

国有大型企业 监管体制创新研究

——以石油行业为例

GUOYOU DAXING QIYE JIANGUAN TIZHI

CHUANGXIN YANJIU

——YI SHIYOU HANGYE WEI LI

陈泽亚 著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

国有大型企业 监管体制创新研究

——以石油行业为例

陈泽亚 著

中国商务出版社

中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国有大型企业监管体制创新研究：以石油行业为例 /
陈泽亚著. —北京：中国商务出版社，2007. 9
ISBN 978-7-80181-776-1

I. 国... II. 陈... III. 石油工业-大型企业：国有企业-
工业企业管理-研究-中国 IV. F426. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 148337 号

国有大型企业监管体制创新研究
——以石油行业为例
陈泽亚 著
中国商务出版社出版
(北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号)
邮政编码：100710
电话：010—64269744 (编辑室)
010—64245984 (发行部)
零售、邮购：010—64263201
网址：www. cctpress. com
E-mail: cctp@cctpress. com

北京中商图出版物发行有限
责任公司发行
嘉年华文有限责任公司排版
850 毫米×1168 毫米 32 开本
9 印张 234 千字
2007 年 9 月 第 1 版
2007 年 9 月 第 1 次印刷
ISBN 978-7-80181-776-1
F·1075
定价：20.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话：(010) 64212247

内 容 提 要

国有企业，尤其是国有大型企业作为社会化大生产的一种经营组织形式，在社会经济发展中发挥着其他形式微观经济组织难以替代的作用。加强国有企业监管，是完善新国有资产管理体制的重要内容，是国有企业加强内控、提高竞争力的必然选择，是减少国有资产流失的有效途径。

本书扣住直接决定与影响企业监管效果的核心治理结构、内外部监管机制及基本的组织管理体制，来探讨国有企业监管体制本身的问题及其对企业实践的影响机制问题。通过从宏观和微观两个层次上比较分析外国国有企业监管体制，对我国国有大型企业监管体制的历史性考察与分析，对石油行业国有企业的实证研究，来探讨我国国有企业监管的可行模式和改进途径。市场型国有企业监管体制是符合中国国情和发展趋势的国有企业监管体制目标模式。选择这一模式，就必须进行国有企业监管机制创新。我国国有企业监管机制创新主要应从国有企业监管动力、压力机制，和国有企业监管运行机制两个方面进行。其中，国有企业监管运行机制创新主要包括：完善企业法人治理机制，创新内部监管制度基础；完善国有资产经营机构，塑造企业监管动行机制关键主体；完善外派监事会制度，强化所有者监督机制；塑造有效的利益相关者外部市场监督机制。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 我国国有大型企业的作用与特点	(1)
第二节 国有企业监管体制创新：实现国有 资产保值增值的必然选择	(28)
第三节 研究现状、思路与方法	(42)
第二章 企业监管理论基础与发展	(49)
第一节 企业监管理论溯源与企业监管主体变迁	(49)
第二节 契约理论	(53)
第三节 股权结构与企业监管理论	(69)
第四节 利益相关者理论及利益相关者治理模型	(76)
第五节 国有企业监管体制理论框架探索	(87)
第三章 国有企业监管模式国际比较分析	(98)
第一节 从宏观层面分析外国国有企业监管模式	(98)
第二节 从企业视角分析外国国有企业监管模式	(123)
第三节 国外大型企业集团组织管理体制与结构 类型及特点	(136)
第四章 我国国有企业监管体制演进及分析	(153)
第一节 我国国有企业监管体制演进及模式特点	(153)

第二节	改革开放前传统国有企业监管体制分析	(163)
第三节	转轨时期国有企业监管体制分析	(166)
第四节	国有企业监管体制探索时期的外派监事会制度分析	(195)
第五节	大型企业集团管理体制变革与监管效力分析——以石油行业为例	(201)
第五章	我国国有企业监管体制目标模式选择与机制创新	(219)
第一节	市场型国有企业监管体制构建与思路	(219)
第二节	我国国有企业监管动力、压力机制探索	(229)
第三节	我国国有企业监管运行机制创新	(238)
主要参考文献		(269)
后 记		(280)

