

第一章 重塑市场主体

市场取向的改革要求企业成为市场的主体，各类公司在市场上平等竞争。缺少市场主体无论如何建不起市场经济体制，当然也谈不上市场竞争和赢得竞争。企业制度决定企业行为。如果企业仍然留恋作为行政机构附属物的地位，依靠政府父爱式的保护过日子，就会淡化自我发展和在市场竞争中取胜的意识，自然也不会锐意进取、开拓市场、赢得市场。建立符合市场经济规范的公司制度，是企业市场竞争中取胜的前提。重塑市场微观主体的过程，正是企业制度的不断创新过程，也是公司投身市场竞争洪流的起步阶段。谁在企业制度创新中先行一步，谁就在竞争中领先一步。

改革中的企业制度创新看似由政府推动的，实质上则是企业自己的事情，分析企业改革问题，并不是我们的目的所在，通过研究企业改革揭示企业制度创新的规律，为企业制度创新和公司制度的建立提供前瞻性的导向，才是我们的初衷。

第一节 变革中的国有企业制度

一、计划经济下国有企业制度与行为特征

为了把握改革中国有企业制度变迁的状况，首先必须了解计划经济下国有企业的制度特征。

计划经济下的国有企业是行政机构的附属物，与作为市场主体的企业有根本区别，由于政企不分，既没有形成所有者、经理人员、职工各目的责权利平衡关系，也没有形成三个主体间责权利制约关系。所以，企业根本不存在经济活动主体的责权利制衡机制。其特征主要表现为以下几点：

1. 国家直接经营企业，所有权与经营权不分，政企不分。国家作为生产资料所有者代表，按照行政方式决定企业投资活动，任命企业经营管理人员，决定企业生产什么，生产多少，如何生产，生产所需的技术设备、原材料等均由国家统一调拨，产品销售价格、销售渠道都掌握在国家手中，劳动者就业由国家统一分配，工资由国家统一规定。总之，国家拥有对企业进行行政方式的管理权。但是，国家作为企业所有者却不承担所有者的责任。国有资产所有权被分解到政府各管理部门，企业和它的主管部门一起负责生产，财政部门负责对企业资产收益的管理，计划部门负责企业的投资活动，组织部门任命企业负责人，经委和银行管理信贷事宜，劳动部门负责职工分派……各级行政的主管部门都不能单独对国有资产负责，单独享有国有资产利益，单独承担所有者责任。这样，国家各行政部门都干预企业的经营活动，却都不对自己行使权力的结果负责。正因为如此，在企业向国家伸手要资金，要原材料，要求减免上缴利税和降低任务指标时，常能得到“父爱式”的许可。

2. 由于经理人员与所有者合一，经理人员也是行政官员，只能听命于上级领导的安排，没有自身独立的经济利益，也不负经营亏损责任，这就决定了其行为规则。一方面，企业只注重完成上级部门下达的指标。而各个政府部门的指标综合在一起，既包括了经济指标，又包括社会指标；既要追求经济增长，又要保证社会充分就业。这就要靠追加投入来实现。另一方面，由于政府部门和企业经理人员都没有独立的经济利益和相应的经济责任，都只关注非经济利益，追求职务的升迁和社会荣誉，于是，总希望自己所管辖的事业规模更大，因而企业经理人员把改善企业管理放在次要地位，常常向上级讨价还价，争取国家更多的物资投入，企业的要求总能得到尽可能的满足，“父爱主义”在很大程度上助长了粗放型经济发展倾向。

3. 统包统配的就业制度下，职工没有职业选择权，也不承担失业风险，工资由国家统一规定，劳动者的责权利关系失衡。这决定了其行为方式：职工缺乏劳动的积极性和主动性，劳动效率和劳动质量都受到影响。

二、“放权让利”中的国有企业制度与行为特征

“放权让利”是我国城市经济体制改革的最初选择，它是在维持计划经济基本框架条件下所进行的责任、权力和利益关系的调整。从企业角度看，这种改革过程正是制度的创新。由于制度创新，国有企业行为渐渐地发生了变化。

1979年5月，在四川省先期进行扩大企业自主权试点的基础上，国家经委、财政部等6个部门在京、津、沪三地选择首都钢铁公司等8家企业进行企业扩权的试点。同年7月，国务院下达了旨在推动对国有企业放权让利的改革的5个文件，其主要内容包括：（1）国家对企业主要考核四项指标，即产品产量、质量、利润、合同执行情况；（2）实行利润留成，根据不同行业、不同企

