

現代企业制度方案设计

主 编 蒋 选

副主编 臧 维

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代企业制度方案设计/蒋选编著. -北京:中国经济出版社, 1997. 6

ISBN 7-5017-3731-2

I. 现… II. 蒋… III. 企业管理制度-方案制定-研究-中国 IV. F272.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 12076 号

责任编辑:华连斌(68319287)

技术编辑:张爱华

封面设计:白长江

版式设计:丁 辉

发行部门:68341876 68341879

邮购部门:68344225

现代企业制度方案设计

蒋选 臧维 编著

中国经济出版社出版发行

(100037·北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

北京东华印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 8.875印张 192千字

1997年6月第1版 1997年6月第1次印刷

印数:1—3 000册

ISBN 7-5017-3731-2/F·2677 定价:14.60元

版权所有 盗版必究

前 言

现代企业制度试点工作是在我国建立现代企业制度进程中的必经阶段,目的是为全面推进企业改革探索经验、提供借鉴。试点企业制订的实施方案既是由试点企业、地方政府、主管部门相互协调、共同探索、理清思路的产物,也是进行试点操作的基础。及时了解试点工作的进展,及时总结试点中的经验教训,对于政府有关部门、其他试点和非试点企业、政策研究咨询机构进一步推进企业改革,是十分必要的。截止 1996 年底,全国百家试点企业的实施方案已基本通过论证和审批。就这些试点实施方案来说,在企业财产组织形式、企业治理结构、各项管理制度、各种难点问题的处理措施以及实施操作程序等方面,有很高的代表性,可以基本反映国有企业在制度创新中的主要内容和普遍遇到的问题。

目前有关试点企业实施方案的论著有三种情况,一是按试点企业的主要类型和不同地区,选编试点企业的设计方案和地方有关企业改革的整体方案,如由国家体改委生产体制司编辑的《如何制定现代企业制度试点方案》(改革出版社,1995 年 1 月);二是将试点工作经验交流会议上各地方和各试点企业在某方面的经验加以汇编出版,如由国家经贸委企业司编著的《开阔思路 大胆实践 勇于探索》〔务求实效——全国企业改革试点工作经验汇编〕(中国经济出版社,1995 年 11 月);三是在有关现代企业制度的大型工具书中选择不同

类型企业的改制方案,如国家体改委生产体制司等编写的《现代企业制度操作指南》(改革出版社,1995年7月),由国家经贸委企业司编写的《建立现代企业制度试点工作手册》(中国经济出版社,1996年7月)。这三种情况的出版物各具特色,对于全国2000多家试点企业和所有需要改制的企业无疑都有参考价值。

但是,在从原来的国营企业向现代企业制度转化的过程中,对于现代企业制度的基本要点,对于解决企业多年来积累的难题,各个试点企业的实施方案中是如何体现的,能否按照所涉及的主要方面和主要问题,用“横向剖面”的方式,介绍试点企业的典型方案,这是我们编写这本小册子的主要视角。本书编写的特点在于,不是选择某些试点企业的实施方案合盘托出,而是根据试点内容及其配套措施分为不同的专题,在每个专题中概要地阐述其要点,列举具有代表性的实施方案或政策措施,使其有更直接更具操作性的参考价值。需要说明的是,各章所反映的问题在试点企业方案中不一定都涉及,加之篇幅所限,因此所选择的只能是具有代表性的案例。同时根据我们对各问题的关注程度,各章所选择的案例数量也多少不均。

本书的基本框架是:

绪论,简要阐述作者对建立现代企业制度中的几个重要问题的观点,供读者思考和讨论。

第一章对现代企业制度试点的各方面情况作扼要的介绍。

从第二章至第十章根据试点的内容及其配套措施中的主要问题分成九个专题,选择有代表性的实施方案或有关政策

措施。主要包括：

完善企业法人制度；

确定国有资产投资主体；

确立企业的组织形式；

建立科学的公司治理结构；

改革企业劳动人事工资制度；

发挥党组织的政治核心作用，完善工会工作和职工民主管理；

分离企业办社会的负担，解决企业的富余人员问题；

规范产权交易，对企业资产存量的优化配置；

转变政府职能，健全社会保障制度。

最后，为便于读者查阅，将主管部门《关于选择一批国有大中型企业进行现代企业制度试点的方案(草案)》、《制定现代企业制度试点配套措施的目录及分工》、《国务院确定的百户企业建立现代企业制度工作试点阶段目标要求》以及1995年有关企业改革的政策文件目录作为本书的附录。

