

国企生态透视

GUOQISHENGTAITOU SHI

邹伟◎著

探寻国企基因密码
认知国企生理机制



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国企生态透视

GUOQISHENGTAITOU SHI

邹伟◎著

探寻国企基因密码
认知国企生理机制



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

国企生态透视 / 邹伟著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3923 - 1

I. ①国… II. ①邹… III. ①国有企业—企业管理—研究—中国 IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 187863 号

责任编辑 闫 丽 余静宜

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 10.5

字 数 116 千字

版 次 2016 年 1 月第 1 版

印 次 2016 年 1 月第 1 次

定 价 32.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

了解国企的“生态”，可以探寻其“基因密码”；认知国企的“生理机制”，有益于国有企业和其他所有制企业的整体“进化”。

——题记

前言

PREFACE

当今世界，没有哪一个国家能拥有中国这样庞大的国有企业集群，它们分属中央、省市、地市、县市四个行政层级，大的似“航空母舰”，小的如“舢板”一般。国有企业与国家、社会和民众有着密切的交集，与社会制度有“脐带”关联，与政府有“附属”关系，与社会各方面具有广泛的联系。

在我国，国有企业有特殊的地位，有辉煌的业绩，也有体制的困惑以及特有的尴尬与无奈。国企的尴尬是一个需要得到充分认识的现象，承认国企的体制弊端，不是要否认国企，而是要改良国企。消除国企的尴尬和问题，并不会像电影《穿越西伯利亚》中的一句台词，“抹去我的缺点，我的优点也将逝去”。

习近平总书记在2014年“两会”参加上海代表团讨论时指出：“深化国企改革是大文章，国有企业不仅不能削弱，而且还要加强。”“国有企业加强是在深化改革中自我完善，在凤凰涅槃中浴火重生，而不是抱残守缺、不思进取、不思改革。”浴火重生是凤凰涅槃的方式和目的，也是一种态度和决心，选择浴火重生是对未来怀有美好的期待。

目睹中国的世界 500 强企业从 1995 年的 3 家到 2015 年的 106 家（其中国有企业 88 家），我们有理由相信，未来的国有企业会更大更强。

新一轮国企和国有资产管理体制的改革，可能会把放在国有企业面前的挡板变矮、移走或者转换成起跳板，其结果必将极大地影响中国未来的发展。国有企业已经形成的雄厚基础和巨大优势，如果能通过深化改革被进一步强化、激活，中国将会创造新的世界奇迹。中国的成功实践不仅会让全球再次瞩目，也许还会导致关于经济组织、经济制度乃至社会制度研究方面的新突破，从而引发社会变革的新潮流。这不是没有可能的猜想。

国企的基本属性由国家制度决定，国企的生存状态由外部体制和内部机制决定。本书以特有的视角直击国企的尴尬实际，主要从外部体制和内部机制两个方面进行归因分析，并力求较清楚地揭示国企与国资监管部门的关系，以及调整这一关系的关键所在，以期为新一轮的国企和国有资产管理体制改革提供参考。

邹 伟

2014 年 6 月 15 日

目录

CONTENTS

第一章 国企生态的客观认知 / 1

第一节 国企生态环境实况 / 3

- 一、国企之市场定位 / 5
- 二、国企之经营自主权 / 6
- 三、国企之社会负担 / 8
- 四、国企经营者的尴尬 / 10
- 五、国企绩效的尴尬 / 11
- 六、国企改革任重道远 / 14

第二节 国企认识之我见 / 16

- 一、所有制与企业经营 / 16
- 二、国退民进与国进民退 / 19
- 三、国有企业分类监管 / 21

第二章 现行的国企监管体制 / 25

第一节 国企监管体制现状 / 27

- 一、国资委的定位和特点 / 28

二、从《国资监管条例》到《国资法》 / 29

三、“大国资”概念 / 31

四、国资委与国有企业的关系 / 33

五、股东的行为方式 / 35

第二节 国资委的三项基本权利和日常监管 / 38

一、关于资产收益权 / 38

二、选择管理者的权限 / 40

三、参与重大决策方式 / 45

四、国有资产基础性监督 / 47

五、国有企业改革改制的监管 / 50

六、出资企业经营发展的监管 / 53

七、出资企业产权交易的监管 / 54

八、出资企业业绩和分配的监管 / 56

第三节 国资委之外的监督 / 65

一、政府部门的检查审计 / 65

二、党委部门的监督考评 / 67

三、政府派驻监事会的监督 / 69

第四节 监管与被监管的心态反差 / 72

一、扩大监管范围与脱离统一监管的心态反差 / 72

二、做大做强与免责为要的心态反差 / 74

三、控制薪酬与增加薪酬的心态反差 / 76

第三章 国企的经营管理特性 / 79

第一节 经营目标与经营行为 / 81

- 第二节 管理架构与决策方式 / 83
 - 一、纵向管理层级和横向机构设置 / 83
 - 二、决策方式及特点 / 84
- 第三节 财务管理与人力资源管理 / 88
 - 一、财务及税收处理 / 88
 - 二、人力资源管理 / 90
- 第四节 国企社会关系的处理 / 92
 - 一、平衡内部关系 / 92
 - 二、润滑对上关系 / 95
 - 三、协调对外关系 / 96

