

1

企业概论

企业改革要对症下药，分类指导，其前提是区分各种不同类型企业的功能，找出其特殊性，突破其难点，这样推进企业改革就顺利得多。本章主要是对企业的一般属性作些扼要介绍。

1.1 社会主义企业的地位和作用

企业是市场经济的微观基础。在我国，企业数量以百万计，性质多种多样，经营状况参差。国有企业在国民经济中起主导作用。17年来，国有企业通过扩大经营自主权，承包经营式和股份制等改革探索，取得了一定的成效。但是，要继续深化企业改革，必须解决深层次的矛盾，着力进行企业制度的创新。推行现代企业制度，对提高国有大中型企业的经营管理水平和竞争能力，更好地发挥其主导作用，建立社会主义市场经济体制，具有十分重要的意义。为此，必须对我国企业的内涵和地位与作用有一个基本的认识。只有这样，对推进企业改革才能更加坚定信心。

A、社会主义企业的内涵和特点

社会主义企业是以公有制为基础的一种经济组织形式，它是随着社会主义制度的建立而逐步建立和发展起来的，并随着社会主义制度的不断完善而规范。

企业的发展有一个历史的过程。企业作为一个历史范畴，是生产力和商品经济发展到一定阶段的产物，并随着商品经济的发展而发展。在从原始社会到封建社会这段漫长的历史演变过程中，自给自足的自然经济占统治地位，社会生产和消费等经济活动，主要以家庭为基本经济单位。当时那些专为奴隶主和封建主服务的、以手工劳动为基础的作坊，还不能称为企业。在资本主义社会之前，企业的存在仅是个别的现象。随着生产力和商品经济的发展，封建社会被资本主义社会所取代，社会的基本经济单位发生了根本变化：它成为由资本所有者雇佣的许多工人，使用一定的生产手段，共同协作，从事劳动的生产单位；它成为商品生产者，同其他生产单位和消费者发生经济联系。这时作为社会基本经济单位的企业才大量出现。

企业是工业革命的产物。现在人们习惯用传统工业企业和现代工业企业来区分工业革命前后的工业企业。传统工业企业，史学家们一般称之为手工工场。它是资本主义萌芽和初期资本主义生产的一种形式，在 16 世纪中叶至 18 世纪末期，曾经在西欧占据统治地位，特别是在英国尤为发达。现代工业企业，亦称大机器工业企业。现在我们通常所说的工业企业，一般都是指这个意义上的工业企业。说企业是工业革命的产物，是指以手工技术为基础的资本主义手工业工场过渡到采用机器的资本主义工厂，即现代企业的前身的过程。

这是资本主义从工场手工业向机器大工业转变过程中经历的一次伟大变革。

社会主义生产也是以使用机器设备为物质技术基础的分工协作的社会化大生产，社会主义企业也是现代企业的一种重要形式。

那么，到底什么是现代意义上的企业呢？企业是指从事生产、流通等经济活动，为满足社会需要并获取赢利，进行自主经营，实行独立经济核算，具有法人资格的基本经济单位。

从自然属性方面说，作为商品经济条件下的社会基本经济单位，社会主义企业与资本主义企业一样，都具有三个基本特点：一是独立核算 自主经营 自负盈亏 自我发展。这是商品经济的经营方式和经营原则。二是具有法人资格。企业以法人的名义参与民事活动和经济活动，享受权利，承担义务。企业的法人资格是由国家法律赋予的，是在商品经济和社会化大生产条件下保护企业利益，保证企业正常地进行生产、交换、消费、分配、投资活动 建立良好的社会生产秩序和经济秩序的重要制度的体现。三是以盈利为目的。利润或者说剩余产品是积累的源泉，是扩大再生产和社会经济发展的物质基础，是商品经济中的一般形式，并非体现不同社会形态的特殊形式。不同社会制度决定的是利润的分配和占有形式的不同。这是任何社会制度下企业的一般属性。

但是，作为一种经济组织形式，企业又总是和一定的生产资料所有制联系在一起的，这是企业的社会属性。建立在生产资料公有制基础上的社会主义企业具有与资本主义企业根本不同的性质。资本主义企业以生产资料资本主义私有制为基础，企业的生产和经营活动受资本主义基本经济规律的支

配，以攫取最大限度的利润为目的。资本主义企业的经济活动反映了资本主义的剥削关系。社会主义企业以生产资料公有制为基础，企业的生产和经营活动受社会主义基本经济规律的支配，以满足社会需要和实现企业的自身经济利益为目的。社会主义企业的经济活动反映了企业劳动者之间在根本利益一致基础上的平等互助的合作关系。

