

推进现代企业制度建设的思考

Thoughts on Promoting the Construction of Modern Enterprise System

余惕君

(国务院发展研究中心上海发展研究所,研究员 上海 200085)

孙再华

(上海嘉丰股份有限公司,高级工程师)

建立社会主义市场经济体制,是中国经济改革始终如一的目标。建立这一体制,必须要有一个统一、开放、竞争、有序的市场。而要培育、发展、形成这样一个市场,又必须要有一个在市场中活动的主体,即充满活力的、健全的众多企业。这就要求广大企业的体制和机制必须与市场相适应。为此,中国的经济改革从一开始就以企业改革为中心环节。建立现代企业制度是中国企业改革深化的历史选择,也是中国经济能否获得持续稳定发展的关键。

一、企业改革深化的历史选择

迄今为止,中国国有企业的改革大体经历了三个不断深化。

第一阶段是对企业放权让利

从1979年开始,为了扩大国有企业经营自主权,国务院发布了一系列有关“扩权”、“让利”的重要文件,先后出台了扩大企业自主权的十条和十四条规定,开始实行企业基金制、利润留成制和盈亏包干制。这些措施出台后,国有企业的经营活动有所增强。但“放权让利”的改革举措仍然没有使国有企业摆脱计划经济体制下作为政府部门附属物的状况,企业没有被当作独立的商品生产者和经营者来看待。所以“放权让利”不可能把国有企业置于真正的商品生产者的地位。

第二阶段是实行所有权与经营权分离以及政企职责初步分离的阶段

这一阶段大致从1984年开始,是年10月20日召开的中国共产党十二届三中全会通过的中共中央关于经济体制改革的决定,确认企业的所有权与经营权是可以适当分开的,政府和企业的职责也是可以适当分开的。在这次会议精神指导下,以“两权分离”和“政企分开”为特征的多种经营方式,如承包经营责任制、租赁经营责任制、资产经营责任制

等迅速发展起来。实行这些措施后,国有企业的经营资产不断提高。但在实践中,承包制及租赁制逐渐暴露出指标的确定缺乏科学合理的基础、企业行为短期化、企业负盈不负亏、资产流动困难、产业结构难以调整等弊病。以上弊病决定了承包制及租赁制等只能是搞好国有企业的权宜之计,不可能真正解决国有企业的问题。

第三阶段开始触及产权制度的改革

这一阶段从1986年开始,随着国有资产管理体制的改革,企业之间横向联系的不断发展,出现了企业集团和股份公司等经营形式,这就不可避免地触及到了国有企业产权管理问题。从1986年开始兴起的企业拍卖、兼并等,标志着产权转移在中国已经出现,预示着中国国有企业改革进入了一个新时期。

通过上述三个阶段的努力,中国国有企业的改革有所进展,但至今没有取得预期效果,面临着严峻局面:国有企业大面积亏损,目前基本上是“三三制”,即1/3左右亏损,1/3左右虚盈实亏,1/3左右有盈利。另据有关部门统计,截止1994年底,国有大中型企业亏损面高达50.5%,亏损额比上年年底上升62.6%,消耗掉国家财政预算的近60%。国有企业生产在经济中的比重下降,以国有比重最大的工业产业为例,在1978年,约占全国工业总产值的80%,1991年下降到52%,1993年下降到42%,1994年下降到38%。

之所以造成上述局面,其原因主要在于:

1. 企业机制陈旧

由于长期以来受计划经济体制的影响,企业在机制上尚未建立起独立自主的决策机制、充分面向市场的经营机制及内部分配与约束并存的激励机制。国有企业受上级行政部门干预多,缺乏应有的生产经营自主权,“铁饭碗”、“铁工资”、“大锅饭”和平均主义严重,使企业经营者难以适应市场经济。

