

政协温州市七届一次会议
大会发言材料之一

倪骏委员代表民建温州市委会的发言

——切实抓好现代企业制度试点工作的看法与建议

当前，在我市国有集体大中型企业中推行现代企业制度是一项十分迫切的任务。作为我市第一批试点单位的东方集团等八家企业，现代企业制度的试点工作已进行两年，但现状有喜有忧。喜的是少数试点企业已真正按原定方案试点并取得显著成效，忧的是多数试点企业或是基本未动，或是对所属企业做了一些动作但自身仍维持原状。我们认为，我市第一批的试点从总体上看并不十分理想，问题仍然很多。最近，市政府又宣布第二批试点单位。因此，如何切实抓好试点，使之真正收到实效，达到预期目的，这是急待研究的问题。

一、试点工作的主要成效

第一批的试点企业虽然不多，但收效是明显的。东方集团试点后总资产增长 1.04 倍，净资产增长 1.53 倍，资产负债率从 66% 下降到 38%。康乐集团试点改制后，国有净资产年均增长率达 15% 比原定方案高出 5 个百分点，1997 年利润增长 177.30%。试点工作开展较好的企业，在以下方面进行了有益探索并取得成功：

1、发展了混合经济，探索了国有企业改制的新路子。东方集团将所属管道公司与灯具市场合在一起成立东日股份公司，并获准股票上市；康乐集团采取集团公司法人控股，由经营者、技术骨干与职工参股组成外贸有限公司和销售有限公司，在确保国有资产保值增值前提下作多元投资主体的产权改革试验。

2、试点工作促进了产业与产品结构调整。东方集团投入大量资金扩建大管道二期工程，开发了亚克力卫生间十大系列产品，创办了电镀中心并将原温州水泥厂改建为房地产发展公司。康乐集团在试点中也十分重视对短平快技改项目的投资，并抓紧新产品的开发。

3、解决政企不分，迈出可喜步伐。由于试点企业一般都采用国有独资或国有资产委托经营，政府对企业只控制国有净资产每年递增率，其余由企业自主，企业开始拥有法人财产权，对企业资产有了一定范围的处置权。同时，试点的部分集团公司逐步从产品经营型向资本经营型迈进。

4、试点促进了企业内部的改组与改革。一些试点企业的用人、分配等制度改革成效显著。东方集团对下岗职工分流采取“五个一批”的做法，即转岗一批，买断一批，内退一批，自动离岗退办一批，延长假期暂缓一批，由于工作细致，政策具体，有效解决了冗员问题，取得经验。

二、问题与困难

第一批试点的八个企业，试点工作并不平衡，多数企业步履艰难，存在的主要问题有：

1、企业法人财产权有落实好是关键。

现代企业制度的基本要求是“产权明晰，政企分开，权责明确，管理科学”，关键是解决好产权明晰问题，实现出资者所有权与企业法人财产权的分离。企业要真正拥有法人财产权，对企业资产不仅有使用权，而且有处置权，如果回避所有权的改革，期望在现行国有资产管理体制的框架内实现经营机制转换，是不可能的，这样的改革只能是换汤不换药的形式主义。如双剑集团、电化集团等试点企业，一直对企业拥有的国有资产净值未搞清楚，也无人帮助搞清楚，所以就根本无法开始试点。有些企业搞委托经营而又在委托书上加上一条凡遇重大问题必须经有关部门批准，委而不托使企业仍无所适从。

2、政策不落实，环境不宽松。

对国有企业深化改革，政府曾在许多问题上制订出相应的政策，文件发了，但落实的情况均不理想，某些政策难到位，环境不宽松，影响了改革进行。例如解决企业的历史遗留死帐呆帐等不良资产的剥离问题，停薪留职职工养老保险报停试点问题，企业内部各分公司一个口对财政问题，企业自有土地的开发利用问题等。

3、政企不分，体制不顺。

某些集团试点改制成立了董事会，六名董事三名是总公司的领导成员，董事长由总公司经理兼任，讨论和处理问题有时难免带有政府行为。天盛集团董事长认为从国有企业厂长转为国有独资公司董事会的董事长，并没有什么根本性改变，只不过形式变换而已。与政府及各职能部门的关系也基本未变。正在开展试点的第二批企业一些厂长还认为国有企业政企还是不

