

第一部分

研究国有中小企业改革 问题的理论准备

论资产重组

樊 纲

一、“管理”的功能与“财产权”的功能

世界各国的经验教训与我国过去几十年，包括改革开放 16 年来的经验教训都已证明：第一，改善管理在任何情况下都能在一定程度上改善企业的效率；第二，仅仅改善管理，既不能完全解决微观层次上国有企业低效率和低效益的问题，也不能解决与国有经济“预算软约束”为制度背景的宏观波动的问题。第三，所有制结构的改革，是企业管理得到根本改善的一个重要的制度前提，财产权在企业运行中是一个重要的制度因素。比如，我们年年讲月月讲要加强管理、选择好厂长经理，但为什么这么多年许多国有企业的管理并没有明显的改善，财务状况甚至还恶化了？为什么许多能干的企业家偏偏选不中，选中了干了一阵子也会被“同化”？为什么别的条件下被证明有效的管理知识、管理经验在我们的企业中用不上？这些都可以归结为缺乏“真正关心资本效率的所有者”这一原因，归结为在选择“代理人”这一问题上，归结为“委托人”本身“缺乏激励”。再比如，为什么一些企业中经营管理改善了，生产出的东西多了，利润率却下降了，其原因就在于在企业内外缺乏有效的财产所

有者来对代理人集团‘认真地’进行监督、“认真地”争夺资本收益。再比如，为什么叫了多少年“政企分开”至今仍然分不开，其原因就在于目前我们的“国有企业”的财产权，本身就需要政府作为所有权代表来参与企业的各种事务，政企根本不可能分开。无数事实已经证明，所有制结构的改革是重要的，是改善企业管理、提高企业效率、使国民经济有一稳定基础的前提。

资产重组的基本意义在于改革所有制关系，改善所有制结构。

二、资产重组与“增加所有者个数”

通过资产重组实现“企业转制”在目前的各方面约束条件下，一个较为有效的方式就是“增加所有者的个数”。

目前国有企业效益低下的基本原因是在单一的国有资产所有权条件下，理论上的“最终所有者”（全体公民到“所有权代理人”（国家）再到“最终代理人”（企业经理和工人），有过多的“委托——代理”层次；“过长”的“委托——代理”环节，导致所有者利益、所有者职能、所有者责任、所有权约束等等在企业活动中极度弱化，而且由于“单一国有财产权”又缺乏不同所有者之间的竞争和相互间施加压力。要改变这种情况，就要实行所有制的改革。

在不把国有资产私有化的前提下，要想改善现有企业的经营状况，一个“渐进”的方式就是“增加企业的资产所有者个数”，也就是对于现有企业，通过资产重组引进一些“一个或几个”其他所有者，不论这个“其他所有者”是集体、个人还是外资，也不论这个“其他所有者”是通过资产重组购买了企业 50% 以上还是以下，或者仅仅是 10% 或 20% 的股权，取得了控制权还是没有取得控制权。“所有者个数增加”这一变化能产生的效果包括以下几个方面：

第一，有利于形成真正的公司制产权结构。由于有了至少另一个所有者，迫使原所有者明确界定企业的财产权以及相关的各种权益与责任，以公司契约的方式形成对财产的新的控制机制。

第二 多了至少一个所有者“非国有所有者”就多了一份“所有者对资本效益的关心”即使新的所有者在资产份额上并不居控制的地位 这“一份新的关心”也总是有胜于无 多少能对企业效率的改进起到一定的作用。在许多情况下，少量的但是较“强烈”的关心 往往会在“边际”上起到很重要的作用。

在其他所有者所占份额较大以至“控股”的情况下 国家所有者其实可以“搭便车”让其他所有者更多地在企业经营中发挥监督、管理、争取利润的职能 自己只“坐收利润”或者在出现利润下降的趋势时重新配置资本。这可以使国家这个所有者更有效地监管自己的资本 实现资本的保值增值 也可使政府真正从企业的经营活动中撤离出来。

