

中国企业的民营化

——中小企业改制的选择

刘小玄 著
韩朝华

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国企业的民营化:中小企业改制的选择/刘小玄、韩朝华著

北京:中国经济出版社,1998.4

ISBN 7-5017-4276-6

I. 中… II. ①刘… ②韩… III. 中小型企业-经济体制改革-中国

IV. R279.243

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 06340 号

责任编辑:卫南平

(电话:68319291)

封面设计:白长江

中国企业的民营化

——中小企业改制的选择

ZHONGGUO QIYE DE MINYINGHUA

——ZHONGXIAO QIYE GAIZHI DE XUANZE

*

刘小玄 韩朝华 著

中国经济出版社出版发行

(北京西城区百万庄北街3号)

(邮政编码:100037)

各地新华书店经销

北京星月印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 10.875 印张 250 千字

1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

印数:4000 册

ISBN 7-5017-4276-6/F·3267

定价:22.00 元

目 录

导 言	(1)
第一章 市场化进程和国有企业面临的严峻格局	(8)
1. 市场化和利润率下降趋势	(8)
2. 企业收益率的分布和变动趋势	(11)
3. 国有企业的严重亏损和日益空壳化	(14)
第二章 国有企业产权变革的进程和现状分析	(19)
1. 企业自主权的变革	(19)
2. 从承包制到新税制: 剩余控制权和企业的变化	(25)
3. 企业收益率的决定机制: 残缺的剩余权	(33)
第三章 改制的必然性: 国有企业案例研究	(38)
1. 投资失误和软预算的普遍性	(38)
2. 为什么国有企业难以产生企业家	(43)
3. 微利企业的必然性	(48)
4. 政府约束还是市场约束	(50)
5. 利润的不确定性	(52)
6. 企业的实际产权状况	(54)
第四章 企业民营化的萌芽: 改革时期产生的城镇集体企业	(58)
1. 改革前的集体企业	(58)
2. 新的集体企业出现的起源和动因	(61)
3. 投资与发展	(65)
4. 经营绩效与分配关系	(70)
5. 主要产权特征	(75)

第五章 乡镇企业的体制创新	(82)
1. 资金来源结构及其主要特点	(82)
2. 乡镇企业与其政府主管部门的行政和人事关系	(87)
3. 剩余控制权	(93)
4. 村办乡镇企业的产权特征	(98)
5. 乡镇企业体制创新的特点	(101)
第六章 改革面临的矛盾和转折	(104)
1. 增长的源泉: 剩余权的激励	(104)
2. 国家实际剩余权的退出和矛盾的激化	(108)
3. 国家所有权的不易退出: 原因和结果	(112)
4. 股份制改造: 形式还是实质	(116)
5. 国有企业产权制度改革的实质	(121)
第七章 改制的选择之一: 买断国有产权	(127)
1. 改制的基本约束条件和充分必要条件	(127)
2. 企业经营者和职工买断产权	(131)
3. 法人或个人买断产权	(137)
第八章 改制的选择之二: 逐步买断国有产权	(142)
1. 零价或负价出售	(142)
2. 还本租赁	(145)
3. 融资租赁	(153)
4. 购贷结合的产权转让	(159)
5. 商业、服务业企业租赁	(160)
6. 产权转轨的特征: 政府作为债权所有者和企业作为剩 余控制者	(163)
第九章 改制的选择之三: 多元产权主体的公司化和其它	(166)
1. 多元持股的公司化改制	(166)
2. 与外商合资	(170)

3. 企业兼并.....	(171)
4. 企业破产.....	(175)
5. 租赁或委托经营.....	(180)
6. 各种改制方式的比较.....	(185)
第十章 改制模式中不同股权结构的比较和选择.....	(188)
1. 诸城模式:股权的平均化	(188)
2. 海城模式:经营者控股	(191)
3. 漯河模式:经营者持大股	(193)
4. 服从于按劳分配的股权结构.....	(196)
5. 多元产权的股份化模式.....	(198)
6. 集体或民营企业改制中的股权结构.....	(200)
7. 各种股权结构模式的比较.....	(204)
8. 不同改制模式的退出机制和约束机制.....	(211)
第十一章 企业改制中的定价问题.....	(215)
1. 企业价格的确定.....	(215)
2. 净资产余额的确定.....	(221)
3. 关于土地价格问题.....	(225)
4. 企业产权契约中土地要素的处置.....	(227)
5. 融资租赁性产权出让方式中的“风险金”问题.....	(233)
6. 关于资产评估中可能存在的风险问题.....	(235)
7. 关于产权定价问题上的国有资产流失论.....	(238)
第十二章 集体企业和民营企业的产权重新界定.....	(243)
1. 企业改制中的劳动股、集体股或企业股的产生	(243)
2. 集体股或企业股的不同来源.....	(247)
3. 人力资本股份的特点.....	(250)
4. 人力资本如何承担产权权益和风险.....	(256)
5. 转轨中新产权关系的形成:契约化和增量化	(259)
第十三章 改制中的职工安置问题.....	(265)

1. 国有企业产权契约中的隐性承诺和社会保障体制的转型.....	(265)
2. 国有企业职工的“身份”定价问题和职工保险资金的来源.....	(269)
3. 职工安置的不同方式.....	(274)
4. 社会性基本福利保险体系的建立和完善.....	(279)
5. 目前社会化福利保险体制所面临的问题.....	(286)
6. 下岗职工和失业职工的再就业工程.....	(289)
第十四章 企业改制中的债务问题.....	(293)
1. 对企业债务问题的一般分析.....	(293)
2. 转让资产但不转让债务.....	(298)
3. 破产销债.....	(300)
4. 债务随着资产走.....	(303)
5. 分解企业债务减轻改制企业负担.....	(310)
第十五章 政府在中小企业改制中的作用.....	(314)
1. 政府的主动性是改革的主要推动力量.....	(314)
2. 政府在企业改制过程中的作用.....	(317)
3. 政府组织体制的改革.....	(322)
4. 扶持和保护中小企业的发展.....	(331)
参考文献.....	(335)
后 记.....	(339)

导 言

企业的产权改革和资产重组已是当前的热门话题之一。国内媒介上介绍国外企业产权重组的文章可谓铺天盖地。但细察这方面的出版物可以发现，多数论著将研究的重心置于一些财务技巧的介绍和展览上，国外报刊上关于企业产权重组的经验和做法被大批地翻印，编辑，输入国内。这类介绍给各种资产产权重组技巧和财务处理手法蒙上了一层巫术式的光环。似乎只要掌握了这些技巧，就可以在金融和实业两大领域中翻手云，覆手雨，点石成金。个别境外投资者收购和包装少数国有企业，转手获利数十倍的成功实例更是使一批国内投机家为之倾倒。在抢购原始股、房地产投机的狂潮退去之后，企业的产权改制被视为最后一个未被炒作过的淘金处女地。

然而，这次的企业产权改制，却不是那些善于投机和炒作者能够从中捞到多少油水，能够实现一夜暴富的神话。这是一场艰苦的民营化攻坚战，是一场长期持续的市场化过程。不过，这个过程能够真正带来经济繁荣的坚实基础，而不是一堆潜伏着危机的五光十色的泡沫。因为在这个过程中经济增长源泉的真正承担者是脚踏实地的、真正干事业的实干家或企业家，是那些长期献身于企业的发展，为企业作出了巨大贡献和牺牲的企业家，而不是那些依靠某些权力交易进行短期炒作的投机家。目前的企业改制正是为这样的企业实干家提供较好地施展其才能的舞台，而那些依靠权势来醉心于单纯的炒产权的投机家在这种艰苦的实干过程中恐怕是无用武之地的。这可能正是中国改制的特点。

国有企业的成员从原先国有企业的产权制度中获得了基本和实在的保障和福利。但改革将改变原有的契约性安排：原来无失业之虞的职工，改革将使其面临失业的可能；原来无竞争压力的企业，改革将迫使其面对无情的竞争；原来“从摇篮到坟墓”都能风险无虞的个人，将因改革而不得不直面多歧、叵测的人生，并自行抉择，自负其责。在这样的情形下，只要人们在传统体制下享受的即得利益超过了其所预期的改革受益，人们就不会接受改革。然而，企业的产权制度改革之所以获得广泛的认可，是因为许多企业已经陷于破产的边缘，它们再也无法履行其原来对企业成员承诺的各种福利性保障。对政府来讲，国有企业赤字累累，资不抵债，成了沉重的包袱。对企业成员来讲，动辄发不出工资，报不了医疗费，已不再是可以依靠的生活保障。于是，放弃原来的制度安排，建立新的制度，便成为合理的选择。

这种情景中展开的公有企业产权制度改革自有其独特的使命和约束。在公有企业的特殊历史包袱和我国社会的政治、经济、文化环境面前，收购和重组公有企业，很难给人以美国牛仔抢占无主金矿的暴富刺激，它往往使人尝尽背水一战、死地求生的悲壮和无奈。尽管这个过程充满了风险和压力，然而它又同时具有相当的希望和诱惑，这是许多中国人从来没有面临的具有复杂和丰富选择的时代。在这种中国的国情下，企业的产权改制注定是一场无成功先例可资借鉴的制度创新。中国的企业只有通过大多数人们市场化过程中的自主选择才能发现适合中国国情的民营化战略。

中国的企业民营化实际上早在 80 年代随着市场化的启动就已经在悄悄地进行了。自从改革以来，中国的企业经历了一个来自上下两方面力量推动的民营化过程：来自于政府的改革政策和措施的力量的推动，主要是在国有企业内实行的各种扩大自主权、承包制之类的改革；来自于基层企业和企业家自发推动的则主要

是集体企业和乡镇企业的兴起。为什么称这些过程为“民营化”？因为这些改革从实质上来讲，都是推动企业从“官营”变为“民营”，是使政府对企业的控制权和所有权逐步转移到非国有的或非政府的经济实体的控制权和所有权的过程。国有企业改革是从收益增量开始，从政府的剩余权逐步转移到企业的剩余权，然而，在旧体制所能允许的范围内，它们至多只能实现某种残缺的剩余控制权，因而其相对效率仍是十分低下的。城市新起的集体企业则是企业家自发寻求剩余权的实现空间，尤其是在城镇出现的大量的依附于国有企业的集体企业，但他们只能在原有体制所提供的狭小空间内进行寻求剩余收益的创新活动。这种无法摆脱原有的不合理路径依赖的“体制创新”必然以失败而告终。不过，乡镇企业往往面临着比前两者更广阔的市场和体制创新空间，因而乡镇企业能在较大程度上取得了体制创新的成功。

在计划体制下，即使是集体企业也力求进入官办企业的体制中，成为“准国有”企业。然而，市场化则带来了脱离计划和政府控制的强大离心力。因此，不仅集体企业，而且国有企业也会由于市场化而形成对政府控制的离心力，这就是民营化的趋势和倾向。这种离心力所造成的不同于传统体制的新产权要素自发产生的萌芽和新企业自发产生的过程，就是民营化的过程。

从这种民营化过程中我们可以发现，无论是在国有企业改革中，还是在乡镇企业的发展中，都存在和孕育着能够支撑企业民营化迅速成长的新产权要素。这些新的产权要素承担者尽管在旧体制内往往不可能取得成功，但是，一旦出现条件合适的空间和环境，它们就会迅速地成长起来，成为创造企业的新价值源泉的主体，成为新体制的主要产权承担者，成为推动企业民营化的主要推动力。这种依赖原有体制中的积极要素的渐进改革方式，较之大规模地通过市场投机来重组或炒作的交易方式进行的产权改造，可能要更为稳妥，较少由投机的动荡性造成对生产力的破坏

和中断。

市场化给公有企业带来的是新产权要素承担者在企业内部培育过程，带来了企业家面临市场挑战的成熟过程。但是市场化如若没有企业的民营化作基础，国有企业的企业家往往只能以悲剧的形式而告终，因为他们总是面临着种种矛盾和两难的选择。这正像一个人必须以两条腿走路才能平衡，市场化和民营化就是企业的两条腿，缺一不可，否则就必然导致不完整的和畸形的企业行为。

民营企业的概念涵盖了在政府所有权和控制权之外的所有企业，它并不是指某种所有制的企业，而是泛指政府控制权范围之外的企业。民营化表明了政府退出企业的方向，表明了某种在市场中组成的自愿互利的产权契约关系的形成，而这种契约只有在政府垄断权利退出后才有可能平等自愿的形成。企业的本质是一种契约的集合，它为各种产权要素提供了一个有机结合的组织。企业的民营化性质的改制实际上是把企业内的各种投入要素，例如资本、劳动、技术和经营管理要素，按照自愿互利的原则结合起来，按照某种契约——也就是把各种要素折价入股的股权分配的合约——来组织生产经营和分配收益。这样的契约，只要是各方都感到满意，企业就能取得较好的合作生产或组织效率的激励效果。市场实际上就是在考验哪个企业的契约更为合理。效率高的企业往往具有较合理的契约，因而能在市场竞争中获得成功，反之不合理的契约则只有较低的效率，其必然会在竞争中失败。产权改制的民营化过程就是建立有效率的合理的产权契约的过程，因而，市场化在这个过程中起着十分重要的作用，没有市场化，民营化就无法淘汰不合理的产权体制。同样，没有民营化，市场化也就失去了平等竞争的发展基础。这两个过程是并行发展、不可偏一的。目前，我国市场化的迅速发展已使得绝大多数国有企业，尤其是中小企业面临着来自市场竞争的严峻挑战，这实际上表明

了这些企业对于民营化的迫切需求。再不改制，这些企业就会面临被市场淘汰的格局。

所以，民营化是一个过程，是一个企业体制改革与市场化相适应的过程。企业改制不是一朝一夕，一纸命令就可以完成的，而是随着市场化的过程而孕育、发育、成长和成熟的。民营化需要有一个发展的过程，一个企业内各产权要素相互协商，讨论，磨合的过程，最终通过这种民营化达到与市场化相一致和协调的境界。

目前，产权改制已经或正在成为广大中小企业迫切的要求。然而在改制的过程中，企业和政府往往面临着一系列的难题，因为这是以前从未面临的问题。例如，企业出售的价格该怎样确定，是完全按资产评估价格出售还是可以有弹性地浮动？价格下浮担心国有资产流失承担责任，而按评估价格定价又没有人愿买怎么办？企业是卖给内部职工和经营者还是卖给企业外部的购买者，哪一种方式更好，各有什么利弊？企业的股权结构怎样才能比较合理，怎样才能通过股权结构的合理化达到较大的激励效果，并能有效地承担企业风险？如何看待和理解改制中出现的一系列不“规范”的现象，诸如集体股、企业股、劳动股之类的问题？企业债务如何处理？职工如何安置？等等。在这些似乎是两难的棘手问题上，人们往往需要有一种说法，也就是要有某种理论上的依据，有了理论依据，处理起来才不至于感到理不直气不壮，才不至于觉得无从下手。本书试图对改制中出现的这些重要问题作一些理论上的探讨，以期能够澄清在有关问题上的混乱。我们认为，如果能够合理把握一些实践中提出的重要问题，那么这是十分有助于推进改制的突破性进展的。企业只有把握改制的实质，才能有实质性的改制进展，才能选择相应合适的改制形式。

在大量改制创新的实践中，存在着各式各样的改制形式、改制方式和改制结构的选择。在这种选择过程中，最重要的是要尊

重企业和群众的自愿性选择，尊重市场的公平交易的规则，避免任何形式的强制性。许多政府官员的主观愿望是好的，很多改制设计方案在理论上也是十分规范的，但是在实践中往往就行不通。这可能是由于实施成本和难度过高，可能是由于不能被有关当事人所接受，也可能是与有关当事人之间的约定俗成的规则相冲突，等等。总之，如果不考虑到具体的条件和实施的可行性，那么就会导致改制的流产或失败，造成对生产力发展的危害。

目前的市场化和产权改制过程是不可逆的，然而，在这种过程中不可避免地会具有某些“阵痛”，会造成某些不稳定状态。因此，在推进改制的过程中，尽快地确立企业的新体制，结束企业可能面临的生产发展的不稳定状态，是十分重要的。企业的发展 and 兴旺，取决于其经营者和员工对企业未来的预期和信心，而这种信心在很大程度上来自于产权的稳定。没有对产权收益的稳定预期，任何企业都不可能搞好。因此，在改制过程中，缩手缩脚，顾虑重重，不敢放开的行为会造成这种不稳定状态的拖延，实际上会导致经济上的更大损失，从而使改制成本大大增加。

中小企业是组成市场经济的基本细胞，因而是市场经济的基础。中小企业在面临这次重大的民营化转折关头如何选择最优的改制方案，能否找到和形成能够创造新财富源泉的主要产权承担者，如何在不损伤有关企业利益相关者或当事人的基本利益的约束条件下实现新的增长，这是改制能否成功的关键。本书将对这些改制的基本重大问题进行详尽的探讨，并希望能够对广大中小企业的改制选择提供一些有价值的参考。同样，中小企业在改制中遇到的许多问题也是许多大中企业可能遇到的，因此，中小企业的改制成功也可为大中企业提供有益的示范，中小企业改制的某些经验教训亦可为大中企业所借鉴。

本书的特点是用大量的案例来说明问题，而较少用纯理论来说明。然而，这些案例又不是杂乱的堆积，而是经过精心组织和

安排的,每个案例的编排都是根据一定的理论分析框架来进行的。因此,这些案例和案例之间是按照某种内在的理论和逻辑有机地结合起来的。我们可以发现,贯穿在其中的主要线索就是从一定的理论高度来概括和说明中国已经经历的企业民营化过程和正在经历的民营化的选择。这是一个对过去的总结和回顾,也是一个对现在存在问题的探讨和剖析,更是一个对将来的期望。

第一章

市场化进程和国有企业面临的严峻格局

一、市场化和利润率下降趋势

改革以来，由于市场化的推进，国有企业的外部市场环境发生了很大变化，政府对企业的计划控制逐渐削弱。根据中国社会科学院经济所 1996 年的一项企业数据调查（样本量为 796 家国有企业）表明，样本企业中政府的计划产出所占份额从 1991 年的 26.17% 下降到 1995 年的 20.12%。企业的产品价格也基本上受市场调节而不再受政府的完全控制。从表 1.1 可以看到，企业的产品价格 95% 以上由市场决定，而受到政府影响的程度只有约 30% 左右。

表 1.1 决定产品价格的因素的重要程度

单位：%

	很重要	重要	不重要	没有
政府控制价格	13.6	16.6	32.2	37.7
生产成本	43.6	48.6	6.0	1.8
市场状况	72.6	22.9	2.9	1.6

资料来源：中国社会科学院经济所国有企业改革课题组数据库。

市场化进展最明显的是企业面临的市场竞争形势愈益激烈。这种竞争态势是以前国有企业所不曾遇到过的。推进市场化发展的主要来源是非国有企业（见表 1.2）。这是促进国有企业竞争力

需要不断增强的主要市场力量。合资企业和国外市场也是一个不可忽视的重要市场力量,在形成市场竞争中起了相当重要的作用。国有企业之间的相互竞争肯定较从前大大加强,但仍有约 30% 的国有企业没有加入这种竞争的行列。

表 1.2 企业与不同竞争者的竞争程度

单位: %

	很强	强	不强	没有
国有企业	29.1	41.3	21.1	8.4
合资企业	21.1	30.4	23.0	25.5
国内非国有企业	49.5	27.3	12.9	10.3
外国进口品	18.7	19.8	20.9	40.6

资料来源: 同表 1.1。

企业的外部市场环境变化对企业的影响究竟如何, 从表 1.3 可略见一斑。面临日益激烈的市场竞争, 35.4% 的国有企业感觉不如以前, 尤其是对于原材料供给及价格的变化, 43% 的企业有不适应的反映。资金供给环境的变化是最大的, 也是企业最不适应的, 约一半之多的企业对目前约束最紧的资金供给感到“今不如昔”。这种变化反映了企业的资金预算约束从“软”逐渐变“硬”的过程, 或许这正是市场化向前推进, 并日益成熟的一个标志。

表 1.3 企业的外部环境对其影响程度的排序

单位: %

	比以前好得多	比以前好	和以前一样	不如以前
宏观政策调整	23.5	33.8	19.0	23.6
产品市场变化	12.7	27.3	24.6	35.4
原材料供给及价格变化	9.7	26.7	20.6	43.0
资金供给环境变化 5.0	18.6	24.9	51.5	
劳动力成本变化	4.4	18.7	29.6	47.3

资料来源: 同表 1.1。

然而，市场化使国有企业的利润率急剧下降（见表 1.4）。这是由于原来来源于垄断性地位的利润在竞争的格局中被迅速的加以平均化。社会总效益并不因为国有企业的利润率下降而下降，相反却由于市场竞争的加剧而提高。根据谢千里等人的研究，由于市场化的进程使得中国的市场配置效率大大提高。但是，对于国有企业来说，这种下降和愈益严重的亏损却是极不正常的。

表 1.4 国有企业收益率下降趋势

年份	资金利润率 %	资金利税率 %	亏损总额（亿元）
1986	10.6	20.7	54.49
1987	10.6	20.3	61.04
1988	10.4	20.6	81.92
1989	7.2	17.2	180.19
1990	3.2	12.4	348.76
1991	2.9	11.8	367.00
1992	2.7	9.7	369.27
1993	3.2	9.7	452.64
1994	2.8	9.8	482.59

资料来源：《中国统计年鉴》1993，1994，1995。

注：表中资金利税率中的利税包括利润和销售税金及其附加。

资金利润率和资金利税率公式中的分母是由（流动资产年平均余额 + 固定资产净值年平均余额）计算得到的，分子则分别是利润总额和利税总额，其中利润是销售税后、所得税前的利润。

从表 1.4 中可以明显地发现，国有企业的利润率在急剧的下降。如何解释这种下降，首先需要解释 50~70 年代的较高利润率。那时，国有企业的平均利润率在 50 年代是 20%~30%，到 60~70 年代是 10%~20%。实际上，改革前的这种状况是扭曲的，是国家垄断经济的结果。工业企业的高利润率很大程度上归之于国家的价格控制。例如，工农业的不平等交换，农产品即原料的低价格，使大部分农业创造的剩余流入工业的利润之中。再加上当

时实行的低工资高积累政策，以牺牲职工的当时收益来换得较高的利润。总之，由于国家对经济的全面控制，对行业进出和市场进出的限制，对价格和工资的管制等等，使得企业的高收益率实际上是畸形的，并非是正常市场经济的产物。

进入 80 年代的改革时期，企业的外部环境有了很大变化。市场放开，价格放开，非国有的经济因素得到高速发展。市场竞争日益激烈，国有企业不再享有过去的垄断局面，他们不仅要与非国有企业，还要在国有企业之间进行激烈竞争，经济开始进入了一个依靠竞争实力重新分配利润的市场化进程。例如，机械制造业的生产过剩就是一个明显的例子。过去，国家制定的机械产品的较高价格在垄断市场的条件下使国有企业获得了高额利润。然而一旦市场放开，该行业的高额利润导致供给者的过度进入，以致生产供大于求，高价格无法维持，迫使企业降价、转产，甚至破产。因此，由于市场竞争日益激烈而导致利润率的逐步下降是不可避免的。

二、企业收益率的分布和变动趋势

由中国社科院经济研究所—美国密契根大学—英国牛津大学三方合作的中国国有企业改革和效率课题组在国家统计局的帮助下，1990 年对国有企业进行了抽样调查，获得有效样本 769 家企业的数据。根据这个调查数据，可以得到企业的不同的利润率的分布状况。

表 1.5 769 家样本企业的利润率分布

单位：%

利润率分组	81	83	85	86	87	88	89
<0	28.9	17.6	11.8	16.0	15.2	13.1	19.2
0%~5%	26.9	26.5	27.0	30.2	32.9	32.4	35.1
5%~10%	13.2	19.0	21.6	23.9	23.4	25.4	26.5
10%~15%	11.4	13.1	18.1	15.3	13.7	15.7	12.1
15%~20%	6.3	9.0	10.7	8.8	8.5	7.9	4.4
<20%	13.4	14.8	10.8	5.7	6.2	5.5	2.6
合计	100	100	100	100	100	100	100

资料来源：国有制企业改革和效率课题组第一阶段调查样本数据库。

另一企业样本数据库是由中国社会科学院经济所、国家体改委、国家农业部农研中心和世界银行合作的国有企业与非国有企业比较课题组，1991 年通过对企业的抽样调查所得到的（见表 1.6）。

表 1.6 1333 家国有和城镇集体企业样本的利润率分布 单位：%

利润率分组	86	87	88	89	90
<0	8.7	8.8	8.3	12.0	19.6
0%~5%	19.9	21.8	25.4	31.4	41.2
5%~10%	21.6	20.8	20.4	22.4	19.8
10%~15%	17.7	17.4	18.1	14.5	8.4
15%~20%	10.3	11.6	10.5	9.3	4.3
20%	21.9	19.5	17.4	10.4	6.7
合计	100	100	100	100	100

资料来源：国有与非国有企业比较课题组数据库。

现在我们再来看一下 1994 年 6 月体改委的一项调查^①。据该

^① 国家体改委经济体制与管理研究所宏观调控课题组《宏观经济体制变动中的企业资金状况分析》。《经济研究》1996 年第一期。

调查表明，国有企业的亏损面在 28.1%，10% 利润率以下的企业比重为 61.3%，其余的企业比例为 10.5%。这是所得税前的利润率分布，与上两个企业数据的口径基本一致。

三个企业样本的共同特点是，微利企业变得越来越多，一般在 60% 左右，亏损企业大约不到三分之一，而 10% 利润率以上的企业只有 10%~20%，而其趋势似乎是越来越少。由此看来，不管市场如何波动，景气或不景气，绝大多数企业的收敛趋势都是相同的。上述现状表明了一种严酷的现实，这就是说，从长期性整体性来看，国家投资和经营企业是无利可图的。

事实上，其它产权类型的企业都在按照市场经济规则获得其收益率，只有国有企业似乎以一种与市场经济不协调的方式在运行。具有这种收益率的国有企业通常是无法在市场经济中生存的。国有企业的这种与其它所有制的企业明显不同的收益率趋势，正是其产权结构所决定的。

在国有企业中，主要的亏损来自于中小企业，而大型企业由于其规模效益，先进的技术设备和国家资金政策的优惠，往往还能保持某种优势，或者具有某种承受力。非国有经济成分的竞争，最先对中小企业产生竞争压力，而在越来越紧的银行贷款约束下，中小企业则日益陷于亏损而难以生存下去。因此，大量的中小企业普遍成为地方财政的包袱，成为地方政府要不断进行补贴的沉重负担。

表 1.7 中的集体企业除了城镇集体企业以外，还包括了大多数的乡镇企业，后者所占比重比前者要大得多，而其它类型的企业则通常包括私营、三资、合作和股份企业。就总的平均水平而言，占国有企业总产值 73% 之多的国有中小企业处于亏损状态，而集体和其它类型的中小企业的情况要好得多。这种状况表明，与市场经济严重不相适应的国有中小企业的产权体制是到了非改不可的时候了。

表 1.7 不同所有权类型的大中小企业的收益率比较 (1995)

	国有企业		集体企业		其它类型企业	
	资金利润率	资金利税率	资金利润率	资金利税率	资金利润率	资金利税率
大型企业	3.19	10.05	5.52	10.02	7.51	12.66
中型企业	-0.25	5.39	2.99	7.86	3.89	7.85
小型企业	-0.64	3.48	3.04	8.98	1.77	4.88

资料来源:《中华人民共和国 1995 年第三次全国工业普查资料摘要》,中国统计出版社,1997。

注:上述资金利润率与资金利税率的统计口径与表 1.4 一致。

三、国有企业的严重 亏损和日益空壳化

我们先来看一下国有企业的现实状况。据报载^①:

国有资产管理局公布的国有资产的数字是 6 万多亿,但是,早在三年前就有经济学家指出,如果不进行彻底的改革,少则 5 年,多则 10 年,国有资产将流失殆尽。漯河市委书记程三昌谈到这个问题时说,这种预测基本符合实际。他说如果今后二至三年再没有强有力的措施,国有资产会所剩无几。漯河市对市直预算内工业企业逐家算账,截止 1996 年 6 月底,核定资产总额 12.50 亿元,负债总额 10.12 亿元,净资产只有 2.38 亿元,比 1995 年底减值 6941 万元,减幅 22.6%。最近对市第一批改制企业测算,大部分企业已没有多少净资产了,不少企业已经资不抵债。

一些国有企业的资产经营状况,看了使人寒心。漯河市化工

^① 王南、包向杰、段国帅《睁开眼睛,正视现实》,《中国经济时报》1997 年 11 月 25 日。

厂“六五”、“七五”和“八五”期间一分钱的技改资金都未投入，那条1958年启动、如今已锈迹斑斑的生产线还在吱吱呀呀的运转着。漯河市水泥厂曾是河南最大的水泥制品企业，但是短短的几年时间，垮得一塌糊涂，工厂停产，工资停发，工人把设备上的铜、电缆等稍微值点钱的东西都拆下来卖了。市物资局，几百号人，总资产包括土地才8000万，而亏空却有1个多亿。院子里荒草萋萋，无人管，无人问。这类企业是，有计划时吃计划，有利润时吃利润，吃完利润吃贷款，吃完贷款吃资产，吃完资产吃地皮……。如此一路吃将过去，不少国有企业已被吃成空壳。

漯河化工厂是个有过辉煌历史的国有企业，曾是市里的红旗单位，1991年固定资产1579万元，利税160万元。该厂的产品原先是省优产品，效益很好。1991年兼并市砖瓦厂、孟庙钢厂等企业，投入800多万元，却没见到一分钱效益，后来又搞农、工、贸一体化，后来又兼并制鞋制革厂，仓库里堆的都是鞋……，600多名退休工人和1300多万元债务的沉重包袱压得它喘不过气来，企业形势极转直下，好好一个厂子给折腾垮了，由盈利大户变成亏损大户。“要账的人每天二三百，从这里排到外面，连楼梯上都挤满了人……。四五个老太太，跪在我面前，哀求我还厂里欠她们的集资款，万把块钱，可那是她们东挪西凑来的，那是命根子呀……。工人的工资已经几个月没发了，医疗费五年报不了，职工宿舍由于欠电费，电灯都给掐了，只好点蜡烛，大晴天到宿舍区，也得穿长筒雨靴，那里满地都是污水，没有下水道……。职工的心完全散了，偷的偷，拿的拿，设备上稍微值点钱的东西都被拆下来卖了。”据介绍，原先那位厂长是累死的，他是个好人，其劳力劳心，真是催人泪下。他也知道问题所在，但他无法避免倾覆的厄运。

经常看到一些报道说国有企业是被蛀空的，被吃空的，被贪污空的，等等，似乎最大的问题是在于企业经营者的道德行为不

良才导致了这种结果，只要对其加强约束和监督就可解决问题。然而，这里我们看到了问题的另一面，这就是完善的道德行为也同样会导致这种结果。因此，这不是用个人道德问题可以解释得了的。这是一个体制的问题，它可以把同样的问题放大或缩小。

国有企业的亏损和空壳化主要可以用企业的负债率来体现，因为企业的亏空主要就是体现在债务上，尤其是国有企业长期以来对银行贷款的过度依赖和银行的软预算，使得其亏损经常十分容易的隐藏在其银行债务之中，而不致被立即发现。国有企业一直到 1993 年上半年，居然还没有资产负债这个统计项目。因此，许多潜在的亏损往往都发现不了，一旦感觉到严重时，已经为时过晚。

据中国社会科学院经济所 1996 年的调查表明（见表 1.8）^①，国有企业的资产负债率在 90 年代迅速上升，尤其是流动资产负债率，更是连年大幅度上升。由于现实中许多企业的账面资产与实际资产是不相符的，许多企业的账面资产实际上已不存在了，只是挂在账上，这种潜亏挂账的情形是许多国有企业在承包中的虚盈实亏行为造成的，也是一些企业由于无法核销这些不良资产而挂在账上的。在企业的资产账目中，这些挂账项目包括待摊费用，待处理流动资产损失，待处理固定资产损失等，这些资产实际上已经不存在了，扣除这些资产损失可以计算出来企业的实际资产负债率，其通常高于账面资产负债率好几个百分点。然而，还有许多资产损失无法计算，例如企业的应收账款中有相当一部分是收不回来的，这种属于三角债的拖欠情况在国有企业中十分普遍，许多债务已经欠了很多年还未还，不良债务至少要占 10%~

^① 该资料和表 1.8 的分析结果来自荀大志著《国有企业的融资与银企关系》，该专题报告为中国社科院经济所国有企业改革课题组的分报告之一，课题负责人为袁明。

20%。在企业的存货资产中，也有相当部分是积压产品，有的必须降价处理，而有的则可能完全报废。如果把这些因素都考虑进去的话，企业的实际资产负债率要比上表中计算得结果更高。据国有资产管理局清产核资的分析，1995 年国有企业实际资产负债率要高于其账面资产负债率约 10 个百分点。

表 1.8 样本企业 1991~1995 年资产负债率的变化 单位：%

年份	账面资产负债率	实际资产负债率	流动资产负债率
1991	60.59	61.70	84.32
1992	63.03	66.48	85.04
1993	73.67	77.99	100.54
1994	77.16	82.24	115.08
1995	74.41	78.18	123.36

资料来源：中国社会科学院经济所国有企业改革课题组数据库。

注：1995 年企业的土地使用权开始折价计入资产，此前是不计入资产的，因此企业的负债率有所下降。

另外，一个不可忽视的债务是国有企业对职工的“欠账”，这是长期以来，由于企业职工的低工资而形成的。传统体制下，政府在工资分配中，通过低工资制把职工的社会保障基金扣除，集中于国家财政，其中政府的隐性承诺是对职工的未来保障负责。然而，传统体制的中断，这种承诺随着企业对国家的义务性上交利润的中断而实际上无法维系下去。国家原本应承担的这种保障的责任现在在很大程度上不得不由企业自己来承担，这样的结果导致企业新增了一项“潜在负债”。对于效益好的企业来说，这种“负债”只是增加了企业目前的生产成本而已，也就是说，企业可以消化这种“负债”，即能够支付企业目前对过去职工的“欠账”。然而，许多国有企业却无法消化，尤其是对于那些收不抵支的企业，这种硬支出只能依靠抵押贷款和拖欠款来维持，它加剧了企业的亏空。结果，企业的负债率越来越高，空壳化趋势越来越明

显。

据典型调查和有关部门测算^①，国有企业对职工的历史“欠账”大约占国有企业总资产的20%，这部分“欠账”在企业的资产负债表上没有反映，但当企业兼并、破产时，安置职工被放在第一优先的顺序上，这便是最硬的负债。对于一般的市场经济中的企业来说，不存在这样的负债，退休或失业职工通常由社会保障机构负责安置。然而，对于国有企业来说，这是传统体制时期所形成的特殊负债，在企业产权变革和改制的过程中，这种负债是必须要加以考虑的重要因素。

总之，对于国有企业来说，要适应这种市场化进程，势必要有产权制度的相应变革，才能使企业能够与市场化进程相协调，能够在市场化中得到更好的发展。那么，中国的国有企业经历了一个怎样的产权变革，这种变革又能否适应外部市场环境的变化呢？以下我们将来考察这些问题。

① 该资料出处同前注。

第二章

国有企业产权变革 的进程和现状分析^①

一、企业自主权的变革

市场化对于企业来说最重要的特点是企业获得了自主的决策权，开始从原来的计划体制中的受计划支配的被动实体逐步转变为一个能主动追求其自身利益最大化的市场主体。在这个意义上，企业才可以真正称之为企业。表 2.1 把企业在改革以来所获得的自主权的进展作了一个大致的描述，这种企业自主权的进展与市场化的进程实际上具有很大程度的一致性和同步性。

从表 2.1 可以看出，企业在 80 年代以前基本上没有什么自主权，而在 80 年代至现在的这段时期内，绝大多数的企业都获得了产量、品种、销售 and 价格决策权。也就是说，企业在日常生产经营方面，即产量、品种和销售方面，基本上具有了自主权。日常生产经营决策权不仅是企业获得最多，也是企业最早获得的自主权。现在在样本企业中只有大约 13.7% 的企业还没有获得这种自主的决策权。价格决策权是企业其次获得的自主权，其放开的速度较慢，其间经历了一段时期的价格双轨制的转变过程。至今为

① 本章所用的数据主要来自中国社科院经济所国有企业改革课题组数据库，主要分析结果来自刘小玄著《市场化、自主权和企业绩效》，该专题报告为上述课题组的分报告之一，课题负责人为袁纲明。

止，约有 80% 的企业获得了此项自主权，但仍有相当一部分企业没有价格决策权。相比之下，企业在招聘和解雇职工方面的自主权就要少得多，而且放开的速度也要慢得多。尤其是涉及到解雇职工的自主权，由于这关系到社会保障问题，失业问题等等，所以企业这方面的自主权在很大程度上依赖于社会保障体系的建立。

表 2.1 企业在不同时期获得的各项决策权的分布 单位：%

	80 年代以前	80~90 年代	90 年代至现在	至今仍没有
产量、品种和销售	4.66	49.8	31.9	13.7
制定价格	1.5	38.0	38.9	21.6
招聘职工	0.6	22.5	39.7	37.3
解聘职工	0.5	15.2	35.8	48.4
两年内可收回投资的投资项目决策权	0.2	8.1	18.4	73.3
两年以上收回投资的投资项目决策权	0.2	6.6	17.1	76.1
购买资产权	1.0	8.8	22.1	68.3
出售资产权	0.2	5.5	18.6	75.8

资料来源：中国社会科学院经济所国有企业改革课题数据库。

投资决策权是企业的一项极重要的自主权，可以看到，至今为止，仍有约四分之三的企业未能获得投资权。此外，企业对于资产的处置权，即购买或出售资产权，也与投资权相似，未能取得较大进展。实际上，企业的投资权与资产处置权是紧密相连的。企业如不能按其发展的需要调整其资产结构，即处理出售某些不适合市场需求的资产设备，而投资购进另一些新的适应市场需求的资本设备或生产线，那么企业就无法获得适应市场发展的可能。虽然企业有生产产品品种的决策权，但对于需要对其产品结构作重大调整的资产结构而言，企业仍无权进行调整。所以，企业无法根据现有的不适应市场需求的资产结构来生产出适合市场的产品。企业的资产处置权和投资决策权实际是一个层次的范畴，也

就是企业能否有权或有多大权力进行调整其资产结构的问题。调查显示的结果是,企业在这方面的自主权较少,大约有四分之三的企业未能具有这方面的自主权。因此,国有企业不能适应市场的波动与此是密切相关的。

表 2.2 经理如何任命

上级主管部门任命	企业职工选出	董事会任命	社会公开竞争性招聘
86.6%	3.7%	8.6%	1.1%

资料来源:同表 2.1。

表 2.3 以下机构或群体对于撤换经理所起的作用 单位: %

	很重要	重要	不重要	没有
主管部门	83.0	12.5	2.9	1.6
国有出资法人	13.9	28.5	24.9	32.7
国有资产管理局	3.8	19.4	38.1	38.6
银行	1.6	10.2	42.2	45.8
其他债权人	0.9	5.4	38.8	54.8
税务部门	1.6	6.9	40.2	51.3
个人投资者	2.7	8.5	32.4	56.4
企业内管理人员	5.6	46.2	25.5	22.7
企业内职工	12.0	43.3	24.6	20.1

资料来源:同表 2.1。

从表 2.2 和表 2.3 可以看到,国有企业主管部门对于企业经理的任免基本上具有较完全的决策权,其中 86.6% 的企业经理由主管部门任命,而 95.5% 的企业经理的撤换是由主管部门起了很重要或重要作用的。因此,国有企业的经理的任免可以说完全是由政府主管部门所控制。国有企业人事权的这种现状似乎未能取得与市场化进程相一致的发展。由政府任命的这一方式使企业依然在很大程度上摆脱不了“官本位制”的官僚层级体系的控制。企业经营者摆脱不了其上级领导的偏好,因而无法充分面向市场,无

法以企业的市场价值最大化的取向来代替上级政府领导的价值取向，这种人事权的现状与市场化的发展是极不协调的。

在工资决定机制方面，企业一般实行工资总额与利税挂钩的方式，即利税上升一定比例，工资总额将随之上升相应的一定比例。例如，利税上升一个单位，工资总额可相应上升 0.7 个单位，这样挂钩系数即为 0.7。不同企业由于不同行业特征、市场条件等，往往与政府之间达成了不同的挂钩系数的契约。这种挂钩系数的均值和分布如表 2.4 所示。

表 2.4 工资总额和利税的挂钩系数的均值

	均值	标准差	样本数
工资总额和实现利税挂钩系数	0.7704	1.0395	597
工资总额和上缴利税挂钩系数	0.7760	1.0407	490

资料来源：同表 2.1。

企业的工资收入一般分固定部分和浮动部分，前者是为保证职工的基本生活的必需，以最低生活费为基础，加上一定的工资级别差异；后者则是根据企业的效益好坏来确定，可称为浮动工资或效益工资，这是企业激励机制的一个重要组成部分。企业的浮动工资一般占其工资总额的一定比例。在样本企业中，这一比例大约不到 30%（见表 2.5）。

表 2.5 1991 年至 1995 年企业的浮动工资比例 单位：%

	1991 N=792	1992 N=791	1993 N=790	1994 N=789	1995 N=789
浮动工资/工资总额	27.51	28.88	28.85	26.76	24.51
浮动工资/固定工资	53.21	57.46	59.97	58.68	49.53

资料来源：同表 2.1。

注：N 为样本量。

企业对于生产和发展基金的控制权是最能体现企业自主权的一项权力。该项自主权主要涉及到企业有多大的控制税后利润投

资权和企业自身积累发展后劲大小的问题。近几年来，企业的生产发展基金的来源主要是依靠所提取的盈余公积金，所以企业的盈余公积金在企业可分配利润中所占比重的大小是直接关系到企业发展后劲的问题。

表 2.6 企业提取生产发展基金占其可分配利润之比重的变化

提取盈余公积金 /可分配利润	1991 (N=273)	1992 (N=274)	1993 (N=528)	1994 (N=535)	1995 (N=510)
均 值	0.2475	0.2333	0.1341	0.1468	0.1172
标准差	0.3970	0.3832	0.2568	0.2711	0.2394

资料来源：同表 2.1。

可以看到，企业提取的生产发展基金的比重从 1991 年至 1995 年呈下降的趋势，其从 1991 年的 24.75% 下降到 1995 年的 11.72%。其中 1992 年至 1993 年间该数值急剧下降，这在一定程度上与会计制度改革有关，因为改革后许多企业的亏损由暗亏变为明亏，因而导致企业的净提留为零，这会影响到企业的平均提留率水平。企业提留率下降的另一个重要原因在于，按原有的承包时期的规定，留利中一定要保证有 40% 用于生产发展。然而近几年来大多数企业则按公司制实行提留盈余公积金的方式。按照这一规定，一般提取比例在可分配利润的 10% 左右。这个比例明显低于原先所规定的比例。在此情形下，企业的生产发展基金的比例势必明显降低，从而对企业的发展是及其不利的。此外，这样的提留率还会降低企业的自有资金的积累率，提高其负债率，降低其抗风险的能力，并削弱企业发展后劲。

值得注意的是，企业提留生产发展基金的自主权在样本分析期间呈下降趋势，其与该期间企业的利润率下降趋势基本一致。两者之间似乎有着某种相关性。通常来说，企业的利润率越高，则企业的可分配利润亦越多，所以企业提留的生产发展基金也就越多。这种规律是一般市场经济中企业的发展规律。它表明企业的

自我积累和投资能力是与其盈利能力成正比的。以下我们就来检验这种利润率与提留率的相关关系。

表 2.7 国有企业利润率与提留率的关系 (1991~1995)

	1991	1992	1993	1994	1995
回归系数	0.0154	0.0156	0.0175	-0.0012	-0.000009
T 检验值	0.862	0.767	1.285	-0.933	-0.461
样本数	229	228	372	330	284

资料来源：同表 2.1。

注：回归方程中的因变量为资产利润率，自变量为提留率，即提取盈余公积金与可分配利润之比。考虑到负利润的企业一般不会有提留，故计算前在数据中删去了负利润的企业样本。

从上述计算结果来看，企业的提留率与利润率几乎不相关。如果说在 1993 年以前，这两者之间还有一点微弱的正相关，那么在其后的 1994 年和 1995 年，两者之间则完全不相关，甚至还有一点偏向负相关。这种利润率与提留率相关性的削弱趋势似乎无法解释市场经济中的企业行为，也许它们正适合于解释为什么企业的利润率呈下降趋势的原因。实行新会计制度以后，虽然政府规定在可提取法定的 10% 的盈余公积金之外，企业还可提取最高不超过 50% 的盈余公积金，但是大多数企业似乎缺少这种动力。所以，企业的这项自主权似乎是缺少某种相应的保障和必要激励的基础，因而它往往无法实现。

国有企业的自主决策权是否与市场化的进展相协调，也就是说，它们是否获得了各项能够适应市场经济要求的决策权，这是关系到国有企业能否在市场经济中生存下去和获得发展的问题。

二、从承包制到新税制：剩余控制权和企业的变化

在上节中我们讨论了企业的自主权问题，但我们还未涉及到企业最重要的产权问题。广义来说，自主权也是某种产权，如生产经营权、定价权、雇佣和解雇权等等，但是在产权中最核心的是剩余控制权。企业，作为一组产权契约的集合，其不仅包括各种产权要素之间的契约，更重要的是它还涉及到在上述产权要素的市场价格基础上，如何确定剩余权的安排问题。企业的剩余是一个事后的范畴，按一般通常的理解，其为支付了利息、租金或按某种资本的市场收益率支付的资本报酬之后的剩余部分。这些剩余通常是无法在事前通过合同明确界定的，或者说即使能够事前界定但也是无效率的。这种关于剩余权的契约是企业诸产权契约的核心所在。因此，按照格罗斯曼和哈特的定义，企业所有权本质上就是剩余控制权。

（一）从承包制到新税制

对于市场经济中的企业来说，利润就是这么一种不确定性的范畴。在传统计划经济下的国有企业，由于价格管制、交易管制、收入管制等等，其收益是相当确定的。改革以来，企业开始有了一定的自有资金，随着市场化的逐步发展，企业的剩余权也有所发展和扩大。直到承包制时，企业已有了一定程度的剩余权。也就是说，政府通过承包合同给企业规定一定的利润基数，企业则按照这个利润基数来提取奖金、福利等。超过利润基数指标的实际利润，企业则可以按一定比例提取留利作为企业自有资金。承包制为企业和国家的剩余分配确定了一个基本分界线。尽管这种

利益的分配界限的划分并不十分科学，但它毕竟以具有法律效力的合同形式确立了企业能够获得相当大部分的增量剩余的权利。企业的剩余权是企业诸产权中最核心的权利。由于承包制在一定意义上承认了企业的这种权利，这就为企业的其它各项自主权的确定奠定了基础。同时，困扰市场的价格双轨制问题的解决在很大程度上也得益于企业剩余权的获得。由于计划价格一直是政府从中得到剩余获取利润的方式之一，一旦政府应当获得的剩余被严格界定，企业有了相当大的增量剩余权，那么继续采用计划价格来获取剩余就已经失去意义。这时，对计划价格的摒弃对于政府来说就是在所必然的了。

承包制还确立了企业与国家讨价还价的谈判机制。这种谈判机制尽管缺少“谈不成可以退出”的自由交易性质，仍在很大程度上具有上下级命令关系的行政色彩。但是，它毕竟是在谈判，企业经营者第一次具有了与政府进行产权交易的可能。这可能是承包制的重要意义。

承包制是企业走向市场化的一个重要起点，因为企业开始有了初步的剩余控制权，即超出利润计划指标的多余部分可以归企业所有。这一点对于许多承包制企业来说的确有相当重要的激励作用。然而，这种剩余的来源仅仅只是收益的短期增量，企业只能通过谈判对此获得某种支配权，而缺乏对企业长期收益的支配权，这就不可避免地导致企业的短期行为。因此，所涉及到的关键问题在于承包期限如何确定。承包期较短对于利润指标可以有较确定的把握，但是通常导致短期行为，虚盈实亏，少提或不提折旧，或掠夺式经营等，而承包期长则由于无法把握市场的波动而难以确定合理的、双方都能接受的利润指标。

从表 2.8 来看，承包期限的长短对于企业的资产利润率似乎关系不大，不同承包期的企业之间并无明显差异。但是，人均利润在不同承包期的企业之间却有着显著的差异。人均利润最高的

是承包期最长的分组，即承包期大于五年的企业分组。而承包期在一至三年的企业，其人均利润最低。这种情形表明，在实行承包期三年以上的企业中，承包期限较长的企业要优于承包期较短的企业，而在承包期三年以下的企业中，则较短的承包期反而似乎更有利一些。因此，人们通常说的承包制的短期行为，实际上在很大程度上与承包期限密切相关。因为在同样实行承包制的条件下，期限越长，企业实际可得到的剩余控制权就相应越大，企业的短期行为倾向就越可能被削弱。然而，在原有的国有体制下，长期的承包制几乎是不可能的。

表 2.8 不同承包期限的企业绩效比较

	承包期 0 年	承包期 0~1 年	承包期 1~3 年	承包期 3~5 年	承包期 >5 年
1994 年					
资产利润率	-0.15%	-1.01%	-2.42%	-1.35%	-2.43%
人均利润 (元)	1342	-692	-1489	667	4022
1995 年					
资产利润率	-1.84%	-2.10%	-2.84%	-2.33%	-2.74%
人均利润 (元)	655	-599	-1934	-89	2077

资料来源：同表 2.1。

注：承包期为零年的可能是未实行承包制的，或者现在已不再承包了。承包期 0~1 年的包括一年在内，承包期 1~3 年的包括三年在内，承包期 3~5 年的包括五年在内。

此外，承包制的企业还实行过承包者个人财产抵押的方式，以便通过这种抵押来加强对经营者的约束。根据样本的统计分析，发现这种个人财产抵押的方式并没有什么效果。对抵押额为零，抵押额小于 1 万元和抵押额大于 1 万元的不同分组的比较，发现它们之间的绩效没有显著区别。实际上，在所有权主要由政府所控制的条件下，经营者不可能对企业承担根本的责任。因此抵押没有什么效果是必然的。

总之，根据上述对承包制企业的分析来看，承包制有利有弊。

有利之处在于其具有一定程度的剩余权的激励，不利之处则在于短期行为问题。承包制的致命弱点在于其短期行为，因此要彻底解决这种问题，真正解决企业的长期发展的动力和相应的合理行为问题，就必需从企业的产权变革入手。

1994 年实行了新税制改革，即国家对企业按新税率征收增值税，不再给企业规定上缴利润指标，而是实行按利润上缴 33% 的所得税的方法来提取剩余。这种方法改以前的事前界定剩余为事后提取剩余，力图使政府与企业的关系规范化，避免承包制的一户一率，反复讨价还价等短期行为。和新税制改革几乎同时进行的是新会计制度的实行，这使企业的财务关系发生一定的变化。许多企业从暗亏潜亏变为明亏，因而使过去被掩盖的问题暴露出来了。究竟企业是如何从暗亏变为明亏的呢？其中一个重要原因在于企业的大多数固定资本的利息原先是不计入成本而放在利润中的。新税制把这部分利息计入了成本，因而使得一部分利润转移到成本之中。但是，无论这一部分怎么转移，是从利润中支出，还是从成本中支出，对于企业来说实质上都是一样，反正不能留给企业而是要上缴的。对于政府来说，由于对企业的新增投资是来自银行贷款，不需要财政拨款，因而也在相当程度上减轻了支出负担。相应的，这使得政府可以削减部分对企业的征税。所以，新税制后企业所得税从过去的 55% 下降到 33%，实际上是政府把一部分来自企业的收入从财政转到了银行，企业的负担并没有因而得到减轻。

从下表可以看到，如包括利息在内，企业的上缴收益份额是上升的。这种上升与政府从直接投资转为以银行为中介间接投资的转变方式有关，因而与企业主要依赖负债经营的方式有关。同时，这也在很大程度上与企业的亏损额上升密切相关，由于企业亏损的增加导致自有资金或留利被耗竭，负债因而上升。所以，会计制度和税制的改革暴露了国有企业愈来愈依赖负债经营的软预

算问题。

表 2.9 成本、上缴和留利份额的变化 单位: %

	1991	1992	1993	1994	1995
总成本占销售收入的份额 I	98.12	96.89	98.49	102.53	104.75
总成本占销售收入的份额 II	100.88	99.21	102.18	110.44	115.41
上缴收益占销售收入的份额 I	8.07	8.50	5.57	2.05	1.73
上缴收益占销售收入的份额 II	10.82	10.79	9.27	9.97	12.32
企业留利占销售收入的份额	-1.15	-1.05	-12.07	-20.48	-32.58

资料来源: 同表 2.1。

注: 总成本包括销售成本、销售费用、管理费用等, 总成本份额 I 为不包括利息 (即财务费用) 的成本。总成本份额 II 为包括利息的成本。上缴收益包括产品销售税金及附加、所得税和上缴特种基金。上缴收益份额 I 为不包括利息的上缴, 上缴收益份额 II 为包括利息的上缴。企业留利包括可供分配的利润减去应付利润。

完全依赖负债经营的方式对于市场经济中的大多数企业, 尤其是中小企业来说是十分危险的。只要企业的收益率低于某个临界点, 只要企业的产品略有滞销, 其资金就会周转不开, 从而导致无法及时还清债务。所以, 企业随时可面临无法偿债的破产威胁, 因为其缺少任何可以缓冲市场波动带来冲击的资本金或自有资金的基础。在这种情形下, 许多国有企业只能靠着三角债的大量拖欠和以银行的不良资产为代价才能维持下来, 但是这种状况会导致及其脆弱的经济承受力和低下的经济效率配置, 表现出企业的发展 and 市场经济的严重不相适应的结果。要改变这种状况, 直接的方式就是把一部分债务变为资本金, 设法降低过高的负债率。至于如何得到资本金的注入, 则必需依赖产权体制的变革。

（2）不同剩余权安排下的企业行为及结果

在承包制时，由政府来决定上缴利润指标和比例，此后就是由企业自己控制的剩余部分。如果这个利润指标较为合理，也就是说它是双方都认可的并能够较有把握完成的某个数额，那么这对企业必然会有一定激励作用的。因为实际上这是把某种较为确定的收益加以界定，然后把那部分不太确定的剩余部分交给企业去控制，以此来激励企业努力来实现这部分收益。所以，这是一种近似的剩余权，有一定程度的激励意义。但是，问题在于，利润指标往往很难确定，承包期限也不好掌握，尤其是对于那些不确定性较大的市场和企业来说，由于市场变化难测，不确定的剩余部分也很难掌握，承包期短了易造成短期行为，而承包期长了又害怕“负盈不负亏”。因此，试图在事先明确界定某些较模糊边界的利润或剩余范畴，结果往往是效果不好的。对于大多数企业来说，要么是虚盈实亏，要么是保留实力打埋伏，要么是多分少交，等等。如果事前利润指标正好处在某种合适的位置，以至于企业预期自己能够通过适当的努力就可得到一定剩余，在这样的意义上来讲，承包制还是具有一定程度的激励性的。但是能够使事前的利润指标确定得恰到好处，似乎是很不容易的。

在新税制下，绝大多数企业都不再实行承包制了。企业基本上不再具有原先那种近似的剩余控制权了，主要则由政府事后决定提取多少剩余，剩余多的话可能多提，而少的话则势必少提。这样的结果，企业为使其实际可支配的剩余最大化，其最优选择之一就是设法加大成本，减少利润，从而减少上缴利润或分红。1994年新税制改革后企业成本的大幅度上升和利润及留利的大幅度下降的趋势，在很大程度上是与其各种合理与不合理的避税行为密切相关的。在这种条件下形成的企业预期往往会连承包制下的那一点激励性都丧失了，因为企业对自己能控制多少实现的剩余并

无实在的把握，因而它们也就并不努力去追求可实现剩余的最大化，而只是要求能够达到可支配剩余最大化即可。这种可支配剩余比起可实现剩余来说当然要小得多。可支配剩余往往只是由经营者在其日常经营的权力范围内对一定收益的决策权所决定的，而可实现剩余则是企业在其最大努力的范围内能够实现的最大化收益。所以，这两个剩余范畴之间的差额，正是企业在这种体制下的效率损失。

大体上看来，改革以来，国家与企业之间基本上是在利润、税收和利息这三块收益之间不断变动和重新界定双方的关系。从 80 年代中期的利改税，到 80 年代后期的承包制，以及到 90 年代之后的新税制，国家与企业的利益界定关系一直是处于某种不稳定的、没有较长期明确界定的变化状态中。税、利、息这几种形式的收益都缺乏明确界定的范围，相互之间不断互换内容或互为替代。时而利改税，又时而税改利；时而利息不进成本放在税前的利润中偿还，时而又要打进成本，在实现利润之前就加以扣除；时而国家拨款投资，时而又拨改贷，改为贷款投资，等等。因此，企业在这种频繁变化的收益关系中很难以市场标准来确定这些关系，而只能认定有多大比重是上缴的，多大比重是企业自身可以支配的。在这个意义上，企业认定的这种剩余支配权对于税、利、息是不加区分的。因为对于企业来说，主要有意义的剩余是留利，而有决定意义的则是预期留利或预期剩余。倘若企业预期有某种剩余是可以得到并能由自己加以控制的，那么就会产生很大的激励力量。否则，即使企业有某种既得的剩余或利润留成，但其预期以后或在较长的以后时期内将不再可能由企业自己控制这种剩余，那么这种既得的留利也不会对企业产生有意义的长期激励。

因此，承包制虽然有一定的剩余权，故有一定的激励性，但由于这种剩余权是不完整的、是短期的，因而其道德风险也是较大的。承包制的致命弱点是其短期性，绝大多数企业的承包期都

定在三年左右，利润指标往往根据企业前几年的平均水平来决定，因而与市场波动和市场的不确定性的结果会有很大差异。企业如果不能完成利润指标，无论是其自身不努力还是指标定得太高，都必然导致企业通过虚盈实亏的方式来满足这种指标的“实现”。企业有着种种办法和方式来对付这些指标，例如，在三年之内企业可以少提折旧或不提折旧而在表面上不至于看出有任何问题。同样，即使企业能够轻易地完成利润指标，它们也会尽量减少实际上报数字，或者不去努力完成更多的利润，以免使得将来政府在制定新的利润基数指标时给自己加码。总之，企业的剩余很大程度上是由某种短期的、暂时的、非市场的利润指标决定的，因而它们陷入了这种单纯与政府博弈的低效率发展的圈子里而无法摆脱出来。由于这种博弈总是围绕着收益的分配比例关系进行，讨价还价的对象是某种既得收益，而不是某种既定的权力。前者只是重复博弈的单纯循环，而后者则可以从单纯重复的圈子里解脱出来，进入更高层次的产权格局。因为只有产权的重新配置才可能有所突破，才可能增加新的潜在收益来源。

从上述分析来看，企业的利润是极其模糊不清的，它随着承包制或新税制等不同的剩余权安排而变化，并没有某种较为固定的边界。之所以产生这种结果，最主要的是由企业不同剩余权安排下的不同行为所决定的。在这个意义上，利润的不确定性不仅与市场的不确定性密切相关，还与企业在不同产权结构下的不同行为密切相关。所以，从虚盈实亏到合理避税的企业行为，都反映了企业在某种不合理的产权机制下产生的结果。

三、企业收益率的决定 机制：残缺的剩余权

(1) 政府控制权下的不完整的企业剩余权

国有企业的收益率为何呈下降趋势，为何与其它所有制企业相比处于明显的劣势地位？在这里我们试图从理论上解释一下国有企业收益率的决定机制。

企业的收益率并不仅仅是由企业市场的关系，即企业的竞争力所决定的，而在很大程度上是由其产权状态所决定的。因为企业与市场的关系在很大程度上亦是由后者所决定。在其它条件既定下，什么样的产权状态决定了什么样的企业收益率。例如，在传统的计划经济中，国有企业几乎没有什么生产经营权、定价权和投资权，生产什么，购买原料和销售产品均由国家计划安排，企业的收益率亦主要由这种国家规定的产权结构所决定。改革以来的一系列市场化进程导致了政府给企业让渡了比较完整的生产经营权，一定程度的投资权（比如十几万至几十万元的小型技改项目），以及少量的剩余支配权等等，但是最关键的企业经营者的任免权和投资融资权仍然掌握在政府手里。这样的产权结构状态也在很大程度上决定着企业目前的收益状态。

企业的资产存量调整权是和其投资权以及资产处置权密不可分的，资产存量的调整通常需要投资和处置同时进行，增添新设备往往需要淘汰旧设备，或者说处理了旧资产才可能购置新资产，这在很大程度上决定了企业的资产结构。企业的资产结构决定其产品结构，而产品结构能否适应市场的需求结构则成为决定企业收益的至关重要的因素。一个企业若没有适销对路的产品市场，那就

无从谈起其盈利可能性。在这里,企业的盈利能力与其对市场的反应和对其资产存量的调整能力是密不可分的,而后者又是由其产权状态所决定的。因此,对于目前绝大多数没有投资权和资产处置权的国有企业来说,与其说他们的市场竞争力或市场地位是决定其收益率高低的重要因素,还不如说是其产权结构状态就已经事先决定了其既定的资产结构,因而决定了其既定的市场地位。

企业的人事任免权,表面上看来它与企业的收益率并无直接联系,但是这个权利却是一种无所不包的管理和监督权,企业在事事处处方面都可以感到它的存在。这个权利是一项最根本的使企业依附于政府机构的保障,没有这一保障,政府的各种权力机构对企业的干预便无法实现。尤其是这一任免权中往往掺杂了许多企业上级领导的个人偏好,这些偏好在很大程度上并不必然与企业利益相一致,因而使得企业经营者的选择往往与企业利益的要求并不一致,使得已在位的企业经营者的行为不能有超出领导人“偏好”的范围。所以,在企业的方方面面的问题上,例如,企业是以政府官员的等级工资制为参照系,而不是以市场为参照系,故无法实现有效激励。还有,在企业的长期发展的利益方面,经营者受到任免期的限制而无长期发展动力,企业不考虑长期收益率的需要和可能。最重要的是,企业经营者没有利益归属感,缺乏自身利益与企业利益的认同感。在这样的情形下,由企业的内在激励所产生的效率是十分微弱的,这种弱激励效应也往往直接影响了企业的产品质量和产品竞争力,从而决定了企业的收益率。

实际上,国有企业真正能控制其收益的方式只有生产经营权,也就是说它们只能在日常生产和经营的范围之内决定其收益。它们经常无法主动去对付市场需求的较大波动,因为企业缺少必要的调整资产结构的权利。同时,企业也缺乏动机和激励力量去投入和积累种种有形和无形资产,从而增加企业自身的价值,因为这些都是在企业权力之外的范围,与其能实现的利益并不相关。总

之，对于大多数国有企业来说，它们是既无内在动机，又无必要手段，来决定或提高其收益率，尤其是长期收益率。一切似乎都是事先给定的，只要按照这个事先安排好的轨道运营就行了。什么能动性，激励性，创新性，对于这个机制来说似乎都是多余的。所以，在人事任免权和投资权都受到政府控制的条件下，企业的剩余权也必然受到很大的限制，因而是不完整的。这种不完整的剩余权必然导致种种不合理的或消极的企业行为。

在传统的经济理论中，资本所有权能够产生追求利润最大化的激励，从而资本利润最大化构成了最有效率的生产和资源配置。每一市场主体都实际在奉行这种资本产权权益最大化的原则。由于资本所有权一元化的这种产权结构与利润最大化的市场主体的最优行为是一致的，因此在产权机制统一既定的条件下，企业的收益率主要就是由企业与市场的关系，由企业在市场上的竞争力来决定。但是在产权机制并不统一的环境中，不同的产权结构决定了市场主体即企业的不同行为，从而也就在一定程度上决定了其收益。企业若没有追求利润或企业价值最大化的行为，也就无从谈起有效率的生产和资源配置。大量的国有企业的收益率仅仅达到利息率或甚至更低的水平，是资源流向和配置明显不合理的低效率状态。这种低收益率的结果必然是企业的不合理行为所导致，而其行为又是与其产权结构密不可分的。

（2）剩余权的残缺：税外费用的上升造成的利润分流趋势

在国家 and 企业的利益关系上，按政策政府除了征收增值税和所得税以外，不再要求企业上缴利润或剩余，包括上市公司的国有股的利润分红也暂时不需上缴。这样看来，国有企业似乎有着较完整的剩余控制权。然而，事实上国有企业对自己的利益并没有切实的保障，它们事事处处都会受到有关政府部门的不同程度的控制。因此为了能够在这种控制下生存和发展，企业必须付

出足够的“交易费用”。这些费用并不是正常的市场经济所需要的支出，实质上是为了维持庞大的原有的计划管理体制所付出的成本。最明显的开支之一是企业必须上缴政府主管部门一项管理费，一般按企业销售收入的一个固定比例缴纳。因此，不管企业是盈是亏，都需缴纳这笔管理费，作为对政府主管部门管理企业的报酬。除此之外，企业往往需要支付某些国有控股公司或国有资产经营公司（实质上是原政府主管部门的翻牌公司）的税后利润分红。这些国有资产经营公司或控股公司在股份制改造的名义下可以名正言顺地取得对企业的剩余控制权，因而能够直接参与国有企业的利润分流。

表 2.10 税外费用占销售收入的比重
的平均值的变动趋势（1991~1995）

	1991 (N=214)	1992 (N=214)	1993 (N=214)	1994 (N=214)	1995 (N=214)
税外费用 /销售收入	0.76%	0.84%	0.65%	1.23%	1.85%

资料来源：同表 2.1。

表 2.10 表明，税外缴费占销售收入的比重从 1991 年至 1995 年期间具有明显的不断上升的趋势。看来，企业的这些税外开支是相当不小的支出，此外可能还有其它各种“交易费用”。例如，企业为了获得发展所需的资金必须从银行获得贷款，为了某项投资需要立项和上级部门的审批，为了进入某处新市场必须获得当地地方政府的支持，为了通过某项产品鉴定或行业管理要求，为了应付进出口的管制，为了退税免税的需要，为了应付上级部门的各种升级，检查，质量评比等各项活动等等，都需要各种费用的支出。此外，企业还要缴纳绿化费、人防费、现役军人优待金、垃圾费、车辆管理费等，从公安局、检察院、地方派出所，到政府各级有关部门，凡是作一点事，提供一点服务都要收费，否则就寸步难行。总之，企业的许多经营活动都离不开政府的某种

管理和干预，都需要和有关政府部门打交道，因而需要支出大量的“交易费用”。结果，这种大大小小、名目繁多的收费导致利润的大量分流，剩余被进一步瓜分。在企业与政府的关系上，国家按照税法等法律从企业拿走的实际上是很有限的，但是企业的实际负担仍很重，这其中的原因就在于大量的非税性收益是通过行政隶属关系得到的，是借助于对企业的控制权，包括人事权、投资权、资产处置权、收益权等权力来参与对企业的利润分流。这是目前企业与政府关系的一个重要特点，也是企业实际剩余权残缺的表现。

第三章

改制的必然性： 国有企业案例研究

国有企业为什么要改制，追根溯源，其内在的深刻原因在于旧体制造成的大量的低效率。这种低效率状态一旦到了市场竞争的经济之中就会难以生存。那么，为什么旧的计划体制会形成低效率的结果呢？从以下几个案例中，我们可以看到，正是过去的投资体制、人事管理体制、资金供给或融资体制、剩余收益分配体制等政府对企业的控制体系是造成企业低效率和濒于破产的根源所在。

一、投资失误和软预算的普遍性

案例之一：四川天河公司的破产^①

四川天河公司是国家计委批准建设的，总投资 20789 万元，是我国西南地区唯一一家生产锦纶长丝的高科技化纤企业。这个以开发扶贫的名义而争取到的项目，是建国以来南充地区一次性投

^① 人民银行南充分行《四川天河公司缘何破产》，载《企业改革与管理》1997 年 10 月。

资最大的国有企业。该项目从 1985 年立项到竣工投产，历时 8 年。在这个过程中，几次调整基建规模，几经周折，中途又由涤纶改为锦纶，前前后后、上上下下盖了 140 多个公章，直到 1989 年才破土动工，1993 年全线投产。其间投资体制发生拨改贷的变化，企业全额负债经营，整个建设期间贷款利息支出就达 4372 万元，加上外汇汇率变动，美元与人民币的兑换率由 1:3.7 上升到 1:8.5，由此增大支出 4294 万元。建设周期的拖延，错过了企业产品占有市场的黄金时期。到企业建成时，锦纶丝的市场已发生了新的变化，原材料和产成品的价格出现了明显的反差。产品市场售价由建厂初期的每吨 4.2 万元降至破产前的 2.6 万元，全部靠进口的主要原材料则由每吨 1.3 万元涨至 2 万元，而用这种原料生产出来的切片也只能卖到每吨 2 万元左右。此外，企业的设计能力不配套，形不成规模效益。原计划的设计规模，由于资金、建设周期和市场的制约，4 期工程只上了第 1 期，这就注定了企业的先天不足。

该企业投资 2 亿多元，但是从投产到破产仅两年半时间。这里的责任应由谁来负？至今也无法说清。首先是组织体制的变化。该厂前身是南充锦纶厂，它最早筹建于 1984 年底，为南充棉纺织厂的化纤分厂，后又作为核心成员厂之一，与其他厂共同组建南充嘉纺公司。随着嘉纺公司股份制的实行，锦纶厂再次分离出来，成为独立法人。1993 年 7 月才组建成立四川天河公司。其间，领导层几易其人，各管一段，前一段管不了后一段的事，后一段负不了前一段的责。其次，企业的立项、审定和中途由涤纶改锦纶，都是省纺织厅和国家计委批准的。资金到不了位是银行的事，设计能力不配套是计划部门的事，这些都影响到建设周期的延长和生产规模效益。到破产前，即使企业满负荷运转，产品全部销售出去，所得收益也还不够付贷款利息。这个责任能算到企业法人头上么？再次是信贷资产的管理也没有严格的责任制，决策在政

府，贷款在银行，用钱在企业，各自都找出推卸责任的客观因素，而且这些因素都是事实。眼睁睁的看到上亿元的国有资产损失了，却谁都负不了责，谁也负不起责。

天河公司破产清算时总负债 3.04 亿元，其中银行贷款本息 2.64 亿元。清偿结果，最大的债权人市中行贷款本息 2.28 亿元，只得到抵押债权的补偿 1764 万元，净损失 2.10 亿元。该银行损失的资金占其 1997 年 5 月末各项贷款余额的一半，给该行正常业务的开展带来极大的困难。

这个企业破产的根源在于国有企业的投资体制。决策在政府，贷款在银行，用钱在企业，每一方都能找出种种理由来推卸责任。政府可以说，我的决策没错，是资金没到位造成建设周期拖长才导致的一系列问题。银行也可以说，我是按上面的政策调整资金分配和汇率的。企业则认为，由于前期建设拖延造成的巨额债务负担和市场的不利变化结果当然无法承担。国有企业的投资体制把决策、融资和经营割裂开来，而其中每一种要素都无法独立承担自己应负的责任。

国有企业的投资体制中存在着一系列的环节，任何一个环节出了问题都可能导致投资的失误或失败，而影响其中这些环节的因素又往往是极复杂的。例如，大至宏观政策的调整，利率汇率的变动，小至某个政府部门或企业领导人的变动等等。在市场经济中，企业由于要自己承担投资的后果，往往会尽可能快地缩短投资周期，从而把这些种种可能影响投资的不利因素压到最低状态。它们还尽可能地增加自己的可控因素，例如对于资金来源、资金筹集成本、投资回收期等，以便使得投资成功的可能性最大化。在国有企业的投资体制中，政府官员作为投资决策者很少考虑种种可能的对投资不利的因素，而更多考虑的是如何把投资项目搞到手，为此而不惜代价，不惜增加投资成本，拖延投资周期。在计划体制下，由于不存在市场竞争和变化，只要项目到手，便大

功告成。但在市场经济下，这种不计成本的投资项目却必然导致失败和迅速破产。

案例之二：渤海啤酒厂的破产^①

渤啤是 80 年代中期投产的国有中型企业，隶属天津市一轻局。渤啤的主要投资一亿多元均来自银行贷款。其投资的主要设备之一需要引进一套生产线，有关领导部门当时提出了南斯拉夫的一套设备。这套设备是 80 年代初期国家领导人访问南斯拉夫时被提到两国经贸合作的日程上的。由于这套设备的价格比国内的中德、中日合作生产的同类产品高出 4 倍，作为引进项目是十分不经济的。在国家某部委安排天津有关方面与南斯拉夫谈判之后，天津地方政府向国家提出报告，指出南的设备技术并非国际先进水平，且价格大大高于国际价格，地方企业无法承受，但考虑到两国关系，该项目又为两国政府所关注，天津市同意引进该项目，但要求国家对该项目给予 1200 万元的补贴，同时要求计委对已批的 8322 万元的贷款实行优惠利率。结果，这个不经济的项目就这样被引进了。

在投资过程中，为避开审批权的限制，整个工程被分解成一部分一部分地报批，因而把许多应该同期配套的设施向后期推。这种化整为零的拆拼工程不仅加大了投资成本，而且致使渤啤从投产直至破产时生产能力也未达到第一期工程的设计要求。由于各项设施的不配套，其生产成本也大大高于正常设计要求。

南斯拉夫引进设备是渤啤第三期工程所需，抵达天津后存放于天津计委所属的某仓库内，因仓库看守人员失职于 1988 年 12 月发生火灾，全部设备基本上被烧毁。这样，渤啤的一二期工程

