

中国军工企业所有者 监管模式研究

ZHONGGUO JUNGONG QIYE SUOYOUZHE
JIANGUAN MOSHI YANJIU

■ 徐刚 著 ■



国防工业出版社

National Defense Industry Press

国家社科基金资助项目

项目名称:《基于所有者职能的中国军工企业经济运行监管模式研究》

项目编号:03BJY049

中国军工企业所有者 监管模式研究

徐 刚 谭建伟 等著

国防工业出版社

· 北京 ·

F426.48
X1

图书在版编目(CIP)数据

中国军工企业所有者监管模式研究 / 徐刚等著. —北京:
国防工业出版社, 2007. 12

ISBN 978-7-118-05623-5

I. 中... II. 徐... III. 军工厂-工业企业管理-研究-中国 IV. F426.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 032062 号

※

国防工业出版社 出版发行

(北京市海淀区紫竹院南路 23 号 邮政编码 100044)

京南印刷厂印刷

新华书店经售

*

开本 850×1168 1/32 印张 9¼ 字数 228 千字

2007 年 12 月第 1 版第 1 次印刷 印数 1—2000 册 定价 28.00 元

(本书如有印装错误,我社负责调换)

国防书店:(010)68428422

发行邮购:(010)68414474

发行传真:(010)68411535

发行业务:(010)68472764

前 言

我国国有军工企业所有者监管模式的完善,是关系到国有军工企业产权制度改革与运行机制完善的根本性和战略性课题。企业监管由企业监督与企业管理两种职能构成,而企业所有者监管是指企业出资人为履行出资人职责,从所有者的角度对企业进行的监督与管理。对于两权分离企业来说,企业所有者监管一般是以企业监督职能为主、企业管理职能为辅的一种综合性职能。由于我国军工企业的所有者具有“非人格化、组织化与行政化”的组织行为特征和企业公有产权性质的特殊性,决定了我国国有军工企业所有者监管模式特征是以国有企业所有者监管模式特征为基础的。因此,要提高我国军工企业所有者经济运行监管水平,首先必须科学界定我国国有军工企业所有者特征,并针对我国军工企业具有的所有者特征、国有企业产权性质与军工行业特征,提出结构化监管模式的理论分析框架和结构化改善思路;其次要针对我国军工企业的产权特征、监管体制,构建与完善我国国有军工企业所有者监管模式,不断提高我国军工企业所有者经济运行监管水平。

与以往的相关研究不同,本书创造性地以企业三层次(文化、制度和技术)结构化监管体系、监管方式可靠性、监管方式的理论分类、组织化所有者与人格化所有者特征等理论创新分析为基础,指出军工企业所有者监管模式具有的企业资源监管、公共资源监管和行政化监管相结合的监管模式特征,结合相关理论提出“文

化、制度和技术”三层次结构化监管模式的理论分析框架,并提出军工企业所有者监管模式的结构化改善思路。

按照“普遍性与特殊性监管需求特征相结合、公开化评价与隐性化评价相结合、评价指标体系完善与评价信息保障相结合以及评价方法性完善与评价机制性完善相结合”的设计思路与设计原则,本书首次提出构建军工企业所有者监管的“绩效性、预警性与诊断性”三层次评价体系,针对我国军工企业的产权特征、监管体制,提出了通过“市场化导向改革、监管模式的国企适应化和监管方法科学化”的我国国有军工企业所有者监管模式构建与完善的模式与对策。

