

引 论

黄 河

第一节 两权两督制基本观点

一、问题

对于股份制来说，如果国股处于支配地位，就仍然会发生政府主管人员或经营者以权谋私的问题；如果国股处于非支配地位，国家利益被私人利益侵吞的风险更大。在缺乏有效监督的情况下，依靠股份制、中介经营公司以及其他措施，都不能真正解决政企不分、以权谋私和国资流失问题。

目前的中央政府机构改革，具有多方面重大意义，但对于国资营运多头管理的状况，尚未从根本上改变——国资局并入财政部，经贸委和国资产权登记部门仍然处于分立状态。同时，对大型国有企业负责人的任命和考察由人事部负责，对大型国有企业的监督推行“稽查特派员”制度，企业头上又多了一个“婆婆”和一个“二婆婆”。

二、解决方案

我国应建立由“专司制、托管制、均衡制、监理制、通报制”等制度为主体的新型国资营运监管体制。专司制是关于所有权的制度，托管制和均衡制是关于经营权的制度，监理制和通报制分别是关于公证监督和民主监督的制度，简称“两权两督制”。

三、主导监督形式的演变

在人类历史上，先后出现过民主监督、行政监督、公证监督等三种主导监督形式。

在市场经济条件下，监督形式以民主监督为根本，以行政监督（上级或上级代表对下级进行的监督）为常规，以公证监督为主导；在行政监督容易腐败或有关当事人立场不同的环节，一般均应采用公证监督形式。我国在计划经济时期，一般不需要公证监督，民主监督的作用也不突出。在 1998 年“两会”期间，代表和委员们对强化民主监督呼声很高，但对公证监督却未提上议事日程。这表明，人们对市场经济的监督机制开始有了新的认识，但这一认识还不成熟。在高技术时代，监督工作涉及复杂的技术问题，民主代表一般难以胜任。在缺乏公证监督的情况下，民主监督无法取代行政监督。

为了推进并协调公证事业的发展，我国应研究制定《经济公证法》。

四、监理制

企业监理师事务所是受政府和企业的委托，对国有企业和含国资企业经营中的重大事宜，依法进行追踪式评估、考

察、建议的公证机构。贷款人和投资者可以委托监理师事务所，对贷款人和融资者进行追踪式调查和评估。企业监理师的工作应当保持独立性和公正性。监理师对其签字负无限责任，监理师事务所负有限连带责任。

在监理制中，政府“有权无职”——有受益权和最终决策权，但没有私有制所有者的直接监督职能；监理师“有职无权”——有监理职能，但没有所有权和经营权；企业“有职有权，有人监控”。政府和监理师相辅相成，既避免了其中任何一方有职有权的异化趋势，又杜绝了政府有权无职的风险。

国家应出台注册监理师法规。

五、监理师与稽查特派员的区别

比起由兼职人员组成“外部监事会”，^①由专职人员组成“稽查特派员办事处”是一个进步。但是，特派员制度仍然属于行政监督范畴，存在特派员以权谋私的可能。为此，特派员制度规定，来自于某行业的公务员不得对该行业进行稽查；此外，特派员每3年更换一次稽查对象。这样的回避方法，显然大大削弱了特派员的业务能力，而且仍然不能彻底解决特派员以权谋私问题。

由于特派员是政府派出的，对政府负责，企业自然会认为特派员偏向政府，从而对特派员制度抱有逆反心理。特派员具有副部级以上资格，特派员助理具有处级以上资格。特派员代表政府，一旦特派员办事不公，企业一般也不敢得罪或难以追究其法律责任。

监理师如有失职行为，政府或企业均可追究监理师的法

参见本书第五章第一节。

律和经济责任。政府通过监理师行业规范监督、处理监理师的过失，也比处理政府特派员的过失，在人事上更为超脱，在形象上损失更小，在经济上可以索赔。

美国一家会计师事务所由于失职败诉，被判赔偿金额高达 8000 多万美元（约合 6 亿多元人民币）。负无限责任的公证评估人员根本不敢失职。我国的会计师事务所大多是官办所，会计师执业尚未纳入负无限责任的轨道，故而缺乏公正性。为此，中国注册会计师协会已要求官办所改制。面对注册会计师事业提供的经验教训，监理师事业应当能够避免再交一次学费。特派员一旦失职，政府只能给予行政处分或解除特派员身份。在经济利益方面，特派员制度无法建立强有力的激励和制约机制。