第一章 绪 论

国有企业监管体制如何创新，创新的方向是什么？这一直是经济学界关注的焦点，也是当前中外研究企业监管与公司治理问题的学者所探讨的热点问题之一。我国从传统计划经济体制向市场经济体制转轨过程中所出现的企业制度变迁问题和国有企业监管体制改革问题，既反映了世界各国国有企业监管中的共性和一般问题，也表现了转轨国家国有企业监管中的特殊性问题。本文拟在分析有关监管理论及国有企业监管模式的基础上，对我国国有大型企业监管体制进行考察与分析，发现国有大型企业监督体制中存在的突出问题。并结合大型国有企业的特点及我国特殊的经济环境，探讨符合国情的国有企业监管体制目标模式，及完善我国国有企业监管体制的有效途径。

第一节 我国国有大型企业的作用与特点

纵观现代经济史，国有企业，尤其是国有大型企业作为社会化大生产的一种组织经营形式，在社会经济发展中具有重要的地位，执行着重要职责，并发挥着其他形式微观经济组织难以替代的作用。它不仅具有产业的组织和导向功能，也是国家执行宏观调控政策的工具；不仅对国家财政起着基础和支撑作用，而且关

系到国家的安全和稳定。

一、国有大型企业界定与主要组织形式

(一) 国有大型企业界定

1. 国有大型企业基本含义

国有企业作为一种企业形式,其在各国立法中的定义有很大差别,称谓也不尽相同,如:公营企业、国有企业、国营企业、国家主办企业、国有公司、国有化企业、公营事业,等等。在我国《企业法》中规定:国有企业即全民所有制企业,是生产资料归全体劳动人民所有,依法自主经营、自负盈亏、独立核算的商品生产和经营单位,是独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。也有学者认为,国有企业是指产权终极所有者为国家的企业、国家为主要参股者或具备主要表决权的混合经济企业、国家参股企业、公私合营企业以及某些公共单位(如银行、铁路、邮电等)。^①现阶段,世界各国关于国有企业的定义虽然有所差别,但其主要内涵基本一致,大都认为,国有企业是指企业的资本全部或部分属于国家所有,并为国家通过资本纽带实施直接或间接控制的企业。国有企业主要包括国有独资企业和国有控股企业两种类型。

对于国有大型企业,国内的理解与标准也并不严格统一。为了便于研究,在本文中,我们把国有大型企业界定为在国内行业中具有较强规模实力、处于领先地位(排名前三),在国际上具有较强竞争力的国有企业。在国有大型企业中,中央直属企业是主要组成部分和主力军。据统计,2004年国有及国有控股工业企业3.18万户,资产总额10.16万亿元,销售收入7.15万亿元,实现利润5312亿元,上缴税金5364亿元。2004年全年中央企业实现销售收入5.55万亿元,比上年增长25.8%,实现利润

^① 舒航:《企业监督导论》,北京:中国财政经济出版社2003年6月版,第24页。

4784.6 亿元,比上年增长 57.6%,2004 年年末,中央企业总资产达到 91948.1 亿元,运营效率明显提高。在《财富》杂志评选的 2004 年世界 500 强企业中,中国内地有 14 家入围,其中入选的中央企业有国家电网、中石油、中石化、中国移动、中国电信、中国中化集团、上海宝钢和中国粮油集团 8 家。^①可见,中央大型企业是国有大型企业的代表和主力军,本文拟选取它们作为主要研究对象。

2. 国有大型企业地位

国有企业,特别是国有大型企业在国民经济中占有十分重要的地位,发挥了重要的作用。国有大型企业是一国国民经济的支柱,在一定程度上代表了一个国家的经济实力。国有大型企业是调整产业结构的中坚力量,也是开发新产品的重要基地。

在美国,1987 年《幸福》杂志上 500 家美国大企业的税后利润占美国公司税后利润的 66%,1987 年美国最大的 500 家工业企业的资产额为 GDP 的 38%^②。在中国,国有及国有控股企业数目从 1998 年的 64737 个减少到 2003 年的 34280 个,产值却从 1998 年的 33621.04 亿元增加到 2003 年的 53407.9 亿元^③(如图 1-1, 1-2)。这反映了国有及国有控股企业的规模在扩大,集中度在增加,企业日益呈现大型化趋势。

