



经济研究丛书

国有企业改革路径研究

袁珮◎著



经济日报出版社

本书为河南省科技厅软科学项目“创新驱动的国有企业发展路径研究”（项目编号172400410427）和河南城建学院2017年度“科研能力提升工程”（课题编号2017R008）的阶段性成果。

本书由人文在线出版基金资助出版

经济学研究丛书

国有企业改革路径研究

袁珮◎著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业改革路径研究 / 袁珮著. —北京: 经济日报出版社, 2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5196 - 0212 - 3

I. ①国… II. ①袁… III. ①国有企业 - 企业改革 - 研究 - 中国 IV. ①F279. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 237648 号

国有企业改革路径研究

作 者	袁 珮
责任编辑	杨保华
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710
邮政编码	100054
电 话	010 - 63567691 (编辑部) 010 - 63567692 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	廊坊市海涛印刷有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	14. 75
字 数	210 千字
版 次	2018 年 6 月第一版
印 次	2018 年 6 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5196 - 0212 - 3
定 价	52. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

前 言

我国是以公有制为主体的社会主义国家，国有企业在我国经济中占有非常重要的地位，其规模和体量非常巨大，地位极其重要，是我国国民经济的基础和支柱。国有企业的改革实践和改革理论，是中国特色社会主义道路的重要经验和中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。随着经济全球化发展和社会的不断进步，以及民营企业和外资企业的迅速发展和扩张，国有企业一直存在的根深蒂固的问题正在日益凸显，国有企业不能很好适应市场经济的灵活和快速变化，已经证实有太多的国有企业在发展中逐步失去了蓬勃的生机与活力，正在不断被其他经济形式取代，在此历史时刻，国有企业不得不面对改革。

中国经济改革已经走过了整整38年的历程。1978年，以邓小平同志为代表的党中央召开了划时代意义的十一届三中全会，会上重新确立了中国的发展方向，把改革开放确立为党的基本路线，开启了一个全新的时代，至此，国有体制下的企业开始了彻底改变的漫长征程。受当时的政治经济影响，全国上下几乎全部是国有企业，绝大部分工人都在为国企工作，其数量之大，涉及范围之广，改革难度之大，前所未有的。因此可想而知，38年来的不断进行的国有企业改革关系着多少个家庭，直接涉及多少民众的切身利益，所以在这一改革过程中，所走的每一步都是经过深入研究，广泛讨论，这中间充满着太多的不确定性，牵一发而动

全身。中国国有企业的改革过程大致可以分为 20 世纪七八十年代计划经济体制下的改革时期、90 年代以建立现代企业制度为主要内容的改革时期、最近十几年以国有企业对国有资产经营管理新渠道创新为重点的改革时期。我们应当运用科学发展观，实事求是地解决问题，以谋求发展为突破点，以整体搞好国有经济为着眼点，对可能对国有企业改革产生影响的方方面面多种因素和改革发展的不同阶段，不同问题，不同群体，集中力量进行系统全面客观的分析，探寻合理的突破口，找到改革的症结所在，对症下药，精心设计和不断完善改革的方案和措施，打一场有把握之仗。因此，深入研究国有企业改革的发展进程，总结改革的历史经验，认识改革过程中存在的问题，探索解决问题的思路与创新对策，对于实现国有企业的又好又快发展有极其重要的意义。

目 录

前言	1
第一章 中国国企改革历程	1
第一节 我国国有企业改革历程回顾	2
第二节 我国国有企业改革的经验	11
第三节 我国国有企业改革的困境	28
第四节 国外国有企业改革的启示	42
第二章 国有企业改革相关理论基础	50
第一节 马克思主义经济理论	50
第二节 组织行为理论	57
第三节 交易费用理论	59
第四节 产权理论	63
第五节 委托—代理理论	68
第三章 国有企业经济主导作用	73
第一节 国有企业的经济主导作用	73
第二节 国有企业的行政垄断	85

第三节	反垄断和市场化	108
第四章	国有企业制度改革路径研究	119
第一节	现代企业制度的理论和实践	119
第二节	中国国有企业现代企业制度改革成就与不足	125
第三节	我国国有企业现代企业制度建设具体路径	134
第四节	案例分析：中国建设银行现代企业制度改革	140
第五章	国有企业效率提升路径研究	146
第一节	国有企业效率的研究成果	147
第二节	技术创新理论分析	152
第三节	创新驱动的国有企业效率提升机理分析	166
第四节	河南省国有企业技术创新路径研究	183
第五节	河南省国有企业技术创新环境实证研究	202
参考文献		216
附表		224