特派员的工作是一种行政性垄断行为，是铁饭碗。在业务和技术上，除了特派员之间的内部比较，完全没有市场竞争的压力。而监理师事务所之间是一种有限度的市场竞争格局。

实际上，类似于稽查特派员的行政性监督形式，在我国有过很多种。如财政特派员、财政驻厂员、财务总监、资产总监、驻厂信贷员、由监督机构派出的外部监事会等等。稽查特派员与其他形式相比，有所强化，但没有本质区别，无法彻底突破行政监督的局限性。

面对国有资产每天流失一个多亿的严峻局面，面对监管无序带来的巨大的无形损失（由于政企不能真正分开，企业缺乏自主权和创新动力等），国家应果断决策，以监理制取代或基本上取代稽查特派员制度。

原有的稽查特派员可以转为监理师协会人员，或作为国有产权代表进入董事会。被替换下来的董事可参加轮训制度

的培训，并视其工作业绩和培训成绩决定去向。

六、专司制

在政府中设立全权代表部门，专司营运性国有资产产权管理的制度，简称“专司制”。

在实行监理制的前提下，政府对企业的监管，应以“专司制”取代多头管理或多头制约。

从目前来看，经贸委比较适合作为专司制的基本载体。各级政府可在经贸委中设立专司营运性国有资产产权管理的“国有资产营运管理部门”，简称“营运部门”。营运部门由经贸委有关部门和国资局合并而成。同时，将原国资局管理行政事业单位国有资产的职能移交财政部门（财政部门有拨款权，对行政事业单位的约束力远胜于国资部门）。财政部门对营运性国资进行产权登记的职能，人事部门对大型国有企业负责人的任命和考察职能，均应移交营运部门统一行使。财政部门和人事部门可以对营运部门的有关工作进行指导和监督。

一般情况下，营运性国资的产权管理者应该是经贸委营运部门。其他行政部门原有的营运性国有资产管理工作一般应移交经贸委。对于不宜移交的和行业性较强的产权管理工作，有关部门应设立行业性“国有资产营运管理部门”，专司业内国资营运产权管理。其监管体制应严格按照两权两督制模式建立。其监管工作应接受经贸委营运部门的指导。

七、托管制

营运部门（包括行业性营运部门，下同）委托中介经营公司（即控股公司、总公司等）和直属企业经营国有资产的制度，简称“托管制”。

营运部门一般只对中介经营公司和直属企业全资占有或控股，并派出产权代表（如董事长）。中介经营公司和直属企业对其所投资企业和所属企业进行产权管理。这将大大减少营运机构进行产权管理的工作量和派出产权代表的数量。

相应地，营运部门和监理师一般只对中介经营公司和直属企业进行监督和监理，中介经营公司和直属企业对其所投资企业和所属企业进行监督。这将大大减少监督环节和监督成本。对于中介经营公司和直属企业，营运部门只承担投资额和贷款限额内的有限责任。条件成熟时，营运部门应将直属企业转交中介经营公司管理。

八、均衡制

在国有产权代表（以董事长为例）和经理的贡献和收入之间建立均衡的激励机制；以此为基础，在董事长和经理之间建立均衡的工作关系的制度，简称“均衡制”。

关于经理，应采取以下措施：①对国有企业和含国资企业的经理，应将主管部门任命制改为董事会聘任制。以聘任制带动经理市场的发育。对被聘经理应实行与经营绩效（包括企业经济效益和其他业绩）挂钩的分配和奖惩制度。为了解除职工和社会各界的顾虑，有必要通过多种宣传方式进行观念更新。

