

中国可以成为首个解决国企改革难题的国家

作者 / 邵宁

1996年，刚组建不久的国家经贸委希望加强国有企业改革战线的力量。作为原国家经委的“老人”，我是被推荐的主要人选。当年8月，我以国家计委宏观经济研究院综合研究部副主任的身份平调到国家经贸委企业局任副局长，时任局长是蒋黔贵同志，分管主任是陈清泰同志。一年后，蒋黔贵同志升任国家经贸委副秘书长，我接任企业局局长。至此，我经历了人生道路上又一个重大转折。从事国有企业改革是我职业生涯最终的归宿，在这个领域我工作了17年。

我调入国家经贸委时，正是国有企业最困难的时期。1997年国有独立核算工业企业中，亏损企业的亏损额达到831亿元，比1987年上升了12倍；盈亏相抵后的实现利润只有428亿元，比1987年下降了42%。作为“二国有”的集体企业情况则更糟。当时发不出工资、发不出退休金的困难企业到处都是。困难职工闹事此起彼伏，各级政府疲于应付、焦头烂额，国有经济已出现了全面瓦解和溃败的苗头。当时大家的一个共同感觉是，国有企业怕是没有办法、没有希望了。问题的严重性还在于，由于之前国有和集体企业并没有做实质性的退出，大体上还维持着上百万家企业、1亿职工的规模，这个庞大的经济体系如果轰然倒下，经济、社会和政治后果不堪设想。

三年脱困

1997年下半年，时任国务院副总理的朱镕基同志在东北视察时提出国有企业三年改革脱困的设想。随同视察的陈清泰副主任回京后向我们进行了传达。坦率地讲，当时我们的反应是“愕然”。国有企业几十年积累的诸多问题要在三年中解决，大家都认为是一项不可能完成的任务。尽管并不理解，但作为具体的工作机构，我们仍在陈主任主持下写出了实现三年两大目标的第一个初步方案。

1998年国务院又进行了一轮力度很大的机构改革，10个工业部撤销，转为国家经贸委管理的国家局。国家经贸委的班子和内设机构也进行了调整：王忠禹同志升任国务委员、国务院秘书长，盛华仁同志接任国家经贸委主任；陈清泰副主任升任国务院发展中心党组书记，郑斯林同志短期过渡后蒋黔贵同志接任分管改革的副主任。盛华仁主任上任后第一项工作就是抓三年两大目标，他称之为第一位的任务。为加强工作，委主任办公会要求我再组建一个临时机构——企业脱困工作办公室并兼主任。我从委外请了两位有研究能力的官员——周放生和熊志军任副主任参与筹建，其余20多人都是借调的。国家经贸委企业改革司司长兼企业脱困工作办公室主任——以致一位同事和我开玩笑，如果三年两大目标实现不了，第一个应拿谁是问是最清楚不过的。

党的十五届一中全会正式提出的国有企业改革和脱困目标是：“从1998年起，用三年左右的时间，通过改革、改组、改造和加强管理，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，力争到本世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建立起现代企业制度。”这个提法是定性的，各方面关注的是“大多数”需要摆脱困境的亏损企业如何具体化。这一问题在国家经贸委内部的争论就很大。

有一种意见非常激进，提出要使国有企业的亏损面下降到20%，并曾正式上报国务院。当时国有企业不计潜亏的亏损面是391%，其他所有制企业大约为30%。会上我和这种意见发生了激烈的争论，我是要把国有企业的亏损面压到

比其他所有制企业还低，除非大规模做假账否则是完成不了的，这样不留余地的目标设定的实际效果是给领导设“套”。经过反复沟通，最后在吴邦国副总理的主持下，明确了脱困的具体目标。所谓“大多数国有大中型亏损企业”是指1997年底亏损的6599户国有及国有控股企业中的大多数。这个目标尚有一定的弹性和余地。

目标确定后，作为第一线的工作机构，我们的责任是要把工作做实。具体是这样几个方面：一是把普适性改革措施的效应尽可能放大。当时这类改革措施包括国有中小企业改革、国有困难企业关闭破产、下岗职工再就业工作、企业内部“三项制度”改革、加强管理等。通过总结、推广各地的好经验、好做法放大效果。二是单项政策尽可能对准。当时为支持三年改革脱困国家出台了一系列有针对性的政策，如纺织压锭、行业下放、债转股、减员增效、技改贴息等，是解决特定企业、特定行业问题的。这些单项政策要摸清适用范围并对准目标。三是脱困责任要尽可能落实。困难企业自身当然是脱困的责任主体，但政府也要承担帮扶责任。我们在与各级政府协商的基础上，为每一户重点脱困企业都明确了一个政府部门作为帮扶责任主体，同时每个季度向全国通报一次脱困进度。应该说，在当时的政策条件下，这样一套工作体系把脱困工作“砸”得比较实了。

