



国有企业改革的新视点

白津夫 许保利 著
罗志先 吴君扬

GUOYOUQIYEGAIGE DE XINSHIDIAN

中国城市出版社

国有企业改革的新视点

白津夫 许保利 著
罗志先 吴君扬

中国城市出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业改革的新视点/白津夫等著. —北京: 中国城市出版社, 2001.9

ISBN 7-5074-1318-7

I. 国… II. 白… III. 国有企业-经济体制改革-研究-中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 054611 号

责任编辑 何玉兴 任尊严

封面设计 田杰华

责任技术编辑 尹植

出版发行 中国城市出版社

地址 北京市朝阳区和平里西街 21 号 邮编 100013

电话 84275833 传真 84278264

电子信箱 cncity@peoplespace.net

经销 新华书店

印刷 中共中央党校印刷厂

字数 276 千字 印张 10.75

开本 850×1168 (毫米) 1/32

版次 2001 年 9 月第 1 版

印次 2001 年 9 月第 1 次印刷

印数 5500 册 定价 14.10 元

说 明

国有企业改革是中国经济体制改革的核心。进入新世纪，国有企业三年脱困的改革目标基本实现，这使我们增强了进一步搞好国有企业的信心和决心。但三年脱困目标只是国有企业改革的阶段性目标，如何适应形势发展的需要，在更高的起点上进一步推进国有企业改革，是一项重大而紧迫的任务。三年脱困后的国有企业改革，任务更艰巨、时间更紧迫。要把国有企业改革推向深入，就必须审时度势，抓住经济结构调整和加入世界贸易组织的契机，解决制约国有企业发展的深层次的体制上的问题，如国有企业产权问题、国有资产管理体制问题、国有企业委托代理问题，等等。同时，要加快政府职能的转变，为国有企业发展提供良好的外部环境。

对上述问题正确理解，有助于我们从理论与思想上对加快国有企业改革的认识。为此，我们特请有关专家编写了《国有企业改革的新视点》一书。本书在理论与实践结合的基础上，从各个方面对国有企业改革所要解决的深层次问题进行了论述。本书作者及分工如下：白津夫（第一、二、三、四、十一章）；许保利（第五章）；罗志先（第六、七、八、九章）；吴君扬（第十章）。

国有企业改革是一个长期而重大的课题，需要我們不断地去探索和实践。本书也只是研究的开始，仍需要结合新的实践进行新的探索。因此，阅读过程中如发现不妥或错误之处，希望读者提出批评、指正意见，以便进一步修改。

中国城市出版社

中共中央党校函授学院

2001年7月

前 言

进入新世纪，中国开始了全面建设小康社会和加快推进社会主义现代化新的历史阶段，国有企业改革与发展在经过长期实践探索和三年攻坚以后，也进入了一个全新的历史时期。新的世纪、新的起点，对国有企业改革与发展提出了新的、更高的要求，如何适应形势发展的需要，进一步推进国有企业改革，这是重大而紧迫的任务。

国有企业三年脱困任务的完成既丰富了搞好国有企业的经验，也给我们以很多的启示，使我们进一步增进了搞好国有企业的信心和决心。同时，三年脱困之后的国有企业改革，任务更艰巨、时间更紧迫、难点更突出。要把国有企业改革推向深入，就必须审时度势，乘胜前进，抓住经济结构战略性调整和进一步扩大开放的契机，以建立现代企业制度为目标，以提高企业的国际竞争力为重点，实现国有企业的全面创新。

随着我国加入 WTO，我国企业将面临新的国际竞争环境，能否在竞争中生存和发展并形成自己的优势？关键取决于如何加快培育具有国际水平的大企业和提高企业的国际竞争力。可以肯定，没有一批具有国际竞争力的大企业，就没有我们参与竞争的主动权，而这在根本上取决于国有企业改革的力度与深度。因此，加快经济结构调整，优化企业组织结构，推进优强企业战略，是当前企业改革与发展的重要任务，也是政府的重要责任。“十五”计划纲要已明确，要以经济结构调整为主线，强调要通过上市、兼并、联合、重组等形式，形成一批拥有著名品牌和自主知识产权、主业突出、核心能力强的大公司和企业集团，提高产业集中度和产品开发能力。这是提高企业的国际竞争力、提升

