

河北省哲学社会科学规划研究二〇〇三年度项目

国有企业管理体制创新研究

王书文 沈文玮 刘凤义 著

中国
市场
出版
社

国有企业管理体制创新研究

王书文 沈文玮 刘凤义 著

中国市场出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有企业管理体制创新研究/王书文著. - 北京:中国
市场出版社, 2004. 12

ISBN 7-80155-822-7

I. 国... II. 王... 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(2004)第 101357 号

书 名: 国有企业管理体制创新研究

著 者: 王书文 沈文玮 刘凤义

责任编辑: 卓 述

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼(100837)

电 话: 编辑部(010)68037344 读者服务部(010)68022950

发行部(010)68021338 68020340 68024335 68033577

经 销: 新华书店

印 刷: 河北师范大学印刷厂

规 格: 850×1168 毫米 1/32 7 印张 230 千字

版 本: 2004 年 12 月第 1 版

印 次: 2004 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80155-822-7/F·549

定 价: 16.00 元

前 言

国有企业改革问题是我国经济学研究的一个热点问题,可以毫不夸张地说,改革开放以来,我国理论界产生文献最多的就是国有企业改革问题,经济学上所有能应用的理论几乎都与国有企业改革发生过联系。理论界为国有企业改革开出的“药方”不计其数。当然,在不同的发展阶段,开出的药方的侧重点也不同,从“放权让利”到“承包制”,从“股份制”改造到“产权改革”,从呼吁政企分开到主张建立现代企业制度,每一步都体现了理论界对国有企业改革的不懈探索。

在这个过程中,关于国有企业改革的争论一直持续不断。表面看来,这种争论是关于国有企业如何改的具体问题的争论,而实质上则是改革理论的方法论之间的争论。比如 20 世纪 90 年代以来,对国有企业产权改革一直存在争论,争论的一方认为国有企业产权不清,表面上人人都有一份,实际上人人没有,他们称之为“产权虚设”,认为国有企业存在的一切问题都与这种“产权虚设”有关,因此改革的核心就是解决这一问题,办法就是私有化。另一派经济学家则认为,从所有权的角度看,国有企业的产权是清晰的,即国有资产的财产权属于全民,由国家通过多层委托代理关系来代理经营。他们认为国有企业出现的问题不是所有权不清的问题,而是管理体制不顺和管理制度不科学的问题。这一派也承认国有企业产权方面存在问题,但认为这一问题的解决不是用私有化的方式,而是通过管理体制的改革来解决。这两派争论表面看来是对国有企业改革从何处着手的问题,但其背后却是经济学两种方法论在指导国有企业改革问题上的争论。主张用私有化解决问题的经济学方法论是以西方经济学尤其是新古典经济学(包括新制度经济学)作为理论指导的;而主

张管理体制改革的学派则是以马克思主义经济学方法论为指导的。

在我们看来,理论上的这种争论是正常的,这是推进国有企业理论研究进步的动力。我们认为,从指导思想和方法论意义上来讲,国有企业改革只能以马克思主义方法论为指导,这不是出于意识形态原因,而是因为实践证明,只有马克思主义方法论,才能够对国有企业改革这样一个关乎中国整个经济体制改革的重大问题作出深刻解释和正确理论指导,而西方经济学的方法论和具体理论都是无法做到这一点的。我们并不否认西方经济学在某些方面对国有企业改革的启发意义,正是在这个意义上,我们主张以马克思主义方法论为指导,借鉴西方现代企业理论来推进国有企业改革的研究。因此,方法论的比较研究就成为本课题研究的出发点。

从国有企业改革进程来看,我们主张国有企业改革的推进应在管理体制而不是私有化上进行,尤其是对大型国有企业改革,必须坚持公有制性质,这不是人为的规定,而是社会化大生产的客观要求。前苏联、东欧和一些发达的资本主义国家的企业改革与发展实践证明,私有化并不是国有企业(尤其是大型国有企业)发展的真正出路,那种认为私有化可以使国有企业产权清晰,通过私有产权的激励来提高国有企业效率的想法,是不切实际的。从理论上讲,社会化程度越高的企业的生产,越需要公有制形式来进行,这一理论在实践中也得到了证明。

