

国有企业走向公司的难点及其法理思考

王保树*

一、引言

股份有限公司制度的发明,被西方人称为同瓦特发明蒸气机一样具有划时代意义。实践中,也确实为西方人带来了巨大的生产力。五十年代初,我国经济生活中也曾存在过包括股份有限公司在内的多种商事公司形态。^{〔1〕}它为国民经济恢复和第一个五年计划顺利开展作出了重要贡献。但随着生产资料的社会主义改造的完成,尤其是伴随着高度集中的计划经济体制的建立,企业形态从多元化走向单一化,商事公司被挤出了我国经济生活。

1983年,学术界开始提出将国营(国有)企业改组为股份有限公司的主张。次年七月,北京天桥百货股份有限公司成立,它开创了我国国有企业改建为股份有限公司的先河。11月,上海飞乐音响公司成立,它是我国建国以来第一家比较规范的向社会发行股票的股份有限公司。自1984年,城市国有企业改建为公司^{〔2〕}的工作逐步展开。1986年,国务院在《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》中首次提出允许各地可以选择少数有条件的全民所有制大中型企业进行股份制试点,并开始了公司立法工作。但是,国有企业改建为公司的大规模试验是在1987年10月党的第十三次代表大会之后,该次代表大会的报告指出,“改革中出现的股份制形式,包括国家控股和部门、地区、企业间参股以及个人入股,是社会主义财产的一种组织形式,可以继续试行。”在此前后,理论界和经济界曾开展了一场股份制^{〔3〕}的大讨论。其中,赞成股份制者有之,反对股份制者也有之。1992年初,邓小平南巡讲话再次肯定了股份制。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(1993年11月14日)中进一步明确指出,“国有企业实行公司制,是建立现代企业制度的有益探索。”从此,以公司(包括股份有限公司)改建国有企业的改革思路被最终肯定下来了。

但是,我国国有企业改建为公司的路子是在特殊的环境下走出来的。一方面,我国已在从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡。旧的经济体制正在被改革,但其痕迹

* 本文作者系中国社会科学院法学研究所研究员。

〔1〕 见《私营企业暂行条例》(1950年12月29日)。

〔2〕 如无特别说明,“改建为公司”仅指改建为股份有限公司。实际上,有限责任公司也是国有企业改建中采用的重要公司形态。

〔3〕 “股份制”的概念含糊,应界定为有限责任公司和股份有限公司。本文使用“股份制”概念,只是约定俗成而已。

还远未消除;新的体制已在扎扎实实地建设中,但还未最终建立起来。而商事公司是同市场经济极为适应的企业形态,它必然因某些改革措施不配套而同旧经济体制的痕迹相碰撞。同时,尚未健全的新体制还不可能为它的发展带来充分的条件。另一方面,由于商事公司远离我国经济生活近四十年,我国缺乏商事公司的传统,对商事公司的本质及其对内对外关系缺少足够的了解,严重影响人们对公司的规范操作。可以这样说,学习关于商事公司的知识,能够在较短时间完成;而商事公司的传统则非短期可以建立起来。再者,既有的国有企业改建为公司同国外新设公司有许多不同。它在理顺产权关系和资产评估等方面,都会遇到后者很少遇到的问题。因此,国有企业走向公司,必然要遇到许多难点。本文仅从法理上对如何解决这些难点作些探讨。

二、国有企业改建为公司动机的反思

国有企业改建为公司的动机是什么?这一问题的正确回答对于解决国有企业改建为公司的难点有全局性的意义。

无疑,“动机”是主观的东西,但人们可从国有企业改建为公司的种种行为作出判断。国有企业改建为公司的动机主要有:

其一,转换经营机制。即通过改建为公司,“转换企业经营机制,促进政企职责分开,实现企业的自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束”、〔4〕解决原国有企业在转换经营机制中遇到的困难,实现转换经营机制的目标。据中国企业家调查系统于1993年12月至1994年5月的问卷调查,对国有企业改建为公司的诸多目的中,人们作出最多选择的莫过于转换企业经营机制,其选择频率高达47.8%。〔5〕

