

GUOYOU

QIYE

国有企业

LINGDAO

TIZHI

GAIGE

YANJIU

领导体制改革研究

吴鹏 著

广东教育出版社

国有企业

GUOYOU QIYE

LINGDAO TIZHI GAIGE

领导体制改革研究

吴鹏 著



广东教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有企业领导体制改革研究 / 吴鹏著. — 广州: 广东教育出版社, 2002. 12

ISBN 7—5406—5098—2

I. 国… II. 吴… III. 国有企业—领导体制—体制改革—研究—中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 005375 号

广东教育出版社出版发行

(广州市环市东路水荫路 11 号)

邮政编码: 510075

广东新华发行集团股份有限公司发行

广州市穗彩彩印厂印刷

(广州市石溪富全街 18 号)

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 8.125 印张 200 000 字

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—3 000 册

ISBN 7—5406—5098—2/F·27

定价: 13.00 元

质量监督电话: 020—37606267 购书咨询电话: 020—83796440

序

中共中央党校党建教研部主任、博士生导师 卢先福

吴鹏同志从广州打来电话，请我为他的新著《国有企业领导体制改革研究》作序，尽管最近工作很忙，可我还是欣然答应了他的请求。

吴鹏同志是1986年毕业于中央党校的硕士研究生，之后在地方党委组织部门任职，1991年至今一直在广州市委党校从事教学科研工作。2000~2001年又跟我做了一年访问学者。《国有企业领导体制改革研究》一书的初稿就是他在做访问学者期间完成的。尽管这部书稿正式写作的时间并不算长，可是只要看一看书稿，就能感觉到吴鹏同志对国有企业领导体制和企业党组织自身建设的研究是有积累的。应该说，吴鹏同志在本书中论及的国有企业领导体制问题是改善党的执政方式必须关注的一个问题，也是他多年来一直在认真思考和潜心研究的问题。当年吴鹏同志的硕士毕业论文就是《论国有企业党组织职能转变》；后来他陆续发表的《国有企业党组织角色定位分析》、《论国有企业领导体制的历史演变》、《形居三权之外、神贯三权之中的职能模式》、《国有企业党组织管理干部相关条件分析》等文章都比较集中地讨论了国有企业领导体制和党组织自身建设的有关问题；1999年吴鹏同志出版的专著《走出困惑——改革中的国有企业党组织》实际上就是对他前期研究的一个总结，这本书在社会上尤其

是在国有企业党务政工干部中引起了较大的反响，2002年初该书还被评为全国优秀党建读物。

《国有企业领导体制改革研究》是2001年获准立项的国家课题，作者把国有企业领导体制作为党的执政基础来研究，这种研究问题的视角本身就有新意，对相关问题的论述也颇有深度。本书分上、中、下三编，共十一章，约20万字。第一章至第二章为上编，主要论述国有企业领导体制改革的外部环境，包括企业领导体制演变的历史考察和建立现代企业制度的国际国内环境。第三章至第八章为中编，主要论述国有企业领导体制改革的内在逻辑，从分析国有企业领导体制的现实冲突入手，揭示了各种冲突的政治、经济和社会根源，重点论证了财产所有权、企业领导权和国家政权三者之间的关系，进而阐明了以企业领导体制为中介的一系列变革的内在逻辑联系。第九章至第十一章为下编，对上海和深圳国有企业领导体制改革作案例分析，除了对这两个城市分别进行区位分析之外，还选择了上海广电（集团）有限公司进行个案分析，目的还在于进一步证明国有企业领导体制改革与国家政权体制和党的执政方式改革的历史必然性以及二者之间的联动关系。

值得注意的是，吴鹏同志在本书中阐述了一些颇具新意的观点。比如：关于传统企业领导体制组织结构政权化、权力运作非规范化、经济责任伦理化问题；关于财产所有权、企业领导权和国家政权三者之间的关系问题；关于国有企业领导体制和国家政权体制改革的动力主体问题；关于党执政的产权基础、制度基础和组织基础问题；关于工人阶级主人翁地位的三个支点问题；关于国家政权体制和党的执政方式必然随着党的执政基础的变化而发生变化的问题；关于企业党组织的非政权化定位趋势问题等等。尽管个别问题的论述还值得进一步探讨，但作者能够站在一个全新的角度提出问题并阐明自己的观点无疑具有积极的现实意义