本书从理论上系统分析了军工企业所有者监管模式设计逻辑与构建体系,为从实践上推进我国国有军工企业所有者监管模式完善,甚至体制与机制改革提供科学的政策性与理论性指导;同时,为了进一步提高本书研究成果对我国军工企业和其他国有企业经济运行监管的理论探索价值和实践指导意义,本书在研究内容上力图体现国家在国有企业监管方面最新出台的一些新政策和改革新思路,并将研究成果从国有军工企业向一般国有企业进行了有效的迁移,使研究成果的基本原理和基本方法也可以用于我国其他国有企业所有者监管模式的完善,甚至可以应用于非国有的集团化大型企业的企业监管模式的完善,从而提高本研究成果的社会影响和应用效益。另外,本书对研究成果中的基本原理和基本方法在国有企业监管改革实践中的应用情况也进行了初步的介绍和总结,力求从更高的层次、更宽的视野、更多的视角上分析研究我国军工企业和其他国有企业经济运行监管这一难点问题,进而提高本书研究成果的理论和实践指导意义。

关于国有企业经济运行监管,以往也有不少专家学者进行了很多深入的研究,取得了丰硕的成果。本书在消化吸收这些优秀成果的基础上,在研究内容和研究方法等方面进行了较多的创新。如研究内容方面,本书在国有军工企业所有者特征的科学界定、企

业监管模式理论框架体系、军工企业所有者监管的经济运行评价体系设计模式和军工企业所有者监管模式设计与完善模式等方面都有较大创新;在研究方法方面,本书创造性地将模糊数学和“主成分”分析定量数据模型研究等方法应用于企业经济运行评价问题,对监管方法的可靠性问题也通过构建定量化模型加以研究,取得了良好的效果。

本书是在徐刚教授主持的国家社科基金项目《基于所有者职能的中国军工企业经济运行监管模式研究》的基础上,通过整合研究人员,再次进行创新的成果。在项目结题期间,国防科工委、发展改革委和国资委于2007年5月联合下发了《关于推进军工企业股份制改造的指导意见》,并制定了《军工企业股份制改造实施暂行办法》。指导意见和实施办法的颁布,必将对加强我国国有军工企业经济运行监管带来深远的影响,对本书中提出的构建和完善“市场化导向改革、监管模式的国企适应化和监管方法科学化”的我国国有军工企业所有者监管模式有着十分重大的指导意义。

本书由徐刚、谭建伟、侯全、覃一知、曹华林、朱火弟、邱冬阳等人撰写。其中重庆工学院的徐刚教授撰写第1、第7、第8章和第6章的一部分,谭建伟副教授撰写第4、第5章和第6章的一部分,侯全和覃一知撰写第2章,曹华林、朱火弟撰写第3章,邱冬阳撰写案例一、二。研究生姜喜臣撰写了案例四、谢茜华撰写了案例三。全书由徐刚、谭建伟负责统稿,最后由徐刚教授总纂定稿。

由于我国国民经济构成的特殊性,如何通过加强对国有军工企业和其他国有企业经济运行的监管力度,进而提高它们的经济运行效率是一个值得长期研究的重大理论和实践问题。鉴于此,如果本书能为读者在国有军工企业和其他国有企业经济运行监管的实践工作或理论研究方面提供一些微薄的帮助,那将是我们最大的欣慰。

作者

目 录

第 1 章 我国军工行业与军工企业概述	1
1.1 我国军工企业基本现状	1
1.2 我国军工企业所有者行为特征分析	3
1.3 我国军工企业的行业特征分析	8
1.4 我国军工企业“军民品结合”经营管理体制模式 分析	11
第 2 章 我国军工企业经济运行监管模式现状与问题分析 ..	17
2.1 我国军工企业经济运行监管的相关法规	17
2.2 我国现行军工企业经济运行监管模式特征分析	19
2.2.1 建立起了“统一领导、分级监管”的军工企业 出资人监管制度体系	19
2.2.2 建立起了“政企分开”的军工企业监管模式	20
2.2.3 建立起了具有中国特色的军工企业出资人 监管模式和监管方式	21
2.3 我国军工企业经济运行监管模式存在的问题与 原因的理论分析	22
2.3.1 国有军工企业“出资人监管模式”还需要在 理论和实践中不断完善	23
2.3.2 需要探索适合国有军工企业特征的所有者 监管模式	25
2.3.3 军工企业所有者监管模式存在的技术性方 法问题	30
2.4 我国军工企业所有者监管模式运行现状与问题 ..	

