

# 我国国有企业改革历程及其经验启示

曲玉新

中国石油大学, 北京

收稿日期: 2022年12月16日; 录用日期: 2023年2月16日; 发布日期: 2023年2月24日

## 摘要

新中国成立初, 我国实行计划经济体制, 国有企业作为计划经济体制下最典型的经济要素, 其发展历程是我国近三十年来计划经济体制下的缩影。在这段时期, 国有企业逐渐出现创新动力不足、管理体制落后等问题, 为解决这些难题, 党和政府开始对国有企业进行改革。改革开放以来, 我国不断用制度创新 and 实践行动来促进国有企业高质量发展。未来, 国有企业将继续发挥引领带动作用, 为我国经济发展作出贡献。

## 关键词

国有企业, 改革开放, 市场经济, 计划经济

# The Reform Course of State-Owned Enterprises in Our Country and Its Experience Enlightenment

Yuxin Qu

China University of Petroleum, Beijing

Received: Dec. 16<sup>th</sup>, 2022; accepted: Feb. 16<sup>th</sup>, 2023; published: Feb. 24<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

At the beginning of the founding ceremony of the People's Republic of China, our country implemented planned economy. As the most typical economic factor under the planned economy, the development of state-owned enterprises is the epitome of our country's planned economy in the past 30 years. During this period, the state-owned enterprises gradually appeared problems such as lack of motivation for innovation, backward management system and so on. In order to solve these problems, the party and the government began to reform the state-owned enterprises. Since the reform

and opening-up, our country has been promoting the high-quality development of state-owned enterprises with system innovation and practice action. In the future, state-owned enterprises will continue to play a leading role and contribute to the economic development of our country.

## Keywords

State-Owned Enterprises, Reform and Opening Up, Market Economy, Planned Economy

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 改革开放前我国国有企业改革的初期探索

### 1.1. 新中国成立后的计划经济体制

国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量。新中国成立初，党和政府把积极发展国营经济放在重要的位置，由于这个时期的国民经济处于恢复过程中，国家的财力十分有限，因此在1950年3月中央人民政府政务院颁布命令，决定“统一财经”，要求全国所有收入支出、全国物资、全国现金都由中央政府统一管理。

我国在1952年到1956年间基本完成了社会主义改造。在这个期间，我国在农业方面主要实行了互助组、初级社、高级社等不同组织形式下的劳动生产。在城市中，我国通过没收官僚资本、公私合营、和平赎买等方式逐渐建立了全民所有制企业，并在生产资料上实行统一管理和按劳分配。这些做法从根本上加快了我国的工业化发展，提高了生产效率，并且逐渐消灭了剥削。在完成社会主义改造任务之后，我国基本建立了社会主义经济制度，形成了计划经济体制。

党和国家在建国初期实行计划经济体制有其历史必然性和理论依据，一方面当时的中国不具备与一些已完成工业化的西方国家抗衡的市场竞争力，另一方面中国在当时的社会背景下没有办法迅速地集中有限的资源，有计划地完成重点目标。计划经济体制要求国家掌握主要的资源，根据国家的实际情况对企业生产、流通、分配进行统一调配，形成一套与生产资料公有制相适应的计划调控机制。马克思主义认为，“有计划”是社会生产力发展的内在要求。未来的社会主义社会将“按照社会总体和每个成员的需要对生产进行的社会有计划的调节”[1]。比起市场调节，计划调节能有效避免由市场调节不当导致的经济失衡和资源浪费，而且还可以“保证每个人的一切合理的需要在越来越大的程度上得到满足”[2]。因而，“有计划”既是社会主义经济的基本特征，也是社会主义制度优越性的集中体现。

### 1.2. 改革开放前国有企业的“放权”调整

虽然经过国民经济恢复时期，国有企业有了进一步的发展，逐渐成为了国民经济支柱，但是由于经营和所有权集中在国家，使得企业的发展始终缺乏活力。随着“一五”计划的实施，我国为促进国家工业化的发展建立起了大批基础工业，形成了由国家投资建设的国有企业。由于当时的资本主义国家对我国采取经济封锁政策，我国接受苏联的援助，并采用了其高度集中的计划经济管理方式和国营企业制度，这对当时的我国经济发展有一定的促进作用，也为后来我国企业的发展带来阻碍。

计划经济的主要优势是能够通过计划实现资源按比例配置，通俗地讲，就是集中力量办大事。计划经济体制使中国取得了令人瞩目的发展成就，但是它也存在着弊端，一是需要具备充分完备的决策信息，

二是需要不断生成充分的激励机制[3]。这两个弊端在当时计划经济的条件下很难做到。1957年底我国开始将大部分中央各部管理的企业下放到地方，但由于国有企业仍然受行政管理，不但无法解决企业活力的问题，反而造成了企业归属关系的混乱，1960年初企业权力又被重新收归中央，此次“放权”最后以失败告终。此后，我国国有企业基本处于停滞发展状态。

