

□ 曹益生

## 试论国有企业监管

国有企业、国营企业或国有经济是世界经济的重要组成部分之一。世界上尽管各个国家在社会制度上有所异同,但几乎所有国家都程度不同地具有国有企业。随着时间的推移和世界经济的发展变化,历年来经久不变的国有企业状况正由兴旺走向困难的境地。现在,世界各国又都在积极探索国有企业改造及其经营机制变革的途径和方法。在我国,国有经济长期以来占我国经济的主导地位,国有企业曾在我国经济发展中发挥过积极的作用。国有企业是公有制的重要实现形式,是社会主义的重要组成部分,在以公有制为主体的国民经济发展过程中起着决定性的作用,这是与其他不同类型的国家的国有企业在社会性质和经营条件都是有区别的。

目前,我国的企业改革正按照“十五大”精神为指针,调整和完善所有制结构,朝着以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构发展,从而与我国目前处于社会主义初级阶段的实际情况相一致;朝着以资本为纽带,通过市场组建跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的、竞争力较强的大企业集团方向发展,从而为我国今后与世界经济连成一体,走向全球竞争打下基础;同时,通过继续采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式来搞活国有小型企业,将资产经营与企业经营者责任密切地联系在一起,进一步解放生产力、发展生产力。在这由政府引导的经济改革、企业管理改革的过程中,如何给国有企业外部创造一个竞争、激励的大环境,又如何给转轨经济中企业内部加强控制,这就把对国有企业的监管提到议事日程上来。

### 一、国有企业的特点和目前的困境

国有企业是伴随着国家这种行政制度的产生而发展起来的。早在 2000 多年前的西周时期,就设了官营手工作坊,“设工师督率百工”专门制造供统治者享用的金、木、玉、陶、皮革、弓矛等物品;秦汉时期,官营事业由政府控制;西汉武帝,对盐铁、酒类、铸币等垄断。至明、清时期,扩大到建筑、造船等方面,并在生产规模和技术、从业人员达到一定水平和数量。在西方国家,早在古罗马时期,国家就拥有相当规模军需物资生产作坊及金银矿开采和冶炼工场。法国路易十四时期,就用国家资金创办上百个皇家手工工场,如萨望里的皇家手工场工人达 800 人之多。但是,真正作为社会化大生产的一种经营和组织形式的国有企业,还是在工业革命之后首先在欧洲国家发展起来的,而作为世界经济重要组成部分的国有企业主要还是在第二次世界大战之后,在世界各国普遍发展起来的。从 50 年代初到 80 年代初,总体上是世界范围内国有企业大发展的时期。发达国家在第二次世界大战之后,特别是要立即对遭受战争破坏的一些基础部门和基础工业企业进行恢复和重建,需要大量投资,当时私人资本实力有限,只有通过

国有企业的迅速发展才能保障整个国民经济及时恢复和迅速发展,从而解决对具有国计民生的汽车、钢铁、纺织、造船等一系列濒于破产的私人企业的倒闭问题。在20世纪60至70年代,由于西方国家科技进步和产业结构调整以及国际市场竞争加剧等因素,使一些新兴的资本和知识密集产业得到发展,但私人资本一时难以承担或不愿进入,从而形成了由政府带头创建和发展的国有企业。

发展中国家在推翻殖民主义统治之后,由于国家民族经济十分薄弱,因而急需国家力量来进行投资,以完成耗资大、回收慢的国民经济基础部门和基础工业的发展。此外,有些国家取得政治独立后,对原殖民主义建立起的大型企业实行了由国家接收或赎买政策,以实现国家的经济独立,从而使之变成国有企业。还有一些发展中国家,受到社会主义国家经济发展模式的影响,选择优先实现国家工业化和实行计划经济体制,从而使国有企业在国民经济中占相当大的比重。第二次世界大战后,在各种政治制度、经济制度不同的国家之内,特别是社会主义国家,国有企业之所以得以普遍发展,其主要原因是这一时期各社会主义国家借助于国有企业力量,面对冷战和经济封锁,在恢复国有经济中,工业增长速度普遍比资本主义国家快,这对发展中国家起了很大的示范效应和榜样作用。

