

集团公司改革走向 与实现途径研究

中国集团公司促进会课题组 编著



中国财政经济出版社

国家发展和改革委员会
经济体制综合改革司委托课题

集团公司改革走向 与实现途径研究

中国集团公司促进会课题组 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

集团公司改革走向与实现途径研究 / 中国集团公司促进会课题组编著.
—北京: 中国财政经济出版社, 2006.11

ISBN 7-5005-9325-2

I. 集… II. 中… III. 企业集团-经济体制改革-研究-中国 IV.
F279.244

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 098626 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 14.5 印张 204 000 字

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-9325-2/F·8097

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中国集团公司促进会（简称中促会，英文缩写CGCPA）是由不同行业、不同所有制的大型集团公司自愿参加组成，经民政部注册登记，具有社团法人资格的全国性民间组织。其业务主管部门是国务院国有资产监督管理委员会。

中促会的前身是1987年成立的“全国工业公司联络网”，1993年8月更名。现有会员150多家，主要成员是各行业的大型骨干企业。

中促会的宗旨是为会员企业与政府有关部门之间的沟通、交流提供双向服务，依法维护会员的合法权益。主要任务是：研究探讨企业集团发展的政策、理论与实践中的共性问题，反映会员的要求和意见，提出政策建议，组织信息交流、培训、考察、咨询和经济技术合作等活动。

前言

企业集团是在市场经济和社会化大生产环境下形成与发展起来的，以资产为连接纽带的企业群体。我国企业集团生长发育于实施改革开放的 20 世纪 80 年代中期，近 20 年来企业集团的改革发展实践表明，企业集团，特别是大型企业集团，处于国家经济体制改革的中心地位，对经济社会的发展发挥着越来越大的作用，已成为国民经济的支柱、经济结构调整的主导力量、产业创新与技术进步的带头人、国际竞争的主力军，代表着国家的竞争实力。它的改革发展关系我国经济社会持续健康发展的全局。

在国家经济体制转轨、产业转型和企业转机建制相互交织的环境下，我国企业集团的组织管理结构呈现两大基本特征：一是国有企业是企业集团生长的基石，其中有的是在国有大企业的总厂、分厂基础上组建的，有的是以国有大企业为核心、通过横向经济联合形成的，有的是由政府行业管理部门或行业公司将其从属企业组合形成的。直至今日，特大型企业集团仍以国有或国有控股企业为主体。二是母子公司体制是企业集团普遍采用的组织形态，在大型企业集团中，母公司多数为国有独资或国有控股企业。

随着我国改革不断深化，市场国际化进程加速，如何从现实出发，健全和完善企业集团的组织管理结构，更充分地发挥

企业集团的优势，加速培育有国际竞争力的中国跨国公司，是一个重大课题。中国集团公司促进会曾于 2003 年组织和完成了母子公司关系研究^①课题。这一研究比较系统地总结了近 20 年来我国企业集团的实践，结合国际经验和现代公司理论，较系统地阐述了母子公司的基本组织结构、基本关系和管理控制原则。这个研究成果对企业集团理顺内部关系起到较好的引导作用，在企业界产生了较大反响，但尚未对母公司——集团公司的改革走向进行研究。随着我国融入全球经济步伐的加快，一些大型企业集团正普遍进行新一轮的战略调整，确立其国际化经营目标。它们一方面加快对集团业务的重组整合，推进产权多元化、经营一体化，提高企业集团的协同效应；另一方面在加紧推进国内产业兼并重组的同时，积极推进跨国经营与投资。在产权制度加速变革和经营业务加快国际拓展的同时，一些深层次的体制性矛盾进一步显现，对企业集团的组织管理带来新的挑战，而且这种挑战集中体现在集团公司，一些集团公司正面临被“空心化”、“边缘化”的困境，难以继续承担不断增大的改革成本；集团公司作为全集团战略统帅部和指挥中心的能力正经受着前所未有的考验，“集团公司向何处去？”这已成为企业界共同关注的热点。

研究集团公司向何处去，就是研究集团公司改革的走向，其实质是研究企业集团的生命规律。在我国现实条件下，集团公司的改革走向是一个关系企业集团生存发展，同时也是一个涉及国有企业前途命运的问题。研究这一课题，就是抓住了企业集团改革和国有企业改革的核心。因此，在课题立项和研究过程中，政

