

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



转型中的中国国有企业制度

THE TRANSFORMATION OF CHINA'S
STATE-OWNED ENTERPRISES SYSTEMS

— 余菁 王欣 常蕊 郭媛媛 万丛颖 / 著 —



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

014039085

F279.241
172

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



转型中的中国国有企业制度

The Transformation of China's
State-owned Enterprises Systems

余菁 王欣 常蕊 郭媛媛 万丛颖/著



F279.241
172

 经济管理出版社



北航

C1727000

图书在版编目 (CIP) 数据

转型中的中国国有企业制度 / 余菁等著. —北京: 经济管理出版社, 2013.12
ISBN 978-7-5096-2836-2

I. ①转… II. ①余… III. ①国有企业—企业管理制度—研究—中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 286986 号

组稿编辑: 陈 力
责任编辑: 陈 力 赵喜勤
责任印制: 黄章平
责任校对: 张 青

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 三河市延风印装厂
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm/16
印 张: 15
字 数: 269 千字
版 次: 2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-2836-2
定 价: 42.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

| 目 录 |

第一章 导论 / 001

- 第一节 研究意义 / 002
- 第二节 研究对象 / 011
- 第三节 研究视角 / 016
- 第四节 两个假说 / 021
- 第五节 制度图谱 / 030
- 第六节 核心议题 / 038

第二章 管理层 / 047

- 第一节 概述 / 048
- 第二节 中国实践 / 050
- 第三节 任免制度 / 059
- 第四节 考评制度 / 067
- 第五节 自治权 / 071

第三章 董事会 / 077

- 第一节 概述 / 078
- 第二节 中国实践 / 085
- 第三节 外部董事 / 093
- 第四节 双重董事会 / 100
- 第五节 一致性的制度安排 / 105

第四章 监事会 / 113

- 第一节 概述 / 114
- 第二节 中国实践 / 118
- 第三节 内设监事会 / 125
- 第四节 外派监事会 / 129
- 第五节 “大监督”体系 / 133

第五章 审计制度 / 139

- 第一节 概述 / 140
- 第二节 中国实践 / 146
- 第三节 外部审计 / 158
- 第四节 内部审计 / 163

第六章 分红 / 167

- 第一节 概述 / 168
- 第二节 中国实践 / 172
- 第三节 分红收缴主体 / 181
- 第四节 分红征收比例 / 186
- 第五节 分红使用去向 / 191

第七章 利益相关者治理 / 199

- 第一节 概述 / 201
- 第二节 中国实践 / 205
- 第三节 员工治理 / 209
- 第四节 中小股东治理 / 214
- 第五节 社区治理 / 224

后记 / 233

第一章 导 论

主要观点

◎ 中国国有经济部门，规模庞大且经济地位显赫，有举足轻重的社会与政治影响力。国有企业是巨额社会财富的持有人和运营者。好的国有企业和国有企业制度，对于中国社会稳定 and 经济发展而言至关重要。积极探索和发展先进企业组织制度，是中国国有企业自身发展的客观要求，也是国有企业最重要的社会责任；而且是中国国有企业的一种面向全球的责任。

◎ 本书定位于研究中观层次的、处于变化中的、有多样性的国有企业制度。在中国融入市场经济体制的转型过程中，国有企业的制度形式不断发生着趋同于一般公司治理体制的动态变化，以适应和兼容外部市场环境变化对国有企业提出的功能性要求。在其整个变化过程中，国有企业同时受国家行政体制和市场经济体制这两种不同方向的合法性机制的约束，两种制度力量彼此冲突与交互作用，致使国有企业制度表现得创新活跃，呈现出鲜明的多样性特征。本书将运用广义的公司治理分析框架来分析和探讨国有企业制度的动态变化及其多样性问题。

◎ 国有企业制度具有很强的可塑性。一个国家需要不断根据它所需要国有企业履行的具体职能，来确定相适宜的国有企业制度。改革开放三十多年来，中国国有企业经历了一个组织职能转换的过程，今后及未来相当长的一个时期，这个过程仍将继续。在当前社会经济体制转轨的阶段，国有企业制度的动态性和多样性特征尤其突出。

