

辽宁省社会科学基金“十五”规划重点课题
“国有大中型企业治理结构中的利益驱动与制衡机制研究”成果
渤海大学学科建设出版基金项目

国有企业治理的 利益驱动与制衡机制

单凤儒 李庆满 邸彦彪 高丽君 著



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

辽宁省社会科学基金“十五”规划重点课题
“国有大中型企业治理结构中的利益驱动与制衡机制研究”成果
渤海大学学科建设出版基金项目

国有企业治理的 利益驱动与制衡机制

单凤儒 李庆满 邸彦彪 高丽君 著

 **东北财经大学出版社**
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 单凤儒 2006

图书在版编目(CIP)数据

国有企业治理的利益驱动与制衡机制 / 单凤儒等著.
—大连:东北财经大学出版社,2006.12
ISBN 7-81084-956-5

I. 国… II. 单… III. 国有企业-企业管理-研究
-中国 IV. F279.241

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第122034号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

总编室:(0411)84710523

营销部:(0411)84710711

网址:<http://www.dufep.cn>

读者信箱:dufep@dufe.edu.cn

大连建峰印业有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸:148mm×210mm 字数:162千字 印张:8

印数:1—1500册

2006年12月第1版

2006年12月第1次印刷

责任编辑:孙平

责任校对:刘铁兰

封面设计:张智波

版式设计:钟福建

定价:20.00元

前言

本书是辽宁省社会科学基金“十五”规划重点课题“国有大中型企业治理结构中的利益驱动与制衡机制研究”的成果。

本书针对我国国有企业的弊端，特别是在国有企业改革中存在的种种误区，旗帜鲜明地提出必须按利益驱动与制衡原理设计与构建我国国有企业的法人治理结构，并专门就如何构建国有企业的现代法人治理结构中的利益驱动与制衡机制进行了深入而系统的研究。该书将视点集中在公司法人治理结构中的利益驱动与制衡机制，抓住了国有企业改革、建立现代企业制度的核心问题，特别是治理结构中的利益结构、利益机制问题，提出了公司法人治理结构与机制的系统模式，具有创新性，有较高的学术价值和实用价值。

企业是以追求利润最大化为基本目标的经济组织，我国的国有企业必须按利益驱动与制衡原理设计与构建法人治理结构，以建立有效的现代企业制度。

当前在建立现代企业制度的过程中存在一些误区和盲点：（1）建立现代企业制度，成为党和政府的号召与政策，而缺乏企业自身的内在动力；（2）建立现代企业制度的改革目标模式与机制设计中对利益关系突出不够；（3）对企业利益相关者（特别是个人）的需要研究不够，

通过改革能给他们带来的预期利益不明确；（4）改革的组织与运作的手段主要倚重的是行政方式，而非经济利益手段。

上述种种现象，核心问题都是没有注重利益驱动，只要改革不能给利益相关者带来实实在在的利益，利益相关者就不会有改革的热情与积极性，改革就不会成功；只要改革后的机制不能有效地保证利益相关者的利益制衡与最大化，改革就不是成功的。因此，必须坚持按利益原理构建现代企业制度。

在建立现代企业制度，特别是构建公司法人治理结构时，要注意研究各种利益相关者的利益需要，并在保证国家根本利益和公平的基础上，设计出能最大限度满足各利益相关者利益的治理结构与体系，从而最大限度地调动各方面参与改革的积极性，并实现企业的有效运营，提高企业的绩效。

本书的内容结构为：

第一章为“国有企业改革与利益机制”。首先回顾国有企业改革的历史；其次分析国有企业建立现代企业制度概况；最后深入分析企业利益驱动与制衡机制研究和改革现状。第二章为“国外公司治理的利益驱动和制衡机制的比较”。首先进行国外公司内部治理的利益驱动和制衡机制的比较；其次是国外公司外部治理利益驱动和制衡机制的比较研究；最后研究国外经验对我国公司治理的启示。第三章为“企业利益驱动与制衡机制的基本理论与模式”。首先论述必须按利益驱动与制衡原理构建国有企业制度的必然性，分析利益驱动与制衡原理，设计利益驱动与制衡的系统模型，提出按利益驱动与制衡原理构建公

