

现代企业制度的基本要求与立法体系

漆 多 俊

现代企业制度是指与现代市场经济体制相适应的企业各种制度的总称。它要求充分体现市场调节机制的客观作用,同时发挥国家调节的能动性,主要体现在投资体制、企业的种类和法律形态、企业内部机制和企业外部环境等方面,现代企业制度的建立和运行需要法律保障,应完善现代企业制度立法体系。

一、建立现代企业制度的意义和基本要求

何谓现代企业制度?它是指现代社会经济运行机制的基本模式,即与现代市场经济体制相适应的有关企业的各种制度的总称。

企业制度包括微观上的各种企业组织与活动方面的制度;宏观上的一国或一地区范围内所有各种企业形态的总体构成和总体运行方面的制度;其他同企业组织与活动相关的企业外部环境方面的制度。

企业是国民经济活动的基本单位,是现代社会经济的基础。企业制度与国家经济体制密切相关。经济体制是国家各种经济制度的总体框架。如果说现代社会经济是一个有机体,则有机体内的各基本细胞当然应与该有机体的总体构成框架相适应。

现代社会经济的运行有两种基本调节机制:一是市场调节,即价值规律的作用;二是国家调节,即国家运用其经济管理职能对社会经济结构和运行施加的作用和影响。在商品经济社会,市场调节是社会经济运行内在的基本调节机制。在资本主义垄断阶段以前,价值规律能够充分发挥其作用,市场机制足以有效调节经济运行。19世纪末以后,由于生产高度社会化和资本主义垄断的形成,价值规律受到扭曲,市场机制这只“无形之手”不能充分有效地发挥其调节作用,产生了国家大量干预管理经济的需要,国家调节(“国家之手”)成为制约社会经济运行的一个重要因素。但是,国家调节应以市场调节机制为基础,并与之有机配合,相辅相成。这就是现代市场经济体制。在这种经济体制条件下,企业制度一方面应当充分体现市场调节和价值规律的客观作用,同时应当发挥国家调节的能动性,体现国家对企业必要的管理意志。这就是现代企业制度最基本的特征和要求。具体地说,它包括以下四个主要内容:1. 关于企业投资体制;2. 关于企业的种类和法律形态;3. 关于企业内部机制;4. 关于企业外部环境。

当前,我国经济体制正在发生转换,如何深化企业改革、建立与新体制相适应并作为其基础的中国现代企业制度,便成为急需解决的一个重大课题。对照现代企业制度的基本要求,我国企业改革、特别是国有企业改革,任务十分艰巨。能否取得突破性进展,直接关系到我国市场经济体制建立和发展的进程,关系到国民经济在今后长期持续发展。

二、现代企业制度中的投资体制与国有企业的作用和地位

现代企业制度中的企业投资体制,应充分体现利益和竞争机制,发挥市场在资源配置和宏观经济结构调整中的基础性作用;同时,应充分发挥国家对于社会投资必要的管理与调节。

国家对于社会投资的管理与调节包括三种方式:一是运用财政、税收、信贷、汇率等经济杠杆和国家计划、价格政策等,对民间社会的投资规模、资金流向和投资结构进行宏观调控;二是运用经济政策、法规和行政措施,对各个企业的投资行为进行直接的管理、指导和提供服务;三是国家直接投资开办国有企业,直接调节和影响社会投资结构和投资规模。

国家投资开办国有企业,是现代国家调节社会经济的一种重要措施和手段。这正是西方资本主义国家在本世纪以来实行国有化措施、兴办国有企业的初衷,也是这些国有企业于第二次世界大战后得到较大发展的原因所在。但是,国有企业毕竟是一种特殊企业,它担负着执行国家经济政策的特殊使命,不以营利为其唯一目的。对于某些行业和产品,即使暂时不能盈利,如果它关系到国民经济的总体和长远发展及国计民生,国家也需要投资经营,并应是国家投资的重点。从全社会的投资总体构成上看,民间社会投资和民间企业是主要的,构成国民经济的主体;国家投资和国有企业虽然是现代社会经济所必需的,但不是国民经济的主体。

