

从“放权让利”到“制度创新”

——以改革开放以来广东国有企业改革为例

王莹

【摘要】20 世纪 80 以来，广东国有企业改革先后经历三个阶段，呈现出由“放权让利”到“制度创新”的总体特征。作为由中央政府主导的重大改革，广东的国有企业改革是在中央宏观决策部署下的地方实践。但是，作为“先行一步”的广东，改革具有鲜明的地方特色。在 30 多年的改革历程中，中央和地方始终互相促进，这种良性互动，成为广东国有企业改革推进的关键因素。

【关键词】国有企业改革；放权让利；体制创新；广东

【中图分类号】D232；K27

【文献标志码】A

【文章编号】1672-3570-(2017)05-0040-07

中国的改革开放是由体制改革和对外开放的双轮驱动共同推进的。在中央“放权”与广东“要权”的共同推动下，中发〔1979〕50 号文^①出台，中央赋予广东“特殊政策、灵活措施”。此后，广东对外开放得风气之先，外贸外经独占鳌头，外向型经济逐渐成为经济重要组成部分。与此同时，作为经济体制改革中心环节、计划经济微观基础的“国有企业”^②绝非原封不动，而是在艰难地进行着改革。本文从历史的角度梳理广东国有企业改革的历程，兼论中央“一盘棋”和地方改革实践的互动关系。

一、20 世纪 80 年代围绕“放权让利”进行的改革

改革开放前夕，在财政困难、发展要加速、改革要推动的背景下，中央开始关注经济管理体制改革的问题。与此同时，各地把工业企业管理体制集中过多、统得过死的问题陆续反映到中央，提出强烈的“放权”诉求。1979 年 4 月中央工作会议上，广东省委书记（时设第一书记）王全国提出：“这么大的国家，这么大和复杂的经济规模，一切集中于中央，是办不好的。主要问题还是权力过于集中，地方权力过小。这个问题不解决，扩大企业的自主权也是难于解决

的。地方没有多大权力，还有什么权力分给企业呢？”^③广东的反映引起中央重视。中央确定以“放权让利”为核心的国有企业改革基本思路，即给企业一些自主权。

（一）扩大企业自主权

中央层面决策出台以前，广东清远县已经在探索试点。1978 年第四季度，清远氮肥厂等 4 家国营工业企业实行“超计划利润提成奖”，从超过计划上缴的利润中提取一定比例的奖金，用以奖励企业职工，奖金与企业的经济效益挂钩。次年 4 月，清远扩大改革步伐，对工业管理体制进行改革：撤销 8 个工业主管局，由县经委直接管理企业的人财物、产供销；上级部门向企业布置任务，统由经委一个口下达，县经委把一部分权限下放给企业。广东、四川等地方扩权探索得到全国企业热烈响应，引起了中央的关注。1979 年 5 月，国家经委、财政部等 6 个部门确定在北京、天津、上海 8 个企业

^① 1979 年 6 月 6 日，广东省向中央上报了《关于发挥广东优势条件，扩大对外贸易，加快经济发展的报告》，1979 年 7 月 15 日中央批转了广东的报告，即中发〔1979〕50 号文。

^② “国营企业”和“国有企业”在中共十四大前后领导人和党的正式文件中，交替出现。1993 年 3 月八届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定，“国营企业”修改为“国有企业”。

^③ 广东省委党史研究室编：《广东改革开放决策者访谈录》，广东人民出版社 2008 年版，第 244 页。

进行扩权试点。^①7月13日,国务院印发《关于扩大企业经营管理自主权的若干规定》等五个文件。这批文件为各地的扩权改革提供了政策依据,随后各地各部门组织试点。

清远的探索虽然获得中央政策上的支持,但是,具体的做法在广东还是争论不休。直到1979年8月,广东召开全省工业交通工作会议,省委第一书记习仲勋、省革委会主任刘田夫肯定了清远经验。1980年3月,全省近1000家企业推行了超计划利润提成奖。^②1980年8月1日,《人民日报》刊登文章,肯定清远改革工业管理体制经验。清远减少企业的“婆婆”,由县经委统一领导企业生产经营活这一做法引起了国家经委领导的重视,认为是对县级工业管理体制的一项重要改革,并向国务院做了反映。在1981年召开的全国工业体制改革座谈会上,清远的改革作为典型得以介绍和肯定。^③随后,国务院发文推广清远经验,指出清远经验不仅在广东省具有普遍推广的意义,也在全国具有推广意义。^④

