

# 国企改革：过关

陈清泰 著

中国经济出版社

责任编辑：毛增余（010-68319287；maozengyu@sohu.com）

封面设计：白长江

图书在版编目（CIP）数据

国企改革：过关/陈清泰著. —北京：中国经济出版社，  
2003.1

ISBN 7-5017-5782-8

I. 国... II. 陈... 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（2002）第 090148 号

国企改革：过关

---

作 者 陈清泰 著  
出 版 中国经济出版社  
地 址 北京市百万庄北街 3 号  
邮 编 100037  
印 刷 北京银祥印刷厂  
发 行 新华书店总经销  
开 本 A5  
印 张 12  
字 数 300 千字  
版 次 2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷  
印 数 5000 册  
书 号 ISBN 7-5017-5782-8/F·4646  
定 价 25.00 元

---

版权所有 侵权必究

（如有缺页、倒装，请与出版社联系调换）

# 目 录

序 言 .....	( I )
-----------	-------

一、政府改革：创造有效的市场环境比对微观经济的 直接干预和实施产业政策更具有本质意义 体制转轨和适应经济全球化的关键在政府改革.....	( 3 )
面对入世如何发挥政府作用 .....	( 11 )
入世考政府 .....	( 18 )
在 WTO 背景下调整国有企业与政府的关系 .....	( 22 )
为发展高新技术产业创造体制和政策环境 .....	( 30 )

二、深化企业改革：政府关注和支持企业的重点要转移 到为企业生存和发展创造体制环境上来 企业改革的实质是制度创新 .....	( 41 )
国有企业改革：形势和重点 .....	( 44 )
实现国企改革和脱困三年目标的长远意义 .....	( 52 )
建立与社会主义市场经济相适应的经营者激励制度 ...	( 59 )
中国应建立怎样的社会保障制度 .....	( 69 )
健全社会保障制度是一项紧迫任务 .....	( 75 )
中国大型企业和企业集团发展的几个问题 .....	( 83 )
积极促进民营经济健康发展 .....	( 93 )
加速垄断行业的改革改组.....	( 102 )
积极推进商会的改革和发展.....	( 106 )

- 发展管理科学 提高市场竞争力..... (112)
- 加强企业制度研究与学科建设..... (117)
- 三、国有产权管理体制改革：国有产权委托代理的有效性  
是政企分开、所有权与经营权分离的基础，是国家  
所有权“到位”又不“越位”的关键  
改革要解决好所有者到位问题..... (123)
- 关于建立符合市场经济要求的  
    国有资产管理体制问题..... (131)
- 国有资产管理体制改革的突破..... (140)
- 关于改革国有资产管理体制的几点思考..... (144)
- 出资人机构如何行使所有权..... (151)
- 关于“授权经营”的制度设计..... (156)
- 四、企业制度创新：以保护投资者权益为目标，提高公司  
治理的有效性，把被人为扭曲的公司治理扭转回来  
传统企业制度的弊端和企业制度创新的要点..... (165)
- 建立现代企业制度要解决好几个难点问题..... (173)
- 国有企业在转制中的公司治理基本框架..... (183)
- 加速公司治理觉醒的过程..... (188)
- 法人治理结构是公司制的核心..... (196)
- 公司治理：微观经济最重要的制度建设..... (210)
- 上市公司要率先建立规范的法人治理结构..... (217)
- 改善公司治理的目标和途径..... (223)
- 五、结构调整：国有资本要向关系国家安全、经济命脉、  
非国有资本不能进入或不愿意进入的领域集中，发挥  
不可替代的作用  
从战略上调整国有经济布局和改组国有企业..... (231)

---

---

培育大企业必须坚持正确方针.....	(243)
发挥比较优势 提高产业竞争力.....	(252)
产业结构调整与老工业基地改造.....	(260)
关于中国能源战略的几点思考.....	(269)
跳出传统思维定式看汽车.....	(274)
汽车企业参与国际重组必须要抓住机遇.....	(279)
六、提高市场竞争力：加入 WTO 后的企业问题，归根结底是竞争力问题；市场竞争可能使一些企业被淘汰，但真正优强的企业只能在竞争中产生	
世纪之交的中国大型企业.....	(285)
强化国企市场竞争力.....	(296)
企业要把握好历史性机遇.....	(301)
华源集团成长的启示.....	(310)
信用体制面临转轨.....	(320)
培育信用体系 夯实市场基础.....	(323)
以信息化促进工业化.....	(329)
七、资本金融：有前景的企业需要资本支持，投资者期盼好的业主和项目，但两者有效结合的基础是可信赖的公司治理和运作规范的资本市场	
正确发挥资本市场的作用.....	(337)
上市公司应注意处理好的几个问题.....	(347)
通过改善国有控股公司与上市公司关系，	
改善公司治理.....	(352)
集中社会智慧 争取多方共赢 稳步	
推进国有股减持工作.....	(358)
国有股减持引发的思考.....	(362)