2. 企业历史包袱沉重

一是多余人员的包袱。由于长期以来,不重视甚至排斥否定非国有经济的发展,导致劳动就业渠道既单一,又狭窄,国有企业成了多余劳动力的“蓄水池”,劳动力普遍多余,效率低下。现在国有企业中的多余职工,一般占25%左右。加上已经退休而仍由国有企业负担的职工,企业无形中背负着一半左右的多余人员。

二是资金缺乏的包袱。长期以来,企业自我积累很少,债务负担十分沉重。据统计,目前国有企业固定资产不到3万亿元,但欠银行的贷款已超过2万亿元,有不少国有企业,实际已经资不抵债。

三是社会负担的包袱。长期以来,企业承担了许许多多本应由社会承担的事业,如商店、学校、医院、食堂、交通等等。既分散了经营者的精力,又大大提高了企业运行的成本。

中国国有企业15年改革的实践证明,中国国有企业的问题,既不是一个经过简单的放权让利就可以解决的问题,也不是一个单纯的经营机制转换问题。其实质是,原有国有企业的模式,从产权组织形式、领导体制、管理制度、经营机制等都不合理,要真正搞好国有企业,必须着力进行企业制度创新。建立现代企业制度。

二、改革推进中的误区和难点

建立现代企业制度是中国企业改革深化的历史选择,这已成为人们的共识,但必须正视的是,现代企业制度改革推进中已经出现的若干误区和难点,已成为深化企业改革的障碍。

推进现代企业制度建设中出现的误区,集中反映在以下方面:

1. 思想认识上有所偏颇

一是没有全面地把握现代企业制度的要求,管理科学滞后,加强企业管理工作难以落到实处。

二是虽然正确地认识到明晰产权关系是建立现代企业制度的重要环节,但对其落脚点是要形成适应社会主义市场经济的企业运行机制,应该把转换机制作为企业改革的目标,却认识不清。

三是在组建企业集团时没有真正按照资本结构、产业结构和产品结构调整的总体思路进行企业的重组,或多或少还带有浓重的原有行政管理职能的色彩,翻牌公司的痕迹较多。

四是在国资管理授权和明确企业的投资主体过程中,资产增值保值责任体系的形成相对滞后。

五是由于旧体制的惯性作用,有的主管部门和企业至今还热衷于通过新铺摊子扩大规模,忽视现有设备的技术改造,造成投资膨胀、重复建设,固定资产投资效益不高的现象屡见不鲜。

2. 利益驱动上各自为政

随着改革的深入,必然带来利益格局的重新调整。改革必然会打破原有的利益格局,形成新的利益格局,因而在改革的深化中利益驱动造成的阻力很大,主要表现在:

(1)部门、地区分割。在产业结构、资产结构、布局结构和组织结构调整中,主要的阻力来自部门、地区的分割。如何冲破部门、地区的分割,是结构调整能否顺利进行和能否取得实效的关键。

(2)政企分离困难。政府要从计划经济中直接管理企业生产经营转到市场经济体制中的宏观调控,必须重新界定政府与企业的事权,不管是政府“放权”还是“还权”于企业,都是一个权力的转移问题。

(3)两权界定不清。虽然公司法明确规定了出资者的所有权和企业的法人财产权,但实际操作中困难不少。国家作为国有资产的出资者,不仅要明确代表人,更重要的是要在企业中体现出资者应有的功能,否则企业往往处于超强控制和超弱控制的两极震荡之中。

3. 具体做法上强求统一

公司制是企业财产组织形式中法人型企业的典型形式,但不是唯一的形式,况且公司制也有多种模式。目前在建立现代企业制度中,一些企业,尤其是原行业行政性公司改制的企业,若都要求按有限责任公司改制,虽然有利于形成出资主体的多元化,但寻求多元出资者有困难,首先是目前企业净资产收益率偏低,对投资者缺乏吸引力;其次是由于这些企业的国有资产较大,其他出资者承担较大的出资额有困难,通过内部职工持股同样亦有难度。公司制改造中碰到的另一个问题是,按照《公司法》,公司的对外投资不能超过本公司净资产的50%,这势必造成新组建的公司内有一部分所属企业不具备法人型公司资格,引起公司的集权经营,若采用委托法人方法,则容易出现形式化的改制。

