

黄速建

著

变革

国有企业产权制度



经济管理出版社

国有企业产权制度变革

黄速建 著

经济管理出版社

责任编辑 卢小生
版式设计 蒋 方
责任校对 全志云

国有企业产权制度变革

黄速建 著

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:北京国马印刷厂

850×1168 毫米 1/3 8 印张 199 千字

1996 年 3 月第 1 版 1996 年 3 月北京第 1 次印刷

印数:1—6000 册

ISBN7-80118-164-6/F·163

定价:12.50 元

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

地址:北京阜外月坛北小街2号 邮编:100836)

前 言

建立现代企业制度、深化企业改革,是我国 1995 年经济体制改革的重点。目前,由于各种原因,建立现代企业制度、深化企业改革还有许多艰苦的工作要做。从政府的角度看,因为建立现代企业制度、深化企业改革的过程,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。从企业的角度看,我国的国有企业经过 17 年的改革,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、深化企业改革问题上处于“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渡过企业改革的难关,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、企业的富余人员安置问题、企业离退休人员问题、企业办社会问题、企业法人治理结构的形成,等等,这些问题都有待于人们在实践中逐步加以解决。本书不全面展开对建立现代企业制度所需要解决的上述各种问题的研究,而是围绕建立现代企业制度过程中企业产权制度变革这一关键性问题进

行研究。

在很长一段时期内,企业产权制度变革一直是一个十分敏感的论题。在探讨企业改革时,人们常常回避企业产权制度变革问题。然而,事实上深化企业改革、进行企业制度变革,回避不了企业产权制度变革问题。现代企业制度具有产权明晰、政企分开、责权明确、管理科学四个特点。这四个特点相互关联,缺一不可,不能只提后面三个特点,而有意回避产权明晰的特点。

当然,基于分析研究所得出的结论,我认为,不能将企业产权制度变革与建立现代企业制度等同起来,不能将企业产权制度的变革视作建立现代企业制度的唯一内容;更不能将企业产权制度变革与私有化等同起来。有的人将企业产权制度变革看作是私有化,也有的人因为有人将企业产权制度变革视作私有化就反对进行企业产权制度的变革,反对“产权明晰”。或许可以毫不夸张地说:任何将中国的国有企业产权制度变革视作私有化的观点,任何反对在建立现代企业制度过程中进行企业产权制度变革的观点,都是一种对中国事务、对现实经济无知或者说的不负责任的表现。

正是基于企业产权制度变革对建立现代企业制度的重要性,正是由于对诸如什么是产权制度变革、什么是产权明晰等问题有着许许多多的不同看法与争论,这种不同的看法与争论又往往影响着现实的企业改革的进程。所以,我认为,选择如何适应市场经济体制的要求进行企业产权制度变革这一论题展开研究是有一定的理论意义与现实意义的。

本书将围绕着企业产权制度变革这一主题,展开对相关问题的探讨与分析。

目 录

前 言	(1)
第 1 章 企业产权制度变革：一个不可避免的问题	(1)
1.1 传统企业制度的基本缺陷	(1)
1.2 现代企业制度的主要特点	(13)
1.3 市场经济：改革企业国有产权管理体制的一个 前提条件	(16)
1.4 现代企业制度：产权制度的基本特点	(19)
1.5 我国企业产权制度变革的基本原则	(25)
1.6 企业产权制度变革与国有经济的主导作用	(31)
第 2 章 现代企业制度的基本内涵	(37)
2.1 现代企业制度的定义	(37)
2.2 产权明晰	(41)
2.3 政企分开	(46)
2.4 责权明确	(48)
2.5 管理科学	(49)
第 3 章 国有企业与国有经济再认识	(52)
3.1 国有企业与国有经济的作用	(52)
3.2 传统的国有企业制度和产权制度必须改革	(60)
3.3 企业改革与观念变革	(70)
3.4 企业改革与企业管理	(71)
第 4 章 企业产权制度与政府职能转变	(78)
4.1 经济体制与我国政府职能的变化	(78)