中国及 20 世纪出现的其他社会主义国家,其国有企业建立和发展的背景和原因同西方国家比较有所不同。按照这些国家所依据的理论,社会主义社会实行生产资料公有制,并最终实现全社会所有。由于脱离了实际的社会生产力发展水平的客观要求,未能严格区分社会发展的阶段性,急于把将来才能实现的美好理想转化为今天的现实,在革命成功建立政权以后,扩大了国有化的范围,加快所有制的升级、过渡,形成了比较单一的所有制结构,国有经济成为国民经济中占绝对优势的主体,国有企业成为最主要的企业形态。在这里,国有经济和国有企业主要不是当作国家调节社会经济的一种手段和力量,而被作为社会经济的本体和主体。在这里,国民经济的运行发展主要就是指国有经济的运行发展。国有企业经济效益的好坏决定着整个国民经济的总体效益,制约着国计民生。由于国有企业在其肩负的使命和经营管理制度等方面所固有的特性,其经济效益往往欠佳,这是包括当代各资本主义国家在内的一个带普遍性的问题。在西方国家,尽管由于国有企业在整个国民经济中所占比重不大,问题尚不十分突出,但已引起重视,他们纷纷对国有企业进行改革;在社会主义国家,由于国有企业居于国民经济的主体地位,其经济效益不好便使问题显得十分严峻。我国国有企业改革的基本思路,不应局限于改革国有企业经营制度,选取合适的经营方式并健全企业内部机制这一个方面,还应站在更高的高度,重新审视国家投资开办国有企业的意义和作用,正确认识国有企业的性质、基本任务及其在现代企业制度中的恰当地位,进而控制国家直接投资的规模和方向,逐步减少国有企业在国民经济中的所占比重。

减少国家投资和国有企业在社会总投资和国民经济中的比重,其基本方式有绝对减少和相对减少两种。所谓“绝对减少”,途径有二:1. 严格控制新建、扩建项目的国家投资。国家投资重点一般只用于关系到国民经济的全局和长远发展及对国计民生关系重大的项目,这主要是

指一些基础性投资和公益性投资项目,使国家投资真正发挥其调节国民经济结构和总体运行的作用;对于上述项目,除某些必须由国家独家投资开办国家独资企业外,可以吸收部分社会投资,组成公司,国家对其控股或持股;对于其他盈利率较高、竞争性较强的项目,可放手由民间社会的组织和个人投资经营。2. 将既存的国有企业中国有资产的部分或全部转让给民间社会组织和个人。转让部分国有资产的,可以以股份形式转让,从而使原国家独资企业改组为国家控股或持股的公司。所谓“相对减少”,是通过鼓励民间社会投资,使之在社会总投资和国民经济中所占比重逐步提高,最后上升为主要成分,而使国家投资和国有企业在国民经济中占的比重有所下降。

减少国家投资和国有企业在国民经济中的比重,对于人们传统观念是个挑战。人们担心这是否有背于公有制和社会主义方向。其实,公有制有多种形式,国有经济只是其中的一种。各种形式的劳动群众集体所有,即是公有。公司法人所有,相对于各投资人原来对其投资财产的个体所有也是一种公有制形式。采取何种公有形式、哪种公有形式占何种比重,应当符合一定时期生产力发展的客观要求,并非只有国有经济才是公有制,只有国有经济占绝对优势,才坚持了社会主义。坚持国民经济发展和企业经营社会主义方向的根本保证,在于国家政权的人民性。人民政权通过制定和实施正确的政策、法律,规范人们(包括企业)的行为,把握和引导经济发展方向。同时,国家也进行一些必要的直接投资,兴办和支持国有企业,控制国民经济某些关键部门,调节经济结构和运行。国家投资和国有企业虽然在整个社会投资和国民经济总量中比重有所下降,但仍需占相当的比例,仍能发挥对整个社会投资和国民经济的一定主导作用。主导作用或主导地位同主体地位是不同的概念。发挥主导作用不一定非成为主体不可。先锋队往往不等于主力军。人们应该懂得这个道理,消除不必要的疑虑。

