

中国人民公安大学出版社

国有股权

——法律制度研究

GUOYOU GUQUAN
FALU ZHIDU YANJIU

肖海军 著

国有股权法律制度研究

肖海军 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

国有股权法律制度研究/肖海军著.—北京:中国人民公安大学出版社,2002.4

ISBN 7-81059-976-3

I.国... II.肖... III.国有企业—股份制—法律—研究—中国
IV.D922.291.914

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 021344 号

国有股权法律制度研究

GUOYOU GUQUAN FALU ZHIDU YANJIU

肖海军 著

出版发行:中国人民公安大学出版社

地 址:北京市西城区木樨地南里

邮政编码:100038

经 销:新华书店

印 刷:北京公大印刷厂

版 次:2001 年 10 月第 1 版

印 次:2001 年 10 月第 1 次

印 张:9.25

开 本:880×1230 A5

字 数:275 千字

印 数:0001~3000 册

ISBN 7-81059-976-3/D·829

定 价:19.00 元

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010)83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

目 录

第一章 引论·····	(1)
第二章 国有股权的法律属性·····	(14)
第一节 公司法人财产权与股权·····	(14)
第二节 国有股权的权利属性·····	(37)
第三章 国有股权的构成·····	(47)
第一节 国有股权的形成·····	(47)
第二节 国有股权设置的几个问题·····	(63)
第四章 国有股权运行中的代表制度·····	(80)
第一节 国有资产代表人制度的基本理论·····	(80)
第二节 国有股二级持股主体的归属·····	(109)
第三节 国有股权微观运行中的代表制度·····	(115)
第五章 国有股权运行中的国家监管·····	(133)
第一节 经营性国有资产监管体制构建的立法思考·····	(133)
第二节 国有股权之国家宏观管理模式·····	(150)
第六章 国有股权微观运行中的组织机制·····	(160)
第一节 国有股权微观运行的组织结构·····	(160)
第二节 股东大会决议瑕疵及其法律救济·····	(177)

第七章 国有股权的流通转让·····	(206)
第一节 国有股权流转的法理分析·····	(206)
第二节 国有股权流转的具体模式·····	(218)
第八章 国有股权的制度功能与市场定位·····	(243)
第一节 国有股权负载的制度功能评价·····	(243)
第二节 国有股权债权化的制度构想及法律问题·····	(253)
余论：国有股权——国企改革中一个未尽的世纪课题·····	(283)
主要参考文献·····	(286)
后 记·····	(291)

第一章 引 论

一 历程：公司化产权改革是国有企业改革的必然选择

“国有企业改革是一场广泛而深刻的变革”^①。其成功与否，是建立社会主义市场经济体制的关键。这一广泛而深刻的改革，从目标上看，是彻底解决国有企业生产效益低下，抑制国有资产流失，最大限度地使国有资产保值、增值；从市场运行的角度看，是把国有企业改造成能自主地适应市场竞争、独立承担市场风险、灵敏地跟踪国际前沿发展的企业法人实体，实现“政企分开”、“政资分开”、“党企分开”，使绝大部分国有企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束并能轻装简行进退市场的法人主体。而处理计划经济时代遗留下来的“庞大的国有资产”，^②使其在市场中得到合理配置和充分利用，释放出最大的经济效益，实现其最优的社会功能，而又不至于因经营者、管理者的“道德瑕疵”和“责任风险”而大量公开地或隐蔽地流失，是这一改革中的核心问题。从本质上讲，国企改革的核心是围绕经营性国有资产在占有、使用、分配、处分的不同权能在不同环节中的再分配与利益大调整。

我国国有企业是特定历史时期、特定经济体制下的产物。建国伊始对前国民政府国家资本的接收，是国有企业形成的基础。20世纪50年代建立起来的计划经济、大规模的现代工业体系建设以及对民营资本主义工商业进行公有化改造（其中绝大部分是国有化），形成