其二,筹措资金。即通过改建为公司,“开辟新的融资渠道,筹集建设资金”,〔6〕解决单纯依靠国家投资难以维持扩大再生产的困难。所以,人们十分注意马克思关于公司的一句名言,即“假如必须等待积累去使某些单个资本增长到能够修建铁路的程度,那末恐怕直到今天世界上还没有铁路。但是,集中通过股份公司转瞬之间就把这件事完成了。”〔7〕同时,人们在选择公司形态时,一直把股份有限公司放在首位,并热衷于一步改建为上市公司。

其三,界定产权,理顺产权关系。认为股份制是明确企业产权、实现所有权和经营权分离,使企业彻底摆脱政府的行政控制的一种好的形式。〔8〕

其四,调动职工积极性,增强企业凝聚力。认为通过向本公司职工发行股票,使职工利益同公司的利益联系得更紧密,从而实现增强公司凝聚力的目的。

其五,实现企业管理现代化。认为公司在发展和完善过程中建立了一套较为科学的管理机制,使公司的各项经营管理活动能够有序地进行。这种管理机制不仅基本适应了现代社会化商品生产对企业组织的要求,更重要的是从很大程度上提高了公司资产的运营效率,对我国企业

〔4〕《股份制企业试点办法》(1992年5月16日)

〔5〕《股份制:中国企业制度改革之路——股份制企业调整》,《体制改革》1994年第7期。

〔6〕《股份制企业试点办法》(1992年5月15日)。

〔7〕《马克思恩格斯全集》第23卷,第688页。

〔8〕韩志国:《论法人所有制》,《光明日报》1987年11月6日。

改革具有现实借鉴意义。^{〔9〕}

上述国有企业改建为公司的种种动机,从公司的功能而言,都有其合理性。确实将国有企业改建为公司,都在一定程度上可实现上述目的。因此,以上述任何一个动机改建国有企业为公司,都是无可非议的。然而,仅仅以上述任何一个动机甚或全部动机改建国有企业,都是很不夠的。并且,这种目的即使在短期内实现,也很难持久。因为这些动机都没有抓住将国有企业改建为公司的本质。而这一本质就是把企业塑造成真正的市场经营主体,它应该成为改建国有企业为公司的根本动机。

1979年以来,城市经济体制改革一直以国有企业改革为中心,并着眼于增强企业活力,或者如以后所说的转换企业经营机制。为此,国家先后采取了诸如“放权让利”、“利改税”、“承包经营责任制”和实施“转换经营机制条例”等多项措施,使一批企业真正活起来了。但是,就国有企业整体而言,仍然没有根本性变化,甚至2/3的企业还处在明亏或暗亏的状态。问题的关键在那里?虽然全民所有制工业企业法第2条规定,“企业依法取得法人资格”,实践中国有企业也都依法定程序取得了企业法人营业执照,但是它们中的绝大多数仅有企业法人之名,而没有企业法人之实:一是国有企业没有独立的财产。依《全民所有制工业企业法》第2条第2款的规定,“企业的财产属于全民所有,国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理。企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。”依《全民所有制工业企业转换经营机制条例》第15条规定,所谓“企业享有的资产处置权”仅是“对一般固定资产,可以自主决定出租、抵押或者有偿转让;对关键设备、成套设备或者重要建筑物可以出租,经政府主管部门批准也可以抵押、有偿转让。”这表明,国有企业没有完整的财产权利。它对其经营管理的财产既不享有受益权,也在行使处分权上受到严格限制。二是它不能独立承担民事责任。依《全民所有制工业企业法》第2条第3款的规定,企业“以国家授予其经营管理的财产承担民事责任。”而《全民所有制工业企业转换经营机制条例》第37条第1款却又规定,“企业所欠债务,应当以留用资金清偿。留用资金不足以偿还债务的,可以依法用抵押企业财产的方式,保证债务的履行。”实践中,政府对于长期亏损而偿还债务有困难的企业则不得不直接采取措施,譬如决定由经营状况好的同类企业将其兼并或承包。这实际上告诉人们,相当多数的国有企业没有民事责任能力。或者说,国家实际上还对企业债务负有某种责任。这一切表明:相当一部分国有企业并不具有真正的企业法人地位,还未达到市场经营主体的条件。在这种情况下,即使推它进入市场,它也很难进入市场。

