

Mixed Ownership
and Modern Enterprise System



混合所有制与现代企业制度

政策分析及中外实例

张文魁 等◎著

 人 民 出 版 社

混合所有制与现代企业制度

政策分析及中外实例

张文魁 等◎著



人 民 出 版 社

责任编辑:吴炤东

封面设计:石笑梦

图书在版编目(CIP)数据

混合所有制与现代企业制度——政策分析及中外实例/张文魁等著. —北京:
人民出版社,2017.3

ISBN 978-7-01-017325-2

I. ①混… II. ①张… III. ①现代企业制度-研究-中国 IV. ①F279.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 023589 号

混合所有制与现代企业制度

HUNHE SUOYOUZHI YU XIANDAI QIYE ZHIDU

——政策分析及中外实例

张文魁 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.25

字数:260 千字

ISBN 978-7-01-017325-2 定价:75.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

上篇 政策分析

第一章 现代企业制度的政策脉络、实施效果、发展方向	3
一、现代企业制度的提出：历史背景与主要含义	3
二、现代企业制度的试点与成效	9
三、在股权结构改革中探索真正的现代企业制度	27
四、从现代企业制度到混合所有制	34
第二章 国资管理运营与国企监管体系对现代企业制度的影响	40
一、理解我国国有企业建立现代企业制度为什么会遇到巨大 困惑	40
二、国有资产管理与运营的由来	45
三、内部人控制与内部人分享、内部人腐败与违纪及对国企 监管的严密化	48
四、防止国有资产流失与对国资国企的监管	53
五、地方国有资产的“平台化”与所谓“国有资本运营”	58
六、国外国有资产管理运营和国有企业监管体系	61
七、引入非国有资本实行混合所有制能建立现代企业制度和 现代公司治理吗	64
第三章 混合所有制的政企关系与公司治理	68
一、国企控制权改革是在封闭的迷宫里打转	68

2 混合所有制与现代企业制度

二、国企混合所有制改革真能校正政企关系吗 73

三、混合所有制企业的董事会及公司治理 82

四、混合所有制的股权结构拐点 91

五、混合所有制如何影响市场主体的独立性和市场竞争的
平等性 99

第四章 国有资本的布局调整 103

一、国有资本布局调整：问题的提出和演变 103

二、国有资本布局的历史和现状分析 108

三、我国产业发展格局的变迁和国有资本的作用 118

四、未来的国有资本战略布局调整 131

第五章 结论：去监管、行股权、降比重、搭便车 137

一、政策分析的总结 137

二、中外实例的总结 141

三、去监管和行股权 144

四、降比重和搭便车 150

下篇 中外实例

第六章 中信集团：类整体上市及引入战略投资者 159

一、中信集团概况 159

二、类整体上市与混合所有制改革 162

第七章 联想控股：员工持股、转让国有股、整体上市 169

一、联想控股发展历程 169

二、联想控股“战略投资+财务投资”的双轮驱动 170

三、联想控股股权激励实践	171
第八章 法国电力集团：董事会结构与政企关系分析	175
一、简要历史与现状	175
二、股权结构与公司治理	180
三、法国电力集团与政府之间的关系	189
第九章 雷诺汽车：竞争性行业的全球混合所有制	195
一、雷诺汽车公司的发展历史和现状简况	195
二、目前的股权结构与公司治理	196
三、企业与政府之间的关系	202
第十章 大众汽车公司：地方政府和私人家族持股的企业	205
一、大众（集团）公司的发展历史和现状简况	205
二、目前的股权结构与公司治理	209
三、德国大众（集团）公司与政府的关系	214
第十一章 挪威国家石油公司：公司治理与国有资本管理	216
一、挪威国家石油公司历史及现状	216
二、挪威国家石油公司的股权结构和公司治理	218
三、挪威政府与国家石油公司之间的政企关系	229
第十二章 挪威海德鲁公司：国家相对控股的公司治理	236
一、企业简要发展历史及现状	236
二、股权结构与公司治理	238
三、海德鲁公司与国家的关系	242

第十三章 芬兰 Vapo 公司：非上市的混合所有制	245
一、企业简要历史和现状	245
二、股权结构和公司治理	250
三、企业与政府之间的关系	253
第十四章 北欧 TeliaSonera 公司：两国政府持股的上市公司	256
一、企业简要历史	256
二、主要业务结构和规模	258
三、目前的股权结构和公司治理	260
四、企业与政府之间的关系	263
第十五章 新加坡航空：淡马锡稳定控股的上市公司	266
一、简要历史与现状	266
二、股权结构与公司治理	271
三、新加坡航空公司与政府之间的关系	281
第十六章 英国电信：国有股减持与员工持股	286
一、集团概况与历史	286
二、英国电信与政府之间的关系	295
三、股权结构与公司治理	303
四、员工持股计划	305
参考文献	314
后 记	319

