

国有企业改革的 实践与理论

GUOYOU QIYE
GAIGE DE
SHIJIAN YU LILUN

李跃平 著

作者从事水电建设工作二十三年，在实践中积累了丰富的经验。该书以国有企业所面临的新机遇为背景，着重分析和探讨了国有企业体制改革、治理结构及其机制转换的领导模式和途径。全书条理清晰，分析透彻，对国有企业改革的实践具有独特意义和参考价值。



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

国有企业改革的 实践与理论

GUOYOU QIYE
GAIGE DE
SHIJIAN YU LILUN

李跃平 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

国有企业改革的实践与理论/李跃平著.

—北京:中央编译出版社,2005.10

(经世文库)

ISBN 7-80211-072-6

I. 国...

II. 李...

III. 国有企业—经济体制改革—中国—文集

IV. F279.241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 116374 号

国有企业改革的实践与理论

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西城区西直门内冠英园西区 22 号(100035)

电 话:(010)66560272(编辑部)

(010)66560273 66560299(发行部)

h t t p://www.cctpbook.com

E m a i l:edit@cctpbook.com

经 销:全国新华书店

印 刷:北京银祥福利印刷厂

开 本:787×1092 毫米 1/16

字 数:255 千字

印 张:16

版 次:2005 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:32.50 元

目 录

电力企业转换经营机制的目标模式和途径	1
关于电力工业改革引进股份制的设想和建议	7
优先发展水电的条件及对策	15
水电施工企业经济增长方式转变对策	23
施工项目的资金营运	28
中屯水库工程的项目法施工介绍	30
关于水利水电工程计价模式改革的若干思考	34
推广鲁布革经验的新思考	
——访水电十四局局长李跃平	40
巩固紧密型联营 创新项目法施工	44
股份制改革的误区	49
改革创新与跨越式发展	54
国有企业改革的新机遇	59
公司治理国际准则中的若干问题	62
公司治理模式比较及我国的实践	71
公司治理的另一种路径选择	85

现代公司治理结构创新别论	94
公司治理一论	105
公司治理二论	116
关于企业法人财产权的名称问题	123
关于当前国资管理体制改革的几点思考	131
经营性国有资产的行权方式	140
关于国有企业实行股份虚拟管理的想法	147
薪酬激励在我国公司治理中的运用	157
传统文化、企业家精神及创新意识	167
董事会在公司治理中的有关问题	175
公司治理与独立董事制度	183
英美独立董事制度比较与借鉴	193
不同视野中的信用问题	214
市场的理性和有限理性	228
对市场经济的基本认识	241
后 记	252

电力企业转换经营机制 的目标模式和途径

一、电力企业经营机制的演变与特征

经营机制是由企业内部经济结构关系所决定,并在经营活动中表现出来的一种企业自我控制和自我调节能力。它是企业的内在属性,但它的形成是企业本身与外部环境相互作用的结果,并在这种相互作用运动中不断发展与完善。

改革以前,作为传统经济体制的产物,电力企业经营机制是一种行政化的经营机制,这种经营机制具有如下特点:

1. 政企合一

电力企业不是一个具有独立法人地位的经济实体,而是作为政府主管部门的行政附属物来参与国民经济的整体运行。因此,国家是企业生产经营活动的直接决策者和管理者。

2. 权力集中

电力生产管理体制的一个突出特点是必须实行高度集中的统一调度,但在正确进行电网统一调度的同时,由于受传统经济体制下形成的高度集中管理的经济模式的影响,未能实现合理的分级管理,网局权力集中过多,统揽产供销、人财物的管理全权、宏观与微观管理一把抓到底,把属于产、供、销不同性质的企业作为一个生产整体高度集中管理。

3. 封闭经营

在计划经济体制下,电力产品没有市场的冲击和压力,电力企业经营管

理长期处于一种封闭状态。长期严重缺电的局面,更使其形成了完全无竞争的经营机制,电力企业垄断经营的特性从表面上使其合理化。

行政性企业经营机制是当时我国社会生产力水平、产品计划经济及外部环境等方面因素共同作用的结果。它在一定历史条件下发挥了重要作用。但随着现代电力工业体系的逐步形成,社会主义市场经济体系在我国的推开,这种机制逐渐暴露出不适应社会生产力进一步发展的种种弊端,显示出对其进行改革的客观必然性。

