

第一章 诸城企业改革的背景

企业改革是我国经济体制改革的中心环节。自改革以来，我国的企业改革逐步深入，从放权让利到推行承包制、股份制试点和建立现代企业制度。十四大以来，我国许多地方的企业改革已深入到企业产权制度这一深层次问题上，并取得了不少经验。诸城市以产权重组为核心进行的企业制度改革走在了全国前面，而且其效果非常明显，得到了人们的普遍肯定。它所采用的“先出售后改制，职工内部持股”的股份合作制改制形式，被许多地方视为中小企业改革的首选模式，它在改革中遇到的许多问题也具有一定的普遍性。因此，诸城市企业改革的探索与实践，对县、市、镇、村的企业改革，具有一定的借鉴价值。

诸城市在 90 年代进行以产权重组为核心的企业制度改革不是偶然的，而是具有深刻的体制根源与社会背景。一方面，它是在全国企业改革逐步深入并遇到重重困难的情况下出现的；另一方面，它又是诸城根据本市企业改革与发展的实际情况而采取的重大举措。本章从历史的角度，对全国和诸城企业改革的背景与过程作一简要的回顾，以便于更好地理解诸城市企业产权制度改革的缘由及意义。

第一节 宏观背景：我国企业改革 历程的回顾

一、计划体制中国有企业的运行特征

改革前我国国有企业的管理体制与前苏联的国有企业相类似。在生产经营活动中实行计划管理方式即企业的主要经济活动包括生产、建设、物资供应、产品销售以及收入分配实行指令性计划。计划的种类包括产品产量、产值、职工人数、工资总额、劳动生产率、成本降低额和降低率、流动资金周转次数、利润总额、材料储备定额等。在内部管理体制上，长期实行党委领导下的厂长负责制。在企业生产中实行成本核算制与奖励相结合的办法，由上级主管部门根据企业完成计划的情况对企业进行评价。周叔莲把传统的计划经济体制下国有企业制度的特点归纳为 10 个方面：（1）企业经营的财产属于国家即全民所有，企业没有财产所有权。（2）政府办企业，企业在行政上完全隶属于政府。（3）企业的经营目标或主要目标是完成国家的指令性计划。（4）企业不但国有而且国营，没有或很少有经营自主权。（5）国家统负盈亏，企业不负盈亏责任。（6）企业没有劳动用工权，实行劳动终身制。（7）国家统收统支，企业利润全部上缴，职工工资等级由政府统一规定。（8）企业实行党委领导下的厂长负责制。（9）企业没有破产制度，由政府决定关停并转。（10）企业一般采取经济核算制。^①

计划经济体制下国有企业的上述运行方式一直持续到改革前。改革以来，越来越多的经济学家认识到这一体制的弊端。蒋一苇认为计划管理体制实际上取消了企业的基本独立性，整个国民经济被作为一个“大企业”，这不符合商品经济的要求。企业作为现代经济中的基本单位，应是一个能动的有机体，应有自己独立

周叔莲：《重塑国有企业制度》载《新华日报》1993年6月25日。

的经济利益和权力，企业和国家的经济关系应建立在企业与国家在交换中具有平等地位的基础上。^①

吴敬琏从现代企业理论出发，论证了按照“社会大工厂”、“国家辛迪加”设想建立起来的国有“企业”并不是真正的企业。而且这种企业制度把企业的边界推延到了整个社会的范围，极大地增加了组织管理成本，是注定没有效率的。在实证分析的基础上，吴敬琏归纳了计划体制下国有企业的运行特征及其缺陷：^②

第一，在传统体制中的“企业”不具有自己独立的财产，不是一个独立的经济实体，而只是一个进行成本核算的基层生产单位，不是在市场经济环境中运行的企业。它不必要、也不可能根据自己的利益和市场变动作出资源最优配置的决策。在这种“企业”制度中，所有者及其代表——政府，是作为一种政治领导力量存在于企业之外的。政府所追求的目标往往并不仅仅是经济利益，而且包括其他目标。与此同时，在企业内部出现了所有者虚置的状况，所有者无法对它的代理人的规避责任和其他机会主义行为进行有效的控制。

