

国家新闻出版署

纪念党的十一届三中全会20周年重点图书

# 国企改革： 转轨与创新

从广东的实践看

未来中国改革的路向

◎ 陈祖煌  
◎ 陈文学  
◎ 郑贤操  
◆ 著

● 国有经济难以摆脱经营困境的重要原因，是国有企业改革思路的不确定性。

● 国有企业改革必须由单个企业改革，转向国有企业和国有经济的战略性重组，从整体上搞活国有经济。

● 破除国有企业“成分论”。

● 国有企业必须成为真正的经济实体，建立现代企业制度。

● 体制转轨与制度创新的关键环节是行政管理体制的改革。

中山大学出版社

# 国企改革： 转轨与创新

从广东的实践看

未来中国改革的路向

◎ 陈祖煌  
◎ 陈文学  
◎ 郑贤操  
◇ 著

◆ 中山大学出版社

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

国企改革 转轨与创新:从广东的实践看未来中国改革的路  
向/陈祖煌, 陈文学, 郑贤操著. —广州:中山大学出版社,  
1999.3

ISBN 7-306-01503-6

I. 国…

II. ①陈… ②陈… ③郑…

III. ①国有企业—企业经济—经济体制改革—经验—广东  
②国有企业—企业经济—经济体制改革—经济探讨

IV. F279.241

中山大学出版社出版发行

(广州市新港西路135号)

番禺市市桥印刷厂印刷 广东省新华书店经销

880毫米×1230毫米 32开本 17.125印张 385千字

1999年3月第1版 1999年3月第1次印刷

定价:29.80元

## 本书编辑提示

这是一部既有理论研究，又有案例分析的理论与实际相结合的著作。它具有较强的实践性，又具有较强的理论指导意义。这是本书的显著特点之一，也是本书的理论价值和实践意义之所在。本书不仅适合于我国各级领导干部尤其是从事体制改革事业的工作人员，而且适合于理论教学、研究人员以及企业家阅读和参考。

一、本书从总结广东国有企业改革实践出发，系统分析了20年中国国有企业的改革历程，指出**国有企业改革曲折反复、国有经济长期难以摆脱经营困境的重要原因是企业改革思路的不确定性，以及国家与企业的利益分配关系没有处理好**，使得国有企业长时期处于高税费负担状态下运作，认为这是当今企业行为扭曲、资产负债率居高不下、“三乱”现象屡禁不止、国内市场竞争不平等的根本原因。这个问题不解决，将严重制约国有企业产权管理制度改革和建立现代企业制度的进程。

H46/11

二、本书详细论述了新旧体制长期并存所导致的负面影响及其危害性，提出了新时期体制改革的任务就是要全面转轨和制度创新。本书详细分析了推进国有企业改革进程所面临的难点、重点、矛盾和障碍，指出**新时期推进国有企业改革成功与否、进行体制全面转轨和制度创新的关键环节是行政管理体制改革**。本书认为，新时期推进行政管理体制改革取得成功的关键是要同产权管理体制、国有资产管理体制改革有机结合起来，而不是像过去那样简单地压缩编制，减少人员。

三、本书突破了国有企业改革理论研究方面单纯就企业改革企业的传统思路，认为**新时期国有企业改革必须由单个企业改革，转向整体国有经济、国有资产、国有资本的调整和布局，从搞活国有企业，上升到搞活整体国有经济**。在整体国有经济结构性调整中同时进行政府的行政管理体制改革、国有资产管理体制改革以及在所有国有企业中全面建立现代企业制度；在进行国有经济结构性调整和重组的同时，进行本地区产业结构、产品结构和企业组织结构的调整。

