

执政兴国的重要支柱和依靠力量

做优国企

◆ 改革新读本 ◆

杨英杰 等 著

清华大学出版社



做优国企

◆ 改革新读本 ◆

杨英杰 等 著

清华大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

《做优国企》一书,紧紧围绕 2015 年中共中央、国务院联合发布的关于深化国有企业改革的指导意见进行深度阐释,对国企改革的历史、发展现状、存在问题和未来改革方向及具体措施进行了全方位的分析,既有学理性,又兼顾操作性,对当前我国国有企业改革具有较强的针对性和参考价值。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

做优国企 改革新读本/杨英杰等著. —北京:清华大学出版社,2017
ISBN 978-7-302-46143-2

I. ①做… II. ①杨… III. ①国企改革—研究—中国 IV. ①F279.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 322577 号

责任编辑:周 菁 王如月

封面设计:后声文化

责任校对:王荣静

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:160mm×235mm 印 张:15.25 字 数:169 千字

版 次:2017 年 3 月第 1 版 印 次:2017 年 3 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:39.00 元

产品编号:073184-01

序 言

中国为什么需要做优国企

2016年7月4日,全国国有企业改革座谈会在北京召开。习近平在讲话中指出,国有企业是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量,必须理直气壮做强做优做大,不断增强活力、影响力、抗风险能力,实现国有资产保值增值。

2016年10月10日至11日,全国国有企业党的建设工作会议在北京召开。习近平出席会议并发表重要讲话。他再次强调,要坚持有利于国有资产保值增值、有利于提高国有经济竞争力、有利于放大国有资本功能的方针,推动国有企业深化改革、提高经营管理水平,加强国有资产监管,坚定不移把国有企业做强做优做大。

习近平提出,做强做优做大国有企业,必须理直气壮,坚定不移。之所以用“理直气壮”一词,是因为在做强做优做大国有企业方面,我们有许多同志不敢理直气壮。为什么不敢理直气壮,有理论和实践两个方面的原因。

在经济学理论中,国有企业是无效率的代名词。国有企业要想生存,一是靠财政补贴,二是靠资源垄断,舍此别无他途。因此,国有企业存在的必要性依赖于市场失灵的存在,即存在一些市场不愿意去做而社会又需要的行业和领域。但在新自由主义理论的冲击下,“市场

失灵”一词逐渐湮没于“政府失灵”的背景之中。特别是依据经济学中的委托代理理论,国有企业是人人有份,但人人无责;换句话说,没有任何个人和团体有权声索国有企业“剩余索取权”。因此,从理论上讲,国有企业只能承接“市场失灵”的残羹冷炙,脱离此领域,只有死路一条。所以说,很多人无法做到理论上的理直气壮。

但还是从理论上,特别是信息经济学理论十分清楚地表明,在没有市场摩擦特别是信息传输即时、完整的假设下,市场交易的后果和产权的最初配置无关。也就是说,私有企业和国有企业在理论上是不存在营运能力和后果的天然差异的。其背后的潜台词是,国有企业如果能够妥善处理好信息传递,特别是能够设计与市场类似的以信息最大化即时准确传输为前提的激励相容机制,国有企业在竞争能力和生产效率方面,是不会弱于私营企业的。所以,理论上的机制设计成为能够理直气壮为国有企业鼓与呼的关键。

在实践中,伴随苏联的分崩离析,以及东欧国家的系列裂变,对社会主义的质疑达到了历史上的最高潮,国有企业更是遭到了唾弃。但还是实践,主要是中国特色社会主义的伟大实践,告诉世界,社会主义还有强大的生命力。从新中国成立之初的百废待兴,到改革开放后的奋力赶超,再到走向世界舞台的中央,改革开放以来的中国实践和路径向世界展示了中国改革开放的伟大进程。世界第二大经济体、最大货物贸易国、第三大对外直接投资国,人均国内生产总值接近 8000 美元……正在改写世界经济版图的中国,牵引世界的关注。没有以数千年中华优秀传统文化为深厚自信之基础的中国特色社会主义道路、理论和制度,就不会有今日中国特色社会主义之历史性成就。而其中,我们不能不高度认可国有企业的伟大力量。