第二，企业作为行政机关的附属物，其经理人员只是上级行政机关指令的执行人。企业生产什么、生产多少、用什么办法生产、原料从哪里来，产品卖给谁，都由远离企业现场的上级主管机关通过计划指令决策。这就要求中央机关不仅要能够准确、及时地取得数以万计的情报，还要迅速地加以传输和处理，这样中央机关才能有效地协调供求，才能做出生产什么、生产多少、为谁生产以及投资等方面的决策。然而，在现代社会化大生产中，需求结构极其复杂，瞬息万变，新的技术层出不穷，决策不及时和发生重大失误是不可避免的。这样的“企业”不可能有效率地进行生产经营。

第三，企业与国家在财务上存在父爱主义和“软预算约束”。企业的生产和分配都由国家统一规定，产品的价格由国家规定，企

蒋一苇：《企业本位论“刍议”》载《经济管理》，1979年第6期。

② 吴敬琏著：《现代公司与企业改革》天津人民出版社，1994年，第69—71页。

业的盈亏由国家统负，盈利全部上缴，亏损由国家补贴。企业不存在市场竞争压力，也不会破产，而且企业的收入跟产品的销售结果没有关系，经理人员对完成自己的工作任务缺乏必要的物质激励。管理者和普通劳动者都缺乏改善经营、降低成本、使用新技术和开发新产品的积极性和主动性，低效率和无活力是在所难免的。

二、我国企业改革历程的回顾

随着改革开放政策的实施和经济体制改革的逐步深入，我国对国有企业先后采取了一系列改革措施。1978年在部分企业中开始了放权让利的改革试点，1980年在工业企业中试行利润上交为主的经济责任制。1983—1986年之间先后推行了第一步和第二步利改税，并同时进一步扩大企业自主权。从1987年开始国有企业特别是国有大中型企业普遍推行了经营承包制。与此同时还进行了股份制、利税分流、小企业的包、租、卖等方面的改革试点。1992年以来，在全国范围内开展落实《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的工作。同时，股份制试点工作从理论到实践都有了新的发展。

根据我国企业改革的历程，可大致分为以下几个方面的内容：

（一）放权让利的企业改革

1978年，我国在四川省6家国有企业中开始了放权试点，1979年1月颁布了《关于扩大国营企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国有企业利润留成规定》等文件，正式拉开了企业放权让利改革的序幕。1980年国家计委等10个部门印发了《贯彻落实国务院有关扩权文件，巩固提高扩权工作的具体实施办法》，在计划、利润留成等12个方面对企业权限作了进一步明确的规定。十二届三中全会以后，以所有权与经营权两权‘分离’理论为依据，对企业的经营权进一步放开和扩大。1984年5月国务院发布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，从产品生产、销售等10个方面明确规定了企业经营管理的自主权，并把扩大企业自主权由试点扩展到全面。1985年，国务院及有关部委又规定

了企业有横向经济联合、技术进步的自主权，并提出部分大企业享有直接对外经营权。1988年，全国人大通过并颁布了《中华人民共和国全民所有制工业企业法》，将企业的权利和义务用法律的形式固定下来，标志着企业放权让利的工作达到高潮，并使企业改革向法制化轨道迈进。

（二）承包制的推行与发展

1984年10月十二届三中全会通过并发布了《中共中央关于经济体制改革的决定》，提出对国有企业实行政企分开，所有权与经营权适当分开，以使企业成为自主经营，自负盈亏、相对独立的商品生产者和经营者。在《决定》指导下，国营企业改革由放权让利向承包制转换。1987年，在全国范围内实行了多种形式的承包经营责任制。1988年，国务院颁布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，总结了几年来实行承包制的经验，以法规的形式对承包制的内容、形式、合同的签订及国家、企业经营者的责权利关系进行了明确规定。