“增加所有者”当然最好是增加真正不同于国家或政府的所有者 如集体经济、合作经济、股份制经济、私人所有者或外资等等。但是 在目前条件下 有时“引入”新的所有者并不容易 在我们的经济中非国有的所有者数目不少 能够真正有财力、有条件购买企业资产或债务的“大所有者”还不很多 还有待发展)而往往只能引入或增加“不同的国有资产代理人(国有的投资机构)”。即使这样 也可能起到某种改进的效果。比如 在尚未将一部分国有资产的财产权“下放”给地方的情况下 不同的地方政府、不同的国有部门、不同的国有企业“法人”实际是不同的国有产权的代理人 它们之间也会有一定的利益制衡。因此 在某一国有企业经济状况极端恶化的情况下 引入另一个或一些国有资产代理人 实现资产重组和公司制改造 也可能起到改善效率的作用。当然 要注意这样做的风险是国有资产代理人之间可能因同样对资本效率关心不足 谁都不负最终所有者的责任而导致相互“扯皮”的问题。

以上是从“改制”的角度讨论引入新的所有者的必要性。从“增长”的角度看问题 引入新的所有者的意义在于利用非国有资本来解决现存国有企业的问题。许多国有企业目前的困境是由于多年缺少资本投入与技术改造 时到如今 如果国家拿得出钱来对亏损

企业进行“技术改造”扭亏为赢，就不会有国企职工失业的问题，也不会有巨额债务问题（这时当然体制也没变，也没有必要变），现在的问题在于国家拿不出钱来解决这些问题或单独解决这些问题，已经到了必须借助民间资本来安置或重新安置国企职工、利用现有生产条件发展经济的时候了。没有这么一块新投入的资金，现有企业的许多问题已经无法解决了。正因如此，引入新的所有者，相当于“引进外资”无论是真的外资还是“国内外资”。这样做可以达到在引入新体制的同时引入新资本，使企业的“软件”和“硬件”现状得到改造的目的。

三、资不抵债企业面临的难题

当前国有企业改革的难点是长期严重亏损的企业、资不抵债的企业如何改造。这一问题的症结有二：一是职工的安置及重新就业问题（本文对此不着重分析），二是企业债务问题。解决企业债务问题，目前人们提出的一些方案看来都很难实施。比如所谓“破产方式”这样做企业所欠债务大部分只能勾销，银行很难同意，因为银行自有资本有限，大量冲销债务最终会要危及储户的利益，引发国家银行的信用危机。另一种是搞所谓“债转股”，即将现有银行债权转为银行股权，但这样做银行未必愿意“接收”，接收过去也不一定解决问题，因为我们不能假定财产权转到国家银行手里后就会比原来的产权安排更有效率，企业就能更多地还债、更少地欠帐。再一种方式是由国家财政拿钱清偿企业全部债务，但很显然目前的财政状况下根本不可能完全靠财政出钱偿还如此大量的企业债务（如果国家财政拿得出钱也就没有必要改革了）。再一种设想是由居民储户直接购买企业股份，筹资还债。从长远看我们是要鼓励居民个人进行直接投资活动，但现在我们是在谈论亏损企业、长期资不抵债企业的债务问题，居民个人为什么会去买这种赢利率为负的企业股份？

目前不少企业暗中搞了“剥离转制”即把债务挂在原有企业的帐上同时有一部分资产和土地组建了新企业(包括“三产”)或与外资或其他内资企业搞了新的合资公司或股份公司。赢利了归自己欠的债挂在那里归国家。这种做法有其积极的一面即有利于新体制的形成(如果真的搞了新体制,即引入了新的所有者的话)但另一方面又不利于新体制的形成因为“懒帐”或变相懒帐,不对原有债务进行适当的安排,不利于建立起市场经济所必须的信用关系在原有债务的阴影下新企业从长远看也不可能正常运行,不利于割断与旧体制的联系。