三、现代企业制度中的企业种类和法律形态

在现代市场经济体制条件下,企业的种类和法律形态,应当主要适应生产力和商品经济发展的要求,接受市场竞争机制的选择;国家对于有生命力的各类型企业分别以法律加以确认。在一国或一地区范围的一定历史时期,存在、发展或淘汰哪些形态的企业,各种类型企业的相互关系和地位等等,一般来说不应当是由国家自上而下地决定的。但国家在这方面也可以发挥一定的能动的调节作用,主要表现在:国家对于社会经济生活中出现的某些新的有利于生产和经济发展的企业形式或其雏形,予以总结推广,发挥国家倡导和组织示范作用;对于某些经验证明不适合经济发展要求的企业形态,予以限制或取缔;对于某些经济组织形态(如垄断组织),根据各个时期经济发展情况和国家经济政策,分别侧重于采取扶助或限制措施等等。现代西方国家的各种企业形态的形成和发展变化,以及国家在这方面的调节作用,都基本如此。

企业的法律形态,是指国家对于各种企业在法律上的分类。确定企业法律形态的意义在于:法律确认某种类型企业,确立各类型企业的法律地位和基本权利义务,规定国家对各类型企业的基本政策和管理要求,并在立法上分别以各基本类型企业为规范对象制定综合或单行的企业法律、法规。

在现代西方国家,企业法律形态是在由市场机制形成的企业种类基础上,再由国家以法律加以确认的。其企业法律形态划分的基本标准是企业产权结构及与其相关的组织形式和责任性质。企业法律形态的基本模式是:公司——合伙——独资企业;外加国有企业(它作为一种特殊企业,国家需要另行制定特别法)。

在各公有制国家,企业法律形态是在由国家意志主导下形成的企业种类基础上,由国家法律确认的。企业法律形态划分标准是企业财产的所有制性质。其基本模式原来是:国有企业——集体企业;中国改革开放以后,有了外商投资企业、私营企业;80年代中期以后,由于发展企业横向联合和试行股份制,又出现公司。目前,我国企业法律形态仍是以按所有制划分为主线,同时出现按其他标准分类的企业形态,处于一种变动状态。按照所有制标准划分企业法律形态,对不同所有制企业采取不同的法律对待,实行不同的政策,不利于各种企业在市场中公平竞争,往往掩盖了它们之间在经营管理和营利能力等方面的实际差别,有时甚至起到排斥先进、保护落后的作用。为建立现代企业制度,我国企业法律形态必须朝着打破所有制界限,主要按照企业的产权结构及组织形式和责任性质标准划分企业类型的方向变革。

四、现代企业的内部机制与我国国有企业经营制度改革

现代企业制度对于企业内部机制的要求,应当使企业富有动力和活力,灵活适应市场的要求和变化,具有较强的竞争力和营利能力,并能独立承担经营风险和责任;同时又能接受国家宏观调控和必要的直接管理和监督。为此,需要在企业的产权、经营方式、组织体制、财务分配、责任形式、企业同政府关系等方面,建立和完善有关制度和作法。企业产权关系必须明晰;经营方式选取得当;投资者、经营者与职工,企业内部领导和经营机构之间,应当建立在权利、义务和利益、责任方面既互相配合、互相激励,又互相监督、互相制约的机制;企业应拥有充分的经营自主权,依法自主经营,自负盈亏;企业在市场竞争中优胜劣汰,因经营亏损出现破产原因时依法破产;政府对企业除少数必须实行国家直接经营外,一般不应直接干预其生产经营活动。在这些方面,我国国有企业改革任务最为艰巨。集体企业也需改革,目前各地正在将一些集体企业改组为股份合作制企业或股份制的公司,是一条可行途径。