# 序 言

进入 90 年代中期后，企业环境迅速变化：以财政、税收、价格为主线的经济体制改革加速，市场作用强化；短缺经济转向供需平衡或供过于求，市场供需关系发生了历史性变化；关税和非关税壁垒逐步减弱，对外开放格局进一步形成。中国经济进入了体制转轨、结构调整和经济增长方式转变的重要时期。

外部环境急剧变化的直接结果是企业间两极分化加剧，优胜劣汰作用日益明显。在此背景下，国有企业长期聚集的深层次结构性矛盾、体制性缺陷浮出水面。到 1997 年，国有企业状况急转直下，连续三年利润下降，亏损额、亏损面上升。不少企业停工半停工，大量职工下岗，欠发工资、养老金成为较普遍的现象。国有企业的问题已经成为影响经济增长和社会稳定的大问题。此时，国有企业普遍面临摆脱对政府的依赖，转换经营机制，自主自立走向市场的考验；政府则面临搞好国有企业的方式必须由政策优惠和直接干预，转向使所有者到位，为国有企业摆脱办社会负担、取得平等竞争地位创造基础条件。党中央、国务院及时决定集中政策能力，用三年左右的时间大力度推进国有企业的改革和脱困。

目前，国有工业企业占用近一半工业资产、约  $2/3$  的工业贷款，只创造了约  $1/3$  的工业产值。一方面，尽管有许多不可比因素，但这种过低的资源配置效率如不改变，必将影响国家经济增长潜力的发挥；另一方面，国有企业在支撑经济发展的重要行业处于垄断地位，这些企业的效率直接影响国家竞争力。深化国有

企业改革已经具有十足的紧迫性。

在加入 WTO 背景下，传统搞好国有企业政策手段已经失效；随着民营经济、境外资本大举进入众多领域，在竞争性行业国有企业不可替代的地位已经消失。给国有企业改革留下的时间已经不多了。

江泽民同志多次深刻指出，国有企业改革已经到了“关键时期”、“攻坚阶段”。

关键时期，是指如果对进一步深化改革涉及的深层次问题不能有新的突破，国有企业的状况就不能有根本性改变，将极大地影响经济增长和社会稳定；攻坚阶段，就是指对诸如国有资产管理体制改革、国有经济布局的战略性调整、企业制度创新和建立有效公司治理、垄断企业的改革改组、解脱企业的社会职能，形成职工流动机制、建立企业市场退出机制等深层次问题必须一个一个地加以解决。

概括地讲，国有企业改革和发展主要涉及两大问题：制度创新和结构调整。党的十四大、十五大以新的思路推进国有企业改革一步步深入，实现了重大突破；十六大进一步把国有资产管理体制改革推进到实施阶段，为解决国家投资和拥有股份的企业所有者“到位”又“不越位”这一基础性问题铺平了道路。

到现在，可以说，在理论和政策层面深化国有企业改革的主要问题都已经基本解决。但是，如何平稳操作、顺利过渡，我们还面临严峻的挑战。如果说改革初期的政策性调整几乎使各方面受益，可以赢得各方面欢迎的话，那么进一步改革则难以避免各种利益关系的调整。现在我们所进行的改革是涉及传统体制最深层的改革；是涉及几千万职工和家属、众多政府部门和政府人员的权力、利益关系的调整；是牵动全社会的变革。此时，在操作层面还有大量问题有待解决，如果在一些重要技术细节上发生大的失误，就有可能造成全盘皆输的结局。从这个意义上说，国有企业改革正在“过关”。

---

---

本书是由我近几年研究和参与国有企业改革工作中的讲话和文章汇集而成。作为一家之言，整理出版是为了企业、政府人员在研究此类问题时做参考。

作 者

2002 年 12 月

# 体制转轨和适应经济全球化的 关键在政府改革\*

【提要】 中国加入 WTO 后人们的第一个反应是，中国的企业和某些产业将会遇到尖锐挑战。但经过进一步思考则发现，经济全球化已经把政府推上了竞争的舞台。各国之间的竞争，从表面看是争取更多获得全球经济资源的竞争，进一步看是市场有效性和公共环境水平的竞争，从更深层次看则是经济体制的适应性和政府效能的竞争。从这个意义上说，中国要进一步获得经济全球化的好处，首要的还是加速体制转轨和深化政府改革。

