

2. 改制与中国工人阶级的历史命运

——江苏通裕集团公司改制的调查报告*

汪 晖**

编者按：引起社会广泛关注的“郎顾之争”，随着2005年9月2日顾维军的被捕，已暂告一个段落。但“郎咸平风波”所反映的国企改革中的问题——国有资产流失和职工权益受损现象的大量存在，却远远没有得到解决，且在基层有愈演愈烈之势。清华大学汪晖教授的“关于江苏通裕集团公司改制的调查报告”，很值得一读。顾维军不仅掠夺广东科龙的资产，而且也搞坏了他收购的扬州亚星客车。同处于江苏扬州市的通裕集团的改制，也因国有资产流失和职工权益受损而引起轩然大波，直接影响了扬州的社会和谐与稳定。扬州通裕集团原领导人非法将企业性质从集体企业转化为国有企业，从而创造了按国有企业进行改制的前提。这是扬州案例的一个特殊性。但扬州案例也揭示和印证着地方国企改革的一个广泛存在的模式：企业原管理层为自身收购（MBO）低估净资产，但地方政府为“招商引资”最终将企业卖给外部投资者。这样一来，原先管理层对企业资产的压价就为低价甚至零价的外部收购打开了方便之门。顾维军收购科龙如此，张海收购健力宝亦如此，严介和收购吉林8家国企还是如此。值得庆幸的是，在吉林省人民代表大会的干预下，严介和零价收购吉林8家国企的合同已被终止。我们也期待着有关政法部门重新审查通裕集团的改制。

* 由于篇幅所限，在编辑本文时，编者对原报告进行了适当的删节。

** 汪晖，清华大学人文学院教授。



当前,全国人大正在考虑修改“行政诉讼法”,允许人民不仅可对政府的具体行为,而且可对政府的抽象行为(如所谓的“红头文件”)提起行政诉讼。正如本调查报告所列举的那样,扬州市政府《关于市直工业、商贸流通企业深化改革的政策意见》(扬府发〔2003〕88号)多处违背国务院国有资产监督管理委员会第3号令批准的、自2004年2月1日起生效的《企业国有产权转让管理暂行办法》。因此,有关政法部门重新审查通裕集团的改制,对于依法治国,依法行政,建立和谐社会,使改革真正符合广大人民的利益,都具有重大的普遍意义。

崔之元

2005年12月

内容提要: 国企改革过程中大量存在的掠夺国有资产、侵犯职工权益等现象已经成为影响社会和谐稳定的重要因素。本报告以江苏通裕集团改制为例,通过对当地工人和管理人员的访谈、实地考察、查阅档案和文件,综合两次调查所得的资料,尝试把通裕集团改制的前因后果、来龙去脉和主要问题简洁而准确地展示给读者。通裕集团案例具有一定的特殊性,主要表现在原领导人非法将企业性质从集体企业转化为国有企业,从而创造了按国有企业进行改制的前提。但这一案例也揭示和印证着地方国企改革的一个广泛存在的模式:企业原管理层为自身收购(MBO)低估净资产,但地方政府为“招商引资”最终将企业卖给外部投资者。这样一来,原先管理层对企业资产的压价就为低价甚至零价的外部收购打开了方便之门。更令人担忧的是,有些外部投资者的收购初衷并不是为了救活被收购企业,或者谋求自身的长远发展,而仅仅是为了更直接的利益——企业土地。中央政府的政策导向、地方政府的政绩考量以及企业或隐或现的经济利益,多种因素交错在一起,共同促成了国有企业改制的大流向,但改制的最终成本却落在了企业职工身上,中国工人阶级的历史命运大概都是如此。

关键词: 国企改革 通裕集团 工人阶级 历史命运

“郎顾之争”的硝烟伴随着顾维军的被捕渐渐逝去,但国有企业改制问题的



严重性却并未因此而削弱，改制过程中出现的国有资产流失和职工权益受损等现象仍然大量存在，并已经成为影响经济发展和社会和谐的重要因素。本报告以江苏通裕集团改制为例，通过对当地工人和管理人员的访谈、实地考察、查阅档案和文件，综合两次调查（第二次与崔之元、周小庄合作）所得的资料，尝试把通裕集团改制的前因后果、来龙去脉和主要问题简洁而准确地展示给读者。需要说明的是，通裕集团改制过程中的问题在全国范围内有一定的代表性，因此，我们希望这一个案调查也能够呈现中国国有企业改制过程中存在的一些普遍性的问题。

一、非法的改制前提：从国营到集体，再从集体到国营

国营企业改制的前提，是改制企业必须被界定为国营企业，因为私人企业或集体企业均不在国企改制的范畴之内。为了说明江苏通裕集团改制的前提，就必须说明这一企业的国有企业资格的界定问题。通过调查，我们得知：从组建到改制，江苏通裕纺织集团经历了一个从地方国营到集体企业，再从集体企业转化为国营企业的过程，而后一环节正是企业改制的前提条件。

江苏通裕纺织集团的前身是扬州纱厂。1958年4月28日，扬州专区行政公署批准筹建地方国营扬州棉纺厂，成立以王培德为主任的筹建处，制定建厂方案，确定厂址，于同年6月动工，12月成功安装了5台细纱机及前后套设备，形成了1860锭的生产能力，并试产21⁺纱。1959年3月，地方国营扬州棉纺厂正式组建，建成了梳棉车间，安装并形成了4092锭纺纱的生产能力；4月8日，扬州市委批准通知撤销扬州棉纺厂筹备处，更名为地方国营扬州纱厂，同年6月正式投产。扬州纱厂建厂的资金为国家调拨的10多万元信贷资金，厂房为一座大庙，设备是从上海调剂来的旧设备。1961年由于全国棉花减产，原棉供应紧张，纺织行业面临半停滞状态。这一年的10月13日，扬州市委、市政府决定撤销扬州丝光制线厂，由扬州纱厂接收，改名为地方国营扬州线厂，转产民用线。1962年，国家实行“调整、巩固、充实、提高”的调整政策，决定国营扬州线厂下马，至此，原地方国营扬州线厂不复存在。