4.2	政府职能:现存的主要问题	(85)
4.3	市场经济:政府职能转变的体制前提	(92)
第5章	企业集团国有资产的授权经营	(99)
5.1	问题的提出:不同类型的企业集团与国有资产 投资主体的形成.....	(99)
5.2	国有资产的授权经营:企业集团公司化改造的 一项重要措施	(104)
5.3	“授权经营”要防止政府部门简单地搞“翻牌 公司”	(108)
5.4	“授权经营”要反对垄断	(117)
5.5	“授权经营”要反对侵犯国有资产的合法权益 ...	(126)
5.6	几个相关的问题	(130)
第6章	企业产权界定.....	(139)
6.1	产权界定的原则	(139)
6.2	国有企业股份制改造中的产权界定	(142)
6.3	集体所有制企业股份制改造中的产权界定	(154)
第7章	企业产权流动:从“中策现象”谈起	(163)
7.1	国有企业为什么要走合资和出售国有产权的 道路	(163)
7.2	关键不在于要不要合资与转让企业国有产权 ...	(166)
7.3	产权流动不等于私有化	(173)
7.4	产权流动与公有制的主导地位	(174)
第8章	股份转让权的平等性.....	(176)
8.1	转让权的平等性:股份有限公司的一个共性.....	(176)
8.2	股份转让权的不平等:一种不合理的状况.....	(183)
8.3	路在何方:平等的股份转让权.....	(191)
第9章	国有企业的债务负担:一个特有的问题	(198)
9.1	债务负担:我国国有企业的一个特殊问题.....	(198)

9.2	国有企业的债务负担与建立现代企业制度	(203)
9.3	解决国有企业债务负担需要注意的问题	(207)
第 10 章	社会募集公司的财务公开	(211)
10.1	财务公开:社会募集公司的一个重要特点	(211)
10.2	财务公开的基本要求.....	(219)
10.3	财务公开的对象、形式和内容	(224)
10.4	财务公开:一些必要的条件	(231)
第 11 章	建立现代企业制度应注意的问题	(235)
11.1	现代企业制度并非万能.....	(235)
11.2	建立现代企业制度的代价.....	(240)
11.3	建立现代企业制度与所需要的条件.....	(241)
11.4	共性与特性.....	(243)
11.5	个人信用与组织信用.....	(244)
11.6	改革的主观能动性.....	(246)
后 记		(248)

第1章 企业产权制度变革：一个不可回避的问题

在企业尤其是在国有企业中推行现代企业制度，是为了探索市场经济与公有制有机结合的问题，探索市场经济体制下公有制的有效微观实现形式。改革和完善我国的国有资产管理体制，按照社会主义市场经济体制的要求去探索企业国有产权的管理体制，加强企业国有产权的管理，进行企业产权制度变革，是建立现代企业制度过程中需要解决的一个极为重要而又不可回避的问题。解决这一问题既涉及到政府部门之间、各级政府之间的关系，又涉及到政府与企业之间的关系，还涉及到企业与企业之间的关系。本章将分析传统企业制度条件下企业国有产权管理制度的基本缺陷；探讨现代企业制度条件下企业国有产权管理制度的基本前提与基本特点；并研究我国企业国有产权管理的其他有关问题。

1.1 传统企业制度的基本缺陷

在我国传统的企业制度下，企业的产权制度具有许多难以适应社会生产力发展，更难以适应市场经济发展的基本缺陷。

在产品经济体制下，国家不仅是国而且是家、是企业，党的政治局有些类似于这个企业中承担生产经营决策职能的董事会，国务院则类似于这个企业的执行机构（经理层），而本应作为企业的工厂、商店等经济组织则与其说是企业，倒不如说是更象一个企业中的不具有法人地位的车间。

社会主义国家都是在经历了战争的动乱以后建立起来的。在社会主义国家建国初期，都面临着物资短缺、资源高度紧张、经济落后的问题。同时，为了尽快改变经济、社会的落后面貌，社会主义

