

国有企业改革与发展研究丛书

国有企业股份制 改造的对策研究

• 于金富 著 •

GUOYOU QIYE
GUFENZHIGAIZAODE
DUICE YANJIU

中国经济出版社

410007

国有企业改革与发展研究丛书

国有企业股份制改造 的对策研究

于金富 著

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有企业股份制改造的对策研究/于金富著. —北京:中国经济出版社, 1997.9

(国有企业改革与发展研究丛书)

ISBN 7-5017-3986-2

I. 国… II. 于… III. 国有企业-股份制-研究-中国
IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 14195 号

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编:100037

各地新华书店经销

北京星月印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 1/32 9 印张 200 千字
1997年12月第1版 1997年12月第1次印刷

ISBN 7-5017-3986-2/F·2910

定价:18.00 元

前 言

自从党的十四大明确地提出建立社会主义市场经济体制的目标模式以来,我国市场化的经济改革掀起了新的浪潮。在走向市场经济的时代大潮中,各种经济成分千帆竞发,百舸争流,出现了多种经济形式平等竞争,共同发展的新局面。然而,人们不能不看到:在走向市场经济的过程中,国有企业步履艰难,进展缓慢,国有企业改革不到位成为制约我国市场化经济改革进程的一个重要因素。为此,党的十四届三中全会《决议》明确指出,要进一步深化国有企业改革,着力解决深层次矛盾,实现企业制度的创新。《决议》明确地提出今后国有企业改革的基本方向是建立现代企业制度,并指出实行公司制是建立现代企业制度的有益探索。在《决议》精神指导与鼓舞下,我国国有企业掀起了深化改革、建立现代企业制度的热潮。在国有企业走向现代企业制度的过程中,人们不约而同地选择了股份制作深化国有企业改革、建立现代企业制度的基本形式,从而使我国国有企业股份制改造迅速展开和不断推进,并取得了一定的积极成果。然而,由于规范不明、措施不力,在我国国有企业股份制改造中也出现了许多问题和不足,严重地制约了国有企业股份制改造的顺利推进和正常发展。改革的实践要求我们总结经验,汲取教训,制定正确的原则,提出合理可行的对策,以利于国有企业股份制改造的规范操作与顺利推进。本书的基本宗旨就是对国有企业股份制改造进行原则性和操作性的对策研究,以为推进国有企业的股份制改造,建立现代企业制度尽一份绵薄之力。

本书的主要特色在于它不是对国有企业股份制进行理论阐述和规范设计,是应用实证分析方法来分析国有企业实行股份制改

造的基本情况、经验教训及其主要难点，并由此提出我国国有企业股份制改造的原则性建议和关于国有企业股份制改造的基本形式与主要方式、主要措施等操作性对策，旨在为我国国有企业股份制改造提供具体的实证经验与可行的对策建议。

在本书的写作过程中，河南大学政治经济学专业 93 级硕士研究生马金良、李仁君、申海波、于长革等同学协助做了大量的搜集、整理资料并参与写作工作。为使本书能早日出版问世，河南大学及其经贸学院有关领导部门给予了全力支持和资助，出版社的刘一玲等同志更给予大力支持并付出了辛勤的劳动。

在此，谨向以上同志表示衷心的感谢。

作 者

1997 年 4 月

目 录

前 言	1
I. 我国国有企业股份制改造的必然性	
1. 1 我国传统国有企业制度概述	2
1. 2 我国传统企业制度的初步改革	5
1. 3 国有企业股份制改造是建立现代企业制度的 必由途径	10
II. 我国国有企业股份制改造的基本状况	
2. 1 我国推行股份制的基本过程	31
2. 2 我国国有企业股份制改造的典型分析	39
2. 3 国有企业股份制改造的积极成果与成功经验	45
III. 我国国有企业股份制改造过程中存在的主要问题	
3. 1 股份制改造中最大的误区：转轨不转制	55
3. 2 股份制改造中操作环节上的一系列具体问题	60
3. 3 我国股市存在的问题及功能性缺陷	95-94/68
3. 4 我国国有企业实行股份制改造的误区	77
IV. 我国国有企业股份制改造的主要难点	
4. 1 资产评估上的困难	89
4. 2 企业产权界定上的困难	90
4. 3 国家股的权益行使及运作上的困难	96
4. 4 国家股上市的根据与难点	105
4. 5 监督机制与国有企业	108
4. 6 政府机构职能转换上的困难	112
4. 7 社会保障体制存在的问题和困难	116
V. 我国国有企业股份制改造应当遵循的基本原则	