工厂下马之后，厂内180多人生活无着，在迫不得已的情况下，老厂长夏振东、陈琪带领职工实行生产自救。1962年7月，市政府决定将原地方国营扬州线厂改为集体所有制企业，按照当时政策，不允许纺纱，集体工厂成立之后只能



以整理棉纱、并线为主；此后工厂设法购入上海第五毛纺织厂的旧织布机，一边纺毛线，一边织制毛毯，处境艰难。在全厂职工的努力之下，1964年工厂翻建厂房10762平方米，1965年11月撤除棉毯织机、皮板车转扬州棉织厂，又从扬州棉织厂调进3台1293M型细纱机，2台并线机，于1966年1月安装投产，恢复4092锭的生产能力。该年9月扬州线厂更名为扬州纱厂，企业性质仍为集体企业。

1962—1997年，扬州纱厂的企业名称多次改变，企业规模和企业结构也与扬州纱厂初建时完全不同，但企业性质始终是集体，我们找到的一些有关文件档案和职工档案均可证明^①。但是，1997年，在企业职工完全不知情的情况下，企业性质却发生了突然的变化，起因是时任江苏通裕纺织集团公司董事长、总经理的马宝祥在未与工厂其他领导人通气、也未经集团职代会讨论的背景下，向市政府提出所谓“恢复‘江苏通裕纺织集团公司’为全民所有制企业的报告”；由于马宝祥本人同时担任扬州市纺织工业局局长职务，这一报告很快于同年9月28日得到了扬州市计划委员会的批复。

根据我们的调查，这次企业更动在如下方面是违法的和缺乏根据的：

第一，企业性质的更动涉及全体企业职工的基本权益，个别领导人无权私自改变企业性质。在马宝祥董事长向市计委提出改变企业性质之前，不仅广大职工，甚至企业管理层，均不知情，从而无从表达意见；直到2003年企业改制启动，这一“改制之前的改制”的新的含义才逐渐为大家了解。因此，从企业内部看，这一由个别领导人提出的更改企业性质的决定是完全不合法的。关于这一点，我们手头有一份该厂职工提供的《关于通裕集团改全民职代会决议的说明》，内称：“1997年上半年我厂集体企业改为国营申报时，并未召开职工代表大会，更未形成过什么《职工代表大会决议》。”

第二，扬国资综〔1997〕23号文件将通裕集团资产界定为国有资产的根据，是国家国有资产管理局、财政局、国家工商行政管理局《关于发布〈企业国有资产所有权界定暂行规定〉的通知》第八条第一款，但这一条款并不适用于通

① 在我们查看的所有职工档案上，均表明了企业属性为“集体”。此外，从扬州市档案馆查得的关于扬州纱厂企业属性的文献（B26-2-379-29-31）和1980年纺织工业部《全国纺织工业企业概览一览表》均提供了扬州纱厂企业属性为“集体”的历史事实。



裕集团的情况。原因有二：①该规定第八条对归属国有资产的八项条款规定了基本前提，即“全民所有制企业单位中由下列投资形式的资产均属国有”^①，而江苏通裕纺织集团公司是集体企业，根本不在此条适用范围。②扬州纱厂在1962年以后的发展依靠的是银行贷款、生产积累和其他自筹资金，并非国家的实物投资和货币投资；如果把计划经济时期国家对集体企业的扶持和帮助（包括银行信贷）全部界定为国家投资的话，那么，中国所有的集体企业和私营企业都可以划入国营范畴，这是十分荒谬的逻辑。值得注意的是，《企业国有资产所有权界定的暂行规定》（以下简称为《暂行规定》）第六条称：“在国有资产所有权界定过程中，既要维护国有资产所有者的合法权益，又不得侵犯其他资产所有者的合法权益。”^② 扬国资综〔1997〕23号文件完全违背了这一原则。

第三，《暂行规定》第九条第十二款规定：“各级政府部门和全民所有制企业单位交给集体企业使用的固定资产、流动资产及其他资产，依法按照合同或其他合法方式归集体企业所有的，其资产所有权从交付起转移；凡没有依法转移所有权的，仍属国有资产。”^③ 在此应该说明：扬州纱厂从地方国营转为集体企业起，国家未再向企业投资一分钱，初始设备除了两台因过于破旧不能再用的细纱机之外，其余八台主机和相关配套设备全部调到泰县溱潼纱厂；原来划拨的厂房（一座大庙）在20世纪70年代拆除，但企业一直以租赁形式与扬州市房产公司签订协议，承认房屋面积，年年向市房产公司交纳房租；直到1984年，在徐国栋任厂长期间，才与市房产公司、佛教协会达成协议，一次性给佛教协会50万元，大庙的资产归属扬州纱厂。因此，江苏通裕集团公司的财产不能被界定为国营或全民所有。

第四，扬州市计划委员会和扬州市国有资产管理局、扬州市城镇集体资产管理办公室的批复过程极其草率，甚至也违背了它们引用的《暂行规定》本身。例如，《暂行规定》第十五条明确规定：“对于因情况复杂，一时难以界定清楚所有权关系的资产，要专门记账反映。在依法作出所有权界定之前，任何部门、企事业单位和个人不得自行处理。”^④ 国务院国有资产监督管理委员会第3号令

① 《关于发布〈企业国有资产所有权界定暂行规定〉的通知》第八条第一款。

② 《企业国有资产所有权界定暂行规定》第六条。

③ 《企业国有资产所有权界定暂行规定》第九条第十二款。

④ 《企业国有资产所有权界定暂行规定》第十五条。



下发的财政部《企业国有产权转让管理暂行办法》(2003年12月31日下发)第一章第六条亦规定:“转让的企业国有产权权属应当清晰。权属关系不明确或者存在权属纠纷的企业国有产权不得转让。”如上文所述,1962年作为地方国营的扬州纱厂已经不复存在,新的企业属于集体性质,所有权界定本来是十分清楚的。从1962年扬州纱厂企业性质变更到1997年江苏通裕集团公司企业性质再度变更,历时35年,不但企业名称几经改变,而且企业生产规模、品种、职工人数均有根本性的变化,若要对企业属性进行重新界定,至少也应该进行深入调查和审核。但扬州市政府所属的三个部门竟然在如此短的时间内、在毫无调查研究的基础上,错误引用国家的有关规定,草率决定企业性质的变更,非法侵夺集体资产,实在令人难以置信。