^① 《母子公司关系研究——企业集团的组织结构和管理控制》由中国财政经济出版社 2004 年 3 月出版。

府有关部门、企业领导以及不少专家学者都给予了极大关注。

本课题研究遵循市场经济的基本规律，从调研入手，以案例为基础，紧密结合企业集团的实践，力图在理论与实践的结合上，解开困惑，找到相应对策。课题组经过一年的深入探索，已形成一些较为切实的见解，例如：

关于集团公司的改革走向问题。课题研究根据国家国有经济布局和调整的总体思路以及企业集团自身的战略发展目标，提出集团公司在制度层面上有三种可供选择的改革走向：一是从单一国有独资的非公司制企业改革成为股权多元的有限公司或股份有限公司；二是对不宜或不便立即实行股份制、需要保持国有独资形态的，要从国有独资企业改革成为国有独资公司；三是集团公司或其主业子公司改革成为整体上市公司。各具特色的集团公司的改革走向还要依据母子公司集权、分权程度的差异，合理界定母子公司的责权边界，建立起最适宜的管理控制模式。财务管控、战略管控、经营（操作）管控是企业集团的三种可供选择的基本管理控制模式。

关于企业集团管控模式的选择问题。课题研究认为，多种因素影响管控模式的选择。管控模式是动态变化的，同一家企业集团中对不同子公司往往采用不同的管控模式，管控模式的变化本质上是集团公司对集分权程度的调整，而各种变动和调整都是为提高企业集团的协同效应服务的。因此，并不存在一成不变的、所谓最佳的管控模式，而只有与自己某一发展阶段最为适合的、不断调整完善的管控模式。

关于国有独资集团公司存在的价值问题。课题研究认为，国有企业实施投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式，与国有独资集团公司的存在并不矛盾。一些大型企业

集团的集团公司保持国有独资的形态，既是国家控制重要产业、实现国家经济社会战略目标的需要，又是构建国有资本经营体系、调整国有经济布局结构的重要依托，更是实施国有企业转机建制、处置历史遗留问题的十分重要和实用的操作平台，同时也是加快培育中国跨国公司的客观要求。即使经济体制实现了完全转轨，一些国有独资公司失去继续承担转轨操作平台的作用，但一定数量的国有独资集团公司也是不可或缺的。

关于集团公司是否适宜担当上市公司控股股东的问题。鉴于企业制度和资本市场存在的缺陷，有的集团公司利用控股权攫取上市公司利益，因而有一种观点认为，集团公司必然会损害小股东利益，因此，集团公司不应担当上市公司的控股股东。课题调研发现，集团公司损害上市公司利益的现象是客观存在，但只是发生在少数集团中，集团公司支持和扶植上市公司则是主流。课题研究认为，做强做大上市公司是实施集团发展战略的需要，集团公司和上市公司的根本利益是一致的，多数集团公司行使控股股东权能是合规和称职的。

关于集团公司改革走向的实现途径问题。课题研究认为，实现集团公司的改革走向需要有相应的内外部条件，需要有一个复杂的利益调整和合规的操作过程。课题研究借鉴典型案例，说明了各种改革走向的操作方式，并将这些操作方式归纳为：在制度层面上，一是通过股权多元化，建立有限公司或股份有限公司；二是通过建立和完善公司治理，改制成为国有独资公司；三是对具备条件的，可以通过集团公司或主业子公司整体上市。如何实现整体上市，目前在实际操作中有三种办法：一是通过集团公司吸收合并所属子公司；二是通过上市公司向母公司和公众定向增发新股；三是“子承母业”，反向收购母公司，母公司消亡。在集

团公司的管控层面上，集团公司要按其不同的功能定位调整管控功能，使其成为不同管控模式的控股公司。

关于实施整体上市的条件和环境问题。近期来，整体上市正在成为一种时尚。课题研究认为，整体上市是一种历史演进过程，需要具备相应的条件和环境，不可能一蹴而就。能否整体上市，取决于企业集团的资产质量、股权结构、业务结构、历史遗留问题的处理程度和是否有适宜的出资人，同时也取决于证券市场的容量和监管政策。课题研究还认为，当前推进集团主业整体上市相对现实一些，而实施集团整体上市则难度很大，需要尊重经济规律，循序渐进。

关于集团公司与国有资产监管机构的关系问题。课题研究认为，国有资产监管体系的功能定位直接关系国有独资集团公司的功能定位。尽管对国有资产监管机构如何行使国有出资人权能的意见并不一致，但课题研究倾向于国有资产监管机构应定位于既是出资人又是指导协调机构，但不直接经营国有资本；一批有条件的国有独资集团公司可以通过建立和健全公司董事会承担授权范围内的国有资本经营责任。

