



制度创新 与竞争力

对国有企业改革的调查与研究

张晓文 李海超 王建梅 著

制度创新与竞争力： 对国有企业改革的调查与研究

张晓文 李海超 王建梅 著

企业管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度创新与竞争力：对国有企业改革的调查与研究
/ 张晓文, 李海超, 王建梅著. —北京：企业管理出版社, 2010. 2

ISBN978 - 7 - 80255 - 275 - 3

I. ①制… II. ①张… ②李… ③王… III. ①国有企业—经济体制改革—调查研究—中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 025119 号

书 名： 制度创新与竞争力：对国有企业改革的调查与研究
作 者： 张晓文 李海超 王建梅
责任编辑： 群翊
书 号： ISBN 978 - 7 - 80255 - 275 - 3
出版发行： 企业管理出版社
地 址： 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编： 100048
网 址： <http://www.emph.cn>
电 话： 出版部 6841643 发行部 68467871 编辑部 68428387
电子信箱： 80147@sina.com zbs@emph.cn
印 刷： 北京智力达印刷有限公司
经 销： 新华书店
规 格： 170 毫米×240 毫米 16 开本 29 印张 420 千字
版 次： 2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷
定 价： 58.00 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

序 言

对我国国有企业而言，从计划经济体制下的政府附属物，脱胎换骨为适应市场经济竞争要求的法人实体，经历了深刻的体制变革和艰难的制度创新，至今仍存在许多的现实问题和理论问题需要探索与研究。回顾前阶段国企改革理论探讨与实践进程，认真总结经验，对下一步国企改革具有重要意义。

《制度创新与竞争力：对国有企业改革的调查与研究》一书就汇集了作者自 1993 年以来对国企改革调查研究的有关报告、论文。书中按照内容不同大致分成了五个部分，各部分和各篇之间保持相对独立，但还是有条主线贯穿其中，就是多年来，在国有企业改革和经济发展的不同时期，围绕我国微观体制改革的一些重点内容而展开的研究。本书涉及的内容有以下特点：一是从时间发展和内容安排看，书中涉及从 90 年代初到现在，国有经济改革的一些重点内容和关键问题，如国有企业经营机制转换、现代企业制度建立与创新、国有企业经营管理模式的探索、东北地区老工业基地体制机制创新、西部大开发大型企业竞争力问题、国有资产管理体制改革与重组问题等等，这些问题在当前乃至今后一段时期内，仍然是深化我国经济体制改革值得关注和研究的重点；二是书中的内容非纯理论性研究，而主要采取定性与定量相结合、实证研究与理论分析相结合，以实际调查为基础，通过对现状和问题的客观把握和分析，旨在提出可行的、供政府部门制定相关政策参考的对策建议研究；三是书中不乏有理论创新和思想闪光之处，如作者在对国有企业经营管理模式研究中，首次提出了国有企业经营管理模式的运行模型、划分标准等；在对企业竞争力研究中，系统性地提出了企业竞争力的概念及特征、企业竞争力的因素构成、企业竞争力模型的运行机理以及定量评价方法等；

这为揭示国有企业的运行规律，探索国有企业成功管理模式，提高企业的核心竞争能力具有一定的理论价值；四是书中的研究报告和论文大部分在《管理世界》《中国工业经济》《中国软科学》《企业管理》《中国经贸导刊》等重要期刊公开发表过。书中有一些研究报告和论文作为课题研究成果，曾经上报国家经济体制改革委员会或国家发展和改革委员会、国务院等政府部门，有的已引起领导的重视并作了重要的批示。研究报告中提出的有关对策建议不乏具有较好的可行性和实际参考价值。

本书的作者张晓文和王建梅同志，多年来在国家发改委经济体制与管理研究所（原国家体改委经济体制与管理研究所），重点从事国有企业改革与管理研究工作；作者李海超同志长期在原国家体改委、国家发展和改革委员会从事经济体制改革工作，特别是在国有企业改革及流通体制改革等方面，做过较深的理论与实践探索。他们都是经济体制改革战线我所熟悉的同事，应三位作者热情之邀，我很高兴为之作序。望他们在国企改革的研究方面取得更大的成绩。

