

江门市国企改革实践与探索

研究報告

本书课题组 编著

广东经济出版社

江门市国企改革实践与探索课题 领导小组成员

组长:吕德培(江门市副市长)

成员:陆永唛(江门市经委主任)

林崇中(江门市交通委主任)

闲泽秀(中共江门市党校常务副校长)

冯建棠(江门市体改委副主任)

张其中(中共江门市党校教育长)

江门市国企改革实践与探索

课题组成员

- 主持人：**张其中 中共江门市党校教育长、副教授 执笔第一、第三、第六、第七、第九题
- 成 员：**马 丹 中共江门市党校经管教研室主任、副教授 执笔第十、第十三题
- 向常清 中共江门市党校经管教研室副主任、副教授 执笔第四、第五题
- 钟 哲 中共江门市党校教务科副科长、讲师 执笔第八、第十一题
- 卢志刚 江门市经委办公室、党委办公室主任、高级政工师、经济师 执笔第二题、负责问卷调查
- 吕伟英 中共江门市党校干训科科长、副教授 执笔第十二题
- 袁上起 中共江门市党校教师、经济学硕士 执笔部分问卷调查报告

序

江门市市长 蒋 进

国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节。搞好国有企业改革,从战略上调整国有经济布局,推进国有企业战略性重组,建立和完善现代企业制度,增强国有企业活力,使国有企业真正成为市场竞争的主体,自主经营,自负盈亏,自我约束,自我发展,这是社会主义市场经济发展的要求,事关我国改革开放和现代化建设全局,对建立社会主义市场经济体制,促进国民经济持续快速健康发展,率先基本实现现代化都具有十分重要的意义。

江门市地处珠江三角洲,是全国著名的侨乡。改革开放以来,江门市积极推进国有企业改革,大胆进行实践与探索,国有企业在体制创新和技术创新方面取得了一定的进步。国有企业的改革由浅层次到深层次推进,从放权让利到制度创新,从企业改革到社会保障制度等配套改革同步进行。近年来,企业产权制度的改革取得大的进展,国有企业特别是国有大中型企业按照“三改一加强”和“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求,加快了以建立现代企业制度为目标的企业改革,促进国有企业发展,使国有经济在全市国民经济中继续发挥主导作用。

《江门市国企改革实践与探索研究报告》是我市国有企业改革实践与探索课题组的同志用了两年多时间研究的成果。研究报告本着理论联系实际和实事求是的科学态度,对我市国有企业改革与发展的一系列重大问题进行了有益的探索,诸如国有企业产权改革、股份制改革、上市公司组建与运作、国有企业重组、国有企业

改革形式、国有资产管理、社会保障制度改革、政府职能转变等等，这些对搞好国有企业改革与发展都是至关重要的问题。整个报告思路清晰，观点鲜明，许多内容和观点有着较好的实践指导和理论参考价值。

国有企业改革是一个系统工程。搞好国有企业改革，是各级党委、政府的一项重大经济工作任务，也是一项重大的政治任务。江门市作为珠江三角洲经济开放地区中国有企业比较多的地区，必须继续把国企改革作为经济工作的重中之重抓紧抓好，加快国有资产重组步伐，从整体上搞活国有经济；推动资产多元化，完善法人治理结构，完善激励机制和制约机制，加快大中型企业建立现代企业制度步伐；加大力度推进企业股份合作制、放开搞活中小型企业；采取有效措施，促进企业技术创新；认真做好国有企业扭亏、解困和破产重组工作；建立健全社会保障体系，为全面推进国有企业改革，实现国企改革和脱困目标任务，“增创新优势，更上一层楼”，率先基本实现现代化而努力奋斗！