国家在建国以后在经济上又都面临着加快工业化进程的问题；在政治上又都面临着国内外敌对势力的进攻、威胁、包围等。主观上往往去追求没有足够资源保证的高速度、高指标。一方面是资源的严重短缺，必要的资源贮备无法得到保证；另一方面是追求高速度、高指标。另外，还受到战时经济的影响。在战时经济中，对经济工作的组织与管理多数存在着所谓“缩短链”的情况，即多采用命令、禁令、法令以及其他行政手段和提高决策的集中化程度来对经济过程进行管理，以便对经济的管理更直接、确定性更大，从而保证支持战争的需要，再加上其他一些原因，因此，在社会主义国家建立以后，实行的都是那种高度集中的经济管理体制，用行政办法管理经济，决策高度集中化，企业在人、财、物、供、产、销等各方面都没有什么自主权，国家直接插手企业的日常生产经营管理事务，企业成了国家行政机关的附属机构。“从组织机制的作用来看，实质上是把全国作为一个单一的经济组织，国家（包括中央和地方）处于这个单一而庞大的经济组织之内，作为经济组织内部的上层机构，对其直属的分支机构（企业和其他的经济组织）进行直接的指挥。这种体制，按经济单位的划分来说，实际上是把全国作为一个单一的经济体，即以国家作为经济组织的基本单位，进行内部的统一管理，统一核算，这可以说是一种‘国家本位论’”。^①

在这种产品经济体制下，“高度集中”成为其主要目标之一，也成为这种体制的重要特点之一。正因为如此，有不少学者常把这种对经济实行高度集中的行政管理，以及详细的实物计划和供给描述为“命令经济”。埃冈·纽伯格等在分析原苏联经济体制的决策结构时，有过这样一段十分精彩、形象的描述：“下面这种看法可能是有用的，那就是把苏联经济体制的生产方面看成是一个巨大的企业，把政治局看成是董事会，把国家计划委员会和各个部看成是

^① 蒋一苇著：《经济体制改革和企业管理若干问题的探讨》，上海人民出版社1985年版，第12页。

实际上没有权力的股票持有人。但是,在这一场合,管理部门并不支配董事会,而股票持有人也不能撤换董事或经理。”^①

长期以来,我们把集体所有制和全民所有制当作是社会主义公有制唯一可能的两种形式,并把全民所有制看成是一种完美无缺的理想的公有制形式,把集体所有制视为不完善的公有制形式,是实现全民所有制的一种过渡形式。在这种思想指导下,我国的工业企业组织形式从所有制结构看,全民所有制和集体所有制企业占绝对比重,且全民所有制企业占有现实的主导地位。

对传统的公有制企业(包括全民所有制企业和集体所有制企业)采取一种全盘否定的态度是欠妥当的。应该承认,传统的公有制企业,尤其是传统的国有企业在国民经济中曾经起过很积极的作用,为我国社会主义生产关系的确立奠定了强大的物质基础,为人民物质文化生活水平的不断提高做出了很大的贡献。

然而,如果我们从发展社会主义市场经济体制的角度,对我国传统的国有企业制度进行考察,就会发现传统的国有企业制度并非像人们原来所设想、描述的那么完美无缺,这已为历史所证明。由于传统的国有企业产权关系模糊,缺乏明确的企业财产的人格化代表,没有成为真正的法人企业,其法律形态具有封闭性。再加上不同的地区、部门、所有制之间的壁垒森严,使得传统的国有企业成为一种处于封闭状态的民事主体。由此带来一系列难以克服的、不适应市场经济发展的种种弊端。

1. 传统的国有企业不能有效地集中资金。市场经济在我国的发展,多种经济成份的宏观并存,已经产生或必将产生一系列与资金有关的矛盾:资金占有与资金使用不平衡的矛盾;市场经济条件下社会化大生产发展所提出的集中资金的要求与资金占有多元化的矛盾;企业资金的固定化(物化)和回收周期的长期化与投资者

