

国务院发展研究中心《国有企业改革与发展》课题组

陈清泰 吴敬琏 谢伏瞻/主编

# 国企改革 攻坚15题



中国经济出版社

国务院发展研究中心课题组：



中财 B0113422

# 国企改革攻坚 15 题

陈清泰 吴敬琏 谢伏瞻 主编

CD50000

中央财经大学图书馆藏

登录号

174257

分类号

F279.241/56

中国经济出版社

责任编辑：毛增余 （电话：68319287）

封面设计：丁世京

**图书在版编目（CIP）数据**

国企改革攻坚 15 题/陈清泰等主编. —北京：中国经济出版社，  
1999.9

ISBN 7-5017-4758-X

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字（1999）第 37986 号

国务院发展研究中心《国有企业改革与发展》课题组：

**国企改革攻坚 15 题**

**陈清泰 吴敬琏 谢伏瞻 主编**

中国经济出版社出版发行

（北京市百万庄北街 3 号）

邮政编码：100037

北京地质局印刷厂印刷 新华书店经销

开本：850×1168 毫米 1/32 5.5 印张 110 千字

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7-5017-4758-X/F·3783

印数：10 000 册

定价：12.00 元

## 序 言

王梦奎

理论研究和实践经验都证明：国有企业改革是我国经济体制改革的难点所在。同其他方面的改革相比，国有企业改革更艰巨，也更复杂。这是不难理解的。其他方面的改革，例如所有制结构的调整，只要给予适当的政策，非公有制经济就发展起来了，中国过去有经验，外国的经验也不少；财税体制和金融体制改革，也有发达市场经济国家的许多经验可供借鉴；农村实行联产承包制在很大程度上是胆略和决心的问题，因为在农业集体化之后遇到困难时曾几度在一定范围内实行过包产到户，成效显著而深入人心。国有企业改革不同，是要寻找社会主义的国有经济和市场经济相融合的具体形式，这是一项前无古人的创造性的事业。诚然，人类社会自从有国家以来就有国有经济，在某些西方国家的某些时期，国有经济也曾达到相当大的规模，但这同我国社会主义的国有经济在性质上是不同的。

在80年代中期农村改革取得决定性进展之后，即明确提出国有企业改革是经济体制改革的中心环节。从那个时

候以来,在国有企业改革中进行了不少有益的探索,在一些方面也有明显的进步,但从总体上说,国有企业改革至今仍是经济体制改革链条上的薄弱环节,也是经济体制改革的重点和难点所在。由于农村改革的突破,由于宏观调控方面财税体制、金融体制和计划体制改革取得明显进展,由于长期市场供不应求的状况已经转变或者正在转变为供求平衡甚至过剩,由于对外开放的扩大和中国经济逐步融入经济全球化的进程,国有企业的状况同改革与发展进程不相适应的问题愈益突出地摆在我们面前。积极推进国有企业改革和发展,已经成为当前深化改革和经济持续发展的关键。

为了深入研究国有企业改革和发展问题,国务院发展研究中心在今年年初就集中力量,成立了由陈清泰同志和吴敬琏同志负责的重点课题组。本书就是课题组几个月来精心研究的成果。关于国有企业改革的总体目标和基本原则,党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和党的十五大报告都明确了。国务院发展研究中心在 1997 年也作过关于国有经济战略性改组问题的研究。因此,这次研究,不是一般地阐述国有企业改革的目标和原则,而是侧重于在党的十四届三中全会和十五大精神指导下,研究推进国有企业改革与发展的具体方针政策,力求具有比较强的可操作性。国有企业改革所涉及的重要方面,诸如国有经济布局的战略性调整问题,国有经济的实现形式问题,建立现代企业制度和国有企业的治理结构问题,以及企业改革的外部环境问题等,这些研究报告

都从理论与实践的结合上,作了颇具新意的深入探讨。

虽然理论来源于实践而又服务于实践,但理论研究毕竟不同于具体政策的制定。理论应该具有预见性,指出事物的发展方向,而具体政策往往具有权宜性,不能不顾及特定条件下事物的许多细节方面。因此,本书所提出的各项改革措施,估计可能会有不同的情况:有些是能够立即付诸实施的;有些或许一时还实行不了,但日后将会实行;有些还需要继续接受实践的检验,或者根据实践经验加以补充和完善。国有企业改革正在进行,关于国有企业改革的理论研究也需要继续深入。见仁见智,对某些问题有不同见解是正常的,不同意见的争鸣将有助于认识的深化。但无论如何,我认为这些研究成果对于理解和推进国有企业改革都是有帮助的。