我国的国有经济在解放后40多年来的发展大致可分为四个阶段:第一阶段(1949年—1956年)主要任务是没收官僚资本,把接受的官僚资本机构和企业迅速改组为社会主义性质的国有企业。之后,我国又对资本主义工商业进行和平改造,通过对资本家占有的生产资料实行赎买政策,把私营企业转变为公私合营企业,并将这些企业逐步纳入政府主管部门的直接领导体系之中,逐步实行与国有企业相同的管理体制。第二阶段(1957年—1983年),国有大的企业经过二上二下的变化。在“大跃进”期间,中央各部所属企事业单位,根据1957年10月党的八届三中全会通过的《关于改进工业管理体制的规定(草案)》、《关于改进商业管理体制的规定(草案)》和《关于改进财政管理体制的规定(草案)》精神,对国有大企业进行下放。从1957年的9300多个中央各部所属企事业单位,经过一年时间减为1200个,下放比例达88%。之后的几年又由于种种客观原因,又对企业进行上收工作。使中央直属企事业单位从1959年的2400个增加为1965年的10533个。此后在文革中的1970年,又根据1970年3月5日国务院《关于国务院工业系统各部直属企业下放地方管理的通知(草案)》精神,使中央各民用工业部门的直属企事业单位只剩下500多个,其中企业只有142家。在文革结束后,按中共中央1978年7月发表的《关于加快工业发展若干问题的决定(草案)》精神,又进行上交工作,到1981年中央直属企业、事业单位达2681家。到了(1984年—1992年)的第三阶段中,在1984年10月党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》之后,明确提出社会主义有计划商品经济体制,围绕增强企业活力这个中心,进行放权让利、经营承包责任制等企业方面的改革,并逐步提出对国有资产管理的理论和具体的实施步骤。从1993年至今为第四阶段,从党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革方向,明确提出理顺企业产权关系,实行政企分开,落实企业自主权,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体的市场竞争主体,向着以现代企业制度为主要内容的国有企业改革方向发展,对国有资产实行“国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营”的体制。党的十五大调整和完善所有制结构,加快推进国有企业改革,按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求,对国有大中型企业实行规范的公司制改革,使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体。

从世界各国的国有企业总体来看,80年代以来出现压缩趋向,其主要原因是国有企业的

经济效益较差,而其中苏联、东欧国家经济走下坡路,在与发达国家的经济竞赛中由优势变为劣势,我国的国有企业亦由赢利而逐步滑坡。据估计,我国现有国有企业的经营性资产总额已经达到3万亿元以上,然而很多国有企业目前资产利用率很不理想,至今仍然有相当多的国有企业处于亏损状态。这种在计划经济体制下,企业资产长期处于呆滞状态,产权分离现象使企业无权实现资产的优化组合,致使产业结构僵化,产品难以适应市场的变化,同时又由于重复建设和各自为政的区域计划与全国计划的矛盾,造成大量重复投资而形成国有资产的闲置和浪费,生产能力浪费现象十分严重。据有关资料统计:1978年,在全国工业总产值中,国有工业占77.6%,非国有工业只占22.4%,其中,在当年所增加的工业总产值中,国有工业占82%,非国有工业仅占18%。但到1993年末,在全国工业总产值中,国有工业所占的比重下降到43.1%,比1978年下降了34.5个百分点;在当年所增加的工业总产值中,国有工业只占31.4%,比1978年下降50.6个百分点。1979年,在全社会独立核算工业企业的利税总额中,国有工业所占的比重大约为86.9%,非国有工业只占13.1%;而到1993年,国有工业所占的比重下降为62.6%,下降了24.3个百分点,非国有工业所占的比重则上升到37.4%。到1994年5月,国有企业的亏损面已高达49.3%,比1991年的1/3扩大了约50%。1993年国有独立核算工业企业的亏损额已达452.6亿元,为改革以来的最高水平。

