# 中国财政体制变革与国有企业改革相互关系的研究

来源：网络 作者：前尘往事 更新时间：2024-04-03

*\"一、中国国有企业股份制改革过程中存在的问题1．现在有些企业实行股份制的主要目的是为筹集资金，并没 有将股份制视为一场能够促进效率提高的产权变革。认为“一股就 灵”，原来亏损企业只要搞股份制就可转亏为盈，所以很多企业都 争先恐后地要上股份制...*

\"

一、中国国有企业股份制改革过程中存在的问题

1．现在有些企业实行股份制的主要目的是为筹集资金，并没 有将股份制视为一场能够促进效率提高的产权变革。认为“一股就 灵”，原来亏损企业只要搞股份制就可转亏为盈，所以很多企业都 争先恐后地要上股份制项目，一时间刮起搞股份制的风。然而，在 操作上却是“穿新鞋走老路”。牌子换了，但是厂子里依旧如故，什 么都没变，经营效益改观成为了泡影。

2．有些改制后的企业经营者，基本上还是通过上级行政命令 指派，代理人其实还是由政府按任命干部的方式挑选，并且大部分 仍旧委托给原来的经营班子。股东东大会除了在制订分红方案时起 有限作用之外，在选举董事会方面，并未享有相应的权力。不少公 司的股东大会还未召开，董事会已宣告成立。不少企业反映，由于 董事长和总经理常由一人兼任，而董事会成员基本上都是本企业 职工，根本管不了也管不到自己的顶头上司，实际上并不能参与、 了解决策过程，因此，董事会形同虚设。

3．企业财产权利私人化与财产责任公有化，使得董事会成员 和经理人员与企业财产之间没有建立权责结合机制，经理层照样 享有支配财产权利却不承担资产损失的责任，依旧是以前那种“包盈不包亏”的模式。

4．股金运用基本上处于不受监控状态：有的将筹集的资金拿 去放高利贷，有的拿去炒房地产、股票、期货。还有的企业在投资 时，不遵照法定程序和募股书中的承诺，随意支配资金，改变用途。

二、解决国有企业股份制改造过程中存在问题的对策 有的专家指出，解决上述问题的关键在于建立一套完备的约 束股份制企业经理阶层行为的外部校正机制。也就是要有一套监 督、约束的制度，以便股份制经济能够健康地运行，发挥出由于制 度创新而带来的效率提高的潜能。 我认为这种监督、约束制度应分为体制上的监督体系和法律 上的监督体系两大类。前者是一种事前控制，可以起到硬约束，防 患于末然的作用；后者是一种事后控制，对于一些由于违规违法的 行为而造成国有资产和社会财富严重损失的当事人，应追究其法 律责任，可以起到以儆效尤的目的。

(一)体制上的监督体系

1．实行国有控股公司交叉持股模式，在一定程度上可解决完 全由行政命令指派董事长、总经理的问题。 现代企业制度要求股份公司产权主体多元化，以利于实现所 有权与经营权的彻底分离，以提高企业的运作效率。如果一个国有 企业的大股东除了自己上级国有控股公司(原行业性主管部门)之 外，还有其他一些国有控股公司对其参股，那样就可以形成一种 “多元制衡”结构。如果几个大股东的持股比例比较接近的话，那么 这种制衡作用将更加明显。因为在这种情况下，向企业派遣代理人 是一项重大的人事决策，由于投资主体的多元化，就可改变原先由 一家国有控股公司说了算的局面，需在几家大股东之间协商产生。 为了维护自身的投资权益，保证在自己授权范围内国有资产能够 保值增值，这时推选出的代理人往往是一些精投资、善管理的经济 专家、金融专家和企业家，或者是有过较好经营业绩的经理、董事。这就可在一定程度上克服一家部门说了算或个别领导说了算的弊 病。 实行这种做法的目的在于弱化本不属于产权范围的行政权力 约束，尽可能地将属于政府的行政权能从国有产权结构中分离出 去，使政府的行为目标不再通过国有产权的职能直接实现。

2．加快建立起“所有者对经营者有效治理结构”的市场机制 (包括：激励机制、破产机制、兼并机制、用脚投票机制和经理市场 机制等)，使我国国有企业股份制改造能够达到理想的体制效率目 标，同时也规范了股份制的市场运作。 因为，经济体制伪效率最终要靠健全的市场机制才能实现，要 达到国有企业股份制改造的预期目标，就必须建立并完善“所有者 对经营者有效治理结构”的市场机制。这样才能从根本上解决企业 股金运作不受监控和“穿新鞋走老路”等问题。