上 篇

政策分析

第一章 现代企业制度的政策脉络、 实施效果、发展方向

现代企业制度不但被确定为国有企业改革的方向，也被很多非国有企业当成制度建设目标。混合所有制企业追求现代企业制度就更不奇怪了。但是，到底什么是现代企业制度，在实际当中的实施效果到底如何，以及未来到底需要在哪些方面着力完善，却没有多少人说得清楚。本章试图回答这些问题。

一、现代企业制度的提出：历史背景与主要含义

（一）历史背景

1993年党的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》（以下简称《决定》）正式提出，建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度，是我国国有

企业的改革方向。也是从此时开始，以前的国营工厂、国营企业被改称为国有企业。

当时提出建立现代企业制度具有较强的针对性，主要是针对新中国成立以来我国国有企业长期实行的工厂制。在改革开放初期，一些外国经济专家来中国考察后感叹，中国没有真正的企业，意思是中国的国营工厂只不过是政府的附属物，缺乏经营自主性和市场独立性，工厂内部的决策制度也不清晰、不稳定、不合理。20 世纪 70 年代末到 90 年代初，在“两权分离”（所有权与经营权分离）理论和“四自”（自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束）理论的指导下，虽然也实行过放权让利、承包经营责任制、租赁制，实施过《全民所有制企业转换经营机制条例》，一些地方还尝试过“无主管企业”、“取消企业行政级别”、小范围的股份制等方面的改革，但政府与国营工厂之间“一放就乱、一乱就收、一收就死、一死又放”的循环却无法打破，政资不分、政企不分的本质——国有资产管理体制和国有经济实行形式——并没有受到触动（陈清泰，2008）。由于政企难以真正分开，导致国营工厂的经营边界、资产边界、财务边界非常模糊，经营受到政府干预，资产一平二调，财务抽盈补亏，当然企业内部也缺乏硬约束，被形容为“企业吃国家的大锅饭、职工吃企业的大锅饭”。不过，客观环境却悄然发生了重大变化，这主要是从 20 世纪 80 年代开始，市场被逐步引入，不但产品销售走向市场化，而且国家实行拨改贷，国家允许企业之间的和来自于民间的投资入股，导致融资方式也走向市场化，这些会给国营工厂带来亏损风险甚至破产风险。尽管 1988 年通过的《全民所有制企业破产法》引入了破产制度，但基本无法实施。《全民所有制企业法》也在 1988 年颁布，但并没有给国营工厂赋予市场经济中独立自主的法人地位，当然也没有对出资所形成的财产权利、有限或非有限责任进行界

定，更不可能建立由财产权利和其他权利所带来的公司治理理念，只是在领导体制上对厂长与党委书记之间的关系进行了一些调整，并对厂长工作条例、企业党组织工作条例、企业职代会工作条例进行了一些修订。这一部法律加三个条例，实际上规定了全民所有制企业的组织领导体制主要基于政治权力，这与主要基于财产权利及相关者重要关切的现代公司治理完全不同。

在这种历史背景下，提出在国有企业中建立现代企业制度，是希望通过创新国有经济实现形式和改革国有产权制度，来寻求国有经济与市场经济相融合的有效形式（陈清泰，2008）。可以认为，在当时的背景下，提出建立现代企业制度，在理论方面，是因为“两权分离”理论和“四自”理论之后，国营企业进一步改革需要新的理论支持；在实践方面，是因为以放权让利为主线、以调整政企关系为主要内容的改革并不能改变企业作为政府附属物地位之后，国营企业进一步改革需要新的主线和新的内容。

（二）主要含义

现代企业制度是一个高度概括性的提法，不但党的十四届三中全会《决定》没有给出清晰详尽的界定，而且主管企业改革的政府部门也没有及时作出明确的、一致的解释。现代企业制度也不是一个国际通用的规范概念。党的十四届三中全会《决定》是这样说的：“企业中的国有资产所有权属于国家，企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权，成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体”“企业以其全部法人财产，依法自主经营，自负盈亏，照章纳税，对出资者承担保值增值责任。出资者按投入企业的资本额享受所有者权益，即资产受益、重大决策和选择管理者等权力。企业破产时，出资者只以投入企业