业的具体情况，确定不同的利润留成比例，用利润留成建立生产发展基金、集体福利基金和职工奖励基金；（3）逐步提高固定资产折旧率及在企业的留成比例，固定资产折旧费用于企业的挖潜、革新、改造；（4）实行固定资产有偿占用制度；（5）实行流动资金全额信贷制度。企业所占用全部资金，由财政拨款改为由银行贷款方式提供；（6）鼓励企业发展新产品，企业可以向有关部门申请出口自己的产品；（7）企业有用人自主权。

放权让利的改革，在一定程度上提高了完成国家计划和增产增收的积极性，企业有了自我发展意识和盈利意识。以四川省为例，全省参加扩权试点的 100 家工业企业和 40 家商业企业，产值和利润增长速度均明显高于全省的平均水平。这正是企业制度创新带来的积极效应。

但是，由于改革并未建立起产权明晰、责权明确、政企分开和管理科学的企业制度，未形成企业主体的责权利制衡机制，企业行为缺少有效的约束，生产增长主要依靠增加投入。这一点反映到宏观上，就是财政赤字和通货膨胀日益严重。为此，国家对工业企业实行了利润包干的经济责任制，一方面要求对企业放权，另一方面又要求企业完成利润上缴任务。

经济责任制在短期内取得了一定效果，一些企业增产增收，但对绝大多数企业来说，并未因此而提高经济效益。特别是在价格、税收、投资、金融等体制未有根本性的改革举措的条件下，盈利水平并不能真正反映企业经营状况，因而，企业利润包干指标的确定只能依赖一对一谈判这种极不规范的形式，指标确定不合理，“鞭打快牛”的现象普遍存在，造成了经济秩序混乱。这正是不科学的制度变动导致的不良后果。

鉴于这种情况，必须改变以讨价还价的谈判方式确定上缴利润基数的作法，在制度安排上有效界定国家与企业的分配关系。为此，自 1983 年 6 月起，转而实行两步“利改税”，即国有大中型

企业按毛利的 55% 上缴所得税，对税后利润高于原留利水平的部分，以包干上缴、固定比例上缴、缴纳调节税或定额包干上缴等办法上缴给国家。对税后利润低于原留利水平的则减征所得税。对小型国有工业企业按 8 级超额累进税率征收所得税。1984 年第四季度后，开始实行“第二步利改税”，将税利并存的上缴利润也改为上缴税收即调节税。到 1986 年底，利改税历时 3 年半，并未能为企业创造一个公平竞争的环境，不仅使各类企业的税收待遇存在差别，而且调节税仍然无法避免鞭打快牛的状况；当然，它也不能建立起责权利制衡机制，企业对政府的行政依赖和预算软约束仍普遍存在。企业制度创新仍处于探索阶段。

总之，在维持计划经济下所进行的放权让利改革，虽然初步触动了国有企业主体旧的责权利关系，但是，并未建立起责权利制衡机制，国有企业也未成为真正的市场主体。放权让利使企业资产所有者的权力分解、下放，利益分散，却没有从根本上改变国有资产无人负责的局面；经理人员有了部分经营自主权，却没有形成经理人员独立的经济利益，而且缺乏经济责任和风险压力，他的压力主要来自行政部门，以及本企业职工对增加个人收入的预期，因此，经理人员“一只眼睛盯着市场，一只眼睛盯着市长”，既希望改善经营状况，又希望转嫁经营风险；职工有了“多劳多得”的经济权力，但不具备选择职业的条件，也没有失业风险，这造成了很强的收入攀比心理，它反作用于经理人员，使经理人员不得不靠增发奖金、实物等满足职工的愿望，以获得群众较好的评价。

在放权让利的同时，实际上也在进行着一系列的建立所有者、经理人员、职工的责权利制衡机制的探索。厂长负责制、租赁制、利润包干责任制等，都试图通过解决企业经营责任的落实问题，构造经理人员的责权利平衡关系，并约束政府、职工的行为。但是，由于这些改革措施未能建立起企业所有者的责权利平衡关系，政

