

内 容 提 要

现代企业制度的创立和推行，是社会化大生产的市场经济发展的必然结果。国有企业制度创新已成为一股世界潮流。建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”现代企业制度的目标模式，使企业成为拥有法人财产权的真正独立的市场竞争主体，从根本上解决国有企业与市场经济相结合的具体途径。

国有企业监督约束机制作为企业运行的基础机制，有效地规范着企业内部各要素在经济活动中的行为和范围，并促进和保障企业产权机制、经营机制、分配机制等良性运转。

在企业内部形成“分工监督、有效制约”的层次结构，紧紧粘合各构成要素，顺应企业经济活动规律，对其经营行为、运行状况以及利益导向进行有效监督，以期达到国有资产的安全与增值的目的。

关键词：(Key words)

企业 (c o r p o r a t i o n)

监督 (s a p e r v i s e)

机制 (e c o n o m y)

ABSTRACT

With the development of social Large scale production and market economy, the foundation and impulse of modern enterprise system is an essential result. The creation of state-owned enterprise system has become a kind of tendency all around the world. To build modern enterprise system is the target pattern of "distinct property right, definite between power and duty, politics and enterprise separated, and scientific management ". To make enterprise become competition market body which owned genuinely independent legal-person power of property. It is to research a specific way with which state-owned enterprise and market economy can be combined utterly.

Mechanism of supervisor and restrain for state-owned enterprise as the basis of operating enterprise standardizes effectively economic activities of conduct and scope inside elements of enterprise, promotes and guarantees mechanism of enterprise property right, operating and distribution etc to run well.

To form gradation structure inside of enterprise of supervisor and effective restrain, combine tightly each element, flow enterprise economic activity rules and supervise effectively to operating conduct, operating condition and profit inducing. It is to make the state-owned property safety and accumulate property.

Key Words

c o r p o r a t i o n

s a p e r v i s e

e c o n o m y

前 言

国有企业，在不同社会和经济制度国家中都不同规模的存在着。充分利用国有企业在国民经济发展中起干预、控制和调节作用，是当今世界各国为提升综合国力，争取应有国际竞争地位的重要方面。

当今西方经济管理学术界的一个理论研究动向，认为国有企业应体现国家的整体利益，即服从和实现国家宏观经济目标服务。而在企业内部通过推行现代企业制度，不断增强国有企业的活力，则是共同面对和研究的课题。

例如进入九十年代以来，美、英等实行自由经济政策的国家，对西欧诸多国家国有企业的扩展趋向引起了足够的兴趣。他们的经济以及经济管理学者在研究报告及专著中这样写道：“西欧一些国家政府已在欧洲 50 个最大公司中的一半中拥有直接控股权，如雷诺汽车公司、英国石油公司、瑞典钢铁公司、Rolls-Royce 等。这些国家控股公司享有优越于私人企业的特权已构成对美国的威胁。”^[1]“西方各国之所以对国有企业大量投资，一个重要原因就在于各国政府都把它们视为迅速发展的重要手段，是政府实施其政治、经济政策的最灵活的工具之一”。^[2]

而对于这些国有企业以及企业内部控制、管理而言，“政府通过‘所有权因素’（Ownership），通常以委派高层管理者控制企业的内部决策过程，达到监管目的，即可控制性（Controllability）”。^[3]而在企业内部，全面推行呈多元化趋势的企业制度模式，则是国家保证经济目标实现的一种微观形式。如给予生产经营者为达成既定目标的自主性（Autonomy），以期实现生产利润的最大化。^[4]从而政府利用对某些行业起支配、垄断地位的企业，对国民经济发展起干预、调控作用。

[5]

中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出：“建立现代企业制度，是发展社会化大生产和市场经济的必然要求，是我国国有企业改革的方向”⁽⁶⁾。因此，无论从理论还是从实践上都可以说，建立现代企业制度是社会主义经济体制中最重要、最根本、最核心和难度最大的问题。因此只有“通过国家各种特定法规的规范和约束，确立国有企业作为独立法人实体的法律地位，赋予企业独立的财产权和财产责任，明确企业和各种内部及外部关系的新规则”⁽⁷⁾。

推进并建立社会主义现代企业制度，是寻求公有制与市场经济有机结合的微观实现形式。深圳市做为全国最早试点城市，已迈出了实质性的步伐。这些年来，深圳国民经济一直保持两位数以上的快速发展，企业的国有资产的增值也是超高速的。但是必须清醒地指出，国有资产在少数企业的某些环节上的流失也是严重的。

在经济快速发展的形势下，如何加强对企业行为的有效监督与约束，实现国有资产的安全与增值，使企业真正成为“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”的微观经济主体，这一问题已突出地摆在了人们面前。本文拟从深圳市近年来推进现代企业制度试点工作中，围绕以制度创新为核心进行综合配套改革的实践谋篇立意，就如何建立与完善国有企业监督约束机制，保障国有资产安全与增值的问题进行实证（案例）研究。从监督约束机制的基本特征入手，对建立国有企业宏观监督约束机制权威性与企业内部监督约束机制的有效性，提出对策性意见供探讨。

第一章 建立国有企业监督约束机制的国际背景

企业是市场的主体。当今世界上，不论是经济发达国家还是发展中国家，不论是资本主义国家还是社会主义国家，都存在着相当规模的国有企业。而现代企业制度的创立和推行，则是社会化大生产的市场经济发展的必然结果。作为一种财产的组织形式，是人类智慧和人类经济实践活动中所创造出来一种文明成果。

第一节 国有企业制度创新已成为一股世界潮流

自本世纪50年代，特别是70年代以来，各国在这一创新过程中结合本国的实际，创造了一些很好的经验。建立以公司法人制度为主要形式的新型国有企业制度，反映的是社会化大生产和市场经济的共同需要和要求，这一结论已为西方大多数国家的实践证明，近年来也逐渐成为中国经济界和理论界的共识。

一、发达市场经济中的国有企业及制度创新

一般来说，国有企业是生产社会化的产物，它存在于各种社会经济形态之中。由于它本身只是所有制关系的一种具体形式，不存在“姓资姓社”问题。根据世界银行的1980年统计数据表明，发达国家国有经济在国内生产总值中的比重在9%—18%之间；发展中国家各国差异较大，多介于15%—45%之间；而“苏联模式”的社会主义国家则在55%—90%之间，有的甚至100%⁽⁸⁾。

应该指出的是，企业一般以追求利润最大化和高效率为目标。而从世界范围来看，追求最大利润并不是国有企业的唯一目标。根据西方宏观经济学派凯恩斯（J·M·Keynes）提出的国家政府干预和调节经济，即有效需求理论⁽⁹⁾，它的一个重要目的是更能促进资源的合理配置和整体经济的更快发展，承担了三个方面的职能作

用：一是承担了国民经济发展的基础或公用设施建设和经营职能；二是承担了实现国家经济独立和工业化发展的基础作用；三是在很大程度上承担了国民经济的调节职能作用。在战争以及灾害时期，国有企业还起到了特殊的支柱作用。下后例举新加坡和法国两个具有东、西方经济文化以及价值观国家的有关情况作一实证探讨。

（一）新加坡

新加坡的国有资产最初是从英殖民者手中接管过来的“殖民遗产”所组成，主要是国防、邮电、水电供应以及港口码头、机场和运输设施等。

1、国有资产的管理体制

60年代，新加坡成立了建屋发展局、经济发展局、公用事业局和港务局等法定机构，国有资产得以迅速形成和发展。七十年代之后，国有企业的投资主体一般由政府控股公司承担。这样逐渐形成了以法定机构和政府控股公司两种渠道组成的国有资产管理体制。

新加坡的国有企业统称政府经济实体。具体可分两类，即政府控股公司和法定机构（如图1）。

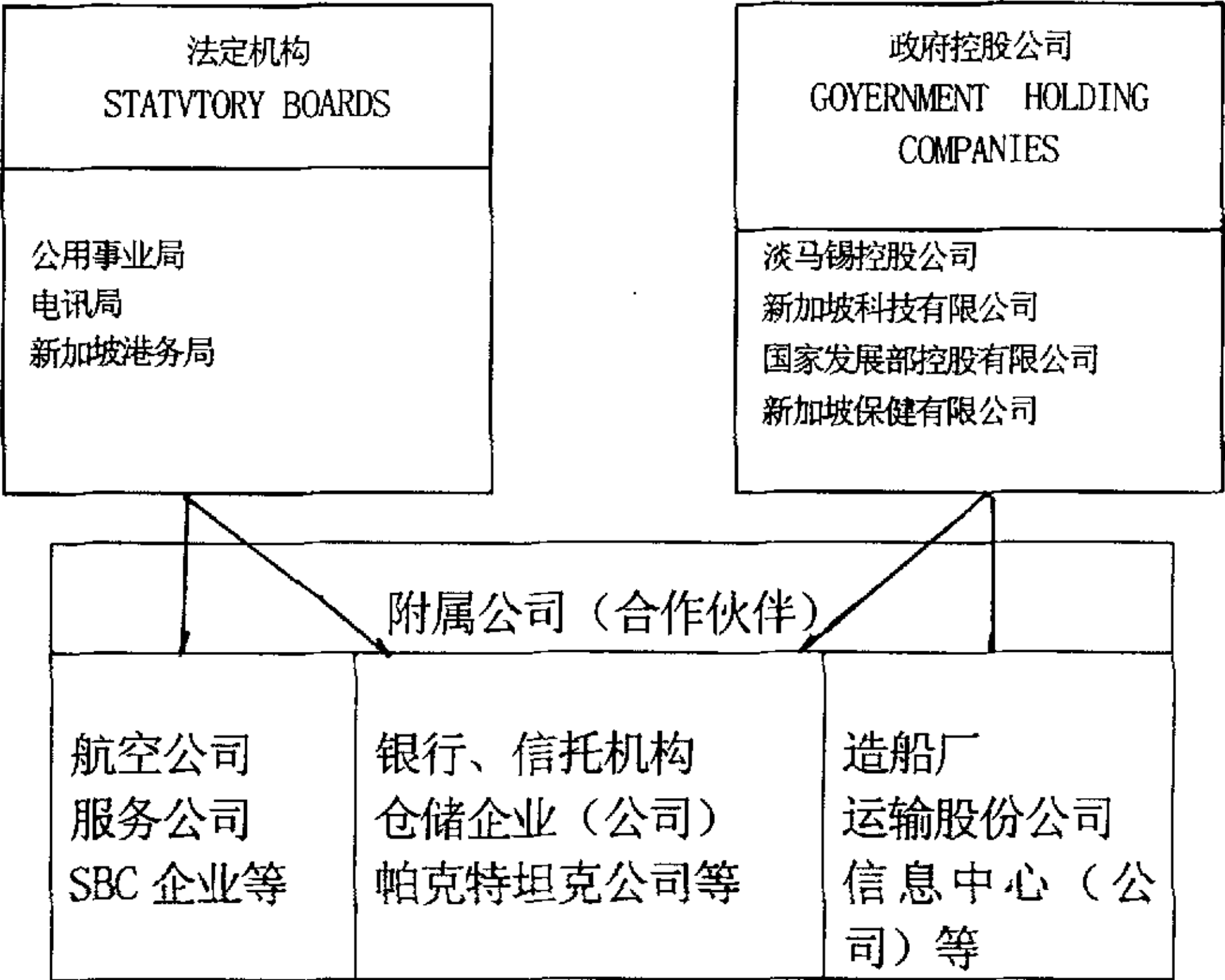
政府控股公司（或称政府关联公司）是通过控股关系而形成的一个公司网络。在这个网络的顶端是四大政府控股公司。这四大控股公司分别隶属于不同的部，如淡马锡控股公司属于财政部；新加坡科技有限公司隶属于国防部；新加坡保健有限公司则属于卫生部；另一间为国家发展部的控股公司。以淡马锡控股公司为例，它是一个庞大的集团，而胜宝旺造船厂、岌巴造船厂、新加坡航空公司等数十家大型国有企业皆集于其旗下。通过政府控股公司来进行投资和管理企业，既保证了国有资产的所有权，又体现了私营企业的经营方式，是所有权与经营权相分离，间接管理国有企业的典型形式。

法定机构是新加坡政府为了执行专门职能，通过特定的立法设立的专门局，隶属于有关的政府各部。它具有行政管理和经营企业的双

重职能。政府各部亦不直接干预其经营，实行自主经营和独立核算，同时各法定机构每年公布年度报告和经营业绩，接受政府部门的监督。法定机构具有明显的企业式实业导向型动作方式，是新加坡国有资产管理体制的另一种方式。

政府经济实体 (图 1)

GOVERNMENTAL ECONOMIC ENTITIES



2、国有企业基本业绩 (表 1、2、3)

新加坡三大政府控股公司实力和规模

表 1

	淡马锡集团	科技集团	卫生健康集团	总 计
公司数	39	5	6	60
分公司数	469	97		566
资本	91 亿 (美元)	10 亿 (美元)	5 亿 (美元)	106 亿 (美元)
雇员数	65,000	12,300 人	6,200 人	83,700, 人

新加坡国有企业业绩比较

表2

	各公司平均销售额	各公司的平均利润	销售利润率	资产利润率
国营企业	301	28.8	9.6%	5%
外国跨国公司	111	7.3	6.6	9%
营地私人企业	80	2.0	2.5%	2%
注	百万新元为单位			

新加坡社会公共部分

表3

	销售额	利润	雇员人数
国营企业	9,237	2,119	83,700
法定机构	9,615	2,592	59,500
政府(包括国防部队)			123,000
总计			266,200
注	以1990年为例; 百万新元为单位		

从上述表1、2、3中可以清楚看出,新加坡的国有企业构成了新加坡经济活动的重要部分,并取得了良好的利润。从财务指标来看,对新加坡最大的五百家公司所研究的结果证明,国有企业取得了最高的平均销售额和最高的销售利润率。资产利润率低于跨国公司的原因是:国有企业集中于公用事业、基础设施行业。其资产额很大,利润率相应降低⁽¹⁰⁾。

3、政府对国有企业的监管

新加坡对国有企业的管理和监督,主要是指派人员担任大型国有企业的执行长官,(CHIEF EXECUTIVE OFFICER)(类似目前深圳市政府委派到大型国有企业的国有资产代表);另外,也委托高级公务员进入董事会(类似深圳市政府委派的财务总监)。而真正的经营权力掌握在企业的管理部门,只要企业业务效益

均正常，董事会的作用就主要是对管理部门的建议予以正式批准。只是当亏损不断时，董事会才考虑更换管理层。因此，新加坡的企业中，所有权和经营权之间有着明确的区分，从这一点意义而言，与现代企业制度下的私有企业没有什么不同。

这里还必须强调指出的是，做为“都市型经济”的新加坡，国有企业无论用何种标准衡量，大多业绩良佳，具有竞争的优势。这对于我国地方性国有企业，特别是经济特区有积极的借鉴意义。

一是对某些行业存在“垄断”，但对国际投资者而言，无垄断之意义。因为国有企业的竞争对手是国际资本，而并非本国的企业。例如“垄断”港口和机场，其竞争对手是其它国家或地区的港口和机场。另一方面，新加坡的国有企业都自负盈亏，预算硬约束，不存在保护落后，亏本是一定要依法破产淘汰的。

二是具有非常优秀的经营管理人才，例如淡马锡控股公司（案例1）集团总部仅有50余人，却有效地管理着集团44家二级公司和近400家全资或合资企业。再如政府投资公司。通过其部分专业管理人员采取分散的证券投资，管理着约400亿美元的国家外汇，其业绩使世界上一流的基金管理人士亦为之钦羡。如果按1995年市值折算其外汇储备，已超过600亿美元。近几年，新加坡政府和企业对中国在欧美的留学生特别垂青，先后招聘了三百余名已获博士、硕士的留学生为其服务。

三是真正做到政企业分开。国有企业在经营上基本上能够像私人企业那样拥有充分自主权，并按照一般经济法则和市场规律动作，其内部监控是极其严密的。而政府则是通过对国有企业发展的长远规划，以及人事参与和财政监督来体现和保证国家对企业的所有权。