私有者担任董事长，其利益在于企业利润，他不必同经理争夺经营权。但是，作为国股代表的董事长跟经理一样，都不是所有者，而是参与管理者。这样一来，就犯了管理学上的大忌，形成了在功能上并无本质区别，难免互相争权夺利的两套班子。

如果经理和董事长人选都是来自于公职人员，对于中等规模的企业，可以考虑允许董事长兼任经理。这时，必须通过中介经营公司或监理师来评估董事会的业绩。

对于规模较大的企业，或者是由经理市场上聘请经理的企业，应该设专职的董事长。可考虑让专职的董事长兼任监事会主席（德国体制）和企业干部培训负责人。董事长工作量加大后，其收入应该与企业经营绩效挂钩，并与经理之间保持一种相关联的比例。

在知识经济时代，不创新就意味着被淘汰。如我国计算机行业，竞争保护期已过，外商以高薪挖走中资企业人才的消息不绝于耳。以廉价人才作为竞争手段已经或正在过时。中资企业建立高级人才（包括经理和其他高级人才）收入与经营效益挂钩的制度，是大势所趋。

九、通报制

以适当方式对国资营运状况及其行政管理状况进行通报的制度，简称“通报制”。

对国资营运行政管理状况的通报，可由人大财经委和其他有关委员会，以及党的纪检委，对营运部门的工作进行年审，并以适当方式向人大代表通报审查结果。

对国资营运状况的通报，可由人大财经委指定的新闻媒体，每年以可比性排列等适当方式，对营运部门提供的含国资企业经营业绩及其负责人姓名作一次公布。

第二节 中国能不能迅速推行国企改制

国有企业经营普遍滑坡，而政府的监管、整顿又显得疲软

无力。因此，“抓大放小”政策一出台，人们的注意力一下子就被“民营化、私有化”吸引住了。尽管国企改革在那些急促实施的事例中，已经使无数下岗或将要下岗的职工雪上加霜；无论是官员、学者，还是老百姓，认为民营化的步子不是太快，而是太慢的依然大有人在。

悲剧就在这里。开放使我们看到了差距，急于求成又使我们总吃一哄而上的亏。其实，国企改革是个一点儿也快不了的细活。看看外国的经验教训，再看看我们的国情，就不难得出结论。

据统计，1997年中国国有企业为27.6万户，6.5万亿资产，占全社会资产的2/3；其中特大型企业450户，户均资产10.93亿元；大型企业7950户，户均资产1.86亿元；国有小企业249300户。此外，还有700万户集体企业，2000万户乡镇企业（集体企业性质）。^①1998年，中国国有企业共有职工1亿多人，其中第一、二产业约5000万人，第三产业超过5000万人。由于在市场经济条件下，企业经营风险加大，国家监管国有企业的难度和成本升高，在加强国有企业监管力度的同时，通过企业改制、改组，国有（以及集体）资产将在一定程度上退出经营领域。但国有资产退出经营领域的方式和步骤，需要十分谨慎地进行选择。我们来看看几个国家的经验和教训。

1990年起，德国成立了托管局，采用“集中托管”方式对原东德国有企业进行私有化。到1994年，原东德地区工业生产水平下降为1989年的40%，失业问题严重，出售国有企业的平均价格不到投资价值的10%。已经私有化的企业，私人资本到位

^① 1997年，中国行政事业单位为52.4万户。引自，张佑才，1997，在全国注协秘书长工作会议上的讲话，《注册会计师通讯》，第9期，第3页。

率低，政府仍然无法完全卸掉财政援助的包袱。尽管如此，投资者仍然迟疑不决。^①后来，政府用资金将企业亏损填平，以此为基础，只要投资者注入一定资金启动生产并保留一定数量的就业人员出 1 马克就可以买下一个 4 万多人的大企业。用这种办法花了 8 年时间，德国才将原东德 12600 个企业基本上“卖”完。^②