企不分，产权模糊，所有者不承担投资责任和风险，国有资产无人负责，最终也就无法形成所有者对经理人员的有效约束关系，从而也难以形成经理人员对职工的有效约束，也就无法建立起企业经济活动主体的责权利制衡机制。企业制度的缺陷，必然影响企业追求长远发展，追求技术进步，产品创新，改善管理，开发市场，提高利润水平，提高市场竞争能力，导致企业行为不合理。因而，国有企业在与制度创新走在前列的非国有企业竞争过程中，非但没有优势可言，还往往处于下风，非国有经济的迅猛发展与国有经济缺乏生机和活力形成鲜明的对照。

三、承包制下的国有企业制度与行为特征

随着经济体制改革的推进，1987年以后实行了企业经营承包责任制，这是对1983年以前所实行的利润包干制的延续和发展，也是在双轨制并存阶段寻求企业制度创新的不得已选择，它仍然未突破以前放权让利的改革大思路。

1986年12月，国务院发布《关于深化企业改革，增强企业活力的若干规定》，提出要“推行多种形式的经营承包责任制，给经营者以充分的经营自主权”。在1987年3月召开的全国人大会议上的政府工作报告中，明确提出“根据所有权与经营权分开原则，认真实行多种形式的承包责任制”。1988年2月国务院发布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，规定了实行承包制的原则：（1）按照责权利相结合的原则，切实落实企业的经营管理自主权，保护企业的合法权益；（2）按照包死基数、确保上交、超收分成、欠收自补的原则，确定国家与企业之间的分配关系。承包的形式多种多样，主要有以下几种：一是“两保一挂”，即保上缴税利，保批准的技术改造项目，工资总额同上缴税利挂钩；二是上缴利润递增包干，即在核定上交利润基数的基础上，逐年按规定递增率向财政上缴利润；三是上缴利润基数包

干，超收按比例或分档分成；四是微利、亏损企业上缴利润定额包干或减亏包干；五是在石油、煤炭、化工、冶金、有色金属、铁路、邮电、民航等部门实行产出包干。1987~1989年期间，几乎全部国有企业都实行了承包制。

承包制仍然是以调动企业经理人员和职工积极性为出发点的。但与前面所提到的放权让利中出现的企业制度有所不同，它用于调动企业积极性的激励机制已不仅限于收入分配，而在实际上给予了企业经理人员和职工剩余索取权，突破了已往企业所有者、经理人员、职工之间的责权利关系格局，它是期望通过这样一种制度安排，即所有者（发包人）将自己的财产交给承包人经营，双方达成协议，保证所有者得到固定数额的收益，超额部分则归承包方所有，或按比例由双方分配，以稳定国家和企业的关系，一方面使企业拥有充分的经营自主权，另一方面使企业受到实际盈利的约束，使经理人员的决策符合社会的利益。

从推行承包制这种企业制度的实际情况看，它的确在一定程度上起到了稳定国家财政收入，调动企业超额完成利润计划、增产增收积极性的作用，有些企业甚至以此为契机，努力开拓市场，取得了突出成绩。但是，承包制并未构筑起企业活动主体的责权利制衡机制，其制度缺陷仍十分明显，改革的初衷也难如愿以偿。这时的企业行为具有了新的特征：

1. 从所有者来看。

首先，所有权的行使发生某些变化。在人事安排方面，政府在对企业经理的选择保持决策权的同时，开始通过投标竞争或职工代表大会选举任命经理，即使有的经理是由上级主管部门直接任命的，也开始注意到了能否完成承包指标；在企业重大经营问题的决策方面，国家在继续保持对企业生产的计划调节的同时，减少了指令性计划调节范围，国家主管部门对企业的购销行为的限制也明显减弱，例如：价格限制虽然构成企业购销活动的硬约束，

但企业都或多或少地拥有了定价的介入权，国家对企业承包期内的产供销活动的调节主要是通过承包合同确定的，减少了不必要的行政干预；扩大再生产的投资权仍掌握在国家手中，保持着政府对投资决策的绝对权威。

其次，所有者的经济利益也发生了变化。政府与企业间的分配关系以承包合同确定下来，实现利税和上缴利税成为考核企业的主要指标，保证了国有资产收益的稳定增长。当然，所有者经济利益的实现程度与承包指标的高低有直接关系。