◎ 中国的微观经济部门，已呈现出国有企业和民营企业共同组成的“双系统”结构。国有企业制度无论如何变化，如何与一般企业制度相接近，它始终与民营企业存在根本的差异性。正是因为此差异性的存在，在“双系统”结构中，国有企业表现出与民营企业之间的制度互补性。在笔者看来，探讨中国国有企业制度的变迁问题，既要肯定其市场化的改革方向，又不应以牺牲国有企业制度与民营企业制度之间的必要且合理的差异性为前提。有效的国有企业制度创新，应

有利于将国有企业的一些个性化制度安排转变为其具有先进性的企业制度优势，使之能够在“双系统”中发挥独特作用。

◎ 本书研究国有企业制度转型，其目的在于回答国有企业制度与市场经济体制的兼容性问题。在我们看来，这个问题的答案，取决于思考者对国有企业组织制度的内涵与形式的基本假设。如果假定国有企业组织制度是静态的、恒定不可变的，那么，此问题的解必然是“两种制度从根本上难以融合”。如果假定国有企业制度是动态的、可变的，是一种能够动态适应社会经济转型要求和能不断应对实践中遇到各种挑战的企业制度，那么，上述理论问题的答案将是两种制度有可能在演化与互动过程中，实现融合或向彼此趋于相容的方向变化。后者，正是本书研究的意义所在。

好的国有企业，需要好的企业制度作为其组织制度支撑。我们将国有企业制度作为研究对象。中国国有企业制度的多端变化，发生在社会经济体制转型实践这一大背景之中。为帮助分析和理解这一切，本书引入公司治理、制度变迁与制度创新的分析视角，提出了两个假说，尝试构造一幅制度图谱来梳理中国国有企业制度的现状，进而回答有关国有企业制度与市场经济体制之间的兼容性问题。

第一节 研究意义

好的国有企业和国有企业制度，对于中国的社会稳定和经济发展而言是至关重要的。一方面，中国国有经济部门，规模庞大且经济地位显赫，有举足轻重的社会与政治影响力。国有企业作为巨额社会财富的持有人和运营者，对其组织制度状况予以关注，其中的重要性和必要性，不言自明。另一方面，从改革角度看，优化和完善国有企业制度，这是中国经济体制改革的题中之意。改革开放三十多年来，国有企业制度的动态变化，为国有企业改革和整个经济体制改革注入了源源不断的动力。近年间，国际国内社会经济运行环境中的不确定性有所增加，社会上又出现了关于改革问题的各种争论。在这种时局下，深

化改革应继续坚持改革与发展国有企业制度的思路。这样做,不仅有利于提高国有经济部门的运营绩效,解决好中国的具体现实问题,还能适应国际化的要求,使国有企业对优化整个经济制度体系产生良好的示范作用和带动作用,形成有益的外部性。

一、国有企业的重要性

中国拥有众多的国有企业,它们构成了全世界最引人注目的国有经济部门。规模庞大的国有企业,拥有显赫的经济地位,它们是巨额社会财富的持有人与运营主体,创造了近 1/3 的 GDP,在重要行业和关键领域拥有主导性的或有一定支配力的市场地位,产生广泛的社会影响。

(一) 国有企业的经济地位

多年来,中国国有企业改革取得进展的一个重要特征,是国有企业在全国企业总量中所占比重呈现出明显的下降态势。尽管国有企业数量的相对比重下降态势明显,但从绝对数量看,若以独立企业法人为单位来进行统计,目前,中国仍然拥有超过 10 万家国有企业^①。在国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)成立的 2003 年,国有企业(不含金融类企业)数量已经从 1998 年的 23.8 万户下降至 15 万户。2006 年,国有企业数量首次下降到 12 万户以下。随后两三年,国有企业数量基本保持在 11.5 万户左右的水平。2008 年下半年国际金融危机爆发后,该指标开始有所上升。^②

国有资产监督管理委员会统计数据显示,截至 2011 年底,全国国有企业 14.47 万户,资产总额 85.37 万亿元,所有者权益 29.17 万亿元,在册职工 3672.4 万人,离退休职工 1655.3 万人。2011 年,全国国有企业实现营业收入 39.25 万亿元,实现利润总额和净利润分别为 2.58 万亿元和 1.94 万亿元,上缴税金 3.45

① 在这一统计口径下,同一企业集团的不同投资层级的企业,只要具有独立企业法人资格,都是作为单独的企业统计的。举例而言,据统计,截至 2009 年底,一级企业数量为 49137 家,这些企业所属的三级以上企业数量为 115115 家;在工业领域,一级企业数量为 10125 家,三级以上企业数量为 36618 家。中国国有资产监督管理委员会年鉴(2010) [R]. 北京:中国经济出版社,2010.

