



QIYE GAIGE HE  
**FAZHAN YANJIU**

# 企业改革和发展研究

国务院发展研究中心企业研究所研究报告

主 编：陈小洪  
副 主 编：张文魁 李兆熙  
执行主编：李兆熙



中国改革经济出版社

# 企业改革和发展研究

QIYE GAIGE HE FAZHAN YANJIU

国务院发展研究中心企业研究所研究报告

主 编：陈小洪  
副 主 编：张文魁 李兆熙  
执行主编：李兆熙



中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

企业改革和发展研究: 国务院发展研究中心企业研究所研究报告/陈小洪主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0142 - 9

I. 企… II. 陈… III. ①企业经济 - 经济体制改革 - 研究报告 - 中国②企业经济 - 经济发展 - 研究报告 - 中国 IV. F279. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 123913 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 38.5 印张 850 000 字

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0142 - 9/F · 0122

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 作者简介

- 丁宁宁\* 国务院发展研究中心社会发展研究部部长、研究员
- 赵林如\* 福建省贸易促进会会长，福建商会会长
- 陈小洪 国务院发展研究中心企业研究所所长、研究员
- 张文魁 国务院发展研究中心企业研究所副所长、研究员
- 李兆熙 国务院发展研究中心企业研究所副所长、研究员
- 李国强 国务院发展研究中心企业研究所企业管理研究室主任、研究员
- 王玉丛 国务院发展研究中心企业研究所办公室主任、副研究员
- 张政军 国务院发展研究中心企业研究所企业制度室副主任、副研究员
- 亓长东 国务院发展研究中心企业研究所副研究员
- 马淑萍 国务院发展研究中心企业研究所副研究员
- 王继承 国务院发展研究中心企业研究所副研究员
- 陈金亮 国务院发展研究中心企业研究所助理研究员
- 肖庆文 国务院发展研究中心企业研究所助理研究员
- 余 斌\* 《中国经济时报》社社长
- 张永伟\* 国务院发展研究中心办公厅、副研究员
- 袁东明\* 国务院发展研究中心办公厅、副研究员
- 林泽炎\* 国务院发展研究中心人力资源研究培训中心副主任、研究员
- 林小毛\* 国务院发展研究中心副研究员、《中国经济报告》总编辑
- 陈 波\*\* 国务院发展研究中心人事局、助理研究员
- 李志群\*\* 商务部外国投资管理司司长
- 刘俊海\*\* 中国人民大学商法研究所所长、教授
- 戴国庆\*\* 首钢发展研究院副院长
- 齐 斌\*\* 中国中化集团公司投资部副总经理
- 李春苗\*\* 国务院发展研究中心人力资源研究培训中心（外聘）

---

说明：名字中带有“\*”者写作时为国务院发展研究中心企业研究部或研究所的研究人员，“\*\*”者为共同研究合作者。

# 序

国务院发展研究中心企业研究所的前身是中心的企业研究部和综合研究部，筹建于1998年年底，正式成立于2001年1月。企业研究所成立以来，在企业改革和发展的理论研究、政策研究及其他有关方面做了不少工作，并对企业提供有关咨询服务。

本书汇集了企业研究所1998年以来有关企业改革和发展的主要报告，内容涉及企业改制、企业治理结构、国有资产管理体制、企业竞争和创新、企业国际化，有关法律，乃至中小企业、高新企业、事业机构改革、发展等诸多方面。尽管本书并未将企业研究所的全部研究成果纳入，但文集汇编出版作为总结回顾，不仅有利于企业研究所更清楚地看到自己的成绩和不足，让关心企业改革和发展的读者更方便地了解政策研究者的思考，促进交流，而且可以从一个侧面看到这一时期中国企业改革和发展的路径，推动有关研究。因此，对于它的出版发行，我很赞同。

企业研究所诞生八年有余，已有初步成果，但企业改革并未“结题”，中国企业的改革与发展方兴未艾。希望企业研究所能有眼界更开阔、更有质量、更有影响的研究成果，希望企业研究所能在和我国各有关研究机构、专家的合作研究方面多做工作，为我国企业改革和发展研究做出更多贡献。