全国政协委员

中国经济体制改革研究会会长

（原）国务院振兴东北地区等老工业

基地领导小组办公室副主任

张晓文

2009年12月12日于北京

前 言

改革开放以来，国有企业改革一直是我国经济体制改革的重要领域和关键环节。2009 年是我们伟大祖国建国 60 周年，我国改革开放的伟大事业也走过了 30 年波澜壮阔的辉煌历程。

1991 年 7 月我调到了国家经济体制改革委员会经济体制与管理研究所（现用名称：国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所），重点从事国有企业改革与管理领域的研究工作。弹指一挥间，20 年过去了，这 20 年是我国改革开放不断向纵深推进的重要时期，是体制机制取得突破、创新的关键时期，是国民经济持续健康高速增长的黄金时期，是国家综合实力和国际地位显著提升的伟大、辉煌时期。期间作为定位于我国经济体制改革政策研究的专业研究机构，作为主管我国经济体制改革主管部门隶属下的专业研究所，一直围绕我国经济体制改革的重点任务和上级主管部门的中心工作展开相关的研究工作。本书重点摘编了自 1993 年以来我主持过或曾作为课题参加人完成的一些研究课题的研究报告和论文，大部分曾在《管理世界》《中国软科学》《中国工业经济》《企业管理》等国内重要期刊公开发表过。从全书内容的整体来看，各篇研究报告和论文之间的逻辑性并没有必然联系，而是以承担和完成课题研究成果的内容和时间顺序进行了大致分类，全书分为五个部分，第一部分重点是关于加快建立现代企业制度，推进国有企业制度创新与机制转换的调查与研究；第二部分重点是关于适应社会主义市场经济条件下，对国有企业管理模式及竞争力的探索；第三部分重点是关于振兴东北老工业基地，加快体制机制创新的研究；第四部分重点是关于推进西部大开发战略，增强西部地区大型企业竞争力的理论与实证研究；第五部分重点是关

于加快推进国有资本管理体制改革的研究。各篇研究报告或论文力求保留各自的相对独立性，而非追求形成一个完整的、上下篇连贯性很强的理论研究框架。但通观书中摘编的各篇研究报告和论文，还是有一条鲜明的主线贯穿其中，那就是我国微观领域的制度改革——国有企业改革与制度创新。从书中各篇研究报告和论文反映的重点内容的实践性看，在很大程度上也反映了不同时期中国国有企业改革的实践进程及其推进的重点内容。

书中摘编的研究报告和论文，由于承担课题的性质和研究目的的要求，主要侧重于政策和建议研究，采用实证研究的占多数，并非侧重理论研究。其中一些报告和论文曾上报政府主管部门并获得有关领导的重视和重要批示。本书可供有关政府部门、经济研究机构、高等院校等从事经济体制改革方面的人士阅读和参考。本书的出版若能为我国经济体制和国有企业改革政策研究和制订提供一点有益的参考，则是本书作者的初衷及莫大的欣慰。借此机会，感谢多年来支持、关怀我成长和工作的各位领导！感谢多年来，共同合作完成课题研究任务的李海超同志及其他同仁！感谢我们研究室王建梅同志，她不仅参加了书中的大部分课题研究任务，并在大多课题的实际调研中，还作了大量繁琐的联系工作。在本书的摘编、资料整理中，她也付出了艰辛的劳动。

