

●李石泉

## 企业机制转换与企业制度创新

从1987年党的“十三大”报告提出转变企业经营机制问题，到现在已有五年时间。党的“十四大”报告又把这一问题提到前所未有的高度，认为转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，是建立社会主义市场经济体制的中心环节，是巩固社会主义制度和发挥社会主义优越性的关键所在。然而这几年转换企业经营机制的工作却是困难重重，相当部分的国有企业的机制并没有转变过来。目标与现实如此之大的差距，使我们不能不对转变企业经营机制的工作进行反思，继续探索企业机制转换的途径。

### 一、国有企业机制转换困难的原因何在

企业改革的关键是转换经营机制。转换国有企业经营机制是建立社会主义市场经济体制的中心环节。这些论断都是正确的。问题不是出在转换企业机制这个目标上，而是出在达到目标的途径选择上。

可以把迄今为止的转换企业机制的途径概括如下四条：

（一）通过落实企业自主权来转换企业经营机制。扩大企业自主权是我国改革工作中的一项重要内容，也是企业改革的一项重要举措，在一系列有关改革的文件（包括法令、条例）中，一再要求各地方、各部门把属于企业的权力坚决放下去，但是企业自主权并没有真正落实。《全民所有制工业企业转换经营机制条例》明文规定要落实企业的14项经营自主权，但据上海市最近的抽样调查，基本落实的有7项，部分落实的3项，难以落实的有4项，这4项落实又是被认为“最关键”的投资决策权、资产处置权、拒绝摊派权以及进出口权。我们赞同“转换企业机制的重点是落实企业自主权”的提法，但这个“重点”老是落实不下去的原因也应该深究。看来，不找出原因，不排除障碍，企业自主权很可能不是“落实”而是“落空”，靠落实企业自主权来转换企业机制这条路就走不通。

（二）通过“苦练内功”来转换企业经营机制。按照辩证法原理，提出“苦练内功”实现企业自身机制转换的思路，是无可指责的。但“苦练内功”要有一个前提：政府为企业转换经营机制创造了必要条件。因为国有企业的很多问题并不是企业自己造成的，而是与整个经济管理体制相联系的。一家国有企业敢动“真格”，让2000名职工中的300名职工下岗。但没过多久，下岗者又拿着报纸到厂里要求上岗，因为报纸上说“社会主义应该人人有饭吃”。（如有下岗者读了《社会主义政治经济学》，一定还会提出更充分的理由：“社会主义劳动者是企业的主人”）。诸如此类问题，靠企业“苦练内功”能解决吗？现在有一种思想，认为政府该放给企业的权已放得差不多了，该让给企业的利也让得差不多了，现在就是要靠企业“苦练内功”来转换经营机制了。在这种思想指导下，“苦练内功”这条路恐怕也难走得通。

（三）通过嫁接外资来转换国有企业的经营机制。这条路对个别企业的机制转换可能有效，但要让所有的或大多数国有企业都走这条路就不可行。武汉“荣泽公司”走这条路达到了目标，人们的评价也很公正：是“成功典型”但“难于普及”。

（四）通过引入乡镇企业的机制来转换国有企业的机制。乡镇企业充满“活力”，令人羡慕。但对“引入”的思路却不敢苟同。乡镇企业机制是与乡镇企业的制度和环境相联系的。不顾这些而只引入其机制，不是“削足适履”，就是“机制退化”。在我看来，这条路也不可行。

上述四条路所以不可行，归结起来，原因有二。一是将机制与组织割裂开来，认为不改变组织也可以转换机制。二是将机制与组织的序列颠倒起来，认为可以先转换企业机制再转变企业组织。我们认为，机制是组织的机理或机能，是内在于组织的。有什么样的组织就有与之共存的机理。组织不变，机制也不会变。因此，要转换机制，必改变组织。这个道理同样适用于企业机制转换。要转换企业经营机制，也必须改变企业的组织结构。从规则角度看，企业组织结构就是企业制度。企业机制转变与企业制度创新是不可分开的，只讲企业机制转换，不讲企业制度创新，企业机制必然转换不了。我国国有企业经营机制转换所以步履维艰、困难重重，究其原因，就在于前一阶段我们没有把企业机制转变与企业制度创新联系起来，脱离企业制度创新孤立地转换企业机制。看来，通过改变企业制度来转换企业经营机制才是可行的康庄大道。

