

主编 ○ 左学金 程杭生



中国国有企业 改革治理： 国际比较的视角

State-Owned Enterprise Governance in China:
An International Comparative Perspective



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

主编 ○ 左学金 程杭生

中国国有企业改革治理： 国际比较的视角

State-Owned Enterprise
Governance in China:



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有企业改革治理：国际比较的视角/左学金，程杭生主编. - 北京：社会科学文献出版社，2005.10

ISBN 7-80190-781-7

I. 中… II. ①左… ②程… III. 国有企业-经济体制改革-中国-国际学术会议-文集 IV. F279.241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 108234 号

中国国有企业改革治理：国际比较的视角 State-Owned Enterprise Governance in China: An International Comparative Perspective

主 编 / 左学金 程杭生

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任编辑 / 周映希

责任校对 / 钱维平

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 20

字 数 / 321 千字

版 次 / 2005 年 10 月第 1 版

印 次 / 2005 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80190-781-7/F·234

定 价 / 32.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

中国国有企业的改革与治理，是当前中国经济改革与发展中的一大难题。

中国国有企业改革起步于 1978 年底，大规模推进于 1980 年代初，与整个国家的经济体制改革同步，期间历经放权让利、利改税、企业经营承包责任制、现代企业制度等主要阶段。从目前的情况来看，我国的国有企业改革虽然取得了一定的阶段性的成功，但仍然存在许多有待解决的难题。目前还有不少国有企业的经营绩效不佳，缺少活力，甚至陷于困境。近几年，提倡国有资产管理体制改革，并通过资产重组、企业兼并等一系列形式，以使大批国有企业或者说国有经济摆脱困境而重新走上发展之路。

国有企业改革的两难在于，在市场经济环境中，任何企业，包括国有企业，都必须是市场经济中的自主主体，这是我国国有企业改革的出发点。要做到这一点，政企分离问题就自然被推上前台。但是一方面由于认识上的差异，在更大程度上由于权利重新调整所产生的阻力，使得政企分开的落实困难重重。

另一方面，由于我国市场经济体制与国有资产监督管理体制的不完善，以及企业经营者对企业绩效的贡献难以度量与评估，所谓委托代理问题、内部人控制问题以及国有资产流失等问题也大量存在。如何一方面确保企业自主经营，避免政府不必要的微观管理和干预，另一方面又能确保国有资产出资人的权益不受内部人控制的损害，防止国有资产的流失，仍然是我们面临的重大挑战。

在计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中，国有企业的

治理模式相应地发生了重大变化，如何建立和完善新的国有企业治理模式，需要一个学习与探索的过程。在这方面我们一方面需要认真总结自己在实践中形成的成功经验和教训，同时也需要学习其他国家企业治理尤其是国有企业治理的成功经验和教训。

上海社会科学院经济研究所的一批专家，多年来跟踪研究国有企业的改革与发展问题，并相应形成了自己的一些观点和看法，希望能为推进国有企业改革与发展贡献一点力量。2003年年底，美国一九九〇学社社长程杭生先生来访，我们双方交流了对中国经济改革与发展问题的一些看法，其中特别关注中国国有企业的改革与发展问题，并商定在年内联合召开一次中国国有企业改革和治理的国际会议。一九九〇学社是由美国一批热心关注中国发展的专家所组成，有关国际会议的提议同时得到该社董事长沈坚白先生的热情支持。当时我们确信，如果充分发挥双方所长，定能使会议开得相当充实，并能为推进中国国有企业改革与治理贡献一些有益的观点与建议。

会议的准备工作的，还得到了上海国际经济交流基金会的热情支持。各方的热情支持和参与保证了“中国国有企业治理国际学术研讨会”在2004年5月顺利召开。到会的有来自国外的专家学者28位，包括美国远东问题专家斯卡尔比诺教授、OECD高级经济学家皮考特教授、俄罗斯财政部前顾问凯伦教授、波兰B. 莱汶教授、新加坡淡马锡投资控股公司经理王兴秀先生、香港证券期货委员会主席沈联涛先生、台湾地区“中华经济研究院”前院长于宗先教授等著名学者，国内与会的有来自北京、东北、江苏、上海等地的专家、官员和企业家等30余人。