分为好。

4、试点对象选择不够慎重，改制形式单一，制度创新难。

对试点企业的选择必须十分慎重，其基本条件必须是产品有市场，企业有效益，资产结构比较合理，改制重组较为容易的企业集团。但我市第一、二批选择的试点企业，有的资金纠纷一直无法协调，有的产品积压严重，这些企业搞试点，实在有些力不从心。第一批试点企业现在采用的改制形式大都是国有独资或委托经营，这实际上是难度较大的一种形式，搞不好会成为仅仅是形式上的变换。

三、几点建议

1、进一步解放思想，统一认识。

现代企业制度试点是一项超常规、破旧习、制度创新工作，没有现成的经验，只能以三个有利于的标准去衡量。试点工作应以适应市场经济及与国际惯例接轨的要求去规划，起点要高，又要结合实际，务必使试点企业通过试点取得实效，并且要在全市国有集体企业深化改革创出经验与榜样。当前，首先要组织试点企业的干部和与试点有关的政府职能部门的干部共同学习并要在以下问题上取得共识：（1）统一对现代企业制度内涵及建立现代企业制度目的的认识；（2）现代企业制度究竟能不能解决国有企业的改革问题；（3）怎样才能把试点工作搞好。我们认为补上这一课是十分必要的，认识不统一，试点就寸步难行。

2、加强领导，明确职责。

国有企业的改革已经进入关键时刻，成败在此一举。因此，

各级领导必须高度重视，党政一把手要亲自负责，要当大事来抓。试点工作要建立责任制，并要有时间进度、目标等要求，决不能听之任之；要建立定期交流总结汇报制度；试点企业要认真选择，不具备条件的要及时调整；有关职能部门要加强指导与协调工作。第一批试点的电化集团要迅速解决省投资公司大额欠款问题，双剑集团要解决国有资产份额问题，要帮助他们把试点工作启动起来。

3、政策推动，狠抓落实。

企业试点离不开政府的政策推动，现在，政府的政策法规大部分都有了，关键问题是不落实，反映较为强烈的是企业历史包袱如何解脱，存量资产的优化配置及有条件的企业允许进行房地产开发和发展第三产业，集团内部的财务结算一个口对财政问题等等。

4、配套改革，创造良好环境。

在试点过程中，各方面的配套改革十分重要，如政府职能的转换，各工业总公司的撤销与改组；社会保障制度如养老保险、医疗保险等制度的健全与完善。在试点工作的同时，面上企业改组工作也要结合进行，以点带面把国有企业改革全面推动起来。还可以扩大东方集团与康乐集团资本经营的范围，划拨部分条件较适合的国有中、小企业由这两个集团来经营，既可继续把集团搞大，也可借集团优势进一步搞活国有经济。

5、要继续探索与完善的几个具体问题。

国有独资公司的法人治理结构该如何建立；改制后新三会（董事会、监事会、股东大会）与老三会（党委会、职代会、工

会)的关系如何协调;土地与房屋固定资产应否作法人财产让企业有处理权等等。这些都是涉及新制度顺利推行急待解决的新问题,希望引起重视。

发言人工作单位和主要职务:

温州市轻工总公司财务处处长

党派:民建

界别:民建

政协温州市七届一次会议秘书处

一九九八年五月二十二日印

政协温州市七届一次会议
大会发言材料之二

许鸿业委员代表民革市委会的发言

—— 依法行政是依法治市的关键

我代表民革温州市委员会就“依法行政”问题作大会发言。

江泽民总书记在十五大报告中提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，得到全党、全国人民的热烈拥护。人民群众盼望“法治”，并为“法治”进行努力和奋斗。

1992年，温州市七届人大五次会议作出《关于大力推进依法治市的决议》，1997年市八届人大第六次会议，又作出《进一步加强依法治市若干问题》的决议。六年来，在市委领导下，我市的“依法治市”工作已取得了初步成效。现在，市委已印发《温州市1997—2001年依法治市规划》的通知，一府两院也已印发《关于进一步加强依法治市的实施方案》，上述事实说明我市为贯彻、执行十五大精神，已迈出了重要的一步！