我国建立现代企业制度是一个企业制度创新的渐进过程，而且各种企业、各个地区的改革起点、所遇到的问题、难题及其解决的方法各异，不可能在具体操作方面形成统一的模式。这就决定了本书的编写，第一，无意将试点企业的实施方案作为其他企业的范本或模式。恰恰相反，从各个专题角度列举不同企业的具有代表性做法本身就说明解决某一问题在操作上的多样性。第二，由于目前试点企业大部分仍处于起步阶段，少部分也刚进入“攻坚”阶段，还谈不上一般经验的总结，本书不可能对试点工作进行阶段性经验总结，只能反映在制订试点方案阶段一些解决问题的思路。如果读者能够通过本

书,了解试点企业在制度创新初期所做的探索,从中得到某些启示或借鉴,那么编写本书的目的也就达到了。

本书思路和编写提纲由中央财经大学蒋选副教授提出并审定,各章内容分别由蒋选(绪论、第一章及第四、五、八章一部分)、臧维(第二、三、六、七、十章及第四、五章一部分)、胡宗良(第九章及第八章一部分)编写,最后由蒋选、臧维修改定稿。在本书编写过程中,我们得到了国家经贸委企业司、国家体改委生产体制司有关同志的支持和指导,部分试点企业还直接向我们提供了试点实施方案。另外,我们还参考和引用了一些公开发表的有关资料。中国经济出版社的华连斌同志为本书的策划、出版作出了很大努力。在此特向他们致以诚挚的感谢。

编著者

绪论：关于建立现代企业制度 若干关键问题的思考

我国的企业改革如果从 1984 年算起，已历经十三年。从 1993 年 11 月党的十四届三中全会确定建立现代企业制度，至今也三年多了。目前试点工作进展比较缓慢，已进入实施阶段的试点企业也出现了不少试点方案中没有涉及或不够明确的问题。这正说明了我国企业制度创新的难度。

一、关于建立现代企业制度的难点

对于建立现代企业制度的主要难点，各方面的论述很多，归纳起来，可以分为两大类。一类是与企业制度直接有关的问题，包括：如何确定国有资产投资主体，形成国有资产运营机制；如何根据不同情况选择企业的组织形式；如何建立企业的法人财产制度；如何通过企业兼并收购（产权交易）和破产，实现企业资产重组和资本优化配置；如何建立和完善企业法人治理结构，处理好新老三会的关系；如何解决企业的过度负债、潜亏、挂帐问题，调整资产负债结构；如何减轻和分离企业过重的社会负担，分流富余人员等等。另一类是与企业制度密切相关的外部环境问题，主要包括：建立和完善社会保障体系；转变政府职能，改革政府机构；发展和完善资本市场和劳动力市场；职业企业家队伍的形成等等。

这些问题之所以成为难点，从根本上讲是我国建立现代

企业制度的历史背景和历史逻辑与西方国家有很大不同。现代企业制度是相对于传统企业制度而言的。西方传统的企业制度从组织形式上主要是私人独资业主制、合伙制企业,主要特征是自然人的组织、出资不能转让、出资人承担无限责任。现代企业制度从组织形式上主要是公司制,主要特征是企业具有法人地位、出资(股权)可以转让、出资人与法人财产经营者各自承担有限责任。从传统的企业制度发展成为现代企业制度是一个长期的、自然的历史过程。而我国建立现代企业制度虽然也是改革开放的必然,但前提和条件与西方国家相比有很大差异。

第一,我国在计划经济体制下的“企业”无论从组成、动机、管理等各方面都与政府的职能和行政系统有着不解之缘,几乎不具有企业的特征。以至于日本经济学家小宫隆太郎先生在考察了我国的企业之后直言:“我的印象是中国不存在企业,或者几乎不存在企业。”建立现代企业制度从一定意义上说,就是将国有“企业”改造为真正的企业,实现一种历史的跨越。

第二,企业的组织形式不同。西方国家企业组织形式是从私人业主制、合伙制发展为公司制;而我国的国有企业是从国有独资制改造为公司制。实质问题是,形成公司制之前的企业出资主体不同。

第三,市场条件不同。西方国家是在市场经济体系、市场机制、市场法规比较健全的前提下发展现代企业制度的,而我国建立现代企业制度是作为建立市场经济的一个方面,与市场体系、宏观调控体系的改革形成“连环套”。这就决定了企业改革必须与其他方面互相配套、协调。

第四,推动建立现代企业制度的主体和动力不同。西方国

家的企业制度演变主要是在市场机制作用下,企业自身进行的自觉变革,政府加以规范和调节。我国则是在政府领导下,在不规范、不成熟的市场竞争推动下,企业进行的制度创新。在这个过程中,政府和企业的关系以及各自的角色将发生根本的变化。