从总体上来看,国有企业之所以能存在于各种社会经济制度的国家,是因为它具有超越社会经济制度的自然属性。国有企业是社会化大生产的一种组织经营形式,受市场影响较少,竞争力不足,并受到国家保护,因而不同的国家,在不同的发展时期,不同的阶级都可以利用它。所以国有企业的发展过程是波浪式的、有阶段性的。同时,随着科技的发展,一些国有企业失去了由国家再继续直接经营的必要性,但一些新兴的高科技领域如航天、海洋开发等部门还需要政府大量投入和带头发展,又非国有企业莫属。因而国有企业不可能在世界经济中完全消失,即使在推行私有化最早的英国,现在国有企业占国民生产总值的比重仍占5%左右。由此可见,为了扭转我国国有企业目前的困境,进一步向高新技术发展而实现我国的四个现代化,对在我国国民经济中占主导地位的国有企业进行监管,是促进我国国民经济持续、稳定发展的重要因素。

## 二、国有企业监管理论

企业是社会的组成细胞。同样,国有企业亦是社会组成的细胞而作用于整个社会的经济活动之中。由于国有企业具有行政主管属性,使得几乎所有国家机关都有权介入国有企业的管理和监督。这就形成了各国普遍存在的政企不分和企业“婆婆”过多的现象。其次,国有企业的职能又是首先满足整个国民经济和社会发展的宏观战略需要,这就使国有企业承担了如增加就业、维持社会稳定、保障国家的经济独立、提高企业在国际市场的竞争力、引导新的产业政策、控制物价、加强国家防御能力等多项社会职能义务,造成国有企业经营自主权的相对性和经济责任的有限性。国有企业在一般情况下要自负盈亏,政府不为企业背债或无偿追加投资。但是实际上,国有企业一旦出现大量长期亏损的道路,世界上没有哪个国家能避免各种形式的财政支持和补贴,以避免倒闭。这是各国出于整个国民经济宏观利益和社会稳定及至政治等方面的考虑,都竭尽全力避免国有企业破产,即使长期亏损还是千方百计地加以维持。据统计,世界上民间企业每年都有数十万家破产、倒闭,但国营企业除了私有化之外,则很少有关闭现象。另外,国有企业亏损,也并非完全因经营不善之故,相当一部分国有企业是非商业性、非盈利性或

公益性的,其经济效益是通过国民经济的宏观效益间接实现的,存在着“部门性亏损”和“政策性亏损”现象,这种企业职能多元化使国家对经济责任的考核和追究也复杂化,很难追究经营者和管理者的责任。对这样的特性的国有企业如何进行管理,首先要在理论上获得新的突破。

当今的社会已进入到社会整体的生产分工迅速扩大、市场与流通日益重要的时代。随着电子计算机、卫星通讯技术和信息高速公路的出现,将由生产、流通、消费三大领域和生产、交换、分配、消费四个环节构成的社会经济体系更紧密地联系在一起。经济发展由低级向高级发展,由商品经济向市场经济转变,由国家经济向区域经济、全球经济发展,不仅使经济组织内部活动呈现多样化和社会经济呈现复杂化,而且经济利益阶层也逐步增多,从而形成对经济管理强化要求和在经济活动管理层次的形成:国家对宏观经济、市场和企业的管理;业主(董事会)对经理阶层的管理;经理阶层对企业内部微观经济管理以及民众参与对某些经济活动的管理。另外,自改革开放以来,我国在党的领导下,采取了一系列重大的经济改革举措,从农村经济改革逐步发展到对城市的经济改革,从单一公有制形式到多种所有制关系的共存,从对企业的“放权让利”向建立“产权清晰、权责明确、政企分开、科学管理”的现代企业制度,以及不断扩大对外经济技术合作,开放证券市场、期货市场、发展房地产市场等方面的经济改革,都是为了在我国尽快地建立起社会主义市场经济体制。其原因是,近年来,我国历年以来以货币投资、实物投资、技术成果等方式投资的国有资产和投资效益形成的资产,以及由国家法律确认的各类资产有很大程度的流失。据统计,到1994年底,我国国有经营性资产和行政事业性资产(不包括土地等自然资源)的价值已达42,000亿元,相当于建国初期200亿元资产的210倍。这是全国人民辛辛苦苦外御侵略、内抗各种灾害和艰难奋斗几十年,用心血和汗水换来的家业和家产。然而,现在令人痛心和不安的是,这些家产目前正以每天1.5亿元的惊人速度流失。据国家国有资产管理局的统计和测算。从1982年到1992年十年时间中,国有资产总共已流失5000多亿元,平均每年流失近500亿元。这些国有资产因我国目前经济转轨的渐进性和资本市场发育的相对滞后以及有关经济法规不够齐全的情况下,我国目前流失的国有资产有相当一部分流到非国有经济成分中去;在资产评估中,对国有资产低估或将国家股转为法人股甚至转为个人股而造成国有资产的流失;由于政企不分以及行政干预的预算外集体企业的出现,无偿占有国有资产;行政单位私设“小金库”,化公为私、企业管理不善造成国有资产自然损耗严重等现象造成国有资产的流失;由于土地有偿转让中的价值与价格背离现象、矿产资源个人、集体乱采乱伐造成的国有资产流失,以及国内名牌被外方收购等方面造成国有资产流失。由此而需要我们对国有企业的监管理论具有客观性和实效性。