与传统体制下的国有企业相比，承包制有以下五个方面的积极作用：一是有利于保证国家财政收入的稳定性；二是有利于发挥企业的积极性和主动性；三是对企业职工干部有较大的激励作用；四是有利于促进企业加强内部改革；五是简便易行，容易操作。但是，从承包制的实践看，实行承包的企业仍存在着以下弊端：一是难以解决政企不分问题，利税合一使企业与政府的双重职能混在一起，政府部门对企业的生产经营实际上仍有决定权；二是难以解决盈亏自负问题，因为最终所有权属于国家，企业亏损仍由国家承担；三是难以消除企业行为的短期化倾向，如拚设备，掠夺性开发资源，忽视技术进步，忽视安全生产，不作长期发展规划和投资；四是难以解决资源的宏观有效配置和生产要素的微观合理流动；五是难以适应外部市场条件的变化。为了克服承包制的上述缺陷，在90年代初的二轮承包中，调整了承包主体，强化了风险抵押机制，增加了企业发展后劲和企业管理在内的一些长期发展指标。

（三）股份制的试点与推广

厉以宁较早提出用股份制来转换企业经营机制的设想。金立佐、吴稼祥在 80 年代初系统阐述了股份制的主张，并引起了理论界的争论。1984 年国家体改委提出了股份制应是城市集体企业和国有小企业进一步放开搞活的一个办法。之后北京、上海、广州、沈阳等地先后出现了一些股份制企业。1986 年 12 月国务院在《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》中第一次允许“各地可以选择有条件的全民所有制大中型企业，进行股份制试点”。随后各地股份制试点企业迅速增多。到 1991 年底，全国 34 个省市区和计划单列市共有各种类型的股份制试点企业 3220 家（不含乡镇企业的股份合作制和中外合资、国内联营企业）。

股份制企业的主要类型：在小城镇和乡村往往以“以资带劳，带股就业”作为招工条件而兴办的一些小规模企业；二是将集体所有制企业发展成为股份制企业；三是企业之间以资金、设备、厂房、技术、专利、商标等互相参股形成的股份制企业；四是向企业内部职工折股或售股而改成的股份制企业；五是公开向社会和个人发行股票而新建或改组成的股份公司制企业。从试点情况看，股份制在企业改革中发挥了积极的作用：一是有效地发挥了筹措资金的功能；二是初步发挥了明晰产权关系、强化财产约束的功能；三是发挥了资产重组、结构调整的功能；四是促进了证券市场的发育和宏观经济管理体制的改革。当然，在股份制试点中也存在一些问题，如法制法规不健全，操作不规范，国有资产因低估甚至不评估而严重流失，管理工作不配套等。

（四）转换国有企业经营机制与现代企业制度建设

1992 年是中国的改革年。年初邓小平南巡谈话拉开了新一轮改革的序幕；7 月，国务院制定并发布实施了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》；10 月，中国共产党第十四次全国代表大会通过了《关于建立社会主义市场经济体制的决定》。国有企业深化改革，转换经营机制，成为全国经济体制改革的核心和关键。

1993 年年初试图通过“破三铁”(国有企业职工的铁饭碗、干部的铁交椅、分配中的大锅饭)在国有企业劳动制度、人事制度、分配制度上打开缺口,转换机制以落实《条例》赋予的 14 项经营自主权为核心内容,试图使国有企业真正成为盈亏自负的独立自主的商品生产者和经营者。新建或改建各种类型的“公司”迅猛增长,试图完成市场经济发育过程中政府职能的转变。从实际执行情况看,上述措施触动了国有企业体制中的一些难点问题,但由于多种因素的制约,收效不大。尤其是各种“翻牌”公司的大量出现,不仅不利于市场主体的形成和资产的合理重组,而且碍于政府职能转换和形成公平竞争的机制与环境,引起了企业界的强烈反感。在这种情况下,中央一方面下令清理整顿“翻牌”公司,制定并颁布《公司法》等政策法规对公司的设立和运行进行规范,另一方面根据十四届三中全会的《决定》,把建立产权明晰、权责分明、政企分开、管理科学的现代企业制度作为国有大中型企业改革的方向。