推进现代企业制度建设的过程中,还有不少难点,这主要表现在两方面。一是资本结构调整难。目前上海大多数老企业资本金不足,全市平均资本负债率达79.2%。这使企业经营困难重重,不利于改制、改组,更难有发展,需要尽快补充资本金,合理处理债务,调整资本结构。但这只靠企业解决不了,只靠政策也解决不了,必须是政府给政策,企业发挥主观能动性。二是解决再就业难。建立现代企业制度的过程中,必然会有破产兼并和人员的裁减,使过去的隐性失业日渐显性化。在目前重体力劳动者过剩、就业不充分的条件下,解决再就业就是个大难题。

此外,在形成企业产权主体多元化、落实国有资产经营责任等方面也有不少关键性的难点。

三、综合推进现代企业制度建设的对策

1. 分类进行公司制改造

现代企业制度的建设,必须从对现有企业进行公司制改造入手,具体操作中宜进行分类改造。

(1)具有垄断性特征的企业,按照国家独资公司的体制来改造。所谓垄断性的企业,是指涉及国家安全、国防尖端技术、特殊产品、某些基础产业和基础设施的具有垄断特征的企业。这类企业宜采取国家独资公司形式,并按照公司的管理体制进行规范,内部也要建立科学的法人治理结构。

(2)竞争性的企业,按照一般公司体制来改造。所谓一般公司体制就是股份有限公司、有限责任公司。竞争性行业当中的企业,符合国家产业政策的,都提倡搞股份制。股份制的重点,一个是搞有限责任公司,再一个是搞定向募集公司,公开发行股票的公司只能是少数。

(3)一般小型国有企业,区别情况进行改造,按照现代企业制度的法律规范,把国有小企业改造成股份合作制或股份制形式。从长远来看,国有小企业,应该逐步地将产权转让给集体或者个人,国家不再经营。出售这部分产权的收入用于结构调整,投入瓶颈产业,也可以用于建立社会保障体系。国有小企业可以拍卖,也可以搞股份合作制。

2. 整体推进现代企业制度改革

建立现代企业制度的主要内容,应理解为塑造适应现代商品生产的生存和发展环境的现代企业,因此,它决不仅是企业的事,而应由全社会从宏观、中观、微观的整体上加以推进。

(1)首先政府职能转变要加快。要使企业从计划经济体制下的政府附属物变成市场经济体制下的竞争主体,首先政府要转变职能,消除计划经济遗留的习惯和影响,走出过去企业改革中出现的放权收权的怪圈,改变政府直接管理企业的做法。现代企业制度呼唤着现代政府制度。

(2)国有资产管理不能滞后。政府虽不直接管理企业,但政府作为国有企业的出资者又不能不管。因此,必须把国有资产管理的职能与政府行政管理职能相分离,明确企业中国有资产的“老板”身份和健全相应职能。通过企业性质的国资控股公司形式,来大力增强国有资产的经营能力,增强国有资产的渗透能力,增强国有经济的控制能力,增强国有资产的流动盘活能力。在企业改制和政府机构改革、政府职能转变的同时建立起一整套的国有资产管理体制和责任体系。

(3)企业改制重在出资者功能定位。企业作为具有法人财产权的市场主体,其“自由度”明显变大,如果出资者的功能定位不当、功能缺位或越位,

企业便会失去应有的动力机制和约束机制,导致国有资产流失和被侵蚀,改革就会走入误区,整体搞活国有经济就会落空。出资者的功能定位一是要符合企业法人治理结构的要求,二是在实施上“老板”应体现投资主体的地位和主动改革的姿态。