司治理制度的分析与设计思路；其次重点研究现代公司法人治理系统模式及其利益驱动与制衡机制，提出公司治理的系统模式；最后提出关于我国国有企业构建公司治理的利益驱动与制衡机制的建议。第四章为“企业产权与利益驱动及制衡机制”。首先分析企业产权同利益驱动与制衡的关系；其次分析国有企业产权制度的演进与改革；最后重点研究如何进行产权制度创新，为构建利益与制衡机制提供基础。第五章为“所有者与经营者的利益驱动和制衡机制”。首先研究所有者与经营者的利益驱动与委托代理机制；其次研究代理人的选择与聘任机制；再次研究经营者的考核与激励机制；又次研究经营者的监督与约束机制；最后研究公司运作与决策机制。第六章为“企业外部利益驱动与制衡机制”。首先从总体上介绍外部利益驱动与制衡机制；其次研究企业与政府之间的利益驱动与制衡机制；再次研究企业与银行之间的利益驱动与制衡机制；最后研究企业与其他利益相关者的利益驱动与制衡机制。

本书由单凤儒、李庆满、邸彦彪、高丽君著。单凤儒作为项目主持人，主持研讨并确定本书的主要观点与编写提纲；在共同讨论的基础上分别写作（李庆满写第一、六章，邸彦彪写第二、五章，单凤儒写第三章，高丽君写第四章）；最后由单凤儒、李庆满总纂定稿。

作 者

2006 年 1 月

目 录

- 第一章 国有企业改革与利益机制 / 1
 - 第一节 国有企业改革的历史回顾 / 3
 - 第二节 国有企业建立现代企业制度概况 / 14
 - 第三节 企业利益驱动与制衡机制研究和改革现状 / 25
- 第二章 国外公司治理的利益驱动和制衡机制的比较 / 39
 - 第一节 国外公司内部治理的利益驱动和制衡机制的比较 / 41
 - 第二节 国外公司外部治理的利益驱动和制衡机制的比较 / 53
 - 第三节 国外公司治理的利益驱动与制衡机制对国有企业改革的启示 / 68
- 第三章 企业利益驱动与制衡机制的基本理论与模式 / 79
 - 第一节 必须按利益驱动与制衡原理构建国有企业现代企业制度 / 81
 - 第二节 现代公司法人治理系统模式及其利益驱动与制衡机制 / 93
 - 第三节 关于我国国有企业构建公司治理的利益驱动与制衡机制的建议 / 103

第四章	企业产权与利益驱动及制衡机制 / 113
第一节	企业产权与利益驱动及制衡的关系 / 115
第二节	企业产权制度的演进与国有企业 产权结构演进的失衡 / 120
第三节	加快产权制度创新, 为构建利益驱动与 制衡机制提供基础 / 132
第五章	所有者与经营者的利益驱动和制衡机制 / 155
第一节	所有者与经营者的利益驱动和 委托代理机制 / 157
第二节	代理人的选择与聘任机制 / 173
第三节	经营者的考核与激励机制 / 181
第四节	经营者的监督与约束机制 / 189
第五节	公司运作与决策机制 / 194
第六章	企业外部利益驱动与制衡机制 / 209
第一节	外部利益驱动与制衡机制概述 / 211
第二节	企业与政府之间的利益驱动与制衡机制 / 221
第三节	企业与银行之间的利益驱动与制衡机制 / 227
第四节	企业与其他利益相关者的利益驱动 与制衡机制 / 237

国有企业改革与 利益机制

第一章

国有企业改革是经济体制改革的中心环节，也是经济体制改革的重点和难点。国有企业在社会发展中的作用可以归纳为三个方面：弥补市场缺陷；发展战略性民族产业；作为公有制的实现形式之一，体现公有制经济的决定性力量^①。尤其是国有大中型企业，作为国有企业群体的重要组成部分，发挥着国有资产控制力、稳定社会政治经济的特殊功能。多年的国有企业改革取得了一系列重要成果，但目前仍然存在诸多障碍和难题，其根源在于国有企业治理存在缺陷。科学分析国有企业改革的复杂环境，彻底解决国有企业面临的一系列难题，对于我国建设社会主义市场经济体制，全面建设小康社会，打造国家竞争优势具有重大的战略意义。

第一节

国有企业改革的历史回顾

二十几年来，改革政策始终围绕政府、企业 and 市场三者的关系展开，国有企业改革基本上经历了放权让利、两权分离、公司制改革、公司治理创新等几个重要阶段。

一、国有企业改革历程概述

(一) 以放权让利为主线的扩大企业自主权阶段(1979—1985)