(1)激励机制是一种利益调整机制，也就是，企业资产所有者 要想使自己的利润最大化，就必须把自己剩余索取权的一部分让 渡给企业人力资本的所有者，如经营者和高级技术人员，让经营者 的管理劳动得到合理的报酬，让技术人员的智力劳动和成果得到 经济资产上的体现，形成收益与劳动绩效相匹配的格局，尽可能避 免企业“搭便车”行为。这种机制的目的在于避免经理人员和技术 人员由于自己付出的劳动和所得到的报酬不对称而做出损害企业 所有者利益行为或怠慢行为的产生，同时有利于激发他们对工作 的热情。

(2)用脚投票机制是一种外在的监督机制(在中国实行股份制 所取得的第一条经验中提到)。在这种情况下，股价的波动就是对 经理人员经营业绩的评价，为了使企业有较高的资本报酬率，经理 人员在股金的运用上就不那么轻率随意，而是既注重收益的高低， 又兼顾风险的大小。但是目前我国的股市尚不健全，股价的波动并 不能准确地反映企业的经营状况，加上上市公司股票额度较小，股 价波动对企业经营影响和监督显得十分有限。不过随着我国股市不断健全，这种机制所产生的作用将会越来越明显。

(3)破产机制、兼并机制和经理市场机制是现代企业制度中有 效的约束机制。企业的破产兼并是对经营者最严厉的制裁。一旦 经营管理不善，造成企业亏损，甚至破产和被兼并，企业经理的直 接下场就是被解雇。在经理市场上，这位经理的身价将一文不值， 将来不会有任何企业再去雇佣他。这样的机制是“硬”约束，可以保 证财产权利私人化与财产责任公有化现象的消失，迫使经理们谨 慎、认真地思考经营方针和策略，从而能长期保持自己的地位和利 益。 上述的市场机制的作用就在于实现经理层人员权、责、利三位 一体，建立起有效的“激励一约束”制度，以起到监控经营者行为的 目的，保证所有者的投资利益不受侵害，同时能够使所有者的资产 保值增值。

3．建立公正合理的经营评价指标体系，以目标来激励约束经 理人员，从而达到监控目的。 企业业绩考核指标设置的方法有很多，各种方法均有优劣之 处，目前尚无统一的定论。本文试举两例，以供参考。

(1)采用“期内所得税分摊法”，编制具有可比性且真正反映经 理人员业绩水平的利润表，用以客观地、综合地评价经营者的工作 成果。 期内所得税分摊是指将同一期的所得税费用(而不是该期间 的应付所得税)分摊于该期间的重要损益构成项目及前期损益调 整的程序。也就是，利润表中对继续营业部门、停工部门损益、非常 损益及改变会计方法所产生的累计影响数等应当单独列示，同时， 为了充分揭示每一损益项目所引起的所得税影响数，应将其与该 损益项目一同列示，使报表使用者明确每一损益项目对企业税后 利润贡献的大小，并能在分析当期经营业绩时剔除非常项目对税 后净利润的影响，增强了利润表对经营者业绩考核的公正性。

例如：某公司1996年有关资料如下：

继续营业部门税前利润 1 680 000

停工部门的损失 (400000)

非常利得 720000

本期税前利润2000000

上述损益项目适用的所得税税率为33％

某公司利润表 1996年

继续营业部门税前利润 1 680 000

减：所得税费用 554400 停工部门损失(扣除节省所得税132000元) (268000)

非常利得(扣除有关所得税237600元)482 400

一、中国国有企业股份制改革过程中存在的问题

1．现在有些企业实行股份制的主要目的是为筹集资金，并没 有将股份制视为一场能够促进效率提高的产权变革。认为“一股就 灵”，原来亏损企业只要搞股份制就可转亏为盈，所以很多企业都 争先恐后地要上股份制项目，一时间刮起搞股份制的风。然而，在 操作上却是“穿新鞋走老路\" ”。牌子换了，但是厂子里依旧如故，什 么都没变，经营效益改观成为了泡影。

2．有些改制后的企业经营者，基本上还是通过上级行政命令 指派，代理人其实还是由政府按任命干部的方式挑选，并且大部分 仍旧委托给原来的经营班子。股东东大会除了在制订分红方案时起 有限作用之外，在选举董事会方面，并未享有相应的权力。不少公 司的股东大会还未召开，董事会已宣告成立。不少企业反映，由于 董事长和总经理常由一人兼任，而董事会成员基本上都是本企业 职工，根本管不了也管不到自己的顶头上司，实际上并不能参与、 了解决策过程，因此，董事会形同虚设。

3．企业财产权利私人化与财产责任公有化，使得董事会成员 和经理人员与企业财产之间没有建立权责结合机制，经理层照样 享有支配财产权利却不承担资产损失的责任，依旧是以前那种“包盈不包亏”的模式。