由此可见,在我国社会主义市场经济条件下,国有企业不仅在我国国民经济中占有主导地位,而且其发展和变化将直接决定我国的经济发展和所有制性质的前途问题。因此,对国有企业的监管将有利于引导市场秩序由无序向有序方面发展;使政府在国有企业资产中的投资,在企业的财产所有权和经营权处于实际分离的状态下,仍能对国有资产保持有效监督作用;在当今世界经济激烈竞争的市场竞争中,我国组建大集团、大公司参与竞争中得到政府的引导,使国有企业竞争风险相对减少,经济效率、管理水平、企业文化得以提高,从而对整个国家社会福利的提高来看,也同样会发生十分有利的变化。

### 三、政府对国有企业的监管模式

各国政府对国有企业的监管模式,是根据各国的国情及在国有企业在该国中资产占有比

例的不同而有很大差异的。在西方国家中国有经济成分比较高的法国,国有企业按资产所有权可划分为国家直接投资创办或通过没收、赎买等方式由国家所有或直接经营的企业,以及由国家资本参与私有企业(国家控股30%以上),或私人资本参与国有企业(私人持股49%以下)的公私合股性公司。法国对这些国有企业采取“计划合同制”的方式,即国家对国有企业领导的监督管理主要集中在人事任免、企业经营方向和财务管理等方面,从人、财、发展方向上把舵。国有企业的行政和业务领导权归属于对口的主管部门,对国有企业的财政监督权纳入政府经济、财政、预算、国家审计法院的范畴之内。政府在投资政策、价格政策、对公益性国有企业的财政补贴及企业利润分配与工资政策挂钩来监管国有企业,并以“计划合同”(中期计划3—5年)的方法将国家与企业通过“项目合同”制和“企业合同”制联系在一起。在以国家参与制来管理国有企业的意大利,公有企业在意大利经济中占有很高的比重。据意大利《公共经济》杂志1984年3月专号公布资料表明,1981年,在全国工业部门,公有企业占增加值的19.9%,人员开支的20.3%,雇员人数的16.6%,固定资本投资的39.1%;在全国工业和商业部门中,则占增加值的25.1%,人员开支的31.8%,雇员的26.8%,固定资产投资的49.7%;在电力、煤力、自来水部门更高达90%以上。意大利的国家参与制的组织结构分四个层次:政府主管部门;国家持股公司;国家持股公司下属持股公司或部门企业集团;最底层的次级持股公司或部门企业集团所控制的下属企业。政府对国有企业进行运行目标和经营方针的监督,严格监控人事管理,特别是对董事长和总经理的任命,并通过已经失去宏观调控作用的国家参与制企业进行引进私人企业经营机制的改制工作,扩大私人股份,实行专家治厂,将失去宏观调控作用的又亏损严重的企业出卖,从而使国有企业及其国有资产在国家的监管中获得新生。