## 2. 改革开放后国有企业的改革历程

1978年十一届三中全会作出改革开放的决策后，我国及时推进市场化改革，逐步建立并完善了社会主义市场经济体制。实行社会主义市场经济体制以后，国有企业也在不断“试错”和“摸着石头过河”基础上逐步完善相应的体制机制。分析我国国有企业的改革历程，大致可以将其分为四个阶段。

### 2.1. 第一阶段：1978~1992年的“放权让利”和承包责任制改革

在这个历史阶段，中国国有企业改革主要从以下几个方面进行了推进。第一，给予了企业更多的自主权。1979年7月，国务院颁发了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国营企业实行利润留成的规定》等5个扩大国营企业自主权的文件，规定所有实行独立经济核算并且经营有盈利的企业可以按国家核定的比例留用一部分利润，用于建立生产发展基金、职工福利基金和职工奖励基金，此项规定主要是为了扩大企业的财权。第二，开启了政企分开的进程。国家积极推进企业所有权和企业经营权的分离、资本和管理者的分离，在这个阶段国家开始实施国有企业经济责任制和企业内部经济责任制，使得国家、企业、职工的权责利关系得以明确并有机结合起来。第三，开始改善企业内部管理机制。在这个历史时期，我国国有企业内部逐步实行分级分权管理机制，国家开始激励各种企业开发研究新产品，提升自我发展、自我改造的能力，逐渐向生产经营型企业转变。

扩大国营企业自主权的相关文件颁发不久，国务院在全国二十六个省、市、自治区，近一千五百九十个工业企业里进行了放权让利的试点工作。经过改革，试点企业和试点城市都取得了显著的经济效果。利润留成这一规定兼顾了国家、企业和职工三者的利益，把企业所得、职工的福利奖金与企业的经营利润挂钩，这样的做法能够促使企业关心生产成果，改善经营管理，奋力增加盈利，也充分调动了职工的积极性、主动性。但是“放权让利”的改革措施并没有改变旧体制基本格局，试点企业在运行过程中也出现了一些与旧体制相冲突的问题。首先企业还是政府行政部门的附属物而不是独立的经济实体，企业获得的权利有限，一些赋予企业的权利没有得到真正落实。其次企业调节资源向效益更好的环节集中的阻力大，企业的利润、产量、产值、物资、劳动等各种计划指标是分头下达，因而它们互不衔接，从而导致企业的经营者无所适从。最后政府在国有企业亏损时依旧追加投资造成了一些不良后果。

### 2.2. 第二阶段：1993~2003年的现代企业制度创新

“放权让利”的推行并没有明显改善国有企业经营效率低下问题，因此1993年党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》)，《决定》明确指出了我国必须坚持以公有制为主体，多种经济成分共同发展的方针，进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。

1992年后，中国经济体制改革进入快车道，当时，市场经济的充沛活力与计划经济时期国有企业在经营管理上的低效率差距显著，一些国企经营者没有充分的准备去参与市场竞争，积极投入生产，导致国有企业很难融入当时的市场经济体制，进行社会资源的优化配置。因此在这一历史阶段，国家通过改革产权制度来理顺产权关系，从而使得国有企业与政府相关部门相脱离，逐渐消灭“三铁”现象，成为一个更具有经营自主权的经济主体。

国家在这一历史阶段提出了“三改一加强”、“抓大放小”的政策来推进产权制度的改革。“抓大”指的是，对于竞争力较强的国有企业，扶持举措持续推进，以增强其在国内外市场的综合竞争力；而“放小”指的是，对于一般竞争性国有企业，引入社会资本，通过“国退民进”实现产权的明晰化。<sup>[4]</sup>对那些一般性竞争领域里的企业适当放任自由，让其在波动的市场结构中实现优胜劣汰，从而使生产要素的流动更趋合理，调整结构失衡问题。将“抓大放小”的举措引入竞争淘汰机制，有力地提升了国有企业的市场效率。与第一阶段的改革不同的是，这一阶段现代企业中分类指导的观念开始萌芽，国家将国有企业分类分批，给予不同指导方案，优化资源配置，提高生产效率。

综上所述，1993~2003年的现代企业制度创新阶段，我国国有企业的改革内容主要有三点：第一，不断加大国有企业脱离政府的力度。第二，对现代企业制度的理解加深。第三，对国有企业开始分类分批指导。这一时期国有企业的改革触及到了产权、所有权的核心，只是相对于当时社会主义市场经济的发展，产权制度改革的效率仍然较低，改革过程仍然存在形式大于实质，政府过度干预，职工收入减少、就业困难的问题，并且还有很多国有企业面临严重亏损。