第四章 国企负责人的角色分析 / 99

- 第一节 国企负责人的身份辨识 / 101
 - 一、国企负责人是国家公职人员 / 101
 - 二、国企负责人的自我认知 / 104
 - 三、国企负责人的社会认知 / 106
- 第二节 国企负责人的角色缺陷 / 108
 - 一、将企业经营与其他工作割裂 / 108
 - 二、个人价值体现与企业目标不一 / 110
 - 三、国企体制下的个人利益倾向 / 112
- 第三节 国企负责人的自身问题 / 118
 - 一、市场意识扭曲 / 118
 - 二、部分国企负责人缺乏企业家精神 / 120
 - 三、团队难以形成合力 / 122

第五章 国企尴尬消除的理论基础 / 127

第一节 公有制实现形式的选择 / 129

第二节 委托代理关系的理顺 / 134

第三节 国企去行政化的四重含义 / 138

第六章 国企尴尬消除的实践要求 / 141

第一节 国有资产监管方式的重塑 / 143

第二节 国资委与国有资本运营主体的关系构建 / 147

第三节 多层级企业治理关系的调适 / 151

后 记 / 155

第一章

chapter 01

国企生态的客观认知

国有企业一直是我国深化改革的难点、理论研究的热点、社会关注的焦点。从理论上讲，国有企业与其他企业一样，都是从事生产流通与服务等经济活动、自主经营和自负盈亏的社会经济组织，是具有法人资格的经济实体，是社会主义市场经济的微观基础。但实际上，在过去相当长的一段时期内，国有企业并没有成为真正意义上的市场主体。深化国企改革的声音一直不绝于耳，国有企业依然是头上有光环，脚下有羁绊。

第一节 国企生态环境实况

国有企业一直是深化改革的难点、理论研究的热点、社会关注的焦点。从理论上讲，国有企业与其他企业一样，都是从事生产流通与服务等经济活动、自主经营和自负盈亏的社会经济组织，是具有法人资格的经济实体，是社会主义市场经济的微观基础。但实际上，在过去相当长一段时期内，国有企业并没有成为真正意义上的市场主体。深化国企改革的声音一直不绝于耳，国有企业依然是头上有光环，脚下有羁绊。

国有企业在中国一直扮演着特殊的角色。计划经济时代它几乎一统天下，市场经济时期它仍然发挥着主导作用。改革开放以来，国有企业的组织结构发生了一些变化，这些变化改变了它的地位和环境，并带给了它新的尴尬。这表现在多个方面，尤其是与民营企业和外资企业相比较而言，民营企业的相对指标，使国有企业一直凭总量指标获得话语权的底气少了许多。国有企业在民营企业面前有一种与生俱来的高贵感，国有企业不愿意拿自己与民营企业进行比较，也认为不应该与民营企业进行比较。一是国有企业承担着更多的社会责任，二是国有企业有体制制约。国企承担了更多的社会责任不假，而拥有更好的资源、更好的政策也不假，况且承担社会责任不应该从牺牲企业效率为前提；国有企业

有体制制约，恰恰是需要研究解决的问题，国有企业无疑有自身的优势，否则，不可能在短短十几年的时间内，有数十家企业进入世界 500 强。国有企业也无疑有自身的问题，党的十八届三中全会也因此提出来要深化国企改革，分析研究国有企业存在的问题，就是希望国企通过改革获得完善。

企业的生存与发展与三种要素息息相关，即企业内部的经营机制、企业外部的经营环境和管理者的精神及智慧。在这三方面，国有企业都处于尴尬境地。

社会对国有企业不乏关注，但对“国企生态”却关注不够。社会对国企的关注主要集中在国企改革、布局和结构调整、进入与退出、经营与效率等方面，当人们看到央企上缴的国有资本收益的 65% 来自石油、石化、电信、电力等资源依赖、行政依赖型企业的同时，看到位居世界 500 强中第五位的中国石油的营业收入相当于荷兰壳牌石油的 77%，而利润只相当于其 31%，人们不禁要问：我国的国有企业什么时候才能转变成市场依赖、管理依赖、创新依赖型企业？虽然这些都与国企的生存发展环境相关，但毕竟不是“国企生态”本身。因而，以更广阔的视野研究国企，以专门的视角去研究“国企生态”，既要看到国企光鲜的一面，也要看到国企尴尬的一面；既要看到国企问题的各种表现，更要分析产生问题的根本原因。

人们习惯用体制问题解释一切，体制问题无疑会产生影响，但其究竟在如何影响国有企业，才是更应该去研究的问题。透过现象可以看到本质，发现真谛。在前提一定或不可变的情况下，改变现实仍然存在巨大的空间，况且有些问题并非是与最终根基联系在一起的必然现象，它只不过是脱离根基的走样和变形。对上述问题予以梳理，然后分类加以