^① [美]埃冈·纽伯格等著:《比较经济体制》,商务印书馆1985年版,第190页。

所要求的投资短期回收保证的矛盾。传统国有企业的封闭性,决定了很难依靠传统国有企业来解决这些矛盾。同时,传统的国有企业也无法吸收个人手中的零星资金。这一切决定了传统的国有企业资金来源单一,无法有效地集中资金。

2. 传统的国有企业不利于进一步搞活企业。近些年来,我国围绕增强企业活力这一中心环节,采取过许多改革措施。比如,实行利润留成、扩大企业自主权、两步利改税、承包经营责任制、租赁经营责任制、发展企业间的横向经济联合,等等。这些改革措施对增强企业活力有一定的作用,使我国企业的活力普遍不足的状况有所缓和。但是,这些改革措施或是靠国家给企业让利,或是靠“能人”、“贤士”,或是靠企业的外部协作,来搞活企业,没有根本解决企业经营机制的问题。在现实经济生活中,许多经营不善的企业经常处于亏损或微利的境地。这些经营不善的企业或亏损企业占用着大量的固定资产、流动资金和劳动力,无法得到合理利用,并往往不得不靠政策性贷款、补贴来维持;另一方面,一些初步搞活、经营较为成功的企业又限于资金、设备、场地、厂房、劳动力等,难以进行扩大再生产,无法得到扩展。此外,我国国营工业企业固定资产存量的 1/3 处于闲置、半闲置状态。我国传统的国有企业的封闭性使得其产权无法通过市场机制的作用而流动起来,企业间的横向经济联合难以向纵深发展。宏观并存的各种经济成份难以在微观层次上有机地结合、重组,即使是传统的国有企业之间,其生产要素也难以重新组合。因此,我国传统国有企业的封闭性即使资产存量的总体效益低下,也使新增投资的效益低下。人们既无法处理好有限的国家投资增量和大量闲置的社会资产存量之间的矛盾,又无法优化资源配置,从而严重阻碍了传统国有企业活力问题的根本解决。

3. 传统的国有企业不利于合理调整产业结构。在我国的经济发展中,存在着一个突出的问题是:产业结构不合理,而且往往不

得不依靠行政力量,企求在短期内突变式地来调整产业结构,实现生产要素的重组,弥补企业产权组织上的封闭化带来的缺陷。因此,以传统国有企业作为我国的主导企业组织形式,无法为在保证国民经济的适度增长,不致引起经济生活的巨大波动的条件下,实现产业结构渐进式的平稳改组和产业结构的自动调节提供微观基础。以传统的国有企业为主导的企业组织形式,往往要靠行政的力量,以突变的形式来发展短缺产品和产业,压缩长线产品和产业,以调整产业结构。

4. 传统的国有企业不利于我国企业组织结构的优化。企业组织结构,是指企业进行生产经营活动所必需的劳动力、劳动资料、劳动对象(资金是它们的价值反映)等基本要素的配置、数量比例,以及它们相互结合、运转并与社会发生联系的方式的总和。传统国有企业的封闭性,使得我国的企业组织结构极不合理,专业化协作程度低,“大而全”、“小而全”的企业比比皆是,经济效益低下。许多大、中规模的企业无法实现规模经济、提高规模效益。这是因为,在“大而全”、“小而全”的企业中,即使资金规模很大,也不一定带来生产的集中、生产批量的扩大。因此,传统的公有制企业不利于我国企业组织结构的优化。

5. 传统国有企业不利于实现政企职责分开。扩大企业自主权,给企业让利,发展企业间的横向联合,加强协作,等等,确实能在一定程度上增强企业活力。但这种以不改变原有产权关系为前提的改革措施,没有从根本上改变传统国有企业的封闭性,没有克服由此带来的种种不适应市场经济发展的弊端,不能从根本上解决企业的活力问题。