四是良好的专业精神和职业道德，是国有企业竞争优势的保证。

（二）法国

1、法国的国有企业是有悠久的历史。从30年代以来经历了三

次大的国有化浪潮。到 80 年代初，政府决定实行大规模的国有化政策，国家直接或间接控制的企业达 4, 300 家，使国有经济在整个国民经济中占有重要地位。下面将国有经济占主导地位的我国与法国做一比较（表 4）⁽¹¹⁾。

法国、中国国有企业占国民经济份额之比较

表 4

份额指标 (%)	1980 年		1986 年	
	中国	法国	中国	法国
国内生产总值	55.3	10	45.8	17
总投资	82	30.5	65.5	35
总就业人员	18.9	7.5	18	11

2、股份制是国有企业的最基本形式。国家控股一般只限于总公司和母公司，方式共有两种：一是直接控制，由财政部长代表国家控制；二是间接控制，由国有化的金融机构控股。国家和企业的关系，首先是股份持有者与企业经营者的关系，其次表现为从属关系、稽核关系和监督关系，政府主管部门作为国家的代表，行使国家的资产所有权，主要通过如下方式：

- ①通过立法形成一整套规范的国有企业管理体制；
- ②选派代表参加董事会，并任命董事长，保证国有资产的利益；
- ③与企业谈判签订计划合同，明确权责利关系；
- ④向企业派遣国家稽查员、常驻代表，对国有资产经营进行监督；
- ⑤设立国家审计法院，对国有企业进行独立审计。

3、实行竞争性国有企业和垄断性国有企业两大类管理。

政府直接控制的 108 家国有企业中，如钢铁公司、航空公司、电报电话公司等垄断性国有企业，采取直接管理和间接管理相结合，

控制程度较高，管理比较严格，企业自主权相对较少。投资方面，政府通过“经济与社会发展基金组织”每年确定一个投资额度，控制企业的借债规模；在价格方面政府参照国际市场价格对垄断性企业的价格进行干预，防止企业利用垄断地位随意提价。对公益性强的企业如铁路、邮电等，因服从国家总体目标而政策性亏损，国家按计划合同规定予以补贴，其它由企业负担。

竞争性国有企业，是指所处的行业存在大量私人企业，国内和国际市场上有众多的竞争者，如商业、服务业、加工工业和建筑业等。政府在控股关系上多为间接性，很少直接干预。企业处于同私人企业相同的平等竞争地位，拥有很大的经营自主权。国家对这类企业的管理，只限于任命企业领导人和对资产变动进行。实际上，是将竞争性的国有企业推向市场，其经营运作方式，与私人企业无异，依靠竞争获得生存和发展。

法国是西方经济发达国家之一，生产资料以私有制为主体，然而国有企业在整个经济中占有重要地位。据法国统计局 1990 年统计，全国国有企业共 2268 家，雇用了 133.8 万人，其产值约占法国国内生产总值的 18%；国有企业投资额占全国投资总额的 27.5%。

二、国有企业制度创新中的共性特点

以上我们从有代表意义的国家政府，在私有制基础上所进行的对国有企业的管理与控制，看到了以公司制为特征的国有企业制度创新与现代市场经济相结合的趋势。另外，我们还从大量的世界各国不同企业管理模式中，可以分析并得出以下共性特点和趋势：

（一）无论在资本主义经济中，还是在社会主义经济中，都存在着从“国有国营”到“国有企业经营”，再到“国家控股多元主体联合经营的国有企业制度”的转变。这种趋势进入 60 年代以来日益明显。

（二）从宏观角度看，资本主义国有企业及企业制度是体现国家

的整体利益。服从和实现国家的宏观经济目标。这些目标包括：缓解失业压力、抑制通货膨胀、引导私人企业、发展尖端技术、提供基础设施、维护社会安定等等。

（三）国有企业制度与其它企业制度最大的区别，在于它不仅是一种企业制度模式，而且也是政府管理宏观经济，保证宏观经济目标实现的一种微观手段，是宏观经济与微观经济相联系的一种方式。

（四）政府为达成实现宏观经济目标，从国有企业的内部和外部两方面加大了管理及控制的力度，并采取有效的制度和组织形式监督约束企业的经营行为，做到依法自主经营，以期提高市场的竞争能力和获取利润，增加政府财政收入。

第二节 我国国有企业的出路在于改革

我国经济从计划经济制度转向市场经济制度的变革，给国有企业制度的改革和转换提供了历史性的“契机”。1993年底的《公司法》为标志，我国已进入企业制度重建的阶段；1994年初开始的财政、金融体制改革为代表，我国已进入重组政府经济机构的变革阶段。国家“九五”计划要在五年国民经济发展的第二步战略目标，初步建立起社会主义市场经济体制。正确分析国有经济的现况，充分估计国有经济在前进中面临的困难，加大国有企业改革力度，是国民经济持续、快速发展的重要保证。

一、正确认识国有企业的现况

建国以来，国家集中大量财力建立了一大批以公有制为主体的企业，为国民经济奠定了坚实基础。据国家国有资产管理局统计，到1994年末，国有总资产已达到42,900亿元，国有经济在国民经济中仍居主导地位。

改革开放十五年来，我国经济在各个方面均有举世公认的发展成

就，唯独国有企业改革步履艰难，成效不大。从总体上看，国有经济存在的主要问题是适应国民经济发展的需要，不适应建立社会主义市场经济体制的需要。国有企业改革的目标，归为一点，就是使它们成为自主经营、自负盈亏和自我发展的现代企业。但是目前国有企业三分之一明亏，三分之一潜亏，离我们改革目标尚有相当的距离。国家国有资产管理局在1993年二季度，对26个省市、22个行业、206家大中型国有企业的调查分析，我国国有企业的困境主要表现在：

1、债务沉重。被调查企业全部债务余额为519.8亿元，净资产负债率高达180%。在全部债务中，自有流动资金比重只有15.5%。企业每年还本付息的任务很重，1992年还债高达48亿元，占实现利税的38.6%。问题严重的企业的资金利润率远低于银行的利率，这种负债经营实际是恶性循环，债务越滚越大，企业很难翻身。

2、社会负担沉重。主要表现在企业办社会，从托儿所到养老院，应有尽有，使企业营业外支出直线上升。另外，企业在职职工与离退休职工之比，北京为2.9:1，天津为3.2:1，上海则达到2.8:1。这既说明国有企业对社会的贡献，同时更说明国有企业的社会负担越来越重，难于与其它所有制企业平等竞争。

3、税负过重。1992年206家国有大中型企业实际净留利为12.32亿元，仅占实现利税的9.8%，而当年上交利税82.52亿元，占实现利税的66%，另外24.2%则用于还贷和交纳其它。值得重视的是，上交税金为67.1亿元，占上交利税的81.3%，企业利润已所剩不多，许多企业（不算亏损企业）实际上已无利可交^{〔12〕}。

正视目前国有企业的困境，目的在于正确认识我国经济结构、经济制度以及国有经济所面临的形势。只有在改革上采取大动作，在诸

多难点问题上有实质性的突破，才能保证整个国民经济持续、健康发展。

二、积极稳步地推进国有企业改革

以创立现代企业制度为中心，以再造政府职能为支点的改革思路的实现，必将使我国经济社会发生重大的变革。

国家体改委提出“九五”国有经济改革的目标是：国家投资的大中型骨干企业初步建立起适应市场经济需要的经营机制和现代企业制度，成为独立的法人实体和市场竞争的主体；国有经济的结构和运行效率得到较大改善，整体素质明显提高，国有经济在市场竞争环境中的主导作用进一步加强。为实现此目标，必须做到：

——积极推行企业制度创新，构造国有经济的多种有效实现形式，国家投资的大中型骨干企业基本建立起符合市场经济要求的现代企业制度。

——初步建立符合市场经济要求的国有资本营运良性循环的机制，基本做到产权主体明确，产权转让灵活，存量合理流动，增量优化配置，资本结构优化，从整体上提高国有资本的营运效率和效益。

——巩固国有经济的主导作用，扩大国有资本实际支配的资产规模。在一些重要领域，国有经济在总体上应该保持数量上的优势；在更多的领域，应以少量国有资本的控制和支配更多的社会资本，引导和影响其它经济成份的活动，实现国有经济对整个国民经济协调快速发展的支撑功能，对优化产业结构的引导功能，对技术进步和提高经济素质的先导功能。

三、深圳市国有企业改革已取得实质性进展

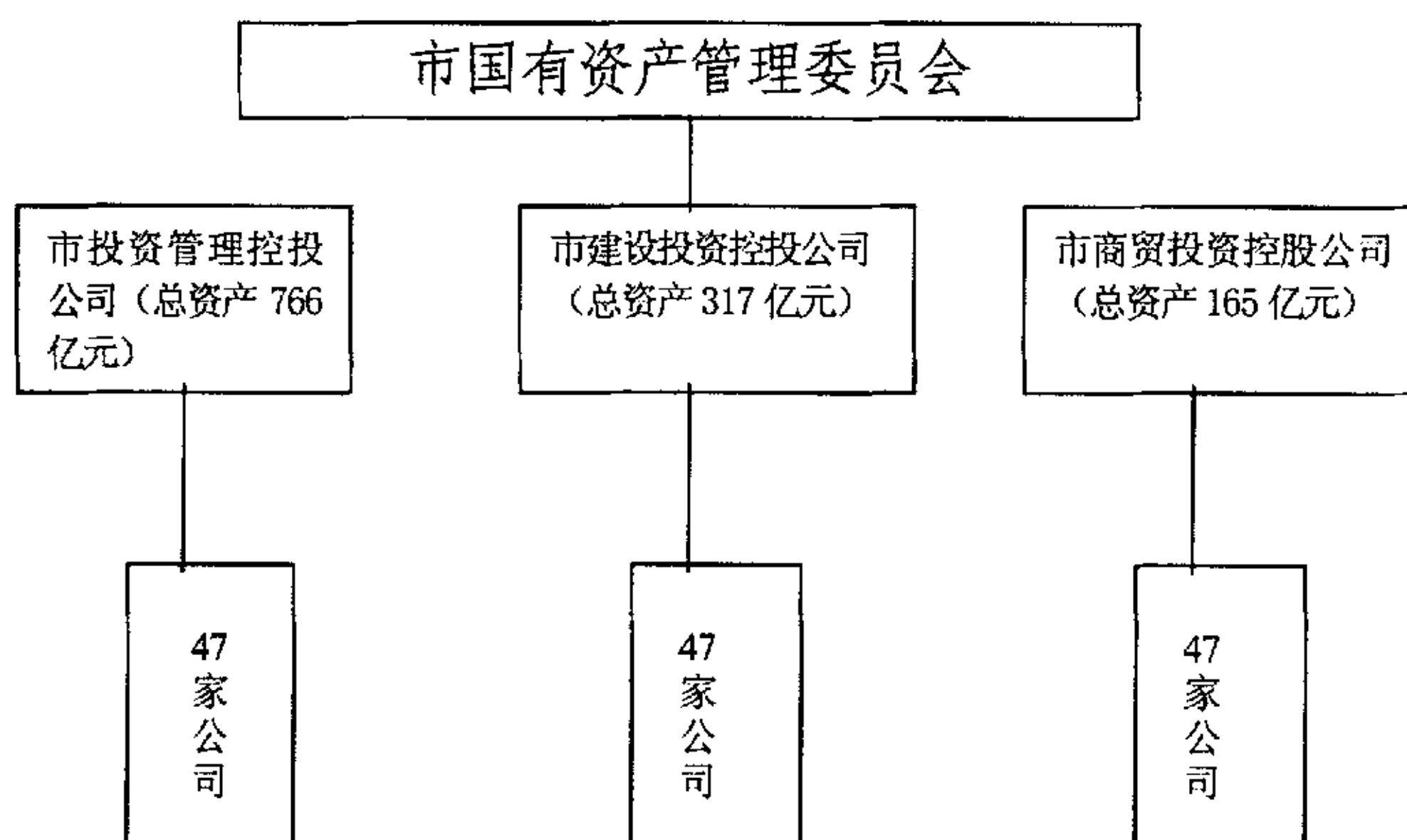
1993年，深圳市在全国率先推行现代企业制度试点。紧紧围绕企业产权制度、领导体制、分配制度、监督约束制度以及综合配套改革等五个方面，以建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度为目标，加快企业经营机制的转换，使企业真正成为

有活力的市场竞争主体和法人实体，进行了大胆和有益的探索，在许多方面有实质性的突破，在国内引起强烈反响，得到了国家有关部门的充分肯定。

（一）转变政府职能，建立国有资产管理新体制

1993年10月，市政府在成立国有资产管理委员会的基础上，又成立了常设办事机构“国有资产管理办公室”。经过几年的探索，目前已形成了“市国有资产管理委员会（国资办）——市级国有资产经营公司——企业”三个层次的国有资产管理体制。（图5）

图5



第一层次，市国有资产管理委员会。它是在市长领导下专司国有资产管理的职能部门，对全市国有经营性资产、非经营资产和资源性资产进行宏观、全方位的管理和监督。下设国有资产管理办公室，作为常设机构，列入政府序列。至1995年底，全市有总资产已达1248亿元。

第二层次，市级国有资产经营（控股）公司。它是由市国有资产

管理委员会授权，代表政府对部分国有资产直接行使资产受益、重大决策、选择管理者等出资者权利的特殊企业法人。它执行国有资产出资者的职能，担负国有资产保值增值的重任，直接对市国资委负责，并接受国资委的管理与监督。

第三层次，国有企业和国有资产参股、控股企业。根据法律规定拥有法人财产权，具有企业法人资格、自负盈亏、照章纳税，并且担负有国有资产保值增值的责任。至1995年底，137家市属国有一级企业，已有近半数改造为有限责任公司。

三个层次的国有资产管理体制，在上层实现了政府的社会经济管理职能与资产所有者职能的分开；在中层实现了国有资产管理与国有资产经营职能的分开；在下层实现了国家终极所有权与企业法人财产权的分开，明确了企业法人财产权，调整了政府与企业的关系，通过层层授权，建立责任制，解决了国有资产“责任缺位”问题，体现了在市场经济条件下，政府管好所有权，放开经营权、行使宏观调控权的改革要求⁽¹³⁾。

（二）以市场为取向，改革国有资产管理方式

深圳市在国有资产管理方式上进行的大胆改革，国家体改委已向全国推介。归结起来，主要有以下六个方面：

1、按经营规模、效益水平对企业分类定级。深圳市在全国率先取消企业行政级别，采用国际通用的资产、利税、销售三大指标体系，将企业划分三类三级。每两年重新审核一次，可升可降。企业经营者和职工的工资福利与类（级）别挂钩，贡献大的与亏损企业相差二至五倍。

2、按行业类别和效益特点实行企业利润分类上缴办法。1994年收缴的利润比1993年增长了53.7%。

3、把企业领导人的管理与资产管理相结合。对市级国有资产控股公司领导层以及市一类企业正职领导由市委、市政府任命和管理；

市一类企业副职领导和市二类企业正职领导由市委组织部及国资办任命、管理，并征求市级国有资产控股公司意见；其它人员均由国资经营公司直接任免，真正实现了管人与管资产的相结合。

4、实行企业经营者收入与企业分类定级挂钩。即董事长、党委书记、总经理的基本工资与企业类（级）挂钩；效益工资与企业当年实现利润挂钩。

5、强化企业财务管理。向国有全资和控股大型企业派驻财务总监；大额资金动作实行总经理和财务总监联签制；有条件的建立财务结算中心，实行企业内部资金统一借贷、统一结算、统一调度，有偿使用。

6、通过立法管理国有资产，规范企业行为，使国有资产管理有法可依。

（三）大胆实践，积极推进现代企业制度建设

建立现代企业制度，必须以理顺产权关系为基础，以建立企业法人制度，有限责任制度和科学的管理制度为核心，才能真正转换企业经营机制，保证国有资产的不断发展壮大。按照“整体推进、重点突破”的原则，着重在四个方面进行了改革：