而国有企业改建为公司,就是要从根本上解决上述问题,使企业既有法人之名,又有法人之实。首先,依照公司法第4条的规定,“公司享有由股东投资形成的全部法人财产权”。而“公司股东作为出资者按投入公司的资本额享有所有者的资产受益、重大决策和选择管理者等权利”,公司和股东的财产是相分离的。其次,依公司法第3条的规定,公司以其全部资产对公司的债务承担责任,而股东仅以其所持有的股份对公司承担责任。这样,公司才真正以其全部财产,依法自主经营,自负盈亏。也只有这样,公司才真正以其经营主体资格立于市场,使其转换经营机制、筹措资金、管理现代化的目标彻底实现。由此看出,在国有企业改建为公司的过程中,重新塑造市场经营主体的目标和其他目标不处于同一层次。前者是最根本的,后者则是前者派生的。只有企业真正具有法人地位,它才能有效地转换经营机制,合理地筹措和运用资金,

〔9〕 周友苏:《公司法律制度研究》,四川人民出版社1991年版,第140—158页。

实现既有分工又有约束的科学管理。至于界定产权和增强凝聚力,则需要进一步研究。首先,将界定产权作为国有企业改建的目的,使人有本末倒置之感。实际上,没有明确的产权关系,不弄清那些资产属于谁,是不具备组建公司的基础的。相反,只有产权关系明晰,才能为国有企业改建为公司创造最基本的条件。当然,公司建立后,可以使明晰的产权关系更加明晰,但这同组建公司的动机不是一回事。其次,将增强企业凝聚力作为国有企业改建为公司的动机,即期望通过职工持股增强企业凝聚力,也是缺乏现实性和可行性的。职工持有公司股票即为分公司的股东,而他们一旦转让其所持股票,则不再是公司股东,从而也不可能以股东的身份关心公司。所以,企业家在选择国有企业改建为公司的目的时,其“增强企业凝聚力”的首选频率从31.3%降至1.9%,其中上市公司竟然为零。

三、国有股操作的规范化

(一)国有股规范化操作的原则

在国有企业改建为公司的过程中,将其股份区分为国有股、法人股(非指企业持有自己的股份)和自然人股(含职工持股),这是社会经济生活现实的反映。只要不人为地制造它们之间的差别,其区分本身不会产生什么弊病。问题是,国有股的操作应规范化。其原则和标准是:第一,坚持股权平等。(1)股份有普通股和特别股之别,而按照公司法对普通股的规定,各股东享有的权利内容和范围应该一致。法人股和自然人股享有的权利,国有股也应该享有。法人股和自然人股没有的权利,国有股也不应该享有。无疑,在已改建的公司中,既有无视国有企业增值的事实,以帐面低估国有资产价值,造成国有资产流失的问题,也有忽视国有企业实有资产水平,以帐面高估国有资产价值的现象。这些都是应该予以纠正的。(2)国有股和其他股一样,行使权利的基准是股份,即每一股份所拥有的权利平等,而不是每一股东的权利平等。(3)行使权利的机会相同,包括各种不同股份都有行使共益权的机会,而没有共益权以外其他干预公司的权利;都有通过行使自益权,包括利益分配和公司解散时剩余财产分配的机会,而没有其他在公司受益的机会;国有股和其他股份持有者一样,也都有通过市场交易换取增值的机会。相应地,它们承担风险的机会也是一样的。第二,有利于公司依法运营。现代股份有限公司的运营无不依靠公司机关的合理分工、相互制约和依职权活动。其中,股东大会作为权力机关,只负责依职权对所议事项作出决议,无权利也无义务负责公司的日常经营;董事会负责公司的经营决策和业务执行,但需聘任经理执行具体业务;董事长代表公司;监事会依法对董事会和经理进行监察。这种由公司法确定的公司机关构造和权利结构是相对稳定的,非公司法修改或公司章程在不违反公司法的情况下变更,这种构造和结构不得变更。而这种构造和结构的一个核心是股东必须通过股东大会行使议决权利,除此之外没有第二个场合,尤其是不能以股东的名义干预公司日常经营。第三,公司股份的持有人为当然股东。股份的取得有原始取得和继受取得之别。前者如发起人认购股份,认股人在公司募股(包括公司设立时募股和公司存续中发行新股)时认购股份;后者如因股份转让和继承而取得。不论是前者还是后者,他们都无例外地因持有公司股份而成为公司股东,并行使股东权。以上原则,适用于自然人股、法人股,也适用于国有股。