^① 唐宗昆、韩朝华、王红领《国有企业产权交易行为分析》，经济科学出版社 1997 年。

设计中原计划由三期工程来弥补的问题就无法解决，渤啤事实上已濒临破产。然而，即使如此，企业的主管部门仍不断地向银行为企业争取贷款。1992年企业停产时，在地方政府协助下企业贷到300万元，仅维持一年，第二年又靠一轻局协助贷款300万元。企业靠此只运转不到10个月，又陷于停产。在政府干预下，银行又再次与渤啤签订了1198万元流动资金的抵押贷款合同。就在企业得到这笔贷款的同时，其所属天津市酿酒公司就向一轻局提交了申请渤啤破产的报告。

渤啤案例可以说是一个典型的政府投资失误和软预算的企业案例，它表明国有企业在投资失误和软预算上的必然性。

首先，各级政府及其决策人的非经济目标都可以强加于企业。为此企业要付出高昂的债务负担和未来可能不太好的投资效益，这些都无人关心。企业自身的最优经济目标或利润最大化能否实现与能对企业进行决策的有关部门及其领导人的利益可以说基本上没有什么利益上的相关性。然而这些具有企业主权的决策人的利益更多的是与其在官僚机构中的晋升相联系，因此他们需要去迎合上级意图，而不是去考虑企业在市场中的竞争能力的问题。所以，国有企业往往从一开始投资立项决策时就种下了低效率的种子，这是因为在多元化利益目标的政府决策机制中，存在着太多的能影响投资决策权偏离企业最优经济目标的因素。

其次，在企业的主体设备被烧毁后已基本上失去生存可能的条件下，政府还帮助企业获得大量贷款维持生存。这是典型的政府产权亏损的扩散负效应。在国有财产权的网络之中，某些企业的损失并不仅仅限于自身，而是会导致其它更多更大的损失。这种扩散效应是通过企业间债务链的传递，通过政府干预的种种贷款来实现的。因此，在这种政府控制权模式中，资本产权往往没有增值的功能，却较多的具有贬值的效应。政府对企业资本所拥

有的这种形式的产权似乎成为有弊无益的了。

二、为什么国有企业难以产生企业家

人们往往认为，国有企业的好坏通常取决于它们是否有一个好的经营者，因此，一个好的经营者成为决定企业命运的决定因素。然而，好的经营者固然是好企业的必要条件，它却不是充分必要条件。充分必要条件在于企业需要一个好的机制和环境，只有这样，企业才会得到源源不断的好的经营者。因为好的经营者只是在一定的机制和环境条件下才能被激发出来或者产生出来，否则，即使再具有才能的企业家也会被机制和环境所压抑。企业主权模式是一种机制，在这种机制下的企业具有较完整的剩余权、财产权、投资权、人事权、经营权等等，在这样的机制下才会产生真正的企业家，或是为真正的企业家提供产生的土壤和发展的机会。所以，并不是说只要能找到好的经营者就能解决问题了，问题还在于机制是否合理，是否具有产生优秀企业家的土壤和条件。

案例之三：企业家钟×的辞职^①

钟×，某地著名企业家。1995年中央电视台《经济半小时》节目曾连续数日报导其事迹。钟×先后在某地的几家企业工作，使这些亏损或微利企业起死回生，得到显著的效益改进。钟×因而被人们誉为“扭亏大王”，在某市成为几乎家喻户晓的优秀企业家。

1991年钟×去某木器厂时，该厂已连续35个月度亏损，累积

^① 该案例来自刘小玄1996年的实地调查。

亏损 900 多万，连续 10 年没有交税。由于厂里管理混乱，1985 年上马的技改项目至 1991 年仍未竣工，占用大量资金和利息。钟×到厂后，大力加强管理和整顿，没添一分钱就把该项目投产。1991 年当年实现销售收入 1000 多万元。1995 年工业销售收入达到 8600 万，加上其它收入 2500 万，营业收入总计 1 亿之多。1995 年利税 460 万元，其中利润 105 万元。人均收入 1991 年 1460 元，1995 年达到 6177 元。

在家具行业的激烈竞争中，外资的新加坡、台湾、香港等公司纷纷进入国内市场，乡镇企业大量兴起。在该省的家具行业中，国有企业只此一家，而 90% 的集体企业都纷纷倒闭。钟×面对这样竞争激烈的市场形势，面对厂内技术人才的严重流失，无一人可以承担挑大梁的技术重任，钟×则身兼数任，从管理到设计，从搜罗人才搭技术班子到审定设计，从市场销售到跑贷款和谈项目……可以说，该厂扭亏为盈的绩效完全与钟×的努力分不开。

××衡器厂，80 年代后期经济效益下滑，以机械衡器为主的产品水平严重落后，1993 年下马三分之二的产品，厂房撤了三分之二去搞房地产，大量工人回家。厂内管理混乱，没有正常上班秩序，打牌喝酒的什么都有。至钟×去该厂时，该厂累积亏损 700 多万。

钟×作为木器厂厂长的同时，1994 年 5 月又被任命为衡器厂厂长。因此钟×同时兼任两个厂的厂长。钟×去了衡器厂之后立即着手开发新产品，搞了十几个新品种，并与德国的一家具有该行业先进生产水平的企业谈判了合资项目，计划以此项目带动全厂的新发展。与此同时，钟×加强管理，整顿纪律。这样基本上刹住了亏损的势头。1995 年销售收入达到 3660 万元，接近该厂历史上的最好水平。

然而，正当钟×使上述二厂摆脱了困境，准备使上马的新项目和新产品开始受益之时，他却辞去两个厂长的职务，其中原因

究竟何在？

归纳起来，主要原因可有以下几条。

（1）人事决策权的问题

国有企业的主管部门对于企业的厂级干部及其以上的干部具有任免权。从党委书记、厂长到副厂长、总会计师都由主管部门任命，厂长在其中处处受到上下左右的制约，无法开展有效的工作，尤其是对于那些不是在本厂长期工作而提拔上来的新任厂长而言。在这个案例中，木器厂是一个亏损企业。为了扭亏为盈改善绩效，钟×成为新调入的厂长。可是，主管部门任命原厂长为党委书记，以及任命了一系列副厂长和会计师，把班子搭好之后，再把厂长放进去。结果厂长的工作处处受制，经常处于无事生非的状态之中。反正搞好了是大家的功劳，搞不好是你的错误。在这种状态下，厂长经常感到手中的权力是空的，因为太缺少得力的管理班子和助手，而无法实现其管理经营目标。只靠厂长一人去面对庞大的带有旧惯性轨迹的组织体制，的确是困难重重。

（2）与主管部门的矛盾

搞企业改革最难的就是处理上下左右的矛盾关系。对于企业来说，首先的矛盾就是与政府的关系。大多数政府主管部门把企业仍然当作自己的下级部门，处处要求企业听自己的。而企业作为市场中的独立法人则有强烈的独立要求，力图摆脱政府部门的种种干预。这就势必使那些要求改革的企业家面临与政府主管部门的矛盾和冲突。倘若碰到了某个较开明的“婆婆”，企业的日子会好过些。但在大多数情形下，作为既得利益的受益者的主管部门则不会轻易放弃对下属企业的控制权，尤其是人事控制权。因此矛盾是不可避免的。

在这个案例中，钟×一直与主管部门存在着某些意见分歧。在对搞集团资产重组方面，主管部门想搞集团公司，把一些亏损企业都拉进来，而钟×则不愿意。诸如此类的矛盾不少。矛盾的核

心基本上是控制与反控制，听话与不听话的问题。目前的大多数主管部门还是习惯于旧有的领导方式，还是把企业当作下级单位来领导，而不是看作为一个独立法人实体。按照所谓的“组织工作”和“意识形态”原则，首先控制人事权，其次控制人的头脑。因此，没有独立意识的但是能够听话的企业经营者是最好的。

（3）与职工的矛盾

在传统的国企中，管理十分松懈，工人纪律也较散漫。因此任何要改革的厂长或企业家必然要首先从管理上入手，整顿纪律，奖惩分明，否则就无法搞好企业。这样厂长就不可能不得罪一些职工，尤其是在职工吃惯了大锅饭并缺少市场竞争压力的情形下。例如，钟×在当厂长的八年多期间就因为工厂纪律问题在其曾担任厂长的三个工厂内累计处理了 200 多个工人或干部（开除或辞退等重大处分）。由于这些职工都有着种种沾亲带故的社会关系，所以钟×实际上得罪了一大批人。因此不断有人写举报信到上面有关部门。于是，上面领导经常派人下来查问题。这就是来自传统体制的“制约”。面对这一系列来自上上下下的阻力和“制约”，这个厂长还能够有信心干下去么？实际上，这种情形也只有国有企业才会存在，而在其它的诸如三资企业中，则很少会有此类问题。长期以来的传统形成的思维方式和格局，使得厂长几乎是寸步难行。造成钟×辞职的直接原因就起源于某些人利用钟×的讲话断章取义，状告钟×企图取消工会等等。这个告状信一直抵达全总工会，得到有关领导的批示，以此来打击钟×。在这种莫须有的诬告下，钟×愤尔辞职。

诸如上述的种种矛盾还很多。总之，在国企中，厂长处于各种矛盾的漩涡和中心。要么不改革，安于现状，如要改革，则动辄受制，导致来自各方面的很大压力，厂长一人很难顶住。

（4）收入激励问题

钟作为厂长，可以给厂里其它管理人员和干部制定有较好激

励效果的工资奖金制度。如 1994 年木器厂的管理层干部中最高者可拿年收入 17 万元，1995 年最高收入为 13 万元。最低的收入不低于 1.6 万元。然而，钟自己的收入却无人来制订有关奖惩标准。因此他的收入还不及厂里的中层干部的水平。因而形成了厂长收入“倒挂”的问题。尤其是钟身兼两厂厂长，可在衡器厂干了 23 个月基本上只干活不拿钱，只是在临辞职前的六个月才落实了每月 700 元，共 4200 元的工资。

国企的厂长负有重大的责任，使企业创造了成百上千万甚至上亿元的收入。他们为此付出了艰辛的努力和代价，然而所得到的激励收入却十分微薄。这种利、权、责的不对称导致的结果是十分可悲的。一些企业家不得不流向了乡镇企业、三资企业或者私人企业。而另一些企业经营者消极无为，仅仅局限于日常事务性的工作而缺乏开拓性的努力和进取；也有一些经营者通过大量的“工作消费”来弥补其生活消费的不足。这些都反映了我们体制上的缺陷，导致了对企业家才干的压抑、人才的流失和种种层出不穷的“公款消费”、玩忽职守、贪污挪用、消极无为的现象。

在国有企业当厂长，没有人说不难的。这难就难在环境的艰难，使人受到压抑而无法干好。不是我们没有企业家，而是我们的制度容不下他们，因而也激发不出企业家的才干。为什么我们的企业制度要把这么多的难题留给厂长们去解决，而不是尽可能创造一个宽松的环境，使其能较充分地发挥其创造性呢？作为一个企业家本身就需要具备一系列常人所不具备的禀赋和才干，其要面临开创市场、开发产品、筹集资金等等风险，要进行生产组织和协调工作，把这些做好就已十分不易。除此之外，如果他们还要面对一系列本不该属于他们本份范围内解决的难题，那么这就是难上加难。在这样的严酷环境下，企业家难道还能够生存下去么？

三、微利企业的必然性

微利企业是国有企业的一个普遍现象。根据《中国统计年鉴》的数据计算,1995 年全国的国有企业的平均资金利润率仅为 1.85%。也就是说,除了那些为数不多的高盈利企业和部分严重亏损企业之外,多数国有企业是处在利润极其微薄,或处在零利润上下波动的状态。对于这种类型的国有企业的案例研究可以使我们在一定程度上把握其存在的原因,从而才能找到解决问题的根源。

案例之四:××灯泡厂^①

××灯泡厂为国家中二型企业,隶属市轻工局主管,固定资产净值 1800 万元,员工 1140 人,其在地方国有企业中属于效益较好者,是轻工局系统唯一的省级文明工厂。该厂近三年来实现利润总额分别为,1994 年 10 万元,1995 年 12 万元,1996 年 24 万元,资产利润率 1994 年为 0.24%,1995 年为 0.25%,1996 年为 0.37%。所以该厂可算作一个较典型的微利企业。

市场营销特点:××灯泡厂主要经营的产品品种达 150 多种,包括各类灯泡、灯具、电光源等,产品的劳动强度大,工资含量大,属于劳动密集型产品。该企业面临的市场竞争激烈,去年的国内市场这一块下降了 40%。下降的主要原因在于其产品前几年销路较好,不少个体户、乡镇企业都进入该市场进行竞争,此后

^① 该案例取自刘小玄《竞争市场上的国有企业行为》,《管理世界》1998 年第一期。

又遇市场整顿，产品需求萎缩。加上该厂的销售经营方面不是十分得力，竞争手段亦不如乡镇企业等灵活，因而导致了国内市场的大量丧失。在这种激烈的市场竞争中，企业努力开拓国际市场，利用其劳动密集型产品的优势出口国外。在国际上由于该类产品的工资含量高，技术要求不是太高，因此有一定优势。1996年4月企业获得出口自营权后，其出口产值占整个产值的三分之一，出口值上升了80%。

近几年，该企业的增加值处于某种缓慢增长的稳定状态。这种状况表明了该企业生产低附加值、劳动密集型产品的特点，也表明了这种劳动密集性质的产品的效益的提高是十分不易的。尤其是在工资刚性的条件下，例如以1996年为例，人均增加值11002元，而人均工资收入约7200元左右。剩下的余额，扣除税收、折旧、有关福利费支出等，就很难有多少利润了。

企业的这种微利状况的直接原因之一在于市场竞争的严峻局面。由于该企业产品的劳动密集性质，进入门槛较低，产品价格较低，因而在中国这样的劳动力充裕的地方往往形成了竞争十分激烈的格局，利润往往处于接近于零的状态。这种状态与完全竞争的市场状态十分相似。理论上认为，在要素能够充分流动的条件下，在满足各种要素的市场收益率之后，企业的剩余基本上收敛为零。但是在完全竞争条件下，如果在满足所有要素的市场收益率之后仍然存在一定的剩余收益，那么这往往被看作是对于特殊人力资本的创新能力的某种报酬，因为这种能力差异不易被市场加以平均化。市场经济正是依赖这种创新机制来激励竞争中的优胜者的。

然而，国有企业缺少的正是这种创新机制。要使国有企业真正成为市场主体，首先要为其创造市场主体所必不可少的产权激励机制。这就需要使企业形成合理的产权预期。产权预期的基础

就是市场经济中的创新机制，没有对创新的剩余控制权也就会失去创新的发展和动力。因此在满足企业中各要素的市场收益率的基础上给予企业必要充分的剩余控制权是形成这种合理预期的前提。尤其对于竞争性市场上的企业，这种激励是形成企业活力的重要来源。与垄断性市场上的剩余往往来源于垄断的“租”不同，竞争市场的剩余往往来之不易，不经过一番激烈的角逐和优胜劣汰是得不到的。在没有创新机制的激励下，许多国有企业的产品几十年一贯制不变，各种设备严重老化落后，根本没有市场竞争力。因此，国有企业的现状十分类似熊彼特曾经描述过的零利润的“静态经济”，没有预期，没有动力，因而也没有发展。这是国有企业微利或零利润的最重要的原因。

四、政府约束还是市场约束

80年代时期××灯泡厂开始搞承包制。最初是四年期的承包，搞了一段时间发现市场变化太大，无法把握，于是就搞一年期的承包，否则无法预测四年的变化。至今为止，该企业一直在搞一年期的承包，每年都要与主管局签一个承包协议。但现在，尤其是在新税制后，这种承包协议实际上已经流于形式，没有多大作用了。

承包指标现在的主要作用在于，主管局根据该指标来考核企业领导班子。例如，去年××灯泡厂与主管局订了20万元的利润指标作为考核标准。企业通常根据自己的市场状况，预测今年的大致变化，而主管局则根据去年企业的实现利润基础，考虑略有增长的可能状况，双方在某种可以接受的范围之内来确定指标。实际上这个指标对企业来讲并没有什么决定意义，一旦有什么重大

市场变化，企业不能完成承包指标，那政府也没有办法，企业也并不会因此而承担什么责任。毕竟这是市场经济，并不是命令经济，市场的千变万化，宏观政策的调整，国际市场的难以捉摸和种种政治贸易战的持续，都会影响到企业，政府不能完全依据这种事先确定的指标来惩罚企业。既然市场能够对企业的努力与否和绩效好坏进行较为合理的评价和奖惩，那么这种承包指标实际就是较软的指标，真正起作用的还是市场。

主管局还通过工资总额与实现利润挂钩的方式对企业工资总额实行约束，可能是为了防止企业滥发工资奖金。在××灯泡厂，完成9.8万元利润就可拿核定的工资总额670万。在此基础上，利润每上升一个单位，工资可上升0.8个单位，反之，利润下降一个单位，工资则要下降0.8个单位。因此企业在原材料涨价，市场压力很大的情形下，努力保住这9.8万的利润基数，以保证工资不下浮。即使利润超过了9.8万，企业也不能按挂钩系数提取效益工资，因为主管局还有另一考核领导班子的利润指标20万要完成才行。所以企业在工资总额方面受到主管局的双重指标约束。例如，去年企业共完成利润24万元，企业就一分钱效益工资也未提。提了效益工资之后就要进成本，不能算利润了。实际上企业也并不愿意提取较多的工资总额增长额，因为工资是刚性的，上去了就不易下来，此后为了保住这种刚性工资水平会更困难。从企业发展的角度来看，提了工资势必会减少实现利润水平，影响人均创利水平，这样有可能会影响企业自身的市场形象，也难以得到其它企业或金融机构的较好合作。所以，企业往往更看重企业在市场中的各方面关系，例如劳动市场上的工资水平与企业工资水平的关系，企业的利润率水平以及企业在市场上的地位，还有其它种种与别的企业或机构的合作关系等等。这些市场关系是约束企业的最重要因素，而相比之下，政府对企业的工资总额的约束实际也越来越流于形式，成为可有可无的了。

此外，今年该企业的承包指标上面给定了 30 万，实际上企业搞 40 万也没问题。这些指标都是无所谓的东西，真正有意义的是看你有无市场。有市场约束根本用不着订这些指标，订了实际也不起作用，甚至起负作用。××灯泡厂原厂长在承包期间，对于设备更新改造根本不搞，把所有的利润甚至折旧都交了。对于他个人来说，期满后就要退休了，只要满足其任期内的规定指标就行。结果造成企业设备严重老化，发展后劲不足，无资金投入改造和更新产品结构。又如该系统内另一厂长，承包 4 年连续效益很好，报了不少利润，后来经过审计，发现亏损好几千万。由此可见，政府部门往往不可能通过与企业订利润指标来激励或约束企业。企业实现利润若高于指标，则企业往往搞留有余地的埋伏，以免以后增加指标。实现利润若低于指标，则企业往往虚盈实亏，不提或少提折旧，以完成指标。无论怎样，企业要么是无法实现利润最大化的目标，损失的效率相当于最大化利润大于利润指标的差额，要么是不利于企业长期发展的需要，以牺牲企业未来利益来换取眼前利益。

五、利润的不确定性

从事前的角度来看，利润的不确定性是由市场的不确定性所决定的。由于市场竞争的激烈，市场需求变化较大，寻求市场机会的复杂性等等，都可能导致企业利润的不确定性。尤其是对于像××灯泡厂这样的面临完全竞争市场的中小企业，小批量，多品种，客户不稳定，技术要求不高，进入市场障碍较低，因而稍有不慎就会减少市场，丧失利润。在这个意义上，市场对企业的约束和压力是相当大的。企业自己也感到，每增加一点利润都是

相当吃力的。利润的这种不确定性是由于企业对市场缺少把握所致。当然，市场竞争力较强的企业比竞争力弱的企业对市场的把握能力要强，因而对把握利润的确定性要大一些。

从事后来看，企业的利润对于企业自己而言应该是清楚的，但对于企业的外部者来说，利润也往往是处在黑箱内而模糊不清的。××灯泡厂去年实现利润 60 多万元，后来国家有规定，可以从利润中提取人均 500 元的生活补贴，不需纳税。于是企业提了人均 300 元，共 36 万元生活补贴。利润因而降至 20 多万。如若按人均 500 元提的话，企业的利润则差不多为零。企业原打算按承包利润指标 20 万元上报实现利润，后来看到在一轻局系统内另一家企业实现利润 23 万，为了拿到实现利润第一，企业就又多报了 4 万元的利润。实际上企业的利润还不止这些，企业领导人自己也坦言，我们还要拿部分利润去搞投入和技改，以前承包时把利润都交了，连折旧都没提足，现在要补上这些投入亏空，要考虑到将来发展。因此，一部分转为企业投入改造的利润实际打入了成本，否则企业则要为这种投资付所得税。这种行为动机在许多企业都很普遍，对提取折旧还是提取利润去进行更新改造投资人们往往是很难区分的。

可以看到，事前的利润不确定性在较大程度上由市场决定，但企业作为市场主体，与政府相比，其市场信息方面具有优势，因而能较好地把握这种不确定性利润。作为事后的利润，其“不确定性”只是相对于企业外部人而言。由于事前利润的这种不确定性特点，导致政府实际上没法控制剩余，因为事前事后实际上都处于一个发展过程的链条。既然政府没法把握市场，那么就无法控制利润。政府如试图在事前控制利润指标，那么结果就会如同承包制那样，要么虚盈实亏，要么“留有余地”的打埋伏。倘若政府试图控制并能够控制事后利润，那么下一期的事前利润很可能会受到影响而下降。事前利润和事后利润通常只能由一个行为

主体去完成，若分割为两个主体则等于切断形成利润的正常反馈过程，使形成利润的过程由于失去必要的激励而中断。所以利润形成和创造的过程是统一的，由一个行为主体——企业去控制并完成的，与该过程相应的只能是市场的约束和激励作用，而不是政府的干预作用，否则将适得其反。现实经济中政府无论是事前控制利润指标，还是事后控制企业收益分配，或是两者都控制，实际上都是失败的或低效率的。

因此，在这个意义上，造成企业利润差异的一个重要原因就是产权契约和激励机制的差异。企业利润收益率的差异是由不同的企业行为所决定的，而不同的行为又产生于不同的产权契约，即由激励机制和激励程度的差异所决定的。在同样的市场和装备条件下，企业的市场竞争力之所以较强，是因为其利润动机较强，而后者在很大程度上与企业的剩余控制权相关。也就是说为了更好地获得不确定性的市场收益，就必需事先确定剩余收益的承担主体，这样才有可能激励该主体去积极挖掘这种收益。如没有剩余权的事先给定，则无法产生较强烈的追求不确定性收益的动机。因此，剩余权要有效率就必需是在产权契约中事先规定的。

六、企业的实际产权状况

新税制和新会计制度实行后，国有企业与政府的财务关系比较规范，把以前的利税不分，利息利润不分的混乱财务关系基本上理清了，使利润、利息和税这三块收益独立化，分别取得了不同产权要素独立存在的报酬形式。这是使产权清晰化的一个基本前提。在过去的变革方式中，政府总是在收益比例的划分上反反复复，导致利、息、税的混淆。反复的最后结果是，增值税这一

块收益从中分离出来，成为政府必需保证的确定性收益，由税务局采取强制的方式负责征收。利息这一块则成为第二位必保的收益，由银行负责收缴，主要采取经济性的方式。最后才是利润，其成为最不确定的收益，由地方政府和主管部门以行政方式负责监管和征收。

目前企业与政府之间模糊不清的主要就是利润关系，即由谁来控制利润，利润如何在企业与政府之间分配。目前人们所说的产权不清晰实际上主要就是指这一方面的问题。作为事后利润来讲，其本身是清楚的，之所以模糊是因为涉及到与此有关的方方面面的问题，例如涉及到需要上缴一定比例的利润，涉及到确定某种上缴指标问题，涉及到利润如何分配问题。这时，利润往往就成为某种可变的量，它随企业与政府之间的博弈关系而变。

国有企业的实际剩余权主要取决于地方政府主管部门对企业的行政控制状况。行政控制和干预越大，企业剩余权控制就越弱，反之则较强。因而，同样是国有企业，实际剩余权的状况差异很大，其主要取决于地方政府或行业主管部门对企业的干预和控制的程度。××灯泡厂处于一种掌握了较多实际剩余权的企业类型。由于该企业面临的市场竞争十分激烈，同行业同系统的国有企业大多数处于亏损状态。政府主管部门对企业的市场难以把握和预测，即使是企业自己也是稍有不慎便会陷入亏损。在这样一种市场状况下，政府对企业的任何不当的干预都可能对企业产生不利影响，从而导致企业亏损。该厂之所以能掌握实际剩余权的重要原因之一就在于，企业掌握了一定的市场份额，拥有一定的交易关系网络。而这些网络与企业经营者是密切相关的。所谓有人就有关系，而关系就是市场，无市场就无利润。在这一点上，该企业的主管部门也很清楚。若随意干预企业，撤换班子，则很可能致使企业的很大损失。企业经营者在掌握市场方面有较充分的信息和关系网络的优势，这些都是政府部门不可能具有的。

在这种市场条件下，政府主管部门对企业的干预受到很大的市场制约。因此，该企业实际上具有较多的剩余权。正如企业某领导所说，我们班子这些人在厂里十几年了，大家也较团结，生产经营也搞得不错，估计上面不会动我们，所以我们还是要考虑长远的发展。企业的这种预期是企业考虑长远发展的动机之一，也由于企业主要经营者的年龄一般 40 来岁，距离退休还有十几年，进厂干了也十几年了，正处于一种有一定人力资本积累和较大退出障碍的创业成熟期。在这一时期，企业经营者的利益与企业的发展往往具有相当大的一致性。因为他们只有依靠企业的进一步发展，才能获得过去在该企业所投入的人力资本投资的回报，也就是说，其现在和将来能否得到过去所投入的人力资本的回报，主要取决于企业是否能有效率的生存和发展。因此，企业实际的剩余控制权及其相应的预期就成为企业发展的动力。

然而，企业的剩余控制权并不是完整的，在许多情况下，企业不得不面对各种非正式的剩余索取权要求。对于各级政府职能部门的摊派和额外收费，企业往往迫于权力的力量而无法抵制这些要求。除了国家原有的一些税收之外，如教育费附加、城建税、土地税等，地方政府还有一系列地方税费，如人防费按职工人头算，每人每年 4 元，绿化费每人每年 5 元，等等，这些都从企业的银行账户里直接扣除了。此外，市里还要按职工人数收教育基金，每人每年 30 元；市化肥厂政策性亏损，于是市财政局要求市属各企业支援，按职工人数收 20 元/人年。这些费用被企业抵制，拖着不交，市里为此还发了文件，重申凡是有盈利的企业都得交。在这种不稳定的剩余控制权条件下，企业的对付方法就是增加成本减少利润，造成某种企业已无剩余可索取的局面。微利或无利是企业对付这种权力摊派的常见方式，结果形成了企业力图保持一种类似小农经济的自给自足、不求发展、不增投资、只求小康的这种经营发展类型。这种类型表明企业实际上是在夹缝中求生

存状况,即处在市场约束和行政管理的夹缝之中的矛盾状态。若努力积极发展的话所得到的利润很难不被各种途径分流,若不努力则又可能被市场竞争所击垮。那么某种中间均衡状态似乎是一种较好选择,即一种微利或薄利的生存状态。这样对于企业经营者来说,可能是一种付出与所得比较均衡的选择。然而这种选择的结果使得国有企业失去了最宝贵的创新能力的源泉,导致了国有企业缺乏活力的现状。企业在这种低水平发展中无法进行较大的投资,因而无法占据更有利的市场地位。这种状况的国有企业在激烈的市场竞争中可能会被其它有活力的非国有企业所击败。这种矛盾可能是目前大多数国有企业所面临的一个两难的选择。

实际上,目前在竞争市场上的许多国有企业已经具有了相当的实际剩余控制权了,改革实际上也走到了离有效率的剩余控制权只有一步之遥的地方。如何从目前这种状况转变成为具有正式的剩余控制权,从而摆脱国有企业面临的两难境地,产权改制是无法回避的。只有不仅从实际上,而且更要从名份上转变,企业的创新行为才能切实得到剩余权的保障;同时,只有当企业的人事控制权、投资融资权都能得到真正转变时,企业的剩余控制权才是有保障的,因而才能成为有效率的。

第四章

企业民营化的萌芽：改革时期产生的城镇集体企业

一、改革前的集体企业

中国最早的集体企业应当算是 50 年代时成立的手工业生产合作社或供销合作社了。那时，由若干生产者或经营者联合或组织起来，按人缴纳股金，或以钱或以物入股，统一经营，统计盈亏，集中生产，共同劳动。在管理上实行独立核算，自负盈亏，自主经营，民主管理。因此，其产权特征表现为所有权、经营权、财产权及其使用权的统一化，与全民所有制企业的产权特征是根本不同的。

在手工业合作社基础上发展起来的城市集体企业，在计划经济的时代，却无法发挥其自主经营和自负盈亏的作用。在当时那种特定的时代，集体企业也不可避免地打上了国有企业的种种烙印，具有某种扭曲和变形的状态。

据调查，集体企业的 90% 以上的成员都没有带入资金而成为企业成员。以成都市××区的集体工业为例，企业的资产构成有下述部分：政府有关主管部门的投资或无偿的扶持贷款；提取的合作事业基金对企业的再投入（按政策规定，主管部门可以从集体企业税后利润中按 20%~30% 的比例提取合作事业基金）；国家给予的减免税；职工带资入厂；其它资金投入（如区外企事业

单位的投资等）等等。在这种产权格局下，地方政府主管部门是作为企业所有者和国家权力机关的双重身份来实施对企业的管理。^①

所以，这儿的集体企业的产权特征与国有企业看来并没有什么本质的不同。政府部门不仅可以在企业的人事任免权上具有充分的决策权，而且还可以作为所有者来提取企业的税后利润分红，当然更具有对集体企业的监督、管理、投资、贷款、税收等决策权。

集体企业在这种类似国有产权的政府控制下，其行为也不可避免地受到政府及其官员的目标的左右。政府部门的主要行为目标是保证地区经济增长速度和地方财政包干收入的增长，因此他们必然以此标准来评价企业或其经营者的业绩，这是主管部门的主要行为取向。在这种情形下，城市集体企业也就成为分别隶属于不同的条条块块，即工业各局、街道工业公司、劳动服务公司、第三产业公司等既得利益之一。

与上述利益相关的是，政府部门对企业的主要控制措施体现在确定企业的承包指标和对厂长的任免方面，通过承包指标来给厂长施加压力，促使其提高企业利润。另一方面，众所周知，城市集体企业职工在福利、子女入学就业、退休保障等方面都远逊于全民企业。成都市××区 380 多家集体工业企业，仅一家企业有职工住房，不少企业的职工退休只能一次性领到一笔较少数量的退休金。因此，来自职工的压力，也促使厂长必需在短期内获得尽可能多的收入。结果，政府和职工两方面的压力促使企业经营目标的短期化，主要表现为，投资倾斜于“短平快”的加工工业项目，拼设备、拼劳力、不提折价和虚报多报利润等等。这些

^① 资料来源：《政府行为与企业行为》，李林樱主编，成都出版社，1990 年版。

短期行为与国有企业简直如出一辙。^①

现在我们来考察另一家集体企业。

上海新华化工厂是主要生产抛磨材料、化学试剂、粘胶剂的工厂。原来由私营企业在社会主义改造中改为全民所有制企业。1980年为了安置回沪知青就业，改制为集体企业，全民资产经清产核资，由新华厂按等价金额于1981年全部偿还，现有资产的产权，全部属于职工共同所有。然而，十多年来，企业逐步陷入困境。新华厂由全民“脱壳”改制为集体企业，从它筹建之日起就仿效全民模式，深深地打上了“官办”烙印。厂长和厂级领导班子由上级主管部门任命，生产计划和经营决策由上级下达或批准，企业的一切收入支出和工作安排，包括供产销、人财物，都按上级制定的条条框框办理，企业资产由上级按需“平调”，企业内部分配，按统一标准和上级的调节要求执行。这种既非全民又非集体的企业模式，人们称之为“二全民”。在这种模式下，企业资产不属于国家，也不属于职工，成为部门所有。职工不能分享经营成果，企业面向上级，困守于工厂围墙之内，产品结构落后，技术进步迟缓，生产占有率逐年下降，到1991年，市场占有率从80%以上降到20%左右。内部机制僵化，领导体制不适应市场经济，干部论资排辈，稳坐铁交椅，工人只进不出，捧牢铁饭碗，上班拿工资，干活拿奖金，纪律松弛，效率低下。经济效益连续多年滑坡。^②

这种老式的集体企业，由于其产生于那个特定的计划经济年代，一切都以能纳入国家或政府部门的管理系统为荣，实际上其产权体制已经转化为准国有体制了。这种僵化的体制再加上简陋

① 资料来源：《政府行为与企业行为》，李林樱主编，成都出版社，1990年版。

② 资料来源：《中国企业管理案例续编》，余凯成主编，中国经济出版社，1995年版。

的生产设备，落后的技术和经营管理，大量的家庭妇女、老弱病残和社会闲散人员的安置，人员的素质较低，缺少资金等，导致了城市集体企业的效率低下的状况。尤其是进入市场化的阶段之后。这种企业既无机制上的优势，又无资源和计划保护的优势，因而它们既竞争不过乡镇企业和新兴的民营化企业，也无力与国有企业相抗衡，其首当其冲受到市场的冲击。在这种形势下，产权改制对于它们来说是唯一的出路。

二、新的集体企业出现的起源和动因^①

产生于改革开放年代的城市集体企业则具有另一种不同的特征，它们起源的主要动机和原因，从目前收集到的有关资料来看，大致包括以下几种类型。

（一）解决就业问题

西铜实业开发总公司（以下简称西铜）的前身是西北铜加工厂的家属队，原来主要从事为大厂的后勤和生活提供一些服务性的工作，例如理发、缝纫、绿化、修鞋、砸烟囱、作洋钉等。1973年正式建了综合修理厂，以做烟囱为主，兼制钉，实行日工资制，每天1.50元。

成立该厂的直接原因在于，“当时（1973年）家属纷纷要求参加工作，愿为厂生产、生活福利作他们所能做的工作。厂党委为

^① 本章中所引用的案例资料，如没有特别注明，均来源于《集体企业个案调查》，邱泽奇著，天津人民出版社，1996年版。

了妥善安置全厂家属的工作，解除职工对家属工作问题的后顾之忧，正式决定成立综合加工厂。1980 年大厂为了安置返城的知青和原先就没有安置好的家属工，成立了劳动服务公司。成立时共有 600 多人，大概的分布是知青和家属工各有 270 多人。就家属工来讲，当时我们想，有点收入总比在家里强。两个人月收入 100 元，生活开销等，一个月总得 60~70 元，每个月还得寄回家去 10~20 元去养老人。”

解决返城知青、职工家属和待业青年的就业问题是许多集体企业创办的直接动机，也是许多集体企业之所以存在的重要理由。这类集体企业的主要目标是养活一批人，也是许多企业的最低目标。在中国人口就业压力很大的条件下，能够解决一批人的就业也是企业成功的重要标志。所以，大量的中小企业是政府部门实现就业目标的一个重要手段或途径。

（二）对国有企业经营者和员工的激励补偿

白银公司氟化盐厂集体厂包括氟化钠厂、冰晶石厂、硫酸铝厂等五家企业，它们都是附属于国有的氟化盐厂下的集体企业，并统归氟化盐厂集体经济管理办公室管理。国有白银公司氟化盐厂是中国有色金属系统中三大氟化盐生产厂家之一，1962 年初建，至 1969 年建设完成。据该厂第七任厂长，同时也是集体厂的第一任经理介绍，“1984 年厂子开始亏损，原因是原材料大幅度涨价，市场销售不畅。1985 年开始实行经济承包，要求三年扭亏增盈，当时我是厂长。1984 年厂里亏损 147 万，根据承包合同，1985 年允许亏损 80 万元。实际上我在承包当年便扭转了亏损局面并盈利 60 多万元。但是盈利对厂里的益处并不大，原因是由于全国有色金属行业实行的是三级管理，即总公司决策大方向，公司负责供销，厂矿只负责生产。所以二级厂矿（注：即该厂）生产盈利再多，如果别的二级厂不盈利甚至亏损的话，那么我的盈利只是

全公司均贫富的一个筹码。同时我们厂又有许多事情要做，如职工的生活福利、住房等。由于总公司只管二级厂矿的工资和核定奖金（当时是每人每月12元），因此如何在生产发展的同时把职工的收入搞上去也成了当厂长的一大任务。如果靠总公司，这些问题都解决不了，只好靠自己。这就是我在当时考虑要发展集体企业的根本原因。”

氟化盐厂的集体厂成立之后并没有与原国有的氟化盐厂分户，两种所有制的厂长均为一人，而且生产也在一条生产线上。但是集体厂所实行的经营制度却与国有企业有着本质的区别。集体厂的产供销权在厂长手里，而不在公司那一级。厂长对集体厂拥有人事权，资产、奖金调度权，对国有厂则只能按白银公司的意图行事。之所以如此，是因为氟化盐厂的资产所有权属国有并由公司代为管理，而集体厂的资产权属氟化盐厂，由该厂经营者自己管理。

作为氟化盐厂的厂长，在生产上他只负责从公司调进原料，组织生产，最后向公司交验产品。在人事上，他既无权招收全民所有制工人，又无权开除全民所有制工人。在工资制度方面，他既不可以随意提高工人的工资级别，又不可以随意并公开的用国有生产部分的盈利来多发工人的奖金。不过，全民所有制工人的一切生活福利他却不得不管，如住房、孩子入托、上学、医疗、生活等等。同时他作为氟化盐厂集体厂的厂长，不仅要负责生产上的产供销，还可以招收和开除集体厂的合同工人，还可以制定工人的收入档次与水平，还可以用企业盈利去奖励那些作出了较大贡献的人，而且还可以支配企业的盈利，把它用来改善职工的生产条件和生活条件。

所以国有厂常常以集体厂的名义去实现在国有厂实现不了的目标。例如国有厂不可以随意（必需逐级上报）购买的小汽车等非生产用设备均可以在集体厂长签字的情况下去办理。国有厂不

可以盖的职工宿舍或住房可以用集体厂的名义盖了以后分给国有厂的职工去住。总之，集体厂的财力可以解决国有厂职工的福利，例如全民职工的年收入较之无集体厂时提高了 1000 多元。

作为中国的三大氟化盐生产厂家之一的本文中的国有氟化盐厂，居然是没有独立法人资格、独立财务核算的二级厂矿单位。这样的由总公司掌握重要决策权，公司负责供销，厂矿只负责生产的国有企业控制体系具有一种典型的计划经济的大锅饭和平均主义特征。在这种体制下，企业自然没有动力，没有激励，没有活力，因而出现亏损累累的局面也就不足为奇，反正搞得再好，盈利再多，企业自己也拿不到。然而，创办集体企业则为其提供了某种激励的源泉。集体企业有产供销权，有人财物权，最重要的是有了剩余控制权和相应的所有权。因此，集体企业实际上是对原国有企业的体制缺陷的一种弥补，是在市场经济中自发产生的对国有企业经营者和员工的激励不足的补偿。在这个意义上，大量的集体中小企业的产生具有一种重要的示范效应，它使僵化的国有企业在市场竞争中发现了激励的源泉，从而迫使国有企业尽快改革其不合理的产权体制。

（三）市场创新机制和国有企业体制的不相适应

据氟化盐厂的现任厂长的说法，“国家在制定七五规划时提到要优先发展铝工业，而铝工业生产离不开氟化盐。所以我们当初就想到氟化盐需求量会有一个较大的增长。而当时在有色金属工业系统中生产氟化盐的只有三家，产量有限，再就是我们。所以在实行承包之初我们就提出要扩大再生产，进行原生产设备的扩建，但白银公司不让。我们跑了三天，只盖上了两个图章。为此我们想到自己投资来扩大生产”。

于是，氟化盐厂的第一家集体企业成立于 1985 年，生产氟化盐生产所需的原料：萤石。当时考虑到氟化盐的发展可能会引起

原料大战，于是投资 20 万元与附近的皋兰县联营办了萤石选矿厂。1988 年由于国内铝工业的发展，对冰晶石的需求猛增，形成较大的供应缺口。该厂厂长想到要扩大冰晶石的生产，但是如果通过国有企业的正常途径来进行这项扩建工程，写报告、批复的手续至少要一年左右的时间。因此厂里采取了集资联营的方式，成立了集体企业冰晶石厂。两厂建厂动机的相似之处还在于，那就是为其产品的市场差价所吸引。

改革以来市场化的不断进展，市场价格的出现，以及由其所代表的大量市场盈利机会的出现，都刺激了一部分企业家的市场创新欲望。但是，这些市场机会的挖掘往往在传统的国有体制内很难实现，同时这些市场机会所带来的利益也是其开发者在国有体制内无法得到的。这就导致了一部分附属于国有企业的集体企业的产生。这些集体企业的发起者通常有着较高素质的人力资本，对市场行情和产品信息比较熟悉，对所要求的技术和生产过程都十分清楚，因而他们所投入的资源能够迅速利用有利的市场机会，利用原国有企业给予的各种合作帮助的机会，使得投入的资本得到充分的使用和迅速的增值。所以，这类集体企业实际上是原国有企业经营者的控制权的延伸，为这些企业家提供了一种创新的空间和余地，是一些企业家为了求发展而对传统体制的“超越”。

三、投资与发展

西铜成立时，厂房是原职工子弟小学的一间 180 平方米的平房教室，这是总厂无偿支援的，其余没有什么较大的投资。主要是为总厂做一些简单的加工工作和做烟囱。后来厂里买了一台旧的制钉机，花了约 1000 元。一年下来，厂里赚了约 1 万元，以后

陆续买了车床、刨床、钻床和砂轮机。生产扩大了，逐渐有了一些积累。当然，在此过程中总厂的扶持和支援也不少，例如若干原材料和半成品的投资，旧车辆和厂房的支援，利用总厂各车间的下脚料和废旧材料进行再加工，等等。有了一定积累后，西铜也能得到一些较小的贷款作为投资来源。大致说来，总厂对西铜的投入，包括废厂房和旧设备车辆等，在1990年以前基本上是无偿的，而从1991年起则按10%收取投资租赁费。

西铜最初发展的情形是这样的：“厂址设在大厂报废的氧气站及周围，垃圾成堆。我们建了一个坩埚炉，然后把大厂的车间不要的铜灰进行碾、筛，挑出铜豆，放在锅炉里去炼出黄铜锭。后来再把炼出来的黄铜送到大厂去搞带料加工，加工后的产品往外卖，我只给大厂付加工费。”依靠这样的创业发展，“那一年赚了20多万元。那时候的钱比较好赚，那些铜灰都是废旧弃物资，大伙儿都不重视，价格也较低，每吨灰的价格不到2000元。10吨的铜灰可以炼出1吨铜来，不能炼的油灰因还含铜和锌，可以转给化工厂生产硫酸铜和硫酸锌。1985年底我们添置了一些设备，花了大约2.5万元买了一些旧机床，开始搞冲压品，主要冲压一些电器元件，如开关上的小片、灯头。后来发现，电器元件厂太多，效益也不行，接着就搞塑料电线。我们去黄河电线厂考察，只看了五分钟，人家保密不让看。但我们记住了一个原理，回来后就弄开了，生产塑料电线。开始原料便宜得很，后来涨价了。一算账，不挣钱了，1987年5月便停掉了。我们买设备花了1万多，原料2万多元，到停掉时，成本回来了，挣了点钱但不多，主要是把人养活了。1986年底，我们看到市面上的火锅挺值钱的，就准备干。1987年第一批火锅50套生产出来了，花了一个月的时间，主要靠自己摸索着干。把火锅产品的质量稳定之后又增加了铜酒具和文房四宝等既实用又是工艺品的新产品”。这个厂是西铜的一个分厂，其在成立之初，事实上是没有什么明确的产品目标的。从

带料加工，到电器元件，到塑料电线，再到火锅以及工艺品的一系列产品转换中，经历了一个艰苦创业的探索过程。

可以看到，这个厂成立之后，在一无国家投资，二无银行贷款的条件下，依靠一些破旧的淘汰设备和微薄的初期筹资，以及依靠企业职工艰苦创业的努力，这些集体企业仍旧发展起来了。从西铜厂的创业经历来看，他们把大厂的一些下脚料、废旧料之类的近乎于垃圾的原料收集起来，利用废厂房、旧设备等进行生产、加工和处理，从中得到积累性的发展。在经历了一番很长的产品转换的摸索过程，最后总算找到了合适的产品。结果，该厂不仅解决了一批人的就业问题，还为国家上交了税收。如果当初不是利用集体所有制这个产权框架，又怎么能把这些闲置的生产要素组织起来创造财富呢？

氟化盐厂集体厂的各分厂的投资来源大致如下：1. 1985 年国有氟化盐厂投资 20 万与皋兰县联营；2. 1987 年国有厂通过资金、厂房和设备共折价 80 万元入股，与甘肃化工进出口公司、该厂的劳动服务公司联营，三方共投资 210 万元；3. 1988 年国有厂联合总公司下属的六家单位，包括该厂，冶炼厂、供销公司、计划处、财务处和运输部劳动服务公司，从这些单位的职工每人集资 1000 元，共得到集资款 250 万元。

该厂实际上有点类似多元化股份制的企业。从其最初投资来源可以看到，它把国有法人、集体法人和职工个人这几种不同来源的产权要素结合在一起，成为一个统一的组织去进行生产。只不过在当初这些投资者并未意识到这种潜在的多元股份的基础。他们只是出于筹集投资资金和获取可能的市场收益的需要才走到了一起。然而，正是由于这些具有获利动机的产权要素的结合才形成了一种具有新的所有权特征的企业。它是以企业家作为发起人，联合了各种产权要素而组织起来的，因而是以企业家为该组织的控制核心。这是其不同于计划体制下的其它集体企业的根本

特点。

金昌市钢窗总厂的创立和发展的过程，据其厂长李世昌的描述，“当时我在建委人事科管后勤，建委主任对我说，这 20 多人（外地调入的工程技术和设计人员的家属和子女）就交给你了，现在钢窗的需求量很大，办个厂也许会赚钱。可是当时没有一个技术工人，没有一块地方，也没有钱。我本打算找市政府借钱，但市里没钱。于是我就找熟人借了 6000 元。这时市里有一项城市用水的上水工程在招标，我就去承包了。当时就我一人，加上一个临时会计，我招了 80 多个民工，民工挖一个土方我给他 9 角钱。到工程结束时，我赚了 6 万多元钱。有了这 6 万元钱我就开始办厂了。我找到一家乡镇企业，当时他们日子很不好过。我们签了联营合同，他们派了一些人来帮助我们生产钢窗。我们借了一块场地，搭起了几间土棚，土法上马，露天作业。创业时候的困难劲真是难以想象，什么都要跑，原材料要跑，资金要跑，产品销售要跑，每天骑自行车要跑上百公里路。这个厂虽然注册时注了个集体企业，但实际上是我一手办起来的，所以人家开玩笑说我是个体户”。

就这样金昌市钢窗总厂建立并发展起来了，其主要产品是钢窗和防盗门。到了 1990 年李厂长去四川考察发现钢窗业发展很快，感到某种危机，觉得必需尽快发展新产品。但是新项目需要投资几百万，比较困难。于是李厂长写了新项目的考察报告给市长，希望能得到贷款。后来市长带了有关部门的负责人到该厂开了个现场会，最后同意了他的报告。此后财政、银行和计委的人又实地论证了预算，由市长作担保向银行贷款 200 万，向财政借了 100 万。这样到了 1991 年该项目就陆续建成投产，效益相当不错。

这实际上是一个典型的私营企业，只不过在当初特定的时代戴上了集体企业的帽子。从其创业者的最初投入 6000 元，到其工

程承包赚了6万元的原始投资,都可看出这个企业的基本性质。尽管在后来的发展中,企业得到过政府担保的银行贷款,但是其发展过程一直是由该企业的组织者、经营者和投资者所推动的。政府的支持固然起了重要作用,但这只是政府扶持企业、促进当地经济发展的必要措施,并未成为形成企业产权要素的依据。

80年代初下放知青返城后,就业压力迫使国有的金川公司扩大就业机会。1983年成立劳动服务公司后,公司做了一次全面考察,认为搞加工业是一条较好的路子。当时公司冶炼厂所需的铜饵大约就有200~300吨,公司认为铜饵好加工,自己又有铜,随便弄一下就出来了。于是就建了一个加工厂,据有关当事人介绍,“当时青年加工厂赚钱可海了,到1986年时,那个小厂搞得红红火火的。到了1987年,它就有钱40多万,那时大家都还没有钱,这可就叫钱啦!”加工厂生产了一段时间以后,一是可以安排的就业人数有限,二是不能满足冶炼厂的需要,于是决定扩建加工厂。赵总决定建一个阴极炉,生产标准铜锭。“那时的确艰苦,没日没夜的干,终于干成了,铜炼出来了。第一炉铜线锭8月份出炉,下半年正好遇上铜涨价,抢购得不行。结果四个月干了近5000万元的产值。铜材一干上来,信心就来了。1988年下半年成立了铜材总厂,那个时候铜坯还在涨价,热门货呀!那时候大公司的领导得意地说,1985年与总公司(中国有色金属工业总公司)的责任制一签订,白花花的银子就滚出来了。”原来,1987年成立了集体企业以后,从计划渠道得到的平价原材料的金川公司可以直接把其平价产品卖给她附属的集体厂,然后经过集体厂的加工冶炼之后就可以拿到市场上去卖高价。“平价材料卖给哪个单位都一样,为什么不可以卖给我自己的单位呢?”

这个厂是抓住了市场机会及时进行投资和发展,从而为企业获得了大量的市场收益。前面说到的氟化盐厂也是在开始时受到市场机会的刺激而上马的,因而很快就取得了较好效益。由于它

们的发起者都是某个国有企业，因此它们的成功在很大程度上依赖于这些国有企业的企业家对市场机会的敏感性，依赖于这些发起者对市场行情和产业信息的准确把握，也依赖于原国有企业的部分企业家对管理和组织企业进行生产的组织协调能力。

市场化的推进使得市场行情或信息可以通过市场价格信号表现出来，这在以前的价格管制下是不可能的，因此大量的市场机会十分明显地涌现出来。然而，为什么这些企业家只能在集体企业的产权结构内对市场机会作出反应，而无法在国有企业的产权机制内把机会变成财富？这种情形说明集体企业的产权机制在一定程度上比国有企业更灵活和更有效率。

当然，利用当时的双轨差价来获利也是一个机会，人们对当时到处出现的倒卖计划指标可能仍旧记忆犹新。不过，从积极的角度来看，对这种获利机会作出迅速和大量的反应正是促使市场和厂家迅速增加供给，减少双轨差价的缺口的直接推动力。在当时的卖方市场条件下，正是大量的集体企业、乡镇企业对放开价格后的市场机会作出的反应，才使得卖方市场迅速地转变成为买方市场，才使得供不应求的短缺经济转变成为今天的供给充裕的市场状况。

四、经营绩效与分配关系

西铜的职工在早期绝大多数是家属工，妇女占很大比例，其中很多人是文盲和半文盲。80年代以来，职工构成有所变化，年龄在30岁以下，文化程度为初中，身份为待业青年的人员构成了从业人员的主体。此外，还有一部分由大厂派到集体企业的干部和技术人员，以及大厂的富裕人员和农民工。西铜的大多数所属

集体厂的效益都不太好，处于一种仅能养活职工的生存状态。

从西铜的财务指标（见表 4—1）来看，其基本上处于微利和亏损状态（只有其中一年的利润稍高些），虽然其产值数额较大，后期的资本增长也较快。这种状态是许多中小企业或集体企业的典型生存状态。西铜公司的一家企业自成立以后几乎年年是增产不增收，主要原因是没有什么新的门路，工厂经常性的生产就是回收废钢铁，废机油，修理废箱等。在这样的条件下，企业自然也没有什么剩余可以分配了。

西铜是许多单纯为解决就业而创办的集体企业之一，这类企业的目标是养活一批人，因而依靠原国有企业的某些扶持而生存。这类企业多半没有什么人力资本，只能做一些大企业不愿做的拾遗补缺的工作，或者某些后勤辅助性的工作等。

表 4.1 西铜的主要经济指标

年份	职工人数	固定资产 原值（万元）	总产值 （万元）	利润 （万元）	税金 （万元）
1971	90	—	—	—	—
1973	130	—	—	—	—
1980	648	6.5	11	3	—
1981	—	—	40	8	—
1982	702	—	80	10	—
1983	658	29.1	100	20	—
1984	497	—	180	60	—
1988	600	—	—	—	—
1989	—	468	613	130	55
1990	1912	860	1822	7	77
1991	2020	1088	3582	-27	56

资料来源：《集体企业个案调查》，第 17～18 页。

注：—为缺失值。

氟化盐国有厂与集体厂生产的是同一大类产品（具体产品则不同），生产线和工业场地在一起，集体厂生产的原材料或资源基

本上依赖国有厂的渠道（尽管是外采），所以在原料、中间产品的计算、核算以及计量、检验、结算价格上常常是相互串用，关系不清。集体厂并不存在单独的财务核算制度，人员、账面管理与国有厂也在一起。1992 年根据上级要求，要两厂之间在财务和资产上分清，但仍然十分困难。例如集体厂提供资金为国有厂购买了大小轿车，这部分资产在国有厂和集体厂两边都不挂账。又如，集体厂将对外赞助、盖房的材料费用、一些福利工程费用摊入生产成本的较多。此外，还有流动资金占用所属不清，甚至没有建账等。最说不清的事是经营成果的计算问题。在被调查的集体企业中，1988 年以来的税后利润总额为 1175.68 万元，按 50% 的税后利润使用比例计算，用于生产发展基金的只有 587.84 万元。但是，实际上 1988~1990 这三年来，这些企业新增固定资产 1183.77 万元，为全民职工盖房用资金 1155.94 万元，为公司公共福利提供资金达 440.5 万元，向外部联营投资 160 万元。这五项合计总额为 3993.62 万元，大大超出了税后利润总额，而且这些企业在此期间并没有增加什么外债。氟化盐集体厂在收益分配方面首先保证职工集资的年利率达到 30%，然后，则以各种方式去补贴氟化盐国有厂，例如盖职工住房，解决职工的福利问题；提供发展资金，缓解流动资金紧张；提供职工的奖金和浮动工资的补充，等等。

表 4.2 氟化盐厂集体厂主要经济指标

单位：万元

年份	职工人数(人)	总产值	销售额	利润	税金
1980	100	—	—	—	—
1987	—	—	—	80	60
1988	—	—	577.65	—	—
1989	200	—	1982.77	—	—
1990	621	3142.45	2118.19	391.17	229.24
1991	541	1653.62	1926.25	287.43	210.98

资料来源：同表 4.1，第 109 页。

尽管氟化盐集体厂与其国有厂在财务上经常难以分清，但还是可以明显看出集体厂有着相当好的经济效益，而其国有厂原来则是亏损累累，效益低下。所以集体厂的剩余实际上都提供给了国有厂，体现在国有厂的福利、住房和职工奖金收入的增加上。两种不同所有制的效率差异与其产权的这种绝对密切的正相关性是一目了然的。同样的厂长，同样的生产线和产品，同样的员工，同样的市场供求形势，但在不同的体制下就有着不同的绩效结果，这是十分明显的激励差异造成的。

氟化盐集体厂利用了国有厂不能发挥出来的潜在的人力资本资源和其不善于利用的市场机会，取得了较好的经济绩效。也许有人会指责这是利用国有资源为自己单位牟利，但是为什么我们就不可惜这些国有厂的资源——最重要的是人力资源和市场机会在旧体制下白白浪费掉呢？如果说一种新的激励方式能够把原先浪费掉的潜在资源的价值挖掘出来，那么为什么要压抑这种方式的采用呢？或者为什么不采取措施去改革原先的低效率体制呢？市场经济的天性就是优胜劣汰，如果一种企业体制的效率高于另一种，那么低效率的体制就会被高效率的体制所取代。

钢窗厂 1987 年实行承包，承包方式为由企业所挂靠的单位发包，企业负责人承包。实行包死基数，确保上缴，超收多留，欠收自补。承包者完成合同规定的利润指标，由发包方给承包人 1000 元奖金。超额利润部分的 60% 留作生产发展基金，4% 奖给承包人，其余 36% 作为承包人奖励其它经营者和职工的奖励与福利基金，承包人的总收入最高不得超过职工平均收入的 3 倍。承包人若完不成利润指标，每差 10% 罚 60 元，第二年如继续亏损，每 10% 则罚 120 元，罚款缴发包单位。钢窗厂在三年承包期内每年都超额完成承包指标。1990 年底合同期满后开始第二轮承包，这次承包改个人承包为集体承包。超额利润的 40% 留作流动基金，20% 作为发展基金，30% 作为职工奖励基金，10% 作为承包

班子的奖励基金。主承包人（即厂长）的收入为职工平均收入的 2.5 倍，其他承包人的收入大约为职工收入的 1.9 倍至 2.2 倍。

表 4.3 钢窗厂主要经济指标 单位：万元

年份	职工数(人)	产值	利润	税金	固资原值	固资净值
1985	35	103.5	24.8	4.18	28.3	27.9
1986	48	150.5	26.4	7.5	47.2	45
1987	54	127.2	23.8	7.4	53.2	48.6
1988	83	181.4	36	11.6	99.3	91
1989	96	310	45.6	22.2	100.5	87.5
1990	120	363.3	45.2	17.2	144.3	121.3
1991	191	380.3	48.1	18.6	151.4	117.9
1992(上半年)	—	—	—	—	408.5	363.3

资料来源：同表 1，第 177 页，第 194 页。

钢窗厂在成立之后的几年期间是那一地区唯一的钢门窗生产厂家，后来先后又有几家同类产品厂家投产，但因质量与价格问题，都销售不旺，只有该厂始终处在求大于供的状态。所以该厂的经济绩效一直较好。据说，实际上的数字比上述报表中的数字要高出五成。该企业的固定资产主要依靠自我积累，基本上是靠滚动发展的。其固定资产净值从 1985 年的 27.9 万元发展到 1992 年的 363.3 万元。当然，钢窗厂的发展也包含着政府的一定支持，例如，市财政为解决其技术改造项目给予了 300 万元的贷款，其挂靠单位积极为其争取税收减免或所得税返还的优惠政策。

可以看到，钢窗厂的经济效益一直较好，这主要与该厂厂长的贡献是分不开的。一个企业成功的最重要的决定因素就是其经营者能否以企业家的素质和才干去组织人力物力，去打开市场，去进行积极的市场竞争。钢窗厂不同于上述其它厂，它既无现成的经济实力和资源可以依赖，也无国有厂靠山作为资金来源，它只能因地制宜，主要依靠企业家的主动性和能力，从自己筹集一笔不大的投资开始，组织所需要的人力资源，进行有效率的生产，然

后滚动发展和积累，从小到大滚雪球式的发展到今天的规模。在这其中从头至尾都可以说是凝聚着其厂长的心血。正如李厂长所说，“我这个厂子，可以说国家没有给一分钱。建厂的时候连一张桌子也没有……如果我现在不当厂长了，谁要是把这个厂子给弄垮了，我的心都会碎的，因为这里的一砖一瓦都是我亲自弄出来的。”从体制上看，这个企业所具有的有效率的灵活机制为厂长发展企业的努力提供了重要的支持，这个机制就是使得经营者的最大化努力能够得到其所预期的回报。企业的成功，实力的发展和壮大，经营者地位的上升，市场占有率，竞争中的优势等等，无一不体现了经营者努力的结果。在某种特定的社会经济环境中，这些都是有意义的回报，尽管在不同的发展阶段和不同时代，人们有不同的价值判断标准，尽管当时该厂厂长的工资收入按规定不超过职工平均收入的3倍。但是，市场经济所特有的把企业家的努力与市场对其经营绩效的评价连接起来的机制始终是企业效率的源泉。氟化盐厂原先没有这种机制，因而亏损累累，活力不足，于是它们就要自己去寻求一个可以容纳这种激励机制的变通途径。钢窗厂虽然没有任何先天的资源优势 and 资金支持，但是其具有这种机制。于是，它们在没钱、没有产品、没有厂房、没有设备等一无所有、白手起家的情形下，创造出了所需要的一切。这就是企业家的创新行为，这种创新行为只有在市场机制中和与市场机制相适应的产权机制中才有发展的可能。

五、主要产权特征

钢窗厂成立时挂靠市建委，其与市建委的关系仅是一种行政上的形式隶属关系。对该厂李厂长的任命直到1991年初通过了市

委常委会才完成，在此之前不存在任命关系。厂内的人事任免由厂里决定报建委备案。1988年该厂签订第一期承包合同，发包方为市建委，承包方为钢窗厂，承包人为李厂长。合同规定，承包为经营性承包，即包死基数，确保上缴，超收多留，欠收自补。1988~1990年企业的利润指标超额完成1.7倍。1990年企业实行五年期的承包，改承包主体为企业的领导班子，而不是厂长个人。此外，企业还从每年的销售收入中提成1%作为管理费上缴政府，其中一半上缴市建委，一半上缴市城市集体经济管理局。另外，企业还可以按销售额的7%提取厂长基金，作为正常的业务接待费用。

从该厂的承包合同来看，其实行的是利润递增承包，每年的利润比上年递增率大约在1.06%~1.10%之间。最初的利润基数则很可能是根据该企业前几年利润的平均水平确定的。在计划完成的利润指标基础上，企业按大约55%的利润比例上缴政府，其余则作为留利。对于超过利润基数的部分，可以全部归企业支配，只不过要按一定比例用作生产发展基金和职工奖励基金，可以归厂长的奖励部分为4%左右，但同时又规定，厂长收入最高不得超过职工平均水平的2.5~3倍。由此可见，厂长的个人收入受到较严格的限制，但其对企业拥有较大的剩余支配权，这里包括扣除了企业按规定上缴的收益后的留利和全部超额利润。

从钢窗厂的实际产权性质来看，其可以算作为私营企业，从其投资来源看，其最初来源于李厂长个人承包工程的收益6万元，其它的投入要素也没有，甚至连场地都是借的。虽然在后来的发展过程中，李厂长得到了市里的支持，由市长担保得到一笔技改贷款，但这已是在该厂发展到一定规模以后了。最初决定建厂的动机也只是出于解决一些人的就业问题，后来发展大了才成为政府的一项意外的收益来源，政府才将其作为一个具有行政隶属关系的准国有企业管了起来。政府为企业制定了承包方案，成为企

业的发包人，而企业经营者则成为承包人。从表面形式看来，完全像一个国有企业了。

尽管钢窗厂是按国有企业的方式进行承包，并对厂长个人收入作了严格限制，但总的来说，企业，尤其是经营者，仍然掌握着对企业的最重要的控制权，而且这种控制权是有相当保障的，这就使该厂保持着较持久的有效率的激励机制。

西铜最初实行的基本上是行政代管体制，即由大厂家属管理科管理企业的一切活动。以后开始向半行政半企业过渡。西铜公司成立后实行的是总经理一层的干部由大厂任命，包括总经理和几个副总经理，下属单位由经理办公会聘任，报大厂批准。

如前所述，氟化盐厂集体厂只是一个所有制不同但在组织上并无独立体系，所有事项均由其国有厂对口管理的企业。在该厂，不仅厂长具有双重身份，即其同时任国有厂和集体厂的厂长，而且车间主任也具有双重身份。对于工人即生产经营的内部管理，全部按照国有企业的办法去做。氟化盐国有厂因严重亏损，其上级公司 1985 年决定对其实行经济承包，承包方式为亏损定额包干，减亏分成，三年内扭亏增盈。三年后该厂果然盈利，于是 1988 年后的承包采用了“经济指标承包，超产奖励，超利分成”的方式，承包期也改为一年。具体奖励方法，完成责任书中的经济效益指标，可得到全部工资和基础奖金，完不成则按比例扣除。完成产量指标奖励 5 万元，超额则多奖。完成内部利润指标，超利部分参加上级公司的超利分成。对能领导本单位职工实现规定目标的厂长、书记，年终发给一次性奖励 300 元，反之则按比例扣除。由于氟化盐国有厂不是一个独立的财务核算单位，只是隶属于其上级公司的一个生产单位，基本上没有产供销权。而氟化盐集体厂则是一个独立的财务核算单位，产品销售都要靠自己来解决。80 年代后期，产品紧俏，顾客上门订货，排队取货。90 年代初，市

场疲软，厂里积极努力打开市场，采取“人无我有，人有我优，品种齐全，批零兼营”的销售方式和策略，获得了较多的市场。

隶属于金川公司的集体企业有一个管理部门，即镍都实业公司，其总理由金川公司的副总经理兼任。所有的集体企业，在生产经营、工资总额、奖金总额、用工制度方面全部都由实业公司控制。也就是说，产供销权在企业，人财物权在实业公司。实业公司（实际上是金川公司）对这些集体厂采用的是承包工资总额、奖金总额、产值和利税总额的方式，而且产值和利税总额都是以任务的形式下达的。但是，几个较大的集体企业的厂长是由金川公司直接任命的，在级别上是与实业公司平级的，在考核上由金川公司和实业公司同时进行。所以，这几个厂是既直属于金川公司又直属于实业公司，而且在重大问题上必需由金川公司说了算。这几个企业虽然作为独立的核算单位，但在人、财、物上要接受实业公司的监督和控制，在财务上，他们的账目与报表必需报给实业公司。他们还要将销售收入的1%作为管理费，将销售收入的3%作为新产品开发费，将工资总额的1.5%作为教育培训费，将工资总额的5.5%作为医疗费，将折旧更改基金和大修理基金全部上缴实业公司。企业免税基金的70%上缴实业公司，30%自留。在扣除了所有需上缴实业公司的收益之后，企业留利中的50%进入生产发展基金，25%进入职工福利基金，另外25%进入职工奖励基金。在这种情形下，由于有的企业没有较多盈利，因而无法得到较多留利，职工福利和奖励不时有赤字出现。这些集体厂的厂长和管理人员大都是全民职工身份，他们的报酬完全依照国有公司同级别的报酬标准发放。

除了钢窗厂以外，其它几个集体厂都是紧密的附属于其挂靠的国有厂，其人事任免权全部由国有厂来决定，这就在很大程度上使集体厂受控制于国有厂。由于这些集体厂最初的主要投资均

来源于其挂靠的国有企业，或是以钱，或是以原材料废旧料，或是以旧设备等等，因而它们的产权也主要归这些企业法人所属。尽管这些集体厂后来有了很大发展，有了自己的积累或自有资金，但归根结底，在产权关系上仍旧归国有企业法人所有，后者就像是集体厂的股东或老板，始终控制着集体厂的剩余权、人事权和投资权等重大决策权。

例如，氟化盐集体厂完全是受到其国有厂控制的企业，从其产供销，到人财物，均是如此。又如，金川公司对其下属集体厂的控制通过实业公司来统一管理，所有重大决策都由实业公司和金川公司来决定，企业只有日常生产经营管理权。下属企业要上缴上级公司种种收益，上缴完之后的留利余额还要按比例提留生产发展、福利和奖励基金，企业自己几乎没有什么剩余可以支配。总的来说，金川公司对集体企业实行的仍然是任务式管理，年初公司给各集体企业下达生产销售任务，年终进行检查评比。

因此，这类集体厂实际上是只有经营权，而没有其它的独立产权，它们仅仅是国有厂的附庸，完全受到上级公司的控制。由于缺少较高素质的人力资源，它们的大多数往往效益低下，仅能解决就业问题，或者效益虽好，但是都用于国有厂激励不足的补充。当然，集体厂也会产生一些有能力的企业家，其能够创造出较多的剩余或利润。在这种情形下，有的上级厂往往会与企业达成某种利润分配契约，在满足上级厂必要的收益率的前提下，它们会在一定程度上承认这些企业有部分的剩余控制权。但是，就大多数集体企业而言，它们是处于国有企业的附属地位。这种附属地位往往决定了企业的剩余控制权是不完整的，是缺少根本保障的，其完全取决于所依附的国有企业的人事权力状况。当国有企业的厂长经理发生变动时，必然会影响所属集体企业的人事变动，原有的契约往往都是因人而设的，在人事变动后这些契约也都会相应失效。所以，这些集体企业的所有权往往处于十分不稳

定的状态，这样企业行为趋于短期化也是不可避免的。

因此，在改革时期产生的这类集体企业中的相当一大部分后来都逐渐趋于衰落。它们有的随着市场价格双轨制的终结而完成使命，有的由于缺乏人力资本而只能维持低水平的生产和就业，更多的则随国有企业的不景气而趋于萧条。城镇集体企业由于其发展的空间极其有限，它们要么依附于地方政府，例如改革前的集体企业，要么依附于某国有企业，例如改革时期产生的集体企业。它们因而总是不能取得自己的独立所有权的地位。在这种条件下，即使它们能取得一时的或短期的发展，但是由于它们的依附性地位，就注定了它们是无法取得有效率的长期发展。因此，城镇集体企业的低效率状况也是无法避免的。据最近结束的对占全国30%的约18万户城镇集体企业的清产核资表明^①，18万户企业的平均负债率已接近80%。这种状况表明，城镇集体企业的产权改革已到了迫在眉睫的地步了。

然而，在城镇集体企业的发展过程中，尤其是改革时期出现的城镇集体企业的发展过程中，我们可以看到，这种由市场经济发展所导致的企业家的自发选择，在集体经济的产权框架中找到了其发展的契机和位置。所以，我们从集体所有制的产权体制中似乎可以发现许多国有产权改制的萌芽，它包括对市场机会的灵活的反应和相应的投资机制，对企业家的创新激励和剩余控制权激励，效率浮动工资的采用等等。其中，最重要的就是不再依赖软预算的真正的自主经营和自负盈亏。按照法律的明确规定，集体所有制的性质是独立核算、自负盈亏、资金自筹、自主经营。正是依据这一基本产权制度，许多企业家开始了积极的开发市场机会的活动。由于创办集体企业的多数是企业家，而不是政府官员，他们对于市场机会的敏感性较强，他们自己直接承担企业的盈亏

^① 《中国经济时报》1998年2月18日，第一版。

责任，直接获得市场创新的激励和回报。集体产权的机制给企业家提供了直接与市场交流和反馈的通道，而不像国有产权的机制那样，经营者不得不在很大程度上通过政府机构得到市场的反馈或回报。结果，无论是约束还是激励，其效果都被大大削弱了。

总之，改革时期产生的城镇集体企业是企业家寻求市场机会和相应的市场收益回报过程中的产物，是市场机制激励的结果。但是，由于当时特定的制度空间的限制，企业家只能依赖制度给定的途径去寻求这种机会。这种制度创新实际上是企图在原有的制度空间内进行，结果自然无法真正实现。城镇集体企业发展的失败是典型的不合理的路径依赖的结果。我们从中可以看出，原有的制度空间是无法实现新的制度创新的，应当寻求新的制度的实现空间。尽管如此，在原有的制度空间中所孕育的新制度的萌芽，仍然可以为现在的企业改制提供重要的依据。

第五章

乡镇企业的体制创新

如果说城镇集体企业为一部分企业家提供了十分有限的剩余权的激励空间，那么乡镇企业则为农村的企业家提供了更大的激励和运作空间。这种空间造就了 80 年代至 90 年代中国乡镇企业的蓬勃发展。乡镇企业同样作为集体企业或公有制企业，为什么它相对城镇集体企业或国有企业要更为成功呢？这是以下我们将考察的主要内容。

一、资金来源结构及其主要特点

乡镇企业的资金大致可分为以下来源：

1. 乡镇村政府的投资

这部分主要为土地、房屋或加上可能的少量启动资金。乡镇和村级政府基本上没有自己的可投资货币资金，所以许多乡镇企业的投资资金中这一块所占比重很小。有的企业的财务报表中乡镇村投资来源占较大比重，其多半是把企业自身积累的投入也算作了乡镇村的投资。

2. 国家扶持基金

国家扶持基金主要有两个来源，一是县财政局从支农资金中划出一部分用于乡镇企业的投资基金，另一则是国家对乡镇企业

的免税所形成的资金，例如对福利企业可享受免税待遇，其它名目的免税还有新产品免税、办新厂免税、遭受水灾台风或某些重大灾害等等。

3. 个人投资

主要是集资，企业向职工集资，或职工带资进厂；向社会集资，即从本乡村和周围乡镇村的居民集资。此外，在某些地方还有经营者个人缴纳的风险抵押金。

4. 银行贷款

这是绝大多数乡镇企业资金来源的主要部分。一般乡镇企业创立时，都要由乡镇政府向银行担保，企业才能获得最初的贷款作为投资资金来源，通常数额都不大。以后随着企业的发展，有了一定的实力以后，则根据其实力强弱，企业可具有不同的获得贷款的能力。有些地方的乡镇企业则必须向乡镇财政缴纳一定担保费用才可由其作担保从银行借款。

5. 财政周转金或税务部门周转金

这两项周转金都是由县有关部门筹措的，各乡镇机关可以到县财政和税务局为其所属企业申请。这种借款条件优惠，低息或无息，但数量比重不大，村办企业一般得不到。例如，某县财政每年筹借 100 万的财政周转金和 100 万元的税务部门周转金来扶持乡镇企业，扶持的办法是，由基层财政所和税务所为企业申请，经县财政和税务批准。这种借款的数额很小，而且限于固定资产投资。乡镇政府总是把财政信用用于那些效益较好的企业，给予扶持^①。