1、建立清晰的产权制度，落实企业法人财产权。

在第一批试点的28家企业中，严格按照《公司法》和深圳立法通过的两个公司条例进行规范；对第二批试点企业分别改制为有限责任公司、股份有限公司和试行企业内部职工持股。一是清产核资、界定产权和理顺产权关系，明确规定：国家投资和担保贷款以及通过银行贷款形成的资产属国家所有；运用国有企业信誉及政策形成的资产，由国家和企业共享；二是颁发《国有资产授权占用证书》，建立产权代表报告制度，政府不再直接干预企业的经营活动；三是明确有限责任制度，即通过界定产权和规范企业组织结构，确立资产所有者和企业所承担的法律法律责任。

2、建立责权明确的企业领导体制。

首先对企业的股东大会、董事会、监事会、企业党组织和工会的组织及职责权限作明确划分；其次确定了董事长和总经理的职责权限，即董事长（通常由国有资产代表担任）对重大投资决策失误造成的损失承担责任；总经理对企业违法经营和经营管理失误造成的损失承担责任；第三是对企业领导人员的产生程序和办法进行改革，由过去政府直接任免转变为以产权为纽带管理。

3、改革企业分配制度，建立激励与约束相结合的机制。

一是以法规形式确定“政府宏观调控、分类分级管理、企业自主分配”的工资形式，工资总额及工资水平企业随经济效益和全员劳动生产率的高低而上下浮动。二是打破平均主义，拉大分配差别，向经营管理人员、专业技术人士和有突出贡献的员工倾斜，工资差别一般控制在5—8倍之间。三是推行内部员工持股制度，以产权为纽带结成利益共同体，增强员工对企业的认同感和关切度，提高主人意识。四是董事长和总经理实行与资产和利润增长双挂钩的年薪制，并在员工工资总额外单列，并不享受企业内部的资金待遇。企业效益增长十分显著的，还由市政府颁发重大效益奖。对虚盈实亏的企业，不发放效益工资。

4、建立健全企业内部监督约束机制。

一是强化监事会对董事会及经营班子的监督职能，明确监事的任职资格、权力义务、工作程序以及机构、待遇。同时对监事不履行职责应承担监督失职的责任。

二是在市属国有一类企业设立财务总监，由国有产权管理部门派出，并进入董事会。通过审核公司的财产报表、参与审定公司年度财务预、决算方案、利润分配和弥补亏损方案，加强对企业的财务监督。同时建立财务指标计算与确认上报过程的责任约束和资金签批的内部分级授权制度。

三是建立健全项目投资的审议与监管制度。对重大投资项目，实行由各方面专家组成的投资项目审议论证制度，审议通过后，交由董事会或总经理最终决策。项目执行建立责任制，并由项目监督人对项目进行跟踪管理，及时检查实施情况及投资效益。

四是实行产权代表报告制度。国有资产管理部門向企业派出的产权代表，对企业在一定数额以上的投资项目以及贷款担保，如对国有资产可能会产生重大影响的事项，以及重大人事变动等，必须及时向产权管理部门报告，从而有效监督企业运作、保障国有资产增值。

截止1994年底，深圳市属国有大中型企业已改制股份公司193家，内部股份公司163家，其中上市公司46家，总股本85.44亿股，占深圳证券交易所上市公司总股本的19.23%，总资产248.5亿元。国有企业通过现代企业制度的建立，明确了产权关系，转换了经营机制，筹集了多方面资金，增强了企业发展实力，建立了监督约束机制，强化了内部管理，经济效益明显提高。据市属15家上市公司统计，1990年至1993年的总资产年平均增长率为53.5%，净资产年平均增长率达到62.6%，股份公司已成为深圳最具活力的公司⁽¹⁴⁾

第二章 建立国有企业监督约束机制的必要性

随着我国经济体制由计划经济向市场经济的转变，企业做为市场经济的微观主体，如何实现对企业的行为的有效监督，已经十分突出的摆在我们面前。面对国有经济在我国经济中占具主导地位的现实，国有企业比之西方的资本主义企业，更需要建立强有力的监督约束机制。以理顺和规范企业内部外部以及相互之间的关系，使之充分体现出企业制度的优越性，促进生产力的发展。

第一节 对国有企业现状要有清醒的估计

一、国有资产的增值是超高速的

深圳经济特区是我国建立的第一个经济特区，到1995年，她已经走过了15年的历程。使昔日一个边陲小镇一跃发展成为一个集工业、贸易、旅游、金融于一体的、初具规模的现代化城市，创造了令世人瞩目“深圳速度”和“深圳效益”。

15年来，深圳的国民经济一直保持了快速、健康的发展，综合经济实力已跃居全国大中城市前列。国内生产总值由1979年的1.96亿元增加到1994年的567.15亿元，平均每年增长36%；人均国内生产总值已接近1.8万元，是全国平均水平的4.9倍；地方预算内财政收入已增加到74.4亿元，比1979年增长了55.4倍，平均每年增长44.5%；出口贸易平均每年以56.6%的速度增长，1994年已达183.1亿美元，在全国城市中名列第一；15年间累计签订利用外资合同达1.6万项，协议利润外资177.9亿美元，实际投资近80亿美元。

1994年，全市镇及镇以上工业总产值按90年不变价格计算为638.7亿元，平均每年递增57.4%；工业增加值以平均每年

54.8%的速度增长，1994年达243.8亿元，占国内生产总值的43%；第三产业增加值为237.9亿元，占国内生产总值的42%；全市社会消费品零售总额为221.2亿元，是1979年的195倍，平均每年增长42%⁽¹⁵⁾。

深圳市国有企业与特区经济发展是同步的。到1995年末，市属国有企业资产总额由1980年1.6亿元增长到1195.7亿元，年递增55.4%；净资产由1980年的0.61亿元增长到256.5亿元，年递增49.6%；实现利润由1980年0.51亿元增长到51.1亿元，年递增35.9%。1995年市属国有企业实现工业总产值94.3亿元，占全市工业总产值的11.5%。多年的实践证明，国有经济不仅实现了自身的迅速发展，而且对促进全市整个经济的腾飞，对加快建立市场经济新体制的框架和现代企业制度，以及对优化全市的产业结构和资本结构起到了重要的牵动作用。另外，由于国有资产的超高速增长，市属国有企业资产也存在流失问题。

二、国有资产在某些环节上的流失是严重的

深圳市属国有企业资产运作总体是好的，国有资产增长速度非常快。但是，国有企业资产在个别企业的某些环节上的流失却是严重的，有的甚至是触目惊心的。

国有企业资产流失原涵义是指凡冲减净资产损失都称为流失。国有资产管理局于1996年初对国有资产流的概念确定为广义和狭义两个口径：狭义的流失是指国有资产被非法无偿转为非国有资产；股份制改组过程中低估国家股、国家股与其它股同股不同利；将国有资产无偿转让给集体再私分给个人；在出售小企业过程中提出要评估到职工买得起并化转到个人的错误做法等。广义的流失是在前者基础上，再加上低效率经营所造成的损失，包括在计划经济过程中遗留的产品积压、滞销、报废，以及经营不善造成的企业资产损失和挂帐等

(16)。

根据工作中收集到的案例分析，深圳市国有资产流失主要表现在五个方面：

（一）在投资领域中造成流失

这种流失发生在对内地、海外投资、炒股票、生产设备购置上，其中大多发生在对内地的投资上。主要有三种情况：

1、预测不准，决策失当。

由于投资权力的下放，加上经济发展过热的刺激，一些企业把获取最大利润的目标转向房地产业有可能热起来的沿海城市及内地的大城市。国家实行宏观调控后，房地产业迅速由热变冷，涉足这一领域的企业都不同程度地蒙受损失。如××工业发展总公司举债向内地投资5 8 5 7万元，其中成都2 8 6 0万元，南京1 2 4 3万元，北海8 9 5万元。现经营亏损加利息支出已达2 5 0 0万元。该公司还在缺乏充分论证的情况下，大量投资房地产二级市场，投资总额达5. 7亿元，至今均未获利，累计利息负担达5. 0 0 0万元以上。又如××发展（集团）股份有限公司在全国1 1个城市有1 3个在建项目和准备上的项目，总投资达1 2. 7 7亿元。现在个个难以看好，潜在损失很大。

2、以投资为名，以获取个人利益为实。

在缺少监控的对外投资中，采取暗渡陈仓的办法，将国有资产划为己有。深圳××生产供应总公司（案例2）前任总经理在海南投资5 3 7 1万元，共办了两个酒店和一个公司，除物业占用3 9 9 4万元以外，其余1 3 7 7万元下落不明。经查，两酒店之一的“兴隆海日丽新亚泰大酒店”的房产土地使用权都已注册在“新亚泰（新加坡）私人有限公司”的名下。另查该公司1 9 8 9年分别是汇出美金1 3 9. 5万元、港币5 4 8万元、人民币1 5 6万元到泰国“东方清迈有限公司”，但至今资金使用情况、产权关系不明。

3、以乡情为重，明知损失硬性投放。

×××工业总公司前任领导在自己的家乡浙江金华用高于当地土地购买价格，买农田8万平方米，投入1380万元。据调查，这块农田目前根本无开发价值。而双方签定的合同规定预付定金2298万元，如不及时到位，前付1380万元必然造成损失。继续付款是损失，不付款也是损失，公司骑虎难下。

（二）在产权产易过程中造成的损失

1、在与外商或国内私营企业的合资合作中，低值甚至超低值评估国有资产，造成国有产权权益的损失。深圳××生产供应总公司原全资所属的新医特药公司（本市仅有的三家药品二级批发站之一），1995年初在原公司主要领导的支持下，以净资产30万元的评估与私人企业合营，该私人企业拥有90%的股份。内行人士估计，“深圳新药特药公司”这块牌子的医药专营权价值至少在5000万元以上。

2、在固定资产交易中损公肥私造成损失。×××企业有限公司（案例3）原负责人在与布吉坂田经济发展公司签署的三块土地转让合同时，将当时地价110平方米/块为6-10万元，却在合同中提高到200平方米/块为55-60万元，高出实价几倍。在第四次所签的40块土地转让合同中，又将转让费提高到200平方米/块为108万元，所购买的70块土地，最多需700万元，但实际付出3340万元，直接损失2640万元。市××生产供应总公司原总经理将八卦医药大厦一、二层以低价608万元转让给香港某公司（由其长子控股），对方没有付款，转到应收款科目上。1995年7月，该公司又以1153.8万元买回，香港公司只出买、卖两个手续，净套国有资产545万元。该总经理又以同样手法将医药大厦三、四层以269万元转让给三亚阳光旅业公司（由其长子控制的香港公司独资拥有）。

3、在股票买卖过程中造成的损失。××工业股份公司1992年6月至1994年6月两年期内，累计从公司本部及下属公司擅自调度资金4000多万元，从证券公司透支6000多万元炒股，财务无帐无核算，累计亏损200多万元。

（三）企业在经营过程中的流失

1、经营方式落后。我市商贸企业基本上还在采用由农村移植过来的承包方式，即把经营指标分解到二、三级企业，包盈不包亏，在客观上为侵蚀国有资产创造了条件。××贸易（集团）公司实行各自为战的承包方式，有效益的贸易大多由个人去做，利润较少或亏损的贸易由企业顶上，形成了利润多为个人所得，债务由企业承担的局面。该公司下属驻港公司在没有任何监管的情况下，与不法港商内外勾结，造成国有资产流失5亿元港币。该集团的海外公司、土产部、盛昌等7家企业，经营亏损待处理财产损失、库存呆烂帐损失合计达6.91亿元。目前该公司报来的资产流失数额为2.36亿元，潜在亏损4.74亿元，已经到了资不抵债、步履维艰的程度。

2、货款催收不力。××工业发展总公司长期以来对债权追讨不力，日积月累形成一批时间长、金额大、追讨难度大的债权，金额达3亿多元。其中仅国展中心、中华汽车、香港深业工贸等三家的债权已将近亿元。由于时间长，情况复杂，有的基本成为呆烂帐。巨大债权难以收回，一方面直接影响了公司的资金使用、营运效益和还债能力，另一方面，由于追讨难度大，极可能造成大块国有资产流失。

3、高价或盲目购置固定资产。××企业公司从惠州市和惠实业公司购入高速灌装生产线价值233.5万元，因质量问题不能生产使用；从辽宁省机械研究院购入的红豆沙生产线价值43.2万元因质量问题长期闲置；首饰厂不适用设备142万元长期闲置。几项合计，潜在损失额达419万元。航运××公司原负责人一人决定出资650万元港币从香港公司购买一艘使用了17年的旧船，付价

3 5 0 万元，而实际价值只有 2 5 0 万元。科技××公司 1 9 8 8 年投资引进了一套精密电阻生产设备，当时国际市场价格为 7 0 万美元，而购买价格为 2 4 0 万美元，净损失人民币 1 0 7 7 万元。

4、违法经营。××外贸集团进出口部在经营录像机散件进口时，该部负责人搞帐外经营，将散件分别进口，分头报关，压低报价，逃避关税，被海关查获，此案造成经济损失 1 亿多元。××下属科仪公司倒卖批文，进口香烟过滤嘴一案，损失近千万元。××工贸总公司下属深华卷烟嘴棒厂 1 9 9 0 年在销售丝束经营活动中，涉嫌走私而无法收回货款达 2 1 2 万元；又在购进 5 1 6 万型工程计算机时涉嫌走私，被惠州工商局罚没人民币 2 0 7 万元。××总公司驻港企业原经理在经营指导思想上偏离了驻外企业的发展宗旨，投机冒险，盲目经营，甚至炒买炒卖外汇，亏损了三千万港元，造成国有资产的严重损失。××集团负责人经营期货业务、棉花进料加工复出口两单位业务，不顾主客观条件盲目决策，违反国家外汇管理规定，逃避企业内部监督，两单业务加息造成经济损失 3. 5 亿元。

（四）在财务管理中造成的流失

1、财务管理混乱。国际××公司财务管理混乱到了完全失控的地步，大笔款项的支付，一个财务部经理就可以说了算。如拨付坪山项目前期费用 1 0 万元，支付购房款 6 6. 8 万元、转拨中深国际大厦 3 0 万元、转拨 4 5 0 万元到国际信托投资公司参与股市交易、拨付经济咨询费用 2 0 1 万元等，况然无任何人审批。×××企业公司原总经理将盖好财务专用章的两本空白支票交给香港私人使用，造成公司对有关帐户上的 3 0 0 万元无法监控。该公司的财务帐目中，往来款项的科目（客户）不写真实名字，而以 a、b、c、d 代替，财务人员离职后不交帐，致使 3 2 0 万元应收款不能追回，垫付黄金货款 1 8 4 万元无法收回，其他应收款 2 7 8. 5 万元因缺乏凭证无法追讨。该公司下属企业珠宝城金行 1 9 9 3 年度代外单位虚开

普通发票总金额515万元，收取手续费29.5万元；1993、1994年度公司代金行虚开增值税发票计245万元，金行代公司虚开增值税发票计139万元，1994年12月开封东京黄金珠宝首饰品公司代金行虚开增值税发票计1412万元。相互虚开发票，不仅扰乱了经济秩序，偷漏了国家大量税收，而且造成金行的会计资料严重失实。

2、违反有关规定乱担保。1989年底，××旅游公司原领导擅自同意为下属旅游服务公司担保向农行贷款1800万元与广州某部队企业做贸易，之后这笔款项被骗，农行追债导致旅游服务公司破产倒闭，但这笔本自累计已达2400万元的债务，××旅游公司须负连带偿还责任。××工程开发公司用该公司价值2478万元的房产作抵押，为外商独资企业向银行贷款2000万元提供担保。现该笔贷款早已逾期，但外商尚未偿还，公司须负连带偿还责任，被抵押之房产有损失的危险。侨社××公司1991年10月为富临酒店向交通银行深圳分行贷款165万美元提供担保，现贷款早已逾期，应付本自共计211.2万美元，公司按在富临酒店的占股比例须负相关连带责任。