由于时间跨度大和能力所限，书中内容难免有重复或不妥之处，有些研究内容或建议也许存在不合理甚至不对之处，敬请各位领导、同仁批评指正。

张晓文

2009年11月于北京

目 录

第一部分 关于推进国有企业制度创新与机制转换	1
1. 山东、浙江贯彻落实《条例》的调查报告	3
2. 关于企业产权交易情况的调查报告	17
3. 28 家现代企业制度试点企业负担情况调查	25
4. 现代企业制度试点企业债务状况调查分析	31
5. 国有企业实施破产的难点与对策	38
6. 对国有企业高负债的分析	51
7. 30 家现代企业制度试点企业的调查与分析	57
8. 建立现代企业制度的现状与分析 ——对百家试点企业的调查	75
9. 国有大型企业股份制改革的调查与分析	89
10. 关于股份合作制企业改革情况的报告	98
第二部分 关于对国有企业经营管理模式的探索	107
11. 关于国有企业经营管理模式的理论分析	109
12. 关于国有企业经营管理模式的实证研究	121
13. 提升中国国有企业竞争力：环境、制度与机制	150
14. 中国企业管理应变的实证分析	157
15. 国有企业活力影响因素现状及分析	173
第三部分 关于振兴东北老工业基地体制机制创新	187
16. 关于东北重大装备制造业战略性重组的调研报告	189
17. 加快东北老工业基地体制和机制创新研究	207

18. 中直企业与地方经济协调发展研究	
——以大庆、吉林、鞍山、本溪四市为例	275
第四部分 企业竞争力的理论分析与实证研究	307
19. 企业竞争力理论分析及评价体系构建的研究	309
20. 西部地区六大特色产业相关企业分布及竞争力评价	335
21. 西部装备工业企业竞争力战略研究	352
22. 西部地区投资软环境政策落实情况的调研	381
第五部分 关于国有资本管理体制改革与重组	401
23. “十二五”国有资本管理体制体制改革研究	403
24. 改革开放 30 年我国国有资产运营改革与重组	425
25. 当前中小企业面临的困难及政策建议	448

第一部分

关于推进国有企业制度创新与机制转换

1. 山东、浙江贯彻落实《条例》的调查报告

说明：为了推动全民所有制工业企业适应市场要求，加快转换经营机制，成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位，成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人，增强企业活力，提高其经济效益，1992年7月国务院颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。为了解该条例的贯彻落实情况，我参加了由国家经贸委牵头组织的课题组，于1993年7月中旬随课题调研组赴山东、浙江两省进行了实地调研。在此调研基础上，撰写完成了该调查报告。（该报告刊登于《管理世界》，1993年第4期，P153-P160。）

一、贯彻落实《条例》的概况

《条例》颁布以后，山东、浙江两省省委、省政府十分重视。把贯彻《条例》作为一项中心工作，在统一认识的基础上，加强领导，真抓实干，围绕贯彻落实《条例》积极开展了大量工作，取得了明显成效。主要有以下几个方面：

1. 各级党委、政府高度重视，把贯彻《条例》作为“一号工程”来抓。《条例》颁布后，山东、浙江两省分别成立了以分管副省长任组长，省委、省政府有关部门主要负责同志任副组长的省转换企业经营机制、贯彻《条例》工作领导小组，并在省经委设立了办公室。两省各市地也都成立了贯彻《条例》领导小组和办事机构，负责组织、协调这项工作。山东省各级领导把贯彻《条例》作为“一号工程”来抓，抓的紧，抓的具体。《条例》一颁布，先后召开省政府常务会议和省委常委扩大会议进行研究，召开了全省万人电话会议，对学习宣传和贯彻《条例》工作进行总动员、总部署。要求各级、各部门主要领导把贯彻《条例》作为中心工作。省委、省政府领导同志经常

带领有关部门负责人深入基层和企业调查研究，督促指导贯彻《条例》工作。浙江省委、省政府召开了全省转换企业经营机制工作会议。对贯彻落实《条例》作了全面动员和具体部署。省委书记、省长和其他领导多次召开座谈会，下基层调查研究，督促指导工作。两省各市地对全面贯彻《条例》也作了具体的工作部署，采取了一系列措施和实际步骤，切实加强对贯彻《条例》工作的组织领导。