6. 企业积累资金

这是绝大多数乡镇企业的一项重要资金来源，尤其是效益好

^① 本章所引用的资料如没有特别注明，均来自《中国乡镇企业的发展历史与运行机制》（上、下册），马戎、王汉生、刘世定主编，北京大学出版社，1994 年版。

的企业，其所占累积比重往往越来越大。乡镇企业从银行得到贷款不易，所以很大程度上依赖自有资金的积累。

7. 外来单位投资

这类投资多半是在乡镇企业发展到一定阶段，有良好的产品预期前景时所吸引来的外单位投资，或者是乡镇企业为得到外来人才资源的投入而采取的与外面的科研单位、学校或国有企业的联营方式导致的外来投资。在乡镇企业中的这些投资通常作为一种技术、设备之类的投入，总的来说，外来投资比重不大。这是由于外来单位多半是国有单位，它们对自己的某些具有潜在市场价值的投入要素评价往往不足，更何况以公家单位的投资所得仍要归单位所有，传统体制使得外来单位并不努力去争取自己从合作经营中应得到的那些投资收益的份额，而是处处对乡镇企业采取某种无偿或低偿的支持方式，有关当事人只要能够从中得到一些个人好处就很满意了。所以乡镇企业在与外单位的合作或交易中总是处于有利的地位。

8. 其它借款或应付款

这种资金来源在不同企业具有不同特点。其中之一是应付款的拖欠，这是一些处于市场交易中有利地位的乡镇企业。例如，某厂是一些国有厂的用丝大户，而在化纤市场疲软的情形下，这些国有企业都希望和某厂保持长期供需关系，就是说，有求于某厂。这样，某厂就和这些供货厂达成了默契，和每个厂都保持有约几十万元应付款长期不还的底数，有的 20 万～30 万，有的 40 万～50 万，最多的欠它们 100 多万，等于向它们无息借用资金。这些借用资金以外再买的丝，随买随付款。而那些国有大厂则用这些钱维持了长期客户。所以，国有企业的软预算约束就通过了这种市场关系传导给了乡镇企业，使后者也在一定程度上得到了这种优惠待遇。

在上述几项资金来源中，乡镇村的投资是原始的，多以土地、

房屋之类的实物进行的投资，其基本上是固定不变的。国家扶持基金如来源于支农基金，则多半是极有限的很小比例的固定部分。如来源于免税部分，则是企业应享受的待遇，不宜作为投资来源。集资的个人投资部分通常所占比重也很小，在 80 年代时期的农村，个人的资金是很有限的。外来单位的投资对于处于刚刚新建的乡镇企业来说，对于某些需要吸收高科技和新技术的乡镇企业来说，是有重要意义的，但是这种外来投资由于并不具备对乡镇企业的实际控制能力，随着乡镇企业的发展，其作用往往是越来越小。对于乡镇企业来说，比较有意义的是银行贷款和企业自有资金的积累，这实际上是绝大多数乡镇企业依赖的最主要的投资来源。

一般乡镇企业在创建时期总是依靠政府的担保才能得到对于它们是最重要的初始启动资金——银行贷款，尽管这笔初始贷款往往很小，但若没有担保还得不到。尽管这个投资并不直接来源于乡镇政府自有资金，但由于这种银行贷款在很大程度上是在乡镇政府影响下决定的，所以乡镇企业的初始投资在一定程度上是由乡镇政府来保证的。对于乡镇企业来说，最困难的是在起步时要求贷款，由于未形成一定资本实力和具有较稳定的市场销售额，不易得到贷款。这时乡镇政府的担保就具有重要意义。在企业创立阶段，乡镇政府实际上在很大程度上行使着对企业经营者的识别和选择权，以及对乡镇企业初始投资决策的审查和批准权。

改革以来，银行在投资方面获得了很大的自主权，但是它们对于新创企业的贷款还是缺少信心和依据，毕竟给这种企业贷款的风险较大，而且也没有可抵押之物。如果有地方政府作担保，那么银行就会有所放心。因为乡镇政府在掌握有关企业的信息方面毕竟比银行要更清楚得多，而且乡镇政府毕竟具有一定可支配财力。当然，政府更多的是从企业经营者是否确有能力 and 可靠的角度来考虑，而银行则从企业和政府担保者的偿还能力来考虑。所

以银行在乡镇企业建立时期往往只给小量的贷款,以便减少风险,经过企业的积累和滚动发展后,则可根据企业的抵押和偿还能力逐步增加较多贷款。

随着乡镇企业自有资金积累实力的增强,企业形成的固定资产能力及其产品的预期良好前景,都能大大增加乡镇企业获得贷款的能力。这时,企业通常无需乡镇政府的担保即可得到贷款了。而对于预期收益率不好或市场滞销、货款回收困难、偿还能力不佳的企业,银行则拒绝再给予贷款,在这一方面,其约束是较强硬的。因为银行有着自己的条条控制系统,有着较强烈的自我保护和利益最大化的倾向,在涉及到自身利益的问题上,一般较少受乡镇政府的干预和影响。银行要求企业还贷的约束强硬度取决于银行的独立性。由于银行在很大程度上是独立于乡镇政府的,它们的人员主要直接由上级银行决定和任免,并不受乡镇政府的干预。银行的独立利益通常是与其所在的较大地区的银行系统密切相关,而乡镇政府很难在超出自己的相对较小范围的区域之外的地方施加权力的影响,这就为银行行使贷款的硬约束提供了重要保证。

所以,乡镇企业投资资金来源的一个重要特点就是以银行贷款资金为主,辅之以自有资金积累。乡镇政府对于乡镇企业来说,并不是充当其投资者或其资金提供者,而是在很大程度上行使着企业的人事决策权,即识别和选择企业经营者。一旦发现问题则撤换经营者,另外选择新的接替者。这似乎是乡镇政府作为企业所有者的最重要的作用或职能。真正作为企业资金来源的主要提供者——银行却是在资金预算约束方面作为企业的所有者在发挥作用,尽管这只是一债权所有者,但它对乡镇企业却起着不可忽视的重要作用。

银行的债权约束对于乡镇企业来说主要表现在,一旦乡镇企业的产品在市场滞销,银行往往能及时发现,并收缩其贷款。一

旦发现企业有可能资不抵债，银行则尽快收回贷款，或对乡镇企业的担保者——乡镇政府施加压力，以解决贷款的安全返还。乡镇政府这时不得不采取相应对策来解决企业的危机，或是更换企业经营者，或是采取兼并、拍卖或关闭等等。例如，某镇有三个镇办的塑料厂，塑料八厂、九厂和十厂。其中，塑料九厂在建厂时贷款 60 万元，由于产品销售出去以后，钱款收不回来（30 万元），银行施加压力，声称若再不归还贷款，要求将其拍卖。镇政府担心自己所属企业被拍卖会影晌镇领导的政绩，要求塑料八厂将其兼并。当时，塑料九厂的自有资产是 30 万，加上应收款 30 万，共 60 万元，正好与银行贷款数额相符。另外一个塑料十厂从银行贷款 40 万元生产电子琴，由于工人文化素质差，在安装过程中，把琴键上的字母都装反了，40 万元的产品全部报废，产品积压。银行鉴于这种情况，要求立即归还贷款，否则以拍卖还债。镇政府又采取了处理九厂的办法来处理此事——要求八厂兼并十厂。这一年由于兼并了两个厂，八厂由盈利企业变成了微利企业。

在这个例子中，当企业刚刚可能达到资债相抵的警戒线时，银行就发出了警告，提出了强硬的约束条件，因而避免了可能发生的不良债权。不管乡镇政府采取的方式是否可取，至少就银行而言，这种约束是合理的和有效的。

二、乡镇企业与其政府主管部门的行政和人事关系

乡镇企业受到乡镇政府的行政和人事控制大约体现在以下几方面：

工厂主要负责人厂长、副厂长、以及财务科长，均由乡镇政

府任命或罢免，因为乡镇企业虽然名义上是独立法人，但属于乡镇政府所有。例如，内燃机配件厂是该镇的第一大厂，镇政府不希望其破产。在组建新领导班子时，谁也不愿来接这个烂摊子，镇政府最后用行政命令，硬调贝雕厂厂长来任该厂厂长。

镇政府与厂方协商，共同制定经济指标，并根据指标，制定利润基数。每年年底，政府根据企业经营状况，按五个档次为企业定级，决定上交的费用。

乡镇政府有权干预企业项目的上马与下马。

乡镇政府通过银行信用社贷款扶持企业。当银行有钱时，这种作用较明显，而银行的资金不足时，则作用减弱。

年终分配，要接受县审计局审计，镇上设有审计站。

企业行政上直接隶属于镇政府工业办公室，上级主管部门是县乡镇企业局。按规定，企业每个月的统计报表要分别呈送镇工办、镇银行、镇税务所、镇财务所、上级主管局。

综上所述，镇政府对乡镇企业主要履行三方面职能：宏观指导（包括企业的生产方向、合作或合资问题），人事安排（厂领导班子的任免），经济上的必要扶持（包括贷款担保、安排征地、用电等）。

所谓宏观指导，实际上就是行使企业的投资决策权，人事安排实际上是乡镇政府控制企业的根本方式，经济上的必要扶持主要是在企业初始时期起着较重要的担保作用，实质上是为企业承担了一定风险，或减轻了银行可能遇到的较大风险。所以，大致说来，乡镇政府对于乡镇企业行使的产权职能主要是三项：重要投资决策权、人事控制权和财产担保及审计权。当然，对于不同的企业来说，这三项产权职能发挥作用的强弱却各有不同。

如前所述，当企业处于经济效益较好的良性循环的发展阶段时，企业具有实力雄厚的资本规模和较稳定的市场份额，企业的贷款能力也大大增强。企业自有资本构成了足以保证其能从银行

获得必要的贷款的抵押实力。这时，企业的投资决策权也就在很大程度上摆脱了乡镇政府的干预，因为它们自己具有了足够的承担风险的实力，而无需政府的担保了。此时，它们往往自己直接跟银行进行交易，利用银行金融中介来获得自己所需要的发展资金。因此，乡镇政府对于这类企业实际上只具有较小的控制权。

乡镇政府对企业的较大的实际控制权主要体现在人事任免权方面，这种控制权的使用不当往往是造成一些乡镇企业失败的重要原因。例如，内燃机配件厂，1957年至1992年期间，前后调换了12任厂长，几乎一、二年一换。1957年第一任厂长吴××，建厂创业，两年后离任。接替他的是李××，在位时间最长，1976年调离。继任者依次为李××，刘××，刘××，苗××，毕××，毕××，张××，董××。1989年张××接任厂长，1992年就地免职。频繁的厂长易人使工厂的工作失去连续性，造成人心涣散。而这种局面的形成又是与本镇（即B镇）的主要领导的不断流动相呼应的：仅1984至1991年间，先后更换了五任镇党委书记，七位镇长。镇办企业的厂长既然是由镇政府任命的，就很难不为后者的人员更换所波及。

地方政府的领导班子受各种政治因素的影响而变动往往是不可避免的，但是由此而波及到企业则是一种不幸。中国的企业太多受到政治因素的影响而影响其效率的提高和发展，这种对生产率伤害的根源就在于政府对企业的人事控制权。由于政府的目标往往是政治性的，社会性的，它与企业的以自身利益最大化的目标是不一致的，这就造成企业的目标通常总是要服从政府的目标而牺牲自身利益的最大化。对于乡镇政府来说，除了政治性原因外，恐怕更具体的原因还在于既得利益的驱使。对于一些乡镇政府的官员来说，乡镇企业实际上是他们的小金库，他们可以从获取各种利益。正是由于这些利益的关系，使得他们必然要对企业全力控制，按插亲信，排斥异己，从而导致“一朝天子一朝

臣”的连带性利益关系。在这种情形下，企业是根本办不好的。

而且，政府对企业的人事控制权往往与投资决策权是紧密相连的。例如潜水泵厂，其曾经有一次较大的投资决策失误。然而，这个失误却维持了很长时期，导致了亏损的加重和延续。其中一个重要原因是，该项目的上马是由原厂长提议，乡镇政府批准的，它肯定代表了政府内部一部分人的观点，而这类事情一旦提到政府部门的会议上，那么人们更多的是从政府行政机关的角度，比如干部政绩、政治形势等等来考虑，而不是从企业经营行为角度来对待处理。只要当时坚持这些项目上马的人还在领导位置上，其决策一般就不会有重大变化，而下边企业也不会有相应的人事变动，各方不同意见只能在僵持中不断积累，直到上层出现新变化，引起一系列的变更。企业体制的特点决定了企业与行政的特殊关系，许多问题不可能在企业内部找到答案。所以，当某项投资决策的错误已成定局时，乡镇政府领导往往为了维持其政绩的需要，为了维持其领导班子的“威信”，或为了掩饰其错误决策后面的某些交易，而不愿暴露这种错误，宁可使失误继续拖下去。所以，在政府同时掌握企业的投资决策权和人事任免权的情形下，决策失误的风险实际上是无人承担的。因为这种失误可以被归咎为政府决策的结果，企业经营者往往不需要承担主要责任，而政府官员却是处于一种官僚体制的层级结构之中，市场风险并不能对其构成制约机制。结果，应当承担责任的企业法人能得到其所有者的保护，而所有者自身却不可能受到市场的惩罚。这就是市场经济的“失灵”，它对作为非市场成员的各种“所有者”的确是无能为力的。政府作为所有者退出市场，让能够受到市场激励和惩罚的企业法人来积极进行市场竞争，是一种势在必行的趋势。

稳定的企业发展和效益的提高来自于企业经营者班子的稳定，而后者又往往取决于乡镇政府主要领导成员的稳定性。与上述的B镇相比较，壤地相接的A镇，自1984年建镇以来，镇长、

党委书记等主要领导始终没换过，下属的三个主要企业的领导班子也基本保持稳定。A 镇的镇长吴××八年来一直是该镇的主要领导，其有眼界，有魄力，对本镇的企业发展有长远计划。由于该镇工业发展有成绩，曾有多次机会要调吴去县里担任更高职务，但吴坚持不上调，表示要把 A 镇的工业真正搞上去。A 镇的工业生产之所以蒸蒸日上，与这不无关系。例如，A 镇的儿童食品厂，初建时，镇长吴××从原公社食品厂聘到技术骨干李××当该厂技术厂长，委任方××任厂长兼书记。镇长吴××多年来始终是该镇的主要领导，对本镇的乡镇企业的发展有长远眼光和规划。儿童食品厂建厂以来厂长换了三任，但技术厂长李××始终负责生产技术和经营。从某种意义上讲，李可以说是本厂的核心人物，各任厂长对他都很尊重。按镇政府有关文件规定，技术厂长应拿厂长工资的 80%，但事实上，几任厂长都坚持李拿与自己同样的工资。所以，在镇政府和该厂主要领导保持稳定的前提下，儿童食品厂也保持了稳定的发展，这是企业的生产经营性质所要求的基本前提。然而，在现实中，像 A 镇主要领导者这样的能保持 8~9 年稳定不变的领导班子，却并不多见。尤其是当他们可能面临着晋升的机会时，多数的干部都不会拒绝的。官僚等级体制中的激励就是晋升，而企业体制中的激励则是企业价值的提高，规模的扩大和企业的发展。这两者往往是不协调和不一致的。所以，要求政府官员的行为适应企业的需要，实际上是不可能的，或者只具有偶然性。

A 镇的另一企业渔具公司的前身是镇上的机械厂、修配厂和器材厂，由于连年亏损，产品积压，资不抵债，到了 1987 年实在维持不下去了，镇政府决定更换领导班子，派陈××任该厂厂长。陈上任的那天，厂里只剩了 35 人。但是，经过一年多的艰苦创新过程，他们终于制造出第一条新产品生产线。此后，企业迅速的扩大生产，提高质量，占领市场份额，成为该县、该地区的重点

发展企业。渔具公司也发展成为拥有六个下属厂的大企业。由于陈××对于该厂发展的突出贡献，他在公司具有绝对的权威，对于各下属厂厂长和副厂长的任免基本上都是陈说了算。名义上是镇党委决定，实际上，陈一句话就可以免掉一个分厂厂长。在这种情形下，镇政府对该企业的人事控制和行政干预力量实际上已经降到了最低点。

稳定是企业发展的一个重要前提，但是如若企业发生决策失误和重大亏损，甚至可能达到企业的资债相抵的基本警戒线时，及时更换企业经营者就是势在必行了。任何人不可能保证其都能选择到优秀的企业家，但是有一个可靠的机制来保证优秀的企业家能得到足够的激励使其不断创新，能够切实有效地淘汰那些不能保证企业各投入要素的市场收益率要求的经营者，还可以使那些具有潜力的企业家在经过一定时期的信息积累和技术实践过程后释放出其创新能量。这样的机制只能以市场为其根本基础，以市场价值作为基本参照系，以企业的自身利益最大化作为选择经营者的唯一依据。但是乡镇政府对企业人事的控制权并不具有必然的机制来保证实现上述要求。在乡镇政府通常三年一换届的背景下，企业的稳定性发展和对不称职者的淘汰往往取决于种种人事关系变动的影响。实际上，往往只有那些效益较好的企业自身才具有较大的力量能够在一定程度上摆脱政府的控制力。

一般来说，效益较好的企业较少依赖政府的扶持，具有自身承担风险的能力，因而它们有较大的投资决策权，经营者也较不易受到政府人事控制的干预。也就是说，企业发展得越好，政府控制力可能达到的影响或作用往往越小，而经营者对企业自身的控制力就可能会越强，从而形成一种良性发展的循环，即作为企业控制权的激励和其所产生的效益之间的相互促进和发展的过程。

三、剩余控制权

乡镇企业的收益分配关系大致如下：

首先，要按收入的一定比例纳税，如销售税、营业税或增值税等。同时，按销售收入的 5‰ 上交乡镇政府管理费，管理费主要用于补助乡镇企业主管部门未列入行政编制人员的经费开支，补助乡镇企业人员培训，技术推广，新产品试制所需经费，办公用品购置等等。管理费收取后，乡镇留 3‰，县、市各上交 1‰。

其次，税前扣除部分包括以下项目：归还设备、技措借款，或税前还贷；社会性支出，包括教育附加费等；新产品技术开发基金。

税前扣除之后，缴纳所得税，提交能源交通基金，提交预算调节基金。

在所剩的净利润中，20% 上交乡镇政府作为统筹费用，其余作为本企业留利。具体又分为，50% 用于企业扩大再生产的发展基金，30% 作为企业职工福利基金，20% 作为职工的奖励基金。

乡镇的财政收入主要有三个来源，预算内收入、预算外收入、自筹资金收入。预算内收入由上级政府确定，主要包括工商税收、农业税收、农林特产税收等。乡镇政府完成上级下达的财政收入任务，按规定的比例获得分成收入。分成收入与上级政府根据具体情况返回乡镇财政的资金，构成乡镇的预算内收入。预算外收入也是由上级政府规定的，主要由各种附加费组成。自筹资金收入是本镇自定的，主要来源是企业上交的利润。乡财政所每年年底对企业进行财务检查，还要检查企业的利润上交情况。这部分上交收入主要用于乡镇政府各单位的编外人员的工资、福利支出

和各种车辆交通费用。按规定，某镇的编外人员为 26 人，实际上目前已经增加到 86 人。编外人员的工资和各项费用都来自上交利润。

上述收益分配关系主要适用于山东地区的乡镇企业，而在其它地方却略有不同。例如，在江苏地区，许多乡镇政府规定，企业上交乡镇的利润为税前 10%，税后 20%~30%，看起来上交利润任务似乎不轻，但执行起来却往往可以灵活掌握。例如，在该地区，事实上存在着双重税制，即财税包干和按税种税率征税并存。在这种情况下，只要完成税收指标，即所规定的包干指标，那么按税种税率征税的行为就软化了。这特别表现在对企业所得税的征收上：如果总的税收任务已通过工商税等的征收完成，所得税事实上便可免了。税前利润的 10% 上交给乡镇主要用于各种社会性开支，例如修路、造桥、乡镇基础设施建设以及支援农田基本建设等等。

从名义上来看，乡镇企业的收益分配关系与国有企业十分类似，都是按照某种规定的比例上交利税，然后留利再按一定比例分配。然而，在实质上它们有什么不同之处，或存在哪些有价值的差异呢？

企业的剩余控制权从完整的意义上理解，是与人事控制权和投资决策权结合在一起的。也就是说，如果企业经营者对企业的控制不能保持在某种稳定有效的范围内，或者经常受到某种不正常干预而不能行使必要的决策权，或者企业经营者不能预料自己对企业的有效控制何时会中断，即由于种种非正常或非经济的因素造成的中断，等等，那么这种剩余控制权实际上就是残缺的、畸形的、无意义的，甚至会造成对效率的负效果作用。在国有企业的体制中，这种畸形的剩余权是屡见不鲜的，在乡镇企业的体制中，也不乏见到这样的情形。

乡镇企业在其人事控制权和投资决策权被乡镇政府掌握的条

件下，其剩余控制权是怎么发挥有效率的作用呢？乡镇政府与国有企业的政府在这方面有什么不同呢？乡镇企业实际的剩余控制权又是依靠哪些机制的作用来确保的呢？

从根本上来说，乡镇企业与国有企业所处的市场环境和市场条件是不同的，这一点决定了乡镇企业的收益必须来源于市场竞争，而非其它种种特权和优惠。因此，乡镇企业必须依赖打开市场，占有市场份额，积极进行创新活动才能得到市场收益。于是，市场竞争得以成功的创新行为就成为乡镇企业发展的关键所在。乡镇企业的剩余控制权就是这种创新激励机制的核心。尤其是在中国的这一特定时期，名义个人收入的悬殊差异往往是不可能被接受的，实际的剩余控制权在很大程度上就补偿了个人收入激励的不足，通过企业的成功，规模的扩张，市场份额的扩大和社会地位的提高等等因素来激励企业的发展。

乡镇企业体制上的一个有意义的现象就是，其核心的控制权并不固定在某一产权要素，它往往是倾斜于谁有较大的力量的一方。这种力量是一种由获取剩余的能力来决定的。在市场竞争中，谁有能力获取较多的剩余，谁能把企业搞得让契约中的各方要素（包括所有者、劳动者、经营者和技术要素等）都满意，谁就有这种力量。在这样的情形下，对企业的人事控制权和投资决策权都服从于此。也就是说，在乡镇企业的产权机制中，只有一个标准，这就是服从于利润最大化的要求，服从于市场竞争的需要。因此，说乡镇企业的机制灵活，实际上最大的灵活之处就在于其产权机制的灵活，在于其核心的控制权能够根据企业发展的需要而转移。

在前面的案例中，我们可以看到，在乡镇企业的初期发展中乡镇政府起着为其贷款担保、牵线搭桥、出谋划策、选择人才的重要作用，其实质是掌握企业的重大控制权。随着企业的逐步发展，这种控制权伴随着剩余利润的创造而向企业经营者转移。但是，如果企业经营不善、发展受挫、产品滞销、积压亏损，那么

经营者的控制权就是十分不稳定的，只要他们不能及时改变这种状态，控制权就会重新回到乡镇政府的手里，企业于是又会回到初始状态。这种企业控制权在乡镇政府和企业之间的转移直到某个企业家掌握了这个权力，也就是说，当某个企业经营者至少能使得该企业的主要利益相关者都达到了某种满意的收益率时，企业控制权才能达到稳定状态而不再转移。企业家创造的剩余利润越多，这种对企业的控制权就越稳定。在市场竞争激烈的条件下，一个乡镇企业往往要经过反复的挫折和努力才能最后站稳脚跟，打开市场，获得剩余利润。例如，上述案例中的渔具公司的前身就是个反复亏损的器材厂，后来经过若干次更换经营者，才找到了真正的企业家，使企业进入迅速发展的阶段。市场竞争的压力，使得许多企业反复失败，一个企业打开市场和占领市场十分不易，获得较高的市场利润就更不容易，因此保持稳定的企业家对企业的控制权，是乡镇政府财源的重要保证，也是乡镇政府可能提高其政绩的重要途径。在这一点上，乡镇政府的基本利益是与企业的利益一致的，作为地方或社区政府来说，其管辖的范围越小，它们与企业的利益的一致性往往越大。

在这里，乡镇企业产权机制上有两个重要特点，一是换人机制，二是激励机制。所谓换人机制就是指一旦发现企业有可能资不抵债，就采取必要措施，及时更换经营者。这一点很简单，但实际上在国有企业的体制下很难做到，甚至在一些乡镇企业也做不到。原因就在于许多企业所处的官本位制的体制并不是以唯一的经济目标作为评价经营者的依据。退一步讲，即使这一点能做到，在激励机制上也是困难重重，阻力很大。所谓激励机制，就是给予能够创造剩余利润的企业家以完整的剩余控制权，使企业家能够从其生产经营的创新活动中得到市场收益的回报，并为进一步扩大这种剩余的产生提供必要的前提和激励。

在有效率的乡镇企业的激励机制中，周其仁认为，“企业家凭

借企业家才能才获得了充分的企业控制权。企业家控制着他自己以往贡献给企业投资和营运决策的结果。”在这种场合，“企业控制权首先是企业家控制企业的才能经由市场环境检验的结果。企业家对企业承担的责任和所做的贡献，与他事实上得到的企业控制权有正的关系。显然，控制权回报作为对企业家贡献的一种激励机制，其激励有效性和激励强度取决于企业家的贡献和他所得到的企业控制权之间的对称程度。”所以，周其仁称这种机制为“控制权回报”的激励机制。

乡镇企业由于具有较硬的预算约束，才能够做到及时换人，否则他们也许会继续支撑下去，就像许多国有企业那样。没有较强的财政金融靠山，乡镇政府只有按照市场淘汰的规律，重新选择企业经营者。同样，企业的激励机制是市场机制的一部分，否则就无法进行市场竞争。如果企业经营者没有掌握必要的控制权和激励，那么他们就没有动力去积极创新，就很可能会在竞争中失败。成功的企业经营者实际上掌握着企业的市场关系和市场份额的关键，而这些就是利润的来源。由于乡镇政府在收入上依赖企业的财源，为了使企业得到更多的市场收益，他们必须服从市场的要求。某乡镇企业大户，效益好，利润高，承担了许多上交乡镇政府的收益，是该地区的上交利税大户。该镇 1991 年企业上交利润总额为 152 万元，管理费 52 万元。而该厂近两年来，每年都交 100 多万，而 1992 年可交到 200 万元。该厂上交利润能占到乡镇政府所收总利润的 70%。因此，该厂在本地具有优越的地位。镇上一些干部对该厂也是态度恭敬，有求必应。该厂的实际利润是个谁也说不清的谜。而政府在制定承包合同时，条件又往往十分宽容。

当然，许多乡镇政府并未完全意识到激励机制的意义，他们仍然按照国有企业的那套方法去管理乡镇企业。这时，乡镇企业保护自己的剩余控制权的重要途径就是隐瞒利润。通过这样的方

法乡镇企业来保障自己的剩余权，从而使激励机制能有效发挥作用。实际上，令许多统计部门和政府部门感到头疼的问题正是乡镇企业的利润。“乡镇企业的利润最为扑朔迷离，在决定利润额的诸变量中，销售成本的计算弹性很大，而计算的结果直接关系到利润额的高低。另外，材料库存、产成品库存也是一些企业隐瞒利润的渊藪。”“这些被隐瞒的利润实际上构成了工厂自己的资金，用于扩大生产规模和各项灰色支出。建厂时实际上没有流动资金，现在的流动资金完全靠自己积累出来。用厂长的话说，1987年后没贷款，完全靠成本外甩出这部分。这样一个厂没100万流动资金根本转不起来。此外，新建厂房又要100多万。由此可见，这几年本厂自己累积资金达200万元左右。这种隐瞒产值和利润以增加自身积累的方式，已成为企业发展的一个必要条件。”

四、村办乡镇企业的产权特征

乡镇办企业由乡镇兴办，所有权在乡镇政府，其兴衰成败直接关系到乡镇政府的荣誉和实利。而村办企业级别则低得多，村办企业的上级主管单位是村委会，村委会与乡不同，村不属于国家正式行政机关的一级，村干部不算正式国家干部，户口属于农民，由选举产生。村委会与村办企业的关系比较紧密，重要决策要一块商量，但通常不干预企业内部事务，也没有一平二调现象。镇办企业日益正规化，成为镇长镇委书记的本钱。村办企业则日益非正规化。仅就财务报表来说，实际上村办企业财务报表常常是不健全的，报到镇上也没有人认真对待。天城化工厂就是这样的村办企业，原则上只对村委会负责，不受镇政府部门干预，生存环境尚属比较宽松。但另一方面，由于它不代表主管部门的政

绩，又不是财源，所以也得不到有关领导的积极支持，大部分事务要靠村委会和企业自身解决。

天城化工厂的所有制的实质是某种合伙制，其主要负责人是厂长杨某，其它合伙人包括村党支部书记，他的作用是帮助上下疏通关系，保证办厂得到上面的行政支持。另一合伙人是电工丛某，当过七年兵，复员后与厂长杨某一起筹建化工厂，出谋划策，等等。这几个人发起成立了企业，虽然他们不是合伙投资者（投资主要依靠一小笔贷款和村里的土地、房屋），但是在组织各种投入要素、投资策划和决策、企业的最初筹建和发展中起到了相当于投资决策者和承担一定风险的重要作用。这种企业的几个主要合伙人通常存在着某种隐含的契约关系，即界定了彼此之间的利益分配，以保持一定的稳定发展。

然而，在建立这种契约关系的过程中，该厂对于发展生产的最关键的技术人才的契约关系却没能成功的建立起来。在该厂招聘的外地的工程师（担任技术副厂长）和本村的厂长经营者之间，形成了相互冲突、难以协调的矛盾。问题的本质在于技术的价值到底有多大、对于稀缺的人力资本价格的评价应如何，由于对这些要素评价的分歧较大，加上一定的地域文化和习俗的作用，使得争夺企业控制权的矛盾更加加剧。如果这些关系在一开始就能得到明确的权力和利益界定，那么就会减少许多不必要的矛盾和冲突，企业的发展也就不会受到如此重大的挫折。对于本村的合伙人来说，由于长期形成的共同习惯和价值观，所以彼此之间的默契比较容易掌握。但对于外地人来说，由于与本地人之间存在着很多不同的文化和习惯，依靠某种默契是很难维持的。这就需要通过谈判达成一种明确的契约。有一个能够令各方要素都感到满意和能接受的契约，企业就能把所需要的不同要素有效率地结合起来，从而使企业得到迅速的发展。制定这样的契约可能不是那么容易的事，其交易成本可能相当高。也就是说，某种较明确

的产权契约往往需要经过较长时期的磨合或经过许多经验教训，交了必要的“学费”之后才能得到。在一些乡镇企业中，我们也不乏见到成功的契约，其把外地的技术人才成功地融合在本地灵活经营的机制中，充分发挥出各自的优势，但是处于摸索状态的不成熟的契约似乎更多一些。

另一个村办企业——技工学校实习厂制定的契约具有另一种特点。该厂与某技工学校在建厂初期就定了一个十年的契约或协议，该协议较详细地规定了合作双方各自应承担的义务、责任和收益。在协议执行的过程中，双方都采取了比较灵活和变通的方式，在各方能够认可和接受的条件下对协议有所修正。其中，最明显的是技校向该企业让利。本来应分给技校的那部分利润，基本上留在厂里，算作投资。当然，这种优惠条件是以其它方式为补偿的。

办厂之初，由于有关人员都是熟人牵线，加之各方面条件较差，为了共同创办事业，合作单位之间彼此要求都不苛刻，有些矛盾也都彼此原谅，利益冲突也比较易于协调。后来，原有的公对公的关系逐步有了新的变化。促成这种转化的决定性因素是金钱和利益，而这种金钱和利益又必须直接落实到具体的负责人个人身上才有意义。实习厂对技工学校主要领导和各方面决策者不断给予各种形式的优惠，以此来维持必要的关系。

在许多依附于国有单位或与之合作的乡镇企业集体企业中，我们都可以看到这样的情形，即前者对后者的让利，交易总是对乡镇或集体企业有利。这种交易的结果是不可避免的，也是要实行产权改革的重要原因。不过，这里我们主要考察的是企业的契约的作用。一个双方认可的契约对于企业的发展来说是及其重要的。

总之，在村办的乡镇企业中，由于不存在或较少存在来自政府权利的干预或某种力量的垄断，契约便起着重要的作用。企业

经营者与村领导之间，经营者与聘用的技术人员之间，经营者与销售之间，经营者和职工之间，合作联营的双方之间等等，都存在着各种不同的契约关系。整个企业就是由这么一个契约网络把各种生产投入要素连接起来的。在这个意义上讲，只要所有这些要素的契约关系是双方都满意的，那么企业就是成功地解决了其产权的问题。当然，乡镇企业更多的是依赖隐含的契约，或者说依赖默契关系来解决某些利益分配关系的。但是，经过反复的非正式的默契关系的发展过程，较正式的和规范的市场契约关系会在此基础上形成。尤其是通过某种合伙契约的确立，企业的所有权和经营权实际在企业的内部得到了很大程度的统一。这样的企业实际上是一种类似合伙制或股份合作制的企业。

五、乡镇企业体制创新的特点

乡镇企业产权的激励和约束机制并不是十分稳定的，它也有着来自乡镇政府的种种不合理干预和种种类似国有企业的弊病。但总的来说，它具有两个与国有企业产权体制不同的特点，正是这些特点才体现了其体制的创新性，因而促进了乡镇企业的发展。

（一）较硬的预算约束机制

从以上分析可以看到，银行对于乡镇企业的预算约束较之国有企业来说要硬得多。银行对国有企业的贷款大多是根据上级政府的计划贷款指标来决定的，而对乡镇企业则主要是根据企业的偿债能力来决定的。大多数乡镇企业是要靠自己的积累资金和资本实力来承担债务风险的，在这方面乡镇政府一般是帮不上什么

忙的。作为最基层的政府部门，它们没有贷款计划指标或额度，也无法通过计划立项让银行给乡镇企业贷款，乡镇政府手头可支配的资金往往是很有限的。

在这种较硬的预算约束下，若企业经营不善，出现偿债危机时，乡镇政府则可启动换人机制，重新选择企业经营者。在这种条件下，依靠偿债约束来促进经营者改善经营和提高绩效。事实上，企业的资债相抵点往往就成为银行贷款的警戒线。所以，较硬的预算约束使得选择企业经营者的问题变得简单明确，只有一条清晰的标准可为依据，因而不致于像国有企业在处理这类问题时那么复杂和困难。因为国有企业对于经营者的约束条件往往是多元化的和多标准的，其中恰恰在最该硬的标准上不硬。因此，乡镇企业的硬预算约束在保证企业的经营绩效良好，防止经营不善方面起了极其重要的作用，这种作用实际上只需通过偿债约束条件来决定对经营者的重新选择。

（二）较强的激励机制

企业最核心的控制权包括投资权、人事权和剩余权，在乡镇企业的机制中，这种控制权的获得是由获取剩余的能力所决定的，企业控制权的稳定性和完整性也是由这种不断获取剩余的效率所决定的。也就是说，有能力获得剩余的人就可能获得企业控制权，企业的效率越高，获得的剩余越多，则获得企业控制权的可能性就越大，这种控制权就越稳固和完整。在这个意义上，乡镇企业的剩余控制权能够通过其绩效的增长得到不断的强化，能够通过自身的努力保证其控制权的稳定性。

所以，同样作为公有企业，乡镇企业的剩余权比国有企业的剩余权具有较少的限制，因而，乡镇企业的激励空间比国有企业更大，激励程度更强。这种限制性表现在，政府的各种职能部门都可能是国有企业的剩余索取者，而乡镇企业面临的这种剩余索

取者就少得多。这种激励强度的差异表现在，乡镇企业是较为单一方向的激励，即从市场收益中得到剩余回报的控制权的激励，而国有企业则因各种非市场的、非经济的多目标激励的并存，而导致来自市场的激励力量的弱化。因此，国有企业经营者的控制权的稳定性远远小于乡镇企业，无论其经营得好还是不好，都可能由于各种与其绩效不相关的政治、人事关系和其它原因面临工作变动或调离。绩效不好者往往可易地为官，绩效好者则有可能在官僚层级体系中得到晋升。这样的体制对经营者的激励无法体现在促进企业的长期发展上。相比之下，乡镇企业的激励体制往往能在一定程度上保持经营者的控制权能够有效率的持续下去。

乡镇企业的体制创新仍然只是我国特定的市场发展阶段的产物，因而总是有其不成熟的地方。虽然乡镇企业有着比国有企业更宽松的外在环境，但是从总体上来看，其产权激励效果仍然是不稳定的。所以，乡镇企业也面临着产权改制的迫切性，其产权契约仍然有待改制和市场经济的成熟而更加明晰和有效。

第六章

改革面临的 矛盾和转折

一、增长的源泉： 剩余权的激励

从以上描述的国有企业改革过程中可以看到，它们的发展和效率提高的推动力实际上主要来源于追求剩余的动机，也就是来源于企业经营者和员工的利益激励动机。这是企业效率增长的重要决定因素。据分析，国有企业在 80 年代中期至 90 年代中期，其效率增长的 10% 可以由企业追求留利的动机来解释，而企业效率工资每增长一个单位也会导致效率增长 5%~8%，这些留利和奖金都是来自企业所创造的剩余。^①

在改革时代新产生的大量城镇集体企业，其实质也是来源于这些企业的创立者追求剩余的动机。许多集体企业不过是国有企业的附庸，是国有企业无法实现的剩余权在集体企业的框架内找到了可实现的途径。因此，在这种剩余权的激励下，新的收益源泉被不断地创造出来。

^① 刘小玄、郑京海《国有企业效率的决定因素：1985—1994》，《经济研究》1998 年第 1 期。

乡镇企业的发展更是直接源于追求市场利润和市场创新的激励。由于乡镇企业产生于计划经济之外的市场经济，其经营者对市场机会具有“先天的敏感性”，而不是计划企业的经营者所具有的那种“先天的服从性”，市场创新行为因而成为支撑乡镇企业发展的根本方式。乡镇企业的灵活的剩余控制权的机制使得市场创新的企业家能够在较大程度上控制所创造的创新收益，因此，这种机制对乡镇企业的人力资本的激励，成为企业效益迅速增长的重要源泉。

乡镇企业，就大多数较为成功的乡镇企业而言，从根本上来说是依赖于其人力资本和自有积累机制形成的其民营企业的特色。乡镇企业的初始投资既不可能来源于国家预算内拨款，也不可能来自于乡镇政府的财政拨款收入。通常它们来源于集体经济的某些微薄的积累资金，或者来源于某一小笔银行短期贷款，或者仅仅是获得一些乡镇村政府给予的土地、房屋或少量的旧机器设备的支持。然而，正是这些微不足道的初始投资，在短短的几年或十来年的过程中，竟发展成超出其投资成百倍或上千倍以上的企业资产。这种巨大的收益率的增长是无法用一般的资本收益率所能解释的。

案例之一：艺龙集团^①

地处吴江县盛泽镇的艺龙集团，1972年创办的社办企业。镇政府开始投资6架织机（系国营企业技术改造淘汰下来的旧机器）和厂房。1995年该企业成为拥有8亿多固定资产，2亿多流动资产，净资产接近7个亿，资本负债率为48%，销售收入6亿多的大型企业。

案例之二：永鼎集团^②

① 该资料取之刘小玄1996年的实地调查。

② 该资料取之刘小玄1996年的实地调查。

地处吴江县芦墟镇的永鼎集团，1977 年创建，靠 2 万元贷款起家。该厂从塑料、电线到电缆、光缆，逐步发展起来。至 1995 年达到总资产 5 亿多，资产负债率仅为 20% 左右，固定资本 90% 以上为自有资金。1994 年产品全国市场占有率为 8%。1995 年总产值 10 亿多元，销售收入 7 亿多元。

可以看到，乡镇企业的资金来源主要是靠自有资金的积累，对银行的依赖性较小。而这种自有资金的迅速积累和扩大的规模与其最初投入的资金规模是无法相比拟的。在这其中资本增值的主要来源究竟是什么？对此，我们可以用人力资本来加以解释。然而，乡镇企业的人力资本的特点不同于那些高科技企业的人力资本，其人力资本并不在于它的科技创新含量，而在于它的市场创新机制的激励。这种类型的人力资本主要是企业家，其能够发现潜在的市场机会，然后根据这种需求把各种生产技术要素合理地组织起来，进行生产和销售，从而获得较高的收益率。这种通过市场创新而得到激励的机制在中国的传统经济中是尤为缺乏的。所以谁能够有效的利用这种机制，谁就能从市场获得成倍快速增长的财富的源泉。

大多数高科技的新兴民营企业受到某种市场自发力量的推动而产生，因此其利益的获取主要与市场经济相关。由于这类企业的主要收益来自于市场机会，故市场竞争对它们有着很大的压力。又由于这类企业在传统国企控制体系之外，故没有国家软预算保护的可能性，其在资金来源、贷款可能性方面都有着比一般国有企业更紧的约束。高科技新兴企业是脱离了传统计划控制体系的民营企业。它们基本上不依赖国家投资，或只有极少量的来自主管单位的开办费。由于这类企业对固定资本投资的依赖程度极小，而主要依靠人力资源的科技创新能力进行市场竞争，所以在产权方面，这类企业的经营者具有传统国有企业所不可能有的企业控制权、剩余支配权和投资权。也正是由于这种体制的优越性，这

些民营企业才获得了迅速的增长。

案例之三：联想集团^①

1985 年其从 20 万元投资起家，在短短的 10 年内竟达到年营业额 47 亿元，在中国的 500 家大企业中名列第 56 位。这不能不算作一个奇迹。1996 年期间，据有关权威部门评估，联想的商标价值可达 22.75 亿元。

这类企业的控制权和投资权是与其为人力资本密集型特点的企业性质直接相关的。对企业竞争所需要的新兴科技的很大依赖性，使得企业必须要由一批掌握这些高科技技术的人来控制，由他们来进行选择最具有竞争力和有最好盈利可能性的产品结构，从而在此基础上决定投资结构。这类企业的投资主要依赖人力资本的投资，因而并不需要像那些需要大量固定资本投资的企业那样，去立项报批，跑银行跑计委，要贷款要资金，结果企业不得不在资本结构及其所有权的控制上完全依赖政府。

正由于这类企业的投资机制的特点，形成了它们基本上独立自主的对剩余的支配权，独立自主的投资及其再投资。对人力资本的重要依赖造就了必要的吸引人力资源的机制，这些使得它们必须具有剩余支配权和控制权才能得以生存、发展和壮大，才得以在激烈的市场竞争中立稳脚跟，占据有利市场份额。也正是由于企业的这种产权机制，企业才能不断调整资本结构而不受政府部门的种种限制。而在传统体制下，对政府投资决策权的依赖性和缺乏自有资金的积累机制，使企业无法调整资本结构。僵化的政府投资决策权形成了僵化的企业资本结构，后者面对多变的市场必然是无法适应而陷于困境。

只要高科技企业所主要依赖的人力资源的稀缺性仍旧存在，那么，由其主要支配企业的剩余权和掌握企业控制权的企业主权

^① 陈惠湘《联想为什么》，北京大学出版社，1997 年版。

模式就必然是有效率的。因为这类企业的存在正是为了更有效地保护和发挥企业家作为人力资本的潜力，为了保护由企业家所发现的各种由于不确定性或不可捉摸、难以估价的知识产权所带来的收入。

所有这些由于市场化和改革推动而产生的企业民营化是导致改革以来企业的生产效率提高和收入增长的重要推动力。上述这些企业都是不同形式的公有制企业，它们之所以产生能够有力的推动生产发展的动机，其重要的原因在于剩余权的激励。因此，改革以来企业的民营化过程实际上是在市场竞争的压力下，各种不同类型的企业获得剩余控制权的过程。实际上，改革过程中效益增长的源泉正是来自于这些产权变革的激励，尤其是来自与企业的市场和生产创新行为相配套的剩余控制权机制的激励。

二、国家实际剩余权的退出和矛盾的激化

1994年新税制改革后，政府曾要求部分效益较好的企业上缴一定比例的税后利润。当时，“关于税后分利，财政部的基本思路是，对在改革中负担减轻的企业就减轻部分上缴国家一定比例，同时，对负担加重的企业就加重部分，国家予以一定比例的退库。这个思路的执行结果大体是国家对企业的分利和退库的数额基本相等。从总体看，是一部分企业的分利转移到了另一部分企业中去了，财政并没有从分利中得到什么。但是，税后分利方案却遭

到了企业和企业主管部门的强烈反对”^①。结果，该方案被取消。这使得目前的国有企业（可能除了少数特例）实际上对国家只上缴各种税收和承担还贷付息的义务，因而保留了较完整的税后收益权。当然，国家对于一部分可能收益权的放弃的同时，也放弃了另一部分可能的损失权。从总体上来看，国家并没有任何损失。

企业对政府税后分利的反对，表明了强烈的企业对剩余权的要求。随着企业越来越成为市场上独立的竞争主体，企业对其独立利益的要求也越来越强烈，政府不得不面对这个捍卫自身利益的经济实体，而无法再维持过去的“大锅饭”体制了。对于一种已经不能带来收益的空洞的权利，这种放弃是不难理解的。

当我们研究某种产权制度时，要着重于其实际的内涵。国家所有权体现在什么地方？如果它仅仅体现在不能获得任何收益的企业的剩余索取权上，这种剩余权还有什么实质性的意义？如果剩余权的掌握不能对应和相称于剩余的创造，那么这无论对于哪一方来说都是一种损失。对于掌握权利的前者来讲，这种权利是空洞的无意义的；而对于创造剩余的后者来讲，潜在的剩余则得不到足够的激励去开发。

国家剩余权实际上的退出，导致了大多数企业对其的取而代之，但是对于这一块“真空”的控制权，实际上并没有明确的界定。按照过去颁布的企业法，企业有权控制这一剩余，政府不得摊派，不得有种种超出政策规定的税费之外的要求。但是按国家所有权的性质来看，所有者对自己的企业的重大决策应有充分控制权，包括人事任免、投资决策、收益分配等等。这种产权的内在矛盾导致对剩余控制权的模糊界定，企业实际上的剩余控制权由于受到政府的种种控制而无法使其得到有效保障。试想，如果

^① 韩英杰、夏清成主编《国有企业利润分配制度新探》，中国经济出版社，1995年版。

一个企业家对自己的未来没有某种稳定预期，说不定何时就会被调离企业，那么怎么会对企业的发展倾注全力呢？所以，实际剩余权的短期化倾向就是不可避免的。

这就是为什么在目前企业具有一定剩余权的条件下仍然具有较低的激励效果的原因。问题在于，政府仍然保留着对企业的很大控制权，政府仍然可以以所有者的身份对企业进行各种干预。尽管国家对企业的剩余权在目前实际上已经放弃，但它的“名份”始终保留，因而成为了一把悬挂在企业头顶上的“利剑”。当企业微利亏损时，这种权利没有意义，而当企业一旦有了较多盈利时，这种权利就可发挥作用。这也是国家在企业困难时，许诺暂不要求上缴税后利润的原因，但它始终未真正放弃这种权利。对于企业来讲，这种“利剑”可能是一种约束，不能说这是不必要的，但是问题在于，这种约束机制是在企业经营成功时发挥作用，而在经营不善时则无可奈何。它与那种既能够有效约束经营不善，又能够有效激励经营成功的产权机制恰好相反。因此，这种所有权“名份”所起的作用对生产率的提高是一种很大的压抑。

国家所有权的这种逻辑在激励机制的设计上不能不说是一种失败。因为它奉行的实际上仍然是“鞭打快牛”的政策，即鼓励维持现状不求进取的企业，抑制积极进取努力竞争的企业。多年的实践已证明了这种政策是失败的。这种“取富济贫”的政策实际还是集权计划经济时的国家所有权的意识，企业只是“工厂”，而非市场经济中的“企业”。在这种产权机制下，企业收益率低下的状况是必然的，没有人愿意进行艰苦的努力和开拓性的竞争，维持现状，保持一种能使各方利益相关者达到最低满意的均衡就是企业的“最优选择”。

任何现状都可归结为对以往经验的总结和对未来预期的展望的基础上所产生的，而预期尤为重要。当政府仍然保留着所有者的“税后分利”等重要权利时，实际上是在等待企业摆脱困难出

现奇迹的时机，等待过去曾有过的企业创利的辉煌时期。而国有企业在面临激烈的市场竞争，在面临非国有的一系列经济实体例如三资企业、外资企业、乡镇企业等等的争夺市场的角逐下，则几乎不可能再出现当初一统天下的高额回报率了。因此，这种预期恐怕是不太可能实现的了，除非真的是出现了“奇迹”。在这种情形的同时，企业也预期，如果出现了较多盈利，势必让政府拿去。这是总结了过去经验的结果。在旧传统经济格局中，企业的努力和其绩效通常是具有某种稳定的相对应的关系，一旦环境的变化使得以前同样的努力根本就得不到以前同样的绩效时，则有两种可能。一是需要付出更多的努力，以便得到不少于以前的绩效；二是消极的方式，同样的努力，只得到较低的绩效。如果企业付出的较多努力所得到的较高绩效及其剩余归国家所有，那么企业就会采取消极的方式。这就是企业对目前的所有权的预期。由于市场经济发展的不可逆的进程，政府预期的那种“奇迹”通常是不可能的，而要使企业放弃那种消极的方式，愿意以积极竞争的方式去提高绩效，那么政府就要放弃那种不切实际的“预期”，以具有激励效果的产权机制代替企业对未来收益权的预期。否则，企业的潜在收益或剩余就无法实现。而企业一旦有了对未来前景的好的预期，就会得到极大的激励去开发潜力，挖掘剩余。

企业改革走到了目前这一步，新体制的萌芽和原有体制的矛盾也就不可避免地出现，甚至到了激化的地步。这种矛盾表现为，大多数公有制企业面临着其名义所有权和实际所有权的矛盾，也就是说，这些企业名义上或法律上是国有的，但实际上这些国有权往往都是虚置的，所有者不可能发挥其应有的作用。在这种情形下，企业事实上的所有权在企业的运行和发展中起着重要的作用。一些效益好的国有企业事实上就是由于其企业家掌握了剩余控制权才得到了迅速发展的。然而，现实中正式的政策或法律关系并不全部承认和保护这种事实上的权利，因而使得企业经营者

经常陷入十分矛盾的状态。合理的不合法，这种原有所有权对企业家创新空间的束缚框架往往导致了许多企业家的“落马”。而且，这种矛盾有时甚至可能成为企业或地方部门之间在市场竞争中一方攻击另一方的手段，从而导致对手企业的经营者的下台。这种不正当竞争的手段当然是不可取的，但是它却可以是一种制胜的法宝。对于企业来说，这却是一个悲剧，它使得一个企业有可能因此而垮台。当然，更可悲的是，大量的企业经营者由于这种体制的束缚而失去了创新的动机和力量，企业死气沉沉，没有活力。所以，我们不能把某种制度的缺陷归咎于个人品质的问题。如果在一种体制下出现大量的所谓个人品质问题，那么这就不能不考虑到这是由于制度缺陷所致。

在企业家经常感到缺乏稳定性产权保障的环境条件下，很难保证企业有较长期的合理行为。没有合理产权保障的企业，就没有适应于市场竞争的独立企业，因而就没法形成真正的成熟的市场；反之，没有成熟的市场，企业产权的最终合理化也很难形成。这就是在改革发展到目前阶段中的一个似乎是走不出去的怪圈。要改变这种状态，为企业家提供某种有产权保障的创新机制是一个突破口。让企业家把自己个人的命运与企业的兴衰紧密相连的机制是势在必然。

三、国家所有权的不易退出：原因和结果

在目前的经济中，大多数国有企业尽管债台高筑，无利可图，但却仍旧在运行，其所有者仍在竭力使其维持下去，甚至还让银行不断的对其进行新的贷款投资。实际上，这是一种由权力控制

加以割据化的行政和市场的混合经济，所以收益率无法完全由市场来决定和调节。企业不得不在相当大的程度上依赖政府的帮助。效益好的企业要从政府那里得到投资立项和贷款的批准，效益差的企业也要从政府那里得到税收减免，贷款援助以发放工资，维持运营。无论什么国有企业，都必需依赖政府获得其生存和发展，而不能完全摆脱之。因此形成了政府控制企业，企业依赖政府的无法摆脱的循环状态。

国有企业依赖政府也有其充分正当的理由：既然全部企业的资产所有权都归政府所有，既然过去创造的利润都由政府拿走，既然不允许职工失业，既然不给我调整资产结构的投资权和资产处置权等等，那么政府就应该对企业负责。在目前这样的体制下，企业搞得不好并不单纯是企业自己的责任，而在相当的程度上是政府的责任。例如，大量冗员和离退休人员负担，投资失误，投资款项不到位，高负债率影响了企业进一步的贷款融资，企业的非生产性支出的沉重负担，各种额外的收费和摊派，政府任免经营者的失误等等。在市场的激烈竞争中，企业稍有不慎就会导致失败，更何况上述种种因素的影响都会给企业带来很大可能的失败。这些失败的因素是企业在那个特定时代和体制下所无法避免的，它们在很大程度上应由政府来承担责任，政府当然不能简单的退出了事。

但是，实际上政府又是靠什么来帮助企业的呢？难道它们真的有承担风险的能力吗？政府经常采用的帮助企业的方式就是让银行贷款给企业。银行的贷款只能是从储蓄中来，也就是说，银行是用别人的钱先借给企业用。对于企业还不起的债务银行则不负责任地使其无限后推，或让企业借新还旧等等。许多银行是明盈暗亏，一旦有市场波动，居民存款的安全则首当其冲地受到冲击。当然，政府还可通过发行钞票来使银行渡过难关。实际上这是以通货膨胀为代价来帮助企业。这种“帮助”所带来的严重后

果——低效率和通货膨胀的并发难道还不足以权衡上述那种“国家所有权”的利弊吗？

问题在于，政府在与企业的关系中，并不是如同股东所起的作用那样。首先，它不需为企业承担什么风险；其次，它是具有多重社会目标的，而不像股东只有利润目标。这就决定了它的行为往往是不负责任的，然而，它又不得不对企业员工承担某些最必需的责任。因为在企业与政府的行政契约中实际包含了这一最简单的对等关系，即职工从政府那里获得满足生活必需的基本工资，而政府则以获得企业的主要利润为对等条件。此外，政府在与企业的关系中，如果像市场上的分散股东那样，不参与企业的一系列重大决策，只是用脚投票，那么它也可以不必对企业承担什么责任，而可随意的进入和退出。这种关系也是对等的，即以较少的收益权来获得较少的风险和责任。但是，由于现实中政府对企业具有的控制权和决策权，就使得它实际上对企业的成败负有很大责任，因而导致它的退出不易，除非对于企业职工的生活必需条件有了较好的安置。

当然，政府要是真下决心退出那也并非不可能，不过，在许多情形下，政府对企业的控制正在日益从传统的控制转化为某种实际的“暗中控制”。后者以从企业中获取既得利益为目的，而以传统的控制方式，例如人事权、投资权、作为控制手段。大多数企业与国家除了税收之外，已不再存在什么利润分配关系了。然而，某些政府官员对这种产权控制权却难以割舍，其中的既得利益动机恐怕是不难理解的。这也可能是改革中反复呼吁的“政企分离”难以实现的真实原因吧。所以，在这个意义上，不是政府没有退出权，而是政府不愿退出。

国有企业的改革如果不能真正摆脱政府的这种控制权则似乎已经走到了“山穷水尽”。在企业对自身利益及其发展缺乏保障和信心的条件下，低效率均衡是不可避免的。所谓低效率均衡与最

优均衡的区别在于，后者是双方都采取积极进取的行为因而都能达到各自的最优目标和利益要求，而前者则是某一方采取消极行为，按“短线原则”行事，因而双方只能达到各自的最低目标。

对于企业经营者和职工来讲，保住自己的不低于原先的工资水平或生活水平的收入就是最低目标。对于政府来讲，保住所出资金的最低收益率，即利息率也是最低目标。当政府保留对企业的一些重要权力，如人事权和投资权时，企业通常处于被动的接受状态，因而产生消极反馈，结果政府处于无利可分的状态。自然，企业也只能得到较少的收入。企业的消极反馈是与其处于产权被控制的状态必然相联系的。在被控制的状态下，企业不可能或无法作出积极反馈，“搞好企业”有着太多的限制和约束，而被动的安于现状则往往平安无事。在既定的限制条件下，企业权衡利弊，主动积极——那是找死，被动等待——那是等死。当然，等待机会等待政府的支持总是更保险更省心轻松的选择。

“找死”和“等死”这两个词十分恰当地表明了国有企业目前所处的两难境地。随着市场竞争的加剧激烈化，这种低效率的均衡点还有向下移动的趋势。目前许多国有企业处于发不出工资的状态，政府和银行处于连资金贷款利息都收不回来状态，对这种恶化的趋势应当有清楚的认识。

这种低效率均衡在一般市场经济中是难以想象的。试想如果股东仅仅能得到大致相当于甚至低于银行利息水平的收益率，那他还有必要投资于企业吗？银行也是如此。如果银行明明知道贷款可能收不回利息，甚至收不回本，但还是要贷，那么银行还能生存和发展么？然而，这一切在传统的国有产权的企业经济中都是合理存在的。市场经济与这种产权机制的严重不协调的后果已经是越来越清楚了。

对于企业来说，其潜力的发挥完全取决于所处的限制条件和激励机制的设定，所给定的产权机制越合理，则企业越能接近于

最优均衡的目标。要摆脱上述的低效率均衡状态，企业首先要摆脱其产权被控制的状态，从而能使消极无为变成积极创新。

四、股份制改造： 形式还是实质

政府作为企业的主要控制者对企业效率的消极作用已被人们所认识到，然而，实行股份制改造政府成为股东之后，其对企业的作用究竟如何呢？

政府作为股东对企业的主要作用之一是以资产所有者的身份对企业的资产增值保值目标进行考核。据调查，一些主管部门由原来的局转变为控股公司之后，每年的任务之一就是与下属企业通过讨价还价来确定资产保值增值目标。这里似乎看不出这种资产目标与以前的利润目标有什么实质的不同，看来前者只不过是后者的一种变化形式而已。在没有资本市场的条件下，资产如何评估、定价，又怎么能确定资产增值多少呢？在缺乏资本市场评价的基础上，通常只能得到资产的账面价值，或是根据利润率反推的资本价值，并不一定能反映出该企业资本的市场价值。因此，控股公司对企业的这种目标考核往往过于牵强，实际上还不如利润目标更实在，更准确。在这方面，控股公司与原先的主管部门对企业的考核实质上并未有什么不同，因而企业的激励机制也并不因此而会有什么实质性变化。

政府作为股东的作用之二是具有剩余索取权，即对企业的分红权或税后分利权。新税制之后已基本上确定了政府除了享有各种税收权和债权之外不再要求企业上缴其它利润的格局。然而，实行股份制改造，政府作为股东则可以名正言顺地从企业拿钱，不

像过去，还得设立种种名目或税目形式才能拿到。尽管中央并没有开这个先例，但各地都有一些不同程度的国有股分红现象，或是财政入不敷出，或是某项支出要急用等等，都把手伸向企业。例如，据笔者在湖北的调查，襄樊钢铁股份有限公司 1993 年股份制改造，当年分红率 19.3%，国家股、职工股和法人股都按股分红。其中国家股应分红 700 多万元，市财政局以当时财政开支困难，教师发不出工资为由，提走了 600 多万元。1994 年该厂的分红率降到 3.14%，而 1995 年则不可能有分红，甚至还会亏损。这样的分红现象对企业所产生的消极作用是不小的。在这种情形下，即使是非股份制的国有企业也会感到对其税后利润缺少保障。因此产生国有企业对于利润的创造普遍缺少热情。因为利润的一部分要缴纳所得税，另外很大部分可能要被分红，剩余则微乎其微，这还有什么激励可言。

政府作为股东的作用之三是实施兼并，这似乎是政府股东最有积极效应的一个作用。然而，即使不是股东，政府也可以充当兼并的牵头人，这与是否为股东并没有关系。问题在于政府或所谓控股公司所实行的兼并是依靠行政手段和国家干预的方式，它并非建立在市场竞争的过程上，并非建立在企业的潜力真正开发出来的基础上。在市场评价中，能够把企业的最优化效率开发出来的方案才是最优的，所以这个方案只有在市场竞争中才有可能发现。而采取行政方式对企业实行兼并恰恰不可能依靠这种市场评价的竞争，而是由行政加以撮合，企业双方都是行政官员，其利益也未受到很大损失，企业经营者仍可易地为官，职工照样被全部接受，其工资待遇往往比原先更好。在上海的钢铁界，时常流行着一句话，“吃光用光进宝钢”。这反映了某些经营者和职工的心态，不积极竞争，提高效率，而是耗尽企业家底，以后等待被兼并。对于落后企业来说，这种兼并为其提供了保护伞和享有安全退路的大本营。于是，兼并又成为了“大锅饭”，不过过去是

靠财政和银行，而这是靠行政划拨归属单位而已。

所以，政府控制的股份制模式往往很难有企业自负盈亏的硬约束。即使存在不同地方和不同行业的政府控股机构的竞争，这种竞争的动力也会由于激励不足和软预算而被大大削弱。

按照股份制改造的通行方法，国家作为国有企业的股东，应当享有扣除了税收之外的税后利润的分成权。企业只能按有关规定的比例提取利润留成作为公积金来发展生产和从事技术改造。这样一来，许多企业权衡的结果是比起承包制或目前的新税制来，股份制使得国家从企业的税后利润中又多挖走了一块收益。这是许多企业不愿按照所谓的“规范”来搞股份制改造的原因。于是，在股份制改造中出现了种种呼声。其中呼声最大的是要搞企业股，理由是企业在还清国家贷款后的留利积累应属于企业自己，这一部分理应设立企业股，在税后利润中享受必要的剩余权。企业股被否定之后，使许多企业的积极性受到很大挫伤，然而仍有一些企业在主管部门的默许下仍在顽强地搞不同形式的企业股。

大多数国有企业原先都实行了承包制，对企业与国家的剩余权都作了明确界定。新税制在这种界定的基础上有所调整，但总的来说出入不大。企业 and 国家双方基本上都认可了这种利益的界定，国家也以此为基础事实上放弃了税后分利权。但是，如果通过股份制改造又使得国家作为股东身份名正言顺地获得税后分利权等重要决策权，这对于企业改革来说，无疑于是一种倒退。因此，在按照这种格局进行的国有企业的股份制改造过程中，大多数国有企业对这种改造持保留的不积极态度，或不合作或批评态度。尽管国家作出许诺，暂不参加企业税后利润分红，但是企业仍然感到，在这种体制下，企业自身利益很难有一个根本性的保障。

在股份制改造中，企业首先看重的是本企业从股份制改造中得到的剩余是多了还是少了。如果比起原先的承包制，或目前的新税制条件下自己所得的剩余更少了，企业则没有动力去搞这种

改造。因此，既定的剩余权的界定成为企业判定要实行的股份制是否可行或是否能达到有激励性的一个基本标准。当然，政府也可以按照自己的“规范”方案进行股份制改造，而不顾企业是否真正愿意。然而这样的结果很可能会损害企业自身的利益，使企业的发展受挫，效益下降。

案例之四：马钢公司^①

1993 年马钢股份有限公司是严格按照国务院有关部门的 11 个法规进行改造而成立的，有比较规范的董事会、监事会和股东大会制度，公司章程等一切规章制度与国际惯例是一致的，产权似乎也是清晰的。马钢通过发行股票获得了数十亿元的资本，公司负债率一直在 30% 左右徘徊。而且马钢摆脱了医疗、教育、住房、后勤服务等沉重的社会负担，在税收方面享有所得税率 15% 的优惠。然而，马钢的生产经营却每况日下，近年来利润大幅度下滑。1993 年实现利润 15.6 亿元，居全行业第 4 位；1994 年实现利润 8.8 亿元，为全行业第 6 位；1995 年实现利润仅为 2153 万元，在全行业排位下降到第 27 位；1996 年 1~2 月份亏损额已高达 3183 万元。造成这种状况的一个重要原因就在于，改制前，原马钢公司与市政府签订了一份为期五年的合同，合同规定了原马钢公司在完成上交利税指标和生产指标之后，对于税后利润具有支配权。国家通过转让一部分剩余权作为对企业的激励，产生了一定的作用。改制后，马钢和政府没有一个共同协商和双方满意的合约，而且国家和其它所有者几乎索取了全部剩余，马钢的剩余支配权还没有承包制时大。结果，马钢在改制中丧失了最重要的激励机制，效益的全面大幅度下降是不可避免的。

在现实的一些股份制改造中，往往出现过于重视股份制的形

^① 李致平《关于我国国有企业股份制改造的思考》，《经济理论与经济管理》1997 年第 1 期。

式，而忽略其实质的倾向。许多地方在改制中，按照完整无缺的治理结构建立了一整套完善的机构，从形式上看是无懈可击的。然而，对于股份制之所以能推动和激励企业发展的实质却没有把握住，只是照搬股份制形式上的东西，这就势必导致许多改制流于形式，而未触动根本性的产权核心所在。事实上，从改革的实践中，从乡镇企业的灵活的产权机制中，可以看到中国的产权改制的核心问题是完整的剩余控制权问题，如果改制不解决这个实质性的问题，就达不到改制的效果。

在国有企业中，企业剩余权并不是单纯的对企业的税后收益控制权，完整的剩余权是在企业的人事控制权和投资权的保障条件下才能实现。没有投资权就没有未来的剩余控制权，而企业家若不能稳定的控制企业，或其对企业的根本控制权是缺少某种有效率的保障，那么剩余权甚至是会导致更短期化的行为。如果一个企业家经常面临着各种非经济目标的制约，如果其目标与作为对其具有任免权的主管部门的目标经常性的不一致，那么企业家必然会感到无所适从，感到其权利的不稳定，因而不可能得到很大的激励去促进企业的发展。这时，剩余权对于他来说也是无意义的。在大多数市场经济中的法人企业，企业家虽然不能自己任命自己，但他们可以通过良好的企业绩效来保障自己的控制权，通过增加企业的绩效来增强自己的控制权。只要企业发展保持着良好的势头，企业家就能牢牢的控制企业，从而把握企业的剩余权。在这个意义上，剩余权是控制权的必然产物，两者是合为一体和不可分的。尽管不是所有掌握控制权的经营者都能创造剩余和得到剩余，但能得到剩余的企业家则肯定具有控制权。所以，企业家只要能保证企业的良好发展就能把握企业的控制权，因而企业家的权利在很大程度上是有保障的，市场绩效是其最有力的保障。这种机制使得企业家必须全力以赴去创造良好的和长期的市场绩效，也就是说，企业家能够通过自己的努力来保持剩余控制权的

稳定和持续。这是一个不断强化的激励机制。这种激励机制才是股份制或现代企业制度的实质。

五、国有企业产权制度改革 的 实质

M·詹森和W·梅克林认为,企业是一种契约关系的集合体(a nexus for contractual relationship),它不过是存在于雇员、供应商、投资者、客户等各种主体间的多元化的复杂关系。企业是不同生产要素所有者之间以契约为纽带的生产组织方式,与以市场为媒介的生产组织方式没有本质的差异。

在经济学中,所有权的存在与稀缺资源的利用相关。经济学研究所有权的基本目的是要发现使资源使用效率最大化的产权安排。这涉及相当复杂的因素。对这些因素的分析集中围绕两个方面展开,即“剩余控制”(residual control)和“剩余收益”(residual return)。与之相应的经济权利也可分别被称为“剩余控制权”和“剩余收益权”。它们又可被笼统地简称为“剩余权利”(residual rights)。与这类权利相对立的则是由契约或法律(广义上法律也是契约)预先做出明确界定的权利。

剩余权利之所以重要是因为在实际商务活动中,当事人不可能缔结完备契约。实际上,对于任何历时超过数日以上并达到一定复杂性的交易活动来说,完备契约都是难以实现的理想。签订完备契约要求在缔约当事人预见到契约有效期内一切可能出现的情况,并能无成本地计划好各缔约方在所有未来事件中应采取的行动,并就这些行动所涉及的权利和义务达成一致协议,还要在文字上将这些协议足够清晰地表述出来,以便交易当事人能按

这些条款行事。但实际上这是根本不可能的。因为要预见所有可能发生的事件,并事先就这些可能事件制定出最佳的反应方案,缔约当事人必须拥有超人的能力。即使当事人之间不存在重大的利益冲突,要就这样的完备计划达成协议仍需耗费数以十年计的时间。并且,在许多问题上甚至根本就不存在恰当的语言能严谨得足以不容争议地阐述这样的协议。最后,交易当事人之间的信息不对称也会苦恼缔约活动。总之,缔结完备契约所引发的昂贵成本使这类缔约成为不可能。于是,在实际商务活动中,契约条款只能是原则性的,笼统的。实际的商务活动中必然充满了大量的随机决策,这类决策活动无不与一定程度的不确定性和风险相关。为了使交易活动能够进行,就需要有一个交易当事人承担这类决策责任和风险。行使这类决策的权力就是“剩余控制权”或“剩余决策权”。

在产权理论中,剩余收益权是所有权概念的核心。以制造业企业为例,要使一家企业能正常生产,必须先购买各种生产要素,如筹措资金、购买原料和能源、招募工人、租用厂房等等。合同签订以后,这些生产要素的所有者便有权向企业索取其应得的报酬(要素价格),如材料款和电费、房租、工人的工资、银行贷款的本金和利息等。这些报酬都是在交易开始前就在契约中明确规定好的,无论企业的最后经营效益如何,这些要素所有者都有权索取这类收益。所以,这类收益都属于契约性收益。如果这家公司的总收益在支付了所有这些开支之后还有盈余,那么企业的剩余索取者才可能获得收益。这意味着,企业的剩余索取者同时也是企业经营风险的最终承担者。

虽然剩余收益表现为总收益中的盈余,但剩余收益的本质不是利润,而是风险。因为在权利的排序上,剩余索取者的收益权位于其他交易当事人的收益权之后。只有当总收益在支付了所有契约性收益之后还有剩余时,剩余索取者才有收益可言。而经济

学研究所有权，实质上就是研究剩余收益权的界定原则。其目的是要回答，在一个契约关系集合（企业）中，谁应成为剩余索取者？产权理论的一般结论是，剩余控制权应与剩余收益权相对称，剩余收益权应属于掌握剩余控制权的缔约方，这是保证产权安排具有效率的基本原则。在这方面，可以用出租汽车公司与出租车司机间的权利义务关系来说明。

假设公司雇用司机为其开出租车，司机只接受事先商定的工资，没有其他报酬。则出租车公司就是这项交易中的剩余索取者，而司机则是契约性收益索取者。由于出租汽车的运营具有单独行动的特点，公司很难确切了解每个司机的实际努力程度，也难以衡量其实际的产出水平到底是否达到了最大化水平。因为每辆车每天的运营情况都是不一样的。同时，汽车的驾驶由司机控制，汽车的磨损程度与司机是否对车辆精心保养和谨慎操作有关。由于公司也很难在这方面准确判断司机的行为，所以也很难在汽车的成本上实施有效控制。也就是说，公司方面无法对司机的日常运营活动进行详尽的计划控制，司机掌握着对车辆这种资产的剩余控制权。在这种情况下，由于司机的收益是事先规定了的，与车辆的实际运营收入和成本无关，司机就不会有动力去努力多接运客人，也不会对车辆精心保养，谨慎驾驶。因此，由出租车公司充当剩余索取者的产权安排不能保证车辆资产使用上的高效率。

要克服这种困难，理想的办法是使实际掌握剩余控制权的司机成为剩余索取者，而公司则变成契约性收益索取者。目前，多数出租汽车公司都实行包车制的办法，即规定每辆车的司机每月向公司上缴一笔固定的费用，这笔费用要包含汽车购置费摊提、公司管理费用和投资利润。这等于公司将车辆分期出售给司机使用，公司获取固定的无风险收入，而司机的收益则是总收益在完成上交义务后的剩余。这样，司机要想扩大自己的收入，就必须努力扩大车辆的总营业收入并努力控制车辆运营成本。这种制度安排

避免了监控司机绩效和运营成本的难题，成为一种有效率的产权安排。

这个例子说明，在剩余控制权与剩余收益权对称的情况下，资产使用上的责任与权力、风险与获益才是对称的。因为，在剩余控制者同时也是剩余索取者的时候，剩余控制者只有最大限度地扩大产出，抑制支出才可能提高其个人的收益。因而，其追求个人收益最大化的结果必然是整个企业的产出最大化。相反，如果掌握剩余控制权的人不享有剩余收益权，那么他就可能从其个人利益的角度出发忽略其行为的部分成本，这经常会导致无效率决策。一般来讲，只要存在着绩效监控方面的困难，一个非剩余索取者的资产使用者就不可能在资产价值的保全上付出最大的关心，更不可能付出很大的努力去追求资产价值的增殖。

案例之五：福州铅笔厂^①

福州铅笔厂曾是我国制笔行业的优秀国有企业。1995年该厂与外商签订承包经营20年的合同，以极为优惠的条件将该厂在未来20年内的经营控制权和收益权让渡给了外商。但当时福州铅笔厂在发展上可以有三种选择：继续自主经营、与外商共同合资经营、由外商单独承包经营。这三种发展方式给福州铅笔厂在未来20年内带来的总收益很不相同：自主经营，铅笔厂在20年内可获得净利润7504万元；与外商共同合资经营，中方按出资比例分享净利润，可获得约6157万元的收益；由外商单独承包经营，中方的总收入是2428万元的承包金和301.5万元的商标使用费，共计2730万元。也就是说，让外商单独承包经营是对中方最不利的选择。与第一种方式比，它使铅笔厂少收入4774万元；与第二种方式比，它使铅笔厂少收入近3427万元。