(二)国有股股东的确认

在国有企业改建为公司的过程中,国有股的股东确认是不容回避的问题。现有的国有企业,有的是中央投资建立,有的则是地方政府投资建立的。后者则又区别为省(直辖市、自治

区)、县(市)、乡(镇)投资。对此,只能实行“谁投资、谁所有、谁受益的原则”。^[10]于是,在国有企业改建为公司时,则因投资的来源不同而使国有股呈多级状态,即中央国有股、省级国有股、县级国有股和乡级国有股。这里不存在有无必要的问题,而是国有企业财产状态的反映。如果不承认这种现实,不论那一级政府投资形成的财产都仅称作一个国家股,则许多公司不可能建立起来,并且对国有财产、国有股无人负责的状态和因此造成的大量财产流失,还将扩大和继续发展下去。

如上确认国有股的股东,很有可能在同一个公司中存在“多级”的国有股股东。在这种情况下,它们之间是服从关系还是平等关系?根据前述的原则,当然是平等关系。因为下级服从上级的原则只适用于行政隶属关系,而“多级”的国有股的股东不存在这种关系。同一公司的不同股东,不论是中央国有股还是地方国有股,都仅适用一股一权的原则。

(三)国有股应授权谁持有

不论哪一级政府的国有股,都有一个授权谁持有的问题。对此人们设计方案各异:其一,授权国有资产管理局持有国有股份。由于国有股的“多级”化,实际上是授权各级国有资产管理局持有。^[11]其二,授权企业原行政主管部门持有国有股份。^[12]其三,授权国家财政部门持有国有股份。^[13]其四,授权国有资产投资公司^[14]或国有资产经营公司持有国有股份。其五,授权企业持有国有股份。^[15]其六,主张建立国有资产管理委员会,置于各级人民代表大会及常委会的法律监督之下,作为国有资产所有权代表。^[16]

根据中国企业家调查系统股份制企业调查报告,现有企业家对上述方案选择表明:第一,无论从总体情况看,还是分别从上市公司、非上市公司、新设公司和改建公司看,仅有不及20%的企业赞成由企业原行政主管部门和国家财政部门持有国有股,而80%以上的企业都反对由企业原行政主管部门和国家财政部门持有国有股。第二,赞成由企业自己受国家委托持有国有股的仅有27.3%。第三,赞成国有资产管理局和国有资产投资公司两者持有国有股份的有大致相近的认同,分别为30.3%和31.9%。其中,上市公司倾向于国有资产投资公司持有国有股份,占43.5%;非上市公司则倾向于国有资产管理局,为33.1%。^[17]