我们之所以主张从管理体制创新入手对国有企业改革进行研究,是基于以下理由:其一,国内外国有企业改革的实践证明,简单的私有化不是正确的改革思路,国有企业社会化生产需要公有制形式提供支持。其二,我国国有企业改革无论是“放权让利”,还是“股份制改造”,或者是“建立现代企业制度”,其核心是围绕着政企分开和管理体制创新展开的。这些改革在管理体制创新方面取得重大进展,但还存在诸多难题需要探索。因此,随着国有企业改革的进一步推进,管理体制创新研究就会显得更加迫切。其三,国有企业产权改革是要建立政企分开、政资分开的科学管理机制,探索国有企业管理

体制创新问题,本质上是探索公有制与市场经济如何兼容的问题。其四,从管理体制创新入手研究国有企业改革问题,是十六大报告提出的新任务。党的十六大报告指出:“继续调整国有经济的布局和结构,改革国有资产管理体制,是深化经济体制改革的重大任务。”这表明,国有资产管理体制改革已成为进一步深化经济体制改革的关键。而要改革国有资产管理体制,就必须“继续探索有效的国有资产经营体制和方式。”党的十六大报告提出了深入研究国有企业管理体制的任务,这表明本课题研究具有重大的理论意义和现实意义。

本书的研究思路不是停留在对国有企业管理体制的一般性探讨上,而是从方法论出发,对国有企业管理体制问题进行深入探讨。之所以要从方法论入手进行研究,是因为一方面理论界对国有企业管理体制改革方法论存在争论;另一方面理论界研究存在一个普遍的问题是不能正确处理马克思主义经济学方法论与西方经济学方法论的关系,致使在研究过程中很容易走向两个极端,或者照搬西方经济学理论,或者全盘否定西方经济学理论,我们认为这两种做法都会损害对国有企业管理体制科学、深入的研究,因此,本书首先要深入、系统地不同范式企业理论方法论进行探讨,在此基础上,结合国有企业实际,进一步研究管理体制创新性问题,这在理论界尚不多见。在对管理体制创新的研究中,我们打破以往仅仅停留在企业自身或企业与政府之间关系的研究上的旧思路,将以马克思主义企业理论方法论为指导,把国有企业管理体制改革看作一个系统工程,从微观、中观和宏观三个层次上对国有企业管理体制创新进行研究。在这个系统中,联系三个层面的中间环节是产权制度,所以,一定意义上可以说,国有企业管理体制改革,是以产权改革为核心的。基于此,本文在对方法论研究的基础上,开始了对产权制度与国有企业管理体制创新关系的研究。以此为基础,进而对国有企业系统进行剖析:在微观层次上,重点研究企业内部管理体制问题,包括企业治理结构、组织形式等创新;在中观层次上,重点研究公有制为主体条件下,企业与市场之间的新型关系,包括市场制度建设、国有企业在市场中地位的确

立等等;在宏观层次上,重点研究政府职能转变与企业管理体制创新的内在关系,包括政府机构设置、政府对企业的管理边界等等。总之,只有把国有企业管理体制看作一个系统,并使这个系统不断适应市场经济发展的需要,这种管理体制才更具有生命力。

本书在研究方法上以马克思主义经济学方法论为指导,借鉴西方现代企业理论的有关内容,进行创新性研究。在具体方法上,采用规范与实证相结合的方法,一方面通过研讨方式在理论上进行研究;另一方面运用调查方式,对国有企业管理体制面临的问题、改革取得的进展等资料进行收集,然后加工整理,上升到理论。

本书是2003年河北省哲学社会科学规划课题的最终成果,是课题组全体成员集体智慧的结晶。本书具体写作分工为:第二章、第八章、第九章由王书文教授撰写;前言、第一章、第四章、第五章由刘凤义副教授撰写;第三章、第六章、第七章由沈文玮讲师撰写,全书最后由王书文教授和刘凤义副教授统稿定稿。由于我们水平有限,加之时间紧张,书中不足和错误难免,恳请专家、同仁指教。同时,我们在本书写作过程中,参考了理论界同仁诸多研究成果,恕不能一一列出,在此一并表示衷心感谢!