再次，所有者的责任没有实质性变化。承包制下，无人对过去积累下来的投资结构不合理问题负责，企业主管部门或其他政府部门都不会因实行了承包制而对以前的投资矛盾承担什么责任：同时，承包制下也无人对新增投资负责。在新增投资中，由企业盈利再投资部分，尚不允许企业跨部门、跨行业投资（否则，就需要对承包制本身做大手术），这样，在存量资产结构不合理问题没有得到解决的前提下，企业新增投资只会加剧已有的投资结构矛盾；而由国家新增投资部分，仍然借助行政手段配置资源，投资者仍然不负投资风险责任。当然，承包制下投资者的责任还表现在为经营者提供服务和指导上，但因投资者缺乏投资风险压力，这种服务或指导也就取决于它的觉悟和情操，似乎并非投资者份内的职责。

总之，所有者的责权利关系发生了变化，但并未建立起责权利的平衡对称关系，因而，所有者在放弃对企业日常经营活动不必要的行政干预的同时，也或多或少地放弃了必要的指导和管理、监督；政府在需求财税收入增长的同时，并未彻底抛弃对企业的“父爱主义”，承包指标往往偏低，失去了对经理人员应有的约束。

2. 从经理人员来看。

首先，企业经理掌握了大部分的企业日常管理权。企业中层管理干部多数是由经理自主选任的，企业职工的增加也主要由经

理决定，但经理在行使解除职工的权力方面极为慎重，即使人浮于事或不称其职也很少解聘职工；企业内部的分配关系基本上也是由经理决定；企业日常生产经营的指挥权和决策权也可由经理自主行使，但必须接受指令性生产任务和计划调拨指标。

其次，经理人员利益初步独立化。经理的收入与完成承包合同指标及企业盈利状况密切相关，经营效果好的企业经理一般可获得物质奖励；经理的去留或升迁也与完成承包指标相联系。这样，经理开始注意开拓市场和加强企业内部管理，注重提高盈利水平。

再次，经理人员责任分布缺少制度规范。一方面，承包合同指标对经理构成了硬约束，有些企业还实行了经理个人财产抵押的办法，经理为完成合同指标，注重改善经营管理；另一方面，由于承包制没有触及所有者不负投资责任的基础，经理在确定承包合同指标时，总是设法与上级政府讨价还价并能得到政府让步，这就往往使承包责任畸型，对经理人员责任约束软化。

总之，经理人员的责权利关系发生了变化，经理具有一定经营自主权和一定的利益与责任，在承包期内注意了提高经营管理水平。但由于所有者责任不明晰，难以对经理人员构成硬的责任约束，经理人员的责权利仍是不对称的，这影响了企业开拓市场的努力，也助长了企业行为短期化，反过来，又迫使政府借助行政手段约束经理人员的行为。

3. 从职工来看。

首先，由于经理开始注重经营成果特别是盈利水平，需求劳动力使用上的节约，有的企业实行了优化组合，这使企业冗员有了选择新职业和流动的权力。但对大多数职工来说，仍存在职工企业所有的状况，承包制未能解决劳动力合理流动问题。

其次，职工收入与企业经营成果、个人劳动贡献的联系更加密切。职工要求参与企业完成承包指标后的盈利分配，多劳多得；

在企业未完成承包指标或留利较少的情况下，职工也不得不承担收入波动的风险，这就初步改变了收入刚性和不同企业间职工攀比收入的状况，尽管这种攀比由于职工不能合理流动仍在一定程度上存在。

再次，职工的风险约束较软。承包制下，职工要承担收入波动的风险，但经营者都把职工收入增长作为重要经营目标，会采取各种措施保证职工收入的基本稳定，包括贷款发奖金。同时，经理一般不会行使解除职工的权力，没有形成职工就业的硬约束。

可见，要建立起职工的责权利平衡关系尚需多方面努力。在这种情况下，职工的矛盾行为极为突出：既希望自由选择职业，又害怕由此带来的失业；既希望获得与劳动贡献相适应的收入，又不忘记收入攀比。

从国有企业各经济活动主体的责权利关系及各自的行为方式可以看出，承包制不能建立起生产资料所有者的责权利平衡关系，因而也就不能建立起企业经济活动主体的责权利制衡机制。承包制下的企业无法取得独立经济实体的地位，它不拥有经过明确界定的法人财产，不能以自己的法人财产独立承担民事责任，它基本上是作为行政机关的代理机构进行经营活动的，不存在硬预算约束。因而，企业行为的不合理性在所难免，改善管理和开拓市场只是在浅层次上展开。