^① 唐宗昆、韩朝华、王红领《国有企业产权交易行为分析》，经济科学出版社，1997年版。

福州市有关领导部门在论证铅笔厂搞“合资承包”的必要性时，突出地强调了企业缺资金这一点。但从当时铅笔厂的实际经营情况来看，铅笔厂效益稳定，资信良好，并不真缺资金。首先，铅笔厂每年从铅笔生产和多角经营获得的总利润都在两三百万元，这笔收入扣除所得税和职工奖励福利基金后，大部分可用于企业发展。另外，只要铅笔厂确实开发出了适销对路的产品，向外筹资也不是很困难的。但问题是，要使铅笔厂走独立发展的道路，就需要企业面对日益激烈的市场竞争和压力，不断地改善企业管理，开发新产品，降低成本，这都要求企业的主管部门付出艰辛的努力，而且还要承受一定风险。由于国有企业的领导者和管理部门的官员不是企业经营的剩余索取者，不承担经营风险，因而也就没有追求企业资产价值最大化的动力，更不愿意为此而承担市场竞争的风险。在这种情况下，一方面许多国有企业因无法适应竞争而由盛转衰，另一方面一些企业主管部门开始向外转让企业剩余收益权，自己满足于获得一笔固定的承包金收入。这种做法对于企业主管部门来讲，让渡出去的是国有资产的未來收益流量，获得的是个人在本职工作上的低风险。这对于其个人来讲是一种利益最大化的选择。结果，同是一个福州铅笔厂，在外商眼里是个聚宝盆，而在主管部门的官员们眼里却成了不值钱的包袱，巴不得有人来接手。这个例子可以说明，在资产的实际控制者不成为剩余索取者的情况下，资产控制者不会努力追求企业的收益最大化、资产价值的最大化和不断增殖。在这样的产权安排中，经济的低效率是不可避免的。

在实际生活中，通常可以看到掌握剩余控制权的主体往往有以下两种行为方式。一种企业经营者在工作上能干，善于经营，头脑灵活，积极寻求各种机会，富于开拓甚至会投机专营，企业绩效往往好于其它同类企业。但是他们却总是想方设法攫取企业盈余，使自己在很大程度上成为事实上的剩余索取者。这样的人主

要是依靠获得剩余利益的激励来经营和发展企业的。另一种是廉洁自律，不贪不占，但在工作上却不思进取，敷衍塞责，不求有功，但求无过，其管辖的企业往往毫无生气，甚至日趋没落。当然，前一种人在产权契约明晰的条件下，在满足其它产权要素的基本利益的基础上，依靠剩余的激励也是无可非议的。问题是我们的企业没有清晰的产权契约，剩余究竟是什么也是极其模糊不清的，因而导致了一系列的问题。后一种人可能是能力有限，不善经营，也可能是不想占有企业的剩余收益，因而也就没有动力去追求企业的发展和提高。生活中经常能看到，能干的领导人不廉洁，廉洁的领导人不能干。其根源在于，我们的体制往往要求企业经营者要保持传统的廉洁，又要能干和善于创新，这是很难做到的，因为这在剩余权安排上是不对称的或矛盾的。创新能力总是需要在有效的激励机制下才能大量的实现，而在缺乏激励的条件下，所有的人都可能变得平庸，企业也因而没有活力。

要想从根本上解决这一问题，只有一个办法，即把公有资产的剩余收益权从抽象的全民或者国家转向那些实际控制着公有资产使用的人，使掌握着企业剩余控制权的人成为企业的剩余索取者。这是使公有企业的产权制度变得有效率的关键。只有使公有资产的剩余控制权和剩余收益权明确地统一于具体的主体身上，才能建立起有效率的产权安排。因此，对公有企业来讲，所谓产权明晰化，实质上是要明确国有资产使用上的剩余索取者。

因此，国有企业产权改革的实质也可以概括为，分离政府与企业，将原来由政府掌握的剩余收益权转移给企业经营的实际控制者，而政府则转变成契约预定收益的索取者。

第七章

改制的选择之一： 买断国有产权

一、改制的基本约束条件 和充分必要条件

改制就是把企业从原有的生产力受束缚的状态下解放出来，使之获得新的激励去挖掘原来所不曾实现的潜力。实际上，每个企业都可能有这种潜力，只不过有大有小，有多有少而已。因此，我们假定，通过改制这种潜力有可能被释放出来，至少在许多的确由于制度因素而阻碍了企业发展的企业来说，这种潜力的释放是可能存在的。那么，采取什么改制方式能使企业的这种潜力得到最充分的释放呢？在一般的市场经济中，对于经营不善，资不抵债，或亏损的企业通常采取破产清盘，核销债务，注入资本金等挽救措施。然而，大面积的破产和清算会使国有企业的主要债权人——国有银行无法承担这种损失，大量的不良债务会成为银行金融危机的导火线。注入资本金对于银行来说更是不可能的，连债务这种较硬的约束都搞得银行焦头烂额，更不用说资本金投入的后果会怎样了。而且，即使银行能承担企业破产的债务，那么如何安置大量由此而失业的职工，这无疑又是一个沉重的负担。失业问题将关系着社会安定和政治稳定的重大问题，尤其是对于在

过去长期以来对国有企业作出贡献的职工来说，他们曾经付出，如今要获得这种付出的回报，因而有理由获得必要的社会保障，这也是政府应当承担的责任和义务。所以，如何通过改制来解决企业的大量债务和职工的安置或社会保障问题，就成为改制的两个基本约束条件。

从这样的现实出发，国有企业的产权改制面临两个难题，一是企业的职工问题如何解决，不能由改制引起大量失业，不能使国有企业成员的个人利益蒙受重大损失。这主要是指政府保障国有企业成员基本生活、医疗和养老的传统约定不能变。否则，就违背了改革的初衷，即促进生产力更大的发展从而使人民生活更好。若国有企业的产权改革不维护国有企业原成员在这方面的权利，国有企业的原成员也不会愿意接受这样的改革，因而导致一系列可能的摩擦和冲突。二是国有企业的大量债务问题如何解决。如果用简单的破产清算方法来实施国有企业的产权重组，将导致国有银行的经营危机。在国有金融机构仍在全国金融领域占绝对主导地位的条件下，这种局面是当前中国经济所无法承受的。作为政府也不会愿意接受这种改制方案。

因此，发现新的、有效率的产权承担者才能为改制提供某种积极有效的财富增长方式，因而改制才能较大幅度地释放企业的潜力。有效率的产权安排必须符合剩余控制权和剩余收益权相对称的要求，因为只有这样的产权安排才符合权利与义务、受益与风险相对称的原则。而在传统的国有制经济中，企业控制权被按科层制原则分散在从政府主管部门到国有企业经营者的各级行政组织。也就是说，在国有经济制度中，在有关国有资产的运用和处置上，所有掌握各种控制权的个人收入和利益与其资产使用决策的效率无关，这使得这些决策者无须对其运用和处置国有资产的活动承担任何风险。所以，将资产运用上的剩余收益权从政府主体转移给实际掌握剩余控制权的企业主体，使资产运用上的剩

余控制权和剩余收益权在企业法人身上对称和匹配，就成为解决国有企业效率困境的必由之路。

中国国有企业的改革是一种渐进式的制度变革。它是政府与国有企业中其他利益相关者（主要是企业经营者和企业职工）之间就各自的权利和义务进行再谈判的过程，它类似于缔约当事人之间修订契约。也就是说，一种新的方案是否可行，取决于它使原有关利益相关者或当事人能否接受和承受，取决于它能否在不损伤原利益相关者的基本利益的基础上，在使原当事人的情形至少不比原先更糟的约束条件下进行。如果能找到这种新的改制方法，那么社会经济就可能以一种渐进的和平的改革方式发展。因为新的改制方式可以提供一种新的效率源泉和增长源泉。这种财富增长可以在不损害原当事人的利益的前提下，通过新增利益的再分配来调整和形成新制度的格局，来激励提供新源泉的创造者和发起者。因此，中国的改革能否在一种较为平和的，为大家所共同接受的方案的基础上进行，最重要的关键取决于改制能提供多少新财富的源泉，取决于新的财富增长是否能够同时满足原当事人的利益至少不变和满足对创新者行为的激励。因此，这里实际上是在原先存在着两个约束条件的基础上，加上了一个充分必要条件，这就是满足新产权承担者的必要激励。只有当这些条件，尤其是充分必要条件得到满足时，渐进式改制的成功才是较有把握的。

这里涉及到企业新的产权承担者的选择问题。一种方式是主要依靠企业的外部力量来推动改制，即让企业的外部收购者来购买企业，成为企业的新的所有者，推动企业的产权变革。这种方式的问题在于，我国公有制经济长期占据绝对主导地位，禁止私人积累资产，多数国民是靠工资为生的工薪阶层，实际上并不存在既有投资能力又有投资动力的产权收购者，社会上也没有独立于政府的民间投资主体。虽然有大量公有企业迫切需要吸引新的

外部投资以实现产权重组，但社会上却似乎不存在能够收购国有企业产权的大量投资者。退一步讲，即使社会上存在一部分有实力的私人收购者，其可能成为这些需改制企业的新的所有者，但是问题在于，新的企业所有者与原企业成员之间往往处在一种彼此缺乏信任和默契的状态，难以很快协调起来。原企业已经形成的某种较为协调的生产关系会被中断，再加上劳资两方面利益的矛盾和冲突，新的较为协调的关系一时还建立不起来。对于新的所有者来说，若想完全控制原先作为一个整体的企业组织不是一件易事，他为此所耗费的努力比他创办和控制一个新企业可能会大得多。尤其是新的所有者可能需要在满足一些约束条件下进行工作，即不得使原企业成员的基本利益有所减少，这样又会使其面临一些难以解决的矛盾。上述种种因素共同作用的结果很可能会使他们增加成本，从而减少其可能得到的激励。当企业的新产权承担者得不到足够的激励推动时，改制就会缺少足够的增长源泉，从而使得改制成功的可能性大大减少。

另一种方式是依靠企业的内部力量来推动改制，企业内部成员成为新的所有者，因而让企业自己内在的动力和自发的力量释放出来。对于广大的中小企业来说，主要的产权激励和约束在于自我约束和自我激励，在于依赖市场竞争的约束作用。中小企业依靠自身的力量推动改制和发展，重要的是它依赖企业原有的生产力发展基础，依赖原有的企业组织内部的协调关系，在此基础上使来自所有者的激励和约束力量得以强化，因而能够使生产力的发展保持连续性、稳定性和活力的增强性。在满足企业原成员的基本利益的约束条件方面，各种矛盾可能会少得多。企业的所有成员都必须通过自己的努力才能得到基本利益的满足和增加，而对于创造新价值的行为的激励则必须建立在新价值增量的基础上。因此，对于企业原成员来说，在原有企业基本利益和新价值增量之间有着较明晰的界定线。只要预期企业有足够的潜力存在，

就会形成足够的激励去追求这种潜在的价值。在这种情形下，新的产权承担者能够得到足够的激励推动，就能保障新价值的创造和增长源泉，从而使得改制可能取得较大成功。

当然，并不是说所有的企业都是如此。在那些本身内部就存在着重重矛盾的企业，往往需要借助外部力量来解决和缓和这些矛盾。这时，引入一定的外部力量和内部力量相结合，对于企业的发展是有积极意义的。但是，即使需要引进一定的外部力量，也不能忽视充分利用内部人员的积极主动性的力量。企业原成员的基本利益是一个约束条件，但是通过什么方式去满足这个条件，效果却大不一样。通过政府发放社会救济和提供社会保险来满足，还是通过企业主动积极的自己创造自己的保障，是要政府给钱，还是要政府给一个宽松灵活的政策，这是决定改制能否成功的重要关键。因为只有依靠新的企业产权承担者的积极主动行为，才能通过新价值源泉的创造来减轻政府所承受的对社会保障的巨大债务压力，也才能同时满足政府所需要的另一个约束条件，即解决银行不良债务对经济发展的危害问题。

总之，改制成功的主要关键在于新的企业产权承担者能够得到足够的激励，在满足职工和政府在原契约中的基本利益要求的基础上创造新价值源泉的增量。对于中小企业来讲，依靠以企业内部力量为主，外部力量为辅的产权改制，是成本较小，收效较大的可行性方案。

二、企业经营者和 职工买断产权

缺乏有实力的收购者是我国国有企业产权制度改革所面临

的一个重要困难。然而，深入分析可以发现，我国社会缺乏企业产权收购者的现象并不意味着中国缺乏可用于企业投资的资金。近两年内，中国城乡居民的私人储蓄以年均 33.8% 的速度递增，到 1996 年底已达到了 38520.8 亿元人民币。而全国国有小型工业企业的资本金总计不过 2047.08 亿元，加上中型企业也才有 4067.15 亿元^①。中国并不缺乏可用于企业投资的资金。现有的城乡私人存款中只要有十分之一投入国有企业的产权交易，就能够满足公有企业产权重组的需要。因此，只有以一般居民或企业原有成员为主要收购者的改革方案才具有普遍推广的可能性。然而，现在的问题是缺少一种恰当的制度框架，使大量分散的、小额的个人储蓄能容易地转变为企业产权收购资金。

在发达的资本主义国家，正式的证券交易市场能将大量分散的个人资金汇聚起来，成为资本。但是，证券市场的成长和发育自有其必要的过程，不可能在短期内靠行政命令一蹴而就。而且，更实际的问题在于，大量的中小企业都通过证券市场成为上市公司几乎是不太可能的。中小企业普遍缺少大企业的那种规模经济优势，很难为股东提供较高的稳定的收益回报率，其抗市场风险的能力也较弱，稍有市场波动便会导致收益的明显下降。由于总股本较小，极易被股市炒作，如上市的话企业会处于某种十分不稳定的状态。这对于企业的发展是十分不利的。对于处在较完全竞争的市场上的中小企业来说，较低的平均市场收益率并不适合于上市的要求。因此，即使在西方的市场经济中，大量的中小企业也并未成为上市股份公司。

实际上，相对于上市大公司的所有权和经营权较大幅度的分离状态而言，中小企业似乎更适合于所有权和经营权较为统一的产权结构。这种结构不具有代理成本或只有较低的代理成本，而

^① 《中国统计年鉴》第 428 页，622 页。

且其主要依赖企业自身内在的激励和约束,产权的作用往往直接、明确和简单。因此,多数中小企业在改制中的选择倾向于买断原有企业的产权,因为这是使企业能够取得较完整的独立所有权的必要途径。

诸城电机厂案例^①

改制之前,诸城企业的状况与全国一样,企业是国家的,投资也是国家的。上项目,铺摊子,既然政府官员说了算,企业就敢借敢花敢不还;机构设置,政府让上下对口,企业就设多不设少;企业有盈利,政府想方设法多拿点,企业则左藏右掖耍“猫腻”,或者千方百计都花掉,企业亏损了,追查责任不了了之,包袱最终还得国家背。你让实行承包制,它就搞短期行为,进行掠夺式经营;你让他立下扭亏为盈的“军令状”,他经营中稍碰到点困难,就闹着调减基数,降低指标。总之,企业成了扶不起的阿斗,既做不到自主经营、自负盈亏,又做不到自我发展,自我约束。

市政府选择市电机厂作为试点,提出两套方案供选择:一是个人股不超过20%,由国家完全控股;另一种是把企业存量资产出售给职工,国家以土地入股。但是,电机厂对这两个方案都不肯接受,他们提出,由职工将企业资产全部买断,国有土地不折价入股,改成企业有偿使用。经过反复研究,清产核资,评估资产,职工认购,股东大会选举,等等,1992年12月诸城市第一个由国有企业改制为全体职工持股的股份合作制企业——开元电机股份有限公司成立。277名职工买下了企业270万元的生产经营性资产,领到了红彤彤的记名式股权证。

诸城股份制企业的产生是市场经济中企业脱离政府控制的必然性所导致的。在市场经济网络中生存的企业不能同时又存在于

^① 江世杰《逼出来的改革》,《中国经济时报》1997年9月2~5日。

政府控制的体系中。为了能够真正在市场竞争中站得住，企业摆脱原有的不适合其发展和生存的框架的束缚是必然的。在现有的市场经济格局中，企业的利益与政府的利益具有较大程度的不一致，所以企业力求摆脱政府的控制，以争取自己的更大利益空间是势在必然的。对于政府来说，绝大多数的中小企业已经从过去的财源变成今天的包袱，而且政府对国有企业及其员工所承担的近乎无限的责任也是无法再承受下去了，不仅许多地方政府的财政到了无法承受的地步，许多地方的银行也无法承受下去。所以改革正是在这样的地方首先取得了突破。正如山东诸城的市委书记陈光所说，我们的改革完全是被现实逼出来的。1991年陈光到诸城上任，首先碰到的难题就是财政开支吃紧，全市的财政收支预算怎么都平衡不了。全市150家市属企业，亏损面占68.7%，负债率超过90%。这种情况继续下去，财政的负担还会愈益严重。因此，情况到了企业和政府都无法容忍的地步。

在诸城电机厂的试点中，职工否定了具有国家股的方案，提出全部买断企业产权，并承担企业的全部债权债务。他们批评原来政府提出的方案，指出如果这样搞股份制，搞了等于不搞，是形式主义。企业买断产权后的5年中获得了很大发展。改制后他们加大了技术改造力度，1995年投入了700多万元兼并了一个亏损的印刷厂，成立了两个分厂。企业占地面积也由原来的1.8万平方米增至4万平方米，资产则由原来的270万元增至1700万元。年生产电机42万千瓦，并有10多个新品种，三分之一的产品出口海外，由小型企业发展为中型企业。而在此之前，该企业创建于1970年，直至改制前的这段期间，虽然没有亏损，但每年盈利微薄，发展十分缓慢，23年来仍是个小型企业，职工不足300人。改制前该厂年承包上交仅11.9万元，改制后每年交税100至200万元，从1993年至1996年他们就交税680多万元。职工的收入也有了很大提高。从1993年至今，职工年工资增长20%，股本

分红每年均超过 30%。企业的负债率大大下降，改制前该企业负债率高达 70% 以上，现在则下降到 16%。同样的 277 名工人，现在完成的工作量是以前 1200 多人才能干完的活，生产率增长了 4 倍多。^①

诸城电机厂的改制案例充分表明了企业获得了完整的所有权之后所产生的产权激励和在这种激励机制下所产生的生产率的增长，新价值的创造，企业的迅速发展和员工收入的上升。因此，改制导致的收益增量不仅满足了职工和政府的约束条件，也满足了对新的产权承担者的激励。

海城市农机修造三厂案例^②

该厂是市属全民企业。这个最早靠补贴过日子的厂在取消补贴后会连年亏损，1990 年被迫停产。1991 年 7 月新任厂长闻宝田引进乡镇企业机制管理企业，一举扭亏为盈，红火过一阵。但 1993 年开始，因受经济大气候的影响，600 万元加工款收不回来，又开始亏损。1994 年底只能停产，工人当时每月只拿 60 元生活费。情绪极大的工人们曾经一次次集体到市经委、市政府、市委上访。1995 年 7 月，海城市经委决定把这家企业出售给厂长闻宝田。在动员闻宝田下决心买下企业后，发现企业的职工对企业出售顾虑重重。市经委主任、副主任和其它领导就一次次召集工人开会，宣传改制方案，征求意见，分析为什么要这么改，这么改对企业、对职工有什么好处，否则企业只有死路一条，并掰着指头给他们算买断工龄是否合算，等等。经过二十多次大会小会的动员，职工中的大多数都想通了，在最后一次全体职工大会上，包括离退休

① 高新军《坚定地走放开国有小企业的路子》，《经济社会体制比较》，1998 年第 1 期。

② 何江涛、张剑荆、宋丹雷《海城现象探访系列》，《中国经济时报》，1997 年 11 月。

职工、长期病休在家的职工都来了，通过大会举手表决，通过了改制方案。

在这同时，这家企业资产经国有资产评估所评估，总资产为 914 万元，总负债为 727 万元，净资产为 187 万元。经过市经委与原厂长闻宝田的讨价还价，以 194 万元的价格整体出售给闻宝田，并商定付款时间为两年。按出售协议，该厂长在购买企业的当天，第一次交款 60 万元。1996 年 5 月 31 日，第二次交款 64 万元；并将企业的两台价值 70 万元的轿车作为 1996 年 12 月 31 日前第三次付款的抵押物。同时由闻宝田个人承担原厂的全部债务和债权。职工也都得到妥善安置，在职职工 55 名买断工龄，取消在职职工固定身份。

绍兴市纺织机械厂案例^①

该厂建于 1971 年，为市属国有中型二档企业。1994 年下半年起，受行业不景气影响，原主导产品因落后而被国家列入淘汰产品，企业无产品可做，也无资金技改。到 1997 年转制以前，企业连续三年潜亏，厂子再不改革，就要灯干油尽了。

1997 年 3 月该厂实行改制，企业资产评估总额为 2465 万元，负债 1508 万元，所有者权益 956 万元。扣除所有者权益中 757 万元土地费，42 万元的退休职工社会统筹费用和 134 万元的职工保险基金，剩下 19.7 万元资产由企业职工全部买下。企业另外扩股 200 万元，总股金达到 220 万元。

以上改制企业都实行了买断产权的比较彻底的方案，因而企业获得了独立于政府的所有权。通过把需要改制的企业一次性地有偿转让给愿意购买的企业或个人，同时也将企业的全部或部分债务、债权及协议中规定的其它义务转移给企业收购者。这是一种较为简单彻底的产权改制方式。特别是当企业收购者是非国有

^① 陈墨《脱胎换骨的历程》，《中国经济时报》1997 年 10 月 16 日。

主体时，更是实现政企分离的有效方式。通过出售，国家并不损失资产，但可以实现国有资本从实物资产到货币资产的形态转换，有利于国有经济的结构转换和盘活国有资产存量，因而是一种值得重视的改制方式。从各地的实践来看，无论是盈利企业还是亏损企业，只要条件适合，都可以按此方式实现改制。

三、法人或个人买断产权^①

四川省主要对一些微利和亏损的企业采取了这种方式。其具体做法主要有公开竞价拍卖和协议出售两种。企业购买者中有法人、个人和合伙三种情况。但无论哪种情况，购买者都是企业经营上的行家，对企业的生产、技术、营销都比较熟悉。因而，这种办法往往能为企业找到新的资金来源，开辟出新的市场。在处理被出售企业的债务上，四川省主要采取了两种解决方法。一是将债务转移给购买者，由购买者与债权人重新签订协议；二是由企业的原投资者承担。不同的债务处理办法会对企业出售价格产生不同的影响。原则上，收购方承担债务时，企业出售价格就要相应降低。

1993年，四川省彭山县汽车运输公司对所属的25辆客车，除公司留用两辆外，其余的23辆客车被公开拍卖。他们先对这些客车的原值作了核实清理，并由会计师事务所对资产的现值进行评估，确定出每辆车出售的起价，然后公开拍卖。有80多位收购者参加了拍卖。当场售出10辆客车。剩下的13辆客车均卖给了公

^① 本节所引用的案例资料来自中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年。

司的职工。通过公开拍卖购得车辆的人均在三日内交清车款。而公司职工购买车辆则可分期付款，先交 30% 车款，其余的在一年内付清。并按银行利率对欠款计算占用费。结果，23 辆客车的实际出售价格均高于评估价。其中公开拍卖的 10 辆车的售价均高于评估价 90%，高于起价 17.43%。公司对售出的车辆实行“车辆产权私有，车主自负盈亏，挂靠公司经营，公司有偿服务”的管理办法。公司为挂靠的车主办理客运手续，使其能投入正常运营。

这家公司的做法有两点值得评点：首先，这是一次单纯的产权转让，并没有改变客车的运营组织模式，出售后的车辆依然要挂靠公司经营。这样不会对该地区的客运服务造成大的负面影响。但是，通过产权的出售实现了车辆剩余控制权与剩余收益权的统一，建立了合理的产权安排，因而是一种有效率的改制。其次，车辆的产权出售经过资产评估，并通过公开拍卖的方式实现，是一种规范的产权交易过程，因而不仅达到了明晰产权的目的，而且实现了资产的增值。

山西省朔州市对设备陈旧、产品老化、资不抵债、挽救无望的企业实行了“负债协议拍卖”，即企业的收购方要与银行等债权人签订协议，承担偿还企业债务的责任。同时，企业出售方则根据收购方承担的债务数额，在企业出售价格上给以折让。如应县梨树坪水泥厂建于 1971 年，总资产 75 万元。由于运行机制僵化和地理位置偏僻，设备陈旧，工艺落后，产品质量差，销售渠道不畅，从 90 年代初起连续三年停产，17 个月未发工资。经评估，全厂净资产仅剩 15.3 万元。为改变国有资产的运营状况，1993 年 11 月县政府对该企业实行了公开拍卖。以 25 万元标的起价，通过一轮竞价，以 40 万元拍卖给梨树坪村五户农民。拍卖收入用于清偿债务和历年拖欠的职工工资。原企业职工一部分进入新公司，一部分被安置到县水泥厂。五户农民合股购买该厂后，又投资 20 万元进行设备改造，不仅迅速恢复了生产，还与大同机床厂合股组

建了朔同水泥有限责任公司，大同机床厂入股 32 万元。全公司资产总量已达到 250 万元，年产量由原来的 7000 吨提高到 4 万吨。年产值由 150 万元提高到 800 万元，年实现利税达到 150 万元。

河南省长葛市的汽车站原来是国有运输企业，因资不抵债（债务超出资本 20 万元）陷于困境。长葛市决定对该企业实行“先出售，后改制”的措施。出售对象为运输站的职工。他们先对企业的车辆进行资产评估，然后与买车职工签订合同，按比例分期分批出售。在合同期内，车辆购买者须服从管理，按期上缴各种例费。合同期满，结清车辆购买款之后，车辆产权归购买者，企业给予办理过户手续。然后，汽车站用出售车辆收回的资金再与职工按 6：4 的比例合股购买新车，实行股份制运作。通过这一重组，企业出售了 46 辆车，新购了 6 辆车，搞活了企业。

河北省新乐市将亏损企业的全部或部分固定资产评估作价后出售给需要扩大经营的企业，使亏损企业得以重新运转起来。企业职工得到了安置。如新乐市化学厂债务超过资本 35 万元。经公开竞争招标，该企业被以 58 万元的价格卖给厂内一名职工，并由其接收了全部职工和债权债务。

黑龙江宾县对规模较小又长期亏损、资不抵债的企业采取出售给个人的改制方式。其具体做法是以资产评估和土地管理部门确定的价格为底线，由交易双方通过协商或竞价确定成交价格，一次性出售给个人或私有企业。如宾县汽车配件厂，原为集体企业，有职工 13 人。该厂因经营不善，负债累累。企业主管部门每年都要给其补贴几万元供其发工资。1994 年，经资产评估后，资产总额为 12 万元，负债 6 万元，企业净资产 6 万元。结果以 6 万元的价格卖给了该厂的一名职工，其他职工得到了一次性安置。改制后，经营者自筹资金 11 万元，专营进口汽车配件和修理，聘回了 5 名原来的职工，每年交税 4.1 万元。

四川省金堂县氮肥厂是 1980 年组建的国有小型化肥厂。改制

前，企业总资产为 1950 万元，其中负债 1300 万元，所有者权益 650 万元。企业有职工 740 人。该企业因经营机制和管理等问题走入困境，1994 年 1~6 月亏损达 48 万元。1994 年 7 月，金堂县委和县政府对该企业实施股份制改造，组建了成都金凤肥料有限公司。新公司的总股本为 306 万元。其中有 51% 的股权（156 万元）出售给私有企业“成都金山科技实业总公司”，其余的 49% 股份（150 万元）由原来企业的职工自愿购买。一次性交足股金者，可享受 20% 的价格优惠；不能一次性交足者，须先缴纳 30%，余下部分按 5% 缴纳资产占用费，用所分红利在四年内缴清。公司经过两年的运转后，不仅消化了原企业的亏损，而且还投入 330 万元进行了技术改造。

山西朔州造纸厂案例：该厂自 1969 年建厂以来一直处于微利经营的状况。因利润不高，社会负担沉重，非生产性资产比重高，难以实施股份制改造，因而朔州市政府制定了“先出售，后改制为股份合作制”的方案。具体做法是，将构成生产主体部分的资产从原厂中分离出来，经资产评估后确认为 137.5 万元净资产，全部出售给该企业的职工（共 350 人）。其中，厂级领导人不低于 6500 元，中层领导不低于 5500 元，普通职工不低于 4500 元，上不封顶。该厂用职工认购股份的资金作为股本，组建了股份合作制企业——朔州飞雁造纸有限责任公司。非生产性和辅助性设施仍由原造纸厂管理，并向新公司或社会公开出租，收取租金，用以解决改制前离退休、工伤和退养病职工的生活保障。改制后，因这部分设施的收大于支，较好地解决了这部分职工的生活问题。对企业的债权和债务则采取新老企业分担的处理方式，造纸厂继续承担 19 万元债务和等额的债权，剩余的 1239 万元债务和 819 万元债权全部由新公司承担。

需要注意的是，买断企业产权虽然在实施上相对简单，却要求收购方有较强的资金筹集能力和企业经营能力，能够一次性收

购企业然后对企业实施改造和重组，迅速刷新企业经营。但中国目前具备这种能力的企业收购者还不多。一般而言，个人买断企业产权只适用于规模小、资产数额少、技术和管理相对简单、资产易于分割的企业。对于规模稍大、资产技术状况较复杂的企业还是很难运用这样的方式。对此，外部法人可以采取买断控股权的方式来获得企业所有权。不过，在整个经济环境中，民营企业法人尚还不具备成为大量的国有产权收购者的条件，因其实力和数量往往是有限的。

总之，公有企业的真正买断使得企业的剩余控制权和剩余索取权取得一致，因而为其潜力的挖掘提供了必要的产权激励。在买断企业产权的改制中，实行以企业内部人买断为主，外部法人或个人买断为辅的方式，是实现公有转制的重要选择方式。当然，究竟选择哪种方式还是要根据企业的具体情况和市场条件，权衡内部人购买和外部人购买的利弊和他们出价的比较，才能选择最优方案。

第八章

改制的选择之二： 逐步买断国有产权

由于我国的资本市场发育迟缓，尚没有能力满足大量公有企业的直接融资需要。而且，我国公有企业的资产规模大都较小，内部管理不规范，企业绩效普遍很差，大量企业连年亏损，甚至陷入资不抵债的境地。因而多数公有企业无法通过规范的资本市场或产权交易市场来实现产权重组，即使中国的资本市场已经得到了充分的发展，多数公有企业本身也不具备利用证券市场重组产权的条件，因为它们包袱沉重，效益不佳，甚至濒临破产。因此，以下方式就是适应这种需要而出现的种种尝试。

一、零价或负价出售

这是针对负债率过高、无法按正常途径转让产权的情况设计出来的产权改制方式。其实质是政府将企业的生产性资产让渡给企业收购者，同时也将与资产价值相等的企业债务一起转让给企业收购者。如黑龙江省的宾州啤酒厂组建于1957年，占地5100平方米，在册职工472人。改制前，该厂的资产总额为1455万元，负债总额为1396万元，所有者权益仅59万元。进入90年代后，因生产设备落后，产品质量不稳，该厂连续三年亏损。1994年经

资产评估后,企业主管部门将 59 万元企业净资产留给企业离退休人员。整个企业按“零价”转让给全厂在岗的 220 名职工,并由全体职工承担全部债务。改制后企业自筹资金 230 万元,改造罐装生产线,企业管理大大改善。

1995 年 4 月,因治理淮河流域水质污染的需要,河南省长葛市造纸厂按国家有关规定停产。据有关专家初步估算,该厂如果上一套污染治理设备需投入 2000 多万元资金。而当时该厂已欠银行贷款 3944 万元,资债相抵后仍负债 310 万元。因此,该市金融部门拒绝再向其贷款。倘若就此宣告该厂破产,全厂 1100 名职工的安置、吃饭问题将难以妥善解决。而且,该厂的主导产品白板纸、文化用纸的销路很好。因此长葛市有关领导部门决定按“零价转让”的思路对造纸厂实施产权重组。其具体步骤是,先选准一个具有较强经济实力、并有经营管理能力的法人作为接收方,再对企业进行资产评估,然后将企业的生产经营性资产和与这些资产数量相等的债务一起划拨给接收方。对剩余的债务则暂时挂账,待企业恢复生产后,用三年时间,由长葛市财政部门将该企业所创税收的地方留成部分返还给企业,用以还债。接收方除了要承担原企业的全部债务外,还要负责妥善安置企业的在职、待业职工及离退休职工的生活。而企业的土地使用权暂不作价转让。

据报道^①,沈阳市在出售中小企业产权过程中规定,对于净资产为零或负数的企业,可按一元钱的最低价出售或竞价出售,但购买方必须有现金注入,同时要有资产抵押或财产担保。近日,沈阳市首次面向社会出售 192 户中小企业产权,经有关部门批准,这些企业在出售前库存积压产品可削价处理;逾期两年的应收货款,可扣减 50%,冲减资产,债权归购买方所有。被出售企业挂账的待处理财产损失和未弥补亏损,经审计后报有关部门批准可从企

^① 《中国经济时报》1998 年 1 月 22 日第 1 版。

业资产中冲减；被出售企业租赁使用的国有直管非住宅用房，购买方可采取重新租赁的方式，继续维持租赁关系；国有企业净资产为零、负数或企业产权出售收益不足以安置职工的，国有直管非住宅用房一并出售时，房产收益的 50% 可用于安置职工。

以上案例中，一元钱只是一种象征性的价格，对于这些资不抵债的企业来说，其资产的存量价格实际上为零或为负数。这类企业之所以能被出售，其原因在于，购买方预期它们存在一定的潜力可被开发出来，因而其未来可能的纯收益会大于零。在这样的交易中，出让企业产权的政府在让渡出企业的经营性资产后，既放弃了与这笔资产相关联的未来收益，也放弃了为企业债务承担偿还责任的义务。而对企业的收购方来讲，在获得一笔生产性资产后，既获得了享有该资产未来收益的权利，也接收了与该资产账面价值相等的偿债义务。实际上，在这笔交易中，买卖双方所交换的不是资产本身，而是与这笔资产所有权相关的偿债义务和收益权利。这种交易之所以能够实现，是因为交易双方对有关的偿债义务和收益权利的未来价值评价不同。

在计划经济体制下，因政府主管部门与企业经营者之间存在的严重信息不对称和代理问题，使得政府作为资产所有者来监督国有企业经营者成为成本高、获益少的活动。当企业处于政府直接控制下时，不仅无法实现企业所具有的收益创造能力，而且还要背上沉重的债务包袱。而对于企业收购者来讲情况则不同。由于改变了企业的产权安排，明确了剩余索取者，就使企业具有了追求资产价值最大化的动力和机制。因而企业所具有的未来收益可能变成了具有现实性的未来收益流。只要这种预期收益流的折现值大于收购企业产权的价格，收购者就能获益。而对于政府来说，由于无法实现资产的获益潜能，偿债便失去保障，为了避免背上沉重的债务包袱，让渡未来收益权和偿债义务便是合理的选择。通过这种交易，政府与企业资产的关系由所有者变为债权人，

即由剩余性收益索取者变为契约性收益索取者。这一转换，从资本使用方式的角度来看，只是使一笔工业性资产转变为一笔金融性资产，并不要求政府放弃其对国有存量资产价值的所有权。但这种转换使一个有破产之虞的国有企业实现了存量资产的价值保全和增殖，不仅合理，而且明智。根据自身的实际能力和条件灵活地转换资本使用方式和投向，以确保资本价值的保全和增殖，恰恰是现代投资者所应精通的资产运用策略。

二、还本租赁

浙江省玉环县在实施公有企业产权改制中设计出来的还本租赁方案就是将公有企业的资产出租、出售与股份制改造融为一体，实现了公有企业资产所有权从政府向非政府主体的转移，极具创新性。

所谓还本租赁，实质上是一个以资产租赁经营为过渡方式的公有企业产权出售方式。从承租人的角度来看，就是在租用公有企业资产的基础上，用经营资产所获得的收益对资产所有者还本付息，以实现对资产所有权的收购。玉环县关于这种产权转让方式的主要规定如下：

(1) 企业职工和普通的法人、自然人都可以成为承租人；承租人通过公开竞争，择优确定；租赁合同须经公证部门公证。

(2) 以经过评估和国资部门确认的企业所有者权益为还本租赁的标底价；企业原来的债权和债务由承租人接收；租赁期限一般为5~10年；承租人按租赁期限逐年支付所租资产的价值，未支付的部分按银行同期利率缴纳租金（资产占用费）。

(3) 承租者必须接收全体职工（包括离退休人员），但允许职

工自愿选择去留；职工原来享有的医疗、养老等福利保障不变，承租人须按原规定继续为职工缴纳养老、医疗保险费用；职工的平均工资不得低于上年全县国有、集体企业职工的平均工资，并应随企业效益的提高有所增长。

(4) 承租人须缴纳风险抵押金：企业净资产在 500 万元以下的，抵押金为净资产的 12%；企业净资产在 500 万~1000 万元的，抵押金为净资产的 10%；企业净资产在 1000 万元以上的，抵押金为净资产的 8%。

(5) 租赁期间，因调整产品结构或技术改造需处置企业固定资产时，如不超过已支付的资产额时，由承租人自行决定；所涉及的资产价值超出已还本金的数额、但新添置的资产价值能补足或超过已还本金数额时，也由企业自行决定；不符合上述条件的资产处置须经出租方同意。

(6) 因经营不善造成企业亏损时，若累积亏损额达到已还本金和风险抵押金的数额之和时，出租方有权中止合同；如承租方要继续租赁，须补交风险抵押金。

(7) 出租方无理干涉承租方的经营造成承租方经济损失的，由出租方赔偿，并追究有关人员的责任；承租方逾期缴纳本金和租金的，出租方要加收 1% 的滞纳金；因承租方违约致使合同无法履行时，出租方有权终止合同，并将承租方已缴纳的还本金和风险抵押金充作违约赔偿。

(8) 在租赁经营期间（即承租人结清资产本金和占用费前），企业的性质仍为国有企业；在租赁期满后，本金全部付清，企业资产归承租人所有，并办理产权转移和工商登记手续。

原玉环制药厂就是通过这种方式改组为浙江可立思制药公司。该企业的还本底价（净资产额）为 937 万元，还本租赁期为 10 年，由全体职工作为承租方。租赁经营的最终目标是将企业改组为全员股份合作制企业。

租赁经营第一年的还本额定为 104 万元,其中普通股 312 股,职工每人一股,占总股本的 60%;经营股(企业中层以上管理人员)208 股,占 40%,每股 2000 元。企业实行董事会领导下的经理负责制。在租赁经营期内,企业可用税后利润逐年还本,当年利润不足以交付当年还本金额时,不足部分由企业职工和经营管理人员出资补齐。待全部还本后,企业资产所有权将归全体职工所有。

还本租赁是既具有租赁特点,又有转让实质,还有股份制内涵的一种改制形式。其形式是租赁——承租人租用国有资产并定期支付租金,但其实质是“卖”——在租赁期内将国有资产分期出售给承租人,而其目标则是“股份制”改制——企业逐步地转变为由承租人或全体职工持股的股份制企业。这种改制方式既避免了上述三种方式被单独采用时的一些局限性,又集中了三种方式的一些长处,将股、租、卖有机地结合起来。其主要特点如下:

(1) 避免了国有小企业在股份制改制中因职工个人资本积累不多、国有企业资产利润率低、吸引力不强等原因而难以实施股份制改造的问题。采用分期出售、职工股金逐步到位的方式,降低了职工的现金出资额,提高了职工的入股积极性。

(2) 避免了传统的国有企业租赁经营中容易发生的国有资产流失问题。在传统的租赁经营过程中,因不涉及资产所有权的转让,承租者不对所占用资产的价值保全和增值负责,往往倾向于拼设备等短期化行为。在租赁期满时,承租者往往会给企业留下大量的死账、呆账或积压产品,造成国有资产大量流失。而采用还本租赁的方式,俟租赁期满后,企业资产将归承租者所有,掠夺式经营损害的是承租者的自身利益,这就从根本上消除了承租者行为短期化的根源。

(3) 还本租赁以承租者接收原企业全体员工和债权债务为前提条件,较好地避免了国有企业在破产或拍卖等重组方式中很难

处理的债务处理和职工安置等问题，有利于社会稳定和国有金融资产的保全。

(4) 还本租赁的期限一般为 5~10 年，每年支付的还本金数额不大，且基本上由原企业经营者和职工承租，有利于保持企业生产经营的连续性。

(5) 还本租赁将政府所承担的企业盈亏责任转移给了企业承租者，为实现政企分离创造了产权前提，有利于企业经营机制的彻底转换。

(6) 企业出租后，政府每年除了能收回一笔本金外，还能就未还本部分资产向承租者收取资产占用费，从而有效地保证了国有资本的价值保全和增殖。

还本租赁的改制方式有效地适应了中国国有企业产权改制的渐进性要求。在这种改革过程中，政府主要目标有两个，一是维持就业和职工安定，二是回收企业资产的账面价值。这是政府在原企业体制下越来越难以保障的目标。而还本租赁则在实现政府的这两个目标上提供了恰当的保障。政府在这种交易中所放弃的是资产的未来收益权，获得的是稳定可靠的资产出租收益。与“零价转让”一样，这些资产的未来收益对于政府来说已经不具有很大的现实意义。在政府的行政性控制下，这些企业不仅不具有充分实现其未来收益潜力的可能，而且维持它们还成了政府财政的沉重负担。因此，政府愿意放弃自己的权利，以使承租方替代自己成为企业的剩余控制者和剩余索取者。政府将公有企业的存量资产由工业性资产转变为金融性资产，使原来不具备产权出售条件的企业变得能够出售。

根据汪梦麟对还本租赁改制方式的有关分析^①，这种方式在实行中遇到了一定的问题：

(1) 在还本租赁的初期，股权是虚设的，每个股东只按股投入一部分风险抵押金及企业扩大再生产所需要的资金，股本金是逐步到位的。这对于因资金短缺而陷入经营困境的企业来讲，改制并不能直接给企业的经营带来转机。

(2) 还本租赁的改制方式以企业承租者接收企业全体职工为前提，而且当企业要裁减人员时必须向职工支付一定的安置费用。这对于资金短缺的企业来讲，往往很难照办。因而使得企业难以消除冗员，限制了改制企业的发展和活力。

(3) 虽然租赁合同中可以明文规定，如企业在租赁期内出现连年亏损，且亏损额度大于风险抵押金和还本金之和时，国有资产管理部门有权中止合同。但这在实际操作过程中很难落实。特别是对当前企业中普遍存在的明盈暗亏现象，如果监管不力，企业资不抵债时，这部分国有资产很难收回。

(4) 根据玉环县的规定，实行还本租赁的企业应该从税后利润的分红来支付其股东应交纳的还本金，红利额不足以支付当年还本金时股东须用自己的资金来补足。但在个别效益不好的企业中，当股东分得的红利不足以支付当年还本金时，股东不用个人资金补足还本金，而是挪用企业流动资金支付还本金，这造成了企业流动资金的短缺。

(5) 在由经营班子合股承租的企业里，职工与经营层之间的关系较紧张，职工因感到自己是受雇于人而不满。在个别企业里职工的合法权益得不到保障，而在职工全员承租的企业里又往往

^① 参阅汪梦麟《浙江玉环：以还本租赁为主要形式的企业改革》。原载中国改革与发展报告专家组《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年。

出现职工无端干预经营者决策的现象。

这些问题的确值得研究。第一个问题说明，还本租赁这种改制方式虽能解决公有企业产权收购者短缺的问题，为公有企业的产权改制找到了一条可行的途径，但它并不适用于所有的企业。因为，它能够通过产权的转换使企业承租者代替政府成为企业的剩余索取者，但它不能通过改制使企业获得一笔较大的新投资。因而对面临严重资金不足的企业来讲，这样的改制很难使企业经营状况立即改观。这是它不同于股份制改造方式的地方。它实际上是要求企业在不增加很多资金投入的情况下，主要靠内部挖潜和改善管理来实现企业经营状况的改善。一般来讲，还本租赁这种改制方式只适用于资金不很紧缺的企业，或者资金需求规模不大的企业。

第二点则是当前中国公有企业改制所面临的一个基本约束，几乎所有的企业改制方式都无法摆脱这个难题。这只能通过渐进式的改革逐步消化。不可能有简单迅速的解决办法。而那些资金短缺的企业，就更难摆脱这方面的包袱。

从理论上讲，第三点和第四点本来是不应该发生的。因为只要承租人是自愿签订还本租赁合同的，那么他们就是以十分有利的条件收购了企业的资产所有权。只要这笔资产的预期未来收益大于承租者还本付息的总额，承租者就没有理由不珍惜这笔资产。这时，企业经营的风险全由承租者承担，只要承租者能按期支付还本金和资产占用费，政府并不需要为企业的盈亏操心。而一旦企业陷入严重亏损，难以扭转时，政府有权中止合同。这本来是相当有效的一项制约条款。至于它难以真正执行，恐怕主要是因为政府和承租者双方都没有真正将硬预算约束理念和个人应对其经济行为自担风险、自负盈亏视为天经地义的原则。因而当企业在改制后陷入亏损时，承租者（主要是职工承租者）依然会要求政府承担后果，而政府（主要是有关的政府官员）也会觉得难以

严格执行既定的惩罚条款。这反映了一种源于软预算约束体制的伦理观念——政府不会对企业失败坐视不救。80年代以来，各种改革方式都没能解决企业负盈不负亏的问题，一个重要原因就在于这种根深蒂固的计划经济伦理。它显示了社会中非正式制度的顽强性。计划经济体制下的非正式制度并不因正式制度的变更而立刻消失。它们还会在相当一段时间内存在，并影响正式制度的运行。因此，对于公有企业的改革来说，产权的明晰化不可能是一种简单的制度更改过程，它还是一个深刻的观念转变过程。在计划经济伦理没有发生重大转变时，再明晰的正式产权安排在实际执行中都会程度不同地“走样”。国有企业的预算约束只可能一点一点地硬起来。

抑制这类“走样”的一个基本途径是尽可能地提高承租者在租用国有资产上的前期投入，如提高承租者抵押金的数额，或者缩短租赁还本的年限。另外，还可以尽量减少承租者的人数，最好是避免集体承租。因为集体承租会使企业内部的产权变得模糊，“搭便车”问题将难以避免。而当职工集体承租的企业陷于亏损时，政府往往是很难不承担后果的。

第五点反映了公有企业产权制度的多面性。即企业产权安排并不仅仅局限于企业的剩余控制权和剩余索取权。实际上它还涉及企业内人际关系的整套规则。这些规则既包括正式制度，如企业内部的各种规章制度等，还包括各种思想观念，如关于职工与经营者间关系的观念等。单纯转移企业的资产所有权并不能解决企业的一切问题。要使一个企业在改制后彻底改变面貌，还需要在企业的内部管理上，在各种规章制度的更新和发展上下大功夫。产权明晰化有利于改善管理，但代替不了改善管理所必须付出的努力。要改善管理，不建立经营者在企业内部的指挥权威，一味强调企业民主是无济于事的。现代企业经营是一种高度专业化职业，只有具备相当专业技能和经验的专业管理人员才能胜任。简

单的民主决策不是保证决策合理的充分条件。因此，在改制企业的内部人际关系上，同样需要引入新制度和新观念。如改制后，关于职工权益的保护应通过有关的法律或法规来实现，而不能继续沿用计划经济体制下的传统办法。而计划经济时代关于职工主人翁地位的种种理念也不宜原封不动地套用于改制后的企业。经营者根据企业规章制度和法律对职工实行严格管理，不能以工人阶级主人翁的理念来限制经营者在企业管理中的权威。

从另一方面来讲，企业经营者努力搞好经营，提高企业绩效是符合职工根本利益的。因为，在激烈的市场竞争中，只有取得卓越绩效的企业才可能在市场竞争中立于不败之地。那种管理松散、赏罚不明的企业，像国有企业那样吃大锅饭的企业，是不可能长期在市场经济环境中生存的。而企业无法生存，职工的生路就会受到威胁。所以，缺乏严格管理的企业看似很尊重职工，其实是害职工。因为市场竞争是无情的。经营者的严格管理和职工的努力工作都是保证企业稳定发展的必要条件。经营者和职工之间只是一种正常的社会分工，并不存在应由谁统治谁、谁应是主人翁的问题。

河北省新乐市在出租国有企业产权时注意与保护银行债权结合起来，做到了既搞活企业又避免了国有银行债权的损失。其经验是将亏损企业的厂房、设备等资产出租给其他企业，由承租企业负责安排原有企业的职工，同时又保留原企业的法人地位。原企业的债务仍归原企业法人，由其用收取的产权租金逐年归还。还有的企业实行“抵贷返租”的办法，即用亏损企业的全部资产抵顶对银行的债务，然后由银行再把抵顶资产出租出去。如新乐市玻璃厂停产三年后，于1996年初以租赁期10年、年租金450万元的条件，出租给山东德州晶峰集团公司。晶峰集团注入500多万元资金，进行技术改造，仅用一个多月即恢复了生产。这是由债权人接管企业剩余控制权的做法。这是符合企业剩余控制权与

剩余索取权相对称的原则的。因为，对许多陷于严重资不抵债的企业来讲，债权人投入企业的资产最多，成为企业的利益相关者中承担风险最大的主体，因而债权人是最希望搞活企业的主体，将企业的剩余控制权和剩余收益权转交给债权人，由债权人出面选择企业的承租者是最具效率的产权安排。但这种做法在目前仍有其局限性，因为导致企业亏损或破产的原因多种多样，目前的银行对企业经营并不太熟悉，在选择承租者上缺乏信息优势。一般来讲，企业尚有赢利潜力，仅仅因为一时性资金短缺或管理能力上的不足而陷于经营困境时，这样的办法易于成功。因为这类企业的基础尚好，易于通过注入资金或改善管理刷新经营。如果企业的人员素质、设备状况、产品储备、管理体制、市场问题和技术问题都有很大的问题，就很难靠银行的干预迅速扭转局面。通过银行接管来达到重振企业的目的，还需要银行的改制，也就是说，这种银行需要从一般的商业银行转变成为具有投资银行性质的银行，需要配备一套熟悉市场行情和产业信息的专业人员，需要有一批专家能对企业的病症和其发展潜力作出全面评价。在这样的基础上，银行才能充分发挥其对企业的积极作用。

山西省朔州市的一些企业还将产权出租与企业出资者结构的转换结合起来，从而创造了一种出租与改制相结合的方式。如朔州市规定，对一些技术水平低、包袱重，甚至资不抵债的企业，可通过面向社会招标的方式，选聘能人来承租企业；承租人应以个人资产作抵押，同时吸收职工入股；在改制后的企业中，由承租者持大股，以构成企业的控股核心。这种形式通过收取租金保证原有资产的收益，又通过向职工个人募集资金改变了企业的投资者结构，对企业的产权结构进行了较大的改革。政府主管部门不再是企业的唯一最终控制者，从而为企业的根本改制创造了初步的过渡条件。

三、融资租赁

出租方和承租方事先约定，出租方提供资产，承租方在租期内（租期较长，一般占资产大部分寿命期限）按期支付租金，最后在承租方付清最后一笔租金后，资产所有权转让给承租方。这种融资租赁的方法是把租赁变为融通资金的手段，对于承租方来说，事实上具有变相的分期付款的性质。这是一种国际上常用的融资方式。据介绍，全世界每年租赁总额 3500 亿美元，其中 85% 以上为融资租赁。例如，某些厂商得到大量产品定单，但苦于设备不足，又无力筹措足够的资金去购置资产，于是采用这种融资租赁的方式，从生产中获利来归还租金，最后取得设备所有权。

另一种融资租赁的方式是，当职工入股资金不足以买断原企业产权时，可由职工集资入股，创建民营公司，再以新创建的公司去租赁原停产或半停产的母体企业，经营主体不变，又可盘活存量资产，解决企业的职工就业和安置问题。

总之，融资租赁的特点是，边投资边经营，边获利边还租金。它特别适合于那些投资资金不足，但又有市场需求的企业扩大投资规模和设备改造。

由于历史的和现实的多种因素，决定了当前中小型公有企业在产权改革中，很难由具有较大资金实力的法人主体收购。多数小型公有企业的产权的受让主体主要是国内的个人，如企业经营者或企业的职工。由此带来的一个突出问题是多数收购者缺乏一次性付清收购款的能力。因此，具有融资租赁因素的收购方式在各地小型公有企业的产权出售中得到了普遍的应用。

（1）在国有小型企业的股份制改造中，允许职工用分期付款

方式支付其出资款。

四川省的有关部门规定，国有企业的职工可以通过分期付款方式收购企业的股份；职工缴多少款便享有多少权益；对未付款而占用的那部分资产，要求职工在一定期限内（一般为三年左右）分几次付清全部出资款，并在此期间内，按其所占有资产额的一定比例缴纳国有资产占用费；对不能按时付清全部出资资产占用费的职工，要提高资产占用费的收取比例。

四川省金堂县的氮肥厂是 1980 年建成的一家国有小型化工厂。改制前，该企业有总资产 1950 万元，负债 300 万元，所有者权益为 650 万元。全厂职工人数为 740 人。1994 年，该企业因管理不善而陷于经营困境，1~6 月全厂亏损 48 万元。1994 年 7 月，金堂县委和县政府通过股份制改造，将该企业改制为成都金凤肥料有限公司。新公司的总股本为 306 万元。其中，有 51% 的股权（156 万元）出售给私有企业——成都金山科技实业总公司；另外的 49% 股权（150 万元）由原企业职工自愿购买。职工中能一次性交清购股款的，可在价格上获得 20% 的优惠。而不能一次性缴清购股款的职工，可先缴纳 30%，余下部分用所分得的红利在四年内缴清。对未付款而占用的那部分股份，职工须按其所占用股份额的 5% 缴纳资产占用费。改制后企业获得了迅速的发展壮大，很快成长为有职工 1400 人，总资产 7000 万元的中型化工企业。

四川宜宾县的印刷厂在 1992 年实行股份合作制改造时，将 44 万元生产经营性资产全部有偿转让给内部职工并允许职工分期付款。具体做法是，设 3000 元为一股，职工自愿购买。全厂 135 名职工中有 124 人购买了股份。另外 11 名职工因各种原因未认购股份，但都按规定向企业缴纳了风险保证金。职工在认购股份时先交 30% 现金，其余出资在三年内付清。在未付清全部出资前，认购者须按月息 6‰ 的比率缴纳国有资产占用费。购股款和资产占用费均上缴给国有资产管理机构。

四川宜宾市的少娥啤酒有限总公司前身是宜宾县啤酒厂，是一个国有独资企业。改制时，该企业有资产总额 2427.7 万元，负债 1894.2 万元，净资产 533.5 万元。其改制的基本做法是将企业的一部分经营性资产转让给职工，剩余的资产改为国家股。公司的全部股本总额为 328 万元；其中，国家股为 35 万元（由国资局委托经委行使股权），企业职工持股 101.5 万元，个人股为 191.5 万元。公司规定，所有股份均为普通股；职工认购股份的最低限额为 3000 元，最高限额不得超过总股本的 5%。另外，职工认购股份可先交 30% 的现金，其余 70% 的出资在三年内用分红款和其他资金还清。在未付清全部出资款之前，持股者须按月息 6‰ 的比例缴纳国有资产占用费。

类似的做法在山西省朔州市的小型国有企业改制中也有采用。朔州市政府规定，对净资产存量不大的企业，可一次性出售给企业职工，并承担全部企业债务，然后将企业改组为内部职工持股的股份合作制企业；而对于资产规模较大、一次性出售有困难的企业，可只向职工出售部分企业资产，其余资产转为国家股，然后将企业改组为有限责任公司。在这类由改制形成的公司中，国家股的比重一般在 50% 以下，但仍处于控股地位。职工认购企业资产时，可一次性付款，也可分期付款。分期付款者，须在第一年缴纳认购款的 30%，其余款项在三年内分期交清。对未付款而占用的资产，由职工按同期银行利率缴纳资产占用费。出售企业资产的价款继续留给企业使用，企业按同期贷款利率支付利息，到期还本。

山东省规定，在公有企业改制过程中，暂由国资部门行使国有资产的监督权、投资权、经营管理权和收益权。国有资产的转让收入由国资部门负责收缴。在收缴方面，根据企业的不同情况，采取了分档收缴的办法：转让资产在 10 万元以内的，企业改制时一次性缴清；转让资产在 100 万元以内的，一年内缴清本息；转

让资产在 100 万元以上的两年内缴清本息，第一年的上缴额不得少于 50%。凡不能一次缴清的企业，一律与国资部门签定借款合同，按同期国有银行利率每季缴纳资产有偿使用费。对逾期欠交部分，按同期银行贷款利率加罚 50% 资产有偿使用费。在出售净资产时，土地使用权一般都不出售，而是由改制企业按国家规定缴纳土地使用费。至于职工宿舍等非经营性资产则大都剥离出来，按国家有关政策另行处理。

安徽省明确规定，小型公有企业在产权制度改革中，必须进行清产核资和资产评估。在清产核资中，应尽可能冲减企业长期积累的资产损失和资金挂账；可以根据企业的不同情况，将非经营性资产（如宿舍、医院、食堂等）从企业净资产中剥离出来。小企业的产权原则上可以一次性整体出售。资产规模较大的，可以部分出售，其余部分在一定时间内作为企业负债有偿使用。职工一次性收购有困难的，可以在规定年限内分期付款。安徽的阜阳地区、宿州市等都根据这一精神，做出了具体的规定。如宿州市政府规定，职工购买企业股权可当年一此结清全部出资款，也可逐年付款；当年付清者可享受 30% 的优惠；分期付款者不得超过五年，在五年之内，可不对收购者占用的资产计息。

河南长葛市在国有企业的产权制度改革中，对规模大、效益好、社会知名度高、产品市场前景广阔的企业，主要措施是通过产权重组将其改组为股份制或由内部职工持股的股份合作制企业。在长葛市的这类企业中，一般都不设国家股。其主要操作步骤是，先认真评估企业的资产，界定出企业的净资产，然后剥离非经营性资产，最后将净生产性资产全部出售给企业内部职工。如果一个企业的净资产数额较大，职工没有能力全额收购，就只向职工出售一部分净资产，其余的净资产以“贷股”的方式贷放给企业职工。企业职工按协议逐年用其凭贷股分得的红利偿还贷股的本金和利息。在全部偿还“贷股”本息之前，贷股持有者不得

享有股份的转让权。在还清全部贷股本息之后，贷股持有者即拥有一般股东享有的全部权利。

这里，“贷股”是一个地道的国产经济术语，它极为准确地概括了上述各种产权出售方式的特征。在性质上，这种方式与银行将货币资本贷放给资本使用者的行为完全相同；不同点只在于，在这种产权交易方式中，企业产权出售方贷放出去的不是货币资本，而是表现为企业形态的实物资本。从国有资产的产权出售方来讲，这仍然是其经营公有资产的一种方式；不同的只是，在“贷股”前，国有资产被用于生产性用途，而“贷股”则将国有资产用于金融性用途。

(2) 将数额相等的资产和企业债务一并转让给职工，使职工以分期偿还企业债务本息的方式缴纳其出资额和资产占用费。

辽宁省海城市在改革公有小型企业时，通常的做法是将企业净资产出售给企业全体职工，由全体职工个人出资购买企业的整体资产，然后将企业改组为由内部职工持股的股份合作制企业。但在企业资产与负债基本相等的情况下，他们采用了变通的办法，即将企业的资产量化给职工，同时附带与资产等额的企业遗留债务，并要求职工根据其占用的资产额缴纳“资产占用风险金”。待企业职工偿清债务后，量化给职工的资产便属于职工所有。如海城市食品公司系小型国有企业，占地 1.2 万平米，有固定资产 500 万元，职工 588 人。其中退休职工 107 人，离休干部 10 人。转制前，该企业连年亏损。在改制中，该企业将资产按 1000 元一股量化给职工个人。职工每认购一股资产，需相应接收 1000 元的企业债务，并缴纳 150 元的“配股风险金”。截止 1995 年 12 月 31 日，公司的 5000 股股权由 108 名在岗职工和离退休职工全部认购。公司共收取了 75 万元的配股风险金。

允许职工以分期付款的方式收购企业产权的办法与前面分析的“零价转化”、“还本租赁”等有相同之处。它们都是以产权收

购者（主要是企业内部职工）对产权出售者（主要是政府主管部门）负债的方式为过渡，完成企业产权从政府向个人的转移。政府对企业资产的所有权转变为政府对收购者（职工）的债权，不改变政府所拥有的存量资产价值，因而并不发生国有资产的流失。但它改变了政府运用国有资产存量的方式，使政府得以避免国有存量资产的不断贬值和难以偿还银行债务的危机。同时，这种做法又化解了一般公有企业职工出资能力不足的难题，为中小型公有企业的大面积产权改制开辟了可行的途径。这是适应职工出资能力弱、一次结清出资款有困难的现实而采取的变通办法。对于一些规模较小的微利企业或因交通不便、设备陈旧、发展前景黯淡、引不起外部购买者兴趣的企业，这种办法尤为适用。

四、购贷结合的产权转让

河南省长葛市在对国有企业实行股份制改造时的具体做法大致是，先进行资产评估，界定出企业的净资产。然后将净资产中的非经营性资产剥离，再将净生产性资产全部出售给企业内部职工。如果企业的净资产数额较大，不能由职工一次全数收购，则允许职工先用现金购买一部分净资产，其余部分则用贷款的形式让渡给企业职工，成为职工持有的股份。职工接受这些股份后，每年用个人靠购买股和借贷股所分得的红利来分期偿还其借贷股的本金。在个人尚未全部偿清借贷股本金的期间内，借贷股持有者可享有除转让权以外的全部产权。还本后股权即归个人所有。自1995年以来，河南省长葛市已对四家国有工业企业进行了这样的股份制改造。如在葛天陶瓷公司改组为河南洁达陶瓷（集团）股份有限公司的过程中，应该出售的国有资产为541万元。但根据

职工的实际收购能力，只能售出 441 万元，而且还需要在一年内分两次缴清价款。因而其余的 100 万元资产只能采取贷股的形式借贷给内部职工，由职工在三年内用红利来偿还本金。

这是一种借资本租借方式实现产权出售的改制方式，其中包含了融资租赁的成分。它适应了国有企业收购者一次性出资能力弱，难以用现金直接收购公有企业产权的现实状况。为公有企业的产权制度改革找到了一条可行的途径。

五、商业、服务业企业租赁

我国的国有企业是一种独特的契约集。它除了作为一个经营性组织发挥作用以外，还是一个社会的福利保险单元。职工在进入企业之后，便在各种个人福利保险上全面依赖其所就职的企业。全面地改革国有企业制度，要求将企业所承担的各种保险责任转移给社会性保险机构。但由于我国这类保险机构发展滞后，目前还无法完全取代由国有企业承担的保险职能。所以，如何既改变国有企业的传统产权安排，又不影响公有企业职工已经享有的各类福利保障，就成为国有企业制度变革的主要难点之一。

华天案例：^①

北京市西城区华天饮食集团的前身是西城区饮食公司，现有大小企业共 88 家。从 1992 年起，该公司对下属的 35 户亏损或微利的国有小型企业实行了名为“职工集资承包经营”的改革。新制度的前提是，不改变企业的全民所有制性质和隶属关系，不改变职工原有的全民企业职工身份，不改变职工的档案、工资关系

^① 该案例来自韩朝华 1997 年的实地调查。

和退休关系。

这种制度的实施原则是：企业的房屋所有权一律归公司所有；房屋以外的企业资产经评估后由职工集资收购；企业原来使用的流动资金由公司收回，经营所需流动资金由职工以集资方式筹措；公司与企业签订承包经营合同。

承包经营合同的主要条款包括如下内容：

(1) 上交利润额逐年递增。这种上交利润中既要包括上交的承包利润，还要包括由公司统筹的退休职工养老金；上交利润的年度递增比例则视企业的情况而定。

(2) 公司建立职工大病医药费统筹制度，承担职工治疗开支达 2000 元以上的大病医药费；这项制度规定，职工每人每月应缴纳 10 元，企业应每月按毛利润额的 1% 提取职工医疗费调剂基金。

(3) 企业每月按销售收入的 3% 提取预提费用，用于企业所用房屋设备的维修。

(4) 企业职工可自行决定去留；如愿意离开企业的，给予三个月的时间寻找新职业；如由于企业方面的原因导致职工下岗时，企业应向职工支付最低生活费。

(5) 企业经理由职工民主选举产生。

对这套制度的要点，华天饮食集团公司将其概括为，“职工合伙集资，有偿经营，利润递增，确保上交，超额归己，差额自补”。

从出资关系来看，改制后公司不再是企业的出资者，企业职工集体替代集团成为企业的投资者。在这样的产权关系中，企业的盈亏盛衰和企业资产价值的保全和增殖都变成了职工自己的事情，集团无须为之操心。这种转变的体现之一是，在改制前华天集团每年要向这 35 户企业提供 100 万元左右的财务补贴。但改制后，公司不再支付这笔补贴。

从资产关系上看，改制后集团总公司与下属企业之间只存在房屋租赁关系，总公司只有收取房屋占用费（租金）的权利，没有分享企业利润的权利。但华天集团的这套制度却是以企业向总公司上缴利润、且上缴额逐年提高为其分配特色的。从1993年到1996年，华天集团每年从这35户改制企业中收取100万元的上缴利润。

之所以如此，是因为这套制度的前提是不改变企业的全民所有制性质、企业的行政隶属关系、职工的全民企业职工身份。因而，集团总公司在职工的养老、医疗、最低生活保障、应付不测等方面继续承担着传统国有企业所承担的责任。这主要体现在像大病统筹、下岗职工的最低生活费保障、总公司出专人统一管理改制企业中的300多名退休人员等安排上。另外，总公司在改制后，仍在企业管理、经营方式、职工培训等方面向企业提供了大量的组织、指导服务。如为了帮助企业提高内部管理水平，总公司将这35户企业分成5个组，并规定各小组对企业的卫生、服务、质量进行定期的自查和不定期的互查。公司还组织职工外出学习等。这都使改制后的企业在管理上和经营上能有一定的规范可遵循。

也就是说，华天集团的这套改制方式是将传统国有企业的福利保险职能与经营职能加以分解，只改与经营职能有关的产权关系，不改与福利保险有关的产权关系。因此，称这样的产权安排为职工“承包经营”，并不十分确切。它应该属于政府出售企业产权的改革。而企业在改制后继续向集团总公司缴纳的“承包金”在性质上属于保险费，而不是传统计划经济意义上的上缴利润（或曰“承包”利润）。

企业职工的基本福利保障本可以由社会化的专业保险机构承担，只是由于我国的社会性保险机构发育不足，目前尚无法完全承担这方面的职能，才使得由总公司收集这笔资金并承担职工福

利保险的安排显得必要。随着社会性个人保险制度的发展和完善，由集团总公司所承担的职工基本保险职能便可以逐步地转移给社会性保险机构。

华天集团的这种改革方式缩小了制度变革的幅度，使得改革易于实行。这是符合目前中国社会现实的制度创新。然而，华天集团的这套制度仍存在一些有待解决的问题，例如，在遇有职工调离、退休、被辞退或自愿辞职等情况时，对出资者的权益尚无明确的处理方法。同时，在遇到企业出现经营亏损时，出资者（职工）应如何承担责任也缺乏明确的规则。这意味着，华天集团的改制只是走出了产权明晰化的第一步，要实现完全的产权明晰化，还需要进行更深入的改革。

六、产权转轨的特征： 政府作为债权所有者和 企业作为剩余控制者

本章所列举的转轨中的改制方案的共同特点是，在企业自身无法或无力买断全部企业产权时，政府保留部分债权或出租权，即保留某种固定的、事先约定的财产收益率，而把主要的或最重要的所有权转由企业承担。在企业满足这种约定契约的条件下，可享有完全的剩余控制权。

在零价或负价出售的方案中，通常政府保留一部分债权，企业取得所有权以后再分期分批偿还。在融资租赁或还本租赁中，企业实际上是以分期付款的方式来偿清政府的产权。在购贷结合中，企业虽未买断产权，但却以分期偿还其余债权为条件取得全部控制权和所有权的。在商业服务业的租赁中，政府保留了房地产的

所有权，以取得租金或固定使用费为条件而让渡企业的剩余控制权。总之，企业在不能买断全部产权时，可获得有条件的剩余权或所有权。

全部买断的改制方式主要适用于市场预期前景较好，未来的确定性收益较大的企业。对于效益不太好，债务包袱重，市场不确定性较大，竞争性较强的企业，通常采取的方式是，政府保留部分债权，首先转让最重要的企业剩余控制权。只要企业有潜力，那么就可能通过这种剩余权的激励把这些潜力挖掘出来，因而企业可以用这种增量剩余逐步置换债权，最后买断产权，获得较完整的所有权。即使企业的潜力有限，短期内可能得到的增量剩余不足以很快置换债权和买断产权，但是，债权作为一种事先固定的契约收益率，它并不影响企业剩余权的激励作用的发挥，同样，它也能保障政府的产权收益要求的满足。因此，在企业转轨改制的过渡时期，这种国家的债权和企业的所有权可以较稳定的并存相处。这种并存对于缓解企业转轨时期的资金短缺问题，对于企业潜力的挖掘过程的持续性问题，是具有重要意义的。

商业、服务业的企业对土地资源的资源具有较大的依赖性，因为企业所在的地域或地区的位置对企业的市场需求和销售收入往往具有较大影响。由于土地资源具有一定的垄断性，这种垄断资源的租通常由国家来控制比较合适。扣除了租之后的收益则主要由企业的经营和服务质量所决定，即由企业的市场竞争力大小所决定。这种剩余收益是由企业控制的，它是较纯粹的市场竞争所决定的收益，而不是靠某种垄断特征的资源所得到的。通过这种方式，可以把较确定性的收益和不确定性的收益加以区分，可以把垄断性收益和竞争性收益加以区分，从而使企业的剩余权与市场的不确定性和效率的高低紧密相连，因而能起到其有效的激励效果。

在企业产权的出售上不固执于一次性出售，而是纳入了融资

租赁性质的变通办法。这是使各种改制方式适应普通职工和国内居民实际出资能力的关键措施。这意味着，在当前的社会条件下，将政府对公有企业的资产所有权转变为政府对企业产权收购者（主要是企业内部的经营者和职工）的债权，以政府对收购提供融资租赁的方式出售企业产权，是一种行之有效的改制途径。这种改制方式并不要求政府放弃或损失国有存量资产的价值，只要求政府转变国有存量资产的运用方式。即从对国有资产的生产性运用转为金融性运用。但这种转换却使得本来不具备收购企业产权能力的普通职工和普通国内居民获得了按市场交易原则收购公有企业产权的可能。认识这一点，对于把握我国公有企业产权改制模式的本质特征具有重要意义。无论是租赁经营、股份制改造、企业资产出售，还是股份合作制、组建中外合资企业，都可以采用这样的做法。

企业的产权制度改革是一个复杂的社会改革过程。它与中国整个社会的政治、经济、法律、文化、意识形态乃至政府官员和公有企业成员的生活习惯都有着千丝万缕的联系。计划经济的产权安排不可能靠一纸法令或书面契约便全面转型。对公有企业的产权改革不能指望仅靠正式制度变革来完成，它必然要包含非正式制度的变革过程。这意味着公有企业的产权改制不可能一举成功。公有企业的传统产权安排作为一种特殊的契约，需要通过分解，分项重组。一般来说，与生产经营活动有关的产权关系可以先改，而与职工基本福利相关的权利、义务安排则要后改。而各种非常规改制方式恰恰是在这些方面表现出了高度的灵活性和适应性。它们不以完备的市场经济制度为其有效作用的前提，但它们的发展和普及却能为市场经济制度的发育提供适宜的土壤。这就为国有企业的产权制度改革提供了渐进发展的条件。

第九章

改制的选择之三： 多元产权主体的 公司化和其它^①

中国的经济体制改革是在既无现成理论提供指导，又无成功经验可资借鉴的情况下展开的。到底什么样的方式可行有效，完全要靠改革第一线的政府官员、企业家、普通职工的探索和尝试。这就决定了当前公有企业产权改制方式的多样性。各地区、各行业，甚至各个企业都根据自己所面临的不同环境和条件，设计出了不同的改制方式。所以，各地政府在指导公有企业改革上都持一种开放的心态，鼓励企业和政府部门大胆尝试。

一、多元持股的公司化改制

公司制度起源于欧洲，经过几百年的发展已经相当完善。公司制企业中投资者的有限责任制度、法治化的企业治理结构不仅为企业产权明晰化奠定了牢固的规范基础，而且使得企业的发展得以突破个人投资者筹资能力的局限，获得利用社会资本迅速发展。

^① 本章的案例如无特别注明均来自中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年版。

展的可能性。因而是一种适用性很广的企业资产组织形式。

湖北浠水县的十月装饰材料厂有总资产 1036 万元,其中净资产 482 万元。在股份制改制中,国有资产转变为国家股,企业职工通过持股基金会形式对企业投资构成了职工股,而与该厂联系密切的客户也投资形成社会法人股,还有部分职工以个人投资的方式构成了企业的个人股,由此组建了“浠宫装饰材料股份有限公司”,注册资本达 1100 万元。通过这种广泛吸收社会资金,该公司成为全县最大的企业。

山西朔州百货大楼案例:该企业原是一家中型商业企业,自 1989 年开业以来,先后实行了“百元销售差别含量工资”等一系列改革尝试,但由于这些改革都没有触及产权问题,只在具体的管理手段和经营方式上作文章,未能解决企业机制不活的问题。1993 年,朔州市决定将朔州百货大楼改为“朔州百货大楼有限责任公司”。其主要步骤如下:

第一步,经过资产评估后,将朔州百货大楼的 99.5 万元净资产折为国家股,同时吸收朔城区商业综合公司和朔州百货大楼的职工入股,组建朔州百货大楼有限责任公司。股本总额为 126.9 万元,职工人均出资 2000 元。企业以股份制运转几个月后,职工的积极性有所提高,责任心有所增强。但由于国家股的比重仍很大,职工股比重小,职工的积极性还是不高。董事会经过酝酿并经全体董事同意,决定采取“转贷入股”的形式,扩大职工股的比例,进一步调整公司的产权结构。

第二步,转贷入股,扩充资本。即经银行同意,把 40 万元银行贷款的债务分解给 132 名职工(人均约 3000 元),并相应地匹配了职工增量股份人均 3000 元。承担债务的职工股东与公司签订协议,规定负债股参与当年分红,股东须于两年内还清全部本息,每年还 50%。扩股后的股本总额为 179.8 万元,其中职工个人股 79.2 万元(职工平均持股 6000 元),占股本总额的 44%。

在此基础上，公司领导层进一步改善了内部管理体制，取得了明显的激励效应。改制后的企业绩效改善十分显著。①经济效益明显上升，1994年的销售额和实现利税分别比上年上升了15.8%和27.5%。1995年销售额和实现利税创历史最好水平，且职工收入也大幅度上升。1994年的分红率达到了17%。②解决了企业资金不足的问题。公司用职工入股的资金扩建了营业大厅，改造了老化的设备，增加了固定资产200多万元。③企业还贷速度明显加快。

广东省肇庆市在国有企业的股份制改制上发明了一种“注资经营责任制”。即在经营者个人对企业注资的基础上将国有企业改组为有限责任公司。其具体做法又可分为“存量调整”和“增量注资”两种方式。所谓“存量调整”是将国有资本存量中的一部分出售给企业经营者个人，在不改变企业净资产总额的情况下改变企业的股权结构。所谓“增量注资”是由企业经营者按一定比例对企业追加投资，既扩大企业的总资本额，又改变企业原来由国家单独投资所形成的单一股权结构。

这种改制在操作上分为以下几个环节：①资产评估，核定出企业净资产的数额。②企业经营者和主要业务骨干（一般为30人左右）组成经营责任班子，按国家出资的10%进行个人注资。③由企业的政府主管部门和企业经营者班子共同发起，组建有限责任公司，个人出资与国家出资同股同权。④企业经营者班子与国有产权代表签订以资产保值增值为主要内容的“国有资产经营合同”，合同中规定了明确的考核指标，如销售收入、利润总额、资产增值和上缴财政利税等等。⑤经营班子成员实行年薪制，其总收入的70%与公司利润挂钩，利润基数增减1%，年薪就随之按总收入基数的0.7%作增减；另外的30%与公司的净资产价值的增长挂钩，净资产在其基数上增减1%，挂钩部分的收入就按总收入基数的1%作增减。⑥经营班子成员的年薪支取办法是，先按总

收入基数确定每人的年薪标准，然后按月平均预提，年终决算，一次结清。当决算数高于预提数时，予以一次补足，补发额进入第二年的生产成本；当决算额低于预提数时，在下一年经营者的总收入中扣回。经营者只领取年薪，不领取奖金。⑦企业年终结算要由专职会计师事务所验证确认后才有效。

这套办法引入了经营者个人出资，改变了单纯依靠工资的经营者激励方式，从而能在一定程度上提高经营者追求企业资产价值最大化的动力。但从整个设计来看，对经营者的激励仍主要依赖绩效工资，而各种绩效指标主要是由上级政府主管部门与企业经营者协商决定的，因而它仍没有脱离承包制的基本模式。只要政府主管部门与经营者之间的信息不对称状况不消除，承包制所固有的弊病在这种安排中都可能出现。由于企业经营的最终风险承担者仍在政府主管部门，经营者出资的作用没有发挥出来。这也证明了一般意义上的利润分享权不等于严格意义上的剩余收益权。要使这样的公司制企业真正激发出经营者关心企业资产价值最大化的动力，必须扩大经营者的持股比例，使资产运用的实际决策者成为企业的剩余索取者，实现剩余控制权与剩余索取权在个人身上的统一。

公有企业的公司化改造提供了政企分离的可能性。因为，对上市公司来讲，其股票可入市流通，随时可能转换所有者，在理论上不可能有固定的所有者。上市公司是独立于具体的资本所有者而存在的。而对于不上市的有限责任公司来讲，股东与企业的关系以及公司内部的治理结构也都由契约或法律作出了明确的界定。任何股东（包括政府股东）在享受权利和履行义务上都必须依法行事，任何一方的行为和要求都不得违反契约或法律。现代企业制度在理论上是一种完备的法治体系，然而，在中国的实践中，这一制度需要明确的契约规定，实行起来往往成本很大。实际上，公司的控股权掌握在谁的手里是决定性的，如若国有股仍

然占控制支配企业的地位,那么企业就很难做到真正的政企分离。

二、与外商合资

各类外商投资企业大都属于有限责任公司,所以将外资引入公有企业,本质上仍然属于对公有企业的公司制改造,属于多元化产权主体的股份制改造。但由于国外投资者具有不同于国内投资者的特点,组建外商合资企业也可被单独作为公有企业的一种改制方式来讨论。引进外资不仅可以解决企业发展所面临的资金短缺问题,同时又可引进先进技术设备和管理方式,提高企业的整体素质,将产品打入国际市场,便于与世界接轨。而且,国家对引进外资有很多鼓励性政策,因而公有企业与外资结合也成为各地推行公有企业产权改制的重要途径之一。

山东省青岛市利用与外商合资实现企业改制的约占改制小企业的 15% 左右。其中,胶州市(县级市)有 1/4 以上的企业采取了这种方式。具体做法有以下几种:整体嫁接,即将企业全部资产的产权出售给外商,由外商独资经营。部分嫁接,即把企业部分资产的产权出售给外商,组建合资企业。折股嫁接,即把企业的全部或部分资产折成股份,外资也以股份形式对企业出资。租赁嫁接,即把厂房、土地、设备等一次性地租赁给外方使用,在合资年限内按期收取租金。多方嫁接,即把企业分解后分别与不同的外商合资组建若干合资企业。

另外,山东省诸城市也在利用外资进行公有企业资产重组方面取得了成功。诸城市外贸公司,成立于 1975 年,原隶属于山东食品进出口公司。1987 年以前,该企业作为省公司的生产基地,只管生产,不管销售,盈利上缴,亏损补贴,吃外贸大锅饭。1988

年国务院实行外贸体制改革，省公司开始自负盈亏。但地县外贸公司没有进行相应的改革。省公司以低于成本的价格调拨企业的产品，使企业陷入困境。1990年，省政府决定将县级外贸公司划归地方管理，让企业自负盈亏，自主经营。但由于产权不明晰，企业没有外贸权等原因，企业经营仍很困难。1992年，诸城市领导要求该公司利用外资改组成有限责任公司。从1992年下半年到1995年底止，该公司共兴办了11家合资企业，其中7家是老厂改制，4家是新建。虽然诸城外贸公司本身尚未进行改制，但其所控制的资产实现了产权重组，因而明显地提高了资产运用绩效。

在合资企业的多元化产权中，外商往往占据控股地位，或采用租赁国有资产设备之类的方式进行经营。总之，外商在企业的生产经营中通常是力求掌握剩余控制权的。这种方式使得产权界定比较清晰，只要按契约要求满足其它产权要素的收益率就能够控制剩余收益了。因此，在合资企业的产权多元化结构中，剩余索取权和控制权的一致性程度往往较高。当然，也有一些合资企业存在着这种不一致性的问题，因而也有一些矛盾和摩擦。一般来说，外商在选择合作对象上较为挑剔，一般公有企业设备陈旧、历史包袱沉重，冗员多，很难符合外商的要求。特别是大量的效益低下的中小型公有企业，一般不具备嫁接外资的可能性。所以，只能是沿海发达地区的具有一定规模和实力的公有企业才可能选择这样的改制方式。

三、企业兼并

企业兼并和收购是市场经济中实现经济结构调整和转换的重要途径之一。由优势企业通过出资购买、承担债务等形式兼并劣

势企业，既能使优势企业实现迅速的规模扩张，又能使劣势企业摆脱经营困境，重获新生。这在公有企业的资产重组和结构重组中也具有重要的作用。

在传统体制下，由于企业完全隶属于政府，受政府行政体制的束缚，无法自由联合。因而国有企业之间的兼并和收购也无从展开。尽管从 80 年代中期起，政府就一直在鼓励国有企业打破行政体制的束缚，大力发展横向联合，但成效并不很显著。尤其是当企业联合会影响某一方政府的财政收入、资产控制权、人事管理权的时候，企业兼并更是困难重重。至于不同所有制企业之间的联合，由于涉及资产所有权的问题，以及职工身份的变化问题，也是很难解决好的。

但进入 90 年代以来，随着经济体制改革的深入，企业的经营自主权不断扩大，公有企业在跨地区、跨部门兼并联合方面所面临的制度障碍也大大减少。特别是当大量中小型公有企业陷入经营困境，成为地方政府的财政包袱后，政府控制企业的积极性下降，对企业兼并的态度由限制转向鼓励。目前，对于中小型公有企业的兼并和被兼并，一般地方政府都较为积极，愿意为这种兼并创造条件。

河南省长葛市的奔马机械厂原属集体企业，主要产品为农用“奔马”三轮车，享誉全国。该市的机械厂属国有小企业，厂房设备陈旧，产品没有优势。有职工 420 人。其中离退休人员 45 人，总资产 1600 万元，总负债 700 余万元。经市有关部门协调，由市奔马机械厂与长葛市机械厂实行“强弱联合”，组建成新的奔马机械集团公司。银行对奔马机械集团公司所需流动资金、技改贷款给予了支持，有关部门在企业扩大规模时，对其增加的水、电、运量给予优先解决。使新组建的奔马机械集团公司得到了快速的发展。

河北省新乐市的磷肥厂原有职工 345 人，债务超出资本 169

万元。该市以评估价 328 万元出售给市化肥厂。化肥厂接管了磷肥厂的全部职工，随后用原磷肥厂的场地、厂房、设备，投资 2000 万元新建了 3000 千瓦热电联产、万吨甲醇扩建工程及三个精细化工产品项目，新增税利 1000 多万元。

在公有小企业的产权改制中有相当一批企业因种种原因无法按正常的方式出售产权，特别是那些背上高额债务包袱，又处于亏损或微利状态的企业，往往在产权交易上处于极为困难的地位。没有什么单位或个人愿意出资收购这些企业。为了尽快盘活这些企业的资产，摆脱政府所承担的财政补贴责任，一些地方的企业主管部门发明了资产的无偿划转的方案。

山东省诸城市的农用车辆厂始建于 1958 年。1994 年该厂携 576 万元资产成建制地并入北京汽车摩托车联合制造公司。两年内，北汽摩向该厂投资 7200 万元，农用车生产能力由年产 2000 辆增加到 5 万辆。1995 年实现产值 3.1 亿元，比 1994 年增长 207%。实现销售收入 2.7 亿元，比 1994 年增长 231.4%，实现利税 1200 万元，其中税金 415 万元。

河北省新乐市的啤酒厂建于 1987 年，截止 1993 年底，资不抵债已达 1000 多万元，企业处于半停产状态。1993 年 12 月 28 日，新乐市将啤酒厂的人、财、物和经营控制权以及债权债务全部无偿转让给唐山豪门集团。经豪门集团注入资金，对原厂进行了一系列改造，使生产能力迅速扩大到年产 5 万吨。1994 年和 1995 年上缴税金分别达到 200 万元和 400 万元。

这种企业转让看似未收一分钱，将一大笔资产白送给了兼并方。但对于出让方来说，这也是有利的。以诸城农用车辆厂为例，诸城市政府清楚地看到，农用车辆厂很难独立地长期立足于国内市场，如不尽快将这个厂纳入强势企业的体系，整个企业将走向没落。到那时候，不要说投入企业的资产将血本无归，还会出现职工安置、债务危机等一系列难以解决的问题。而将企业无偿地

划并给北京汽车摩托车制造公司，可以背靠强者谋求发展。只要企业仍在诸城，它的兴旺发展就会对当地经济产生积极的影响。因此，即使因合并而放弃一部分资产的所有权也是合算的。像新乐市把国有企业无偿转让给同行业的优势企业，借助其资金、技术、品牌优势解决了本地区的就业问题，促进了本地区的经济发展。显然是一种合理的选择。

这也显示了政府主管部门在企业产权交易上的不同视角。政府的目标是多元化的，它并不仅仅以资产价值最大化为首要目标。因而，在产权交易上，政府也要在多种目标之间权衡、比较，以实现其多元目标综合效益的最大化。这种行为方式决定了政府在国有资产的经营和使用上不单纯注重资产价值的最大化，也决定了政府在出售企业产权时也不仅仅着眼于资产交易价格的最大化。在前一种场合，政府行为导致企业经营上的低效率。但在后一种场合，政府行为则使企业能较容易地摆脱政府行政体制的束缚，实现资产的优化组合。

目前，各地中小型公有企业的经营业绩都在普遍恶化，这使各地政府面临着财政危机和社会不稳定的严峻前景，这种前景使得各地政府不得不将摆脱财政、社会危机置于资产价值最大化的目标之上。地方政府的这种行为取向有利于公有企业超越地区和部门的行政分隔，实行产权和资产的优化重组。从整个社会的角度来看，如果通过这样的重组，能真正实现政企分离，则就是一种有效率的变化。因为它使这笔资产的产权得到了明晰的界定，从此能够得到恰当的控制和使用，因而从社会资源的总体配置来讲是有效率的。

需要注意的是，企业兼并虽然是实现经济结构调整的有效措施之一，但目前各地所实施的兼并和破产都带有很强的政府主导色彩。它虽能在短期内取得明显的结构改善效果，但对公有企业本身的产权制度却触动不多。因而很难从根本上解决公有企业的

效率低下问题。重组结束后，投资效率差、技术进步乏力的企业行为还会反复发生。因此，这类兼并重组并不是根本解决国有企业效率危机的办法。

而且，兼并本质上应该是一种企业行为，而不是政府行为。应尽可能避免由政府在企业兼并中充当主角。根据历史经验，由政府出面组织的企业联合，无论是强强联合，还是强弱联合，常常效果很差，难以持久。而且，一般来讲，企业兼并要受企业间产业关联程度的限制，并非任何企业都能自由联合。因此，企业兼并虽有助于在一定程度上减少不景气的企业，或促进优势企业的扩张，但它对于国有企业的产权改制来讲，意义是有限的。

总的来看，单纯的兼并，特别是国有企业之间的兼并，对实现政企分离和企业剩余权利的非国有化作用有限。兼并只有在混合经济中，在不同所有者的企业之间，才能既发挥其产权制度创新的功能，又具有资产重组的功能，真正发挥市场经济的优胜劣汰的作用。

四、企业破产

在市场经济中，当企业处于严重亏损或支付危机时，破产清算和破产重组是一种基本的处理方法。随着我国经济市场化程度的提高，国有企业中那些长期亏损、扭亏无望、严重资不抵债的企业也需要采取破产清算的办法来处理。

最早实施公开破产的国有企业是 80 年代末的沈阳防爆器材厂。这是一个长期亏损的小厂。由于缺乏经验，对许多问题也缺乏明确的政策，实施过程中只能慢慢摸索，破产过程历时三年。但从那以后，国有企业破产的步子大大加快。近两年内，全国试点

城市每年的破产终结企业和被兼并企业都在 2000 户左右。这说明，破产兼并已成为国有企业进行结构调整的重要手段之一。

从各地对国有企业所实施的破产方式来看，具体做法有按破产法程序破产和协议破产两种。后者的特点是，实施过程短，在处理各方面关系上有较大的灵活性。

四川射洪县任和丝厂是一个有职工 1117 人的集体企业。因巨额亏损，严重资不抵债，向法院提出破产申请，法院于 1994 年 1 月按有关规定对企业依法实施了破产。经破产清算组的清算，企业共有资产 661.9 万元，负债 1882.4 万元。经公开拍卖，县蚕丝公司以成本价购买了企业的资产。对出售款的分配结果如下：①支付破产清算费用 6.2 万元；②补发职工工资、退还集资款 27.5 万元。③支付职工安置费 25.6 万元。④偿还银行的抵押贷款 499 万元。⑤余下的 100 多万元对 15 个债权人按 100 : 10.09 的比例进行清偿。在此基础上，成立了射洪县第二丝厂，并按各债权人的债权额协商成立了有关债权债务的转移手续。在职工安置上，522 人由新组建的企业接收；570 人按工龄发放每人每年 50~250 元的一次性补助，由其自谋职业。其余的 25 人因病丧失工作能力，按工龄长短发给每人 3000~6000 元的安置费。

成都金堂县的四川果汁厂从 1986 年建厂投产后，设备不配套，资金不到位，管理跟不上，一直处于停产、半停产状态。到 1995 年 9 月止，该厂仅有资产 834.35 万元，而债务却达 1646.3 万元，资不抵债 812.05 万元。企业靠民政和劳动部门的救济借款给每个职工每月发 50 元的生活费。为此，县委、县政府于 1995 年 8 月决定，把招商引资与企业解困结合起来，在选定收购方之后让该企业进入破产程序，但破产企业的收购方必须“先付款后进场”。消息传开，国内外 40 多家厂商纷纷前来考察。其中四川阳公集团公司看中了果汁厂的先进设备、标准厂房、当地的柑桔资源、交通便利以及宽松的投资环境和优惠政策，出资 800 万元购

得果汁厂。县委、县政府用这笔资金首先妥善解决了职工安置问题，按《破产法》处理了债务，并办理了土地转让、房产证等手续。四川阳公集团公司随后为四川阳公果汁厂投资 3000 万元进行设备改造。原企业的价值 150 万美元、沉睡 10 年的美国 FMC 榨汁机、浓缩机等先进设备也已开始转动。到 1996 年 5 月底，已实现销售收入 6000 万元，利润 800 万元。

武汉市是近年内实施企业破产力度较大的城市。在具体做法上有破产终结和破产重组两种。武汉市在实施破产重组上的一个特色是将寻找有实力的收购方作为重要环节。在实施破产重组之前，武汉市有关领导部门鼓励多方寻找企业收购方，企业自己可以找，企业主管部门可以找，也可以通过中介机构寻找；其范围可以在国内，也可以在国外；收购者的性质有国有的，也有集体的，非公有企业也占有一定的比例。但无论是何地、何种性质的收购者，都必须先签订一个接收意向书，支付一定金额的保证金。武汉市在处理破产企业的重组上，注意对接收者实行四优先方针：一是经济实力强者优先，这主要是通过查阅企业财务报表和到企业的开户银行调查该接收企业的资信情况。在调查时，不但要了解接收企业是否有收购资金，而且要了解其是否有收购后的发展资金。二是在收购价格上出高价者优先，以尽可能多地回收企业资产价值。三是能整体收购企业并安置全部职工的收购者优先，以尽量降低破产的负社会效应。四是收购后仍从事工业生产或实业经营者优先，以保证武汉经济的实业基础少受影响。

破产终结案例：武汉塑料一厂于 1994 年 8 月 18 日经法院裁定宣布破产。到 1994 年 11 月 28 日，经破产清算组对企业审计评估，确认该厂破产资产总额为 1652.51 万元，负债总额为 5940.55 万元（其中企业外债为 586.42 万元），资不抵债差额为 4288.04 万元。清算组根据《破产法》及国家有关破产企业的政策条例，在经过必要的程序提出了破产财产的分配方案：①支付职工安置费

1042.5 万元。其中在职职工 409 人,人均 1.5 万元;退休职工 212 人,人均 2 万元;离休职工 2 人,人均 2.5 万元。②支付各项清算费用 113.3 万元。③支付破产企业所欠职工工资及劳动保险费 39.53 万元。④支付破产企业所欠税款 36.4 万元。⑤以破产资产总额抵补以上四项费用后,对于债权人可供分配的破产资产为 420.78 万元,它被按照各债权人的持债比例清偿债权人的债务。

破产重组案例: 武汉化工原料厂为国有中型企业。因长期亏损,扭亏无望,决定破产。1995 年 2 月底,经评估共有资产 2520 万元,负债总额为 2860 万元,所有者权益为 -340 万元。全厂有职工 2104 人。其中在岗职工 826 人,下岗职工 716 人,离退休人员 652 人。企业破产后,由该企业的主要债权人,武汉有机实业股份有限公司整体收购,依法组建新的经济实体。具体步骤为:①由武汉化工原料厂与武汉有机实业股份有限公司签订接收意向书;②由化工原料厂召开全厂职工代表会议进行审议,并向法院提出破产申请;③法院受理后进入破产程序,由武汉化工原料厂与武汉有机实业股份有限公司签订接收合同,并由有机实业公司支付全部破产清算费;④清算结束,在受理法院确定破产债务偿还比例后,由有机实业公司在受理法院裁定的期限内还清债务,并由有机实业公司接收、安置化工原料厂全部职工。

在上述破产案例中,破产重组实际上相当于整体收购或买断产权。原破产企业的设备厂房和职工基本上保持较完整的状态,原有的企业生产力经过重组因而也能得到持续和增长。这种破产与企业股份合作制改造中买断产权的唯一区别就在于职工的安置问题。破产重组往往需要面临十分棘手的国有职工的身份问题,如果不能安排职工在企业继续就业,则要一次性付清职工的安置费。因而这种方式与海城模式的经营者控股买断产权的方式十分相似。破产终结或破产解散可以算作真正的破产。在这样的破产中,职工的安置是首要的,债务则是次要的。破产之后,原企业就不

再以任何形式存在了，原企业的生产能力因而也就完全解体。

在被宣告破产的公有企业中，有不少企业会面临资产难以变现的问题。为了解决这个问题，四川省尝试了多种变通的处理办法。^①

① 托管变现

对暂时难以找到收购方的破产企业，在完成其清偿程序之后，由托管机构对企业的未变现资产实施过渡性委托管理。如绵阳市成立了“破产企业财产托管中心”和“企业富余职工再就业培训中心”，并为这两个中心设立了专门的周转金。这笔资金的主要用途有两个：一是在破产企业的资产一时难以变现而影响法院审结时，用周转金将破产企业的资产全额买断，以帮助法院结案和银行核销呆坏账；二是用于破产企业的职工培训和安置。待破产企业的资产变现后，其占用的资金的本金和利息再返回两个中心的专用账户。绵阳市规定，破产企业资产的托管期限不得超过一年，其职工进入再就业服务中心后也必须在两年内被安置。

② 设立专营破产企业资产变现公司

为了促使破产企业的资产尽快按商业化方式变现，四川一些地方还成立了专门从事破产企业资产变现的商业机构。目前已有内江、乐山等试点城市成立了这类经营公司，并开始了业务活动。

总之，国有企业的破产面临着相当多的困难。其中最突出的困难是职工安置和债务保全。国有企业的职工实际上享有基本的福利保障，无论企业是否破产，政府都必须保证职工的基本生活和就业。由于我国的劳动力市场不发展，社会失业保险体系尚不完备，无法为破产企业的职工提供有效的再就业机会。因此，在处理企业破产时，如何安置企业职工始终是一个难题。另外，国有企业的债权人主要是国有银行。企业破产，损失最大的是国有

^① 《中国改革报》1997年10月30日第二版。

银行。如果大量国有亏损企业都采用破产方式，国有银行将难以承受由此发生的巨额损失。这两个问题成为制约破产清算方式的广泛适用性。因此，破产的实际应用面十分有限，它无法成为大量公有企业产权制度改革的重要途径。

五、租赁或委托经营

出租公有小企业的资产的实质是企业的主管部门在一个确定的时期内出让企业的剩余索取权，以换取相对固定的产权出租收入。从理论上来说，资产出租并不改变企业资产的最终所有者，不存在复杂的资产所有权变更及与此相关的资产评估问题。因而，这种方式便于操作，自改革开始以来便得到了广泛的运用。其基本做法是将微利和亏损的小企业或企业闲置的经营性资产出租给单位或个人用于经营，政府按期收取资产租金。还有的地方将企业资产分解开，出租一部分，出售一部分。

河南省长葛市将租赁经营作为一种过渡性措施，对那些严重亏损，但一时难以转让、出售、兼并或破产的企业实行租赁经营，以使企业能改变经营颓势，待企业扭亏为盈后，再实施产权重组。长葛市在企业租赁经营上的主要做法有两种：一是对历史包袱沉重、机器设备陈旧、整体活力不足、生产经营难以为继的企业采取整体出租。二是对整体效益差、局部活力较强的企业采取切块出租。如长葛市通宇无纺制品总公司至 1994 年底资不抵债已达 92 万元，年经营亏损额与 1993 年比有增无减，技术人员因工资过低流失严重。市领导决定对该厂实行切块出租。1995 年 12 月，该公司的针刺无纺分厂、机械分厂和麻纺分厂被分别出租给本厂职工经营。

四川省在租赁经营方面所采用的做法主要是两种：一种是抵押租赁，即承租者按承租资产的一定比例向产权主体缴纳风险抵押金，并按合同交纳租金，取得长期经营权。企业的原出资者仍承担企业的一切法律责任。如达县汽车运输公司所实行过的就是这样一种方式。该公司是一个连年亏损的企业，其总资产剔除土地增值因素后已资不抵债。该县于 90 年代初对该企业实行公开的法人代表招标。县政府规定，一次付清 20 万元风险抵押金，每年按国有经营性资产的 9% 缴纳资产占用费，实现利润按规定交足国家税费和留足企业必须资金后，余下归承租者所有。

另一种是企业主管机关将企业的流动资金抽回，然后将企业的固定资产和无形资产等出租给承租者。承租者自筹流动资金经营，并按期缴纳租金，自行承担经济责任和民事责任。在确定租金时，将固定资产使用费、职工的社会保险统筹费等一并计算在内。在这两种方式中，后一种方式政府权益非剩余化的程度要高于前一种方式。后一种租赁方式使承租者在承租期内成为企业经营风险的最终承担者，而前一种方式则尚未达到这种程度。

黑龙江省宾县对债务多、包袱重的企业先实行关闭或停产。然后清理企业资产，将生产性资产剥离出来，在明确产权归属后，以相当于这部分资产现值 10% 的抵押金和 5%~10% 的租金为条件出租企业的剩余控制权和剩余收益权。承租者可以是企业的全体职工、数人合伙或单个人。

案例：宾西造纸厂，占地 10 万平方米，在册职工 546 人。1992 年下半年该厂因丧失竞争力而停产。改制前该厂有总资产 1525 万元，负债 2131 万元，所有者权益为 -606 万元。1993 年末在清理资产和剥离生产性资产的基础上，分立出宾西板纸厂。老企业仍承担企业原来的债权债务，并于 1996 年宣告破产。而分立出来宾西板纸厂则出租给原企业的副厂长经营。租金第一年 42 万元，以后四年分别为 48 万元，56 万元，63 万元，71 万元。实行租赁后，

该企业自筹资金 220 多万元，迅速开始生产，安排职工 240 人，并获得盈利。

案例：宾州毛巾厂，建于 1972 年，占地 7.2 万平方米。该企业在最好时期年实现利税 550 万元。1988 年扩大生产，招收 1000 名职工带资入厂。职工人数达到了 2000 人，织机 200 台套。成为纺织行业的中型企业。1990 年后由于原料紧缺、资金不足、产品质量差、价格高、销路不好最终于 1992 年停产。改制前，总资产额 2234 万元，总负债 6142 万元，所有者权益—3908 万元。1994 年剥离分立后，一部分资产出租给外商，租期为 10 年。1995 年的租金为 30 万元。1996 年以后每年为 60 万元。该企业从 1994 年 10 月开始生产。当时安排职工 200 人。1996 年开动机器 150 台，除原厂愿返岗的职工都得到安置外，还在社会上招收临时工 110 人。

这两个案例中的产权出租都实现了国有企业产权安排的重大改变，政府主管部门对企业的权益从剩余收益权变为固定的租金收取权。这种安排既使政府卸掉了企业的债务包袱和经营风险，也由于实现了剩余收益权从政府向承租者的转移，调动了承租者的经营积极性，使陷于困境的企业重新出现生机，达到了搞活企业，增加财政收入，扩大就业的目的。但出租产权仍是一种不彻底的改制。因为，在这种租赁安排中，政府还保留着对企业产权的最终所有权。剩余权利的转让是有期限的。这将不利于承租者的行为长期化和完全承担经营风险，承租者有可能在租赁期内搞“掠夺式经营”。因此，这种方式主要用于一些适合短期经营的企业。

值得指出的是，宾西造纸厂在改制中将生产性资产剥离出来，留下老厂这个空壳承担企业债务，然后对老厂实施破产处理，这种做法虽然能很快使企业摆脱历史包袱，有利于企业在改制后迅速振兴，但它不注意维护企业债权人的利益，会造成国有银行债权的大量损失，不宜大面积推广。

山西省朔州市主要在国有商业企业中实施了租赁经营，但也

有一些小型工业企业采用了这种方式。其基本做法是由国家抽回原来投入企业的流动资金，将企业的房屋和设备出租给个人。承租方须预交一定的租赁费并自筹流动资金。在具体操作上，朔州市不拘一格，而是根据企业规模的大小，或整体出租，或部分出租。承租方有企业全体员工，也有几人合伙承租或个人承租。朔州市政府还规定，企业内部职工在承租上有优先权。

公有企业的产权出租虽然没有改变企业最终所有者，但由于改变了租赁经营期内的产权安排，还是会对企业原有职工的利益产生影响。根据上述改革约束条件的分析，任何改革都须维护职工原有福利待遇。这方面河南长葛市的租赁经营提供了经验。对出租企业中的职工福利待遇，长葛市规定，承租者除了必须按期缴纳产权租金外，还必须依法保障职工在养老和医疗方面享受社会保险的基本权益，按职工保险制度的规定，缴纳职工养老保险费和医疗保险费。如长葛市化肥厂原有职工 890 人，资不抵债达 2000 余万元。企业停产 9 个月，欠发职工工资 160 多万元。该市领导决定对该厂实行整体租赁经营，租期三年。从 1994 年 9 月开始，承租人必须每年向市财政缴纳租赁费 77 万元，设备折旧费 178 万元，并按月足额缴纳职工的养老保险和医疗保险费。承租人接管化肥厂后，一次性注入资金 800 万元搞技术改造，很快恢复了生产，职工的收入也上升了。

委托经营主要是黑龙江省采用的一种产权安排。它的基本原则是由企业的主管部门通过法律形式，将企业经营权委托给有较强经营管理能力，并能承担相应经营风险的法人或自然人有偿经营，并用契约形式明确委托方与受托方之间的产权关系。这在本质上仍然是一种租赁契约性质的安排。

黑龙江省政府关于委托经营的规定要求各级政府主管部门在实行委托经营时需遵循以下原则：一是盘活企业存量资产，确保企业国有资产保值增值；二是坚持所有权与经营权的分离，保证

经营者享有充分的经营自主权；三是兼顾政府、经营者和职工的权利和义务，使责任、权利、利益、风险相对应；四是坚持政府引导，委托方和受托方双方自愿，双向选择，互惠互利；五是实际出发，勇于制度创新，既要保持委托经营本身的特点，又要积极采纳现代企业制度的基本内容，不排斥其他有效的改革形式和经营管理形式。

黑龙江省规定，公有企业的受托经营主体必须独立于委托方。在委托经营中，委托方的权利主要有对所托资产的所有权和收益权、监督所托资产保全和增殖情况的权利、控制企业重大经营决策的权利、聘任或解聘受托方的权利、提出企业经营目标并监督实施的权利、审查企业年度经营计划和审批重大投资计划的权利。委托方的义务是，为受托方的正常经营提供必要设施条件，按合同支付受托方报酬，对企业债务承担有限责任等等。而受托方在经营中享有的权利是，使用委托企业资产的权利、企业内部的管理控制权、制定年度生产计划的权力，以及在委托方出售企业资产时优先购买的权利。受托方的义务是，实现受托资产的价值保全和增殖，对企业经营风险承担有限责任，保证实现委托经营合同规定的经营管理目标，严格遵守国家的法律和政策。委托经营的合同期限一般为3~5年。这些规定显示，所谓委托经营并不涉及企业产权的变革，只在有限的程度上将政府的经营责任和风险转移给了受托方，在某些方面它还不如租赁经营的改革幅度大。因而这种制度安排对解决公有企业的低效率问题很难具有长期的、普遍的积极作用。

以上对各地出租国有企业产权的做法的分析表明，通过这种方式，企业主管部门在一定时期内将企业的剩余权利转让给承租人，但没有改变政府作为企业产权的最终控制者的地位。所以，这种产权安排并不易引发“姓社”还是“姓资”的意识形态争论，实施上的政治成本相对较小。这种产权安排之所以有效率，是因为

它将剩余收益权让渡给了承租者，而政府则摆脱了对企业经营的直接责任。如果在职工福利待遇、银行债务等方面处理得当，这种制度安排有可能刷新企业经营，使企业摆脱亏损破产的前景。但由于租赁期是有限的，承租者并不对企业资产价值的最大化承担最终责任，因而没有实现企业资产价值保全和增殖的动力。这种方式通常用于那些适合短期经营的企业，用于那些机器设备老化、接近于淘汰的资产，用于那些资产主要由房屋土地等不动产所组成的企业。在多数地区，租赁这种产权安排已不占主导地位，它大多被用作国有企业产权改制的辅助方式或过渡方式。

六、各种改制方式的比较

对于国有中小企业来说，改制的首选方案是由非国有产权主体买断国有产权。这种买断方案比较适合于有一定市场前景和内部潜力的企业，因而这些企业在面临改制时，往往具有一定的购买需求，能够一次性买断企业产权。企业的购买者主要为职工和经营者、法人、个人或私人、民营企业等等。这类企业的潜力在改制后通常能得到迅速的释放，效果比较明显。

对于大多数效益不佳，潜力不确定，市场竞争十分激烈，市场前景难以预测的企业来说，购买者具有一定风险，因而难以形成一定的能买断产权的需求。在这种情形下，改制的选择方案则是逐步的买断国有产权，给改制以一个缓冲的过程，以便逐步消化过去累积的太多的问题。在这个逐步的渐进过程中，完整的产权虽然不能一下子买断，但重要的是要一下子解决企业剩余权的问题，企业可以获得有条件的剩余控制权或企业所有权。通过这种新获得的产权激励，企业可用新的增量或剩余收益来逐步置换

国家的或银行的债权，从而逐步地、最大限度地把企业可能的潜力开发出来。这种国家通过所有权变为债权，企业通过新增股权来逐步取代原有债权的过程，正是改制发挥效果的过程，也是融改制和生产率的提高于一体的过程。在这个过程中，原有的生产力发展和提高的过程并没有中断，而是得到了新的激励和强化。总之，这种方案的适用性往往较广，但由于企业的潜力大小不一，因而其改制效果可能不如第一种那么明显。一些企业在这种渐进的过程中可能并不能获得最终的成功，但只要较多的企业能够获得足以维持一个较长时期生存和必要发展的新的增量，那么它们就是成功的。至少，它们能够摆脱原有的困境，走出一条新的生路。

对于那些长期亏损，资不抵债严重，几乎无潜力可言的企业，恐怕连逐步买断国有产权的需求者和购买者都不存在。这样的企业也只有走破产、拍卖、租赁或委托经营的路了。如果一部分企业通过买断或逐步买断国有产权的改制后，仍未能摆脱困境，走出效益低下的局面，那么它们也只有面临破产了。所以，破产、租赁或托管等方式实际上是企业改制的下策，它是企业在实在无什么潜力可言的条件下才采取的方式。这里的破产主要是指破产终结或破产解散，不包括拍卖式的买断企业产权的那种破产重组，因为那种方式仍能保留企业原有的整体生产能力，与完全丧失生产能力的破产是不同的。国有企业中不可避免地会有相当一部分企业要走这条路，只不过在我们确定企业要破产之前，应当尽可能地通过种种改制方案例如股份制改造、逐步买断、市场拍卖、租赁或托管来挽救它们，来挖掘存在于其中的可能的潜力。

总之，改制方式的选择根据企业条件的不同、效益的好坏、购买需求的多少，可有上中下策的选择，其中，大多数可能的选择是在上、中策，而对于几乎没多少潜力的企业则采取下策。这种选择的顺序是符合资源的有效率配置的合理要求的，也是成本最小而收益最大的改制选择。

大多数多元产权持股的公司实际上是部分的买断国有产权，是在保留部分国有产权的条件下，再加上其它产权主体，例如法人股、职工股等的持股而成为多元持股。多元持股在形式上具有较大的兼容性，可容纳各种不同成份的产权主体，因而具有较广的适用范围，但同时它也为各种改革的妥协折衷方案，为各种借改革形式而保留旧体制实质的方案提供了容身之地。所以，越是具有较大兼容性的改制形式，越不易把握其内在的本质特征。相比之下，它们反而不如一些兼容性较小的改制形式，例如股份合作制或经营者控股的有限责任制那样易于把握产权改制的实质。实际上，具有国有股的多元持股的公司更适合于那些商业性产业，基础性产业，风险不大，竞争性不强，市场不确定性较小，市场需求比较稳定或销售收入和成本比较易于计算，比较规范化和易于管理的，因而代理成本比较低的企业。

多元持股的公司通常产生于那些有较好预期前景的企业，因为只有这样的企业才能吸引较多的产权购买者，才能具有一定的需求市场，也才能使政府不愿放弃国有股权从而仍保留了相当的由其控制的部分。相比于完全买断和逐步买断国有产权的企业改制而言，后者在取得了较完整的企业剩余权或所有权的条件下，可以在产权激励下较大地发挥创新行为的积极性。当然，多元化的持股公司往往具有较好的先天条件，因为没有较好前景的企业是无法吸引股权购买者的。所以，这两类企业各有自己的优越性或长处，一个是具有较大的产权激励但先天条件相对不足，另一个是产权激励较弱而先天较好。它们在市场竞争中究竟谁更有活力，还有待于实践的检验。

第十章

改制模式中不同股权结构的比较和选择

一、诸城模式^①：股权的平均化

诸城四达公司的改制：

资产评估后，全厂在岗职工 196 名，以每股 1000 元，出资 1800 股购买了原企业产权——180 万元的生产经营性净资产，并全额承担原企业债务。考虑到职工的承受能力，80% 股份实行配售，20% 股份自愿认购。同时规定职工认购股份的最低限额。招股认股一开设，职工的购股热情非常高涨，仅两天时间，180 万元股份被内部职工认购一空，认股率达到 100%，人均持股近万元。最高持股额是平均持股额的 8 倍，虽然最高持股额与最低持股额相差很大（80 倍），但最高持股额与最低持股额的股东人数均很小，大部分职工持股额相等或相近，故企业具有较大的持股均衡性。

诸城模式的主要特点：

1. 股份合作制为企业改制的主导形式。272 家改制企业中，共

^① 王天义、杨欢亮、乔传福《中国股份合作经济》，企业管理出版社，1997 年 6 月版。

有 210 家改制为股份合作制企业。其中, 90% 的国有企业, 90% 的集体企业, 100% 的供销合作企业和 70% 的乡镇企业, 进行了股份合作制改革。

2. 产权结构: 股权基本上由职工个人股组成, 几乎不存在其它股份。基本上全员持股, 大多数企业的职工持股率在 90% 以上。90% 以上的职工股东持股额相互间相差不足 5 倍, 即使部分厂长持股额较大, 通常也不超出大部分股东平均持股额的 10 倍, 更不具备控股能力。企业股东会实行一股一票制, 但由于全员相对均衡持股, 因而大致可以取得与一人一票相似的表决结果。

诸城模式的股权结构表现为企业职工全员持股, 股权单一, 持股平均化程度较大这几个特点。这是属于典型的股份合作制特征的改制模式。这种模式实际上是企业的经营者和员工联合起来共同掌握企业的所有权, 是通过购买企业的净资本产权的方式来取得这种对企业产权的控制权的。诸城的大多数企业所选择的这种比较平均化的股权结构反映了诸城模式的主要特色。这种模式在改革中往往阻力较小, 能较容易地得到上级政府的认可和接受, 也较容易为大多数职工所接受。因此, 对它的争议较小, 在一定阶段或时期内它的可接受性和可承受性都是较大的。正如在改制中人们所说, 全民所有制和集体所有制历来都被承认为公有制, 既然一个生产队为二三百人所有可以称之为公有制, 那么 1 千人甚至几千人的企业实行劳动者股份合作制, 为什么不可以认定为公有制? 过去名义上人人有份, 其实人人都不关心, 不负责任, 只享受利益、不承担风险的集体企业可称之为公有, 那现在人人有份, 又人人共享利益, 共担风险的股份合作制却被认为是私有, 显然是不合理的。所以, 混合经济是一种新型的公有制形式。

诸城模式的股权结构在一定程度上反映了某种社会文化的决定因素所起的作用, 尤其是在北方地区或山东地区所具有的文化特征。这种特征往往表现为某一团体组织, 尤其是长期形成的组

织内的凝聚力。用某种通俗的话来说，就是讲义气的抱团的特点。在一个组织内，这种凝聚力的形成有赖于某种长期的人际关系交往，有赖于某种地域的亲近性，更有赖于某种共同利益的连接。建立在这种传统文化基础上的股份制往往更倾向于均等化的趋势，才不致有悖于这种传统。

当然，随着企业规模的扩大，这种凝聚力和平均化趋势会愈益减弱，呈递减趋势。中国文化中的利益结构关系实际上就是这样的从核心层向外扩散而愈益衰减，股权结构也是这样。随着诸城四达公司的规模扩大，原来改制时 196 人 100% 的持股率逐渐成为 445 人的 90.56% 的职工持股率。最高持股额与最低持股额相差 80 倍，最高持股额是平均持股额的 72.1 倍，已开始出现少数大股东控股的问题。如果一个组织是不变的，那么原先的结构可能会保持某种稳定性，但在市场经济下，企业组织又不可能不变。这样就很可能出现股权结构的相应变化。在这样的情形下，据有关调查表明，尽管持股额差距有扩大的趋势，但该公司仍有 94% 的职工（包括大股东）都赞成全员持股，74% 的职工认为今后应缩小职工间持股额的差距。

上述情形实际上反映了职工们对市场风险的认识不足，而只是看到持股可能带来的好处和收益，未看到持股要承担的风险，所以才要有要缩小持股差距的看法。倘若企业处在相当不利的市场竞争条件下，持股越高，则风险越大。那么大多数职工还会这样看待持股差距吗？所以，企业要经历一段时期的市场波动，其发展才会愈益成熟。当员工和经营者都经历了一系列的风险和收益时，他们也才会日益成熟，这时股权结构也才会日趋合理化。

不管怎样，诸城模式毕竟是一个脱离了政府控制的企业主权模式。它具有一个能够与市场经济的发展在较大程度上相一致的企业所有权结构。这种结构只要是可调整的和动态发展的，它就会随市场经济的成熟和企业发展的成熟而日益合理化。

二、海城模式^①：经营者控股

海城市农机修造三厂通过改制方案之后，该厂以 194 万元的价格整体出售给厂长闻宝田，并商定付款时间为两年。同时由闻宝田个人承担原厂的全部债务和债权。职工也都得到妥善安置，在职职工 55 名买断工龄，取消在职职工固定身份，安置费 = 工龄 × 500 元，对工龄不足五年的职工，安置费最低发放 4000 元，有七名不愿买断工龄的职工，保留原全民职工身份，在农机系统重新安排工作，退休和提前退休的及请长病假的 46 名职工的工资统一转到市经委国有资产经营管理公司去领取。

此外，海城市三星印染厂是先租后卖，出卖时债权和债务都剥离给镇经委。这原是一家严重亏损的乡镇企业，买主李某原是租赁这家企业的个体户。

海城市三鱼泵业有限公司出售给以厂长戴喜东为首的全体职工，成为股份合作制企业，戴占 51% 股份，几位管理人员每人各占 2% 左右。

海城市水泉滑石矿最先出售给企业所在的赵堡村，但后来这个村的村民因不同意出售价格，这个企业就出售给该村村支部书记王富海，王很快又拉另一个私营企业家冯晓熙入伙共同购买。

海城市西洋耐火材料公司被出售给总经理周福仁为首的西洋村全体村民，周福仁占 70% 的股份，成为一家股份制企业。

海城增鑫实业矿产有限公司出售前是中日合资企业，原企业

^① 何江涛、张剑荆、宋丹雷《海城现象探访系列》，《中国经济时报》1997 年 11 月 12 日～20 日。

中的中方股权既有国家股，又有全体职工的股份，在这次改制中，中方股权全部由这家企业的总经理苏继香买下，成为他个人和日方合资的企业。

海城模式的主要特点是以经营者掌握企业股权中的控股能力为主，其它职工控股为辅的股权结构。海城改制后，新企业的所有权控制者主要仍是原先的经营者或领导者，再加上具有一定购买力的管理人员、职工以及合伙经营者。它与诸城模式较为平均化的持股结构的不同就在于突出了经营者控股的作用，因而这种机制较大程度上强化了经营者激励性和风险性的作用。

海城模式主要是建立在“能人经济”的基础上的，这是与海城长期自发的发展而形成的市场经济基础分不开的。据海城人看来，一个活跃的能人就是一定范围内经济活动的组织者，是一个核心。海城的市场经济充满活力的秘密就在于，有如此众多的能人在组织生产和市场。目前，经营活动的主体已经能人化了。通过企业转制，海城的市属公有企业、村镇集体企业迅速地转向了新体制，其特征之一是“企业资产人格化”。那些较早富起来的人积聚了购买企业的资本和经营企业的能力，那些原先在企业里担任厂长的人则积聚了经营企业的经验、市场信息和人力资源，这些人在 1995 年大规模展开的企业改制中捷足先登。

当然，海城公有企业的改制并非自发形成，而是在政府支持下形成的。许多企业家开始时并不想购买企业，经过市领导反复动员后才买下的。他们表示，资本虽然是我的，但同时也是社会的，要解决地方工人就业，要纳税，真正用于自己消费的只占极少一部分。厂长戴喜东说，良田千顷一斗米，广厦万间半张床。个人资产再多，他的消费也是有限的，归根结底，资产还属于社会。

不过，海城模式与私有经济自发形成的股份制的不同在于，它面临着较复杂的职工安置问题、职工身份转变的问题等等。诸城模式由于职工人人持股，故不存在很多的职工身份转变的问题，而

海城则直接面临如何使国有、集体企业职工改变身份成为普通的非国有的民营企业的职工的难题。因此，这个问题是海城改制中遇到的最大难题，经过了反反复复的动员和工作才说服了绝大多数职工，通过一次性付款买断了工龄，使其转变了原有身份。因此，改制需要在政府、经营者和职工三者之间达成一个各方自愿接受的契约才行，一个好的契约往往意味着改制成功了一大半。

三、漯河模式^①：经营者持大股

1992年邓小平南巡讲话以后，漯河开始在产权问题上做文章，对国有企业进行股份制改造，大力推行股份合作制，这比当下正在全国兴起的股份合作制热早了整整五年。然而，尽管漯河当时想了很多办法鼓励职工入股，如贷款、配送股、买一送一等等，都没有使职工的积极性调动起来。各种办法都使了，但是公有企业的形势仍然不见好转，到1996年上半年，市直属20家预算内工业企业有18家严重潜亏，资产负债率由1991年的56.9%，逐年攀高至1996年的81%。

股份合作制对规模很小的企业确有较强的适用性，但对规模较大的企业，由于企业全体员工人人有份，且悬殊不大，实际上是新的平均主义。问题的症结在于，没有一个人格化的产权主体，名义上人人有份，实际上人人没有责任。漯河的实践证明，股份合作制对调动职工的积极性起过一定作用，但由于职工人人参股，新的平均主义使职工并未感到压力，也没有意识到作为股东的权

^① 王南、包向杰、段国帅《漯河市企业产权改革述评》，《中国经济时报》1997年11月25日～28日。

利和义务。例如，漯河冶金厂 1993 年搞股份合作制时，采取买一配二的办法，鼓励职工入股，但事实上不论企业盈亏，每年均按 15% 计息分红，成了一种变相集资行为。

漯河曾经搞过股份合作制，但并未成功，于是他们选择了有限责任公司。这是典型的漯河模式的特征：漯河市规定组建有限责任公司必须有 2~49 个股东注册购买，发起人购买 20% 的资产后，剩余的资产由其它股东购买。漯河腾龙泵业有限责任公司 1996 年 10 月成立。原漯河水泵厂总资产 2230 万元，负债 1232 万元，负债率 55.3%，所有者权益近千万元。水泵厂经资产界定和按有关规定进行剥离后，剩余净资产 110 万元。在认购过程中，确定以 49 个股东组成有限责任公司。49 个股东中，发起班子占 11 个，剩余 38 个股东每个股东必须认购 2 万元以上。考虑到职工的实际情况，这 38 个股东允许以募股基金会的形式，以每份 3000 元为基数组成 1~7 人自愿结合的基金会作为一个股份，由基金会推荐代表进入公司注册。结果参与人数占了职工一半。

漯河的股份化由主要发起人与其合伙班子或合伙员工组织共同购买，但是发起人要承担 20% 的股权，在其它股东均为厂内的管理人员和职工的情形下。也就是说，发起人承担企业的主要风险责任和权利。实际上，有限责任股份制与股份合作制并无本质区别，股份合作制也可以体现出某种有差异的股权结构，或经营者控股的结构，而有限责任制亦可为均等持股。关键的差异在于股权结构的不同，而不是外在形式的不同。由于不同的股权结构导致了经营者和员工所承担的权益和风险是不同的，因此这是不同模式的实质差异。漯河模式的特点是经营者与一般员工的持股比例需要保持某种较大的差异，与诸城模式较为平均化的持股结构不同，也与海城模式的经营者占有 50% 以上的控股权不同，漯河模式是介于上述两者之间。漯河的经营管理者掌握 20% 的股权，在其它股东较分散时，具有控股能力，但当其它股东联合起来时则

要受到很大的制约。

通常来说,经营者承担的风险和权益应大于一般职工,但究竟大多少倍为合理,这取决于不同地区、不同企业的经营者和职工的相互可接受的程度,取决于这些不同要素作为收入参照系的市场收益率水平,还取决于市场竞争所要求的压力和激励的强度。综合上述因素,经营者和职工两方能自愿的在不受外在的非市场力量干预或强制下达成某种契约是最合适的。有些地方的政策文件规定,经营者持股额为最低持股额的10倍,但基层企业有的认为10倍太高,有的又认为10倍太低。实际上,作为工资之外的分红收入,主要取决于企业的效益和市场风险。通常来说,职工承担的风险总是很有限的,相对而言,经营者往往要承担更大的风险和压力。因此,企业的市场风险越大,持股差距也应越大。所以,有人提出^①,生产经营状况较好,又处于稳定发展的企业,差距可适当的小些。反之,生产经营状况一般,又没有一种成长性好的产品,经营者要花费比前一类企业大得多的精力,也很难说能取得相同的效果。在这种情况下,经营者担子重,风险大,差距可适当增加。

上述意见作为改革的一种初始制约条件是可以考虑的,作为改制时确定的初始股权结构不能不考虑到其原先的发展和效益状况。然而,当企业在市场经济中不断发展的过程中,其股权结构就必须适应市场竞争的要求进行调整。一个有效率的、有激励性的股权结构应当是在承担风险和获得剩余收益两方面保持对称,因而能使企业的决策者在事前就获得足够的激励。如果总是随着企业的效益不好而增加经营者持股比重,而随着效益好减少经营者持股比重,那么这就意味着经营者要承担更多的风险,而只能

^① 俞官潮、姚康镛《股份合作制企业股权结构的几个问题》,《改革月报》1997年12月。

得到较少的收益。这种显然不对称的承担风险和获得收益的机制是很难被经营者所接受的。所以，在确定初始股权结构的基础上，对于企业股权结构的动态调整一定要服从于对称的风险承担和收益获得的机制，才有助于建立有效率的企业家的激励机制。

四、服从于按劳分配的股权结构

绍兴市纺织机械厂^①，建于1971年，为市属国有中型二档企业。1994年下半年起，受行业不景气影响，原主导产品因构造落后而被国家列入淘汰产品，企业无产品可做，也无资金技改。到1997年转制以前，企业连续三年潜亏，厂子再不改革，就要灯干油尽了。1997年3月该厂实行改制，企业资产评估总额为2465万元，负债1508万元，所有者权益956元。扣除所有者权益中757万元土地费，42万元的退休职工社会统筹费用和134万元的职工保险基金，剩下19.7万元资产由企业职工全部买下。企业另外扩股200万元，总股金达到220万元。

入股按自愿原则，兼顾工龄，突出岗位，倾斜骨干，注重责任。

工龄股为88.5万股，占41.75%。10年以下工龄职工每人认购2000元；10~20年工龄职工每人认购2500元；20年以上工龄的职工，每人认购3000元。

岗位股64.7万股，占32.35%。

职务股认股51.8万股，占25.9%。其中法人代表认购不低于

^① 陈墨《脱胎换骨的历程》，《中国经济时报》1997年10月16日。

总股份的 5%，即 11 万元。入股后，除退休、亡故外不得退股，一年后，可在企业内部按规定转让。不入股职工不承担经营风险，不参与分红。

以上股权结构的特点是，根据职工的工龄长短、岗位重要性和经营者承担责任的大小来决定股权的分配。这种结构相对员工完全平均持股来说，激励效果可能会好些。因为它强调了职工之间的差异性，即技能、经验积累和岗位的差别性。企业经营班子的持股比例为 25%，其中法人代表持股比例不低于总股份的 5%，最高与最低的持股差异大约为 5 倍。所以该企业的股权结构总体上看是比较平均化的。这种企业实际上是把一部分劳动工资分配的原则应用于股权的分配，使劳动收益与资本收益结合起来，或者说在某种程度上更强化了劳动收益分配的效果，因为其股权结构大体上是服从于按劳分配原则的。

从理论上来看，股权红利分配是按资分配，工资薪金分配则是按劳分配。这两种不同的分配原则只能是依照生产要素的不同功能来决定的。按劳分配中职工的收入是有保障的，是确定的收入，在生产中它是进入生产成本的，属于企业必须保证和满足的收益。然而，作为股权收益的红利则是不确定的，它是由市场的不确定性所决定的，因此它要承担一定的市场风险。股权收益的分配作为按劳分配的某种补充是可行的，然而让其完全服从于按劳分配的要求去进行分配，恐怕是不太合适的。毕竟两者的职能是不同的。在市场经济中，每种生产要素都按其职能取得自己的要素报酬。企业家的报酬就是来自市场的不确定性收益，来自于其对市场潜在机会和潜在收益的敏感性，以及来自其组织不同生产要素进行生产创新的能力。因此，这种机制会为企业家提供重要的激励。如果企业的剩余收益主要是按企业内部的按劳分配原则进行分配，那么企业家的激励来源就会丧失。一般劳动者的生产创新和市场创新的能力是很有限的，这就决定了其在股权结构

中的相对比重也应是有限的。所以，股权承担的责任和利益的对称性决定了股权结构及其配置效率。

五、多元产权的股份化模式^①

四川省对小型国有企业实施股份制改造的具体做法是，在请资产评估机构对企业的全部资产进行评估并由有关领导机关对评估结果作确认和界定之后，保留部分国有资产，其余部分则有偿转让给企业职工和社会法人。对保留的国有资产，有的企业设置了国有股，由国有资产管理者派出代表行使相应的职权，承担相应的责任，享受相应的利益。企业内部的职工股经职工大会决议，组建“职工合股基金会”，作为法人股参与发起组建有限责任公司。并委托企业工会为合股基金会的常设机构或由职工大会选出代表组成专门的机构行使权利。

在四川省，这种改制方式一般被运用于县属企业中规模稍大、效益较好、对县财政有一定影响的企业。之所以要保留一部分国有资产，主要是因为政府想通过设置国有股参与这类企业的重大决策，更好地推动这类企业的发展和保证县财政收入。如犍为县于1993年9月将国有犍为水泥厂的40%经评估后的生产性净资产留作国有股，其余的60%经国资管理部门批准，折股转让给企业内部职工。并且，经职代会决议，将职工的全部股金组成“职工合股基金会”，作为法人股与国有股一起发起设立“金马水泥有限责任公司”。原有企业的非生产性国有资产则经县政府同意，由

^① 本节案例取自中国改革与发展报告专家组《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》。上海远东出版社，1997年。

县国资办委托金马公司专项管理。

四川省按国家的有关规定，经国务院授权部门和省级人民政府（或其授权部门）审批，将一部分国有企业改组为股份有限公司。其主要形式有几种，例如由内部职工持股的定向募集公司和向社会公开发行股票의公众公司。定向募集公司的主要发起人大都是县属企业中资产最多、规模最大、效益较好、对县财政影响较大的企业。其长处是既保留了政府对原企业存量资产的所有权，又吸收了社会法人投资和个人投资，从而改变了企业的投资者结构，壮大了企业的规模。

山西省朔州市在对朔城区化肥厂等 23 户企业进行资产评估后，把净资产折为国家股，并吸收社会法人、自然人和企业内部职工入股，改组为股份有限公司或有限责任公司。这些公司内设置了国家股、法人股和职工股。职工个人股以“合股基金会”的形式参股。原来实行全员风险抵押承包的企业，也将职工的抵押金转为股金。在这种形式的改制中，对一些整体改制条件不成熟的企业，采取把企业内部效益好、经营连带不紧密的分厂、车间从原企业中分立出来，改组为独立于原企业的股份制企业。

多元化产权主体的公司化改制在一些地方未能取得成功的关键在于，国有股仍占统治地位，因此政府仍具有对企业的完全控制权，政企不能分离的弊病还是不能消除，企业因而没有活力。在理论上似乎不存在这样的问题，股份公司只要按法定的治理结构进行治理，便能有效率的运行。然而在实践中，传统的计划体制使得政府对企业具有很强的控制力，靠形式上的董事会根本无法将政府的影响作用消除，何况政府作为国家控股者的代表，当然有权行使对企业的控制权和所有权。因此，多元化产权主体的公司化改造的关键在于非国有产权主体的地位应当加强，对企业产权的实际承担者——经营者的激励应加强，应尽可能使企业的剩余创造与剩余控制相对称和一致。这样企业才会得到最根本的激

励和活力，改制才有可能消除传统的弊病。

多元化产权主体的公司化不能搞形式主义，而要抓住多元主体之间的产权契约这个核心来进行改制。多元主体之间如何按市场收益率来分配其间的收益，如何按产权要素资源的稀缺性和要素的市场价格来进行收益或剩余的再分配，如何在事先的契约中以较明确和具较大激励效果的方式确定事后收益的分配，以及如何在契约中确定产权各方的权利义务和责任等等，这些都是决定着多元产权契约能否有效率运行的重要因素。

由于中国的市场发育不成熟，多元化产权主体的契约往往很难达到较成熟的地步，事先契约很难作到十分明确，往往总是会有许多东西不可能在合同中一一详尽规定。对要素的稀缺性及其价格的评价也缺乏较客观的市场标准。因此，契约的合理性和有效率性往往很难保证。这也是许多企业在公司化改组后经常顾此失彼，不是少了激励，就是少了约束，或者两者都不足，导致畸形的企业行为或企业家行为的原因。

六、集体或民营企业 改制中的股权结构

吉林省东盟集团^①公司是一家 1983 年靠 2000 元起家的民营企业，到 1996 年底总资产达 4.2 亿元，发展成为集团股份制企业。公司按照产权改革的思路，首先对剩余价值进行再分配，将公司部分资产量化（划拨）到高层管理者和有特殊贡献的人员，使生产经营者逐步由资本代理经营者向资本所有者过渡，使企业资本

^① 《中国经济时报》1997 年 11 月 26 日，第一版。

为企业与员工共同占有。

该企业员工享受资产划拨和股份的条件是：1. 职龄，就是看担当高层管理职务的长短，这是衡量对公司贡献大小的一项重要标志，用意在于使每个管理者都能忠于公司，安心在公司任职，增强企业的凝聚力。2. 职务，分 A、B、C、D 四级，就是看领导职务级别，这是衡量能力大小和素质高低的一个重要标志。3. 特殊贡献，贡献分甲、乙、丙三级，就是看给公司创造的价值大小。按照上述条件，确定职务各级各多少万元，特殊贡献的三级各多少万元等等。这样，首批确定了 20 人成为享有划拨资产所有者和股东。

新股东的主要权利和义务：1. 资产占有权，划拨给管理者的资产股权依法占有。2. 红利分配权，税后利润先支付债务和弥补亏损、提取公积金和公益金，然后按照划拨资产的股权比例进行分红。3. 剩余财产分配权，即公司一旦出现解散时，对公司清理债务债权后所余下的财产，可按占有资产股权比例分到一定财产。4. 增资优先认购权。5. 转让股权，主要限于继承，经股东会批准可将股权转让给公司内部最大股东。6. 报销一定限额的消费基金。7. 不得抽出股权和向外转让股权。

该企业的这一改革，将部分资产量化到高层管理者和有特殊贡献的人身上，使他们的“智慧资本”变成货币资本。经营管理者从过去的打工者变成既是资产所有者，又是资产管理者和生产经营者。因此进一步完善和创新了企业的机制，使企业投资主体多元化，形成了货币资本股，“智慧资本股”，“劳动资本股”，把资产所有者、管理者和劳动者紧紧连在一起。管理层变成既是资产所有者，又是管理者和经营者。

这个企业的改制把以前不曾量化到个人的资产现在加以明确的量化。这种量化的主要依据是人力资本，因为这类企业主要依靠贷款而非注入资本发展起来的，其形成的资产并没有一个明确

的产权主体,人力资本因而成为产权分配唯一可以依据的基础。该企业按经营者的管理职务、员工的特殊贡献来划分产权分配,这正是以人力资本为基础进行的。这种人力资本股份与一般集体企业改制时确定的劳动股不同,它们不是影子股,而是实实在在的股份,是建立在若干人合伙经营的基础上的股份契约的界定。这种契约把企业的不同产权的投入要素都连接起来了,形成了各种产权要素之间的契约。企业就是按这种契约的规定来组织生产和分配的。

由于企业是建立在这种股权财产契约的基础上,因此企业内部各要素能否充分发挥它们自身的潜力和释放其效率,主要取决于这些契约的合理性,取决于每一种产权要素是否都得到了他们所满意的收益率或回报率。如果其中任何一种产权要素的回报率低于其所满意的收益率时,那么就可能会导致这一投入要素的潜在效率不能激发出来,从而影响整个企业的效率。因为在企业中,各种产权要素都必须紧密结合,共同创造效率,这是一个整体性的有机组织,而不是它们的单纯相加。

雅戈尔案例^①:

雅戈尔是一家镇办企业,在企业发展中,政府除提供一些优惠政策外未投入一分钱。雅戈尔在1993年的产权改制中,确立了在集体股占优势的前提下,适当拉大持股比例的股权结构。具体比例是:职工基金会(集体股)35%,乡政府占15%,普通职工(包括中层干部)占25%,经营者(副总经理以上)占25%,其中总经理一人占12.5%。股权构成中,集体股占明显优势,这部分股金包括公积金、公益金,是企业发展的资本保证。在个人持股中,雅戈尔选择了有差别的路子。由于入股时就拉开了差距,加上这几年分红扩股,目前,普通职工持股保持在1万元左右,中

^① 何全良《集体股占优,拉大持股比例》,《中国经济时报》1998年1月15日。

层干部达到 20 万元,经营者高达 60 万~100 万元。企业已经形成了一套富有特色的分配机制:普通职工以按劳分配为主,按股分红为副,分红只占年收入的 25%;中层干部按劳分配与按股分配相结合,分红与工资收入大体持平;经营者以按股分红为主,按劳分配为副,分红占到了总收入的 70% 以上。

雅戈尔集团总裁李如成对股权结构的见解是,普通职工持股太少就会随几次分红抽回股本,没有了风险,动力就会减弱,就不会关心企业发展;普通职工持股多会使企业决策主体泛化为每一个员工,影响决策的准确性,普通职工可能仅凭分红就能生活,他们就会失去劳动的积极性。再说,调动普通职工最重要的手段是实行多劳多得的分配机制,他们的持股比例,以能达到关心企业成长的程度为宜。但是对于掌握着决策权的经营者来说,却要鼓励他们多投资,多持股,持股越多,风险越大,企业盈亏与他们利益得失联系也越紧密。

应当说,雅戈尔的股权结构还是很有特色的,它在较大程度上反映了这一时期的乡镇企业特有的股权结构的合理性。首先,雅戈尔保证了对经营者有足够激励效果的股权结构,使经营者的收入以分红为主,因而经营者必然会在很大程度上与企业的兴衰共存亡。其次,对于劳动者来说,按劳分配为主的激励仍然是最重要的。对于每一种产权要素来说,其回报率或其价格一方面取决于该种同类同质要素的市场价格或市场收益率,另一方面则取决于企业的整体效益的高低。对于这些产权要素来说,所满意的回报率是处在高于其市场收益率的水平上,但却不超过企业整体效益能提供的范围之外。如果没有企业整体效益的提高,则至多达到市场收益率水平。对于企业来说,如果该要素在市场上是可以替代的,或替代成本很低,例如某种无需什么技术的简单劳动之类的要素,那么这种要素的价格主要取决于其市场的工资水平。当然,如果能通过适当的工资报酬,例如计件工资,来解决其效率

问题，那么通过适当的工资的激励也是可行的，不一定要通过股权分配来得到其效率激励的收益。对于大多数无法采用计件而只能用计时工资报酬的职工，在以按劳分配为主的条件下，适当辅之以按股分配能有助于企业整体效益的提高。只有那些不可替代性的或替代成本相当大的企业所必需的产权要素，才需要不仅用工资，而且更需用股权分红来激励它们。股权的激励与工资的激励不同，它是一个较长期的激励因素，它对于限制那些不可替代的企业稀缺要素的外流，也起了十分重要的作用。

所以，重要的是企业需要有一个对各种投入要素的产权契约，契约的绝对合理是不可能的，但只要它是可调整的，只要外部市场环境较为完善，那么市场压力就会迫使它向趋于合理化的方向进行调整。

七、各种股权结构模式的比较

（一）模式的共同特点

以上几种模式都有其股权结构的不同特点，即较为平均化的持股结构，经营者控股的股权结构，经营者或经营班子持大股、员工分散持小股，服从于按劳分配的持股结构，多元化持股结构等等。尽管这些模式在持股结构上有不同差异，但它们在本质上都具有一些共同的特征。

1. 完整的企业控制权

企业改制，通过产权购买的合法手续，使得原先政府拥有的控制权或所有权转移到企业的手中，从而在根本上解决了政府对企业的控制或干预问题。这是使得国有企业或集体企业产权清晰

化的一个基本前提。

无论何种买断国有产权的改制模式的企业，总之它们都从政府的控制下独立出来了，获得了人事权、财产权、剩余权、投资权和经营管理权等等，因而掌握了较完整的企业控制权。这样，企业就不再为过去那种残缺的剩余控制权而困扰。因为有了完整的企业产权的激励和制约，种种不合理行为或短期行为便失去了存在的基础。

事实上，在中国传统的政府控制的计划体系中，在政府主管部门、企业经营者和企业职工这三者的关系中，政府作为传统的控制者具有较强的力量，企业完全依附于政府。随着市场经济的发展，企业的羽翼逐步丰满，开始有了要摆脱政府控制的趋势。然而，经营者在传统的政府权力控制和企业职工的主人地位这两者之间是较软弱的，其往往难以像一般市场经济中的企业家那样得到正常的发展。他们经常摇摆游离于政府和职工之间，谁的力量更强就依附于谁。在职工要求更多奖金的压力下，经营者可以分光企业留利；在政府投资扩张的冲动下，经营者也同样会支持种种错误的投资决策。但是，经过改革以来市场经济的竞争磨炼，许多企业经营者正在向企业家转变，他们已初步具备了独立驾驭企业的能力。然而，他们在获得完整的企业控制权的过程中，还必须得到企业职工的支持和制约。也就是说，在市场竞争压力的条件下，在政府所有权不能有效率的实现的情形下，在企业经营者和职工的联合基础上，企业所有权才得以确立。企业所有权的确立，标志着企业进入市场的重要一步，从此以后，企业经营者和员工的命运已经和企业不能再分开了。企业将自己来承担所有决策的市场报酬和可能的风险，任何失误的决策将不再由国家而由企业或所有持股人来承担责任和后果。

2. 各产权要素的自愿选择和共同契约

大多数自发的改制模式实际上都是企业内部各产权要素联合

订立的共同契约，是企业与政府反复协商、讨论的结果，是企业经营者和职工自主选择的方案。只有在这样的自愿、协商基础上形成的改制方案，才能体现企业作为一个连接各要素的契约的核心原则。实际上这正是现代企业的本质特征。正如阿尔钦和登姆塞茨所强调，企业的本质特征不是权威和强制，而是自愿的契约关系，这类关系在本质上与一般的市场交易并无根本差异。詹森和麦克林认为，企业是作为一种契约关系的集合而发挥作用的，现实中的企业不过是存在于雇员、供应商、投资者、客户等各种主体间的多元化的复杂关系而已。在这个意义上，企业是一种协调资源配置、协调企业内部多种利益主体目标的一种经济机制。

各种不同的股权结构，如果它们确实是在企业内各产权要素的自愿协商下形成的，那么其往往反映了企业内各要素对股权差异性或非均等化程度的可接受程度。在不同的文化和社会背景条件下，这种可接受程度往往是不同的。从经济背景来看，一般来说，在企业效益好的情形下，这种可接受程度较小，职工希望大家能够较平等的分红。然而在企业效益差的情形下，这种可接受程度就会较大，因为大家普遍都不想承担更多的风险。因此，只有在经历了一段时期的市场波动之后，人们才会变得成熟起来，对于股权差异性的可接受程度才会逐渐趋于合理化。

因此，在中国的企业改制实践中，要按照生产力发展的要求和市场取向来确定企业组织形式。台州政府推行股份合作制的基本原则就认为，无论是资本和劳动的联合，还是单纯资本的联合，不论其最终所有权性质如何，不论企业内部运作是侧重于资本权益还是劳动权益，不论其股权结构如何，都应视为股份合作制。而其具体形式是多样的，凡是自愿选择，经济互利的各种组织形式，

都要予以承认，不可用统一模式去人为规范化，搞一刀切。^①

由于经济发展的多样化形式，经济资源的多种属性，企业组织对于产权要素的不同要求，都使得不同的企业有着不同的契约。任何强求统一的要求都可能会损害某些产权要素的自愿性选择，从而可能带来一些不利于企业效率提高和生产力发展的影响。

（二）多元产权结构模式与其他模式的差异比较

在多元产权的模式中，往往存在国有股和其他非国有形式的股权的并存。正是由于国有股的控制权的存在，使得大多数的民营企业法人或其它法人的进入存在障碍，而无法形成法人股的制衡力量。所以，许多多元持股的企业实际上没有什么像样的法人股，至多只是国有股、职工股和个人股的混合。在这样的股权结构中，企业的实际产权承担者——经营者往往处在激励和约束都不十分明确的状态中。国有股的惰性，职工股或个人股的分散性，都无法使得其产权发挥积极有效的激励作用。

相比较而言，中小企业中产权主体的非多元化，例如一元化，就比多元化产权的契约更加清晰。因为一元化产权主体的产权界定比较明晰，只需满足其它产权要素的市场收益率，基本上不涉及到剩余如何在各要素之间的再分配问题。剩余的再分配是有可能导致产权不清晰的重要因素，参与剩余分配的各种产权要素越多，则问题可能就越多。一元化产权主体则只有一种主体控制剩余，剩余索取权和剩余控制权比较一致。在这个意义上，剩余的创造和开发与剩余索取权、剩余控制权一致性的程度越大，企业的效率就越高，产权契约的清晰合理界定的程度也就越大。所以，在中小企业中，多元化产权主体的改制效果往往不如非多元化产

^① 朱筠《台州股份制是如何产生的》，《中国经济时报》1997年10月21日～23日。

权主体的改制效果那么明显。然而，无论何种形式的改制，只要尽可能使剩余的开发与剩余权保持较大程度的一致，那么其效果就会较好。对于多元化产权主体来说，这并非做不到，只是其难度较大些，成本较大些，所以其成功的可能性就会受到一些不利影响而减少。

（三）不同模式的治理和决策机制的差异

在内部治理结构上，多数企业都建立了股东会、董事会和监事会之类的组织，董事会实行一人一票的议事规则，监事会主席大多由工会主席或专职党务副书记担任。董事会、监事会一般由股东大会通过差额选举的方式产生。在推荐候选人时采用按一人一票制，在股东大会选举时采用一股一票制。实行全员入股的企业，通常都实行职工代表大会和股东代表大会两会合一的管理体制。

然而，在上述治理结构的外在形式十分相似的情形下，不同的股权结构模式却存在着一些实质性的差异。平均化的持股结构或按劳分配的持股结构通行的投票原则主要是一人一票制，突出民主决策原则。经营者控股结构则完全以经营者决策为主，而经营者持大股的结构则介于上述两模型之间，实行以经营者决策为主，职工股东决策为辅的机制。这后一模式虽然在理论上看起来能够兼顾其它模式的优点，但在实践中实行起来却难度颇大。现实中的企业内部，在以职工和经营者为两极的结构中，重心往往总是偏向某一边，因此，我们不时可以听到基层企业的反映，不是某些经营者独断独行，职工软弱无力，就是企业负责人普遍反映领导难当，“有些企业中少数人喜欢起哄，一有不满就写股东联名信要求董事会接受审查，重新选举。醴陵市有两个厂改制不到一年就换了四次董事长。事实上是职工炒领导鱿鱼容易，领导炒

职工的鱿鱼难”^①。因此，在企业的经营者和职工之间往往缺乏一种能够较好地界定两者之间利益分配的产权关系的契约，这种契约能够给予经营者较大的决策空间，同时也能够使职工得到某种满意的收益率。能够确定这么一个契约恐怕不是那么容易，即使有了这个契约真正能够实行可能就更不容易了。

