

难点与对策：现代企业制度探索丛书

王洛林 主编 张冀湘 著

NANDIAN YU DUICE



国有产权制度： 重构与变革

福建人民出版社

难点与对策：现代企业制度探索丛书

国有产权制度：重构与变革

GUOYOU CHANQUAN ZHIDU:CHONGGOU YU BIANGE

张冀湘 著

*

福建人民出版社出版发行

(福州得贵巷 59 号)

福州方盛印务有限公司激光照排

福州市荣利达印刷厂印刷

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 10.125 印张 4 插页 235 千字

1996 年 4 月第 1 版

1996 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—1200

ISBN 7—211—02622—7

F·133 定价：12.65 元

本书如有印装质量问题，影响阅读，请直接向承印厂调换。

“难点与对策：现代企业制度探索丛书”编委会

编委会主任：王洛林

编 委：贾和亭 卢中原 张冀湘
 黄速建 沈志渔 陈文辉
 余 晖

序 言

我国的经济体制改革已经走过了 17 年,与城市经济体制改革同步进行的企业改革也已经经历了 10 多年。经过这 10 多年的改革探索,已经取得了较为显著的成绩。这主要表现在以下一些方面:

一是探索了道路,明确了方向。在这 10 多年的企业改革过程中,我们采取了诸如扩大企业生产经营自主权、利改税、拨改贷、工业生产责任制、承包制、股份制、利税分流等各种具体的改革措施。采取了这些措施以后,有的效果比较好,有的效果不太好,有的现在回过头去看也许是一种失误。但无论这些改革措施本身及其执行过程中有无不当之处,都使得我们对国有企业改革的各种途径进行了有益的探索,使得企业改革的目标和方向得到了明确:企业改革要以建立社会主义市场经济体制为目标,要通过企业制度的变革来建立现代企业制度。

二是积累了企业改革的经验,发展了企业改革的理论。在我国的企业改革过程中,我们进行了大量的各种类型的试点工作。改革实践以及试点工作,为我们今天的企业制度创新积累了丰富的经验。中国的国有企业改革与其他国家的企业改革相比较,有其共性,更有其特性。这种共性并不意味着我们可以照抄照搬别人的具体做法、经验与模式。这种特性则意味着我们必须从自己的实际情况出发,去探索能够解决我国国有企业存在的问题、最有利于企业发展的改革途径。从一定程度上说,我国企业改革的理论滞后于实

践,但从未脱离企业改革的实践,我国的企业改革也从未脱离过理论的指导。企业改革的许多理论观点是在总结国内外企业改革经验与教训的基础上不断地形成、发展和成熟的。许多理论工作者和从事实际工作的同志亲身参与企业改革的实践,做了大量的实证调查,在此基础上进行总结和理论分析,形成了一定的理论或理论观点,并指导企业改革的实践。建立现代企业制度就是在总结过去10多年的企业改革的经验与教训的基础上而形成与发展起来的带有鲜明的中国特色的一种理论,尽管它还有待完善。

三是企业改革的法制化。有关企业的法律体系正在逐步形成与不断完善,一系列与企业相关的法律、法规已经颁布或已经列入立法的日程。这为企业改革走上法制化、规范化的轨道提供了基础性的条件与环境。

四是基本弄清了国有企业存在的问题。我国过去的企业改革已经取得了显著成就,但原来以政策调整为主要手段、按企业的所有制性质来立法和制定政策、以单个企业为对象来决定改革政策的改革,无法从根本上消除由体制产生的深层次弊端。国有企业中还有着许多急需解决的重点、难点问题。在改革的探索中,国有企业改革过程中存在和要解决的重点、难点问题已经基本摸清。在我国的国有企业中,由于原有的产品经济体制的影响,本来就存在许多不适应社会主义市场经济体制的问题,在经济体制改革的过程中,原有的一些问题有的解决了,有的还没有得到有效地解决,同时,在新旧体制转换过程中还出现了一些新的重点、难点问题。过去,我们对国有企业存在的这些重点、难点问题并没有认识清楚,现在已经基本认识清楚了。比如,如何建立适应社会主义市场经济体制的国有资产管理体制;如何理顺企业的产权关系;如何有效地解决国有经济与市场经济的有机结合问题;如何解决市场经济条件下的公有制的有效微观实现形式问题;政府职能如何转变,