义，也符合江泽民同志关于理论创新的要求。

如果说本书还有什么缺憾的话，那就是对如何搞好国有企业党组织自身建设的问题作者的论述还显得不够。我们期待着作者在这一方面也能够取得新的突破。

2002. 12

前言：一个不得不说的敏感话题

近年来，国有企业改革作为一个值得研究和探讨的现实问题不仅成为全社会普遍关注的热点问题之一，同时也吸引了众多的政治家和学者的关注。研究国有企业的专著和论文真可谓是汗牛充栋，大到政府对国有经济的宏观调控，小到国有企业内部的微观管理，似乎该涉及的问题都已经涉及到了。可是，我总觉得还有一个不能忽略的问题：这就是作为政权基础的国有企业领导体制改革问题。

(一)

在有关国有企业改革与发展的所有问题中，企业领导体制改革恐怕是很不容易解决的问题之一。说它不容易解决是因为：第一，理论上还没有突破。国有企业领导体制改革作为一个理论问题，必须进行深入的理论探讨并在此基础上完成一种科学的理论建构，而目前对这一问题的讨论仍然还停留在政策层面上，理论上的探索还远没有到位，对政策与法律之间的冲突还没有进行客观的评说，更没有做出理性的裁判。比如说，企业内部权力的客观依据是什么，政府权力与企业权力之间为什么总是纠缠不清？这些问题仍然有待理论上的突破。第二，政治上的定位还不明确。国有企业领导体制改革作为一个政治问题，不仅直接关系到政府、企业、市场三者之间权能划分和角色定位问题，而且还直

关系到党如何领导经济工作、如何领导国有企业以及企业党组织的权力和职能定位问题。以往对这个重大且敏感的政治问题的讨论不是陷入传统观念的框框，就是因为政治上的顾虑而少有深入的分析，所以客观和理性的探究气氛还很难形成，最终导致认识和把握这一问题的政治内涵仍然是既敏感又朦胧。第三，实践中的探索还无所适从。国有企业领导体制改革作为一个实践问题，虽然在名义上早就已经完成了从传统党委领导下的厂长（经理）负责制到厂长（经理）负责制的转变，多数国有大中型企业进而完成了从厂长（经理）负责制到董事会领导下的经理负责制转变，但实际上这种转变仍然是不彻底、不规范的。由于政策与法规之间存在着现实冲突，国有企业内部权力、职能的划分及其实际运作仍然是不统一、不规范的，不同的企业都有自己不同的做法。与此同时，不少国有企业内部的组织机构也由原来的三套（党、政、工）变成了现在的六套（外加股东大会、董事会和监事会），来自企业外部的行政干预也还无法避免。所谓现代企业制度即使不说是有名无实，至少也是名实不符。

（二）

国有企业领导体制改革既是一个不容易解决的问题，也是一个不应该回避的重大现实问题，这个问题如果不解决不仅会直接影响整个国家的经济体制改革，影响国有资产在市场经济条件下的运作效率，而且会影响社会主义现代化建设的发展方向。研究并解决这一问题必须从经济和政治两个方面通盘考虑。

从经济上看，国有企业领导体制如果不能首先完成科学的理论建构，实践中就不可能做到规范运作，国有企业的体制成本将会大大地高于非国有企业尤其是非公有制企业，从而导致国有企业很难在充分竞争的市场条件下发挥自己的优势。一是企业内部