依法治市，一府二院首当其任。基本上包括七个方面的工作：依法决策、依法行政、严格司法、依法管理、依法自主、依法维权、依法监督。其中“依法行政”是关键。

我市政府有40多个执法部门。十年来，在“依法行政”方面做了很多工作。特别是近年来，依法行政得到了各级政府和

执法部门的重视。如瓯海区小陶瓷窑的拆迁，就是“依法行政”的好例子。有的执法部门，执法水平有了提高。如在《行政诉讼法》颁布头五年，两级法院受理的一审行政诉讼案件 2000 多件，其中状告市公安局及其干警的就有 1000 多件，占 50% 左右，而在 1996 年，两级法院受理的一审行政诉讼案件 500 多件中，仅 100 多件是告市公安部门的，降低至 20% 左右。其主要原因是公安队伍执法水平有了较大的提高。过去有的行政执法单位的领导遇到行政诉讼案件时，顶住不理，甚至视上告的人民群众为“刁民”。而现在，一般都能正确对待，有的局长以被告法人代表身份亲自到法庭出庭答辩，积极提供资料。依法行政制度逐步健全、机构加强：市法制局升格为一级局，并扩大了编制。老百姓依法维护自己权益的观念日益增强，从苍南农民第一个“民告官”以来，不少老百姓大胆地进行“行政诉讼”。本市两级法院每年受理的一审“行政诉讼”案件达 500 件左右，而要求“复议”以及同各执法部门交涉的现象也不鲜见。

但是，我市依法行政还存在不少问题，主要有：

1、政府领导虽已重视，但在认识上还不深刻

个别领导感到依法行政绑住了自己的手脚，在实际行动中，表现出以言代法、以权代法。如我市某地拆迁，根据国家规定，需取得《建设用地许可证》、《土地使用许可证》和《工程建设许可证》，而且审批程序不能颠倒。但在三证未齐全的情况下，某领导就指示开工拆迁，引出了一桩老百姓告官的行政诉讼案件。

在接受案件调解或审理期间，有的领导打招呼、甚至干扰

的现象也不少见。这往往造成执法部门的领导或干部十分为难。因为这些执法部门的干部是由各级党委或政府任命的，办公经费也是由政府拨给的。

2、执法机构职责不清，机构重叠，造成管理混乱

我市 40 多个执法部门，执法权限有些不大明确，处理同一件事，几个执法部门都来管，都要派人来检查、抽检，一旦发现问题，都可封门罚款，甚至新闻曝光，使一些企业和单位叫苦不迭。为什么有这么多的执法部门关心、派人来管理呢？除了执行公务外，还同利益驱动不无关系。利用执法权力，有些人仍在谋取单位、部门、个人的利益。

机构设置重叠。如我市有园林管理处，又设了景山、杨府山两山建设管理办公室；已有水利局河道管理处管理河道，又成立了城市河道建设管理处。这些部门都有处罚权。机构重叠易造成执法混乱、行政诉讼案件增多。

3、部门执法人员素质差、执法水平低

我市在 1997 年，培训了一万多名执法人员，人员中有临时工、合同工。有些人员连执法基本知识都不懂，少数人员文化程度很低，识不了几个字。虽然进行了培训，但不少人员对本部门的法律掌握不好，对相关的法律更加生疏。少数人“特权思想”严重，认为法律是管老百姓的，自己的行动是否合法则毫无顾忌，要被告单位或个人请吃、送礼，否则就“我要搞你，就搞你”。敢于和他们“顶”的人，加倍处罚。执法不规范的例子层出不穷，如任意封门、吊证、乱收费。他们认为“态度好一点”的，罚 30、50 元，“态度差一点的”，罚 100、200 元。

有熟人则一切好办。这些执法不规范的现象，据反映，工商、税务、规划、土地、房管、技术监督、卫生防疫、城管、公安、交警等等部门都存在。

4、地方政府对司法部门正确决定不予支持，甚至对着干。政府领导人员中存在着重经济、轻法制的现象，抓执法力度更不够。某县银行系统下面有一个厂，从 1986 年以来征用过两次土地，并形成厂区，有围墙相隔。近年厂区外道路拓宽，当地政府将修建道路被拆迁农民安排在该厂厂区内建房。厂方状告政府，经法院裁决：政府行为错误，应保持原厂房。但当地政府以农民要建房为由，拒不执行法院判决。