5. 1 问题的提出·····	121
5. 2 确立股份制改造基本原则的主要依据·····	123
5. 3 国有企业股份制改造的若干基本原则·····	124
VI. 我国国有企业股份制改造的基本形式与实现方式	
6. 1 有限责任公司与股份有限公司·····	131
6. 2 国家控股公司与国家参股公司·····	138
6. 3 国有企业改造为股份有限公司的改组方式·····	150
6. 4 国有企业改造为有限责任公司的改组方式·····	154
6. 5 国有企业股份制改造的方案比较与选择·····	157
VII. 我国国有企业股份制改造的基本措施	
7. 1 企业制度创新及其基本要求·····	171
7. 2 企业制度创新的主要内容及其措施·····	174
VIII. 我国国有企业股份制改造的若干配套改革措施	
8. 1 经济体制的配套改革·····	194
8. 2 政治体制的配套改革·····	200
8. 3 国有企业股份制改造的法律环境·····	210
IX. 国外企业股份制的成功经验	
9. 1 日本上市公司的现状·····	219
9. 2 德美对公司购买自己股份的限制·····	230
9. 3 国外职工持股的基本情况与发展趋势·····	235
9. 4 国外关于国有股权管理的经验·····	238
附录一：我国国有企业股份制改造的有关法规概要 ·····	245
附录二：我国国有企业控股公司试点的情况及问题 ·····	271

I. 我国国有企业股份制改造的必然性

回顾我国 15 年来经济改革的历程，国有企业的改革一直是整个经济体制改革的中心环节。从改革的基本过程来看，企业改革是以所有权与经营权相分离的理论为指导、以扩大企业自主经营权、改变企业经营方式、转换企业经营机制为内容逐步地、分阶段地向前推进的。与此相适应，在改革实践中先后设计和选择了诸如承包制、租赁制和资产经营责任制等不同的两权分离形式。但是，在原有国家所有制基本格局保持不变的前提下，以上各种形式都没有、也不可能真正实现政企分开，使企业成为独立的法人实体和市场竞争主体，增强企业活力、转换企业经营机制的战略目标也远未实现。随着企业改革在理论上、实践上的深入与深化，人们终于作出了对国有企业广泛地进行股份制改造、普遍地推行国有企业的股份制的战略抉择。对此，应当是持肯定与赞成态度的。这是因为，对国有企业广泛地实行股份制改造是真正转换企业经营机制、建立现代企业制度的必由途径。为此，本章将着重从理论上和实践上来阐述这一战略抉择的必然性，从而为具体提出国有企业股份制改造的基本对策提供理论上和经验上的依据，确立基本的前提。

1.1 我国传统国有企业制度概述

✓、我国传统国有企业制度的形成及其特征

首先，从根本上说，国有企业股份制改造的客观必然性是由我国传统的企业制度及其弊端所产生与决定的。我国的社会主义国有企业，大多数是在建国初期及 50 年代通过没收官僚资本、改造民族资本和国家大量投资等方式产生或创建的。由于效仿苏联模式并受我国历史和现实的政治经济因素的影响，我国国有企业全面地实行了以“国有国营”为基本特征的政企不分的企业制度。这种传统的企业制度的主要特点是：企业完全隶属于国家（即行政机构），国家运用行政手段，以命令方式直接控制和管理企业及其生产经营活动。从生产过程来看，企业生产什么、生产多少、怎样生产等重大问题完全由国家决定，企业完全根据国家的计划指令去进行生产；从流通过程来看，生产资料完全由国家无偿调拨分配，产品实行统购包销，价格完全由国家统一制定；从分配过程来看，无论是积累与消费基金比例、还是劳动收入分配标准的确定，都完全由国家计划统一规定。在这种政企不分、高度集权的企业制度下，企业既无权力，又无利益，也不负责任，成为完全依赖于、受制于国家的附属物。

二、我国传统企业制度的主要弊端

我国传统的企业制度在其建立的初期曾对医治战争创伤、恢复国民经济、建立社会主义经济基础等方面都发挥了它的积极作用。但是，随着时间的推移和条件的变化，这种企业制度本身所固有的弊端也越来越明显地暴露出来，严重地抑制了企业的活力

及其发展。传统企业制度的主要弊端集中地表现为这种政企不分、高度集中的企业制度与有效地进行企业生产经营活动有着许多不可克服的尖锐矛盾，具体说来，主要有以下几个方面：