综上所述,马宝祥私自上报改变企业性质是无效的,扬州市政府有关通裕集团改为国营企业的规定是违法的。1997年企业属性的重新界定在性质上属于地方政府利用企业属性的转换侵犯企业的集体资产和所有权^①。由于对集体资产的非法侵夺在先,扬州市政府主导的江苏通裕集团公司的所谓“国有企业改制”完全没有法律的和政策的根据。1997年改制时,无论是当事人还是市政府,都并不了解几年后发生的以私有化为导向的国企改制;在整个20世纪年代,扬州市的国营企业在全国范围内被认为是发展最好的典范之一。但从客观后果来看,所谓江苏通裕集团公司的改制不过是建立在国家对集体企业产权的非法剥夺基础上的再剥夺,即地方政府与特殊利益集团以国有企业的产权改革为幌子,实施对工人集体产权的重新瓜分。

二、通裕集团的改制过程

(一) 内部职工收购方案的提出及其被否定

在2003年6月底的市直工业和商贸企业深化改革动员大会之前,通裕集团已经出现过有关管理层少数收购的设想,而在动员大会之后,这个构想已经为外

^① 参看国务院国有资产监督管理委员会第3号令下发的财政部《企业国有产权转让管理暂行办法》(2003年12月31日下发)第一章第六条。



地老板收购或外部资本与管理层双重收购所取代。在上述双重压力之下，通裕集团部分职工代表通过调查摸底，于8月22日提出了第一份《关于通裕集团企业改制的建议》。该文以扬州市政府扬府发〔2003〕88号文件所提“企业经营者、内部职工”可以收购企业为根据，对改制形式、注册资本、股权设置、期股设置及职工收益等问题作出了全面的说明。该文根据广泛讨论和论证，认为通裕集团的改制应该以内部职工收购为最佳方案，理由是资产质量良好、市场前景广阔、职工积极响应。

从该文文本来看^①，这是一个初步但却全面的改制方案，也是比较合理的、照顾到各方利益而又能够实施的改制方案。这个方案的主要特点是：在考虑到改制势在必行、无法抗拒的前提下，不是以拆分而是以维系企业的基本结构、生产规模、人员构成为取向，不是以出售集体产业而是以通过股份、股权配置在产权关系上落实真正的集体所有关系，进而将改制过程与平等的原则联系起来。工人方案的优点是：第一，改制不会导致资产流失；第二，由于均衡的股权分配，可以提高职工的生产和管理积极性；第三，由具有广泛代表性的董事会选举董事长，可以解决现存的腐败问题。

但是，市政府和管理层对这个方案几乎未予考虑，也从未主动倾听职工的意见。值得注意的是，2003年扬州市政府的88号文件包含了支持企业内部收购的内容，其中有些条款也是工人的改制方案的根据：“为鼓励经营者、管理层持股，可以在企业或系统内相关单位进行竞拍。对有经营能力并且熟悉企业经营情况、有良好经营业绩的经营者购买国有产权，可以给予优惠。”“对受让产权的企业经营者、内部职工，外部法人和自然人，根据占股比例、付款方式、接受职工等情况，在交易时可给予不超过20%的下浮；改制后中小企业接受原企业职工80%，可再下浮10%。”^②这里要说明的是，这份文件针对濒临破产和困难企业，虽然下浮幅度超出了国家规定，但仍然支持内部收购。

为什么市政府和通裕集团在拒绝职工的改制方案的同时，也同时否定了通裕集团管理层的收购设想？这里有两个主要因素：第一个因素是上面已经谈及的扬

① 由于篇幅所限，关于该文的详细内容无法在此一一列示。

② 《关于市直工业、商贸流通企业深化改革的政策意见》，扬州市人民政府文件（扬府发〔2003〕88号），第7页。



州市政府有关改制思路的变化,即要把企业改制与招商引资联系起来,也就是将扬州市国营企业改制与扬州市的经济规划关联起来;对于扬州市政府而言,职工收购或管理层收购都不能起到招商引资的作用,而后者是地方政府政绩的主要标志之一,故上述两种收购方案在市政府这一层面未引起足够兴趣。第二个因素是通裕集团广大职工由于担心少数管理层人士利用改制瓜分企业资产,曾多次向有关部门上访和汇报,要求解决班子中少数人的腐败、任人唯亲和缺乏管理能力等问题,明确反对以管理层收购的形式实行改制。在这样的背景之下,直接由管理层收购将会在企业职工中引发爆炸性后果,故市政府最终确定不采用管理层收购的模式。

但是,改制初期鼓励内部收购本身也给后来的外来资本收购提供了一些特殊条件:由于存在内部收购尤其是管理层收购的可能性,对于企业总资产和净资产(尤其是净资产)的估算往往被管理层压低以利于内部收购。一旦内部收购不成,原先管理层为了内部收购而对企业资产的压价却为低价的外部收购打开了方便之门。江苏通裕集团的收购案也包含类似情况。

(二) 通裕集团资产重组方案

1. 重组方案的形成过程

通裕集团的股权落在了深圳市滢水集团手中。早在2003年6月3日,扬州市政府在深圳召开招商推介会,深圳市滢水集团已经表达了受让通裕集团大部分股权的意向。但这个时候,关于通裕集团的资产评估尚未作出,为什么就可以确定受让股权的意向?按照国家有关政策规定,在产权交易过程中“转让方应当将产权转让公告委托产权交易机构刊登在省级以上公开发行的经济或者金融类报刊和产权交易机构的网站上,公开披露有关企业国有产权转让信息,广泛征集受让方”^①。但整个征集受让方的过程不过是走过场,即确定受让方在先,审计和征集过程在后。