2. 广泛开展《条例》的学习、宣传和培训活动，为贯彻执行《条例》打好基础。山东、浙江省委、省政府要求各级政府、有关部门和企业都要学深学透《条例》，掌握《条例》的基本内容和精神实质。为此，通过集中培训，专题学习、座谈交流、知识竞赛、宣传栏、广播、电视、黑板报等多种形式，进行了广泛宣传 and 培训教育。山东省把《条例》列入“二·五”普法规划，增强各级、各部门和企业的法制观念。宣传部门把宣传《条例》作为重点，运用多种宣传工具，连续、大量、突出地宣传《条例》精神，报道学习贯彻《条例》的活动和典型，使《条例》逐步深入人心。全省大中型企业 2800 名副厂级以上管理人员参加了培训。杭州市在普遍学习宣传的基础上，有针对性地举办培训班，组织报告会和专题讨论，同时利用广播、电视、报刊等宣传工具，进行广泛宣传，从而使全市上下进一步解放思想，统一认识。更新观念，对贯彻落实《条例》的重要性和紧迫性形成共识。通过以上工作，为贯彻执行《条例》奠定了广泛的群众基础和思想基础。

3. 认真制定《实施办法》或《实施意见》，作好贯彻执行《条例》与地方实际相结合的文章：

山东省贯彻落实《条例》的《实施办法》自 1992 年 9 月份开始起草工作，先后经过 12 次讨论修改，报经国务院有关主管部门批准，于 1992 年 11 月 13 日发布施行。浙江省贯彻《条例》的《实施办法》，从 1992 年 10 月份起制定，先后十易其稿，于 1993 年 3 月由省政府颁布实施。从《实施办法》的执行情况看，效果是好的。对落实《条例》，转换企业经营机制。起到了具体指导作用。两省制定《实施办法》体现了只进不退的原则，在某些方面对《条例》的规定作了深化和细化。如山东省规定企业进行合资、合作或“三来

一补”业务。一般由企业自主决定，省政府规定报批的，有关部门应实行一个窗口审批。并在十天之内办完有关手续，逾期不批的，即视为同意。在完善企业奖惩机制中规定。对于完成生产经营任务，职工拥护的厂长，超过任职年限的可以适当放宽年龄限制等。浙江省《实施办法》中专门设立了“企业资产及其经营形式”一章，明确省成立国有资产管理协调委员会。关于减轻企业负担方面，规定一切向企业集资与收费以及对企业进行检查、评比、评优、达标、升级、签订、考核等活动，除法律和国务院有规定外。都必须由省政府批准等。

在认真制定省《实施办法》的同时，山东、浙江两省的省级各部门也相应制定了贯彻《条例》的实施意见和配套规章，并在某些方面有所突破。到目前为止，山东省经委、计委、人事等 18 个部门已出台了相应的配套措施。济南、潍坊、青岛等市按照《条例》和省《实施办法》，从本市实际情况出发，分别制订了贯彻《条例》的实施意见。浙江省 10 个市地中，杭州、湖州、衢州、温州、嘉兴等下达了实施意见或配套政策。这些规定体现了“只能前进，不能后退”的原则，重点在进一步落实企业的经营自主权，建立和完善激励机制，强化约束机制，保护厂长依法行使职权，把企业推向市场，转变政府职能等方面，都有切合实际的补充，使《条例》的实施更具操作性。如杭州市《贯彻实施〈条例〉落实企业经营权的若干意见》对落实 14 项自主权做了 20 条具体规定，主要是将《条例》中规定的应该是企业的权限还给企业。对二轮承包进行完善，允许企业根据经济效益增长情况分档提高“工挂”系数，并分期分批将“总挂分提”改为“总挂总提”。对亏损企业规定了“工资总额与减亏挂钩”的鼓励政策。对企业实行“三项制度”改革的审批手续进行了简化。各地贯彻《条例》的实施意见和配套政策的出台为改善企业外部环境，深化企业内部改革创造了良好的条件。