1978年12月，党的十一届三中全会作出了把全党工

^① 金碚、张世贤：《国有企业根本改革论》，3页，北京，北京出版社，2002。

作的重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。全会指出，我国经济管理体制的一个严重缺陷是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划指导下有更多的经营自主权，应该在党的一元化领导之下，认真解决党政不分、以党代政和以政代企等问题。此后，企业改革围绕扩大经营管理自主权、实行利润留成、推行经济责任制等环节进行。1983年4月1日，国务院颁发《国营工业企业暂行条例》，首次对企业的法人地位作出了规定：企业是法人，厂长是法人代表；企业对国家规定由其经营管理的国家财产依法行使占有、使用和处分的权利，自主地进行生产经营活动，承担国家规定的责任。条例规定了企业所应拥有的15项经营自主权。1984年10月20日，党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出：增强企业活力，特别是增强全民所有制大中型企业的活力，是整个经济体制改革的中心环节；社会主义计划经济是在公有制基础上的有计划的商品经济；实行政企分开，正确发挥政府机构管理经济的职能；建立多种形式的经济责任制，贯彻按劳付酬原则。1985年9月，国务院再次对企业经营自主权作出14条规定。

（二）以承包制和租赁制为主要内容的两权分离阶段（1986—1991）

1986年12月5日，国务院发布《关于深化企业改革，增强企业活力的若干规定》，强调深化改革要围绕企业经营机制进行，积极探索股份制、租赁制、资产经营责任制、承包经营责任制等多种经营形式。由于承包制不改变企业所有制，又能与简政放权、扩权让利平稳衔接，政

府和企业都能接受，所以得到了较快的发展。1988年2月27日，国务院颁发《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，主要内容是“两包一挂”，即包上交国家利润，包技术改造任务，工资总额与经济效益挂钩。1988年4月13日，第七届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国全民所有制工业企业法》（以下简称“《企业法》”），明确规定，企业财产属于全民所有，国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理权。《企业法》强调了三个问题：一是强调两权分离；二是强调企业民主管理；三是强调加强和改善党的领导。《企业法》的出台，促进了承包制的推行和普遍实施。1988年6月5日，国务院还发布了《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》。实施租赁制的对象主要是一些亏损微利的小企业。具体做法是：由企业主管部门出面，规定固定的租金，把企业租给愿意承租的个人，租赁期满，向主管部门缴纳租金后，剩余的纯收入完全由承租人所有或支配。租赁制成为当时国有企业经营的另外一种重要形式。

（三）以建立现代企业制度为方向的公司制改革阶段（1992—2002）

1992年10月，党的十四大明确了经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年11月，党的十四届三中全会提出了国有企业改革的全新思路，即通过改革国有资产管理体制和企业制度创新来寻求国有经济与市场经济体制融合的有效途径，指出国有企业改革的方向是建立现代企业制度。其基本特征是产权明晰、权责明确、政企分开和管理科学，其主要实现途径是公司制。1994年7月1日，《中华人民共和国公司法》实施，国有企业

改制和公司运作纳入法律轨道；1994年11月，国务院确定在百家企业进行现代企业制度试点。1998年，国务院为加强国有财产监督管理，向大型企业派出稽察特派员。1998年12月，全国人民代表大会通过《中华人民共和国证券法》。1999年9月，党的十五届四中全会通过《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，要求对国有大中型企业实行规范的公司制改革，指出公司制是现代企业制度的一种有效组织形式，而公司法人治理结构是公司制的核心。1999年12月修改后的《中华人民共和国公司法》对国有独资公司监事会组成作出规定。2000年3月，国务院颁布《国有企业监事会暂行条例》；2000年8月，国务院向国有重点大型企业派出监事会，不再派稽察特派员。2001年8月，证监会发布《关于在上市公司建立独立董事制度的指导意见》。2002年1月，证监会、国家经贸委发布《上市公司治理准则》，对规范上市公司运作提出了明确的要求。

（四）以深化国有资产管理体制改革为突破口的公司治理创新阶段（2003—）

2002年11月8日，党的十六大报告指出：在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构，并授权它们履行出资人职责。继续探索有效的国有资产经营体制和方式。各级政府要严格执行国有资产管理法律法规，坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，