## 二、能够推动企业机制转换的企业制度是什么

企业制度有宽狭之分，本文所讲的企业制度是指企业的产权制度。产权制度是企业制度的根本，是企业其他制度（财务制度、劳动制度等）的基础，是企业经营机制的决定者。产权制度又因所有制不同而有公有产权制度、私有产权制度之别，本文所讲的产权制度是指我国国有产权制度。

要转换国有企业经营机制，必须改变国有企业产权制度。改变国有企业产权制度，并不是要将国家财产变为私人财产、将国有产权变成私人产权，也不是将国有企业变成集体企业。本文所讲的国有企业产权制度的改变或国有企业产权制度的创新，包括四项内容：1. 改变国有资产实际上归政府各行业部门所有，即政府各行业部门是国有资产所有者代表的制度；2. 改变国有企业依附于作为国有资产所有者代表的各个政府部门的制度；3. 改变国有产权单一主体的制度，组建国有产权多元主体的制度；4. 改变国有企业由单一产权主体直接控制的制度，建立国有企业由多个产权主体共同控制、间接控制的制度。将上述四项综合起来，所谓改变国有企业产权制度，就是重新安排国有产权结构。如果能够对国有产权结构重新安排，我国国有企业制度必将发生重大变化，国有企业经营机制也将随之发生重大转变。

现在先从第四项内容谈起。适合上述第四项内容的企业制度是什么，现实经济生活中有没有这种企业制度可供我们借鉴和采用呢？有。这就是股份制。

关于股份制特征，很多同志已有论述。比较普遍的看法是将股份制特征归为三点，即三个“分离”：所有权与经营权（有的同志使用“管理”和“控制”这些词）分离，价值形式的资本与实物形式资本分离，股权与产权分离。所有权、价值形式资本、股权为一端，归股东拥有；经营权、实物形式资本、产权为一端，归企业拥有。归股东掌握的权利，一般用自然人所有权或最终所有权概括；归企业掌握的权力，一般用法人所有权概括。这样，三个特征或三个“分离”又可归为一个特征，一个“分离”，即最终所有权与法人所有权分离。

对股份制特征的这种概括，我认为很有道理，但也感到有所不足。重要之点不在于描述“分离”，而在于说明为什么能够“分离”。从股份制能够使“两权分离”这点上考虑，我

认为股份制最根本的特征是：财产主体多元性，即股份公司是多元主体财产的联合。作为财产联合体，股份公司财产不是一个个投资者投入的个人财产的简单加总，而是以公司名义占有和支配的整体财产。单个主体的财产一旦投入股份公司，就无权退出（不能退股），从而使股份公司与合伙企业有了区别。单个投资者将其资本投入一个企业，就成为该公司众多股东中的一员，由于股东众多和股权分散，单个股东一般都不具有谋取企业经营权的力量，因而也就不大可能获得企业经营权，这就使得公司的经营权能脱离众多股东而独立化，使所有权与经营权彻底分离开来。相对于三个“分离”而言，财产主体多元性是股份制的更深一层的特征，是股份公司能够拥有独立产权的基本条件。

在股份公司内部，各个投资者投入的资本，已经转化为公司的整体财产，单个投资者已不可能对公司整体财产拥有直接支配权，只有公司才是这个整体财产的真正的占有者，拥有除归属权以外的其他财产权利，因此公司就在事实上成为一个拥有产权的经济实体。事实上的财产权利必然也必须得到法律的认识、受到法律的保护。法律赋予公司以法人身份，让公司成为一个有自己名称、有自己意志和行为能力、享有法律规定的权利又承担法律责任的法人。这样，公司事实上拥有的产权，在公司取得法人资格时就表现为法人所有权。如果说对公司的整体财产，单个投资者已无理由去支配，因为公司整体财产已不是哪一个人的个人财产；那么对于已经得到法律承认、受到法律保护的公司产权，单个投资者更不可以去支配，因为这种支配乃是一种侵权行为。法人所有权的确立，既从根本上保证了公司能够真正独立自主地行使权力，也从根上排除了个人所有权对公司产权的直接干预，股份公司因此而成为一个真正自主经营的经济实体。