在这里，我们必须对企业与公司的异同有一个认识。公司是企业的表现形式之一。指依照法律规定，以营利为目的，由股东投资而设立的企业法人。

在社会主义社会，企业可以按不同的标准划分为不同的类型：

按再生产环节可以划分为生产企业和流通企业；

按不同经济部门可以划分为工业企业、农业企业、建筑企业、交通运输企业、邮电企业、商业企业、金融企业、旅游和服务性企业等；

按地域可划分为城市企业和乡镇企业；

按规模可以划分为大型、中型和小型企业；

按生产资料所有制可以划分为全民所有制企业（国有企业）、集体所有制企业、私营企业及中外合资、合作企业和外商独资企业等，其中，国有企业和集体所有制企业是社会主义企业的基本形式；

按出资方式可以划分为独资企业、合伙企业和股份制企业。

本书着重分析社会主义国有企业的改革问题。

B、正确区分全民企业和政府企业

在我国目前统称为“国有企业”的企业中，实际是分为两

类企业的：一类是全民所有制性质的企业，这是社会主义国家所独有的一类企业。再一类是政府企业，即政府投资控制的企业，其中又分为中央政府企业与地方政府企业，这一类企业是各个国家都有的，体现国家经济一般的共性要求。

长期以来，我国对这两类企业不分，从未明确提出过在我国存在有政府企业，而是将实质是“政府企业”的企业都统统归为“国有企业”使其同全民企业具有一样的性质按统一的部署进行企业改革。准确地讲，改革过程中，原则是按全民企业性质要求的，而模式都是按政府企业套的，特别是直接引用其他国家的政府改革的方法用于我国这两类企业的改革。这就不可避免地产生一连串的矛盾。因为，就政府企业来说，不论哪个国家，都是政企不分的，即都是有行政主管的，不论怎样改革，都不能改这一点，改了这一点就不成其为政府企业了。但是，对于全民企业，则没有这么多羁绊，改革的直接目标就是要政企分开，政资分开，使企业脱离行政部门束缚，走向市场，相对独立，虽然资产管理部门及政府经济管理其他部门还要从宏观进行管理，可企业的微观经营一定要自主。然而，将这两类企业混在一起改革，自然会引出既要政企分开又不能政企分开这样的悖论。一些人会从企业是政府企业的角度论证企业必须有行政主管，另一些人会从企业是全民企业的角度论证企业不能有行政主管，这种争论决不会有结果。因为真正需要争论的不是要不要行政主管，而是政府企业与全民企业的区别。

进一步说，共性存在的政府企业多非竞争性行业，而我国的全民企业，作为社会主义的经济基础，遍及国民经济各行业，既有非竞争性经营又有竞争性经营。我们不可将政府企

业只看作为西方所独有，我国事实上也存在这种客观要求；也不可将西方的政府企业同我国的全民企业等同看待。

我们要明确地认识到，社会主义的经济基础是特性的，不是共性的企业所能取代的。

因而 当前重要的改革措施应是首先进行“企业分流”分开全民企业和政府企业，要让政府企业和全民企业的改革各走各的路。对政府企业，要坚持有行政主管的改革；对全民企业，要创建无行政主管的新体制。只有分开这两类企业，我们才能搞清楚企业能不能有行政主管，才能真正搞活这两类企业，找到深化企业改革的新路子

C、社会主义企业的地位和作用

社会主义企业作为社会化大生产条件下的一种经济活动的组织形式，在社会主义经济生活中处于极其重要的地位。其具体表现是：

一是社会主义企业是社会主义生产和经营的基本单位。在整个国民经济中，企业是有生命力的、具有自行增殖能力的“细胞”，是社会经济活动的基础。国民经济的整体是由无数企业分工协作联系起来的，作为生产力基本要素的劳动者和生产资料，是在企业中结合起来进行生产，从而成为现实生产力的。社会再生产中的其他各个环节也是通过企业活动进行的。企业的运行和经营状况如何，即它的功能发挥如何，直接影响着整个社会经济的发展。国民经济发展的速度和社会效益的提高，不仅仅取决于企业的数量和规模，还取决于企业素质的提高。