2007年2月于北京

# 前 言

本书汇集了国务院发展研究中心企业研究所1998年成立以来至2007年1月有关企业改革和企业发展的研究报告。这些报告，除关于公司法修改综合建议一篇外，都是中心的《调查研究报告择要》或《调查研究报告》。报告作者均为我所研究人员以及与我所合作的所外研究人员。

汇编出版本书的目的是：与关心企业改革、发展的各界人士进行交流；介绍报告中的一些观点并听取建议批评。

我所及我所前身，即国务院发展研究中心原企业研究部和综合研究部，主要从事有关企业发展和改革的研究及咨询服务工作，但其工作不限于研究和撰写中心研究报告。有关的研究工作中，有两类重要的研究未必能形成中心的《调查研究报告》，一是根据有关决策机构要求进行的专题研究，如1997年1月根据党的十五大报告起草班子有关领导要求撰写的关于股份制“含义、意义、争论”的报告；二是服务于立法工作的研究，如2004年我所作为国务院公司法修改工作小组成员单位，对公司法修改进行的研究。

调研报告是我所政策研究的主要工作之一，亦是我所参与其他形式政策研究的重要基础。因此，本书能反映我所研究人员的主要思想和主要研究成果，但各文文责自负。

本书分为七个专题篇和一个附录。专题篇按发表时序收录我所成立以来的报告80篇，附录收录报告9篇，共89篇。附录的报告，只是我所成立前企业研究部研究人员研究报告中很少的几篇，但能说明没有中心原企业研究部及中心其他部门研究人员的研究积累，我所这几年的有关研究成果可能难以产生。

本书汇编的报告均为原文照录。除少量内容有所重复的文章外，有关企业改革和发展的报告基本编入本书。我所针对具体产业及企业的研究报告数量也不少，但未编入本书。从编入本书的报告中可以看出我所有关研究的一些特点。

一是重点研究企业改革问题，以国有企业改革基本情况、基本制度和基本政策的研究为主，包括对我国的基本产权制度、国有企业改革的基本制度（国有资产管理体制及国有资本预算制度、国有企业治理结构、国有企业经营者激励制度）、公司法等基本制度，兼顾对国有经济布局调整、国有企业改制等基本

政策及基本情况的研究。

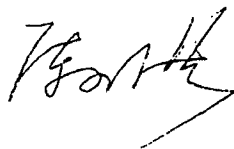
二是企业发展研究，以企业发展的制度环境和共性战略问题研究为主。2003年，我所提出必须创造有利于本土企业提高国际竞争力的制度环境；2006年底，提出我国企业市场导向的创新机制已经形成，但其有效作用要受国内外多种因素影响，国家应对“设立成本”未解决的产业企业创新给予更有力的政策支持。

三是重视针对制度问题解决方案及其条件、操作性进行研究。2001年，我所提出建议，认为对国有企业经营者有必要建立包括长期激励制度在内的激励制度，同时指出引入股权激励制度的条件是健全公司治理结构和资本市场制度，健全企业内部薪酬制度。除此之外，有关公司法、税法及会计法规也必须健全。2003年，以我所和世界银行专家的讨论及共同研究为基础，提出国有企业改制必须规范化、必须引入竞争机制，应当分类推进有关改革。同年还提出国有独资企业应转变成公司制企业，实行董事会决策负责制。2005年前后，针对国有资本经营预算制度提出比较系统的建议，针对破产法修改中争论较大的劳动债权和抵押债权关系问题，我所2005年的报告建议应按商业法原则承认抵押债权优先原则，劳动债权法律保护应主要依靠劳动工资法的完善和实施。顺便指出，1995年，我所的前身企业研究部提出的一份报告，针对国企“体制性破产”的特点，建议破产国企职工处置费用应优先于抵押债权支付。这两篇报告都得到了国家有关领导的批示，成了有关政策决策的参考，亦反映政策有必要根据环境条件变化进行调整，“与时俱进”。

