

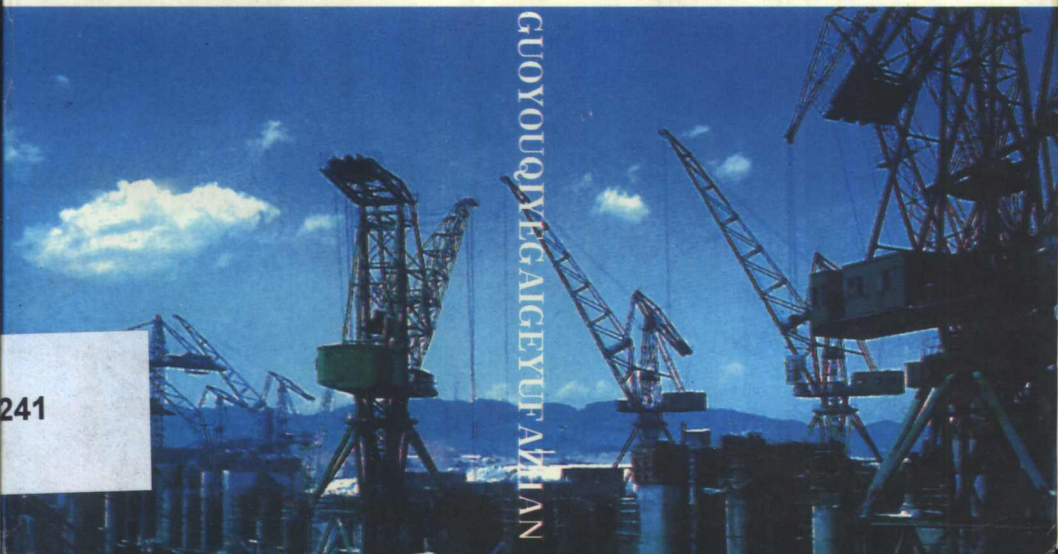
国有企业改革与发展

张卓元 主编

世纪之交中国经济的重中之重

湖北人民出版社

GUOYOUQIYEGAIGEYUFAN



国有企业改革与发展

——世纪之交中国经济的重中之重

张卓元 主 编



湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

国有企业改革与发展

张卓元 主编

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：公安县印刷厂

经销：湖北省新华书店

开本：850 毫米×1168 毫米 1/32 印张：10

字数：230 千字

插页：5

版次：2000 年 1 月第 1 版

印次：2000 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—1 120

定价：15.00 元

书号：ISBN 7-216-02790-6/F·503

《国有企业改革与发展》

撰稿人员

主 编 张卓元

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王 元	刘小玄	江小娟
沈志渔	张卓元	金 碚
胡家勇	冒天启	郑红亮
袁志刚	钱 津	常修泽
韩岫岚	韩朝华	

目 录

第一章 国有企业改革的紧迫性和艰巨性..... 1

- 一、国有企业制度环境的主要变化 3
- 二、国有企业市场环境的主要变化 7
- 三、当前国际经济环境的变化趋势..... 10
- 四、国有企业制度的改革无法回避..... 15
- 五、国有企业改革的艰巨性..... 20

第二章 国有经济布局的战略调整分析 25

- 一、国有经济的形成及“布局错位”..... 26
- 二、由“覆盖全社会”到“保持控制力”..... 32
- 三、坚持有进有退、有所为有所不为 37
- 四、积极探索公有制多种有效实现形式..... 42
- 五、采取有效政策措施,推进国有经济战略重组 45

第三章 坚持“抓大放小”,从整体上搞好国有经济..... 51

- 一、“抓大放小”与国有企业的“进入”和“退出”..... 52
- 二、在“抓大放小”的过程中正确地发挥政府的作用 56

三、从战略的角度加快培育大型企业和企业集团	59
第四章 建立和完善有效的公司法人治理结构	66
一、公司法人治理结构的概念及问题的重要性	67
二、西方学者有关公司治理结构问题的研究	70
三、国内经济学界有关公司治理结构问题的讨论	75
四、公司治理结构改革：两难选择与可能的突破口	80
第五章 目前公司治理结构存在的问题和对策	87
一、建立公司治理结构的基本任务与目前存在的问题	88
二、必须使所有者确实“在位”	95
三、加强董事会的功能	97
四、对经理人员的激励与监督	100
五、正确处理“新三会”与“老三会”的关系	106
第六章 积极探索国有资产管理有效形式	112
一、国有资产管理有效形式的基本目标	113
二、改革的关键是要解决所有者“缺位”问题	118
三、积极转变管理方式促进公司制改革	132
第七章 建立国有企业与市场经济相适应的机制	141
一、赋予国有企业充分的经营自主权	142
二、建立一整套适合国有企业的经济管理体制和法律框架	143
三、规定明确和协调的国有企业经营目标	144
四、选择优秀的国有企业经营者	146
五、加强政府的有效控制能力和完善监督机制	148