政企职能如何真正分开；如何按照市场经济体制的要求去转换企业的经营机制；公平竞争的环境如何建立；如何提高企业的经济效益；国有企业的历史包袱——不良债务负担、企业富余人员的安置、企业社会负担——如何解决；企业如何依法建立有效的法人治理结构等等。这些在原有体制下就存在的或在改革过程中新出现的重点和难点问题，事实上正是企业在体制方面的深层次矛盾尚未真正得到解决的表现。进行企业制度创新，建立现代企业制度正是为了解决这些重点、难点问题。

五是在企业改革的一些问题上形成了共识。通过改革的探索，人们对如何搞好国有企业、发展国有经济已经形成了许多共识。比如，人们比较一致地认为，在企业改革的战略着眼点上要着眼于搞好国有经济；要将改革、改组、改造与加强企业内部管理结合起来；要在通过试点去突破，在试点成功、取得经验的基础上立法，在有法的条件下去点面结合，以点带面，全面推行；要抓好大企业，放活小企业；企业改革要配套进行；对有的企业要走兼并、破产的路子；对国有企业的富余人员要进行分流；要加强企业领导班子的建设，加强企业家队伍的建设等等。

六是一些重点、难点问题已经开始突破。在前十几年的改革中一直不大能突破的一些重点、难点问题，如破产问题、人员分流与社会性失业问题、国有企业的过度负债问题等，都在一些试点城市或试点企业开始试行。尤其是对国有企业的过度不良负债问题，政府已经出台了一些解决办法。

七是国有企业的状况已经发生了深刻的变化。总的来说，国家与企业、企业与职工两个层次的责权利关系有了调整，企业的出资者、债权人、企业经营者、企业员工、政府之间的关系有了较大的变化。企业已经基本上从原来行政机关附属物转变为具有相对独立利益的经济主体。国有企业的活力在总体上比过去增强了，对环境

和市场条件变化的适应能力有了较大提高,企业的自我积累和发展能力也有所增强。能够适应社会主义市场经济体制的企业家队伍正在形成。

八是所有制结构的变化。我国的所有制结构已从原来比较单一的结构转变为以国有经济为主导、以公有经济为主体、多种所有制在竞争中并存的多元结构,而且出现了多种所有制经济成份在企业这一微观层次上通过股份制的形式相互融合的状况。相应地,与企业相关的立法也已经打破了原来那种按所有制立法的状况,开始按企业的出资方式和债务责任对企业进行分类并进行相应立法。

尽管国有企业的改革取得了一定的成就,但从总体上说,国有企业活力不足、经济效益低的局面还没有从根本上改变,国有企业尚未真正成为市场竞争的主体,不能很好地适应市场经济条件下市场竞争的要求。深化企业改革、建立现代企业制度要做的工作还很多、很艰巨。

无论是从国有经济产生的过程来看,还是从国有经济所起的作用来看,国有经济有其存在和发展的充分理由。但是,不可否认,传统的那种国有企业制度在社会主义市场经济体制下是没有生命力的,必须继续进行改革。

目前,许多国有企业纷纷寻找机会通过与外资等“嫁接”来摆脱困境。其主要原因就在于:国有企业现有的运行机制、企业制度、政企关系束缚着国有企业的发展,不利于国有企业的发展、企业要通过合资、“嫁接”的方式来规避旧机制的束缚,从而在现有经济体制框架允许的范围内、在企业自身力所能及的范围内实现企业经营机制的转换,实现企业制度的变革。要解决国有企业中存在的问题,进行国有企业的改革,实现国有企业经营机制的根本转变,必须要从政府职能转变和企业制度创新两方面着手。国有企业的改

革不仅是搞好国有大中型企业的现实需要,也是搞好国有经济,建立社会主义市场经济体制的客观要求。国有经济能否搞好、搞活直接关系到公有制与市场经济有机结合的问题,这一问题的解决将会是中国对人类社会在组织社会生产方面的一个前所未有的贡献。