扩大企业自主权的改革遇到了多发或滥发奖金、不完成国家调拨计划等等新问题。当时农村实行家庭联产承包制效果显著,成绩突出。国有企业开始探索仿效农村搞经济责任制。从1981年10月起,国务院要求全国工业企业实行经济责任制,强调责、权、利相结合,强调企业对国家的责任,确保“国家得大头”。经济责任制基本上是政府与企业“一对一”谈判的方式决定的,是一企一策,企业之间苦乐不均,经济责任制难以为继。随着实践的发展,扩大企业自主权、经济责任制等改革的积极作用逐步为其内在的缺陷所抵消,形势要求必须探索新的改革路子。

(二) 从两步利改税到承包经营责任制

为体现平等竞争,国家于1983年实行利改税,把企业向国家上缴利润改为交税。1983年首先实行利税并存,对国营企业所创利润,先征收55%的所得税,剩下的45%再在企业与国家之间谈一个分成比例。广东省从1983年6月起,对国营企业实行第一步利改税,在中等城市小型企业的划分标准、核定企业留利水平和人均留利额三方面比全国更放宽一些。

1984年10月1日起,国营企业试行第二

步利改税改革,从利税并存过渡到完全的交税。除了征收所得税以外,还设置一种调节税,以解决因为价格和政策因素造成的苦乐不均。第二步利改税主要是为了保财政,因税率过高,企业新创利润大部分被国家拿走,影响企业积极性,各地抵触情绪强烈。广东部署第二步利改税,与此同时,广州、佛山等地已经开始实行盈亏包干,省属大型企业比如广州港、韶钢、广钢已经实行了盈亏包干。^⑤因此不能贸然改变政策,允许继续包干,实行一定四年不变的承包制,韶钢第二年实现扭亏为盈,广钢当年实现扭亏为盈。韶钢、广钢的成功经验给予了广东省继续推行盈亏包干的极大信心。中央也肯定了广东的盈亏包干,认为:继续沿用盈亏包干制的广东、吉林,企业经济效益保持了较好的增长势头,两者实施效果的反差,导致利改税很快被承包制取代。^⑥

1986年11月,国家体改委下发《实行企业经营责任制试点意见》,提出推行多种形式的经营承包制,确定在沈阳、重庆等6个城市试点。这表明国家决策层面的第二步利改税被放弃,承包经营责任制开始实施。1987年4月,国家经委召开全国承包经营责任制座谈会,总结广东、吉林等省承包经验,决定在全国推行承包经营责任制。承包制在广东普遍推行,各地进行了多种形式的承包制探索,显示了地方实践的丰富性。截止1988年底,全省已有1931户国营工业企业实行承包,占企业总数94.4%。1990年第一轮承包结束后,多数企业签订了第二轮承包协议。

承包制使企业真正从自己的利益上关心发

① 邵宁主编:《国有企业改革实录1998-2008》,经济科学出版社2014年版,第11页。

② 《南方日报》,1980年6月27日。

③ 《关于印发国家经委副主任赵荫华同志“对发展和完善清远经验的几点意见”的通知》,广东省经济委员会〔1981〕194号文,广东省委党史研究室编:《清远经验史录》,中共党史出版社2013年版,第96页。

④ 《国务院批转国家经济委员会、国务院体制改革办公室关于工业管理体制改革的座谈会汇报提纲》,1981年4月1日,广东省人民政府体制改革办公室编:《经济体制改革文件汇编(1978-1986)》,内部资料,第159页。

⑤ 梁灵光:《梁灵光同志在全省财贸工作会议上的讲话》,1984年8月3日。

⑥ 邵宁主编:《国有企业改革实录1998-2008》,经济科学出版社2014年版,第20页。

展生产、改善经营、提高效益。但是,以承包经营责任制为主企业扩权、政府让利的思路存在很大的局限性,是一种浅层次改革,体制没变,结构没动,改变的只是计划经济模式下政府对国有企业的管理办法,它能解决的问题很有限。因此,不论放权让利、两步利改税还是承包制,都是在传统计划经济体制下逐步引入市场机制的改革,其作用虽有目共睹,但改革效果却不甚理想。虽然主导改革方向的决策权在中央,但被赋予为市场取向探路的深圳已经在国有企业所有制等体制问题上取得一定突破。