中国企业的整体水平的战略举措。企业间的重组兼并正成为中国市场经济中一个越来越突出的亮点，并且规模和水平在不断提升。通过兼并重组实现了资源的优化配置，出现了一些有竞争优势的大企业。但是，在企业成长过程中，既存在诸多政策性障碍和环境障碍，也提出一些深层次问题，需要我们从理论和实践的结合上去深入研究。这也正是本书的主旨所在。

本书由中央党校、国家经贸委经研中心等单位的专家学者，在深入调查研究的基础上，运用现代经济理论对国有企业改革与发展进行了比较系统地研究，以三年脱困后的国有企业改革为重点，探索了在新世纪、新起点如何进一步推进国有企业改革。

目 录

导论 三年脱困后的国有企业改革	1
一、巩固三年脱困成果，建立国有企业质量与 效益提高的稳定基础.....	1
二、在经济结构战略性调整中推进国有企业改革.....	5
三、实现国有企业的制度创新.....	8
四、实施优强企业战略，把企业做大做强	10
五、建立适应市场经济要求的激励与约束机制	12
六、进一步加强科学管理，实现管理创新	14
七、全面实施企业国际化战略	15
八、转变政府管理经济的方式	17
九、进行企业体制的再组织	18
第一章 国有企业改革与发展面临的新情况	20
一、经济全球化对国有企业改革与发展的影响	20
二、加入 WTO 对中国企业的影响	22
三、国内经济增长趋势对国有企业改革与发展的影响	35
第二章 经济结构调整与国有企业改革	46
一、坚持以结构调整为主线	46
二、石油产业的结构调整与改革	54
第三章 所有制结构调整与国有企业改革	74
一、公有制的现实不对称性	74

二、公有制实践中的偏差	76
三、公有制理论的突破	78
四、社会主义所有制结构的认定	80
五、在所有制结构调整中加快国有企业改革	84
第四章 产业结构调整与国有企业改革	90
一、产业结构调整成因及方向	90
二、必须进行国有经济的布局调整	102
三、以高新技术改造传统产业，促进企业技术 进步和产业升级	111
第五章 产权安排与国有企业改革	117
一、产权的界定及国有企业产权改革问题的提出	117
二、国有企业改革的历史进程回顾	137
三、产权结构多元化及其改革	161
第六章 法人治理结构与国有企业改革	172
一、对法人治理结构的理解	173
二、我国公司制改造中法人治理结构存在的问题	176
三、建立规范有效的适合我国国情的法人治理结构	187
第七章 股权激励与国有企业改革	199
一、国有企业激励方式的反思及西方国家的 激励机制	199
二、我国实施股权激励存在的主要问题	205
三、股权激励与职工持股	208
四、结论	212
第八章 国有资产管理体制与国有企业改革	215

一、国有资产管理体制的弊端及改革的争议·····	215
二、我国国有资产管理体制改革的实践经验及总结·····	226
三、建立适应社会主义市场经济要求的国有资产 管理体制·····	242
第九章 技术创新与国有企业改革 ·····	255
一、技术创新的理性分析·····	255
二、技术创新模式·····	262
三、技术创新的特性分析·····	265
四、技术创新的基本原理·····	266
五、技术创新与企业竞争力·····	268
六、国有企业与技术创新·····	270
七、国有企业技术创新面临的环境·····	289
八、国有企业技术创新存在的问题·····	291
九、国有企业技术创新的对策·····	297
十、国有企业技术创新的相关问题·····	309
第十章 政府职能转变与国有企业改革 ·····	320
一、政府职能的体制性障碍和行为偏差·····	320
二、政府职能的转变·····	324
三、政府职能转变的路径选择·····	328.