### 2.3. 第三阶段：2003~2012年的深化产权制度改革以及新的国有资本管理体系框架的建立

传统的国有企业管理模式将政府的监管权与企业的自主经营权相结合，数量庞大且复杂的监管部门导致国有企业的经营效率及国家的监管效率低下。2003年3月，中央和地方国有资产监督管理委员会分别成立，改变了部门分割，统一了管人、管事、管资产的权利。国资委的成立使得国有企业改革进入深化阶段，国有企业开始以独立经济主体的角色参与市场竞争和资源配置。

2003年10月，十六届三中全会作出《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，其中第一次提出“产权是所有制的核心和主要内容”，这是对“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度的重大创新和历史突破。从此国企改革开始以大企业、产权多元化和治理结构为中心，国有企业改革也从内容和形式层面触及到了产权改革的核心问题。

这一时期的改革引发了激烈的争议，国企的产权改革过程中出现了大量国有资产流失的问题，社会各界对于国有企业如何进行经济定位尚未形成一致意见，对于是否继续推进混合所有制改革产生了异议。国家尚未找到有效的方式协调政府监管和国有企业经营二者之间的关系，这导致了经营效率难以提高以及产权改革进行缓慢双重问题。

### 2.4. 第四阶段：2013年以来国有资产监管机构职能转变和国有企业分类改革

2012年党的十八大明确提出了国有企业改革的两个方面，第一个是完善国有资产管理体制，大力发展混合所有制经济，对国有企业的监管对象实现从“管企业”到“管资本”的转变，第二个方面是提出了国有企业分类改革的实施方案。

随着我国经济步入新常态，经济增长动能发生了根本性转换，相应的经济、产业结构调整也在稳步推进，国企改革更加强调市场机制的决定性作用。2016年2月，国资委发布国有企业“十项改革试点”落实计划，试点内容主要关于探索国企集团整体上市、多类型政府和社会资本合作以及混合所有制企业职工持股等。这些举措有效地促进了国有企业股权进入资本市场，推动了国有企业股权市场化运作机制的形成，同时国有资本的股权结构优化和市场化运作，有利于吸引非公有制资本的进入，对国有资本起到重要的补充作用。这一时期国有企业与市场经济的融合度不断提升，经营效率大为改善。

## 3. 我国国有企业改革的经验总结

回顾国有企业的改革历程，虽然改革过程中遇到很多困难，但这一历程充分体现了事物发展的对立统一规律，也为我们带来诸多经验。

### 3.1. 选择好适当的放权模式

好的企业管理才能保证好的发展方向，新中国成立初期，在高度集中的计划经济体制下，过度集中的权力造成了管理上的僵化和分割，阻碍了社会资源在各部门、各地区之间的流动，从而阻碍了社会生产力的蓬勃发展。十一届三中全会后，党和政府为解决这一问题，采取了“让利放权”的政策。但是当时的“让利放权”不能改变国家对企业完全控制的情况，也导致了产权关系的混乱，助长了“上有政策，下有对策”这样的乱象。这充分表明了这种“放权”模式的不合理性。改革开放初期，在我们对市场经济还不是很熟悉很了解的情况下，中央应对国企适当放权并不断探索恰当的放权。

### 3.2. 公有制的实现形式应该多样化

在马克思看来，生产力决定生产关系，生产力性质和水平决定生产关系的性质和形式，生产关系一定要适合生产力的状况。从横向看，不同的地区、不同的行业、同一地区同一行业不同的企业，情况千差万别；从纵向看，我国各个时期，制约企业发展的因素也各不相同。企业的组织形式自然也就没有固定、统一的模式可供照搬，因此我们应当努力探索、大胆实践，采取多样化的公有制实现形式。

经过几年的努力，我国出现了许多新的公有制实现形式，这些形式主要有股份制，股份合作制等。其中股份制最为主要，股份制即通过发行股份筹集资金，将筹集资金总数分为若干股份，利率通常高于一般银行存款利率。这样的形式既可以集中大量资金投入一些高新科技项目，也扩大了企业自主权，分散了经营风险。因此，在企业改革过程中，也应解放思想从实际出发，探求适合生产力发展要求和市场经济发展需要的公有制实现形式。

### 3.3. 分清改革关键，巩固职工的企业主人翁地位

国有企业在经济生活中发挥着领导作用，是社会主义生产关系的物质载体，因此对国有企业改革重点应区别于私有企业，国有企业改革的关键是在明确所有权主体前提下实现民主化，私有企业改革的要点则是在股份化。

国有企业在我国国民经济中处于主导地位，是实现社会稳定、保证国家长治久安的基础。在国有企业的改革过程中，必须设法激发它们的活力，增强民主管理，确保职工主人翁地位。国有企业不管采取何种实现形式都不得以削弱职工的主人翁地位为代价，否则改革便偏离了方向，从而引起社会的混乱。