(三) 股份制试点

广东除了贯彻国家出台的方针政策等“必选”动作外,积极发挥改革开放的“窗口”和试验区——深圳经济特区的作用,进行一系列先行性探索,具有制度创新的就是股份制试点。

1983年,国务委员兼国家经济委员会主任张劲夫到重庆嘉陵摩托集团搞股份制试点,时任国务院领导人对此很积极,要求“此事由体改委牵头,北京、上海、深圳等地都要试点”。^①1983年7月深圳成立股份制企业——宝安县联合投资公司。1986年10月深圳市决定在深圳发展银行、万科企业、金田实业等6家大型国有企业进行股份制试点。为此,国家体改委专门组织工作组来深圳考察,肯定和支持了这6家国有企业的股份制改革。^②1987年5月,深圳发展银行向社会发行首批1000万元的股票,不料遭到“冷遇”。政府动员党政干部带头购买,仍然只完成计划的79%,其余的只好动员几家国有企业认购。^③处于起步阶段的股份制改革引起管理部门和理论界不同看法,产生了姓“社”姓“资”的争论,股份制试点进展缓慢。据不完全统计,广东这时期股份制试点企业中有1000多家企业发行股票、债券,筹集基金8.5亿元,大部分都是在企业内部发行,在社会公开发行约50多家,且多是国有小企业、集体企业和乡镇企业。^④直到1990年底,承包经营责任制受困,股份制试点才开始出现新的转机。1992年2月底,国家体改委、国务院生产办在深圳召开股份制企业试点工作座谈会。会议认为,企业没有法人地位,企业无法自负盈亏。企业搞不好不能破产,兼并遇到地

区和部门阻拦。主张搞股份制,认为世界各国都是搞股份制。4月24日,国务院批转座谈会情况,赞成扩大股份制试点,但做了限制,向社会公开发行股票(不上市)的股份制试点只在广东、福建、海南三省进行,公开发行股票并上市交易试点只在上海、深圳进行,未经国务院批准,其他地方不得公开发行股票和设立证券交易机构。^⑤

股份制探索性实践虽然只是深圳、上海等很小范围的试点,但是深圳的地方实践为国有企业改革的制度创新探索出一条行之有效的路子,为日后大规模的改革做好了准备。至1990年底,深圳累计公开上市公开发行股票2.7389亿元,除国家直接控制约占60%左右,个人可以转让股权保守估计,市场价值大约11.5亿元左右,相当于深圳个人储蓄存款余额的1/4。^⑥

二、20世纪90年代启动以制度创新为核心的改革

1991年9月中央工作会议专门研究如何搞好国有企业问题。中共十四大确立社会主义市场经济目标以后,国有企业改革的思路打开了。当时的有效途径是建立现代企业制度来实现公有制与市场经济相结合。中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出:“建立现代企业制度,是我国国有企业改革的方向。”这是国有企业走向市场经济的桥梁。

广东贯彻实施了现代企业制度试点、优化资本结构试点、国有企业三年改革脱困等“必选动作”,同时形成了顺德产权制度改革、深圳建立

①张劲夫:《股份制和证券市场的由来》,《百年潮》2001年第5期。

②时任深圳体改办综合研究处副处长杨润齐回忆。

③王凯辉、杨行建:《大胆试行社会主义股份经济——关于深圳股份制改革的调查报告》,《教学与研究》1992年第5期。

④杨德元:《金融体制改革的研究和对策——在全省金融体制改革试点工作座谈会上的讲话》,1987年,广东省委党史研究室、广东发展银行编:《杨德元纪念文集》,广东人民出版社2004年版,第419页。

⑤中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》(下),人民出版社1993年版,第2036—2047页。