借助上面的分析可以明确两个观点：一是“两权分离”的条件是多元主体的财产组合为一个整体财产。这个条件的存在，一方面使各个财产所有者先在事实上后在法律上失去了对整体财产的直接支配权，另一方面使整体财产占有者先在事实上后在法律上获得了对其财产的直接支配权。只有满足了这一条件，才会有真正的“两权分离”。不具备这个条件而去搞“两权分离”，只能是形式上的甚至是虚构的“两权分离”。二是法人所有权的条件是合资而成的企业事实上已拥有财产权。这个条件表明，是先有事实上的财产权利，然后才有法律上的财产权利。只有满足了这一条件，才会有真正的法人和法人所有权。不具备这个条件，法人和法人所有权就是空的，徒有虚名而已。

真正拥有财产支配权，真正拥有法人所有权，是一种企业制度；名义上拥有财产支配权，名义上拥有法人所有权，又是一种企业制度；名义上也不拥有财产支配权，名义上也不拥有法人所有权，又是一种企业制度。每种企业制度都有其内在的运行机制。保留一种企业制度不变，而要求它拥有另一种企业制度中的机制，是不现实的，也是不可能的。我们要求国有企业转变经营机制，使国有企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场竞争主体，就必须让国有企业在事实上也在法律上真正拥有财产支配权。为此就要选择股份制这样一种企业制度，实行企业制度创新。

### 三、国有企业制度创新的条件

为了转换国有企业经营机制，必须进行企业制度创新，选择股份制这种企业形式。但是，我们所需要的股份企业，又应该是真正的股份企业，而不应该是“变形”的或“走样”的股份制企业。

1992年开始，股份制企业在我国大地上如雨后春笋破土而出。在上海证券公司登记的上市公司不断增加，股票市场上的可交易的股票也越来越多。我们的股份制似乎已经初具规模。然而从另一方面看，迅猛发展起来的股份企业制度又不成熟，又发生了“变形”或“走样”的问题。

我国股份制的“变形”“走样”表现在许多方面。据我们观察分析，“变形”“走样”的主要表现是：以所谓国家股为主体的许多股份公司并没有能够真正实行“两权分离”，并没有能够成为一个真正的法人，也不真正拥有法人所有权。我们的股份企业“很难摆脱行政干预”。从道理上讲，股份公司的最高权力机构是股东大会或股东会议，除了股东会议，没有任何一个机构可以凌驾于股份公司之上或显或隐地对其发号施令。股份公司因此才成为一个真正独立的企业。从实际情况看，在以国家股为主的股份公司中，股东会议形同虚设，名存实亡，最高权力机构还是企业原来所属的那个上级部门，股份公司依然是政府行政机构的附属物。企业制度创新只表现在名称上，企业制度并没有实质性变化。

共同的看法是，我国股份制所以“变形走样”，是因为我国还不完全具备实行股份制的条件。条件之一就是市场经济的发展。作为市场经济中的一种企业形式，股份企业要在市场经济发展到一定阶段上才会产生，只有市场经济充分发展，股份制才能完善。我国市场经济尚在形成之中，这不仅为发展股份制造成障碍，而且还可能使股份制走上歧途。我的看法是，市场经济及其发展是股份制得以存在的不可缺少的环境，是股份制的运作条件。除此之外，建立、健全股份制还要有一个基础性的条件，这就是多元产权主体的存在。私有制经济满足了这个条件。国有制经济还需要创造这个条件。就国有制范围而言，我们现在搞股份制所缺少的正是这一条。因为缺少这个条件，所以搞起来的股份制不可避免地会“变形走样”。