实证调查分析	33
第3章 国外军工企业和国有企业监管模式经验借鉴	39
3.1 西方国家军工企业治理基本模式概况	39
3.2 发达国家国有企业地位概况	41
3.3 国外国有企业行使出资人所有权方式	43
3.4 国外国有企业所有者监督方式	44
3.5 各国经验给我们的启示	45
第4章 基于所有者职能的企业监管模式理论构架	47
4.1 企业监管相关概念比较	47
4.1.1 企业监督与企业管理的概念	47
4.1.2 企业监督与企业管理的比较	48
4.1.3 企业监管基本概念	50
4.2 按照监管职能不同划分企业监管模式	51
4.2.1 基于所有者职能的企业监管模式	51
4.2.2 基于经营者职能的企业监管模式	55
4.2.3 基于政府公共管理职能的企业监管模式	60
4.2.4 对我国军工企业所有者监管模式设计的 启示	64
4.3 按照企业所有者性质不同划分企业监管方式	65
4.3.1 人格化企业所有者监管模式	65
4.3.2 非人格化企业所有者监管模式	67
4.4 按照监管行为导向不同划分企业监管方式	69
4.5 按照监管机制不同划分企业监管方式	72
4.5.1 市场机制监管方式	73
4.5.2 行政机制监管方式	77
4.5.3 对我国军工企业所有者监管模式设计的 启示	82
4.6 按照监管资源性质不同划分监管方式	83
4.6.1 公共资源监管方式	83

4.6.2	企业资源监管方式	85
4.6.3	提高公共资源监管方式有效性的策略	86
4.6.4	对我国军工企业所有者监管模式设计的 启示	89
4.7	按照监管方法特点划分企业监管方式	92
4.7.1	明确化监管方式	93
4.7.2	模糊化监管方式	94
4.7.3	模糊化与明确化监管方式改善思路	95
4.7.4	对我国军工企业所有者监管模式改善 设计的启示	97
第5章	企业监管方式的结构化设计模式	101
5.1	三层次企业监管方式的提出	101
5.1.1	文化性层面企业监管方式	103
5.1.2	制度性层面企业监管方式	103
5.1.3	技术性层面企业监管方式	104
5.2	企业监管方式可靠性评估	105
5.2.1	制度性监管方式可靠性评估模型	106
5.2.2	技术性监管方式可靠性评估模型	112
5.2.3	文化性监管方式可靠性评估模型	119
5.3	三层次企业监管方式的结构化设计模式	122
5.3.1	企业三层次监管方式的结构化特征分析	122
5.3.2	中外企业监管方式的结构化比较分析	127
5.3.3	技术性监管方式在监管模式结构中的 重要作用与意义	129
5.4	三层次企业监管方式的系统性与结构性 改善思路	130
5.4.1	顺向改善思路	131
5.4.2	逆向改善思路	133
5.4.3	企业监管方式结构化改善分析	133

案例一 技术性监管方式应用案例研究	135
第6章 国有军工企业经济运行监管模式设计思路	144
6.1 构建“统一履责与分级监管”的军工企业所有者 监管体系	146
6.1.1 “统一履责与分级监管”的军工企业所有者 监管体系基本含义	146
6.1.2 “统一履责、分级监管”的军工企业所有者 监管模式基本特征	147
6.2 构建“组织化所有者与个人化所有者”相结合的 责权利平衡体系	148
6.2.1 构建军工企业所有者责权利内部平衡体系	149
6.2.2 构建军工企业经营者责权利平衡体系	160
6.2.3 构建军工企业所有者与经管者之间的 责权利平衡体系	164
6.3 构建监管目标“公平性与效率性”相协调统一的 所有者监管模式	167
6.3.1 提高军工企业所有者监管模式公平性目标的 改善性设计	167
6.3.2 提高军工企业所有者监管模式效率性监管目 标的改善性设计	169
6.3.3 提高军工企业所有者监管模式可靠性与效率 性监管目标的综合性改善设计	171
6.4 结构化构建和改善军工企业所有者监管模式	174
6.4.1 我国军工企业所有者监管模式的结构化 缺陷分析	176
6.4.2 我国军工企业所有者监管模式的技术化 监管方式	176
6.4.3 军工企业所有者监管模式的技术性监管 方式应用的理论分析	177