二是社会主义全民所有制企业是独立的商品生产和经营者。为适应市场竞争，社会主义全民所有制企业必须拥有法

人财产权，包括对企业的直接占有权和对企业财产的处置权，国家拥有全民所有制企业财产的最终所有权，行使对企业的间接调控和监督权。

三是社会主义企业是联结国家利益和劳动者个人利益的中间环节。企业是社会主义劳动者进行生产劳动的主要场所。劳动者所创造的物质财富，一部分以劳动报酬的形式分配给劳动者个人，成为个人生活的经济来源；另一部分以剩余产品的形式形成企业和国家的收入，成为企业和国家经济活动的基础。企业的经营成果将直接影响国家、企业和劳动者个人的利益。

《中共中央关于经济体制改革的决定》明确指出：“城市企业是工业生产、建设和商品流通的主要的直接承担者，是社会生产力发展和经济技术进步的主导力量。”《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》也指出：“国有大中型企业是国民经济的支柱，推行现代企业制度，对于提高经营管理水平和竞争能力，更好地发挥主导作用，具有重要意义。”这两段论述概括了社会主义企业在国民经济中所起的重要作用。社会主义企业的作用具体来说，表现在以下几个方面：

第一、社会主义企业是社会主义商品生产和商品流通的直接承担者。社会主义企业承担着国家基本建设、轻重工业的生产和建筑业、交通运输业、邮电通讯以及商业、服务业等国民经济各行业的主要责任，是发展社会主义生产、满足人民需要的主要依靠力量，是工业生产、建设和商品流通的主力军。据统计，从 1978—1993 年，国有工业企业提供发电装机容量共 16500 多万千瓦，成品钢材 6.5 亿吨，石油 19.4 亿

吨 煤炭 137 亿吨。

第二、社会主义企业是社会主义社会生产力的直接推动者。社会主义企业是先进技术和设备的主要提供者和使用 者，同时还是培养技术人才、管理人才和进行科学研究与开发新技术、新材料、新产品的基地，在更新产品和提高劳动者素质方面发挥着积极的作用。因此，社会主义企业是社会主义社会生产力发展和技术进步的主导力量。

第三、社会主义企业是提高国民经济效益的主要物质基础。城市中的大中型企业是我国社会主义生产力的主体。它们经营状况的好坏，直接决定着整个国民经济效益的高低。

第四、社会主义企业是社会积累资金和公共消费资金的主要提供者。社会主义企业不仅在提供社会主义建设积累资金，扩大社会生产的规模，推动国民经济发展方面起着决定性作用 而且在增加社会公共消费资金 推进教育、科技、文化事业的发展方面是主要依靠力量。社会主义企业经营的好坏，直接影响着广大劳动人民的物质文化生活的改善和提高。

总之，社会主义企业对整个国民经济的发展，对实现我国工业化和生产的商品化、社会化和现代化，对推动整个社会主义市场经济的进程，起着十分重要的作用。社会主义现代化建设的大业，国家的富强，人民生活水平的提高，其基础都在于企业。我们更有必要采取有效措施，加强社会主义企业的管理，提高其经济效益，发挥其在社会主义四个现代化建设中的应有作用。

以上我们所谈的社会主义企业的作用，是公有制企业共性的东西。由于公有制企业包括国有企业和集体企业，两者的具体作用又有所不同。

1.2 国有企业的地位和作用

正确把握国有企业的含义与其在国民经济中的作用，是我们增强国有企业改革信心，加快国有企业改革步伐的前提。

A、国有企业的含义

国有企业是指企业财产属于中华人民共和国全体公民所有的企业。在我国现阶段，国有企业财产采取国家所有的形式，由中华人民共和国作为国有企业财产所有权的权利主体，由国务院代表国家行使企业财产所有权。在实行国有财产国家所有权和企业经营权相分离之后，国家不再直接对这部分财产行使占有、使用和处置的权利，而是授权企业行使这些权利。目前，我国国有企业的数量为 200 万家，其中国有大型企业，为数不足全国国有企业总户数的 0.5%（截至 1995 年 8 月底）。

我国的国有企业大体上有四个来源：建国初期没收的 2858 家官僚资本主义企业；赎买民族资本家的企业；根据地建立的小型国营企业；以及建国后国家掌握了国民经济命脉，积累了大量的资金，有计划地兴建起来的一批企业，这是最主要的来源渠道。

随着经济体制改革的不断深入，我国正逐步从计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡。在社会主义市场经济体制下，国有经济依然是公有制经济的主要组成部分，是社会主义市场经济体制建立的前提和保证。而国有经济的巩固和发展，依赖国有企业的不断增长和经济效益的不断提高。这是国有企业作用发挥的基础。

