

[illegible][illegible][illegible][illegible]

图书在版编目(CIP)数据

中国国有企业改革问题研究/黄海嵩著—
北京:中国经济出版社,2007.3
ISBN 978-7-5017-7970-3

I. 中… II. 黄… III. 国有企业—经济体制改革—
研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 019869 号

出版发行:中国经济出版社(100037, 北京百万庄北街 3 号)

网 址:www.economyph.com

责任编辑:张潇匀 010-68308159 sherryphu@126.com

责任印制:张江虹

装帧设计:ART 工作室

销 售:各地新华书店

承 印:北京清华大学印刷厂

开 本:148mm×210mm

印张:12

字数:300 千字

版 次:2007 年 3 月第 1 版

印次:2007 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5017-7970-3/F·6972

定价:55.00 元

版权所有·翻印必究

举报电话:68359418 68319282

订购热线:68344225 68341878

目 录

导 论	1
-----------	---

第一部分

第一章 政企分开	12
----------------	----

第一节 政企分开概述	12
------------------	----

第二节 政企分开的目标	23
-------------------	----

第三节 政企分开的原则和内容	30
----------------------	----

第二章 分离企业办政府、办社会职能	38
-------------------------	----

第一节 企业办政府、办社会概述	39
-----------------------	----

第二节 分离企业办政府、办社会的必要性	41
---------------------------	----

第三节 分离企业办政府、办社会的任务	45
--------------------------	----

第四节 案例	49
--------------	----

第三章 主辅分离、辅业改制	52
---------------------	----

第一节 企业辅助产业的形成原因与分离的必要性	52
------------------------------	----

第二节 主辅分离的基本思路	56
---------------------	----

第三节 主辅分离、辅业改制的方式	59
------------------------	----

第四节 主辅分离、辅业改制中应注意的问题	62
----------------------------	----

第五节 案例	66
--------------	----

第 二 部 分

第四章 股份制改革	76
-----------------	----

第一节 明晰产权关系	
建立“国家所有 三级管理”的经营体系	77
第二节 股份制改革的实现形式	89
第三节 国有资产监督管理机制	114
第四节 案例	117

第五章 法人治理结构	127
------------------	-----

第一节 股东(大)会	128
第二节 董事会	131
第三节 监事会	134
第四节 经理层	136
第五节 三权制衡与股东(大)会	137
第六节 新老三会及其关系	141
第七节 企业总法律顾问制度	143
第八节 案例	150

第六章 国有企业组织结构设计	152
----------------------	-----

第一节 企业组织结构	152
第二节 国有企业组织结构模式比较	156
第三节 母子公司体制	160
第四节 在股份制改革中的子公司	
与存续公司(母公司)的关系	170

第五节 案例	175
--------------	-----

第三部分

第七章 激励约束机制的建立	181
---------------------	-----

第一节 建立激励约束机制的必要性和客观必然性	181
第二节 建立能上能下的人事制度	185
第三节 建立能进能出的用工制度	188
第四节 建立收入能增能减的分配制度	190
第五节 安徽省国有企业三项制度改革实践	193

第八章 企业家	205
---------------	-----

第一节 企业家在企业发展中的地位和作用	205
第二节 年薪制	219
第三节 股权激励	225
第四节 职业经理人制度	227
第五节 案例	236

第四部分

第九章 国有企业战略性重组	242
---------------------	-----

第一节 国有企业战略性重组的目的与原则	242
第二节 兼并与联合	245
第三节 债转股	259
第四节 分立	264
第五节 关闭 破产	268

第十章 国有经济战略性调整	276
---------------------	-----

第一节	国有经济战略性调整的必要性	277
第二节	国有经济战略性调整的目标	279
第三节	国有经济战略性调整的原则	280
第四节	国有经济战略性调整的具体策略	282
第五节	国有经济退出的前提、路径和方式	286
第六节	国有中小企业的退出	290

第五部分

第十一章	国企改革的社会保障	306
------	-----------------	-----

第一节	社会保障对国企改革的意义	306
第二节	建立再就业机制	311
第三节	建立五种基本社会保险制度	315
第四节	建立年金效益机制	326
第五节	案例	330