② 根据国资委发布的系列年鉴数据:2008 年,三级以上国有企业数量为 11.37 万户;2009 年,为 11.51 万户;2010 年,为 12.45 万户。中国国有资产监督管理委员会年鉴(2009~2011) [R]. 北京:中国经济出版社,2009,2010,2011.

万亿元。^①另财政部的统计数据显示,2012年,全国国有及国有控股企业累计实现营业收入42.38万亿元,实现利润总额和净利润分别为2.20万亿元和1.61万亿元。^②根据出资人隶属关系的不同,国有企业又可分为4万多家中央企业和超过10万家地方国有企业。它们的主要经济指标分别约占国有企业总量的一半左右,其中,地方国有企业资产、就业人员等指标占比要高一些,中央国有企业的所有者权益、营业收入、利润等经济指标占比要高一些。

从国有企业主要经济指标在整个企业部门的占比情况看,国有企业是巨额资产持有人,同时,也在整个经济体系中充当了重要的生产者角色。改革开放初期,国有企业承担了绝大多数生产任务,国有企业产出占全国企业产出的比重处于75%~80%的水平。伴随中国经济体制改革的不断深入,21世纪初,根据国内外研究者的估算,国有企业对GDP的贡献大体上处在30%~35%的水平——较常见的说法是,国有企业贡献了1/3的GDP。^③到2010年,国有工业企业的产出贡献率已经降至27%。^④根据国家统计局的统计数据,在工业领域,不到2万家国有及国有控股企业拥有全国工业企业的2/5的资产和1/5的员工,创造了全国总

① 王勇. 国务院关于国有企业改革与发展工作情况的报告——2012年10月24日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上 [EB/OL]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2012-10/26/content_1740994.htm. 2012-11-15. 中国国有资产监督管理委员会 (2012) [R]. 北京: 中国经济出版社, 2012.

另据国家统计局数据: 2012年, 国有企业法人单位数为15.96万个, 国有控股企业法人单位数27.85万个。在该统计口径里, 企业法人单位数指执行企业会计制度的法人单位数。在国家统计局数据中, 人们比较常用的是在工业领域的国有及国有控股企业这一统计口径。根据这一口径, 2012年, 国有及国有控股企业17851个, 从业人员1811.98万人 (2011年值), 资产总额31.21万亿元, 所有者权益12.03万亿元, 主营业务收入24.51万亿元, 利润总额1.52万亿元。中国统计年鉴 (2012) [R]. 北京: 中国统计出版社, 2012: 512-515; 中国统计年鉴 (2013) [R]. 北京: 中国统计出版社, 2012: 27-28, 481-482.

② 财政部. 2012年1-12月全国国有及国有控股企业经济运行情况 [EB/OL]. 财政部网站 http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/qiyejinxingdongtai/201301/t20130118_728936.html. 2013-1-18.

③ OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets. State Owned Enterprises in CHINA: Reviewing the Evidence [J/OL]. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/30/42095493.pdf>. 2009-1-26.

④ 2011年底世界银行和国务院发展研究中心发布的研究报告预测: 到2030年, 国有企业产出占比将下降至10%的水平。这里所指的版本是Conference Edition; 具体见该报告中的Supporting Report 1的第四章, 第110页。The World Bank & Development Research Center of the State Council. China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society [J/OL]. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>. 2012-2-27.