3、随意挥霍浪费。××工程公司（案例4）原经理用公款105.96万元在香港购买奔驰B320小汽车，自行入户为车主所占用；上任一年多，用公款吃喝就高达353.96万元，其赴港吃喝玩乐的费用一律由公款报销，但还从公司领取22080万港元的赴港补助。其私人奢侈品诸如两副高级眼镜4560港元，一支派克金笔23033港元，全由公款报销；此外，还用公款以个人名义办理数张信用卡供自己使用，仅用南洋信用卡、中国长城卡和万国运通卡就挥霍公款27万余元；该公司原经理在自己已有住房的情况下，仍用公款268.2万元为自己在荔园大厦购买一套177平方米的豪华住宅。××合作公司净资产只有4300万元，潜在亏损13

400万元，但该公司却开支60万港元购买华南高尔夫俱乐部3个会员证，用43.2万元购买深圳皇朝会会员证，供原董事长、原总经理等人使用。

（五）在分配中出现的流失

多年来，我们一直坚持企业工资总额增长要低于利润的增长，员工平均工资增长要低于劳动生产率的增长。但在执行中存在偏差。应当说，企业的效益在近几年中多有波折，或增加或减少或亏损。但工资的增长却是直线上升。据深圳市劳动局统计，1992年全市职工月平均工资494元，其中国有单位月平均502元，城镇集体单位370元，其它单位（含外资企业）职工平均工资523元，到1995年全市职工月平均工资1023元，其中国有单位月平均是1142元，年递增为31.5%；集体为602元，年递增为17.6%；其它单位1015元，年递增24.7%，国有分别多出13.9和6.8个百分点。国有企业1995年实现利润和劳动生产率比1994年分别增长15.4%和5.8%，而工资增长幅度为17.8%。企业效益下滑，向国家上缴减少，而分配却增大，无疑是资产流失的一种表现形式。××公司1995年利润实现180万元，比上年下降96.9%，工资1684万元，比上年下降6.5%。××公司1995年与1990年相比，劳动生产率与利润年递增为14.7和14.4%，而工资总额年递增为45%。在分配上问题较为突出的是市××投资公司（案例5），据联合调查组调查，该公司1992年员工140人，实际发放277万元；1993年员工180人，实际发放1591万元；1994年员工217人，实际发放4260万元；扣除税收后，人均收入10余万元。这个公司董事长总经理层次年收入数十万元。该公司属下享受国家特殊专营政策待遇的企业，高额利润大部分应为国有，便却更多地转移到个人头上^{〔17〕}。

三、国有企业资产流失的原因分析

国有企业在行使经营自主权以后，理应以对所有者的态度，通过自我约束和自我监督，实现国有资产的安全运作，创造最佳的经济效益，但在实际操作中，个别企业经营者却把政府的信任、权力的移交看作是侵蚀国有资产的良机，大肆侵吞和挥霍国有资产，或以极不负责的态度盲目经营国有资产，渎职失职，造成大量的资产流失。

具体分析国有企业资产流失的原因有这样几个方面：

（一）企业领导班子软弱无力，主要领导人目的不纯

把一个企业搞好，需要领导班子形成合力，共同发挥作用，而把一个企业搞垮，只需要一把手一人就行。资产流失严重的企业大致都是这种情况。企业主要领导对国有资产危害主要表现在四个方面：一是个人说了算，独断专行。这样的企业多数副手都在二级公司担任领导，在总公司决策大事时实际无权参与，无权过问，一切都由主要领导一人说了算。××工贸总公司（案例6）参股开发重庆地铁，投资一千万美元，另为香港安好公司从韶关中行贷款一千万美元作担保，这两项重大决策，都是由原董事长一个人操作，其它经理一概不知。目前该工程已下马，近二亿资金损失已成事实。目前，企业领导在开展工作中，还保持着计划经济时期那种行政化的痕迹。《公司法》规定，董事之间是平等的，董事长的职责是负责召集董事开会，重大决策应为少数服从多数。但在实际执行中，基本上是一人说了算，这种状况如持续下去国有资产流失的漏洞就很难被堵住。二是心术不正，拉帮结派。心术不正的经营者如想实现国有资产的变相转移，一般先是在企业埋头苦干一段，取得一定的成绩；然后开始调整下属干部，安置亲信后，便开始实现个人目标。××实业股份公司（案例7）原主要领导上任后确实苦心经营一个时期，为企业赢得不少奖状、奖旗，功成名就后开始构建四梁八柱，把自己的亲属、老乡等嫡系安

插到重要岗位，广大干部、员工敢怒不敢言。在这个家族式企业里，国有资产遭到严重破坏。该公司在海南投资5千万元开发房地产，现“颗粒”无收。在中山市投入2200万元购买土地，现已被复耕，资金全部损失。此外，公司里说不清的经济案例达十余起，损失数额巨大。该公司的资金来源，其中有9300万元是由合作投资而来，另有9300万元为社会上的单位及个人的借款，目前已全部化为乌有。而前领导在得知要更换班子的消息后，亲自出马将合作投资改为高息融资，给企业背上沉重包袱，目前该公司已资不抵债而破产。三是班子不团结，矛盾重重。集团公司董事长、总经理许多不合拍，各行其是。在××发展（集团）股份有限公司和××（集团）股份有限公司听汇报的过程中，两者当即就互碰火花，对投资失误的重大决策责任互相推诿，对公司的生产发展方向各执一词。四是领导素质低，能力差。我市个别规模较大的企业，主要领导都没有做过企业工作，基本常识知之甚少，企业的基本情况都说不清楚，汇报工作时，几千万元的数字都是估计加大概。

上述这种状况说明，深圳市国有企业在两权分离后，生产资料与经营者的结合更加紧密，但由于国有资产不为经营者个人所有，流失与否完全取决于经营者的良知，对个人利益注重较多的人往往就经受不住考验。

（二）企业管理混乱，有章不循

管理与流失是因果关系，加强管理必然减少流失，而忽略管理，流失就成为必然。不少企业因规章制度不健全，执行不到位。我们许多国有企业的规章制度大都是1992年后建立的，即使建立规章制度，也是把它挂在墙上，喊在嘴上，没有贯彻到实际行动中，起不到约束经营行为的作用，出现了管理上的混乱，其中主要表现在以下几个方面：

1、投资决策不按程序进行。许多企业在投资程序方面都有详细

的规定，如可行性研究报告、专家论证预算报告审计、项目审批、资金筹措、工程招标等，还有投资数额的限制和集体决策的要求。但在实际执行中，一些企业并没有按程序办理，往往实行一人拍板，甚至黑箱操作。

2、财务管理不按规则执行。根据国家《财务通则》和《会计准则》的要求，各企业必须根据本企业的行业特点和其他实际情况，建立符合企业实际的财务内控制度。但在我们很多国有企业都没有建立起严格规范的内控制度。据对流失严重的企业财务管理方面的分析，主要有这样几个问题：一是管理不严格，财务部门对资金运转把不了关，财务部门负责人对总经理依附性大，资金调度凭经理意志而为。甚至有个别企业在经理授意下不做帐、乱做帐、做假帐。二是忽视资金的成本管理，许多企业没有定下一个标准，花钱没有指标的刚性限制，如执行费不断膨胀、费用对利润的冲销，成本的摊销等，造成营业成本高居不下。据统计，1993年—1995年，市属国有企业成本费用利润率平均为11%、9%及5%，呈下降趋势，表明企业实现单位利润所耗费的成本费用逐年提高。三是母公司对二级公司财务监控不严，只管催促上缴利润和上报财务报表，而不对其进行定期的审计和监督，另外，财务管理混乱还表现在资金不入帐、搞帐外循环、虚报利润、私设小金库等。企业中国有资产被侵蚀大都是通过财务管理混乱得以实现的。

（三）管理层次人员素质较低

现代化企业对管理层次要求甚高，企业制定的各项生产经营决策都通过这一中间环节贯彻落实下去，企业生产经营情况又要通过他们反馈上来。在某种意义上说，中间管理层是防止国有资产流失的一道重要闸门，这道闸门稍一放松，国有资产就会流失。管理层次素质的高低决定着企业发展的命运。许多国有企业这一环节还相当薄弱，与企业的实际需要存在较大差距，这也是国有资产流失较重的一个重要

因素。管理层次人员素质低主要表现在三个方面：一是法制观念差。一些企业贸易部经理组织走私者有之，财务部的经理私下挪用公款者有之，收益不入帐、涂改帐册而进行贪污者有之，搞假发票经常报销者有之。个别企业的财务部经理还配合企业领导侵吞国有资产，个人从中渔利。二是职业道德差。企业的生产报表、财务报表、销售报表都应按企业的生产经营实际来反映，而一些国有企业的部门经理，都要根据企业领导的口头交待来反映，领导说多少就写多少。这些人都具有一定的专业知识和较丰富的工作经验，都知道怎样做和如何去做。但在实际工作中，原则却被领导人的意图所取代了，这种行为把企业生产经营和财务的真实性给掩盖了。所以企业一换班子，就会出现惊人的亏损，实际上都是这些人从中所为。三是能力差。有的企业财务人员、生产管理人员对自身承担的岗位工作不甚了解，有些连基本概念都不懂，如什么是速动比率、什么是成本利润率、什么是亏损面等等。这反映了企业在选人用人确实存在着相当多的问题，而这些人又在现职岗位上，如不加速培训提高，将会贻误大事。企业管理人员素质低是资产流失的一个重要原因。这在深层次反映了作为移民城市的企业人员构成中，还有不少“淘金”者，这些人到企业去出发点各自不同，原则性就不一定强，由此也说明提高国有企业管理人员素质是一项迫在眉睫的工作。

（四）企业素质差，客观上为流失提供了条件

深圳市国有企业发展时间短，基础薄弱，整体实力不强，这不仅导致国有资产运作质量不高，而且客观上为流失提供了方便：

1、小型公司、无正常业务公司、皮包公司多。不少企业乱合资、乱办公司，注册了不少“孙子”公司、“曾孙子”公司。这些公司没有正常业务，甚至只有银行帐户。这些公司往往成为私开小金库、乱发奖金、安插亲信、转移资产的避难所。有了公司，就配小汽车、大哥大，就可签单位报销，成为流失的一大根源。

2、从事炒作业务多。大多数企业都炒房地产、炒股票、炒期货、做贸易，较少去踏踏实实地开发工业项目，创出名牌产品的就更少。大型大规模的工业项目出现流失较少，而从事炒卖的往往流失较多。

3、企业债务负担较重。深圳市国有企业自起步起就没有国家拨款，而是依靠银行贷款。企业负债率现为66.9%。沉重的债务负担使企业创造的利润大都被债务利息冲减，影响了企业的自我积累。而近几年偿债能力的降低，更直接影响了些企业的发展后劲。1993年—1995年，市属企业流动比率平均分别为97%、92.3%和91.45%；速动比率平均为66%、62.49%和54.9%，呈逐年下降趋势。与国际要求的达到或超过200%及100%的标准相差就甚远，表明企业不但债务负担重，而且偿债能力也较弱。债务沉重使企业经营困难，难以适应市场变化。

4、具有一定比例的净资产不能参与周转。国有企业净资产的数额不小，而且每年增加比重也不少，由此负债率在呈下降趋势。但仔细分析净资产的构成，就会看到有很大一块是评估增值和地皮增值而来。1996年初公布的净资产总额为220亿元，年中调整为257亿元，新增加37亿元就是将企业所占地皮折算构成的，占了净资产的14.4%。如果扣除评估增值和所占土地折价增值部分，国有企业资产负债率就会在80%以上，这说明，净资产中有相当部分只能参加资本构成，而不能成为真正的资本金。

四、国有企业资产流失宏观反思

从宏观上看，国有企业出现的资产流失问题不能简单地归究于某个方面或某个部门的责任，这是整体改革探索过程中出现的问题。而且，改革是阶段性发展的，一个阶段的改革措施，总要在实践中才能发现问题，不断完善。

改革开放以来，深圳经济特区冲破重重困难，率先给企业放权，搞活了国有企业，促进了市场经济的发展，也促进了国有资产的迅速

增值，成绩是巨大的。

但对国有企业这个具有特定属性的企业形态来讲，放权与监督必须同时进行，企业内部的自我约束与政府外部监控必须有机结合。只给权不监督，或监督不到位，有些人就钻空子，产生流失。在给企业放权的同时，也意识到了加强对企业监督的重要性，出台了许多监管办法。近年来在进行现代企业制度改革试点中，相继试行了产权报告制度，分配上“两个低于”的原则等一些监督措施。但由于整个监控体系不健全，监控的力度不够，国有资产流失的问题还没有得到根本解决。

（一）以产权为纽带的新型监控机制尚未健全

随着政企分开，政府管理社会经济职能和管理资产职能的分开，已形成了新的国有企业资产管理运作机制。政府管理企业，已改变过去由行业主管局直接管理的办法，企业也实行了无行政主管。企业资产运作通过产权关系进行管理监控。但新的产权纽带还比较松散，存在产权监督不到位和脱节现象，表现为：

1、间接管理与直接管理职能交叉。作为产权直接管理部门的国资委，其庞大职能仍分由各有关局去完成，实际上政府管理产权的职能和管理社会经济管理职能仍相互交叉，没有真正独立运作。特别是管人与管资产、制订国有企业资产管理政策与落实政策等职能仍分由各有关职能部门运作。这种交叉运作的结果，导致职责不清，企业出了问题不能及时反映、及时解决。

2、资产运营机构管理链条过长。市投资管理公司的管理职能逐步演变为资产运营，是改革的创新措施，也取得很好的效果。但管理面过宽，投资管理公司原管辖的产权下属企业达87家。由于管的企业多，其职能运作只能集中于收缴利润、安排再投资、统计等。而监督落实政策，监察流失案件，考评下属公司经营业绩，监控企业的投资、财务、产权交易等企业资产运作过程的大量工作却没有精力顾及。

在这种情况下，下属企业与国资委之间，就缺乏强有力的监管中间层，出现监管空档。企业出现的问题多是在事后才发现，或者是企业领导换届时才暴露出来，没能在事前就堵住漏洞。

我们把国有企业推到市场经济的海洋中去自主经营是正确的，但国有企业的属性决定了没有环环相扣的监督就会出现漏洞。在资产安全增值方面国有企业与私有企业不同，一旦缺乏内部自我约束机制，没有自上而下的监督，或监督的链条脱节，不难以确保国有资产不流失。事实说明，国有企业不应有行政主管“婆婆”，但却不能没有产权“妈妈”。

（二）国有企业运作的法规、规章仍不配套

在政府社会经济管理职能与产权管理职能分开运作后，有关国有企业资产运作的法规政策制订工作才刚刚开始。1995年出台的《国有资产管理条例》开了先河，规范了本市国有资产运作的基本关系。但对国有企业的投资、财务、产权交易等环节，还没有具体的配套规定，去规范企业的基本行为和程序。企业的产供销、人财物要由企业自主经营，但属出资者负责的资产收益、投资决策、财务开支等要有一个基本行为和程序规范，使企业的重大决策受到制约，不至于一出现流失，数目就很大。

（三）全市总体发展战略、产业政策落实到国有企业，缺乏由间接指导变为直接贯彻的具体措施

企业的行为以追求利润最大化为目的，除非有利可图，否则，宏观产业政策对企业约束不大。但对国有企业来讲，只停留在一般性间接调控上，会出现一些问题：

一是企业的投资导向与市总体发展战略和产业导向相错位，企业盲目投资和重复建设，造成资产结构畸形，资产运营质量差；企业盲目引进设备，闲置和沉淀了大量资产，国有资产应有效益没有得到实现。

二是市总体发展战略和产业政策制定后，缺乏落实到国有企业的具体方案和规划，没有发挥国有企业的主导和骨干作用，产业政策目标的实现缺乏强有力的支撑。特别是对高科技产品开发、拳头产品生产等风险性投资，仅停留在一般号召，难以落到实处。

（四）在国有企业资产管理部门，缺少一个内部监察机构

对国有企业资产流失责任人的惩戒，是一个新的问题。国有企业资产流失的案件多，这些案件究竟性质如何，需要甄别；对属大量内部性质的案件，如何分门别类作出处理，工作量都非常大。面对大量的甄别和处理工作，国资委和资产运营公司缺少一个常设的内部监察机构。因而，对大量案件查处不及时，惩戒不严，问题得不到有效解决，一方面挫伤了广大员工的积极性，另一方面，对其它企业领导产生了负面影响。

