

难点与对策：现代企业制度探索丛书

王洛林 主编 卢中原 著

NANDIAN YU DUICE



企业制度环境：
配套与协同

福建人民出版社

“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,有的效果不大好,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公有制的有效的微观实现形式问题;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，在合法的条件下点面结合，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	现代企业生存与发展的制度环境	(1)
第一节	现代公司制企业运行的制度环境	(2)
第二节	世界各国国有企业的经营环境	(14)
第二章	构造政资分开的国有资产管理 经营体系	(29)
第一节	建立现代企业制度与政府管理企业的职能分解	(29)
第二节	国有资产管理经营体系中的 所有权—控制权结构	(38)
第三节	探索中的国有资产管理经营体系:主要难点 与对策	(47)
第四节	加强对国有资产的监督管理	(54)
第三章	进一步发展竞争性的商品市场	(59)
第一节	我国商品市场发育的基本经验和深层矛盾分析	(60)
第二节	发展商品市场的目标选择和政策取向	(70)
第四章	公司制改造与资本市场	(78)
第一节	资本市场对公司制企业的重要作用	(78)
第二节	影响资本市场发展的主要因素	(82)
第三节	以非银行金融机构的间接融资为重点培育 资本市场	(88)

第四节	把股票市场引向健康发展的轨道	(94)
第五章	企业产权交易市场的发展与规范	(102)
第一节	企业产权交易市场的起因和作用	(102)
第二节	促进产权交易市场的规范化运作	(111)
第六章	建立与现代企业制度相适应的 劳动人事和分配制度	(120)
第一节	经营者阶层的培育	(120)
第二节	以效率为导向的企业员工工资制度和 间接调控机制	(130)
第三节	积极发展劳动力市场	(138)
第七章	建立和完善多层次的社会保障体系	(144)
第一节	我国社会保障制度的改革	(145)
第二节	新型社会保障制度的总体框架和管理运营体制	(151)
第三节	养老保险制度的进一步改革	(157)
第四节	失业保险制度和医疗保险制度改革	(166)
第八章	减轻企业办社会的沉重负担	(173)
第一节	企业的社会负担分析:必要的社会责任 和不合理的“企业办社会”	(173)
第二节	企业分离社会负担的基本做法和成效	(180)
第三节	企业分离社会负担存在的问题和解决办法	(189)
第九章	改革高度集中的计划、投资体制	(196)
第一节	计划、投资体制改革的进展和问题	(197)
第二节	转变计划职能,改革计划管理方式	(202)
第三节	深入改革投融资体制,推动企业转换经营机制	(209)
第十章	企业改革和财税体制改革	(216)

第一节 规范国家与国有企业的利润分配关系	(216)
第二节 完善新的财税体制	(224)
第十一章 企业改革和金融体制改革	(234)
第一节 金融体制改革的进展和存在的问题	(234)
第二节 深化金融体制改革的主要内容	(240)
第三节 合理解决国有企业的历史债务	(247)
第十二章 企业改革和市场经济法律建设	(256)
第一节 完善规范市场主体的法律	(256)
第二节 健全维护市场秩序的法律	(268)
第三节 运用法律手段促进政府职能转换	(275)
主要参考文献	(281)

第一章

现代企业生存与发展的制度环境

我国国有企业改革已经由放权让利的政策调整转入企业制度创新的新阶段。以建立现代企业制度为目标,探索公有制与市场经济相结合的有效途径和具体实现形式,把国有企业构造成富有活力、高效率的、独立的法人实体和市场竞争主体,不仅仅是企业制度本身的创新问题,而且涉及企业运行环境的各种配套改革。这些配套改革往往构成企业制度创新的基础或前提,必须协调推进甚至先行一步,才能使现代企业制度试点顺利展开。我们要建立的现代企业制度,是符合现代大生产和社会主义市场经济要求的产权明晰、权责分明、政企分开、管理科学的企业制度,其主要形态或典型形式是现代公司制度,包括有限责任公司和股份有限公司。考察现代市场经济中公司制企业和外国国有企业运行的制度环境,对于设计与我国现代企业制度相关的配套改革方案,具有较大的参考价值。