建立现代企业制度、深化企业改革,是解决我国国有企业现存重点与难点问题的需要,也是我国经济体制改革的重点。建立现代企业制度、深化企业改革的工作涉及到方方面面,十分复杂。从政府的方面看,因为建立现代企业制度、深化企业改革必然会触及原有经济体制的一些深层次的问题,引起一些矛盾冲突;同时建立现代企业制度、深化企业改革的过程,也是各个政府部门之间原有的权力与利益格局的重新调整的过程。在这一过程中,也必然会引起各个政府部门之间的一些权力与利益冲突、会对准备出台的某些政策产生抵触。从企业的角度看,我国的国有企业经过 17 年的经济体制改革,虽然在经营机制、政府与企业的关系等方面有了很大的变化,但仍有不少国有企业在建立现代企业制度、深化企业改革的问题上仍然处于“等、靠、看”的状态。“等”即等待政府出台有关建立现代企业制度的政策或法规,等着政府有关部门拿出“条条”。“靠”即希望政府能给参与现代企业制度试点的企业以优惠政策,希望能依靠政府的优惠政策度过企业改革的难关,解决企业改革与发展过程中的一系列难题。“看”即对企业改革与发展处于一种观望状态,不敢创新,怕冒风险。

建立现代企业制度、深化企业改革,有许多问题等着人们去解决,比如,企业的债务负担问题、企业的富余人员的安置问题、企业离退休人员的安置问题、企业办社会的问题、企业法人治理结构的形成……,这些问题都有待人们在实践中加以解决,也急需理论上的指导。福建人民出版社出版的这套“难点与对策:现代企业制度

探索丛书”就是对建立现代企业制度、深化企业改革的有益的理论探索。

该丛书的选题紧密结合企业改革的实践,摸准企业改革的脉搏,围绕建立现代企业制度的主要方面,尤其是围绕建立现代企业制度所要解决的重点问题与难点问题来立项。比如,企业的法人治理结构问题,企业制度环境问题,企业的债务负担问题,企业的产权制度变革问题,政府管制问题,企业管理制度以及企业分配制度问题等等。有的选题对建立现代企业制度进行了综合的分析,有的选题则对建立现代企业制度进行了专题研究。

该丛书的作者均为在政府部门担任较高职务、直接参与企业改革的同志或在理论研究部门多年从事企业改革理论研究、对企业改革的实际进程做过大量调查的同志,且作者多具有高级职称和博士学位。所以,“难点与对策:现代企业制度探索丛书”的作者都具有十分丰富的企业改革的实践经验和较为深厚的理论功底。需要说明的是,该丛书的每一本书所论述的仅反映作者个人的意见而不代表作者所在单位的意见。尽管该丛书中的各本书都可能或多或少存在着有待商榷的观点或不一定正确的观点,许多观点目前并无定论,有待接受实践的检验,但我相信该套丛书的出版,将会对企业改革的理论发展与实践起到良好的作用。

王洛林

1995年11月于北京

目 录

第一章	建立现代国有产权制度	(1)
第一节	理顺产权关系是基础	(2)
第二节	国有产权制度改革的主要特征	(7)
第三节	国有产权制度改革的难点与重点	(13)
第二章	什么是国有资产	(25)
第一节	政策文件中的有关定义	(26)
第二节	实际工作中提出的问题	(31)
第三节	国有资产的概念含义	(35)
第四节	国有资产与国有财产的关系	(39)
第五节	国有资产的分类	(43)
第三章	法人财产权并不排斥国家所有权 ...	(61)
第一节	产权的基本概念	(61)
第二节	企业法人财产权	(70)
第三节	法人财产权与企业经营权	(73)
第四节	关于法人财产权的三种认识偏向	(76)
第四章	公司制与国有股权管理	(79)
第一节	公司是现代国有企业的组织形式	(79)
第二节	国有股权管理	(87)
第三节	公司制改造中的国有产权管理	(101)

第四节	公司制改造的效益分析.....	(114)
第五章	国有控股公司的地位和作用	(125)
第一节	什么是国有控股公司.....	(126)
第二节	为什么要组建国有控股公司.....	(133)
第三节	国外的有关经验与教训.....	(138)
第四节	改革中应注意的问题.....	(146)
第六章	国有企业集团产权管理	(156)
第一节	企业集团与国有资产经营制度变革.....	(156)
第二节	母公司、子公司及关联公司的界定	(159)
第三节	企业集团的资本结构.....	(166)
第四节	国有企业集团产权管理模式.....	(172)
第五节	企业集团产权经营信息系统.....	(180)
第六节	“济汽”事件的三点反思.....	(183)
第七章	产权重组与产权交易市场.....	(195)
第一节	产权重组的目的与意义.....	(195)
第二节	什么是产权转让.....	(200)
第三节	产权交易市场及其地位与作用.....	(205)
第四节	我国产权交易市场的形成与发展.....	(209)
第五节	完善国有产权交易市场的途径.....	(221)
第八章	政府“两职分开”如何具体实现	(227)
第一节	关于“两职分开”的四种改革模式.....	(227)
第二节	如何认识“两职分开”问题.....	(238)
第三节	几点结论.....	(251)
第九章	中央与地方的产权关系	(254)
第一节	不同观点争论的历史回顾.....	(255)
第二节	1984 年以来的理论发展	(258)