实际上，就决策效率来讲，均股制的结构的效率往往不如控股制（包括经营者个人或经营者班子的控股）的效率。前者是按一人一票来决策的，往往造成内部决策分散化，造成诸多矛盾和扯皮，形成统一认识和协调决策的成本较大。大多数职工对于市场信息并不了解，因而多为风险回避型的，对于某些有效率的经营决策的支持率也往往较抵。而且企业越大一些，这样的问题就越严重。但是，对于控股制的企业来说，其决策效率往往较高，企业可以根据市场变化作出及时的调整经营的反应，能够充分发挥企业船小好调头的灵活机制的特点。当然，经营者控股下的决策一旦失误也会造成重大损失，但这种决策失误的后果主要由经营者自己来承担。在这种自己承担后果的条件下，经营者会尽可能的减少可能的失误。所以，平均化持股结构导致较多的风险回避，较大的决策成本和较少可能的市场回报率。而经营者控股结构则相反，其具有较大的风险和责任，较大可能的市场回报率。只要上述风险和收益是对称的，这种股权结构就有其适用的合理范围。当然，对于风险性较大的、激烈多变的竞争性市场来说，市场经营机制不够灵活的、风险回避型的均股制结构可能是不太合适的。均股制的企业在内部治理结构和决策程序过程中比较强调“人合”的原则，而“资合”原则以服从前者为主。这种方式往往导致企业资本形成上具有较大的封闭性，这对于需要扩张和发展的

^① 民进湖南省委调研室《股份合作制遇上新问题》，《中国经济时报》1998年2月10日。

企业来说是十分不利的，因为企业组织形式上的人合原则不适应企业面向外部的融资需要，人合色彩过强的制度安排会阻碍企业在未来的发展。

为此，可以在设计股份合作制企业的内部制度时，将职工对企业的个人直接持股改变为职工组成的持股会集体持股。这样，在职工持股会内可以仍按照人合原则进行决策。而在企业股东会内，则可以按资合原则决策。在缺乏外来股东时，职工持股会则成为企业大股东，通过一人一票方式做出的职工持股会决议同样可以有效地影响企业决策。同时，这样的企业在需要或可能吸引外来投资者时，又不会因内部的人合原则而受影响。这样组建起来的企业在对外直接融资上不会遇到严重的制度障碍。

这也是国外企业在采用职工持股制度时的普遍做法。如美国有一万多家公司建立了职工持股制度，参加的人数达到了1000多万。美国公司在实施职工持股制度时的一般做法如下：成立一个职工持股信托基金会，该基金会向银行贷款购买企业的股票，并由基金会将购得的股票存放在银行的一个“悬置账户”中；基金会分得红利后，再用红利偿还银行贷款；偿清贷款之后基金会购得的股票才正式转入“职工个人账户”，成为职工持股基金会所拥有的股份；职工持股基金会代表加入基金会的职工行使股权^①。不少国内的中小型公有企业在产权改制中已经采用了相似的做法。

^① 李荣章《西方国家的职工持股制度》，《中国改革报》1997年11月24日。

八、不同改制模式的退出机制和约束机制

在绝大多数股份制改造的非上市企业中，对于股权流动都给予了不同程度的限制，通常是不得进行自由交易和转让，有的是只能在本厂内交易和转让，有的则需经过董事会批准后才能转让等等。不同的股权结构，加上不同的限制流动的程度，使得企业具有不同的约束机制和退出机制。

在企业股权不能流动的条件下，平均化持股的企业往往通过内部职工或股东的投票机制来行使“退出”权力，行使对经营者的约束或更换。这类企业对经营者的选择通常只限于在本企业内部，当企业实在无法通过内部人才的重新选择来改变经营不善的现状时，企业只能实施拍卖和破产。经营者个人控股的企业一旦发生经营危机，企业往往很难通过内部选举等方式来重组，这类企业的退出机制主要是破产和关闭。对于介于上述两种持股模式之间的持股结构，即经营者承担主要责任，掌握较多股权的企业，在需要调整企业控制权时，可以通过内部股东的选举或董事会投票的方式来解决。由于经营者不控股，其它股东的投票力量可以形成多数，从而对经营者形成制约力量。这也是在企业内部解决问题的机制，内部解决不了时，只有依靠破产拍卖来解决。当然，破产拍卖也是一种十分重要的股权交易方式，它特别适合于那些股权不易流动的企业。

在股权能够在企业内部流动的情形下，企业的约束机制和退出机制又会发生什么变化呢？

从理论上讲，股权流动有助于股权的再分配和企业控制权的

调整。从具体企业来看，持股平均化较小的企业在内部信息十分透明的情形下，在大家彼此之间都十分了解的状况下，投票机制就能解决内部人才的择优问题，似乎没有必要搞股权的内部流动，而且，如果持股平均化的前提不被破坏的话，股权也无法通过内部的流动来达到控制权的调整。其次，对于经营者控股的企业来说，除非经营者自己愿意转让股权，否则也很难通过内部的股权流动来改变企业控制权。因此，这类企业往往具有较强的稳定性结构，其激励性因而较大较持久，对于那些能够一步到位的能力较强的企业家来说似乎比较合适，但对于能力不强或经营不善者，似乎缺少较有力的制约方式和有效的退出方式。最后，对于介于上述两者之间的持股结构的企业，其内部股权流动能够形成适当的股权集中力量，因而股权流动能够实现股权的再分配和再调整，形成新的控制企业的力量。这种调整企业控制权的方式的前提是，经营者不控股，但是掌握较大比例的股权，例如 10%，20% 或 30%。在这种方式下，经营者有企业控制权，但无控股权。一旦企业出现经营不善等问题，股票正在不断的贬值以至于许多股东对企业前景失望时，则股权的内部流动能够有助于实现企业控制权的调整。但是，这种结构的企业往往在稳定性方面不如经营者完全控股的企业，因此其激励效果可能较小较不持久。不过，对于那些其经营能力和潜力尚不太明确的经营者的来说，这种结构可能比较合适。如果企业能够设计一种使经营者的业绩和股权期权有效挂钩的激励机制，那么，随着经营者的潜在能力逐步转化为现实，经营者能够逐步通过其创新行为获得股权的回报，从而逐步扩大其控股能力，相应的激励效果也会更多和更持久。所以，某种可以随经营者的长期绩效加以适度调整的股权结构，例如在经营者股份比例的 10% 到 49% 之间加以调整，可能会具有较好的激励和约束效果。

如果股权能够在企业外部流动，情形又会怎样呢？如上所述，

小企业很可能并不适于这种流动，这种流动方式极易产生炒作股票的投机行为，因为小企业的盘子小，其价格容易受某些投机行为的影响而大起大落，而且这些投机行为并不一定对企业的效率产生积极有利的影响，反而可能导致企业的不稳定，从而使企业家行为短期化和非理性化。对于大一些的企业来说，由于员工或股东之间可能缺乏相互的了解和信息交流，往往无法通过有效的直接选举来产生新的经营者，而股权的流动可能更适合其控制权的调整。尽管外部流动对于企业经营者的选择余地要大于内部流动，流动范围越大可选择的余地也越大，但是，流动的范围或程度往往是由企业的规模所决定的。企业的规模越小，股权流动性越大，其被炒作的可能就越大，因而股权流动的结果容易造成企业的不稳定状况，其效果通常不如内部的直接投票效果；反之企业规模越大，其被炒作的可能性会随之降低，其内部直接投票的效果也会愈益递减，而在较大范围内选择经营者的效果往往比内部的较小范围更好。总之，股权的流动范围或程度是与企业规模成正比的，而在相同的规模下，股权的流动性与企业的稳定性是成反比的。由此可见，对于不同规模、不同特点的企业，其所要求的股权流动范围或程度是不同的，而这些差异又是由企业调整其控制权所需要的交易成本来决定的。所以，按照这种股权流动程度的差异来建立不同层次和范围的股票交易市场，可能会更适合于企业的要求。

对于非上市公司来说，其股权的交易总是要受到一定限制的，这是其不同于上市公司的根本特点。股权交易并不是越自由就越优。至少，对于大多数非上市公司来说，它们选择的并不是股权交易最自由的上市公司形式，除了规模较小的企业之外，股权的适度流动可能是其它企业的最优选择。对于不同的企业来说，这个适度的标准也是不同的。因此，股票交易方式的多种形式，包括场内交易、场外交易、某种特定范围内的交易、地区交易等等，

是可行的。总之，最重要的是使那些能够发现企业潜力的创新者有可能的机会和合法途径来得到企业的控制权。

当然，对于存在着大量国有股的多元产权的非上市企业来说，一般股东很难行使其有效率的退出权，由于国有股往往占据大头或控股地位，其流动又受到严格的限制，个人股权的流动不可能达到改变企业控制权的格局。因此，企业仍然按照旧有体制的政府主管任免方式来决定企业的控制权。股份改制对这样的企业的发展实际上起不到积极有效的激励和约束作用。

第十一章

企业改制中的定价问题

在企业改制中，对于企业资本定价的问题是一个十分复杂而棘手的问题。它涉及到完全不同的对企业改制的评价。反对企业改制的最突出的意见就在于，改制导致国有资产的流失，实际上是在瓜分国有资产。而支持企业改制的意见则认为，国有资产从实物转化为货币形态，其实际上并未有损失，也不存在流失的问题。所以，全部的问题症结就在于如何估计国有资产的价值，即国有企业如何定价？只要国有资产能够按照其价格转化为货币形态，那么支持改制的意见就是完全能够成立的。当然，问题的麻烦也就恰恰在于，在国有资产的定价问题上，存在着许多不同程度的混乱认识。这里，我们有必要在理论上和实践中明确关于国有企业的各种定价问题，以便为改制企业提供定价的依据。

一、企业价格的确定

一般来说，企业的定价可从两方面加以考察，一是从静态的、时点的角度出发，对企业资本存量的价格确定；另一是从一定时期的、动态的角度出发，对企业的流量收益率来推断出企业资本的收益率，从而确定企业资本的价格。因此，企业价格的确定一方面取决于其收支流量的差额，另一方面亦取决于企业资债之间

的存量差额。后者决定企业资本的基准价格或时点价格，而前者则决定了在基准价基础上的弹性价格或波动价格，其反映了企业资本价格的变动趋势。

在市场经济中，企业的价格不是其机器设备、厂房土地、债权债务等各种因素相加的总和，而可能是大于或小于这些要素价格的总和。在总资产和资产负债率相同的条件下，市场收益率较低的企业，其价格必然低于那些市场收益率较高的企业。也就是说，如果两个企业的资产存量都一样多，但是市场收益率高的企业的定价势必高于其资产存量总和的价格，而市场收益率低的企业定价很可能会低于其资产存量总和的价格。在这个意义上，我们要确定的不是企业资产的价格，而是企业自身的价格。企业的价格在市场经济中是由企业在市场上的地位所决定的。一个没有市场优势的企业，其净资产将很快被其负债所吃光，结果将导致该企业的价格迅速下跌，甚至达到负价格的地步。因此，我们所说的资产评估实际上是企业价格的评估，因为企业的资产价格是不能脱离企业其它要素而独立存在。如果企业负债累累，这些资产首先将被抵押给债权人。

在同样的市场收益率条件下，企业的负债率成为决定企业价格的重要因素。一般来说，负债率越高价格越低。然而，在中国的国有企业中，除了明显的负债，例如银行贷款、三角债拖欠、集资款债务等等，还存在着大量的隐性负债，也就是对职工的社会保障、养老保险和医疗保险等债务支出的流量。所以，在考虑企业的负债存量时，还需考虑到企业的负债需要支出的流量，这些都是可能降低企业价格的重要因素。

总之，企业价格确定的最重要的综合因素是企业的预期收益率。如果企业的预期收益率良好，可保持在未来的一定时期内收大于支的剩余，这种剩余同时能够抵销一部分未来的隐性负债导致的支出流量，企业就能得到积累性或扩张性发展的源泉。因此，

企业价格不是由现在的时点价格所决定，而是看未来一定时期内可能的收入流量和支出流量的差额，这种差额的大小决定了企业价格的高低。所以，企业的定价不是看其单纯的资产多少和价格加总，而是看作为一个整体的企业的综合盈利能力的高低。企业是一种生产要素的集合体。企业的价值取决于它生产财富的能力。它表现为一个企业在未来一定年限内的预期收益流量。购买一家企业，就是购买它在未来一定年限内的收益权。因此，企业产权的价值通常是由其在未来一定年限内的预期收益的折现值来决定。

但是，在当前公有企业的产权制度改革中，有几个原因决定了按收益现值法确定产权交易价格的做法很难行得通。首先，我国的市场经济发展程度不足，产权交易市场尚未充分发展，对资产的未来收益折现值缺乏可供参考的行市，因而很难按资产未来收益现值法来评估企业的产权交易价格。其次，很多被出售的公有企业是处于资不抵债、严重亏损或面临严重经营困难的企业。这些企业不要说未来收益，就是维持生存都十分困难，有不少企业是靠政府的财政补贴或银行的非商业性贷款来维持的。因而它们的未来收益流量实际上是负值，根本无法按未来收益流量定价。所以比较可行的办法是按企业资产的重置成本来估价。

因此，在目前的改制过程中，普遍的通行的企业定价方式是采用以资产的重置价格来评估资产，然后扣除各种债务之后的存量净资产为基础的基准价。在基准价的基础上，考虑一定的供求关系和竞价可能，再确定某种弹性价格。

企业未来一定时期的收入流量主要取决于企业的产品市场需求状况，取决于企业产品的质量 and 市场竞争力，取决于其主要产品的生产能力和市场占有率，取决于企业生产效率的高低以及由此决定的生产成本等等由综合实力因素决定的预期利润率。而企业在未来一定时期内的支出流量则由企业负债率和负债额所决

定。负债额越大，企业要支付的还本付息的支出额就越大，就越可能会减少企业的净收入剩余额。倘若企业负债大到一定程度，使可能的净收入剩余额为零，则企业就不具有购买吸引力了。也就是说，购买者在买到企业之后，在一定时期内很可能得不到任何净收益，这样的企业就很难被卖出去。

一般来说，对于企业未来收益的状况是具有较大的不确定性的，人们通常只能根据现期的市场收益率来判断其可能的发展趋势。对于企业的未来支出状况，即企业负债，包括显性负债和隐性负债的支出流量，可以主要根据市场利率和各种社会保险率来大致确定。当然，在保险市场尚未形成的条件下，对于职工“身份”的定价往往是不确定的。因此，企业的隐性负债是一个十分棘手的问题，存在着信息不透明和市场不确定的状况。购买人在权衡企业的这种收支流量的差额时，如果对于企业的负债状况不能充分把握，那么企业的价格仍然是难以把握的。因此，尽可能使所有的信息公开化和透明化，并有若干个竞价购买者，那么这就可能较准确的把握企业的价格。

据新泰市的经验，其对小型、微利或亏损企业依据市场经济的交易原则实行公开拍卖，从1994年以来，全市拍卖了45户企业。具体做法是：1. 对资产少、购买竞争力强的企业面向社会公开拍卖；2. 对大而全、小而全、内部生产单元联系不紧密的企业分割或部分出售，拍卖价格以评估价值为依据；3. 对生产经营正常、发展潜力较大的企业，采取溢价出售；4. 对效益差或长期亏损的企业，采取折价出售；5. 对资不抵债的企业采取谁承担债务并交一定风险金就把企业交给谁的办法。^①

然而，据目前北京拍卖56家企业的有关报道^②，产权交易不

① 陈小平、陈墨《新泰放小不拘一格》，《中国经济时报》1997年10月17日。

② 《中国经济时报》1997年11月18日第2版。

够透明，一些有购买意向的老板本想从此次产权交易会上寻找适合自己口味的企业，但交易会提供的材料有一定水分，摸不清这些企业的底细，尤其是这些企业的负债情况不清楚。因此如果盲目购买了一个破产企业会拖垮另一个本来运转良好的企业。交易会没有提供企业收支、资产负债等财务资料，这样会影响产权交易市场成交额。因为目前转让产权的企业大多濒临停产或破产，如果不公开账目，对购方来说有一定风险性。

在这种情形下，在资本市场普遍还不完善的情况下，企业的价格往往得不到较准确的估计。在多数情形下，企业外部者由于交易信息的不透明存在着风险，因而不敢贸然购买。所以，不少改制企业在交易中处于供大于求的状况，处于无人购买的状况。这样即使其有潜在的价值也得不到充分体现。总的来说，大多数政府部门在企业定价问题上还是十分谨慎，生怕承担国有资产损失的风险。但是这也导致了对企业定价缩手缩脚，不敢放开的局面，导致了许多企业卖不出去的情形。这种情形表明，一方面企业的定价可能过高，导致了无人购买。另一方面企业的各种信息可能很不透明，所以买方，尤其是对于企业的外部人来说，根本无法形成合适的购买期望。实际上，在市场经济中，任何价格都是相对合理的，都是围绕着其真实价格而波动的，即可能高于也可能低于其真实价格。只要交易是尽可能的透明和公开，交易信息是尽可能的充分，交易各方是完全自愿、不受强制，那么价格的偏离就会减少到最低程度。

另一个关于企业价格确定的重要因素是，企业在不同的产权机制下，其价格也是不同的。正如巴塞尔曾指出的，一种资产将产生的净收益取决于对其产权的描述。这就是说，同样的企业资产在不同的产权机制或产权契约下将产生不同的净收益，而企业的净收益的高低将决定企业自身价值的高低。在这个意义上，企业的价格是由其产权来决定的。有效率的产权契约会产生高效率

的企业组织和生产出较高的收益，相反，一种低效率的企业产权契约则可能导致企业的低效率生产和低收益，甚至亏损。这是两种不同制度空间的价格。在转轨过程中，在两种制度往往并存的条件下，价格的确定往往表现出某种跨越不同制度空间的复杂格局。

比较合理的方式是以企业所在的现实的制度空间的价格为依据，而不是以某种尚未实现的制度空间中可能的价格为依据。因为对于购买者来说，在市场不确定下，能否使可能的企业潜力得到开发仍然是个未知数，而且购买者之所以愿意购买正是由于存在着可能的剩余去开发，但同时购买者也存在着相应的风险。如果在出售时不适当的抬高价格，把未来可能得到的产权激励的剩余潜力也包含在价格之中，那么就没有人会愿意去承担这种与收益不对称的风险。

竞价方式通常能够较准确地反映企业的真实价格，尤其是对于那些具有较大市场潜力的企业来说，竞价方式至少可以把一部分由市场决定的企业潜在价值反映出来。但对于没什么市场潜力的企业来说，竞价往往形不成气候。当企业购买者连同企业职工一起接受的话，如果他们对于企业日后的隐性负债的支出流量估计不足，他们可能会在日后的经营中发现其支付债务流量的困难，则职工仍然会诉诸于政府来解决，结果企业仍然摆脱不了对政府的依赖，企业改制的目标依然得不到解决，因而有可能会给改制的成功带来隐患。在目前的改制过程中，普遍的通行的企业定价方式是采用以存量净资产为基础的基准价，这种方式比较适合于许多效益不佳、微利或亏损的企业定价。对于这类企业来说，它们多半没有什么市场潜力，但是可能会有一些产权激励的剩余潜力，因此企业的购买者也是会存在的。在企业定价中适当的考虑这种企业未来的激励余地是十分必要的，毕竟对于企业购买者来说，他们是要承担相应的风险的。

毫无疑问，多数被出售产权的公有企业都具有潜在的正收益流量。只是由于在国有企业的产权安排下，这种正的未来收益流量难以实现，才使其对企业主管部门来讲成为一种财务负担。但在企业实现产权改制后，企业的剩余收益权得到明确界定，这种潜在的正收益流就可能变成现实的预期收益来源。也就是说，企业产权的交易价格与企业所建立的产权安排具有密切的关系。在不同的产权制度中，同样的企业会具有不同的价值。公有企业在未明晰其产权剩余索取权主体之前，因效率低下，甚至难以生存，其产权交易价格必然是较低的。而当其完成了产权制度改革，实现了产权明晰化后，其内部所具有的赢利潜能得到较充分的发挥，其产权价值就可能会成倍增长。这是公有企业的产权制度改革能提高社会整体福利水平的根本原因。也正是由于存在着这种可能性，才使得公有企业有可能通过产权交易实现产权制度的改革。

二、净资产余额的确定

在企业的总资产中，首先需要把各项负债逐一扣除才能确定净资产的数额，此后还需要扣除一系列隐性负债，才能确定净资产余额或企业的实际出售价格。于是，确定哪些项目需要扣除就成为十分重要的问题。在改制过程中，通常的做法大致如以下：

山东省诸城绝缘材料厂案例^①

该厂经诸城市审计师事务所评估和市国有资产管理局审核确认，除了土地使用权和职工宿舍以外的全部资产总额为 1251.81 万元，负债总额为 1089.93 万元，净资产为 161.88 万元，资产负

^① 唐宗昆《职工购买企业产权中的定价》，《企业改革与管理》1997年1月。

债率 87.07%。在资产总额中，固定资产 318.49 万元，流动资产 894.92 万元，专项资产 34.12 万元，无形资产 4.28 万元。评估方法，对房屋建筑物、专项工程支出、在产品的评估采用重置成本法，对原材料、产成品、机器设备和有价证券的评估采用残值法。

原厂产权出售以前，从净资产评估值中作以下扣除：退休职工和职工遗属所需医疗费、抚恤费等 11.48 万元（其中，34 名退休职工和职工遗属需医疗费、抚恤费 54207 元，人均 1594 元，三名未投保的退休家属工所需今后退休工资 30845 元，人均约 1 万元，一名生活已不能自理的病退职工需 9100 元，一名落实政策人员生活补助费 2092 元）；42 名患职业病的职工（经市防疫站确诊）所需诊疗费 18.12 万元，人均 4314 元。这些费用从净资产中一次性扣除，留给改制后的公司支付。

公司接纳原厂全部在册职工，并继续执行当地的社会基本养老保险和失业保险统筹办法。

净资产评估值 161.88 万元，减去上述一次性扣除 29.6 万元以后，剩 132.28 万元，即定为出售价。

江苏省海门市改制的做法^①

首先，在决定出让的净资产中剥离土地和职工宿舍等不动产，离退休职工的生活费、医疗费及其它费用。其次，在资产评估中，有两方面的净资产可以视为企业的职工权益，其中一部分可直接转为职工的股份。一是职工的福利费、教育费、工会费余额。二是企业经核实的效益工资的结余，以及历年按政策调整工资未到位的部分。同时，企业在职职工认购股份时，还可将企业所欠职工的工资、集资款、积压款和原保值分红的股金转为职工的股份。

^① 王秀《海门：中小企业改革一步到位》，《中国经济时报》1997 年 9 月 25 日。

漯河模式的做法^①

企业改制后，企业员工一律实行法定的社会保险，为职工解除了后顾之忧。在兼顾国家、企业、职工三者利益的基础上，改制企业从国有资产中一次性剥离出资金，作为离退休人员的养老补偿费。剥离方式有三种：第一种是在企业资产评估后，净资产为负数的，每个离退休人员按 2 万元计算，由企业一次性交给劳动部门；第二种是有净资产的企业，每个离退休人员按 1.5 万元留给企业，由企业逐月向劳动部门缴纳。第三种是确属无能力一次性交清的，可分期分批的在 1~3 年内交清。政府出售企业时，要求购买企业的发起人对职工实行承诺制。承诺内容包括保证缴纳企业应承担的现有职工退休养老金和社会保险费，保证按国家的规定承担职工的医疗费用，保证原厂职工在本企业就业，保证职工的工资和福利待遇。

绍兴市纺织机械厂 1997 年 3 月实行改制，企业资产评估总额为 2465 万元，负债 1508 万元，所有者权益 956 元。扣除所有者权益中 757 万元土地费，42 万元的退休职工社会统筹外费用和 134 万元的职工保险基金，剩下 19.7 万元资产由企业职工全部买下。企业另外扩股 200 万元，总股金达到 220 万元。^②

归纳以上企业改制中企业净资产余额的确定，大致可以按以下项目的顺序逐一扣除：

(1) 土地使用权和非生产性资产，例如职工宿舍、子弟学校和医院等等。

(2) 各项金融负债，包括银行贷款、集资款、外单位借款等等。

^① 王南、包向杰、段国帅《漯河市企业产权改革评述》，《中国经济时报》1997 年 11 月 25 日~28 日。

^② 陈墨《脱胎换骨的历程》，《中国经济时报》1997 年 10 月 16 日。

(3) 各项实物负债，包括实物形式对其它企业或单位所欠的货物款，原材料款，等等。

(4) 各种坏账烂账等无法偿还的债务，需要在企业的资产中加以冲销。

(5) 离退休职工人员的养老金和社会保险费，离退休职工和职工遗属的医疗费和抚恤金，患职业病、工伤和病退职工的特殊医疗费等等。

(6) 职工的福利费、教育费、工会经费的余额，企业的效益工资余额，以及历年企业按政策调整工资未到位的部分，这些可视为企业对职工的负债。如改制为股份制，可在企业净资产中扣除后转为职工的股份。

(7) 在职职工的保险基金。如改制后存在职工合伙持股则可将此扣除，或转为职工股份。如为某购买人买断产权，则应由其负责承担在职职工的有关保险，故不予扣除。

扣除上述项目以后就是企业的净资产余额，也就是企业要出售的净资产部分。因此，企业可出售的净资产余额主要取决于各种扣除额的多少，以及扣除部分的价格高低。其中，最棘手的就是对职工养老金和医疗、保险费的支付，这种负债的成本往往是很大的，而且不像金融资本和实物资本那样有着较为确定的价格，这些要素的价格往往是十分不确定的。由于在中国不存在各种保险市场，所以也往往无法通过市场保险率来计算出为职工应付的各种保险费。在这种情形下，作为企业外部的购买人在买断企业产权后可能会存在一定风险，因为对于这种不确定的人力资源负债的未来支出难以把握。而企业原来的经营者和员工合伙购买企业产权，则这种风险实际上就由大多数员工分散承担了。也就是说，在企业内部人控制的企业改制中，买断产权的成本往往较低，因为企业员工自己承担了对自己未来各种保障支出的责任。

三、关于土地价格问题

土地作为生产要素，是企业资产的重要组成部分。土地价格能否合理确定，是关系企业产权关系是否合理，资源要素能否有效率的利用的重要问题。

计划经济中的国有企业，用地基本上是国家划拨。然而在市场经济下，任何生产资源都不能无偿使用，尤其是改制后，企业产权主体发生变化，土地作为国有资产需重新处置。在改制中，土地如何有偿使用，一般有两种方案：第一是土地作为国家股，折价计股进入企业的股权结构，然后与其它股份一样，实行按股分红；第二是土地从企业净资产中剥离，企业按国家法令以出让方式获得用地，并按规定缴纳土地出让金，否则，企业用地为非法。

在这两种方案中，几乎所有的企业都愿意选择第二方案，即向国家缴纳固定的土地费用来获得土地使用权。这种选择表明企业希望获得完整的所有权和控制权，而不希望国家有可能通过土地股份继续掌握或部分控制企业。土地入股方式，企业不乐意，因为国家股占太多很可能会影响其它股东积极性。对于政府来说，作为股东就要参加企业管理和监督，实际上这又会导致传统的政企不分的低效率问题，导致过高的代理成本问题，使得国家从大多数中小企业中退出成为不可能，因而有悖于改革的初衷。此外，土地股本还要承担风险，而且无法收回。出租方式，租金的产权界定比较清晰，其收益又比较安全稳定，易于监管，租金还可随市场变化而调高，故政府可以以最小的代理成本获得国有资产的稳定收益，较之过去政府既费劲又得不到什么资产收益，同时企业效率却极其低落的情况来说，无疑是非常有利的选择。

那么，按照土地出租和出让方式获得土地使用权的企业，应该如何为土地价格或租金付费呢？这里实际上涉及到土地的定价问题。在理论上，土地价格的高低取决于地租和利息率。例如，某块地的地租为 300 元，利息率为 4%，那么该地价格就是 $300/4\% = 7500$ 元。如果其价格高于 7500 元，那么买者在权衡是把这钱存入银行每年得利息 300 元，还是买地得到 300 元的地租收入时则肯定不会买地；同样如果其价格低于 7500 元，则卖者也会不愿意出售。土地价格是按照对其的供求关系来确定的，任何一个资本家也不会把一块土地的价值估计得高于这样一笔钱，如果用这笔钱获得的利息足以和那块土地获得的地租一样多。同样的道理，任何一个资本家也不能把这块土地的价格估计得更低，如果索价高了，那么它就卖不出去，因为没有人愿意买它。相反，如果开价低了，资本家就会出现竞争，从而又把价格提到那个水平。任何一个土地所有者也不会把他的土地轻易脱手，如果卖价所产生的利息还够不上他这块土地所取得的纯地租。但他也不可能卖得更贵，否则会有大量的土地卖给这个愿出高价的资本家^①。所以，供求双方根据地租和利息的关系来综合考虑，土地价格就是这样被确定的。

那么，地租是怎么确定的？在市场经济中，地租收益是与该土地要素所能提供的净剩余收益分不开的。在农业上，地租的多少与土地的肥沃程度密切相关，而在城市的地产中，房地产价格往往是不分的，即地价依附于房价。也就是说，地租取决于对该地的房屋的需求，如果某地的房屋能被较多人所需要，供不应求，其价格就会上涨，地租也就会相应上涨。反之，价格就会下跌，这块地相应的就不太值钱了。所以，地租的高低在局部范围内，例如某个城市，取决于对不同地段的需求的差异，而地租在一个较

^① 参阅熊彼特《经济发展理论》，商务印书馆，1990年。

大的范围内，例如一个国家或一个地区，主要取决于该地的经济发展程度。通常来说，发展程度较高、经济较发达的地区，对其房地产的需求往往较大，因而地租通常也较高。地租价格就是在这种市场交易过程中，通过供求各方的反反复复，形成其均衡价格。

地租和地价的关系主要是由利息率来连接的，即由利息率决定了两者之间的比例关系。在同样的地租条件下，利息率越低，土地价格越高，因为卖者需要较多的一笔资本才能得到不少于原先地租的利息；反之利息率越高，土地价格越低，因为买者不愿出更多的钱仅能得到相当于利息的地租。正是由于存在着这种土地与资本之间的可转换价值形态的市场联系，才不至于出现使土地价格畸形上涨的状况。例如，一块土地每年产生 300 元的收益，尽管可以假定这块土地在无限期内都能产生这些收益，但是其价值不是 300 乘以无限数，也不是 30 万元，甚至不是 3 万元，而只有约 7500 元。所以，市场经济可以制约垄断，因而使得任何资源都能通过市场交易而得到有效率的充分使用。

四、企业产权契约中 土地要素的处置

在中国目前的市场发育阶段，资本市场和土地市场都还未能形成一定气候，还是处在政府的严格控制之下。因此，土地价格的不合理是不可避免的。在改制中，企业缴纳的土地租金或出让金是根据不同期限按土地价格的一定比例来收取的。例如许多地

方规定：^①

根据《国有土地使用权出让和转让暂行条例》，通过出让方式取得土地使用权的，上交政府的出让金不得低于评估地价的40%。如果以评估地价的30%收取土地出让金，国家土地管理局就把另外10%视为国有资产的流失。

根据《辽宁省国有企业土地资产暂行条例》，企业改制引起划拨土地使用权转让，土地资产以出让方式处置，按评估地价的20%~30%缴纳出让金。以不足评估地价20%出让原则划拨用地的，辽宁省土地管理局视为国有资产流失。

但是，实际情况却是令人左右为难，据报载^②：

企业连20%的土地出让金也交不起。海城市土地局长说：“今年海城市属企业都停产放假，职工的生活费都开不了，哪儿还有钱买地？”鞍山市土地局某负责人说：“鞍山市40%以上的工人下岗，到哪儿去收地钱？”沈阳市土地局局长说：“土地部门在企业改制中是左右为难。不减免出让金，企业改不了制，土地部门成为改革的绊脚石；减免出让金，又造成国有资产流失。”

“企业买不起地，土地部门自身就有责任。闭门造车，地价定得那么高，根本没人要。海城市的基准地价，最高可达800元/平方米，实际的最高卖价是80元/平方米。”

“土地部门要为经济发展创造宽松条件。经济发展起来以后，地价自然就会上涨，国家的土地收益也会多起来的。”

“现在的当务之急是把经济发展上去，政府是靠企业养活的，企业趴下了，我们这些人靠谁养活？”

① 马力《减免土地出让金不算国有资产流失》，《中国经济时报》1997年12月10日~11日。

② 马力《减免土地出让金不算国有资产流失》，《中国经济时报》1997年12月10日~11日。

于是，在现实中我们不得不面临着这样的矛盾，一方面是买不起，另一方面是硬规定。市场均衡价格无法在这种毫不通融的交易中产生。

实际上，在许多县市和小城镇，大多数的土地地租主要由土地的农业净收益所决定。由于在这些地方对房地产的需求是极其有限的，无法形成有一定规模的需求市场，因而只能根据农业用地的收益来大致估计其可能的地租收益，再据此推算土地价格。以这样的方式形成的地租地价可以作为基准价格，在此基础上再根据适当的供求关系来调整价格，使之较为合理的符合供求状况。市场经济中，价格总是具有一定的波动性和可调整性。在实际生活中，如果供方的定价与实际成交价相差太远，那么这种定价显然有问题。而且，在某些情形下，企业的土地价格不是可以独立地从企业的总价格中分离出来的。例如，当企业需要清算或破产时，第一位得到补偿的应是职工，企业应偿还对职工的隐性负债。在企业已经没有任何净资产时，出售土地的收入将作为对于职工的补偿。又例如，当企业在出售改制时，即使加上土地资产也面临资不抵债的状况时，企业只能采取“零价出售”，即由能偿清企业债务的购买者得到企业产权。在这种情况下，对于土地收益的要求可能就不得不向后推了，因为此时其它债权人的要求往往是排在土地债权的前面。而且，在这样的情形下，最重要的是发展生产，解决职工就业和吃饭问题，这是第一位需要满足的债权。因此，在国有企业改制中，地价的问题不是孤立的，而是要服从于经济发展和资源优化配置的需要。

所以，在土地问题上，首先地价要合理，要按市场规则定价，考虑供求关系，否则即使能够强制定价，也可能会无人愿买，或由于价格不合理而影响资源的有效配置。其次，在企业改制中，对于土地债权问题要按一定规则去处理，分清主次关系，灵活掌握。例如，海城和鞍山等地在处理土地问题上就采取了较为灵活的方

式，把支付土地出让金的负担尽可能地化解为企业能够承担得起的支付额，通过这种方式使得供求双方求得某种协调和一致。对于特别困难的改制企业，政府还可适当减免土地费用。

海城土地局为改制企业提供了融出让出租于一炉的用地方式。土地出让金按评估地价的 20%~30% 确定，可分 50 年付清。用地的企业每 5 年与土地局签订一次土地使用合同。企业按合同标准每年支付一次租金。如需转让、出租抵押，在补交出让金后亦可办理。土地局则可根据地价变动，每 5 年调整一次租金标准。企业发展壮大以后，也可一次性补交清剩余的出让金。如此一来，既解决了企业的困难，又弥补了出租用地无法流动的不足，从长远看还能保证国家的土地收益。^①

鞍山采取暂不出售的方式，主要是为了保证国有土地资产的保值增值，待国家新的土地政策和法规出台以后，予以调整。因此，凡购买中小企业或以优势企业兼并危困企业者，原划拨土地可暂时划拨给转制后的企业使用，待条件成熟，经营者有能力购买时出售。以出让方式处置土地，短期看对政府有利，长期看对政府不利。因为现在地价太低，而土地一出让就是几十年。对企业来讲正好相反，短期不利长期有利。但目前企业拿不出钱来，政府也觉得现在卖太亏。^②

营口市规定，特困的改制企业，土地费用经政府批准可减收或缓收。盘锦市规定，改制企业效益不好的可挂账经营。沈阳市下发了《关于出售中小型企业产权有关政策问题的通知》，通知规定，地价经过评估的，按辽宁省的文件确定的标准下浮 50% 收取

① 马力《减免土地出让金不算国有资产流失》，《中国经济时报》1997 年 12 月 10 日~11 日。

② 马力《减免土地出让金不算国有资产流失》，《中国经济时报》1997 年 12 月 10 日~11 日。

出让金。以作价入股方式处置土地，评估地价的 20%~30% 界定为国家股。购买方为国有企业或原企业内部职工的，在企业名称不变，不改变原先土地用途的前提下，维护划拨用地。此外，净资产为负、零或出售企业的收益不够安置职工的，比照破产企业的办法，土地出让金用于安置职工。^①

安徽省的各级政府普遍允许改制企业不将所占用土地的使用权作价出让。如阜阳地区规定，改制企业的土地经评估后一般不纳入企业股份，由企业以缴纳土地使用费的方式继续使用。山西省朔州市规定，企业占用土地的使用权不计入国有资产的转让价格，企业在改制后按国家有关规定缴纳土地使用租赁金。^②

诸城市没有僵硬地规定企业占用国有土地必须采取哪一种方式，而是按照国家的规定，由企业在“作价入股”、“土地使用权出让”、“土地使用权租赁”这三种方式中自由选择。由于改制企业一般都资金短缺，负债率较高，经营不善，亏损严重，再加上收购者都系职工个人，出资能力有限，因而很难以前两种方式占用土地。因此，在土地使用权的处置上，诸城市的主流做法是，由土地管理部门代表政府与改制企业补签《国有土地使用权出让合同》；企业按合同预付 5% 的土地使用权出让金以为定金，其余 95% 土地使用权出让金由企业在使用权出让年限内，以土地使用费的名义逐年缴纳。政府对土地使用费的征收标准，要根据地价变化情况每隔 3~5 年做一次调整；使用费上调的幅度一般不超过上一年度土地使用费的 30%。企业只有缴纳了土地使用权出让金之后，才能转让、出租、抵押其土地使用权。

① 马力《减免土地出让金不算国有资产流失》，《中国经济时报》1997 年 12 月 10 日~11 日。

② 中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997 年。

诸城市还规定，改制后的企业要获得新增建设用地时，应采取土地使用权收购的方式。即由土地管理部门代表政府将一定年限的土地使用权出让给企业，企业一次性交足土地使用权出让金。从诸城的经验来看，绝大多数企业在改制后，经营状况都有程度不同的好转，基本上都能按这样的方式获得新增土地。在个别企业确有困难时，也可通过租赁或分期付款的方式获得新增土地的使用权。但无论采用那种方式，企业都只有在缴清全部土地使用权出让金的情况下，才能转让、出租、抵押其土地使用权。

对参加房改的企业职工住房，诸城市的规定是，职工只有部分或全部的房屋使用权，没有土地使用权；对职工住房所占用土地的使用权也要由企业以租赁方式有偿使用，其费用由原企业或改制企业承担。^①

黑龙江宾县政府规定，国有土地使用权必须有偿使用。在企业改制中，土地使用权的价格由土地部门负责评估作价，并办理变更登记手续。对能一次性付清使用权出让金的企业，可享受30%的价格优惠。而难以一次性付清使用权出让金的企业，可经县政府批准后，分期支付；对占地面积较大的企业，又难以一次性付清土地使用权出让金的，可由企业按使用权的最高出让年限分年度偿付。对缴纳当年偿付额仍有困难的企业，可经县政府批准，缓交一部分，但缓交额最高不得超过当年应交额的30%。企业如欲转让其土地使用权，须补交其所享受的出让金优惠部分后，方可办理手续。实行租赁经营的企业在租用土地使用权时，应按照其土地用途逐年向政府缴纳土地使用权租金。^②

浙江玉环县对采用不同改制方式的企业实行不同的土地使用

① 中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年。

② 同上。

权处置方法。对通过拍卖改制的企业，其土地使用权在转让中以评估价为底价。对协议转让的企业，其土地使用权按评估价出售，但在办理土地转移手续时适当减免其有关税费。对采用还本租赁制的企业，因其要接收全体职工，改制后企业负担较重，所以对其土地使用权，可由承租人在三种处置办法中选择：一是按评估价还本，取得 50 年的使用权；二是租用土地；三是按行政划拨价还本，但改变生产用地性质时须经土地管理部门批准，并补交土地出让金。实施过程中，还本租赁企业全部选用了第三种方式。^①

四川宜宾县规定，企业在改制时必须对土地资产进行评估和确认，并依法进行土地使用权的变更登记、更换证书。在处置方式上，企业可在三种方式中任选一种：一是把土地使用权计入企业的总资产，在出售时减半收取转让金；二是按划拨土地的使用方式处理，企业每年按评估价的 4% 缴纳土地占用费；三是租用土地，每年每亩收取 2000 元的土地租赁费。^②

五、融资租赁性产权出让方式中的“风险金”问题

在实行融资租赁的改制方式中，许多地方要求职工在获得企业股权的同时再投入一定的个人资金，即各种明目的“风险金”或“配股现金”。从单纯产权转让价格的角度来看，要求个人做这样

① 中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997 年。

② 同上。

的出资是缺乏合理根据的。因为，职工在分期付款中已经按交易契约支付了其所购资产的价值，并支付了分期付款期间的资产占用费。因而“风险配股金”一类的出资似乎完全成为一种非经济性的价外附加。但在中国目前的公有企业产权改制中，这种要求又的确有其必要性和合理性。对此，可从两方面来分析。

首先，这是增强改制企业活力所需要的。通过收购者对政府的负债完成企业产权转让虽然能化解职工出资能力弱、难以一次性付款收购企业产权的难题，却不能解决改制企业所面临的全部难题。因为多数中小型公有企业之所以会陷于经营困境，除了困于产权制度不合理所导致的激励问题外，还往往苦于资金不足，难以在技术改造、产品开发和营销创新上有所举措。对于这类企业，单纯的产权改制并不能使其经营状态立刻改观，必须在改制的同时输入一定的资金，才能使企业在新体制下有所作为。但在目前的条件下，这样的企业无论在改制前还是在改制后，要想从外部获得资金都是很困难的。因此，在职工力所能及的范围内要求职工出资，就是一种可行的选择。在一定条件下，这种集资是有可能帮助企业在改制后迅速改变面貌的。因而，这也是职工作为收购者在购得企业产权之后，为改变企业的经营状况所必需采取的行动。

其次，这是一种新制度的创立成本，其作用是提高职工在新制度中的抵押，从而能认真地对待其所接收的权益和责任。本来，收购者以清偿等额债务的方式收购等额股份的交易并不需要收购者再另外出资。只要职工在接受企业产权的同时也接收了等额的企业债务，并按合同规定的期限清偿债务，那么即使不再另外出资也完全有资格享有其获得的股权。但前面分析中已经提到，制度变迁有其自己的路径和惯性，长期存在并发挥主导作用的权利义务关系不可能因一纸契约而立即发生显著的变化。传统计划经济体制下，资产属国家所有、企业决策风险由政府承担的观念和

习惯（传统计划经济下的非正式制度安排）不会因股份合作制的建立而马上被全部重新界定。在改制之初，无论政府还是职工对其所商定的新制度安排都会缺乏一种现实的约束感和认同感。如果职工在改制后普遍不真正接受企业剩余控制者的角色定位，也不认真履行其偿债义务，政府将无法约束职工。这时，新制度的作用将近于零。而避免这种后果的基本途径就是要求企业收购者为获得企业产权而投入自己的已有财产。从单纯的产权交易角度来看，这种出资是不合理的。但从确保收购者在新制度中认同企业剩余控制者角色定位的角度来看，这种出资又是必要的。它实际上是一种抵押品，起着约束个人履行其在新制度中所做承诺的作用。这类出资一概被冠以“××风险金”之类的名称，原因即在于此。这种风险实际上是一种制度定位风险。

六、关于资产评估中可能存在的风险问题

在改制中，政府对于国有企业的定价实行严格把关，以避免国有资产的可能流失。根据诸城市和海门市的经验，他们在向职工出售企业产权时，操作十分谨慎，因而在面对外界压力时能够顶得住。

诸城市通过市国有资产管理局委托有评估资格的会计师事务所或审计师事务所进行企业资产评估，并对他们的评估结果审核确认。企业资产连同债务全部转移给改制后的企业。净资产按评估价格由职工出资购买。银行债权由改制后的企业同银行重新签

订抵押贷款合同。^①

海门市在资产评估中严格把好三关。第一关是责任关。所有改制企业上报的资产评估材料，第一责任人必须亲笔签字，市改制指挥部审核时如发现问题，则追究第一责任人的责任。第二关是审批关，在审批程序上，设计了一套互相制约的报表，分为评估、核销、剥离、确认这四个环节，每个环节上都有人签字。一张评估表，从企业法人代表开始，到指挥部指挥，共有9个人签字。此后，所有企业的资产评估资料都由市档案馆用六个大橱子统一收藏，以经得起历史的检验。第三关是政策关。制定了按三要素分四档的激励制约制度。按企业净资产总额人均净资产和净资产年递增率，将企业划分为好、较好、一般和差四个等级。对于人均净资产在5000元以上的，可为企业干部职工办理补充养老保险。对差企业则全面进行审计。结果，全市改制企业资产评估增值比账面数升值了23.6%。^②

顺德市的资产评估，由会计师事务所、审计师事务所或具有资格的专业人士组成评估小组，分批逐个清产核资，范围包括企业的动产和不动产、债权债务、账内外资产，企业经营者必须如实填写，若有隐瞒与牟取私利者，以贪污论处，并追究有关人员经济 and 法律责任。^③

政府官员们通常认为，如果说改革有风险的话，问题主要是会出现在资产评估这一关上。资产评估有误，国有资产就会大量流失掉。但是，他们看到的似乎只是风险的一面，而对风险的另一方面则有所忽视。实际上，对于改制企业来说，主要的风险是改制中未能较准确地估计企业的隐性负债和未来负债。因为，若企

① 唐宗昆《职工购买企业产权中的定价》，《企业改革与管理》1997年1月。

② 王秀《海门：中小企业改革一步到位》，《中国经济时报》1997年9月25日。

③ 童辰、伍建欣《产权：怎么灵怎么转》，《中国经济时报》1998年1月21日。

业改制后不久就经营失败，职工势必仍然要依赖政府的安排和救助，企业仍然需要依赖软预算。企业在改制后如能经历一段较长时期的自负盈亏的独立经营，尤其是能够经营成功，能在市场竞争中站稳脚跟，那么企业才算是真正取得了独立于政府的资格，改制才算基本成功。否则，改制就不能算是成功。对于改制企业来说，最重要的是要能在未来的一段时期内取得某种剩余收益，这样才能支撑其独立经营下去。如若对企业的净资产价格有所高估，因而对其负债支出估计不足，那么企业或许很难获得足够的剩余来支撑下去。所以，在资产评估中升值固然是件好事，但是这种升值如果是建立在卖方的某种具有强制性政策的基础上，而买方又不得不接受的条件下，那么这就会给改制留下致命的隐患。

中小企业在市场竞争中往往具有相当的风险，通常能维持某种略高于生存状态的微薄利润就不错了。如果再加上较高的负债支出和负担，那么很可能就会在市场竞争中被拖垮了。所以，中小企业在改制后的很长一段时期内将面临着如何把企业的高负债率降到较为正常的、能够抵御风险的水平的挑战，这个问题一天不解决，中小企业的改制问题就不能说是成功了。国有企业并不是卖了以后就没事了，至少在卖了之后的一定时期，政府仍然要对这个企业的发展以及企业职工的基本社会保障承担责任，因为改制后的企业必然与原企业存在着种种不可切断的联系。尤其是，如果政府让企业职工出资买下了这个企业之后，企业仍然不能摆脱不利的经营状况，而这种不利的经营状况又是与政府过去对企业的投资失误密切相关的。那么这种情形对于职工来说，其不仅放弃了原来的“全民身份”的保障，还要出资去承担原来应由政府有关部门承担责任的市場风险。这种状况恐怕是谁都不愿接受的，结果职工诉诸于政府的保护就是不可避免的了。所以，政府在资产评估方面要对企业资产的可能增值或贬值的变化有较充分的把握，并充分使企业各项负债，包括历史负债和较为确定的未

来负债都得到确认，避免增加企业改制后的经济负担，从而避免改制可能的流产。

总之，为了确保改制的成功，在资产评估方面要做到公正、客观，确实周到的考虑到企业所有的资产和负债，做到既对国家负责，也对企业和职工负责。

七、关于产权定价问题上的国有资产流失论

围绕公有企业（尤其是国有企业）的产权交易价格问题，一直存在着关于国有资产流失的争论。在资产的评估、产权成交价格、非经营性资产的剥离、企业债务的处理、职工福利保障支出、融资租赁性的转让方式等方面，都发生过这方面的激烈争论。

应该肯定，在国有企业的产权价格和交易方式上发生种种争论是完全正常的。因为这是一个全新的事物，没有现成的规范和经验可供参考。各地所出台的具体做法都具有探索性和尝试性，不妥当、不合理之处在所难免。这些不足之处，只有通过实践中的反复尝试和探讨，才可能取得教训，形成经验，得到克服。

同时，也应该看到，在判断国有企业产权交易价格和交易方式是否合理，是否导致了国有资产流失时，需要明确一个基本的前提。国有企业的产权重组与正常市场经济中一般意义上的企业产权重组有很大的差异。

国有企业的产权重组不是个别企业的交易活动，而是整个国有经济部门对其系统危机所作出的反应。大批国有企业因不能适应日趋市场化的经营环境，无法在竞争中生存和发展，陷入了严重的经营困境。这种困境蕴涵着重大的社会危机因素。要消除这

类危机隐患，就必须改革国有企业的产权制度，实现企业与政府的真正分离。因此，改革国有企业的产权制度，使多数国有企业成为真正的自主经营、自负盈亏的独立经营主体，是一场社会范围的制度变革，而不是一般性的企业重组。

在现存的公有企业中，亏损停产者比比皆是，资抵债者屡见不鲜。根据一般的产权交易原则和常规的产权转让方式，这些企业除了破产注销外，别无它途。但是，陷于经营困境难以自拔的公有企业数以万计，其所背负的债务包袱和资产损失远远超出了中国社会财富存量所能承受的水平。因而在当前中国社会的现实条件下，根本就不允许多数公有企业破产。由于公有经济部门在整个社会中占有很高的比重，因而在中国范围内，不存在能替公有经济部门承担其破产后果的任何主体和财富储备。这就是说，尽管一个国有企业或企业经营者所面临的预算约束是软的，它（或他）可以不对其资产使用后果自负其责，但是公有经济部门，作为一个整体，所面临的预算约束（即资源约束）却仍然是硬的。中国的公有企业，在整体上，只能自己救自己。这是中国公有企业产权制度改革所面临的基本社会背景。

在这样的背景中，那些合乎一般市场经济中产权交易规范的常规方式往往是不适用的。无论在产权定价和交易方式上，公有企业的产权重组都呼唤着独创性。但迄今关于国有资产流失的多数指责大都无视这一背景，仅着眼于企业产权的成交价格偏离被交易企业的账面资产价值，便断言交易导致了国有资产流失。实际上，一些被指责为导致国有资产流失的做法，大都属于在交易价格和交易方式上采用变通做法的交易方式。而这些变通做法之所以必要，主要是由于多数公有企业的产权收购者是普通的国内公民或企业的内部职工。这些收购者根本就不具有按规范化产权交易方式收购企业产权的资金能力。如果不在交易价格和交易方式上变通处理，多数公有企业，尤其是中小型公有企业，就根

本不可能实施这样的产权重组。

因此，在分析当前我国国有企业，特别是中小型公有企业的产权重组时，坚持常规产权交易方式的规范根本无济于事。因为公有企业的产权制度改革是一次全社会范围的剩余权利转移，其实质是要改变公有经济部门中就个人权利和义务所形成的传统的契约性安排。因此，衡量这种改制的首要标准或尺度不是国有资产卖得是否合算，而应是公有企业的剩余权利是否真正从政府主体转向了非政府主体。

明确这一点至关重要。因为，通过规范的资产重组和产权界定将传统的国有企业改组为国有独资公司或政府控股的公司，虽然实现了国有资产的“保值和增值”，但并不是真正的产权制度改革。因为，它没有实现企业剩余权利从政府向民间的转移，这些新公司的产权安排不符合国有企业产权制度改革的基本目标。而那些股份合作制、“零价转让”、“还本租赁”之类的非驴非马式改制方式，固然在资产评估和交易方式等操作步骤上显得很不规范，但却实现了剩余权利向非政府主体的转移，在政企分离上迈出了实质性步伐，因而是真正符合产权制度改革方向的。

明确了这一点，就会同意，在评价当前通行的国有企业改制方式时不能仅仅着眼于改制时企业资产的账面价值保值或增值与否，而应该更多地着眼于改制前后企业资产运用上的效率状况和企业的长期赢利前景。由此出发，可以澄清一些关于国有资产流失问题的流行观念。

首先，企业资产进入产权交易过程并不必然发生资产流失。因为，只要认真做好资产评估，并明确界定交易执行者的责任和权限，对被交易的国有资产进行严格、准确的评估和认定，那么从理论上来讲，就不会发生资产价值的大量流失。

其次，在市场交易中，价格归根结底是由市场供求来决定的，产权交易也不例外。在交易当事人之间的定价博弈中，不仅被交

易资产的价值、成新率等财务因素会影响资产交易价格，而且交易双方的交易地位、议价经验和技巧、信息均衡程度、市场结构等因素也会对最后的成交价格产生重要影响。因此，由财务专家提供的企业资产评估价值在企业的产权交易中，只能是一种供交易当事人进行交易谈判的参考。实际达成的交易价格可能等于评估价，但也可能高于或低于评估价。在公平交易的条件下，毕竟只有成交价格或行市才是真正的价格。不能仅仅因为一种资产的成交价格低于其评估价值就断言发生了国有资产的流失。

再次，对于国有资产来讲，阻碍其价值有效保全和不断增值的基本原因不是国有企业的产权交易，而是企业的既有产权制度。在传统的国有企业体制下，国有资产不能以交易方式自由流动和重组，大量国有资产被无端闲置。而由于剩余索取权主体不明确，无人以企业资产价值最大化为己任，导致大量国有资产的低效率配置，这是最大的国有资产流失。而国有企业的产权制度改革，将有效地改变这种状况，因而是阻止资产流失的治本之策。黑龙江省宾县地区的公有企业在改革后普遍恢复了生产，并大面积地扭转了亏损局面，这就从根本上避免了国有资产因亏损或企业关停而被人为“蚕食”的状况。该县原国有工商业企业的资产负债率也由1993年的106.1%下降为1995年的100.3%，下降了5.8个百分点。据当地有关部门的测算，如不进行改革，任当时的亏损和资产流失继续下去，不出两年，这些企业的资产负债率将上升到115.6%。^①

诸城市的有关方面也认为，在将企业的非经营性资产和债务剥离之后，把国有净资产卖给个人，这不是国有资产的流失。首先，这是国有资产从实物形态到价值形态的转变，并不减少资产

^① 中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年。

的价值量；其次，国有企业所能够出售的只有所有者权益，而在企业的资产总量中，只有净资产才代表所有者权益。所以，以企业的生产性净资产为底价出售国有企业产权，并不涉及国有资产的流失。另外，诸城市小型国有企业的职工通过购买近 20% 的企业净资产，接收了原企业占总资产 80%~90% 的债务，这既减轻了政府的财政包袱，又保障了国有银行信贷资产的偿还，是有利于国有资产的价值保全的。诸城市的经验还证明，国有企业的产权改革将虚盈实亏的企业暴露了出来，这意味着承认并制止了这些企业中国有资产的继续流失；而产权改制更是从根本上消除导致国有资产流失的机制。因此，将国有企业的产权改制混同于资产流失，是缺乏根据的。

另外，还应看到，在改革过程中重组国有企业，必须先解决企业的债务清偿、职工福利保障、富余人员安置等历史遗留问题。而解决这些问题，必然要占用一部分资金。对这部分资金，政府财政出不了，社会保险机构包不起，银行也担不动，只能用国有企业的部分净资产来解决。四川省宜宾县在国有企业的产权改制中拨出了约 10% 的国有净资产用于建立原国有企业离退休人员的养老和医疗保险，以及安置富余人员。诸城市在推行股份合作制改造的过程中，也是动用一部分国有净资产来支付职工的医疗费、抚恤费、工伤和职业病职工的诊疗费、家属工退职后的生活补助费。这类开支是国有企业职工在原体制下理应享有的基本福利保障。它本来就是应该用企业的国有资金来支付的。改制不能否认职工的这种权利。同时这些开支也不能推给改制后的新企业。所以，用一部分企业的净资产来解决这些问题，是合理的和必要的。它应被视为国有企业改革所需付出的成本。

第十二章

集体企业和民营企业的 产权重新界定

一、企业改制中的劳动股、 集体股或企业股的产生

在各地地方兴未艾的公有企业民营化和股份制改造的过程中，大量的集体股或企业股的出现似乎已成为某种趋势。尽管理论界和有关决策部门对此多数持否定态度，认为这种股份的出现是不规范的，是产权模糊的，不加以提倡搞这样的股份，但是这些集体股或企业股仍然在不断的自发产生。

据有关资料表明：^①

周村隶属山东省淄博市，1987 年开始进行股份合作制改革试验。周村在股份合作企业中主要确定了四种股权，集体股、社团法人股、个人股和国家股。其中，集体股占 76.5%，社团法人股占 5.9%，个人股占 6.1%，国家股占 11.4%。

安徽阜阳的股份合作企业设立了乡村集体股，企业集体股、职工集体股、职工个人股、法人股等。它们将国家投资、减免税费等设置为乡村集体股；对银行无息或低息贷款产生的息差，国家

^① 王天义、杨欢亮、乔传福《中国股份合作经济》，企业管理出版社，1997 年版。

计划内平价供应物资所产生的平议差价等政策性投入所形成的资产，作为企业集体股；对企业公共积累、各项基金和折旧费等资产，原则上属于劳动者共同创造的剩余价值，为全体职工共同所有，作为职工集体股。对企业存量资产，划出一部分，按照工龄、岗位和贡献量化到人，职工享有收益权，与职工入股资金合并为职工个人股，但所分得的享有产权不得抽回或退股，职工离开企业，享有权自动消失，收归企业集体所有。

在深圳、广东等地的乡村，产生了社区型股份合作模式，其特点是把产权归集体所有，量化到个人，只作为分红依据，不得转让、继承。

根据农业部农村股份合作制课题组 1992 年对全国 25 个省 75 个县 25480 个股份式企业的调查，集体股和企业股均占有相当的比重，其中集体股所占比重均高于其他股份（见下表）。

表 12.1 股份式乡村企业股份构成

单位：%

	集体股	企业股	社员股	职工股	社会股	其它
股份式乡办企业	35	16	20	7	14	8
股份式村办企业	37	15	33	11	2	2

资料来源：王天义、杨欢亮、乔传福《中国股份合作经济》，企业管理出版社，1997 年 6 月。

在近来的股份制改造中，还有一个值得注意的现象，就是把人力资本引入了企业的股权结构，设立了各种劳动股或技术股和经营责任股。

考察上海地区红旗村股份合作企业在改制中形成的股权结构^①，大体可分为两部分，一部分是由比较规范的股份所组成，其中乡、镇政府占总资产的 10% 的股权，目前在职职工以现金形式投资的股权约占 30%。现金入股额可享受高于银行年利率 15% 的

^① 《中国经济时报》1997 年 8 月 27 日。

利息,入股自愿,退股需经股东大会讨论通过,股权不得转让、赠送和继承。另一部分称为量化股,其股本额属集体所有,约占存量净资产的50%。在量化股中5%~10%为干部股,35%~45%为工龄股,按在职职工的工龄进行量化分配,其余部分按在职职工人头平均分配量化股。这些量化股的最终所有权属集体所有,与企业共存,个人只享受股份分红权利,不得抽出、转让、赠送和继承。干部股也是如此,只给本单位经营者享受股份分红权,离岗离职则取消这种分红权利。

据长沙同乐股份有限公司的章程^①,企业经营者、管理干部、工程技术人员、生产工人依据其劳动力技术含量作无形资产入股,办法是根据贡献大小,以其劳动实绩作价入股。作价原则:在严格考核的前提下,职工个人所拥有的劳动股,为其当年所得工资、奖金之和。劳动股一年一定。

另据四川涪陵市泛股制公司(一种类似于股份合作制的企业。笔者注)的章程^②,凡购买公司基本股的经营者、管理者、工程技术人员和生产人员均可根据其劳动力技术含量,对其劳动实绩作价入股。职工个人所拥有的劳动股,等于全年所得工资与公司每股股票面值的比率:劳动股=全年工资总额/股票面值,一年一定。职工离岗后劳动股自行消失。

据涪陵市跃华针织品有限责任公司的改革^③,设立集体股、基本股、劳动股和技术股。集体股的来源是企业长期生产经营活动中自我积累的资产;基本股的持有者是原厂的职工,每个职工至少购两股,基本股一般不得抽回股金。劳动股是在对企业经营者等员工严格考核的前提下形成的股份。劳动股享有年终分红权

① 李德伟等编著,《现状、难点与出路》,企业管理出版社,1993年版。

② 同上。

③ 同上。

利，但没有股本金。劳动股所分红利来源于劳动分红基金，该基金是由集体股所分红利形成的。社会集团和个人转让新技术发明、专利、先进工艺等，可折合成技术股，技术股根据在有效期内所产生的效益来确定分配比例，并在有效期内参加分红。

浙江雅戈尔集团^①作为一家乡镇企业在实行股份制改造后，确立了在集体股占优的前提下适当拉大持股比例的股权划分方案，具体比例是，职工基金会（集体股）35%，乡政府占15%，普通职工（包括中层干部）占25%，经营者（副总经理以上）占25%，其中总经理一人占12.5%。

四川省^②在对城镇集体企业作股份合作制改造时，一般是将企业净资产中属于企业职工劳动积累的那部分资产分为两部分。一部分按职工的年龄、岗位、技术、职务等因素量化给每个职工（量化股）。并且，还在量化过程中适度向企业主要经营者、生产和技术骨干、供销人员倾斜。职工凭借量化股而分得的红利归职工个人所有，但股份的所有权不归个人。个人不得转让、继承、抵押和馈赠其持有的量化股。另外，职工还必须按其所获量化股的一定比例缴纳“配股现金”，缴纳现金的具体比例视企业的效益而定。在效益好的企业，职工缴纳配股现金的比例要高一点。这部分个人出资可以在职工死亡、退休、调离、被辞退时全额或部分地退还给个人或由其合法继承人继承。另一部分职工劳动积累净资产被转变为“企业职工共有股”。这部分股份所分得的红利主要被用于补充职工的社会保险金、企业再生产及职工集体福利。用于再生产的那部分红利在企业扩股时可优先转为股份，并可划出适当份额用于引进人才和奖励有特殊贡献的职工。此外，企业还

① 何全良《集体股占优，拉大持股比例》，《中国经济时报》1998年1月15日。

② 中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年版。

吸收一些社会法人股。这样，在四川省的由城镇集体所有制转为股份合作制的企业内，存在着职工个人股（分为个人现金股和量化股）、职工集体股和社会法人股。这是集体所有制企业在改制中普遍采用的一种股权结构。

对于以上的集体股或企业股，以及劳动股，在一般现成的股份制理论和规范中找不到它们存在的依据，因而它们通常被认为是不规范的。然而，这种中国独特的和自发出现的现象有无某种必然性和合理性？究竟应当如何从理论上解释或说明这种现象？这个长期困扰着人们的问题实际上是个很有意义、很值得研究的问题。

二、集体股或企业股的不同来源

根据各地股份制改制的股权结构来看，凡是国家直接投资的部分设国家股；凡是外单位法人或外企业法人投资的设法人股；凡是职工或社会居民的现金投资部分为个人股。以上这些股权都是没有什么争议的，比较明确的。所谓模糊不清的产权或股份就是集体股、企业股或劳动股之类的股权。为了弄清这些“非规范股”的存在依据，首先有必要弄清它们的来源是什么。

许多地方把企业历年公共积累形成的资产产权作为企业劳动者集体共同所有，这是集体股的主要来源。还有的地方把地方社区政府对企业的直接投资作为集体股的主要来源。以上两种不同来源的集体股在现实中往往被加以混淆，因而在一些乡镇企业中把除了外单位法人和个人投资的股份以外的企业资产净值都作为集体股，即产权归属全乡镇群众所有，由乡镇政府和其授权的控

股公司来行使该集体产权的权利。显然，这种集体股是把两种不同来源的股份合二为一了。实际上，在许多乡镇企业或集体企业中，社区政府的投资主要是土地和厂房，或者可能有少量的启动资金或借贷资金，而企业依靠自身的发展，利用留利或自有资金的积累进行再投资，这是与社区政府的投资在性质上是完全不同的，不可将两者都混同于集体股。因此，集体股到底是企业职工集体所有还是社区集体所有，这两个范畴的混淆是造成集体股概念混乱的重要原因。所以，一些企业在股权设置上把这两者加以区分为社区集体股和企业集体股，这就使得两种来源的投资得到了各自相应的股权，问题便变得较为清楚。例如，在以上列举的改制后的股权结构中，安徽阜阳的企业就有乡村集体股和企业集体股这两种不同的集体股。另外，在上海红旗村的股份合作制企业的股权结构中就有乡镇政府 10% 的股权，这是与企业自己的集体股是明显区分开来的。

在实践中，许多集体企业在发展初期，除了社区政府的土地房屋的支持以外，基本上都是靠自身的借贷作为启动资金发展起来的。政府的作用主要是为企业作借贷资金的担保，以及各种扶持作用。企业的发展基本上是靠自身的留利滚动而实现的，是靠企业员工和企业家的共同努力而实现的。从理论上来看，这种人力资本的投入和其价值的实现是企业发展的最主要来源，如果忽视了这种人力资本的投入作为企业资产增值的重要来源，只是看到原始的那一点启动投资，以此来作为企业资产增值的全部投资来源，那岂不是本末倒置？

实际上，作为某种合理的企业投入要素的联合契约，对于所投入的各种不同要素的价格都有其评价的市场依据，例如土地房屋的价值及其增值率，借贷资金的成本，某种既定技术要素的购买价格，甚至各种关系的回报等等。在这些其它要素的合理报酬率都得到满足的基础上，企业所得到的剩余利润就是对企业人力

资本的报酬，或其人力资本的价格。然而，当企业的产权契约不合理时，当这种契约对其中的任何一种产权要素价格或报酬率的过高估价，都可能会减少其它产权要素的合理报酬的获得，从而直接影响它们的潜在效率的释放和发挥，影响它们的有效再投入，造成有效率的企业激励环节的中断和破坏。对于集体股权的界定就是这样，如果我们把社区政府或社团法人的某些要素的初始投入当作企业的全部产权的来源，那么势必侵犯或抹煞了其它投入要素的产权权益。这样界定的企业产权契约固然可以通过权力强加于企业，但其结果是可想而知的。

上海主人印刷厂^①成立于1988年，是上海第一家由职工个人入股兴办的股份合作制工业企业。初创时人均入股2500元，初始股本金5万元，买一台印刷机，承印一本杂志。税后利润在提取共同共有的公积金和公益金之后，进行劳动分红和股金分红。职工积极性高涨，企业活力非常旺盛。在没有任何资金和技术优势的情况下，当年获利润11万元，第二年利润达到20万元。人均创利税额8558元，是全市同行业平均水平的2倍多，全员劳动生产率为全市同行业水平的4倍。1989年度企业上交国家各种税收占净资产的41.2%，集体积累占15.21%，个人所得部分占21.2%。可是到了1990年政府有关部门将该企业划定为“假集体，真私营”，不再换发集体企业执照。由于领不到新照，也就无从领取“印刷许可证”，企业无法生存。在这种情形下，企业经全体职工大会讨论，同意将10多万元企业积累上交区教育局作为教育基金，同时请求改为校办工厂，由区教育局接管。此后很快拿到了营业执照和印刷许可证，但约法三章：一是退还股金，由银行贷款弥补流动资金；二是停止原来的分配办法，重新核定职工的固定工资；三是由上级重新任命厂长、副厂长。企业得以保留下来

^① 王天义、杨欢亮、乔传福《中国股份合作经济》，企业管理出版社，1997年版。

了，一切又完全回到了老模式上。当年利润也从上年的 20 万元惨跌至 4.9 万元。

在现实中，像以上这样的例子并不鲜见。某些企业的主管部门以权力代替契约，以不合理的契约侵犯其它产权要素所有者的利益，因而造成企业有效激励机制的丧失，企业活力严重不足，效率低下，发展萎缩。这种产权契约的决定机制是到了非改不可的时候了。

由此可见，按照不同的来源，集体股实质上可区分为社团法人股和企业集体股，前者是乡镇政府或其代表的公司投资权益，后者则是以企业自身留利或积累进行投资的权益。根据这个来源，我们可以明确它们的不同性质。社团法人——包括乡镇政府及其单位代表、事业单位法人或其它的投入，对于企业来说，只是其所有投入要素中的一种，只能按照其市场价格为基础得到投资增值的报酬。企业集体股从本质上来说，很大程度是与企业的人力资本投入相联系的。许多企业在完全负债或贷款经营的条件下，取得了迅速的积累和不断滚动投入的发展，它们的资本增值明显的是来源于企业人力资本的创新和运作，以及来源于企业经营者和员工把当期应得的收入不断地投入到企业的未来发展中去积累的积累性投资行为。

三、人力资本股份的特点

在企业改制中出现的股权结构中，我们可以看到一种独特的股份——劳动股，它的分红权利主体和它的最终所有权主体是分离的，或不一致的，这种情形在许多地方的企业改制中都有。例如，有的地方的企业对个人股或职工个人劳动积累股不采用股票

形式，也不进入可交易领域，而是在企业内部以“职工持股证”的形式存在，或以成立企业职工持股会代理企业职工个人积累股权，持股会派代表参加企业董事会。同时，职工花钱买的股票则可以自由流通，类似于企业外的居民购买的社会居民股。此外，还有些地方的企业把承包中用留利投资形成的资产转为企业集体股，或职工集体积累股，其股息可用作集体福利，集体再积累，由职工代表代理经营。这些股份化的性质都大同小异，即职工和经营者只享受股份分红权或股份收益权，但并不具有完全的占有权。

在许多股份合作制的企业中，职工虽持有企业股份，但这部分股份相对应的资产一般是共同占有，共同使用，共同管理，职工个人只有有限的所有权。这些企业都对这种职工股份的转让和交易作了一些限制性的规定，至多只是能在企业内部转让或退股，而不能任意处置。这种职工和经营者只有收益权而无占有权或处置权的企业资产，是指企业员工共同所有的资产，即企业积累，或者说是“企业不可分割的资产”。因此，使人感到困惑的劳动股实际上原来就是来源于企业集体股。从以上论证的企业集体股的来源也可看到其主要为企业人力资本的投入，而劳动股的来源也恰恰是人力资本所形成的。所不同的是劳动股把这种资本的股权权益用契约的形式事先量化到了职工和经营者个人，而集体股往往没有这种对收益的量化契约，更强调这种资本的整体性和不可分割性。

由上可知，这种来源于人力资本的股权的一个大致特点在于，它既不能抽出和变现，也不能转移、买卖或交易。为什么这种人力资本股份大都不允许转移和买卖呢？其根本原因在什么地方呢？

人力资本股份或集体股来源于企业留利的积累，也就是说其来源于企业的剩余收益的累积，即在满足了上交政府的收益和其它生产要素的收益率之后的剩余。在这个意义上，企业所创造的剩余及其积累决定了企业人力资本的股本的大小。中国的大多数

民营企业、集体企业、乡镇企业和部分国有企业主要都是依赖借贷和全负债经营，实际上几乎不存在外部的投资，因此其税后利润基本上都可归结为剩余的范畴。这种情形与西方企业制度中的剩余是有所不同的。因此在这种债权化经营的企业里，人力资本创造的剩余积累能够成为企业主要承担风险的资本金。在这个意义上，集体股的产权并不是模糊不清的，它是有着实实在在的产权权益承担者的。它有增值的来源，也有贬值以至于完全消失的风险。许多民营化的企业正是靠着这种产权权益的激励而发展起来的。许多人对乡镇企业和民营化企业的这种模糊产权为什么能导致企业的高速增长和发展感到困惑不解，在这个模糊产权的后面实际上是人力资本承担者。这也许是中国特色的产权机制。

集体股或企业股作为企业历年积累的净资产存量，如何重新界定其中的个人产权则是一个十分棘手的问题。因为在企业成立和发展初期，各种投入要素并没有确立任何产权契约，所以，在这个净存量中究竟有多少是经营者创造的，有多少是技术人员创造的，又有多少是职工的等等，往往很难给出一个明确的说法。尤其是在一个未成熟的市场环境条件下，各种投入企业的生产要素都缺少某种较为明确的市场价格或市场收益率，如何按这种价格得到它们各自的回报，也没有某种明确的依据。所以，要想完全合理而清晰地重新界定企业过去的剩余累积的资产存量，几乎是不可能的。

尽管如此，我们仍旧试图确定某种界定这种产权的原则，至少在理论上搞清楚它的真实来源的大致结构。按照市场经济的规则，一些人力资本是可以直接定价的，例如某些发明、专利和科技成果之类的知识产权；而另一类的人力资本则往往无法直接定价，他们必须把其人力资本投入到企业的组织生产和经营活动中，然后从企业生产和经营的成果中获得其剩余。企业在满足了各种投入要素的市场收益率或契约收益率之后的剩余，则为对企业家