从表面上看，在已经建立起来的股份企业中，产权主体似乎已多元化了，很多股份公司是既有国家股，又有企业股，还有个人股（含企业内部职工股）。但从股权结构来看，又应该说股份企业中的产权主体还不具有多元性。在很多股份企业中，企业股、个人股所占比重很小，国家股占的比重很大。国家股在企业中处于绝对支配地位，企业股和个人股则是一种陪衬、一种点缀。我们已经知道，国有资产的实际所有者是各级政府的各个行政主管部门。在实行股份制前，政府的各个行政主管部门以国有资产所有者（确切地说是所有者代表）身份直接控制归其管辖的企业；在实行股份制后，由于国家股占大部分或绝大部分，政府的各个行政主管部门仍然可以凭其所有者（所有者代表）的身份继续直接控制企业。不同的只是：过去是以产权的一种形态去控制，现在是以产权的另一种形态——股权去控制。由于国家股居于绝对支配地位，非国家股处于被支配地位，非国有股权也就不可能作为一种制衡力量去影响国有股权，股份公司的大权就必然操纵在国家股的股东手里，而这个股东实际上就是政府机构中的一个部门，我们的很多股份公司仍然不能摆脱对行政部门的依赖，行政部门仍然可以名正言顺地干预企业的经营活动。在这样股份企业中，股东大会可以不开，董事和董事长可以“内定”，也就不足为奇了。在这样的股份企业中，经营机制依旧，经营机制转换困难，也就可以理解了。

产权主体多元化的含义是两重的：一是指一个企业的财产由多个所有者的投资共同组成；二是指多元产权主体的力量处于均势状态，主要股东中任何一个股东都没有足够的力量直接控制企业。虽然在现实经济生活中大股东的控股现象比比皆是，但从理论上讲，我们还是要提出力量均势的要求。并且，从股份制发展历史考察，由于股权的高度分散化，确实也

出现过任何一个股东都无力直接控制企业的状况。

现在的问题是，如何才能使我们国有企业在制度创新过程中形成产权主体多元化的格局。可以有多种设计。将已提出的各种设计方案综合起来，似有下列四种：

1. 在国有股权既定条件下，扩大其他经济成分（集体经济、私营经济、个体经济、外国资本等等）的股权比重，使其他经济成分的股权与国有股权相比，地位不相上下。

2. 转让国有资产，使之变成非国有资产，从而缩小股份企业中的国家股的比重，扩大非国家股的份额，使各个产权主体能够相互制衡。

3. 对国有资产实行分级所有。按照现行财政制度，可分为中央、省、地、县级所有。这样就可以使国有资产所有者主体多元化，为国有企业转变成股份企业创造条件。

4. 对国有资产实行一级所有，委托经营，构建众多的国有资产经营公司，使之成为独立的投资主体，并由几个投资公司共同投资于一个企业，从而使国有企业的产权主体多元化。

上述四种方案中的第一种方案可以使增量资产的主体多元化，但对存量资产主体多元化的问题似有忽视。第二、三、四种方案都着眼于构建国有资产存量的多元主体，但方法途径大不相同。

第二种方案的核心内容是出卖国有资产。具体设想是第一步先卖国有资产总量的 $1/3$ ，第二步再卖 $1/3$ ，剩下 $1/3$ ，仍归国有。国有资产总量的 $2/3$ 转手易主，不仅使财产主体由一元变为多元，而且仍归国有的那份股权也不能独占优势。但是，如果出卖国有资产的收入不是用于消费，而是由国家再用于投资，那么国有资产总量又没有缩小，依然是社会资本中的主要部分，依然保持其主体地位，非国有资产一时仍不足以与之抗衡。

对第三种方案，可用一句话评价：合情不合理。合情是指符合实际情况。我国现存的国家所有制实际上是“部门所有制”、“地方所有制”，国有财产四级所有似乎已成事实。既然实际情况已基本如此，这个方案操作起来就比较方便，阻力比较小，成本比较少。只要将既成事实在法律上予以确认并提供保护，四个主体存在的就合法化了。所谓不合理是指此方案理论上讲不通。我国国有财产本质上是全体人民的财产，国家所有制实质上是全民所有制。既归全民所有，归属权就不可分割，一分割，就不是全体人民所有，而是部分人民所有了。有的同志说“国有资产分级所有”的提法就有缺陷，我也觉得这种主张有缺点。

