

# 深化国企改革的法律思考

崔勤之

内容提要：本文从如何完善国企改革立法的角度，对深化国企改革问题进行探讨。阐明了国企改革需要法律规范、引导、推动和保障。并指出当前亟待抓紧经济行政法规立、改、废工作。

关键词：国企改革 法律规范 保障

当前，国有企业改革已进入攻坚阶段。如何充分发挥法律的功能，依法规范和保障国有企业的改革与发展，尽最大努力实现近期目标，是实施依法治国方略和贯彻十五届四中全会精神的重大课题。去年12月25日第五届全国人大常委会第13次会议对1994年出台的《公司法》进行了修改。笔者认为，在结合学习落实新修改的《公司法》时，有关国有企业改革立法方面，应当着重抓好以下三项工作：

**第一，不合时宜的法律应继续修改或废止。**随着国有企业改革的深入进行，一些现行有关调整国有企业方面的法律已经不能适应深化国有企业改革的要求。因此，立法机关应当及时通过立法程序将不合时宜的法律进行修改或废止，否则会阻碍国有企业改革的进程。以《中华人民共和国企业破产法（试行）》为例。优胜劣汰是市场经济的客观规律，通过企业破产可以达到优化资源配置，促使资产向优势企业转移，推动企业转换经营机制的目的。现行的《中华人民共和国企业破产法（试行）》是1986年颁布的，当时，它是与有计划商品经济体制相对应的，国有企业破产制度，如规定：国有企业为债务人的，经其上级主管部门同意后，可以申请宣告破产；企业由申请人申请破产的，被申请破产的企业的上级主管部门可以申请对该企业进行整顿；……”笔者认为，立法机关应当将该法律废止，并抓紧制订一部适用于所有企业的新的破产法，就破产预防制度、破产程序规则以及保护破产债权人的措施等作出明确具体的规定。

**第二，一些法律应当适时补充完善。**法律的规定必须适应需要、明确具体，为此，立法机关应根据国有企业改革深化的进展情况，不失时机地对现行有关调整国有企业方面的法律进行补充完善，以使国有企业改革能够依法进行。《中华人民共和国公司法》（以下简称《公司法》）虽经修改，但还应进一步完善。这是因为，力争到本世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建

立现代企业制度，是国有企业改革和发展的近期目标之一。公司是现代企业中重要的、典型的组织形式。建立现代企业制度对大多数国有大中型企业来说，就是实行规范的公司制改革。国有大中型骨干企业建立现代企业制度必须依照《公司法》规范进行。由于立法规范的不完善，也影响了《公司法》的贯彻实施。为使国有企业更好地依照《公司法》深化改革，建立现代企业制度，对《公司法》应在去年12月修改的基础上，从以下两个方面进一步完善。

一方面，与《公司法》配套的法规应尽快出台。1994年7月《公司法》实施时，国务院曾计划制定一批配套法规，但时至今日，仅出台了《中华人民共和国公司登记管理条例》等少数几个，影响了《公司法》的实施。关于现有国有企业改建为公司的形式，写明“国有企业改建为公司的实施步骤和具体办法，由国务院另行规定。”因此，国务院应当抓紧制订与《公司法》配套的法规。

另一方面，《公司法》自身应进一步完善。《公司法》作为规范市场经济主体的重要法律，其自身也需修改和完善。

首先，建立现代企业制度，对国有大中型企业实行规范的公司制改革，其核心是公司法人治理结构问题。法律对公司治理结构进行规制，就是把股东对公司的控制权及董事、经理对公司的经营管理权，用法律明确化、法定化，做到既不使股东失去对公司的控制，又使董事、经理享有充分的经营管理权，确保公司正常健康地运营，达到保护股东、公司债权人及社会公共利益的目的。《公司法》虽规定了股东会（股东大会）、董事会、监事会、经理的职责，基本上反映了公司内部机构之间分权制衡的关系，但也存在一些问题，主要是：1、国家股股权代表不确定，权利义务不对应。2、对小股东的权益保护较弱。3、董事和经理的行为缺少董事会的监