（一）行政性的隶属关系同企业生产经营活动的矛盾

在建国初期，我国对国有企业的管理，除华北地区外，都直属于各大行政区；1954年，随着各大行政区的撤销，大部分企业陆续归中央各部实行以条条为主的直接行政管理。并且，随着社会主义改造的逐步完成和新建企业的增多，由国家直接管理企业的数量也越来越多。后来，迫于权力过分集中而出现的严重弊端，在两次权力下放过程中，中央曾将许多企业下放给地方管理。但这种下放不仅带有盲目性，下放得过多，而且带有很大局限性，它只着眼于国家行政机构内部上、下级之间的经济管理权限的划分，仍然以企业对行政机构的隶属关系为基本前提，根本没有涉及到企业的地位与权利问题。在这种企业对国家的条块分割的行政隶属关系的格局中，企业完全成为彼此隔绝、“老死不相往来”的封闭性生产单位，既不了解市场供求信息、资源与技术信息，也无法进行横向经济联系，因而难以根据社会需求状况组织生产，难以按提高经济效益原则进行经营管理，由此最终导致了严重的重复建设、盲目生产，造成资源的大量浪费和企业经济效益的严重低下。

（二）集权性决策结构同企业生产经营活动的矛盾

在传统的企业制度下，微观经济活动即企业生产经营活动的决策权完全集中在上级行政机构手中，企业在产、供、销及人、财、物等各方面毫无自主权，从而形成了一种集权性的决策结构。由于实行这种集权性决策结构，企业不仅不可能根据具体的客观环境与自身特点与条件自主、灵活地进行经营决策，而且也不能适应社会需求变化、产业结构调整与新技术革命的要求而不

断创新与自我发展。这从根本上注定了企业不可能进行正常的自主、有效的生产经营活动，而只是被动地接受上级行政机构的指令，单纯地完成国家下达的生产任务。

（三）直接性行政调节方式同企业生产经营活动的矛盾

我国在建国初期除了用国家统一计划对社会经济活动进行直接性行政调节之外，也采用经济杠杆（主要是价格）进行间接性调节。但后来随着企业管理权的上收，指令性计划调节的范围和程度也越来越大，国家管理的统配物资、部管物资种类大大增加，1965年高达579种。特别是在“左”的思想指导和影响和生产力发展不断受到严重挫折的情况下，国家长期地冻结了物价和工资，取消了奖金，简化了税种、税率，使本来对企业生产经营活动的调节作用不大的各种经济杠杆，又进一步地受到抑制，同时也使本来对企业生产经营活动的控制作用过大的指令性计划的作用更加强化了。这种直接性行政调节方式，一方面使国家对企业管得过多过细，完全束缚了企业的手脚，另一方面使企业生产经营活动完全失去了经济利益的诱导与驱动，从而极大地抑制了企业生产经营的积极性。其结果使企业严重缺乏活力，不可能积极地进行有效的生产经营活动。

（四）集中型的利益分配方式同企业生产经营活动的矛盾

在我国传统的企业制度下，一方面利益分配权完全集中在国家手中，企业职工工资总额、工资等级等都由国家统一规定，另一方面，利益分配原则实行过份强调国家利益、忽视个人与集体利益的分配政策。这种集中型的利益分配方式，既造成企业吃国家“大锅饭”、职工吃企业“大锅饭”的局面，又严重地损害了企业与职工利益，从而严重地挫伤了企业与职工的积极性、主动性与创造性。

上述传统企业制度的种种矛盾及其弊端，严重地抑制了企业

活力的发挥,导致了严重的消极后果。为此,我国先后进行了一系列改革,以期消除这些弊端。然而,起先的改革措施主要集中在中央与地方行政机构对企业的管理权限的划分上,改革过程也表现为中央与地方行政机构经济管理权的“收——放”循环上。因此这些改革对于增强企业活力、改善企业生产经营状况并没有产生多少实际影响。真正认识和着手克服传统国有企业制度的弊端,从正确解决国家与企业之间关系入手来进行改革,是在党的十一届三中全会以后的经济体制改革的实践中才开始并逐步展开的。

1.2 我国传统企业制度的初步改革

党的十一届三中全会确定了改革开放的总方针,它不仅推动了以承包责任制为基本内容的农村经济改革,而且也启动了以企业改革为中心环节的城市经济改革。从1979年到1993年,我国在十多年的经济体制改革过程中,基本上坚持了以国有企业改革为中心环节的方针。在长时期的改革实践中,我国不仅采取了许多增强企业活力的政策措施,而且也对传统的企业制度进行了一些初步的改革。这种初步改革,既产生了一些积极效果、取得了较大的成就,也具有其固有的局限性,带来了一些严重的负面影响。因此,以往对传统企业制度的初步改革,不仅为继续深化改革奠定了基础,而且也对继续深化改革、实现企业制度创新提出了迫切的要求。

