

● 河南省“九五”哲学社会科学规划项目 ●

国有企业

宁金成 张秀全 主编

河南大学出版社

公司化改造研究



前 言

国有企业的改革是我国整个经济体制改革的中心问题和敏感问题。多年改革,风风雨雨,步履艰难,整体效果,不尽人意。国有企业何去何从,争议甚多,莫衷一是。1992年小平同志南巡讲话指出市场和计划都是手段,党的十四大提出了社会主义市场经济理论,确立了建立社会主义市场经济体制这一经济体制改革的总目标。1993年我国第一部《公司法》开始实施,1999年党的十五届四中全会通过《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,确定了国有企业改革的方向,即建立现代企业制度,按照规范化公司的要求和标准进行改制和转制。

按照市场经济的内在要求进行企业制度创新的目标虽然已经明确,但实践进展并不顺畅,效果也不甚理想。这是因为,国有企业的公司化改造是一个涉及共和国全局的问题,而不仅仅是国有企业自身的问题。它与政治体制、经济体制密不可分,涉及国有经济的战略定位、劳动人事分配、社会保障等一系列问题。国有企业改革作为共和国改革的一个系统工程,必须与相关制度的改革同步和配套进行。否则,国有企业改革的结果将非牛非马,成为畸形儿,初步的实践对此已经多有证明。正是因为国有企业改革所具有的战略地位,才引起了诸多经济学和法学工作者的高度重视。如何通过国有企业的改革建立起规范的公司制度,塑造适合市场经济内在要求的市场主体,是我们研究这一问题的初衷和目的。因此,我们在本书中对国有企业改革的历程作了历史的考察,深入地探讨了国有企业改革的目标、公司化的模式、方法及步骤,对改造后的公司治理结构、股东利益保护、职业经理阶层、职工权益保障作了

专门研究,对国有企业改革与社会保障制度及社会环境等相关问题也作了具体的分析,并提出了一些有益的意见。

国有企业的公司化改革旨在健全企业人格,而企业人格的健全有赖于利益主体的多元化与多层化。投资主体多元化,投资者、经营者、劳动者三位一体始终是国有企业改革的核心问题。本书关于股东权益保护、经理阶层培育、职工权益保障等问题的研究正是基于此点。不可否认,这些研究只是我们初步的尝试,不敢奢望获得人们的普遍认同,倘能对关心我国国有企业改革的人们有些许启示,将是我们最大的欣慰。

作 者

2000年6月5日

目 录

第一章 国有企业的历史考察	(1)
一、国有企业的产生与发展	(1)
(一) 国有企业的产生与社会主义经济管理体制的 形成	(1)
(二) 国有企业及其管理体制的发展沿革	(4)
二、国有企业产生与发展的历史分析	(7)
(一) 我国国有企业产生的特点	(8)
(二) 国有企业在国民经济中的地位及成因	(9)
(三) 高度集中经济体制下国有企业的根本任务	(11)
(四) 国有企业管理体制及其弊端分析	(12)
三、国有企业的改革进程与思考	(16)
(一) 国有企业改革历程回顾	(16)
(二) 国有企业改革的困境及难点	(26)
第二章 国有企业改革的目标和模式	(31)
一、国有企业改革的目标是制度创新	(31)
(一) 市场经济对市场主体的要求及塑造	(33)
(二) 国有企业的职能、定位及其改革	(48)
二、国有企业改革的模式	(57)
(一) 我国企业选择公司制度模式的必然性	(57)
(二) 公司的种类	(62)
(三) 公司企业的组织制度功能	(68)
第三章 国有企业改革的途径	(78)
一、国有企业公司制改造的原则	(78)