日本是一个民营企业为主体的市场经济国家,国有企业数量较少。在80年代中期,国有企业占日本企业总数的1%左右,约1万多家。这些国有企业的固定资产总数却占全部企业固定资产总额的16%,主要分布在公用事业、基础设施建设事业以及金融、保险、医疗保健、公共住宅、教育科研、文化娱乐等服务行业。日本对国有企业基本上是采取由政府有关部门归口管理的方法,有些企业最高负责人由内阁任命,经国会批准,企业工作人员是国家公务员,在人事管理上和政府机关相同,受国家公务员法的约束;在财务上“统收统支”;企业的经营范围、投资规模和方向,产品价格和服务收费标准,以及企业的事业发展规划等重要事项都置于议会或政府的管理控制之下。国有企业的劳务条件亦必须服从政府或国家的管理规定。美国的国有企业可分为:政府拥有的国有企业;国有民营企业;民营国助企业和国家参股企业四类。美国对政府公司的国有企业董事会成员由政府全部或部分任命,并提请参议院审核批准,对财务控制主要集中在预算拨款、雇员工资、财务审计和资金筹措等方面,对国有民营企业则采取合同化的方式进行控制,并对企业照章纳税进行严格管理。

我国的国有企业与上述国外的国有企业有很多相同之处,但是亦有很多不同的地方。对我国的国有企业的监管主要从以资产增值为中心、以人事调配为保证、以法律体系为监督、以金融支持为配合的方法。我国的国有经济在社会主义经济中占主导地位,国有资产的总量及其状况直接地影响到我国的经济实力和经济发展。长期以来,我们以资产存量及其增加为国有资产管理重心,这对保障国有资产完整,使国有经济在我国经济中占主导地位,起了主要作用。但是,亦由于重复建设及资产存量沉淀而缺乏激励国有资产使用效率提高的机能,随之造成国有资产大量流失和国有企业内部改革和管理的滞后。马克思说:“劳动生产率等于用最低限度的劳动取得最大限度的产品,从而使商品尽可能便宜。”我国的资金短缺是限制我国经济发展的

重要因素之一，它在很大程度上是由于资产使用效率不高而造成的。现在我国正逐步在走向政企分开，将资产存量管理从财政系统中分离出来；将资产增量（即投资）管理从计委系统中分离出来；将资产业务管理从各行政主管部门系统中分离出来，使国有企业在组织结构、产业结构、企业布局结构进行与市场经济相结合的调整。由政府授权的国有资产管理部門对国有企业责任人进行国有资产保值增值的考核，从投资者的角度出发，对国有企业设定的考核指标就是所有者权益，以体现国有净资产的保值和增值。按照国家国有资产管理局已颁布的《国有资产保值增值考核试行办法》的精神，由国有资产管理部門为主，会同有关行政业务部門根据企业资产负债表、损益表和财务状况变动表等财务报表的情况进行监管。

国外政府对国有企业管理的另一个方面，是对国有企业的人事管理。在我国政企职责逐步分开使企业走向市场，在新旧体制转轨过程中，有一部分国有企业中存在着“内部人控制”现象，国家作为国有资产的所有者的意志和利益被架空，一些企业的国有资产因各种原因被蚕食、转移，因而政府有关职能部门以目标考核、干部廉政考核等为依据，决定国有企业干部的去留，形成国有企业领导能上能下的机制，从而保证国有资产能在可靠人的手中进行运作，从而达到国有资产保值、增值的目的。

市场经济是法制经济，国有企业能否在市场经济中得以正常的运作，这还在于要有个有序、竞争的市场环境。我国前段时间多次出现的假冒伪劣产品屡禁不止，洋垃圾向我国倾入和有些外商以次充好、短斤缺两，就是因整体法制手段不强、不完善、不健全的原故，有些地方、部門在局部利益驱动下不按国家及有关方面的法制规定办事造成的。自1993年八届人大一次会议以来，全国人大制定颁布了111个法律和有关法律问题的规定，其中有关市场经济方面的法律和有关法律问题的决定就占2/3，包括公司法、中国人民银行法、商业银行法、票据法、农业法、对外贸易法、审计法、预算法、劳动法、产品质量法、注册会计师法、反不正当竞争法等重要法律。因而，国家权力机关、各级司法机关、各级行政机关、行业协会、企业、消费者以及非盈利性组织都要形成以法对国有企业及其余企业和个人的监管群体，从而规范社会主义市场经济的竞争环境。