6.4.4 我国军工企业所有者监管方式的系统性与结构性改善思路	180
6.5 我国军工企业所有者监管模式特征	181
6.5.1 我国军工企业所有者监管模式特征分析	181
6.5.2 我国军工企业所有者监管模式特征概述	182
第7章 国有军工企业经济运行评价体系设计	184
7.1 基于所有者监管职能的军工企业经济运行评价需求特征分析	184
7.1.1 基于一般企业所有者监管职能的企业经济运行评价需求特征分析	184
7.1.2 基于国有企业所有者监管职能的企业经济运行评价需求特征分析	186
7.1.3 基于军工企业所有者监管职能的企业经济运行评价需求特征分析	190
7.2 基于所有者监管职能的军工企业经济运行评价体系设计原则与思路	191
7.3 基于军工企业所有者监管职能的经济运行评价体系设计	193
7.3.1 军工企业绩效评价体系设计	194
7.3.2 军工企业预警性评价体系设计	201
7.4 军工企业所有者监管适时信息采集系统设计	211
7.5 评价体系的运行与监管机制设计	216
案例二 企业绩效多层次模糊综合评判方法设计	220
案例三 企业绩效主成分分析法分析评价方法	227
案例四 企业绩效、预警与诊断三层次评价案例研究	230
案例附表	241
第8章 中国军工企业监管模式完善思路与对策	245
8.1 国有军工企业所有者监管模式构建与完善应遵循的基本规律	246

8.2	国有军工企业所有者监管模式完善的基本思路	252
8.2.1	市场化导向改革是国有企业完善企业所有者 监管模式的重要基础	253
8.2.2	国有军工企业公有产权特殊性与所有者特征 决定了国有企业所有者监管模式构建的 特殊性	255
8.2.3	企业所有者监管模式的科学化是完善国有军 工企业所有者监管模式的重要途径	258
8.3	构建和完善具有国有企业特色的企业所有者监 管模式的途径	260
8.3.1	继续深化市场化导向改革是完善国有军工企 业所有者监管模式构建的重要基础	260
8.3.2	针对国有企业公有产权性质和所有者特征, 构建具有国有企业特色所有者监管模式	265
8.3.3	针对国有军工企业所有者特征,采取有效措施 促进国有军工企业所有者监管模式科学化	275
参考文献		278

第1章 我国军工行业与军工企业概述

1.1 我国军工企业基本现状

1. 国有军工集团的成立

1999年7月1日,为促进形成我国国防科技工业的合理产业布局,实现政企分开,在原来的五大行政性军工总公司基础上组建的十大军工集团公司正式成立。十大军工集团分别为中国核工业集团公司、中国核工业建设集团公司、中国航天科技集团公司、中国航天科工集团公司、中国航空工业第一集团公司、中国航空工业第二集团公司、中国船舶工业集团公司、中国船舶重工集团公司、中国兵器工业集团公司、中国兵器装备集团公司。后来又相继成立了中国电子科技集团公司以及中国新时代控股集团。

改组后的军工集团公司的基本职能定位为:第一是要做到“四自”,即自主经营、自负盈亏、自我约束和自我发展。第二是保军,加快武器发展,保证军队所需的装备,不断提高武器的科技水平,增强后劲。第三是促民,光靠保军还不能满足国防工业发展,还必须搞民品,发展民品不但可以提高国防工业企业的经济效益,更重要的是可以促进国防发展。

