

论

企业改革的理论 与政策法规

于吉著



企业管理出版社

论

企业改革的理论与 政策法规

于吉著

企业管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论企业改革的理论与政策法规/于吉著. -北京:企业管理出版社,
1998. 1

ISBN 7-80001-866-0

I. 论… II. 于… III. ①企业经济-经济体制改革-理论-中国 ②
企业经济-经济体制改革-法规-中国 IV. F279. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 01741 号

企业管理出版社出版

发行部电话: 68414644

(社址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 100044)

*

新华书店北京发行所发行

北京地质印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 17.25 印张 350 千字

1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月第 1 次印刷

印数: 5000 册

定价: 38.00 元

ISBN 7-80001-866-0/F·864

序 言

1988 年我由原国家经委调入国家体改委，开始从事有关企业改革的政策法规研究和草拟工作，先后参与组织起草了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》、《国有企业财产监督管理条例》、《公司法》有关配套法规，以及《经纪人法（草案）》、《股份合作企业法（草案）》、《住房公积金管理条例（草案）》等法律法规，并参与了一些有关改革的重要文件的起草工作。在工作实践中我体会到，企业改革是一个循序渐进的过程。根据生产关系一定要适应生产力水平的要求，提出企业改革的初步思路，经过论证，在个别企业试点。针对试点中出现的新情况、新问题，在深入调查研究的基础上，制定政策性文件，然后在小范围内试点。如果可行，再制定出行政法规或部门规章，指导更大范围的试点。经过一段实践检验，总结成功经验，使之成为法律，并制定具体的、可操作的实施细则，用法律形式巩固企业改革的成果。

我国企业进行股份制试点，就是伴随着改革的深入和市场经济的发展而逐步展开，在政策和法律、法规引导下健康发展的。八十年代初期，理论界从我国企业的实际出发，借鉴发达国家的经验，提出了发展股份制的思路。1984 年 7 月北京天桥百货商场进行股份制试点，1984 年 11 月上海电声总厂发起组建飞乐音响股份公司。以后，许多地方着手组建股份制企业。在总结各地股份制企业试点的基础上，1987 年 10 月党的十三大报告指出：“改革中出现的股份制形式，包括

国家控股和部门、地区、企业参股以及个人入股，是社会主义财产的一种组织方式，可以继续试行。”之后，各地股份制企业试点有了较快的发展。1990年12月党的十三届七中全会进一步明确提出：“逐步扩大债券和股票的发行，在有条件的大城市建立和完善证券交易所。”1990年和1991年上海、深圳的证券交易所相继开业。1992年国家体改委发布了两个规范意见。1992年10月党的十四大报告提出：“股份制有利于促进政企分开、转换企业经营机制和积聚社会资金，要积极试点，总结经验，抓紧制定和落实有关法规，使之有秩序地健康发展。”1993年4月，国务院发布了《股票发行与交易管理暂行条例》。1993年底全国人大常委会通过了《公司法》，使股份制企业试点的范围进一步扩大，并逐步在法制化、规范化的轨道上健康发展。

回顾企业股份制改革的历程，我体会到，改革理论来源于改革实践，改革实践离不开改革理论的指导。改革决策与立法决策密不可分。改革的不断深化，必须用法律引导、规范和保障。基于这些体会，我把近十几年来已发表的部分文章整理了一下，选出其中的一部分，按照企业改革的理论、政策、法规的顺序进行排列，编辑成册，以此献给我热爱并从事的改革事业。

本书的文章是近年来陆续发表的，由于本人水平所限，书中的不当与疏漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