① 《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，载《人民日报》1999年9月27日第1版。

② 何清涟著：《现代化的陷阱》，今日中国出版社1998年1月第1版，第4页。

了国有企业在国家经济中占绝对控制地位的局面。20 世纪 60 年代—70 年代，国家对民用、军用工业的不断投资，使国有企业在布点和数量上不断得以加强，特别是 1978 年以后的改革开放，国家大规模地投资于各产业领域，国有企业之整体势力更加强大，几乎涉及和控制着国家各个产业部门。国有企业在推动我国工业化和现代化的进程中，发挥着至关重要的作用。尤其是在 20 世纪 50 年代—70 年代，由于工业化建设资金的不足，通过国家力量的全面介入，以城乡二元户籍制度为基本手段，通过工农产品的国家定价和计划购销，以“政府计划之手”控制整个社会有限财富的分配，能迅速积累起急需的工业建设资金，从而加快了工业化的进程，建立了比较独立、完善的工业化体系。但是，由于国有企业本身存在的所有者虚位和管理体制的行政化这一根本性的制度弱点，使其本身的运行效益远远不能达到人们所理想的水平。这一点在完全靠政府计划方式安排和公有制经济占主导地位的计划经济时代，因没有民营企业与之参照，问题似乎没有突现出来。随着 20 世纪 80 年代初城市改革开放，以乡镇企业为代表的民营企业的异军突起，国有企业在运行效率和适应市场方面，其竞争力普遍不如民营企业。于是在 20 世纪 80 年代初，国有企业之改革就始终被视为经济体制改革中的一项重要课题。

我国国有企业改革的举措带有明显的阶段性，其中 20 世纪 80 年代初至 90 年代初，所解决的主要问题是关于国有企业内部活力问题，所采用的基本制度形式是债权式模式。其核心是保持现有企业国有所有权不变的前提下，通过政府对企业经营者让渡企业的部分剩余索取权与控制权，使国有企业所有权债权化。^① 具体来讲分为以下几个阶段：

1982 年开始，国企改革进入第一阶段。中央与地方政府开始放权让利，企业在取得部分管理权后，企业留成利润比率扩大。1983 年、1984 年国家先后推行第一步与第二步利税改革，国家把企业上

^① 熊继宁：《从企业法到公司法》，载《金融时报》1994 年 8 月 2 日第 4 版。

交的利润改为税收,^① 初步理顺国家与企业的经济关系;企业在一定范围内获得了经营权、管理权和部分产品的定价权、计划外产品的销售权、国家控制之外的利润分配权,但总的说来企业的经营管理权仍是有限的。

1986年开始,国企改革进入第二阶段。政府进一步放权,特别对国有中小型企业,普遍实行承包、租赁。^② 1988年《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》(2月27日)、《全民所有制工业企业法》(4月13日)^③、《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》(6月5日)等法律、法规相继出台,为国有企业承包、租赁提供了可操作的法律形式。由于企业的经营形式不一样,因此对具体企业而言,政府与企业的权力调整幅度也就不一样,大致可以分为以下三种情况:(1)一般国有企业。根据《全民所有制工业企业法》第20条—34条,企业享有自行安排生产经营权、自行销售本企业计划外产品权、产品与劳务价格决定权、与外商谈判权、留用资金支配权、工资奖金分配权、人事决定权、对外投资权、拒绝摊派权等;就政府一方来说,享有指令计划下达权、经营人员任命权、人事审查权、产品与劳务价格决定权、工资奖金分配批准权等。政府与企业的权限在法律规范下得到初步界定,但如何把握,则具有模糊性。(2)承包经营企业。根据《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》的有关规定,作为承包方企业的权利由承包经营合同予以明确约定,企业经营者享有比较广泛的权利,特别在劳动用工、资金分配、投资决策等方面,享有比一般企业更大、更为具体的自主决定权;而作为政府一方,以发包方的身份,享有对承包经营者的招标选择权、经营活动的

① 改革之前,国有企业每年之销售收入,扣除生产成本和费用后的利润,全部上缴国家,企业职工之工资统一由政府劳动或人事部门决定并报计划、财政部门审批发放,企业所需技改、建设资金由国家财政以计划形式拨款解决。

② 从1979年开始,我国在农村普遍推行“联产承包制”,即把集体统一经营的土地分包给农户耕种,使农民的生产积极性空前高涨,从而使困扰中国的吃饭问题在不到三年就基本得以解决,这一“一包就灵”的成功经验,在20世纪80年代初开始的国企改革中也被普遍借鉴。