第十二章	政府推动	334
------	------------	-----

第一节	政府推动国企改革的必要性	334
第二节	政府替代选择的产生与强化的必然性	336
第三节	转变政府职能 助动国企改革	339
第四节	政府推动的措施	342
第五节	安徽省各级政府与国有企业改革	346

附	安徽省国有企业改革发展情况	353
---	---------------------	-----

参考资料		373
------	-------	-----

后 记		377
-----	-------	-----

导 论

国有企业能否搞好？这是近年来社会上普遍关注的问题。这一方面反映了人们对我国国有企业改革的关心，另一方面也反映了一部分人对国有企业的前途心存疑虑。不消除这些疑虑，将会严重影响我国国有企业改革与发展。要回答这个问题，必须先对疑问产生的原因进行分析。

首先，从国际上看。

20 世纪 80 年代后期至 90 年代初期的东欧剧变、前苏联解体，使这些国家的公有制经济一夜之间土崩瓦解，整个社会主义世界范围的国有企业发展严重受创。众所周知，以“老大哥”前苏联为代表的社会主义国家的瓦解对我国产生了极大的冲击，引发了一些人对公有制的怀疑、迷惘甚至动摇。

恰在此前，西方资本主义社会兴起了国有企业私有化运动。二次世界大战以后，西方各国政府兴起了大规模的国有化运动。政府或通过收归国有的方式或通过国家参与企业的形式，加强了国有经济在整个国民经济中的地位和影响力。

如 1945 年 7 月至 1951 年 10 月，英国将银行、煤炭、航空、运输、电力、邮电以及钢铁等诸多部门与行业收归国有。国有化运动实现了政府控制国家的经济命脉并左右着经济发展的

目的。但随着经济的发展,国有化也暴露出诸多的弊端,如英国 20 世纪 70 年代患上了严重的“英国病”。具体表现为国有企业效率低、效益差、缺乏竞争力,每年要靠 40 多亿英镑的财政补贴才能维持生存。针对这种情况,英国政府开始了以股份制改造为手段的私有化运动。这一运动取得了一定的成功:企业的劳动生产率提高、利润大幅度增加、竞争力加强,职工收入增长、生活水平提高,国家经济稳定增长。^①此后私有化运动迅速蔓延到欧洲,进而在世界范围内掀起了一股所谓“私有化”的浪潮。

20 世纪 90 年代以来,中国国有企业改革进入了攻坚阶段。改革过程中遇到的困难和暴露出来的问题,使一些人丧失了信心,转而将目光瞄向西方去寻求问题的答案。一旦发现西方国有企业曾经遇到与我们类似的问题,并采取了私有化后,他们开始忽视私有化运动付出的代价,夸大西方私有化运动的成果,竭力主张模仿西方,对中国国有企业实行全面私有化,甚至有人公开鼓吹“无论是好的国有企业,还是差的国有企业,还是要卖了好”。^②

其次,从国内来看。

我国的国有企业改革已经走过 20 多个春秋。随着改革向纵深推进,一些深层次的矛盾集中暴露,诸如企业扭亏脱困基础不牢,整体经济效益水平不佳;债务、人员和办社会的包袱沉重;国有资本“一股独大”,运行机制不活;社会保障体系不完

① 宇德海,从国外经验看中国国有资产管理体制改革[J],经济参考报,2003-6-19。

② 国企已成为我们经济发展的主要障碍,TOM.COM 论坛,2006-10-09。

备,支持改革的财力不足,安置下岗职工压力大;企业退出市场的通道不畅。

尤其是在市场的强势作用下,企业的“两极分化”愈加明显:少数优势企业效益大幅度提高与量大面广的中小企业亏损严重并存;一批在市场竞争中脱颖而出的新兴企业增势强劲与大多数曾为经济发展作过突出贡献的老企业经营十分困难并存;符合市场经济需要的复合型高级人才紧缺与大量的下岗职工难以安置并存。

面对此种现状,社会上一部分人开始对国有企业改革失去耐心和信心。与此同时,改革开放后不断进入我国的外资企业和土生土长的民营企业却在不断发展,展现出上升阶段的蓬勃生机。以进出口为例,2005年我国全年进出口总额14221.2亿美元,其中,民营企业进出口总额2243.9亿美元,占进出口总额的15.8%,外商投资企业进出口总额8317.2亿美元,占进出口总额的58.5%。因此,在这样的内外夹击和对比之下,很容易让人对国有企业的信心产生动摇。