于 吉

1998年1月于北京

目 录

1. 我国发展股份制的原因及其性质	(1)
2. 中国企业的发展趋势——承包制与股份制兼容	(11)
3. 搞活企业的关键是完善企业经营机制	(19)
4. 企业转换经营机制的目标——实现“四自”	(23)
5. 关键是实现自负盈亏	(28)
6. 探索新的企业经营机制：税利分流、税后承包	(31)
7. 搞活企业必须完善政策法规	(36)
8. 实行政企职责分开的依据及现实意义	(46)
9. 实行政企职责分开	(64)
10. 中国经济体制改革简论	(71)
11. 进一步深化经济体制改革	(103)
12. “九五”大中型企业改革的主要任务	(117)
13. 加快国有企业改革步伐 从整体上搞活国有 经济	(125)
14. 积极探索建立现代企业制度的有效途径	(144)
15. 关于引导股份制健康发展的几点建议	(149)
16. 组建国有控股公司 壮大国有经济	(155)
17. 股份合作制将成为小企业的主要形式	(161)
18. 关于小企业实行股份合作制的几点认识	(167)
19. 股份有限公司的创立与管理	(191)
20. 上市股份公司的创立与管理	(218)
21. 建立适应社会主义市场经济的国有资产管理体制	

.....	(238)
22. 国有资产流失：怎么看？怎么办？	(247)
23. 中外合资经营企业的风险衡量与控制	(255)
24. 流动资金紧张的原因和缓解的出路	(264)
25. 质量、品种、效益——企业工作的永恒主题	(270)
26. 把开展“质量、品种、效益年”活动与推进企业 技术进步结合起来	(275)
27. 关于推进企业技术进步政策的思考	(281)
28. 现代企业家的基本素质	(290)
29. 我国的经济法制建设	(297)
30. 贯彻实施《转机条例》进一步搞好国有企业	(332)
31. 贯彻执行《两则》加快转换企业经营机制	(349)
32. 贯彻实施《监管条例》巩固和壮大国有经济	(367)
33. 监事会的作用与组成方式	(404)
34. 依法保证国有资产保值增值	(410)
35. 贯彻实施《公司法》依法建立现代企业制度	(416)
36. 正确理解、积极贯彻《公司法》	(444)
37. 关于市场中介组织的立法情况	(450)
38. 发展完善经纪人制度	(458)
39. 规范市场主体的立法趋向	(464)
40. 依法引导、规范、保障企业改革的顺利进行	(483)
41. 关于国有企业重组的政策法规综述	(503)
42. 摆脱国有企业困境的法律措施	(529)
43. 建立社会主义市场经济法律体系应注意的几个 问题	(538)

1. 我国发展股份制 的原因及其性质

股份制是通过发行股份，筹措社会资金，调节社会生产资料和劳动力分配的一种社会财产组织形式。近几年来，随着我国经济体制改革的深入，这种组织形式先后在一些集体企业和少数国营企业中试行，取得了显著的效果。然而能否在更大的范围内实行，却众说纷纭。这固然与试行的企业较少、实践的时间较短有关，但最主要的，还是理论认识上的不一致，即股份制在我国发展有无客观必然性，性质怎样，等等。本文试图对这几个问题，谈一点粗浅的看法。

一、发展股份制的原因

1. 社会主义有计划的商品经济和以联合劳动为基础的社会化大生产，要求发展股份制。

股份制作作为一种社会经济现象，在奴隶社会、封建社会和资本主义社会都曾出现过。它产生的土壤是商品经济，而它取得长足发展，却是在商品经济和社会化大生产高度发达的资本主义社会。我国现阶段正处在社会主义初级阶段，一方面，存在着商品生产的前提条件——社会分工，要求不同的部门之间、经济单位之间以及劳动者个人之间，相互交换各自的劳动产品；另一方面，社会主义企业是相对独立的经

济实体,要求相互之间必须保持等量劳动相互交换的关系。因此,社会主义经济是商品经济。但是,社会主义的商品经济,既不同于小商品经济,也根本不同于资本主义的商品经济。它是建立在公有制基础上的有计划的商品经济。

社会主义有计划的商品经济,要求企业发展生产,是为了满足市场的需要,也是为了满足全体劳动者日益增长的物质文化生活的需要。每个商品生产者须根据市场供求的变动和广大劳动者需求的提高,经常调整自己的生产规模和生产方向。生产越发展,装备生产者的技术、设备越多,调整生产的费用越高,对资金的需要量也越大。在科学技术革命飞速发展的今天,企业仅凭自己的资金积累和银行一条资金渠道是适应不了经常调整生产所需要的大量资金,必须借助社会力量,寻找一个在短时间内可以获得足够的资金,又可供其长期使用的筹措资金办法。