这些研究成果,最初曾以内部报告的形式送中央和有关部门的领导同志参阅,并提供党的十五届四中全会文件起草组参考。其后陆续在《中国经济时报》发表,得到读者积极的评价。现在由中国经济出版社结集出版,我相信会受到读者的欢迎。国有企业改革正处于攻坚阶段,这15篇研究报告,阐述的都是国有企业改革攻坚阶段的迫切问题,故以《国企改革攻坚15题》名之。

是为序。

1999年8月16日

## 目 录

|                                         |        |
|-----------------------------------------|--------|
| 序言.....                                 | 王梦奎(1) |
| 1. 抓好国有经济布局的战略性调整 .....                 | (1)    |
| 2. 完善公司治理结构,建立所有者与经营者之<br>间的制衡关系 .....  | (9)    |
| 3. 国有企业应当进行股权结构的调整 .....                | (19)   |
| 4. 改善国有资本所有权行使方式,建立统一的所<br>有权代表机构 ..... | (25)   |
| 5. 改进党组织在企业中的工作方式 .....                 | (31)   |
| 6. 工会、职代会的作用和职工参与决策 .....               | (40)   |
| 7. 在政资分开的基础上进一步规范政府机构<br>行为 .....       | (46)   |
| 8. 进一步推进中小企业的改革和发展 .....                | (53)   |
| 9. 从体制和政策两方面促进企业技术进步 .....              | (62)   |
| 10. 提高投资效率的根本措施是建立出资人制度 ...             | (72)   |
| 11. 加快职工养老保障制度建设 .....                  | (79)   |
| 12. 妥善解决国有企业下岗人员分流问题 .....              | (87)   |
| 13. 在规范的基础上发展证券市场 .....                 | (95)   |

---

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| 14. 在处理银行不良资产过程中改善国有企业的<br>运营机制 ..... | (103)     |
| 15. 加强信用制度建设,维护市场秩序 .....             | (113)     |
| <br><b>附:OECD 公司治理结构原则有关文件</b> .....  | <br>(123) |
| 编译说明 .....                            | (125)     |
| OECD 公司治理结构原则 .....                   | (128)     |
| 《OECD 公司治理结构原则》注释 .....               | (138)     |
| OECD 公司治理结构问答 .....                   | (159)     |
| <br>后记 .....                          | <br>(166) |

## 1. 抓好国有经济布局的战略性调整

### 【提 要】

- 对国有经济布局进行战略性调整，是党的十五大提出的一项极其重要和十分正确的方针。

- 国有经济更适合在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域内存在和发展；而在一般竞争性领域，国有经济往往缺乏非国有经济那样的市场适应性和竞争力。

- 为了实现十五大的这一方针，需要进一步明确国有经济战略定位。现阶段需要国有经济继续发挥主导作用的领域主要包括：关系国家安全的行业、具有较强社会效益的大型基础设施建设、特大型不可再生资源的开发和重大高新技术的开发。

- 设立国有经济布局调整的领导机构，负责国有经济布局战略调整的规划和监控。

- 国有经济的布局调整要依托资本市场来进行。

党的十五大明确提出，为了调整和完善我国经济的所有制结构，“要从战略上调整国有经济布局。对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济必须占支配地位。在其他领域，可以通过资产重组和结构调整，以加强重点，提高国有资产的整体质量”。“只要坚持公有制为主体，国家控制国民经济命脉，国有经济的控制力和竞争力得到增强，在这个前提下，国有经济比重减少一些，不会影响我国的社会主义性质”。对国有经济进行有进有退的战略性调整，是党中央在认真总结了过去 20 年改革经验教训之后提出的一条极其重要和十分正确的战略方针。

十五大以后，在国有经济布局的战略性调整，特别在“放小”方面取得了一定的成果，但在大中型国有企业的布局调整方面还存在一些制约因素，需要在认真总结经验的基础上采取进一步的措施，保证党中央的这一战略方针得到落实。

### **一、认真领会十五大战略方针的重大意义，克服进行布局调整的思想障碍**

国有经济的原有布局是在苏联式的社会主义理论的影响下形成的。这种理论把社会主义经济看作一个由国家直接进行计划管理的大工厂，因此认为，国有制必须在整个国民经济中占绝对支配地位，除以手工劳动为主因而不可能实行国有制的行业外，国有经济的比重越大越好。改革 20 年来，随着经济市场化和非国有经济的发展，这种理论的谬误变得日益明显。党的十五大明确提出，非公有制

经济是社会主义市场经济的重要组成部分；公有制的实现形式应当多样化；国有经济不是在所有领域，而是在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位。由此，确定了社会主义初级阶段公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度框架。这就为国有经济的布局调整指出了基本的方向。