1991 年 12 月，俄罗斯对国有经济开始实行“休克疗法”。仅仅不到半年时间，价格失控取代了价格放开；无政府主义占据上风，黑市经济合法化；在无任何补贴的情况下放开物价，企业和人民的储蓄被全部充公，损失达 2000 多亿卢布；物价暴涨，货币贬值，人民遭到“千年大劫”。1992 年 5 月举行的民意测验表明 82% 的俄罗斯人反对激进的休克疗法。由于休克疗法事与愿违，西方援助又指望不上，叶利钦不得不调整政策并辞去总理职务。同年年底，新总理盖达尔下台。至此，由盖达尔引进、叶利钦支持的休克疗法宣告完全破产。

以放开价格和紧缩银根为特点的休克疗法，曾经在二战后的西德和 80 年代中期的南美国家玻利维亚取得成功。但这两个国家都是在保持原有资本主义制度的前提下，将休克疗法作为经济应急政策来运用的。后来，美国经济学家萨克斯建议东欧国家，将休克疗法用于整个国家经济制度的改革，并以西方国家在财政上必须大力支持东欧为必要条件。这种作法是前所未有的。与此同时，西方国家通过国际货币基金组织和

顾俊礼，1994，《德国：社会主义市场经济的运行机制》，武汉出版社，第 254~255 页。

② 1998.1 马克买下 4 万多人的企业，《咨询导报》，3 月 10 日，第二版。

世界银行,^①以执行自由贸易学说作为提供援助和减缓债务的条件,对东欧国家施加压力。波兰、南斯拉夫采用了休克疗法。除匈牙利外,其他东欧国家也都不同程度地采取了激进的改革措施。波兰虽然取得了一些成效,但通货膨胀率高达 250%,失业人数由 5 万人上升为 220 万人,不时引起规模不等的社会动荡此起彼伏。而南斯拉夫的社会动荡则是灾难性的。

玻利维亚奇迹终于未能在东欧出现。萨克斯把失败的原因归咎为东欧人民“缺乏耐心和承受力”。联合国欧洲经委会前主席弗拉金说:休克疗法是一种错误的选择。美国诺贝尔经济学奖得主加尔布雷思把休克疗法比作“经济领域的剖腹自杀”。波兰著名经济学家博日克指出:休克疗法不适合于由计划经济向市场经济过渡的情况。^②

东欧国家急促改制的最大失误,是对所有制改造的长期性认识不足。截至 1994 年,波兰、匈牙利、捷克 3 国领先于其他东欧国家,完成了“小私有化”,私营经济在商业和服务业的比重达到了 90%。但其“大私有化”,即大中型国有企业却难以找到买主。在推行激进政策的波兰等国,大中型国有企业处于既非公又非私的所有权真空状态,生产每况愈下,大批企业被迫倒闭,社会矛盾日益尖锐。而这些大中型国有企业仍然掌握着全社会 80% 左右的固定资产,国家的财政收入仍然要依靠这些企业。在严酷的现实面前,东欧领导人不得不放弃盲目乐观的初衷,注意减少社会为改革付出的代价,转而重视改善

在国际货币基金组织现有的 2000 亿美元基金中,美国占有 410 亿,美国的投票权为 20% 其余 80% 投票权很分散。在世界银行两大机构——国际复兴开发银行和国际开发协会的投票权中,美国分别占有 17.2% 和 15.41%。参见:吴向宏,黄英达,1998 世界变革中的主权与国家利益,中国软科学,第 6 期 第 73 页。

蔡金魁,1994,《东欧转轨中的市场经济》武汉出版社 第 68 页。

国有企业的管理。东欧改革的样板波兰改弦更张，调整政策，清楚地表明了这一趋势。（蔡金魁，1994）

俄罗斯和东欧国家（匈牙利除外）急促推行私有化，带来了严重的社会和经济问题。匈牙利是唯一采取渐进改革方式的东欧国家，其社会安定方面明显好于波兰等国。匈牙利在国企改制中，对中小企业实行私有化，对大中型企业实行股份制。由于措施可行，匈牙利国企改制的进程并不比波兰慢。截至 1994 年，西方流入东欧和独联体的全部资金中，50% 以上集中在匈牙利。