除了从企业所有者、经理人员、职工的责权利分布状况分析得出的结论外，从国民经济运行的角度看，承包制这种企业制度，还存在着许多无法弥补的缺陷。

其一，承包基数采取一对一谈判确定的办法，使得不同行业之间的企业，以及同一行业的不同企业之间，难以取得平等的竞争条件。企业间不能平等竞争，便大大弱化了企业依靠自身努力赢得市场优势的努力，这时在市场竞争中取胜的途径就成了主要依赖政府“关照”的变味的东西。

其二，承包制增加了经济结构调整和优化的难度。承包制隐含着—个前提，就是承认现存在所有企业都有存在并取得留利（或补贴）的权利，而不管这些企业属长线或短线，也不管效益高或低，即不存在企业退出或进入市场的机制。这样，应当扩张的难以扩张，应当调整或淘汰的也无法调整、淘汰，难以实现优胜劣汰和结构优化。因此，即使企业取得了竞争优势，也可能使整个社会的经济结构恶化。

其三，承包制推动企业追求粗放型经济增长。—方面，在企业投资方向无法调整、经济结构恶化、企业经济效益不能迅速提高的条件下，企业要多创利税、多发奖金，只能依靠增加投入、扩大产量，因而，企业仍具有强烈的数量增长倾向；另—方面，由于承包具有有限性，使—批企业产生忽视长远发展、追求眼前利益的短期化行为，出现吃国有资产、拼设备等现象。

其四，承包制使现存体制凝固化，加大了深化改革的难度。包死承包指标要求外部环境相对稳定，而—个逐步市场化的改革过程带来的经济环境变动是不可避免的。承包意味着改革成本的增大。只要新的改革触动了原有的责权利格局，政府与企业之间的磨擦就会产生，这必然加大改革的难度。而—个脱离市场经济环境的企业制度，无论如何也难以保证企业在市场竞争中求生存、求发展。

承包制的缺陷自承包开始阶段即已暴露出来。在此后的几年里，人们提出了种种矫治的措施，寄希望于完善承包制，如风险抵押承包、招标承包、科学地确定承包指标等，都未能取得理想效果。这一点不难理解，在行政性分权的框架内，承包制这种企业制度，本身具有本质性的制度缺陷，是不可能得到完善的。承包制的功能仅在于界定政府（而非单纯的公有财产所有者）与企业经理人员的责权利关系，而且主要是通过把剩余索取权交给承包人的办法实现的。这—方面使政府与承包人之间形成委托代理

关系，企业经营管理权委托给了经理人员，却没有触及建立所有者自身的责权利平衡关系这一实质问题，国有资产无人负责的问题仍未解决，而这一问题本来也无法由承包人去解决。另一方面，承包人获得剩余索取权，政府作为发包方与承包者形成利润共享关系，意味着承包人也具有了部分所有者的权力（剩余索取权属所有者的权力），同一国有资产便有了两个所有者，产权关系更加模糊，互相侵权的行为会常常发生，一些承包人侵害所有者利益，一些政府主管部门严格约束承包人的经营决策，把企业捆死。

第二节 走出困境：建立现代企业制度

一、国有企业制度缺陷的根源

在计划经济下或改革过程中，都没有建立起国有企业的责权利制衡机制，形成科学的企业制度，其原因何在？

社会主义公有制的建立，客观上要求由国家代表人民占有生产资料，全民所有制采取国家所有制的形式，国家兼具生产资料所有者、国民经济宏观管理者和社会管理者三重身份、三种职能。但是，我国在实践中没有处理好这三种职能的实现方式，使三种职能混杂在一起。

国家在行使所有者职能时，客观上要求所有者按照责任风险和经济利益对等的原则行使经济权力；在行使国民经济管理者职能时，客观上要求国家运用经济的、行政的、法律的手段，引导和监督企业的经济活动，保证国民经济协调、稳定发展。我们的国家在执行所有者职能时，经常以国民经济管理者身份出现，所有者职能被分解到各个部门，各部门采取行政手段把所属企业权益统起来，却不承担投资风险；而作为国民经济管理者，在执行宏观经济管理职能时，却往往又表现为所有者，通过直接操纵企

业生产经营来实现国民经济平衡发展，造成政企不分、所有者与经营者合一、所有权与经营权高度集中的局面。改革虽然使这种状况得到一定改观，但远未根本解决。

国家作为社会管理者，最主要的是实现充分就业、分配公平和社会稳定三大目标。长期以来，我国一直通过行政性资源配置方式、直接染指企业经营的途径，来实现社会管理目标。用统包统配的就业制度实现充分就业，用“大锅饭”式的平均主义分配方式达到社会分配公平，用社会承担企业经营风险来维持企业生存的办法实现社会稳定。这样，国家的所有者职能与社会管理者职能混杂在一起，从而所有者不去承担所应担负的投资风险、企业最终的亏损责任，企业面临倒闭却不能破产，企业亏损却无人负责。