四、资产重组在“妥协”与“谈判” 中寻求具体个案的解决办法

以上对企业债务问题的分析表明,企业改革所涉及的每一利益主体——职工、国家、银行、储蓄者和新的投资者——都有自己的利益都有自己的道理任何仅顾及单方面利益的方案都难以行得通。在这种情况下可行的方案就只能是一种折衷的、妥协的、经过各方面谈判达成的资产重组方案,而且是根据每个企业的具体情况分别进行具体分析与具体谈判而达成的一种具体的资产重组办法。这种办法也不是没有一般适用的原则这一原则就是每一方都要面对现实做出一定的妥协才能真正实现各自长远利益的最大化。

先来看作为所有者的国家。作为所有者当然要尽可能地使资本保值增值。但在企业亏损、资不抵债的情况下国有资产的价值事实上早已在很大程度上“亏损掉了”现在不进行改革只能是包袱越背越重补贴越给越多,亏损越来越多,资本流失越来越多,利润收入越来越少,税收越来越少,还不如早点改革,卸下包袱。许多西方国家和东欧国家政府事实上是花钱把国有资产“让”出去(而不是从出卖国有资产中获得收益),就是为了现在付出较少的代

价 以避免长期更大的损失。因此 从国家利益来看 现在把一部分可支配的用于投资的财政收入拿出来用于清偿部分企业债务，推动资产重组过程的实现 是有利的 符合国家的长远利益。

从银行的角度看 许多长期挂在帐上的企业债务 反正是不可能再收回来了 不如放弃掉一部分。以换取国家的部分投入和资产重组后企业还债的承诺。放弃的债务应真正按银行亏损计算 冲销银行利润或由银行自有资金来补偿 以避免事后引起信用危机。当然 只要经济还在增长、储蓄还在增加 在一定范围内冲销债务并不会引起严重的问题。银行应该真正关心的问题是，企业重组之后，是否能使剩下的债务和今后新增债务的偿还，获得真正的保障，企业新增加的资产所有者，是否真的能对其所承担的债务负责 如果不负责 能否通过经济的和法律的手段对其进行真正的惩罚。在资产重组过程中引入新的、非国家所有者的好处之一就在于从此以后有人会真的作为资产所有者受到惩罚（而不只是破国家的产）

从职工的角度看，严峻的现实是已不可能再依靠国家补贴和银行政策性贷款来维持收入水平和收入的增长 企业不改组 自己的境况只会越糟而不是越好 还不如放弃一点眼前利益 接受一种补偿办法，更符合自己的长远利益。

以上各方面所作的“妥协”都是为了使资产重组方案对于潜在的新投资者也就是新的所有者具有吸引力——没有新的所有者或投资者 企业就只能破产、清理、注销 这当然也是解决亏损企业的现实供选方案之一）而根本谈不上“重组”。这些新的投资者的利益是不能不考虑的，否则他们就不来参与企业的改组过程。但是 新的投资者也需要做出妥协 也就是要对偿还债务、重新安置工人、技术改造、环境保护等等作出承诺 在此前提下获得合理的利润，而不能谋求更高的利润。

所有这些都只能通过由各利益主体共同参与的某种具体的、个案的谈判过程来实现，使各方面的利益一方面得到基本的保障，

另一方面得到相互的制衡。

企业亏损、长期资不抵债的另一个解决办法就是破产或倒闭。破产又分为两种情况，一种情况是企业自己作为债务人在无力偿债时宣布破产，寻求政府的破产保护，最终可以借助某种社会的债务清偿机制和失业保障机制实现破产。另一种则是债权人在发现企业无力偿债时要求企业破产，在法律保障下对企业资产实行清理，最大限度地偿还债务。这也可以说是一种资产重组，但是在“资产清理”意义上的重组。在我国的情况下，当然对许多企业也应实行破产方式清偿债务，但由于一方面国有企业破产说到底不过是破国家的产；另一方面我们迄今缺乏较完善的社会保障体制和企业风险保障机制，即使是实行破产，仍然面临如何解决职工安置和处理债务的问题，仍然需要社会各方面结合起来共同寻求一种大家都能接受的解决办法。因此，现在不是去着重研究破产的问题，而是着重研究“资产重组”问题，更具有一般的意义。