2003年6月30日,滢水集团主要出资人在扬州注册登记了扬州润扬投资集团有限公司(以下简称“润扬公司”),注册资金为1.5亿元人民币。8月28日,

^① 《国务院国有资产监督管理委员会第3号令审议通过的〈企业国有产权转让管理暂行办法〉》(2003年12月31日),第4页。



在扬州市国际花园大酒店举行的“中国扬州公有资产重组招商洽谈会”上，扬州纺织资产经营管理有限公司（以下简称“纺织资产公司”）与滢水集团签订了《扬州纺织资产经营管理有限公司与深圳滢水集团关于转让江苏通裕纺织集团有限公司 55.55% 股权之框架协议》，而这时正式的审计和评估报告尚未产生。实际上，由于通裕改制已经被界定为国有企业改制，真正主导改制过程的是扬州市政府及其纺织资产经营管理有限公司。2003 年 8 月 30 日，通裕集团召开大会向职工通告这一框架协议，扬州市纺工局局长林群在会议上对收购问题作出了说明。在讲话中，他透露说：日本某公司欲买通裕集团，出资 2.2 亿，但并未成交。职工们由此断定：通裕集团的国有股权的拍卖和转让实际上只是走一个过场，并没有真正地拍卖，滢水集团收购通裕集团是事先确定的。该年 9 月，双方委托中介机构对通裕集团财务、资产状况进行审计评估，2004 年 6 月 25 日形成的《江苏通裕集团有限公司资产重组深化改革方案》对此过程的描述是：“后双方进行较长时间的洽谈和磨合。”但实际上，2003 年底，由于双方洽谈的条件相距较远，未达成协议，谈判终止，直到 2004 年 5 月重新谈判。“双方最终就通裕集团国有股权、职工持股会股权的转让达成一致。”^①

这里之所以特别提及 2003 年底谈判已经终止，是因为该年底召开的股东会议并未确认谈判条件，因此，2003 年 9 月 17—18 日由通裕工会召开的职工持股会会员代表大会通过的《关于对扬州纺织资产经营管理有限公司出让通裕集团 55.55% 股权放弃有限受让权的决议》和《关于转让本会持有的江苏通裕纺织集团有限公司 29.45% 股权的职工持股会会员代表大会决议》，以及 9 月 20 日扬州纺织资产经营管理有限公司董事会通过的《关于对通裕工会出让通裕集团 29.45% 股权放弃优先受让权的决议》均不能作为此后谈判的根据；如果重启谈判，必须重新召开会议对谈判条件进行审议，但在 2004 年重新启动有关收购条件的谈判过程中，通裕集团未再召开职工持股会会员代表大会或职工代表大会对谈判条件进行审议，从而此后达成的相关协议及其条款是不合法的。

2004 年 6 月 3 日，纺织资产公司向市政府呈报了《关于请批准通裕集团国有股份转让及〈扬州纺织资产经营管理有限公司与扬州润扬投资集团有限公司关于转让江苏通裕纺织集团有限公司 55.55% 股权之股权转让协议〉的请示》。

^① 《江苏通裕集团有限公司资产重组深化改革方案》。



同日,扬州法之泽律师事务所王慧骏律师对此次股权转让出具了《法律意见书》。6月8日,市政府就通裕集团股权转让等事宜召开了市长办公会议并形成了《关于通裕、金绒、华源等重点企业战略重组项目专题会议纪要》,6月15日,润扬公司与纺织资产公司、通裕集团工会在香港分别签订了《扬州纺织资产经营管理有限公司与扬州润扬投资集团有限公司关于转让江苏通裕纺织集团有限公司55.55%股权之股权转让协议》和《江苏通裕集团公司工会与扬州润扬投资集团有限公司关于转让江苏通裕集团有限公司29.45%股权之股权转让协议》。至此,通裕及工人股权转让的前期工作全部结束,由市政府审批后正式生效^①。通裕集团的工人对于改制和谈判过程极为关心,但直至达成协议,他们仍然不知道具体的结果。他们不能不追问:为什么这么一家资本并不雄厚、信誉也不好、与纺织业毫无关系的公司能够收购通裕集团呢?

2004年7月26日之前,由集团管理层准备的“职工代表大会”初稿经由某种途径泄漏出来,首先被集团第三棉纺厂工人获得;怀抱着对于收购过程的严重不满,他们随即在26日清晨围堵工厂,要求参加职工代表大会,罢工运动自然形成。从2003年7月28日起,通裕集团的工人代表首次上访,开始了上百次上访、数十次上书的漫长旅程,而到2004年7月26日,也就是改制启动整整一年之后,这个上访过程达到高峰,形成了数千工人封锁工厂、冲击市政府大门、堵塞328国道、上千工人欲前往南京上访、扬州汽车站火车站的南下交通全部停运,以及武警出动强制遣返等长达十天的停工、停产的罢工风潮。

2. 财产估算与收购折扣

通裕集团改制的财产估算是以1999年江苏通裕集团有限公司成立时的资产状况和构成为前提的。2004年在谈判过程中,扬州市纺织资产公司和深圳滢水集团委托江苏金诚会计事务所和江苏中天资产评估事务所以该月31日为基准日,对通裕集团公司1999年10月至2003年3月的财务资产状况进行了审计、评估。在审计结果的基础上,扬州市政府以“扬政复〔2004〕9号文”正式批复同意将其拥有的通裕集团70.55%股权中的55.55%转让给润扬公司,股权转让后仍持有通裕集团15%的股权;通裕集团则在2003年职工持股会会员代表大会决议的基础上,将职工所持股权29.5%同时出让给润扬公司。2004年6月15日,通裕