六、减少国有企业数量,明确国有企业的产业定位·····	149
第八章 加强和改善企业管理·····	152
一、加强管理是企业发展的永恒主题·····	153
二、强化以充分满足消费者需要为中心的管理创新·····	157
三、加强企业发展战略的研究和管理·····	160
四、建立和完善企业各项规章制度,强化基础工作·····	165
第九章 改善国有企业资产负债结构和减轻企业负担·····	170
一、增加银行核销呆坏账准备金·····	171
二、债权转股权·····	172
三、提高直接融资比重·····	174
四、土地使用权有偿转让及企业资产变现·····	175
五、切实减轻企业利息负担·····	176
六、发行企业债券·····	177
七、减轻企业的社会负担·····	178
第十章 就业制度市场化和社会保障制度建设·····	179
一、现代企业制度与就业制度·····	181
二、劳动力市场与再就业工程·····	184
三、社会保障制度建设·····	193
第十一章 加快社会保障体制改革·····	199
一、我国社会保障体制改革进展·····	200
二、加快社会保障体制建设,为国有经济战略性调整奠定 基础·····	206

第十二章 推进国有企业产业升级与技术改造	214
一、产业升级和技术改造的必然性与紧迫性	215
二、国有企业升级与改造的重要意义	218
三、国有企业技术改造和产业升级的方向与重点	219
四、采取积极政策措施切实加以推进	225
五、升级与改造要与企业改革相结合	227
第十三章 国有企业改革与发展的外部环境	231
一、宏观经济环境:总量大体平衡,发展周期稳定	232
二、创造公平竞争的市场环境	233
三、维护市场竞争秩序,确立各项合理的法制法规	236
四、建立统一的全国性市场体系	238
五、解决重复建设	239
六、扩大对外开放	241
七、强化市场信用	243
八、规范健全市场中介服务机构	244
第十四章 建设高素质的经营管理者队伍	247
一、走向市场的企业家	248
二、在转型期锻炼成长	252
三、经营者在企业中的作用	257
四、市场对经营者的激励与约束	260
五、经营者的报酬问题	263
第十五章 政府职能转换	268
一、合理界定政府职能	269

二、调整国有经济结构,为政府职能转换奠定坚实基础	
.....	272
三、加快政府职能转换,实现政企分开.....	276
第十六章 国有企业改革措施的国际比较:“有进有退”...	282
一、俄罗斯国有企业“民营化”的教训	284
二、西方市场经济国家国有企业“民营化”的提示	292
三、中国国有企业改革的难点	298
四、坚持结构改革,全面实施“有进有退”的措施.....	302
后 记	309

第一章 国有企业改革的 紧迫性和艰巨性

【内容摘要】 20年的改革开放和经济发展,使国有企业所处的制度环境和经营环境发生了广泛而深刻的变化,特别是进入90年代中期以后,国内经济的市场化程度已经大大提高。市场的竞争性日益增强,各类企业都面临着不断增强的竞争压力,国有企业由于其传统的制度束缚和各种历史包袱,在面对市场竞争时更是遇到了前所未有的生存挑战。

高知识含量的新经济和全球经济一体化将成为决定国际经济长期走势的两个基本因素,并对各国的技术结构、产业结构,企业组织形态和国际竞争方式产生着深远的影响。经济全球化对所有国家来讲,都既意味着挑战,也意味着机遇。具体就一个国家来讲,经济全球化究竟是机遇还是挑战完全取决于该国家自己的应对战略。

积极变革,顺应时势,则新经济和经济全球化就意味着巨大的发展机遇;而固步自封,抱残守缺,就会面临严峻的生存危机。任何一个国家要想参与国际交流和竞争,分享全球科技进步和经济发展的成果和机会,都必须使其金融、汇率、贸易、财政和企业体制能适应国际产业结构的迅速变化。

中国目前所面临的经济与社会难题,如市场萧条、效率低下、资源配置失误、技术落后、财政赤字、就业机会不足、金融领域的风险隐患、人口压力、环境压力等等,都与国有企业改革滞

后相关。国有企业改革成为今后一个时期内决定中国经济增长和综合国力提高的关键。

企业是市场经济的细胞和组织基础。中国经济体制改革在微观层面上的中心任务是培育独立经营、自负盈亏、能在市场竞争中生存和发展的企业。国有企业是中国企业的主体,国有企业的制度是中国计划经济体制的核心和基础,因此,国有企业的改革就成为中国经济体制改革的焦点。