机构庞大，管理成本太高。目前，国有企业内部的管理机构相对于非国有企业来说过于庞大，一些已经进行过公司制改造的国有企业，不仅仍然保留了传统的计划经济体制下党、政、工三套机构，而且又增加了按照《公司法》设置的新三会（即股东大会、董事会和监事会）。企业内部的机构增加了，这些机构的运作、人员的报酬等开支也会增加，即使有些领导岗位的人员可以兼职，机构日常运作所需的费用要增加则确切无疑。企业内部的机构不精简，进入市场的国有企业就因为成本过大而先输一招。二是工作效率低下。由于企业内部机构庞大，不同机构的职能交叉重复并且缺乏统一的法制规范，造成机构之间的冲突和磨擦增加，由此导致工作效率低下，进一步增加了企业的决策和管理成本。三是增加了解决企业内部机构之间冲突和磨擦的协调费用。由于企业内部不同机构之间的冲突和磨擦增加，解决这些冲突和磨擦需要投入人力、物力、财力来进行协调，因而相关费用也必然增加。四是企业与政府、企业与社会之间的协调费用居高不下。一方面，国有企业已经初步进入市场，有了自己相对独立的经济利益；另一方面，由于国有企业领导体制与国家政权体制之间仍然存在着某种内在联系，政府与企业之间的界线至今仍然没有分清楚，不仅政府仍然在干预企业，而且企业也承担了一些本该由政府承担的行政管理职能。政企不分的直接后果是国有企业无法摆脱对政府的依赖，企业党政等各方权力主体也无法摆脱对主管领导的依附，造成市场扭曲，企业及其各方面负责人都不找市场找市长，想方设法甚至不计成本也要处理好与政府主管领导的关系。与政企不分相关的另一个后果是，国有企业还承担着大量的社会管理职能，从而造成企业功能扭曲，体制不规范，以至无法充分进入竞争的市场环境。企业与政府、企业与社会之间这种扯不清的关系，导致企业为此付出大量的管理和协调费用。

从政治上看，国有企业领导体制如果不能首先完成科学的理

论建构，企业内部的权力和职能就得不到规范，政府与企业的关系就难以理顺，政治体制改革的历史进程就不得不被动地向后拖延，社会主义国家政权的微观基础就有可能会发生动摇。首先，国有企业领导体制不改，法律的权威就难以确立。尽管理论和政策都已经明确建立现代企业制度是国有企业改革的目标模式，与建立现代企业制度相适应的《公司法》也早已经出台，但政策和长官意志对企业运作的行政干预现象仍然大量存在。实践表明，现行的企业领导体制根本就无法避免政策和长官意志对企业内部权力和职能的干预。强化法律的权威必须实现政策与法律的高度统一。要么维持目前新老管理机构并存的企业领导体制格局，统一用法律来界定新老机构的权力和职能（这就需要对《公司法》作相应的补充和修改）；要么按照现有的《公司法》来规范企业内部的权力和职能，彻底消除政策对法律的不规范干预。从企业发展的市场化和规范化要求来看，改变目前国有企业领导体制这种不科学、不规范的现状恐怕是早晚都得做的事情。其次，国有企业领导体制不改，政府与企业就难以摆脱干预与依附的恶性循环。目前各级政府不仅还保留着国有企业的部分投资决策权，而且国有企业主要负责人的任免权仍然掌握在党委和政府手里，政府与企业之间仍然是一种行政授权关系而不是一种经济责任关系。只要政府与国有企业之间的界线不分清，国有企业的领导体制不依法规范，企业的法人财产权就不可能到位，企业的干部任免权也难以规范，从所有者到经营者之间的责任就无法落实；只要政府行政权力还在干预国有企业的微观运作，国有企业就不可能成为独立的市场主体，企业对政府的依附就不可避免。政府对国有企业的干预越多，国有企业对政府的依附性就越强；国有企业越是依附于政府，就越会强化政府干预国有企业的内在冲动。从而形成一种政府干预企业和企业依附于政府的恶性循环。再次，国有企业领导体制不改，社会主义制度的微观基础就可能被

瓦解。国有企业作为国家财政收入的主要来源和工人阶级最集中的领域是我国社会主义政权最重要的微观基础，巩固这个基础是巩固社会主义政权的先决条件。产权是政权的物质基础，但产权的一元化又会消解企业的活力，制约经济和社会的发展。巩固社会主义政权的微观基础，必须在确保国有资产质量和控制力的同时，构造一个多元化的产权体系。目前，我们正在进行国有资产结构调整，部分国有资产可能要从竞争性行业中退出，这种退出不仅是以确保国有资产的质量和控制在为前提的，而且退出本身就是保证国有资产质量和控制力的一项重要措施。然而，调整国有企业的产权结构并不是保证国有资产质量和控制力的充分条件，国有企业领导体制不改，国有经济仍然会失去市场竞争优势，社会主义政权的经济基础会进一步被削弱。