2. 国有军工企业的发展和取得的成就

近年来,各军工集团公司认真贯彻党中央、国务院、中央军委的战略决策和部署,坚持改革发展,取得了一系列突出成就,为国防现代化和国民经济建设做出了重要贡献。国有军工企业取得的成就主要表现在以下几个方面:

一是改革发展稳步推进,企业经济效益明显提高。1998年,

国防科技工业是全国亏损最严重的行业之一。成立十大军工集团公司后,各集团公司改革脱困工作迈出坚实步伐。截至 2002 年,国防科技工业全行业实现持平并略有盈余,扭转了连续八年全行业亏损的困难局面。2003 年底,各集团公司实现利润 36.59 亿元。各个军工集团还积极推进企业重组和产权多元化改革,目前累计有 39 户军工企业股票上市。其中中国航空工业第二集团公司(简称中航二集团)整体重组上市,在十个军工集团中率先完成主营业务股份制改造。

二是武器装备科研生产取得重要突破,高技术武器装备研制生产能力实现重要跨越。十大军工集团公司全力以赴,奋力攻坚,一大批技术含量高、质量性能好的武器装备已交付部队使用。各军工集团公司加强高技术武器装备研制生产能力建设,技术装备水平上了一个大台阶,军工科研生产能力、水平和整体实力有了质的飞跃。

三是军民结合高技术产业发展步伐加快,经济实力显著增强。各军工集团公司认真贯彻军民结合、寓军于民的方针,大力推进民用产业发展,取得丰硕成果。2003 年,十个军工集团公司完成工业总产值、工业增加值、工业产品销售收入分别比 1999 年增长 88.2%、95.8% 和 95.6%。

四是国防科技创新实现重要突破,国防科技工业人才队伍建设取得丰硕成果。各军工集团公司坚持把科技作为第一生产力,加强科技创新体系建设。武器装备型号研制和预先研究突破了一大批关键技术,国防基础科研、技术基础、国防科技重点实验室等专项计划稳步推进。各军工集团公司加强经营管理人才、专业技术人才和技能人才的培养,一大批年富力强、德才兼备的人才脱颖而出。

五是积极转变观念,在建立适应市场经济要求的体制机制方面进行了有益探索。军工集团公司组建以后,市场意识、竞争意识和自主发展意识普遍增强。各军工集团在深化体制改革、推

进事业部制和母子公司体制建设方面也进行了有益探索。一些集团公司通过推行流程再造、成本管理和信息化等先进的管理手段,管理水平明显提高。一些集团公司还开展了有声有色的企业文化建设。

3. 军工企业监管模式基本框架

国务院国有资产监督管理委员会(简称国资委)成为国有军工企业的法定所有者代表,代表国家行使企业所有者监管职权。2003年4月6日,国务院直属机构国有资产监督管理委员会成立,同年,国资委公布了《企业国有资产监管条例》。国有资产监督管理委员会的成立标志着包括我国军工企业在内的国有企业监管模式的形成。国有资产监督管理机构对授权监管的国有资本依法履行出资人监管职责,维护所有者权益,维护企业作为市场主体依法享有的各项权利,督促企业实现国有资本保值增值,防止国有资产流失;建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系;积极探索国有资产监管和经营的有效形式,完善授权经营制度;建立健全国有金融资产、非经营性资产和自然资源资产等的监管制度。

国家国防科技工业委员会(简称国防科工委)也是国务院政府机构,代表国家行使国防军工行业的行政监管职能,具有“行业规划、行业政策、行业管理、行业标准、行业监督”等职能。国防科技工业委员会和国有资产监督管理委员会分别行使军工企业行业监管和所有者监管职能,在政策法规层面实现了军工企业的政企分开的管理体制构建。

1.2 我国军工企业所有者行为特征分析

我国军工企业作为特殊行业的国有企业,随着我国经济体制改革不断发展,尤其是国有企业改革的不断深入,其企业管理体制与经营模式发生了巨大而深刻的变化。要系统研究分析我国军