但是，目前还有一些同志仍然拘囚在“国有制是公有制的高级形式和社会主义必须追求的目标”的陈旧观念之中，对十五大调整和完善所有制结构的决定的重大意义缺乏认识。这种观念妨碍国有经济布局调整的顺利进行，必须加以克服。我们当前面临的状况是，一方面，国家财力无力支撑覆盖面过于宽广的国有经济，国家财力在必须由国有经济发挥作用的领域内捉襟见肘，穷于应付；而另一方面，居民储蓄连年上升，连同居民所持有的其他金融资产，数额已逾8万亿元，有待充分调动和发挥作用。过去，在不允许非国有经济有较大发展的条件下，凡是社会需要的生产事业，都要由国家来兴办，使得国有经济分布过广，覆盖面过宽。经过20年的改革开放，非国有经济获得了很大发展，在许多行业领域已经能够替代或部分替代国有经济的作用。在这种情况下，国有经济的增量投入和存量资产就有可能有计划地从部分产业和行业中退出，流向和加强那些关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，从而形成国有资本与民间资本相互接替和互补性结构，更快更好地增强我国的综合国力。

## 二、进一步明确国有经济战略定位和控制方式

目前有些同志把国有经济布局的调整理解为是一种国有企业经营困难条件下消极被动的权宜之计，因而主张效益差的、实在经营不下去的可以卖掉，而效益好的应当继续保留。显然，在这种思想的支配下，有进有退的战略调整也会走偏方向。

为了落实国有经济布局的战略性调整，必须从发挥国有经济在社会主义市场经济中的特有功能出发，对它正确定位。对哪些行业和领域是关系国民经济命脉的重要行业 and 关键领域作出界定。在此基础上，就能进一步确定在哪些行业和领域国有经济需要占垄断地位，在哪些行业和领域需要保留，在哪些行业和领域可以完全退出。否则，在本位利益驱动下，各行业各领域都会认为需要增加对自己的投入，而不是部分退出或完全退出。

市场经济中的不同所有制经济成分各具特色。一般而言，国有经济的产权制度使得国有企业的产权约束往往不及非国有经济那样强，政企也难以彻底分开，自主经营和自负盈亏的程度不高，因而缺乏非国有经济那样的市场适应性。但国有经济也有其特有的、难以为非国有经济替代的功能，主要是满足居民公共需要的公益性功能，易于贯彻国家公共政策的功能，维护国家安全的功能以及保障国民经济协调发展的功能等。可以概括地说，国有经济更适合在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域内存在和发展；而在一般竞争性领域，国有经济往往不及非国有经济

那样具有市场竞争力。

关于如何进一步界定关系国民经济命脉的重要行业 and 关键领域，近年来我国经济界已有不少研究。举例来讲，国务院发展研究中心在 1997 年的《国有经济的战略性改组》课题研究报告中提出，现阶段需要国有经济继续发挥主导作用的领域可以按国家控制力度大小的不同分以下四类：

第一类，关系国家安全的行业，如造币工业、重要军事工业和涉及国防安全的关键领域以及国家战略储备系统等。这类行业需要由国有经济独家垄断经营，不允许民间资本进入。国家不仅要注入足够的资本金，其发生经营亏损也必须由财政补贴。

第二类，具有较强社会效益、非国有资本目前尚无力或不愿进入的大型基础设施建设项目，包括大江大河治理、重点防护林工程、重点公益工程以及城市基础设施建设等。这类领域不必由国家垄断，而是要允许和鼓励民间资本进入。但在民间资本进入不足或经营效果不好的情况下，国家应当给予优先保证。这些领域的企业，既可以采取国家独资，也可以与其他经济成分合资。

第三类，特大型不可再生资源，如油田、煤矿等的开发项目。这些项目投资规模大，回收期长，目前民间资本没有力量投资，又不宜于让外资控股，国有资本可能需要在这些行业占主导地位。

第四类，对国家长期发展具有战略意义的高新技术的开发。如超大规模集成电路的研制等，国家应当给予这类

研究开发以财政支持，并通过投资引导和行业政策等推动这些行业的发展。

需要指出的是，上述领域只是给出了现阶段需要国有经济继续发挥重要作用并优先保障的“底线”，并不是说国有资本就只能配置在这些领域。我们不赞成那种经过简单划类，然后下一道命令大家齐步退出的做法。我们认为，对于其他领域的调整，要在统筹规划的基础上，根据市场情况酌情决策，争取调整工作有序进行并实现国有资产较高的市场价值。