第三节	关于地方政府企业产权问题的探讨·····	(270)
第十章	国有企业改革的社会主义方向	(281)
第一节	国有经济不等于社会主义经济·····	(282)
第二节	社会主义要坚持以国有经济为主导·····	(290)
第三节	社会主义国有经济的本质特征·····	(294)
第四节	私有化、民营化与非国有化	(301)

第一章

建立现代国有产权制度

中国的经济体制改革,经过 1978 年以后 14 年艰难曲折的探索与实践,终于在 1992 年党的十四大会议上确立了发展社会主义市场经济的方向。与之相适应,到 90 年代初,中国原有以国有企业垄断为特点的传统经济格局已经根本改变。非国有经济的迅猛发展,外国资本的大量涌入,使国有企业已完全置身于国内和国际市场环境之中,正面临着日趋激烈的竞争挑战。因此,如何加快改革按产品计划经济要求建立的传统国有资产管理体制,以理顺产权关系,实行政企分开,使居于国民经济主导地位的国有大中型企业真正成为具有充分竞争活力的市场主体,已成为 90 年代中国建立社会主义市场经济体制改革成败的关键。

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》)中指出,以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础。并明确提出,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。这标志着我国国有企业改革已经摆脱了以扩权让利为特点的传统思路,开始进入到一个以建立现代国有产权制度为特点的新阶段。

建立现代国有产权制度,是国有企业产权制度层次上的改革,与以往强调政府对企业扩权让利的思路不同,它更侧重于通过理

顺产权关系,建立一整套新型国有资产管理体制,为国有企业创造与非国有企业平等竞争的产权制度环境。因此,充分注意企业制度变革与政府国有资产产权管理方式变革的特点,并使这两方面改革有机结合,无论是对于政府还是企业来说,都具有极为重要的意义。本书从不同角度提出了当前我国国有企业制度与国有资产产权管理体制改革进程中所面临的一些重点、难点问题。以后各章中有关问题的研究探讨,又是以本章所述基本认识为出发点的。

第一节

理顺产权关系是基础

关于建立现代企业制度改革的内容,党的十四届三中全会通过的《决定》中高度概括为四句话,即“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。应该说,这四句话既各自包含有相对独立的改革内容,又是相互联系、相互制约的有机整体,片面地、孤立地突出哪一个方面的改革都是毫无意义的。但是,如果从总结以往 17 年改革实践经验与教训的角度看,在这四句话中,只有“产权清晰”才是 90 年代以后提出来的。因此,以明晰和理顺产权关系为基础,可以说是 90 年代国有企业改革的一个显著特点。

我们知道,在市场经济条件下,企业是否具有活力,关键在于它是否具备有效地参与市场竞争的经营机制。这里,“经营机制”绝不仅仅是指经营活动中表现出来的一种适应市场变化的企业自我控制与调节能力。其中,产权关系,即以企业财产所有权为基础并在其实现过程中因出现不同经济利益主体而派生出来的一系列财产权利关系,就是决定其经营机制特征的基本经济关系。因此,

所谓转换企业经营机制,就其改革内容来说,实质就是要按照市场经济发展需要,理顺企业内外部的各种经济关系,而最基本的是要理顺企业的产权关系。从我国目前改革实践中暴露出来的种种矛盾与困难看,认真解决好理顺产权关系问题,已成为增强国有企业活力的关键。

早在1984年,党的十二届三中全会在确立国有企业改革目标的同时,就开始注意到国家与国有企业之间的产权关系问题,提出了以所有权与经营权适当分离为特点的国有企业改革思路。但在实践中,这个问题一直未能很好地解决。一方面,政府部门的行政干预仍普遍存在,企业反映经营自主权没有真正落实。另一方面,却又出现了企业国有资产经营活动中的“所有者缺位”现象,导致国有资产大量流失和浪费。结果,“政企不分”与“所有者缺位”并存,国有企业越来越陷入难以自拔的效益困境。究其原因,在于“两权”分离改革没有把重点放在理顺产权关系上,而是在很大程度上带有行政放权的色彩,以为只要国家保留所有权,把经营权放给企业,就能解决企业自主经营、自负盈亏问题。因此在实践中只注重企业内部经营权实现机制的改革,忽视政府内部所有权实现机制的改革,更没有考虑政府内部所有权实现与企业内部经营权实现的有机结合问题。党的十四大明确指出,要通过理顺产权关系,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和市场竞争主体,并承担国有资产保值增值的责任。这可以说是在总结以往改革实践经验与教训的基础上,对十二届三中全会企业改革思路的发展与完善。