现代企业制度是以承担有限责任为核心的现代公司制度,这是一种适合于社会化大生产的企业制度。根据“现代企业制度调研组”的概括,我国所要建立的现代企业制度,是适应社会主义市场经济要求,以规范和完善的企业法人制度为主体,以有限责任制度为核心的新型企业制度。其基本特征是:政企职责分开、产权关系明晰,企业中的国有资产所有权属于国家,企业拥有法人财产权,是自主经营、自负盈亏的独立法人实体;企业以包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产依法享有民事权利,承担民事责任,并对出资者承担资产保值增值的责任;出资者按投入企业的资本额依法享有所有者的权益,承担有限责任;企业按照市场需求组织生产经营,以提高劳动生产率和经济效益为目的,政府不直接干预企业的经营活动;企业制定章程,建立科学规范的领导体制和组织管理制度,调节所有者、经营者和职工之间的关系,形成激励和约束相结合的经营机制;企业依法经营、照章纳税,接受政府监督,适应国家宏观调控。为了顺利推进现代企业制度建设,国家经

贸委和体改委分头共进行 100 家现代企业制度的试点，并准备在 1994 年出台 18 个配套改革方案。然而，由于意见分歧，操作困难，配套措施迟迟不能出台，现代企业制度建设进展缓慢。

在这种情况下 为了遏制国有企业效益持续下滑的局面 有关部门于 1995 年初提出强化企业内部管理，管理也是改革的主张，试图通过强化管理提高国有企业的竞争力和经济效益，以管理促改革和发展。经过半年多的实践 大家日益清楚地认识到 尽管管理对企业的生存与发展是至关重要的，但我国目前国有企业活力不足 困难重重仍然是传统体制的后遗症 是改革滞后和改革措施不力的结果。1995 年 9 月，在中共十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》中再次强调 国有企业改革仍是整个经济体制改革的中心环节 要开阔思路 大胆试验 勇于探索 加大改革力度 使大多数国有大中型骨干企业在本世纪末初步建立起现代企业制度。现代企业制度仍是国有大中型企业改革的方向。但与以往不同的是 五中全会明确提出了“抓大放小”的策略 并把它作为国有企业改革的战略方针，即国家重点抓好一批在国民经济中起骨干作用的大型企业和企业集团 对国有中小企业则通过改组、联合、兼并等多种形式 加快改革和改组的步伐。“抓大放小”战略不是丢弃小企业不管 而是为它们松绑 放开搞活。放活小的有利于集中精力搞好大的，也有利于搞活整个国民经济。

三、企业改革绕不开产权关

我国国有企业经过十几年的改革，在企业经营机制、机构设置、分配制度等方面发生了一些变化 但从整体上看机制不灵、运转不畅、活力不足、效率不高、亏损严重的问题并未从根本上得到解决。直到今天，国有企业改革仍是整个经济体制改革的中心环节。为什么国有企业采取了那么多改革措施 收效都不很显著 未达到预期目标呢？原因是多方面的，但关键是在改革措施的选择和操作过程中 总是力图在单一国家所有制的框架内 在总的产权

格局不作大的变动的条件下进行改革。但在传统的国家所有制下，产权边界模糊不清，国有企业财产为全民所有，实际上是无人真正负责，导致产权虚置。政府部门对企业拥有指挥大权，却不对企业的经营负经济责任。企业不能摆脱行政机关附属物的地位，也不会对国有资产真正负责。在不触动这种产权制度的情况下，企业改革不可能彻底进行，转换企业经营机制也只能是一句空话。

界定清晰的产权制度是经济正常运行必不可少的前提条件。在现代市场经济中，产权制度有以下基本特征：

(1)相对性。产权是从所有权派生出来的，是交易双方各自放弃某些权利，从而得到另一些权利的结果，权利和义务是对等的。

(2)相对独立性。产权关系一经确立，产权主体就可以在合法的范围内自主地行使对资产的各项权利，而不受同一财产上其他财产主体的随意干扰。

(3)明确性。产权以所有权为基础，明确体现了资产的归属问题。一是明确了所有者主体，即资产归谁所有，归谁使用等权利；二是明确了所有者客体，即归某个所有者占有、使用和支配的是哪些资产和哪些权利。

(4)可转让性（可分解性）。产权是商品经济高度发展的产物，它体现了资产交易中的动态财产性关系，还规定了交易过程中的资产权利的界区。产权的转让性又有两种形式：一是包括所有权各项利在内的所有权体系的转让；二是保留股权（原始产权或终极所有权）而将所有权的占有、使用、收益与处置权能转让形成法人财产权。