第三,我国对国有企业发展的理论准备不足。

从20世纪80年代实行的以扩权让利为指导思想的经济责任制、承包制,利改税、利润留成,到20世纪80年代末90年代初实行的以两权分离为指导思想的租赁经营、承包经营的各项实践等,长期在“摸着石头过河”。可以毫不夸张地说,迄今为止,我们几乎尝试了世界上所有的企业制度和一切经营方法,就连“孙子兵法”都派上了用场。

不可否认,这些积极的探索对我国国有企业的改革和发展无疑是有所裨益的。但是这些改革取向只触及国有企业的一些表象,往往只致力于解决国有企业存在的一种问题或几种问

题而未触及深层次的问题。由于缺乏先进理论的指导,这些实践往往具有盲目性。这种改革理论与实践严重脱节造成的“头痛医头、脚痛医脚”的做法注定是无法从根本上解决国有企业存在的深层次问题的。因此,理论上准备不足也让人们对国有企业能否搞好产生了质疑。

那么,我国的国有企业究竟能不能搞好呢?要回答这个问题,我们应该还要再对我国国有企业的形成历史进行分析。

我国的国有企业形成于特定的历史环境和经济条件下。其主要有三个来源:

(1)抗日战争和解放战争时期为保证战时军事装备的需要,在根据地建立起来的战时共产主义军事企业。

这些企业为支持持久抗战、取得战争的最后胜利作出了重要贡献,但也形成了战时共产主义传统。它以满足战争需要为目的,追求数量与速度,忽视成本、效益与管理。

(2)新中国成立初期对官僚资本的没收和对城市手工业、民族工业的改造而形成的早期企业。

它具有市场经济条件下的企业雏形,但具有明显幼稚期特点,且在随后的计划经济中对其形成的原始优点进行了摧枯拉朽的打击。

(3)在新中国成立初期,由前苏联援建起来的电力、冶金、机械、化工、电器、仪表、石化等工矿企业。

这是我国国有企业的主力,对于奠定社会主义物质基础起到了十分重要的作用。但是,它完全排斥市场配置资源的作用,强调政府意志主宰一切,主张国民经济计划化,计划至高无上,“计划是上管天,下管地,中间管空气”,企业只是政府的附属物。

我国国有企业特定的形成历史导致我国国有企业具有自己独特的先天不足：排斥市场、政企不分、权责不清、重物轻人、忽视经济效益。这种特定历史条件下的经济制度形成的国有国营企业的特点是政府强加于国有企业的，它不应是国有企业的一般属性。

20 世纪 80 年代，我国高度计划的经济体制开始解冻，非公有经济开始迅速发展壮大，成为中国经济不可或缺的一部分且显现出勃勃发展生机：

一是竞争成为企业生存和发展的根本途径，市场在企业资源的配置中起根本作用。

二是企业出资人制度健全，产权明晰，股东权益和责任清晰明确，决策果断快捷。

三是用工制度和内部人事制度完全按企业内部岗位需要而定。

四是分配制度明确而且灵活，激励作用明显，个人利益与企业利益紧密结合，具有完全的经营自主性。

五是企业在发展中，不背企业之外的社会包袱，负担相当轻。

但是，个体和私营等非公企业与生俱来也有其明显的弊端：

一是家族式管理比较普遍。

二是缺乏战略决策，在长远利益与眼前利益的抉择中过多追逐短期收益，产业发展多元化趋势明显，主业不够突出。

三是对技术原创动力不足，热于仿制冷于研制。

四是社会管理人才进入和进入后的发挥能力存在障碍与困难。

五是过多追求企业效益而容易忽视社会责任，依法取得社会资源的自律意识尚需强化。

相比而言,个体、私营等非公企业的优势和劣势往往是国有企业的劣势与优势。国有企业所拥有的人才优势、市场网络优势、战略决策优势、技术创新和商誉等是个体、私营等非公企业无法比拟的。市场经济是商品经济的最高形式。在社会主义市场经济制度条件下,不仅能容纳公有经济和非公经济共同发展,而且也完全能够把两种所有制的优点集于一体,形成混合型经济。这在理论上是没有问题的。

