

浅析国有企业改革存在的问题和今后的改革方向

李英子*·李柄元**·金惠英***

중국 국유기업 개혁의 문제점과 향후 개혁의 방향

< 目 次 >

概要	IV. 国有企业的发展
序言	V. 结论
I. 国有企业改革的成就	参考文献
II. 国有企业改革中存在的问题	國文概要
III. 解决国有企业改革问题的对策	

概 要

经过20多年国有企业的改革，我国的国有企业初步地确立了现代企业制度，基本上解决了改革初期政企分开、政资分开、产权清晰、经营权和所有权的分理、管理科学的经营机制，提高国有企业竞争力和生产效率的初衷。

短短的二十多年来，我国国有企业尝试了世界上所有的企业制度，并获得了一定的成功，但也付出了巨大的代价。国有企业改革的根本好转是一项长期的、艰巨的任务。当前的改革，无论是哪个方面，都已经无法从自身剖析原因，也无法单纯从自身寻求解决办法。整个改革已经不以人的意志为转移地成为一个系统整体，单方面的突破，必须要整体的配合。一招一式只能解决单个问题，整个问题的解决需要量变。如果现代企业制度建立与相关体制的配套改革结合起来，那么中国国有企业的改革会得到成功，国有企业也有希望培养与国际跨国公司竞争的能力。

主題語： 政企不分 企业负担沉重 国有资产流失，现代企业制度，公司法，监督体系，股份制，多元化投资主体

* 中国青岛大学国际商学院市场学系 副教授(제1저자)
 ** 慶熙CYBER大學校 HOTEL經營學科 副教授(공동저자)
 *** 慶熙CYBER大學校 HOTEL經營學科 專任講師(공동저자)
 접수일자 : 2003-4-20 게재확정일자 : 2003-10-11

序 言

经过20多年国有企业的改革，我国的国有企业初步地确立了现代企业制度，表面上基本解决了改革初期政企分开、政资分开、产权清晰、经营权和所有权的分理、管理科学的经营机制，提高国有企业竞争力和生产效率的初衷。

国有企业仍然是我国国民的经济的支柱，为我国的经济发展起到了重要的作用，但是国有企业改革的深层问题，还没有得到有效的解决。大部分企业，虽然已经确立了现代企业制度，但是国有企业的经营管理体制中，仍出现政策性负担而造成的亏损由国家负责、政府的补贴、代理问题和政府行为、政治干预问题；所有者与经营者利益的矛盾等。因此，本文对国有企业改革中，存在的问题进行探讨，提出解决改革问题的对策，为我国国有企业改革提出初浅的看法，作为抛砖引玉。

1. 国有企业改革的成就

1. 国有企业总体实力不断增强，在经济社会发展发挥着重要作用。

1989年到2001年，国有及国有控股工业企业工业增加值年均增长11.7%（3895.13亿元-14652.05亿元），比GDP年均增长9.3%高出2.4个百分点。产品销售收入从11102.13亿元增加到44443.52亿元，年均增长12.3%，实现利润从743亿元增加到2388.56亿元，年均增长10.2%，固定资产净值年均增长15.5%，国有及国有控股工业企业上缴税金年均增长11.1%，为国家财政收入的增长做出了重大贡献（李荣融2002）。同时，为我国国民经济的持续快速健康发展、为社会的全面进步做出了重大贡献。

2. 国有经济布局得到优化，整体素质明显提高。

国有企业在国民经济中，特别是在关系到国家命脉的重要行业和关键领域占支配地位，支撑、引导和带动了整个社会经济的发展。从1989年到2001年，国有企业户数从7.4万户减少到4.7万户，但实现较利润从743亿元提高到2388.56亿元，全员劳动生产率从每人每年1.8万元提高到5.5万元。