(5)收益性。它是指产权所有者凭自己对财产的所有、使用而获得收益的权利，是所有权在经济上得以实现的体现，也是产权所有者谋求自身利益、实现资产增值的体现。失去了收益性，所有权就没有任何意义。

(6)有限责任性。产权的所有者不仅对其占有和使用的资产有获取收益的权利，而且也要对其占有和使用的资产承担风险的

责任。与原始产权所有者所负有的无限责任不同，由于产权的可分解性而造成的所有权的分散，使每一个产权所有人对自己所承担的责任是有限的，即仅限于与从资产中所获取的收益相对等的责任。

(7)法律性。产权关系是法律确认的各种经济利益主体之间的对财产的占有、使用和处分而发生的权利义务关系，是一定历史时期的所有制形式在法律上的体现。产权强调财产交易过程中必须遵循法则和规范。因此，产权的确定必须以国家法律为前提，同样，产权主体行使其职能，产权客体发挥其作用，都必须在国家法律的监督和保护下进行。

产权制度的上述特点反映了它在经济运行中的功能与作用：比如明确界定对财物支配的范围、空间和方式，保护产权主体的合法利益，界定人们之间的利益关系，特别是分配剩余产品或价值的权利，确定人们在经济活动中如何受益、如何受损，以及他们之间如何进行补偿的原则。在产权界定清晰的情况下，产权主体在作出一项行动决策时，将会认真考虑和比较未来的收益和成本，从而选择能使他的财物增值最大化的行为方式。具体说来，产权制度有以下三种功能：

(1)对产权主体具有激励的功能。利益是一切经济活动的动力和源泉。在经济运行过程中，各当事人即产权主体的利益若能通过产权制度得到肯定和保护，主体行为的内在动力也就有了保证。产权制度的激励功能就通过利益机制得以实现。

(2)是对从事经济活动的主体具有约束的功能。产权制度不仅规定了各当事人的利益关系，也规定了与利益关系相联系的责任关系。这种责任关系使产权主体去关心资产运营的效果，以实现资产的增值，从而对如何使用资产进行有力地约束，防止经营恶化、资产贬值或流失。

(3)对经济主体之间的行为摩擦以及建立正常的社会经济秩序具有协调的功能。通过法律形式确定的产权制度，对侵权行为

将绳之以法，加以制裁，从而减少由于利益、责任不明确导致的各种摩擦和混乱现象，使社会形成稳定的经济秩序。

产权制度的一般功能在不同的产权类型中有不同的体现，也就是就不同的产权制度安排对产权主体的激励与约束程度是不同的，由此导致的对社会资源的使用效率也是不一样的。在计划经济体制下，国有资产的产权主体是唯一的，但事实上又是虚置的，使它成为激励与约束功能都很弱的一种产权制度。

传统产权制度的基本特征是：以政权与财产权直接结合的政府部门为产权主体，垄断着社会大部分财产，排斥个人对物质生产资料的占有，全民企业仅作为国家所有权的客体以及行政机构的附属物而存在。国家以行政系统为依托，对全民财产的占有、支配、使用和处置的全过程实施统一的指挥和领导，这样一种产权制度与商品经济发展要求形成了一系列尖锐的矛盾。

双重职能合一的国家产权主体制度与商品经济运行不相融。行政组织的结构特征是条块结合的整体性和封闭性，并具有等级性，在信息传递上具有单向性和执行政策的强制性。而作为财产所有权主体却需要组织结构具有变动性，必须根据经济规模和市场环境及时调整组织结构，调整人财物的结合方式。作为商品经济要求的财产主体还要求自主性和多样化，参加生产和交换的主体具有平等性。从事商品生产的主体接受的信息主要不是纵向的而是横向的，并且具有双向性而不是行政上的那种单项强制性。行政活动的目标与作为财产权活动的目标也是不同的。行政活动的目标是秩序、稳定、社会公平，而财产所有权活动是为了财产的增值。此外，从事行政活动主体的人格与作为财产所有者从事活动的人格也具有很大的差别。