（五）中介机构素质差，扰乱了经济运作秩序，加剧了国有企业资产流失

会计师事务所、审计师事务所、资产评估所等社会中介机构的业务行为，直接参与国有企业运作的评价和监督。这些行为如存在虚假和欺骗成份，就为某些人化公为私、渎职、盲目经营提供方便。心术不正的人把心思用在如何搞虚假评估和审计上，而不是用在搞好经营管理，提高企业效益上。目前，主要问题有：第一，均挂靠各有关职能部门，成为下属实体，在利益的驱动下很难对这类中介机构进行必要的监督。第二，中介机构出差错不负责任和处罚太轻，而在国外和香港要负无限责任。第三，缺乏对中介机构运作的监察机构，只强调行业自律。在没有监察基础上的自律，只能导致行为混乱。第四，从业人员素质参差不齐，人员来自四面八方，不少是临时雇佣人员或混水摸鱼者。第五，没有地方性的资格确认措施，全国哪个地方都可以到深圳经营，出了问题很难找到责任人。因此，不可避免地会出现一些违反行业规定，不讲职业道德，甚至违反法律的现象。个别中介机

构帮助企业出具假验资报告，与品行不端的企业经营者相勾结，做虚假的审计报告，掩盖了企业的违法行为。从宏观上看，这类问题需要下力气整治。

第二节 监督约束机制是国有企业发展的重要保证

一、国有企业必须接受共同的约束规范

西方新古典经济学派及其代表人A·马歇尔、M·瓦尔拉等指出，市场经济在完全竞争的条件下，由市场供求形成均衡价格，能够引导社会资源实现有效配置，使社会经济得到规则和有序的发展⁽¹⁸⁾。现代市场经济作为商品经济的成熟形态，是一种有规则、有秩序的经济。它虽然由众多市场主体——企业的自主和自发的经营行为所构成，但这种自主和自发的行为，又是以符合共同的规范，接受共同的约束准则为前提的。否则，就会损害其它经济主体的利益和社会公共利益，造成整个市场经济运转的无序和紊乱，甚至难以维持。反之，企业都遵守人人公认的市场规则和规范，排除非法行为，才会获得公平、有序的经营与发展环境，并使大家共同受益。从各国经验的成功方面看，一部市场经济的发展史，也是有关规则、制度不断建立与完善，企业行为不断被规范并走向自律的历史。例如，发达市场经济的国家，大多都对企业经营的偷漏税、欺诈、不正当竞争等行为，有严密和严厉的监督与惩罚措施。因此，在一定意义上讲，市场经济就是法制经济。

源于西方的现代企业制度，是在资本主义私有制基础上建立起来的，是资本主义社会生产力发展的产物。其理论基础有两个个假设并不符合我国当前国情。其一，是对个人行为的假设。即假设人的活动是“理性活动”，在给定的条件下，人会尽力争取自身的利益。其二，是对人与企业关系的假设。即假设多元化的私有产权结构，把企业领

导者和利益与企业利益有机地联系起来。在私有制社会，这两个假设确实符合人的行为特征和生产关系规律，因而有效地解决了经济学所研究的根本问题之一，人的积极性问题^{〔19〕}。而在我国社会主义公有制条件下，特别是尚处计划经济向市场经济过渡的现实阶段，这两个设前提是不存在的。我国的国有企业，即使通过股份制改造，建立起现代企业制度，企业的主要股份仍然是国有的。企业领导者即使挂着董事长或总经理的头衔，自然权是国有股权的代理人或国有资产的经营管理者，他没有企业“剩余价值”的索取权，企业的利益与他们个人的利益关联不是很紧密的。因此，很难保证他们自身和对下属激励与监督的有效性。所以，在推选现代企业制度过程中，一方面必须改变资本过于集中在国家手里，探索把企业领导者的能力和奉献作为一种无形资本与企业回报同步，使企业领导者利益与企业利益直接有机地结合起来的方式；另一方面，就是要建立起强有力的企业监督约束机制，理顺和规范企业内部各构成要素之间的相互关系，使企业真正成为自主经营、自我约束的经济实体。作为正在从计划经济走向社会主义市场经济的我国，市场发育程度还比较低，市场规划体系还不完善，企业参与市场及政府管理市场的经验均不丰富，要做到国民经济的“活而不乱”，企业经营的“放而有序”，防止法人违法现象，就更加需要建立和完善包括企业监督在内的社会经济监督与约束体系。认为搞市场经济不需要强调监督约束，完全是一种误解。我们大家还知道，企业是一个经济组织，但其决策、投资、购销等经营活动，都是通过各级经营人员具体的职务行为来实现的。而且伴随着企业自主权的扩大，其经营活动纷繁多样，企业内部各经营层次也相应拥有愈来愈多的经济权力。任何滥用、误用这些权力及以权谋私的行为，都会给企业或国家、社会带来不良后果。然而要防止这一点，仅仅靠个人的觉悟、道德、良心等精神因素远远不够。因此，防止不规范的个人职务行为，最根本的还是要靠有效的监督约束机制来保障。有无

监督约束，对人们出现错误、逾越规范的可能性大不一样，因而才有“失去制约的权力必然导致腐败”的警言。对于制度约束问题，邓小平同志曾深刻地指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”⁽²⁰⁾ 监督约束机制好比人们周围的“电网”，若在规定的空间中活动，它似乎并不发生作用，若想触碰它、逾越它，它就会做出反应在乃至给人以惩罚。

二、监督约束机制是国有企业发展的迫切需要

从近几年深圳市推行股份制改造试点，特别是现代企业制度的实践上看，国有企业必须建立健全监督约束机制，以适应市场经济的一般规律。

1、要适应市场经济经营法制化的要求。在市场经济体制下，所有经营活动都必须按照法制的轨道来进行。目前我国的市场经济尚处在初级阶段，与市场经济有关的法律法规还不健全，市场行为还很不规范，与之相关的一些企业行为也不规范，不可避免地出现了一些企业违法违纪行为和腐败问题。如企业采取违法手段进行市场竞争；企业生产、经营假冒伪劣产品；企业不谋正道，采取虚报冒领手段挖国家墙角，企业蚕食积累；企业内部贪污、受贿、侵占、挪用现象严重；奢侈浪费之风盛行等等。这些都直接侵占企业产权所有者的权益和利益，扰乱了市场经济秩序。因此必须加强对企业的监督，约束企业行为。

2、要适应市场经济宏观控制间接化的要求。在市场经济体制下，企业拥有商品生产经营者的全部权力及其高度自主性。正因为如此，现代企业能够放开手脚在市场经济的商海中自由搏击，具有强大的生命力。但从深圳有些国有企业情况看却不尽人意。企业拥有自主权后，如果放松对企业及企业经营者的有效监督，或者监督滞后，则会出现

滥用权力或以权谋私，导致一些深层次的严重后果。具体的案例已在前面叙述，例如“高负债经营”和“股东利益掺水”等等。一些企业对外盲目投资，对内滥发钱物，以致债台高筑。个别企业的董事、经理为了自身物利益，利用手中权力，奢侈浪费、超值分配，搞高福利，使公司的决策行为背离了股东利益。这些现象表明，越是企业自主权大，越要强化对企业外部和内部的监管约束，使企业扬长避短，健康发展。

简言之，在我们走向社会主义市场经济的今天，为了造就合法有效地企业内部秩序和公平竞争的企业外部环境，形成微观经济发展与国民经济相统一，经济发展与社会进步相统一的格局，建立企业内外的监督约束机制，就不是一项可有可无的任务，而是只能加强不能削弱的工作。

第三章 国有企业监督约束机制的基本特征

国有企业监督约束机制作为企业运行的基础机制，有效地规范着企业内部各要素在经济活动中的行为和范围，并促进企业的产权机制、经营机制、分配机制等良性运转。监督约束机制在这些机制相互作用过程中，作者认为具有以下基本特征。

一、关联制约性

企业内部任何一种机制发生作用时，都会引起监督约束机制的连锁反应，并给予有力配合。

例如，国有企业改组改制为股份上市公司时，国家规定“国家持股应处于绝对控股地位，即比例应达到51%以上”⁽²¹⁾。深圳市根据特区实际，要求“国有股的初始持股比例一般应在60%以上”⁽²²⁾。这种硬性规定是因为改制的国有企业上市，大多业绩优良，市场竞争力强，增值潜力大，必须确保国家股权在今后经营中的收益。而一些上市公司为了追求在社会上树立绩优形象，片面增大业绩报告的股利派发比例，从而损害国有股权的利益。

深圳特力集团公司（案例8）1992年11月改组为股份公司，新股东资金是1993年4月到位的。该公司董事会在决定1993年中期业绩报告时，考虑照顾新股东的长期合作关系，总经理提交了新股东强烈要求将1992年4月1日至12月31日的税后利润2877万元连同1993年上半年度的股利一并派发的方案供讨论。公司监事会根据监事规则，郑重指出该分红派息方案违背了“企业从股份制改造到新股资金到位这段时间所创造的利润应归国有”的规定，必须分别计算。经过反复协商和审核，改变了原分红派息方案，并争取了股东大会的通过。从而维护了国有股权的利益，受到了国资管理部门的充分肯定，同时也赢得了规范经营的公众形象。

另外，当企业作出重大经营决策时，要进行风险约束；企业跨行业竞争时，要进行关联约束等等。市莱英达集团股份有限公司（案例9）是一家规模较大的集团公众上市公司，中外合资、内联和全资企业达126家，产业经营涉及工业、商贸、商地产、金融证券、期货及旅游等领域。该公司董事会遵循科学运作、思想同时、目标同向、工作同步的原则，紧紧围绕提高经济效益从组织机制止处理好与经营班子的关系。董事会除设日常事务处理机构外，另设立了四个非常设机构，即资产管理委员会、投资发展委员会、证券管理委员会和财经审计委员会。成员由有关董事、经营班子和相关职能部门负责人组成、代表董事会履行有关职能。

①资产管理委员会负责管理公司及所属企业中界定为集团公司的法人财产，协调产权运作。对50万元以上法人财产变更提出审议意见。

②投资发展委员会负责初审公司发展规划和年度投资计划，审批200万元以下投资项目，对200万元以上的发展项目提出审议意见。

③证券管理委员会负责管理公司及所属股份制企业中的国有股、法人股，初审年度增资扩股、利润分配及分红派息方案，按国有有关规定运作国有股、法人股，策划股权投资、发行证券新品种。

④财经审计委员会负责初审公司年度生产经营情况报告、财务预（决）算方案和需要向股东大会提交表决通过的有关文件以及向主管部门报告或向社会公开披露的文件报告，审核年度借款、贷款担保等计划，初审年度重大奖励方案和各项临时大额预算支出。

例如1995年，根据集团总体发展规划，对全资企业造纸公司提出扩建搬迁，总投资约需8600万元。对于这样大的项目，董事会不是包揽代替，而是按条例办事。经营班子通过严格的审核调查，几经反复，确定了搬迁地点，并提出资金来源的几个方案，通过投资

审计会审议后，才报董事会审批。董事会在此基础上，很快决策下来，并批准实施。目前该项目进展顺利，填补了国内空白，发展前景很好。在该公司可以看到，经营班子权限内可以决定的项目，董事会从不干预；对于董事会审计权限范围的工作，经营班子从不漏报和越权。所以，当监督约束机制发生作用时，一定能够促进和调整企业其它机制的阻滞和越界，使企业协调、良性运作。

二、利益制约性

即对企业和经济利益和分配方式、股东权益等进行监督制约。这是监督约束机制的重要特征，体现监督约束机制的本质作用，事关企业的自我发展和自我约束。

例如，1994年深圳市在深化现代企业制度改革过程中，把企业经营者实行年薪制作为试点工作中分配制度改革的主要内容之一，颁布了《试点企业董事长、总经理年薪制办法》（试行）。目的是在市属国有企业中实现经营者利益与员工利益的分离，建立企业经营者激励与约束相结合的机制，促进国有资产保值、增值和企业经济效益的增长。其基本要点是：

1、企业董事长、总经理实行与净资产和利润增长双挂钩。其工资分为基本工资和效益工资两部分、基本工资与企业的类别、级别挂钩，效益工资与企业净资产增长部和实现利润增长率挂钩。考虑到职责的差别，董事长偏重于考核净资产，其效益工资的60%与净资产挂钩，40%与实现利润挂钩；总经理偏重于考核实现利润，其效益工资的60%与实现利润挂钩，40%与净资产挂钩，但都要致力于提高经济效益，确保国有资产的保值与增值。

2、董事长和总经理的年薪分别列支。董事长年薪在董事会基金中列支，总经理年薪在企业成本中列支，这与董事长作为产权代表，总经理行使经营权的要求是一致的。

3、经营者年薪在员工工资总额外单列，按月预支基本的90%，

年终经市劳动部门和产权部门依据具备审计资格的会计事务所提供的企业实现经济效益情况，核实后汇总总结结效支付。不交或欠交利润，以及虚盈实亏的企业，不发放效益工资，基本工资의 10%也不再补发。实行年薪制后，董事长和总经理不再享受企业内部工资、资金和基它工资性收益。

经过对试点企业经营者年薪的考查和结算，现将其中五家企业情况统计如下：（表 7）：

结 算 情 况 表

（表 7）

项 目 企 业	经营者工资(元/年)						经济指标(万元)			
	董事长工资			总经理工资			实现利润		净资产	
	基本	效果	合计	基本	效益	合计	94	增长	94	增长
市特房股份公司	51228	71016	122244	51228	74940	126168	52900	61.58%	226700	23.34%
市莱英达股份公司	46140	53808	99948	46140	54468	100608	12400	20.9%	72268	13.8%
市石化股份公司	47376	61476	108852	47376	64068	111444	15014	45%	68754	15.5%
市深纺股份公司	39900	52349	92249	39900	57775	97675	3280	72%	11585	4%
市深宝股份公司	43656		43656	43656		43656	-600	- 100.2%	19724	-8.6%

从上表中我们可以得出如下评价：

A、实现利润 8.94 亿元，比上年平均增长 19.2%，也高于高属国有企业平均 13.8%的净资产利润率，表明有利于社会经济的发展和企业经济效益和提高。

B、有利于贯彻按劳分配原则，调动了经营者的积极性。贡献大，经营者个人收益高，反之则小，保证了经营者责权利的有机统一。

C、有利于增强企业的自我约束机制。由于经营者利益与员工利益分离，扬弃了经营者工资与员工工资水平按倍数确定的办法，克服了经营者工资和员工工资同时增长的“水涨船高”弊端，从而有利于防止消费基金的过度增长，真正做到了工资增长与效益增长相适

应。

由于监督约束机制所具有的利益制约性，从而达到协调生产和分配关系。根据西方现代行为科学代表人之一的赫茨伯格（美国）的双因素需要理论，使企业在生产者和投资者都能感受到获利的诱惑和损失利益的压力。在利益的驱动下，经营者对企业必须做到精心经营，严格管理。

三、权威制约性

即对企业的约束或监督作用是权威的，具有监督面广、层次高、约束力强的作用。所谓监督面广，只要是企业的生产者和投资者都是监督对象；所谓层次高，就是对企业的经营管理、财务管理、安全监督等专业性监督均可进行再监督，即“监督之监督”；所谓约束力强，主要是通过行使《企业法》、《公司法》、《国有企业资产监督管理条例》等法律所赋予的权力，使对企业的监督和制约带有明显的强制性，不仅具有直接制止的效力，而且具有直接纠正的效果，使企业内部一些越界行为能够及时得到纠正。

从以上三个特征中可以看出，现代企业的监督约束机制主要有两大功能：一是作为指示和调谐器，反映和协调企业内部各种机制的运行情况；二是作为利益制约器，制约和调节企业的利益取向和分配方式。通过这两种基础作用，有机地联系企业内部各构成要素，规范企业在经济活动中的利益取向，使企业的运作符合市场经济规律，能够最大程度的获取经济利益，以回报企业产权所有者和企业经营者。