(三)

理论和现实都充分表明，国有企业领导体制改革是一个不得不解决而又不容易解决的重大课题。对于这样一个既不容易解决又不应该回避的重大现实问题，我们的研究至今仍然停留在政策层面上，不仅理论上的探讨还远没有到位，实践中的探索也是既盲目又无所适从。国有企业领导体制改革理论上滞后，政治上过敏，经济上管理成本过大，严重影响了国有企业自身的生存和发展，影响了国有经济质量和控制力的提高。这是一种理论上的悲哀，也是一种实践上的无奈。

人们之所以不太愿意正面谈及国有企业领导体制问题，当然不是因为理性的失落，更不是一种疏忽。尽管有意回避这一问题的原因是复杂的，但所有的原因都集中表现为一种传统的政治情结。众所周知，传统的国有企业领导体制是传统的国家政权体制和党的传统执政方式的一个缩影，国有企业内部的党、政、工三

套机构就是国家政权体系中党、政和人大三套机构的摹本。这样一种党、政、工三位一体的权力结构充分反映了传统国有企业领导体制的政治化定位，也构筑了传统社会主义政权最重要的微观基础。正因为传统的国有企业领导体制与传统的国家政权体制之间的这种同构关系，决定了国有企业领导体制改革必然要牵涉到国家政权体制改革，而一旦涉及国家政权体制改革，传统的社会主义理论模式就可能受到挑战，由传统社会主义理论模式决定的政治体制的改革和完善就必然被推到前台。这是一个非常敏感的问题。时至今日，只要我们一提及有关政治体制改革的某些敏感问题不是心有余悸，就是思想感情上不能接受。这里既有历史的阴影，也有思想认识上的误区，还有情感上的错位。所谓历史阴影，主要是指“文化大革命”对持不同政见者的打击迫害给人们心理上留下的阴影。尽管谁都清楚传统的无产阶级专政下继续革命理论以及与之相应的权力结构模式书写的是政治狂热和经济贫穷的历史，可就是没有人对传统社会主义理论构造的政治体制进行理性的批判，因为传统政治文化造成了整个民族对权力的恐惧心理，因为人们忘不了曾经留下的心灵创痛，忘不了那种政治上的残酷迫害和无情打击。虽然我们已经从梦幻中醒来，虽然理性已经开始复苏，心却仍然因恐惧而颤抖。所谓思想认识上的误区，是指一些人仍然将按照传统社会主义理论构造的传统政治体制看成是建设有中国特色社会主义的必然选择。由于传统政治理论模式的束缚，一些人在思想认识上至今无法“解套”。只要涉及到国有企业领导体制改革以及与之相关的政治体制改革问题，有些人总是习惯于将国有企业领导体制与整个国家政权体制割裂开来，而将企业分配中的平均主义、大锅饭和“铁饭碗”与职工的主人翁地位混为一谈。抽象地讲国有企业领导体制改革似乎谁都不反对，但一遇到实际问题就容易杀回马枪。殊不知，对传统理论及其权力运作模式的理性反思是国有企业改革的重要前提。

理论和实践都充分表明，国有企业及其领导体制改革要最终取得成功必须改革国家的政权体制。尽管人们已经普遍认识到发展社会主义市场经济必须彻底改变传统计划经济和国有企业领导体制的政治化模式，但并不是所有的人都已经认识到需要同时改变的还有与传统计划经济和传统国有企业领导体制模式相适应的传统政权模式。所谓情感上的错位，是指对根据传统社会主义理论构造的传统政治体制的非理性认同。人们至今仍然记忆犹新的是传统的社会主义理论曾经构筑了一个庄严的圣坛。即使到了今天，思想认识上的误区和情感上的认同，使得人们对依附于传统政治理论和政权模式的国有企业领导体制改革中存在的问题不得不望而却步。多年来，政企分而不开、国有企业改革推而不进，其症结就在这里。

对于这样一个必须解决而又不容易解决的重大现实问题，有关各方应该理性地面对现实，至少应该先把问题摆出来实事求是地进行讨论。正是基于这一想法，这一问题的提出，期望能够引起有关各方的广泛关注。