所以,在西方国家可能不成为问题的,在我国就成为问题,而且是难题。这些难题看起来都是操作上的问题,但也有认识上或理论上的问题。这里,我们认为有几个关键性的问题需要解决。所谓关键问题在这里是指前提性的问题,不解决这些问题,建立现代企业制度的其他问题就解决不好或不好解决,甚至无从谈起。

二、对若干关键问题的认识

第一个问题:企业制度创新与坚持公有制

现代企业制度包括企业财产制度、企业法人制度、企业组织制度、企业管理制度等。首先是现代企业财产制度,其基本特征就是出资者的多元化,并且产权清晰。把国有企业改造为产权多元化的公司是否意味着放弃公有制?我们认为,对此应分几个层次认识。

第一,用传统的所有制标准无法衡量现代企业(公司)的产权结构。对于公司我们首先看到的是公司法人财产,其次才是它的出资者及其股权构成。如果不是国有独资企业,而是一个股权多元化的公司,只能看由谁控股,不能简单地判定为哪类所有制。

第二,即使从出资者角度看,代表公有制的投资主体除了国家(政府)以外,还有其他国家独资或控股的公司(法人)、各种基金、社会团体等,即公有制本身也是多元的。

第三,部分公有资产的出售并不意味着资产的流失,只有无偿赠与或低估资产价值的出售才发生公有资产的流失。这里需强调,公有资产的价值是指其在资本市场上被认可的价值。

第四,坚持公有制为主体,国有经济为主导并不是在所有行业,更不是在所有企业,国有资产在数量上占有绝对优势,而是在一些特定行业国有资产投资主体具有独资或控股地位,如公共产品行业(国防、市政、气象、消防、通讯、国道等)、外部性强的行业(基础产业、基础设施、基础教育、科技开发等)、自然垄断行业(电力、铁路、邮电等)。

第五,坚持公有制为主体本身不是最终目的,最终目的主要在于:维护社会整体利益和公共利益;引导和影响其他投资人和生产经营单位的市场行为,实现国家的宏观经济目标,特别是产业结构目标;维护劳动者按劳分配的经济基础。

第二个问题:企业改革的动力

我国的企业改革一直循着放权让利的思路,以保护和增大企业的既得利益来维持企业改革的动力。建立现代企业制度不仅仅是表层利益关系的调整,而是深层次的制度创新。如果缺乏改革的动力,前面所讲的难点是一个也解决不了的。

目前已经实行股份制的企业(包括各种上市公司)应该说是率先进行现代企业制度改革的先驱,各级试点企业也是先行一步。但是据一些企业反映,搞了股份制,搞了试点后得不偿失,特别是某些上市公司,当股份制改造、股票发行、上市所带来的筹集资金、扩大规模、广告效应等好处已经成为既得利益的时候,一些对企业不利的问题就显现出来了。比如政府的行政干预依旧,对企业原有优惠政策的取消,企业行为的社会

监督等等。这些“不利因素”有的属于企业还不适应制度创新后的新环境,有的属于旧体制影响的延续。

应该说,企业制度的改革不同于以往的改革,除了改革的深度不同之外,改革后的利益也不会“立竿见影”,而是着眼于企业、市场、政府、劳动者长期的制度安排和利益保障。长远利益与眼前利益总是有矛盾的,处理好二者的关系是解决企业改革动力的基础。

但是动力首先来自于压力。应该看到,政府和国有企业都有非改不可的客观压力。

对政府来讲,一方面要保持经济的持续增长,抑制通货膨胀,而国有企业又是重要的经济增长点,至少是经济增长的基础,国有企业效益低下、资金周转困难是通货膨胀的重要因素;另一方面,政府已经明确建立社会主义市场经济体制。国有经济是我国市场经济的重要主体,能否搞好国有企业不仅关系到市场经济体制能否建立,而且关系到能否坚持以公有制为基本特征的社会主义制度。与此同时,非国有或非公有经济的迅速发展一方面对僵化的国有企业制度日益形成强有力的挑战,另一方面也需要政府加以规范和引导。

对国有企业来讲,日益严重的困境是众所周知的。比如:1994年底国有工业企业的负债率高达68%,流动资金负债率达93%;1993年利息支出占当年利润的72%,1994年已相当于利润的105%;销售利润率1980年是17.3%,1994年降到4.4%;1994年亏损面为34%,亏损额达334亿元,这还仅仅是明亏的数。客观地说,国有企业的这种困境很大程度上是由体制和政策造成的。国有企业维持了国家财政收入的65%以上,上缴利税负担远远高于非国有企业。加上国有企业仍然