由此可见，企业所有者的责权利不对称、企业制度欠科学的原因在于国家的宏观经济管理者职能、社会管理者职能混杂在一起。那么，这三种职能混杂在一起的原因又是什么呢？为什么不把所有者职能同国家的其他职能分开呢？其实，并不是不想把三种职能分开来，“政企分开”、“使企业成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者”的努力也不少，但都未能如愿。这既有领导层的魄力问题（分解政府职能是一种权力、利益、责任关系调整和重新分配的过程，阻力是很大的，需要有权威、有魄力的领导人强力推进），也有问题本身的复杂性，但关键还在于未建立起一条新的实现国民经济管理和社会管理的有效途径。由于没有其他途径来实现经济总量平衡和结构平衡，保证国民经济协调发展，就只有借助行政手段配置资源，以达到宏观经济管理目标；由于没有其他途径来实现社会管理目标，就只有使用行政手段干预社会资源配置，以实现社会稳定、分配公平和充分就业。这样，所有者职能的行使就和行政管理结合在一起，行政机构取得了所有者代表的身份，而指望行政机构承担所有者的投资责任和风险，是

根本不可能的。于是，所有者的责权利失衡就不可避免。所有者的责权利失衡又会影响经理人员、职工的责权利关系，使经理人员、职工的责权利失衡。总之，使企业经济活动主体的责权利失衡。

由此可见，要使产权明晰、权责明确、政企分开，建立起企业主体的责权利制衡机制，必须进行宏观经济管理体制改革，建立起宏观经济管理和社会管理的新途径。这不是靠企业自身的改革和制度创新所能解决的。用新的办法管理国民经济，实现宏观经济目标，就要改变行政型的资源配置方式，以市场作为配置资源的基础；用新的办法实现社会管理目标，关键在于建立完善的社会保障制度，形成劳动者失业、收入下降和生活风险的缓冲器，改变企业代替政府管理社会的职能，把企业保障制度转变为真正的社会保障制度。

要建立起企业主体的责权利制衡机制和现代企业制度，在推进政企分开的宏观经济管理体制改革和社会保障制度改革的同时，还必须使国有资产管理与社会经济管理分开，即政资分开，把管理国有资产所有者的职能交由国有资产管理机构行使，与国家的宏观经济管理职能、社会管理职能分开；在此基础上，设置国有资产投资公司，委托它行使所有者职能，进行投资或持股活动，并以股东身份参与企业治理。

二、构筑现代企业制度的尝试

当推进政企分开、政资分开的努力取得实质性进展，以市场为配置资源基础的间接宏观管理体制和社会保障制度初步形成时，才能把国有企业塑造为市场经济的微观主体，实现企业制度实质性的创新，建立起现代企业制度。

现代企业制度是适应市场经济要求、产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的企业制度。是社会化大生产的必然产物，是

国有企业改革的方向。

早在 1983 年，深圳宝安县联合投资公司，在深圳首次公开发行股票，可以看作我国最早的股份制改革试点。1984 年 7 月北京出现了第一家股份公司——天桥百货股份公司；1984 年 11 月，上海电声总厂发起的上海飞乐音响公司，是第一家比较规范的向社会公开发行股票股份有限公司。1987 年 10 月中共十三大肯定了股份制改革的作用，从此，各地股份制试点企业迅速增多。但由于缺少必要的立法、管理和监管机构等原因，出现了一些问题。有些企业把股票等同于债券，入股后允许退股；有的事先规定股息率，或股息在成本中列支；而更多的企业对国有资产估价偏低，造成国有资产流失。此后，国家加强对股份制试点的引导。1993 年 5 月，国家体改委、国家计委、财政部、中国人民银行、国务院生产办联合发布了《股份制企业试点办法》，国家体改委同有关部门制定了《股份有限公司规范意见》和《有限责任公司规范意见》，对股份制企业的试点工作做了详细规定，使股份制企业在走向规范化的道路上迈出了重要一步。不久，有关部门又制定并发布了《股份制试点企业宏观管理的暂行规定》、《股份制试点企业会计制度》、《股份制试点企业劳动工资管理暂行规定》、《股份制试点企业财务管理若干问题的暂行规定》、《关于股份制试点企业物资供销管理暂行规定》等一系列制度，推动了股份制改革。最有意义的是，1994 年 7 月，《中华人民共和国公司法》正式实施。《公司法》借鉴国外的有关法律，结合中国的实际，对公司的形态、组织和行为作出了法律规范。