我相信，研究报告对于我市各级推进国有企业各项工作会有所帮助，对于所有关心和重视国有企业改革的人士大有裨益。

是为序。

2000年8月8日

目 录

第一题 深化改革是国有企业生存与发展的必然选择·····	(1)
一、国有企业生存与发展的内生性制约因素分析·····	(2)
二、国有企业面临外部的严峻挑战·····	(8)
三、国有企业生存与发展有赖于改革的深化·····	(12)
第二题 江门市国有企业改革进展状况·····	(14)
一、江门市国有企业概况·····	(14)
二、国有企业在江门市经济、社会发展中的地位与 作用·····	(22)
三、江门市国有企业改革历程回顾·····	(24)
第三题 江门市国有企业产权改革与探索·····	(37)
一、传统国有企业产权制度的缺陷·····	(38)
二、产权问题的一般理论分析·····	(41)
三、深化产权改革是国有企业改革绕不过去的关口·····	(44)
四、江门市对国有企业产权改革的有益探索·····	(45)
五、进一步深化产权改革的基本思路与途径·····	(57)
附：西方企业产权改革路向简析·····	(63)
第四题 江门市国有企业股份制改造的实践与探索·····	(67)
一、我国股份制的特征·····	(67)
二、股份制的类型·····	(69)
三、对国有企业进行股份制改造是搞好国有企业的 有效途径·····	(73)
四、江门市对国有企业进行股份制改造的进展情况·····	(76)
五、国有企业股份制改造的规范化问题·····	(82)
六、江门市国有企业股份制改造的思考·····	(84)
第五题 江门市上市公司的组建与运作·····	(88)

一、江门市上市公司的现状	(88)
二、上市公司的作用	(91)
三、江门市上市公司存在的问题	(94)
四、对江门市上市公司发展中的几点思考	(95)
第六题 江门市国有企业重组与调整	(100)
一、企业重组：国有企业改革的新探索	(101)
二、江门市国有企业重组的实践与探索	(110)
三、企业重组中存在的问题	(119)
四、加快国有企业（资产）重组与调整的对策建议	(122)
第七题 江门市企业集团的组建与发展	(129)
一、发展企业集团与国民经济发展的关系分析	(130)
二、企业集团的组建	(134)
三、江门市企业集团组建与运作情况	(140)
四、进一步发展企业集团的思路与对策	(161)
五、企业集团组建发展中应当注意的几个问题	(168)
第八题 江门市国有企业改革形式多样化的探索	(170)
一、股份合作制	(170)
二、承包经营	(178)
三、租赁经营	(183)
四、出售变现	(191)
五、其他改革形式	(193)
第九题 推进国有资产管理体制改革	(196)
一、改革国有资产管理体制的必要性	(197)
二、传统国有资产管理体制及其弊端浅析	(202)
三、国有资产管理体制改革中出现的新问题	(204)
四、关于“内部人控制”的理性分析	(206)
五、关于国有资产出资人制度的建立问题	(212)

六、江门市对国有资产管理体制改革的有益探索·····	(216)
七、企业经营者的激励与约束机制问题探讨·····	(220)
八、国有资产管理体制改革中应注意的几个问题·····	(229)
第十题 社会保障制度改革与探索·····	(232)
一、建立完善的社会保障制度，是促进国有企业改革和发展的基础工程·····	(232)
二、江门市社会保障制度改革的实践·····	(238)
三、进一步完善社保体系和法律制度，为国企改革与发展创造良好的社保和法制环境·····	(249)
第十一题 江门市国有企业减员增效与下岗再就业工程·····	(261)
一、企业减员、职工下岗是经济体制转轨和经济结构调整的必然现象·····	(261)
二、严格规范国有企业职工下岗程序·····	(263)
三、下岗失业产生的负面效应·····	(265)
四、江门市国有企业职工下岗分流与再就业工作的基本情况及难点分析·····	(268)
五、再就业工程·····	(274)
第十二题 转变政府职能，构建新型的政企关系·····	(282)
一、转变政府职能是建立社会主义市场经济的必然要求·····	(282)
二、界定政府职能是转变政府职能、调整政企关系的前提·····	(285)
三、江门市转变政府职能、调整政企关系的实践·····	(290)
四、进一步转变政府职能的对策·····	(295)
第十三题 加速培养中国式的现代企业家·····	(302)
一、企业家应具备的素质·····	(302)
二、努力构建产生企业家的机制·····	(309)