B、国有企业的地位和作用

宪法规定，国有经济，即全民所有制经济是国民经济中的主导力量。这种主导作用主要表现在：第一，国有经济在整个国民经济中占有优势，掌握着国民经济的命脉；第二，国有经济的社会化程度高，技术水平相对高，生产规模效益也相对优化，是社会主义现代化建设的重要物质和技术力量；第三，国有经济的发展决定了社会主义国民经济的发展方向和发展质量，维系着市场的繁荣和稳定。

全国清产核资结果表明：在目前向市场经济转轨条件下，国有大型企业仍然是我国国民经济的台柱子。国家国有资产管理局对经过清产核资的全国 15 万户国有企业分别按照总资产、净资产和实现利税三项指标进行了排队，排在 1000 名以前的都是国有大型企业，不仅其资产在国有总资产中占有绝对优势，而且其总体经济效益也明显好于中小企业。

据统计，按总资产、净资产、利税分别排在前面的 1000 户国有大型企业，户数不足全国国有企业总户数的 0.5%。但是它们的总资产之和占全国国有企业总资产的 40% 净资产之和占全国国有企业净资产的 51%；上缴的销售税金总额占全国国有企业销售税金总额的 52%，而提供的利润额占全国国有企业利润总额的 66%。

上述数据说明，我国国有资产高度集中在国有大型和特大型企业，它们在我国国民经济中占有绝对的支配地位。在我国转向市场经济条件下，国有大企业经过深化改革、技术改造和加强企业管理是大有希望的，抓好这些企业就牵住了我国经济发展的牛鼻子。因此，国有大企业是我们搞活企业的重点，也是扶持的重点、改革的重点。

在改革开放前沿的广东，国有资产仍占绝对优势。截止到 1995 年 3 月 31 日，广东省国有企业户数、资产总额、净资产、利润总额、国有资产总量等指标均列全国前列。广东省自 1992 年开展了新中国成立以来第 5 次清产核资工作，4 年来完成了 19476 户国有企业、33118 户行政事业单位的清产核资任务。据统计，截至 1995 年 3 月 31 日，全省拥有国有资产为 3068 亿元。全省 19476 户国有企业中，资产总额为 7979 亿元，资产负债率为 67.1%。从广东省各地区相关指标比较看，广州市的资产总额、净资产、国有资产总额在全省排名第一，而深圳市的利润总额、净资产收益率、获利倍数排名第一。这表明广州、深圳两市在广东改革开放中起着排头兵的作用。这次清产核资的数据还表明，广东国有经济实力主要集中在大中型企业，大中型企业户数虽然只占企业总户数的 16.4%，而资产占有量却占全部企业的 62%。

1995、1996 年中共中央总书记江泽民先后对国有企业问题发表了重要谈话，从历史的高度，对国有企业的成就和贡献给予了充分的肯定。他指出：“党的十一届三中全会以来，国有企业为改革开放和社会主义现代化建设做出了重大的贡献，保证了国民经济持续、快速、健康发展。”

建国以来，国有经济一直在我国国民经济中居于主导地位。在改革开放和现代化建设的进程中，国有企业做出了历史性贡献。国有企业尤其是国有大中型企业在推动我国产业技术进步，提高经济技术水平，增强国家经济实力，促进产业结构调整等方面，发挥着十分重要的作用。国有企业承担了能源、交通和原材料等基础产业中投资大、周期长、效益低的建设项目，瓶颈制约的矛盾有所缓解，为国民经济持续、快速

健康发展提供了基本条件。在计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中，在某些重要产品短缺情况下，相当一批国有企业承担了大量计划任务，以国家规定低于市场的价格向社会提供关系国计民生的能源、原材料、支农产品、军工产品和生活必需品，为经济体制的平稳转变支付了大量成本，起了支撑作用，为稳定经济、稳定市场、不断提高人民生活水平做出了应有的贡献。1994 年 国家财政收入的 65.7% 来自国有企业，城镇社会就业人员的 67% 是由国有企业及其他国有单位安置的。

当前，国有企业的资产总额占全社会企业资产总额的 65% 以上，就业人数占全社会就业人数的 67%。金融、电力、煤炭、石油开采、冶金、化工等重点的行业 国有企业资产占 80—90% 邮电、民航、铁路占到 100%。

国有企业的历史性贡献，还表现在自身的整体水平和综合效益有了很大提高。从 1979 年至 1995 年的 17 年间 国有工业的总产值增长了 6 倍多，扣除价格的因素，年均递增为 8.3%。从总体实力看，1980 年以来，我国国有资产总量年均递增 14.5%，1990 年以来年均递增速度高达 17.9%。到 1995 年 3 月底，我国经营性国有资产总量达到 41320 亿元。