的收益回报。也就是说，对于企业家这种特殊的人力资本的定价就是企业的剩余，或者说，老板的剩余权就是对其人力资本的间接定价。按照杨小凯的理论，企业的功能可以大大提高许多不可捉摸的、十分不确定的知识产权或人力资本的定价效率，企业制度能够有效地保护这类知识产权或人力资本，而企业的剩余权正是用来避免对这类不确定的人力资本进行直接定价和买卖。在这个意义上，企业的剩余越多，则表明企业家的才能和效率越高，反之，企业若没有剩余，则表明经营者投入的人力资本是无效率的或低效率的，因而其就不能得到相应的市场回报。市场就是通过这种企业的竞争机制来辨别和分离出那些真正的企业家，淘汰那些无能的经营者的。因此，在这个意义上，企业的剩余权机制是确定人力资本价格的最有效率的制度。

然而，在过去的特定时期，在中国的市场还处于极不成熟的条件下，其它投入要素，例如职工，也可能没有得到其全部的市场收益率，至少他们的一部分基本社会保险金仍然留在了企业。这也是几乎所有的企业在改制时都必须从其净资产中切出一块职工的社会保障收益的原因。又如某些较为稀缺的技术人才，在过去也可能由于种种缘故未能得到其合理的市场回报。所以，不仅仅是企业家未能得到其合理的市场回报的问题。在企业的累积净资产中，实际上是存在着若干种投入要素的剩余的积累。在这种情况下，往往缺少可以用来合理分配资产存量的依据，或者说缺少分配过去所创造的剩余的明确依据，这就给企业的集体资产的量化和产权的清晰界定带来了无法解决的困难。

中国许多成功的民营企业或乡镇企业在实践中创造了一套独特的产权激励机制，这个产权机制按一般的市场规则来看，往往被认为是产权模糊的，因为其缺乏的就是完全量化到人的制度。然而，在中国的经济发展中，这种产权激励机制却发挥了相当积极有效的作用。那么，在其中究竟存在哪些合理因素呢？从我们关

于乡镇企业的产权体制的分析中可以看到，这种产权体制的最重要的优点在于，企业的控制权或所有权的获得是由获取剩余的能力所决定的，控制权的稳定性和完整性也是由这种不断获取剩余的效率所决定。这种控制权能够通过其绩效的增长得到不断的强化，能够通过企业家自身的创造剩余的努力而保持其控制权的稳定。周其仁称这种对企业家的激励机制为“控制权回报”的机制。实际上，这种以企业控制权的不断强化作为对企业家不断创造剩余的回报，是一种类似于股份制企业中企业家不断地通过其股权的扩张而强化其控股权或控制权地位的激励机制。只不过在中国的特定发展阶段，在私人资产受到限制的时代，这种控制权往往不能以控股权而存在，不能以金钱和财富的形式而存在，而更多的以某种权力和地位而存在。对于企业家来说，以企业控制权的不断扩大和强化作为激励或回报，也是符合企业家行为的本性的。因此，在这个意义上，这种控制权回报的激励机制在一定程度上能够达到类似于股权或期权的回报效果。

在这样的激励机制下形成的企业净剩余积累的资产，必然包含着很大比重的企业家剩余。所以，如果我们能够大致的扣除员工的各种社会保障收入的话，那么集体股的其余组成部分则主要来源于企业家创造的剩余。这样我们就能较好的理解为什么企业家要保持其对企业的充分控制权，因为这种控制权实质上是对其剩余权的最重要的保障。同时，我们也能理解，在目前的社会和市场环境中，对于一个绩效一直良好，净剩余的积累较多的企业，如果对其资产存量采取某种均分化的重新界定意味着什么。

据中央电视台《经济半小时》节目报道，四川某乡镇企业集团公司的股份制改造的方案是，集体股 60%，镇政府 10%，其余 30% 量化给企业具有十年工龄以上的有功劳有贡献的职工。对此，该公司总经理认为，如果 90% 都量化到个人，我就管不住了。集体这部分不能少于 60%，资产不能全部量化到个人。否则，企业

发展没有后劲，没有技改基金，基建投入也没有，股东拿钱低了还不行。这个观点可能是许多民营企业经营者对股份改造中集体股的真实想法，他们担心资产的重新界定会导致其失去原有的控制权，或导致原有控制权的不稳定。当然，这种控制权的实质就是企业的剩余权，或者说得更明白，就是对企业的控股权。在许多民营企业中，这种控制权是其经营者在激烈的市场竞争中靠企业家的创新能力才得到的，他们自然不愿意轻易的失去这种控制权。

在这些民营企业中，尽管没有名份上的控股权，但是实质上企业家的控制权就相当于那种控股权或所有权。在目前这种条件下，对企业的净剩余积累的资产进行重新分配，无异于剥夺他们的这种剩余控制权。因为这种再分配不可能不考虑到现在的人们对财富差异的可接受或可承受的水平。尤其是对存量的分配，更是十分敏感的问题。如果在产权分配上没法做到既合理化又能被人们所接受，既考虑到企业家的利益，又不使社会难以承受这种分配差异，那么集体股可能是解决这种两难境地的一种妥协。

所以，集体股或企业股的实质是企业家借此行使其控制权的股权力量，因为他们的人力资本不可能取得独立的个人产权形态，而只能借助于这种集体或企业的产权形态而存在。于是，我们不难理解为什么许多民营企业要千方百计地设集体股或企业股，为什么他们要让集体股持大头，而不愿把主要的资产量化到职工个人等等，因为集体股权益的稳定性能够使企业家的控制权保持稳定。在民营企业的产权关系中，实际上存在着这种隐含的剩余控制权的契约关系。

在资产存量无法或不能完全量化到个人的条件下，股权的交易就是根本不可能的。即使有些企业进行“虚分”集体资产，职工只享有分红或收益权，但没有真正的占有权、交易权或处置权，股权的交易也是不可能的。企业家通过这种方式来保全企业资产

的稳定性，从而保证自己的控制权的稳定，使之不被可能的外部力量所收购。一些经济学家主张把集体资产全部量化到个人，殊不知在这些集体股的背后往往是企业家的控制权。如果全部量化到个人，企业家的权益就会首先受到损害。因此，较好的选择就是保持既定的存量的格局大体不变，承认企业家过去所作的贡献，而通过新的剩余的创造来逐步调整和更新产权结构，使之更有效率和更合理化。

四、人力资本如何承担 产权权益和风险

在具有人力资本股权的机制下企业家怎样保证其控制权的稳定，而其控制权的退出又是如何决定的，即通过什么方式使那些无效率或低效率的经营者退出控制权的地位？这里就涉及到人力资本股权的激励约束机制的问题。

激励约束问题实质上就是人力资本是怎样承担其产权权益或风险的问题，我们可从企业实际改制的实践中找到这个答案。据四川省涪陵市试点企业的有关章程：^①

公司缴纳所得税后的利润，应按下列顺序分配：（1）弥补亏损；（2）提取10%为法定盈余公积金；（3）提取任意公积金；（4）支付优先股股利；（5）提取公益金；（6）支付普通股及劳动股股利。公司发生亏损时，按以下顺序抵补亏损：（1）公积金；（2）不足部分由普通股与劳动股分摊；（3）劳动股负亏额以上年劳动股分红为限，从职工基本股或下年劳动收入中扣除。

^① 李德伟等编著《现状、难点与出路》，企业管理出版社，1993年版。

可以看到，当企业在盈利时，其首先按契约要求扣除各项支出，最后的剩余部分才支付劳动股股利。而当企业亏损时，首先扣除企业对将来的投资，即公积金部分；其次扣除当年人力资本的分红；再次则扣除上年的人力资本分红，从职工以现金投资的基本股中扣除。这种基本股相当于职工的某种风险抵押金。如无一定的抵押，则从下年劳动收入中扣除。所以，人力资本承担的也是有限责任，其通常在劳动股分红或相应的抵押范围之内。也就是说，人力资本通过股权分红得到企业的剩余，而当亏损时则扣除抵押，或以近期内已得到的分红或将得到的下期收入来抵减亏损。总之，在承担责任时，人力资本要求某种对称性，即获得多大的剩余，则承担多大的亏损。当然，事后的亏损不可能完全由上期的剩余来弥补，所以，下期的剩余依然可以继续弥补亏损。

总之，人力资本是在一定的时期内，以其创造的剩余积累和剩余流量来承担可能的风险，来承担其产权权益的责任。它与财务或金融资本不同的是，人力资本需要经过一段时期的剩余积累才有较多的承担风险的可能，即积累越多，承担风险越大。而金融资本则是投入多少就能承担多少责任。没有经过一定积累的人力资本，还尚未形成其股本的累积，因而至多只能以其人力资本自身的机会成本来作抵押。但是对于改制中的大多数公有制企业来说，其人力资本的积累总是或多或少、或明或暗的存在于企业的资产存量中，因而其承担风险的能力则主要取决于企业的净剩余积累的存量的大小。当然，对于亏损企业来说，其首先亏的也是人力资本的收益，然后才是其它资本投入的收益，再往后则是人力资本的股本和其它资本的股本，最后是企业的债务。总之，在获得收益方面，人力资本是处在最后的位置来获得剩余；而在承担风险方面，人力资本则是处在第一位的被扣减收益的地位。这种风险和收益的对称关系也是其它资本投入要素在企业的生产和交换过程中所具有的。例如，一般的借贷资本的利息在企业的收

益中总是首先予以有保障的支付，而在企业可能亏损时，受到影响的首当其冲的是企业自有资本或人力资本股本，其次是一般的资本股本，最后才是企业债务资本。因此，借贷资本的收益和其承担风险的地位基本上是相称的，即较少的风险和较少的但稳定的有保障的收益。至于一般资本金的收益和风险则是处在人力资本和借贷资本之间的状态。

在现代化的股份公司中，对于企业家人力资本的报酬往往采用股票期权的激励。也就是说，当该企业的资本增殖因而其股票的市场价格上升时，允许企业家以原先未增殖时的价格购买，从而使其能够无偿得到那些增殖的价格差额。这种对企业家人力资本的股权回报实质就是让企业家得到其所创造的一定的剩余或资本增殖额。在这种机制中，只有当企业的价值升值，即企业有一定的剩余增量时，企业家才能得到对其人力资本的回报。而当企业的价值下降时，首先是企业的无形资本价值下降，即由企业的人力资本所形成的商标、品牌或信誉的影响消失，其次则是企业历年形成的资本积累减少，企业资本金因而直接面临丧失的可能。因此，一个原先成功的企业的价值下降首先就表现为该企业的人力资本的贬值，这时企业经营者就会失去其赖以控制企业的基础，因为企业的其他要素的所有者不会听任其权益面临可能的危机。

由此可知，由于人力资本股权来自于剩余，因而它的存在与否、存在多少直接表明着企业绩效的好坏。因此，这种股本权益的消长能够调节企业的控制权的强弱。也就是说，经营者的控制权随着这种股权的增加而强化，随着这种股权的消失而退出。因为，经营者只是在有剩余的条件下才可能保持它的稳定，而在没有剩余时，这种股权就会丧失，经营者也因而丧失了能够承担企业控制权的资格，因为他已不具备能够承担企业风险的抵押能力。这是人力资本股权与其他资本股权的不同之处，经营者如果作为普通资本的投资者，那么当其丧失了一般资本的股权后才会丧失

其控制权。所以，经营者作为人力资本所有者，其所受到的约束往往更严格，因为人力资本股权在诸种股权或债权中是最先被抵押出去的。

总之，企业的控制权在人力资本股权达到最大化时是最稳定的，而在其股权可能消失时控制权则最不稳定。因此，当企业控制权是与经营者的某种股权预期收益——不管是人力资本还是一般资本的股权——相联系时，这种控制权就会是有效率的。

五、转轨中新产权关系的形成：契约化和增量化

为什么人力资本产权这种现象产生于中国的转轨经济中，产生于大量的公有企业的改制过程中？我们可以从以下两种模式的比较中来考察其必然性。

温州模式

温州是个体和私营经济高度发达的地区，国有和集体经济相对落后。温州的股份制模式是建立在个体、家庭和私营经济的基础上的，其具有某种自发性的向规模化、集中化方向发展的趋势。温州模式的产权结构具有股权个人化和集中化的特点，而且很少有个人股之外的集体股、企业股或法人股。据有关调查：^①

对 1990 年经过所谓规范化验收合格的 435 家股份合作企业的调查结果显示，在总共 7221 万元股份资本中，个人持有的股份为 6460 万元，占股本总额的 89.5%。根据 1993 年对 90 家股份合作企业的典型调查，股本完全由个人持有的有 79 家，占 87.8%；

^① 王天义、杨欢亮、乔传福《中国股份合作经济》，企业管理出版社，1997 年版。

个人与法人共同持股的有 11 家，占 12.2%。在近年来新办的股份合作企业中，个人股份的比重则更高，不少企业的股份资本纯粹由个人股所构成。在股权个人化的同时，持股也相对集中化。在上述 435 家股份合作企业中，共有职工 28563 人，其中职工股东仅 5003 人，占职工总数的 17.5%。而社会招收的非股东职工 17858 人，占总数的 63.7%。在上述 90 家典型调查的企业中，股权均等的为 34 家，占 37.8%，不均等的为 56 家，占 62.2%。另据介绍，温州股份合作企业股东持股的不均衡程度，实际上大大高于该 90 家样本企业的统计结果。企业控制权实际上大都掌握在最大的股东手里。

由于温州模式具有大量的小生产个体和私营经济的自发性发展的特点，它所具有的企业制度的特征与一般市场经济的自发发展所形成的企业制度特征十分相似，因而也具有传统资本经济的许多根本特征。然而，在不具有大量的私有经济基础的其它地区，在大量的公有经济面临产权改革的转轨过程中，原公有企业或集体企业同样也是自发性的选择，却导致了完全不同的产权结构。这种情形可以通过以下对另一种典型模式的考察来比较和分析，究竟是什么原因导致了两种不同的结果，公有制企业在转轨过程中产生的特殊的产权结构究竟是基于什么必然性，按照传统私有经济自发发展为基础而形成的企业模式能够直接运用到以公有经济为基础进行转轨的企业中吗？

周村模式

周村地区长行村 1982 年已有 5 个企业和 300 多万元的固定资产，当迫于上下压力进行集体财产瓜分时，该村领头人张中兴在新旧体制的夹缝中苦苦思索了三天，提出“股份式分”的方案，即对集体财产进行清产核资，折股量化到人，然后合作起来，进行民主管理。大家一致认为这办法好，既保护了集体财产，又满足了群众要求。全村 2000 多人经过了近一年无数次的讨论争吵，

一份名为《股份条例》的章程终于正式张榜公布，股份合作制就这样诞生了。

周村地区的大多数乡镇企业也采取了这种模式，解决了资金不足，规模小，乡镇政府干预，短期行为和调动职工积极性不利等问题。周村模式的股权结构中，集体股占 76.5%，社团法人股占 5.9%，个人股占 6.1%，国家股占 11.4%。在确定集体企业股权上，对于集体兴办的老企业在清产核资的基础上，对企业资产进行评估，确定现值。然后把企业资产净值按照三七比例分别划为职工基本股和集体股，即 70% 的企业资产为集体股，30% 为职工基本股。将职工基本股分别按照职工工龄长短、工资级别和岗位职务等条件量化到人。职工的基本股作为对创业者的劳动补偿，其个人享有按股分红的收益权，但没有所有权、处置权，不准买卖、转让和继承，而且凡享有基本股的职工，必须向企业缴纳一定的个人股，否则不享有基本股。

可以看到，周村人经过了反复的讨论和协商，经过了实践的考验和发展，终于形成了具有典型的公有经济转轨特点的周村模式。这种模式的产生是群众讨论和自发形成的，是在各方产权要素大体得到满足的契约基础上的。尤其具有产权创新的特点是，这种模式能够把分别属于不同产权或所有权的生产要素通过一个合理的契约有机地结合为一个生产组织的整体，使每种产权要素的权益得到合适的界定。农村的土地承包制只要单纯的“分”就可解决全部问题，可是企业的问题却不是单纯的“分”所能解决的。企业的生产和发展不仅需要完整的和不可分割的资产，还需要不断地在原先的资产基础上投资和积累新的资产。原来的资产公有的框架虽然可以保证资产的完整，但却没有效率。如何能找到一种既能保持企业资产完整性，又能通过适当的“分”的方式解决企业的效率问题？没有什么条条框框的周村人找到了这种有效率的“分”法，它既能保全企业资产的完整和连续，又能使大家都

满意。这种股份合作的模式的产生，对于同处山东的其它国有企业的改制，例如诸城模式，必然也会产生不可忽视的影响。

周村模式体现了许多公有制企业如何转轨和改制以适应市场经济的选择。不像温州模式是在私有经济的基础上产生的，周村模式是在集体经济的基础上产生的。温州模式的产权基础是人力资本与物质资本融为一体的个人产权结构，即企业的经营者既是人力资本所有者又是物质资本所有者，因此其面临的是各种个人产权的公开直接交易，各方必须要有某种实实在在的投入。周村模式由于是建立在公有或集体经济的基础上，人力资本与物质资本是分离的，即企业经营者不具有任何物质资本所有者的身份，他只是自身人力资本的所有者。因此，在周村模式中，实际上存在着独立的人力资本与其他资本之间隐含的交易关系，而温州模式中由于人力资本是依附于物质资本的，故不存在这两者的交易关系。所以，温州模式的企业在建立时每个人的产权都有明确的资本载体，而周村模式所面临的则是一个已经经历了一定发展的集体企业，已经有了一定资产存量和积累的企业，其内在的个人产权没有取得独立的形态，也没有比较明确的资本载体，因而往往以某种隐含的和默契的形式存在。对于这样的资产存量要重新界定产权是十分困难的，因为在其中隐含着企业实际产权控制者的利益格局。尤其是对一个发展势头良好的企业，势必会由于这种产权的重新分配而受到影响。这种可能导致既定产权格局不稳定的因素可能会破坏企业既定的生产率，导致原有生产发展链条的中断。

实际上，对于大多数处于激烈市场竞争状态的中小企业来说，其净资产存量的存在往往是十分不稳定的，它极其容易随着企业的市场销售状况和其利润的波动而变化。稍不当心，企业的市场销售下降，就有可能导致资产被债务所吃掉。大多数中小企业的资金还特别紧张，对市场波动的承受力较差，遇到市场不景气时

往往很容易出现资不抵债的现象。在这种情形下，企业控制权的不稳定往往会直接危及企业的生存和发展。

因此，对老企业的净资产产权的重新界定实际上是在一定的限制条件下才能进行。这种限制需要服从企业的发展和效率的需要，这种限制需要考虑到企业原有的利益格局和产权要素之间的隐含的契约关系。这种对企业资产产权界定的限制条件是与该资产具有人力资本的性质分不开的。尽管我们可以确定企业的留利滚动所形成的资产存量是由人力资本共同创造的，然而，究竟如何重新分配这些存量则是十分复杂的。由于历史的、社会的、政治的和市场不成熟的种种原因，人们很难找到完全合理的分配股权的依据。尤其在目前，这种分配不可避免地会带有平均主义的色彩。所以，企业通常根据不同员工现有的劳动工资等级、技术等级和工龄差异，以及根据企业经营者所承担的责任和贡献的大小，大致的确定这种股权结构，同时采取比较灵活的“虚分”的方式。在这种对于资产存量股份采取灵活分配的基础上，在原有企业中各方产权要素大体得到满足的契约基础上，合理的改制将根据企业发展中产生的新的增量剩余来逐步调整股权结构，使确实有能力的企业家能够通过这种增量调整获得其剩余回报，使其控制权建立在一定的资本股权的基础上，使其人力资本能够取得一定的独立产权形态，这可能是达到更高效率和更长期发展的激励效果的必要途径。

当然，上述原则主要适合于那些效益较好的企业，适合于那些具有一定积累的净资产的企业如何在改制中重新界定产权。而对于那些效益不好，基本上不存在什么净资产积累，甚至是资不抵债的企业来说，则不存在什么人力资本产权归属的问题。一切都需从头开始，对各种生产或产权要素进行谈判，讨论和协商各要素该承担的风险和收益等等，直至各方都达到满意时订立新的产权契约。

所以，温州模式虽然产权清晰，但是它却无法直接应用到中国的大多数公有制企业的改制中去，其中最大的障碍就是这些公有制企业都面临着无法准确界定产权的集体资产或企业资产。因此，周村模式寻求的是另一种解决产权的方式，即在保持企业既定的财产所有权格局的条件下，通过企业的各产权要素的协商而达成对企业资产增量收益权的分配契约，通过增量扩股的方式调整原有的股权达到逐步合理化和适应市场化，从而能够确立有效率的产权机制。如果看不到多数民营企业已经存在的既定的具有一定合理性的产权权益的现实格局，盲目地追求产权的所谓清晰化，那么很有可能会导致企业发展的完整性和连续性遭到破坏，因而直接使得生产力的发展受挫。

我们在企业民营化的转轨过程中实际上也面临着两个选择：一是从企业的发展和效率的提高着手，确保企业生产发展的完整性和连续性，在企业发展和市场发育的动态过程中通过调整企业产权契约，使之不断达到与市场经济的发育程度相适应的合理化状态。另一个选择是，照搬现成的西方模式，对现存的企业资产进行彻底的量化到个人的分解。这种方式由于不可能准确地界定现存公有企业的资产产权而势必会破坏原有的实际产权利益的格局，导致与企业产权利益相关的各要素之间的矛盾和摩擦，结果可能破坏大多数企业的稳定和持续发展所必需的前提条件，这时企业的生产发展受到破坏也就是不可避免的了。

有时，在一定的市场发育条件下，我们是不可能找到另一种市场参照系下的最优解的。对某一阶段某种经济环境中适用的产权模式，并不一定适用于另一种经济环境。渐进改革的稳妥性就在于，它所走的每一步都是在合理的路径依赖的基础上。它不脱离原有经济关系中的合理性，而是在发展中不断的积极寻求新的激励因素导致的新增量。通过这种新的产权要素的不断扩张和增强，来取代旧有的不合理产权结构。

第十三章

改制中的职工安置问题^①

在企业产权出售中，面对一些效益不好、亏损严重、资不抵债的企业，买卖双方争议的焦点往往是在如何解决职工的安置问题。买方提出，只要全部接受企业职工，那么其它什么都好办，而卖方也往往提出，只要不接受职工，其它的也都好办。职工安置问题成为企业改制和产权交易的一个老大难问题。之所以产生这样的困难，根本原因在于人们对于职工安置费用或者说对职工“全民身份”的买断价格缺少一个较为一致的评价。这里我们试图为职工“身份”的定价问题提供不同的实践案例，也为改制企业妥善解决职工安置的方式提供一个大致可选择的参考依据。

一、国有企业产权契约中的隐性承诺和社会保障体制的转型

国有企业的产权安排使国有企业职工的个人收入呈现出一种独特的结构形式。即国有企业职工从企业获得的货币工资并非

^① 本章所引案例资料如没有特别注明，均来自中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年。

其劳动收入的全部，甚至也不是其劳动收入中的主要部分。国有企业成员的工资收入主要用于个人及其家庭的日常生活消费上，而个人在养老、医疗、住房、教育、应付不测等方面则要依赖企业。这种体制使得个人为满足上述各项需求而获取资源的努力主要表现为对身份的竞争，如对全民所有制部门成员身份的竞争，对行政级别的竞争等等。而一个人一旦获得了这种身份，如成为一个全民所有制单位的成员，或者成为这类单位中某一级别的干部，其个人（一定程度上还包括其家属）在养老、医疗、住房、教育、就业保障、应付不测等方面便得到了终身的保障。社会主义经济制度的一个基本承诺就是免除个人在这方面所面临的风险。因此，国有企业职工所获得的货币工资尽管不高，但他们清楚，国家（通过其所在企业）还在工资之外向他们提供着许多重要的福利和保险服务。这可被视为在国有企业的制度安排中，职工与企业之间所存在的一种不成文的或隐性的契约约定。

在传统计划体制下，国有企业的全部利润都上交国家，因而职工工资中应包含的养老保险、失业救济等社会保障费用实际上都上交了国家，职工的社会保障则由国家按统一的计划解决。改革后则主要由企业解决。然而在当时，不仅企业没有意识到自己在市场经济的竞争中可能会面临危机，因而不可能由自己来解决职工的社会保障问题，而且国家也没有意识到在市场经济中建立有个人账户的社会保障制度的必要性。结果，当市场竞争导致了企业产权重组和破产时，大量的职工在面临可能的失业和失去退休养老保障的情形下，这个问题才显得那么尖锐和迫切需要解决。

在一般市场经济体制下，绝大多数企业雇员也能享有完备的福利性保险服务，如失业保险、养老保险、医疗保险，以及在住房、育儿等许多方面的福利性保障。但与我国的国有企业不同，一般市场经济社会中，企业成员所享受的这些保险服务和福利保障大都是由独立的专门机构来提供。一般企业只承担为其雇员支付

一定份额保险费的责任，并不承担为职工实际提供保险服务的责任。而在中国，国有企业成员所享受的全部保险性服务和福利性服务几乎都是由其所供职的企业（或机关）来提供。社会上几乎没有为个人提供这类保险服务和福利服务的专门机构。

这种安排一方面导致企业对职工的终身福利承担了近乎无限的责任，另一方面也导致了职工对企业的全面依赖。国有企业实际上成为一种兼有生产、社会保障、社会福利和社区行政管理等多重职能的“小社区”，而国有企业职工则是这种“小社区”中的终生成员。国有企业产权制度改革的一个基本目标是使企业变为主要从事生产经营活动的纯经济性组织。这要求企业摆脱其原来承担的各种福利性功能和保险性功能，并将这类职能转移给社会化的专门机构。这是国有企业产权制度改革所包含的一项重大的契约调整。

传统计划经济体制下的国有企业不是一个单纯的经营性组织，而是一个复杂的综合性契约关系集。因为，除了生产经营性职能外，国有企业还承担着大量非经营性的社会职能。例如，在个人福利、社会保障以及社会行政管理方面，国有企业都发挥着广泛而重要的作用。国有企业的产权制度改革使我国的这种社会福利保险体制面临着根本转型的挑战。由于这项制度事关国有经济部门中所有成员的切身利益，因而这项改革也是国有企业产权改革中最敏感、最复杂、最艰难的方面。

不难想见，这样的改革要求有一个发达、可靠的社会化保险体系来替代以往由国有企业（或机关）在福利性服务和保险性服务上所承担的职能。但是，由于我国长期实行计划经济体制，整个社会中没有这方面的需求，因而社会化的专门保险机构在我国没有得到必要的发展。而当大批国有企业被推入市场，面临改革时，这个替代机构问题立刻作为一个突出的制度性“瓶颈”，横亘在改革进程面前。没有一个社会化的专业保险体系来接替国有企

业的保险职能，国有企业就不可能终止其在职工福利保险上所承担的契约性义务。而不摆脱这样的保险义务，国有企业就不可能转变成一个具有市场竞争活力的纯企业性实体。因此，建立和完善社会化的专业保险体系，就成为我国国有企业产权制度改革的重要组成部分。可以说，我国福利保险制度转型的进展速度和实际成效，是决定国有企业产权制度改革成败的基本因素之一。

制约我国社会福利制度和保险制度改革的主要困难表现为两个方面，一是缺资金，二是缺成熟、有效的供给体系。因为，提供保险性服务和福利性服务属于一种远期信用性服务，它要以长期的资金积累和稳健的金融运作为基础。资金少了办不成，没有可靠、完备的制度结构也办不成。但是，国有企业改革是在政府面临深刻财政困难、企业陷于空前的经营危机时展开的。政府既不可能立刻在社会中造就一整套能替代国有企业的专职保险机构和福利服务机构，也不可能为建立这样的机构提供充足的资金。这本身就成为多数国有企业不可能按一般市场经济中通行的产权重组方式实现产权制度改革的基本原因之一。武汉市在推行企业破产的过程中就强烈地感觉到，解决破产企业职工的安置问题最为棘手。因为，陷于破产境地的企业大都长期处于亏损状态，许多企业资不抵债。这些企业中欠交养老保险金、待业保险金的现象很普遍。因而当这些企业要被破产清算或注销时，其职工的生活和福利保障立即失去着落。社会保险机构无法接替企业为他们提供相应的保险。尤其是，目前已有的社会保险体系极不健全，社会统筹制度也不完善，实际上并不具备全面接替国有企业保险职能的可能性。因此，企业破产后，如何安置职工、离退休人员，甚至企业职工的特业子弟都成了改革方案设计中必须回答的问题。有许多企业本已符合破产条件，但无法实施破产，其中一个重要原因就是没有安置职工的妥善办法。

二、国有企业职工的“身份” 定价问题和职工 保险资金的来源

实际上，当国有企业向国家上交利润时，当职工接受当时的较低工资时，在那种特定的体制下，某种契约关系实际上就已经形成了，这就是国有企业职工的生老病死均由国家保证。作为这种保证的代价则是企业上交全部收益，只保留职工的基本生活费用。因此，政府对职工未来保障的承诺也已经隐含在这种关系之中。然而，现实中这种关系已不再存在，那么当初的承诺是否还有效呢？不能回避的问题在于，政府的承诺是对职工未来收益的承诺，政府和职工的这种契约关系实际上是有延续性的。也就是说，职工在国有企业中工作服务的时间越长，其可能在当初时期无偿上交的社会保险费用就越多，因而在他们面临失去社会保障时所应得到的补偿也应较多。这种关系在时期延续上是对称性的。

由于企业普遍缺乏失业保障机制，医疗保障也十分不规范，使得医疗费用经常是入不敷出，无法对职工起到真正的保障作用。企业由于效益的差异，一些企业的社会福利保障较好，而另一些企业则连最基本的生活保障和养老保障都不能保证。所以，把职工的社会保障责任交给职工所在的企业实际上是不可能的。因此，在这种情形下，由政府建立全社会的保障体系，通过给职工支付基本的保险金来偿还过去对职工的隐性负债，是合理而必要的。

由于我国基本上不存在保险市场，因而无法根据一般的市场保险率推算出职工的保险金的支付额。也就是说，国有企业职工的“身份”应该如何定价往往缺乏某种市场价格的依据。在这种情形下，各地通常只能根据当地的平均生活费或平均工资水平计

算一个大致的价格，用以支付改制或破产中需要安置的职工。

顺德案例①

离退休人员，每人每年工龄 600 元的标准由原单位或产权接受单位一次性给付社会保障机构，用作养老保险、住院医疗保险的基金。养老待遇给付标准包括：基本养老金，每月数额相当于该市职工月平均工资的 20%；附加养老金，缴费年限超过 10 年以上的，每超过 1 年，多发 1%。以上两项之和不足该市职工上年度的月均工资 30% 的，按 30% 发给。

内部退休人员，法定退休年龄前的退休待遇由原单位或接受单位发给。

被遣散富裕人员，原工龄采取一次性赎买办法，每年工龄干部 1100 元，职工 1000 元。并按每人每年工龄 600 元的办法，由原单位或产权接受单位一次缴纳。遣散人员比例控制在 5% 以内，距法定退休年龄不足 5 年（含 5 年）的员工，一律不能作遣散处理，只能办内退。

海城案例②

海城市农机修造厂按每名职工每年工龄 500 元的标准一次性买断职工的全民职工身份。对于工龄较短的职工，如其按此法计算出来的安置费不足 4000 元者，政府另外给以补贴，使其获得的安置费不低于 4000 元。

金华案例③

关于离退休人员的养老、医疗统筹费用，根据企业净资产承受能力，一般按上年度本企业上交离退休人员养老保险费、医疗

① 童辰、伍建欣《欲立之，先改之》，《中国经济时报》1998 年 1 月 22 日。

② 何江涛、张剑荆、宋丹雷《海城改制以卖为主》，《中国经济时报》1997 年 11 月 12 日。

③ 朱向军《国企改革政策配套》，《中国经济时报》1998 年 1 月 22 日，第 5 版。

费实际支出水平，可按 3~6 年的标准，在净资产中提留一块，作为企业社会保险基金，实行专项管理，并由市国资局或地税局和企业工会组织实施监督，具体公式是：

提取总额 = $\left[(1995 \text{ 年度市区企业离退休人员人均医疗费} \times \text{本企业改制前离退休人数}) + (1995 \text{ 年度本企业上交社会养老保险费} \times 90\%) \right] \times 57\% \times (3 \sim 6) \text{ 年}$

玉环案例

浙江玉环县在解决破产企业和被拍卖企业的职工保险和安置问题上，以养老、待业、医疗三项保险的需要为依据，测算出每个职工每工龄年的安置费（每工龄年为 837 元）。然后，根据不同职工的意愿，分别处理。职工愿意辞去公职自谋职业的，便将这笔安置费一次全部发给本人。职工愿意接受调动，到其它企业（包括乡镇企业）去工作的，便将安置费划拨给接收单位，由接收单位继续向社会保险部门投保，原投保年限连续计算；职工愿意待业的，则将其安置费暂时挂靠在社会保险部门，由社会保险部门每月向其发放待业金；离退休人员在向社会保险机构一次性交足养老、医疗、保险费用后，由社会保险部门每月发给退休金和报销医疗费用。玉环县规定，以上费用均从国有企业的资产拍卖和转让收入中列支。而且，全县公有企业的资产转让收入在全县范围内统一调剂使用。

另外，根据国务院关于国有企业职工安置的有关政策，职工安置费标准，原则上按照破产企业所在试点城市的企业职工上年平均工资收入的 3 倍计算，不得随意突破。暂时尚未就业的职工，由再就业服务中心发给基本生活费，再就业后即停止拨付。自谋职业的可一次性付给安置费，标准不高于试点城市的企业职工上年平均工资收入的 3 倍。破产企业参加养老保险、医疗保险基金社会统筹的，其离退休职工的离退休费和医疗费由当地社会养老、医疗保险机构分别从养老保险、医疗保险基金统筹中支付。没有

参加的，从企业土地使用权出让所得中支付。^①

职工的安置费或其价格在解决职工安置时具有十分重要的作用，从玉环案例中可以看到，无论是职工辞职的、遣散的，还是调离的，或是待业的，都以这个价格作为依据来安排。所以，合理地确定职工工龄价格是尤其重要的。

公有企业的职工基本福利保险问题是传统计划经济体制遗留下来的问题。在目前中国社会的现实条件下，不可能有其他外部的融资渠道来为建立社会化的职工福利保险体系提供资金。这种资金只能从公有经济部门的内部筹集。而目前，公有企业仍然拥有的财富只有企业中尚存的净资产。因此，不利用企业中尚存的净资产，就不可能解决公有企业在产权改制中遇到的职工安置和福利保险问题。

目前各地在这方面的共同做法就是，分解改制企业的资产存量，将改制企业的一部分净资产划出来，用作解决职工安置和保险问题的经费来源。

如何认识和评价这种做法是当前国有企业产权改革过程中常会遇到的一个争论。有些人指责，将企业的国有资产无偿专为人人保险基金是国有资产的流失。应该说这是一种误解。因为，国有企业承担着多重社会性职能，因而国有企业中的净资产存量在性质上也就较为复杂。其中，有相当大一部分是服务于福利性功能和保险性功能的非生产性资产。如职工住房、医院、子弟学校、托儿所、商店及其他为职工家庭生活服务的福利性设施。从形式上看，这些资产是一种企业资产。但就其实质来看，它们被用于满足职工的保险性需求和福利性需求，因而是专供企业职工消费的资产。可以说，这部分资产本质上属于职工应得劳动报酬的范畴。在一般市场经济条件下，这部分财富是必须以工资或保险支

^① 《人民日报》1997年4月21日。

付的形式归入雇员个人所有的。只是由于国有企业在职工保险和福利服务上的特殊制度安排，才使得这部分财富在形式上变成了企业的资产。现在，随着国有企业向独立自主的市场经济主体转变，将这部分资产划归职工个人，只是改变了这部分职工收入的存在形式和保险、福利服务的实现方式，并不是将公有资产分给个人。

在评判是否应该实行这样的资产转移，关键并不在于它是否属于国有资产的流失，而在于政府是否应继续维持其在原体制下对国有企业成员所做出的承诺。毫无疑问，产权制度改革意味着改变国有企业中原有的权利—义务安排，意味着政府将终止其在原体制下对企业成员所做的一些承诺。否认这一点等于否认国有企业的产权改革。但是，只要国有企业的产权制度改革是一种当事人之间的利益博弈过程，政府就不可能单方面地摆脱其在原体制下对国有企业成员所做的全部承诺。因为，政府不可能无视社会中的既得利益。国有企业的改革不可能、也不应该成为对国有企业成员基本利益（特别是重大利益）的单方面剥夺。

根据国务院关于国有企业职工安置的有关政策^①，破产企业的职工安置费用，从破产企业依法取得的土地使用权转让所得中拨付。破产企业以土地使用权为抵押物的，其转让所得也应首先用于安置职工，不足以支付的，不足部分从处置无抵押财产、抵押财产所得中依次支付。破产企业财产拍卖所得安置职工仍不足的，按照企业隶属关系，由同级人民政府负担。破产企业财产处置所得，在支付了安置职工费用后，剩余部分按比例清偿债务。职工安置费一律拨付到再就业服务中心，统筹使用。

国有企业产权制度改革的目标是将企业改变成独立自主的市场经济主体，它要否定的是计划经济体制下的“铁饭碗”、“大锅

^① 《人民日报》1997年4月21日。

饭”一类的制度安排，使企业经营者和职工自己对其经营活动和工作绩效承担责任和风险。但是，这种改革不是要剥夺国有企业职工享有基本生存保障和人格尊严的权利。对于中国的发展来讲，享受医疗保险、养老保险一类福利保障的权利不仅不属于改革的对象，而且，社会中享受这类权利的人口比重还应随着国民经济的发展不断上升。从另一方面来说，这类福利性保险事关国有企业成员的基本利益，如果政府在改革中不承认和保护这类权利，将使改革丧失国有企业成员的支持。因此，用改制企业的部分净资产建立和扩大社会化的福利保险体系，不仅合理，而且必要。同时，这也是在当前条件下解决国有企业成员福利保险问题的唯一可行办法。

三、职工安置的不同方式

国有企业效率低下的表现之一就是巨大的冗员包袱。冗员率达 50%~70% 是国有企业中的普遍现象。因而，一旦进入改革，企业要按市场规则进行重组时，冗员问题便首当其冲，成为无法回避的难题之一。据调查，到 1996 年底，全国有下岗职工 8891.6 万人^①。由于国有企业的冗员数以千万计，又如此集中，若简单地推向社会，将成为严重的社会不安定因素。因而各地政府在改革中普遍对下岗职工、失业职工的安置、救济和离退休人员的养老、医疗等问题给予了高度的重视。

山东省政府强调，企业改革无论采取何种形式，都要安置好

^① 郑定铨《我国多层次社会保障体系现状》，《改革月报》1997 年第 11 期第 24 页。

原企业的职工，以保持社会稳定。凡以产权出售和企业兼并的方式进行改制的企业，原则上应由收购方或兼并方接收其全部在职职工。为此，在确定资产转让价格时，可适当给收购方一定的优惠。对破产企业的职工，要努力通过多种渠道分流安置。在用企业资产清偿企业债务时，要首先落实安置职工的经费。

安徽省规定，企业在改制、出售、兼并、破产时，可从净资产中划出一部分用于解决离退休职工的社会保险问题。原企业欠交的各项社会保险费也可从企业的净资产中一次性扣出。蒙城县规定，离退休职工的医药费按人均1800元、丧葬费按人均800元、退休养老金按统筹标准从企业净资产中剥离出去。抚恤对象的抚恤费、医疗费、家属生活补助费从净资产中一次性扣出，拨给企业，由企业按时向抚恤对象支付。宿州市规定，改制前未参加社会统筹的企业，其职工养老和医疗费用可在资产评估时按人均2万元的标准从净资产中划出，留在企业作为统筹金。参加社会统筹的企业，其欠交的统筹金可从其净资产中一次性划出，拨给统筹金管理机构。滁州市规定，对改制企业职工的社会养老保险金，在按规定计算出总额后，从企业净资产中一次性划出，并进入改制企业的股本，然后由改制企业用这部分股本的红利和股息来支付企业职工的养老保险金。

山西省朔州市的做法是，企业离退休职工的生活费保障由改制后的企业承担。在具体实施上，朔州目前采取了以下几种办法：①按一定比例从改制企业的净资产中划出一部分，设为国有优先股，然后用这部分股份的分红收益来支付离退休职工的养老金；②从企业的经营设施中划出部分场所或门店，向外出租，用这些资产的租赁费来支付离退休人员的养老金；也有的企业干脆将这类经营场所或门店划给离退休人员，由其自己经营谋生；③对被出售或被拍卖的企业，有关领导部门根据其离退休职工的人数，按人均1500元的水平一次性地从企业净资产中划出一笔资金，留给

企业，用于支付离退休人员的医药费；④对被拍卖企业的职工，大致是三种办法：一是在资产转让价格上让利于收购者，然后由收购方接收全部职工；二是由改制企业向职工发放一定数额的安置费，然后由职工自谋职业；三是由政府统筹安置到其他企业就业。

在安置改制企业职工方面，辽宁省海城市的做法主要是根据企业的具体情况和职工的意愿，采取了三种办法：

①遣散，即用出售企业所获得的收入买断职工的工龄，解除职工的全民职工身份，使其进入市场自谋职业。

②重新安置，即保持职工原有全民职工身份，由企业主管部门将职工分配到同行业的其他企业去。

③转为股东，即将买断职工工龄的资金变为职工入股的股金，实行债权变股权。如海城市化工助剂厂将用于买断职工身份的 65 万元资金变成职工入股的股金，同时解除了原 86 名在岗职工的全民职工身份。

如海城市食品公司有在册职工（不含离退休人员）471 人。在改制过程中，有 120 人与企业签订了《上岗责任合同》，有 140 人在自愿的基础上，以每人每工龄年 200 元的标准一次性买断全民职工的身份后退出了企业，另有 210 人在与企业签订了《劳动用工合同》后，又签定了一至五年的自谋职业合同。

河南长葛市注重从开发新就业机会入手解决改制企业的职工安置问题。如要求企业在改制后多发展新业务以消化富余职工，或者要求企业在改制后扩大生产规模，以重新雇用下岗职工。为此，长葛市政府制定了具体政策，对安置再就业人员的单位提供了比较优惠的政策，以鼓励市内各企业为富余人员提供更多的就业机会。长葛市规定，对于企业在改制前即已承担的已离退休人员的养老金、医疗费及各种抚恤对象的抚恤金，可在改制时从净资产中一次性扣出，留给企业，由企业在改制后按时向离退休人员支付。在确定这笔扣除的金额时，他们的主要依据是，企业离退休

人员的人数、国家规定的最高退休费标准，以及全国平均寿命的年差。离退休人员的医疗费则按每人 2000 元的水平从企业净资产中一次性扣出。

四川宜宾县对改制企业核定富余人员的数量规定了原则，即在工业企业中，核定的富余人员不得超过企业在职职工总数的 10%；在商业企业中，核定的富裕人员不得超过在职职工总数的 15%。另外，在计算富余人员的安置费时，应以上年全县职工平均工资的 1~2 倍为标准。宜宾县筹集富余人员安置费的来源，首先是国有经营性资产的转让收益，其次是国有非经营性资产的转让收益。如果还不够，就将全县改制企业的资产转让收入统一调剂使用。按此标准，全县从国有资产转让收益总额中划出 16% 用于职工安置，较好地解决了企业改革中这一最棘手的问题。

黑龙江省宾县规定，对实施股份合作制改造的企业，按评估后的企业净资产中扣出退休基金，留给企业，用以支付企业离退休人员的养老金。其标准为离退休人员每人 2 万元，遗属每人 4000 元。有的企业则出租一部分门店，用收取的租金来解决离退休人员的生活费。也有的企业按国家有关规定，经双方同意，按工龄和离退休年限，由企业一次性发给生活费。

对企业职工的安置上，宾县的原则是：①对实行股份合作制改造的企业，动员其全体职工入股；对这类企业中因生活困难而无力出资认股的职工，经股东大会或股东代表大会批准，允许其缓交 1~2 年的入股金，或交风险抵押金后上岗。②对实行租赁制的企业，要求其承租者首先保证原企业职工的就业。③对已实行停薪留职的职工，只要其能按月向企业缴纳“保职金”（含养老保险费），就允许其到退休年龄后与未停薪留职的职工一样享受职工退休待遇；对不交“保职金”的停薪留职人员，则按其停薪留职的年限，推迟其享受退休待遇的时间。④对自愿辞职的职工，向其一次性发给辞职金。

浙江玉环县对于实行还本租赁制的企业，要求承租人接收全体职工（包括退休职工），并在改制后继续向社会保险部门缴纳职工的保险费。承租人如要裁减职工，必须按破产和拍卖企业的上述安置费标准向被裁减的职工支付安置费。如该县水产食品厂和酿造厂，原有在职职工 187 人。在企业被拍卖后，选择自谋职业的职工有 54 人，占原有职工总数的 28.88%；由收购企业接收的职工有 111 人，占原有职工总数的 59.36%；自愿要求待业的职工有 22 人，占原有职工总数的 11.76%。为此，该企业共支付了 325 万元的安置费。

武汉在职工安置上有几种方法：①根据收购方企业的生产需要，择优培训部分人员上岗；②由收购方企业创办各种经济实体安置破产企业的职工；③安排接近退休年龄的职工提前退休；④职工自己找到接收单位的，一次性发给“联系费”3000 元；⑤凡在外面自谋职业的可与新企业签订停薪留职合同（须缴纳“留职费”）；⑥可一次性买断全民职工身份，价格为上年度全市职工平均年收入的 3 倍，约为 1.5 万元。

对离退休职工的安置，武汉市主要采用了三种办法：一是从企业资产拍卖收入中按人均一定数额划拨给市保险部门，由社会保险部门按规定发放退休费和报销医疗费。二是维持原统筹渠道不变，上缴方式不变，发放方式不变，由接收方按规定缴纳养老保险费和按规定报销医疗费，市社会保险局按月发放退休金。三是由主管部门将职工安置费集中起来，组建“退休养老基金会”，由基金会负责解决退休职工的养老、就医等问题。采用这种办法的企业往往是原来没有参加社会保险的集体企业。

上述介绍表明，尽管在改制企业的职工安置和基本福利保险方面，中央并没有制定统一的政策或法规，但各地在这方面的尝试和探索却具有着极大的相似性。即都是用改制企业的部分净资产来解决职工的安置和福利保险问题。这本身就证明，用公有企

业的部分净资产解决职工安置问题和基本福利保险问题，是唯一可行的选择。这种处理办法不仅合理，而且必要。

四、社会性基本福利保险体系的建立和完善

诸城市 1988 年就实行了企业退休职工养老的社会统筹制度。较早的全市社会统筹为企业解决改制问题创造了良好的外部条件。现在，这部分人员的退休工资均由市社会养老机构支付。企业则按工资总额的 25% 上交给社会养老机构。在看病问题上，对在职职工按工龄一月发一元，如 30 年工龄一个月就发 30 元，用于小病治疗费。大病则参加全市医疗统筹，一次开支 500 元以下由自己解决，500 元至 1000 元报销 75%，1000 元以上报销 80%。企业按工资总额的 4% 按月上交大病医疗统筹金。对离退休职工则从改制时的企业净资产中一次性留下每人 1500 元的医疗基金用于小病治疗。大病则与在职职工同等对待，只是一次花费 500 元以下的据实全额报销。^①

1993 年顺德市政府设立了社会保障专门机构并开始运作。1994 年 1 月《顺德市社会养老保险暂行规定》和《顺德市社会统筹住院医疗保险暂行规定》出台。1995 年顺德市社会保险事业局成立。事业局在各镇区设立了分机构，专门负责养老、医疗、工商、保险等基金的征集管理与运营，保障基金的安全与增值。实行了统一的按企业工资总额的一定比例征集养老保险基金，统一

^① 高新军《坚定地走放开国有小企业的路子》，《经济社会体制比较》1998 年第 1 期。

给付退休待遇，统一基金调剂和统一执行各项政策。

养老保险，对转制后的新企业，采取“社会共济和自我保障相结合”的办法，单位每月负担的社会养老保险费，每月缴纳数额为本单位月工资总额的10%；如本单位人均月工资低于上年全市职工月均工资80%的，以这个80%为缴纳基数。职工本人以工资的5%缴纳个人专户养老费，这笔费用带有储蓄性质，到退休年龄时，作为养老金的一部分，连同利息，逐步还给本人。

住院医疗保险，全市员工都必须参加该项保险。农民按自愿原则投保；既非在单位工作又非农民的其它居民，以家庭为单位投保。参保人员每月需缴纳39元，23元或6.5元就可分别获得住院费用全额报销，一年可报销2万元和7000元。

工作保险，所有企业，包括个体工商户都要参加，强制实行。基金来源，按不同行业付费，危险行业每人每月8元，普通行业7元，商业6元。

1995年7月1日顺德成为我国第一个城乡实施最低生活保障线的城市。1995年，这条“线”的农村贫困人口是月人均100元，城市是150元。1996年农村是150元，城市200元。保障线的确立建立在全面调查的基础上。保障线的经费来源，农村是镇、管理区、股份合作社三级自筹；城镇是市、镇、管理区（街道办事处）负责。^①

在改制中，顺德市规定了改制企业遣散人员占在职职工总数的比例，并要求各企业在改制中不得突破这一比例。同时，它们还成立了“德安保险公司”，专门负责企业职工的养老保险和医疗保险。顺德市规定，公有企业在改制时必须为其已离退休人员投保养老保险。在企业按每人每工龄年600元的水平投保后，离退休人员的退休金将由德安保险公司负责发放。

^① 童辰、伍建欣《欲立之，先改之》，《中国经济时报》1998年1月22日。

值得注意的是，一些地方在用改制企业的净资产解决职工的基本福利保险时，只是简单地将其划拨给改制后的企业或收购方企业，不注意有效地运用这部分资金以确保这部分资金的价值保全和增殖。应该说，这不是一种建设性的解决方式。因为，职工保险性开支具有很大的不确定性和动态性。随着社会的发展，像医疗费、养老金的支付水平都会趋于上升。如果被用于职工基本福利保险的资金没有一种恰当的保值和增殖渠道，完全成为一笔固定的“死钱”，将难以在将来保障职工的基本福利。那时，在保险基金发生短缺时，恐怕又会成为需要政府出面承担责任的社会问题。因此，对于公有企业的改制来讲，要从根本上解决职工安置和基本福利保险问题，必须在改革企业产权安排的同时，加快社会化专业保险机构的建设。而不能仅仅满足于从改制企业的净资产中拨出一部分资产，一时性地安顿职工和离退休人员。从这一角度来讲，动用改制企业的部分净资产只能是一种手段，而真正的关键应在于建立和完善社会化的专业保险体系。从这样的角度来看，那种动用净资产使企业职工一次性买断全民职工身份的做法也不是最佳的处理方式。

黑龙江省牡丹江市作为全国优化结构试点城市之一，早在 90 年代初就提出了“社会保障与企业改革双轨运行，同步推进”的口号。他们明确地将社会保险制度改革放在国有企业改革的大背景中去实施，较好地克服了社会保险体系发展滞后限制改革和经济发展的问題。在 1994~1996 年期间，牡丹江市先后建立了工伤、失业、生育、养老这四项保险制度。1997 年，又作为全国 5 个试点城市之一，建立了医疗保险制度。这五项保险制度的建立改变了原来国有企业内部的旧福利制度的框架，为改革企业用工制度创造了良好的条件。下图显示了 1996 年底牡丹江市养老、工伤、生育、医疗四项保险的社会覆盖率。

图 13.1 牡丹江市四项保险的社会覆盖率（%）

牡丹江市的社会保险制度实行统筹互济的原则。它成为许多企业摆脱困境的好助手。如牡丹江市红旗化工厂，现有职工 600 人，其离退休人员占了一半左右。由于参加了养老保险。每年可从社会劳动保险公司得到养老保险金 40 多万元，是这户困难企业全年收入的 4 倍。^①

山东省在大范围推进小型公有企业的产权制度改革的同时，也加快了社会保险制度的改革。他们规定，凡企业在改制前欠交的职工养老保险费和医疗保险费，应视情况在改制时用该企业的净资产补齐。山东省将城镇企业职工养老保险制度扩大到了各种所有制的企业，并实行了市和地区层次上的保险费统筹。医疗、工伤保险则实现了医疗费用与医疗单位和个人利益挂钩，部分县市实现了大病保险费用统筹。

海城市政府在保险服务体系转型方面，主要抓了五个方面的工作。一是成立了“海城市社会保障管理委员会”及其办公室，使其成为市政府在这方面的主要职能部门。该委员会的基本职责是负责全市城乡的各项社会保险和贫困救济工作，并协调和监督社

^① 《中国改革报》1997 年 10 月 24 日第 2 版。

会保障机构的运行。二是推行社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度。三是建立社会救济基金制度,该制度的主要任务是,为那些无法靠企业或企业主管部门解决的离退休干部和职工生活困难提供补贴,为不属于民政救济和社会保险范围内的特困人群提供救助。仅1996年,海城市通过各种渠道筹集到的社会救济基金就达260余万元。四是发展慈善事业,全市筹集资金200万元建成了海城市社会福利院,还成立了“海城市慈善基金会”并募集资金168万元。五是开展了“再就业工程”。

黑龙江省宾县规定,凡是参加县级职工社会统筹、养老保险和待业保险基金的企业,其改制后的统筹、养老保险渠道和办法不变。企业在改制前有欠缴社会统筹、养老保险和待业保险基金的,在对其资产进行评估时,将其这三项基金上的拖欠额划出,一次算清逐年补齐。退休人员则仍按原规定到劳动保险部门领取退休金。

四川宜宾县在安置改制企业的离退休人员方面,也是从企业净资产中划出一部分资产,拨给社会保险机构,为离退休人员建立终身养老保险和医疗保险。其划拨的经费标准为,养老保险金,每人1万~1.2万元;医疗保险金,每人2000元。

山东省莒县为深化公有企业改革,提高县级经济的整体效益,于1997年8月底决定,在年内出售或拍卖207户县乡小型公有企业。该消息传出后,一些人士计划在收购企业时只接收生产经营能手或技术骨干,而将老弱病残者和能力较差的职工拒之门外。对此,莒县政府认为,深化企业产权制度改革是为了发展生产,提高效益,增加职工收入,决不能改掉职工利益。于是,他们本着维护职工合法权益、调动一切积极因素的原则,明确作出规定,小型公有企业的收购方必须同时接收企业的全部在职职工,并保留这些职工的原来身份。被出售产权的企业在改制后必须按原规定参加养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险等。企业改制后,

不得随意变更原来确定的各项保险金的提取比例数和缴纳方法，对新增加的险种也应按规定缴纳统筹费。改制企业中接近退休年龄的老职工和病残职工，经劳动部门批准后可提前办理退休手续。同时还规定，在企业被拍卖之后，其自愿离职的固定工和合同制职工，可以在办理停薪留职、调离或辞职等手续后自谋职业。

据统计，到 1996 年底，全国已有 1.1 亿多职工参加了社会保险。其中，参加基本养老保险社会统筹的有 1.11 亿人（其中，在职职工 8800 万人，离退休人员 2300 万人），参加失业保险的职工有 9500 万人。1996 年底全国的离休、退休、退职人数为 3135.4 万人，正式领取失业救济金的职工有 300 万人。^①

总的来看，在改革过程中用改制企业的部分净资产建立职工的社会化保险体制是最恰当的处置方式。那种用企业资产一次性地“买断”职工的全民职工身份或允其带一笔“离职费”后自谋生路的安排，都是将保险问题推至将来，不利于社会化基本保险体系的建立和完善，也不利于社会的稳定。

由于改制企业本身的经济实力不足，可用于职工安置和福利保险的净资产数量有限，使得通过上述各种办法建立的职工福利保险制度所能提供的保障水平还很低，不能完全满足下岗职工或离退休职工的保险需要，对企业改革的支持力度也很有限。因此，要想尽快建立和完善对职工和离退休人员的社会保障，不能单纯依赖政府来组织和发展社会化保险体系。应在发展政府主导的福利性保险机构的同时，多渠道、多形式地发展商业性的和互济性的保险机构，努力建成以纯福利性社会保险机构为主、以各种商业性和互济性保险机构为辅的多层次、多元化的专业保险体系。

上海市总工会发现，已经建立的职工社会保险体系只能提供

^① 郑定铨《我国多层次社会保障体系现状》，《改革月报》1997 年第 11 期第 24 页。

法定的养老保险和医疗保险服务，其水平一般较低，不能完全满足职工的保险需要。而商业性保险虽然有了较快的发展，但由于收费标准较高，一部分低收入职工难以靠个人的能力加入这类保险。为了帮助这部分需要参加保险但又缺乏经济实力的职工，上海市总工会尝试组织了由职工自愿参加的互济性保险组织。这就是上海市总工会于1994年7月向上海市民政局注册成立的“上海市职工保障互助会”。

互助会的内部组织结构由“三会”组成：最高权利机构——理事会，最高监督机构——监事会，具体执行机构——管委会。理事会的成员多由区、县、局（产业）工会推荐，其中包括产业工会领导人、大企业的工会主席或厂长。理事会的任务是审议和通过保障计划、红利分配方案、规章制度及理事和监事的增补、罢免等事项。监事会的成员由理事会推荐。监事会的基本职责是监督常务理事、管委会主任及高级管理人员，审核财务收支及资金保值增殖情况。管委会成员由理事会聘任。管委会的基本职责是承担互助会的日常工作。互助会还聘请了若干保险专家组成了专家顾问委员会。

上海市职工保障互助会成立之后很快推出了“团体补充养老保险计划”。至1996年底，参加该计划的会员已达131万人。互助会的资金来源，主要是入会职工的个人交费，再加上各级工会组织的三产企业、技协或企业所提供的补贴。从这两年的交费情况来看，每个会员的年均交费额为100元。在资金运作上，上海市职工保障互助会的第一届第一次理事会明确规定，互助会在资金运作上以银行储蓄为主，同时也购买一部分国库券。互助会运用资金获得的收益全部存入会员个人账户内。

互助会主要依靠各级工会组织开展业务。上海市总工会从推进上海现代企业制度建设、参与建立多层次社会保险体系、维护职工切身利益的角度出发，连续几年要求各级工会组织积极推进

职工的互助保险。全市 16 个区、县、局工会中已有 105 个工会组织加入了市职工保障互助会，并建立了相应的工作委员会。^①

五、目前社会化福利保险体制所面临的问题

我国社会化福利保险体系的发展虽然取得了明显的进展，但目前还面临着很多具体的限制，其本身无论在体制上还是方法上都具有一些重大的不足之处。

首先，劳动力的自由流动是在市场经济条件中实现资源合理配置的重要机制之一。它要求将劳动者的就业和用人单位的雇用都纳入市场调节的轨道。为此，需要建立和发展完善的劳动力市场和养老保险体系。在这方面，一个重要的任务是实现全国养老保险制度的统一。因为统一的职工养老保险体系有利于社会保险制度的扩大和社会保险基金的规范化管理，也有利于法治化社会保险体系的形成和发展。但目前，各地职工福利保险体制所面临的主要问题是，组织分散，经费统筹层次低，管理方法不同，职工个人缴费的比例不同，退休金的支付标准也不同。这主要是因为，在开始公有企业的产权改制时，并没有全国统一的方案和规范。各地政府只能自己在实践中尝试和摸索。因而在社会化福利保险体系的发展上也是以小的地区为单位，分头试验。结果便形成了各地在具体做法上的百花齐放、自行其是现状。体制和管理方式上的差异不利于统一的社会保险体系尽快形成，从而也制约着这一体系更有效地发挥作用。

^① 倪慧珠《上海积极探索职工互助补充保险》，《改革月报》1997年第7期。

其次，国务院规定，职工养老保险基金必须专款专用，严禁挪用、挤占和挥霍浪费。基金的结余额除了预留相当于两个月的支付额的流动金之外，必须全部购买国家的债券和存入专户。严格禁止将职工养老保险的基金投入其他金融和经营性事业。但从近几年的执行情况来看，养老保险基金的保存方式很难实现正常的保值和增殖。其主要原因有几个方面：首先，基本养老保险基金的投资方向受到限制，只能存放在国有银行或购买国家债券。但银行存款和国债的利率都由政府控制，属于管制利率，这大大限制了基金的运作空间。而且，基本养老保险基金的存款和购买的国债都不能在利率上享受保值贴补率。这都使得养老基金的价值保全受到威胁。要实现基本养老保险基金的有效保值和正常增殖，必须扩大基金的投资运作空间。使其能够参与股票市场、债券市场和信托贷款市场、房地产市场的投资活动。基金的运作机构必须根据基金的结构和时间构成，实现合理的投资组合，以争取合理的基金运用效益。

再次，失业保险制度上也存在着明显的缺陷。根据保险服务应与风险对称原则，一种合理的失业保险体制应将失业保险服务提供给面临较大失业风险、从而更需要失业保险服务的群体。但我国现有的失业保险体制却将失业保险的主要服务对象局限于国有部门成员的身上。而在我国社会的各类群体当中，国有部门成员所面临的失业风险却是最低的。形成这种状况的主要原因在于，我国的经济发展水平不高，社会保障体系的发展远不充分，只能对社会中一小部分成员提供相对完善的失业保险服务。而各种非国有经济的就业人员，包括农村居民，从来没有得到过就业保障，因而还一时没有产生对失业保险服务的迫切需要。而国有企业的成员因在传统体制下享受着终生的就业保障，因而在经济体制日益市场化的过程中，对失业后果的敏感度就较高。这一群体普遍表现出了较强的失业回避倾向。为了维持社会的安定，争取国有

部门成员对改革的支持，社会有必要在改革的一定阶段上承认并保护这一群体的就业稳定性。这就导致现行的失业保险制度主要面向国有部门成员的现象。但是，尽管这样的失业保险制度在目前有其存在的某种合理性，但它却提高了国有经济部门成员退出国有部门的代价，从而具有阻碍国有经济部门与非国有经济部门之间劳动力流动的作用。随着国有企业产权制度改革的全面展开，这样的失业保险制度将不利于国有企业成员接受改革。因为，如果只有国有企业的成员才能享受失业保险的话，它就成为一种特权，所有的人都会设法获取并维护这种权利。这不利于引导劳动力从国有部门向非国有部门转移，也不利于国有企业产权的非国有化。它与积极发展非公有经济、广开就业门路的政策取向也是相悖的。

失业救济在促进失业者再就业上具有多重积极作用。除了用于救济失业职工外，将失业保险基金用于扶持失业者的生产自救和自谋职业活动，甚至用于改善一些企业的生产条件，也是失业保险基金的一种作用方式。它的这种作用一般被视为失业保险制度的功能延伸。从我国目前的现实出发，失业保险基金在这方面可以发挥的作用大致涉及三个方面：一是建立和完善再就业基地，二是向一些新建企业提供启动资金，三是投资兴建用于安置失业者或下岗职工的集市贸易摊点等设施。但是，目前我国的失业保险费统筹层次过低，主要被地方市、县一级政府控制，资金高度分散。而且地方政府的基金管理部门既非专门的企业经营者，又非老练的基金运作专家，他们的投资活动受制于地方政府的意愿，往往很难取得令人满意的效果。如 1996 年，全国失业保险基金结余 86 亿元，看似不少。但实际上多被分散控制在县级政府机构的手中，且不能相互调剂使用。从而阻碍了失业保险基金在促进下岗职工再就业方面所能发挥的作用。要改变这种状况，根本的出路在于提高失业保险基金的统筹层次，提高全国保险体系的统一

程度。

正是针对上述问题，1997年7月，国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。这是我国在建立统一的、规范的企业职工养老保险制度上取得的一个重要进展。其基本目的就是要克服目前在全国各地存在着的多种方案并存、基金征收和养老金支付标准参差不齐等问题，并促进全国统一的劳动力市场的尽快形成。统一的养老保险制度有利于克服不同地区或不同企业之间在养老保险支出上负担畸轻畸重的现象，为企业创造公平竞争的社会环境。由于统一的职工养老保险制度要求规范企业费率，减轻了企业的负担，有助于妥善解决下岗职工的再就业和离退休人员的生活保障问题。但这还只是一个初步的步骤。对失业保险体系的统一尚有很多工作要做。

六、下岗职工和失业 职工的再就业工程

在安置职工问题上，除了建立社会化保险体系外，还有一个很重要的方面就是帮助下岗职工或失业职工尽快重新就业。因为，对于下岗职工或失业职工来讲，享受失业救济毕竟是一种暂时的过渡性办法，要想避免在改革中遭受过大的不利影响，根本的出路还在于缩短职工脱离正常工作岗位的时间。为此，各地政府在大力抓好社会福利保障体系转型的同时，也积极地组织实施了下岗职工的“再就业工程”。所谓“再就业工程”，是关于政府为广开就业门路、帮助下岗职工重新走上合适工作岗位而采取的多种措施的总称。

浙江省桐庐县针对广开就业门路、妥善分流失业职工和下岗

职工的需要，做出了一系列的优惠政策：

1. 新办企业若能在开业的当年积极雇用失业职工或企业富余人员的，经税务部门的批准后，可在一定时间内享受所得税减免的优惠。具体原则是，雇用的失业或下岗职工的人数占其从业人员总数 60%（含 60%）以上的，三年内免征企业所得税；雇用的失业或下岗职工的人数占其从业人员总数 30%（含 30%）以上但不满 60%的，两年内减半征收企业所得税；雇用的失业或下岗职工的人数占其从业人员总数 30%以下的，根据实际雇用人数，按年人均 1500 元的标准，在计算应征所得税额时予以税前扣除。

2. 一般企业，不论何种性质，凡招收失业职工和外企业下岗职工的，每雇用一名，报经当地税务部门批准，可按每人 1500 元的标准扣减其当年的应税所得额。

3. 鼓励企业雇用失业职工和下岗职工。凡录用失业 6 个月以上的失业职工并与之签订 3 年以上劳动合同的，在使用期满后经县就业管理服务处核准后，可从“失业保险基金促进再就业经费”中拨给安置费。拨付的标准为，凡雇用 45 岁以上男性或 40 岁以上女性失业职工的用人单位，可获得每人 1500 元的安置费；雇用其他失业职工的单位，可获得每人 800 元的安置费。另外，凡雇用 45 岁以上男性或 40 岁以上女性下岗职工、并与之签订三年以上用工合同的单位，可从受雇职工的原单位获得人均不超过一万元的安置费。这些职工的原工作单位可从工资基金中列支这项费用。

4. 企业扩建或新增就业岗位时，要优先安排城镇下岗职工和富余人员。凡招收外企业下岗职工、并与之签订两年以上劳动合同的单位，可从受雇职工的原单位获得一定数额的安置费。内部下岗职工未得到全部安置的企业，原则上不得向社会招收同等条件的新工人。

5. 对自行组织起来创业和发展的失业职工，县就业管理服务

处可将其应享受的失业救济金余额一次性拨给这些职工，供其用作生产资金。自谋职业的失业职工可凭其个体营业执照（不包括临时执照），领取其应享受的全部失业救济金。如果其应享受的救济金余额已不足 800 元时，可给以补至 800 元。已经领取全部救济金的人，也可另行获得 600 元的自救补助。

6. 企业内的下岗职工要求自谋职业或组织就业的，有关部门和企业应予以支持。应允许其与原单位保留劳动关系，但一般不超过三年。工商部门应凭失业或下岗证优先办理营业执照。在协议到期后，如职工愿意与原单位脱钩的，企业应按其在单位的实际工作年限支付经济补偿金。

7. 鼓励企业富余人员组织劳务输出。在劳务输出期间，允许原企业保留其劳动关系，双方应就社会保险等问题签订协议。

与此同时，桐庐县还筹集资金设立了“再就业工程专项经费”。这项经费专门用于扶持失业职工和企业下岗职工开展生产自救和转岗、转业训练。再就业工程专项经费的筹集渠道有以下几个方面：一是财政拨款，二是失业保险基金促进再就业经费和帮困资金，三是用人单位缴纳的“使用农村（包括外来）劳动力附加费”，四是破产企业、关闭企业清算资金中一次性拨付的就业安置费，五是蓝印户口中提取一定比例的资金，以及其他各种渠道。^①

广州市委、市政府对职工下岗失业问题十分重视。由于它涉及面广，政策性强，工作难度大，作为一件大事来抓。市政府成立了由市长任组长、市各有关部门参加的“广州市就业工作领导小组”，并设立了办事机构，具体推动再就业工程的实施。另外，广州市还建立了“解困与再就业工程基金”。

广州市在解决国有企业下岗职工安置上所面临的环境与其他

^① 杨全岁《桐庐实施再就业工程》，见《改革月报》1997年第8期。

地区有所不同。目前,从省内外到广州工作的人员有 150 万之多,从而形成了外地劳动力大量涌入和当地公有企业职工下岗失业并存的情况。在这种形势下,广州市政府没有为保证本市职工就业而将外来打工者拒之于门外。他们将职工安置的重点放在培养多层次劳动力市场上。经过多年的努力,广州市已经建立了 150 个劳动就业服务机构。其中有政府办的市、区、街道三级劳动服务中心、人才交流中心和职业介绍所,也有企业办的劳动服务公司,还有各式各样的职业中介机构。这些机构除了提供常年服务外,还定期举办或受托举办各层次的人才和劳动力集市,吸引了各类企业和各种人才及劳动力入市,形成了自主用工、职工自由择业的良好环境。

广州市^①在职工再就业方面的目标是,争取在两年时间内,使失业职工的安置率达到 65% 以上,城镇失业率控制在 3% 以下。为此,广州市的政策主要是,大力发展第三产业,拓宽就业门路,增加就业岗位;组织富余职工生产自救,其所需资金以自筹为主,就业服务机构扶持;鼓励失业人员和企业富余职工组织起来就业和自谋职业;对各类再就业职工和企业税费、信贷、救济金的发放等方面都作出了具体的规定。

^① 广州市体改委《广州市积极培育劳动力市场》,《改革月报》,1997 年第 8 期。

第十四章

企业改制中的债务问题^①

债务负担沉重，资不抵债是许多中小型企业陷于经营困境的重要原因之一。在企业改制中，如何处置企业遗留债务是一个无法回避的问题。处理债务问题与政府主管部门、银行、企业职工和企业产权收购者的利益密切相关，因而具有相当的敏感性。同时，处理债务的方式又直接决定着企业产权的转让价格和转让方式，在设计上相当复杂。可以说，对企业债务的处理决定着企业改制方案的成败。

一、对企业债务问题的一般分析

（一）国有企业的负债程度及其基本原因

下图显示了我国不同规模工业企业的资产负债率。可以看出，中小型工业企业的资产结构明显差于大型工业企业；并且，在各

^① 本章案例来自中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年版。

规模组中，国有企业的资产负债率都要比全国工业企业的资产负债率高。

我国不同规模工业企业的资产负债率（1996 年）

数据来源：《中国统计年鉴 1997》。

公有中小企业的债务问题累积到如此严重的地步，与国有企业的体制和 80 年代以来国有企业所经历的改革有着直接的关系。

首先，在 80 年代中期，国家实行“拨改贷”的投资体制改革，将国有企业使用投资的方式由计划部门的无偿调拨改为国有银行的有偿贷款。但国家并没有在实施这项改革的同时在国有企业中建立必要的资本金制度，致使许多公有企业成为无资本金或少资本金的企业。这项改革的初衷是希望通过将企业无偿使用国家资金的制度改为有偿使用制度，以达到抑制公有企业的“投资饥渴症”。但由于改革未触及企业的基本产权制度，公有企业的软预算约束体制原封未动，使得公有企业对财政投资的无止境“饥渴”转变为对银行贷款的无节制需求。而国有银行的放贷活动受政府行政指令控制，无法根据企业经营状况和资产结构的好坏自主地决定资金的贷放。只要政府下令，即使企业偿付能力再差，银行也

得贷款。这导致许多公有企业的负债率大大超过了其实际偿付能力。再加上长期以来，公有企业的固定资产折旧率偏低，且多数企业未能足额提取，导致国有企业的资本充足率不断下降，企业的资产负债率逐年升高。

其次，由于投资失误形成企业固定资本中相当大比重的“无效资产”，这部分“死”资产几乎在每个国有企业都或多或少的存在，所占比重越大，企业的债务包袱就越重，负债率也因而越高。政府计划部门在国有企业的技术改造和企业流动资金管理上常常衔接不好，一些技术改造项目竣工后，企业生产规模显著扩大，但企业所需流动资金却得不到增加，致使企业技改项目一投产就面临着资金短缺、难以运转的局面，从而造成了资产闲置和资金的巨大浪费。而且，近年来国有银行商业化改革步伐加快，信贷管理趋于规范，效益不佳的中小型公有企业获得银行贷款的条件趋于苛刻。许多地方小型公有企业的资金需求主要通过非金融机构来满足。而非金融机构的资金利率偏高，加重了企业的利息负担，并使企业赢利能力下降，甚至出现亏损。

再次，多数中小型公有企业内部管理混乱，经营性亏损占用了大批资金。如在承包制期间，企业承包人为了眼前利益，实行目标产值利润制，生产的产品质次价高，虚盈实亏，各种潜亏、资产损失逐年增加，占用了大量资金。

最后，国有小型企业承担大量的社会保障性职能，为此而建立的各种非经营性部门导致企业管理成本膨胀，降低了企业的资金回报率，这也是导致企业负债率上升的一个重要原因。

山东省在实施小型公有企业的产权改制中就发现，由于企业存量资产不活，企业长期明亏或潜亏，不提或少提折旧，该摊的成本不摊或少摊，工资和其他非生产性支出超常增长，虚盈实亏，坐吃山空，使不少企业债台高筑，甚至成为资不抵债的空壳。如果公有企业不进行改革，这些问题就可能被掩盖着，不易被直接