三年改革脱困工作的过程异常艰难，加上改革成本准备不足、补偿有限，对社会稳定的冲击很大。企业破产会造成职工全部下岗，尽管后面还有再就业工作接续，对职工生活的影响仍然很大；即使是企业改制，要从国有体制转到非国有体制，职工也是不情愿的。因而操作过程中不断出现群体性事件。那些年，各级政府为解决企业和社会稳定问题做了大量工作。第一批上去疏导的工作组基本都会被围困，多少个小时不能吃饭、不让上厕所，打不还手骂不还口，耐心做政策解释工作。当时我们都非常理解，职工可能需要“闹”一次，等他们情绪宣泄过后再做工作效果会好一些。当时，全国上下都在“挺”，“挺”过改革的阵痛。大家都理解：改革必然涉及利益调整，痛苦是不可避免的；而且大家都相信，这种痛苦将是一次性的。

三年改革脱困是一场改革的攻坚，过程很痛苦，但措施很有效，因而经济效益非常明显。到2000年末，全国国有和国有控股工业企业实现利润恢复到2000亿元以上，亏损面下降到27.2%；包括纺织行业在内的五个重点行业整体扭亏；重点锁定的6599户亏损企业中有4799户通过多种途径摆脱了困境。年底盛华仁主任向全国人大报告：“经过三年的艰苦努力，国有企业改革和脱困取得了明显成效，中央提出的三年目标已基本实现。”宣布后主流媒体的反应当然是正面的，但社会上仍有不少质疑声，认为是数字造假。最后是时间说明了一切。随着2000年后国有企业经济效益的持续好转，质疑声没有了。大家开始意识到，三年改革脱困实现了中国国有企业改革的一个重大转折，并为以后的改革打下了一个好的基础。现在回想起来，朱镕基总理确实伟大，他敢于在自己的任期内把矛盾都挑开，把解决问题的责任和风险留给自己，把改革成果留给后人，展现出一位伟大政治家的胸怀和风范。

三年改革脱困工作的成效被社会逐步认可，但各方面对这项工作本身看法并不一致。一种典型的说法是：三年改革脱困是政府用行政手段强力推动的，应该更多地采取市场化的办法。实际上，对于中国这样一个组织力量强大而市场

发育不足的国家，这恰恰是一副对症的良药。三年改革脱困为中国的国企改革创造出三个方面的条件：第一，它使国企改革从一项分管领导主持的部门工作，变为各级党委、政府必须向中央交账的“一把手工程”，工作位置不一样了。第二，各级党委“一把手”上到改革一线后，各个相关部门会主动跟进制定配套政策，改革的政策环境大大改善。第三，各级党委、政府的号召和推进，各层级的积极响应，创造出一种理解和支持改革甚至可以为改革做出必要牺牲的舆论氛围。这三点对于改革的大规模推进都是必不可少的条件。

国有企业改革脱困这几年，是我工作压力最大、工作最紧张的时期，但也是工作最舒畅的一段时期。能够在朱镕基总理的领导下直接参与国有企业改革、亲手解决国有企业面临的难题，是人生一大幸事，周围的同志都非常有成就感。这一段也是工作推动比较顺畅的时期。当时在管理体制上可以指挥国有企业的部门不少，但在巨大的困难面前，大家都不会主动介入。在“死马当活马医”的时候，各方面的宽容度是最高的、相互掣肘是最少的。在改革的具体操作层面，特别要提到国有企业改革的工作团队。这个团队形成并稳定了近二十年，从而保持了改革方针和具体工作的连续性和稳定性。陈清泰主任算是这个团队第一代负责人，蒋黔贵主任是第二代，我算是第三梯队了。有意思的是，我们三个人都是工科出身。许许多多经济学家在研究国有企业改革，但在第一线负责操作的是一批学工科的人。这是一件很值得玩味的事。也许工科思维更适合做操作方案设计和组织实施工作，我们确实像做工科实验一样筹划改革的推进。由于没有先入为主的理论或模式，我们对改革实践充满敬畏感，更多地从改革一线寻找解决问题的办法，总结、推广地方和企业行之有效的改革措施是最主要的工作方式。自然科学的态度有助于增强实施方案的可靠性和可行性。