五、资产重组方法与步骤的粗略设想

目前的当务之急是建立起一种资产重组的机制，使有关的“谈判”得以展开。在最初，这种机制可先在各地分头试行，不必形成全国范围内的统一模式。

首先，由当地政府的某一经济主管部门出面组成一个“国有企业资产重组”管理机构，负责组织资产重组过程。与此同时，各级财政应每年拨出专款作为企业资产重组专用基金，用于偿还债务、安置工人等。这一拨款不一定很多，而且可以钱多多搞、钱少少搞。

然后，选择若干企业作为资产重组对象，将这些企业的基本财务情况公布于众，争求“产权购买者”。在有的情况下，可设立“股权比例上限”，有的情况下则可不设任何上限或下限。然后选择几个“最高承诺”者进行谈判。这相当于设立了一个“招标机制”。

最后便是组织国有资产所有者代表、企业主管部门和企业代

表、工会代表、债权人(主要是银行)代表等等有关当事人与“投标人”一起进行个案谈判，寻求各方面可接受的方案。谈判内容应包括：

1. 债务安排(国家即政府负责多少 银行注销多少 未来企业应偿还多少等等)；

2. 工人安置与重新就业(政府负什么责任，新企业负什么责任)；

3. 新投资者 所有者 在未来一定时间内投入资本多少 技术改造目标与期限等等；

4. 股权安排 即新企业的资产所有权结构 等等。

对于已进行“剥离改制”的企业，新的企业应被视为“新投资者”参加类似的谈判 对有关各方面的问题 特别是债务问题 作出合理的安排。

企业资产重组，目前已具备一定的条件，宜早不宜迟。一开始时可按各方面的承受能力和知识水平在较小规模上进行，逐步扩大，并且不宜在一开始设置过多的具体规定，在实践中逐步摸索出一套适应各种情况的具体办法。整个过程的核心概念是“谈判”与“妥协”这实际上也是市场交易的基本原则。

(作者单位 中国社会科学院经济研究所)

论国有企业产权制度改革

河南省体政委《政企分开》课题组

一、国有企业产权制度改革的关键 在于对 国有企业宏观占有结构的调整

国有企业产权制度改革应当解决两个层次的问题：一是整个国有企业的宏观占有结构是否合理，是否适合现代市场经济的要求；二是单个国有企业的微观产权结构是否合理，是否适应其在现代市场经济中的地位和作用的要求。这两个问题属于国有企业产权制度改革中既相互独立、又相互依存的不可分割的两个层次的问题。其中起主导作用的，应当是第一层次的问题。第一个问题不搞清楚，对第二个问题的讨论将是毫无意义的。

然而 在国有企业产权制度改革的实践中 由于受传统所有制观念的影响，我们对第一个层次的问题一直采取了回避的态度，从而把国有企业产权制度的改革完全限于在对单个国有企业微观产权结构的调整上。直至最近提出的建立现代企业制度，对国有企业进行公司制改造，仍是基于这样的一种思路。那么，我国目前所拥有的这种在产品经济条件下形成的国有企业宏观占有结构是否也适应我们将要建立的社会主义市场经济体制的要求？它是否就是合理的 是不需要改革的呢？

坦率地讲，我国目前所拥有的这种国有企业宏观占有结构对于未来的社会主义市场经济体制来说是极其不合理的。这种不合理，集中体现在政府占有了大量的，在产品经济条件下应当由政府占有，但在市场经济条件下却不当由政府占有的企业上，即那些单纯以赢利为目的的竞争性企业上。这种不合理的宏观占有结构不仅不能适应未来市场经济体制的要求，而且也已经对我国的改