① 李荣融:《关于国有资产监管和国有企业改革情况的报告——在第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上》,2005 年 4 月 26 日;中国经济时报:《2004 年国内中央企业效益大幅增长》,2005 年 2 月 4 日。

② 王桂德主编:《国有企业改革论》,广州:华南理工大学出版社 2000 年 6 月版,第 7 页。

③ 2004 年中国统计年鉴。

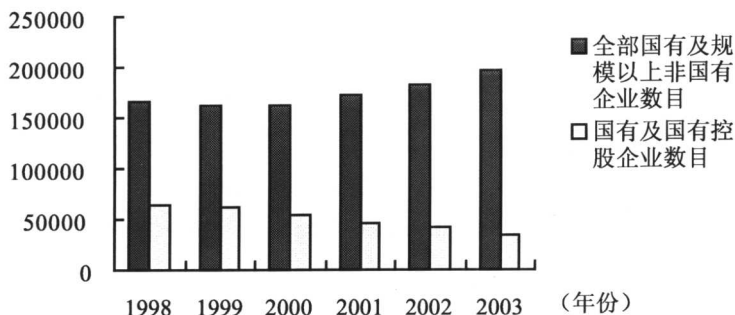


图 1-1 国有及国有控股工业企业数与工业企业数对比

资料来源：2004 年中国统计年鉴

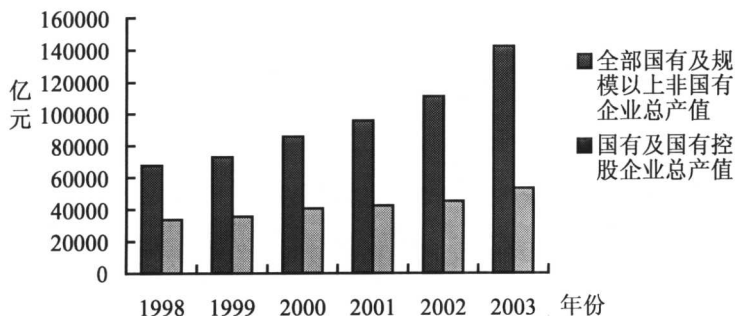


图 1-2 国有及国有控股工业企业产值状况

资料来源：2004 年中国统计年鉴

2003 年国有大型企业数目为 1984 个，约为全国企业总数的 1%，但其工业总产值、资产额和利润额却分别占到了国有及国有控股企业的 91.6%、70.1%、99.97%，全国企业的 34.4%、39.3%、46%（见表 1-1，图 1-3）。

表 1-1 2003 年国有大型工业企业主要指标情况

(单位: 亿元)

	数目 (个)	工业总 产值	资产总计	产品销售 收入	利润 总额	全部从业人员年 平均数 (万人)
国有大型 企业	1984	48914.24	66277.25	52552.29	3835.92	1306.68
国有及国 有控股企业	34280	53407.9	94519.79	58027.15	3836.2	2162.87
全国总计	196222	142271.2	168807.7	143171.5	8337.24	5748.57

资料来源: 2004 年中国统计年鉴

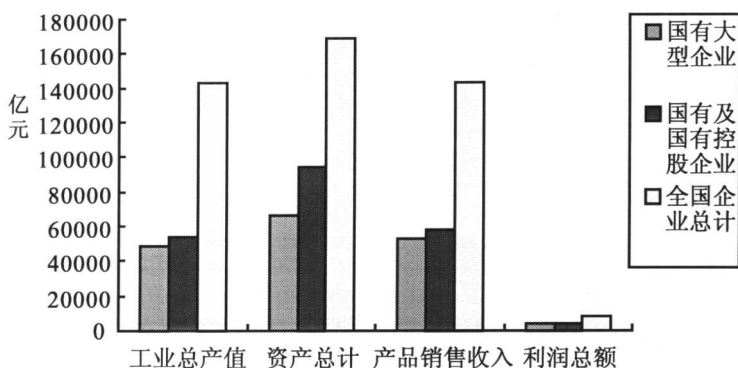


图 1-3 2003 年国有大型企业与其他企业主要指标对比

资料来源: 2004 年中国统计年鉴

3. 选取石油、石化行业大型国企作为案例的原因

本文准备选取石油、石化行业大型国有企业作为实证分析的主要案例, 这主要是因为:

(1) 石油、石化行业在我国支柱行业中占有重要地位。石油、石化行业一直是我国国民经济中的支柱行业 and 基础产业, 尤其随着最近几年中国经济的高速增长和对能源需求的迅速增加,

石油工业和石油企业在全国工业中的地位越来越重要。从 2003 年全国各支柱行业经济指标看（见表 1—2），石油开采和加工行业的工业总产值占全国的近 1/5，资产占 1/13，销售收入占 1/7，利润额占 1/4 强，总资产贡献率较高。如果加上化工、化学行业，地位就更加举足轻重。另外，从表中也可看出，石油开采业企业总数较少，但产值、资产、利润等指标状况较好，在全国所有工业中占的比例较高。这反映了石油行业企业集中度较高，企业规模较大。

表 1—2 2003 年全国支柱行业主要经济指标情况

(单位：亿元)

	企业单位 数(个)	工业 总产值	资产 总计	产品销售 收入	利润总额	从业人员 年平均数 (万人)	工业增加 值率(%)	总资产贡 献率(%)
全国总计	34280	53407.9	94519.79	58027.15	3836.2	2162.87	35.27	10.09
石油和天然 气开采业	81	4208.67	4802.28	3225.37	1150.07	72.01	69.9	32.12
石油加工、炼焦 核燃料加工业	235	5325.12	3174.45	5436.5	76.78	36.86	19.55	15.33
烟草制品	210	2206.97	2764.07	2190.77	274	19.97	70.78	50.38
黑色金属冶炼 及压延加工业	485	5947.73	8827.52	6227.6	420.22	160.28	31.11	10.63
电力、热力的 生产与供应业	3933	5749.81	22828.34	10038.06	531.64	213.85	53.71	7.14

资料来源：2004 年中国统计年鉴

(2) 世界石油石化企业中，国有性质企业所占比例不小。美国《石油情报周刊》在调查分析世界 120 多家石油公司 2003 年经营数据的基础上，于 2004 年 12 月 13 日公布了根据石油储量、天然气储量、石油产量、天然气产量、石油炼制能力和油品销售量 6 项指标综合测算排出的 2003 年世界最大 50 家石油公司名单。从该名单排名前 10 位的世界石油公司来看，国有性质企业所占比例不小，为 50%（见表 1—3）。因而完全有理由选取石油企业作为国有企业的代表。

表 1-3 2003 年世界最大 50 家石油公司综合排名位次

公司排名位次		公司名称	国有	石油产量		天然气产量		油品销售量	
2003 年	2002 年		比例(%)	位次	万吨	位次	亿立方米	位次	万吨
1	1	沙特阿拉伯国家石油公司	100	1	45225	7	713	7	12758
2	2	埃克森美孚公司	—	4	12580	2	1045	1	39514
3	4	伊朗国家石油公司	100	2	19260	6	789	10	8035
4	3	委内瑞拉国家石油公司	100	5	12500	12	413	8	12415
5	6	BP 公司	—	9	10605	4	890	3	33391
5	5	皇家荷兰/壳牌集团	—	6	11670	3	914	2	36972
7	7	雪佛龙德士古公司	—	11	9040	9	443	4	18563
8	8	道达尔公司	—	14	8305	8	494	6	14809
9	8	墨西哥国家石油公司	100	3	18615	15	335	12	7628
10	10	中国石油天然气股份公司	90	10	10600	20	249	11	7687
28	26	中国石油化工股份有限公司	55	24	3710	57	53	13	7573

资料来源：2004 年美国《石油情报周刊》

(3) 在世界石油行业中,我国石油企业具有较好国际地位和竞争力。2004 年入选《财富》世界 500 强的 14 家中国内地企业中,便有中石油、中石化两家,并且排名在前 100 内。在 2004 年入选《美国情报周刊》世界最大 50 家石油公司的企业中,也有中石油、中石化两家中国企业,并且主要经营指标状况良好(见表 1-4)。这些都表明在世界石油行业中,我国石油公司具有较好的国际地位和较强的国际竞争力。