⑥国家社会科学基金《国有大中型企业实行股份制的前景、模式和途径研究》课题组:《企业股份制改革的新探索——深圳特区股份制试点调查》,《特区经济》1991年第2期。

国有资产管理体制等颇具地方特色的实践模式，为全国的国有企业改革提供了借鉴和启示。

（一）现代企业制度试点

1993年12月全国经济工作会议上，国务院总理李鹏提出“明年（1994年）要认真组织100家国有大中型企业建立现代企业制度试点，总结经验”。国务委员、国家体改委主任李铁映主持这项工作。广东贯彻中央部署，1994年8月，广东选择250户企业（1996年调整为187户）开展建立现代企业制度试点工作。试点企业完成了清产核资、产权界定、资产评估、债权清理等基础工作，采取多种形式进行了改制，确定了一批国有资产运营机构，在增资减债、调整企业负债结构方面有新的突破。这批试点企业是广东省建立现代企业制度的先行者和探路者，对于解决国有企业改革的重点难点问题起到了一定的示范作用，在1994年11月召开的全国建立现代企业制度试点工作会议上得到国务院点名赞扬。上海、山东、广东等省市试点工作起步较早，在一些重点和难点问题上有所思路、有措施。但是现代企业制度试点缺乏实质性的效果，并没有得到全面的推广。

（二）列入国家优化资本结构第二批城市

企业破产是市场经济的常态，但在中国是一个极难的问题，企业“退”比“进”难，“死”比“生”难，国有大中型企业破产更是难上加难。1994年2月，国家经贸委选择18个城市进行“优化资本结构”试点，试点内容可概括为：“增资、改造、分流、破产”。鼓励企业有生有死，优胜劣汰。广东没有城市入选第一批试点。1996年，国务院试点城市增加到50个，要求优化资本结构要有实质性进展，破产企业“资产变现、关门走人”，严防“滥破产、假破产、真逃债”。不管是搞引进，搞合资、对外谈判，试点城市、试点企业地位很高。另外，试点城市优惠政策较多，改革的阻力减少。广东积极向中央争取，力陈广东国有企业包袱大、任务重，第二批城市不能没有广东。广州、深圳、佛山、汕头、韶关、湛江6个城市列入优化资本结构试点城市。6个城市共有186户国有企业共核销银行呆坏帐39.08亿元。其中，32户企业依法破产，

消灭累计亏损15.98亿元；133户企业被兼并，免除企业历年欠息25.25亿元；21户企业实施减员增效，安置职工12153人。^①

（三）国企三年脱困改革

1997年、1998年是国有企业最困难的时候。广东国有企业陷入大面积亏损，相当部分企业处于破产倒闭边缘。1997年末，全省1061户国有大中型企业，亏损企业482户，占45.17%，其中资不抵债达350多户。国家核定的重点脱困企业2350户，广东占143户，比重占全国第一。^②

中共把扭转国有大中型企业颓势视为改革“攻坚之役”。1997年7月，中央政治局常委、国务院副总理朱镕基在辽宁考察时提出，要用三年时间使大多数国企走出困境。广东贯彻中央决策的思路是：三个特困行业脱困、债转股、技改贴息，促进国有企业优胜劣汰，实现国有企业整体扭亏为盈。

1. 特困行业脱困。纺织行业和煤炭行业是亏损大户，面临的困境在国企中具有代表性。此外，还有更困难的制糖行业。1997年底，广东省煤炭、纺织和制糖三个行业的亏损约占全省亏损国有企业的30%，打好这几个行业的脱困攻坚战，是全省大多数国有大中型企业走出困境的突破口。1998年3月，广东以韶关曲仁矿务局茶山矿进行关闭试点，对省属煤矿作出了“关闭转制，逐步退出”的决定，并逐步推开到全省。1999年关闭12对矿井，分流安置职工1.39万人。^③纺织行业净亏2.32亿元，成为行业亏损大户。广东实施压锭减产，1998-1999年全省压缩18.32万落后纱锭，分流安置职工4.24万人，实现了整体扭亏为盈。在制糖行业，广东利用优化资本结构试点城市的优惠政策，选择了制糖行业重点——湛江市为突破口，推动整个行业结构调整。至2000年底，累计关闭糖厂34户，压减生产能力5.62万吨/日，

^①广东省经济委员会：《广东省国有企业改革与发展情况》，1999年9月26日，此文为中共广东省委八届四次全体会议参阅材料，中共广东省委党史研究室编：《中国共产党广东省历届代表大会及全会文件汇编》（第三卷），内部资料，第681页。