针对我市依法行政现状，我们建议：

1、加强党的领导。行政执法要保证在党委的领导下，保证党始终总揽全局，协调各方面的领导核心作用。同时，党政领导要带头学法、用法、执法。

2、认真开展法制宣传教育。认真抓好各级干部和人民群众的法律教育，特别是对执法人员的教育。要组织培训，提高执法人员的执法水平和能力。执法人员只有懂得法律，认真执行法律，才能做到依法行政。人民群众只有懂得法律才能自觉遵守法律，一旦执法人员违法管理，才能够依据法律，指出其错误，据“法”力争，以至进行行政诉讼，保护人民自己的权益。

3、要加强政府法制工作建设和执法队伍整顿。加强市法制局和各县（市、区）法制局的领导力量和干部配备。现在县级政府的法制局人员严重不足，应尽快充实。政府所属的其他执法单位要成立法制机构。政府领导要亲自来抓，支持法制局行

使权力。要整顿我市各级执法队伍，经过严格审查、培训、考核，对不合格的执法人员要调离。

4、要全面推行“行政执法责任制”，建立考核评议制度。由市领导挂帅，法制局具体操作，加强政府内部层级监督。严格执行规范性文件备案制度、重大行政处罚备案制度和“行政复议制度”、错案追究制度、投诉制度，及时实施缴、罚分离等制度。

5、支持司法局切实履行权力。在国务院未出台《行政执法监督条例》之前，市委、市府要大力支持市法制局切实履行“监督执法权”不仅行使“行政复议权”而且能够行使不受其他行政执法部门制约的对执法违法人员停止其执法权力的权力。

加强依法监督，要完善监督制度和监督体系。人大、政协、各民主党派和各人民团体要加强监督。行政执法要增加透明度，给新闻界提供各种方便和保证，加强舆论监督。司法部门对行政执法的监督要服从和支持。人民群众要依据法律，大胆地保护自己的权益，广泛地进行监督。要加强各监督机关的权威，由党委牵头，加强各种监督形式间的联系、渗透、协调和配合，发挥整体效能，防止滥用权力，严防执法犯法、贪赃枉法。

发言人工作单位和主要职务：

党派：民革

浙地矿第十一实验室主任、市民革副主委

界别：民革

政协温州市七届一次会议秘书处

一九九八年五月二十二日印

政协温州市七届一次会议
大会发言材料之三

洪峰委员代表民建温州市委会的发言

——要重视发挥各类监督员的作用

自九十年代初贯彻实施中共中央《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》（中发〔1989〕14号通知）以来，我市的民主政治建设，在邓小平理论的指引和各级党委重视下，取得较大进展。其中备受社会各界瞩目的，是各级司法机关、行政执法部门和许多“窗口”行业，相继在各民主党派、人民团体中聘任了上千名各类监督员，初步形成监督网络，并通过这些位置超脱、联系广泛的监督员渠道，反映社情民意，听取人民群众的批评、意见和建议，加强自律，改进工作，对推进依法治市、廉政建设和纠正行业不正之风，起到了一定的作用。尤其是市人民检察院于1990年就在全市率先聘请市各民主党派、工商联及无党派代表人士担任特约检察员。由于主要领导重视，职能处室负责，制度逐步健全，在检察工作中密切多党合作，较好地发挥了特约检察员的民主监督作用，受到中央最高人民检察院的表彰。

但从我市各类监督员的整体情况分析，还不尽人意。据我们最近对本会成员中30位受聘担任特约检察员、陪审员、监督

员、审计员以及各类行风监督员的调查，他们自聘任以来，平均每人每年参加监督员学习和监督活动仅 1.3 次，个别行风问题比较多的部门，从建立监督员制度四年来只开过一次聘任大会。有几位监督员，因聘任单位很少同他们联系，至今不知是否已经“下岗”，更谈不上什么监督。从座谈反映的情况看，监督员工作在部门之间很不平衡，监督活动既不正常又不规范，还没有充分发挥各类监督员的应有作用。