③ 全民所有制企业即国有企业,我国大陆公有制企业分为全民所有制企业和集体所有制企业,其中全民所有制企业即20世纪90年代所称的国有企业。

检查监督权、依法律与合同的计划下达权等，政府对企业实行间接的控制。(3) 租赁企业。它通过租赁经营合同把政府与小型国有企业经营者界定为出租方与承租方的关系。根据《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》第 23 条至 27 条的规定与实际操作中的情况，企业作为承租方享有比承包企业更大的自主权，包括经营方面的决定权；而政府作为发包方则只享有监督权与租金收取权。总而言之，在这一阶段，政府与企业的权力调整集中表现在经营管理权、利益分配权等方面，总的趋势是政府一步步地放权、松权，企业逐渐拥有不断扩大的自主权，但这种权力界定还具有相当大的伸缩性。

20 世纪 80 年代放权让利式的改革，虽然为激活企业内部活力发挥了相当大的作用，但由于承包、租赁契约本身的期限性，导致企业经营行为的急功近利，决定了这种不稳定的短期的债权方式，不利于国有企业的长期经营和持续发展后劲；同时人们从国企改革与同时期民营企业的勃兴的对比中，强烈地感受到国有企业改革不仅仅是一个放权让利的问题，更重要的是所有者虚位和由此引起的企业经营体制问题。

20 世纪 90 年代初，国企改革便迈入了第三阶段。以 1992 年 7 月 23 日国务院发布《全民所有制工业企业转换经营机制条例》为契机，开始进入体制变革与转换经营机制的时期，进一步从经营机制即体制的转换上使国有企业“适应市场的要求，成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位，成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人”。全面推行与企业相关的配套改革，从搞活一批国有企业到搞活所有国有企业。《全民所有制工业企业转换经营机制条例》赋予企业享有生产经营决策权，产品、劳务定价权，留用资金支配权，物资采购权，进出口权，投资决策权，产品销售权，资产处置权，联营、兼并权，劳动用工权，工资、奖金分配权，内部机构设置权，拒绝摊派权与请求权等 14 项权利。政府依法按政企分开原则，享有对企业的协调、监督与市场管理权。从法律上讲，政府与企业是所有者与经营者的关系，企业对企业的资产享有占有、使用、收益与依法处分的权利，企业依法对国有财产行使经营权。所有权与经营权实行分离，在法律上是比较容易明确界定的；但

在实际操作中,政府的做法则出现两种极端:第一种是转而不管。政府对企业没有必要的监督与制约,致使企业经营权在某种程度被滥用,特别在经营者缺乏自律性的企业,贪污、侵占国有资产的情况大量存在,使企业经营朝着消极方向发展,最终出现“穷了庙宇富了方丈”这一比较普遍的现象。另一种是明转暗不转。政府抓住管理权不放,造成企业经营决策滞后市场、效率低下,使企业无法适应市场竞争,而步入困境。因此,在20世纪90年代初的几年内,转换经营机制总的说来,在法律上界定是明确的、具体的,政府与企业的权限划分也是比较适度的,但问题是政府与企业如何以一定的具体形式,去实现法律的权限划分与利益调整,使政府真正体现其所有权,企业能最大限度地发挥其经营权,这在理论与实践上成为困扰人们的一大难题。

我国国有企业在20世纪80年代初到90年代初进行一系列改革的同时,由于非公有制形式的民营企业、“三资”企业^①和联营企业的发展和壮大,市场化程度也在不断提高,长期存在的短缺经济和供应不足在20世纪90年初已基本解决,国有企业之原有市场空间在非公有制企业的竞争下开始被压缩,国有企业的效率也因之普遍下降。再加上债权式的国企改革路径,是要回避“国有产权”^②这一核心问

① 三资企业即我国大陆《中外合资经营企业法》(1979年7月1日)、《中外合作经营企业法》(1988年4月13日)、《外商投资企业法》(1986年4月12日)等法律中所指的中外合资经营企业、中外合作经营企业和外资企业之简称。此中所谓外即为外国。但因台湾、香港、澳门之企业或资本投资祖国大陆与外国不能同义,故在法律制度上参照上述有关法律执行。