我们正处于体制转轨和经济全球化的重要时期，要抓住历史性机遇，迎头赶上，我们必须解决的一个关键性问题，就是深化政府改革。

## 一、体制转轨要求政府改革

20 年的改革开放过程也是政府改革的过程。正是我们不断地、主动地改革政府机构，转变政府职能，改变那些不适应经济发展的体制障碍，调整生产关系，才为经济持续稳定快速增长和各项事业不断发展创造了条件。

经济资源的配置主体和配置方式决定经济体制的性质；政

---

\* 2001 年 10 月 26 日，在清华大学公共管理学院成立一周年暨 21 世纪国家发展战略研讨会上的讲话。

府——市场——企业三者之间的关系是界定政府经济管理职能的基础。

20年来，为适应经济体制转轨的进程，政府改革不断深化，政府职能发生了多方面的积极变化。

——以间接手段为主的宏观调控体系框架初步建立。基本形成了财政、金融、计划相互配合的调控机制。

——培育、规范、监管市场体系取得一定进展。价格已逐步放开，市场配置资源的基础性作用日益明显。

——政府管理国有企业的方式有了一定程度的改变。国有经济有进有退的调整陆续展开，多种所有制经济发展的条件越来越宽松。

——涉外经济管理逐步向国际惯例靠拢。贸易和投资壁垒逐步减弱，初步形成了符合国际通行规则的外贸、外汇运行机制。

——政府促进经济和社会协调发展的职能有所加强。政府并加强了社会保障体系建设。制定和实施了可持续发展战略和科教兴国战略。

——政府自身改革取得一定进展。确立了依法治国、依法行政的基本行政原则，转变职能、精简机构、减少人员的改革取得进展。

中国各级政府的职能转变取得了不同程度的进展，同时仍然存在诸多问题。从总体上看，目前的情况是政府自身改革仍然落后于经济体制转轨的进程；政府职能转变力度小于机构改革的力度。在政府与企业、政府与市场、政府与社会自主治理的关系上，还有一系列深层次矛盾尚待解决。

——政府对微观经济特别是国有企业的直接干预依然过多，有效的国有资产管理体制尚未形成。

——投融资管理体制改革滞后。政府仍把直接干预微观投融资活动作为达到宏观调控目标的一种手段。

——规范、监管市场秩序的力度不够。规范市场秩序的法律

法规仍不健全；执法不严；地方保护主义和部门分割不断变换手法，阻碍全国统一市场的形成。

——一些政府部门出现了部门权利—利益刚性化倾向，公共服务职能弱化，乃至体制性腐败加剧。

——中央和地方的责权利关系尚未理顺。行政性集权——分权——收权的框框还没有根本突破，按市场经济规律合理划分中央和地方经济职能、责任和权利的框架还不清晰。

——依法行政的统一性和透明度不高。人治大于法治的现象在许多地方时有发生，严重损害了司法独立和司法公正。

当前，向市场体制转轨已成不可逆转之势，目前的情况是政府改革落后于市场化的进程；政府职能转变的程度落后于精简机构的进度。深化政府改革是实现体制转轨的瓶颈。

## 二、政府改革是适应经济全球化的一个关键

经济全球化是一个大趋势，它直接影响着每个国家在国际经济分工中的地位和全球资源利用的程度。加入世界贸易组织的挑战首先是对政府的挑战。

### 1. 经济全球化使国家经济利益的含义发生了变化

经济全球化的本质是经济资源跨国流动的阻力不断降低，使以全球为版图配置经济资源成为可能。资金、人才、技术等经济资源的大规模跨国流动，几乎使各国经济都被卷入史无前例的大规模国际分工之中。一方面通过国际贸易快速增长，使国际分工的范围迅速扩大；另一方面国际分工的模式也出现了重要变化。以往各国从其比较优势出发，用具有比较优势产业的商品，交换不具有比较优势产业的商品，是国家间的分工。随着国际交往成本的降低，国际分工进一步表现为产业内的分工，即一个产业的上下游产品分布于不同国家或地区生产，使一个最终产品已难以准确认定它就是哪一国的产品。随着经济全球化的日益加深，国际分工进一步深化，跨国公司自身将产业链的不同环节分别布局