(一) 明晰产权关系, 讲求资产运作	(79)
(二) 完善企业内部运作机制	(81)
(三) 优化资产组合	(81)
(四) 实事求是, 区别对待	(82)
(五) 全面部署, 整体推进	(83)
二、国有企业公司制改造的基本途径	(83)
(一) 有限责任公司模式的改制途径	(83)
(二) 股份有限公司模式的改制途径	(93)
(三) 股份合作制企业模式的改制途径	(95)
(四) 组建控股的企业集团	(98)
(五) 其他有关问题	(101)
三、公司制改造的基本程序	(108)
(一) 选择企业改造的模式, 制定整体方案	(108)
(二) 依法办理审批手续	(110)
(三) 进行清产核资, 评估资产	(111)
(四) 选择合作伙伴, 依法订立合同	(113)
(五) 组织实施	(115)
第四章 公司治理结构与国有企业改革	(117)
一、公司治理结构概论	(117)
(一) 公司治理结构的意义	(117)
(二) 公司治理结构的类型	(119)
二、现代公司的权力机构——股东大会	(125)
(一) 股东会的地位与权力	(125)
(二) 股东会权力的实现	(128)
(三) 股东会与职代会的关系	(133)
三、现代公司的代表机构	(135)
(一) 董事会的地位与权力	(135)
(二) 董事的权力、义务与责任	(137)

(三) 董事会与股东会、党委会的关系	(143)
四、现代公司的监督机构	(146)
(一) 监事会的地位与权力	(146)
(二) 监事的义务与责任	(148)
(三) 监事会与董事会的关系	(150)
第五章 股东多元化与国有企业改革	(152)
一、股东多元化的概念	(152)
(一) 概述	(152)
(二) 意义	(154)
(三) 股东多元化的形成	(155)
二、股东权的行使	(158)
(一) 股东权行使的原则	(158)
(二) 自益权及其行使	(161)
(三) 共益权及其行使	(164)
(四) 国有股股权行使中的特殊问题	(166)
三、股东权的保护	(169)
(一) 保护的一般原则	(169)
(二) 公司机关体系的完善与股东权保护	(172)
(三) 董事义务、责任的明确与股东权保护	(174)
(四) 资本多数决的限制与股东权的保护	(176)
(五) 股东的诉权与股东权的保护	(178)
第六章 职业经理与国有企业改革	(181)
一、职业经理概论	(181)
(一) 职业经理的概念与特征	(181)
(二) 职业经理的产生与发展	(182)
(三) 职业经理的地位与作用	(185)
二、中国经理的历史与现实	(188)
(一) 中国经理的历史考察	(188)

(二) 中国经理的现实分析	(191)
三、经理阶层的职业化与市场化	(202)
(一) 中国职业经理的时代意义	(202)
(二) 经理阶层的职业化	(205)
(三) 经理阶层的市场化	(207)
四、职业经理的激励与约束机制	(210)
(一) 建立职业经理激励与约束机制的必要性	(210)
(二) 职业经理的激励机制	(212)
(三) 职业经理的约束机制	(215)
第七章 职工利益保护与国有企业改革	(218)
一、企业用工制度概论	(218)
(一) 企业用工制度的概念及其作用	(218)
(二) 企业用工制度的历史沿革	(218)
(三) 企业用工制度的改革	(222)
二、企业用工制度改革的基本思路	(225)
(一) 企业用工制度改革的基本情况	(225)
(二) 企业用工制度改革的基本思路	(227)
三、企业用工制度改革的难点与对策	(229)
(一) 企业用工制度改革的难点	(229)
(二) 企业用工制度改革的对策	(231)
四、职工权益的内容与保护	(235)
(一) 职工权益的内容	(235)
(二) 职工权益的保护	(237)
第八章 社会保障制度与国有企业改革	(239)
一、社会保障制度概论	(239)
(一) 社会保障制度的历史沿革	(239)
(二) 我国社会保障制度的功能	(242)
(三) 改革与完善社会保障制度对国有企业改革的	

特殊意义	(243)
二、社会保障的体系和模式	(245)
(一) 社会保障体系	(245)
(二) 社会保障模式	(251)
三、现阶段我国社会保障制度改革的主要目标和 方法	(256)
(一) 现阶段我国社会保障制度改革的主要目标	(256)
(二) 现阶段我国社会保障制度改革的方法	(259)
第九章 社会环境与国有企业改革	(262)
一、概论	(262)
(一) 社会环境概述	(262)
(二) 社会环境的组成因素	(263)
二、经济环境的改善	(264)
(一) 概述	(264)
(二) 经济环境诸因素的改善	(265)
三、政治环境的改良	(271)
(一) 概述	(271)
(二) 政治环境改良的内容	(273)
四、法治环境的创设	(276)
(一) 概述	(276)
(二) 法治环境的因素	(277)
附录	(289)
后记	(350)