革形成了全面的、直接性的制约，它正在严重阻碍着我们向市场经济的过渡。这种制约集中体现在对政府和国有企业这两个方面改革的连环性制约上，并由此给我们带来了下述一系列日益严重的矛盾和问题：

（一 在政府方面。

1. 政府自身双重职责的矛盾。即政府一方面作为全社会的管理者和宏观经济的调控者，另一方面又作为众多竞争性企业的所有者。这两者之间的职责是相互矛盾的，不仅两者的目的、动机以及用以达到各自目的的手段不同，而且支配两者各自行为的准则和道德规范也是不同的。作为全社会的管理者和宏观经济的调控者，要求政府必须要站在一个超脱于所有其他社会利益集团之上的公正的立场上，去对整个社会和宏观经济进行管理与调控，以确保全社会的稳定和国民经济的持续、快速、健康发展。支配并制约其行为的，应主要是行政法规和他们之间的行政隶属关系。而作为众多竞争性企业的所有者，他的目的必须、也只能是尽可能地追求自己所拥有的那部分资产的利润最大化。支配并制约其行为的，则主要是经济法规和市场调节信号。对于这种双重职责上的矛盾，在不彻底改变目前这种不合理的企业占有结构的基础上，不论我们采取什么办法，都将是无法解决的。

2. 政府行为的不规范和混乱。由于政府自身双重职责的矛盾，使得政府既不可能像一位社会和宏观经济管理者与调控者那样，去公正、合理地管理整个社会和对国民经济进行有效的调控，又不可能像一位资产所有者那样，去有效地经营和管理自己所拥有的那部分庞大的资产。政府行为的不规范和混乱，是这种职责矛盾的必然结果。

3. 政府及其各部门自身利益的日益加重。随着市场经济的发展，政府作为所有者的特殊利益正在自觉或不自觉地被日益强化，政府作为所有者的趋利意识和其行为的商业化倾向也正在被日益强化。其结果，则是各级政府及其各部门自身利益的日益加重，并

由此造成政令不通、条块分割和诸侯经济。

4. 由此造成的政府机构的腐败。政府自身特殊利益加重的最终结果 必将是政府机构的腐败。这是一种体制上的腐败,它所造成的危害性要远远大于政府官员的个人腐败。

对于以上这些问题的严重性,我们已无需再在这里举例说明。

(二 在国有企业方面。

1. 企业难以成为自主经营、自负盈亏的商品经营者。因为产权理论告诉我们 所谓企业的自负盈亏 说到底是指企业所有者的自负盈亏 而不是企业管理人员的自负盈亏 更不是企业职工的自负盈亏。而现代企业管理理论告诉我们 所谓企业的自主经营 不能狭隘地理解为只是厂长、经理等企业管理人员在企业经营管理上的独立自主。企业管理人员对企业的经营管理仅仅是企业经营管理工作的一部分 即属企业的日常经营管理活动。企业的经营管理中还有一个最重要的组成部分,那就是企业所有者对企业重大问题的经营决策,如对主要管理人员的任免,对企业发展规划、经营方向、财务预决算、资本筹集、重大投资、以及对企业的分立、合并和终止等重大事项的决策等。对这部分经营管理活动 如果我们把它们排除在“企业经营自主权”的概念之外 或者把它们也并入到企业管理人员的日常经营管理权限之内,显然都是不合理的。由此我们不难得出这样一个结论:任何企业对于它们的所有者来说 都不应当、也不可能是自主经营和自负盈亏的。国有企业对于它们的所有者——政府来说 同样也是如此。

2. 企业内部难以形成一种科学合理的管理机制和自我约束机制。由于我们一方面仍在维持目前这种不合理的企业占有结构,另一方面却又要求“政企职责分开”已经在国有企业中造成了一种普遍的“所有者缺位”的状况。即政府作为国有企业的所有者 却把那些本该由所有者掌握的权力,几乎全部以政企职责分开和扩大企业经营自主权的名义转交给了企业的日常经营管理人员,从而把自己排斥在了企业之外。这种“所有者缺位”不仅已造成国有