从2011年开始, 国家统计局调整了规模以上工业企业的统计口径, 规模以上企业起点标准由原来的年主营业务收入500万元提高到年主营业务收入2000万元。这一调整, 会起到使国有控股工业企业某些经济指标占比上升的影响。因此, 在对待国有控股工业企业某些经济指标占比变化时, 应对它们在多大程度上受到了统计口径调整这一客观因素的影响予以考虑。

量的 1/4 左右水平的工业总产值、主营业务收入和利润。

在就业方面，国有企业的贡献稍显逊色。改革开放以来，快速发展的私营中小企业，日益成为提供就业机会的主要力量，替代了国有企业创造就业机会的相当一部分功能。目前，在工业领域，国有企业就业占比为 20% 左右的水平。从全国范围看，国有企业拥有 3600 余万员工，若以全国 3 亿的城镇就业人口为基数，国有企业员工占此就业总数的比重超过 10%。

专栏 1-1 国有企业经济规模的国际比较

从企业数量绝对值的国际比较情况看，数以万计的国有企业是一个相当庞大的规模。2003 年，OECD 对其成员国的调查数据表明，国有企业数量最小的国家是澳大利亚，只有 12 家国有企业；近半数的成熟市场经济国家拥有 50~100 家国有企业；拥有 100 家以上国有企业的国家，屈指可数，其中，波兰拥有 1787 家国有企业及不足 500 家国家参股企业，其国有企业数量位居此调查的榜首。

不在 OECD 调查范围内的俄罗斯，是除中国之外的另一拥有大规模国有经济部门的国家。截至 2010 年 1 月 1 日，俄罗斯拥有 3517 家联邦单一制国有企业和 2950 家国家参股企业，这其中各自包括了 1424 家和 1162 家非工业企业。根据相关统计，2005 年，另一发展中大国印度，拥有 1269 家国有企业，其中，包括 227 多家中央政府所属企业和 1042 家地方政府所属企业。而且，波兰、俄罗斯和印度这三国的统计数据，是包括国有金融机构统计在内的。

从资产的绝对数量看，在全球范围内，国有企业资产总额超过千亿美元的国家，屈指可数，像法国和意大利这样的西方国有经济大国，其国有企业资产规模不过三四千亿美元的水平。而这一规模，大约仅为中国国有企业的 1/30 的水平。

从员工绝对数量看，中国国有企业员工数量，远远超过其他国家国有企业员工数量——法国在高峰期，才拥有超过 100 万的国有企业员工。印度作为另一个人口大国，其国有经济部门也在经济中处于非常重要的地位，2005 年，印度的国有企业员工人数是 575 万人，不到中国的 1/6。从 OECD 成员国的情况看，国有企业员工占总就业人数的比重一般在 2%~5% 的水平，低于中国的水平。

资料来源：①OECD. 国有企业公司治理：对 OECD 成员国的调查 [M]. 李兆熙，谢晖译. 北京：中国财政经济出版社，2008. ②俄联邦政府. 2011~2013 年俄罗斯联邦财产私有化预案（规划）[EB/OL]. 俄罗斯使馆经济商务参赞处网站 <http://ru.mofcom.gov.cn/aarticle/g/201101/20110107351467.html>. 2011-1-7. ③OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets. State Owned Enterprises in INDIA: Reviewing the Evidence [J/OL]. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/28/42095406.pdf>. 2009-1-26.

（二）国有企业的社会影响

国有企业，对中国经济、社会与政治各领域而言，都有重要的意义，产生着广泛的社会影响。从经济基础层面看，国有经济是国民经济中的主导力量。通过发展国有经济，使国有企业在金融、铁路、电信、航空、石油石化、电力、冶金等战略性和基础性的经济部门占据了支配地位，国家可以实现对国民经济命脉的有效控制。从意识形态方面看，社会主义经济制度的基础是公有制，国家所有制或者说全民所有制是公有制的一种基本形式。国有企业，是社会主义市场经济中的一种重要的组织制度形式。与自由逐利的私营企业相比，国有企业的组织制度性质决定了它们应该能够更好地平衡企业经济利益诉求与社会对企业行为的期望这两者之间的关系。

国有企业在整个国家政治经济体系的许多方面发挥不容小觑的作用，对人民生活产生了种种直接或间接的影响，20世纪90年代，国有企业改革被确定为经济体制改革的中心环节。过去20年，在实施市场化改革的过程中，国有经济部门的布局与结构发生了明显的变化，经受了全球化以及私有化、新自由主义等西方社会思潮的冲击，但是，国有企业作为国民经济中的主导力量，其显著的经济地位和突出的社会影响力，保持至今。过去10年间，从外部环境看，国际国内经济形势变化——像中国经济重工业化趋势、国际金融危机和全球性经济动荡以及此过程中中国经济的持续相对景气；从内部条件看，国有资产监督管理委员会成立后，在其组织推动下，国有企业的实践活动，渐进式地与符合现代社会发展趋势的诸多先进经济管理理念发生着日益紧密的结合，上述这些因素，是有利于国有企业进一步提高其社会影响的。