## 自序

本书成稿期间，1998年10月6日，由于无力偿还到期外债，中国人民银行总行宣布关闭广东国际信托投资公司（简称“广东国投”）并进行清算（简称“广信关闭事件”）。广东国投成立于1980年，是目前全国第二大、全省最大的信托投资公司，具备外币债券发行等对外融资经营权。18年来对外发行了7次外币债券。广东国投一直以来都是广东对外开放的“窗口”，在国际金融市场享有较高的信誉。它的突然关闭，对香港金融市场造成巨大冲击，在国际资本市场引起强烈反响，使广东在国际市场上的信誉受到巨大影响。“广信关闭事件”暴露了国有资产管理与监督体制上的巨大漏洞，实际上是体制改革严重滞后的恶果。按照国有资产“国家所有，分级管理”的基本原则，时至1998年底的今天，省属国有企业改革还没有全面推开。作为对全省体制改革具有导向作用的省属国有企业和省级国有资产

改革滞后，直接制约着全省体制改革的进程。目前广东面临的改革形势是，省一级体制改革不仅落后于中央一级的体制改革，而且落后于省内一些市县的改革步伐，这对于经过 20 年改革的广东来说是不可思议的。正是由于至今还没有建立起全省国有资产管理、监督和营运体系，庞大的省属国有资产实际上处于无人负责的状态，这就给资产流失和贪污腐败留下了空子。

近几年来，广东经济增长乏力，整体竞争能力有所减弱，体制改革滞后是根本原因。同 80 年代相比，广东过去所具有的体制优势已不复存在，有的方面甚至被其他省市所反超。企业制度不仅同国际企业相比存在着相当的差距，而且整体制度创新方面落后于国内的上海、江苏等省市。但愿亚洲金融危机，尤其是“广信关闭事件”，能唤醒人们更加强烈的危机意识和改革意识。

经过 20 年改革的今天，全社会都在关注这样一个改革大课题：国有企业改革能取得成功吗？国有企业能搞好吗？本书正是在改革实践的基础上进行理论研究和实践探索的概括总结。我们的看法是，中国国有企业改革是完全有可能搞好的，国有企业改革也是完全有可能成功的。但关键是要取决于两个前提条件：一个是国有企业首先是一个经济实体，是一个经济组织，而不是一个政治组织，也不是一

个社会组织。所谓经济实体，就是它必须以追求利润最大化为目标，也就是要成为党的“十五大”政治报告中提出的国有企业改革要使国有企业“成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体”。这是国有企业改革要达到的最终目标，所有的企业改革工作和措施都必须围绕这个目标来展开。另一个条件是国有企业的数量不宜过多，范围不宜太广，涉及领域不能太宽。这一基本条件在党的“十五大”政治报告中也给予了进一步的明确和肯定，这就是本书着重论述的重点，即国有企业改革要“从整体上调整国有经济战略布局，对国有企业实施战略性重组”。

陈祖煌

1998年12月

# 目 录

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| 导言 国有企业改革实践的回顾与反思 .....              | (1)  |
| 第一章 新时期改革任务：全面转轨与制度创新 .....          | (38) |
| 第一节 国有企业改革与发展进入了一个关键性的时期 .....       | (38) |
| 一、国有企业改革进入全面转轨的关键时期 .....            | (39) |
| 二、加快体制全面转轨和制度创新面临着难得的宏观环境和有利条件 ..... | (43) |
| 第二节 新时期国有企业改革面临的主要问题 .....           | (49) |
| 一、推进国有企业改革过程中存在的问题 .....             | (49) |
| 二、国有企业改革进展缓慢的原因分析 .....              | (51) |
| 三、国有企业和国有经济在整体上缺乏活力的深层次原因 .....      | (56) |
| 第三节 国有企业全面转轨与制度创新的总体思路 .....         | (61) |
| 一、国有企业全面转轨与制度创新的主要思路 .....           | (62) |
| 二、推进国有企业改革应处理好的关系和应遵循的原则 .....       | (67) |
| 三、推进国有企业全面转轨与制度创新的工作                 |      |