在不同的国家，把越来越多的国家纳入该跨国公司的全球生产与服务网络之中。

在较少跨国投资情况下，一国经济发展可利用的就是本国资源，本国企业就是“民族企业”，民族企业的发展壮大、国内市场不受国外企业侵蚀，就体现了国家经济利益。跨国公司大量出现后，不仅在全球采购、加工与销售，而且进行全球投资、全球融资。随着所有权的国际化，跨国公司的国籍特征日益模糊。尽管在关系经济命脉和国家安全的领域保持国家独立性是必要的，但跨国公司进入一国投资后，越来越深地融入东道国的整体经济之中，成为东道国的“公民”，就东道国的经济增长、就业、税收而言，它和“民族企业”几乎并无两样。这就使国家经济利益的含义发生了变化。此时，一个日益明显的基本事实是，一国的国家经济利益不再仅仅体现为基于本国资本的传统“民族企业”，而且体现为有境外资本参与其中、存在于“本土”的合资和独资企业。

## 2. 加入世界贸易组织使国家发展战略要做重大调整

加入世贸组织是中国政府迎接经济全球化的主动措施和重大战略。这一措施的重要意义，在于进一步锁定了市场经济的改革取向和向世界做出了进一步开放市场的承诺；这一重大战略的基本内涵，在于国家发展战略的重大转变。

过去为实现经济发展，以政府为主体，主要依赖本国企业、本国资源，力求建立一个完整并自求平衡的经济体系；过去为维护国家经济利益，我们依靠设置各类贸易与投资壁垒，保护国内市场不受外来竞争者侵蚀，同时支持本国企业发展，支持它们占领国外市场。国家发展战略的调整，就是要由封闭式发展转向在开放中增强国家的国际竞争力，在充分利用本国资源的同时，充分利用国际资源。相应地，维护国家经济利益的手段也由过去的以贸易和投资壁垒为主，逐步转变为以改善投资环境、降低交易成本、吸引国际投资、参与国际分工和增强“本土”各种类型企

业的竞争力为主。

发展经济的稀缺资源，如资金、人才、技术等，在经济全球化背景下极富流动性。这些经济资源在哪里落户，哪里的经济就会有更快的发展，因此，这些资源持有者有广阔的选择余地。一般说来，不是哪个国家或地区选择他们，而是他们选择落户的地区和国家。

经济资源按商业原则流动的性质，使脱胎于计划体制的中国在加入 WTO 时有机遇，也面对尖锐的挑战。

机遇，在于进一步锁定了我国市场改革的取向，使我们不仅可以调动本国资源，也可以进一步利用国际经济资源争取更快发展；挑战，则在于如果我们不能尽快摆脱旧体制的羁绊，经济体制转轨滞后、市场环境长期不完善，那么不仅难以吸引国际经济资源，而且本国资源也可能外流。因此，无论为提高本国资源配置效率，还是为获取更多全球经济资源，创造和维护一个有效率的市场、营造一个良好的公共环境比政府对微观经济的直接干预以及实施产业政策更为重要，更具有本质意义。一个简单的道理就是，经济发展所必需的资本、人才、技术等资源几乎受到各国各地的欢迎，它们在哪里落户并非政府指令所能干预到，那么它们为什么不在别处而在你那里落户？除自然条件之外，最重要的是看哪里有适合发展的环境。从这个意义上说，各国之间的竞争是市场有效性的竞争，是公共环境水平的竞争。而能创造和维护有效市场机制和良好公共环境的是政府。因此，入世是政府入世，是政府对自身行为要更加符合市场机制的承诺。世贸组织章程和条款的基础绝不是限制企业的竞争和发展，而是为企业创造更加开放、平等、规制的市场环境。因此，从长远看，入世后企业的市场环境会进一步改善，而近期对政府管理体制和行政方式的挑战则最为突出。

现阶段中国政府不仅有维护市场的责任，而且要主导培育市场，但在培育市场、推进工业化、促进经济发展中，政府与市

场、政府与企业、政府与社会自主治理的关系必须调整。这里重要的并不是政府作用的多和少，而是政府作用的定位和发挥作用范围的合理性。

显而易见，经济全球化背景下国家经济利益的含义与维护经济利益方式的变化，使国家竞争力的高低不仅表现在本国自然禀赋、现实经济实力，同样重要的是吸引国际资本、人才、技术的能力和水平。

为在开放中增强国际竞争力。政府作用和政策重点必须转变，这一转变包括：

(1) 政府作用由直接配置资源转向宏观调控，着力培育一个有效率的市场；

(2) 政策重点由依靠本国资源、保护本国市场和企业，转向开放市场，争取利用国内国际两个市场、两种资源；

(3) 贸易政策由着重壁垒转向参与国际贸易规则的制定，利用国际贸易争端解决机制保护自己；

(4) 工业化进程由力图以本国资本建设完整的工业体系并自求平衡，转向发挥国际比较优势，在国际重新分工中争取有利的地位；

(5) 由重视本国企业竞争力转向提高国家竞争力，创造良好的市场环境，提高对各类经济资源的吸引力。

### 三、深化以市场为取向的政府改革

强调市场作用，并不否认政府作用。但政府应当将自己的主要注意力和发挥作用的基本点明确无误地放到创造有效率的市场环境上来。从这个意义上说，政府的有效性很大程度上要通过市场的有效性来体现。