本文主张第四种方案。对第四种方案的理论设计，作者在《国有产权结构论》、《国有产权分散论》等文章中有所阐述。此方案的内容要点是：归属权统一（统一于中央政府），支配权分散（分给若干资产经营公司），国有企业的财产由多家资产经营公司共同出资合成。此方案的宗旨是：淡化国有产权的政权色彩，让国有企业摆脱各级政府行政部门的管束，真正成为法人。几种方案比较研究的结果是：第四种方案的优点在于能够名正言顺地进行国有资产管理体制的改革，社会阻力比较小；缺点是：涉及到权利关系的调整，利益障碍难以避免，操作难度比较大。

第四种方案与第一种方案的关系不是对立关系，而是互补关系。存量资产采用第四种方案，增量资产可以采用第一种方案。第四种方案与第二种方案的关系也不完全对立。采用第四种方案的同时，也可以根据需要将部分国有资产出让给非国有单位、国家公民和国外的购买者。第四种方案与第三种方案的区别，讲到最后是：实行第三种方案，投资者是用自己的钱承担投资风险；实行第四种方案，投资者是用别人的钱承担投资风险，因而要多一层监督，多一笔费用。虽然如此，本文还是选择第四种方案，主张用第四种方案的办法来塑造国有产

权的多元主体，推进国有企业制度创新和机构转换。

#### 四、国有企业制度创新不能孤立进行

如果选择上述第四种方案，那么国有企业制度创新就不可能孤立进行。采用其他方案也是这样。这是因为国有资产管理体制本身是一个系统，这个系统由许多环节构成，企业只是其中一个环节。只改变企业这个环节，而让其他环节保持原状，就会使系统中的各个环节不协调，影响系统正常运转，企业这一环也不可能改革好。

国有企业产权制度的改革，至少要在三个环节上同时配合进行。

第一环节是要在中央政府（国务院）内设立国有产权专职管理机构，将分散的产权集中在这个机构手中。这个机构可以叫国有资产管理局，也可叫国有资产管理委员会，名称并不重要，重要的是要赋予这个机构以所有者代表的资格，代表所有者行使所有权，而且在中央政府中，只有这个机构能够代表所有者行使所有权。为此，第一，要改变过去那种由政府各个部门充当所有者代表的状态，将条条分解的所有权集中统一掌管。这样做的目的是为了维护所有权的统一性，更是为了使各行政部门不能凭借所有权去管企业。第二，这个机构本身要在管理目标、管理方式、管理对象上进行重大改革，简化管理手续和管理程序。作为所有者代表，过去是重点管厂房、管设备、管原材料定额，现在重点应是管理资本金，管价值形态上的财产。国有资产管理局首先关心的应该是资本金的保值和增值，而不是某台机器是否可以报废，某种设施是否可以转让。在管理对象上也不再是象过去那样管几万个国有工商企业，而是实行委托代理制，管几十个、上百个国有资产经营公司。管理目标、管理方式和管理对象的改革必将大大减少管理工作量。这也在技术上使过去那种由各部门代表所有者管理国有资产的管理体制失去存在根据。

第二个环节是由国有资产管理局在全国统一构建若干国有资产经营公司，将国有资产划拨给这些公司，由公司全权经营。这类公司叫什么名称也不重要，重要的是要建立起真正的委托代理制度，将国有资产的支配权交给这些公司，同时又要对代理者进行监督和控制，实现所有权。如果说国有资产管理局还是政府的一个行政部门，国有资产经营公司则应该是一个商务机构，是一个专职从事资产经营的企业。作为商务机构或企业，国有资产经营公司当然要以盈利为目标，并在追求利润和亏损风险之间进行权衡。借用路德维希·米塞斯的话说，这些公司的领导人“唯一的任务就是完成在资本主义条件下的资本家和投机家所完成的事，唯一的区别在于他们预见能力的果实属于社会而不是他们自己”。国有资产管理局也要根据宏观经济发展需要构建少数政策性的投资公司，这些公司的主要任务是执行国家的产业政策，主要目标是实现社会的整体利益和长远利益，而不是一时的盈利。国有资产经营公司对划拨给他的资本金拥有完全的支配权，因而成为一个独立的产权主体。构建若干个公司，也就等于构建若干个产权主体，国有资产的产权主体因此也就多元化了。这种“多元化”与过去那种以部门为代表的“多元化”不同的地方是：公司是商务机构，部门是行政机构。国有资产经营公司在拥有支配权的同时也必须对它所经营的国有资产承担投资风险，必须对国有资产管理局负责，接受国有资产管理局的监督和控制。监控的手段应有所改变，主要不是用行政手段，而是用市场手段，但也不完全排斥用行政手段进行直接控制。