② 产权即财产权,在20世纪80年代末—90年代中期,是一个众多学者时常使用且运用于不同学科领域被泛化的概念,其中以经济学界和法学界使用最为广泛,经济学家大多数从制度经济学、产权经济学的角度,探讨企业主体的产权在经济发展 and 经济增长中的作用,因而把产权视为由多种权利组合的权力束。如著名学者刘诗白先生就认为产权即财产权,是“作为一个四维权利的具体结构,即所有权、占有权、收益权、处置权的权利束”。(见刘诗白等著:《主体产权论》,经济科学出版社,1998年12月版,第23页。)法学界更多地把产权理解为“财产权利或财产权利关系”,着重从主体对财产及权利的支配及控制的归属来进行探讨。(参见康德琯、林庆苗著:《国有企业改革的经济学与法学分析》,法律出版社1998年版,第102页以下。)但从学者们讨论集中的焦点来分析,当时人们关注的产权其实就是国营企业的财产所有权问题。

题,对其进行“外围作战”,^①从而把国有企业所有者虚位这一改革难题遗留了下来。于是在20世纪80年代末到90年代,随着中国经济的过热和政府宏观的失控,国有企业经营者实施的一系列非理性的、不符合市场运作常规的盲目投资行为也就不可避免。1990年—1992年,我国普遍性的开发区热和南方房地产热,又造成巨额国有企业生产性资金被挪用和挤占。这样受效益下降、传统性生产的市场饱和、盲目性投资的综合影响,终于在1990年—1992年间引发了以“三角债”为核心的巨大债务危机,^②最终导致“产品压库、银行空库”的市场疲软现象。虽然在1991年—1992年,中央和地方共注入资金达300多亿人民币,^③对“三角债”进行了一定范围内的清理,但有限的资金注入显然不足以解决国有企业“三角债”留下的巨大资金缺口。况且国有银行本身呆账的大量增加和政策性的资金信贷,使其资本风险倍增,国有银行也无法像过去那样可以源源不断地按政府指令或意图向国有企业注入资金了。因此国有企业在市场竞争中的活力不足、机制不灵、效益不高、资金缺口等问题一并暴露出来。这就要求国企改革必须要考虑到以下三个方面的问题:(1)如何安排产权制度,全面理顺政府与企业的产权关系,通过对经营者的适当激励从根本上解决企业内部活力不足问题;(2)如何使国有企业能独立面对市场竞争,企业能够独立承担市场风险,通过从企业之微观形式上建立一套适应市场竞争的现代企业制度,以解决国有企业中普遍存在的机制不灵与效益不高等问题;(3)如何开辟新的融资渠道,尽快解决

① 何清涟著:《现代化的陷阱》,北京:今日中国出版社1998年1月第1版,第85页。

② “三角债”是我国大陆学者和官员对国有企业之间互相拖欠债务的一种经典式表述,具体表现为甲企业欠乙企业的,乙企业又欠丙企业的,丙企业又欠丁企业的,丁企业欠银行或其他企业的,从而形成企业之间的“债务链”或“连环债务”。

③ 1992年2月1日国务院清理“三角债”领导小组发布《1991年全国清理“三角债”成果和1992年继续开展清理“三角债”工作的公告》指出:“1991年全国共注入银行清欠贷款306亿元,地方和企业自筹24.5亿元,通过组织连环清欠,共清理拖欠款1360亿元,达到了投入1元清理4.1元的效果。”(见《人民日报》1992年2月9日报道)。