有生命力的企业制度不是任何人有意识设计的产物,而是市场竞争不断筛选的结果。竞争改变着企业所处环境的各种参数,而企业则根据环境的变化作出种种适应性反应。这种反应过程的动力来自企业系统中各相关利益主体间的博弈和互动。当环境发生变化后,原有的权利—义务界定不再适用,就需要进行调整。于是,出现对制度的修订甚至改革。另一方面,企业制度又不是环境条件的被动产物,企业的发展变化对市场、法律、社会乃至文化、历史都具有重要的影响。因此,在研究企业的制度和管理模式上,必须注意研究企业组织和企业行为与企业环境之间的相互作用,以及企业内部各子系统的状态和相互关系。

我国的国有企业改革面临着一系列独特的条件和约束,它们源于中国社会独特的经济基础和历史渊源。因此,与其他国家的国有企业改革相比,我国的国有企业改革更有其独特的艰巨性。另一方面,我国的国内经济形势和国际经济环境都在发生迅速的变化,它们使得国有企业改革变得比已往任何时候更显紧迫。

本章的重点就在于分析我国国有企业所置身于其中的国内外经济环境以及改革的紧迫性,并由此出发探讨国有企业改革所面临的独特难题以及改革的艰巨性。

一、国有企业制度环境的主要变化

20 年的改革开放和经济发展,使国有企业所处的制度环境和经营环境发生了广泛而深刻的变化。

(一)传统国有企业的经营自主权不断扩大

从 70 年代末起,中国开始了经济体制改革。改革的基本思路是“放权让利”。其具体原则是,在中央人民政府与地方政府的关系上,降低中央政府的集权程度,扩大地方政府的决策权和收益权;在政府与企业的关系上,减少政府的控制和干预,扩大企业的经营自主权;在公有经济与非公有经济的关系上,放松对非公有经济的限制,允许和鼓励非公有经济的发展;在国内经济与国外经济的联系上,奉行“对外开放”、“招商引资”政策,逐步向外商开放国内市场,并鼓励国内企业进入国际市场。

对于国有企业,自 80 年代初以来,通过企业基金制、利改税、承包制、拨改贷、股份制、建立现代企业制度等一系列尝试,国有企业的经营自主权不断扩大,政府对国有企业日常经营的控制和干预显著减少,企业在计划、采购、内部管理、招工、分配、销售、价格、融资等方面都获得了相当大的自主决策权。同时,改革使企业成员(领导人和职工)的个人收入与企业的短期(年度甚至月)经营绩效挂钩,企业成员要想获得较好的收入,就必须面向市场,积极竞争,赢得利润。这在相当程度上强化了国有企业的竞争意识和赢利动机。另外,政府为企业承担的经营风险和责任也大大缩减,国有企业的预算约束有所硬化。

(二)新型公有企业的迅速崛起

在公有部门内部,出现了一批乡镇企业、联营企业、股份制企业、股份合作制企业。从初始投资来看,这类企业都属于公有企业,但它们的经营一般不受国家计划的控制,在资源和市场方面也没有计划保障,完全是独立经营,自负盈亏。因而这类企业在经营行为和内部管理上与非国有企业十分相似。据国家工商行政管理局统计,1994年以来,国有企业和集体企业的户数持续下降;集体企业从1995年起、国有企业从1996年起,户数呈现负增长。而同期,股份制企业 and 股份合作制企业的户数则呈高速增长态势。这说明,在我国的公有部门内部,公有制的实现形式在趋于多元化。表1~1显示了国有经济内部各种公有制企业形态的构成变化。

表1~1 公有部门内各类企业的户数比重(%)

企业类型	1994	1995	1996	1997
国有企业	27.29	27.50	27.55	28.25
集体企业	68.75	66.17	63.84	60.76
联营企业	1.47	1.51	1.42	1.51
股份制企业	1.23	2.81	4.91	6.78
股份合作制企业	1.26	1.73	2.03	2.46
其他企业		0.28	0.25	0.24

资料来源:根据国家工商行政管理局办公室编写的《工商行政管理统计汇编》各年的数据计算。

(三)建立了法人企业制度的法律前提

法人企业制度是现代市场经济中企业制度的基石。它的核心是视商务组织为具有独立法律地位的民事主体,并允许其以自有资本对企业债务负有限责任。有限责任制降低了企业投资者的风险,使得大范围地动员和集聚社会资金、展开大规模的商务活动成为可能。没有现代法人企业制度,就不可能有现代大企业的诞生和发展。

在计划经济体制下,中国的企业直接隶属于政府,无独立的法律地位。这样的企业不需要、也不可能独立地承担经济责任,因而计划经济时代的中国根本不存在法人企业、有限责任之类的制度和概念。但要发展市场经济,要使企业成为独立经营、自负盈亏的市场经济主体,以有限责任制为核心的法人企业制度就必不可少。可以说,改革开放以来,独立市场主体的成长与法人企业制度的建立是同步展开的。这表现为中国政府在不断扩大大国有企业的经营自主权、鼓励非公有企业发展的同时,以相当快的速度颁布了一系列关于有限责任制和法人企业的法律和法规,如《民法通则》、《公司法》等。这为国有企业成为独立商事主体奠定了必要的法律前提。目前,我国企业的主要责任形式如表1~2所示。