在“摸着石头过河”的经济转型阶段，尽管人们对国有企业在事实上产生的广泛社会影响少有异议，但社会大众关于国有企业的社会影响的利弊争论却是不绝于耳的。从其不利的影响方面看，一些垄断行业的国有企业，社会影响力强大，却不时给人们带来压迫感和忧虑情绪。有些国有企业的不当行为，时不时触发人们的愤慨与怨恨之情。从有利的方面讲，社会主义国家信赖和依赖于国有企

业特别是国有大企业的观念,又如此深入国家和民众的心灵。^①尤其是在具有高度不确定性的全球市场体系中,在国家主权受到威胁或自然条件、社会经济环境出现动荡的危难时刻,国有企业的行动常常能起到凝聚人心、振奋精神的作用。在相当长的一段时间里,国有企业就在这种极具戏剧性的社会心理冲突的背景下生存与发展。

二、国有企业制度的重要性

国有企业制度的重要性是从国有企业的重要性中派生出来的。首先,制度在很大程度上影响到企业组织的经营成败。没有好的国有企业制度,成就好的国有企业必然是小概率事件。其次,国有企业制度对经济体制改革和转型产生极其重要的影响。每一个转轨经济国家都面临着如何在改革国有企业制度的基础上重新塑造其社会经济体制的挑战。最后,从国际化趋势看,全球经济的一体化推动世界各国企业围绕如何发展先进的企业制度而展开激烈的竞争。国有大企业是代表中国参与这一竞争的重要经济主体,在发展国有企业制度方面有义不容辞的责任。

(一) 国有企业制度决定国有企业效率

建立和完善国有企业制度是保障国有企业运营效率的基本手段。对于任何一个国家而言,只要它拥有一定数量的国有企业部门,那么,在其社会经济发展相对稳定的时期里,不断改善和优化国有企业制度,是创造经济价值增值的一个有效手段。而且,这个国家国有企业部门在规模上越庞大,其国有企业制度的重要

^① 程恩富和鄢杰(2012)认为,随着国有企业活力的重新焕发,公有制经济与市场经济能否兼容的问题逐步得到了解决。国有经济的整体高效已得到历史的检验。

张宇(2011)认为:“当前我国市场结构所面临的主要问题不是垄断,而是企业规模相对较小,产业组织结构分散,国际竞争力低下,不能适应激烈的国际竞争的需要。因此,一些关键性行业集中度的提高和国有企业的做大做强,是面对全球竞争的挑战和维持国家经济安全的必要选择。在事关国家经济命脉的战略性部门以及自然垄断行业,问题的关键不在于有没有垄断,而在于谁来垄断。一般来说,在这些特殊的部门和行业,由公有制企业经营要比私有制企业能更好地体现社会的利益和国家的战略。”参阅王敏,张宇:在市场竞争中巩固国企主导地位[N].中国企业报,2011-6-11。

刘永佶(2012)指出,中国的私有企业只能被国际垄断资本控制,现在没有,将来也不会有与国际垄断资本财团抗衡的实力。中国作为一个独立自主的大国,只能靠国有企业支撑并主导。私有企业只有在国有企业的庇护下才能生存和发展。只有在国有企业抵御外国垄断资本控制和冲击的条件下,中国的私有企业才能生存和发展,而不是依附于国际垄断资本。

还有更为激进的观点,如江涌认为:“国有企业是抗衡跨国垄断资本进行垄断与扩张的主力军,是维护国家经济安全的微观基础,是经济危难时的最可靠依托。”参阅江涌,国有企业:经济危难时的可靠依托[J/OL].新华网 http://news.xinhuanet.com/world/2007-11/28/content_7157421.htm. 2007-11-25.