督。4、对监事会职权的规定欠充分等。

要完善公司法人治理结构的法律规制,除应制订国有资产法对国家股股权代表问题作出明确规定外,《公司法》需进行完善,增加下列内容:1、为防止大股东操纵股东大会,在一定程度上平衡小股东与大股东之间的利益关系,应当借鉴外国经验,建立限制表决权行使制度和累积投票制度。2、完善董事会的组成及职能,即董事会由内部董事和外部董事所组成;董事会行使监督董事和经理执行职务的职权。3、强化监事会的监督职能,包括监事会成员中必须有精通公司业务、财务、法律的人员;监事会享有事先监察和代表公司提起诉讼的权利。

其次,着力培育实力雄厚,竞争力强的大型企业和企业集团,是推进国有企业战略性改组的一项重要工作。《企业集团登记管理暂行规定》写明,企业集团是指以资本为主要联结纽带的母公司为主体,以集团章程为共同行为规范的母公司、子公司、参股公司及其他成员企业或机构,共同组成的具有一定规模的企业法人联合体。我国企业集团的组建,实质上是企业集团公司化的构建。而企业集团的形成和发展,应当遵循客观经济规律,依法进行。目前,我国规范企业集团的法律不仅绝大部分是法规和规章,而且规范的内容较少;《公司法》中与企业集团有关的,仅为转投资和子公司的简单规定。这远不能适应企业集团发展的需要。笔者建议,借鉴德国和我国台湾地区的作法,在《公司法》中增设专章对企业集团进行规范,着重规定企业集团的内部关系,包括:1、为防止虚增公司资本和董事、监事永久保其职位等弊端,应对企业集团内公司之间相互持股作出限制性规定。2、基于法律公平思想和保护弱者的观念应规定,控制公司要遵循合法经营规则,谨慎行使经营管理权,不得干预从属公司具体的经营活动。3、为保护从属公司及其少数股东的利益应规定,控制公司使从属公司从事对其不利的经营活动时,从属公司少数股东可代表从属公司对控制公司提起诉讼;因控制公司的行为致使从属公司少数股东个人利益受到损害时,从属公司少数股东有权请求控制公司予以赔偿。4、为保护从属公司债权人利益应规定,因控制公司的行为致使从属公司债权人利益受到损害时,从属公司债权人有权请求控制公司予以赔偿,控制公司对从属公司的债务,承担连带责任。

第三,相关法律应当抓紧制定。国有企业的改革,既涉及到企业内部问题,也涉及企业外部问题。笔者认为,国有企业改革能否取得成功与其面临的外部环境有很大关系,应当抓紧时机,制定宏观调控法、反垄断法、社会保障法等与国有企业改革外部环境相关的法律,运用法律手段营造良好的社会环境,以利于国有企业的改革和发展。我们应该深刻理解与落实新修改的《公司法》,不断地总结经验教训,进一步完善《公司法》。我们是发展中国家,有些事物对我国来说是崭新的,比如高新技术股份有限公司进入证券市场直接融资问题,高新技术股份有限公司运用市场筹集发展资金问题,都是高风险的领域。我国在这方面的经验不足,但是又不能踟蹰不前,这就要求我们要有适时的对策,最后还得从立法上解决保障问题。当务之急是抓紧制定社会保险法。社会保险法律制度的建立和完善是国有企业深化改革,建立现代企业制度的前提条件和必要保障。国有企业在优胜劣汰的竞争中倒闭、破产企业的职工失业;还有国有企业为适应市场经济的要求,进行结构性调整和劳动力资源的优化配置,裁减富余人员,也使一部分职工失去工作。

经济体制改革以来,国家及有关部门先后颁行了《关于职工医疗保险制度改革的意见》、《中华人民共和国劳动法》、《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、《企业职工工伤保险试行办法》和《失业保险条例》等有关社会保险方面的法律、法规和规章。为确保社会稳定,推进国有企业改革创造了有利条件。也要看到,社会保险立法的现状还不能完全适应社会主义市场经济的要求和深化国有企业改革的需要,存在覆盖面窄、有些作法不统一、基金统筹层次化、管理制度不健全、社会化管理水平不高等问题。党的十五届四中全会明确提出,加快社会保障体系建设,是顺利推进国有企业改革的重要条件。要扩大社会保险覆盖范围,强化社会保险费的征缴、进一步完善基本养老保险省级统筹制度、要采取多种措施充实社会保障基金并严格管理、逐步推进社会保障管理服务的社会化。要做好上述工作,就必须抓紧制定社会保险法,把这些社会保险举措用法律形式固定下来,依靠国家的强制力保证实施,以促进和保障国有企业的改革和发展。

(作者为中国社会科学院法学研究所研究员)