三、加速培养中国式的现代企业家·····	(318)
附 录 国有企业经营者问卷调查分析报告·····	(335)
后 记·····	(369)
主要参考文献·····	(371)

第一题

深化改革是国有企业 生存与发展的必然选择

国有企业改革不仅是我国当前经济体制改革的中心环节,而且是我国整体改革的焦点和难点。党的十五大报告指出:“国有企业是我国国民经济的支柱。搞好国有企业改革,对建立社会主义市场经济体制和巩固社会主义制度,具有极为重要的意义。深化国有企业改革,是全党重要而艰巨的任务。要坚定信心、勇于探索、大胆实践。力争到本世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度、经营状况明显改善,开创国有企业改革和发展的新局面。”党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干问题的决定》(以下简称党的十五届四中全会《决定》)再次指出:“推进国有企业改革和发展是一项重要而紧迫的任务”。“国有企业改革是一场广泛而深刻的变革。当前,国有企业的体制转换和结构调整进入攻坚阶段,一些深层次矛盾和问题集中暴露出来,必须采取切实有效的措施解决这些问题。这不仅关系到国有企业改革的成败,也关系到整个经济体制改革的成败。”

江门同全国其他城市和地区一样,按照中央和广东省委省政府对国企改革战略部署,进行了一系列改革的实践与探索。在企业制度、政企关系、经营观念、经营机制、企业管理等方面有了较大的变化。但从总体上看,随着经济增长方式的转变,社会主义市场经济体制的逐步建立,私营企业、外资企业、合资企业的快速发展,以及相对过剩经济的出现,全国经济开放程度的提高和经济全球化

过程加快等新情况的不断出现与变化,相当一部分国有企业还不适应市场经济的要求,经营机制不活,技术创新能力不强,债务和社会负担沉重,富余人员过多,生产经营艰难,经济效益下滑,一些职工生活困难。同时,国有企业长期积累下来的一些在以往的改革中尚未得到解决和改革中新出现的深层问题与困难逐步显现。这些问题都说明江门市国有企业改革在诸如政企分开、建立现代企业制度等方面进展缓慢。在许多关键环节尚未取得突破性的成果,与建立社会主义市场经济新体制还有相当的距离。在工作上,改革仍存在着分散性,整体推进滞后,经济运行依然受旧体制的束缚,所以对全市的国企改革不得不在更深层次上继续进行探索、创新,以寻求新的更大的突破。

一、国有企业生存与发展的内生性制约因素分析

(一)以国有企业为主要形式的公有制与市场经济的兼容问题

党的十一届三中全会以来,江门市同全国一样,对所有制改革取得的进展主要体现在对所有制结构的调整方面。在指导思想上,摒弃了过去片面追求“一大二公”和急于向社会主义全民所有制过渡的做法,确立了以公有制为主体,国有经济为主导,多种经济成份共同发展的经济政策。在实践上,鼓励各种非国有经济的发展。多年来,江门市在非国有经济,尤其在个体、私营、三资企业的发展方面取得了巨大成就,其发展速度远快于全国平均水平,甚至在全省地级市中也排在前列,从而使全市所有制结构发生了重大变化。以工业为例,在工业总产值的构成中,国有工业产值由1983年的52.9%下降到1998年11.3%,集体所有制工业产值占比重由1983年的34.18%下降到1998年的20.6%,城乡私人及其他类型的工业产值由1983年的12.74%上升到1998年的68.1%。但这种改革与变化,主要还是所有制结构的调整,是在国有经济之外(注:江门1983年由国务院批准,升为地级市。下辖蓬江、江海