4．股金运用基本上处于不受监控状态：有的将筹集的资金拿 去放高利贷，有的拿去炒房地产、股票、期货。还有的企业在投资 时，不遵照法定程序和募股书中的承诺，随意支配资金，改变用途。

二、解决国有企业股份制改造过程中存在问题的对策 有的专家指出，解决上述问题的关键在于建立一套完备的约 束股份制企业经理阶层行为的外部校正机制。也就是要有一套监 督、约束的制度，以便股份制经济能够健康地运行，发挥出由于制 度创新而带来的效率提高的潜能。 我认为这种监督、约束制度应分为体制上的监督体系和法律 上的监督体系两大类。前者是一种事前控制，可以起到硬约束，防 患于末然的作用；后者是一种事后控制，对于一些由于违规违法的 行为而造成国有资产和社会财富严重损失的当事人，应追究其法 律责任，可以起到以儆效尤的目的。

(一)体制上的监督体系

1．实行国有控股公司交叉持股模式，在一定程度上可解决完 全由行政命令指派董事长、总经理的问题。 现代企业制度要求股份公司产权主体多元化，以利于实现所 有权与经营权的彻底分离，以提高企业的运作效率。如果一个国有 企业的大股东除了自己上级国有控股公司(原行业性主管部门)之 外，还有其他一些国有控股公司对其参股，那样就可以形成一种 “多元制衡”结构。如果几个大股东的持股比例比较接近的话，那么 这种制衡作用将更加明显。因为在这种情况下，向企业派遣代理人 是一项重大的人事决策，由于投资主体的多元化，就可改变原先由 一家国有控股公司说了算的局面，需在几家大股东之间协商产生。 为了维护自身的投资权益，保证在自己授权范围内国有资产能够 保值增值，这时推选出的代理人往往是一些精投资、善管理的经济 专家、金融专家和企业家，或者是有过较好经营业绩的经理、董事。这就可在一定程度上克服一家部门说了算或个别领导说了算的弊 病。 实行这种做法的目的在于弱化本不属于产权范围的行政权力 约束，尽可能地将属于政府的行政权能从国有产权结构中分离出 去，使政府的行为目标不再通过国有产权的职能直接实现。

2．加快建立起“所有者对经营者有效治理结构”的市场机制 (包括：激励机制、破产机制、兼并机制、用脚投票机制和经理市场 机制等)，使我国国有企业股份制改造能够达到理想的体制效率目 标，同时也规范了股份制的市场运作。 因为，经济体制伪效率最终要靠健全的市场机制才能实现，要 达到国有企业股份制改造的预期目标，就必须建立并完善“所有者 对经营者有效治理结构”的市场机制。这样才能从根本上解决企业 股金运作不受监控和“穿新鞋走老路”等问题。

(1)激励机制是一种利益调整机制，也就是，企业资产所有者 要想使自己的利润最大化，就必须把自己剩余索取权的一部分让 渡给企业人力资本的所有者，如经营者和高级技术人员，让经营者 的管理劳动得到合理的报酬，让技术人员的智力劳动和成果得到 经济资产上的体现，形成收益与劳动绩效相匹配的格局，尽可能避 免企业“搭便车”行为。这种机制的目的在于避免经理人员和技术 人员由于自己付出的劳动和所得到的报酬不对称而做出损害企业 所有者利益行为或怠慢行为的产生，同时有利于激发他们对工作 的热情。

(2)用脚投票机制是一种外在的监督机制(在中国实行股份制 所取得的第一条经验中提到)。在这种情况下，股价的波动就是对 经理人员经营业绩的评价，为了使企业有较高的资本报酬率，经理 人员在股金的运用上就不那么轻率随意，而是既注重收益的高低， 又兼顾风险的大小。但是目前我国的股市尚不健全，股价的波动并 不能准确地反映企业的经营状况，加上上市公司股票额度较小，股 价波动对企业经营影响和监督显得十分有限。不过随着我国股市不断健全，这种机制所产生的作用将会越来越明显。

(3)破产机制、兼并机制和经理市场机制是现代企业制度中有 效的约束机制。企业的破产兼并是对经营者最严厉的制裁。一旦 经营管理不善，造成企业亏损，甚至破产和被兼并，企业经理的直 接下场就是被解雇。在经理市场上，这位经理的身价将一文不值， 将来不会有任何企业再去雇佣他。这样的机制是“硬”约束，可以保 证财产权利私人化与财产责任公有化现象的消失，迫使经理们谨 慎、认真地思考经营方针和策略，从而能长期保持自己的地位和利 益。 上述的市场机制的作用就在于实现经理层人员权、责、利三位 一体，建立起有效的“激励一约束”制度，以起到监控经营者行为的 目的，保证所有者的投资利益不受侵害，同时能够使所有者的资产 保值增值。