3. 國有企業組織結構明顯優化，在激烈的市場競爭中形成一批優強企業。

國家認定的520戶重點企業中，國有及國有控股企業有514戶，雖只占全國工業企業戶數的0.3%，但2001年其資產總額占全部工業的59.2%，銷售收入占41.9%，實現利稅占47.6%，實現利潤占49.4%。已經11戶國內國有大型企業，躋身於世界500強，這些證明國有企業的組織結構的優化和企業總體實力的增強。

4. 技術裝備水平大幅提高，技術創新能力明顯增強。

我國技術裝備水平明顯提高，其表現：一是通過消化吸收引進的國外先進技術，國有企業掌握了一批重大技術裝備的核心技術和關鍵技術。二是通過運用高新技術和先進適用技術改造傳統產業，主要行業重點企業的生產裝備和技術水平明顯提高。13年來，國有及國有控股企業共完成技術改造投資4.14萬億元，更新了大部分的裝備。經過技術改造，重點國有企業裝備水平與國際先進水平的差距進一步縮小，自動化程度大大提高，加工能力、加工精度上了一個大台階。技術創新能力也顯著提高。

5. 現代企業制度初步建立，企業經營機制進一步轉換。

經過13年的改革，國有企業基本上成為自主經營、自負盈虧的法人實體和市場主體，基本掌握了生產經營權、產品定價權、銷售權、採購權、人事管理權、用工權、工資獎金分配權等。相當一部分企業進行了公司制改革，轉換了經營機制。520戶國家重點企業中的514戶國有及國有控股工業企業改制面達到83.7%，其中282戶企業整體或部分改制為有限責任公司或股份有限公司，實現了投資主體的多元化。

國有企業改革雖然取得了令人矚目的成就。但是國有企業的改革還具有一些問題。

II. 國有企業改革中存在的問題

1. 產權問題

1) 政企不分，職能不清。

在传统的国有企业制度下，政企不分的问题是一个永远无法解开的死结。因为国有企业为国家所有，作为国家所有者的代表——各级政府，为维护国家所有者权益，对其所有的企业进行必要的干预。

改革20年的过程中，为解决这种政企不分问题，进行过现代企业制度的尝试。然而通过现代企业制度的公司制改革中，由于绝大多数企业选择了国有资产的有限责任公司，或者是国有股比重较高的股份公司，致使政企不分的问题仍然未从根本上得到有效解决。公司制企业的股权结构通常是由国家股、企业法人股和个人股组成，国家股是由企业改制前的政府有关部门持有，并在公司制企业中占有绝对优势，通常是国家股代表担任公司的董事长，国有股代表的背景基本上是各级政府或某一政府部门委派，这使得政府的意图通过国有股权代表合法地施加给公司制企业，致使公司制企业的重大决策仍然是政府意志的体现（“中国改革与发展报告”专家组 2000），政企部分、以政代企、以政办企的管理体制仍然大行其道，企业难以完全按照市场经济的要求独立运作，影响了国有资产效率的提高。

2) 產權不清，所有者缺位。

从理论上讲，国有资产的最终产权主体是明确的，是全体人民；但人人都是所有者，人人也都不是所有者，人人都都不为其所有物负责。产权的统一所有导致出资人缺位，导致责任主体的缺位。从实际上看，目前财政部、人事部、组织部、计委、经贸委、银行、企业工委等部门都宣称自己是国有资产的终极所有者，对国有资产负责，造成国有资产所有者主体多元化，但又对国有资产保值增值不承担责任，形成事实上国有资产无人负责的局面，缺乏一个明确的人格化的代表来履行国有资产所有者职能。国有资产产权主体的缺位，使得一些地方或部门为了追求局部利益，互相牵制，在国有资产管理中带来许多难以解决的问题，造成国有资产管理上的混乱和营运效率（刘远航 2002）。