国有企业需要资金的问题。在这一情势下，股份制公司自然被认为是能够一体解决上述三方面问题的最优制度性方案。

1992年5月15日，以国家体制改革委员会等单位联合发布的《股份制企业试点办法》以及随后国家体制改革委员会印发的《股份有限公司规范意见》、《有限责任公司规范意见》为契机，国有企业开始步入以股份制企业即公司改造传统国有企业这一名为国企公司化阶段。国企公司化改制的原始初衷诚如《股份制企业试点办法》第1条所宣称的：“（一）转换企业经营机制，促进政企职责分开，实现企业的自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束。（二）开辟新的融资渠道，筹集建设资金，引导消费基金转化为生产建设资金，提高资金使用效益。（三）促进生产要素的合理流动，实现社会资源的优化配置。（四）提高国有资产的运营效率，实现国有资产的保值增值。”然而，当时国有企业最迫切要求解决的是资金的巨大缺口问题，因为，由于市场机制的不完善，在不规范的操作过程中，单纯筹资成为国企公司化的重要动机，而转换机制则被其冲淡和掩盖，股份制试点改制一开始就不是从改革企业之制度开始的，从而给以后公司规范发展带来极大的负面影响。1993年11月14日，中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，在“社会主义市场经济体制”这一总的制度前提下，赋予国有企业公司化建立适应市场经济要求的“产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度的重任，以期通过公司化改制重塑国企，使之成为面向市场竞争的独立法人实体和竞争主体，“从根本上解决公有制在市场经济中的微观经济形式”^①。1993年12月29日，《公司法》正式颁布，并于1994年7月1日开始实施，国企公司化改制从行政性指导的试点阶段正式步入法律规范化发展阶段。其后国务院于1995年7月3日发布了《关于原有限责任公司和股份有限公司依照〈中华人民共和国公司法〉进行规范的通知》，明确规定1996年12月31日前作为对原有公司进行规范的工作期限，足见在国企公司化改制中公司的不规范

^① 王文杰著：《国有企业公司化改制之法律分析》，中国政法大学出版社1999年版，第35页。

运作现象与规范运作现象同时并存。由于公司的“法人资格”、“资本信用”与“有限责任”制能够适应市场经济对国有企业“独立人格”、“永续经营”和“风险责任分担”的三大基本要求,因此尽管在国企公司化改制过程中,存在后述诸多问题,但是由于设计者从理论上把国家定位为投资人与股东,把企业定位为独立法人实体,通过国家拥有公司、公司拥有产权这一出资人制度与企业法人财产制度的二层产权结构设计模式,可以理顺国有股权与公司企业财产权的关系,并试图通过规范的法人治理结构、合理的股权授权程序和完善的监督机制,以解决企业经营管理中的“政企不分”、“政资不分”等问题,激活企业内部活力,使企业具有较强的市场竞争力。因之,1999年9月22日,中共十五届三中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,继续把国企公司化改制作为今后国企改革的基本制度模式。

二 现状:国有股权是国有企业改革中各种矛盾的聚焦点

国有企业走公司化改造之路,或者说以公司这一典型的现代企业制度去规范国有企业,是今后相当一段时期内国有企业改革的基本方向。有学者认为:“国企建立的现代企业制度,就是现代公司制度,”且可以选择国有独资公司、有限责任公司和股份有限公司三种形式进行。^①国家(通过政府)与公司企业的关系则定位为投资者与公司的关系,国家作为国有资产的原所有者,变成公司企业的股东,依法享有国有股权。国有股权作为国有企业公司化改造与股份制企业发展的产物,其本身已交织着中国几十年国有企业发展积累起来的大部分矛盾。其一,国有股权的定位,反映了国家与企业的定位。无疑,确定国有股权的法律地位与法律属性,则成为长期以来我国试图全面理顺国家与企业之间关系这一问题的延续。其二,从矛盾源头上分析,大部分国有股权形成于原国有企业的改组过程中资产置换,旧的企业体制下存在的一系列矛盾不是自然消失而是以某种新的形态存在于改组