第一节

现代公司制企业运行的制度环境

公司制企业(或称法人企业)是社会化大生产和市场经济高度发达阶段的产物,迄今约有 100 多年的历史。公司制企业产生之前,与古典资本主义相伴而生的单业主企业、合伙企业等古典企业则已存在三四百年了。尽管这些企业组织形式仍然活跃于当今世界经济舞台,但是它们并不能作为现代企业的代表。如果把现存的企业统统称之为现代企业,就像把中国古老的飞檐斗拱大屋顶式民族建筑同结构、功能、设计风格、材料、工艺等日新月异的现代建筑混为一谈。在现代市场经济中,现存的古典式企业与现代公司制企业有许多共同之处。例如,都在市场约束、产权约束和宏观调控下运行,都是独立的商品生产经营者,都要独立承担民事责任并享有民事权利,并对外部环境产生一定的影响,等等。同时,现代公司制企业与古典式企业在内部机制及功能结构上又存在不少明显的区别。

现代公司制企业与古典式企业的主要区别

这里所说的现代公司制企业,是指英美法系中的有限责任公司和股份有限公司,而不包括大陆法系中的无限公司和两合公司。这是因为,无限责任公司和两合公司同古典式企业(即单业主企业和合伙企业)的共性更多,例如,所有者与经营者合一、企业规模小、所有者对企业债务负无限责任等。而在差异方面不如英美法系

界定的公司形态那样典型。另外,这里所做的比较并不追求面面俱到,而只是为分析现代企业运行的制度环境做出必要的铺垫。由此出发,可以把现代公司制企业同古典式企业的主要区别概括如下:

1. 现代公司制企业的财产组织形式是所有权与经营权相分离基础上的企业法人制度。古典式企业的所有者和经营者通常是合而为一的,所有权和经营权统一于单个企业主或合伙人身上,企业的民事主体就是这些自然人,业主或合伙人有权直接支配自己投入企业的资本(如撤走资本等),也有权直接参与企业经营,同时,对企业债务要以投资额以外的财产承担连带责任。现代公司制企业的所有者和经营者通常是分离的,出资人对公司的投资一经注入,便不得抽走,哪怕是抽走一部分也不行。出资人对企业实物资产失去了直接支配权,也不具体干预企业日常经营,只是通过股东权间接地体现出资人的所有者权益。公司对出资人注入的全部资本享有独立支配权,成为法律上具有民事权利和民事责任能力的主体,即“法人”。法人财产的独立运转构成公司独立经营、行使民事权利、承担民事责任的财产基础,但是公司并不享有法人财产所有权。没有任何一家公司拥有自己的财产,全部法人财产都是所有者(包括出资人和债权人)的。与法人财产独立运转原则相对应的是有限责任原则,即出资人只以投资额为限对企业债务承担民事责任,企业法人也只以全部法人财产为限对企业经营后果负责。在破产清偿时,出资人和企业法人代表都不必对债务承担连带责任。有限责任原则和法人财产独立运转原则是现代公司制企业财产组织制度的精髓,体现了所有权和经营权相对分离又相互制约的权责关系。这不仅适应了扩大筹资渠道、分散投资风险的需要,而且促进了更具专门知识的经营者阶层的产生和壮大。显然,在单业主企业、合伙企业等古典式企业中,无限责任使投资风险很高,势必限制投资规模的迅猛扩大,所有者和经营者合一则往往限制

专门经理人才的脱颖而出。因此,在分工不断细化、技术突飞猛进、投资风险随生产规模和市场规模扩大而增加的情况下,现代公司制企业的财产组织制度便日益显示出优越性。

2. 现代公司制企业以法人治理结构和多单位组织结构为其结构性特点。与单业主企业和合伙企业相比,按公司制组织起来的现代工商企业在企业组织结构上展现出两个鲜明特点:第一个是法人治理结构,或称管理层级制,其要义是由专业化的支薪经理人员组成企业经营决策核心。这些人取代了传统意义上所有者和经营者合而为一的业主企业家。他们本身并非所有者,而是受雇于股东的高级雇员,具备经营管理大企业的专门知识和组织协调能力,是大企业在市场竞争中生存与发展的灵魂,因而逐渐发展为现代意义上独立的支薪企业家阶层。完整的法人治理结构由股东大会、董事会、经理阶层和监事会组成,股东大会是所有者(或出资人)组成的公司最高权力机构,董事会是经营决策机构,经理阶层既参与董事会决策又负责执行决策,监事会则代表股东利益监督董事会制订决策和经理阶层实施决策的过程。从纵向的产权关系看,股东会同董事会形成财产委托—代理关系,董事会对经理层形成授权经营关系,监事则代表财产委托人对董事会和总经理形成监督关系。在横向关系上,各机构拥有明确的职权范围,其他机构不得越权干预。这就既保证了大企业内部的集中指挥,又防止了各机构滥用职权。第二个特点是多个生产经营单位组成现代公司制企业。古典式企业通常只有一个生产经营单位,并且局限在一个地区,经济活动类型较单一,经营规模也很小,这种分散的原子式企业往往被看作是完全竞争的市场结构中的运行主体,接受自由市场机制的调节。现代公司制企业则把众多分散经营的小企业集中控制起来,经营范围包罗万象,经营地域遍及国内外,经营规模成百上千倍地增长。在很多大公司内部,各个经营单位之间的经济活动由经营者