由于贪图完全私有化，德国不得不采取只要能部分解决失业问题，就放弃国有资产的简单办法。而英国通过合理出售企业、股份制改造、在自然垄断行业设立监管机构等循序渐进的办法，使国有资产得以保值增值。挪威通过贷款限额、股份制改造、转换经营机制等方式，使国有企业和含国资企业达到与私有企业相当的经营水平。

英国和挪威的主要经验是：

1. 充分认识国有企业改制的艰巨性，进行长远规划和充分准备。英国只有不到 100 家国有企业，但英国从 1979 年开始改制，至今还没有结束。挪威只有 20 多家国有企业，其改制工作花了近 10 年时间才算完成。具体到每个企业，整顿和准备工作一般要进行 3~5 年。
2. 对企业进行认真整顿，妥善解决债务和失业问题。英国对准备私有化的企业，首先进行整顿，使其扭亏为盈，对难以扭亏的企业由政府承担债务；对不便整体出售的企业改组为便于出售的若干部分；通过提前退休、发放一次性安置费（一般为年薪的 2 倍），培训再就业等方式分类解决失业问题。

3. 在自然垄断行业，设立独立于政府和企业的监管机构。国有企业经过股份制改造后，政府就不能像过去那样直接管理企业了。为此，英国政府依据《反垄断法》和《公平贸易法》在电讯、电力、煤气、自来水、铁路等具有自然垄断性质的行业，设立了对含国资企业进行监管和评估的“监管办公室”。“监管办”负责人由政府主管部门的国务秘书任命，任期 5 年。但监管办不是官方机构，不受政府约束。监管办负责人不是公务员，是社会独立人士，政府在任期中途不能撤换他，除非经过法院判决。监管办的主要职能是：通过对自然垄断企业商品定价成本潜力的评估，进行价格管理。颁发营业执照，与有关方面协商修改营业执照，监督企业按照营业执照的规定经营。与有关方面合作，加强竞争立法。向政府主管部门提出建议。处理顾客投诉问题。

英国进行价格管理的原则是区分竞争性质，分类进行管理。对完全竞争行业，不进行价格管理。即使对自然垄断行业，也要对不同环节的竞争性质予以区分。如天然气行业：①

国内不少文章在介绍英国“监管办公室”时，没有明确说明监管办只是针对自然垄断行业而设立的，也没有明确说明其价格管理只是针对垄断价格进行的。容易给人一种监管办及其价格管理可以用于所有含国资企业的错觉。在笔者所见资料中，只有《英国：从凯恩斯主义到货币主义》一书作了明确说明。

“管理办公室”对其负责人，有人译为“局长”，有人译为“总董事”，有人译为“企业监管员”。

监管办拥有的价格控制权按照“ $RPI-X$ ”这一公式进行。企业确定的商品价格不得大于 RPI （零售物价指数）减去 X （成本效益潜力数）所得出的“最高价格”。企业成本效益潜力数“ X ”由监管办作出评估，每隔 3 年~5 年重新评估一次；目的是既不允许企业借行业垄断而谋取暴利，同时也要使企业能得到合理的投资回报。例如，电讯公司价格控制公式为 $RPI-2\%$ （意为电讯公司价格增长必须低于通货膨胀 2 个百分点），电力公司为 $RPI-7.5\%$ ，邮政业为 $RPI-12.5\%$ 。

参见：虞列贵、李洪辉，1997 年，“英国、挪威国有企业改制、改组研究报告”，《财税改革纵论》（张佑才主编），经济科学出版社，第 1240 页。国家国有资产管理局赴英考察团，1995 年 12 月，英国国有企业股份化改造情况评价。陈炳才、许江萍，1994，英国：从凯恩斯主义到货币主义，武汉出版社，第 115 页~118 页。1997，咨询导报（北京科技咨询业协会主办），第 66 期，9 月 25 日第八版。

- (1) 运输——自然垄断——严格管理。
- (2) 批发——潜在竞争——有限管理。
- (3) 零售——完全竞争——不管理。

需要指出：经过私有化，英国含国企企业的数量已经很少，对自然垄断行业进行监管的办公室也只有几个。我国国有企业有 20 多万家，大型国有企业有上万家，不能照搬英国的办法，而应该借鉴其监管办的独立性原则，建立监理师制度。