然而，传统的产权制度将行政权与财产权集于政府一身，并且对财产客体作出了许多规定，使经济目标服从于行政目标，用行政机构代替商业机构，用行政精神代替商业精神，造成了国民经济活动围绕行政轴心运转，人为地割断了商品经济自身存在的横向的

经济联系，阻碍了经济资源的流动，使资源配置趋于低效率。

双重职能合一的财产制度与政企分开、两权分离产生了尖锐的矛盾。商品经济运行客观上要求政企分开、财产的最终所有权与法人产权相分离。我国企业改革总体趋势也是向着这个方向发展的。然而，在政府的行政职能和所有者职能未得到分离的条件下，政企是难以分开的，两权分离也是不可能的。政府作为财产所有者是不可能不关心自身的经济利益的，它必定要对财产在支配、使用、收益、处置的全过程实施控制和监督，而且是行政上的控制和监督。如果强行政企分开的话，那么两权也可以分离了。这样一来，财产所有者的利益就得不到保障，财产的运动就会朝着偏离所有者利益方向运动。我国近年来的改革已部分出现了这种情况，所谓“所有权约束软化”、“内部人力控制”、“产权模糊”、“国有资产的隐形流失”等等，无一不是在政府双重职能合一条件下强行政企分开、两权分离的结果。在这样的情况下，为了保证所有者的利益又不能不部分回到政企合一、两权合一的轨道上去。

传统产权制度行使产权约束与缺乏商务操作机构以及其他产权约束手段相矛盾。为了行使产权约束而废弃不必要的行政约束，就必须具备一系列商务操作机构和其他产权的约束手段。然而，改革至今并没在这方面下足够的功夫，形成了产权约束软化的局面。

传统的产权制度与要使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的独立的商品生产者产生了矛盾。在国家拥有统一的财产所有权、企业没有独立的法人财产权情况下，企业是不可能自主经营、自负盈亏的，国家必须担负起企业经营的无限责任。这里所说的企业自负盈亏是指企业具有法人财产权，国家只负起有限责任意义上的自负盈亏。这在生产资料私有制国家里也是如此。而要使企业承担起这种意义上的自负盈亏责任有赖于产权的分解，有赖于产权约束功能的强化。

传统的产权制度导致了劳动者主人翁地位与对国家财产产生

异化感觉的矛盾。社会主义国家财产属于全体人民所有，劳动者成为生产资料的主人，但在现阶段只能由国家代表全体人民行使所有权。由于我们并没有找到国有制适当的实现方式，并且由各级行政部门所支配，劳动者只是获得了间接的使用权，而且在生产资料的使用过程中，财产的增值并没有和劳动者的收益紧密结合起来。现实经济运行迫使劳动者感觉到，财产的保值、增值同自己的利益并不相关。现实的国有产权制度使职工并没有感觉到自己是资产所有者，其利益与财产的保值增值关系并不密切。

传统的产权制度以国家财产所有权方式实施的计划调节机制与市场机制也发生了难以协调的矛盾。生产资料全民所有制为国民经济计划提供了物质基础。然而；传统产权制度依赖行政权力控制着所有权 控制着所有权各项权能的运动 对客体 物资资料、企业、职工）作出广泛的规定，这样一种计划调节方式本身就使市场调节不具备可能性。因为市场调节方式赖以存在的客观基础是以企业作为独立商品生产者为前提的。企业必须有独立的财产权利才能敏感地对市场信息作出反应。而传统产权制度使企业成为行政机关的附属物，是实现行政目标、社会目标的工具，企业自身也列入行政级别的等级系列，甚至连财产客体也有等级系列。这样就造成了企业不是以平等地位出现在市场上。一方面国营大中型企业享受了国家特许的许多优惠，另一方面它们也承担了无数的社会负担，这就使得市场难以恰当估计企业的经营业绩。值得注意的是，这种产权制度本身又阻碍着市场机制的形成，更排斥着市场对它的调节。

在上述传统产权制度的制约下，国有企业改革的许多措施往往难以奏效。以放松让利、扩大企业自主权来说，政府部门对企业一定程度的放权让利和“松绑”，使企业的生产经营自主权逐步扩大，同时获得了一部分剩余控制权。但由于企业产权制度依然故我 产权关系不明确；企业 并不是真正的企业 仍然是一些由经理人员、工人加上一批生产资料而组成的生产单位，是“社会大工