担负着繁多的社会福利和服务职能、就业职能、社会保障职能,并且几乎承担了改革的全部成本。这不仅使国有企业的发展举步维艰,也未能使国家财政状况有所改善。

经过十几年曲折的企业改革,无论从企业角度还是从政府角度都意识到,不在深层次上对国有企业进行制度创新就没有出路,建立现代企业制度势在必行。特别是国有企业,希望能够通过改制与非国有企业站在同一起跑线上平等竞争,取得更多的收益机会。据国家统计局1995年二季度企业景气调查显示,有84.6%的企业认为改制是企业本身发展的需要。应该说,改革的主要动力主要来自于企业及其职工。

那么如何激发和延续企业改制的动力呢?我们认为应注意以下几点。

第一,政府在企业改制中需要首先转变观念,改革传统的对企业的管理方式,不能把老的观念、老的方法继续溶入建立现代企业制度的改革中,“新瓶装旧酒”。比如,政府主管部门直接任命股份制企业的董事长、总经理,对股份制企业实行上缴利税的承包制或变相的承包等等。

第二,在改制过程中,企业和政府各部门都存在各自的利益。既然企业是建立现代企业制度的主体和主要动力,在企业 and 政府的利益天平上就应向企业倾斜,以保护企业改革的起码动力和热情。

第三,应强化建立现代企业制度的研究和宣传,使企业意识到改制的长远利益所在。同时稳步推进试点的实施,经过时间的检验使试点企业获得的长期利益能够起到示范作用。

第三个问题:关于产权清晰

产权清晰是现代企业(公司)制度的前提。不少人认为,国

有资产的产权是清晰的,如同私有财产是清晰的一样。如果是这样,建立现代企业制度就不必讲产权清晰这一条了。

实际上,产权不清晰主要是指两个方面。一是国有资产具体的投资主体或管辖权(监督管理权)的归属不清。从投资主体看,有中央政府各产业部委的投资,有地方政府的投资,有国家银行的投资贷款,有上述各方面的混合投资或衍生投资,经过多次上收下放之后,具体的投资者及其份额不清楚。二是行使国有资产产权的人格化代表不清晰。财政、银行、企业主管部门、国有资产管理部門、某些中介机构都可以成为行使国有资产产权的“老板”,但对国有资产的保值增值或损失流失都不负产权代表的责任。所以,国有资产产权清晰的关键还在于明确究竟谁代表和维护国有资产的权益。

从政府的职能角度讲,政府不应是一个独立的经济利益主体,政府投资的着眼点也决不仅仅是取得经济收益。因此,政府虽然可以作为国有资产产权的代表和管理者,但不宜直接运营国有资产。政府应委托控股公司、投资公司一类的机构行使国有资产的产权,包括投资权、转移资产权、收益权、监督权等。这样,产权清晰又表现为实际受托运营国有资产的机构是否清楚。只有国有资产的具体投资者和受托运营者是清晰的,才能做到产权清晰。

当然,产权清晰仅仅是个前提,接下来的问题就是对国有资产产权的代表和资产运营者的激励与约束机制问题,也就是如何使国有资产产权代表和受托运营者能够自觉地维护国有资产的权益,这也是“产权清晰,权责明确”的关键所在。

第四个问题:关于政企分开

政企分开既是建立现代企业制度的重点,也是难点。如前

所述,计划经济体制下,我国的企业之所以缺乏企业特征,就在于它与政府从资产关系、组织机构、人事关系、生产经营管理、社会活动各方面都连为一体,是政府的附属物。企业改制所要突破的正是这种政企合一的体制,形成政企分开的新体制,使企业成为真正的企业。

政企分开应该有以下几个含义:

一是政府的政治职能、社会管理职能、经济职能与资产管理职能分开。

二是政府的机构设置与企业的组织结构分开,特别是组织人事制度要分开。不排除国有独资企业和国家控股公司的董事长、总理由政府任命或聘任,但企业家应实现职业化,不能同时是政府行政官员(国家公务员)。

三是政府对企业的管理方式要从直接管理转为间接管理,从对企业的内部管理转为对企业的外部管理(法规、政策等)。

然而,在建立现代企业制度过程中要做到政企分开是很难的。这是因为:

第一,旧体制的影响依然根深蒂固。现在各级政府还在资金、投资、人事、组织机构设置、特许权、价格等多方面控制着企业,企业要解决问题也习惯于或不得不去找“市长”,找主管部门。