4. 对准备推向市场的国有企业给予一定时期的竞争保护。如英国对电讯公司给予 7 年竞争保护时间，挪威对电讯企业给予 4 年保护时间。

需要指出：保护只是一种过渡性措施，长期实施就成了保护落后。印度汽车工业起步较早，因为长期实行保护政策，导致其汽车技术远远落后于国际先进水平。而印度软件业没有（也难以）实行保护政策，结果印度在软件业成为世界先进国家之一。我国对国有企业的保护已经偏多，加之国有企业数量过多，全都保护就失去了保护的意义。当然，对于经过整顿可以恢复活力的困难企业，可以给予一定的扶植。

5. 对涉及国家安全等问题的企业，英国政府保留 1 英镑的“金股”以便在必要时使用否决权。在有“金股”的企业任何投资者不得拥有超过 15% 的股份。

6. 对没有实行私有化的企业采取目标管理或贷款限额办法。英国政府对国有企业完成经营目标的董事会成员和高级管理人员进行奖励，奖励占其收入的 15%~20%。挪威对按照“国有企业法”建立的国有企业，分别规定一个贷款限额，政府只在限额内承担有限责任；对按“私法”建立的国有企业的贷款债务，政府不承担任何责任。由于政府改变了承担无限

责任的作法，银行也不再无限地向企业提供贷款了。这样就可以防止金融危机的发生。

上述几个国家的经验和教训，对我们有以下启发：

我国人口多，就业压力大，资源相对较少，经济水平还处于发展中国家地位。我国国有资产在一定程度上退出经营领域的进程，只能采取循序渐进的方式（英国花费了 18 年时间尚未结束。我国比英国花费的时间应该更长）。如果仓促进行，国有企业普遍需要裁人，现有的私营经济远远消化不了下岗人员，将带来严重后果。

目前，国有企业最紧迫的问题，是需要建立有效的监管和经营机制，巩固盈利企业，激活休克企业，稳住阵脚，防止进一步滑坡。在这样的前提下，才谈得上进行有效的股份制改造（大中型企业难以整体转让。就是进行股份转让，也需要企业经营保持稳定的良好状态），或合理的企业转让；才有余地分期分批妥善解决职工下岗问题。

我国国资营运监管工作，任重道远，而且比计划经济时期的难度更大，更需要切实推行符合市场经济需要的两权两督制。

两权两督制建立后，政府与企业的关系，国有产权代表与经理的关系就理顺了。这两个制约国有企业经营的根本问题解决后，扭曲的企业行为将随之走向正轨。在此基础上，对应该并能够转让的国有企业和国有股份，以及确应破产的企业，运用两权两督制中的专司制、托管制、监管制等有关制度监管转让、破产准备工作和转让（股票上市由证券部门监管）、破产事宜。对难以转让的国有企业，运用两权两督制加以整顿，待时机成熟时再行转让。对应该保留和发展的国有企业和含国

资企业，运用两权两督制进行监管。

两权两督制理论，原则上也适用于集体企业。

欲速则不达。国企改革，你走好。

第三节 关于制定《经济公证法》的建议

经济关系的规范程度是市场经济是否成熟的标志。建立经济关系的方式主要有两种：当事人能够协商建立时，采取合同方式。当事人难以或不宜协商建立时，通过中介机构来建立。在中介机构中，公证机构出具的证明具有法律效力，具有特别重要的作用。《中华人民共和国合同法》对经济合同作出了统一的规定，并对特殊行业的合同作出了相关规定，当事人协商建立经济关系已经有法可依。我国对某些行业的公证事宜分别颁布了相应的法律法规，但还缺乏一部统一的《经济公证法》，致使有关公证业务之间的冲突不易协调，并使没有专门法律法规的公证业务难以开展。笔者建议，我国应研究制定《经济公证法》。《经济公证法》与《合同法》相辅相成，将为我国提供一个市场经济所需要的完整的法律体系。