同样,实行承包经营也是以产权不能转移为前提,也没有消除传统国有企业的弊端。尽管它在一定程度上确能增强企业活力,但存在的问题也不少。

传统的国有企业完全由国家出资,即国家独资企业,在所有权

的行使、企业重大经营决策、利润分配等方面没有制衡力量,这种状况从企业产权组织制度上为政企职责不分、政府部门直接干预企业内部经营活动提供了微观基础。

因此,社会主义市场经济的发展,客观上要求我们改变将传统的公有制企业作为主导企业组织形式的状况,而对我国的主导企业组织形式以及相应的企业制度作出新的选择。

一定的企业制度几乎是一定的经济体制的缩影。我国传统的企业制度是适应于原有的那种高度集中的产品经济体制而逐步建立的。这种传统企业制度的基本缺陷是:

1. 企业政府化。在传统的产品经济体制下,并不存在真正意义上的企业,这种体制下的企业实际上只是政府行政机构的附属组织,是政府的一级基层组织。企业都有一定的行政级别,企业的管理人员也都有一定的行政级别。

2. 决策集中化。在原有的产品经济体制下,政府对国有企业采取的是一种国有国营的方式,国家直接插手企业的日常生产经营管理事务活动。与企业政府化相对应的是企业决策的集中化。企业的各项基本生产经营决策,企业都无权自主地作出决策,一切都得听命于有关的政府部门。企业在生产中遵循的是下级服从上级,服从政府下达的指令性计划。企业没有作为一个企业所本来就应该具有的一系列生产经营自主权。即使是到了今天,这种状况也没有得到根本的改变。企业本来就应该具有的生产经营自主权仍然还是由政府作出收与放、给与不给的决定。

3. 产权封闭化。在传统的产品经济体制下,人们把集体所有制和全民所有制当作是社会主义公有制唯一可能的两种形式,并把全民所有制看成是一种完美无缺的、理想的公有制形式,把集体所有制视为不完善的公有制形式,是实现单一的全民所有制的一种过渡形式,绝对排斥私营经济、外资经济和其他形式的非公有制经济。所有制形式单一化,公有制形式单一化。这种观念与做法脱

离了生产力水平去空谈公有化越高越好,违背了生产关系要适应生产力发展的基本原理,对我国传统的企业制度产生了许多不良影响。在传统企业制度下的是按所有制性质来划分类别、分类管理的。即使到现在也仍然是这样,只不过是多了几种所有制类别,如三资企业、股份制企业等。连企业立法也都是按企业的所有制性质来进行的。这种过于强调企业的所有制性质、排斥非公有制经济的做法,使得各种不同所有制性质的产权无法在企业这一微观层次上自由地组合、混合和流动。企业的产权处于高度封闭的状态,除非由政府行政划转或通过行政命令进行关停并转,否则存量资产的配置结构就无法通过产权的自由组合、混合和流动来调整和优化。

4. 企业的非法人化。从企业的法律形态来看,我国传统的国有企业产权关系模糊,法人制度不健全,并不具有真正的法人资格,关键是不具有自己可以独立支配和使用的财产,没有取得明确的法人所有权。传统的国有企业名为实行经济核算制,实际上实行的是供给制。企业的利润统统上交,企业的亏损则由政府来弥补,企业与企业之间在政府的“主持”下吃“大锅饭”。企业的财产边界不清,预算约束软化,形成了企业的财产是国家的,国家的财产是企业的这种状况。从上述这些方面看,我国传统的国有企业(国营企业)类似于国家独资兴办、直接经营且对企业的债务承担无限责任的独资企业。

5. 外部管理的非法制化。长期以来,政府对国有企业的管理采取的是一种非法制化的管理办法,似乎无论哪个政府部门都有权向企业发号施令,直接干预企业的日常生产经营管理事务。政府的行政管理职能与所有者职能被混淆,政府对企业采取直接的行政性手段进行管理,领导多头,职责不清。