两区,代管台山、新会、开平、恩平、鹤山五个县级市。)扶持起了一个新的富有活力的非国有经济主体,而对国有经济自身的改革,则显得比较滞后。因此,公有制经济,尤其是国有经济的实现形式问题仍然没有从根本上解决。

向社会主义市场经济体制转变,必须建立适应市场经济规律要求的微观的制度基础,这种微观的制度基础的核心内容是:①经济主体的产权关系是明晰的;②政企分开,经济主体具有经营决策和投资的自主权;③经济主体必须承担盈亏责任和市场风险;④企业的资产能够在产权市场上进行交易和流动。只有达到这些基本要求,才能解决公有制与市场经济的兼容性问题。

传统体制下形成的以国有企业为主要实现形式的公有制经济,由于存在以下弊端,难以实现与市场经济的兼容。这些弊端是:①产权主体单一,大多数国有企业都是国有独资企业,没有形成企业投资的多元化;②具体的产权关系不明确,虽然其终极所有者是国家,但没有人格化的代表,究竟谁来代表国家行使所有权并不明确;③对企业资产经营无人承担盈亏责任;④在市场竞争中,劣势企业难以破产;⑤对于产品的分配,仍然存在着事实上的平均主义,职工吃企业的“大锅饭”,企业吃国家的“大锅饭”的状况未根本改变;⑥一些企业仍然承担着不应由企业承担的社会职责。如甘化厂,幼儿园、小学、食堂、医院以及规模不小的保安队伍一应俱全。目前,经济体制改革已走到必须要作出选择的关键时期,要么下决心改变传统体制下形成的公有制的实现形式,克服公有制经济与市场经济运行规律之间的矛盾,要么继续容忍传统体制的弊端,放慢向社会主义市场经济体制转变的速度。历史的责任与现实的紧迫,决定了我们只能选择前者,即努力寻找公有制,尤其是国有制经济与社会主义市场经济兼容的有效途径。

(二)传统国有企业的产权制度

在这里对产权制度提出分析,旨在为深化国企改革寻求最基

本的理论背景和依据。而要对这一改革有一个全面正确的把握,即必须首先要从传统国有企业的产权及其运营效果来进行分析。

传统的国有企业制度,是指生存于传统社会主义计划经济体制中的国有企业制度,也就是改革前的国有企业制度。在此制度下,企业只是社会大工厂中的车间或班组,而政府则是这个大工厂的直接管理者。企业生产什么、生产多少、怎么生产完全由国家计划规定。在这种高度集中的而非分散的产权结构中,必然产生以下的结果:由政府集中行使企业产权,而企业自身无产权支配和转让权;在国有企业之间不具备排他性(这也是计划经济的典型特征之一);政府所拥有的剩余索取权是不可交换的,因而企业没有竞争和被淘汰的压力,也不存在被接管的风险;企业为完成计划所需要的一切生产要素必然由国家统一分配,产品由国家统一收购,企业的盈利统一上缴国家,亏损一律由国家补贴;国有企业是政府的企业,政府的许多职能也就必然落到企业,所以由企业来“办社会”便是情理之中的事。

不可否认,传统的国有企业制度曾在过去几十年的经济发展中起过积极作用,但它的“黄金时期”却未能延续。当经济规模扩大、生产部门和生产品种增加,使投入产出过程与整个结构复杂化时,传统体制固有的内在缺陷便暴露出来,而且使原有体制的某些效率优势变为劣势。

(三)传统国有企业的经营结果必然是低效率的

首先,当经济规模日益增大而经济联系愈加紧密的时候,只要政府集中行使产权的状况不变,那么政府理性能力扩张的速度是很难赶上信息膨胀的速度的。也就是说,任凭政府怎么努力行事,总会陷于资源配置效率低下的尴尬境地。若严格地监督管理企业,则会因管理费用过高而完全抵消由产权集中所带来的收益;若大力降低组织内的管理成本,又会因简化管理方式、疏于监督而牺牲企业的效率。