意义也就越显著。

Leroy P. Jones (1980、1981、1991) 指出, 国有企业低效率, 必然造成社会福利的流失和巨大的社会成本。他打了一个比方, 在无须任何新增投资和无须调高任何公共产品价格的情况下, 假使一个国家的国有企业部门的运营效率能够提升 5%, 那么, 就意味着^①:

——在埃及, 可以增加 5% 的 GDP, 又相当于政府直接税收的 75%, 或者是可以使政府有财力在教育领域增加 3 倍的支出;

——在巴基斯坦, 可以增加 1% 的 GDP, 又相当于政府直接税收的 50%, 或者是可以使政府有财力在教育领域增加一半的支出;

——在韩国, 可以增加 1.7% 的 GDP;

——在中国, 可以使政府有财力在整个教育、医疗、文化和科技领域增加 1.5 倍的支出。

Leroy P. Jones 的研究是 30 年前进行的, 中国发展到今天, 其基本国情仍然是巨额社会财富集中在为数众多的国有企业手中。以最近的数据衡量, 在不改变资源投入的情况下, 如果国有企业的产出效率提高 5%, 至少可以增加 1% 的 GDP。这种局面表明, 中国仍然需要高度有效的国有企业制度体系来确保巨额社会财富得到恰当的使用。Leroy P. Jones 已经从积极方面作了一个假设, 如果换一个角度, 我们也可以想象一下, 一旦国有企业制度效能恶化, 国有企业部门的效率损失将造成多大程度的不利于社会的负面影响。

(二) 国有企业制度影响经济体制转轨进程

对于转轨经济国家而言, 国有企业制度有特殊的重要意义。一般认为, 转轨经济国家之所以需要改革其社会经济体制, 是因为这些国家的、以高度集中的行政计划经济和与之配套的国有企业制度为核心的旧经济体制已经难以为继了, 从而才需要通过改革, 将其原本低效的制度体系调校正确 (get the institution system right)。

通过重构国有企业的组织制度形式, 使其更加适应市场经济的要求, 这是所有转轨经济国家在其转轨的特定历史阶段必须面对的一个根本性问题。在具体的改革内容上, 各个国家的选择不尽相同。有的国家将产权改革或私有化改革视为

^① Jones, Leroy P. "Performance Evaluation for State-Owned Enterprises" in Ravi Ramamurti and Raymond Vernon, eds. *Privatization and Control of State-Owned Enterprises* [C]. Washington DC: The World Bank, 1991.

国有企业制度变革的必由之路。在中国，调整和完善国有企业制度如同搞好国有企业一样，是中国经济体制改革的题中之意。中国的国有企业制度改革包括在一定数量的国有企业中推行产权改革的举措，但同时，还包括大量其他的制度改革举措。

自 20 世纪 90 年代以来，中国国有企业全面转向公司制、股份制的制度实践，这一时期，国有企业制度形态的巨大变化带来了国有企业行为动机的根本性变化。在这轮变化过程中，众多不适应市场机制的国有企业被淘汰出局，那些相对适应市场机制的国有企业在转变自身的企业制度形式后，被保留下来。此外，依托市场机制，很多采用新的企业制度形式的国有企业被创建出来。经过这一轮改革，国有企业不再是市场经济制度的陌生人了。20 世纪末，中国国有企业面临的“在市场经济条件下难以为继的困境”得到了化解。可以说，进入 21 世纪后，中国国有企业在经济体制转型初期的阶段性的制度改革的任务基本完成了。

现阶段，中国面临的是更深层次的经济体制转型和深化国有企业制度改革的挑战。现在的国有企业，不少已经具有了自生能力，有的甚至拥有非常强大的市场资源配置能力。这种企业发展与改革的形势，同 20 世纪 90 年代的形势相比，发生了很明显的变化。当前的现实矛盾是，国有企业相对熟悉市场经济制度，它们擅长于运用市场力量来争取自身利益或内部人利益，但人们却很难确保这些企业的具体经营行为总能处于符合社会期望的合理状态。在此，我们强调的是，国有企业行为没有受到行之有效的市场与非市场制度的约束——不是缺乏制度约束，而是缺乏行之有效的制度约束。本书称之为“制度脱轨”现象。它表明，现行的国有企业制度尚不适应更深层次的经济体制改革的要求。继续深化改革，仍应坚持微观层面国有企业制度创新先行先试的思路。