还需注意到，战略产业的优先顺序是动态变化的。随着国家经济发展阶段和经济环境的变动，国家战略产业的重点和国有经济的范围也将随之变化。此外，中央政府和地方政府的职能不同，它们所属的企业的经营活动范围也应当有所不同：中央政府主要侧重于军工等战略性行业，跨地区的运输干道等领域；而地方政府则主要从事地区性公益项目，如城市道路、水、煤气、供热等。

### 三、明确国有经济布局战略调整的领导机构和操作方式

国有经济布局战略调整是一项复杂的系统工程，通过国有产权的流动和重组，不仅要实现国有资本在行业之间、企业之间布局结构的优化，而且必然涉及企业不良债务的处理、社会保障体系的建立和完善、下岗职工安置等旧体制遗留问题的统筹解决。实践证明，在不良债务、职工安置等问题不能妥善解决的情况下，国有经济有进有退

的调整必然受到很大的制约。但这些问题仅在企业等微观层面是无法解决的。它们的解决，有赖于宏观层面的重大决策和统筹考虑。因此，要顺利完成国有经济布局战略调整的任务，既不能由多个部门分散决策，也不能由各个企业分散运作，而必须在中央统一领导机构统筹规划和周密部署的基础上分部门分步骤地实施。另外，国有资本的进退同时也是一个具有很强商业性的运作过程，退出方式、时机的选择会在很大程度上影响国有资产变现的价值。因此，为了使国有资产获得尽可能大的市场价值，也需要有一个专门的机构来负责监控国有经济布局调整的过程。显然，在缺乏统一的规则和明确的领导机构的情况下，国有经济布局战略调整，要么难以开展，要么即使开展，也难免出现类似十五大以后由于缺乏领导在出售国有小企业时发生的内部人操纵“半卖半送”等混乱现象。

为了保证对国有经济布局调整工作在统一领导的基础上有序进行，我们建议采取以下措施：

1. 设立国有经济布局调整的领导机构，专门负责国有经济布局战略调整工作。该机构主要行使三项职能：一是负责制定国有经济布局调整的总体规划；二是负责制定与国有经济布局战略调整有关的政策、规则；三是行使最高所有者职能，负责监控整个调整过程。

2. 中央与地方分级进行。我国各地情况千差万别，不可能全国同一进度和采取一个模式。近年来地方政府在调整国有经济布局方面进行了许多尝试，积累了不少好的经验。进一步推动国有经济布局战略调整工作需要继续发

挥地方政府的积极性。可以考虑按照现行分级管理的原则，赋予地方政府在其管理范围内调整国有经济布局结构的权力。地方政府专门负责调整国有经济布局的机构，可以参照中央的办法设立。但在调整过程中，地方政府必须严格遵守中央的有关政策，防止国有资产流失。另外，在赋予地方政府调整权力的同时，要把保持稳定、处理不良债务等责任同时下放。地方主管布局调整的机构受上级调整机构和同级人民代表大会的双重监督。

3. 依托资本市场推进国有经济布局调整。近年的经验说明，单纯按照行政计划和行政命令推进调整，不仅不能达到优化结构的目的，还有可能滋生种种弊病。比较好的办法是在统筹规划和国家产业政策引导下，通过资本市场上的整体出让、收购兼并、破产清算、售股变现、债务重组以及改组为股份合作制企业等方式来实现。通过这些操作，一方面扩大非国有资本的参与，改善企业内部组织结构，另一方面可以获得可供国家支配的资金，用于支持亟需加强国有经济作用的方面，比如补充社会保障资金、扩大基础设施投资以及为国有银行、国有控股企业注资等。

(1999 年 5 月 2 日)

## 2. 完善公司治理结构，建立所有者与经营者之间的制衡关系

### 【提 要】

- 能够在所有者和经营者之间建立起制衡关系的公司治理结构是现代企业制度的核心。目前不少国有企业在改组为公司以后经营绩效并无大的起色，症结在于没有建立起有效的公司治理结构。

- 现有国有公司治理结构缺陷的主要表现是：  
(1) 行政领导机关继续干预企业微观决策；(2) 企业中“新三会”“老三会”并存，权力机构重叠，领导多头；(3) 部分企业处于“内部人控制失控”状态；(4) 普遍缺乏对经理人员有效的激励机制。

- 为了建立健全公司治理结构，必须做到：  
(1) 确保所有者在位；(2) 确保董事会能够有效地履行其受托责任；(3) 确保董事会对高层经理人员的监督；(4) 通过股票期权等报酬形式，给予经理人员足够的激励；(5) 充分利用规范的证券市场来强化公司治理结构。