本研究成果源于我国企业集团的实践，它必将回归实践，对我国企业集团的健康发展发挥应有的作用。由于我国市场经济还在发育进程中，现代企业制度建设还任重道远，企业集团的实践历史还较短暂，许多方面还尚待进一步探索。本研究的成果只是初步的，而且会存在不足，但可以自慰的是，我们已经走上探索之路。

集团公司改革走向与实现途径研究课题组

2006年7月

目录

第一部分 课题研究主报告

集团公司改革走向与实现途径研究·····	(3)
一、课题背景·····	(3)
二、集团公司改革走向的选择·····	(10)
三、集团公司改革走向的实现途径·····	(19)
四、集团公司改革与国有资产监管关系的探索·····	(47)

第二部分 专题研究报告

中国石油集团管理体制改革的走向与实现途径研究·····	(55)
中国石化集团公司改革走向的研究报告·····	(67)
中国海洋石油总公司战略转型与实现途径研究·····	(77)
中远集团改革发展模式探析·····	(87)
宝钢集团有限公司体制与机制创新实践初探·····	(98)
首钢集团管理体制转换途径研究·····	(110)
上海电气集团公司改革走势的探索与思考·····	(125)
东风汽车公司战略重组的探索与实践·····	(137)
采矿集团公司改革与转型情况的研究报告·····	(148)

2 集团公司改革走向与实现途径研究

中国一拖集团改革与转型的探索·····	(165)
---------------------	-------

第三部分 调研报告

联想控股公司改革与转型途径调研报告·····	(175)
东方航空集团公司改革与转型途径调研报告·····	(182)
中国华能集团公司管理模式的调研报告·····	(189)
武钢钢铁主业整体上市与集团公司改革走向·····	(199)

第四部分 课题委托书及评审意见

课题研究委托协议书·····	(213)
专家评审意见·····	(215)
后 记·····	(217)

第
一
部
分

课题研究主报告

集团公司改革走向与 实现途径研究

一、课题背景

自 20 世纪 80 年代开始,我国大型企业集团作为一种适应社会主义市场经济和社会化大生产的经济组织,经历了一系列改革,包括明晰产权纽带、构建母子公司体制、整合资源与调整结构、创新企业制度、完善公司治理等,经营规模不断拓展,运营质量大幅提高,整体实力明显增强。进入新世纪以来,在经济全球化和我国加入世贸组织的新形势下,大型企业集团作为参与全球经济资源配置的主体,主导着中国企业在国际市场上的竞争与合作,它已从国营的生产工厂发展成最具实力、最活跃的市场竞争主体,其中通过国际经济合作参与全球资源配置的一批大集团进入了国际主流市场,有的已发展为中国的跨国公司。以中央企业为例,2005 年 169 家中央企业的资产总额就达到了 10.63 万亿元,净资产 4.65 万亿元,实现销售收入 67312.9 亿元,实现利润 6276.5 亿元。中国石化、国家电网、中国石油、中国移动、南方电网、中国电信、宝钢、中国中化、中铁工程、中国粮油、中国一汽、上海汽车、中铁建筑和中建总公司等一批中国企业已进入《财富》杂志的 2006 年世界 500 强。实践表明:我国大型企业集团处于经济体制改革的中心地位,对我国经济的持续发展和建设创

新型国家发挥着越来越大的作用，已成为国民经济体系的支柱，对促进我国经济快速增长作出了突出贡献；它们是经济结构调整的主导者，是产业创新与技术进步的带头人，是国际竞争的主力军，代表着国家的经济实力；它们的改革发展影响着我国经济持续健康发展的全局。

回顾企业集团的发展历程，可以清晰地看到，国有企业改革组建的企业集团在国家所有者和实体企业之间构造一个集团公司，是一项具有重大意义的体制创新。集团公司不仅起到集团战略发展统帅部与指挥中心的作用，而且承担了产权改革的改革成本，使国有企业集团的股份制改革能够顺利进行，确保了国有经济的发展及其在国民经济中的主导地位。所以，集团公司的存在价值绝不是一般意义上的企业组织结构选择，它已是大型国有企业实现改革目标不可或缺的条件，也是保持国有经济处于控制地位的体制基础。研究集团公司的改革走向将是一个决定国有企业的前途命运，关系我国社会基本经济制度的重要课题。