以上告诉我们,授权企业原行政主管部门和国家财政部门持有国有股份的设计已为实践所抛弃,无需再作讨论。而其余四种设计,则需从行使股权的方便和行使股权的性质、我国现有行政机关构造的特点等方面加以判断。首先,国有资产管理局作为国有资产的管理机构是无庸置疑的。但资产的管理和经营是不同层次的问题,前者属于政府行使经济管理权的范畴,后者属于行使所有权的范畴。基于国家行政权和所有权两种职能分别行使的改革思路,不宜再把二者混为一体,因而也不应由国有资产管理局行使国有股份的股东权。其次,授权股份有限公司自己持有国有股份也是不适当的。我国公司法在起草中不仅早已否定了所谓“企业股”的思路,而且也对公司持有本公司股份作出了严格的规定。该法第149条规定,“公司不得收购本公司的股票,但为减少公司资本而注销股份或者与持有本公司股票的其他公司合并时除外。”又规

[10] 《中共中央、国务院关于加快发展第三产业的决定》,见《国务院公报》1992年第18号,第684页。

[11][12][13][15][17] 《股份制:中国企业制度改革之路——股份制企业调查报告》,《体制改革》1994年第3期。

[14] 蒋一苇、唐丰义:《论国有资产的价值化管理》,《经济研究》1992年第2期;唐宗琨:《所有制结构改革目标选择的几点思考》,《经济学动态》1986年第1期。

[16] 刘则渊:《国有企业推行现代化企业制度的难点与对策》,《财经论坛》(大连)1994年第2期。

定,“公司依照前款规定收购本公司的股票后,必须在10日内注销该部分股份,依照法律、行政法规办理变更登记、公告。”虽然,授权公司自己持有国有股份同公司收购本公司股票不完全一样,但无疑是极为类似的。它不仅极易造成股份持有虚假,也极易因最了解本公司财务、经营状况而操纵股票市场,损害其他股东的合法权益。因此,不宜授权公司持有本公司的国有股份。再次,在各级人民代表大会和其常委会中设置国有资产管理委员会,企图将对国有财产行使所有权的职能完全从行政机关分化出来,其动机无疑是好的。但是,这一方案并非具有可行性。因为各级人民代表大会和其常委会是国家各级权力机关,它负有监督行政机关、司法机关和军事机关的最高职责。如在各级人民代表大会和其常委会中设置国有资产管理委员会,则使权力机关行政化,很难对其行使所有权及行使股权进行监督。同时由于它本身行政化,它也很难再对其他机关实施监督。因此,这种违背我国国家机关体制的作法是不可取的。最后,国家将对国有资产的管理权和经营权分开,并分别授权国有资产管理局和国有投资公司或国有资产经营公司行使,是一条较为可行的思路。它不仅可有效地实现国家分别行使行政权和所有权的要求,从根源上解决政企不分的问题,也符合经营主体(包括企业法人和自然人)行使股东权的惯例,容易理顺各方面的关系。国有投资公司或国有资产经营公司被授权持有国有股份,其本身也应规范化。首先,这类公司应为国有独资公司,并严格依公司法设立和运作,不能成为行政公司或准行政公司,不具有任何行政管理职能;其次,它对股权的行使应严格依照公司法的规定,包括遵守该法实体性条文和程序性条文的规定。必要时应仅针对这类公司行使股东权制定一个单行法,但不得同公司法的规定相抵触;再次,这类公司应不受行业限制,可以向不同行业的公司投资、持股。最后,它们必须注重国有资产的经营,包括审时度势,作出出售国有股份和收购其他股份的决定,不宜使国有股份冻结,尤其不能仅成为国有资产的“看家人”。