从“九龙治水”到国资委

朱镕基同志任国务院总理的五年，是中国国有企业改革推进力度最大、企业状态变化最大的时期，之前和之后完全是两个局面。这轮大力度的改革很可能使我们的国家避免了一场由国有企业问题而引发的社会危机。到2003年改革的形势逐渐清晰：国有中小企业改革和国有困难企业关闭破产都到了扫尾阶段，余下的国有企业主要是状态尚好的大型企业。由此，中国的国有企业改革进入以国有大型企业改革为重点的阶段。

当时国有大企业的管理体制有两个特点：一是政府的管理非常直接，尤其是行业管理部门；二是政府的管理是多头的，管人、管事、管资产分属不同系统。当年我们解剖过一家陷入困境的大型中央企业，发现其有正式管理职能的正部级党政机构至少有8个，大都是重要的强力部门，因此当时有“九龙治水”之说。这样的管理体制造成的后果：一是两层责任都说不清楚。企业的经营责任说不清楚，因为企业的重大事项都是政府定的；政府的管理责任也说不清楚，因为许多部门都在参与管理。二是多个部门共管一项工作，谁也协调不动谁，相互掣肘、彼此牵制，大家都做不成事。三是各个部门对改革的认识不一致，对企业提出的要求各不相同，企业无所适从。概言之，这是一个政企深度不分的管理体制，是非常不科学、不合理的。

从改革阶段性衔接的角度，党的十六大决定启动国有资产管理体制改革是非常及时的。党的十六大报告中有一段经典论述：“国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资

人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”这是中央文件第一次清晰地描述待建立的国有资产管理体制，即集中统一监管的体制模式。我始终不知道当年是谁给中央提出了这个重大建议，因为事先对国有资产管理体制的讨论很少，这样的改革涉及中央、国务院各部门权力布局的重大调整，涉及权力的事大家都不好多讲。我只能说上面确有“高人”。

国务院国资委是按党的十六大精神组建的国有资产出资人机构，组建后从各部门手中转移、集中了大部分对国有企业的出资人权利。当然，这种集中不是简单地相加，而是经过了梳理和改革，把应由企业行使的权利交还给企业，把国资委的职能定位在公司法中国有独资公司股东会的职能上，这实际在政企分开、政资分开的方向上迈出了重大步伐。国资委成立后，政府对国有企业监管的工作格局发生了重大变化。主要的效应是：第一，国有企业的改革发展工作在政府层面第一次有了明确的责任主体，而责任明确是做好工作的第一步；第二，集中统一监管体制排除了部门间的掣肘、内耗，创造出能够做事的环境；第三，对国有企业的行政干预减少，而且不再是多头指挥、多方向的要求，国有企业的外部关系简单化了。当然，这也是一项“伤人”的改革，国资委集中的是别的部门原有的权力，属于“动了人家的奶酪”。这会以后的工作留下隐患。

国务院国资委由四个系统组建而成：中央企业工委全部、国家经贸委大部分业务局、财政部管理国有资产的两个司、中组部有关国有企业干部管理的半个局。创始阶段两位主要领导人是李荣融和李毅中，都是有长期企业工作经验的业务型干部。两个人风格不一样，但能力都很强，都足以担当大任。荣融主任精明、干练，思维超前、大胆；毅中书记沉稳、持重，思维务实、缜密。国资委组建前，蒋黔贵主任已转到全国人大任职，我被任命为国资委副主任，分管企业改革局、企业改组局、企业分配局、维稳办，毅中书记调离后又把规划发展局交给了我。国资委成立时，国资监管工作是一片空白，如何开展工作谁也没有经验，国资委在一张白纸上做了一系列重要的开创性工作。第一个工作方向是建立经营性国有资产管理和对国企经营者的激励约束制度。具体工作包括：清产核资、摸清家底，明确主业、制定发展战略，建立年度和任期的业绩考核制度，依据考核结果建立年薪制，实行职工收入总水平管理，规范国有产权转让管理，加强外部监督，建立国有资本经营预算制度，等等。第二个工作方向是围绕企业整体改制上市的目标，加快国有企业的改革和结构调整。具体工作包括：推动企业改制并在境内外资本市场上市，启动规范的董事会建设，推动企业内部三项制度改革，通过企业之间的重组完善功能、加强大集团，推动企业内部重组优化资源配置，主辅分离、辅业改制，国有资产经营公司试点，分离国有企业办社会职能，推进企业各层面领导人员的公开招聘、竞争上岗，等等。