四是重视国外经验和综合性方法研究。综合性研究指研究要结合国情，要综合应用经济学、管理学、法学的方法进行研究。借鉴国外经验的研究，始终是我所研究的一个重点。在国有资产管理体制、公司治理结构和股票期权、发展和创新环境及政策研究等方面，我们将研究国外经验及与国内的相应交流作为一项重要的研究和服务工作。

本书的汇编整理始于今年年初，本人做了些组织工作，张文魁同志提了不少好的建议，具体的汇编整理工作则主要由本书执行主编李兆熙同志负责。周燕和张政军同志作为编辑，也承担了不少收集、编辑、文字整理等繁杂的具体工作。

非常高兴的是我所的老领导，亦是企业改革和发展研究的资深专家，现在还兼任名誉所长的陈清泰同志十分支持报告汇编整理工作，并忙中抽暇为本书作序。



2007年2月于北京

# 目 录

## 第一篇 国有企业改革改制改组

### 特殊行业的国有企业管理体制探索

|                                |        |
|--------------------------------|--------|
| ——对中国印钞造币总公司管理体制的调查 .....      | ( 3 )  |
| 按“公开竞争”、“分类推进”原则推进国有企业改制 ..... | ( 9 )  |
| 必须建立社会主义市场经济的产权制度 .....        | ( 12 ) |
| 建立社会主义市场经济的法人和企业产权制度 .....     | ( 17 ) |
| 关于国有企业改制若干问题的看法及建议 .....       | ( 23 ) |
| 企业职工经济补偿政策对转制科研院所的启示 .....     | ( 29 ) |
| 对完善国有企业改制人员安置政策的几点看法 .....     | ( 33 ) |
| 国有企业改制需处理好的有关财务问题 .....        | ( 36 ) |
| 国有企业改制：发展阶段及存在的问题 .....        | ( 41 ) |
| 国有企业改制大型调查情况分析 .....           | ( 46 ) |
| 国有企业重组问卷调查分析报告 .....           | ( 50 ) |

## 第二篇 国有资产管理体制改革

|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| 中央行政事业性国有资产管理存在的问题及改革方向 .....    | ( 55 )  |
| 中央行政事业性国有资产管理体制改革近期可供选择的重点 ..... | ( 62 )  |
| 我国铁路投融资体制及国有资产经营体制的改革 .....      | ( 70 )  |
| 关于国有资产管理体制的一些看法和建议 .....         | ( 79 )  |
| 深圳市国有资产授权经营和收益预算 .....           | ( 93 )  |
| 国有资产管理机构：设置、管理范围、职责及有关问题 .....   | ( 100 ) |
| 关于国资管理部门与其他部门关系的看法 .....         | ( 104 ) |
| 新国资机构应如何“管”企业 .....              | ( 106 ) |
| 改革国有资产管理：从国际经验看中国 .....          | ( 110 ) |
| 对国有企业实行“现代资本管理制度” .....          | ( 114 ) |
| 根据公司价值指标考核国有资产保值增值 .....         | ( 118 ) |
| 建立国有资本经营预算制度的一些建议 .....          | ( 121 ) |



|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 国有资本经营预算的支出方向要合理可行 .....        | (124) |
| 对建立国有资本经营预算支出管理制度的若干建议 .....    | (129) |
| 关于国有经济布局调整及国资管理体制的若干问题的看法 ..... | (133) |
| 完善中央行政性资产集中统一职能化管理的建议 .....     | (141) |

### 第三篇 国有企业公司治理和激励机制

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 我国公司治理的模式选择与机制改进 .....           | (151) |
| 债转股对企业治理结构的影响及其前景分析 .....        | (162) |
| 关于大型国有独资公司建立董事会的若干看法及建议 .....    | (170) |
| 董事会应建设性参与公司战略构建 .....            | (174) |
| 建立一个高效的审计委员会 .....               | (180) |
| 董事会和非执行董事的基本原则                   |       |
| ——Higgs 报告的主要观点 .....            | (187) |
| 国家股东行为的国际比较及启示 .....             | (191) |
| 关于选拔国有大型企业董事会董事的建议 .....         | (199) |
| 关于在我国建立企业经营者股票期权激励制度的看法及建议 ..... | (202) |
| 股票期权与公司治理 .....                  | (213) |
| 股票期权计划的管理 .....                  | (224) |
| 应当重视和建立总经理考评体系 .....             | (237) |
| 建立与社会主义市场经济相适应的国企经营者选聘体系         |       |
| ——关于国有企业经营者选聘机制和技术的探讨 .....      | (244) |
| 当前企业人力资源管理制度建设需要关注的几个特点 .....    | (252) |