第二,建立现代企业制度的方针政策、组织协调、进展安排等都是由政府领导和推动的。在我国特定的体制条件下这当然是必要的,但也不可避免地强化了政府的作用,使政府和企业改革中很容易形成主体错位。

第三,随着改革的进展,政府将逐步失去原来对企业的许

多控制权,随之而来的是政府机构改革和精简。这不仅使某些政府机构和政府官员来自企业的经济利益断了来路(即“权力资本”的丧失),也使某些政府机构和官员自身的存在成为问题。从领导改革到最后自身成为改革对象,如果没有政治体制方面改革的配合,恐怕是政府机构和政府官员难以接受的。

所以,真正实现政企分开需要适时地推进政治体制改革。

第五个问题:建立社会保障体系

解决企业富余人员的分流安置,退休人员的养老,职工的劳保医疗,企业办的学校、食堂、医院等后勤服务单位的分离等等,从根本上讲需要建立和健全社会保障体系和社会服务体系。这关系到建立现代企业制度的成败,也关系到社会主义市场经济体制能否形成。

建立健全社会保障体系从根本上讲应是政府的职能。目前难点问题很多,各方面的讨论也很多,这里不想多讲。目前从宏观角度说,其关键问题:一是如何解决不同地区不同部门发展不平衡所引起的利益协调问题;二是政府体改、劳动、人事、财政、民政、卫生等有关部门和银行、保险、工会等机构团体之间,在各类社会保障的政策、方案、试点等方面的组织协调;三是有关的法律法规建设。

三、关于加强企业内部管理的问题

加强企业内部管理也是建立现代企业制度的题中应有之义。在同等的体制条件和外部环境下,企业管理是否科学,往往是企业运营效率、产品质量、竞争能力、经济效益的一个决定性因素。所以,中央领导和政府主管部门近来也十分强调加强企业管理,练好企业“内功”。

但是我们认为,加强企业内部管理对于建立现代企业制

度来说是个重要问题,但不是关键问题。对企业发展来说,加强企业内部管理是个永恒的主题,在任何社会条件下,在任何经济体制下,企业都有个管理水平的问题。计划经济体制下,国有企业也有搞得好的,除了国家特定的政策因素之外,管理水平可以说是一个重要的内因。但不能由此推论,计划体制以及原有的企业制度无须改革。而且企业管理的内容既有生产力方面的,也有生产关系方面的。在当前国有企业普遍面临困境的情况下,有的企业产品的销路对、质量好、效益高,既有管理科学的原因,也有适应市场需求,调整生产关系,转换经营机制的因素,而且是主要因素。

我们并不排除一些国有企业以体制改革不到位为由,无视加强企业内部管理,致使资产流失,管理混乱,人心涣散,生产成本低,经济效益低。但是,缺乏加强企业内部管理意识和动力本身,不能说与现行体制无关。

从一定意义上讲,在企业制度发生变革时期,企业管理水平的高低还只是“点”上的问题,企业制度的创新则是“面”上的问题。对企业来说,改制是一个长期的任务。在既定时期内和既定体制、政策条件下,企业通过加强内部管理固然可以提高其竞争能力或生存能力,但总是有限度的,不能掩盖更不能取代企业制度改革中的问题。对政府来讲,建立现代企业制度是为所有企业创造一个实现科学管理和公平竞争的体制环境,在企业改革进入攻坚阶段的时候,应坚持实践第一的原则,鼓励改革主体——企业大胆试验,及时总结改革经验,推进改革进程。这种情况下强调加强企业内部管理的重要性应与企业制度的改革联系起来,二者既不能相互割裂,也不能互相替代。

目 录

前 言	(1)
绪论:关于建立现代企业制度若干关键问题的思考	(12)
一、关于建立现代企业制度的难点	(12)
二、对若干关键问题的认识	(14)
三、关于加强企业内部管理的问题	(20)

第一章 现代企业制度试点工作概览

第一节 党和政府关于建立现代企业制度的 基本精神	(1)
第二节 现代企业制度试点工作的指导思想	(5)
第三节 试点内容及配套措施	(6)
第四节 试点工作的程序和步骤安排	(8)
第五节 实施方案的基本框架	(11)
第六节 需解决的重点和难点问题	(14)
第七节 试点工作的进展情况及其展望	(15)

第二章 建立企业法人财产制度

第一节 国有企业法人财产权	(26)
一、国有企业法人财产权的内涵	(26)
二、确立国有企业法人财产权是建立现代	