6. 企业横向联系的纵向化。由于在产品经济体制下政府对企业的管理是以纵向行政管理为主,企业与企业之间本应具有的直接

接的横向联系被政府的纵向行政控制所切断、割裂,企业间的生产、供销、技术等方面的横向联系要通过纵向的渠道扭曲地得以实现。

现代企业的生产运营过程,实际上是一个在社会化大生产的条件下,在现代分工体系中的协作过程。企业与企业之间不可避免地要发展各种联系。这种企业间的联系如果在市场经济条件下应是直接的、由各企业根据经济规则自主地决定的,但在产品经济条件下却是由政府的纵向管理、以行政手段和指令性计划来决定、体现的。企业在人、财、物、供、产、销等方面的生产经营自主权,在很大程度上实际上是一种横向联系权在产品经济体制下却被剥夺了。

举例来说,一个机器制造厂如果需要某一种钢材,它的领导人无权自主地根据技术的要求、钢材质量、价格、运输距离、服务质量等来决定进哪一家钢厂的货,更不能直接进某个钢厂的货,而是要先向政府主管部门、计委报送计划,由物资部门根据指令性计划供货。最为典型的现象是:如果上述机器制造厂的旁边就是一家钢厂,而该机器制造厂恰恰需要这家钢厂生产的钢材,虽然两家厂那么近,完全可以直接供货、进货,但在产品经济体制下却不行,必须要层层报送计划,要经过物资部门,且机器制造厂往往还要不到隔壁这家钢厂生产的钢材,分配给这家机器制造厂的钢材往往是远在千里之外的另一家钢厂生产的钢材,且钢材的质量还不一定符合这家机器制造厂的要求。即使这家机器制造厂要到了隔壁这家钢厂的货,其典型情况是该钢厂要将钢材运到物资部门去,机器制造厂则要到物资部门去将钢材运来。

从商业零售企业与制造厂商的横向关系看,情况也是如此。比如,在产品经济体制下,若某个药品零售商店正好建在某个药厂的旁边,当这一药品零售商店正好需要购进该药厂生产的某一种药品时,该零售商店不能直接去药厂采购药品,药厂也无权直接将药

批发给该零售商店,而是要由该药品零售商店先向三级批发站要货,三级批发站向二级批发站报进货计划,二级批发站向药厂去进货,然后由二级批发站将药品拨给三级批发站,三级批发站再将该药品批发给该药品零售商店。本来如果由该药品零售商店直接从该药厂进货,在1~2个小时内就能解决问题,却要经过这么曲折的纵向体系,一般需要花1~2个星期的时间。

在传统的产品经济体制下,企业的产权也是无法流动的。产权的横向流动(如兼并、转让等)是企业间横向联系、横向组织的一项重要内容,可是这种横向的联系与组织在当时是被严格禁止的,除非由政府部门作出关、停、并、转的决定。

企业横向组织结构不合理,产权无法流动,横向联系关系被纵向行政关系所割裂,使得我们的企业组织结构缺乏一种自我调节的功能,却具有趋于不合理状态的功能。每当企业组织结构恶化时,就不得不由政府通过行政命令来进行强制性的行政调节,如关、停、并、转,以期实现企业组织结构的合理化。

概括起来,产品经济体制下的企业横向组织结构具有企业横向联系间接化、企业横向组织结构调整的强制化和行政化、企业横向组织形式的行政化和纵向化以及企业在横向组织结构中和在横向组织结构调整中的被动性等特点:

(1)产品经济体制下企业横向联系具有间接化的特点。在这种体制下,企业不是市场的主体,而仅仅是相当于生产车间的一种单位。与前面所说的“国家本位论”相对应,政府的计划管理部门相当于企业的计划科;政府的物资管理部门相当于企业的供应科,对于生产生产资料的企业来说,物资部门还相当于企业的销售科;政府的商业管理部门相当于生产生活消费资料的企业的销售科。正因为如此,企业只负责“制作”、“生产”,企业之间在生产过程中发生的各种直接的经济、技术协作关系要通过政府有关部门之间的横向关系,经过纵向的行政管理体系间接地表现出来。