第四章 国有企业宏观监督约束机制权威性研究

对企业的监督管理是国民经济监督体系的一个重要组成部分。推行现代企业制度改革以来的实践证明，对国有企业放权和加强监督必须有效结合起来。在放权的同时，必须加强监督，不能让企业放任自流。但是监督却不是收权，更不是捆住企业的手脚，使其无所作为，无所适从。应该把握市场经济条件下国有企业运作的特点，健全国有企业资产管理监控体系，让企业既搞得活，又受得住，确保国有资产的安全与增值。在加强国有企业资产管理，防止国有资产流失问题上，本章试从政府经济管理部门和社会经济监督组织两个方面的宏观监控与服务提出建议性意见。

第一节 强化国资部门监督管理职能，搞活国有资产经营

按《深圳经济特区国有资产管理条例》的规定，在现有国有企业资产管理体制的基础上，加强市国有资产管理委员会及其办公室对国有企业资产的宏观管理、调控和监督。使国有资产增长方式从粗放型向集约型转变，国有企业由主要依靠优惠政策向提高整体素质、增创新优势方面转变。为此，要加强国有资产管理政策和法规的执行监督，纠正执行中的偏差；要加强对国有资产运行的监督，严防企业制度转轨时期国有资产的流失；要加大对市级资产经营公司的管理和监督力度，使之真正成为主导产业明确、职责分明、管理监督到位、经营规范的综合性投资控股公司；实行国有资产出资者与授权经营者与授权经营者的互相制衡，做到对已被授权经营的国有企业经营者，出资者要有配套的有效的监控制度，并有经常监控手段，及时反馈经营管理情况等。

一、改革对经营公司的管理方式，实行规范监管

根据誉称“现代管理理论之父”的法国人亨利·法约尔提出的统一指导原则和集中与分权原则^[23]，国有资产经营公司做为政府与企业之间的“隔离带”，在三个层次上成功地实现了政企职责分开和政、资职能分开，即在上层实现了政府的社会经济管理职能与资产所有者职能的分开；在中层实现了国有资产管理与国有资产经营职能的分开；在下层实现了国家终极所有权与企业法人财产权的分开。这一渐进式的改革，逼近了我国经济体制改革的核心目标，使长期以来困扰我们的政企不分问题的解决有了突破性的进展。市国资委及其办公室做为专职行使国有资产管理职能的决策和领导机构，既要防止办成“小政府”，又要克服无所作为，在具体运作上，本文认为应注意加强以下几方面的工作：

1、审批资产经营公司的长远发展规划、年度运营计划、收益运用计划以及重大事项的报告，使国资委（办）对资产经营公司的宏观监管真正落到实处，做到依法治产。

2、编制国有资产收益预算。通过组织预算的执行，保障国有资产的不断发展壮大。各家资产经营公司都应当承担市政府重点计划项目的任务，所安排使用的资金由市政府根据每年建设任务的具体情况决定。

3、建立国有资产经营公司经营业绩考核和奖惩制度。此项制度应愈早建立愈好。市国资委通过与各家资产经营公司签订国有资产保值增值目标责任书，以及建立经营业绩考核制度，对运营效益好、完成或超额完成考核指标的资产经营公司主要领导人员要给予奖励，对完不成任务、国有资产流失严重的，要追究责任。

4、调处产权纠纷。要严格按照国家法律、法规的规定，界定国有产权，调处产权纠纷，理顺产权关系，确保国有权益不受侵犯。同时纪检、检察、监察机关要加大对国有资产流失的查处力度。

5、按照人事管理权限考核、推荐或建议任免资产经营公司的领

导人员。同时通过对企业领导人员、财务人员和业务骨干的业务和岗位培训，造就一支高素质的国有资产经营和管理队伍，保障国有资产的安全增值。

6、加强基础管理工作。进一步规范和修改完善产权界定和产权登记制度、资产评估管理制度；建立国有资产统计与分析报告制度，并强化对产权交易的监管等。

二、调整国有企业领导人员管理体制，以适应建立现代企业制度的需要

以期达到《公司法》与党管干部的原则相衔接，管人管事相互结合与相互监督。基本思路应是下放企业领导人员的任免权限，以利于国有企业领导人员管理的进一步科学化、规范化。

对企业领导人员得有关负责人可分为四个层次：即由市决定任免的人员，主要包括资产经营控股公司的董事局主席，党委书记、总裁、监事会主席；市属一类企业的董事长、党委书记和总经理等；由市组织人事部门核准任免的人员，主要是资产经营控股公司的“三总师”、市属一类企业的副职等；由资产经营控股公司决定任免的人员，要是二、三类万企业董事会、党委、经营班子成员等；由资产经营控股公司下属企业决定任免的人员，主要包括“三总师”以及中层管理负责人。

建立一支政治水平高、思想作风正、业务能力强、有事业责任心的职业化企业家队伍，是确保国有企业资产安全增值的关键环节。本文认为当务之急应着重抓：首先，要坚持严格用人标准。要把优秀人才选派到国有企业领导岗位上。不能搞照顾，不能降低政治标准，不能派不熟悉务的人员上岗。要不断提高国有企业领导人员素质标准，通过三至五年的努力，国有资产经营控股公司和市属一类企业主要领导人员要具有高级技术职称资格。

其次，要建立健全企业领导人员推荐、筛选、考核、评价和激励

机制。要特别注重实绩，通过考核，定期反馈企业领导人员的经营业绩。对成绩显著的要给予奖励，奖励金额与贡献程度挂钩。对不称职的要及时进行调整，对造成国有资产流失的要依法追究 responsibility。要实行职业信誉分级评价办法，公开各类企业领导人员的职务信誉等级。

第三，要发挥市企业高级经理人才评价推荐中心的主导作用，推动经理人才市场的形成和发展。

第四，要采用各种形式提高企业领导人员的政治素质和业务水平，增强维护国有产权权益的事业心和责任感。

三、调整国有企业资产结构，整顿严重亏损公司

此项工作应在国有企业资债核查的基础上进行。在具体指导上，本文认为应注意做好四个环节的工作：

1、在企业集团内部，要结合产品结构和产业结构的调整，对企业生产要素实行优化重组，对其中效益不好或闲置的固定资产应实行调整。

2、对资不抵债、连年严重亏损的企业进行整顿，制定减亏或扭亏目标，并限定企业按期实现。如确定需要破产的，应依法实行破产。

3、切实贯彻“抓好放小”方针，采用转让、兼并、租赁、破产等各种形式，搞活国有中小企业。

4、缩短企业的管理链条，国有企业不设三级以下公司。现有三级以下公司要进行清理，除兼并到二级公司外，还可以实行整体转让或部分转让。

四、规范国有资产的评估、审计和转让行为

凡从事市属国有资产评估、审计业务的中介机构和执业人员，须经市国资办进行资格确认，未经资格确认和确认不合格者不得营业。

国有企业资产评估和审计报告，原资产经营公司下属二级公司，

由资产经营公司审核；属资产经营公司及下层一级公司的，应送市国资办和市审计局审核。经审核确认有效的评估和审计报告，作为国有企业资产统计、转让及企业人员业绩考核的依据。

国有企业资产转让要按公平、公正的原则，在国有资产转让主管机构监督下进行。通过市场竞争，国有资产可高于或低于底价转让。

五、发挥金融单位的保障监督作用

实践证明，发挥银行和国有企业资产运作的监控作用，是十分行之有效的。因此，我认为各级国有资产管理部門应与银行加强配合协调，共同做好监控作用。可建立必要的工作联系制度，通报产权管理和企业运作情况。

经济综合部门和资产管理部门制定发展规划、产业政策时应及时提供给金融单位，让他们准确掌握经济发展走向，调整资金投向。

当确保国有资产的安全，金融单位应建立经济档案制度。市国资办、国有资产运营公司和下属企业等要积极配合，提供动态情况。

有条件的大企业集团，在试办结算中心的基础上，可试建主办银行制度，即由二至三家商业银行直接支持企业结算中心运作，提供企业所需资金。同时参与资金调度监控，确保资金运作安全。这种形式可由银行与企业实行双向选择。

第二节 规范社会经济监督组织，依法搞好服务

社会经济监督组织是指依法设立，独立、宏观、公正地执行社会经济监督业务，并对自己行为承担法律责任的法定组织。社会经济监督组织是社会中介组织的核心，主要包括会计师事务所、律师事务所、公证和仲裁机构、计量和质量检验认证机构，以及建设监理机构、资产评估和资信评估机构等。这些组织通过与政府、企业和各个市场主的广泛联系，发挥着服务、沟通、公证、监督作用，是政府不可缺少的助手，有人形象地称他们为不拿政府工资的“经济警察”。社会经

济监督组织是市场经济体系的有机组成部分，是扩大对外开放、促进经济持续健康发展的宏观要求。建立和完善社会经济监督服务体系，是市场经济体系自身建设的需要，是推进现代企业制度的需要，同时也是转变政府职能，加强廉政建设的需要。

随着社会主义市场经济的发展和经济改革的逐步深化，深圳市的中介组织已发展到3300多家，从业人员达35000多人，无论从机构的数量和从业人数上，还是在服务质量、人员素质和规范化管理方面，都走在全国前列。仅注册会计师行业，资产已达2亿多元，年营业额超过1.5亿元⁽²⁴⁾。但与发展市场经济的要求尚有很大差距，与国际惯例比较还需要下大气力予以规范。如官办体制与市场经济要求不相适应；法制不健全，缺乏严格的监管机制；行业不全，从业人员依法运营问题不少，素质有待提高等。按照国际逐行作法及市场经济要求，社会经济监督组织是独立执业的民间组织，主要采取承担无限责任的合伙组织形式，建立以行业公会自律为核心的监督机制，约束其公司执业。因此，本文认为必须明确社会经济监督组织改革的基本思路。

一、改革现行的社会经济监督组织结构

要从现行的国有官办的事业单位转变为企业化经营的化会民间组织，独立宏观公正执业，并对自己的行为承担法律责任。目前的首要工作应是与政府部门脱钩，即与所挂靠的政府职能部门在职能、人事和财务方面彻底脱钩。割断与政府政府的行政隶属关系，成为自主执业、自负盈亏、自我约束、自立信誉、自我发展的企业化经营组织，以其高尚的职业道德，娴熟的业务和周到的服务赢得客户的信赖。改制后组织开式应为合伙制或有限责任制。这里应该强调的是，社会经济监督组织的合伙人或发起人必须是专业人士，并具有一定的资格条件。

在改制过程中，应提倡和鼓励同业组织之间的联合兼并，优胜劣

汰。以扩大经营规模，形成社会经济监督组织的群体力量。政府对其联合兼并应制定相应鼓励政策，扶植其发展。

二、建立和完善行业监管机制

有效的行业监管机制，对完善管理规则，健全监管制度，强化监督力度，推动社会经济监督组织的公正执业和健康发展具有重要作用。

1、组织自律。社会经济监督组织是执业者，是可能产生问题的根源，因此要建立严格的内部质量控制制度，科学规范的运作机制和严密的工作程序，搞好内部监督管理。要加强对从业人员的培训和教育管理，督促其遵守法律法规、职业纪律和道德，杜绝不良行为，避免失误及潜在风险。如果因过错给委托人或其它利害关系人造成损害，应当依法承担赔偿责任，执业人员违反法律法规，弄虚作假，出具伪证的，要追究当事人的法律责任。

2、协会管理。行业协会是行业的管理机构，是监管机制的核心，必须强化其管理地位，发挥监督约束作用。做到：制定行规（约），完善执业准则；建立资格注册审查制度，提高执业人员素质；建立执业核制度，处理客户或其他利益关系人的投诉；引导正确执行国家法律法规，规范执业人员的行为；必要时应建立惩戒委员会，对违反法律规定和执业准则的组织及人员予以惩戒，对构成犯罪的移交司法机关处理。

3、政府督导。政府主管部门要加强对行业协会的监督指导，应包括：行业协会的章程、执业准则、规划；协会作出的重大决定应报告政府主管部门，如发现不当时，主管部门不可撤销或责成其改变决定；政府主管部门要建立业务质量检查制度，加强监督指导。

三、积极发展完整的社会经济监督服务体系

社会经济监督应覆盖整个社会经济活动。当前，应重点发展会计师事务所、律师事务所、资产和资信评估机构、仲裁等机构。

1、会计师事务所。按照国际惯例，对企业财务的检查审核工作由注册会计师承担。国家税务机关、企业股东、债权人及广大潜在投资者对企业财务的信任程度，主要依靠注册会计师出具的审计报告。发行债券、向社会集资、各种经济纠纷的解决，都需要注册会计师以独立、宏观、公正的立场予以公司。注册会计师在经济领域中承担社会监督者的任务，是社会经济监督的中坚力量。为了充分发挥注册会计师的经济监督作用，应当明确规定，所有企业的财务报表，均须由注册会计师审查并出具审计报告，否则，政府经济管理部门不予接受。虽然要做这一点，目前尚存在不少可操作的问题，但必须积极地以渐进方式逐步达到。

2、律师事务所。市场经济的各种经济活动都需要律师提供法律服务，律师在提供法律服务的同时也起到法律监督作用。充分发挥律师的作用，有利于防止和减少经济违法行为和经济纠纷。要鼓励介入市场经济领域，积极承办各种法律事务，如金融、房地产、证券、高科技、工业开发以及专利等。要明确规定，凡涉及社会公众利益的重要经济行为，如公司招股、社会集资等活动，必须由律师出具法律意见书。企业在经济活动中特别是签订经济合同时，要注意咨询律师并委托其审查合同。目前，深圳市的大多数企业都能依靠法律争取和保护其合法权益，但不得不指出的是，仍有个别企业负责人在签订合同特别是境内合同时，怀有个人目的而搞“地下合同”，私下交易，这些都需要通过律师予以监督配合。

3、资产和资信评估机构。进行资产评估，对衡量企业经营者的业绩以及保护产权交易的公正、公平，防止国有资产流失，保护股东利益，至关重要。要配合建立现代企业制度和培育市场体系，发展和规范各类资产评估事务所。同时，为配合金融体制改革，避免和降低贷款，投资风险。要形成具有高度权威的资信评估机构。随着深圳市区域性国际金融中心地位的确立和与国际资本打交道日趋活跃，更

显得日益重要。

4、仲裁机构。发展仲裁事业，有利于及时公正解决日益增多的经济合同纠纷和其它财产权益纠纷。仲裁必须依法独立进行，不受行政机关、社会团体和个人的干涉，以事实为根据，以法律为准绳，公平合理地解决纠纷。深圳市当前涉外经济纠纷增多，仲裁的一般法律程序和处理事务的效率，一定要符合国际惯例。

第五章 国有企业内部监督约束机制有效性研究

建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”现代企业制度的目标模式，使企业成为拥有法人财产权的真正独立的市场竞争主体，这就从根本上解决了国有企业与市场经济相结合的具体途径问题。

深圳市在企业改革方面，发扬“敢为天下先”的精神，勇于实践，进行了一系列的大胆探索，对搞活国有企业，解放生产力，转换企业经营机制起了十分重要的作用。由于在全国率先开展现代企业制度试点，培养和塑造了一批体制灵活、实力雄厚、知名度高的股份有限公司，固定资产和总资产在10亿元以上的已近100家，其中50亿元以上已达10余家，相当一批企业已成为深圳证券交易所上市公司的“航空母舰”，逐步成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的有活力的法人实体。

深圳市的国有企业虽然在内部机制、融资能力、经营观念、对市场的应变能力和适应能力、企业的社会负担等等比较内地的企业有一定的优势和有利条件，但与市场经济的要求和建立国际性城市的需要相比，还面临着不可忽视的矛盾和问题。比如，在内部经营机制方面，很多企业的经营机制还没有根据市场经济的要求得到根本转变，部分企业亏损严重，负债率超过国际一般标准，经济效益不高；在企业改制制公司制改造所必需的产权界定、资产评估、股本募集等任务还十分繁重；在企业组织结构方面，普遍存在着内部层次多，组织链条长，管理跨度大的问题，部分三级、四级公司实际上处于失控的状态；在企业规模上，还缺少一批管理科学、规模宏大、实力雄厚、多元化、敢于在国际市场竞争的大型企业集团；在企业管理上，基础管理比较薄弱，不少企业管理粗放，核算失真，财务混乱，投资失误，监督无力；在管理人才方面，能适应市场经济要求的、精通业务和管理的企