### 第四篇 企业发展和管理

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 北京市海淀区试验区高新技术企业发展的基本情况和特点 .....    | (261) |
| 15 家高新技术企业发展特点和制度变革 .....          | (269) |
| 理顺和创造提升我国企业国际竞争力的政策制度环境 .....      | (278) |
| 我国企业的技术创新：现状、机制和政策 .....           | (285) |
| 技术创新：案例企业的经验和启示 .....              | (305) |
| 我国汽车产业组织现状和新时期重组政策取向 .....         | (312) |
| 美国、巴西、日本民航基础设施的筹资模式比较及对我国的启示 ..... | (321) |

### 第五篇 集体企业、事业单位和科研院所改革

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 城镇集体经济制度创新方向探讨 .....          | (331) |
| 明晰城镇集体企业产权合理设置股权 .....        | (335) |
| 北京市海淀区高新技术企业产权制度改革的基本情况 ..... | (340) |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 关于城镇集体企业改制及发展的几个问题 .....           | (345) |
| 经营性的事业机构：特点及政策环境 .....             | (349) |
| 转制科研院所人力资源管理状况评价研究 .....           | (361) |
| 转制科研院所人力资源管理问题及对策 .....            | (381) |
| 基于转制科研院所特点，创建市场导向型人力资源管理制度体系 ..... | (386) |
| 解决人员问题，推进科研院所转制企业进一步改制 .....       | (392) |
| 科研院所转制政策环境分析及完善建议 .....            | (395) |
| 积极调整转制科研院所职工经济待遇政策 .....           | (401) |

## 第六篇 企业法和证券市场研究

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 公司法的经济学分析：理论和若干讨论 .....        | (409) |
| 关于确立破产财产清偿中劳动债权有限优先原则的建议 ..... | (418) |
| 有关公司法修改的建议：对部分问题的看法 .....      | (423) |

## 第七篇 国际经验研究

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 国际管理趋势和我国企业管理创新 .....          | (431) |
| 挪威资源领域的国家所有权控制 .....           | (438) |
| 挪威国有控股公司和股份公司的治理 .....         | (445) |
| 瑞典、奥地利、法国国有资产管理体制的情况和启示 .....  | (452) |
| 瑞典、韩国、新西兰国有资产管理的一些做法和经验 .....  | (460) |
| 新西兰政府企业管理体制的特点和经验 .....        | (465) |
| 法国企业国有股权出售：管理、法律及操作 .....      | (476) |
| 日本、美国政府资产管理的基本情况及其启示 .....     | (483) |
| 新西兰政府企业的监管体制：情况及其启示 .....      | (491) |
| 美国田纳西流域管理局运营和管理体制 .....        | (496) |
| 美国公司董事薪酬管理目的、原则与最优实践 .....     | (502) |
| 美国公司高层经理薪酬管理及启示 .....          | (508) |
| 国外国有企业改制：背景、做法和评价 .....        | (516) |
| 经合组织正在起草国有企业公司治理指引 .....       | (523) |
| 瑞典、奥地利、法国国有独资公司董事会的情况和启示 ..... | (529) |
| OIAG：法律及其运作 .....              | (536) |
| 国有独资企业董事任免的国际经验和启示 .....       | (545) |
| 国有独资企业总经理任免的国际经验和启示 .....      | (551) |

## 附录（1998年10月前的部分报告）

|                |       |
|----------------|-------|
| 财产权与资源配置 ..... | (559) |
|----------------|-------|

---

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 从资产重组入手实现增长方式转变 .....    | (564) |
| 关于我国股份制改革的若干意见 .....     | (567) |
| 企业制度改革的几个基本问题 .....      | (572) |
| 国有企业破产需要有系统明确的专门政策 ..... | (577) |
| 大中型企业活力不强的原因与解决思路 .....  | (580) |
| 杠杆转换：企业改革的一种思路 .....     | (587) |
| 体制转轨时期的企业管理问题 .....      | (591) |
| 健全国家监管与改革国有企业管理方式 .....  | (598) |

# 1

## 第一篇

---

### 国有企业改革改制改组

[illegible]

*Journal of Management Studies*, 20(6), 791-806.