3. 形成推进改造和加强管理的内在动力

现代企业制度改革中出现忽视改造和放松管理的现象,究其原因,首先是改革年代各种利益格局都在调整之中,各种经济关系都在变动,这为企业利用外部条件变化而取得经济利益提供了较多机遇,有时要到一个“政策”、上了一个“项目”,就可能使企业过好日子,自然就会造成“何必在内部管理上‘笨做’”的现象。其次是抓管理搞改造的动力机制没有建立,仅凭经营者的觉悟和良心抓管理,而且在客观上造成只要“摆平”职工这头就万事大吉的局面,对出资者的回报则变得可有可无。

计划经济下的企业处于政府的超强控制之下,随着企业改革和政府职能的转变,这种超强控制已不复存在,在出资者功能缺位情况下,经营者和职工对所有者权益的侵蚀就会出现,即所谓的“内部人控制”。按照现代企业制度,资产所有者对企业的约束才是根本的,也是最直接的。因此,改革必须解决企业出资者功能缺位问题。建立和健全企业的出资者功能,首先是实现政企分开和政资分离,国家以出资者的身份行使出资者的权利;其次要明确国有资产在企业中的代表者,真正体现资产所有人的身份;第三是按照法人治理结构的要求,在企业中建立出资者的权力机构和决策机构,行使出资者的三项权利(收益分配权、重大决策权、经营者选聘权),从而形成出资者的完整功能,建立起企业改造和加强管理的内在动力。

4. 紧紧围绕企业的发展目标和效益的提高

在现代企业制度改革中,应防止形式主义,紧紧围绕企业发展目标,以提高经济效益为中心,一切从实际出发,找准突破口,切忌“一窝蜂”、“一刀切”。要根据各个行业和各个企业不同的特点,通过对企业的自身剖析和市场定位研究,从解决最为关键的问题入手,选择和实行不同的改制、改组和改造方案,充分考虑方案的合理性和可操作性,做到“量体裁衣”、注重实效,分步有序地推动现代企业制度改革的顺利实施。

5. 逐步形成企业经营者职业化、市场化

塑造市场竞争主体,必须有一支在优胜劣汰的市场竞争中产生的职业化的优秀经营者群体。企业经营者职业化、市场化是形成对企业经营者强有力激励和约束的重要措施,也是建立企业激励约束机制的重要环节。通过市场竞争选择经营者,可以把经营者的地位、荣誉和利益乃至职业生涯与企业资

(下转第 61 页)

在我国的城市绿化工作中,普遍存在着树种单一、缺乏变化的问题。在城市森林建设中,应尽可能多地增加植物种类,以乡土植物种为主,外来植物种为辅,遵循自然规律进行种植设计,以形成不同的植物生态系统,进而产生不同的景观效果,从而在物种、生态系统和景观三个水平上丰富生物多样性。这一方面可增加城市森林的稳定性,使其发挥出最佳的生态和景观效益;另一方面,对保护全球生物多样性起到积极作用。例如,由于生态环境的改善,北京市颐和园、玉渊潭等公园,近年春季已有天鹅栖息。我国是植物种质资源大国,仅种子植物就超过 25 000 种,其中乔灌木种类约 8 000 多种,但常用的园林植物仅 200 多种,而国外公园中观赏植物种类近千种,差距十分明显。

2、遵循生态学原则

在进行种植设计时,应充分掌握植物种的生态习性,因地制宜,依目的选择树种,如防风林,应选枝干韧性强、根系较发达、树冠较大的树种;而防风林要求对大气污染抗性强,叶面积系数大的树种。城市地区高大建筑物比较多,会使得小范围内的生态环境产生较大差异,如北方城市,因建筑物的南面较之北面,其光照时间长,冬天冻土层薄,冻土时间短,庭院内风速又小,一些较低纬度地带性树种亦能良好生长发育。