第一章 国有企业的历史考察

一、国有企业的产生与发展

在现代市场经济中,国有企业通常是指由国家投资举办或由国家控股的企业。在我国,对由国家投资举办的企业,自建国至1988年称之为国营工厂或国营企业,意为企业不仅由国家投资举办,而且由国家经营;1988年之后称之为全民所有制企业;1992年前后大都称之为国有企业^①。对企业名称称呼的变化,反映了对企业性质、产权关系认识的变化,更反映了我国经济体制的深层变革。我国国有企业的产生、发展与经济管理体制的形成、变革息息相关。

(一) 国有企业的产生与社会主义经济管理体制的形成

虽然,国有企业是伴随着社会主义改造的进行和社会主义经济管理体制的形成而产生的,但其雏形则可溯源于国内革命战争时期根据地的生产建设。早在土地革命战争时期,“为了从物质上保障红军的供给,夺取革命战争的胜利,为了改善人民的生活,巩

^① 为论述方便,本书在这一部分不作区分,都称之为国有企业。

固革命政权，”^① 中国共产党和工农民主政权在根据地举办了“国有工厂”。厂长为国有工厂的负责人，对厂内一切事务有最后决定权，并向苏维埃政府负绝对的责任。在厂长之下设工厂管理委员会，由厂长、党支部代表、工会代表、工厂其他负责人、工人代表等五人至七人组成，开会时，厂长为当然主席。工厂必须确立经济核算制度，按月规定生产计划和财政预算决算。完成生产计划和减少成本费用，是国有工厂管理的最大任务。工人的工资由国家机关与工会双方议定。^② 革命根据地《苏维埃国有工厂管理条例》确立的这种国有工厂管理模式，无疑是由当时的战争形势和特定的历史环境所决定的。在这里，企业的产权关系、经济运行的规律都已失去了它应有的作用和意义；战争的需要，军事管理思维模式在企业管理中的运用足以说明苏维埃国有工厂这种管理体制的合理性。这种管理体制与当时战争环境下的经济、生活气氛是十分和谐的。需要指出的是，这种在战争环境之中形成的企业管理模式与在和平年代存续的我国国有企业的管理有众多相似之处，表明苏维埃革命根据地的国有工厂的管理模式对建国后的国有企业的管理具有重大影响，同时也给人们留下了深思的空间。

在新中国建立最初几年的社会主义改造时期，国有企业的产生及其管理体制的形成，折射出中国经济生活乃至一个历史性时代的特色和运作机制。1949年4月25日，毛泽东、朱德发布《中国人民解放军布告》，宣告“凡属国民党反动派和大官僚分子所经营的工厂、商店、银行、仓库、船舶、码头、铁路、邮政、电报、电灯、自来水和农场、牧场等，均由人民政府接管。”1949年底，没收官僚资本的企业2858家，国营工业在工业（不包括手工业）总产值中的比重

① 王保树、崔勤之：《企业法论》，16页，北京，工人出版社，1988年5月版，第16页。

② 见《苏维埃国有工厂管理条例》。

达到 34.7%。^① 随着解放战争胜利进展,对官僚资本的没收,形成了建国初期基本的国有企业资产。此外,由于美国政府宣布对中国在美的国有和私人拥有的财产实行管制,英国多次劫掠中国在海外的船舶、飞机等财产,我国政府对美国政府和私人在华的财产和企业进行清查,对英国部分在华企业实行征用或代管,由此也形成了一部分国有企业。^②