## 特殊行业的国有企业管理体制探索<sup>①</sup>

### ——对中国印钞造币总公司管理体制的调查

根据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重大问题的决定》(以下简称《决定》)精神,从国有企业改革的基本方向看,大多数国有企业将通过股权多元化的方式,按照现代企业制度的要求改造成国有控股或参股公司,部分领域和行业的国有资产将有序退出,但少数特殊行业的国有企业还需采取国有独资、垄断经营的管理方式。这就需要探索与社会主义市场经济体制相适应的特殊行业的国有企业管理体制问题。在对中国印钞造币总公司管理体制的调查中发现,作为涉及国家经济(金融)安全的特殊行业的国有企业,印钞造币业现行管理体制严重阻碍了行业、企业的发展,急需建立特殊行业国有企业的新型管理体制。

#### 一、印钞造币业的特殊性

与一般社会企业相比,印钞造币业在主要职责、产业领域、组织形式和管理方式等方面存在明显的特殊性。

##### (一) 生产任务由指令性计划确定

中国经济体制逐步从计划经济走向社会主义市场经济的过程,也是绝大多数企业市场化取向的改革过程。与之不同的是,印钞造币业仍然保持了传统计划经济体制下的生产、经营、管理体制,其生产任务由中国人民银行总行下达的指令性计划确定。中国人民银行总行批准的改革方案指出,中国印钞造币总公司的主要职能是全面完成上级下达的各项指令性生产任务,为中央银行履行职责服务。《中华人民共和国人民币管理条例》也明确规定,印制企业应当按照中国人民银行制定的人民币质量标准和计划印制人民币。由此可见,印钞造币业生产任务的高度指令性计划特点还将长期存在。这一特殊性决定了传统计划经济体制下国有企业遇到的矛盾与困难,都将不同程度地存在于印钞造币业。在社会主义市场经济背景下,这些矛盾与困难可能表现得更为尖锐和突出,也必须采取一系列特殊的制度安排和政策措施才能加以解决。

<sup>①</sup> 国务院发展研究中心《调查研究报告》,2001年4月第76号(总1469号)。

## （二）产业领域涉及国家经济（金融）安全，企业组织将保持国有独资公司形式

十五届四中全会通过的《决定》指出：“从战略上调整国有经济布局，坚持有进有退，有所为有所不为”；“国有经济需要控制的行业和领域主要包括：涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。”按照目前的理解，涉及国家安全的行业主要有重要军工、印钞造币、重要物质储备等。印钞造币业是涉及国家经济（金融）安全的行业，是国有经济需要控制和重点加强的行业。在企业组织形式上，中国印钞造币总公司将继续采取国有独资公司形式。

## （三）企业管理突出强调安全、数准、保密原则

中国印钞造币总公司所处行业涉及国家经济（金融）安全和为央行履行职责服务的宗旨，使其在企业管理上与一般企业相比存在明显特点，安全第一、数准至上、严守国家机密成为企业管理的基本准则。《中华人民共和国人民币管理条例》明确规定，印制企业应当按照中国人民银行制定的人民币质量标准和计划印制人民币；印制人民币的特殊材料、技术、工艺、专用设备等重要事项属于国家秘密，印制人民币的企业和有关人员应当保守国家秘密，未经中国人民银行批准，任何单位和个人不得对外提供。这一特殊的企业管理方式，决定了中国印钞造币总公司为保障安全、数准和研究、开发人民币的防伪技术等多方面的投入，主要不是按经济效益原则来进行的，对其也难以简单地用经济效益的高低来衡量。