^① 刘股东:《推进国有企业公司制改革的法学思考》,载《中国法学》2000年第1期。

后的股份公司体制里。其三，国有股权连接着出资人（国家或国有法人）与公司，从国家或国有法人到股份公司的内部机构，发生了一系列与国家股权有关的投资、代表、管理、授权关系，这些关系同样是旧的国有企业改革中各种错综复杂的法律关系的一种转换。其四，国有股权作为国有资产的一种资本转换形态，使国家对国有资产管理必然要过渡到对国有股权的管理。因此，在国有资产管理中出现的困惑和无奈能否在国有股权管理中顺利得到解决，则成为国企改革中又一个富有挑战性的问题。其五，从国有股权本身的实践意义来看，国有股权的性质本身体现着国有企业改革的方向、功能与目标；国有股权的设置与配置关系到国有经济的布局与战略重组；国有股权的行使模式又事关公司法人制度是否能够真正落实；国有股权的授权机制又是公司企业进行良好管理的前提；国有股权的流通，不仅影响国有经济的支配力与控制力，同时亦对其他非有股东股权以及相对的第三人的债权产生重大影响，在某些特殊领域甚至关系到国家的经济安全。基于以上分析，足见国有股权作为国企公司化改制阶段一个起关键作用的核心课题，已成为致力于国有企业改革探讨的人士关注的焦点。自然对其性质、配置、管理、行使、流转等诸问题作进一步的法理探析，提出科学、稳妥、可行、理性的制度设计方案，这对国企改革而且对完善中国公司法律制度、证券法律制度、投资法律制度均具有重大的理论意义和实践指导价值。

三 出路：国有股权运行中的动力源及二元动力机制的构建

（一）国有股权运行中的动力源

国有企业公司制改革是当前经济体制改革的重点，同时也是《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》一个重要的改革主题。国有股权作为国有企业公司化改组中的伴生产物，作为国有资产所有权在公司财产制度的一种转换方式，既承继着旧的国有企业体制遗留下来的大多数矛盾，又负载着经营革命、制度创新、资本多元和资产重组等多种改制功能。自然国有股权之运行效率直接关乎国有企业改革之成败，从而影响中国经济整体的格局和发展速度，对国民经济和社会发展第十个五年计划有举足轻重的作用。易言之，国有股权之运行机

制,直接决定着现有国有企业乃至整个经济的活力。毫无疑问,寻找并释放国有股权运行机制内部的动力源,建立充满活力、具有效力、且有市场竞争力之新的国有股权运行机制,自然应是国企改革的重中之重。首先,从公司微观层面上看,国有股权运行必须借助于国有股所在公司之内部治理结构这一制度中介。国有股权持股主体之代表(国有董事、国有监事),其责任心以及能力的充分释放,将直接推动公司本身的内部制度创新,催生着公司内部之经理、管理革命,促发公司内部之技术革新和经营理念的转变,进而达到调动国有股所在公司之人力、智力、物力和财力的潜能,增强其内部创新力和市场竞争力。可以说,寻找国有股权运行机制中的内部动力源,并通过制度创新使之充分激活,必将为国有企业保持持续的活力提供稳定的动力支持和制度保障。其次,从市场宏观层面来看,国有股权的市场化和证券化,必将首先影响中国证券市场的资本重组,进而促发全国性资本和其他生产要素在不同产业领域、不同地区和不同所有结构的优化配置和良性置换,从而加快我国产业结构和经济结构调整的步伐,启动新的投资热点,全面推动经济的增长。

目前我国国有股权之运行机制还不能适用企业改革和经济发展的要求。从微观层面上看,由于国有股权一家独大,造成股权结构不合理,加上持股主体、股权管理、股权代表及权利行使等问题带有明显的计划时代的旧国企某些特征,国有股权不正常的运行机制引发改组后公司内部治理结构的变型运作,导致国企公司化改制的不规范发展。从宏观市场运行来看,由于国有股权的市场化和证券化的一再迟缓,致使中国证券市场的投机倾向和违规运作十分严重,规范、公平、有序的证券资本市场的建立被一再搁浅。综上,国有股权的运行现状,既影响到国有股所在公司的市场竞争力,又制约着中国证券资本市场的发展方向。特别是中国加入 WTO 以后,商品市场、资本市场、金融市场、人才市场将面临严酷的国际竞争,无论作为竞争主体的国有股所在公司,还是由国有股唱主角的证券资本市场,都将面临国外大公司和巨额国际证券和金融资本的冲击。基于此,笔者认为,准确定位国有股权运行机制中的动力源,建立充满活力、富有效力、具有市场竞争力的新的国有股权运行机制,应成为国有企业改革中的