应该说，国资委在国资监管制度建设、市场化改革和结构调整方向上所做的工作内容非常丰富，每一项工作都对应着一类需要解决的特定问题，是一种全方位的推进。之所以能做这么多工作，基础是管理格局理顺了，消除了部门之间的掣肘。这些工作积累起来的总体效应是两个方向：第一，企业和管理团队受到方向非常明确的激励，要把企业改革好、发展好；第二，企业在体制和结构

上向市场化的方向迈出了大的步伐。正因为如此，这一系列改革措施的经济效果非常明显。2002—2012年，也就是国资委成立之后的10年间，中央企业的营业收入从3.36万亿元增加到22.5万亿元，年均增长20.9%；实现净利润从1622亿元增加到9247亿元，年均增长19.0%；上缴税金从2927亿元增加到1.9万亿元，年均增长20.6%。地方国有企业的经营状态也是同样的趋势。有人曾说过，国有企业改革是一项可测度的改革，测度的依据就是这些企业的市场表现。国资委成立后国有企业的主要经济指标说明，这一时期的改革是富有成效的。

当然，对这一时期国有企业的表现有些人批评是“国进民退”。事实上，“国进民退”并没有统计上的依据，这一时期国也“进”了、民也“进”了。国有企业市场表现的改变主要是因为改革和结构调整，国有企业开始适应市场经济，在市场竞争中初步站稳了脚了。这一时期，国家没有出台任何针对国有企业的优惠政策或保护措施，国有企业是靠改革、靠竞争站住了脚。这对于国家来说是一件大好事。民营企业是中国的企业，国有企业也是中国的企业，中国的企业搞好了，中国经济的国际竞争力提高了，是国家之幸、人民之幸。在国有企业这一段大发展的过程中，我国一些有国际竞争力的重要产业主要是以国企为载体的，如核电、高铁、航天、军工、基础设施建设等。这期间国有企业对社会的贡献也在增大，2002年中央企业上缴的税金占全国税收总收入的16.7%，到2012年这个比重上升到18.9%。在一些重要、关键时刻，如地震、雨雪冰冻灾害、海外人员危机撤离等，国有企业的动员能力和对政府号召的执行力都给人留下深刻印象。事实证明，通过改革把国有企业搞好了，是中国经济社会发展的正能量。

中国的国有企业改革还没有结束，还有大量任务需要完成，国资委自身的工作也存在不足和遗憾，需要不断调整完善。但在目前的改革深度上，前景已经可以看得比较清楚了。下一阶段国有大企业的改革很可能是从分类改革入手，明确不同类型的国有企业的功能定位及与市场经济最终的融合方式。具体地讲，目前承担公共服务责任的公益性国有企业，很可能通过改革加监管的路径，最终成为市场经济中受到专门法律约束和社会监管的特殊企业；那些处于竞争领域的商业类国有企业，很可能通过资本市场改制上市的方式，实现国有企业的多元化和国有资产的资本化，最终成为市场经济中规范的公众公司。我们离这样的目标已经不是很远了。在一些经济较发达、改革和结构调整推进较快的地区，如上海、浙江、深圳等地，国有企业改革已接近了上述目标。

国有企业改革一直被认为是一个世界性难题，对原计划经济国家来说尤其如此。经过近40年不懈的探索、艰难的努力，中国的国有企业一部分退出去了，一部分初步实现了与市场经济的融合，从经济发展的包袱、社会稳定的隐患变为国家经济社会发展的积极因素。这是一个了不起的成就。中国的国有企业改革完全是从国情出发、从企业的具体情况出发的，体制的改革、结构的调整、人员的分流安置是结合在一起进行的，大量丰富的实践筑就一条具有中国特色的、自己的改革道路。在目前的改革阶段上，我们甚至可以认为，如果下一阶段的改革举措得当，中国完全有可能成为世界上第一个完整地解出这道难题的国家。^[1]

本文摘编自《启思录——邵宁文集》自序（中国经济出版社2019年6月出版），未经作者审阅。原文撰写于2016年3月。