厂的一些车间也没有形成真正意义上的企业家。结果是下放剩余控制权给企业造成了“内部人控制”的问题，即“企业的经理人员和工人获得了对‘企业’的控制权”。但由于剩余控制权与剩余索取权相互不能匹配并与资本所有者相分离，行政约束的弱化，企业内部约束的软化，使职工工资福利的增长幅度往往大于对“企业”贡献、劳动生产率的增长幅度，结果有可能使企业的效率进一步降低。

在以所有权与经营权“两权分离”理论为依据实行的“承包制”改革中，试图将企业经营者和职工的权、责、利统一起来，以克服单纯放权让利出现的“内部人控制”问题，使企业成为自负盈亏的独立的商品生产者和经营者。承包制作为大多数国有企业普遍采用的一种企业改革形式，其积极作用和存在的缺陷已在前节论述过。这里只想指出，承包制是沿着“两权分离”的思路展开的。由于所有权和经营权都是产权的组成部分，实行承包经营实际上将企业自身积累所形成的资产留于企业，也就是企业拥有了更大程度的剩余控制权，有很多企业对承包的积极性大，就在于通过承包事实上获得了对国有资源的使用权和部分剩余的支配收益权。但在理论上，实行承包制企业的产权关系是模糊的，表面上国家（全民）拥有完整的产权，事实上企业（部分人）又分割了国有产权的收益。在改革形式上，承包制实际上是通过行政性的契约关系来明确国家与企业的财产关系的，政府对企业的干预有可能不是减弱而是加强。同时，在承包制下，产权主体混乱，产权界区不清，风险的承担主体难以落实，负盈不负亏是企业的普遍选择。从长期来看，这是不利于改善企业行为的。由此可见，不真正触动传统产权制度，承包制不仅解决不了传统企业制度的根本缺陷，而且加速了企业行为短期化的倾向。

股份制对传统产权制度的触动应该说比放权让利和承包制要深刻得多。股份制的基本特点是产权主体多元化。企业资产的所有权可以由国家（全民）、企业（集体）、个人三方共有，也可以由股

民集资新建。股份制企业责、权、利的关系通过持股的多少，确定各自在所有权中所占比重，并在此基础上，形成产权载体（董事会）股东共享盈利，共担风险。在产权明确载体的基础上，让经营者自主经营管理企业。国有企业的股份制改造，可以改造传统体制下单一国家所有权主体的状况，使企业摆脱行政附属物的地位，在股权与经营权分离的基础上自主经营、自负盈亏，形成市场对企业经营管理的硬约束。

然而，我国各地自发兴办和在“股份制试点”中建立的一些股份制企业，主要目的是以股票形式筹集资金，并且以面向本企业职工发行股票为主。比如在 1991 年 3220 个股份制试点企业中，内部职工持股的有 2751 个，占 85.4%。在对公司制度的本质没有深刻理解的条件下，为了一时的需要而建立起来的“股份制”企业存在着不少问题，如产权没有界定清楚，独立的法人实体也没有建立起来，企业实际上是由若干上级行政机关多头管理，主管部门仍然采用自己的习惯办法，把改组后的“股份制企业”当作国营企业管理。这就使“股份制企业”的特性和功能变了形，产权不明晰和产权的最终约束作用不强，使股份制试点没有达到预期目的，企业经营机制也不可能得到转换。为了规范股份制企业的运营，国家体改委等部门制订了 11 个法规。这些法规在一些关键问题上如国有资产管理、国家股股权行使、公司治理结构的组织和运行规则的规定不明确，缺乏可操作性。结果使“股份制试点”中的问题没有得到解决，使刚出现的资本市场失去了规范化的公司这一组织基础，加上其他方面的原因，出现了过度投机等不正常现象。这样，“股份制”的发展在一定程度上偏离了正确的轨道，影响了国有企业资产重组和公司制改造的进程。

现代企业制度其实就是现代有限责任公司制度。由于“股份制”公司改造过程中出现的问题一时难以解决，为了使大中型国有企业的改革打开缺口，1994 年十四届三中全会在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中把国有大中型企业的改革