业家队伍的人数还远远不够，还存在着人才流失，后备管理人才不足的问题等。这些矛盾和问题的解决，最根本的还是要靠改革。对企业内部来说，就是建立起有利于国有资产保值增值的管理和营运机制。而监督约束机制则是确保国有资产安全与增值以及运营效益不断提高的重要保证。

根据《公司法》和《深圳市国有企业经营监督管理条例》的规定，怎样在国有企业内部形成“分工监督、有效制约”的层次结构，以紧紧粘合企业内部各构成要素，顺应企业经济活动规律，对企业运行状况、经营行为以及利益导向进行有效监督，结合深圳一些企业的实践提出个人的观点和看法。

第一节 必须加强对投资决策及审批的监督

作为具有法人地位的实体公司，董事会是决策机构，经营班子是执行机构，监事会则是监督机构，它们是不同的职能、不同层次的组织形式。根据亨利·法约尔的现代管理理论的分工与合作原则，同在一个企业内部，其工作之间的相互关系是紧密协作，相互促进和相互制约的。要使企业市高效有序的运作，充分利用各种资源，去创造更多更好的经济效益，其关键是明确三者的责任与权利，严格界定彼此的工作范围，特别是董事会与经营班子的权、责范围，做到有分有合，各司其职，各负其责，充分发挥职能作用。

一、完善法人治理结构，形成董事会、经营班子和监事会的相互促进、制衡

公司董事会中本公司经营管理机构领导成员人数不能超过董事总数的三分之一。这样做的好处是，有利于董事会作为决策机构和经营班子作为执行机构的作用的发挥，并在董事会与经营班子之间形成一种良好的监督关系。同时，这也是国际大型股份公司普遍采用并是行

之有效的比例关系。例如深圳纺织（集团）股份有限公司董事会在赋予经营班子经营管理权的同时，在人事劳资、企业管理、项目开发、技术改造、财务审计等方面也发挥了监督作用。而且，在资产管理、法人财产运作、项目投资、进出口贸易、证券期货、财务结算、行政费用开支等等，董事会和经营班子都有明确的分工及具体审批金额权限，做到互不越权，端正位置，各司其责，便于监督。

为了保障企业监事会依法独立行使监督权，必须依照国家《公司法》制定有关监事会动作的办法，完善监事职能；使其发挥应有的监督作用。我认为监事会运作办法可设置以下职能：一是监事会主席要参加或列席董事会，并对董事会决议拥有建议、复议权和提议召开临时股东大会；二是国有独资和全资企业的监事会，由产权主管单位派出，并定期报告工作；三是拥有审计职能，并有权检查公司财务运作情况，监督董事和经营班子的行为。监事会监事须经培训取证方能上岗，对不能认真履行监事职责的监事，委派单位或股东大会有权予以撤换。

二、建立投资审批程序，确保项目的科学性与效益性

投资决策审批程序，一般可经过以下环节：（1）投资单位或项目策划部门向集团公司提出书面申请并提交全部材料；（2）集团公司董事会投资管理部门对项目进行预审，并提出预审意见；（3）公司总经理或主管副总经理对经预审的项目进行复审，并提出复审意见；（4）集团公司董事会对决策性的复审意见作出最终评审和评估，并由董事长签署审批。

例如改建后的市建设投资控投公司（案例10）是拥有总资产逾300亿、净资产达68亿元的国有大型经营公司。该企业集团为加强内部监督约束机制建设，首先强化了投资决策监督，对项目投资的论证、申报、审批、跟踪管理等都作了具体规定，并严格执行“四不审批”制度：即未经可行性分析的项目不审批；资金来源无障碍

的项目不审批；未经咨询评审的项目不审批；未经上一级公司审查同意的项目不审批。同时，企业集团还严格实行对下属公司的项目决算审计、经济效益审计和产权代表离任审计，仅1995年共查出损失浪费金额623万元，纠正违纪金额739万元，促进增收节支319万元，共计1681万元。而全年施工项目遍布全国30多个城市，并打入了香港建筑市场，商品房施工面积28.9万平方米，施工质量优良率达88.7%，实现税后利润7.9亿元。

康佳集团股份有限公司（案例11）是1979年底成立的全国首家中外合资电子企业。当时公司的发展方向面临着两种选择：一是关起门来在特区内依靠大量的投入来扩大生产能力，搞自我发展；二是通过“股份化、集团化、多元化、国际化”的发展战略、实现集约经营，壮大经济规模，形成跨国的企业集团。集团公司经过反复审核论证、市场调查而选择了后者，很快形成了规模经营。进入90年代初，企业产品在国际国内市场上供不应求，急需扩大生产规模。公司董事局及时做出了走向内地，寻找互补性强的企业，以较小的投入在短时间内形成新的生产规模，走共同发展的道路的决策。通过收购和“嫁接”改造牡丹江电视机厂以及陕西如意电气总公司，形成了华南、东北、西北三足鼎立的生产经营格局，扩大了市场覆盖面，以全面拓展国内市场和向独联体、中亚、东欧市场进军，在国际、国内创造了“康佳经济现象”。现已成为全国第二大彩色电视机生产厂家，1995年整机产品产量达334万台，实现工业总产值63.8亿元，销售收入51亿元、利润总额4.1亿元，被列为全国500家最大工业企业第92位，连续五年被评为“全国十佳合资企业”。

由于以上两个企业对投资决策采取了按程序严格把关，科学民主决策，抓好审批监督关，从而带来了企业的大发展。有的投资项目做到了当年投资，当年投产，当年受益，而且新投资项目的利润在企业利润中占有相当大的比重⁽²⁵⁾。

第二节 必须强化对生产经营的有效监管

一、推行与资产经营增值挂钩的经营责任制

在大型国有企业中，有必要建立全资企业总经理和参股企业董事人员管好资产的责任制度，明确企业资产增值保值的直接责任人是间权代表。

根据现代企业管理学的计划管理原则^{〔26〕}，为使各级主管有效地发挥策划、执行、控制的功能，管理体制需呈层次结构，责任授权。与此相协调，必须大力推选与资产经营增值挂钩的经营责任制。集团总部（投资控股）与下属公司签订经营责任书，制定上缴利润指标和增值指标体系。这种责任制把经营责任落实在经营者身上，既保证了集团利润有一定幅度的稳定增长，又确保了资产的安全和增值。同时在下属企业中，形成以目标管理为重点的规范的科学管理体系，使经济责任与岗位责任相结合，做到“千斤重担大家挑，人人头上有指标”。

深圳赛格集团公司（案例12）三年前，在发展中长期举债，盲目扩张，因而走到了投资分散、债务沉重、规模经济效益差的濒临解体的边沿。新的领导班子上任后，始终坚持资产管理与生产经营管理相结合的改革方向，总结出了“四化五结合”的成功经验。“四化”即：

——资产管理人格化：树立“以人中心”的产权管理观念，逐渐建立科学高效的产权管理的人事运作机制。

——资产管理数量化、不断提高资产数据库的及时性和实效性，建立起一整套集团产权经营数据分析指标体系。

——资产结构实体化：集团将以产结构调整为中心，进行产权的合理流动和资产的优化组合，集团（母公司）由原来的84家企业

最终只对20家左右的专业化大规模生产实体公司实行控股，缩短管理链条。

——投资决策科学化：在集团公司投资决策方面，遵循科学化、民主化的原则，建立规范的投资决策程序。

“五结合”是：

——资产经营与资产负债结构调整相结合。通过产权重组，使集团及所属企业的负债逐年下降，进入良性循环阶段。

——资产经营与公司化改造相结合。产权重组时充分考虑吸收新法人股东，使其产权多元化，并直接改造为有限责任公司。

——资产经营与产业调整规划相结合。资产经营是围绕产业政策展开的，目的是营造有利于产业发展的良好环境。当前主要是围绕百亿大集团战略的产业规划进行。

——产业资本与金融资本运作相结合。集团产业发展必须以金融资本为支撑，要充分发挥集团属下的两大金融公司的作用，积极开展信贷、证券、外汇等业务，并积极在国际资本市场和境外证券市场进行融资。

——资产经营与产品经营相结合。集团公司通过对企业产权的经营，来调整企业产品的发展方向和规模。

与此同时，在企业管理手段上，采用以信息管理系统为重点的现代化管理，大胆采用价值工程、网络技术、滚动计划等先进的管理方式，极大地提高了企业整体管理水平。截止1995年底，集团拥有总资产60.9亿元，净资产20.6亿元，资本利润率44.9%，销售利润率9.42%。净资产、销售收入利润三项指标比1992年分别增长4倍、1.6倍和3.5倍，连续三年在全国电子企业百强排序中名列前10名，全国500家工业企业综合评价最优排列第93位，为在2000年实现百亿集团打下了良好基础⁽²⁷⁾。

二、苦练内功，实现生产经营管理科学化

管理是企业永恒的主题。六十年代初美国博士菲根鲍姆（A·V·Feigenbaum）首先提出了全面质量管理思想，提出要运用科学的方法和技术来管理生产过程，用最低成本制造出高质量的产品。苦练内功，向管理要质量，要市场，要效益是企业自身发展的有效途径，而强化、深化、细化内部管理，建立良好的相互促进和制约的生产经营秩序，则是每个生产经营者需要认真解答的课题。

深圳中康玻璃有限公司（案例13）是专门生产彩色显像管玻壳的大型中日合资企业，设计能力年产彩色玻壳400万套。1992年10月点火投产至1993年底，因管理经营不善，产品合格率仅为1%，销售收入为零，濒临停产倒闭。1994年重组后的董事会提出了“自救自强、自主发展、两年打赢扭亏翻身仗”的口号。首先，全面强化内部管理。建立健全了32类100多项管理标准，98类218项工作标准，8类23项技术标准，全面覆盖生产全过程，杜绝了管理上的漏洞和死角，稳定了生产经营秩序。比如生产工序标准，对其部位、方位、时间、质量等都有明确的职责规定，使生产线关键工序受控部达98%以上。其次，全面推选ISO9002质量认证体系。在标准化管理体系上，形成了公司、部门（车间）、工序、政组四级标准经的管理网络，做到了“上下衔接、协调运行”。第三，突出目标管理。各生产经营要素围绕公司发展目标，层层分解，责任到科室、班组及个人，并运用经济分析的方法和手段进行动态跟踪分析。及时总结经验，调整修改工作计划，使公司在瞬息万变的市场经济中有计划、有组织、有步骤地调整自己的经营决策。第四，倡导“和、诚、博、创”的企业精神，提高整体素质。以“为中央争光、为深圳争气、为中康争荣、为中康人谋福”的奋斗口号，实行“员工可进可出、岗位可上下可、待遇能升能降”的全员用人机制，并以“全员全额浮动工资制”为激励杠杆，为企业的管理和生

产经营的发展注入了强大的活力。1994年，全年产量达180万套；1995年完成屏413万只，锥517万只，超过了设计能力，顺利通过了ISO9002质量体系认证，实现了销售收入9.4亿元，出口创汇3249万美元，两年打赢扭亏翻身仗的目标^[28]。

三、以人为本，向技术进步要效益

国有企业的持续规模发展，除要以市场为导向，新产品开发同步跟进、不断优化组织结构、管理运行机制为保障外，关键还在于以人为本，拥有一支高素质的人才群，坚持科技领先原则、科研压强原则，向技术进步要效益。

深圳华为技术有限公司（案例14）是以研究、开发、生产、销售程控交换机的高新技术企业。公司创立之初，就很好坚持技术自立原则，瞄准世界高新技术制高点，走自主科技开发道路。一是独特的科研政策是技术自主的关键。从公司创立就一直高举科研开发的旗帜，不遗余力地吸收大量高科技人才。公司现有硕士、博士以上人才1000多名，光在科研开发第一线就有近900人，占公司总人数的近三分之一；从产品的集成电路到系统软硬件均由自己开发、设计；每年投入的科研开发资金占销售总收入15%以上。二是科研压强是技术自主成功的保障。采取重点突破、全体跟进、系统领先的思路，始终保持了程控交换机的核心技术在世界领先的地位。目前已向美国摩托罗拉公司转让了三片芯片的版权，向德国西门子公司转让了7号信令的技术。1995年，由全部是二十多岁的年青人组成访美代表团，受到了贝尔实验室总裁的全程陪同。五个诺贝尔奖获得者来华交流，都认为华为在领导中国以及世界部分技术潮流。三是开拓国内外市场，营造了600余名经销队伍。目标是建立国际水平的高层营销体系，并已在国内外建立33个市场服务部，在美国硅谷成立了独资的科技实验室，国内市场占有率已上升到15%。95年开销售收入为13亿元，今年将达到28亿元。该公司计划用三年时间实现生产

工艺与国际接轨，产品质量达到国际一流，并形成规模经营。到世纪末，产值将达150亿元；到2005年预计达到3000亿元人民币，进入国际大中型公司行列^[29]。

第三节 必须严格对公司财务的有力监管

建立有效的企业内部监督约束机制，除可以组织机构的设置，并用制度、规则、程序等“软件”形式构成外，我认为企业监督的重点应集中在资产的动用、占用和资金的投放上。根据管理经济学成本理论的成本函数曲线^[30]和现代经济学的利润最大化原则^[31]，财务部门作为企业资金和资产运作的控制中心，是企业诸要素中的关键要素。因此，监督约束机制必须紧紧抓住财务这一关键环节。

一、设立财务结算中心，发挥资金“蓄水池”作用

通过建立财务结算中心，使其发挥服务和监控的功能，不但为企业集团提供快速的结算服务，提高集团内资金周转速度，而且使集团内企业的资金合理聚集并引导其投向，及时解决部分企业急需的流动资金，增强企业内部的凝聚力。

建立企业内部财务结算中心，对下属企业实行紧密型管理，具有以下特点：

- （1）在组织上采取紧密型管理，防止资金的“体外循环”；
- （2）在运作上实行统存统贷、统一结算，加强对资金的有效监控；
- （3）在贷款审批上，既严格把关，又简化程序，提高办事效率；
- （4）在利率上，存贷利息与银行一样，不收任何费用，不增加企业负担；
- （5）在服务上，开展定人定点定时巡回服务，方便企业。

深圳石化集团服务公司（案例15）作为最早的结放中心试点企

业，对下属40家企业的资金实行统存统贷、统一结算，4年来对所属企业贷款坚持“择优借款，周转使用，勤借勤还”的原则和“借前调查，借时审查，借后检查”的三查制度，资金运作总量300亿元，无一笔发生损失和流失。1994年，在银行收紧银根，资金十分困难的情况下，石化集团的资金运作总量89亿元，相当于一个银行支行的运作量，既保证了集团重点发展项目的投资 and 企业的流动资金，又加快了资金周转使用，促进了企业快速发展^[32]。

二、财务总监（部长）下管一级，实现监管到位

在国有控股企业设立财务总监，并由国有产权管理部门派出，进入董事会。通过审核公司的财务报表，参与拟定公司年度财务预、决算方案，利润分配和弥补亏损方案，加强对企业的财务监督。对企业大额资金运作实行由总经理和财务总监联签制度。同时建立财务指标计算与确认定报过程的个人责任约束，实行用款签批的内部分级授权制度。

财务部长下管一级的具体规定办法应是：集团公司下属的财务部长由集团和所属企业经理协商提名，集团公司任命；下属企业财务部长的工资由集团公司发放，资金和福利由所在企业发放；集团公司明确下属企业财务部长的岗位责任及奖惩办法等。这样做的好处是所属企业财务部长既对集团总部负责，又为所属企业经理当好助手和参谋，从而达到有效监管的目的。