在对官僚资本进行没收的同时,对“民族工商农牧业家私人股份经调查属实者,当承认其所有权。”^③ 为进行社会主义改造,国家对“民族工商农牧业家”的私人企业进行公私合营。在建国初的国民经济恢复时期,公私合营企业就有所发展,其产值占私营工业和公私合营工业总产值的比重达到 11.5%。^④ 1953 年,国家开始发展公私合营企业。1954 年 9 月政务院颁布《公私合营企业条例》之后,公私合营大规模开展。国营企业和公私合营企业的发展,“使剩下来的中小私营企业处境更加困难,它们也要求公私合营。但这些私营企业规模太小,设备落后,国家不可能对它们都进行改建扩建。解决这个矛盾的惟一办法,是从个别企业的公私合营发展到全行业的公私合营。”^⑤ 1955 年下半年起,首先在上海、北京开始了全行业的公私合营。国家通过公私合营这种方式,使民族工商业私人工业“转变为公私合营的国家资本主义工业”。^⑥ 1956 年国营工

① 朱剑农:《中国社会主义所有制问题研究》,19 页,北京,人民出版社,1985。转引自史际春:《国有企业法论》,148 页,北京,中国法制出版社,1997。

② 史际春:《国有企业法论》,149 页,北京,中国法制出版社,1997。

③ 《毛泽东选集》,第 4 卷,1458 页,北京,人民出版社,1991。

④ 汪海波:《新中国工业经济史》,19 页,北京,经济管理出版社 1986。

⑤ 薛暮桥:《中国社会主义经济问题研究》,37 页,北京,人民出版社,1979。

⑥ 黄速建:《公司论》,173 页,北京,中国人民大学出版社,1989。

业的产值在工业总产值中占 67.5%，公私合营工业占 32.5%，私人资本主义工业几乎完全被消灭。^①起初，国家与公私合营企业的资本家的利润分配依企业经营状况而定，实行全行业公私合营后，改为统一分配盈利的定息制度。资本家按股份领取定息，对企业的盈利多少不再关心，放手让国家进行合并和改组，至此，公私合营企业完全由国家来经营。1967 年文化大革命中，国家停止了对资本家支付定息，公私合营企业完全变成了社会主义国营企业。^②

对官僚资本和帝国主义部分财产的没收，对民族资本的社会主义改造，以及国家的投资，形成了新中国早期的国有企业。

（二）国有企业及其管理体制的发展沿革

由于我国国有企业实质上是由国家进行管理的，因此，国有企业的发展是与国家对其管理体制的改革和经济体制的变革联系在一起。

在第一个五年计划开始之前，落后的手工操作为主的小规模生产条件决定了我国企业管理普遍简单且不正规。“一五计划”的实施，国有企业在苏联专家的帮助下完成了兴建 156 个重点项目的重任，使现代工业总产值占社会总产值的比重由 1952 年的 35.5% 上升为 56.7%。^③ 在这一时期，由于现代工业的发展和从前苏联工业企业管理经验的学习，国有企业的生产管理系统迅速建立，在许多国营工业、交通企业中先后推行了“一长制”，“厂长是企业的最高行政领导人，他对整个企业的生产行政工作实行全权

①② 薛暮桥：《中国社会主义经济问题研究》，20 页，上海，上海人民出版社，1979。

③ 顾功耘：《新兴市场中的法律问题研究》，20 页，上海，上海世界图书出版公司，1997。

领导,负全部责任”。^①有些企业制定了严格的工时定额标准,并以工作时间和劳动繁简程度配备各类人员,设置不同机构。“一长制”的推行,在企业的生产行政系统中建立了单一的领导体制,对克服生产管理上的无人负责现象起了一定的作用,但是,也出现了个人独断专行和忽视职工民主管理的现象。^②

1956年中国共产党第八次全国代表大会决定在国有企业中实行党委领导下的厂长负责制,1957年党的八届三中全会之后在国有企业中广泛推行党委领导下的职工代表大会制,企业的科学管理和民主管理有所发展,但在总体上,国有企业内部管理仍带有很强的“执行性”特征和“生产性”职能。^③有人认为这种侧重于企业内部的生产和组织,一切围绕着产品的数量而展开的企业管理方式属于“硬”管理模式。^④