在河北省哲学社会科学规划办和河北师范大学科技处的支持和帮助下,课题组成员齐心协力,分工合作,经一年多努力,终于以本书形式形成了最终成果。愿这一成果能在理论和实践两方面产生一定影响,以此来感谢各方面对我们的支持!

著者

2004年12月

目 录

前言	(1)
第一章 国有企业管理体制创新研究的方法论基础	(1)
一、问题的提出	(1)
(一)国有企业改革的现状	(1)
(二)两种企业理论的交锋	(4)
(三)企业理论研究概况	(5)
二、马克思主义企业理论与新自由主义企业理论 方法论的比较	(6)
(一)企业理论方法论的基石不同	(7)
(二)企业理论研究的出发点不同	(11)
(三)研究企业问题所放置的领域不同	(16)
三、马克思主义企业理论的基本特征及现实意义	(23)
(一)一定时期的生产关系:马克思企业理论研究的 出发点	(23)
(二)从资本统治下的分工与协作关系中揭示企业的 起源问题	(25)
(三)劳动与劳动力的科学区分:破译“契约自由”神话 的钥匙	(32)
(四)在生产过程的考察中揭示资本主义企业的 经济性质	(36)
四、马克思企业理论方法论的指导意义	(42)
(一)始终坚持运用系统发展观方法研究国有企业问题	(42)

(二) 始终坚持把社会主义生产关系的研究贯穿于国有 企业管理体制改革研究全过程	(44)
第二章 国有企业管理体制改革的历程回顾	(45)
一、国有企业管理体制改革的第一阶段: 扩权让利	(45)
(一) 扩权让利试点阶段	(45)
(二) 实行经济责任制阶段	(46)
(三) 实行利改税改革阶段	(47)
二、国有企业管理体制改革的第二阶段: 承包制	(49)
(一) 实行承包经营责任制的进程	(49)
(二) 对承包制的基本评价	(51)
三、国有企业管理体制改革第三阶段: 股份制改造	(52)
(一) 股份制产生的必然性	(52)
(二) 我国国有企业实行股份制改革的必然性	(54)
(三) 国有企业股份制改革的发展进程	(55)
(四) 国有企业股份制改革中存在的问题	(58)
第三章 国有企业管理体制的国际比较及启示	(62)
一、发达国家国有企业地位和基本功能	(63)
(一) 发达国家国有企业产生的原因	(63)
(二) 发达国家国有经济的特点	(66)
(三) 发达国家国有经济的地位	(69)
(四) 发达国家国有企业的功能	(75)
二、发达国家国有企业管理体制的主要模式	(79)
(一) 美国模式	(79)
(二) 意大利模式	(82)
(三) 法国模式	(85)
(四) 日本模式	(88)
三、发达国家国有企业管理体制的启示	(91)
(一) 宏观层面的启示	(91)

(二)微观层面的启示	(93)
第四章 国有企业管理体制改革与创新的实质	(97)
一、马克思主义方法论是国有企业管理体制改革与创新的 理论基础	(97)
二、国有企业管理体制创新的实质是探索国有经济的 有效实现形式	(100)
三、国有企业改革的关键在于建立和完善科学的 管理体制	(105)
四、国有企业管理体制创新要坚持系统化原则	(108)
第五章 产权改革:国有企业管理体制创新的突破口	(110)
一、国有企业产权改革的现状	(110)
(一)股份制改造的产权改革	(110)
(二)国有股减持的产权改革	(111)
(三)国有企业“抓大放小”的产权改革	(112)
(四)MBO 现象与国有企业产权的改革	(113)
二、西方产权理论及其局限性	(116)
(一)西方产权理论中“产权”的基本含义	(117)
(二)产权理论与企业性质理论	(120)
(三)西方现代产权理论的根本缺陷	(122)
三、马克思的产权理论	(125)
(一)产权是生产关系的法律表现	(125)
(二)产权的统一与分离	(127)
(三)马克思产权理论的启示	(128)
四、以马克思产权理论为指导健全我国国有企业产权 制度	(130)
(一)当前推进国有企业产权改革的重要意义	(130)
(二)要反对国有企业产权私有化改革思路	(132)
五、推进国有企业产权改革的思路	(136)

(一)通过两权分离理顺国有企业产权关系	(136)
(二)通过产权主体多元化推进企业改革重组	(139)
(三)完善公司法人治理结构,推进国有企业制度创新 和管理创新	(139)
(四)努力探索公有制的多种实现形式	(140)
第六章 现代企业治理结构与国有企业管理体制创新	(142)
一、现代企业治理结构的内容	(142)
(一)现代企业治理结构形成的理论依据	(142)
(二)企业治理结构内部制衡机制	(145)
二、公司治理结构模式比较	(148)
(一)美国模式	(148)
(二)大陆治理模式	(151)
(三)不同企业治理模式的启示	(154)
三、国有企业改革中法人治理结构的缺陷	(155)
(一)国有企业公司治理结构不完善	(155)
(二)国有企业股东大会的权力难以落实	(156)
(三)公司内部缺乏必要的制衡机制,造成“内部人 控制”问题	(156)
(四)监督机制不健全	(157)
(五)国有企业的激励与约束机制不足	(158)
四、国有企业治理结构创新的基本原则	(158)
(一)不能照搬西方私有制公司治理理论	(159)
(二)国有企业治理结构改革要走共同治理与相机治理 相结合的道路	(159)
(三)强调“利益相关者合作”的制度安排	(163)
五、国有企业公司治理结构创新的基本思路	(165)
(一)真正发挥股东大会的作用	(170)
(二)建立规范的董事会和监事会运作机制	(170)

(三)正确处理“新三会”与“老三会”关系	(171)
(四)建立高层经理人员的激励约束机制	(173)
(五)切实维护国有职工的地位和利益	(174)
第七章 市场体系的完善与国有企业管理体制创新	(177)
一、国有企业体制创新是市场机制健康运行的	
必然要求	(177)
(一)企业拥有独立的经济权利是市场机制健康运行	
的前提	(178)
(二)企业之间良好的交易秩序是市场机制健康运行	
的基础	(181)
(三)企业权能的制度性分工是市场机制发展趋势	
的要求	(183)
二、按照市场经济发展要求对国有经济实施战略性	
改组与调整	(187)
(一)在涉及国家和社会安定的领域,国有经济	
要保持垄断地位	(187)
(二)在基础设施和重要的基础产业领域,国有经济	
保持支配地位	(188)
(三)在国民经济支柱产业领域,国有经济要集中力量	
支持发展一些大型企业集团	(188)
(四)在高新技术产业与技术创新产业化发展领域,要加	
大国有资本的投资力度	(189)
(五)对一般竞争行业,国有经济应遵循经济的规律,或退	
出与其他所有制经济成分进行平等竞争	(189)
(六)适应市场经济发展形势,对国有经济区域布局进行	
战略性调整与改组	(190)
三、建立和完善竞争性市场环境	(191)
第八章 政府职能转变与国有企业管理体制创新	(197)

一、中国政府经济职能转变的必然性	(197)
(一)转变政府经济职能是深化经济体制改革的 需要	(197)
(二)世界经济发展趋势的客观要求	(198)
二、经济全球化背景下中国政府的经济职能	(200)
(一)关于经济全球化环境下政府经济职能的争论 ..	(200)
(二)社会主义市场经济条件下的政府经济职能	(201)
三、用科学发展观指导政府经济职能的战略转变	(204)
(一)按照科学发展观进一步定位政府职能	(204)
(二)政府发挥宏观调控职能的原则	(207)
(三)转变政府经济职能的方向和任务	(209)
(四)健全和完善政府宏观调控体系	(213)
四、政府职能转变与国有企业管理体制创新	(214)
(一)社会主义市场经济体制下企业和政府职能的 特点	(214)
(二)政府职能转变是国有企业管理体制创新的关键	(215)
第九章 国有资产管理体制创新与深化国有企业改革	(218)
一、国有资产管理体制的历史演变	(218)
(一)传统的、集中统一的国有资产管理体制的形成 (1949 年 - 1978 年)	(218)
(二)国有资产管理体制改革(1978 年 - 1998 年)	(219)
(三)国有资产管理体制的深化改革(1998 年以来)	(220)
二、现有国有资产管理体制的主要内容和存在的问题	(221)
(一)现有国有资产管理体制的内容	(221)
(二)现有国有资产管理体制存在的问题	(221)

三、国有资产管理体制创新中必须处理好的几种关系	
.....	(223)
(一)合理界定中央和地方政府对国有资产的	
产权行使边界	(223)
(二)国有资产管理机构的正确定位	(224)
(三)国有资产管理机构中党政关系的协调	(224)
四、国有资产管理体制改革安排的原则	(225)
五、国有资产管理体制创新的思路	(227)
参考文献.....	(231)

第一章 国有企业管理体制

创新研究的方法论基础

一、问题的提出

(一)国有企业改革的现状

党的十六大报告指出：“继续调整国有经济的布局 and 结构，改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务。”的确，关于国有经济能否与市场经济相结合，创造一个更有效率的经济组织形式，一直是我国经济体制改革的核心问题。改革开放以来，在建设有中国特色社会主义思想指导下，国有企业改革取得了丰硕成果，国有经济在改革与调整中不断壮大。目前，已有总值近 11 万亿人民币的国有资产（其中 2/3 以上属于经营性资产），主要表现为国有企业资产。这是全国人民辛勤劳动积累起来的宝贵财富，是我国社会主义制度赖以生存的政治、经济基础。1989 年至 2001 年，国有及国有控股工业企业完成工业增加值从 3895.13 亿元增加到 14652.05 亿元，年增长 11.7%，比 GDP 年均增长 9.3% 高出 2.4 个百分点。国有经济布局得到优化，整体素质明显提高。国有企业在国民经济中仍处于主导地位，影响力、控制力进一步提高。2001 年底，我国境内国有控股上市公司 903 家，其控制和带动社会资本约 8 亿元。国有经济在石化、石油、电力、冶金等关系国家命脉的重要行业和关键领域占支配地位。国有企业组织结构明显优化，“小而全”、“大而全”的状况得到明显改善。现代企业制度初步建立，企业经营机制进一步转换。520 户国家重点企业中，514 户国有控股企业已有 430 户进行了公司制改革，改革面达到 83%，其中 282 户企业整体或部分改制为有限责

任公司或股份有限公司,实现了投资主体多元化,并建立了相应的法人治理结构。这些巨大成就充分说明,社会主义公有制能够利用市场经济来发展自己。

然而,必须看到,国有企业发展仍面临严峻的形势,产生问题的关键在于国有企业管理体制仍然不顺,由此引发出一系列问题。比如一些企业受行政命令的影响,使改制流于形式,出现了许多“翻牌公司”;再比如,一些已经建立起现代企业制度的企业,包括一些上市公司,因在重大发展决策和人事方面缺乏自主权而严重制约了企业的开拓与发展。更为严重的是在改革过程中,造成大量的国有资产流失问题。国资流失渠道主要包括:(1)国有企业“家族”化。一些国企领导利用手中权力,通过对企业科层制的大范围“改造”,将内部的管理权力向家族成员转移,把亲属安插进企业中的各级管理层,形成“内部人控制”的“家天下”。有的国企领导还借改制设法成为企业大股东,组建起家族化色彩浓厚的权力关系网。还有一些国有企业高层领导人对财产资源的侵占已从生活资料扩大到生产资料,并呈现家族化的特征。“左肩国企厂长而右肩私企老板”的“两面人”现象严重,这些人挪用国企资金,投资注册数家私营公司,并利用国有品牌、人才和财务进行经营。(2)管理层收购。MBO(管理层收购)作为一种新的资产重组方式值得在我国的国有企业改革中进行尝试,但在当前的背景下,存在 MBO 高管的机会主义行为,这主要有以下表现:第一,想方设法压低收购价格以降低收购成本。一种手段是操纵财务报表。高层经理人员与有关中介合谋做劣企业的财务报表,压低股价,逼国家股、法人股股东就范,否则将继续操纵,直至上市公司被 ST、PT 后以更低的价格收购;另一种手段就是利用国有企业或集体企业的产权虚置,公关有关“管事的”,压低收购价格,国有资产或集体资产就这样被贱卖了。第二,操纵企业利润分配以缓解还款压力。一方面 MBO 高管可以通过高派分红等尽快使自己所持有的股票变成实现的收益,从而加快因 MBO 融资而带来的债务问题的解决;另一方面他们还可以通过非法交易或关联交易尽快地赚取收益,

有些公司高管甚至在 MBO 之前就有预谋地通过这些行为为收购做准备。第三,隐匿、扭曲应披露的信息以逃避监管。完善的信息披露制度可以降低监管者与被监管者的信息不对称的程度,是提高监管效率从而遏止被监管者机会主义行为的重要保障。MBO 高管利用上市公司信息披露制度的缺陷隐匿、扭曲应披露的重要信息,如 MBO 的定价依据、资金来源、还款方式及 MBO 后公司的整合措施等以逃避监管,躲藏在自己营造的“信息灰幕”之中将尽量多的利益捞到自己的腰包中。

国有资产的流失造成严重的不良后果:首先,国有资产大量流失,加大了社会贫富差距和社会不公平,从而引发其他社会问题。一方面,少数人利用控制国有企业资产运营和国有资产转让的权力,使国有资产流入自己的腰包,积累起个人原始资本,建立私人企业,反过来雇佣工人,进一步获得利润,个人财富不断增长和膨胀;另一方面,国有资产大量流失的企业陷入亏损或破产的边缘,职工被迫下岗失业,收入水平下降。一方面是财富在少数人手中的积累,另一方面是贫困在普通工人身上的积累,造成社会贫富差距不合理拉大,影响社会的稳定。目前,反映贫富差距的指标——代表社会贫富分化程度的基尼系数在中国已经达到 0.5,这与国有资产的流失不无关系。其次,国有资产大量流失,造成事实上的私有化。虽然国有企业的股份制改造是建立现代企业制度的重要途径,实行股份制不等于私有化,但是,如果在实现股份制改造过程中出现大量国有资产的流失,其趋势必然是大量国有资产变为私有资产,导致私有化,进而威胁到我们社会主义市场经济的经济基础。最后,国有资产流失,还会加剧政治腐败。国有资产一般不会流失到普通老百姓手中,而是主要流失到当权者手中。掌握着国有资产转让审批权和经营权的当权者,掌握着国家机器的人,才有机会操控国有资产的转让机会、转让价格,控制国有企业的成本和收益,也才有机会把国有资产或国有资产的收益转化为自己的财富。这是在公有制的运营中形成的腐败,进而对社会主义生产关系的上层建筑提出挑战。