由于树木寿命较长,城市森林要在几十年乃至几百年内发挥效益,所以在树种搭配、林相的构成上应充分考虑森林的发展和动态演替规律。例如,南京紫金山森林,历年来营造了大量的马尾松、黑松人工林,近年来,由于林龄偏大、病虫害、天然更新能力差,竞争力低于落叶阔叶树种,其生长速度、面积和蓄积量明显下降,衰退趋势日渐加快,从 1988 年起,每年自然死亡 4 000 多株树,而占较小比例的火炬松、湿地松和雪松的生长状况则较为良好,抗病虫害能力亦相对较强,树姿各具特色,林相稳定。鉴于此,紫金山管理处开始对马尾松、黑松林进行改造,重点发展雪松和国外松。

3、遵循人文景观原则

古树名木是一个城市的活文物,反映了城市的

历史和文明程度,应通过立法加以保护。在维也纳和澳大利亚,未经政府允许砍伐一棵树,罚款高达 3 万美元或处以 6 个月监禁。国内对城市树木的保护工作,以北京市做得相对较好。

城市森林不同于自然森林,它是人工营造的,受城市地理环境条件的限制,与居民有最密切的关系。因此,应充分发挥其园林艺术效果,不囿于传统的封闭的小园林设计,采用开放的自然式园林设计,以追求自然美为最高宗旨,并通过植物种属选择、种植设计,产生丰富的色相、季相变化,进而营造出不同的生境,引来多种飞禽和小动物,创造自然气息浓厚、丰富多彩的景观效果;同时,可根据城市的自然地理特点,发展一些有特色的片林、森林群落和森林公园,如香山的黄栌群落,已成为举世闻名的景点——香山红叶。在近郊森林中,还可为游人设置一些垂钓、野炊等游乐休憩场所。

4、协调城市的总体规划建设

城市化是现代化的重要过程和标志,城市森林是城市现代化的标志。我国目前确定的城市绿化指标为人均绿地 7 平方米,城市绿化覆盖率 35%,这个指标并不算高。巴黎、伦敦和莫斯科的居民人均绿地分别是 24.7、22.8 和 20 平方米,堪培拉人均绿地高达 70 平方米。我国绿化比较好的北京市 1993 年人均绿地为 6.3 平方米,而上海市仅 1.15 平方米,与国外发达城市相比,差距巨大。尽管城市的绿化建设取得了很大成绩,但重视得还很不够。近些年,一些城市片面经济挂帅,盲目建设,侵占绿地、公园现象十分严重,有的城市的人均绿地甚至呈下降趋势。由于我国城市建筑密集,空间拥挤,在市区很难开辟出大片绿地,因此,只能通过垂直绿化、屋顶花园、见缝插绿、庭院绿化、提高绿化质量来提高市区“绿量”;同时,把主要精力放在城市边缘和近郊建设环城森林带,沿干线公路建设绿化带,在郊区建设特色旅游林、景观林、森林公园,作到黄土不露天,让森林怀抱城市。为此,必须进一步健全法制法规,在城市的总体规划中,将城市森林的建设提高到应有的地位。(责任编辑 刘先曙)

(上接第 50 页)

产的增值和经营效率联系在一起,从根本上促使经营者从过去单纯对上级负责或只对企业职工负责转变为对国有资产保值增值和经营效率负责,追求实现对出资者和生产者负责的统一。

形成经营者职业化、市场化,应抓好以下工作。一是要转变思想观念。承认经营者作为劳动力是商品,有其特定的价值和价格,可以通过市场买卖;承认经营者是社会分工的相对独立的一个职业阶层,是一种高收入高风险,既有奉献性又有挑战性的社

会职业;承认经营者是企业高级雇员,而非国家干部。二是改革企业干部人事制度,废除企业行政级别,改变按行政隶属关系和行政级别管理企业领导人员的办法。要依据国资的授权关系和出资关系,调整管理权限和办法,使企业决策机构有从市场上选聘企业经营者的权力,并承担用人的责任和风险。三是建立社会中介机构和制订相应配套法规。四是通过各种有效监督的途径,形成和完善对企业经营者的激励约束机制。(责任编辑 王宏章)