第一章

中国国企改革历程

经济基础决定上层建筑，国家经济的不断繁荣与发展，有赖于国有企业改革的不断深化和国有经济的健康发展。就我国经济发展现状而言，国有企业仍然占据重要地位，把持着我国的经济发展命脉。国有企业的改革是我国经济发展的主要趋势，也是实现国家经济繁荣的重要途径之一。国有企业的改革，在国家经济发展大政方针中属于经济和政治发展的主流改革方式，它关系着国家综合国力的整体发展和整个国民经济的主要发展命脉。在三十几年的改革发展过程中，其改革成绩斐然，社会主义经济建设也实现了翻天覆地的伟大变化，但是我国现阶段国民收入差距在逐步变大，城乡人均收入差距明显拉大，国有企业在发展过程中也将出现诸多亟待解决的问题。加之现阶段激烈的国际竞争环境，国际经济竞争发展态势瞬息万变，我国在经济发展和综合国力竞争中如果要想实现长期处于不败之地，就必须不断改善我国国有企业的发展条件，优化我国国有企业发展的内外环境，不断提高我国国有企业自身的综合竞争能力，使我国科学技术核心竞争力不断得到提高。国有企业在不断实现自身改革的条件下改变自身发展过程中落后的生存观念，增强自身发展的核心实力，才能在激烈的国内外市场竞争中争得一席之地。本章着重阐述了我国国有企业改革的历程，我国国有企业改革取得的经验和存在

的问题，为后续章节的分析打下基础。

第一节 我国国有企业改革历程回顾

国有企业是指资本全部或主要由国家投入并为国有企业所有，绝大多数已经成为市场中独立经营的法人主体，以保值增值和盈利为主要目标，在需要时服从国家意志，依法设立的从事生产经营活动的组织。

国有企业改革在国有企业发展中占据着重要的地位，是我国国有企业发展的关键。同时也是国有企业市场定位的关键环节。回顾我国国有企业改革的历程，总结改革推进的经验教训，可以使我们把握改革进程的轨迹和内在逻辑，从而加深对市场定位问题的认识，明确我们所面临的难点，更有效地寻求克服所面临的难点的办法，并在对国企准确定位的同时实现企业体制系统创新，从而夯实社会主义市场经济的微观基础。

1984年，我国的改革重点从农村转向城市。城市改革主要是国有大中型企业的改革，企业从此由计划经济的“温室”步步走向市场经济的“战场”。现在许多人将国有企业改革从“放权让利”开始算起。其实，在20世纪80年代中期以前的改革措施，依然带有以前调整的痕迹，真正的改革应当是在明确了社会主义商品经济属性以后。

人们对国有企业改革普遍形成了放权让利起点认识，本文也就基本按照这样的顺序对改革过程进行简要的描述和分析，这样也有利于保持分析的整体连贯性。

一、国有企业改革的探索阶段（1978—1992年）

改革开放的主要发展目标是实现我国经济的进一步稳健发展，使我国经济有更大的改观，为人民群众的生活水平的提高创造更好的发展条件。十一届三中全会后，国有企业开始进行不断的改革探索，从1978年到1992年，历时十多年的改革时间，国有企业改革发展不断走向成熟。

（一）1978—1981 年扩权让利阶段

从 1978 年 10 月开始，四川首次试行“扩大企业自主权”，成功拉开国有企业改革序幕。其主要内容为：对国有企业的利润进行实际核对，建立利润指标化管理，在企业生产方面要求企业完成当年的利润计划。同时也允许企业试行自己的职工生产奖励和年终相关奖金发放给职工。

1979 年，四川省基于之前成功的实现企业试点改革的经验，由此把工业企业数由原先的 6 家企业扩大发展到 100 家，实现较大规模的试点改革，同时实现在 40 家国营企业中进行试点改革。一年的时间里，四川省参加试点的工业企业的工业总产值、利润增长和上缴利润增长均高于非试点企业。