第三个环节是由各个国有资产经营公司共同投资组建股份企业。这个环节上面已讲了很多，这里不再复述。（下转第57页）

顺作乱”这件事联系上了。另外，公元1016年转运使薛田奏请朝廷设“交子务”，拟把盛行于民间的交子发行业务改为官办时，统治阶级大概也因为交子流行之事和“李顺作乱”挂上了钩，所以迟迟不愿批准，整整拖了七年。直到公元1023年，才勉强同意所请，“始置益州交子务”。

根据以上认识，所以笔者认为中国最早的纸币——交子的产生应该在宋初（公元960年）前后。随着宋王朝的建立，中国政治经济有了一个相对的稳定和发展的时期。随着商品经济和商品交换的发展，四川地区民间深感笨重的铁钱在商品交换的使用中极为不便，于是纸质货币的交子在四川民间逐渐流行。到公元993—995年王小波、李顺等农民起义的兴起，对交子在四川的流行又起了相当大的推波助澜的作用。又由于民间私人发行的交子往往信用不足，引起“奸弊百出、狱讼滋多”，于是由富商大户们联合起来发行交子，以扩大信用。但在商品经济中谁也不可能永远是富户，因此，只要某个富户“资稍衰，不能偿所负”，就会引起“争讼数起”。所以到后来，即仁宗天圣元年（公元1023）由宋政府设立“益州交子务”，完全由官方来办理交子的发行业务了。

四川交子从民间流行到正式由宋政府设立官方机构来进行发行，从宋初（公元960）到天圣之年（公元1023）整整花了六十余年。这不但是中国货币史上的大事，而且也是世界货币史上的大事。因为在使用纸币方面，欧洲要比中国晚了几百年。当意大利著名的旅行家马可·波罗（约公元1254—1324）于1275年来到中国，见到一张小小的“中统钞”（系元朝学习宋朝的办法于中统元年，即公元1260年所发行的纸币）能买到各种各样的商品时竟大为赞叹和羡慕。这说明中国是世界上最早使用纸币的国家。

---

（上接第8页）

国有企业产权制度改革是一个系统，需要构成此系统的几个环节同时改革，才能获得成功。其他环节不动，只改一个环节，不是白费力气，就是事倍功半。我们过去只着眼于企业这个环节的改革，并且发生了股份制好还是承包制好的长期争论。其实，孤立地进行企业制度改革，不论是搞股份制还是搞承包制，都很难摆脱行政干预，很难实行经营机制转换。要实行国有企业经营机制转换，必须改变企业的产权制度；要改变企业的产权制度，又不能只在企业这个环节上做文章，而必须同时在上述的另两个环节上做文章。从改革的难度上看，我认为第一环节上的改革难度最大，其次是第二环节，再次是第三环节。因为第一环节上的改革会碰到利益障碍，第二和第三环节的改革主要是技术上障碍。从“先易后难”的原则上讲，可以先改第三环节。但从功利角度上看，第一、第二环节不动，第三环节的改革必然收效不大。因此我认为，在企业制度改革上需要调整思路，不能就事论事地只在第三环节上动脑筋，而应该把改革的重点放在第一环节和第二环节上。这样做，第三环节上的改革才会收到事半功倍的效果。国有产权制度改革成功了，国有企业经营机制转换自然也就完成了。国有企业制度改革成功之时，就是国有企业经营机制转换完成之日。