从改革的情况看，我国的股份制公司大体分为三种类型：一是含有企业内部职工股的股份制公司；二是纯法人持股的股份制公司，主要是特定法人持股的股份有限公司和法人出资组成的有限责任公司。这两种类型的股份制公司占有主体地位。三是向社会公开发行股票股份有限公司，它又可分为三种情况：一种是只

在境内发行 A 股，由国内的社会公众购买；另一种是在发行 A 股的同时，发行 B 股，B 股由境外法人和自然人购买，按人民币计价，只能在境内的证券市场交易；还有一种是在发行 A 股的同时，在境外发行 H 股，在香港挂牌上市。

可以说，试行股份制，是经过长期酝酿、苦心经营的，是在我国企业制度改革中具有举足轻重意义的关键性的一步棋。试行股份制，作为企业制度的变革，使这些公司的竞争能力增强，经营成效有所提高。但是，由于受到既存体制的障碍，企业制度创新并没有取得实质性进展，特别是在政企分开、理顺产权关系、调整国有资产结构、建立社会保障制度等关键方面，没能发挥应有作用，也没能建立起公司主体的责权利制衡机制。这使得在一个逐步市场化、竞争日趋加剧的经济中，与非国有经济相比，大多数国有企业仍属于竞争力较弱的部分，特别是国有企业占有的资本、设备、技术、人力等资源的配置效率和使用效率偏低。

三、走出困境

要使国有企业改革取得成效，并成为市场经济的微观主体，走进市场与其他各类经济成分平等竞争，必须在以下几个问题上有所突破：

1. 政企分开，理顺产权关系。

在政企不分、产权模糊的条件下，国有资产无人负责的问题得不到解决的答案，也造成股份制改革收效甚微。

由于政企没有真正分开，计划、物资、劳动人事、工资、价格、财政、投资等管理体制还不能适应股份制企业的要求，各部门沿用过去管理国有企业的办法管理股份制公司，对公司生产经营的行政干预还广泛存在，生产要素价格仍然扭曲，公司盈利率水平与行政控制力度、范围有密切关系，这不仅导致股份制公司把注意力放在疏通与政府的关系上，影响了开拓市场的努力，而

且容易造成“内幕交易”等舞弊行为。

由于政企不分，谁代表国有股的问题不能解决，国有股仍然掌握在行政机构或准行政机构手中，这部分所有者身上仍不存在责权利平衡关系，行为目标仍然是多元的，由此导致经理人员不仅需考虑股东的利益，追求公司长远发展，还要考虑以股东名义存在的国家行政机构的意图，承担社会管理的职能。当市场发生变动时，经理仍不能根据市场变化灵活决策，公司的竞争能力仍然值得怀疑。

特别是由于政企不分的行政性投资体制未根本改变，国家行政机构作为投资主体，不仅使国有资产折合为国有股或以国有股方式投资，都无法改变国有资产无人负责局面，而且公司间相互持股的发展也受到行政机构的干预，不是公司能自主决策的；至于个人股，也起不到促使经理追求长远发展的作用，这一方面是由于企业财务会计制度不健全，法规不完备，股东无法监督企业经营状况，另一方面是由于公司经营水平不仅取决于经理人员，更主要的是取决于政府，即使个人股东的行为引起股市波动，经理也难以自主决策。这样，股份制公司经理虽有追求长远发展的愿望，但缺乏追求长远发展的体制条件。

由此可见，股份制改革的关键在于政企分开，明晰产权关系。就股份制而谈股份制，以为只要实行股份制，不管在何种条件下，都存在一系列积极作用，都可建立起公司的责权利制衡机制，建立起现代企业制度，是十分错误的。

政企分开的关键是分解和转换政府职能，改革政府机构，把国家作为宏观经济管理者和社会管理者的职能与作为所有者的职能分开，取消行政机构直接进行竞争性资源配置的职能。在此基础上，建立起所有者职能机构（如国有资本投资公司），形成合理的公司治理结构，赋予经理人员经营自主权，使之有能力追求公司长远发展。