在非国有经济迅速崛起、多种经济成份共同发展的形势下，国有经济在国民经济中继续发挥着主导性的作用。1994 年，国有企业在各工业部门工业增加值中所占的比重，石油和天然气开采业 99.9%，石油加工业 89.0%，煤炭工业 79.6% 电力工业 81.4%，钢铁工业 77.5%，化学工业 55.3% 机械制造工业 44.2% 邮电、民航、铁路及金融、保

险等行业，目前国有企业所占的比重等于或接近 100%。到 1995 年，国有工业企业虽然只占全部工业企业总户数的 18%，但资产总额、销售收入、实现利税分别占 61%、51%、56%。可以说，没有国有企业的支撑，我国不可能取得今天这样的经济建设成就。

与此同时，我们也必须看到国有企业当前存在的问题和困难。主要是国有企业还不能完全适应社会主义市场经济的要求，突出表现是机制不活，结构不合理，管理薄弱，负担沉重。在经济效益方面主要是盈利水平下降，亏损额增大，相当一部分企业和行业生产经营的困难程度进一步加剧。对此，必须给予高度重视，采取有效措施，认真加以解决。

C 研究国有企业的特殊性

当前如何公正评价企业经济效益？现在企业利转税、利转费、息挤利等因素很多，效益转移，对企业效益的评价不能只看利润。这个问题确实需要好好研究。

国有企业与一般企业比较起来，有许多特别之处。从效益状况分析，1995 年整个国有工业企业实现利润总额才 1100 多亿元，可是它们为冗员支付的工资额亦达到 1100 多亿元，为离退休职工支付的保险福利费达 600 多亿元，向银行支付的贷款利息达 1000 亿元左右。这些沉重的负担是国有企业特有的，也是很大的减利因素。目前，尽管国家正采取注入资本金、分流富余人员和分离社会职能等措施，但在这些因素消除前，光是用一般企业的财务指标来评价国有企业效益状况，显然有欠公允。何况，承受富余人员与企业办社会还是现阶段国有企业作出的一种特殊贡献。如果国有企业仅仅为了自身的生存和发展而大举辞退富余人员或者将离退休职

工一下子推给社会，那是怎样一番情景呢？

更加值得注意的是，国有企业与一般企业的职能不同。比较明显的是，国有企业承担了能源、交通和原材料等基础产业中投资大、周期长、效益低的建设项目，为国民经济持续、快速、健康发展提供了基本条件。同时，在某些重要产品短缺情况下，相当一批国有企业还要承担大量计划任务，为稳定经济、稳定市场、不断提高人民生活水平做出了巨大贡献。再就是一批分布在市政和服务部门的国有企业，亦难以将盈利作为自己唯一的经营目标。尽管这些部门利润率低，对于社会经济生活和市场的正常运作却是不可或缺的。如果不充分考虑到国有企业的这些特殊性，将国有企业等同于一般企业，简单地用一般性效益指标去评价国有企业的经营业绩，就会得出难以搞活的结论。

当然，在竞争性领域特别是一般加工工业里，国有企业与一般企业没有多大区别。国有企业本身具有不同类型、不同功能、不同任务和不同目标，不能一概而论，至少应该象划分政策性银行与商业银行那样，实行分类指导、分类管理、分类考核、分类统计。

从一些市场经济国家的情况看，尽管所有制不同，但政府创办国有企业的直接动因和主要目的都是为了满足整个经济社会发展的需要，为实现国家经济发展的战略目标和经济政策服务，如扩大就业、维护经济稳定、调节市场供求、平抑市场价格、加强国防建设、支援落后地区，有的还要肩负保证国家经济独立的重任。即便是商业性较强的也要首先服从公共目标。由于国有企业承担了较多社会职能和公共目标，单纯用利润等财务指标衡量企业经营实绩就不大准确。怎么办呢？

据介绍，许多国家都对国有企业因承担社会责任而造成的经济损失给予必要的补偿，如法国通过“经济社会发展基金”对需要支持的国有企业提供经营补助；奥地利、新西兰等国建立“公共开支帐户”，专门核算国有企业由于执行非商业性任务而付出的成本，并以此为依据向有关部门提出补偿要求；印度和巴基斯坦等发展中国家则采取“承包计划合同”或“谅解备忘录”制度，对国有企业的社会义务及补偿办法作出相应规定并制定“公共盈利率”指标用来考核企业因承担社会义务而作出的贡献，同利润率指标一起作为考核和奖励企业的依据。这些做法，值得我们认真研究。