|                                                  |       |
|--------------------------------------------------|-------|
| 建议 .....                                         | (73)  |
| <b>第二章 改革新思路：对国有经济实施战略性重组</b> ..                 | (80)  |
| <b>第一节 国有经济战略性重组的重要性和必要性</b> ..                  | (81)  |
| 一、国有经济战略性重组是企业改革思路不断发展的必然，是建立市场经济新体制的前提和关键 ..... | (81)  |
| 二、国有企业的战略性重组是转变增长方式，彻底摆脱经营困境的重要途径 .....          | (83)  |
| <b>第二节 国有经济实施战略性重组的总体思路</b> .....                | (85)  |
| 一、实施国有经济战略性重组的基本内容、基本原则和目标 .....                 | (86)  |
| 二、国有经济实施战略性重组的主要途径 .....                         | (91)  |
| <b>第三节 实施国有经济的战略性重组，必须大力发展多种经济成分</b> .....       | (95)  |
| 一、广东进一步发展多种经济成分已具有良好的经济基础和思想基础 .....             | (95)  |
| 二、新时期完善所有制结构，大力发展混合所有制经济的对策思路 .....              | (97)  |
| 三、为各种所有制企业营造公平竞争，共同发展的市场经营环境 .....               | (103) |
| <b>第四节 实施国有经济战略性重组的配套措施</b> .....                | (105) |
| 一、结合本地实际，制定实施国有经济调整和重组的战略思路 .....                | (105) |
| 二、继续实行“抓大放小” .....                               | (106) |
| 三、加快建立健全各级国有资产管理、监督和营运体系 .....                   | (107) |

---

|                                                          |              |
|----------------------------------------------------------|--------------|
| 四、加快政府行政管理体制改革，促使政企<br>分开·····                           | (107)        |
| 五、加快投融资体制改革，积极稳妥地发展<br>资本市场·····                         | (108)        |
| 六、通过规范化的体制改革和制度创新，<br>进一步完善企业经营机制·····                   | (109)        |
| 七、多渠道增资减债，努力降低企业资产<br>负债率·····                           | (110)        |
| 八、改革预算外财政体制，从根源上彻底治理<br>“三乱”现象·····                      | (110)        |
| 九、调整国家与企业的利益分配关系，减轻<br>国有企业的税务负担·····                    | (113)        |
| 十、加快社会保障体制的改革步伐·····                                     | (114)        |
| <b>第三章 改革的关键：转变政府职能，促使政企<br/>    分开·····</b>             | <b>(115)</b> |
| <b>第一节 转变政府职能，实现政企分开是国有<br/>        企业改革成功的关键环节·····</b> | <b>(116)</b> |
| 一、经济体制改革的深化迫切需要改革行政<br>管理体制·····                         | (116)        |
| 二、改革行政管理体制必须同国有企业和国有<br>资产改革结合起来·····                    | (121)        |
| <b>第二节 广东大胆探索的改革实践·····</b>                              | <b>(122)</b> |
| 一、深圳市转变政府职能，改革行政管理体制<br>的实践·····                         | (123)        |
| 二、顺德市转变政府职能，改革行政管理体制<br>的探索·····                         | (138)        |

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 第三节 深圳、顺德行政管理体制改革的借鉴与启示          | (148) |
| 一、深圳、顺德市行政管理体制改革的主要经验            | (148) |
| 二、深圳、顺德推进行政管理体制改革的启示             | (151) |
| 三、新时期推进行政管理体制改革的主要对策建议           | (154) |
| 第四章 改革的重点：构建新型的国有资产管理、监督和营运体系    | (160) |
| 第一节 广东国有资产管理体制改革现状及存在的问题         | (160) |
| 一、广东国有资产管理体制改革现状                 | (161) |
| 二、广东国有资产管理 and 经营存在的问题           | (166) |
| 第二节 推进国有资产管理体制改革的难点和障碍分析         | (169) |
| 一、国有产权关系仍然模糊，产权界定仍不明确            | (170) |
| 二、资产所有者管理职能分散，政资分离实现难度大          | (171) |
| 三、国有资产管理与运营体系尚不健全，管理方式和方法有待改进和完善 | (173) |
| 四、国有资产监督与激励机制不健全，运作不规范           | (175) |
| 第三节 构建新型国有资产管理、监督与营运体系的基本思路      | (176) |