进一步推广四川省的改革经验，实行扩大经营管理自主权的改革，1979 年 5 月国家经委、财政部等六部委联合发出通知，确定在首钢等 8 户企业中进行扩大经营管理自主权的改革试点。1980 年 1 月，国务院转批国家经委、财政部起草的《关于国营工业企业利润留成试行办法》，对国企利润留成做出决定性调整：首先，由全额利润留成变为基数留成加增长利润留成；其次，对国有企业基数利润留成比例进行重新核实；第三，对不同行业的企业所给予的利润留成也不同；第四，采取自上而下逐级核定的办法核定企业基数利润留成比例；第五，工业企业按照规定和核定的留成比例提取全部利润留成资金的前提是完成产量、质量、利润和供货合同四项计划指标；第六，要求定期完成月度计划的企业享受完全规定计划提取，不能完成的企业只能享受 80% 的规定基数利润资金留成份额；第七，企业的利润留成资金，可用于发放市场发展基金、职工福利基金和职工奖励基金。

（二）1981—1983 年经济责任制阶段

从 1981 年第一季度以来，大型国企为发展首要目标，实现国企权责的深化改革。随后迅速发展到全国各地，出现了雨后春笋般的发展新局面，实现了我国工业不断自主发展的新局面。

（三）1983—1987 年两步利改税（调整企业和国家分配关系）阶段

1983 年开始实行“利改税”的第一步，即利税并存的制度。具体做法是，在工商税的基础上增加所得税。不同规模的企业确定不同所得税税率。

1984 年 9 月，“利改税”进行第二步改革。具体做法是：第一，国家对国有企业征收所得税和调节税代替原来国营企业利润直接上缴国家；第二，有针对性地实行税率的调节；第三，国营企业在贷款方面实现先在缴纳所得税前获得利润优先取得条件；第四，对小型国有企业放宽要求标准；第五，盈亏包干经营不善亏损企业和微利企业；第六，实现税源的不断增长。

（四）1987—1992 年承包经营责任制（促进经营权与所有权分离）阶段

1986 年 12 月，国务院发布了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》，决定推行多种形式的经营责任制。1987 年的第一次承包热潮中创造了承包经营的多种实现形式。

二、国有企业改革的突破阶段（1992—2002 年）

（一）1992—1993 年确立目标：宏观上建立市场经济体制和微观上建立现代企业制度

1992 年《股份制企业试点办法》对股份制企业试点的范围、原则、股权设置和政府管理等方面做出了初步的规定，规范了股份制试点工作。党的十四大提出了具体的国有企业改革发展目标，基于此，十四大以后国有企业的改革特点主要表现为：国有企业理论性改革得到不断深化，国有企业改革方式得到不断创新，旧体制框架被新的发展方式所冲破的发展局面，企业改革从微观发展逐步向宏观发展步伐迈进。由此看来，企业改革开始进入新的发展阶段。

（二）1993—1998 年试点突破：现代企业制度试点阶段

现代企业制度试点主要从企业产权关系入手，从产权关系的管理与

调整实现国有企业的试点改革，从公有制形式转变为多种所有制方式对国有企业进行改革，建立点线面发展辐射区域，并逐步向全国扩散。

从1993年以后国有企业改革推行的股份制得到迅速发展，上市公司数量快速增加，国务院于1993年年底建立了现代企业制度试点工作协调会议制度。1993年以后，国务院对国有企业改革首批以100家国有企业进行试点改革。当年内就成功地批复94家国企，并进入相应的改革实施阶段。国务院以点带面，今后几年中，不断面向全国各地推广，成功地实现国有企业改革更快发展。

1997年，根据改革需要综合配套的要求，国家对国有企业改革的方式进行了重大改进：第一，强调重点突破与整体推进相结合；第二，强调改革必须与国有经济的战略调整相结合；第三，强调改革必须与综合配套改革相结合。

（三）1998—2002年全面推化大中型国有企业“脱困建制”建立现代企业制度和国有企业战略性改组阶段

我国经济体制改革实现渐进式发展，根据我国具体国情，从实际出发，实现独立自主的社会主义市场经济体制，并且在改革中得到不断完善。然而，由于体制问题的存在，国有企业在发展中难免出现一些效率低下方面的亟待解决的问题，经济蛋糕切割不均问题日益凸显。由此看来，国有企业经营亏损占据着市场发展的一部分，甚至超过三分之一的份额。例如在以纺织业生产行业为例子来分析，国家在发展改革过程中以确定该行业为政策性减亏的重点行业，实现对这一行业的科学化和规范化管理。

1998年，国家推进建立了国有企业下岗职工基本生活保障及再就业制度，改革了职工养老保险制度、医疗保障制度、住房制度以配合国有企业改革的开展。

截至2000年12月，基本实现了党中央确定的国有企业改革与三年脱困的目标。国有及国有控股工业利润实现了大幅度提高，绝大多数国有

大中型亏损企业摆脱困境。

2001年，国家有关部门开展了规范建立现代企业制度工作。帮助国家重点企业完成公司制改造，要求改制企业要依法设立股东会、董事会、监事会和经理层，初步形成了公司法人治理结构。