社会主义有计划的商品经济以联合劳动为基础,许多企业共同制造一种或几种产品,企业的生产过程从个别行动变成了社会行动,产品从个别产品变成了社会产品。但是,在社会再生产过程中的每一个企业,又是相对独立的。他们有明确的经济责任、充分的经营权力、独立的经济利益。任何人对他们的资产无偿使用和占有都是不允许的。因此,企业之间为了相互取长补短,充分发挥各自的优势,需要自愿地进行经济协作和联合,而这种协作和联合的形式,必须是对大家都有利,大家都乐于接受的形式。

我国有计划的商品经济体制,是计划与市场内在统一的体制。国家在制定国民经济发展计划时,依据价值规律的要

求，按比例地分配社会劳动，使社会总劳动量按照必要的比例，分配到生产各类商品的不同部门，尽可能做到耗费在某一类商品中的社会劳动量同这类商品的社会需要量相适应，以取得最好的社会经济效益。但是，由于我国人多地广，交通不便，经济发展很不平衡，而且，存在着相对独立的行政区划，国家在计划管理上不宜过份集中，要留有机动余地，照顾各地方的不同情况和各方面的经济利益。适应国家计划这种统一性和灵活性相结合的要求，有必要发展一种与之相适应的生产和经营的组织形式。

股份制恰好满足了上述我国有计划的商品经济发展中所提出的这些要求。股份制以发行股份，招募股东的方式，转瞬之间便集中了大量资金，满足了扩大生产的需要。股份一经售出，便不能返还，又保证了企业可以长期使用这些资金。各企业之间以投资入股方式建立的经济联系，合理地分配了生产资料和劳动力，使社会分工与协作趋于合理，又保持了相对独立的“责、权、利”。股份制企业内部，冲破了行政区划和条块分割的限制，把跨地区、跨部门的人力、物力、财力联合起来，集中使用，统一经营，从而形成了更高水平的生产力。由此可见，社会主义条件下实行股份制，是商品经济发展的客观要求。

2. 实行股份制，是我国所有制关系改革中的一种尝试。

建国三十八年来，我国在“一穷二白”的基础上，初步建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。但是，从整体上看，生产力水平还比较低，各地区、各行业、各企业生产力的发展水平也很不平衡。有社会化程度较高的自动化、

半自动化生产，也有一般水平的机械化、半机械化生产和大量的手工劳动为主的生产。生产力水平的多层次和不平衡状况，决定了我国现阶段的生产资料所有制必须采取多种形式。既要有适应生产力发展水平较高层次，在国民经济中居主导地位的全民所有制经济，也要有适应生产力水平较低层次的集体所有制经济和适应分散的以手工劳动为主的个体所有制经济。但是在过去很长一段时间内，我们却忽视了生产关系一定要适应生产力的要求，不顾生产力的现状，认为社会主义社会生产资料公有制的规模越大越好，公有化的程度越高越好，盲目追求脱离生产力发展水平的“一大二公”，结果反而破坏了社会主义生产关系和生产力的协调发展。党的十一届三中全会以后，我们对过去脱离生产力发展水平的生产关系进行了调整。在所有制的结构和全民所有制的内涵等方面进行了一些改革。

首先，在所有制结构上，实行国家、集体、个人一起上的方针，由过去单一的公有制转变为公有制经济占主导地位、多种经济形式并存的局面。全民、集体、个体经济改变了过去彼此隔绝、互不相容的状态，在平等、自愿、互利的基础上，实行了灵活多样的经济联合，促进了我国商品经济的发展和所有制之间的交流。但是，不同的所有制共同投资兴办的企业，通过哪种经济形式，可以保持各自的所有权，又把生产经营权和财产使用权相对集中起来呢？在企业以投资入股方式组成的企业里，不同的所有制相互确认财产所有权，经济上相对独立，保证了企业内部不能搞平调。各所有制之间为了共同的经济利益，互相联系，在生产经营活动中实行统

一指挥，保证了企业经营的高效率和良好的收益率。企业对外是一个统一的整体，又为在激烈的竞争中处于有利地位创造了条件。因而股份制成为所有制既能保持各自对资产的所有权，又能把资产的使用权、经营权相对集中的较好经济形式。