其次,政府对全部产权的集中控制遏制了企业经营者的创新精神。由于作为国企的经营者,具有政府官员与企业劳动者的双重身份,所以不论经营者对行政规则表现出循规蹈矩的服从也罢,还是对计划完成表现出精明的讨价还价也好,其核心都是寻求行为安全而不是效率的提高。当创新成本很高而创新收益又被完全外部化的时候,合理的行为自然是放弃创新而墨守成规。这样一来,激励不足而导致效率低下就成了企业运行的常态,效率高的企业只是特殊情况。

第三,由公有财产产生的对其成员的高度外在性,和难以建立报酬与个人贡献相一致的分配机制,必然导致企业劳动者努力程度的普遍下降。换句话说,在传统国企中,实行等级工资制的条件下,工资的支付与生产者的劳动收入并不存在正相关的递增关系,即所谓干多干少、干好干坏,干和干不干都一个样。因而,生产者的行为选择便是降低劳动的投入和追求闲暇最大化。进而,普遍的劳动低效率就不可避免。

既然传统企业制度的缺陷和弊端在变化了的条件下日益暴露并趋于严重,那么对其实施改革就成为必然。

(四)产权关系不明,政企不分

我们今天在市场经济条件下讨论国企的生存与发展问题,就必须弄清企业在市场经济条件下的行为问题。作为从事生产经营者活动的主体——企业,在市场经济条件下,受追求利润最大化的驱动和市场价格机制的制约,通过竞争将自己的产品或劳务提供给需求者。在这个不断重复的过程中,企业要与外部发生大量的交换行为,而交换的前提是交换双方必须是独立的行为主体,你是你,我是我。因此,就决定了从事交换的当事人之间必须有独立的资产、权利和责任。也就是说,在资产关系上,其产权边界必须是明晰的。而传统的国有企业之间的交换是典型的实物分配关系,财产恰恰不具有独立性。同时,在原体制下实行的是名义上

的国家所有制,而实际上国有资产被分割为“部门所有”、“地方所有”。经过十几年的改革,尽管市场机制在社会资源配置上发挥着越来越大的作用,国有企业的经营机制也发生了相当大的变化,但这种所有制关系并没有发生多大的改变。国有企业依然存在着对政府部门的行政依附关系。由于国有企业的产权关系不明,企业资产就成了实际上的“无主资产”,盈亏无人负责,投资和借贷也没有人负责。其结果就是国有企业在市场竞争中越来越处于劣势,国有资产不断遭到蚕食,资产存量的质量大幅度下降。

政企不分对国有企业治理结构的影响主要表现在两个方面:一方面是行政干预及其所造成的企业控制权配置的紊乱。首先是出资者“身份”不明,政出多门的行政权力干预使得谁是企业的所有者变得模糊不清,企业经营者无所适从,而且也使对企业经营者的监督脆弱无力;其次是行政干预往往可以直接到达企业的决策层。从投资立项、企业集团组建、上市公司的审批、人事安排到企业间的兼并、联合等等,都有着很强的行政色彩。另一方面则使国有企业具有明显的行政化特征。一是企业的行政级别,管理者是国家干部,由组织人事部门任命;二是企业内部的组织机构设置,与政府部门高度对称;三是企业承担了许多政府或社会本应承担的责任,建有庞大而封闭的内部福利保障网络。如何解决政企分开的难题?国有企业者要走向市场,就必须实现政企分开。因此,当政府行使所有者职能时,就必定向企业输入体现社会偏好的约束规则,在行政干预下,企业也就不可能仅仅以利润最大化为目标参与市场竞争;如果政府不再拥有企业的所有权,固然可以实现政企分开,但企业的国有制性质就很难保持;如果弱化所有权约束,或使企业成为“无主管企业”,则行政干预可大为减少,但国有产权很难得到有效的保护。