使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。2003年10月14日，党的十六届三中全会再次强调建立健全国有资产管理体制；坚持政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开；完善公司法人治理结构；按照现代企业制度要求，规范公司股东会、董事会、监事会和经营管理者的权责，完善企业领导人员的聘任制度；企业党组织要发挥政治核心作用，并适应公司法人治理结构的要求，改进发挥作用的方式，支持股东会、董事会、监事会和经营管理者依法行使职权，参与企业重大问题的决策；要坚持党管干部原则，并同市场化选聘企业经营管理者的机制相结合；中央和地方党委要加强和改进对国有重要骨干企业领导班子的管理；要全心全意依靠职工群众，探索现代企业制度下职工民主管理的有效途径，维护职工合法权益。

二、国有企业治理结构与机制的演变

（一）1993年以前国有企业的治理结构与机制

国有企业曾先后实行工厂管理委员会制、生产行政工作上的厂长负责制、党委领导下的厂长负责制、职工代表大会领导下的厂长负责制和厂长负责制。

1. 工厂管理委员会（以下简称“管委会”）制（1950年开始）

管委会是在上级管理机关领导下的企业中统一领导的行政组织。其任务是根据上级规定的生产计划，结合本厂实际，讨论和决定企业生产中的重大问题。管委会由厂长、总工程师和其他生产负责人及相当数量的职工代表组

成，厂长任主席。实行职工代表会议制，职工代表会议有权听取和讨论管委会的报告，检查其工作并提出批评和建议。

2. 生产行政工作上的厂长负责制

第一个五年计划时期，为适应大规模经济建设的需要，我国东北地区及其他地区部分企业实行了从苏联学来的“一长制”。厂长由国家委派，对生产行政工作统一负责。在厂长领导下，建立工厂管理委员会，实行工人参与管理的制度。企业的基层党组织对厂、矿中的政治思想指导负有完全的责任，对生产行政工作有保证和监督的责任。“一长制”对加强厂长的统一指挥、克服企业多头领导与无人负责现象起到了一定的作用，但在执行中，某些企业出现了过分突出厂长个人权威的现象。

3. 党委领导下的厂长负责制

该制度是在1956年为克服“一长制”存在的问题而实行的。从1956年至1985年（“文化大革命”期间除外），我国大部分企业实行的是这种制度。这种制度主要是把党的集体领导和个人负责结合起来，规定企业党委是企业的领导核心，由企业党委集体讨论和共同决定企业中的重大问题，日常的生产行政工作则由厂长负责。企业中还建立了党委领导下的职工代表大会制，作为企业民主管理、监督行政领导、克服官僚主义的根本制度。党委领导下的厂长负责制，混淆了政治组织和经济组织的性质，造成厂长责任与权力的分离，也使职工代表大会的作用受到削弱。

4. 职工代表大会领导下的厂长负责制

1980年，我国部分企业曾试行该制度，其特点是

“职工民主决策，厂长统一指挥，党委全面监督”。具体做法是：职工代表大会行使企业决策权；厂长行使指挥权，执行决策并处理日常生产经营工作；党委行使全面监督权，既监督职工代表大会及常设机构，也监督厂长及生产经营指挥系统。

5. 厂长负责制

该制度从1985年起试行，两年以后全面铺开。根据《企业法》（1988年实施）规定，我国企业实行厂长（经理）负责制。厂长是企业的法人代表，在企业中处于中心地位，对生产经营和行政管理工作统一领导，全面负责。该制度规定了厂长的六项职权。为保证企业决策的正确性，企业中设立管理委员会，就企业经营管理中的重大问题协助厂长决策。管理委员会由企业各方面的负责人和职工代表组成，厂长任管理委员会主任。职工民主管理的基本形式是职工代表大会，日常工作机关是工会。职工代表大会的民主管理权力和任务包括审议企业重大决策、监督行政领导和维护职工合法权益等三个方面。企业党组织对党和国家的方针、政策在企业的贯彻执行情况进行监督。

在此期间，企业的激励机制也集中表现为分配制度的改革，包括工资、奖金、福利待遇和精神激励等方面。激励的力度有限，且行为短期化。从外部看，国家对国有企业始终贯彻政治领导和教育导向；对经营者监督采取多种形式，主要包括业务监督、财务监督、人事监督和监事会监督。

（二）1994年以来企业的治理结构与机制

1. 企业内部法人治理结构