一、我国传统企业制度初步改革的措施及其成就

我国国有企业的改革,是从扩大企业自主权开始的。从1979年10月四川省率先在6家企业进行扩大企业自主权的试点

起，到 1984 年，全国 80% 的全民所有制企业都程度不同地有了生产计划、原料采购、产品销售、劳动工资、人事任免、资金支配、经营方式选择等方面的一些自主权。扩大企业自主权的改革，初步改变了国家对企业管得过多、过死，企业完全依附于国家的局面，使企业开始有了一定的生机和活力，收到了一定的积极效果。同时，在扩大企业自主权的过程中，逐步地遇到了国家所有制内部的所有权、占有权、支配权与使用权的统一性与企业自主经营、自我发展的矛盾。传统观念认为：在社会主义条件下，生产资料归国家所有同时也必须由国家直接经营。按照这种传统观念建立起来的企业制度，正是政企不分的企业制度。为了解决国家所有权与扩大企业自主权，使企业自主经营、自我发展这一矛盾，自 1984 年 10 月党的十二届三中全会开始，我国企业改革在理论上和实践上实现了一次巨大的突破与飞跃。在理论上，开始提出了在国家所有制内部，所有权与经营权是可以，而且有必要适当分开的，即实行国家拥有所有权及必要的重大经营决策权，企业拥有日常的生产经营自主权。理论上的这一巨大突破与飞跃，促进了改革实践的新发展。从 1984 年到 1987 年，我国国有企业改革按照两权适当分离的理论与思路，探索了企业承包经营责任制、租赁制、资产经营责任制等多种新的经营方式。这些新的经营方式的采用，在实践中对实现政企职责分开，减少行政干预，进一步给企业放权让利，调动企业生产经营的积极性，增强企业活力都发挥了积极的作用，取得了一定的良好效果。

二、承包经营责任制及其过渡性

在国有企业采用新的经营方式的过程中，最典型、推广最普遍的是承包经营责任制。

（一）承包制的特点及其积极效应

企业承包制即“企业承包经营责任制”，它是企业（厂长或经理）与代表国家的政府经济管理部门通过签订经济合同的办法，明确国家（作为所有者）和企业（作为经营者）之间的责任、权力和利益划分，使承包经营者对其所承担的经营任务负责的一种经济责任制形式。它是农村承包制在城市经济改革中的运用与再现。

承包制重新调整了国家与企业的关系，形成了一种对企业有较大刺激力的利益激励机制，对增强企业活力有较大的作用。因此，在1987年前后，我国国有企业广泛地推行了承包经营责任制。承包制的主要特点在于：它是按照所有权与经营权适当分开的思路，在保持国家所有权与对企业的控制权的基本前提下，着力于划分国家与企业的不同责任、权力与利益，对企业实行“放权让利”的政策措施，通过赋予企业一定自主经营权和对企业实行利益刺激（实行企业留利）来调动企业生产经营积极性，增强企业活力。承包制的广泛推行，带来了许多积极的效应。首先，由于它明确了国家与企业的责权关系，就使政企职责开始分开，从而使政企不分的传统企业制度开始受到冲击，国家对企业的行政干预大为减少。与此同时，也使企业的经营自主权以较为规范、固定、合法的形式确立起来，这就为企业自主、灵活地进行生产经营活动提供了基本保证；其次，承包制把放权与让利结合起来，承认并实现企业自身的特殊利益，从而产生了推动企业生产经营活动的利益驱动力，直接地增强了企业活力；最后，由于实行承包制既大量减少了对企业的行政干预，又改变了企业完全地依赖于国家的局面，在一定程度上形成了企业自主经营、自我发展的机制，这对于企业摆脱国家行政控制与集中计划管理，开始走向市场、参与竞争具有重大意义，它是我国经济市场化改革

的重要步骤和阶段。正因为如此，承包制才获得了广泛的实施，取得了较好的经济效果，并成为我国传统企业制度初步改革的重要内容与基本形式。

（二）承包制的主要弊端

承包制由其自身特点所决定，不可避免地存在着一些难以克服的缺陷与弊端，这主要表现为以下几个方面：

1. 承包制中国家作为资产所有者同国家作为社会管理者职能的非对称性。在承包制中，国家作为资产所有者，必然赋予企业一定经营自主权，必然给企业以利益刺激，以便维护其资产并更多地实现增殖；而作为社会管理者的主体，又出于政治和社会的需要，必然凭借所有权同国家政权合一的力量，在签订承包契约时，把管理社会的目标和意图硬性地在企业中推行，从而导致企业经营自主权受到限制，应得利益受到损失。同时，由于发包和承包都是在原有企业制度和产权关系的框架中实行的，行政干预的随意性难以克服，违约现象容易发生，因此，这种政企难以分开的矛盾，很难保证企业自主经营活动正常运行。