重中之重。

（二）构建国有股权内部动力机制，提高公司营运活力

建立国有股权之内部动力机制，目的在于激活国有股权代表人的创造潜能，并约束其权利滥用，从而达到提高国有股权所在公司的营运活力。

1. 建立产权明确、责任具体的国有股权持股制度，使国有股持股主体尽快到位。国有股由谁代表并依法行使股权，是影响国有股权运行效率的源头性问题。目前我国国有股持股主体的归属国有资产管理部门、国有资产经营公司、国有控股公司、重点国有企业、行业总公司和其他国有法人单位。在实践中只有重点国有企业和国有法人单位持股，因较彻底地摆脱了政企不分而运行比较理想，因此今后国家应尽快出台《国有资产授权经营法》，明确授权市场效益好、内部管理制度全、信誉好的重点国有企业作为国有股的二级持股主体，代表国家行使国有股权，以激发重点国有企业的市场拓展潜能，提高国有股的市场运行效率。

2. 建立授权明确、职责具体、进退有序的国有股权代表人制度，以唤起国有股权经理人的责任感，激活其创造潜能，借以催生具有创新和开拓意识的经理人群体。首先，应尽快建立国有股权代表资格制度，启动国有股权代表资格考试或考核制度，建立具有国有股权资格的经理人市场，为国有股权代表人提供规模化的人才储备。其次，必须建立派出路径分明、职权明确、分工负责、管理路径对口的国有股权代表人授权机制和授权程序，彻底解决目前只局限于在本单位内选择国有股权代表人的用人机制，使国有股权代表人委派、授权公开化和程序化，从而提高国有股权代表人任职的公正性和竞争性。其三，建立年薪与配股分红相结合的激励机制，提高国有股权代表人经营业绩的回报率，激发企业经理人员的积极性。第四，建立开放式的国有股权代表人退出机制，完善与国有股权代表人和经理人相关的评价体系和个人信息检索系统，健全国有股权代表人的社会化监督。

3. 完善国有股权代表人监督约束机制，增强国有股代表人责任感。国有股权代表人能否勤勉尽力、充分注重、格外谨慎地履行职务，对国有股权及其所在公司市场经营的风险关系极大。目前我国对

国有股权代表人之监督已形成从外部的稽查特派员制度、独立审计员制度、外派监事会制度到内部监事会等多头、多重监督机制，但总的来说效果并不理想。这主要源于监督路径没有理顺，造成监督职位设置重复，监督职能不能到位。笔者认为：（1）强化国有股持股主体对国有股权代表人的直接监督约束，建立持股人与代表人之间的对应监督、约束关系。（2）完善公司内部监事机制，充分发挥监事会的职能监督作用。形成持股人的股权监督与监事会的职能监督相结合的二层监督机制，使国有股权代表既受到持股主体的监督，又应受到监事会中非国有股东的监督，以从整体上维护公司的利益。（3）引进独立董事、独立监事制度，增强董事会、监事会在决策中的理性度。

4. 提高职工的参与和监督力度，充分释放国有股所在公司的人力潜能和发挥劳力资本之价值。职工作为国有股所在公司的能动性生产要素，其利益与公司经营状况息息相关，会更加关心公司及国有股权的长远利益，同时职工信息的周全，也为职工监督国有股权代表提供了可能。传统的国有企业之职代会制度以及德国、日本公司法中的职工参与制，给我们提供许多成功的经验。提高职工对国有股权运行和公司营运的参与度，有利于激发职工的创造潜能，同时防止国有股权代表人的非理性决策行为，降低或抗御国有股权的道德风险与市场风险。

（三）创设国有股权外部动力机制，加快国有股权之市场化进程

创设国有股权之外部动力机制，其目的在于激活国有股的市场置换力，以调动现有资本市场中民间资本的巨大投资力和创造力，以期优化公司的股权结构和现有资本市场的资本权属结构，从而牵引现有投资市场、证券市场的发展，带动新一轮资本重组和经济结构性调整。

1. 有步骤地减持国有股，优化现有公司的股权结构。国有股在改制后的公司中比重过高，不仅制约公司内部机制的规范化运作，而且造成现有证券市场中股权的结构性失衡，成为我国证券市场化进程的瓶颈。因此，中共中央《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决议》和《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》均指出：“选择一些信誉好、发展潜力大的国有持股上市公司，在不影响国家控股