（三）国有大企业应力争成为先进企业制度的探索者

从其悠久的历史看，国有企业制度是一种“老旧的”制度。^①但是，人们总是在与时俱进地为这种“老旧”制度添加新的制度元素，使之不断适应新形势和新任务的要求。从产业领域的性质看，国有企业制度原本应该集中于邮政、交通、供水供电这类有公共性的产品与服务领域，但后来由于各种历史原因，扩展

^① Ravi Ramamurti 曾经将国有企业称作为一种老旧的组织制度，他用此形容词来强调国有企业的组织制度虽然历史悠久，但仍然要不断变化，以适应在高技术领域发展的新挑战和新任务。原文为：“The SOE, an age-old institution, is being widely applied to wholly new tasks”. 转引自 Ravi Ramamurti, *State-Owned Enterprises in High Technology Industries—Studies in India and Brazil* [M]. New York: Praeger, 1987.

到工业和贸易服务业这类有竞争性市场特征的领域。无论是一些发达国家为接管战后的私营部门工业，还是一些后发展国家为了实现经济追赶和保障国际贸易中的本国利益，先后都将国有企业制度应用到了非公共性的产品与服务领域。今天，尽管国有企业部门贡献的经济价值在各国经济价值总量中所占比重不是很高，但它们的地位和作用是不容忽略的。国有企业制度，已经成为全球经济体系中的一种常态化的企业组织制度。以 OECD 为代表的国际组织，也在关注国有企业的制度建设问题，积极为国有企业研究制定适宜的制度规范，以求在各国国有企业制度的一致性和多样性之间寻找平衡点。

中国的企业制度，打着深深的、以国有企业制度为其重要组成部分的烙印。中国国有企业制度的问题，不仅为国内关注，同样也为世界瞩目。有国外研究者对中国国有企业制度的认识是否定和怀疑的，他们缺乏对中国国有企业制度的必要信任，从而主张中国国有经济比重应进一步下降。2008 年国际金融危机爆发后，西方世界出现对资本主义社会经济体制的反思潮流。在这类反思中，以私人所有制为核心的公司治理体制作作为现代企业组织的主要制度形式，备受质疑。在这种现实背景下，国外对中国国有企业的认知观念出现了一些积极变化。有研究者开始去发掘和探讨中国国有企业制度中的积极元素。随后几年间，中国国有企业“走出去”进程的加快和国际贸易摩擦的频繁化，使国外又兴起了对中国国有企业“竞争非中性”和带有国家资本主义色彩的质疑。

在笔者看来，在中国经济增长持续较快发展和加快对外开放的现阶段，国有大企业担当了重要的社会经济角色，承担了促进中国企业组织制度水平提高的历史重任。现阶段，作为中国参与国际竞争的企业主力军之一，中国国有企业制度形式受到来自国外的各种质疑，这是很正常的现象。应对这些质疑，需要我们用发展的眼光，通过更加积极的创新性制度实践，务实地解决现实中的各种具体利益冲突与矛盾，推动国有企业制度的进步与合理化，从而消除种种疑虑的声音。

当下，中国国有经济部门正同中国经济一道加快融入全球经济体系。中国国有企业要实现自身发展，实施“走出去”战略和有效融入国际市场的竞争，都需要其国有企业制度形式向着更加符合国际惯例要求的方向演化，且不畏惧于努力展示自身的独特性与合理性，以寻求国际社会的尊重与认同。一旦将国有企业制度问题放在全球化视角下来审视，我们将发现，中国国有企业与其他制度形式的企业，包括其他国家和地区的企业，站在同一起跑线上，面临共同的历史使命，即要去探索符合社会化大生产的先进企业制度形式。有学者已经指出，大型国有企业有符合生产集中化的客观经济规律要求的天然组织优势。社会经济资源配

置，能者居之。大力发展先进企业组织制度，这是中国国有企业自身发展的客观要求，也是国有企业的最重要的社会责任，更是中国国有企业的一种面向全球的责任。

第二节 研究对象

国有企业制度，是一个未经过严谨定义的概念。国内教科书中常见的定义是：企业制度是围绕企业财产关系而形成的制度规范的总和。另一个与“企业制度”相关的重要概念是理查德·惠特利（Richard Whitley，1999）定义的“商业体制”，它涵盖了与企业经济组织、协调与管理活动相关的所有制度。由此引申出来，国有企业制度，就是将以上定义运用于国有企业这类特定的企业形式之上。但对本书的研究工作而言，上述定义太宽泛了。