## （四）具有行业管理和行政管理的双重职能

在政企分开的改革过程中，多数企业与主管部门脱钩，不再具有行政管理职能。但是，中国印钞造币总公司不仅保持了与中国人民银行总行的直属关系，而且继续行使部分行政管理职能。中国人民银行总行批准的改革方案指出，中国印钞造币总公司的主要职能包括制定行业发展规划，组织制定行业规章、制度、标准，实施集中统一的行业管理；承担总行授权的行政管理职能，领导、管理总公司的所属各厂（公司），管理印制行业国有资产，受委托代表国家参加国际有关印钞造币方面的会议，开展有关国际技术、业务交流与合作活动，签定有关协议等。这种特殊的制度安排是由其所处行业和主要职责的特殊性决定的。值得注意的是，为保障人民币的正常流通和防止核心技术的扩散，在相关产品（如点钞机、验钞机等）的开发和相关领域（如防伪技术的应用等）的规范化中，中国印钞造币总公司具有不可替代的特殊作用，相关行政管理职能应进一步得到加强。

## （五）业务领域的开放与垄断并存

在中国印钞造币总公司的现有业务领域中，有价证券、银行票据、安全证件、全息防伪标识等市场开放进程不断加快，作为新型支付手段或记账方式的电子货币市场已初步形成竞争局面。《中华人民共和国人民币管理条例》只规定人民币由中国人民银行指定专门企业印制，并未明确指定中国印钞造币总公司是唯一的人民币印制企业，这也体现了改革的精神和公平竞争的原则。但是，从国外大多数国家的情况和我国印钞造币业的现状与发展趋势看，在相当长的时期内中国印钞造币总公司的主要业务领域将继续保持高度垄断性。业务领域的开放与垄断并存的特点，要求总公司适应不同业务领域的发展需要，在组织管理体制和经营

机制上做出差异化的制度安排。

## 二、现行管理体制难以适应行业、企业发展的需要

目前,中国印钞造币总公司的现行管理体制难以适应行业、企业发展的需要,还面临一些矛盾。

### (一) 印制任务量的周期性波动与企业生产发展和印制队伍稳定的矛盾

从近 20 来年的情况看,受国民经济增长速度和总体物价水平变化的影响,人民币现金需求量、投放量与宏观经济的变化密切相关,具有大起大落、周期性波动的显著特征。从发展趋势看,国民经济发展和总体物价水平的周期性波动不可避免;市场化进程加快和破损旧币有效退出流通渠道,以及人民币的国际化趋势等,将推动现金需求量和投放量的增加;网络经济、网络技术的发展,电子货币的广泛使用,将在一定程度上抑制现金需求量和投放量的增长。上述因素以不同的方式影响人民币现金需求量和投放量,进一步加剧了印制任务量的波动性和不确定性。

在印制任务量存在波动性和不确定性的情况下,以保障货币供给为主要职责的中国印钞造币总公司,生产发展存在一定的波动性。在国民经济高速增长和物价大幅度上涨的年份(如 20 世纪 90 年代初期),人民币现金需求量、投放量和印制任务量超过企业的生产能力,企业负荷和生产压力过大,产值和利润增长高于社会平均水平;在正常时期(如近年来的情况),企业生产任务和职工作业量明显不足,部分设备闲置,产值和利润增长下降。

印制任务量的周期性波动和企业生产发展的不平衡性,要求职工队伍随之进行相应的调整。但是,《中华人民共和国人民币管理条例》规定,印制人民币的特殊材料、技术、工艺、专用设备等重要事项属于国家秘密,印制人民币的企业和有关人员应当保守国家秘密。这一规定要求印制队伍保持基本稳定。尽管在大多数年份企业生产任务和职工作业量不足,但为了满足可能出现的生产任务波动的需要,对人民币印制中涉及国家机密的技术人员和熟练工人,必须保障其收入的稳定增长和队伍的基本稳定。