我国国有企业过去长期实行国营,这是一种由国家有关主管机关委派其工作人员负责企业经营管理的代表式经营方式。企业经营权同所有权不分离,统一由担任企业负责人的国家主管机关所委派的代表行使。但企业负责人所行使的经营权与所有权权限都不充分,实际上两权都掌握在国家(它的主管机关)手中。政府包揽了企业的产、供、销、人、财、物。这种经营方式的企业,不仅是“特殊企业”,简直不能称作企业,被后来人们谑称为“国家机关附属物”。

80年代中期以后,我国国有企业普遍改行承包经营责任制。相对原来的国营来说,这是经营制度上的一次重大改革,实际上也取得一些明显效果,但仍存在着许多问题。这些问题包括两类性质,一是作法上的问题,这可以通过坚持和完善承包制逐步得到解决;二是承包制本身固有特性所决定的一些局限性,它是不能通过完善作法所能克服的,要避免就得改变承包制,采取另外的经营方式。正是在这种情况下,人们提出股份制设想。国家自80年代中期开始也进行了一些试点。

为什么股份制优于承包制呢?这可以从这两种经营方式的经营权与所有权关系上充分得到说明。

股份制与承包制都发生经营权同所有权的某种分离,但两种经营方式的分离形态是不同的。股份制的公司经营权是通过两次分离实现的,即:首先是各投资人同各自投资财产所有权分离,他们以换取公司股权为条件将各自的投资财产所有权让渡给公司,组成公司财产所有权;然后在公司内部再发生公司法人所有权(其行使机构为全体股东组成的集体,一般为股东会)同公司经营权(其行使机构为公司业务执行机关,如董事会、经理人等)的分离。公司经营权

对于股东的原所有权来说,这是一种**间接分离**。而承包制(代理式经营、租赁经营亦同)的两权分离,是一种**直接分离**,即作为所有权人的发包方通过承包合同,直接将企业财产经营权委付给承包经营者行使。股份制的公司经营权是在公司内部同公司法人所有权的分离,是一种**内部分离**。而承包的企业经营权同所有权分离后,所有权人一般不进入企业内部,不深入企业生产经营领域,所以是一种**外部分离**。

间接分离,能够较好地避免原所有权人对于经营权行使的直接干预。各个股东的意志一般只能通过公司股东会以集体决议形式表达,再影响公司业务执行机构。这有利于保障经营人独立自主地进行经营活动。而直接分离,则容易发生所有权人对经营权行使的干预。特别是国有企业的承包经营,发包方是代表国家的政府部门,它具有国家管理机关和承包合同发包方双重身份,即就合同关系而言,它与承包方在地位上实际上是不平等的。加之我国国有企业是国民经济的主体,广大生产经营者必须向国家承包,承包者由国家主管机关挑选,发包方始终居于主导地位,是一种“卖方市场”。在这种情况下,要排除发包方对经营人干预就更为困难。何况,我国迄今担任国有企业厂长、经理、书记的承包经营负责人,绝大多数是国家干部,其人事组织关系由国家主管机关掌握。从这个意义上说,我国的承包制带有浓厚的原来国营(即代表式经营)的色彩。即使企业法授与经营者经营自主权和可以抵制政府部门不当干预的权利,但实际上作为国家干部他们是不敢充分行使这种权利的。

经营权在公司内部分离,行使经营权的董事会和经理人行使所有权的股东会,都是同一公司的内部机构,这便于所有权人对经营人的活动作经常性的了解、配合和监督,能在公司内部建立互相配合和制约的机制。而承包制的两权是外部分离,不便于所有权人对经营人作经常性的了解、配合和监督。

此外,公司制的两权关系是由公司法和公司章程加以规定的,公司法强行性规范较多,因而经营权权限范围比较确定。而承包制的两权关系由承包合同规定,合同主要受民法调整,任意性较强,因而经营权权限可变性大。公司存续期长,或无期限规定,经营权比较稳定,经营者可以安心经营,并便于制订长远经营规划。承包制的合同期限不长,承包经营者缺乏稳定感,容易发生短期行为。