处理，是解决国企问题的有效途径。将“国企生态”问题列入议事日程，是一个不能回避的问题。

一、国企之市场定位

国有企业作为企业法人、经济实体、市场主体，与其相适应的基本要求是：国企应有法人财产权、经营自主权；国企应面向市场，有效地参与市场竞争。现阶段我国的国有企业不是完全由市场主导，还受到很多因素的影响和制约。

在中国，民营企业受到管制更多地体现在工商、税务、质检等政府职能部门对其的监管上，其经营自主权除了受国家产业政策及相关法规的限制，其他方面准入条件比较宽松。国有企业则不同，则要接受全方位的监管，从资产到经营，从党建到精神文明建设无一例外，其监管方式包括文件、会议、调研、检查、考核、验收等，而且监管部门还一直都在研究如何加强和创新监管。此外，国有企业还要接受组织部门、纪委监察、财政、审计和巡视组的监督，这些监督与国资监管部门的监督难免交叉、重复。各个部门多种形式的监督、检查、考核、验收，最后都会形成指导意见或整改意见。这些意见与各种文件规定一起构成了约束企业的纵横交错的条条框框。

对比党政机关、事业单位、社会团体、民营企业、外企，没有哪一种组织像国有企业这样受到如此众多的监管。这些会带来优势也存在弊端。合理的监管可以促进企业健康发展，过多过滥和方式不当的监管，不仅会直接影响企业的管理和经营，还会极大地影响企业经营者的思想观念和行为习惯，继而对企业的发展产生广泛而深远的影响。

国有企业既要与市场对接，又要与各种政策规定对接，而且对接的

顺序是首先与政策规定、监管规定对接，然后再与市场对接。这两种对接显然也会存在矛盾，使得国企既要做市场主体，又要做身份特殊的市场主体，国有企业进而成为“模具”里的市场主体，其思维和行为方式完全囿于其中。

二、国企之经营自主权

人们普遍认为，国企负责人比党政干部自由，比民企经营者轻松。但是，人们并不知道，或者不完全知道国企自由不如民企，自主不如党政机关。党政机关在法律法规及政策的框架下其工作思路和工作措施的选择是完全自主的，国企则不然，它除了受到法律法规及政策的规范之外，还要受到诸多行政约束。政企分开的声音一直持续不断，却始终分而不开，似分未分。国企既要被“市场之手”引导，又要被“行政之手”左右。

有人说：“国有企业负责人嘴巴以上是自主的，嘴巴以下是不自主的。”所谓嘴巴以上是自主的，是指国有企业负责人可以自主地看、自主地听、自主地想，但是嘴巴不能自主地说，因为国企负责人作为公职人员说话要讲政治、讲党性；嘴巴之下的手则不能自主地做，脚不能自主地走，因为要受到监管和约束，而多种监管和约束有的是应该的，有的则是不应该的。

就国有企业的经营自主权而言，真正落实的只有日常经营管理权，主要是“产供销”之类。除此之外的人事权、投资权、分配权等方面的权利则受到多种因素影响。诚然，对国有企业有些权利的限制是必要的，例如资产处理、对外担保等，但是对影响企业经营机制的权利该给不给，却极大地制约了企业的经营发展，甚至从根本上导致企业与市

市场经济之间的内在矛盾，这种内在矛盾会让企业失去市场主体的意义。

国企在人事权方面的未落实，主要体现在上一层级对下一层级权利的截留。其具体表现是出资人截留董事会的权利。《公司法》规定，董事会有选聘总经理的权利，但实际上总经理的选聘是出资人在决定，有的则是组织部门与国资委共同确定，企业董事会或完全不知情，或在形式上走一个所谓的程序，无论是前者还是后者，董事会的权利事实上被剥夺了；根据干部管理权限，国有企业不仅总理由组织部门和国资委管理，副总经理也由其管理，国有企业不仅在董事会层面，而且在总经理层面的人事权利均被上收。不仅如此，总经理对除董事会聘任人员之外的中层管理人员的聘任权又被党委会截留，因为“党管干部、党管人才、党委参与重大事项决策”。如此一来，国有企业里面最应该拥有相应人事权的董事会和总经理却没有人事权。这种现行体制，不仅让董事会、总经理的职责与权利不对称，而且增加了企业治理结构之中的矛盾，它包括董事会与总经理之间的矛盾，总经理与党委书记之间的矛盾。如果企业是董事长兼任党委书记，那么这种矛盾只反映在两人之间；如果党委书记与董事长分设，那么这种矛盾则反映在三人之间。这种矛盾导致“婆说婆有理，公说公有理”。总经理说按照《公司法》，中层管理人员应由总经理聘任；董事长则说自己不仅是董事长还是党委书记，党委书记管不了高管层，不管中层还能管谁。由于人事权被截留或转移，使国企治理结构之间的矛盾成为内生性的、不可调和的，反映在不同的企业只是程度不同而已。

在投资权方面，国企没有自主决定投资项目的权利，所投资项目须以投资计划和单个项目的方式报国资委审批，虽然申报程序繁简程度不同，但前提是必须申报。由于所申报计划或项目在国资委的审核审批周