“大跃进”和“三年自然灾害”之后,国家在对国民经济进行“调整、巩固、充实、提高”的同时,对“陷入了严重的混乱状态”国有企业的组织管理也进行了整顿。1961年颁布了《国营工业企业工作条例(草案)》(“工业七十条”),建立健全适应计划经济体制的国有企业管理体制。按照该《条例》建立起来的国有企业的管理体制,形成了“在党委领导下依靠职工群众建立一个由厂长负责制的统一的生产行政指挥系统”^⑤。在厂长领导下,各级领导、各方面职能机构分工明确,各司其职,各负其责,“把集中领导和职工群众主人翁

①② 《中国现代经济法》,173、174页,哈尔滨,黑龙江人民出版社,1988。

③⑤ 参见王凤彬:《企业管理组织变革的理论与实践》,17、18页,北京,中国人民大学出版社,1994。

④ 参见郑林:《中国式企业管理模式导论》,16页,郑州,河南人民出版社,1989。

责任感更好地结合了起来,使企业的职工做到人人有专责”^①。

史无前例的“文化大革命”,把国有企业的管理体制带进了史无前例的混乱。“一元化领导”不仅造成了党和国家的党政不分,而且也在国有企业管理体制原有的政企不分的情况下又变得党企不分。“企业的党政大权集中在党委书记兼革委会主任一人身上,实际上形成了‘书记一长制’。”^②

粉碎“四人帮”结束“文化大革命”之后,经济建设成为党和国家的工作重点,国有企业企业管理体制问题提到了议事日程。中共中央于1978年4月作出了《关于加快工业发展若干问题的决定(草案)》,在国有企业中建立党委领导下的厂长分工负责制和职工(代表)大会制。不久,又选择了一些国有企业进行“厂长负责制”试点。

随着经济体制改革的进展,党和国家认识到,现代企业必须建立统一的、强有力的、高效率的生产指挥和经营管理系统,只有实行厂长(经理)负责制,才能适应这种要求。^③1986年9月15日,中共中央、国务院颁发了《全民所有制工业企业厂长工作条例》、《中国共产党全民所有制工业企业基层组织工作条例》、《全民所有制工业企业职工代表大会条例》,1988年4月13日通过并于1988年8月1日生效的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》首次以国家法律的形式确定了厂长负责制。国有企业内部领导体制经过坎坷而艰难的探索,终于向市场经济的运行机制迈出了一步。

国有企业内部领导体制的状况取决于国家对企业的管理体制及实施方式。随着建国初期社会主义改造的完成,我国逐步建立起

① 参见王凤彬:《企业管理组织变革的理论与实践》,18~19页,北京,中国人民大学出版社,1994。

② 《中国现代经济法》,176页,哈尔滨,黑龙江人民出版社,1988。

③ 《中共中央关于经济体制改革的决定》。

了计划经济体制。在60年代,这一经济管理体制得以进一步的发展完善,其基本特点就是由国家计划决定资源配置,国民经济的生产与扩大再生产全部纳入国家的计划之中。企业内部的产、供、销、人、财、务均由象征“国家权力”的企业主管部门严格控制,“把全民所有同国家机构直接经营企业混为一谈,”^①国有企业没有任何经营自主权。“企业生产什么,怎样生产,为谁生产,都由计划机关及行政主管部门决定。对此,著名日本经济学家小宫隆太郎在比较了中国和日本的情况后,一针见血地指出:在原有体制下,‘中国不存在真正意义的企业。’”^②对国有企业乃至整个国民经济统得过死,企业没有活力的现象,中央是有所察觉的,并试图对国有企业进行扩权放权,激发企业的活力,但是,“由于长期以来在对社会主义的理解上形成了若干不适合实际情况的固定观念,特别是由于1957年以后党在指导思想上的‘左’倾错误的影响,把搞活企业和发展社会主义商品经济的种种正确措施当成‘资本主义’,结果就使经济体制上过度集中统一的问题不仅长期得不到解决,而且发展得越来越突出。”^③