会议充分展示了国内外学者对中国国有企业改革与治理问题上的真知灼见。国外学者分别介绍、剖析了法国、俄罗斯、波兰、匈牙利、新加坡等国家和我国台湾、香港等地区国有企业改革的经验及其教训。来自北京、上海等地的国内学者则贴近中国国有企业改革的现实，既分析国有企业现存体制中的主要弊端，又提出进一步完善国有企业改革与治理的积极建议。

这是一次成功的会议，因为研究的问题比较现实、比较具体、比较深入。现在的这本集子，是原汁原味地将会议的基本内容奉献和展开在大家前面，让一切关心中国国有企业改革的读者共享这一成果。

左学金



目录 CONTENTS

左学金	前 言 1
于宗先	台湾地区公营事业的公司治理 1
查尔斯·皮考特	公营企业的管理：法国经验 15
陈 宪	对法国与中国台湾地区经验的评论（一） 34
霍普·尼克	对法国与中国台湾地区经验的评论（二） 36
迈克尔·凯伦	中国能从俄罗斯身上学到什么？ 40
约翰·勃宁	波兰的企业重组：有效和失败的因素及其缘由 50
波舍纳·雷文	
丁利山	对波兰与俄罗斯经验的评论（一） 67
张晖明	对波兰与俄罗斯经验的评论（二） 69
李保民	建立和完善中央企业法人治理结构 71
凌宝亨	关于上海国资国企改革的几点思考 79
王国平	探索有效的国有资产管理体制和方式 81
葛守昆	对李保民等三位专家论文的评论（一） 92
胡雄飞	对李保民等三位专家论文的评论（二） 95
郜若素	中国的国有企业重组 98
宋立刚	
姚 洋	
宋冬林	东北老工业基地国企改革：困境与出路 126
陈小洪	“治理”要真正唱起主角 130
袁恩桢	国企困境，症结何在？ 132

曹杨文梅	对郜若素等四篇论文的评论（一）	136
林益彬	对姚洋等四篇论文的评论（二）	139
沈联涛 肖 耿	公司治理、资本市场与产权基础设施	
王 沅	——香港经验的借鉴	143
肖建安	上海经营者人才发展的道路和展望	153
约纳森·沃兹尔	对香港与上海有关经验的评论（一）	169
刘焜松	对香港与上海有关经验的评论（二）	171
林惠华	作为管理人和投资者的政府：新加坡经验	175
周放生	经营方式市场化跃入制度体制市场化	181
古乔治	对新加坡等经验的评论（一）	184
肖 耿	对新加坡等经验的评论（二）	186
葛守昆 郭 敏	国有资产管理体制改革的基本理论和路径选择	190
宋冬林 汤吉军	美、日企业退出与呼吁体制比较及对中国 企业改革的启示	198
胡雄飞	上海国有控股公司深化改革必须解决的 几个问题	207
顾光青 周晓庄	多元产权改革 国企脱胎换骨	
张家林	——上海大众燃气有限公司改制的启迪	215
李正图	混合所有制公司制企业的制度选择和 制度安排研究	225
任永平 陈 宪	发达国家经营者激励与约束机制的经验与借鉴	240
闫彦明	国企老总薪酬制度改革中的几个难题	252
张家林	“59岁犯规”的原因与治理 ——兼论确立国企经营者退休补偿机制	258

张晖明 张 燕	影响公司治理的文化因素分析	267
刘焜松	国有银行改革：化解金融风险 and 增强竞争力	278
霍普·尼克	总结（一）	284
程杭生	总结（二）	286
袁恩桢	总结（三）	289
左学金	总结（四）	292
	附录一 加速中国国有企业改革的政策建议	297
	附录二 中国国有企业治理国际学术研讨会 与会专家学者名单	301
	附录三 中国国有企业治理国际学术研讨会 秘书处成员名单	308



