



推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

国有企业治理 现代化

张银平 ◎ 著

国有企业
治理现代化
市场经济
现代企业制度
供给侧改革

梳理改革经验 汇集改革心声
集纳改革建言 总结成功案例
探寻企业改革发展的轨迹和规律

国家行政学院出版社

国有企业治理 现代化

张银平 © 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业治理现代化 / 张银平著. — 北京 : 国家行政学院出版社, 2016.3

ISBN 978-7-5150-1752-5

I. ①国… II. ①张… III. ①国有企业—企业管理—研究—中国 IV. ①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 064342 号

书 名 国有企业治理现代化

著 者 张银平

责任编辑 汤中方

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京久佳印刷有限责任公司

版 次 2016 年 3 月北京第 1 版

印 次 2016 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 13.5

字 数 180 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1752-5

定 价 36.00 元

“推进国家治理体系和治理能力现代化丛书”

编委会名单

总主编 陈宝生

副主编 马建堂 杨克勤

编 委（按姓氏笔画排序）

马怀德 王满传 邓纯东 刘 峰

刘建飞 吴 江 邹东涛 张小劲

张文魁 张占斌 张仲宇 张春生

陈炎兵 邵景均 侯少文 郭建宁

前言

几年前，我曾经有过写本书的打算，但写什么内容却一直举棋不定，因长期在经济体制改革部门工作，长期关注社会发展、国企改革和新闻出版等领域，加上在企业干过二十多年的亲身经历，我就考虑写本国企改革方面的书。

由此，思绪把我带回到了过去的岁月。那是 1973 年的冬天，我作为北京第八中学的一名初中生，在北京金属结构厂学工实习。北京金属结构厂的厂址就在今天建国门外国贸桥的西北角，工厂宽阔的厂房里有许多高大的机器设备。我第一次近距离接触这些设备，第一次拜工人师傅为老师学习开钻床，虽然实习时间仅有短短的一个多月，但是在工人师傅手把手的传授下，我用高大的钻床，钻出了一个个钢件产品，看到辛勤劳动的成果，那真是说不出的喜悦和自豪，我多么喜欢工厂和这里的工人师傅，盼望着有一天也能到工厂来上班。

1982 年年底，我正式参加工作，来到铁道部北京丰西电力机务段，当上一名我国刚刚从欧洲进口的电力机车的电气维修员，看到橘红色的双机牵引的现代化机车，看到车内各种控制柜和精巧的控制插件和集成电路板，心中受到很大的触动，不知不觉地心里憋着一股劲，想着一定学好技术把机车维护好，为企业多做贡献。

从那以后，我又在中国食品和包装机械总公司、中国茶叶进出口公司等企业陆陆续续干了近二十多年，回想起在企业的工作经历和酸甜苦辣，由此让我对企业有了一份眷恋和牵挂，对企业的生产和管理也有了一些深刻的体会和感想。

回顾 30 多年的改革开放史，实际就是一部国企改革史。从改革之初的放权让利，到建立现代企业制度，确立国有资产监管体系，再到 2015 年党中央、国务院通过的《关于深化国有企业改革的指导意见》的国企改革顶层设计出台，国企改革发展一步步推向前进。

在改革开放 30 多年的时间里，中国能保持经济的高速增长，从一个发展中国家跃为今天的世界第二大经济体，是什么力量支撑了中国经济的高速发展？中国的国有企业从小到大，从弱到强有过哪些艰辛的历程？国企为什么要不断深化改革？今后国企改革的目标朝着什么方向发展？这些都是需要我们思考和回答的问题。

我们知道，在 1978 年改革开放之前，在计划经济的年代，国企整体效率是非常低的，政府是经济体制的主管，一切生产资料统归国有，社会生产、消费乃至分配都要服从于政府计划安排。国有企业依照政府部门的统筹和规划展开生产，企业缺乏自主权和决策权。加上缺乏激励机制，导致国企生产效率低下，人浮于事。虽然改革开放后政府扩大了国企生产和经营的自主权，但很难与民企尤其外资企业同台竞技。企业对各级政府财政形成负担，并且加剧了银行坏账的规模，这也是 20 世纪 90 年代国企改革的直接原因。