---

|                                              |       |
|----------------------------------------------|-------|
| 一、加快健全和完善符合市场运行机制的国有<br>资产管理体制·····          | (177) |
| 二、构建新型国有资产管理体制的配套措施·····                     | (182) |
| 第四节 建立符合市场经济运行机制的国有资产<br>营运体系·····           | (186) |
| 一、规范国资委(办)的运行机制·····                         | (186) |
| 二、构建资本营运机构的运行机制·····                         | (189) |
| 三、构建以市场化为导向的所属国有企业运行<br>机制·····              | (193) |
| 第五节 构建新型国有资产管理体制要注意的<br>若干问题·····            | (198) |
| 一、必须同国有经济的战略性重组,同产业<br>结构、企业组织结构的调整结合起来····· | (199) |
| 二、必须同投融资体制改革结合起来,确保<br>新建国有企业按新机制运行·····     | (201) |
| 三、必须同政府机构改革,政企分开,构建<br>新型宏观调控体系结合起来·····     | (203) |
| 第五章 改革的核心:产权制度改革与市场主体<br>的培育·····            | (204) |
| 第一节 企业产权制度改革的探索及其意义·····                     | (205) |
| 一、国有企业产权制度改革取得实质性进展,<br>但任务仍然艰巨·····         | (205) |
| 二、产权制度改革中需要解决的主要问题·····                      | (212) |
| 三、国有企业产权制度改革的实践意义·····                       | (216) |
| 第二节 规范产权制度改革,有效防止国有资产<br>的流失·····            | (223) |

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| 一、产权制度改革中国有资产的流失现象·····                 | (224) |
| 二、科学地界定国有企业产权，规范产权制度<br>改革的基础工作·····    | (226) |
| 三、规范国有资产评估制度，有效防止国有<br>资产流失·····        | (230) |
| 第三节 加快产权交易市场建设，促进国有资产<br>优化重组·····      | (232) |
| 一、产权交易有形市场的突出问题及其原因·····                | (233) |
| 二、加快产权交易市场建设，促进国有资产<br>流动重组·····        | (236) |
| 三、采取必要的措施禁止国有资产产权场外<br>交易·····          | (238) |
| 四、加快国有大中型企业公司制改造步伐，<br>实现企业产权主体多元化····· | (240) |
| 五、继续加大产权制度改革的力度，放开搞活<br>国有小企业·····      | (241) |
| 六、加强国有资产产权的管理，提高国有资产<br>的营运效益·····      | (242) |
| 第六章 改革的目标：建立现代企业制度与创新<br>管理体制·····      | (243) |
| 第一节 制度创新：建立现代企业制度·····                  | (243) |
| 一、建立现代企业制度必须着眼于国有企业的<br>制度创新·····       | (244) |
| 二、建立现代企业制度试点探索及其意义·····                 | (246) |
| 三、不断探索建立现代企业制度的有效途径·····                | (248) |
| 第二节 建立科学的企业领导体制，规范企业                    |       |