3) 條塊分割，流通不暢。

我国的国有资产管理体制是按照行政分权的格局建立起来的，各地方或部门不可避免

地按照各自利益规划和使用国有资产，产生重复建设、重复生产、条块分割和地区封锁等弊端，生产要素得不到合理流动和有效配置，一方面出现大量国有资产被闲置浪费现象，另一方面一些产品有市场，并具有较强资本实力的企业，难以通过跨地区、跨行业的兼并和重组，实现资本快速扩张，严重影响了整个国有经济的竞争力。另外，在国有企业中还存在国有股不能流通的缺陷，不仅使国有资本失去在资本市场上追求利润最大化、获得资本增值的机会，而且使国有资本不能及时从劣势产业向优势产业转换，加大了国有经济升级换代的难度，影响了国有经济控制力的发挥。

4) 监督不力，内部人控制严重。

政府作为所有者代表，要对所投入的资本负责，就不得不对企业的经营活动进行干预和管理，从而形成企业对政府的依赖关系；将企业推入市场，充分放权，又往往形成了“内部人”控制的局面，一些国有企业经营者通过大量公款吃喝、旅游、出国、购买豪华汽车等

“过分”的在职消费以及“好处费”、“回扣费”、“感谢费”（刘文俭等，2001）等手段肆意挥霍和侵吞国有资产，所有者权益缺乏必要的保障。

5) 企业法人财产权不落实，政府承担着无限责任。

许多企业并未按照现代企业制度的要求建立法人治理结构，企业仍未拥有独立的法人财产权，从而不能成为真正自主经营，自负盈亏，自我发展和自我约束的法人实体和市场竞争主体。企业与政府财产边界不清，资产责任也就不清晰。在缺乏产权激励和约束的情况下，政府或国有银行对国有企业承担无限责任，企业从国有银行的借贷，实际上是以国家担保为前提，企业负盈不负亏。企业亏损、出现不债务甚至发工资，都由政府或国有银行来承担。

2. 国有企业的负担沉重

至今为止，国有企业改革的难点关键是国有企业历史包袱太重（赵海均，2002）。历史包袱一直困扰着我国国有经济，乃至整个国民经济的持续健康发展。

1) 多余职工包袱。

除了几年来已经下岗的上千万职工以外，现在国有企业中至少还有30%以上的多余职工需要逐步分流出来。否则，劳动生产率低，成本太高，竞争力不强，企业就很难生存下去。但是实现人员分流不能急于求成。

2) 高负债包袱。

在正常情况下，国外企业的负债率一般为30-40%，最多也不超过50%左右。而我国的国有企业一般超过了70%以上，相当一部分企业已经资不抵债，无法偿还呆帐坏帐。

3) 企业办社会的包袱。

国有企业绝大多数现在都办有本应由社会承担的事业，其所占用的职工，往往要占到全部职工的30%-40%，甚至更多。

4) 退休职工包袱

由于没有建立起一套完善的社会保障制度，国有企业退休职工的养老、医疗等保险，基本上仍由企业负责，这不仅大大增加了企业成本，而且也导致新老企业负担的不平衡，不利于企业间的平等竞争。

3. 国有资产严重流失

国有资产的流失是一件不容忽视的“黑洞”。目前，我国国有资产总额约为10万亿元，但因种种原因造成的国有资产流失，每年达数百亿元。国有资产流失的原因：

1). 企业经营管理者对市场法则不了解，出现违规操作。

进入市场经济后，少数企业领导干部，经营管理上失职、渎职，与不法私营企业主互相勾结，共同侵吞、或转移国有资产，使大量国有资产流失。

2) 经营决策的失误

一些国有企业在经营决策的失误，进行大规模的乱投资、乱担保、乱借款，使国有企业有去无回。

3) 企业管理混乱，使一些不法之徒有机可乘。

有些企业的领导干部，借企业的改组改制、股票上市等“改制”之名，或破产撤并，将国有企业低价出售，或半卖半送，导致国有资产的大量流失。

4. 国有企业经营者的激励和约束问题

1) 国有企业经营者不是专职的职业企业家，国企领导者与政府官员之间的界限模糊，依然存在“官本位”的印记。

直到目前为止，很多国有企业的领导者还是按计划经济的要求结合选任程序主要是通过上级主管部门在企业内的选拔、任命甚至直接主管机关中委派而产生的。因此造成了行政干预下的内部人控制的局面。