^① 《江苏通裕集团有限公司资产重组深化改革方案》,第2页。



集团工会与润扬公司就职工持股会股权转让签订正式协议，企业股权调整后，国有股占 15%，扬州润扬投资集团有限公司持有 85% 的股权。协议规定：企业股权变更后，公司名称、住所和经营范围不变。根据中介机构对通裕集团财务资产状况的审计和评估，通裕集团评估后的净资产为 1.5506 亿元，市政府最后同意以 8600 万元将 85% 的股权转让给润扬公司。这笔钱是如何计算的呢？第一，从 1.5506 亿元中扣除计提的职工身份置换金（即国有企业工人身份置换的代价）2850 万元，得出 1.2656 亿元的总数；第二，以 1.2656 亿元乘以 0.85（即 85% 股权），得出 1.07576 亿元的总数；第三，“依据市政府有关企业改革改制的政策”对上述资产数额再打八折，即以 1.07576 亿元乘以 0.8，得出 8606.08 万元的总数。以此为测算结果，市政府同意润扬公司以 8600 万总价款受让通裕集团 85% 的股权。

关于资产计算，我们在这里缺乏相关的实证资料进行论证，因为到现在为止，通裕集团的受让的审计报告仍属高度保密文件。但资产评估严重不实可以从其后发生的问题判断。例如，根据 2005 年上半年厂内审计，仅四分厂（兴化棉纺厂）就溢出 1200 万元以上，结果造成扬州纺织公司和滢水集团利益分配上的矛盾。除了这些有待进一步调查的问题之外，下述几点是明确的：

第一，按照国务院国有资产监督管理委员会第 3 号令批准的、自 2004 年 2 月 1 日起生效的《企业国有产权转让管理暂行办法》第十三条规定：“在产权交易过程中，当交易价格低于评估结果的 90% 时，应当暂停交易，在获得相关产权转让批准机构同意后方可继续进行。”^①《国务院办公厅转发国务院国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作意见的通知》第三部分第二条规定：“在国有企业改制工作中，各地区要防止和纠正不顾产权市场供求状况及其对价格形成的影响作用、不计转让价格和收益，下指标、限时间、赶进度，集中成批向非国有投资者转让国有产权的做法。防止和避免人为造成买方市场、低价处置和贱卖国有资产的现象。”^②然而，扬州市政府却公然违反这一规定，以 80% 的折扣大规模地转让优质国有资产，在《江苏省通裕纺织集团有限公司资产重

^① 国务院国有资产监督管理委员会第 3 号令审议通过的财政部《企业国有产权转让管理暂行办法》，第 4 页。

^② 《国务院办公厅转发国务院国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作意见的通知》（国办发〔2003〕96 号），第 7 页。



组深化改革方案》中,我们找不到任何以80%的折扣出让通裕股权的理由和说明。

第二,根据《国务院办公厅转发国务院国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作意见的通知》第四条有关“财务审计”的规定,“企业的专利权、非专利技术、商标权商誉等无形资产必须纳入评估范围”^①,但在通裕集团资产审计过程中,这一集团作为一个拥有很高信誉和重要品牌的企业,其专利权、非专利技术、商标权和商誉等无形资产均未纳入评估范围。

第三,1999年江苏通裕纺织集团从集体转为国营公司时,考虑到工人集体资产在转制中的代价,经市政府批准,将纺织资产公司持有的通裕集团1145.2万元股权的收益权,按照国有净资产27.46%的受益权量化给职工配股,即作为转制的补偿,配发给通裕集团的生产技术经营骨干和工会职工持股会的持股职工。但在新的转让协议中,这一“历史遗留问题”的解决方式是:由润扬投资集团对已经量化给职工的1145.2万元股权按原值的30%一次性买断收益权。这里的要点是按原值的30%(即343.56万元)买断。除了这个毫无根据的比例之外,上述方案省略了这些股份在1999—2004年的增值,其结果是在国家通过1997年改制对工人集体资产进行剥夺的基础上实行进一步剥夺,最终澄水集团以300多万元人民币“买断”了几代工人数十年工作换来的受益权。

3. 身份置换金

企业改制的另一项重要指标是职工劳动关系的调整。所谓“置换职工身份是指因企业改制后所有制结构发生改变,采取经济补偿的办法置换职工原来在计划经济体制下形成的所谓‘全民、大集体职工身份’。”“职工身份置换后,其社会保险年限仍然保留,置换前的工作年限不作为以后企业解除或终止劳动合同计算经济补偿或生活补助费的年限。”^②关于这一问题,《江苏通裕纺织集团有限公司资产重组深化改革方案》中有以下几条原则性意见:“公司股权变更后,新公司将接受原企业的在册职工,并将按照扬府发〔2003〕88号、扬改发〔2003〕2号和扬改发〔2004〕4号文件精神,对企业职工实行身份置换。对不进入续存企

^① 《国务院办公厅转发国务院国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作意见的通知》(国办发〔2003〕96号),第3页。

^② 《关于国有企业改制中劳动关系调整有关问题的处理意见》,扬州市人民政府办公室文件(扬府发〔2001〕74号),第3页。



业的职工，由企业按市政府有关文件规定一次性发给经济补偿金。进入改制后续存企业的职工，须与企业重新签订劳动合同，依法建立劳动关系。合同年限不短于原合同剩余年限。企业生产技术、营销、财务等技术管理骨干需与企业签订服务合同。”^① 根据国务院《国有资产管理委员会关于规范国有企业改制工作的意见》，“国有企业改制方案和国有控股企业改制为非国有的企业的方案，必须提交企业职工代表大会或职工大会审议，充分听取职工意见。其中，职工安置方案需经企业职工代表大会或职工大会审议通过后方可实施改制”^②，但这一政策性意见在具体实施中难以真正落实，通裕集团改制就是一个清楚的例证。