4. 落实企业 14 经营自主权有了实质性进展，企业的主体地位和自主意识明显增强。《条例》和省《实施办法》施行后，各级党委、政府紧紧扭住落实企业经营自主权不放松，在督促政府部门简政放权的同时，支持、鼓励企业用足用好自主权。落实企业权利有了实质性进展，山东省对全省 1663 户大

中型企业的调查分析表明，目前，14项经营权落实情况的基本概况是8:4:2，即落实比较好、企业较为满意的有生产经营决策权、产品销售权、产品劳务定价权、物资采购权、内部机构设置权、留用资金支配权、投资决策权、劳动用工权8项；部分落实的有工资分配权、人事管理权、资产处置权、联营兼并权4项；落实不好的，企业反映大的是进出口权和拒绝摊派权。浙江省最近对1204户预算内全民工业企业落实14项经营自主权进行了一次调查，据企业自我评价和主管部门分析，落实情况的大体比例是5:5:2:2，即第一种是已经落实和基本落实的有5项：产品销售权、物资采购权、生产经营决策权、企业内部机构设置权、产品劳务定价权，分别占被调查企业数的96%、95%、94%、91%和90%。第二种是大部分认为基本落实的有5项：投资决策权、工资奖金分配权、留用资金支配权、人事管理权和资产处置权，分别占被调查企业总数的76%、75%、73%、69%和67%。第三种是部分落实的有2项：联营兼并权和劳动用工权，占被调查企业数的59%和55%。第四种是基本不落实的有2项：进出口权和拒绝摊派权，占被调查企业总数的77%和82%。调查结果表明，14项经营自主权的落实程度因各地改革开放的进程、财政承受能力，企业资产经营形式和经济效益状况以及领导重视程度不同而存在不少差异。

从调查的两省六市来看，从政府到企业普遍反映的问题就是企业进出口权和拒绝摊派权不落实。进出口权不落实是与国家有关政策规定自相矛盾，国家规定出口产品达到100万美元的企业才能申请进出口权。标准过高，影响企业出口的积极性。如济南机床四厂年出口产品在20万美元左右，销往美国、德国。现只能由外商来代理出口，因此企业成本加大，信息不灵，给企业造成很大被动。达到出口标准的企业，其出口权迟迟不批，如浙江绍兴酿酒总厂为获得进出口权，向省外贸部门争取了5年，至今仍没有解决。这类企业只是承担交货责任，与外商谈判由外贸代理单位包办。外贸部门压级压价占用企业资金搞经营问题十分突出，直接影响了企业的经济效益，影响了企业与外商在产品质量、技术标准、销售价格、品种开发等方面信息交流，极不利于扩大产品外销和企业的发展。有的企业虽有进出口经营权，但出口

配额限制过死，在退税上工业企业与外贸企业也没有一视同仁。拒绝摊派权是企业普遍反映 14 项自主权中最难落实的一项，企业可谓有口难言。当前虽说明目张胆的摊派少了，但改头换面的隐性摊派却有增无减，而且在实际中很难区分哪些是摊派，哪些不属于摊派，由于执法不严，“权大于法”，致使一些企业“挨了打却又不敢吭”。如济南化工厂去年被摊派 30 万元，占全厂利润的 10%。浙江某丝织厂仅各级思想政治工作研究会就参加了 6 个，1992 年会费达 14800 元。各种各样的摊派，增加了企业的负担。严重影响了企业的正常生产经营活动，同时助长了行业不正之风，败坏了社会风气，必须采取有效措施加以制止。