2002年，国有资本继续向重点行业、大型重点企业聚集，在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，诸如石油、石化、电力、电信、冶金、有色金属、铁路、军工等行业，国有经济发展迅速，促进了国有经济的结构调整和布局优化。在诸如机械、电子等一般性竞争性领域，非公有制经济异军突起，国有经济的比重明显下降，所有制结构出现积极变化。

三、国有企业改革的完善期（2002—2011年）

（一）2002—2003年完善股份制和建立现代产权制度

2002年，相当一批国有企业通过规范上市、中外合资和相互参股，实行股份制，进行了公司制度改革，初步实现了投资主体多元化的格局。

2003年，党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的若干问题的决定》（以下称《决定》）。《决定》强调，要建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度。

国有企业多元化改革要求国有企业改革过程中必须根据我国实际国情进行改革，实现国有企业在阶段性发展中的全方位安全化改革。我国国家政策通过各阶段的辩证性改革发展，实现国有企业的递推式发展。权力和利益方面的分配与适当放权，国有企业和民营企业之间的竞争机制不断调节，显现出国有企业改革过程中的辩证性发展。

（二）国有资产监督管理委员会建立和全面推行阶段（2003年至今）

2002年党的十六大对国有资产管理体制改革指明了方向，指出国有资产由国家统一所有，委托政府履行出资人职责，所有者权益也由政府享受，同时要明确政府的责任和义务，新的国有资产管理体制要把管资

产和管人、管事有机结合起来。

国有资产监督管理委员会成立之前，一些直接管理企业的部委被国家撤销，这些部委相应直接管理企业的权力也被收回。从2003年3月国务院国有资产监督管理委员会挂牌正式成立，到4月各级国有资产监督管理机构陆续组建，国有资产管理的新体制基本确立。

各级政府的国资监管机构全部按照出资份额依法平等行使出资人职责。让不同级别的国资监管机构在工作上有进行指导和监督的权力，一般是上级监督指导下级，但是上下级国资监管机构没有行政隶属关系；不同国资监管机构之间按照平等交易的市场原则进行资本流动重组。

从央企层面来看，在完善国有资产管理体制方面，国务院国有资产监督管理委员会主要开展了以下具体工作：

1. 规范中央企业负责人的薪酬管理

2004年6月，国务院国资委出台了《中央企业负责人薪酬管理暂行办法》（以下称《办法》）。《办法》明确了央企负责人的薪酬必须与业绩考核结果挂钩，提出了对央企负责人薪酬规范管理和挂钩的具体措施，清晰勾勒出国有企业分配制度改革的思路。

2. 完善央企考评体系

2005年，国务院国资委在继续实施“年度经营业绩考核”的同时，正式推行“任期经营业绩考核”。国务院国资委推行的年度考核与任期考核相结合、结果考核与过程评价相统一、考核结果与奖惩挂钩的考核制度初步建立。

3. 启动央企人事制度改革

2005年，国务院国资委发出公告，组织25家央企面向全球公开招聘高管，这是自2003年以来的第三次公开招聘。部分央企的“一把手”首次不是以行政任命方式确定。

（三）国有企业公司治理结构的形成和不断完善阶段（2002—2011年）

企业是经济活动的集合体，国有企业也是如此，在经济发展中实现

经济活动的繁荣与发展。那么，企业经济发展过程中不可避免地产生企业利益者之间权责方面的矛盾，由此企业管理显得非常重要。公司的建立和相关制度比如企业董事会制度的建立，主要就是为了解决企业经济利益者之间权利与责任之间矛盾。计划经济期间作为国民经济“生产车间”的国有企业，与公司治理结构相距甚远。国有企业公司治理伴随着国有企业体制改革的发展而产生和发展。

1993 年底出台的《中华人民共和国公司法》促进了国有企业公司制的进一步改革。1994 年，国务院发布了《国有企业财产监督管理条例》，该条例规定：法人财产权由企业享有，国家授予企业依法独立支配其经营管理的财产，企业法人财产不受政府和监督机构的直接支配。

为了实现国有企业在改革过程中能够达到快速发展和稳健性发展，公司制度和董事会应运而生，从而使企业人事管理方面得到相应的制度保障。2004 年初，中央相关部门决定选拔部分央企建立独资公司作为试点迅速展开改革，从此，公司董事会得到快速发展并不断完善，使企业发展逐步进入正常的现代化发展轨道。