随着计划经济让位于社会主义市场经济的伟大变革,传统的国有企业必然会通过体制机制再造,形成国有经济的体制优势与非公有经济的机制优势有机结合的、带有明显混合所有制经济特征的、与社会主义市场经济制度相适应的国有现代企业制度。具体地说,就是将私有经济企业的机制优势嫁接到国有企业,发展混合所有制条件下的股份制企业。

混合所有制条件下的股份制企业是指股权多元化的现代企业。混合所有制经济是十六届三中全会首次提出来的。在这种类型的企业中,国有资本通过控股、参股等形式与其他性质的资本融合,改变了原来国有企业“一股独大”的弊端。这种多元股权架构的设置有利于凝聚更多的社会资本,提高国有经济的控制力、影响力和带动力。同时,股份制的企业模式有利于建立规范的法人治理结构、筹集改革与发展资金、优化资源配置、建立有效的激励约束机制。

基于上述观点,笔者认为,实现国有企业的体制机制再造,需要抓住以下五个重要环节:

1. 甩掉计划经济时期遗留下来的包袱。

国有企业历史遗留下来的包袱很多。有“企业办社会”的

包袱、“大而全、小而全”的包袱和“冗员过多”的包袱、主辅不分的包袱,以及负债过重的包袱、账实不符的资产包袱等。这些大都是政府强加于企业身上的沉重负担,必须要甩掉,才能轻装上阵。

国有企业甩掉的第一个包袱就是“企业办社会”包袱。企业办社会意味着国有大中型企业既要追求经济效益,又要解决社会问题,受这种双重目标的制约,企业往往顾此失彼,致使企业资源被大量占用,增加了管理的难度,企业的活力难以体现,市场竞争力大打折扣,企业的生存和发展受到严重威胁。对于政府来说,政府管理社会事务的能力被严重削弱,企业多头办教育、医院也给政府统筹管理增加了难度,不利于社会事业的发展。必须尽快解决这个问题,迟解决不如早解决。因此,国有企业必须通过剥离办社会职能甩掉包袱。

国有企业甩掉的第二个包袱是那些资源枯竭、需要关闭破产的企业和那些长期亏损、扭亏无望、严重资不抵债的企业。

国有企业甩掉的第三个包袱是“冗员”包袱。由于历史的原因,国有企业普遍冗员过多。从提高国有企业竞争力来看,减员增效是必由之路。

国有企业需要甩掉的第四个包袱就是主辅分离,解决其“大而全”、“小而全”问题,以突出主业。

2. 推进产权制度改革,建立股份制企业。

国有企业要长足发展,除了甩掉沉重的历史包袱以外,还要从体制上对其进行完善。党的十六大明确指出,“国有企业是我国国民经济的支柱。要深化国有企业改革,进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式”,“除极少数必须由国家独资经营的企业外,积极推行股份制,发展混合所有制经济,

实行投资主体多元化”。这些思想无不说明,推进产权制度改革,建立股份制是国有大中型企业集团改革的主要方向。实践中,推进产权制度、建立股份制企业改革的主要内容有以下四个方面:

(1)明晰产权关系,建立“国家所有,三级管理”经营体系。

国企要想成为真正的市场经济主体,明晰产权关系是首要条件。在产权明晰的前提下,建立一个权责明确的三层国有资本管理体系,即:政府,代表所有者实施监管。建立国有资产经营机构,实现国有资本的法人化管理,企业化经营。其对政府承担保值增值的责任,对其所出资的企业行使出资人权力。国有资本出资的企业,依据《公司法》进行生产经营活动。

(2)推进国有企业产权多元化。

推进产权多元化改革就是要以股份制改革为方向,以增资扩股为主要形式,加快国有控股大中型企业产权多元化改革步伐。除拥有政府特许经营权的投资类企业外,国有独资企业应加快实现产权多元化。工厂制企业可先改为公司制企业,再实施产权多元化改革;也可一步到位实施产权多元化改革。已实施产权多元化的国有大中型企业,通过国有股权转让、吸引增量增资扩股等形式引入多元投资主体,特别是吸引非公经济入股,逐步降低国有股权比例。同时,对国有股权应明确法人,实体行使出资人权力,实现国有股本法人化管理,股份化经营。