货币流动和资金融通是国有企业在市场经济中活动的主要媒介。过去中国金融的经验表明，大多数人或其余性质的企业把呆帐归咎于国有企业。如果国有企业运转良好，就不会发生呆帐问题，但是因为银行体系在前段时期不能成为国有企业金融资源的有效配置者和监督者，政府更多地依靠行政手段来分配信贷，由此出现在体制外巨大的金融资源流。为了解决这个问题，1994年1月以来，我国已经成立了三家政策性银行，来满足基础设施、进出口和农业方面的需要。而为了保证国有企业的正常发展，又要通过金融体系（主要是银行）对国有企业的监管，以保证现代经济中全面货币化的市场经济中，国有企业对自己的投资行为、物资采购、生产成本、市场销售等方面，由主导性的金融机构联合其余金融机构，对国有企业将发生的或正在进行中的重大经济活动，进行事先、事中、事后的监管，来支持国有企业的发展又防止国有企业的投资行为的无序。

总之，当前我国国有企业改革正面临着一个大好时机。国有企业是我国国民经济的支柱，搞好国有企业改革，对建立社会主义市场经济体制和巩固社会主义制度，具有极为重要的作用。我们要借鉴国外改造和管理国有企业的有益经验，以建立“产权清晰、权责明确、政企分开、科学管理”的现代企业制度为目标，加强对国有企业在国有资产保值增值、企业人事管理、法律体系规范和金融方面的导向和支持，监管好国有企业的运作体系，使国有企业通过以资产为纽

带的运作,逐步走向世界跨国企业竞争的行列之中。

**参考文献:**

①《把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪》,王梦奎、林兆木主编,中国言实出版社 1997 年版。

②《马克思恩格斯全集》,人民出版社 1982 年版。

③《世界国有企业》,王金存主编,企业管理出版社 1995 年版。

④《中国经济监督研究》,杨公朴等著,上海财经大学出版社 1997 年版。

⑤《上海发展研究》,谢玲丽、黄跃民等编著,上海远东出版社 1995 年版。

⑥《转轨经济中的公司治理结构》,青木昌彦、钱颖一主编,中国经济出版社 1995 年版。

⑦《中国企业组织制度的改革》,王国刚著,经济管理出版社 1997 年版。

⑧《中国公有制企业管理发展史》,徐之河、徐建中著,上海社会科学院出版社 1992 年版。

⑨《中国经济改革的主线》,潘岳主编,经济科学出版社 1997 年版。

⑩《转轨中的所有制结构运行分析》,侯孝国、汤究达著,经济科学出版社 1997 年版。

⑪《建立社会主义市场经济体制——企业、市场与政府》,魏杰主编,企业管理出版社 1995 年版。

(作者单位:上海市浦东新区城市建设投资发展总公司;邮编:200127)

(上接第 17 页)职工的医疗保险亦应实行社会统筹医疗保险、企业补充医疗保险、职工互助医疗保险、个人储蓄医疗保险多种层次。企业补充保险、职工互助保险、个人储蓄保险,可以由社会保险机构也可以由商业保险公司、工会组织及基金会组织经办、管理与营运。建立多层次保险,可以动员各方面的力量参与职工的社会保障事业,克服只有企业一方筹资担负职工保障的责任。企业补充保险还可以作为吸收人才和稳定人才的一种重要手段,为了稳定一部分骨干人才,企业可以规定职工在未经批准而辞职流动的情况下,企业补充保险基金不能带走。

6. 服务管理社区化。对于失业保险的受保对象,进行社区管理和服。退休人员的服和管理,亦应建立以社会化管理为主,社区为主要依托,单位管理为辅的体系。社会化管理为主,首先实行退休金社会化发放(社区的组织和银行),同时建立市和区统一的离退休人员管理机构(退管会、老龄委统进来),街道社区建立管理和服组织,负责离退休人员的老有所乐、老有所医、生活上关心照顾服,单位给予适当的物质支持和关心。对于关停、破产企业的离退休人员完全由社会保障机构和社区组织实行社会化服和管理。社会保障管理的社会化,服的社区化,就可以将企业从众多的繁杂的社会保险管理和服的事务中解脱出来,真正解决企业办社会的问题,使国有企业能轻装上阵,参与市场平等竞争。

(作者系上海财经大学经济学系教授,单位邮编为 200433)