(四)直接融资市场的初步形成

在80年代,中央政府对发展股份制企业持谨慎态度。中国企业的直接融资活动大都属于个别地方政府或部门的尝试性探索。

1984年8月10日,中国人民银行上海分行经上海市政府批准,发布了《关于发行股票的暂行管理办法》。这是自1949年

表 1~2 中国不同所有制企业的责任类型

所有制类型	有 限 责 任 企 业	无 限 责 任 企 业
国有企业	国有企业	
集体所有制企业	城镇集体企业 乡村集体企业(乡镇企业)	
混合所有制企业	股份有限公司、股份合作制企业。	
非公有企业	法人式联营企业、法人式中 外合作企业、中外合资企业、 外商独资企业、私人有限责 任公司。	私人独资企业、合伙制企业、 个体工商户、契约式联营企 业、契约式中外合作企业等。

以来中国大陆制定的第一部有关股票的政府规章。这份文件规定：(1)人民银行是股票发行的主管机关；(2)只有集体所有制的企业才可以申请发行股票。

1986年1月，国务院颁布了《中华人民共和国银行管理暂行条例》，该条例赋予中国人民银行“履行管理企业股票、债券、有价证券，管理金融市场的职责”。随后，各省级人民政府相继就当地的证券管理制定了各自的暂行办法。这些规定突破了只有集体企业才能发行股票的限制，将股票发行资格扩大到了国有企业。

1987年3月27日和28日，国务院相继颁布《企业债券管理暂行条例》和《关于加强股票债券管理的通知》。这两份文件实际上成了改革开放后中国政府最早发布的证券市场法规。1990年11月和1991年4月，经国务院和中国人民银行总行的批准，

上海和深圳相继开设了证券交易所。1990年,中国共有上市公司10家。而到1998年底,上市公司数上升到851家,上市股票总价值达19505亿元,上市股票总价值占国民生产总值的比重为24.46%。1999年,我国上市股票总数达到1000只。

资本市场融资对企业的财务制度和管理体制有较规范的要求,这对国有企业的制度变革和管理水平的提高产生了积极的促进作用。另外,资本市场的发展,投资对象的增多,为国有企业展开金融性投资活动提供了空间。这对更新中国企业的经营理念和战略模式已经并还要产生深远的影响。近几年来,股份化改造成为推动国有企业制度现代化的一个重要因素,而且资本市场的直接融资机制在支持大中型国有企业的发展上发挥了突出的作用。

二、国有企业市场环境的主要变化

80年代以来,随着国有企业经营自主权的扩大、非公有制企业的迅速发展以及外资企业的大规模进入,中国国内市场的结构和竞争态势发生了急剧的变化,它将各类企业共同卷入了激烈的市场竞争。

(一)非公有经济发展迅速

80年代以来,各类非公有制企业,如私有企业、个体工商户、外商投资企业等发展迅速,它们在国民经济中所占的比重也明显上升(表1~3)。

将1997年与1980年相比,可以看出,国有经济在国民经济中的比重大幅度下降,而非国有经济的比重则显著上升(表1~3)。其中最突出的变化表现在国有经济的工业总产值比重和社

表 1~3 不同经济成分在国民经济中的地位(%)

指 标	年份	国有经济	集体经济	个体经济	其他经济
工业总产值	1980	75.98	23.54	0.02	0.47
	1997	25.52	38.11	17.92	18.45
财政收入	1980	86.84	12.61	0.55	—
	1995	71.15	17.23	6.12	5.51
固定资产投资	1980	81.89	5.05	13.06	—
	1997	52.49	15.44	13.75	18.32
社会消费品零售总额	1980	51.43	44.62	0.70	3.24
	1997	23.28	17.47	34.84	24.41

资料来源：《中国统计年鉴·1998》。

会商品零售总额比重。在前者,国有经济的比重下降了 50 个百分点;在后者,国有经济的比重下降了 28 个百分点。造成这种变化的主要原因是非公有经济的增长速度和效率水平高于国有经济。因此,尽管非公有企业的发展起点和经营环境都不如国有企业,但它们在国民经济中的比重和影响力仍不断上升。

(二)国内市场的对外开放程度显著提高

经过 20 年的对外开放,中国经济对外部资源和外部市场的依赖已相当大。到 1999 年 4 月底,全国共批准外商投资企业 329 637 家,合同外资金额 5 839.41 亿美元,实际使用外资金额 2 776.93 亿美元。目前,中国经济的外贸依存度已从 1980 年的 12.6% 上升到 1997 年 36.1%。同时,外商投资企业的进出口额