公司既有财产所有权,又有经营权,公司以自己所有的财产对债务承担责任。因此,它完全做到自负盈亏。国家作为公司股东,同其他股东承担同样责任。这不比承包制,企业经营亏损最终几乎全部落到国家头上。

由于股份制具有这些优势,所以我国自 80 年代中期以来,它几经起落兴衰而终不至泯没。1992 年后,我国加快改革步伐,股份制试点再度升温。当年 5 月,国家发布了关于股份企业试点一整套政策法规。1993 年 12 月国家制定公司法。

国有企业实行股份制以后,国家在公司中所拥有的股份可分为国家控股或持股两种情况。在国家控股情况下,国家可以操纵公司重要经营事务,控股公司仍可执行国家经济政策,这一点使之同国家独资企业相差无几。但因此也带来一些弊端,使前面所说公司制的许多优势不能得到充分发挥。所以,国家控股不宜过多。除对于某些重要部门和行业必须由国家控股以外,应尽量鼓励民间社会投资认股,国家可居于一般持股地位,甚至国家不予参股。但根据长期实行公有制国家的实际情况,国有企业改行股份制,除非采取转让国有资产股份方式,否则,国家股总会居于控股地位。在这种情况下,应尽量采取措施限制控股股东对于公司事务的操纵和不必要干预,保护中、小股东权益和调动他们关心公司经营的积极性。现代西方国家的公司立法也注意在这方面作出规定。当然,从发展方向来说,应该逐步减少国家控股。这样更有利于增

强企业的生机活力。

在多数国有企业实现股份制改造、并在将来减少国家控股以后，那时，我国的企业便以民间社会投资经营为主，以民间公司为其主要组织形式。国家仍保持一定比重的投资。国家投资的经营方式，以采取国家控股或持股公司制为主，对于少数行业和产品，根据国家经济政策要求，可以仍采取租赁或承包经营方式，甚至可以采取代表式经营（即国营）方式。不过，无论采用何种经营方式，都应完善有关制度，健全其经营机制。

五、关于现代企业的外部环境

现代企业的组织与活动必须有合适的外部环境。关于外部环境的配套措施和制度是现代企业制度一项不可缺少的内容。在这方面，主要包括：建立完善的市场体系和良好的市场秩序，保障市场机制充分发挥作用，并便于国家对市场的调控和管理；改善政府对企业的管理，政府的职责主要是制订和执行宏观调控政策，搞好基础设施和公共设施建设，为企业提供各种必要的服务；建立和健全各种社会保障制度，减轻企业的社会负担，并在企业缩减人员和破产时提供社会保险和救济，解除企业参与市场竞争的后顾之忧；等等。

我国由于过去长期实行计划经济体制，不重视价值规律和市场作用，市场体系至今仍不完善。仅以商品市场为例，条块分割现象仍较严重，妨害国内市场的统一和完整。物资供应体制上的“双轨制”仍未完全消除，计划内与计划外两种价格并存，各种商品的比价、差价仍不甚合理。现代企业的活动不仅需要发达的商品市场，而且需要有发达的资金市场、劳务市场、技术市场、信息市场以至如房地产等不动产市场和企业转让市场等。这些市场我国过去完全没有或很不发达，当前有些市场正在建立，但亟需完善。现代经济需要加强国际联系，特别是将来我国恢复加入关贸总协定后，更迫切需要与国际市场接轨。改革、开放和发展市场经济，必须加强市场管理，维护正常的市场秩序，建立必要制度。

现在，国家已经明确提出转变政府职能，改善政府对企业的关系，将企业推向市场。但是，过去长期实行的中央集中统一的经济管理体制的影响和习惯势力，仍常常导致政府部门对企业过多和不恰当的干预，需要继续深化包括企业干部人事制度等等在内的各种改革。

我国的社会保障比较落后，需要建立包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄保障等在内的多层次的社会保障体系；建立统一的社会保障机构；社会保障政策要统一，管理要法制化。

六、现代企业制度的立法体系

现代企业制度的建立和运行需要法律保障。相应的法律制度是现代企业制度的核心和最基本的内容。现代企业制度的立法由相关的各个方面内容和相应的立法形式构成一个有机的体系。从立法内容上看，现代企业制度包括：