2) 企业经营者的政治化倾向明显。

由于企业领导者的升迁、调动、任免的决定权在政府部门手里，甚至企业的兴衰存亡也掌握在政府的手中，因而企业经营管理者更愿意对上级政府或上级领导官员负责，而非对所在企业负责。特别是企业成立、上市、运转等环节都会收到政府的控制与干预，尤其是国有企业没有政府，很难存活（李松涛，2002）。

3) 国有企业经营者激励约束机制不完善。

企业没有形成有效的法人治理结构，内部人控制严重；奖惩措施行政色彩浓重，形式为“升职”、“异地做官”、“开除党籍”等，致使企业管理者更关心其政治前途和个人人力资本价值；企业领导者报酬构成中名义收入低80%多的经营管理者认为，自己的收入属于中等或偏低，因此追求较高的灰色收入。这就造成国有企业“富了方丈穷了庙”，企业领导者“59岁现象”，“以权谋私”、“权钱交易”等腐败现象（同上）。

4) 国有企业经营管理者自身素质低下。

绝大多数的国有企业经营者没有受过专业训练，不是精通管理与技术的职业企业家，受教育程度低。企业家中接受过正规学历教育的人数仅为24.6%。致使企业经营者的决策能力、预见能力、创新能力、表达能力、学习能力等欠缺。

III. 解決國有企業改革問題的對策

1. 產權改革的創新

经过多年的探索，我们要建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。要建立这种制度，必须要创新国有企业的产权制度。即包括国有企业产权所有制创新和产权组织制度的创新。

国有企业产权所有制创新，决不意味着不再需要国有企业，或者把国有资产都改为非国有。主要是根据国有企业的应有职能定位和实际工作中有较强操作性的原则，把现有的国有企业进行分为国家需要继续独资的企业、国家必须坚持控制的企业、国家可以参股的企业、国家应该推出的企业等类型，按照不同的分类，采取适合的方法。

国有企业产权组织制度的创新是对国家独资、控股、参股的、股权多元化的大中型企业，进行规范的公司制改组，建立现代企业制度，尽可能消除原国有企业政资不分、政企不分、所有权和经营权不分的弊端，有效提高其效益。

2. 制度創新和政策導向相結合，減輕國有企業負擔

国有企业的社会负担问题，不仅关系到国有企业改革的成败，而且影响着社会的稳定和国家的信誉。

在安置多余职工，企业一方面要提高效益，增加职工岗位的稳定性，另一方面国家也要承担解决企业多余职工的成本，改变过去那种完全甩给企业的观念。同时，作好企业文化建设，改变职工不想离开国有企业“铁饭碗”，强烈依赖政府的心里（林金有 2002）。

解决国有企业的债务要和制度创新相结合，与产业政策导向和投资体制改革相结合，通过调整结构、债转股、发展资本市场、降低企业利息负担等，使企业资产在市场经济下实现自由流动，实现国有资产的保值、增值。

通过建立比较完善的社会保障体系，使社会担负退休职工的养老保险、医疗保险等，减轻国有企业的社会负担，使国有企业甩掉各种负担，创造国有企业与国际企业公平竞争的平台。

3. 明晰產權，健全監督管理制度，防止國有資產的流失

为明晰产权防止国有资产的流失，首先，应加快建立现代企业制度，建立协调运转、决策、执行和监督体系。对企业的资产管理、客观调控、选择管理者和内部审计等方面

建立规范的制度，同时企业经营方面的重大问题，热点、难点问题，大额资金的运用，采取一定的形式公开，提高资本运营的透明度。其次，科学考评，形成有利于国有资产保值、增值的激励机制。根据企业的特点，实行分类考核，主要考核企业资产的保值增值、执行财政纪律、企业制度建设、规范经营的情况，把自评与全面考核相结合。改革分配制度、实行年薪制，管理者的收入与国有净资产的增值及企业经济效益挂钩，贡献与报酬一致，促使收入合理、规范、公开。同时，建立决策失误追究制度。对擅自决策出现重大人为失误，造成国有资产流失的，应当给予相应的行政处分和经济处罚。