(五) 国有企业经营者的激励与约束问题

由产权制度、产权关系以及政企不分所决定的国有企业经营

者很难适应社会主义市场经济的客观要求。由于产权模糊虚置,经营者缺乏来自所有者方面的有效的激励和约束。由于上有主管部门,身负行政级别,同时抱着“铁饭碗”,国有企业的厂长、经理,与其说是企业家,不如说是另一种形式的行政官员。他们的目标、动机和行动方式,同市场经济条件下真正的企业家相比,差别相当明显。他们本应具有的拼搏、进取、创新以及冒险精神,在相当大的程度上受到体制制度的压抑。人们常讲,国有企业能不能搞好,关键在于有没有一个好的班子,一个好的带头人。但是从体制和制度的层面来看,问题在于经营者由谁去选,怎样去选,如何激励、怎样监督等等。好比伯乐相马,伯乐以什么标准选马;若选对了,伯乐有什么利益,若选错了,又有什么责任;即便是选到了一匹好马,日后会不会因为环境的原因又变懒了,变坏了?

(六)“内部人控制”与国企监督机制的缺陷

由于各政府部门并不是原业主,“所有者缺位”,企业的产权关系不明晰,这使得政府部门在下放了对企业的经营权之后,难以有效地控制和监督企业经营者的行为,从而产生了“内部人控制”问题。即所有权与经营权分离后,经营者实际上逃避了政府的督导而自己掌握了控制权的现象。而对公司制企业也同样存在“内部人控制”的问题。如果把公司制企业看做三个圈,即股东大会代表出资人;董事会代表股东;日常经营层称为内部人。若内部人控制了整个公司,就会肆无忌惮地谋求内部人的利益而忽视股东的利益。“内部人控制”的基本特征就是在企业“无主”的格局下,由于企业经营决策权的重新分配和调整,政府部门在丧失了过去传统体制下对企业高度集中的行政管理权的同时,又尚未在市场经济体制条件下建立起有效的国有资产管理体制,致使原有企业的经理和职工能够运用所掌握的经营决策权,来实现个人和小集体利益的最大化,从而侵害了所有者的权益和产生了企业运营的低效率。

在现实生活中,“内部人控制”的负面影响具有相当的普遍性。主要表现在:一是造成国有资产经营性流失;二是经营者盲目决策或独断专行;三是经营者通过强调外部环境因素的变化,封锁信息和制造“两本账”,为功利目的夸大业绩,或将决策失误、管理不善造成的企业亏损置于次要位置,以规避经营者的直接责任;四是肆意扩大公款消费,追求物质享受,设立“小金库”,甚至亏损企业也是“穷庙富方丈”等等。

二、国有企业面临外部的严峻挑战

在国有企业的体制转换和结构调整进入攻坚阶段的今天,一些深层次矛盾和问题正在着手解决而还未得到解决的同时,国有企业在生产经营和企业发展上又面临着企业之外的严峻挑战。

(一)非国有企业的蓬勃发展对国有企业的生存、经营和发展形成了很大压力,使国有企业面临非国有企业激烈竞争的严峻挑战

以江门市工业为例,1998年销售收入500万元以上的个体、民营、三资等工业企业产值达477.3亿元,已大大超过当年独立核算国有工业企业109.5亿元的产值数。

(二)国内市场状况和格局发生了变化

经过改革开放20年的发展,我国绝大多数产业的生产能力有很大提高,市场供求之间的关系已经从过去长期供不应求的“卖方市场”转变为总体上的供过于求的“买方市场”。从“九五”情况看,相当多的产业生产能力过剩或开工不足状况严重,产销持续低迷,产品利润率下降。我们不仅面临国内市场有效需求不足,同时也面临一个传统产品普遍过剩的国际环境。据有关资料显示,目前在全世界范围内,80%的行业存在30%~40%的生产能力过剩。导致目前国际市场传统产品过剩的一个重要原因,就是在当今全球产业结构战略性调整中,西方一些发达国家在大力发展高新技