^②中共广东省委党史研究室：《中国共产党广东省历届代表大会暨全会文件汇编》，内部资料，第687页。

^③王桂良、张鹏发：《广东是怎样做好省属煤矿关闭转制工作的》，《中国经贸导刊》2000年第2期。

分流安置职工 2.3 万人。^①

2. “债转股”。为了解决骨干企业“无本经营”的问题，国家启动债权转股权，减轻长期负债经营大型企业负担。广东积极争取，上下联动，加入国家“债转股”试点。1999 年 5 月，广东省启动债转股。挑选了 40 个企业（含深圳）向国家申请债转股，17 家企业签订了债转股协议，拟定转股金额 232.74 亿元。广东最大债转股企业——茂名石油化工集团^②（以下简称茂石化），获得 114.2 亿元债转股份额，资产负债率从 78% 降为 22%。^③这个完全靠贷款建立起来的公司，最终甩掉偿付银行高额利息的负担。

3. 技改贴息。省工交挖潜改造资金，重要产业专项资金和高新技术风险投资基金，从 1997 年开始，每年列出 50% 以上安排给国有大中型企业。鼓励企业通过实行加速折旧，盘活土地资产、部分资产变现等方式筹集技改资金。对符合产业政策并被列为国家和省重点的技改项目，不再征收企业调节税。省技改专项资金逐年增加，1997 年安排 1.4 亿元，1998 年安排 2.8 亿元，1999 年安排 1.5 亿元。全省 13 个市建立了技改专项资金。

经过几年攻坚战，广东国有企业改革脱困均取得了实质性进展和阶段性成果。2000 年国有及国有控股大中型工业企业实现利润总额 226.14 亿元，比 1997 年增长 94.51%；亏损额 22.16 亿元，比 1997 年下降 60.66%。在脱困过程中，也有许多值得思考的地方：一是大多数国有大中型企业脱困依赖于债转股、银行降息、核销企业呆坏账等等国家和省的注资，真正依靠改革体制、加强管理等因素求得效益提高的仍比较小。

（四）“放小”中的顺德产权改革

1995 年 9 月中共十四届五中全会明确提出“抓大放小”战略。在“放小”，探索实践中，广东创造出了在全国有影响的顺德产权改革。

改革开放以后，顺德通过外向型的乡镇企业推进工业化进程，经济社会发展水平已经走在全省的前列。顺德乡镇企业，名义上属于集体所有制企业，实际运行和国有企业一样，急需改革。1993 年 6 月，顺德提出发展混合型经济，开始产权改革。不同于其他地方，把“放小”作为“甩

包袱”的手段，也就是把资不抵债的企业进行产权转让。顺德推行“靓女先嫁”——把经营状况优良的企业进行公有产权部分转让。1994 年 8 月 25 日，《法制日报》刊登内参文章《顺德非法出卖华宝集团产权引起强烈震动》。1994 年 10 月 18 日《经济日报》上刊登《华宝产权转让纪实》。顿时，“最靓的靓女”——华宝集团国有产权转让陷入舆论风波。^④1995 年，广东省组织联合调查组到顺德调查，结论指出：顺德为了探索公有制如何转换问题，进行大胆试验，精神很好。保持公有资产为主体，优化公有资产配置方向是对的。到 1995 年 5 月底，全市 1001 家公有企业完成改制，建立起混合型产权制度，公有资产的比重占 61.2%，仍是大头。^⑤1997 年十五大召开前夕，《人民日报》连续三天刊登广东省顺德市综合改革报道之一、之二、之三。顺德的思路和实践在党的十五大政治报告中给予了明确肯定。

（五）深圳探索国有资产管理体制的改革

随着国有企业改革不断深入，出资人缺位问题凸显出来，已经成为亟待解决的问题。深圳率先探索建立起“三个层次”的国有资产监管体制。1987 年 7 月，深圳成立全国第一家独立的国有资产管理公司——深圳市投资管理公司，1992 年建立国有资产管理委员会（简称国资委）。1995 年出台了《深圳经济特区国有资产管理条例》，标志着国有资产管理法规体系日益完善，国有资产管理有法可依。1996 年重新调整组建了三家国有资产经营公司，开始了资产管理和人员管理相结合的实践，形成了以产权管理为主线的“国有资产管理委员会——国有资产经营公司——企业”三个层次的国有资产监管体制。政府各部门不再直接分管企业，政府与企业间是以资产为纽带的投资