导 论 三年脱困后的 国有企业改革

如果说“九五”是中国民族发展史上一个新的里程碑，那么，国有企业三年攻坚任务的完成则是其中最浓重的一笔。国企三年攻坚，我们实现了大多数国有大中型企业脱困和建立现代企业制度的目标，为实现国民经济的根本好转奠定了坚实的基础。国企三年攻坚既创造了许多新鲜经验，也提供了很多启示，认真研究国企三年脱困的实践，从理论和实践的相结合上进行深入分析，对于推进新世纪的国有企业改革具有重要意义。

当然，国企三年脱困只是一个阶段性成果，进一步改革与发展还要进行更深层次的探索，还要付出更大的努力。

一、巩固三年脱困成果，建立国有企业 质量与效益提高的稳定基础

国企三年脱困任务是在亚洲金融危机和我国经济出现不景气的特殊背景下提出的，意在增强企业活力，全面振兴经济。三年来，我们为此进行了艰苦的努力，在不断改善企业经营状况的同时，也促进了宏观经济发展环境的改善。三年脱困的最大成果，不仅仅表现在31个省市区、70%左右的国有大中型企业走出经营困境这一个方面，更重要的在于我们在国有企业改革思路上的更新和办法上的创新。首先，在思路更解放了。我国的国有企业改革先后经过放权让利、两步利改税、承包制、转换经营机制和建立现代企业制度几个不同阶段。但从国有企业改革的总体思路来认识，我们从搞活国有企业到搞好国有企业；从搞好每个国

有企业到搞好整个国有经济；从搞好整个国有经济到对国有经济结构的战略性调整、“有进有退”、“有所为、有所不为”，经历了逐步深入的过程。现在又把国有经济结构的战略性调整放大到整个经济结构的战略性调整，这意味着我们将对全社会的资源进行重新整合，把国有企业改革与所有制结构、地区结构、城乡结构和产业结构的多重结构调整结合起来。其次，在办法上更有效了。如国企脱困与宏观经济调控政策的结合；国企脱困与经济结构战略性调整的结合；国企脱困与体制创新和技术创新的结合；国企脱困与管理创新的结合；国企脱困与“走出去”战略的结合；国企脱困与“抓大放小”方针的结合等等。

国企三年脱困任务的实现为我们搞好国有企业增进了信心，同时启示我们：国有企业改革必须突出重点，系统攻坚，发挥政策的组合效应，与其它改革相配套；国有企业是可以搞好的；公有制可以与市场经济有效结合；国有经济不意味着“亏损经济”，国有经济可以更效率。

认真分析国企三年脱困的成因，有三个主要方面：一是政策扶持，二是外部环境改善，三是企业自身努力。总起来看，外部因素占的份量更大一些。在这些外部条件中，有些是可以连续的，有些是不可持续的，有些非但不能成为国企进一步发展的积极要素，而且还可能成为进一步发展的成本。譬如油价上涨因素，去年国有及国有控股企业实现利润主要集中在少数几个行业，多数行业的大多数企业盈利水平不高。其中石油天然气开采业同比新增净利润 786.6 亿元，占全部新增利润的 56.4%。而这主要是原油涨价的作用。2000 年我国原油产量仅比上年增长 2%，但石油和天然气开采业的销售收入却增长了 62%，据测算，由于价格上涨给石油和天然气开采行业带来的利润超过 600 亿元。油价上涨固然增强了石油和天然气开采业的盈利水平，但却加大了其它企业发展的成本。