之后，国有企业在经历了几年脱困的生死搏斗后逐步走向了市场，竞争实力大大增强，基本解决了生存和发展问题，企业在向提高发展质量和增加效益的目标迈进。

2002 年 11 月党的十六大召开，十六大报告指出，“要深化国有企业改革，进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式，大力推进企业的体制、

技术和管理创新。除极少数必须由国家独资经营的企业外，积极推行股份制，发展混合所有制经济。实行投资主体多元化……放宽国内民间资本的市场准入领域，在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面采取措施，实现公平竞争。依法加强监督和管理，促进非公有制经济健康发展”。

党的十八大报告指出，“要毫不动摇巩固和发展公有制经济，推行公有制多种实现形式，深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制，推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，不断增强国有经济活力、控制力、影响力”。

2015年9月，备受关注的中国国有企业改革顶层设计落地。中共中央、国务院印发的《关于深化国有企业改革的指导意见》明确了新时期国有企业改革的目标，并从分类改革、国资管理体制、发展混合所有制经济、防止国有资产流失等多个方面提出了改革的方向和措施。《指导意见》提出，到2020年，在国有企业改革重要领域和关键环节取得决定性成果，形成更加符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经营机制，国有资本布局结构更趋合理，造就一大批德才兼备、善于经营、充满活力的优秀企业家，培育一大批具有创新能力和国际竞争力的国有骨干企业，国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力要明显增强。

习近平作出重要指示强调，国有企业是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量，必须理直气壮做强做优做大，不断增强活力、影响力、抗风险能力，实现国有资产保值增值。

从以上这些重要论述可以看出，国有企业改革作为中国经济体制改革的重点，一直被党和政府及社会各界所关注，根据财政部公布的数据，2015年1~7月份，国企营业总收入为253659.4亿元，相当于德国2014年GDP总额；利润总额14157.9亿元，相当于伊拉克2014年GDP总额。而国有企业在国

家建设中不论是抗洪抢险、抗震救灾，还是在维护股市稳定、经济安全等方面，都是绝对的主力军。

国有企业是国民经济发展的中坚力量，只有搞好国企，才能为中国经济的发展奠定基础，企业强，实体经济强，中国经济才能快速发展，人民才能安居乐业，国家才能兴旺发达。我们为何要关注企业发展，为何要继续推动和深化国企改革，答案就在这里。

盘点国企改革三十几年历程，笔者认为国企改革走过了五个阶段：第一阶段是从1978年开始的改革的初步探索阶段；第二阶段是从1992年开始的建立现代企业制度阶段；第三阶段是从2005年开始的推进在市场经济体制下的改革阶段；第四阶段是从2011年开始的混合所有制经济是我国“基本经济制度的重要实现形式”阶段；第五阶段是从2014年6月至今的全面深化国有企业改革阶段。

在回顾国企改革过程中，有几个关键节点值得我们关注和研究。2003年，国务院国资委正式挂牌运作，在成立之前国企改革主要在企业运行层面，虽然国有资产管理体制和公司治理机制的改革在一些点上有所破题，但从整体看缺乏实质性进展。直到国资委成立，才为国有资产管理体制的改革找到了一个突破口，为实现“政资分开、政企分开”找到了一个落脚点。从那时起，改革才从“国企改革”上升到包括国资改革和国企改革的“全面改革”。

2005年10月，国务院国资委率先在宝钢拉开了董事会改革试点工作的序幕。到2012年，正式建设规范董事会制度的中央企业达到52家。中央企业董事会制度建设，为地方国有企业的改革提供了示范作用。北京、上海、广州等地方国资委也陆续结合本地国有企业的实际情况，进行相关改革探索。

2015年6月5日召开的中央全面深化改革领导小组第十三次会议审议通过了《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》，明确要求要坚持党的建设与国企改革同步谋划、党的组织及工作机构同步设

置，实现体制对接、机制对接、制度对接、工作对接，确保党的领导、党的建设在国企改革中得到体现和加强。

2016年是“十三五”开局之年，也是供给侧结构改革年。国家将重点推进供给侧结构性改革，推动企业强强联合、专业化重组、去产能、解决“僵尸企业”。另外，今年还要重点处理好新动能和旧动能“双引擎”的关系，供给侧改革和国企改革的关系，结构调整和经济稳增长的关系，供给侧改革和需求侧两端发力的关系，并以改革促发展，坚决打好国有企业提质增效攻坚战，从而推动国企改革，推动整个中国经济的快速发展。

在此此时此刻笔者把在国企工作和生活中的一些所思所想、经历和感悟写成《国有企业治理现代化》这本书，为推动国企改革尽个人微薄之力，并将此书奉献给社会、奉献给大家，奉献给这个时代最伟大的改革事业，这是笔者的心愿也是笔者的幸运。

推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

国有企业治理现代化

目录 CONTENTS

前 言 / 1

| 第一章 | 改革的初步探索阶段（1978~1992 年） / 1

第一节 国有企业的起步 / 1

第二节 国企改革势在必行 / 4

第三节 国企改革驶入快车道 / 5

第四节 增加企业权利 / 8

第五节 实行经济责任制 / 11

第六节 利改税和利税分流 / 16

第七节 承包制改革 / 18

| 第二章 | 建立现代企业制度（1993~2004 年） / 23

第一节 国企制度创新和结构调整 / 23

第二节 国有经济的战略调整、抓大放小 / 28

第三节 国企改革中的减员增效 / 34

第四节 债转股 / 36

第五节 “三年脱困”及深入改革 / 42

| 第三章 | 推进在市场经济体制下的改革 （2005~2010 年） / 49

第一节 国务院国资委成立 / 49

第二节 董事会建设 / 51

第三节 股份制改革为国企注入新活力 / 56

第四节 股权分置改革 / 62

第五节 主辅分离改革 / 67

| 第四章 | 混合所有制经济是我国“基本经济制度的重要实现形式”（2011~2014 年） / 75

第一节 目前国有企业发展的基本现状 / 75

第二节 混合所有制形成与发展 / 78

第三节 发展完善现代企业制度和
国有资产管理体制 / 86

第四节 专家解读混合所有制 / 92

| 第五章 | 全面深化国有企业改革阶段

(2014年6月至今) / 115

- 第一节 混合所有制是国企改革新路径 / 115
- 第二节 产权改革是国企改革的一把总钥匙 / 120
- 第三节 员工持股是国企改革的重要举措 / 125
- 第四节 新常态下中国工业发展之路 / 129
- 第五节 企业发展助推大众创业万众创新 / 135
- 第六节 “一带一路”给中国企业带来机遇 / 141
- 第七节 激发市场活力为企业减负松绑 / 148
- 第八节 积极推动大数据与产业融合 / 153
- 第九节 “走出去”是中国企业发展的新契机 / 158
- 第十节 保增长是企业发展的首要目标 / 164
- 第十一节 国企改革由“设计图”
走向“施工图” / 170
- 第十二节 “供给侧改革”是面向全局的
战略性部署 / 177
- 第十三节 企业是供给侧改革的重要主体 / 185
- 第十四节 “供给侧”改革：通过兼并重组
减少过剩产能 / 192

后 记 / 199

| 第一章 |

改革的初步探索阶段 (1978~1992 年)

中国的国有企业是国家和人民的宝贵财富，国企发展所取得的丰硕成果，是几代中国人辛勤劳动得来的。把企业发展成优秀的国民财富创造主体和国际竞争力的参与主体，提高国家综合国力，提高人民健康生活水平，是我们这代人的重大历史使命，也是国企改革发展的最终要求。

国企改革是一个使用非常频繁的词汇。如果给国企改革下一个完整的定义，我认为国企改革是指对国企不适应经济社会发展要求的部分进行改良革新。从内容上看，它包括国企管理体制改革、国企机制改革、国企产权制度改革等；从程度上看，它包括不触动根本制度前提下，进行的局部调整，也包括对经济结构、经济体制产生重大影响的革新。

第一节 国有企业的起步

从历史上看，国有企业由来已久，到了现代社会，国企得到了长足的发展。二战后，世界上许多国家（特别是发达国家）都相继组建了相当数量的国企，其中，以社会主义国家为最，并视为立国之本。苏联在计划经济体制下社会主义建设取得令世界瞩目的巨大成就，这对我国经济体制的选择产生了直接

的影响。

在建国初期百废待举的局面下，国家经济发展总体水平低，产业基础薄弱，很多行业是空白，形势决定了中国只能实行计划经济而不是市场经济。在此基础上进行工业化建设，建立高度集中的计划经济体制和工业体系，拥有国有资产和国有企业，才能迅速、有效地集中全国的经济力量，为大规模经济建设创造各种有利条件。

经过建国初期的起步和发展，以下几部分组成了基本的国营企业阵容：一是 1949 年国民党政府逃到了台湾，它带不走的产业就被没收。二是在经过 1956 年的社会主义改造，几乎所有的民族工商业都是通过“公私合营”而变成国有企业。三是将以前很多集体所有制企业，升级过渡为全民所有制企业。而其中不少经济效益较好、能为地方经济做出贡献的，就被国有企业收编。四是国家投资开办的新企业。

建国后的国企是在“一穷二白”的基础上形成的，建国初期国家为了加速工业现代化，面对国内基础薄弱和国际反华势力在政治、外交、经济、军事等诸领域严密的包围封锁甚至战争威胁，在一无外债、二无内债的情况下开始了工业化进程。为此，国家实行高度集中的计划经济，实行政府高度介入工业化的模式。翻身解放的广大工农大众当家做了主人，深深地感到没有国家便没有小家，没有强大的工业化就没有国家的繁荣富强更没有小家的幸福安康。因此，他们忘我劳动无私奉献，全心全意地投入到社会主义建设中。国家在非常困难的条件下，经过多年的国家建设和不断的财富积累，工业取得了让世界瞩目的高速发展。

首先，在改革前的 1950~1978 年的 29 年中，政府通过工农产品剪刀差大约取得了 5100 亿元收入；在 1979~1994 年的 16 年间，政府通过工农产品剪刀差从农民那里提取农业净剩余约 12986 亿元；从 1979~1997 年，国家从农村征收了 2.7 亿亩土地，用于城区扩容、修路、建工厂和开发区。其次，产业工人实行高积累低工资的福利型工资分配制度，他们创造的剩余价值许

多都被用于国家建设。

在改革开放前，工农大众对国家的无私贡献，铸就了共和国今天的国企。这是我国区别于西方发达国家的一个“显著特色”。

当然，由于国家在建设强大工业的同时面对的是国际反华势力的层层封锁和战争威胁，基于战略上的考虑，当时在工业产品结构、经济结构和工业布局上主要注重了重工业和军工工业。而国企则严格按照国家计划生产，产品由国家计划调拨和统购包销，虽然由此形成的工业和农业结构不够合理并为以后的国企面向市场和体制改革带来了一定的困难，但在当时的历史条件下，完全是一种历史性的必然选择。

由于全国人民不断的无私投入，国企得到了突破性发展。1952 年，工业占国民生产总值的 30%，农业产值占 64%；到 1975 年我国工农业比例则飞跃性地上升为工业占国家经济生产的 72%，农业则仅占 28%了。也就是说，在短短 20 多年，我国在极为恶劣的环境下，基本上完成了工业化进程。以至美国学者莫里·斯迈斯纳评论说：“曾经长期被轻蔑为‘东亚病夫’的中国，20 世纪 50 年代初期以小于比利时工业规模的工业开始，在毛泽东时代结束时，却以世界上 6 个最大工业国之一的姿态出现了。”他同时赞道：“毛泽东的那个时代……是世界历史上最伟大的现代化时代之一。”

因此，面对中国国企的艰难历程和空前发展，我们完全有理由引以自豪并要永远记住：国有资产不仅是工农大众的血汗积累而成，更是国家的执政之本和强国之本。没有全国工农大众牺牲“小我”的无私奉献，就没有强大的国有资产，就不可能完成工业化进程，就不可能在短短不到 30 年时间走完别的国家需要 100 年甚至 200 年才能走完的路。

但是我们也看到了一个事实，在经过多年的国企发展后，由于先天和后世的种种原因，导致国企发展出现了曲折。国家对企业统得过多过死，企业权力过于集中，经营没有自主权，政企职责不分，又忽视商品生产、价值规律和市场机制的作用，经营效率低下，严重亏损，债台高筑，企业吃国家“大

锅饭”、职工吃企业“大锅饭”的平均主义局面严重，压抑了企业和广大职工的积极性、主动性、创造性，使本来生机盎然的社会主义经济在很大程度上失去了活力，使国民经济的发展停滞不前甚至倒退。

可以说，在此形势下的计划经济体制已经不再适用于我国经济发展，国有企业也到了需要改革的时刻。于是，当中国的计划经济之路到1978年走到尽头之后，国企改革就势在必行。

第二节 国企改革势在必行

在国家经济发展过程中，国有企业由于高负债率、冗员多、社会负担重、摊派严重、员工劳动积极性不高，发展陷入困境，效益下滑，亏损面逐年增大。国有企业上缴的利润与国家对其的投资极不相称，使国家财力吃紧，生产资料 and 人民生活资料长期处于严重短缺状态。改革的呼声日益高涨，但改革如何改，从哪里起步却没有经验可循。

最初的改革目标是比较模糊的，只想提高国企效益，当时有个笼统的提法叫“搞活”。1978年党的十一届三中全会决议中，包括了这样的文字：“我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放”，把“职权转交给企业性的专业公司和联合公司”，“注意把思想政治工作和经济手段结合起来，充分调动干部和劳动者的生产积极性”。这些描述打破了“文化大革命”时期所批判的“物质利益刺激”观念，启动了企业运行层面的首次改革，掀开了企业改革的新一页。

改革之初，国企改革是从放权让利、扩大企业自主权开始的，随后演变成企业承包责任制，然后是砸“三铁”，转变企业经营机制。

尽管这些改革几年一变，思路不同，内容和方法也各异，但是它们之间有着许多共同之处：一是扩大了企业自主权，改变了企业作为政府附庸的地位；二是突破了计划经济体制壁垒，双轨制为市场经济开辟了空间；三是提

高了企业效率，缓解了我国的经济困难。而这三点与建立社会主义市场经济体制的方向是一致的。20 世纪 80 年代后期，在此基础上提炼出一个“四自”的目标，即让国企成为“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”的经济实体。虽然这个目标在当时对解除计划经济的束缚，搞活企业起到了十分积极的作用，改革经过多年艰苦的探索和发展，国有经济的布局结构、国有企业的体制机制都逐步发生了深刻变化。在转变过程中，体制要改、机制要转、结构要调、定位要变、观念要换。改革使国有企业正在逐步将一个体系庞大、员工众多的群体，转制到市场经济的轨道上参与市场竞争。

国企改革是一个难度极大、风险极大的系统工程。中央的指导、理论的研究和地方企业实践的探索需要紧密结合，缺一不可。经过多年的探索和经验的积累，我们看到改革是在“企业运行机制”“公司治理结构”和“资产管理体制”三个层次上逐步推进的。改革从易到难、从点到面循序渐进，一直朝向“重塑市场经济条件下产权主体和利益主体”的目标发展。

经过几十年的改革深入和发展，国有企业逐步向市场主体发展和转变，这个改革过程分成这样几个阶段：第一个阶段是在计划经济下的改革。它是计划经济体制内部放权让利的改革，重点是调整政府与国有企业之间的生产管理权限和利益分配关系。第二个阶段则是在经济体制转轨过程中的改革。在这一阶段，国有企业改革以建立现代企业制度为改革的目标模式，根本目的是使国有企业由计划经济的细胞转变成为市场经济的微观主体。第三个阶段是在市场经济体制下的改革。社会主义市场经济体制的基本框架已经建立，国有企业进入了在市场体制下的深化改革、完善制度的新阶段。

第三节 国企改革驶入快车道

1978 年党的十一届三中全会召开，全党工作重心转移到了经济建设上来，宣布了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这个时期，