CONTENTS 目 录

<i>Xuejin ZUO</i>	Preface 1
<i>Tzong-Shian YU</i>	Governance of State-owned Enterprises in Taiwan 1
<i>Charles PIGOTT</i>	Governance of Public Enterprises: the Experience of France 15
<i>Xian CHEN</i>	Comments (1) 34
<i>Nicholas HOPE</i>	Comments (2) 36
<i>Michael KERAN</i>	What Can China Learn From Russia? 40
<i>John BONIN & Bozena LEVEN</i>	Enterprise Restructuring in Poland: What Worked, What Failed, and Why 50
<i>Lee-Sen TING</i>	Comments (1) 67
<i>Huiming ZHANG</i>	Comments (2) 69
<i>Baomin LI</i>	Establishing and Perfecting Governing Structure of State Enterprises 71
<i>Baoheng LIN</i>	Several Recommendations on the Reform of State Assets and State-owned-enterprises in Shanghai 79
<i>Guoping WANG</i>	Exploring Effective Management Systems and Methods of State-owned Assets 81
<i>Shoukun GE</i>	Comments (1) 92
<i>Xiongfei HU</i>	Comments (2) 95
<i>Ruosu GAO,</i>	Restructuring of China's State-owned
<i>Ligang SONG,</i>	Enterprise 98
<i>Yang YAO</i>	

<i>Donglin SONG</i>	SOE Reform in Old Industrial Bases in Northeastern China: Difficulties and Solutions 126
<i>Xiaohong CHEN</i>	“Governance” Should Play a Major Role 130
<i>Enzhen YUAN</i>	Difficulties of State-owned Enterprises: What Is the Crux 132
<i>Linda Tsao YANG</i>	Comments (1) 136
<i>Yibin LIN</i>	Comments (2) 139
<i>Andrew SHENG, Geng XIAO, Yuan WANG</i>	Corporate Governance, Capital Market, and Property Rights Infrastructure: The experiences of Hong Kong and Lessons for China 143
<i>Jian'an XIAO</i>	Path and Prospect of Managerial Talent Development in Shanghai 153
<i>Jonathan WOETZEL</i>	Comments (1) 169
<i>Huangsong LIU</i>	Comments (2) 171
<i>LIM Hwee Hua</i>	Government as a Regulator and An Investor: The Singapore Experience 175
<i>Fangshen ZHOU</i>	Marketization of Managerial Methods to Marketization of Institutions and Systems 181
<i>George KOO</i>	Comments (1) 184
<i>Geng XIAO</i>	Comments (2) 186
<i>Shoukun GE, Min GUO</i>	Basic Theories and Path Selection of Reform on Managements System of State-owned Assets 190
<i>Donglin SONG, Jijun TANG</i>	Comparative Study of Exit and Voice System of American and Japanese Enterprises and Its Reference to China's Enterprise Reform 198
<i>Xiongfei HU</i>	Several Problems to be Solved in Deepening Reform of State Controlled Companies in Shanghai 207

<i>Guangqing GU,</i> <i>Xiaozhuang ZHOU,</i> <i>Jialin Zhang</i> <i>Zhengtu LI</i>	Multi-Property Rights Reform and Reborn of State-owned Enterprises 215
<i>Yongping RENG,</i> <i>Xian CHEN</i>	Study on Institutional Options and Arrangements of Companies with Mixed Ownership 225
<i>Yanming YAN</i>	Experience and Reference of Manager Incentive and Constraint Mechanism in Developed Countries 240
<i>Jialin ZHANG</i>	Several Difficulties in the Reform of Payment System of SOE General Managers 252
<i>Huiming ZHANG,</i> <i>Yan ZHANG</i>	Reasons and Governance of “Breaking Rules at the Age of 59” 258
<i>Huangsong LIU</i>	Analysis on Cultural Factors Influencing Corporate Governance 267
<i>Nicholas HOPE</i> <i>Hangsheng CHENG</i> <i>Enzhen YUAN</i> <i>Xuejin ZUO</i>	Reform of State-owned Banks: Resolving Financial Risks and Strengthening Competitiveness 278
	Concluding (1) 284
	Concluding (2) 286
	Concluding (3) 289
	Concluding (4) 292
	Appendix 1 Policy Recommendations for Accelerating China’s SOE Reform 297
	Appendix 2 List of Participants to the Conference 301
	Appendix 3 Conference Secretariat 308

台湾地区公营事业的公司治理

► 于宗先

一 前 言

长久以来，世界上许多国家的政府喜爱其公营事业在经济活动中扮演主要角色。不过，自 1980 年代以后，经济自由化与国际化的趋向不仅在计划经济中表现很强烈，在市场经济中亦复如是。尤其是主要国家的领袖们开始强调自由竞争和经济自由化的重要性。例如美国的已故总统里根（Ronald Reagan）和英国前首相撒切尔夫人（Margaret Thatcher），基于管制成本太高而竞争会诱发创新的信念，均鼓励自由竞争。他们相信政府不宜参与竞争而应鼓励竞争。

因此，英国的每一产业都进行民营化。从 1979 年到 1999 年，英国政府出售了 47 家公营企业，其价值为 900 亿美元。在日本，一项民营化研究发现民营化的好处很明显地超过其坏处。在德国，自 1985 年以来，政府曾使 14500 家公营企业民营化。在法国，在 65 家公营企业中，两年内有 29 家被民营化，而且相当成功^①。

作为市场经济的中国台湾地区，公营事业民营化虽已逾十年，但仍有一段漫长的路要走。本文旨在探讨中国台湾地区的经验。首先，我们试图去解释建立公营事业的背后理念，探索公营事业的形成，分析公营事业在台湾地区经济发展早期的功能；评价公营事业公司治理的运作绩效，剖析公营事业无效率的理由；观察民营化过程中所遭遇的障碍，以及分析民营

① 于宗先、王金利：《一只看得见的手：政府在经济发展过程中的角色》，台湾，联经出版事业公司，2003。

化的程度；最后，将由前面的分析，做出些结论来。

二 公营事业建立的理念

中国台湾地区公营事业的建立，根植于孙中山先生的理论，而中山先生对台湾地区经济发展过程中的政策形成，曾有很大的影响。

根据中山先生，“凡私人不愿举办，或由私人举办较政府更为适当的任何事业，由政府鼓励并以法律保障之。至于那些私人不能举办，或具独占性的任何事业，则由政府举办之”。（《孙中山全集》，第172～192页）

依此而论，凡与国防密切相关的产业，具独占性的公用事业，与公共福利密切相关，而民间业者不愿从事的事业，足以影响国家生存的产业，以及具高风险，或需庞大资本去运作的产业，基本上应由政府开办。

今天看来，以上所述的五类产业是值得争论的，因为我们很难认定不与国防无关的产业。至于产业是否具独占性，它取决于是否有自由竞争。在自由竞争之下，无独占产业可存在。不过，40年以前，台湾经济处于开发阶段，尚无具独占力量的大型企业控制市场。所有企业为中小企业，它们借自由竞争，增大其规模。

三 公营事业之形成

在中国台湾地区经济发展的早期阶段，“中央政府”和台湾省政府分别经营公营事业。1996年之后，台湾省政府被取消建制，所有由省政府经营的公营事业均被移到“中央政府”。

从历史观点看，公营事业之形成，可分为三类：

1. 从日本接收过来的产业

在日本占领台湾地区时期（1895～1945），日本政府设立许多产业，以便利用它的资源。1945年，日本政府向中国政府投降，所有在台经营的日产，均由当地政府接收过来，包括①交通运输方面：如台湾铁路局、电信管理局、台湾航运公司；②金融组织方面：如台湾银行、第一商业银行、华南商业银行、彰化商业银行、台湾土地银行、合作金库、台湾人寿保险公司、台湾产物保险公司；③能源供应产业方面：如台电公司、“中国”石油公司；④农业支持产业方面：如台湾肥料公司、台糖公司；⑤机

械产业方面：如台湾机械制造公司、台湾造船公司；⑥物料产业方面：如台湾碱业公司、台湾铝业公司、台湾金属公司和矿业公司；⑦其他生产事业：如台湾水泥公司、台湾纸业公司、台湾矿业公司、台湾农林公司以及台湾烟酒公卖局。

2. 在台复原产业

它包括 1950 年以前原在中国内地建立并经营的产业。当国民政府于 1949 年由大陆撤退来台，有部分公营事业的员工随政府搬迁来台。当台湾的政经情势稳定下来时，此类事业中有些便获重建，包括中央银行、中央信托局、交通银行和中国农民银行。

3. 新建立的公营事业

为了增强基础建设，以应经济快速发展的需要，台湾地区的政府于是推动十大建设，主要包括“中国钢铁公司”、“中国造船公司”、中山高速公路以及台电公司内的核能电力厂。除此，“中央”再保险局、阳明海运、劳工保险局以及退除役官兵辅导会也相继建立起来。在当时对于这些建设，民间企业既无能力去举办，也无兴趣开发如此大的事业，于是由政府负责建立这些公营事业。不过，其中也有两个案例，即民营企业经营失败而无改革可能的公司，如中兴纸业制造公司和唐荣铁工厂，之所以由政府取而代之，主要是为了避免失业及社会问题的发生。

在第一类产业中，政府无必要全去经营，但在早期台湾地区经济发展阶段，民间部门缺乏足够的资本和企业人才，然而公营部门却拥有足够的来自大陆的专家，他们对台湾地区由废墟之中复原很有帮助。

四 公营事业的功能

值得讨论的是公营事业在台湾经济发展过程中，曾扮演过的重要的角色。事实上，它们符合政府需要的条件，但之后，它们的效率便逐渐下降。公营事业拥有三种功能，即财政的、经济的和社会的功能。

1. 财政功能

在台湾地区经济发展的早期阶段，政府需要大量的资金去协助台湾的复原工作，但一般社会大众均很贫苦，政府财政亦拮据，不可能建立起直接税制度扩充财源，这就是何以当时政府的财政收入主要依赖间接税，像关税、货物税、独占盈余，纵然这种税并非量能纳税。公营事业利用独占

价格去谋求独占利润。政府独占收益类似一种间接税，对政府收入贡献很大（参见表1）。

表1 公营事业盈余对政府的重要

年 份	盈余金额(新台币:百万元)	占政府收入的百分数(%)
1954	161.9	3.1
1960	1144.0	9.4
1970	4937.4	9.6
1980	33105.6	9.0
1985	76779.1	13.3
1990	121417.9	10.1
1994	139847.9	8.2

资料来源：“财政部”：《财政统计年报》，1994年6月。

2. 经济功能

在台湾地区经济发展的早期阶段，民营企业均为中小企业，它们无力去经营庞大的公用事业或交通运输业，像铁路、航空和公共汽车业，于是由政府提供资金或由国际金融机构贷款，建立工厂和资本密集企业。当国家面临政治骚动、军事抗争或经济衰退时，政府便负起维持物价稳定与阻止投机活动的责任。

公营事业能够协助地区的均衡发展，像水电供应，对住在僻远地区的人民十分重要，对这些事业，民营企业是缺乏投资兴趣的。

3. 社会功能

当台湾地区经济仍处于落后状态，公用事业、公共运输和医疗服务的价格对贫苦人家是一大负担。政府认识到这种现象，于是格外注意这些问题。因而，政府兴建国民住宅，以低于市场的价格售予低收入家庭。除此，公共医院和地方诊所对贫苦病人收取较低的费用；搭乘火车和公共汽车所收的费用也较低。这些措施均是一种社会福利，对平均所得分配有帮助。

无论如何，随着经济的快速成长，以上三种功能便逐渐降低。到1980年代，许多大型企业出现，它们有能力去负担以上所述的一些功能。公营事业开始面临挑战。结果，公共部门在产业方面的重要性也降低。表2指

出民间和公共部门的相对变化。

公共部门生产在整个工业生产中所占比例从 1952 年的 56.6% 下降到 2002 年的 10.4%。在比例上有扩张的只有采矿业，在同期间它由 29.3% 增加到 54.8%，但是采矿业在台湾地区经济中所占地位很小。在制造业中，公共部门在工业部门中所占比例则由 56.2% 降为 4.5%，其重要性之降低，由此可见。

表 2 按公、民营在工业中所占比例

年	工 业		矿 业		制造业		公用事业	
	民营	公营	民营	公营	民营	公营	民营	公营
1952	43.4	56.6	71.7	29.3	43.8	56.2	0	100.0
1955	48.9	51.1	71.5	28.5	51.3	48.7	0	100.0
1960	52.1	47.9	75.8	24.2	56.2	43.8	0	100.0
1965	58.7	41.3	78.6	21.4	63.2	36.8	0.3	99.7
1970	72.3	27.7	71.0	29.0	79.4	20.6	0.2	99.8
1975	81.2	18.8	80.4	19.6	85.8	14.2	0.1	99.9
1980	81.8	18.2	72.9	27.1	86.2	13.8	0	100.0
1985	82.3	17.7	62.7	37.3	87.7	12.3	0	100.0
1990	85.2	14.8	50.4	49.6	90.7	9.3	0	100.0
1995	86.7	13.3	53.8	46.2	92.8	7.2	0	100.0
1996	87.4	12.6	51.9	48.1	93.7	6.3	0	100.0
1997	87.8	12.2	56.0	44.0	94.1	5.9	0	100.0
1998	97.5	2.5	44.3	55.7	94.1	5.9	0	100.0
1999	88.2	11.8	43.1	56.9	94.3	5.7	0	100.0
2000	89.0	11.0	47.0	53.0	94.9	5.1	0	100.0
2001	88.4	11.6	45.2	54.8	94.7	5.3	0	100.0
2002	89.6	10.4	45.2	54.8	95.5	4.5	0	100.0

资料来源：“行政院”经建会：Taiwan Statistical Data Book, 1986, 2002。

五 公营事业公司治理论评

近年来，许多民营企业已接受公司治理之规范，重建其经理部门，然而公营事业在传统的公司治理架构下，并无实质之进步，考其原因：①即

使公营事业有良好的监利制度，经理部门因受制于僵硬的法规，并未在适当的时间作出正确的决定；②立法委员利用其审核公营事业预算之职权，左右公营事业的人事升迁和贷款决定，并导致逾期放款问题的产生。

图1为公营事业提供一般性的组织蓝图。主管当局中，“经济部”负责公共部门的制造业的事务；“财政部”负责公共部门的金融机构（银行、保险和证券），而“交通部”负责公用事业和交通基础设施。由于功能与属性不同，它们的结构也迥异。

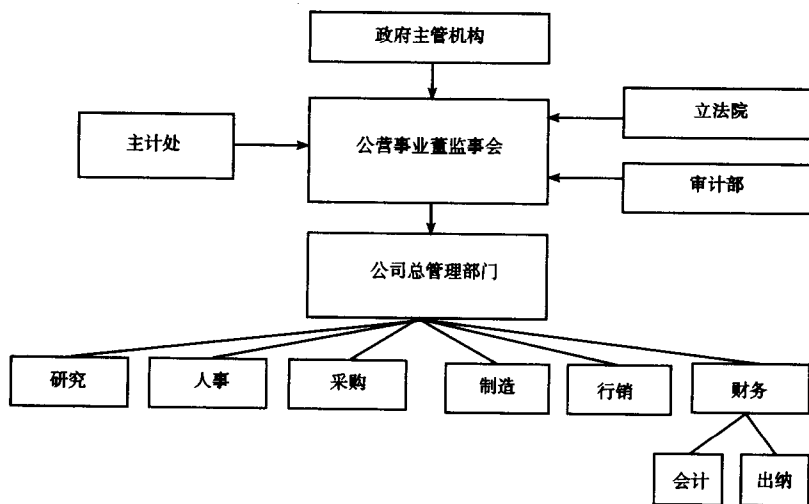


图1 公营事业一般组织架构

董监事会包括董事长、董事和监事为决策组织，决定概算和决算。概算需经“行政院主计处”同意，然后送请“立法院”审查，通过后，方能成为预算。而预算经执行之后为决算，决算需送“审计部”核定。预算一经核定，各项支出须依照预算执行。

董监事会并未如所希望的那样有效，因为其成员大都是由政府指定的，很多成员并不尽职，例如在定期审核财务报告和资产负债表时是如此。

公司执行部门负责公营事业的运作，包括研究、人事、采购、制造、行销和财务部门。财务部门包括会计与出纳，会计由主计处任命，独立于董监事会，而出纳完全与会计分开。理论上，在此情况下，不可能有贪污