习近平指出,中国共产党的领导是中国特色社会主义的本质特征,是中国特色社会主义市场经济的本质特征。习近平总书记这一宣

示,充分展示了一个伟大社会主义国家领袖的自信,对其所领导的国家之道路、理论、制度和文化之自信。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中说,共产党人不屑于隐瞒自己的观点和意图。毛泽东也指出:“我们共产党人从来认为隐瞒自己的观点是可耻的。”中国共产党作为中国特色社会主义的领路人,作为执政党,怀抱为实现中华民族伟大复兴中国梦的愿景,坚定着共产主义的伟大信念,国有企业作为中国共产党执政的经济基础是不能有丝毫动摇和怀疑的。“皮之不存毛将焉附”,如果没有国有企业,中国共产党执政的经济基础将不复存在,中国共产党也不可能长期执政。正如习近平所强调的,国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,是中国共产党执政兴国的重要支柱和依靠力量。

1921年,五四运动之后,在中华民族内忧外患、社会危机空前深重的背景下,在马克思列宁主义同中国工人运动相结合的进程中,中国共产党诞生了。中国产生了共产党,这是开天辟地的大事变。这一开天辟地的大事变,深刻改变了近代以后中华民族发展的方向和进程,深刻改变了中国人民和中华民族的前途和命运,深刻改变了世界发展的趋势和格局。历史不可能重复,即使再走一遍,我们坚信,马克思主义依然是中华民族有识之士的唯一选择,实现中华民族伟大复兴这一历史重任依然会落在中国共产党的肩上。

在庆祝中国共产党成立95周年大会上的重要讲话中,习近平充满自信地强调,中国共产党人和中国人民完全有信心为人类对更好社会制度的探索提供中国方案。他特别指出,我们要建设的是中国特色社会主义,而不是其他什么主义。历史没有终结,也不可能被终结。中国特色社会主义是不是好,要看事实,要看中国人民的判断,而不是看那些戴着有色眼镜的人的主观臆断。

社会制度之中国方案最具特色处,就是不断改革和完善的国有企

业体制机制。国有企业不仅仅是中共执政之经济基础,也是实现以共同富裕为主要特征的社会主义本质目标的前提条件。因此,不断深化国有企业改革,提升国有企业在国民经济中的控制力和领导力,不断做大做强做强国有企业,已经成为实现全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴中国梦的前提条件。