应当看到，一部分国有企业经营状况的改变，与国家的政策

支持有很大关系。首先是一系列宏观经济政策，特别是积极财政政策，促进了宏观经济环境的改善，有力地支持了国有企业改革。据《经济参考报》刊载的资料显示：1998 年增发国债 1000 亿元，基本建设投资和技改投资比上年增加了 500.65 亿元，按当年乘数测算，拉动经济增长 1.51 个百分点，对经济增长的贡献率为 19.4%。中央财政安排国有企业下岗职工基本生活和再就业、企业离退休人员养老金发放、城市居民最低生活保障等社会保障支出 170 亿元，共促进 GDP 增长 0.62%，对经济增长的贡献率为 7.91%。以上各项积极财政政策合计拉动经济增长 2.36 个百分点。1999 年财政部在年初确定的国债发行规模基础上向商业银行增发 600 亿元长期国债，全年完成国债投资 1010 亿元，财政投资比上年增加 654.75 亿元，拉动经济增长 1.96 个百分点，对经济增长的贡献率为 27.6%。安排社会保障支出 360 亿元，按转移支出测算，比上年增加部分可拉动经济增长 0.26 个百分点，对经济增长的贡献率为 3.72%。分两次提高部分商品出口退税率，平均退税率达到 15% 以上，当年退税总额 626 亿元，按税收乘数计算，拉动经济增长 0.83 个百分点，对经济增长的贡献率为 11.75%。以上各项宏观调控共拉动经济增长 3.05 个百分点。在 2000 年的积极财政政策框架中，中央预算安排基本建设和技术改造支出 1500 亿元，拉动经济增长约 1.65 个百分点。中央财政预算安排社会保障支出和补助部分地区提高行政事业单位人员工资支出 707 亿元，按转移支出乘数测算，增加部分可促进 GDP 增长 0.44 个百分点，对经济增长的贡献率为 5.5%。鼓励出口和扩大国际合作，共安排出口退税 800 亿元，促进经济增长约 0.85 个百分点，对经济增长的贡献率为 10.52 个百分点。这些政策合力拉动经济增长 2.94 个百分点。以上积极的财政政策，为国有企业改革创造了良好的外部环境。

其次是针对国有企业的具体政策。近年来，为搞活企业，国家采取了一系列政策措施，包括治乱减负、核销呆坏账、债权转

股权、国债贴息技改、政企脱钩等等。其中 1996—2000 年，共核销呆坏账近 3000 亿元；据统计，在三年脱困期间，全国共取消向企业不合理收费项目 44602 项，涉及金额 1679.8 亿元。据对 15 个省区市典型调查，1998 年企业交费负担降低 30% 左右，1999 年降低 15% 左右，2000 年降低 5% 左右（《经济日报》2001 年 2 月 23 日）；同时，国家还拿出大量资金用于支持企业技改、安置下岗职工。正是通过这些政策的支持，使国有企业的经营状况有了较大的转变。

所以，国有企业三年脱困既是企业努力的结果，也是各项经济政策的结果。目前看来，国有企业的经营状况虽然有了很大的转变，但基础还不是十分稳固，如缺乏扎实的管理基础、产品开发能力不足等，在不能保证外部条件充分供给的情况下，国有企业改革与发展面临的难度还是相当大的。特别是面对加入 WTO，国有企业改革与发展面临新的挑战。

三年脱困任务的完成，为国有企业的进一步改革与发展赢得了主动，同时也提出了新的要求。面对新挑战，要把国有企业改革与发展的重心放在提高企业的质量和效益上来，要以此作为国有企业改革与发展的出发点和落脚点。“十五”计划强调，“必须以提高经济效益为中心，对经济结构进行战略性调整”。中国经济增长的质量和效益被提到前所未有的高度。其所以如此，是因为：

第一，我国经济已经由短缺经济转向相对过剩经济，经济增长主要不是满足量的扩张，而是要实现质的提高。唯此才能满足不断增长的市场需求，保证宏观经济进入健康发展的轨道。

第二，我国经济中的结构性矛盾，很重要一个原因就是粗放式经济增长条件下的重复建设。所以，要实现经济增长方式的根本转变，必须注重经济增长的质量和效益。

第三，市场经济条件下的质量和效益是企业生命之所在。面对入世后竞争的加剧，国有企业只有真正提高其质量和效益，才能形成竞争优势。这里，我们要明确一个基本原则，就是要坚持

把搞好与搞活结合起来。企业改革目的就是要国有企业搞好搞活，这是检验企业改革成效的惟一正确的标准。正如江泽民同志指出的：建立和完善社会主义市场经济体制，基础在于企业，最重要的是使国有企业转换机制，增强活力，适应发展社会主义市场经济的要求。任何形式的改革如果偏离了这个根本，就是偏离了方向，就会本末倒置。所谓搞好，就是要按建立现代企业制度要求去规范，以便更加适应建立社会主义市场经济的需要；所谓搞活，就是要使企业经营状况明显改善，经济效益有明显的提高。应当说，搞好与搞活是国有企业改革两个重要方面，缺一不可。搞好是为了更好地搞活，而企业只有搞活，才能真正搞好。然而，一段时间里，我们在搞活方面注意的不够，过多地把注意力集中在制度改革上，在一定程度上使这些改革脱离了企业活力这个基础。因而在解决了一些制度上的问题的同时，也出现了一些新的问题，表现为企业经营状况并没有因企业的制度改造而有所改变，相反，部分国有企业包括一些改制企业活力仍然不强。现在我们有必要强调，国有企业改革不能不顾企业的经营实际，去盲目进行所谓的组织或制度“创新”，这样做往往会事与愿违。改革不是目的，改革的最终目标是要使企业真正活起来。

二、在经济结构战略性调整中 推进国有企业改革

经济结构战略性调整是贯穿“十五”期间的一条主线，在进一步改革与发展的过程中，坚持这条主线，就能把改革引向深入，把发展推向高潮。同样，国有企业改革只有通过经济结构的战略性调整才能实现根本性突破。当前，国有企业的深层次问题是与经济发展中的结构性矛盾交织在一起的，因为企业是经济的载体。当前经济结构的不合理，主要体现在国有企业分布领域过宽、数量过多、整体素质不高等方面。要改变这种局面，就必须

使国有企业在一些领域适当集中,同时在另一些领域逐步退出,从战略上调整国有经济的布局并在全社会进行资源的重新整合。

国有经济的“有进有退”,主要难点是解决退的问题。要使部分国有企业顺利退出,重要的是解决退出通道问题。我们所说的退出包括两个方面,也就说“两个退出”:一是国有企业退出序列或退出经营。主要是指竞争领域中的部分国有企业,要根据市场经济发展和国有经济结构调整的需要规模退出,转入非国有形式发展,从而整体退出国有经济的序列。据国家统计局课题组提供的报告称:在我国 196 个行业中,国有经济应当退出 146 个行业;而在部分国有企业(主要指国家必须控股的企业)中,国家除保留所有权和控制权外,其它经营权力应通过委托代理形式全部分离出去,不再像原来那样国家直接干预企业经营活动,既国有又国营。二是退出市场,即对那些长期亏损、扭亏无望的劣势企业,以及那些没有市场需求、存在突出结构性问题的企业,要尽快退出市场,该破产的破产,该关闭的关闭。退出通道的构造,前者要通过发育市场,引导多种所有制经济参与国有企业改革和结构调整,形式可以多样化,如租、转、购以及参资入股等。后者则需提供各项保障条件,保证企业能顺利实现破产。

在国有企业退出过程中,客观上存在一个如何解决国有企业职工身份变换的问题,以及重新界定国家与企业的关系问题。事实上面临“两个买断”问题,即国有企业对职工“身份”的买断、国家对部分国有企业“身份”的买断。这是改革必须支付的成本,对于重塑国家和企业的关系、企业与员工的关系具有十分重要的意义。就第一个买断来看,在企业改革的实践中往往是由国家和企业拿出一部分资金,按工龄年限,以一定比例支付给国有企业职工,与其有偿解除劳动合同,从而一次性买断“国有企业职工”身份。这种作法的意义在于:第一,通过“买断”,重塑企业与员工的关系,即按市场经济要求和现代企业制度规范重新确立企业和员工之间的契约关系,并把这种关系建立在法律和