阶层(支薪经理)指挥协调,而不再由自由市场机制直接调节。此类企业在19世纪中后期还十分少见,到20世纪中期则已在西方发达国家的许多经济部门中成为占优势的企业组织形态。从企业组织结构上的特征来给现代企业下一个定义,我们可以援引美国著名企业史学家钱德勒的话,即“由一组支薪的中、高层经理人员所管理的多单位企业即可适当地称之为现代企业。”^①根据钱德勒教授对美国企业发展史的研究,现代公司制企业的崛起,在经济上是由于新技术和市场规模迅速扩大,使得由管理协调的经济活动比之由市场协调的经济活动更有效率和更有利可图。企业组织结构由古典式企业向现代公司制企业的演化,是降低生产成本、信息和交易成本的需要,而只有支薪经理阶层形成公司管理层级制后,才能够充分利用管理协调的好处,以较低的成本获得较高的利润。在新技术并不能引起产出迅速增加,市场依然狭小而专门的经济领域,分散的市场协调比集中的管理协调更有利。现代工商企业的出现和发展就较迟缓,古典式的单业主企业、合伙企业等企业组织形态则具有更大的经济合理性。

3. 现代公司制企业对外部环境的影响和控制能力比古典式企业大得多。就企业与外部环境的关系而言,古典式企业因其经营规模小、经营范围狭窄、缺乏专业化的经理人员,因而主要是适应外部环境变化,对外部环境的影响较小,控制外部环境的能力较弱,基本上是被动地接受市场竞争和价格机制的调节。现代企业则具有经营规模大,经营范围广,专业化的经理阶层、资本雄厚、市场占有率高等优势。它们不再简单地适应外部环境,被动地接受市场价格信号调节,而是能够以自己多领域的经营活动对外部环境产生广泛的、重大的影响。例如,它们会利用垄断地位操纵市场价格,

^①〔美〕钱德勒,《看得见的手——美国企业的管理革命》,中译本,商务印书馆1987年版,第3页。

借助雄厚的经济实力把触角延伸到经济活动领域之外,甚至影响政治生活。现代大公司对外部环境的控制能力也是古典企业无法企及的,大公司往往把以往企业外部环境中的某些因素变为公司内部的可控制因素。例如,公司自办许多社会福利性事业和机构,以满足企业成员的多样化需求,增加职工对企业的归属感和利益一致性。此类行为并非政府强加的,而是大公司自愿出资兴办的一种企业行为。在日本和欧洲一些福利国家,大公司的这种倾向十分明显,研究者把这种倾向称为“企业努力把环境内部化”^①。当然,即使是大公司也难以将其成员的一切都包下来,包得越多越会引起企业成员福利需求的过度膨胀,而且有悖于社会分工的发展趋势。然而,现代大公司努力把企业外部环境中的某些因素变成内部可控制因素,其经济上的根源仍然在于降低成本,如果不符合这一需要,大公司势必要做出新的调整。

4. 现代公司制企业的行动目标比古典式企业更为复杂。古典式企业的行动目标形成过程比较简单,基本上是老板(同时又是经营者)说了算,不存在复杂的内部谈判过程,企业目标也很单纯,可以概括为追求短期利润最大化。现代公司制企业的行动目标形成过程就要复杂得多,虽然董事会和经理层是决策机构,但他们制定的经营战略和方案必须是集体讨论形成的,涉及公司重大利益的决策须经股东会批准,内部监事会还要反映职工的利益。在有外派监事会的公司,其目标形成过程更要有政府代表和社会名流、专家的参与。因此,现代公司制企业的行动目标形成过程是多个利益集团协商交涉的过程,其中既可能提出经济性要求,也可能提出非经济性要求,协商的结果往往会使企业具有多样化的目标结构。由于公司内外部各个利益集团的影响程度不同,公司目标结构的侧重

① [日]富永健一:《经济社会学》,中译本,南开大学出版社1984年版,第157页。