(四)国有股份应进入市场流通

无疑,所有股份都有三种功能:一是控制功能,即通过控股和持股实现对公司的控制;二是受益功能,即依持有股份取得股息和在公司解散时分配剩余财产;三是投机功能,即通过在证券市场上的投机活动,取得公司以外的收益。这三种功能是相互联系的,不是完全孤立地发挥作用的。固然,控制功能和受益功能是最基本的功能,但它们需靠证券市场投机而充分实现。投机功能也不能离开控制功能和受益功能而单独实现,并往往要表现在控制和受益上。而所有这些功能的有效实现,都有赖于公司依公司法运作和公平的证券市场。否则,上述功能都很难充分发挥作用。由于国有股份基本上不在市场上流通,它应有的功能结构被扭曲了,即仅有控制功能和受益功能,而没有投机功能。正因为如此,控制功能和受益功能也难彻底发生作用。其集中表现是,它丢掉了通过证券市场增值的机会,扩大了它所承担的不应承担的风险。基于此,应开放证券市场,让国有股份象其他股份一样流通。当然,现有的股份有限公司,许多是国有股份居控股地位。在这种情况下,国有股份无限制地进入证券市场,也会导致证券市场结构不均衡,甚至操纵市场,从而损害小股东合法权益。然而,限制不应出自公司法,国有股份的股东可以主张其股份转让权,也可以放弃股份转让权。但是出于维护证券市场的公开、公正和公平,以及保护社会公共利益之需要,证券法和相关法律、法规可以作出规制。然而,这种规制中的“限制”不是仅针对国有股份的,而是面向所有股份,譬如,可以规定控股股东一次转让股份的比例和时间,以保护小股东的利益。

(五)董事长和总经理的产生与原企业主管部门的关系

依前述的股份制企业调查报告,现有公司60%的董事长和总经理是依照法定程序产生

的,即董事长由董事会选举产生、总经理由董事会任命(依现行公司法,应为聘任)。但企业原主管部门的不适当干预仍相当严重,30%以上的公司未真正按照规范的方式产生其董事长和总经理。或者先选举(任命),后主管部门批准;或者先由主管部门确定,后由董事会选举(任命);或者上级直接任命,董事会通过。其中,国有企业改建为公司者,受所谓上级主管部门的干预程度最大,40%以上的公司仍受制于主管部门。^[18]无疑,这种状况是旧经济体制遗迹的结果。为了改变这种状况,应特别强调股份有限公司必须实行“企业所有与企业经营相分离”的原则,即股东大会代表所有者,董事会代表经营层。显然,选择董事长和总经理属于经营层次上的问题,所有者不宜再进行干预。无论是原主管部门先决定董事长、总经理,还是原主管部门批准董事长、总经理的选举结果,都意味着所有者越权直接介入公司经营,混淆了所有者和经营者的界限,是与现代股份有限公司制度格格不入的。我国公司法充分反映了公司有关分层运作的机制,将股东议决权仅限于在股东大会上行使。为了充分发挥董事会的作用,特别是董事会选举董事长、聘任经理的作用,必须认真执行公司法的有关规定,以使董事会对董事长和经理的产生真正负起责任,也使经营层的权益得以充分保护。

四、亏损企业改建为公司的途径及其注意点

如前所述,将国有企业改建为公司的根本目的是塑造市场经营主体,使其既有企业法人之名又有企业法人之实。只有这样,它们才有可能进入市场。就这一意义而言,亏损企业较盈利企业更需要改建为公司。但是,亏损企业大都有沉重的债务负担。这些债务既不能豁免,也不能暂时挂起来,这就是亏损企业改建为公司的一大难点。近一两年,一些地方探索出一条变债权为股权的思路,即在改建为公司的过程中将国有企业借贷形成的资产和其他资产一样划成等额股份,使债权人变为股东并拥有同债权相应的股份。无疑,这种办法是亏损企业摆脱困境获得新生的一种途径。但是,必须解决好以下几个问题。

(一)亏损企业改建为公司不得采用募集设立方式,因为巨额债务虽经由债权变股权的办法得以解决,但保护投资者的财产基础仍是很薄弱的。

(二)采用债权变股权的思路,必须使债权人成为改建公司时的发起人,并同企业的其他国有资产的授权投资部门或机构一起制定公司章程。如果债权人不同意章程条文的规定,则不能作为公司的发起人,该企业改建为公司的目标就不能实现。