企业内无人能真正代表政府并对政府负责、对国有资产负责的局面 而且由于企业管理人员权力过重 也已经使得他们在企业内基本上处于一种无人能制约的地位，从而造成企业内部权力机制的严重失衡，无法形成一种科学合理的内部管理机制和自我约束机制。因为 能对企业资产真正负责的只能是资产的所有者 能对企业管理人员实行有效约束的，也只能是他们的老板。在这种情况下，企业经营行为的混乱势在必然。

3. 政府对国有企业的干预难以制止。因为作为企业的所有者 政府天生就拥有干预国有企业经营管理活动的合法权力 而不管他对企业的干预从具体行为上讲是否合理。对此 不论我们采取什么办法 包括那些试图通过“法人财产权”的概念把企业管理人员的经营权扩大到带有某种程度所有权的作法，也依然排除不了政府作为所有者对自己企业的干预。

4. 由于上述种种原因所造成的国有企业经营行为的不规范和混乱 已使得国有企业效益的持续下降成为一种必然。国有企业经营的好坏已完全取决于厂长、经理个人政治素质、管理水平的好坏 而不是取决于体制的因素 这是极不正常的。目前 相当一批国有企业长期亏损甚至资不抵债，已经成为政府和社会的一个沉重负担。

不难看出，上述这些矛盾和问题都已经成为一种无法解决的两难问题。由于政府占有了大量的、在市场经济条件下本不该由政府占有的企业 已使得我们处于这样一种境地 即在不彻底改革这种不合理的企业占有结构的基础上，我们既无法找到任何一条合理的途径，能同时使得政府和国有企业这两方面的问题都得到合理的解决 也无法找到任何一条合理的途径 去单独合理地解决这两个方面中任何一方的问题。任何一种对一方看来是有利的措施，都将要以对另一方的不利或损害为代价 而其最终结果 则必然是双方的共同损害。总之 在这种不合理的占有结构的基础上 去对由此所产生的问题进行讨论，都将无法找到任何合理的答案。

二、国有企业产权制度改革必须分类别分层次进行

按照政府在现代市场经济条件下作为全社会的管理者和宏观经济调控者的职能要求，以及企业在社会与国民经济中所处的不同地位和作用，国有企业产权制度改革应当分两大类、三个层次进行。

在现代市场经济中，根据企业在社会和国民经济中所处的不同地位和作用，大致可分为两大类：一类属于非竞争性企业，如那些属于国民经济基础设施领域、社会公益性领域、以及一些特殊领域的企业；另一类则属于竞争性企业，如绝大多数生产和流通领域的企业。对于第一类企业，根据它们在社会和国民经济中的特殊地位和作用，决定了它们存在的主要目的不能是为了赢利，而是为了国家和社会公众利益的需要。因此，对这类企业，即便是在市场经济条件下，原则上也必须由政府直接出资举办和控制。对这类企业的占有，将不会给政府带来前面所提到的政府自身职责不分的矛盾以及其他一系列问题。因为政府掌握和控制这类企业的主要目的只有一个，那就是管理社会和调控国民经济。也就是说，掌握和控制这类企业，恰恰是政府作为社会管理者与国民经济调控者的职责所要求的，也是与这类企业在社会和国民经济中的地位和作用相一致的。

问题的关键 在于那些属于竞争性领域的国有企业。由于这类企业所处的领域，决定了它们必须，也只能以利润最大化为自己生存的最主要目标。否则的话，这类企业也就失去了其在竞争性领域生存的意义和条件。而也正是这一点，决定了政府对这类企业的占有是不符合现代市场经济条件下对政府本身职能的要求的。因为按照现代市场经济的要求，一般来说，只有在市场竞争机制不能充分、有效或合理发挥其作用的场合和条件下，政府对经济活动的参与或干预才是合理的和有效的，其中包括政府直接参与举办企业。