为了使研究对象更加聚焦，本节将阐述本书所要研究的国有企业制度。笔者认为，作为本书研究对象的国有企业制度，它应具备三个特性：首先应该是中观层次的；其次是动态变化的；最后是能够容纳多样性的。在笔者看来，对于不同层次的国有企业制度而言，中层制度能最为充分地体现出其制度形式的动态变化和多样性特征——在中观层次的制度上，我们既能够发现宏观层次制度所忽略的多样性又能够发现微观层次制度所忽略的一致性变化趋势。

一、中观层次的国有企业制度

本书关注中观层次上的国有企业制度，而不是宏观层次或微观层次上的国有企业制度。所谓中观层次的国有企业制度，它们既不是独立于国有企业之外的、宏观层次的社会经济制度，也不是国有企业组织内部的、可以比较独立于外部社会因素的微观层次的制度，而是二者的接壤地带。

各种制度在不同层次上运行，对不同层次有其自己的统辖权限（W. Richard Scott，2010）。制度的分层性决定了在展开制度分析时，研究者可以根据自己的志趣或实际需要来决定自己的研究层次与范围。西方学者将新制度主义定位为中

层理论^①，本书聚焦于中观层次的国有企业制度，这意味着本书着重关注既定制度结构下中观层次制度安排的运行情况，宏观层次的国家政治经济体制和微观层次的个体行为选择，仅仅被视作为本书研究的背景。

为什么本书要引入中层理论来分析国有企业制度问题呢？一方面，笔者认为，与宏观层次的理论相比，中层理论有助于更好地还原社会现实，避免单一价值取向的“大”理论思维脱离实际的弊端。^②具体到国有企业制度这个主题上，笔者既想克服过于极端的个体主义的、“市场化”的理论思维，也想克服过于顽固的集体主义的或国家主义的理论思维。另一方面，与微观层次的理论相比，中层理论更侧重于关注国有企业作为一种组织群体的整体性和一致性特征，而不容易迷失在一个个企业个性的细枝末节之中。丹尼尔·布罗姆利（Daniel W. Bromley）指出，与社会组织有关的制度有两类：一是通过社会其他部分来界定一个组织的制度；二是描述出组织内部特征的制度。在这个分类里，后一类制度更接近于微观层次，而前一类制度更接近于中观层次，从而是本书关注的重点。

表 1-1 与国有企业相关的三个层次的制度

宏观层次	中观层次	微观层次
法制规范 产业管制政策 国有资产管理政策 公司治理体制 金融体制 人力资源与社会保障制度	国有企业产权管理制度 国有企业公司治理体制 国有企业投融资体制 国有企业领导人员管理体制	国有企业战略管理制度 国有企业组织管理制度 国有企业财务管理制度 国有企业人力资源管理制度

表 1-1 列示了本书试图研究的中观层次的国有企业制度以及与之相关的宏观层次或微观层次的制度的区别。从表中可以看出来，区别宏观层次与中观层次的制度，会相对容易一些。前文给出的“商业体制”的概念，比较接近宏观层次的制度。而中观层次的制度，可以被理解为商业体制或宏观层次的制度在国有企业这个制度主体身上的具体投影。中观层次和微观层次的制度，二者之间的界限有

① 美国社会学家罗伯特·默顿（Robert C. Merton, 1949）提出了中层理论（theories of middle range）。杨光斌和高卫民（2007）认为，新制度主义也同时具有宏观理论属性。

② 杨念群（2004）谈到了中层理论的优点。他指出，运用中层理论，重要的不在于亦步亦趋地模仿它的方法论模式，而在于以此为提出新视角和新问题的切入点。他对比了吴晗先生和费孝通先生的不同研究思路问题，费孝通先生运用中层理论，将中国的传统社会分为上下两个层次，用不同方法来解释不同层次的社会运作规则。另外，他提到中层理论强调资料的积累和应用。