^①广东年鉴编辑部：《广东年鉴（2001）》，广东年鉴出版社 2002 年版，第 96 页。

^②在债转股中，茂石化拆分为茂石化（新）和中石化股份公司茂名分公司。

^③广东省委党校“债转股”研究课题组：《广东“债转股”研究》，《广东经济管理学院学报》2003 年第 3 期。

^{④⑤}招汝基、邓俭等著：《先行者的 30 年——追寻中国改革的顺德足迹》，新华出版社 2008 年版，第 269—270、293 页。

人与被投资人关系。“三个层次”的国有资产监管运营体制，部分解决了国有资产“主体缺位”问题^①深圳的改革经验对全省乃至全国都产生了影响和示范作用，其他地方到深圳取经。

三、新世纪以来推进国有资产管理体制改革和国有经济布局调整

中共十六大对国有企业改革作出总体部署，提出建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。2003年3月，国务院国资委成立。党的十六届三中全会提出，要大力发展混合所有制经济，实现投资主体多元化，使“股份制”成为公有制的主要实现形式。中央层面理论探索的继续和深化，为国有资产管理体制的继续改革和国有企业的发展提供了制度保障。

广东贯彻中央的决策，探索新形势下国有企业改革的路径和方法，建立国有资产监管体制，推进国有经济的布局和战略性改组，深化产权制度改革等政策措施频出。广东还在国有资产监督法律风险防范体系的完善、创新地方国企和央企合作模式进行了探索。

（一）成立广东省国资委，建立国有资产监督管理体制

参照国资委的架构，2004年6月，广东省国有资产监督管理委员会成立，广东省国资委的职能基本参照国务院国资委职能设定，与国务院国资委不同之处是增多了两项职能：一是向所监管企业委派财务总监；二是督促所监管企业国有资本收益。广东正式建立起国资委——国有资产经营公司（广业、广弘、广晟和21个授权经营企业集团^②）——国有企业三个层次的国有资产管理体制，在制度机构上完善国有资产监管体系，改变了省属国有资产、国有企业长期存在的出资人缺位的状况。到2008年，21个地级以上市中19个已经成立国有资产监督管理机构。按照中央的决策部署，省国资委成立后，制定和完善了产权监督、资产评估监督、企业负责人的业绩考核监督、风险管控监督等宏观领域法规完善，也推进了董事会制度、监事会制度等等公司

内部治理结构制度的建立等30多项国有资产监管制度。国有资产监管制度逐步建立起来。

在推进国有资产监管各项制度中，广东探索出以总法律顾问制度为基础的法律风险防范机制，形成地方特色，受到国资委重视。2006年10月，广东开展省属企业总法律顾问试点工作，选定广业公司、粤电集团等5家企业进行试点。国务院国资委政策法规局来广东调研，肯定了广东开展企业总法律顾问制度工作的做法。2008年9月，国资委在广州召开全国地方国有重点企业法律风险防范机制建设座谈会。会议指出，广东在开展企业总法律顾问方面走在了全国前列。

（二）战略性重组和结构调整，优化国有经济布局

国有企业“有进有退”，“有所为有所不为”，向基础产业、重要行业、关键领域和优势企业集中，退出一般性竞争领域。2005年广东出台《关于深化国有企业改革的决定》，明确“十一五”时期广东深化国有企业改革的主要目标是完成新一轮国有经济的战略性重组，努力打造若干营业收入超千亿元的国企“航母”，一批营业收入超百亿元的企业群体和具有核心竞争力的“单打冠军”。省属24户企业集团推进资源整合，突出主业、做大做强。广业公司把分散的463户企业调整为137户持续经营的企业，其他劣势企业逐步退出市场，把16个产业调整为四大主业并重点发展环保工程装备、清洁再生能源两大主业。^③广晟公司由军队、武警和政法机关移交的510户企业组建而成，存在行业分散，没有主业的突出问题，经过结构调整，将40多个行业整合成有色金属、电子信息、酒店旅游、工程地产等四大主业，形成一业为主，适度多元、关联发展的局面，国有资产布局明显优化。

^①陈祖煌、陈文学：《国有企业改革：转轨与创新——从广东的实践看未来中国改革的路向》，中山大学出版社1998年版，第33页。

^②《关于公布第一批广东省人民政府国有资产监督管理委员会履行出资人职责企业名单的通知》2004年6月28日，省国有企业20家，省持股企业4家；广东省档案馆现行文件。