否则，政府的参与或干预就会阻碍市场机制的有效发挥，阻碍有效的竞争。由于竞争性领域是市场机制最能充分、有效发挥其作用的领域，因此，政府原则上不应当参与竞争性企业的举办，就是十分顺理成章的事。

事实上，除了要继续维持这种不合理的国有企业宏观占有结构这一目的本身之外，政府对一般竞争性企业的占有已不存在任何合理的经济上的意义。仅举一个极其简单的算术例子：假设一家竞争性企业的投资额是 100 万，年利润 30 万，上缴税收 10 万。如果这家企业不是由政府投资举办的，政府每年将从企业得到 10 万元的税收，这对于政府来说显然是一笔既无本又无风险的收入，其效益对于政府来说可以说是无穷大。但如果这家企业是由政府投资举办的，它对于政府来说，其最大的效益也只不过是 30% 更不用说还有为此所必须承担的风险和责任。

根据中共中央十四大确定的建立社会主义市场经济体制这一改革的最终目标要求，以及政府在现代市场经济条件下所应具有的功能要求，国有企业产权制度改革应当分三个层次进行：

第一层次 属于国民经济基础设施领域、社会公益性领域和特殊领域的企业。由于这类企业的非竞争性，决定了它们不允许政府以外的社团法人和私人资本参与或上述资本不愿意对其进行参与。因此，对这类企业既不存在产权结构调整的问题或公司制改造的问题，也不存在政企分开或政企职责分开的问题。政府对这类企业原则上应采取国有国营的办法，即要由政府对这类企业实行直接的管理与控制，包括财政上的全力支持。根据这类企业的分布状况以及各级政府所具有的不同职责，原则上，中央和省一级政府应掌握那些属于国民经济基础设施领域的企业、社会覆盖面较大的社会公益性企业和一些特殊领域的企业，而其他地方政府则应主要掌握那些属于地方性的社会公益性企业。

第二层次 属于国民经济基础性、支柱性和先导性的企业。由于这类企业在国民经济中的特殊地位，决定了政府可以通过这类

企业起到对国民经济的直接调控作用。因此，政府对这类企业必须实行必要的控制，以执行自己作为宏观调控者的职能。这类企业一般来说是属竞争性企业，但由于其行业或产业的特点，决定了这些领域内的企业规模一般都很大，而且数量不可能很多。在对这类企业产权结构的调整上，应采取国家控股同时允许政府以外的社团法人和私人资本参与的办法，将这类企业改造为既能满足政府执行自己调控国民经济职能要求的、又能适应竞争性企业要求的现代公司制企业。我国国有企业中的相当一批大型企业，应当属于这类企业。根据“建立和健全直接调控与间接调控相结合的中央与省、自治区、直辖市两级经济调控体系”的要求，这类企业原则上只能由中央和省一级政府控制。

第三层次，一般竞争性企业。由于这类企业在现代市场经济中所处地位的一般性，决定了它们既无助于政府的社会管理职能，也无助于政府的国民经济调控职能。因此，对这类企业的产权结构调整，其最终目标就应当是政府从这类企业中的彻底退出，政府不再作为这类企业的所有者或股东，而把它们完全交由社会去承办，即从体制上实行彻底的政企分开。我国国有企业中的绝大多数中小型国有企业，包括一部分大型企业，应当是属于这类企业。

三、关于中小型国有企业的产权结构调整

我国中小型国有企业在数量上占到全部国有企业的 90% 以上，主要隶属于市县两级政府所有。其中除少数属于地方性社会公益性企业（如供水供电、城市交通、粮油供应等）之外，绝大多数是属于一般性竞争性企业。这些企业原则上都属于应当与政府彻底脱钩之列。目前，我国一些改革比较超前的地区，在中小型国有企业产权制度的改革上，特别是在县域小型国有企业产权制度的改革上，走的正是这样一种社会化取向的路子。然而坦率地讲，由于至少到目前为止，我们在总体上仍还在竭力维持这种不合理的国