实际的状况是：2004年7月26日爆发的工人抗议运动的诉求之一，就是要求召开全厂职工大会，审议改制协议及其对工人的安置。工人对于身份置换金问题的不满主要集中在下述两点：①数额。工厂开始向工人提出的身份置换金上限为每年600元，而在2004年7月26日罢工风潮期间，为了平息工人的怒气，副市长桑光裕说应该不少于1350元，这引起了工人对重组后的企业领导层的极大的不信任；事实上，正像许多国营或集体企业一样，通裕集团多年来对员工实行低工资待遇，将剩余的主要部分转入再生产，大部分职工的工资只有700元左右，骨干员工的工资为1000元左右。按此计算，工作满30年，也只有3万多元的补偿，无法提供失业后的基本生活保障。这个补偿数额没有考虑到国有或集体企业用低工资将职工贡献转入再生产的历史实际，而仅仅计算工资本身，这已经构成了对国营企业或集体企业职工的劳动产权的损害。②补偿办法。按照改制协议，如果职工与重组企业签订新的劳动合同，即使事实上职工进行了身份置换，也不能领出身份置换金。领取身份置换金的条件是：“重组企业不再录用领取经济补偿金的职工。”这对于职工意味着：如果要领取身份置换金就必须进入失业状态。这里应该说明的是：在股权转让协议中，已经将职工身份置换金扣除，理应按照国家的相关规定将其发放给职工，如果作为股份留在企业，必须是在职工本人自愿或同意的情况下，才能实行。上述规定与此完全背道而驰。

身份置换金涉及工人的切身利益，因而成为工人上访并与集团公司、资方及

① 《江苏通裕纺织集团有限公司资产重组深化改革方案》，第8页。

② 《国务院办公厅转发国务院国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作意见的通知》（国办发〔2003〕96号），第5页。



市政府进行反复交涉的主要议题。2004年8月31日,在通裕集团就改制问题召开的职工代表大会上,针对有些工人提出先获得身份置换金而后续办新的劳动合同的要求,总经理陈忠代表集团说:“即使企业破产了,职工的钱是清偿的第一顺序,是有保障的。但我坚信,不会有这样的事发生。”^①为什么在这样的条件下,广大工人仍然坚持他们立即兑现身份置换补偿金的要求呢?是不是工人们贪图一时的小利呢?

从改制以来的各种迹象分析,工人的要求包含着对于企业前景的基本判断,而这些判断已经或正在发生的事实所证明:第一,滢水集团承诺收购后半年内投入6000万元用于发展,但至今分文未兑现;2005年8月间,该集团董事长刘俊涛更明确向市政府表态不会再向通裕投资一分钱。第二,转让协议第七条规定:“继续聘用原通裕集团的经营层领导班子的主要成员,按现代企业架构由董事会重新聘任职务,聘期为三年。如完成年度考核目标,原则上继续聘用。”“对通裕集团经营管理层实行任期目标制的年薪制,其年薪水平和任期目标都不低于扬州市政府已实行的标准。”^②这些条款显然是在谈判过程中资方为收买或笼络原集团经营管理层而提出的,但事隔半年之后,除了原先直接参与收购过程的财务总监罗晓东和资方无权任免的党委书记吴小伟外,其余的副总等领导成员已经全部下放或免职,曾经在职工代表大会上向职工代表作报告的原总经理陈忠也不得不就在任不到3个月的时期内被迫离职。在不到半年的时间内,1000多名企业骨干先后离开工厂,他们表面上是为领取身份置换补偿金,但更为深层的原因则是对工厂的未来抱有很深的悲观态度。

三、大转变:中国工人阶级的历史命运

2003年启动的通裕集团改制是由上而下的国企改革的产物,是地方经济和中国经济的“大转变”的一个有机环节。截至2004年,通裕集团下属4个生产型分厂(第一棉纺厂、第二棉纺厂、制线厂、纺机配件厂),拥有全资和控股子

^① 陈忠:《坚定不移、深化改革,以人为本、发展通裕》,通裕集团三届六次专题职代会文件之一,第3页。

^② 《通裕集团与滢水集团股权转让协议书》第七条第三、四款。



企业8个。按照2004年的估算,企业总资产达6.9亿元,年产值7亿多元,年销售突破8亿元,纯利润在3000万元以上,在职职工总数为3118人。这是一个资产良好、工人素质很高、提供了高就业率的企业,在扬州市的各大企业中排在前五名之列。可以肯定:如果没有中央政府下发的上述文件和扬州市政府的强势主导,通裕集团完全没有必要进行所谓的改制;企业内部的许多问题完全可以通过企业内部民主机制的创新、管理方式的转变以及管理层的改选加以解决。至于为什么这样一个企业最终以6000多万的低价出售并导致上千名企业骨干离开企业,我们需要对国家法规、地方政策和企业执行过程及其相互关系进行分析。

1. 由上而下的改制:大中型国有企业改制的政策背景

从20世纪80年代开始,政府就出台了一系列文件,推动以股份制改革为中心的国企改革;1994年《公司法》颁布实施后,在“以建立现代企业制度为核心的公司制改革”的名义下,国企改革推向了新的广度和深度。到2000年前后,地市级以下的国有企业尤其是中小企业改革已经基本完成,剩下的就是解决省属以上及地市以上的国有大中型和特大型企业的改制问题。由于这类企业规模大,改制过程涉及的资产估算和人员安置不易解决,因此,政府决定对这些企业进行拆分改制。通裕集团改制的基本依据是国家经贸委、财政部等八部委联合颁布的859号文(国经贸企改〔2002〕859号)《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》(2002年11月18日下发)(以下简称《办法》)。

这一文件是为“推进国有及国有控股大中型企业主辅分离、辅业改制、分流安置富余人员”而制定的,它的基本思路是“鼓励有条件的国有大中型企业在进行解构调整、重组改制和主辅分离中,利用非主业资产、闲置资产和关闭破产企业的有效资产(以下简称‘三类资产’),改制创办面向市场、独立核算、自负盈亏的法人经济实体,多渠道分流安置企业富余人员和关闭破产企业职工,减轻社会就业压力(以下改称改制分流)。”^①《办法》对改制企业享受扶持政策的条件、改制分流的范围、改制分流的形式、资产处置、债权债务关系、劳动关系的处理、申报程序及其他相关事项作了较为详细的规定。尽管《办法》主要是就所谓的“三类资产”及其改制作出规定,但实际上提出的是以产权关系改革为核心的国企改革的“两个置换”和“两个走向”——“所谓两个置换就是国