^③广东省国有资产监督管理委员会编：《脊梁，使命》（省属国企篇），广东旅游出版社，第2页。

（三）推进股份制，实现国有企业产权多元化

2003 年，全省国有企业 9265 户，其中国有独资 6044 户，占 65.2%，国有控股 2357 户，占 25.4%。国有独资和控股企业比例仍然过大，省属企业绝大多数仍然是国有独资或“一股独大”。国有企业改革始终处在争论的核心和漩涡中，直到 2005 年前后，国有企业改革的争论才暂告一段落。

2005 年，广东省属国有大中型企业都要进行股份制改革。大力发展混合所有制经济，推进国有企业产权多元化。广东省重点国有企业粤电集团出让 24% 的股权给大型央企中国华能集团公司，粤电集团由省政府独资企业改制为广东省政府和中國华能集团分别持股的股份制公司。2008 年，为使湛江钢铁项目获得国家批准，引入宝钢集团，重组广东钢铁工业，成立中央、省、市分别持股的广东钢铁集团有限公司。新组建的广东钢铁集团注册资本为 358.6 亿元人民币，宝钢集团以现金出资 286.88 亿元人民币，持股 80%；广东省国资委和广州市国资委分别以韶钢集团、广钢集团的国有净资产折合 71.72 亿元人民币出资，合并持股 20%^①。

广东国有企业进行了 30 多年的改革，从 20 世纪 80 年代以放权让利为主线，探索出“清远经验”、深圳股份制试点等对中央决策有影响的地方实践。中共十四大后，国有企业改革从放权让利转为“制度创新”。广东贯彻中央决策部署：建立现代企业制度试点、“抓大放小”、优化资本结构、国企三年改革脱困；广东也摸索出顺德产权改革、深圳率先建立国有资产管理体制等在全国颇有影响的地方实践。中共十五大以后，广东建立起各级国资委，进一步推进国有资产管理体制和国有经济布局战略性调整。广东国有企业改革的历程就是不断推进国有企业同市场经济相容的过程。在此过程中，尽管发生了一些争论，但不容否认的是公有制、国有企业与市场经济基本实现了有效结合。国有经济不断发展壮大，国有资产总额持续增长。2011 年 12 月，广东省国资委监管的国有企业主要经济指标居全国前列，资产总额达 2.27 万亿元。2010 年营业收入 8552 亿元、利润总额 612 亿元。^②

余论

广东国有企业改革是中央宏观决策部署下的地方实践，是中央决策与地方实践互相促动、形成良性双重互动的过程。改革开放以来，中央鼓励地方从实际出发，大胆进行改革尝试，尊重地方的基础性和试验性作用。地方大胆地闯、大胆地试，形成丰富的局部实践经验，实现局部的理论突破，为国家层面的决策提供经验教训。中央宏观的简政放权、建立现代企业制度试点、推行产权制度改革、国有资产监督管理体制改革的改革，是在总结、提炼广东清远经验、深圳股份制试点、顺德的产权制度、深圳探索国有资产管理体制的基础上形成的国家层面的宏观部署，进而推广到全国。

国有企业怎样与市场经济有机融合、公有制实现形式等重大理论创新是地方政府无力也无法做出的，必须是中央层面的最终“一锤定音”。1992 年邓小平南方谈话，十四大确定社会主义市场经济体制的改革目标，十四届三中全会确定建立现代企业制度，十六届三中全会强调大力发展混合所有制经济，使“股份制”成为公有制的主要实现形式。中央的理论探索不断深化，对地方国有企业改革起着方向性和决定性作用。地方国有企业改革所采取的试验和纠错战略，实施的基本条件，是处在中央的有效调控之下。来自基层的“越轨”改革得到中央的默许，但实际上存在着某种行为的“底线”。深圳的股份制企业试点在 80 年代中后期开始探索，但当时“姓资姓社”的理论“底线”无法突破，探索局限于深圳、上海，直到 90 年代才开始成为国家的选择。广东国有企业改革既要贯彻中央决策的“一盘棋”，更应发挥地方的探索实践和特色，以两者的良性互动，继续推动广东国有企业改革不断前进。

（王莹，历史学硕士，中共广东省委党史研究室）

^①广东省国有资产监督管理委员会编：《脊梁，使命》（省属国企篇），广东旅游出版社，第 2 页。

^②广东年鉴编辑部：《广东年鉴》（2012），广东年鉴出版社 2013 年版，第 303 页。