1978年以来,我国对企业的宏观管理体制和微观管理体制进行了一系列改革,从而使国有企业的经营机制被动地位得到改变。国有企业经营机制实现了从“行政型”向“承包型”的转变。承包型企业经营机制是按照所有权与经营权适当分离的原则,国家通过放权让利,明确企业责任,使企业在国家计划指导下和承包指标约束下自主经营、自负盈亏。尽管承包型经营机制没有使企业经营机制发生根本性的转变,使其处于一半是商品生产者、一半是行政附属物的尴尬局面,但电力企业作为国家基础产业,却未能彻底实现这一转变。电力企业的经营机制体现为非完全承包型企业经营机制。其原因在于:

① 国家在宏观体制转轨变型过程中,未能为电力工业提供合适的商品经营条件。指令性计划指标过高,商品电量不足,重税低价,束缚了电力企业自我积累和自我发展的能力。

② 在企业自主权问题上,虽然国家对企业实行了放权让利等改革措施,但对于关系国计民生的电力及其他产业部门继续实行国家垄断,无论这些企业是放是收,企业自主权难以到位。电力企业实际上仍未脱离政府主管部门直接控制的经营环境。在领导体制、机构设置、劳动用工、内部分配等制度上没有自主权,在生产计划、电力产品定价等方面受到严格制约。管理体制和生产经营自由度很小。

③ 电力企业推行承包制,在一定范围内一定程度上维护了电力基层企业的经营权,促进了其内部经营机制的转变。但与一般工业企业不同,一种有效的经营机制的形成,不仅需要所有权和经营权的分离,而且需要所有权、经营权和调度权的适度分离。而这一点仅靠承包经营责任制是不能解决的。

二、电力企业经营机制的目标模式

电力企业要搞活,必须转换经营机制。电力企业经营机制转换的目标模式应是:实行以公有制为主体的股份制,政企分开,政企分权,企业自主经营,自负盈亏,自我发展,自我约束。

企业经营机制的核心问题是使企业真正做到在自主经营、自负盈亏的基础上产生竞争,竞争又产生出激励机制、自我约束机制和优胜劣汰机制等。因此可以说,自主经营、自负盈亏是转换经营机制要达到的目标。国有企业至今没有实现这一目标的关键在于企业自主经营需要有实现的条件,企业自负盈亏需要有实现的形式。对于电力企业而言,实现企业自主经营的主要条件是政企职责分开;而实现自负盈亏,必须使企业从经营者的身份转为所有者的身份。实行股份制为达到这一目标提供了契机。

股份制能实现电力企业政企分开的目标。在传统经济体制下,国家作为政府管理者的职能和生产资料所有者的职能是合二为一的,于是政企不分、利税不分,致使电力企业变成了行政机构附属物。股份制的产权制度则有利于克服这种弊端,达到政企分开的目的。在股份制条件下,电力企业可以独立于各级财政。不受任何地域的限制,不从属于任何部门,它与各级政府的关系,仅仅是根据法律规定履行自己的纳税义务。在股份制条件下,行政管理职能和电网生产、经营管理职能可以明确区分;股份制的电力公司成立后,所辖电力工业的筹资、建设、经营管理都由企业负责进行,各级电业管理局只负责有关政策、行业发展规划、技术标准等。

股份制是实现电力企业自负盈亏的有效形式。自负盈亏是针对企业所有者而言的。所谓负盈,是指占有资产受益,这是所有者才具有的权力;所谓负亏,是指资产弥补经营亏损,这是所有者才能承担的责任。而在现行体制下,电力企业的身份只是经营者,而不是所有者。因此,要实现电力企业自负盈亏,必须进行其身份的转变,由经营者转变为所有者。

问题在于,电力企业一般属于国家所有,又怎么能够成为所有者呢?这是长期以来理论和实践上都没有解决的一个矛盾。解决这一矛盾可借用股份制的形式。股份制的实行,使企业取得了独立于出资人的法人地位,所有权被一分为二:最终所有权归股东,法人所有权归企业,在法人资产的基础

上由企业自负盈亏,股东以出资额大小承担有限责任。这就是最终所有权归国家,法人所有权归企业,并在此基础上实行企业自负盈亏。

三、电力企业转换经营机制的途径和方法

电力企业转换经营机制有两条途径:一是通过配套改革,同步实现;二是根据不同企业的具体性质情况分批转换。同步实现固然理想,但由于各个企业的起点不同,影响因素众多,配套改革的难度大,也易形式化。转换经营机制既要借外功,也要练内功,功到自然成。因此,分批转换为佳。电力企业转换经营机制应采取以下方法:

1. 转变政府职能,改善行业管理

企业经营机制转换的实质是调整生产关系和上层建筑中某些不合理的环节,使企业形成一种适应社会主义市场经济机制发展的经营机制。因此,企业转换经营机制,政府要转变职能,做到两转并举,配套联动。

总体上而言,政府应尽量减少对企业行政上和经济上的干预,从直接管理变为间接调控为主。应该明确政府对企业的管理,主要通过制订政策、法规和法令来实现。

对于电力企业而言,转变政府职能涉及到的最重要的问题是行业管理的问题。转变政府职能,要尊重电力生产经营的客观规律,不是弱化行业管理,而是要通过改善行业管理达到强化行业管理的目的。改善行业管理,首先应使政府主管电力的部门由“主管”向“统管”职能转变。也就是说,应由以所有者身份按行政隶属关系对电力企业进行管理,变为以社会经济管理者身份按行业对电力企业进行管理。与此同时,应培育和强化如中电联这样的中介协调组织,赋予它们相应的责权利,加强其行业管理功能,使它们在衔接宏观调控与微观运行方面发挥积极作用。

2. 积极地有步骤地推行股份制

电力企业推行股份制可采取如下方法:

① 对于现有国有电力企业可采用存量证券化方式进行改造,即由国有资产管理机构对电力企业现存资产价值进行清核评估,并将其折合成股份,

在保持公有制为主体的前提下,通过证券市场发行和转让,实现电力企业产权多元化和股权的社会化。在此基础上实行电力企业自主经营、自负盈亏。

② 对于新建电力企业,一开始就可以根据国家已出台的有关试点办法和规范意见,参照国际惯例,按照有限责任公司的基本规则组成,并实行企业自主经营、自负盈亏。

电力企业推行股份制,要积极稳妥,稳步推进。可分三步走:一是充分准备,二是广泛试点,三是普遍推行。

3. 完善电力企业内部经营机制

转换企业经营机制,没有一定的外部环境不行,但更主要的是要靠企业自身的努力。

横向上,电力企业应改革人事、分配制度,建立和健全严格、科学的管理制度,不断提高企业的应变能力和竞争能力。

纵向上,应探索建立新的电力工业经营体系。电力工业经济管理体制,多年来高度集中,经营服从生产,使电力行业内部缺少活力。电力行业内部权与利逐级失落,基层企业有责无权微利,既无权力也无动力去加强生产经营管理。电力企业要转换经营机制,必须进行经营体系的改革,在电力行业内部落实自主经营。

电力企业的自主经营,包含两个方面:一是电网作为一个独立的法人,从整体上讲应当具有经营自主权,为统一调度提供职权保证;二是在电网内部的责权划分上,要保证基层企业的经营自主权,使其具有市场竞争能力。因此,电网内部应变“四级管理,一级经营”为多级经营。实行发供电企业分别核算,统一调度。发电厂成为相对独立的经营实体,以有竞争能力的电力产品与电网发生买电卖电的商品经济体系。

与此相适应,应改革电价结构体系,实行平均电价、峰谷电价、分时电价、季节性电价等,使电力企业按照市场竞争机制和市场需求调整生产经营,提高经济效益。

作者附记:

上个世纪 80 年代,我国对企业宏观和微观管理体制进行了以“放权让

利”为主要特征的改革,使国有企业经营机制逐步从“行政型”向“承包型”转变。电力企业的改革也是按这一思路设计的,但收效甚微。电力企业要形成一种有效的经营机制,必须解决其深层次的矛盾,达到这一目标的方法是改革企业产权组织形式,实行股份制。文章就是针对这一情况有感而发的。原文发表于1993年《云南能源》第2期。

关于电力工业改革 引进股份制的设想和建议

一、电力工业改革引入股份制的必要性

(一) 股份制的一般功能和国有企业股份制的特殊功能

股份制作为一种企业财产的组织制度,它最初也是最主要的功能在于集资。随着股份制的完善发展,它的功能也逐步扩大,除集资之外,它还具有分散投资风险,促进资产流动等作用。有些国家实行企业职工内部持股,还有增强企业凝聚力的作用。在我国,国有企业推行股份制,除上述一般功能之外,还有其特殊功能,主要是解决国有资产所有者缺位问题和促进政企分开。

国有企业实行股份制的功能如下。

一般功能包括:

1. 筹集资金,扩大经营规模
2. 投资者承担有限责任,分散投资风险
3. 促进资产流动
4. 增强企业凝聚力

特殊功能包括:

1. 明确产权关系,提高国有资产运营效率
2. 形成企业自主经营、自负盈亏的机制
3. 促进两权分离,政企分开

(二) 电力工业改革引入股份制的必要性

由于股份制具有资产的实物状态与货币形态相分离,所有权与经营权相分离,而又在企业之内相统一以及“动力——约束”相统一等三大特点,因而成为发达商品经济条件下最重要的企业制度,得到世界各国的广泛应用。目前,微观经济管理体制的再造是我国电力工业改革的重要内容,也是电力工业发展的制约性因素,因此电力工业引入股份制具有十分重要的意义。其作用有如下几点:

1. 解决电力建设资金短缺问题

加快电力工业发展是我国社会经济发展的迫切要求。电力工业是资金密集型行业,电力工业发展速度取决于电力工业建设的投资规模,要保证电力工业高速度发展,必须要有足够的电力投资。而资金筹集一直是制约我国电力工业发展的首要因素。1980 年以前,我国电力工业实行的是政府统收统支、国家独资办电的政策。电力企业基本是政府机构的附属品,一方面电力工业的利税作为财政收入的主要来源之一,另一方面电力建设资金依赖财政,按财政收入的一定比例进行分配拨付,由于上交利税额大于返回电力部门的基建投资额,造成了这一时期的长期严重缺电局面。1980 年至 1986 年,我国电力工业投资实行拨改贷,资金实行有偿使用,集资办电进入起步阶段。但是在采取这一措施时,没有考虑到电力工业的特点,把电力工业等同加工工业一样来对待。一是老的发电企业的利税仍然上交财政,电力企业没有自有资金;二是要求新建电厂投产后用电厂的收益和折旧费用归还贷款,并且一律要求 10 至 15 年内还清全部贷款本息;三是电力工业投资实行有偿使用后,每年拨改贷和银行贷款的投资数额,仍由国家规定,因此还是未能解决电力建设资金短缺问题。1987 年以后,国家对电力工业实行“多渠道集资,多形式办电”的政策,国家拨改贷和银行贷款额度减少,国家不足的电力投资靠特别贷款和高利率、短还款期的债券来弥补。如 1989 年电力基本建设基金中计划通过发行建设债券筹资 35 亿元,为当年国家投资 78.48 亿元的 44.6%。但到当年 10 月初,通过发行债券只筹集了 6000 多万元,杯水车薪。并且债券利率过高,电力企业难以承受。1989 年二季度建设债券利息高达 29.84%,而且债券还本付息期定为三年一次还清,电力尚未建成就要还款,在这种情况下,加上电力企业的财务劣于加工工业,致使

电力工业发展后劲不足。

电力工业发展客观上需要开辟一条新的筹资渠道,而股份制是一种行之有效的。股份制投资与债券投资相比具有两个明显的优势:一是债券方式的筹资活动往往以满足短期性投资需要为主,一般不宜作长期性投资的来源,而股份对于筹资者来说是较为稳定的资金来源,可用作长期安排;二是股份制投资不需要还本付息,可使企业筹措到低成本的资本金。从而可见,股份式投资是与电力工业投资特点相吻合的。反过来说,电力工业的发展和电力工业建设投资的特点是电力企业实行股份制的内在要求。

2. 实现电力企业政企分开的改革目标

在传统体制下,国家作为政府管理者的职能和生产资料所有者的职能是合二为一的,于是政企不分和利税不分,致使电力企业变成了行政机构的附属物。股份经济的产权制度则有利于克服这种弊端,达到政企分开的目的,在股份制条件下,电力工业可以独立于各级财政,不受任何地域的限制,不从属于任何部门,它与各级地方政府的关系,仅仅是根据法律规定,履行自己的纳税义务。在股份制条件下,行政管理职能和电网生产、经营管理职能可以明确区分;股份制的电力公司成立后,所辖电力工业的集资、建设、经营管理都由企业负责进行,各级电业管理局只负责有关政策、行业发展规划、技术标准、电价等的制订和实施监督。

3. 转换电力企业经营机制

引进股份制的重要目的之一是转换电力企业经营机制,使其真正走上自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的良性循环轨道。这是其他经营方式不能替代的。尽管电力企业具有经营区域的垄断性和经营无倒闭的垄断性,但在实行股份制后,强化了其公开性,要求它必须面对市场,市场也必然对其提出更高要求。如果企业经营不善,最终将导致企业信誉下降,其股票价格下跌,社会压力将会转化为股东的压力,因此,电力企业要利用股份制这种形式,通过股东会、董事会和经营管理层,建立起所有者、经营者相互制衡的机制,提高电力企业经营的有效性。

4. 有利于职工与企业形成利益共同体,增强主人翁责任感

电力企业实行股份制后,不但可向社会招股,而且可由本企业职工投资入股。在股份制企业里,职工不仅是劳动者,而且是投资者、管理者、财产的实际占有者,他们不仅通过工资的形式获得自身的劳动成果,而且通过股本

分红形式分享企业盈利,因此职工与企业之间产生了双重的共同利益关系。在这种利益关系驱使下,职工必然要以主人翁责任感去关心企业的生产、经营,与企业共命运,从而加深了职工对企业的感情,增强了企业的凝聚力。

二、电力企业推行股份制的选择方案

国有企业实行股份制,主要是解决股权分散化和股东多元化的问题。从目前我国股份制的实践来看,有以下三条途径:第一,通过完善承包制的改革,使之向股份制转变,如股权承包制;第二,通过打破行政性产权限制来推进企业横向联合和企业产权的转让与兼并,在企业买卖和企业兼并过程中,发展企业法人之间的参股、控股,在横向经济联合过程中,以有形资产和无形资产互相参股;第三,通过改革国有资产的占有方式和投资方式,按股份制形式改造老企业和建立新企业。

电力企业实行股份制选择应依据四项原则:(1)电力工业是国民经济的基础产业,是市政公用事业,企业必须保持以公有制为主体;(2)要解决国有资产无人负责,运营效率低的问题;(3)要能够实际操作;(4)要尽量规范化。从这四项准则出发,电力企业实行股份制走第三条途径较佳,即通过改革国有资产的占有方式和投资方式,按股份制形式建立新的电力企业,改造老电力企业。沿着这条思路,我们可采取以下方法来构筑电力企业股份制的模型。

(一)采取存量证券化方式改造现有国营电力企业

存量证券化,就是由国有资产管理机构对电力企业现有资产(包括国有资产和流动资产)的价值进行清核评估,并折合成股份,然后通过证券市场发行和转让,实现国有电力企业产权多元化和股权社会化。这种做法的好处是,可以在保持公有制为主体的前提下,实现股权分散化,并且比较稳妥,也便于操作。这个方案有以下几个主要环节:

1. 界定产权来源,明确企业现存资产的归属;
2. 将国有资产和企业自留资产进行核算评估;
3. 在资产总值核定后按资产总值发行等额股票;
4. 确定股票上市条件;

5. 在企业内部推行股份经营机制。

以上方案的实施,要明确以下几个问题。

1. 产权关系。界定产权是实行股份制的前提条件。当然最重要的是要把企业与国家之间笼统的、不够明确的产权关系变成明确的产权关系。另一方面由于目前对电力企业实行中央和地方双重领导,并且中央政府和地方政府间对电力企业曾经有过几放几收,因此应划分好国家政权系统内各层次政权内的资产产权。要搞好这项工作必须追溯投资来源。由中央政府及各部门投资形成的企业资产,其产权归属中央,地方政府投资形成的资产,其产权归属地方,由贷款新建或扩建电力企业而形成的企业要区分税前还贷和税后还贷两种情况。

2. 股权的设置。为保证股份制电力企业不改变社会主义性质,根据投资主体的不同,股份制电力企业应设置国家股、法人股、个人股、外资股。对股份类型的划分,可以参照国家惯例分为三大类:优先股、劣后股和普通股。国家股的股权可由国有资产管理机构管理,国家股持何种股份类型,应在稳定的收益和对企业有效控制之间作出平衡。而法人股股权可由企业职工代表大会掌握,股份的类型可以在普通股和劣后股之间选择,所得股利由职工代表大会决定进行再分配。应该强调的是:电力工业是国家政策重点发展的行业,公有资产股在电力企业中必须达到控股程度。

3. 资产评估。股权的量化必须要在资产评估基础上进行。资产评估的目的是保证正确反映和估算企业整体资产的价值,并在此基础上进行市场交易。按照国外经验,在对企业资产进行实际估价时,按其资产增值能力将企业划分为递增型、不稳定增长型、无增长型、微利亏损型。电力企业可按微利亏损型企业采用清产核资办法进行估算。

(二) 采取股东多元化的方式建立新企业

与上述现有国营电力企业进行股份制改造的方法和程序不同,用股份制方式建立电力企业是先有股东,后有企业。即从电力企业建立开始就分散股权,实行股东多元化。采取股东多元化的方式建立新的电力企业,在方法上比老企业的股份制改造较为简单,其投资可一律采取发行股票筹集的形式。我们可根据国家已出台的有关试点办法和规范意见,借鉴我国的一些试点经验,并参照国际惯例,在较为广泛的范围内建立股份制的新电力

企业。

三、电力企业实行股份制应考虑的政策

电力企业实行股份制是一个牵涉面很广的课题。如果不充分考虑其他方面的制约因素和电力工业改革的综合配套政策,股份制单兵突进是很难成功的,甚至产生负效应。从目前情况来看,需要以下几方面的政策配套。

(一)股份制下的电价水平。目前,我国电力行业平均资金利润率仅为3.7%。也就是说,电力行业的收益率很低。这样低的收益是很难吸引投资者的。这种状况是由于电力价格偏低造成的。因此,应考虑投资者的权益,改变现行电价的构成。

对股份制企业应按平均售电成本、流转税金、合理利润核定电价。利润部分应包括如下内容:①向国家缴纳的收益税;②法定公积金;③生产发展基金,其中一部分为上期利润直接投入电力建设的回收及增值部分,另一部分为当期投产项目按其服务期确定的还本付息额;④后备基金;⑤职工福利和奖励基金;⑥股东股息及红利。

电价的确定受到双重因素的制约,我们在满足投资者权益的同时,还要兼顾用户利益。由于垄断性是电力企业经营的一个重要特点,如果对电价不加以控制,电力企业可能会通过垄断地位获得过多利润,从而损害用户的利益。因此,对股份制企业应制定一个合理利润标准,使其利润水平控制在适当范围内。

(二)调整政府的有关政策。有利于电力企业股份制的发展,应减少电力工业的税种并适当降低其税率。目前矛盾较为突出的是我国的电力产品税,其税率高达25%,我们应在进行电价改革的同时,降低股份制电力企业的产品税率,实行与一般工业企业同样的产品税率。电力工业是国家产业政策重点发展的行业,因此,股份制电力企业还应在工商注册、劳动人事、工资管理方面享受较为优惠的政策待遇,政府有关部门应作出相应的规定。

(三)建立行业管理法规,对电力企业股份制进行法律引导和保护。为使股份制电力企业的行为规范化和合理化,电力企业与政府的关系、电力企业与用户的关系,都应该用具有法律效应的文字进行规定。另一方面,还要对股份制电力企业的权益实行法律保护。对于现行政策法规中与股份制企