感觉到。而当企业面临产权转让，需要清理和评估其产权价值时，其隐含的债务危机便立刻趋于表面化。

（二）处理国有企业债务问题的可行原则

在一般市场经济环境中，对于资不抵债或发生严重支付困难的企业，破产清算或重组是惯用的处理办法。这时，债权人往往要承受不同程度的损失。但对于目前的公有中小型企业来讲，这样的处理办法并不具有大范围的可行性。因为公有企业对国有银行的不良债务已经堆积如山，积重难返。如果采用一般市场经济中的常规办法，实施破产清算或重组，将使国有银行蒙受巨额财产损失。这是国有银行目前无法承受的。特别是，国有银行的资产主要来源于普通居民的个人存款，银行所蒙受的巨额财产损失对存款者利益将构成严重威胁。这是当前中国社会控制体系所不允许的。

在任何社会中，因企业破产而造成的财产损失不论是由债务人承担还是由债权人承担，总是对社会总财富的一笔冲销。企业能够破产，或者说社会允许企业破产重组，必须以社会有财力承担这种损失为前提。但是，当前我国公有企业的债务危机是一种遍及整个社会的现象。公有企业的累积债务规模已经远远超出了整个社会财富存量所能消化的程度。也就是说，目前的中国社会根本就不具备足以承受大批公有企业破产销债的财富储备。因此从整体上来讲，如果不想靠全社会经济水平的大倒退来冲销这些债务的话，化解公有企业遗留债务的资金只能来源于公有企业本身。即只有使多数公有企业重振经营，恢复生机，才能从根本上克服公有经济部门所面临的债务危机。对多数公有企业的改制和重组来说，解决债务问题的关键不应是如何使企业在改制后不背负遗留债务的包袱，而应是如何使企业在改制后能迅速扭亏为盈，重新获得偿还遗留债务的能力。

因此，处理企业债务危机的一切常规方式基本被排除在可能的政策选择空间之外。解决大量中小型公有企业不良债务必须另辟蹊径。这种债务处理方式必须满足以下两方面要求：①切实维护企业债权人（主要是国有银行）信贷财产的安全，保证改制后的企业能够偿还其所欠的大部分债务，从而将需要由债权人承受的财产损失控制在最低限度以内；②能为改制后的企业减轻负担，使企业产权收购者能在改制后迅速刷新企业经营并获得必要的盈利。

第一个要求关系国有银行信贷资产的保全，第二个要求关系着公有企业产权改制的成功。但这两个要求之间存在着明显的矛盾。因为要保护债权人利益，最理想办法是按企业总资产的账面价值转让。这样，既无需将企业债务转入改制后的企业，又可以收回资金偿还企业所欠债务。但是，中小型公有企业的产权收购者主要是企业的内部成员（经营者和职工），他们大都缺乏用现金一次性整体收购企业总资产的经济实力。因此，不可能指望多数中小型公有企业能按其总资产的账面值出售。

目前各地在实践中采用最广的办法是出售企业的净经营性资产，同时将企业的遗留债务连同相应的资产一起转入新企业，由企业产权收购者用其运用资产所创造的利润或所获得的收益（如分得的红利）来偿还其所接收的债务。这种办法之所以可行，主要是因为多数公有企业的经营困境都源于其内部的激励机制不合理，一旦改变了经营机制，明晰了产权，企业经营可能面貌一新，并扭亏为盈，从而重新获得偿还债务的能力。

这一处理原则并非出于学者的理论性设计，而是源于各地改制实践者们的摸索和成功经验。从各地的改制实践来看，以冲销遗留债务为重点的产权重组方式都没有得到普遍应用，而被最广泛应用的改制方式都是以重新搞活企业并由企业在改制后清偿债务为重点的。国务院要求各地在公有企业的产权改制和重组上贯

彻“少破产，多兼并”的原则，也体现了这样的基本意图。可以说，这是当前中国社会唯一可以普遍采用的债务处理原则。

从迄今各地在改制中处理企业债务的办法来看，可谓多种多样。它们可大致被概括为四个基本类型：转让资产但不转让债务、破产销债、债务与资产一齐转让、分解企业债务后部分转让债务。如河北省新乐市在改制中处理债务的办法主要有四种：①债务相随法，即全部债务随全部资产一起转移给收购者；②债务剥离法，即收购者只购买改制企业的部分资产，债务不转移给收购者，由原法人负责其遗留债权债务的处理；③租金还债法，即将国有企业的资产租赁出去，用收取的租金逐年偿还债务；④债权变股权，即在债权人自愿的基础上，改债务关系为投资关系。可以说，所有的地方政府在处理企业债务时，都没有局限于一种方法，而是根据不同企业的不同情况，分别采用了多种方法。

二、转让资产但不转让债务

在企业产权交易中，产权出让方向收购方转让资产但不转让债务是一种较为通行的做法。在这种方式中，企业的全部资产在评估后被整体转让，而企业的债务仍由企业产权的出售方承担。出售方用出售企业总资产所收回的资金清偿企业的遗留债务。这样，企业的遗留债务不被带入重组后的企业，既有利于新企业的发展，也不容易对原债权人的利益产生不利影响。

但是，在目前的公有企业产权重组中，要采用这样的债务重组方式，需要具备一个前提。因为，公有企业的产权出让方大多是被出让企业的上级主管部门，要由他们来承担企业债务的偿还责任，必须是地方经济较为发达，地方政府有较强的财政实力；或

者被改制企业的资产结构相对合理，其资产转让收入较大，足以清偿企业遗留债务；或者从整个地区来看，负债率高的企业不多，政府部门出售公有企业资产的收入足以偿还企业所欠债务。广东顺德可能就是这样的一个地区。所以，他们在公有企业的债务处理上采取了由市有关部门统一承担改制企业的债务的做法。即在将公有企业的资产转让出去后，收回的资金一律集中起来，先偿还企业所欠的银行债务；若在偿还完企业债务后还有剩余时，再用于建立社会保险体系或发展地区基础设施等方面的开支。

顺德是中国少有的经济发达县之一，能具备顺德市政府那种经济实力的地区并不很多。因而不难想见，这样的做法在全国并不具有普遍性。在多数地区的中小型公有企业中，资产结构合理、经营状况良好的企业属于少数。负债沉重甚至资不抵债的企业比比皆是。对那样的企业，若按资产评估价整体转让企业产权，不可能收回足以偿还遗留债务的资金，而且也很少有人能够作这样的收购。另外，多数地方政府都面临着程度不同的财政困难，他们大都没有能力承担企业的债务清偿责任。因此，这样的债务处理办法适用面很有限，只在少数沿海发达地区或一些资产结构、经营状态较好的企业中才可能被采用。

四川的企业在债务处理上采取了较为灵活的处理办法。能清偿的就清偿，不能清偿的就采取其他办法。如射洪县的仁和丝厂是一个有职工 1117 人的集体企业。因发生了巨额亏损，严重资不抵债，向法院申请破产。法院于 1994 年 1 月按有关规定允许该企业破产。经破产清算组的清算，企业共有资产 661.9 万元，负债 1882.4 万元。经公开拍卖，县蚕丝公司以成本价购买了企业的现有资产。对企业资产出售款的分配结果如下：支付破产清算费用 6.2 万元，补发职工工资、退休集资款 72.5 万元，支付职工安置费 25.6 万元，偿还银行的抵押贷款 499 万元，余下的 100 多万元对 15 个债权人按 100 : 10.09 的比例偿还债务。在此基础上，对

尚未清偿的债务并不采取由债权人勾销的办法，而是由改制后的企业继承下来。仁和丝厂在改制中被重组为射洪县第二丝厂，它继承了原仁和丝厂的全部未偿债务，并通过与各债权人的协商，办理了有关债权和债务的继承手续。

三、破产销债

这是市场经济中处理破产企业遗留债务时的正统办法。在我国国有企业的产权改制中，也不可能完全避免这样的处理。迄今为止，全国各地已根据企业的实际情况和已有政策，探索了多种破产销债的方法。同时，国务院和中央银行也已经规定，各级银行和财政部门要有专人负责破产企业和被兼并企业的呆账、坏账处理工作，并应尽量简化呆账和坏账的冲销手续。

安徽省明确规定，在清产核资时，应尽可能冲减企业长期积累的资产损失和资金挂账。对于在企业改制前发生的资本损失，可以用改制后国有股分得的红利来分期摊销。企业的潜亏和资产损失可以按国家的财务规定冲减企业公积金和资本金。如宿州市规定，改制企业可按资产评估价的5%扣减资产，作为坏账准备金；企业在改制后的前三年内，可暂不对国有股分派红利，并允许企业用这部分红利弥补企业公积金，以冲减遗留债务；对企业通过改制募集到的股金，银行不得强行用以清偿历史遗留债务的本息。

山东省诸城市各银行在呆死账的处理上积极采取措施配合国有企业的产权改制。其主要措施有这么几个方面：一是在取得担保或办好财产抵押的基础上划转给改制后的企业，由该企业与债权人另立借款契约，并且不加罚利息，只按正常利率计算利息，以减缓呆死账的增加。二是对于资不抵债的企业，其经评估后没有

资产相对应的负债又确属死账的老贷款，由银行按程序上报其上级行审批，在获得批准后用呆账准备金核销。三是对资不抵债、确无能力还债的企业，依法破产，其所欠债务按《破产法》中有关程序和办法处理。

山西省朔州市在改制中，对改制企业的呆死账、资产报废、报损、“潜亏”等问题，原则上要求不带入改制后的企业。如山阴县就规定，在企业多年积累下来的呆死账中，凡属于在十年前形成的，全部予以核销；而对在近十年内形成的债务，则按其总额的5%予以核减。该县还成立了“企业死账认定领导小组”，专门负责审核和认定改制企业的呆、死账。

浙江省玉环县对依法实施破产的企业，按法定程序清偿债务。对其他以拍卖、转让等方式改制的企业，他们要求产权出让方将在拍卖或转让中收回的资金上缴国有资产管理部門，然后由国有资产管理部門统一处理改制企业的债权和债务。

辽宁海城市也已对10户长期亏损、严重资不抵债且复苏无望的国有工业企业实行了破产重组。这些企业共占该市改制国有企业总数的8.26%。如海城丝绸厂是由鞍山市下放给海城管理的国有企业。该企业在破产时有账面资产1.9亿元，负债2.1亿元，资产负债率高达110.53%。这家企业经过破产清算后，由海城陶瓷厂接收，解脱了债务包袱，优化了生产资源的配置。

但总的来看，冲销改制企业债务涉及国有资产的保全问题，需要谨慎从事。国家对破产企业的呆、坏账核销实行严格的总量控制，由国家经贸委和中国人民银行会同有关银行共同掌握。同时，国务院对各地核销企业呆账和坏账的具体执行过程也采取了严格的控制措施。如规定，全国各城市的银行分、支行冲销呆账和坏账的数额不得超过上级行为其核定的呆坏账准备金额度。如果其实际冲销数要超过其呆坏账准备金额度，则超出部分必须报各银行的总行批准。这些限制性措施使得破产销债的改制方式很难获

得大范围的应用。

事实上，在所有地区，破产销债方式都很难大面积展开。只要公有企业的破产清算或破产重组范围稍微扩大一点，立刻会在债务冲销上遇到无法解决的难题。这一点在破产力度较强的武汉市表现得相当明显。

武汉市在 90 年代前半期曾试图在较大范围内对公有企业实施破产清算或破产重组的改制，前后大约实施了 91 户企业的破产清算，共涉及银行贷款本息 9.75 亿元。但由于多种原因，在企业破产后，这些银行呆账绝大部分无法冲销。他们感觉，这主要是由于几个方面的原因。一是银行的呆账准备金规模过小。各专业银行每年可提取的呆账准备金目前只有千分之七、八左右。这对于全武汉市的公有企业重组来讲，无异于杯水车薪。而且由于呆账准备金按国家有关规定不能在地区之间、银行之间调剂使用，使专业银行呆账准备金的核销受到进一步限制。二是银行对呆账坏账准备金的界定和审批过严。各专业银行对于提取的呆账准备金一年一结算，当年结余资金补充税款和调节税（62%）后，结转下年使用。这 62% 的调节税比例过高，使银行的呆账、坏账准备金积累过少。同时，银行本身并没有处理呆账的自主权，这也限制了银行呆账准备金有效发挥作用。三是多数破产企业长期管理混乱，有关内部资产管理的原始记录、资料、票据普遍不全。这也给清算组接收、清算、保管破产企业的财产造成障碍。在不少破产企业中，因人心涣散，职工无心维护国有资产，致使大量设备锈蚀、损坏和遗失。在流动资产上，一方面是债权长期未予清理，另一方面是库存积压严重，难于处理。在财产变卖方面，陈旧、老化的设备不值钱，专用设备无人问津，通用成套设备大主不愿买，小主买不起，拆开卖又是一堆废铁，作价给银行，银行也无法处理。

国务院和中央银行对冲销企业呆、坏账的严格限制是由公有

企业改制所面临的实际条件所决定的，并不是对破产改制这种方式本身有什么歧视。在当前的中国，公有企业能否采用破产清算方式实现产权重组并不是一个认识问题，而是一个有无可行性的问题。社会不具备承受公有企业大面积破产的财富储备基础，是目前中国的基本国情，它决定了破产销债的重组方式只能在有限的范围内和有限的企业中得到运用。

四川省近几年也在企业历史债务处理上进行了多方面的尝试。他们发现，改制企业的债务处理问题涉及政府部门、中介机构、企业收购者、企业债权人等多个方面。由于既得利益驱动和认识观念等方面的差异，处于不同立场上的人在同一重大问题上常常会发生尖锐的意见对立。有时会出现一些主体只顾眼前利益或局部利益的现象。因此，他们强调，在处理企业的遗留呆账、坏账时，要注意区别情况，不能对改制企业的任何债务都不分青红皂白地一律予以冲销。

四、债务随着资产走

这是由企业产权收购者以各种方式接收企业全部或部分债务的办法，也是在各地的改制实践中被运用最多的一种办法。如山东省在中小型公有企业的改制中，一般都向企业收购者出售企业的净资产，然后将剩下的企业资产与企业的债务一起无偿让渡给收购者，由企业原来的债权人与企业收购者签定新的债务合同，由企业产权收购者承接偿还企业遗留债务的责任。山东省淄博市用这种方式推动了 24 家企业的兼并和资产重组，盘活了 1.48 亿元的存量资产，消化企业亏损 7358 万元，安置职工 663 人。

安徽省政府也规定，各级政府在中小企业的产权改制中要尽

量采用由兼并企业接收被兼并企业的遗留债务的。对这些债务，银行可在一定期间内暂不计息。政府也可以在财政上和信贷上给兼并企业以一定的扶持，以帮助它顺利偿还接收的债务。被改制的企业也可与债权人协商，将自己的债务转变为债权人对改制企业的股权。

在具体的实施过程中，这种处理方式又可分为几种不同的具体做法：

(1) 当改制企业的净资产多于其债务时，企业资产的出让方（主要是企业的政府主管部门）可要求收购者在收购企业净资产的同时接收企业的全部债务。如山东诸城在对小型国有企业进行股份合作制改革时，要求新投资者（主要是企业职工）在收购企业净资产时也接收企业的全部债务。

为了防止企业在改制过程中造成银行债权悬空，诸城市在企业改制中，有组织地让金融部门参与企业改制的调查摸底。使金融部门也清楚企业实有的资产、资产损失、负债担保、抵押贷款及贷款本息的拖欠等情况。同时还让金融部门积极参与企业的改制工作，尤其是让银行对企业章程和改制方案中有关财务和资产管理方面的内容进行审核。另外，在落实债务偿还责任的基础上，由银行与改制企业重新办理偿债资产抵押。抵押不足的部分采取担保措施，以确保银行信贷资产的安全。这些措施有效地防止了银行债权在改制中被“悬空”的问题。全市在改制过程中没有发生企业逃债和废债的现象。

辽宁海城市在出售企业产权时，将企业产权一次性转让给收购者，并由收购者承担全部或部分企业债务及协议条款中所规定的义务。他们的经验是，无论盈利企业还是亏损企业，只要具备条件，都可以按这样的方式改制。如海城市农机修造厂是隶属于海城市农机工业总公司的小型国有企业。该企业在改制中，经资产评估，总资产为 914.46 万元，总负债为 727.28 万元；在负债

中,有银行贷款 168 万元,所有者权益 187.18 万元;企业的资产负债率为 79.53%。1995 年海城市国资局和市经委决定将企业的全部资产以 194 万元的价格出售给该企业的原任厂长,并规定付款期限为两年。按此协议,该厂长在购买企业产权的当天交款 60 万元。1996 年 5 月 31 日,他又第二次交款 64 万元,并将两台价值 70 万元的轿车作为其于 1996 年 12 月 31 日前结清余款的抵押物。同时,该厂长还以个人名义承担市农机修造三厂的全部债务和债权,包括银行的贷款本金、利息和企业应付款等。

河南长葛市木工厂有职工 106 人,其中离退休职工 221 人,该企业的资产总额为 185 万元,其中负债为 151 万元。由于该厂生产技术落后,产品销路不畅,致使经济效益较差,企业处于亏损的边缘,职工工资不能按时足额发放。后经有关部门协调,由市宇龙塑编机械总厂对其实施兼并。宇龙塑编机械总厂承担木工厂的全部债务和债权,负责安置全部职工,并利用原木工厂优越的地理位置投入资金 3000 万元开发第三产业,兴建综合商场。

(2) 对资债大致相等的企业,出让方可将价值相等的资产和债务一并移交给收购者,收购者不支付现金即实现对企业产权的控制。然后由收购者经营收购到的企业,并用获得的利润偿还债务。河南长葛市的“零价转让”就是这种处理方式的代表。

山西省朔州市在对小型公有企业实行股份合作制改造的过程中,根据企业资产规模的大小,将评估后的企业净资产在核减政策性亏损、报废、坏账和待处理损失后,全部或部分出售给本企业的职工,同时要求职工按一定比例用现金出资。对资产存量不大的企业则采取一次性出售的办法,由职工承担企业原来的债务,并将企业改组为内部职工持股的股份合作制企业。对于由政府以拨改贷方式投资创建的企业,他们通过“转贷入股”的办法,将国家银行的债权转为股权,然后将其中的一部分股份转售给企业职工。

朔州市采用的另一种办法是先征得银行同意，将企业中靠银行贷款形成的资产分别量化给职工，由职工承担偿还这部分债务的责任。在职工偿清了这些债务之后，相应的资产额便成为职工对企业的出资。同时，职工要想获得这样的出资权利，还需要进行与其所承担债务额相等的现金出资。由此形成了由职工偿债出资和现金出资构成的职工股。朔州市规定，职工股的分红须先用于偿还职工所承担的企业债务，如在规定年限内靠红利无法偿清全部债务，则不足部分由职工另外出资补齐。待职工偿清所承担的债务后，对应于债务的资产额便成为职工在企业中的股份。这种改制形式既改变了原企业债务负担过重的局面，又有利于调动职工的生产积极性。如朔州百货大楼在改制过程中，就采用了这样的做法。他们在经银行同意后，将 40 万元的银行贷款分解给了 132 名职工（人均 3000 元），并由职工匹配了等额的现金出资（人均 3000 元）。这些职工与公司签定协议，其所接收的负债股份当年参与分红，而红利则被用于支付职工负债的本息；全部债务须在两年内还清，即每年偿还 50%。朔州百货大楼在改制后的股本总额扩大为 179.8 万元。其中，职工个人股为 79.2 万元（人均持股 6000 元），占企业股本总额的 44%。

另外，朔州市还通过“由租而售”的方式，将小型的和微亏的三产企业转变为私有企业或个体企业。具体做法是在评估企业资产后确定基本租金水平，然后向社会公开招标出租。承租人在租赁期内用经营所得分期支付所租用资产的价值。对未支付而占用的资产，承租者须缴纳资产占用费。待承租者偿清所租资产的价值后，资产的产权即归承租人所有。对微利或亏损的小型商业门店和工业小企业，朔州市的做法是，由企业原来的所有者继续承担企业债务，同时对企业的全部实物资产进行评估并确定出售底价，然后向社会公开拍卖。对设备陈旧、产品老化、资不抵债、挽救无望的企业则实行负债协议拍卖，即由收购方与银行等债权

方签定协议，承担偿还原企业的债务，而企业出售方则不再收取资产出让金。总之，朔州市对实行整体改制的企业，大多数采用了由重组后的企业继承遗留债务的办法。同时，在有些企业也尝试了用国有股红利逐年清偿历史债务的办法。

辽宁省的海城市在解决企业债务时，也积极采用了债务转让式的重组方式。其基本做法是由企业产权收购者购买企业的全部资产，同时也承担企业的全部债务。如海城市炼铁厂原厂长以 150 万元的价格整体收购企业后，也承担了炼铁厂原来的 2566 万元的债务（其中有银行贷款 700 万元）。

浙江省玉环县在改革小型国有企业上，主要采用了“还本租赁制”。这种方式的基本特点就是要求企业承租者接收企业的全部债务和债权，并用经营收入逐年清偿企业的遗留债务。在玉环县，由于广泛采用了这种改制方式，大大减轻了债权、债务处理的难度。

（3）对资不抵债的企业，则在实行净资产“零价转让”的基础上，由政府承担剩余债务。如安徽省规定，对资不抵债的中小企业，可按“零价”出售，余下的债务可用不同方式由政府一次性或分期补齐，未补齐的差额可视为政府对企业的负债，政府将在以后用税收返还或税收减免之类的方法偿付这些债务。

河南长葛市在处理企业的债务问题时尽量避免破产的方式。对极度困难的企业主要采取租赁经营的方式以暂时过渡。对这类企业的债务，主要处理办法是，由金融部门在征得其上级部门同意后实行挂账停息，待企业运转正常后再解决。对于实行“零价转让”的企业，则由受让方承担原企业的债权和债务。对原企业在实行零价转让后尚剩余的债务，则由地方政府在以后的 3~5 年时间内向企业返还部分地方税，以供其偿债。

黑龙江省宾县在改制中，为防止企业在改革过程中银行债权悬空，让金融部门积极参与改革工作的全过程。他们邀请金融部

门参与企业的调查清理，弄清企业的实际资产状况、负债程度、企业抵押担保贷款及拖欠利息的情况。在此基础上，他们采取以下措施保障银行的权益：一是对资大于债或资债相抵的 38 户企业，全部实行股份合作制改造，这些企业的 3549 万元银行债务全部转入改制后的企业。改制后，这些企业重新与银行办理债务继承手续。二是对轻度资不抵债的 8 户企业，政府以土地使用费、财政周转金、退税等形式拿出 654.6 万元，使其达到“零价转让”的出售标准，然后实行股份合作制改造。这 8 户企业的 2527 万元银行债务也由改制后的企业全部继承。三是对严重资不抵债的 74 户企业，实行租赁制。这些企业对银行的负债共有 16478 万元。改制后，这些债务得到了较好的处理。其中，当年还本的有 912 万元；用租金和政府清欠资金还息的有 141.5 万元；由改制后的企业与银行重新办理债务继承手续，将债务转入新企业作为流动资金的有 2511 万元；剩下的债务全部以企业资产作抵押，由企业承租者与银行办理了抵押借款手续。

四川宜宾县在改制中也对确保银行债权完整给予了高度重视。他们首先成立了银行债权管理领导小组，由县长兼任组长。县政府规定，企业的改革方案必须经领导小组同意，银行必须参予改革的全过程。在方案制定中，必须由五师（会计师、审计师、律师、地价师、银行经济师）会审。企业在界定其资产权属时，必须保证银行债权不落空。为此要首先在企业资产中确认与银行债权等价的资产，并由企业在此基础上与银行重新签订借款合同。对资不抵债的企业（特困企业），首先由银行诉讼保全，待法院依法清偿后，再转让其剩余资产。对有些改制企业，宜宾县的财税部门适当给予减税让利，以确保其能按合同归还银行贷款。在有些情况下，宜宾县的银行还对改制企业实行所谓“还一贷二”的政策。即在企业用出售资产所收回的资金偿还银行贷款后，银行将相当于贷款本金额的资金留在企业内，供企业使用，并适当给予

追加贷款，以此来鼓励改制企业积极偿还遗留债务。宜宾县的工商银行通过这种办法，使自己的不良债权从 38% 下降到 19%，利息回收率从 63% 上升到 86%，并实现了扭亏为盈。

湖北省浠水县的轻工机械厂，原来是一家生产夹钻头的企业。由于成本高，销售不振，企业陷于半停产状态，厂房和设备闲置，工人长期发不出工资。对该企业进行资产评估的结果是，负债额超出资产额 290 万元。与此同时，该县的凸轮厂是一个经营不错的企业，其产品因适销对路而供不应求。但该厂规模不大，仅拥有净资产 600 多万元，因厂区狭窄，设备有限，难以扩大生产。为此，浠水县领导部门决定由县凸轮厂兼并县轻工机械厂。其具体做法是，银行对原轻机厂超出资产的债务实行停息挂账三年；凸轮厂在兼并轻机厂的同时，募集法人股和职工股，并在此基础上组建了湖北凸轮轴有限责任公司。这项兼并使原浠水县轻机厂被闲置的 400 多万元设备重新运转起来。企业恢复了生产，职工有了收入，国家增加了税收。不难想见，“停息挂账”只是推迟债务清偿的时间并减免了挂账时期的利息。原来县轻工机械厂的遗留债务最终还是要由新组建的湖北凸轮轴有限责任公司负责清偿。因而这种兼并也可被视为属于债务随着资产走的处理办法。

河北省新乐市在这方面的一种做法是将企业的全部资产抵顶给债权银行，再由银行选择合适的经营者，由其租赁经营抵顶的资产。这种做法与其他做法并无根本区别，它也要求承租者接收企业原有债务。不同之处只在于这种方式使银行成为企业产权的出租方。

可以看出，债务随着资产走是各地中小型公有企业改制中处理债务问题的普遍做法。这对于国有银行信贷资产的保全和实现政企分离的确十分有效。可以说，这样的债务处理方式代表着当前中小型公有企业在改制中处理遗留债务的主流方式。

五、分解企业债务 减轻改制企业负担

许多地方在处理企业遗留债务时，积极调动各方面的潜力分担改制企业的债务，以使企业在改制后尽量不背或少背历史包袱。其中也有一些可取的经验。

湖北省浠水县在中小型公有企业的改制中，注意合理调整企业的负债水平，逐步解除企业的过渡负债问题。其具体办法是：将银行的债权转为对企业的股权；对确属死账、呆账的债务，在经注册会计师和审计师审查认定后，按规定予以冲销；对企业拖欠银行的利息和拖欠政府部门的各种税费，酌情予以减免；对因自然性、政策性原因而形成的企业亏损，按财务规定加以冲销；对资不抵债数额较大的企业，按法定程序实施破产；对资不抵债数额大但不宜破产的企业，对其部分银行债务和财政周转金等，采取挂账的办法。通过这些办法，将改制企业的资产负债率调整到60%左右。

浠水县对资债基本持平或债务超过资产数额不大（150万元以下）的企业，采取部分贷款挂账停息，部分债权转成股权、老欠税费酌情豁免的办法减轻企业包袱，然后由职工入股，改组为股份合作制企业。如浠水县矽铁厂在停产两个多月后开始实施改制。该企业全部资产的评估结果是负债超出资产51万元。在重组中，通过银行豁免欠息，税务部门免收1993年前所欠的“两金”，财政部门将财政周转金转为对企业的入股等办法，减轻企业的债务，然后由职工入股，组建了“浠水县三峰有限责任公司”。公司开业后很快恢复了生产。

在冲减债务的资金来源上，安徽省的做法是尽量由几方分担债务损失。例如涡阳县在处理改制企业债务时，采取政府贷转投“转”一块，财政免税返还“补”一块，企业收购者出资“消”一块的综合处理办法，使 9 家资不抵债的企业完成了改制。

在企业改制过程中，有一种债务分解办法有利于迅速减轻企业包袱。这就是将企业的资产和债务分解开，由老企业承担原来的遗留债务，而企业的净生产性资产则被剥离出去，以各种方式另行投入经营。如辽宁海城市的一些改制企业在改制中成立留守处，将遗留债务挂账，然后由少数留守人员负责追索原企业的应收款项，并用追回的资金偿还企业的遗留债务。留守人员一般不超过 10 人。同时将企业整体资产或可划分资产对外实行委托经营，然后用由此获得的利润逐步偿还企业对银行的债务。还有一些地方在剥离出企业的净经营性资产后，干脆用这些资产另行组建新企业，同时将债务留在老企业。

这种分解企业遗留债务和净资产的做法能使企业摆脱历史包袱的羁绊，轻装上阵，积极把握新的市场机会。但这种做法也是最具有争议的做法之一。因为通过这种处理，新企业没有债务负担，因而有可能获得生机。而老企业则继承了全部遗留债务，又没有可用的生产性净资产，完全成为一个债务包袱，除了破产注销外别无它途。这种改制方式被称为“大船搁浅，舢板逃生”策略。

黑龙江省宾县印刷厂是一个建于 1952 年的老厂，占地 3700 平方米，有在册职工 325 人。1993 年以前，由于设备陈旧，资金不足，管理落后，长期处于停产状态。在改制前，该企业有资产 299 万元，负债总额 364 万元，因而所有者权益为 -65 万元。1994 年初，宾县政府对该企业实施经营性资产的剥离分立，由老企业承担债权债务，新企业则按股份合作制改制。职工的入股资金被用来购买设备和厂房，并在此基础上组建了商标厂、彩印厂、书

刊厂三个新企业。三个新厂在改制后都获得了盈利。而老企业所背的债务包袱，除了等待政府豁免或银行冲销外，不再有偿还的可能。

又如湖北浠水县的纺织品公司有总资产 1300 多万元，由于连年亏损，公司陷入资不抵债的境地，负债额超出资产总额 270 万元。改制时，该公司被一分为三：该公司下属的汇昌商厦和跃龙商场被分别调整为两个资债相抵的企业，然后在职工出资的基础上将这两个公司重组为两个独立的有限责任公司。与此同时，原公司的办公楼和全部债权、债务被留给了老企业，由原来企业的主要负责人负责。该计划制定者的基本目的就是要“死一活二”（或者说“死老活新”）。改制后，汇昌商厦和跃龙商场都转亏为盈，盘活了 900 多万元资产，他们所承担的那部分债务也能够支付利息了。但原公司负责人所掌管的老企业则成为“空壳”，断难再生，由其承担的那 270 万元债务注定要由银行来冲销。

这一做法在 90 年代初出现之后，曾引起激烈争论。尤其是各地公有企业的主要债权人，国有银行，对此持激烈反对的态度。因为，企业的净资产被划入新企业，而债务则被留在毫无再生可能的老企业账面上，完全丧失了偿还的希望。这实际上成了对债权人（国有银行）赖账的行为。一些地方政府之所以热衷于企业破产重组，与谋取这种逃债效应有很大关系。

当然，在特殊情况下，如果少数企业的债务的确累积过多，拖欠时间过久，又难以由企业收购者继承，而改制又能真正实现政企分离，则在有限范围内用这种方式重组企业产权也未尝不可。在这种重组中，最终被冲销掉的债务可被视为这些企业实现产权改制的代价。但如果这样的重组不能导致真正的政企分离，政府在改制后的企业中仍然承担着最终风险，则这样的重组绝不能提倡。因为这不利于保护债权人的利益，它实际上是在向银行转嫁企业的财务危机。前面已经分析过，由于公有企业的巨额负债远远超

出了国有银行的财力所能承受的限度，靠冲销企业债务来实现公有企业的产权重组是银行不允许的，也是在目前的中国社会中行不通的。如果任其蔓延，不仅可能成为公有企业软预算约束的又一种新形式，而且可能导致灾难性的社会后果。

最后，在关于国有企业的债务处理思路中，通过“贷改投”将银行对企业的债权转变为政府对企业的股权，也是一种相当流行的建议。但这样的思路其实是不利于政企分离的。因为，在改制时将国有企业对银行的负债改变为国家对企业的股权，不能实现企业剩余控制权和剩余索取权由政府主体向非政府主体的转移。特别是在企业负债率较高的情况下，债权转股权的结果是使政府成为企业的大股东，企业的剩余权利仍由政府控制，政企仍不能分离。在这种产权安排下，企业行为不会发生根本改变。尽管这种重组能使企业摆脱偿债的压力，但不会使其成为积极主动的市场竞争者和企业资产价值最大化的追求者。

从各地在债务处理上的实际效果来看，多数采取公司制改组、股份合作制改造以及直接出售方式改制的企业，其债务问题一般都能得到较彻底的处理；而在租赁经营、委托经营、兼并、分立和破产等改制形式中，债务处理方面的问题往往较多。这是由改制方式的彻底程度决定的。而究竟采用哪种方式改制，又要取决于每个企业具体的资产结构和负债状况。前面已经介绍，许多企业之所以采用租赁经营、委托经营、兼并、分立或破产等改制方式，主要是由于它们的资产结构或者经营绩效过于差，难以找到合适的企业收购者，从而不得不用这些过渡性办法，或者干脆破产清算。因此，也可以说，这些改制方式在处理企业债务上的效果不够理想，根本原因仍在于采用这些方式的企业本身的资产结构和经营业绩过于差。总之，债务处理方式以及与此密切相关的企业产权转让方式，完全要依企业的具体情况来决定。

第十五章

政府在中小企业 改制中的作用^①

在中小企业改制中，政府应当发挥什么作用，顺德市改革的经验认为，中国的改革是政府主导型的改革，旧体制也是政府建立起来的，政府缺乏主动精神，改革就难以推进。中国改革最高层和最基层都是热情很高，障碍在中间层，顺德的活儿练得好，就是中间层干劲足，干劲足的原因是领导的责任感强，个人利益看得淡。^②

一、政府的主动性是改革的主要推动力量

强调政府通过改革逐步退出企业领域，实现政府与企业的组织分离，决不意味着政府在企业改革中应成为一个消极等待者，或充当一个被动的改革对象。相反，各地的成功经验都证明，无论是企业产权改制还是政府自身的机构改革，都离不开政府的积极

① 本章中的其它案例资料如无注明均来自中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年版。

② 童辰、伍建欣《是什么推动了顺德改革》，《中国经济时报》1998年1月15日～22日。

推动和正确领导。地方政府成为中小型公有企业产权制度改革的推动主体，是全国各地小企业改革实践的共同特点。

政府成为改制的主要动力在于，目前我国各级政府肩负着双重职责——公有企业所有者的职能与地区性社会行政管理者的职能。政府投资办企业与其所承担的双重职能都有关系。如增加地方财政收入、解决本地区的就业和社会文化发展、保持社会安定等等，都要求地方经济有较快的发展。然而，大多数公有企业陷于经营困境使地方政府在履行这两种职能上都遇到了严重的困难。从企业所有者的角度来看，它管理着一大批低效益甚至负效益运营的企业，这不仅不能增加地方政府的财政收入，而且成为地方财政的沉重负担，其投入企业的资本也面临着消耗殆尽的危险。从地区社会行政管理者的角度来看，大批企业职工面临失业和生活困难，不仅谈不上地区的繁荣和发展，连起码的社会安定都变得十分脆弱。从这种意义上来说，大面积的国有企业生存危机同时也是政府所面临的社会危机，甚至政治危机。因大量国有企业的经营危机而诱发的各种社会问题，对地方政府构成了最直接的压力，迫使其必须寻找出路来摆脱公有企业的困境。因此，这种困境促使它产生改革公有企业的迫切愿望。

由于公有企业的产权改制直接涉及公有资产的处置，这不是企业成员（如企业的经营者和职工）所能自行决定的。因为，从财产权的角度来讲，公有企业的产权由政府控制和所有，企业成员在改制前没有权利自行处置企业产权，更没有权利自行决定收购其所在企业的资产。政府若不愿意退出这种所有权状态，企业自己是无法改变的，它们只能处在被动的等待地位。所以，政府的主动退出行为成为改制能否启动的决定因素。

此外，公有企业的产权制度改革与政府的权力、法规和行为方式直接有关，它直接触及我国社会的核心体制，是一项涵盖政治、经济、法律、意识形态、社会保险等多种基本社会领域的系

统工程。整个改革必然涉及复杂的利益摩擦和观念冲突。这样的改革过程本身就是一个综合性的制度供给过程，具有极强的政策性。要完成这种制度创新，不进行深入的调查研究，不统一政府领导层和各部门的认识，不周密地制定并论证改革方案，是不可能真正推开并取得成功的。而要做到这些，离开了政府的积极推动是根本不可能的。

从迄今全国各地的情况来看，凡是当地政府和党委主要领导人思想认识一致、改革态度坚决的地区，其提出的改革方案往往较周密，各有关部门之间的配合也较好，因而改革的步伐也较快，取得的成果也明显。否则的话，则改革的阻力就会显得较大，实际进展也会显得迟缓。所以，在这个意义上，公有企业的改制并不是由企业经营者推动的，而是由政府来推动的。政府不仅必然、而且必须在公有企业的产权改制中发挥设计者和实施者的作用。只有当政府的主要领导人树立了明确的改革目标和坚定的决心，国有企业的制度变革才可能真正付诸实施。没有政府的积极推动，公有企业的全面改制不可能大规模地、深入地展开。

顺德案例：^①

顺德改革的主动性、超前性是公认的，不是等到中央、省里下文件、下指示、出方案时才去改，而是在符合大政方针的前提下，根据实际情况，主动去改。改革的方案制定没有参考资料可查，都是根据实际情况一条条定的。主动超前，为顺德改革赢得了时间差。如果拖到现在才改，那么难度就大得多了。

顺德的政府官员们突破了权力关和利益关，他们先革了自己的命，他们的第一枪是行政管理体制改革。1995年他们将以前分散于各政府部门的资产管理权统一划归公有资产管理会管理。

^① 童辰、伍建欣《是什么推动了顺德改革》，《中国经济时报》1998年1月15日～22日。

1997年7月1日，党政部门与下属公司脱钩工作全部完成。有人说，顺德如果没有1992年开始的行政管理体制改革，也就没有随后的产权改革。许多地方知道该怎么做，也知道是大势所趋，但涉及具体问题，就不是那么回事了。以后怎么办？花钱找谁？现在让企业拿几十万或上百万还拿得出来，改了以后这些好处就全没有了。因此，如果政府尤其是那些部门经济小王国，仍然不愿意改变企业投资主体的角色，不愿意放弃对企业的直接管理和干预，不愿意放弃直接从企业索取（除征税以外，还以企业所有者身份用超经济手段向企业索取和摊派）的权利，那么一切都无从做起。

所以，在改制问题上，虽然企业的困境是推动政府实行改革的动力和压力，但是，来自于企业的既得利益往往在某种程度上成为政府改制的阻力。这种阻力往往不是靠基层政府自发的力量能够解决的，而需要某种更大的外在推动力量才能解决。

二、政府在企业改制过程中的作用

在企业改制过程的前前后后，尤其是对于一些问题较多，无法通过企业原经营者和职工直接购买和接管的企业，政府往往要承担更多的责任。作为企业原来的所有者的政府只有随着新的所有者的成功接管才能退出企业，因此为企业寻找合适的购买者或所有者，为企业物色和选举新的领导班子，就成了政府的重要责任。在不存在经理市场或人才市场的条件下，政府往往具有较多或较充分的人才信息，他们可以利用政府中的人事管理系统去发现某些人才，然后推荐给企业，他们也可以通过市场竞价和有条

件的拍卖方式发现能人，从而解决企业缺乏人才的问题。政府能否较好地识别和发现人才，对于企业改制成功与否有着十分重要的作用。

在企业实现了所有制的转换后，政府还不能说是完全退出了。政府与企业购买者（主要是内部职工和经营者）之间的这种产权交易与纯粹的市场经济的交易不同，如果改制后企业仍然未能较快摆脱困境，而仍然问题重重，无法依靠自己的力量走上良性的发展之路，那么政府仍然可能需要帮助企业，至少对于原来的职工的社会保障，政府仍然有着必要的责任。当然，如果市场具有较合适的民间的中介机构，能够对经营失败的企业进行重组、救援和收购，如果改制后的企业能够通过自身的产权机制的不断调整，来实现和完善自身的发展问题，那么政府可能就会轻松得多。由于各地发展程度的不同，市场发育程度的差异，改制选择方案的区别，使得政府往往不可能“一股就灵”，或一劳永逸。

从操作的方式上来看，各地政府在中小型国有企业产权改革上的基本做法是相似的。许多地区在推行国有企业产权改制时，都由当地政府的主要领导牵头，成立专门的领导班子，制定出产权改革的整体方案，并由国资部门具体负责国有企业产权转让的具体操作。在资产重组和产权交易的方式上，各地都强调不拘一格，因地制宜，因企制宜。另外，不少地区的政府都有意识地将国有企业的产权重组与地方经济的产业结构调整和优化结合起来，力图在国有企业的产权改制中，实现优胜劣汰，从而提升地区经济的结构水平。

安徽省就在实施中小型国有企业的产权改制中强调，把国有小企业改革与整个国有经济结构调整相结合，与地方经济发展尤其是县域经济发展相结合，与不同地区、不同企业的具体实际相结合。为此，他们明确了四个侧重点：由搞活单个国有企业转变为搞活整个经济；由只注重增加资本投入转变为注重盘活存量资

本和有效配置社会资源；由主要依靠行政性手段调整经济结构转变为主要运用经济手段进行引导；由政府直接管理国有企业，转变为对全社会的经济管理和宏观调控。

广东肇庆市改革的一个重要特点是政府始终在改革中唱主角。肇庆市领导认为，进行以产权制度改革为核心的现代企业制度建设，是不可能由企业自发开展的。国有企业是经营国有资产的法人，不是所有者，国有企业本身没有权利自发地搞企业产权变动。因为这既不合法也不合理。但更重要的是，企业只是与国有资产相关的利益主体之一，它与国有资产所有者之间存在着不同的利益取向。由企业自发地搞产权制度改革，容易使新的产权安排偏向经营者和职工利益的最大化，这就可能损害国有资产所有者的权益。因此必须由作为国有资产所有者的政府出面，与企业成员协商和制衡，才可能形成恰当的产权安排。

四川宜宾县的经验是，政府不动作，企业难有大动作。宜宾县委、县政府在改革中，首先从自身做起。第一步，制定出有关改革的各种政策，明确以“国家转让产权，政府转变职能，企业转换机制，职工负债持股经营”为改制的主要形式，并先后出台了一系列政府规定，对产权制度改革的组织实施，资产评估和验证的机构、办法、原则，国有资产的经营管理等重大问题都做了明确而具体的规定。第二步，转让产权，将企业引向市场，使企业脱离政府。第三步，转变政府职能，实现政企分离。宜宾县把企业产权制度改革与政府机构改革结合起来。即一方面取消企业的行政级别，将企业改组为有限责任公司，使其成为无主管企业。另一方面，将工业、商业、物资、二轻、医药等经济主管部门一举改组为经济实体，并取消了这些机构的行政管理职能和权力。

在甘肃省武威地区的国有企业产权改制中，各级政府实施了强有力的领导。从1997年8月起，地区领导机关将国有企业的改革列为全地区压倒一切的中心任务。全地区共抽调了350名党政

干部，组成 92 个工作组，进驻 120 户企业。工作组的主要任务是向企业提供改革指导，帮助企业实施地区领导机关制定的产权制度改革方针。整个地区的产权改制不仅进展迅速，而且社会震动小，以致被当地人称为是“温柔的一刀”。^①

政府在公有企业改制中的主导作用还表现在对改制后的企业提供一系列扶持和优惠，以帮助改制企业迅速改变经营状况，实现企业振兴。

安徽省政府规定，对先期改制的企业，可在改制后的前三年内，由财政部门返还其上缴所得税的增量部分，以供企业弥补企业公积金。宿州市规定，1996 年 6 月前改制的企业，若其 1996 年缴纳的所得税超过了 1995 年的数额，则财政将在以后三年内按这个数额向企业作税收返还。若是资不抵债的企业，返还时间还可以延长。滁州市规定，亏损或资不抵债的企业从改制起的五年内，其盈利可用于弥补历史遗留的亏损，并可适当降低职工股东所分红利的所得税税率。对通过资产分立另组新企业方式改制的企业，允许将分立出来的新法人所缴纳的所得税返还给原来的老企业，供老企业弥补亏损。

安徽省还规定，各地应建立“国有小企业产权改革基金”，集中使用出售或出租国有企业产权或资产的收入。这笔资金既可用于支付职工社会保障和就业安置费用，也可集中用于扶持支柱产业和骨干企业的发展。滁州市规定，出售国有产权的收入可留在企业内，并且 3~5 年内不用于还贷而用于技术改造或扩大再生产。对微利企业占用的资产出售收入，可在三年之内减半计算其资产占用费，对亏损企业则三年内免收全部资金占用费。

诸城企业改制后，诸城市国资局回收了 8900 万元的国有资

^① 赵明望、马玉明《武威出新招：温柔的一刀——关于甘肃武威对国有中小型企业进行改制的采访笔记》，《中华工商时报》1997 年 12 月 4 日第 1 版。

产，全市募集股金 2.5 亿元。如何用好这部分国有资本即是政府面临的重要问题。现在，他们基本上采取了两种办法，一种是把企业上交的国有净资产作为贷款仍旧留在该企业中使用，企业付资金使用费或利息给国资局。另一种是将收上来的净资产价款委托给银行作信托投资，生息归财政预算的资本账户，银行收取手续费。^①

公有企业都是因为经营困境而接受产权制度改革的。而且，由于公有企业改制所受到的社会环境制约，企业在改制后要继承原企业的全部债务包袱和冗员包袱，并且改制本身能给企业注入的资金也十分有限。因而在改制后，给企业以一定的资金支持和政策优惠，对于这些企业迅速刷新经营，早日消化历史包袱都是极为必要的。这方面政府应当发挥积极作用。

但也应该注意，在政府向改制企业提供这种政策优惠或资金支持时，应将这种扶持限定于帮助改制企业消化历史遗留包袱，而决不应使它与企业的经营盈亏联系起来。政府有义务在企业改制后的初期，给以一定的扶持。但政府没有责任，也决不应该对改制企业的盈亏提供财务保障。尽管在实际操作上进行这种区分并非易事，但做到这一点对于保证改革成功却至关重要。如果政府在改制后继续通过各种优惠政策或资金投入来保障改制企业的经营成功，等于否定企业产权改制的基本内涵，继续充当企业的所有者。这意味着改革的“虚化”。要避免这种后果，较可靠的办法是就政府向改制企业提供各种扶持的条件、方式、期限、数额等事项做出明确的规定，并予以公布。这种规定的基本作用就是使改制企业的经营者、投资者和职工都明白，政府向改制企业提供的资金支持或优惠政策是有限的，政府决不再为具体企业的经营

^① 高新军《坚定地走放开国有小企业的路子》，《经济社会体制比较》1998 年第 1 期。

盈亏承担责任。

三、政府组织体制的改革

企业的改制意味着政府体制也要做相应的改革，因为原有的政府体制是适应于原有的政府所有权控制下的企业状态。一旦政府退出了对企业的所有权，那么原先的那一套对企业的控制管理体制都必然失去其作用。因此，企业改制与政府体制的改制是紧密相连的，政府体制不改，改制后的企业也难免不会受到旧体制的干预。结果两种体制的矛盾和摩擦则是不可避免的，改制在没有一个较好的外在环境的条件下往往很难成功。

对于政府而言，政企分离意味着政府由靠行政性手段直接控制企业决策转为主要用经济政策（或法规）引导企业行为，由同时承担宏观调控和微观经营双重职责转为主要承担宏观调控职责。一句话，政企分离意味着根本转变政府的经济职能。

自80年代实行改革开放以来，政企分离和转变政府经济职能已是一句老话。但从全国来看，政府经济职能的转变至今仍未取得突破性进展，政企不分仍然是困扰改革的一大难题。在这种情况下，许多企业虽然在名义上实施了股份制或者股份合作制改革，各种非政府的法人或自然人在法律上拥有了企业的股权。但是，企业的重大控制权却仍然掌握在企业原来的主管部门手中。这些企业虽然建立了股东会、董事会等组织，但却形同虚设。股东大会要么根本不召开，要么开起来流于形式。企业的经营者仍然由政府人事部门任免，企业的经营决策仍受政府主管部门的干预。结果，改制前的企业领导人，在企业改制后，不经股东会议的选举，摇身一变成了董事长或者总经理。这样的经营者依然只对上级政

府负责，不对股东负责。有的政府主管部门在下属企业改制后仍然规定，企业在技术改造、人事变动、生产计划等方面必须报原上级主管部门批准。有的政府部门还三天两头召集企业的经营者开会，要他们汇报工作。甚至，还有一些主管部门在企业改制后继续插手企业经营，指令A企业上这个项目，B企业上那个项目，或者硬性规定企业所要达到的经营指标。还有的政府主管部门想方设法搞平调和摊派，增加企业负担。在这样的情况下，企业有改制之名，无改制之实，它们实际上仍在按原来公有企业的那套体制和模式运转。

出现“虚改制”现象的原因是复杂的。但其中一个重要因素是许多政府经济部门不愿意改变其多年来形成的行为习惯。经济市场化要求政府退出商业性活动领域，而成为单纯的宏观政策制定者和竞争秩序的维持者。但多数政府主管部门的官员不熟悉这种政府角色，也不愿意放弃直接控制企业决策的权力。在企业的正式产权制度改变之后，政府主管部门的领导人员仍会凭借其传统的政治性或行政性影响力维持其对企业的控制。政府主管部门的这种行为习惯往往使以政企分离为主旨的改革方案流于形式或被逐步消解。所以，在改革公有企业的产权制度时，如果不相应地改革政府机构，政企分离的目标往往很难实现。只要传统的政府主管部门依然存在，公有企业就难以转变为自主经营、自负盈亏的市场经济主体。为了确保公有企业的制度变革不向传统体制倒退，必须在改革公有企业的产权制度的同时，实施政府组织机构的根本改革。对改革公有企业的产权制度改革，是否辅之以较彻底的政府机构改革，是检验实施中的改革是“实改革”还是“虚改革”的试金石。能否在政府机构改革和政府职能转换上取得实质性进展，决定着企业改革的成败。

现有的政府组织结构是计划经济时代的产物。它根据政府对国民经济实行高度集权化管理的需要，按行业设置政府主管部门，

对各类企业分别实行对口管理。在从计划经济向市场经济转换的过程中，要实现政府职能的根本转换，必须根本改变这样的政府管理体制。因为，企业改制后，要想自主发展，必然会与政府主管部门发生矛盾和冲突。在不改变现有政府管理体制框架的前提下，无论怎样强调转换政府经济职能，都很难超脱政企不分的管理模式。这样，企业改革越深入，政府主管部门与企业之间的矛盾也越突出。

所以，随着国有企业改革的不断深入，政府中的行业主管部门应逐步撤销。这些部门所承担的行政性的经济管理职能应归并到政府的综合管理部门。这些部门所承担的行业管理职能应移交给非政府的行业管理机构。这些部门所承担的社会性管理职能应移交给政府的其他社会部门和社区组织。在具体实施上，出于渐进式改革的需要，可先修改行业主管部门的职责和权限范围，撤销其干预企业经营决策和任免企业领导人的权力，使行业主管部门转变为单纯对行业经济活动实施行政性管理的职能机构，并尽可能地以法律或政府法规的形式明确公布这类机构的基本权限和工作方式。在完成这种初步转型的基础上，再在适当的时机，全部撤销政府中的行业主管部门。

改革政府的行政组织机构不仅要求逐步撤销原来按行业设置的经济主管部门，而且还要设立或强化一些新的机构以适应政府在改革中和改革后承担一些新职能的需要。这主要有以下四个方面：①强化承担地区经济发展战略规划和协调任务的部门，使其能根据地区发展目标，运用多种政策手段来引导地区范围内各类企业的经营行为，实现区内资源的有效配置和地区经济的持续、稳定增长。②增设或强化管理市场竞争秩序的行政执法部门。现在许多涉及厂商经营行为和竞争秩序的行政性管理职能都是由政府的各行业主管部门承担的，如保护消费者权益、打击假冒伪劣、消防、治安、调解劳动纠纷等等。但在市场经济社会中，这些管理

都应由独立的司法机构或准独立的政府机构（如反不正当竞争委员会及其派出机构）来承担。因此，在实现政企分离的改革中，政府承担的这类职能需要按法治化的要求独立出来，并得到加强。^③设立负责发展社会化福利保险体系的专门机构，为发展和完善职工福利保险体系制定政策和方案。^④成立下岗职工再就业服务中心，专门负责与下岗职工的再就业培训、择业、安置和救济有关的组织工作和政策设计。在这四个方面的组织创新中，前两方面属于转换政府组织结构，以适应在新型政企关系下履行政府职能的需要；后两方面属于保障和解决改革过程中出现的职工实际利益问题，它们是保障国有企业产权改制平稳推进的必要条件。此外，根据政府管理经济的需要，应大力培育社会中介组织，如资产评估机构、会计师事务所、律师事务所等等。

总之，在市场经济条件下，政府应基本上退出直接控制企业的活动领域。政府的基本职能是制定经济交易规则，维护竞争秩序，保障社会公平，提供宏观政策导向。在市场经济条件下，政府仍然会对企业的活动产生积极的影响，在某些场合，仍需要政府对企业活动实施干预。但与计划经济不同的是，在市场经济条件下，政府对企业活动的干预将完全遵循法律的规定。而且，这种干预将主要通过法律和法规的方式来实现。所谓转换政府经济职能，也主要是要求政府将自己在经济领域中的活动重点从直接介入资源配置转向确立和维护正当的资源配置规则。这种经济职能的转换首先必须反映在政府机构设置上。计划经济体制下的政府组织结构不可能适应政府在市场经济条件下履行其新职能的需要。

从政府职能转换的步骤来看，政府退出企业经营并转换其职能的过程大致要经历两个阶段：首先，退出企业的经营决策和人事管理，承担过去由企业承担的社会保险功能，同时建立社会化福利保险体系；然后，退出社会保险领域，专注于交易制度和竞

争规则的供给，以及对经济实施宏观协调和引导。在实施这一转变的步骤上，可以先使需撤销的机构从政府序列中分立出来，然后免去这些机构中富余人员的公务员身份，将他们安置到政府创办的经济实体中去。同时明确规定，这些经济实体应在预定的期限内与政府脱离关系，成为独立经营的法人组织。这样既能较快地精简机构，还能妥善地安置分离出来的富余人员。因为，转入经济实体会使政府富余人员的个人收入有所提高，因而实施的阻力会较小。而且，由于原有的机构已经不复存在，以后就不容易重复以往机构改革中的“回潮”现象。

从全国各地的实践情况来看，凡公有企业产权制度改革实施得比较彻底并取得较突出成效的地方，也都曾实施了较大规模的政府机构改革。广东顺德在推进公有企业产权改制的基础上，对政府机构进行了大刀阔斧的改革。他们的经验^①是，首先进行国有企业的产权制度改革，使大批国有企业脱离原政府主管部门的控制；然后按“先拆庙，后转变职能”的原则，改组政府机构。这种改革主要包括这么几个方面：

首先是调整机构，精简人员。撤销部、委、办一级的归口机构。将经济管理部门全部撤销，成立工业、农业、贸易发展局，将原来政企不分的部门分离，把行政职能归口主管部门履行，原部门转为企业或事业单位，性质相同的或相近的机构，合并或合署办公。例如，市委、市政府合署办公。在市委和市政府以下的机构中撤消所有的委、办，合并性质相同和职能接近的机构。如市委办公室与市政府办公室合并；组织部、人事局、老干部局、机关党委合并，统称为“组织部”，对外挂“人事局”的牌子；纪委与监察局合并，负责全市党纪、政纪工作；计委与统计局合并统

^① 童辰、伍建欣《是什么推动了顺德改革》，《中国经济时报》1998年1月15日～22日。

称为“计划局”；工商局与物价局合并改名为“工商物价局”；文化局与体委合并为“文体局”等等。根据实际需要，在撤销一些老机构的同时，增设一些新机构。又如，撤消经委和乡镇企业局，建立“工业发展局”，负责全市工业的行政性管理；撤消农林局、水产畜牧局、绿委办、糖办、饲料办和农业基地公司，成立了“农业发展局”，并与农村工作部合署办公，负责对全市农业实行统一管理；撤消了外经贸委、财办、口岸办，成立了“贸易发展局”，统管全市的内外贸易等等。

那些有利于社会和经济运行的完善宏观环境和协调市场制度的部门，则得到了充实和加强。环保、技监、国土规划、政法、财政税务社会管理监督机构，都得到了保护和强化。对有些关系政府的市场经济体制中所承担职能的部门予以保留和加强。如与政府财政管理有关的财政局、税务局、审计局，与社会基础结构和社会保险体系有关的劳动保险局、水电局、交通局等，与政府的社会管理职能有关的宣传部、武装部、计划生育局、民政局、卫生局、环保局、国土规划局、公安局、司法局等，都得到了加强。

此外，将一些政企不分的机构转为企业或事业单位。如商业局改为“商业总公司”，粮食局改为“粮油总公司”，档案局改为“档案馆”，广播电视局改为“广播电视总公司”（提供有偿服务，其行政管理职能划入宣传部）等等。

“拆庙”后，顺德市将一部分富余人员安排到政府创办的经济实体中，取消其公务员身份，并明确要求这些经济实体必须在2~3年内脱离政府，变成独立经营的法人组织。

机构调整完成之后，只剩下32个部门，政府从直接经营企业的事务中解脱出来，强化了社会管理职能。为了使职能转变得以实现，顺德市政府采取了一系列为人称道的措施。这主要是：

- （1）各部门明确职能，明确审批权限，规范办事程序，各部门把办什么事，需给什么手续，收多少费用，多长时间可获批准等等

都公之于众。(2) 提高透明度，建立监督机制。凡是政府投资的公共工程建设项目，一律实行招标承建，一些专营或半专营性质的经营项目，也采用招标方法，由中标者经营。一切行政收费和公用事业收费，由部门提出，经物价部门审查，政府批准后，通过报章、电台公诸于众。设立市长专线电话，市民对行政部门的意见，可通过市长专线电话直接反映，各有关部门必须指定专人处理，10 天内呈报结果。(3) 实行收支两条线制度，所有行政收费，一律上交行政，部门行政费用由政府部门根据各部门的实际情况，审查核定，由财政拨给。“衙门”再也无“肥水”和“清水”之分。

在行政体制改革的同时，顺德进行了企业的产权体制的改革。原来由行政部门管理的企业，按照抓大放小的原则，大多已经转换了经营机制。仍然属于政府全资经营、控股经营或参股经营的企业，也转由新设立的公有资产委员会直接管理。行政部门完全割断了与企业的经济关系，已不能再从企业直接获得利益，任何企业再也不能从主管或直属部门取得任何优惠。同时，形成行政干部不得一脚踏两只船的制度，在职干部不准参股或经营转制企业。政企分开实现了。

安徽省政府为了给国有小企业改革创造条件，已经明确规定：“各级政府部门要转变职能，对改制企业改变管理方式，按照《企业法》和《公司法》的规定任命企业干部和安置人员，下达的产值、利税指标只作为指导性指标，企业主管部门不再收管理费，其必需的行政费用由财政统筹解决。”阜阳地区规定，政府对企业的管理暂不脱钩，但对企业的生产经营不干预，不收管理费，所需费用由财政适当补贴。目前，安徽省各级政府主管部门已逐渐将自己的职能转向为企业服务、组织社会保障、解决企业办社会等问题上来。过去主管部门干预企业人事安排、插手企业生产经营的现象已逐渐减少。宿州市已设立了地区保障委员会，统一负责

组织社会保障制度的建立和完善。

辽宁省海城市在积极推进企业产权改制的过程中，也同步实施了以政府职能转换和社会保障体系改革为重点的配套改革。在转变政府职能方面，海城市的主要措施是加快政企分离的步伐。他们在重新界定政府经济职能的基础上，撤消了 10 个原有的工业和商业主管部门，组建了“海城市经济委员会”和“海城市商业贸易委员会”。这两个委员会都不直接管理企业的经营活动。政府还成立了“海城市社会保障管理委员会”及其办公室，专门负责全市城乡的各项社会保险和贫困救济，协调和监督社会保障机构的运行。

河北新乐市政府强调，国有企业产权改革的实质是权力和利益的再调整，改革的主要对象是改革生产关系不适应生产力发展的环节。这些环节主要在领导机关和领导干部。因此，改革首先是领导机关和领导干部的自我革命。政府放弃直接干预企业决策的权力也就放活了企业。该市把股份制企业从主管部门中剥离出来，将企业干部任免权交给企业的股东会和董事会。董事会由企业股东选举产生并对股东负责。董事会聘任经理，经理提名组建企业的经营班子。对改制企业的职工调动，也完全由企业自行决策，政府及主管部门不再以任何形式干预。新乐市还同时取消了各种针对企业的检查、评比、考核制度。

黑龙江省宾县在政府机构的改革上采取了这样一些措施：在全县范围撤并机关和事业单位内所设立的股室 118 个，占原有股室总数的 33.4%；精简机关工作人员 1004 人，约占全县机关工作人员总数的三分之一；收回了 8 个单位的收费权，由财政局一家统一管理。对股份合作制企业，主管部门撤消一切行政干预，政府不再考核产值和投入计划，企业只需按行业管理要求定期上报有关情况。停止一切评比达标、集资等给企业增加负担的活动，着重抓好规划、协调、监督、服务。

甘肃武威地区的机电公司在开始改制时即向工作组提出，不要上级委派经理，由企业职工自己选举企业领导人。职工的这一要求促使武威地委从企业改制一开始就明确规定，企业改制后，政府不再任命经理或厂长；凡在改制中不能当选的原企业领导人，一律就地消化，撤销干部身份，不再调往别处另任他职。到1997年底，全武威地区内已完成改制的43户企业中，有28名原厂长或经理落选。^①

浙江省玉环县为了适应企业改制中资产评估、产权交易和职工安置就业的需要，充实和加强了县会计师事务所的力量，同时还成立了两家拍卖机构和一家产权交易机构，并在全县建立了以县人才交流中心为主体、20多个民间职业介绍所为纽带的劳动力市场网络。

由于目前中央在政府机构改革上还没有统一的完备方案，各地政府在进行这方面的改革时，主要是靠自己的摸索。因而，在具体做法上必然是五花八门，各显春秋。其中必然会有不妥当、不完善之处。但这些改革尝试都极富于开拓性。它们首先表现了这些地方政府在改革上的彻底性和巨大决心。随着公有企业产权制度改革的深入和政府经济职能转换的全面到位，具体的政府机构改革做法还会发展和变化，但这些地方政府所尝试的改革方向无疑是值得肯定的。

^① 赵明望、马玉明《武威出新招：温柔的一刀——关于甘肃武威对国有中小型企业进行改制的采访笔记》，《中华工商时报》1997年12月4日第1版。

四、扶持和保护中小企业的发展

通过政府立法来建立规范的市场环境，以保护中小企业的基本利益，保护公平竞争，这是中小企业赖以生存的基础。例如，美国有《小企业法》、《机会均等法》、《小企业技术创新开发法》、《小企业投资奖励法》等等，为中小企业的发展奠定了良好的社会环境。政府对中小企业的扶持，最重要的就是为它们创造一个公平竞争的市场环境。没有一个公平竞争的市场，势单力薄的中小企业难免会由于各种歧视和不正当竞争而难以生存。作为市场经济基本细胞的中小企业，正是依靠公平竞争才充满了活力，才使得市场经济得以良好运行和健康发展。

通过金融支持系统建立对中小企业的资金援助体系。例如美国的中小企业管理当局在许可范围内可直接向中小企业贷款，贷款行使有直接贷款、保证贷款、协调贷款等。保证贷款是由中小企业管理当局担保，而由私营银行或其它金融机构提供的贷款，担保最高贷款额为 50 万美元，贷款期限最长可达 20 年。直接贷款是由中小企业管理当局或中小企业银行直接向中小企业提供的贷款，其最多为 15 万美元。协调贷款是由政府和民间银行共同提供的贷款。此外，美国还设立了小企业投资公司，这是由小企业管理当局特许和资助，而由私人所有和经营的公司，其专门向具有较高风险而难以从一般渠道得到投资支持的中小企业提供贷款和投资。^①

这种通过金融体制支持中小企业的方式已经在各地的企业改

^① 程惠芳等《政府应如何扶持中小企业发展》，《改革月报》1998 年第 1 期。

制过程中相当明显地表现了出来。像“零价转让”、“还本租赁”、“融资租赁”等允许收购者采用分期付款方式收购企业股权的改制方式，变国家所有权为债权，就是将国有资产从生产性运用方式转变为金融性运用方式的结果。它反映出，各级地方政府在探索符合当地具体情况的改制方式时，已自发地开始了从企业经营向资本经营的转变。从前几章对各种改制方式的分析中可以看出，各地大量的中小型公有企业，在难以按常规方式进入产权交易的情况下，能够独辟蹊径，展开大面积的产权重组，主要是得益于各种具有融资租赁性质的产权转让方式。

给予中小企业以一定的财政支持和税收优惠是极其重要的。例如，法国按中小企业提供就业机会的多少，给予财政补贴。比如企业方向符合政府的地区发展政策和工业发展政策，每提供一个人的就业机会，政府就给予2~4万法郎的财政补贴。对三年内增加投资30万法郎以上和增加职工6人以上的中小企业，每增加一名就业人员，由地方有关部门补贴1.2万~1.5万法郎。对新建企业给予减免所得税3年的优惠政策。企业职工投资于企业，可部分免征个人所得税，财产继承税可缓交5~10年。^①

此外，政府在技术和信息方面提供大量的支持为它们建立技术人才培训基地，提供技术资料，促进技术转让和技术交流，为企业建立情报网络，提供信息服务，包括各种市场信息，技术信息等等。建立数据库，可为中小企业提供免费查询政府储存的各种数据资料。这些都能在很大程度上为中小企业排忧解难，因为有时一个小小的信息和某项适用技术就能使企业起死回生，就能解决一个大企业的大问题。

在发达的市场经济社会中，不仅存在着全国性的产权交易市场，而且还存在着地方性的产权交易市场。几乎所有发达国家的

^① 程惠芳等《政府应如何扶持中小企业发展》，《改革月报》1998年第1期。

资本市场都是由不同规模的资本市场组成的多级体系。不同层次的股权交易市场，覆盖着不同地域范围，具有不同的交易规模，服务于不同的企业，满足不同投资者的不同需求。如在全国性资本市场流通的股票主要是知名度较高的上市公司的股票或债券，而一些场外的“柜台交易市场”则满足非上市公司的股权交易需要和筹资需要。在任何国家中，具备全国性上市公司条件的企业只能是少数。大量中小型企业是不可能成为这种上市公司的。但这些企业仍然需要利用资本市场筹集资金和实现产权重组。因此，在多数发达国家中，全国性股票交易所之外的柜台交易市场也在经济中发挥着重要的金融功能。一个国家，若没有这样的非上市企业资本市场，不形成多层次的资本市场体系，其直接融资机制就是不完备和不健全的。

由于我国公有企业的改制面临着种种独特的环境制约，不可能按一般常规方式实现产权重组。所以，我国多数公有企业在改制中所形成的产权结构很难是最佳的结构。即多数公有企业的产权重组不能保证企业产权转入最有能力实现企业资产价值最大化的主体手中。但是，科斯早已证明，只要产权能够以成本较低的方式交易和转让，那么无论初始的产权安排是否有效率，最终定型的产权安排都将是有效率的。从这个意义上讲，向非政府主体出售产权只是公有企业产权改制的第一步，要真正搞活这些企业，实现这些企业的资产价值最大化，还有赖于企业股权在改制后的自由流通和再重组。所以，为改制企业的股权流通创造完备的制度基础，积极推进中小企业所需要的不同层次的资本市场的形成，应当是政府在进一步的改革中发挥的重要作用。在这个意义上，改制并不是“一股就灵”，企业在未来的发展中还将面临着各种可能的市场波动和相应的产权重组，资源的最优配置还有待于市场的逐步发育和成熟。政府将通过对各种市场发展的把握，把市场中各种趋于成熟化和合理化的交易及其规则加以制度化和立

法化，以此来促进和保护市场的发育和成长，从而通过市场的有效运作达到积极推进中小企业的健康成长。

参考文献

- Douglass C. North : “The New Institutional Economics and Third World Development”, John Harriss, Janet Hunter and Colin M. Lewis: The Institutional Economics and Third World Development, Routledge, 1995.
- Douglass C. North : Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.
- Paul Milgrom and John Roberts: Economics, Organization and Management, Prentice-Hall International, Inc., 1992.
- Barzel, Yoram, Economic Analysis of Property Rights, Cambridge University Press, New York, 1989.
- Demsetz, Harold, Ownership, Control and the Firm, Basil Blackwell, Oxford, UK, Massachusetts, USA, 1988.
- Alchian, Armen A. and Harold Demsetz, “Production, Information Costs, and Economic Organization”, American Economic Review, 62 (Dec. 1972).
- Michael Jensen and William Meckling: “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure”, The Journal of Financial Economics, 3 (1976).
- 奥野正宽:《东亚经济的发展与政府的作用》,《东亚的发展经验:经济系统分析方法的适用性》,柳原透,山本松进主编,日本亚洲经济研究所出版(日文),1997年。
- 熊彼特:《经济发展理论》,商务印书馆,1990年。
- R·H·科斯:《社会成本问题》,见《财产权利与制度变迁》,上海三

联书店和上海人民出版社，1994年。

杨小凯：《当代经济学与中国经济》，中国社会科学出版社，1997年。

韩英杰，夏清成等主编《国有企业利润分配制度新探》，中国经济出版社，1995年。

国家体改委经济体制与管理研究所宏观调控课题组，《宏观经济体制变动中的企业资金状况分析》，载《经济研究》，1996年第1期。

王天义、杨欢亮、乔传福，《中国股份合作经济》，企业管理出版社，1997年6月。

孔祥俊，《中国集体企业制度创新》，中国方正出版社，1996年。

何江涛、张剑荆、宋丹雷，《海城现象探访系列》，《中国经济时报》1997年11月12～20日。

王南、包向杰、段国帅，《漯河市企业产权改革述评》，《中国经济时报》1997年11月25～28日。

俞官潮，姚康镛，《股份合作制企业股权结构的几个问题》，《改革月报》1997年12月。

李德伟等编著，《现状、难点与出路》，企业管理出版社，1993年。

朱荣璋《西方国家的职工持股制度》，《中国改革报》1997年11月24日。

唐宗昆《职工购买企业产权中的定价》，《企业改革与管理》1997年1月。

张维迎：《关于大中型国有企业改革的几个理论问题》，原载《企业改革中的资产重组：案例研究与理论分析》，马洪主编，经济管理出版社，1996年。

马力：《减免土地出让金算不算国有资产流失》，《中国经济时报》1997年12月10～11日。

汪梦麟：《浙江玉环：以“还本租赁”为主要形式的企业改革》，原

载中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年。

中国改革与发展报告专家组：《现实的选择：国有小企业改革实践的初步总结》，上海远东出版社，1997年。

李致平《关于我国国有企业股份制改造的思考》，《经济理论与经济管理》1997年第1期。

唐宗昆、韩朝华、王红领，《国有企业产权交易行为分析》，经济科学出版社，1997年。

高新军，《坚定地走放开国有小企业的路子》，《经济社会体制比较》1998年第1期。

程惠芳等，《政府应如何扶持中小企业发展》，《改革月报》1998年第1期。

李林樱主编，《政府行为与企业行为》，成都出版社，1990年。

余凯成主编，《中国企业管理案例续编》，中国经济出版社，1995年。

邱泽奇著，《集体企业个案调查》，天津人民出版社，1996年。

马戎、王汉生、刘世定主编，《中国乡镇企业的发展历史与运行机制》（上，下册），北京大学出版社，1994年。

谢千里、徐文义：《中国工业企业生产效率的估计》，《体制转换中的中国工业生产率》，郑玉歆、罗斯基主编，社会科学文献出版社，1993年。

周其仁：《控制权回报和企业家控制的企业》，《经济研究》1997年第5期。

——《谈企业改制中的企业家定价问题》，《经济学消息报》1998年2月13日。

人民银行南充分行：《四川天河公司缘何破产》，《企业改革与管理》1997年10月。

刘小玄、郑京海：《国有企业效率的决定因素：1985～1994》，《经

济研究》1998年第1期。

刘小玄：《竞争市场上的国有企业行为》，《管理世界》1998年第1期。

——《转轨经济中的企业主权模式》，《经济研究》1997年第7期。

——《现代企业的激励机制：剩余支配权》，《经济研究》1996年第5期。

——《国有企业与非国有企业的产权结构及其对效率的影响》，《经济研究》1995年第7期。

后 记

本书的产生得感谢中国经济出版社的卫南平先生，在他的提议下，我们才决定写作并完成了这本书。十五大之后，企业的民营化改制如同雨后春笋般地在各地出现，同时也产生了大量的令人思索的新问题和新情况。借此书的写作，正好整理一下对近年来企业改制的一些想法，整理一下对近来出现的一系列问题的思索。在中国的企业转轨和改制过程中，每天都在涌现着大量的新生事物，也的确出现了很多值得研究的新问题。作为生活在中国经济转轨时期的经济学者，有责任把这一改革过程记录和描述下来，也有责任对这一过程中出现的一系列新问题和新现象进行研究、论证和说明。希望这能对促进企业的改制和发展有一定参考价值和积极意义。

当然，需要表示歉意的是，由于本书写作时间较紧，许多地方未能充分展开，也未能充分论证，可能会有不太严谨之处。对此，只能把它们当作一些有待解决的问题吧。

本书的写作框架和主要构思是刘小玄提出的，其中导言、一、二、三、四、五、六、十、十一、十二章的初稿是由刘小玄完成的，七、八、九、十三、十四、十五章的初稿是由韩朝华完成的。此后由韩朝华对导言、六、十一章进行若干补充，由刘小玄对七、八、九和十三章做了若干补充，最后由刘小玄对全书进行了统一再加工和章节整理。

刘小玄 韩朝华

1998年2月28日于本书完稿时