市场的基础上。第二，从根本上改变国有全业的职工“包养制”，解决企业对职工包养到底，职工对企业终生依赖的问题，从而减轻企业办社会的负担。第三，重构企业的用人机制，并根据经营需要和利润最大化目标决定用人方式和用人结构；同时，员工也可通过市场自由选择就业。这不仅有利于国有企业的“减员增效”，而且有利于解决企业发展的内在动力问题。

第二个买断是国家对部分国有企业“身份”的买断，就是国家对部分国有企业以资产或资本的支持形式，促使其成为独立的市场主体和法人实体，并与之解除所属关系。例如在一些地方对某些企业实行的“带资分流”的改革形式，就是国家通过产权让渡从而“买断”了国有企业的身份。“带资分流”的企业不再是国有企业，国家与企业的关系是完全的市场关系。这样做的积极意义在于：第一，国家真正解脱了对国有企业的无限责任。长期以来，国家和国有企业存在着双重的无限责任关系，一方面是国家对国有企业承担无限责任，另一方面，国有企业对职工也同样承担无限责任，这是导致政企不分和国有企业缺乏绩效的重要原因。随着国有企业对员工身份的“买断”，客观上要求国家“买断”国有企业身份与之相对称。第二，客观上推进了国有经济结构的战略性调整的进程，既把国有企业放活于市场，也有利于优化国有经济结构。第三，企业真正成为市场主体和法人实体，并按市场经济原则独立经营、独立承担风险。第四，有利于进一步规范政府行为，由指令性转变为指导性，由管制型转向服务型。

通过“两个退出”进一步优化经济结构，通过“双重买断”进一步优化产权结构，这在客观上形成了经济结构调整与产权结构调整的对称。这一对称改革是当前改革与发展的要求，也是改革要实现新突破的关键。经济结构战略性调整的核心是产权结构调整，没有产权结构调整的突破，经济结构调整就不可能有实际内容。现在，我们往往只注意到经济结构调整，没有把它与产权结构调整联系在一起。这是不全面的。其实经济结构战略性调整

的“战略性”，就表现在产权结构的调整上。事实上，经济结构的战略性调整特别是国有经济的有进有退，不可避免地要发生产权变动问题，而这一变动过程是与产权主体的变化联系在一起的，不像过去那样只是在国有经济范围之内，产权主体没有什么变化。随着产权变动和主体变化，产权结构也相应地发生变化，由过去的单一产权，向产权多元化方向发展。

应当指出，国有经济有进有退是一个问题的两个方面，是一个完整的战略举措，两个方面要很好地结合起来，不能只讲一个方面而忽略了另一个方面。就当前国有企业现实来看，“退”的任务更突出一些。在一定意义上讲，只有“退”的主动，才能有“进”的保证。当然，国有经济的进与退要由市场来决定，要在市场竞争中实现优胜劣汰。

经济的战略性调整从更深层次上提出了一个发展战略转换的问题，即由单一产业战略转向结构战略。单一产业战略反映了以生产为中心的特点，追求的是产值目标；多元结构战略强调以市场为导向，追求的是效益目标。由于我国经济发展的主要矛盾已经从供给约束转为需求约束，经济的主要任务已经由数量扩张转为质量提高，经济发展的主要支持因素已经不是生产能力的扩张，而是资本和劳动要素更加有效使用和科技、知识的创新。因此，我国经济结构调整要突出以提高经济增长质量和效益为中心，其任务和重点从过去消除短缺为主转向解决相对过剩问题，由解决轻、重工业以及上下游之间的比例失调问题转向推进产业升级问题。同时要正确处理改造传统产业与发展高新技术产业之间的关系，必须加快对传统产业的技术改造，推进技术升级和产品的更新换代。

三、实现国有企业的制度创新

现代公司制企业的一个突出特征就是法人治理结构。所谓法