理顺国有企业产权关系在内容上包括两个层次:第一个层次是理顺国有企业财产的所有权关系,其任务是在清理企业财产的基础上,合理界定其所有权归属,这主要包括三个方面,即企业财产所有权在国家与集体、个人之间的界定,在国家与国有企业法人

之间的界定和在国家与社区之间的界定。第二个层次是理顺国家所有权及其派生的各种财产权利之间的关系,或者说,是企业国有资产所有权实现过程中各个环节、各经济利益主体之间的责权利关系。在我国,国家所有制是全民所有制的具体实现形式。国有资产所有权的实现过程至少包括三个基本环节,即作为全社会劳动集体代表的国家权力机构——全国人民代表大会及其常务委员会;作为国家代表的日常行政管理机构——国务院及各级政府;作为国有资产经营活动主体的各国有企业经营者及劳动集体。因此,这个层次上国有企业产权关系的理顺包含着极为广泛的内容。可以说,第一个层次产权关系的理顺将主要通过清产核资工作来完成,而第二个层次产权关系的理顺将贯穿于新型国有资产管理体制建设全过程之中。

从发展社会主义市场经济要求和我国目前实际情况看,国有企业产权关系不顺主要表现在以下四个方面:

1. 国家与国有企业之间的财产关系不顺。其突出表现为国有企业法人财产组织制度及财产管理制度与市场经济不适应,使国家与国有企业之间权利、责任边界不明确,国有企业法人财产的独立性和国家所有者权益的维护缺乏必要的制度保证。

2. 国家与国有企业之间的经济职能关系不顺。其突出表现为国有企业经营目标社会化现象严重。例如,我国许多大中型国有企业至今仍承担着诸如办学校、医院、幼儿园甚至消防队、派出所等等本应由政府或社会承担的职能。而这些政府职能或社会职能的企业化,又都是与现行政府各部门制定的法规、政策、管理制度紧密相关的。又如,国有企业与非国有企业之间之所以在税收、定价、用工、工资福利等政策条件上不平等,最主要的原因就在于政府进行经济决策时,往往忽视国有企业的相对独立性,而把它们作为实施某些经济政策的工具。

3. 政府机构内部国有资产产权管理职能与一般社会经济管理职能关系不顺。其突出表现为目前政府各部门对国有企业均行使上述两种经济管理职能,实践中两种管理方式常常相互混淆,要么用处理产权关系的方式处理它与国有企业之间的政企关系,造成政企职责不分,要么用处理政企关系的方式处理它与国有企业之间的产权关系,造成“所有者缺位”。为了解决这个问题,1988年国务院设置了国家国有资产管理局。但由于国有资产产权专职管理职能范围一直不明确,认识不统一,原有状况基本没有改变。

4. 国有企业内部产权约束关系不顺。其突出表现为企业内部尚未普遍建立确保国有资产保值增值的经营机制,国有资产损失、浪费、流失现象相当严重。

由此可见,理顺国有企业产权关系是一项复杂的系统工程。从纵向看,它涉及到社会、政府、企业之间,中央政府与地方政府之间等多个组织层次。从横向看,它涉及到国有与非国有之间、政府内部国有产权专职管理部门与非专职管理部门之间、党政之间、企业内部国有产权代表与经营者和劳动者之间等多方经济利益主体。因此,我们在改革认识上决不能过于简单化,而应该把“政企职责分开”、“党政合理分工”、“两权分离”、“政府内部两种经济职能适当分离”四条改革基本原则相结合,把政府机构改革、企业内部改革、社会环境改革相结合,从系统设计的高度把握各项具体改革措施制定的科学性与合理性,以促进建立现代国有产权制度改革的顺利进行。

就国有企业范围看,理顺产权关系、建立产权约束机制的目的在于确保企业国有资产经营活动最大限度地有效地维护和发展国家所有者权益。在社会主义市场经济条件下,其集中体现为确保国有资产的保值增值。目前,我国国有资产的企业经营方式主要有三种类型,即股份经营、承包经营和租赁经营。与之相对应,国有资产