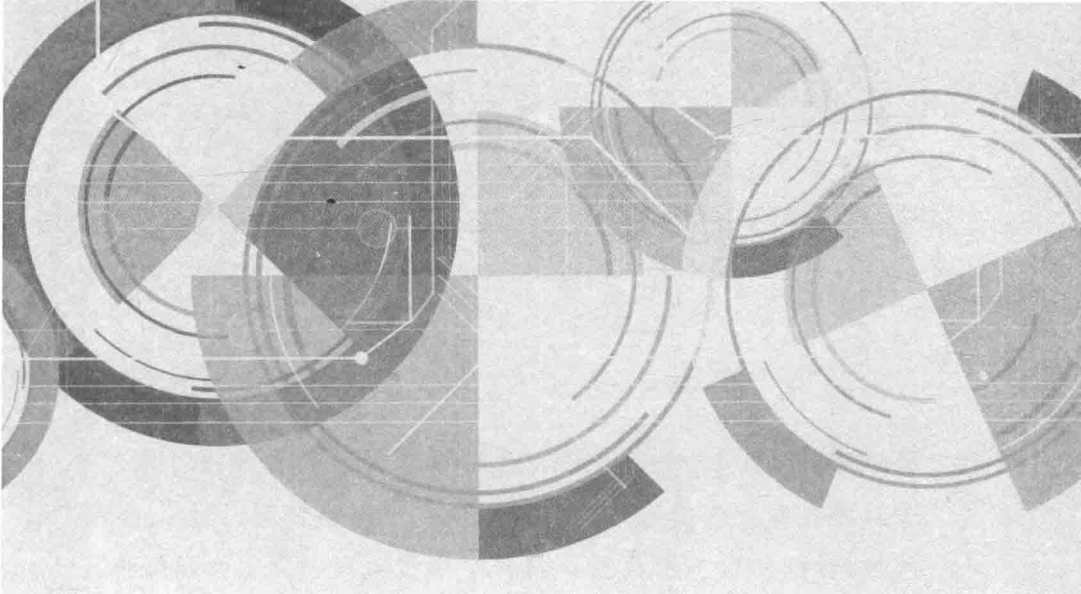
可以说,无论是从理论上还是实践上,我们都有理由和自信做优国企。

IV

目 录

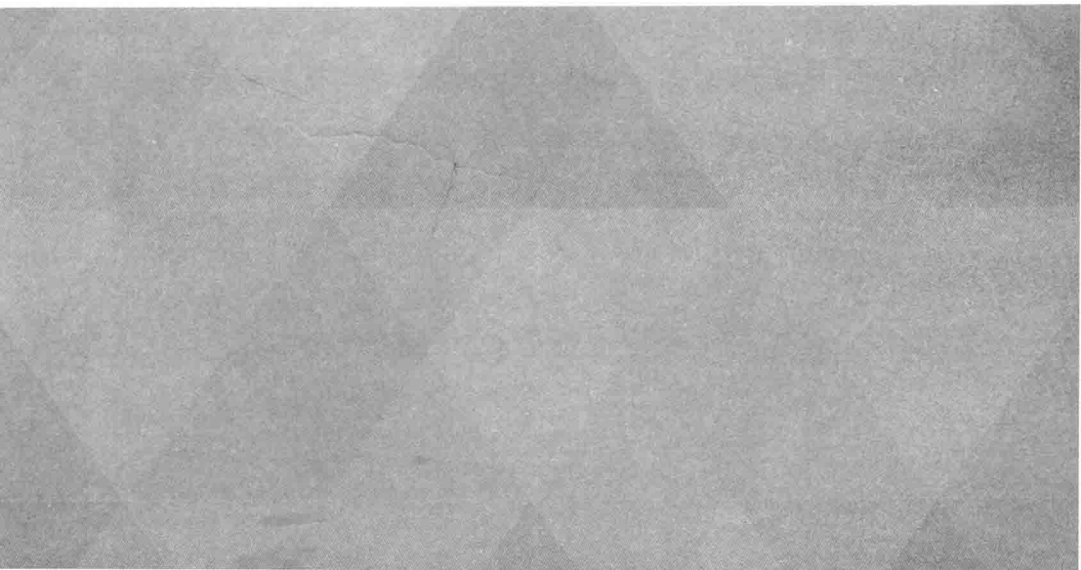
第一章 我国国有企业改革发展历程	1
一、打破计划经济体制格局(1978—1992)	4
二、开始建立现代企业制度(1993—2002)	11
三、初步确立现代企业制度(2003—2012)	16
四、全面深化国有企业改革(2013 年至今)	22
第二章 我国国有企业存在问题解读	27
一、现代企业制度不健全	30
二、国资监管体制不完善	37
三、国企内部人控制突出	41
四、党组织责任作用弱化	50
第三章 分类推进国有企业改革	61
一、分类推进改革的重要性	64
二、划分国有企业不同类别	71
三、推进商业类国有企业改革	76
四、推进公益类国有企业改革	83
第四章 完善现代企业制度	93
一、推进公司制股份制改革	97
二、健全公司法人治理结构	106
三、建立领导人员分类分层管理制度	114
四、改革企业薪酬分配制度	122

第五章 完善国有资产管理体制	129
一、以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变	131
二、以管资本为主改革国有资本授权经营体制	139
三、以管资本为主推动国有资本合理流动优化配置	144
四、以管资本为主推进经营性国有资产集中统一监管	150
第六章 发展混合所有制经济	157
一、推进国有企业混合所有制改革	159
二、引入非国有资本参与国有企业改革	168
三、鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业	173
四、探索实行混合所有制企业员工持股	176
第七章 强化监督防止国有资产流失	181
一、完善企业内部监督体系	183
二、建立健全高效协同的外部监督机制	188
三、实施信息公开加强社会监督	191
四、严格责任追究制度	195
第八章 加强和改进党对国有企业的领导	205
一、发挥国有企业党组织政治核心作用	207
二、党组织落实好从严管党治党责任	215
三、加强领导班子队伍和人才队伍建设	218
四、落实国有企业反腐倡廉“两个责任”	225
参考文献	231
后记	233



第一章

我国国有企业改革 发展历程



我国的国有企业改革,实际上从20世纪50年代后半期就开始了。当时,针对高度集中的计划体制和国营企业管理模式无法解决社会主义应该比资本主义具有更高生产力的问题,经济理论界就有人提出改革传统体制,给予国营企业自治权力,发挥国营企业积极性的主张,并由此引发了1958年和1970年以“体制下放”为特点的两次国营企业管理模式改革。然而,由于受当时的政治环境和极“左”思潮的影响,1978年以前的国企改革只能局限于在传统计划经济框架内实行行政管理权力下放,对传统体制的小修小补并不能从根本上改变国有企业的经营方式,因而两次改革收效甚微。只有1978年中共十一届三中全会以后的国营企业改革,才真正开始了中国国有企业改革的历程。