总之，对国有企业经济效益的评价，应当坚持实事求是的原则，充分注意到它们的特殊性，并且认真探讨客观评价企业经济效益的新标准，探讨国有企业改革的新方法。

1.3 国有企业改革理论与实践

怎样科学地指导全国各地开展的企业改革工作，首先必须从理论上把握国有企业改革的主要观点，在实践中探讨如何付之行动。

A、关于国有企业改革思路的再认识

理论界认为，党中央和国务院提出的“抓大放小”的国有企业改革的基本思路是切实可行的，但在如何正确理解和实施这一思路问题上存在着不同的观点。一种观点认为，“抓大放小”的重点在于“抓大”其理由是 企业改革不能平均使用力量，要集中财力物力抓好一批大型企业，这就等于抓住了国有经济的大头，有利于加快整个经济的发展。另一种观点则

认为“抓大放小”的重点应是“放小”其理由是小型国有企业量大面广，对地、市、县经济发展至关重要。搞活国有小型企业是解决当前经济体制改革和国民经济发展中许多难点问题的重要环节。要尽快通过兼并、联合、公司制改造、实行股份合作制、租赁、拍卖等多种形式，搞活国有小型企业。

现在有些人提出几种新的国有企业改革思路。（1）一切从实际出发，搞活国有企业。这种思路认为，每个企业的具体情况都不一样，我们不可能用一种或几种改革模式和方法，就能把整个国有经济搞活，必须从每个企业的实际情况出发，是什么问题就解决什么问题。当前企业普遍存在的问题有两个：一个是企业职工的积极性问题；另一个是企业的领导体制问题。因此，我们当前的国有企业改革应当首先从解决这两个重大问题入手，再解决其存在的具体问题，这样才能把国有企业改革搞好。（2）从政府改革入手，解决产权问题，建立现代企业制度。当前国有企业存在的问题主要是政府的不合适的管理、国有资产无人负责，作为国有资产代表者的政府理应成为改革的对象。产权是国有企业改革的极端重要的问题。建立现代企业制度是国有企业改革的最终目标。（3）先设权、后分立、再改制。先设权即对国有资产进行初始界定，使国有资产所有者的代表机构以资产所有者的身份来推动改革；后分立即以调整国有企业的经营范围和规模层次，实现国有企业的重新定位；再改制即以割断国有企业与政府之间的行政隶属关系，使其成为具有独立资格的、能够适应市场要求的能动性市场主体。

学者们提出的上述国有企业改革的一些思路有些无疑是可行的，但目前，我们认为不管各类企业的改革，必须统一到

中央所提出的思路，围绕总目标，寻找具体的解决办法。

B、国有企业改革的具体操作

有的学者总结出当前公司制改造、建立法人治理结构中存在的问题，并提出了相应的国有企业改革的具体操作对策。他们认为，当前企业存在的问题是，一是所有者仍然缺位；二是多元化主体呈现虚置状态；三是董事、董事长、董事会形同虚设；四是董事长兼任总经理已成惯例，难以形成制约关系；五是现行干部制度与法人治理结构建立原则的矛盾；六是厂长（经理）未完成从“企业管理官员”向职业化企业家的转化；七是“代理成本”高昂、“代理关系”不健全；八是监事会活动不规范，发挥作用差；九是新老三会矛盾重重。相应的对策一是要保证所有者在产权明晰的基础上确实在位；二是通过投资主体多元化来组建规范化的公司；三是强化董事会集体决策机制；四是建立职业企业家队伍；五是解决好代理问题、降低“代理成本”；六是发挥党组织的政治保证作用和职工的民主管理作用。

其中主要的问题是政企分开。如何理顺政企不分的问题比较复杂，既有政府职能不合理问题，又有企业机制不完善问题，还有具体改革措施执行不力的问题。因此，必须坚持从实际出发、上下结合、分类推进、形式多样的原则来调整政企关系，实现政企分开。另一种观点认为，政企不分的根源来自于政府，主要是政府职能扭曲、机构繁杂、管理方式落后。政企不分在企业的表现主要是因为政府行为不规范造成的。因此要真正实现政企分开，必须从政府改革入手，按市场经济规律要求转变政府职能，精简机构，改变管理方式。第三种观点认为，政企难以分开难就难在国有企业的“物质生活关系”本身，