---

|                                                    |       |
|----------------------------------------------------|-------|
| 法人治理结构·····                                        | (252) |
| 一、国有企业领导体制改革的效果与突出问题···                            | (253) |
| 二、建立股东会、董事会和经理层三者之间<br>相互制衡的机制·····                | (256) |
| 三、建立健全科学的企业领导体制的主要措施···                            | (257) |
| 第三节 加强科学管理,提高企业整体素质·····                           | (259) |
| 一、推动改革与加强管理相结合,企业经营<br>管理上了一个新台阶·····              | (260) |
| 二、大胆探索和创新国有企业经营者的管理<br>制度·····                     | (265) |
| 三、加强和规范管理,提高大企业集团的整体<br>素质和竞争力·····                | (267) |
| 四、抓好企业内部基础管理,使管理走向规范化、<br>现代化·····                 | (268) |
| 第四节 完善企业分配结构和分配方式,健全<br>激励机制·····                  | (270) |
| 一、大胆探索分配制度改革,不断完善与社会<br>市场经济相适应的分配结构与分配<br>方式····· | (270) |
| 二、学习借鉴先进经验,逐步健全分配机制和<br>激励机制·····                  | (273) |
| 第五节 建立健全监督机制,完善自我约束机制···                           | (277) |
| 一、强化国有企业监督机制的必要性·····                              | (277) |
| 二、强化国有企业外部监督和内部约束工作·····                           | (278) |
| 三、加强对国有资产的营运、增值、收益的<br>监管·····                     | (281) |

---

|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| <b>第七章 大企业集团：国有经济战略性重组的重要力量</b>          | (284) |
| <b>第一节 培育和发展跨世纪大企业集团的战略意义</b>            | (285) |
| 一、发展大集团公司，是提高综合经济实力、增强国际国内市场竞争力的需要       | (285) |
| 二、发展大集团公司，有利于生产要素的合理流动，强化市场经济条件下公有制的主体地位 | (287) |
| 三、发展大型企业集团，是加快结构调整的客观需要                  | (288) |
| 四、发展大集团公司，是转变经济增长方式的需要                   | (289) |
| 五、发展大集团公司，是进一步深化企业改革的需要                  | (290) |
| <b>第二节 企业集团的成长路径分析</b>                   | (291) |
| 一、广东组建企业集团的类型                            | (291) |
| 二、广东组建和发展企业集团的政策制度框架                     | (294) |
| <b>第三节 “抓大”的主要成效与问题</b>                  | (299) |
| 一、“抓大”的主要成效                              | (300) |
| 二、“抓大”工作中存在的主要问题                         | (303) |
| <b>第五节 培育和发展跨世纪大企业集团公司的政策思路</b>          | (309) |
| 一、抓住重点，带动全局                              | (309) |
| 二、立足全面创新，强化集团自身建设                        | (311) |
| 三、实施低成本扩张战略                              | (313) |

---

|                                       |              |
|---------------------------------------|--------------|
| 四、实施国际化经营战略·····                      | (314)        |
| 五、加大政府推动力度·····                       | (315)        |
| <b>第八章 放开搞活小企业：增强国有经济活力的有效途径·····</b> | <b>(319)</b> |
| 第一节 “放小”的内涵与意义·····                   | (319)        |
| 一、“放小”的内涵·····                        | (320)        |
| 二、“放小”的意义·····                        | (321)        |
| 第二节 改革的形式与难点问题·····                   | (324)        |
| 一、广东“放小”的基本思路·····                    | (324)        |
| 二、改革小企业的主要形式·····                     | (325)        |
| 三、改革小企业的难点问题·····                     | (328)        |
| 第三节 “放小”的成效与存在的突出问题·····              | (330)        |
| 一、广东放开搞活小企业的初步成效·····                 | (330)        |
| 二、广东放开搞活小企业存在的问题·····                 | (332)        |
| 第四节 市场化：国有小企业改革的基本取向·····             | (335)        |
| 一、放开搞活小企业关键在于把小企业完全推向市场·····          | (336)        |
| 二、产权多元化：市场化的基本标志·····                 | (338)        |
| 三、股份制：中小企业实现市场化的根本途径·····             | (340)        |
| 第五节 政府在国有中小企业改革中的作用·····              | (346)        |
| 一、中小企业的发展需要政府的大力支持·····               | (346)        |
| 二、对中小企业改革实行扶持政策·····                  | (347)        |
| 三、充分发挥政府的作用需要一个真正代表政府利益的操作者·····      | (352)        |
| <b>附录 实行注资经营承包责任制的肇庆模式·····</b>       | <b>(353)</b> |