2. 承包形式中企业法人所有权不明确同企业自主经营、自负盈亏的非对称性。在承包期间，企业是实际上的财产占有、支配、使用者，但在经济上因法人并无财产的所有权而不受财产的最根本约束，由此产生一系列对称关系的扭曲。

第一，企业人格化扭曲。承包者作为一定时期财产的实际占有者，应为企业人格化的代表。当发包者是以一元化资产所有者的国家面目出现时，所选择和任命的承包者又得唯国家行政主管部门的指令行事，因而又似乎成为国有财产人格化的代表。可是，由于承包经营者不承担财产所有者的责任，对其则无法施以强有力的财产约束。加之他所得的利益事实上与财产的存在和增殖脱钩，反而与职工的利益相连。这就使承包者行为往往向职工

方向倾斜，国有财产人格化和企业人格化皆成了虚位。

第二，企业运行行为扭曲。企业合理的运行行为具有自我调节短期利益和长期利益的平衡机制。偏向长期利益，自有利润用于积累过多，必然节制职工的生活改善，不利于调动积极性；偏向短期利益，自有利润用于个人消费过多，必然减少生产投资，不利于企业长期的发展和竞争能力的增长。在承包制的情况下，一方面由于投资所形成的固定资产最终属于国家所有；另一方面，由于承包者的利益同职工利益相连并受承包期所限，不愿意将属于企业的收益用于长期投资，这必然使企业行为偏向短期化。实践证明，只要企业没有真正成为独立的经济实体，不受盈亏自负的约束，行为短期化就难以避免。

第三，企业盈亏自负扭曲。以承包基数为限界，超收多留，这会激励企业追求财产增殖最大化的积极性；同时，也会滋长企业借压低基数抬高价格而追求自身利益最大化的倾向。在此前提下，如果资产增殖扩大，企业留利会扩大，职工个人收入也会扩大；如果发生亏损，甚至破产，承包者或企业都不承担也无法承担责任。这是因为：一方面企业并未完全割断依附于国家的脐带，自负盈亏的机制并未真正形成，仍可以请求行政主管部门变更基数，增加补贴而转移由国家承担；另一方面企业占用的固定资产和生产的产产品受国家产业政策和市场价格扭曲的影响导致利润指标失真，由此出现亏损在客观上也难以责怪系经营不善所致。

第四，企业资产商品化扭曲。在承包中，企业资产似乎以商品形式有偿委托承包者，而事实上资产的存量因承包者无经济上的所有权而无权处置，资产增量的很大部分亦无权处置。这样，一方面，在企业内部因资产配置不合理而造成经济效益低下，长期性亏损（亏损企业只包亏损基数，减亏部分仍可作为利润自

留),限制了生产发展;另一方面,企业外部因资产存量无法流动,凝固了不合理的产业结构,也导致社会经济效益不高。并且,在承包期内由于契约的限制,还会强化资产条块分割的格局,阻碍产业结构的合理调整。

·(三) 承包制的过渡性

我国企业制度改革已发展到从深层次界定产权关系的阶段,从而形成体现社会主义市场经济特点的微观机制,建立起现代企业制度。同时,改革中出现的新矛盾也展示了深化改革的基本方向:(1)在产权构造上,进一步确立“法律所有权”与“经济所有权”,即“终极所有权”与“法人所有权”;(2)在终极所有权构造上,建立起以公有产权为主体的多元化产权组织形式,使其具有对资金积累,风险承担,企业行为约束的功能;(3)在法人所有权构造上,建立起由所有者、经营者和职工构成的相互合作、相互监督的生产经营组织形式,其中心是由总经理对生产经营活动全权负责,统一指挥,并且由此形成的经营机制具有自我启动、自我调节、自我约束、自我积累、自我发展的功能。

现行承包制的根本缺陷就是没有彻底突破原有产权关系,虽然使企业获得了一定期间、一定程度的自主权,但就其资产一元化、产权不明晰、“超经济强制”并未消除来说,尚不能形成新的微观基础,这就决定了它只是一种过渡形式。

1.3 国有企业股份制改造是建立 现代企业制度的必由途径

鉴于承包制自身的缺陷与其严重的弊端,随着企业改革在理论探讨上的深入和在实践中的深化,人们日益形成了一个基本共识,这就是:要真正转换企业经营机制,从根本上解决企业的活力、效率与效益问题,就必须突破两权分离的理论与思路,摒弃