有企业宏观占有结构，目前中小型国有企业上述取向的改革，就并非表现为一种理智选择的结果，而仅仅是一种不得已而为之的结果。其具体表现，就是这种社会化取向的改革一般还只是限于那些长期亏损甚至资不抵债的企业上，即那些‘该死’的企业上。对于那些目前经营状况还过得去的企业，人们一般认为还是要保留在国有企业的范围内，至少是要由政府控股。这也就是目前一般所讲的，对国有企业要活一批、死一批的思路。而按照现代市场经济的要求，政府对目前的国有企业就远不是要活一批、死一批的问题，而是要对国有企业保一批、控一批、放一批。保就要保死，控就要控制住，放就要放彻底，而不管这些企业目前是赚钱还是赔钱、活得下去还是活不下去。

鉴于我国竞争性国有企业的现状，我们认为，在对这类企业进行多元化的产权结构调整时，应当分期、分类进行。前期的重点应放在中小型竞争性国有企业产权结构的调整上。这是因为：

第一，这类企业尽管资产占有量比重不大，但在数量上却占了国有企业的绝大部分，是牵涉政府精力、影响政府正确行使自己职能的一个最主要因素。尽快将这批企业实行社会化，将会大大减少政府直接管理企业的数量，从而为政府的机构精简和职能转变打下一个良好的基础。

第二，这类企业的单个资产占有量少，涉及问题和影响范围也小，操作起来相对要灵活、容易一些。

第三，这类企业目前的总体经营状况比较严重，特别是县域小型国有企业，许多地方的中小型国有企业已经成为当地的一个沉重负担，确实已经到了非改不可的地步。

至于少数大型竞争性国有企业的社会化问题，由于其一方面资产拥有量大，牵涉问题面广、复杂，另一方面却又数量不多，因此，可以放在后期逐个设计并加以解决。

对竞争性国有企业进行社会化取向的产权结构调整，是一项基础性的制度改革，因此，必须进行综合配套设计。其中最主要的

有两个方面：一是政府的机构精简与职能转变，二是社会保障体系的建立（其中主要是失业保险和养老保险）。没有这两个方面作保证，这种社会化取向的产权结构调整将不可能顺利进行。而上述两个方面的改革，也必须依赖于这种社会化取向的产权结构的调整。因为考虑到目前各级政府财务的状况和社会各方面的承受能力，唯一可能为上述两方面的改革提供成本投入的，也只能是这些竞争性国有企业的资产存量，而这部分改革成本又必须是要由政府来主要承担的。

因此，在对中小型竞争性国有企业进行社会化取向的产权结构调整时，应当结合政府的机构改革与社会保险体系的建立，将其中的一部分资产划拨出来，或者从企业资产转让后的收入中划出一块，以基金会的形式用于社会保障体系的建立，其中主要是用于那些与政府脱钩企业的离退休职工的养老保险和现有职工的失业保险。此外还应当划拨出一部分资产或资金，用于对政府分流人员的必要安置与补偿。对上述资产或资金的划拨，不能被看作为是国有资产的流失。除此之外的剩余资产，则可以通过有偿出售转让出去。转让的对象可以是本企业职工，也可以是社团法人和个人。为加快这种社会化取向的产权结构调整过程，政府应采取一系列鼓励性政策，但要严禁一切无偿瓜分国有资产的作法。对于转让国有资产的收入，应主要用于改革成本基金，国家对此应采取严格的控制手段，以防止这部分收入最终被吃掉。中小型竞争性国有企业社会化取向的产权结构调整的结果，从总体上看，应当是一种以社团法人持股为主、个人持股为辅的一种结构；从单个企业来看，多数小型商业、服务业企业将会转变成私人企业，而具有一定资产规模的工业或流通企业，则会转变成以公司制为主的企业。

（课题组负责人 崔 钊 孔东风

课题组成员：晁风仙 王旭 申怀阳 常智韬）