4. 推进人事、分配制度的改革，提高国有企业竞争者素质。

市场竞争，归根结底就是人才的竞争。目前，为竞争中取胜，跨国公司利用先进的人事、分配政策积极吸引优秀的高级人才。因此，我国国有企业经营者问题将越来越严重。为了提高国有企业的国际竞争力，必须加大人事、分配制度的改革。

首先，必须改革我国国有企业的人事任免制度。虽然一些国有企业实行经营者竞争上岗制度，但更多的国有企业经营者由政府主管部门任命而产生。这种人事制度一是人员的不合格（按党政干部的标准来选拔）；二是导致经营者目标的偏差，不追求利润最大化的目标；三是导致腐败，权钱交易的情况容易产生。因此，必须改革人事任免制度，实行竞争聘任制。

其次，优化市场评价机制，建立和完善企业家市场，让企业所有者同经营管理人员在市场中能够“面对面”，实现双向选择。企业的经营者不是政府的公务员，经营者必须推向市场，建立起能者上、庸者下的竞争机制，保证企业家通过竞争进入企业成为经营者，或在竞争中成为企业家。

再次，完善激励机制。国有企业的领导者也是有各种需求的“经济人”。他们有自主权的需要；公平竞争的需要；职业成就的需要；实现自我价值补偿的需要；提高社会经济地位的需要；职业安全的需要；归属的需要等。因此，必须认识国有经营者需求的基础上，提供有效的激励机制。同时对国有经营者提供合理而行之有效的报酬激励，在将企业经营者效益与其经营企业的经济效益挂钩的原则下，确认企业家要素股权和相应的企业家要素股权收益，在工资、奖金、津贴的基础上，实行年薪制，提倡对经营者实行股票期权激励（李松涛，2002）。

IV. 國有企業的發展方向

国有企业的改革，从国有经济的战略性调整、国有企业的战略性改组国有资本管理运营体系的建立、公司制的规范化与产权改革、国有企业经营者的选拔与激励、经营机制的转换以及国有企业的债务、冗员、社会负担等历史包袱解决都与整个社会其他各项改革紧密相连、互相制约，特别是和政府行为有着密切的联系。因此，国有企业的改革不仅是国有企业自身的事，不能就国有企业论国有企业改革，不能单独强调某项改革，必须强调系统安排、全面配合、整体突破。

对于国有企业的改革方向，国家的方针是建立现代企业制度。经过长时间，为经营权和所有权分理为基础的现代企业制度的确立，我国大部分国有企业基本确立了现代企业制度。但是，深层次问题还没有得到有效的解决。因此，在建立现代企业制度的过程中，要注意几个问题：

首先，要界定法人的产权，即法人财产权，使企业作为一个法人对其资产有财产权。它是建立出售股份的基础，并能实现政企分离（王刚，王国兵，2002）。国有资产只有在股权的流动中才有可能增值，为持有必要在不同的领域组建形式不同的国家控股公司。

其次，培育多元化的投资主体，促进资本的社会化。目前，我国除了国有资本以外，没有别的经济力量有实力、有能力作为投资者、收购者来与国有企业一道建立现代企业制度。就是说国有企业想卖、想出让股权，在短时间内根本找不到有这么大实力的买主。目前不是国家不愿意卖，是资本市场承受不了。等到国内居民和投资者的整体经济实力达到与国有企业整体经济实力相当的时候，国有企业的现代企业制度建立就会顺利。

最后，现代企业制度是一个复杂的系统工程。现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础，与宏观经济体制有机联系、相互制约。因此，现代企业制度，依靠企业改革的单项突进是不可能成功的，必须进行相关体制的配套改革，尤其是加快进行多方面的配套改革，如：加快政府职能转变，建立起有效的经济管理和国有产权管理制度；为企业创造公平的市场环境、建立有效的市场竞争机制。