^① 八部委联合颁发的国经贸企改〔2002〕859号。



有企业产权和国有企业职工身份的双重置换;‘两个走向’就是国有企业走向市场和国有企业职工走向市场。”“国有企业产权和国有企业职工身份的双重置换就是指依照有关劳动法律和政策的规定,通过变更、解除或终止劳动合同,来消除企业职工对国有企业和国家的依赖关系,使其由企业人变为社会从业人员,同时企业以净资产安置员工,将解除劳动合同应支付的经济补偿金转换为员工持有的股份。”^①

提出双重置换的背景是:许多国有企业转制后运营较差,甚至面临破产,由于这些改制企业的职工身份并未改变,他们仍然有权向政府提出重新安排工作的要求。因此,双重置换的关键是让国有企业职工进入市场经济的自由劳动力大军。以扬州市为例,“主要有‘五个不到位’:一是产权制度改革不到位……二是企业经营机制改革不到位……三是企业法人治理结构建立不到位……四是劳动关系调整、职工身份置换不到位。五是改革必须付出的成本长期筹措不到位”^②。

但是,八部委文件在原则上将《办法》的实行限制在“三类资产”的范围内,并对改制过程的“公开、公平、公正”作出了原则性规定。例如,《办法》规定:“非主业资产指按照企业改革发展的要求和专业化分工原则,需要分离的辅业资产、后勤服务单位的资产以及与主业关联度不大的其他资产;闲置资产指闲置一年以上的企业资产;关闭破产企业的有效资产指政策性关闭破产企业中,符合国家产业政策、有一定获利能力,并用于抵偿职工安置等费用部分的资产。”“改制企业安置的富余人员,是指原企业需精简分流的富余人员。”^③关于改制分流的形式,《办法》规定:“按照《中华人民共和国公司法》和其他有关法律法规的规定,通过合资、合作、出售等方式,逐步实现产权主体多元化。……建立以产权关系为基础的法人治理结构……原主体企业在改制企业设立过程中,有责任帮助推荐考核经营者人选并监督其产生程序的合法性。防止恶意侵犯投资者和职工合法权益的行为。”^④

2. 扬州市政府的政策导向

部委文件是规范性的,其形式上的合理性与其真正含义必须在具体的实践中

① 李洪肇(证券投资部主任、律师):《国企加速产权与职工身份双重置换——析八部委2002年第859号文》,第1页。

② 引自时任扬州市市长季建业在市直工业和商贸流通企业深化改革动员大会上的讲话(2003年6月30日),《扬办通报》第13期,第20页。

③ 八部委联合颁发的国经贸企改〔2002〕859号。

④ 八部委联合颁发的国经贸企改〔2002〕859号。



检验。也正由于此，八部委文件第二十九条规定：“各地可根据《通知》精神和本办法的原则，结合本地区实际，因地制宜，制定地方企业改制分流的实施细则。”^①从原则上看，扬州市政府的改革方案与上述《办法》是吻合的，比如它强调改革的总体思路是“结构调整，产权改革，人员身份置换、债务处理”等“四个联动”，但是，这个“四个联动”的适用范围远远越过了“三类资产”的范围，而指向了所有的国有企业。这一状况并不是扬州一地的孤立现象，时任扬州市市长在市直工业和商贸流通企业深化改革动员大会上发表讲话说：“周边地区改革都在深化，调查显示，南京、南通、镇江、台州等地的改革力度都比我们大，推进的速度都比我们快。最近南京拿出300多亿元资产进行竞拍、招商，国有资本要求全部退出；苏州要求国有资本一律退到20%以下，这项工作现在已基本完成；泰州提出‘三个置换一个保证’，要求全部置换劳动关系。”^②扬州市委书记也正是以这样一种迫切的心情说：“通过这一次全面的市直企业改革深化，彻底解决市直工业和商贸流通企业发展的根本问题；彻底改变政府管理工业及商贸流通企业的传统模式；彻底把市直企业推向市场，市里不再控股或国有股完全退出；彻底解决国企职工身份置换问题。这次改革后，扬州市直工业、商贸流通企业不再有国企职工身份和非国企职工身份的区别，今后，也将不再存在市直国企改革转制的任务。”“扬州不存在不需要退的企业，也不存在不能退的企业，更不存在退不出的企业。中小企业要坚决退，大企业也要有序退。困难企业要全部退，好的企业也要积极退。”“不触及产权的改革是空改，不置换身份的改革就是白改。”如果对比扬州市政府负责人的讲话与八部委文件，最鲜明的区别就是改革范围的无限扩大，即从“三类资产”扩大到一切国有资产，从破产和困难企业扩大到“效益较好的企业”：“我们多次讲，要靓女先嫁，要舍得把骨干企业、优质资产拿到市场上，进行资产重组，优优结合，做大做强。”^③

除了将国企改制的范围扩大到一切国企、将八部委文件中的“丑女先嫁”（“三类资产”的界定）转换为“靓女先嫁”之外，扬州市委和市政府的另一个

① 八部委联合颁发的国经贸企改〔2002〕859号。

② 时任扬州市市长季建业在市直工业和商贸流通企业深化改革动员大会上的讲话（2003年6月30日），《扬办通报》第13期，第23页。

③ 时任市委书记孙志军在市直工业和商贸流通企业深化改革动员大会上的讲话（2003年6月30日），《扬办通报》第13期，第4、10、12页。



创新是把招商引资与企业改制结合起来。“我们要着眼长远、着眼发展，让好企业先改，好资产先退，好存量先盘，促进国有资本向优势产业集中，向优质企业集中，向优秀企业家集中，培育壮大一批市场竞争力强的优势企业。……所有企业都要千方百计攀高门、结富亲，借船出海，借梯上楼，借水行舟，借力发展。”^①如果说八部委文件在改制的前提下强调了遏制国有资产流失的若干措施和办法，那么地方政府则提出：“要全面地、辩证地看待国有资产流失的问题，算大账，算发展的账。资本市场价值，不是它的‘账面价值’，甚至不是实物资产的‘重置价值’，说到底，是现实或未来时期的预期效益。现在有同志抱着评估价不放，实际上是自己束缚自己。……在国有资产转让中，我们不仅要规范严明，坚决杜绝腐败现象，更要追究不作为问题。你在那个位置上不作为，造成了重大损失和严重后果，就是最大的腐败，最大的浪费。”^②