其次，在全民所有制企业的内涵上，我们逐步改变了过去那种国家既代表全体劳动人民占有生产资料，又直接参与企业生产经营管理的做法，实行企业的所有权与经营权分离。而企业实行股份制，正是实现所有权与经营权分离的有益探索。马克思说：“在股份公司内，职能已经同资本所有权相分离，因而劳动也已经完全同生产资料的所有权和剩余劳动的所有权相分离”。^①股份制企业是具有法人地位的独立的经济实体，国家对企业的直接干预，受到限制。因为股份制企业不隶属于任何行政部门，企业与各级政府的关系，是依照法律履行各自的义务。国家作为企业的股东，有参加选举产生董事会和在董事会中讨论制定企业大政方针的重大决策权力，企业的生产经营权，已交由企业经理人员掌管。这样，理顺了企业所有者、经营者和生产者的关系，保护了企业的合法权益，使社会主义公有制经济的优越性得到充分发挥。

3. 我国信用制度的发展，为实行股份制提供了可能。

信用是商品赊购或货币借贷的行为，它是以偿还为条件的价值的一种特殊运动形式。只要存在商品货币关系，就不可避免地会产生信用。在资本主义社会，现代化大工业的发展和资本有机构成的提高，促使创办新的企业所需要的投资额日益增大，于是，在信用制度的基础上，股份公司得到了

迅速的发展。正象马克思说过的：“信用制度是资本主义的私人企业逐渐转化为资本主义的股份公司的主要基础，同样，它又是按或大或小的国家规模逐渐扩大合作企业的手段。”^②一方面，信用制度为股份公司的形成提供了条件。大资本在社会上拥有较高的信誉，容易得到银行的支持，扩大生产规模，改进生产技术，增强竞争能力。大资本实力的增强，促使其吞并中小资本，形成了以其为中心的股份公司。另一方面，信用制度又加速了股份公司发展。投资者购买了股票，等于把这部分资本的支配权交给了股份公司，自己只是凭入股资本的所有权领取红利和股息。在很多国家，股份公司的股票主要依靠银行来发行，银行又往往是股份公司的主要投资者。因此，信用制度成为促进股份公司发展的强大动力。

在我国，信用制度所体现的经济关系与资本主义不同，但是信用制度对经济发展所起到的促进作用，却是相同的。尤其是最近几年，随着经济体制改革的不断深入，金融体制开始改变过去单一的银行融通资金渠道，建立了以银行信用为主体，多种信用形式并存的多层次融通资金系统。筹措资金的方法，除了利用银行间接信用，发展多种形式的储蓄存款外，还根据资金横向融通的特点，克服银行间接信用的局限性，发展直接信用。在资金运用上，金融机关采取灵活多样的方式，支持生产和各项事业的发展，根据需要，扩大贷款范围，直接或间接经营社会生产等。我国金融体制和信用制度的这些改革，为股票的发行和流通提供了条件，从而为股份制的实行提供了可能。

二、股份制的性质

股份制不是一种独立的经济形态，它的性质取决于入股者的性质。

在资本主义制度下，股份制与资本主义生产关系联系在一起，股份公司的投资者主要是资本家，因而其性质是资本主义的性质。正象马克思曾经说过的：“在股份制度内，已经存在着社会生产资料借以表现为个人财产的旧形式的对立面；但是，这种向股份形式的转化本身，还是局限在资本主义界限之内；因此，这种转化并没有克服财富作为社会财富的性质和作为私人财富的性质之间的对立，而只是在新的形态上发展了这种对立”。^③在资本主义社会，股份资本与个别资本相对立，直接取得了社会资本的形式，个别资本向股份资本的转化，只是对资本主义私有制的一种形式上的扬弃，并为将来由整个社会剥夺私人资本做好准备。但是，这种转化并没有克服财富作为社会财富的性质和作为私人财富的性质之间的对立。因为股份制企业财产的资本主义性质没有改变，它是一种以集团资本形式出现的资本主义私有制。股份资本带来的利润，即股东以红利和股息的形式所取得的收入，仍然来源于雇佣工人所创造的剩余价值。