改革是一个不断探索和完善的过程，在全面建设小康社会的关键时期，国家对国有企业的改革提出了更高的要求。面对经济全球化的大型企业集团正处于改革攻坚阶段，它所显现的深层次矛盾和问题要比原先设想的更加复杂，其中集团公司如何进一步改革发展、保持旺盛的活力是企业集团改革的难点，也是能否实现集团战略目标的关键。因此，如何坚持国有企业的改革方向，继续深化企业集团改革，研究集团公司改革走向与实现途径，已成为大型企业集团普遍关注的焦点。

（一）国家要求加快推进国有大型企业改革

党的十六大从国家发展战略的高度提出了“通过市场和政策引导，发展具有国际竞争力的大公司大企业集团”，“形成一批有实力的跨国企业和著名品牌”。

我国“十一五”规划纲要在总结改革成果的基础上，确定了深化国有企业改革的新目标，要求加快国有大型企业股份制改革，除极少数必须由国家独资经营的企业外，绝大多数国有大型企业改制为多元股东的公司；要求改善国有企业股本结构，发展混合所有制经济，实现投资主体和产权多元化，建立和完善现代企业制度，形成有效的公司法人治理结构，增强企业活力。

在十届人大四次会议上，温家宝总理要求我们以更大的决心推进各项改革，并明确指出：“要认真贯彻《中华人民共和国公司法》，加快国有大型企业股份制改革。着力完善产权结构、公司治理结构和激励约束机制，加快形成一批具有国际竞争力的大公司、大企业集团。加大国有独资企业和垄断行业的改革力度，放宽市场准入，推进投资主体和产权多元化。”

（二）经济全球化要求大型企业集团改革有新的突破

经济全球化和我国加入世贸组织改变着世界经济格局，国际跨国公司展开新一轮的全球战略调整，加快进入中国市场的步伐，中国企业直接面对国际跨国公司的竞争。顺应经济全球化浪潮，迅速提升中国企业的国际竞争力、培育跨国公司既是大型企业集团生存发展的内在需要，也是国家谋求经济持续发展的一种战略选择。为实现这一目标，大型企业集团必须在观念和体制上有新的突破，树立国际化经营理念，制订适应国际化战略的新目标，坚持市场化和国际化的改革取向，调整原有的经营模式，争取更大的发展空间。

实践中，中国远洋、中国石油、中国石化、中国海油、中国移动、中国电信、中集、中国中化、宝钢、联想、中国华能、兖矿等大型企业集团都已开展了经营战略的调整，从立足于国内市场竞争的经营战略转变为立足于全球市场竞争的国际化经营战略，将主动参与国际经济合作与结构调整，大力拓展国外市场，跨国并购境外企业，谋求与国际产业的链接，把发展跨国公司确定为集团的战略重点，并加

快改革步伐。它们通过制度创新、结构调整、产业归核、产业升级、业务重组、管理创新等，实行与国际化经营相适应的管理体制与运行机制，为融入经济全球化和持续发展奠定良好的基础。

（三）解决内外关系的矛盾要求集团公司深化改革

在国企改革进入制度创新阶段、国有资产监督管理体制发生重大变革的情况下，大型企业集团的集团公司在内外关系方面凸现诸多矛盾。由于集团公司是企业集团的核心，内外矛盾的正确处理关系到企业集团改革与持续发展，处理不当将直接影响集团战略的实现。这些矛盾产生于集团改革发展过程中，也只能通过深化改革来解决。

集团公司内外关系的矛盾主要表现在：

1. “子强母弱”，集团公司“空心化”。随着国有企业改制重组的深化，企业集团内部的组织体制、管理结构、母子公司关系都发生了深刻的变化。由于我国大型企业集团业务庞杂和资产质量良莠不一，大都不具备整体上市的条件，因此多数是经过重组整合，构造一个或几个经营主业、资产优良的子公司上市，而留在集团的非上市资产质量差、富余人员多、财务状况不佳、赢利能力不强，形成了“子强母弱”的格局。当拥有集团主要资源的优势企业、主营业务在国内外资本市场上市以后，集团公司成为上市公司的出资人 and 大股东，同时也是非上市企业的出资人和管控责任人。上市公司拥有社会公众股东，法律法规赋予其更多的自主权，集团公司对其管控不同于其他子公司，在集团公司沿用原有的方式对子公司进行管控或上市公司过分强调独立行权时，双方关系就会产生扭曲，发生冲撞，使上市公司与集团公司之间出现若即若离的现象，使集团公司很难正常实施战略调整、预算管理、资金调度和财务监控。尤其在集团多个子公司上市和集团产权多层级管理的情况下，集团公司获得的分红有限，难以扛起债务及办社会的重担，甚至不足以支撑集团公司的日常开支，使集团公司出现“空心化”倾向。