改革开放以来,我国的国有企业改革可以说一直围绕所有权与经营权的博弈而展开。回顾国有企业改革的历程,大体经历了两大阶段:第一阶段是从1978年到1992年,主要是放权让利,探索“两权分离”;第二阶段是1993年起到现在,明确以建立现代企业制度为方向,不断深化改革,完善新体制。这两大阶段又可以细化为以下四个阶段。

一、打破计划经济体制格局(1978—1992)

这一阶段主要是指从1978年12月的中共十一届三中全会,经1984年10月中共中央颁布《中央关于经济体制改革的决定》,到股份制改革正式试点,再到1992年年初邓小平“南方谈话”以及中共十四大的召开这段时期,在不触及原有企业制度的前提下,通过以“放权让利”为基本特征的非产权改革方式调整政府与企业的“权、责、利”关系的摸索与尝试,当然这其中也包含与非产权改革模式探索同时进行的股份制形式的产权改革初期试点。整体上讲,非产权改革是这一阶段探索的主要路径。

“文化大革命”结束以后,企业管理体制改革问题就提出来了,当时国企存在的主要问题在于:政企职责不分。改革开放初期,国家对国有企业实行计划下的统包统销,盈亏都由国家负责的政策,国家对企业统得过多过死,忽视商品生产、价值规律和市场的作用,分配中平均主义严重,这就造成了企业缺乏应有的自主权,事实上企业依赖于国家,而职工又依赖于企业,这严重压抑了企业和职工的积极性和创造性;经济问题的症结又集中表现为企业效率的低下。中国财政收入的基础主要是企业上缴利润,企业效益低,财政必然困难,人民也很难得到实惠,因此政府提出要“搞活企业”。因此这一阶段我国国有企业改革围绕放权让利展开,主要坚持在不改变企业所有权的基础上,通过对经营控制权的改革搞活国有企业。理论界认为决定企业绩效的主要因素不在于所有权的主体,而是在于经营控制权的主体以及

具体的经营激励机制。党的十一届三中全会提出,要让企业有更多的经营管理自主权,并在国有企业推进了扩大企业经营自主权、利润递增包干和承包经营责任制的试点,调整了国家与企业的“责、权、利”关系,进一步明确了企业的利益主体地位,调动了企业和职工的生产经营积极性,增强了企业活力。因此,这一阶段主要是在保证国有企业的国有产权条件下扩大企业的经营管理权的改革。具体地说,这一阶段的国有企业非产权改革包括四个方面的探索,即扩大企业自主权试点、试行经济责任制、试行两步利改税以及推行以承包制为主要形式的经营机制转换。具体来说,这一时期又可分为以下两个阶段。

(一)放权让利(1978—1984)

这一阶段主要是进行国企经营层面的改革,主要是扩大国营工业企业的经营管理自主权,采取了提高利润留成,开征固定资产税等措施。传统的国企是政府垄断企业经营权、产品支配权以及收益处置权,因而导致国企长期处于低效率的运行状态。针对政企不分的弊端,十一届三中全会后,政府颁布了一系列扩大企业自主权的文件,推动了国企经营权层面的改革。1978年10月,四川省宁江机床厂等6家企业进行了扩大企业自主权的试点,确定企业在增收基础上可以提取一些利润留成,职工可以得到一定的奖金;允许国有企业从事国家指令性计划之外的生产,允许出口企业保留部分外汇收入自主支配。1979年4月,中央工作会议做出了扩大企业自主权的决定,同年国务院颁布了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》等5个管理体制改革的文件,并在四川省进行扩大企业自主权的试点。根据中央政策,政府向企业让渡了一定的生产自主权、原料选购

权、劳动用工权 and 产品销售权等 14 项经营权。企业经营权的部分让渡意味着企业的经营者具有了一定程度的剩余产品的控制权和索取权。

这一阶段改革意在使国企成为自负盈亏、自主经营、自我约束、自我发展的“四自”经济实体。到 1980 年 6 月,试点企业发展到 6600 个,约占全国预算内工业企业数的 16%,产值占 60%左右,利润占 70%左右。^①后来在 1981 年年底和 1982 年年底,国务院又提出加强国营工业企业内部的经济责任制,以提高经济效益。1983 年 4 月,国务院开始实行两步“利改税”,即国有企业向政府上缴利润由利润所得税代替,希望通过把利润分成以税收的形式固定下来,增强国有企业的经济自主权,增强其经营的主动性和积极性。但由于税率过高(达到 55%),企业交不上税,“利改税”政策到 1986 年年底无法继续实行,“利改税”不成功。