在社会主义制度下，股份制与社会主义生产关系联系在一起，劳动者是生产资料的主人，因而从总体上说，其性质应该是社会主义性质。但由于我国正处在社会主义的初级阶段，存在着多种经济形式和经营方式。股份制企业的投资者，

既有公有制经济单位，也有劳动者个人和外国资本，所以要确定每一个股份制企业的性质，必须联系其资产的所有权和收入分配关系，进行具体的分析。

1. 仅在本企业范围内招募职工入股的企业内部股份制，职工享有对一部分资产的所有权，并凭借股权领取红利和股息。职工入股资金的来源主要是其过去劳动收入的积蓄，国家、集体的投资也是职工过去劳动的积累。因此企业吸收职工个人入股兴办的企业，相当于职工与国家、集体共同出资，合作经营。股份制企业的内部分配，以按劳分配为主，股息和红利仅占职工收入的很少部分。而且职工分到的这部分股息、红利，也是自己劳动成果的一部分，以前全部提供给社会，现在由社会返还给职工，作为其提供资金，支援国家建设，支持企业发展的报酬和鼓励。所以，这样的股份制企业是社会主义集体经济的性质。

2. 企业向社会上的个人发行股票而形成的股份制企业，依各种经济成份所占的比例不同，其性质也会有所变化。如果个人股金占的份额很小，红利和股息的增长又受到限制，不足以凭借股权支配企业的生产经营活动，按劳取酬仍是其生活的主要来源时，企业的性质仍然是社会主义的性质。如果个人购买的股票超过一定限额，购买股票的个人可以自由支配企业的生产经营活动，凭借红利和股息收入生活得很富裕，劳动已不是其谋生的手段时，这部分股金就变成了资本，这样的股份制企业也就带有资本主义性质。但从我国目前的情况看，试行股份制的企业一般都规定了个人股占企业总股份的最高限额和个人股息、红利收入的最高限额，从制度上确

保了企业的社会主义性质。

3. 公有制企业之间相互参股，联合经营，组成的企业集团或各种形式的公司，是集体所有制内部、全民所有制内部、或集体所有制和全民所有制相互之间，在公有制基础上的互助合作。企业的财产所有权是社会主义公有制，企业按其入股份额获得的股息和红利，主要用于扩大再生产和提高人民物质文化生活的需要，属于公有制企业所有。所以这种类型的股份制企业，是社会主义公有制经济性质的。

4. 我国为了扩大国际经济合作和技术交流，允许外国企业和个人，按照平等互利的原则，同我国的企业共同举办合营企业。这种企业的形式是有限责任公司，合营各方按注册资本比例，分享利润和分担风险及亏损。外资分得的红利和股息是剩余价值的转化形态。但由于外资是与我国公有制经济合营，接受我国的管理，遵守我国的法律、法令和有关条例规定，因而合资企业的性质属于国家资本主义的性质。

综上所述，股份制不等于资本主义经济。因为股份制不是一种独立的经济形态，它的性质取决于入股者的性质。在社会主义条件下，全民所有制企业、集体所有制企业、劳动者个人等，都可以是入股者。由这些入股者集资组成的企业在性质上不同于资本主义社会中的股份公司。股份制企业的经营管理受到社会主义国家的法律约束和行政部门的监督，劳动者同生产资料的结合方式是集体所有，集约经营，收入分配以贯彻按劳分配为主，股息、红利收入占的比重很小。因此，除少数中外合资经营企业带有国家资本主义性质外，其它股份制企业是能够保持社会主义性质的。

注释：

- ①《马克思恩格斯全集》第25卷第494页。
- ②《马克思恩格斯全集》第25卷第498页。
- ③《马克思恩格斯全集》第25卷第497页

（发表于1987年11月，由国家中心城市改革研究课题组、自贡铸钢厂、四川省社会科学院经济体制改革和经济管理研究所、四川省计划经济研究所、西南财经大学经济研究所、光明日报理论部、经济日报理论部、四川日报理论部、自贡市体制改革办公室、《经济体制改革》杂志编辑部联合发起召开的《股份制理论与实践研讨会》评为优秀论文，见《财经科学》1988年第3期。）