### (二) 印制行业的高科技含量、印制技术的封闭性与吸引高科技人才和技术创新的矛盾

跟踪国际印钞造币先进技术发展趋势、加强研究和开发、加速技术创新,不断提高人民币的印制质量和防伪水平,为货币发行提供可靠的保障,是中国印钞造币总公司承担的主要职责之一,由此可以看出印钞造币业是知识、技术密集型的行业。目前印制行业拥有雄厚的技术力量,各类高中级技术人员 2000 多人,其中一些特殊印制人才是行业发展的宝贵资源。从进一步发展看,不断吸引高科技人才、培养人才队伍,是印钞造币业稳定发展的基础。但是,国有企业现行分配制度对高科技人才缺乏吸引力,现有防伪技术人才流失的现象较为普遍,一些行业发展急需的技术人才流向经营机制更灵活、收入水平更高的行业。加入 WTO 以后,人才竞争将日趋激烈,这一矛盾尤为尖锐和突出。

与此同时,人民币管理条例对印制人民币所特有的防伪材料、防伪技术、防伪工艺和专用设备的其他应用作了严格规定,印制技术创新必须在相对封闭的条件下进行。一方面,中国印钞造币总公司的大多数技术成果不能用于人民币印制以外的其他领域和参与市场交易,



从事研究、开发的技术人员和推动技术进步的投入难以获得应有的回报，技术创新的动力与压力不足；另一方面，人民币防伪技术的研究、开发在总公司系统内独立进行，难以与其他科研院所进行技术交流、技术合作和有效吸收社会研究力量和研究成果，共同推动人民币印制技术创新。

### （三）生产任务的高度指令性计划与利润、工资增长压力的矛盾

中国印钞造币总公司的生产任务由中国人民银行总行下达的指令性计划确定，印制企业无条件按照总行制定的人民币质量标准和计划印制人民币。应当说，总公司按照总行下达的质量标准和计划完成了印制任务，也就履行了总行赋予的主要社会职责。但是，财务主管部门对总公司实行工效挂钩的考核办法，即工资基数与经济效益（利润）和完成生产任务复合指标挂钩（工资基数的80%与利润挂钩，20%与生产任务挂钩），从而使总公司面临着完成指令性生产任务和追求利润、工资增长的双重压力。

实际上，当总行根据国民经济发展的需要确定了货币印制计划和价格主管部门审定了印制成本之后，企业的产值和经济效益也就随之确定。在95%的营业收入来自于指令性生产计划和80%的工资增长来自于企业利润增长的情况下，总公司的产值、利润和职工工资增长主要取决于总行下达的指令性生产任务。从近20年来的情况和发展趋势看，人民币现金需求量、投放量和印制任务量随国民经济的波动而波动，企业的产值、利润和职工工资增长也将随之出现较大幅度的变化。这既不利于行业、企业的健康发展，在社会普遍存在收入刚性的情况下，也不利于职工队伍的稳定。

### （四）特殊行业国有独资、垄断性特点与开拓竞争性领域和建立现代企业制度的矛盾

印钞造币业是涉及国家经济（金融）安全、由国有资本控制和重点加强的行业，在相当长的时期内，中国印钞造币总公司将继续采取国有独资、垄断性企业形式。但是，中国经济体制改革的基本指向是市场化的，即使在垄断经营领域也需要引入竞争机制和适应市场经济的大环境。尤为突出的是，在总公司的现有业务领域中，有价证券、银行票据、安全证件、全息防伪标识等市场开放进程不断加快，作为新型支付手段或记账方式的电子货币市场已初步形成竞争局面。目前总公司在市场化业务的开拓方面进展缓慢，其主要原因是国有企业的经营管理体制不能适应竞争性业务领域发展的需要。

十五届四中全会通过的《决定》指明了国有企业的改革方向，但是对于少数特殊行业的国有独资企业如何运行和管理，并未给予明确的界定，现行法律法规也没有体现公法制国有企业与私法制国有企业在制度上的差异。可以肯定，建立在市场基础上的投资主体多元化的公司治理结构和现代企业制度，不能作为中国印钞造币总公司的制度基础，但企业在进行市场开发的各类投资中，又必须遵循市场规律，按照现代企业制度的原则进行投资并组建企业。

## 三、建立特殊行业的国有企业新型管理体制

### （一）建立以公法为基础的国有印钞造币企业的法律框架

在市场经济国家，国有企业存在公法制国有企业、私法制国有企业和混合型国有企业之