1. 关于企业制度宏观方面立法。这是关于国家对一定历史时期各种企业形态的总体构成和总体运行方面的法律规定，主要包括企业投资体制和企业法律形态的规定。

在企业投资体制方面，国家需要制定各种投资法，包括国家投资法、社会投资法和外商投资法。从总体上规定各种投资的基本原则和基本政策，特别是有关如何控制和确定各个时期的投资规模、投资的方向和重点的原则和政策，使各种投资符合国家的产业政策和经济发展的目

标与计划;规定国家投资的基本经营方式和制度,以及从决策到组织实施的程序和各有关方面的权利、义务与法律责任;规定国家对于民间社会和外商投资的各种宏观调控措施。

在企业法律形态方面,虽然在市场经济体制下应当基本上根据市场机制和市场选择来确定企业种类的构成,国家一般只以法律予以确认,但国家也需发挥一定的调节作用,制定诸如有关的示范章程、试点办法等规定,还需要制定反垄断法,规定对于某些垄断组织形式和某些部门和行业的垄断进行必要的限制。

2. 关于企业制度微观方面的立法。这是关于各种企业组织与活动方面的法律规定。这方面的立法需要按照各个时期的各种企业法律形态分别加以规定。按照现代市场经济体制下企业法律形态模式的要求,国家应当制定公司法、合伙企业法、独资企业法;此外还要制定国有企业法,包括国家独资企业法和关于国家控股公司的一些特别规定。我国当前企业法律形态正处于变动和过渡状态,需要根据现存企业基本类型的实际情况制定各有关企业法,包括国有企业法、集体企业法、合作社法、合伙企业法、私营企业法、外商投资企业法、公司法等。今后随着改革的深入发展,企业法律形态进一步变化,立法再相应作出改变。例如现行的《私营企业暂行条例》,规定私营企业分别采取三种组织形式,将来可将其分别归入公司法、合伙企业法和独资企业法,而不必再有私营企业法。

3. 关于企业外部环境方面的立法。涉及企业外部环境的方面和因素很多,立法涉及面很广,例如计划、财政、税收、金融乃至有关政治、社会等等方面的立法,都与企业相关。这里主要提到的是关于市场立法和社会保障立法。在市场立法方面包括:关于各种市场的组织与活动规则的立法;国家对市场的调控与管理、监督规定;反不正当竞争法也主要属于这方面的立法。在社会保障方面,包括各种社会保险法、社会救济法及在社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄保障等方面的规定。

现代企业制度的法律体系,从立法形式上看,包括各种综合性立法与单项立法;最高国家权力机关的法律与中央政府及其各部门、地方权力机关和地方政府制定的行政法规和地方性法规;基本的稳定性法律与过渡性立法等。

按照国家一定时期的企业法律形态模式,对其中各个基本类型企业一般应制定一部综合性法律,如公司法、合伙企业法、独资企业法等;对各类型企业的某些方面问题,可根据综合性法律的规定精神制定一些单项法,同综合性法律相补充和配套。各综合性法律和其他某些重要规定,由国家最高权力机关制定;其他的可分别制定单项的行政法规和地方性法规。按照企业各类基本形态制定的综合性法律,是各该企业的基本性法律,应注重适当保持其稳定性,立法要有一定的超前性;反映某些现实情况和调整改革过程中有关社会关系的立法,应从实际出发,随其发展变化而随时废、改、立。这后一类立法变动性较大,是过渡性立法。

当前我国的改革进程已较深入,国家明确地提出了要建立社会主义市场经济和现代企业制度,并为此全面加快改革步伐。我国企业改革目标已基本上明确,加之有国外现代企业制度立法经验可供借鉴,所以,现在我们就应当按照现代市场经济的要求,着手建立我国现代企业制度的基本立法体系;今后随着改革的继续发展,使现代企业制度立法体系不断完善。

(责任编辑 车 英)