(3)推进法人治理结构的完善。

法人治理结构是股份制企业的核心。国有企业股份制改革最重要的环节,是建立规范的公司法人治理结构,以形成有效的制衡。而且,产权多元化条件下出资人制度的变革,也必然对国有企业法人治理结构提出新的要求。因此,我们就是要根据《公司法》的要求,建立健全股权多元化企业的法人治理结

构,规范设立股东(大)会、董事会、经理层和监事会。

(4)搞好企业组织结构的再造,合理设计企业的管理层次和管理幅度,理顺母子公司体制。

3. 建立激励约束机制,推进企业内部三项制度改革。

三项制度是指企业内部的人事、劳动和分配制度。这三项制度是充分调动企业职工积极性、增强企业市场竞争力的一个关键因素,是民营企业的优势所在,也正是传统国有企业的痼疾所在。实践中推行的三项制度改革,就是要做到企业职工的国有身份顺利转换,做到能进能出;企业干部能上能下;员工收入分配上能增能减。同时,应按物质利益原则把管理、技术作为生产要素,明确企业经营层、技术骨干在企业中的股权,以激励人力资源优势的发挥。

4. 推进国有企业的战略重组和国有经济战略性调整。

通过兼并、联合、分立,做大做强一批混合所有制形式的大型重要骨干企业集团;通过“有进有退、有所为有所不为”,推进国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要领域集中,放开放活大多数国有中小企业。

5. 建立社会保障机制,完善社会保障制度,切实维护职工的合法权益,为国企改革建立保障底线。

需要指出的是,我国国有企业的改革,单纯依靠企业方面的努力是不够的,还必须要实行彻底的政企分开。换句话说,没有政企分开,国有企业要搞好只能是一句空话。因此,为助动国企改革,政府应该彻底转变职能,应当真正转变到制定和执行宏观调控政策,搞好保障监督工作,创造良好的经济发展环境上来,以适应社会主义市场经济发展的要求。政府应该明确,间接调控虽然不能像以前一样对国企事事关心,处处指导,

但也不是全然的不管不问,应该注意调控的范围和手段。

现阶段,政府推动国有企业改革的主要措施有五项:

一是转变政府职能,完全放弃审批项目,改项目审批为行政许可,从制度上防止公权力对国有企业的过度干预,实现政府职能从“管理型”向“服务型”的转变。

二是鼓励竞争,打破行业垄断,维护良好的市场秩序。垄断是竞争的头号敌人。现阶段,政府应尽快推动《反垄断法》的出台,推动《反不正当竞争法》的修订和完善,为反对垄断和不正当竞争提供充分的法律依据;要严肃执法,特别是要加大对违法行为的处罚和打击力度,真正以法制手段打破部门和行业垄断,遏止地方保护主义,促进国内市场的统一开放和公平竞争。

三是建立间接调控机制,促进经济的发展。政府应更多地通过财政政策和货币政策如税率、汇率、利率等对企业乃至整个经济进行宏观管理。

四是研究市场经济条件下的产业政策,研究如何通过金融、财政、税收、外贸、信息指导等间接手段,调整产业结构和优化资源配置。

五是调节效率与公平的关系。在市场经济中,应该效率优先,兼顾公平。没有效率,国企永远无法发展好;同样,没有公平,国企也会问题重重。因此,在效率优先、兼顾公平的基础上寻求最佳平衡点将是政府的重要任务。

笔者期望通过深化政府行政体制的改革,转变政府职能,下决心摒弃计划经济遗留下来的直接管理经济活动的审批、核准事项,进而转向强化以价值形式为主要内容的宏观调控,制定产业政策,规范市场准入和监管,为国有企业和非国有企业

的平等竞争和相互渗透式联合创造良好的社会环境。

综上所述,“集国有经济体制优势与非公有经济机制优势于一身”的混合所有制条件下的国有控制或参与的股份制企业是现阶段我国国有企业改革的方向和最佳选择。我国的国有企业只要通过体制与机制的再造,一定能够在社会主义市场经济条件下表现出旺盛的生命力。