对于“有同志抱着评估价不放”的批评已经越出了国务院所规定的国企改革中的资产评估原则。国务院国有资产监督管理委员会《关于规范国有企业改制工作的意见》（国办发〔2003〕96号，2003年11月30日下发）第四条、第六条对于国有企业改制的资产评估程序和办法、对向非国有投资者转让国有产权的低价，或者以存量国有资产吸收非国有投资时国有产权的折股价格均有明确规定。扬州市政府一方面提“靓女先嫁”，另一方面对于估价问题预留空间，这表明政府对于企业改制有一套完整的计划，一些优质企业及其职工的牺牲已经在预估之中。

3. 隐藏的利益：改制的真正纽带

通裕集团在改制前年销售额为8亿元，利税为6000万元，只要能够维持生产的持续发展，即使没有大的发展，滢水集团也能够迅速回收收购成本，获得高额的利润回报。一个很自然的问题是：无论滢水集团收购通裕集团的过程存在多少问题，这个集团为什么会听任企业的生产和产品质量滑坡，生产技术骨干大批离岗？尽管存在着许多不为人知的因素，但通过对工厂的实地考察、对扬州市城市规划的初步了解，以及滢水集团作为一个房地产集团背景的分析，我们不难猜

① 时任市委书记孙志军在市直工业和商贸流通企业深化改革动员大会上的讲话（2003年6月30日），《扬办通报》第13期，第13页。

② 时任市委书记孙志军在市直工业和商贸流通企业深化改革动员大会上的讲话（2003年6月30日），《扬办通报》第13期，第10—11页。



测其中的奥秘：澄水集团看中的是通裕集团的地产和扬州市政府关于城市建设的相关规划。

通裕集团占地面积 25.3 万平方米（380 亩），其中市区 228 亩（划拨土地 210 亩，出让土地 18 亩），公司有厂房等建筑 13.81 万平方米。该集团地处扬州市区南侧，靠近市区中心和生态链荷花池——古运河——一带，是房地产开发的极好区域。我们在实地考察时发现：通裕集团市区的 228 亩土地和厂房周边完全被几个较大的房地产开发区所包围，已经是这一市区内唯一的大型工厂。根据扬州市政府的发展规划，扬州市区的工厂将陆续搬离市区，前往西郊的经济开发区或其他地方。当时市区地产价格在每亩 200 万元以上，通裕所属的市区 228 亩价值近 5 亿元，如果开发房地产则有难以计算的更大的利润空间。如果扬州市政府按照市区规划要求工厂拆迁，则市政府必须支付相应的搬迁和安置费用，提供相应的空地以建设新的厂区。这些问题大概已经在收购者的盘算之中，也在市政府某些官员的了解之中。

面对这些显而易见的疑虑，政府和企业当局的回答是：这些土地大多为划拨土地，不能随意更改用途。但在全国范围内，类似的划拨土地转作他用的情况非常普遍，手续也并不复杂。国务院相关文件规定：“按照国家和当地土地管理的有关法律法规，改制企业占用的原主体企业的行政划拨土地，只要不改变土地用途，经所在地县级（含）以上人民政府批准，可继续以划拨方式使用；需要转让土地使用权的，依法办理转让手续；需要改变用途的，应按照《划拨土地目录》（国土资源部令第 9 号）核定，改变后的用途符合《划拨土地目录》的可急速以划拨方式使用，不符合《划拨土地目录》的，应依法办理土地有偿使用手续，允许将土地出让收益用于支付改制成本，具体办法由各地人民政府制定。”^①在这里，政府已经为土地的转作他用打开了方便之门，而“具体办法由各地人民政府制定”的条文也为当地政府与企业之间就土地问题达成各种协议提供了政策基础。扬州市政府在 2003 年发布的《关于市直工业、商贸流通企业深化改革的政策意见》规定：“企业可根据国家政策、改制形式和企业实际，选择适合企业改制和发展的土地使用权处置方式，一般以出让、租赁方式处置土地使用

^① 《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》（国经贸企改〔2002〕859 号），第 4—5 页。



权。出让、租赁按用地性质不同,由市场定价,工业用地如今后改变用途,需补交地价。”“以出让或租赁方式处置土地使用权的,由改制后的企业办理出让和租赁手续。办理出让的企业一次性交纳土地出让金有困难的,可经批准给予一定比例的优惠。可分期交纳,但首付款不低于50%,余款不超过2年付清。办理租赁的,可按国有土地使用权租金最低保护价格标准交纳租金,交纳有困难的,从批准之日起免交3年。”^① 凡此种种,再加上市政府为招商引资和建设城区的城市规划,通裕集团所属土地逐渐转向房地产开发应该是指日可待的。

扬州市政府一方面加大国有企业的改革力度,另一方面以极大的力度建设城区和周边环境(在城市建设方面,扬州市的确取得了重要的成绩),为招商引资提供条件。在已经改制的工厂企业中,除了大量已经破产和倒闭的企业之外,其他改制企业的生产和经营均面临困境。扬州亚星集团与顾维军之间的交易就是一个最为明显的例证,顾维军的被捕也暴露了扬州工业改制的问题。所谓改制,在扬州市的范围内,即改变或者破坏原有的工业生产体系,以招商引资为杠杆,彻底转变当地经济结构。这是市场化和全球化替换原有自主性的工业生产体系的结果。通裕工人的历史命运正是这一过程的产物。

^① 《关于市直工业、商贸流通企业深化改革的政策意见》,扬州市人民政府文件(扬府发〔2003〕88号),第五条第二十一、第二十二款,第二十三、第二十四款也是有关土地转让或租赁的规定。