(三)现有国有企业的最大债权人,主要是即将成为商业银行的工商银行、建设银行和农业银行等。亏损企业依债权变股权的思路改建为公司后,商业银行就有可能成为某些公司的控股股东,甚至成为某一行业若干有竞争关系的公司的控股股东,或者成为某些有产销关系的公司的控股股东。如此,极易导致“限制竞争”,并成为反垄断法的规制对象。这是现在就必须引起注意的。

五、非经营性资产在改建公司中的出路

所谓国有企业“非经营性资产”,指国家投资形成但非直接用于生产经营的资产。其范围包括企业办公设施、卫生设施(医院、疗养院)、教育设施(幼儿园、小学、中学、职工学校)、住宅和

[18] 以上所引用关于董事长、总经理与原企业主管部门关系的材料均出自《股份制:中国企业制度改革之路——股份制企业调查报告》,《体制改革》1994年第7期。

食堂等。这些资产,之所以成为企业的一部分,是高度集中的经济体制下企业办社会的结果。而国有企业要改建为公司,则需妥当地处理好这部分资产。实践中,对非经营性资产有如下处理方式:其一,折价入股。即将非经营性资产评估后折价计入公司总股份额。其二,进入社会,归独立于公司之外的单位管理。其三,由公司专项管理有偿使用。^{〔19〕}

第一种方式比较容易操作,但由于这部分资产未独立经营,必然降低整个公司的资本利润率,减少对投资者的吸引力。

第二种方式容易还其社会面目,并且从企业与政府的关系而言,本来就应由政府管理。但是,“企业办社会”是多年形成的,在众多国有企业改建为公司时,非经营性资产同时都转归政府管理,政府是否有如此大的承受力?这是值得研究的。

第三种方式无需引起企业资产的大变动,但凡专管或代管者,多由改建后的公司或国有股的股息填补其部分亏损。此种办法,极易使原来的“大锅饭”延续下去,也极易导致国有资产的不必要流失。

基于上述分析,第一、三种方式是不可取的。第二种方式可在政府承受力允许的情况下采用。同时,可考虑对非经营性资产加以再分析,将其部分非经营性资产变为经营性资产,设立一个由改建后公司控股的子公司。应该指出的是,国有企业的非经营性资产相当复杂。其中,有一部分资产应毫无争议地划归政府管理,彻底划清它同企业的关系,如属于普及教育的教育设施等。把这些也应该由政府管理的资产分解出去之后,其余非经营性资产则有可能组建一个由公司控股的子公司,独立自主地进行经营。不仅对本公司及其职工服务,也对社会提供服务,改变其单纯的福利性质。至于由此而增加的职工负担,该由公司法定公益金支付的,应依法支付在明处。

六、职工持股的操作

所谓职工持股,指职工持有所在公司的股份。这种股份类似于国外股份有限公司的员工股。在已有的国有企业改建为公司的过程中,曾出现过一些不规范的作法,如强行摊派职工入股,将股份无偿平均分配给职工,对职工采取保息分红制度,等等。这些做法,有的违背了认股自愿原则,有的造成了国有资产流失,有的则违反了股份承担风险的原则。因此,国务院有关部门已多次发布规范性文件,明令予以纠正。

对待职工持股,首先应将其视为自然人股,不宜过分夸大它与自然人股的差别。依照公司法,社会上自然人股应有的权利、义务,职工个人股也应该有;社会上自然人股所没有的权利、义务,职工个人股也不应该有。所不同的是,公司设立时划出一定比例(该比例也应该由法律、法规规定)的股份由职工优先认购,公司发行新股时也划出一定比例股份由职工优先认购。基于上述分析,不应限制职工个人股在市场上流通。在对职工个人股加以规范后,应允许职工股上市交易。考虑到职工个人股较社会自然人股购买股份的成本低,可规定它在一定期限之后方可转让,但不宜禁止其转让。同时,为了便于对职工个人股进行管理,可以在一个公司范围内成立“职工持股会”,允许职工自愿参加。但是除受职工个人股股东委托外,“职工持股会”无权代理职工个人股股东行使股东权。

责任编辑:张 涵 责任校对:张 涵

〔19〕 同〔11〕