一、三类公证机构

以行政性为标准，公证机构可以分为行政机构、行政背景机构和纯社会机构三类。行政机构包括公证处、专利局、商标局、技术监督局等。行政背景机构包括官办或具有行政保护背景的会计师事务所、资产评估事务所、房地产评估事务所、证券评估公司、资信评估公司等。严格意义上的社会机构，指的是没有行政保护背景的，由合伙人创办的事务所或不含国有股份的评估公司。但如果这些事务所和评估公司通过不正当

竞争手段，取得行政保护，实质上也就蜕变成了一种行政背景机构。

行政执法人员和官办公证机构的执业人员失职时，有关当事人一般难以向其追究赔偿责任。即使赔偿，损失一般也是落在国家头上。因此，行政性公证机构容易出现以权谋私、工作草率等诸多问题。从而使得公证机构形同虚设，市场经济秩序混乱。最近，中央电视台连续曝光了几家技术监督局的问题，为人们敲响了警钟。

行政机构权力最大，以权谋私带来的后果最严重。因此，用非行政机构取代行政机构从事有关业务，就成为维护市场经济秩序的重要措施之一。纯社会机构是符合市场经济要求的规范形式。但是，由于传统思维方式的影响，我国目前建立的公证机构，绝大部分是行政背景机构。这是我国市场经济秩序仍然比较混乱的重要原因之一。

目前，在我国的公证行业中，注册会计师行业起步最早，最具有代表性。1918年，《会计师暂行条例》的颁布，标志着注册会计师制度在中国创建。1981年，中国恢复重建了注册会计师制度。^①1993年10月，《中华人民共和国注册会计师法》颁布。我国现已有6000多家会计师事务所，执业注册会计师有5万多人。由于在注册会计师制度恢复重建时，国家规定会计师事务所必须挂靠有关事业单位，导致现在绝大多数事务所是官办所。实践证明，国家对官办所难以进行超脱、有效的管理。中国注册会计师协会已经要求官办所改制。然而，“病来如山倒，病去如抽丝”，官办所改制涉及资产归属、执业

张佑才，1997年，“在全国注册会计师协会秘书长工作会议上的讲话”，《注册会计师通讯》，第9期，第2页。

人员住房等诸多问题，十分棘手，进展缓慢。

应当说，金融领域比国资领域改革的步伐要大一些。金融领域已经出现了证券评估公司和资信评估公司。而国资领域推出的稽查特派员制度仍未突破行政监督的圈子。

1998年2月，中国人民银行北京分行发出公告，规定北京要求贷款的企事业单位必须办理贷款证，并指定宣武区等区县的单位到一家资信评估有限公司进行初审，指定东城区等区县的单位到另一家资信评估公司进行初审。这标志着资信公证机构登上了金融舞台。现在的问题是，被评估者对资信评估公司没有任何选择权。笔者就此事请教北京某银行经理，他说“咱们国家的评估，假的太多了。电视上那些由各种协会推荐的商品，哪一个背后没有金钱交易？老百姓都不信了。银行贷款还是要靠银行自己评估。设立资信评估公司，不过是多收一次费用而已。”这位经理的话发人深省。值此商业信用评估事业起步之时，国家应采取有力措施，将商业信用评估机构纳入纯社会机构的轨道，避免重蹈注册会计师行业的覆辙。

对于《注册会计师法》的修订而言，有必要在“第二十四条”中增加一项规定：“注册资本必须为非国有资本”。

市场经济是推动公证事业发展的主要动力。但是，即使在市场经济条件下，也不是所有的公证业务都要采取社会机构的形式。非经济领域的公证业务（如身份证、护照、学历证书等）一般可以由行政机构、事业单位来办理。经济领域对权威性或其他方面有特别要求的公证业务（如专利、商标等），也需要由非社会机构办理。由于企业经营活动往往涉及大额经济利益，容易出现权钱交易等腐败问题；一般来说，经济领域的公证业务，应尽可能由易于追究经济责任的社会公证机构