三、完善企业内部审计机构，强化审计约束

目前深圳市一些国有企业资产流失严重的一个重要原因，是缺乏内部审计约束。有的兼职审计人员挂靠在企管部或计财部门，形同虚设，根本发挥不了作用。因此，建立和完善企业内部审计机构已成为当务之急。一是在资产经营公司和市属一类企业普遍设立总审计师，任免应征求上级资产管理公司（部门）的意见，业务接受市审计机关的指导和监督；二是建立有效的审计制度，如经营业绩和经营责任审

计、年度、项目决、预放审计、经营负责人离任审计等；三是明确岗位责任制和奖惩办法，对审计失实者应追究经济和法律责任。

第四节 必须坚持行政与党内监督的相结合

一、处理好“两制”关系，确保科学决策

多年来，我国国有企业一直贯彻中国共产党的民主集中制原则，坚持党委集团领导与个人分工负责的企业领导体制。推行现代企业制度改革，特别是《企业法》、《公司法》颁布后，有的同志认为，企业实行经理负责制，民主集中制只适用于党和国家政权机关；有的同志则认为，企业党组织的政治核心作用必须保证。如果认识不统一，必然会干扰企业新的运行机制的建立运转。

1、弄清和摆正“两制”的关系

我认为，经理负责制和民主集中制是适合中国国情和科学、合理、有效益的领导制度。民主集中制是我们党和国家根本的组织制度和领导制度，它正确规范了党和人民的根本利益，正确结合国家、企业 and 个人的各种权益，可以避免个人专断、力量分散和相互抵消的弊端。经理负责制是我国进行市场经济体制同社会主义基本制度相结合的社会变革下产生的企业领导制度，它适用于市场经济激烈竞争环境，具有权力集中、责权明确、指挥灵活、争取时效、避免不必要摩擦和冲突等优势。因此，“两制”都是符合国情，搞活国有企业缺一不可的有效制度。

“两制”各有不同特点，能够也必须统一在国有企业的运行机制中。“两制”的不同点在于：一是决策权利不同，前者属班子集体，后者赋予经理个人；二是表决形式不同，前者实行平等和多数原则，后者实行从属原则；三是法定责任不同，前者强调集体负责，后者强调经理个人负责，等等。但“两制”的大原则、大目标是一致的。

即：实现的目标一致，都是为提高经营效益，保证国有资产安全增值；管理目标一致，都强调实行民主管理、科学决策；遵循的原则一致，都要坚持党的基本路线，坚持责权利的统一。并能够在基本原则下相互渗透，互相融合到企业改革与发展的运行机制中去。

2、重大决策上要支持经理“拍板”。

民主政策与经理个人“拍板”的有机结合，是实现“两制”融合的关键。坚持民主决策，还是实行经理个人“拍板”，其共同目标都是实现决策科学化。对重大问题的决策，民主集中制执行的是民主基础上的集中和集中指导下民主，强调的核心是决策民主化。经理负责制也强调民主决策，但更强调经理个人反应迅速、决策果断。针对“两制”对决策的要求，针对新旧体制转换、利益交织复杂、市场瞬息万变的现实，必须把它们融为一体，促进决策的民主化和科学化。

一是要积极维护经理在经营管理中的决策权威。董事会和企业党委在清楚界定了与经营班子的各自工作范围以及职责权利后，在思想上要真正尊重和维护经理的法定权利；在经营运作中信任经理的组织才能；在实行营运中服从经理的指挥调遣，做到摆正位置不越权。

二是主动参与重大决策，保证决策符合民主、科学化的要求。首先要健全和完善民主决策机制，执行好党政联系会议制度；其次实行党政主要领导干部交叉任职，使“三驾马车”协同运作；第三要坚决按决策程序决策，如遇紧急情况；经营方面按照经理决策执行，事后向董事会和党委报告，并承担决策责任。

三是强化民主管理，充分发挥员工在决策中的作用。凡是涉及企业的长远（年度）规（计）划以及与员工切身利益密切相关的重大问题，可以通过工会、职代会广泛听取意见，做到把政策交给员工，求得共识，把困难向员工讲清，求得帮助；把利益得失跟员工交底，求得理解；把任务交给员工，求得一改。

二、以经济效益为中心，同心抓管理

实践证明，国有企业没有科学、严格的内部管理，现代企业制度不可能真正建立起来。而党的政治核心作用应体现在企业深化改革和强化管理之中。

深圳石化集团（案例16）做为下属有近50家公司的大型国有企业，到1990年，由于管理不善、监督不力，造成经营性亏损和资产严重流失，已到了“日薄西山，气息奄奄”的境地。新的领导集体组成后，以建立适应市场经济需要的紧密型管理模式，摒弃“以包代管”的“放羊式”的松散管理。企业党委发挥政治核心及保证作用，积极支持集团董事会和经营班子确立了“五个中心”的管理功能。即：集团对二级公司实施严格的方针目标管理，并对执行情况持续监控和动态管理的目标管理中心；对企业资金实行统存统贷，统一结算，监控资金投放的决策中心；投资决策权全部集中在集团董事会的投资决策中心；集团统一掌握所属企业资产运作权，确保资产有效增值的资产经营中心；为企业生产经营和员工工作生活提供全方位、多层次综合服务的服务中心。运作中，建立领导层科学民主决策和党委参与企业重大决策活动的制度，规定投资项目没有经过市场调查不讨论；没有经过可行性论证不讨论；没有经过专门审查（计）不讨论；没有经过领导核心组成成员阅看讨论资判的不讨论。四年来，先后作二十余项重大决策，无一失误。

随着集团综合实力大幅增强，领导核心认为，处理好“放”与“管”的关系，调动集团与二级企业的积极性，是提高集团整体效益，保证现代企业制度健康发展的关键。本着经营权彻底放开，资产权坚决管住的原则，颁布实施了《关于转换机制、放开经营的若干规定》，做到“十个放开”、“六个管住”。“十个放开”即将经营范围、劳动用工、人事任免、机构设置、分配档次、费用开支、因公出国、技改措施审批权、投资开发审批权和专业人员聘用权下放。“六个管住”是：管住目标计划、管住资金、管住资产、管住投资、管住发

展和科技进步，管住企业经理和财务部长。从而抓住了集团管理的核心和资产联系的纽带。

为了使“放开”与“管住”能落到实处，石化集团党委主动牵头抓监督约束职能的到位，实施了监察监督、审计监督、管理监督、效益监督、民主监督等“五个强化”，并从党的工作方面给予了有力配合。如：党委工作机构与集团总部机构改革、强化管理同步，落实了党委、总支、支部书记与经理共同担负企业内部管理监督职能的责任制；党委挑选推荐党员担任集团财务结算中心经理，指派党员副经理和党员经济师负责监管，对财务部长下管一级，既发挥有限资金的效益，又提高了资金使用的安全性，防止了投资受骗、私挪公款甚至携款外逃的现象；动员和要求各级党组织支持配合公司财务、审计、企管、发展等部门，加强企业内部审计，从各个方面积极帮助下属企业提高效益，防止资产流失等。集团公司从1991年起对净资产承包经营进行审计监督，共查出虚增利润300万多万元，少报利润200多万元，挽回不应有的经济损失2000余万元。目前，该集团已形成了一个管住与放开相统一、激励与约束相结合的新型管理机制，使紧密型的管理模式得到进一步完善与发展。集团公司也步入了全国综合实力500强的行列，连续四年荣获“全国质量效益型先进企业”称号。

三、领导率先垂落，发展上台阶

现代企业管理同样需要领导的表率作用。领导及经营者的形象就是企业员工心目中的标杆，是搞好科学管理，增强企业凝聚力的无形力量。企业领导层特别是核心领导层应该是“团结、廉洁、勤奋向上”的经营群体，以自身的模范行为影响和带动广大员工，推动企业不断发展。我认为这是企业具有生命力的关键因素。

一是要带头掌握现代企业经营知识，提高决策和管理水平。综合国际、国内成功的企业家的基本素质，主要体现在：合作精神，决策

才能，组织能力，精于授权，善应变，勇于负责，敢于创新，敢担风险，尊重他人，廉洁奉公。

二是坚持真抓实干，做到敢抓会管。“管理是企业永恒的主题”。在国有企业经营管理者中要形成这样的共识：不抓管理什么都是虚的；不会抓管理什么都是空的。管理工作要借鉴世界经济发达国际大型企业的先进经验，旗帜鲜明地提倡，并结合我国国有企业实际大力推广。实际管理不能摆花架子，必须精雕细刻，真抓实干。

三是要带头勤政自律，自觉接受党组织和群众监督。

全国“五一劳动奖章”获得者，深圳石化集团总经理、党委书记陈涌庆（案例17）就是一位杰出代表。1990年8月，陈涌庆同志来到人们感叹的“越早破产越好”的石化集团，立下了“以人生换事业，以人格换信誉”的誓言。他利用三个月时间搞调查研究，跑遍了下属所有企业，提出了一年实现利润等于石化前8年总和的计划盘子。首先对10余家复苏无望的亏损公司宣布停业，并通过资产评估后租赁或转让；其次对13名亏损公司经理就地免职，两年内不许易地做“官”；再次在全集团贯彻大庆石油的“三老四严，四个一样”，建立起一整套严密地科学管理体系。每天，陈涌庆同志最早上班，晚上最后一个返家，全身心扑在工作上。一年后，集团总利润超过了计划指标，全公司下下从心里服了这位“陈老总”。该集团在今后的三年里，干出了令人折服的事业；堪称一流的蓝波空调城以208天的超常速度在荒山野岭中平地崛起；用180天建成了东南亚最大的印刷城；仅用3个月建起了占用1万平方米全封闭式的南方最大的塑料城……。美国当纳利亚州地区总裁看完石化集团项目投产情况后也连声叹服：难以置信！日本株式会社的石化同行们对此管理水平评价说：“这在日本也是一流的”^{〔33〕}。

陈涌庆同志另一个显著特点，就是时时处处把自己置于群众之中 and 集体领导的监督之下：他坐的公务车是已跑了20万公里的老“奥

迪”；在四代同堂情况下住房始终没超标；兼任下属几家合资企业董事长给予的酬金每年如数交到集团财务部；因私事用车都主动交汽油费，而且从不拿一分钱的加班费……正是由于陈涌庆同志的“人格”力量，在员工中激发出一股对企业强大的向心力，从而推动和形成了企业管理和发展的“群体效应”。一位全国经济学专家在参观了石化集团后，感慨地说：“陈涌庆这个人很有人格魅力，石化充满创造活力”。五年来，石化集团净资产增加了20倍，利润增加了12倍，并争取到2000年建成具有中国特色的现代综合商社。

结 束 语

建立社会主义市场经济体制，首先要培育和发展统一、开放、竞争、有序的市场体系，并作为整个经济运行和资源配置的基础。而企业作为市场运行的主体，如果自身的体制和机制不相适应，对市场做不出及时合理的反馈，市场体系就不可能建立和完善起来。反过来讲，没有配套的市场环境，企业改革也是孤掌难鸣。因此，随着社会主义市场经济体制框架逐步确立的同时，在国有企业中必须积极地推进现代企业制度改革，建立起“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的目标模式，使企业逐步成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的有活力的法人实体和市场竞争主体，夯实构建社会主义市场经济微观基础，实现市场经济体制总体构想。这无疑是进一步把整个经济体制改革引向深入的关键。

当前，国有企业改革面临的困难和问题诸多，活力也显不足。从宏观上看，是由于经济体系上的一些深层次矛盾没有根本消除；从微观上讲，还有待于转换企业经营机制，在制度创新上取得突破。而建立起有利于国有资产保值增值的管理和运营机制，则是推行现代企业制度的一个十分重要的内容。

在一定意义上讲，监督约束机制做为企业的基础机制的形成和完善，是检验现代企业制度建立成功与否的重要标志之一，是确保国有资产安全与增值以及经营效益不断提高的重要保证。

深化国有企业改革，堵塞国有资产流失的漏洞，确保国有资产的安全与增值，必须在整体上把握改革的力度，紧密联系国有企业的实际，组织政府职能部门以及全社会的力量通力协作，扎扎实实做好各项配套工作。

——必须把建立以公司制为主要目标模式的企业制度创新和抓好企业管理、苦练内功结合起来；

——必须把提高国有资产管理与监督运作水平和建立企业内部自我约束机制结合起来；

——必须把制定防止国有资产流失的措施和执法监察、查处国有资产流失案件结合起来；

——必须顺应企业经济运营规律，规范内部“分工监督、有效制约”和提高企业人员整体素质结合起来。

可以预计并相信，随着国家经济体制改革的不断深入，现代企业制度改革将不断取得实质性进展。在社会主义市场经济的浪潮中，一批体制灵活、实力雄厚的骨干企业 and 企业集团将脱颖而出，企业的自我监督、约束机制必将日臻完善，企业在建立与市场经济相适应的现代经营管理方面必定会达到一个新的水平。

参 考 文 献

[1] (U · S · A) Jeolas. plag <Ls private ownership the panacea of underdeveloped countries?> Stlaj of Eoonomie informatecon 1993ed

[2] (Great Britain) V · V Lamaland. Ham:<Appraisal of managment of state-held enterprises> Economic-quarterly N03 1996

[3] (U · S · A) W · H. Newman Young C. E. Samer:<Management Prpcess> U · S Publish Associstion 1995ed

[4] (Great Britain) Henry pales:Management of state-held Enterprise In western Europe p34.1996ed

[5] (Great Britain) P · K. Meadyla:<state-owned Enterprises of the world> the world society and Eeonomy 1993ed

(6) 中共中央 . 十四届三中全会《决定》. 人民出版社, 1990年, 北京

(7) 国家体制改革委 . 关于国有企业体制改革的几个问题 . 人民出版社, 1992, 北京

(8) 深圳市政府 . 香港专题研究报告集 . 1995年, 深圳

(9) 凯恩斯 . 就业·利息和货币通论. 教育出版社, 1936年, 英国

(10) 闵建蜀 . 世界与亚洲四小龙经济发展 . 广东人民出版社, 1994年, 新加坡

(11) 丁安华 . 发达市场经济中国有企业 . 九洲图书出版社, 1993, 香港

(12) 陈家林 . 深化国有经济改革的报告 . 东方出版社, 1994年, 香港

(13) 深圳投资公司 . 给国家经贸委的报告 . 海天出版社,

1994年, 深圳

(14) 李子彬. 政府工作报告深圳年鉴社, 1995年, 深圳

(15) 何为彬. 跨世纪的改革工程. 改革出版社, 1995, 北京

(16) 国家资产管理局. 关于国有企业管理的若干理论问题. 中国实言出版社, 1993年, 北京

(17) 深圳市政府. 国有资产企业管理的若干理解问题. 中国实言出版社, 1993年, 北京

(18) A·马歇尔. 经济学原理. 教育出版社, 1890年, 英国

(19) 张成山. 现代企业之路. 中国发展出版社, 1994年, 北京

(20) 邓小平. 邓小平文选(第二卷). 人民出版社, 1990年, 北京

(21) 国家体改委. 股份制试点企业国有资产管理暂行规定. 法律出版社, 1993年, 北京

(22) 深圳国有生产管理委员会. 股份制试点企业国有资产管理的几个问题, 1993年, 深圳

(23) 亨利·法约尔. 工业管理和一般管理. 教育出版社, 1916年, 法国

(24) 深圳企业改革领导小组办公室. 简报第6期. 1995年, 深圳

(25) 宣家骥. 现代企业管理学. 湖南科学技术出版社, 1995年, 中国

(26) 王众孚. 深圳建立社会主义市场经济体制总体构想. 改革出版社, 1995, 北京

(27) 深圳企业改革领导小组办公室. 简报17期. 1995年, 深圳

(28) 深圳企业改革领导小组办公室. 简报12期. 1995年, 深圳

(29) 陈收. 管理经济学导论. 湖南科学技术出版社, 1991

年，中国

(30) 谢赤 . 现代经济学 . 湖南大学出版社, 1996年, 中国

(31) 深圳企业改革领导小组办公室 . 简报7期 . 1995年, 深圳

(32) 深圳企业改革领导小组办公室 . 简报5期 . 1995年, 深圳

(33) 王维坚 . 国有企业的当家人 . 海天出版社, 1994年, 深圳