V. 結 論

短短的二十多年来，我国国有企业尝试了世界上所有的企业制度，并获得了一定的成功，但也付出了巨大的代价。国有企业改革的根本好转是一项长期的、艰巨的任务。当

前的改革，无论是哪个方面，都已经无法从自身剖析原因，也无法单纯从自身寻求解决办法。整个改革已经不以人的意志为转移地成为一个系统整体，单方面的突破，必须要整体的配合。一招一式只能解决单个问题，整个问题的解决需要量变。如果现代企业制度建立与相关体制的配套改革结合起来，那么中国国有企业的改革会得到成功，国有企业也有希望培养与国际跨国公司竞争的能力。

参考文献

- 赵海均著，破解中国经济之谜，经济日报出版社，2002年6月。
- 专家组，透过历史的表象——中国改革20年回顾、反思与展望，“中国改革与发展报告”，上海远东出版社，2000年9月。
- 21世纪初的中国经济，国务院发展研究中心发展战略课题组，人民出版社，2001年9月。
- 陈清泰，中国大型企业改革与发展的若干问题，经济管理2001年第一期。
- 张维达，吴宇晖，国企改革攻坚战政府职能转变，经济纵横，1999年第一期。
- 夏长勇，对国有资产流失问题的剖析与思考，人民日报，2002年7月3日。
- 遏制国有资产流失的对策，铁道运输与经济，2002年第八期。
- 李荣融，国有企业改革和发展取得丰硕成果，中国企业报，2002年9月23日。
- 杨启先，中国体制改革研究会副会长演讲
- 王刚，王国兵，现代企业制度，国有经济研究中心博士论坛，2002年11月22日。
- 李松涛，企业家队伍建设，国有经济研究中心博士论坛，2002年12月13日。
- 王国兵，齐树天，国有企业的债务问题分析及其处理，国有经济研究中心博士论坛，2002年11月8日。
- 林金有，进一步解放思想与国有企业改革，国有经济研究中心博士论坛，2002年12月27日。
- 刘远航，国有资产管理体制与运营机制问题，国有经济研究中心博士论坛，2002年11月1日。
- 林秀琴，建立健全国有企业经营管理者激励与约束机制的若干思考，中国海峡企业资讯网。

<국문개요>

중국 국유기업 개혁의 문제점과 향후 개혁의 방향

이영자* · 이병원** · 김혜영***

중국 국유기업은 몇 년간의 개혁을 통해 많은 발전을 했지만 기업은 발전을 거듭하는 것이기 때문에 기업의 개혁 역시 한 단계에 머물러 있는 것이 아니다. 때문에 기업은 탐색 중에 발전하게 되고 새로운 환경의 변화와 시장의 수요에 적응을 해야 한다. 그러기 위해 국유기업은 정부와 기업간의 소유권문제 부채문제 인사조직문제 기업이 맡아 했던 정부의 과도한 기능적 책임 등 외적 환경과 내부의 경영자문제 현대기업제도문제 분배제도문제 국유기업신분문제 종업원교육과 격려문제 등등의 문제를 철저히 해결해야 국유기업의 효율성이 더 크게 제고되고 외국의 다국적 기업과 경쟁할 여건을 갖추게 될 것이다. 총체적으로 국유기업의 개혁은 기업내부문제만이 아니다. 더 많은 책임이 정부와 사회에 있다. 정부의 정치개혁 금융개혁이 하루 빨리 이루어 져야 한다.

주제어 : 국유기업개혁, 정부개혁, 금융개혁, 국유자산, 감독체계, 현대기업제도, 계획경

* 중국청도대학 국제상학원 시장학계 부교수(제1저자)

** 경희CYBER대학교 HOTEL경영학과 부교수(공동저자)

*** 경희CYBER대학교 HOTEL경영학과 전임강사(공동저자)