这一时期的国有企业改革还是在原有的计划经济框架内的改革,是不改变企业所有制形式、不改变隶属关系、不改变财政体制的企业经营权改革。从结果上看,虽然这一阶段改革是浅层次的,采取的是一些权宜之计的放权让利措施,也取得了一定的成效。1979 年国有工业企业实现利税比 1978 年增长了 10.1%,高于 1957—1978 年的平均增长率。国家财政收支也从 1978 年的财政赤字 10.17 亿元,转为 1979 年的财政盈余 135.41 亿元,职工实际工资比上年增长了 7.5%。

这一阶段改革之所以取得成效,主要是因为:①它能使各利益主体在改革中获得程度不同的利益,具有普惠性质,从而产生

^① 国务院批转国家经委《关于扩大企业自主权试点工作情况和今后意见的报告》,1980 年 9 月 2 日。

了较强的激励作用,调动各方面的积极性;②这种改革是在不改变原有产权框架内进行的,只在政府和国企之间进行利益调整,这种调整并不涉及“姓公姓私”或“姓资姓社”的问题,因而阻力较小,改革能够被全社会所接受,进行比较顺利;③这种改革虽然表现为政府利益的部分损失,但国民经济总量是增加的,中央政府收益的绝对量也是增加的,同时,又带来社会成员收入的提高和生活的改善。因此,以放权让利为内容的国企经营权层面的改革是一种社会绝大多数成员都能接受并受益的“帕雷托改进”。

(二)承包制(1985—1992)

这一阶段主要是进行国企从经营权向所有权过渡的改革。随着改革的深入,不可避免地触及企业的产权问题,不进行产权改革没有出路,相应地也产生了两种不同改革思路。一种思路是主张将国企改革仍限制在原有财产关系之内,进一步推进或深化经营权层面的改革。与这种认识相对应的制度选择是企业承包制或租赁制。政府决策部门也倾向于这种改革思路。1984年12月的中共十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,提出了社会主义经济是以公有制为基础的有计划的商品经济的著名论断。按照发展社会主义有计划商品经济的要求,决定提出今后应全面推进以增强企业活力,特别是增强国有大中型企业活力为中心的、以城市为重点的经济体制改革。

国有企业改革的目标是:要使企业真正成为相对独立的经济实体,成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者,具有自我改造和自我发展能力,成为具有一定权利和义务的法人。按照这一目标,国有企业改革转向实行“两权分离”,即国

家的所有权与企业的经营权分离。1986年12月,国务院提出,要推行多种形式的经营承包责任制,给经营者以充分的经营自主权。1987年,大中型企业普遍推行企业承包经营责任制。到1987年年底,全国预算内企业的承包面达78%,大中型企业达80%。1990年,第一轮承包到期的预算内工业企业有3.3万多户,占承包企业总数的90%。到1992年经历了两轮承包,国有大中型企业的98%都实行了不同程度的承包。

承包和租赁推行伊始,确实调动起企业和职工的积极性,推动了国有经济的发展。1987年和1988年我国工业增长速度分别为14.1%和20.7%,企业实现利润分别增长8.0%、18.2%,亏损面也逐年下降,经济效益有所提高。但在推行承包制、租赁制期间,却出现了企业增效、经济增长、国家财政收入下降的状况。在推行承包制、租赁制的第一年,即1987年,伴随国民经济的高速增长,财政收入出现了低增长,财政收入占国内生产总值的比重从1986年的20.8%,1987年骤降为18.4%,一年下降2.4个百分点,1988年又急剧降到15.8%,比1987年又下降2.6个百分点。在这一时期,虽然我国开始了股份制的试点,但是主导国有企业改革的模式还是承包制。承包制的实行也是在不改变国有企业所有权的基础上,进一步下放企业经营管理权的改革。

承包制的最大缺陷是有激励而严重缺乏约束,所有权和经营权分离了,但所有者缺位,所有权不能约束经营权,造成了经营者滥用经营自主权谋取私利或小集体利益,大量出现“内部人控制”现象,进而造成了国有资产随着承包周期变化而不断流失。承包、租赁带来的后果招致了各界强烈的批评和反对。人们普遍认为,在承包、租赁过程中,国家和企业处在一种不完全的契