## 4. 国有企业改革的重要启示

### 4.1. 要把国有企业改革与所有制改革联系起来

在我国国有企业的改革过程中有相当长的一段时期主要进行的是企业管理方式的改革，特别是集中在国家与企业间分配关系的改革上，不管是“放权让利”还是“承包制”都未触及到产权、所有权的核心。

在《共产党宣言》中，马克思、恩格斯提到，究其根本所有制的问题其实就是运动的基本问题。<sup>[5]</sup>在马克思主义所有制理论中，消灭私有制占有十分重要的位置，资本主义私人占有与生产关系社会化是资本主义社会关系中的基本矛盾。马克思和恩格斯在《共产党宣言》中提及要以具体的历史条件对所有制的原理进行实际的运用，因为不同历史时代下的所有制发展方式不尽相同。

马克思主义所有制理论对新时期中国特色社会主义建设有着重要意义，我国的混合所有制改革、股份制和产权改革都是受其启发而展开的。党的十五大对社会主义初级阶段的基本经济制度，即所有制结构做出了新的概括，强调公有制可以有多种实现形式。将国有企业改革与所有制改革统一起来是我国经济体制改革不断深化的根本原因，将国有企业产权制度改造与社会主义基本经济制度创新统一起来是我国改革的一个极为重要的经验。

## 4.2. 要推动有效市场与有为政府相结合

改革开放之前,高度集中的计划经济体制束缚了市场主体的积极性,国有企业的改革难以突破约束和瓶颈。在市场经济体制确立时期我国建立了现代企业制度,改革才从单纯的放权让利转变为制度的创新。市场和政府不是对立的、排斥的,而是互为补充、相辅相成的。国企改革目的是使国家有限的资源得到更加合理的利用和配置,单靠市场或政府都不能实现这一目的。国有企业改革既要坚持市场化方向,也要坚持在国家的指导下不断提升国有企业的资源配置合理性及全民利益分配的公平性,以彰显社会主义制度的优势,更好地适应生产力与生产关系相统一的客观需要。

## 4.3. 解放思想推动国有企业改革的发展进程

改革开放以来,我国发生过三次较大的思想解放运动。苏联的计划经济模式对中国经济体制的形成有着深远的影响,因而我国国有企业在经营管理方面一直以来都缺乏自主性,然而1978年的真理标准问题大讨论,极大地冲击了禁锢人们思想的教条主义和僵化的传统观念,使国有企业必须国家经营观念发生了动摇。90年代初,社会主义市场经济理论的提出,又一次大大地解放了人的思想。党的十五大对公有制经济的一系列新的见解,使国有企业改革迈出了更大的步伐,进入了一个新发展阶段。

## 4.4. 国有企业的改革要以解放生产力、发展生产力为标准

改革必须以“三个有利于”为根本标准,这是马克思主义唯物史观在当代中国新发展的重要理论结晶。唯物史观认为,生产力是社会发展的基础和最终决定力量。“三个有利于”标准的本质是解放生产力、发展生产力,我国的改革始终坚持要解放和发展生产力,才使得改革与发展相统一,使改革成为推动解放和发展生产力的强大动力。对于国有企业改革,如果离开了“三个有利于”的标准,人们不可能将国有企业改革与所有制改革联系起来,也不可能提出社会主义市场经济体制,更不可能对现代企业进行制度创新,也就没有后来的探索股份制、股份合作制等多种形式的企业制度改革以及公有制各种新的实现形式的实践。

## 5. 结语

本文对改革开放前后国有企业的改革历程进行了阶段性回顾,尽管改革过程中遇到很多困难,但是国企改革的步伐从未停止,中国不断用制度创新和实际行动来促进国有企业高质量发展。党的二十大指出要继续深化国资国企改革,加快国有经济布局优化和结构调整,推动国有资本和国有企业做强做优做大,提升企业核心竞争力。我们要紧密跟随党的领导,进一步推进国有企业混合所有制改革,并提升国企技术能力,以创新带动改革,向世界贡献更多的中国智慧和方案。

## 参考文献

- [1] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯选集(第3卷) [M]. 北京: 人民出版社, 2012: 667.
- [2] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯选集(第3卷) [M]. 北京: 人民出版社, 2012: 724.
- [3] 于鸿君. 中国经济体制的选择逻辑及其在全球化新时代的意义[J]. 世界社会主义研究, 2018, 3(6): 24-26.
- [4] 陈福中. 改革开放以来国有企业改革的实践和制度创新[J]. 兰州学刊, 2021(1): 15-24.
- [5] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯选集(第1卷) [M]. 北京: 人民出版社, 2012: 307.