二、国有企业产生与发展的历史分析

对国有企业产生与发展的回顾的目的在于总结历史的经验和教训。我们以历史唯物主义的态度和方法,对集权经济体制下的国有企业产生的特点、国有企业在国民经济中的地位以及国有企业的根本任务进行考察,主要目的在于昭示国有企业改革的必然缘由。

①③ 《中共中央关于经济体制改革的决定》。

② 吴敬琏、刘吉瑞:《论竞争性市场体制》,58页,北京,中国财政经济出版社,1991。

（一）我国国有企业产生的特点

我国国有企业是伴随着新政权的建立、巩固和计划经济的建立、发展而产生的，具有其不同于世界上任何一个国家的特殊性：首先，在产生的方式上，我国的国有企业主要是通过没收官僚资本和对资产阶级民族工商业的社会主义改造、赎买而形成的（当然，国家也投资了一部分）。这种形成方式的结果必然是在国有企业产生的同时，使非公有制企业遭到取缔或受到限制，而这正是新中国建国初期社会主义改造的基本目标。其次，在企业的规模和经济领域方面，我国的国有企业大、中、小型一应俱全，并涉足国民经济的各个领域。^①如同“三大战役”，国家政权一经建立，老一辈政治家们就使国有经济迅速占领所有可以占领的“阵地”。大、中、小型国有企业在各个经济领域里的出现是与计划经济的要求相吻合的，并为计划经济体制的建立奠定了基础。再次，在管理体制方面，在“建国初期和第一个五年计划期间，我国面临着实现全国财政经济统一、对资本主义工商业进行社会主义改造和开展有计划的大规模经济建设的繁重任务，逐步建立起全国集中统一的经济体制。”^②在这种体制下，国家通过主管部门对企业进行了全方位的严格管理，同时，基于“支部建在连队上”的党对军队领导的成功经验，党组织在国有企业中普遍建立，并确立了党委领导下的厂长负责制和党委领导下的职工代表大会制。党和政府对国有企业的绝对、全面的领导的管理体制恐怕在世界上是独一无二的。其实，我国的国有企业是公有制经济重要的组成部分；对国有企业的管理是高度集中的计划经济管理体制的有机组成部分；党对国有企业

① 在农业领域，起初是实行集体所有制经济形式，但不久就出现了国营农场。

② 《中共中央关于经济体制改革的决定》。

的领导是实现其历史使命的重要途径。

（二）国有企业在国民经济中的地位及成因

随着对资本主义工商业进行社会主义改造的完成，国有企业在国民经济中的主导地位就被确立起来。国有企业作为公有制经济的最重要内容，其在国民经济中的主导地位的确立是以马克思、列宁主义的基本理论为依据的。按照马克思列宁主义理论，“各种经济时代的区别，不在于生产什么，而在于怎样生产，用什么劳动资料生产。劳动资料不仅是人类劳动力发展的测量器，而且是劳动借以进行的社会关系的指示器。”^① 生产资料的现状，反映了生产力的发展水平；生产资料的占有形式，决定了人们在生产中各种关系。正因如此，马克思列宁主义认为一说到生产资料就等于说到了“由这些生产资料所决定的社会”。^② 如果生产资料反映的生产力的发展水平与生产资料占有形式所反映的生产关系或社会关系相吻合，这种生产关系就会促进经济的发展，否则就会限制或制约经济的发展。随着生产力的高速发展和社会化发展的趋势，生产资料的私有制与生产力社会化的矛盾日益尖锐、突出，这是资本主义自身不可克服的固有特性所决定的。如何解决这一问题，马克思、恩格斯指出：“如果单个工人作为单独的人要再恢复对生产条件的所有制，那只有将生产力和大规模劳动发展分离开来才有可能，资本家对这种劳动者异己的所有制，只有通过他的所有制改造为非孤立的单个人的所有制，也就是改造为联合起来的社会个人的所有

^① 《马克思恩格斯全集》，中文版，第23卷，204页，北京，人民出版社，1972。

^② 《马克思恩格斯全集》，中文版，第36卷，170页，北京，人民出版社，1972。