与发达国家相比，我们经济、技术比较落后；与成熟市场经济国家相比，我们还有繁重的体制转轨的任务。从培育和维护有效率的市场环境的角度看，当前政府发挥作用的焦点应放在如下

一些方面：

1. 改进宏观经济调控职能，进一步完善财税、金融、外汇管理体制，主要以经济和法律手段而不是行政直接干预手段实施宏观调控，制定经济社会发展规划，增强对国际经济环境变动的应对能力，维护国家经济安全。

2. 健全市场规制职能，以法律制度界定和保护产权，保障产品和生产要素的流通，打破地方和部门的行政性垄断或限制，建立和维护统一、开放和公平竞争的市场秩序，为市场进入者创造有基本信用的、可预期的、公平竞争的秩序。

3. 加快国有经济布局的战略性调整，完善与新体制相适应的国有资产管理体制，明确、分解和规范政府作为公共管理者和国有资产所有者两种职能，政府退出对企业经营活动的直接行政干预。

4. 完善公共服务职能，促进基础设施建设，注重教育和人力资本投资，推动技术创新和传播，加强信息服务。

5. 改进收入分配和社会保障，逐步建立和完善覆盖全社会的高效率的社会保障制度，通过有效的税收和转移支付制度，调节国民收入分配，促进社会公正与和谐。

6. 增强社会冲突管理职能，加强政府与社会不同利益群体的沟通与交流，为弱势群体提供必要援助，形成多渠道、多层次的社会利益协调机制，促进社会稳定和全面进步。

7. 加强经济与社会可持续发展的协调职能，正确处理人口、资源、环境和经济发展的关系，用经济、行政和法律手段保护和合理开发自然资源，治理环境污染，保持生态平衡，降低经济发展的社会成本。

政府改革的难点在于推进改革的主体恰恰是改革的对象。为实现我国第三步战略目标，抓住机遇加快发展，我们必须过好政府改革这一关。

在明确政府改革方向的前提下，近期可供选择的政府改革重

点是：

第一，按照加入 WTO 所做的承诺，全面清理现行的法律、法规和政策，增强法律法规的统一性和公开性。

第二，以放松或取消市场进入限制为重点，营造国内各类经济主体公平竞争的环境。

第三，清理并大幅度减少政府行政性审批。

第四，整治市场秩序，保障和维护国内市场的统一、开放、完整、公平。

第五，加快国有经济布局战略性调整。

第六，抓紧对一批具有自然垄断和公用事业特点的行业进行改革、重组和规制。

第七，加强社会保障体系建设。

第八，加快行政程序立法，规范行政权力，落实依法行政。

第九，加快司法体制改革，加强司法独立。

第十，将精干、养廉、高效有机结合，提高行政管理效率和人员素质。

## 面对入世如何发挥政府作用\*

**【提要】** 中国是在这样的背景下加入 WTO 的：与发达国家相比，中国还处在工业化、城市化阶段；与成熟市场经济国家相比，中国还有繁重的体制转轨的任务。能否更多地分享经济全球化的利益，政府处于特殊重要的地位，扮演极为重要的角色。新形势提出的挑战是，在经济活动中，政府与市场、企业三者必须重新定位，各自发挥不可替代的作用。重要的并不是政府作用的“多少”，而是政府作用的定位和政府作用“范围”的合理性。

记者：陈主任，今年 3 月 25 至 27 日，在北京举办了“中国发展高层论坛”，您出席了会议，并作了主题发言。本次论坛的主题是“经济全球化与政府作用”，请问，对于我国来说，在当前形势下讨论这个问题有什么重要意义呢？

陈清泰：经过十四年的不懈努力，中国加入世界贸易组织的进程已进入了最后阶段。入世是中国适应经济全球化大趋势，并应对由此带来的机遇和挑战的战略决策。

经济全球化的进程使一国的经济利益不仅体现在本国资本的传统“民族企业”中，而且体现在境外资本参与的“本土”合资和独资企业中。相应地，为维护国家经济利益，促使各国调整经济发展战略和政府职能，不少国家重视实行在开放中增强本国经

---

\* 选自中央党校《中国党政干部论坛》2001 年第 5 期，略有删改。