工企业经济运行监管模式的现状特点,有必要首先对国有军工企业的所有者特征、军工行业特征、经营管理模式特征进行系统分析。

我国军工企业作为涉及国家安全的特殊行业,是典型的国有企业。军工企业具有的国有企业所有制特征是影响和决定军工企业经济运行监管现状的最基本的因素。有关国有企业所有制特征,已经有众多著述,这里我们着重分析国有军工企业所有者(代表)组织行为特征。国有军工企业的产权是公有的,是全体公民所共有的。谁来代表全体公民行使所有者职能?根据我国的实际,国有企业所有者最高层代表是全国人民代表大会(简称全国人大)以及国务院。因为全国人民代表大会是全体公民选举产生的、能够代表公民意志的组织,而国务院是全国人大任命和监督的行政机构,也是代表全体公民行使公民权利的组织。其中,国务院国有资产监督管理委员会作为中央企业所有者监管代表,代表政府行使国有企业国有所有者监管职能。

无论是全国人大还是国务院,作为国有企业的所有者代表,履行国有企业出资人职责,其所有者(代表)都具有“非人格化、组织化甚至行政化”的特征。

1. 我国军工企业所有者具有“非人格化”特征

“非人格化”是与“人格化”相对应的,人格化的所有者是指自然人作为产权所有者,而自然人作为产权所有者天然就具有产权所有者所具有的“所有者”利益驱动与利益约束。因此,人格化的所有者的行为是可以预知并且可控的。过去曾有一种将国有企业产权制度向人格化方向改革的理论和倾向。经过 20 多年的国有企业和军工企业的产权体制改革,实践证明,国有企业以及国有军工企业国有资产所有者代表是不可能通过“改革”变为人格化的所有者的。我们认为,军工企业国有资产所有者具有典型的非人格化所有者的行为模式。非人格化的企业产权所有者是通过全体公民的代理委托形成的,其所有者行为只有通过制度创新与机制

创新才能构建“自我约束、自我发展”的利益驱动与利益约束相结合的所有者行为模式。

国有企业产权委托人与代理人都具有特殊性。从理论上说,国有企业产权的终极所有者是全体公民,国有企业产权委托人是全体公民,其利益取向与社会公共利益取向是一致的。但是,全体公民作为国有企业的产权所有者,对其所拥有的产权很难甚至不能进行市场化运作方式的监管,更多可以借鉴的监管方式是政治监管、行政监管和社会监管方式。也就是说,国有军工企业的监管模式可以借鉴政治监管模式、行政监管模式以及社会监管模式。

另外,国有企业产权代理人也具有特殊性。无论是全国人大、国务院还是国务院下设的专门的国有资产监督管理机构,作为国有资产所有者代表,都不是具有人格化意义的自然人。这种非人格化的所有者所具有的行为模式与自然人所有者是不同的。因此,我们在研究和分析军工企业的监管问题时,就必须针对国有企业的所有者代表所具有的这些特点,设计适合国有军工企业的所有者特征的监管模式。

针对国有军工企业所有者具有的非人格化特征,军工企业监管模式设计必须考虑其所有者具有的特殊的非人格化特征。比如,由于国有军工企业的所有者代表本身不具有自然形成的“所有者利益驱动和利益约束机制”,因此必须考虑到“监管者的监管”问题,加强国有军工企业“监管者的监管”工作。

2. 我国军工企业所有者具有的组织化特征

国有军工企业所有者或者出资人所具有的“组织化”特征是指,其所有者或者出资人是一个系统化的组织,具有一定的组织目标、输入系统、输出系统和组织资源。我国军工企业国有资产所有者职能是由国务院国有资产监督管理委员会行使的。因此,国有军工企业的所有者具有典型的组织化特征。一个庞大的组织化机构行使国有军工企业所有者职能,为提高组织化运行效率,须实行按职能分工或者按照业务(企业资产)分工的方式,履行出资人职