监事会的设立及其作用的发挥是国有企业公司治理结构中的重要内容。第九届全国人大第十三次会议对《公司法》进行了规定。根据《公司法》的相关规定，股东大会、董事会和经理以及监事会构成中国有限责任公司和股份有限公司的治理结构，从而实现制度化发展，使企业在发展中实现各种部门相互监督管理，相互制衡，使企业在发展中处于稳健的发展态势。

四、国有企业改革的深化期（2012 年至今）

十八大以后，随着我国改革开放的进一步深化，国有企业改革在以往改革的基础上又进行了进一步的深化发展，诸如进行结构调整、发展混合所有制经济、建设社会主义法制经济等政策。

（一）2012—2013 年，转变经济发展方式，促进产业结构调整

2012 年 11 月，党的十八大着重提出要深化经济体制改革，处理好政

府和市场的关系问题，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，推行公有制多种实现形式，深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制，推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。健全现代市场体系，加强宏观调控目标和政策手段机制化建设。同时还要全面提高经济开放水平，加快经济发展方式的转变，促进产业结构的转型升级。

（二）2013—2014 年，进一步完善现代公司制度，发展混合所有制经济

2013 年 11 月，党的十八届三中全会提出要进一步推动国有企业完善现代企业制度。国有企业在发展方面和改革工作方面大体上与市场发展相结合，我们在改革的同时要求国有企业在改革中应该与国际国内市场相融合，规范国有企业经营模式，不断增强国有企业的市场综合竞争能力，强化企业内部管理，优化国有企业的企业文化，提高国有企业员工的整体素质，从而提高企业经济效益。

（三）2013 年至今，建立法制经济，完善国有企业改革外部配套设施

2014 年 10 月，十八届四中全会提出要建立社会主义法治经济，加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。加强企业社会责任立法。完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。加强市场法律制度建设，为国有企业改革创建一个公平有序的外部环境。

2015 年 3 月 5 日全国人大政府工作报告再次准确界定国有企业功能并提出分类推进改革。《指导意见》的发布是党的十五届四中全会以来，国资国企领域最为系统全面的改革文件，是新时期全面深化国有企业改革的纲领性文件，被誉为本次国有企业改革顶层设计方案，其中一大亮

点便是对国有企业做出了具体细致的分类改革与治理的措施。

阅古知今，回顾总结过去的意义在于它可以让我们看到很多规律性的现象，我们得出的一些必要的结论也是通过发现一些珍贵的现象而获得的；通过对过去历史发展的参照和回顾，我们不难看出工作中存在的一些问题与矛盾，这样，可为我们的现在和未来的发展提供更好的帮助，改革国企经营模式，不仅仅是一种形式上的变动，更需要的是一种全方位的认识与发展，变通和不断解决矛盾，力争创新发展是我们今后工作的重点。

对于公益性企业来说，应该实现国有资本的不断投入，实现公共服务建设方面的不断升级。对于具有自然垄断性的国营企业，其中国有资本除了实现国有控股外，还应该实现政企两方面合理监管，实现制度化和管理模式创新，以科学的管理方式为核心内容，实现国营企业管理方面的科学重组，打破垄断行为，摒弃独家占有经营和销售等特权，实现市场发展公平化、公正化。在不同行业实现不同方式的管理与监督，以刺激鼓励的方式实现这些行业的良性竞争，进一步降低或消除对行业发展的行政垄断，提高企业的竞争能力，扩大国有企业的竞争空间，提高国有企业的综合竞争能力。

解决国有企业的历史包袱、建立现代企业制度是一个系统工程，需要全方位的考虑。需要以“三个有利于”为标准，以社会主义市场经济为依据，不断解放思想，推动国有企业建立完善的现代企业制度。国有企业本身代表国家经济的发展层面，是国家产业经济发展的主要形象，国有企业的积极改革，表现国家经济发展大政方针的思路在局部调整方面有所作为，在市场经济调节功能方面，国有企业改革有赖于国家宏观经济方面的调控，也就是国家运用行政政策、税收、金融、财政等手段实现对国有企业的宏观调控，从总体发展角度进行宏观调节。与此同时，在市场竞争机制中实现企业优胜劣汰方式的合理竞争，利用外部环境实现对国有企业改革的调节，创造更加适宜于现代经济活动的发展场所，