本书的论题是国家社会科学基金资助课题。笔者试图从考察国有企业领导体制的历史演变入手，对国有企业领导体制改革的宏观背景以及企业领导体制与国家政权体制之间的内在联系做出客观的、符合逻辑的理性分析，同时提供一些典型的、能够真实反映目前国有企业领导体制改革现状的实证报告，以便多角度透视、分析国有企业领导体制改革及其相关问题，进而提出解决问题的宏观思路。需要提请读者注意的是：在本书各章节中使用频率比较高而又未加特别解释的情况下，“产权”、“所有权”和“财产所有权”属于等价概念，“政治体制”、“政权体制”、“国家政权体制”和“党的执政方式”也属于等价概念。

本书主要适用于各级党政干部和各类企业尤其是国有企业管理人员，也可以作为各级党校和各类成人教育的教学参考书。

目 录

前言：一个不得不说的敏感话题	(1)
上 编 国有企业领导体制改革的外部环境	(1)
第一章 国有企业领导体制的历史考察	(3)
一、国有企业领导体制的早期探索	(4)
二、国有企业领导体制的政治化定位	(8)
三、国有企业领导体制的市场选择	(14)
第二章 国有企业领导体制改革的宏观背景	(18)
一、多极化的国际政治格局	(19)
二、全球化的国际经济环境	(23)
三、市场条件下的国有企业制度创新	(28)
中 编 国有企业领导体制改革的内在逻辑	(33)
第三章 国有企业领导体制的现实冲突	(35)
一、法律规定的国有企业改革目标模式	(36)
二、政策诠释的企业领导体制格局	(39)
三、国有企业领导体制的现实冲突	(43)
四、冲突中的思考	(53)
第四章 财产所有权、企业领导权与国家政权	(58)
一、财产所有权对企业领导权和国家政权的 决定作用	(59)
二、国家政权对财产所有权和企业领导权的 反作用	(63)

三、财产所有权、企业领导权与国家政权的 环动关系	(69)
第五章 财产所有权结构与企业党组织定位	(75)
一、财产所有权结构与企业内部权力结构	(76)
二、财产所有权结构与企业党组织角色定位	(81)
三、财产所有权结构与企业党组织职能定位	(87)
第六章 工人阶级地位和作用的几个问题	(95)
一、工人阶级地位和作用的理性反思	(96)
二、工人阶级主人翁地位的三个支点	(100)
三、产权结构调整对职工地位和作用的影响	(104)
第七章 国有企业领导体制改革的动力主体	(112)
一、国有企业领导体制改革的历史必然性	(113)
二、国有企业的悲哀与政府的无奈	(116)
三、国有企业领导体制改革的动力主体	(123)
第八章 变革中的执政党基础	(129)
一、产权结构调整的多元化趋势	(129)
二、企业制度变革的法制化趋势	(134)
三、企业党组织运作的非行政化趋势	(137)
四、党和国家政权体制选择的民主化趋势	(142)
下 编 国有企业领导体制改革的案例报告	(147)
第九章 创新企业干部管理模式	
——上海市国有企业领导体制改革的实践 选择	(149)
一、上海市企业干部管理模式创新的主要 做法	(150)
二、上海市企业干部管理模式创新的价值 分析	(157)

三、上海市企业干部管理模式创新的深刻 启示	(163)
第十章 深圳市国有企业领导体制改革区位分析	(169)
一、深圳市对国有企业领导体制改革现实 背景的认识	(170)
二、深圳市国有企业领导体制改革实践探索 ...	(175)
三、深圳市国有企业领导体制改革综合评说 ...	(183)
第十一章 上海广电集团产权调整和体制改革个案 分析	(191)
一、上海广电集团有限公司及其法人治理 结构概况	(192)
二、上海广电集团有限公司领导体制改革的 总体评价	(196)
三、上海广电集团有限公司领导体制改革的 几点思考	(202)
结束语：让实践作选择	(210)
附录 主要参考文献	(220)
中共中央关于国有企业改革和发展若干重大 问题的决定	(222)
后记	(242)

上 编

国有企业领导体制改革的外部环境

传统企业领导体制的突出特征是组织结构政权化、权力运作非规范化、经济责任伦理化。

为适应经济全球化和我国加入 WTO 的需要，必须改革传统的国有企业领导体制，对此我们别无选择。