随着经营自主权的逐步落实，企业的法制观念和主体意识不断增强，也涌现出一批敢于、善于运用《条例》赋予的权利和法律手段，维护自身合法权益的典型企业。如山东滨州活塞厂在大门口挂出“乱集资者禁止入内”的牌子，理直气壮地抵制“三乱”，曾几次将变相摊派者请出厂子大门。泰安酿酒厂根据《条例》和《实施办法》赋予的投资决策权，拿出 700 多万元自有资金，扩大泰山特曲生产规模和开发新产品。1992 年这个厂销售收入达 6800 万元，被评为全国最佳经济效益企业。今年又投资 7000 多万元进行技术改造，为企业更快发展奠定了坚实基础。

落实企业经营自主权工作虽然取得了一定进展，但距离真正全部落实到位，还有相当大的难度。目前应该看到能落实的自主权已基本落实，剩下不落实的，都是一些难啃的“硬骨头”，有些自主权的进一步落实还涉及到一些深层次改革问题，座谈中大家认为贯彻落实《条例》已经到了攻坚阶段，必须按照“只能前进，不能后退”的原则，采用进一步深化改革的方法，使 14 项自主权全部落实到位。

5. 企业组织结构调整有了新的进展。浙江省 1992 年实行企业兼并 247 起，其中被兼并企业 294 家，通过兼并消化亏损企业 122 家，转移存量资产 2.59 亿元。按照政府引导、企业自愿的原则发展企业集团，到 1992 年年底全省注册登记的企业集团已达 114 家，其中省批企业集团 23 家，1993 年省批企业集团又发展了 14 家，1992 年还有一家国有企业（绍兴第一塑料厂）实行

破产。山东省已组建企业集团 166 家，1992 年以来又新组建企业集团 32 家，关停并转企业 168 家，其中 56 家优势企业兼并了 58 家劣势企业，关停企业 16 家，转产 37 家，破产 1 家。通过关停并转，使 2 亿多元的固定资产得到优化配置，25 万平方米厂房得到合理使用。各市地也积极进行企业组织结构调整，并迈出了较大步伐。杭州市 1992 年以来，仅市属企业就实施了多起兼并，兼并和被兼并 46 家。到目前为止，全市企业兼并累计达 105 起 218 家企业，并在企业兼并中已开始打破行政隶属关系和行业界限。潍坊市突破“三不变”限制，协调促使部分经济实力雄厚的企业和公司，跨行业、跨所有制、跨财税上缴渠道，对部分困难、亏损企业实行兼并、合并等措施，先后关停并转了 26 户县属以上工业企业，使 2 亿多元资产、近 2 万名职工得到重新优化组合。通过企业组织结构的合理调整，培植了拳头产品，发展壮大规模经济，产品资源得到进一步优化配置，带动了区域经济发展，使工业整体优势得到进一步发挥。

6. 政府简政放权采取了一些实际行动，转变职能迈出了步子。从两省总的情况来看，各级政府和部门按照政企职责分开、宏观管好、微观放开的原则，在转变职能，搞好服务方面迈出了新的步伐，为企业进入市场创造了比过去更好的外部环境。一是各省（市）委、省（市）政府对政府部门下放权力作出政策性的规定。1992 年山东省委、省政府出台了“十二条”和“二十条”两个政策性文件。并规定政府部门，属于企业的权力要一放到底，一步到位，中间不得截留。《条例》颁布后，省委、省政府又明确提出：凡《条例》已明确规定的，企业可直接按《条例》执行，不用等“红头文件”。任何部门不准阻挠。各级政府部门也都从各自实际情况出发，围绕简政放权、转变职能，抓了一些具体工作。如潍坊市规定，企业的行政干部一律改任命制为聘任制。授权厂长（经理）按规定程序聘任副厂级行政干部，把执收、执罚单位列入财税物价大检查的重点，坚决制止对企业的乱收费、乱罚款、乱集资的各种摊派。市委组织部、人事局、劳动局、财政局、物价局、税务局等部门分别将招工、工资分配、职工调动、干部调动、产品定价等方面的权力进行了下放，使企业自主权得到进一步落实。青岛市有关部门简化办事