方向定为实行公司制，建立现代企业制度。然而经过一年多的实践，尽管国有大中型企业在改革与管理中做了不少工作，但离建成以规范和完善的企业法人制度为主体、以有限责任制度为核心的现代企业制度还有很长的路要走。因为传统产权制度不改造，试图在现行国有资产管理体制和国有企业体制的框架内通过表面上的“公司化”实现“经营机制转换”是很难做到的。

四、企业产权改革从中小企业突破

当国有大中型企业改革处于步履维艰进展缓慢的状态时，90年代初以来，中小企业的改革在全国许多地方却搞得有声有色，并在“抓大放小”战略指导下掀起了中小企业改革热。

从我国企业改革的历程中可以看出，国有大中型企业一直是企业改革的重点。但从企业数量上看，中小企业占绝对优势。中小企业不仅量大面广，而且在国民经济中具有独特优势和不可替代性。由于规模的差异和具体情况的复杂性和多样化，国有大中型企业与中小企业除了规模不同外，在其他方面也存在明显的差异。比如，大中型企业大多由中央部门或省级管辖，中小企业往往是市县和基层社区经济的主体。在所有制上，大中型企业主要是全民所有制，中小企业要复杂得多，既有全民所有制企业，也有城镇集体所有制企业，还有乡村集体所有制企业和大量的城乡个体企业。中小企业与大中型企业之间存在的大量差异，决定了企业改革难以用一种统一的形式和措施，必须注意到不同类型企业之间的区别和差异，以便于更有针对性和有效地推进企业改革。

早在放权让利、扩大企业自主权的改革中国有小型企业就采取了一些不同于大中型企业的改革方式，如租赁制。租赁制是指在不改变企业全民所有制性质的条件下，实行所有权与经营权的分离，国家授权单位为出租方，将企业有期限地交给承租方经营。承租方向出租方交付租金，并依照合同规定对企业实行自主经营的方式。事实上，十一届三中全会后，国营中小企业就开始了租赁制的试行。1984年起开始在全国中小企业中全面推行。商业部

在《关于当前城市商业体制改革若干问题的报告》中规定，一部分小型零售商业企业，可以租赁给经营者个人经营。1986年12月，国务院《关于深化划企业改革增强企业活力的若干规定》再次明确肯定了全民所有制小型企业可以积极试行租赁及承包经营。此后，全民所有制大部分小型企业和少数中型企业均先后实行了租赁制。1988年6月，国务院发布《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》，以法规形式肯定了国有中小企业的租赁制。

出售国有小型企业产权是国有中小企业改革与大中型企业改革区别对待的又一实例。1989年国家体改委、财政部、国家国有资产管理局颁发了《关于出售国有小型企业产权的暂行办法》，并把它作为调整所有制结构和深化企业改革的一项重要内容。这在企业改革中是一大突破，因“卖”不同于改、包和租，它在事实上表现出在所有制基础之上的财产交易性质，即体现了产权界定的追求。只要国有小型企业产权可以明确交易，这就对传统国家所有权制度发起了冲击。也就是说，当国有大中型企业改革被传统产权制度束缚得难以前进的时候，产权改革却在国有小型企业上打开了缺口。

进入90年代以来，国有中小企业的产权改革在一些地方如山东诸城、广东顺德、四川宜宾、德阳、山西朔州、湖北浠水、襄樊等由点到面，逐步推开，并取得了很好的效果，产生越来越大的影响。

中小企业成为国有企业产权制度改革的突破口不是偶然的。一方面，中小企业在市县经济中占有重要地位，是发展地方经济的关键，但在近几年经济体制迅速转轨的过程中，受多种因素的影响，中小企业存在的问题比较突出。许多国有和集体中小企业经营困难，经济效益低下，大量企业处于微利、亏损状态。1994年全国亏损的2.4万户国有企业中，95%以上是中小企业，其中小型企业占82.1%（1.97万户）。以规模进行统计的国有企业利润总额中，全部独立核算小型企业为负数（-2.42亿元）。城乡集体工业中，也有相当数量的企业处于亏损微利状态。同时，与大中型企业