的资本额对企业债务负有限责任”。

根据以上陈述，许多人都把现代企业制度理解为公司制度，这是一种合理的理解。但是，这个《决定》又说：“国有企业实行公司制，是建立现代企业制度的有益探索”。这个陈述似乎意味着现代企业制度并不完全是公司制，甚至并不主要是公司制。所以，在 1993 年之后的几年里，关于什么是现代企业制度，在理论界和政府内部都有一些分歧和争论。

不过国家经贸委和国家体改委，这两个推动国有企业改革最重要的部门，大致将现代企业制度指向了公司制度。国家经贸委解释说，现代企业制度是以完善的法人制度为基础、以有限责任制度为特征、以公司治理结构为代表的企业制度；国家体改委则解释说，现代企业制度包括以下几个方面：企业法人制度、出资人制度、新型财产组织制度、新型企业领导体制、新型企业内部管理制度、新型基层党组织工作制度和职工民主管理制度（章迪诚，2006）。由于在此之前的 1992 年，邓小平南方谈话也肯定了股份制，很快国家体改委等部门就制订了有限责任公司条例、股份有限公司条例，公司制度这种全球范围内规范的企业制度早就得到了许多人的认可，所以现代企业制度在改革的实际进程中主要就体现为公司制度。

1993 年，我国通过了首部《公司法》，为实行公司制度提供了法律基础。1994 年，国务院政府工作报告明确指出：今年将组织一批国有大中型企业，按照《公司法》实行公司制改组，进行现代企业制度试点。至此，中央政府正式明确了现代企业制度试点就是实行公司制度，1995 年实质启动的试点正是这样开展的。到了 1997 年，党的十五大指出：“对国有大中型企业实行规范的公司制改革”“力争到 21 世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度”。可以看出，此时基

本上将公司制等同于现代企业制度了。

在接受公司制的同时，董事会制度理所当然地得到了广泛认同。许多人认为，董事会制度也是所谓的“法人治理结构”的核心。法人治理结构，也被称为法人治理或公司治理，是在 20 世纪 90 年代从西方引入中国的一个概念。1999 年，国务院发展研究中心组织了课题组，为党的十五届四中全会文件起草提供研究报告。课题组的研究报告明确提出现代企业的突出特点，是所有权与经营权的分离，能够保证在所有者与经营者之间建立制衡关系的公司治理结构乃是现代企业制度的核心。

1999 年，党的十五届四中全会全面接受了公司制度：“公司制是现代企业制度的一种有效组织形式”“公司法人治理结构是公司制的核心”“到 2010 年，基本完成战略性调整和改组，形成比较合理的国有经济布局 and 结构，建立比较完善的现代企业制度”。

因此，现代企业制度这个概念从提出到成型，也经历了一个过程。在这个过程中，其主要含义得到基本确定：确立企业在法律上的独立地位（包括独立的法人财产和法人人格），与企业有关的各种责、权、利关系接受法律的调整，包括企业内部劳动、人事、工资三项制度实行市场化、契约化改革；主要的组织形式是规范的公司制度（包括公司出资人的确定、公司治理构架和公司治理机制的引入）。由于现代企业制度主要还是用来对国有企业，尤其是国有大中型企业进行制度改造，所以几乎所有试点现代企业制度的国有企业都选择公司制，这是符合逻辑的。

现代企业制度在 20 世纪 90 年代初期和中期提出，其重要意义是显而易见的。而现在来看，当时对现代企业制度的理解难免有些不完整，也有着不容讳言的缺陷。在当代市场经济体系和法治社会中，其他许多