监督员流于形式的主要原因，是这些部门党政领导对这项工作重视不够，抓得不紧，对民主监督的重要性和长期性认识不足，还没有把监督员工作真正摆到议事日程，从思想上、组织上和制度上加以落实。有的把聘任监督员当作接受民主监督的“摆设”，应付行风评议，评议完了，就把监督员忘掉了；有的觉得民主监督不受法律与权力的约束，对监督员的意见建议，采取实用主义态度，表面上虚心，其实不然；有的甚至把监督员摆到自己的对立面，向他们通报情况，报喜不报忧，唯恐泄漏内情，“家丑”外扬，对监督员的批评意见，上下推诿，敷衍塞责，挫伤了监督员的积极性。对于应聘的监督员来说，热情很高，也有难处：一是绝大多数同志是兼职的，有的还担任本单位及党派的领导职务，没有太多精力和时间深入监督工作；二是受自身专业知识和能力水平的局限，对各部门、各行业不同情况的监督，一时难以适从；三是对于群众反映的情况和问题，往往事出有因，查无实据，感到话很难说，怕影响关系。另外，建立监督员制度是一项新的工作，没有现成模式，也需要有个不断实践和探索的过程。

我们认为，建立监督员制度是中共中央规定的实现民主监督的重要举措之一，它虽以批评、意见和建议为主要监督形式，属于群众监督的范畴，但由于人大代表和政协委员的直接参与，具有广泛的代表性和鲜明的党派性，可以在国家的政治生活中发挥特殊作用，并同党内监督、法律监督、行政监督、舆论监督等相辅相成，共同构成一个有机的监督整体，必须坚持下去，不断完善。对此，为更加充分地发挥监督员的作用，我们经过讨论，提出以下几点意见和建议：

一、增进共识，加强领导。建议市委、市政府对几年来监督员制度的贯彻执行情况组织一次检查，在总结经验教训的基础上，进行民主监督的再教育、再动员、再落实。要按照中共中央〔1989〕14号通知精神，审查确定必需建立监督员制度的部门，明确监督员的举荐单位，实行归口领导。归口部门要建立监督员档案，经常了解监督员的工作情况，做好指导和协调工作。每年要召开一次监督员工作会议或监督员代表会议，总结经验，表彰先进，推动监督员工作。

二、健全制度，规范运作。坚持和完善监督员工作，必须以健全的制度和规范的运作为保证，克服随意性，避免监督工作流于形式。我们建议：凡是确定建立监督员制度的部门和单位，一般都应明确监督员的职责、权利和义务，颁发聘任书和监督证，制定监督员守则，建立和健全监督员工作的必要制度，如定期轮换制度（检察院三年换一届）、学习制度、例会制度、联络制度、通报制度、听证制度、反馈制度、评比制度等。同时，要积极创造条件，让监督员参与专项调查、明察暗访、接

受群众投诉、参与审理案件等活动，赋予监督工作的实质性内容。一些监督员比较多的单位，还可以分小组活动，发挥监督员的主动性和积极性。监督员活动以至少每 2 个月有一次为宜，监督员的所在单位应尽量支持安排活动时间，提供必要方便；监督员的举荐部门更应关心、支持与鼓励他们积极参与监督工作，为他们排忧解难。

三、搞好培训，提高素质。提高监督员队伍的政治和业务素质，是发挥监督员作用的重要环节。除了监督员举荐单位要根据条件，注重素质，择优推荐，并考虑聘任单位的工作性质，尽可能做到专业对口以外，我们建议市委党校开办监督员培训班或讲座，重点学习有关法律、法规及有关方针、政策，掌握依法监督的武器。建立监督员制度的单位也要组织监督员学习业务，便于他们开展监督工作，并在监督过程中，做好理顺情绪、化解矛盾的工作，发挥联系政府和群众的桥梁作用。同时，建议开展“优秀监督员”的评选活动，鼓励和表彰敢于监督、善于监督的先进人物和先进事迹；对打击报复或干扰监督工作的行为，要追查责任、严肃处理，保护监督员的正当权利，调动监督员的主动性和积极性。

当前，监督问题已形成一个社会的热点，群众呼唤监督的呼声非常强烈。我们迫切要求市委加强对民主监督工作的领导，真诚希望建立监督员制度的单位求真务实，希望新闻媒体营造民主监督社会氛围，监督工作上下一致，形成合力，共同把民主政治建设推向新阶段。

(此页无正文)

发言人工作单位和主要职务：

民建温州市委员会副主委

党派：民建

界别：民建

政协温州市七届一次会议秘书处