(二) 国有大型企业大都采取企业集团的组织形式

企业集团是市场经济发展到一定阶段的必然产物,这种现代经济的组织形式最早形成于 19 世纪末 20 世纪初欧美一些发达的工业化国家。现代交通与通讯的迅速现代化成为现代企业制度形成和发展的基础,并带动整个企业组织的制度创新。在这种形势下,企业之间的分工越来越细,专业化程度越来越强,企业集团随之逐步产生。现代企业集团这种经济组织形式已在各国经济活动中扮演着越来越重要的角色。

表 1—4 2003 年世界最大 50 家石油公司总收入
等四项指标排名位次

公司名称	总收入		净利润		总资产		职工人数	
	位次	亿美元	位次	亿美元	位次	亿美元	位次	人
沙特阿拉伯国家石油公司	6	931.00	—	—	—	—	20	53954
埃克森美孚公司	2	2226.54	1	215.10	1	1742.78	12	88000
伊朗国家石油公司	20	284.00	—	—	12	535.00	6	115000
委内瑞拉国家石油公司	11	450.00	—	—	—	—	28	35000
BP 公司	1	2358.99	3	104.82	2	1706.62	9	103700
皇家荷兰/壳牌集团	3	2052.12	2	124.96	3	1680.91	5	119000
雪佛龙德士古公司	5	1146.66	6	72.30	8	814.70	18	61533
道达尔公司	4	1192.50	5	80.05	4	1003.69	7	110783
墨西哥国家石油公司	9	559.26	100	-36.17	9	752.47	4	138215
中国石油天然气股份公司	16	367.83	4	84.02	10	641.67	1	417229

资料来源：2004 年美国《石油情报周刊》

1. 企业集团的基本含义

关于企业集团的定义，国内已有大量学者进行系统研究。其中有代表性的主要有陈佳贵、黄速建等在 1998 年出版的《企业经济学》中指出的“企业集团是企业市场竞争中为拓展自己的经营业务、增强自身的竞争能力而形成的、有多个法人组成的，以产权关系为基本纽带并依次形成的多层次、具有多种功能、一般从事多国化与多样化经营的经济组织”；席酉民等通过对照与归纳中日两国相关研究成果，作出的总结性定义：“企业集团是指具有相对独立性的企业为了适应市场经营环境变化和企业内部组织的变化，按照特定要求和借助某些机制相互结合而组成的企

业有机联合体”。^① 郭晓利在阐述国内外学术界关于企业集团的定义的基础上,将世界上一般的企业集团定义为:“以资本关系为主要纽带,以母母公司或母子公司体制为主体,多个法人的企业联合群体”。^② 可见,企业集团的基本含义是指在法律形式上独立的若干企业,通过以产权关系为基本纽带,采用母子公司体制等形式而形成的多层次、多种功能的企业联合体。

2. 企业集团的一般特征及类型

(1) 企业集团的一般特征

企业集团作为一种经济组织形式,与单个企业法人比较而言,从组织结构和经营特点来看,通常具有以下基本特征:

一是主体呈多元性,组织结构呈多层次性,联系纽带呈多样性。企业集团是由多个法人主体组成的企业联合体。企业集团内部各成员企业是独立法人,有其独立的资产并以其承担民事责任,并具有各自独立的经济利益。企业集团往往是围绕一个或数个核心企业通过股权关系组织起来的,从持股关系和比例来分,可划分出核心层、紧密层、半紧密层和松散层等层次。企业集团的各成员企业之间主要是由控股、参股所产生的资产纽带联系,此外还可以具有技术、人事、经营等多方面的联系纽带,但产权关系是企业集团中各成员企业之间的最为基本的纽带。

二是经营上呈现规模大型化、产融一体化、经营多元化和国际化特征。企业集团由数个企业联合而成,规模一般较大。集团的形成与发展必然伴随着资本的运动,为了保证企业筹融资安全,企业集团一般都实现产业和金融业的一体化融合。企业集团的发展,一般都使得其为了充分利用资源、分散经营风险,而进

^① 席西民主编、梁磊、王洪涛等著:《企业集团发展模式与运行机制比较》,北京:机械工业出版社2003年3月版,第5~13页。

^② 郭晓利:《企业集团的国际比较》,北京:中国财政经济出版社2002年7月版,第4页。

行涉及各个经营领域、行业及地域的多元化和多国化经营。^①

(2) 企业集团的类型

如今在发达国家及新兴工业化国家，存在着各种各样的企业集团，包括日本的金融系企业集团和独立系企业集团，欧美国家的康采恩财团、复合型企业集团，以及在许多国家采用母子公司制组织形式的企业集团等。考察的角度不同，划分的标准不同，企业集团的类型也就不同。

单从组织形式上来看，企业集团可大致分为两大类，即财团型企业集团和母子公司型企业集团。财团型企业集团内一般不存在集团母公司，集团内没有统一的投资和计划机构，核心企业以大银行和金融机构为主，也包括工业企业和综合商社。财团型企业集团内部的企业之间只是一种横向的独立法人之间的关系，整个集团的各成员之间呈环状持股、多元结构，经营范围几乎涉及各行各业，成员企业主要是为了相互关照业务、减少市场风险而结合成相对松散的联合体。这类企业集团的规模一般十分庞大，实力极为雄厚，如日本的三菱、三井、住友、芙蓉、第一劝业银行、三和六大企业集团便是其中代表。

母子公司型企业集团是以特大型公司为核心，通过控股、参股、契约而形成关系比较紧密的经济联合体。其核心企业是集团母公司或称为控股公司，它们通过控股、参股来控制 and 协调众多的子公司、孙公司、关联公司，利用业务协作及长期契约影响大批协作企业，在此基础上形成具有共同利益的经济组织。^②

最近几十年，随着经济的发展和企业制度的不断完善，母子

① 参考郭晓利：《企业集团的国际比较》，北京：中国财政经济出版社 2002 年 7 月版，第 4 页；李朴民：《现代中国企业集团形成运行与管理协调》，北京：中国经济出版社 1994 年版，第 62～71 页。

② 郭晓利：《企业集团的国际比较》，北京：中国财政经济出版社 2002 年 7 月版，第 45～48 页。

公司型企业集团作为一种经济组织形式得到了快速的发展，并逐渐成为中国大型国有企业采取的主要组织形式。中国经济生活中自 20 世纪 80 年代就开始组建与发展企业集团，90 年代、特别是 90 年代后期，中国企业集团的发展更加迅猛。总体看来，这些年我国出现的企业集团基本上是属于母子公司型的。因此，除非特别说明，本文所考察的国有企业集团主要针对的就是这类母子公司型企业集团。

为了研究的方便，对几个与母子公司型企业集团相关的概念作出说明。

国有资产经营机构，又称国有资产营运机构，是指由国家依法独资设立，对国家授权范围内的国有资产具体行使所有者权利，以持股运作方式从事国有资本营运的特殊企业法人^①。这一概念主要包括我国有关法规和文件中的如下提法：①《公司法》中“国家授权投资机构”；②国有资产管理 and 经营体系中作为中间层次的产权经营机构或产权运营机构；③现代企业制度试点中提出的国家授权投资的主体，包括投资公司、控股公司、国有资产经营公司、有条件的企业集团公司；④十四届五中全会提出的“授权经营国有资产的单位”；⑤《国有资产法（草案）》使用的国有资产管理机构；⑥实践中出现的国家投资公司、控股集团公司、国有企业投资管理公司等^②。

集团公司，一般又称母公司或控股公司，是指企业集团的核心和中心企业。在母子公司企业集团中，它通过掌握其他公司的股份或采取其他手段，来控制 and 协调整个集团的运行。

控股子公司，指由母公司掌握绝对控股权的下属企业，一般

① 谢次昌：《国有资产法》，北京：法律出版社 1997 年版，第 50 页；祁军：《国有资产管理》，广州：广东经济出版社 1998 年版，第 52 页。

② 李建伟：《国有独资公司前沿问题研究》，北京：法律出版社 2002 年 6 月版，第 123 页。