组织形式，只要符合市场规则和时代趋势，更重要的是，只要纳入法治轨道和接受法律调整，就可以算是现代企业制度，包括合伙制度、独资制度、非有限责任制度等。当时所理解的现代企业制度的缺陷在于它并没有从根本上解决国有企业如何实现市场化这个问题。除了极少数承担特殊功能、需要采取特殊财务安排的国有企业之外，其他已有的国有企业都应该实行市场化，也就是说，在一个法治环境中，实现市场化发展或市场化退出，这是没有疑问的。产权清晰、政企分开，都不能保证国有企业实现真正的市场化，而权责明确、管理科学，更是与市场化没有关系。因为国有产权清晰不过就是要有明确的国有出资人机构，希望出资人机构发挥股东作用，通过公司治理构架来取代行业主管部门或其他行政主管部门对国有企业的行政式管理，以实现政企分开。但事实上，即使出资人机构能够成功地架空和取代过去的行政主管部门，出资人机构也会以行政化方式来干预企业，从而造成新的政企不分；即使出资人机构能够成功地自我革除对企业的行政化干预、能够理想化地遵循公司治理机制来发挥股东作用，但如果其所持有的股权被锁定为国有资本属性而不能流动、不能退出，那么在国有资本回报长期低于市场水平的情况下（出现这种情况在市场经济中是正常的，在现实中也是客观存在的），国有企业除了最后走向依法破产之外，并不能在经营过程中实现市场化的资本重配和企业重组，这就算不上实现了市场化。从这个角度来看，解除对国有股的锁定，允许国有资本实现主动的流动和退出，具有关键性的意义，这一点在 20 世纪 90 年代末和 21 世纪初得到了较多的认同而且也写进了文件之中，但遗憾的是长期以来很难真正落实。因此，国有企业的现代企业制度在后来日益发展的市场经济中遇到种种困局，实在是难以避免的。

二、现代企业制度的试点与成效

(一) 试点的主要内容

从1994年开始,中央选择100户国有企业进行现代企业制度试点。各级地方政府也纷纷选择一些国有企业进行试点。当时,全国各级政府进行现代企业制度试点的国有企业达到2500户(毛元斌、张培德,2006)。

1994年11月,国务院召开现代企业制度试点工作会议,这标志着试点工作正式启动。朱镕基副总理在这次会议上作了重要讲话。他说,关于现代企业制度,党的十四届三中全会《决定》有四句话,“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。现在各地搞了那么多企业试点,但许多人理解得不那么准确,过分地强调了产权清晰,把重点放在探索产权形式上,在这方面大作文章。当然,产权清晰对推动企业经营机制转换有很大作用,但如果只是“单打一”,作不出更大的文章。现代企业可以有多种组织形式,我们要在公有制为主体的前提下,进行各种形式的探索。不是要把所有的企业都办成股份制公司,更不是把所有的企业都办成上市公司。要抓政企分开,切实转变政府职能。政府职能不转变,政企就难以分开,企业就不可能适应市场经济要求。政企不分开,国有企业是搞不好的。《全民所有制工业企业转换经营机制条例》公布两年了,见效不大,主要是政企没有分开。我希望这次试点,中央各部门和地方政府少管一点。加强领导不等于什么事都管,管好班子最重要(朱镕基,1994)。^①

^① 朱镕基同志的讲话当时作了公开报道,讲话全部内容见 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/16/content_2704949.htm。

根据国务院的要求,从1995年开始,试点的配套文件逐步推出,各企业的具体方案逐步得到批复和开始实施。从当时的文件和方案来看,试点的内容基本上集中于如下几个方面:一是将企业改建为有限责任公司、股份有限公司或者国有资产授权经营的国有独资公司,通过非银行债权转股权、拨改贷转增国家资本金、法人持股、职工持股、招商引资等多种途径逐步推进投资主体多元化,一些企业发行股票、挂牌上市;在此过程中,确定公司制企业的国有资产投资主体,也即国有产权的持有机构,以行使国有资产所有者职能,其他政府部门不得干预企业。二是建立法人治理结构,即建立股东会、董事会、监事会,厂长改为总经理或总裁,明确各自的责权范围和运作规则,同时理顺内部机构设置,并正确处理好新老“三会”之间的关系,企业不再对应行政级别,考核任免企业高级管理人员也不再套用行政级别。三是进行内部配套改革和加强科学管理,主要是三项制度改革,即实行管理人员能上能下、职工能进能出、人员工资能高能低,以及全面施行《企业财务通则》和《企业会计准则》等。四是进行一些资产负债重组和人员分流、办社会职责分离,减轻试点企业负担,为试点成功创造条件。五是政府给予优惠政策以对试点进行鼓励。^①

(二) 现代企业制度与优化资本结构、扭亏脱困的结合

各级试点企业主要在上述方面推进改革与重组工作。但是,由于到了20世纪90年代中期,国有企业的经营困难不断加重,许多现代企业制度的试点企业也不能幸免。从1995年开始,国家又开始推行国有企业优化资本结构试点,基本内容是增资、减债、分流、破产,这时国有

^① 当时国务院和各省、市、自治区人民政府几乎都颁布了试点文件,试点企业也制订了方案。这些文件和方案的内容大同小异。