3．建立公正合理的经营评价指标体系，以目标来激励约束经 理人员，从而达到监控目的。 企业业绩考核指标设置的方法有很多，各种方法均有优劣之 处，目前尚无统一的定论。本文试举两例，以供参考。

(1)采用“期内所得税分摊法”，编制具有可比性且真正反映经 理人员业绩水平的利润表，用以客观地、综合地评价经营者的工作 成果。 期内所得税分摊是指将同一期的所得税费用(而不是该期间 的应付所得税)分摊于该期间的重要损益构成项目及前期损益调 整的程序。也就是，利润表中对继续营业部门、停工部门损益、非常 损益及改变会计方法所产生的累计影响数等应当单独列示，同时， 为了充分揭示每一损益项目所引起的所得税影响数，应将其与该 损益项目一同列示，使报表使用者明确每一损益项目对企业税后 利润贡献的大小，并能在分析当期经营业绩时剔除非常项目对税 后净利润的影响，增强了利润表对经营者业绩考核的公正性。

例如：某公司1996年有关资料如下：

继续营业部门税前利润 1 680 000

停工部门的损失 (400000)

非常利得 720000

本期税前利润2000000

上述损益项目适用的所得税税率为33％

某公司利润表 1996年

继续营业部门税前利润 1 680 000

减：所得税费用 554400 停工部门损失(扣除节省所得税132000元) (268000)

非常利得(扣除有关所得税237600元)482 400 期内所得税分摊法的优点就在于挤掉了原利润表上净利润中 的水分，将经理人员以其真实水平，在正常情况下获得的净利润予 以列示，使考核指标公正合理，且具有行业内的可比性。

(2)以综合动态指标体系来全面反映国有服份制企业资产经 营效益的变动程度。

传统的衡量指标是：

国有资产保值增值率= 期末国家 期初国家 ———— ———— \*100% 所有者权益 所有者权益

> 它能反映和测度国家投入企业资产的完整性和保全性，且操 作简便。但是却无法反映资产外延因素与内涵因素的变化对资产 增值率的影响，只能笼统地给出一个静态增值率。

为克服\" 上诉缺陷，拟建立一套“投入一产出”模型： yt＝：qt·rt

其中：yt——第t年总收益；

qt——第t年的资产投入量，反映资产外延因素变化；

rt——第t年的平均单位资产收益率。

反映资产内涵因素变化以第t年与第t一1年比较，得：

qtrt qtrt qtrt—l

—— = ------- \* -------

qt-1rt-1 qt-1rt-1 qt-1rt-1

两边取对数：qtrt qtrt qtrt—l ln

—— = ln ------- \* ln-------

qt-1rt-1 qtrt-1 qt-1rt-1

其中： qtrt

ln ——------

qt一1rt—1

资产外延与内涵的综合作用使得收益实现的增长速度；

qtrt

ln ——--- 资产内涵因素作用使收益实现的增长速度；

qtrt-1

qtrt-1

ln ——------

qt-1rt-1 资产外延因素使收益实现的增长速度。

这套指标既能反映国有资产保值增值的全貌，也能体现其内 在的运行机理，完善了现行评价的指标体系，因为q是资本投入 量，是外延因素，这是出资者对收益实现的增长速度的贡献；而 却是单位资产收益率，是内涵因素 qtrt -----

qtrt-1 表明经营者的贡献使收益实现的增长速度，

因此 qtrt ln ----

qtrt-1 就剔除了传统指标不是因经 营者努力而使资产增值的外延因素，使指标更有利于考核的公正 性。

(二)法律上的监督体系

股份制在中国总体上说还是处于起步阶段，最近十五大报告 才将其正式确定为经济体制改革的一个重要手段。因此股份制尚 不成熟，有关的法律仍需进一步完善。 目前有关股份制的法令是1992年5月15日国家体改委、计 委、财政部、中国人民银行、国务院生产办联合下达的《股份制企业 试点办法》。其中只对我国试行股份制作了框架性的构建，如：股份制企业试点的目的、原则、组织形式、股权设置、内部职工持股、范 围、组建、审批程序及政府对股份制企业的管理作了粗线条的原则 没的规定。而对于当前股份制企业出现的问题并无专门的法律来 管理、约束。因此，希望有关部门在推行股份制改革的同时，加快立 法的速度，特别是对政府与企业关系的界定，企业代理人行为的规 范，企业利润的分配与积累，财务报表编制与审查等问题要作出详 细的规定，以保障中国的股份制改革能够顺利地开展，从而深化经 济体制的改革。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn