

中国政府改革焦点透视

ZHONGGUO ZHENGFU GAIGE JIAODIAN TOUSHI

国企

张卓元 主编

GUOQI GAIGE JIANYAN

改革建言

12位专家学者

纵横捭阖，阐明国企改革新思路
高屋建瓴，尽道国企发展大方略

广东经济出版社

中国政府改革焦点透视

ZHONGGUO ZHENGFU GAIGE JIAODIAN TOUSHI

國企

E279.241/8

张卓元 主编

GUOQI GAIGE JIANYAN

改革建言

12位专家学者

纵横捭阖，阐明国企改革新思路
高屋建瓴，尽道国企发展大方略



北京教育学院图书资料中心



0000134651

广东经济出版社

411876

图书在版编目 (CIP) 数据

国企改革建言/张卓元主编. —广州: 广东经济出版社,
2000.1

ISBN 7-80632-608-1

I. 国… II. 张… III. 国有企业-经济体制改革-研究
-中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 53566 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东省新华书店
印刷	东莞新丰印刷有限公司 (东莞市凤岗镇天堂围乡)
开本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印张	9.25 1 插页
字数	232 000 字
版次	2000 年 1 月第 1 版
印次	2000 年 1 月第 1 次
印数	1~5 000 册
书号	ISBN 7-80632-608-1 / F·277
定价	22.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

读者热线: 发行部 [020] 83794694 83790316

·版权所有 翻印必究·

目 录

第一章 指导国有企业跨世纪改革和发展的纲领性文件

..... 侯云春 [1]

- 集中全党的智慧，反映全国人民的心声
- 国企改革和发展近期目标和中长期目标
- 思想性、实践性、针对性和可操作性
- 国企改革和发展进程中的一个重要里程碑
- “三个不动摇”

第二章 增强紧迫感，认识艰巨性..... 刘向辉 [28]

- 50年，国有经济发展的突出特点
- 国企改革和发展的轨迹
- 国企面临的矛盾和问题
- 造成国企困难的主要原因
- 锲而不舍，推进国企改革和发展

第三章 贯彻落实十条指导方针，推进国有企业改革发展

..... 刘向辉 [48]

- 实践经验的科学总结和集中概括

- 十条指导方针基本涵盖了国企改革和发展的各个方面
- 贯彻各条方针的要点
- 把握大局，加强领导，落到实处

第四章 从战略上调整国有经济的布局…………… 张卓元 [70]

- 国有经济必须控制的四大行业和领域
- 国有经济控制力涵义
- 调整国有经济布局的原则
- 国有经济动态布局
- 国有经济发展总趋势

第五章 从战略上调整国有经济布局的若干思考

…………… 沈志渔 [81]

- 战略性调整国有经济布局的主要内容
- 以存量调整为主，以增量调整促进存量调整
- 国有企业实现“进入”和“退出”的主要思路
- 老工业基地国有经济的布局调整
- 促进中西部地区经济发展的对策

第六章 依托资本市场，促进国有资产的流动、重组和

质量改进…………… 刘世锦 [93]

- 如何判断国有资产的质量高低
- 集资效应、改革效应、重组效应
- 国有资本经营者的资格确认
- 推动国有资产流动和重组的主要途径

第七章 中小国有企业改革与发展的基本思路

…………… 黄速建 狄娜 [105]

- 小企业的基本状况

- 小企业筹资渠道
- 建立与完善小企业几个体系
- 改制过程的规范操作
- 将小型国企改革政策运用到中型企业

第八章 新形势下建立和完善现代企业制度的若干问题

..... 刘世锦 [121]

- 诠释现代企业制度
- 现代企业制度基本特征
- 建立现代企业制度现实状况及政策建议

第九章 对国有大中型企业实行规范的公司制改革

..... 张卓元 [130]

- 公司制能够较好地体现现代企业制度的基本特征
- 即使是国有独资公司，也要尽可能实行共同持股和交叉持股
- 董事长和总经理能否一人兼任
- 公司治理结构的核心
- 处理好“老三会”与“新三会”的原则
- 如何衡量现代公司制是否已真正建立

第十章 建立科学与有效的公司治理结构 王 元 [146]

- 公司法人治理结构的特征
- 什么是“内部人控制”
- 建立有效的公司治理结构的关键
- 如果这一做法可行，就需要修改现行《商业银行法》
- 谁最有资格任命董事和出任董事
- 取消国有企业的行政级别

第十一章 加强和改善管理是搞好国有企业的基础

…………… 侯云春 [174]

- 管理是企业永恒的主题
- 中国企业管理形势严峻
- 新时期企业管理的显著特点
- 从“橄榄型”到“哑铃型”
- 战略管理是最重要的管理

第十二章 增资减债：让国有企业轻装闯市场 … 宋光茂 [185]

- 驮着“三座大山”的“国老大”
- 国有企业超常债务的形成
- 债务积淀的根本原因
- 降低国企负债率的措施及效果
- 债转股：石破天惊的新选择
- 国企增资减债的新途径

第十三章 加快社会保障体制改革，为国有经济战

略性调整奠定基础 …………… 胡家勇 [199]

- 统筹体制的确立以及个人缴费制度的引入，其改进作用是十分有限的
- 社会保障体制改革存在的主要问题
- 非国有经济没有纳入社会保障体系会带来三个负效应
- 社会保障基金的筹集模式
- 建立多层次的社会保险体系与有效的社会保险基金管理、营运体制

第十四章 推进技术改造和产业升级，为国有企业

开拓新的发展空间 …………… 江小涓 [214]

- 技术进步与产业升级的必要性和紧迫性

- 技术改造与产业升级的方向和重点
- 国企要形成三个层次的梯队
- 不能用技术改造和升级替代企业改革本身
- 市场机制与政府干预

第十五章 国有企业经营环境的变迁和问题 …… 韩朝华 [231]

- 国有企业与其整个经营环境互动
- 国有企业制度环境和市场环境的变迁
- 国有经济制度变革问题再也不容回避和拖延
- 建立法治化的经济制度框架
- 规范和整顿市场竞争秩序

第十六章 建设一支高素质的经营管理者和企业家

队伍 …… 纪玉祥 [254]

- 建议高素质经营管理者队伍的意义和要求
- 营造企业经营管理者 and 企业家成长的社会环境
- 建立和健全对国企经营管理者的激励机制
- 建立业绩考核和决策失误追究制度

第十七章 加强党的领导是加快国有企业改革

和发展的根本保证 …… 陈福今 [273]

- 我们党历来重视加强对国有企业建设、改革和发展工作的领导
- 充分认识加强和改善党对国有企业改革和发展工作领导的极端重要性
- 正确把握和改善党对国有企业改革和发展工作领导的主要内涵
- 努力提高各级党委对国有企业改革和发展工作的领导水平

·侯云春·

第一章 指导国有企业跨世纪改革 和发展的纲领性文件

·作者简介·



侯云春 山东省临清市人，1952年10月生，毕业于兰州大学经济系政治经济学专业，先后在兰州部队、国家经委、物资部、国内贸易部、国家经贸委工作，历任副处长、处长、副司长、司长、副秘书长等职，现任国家经贸委副秘书长、新闻发言人。

曾参与和主持过一些重要课题研究和文件起草工作，先后在几十家报刊上发表论文、文章百余篇。

内容提要

十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》是指导国有企业跨世纪改革和发展的纲领性文件。《决定》通篇贯彻和体现了邓小平理论与党的十五大精神，指

导全党统一思想，理清思路，有很强的思想性；科学总结了国有企业改革和发展的丰富经验，指导全党勇于探索，开拓创新，有很强的实践性；紧扣国有企业改革和发展的重大问题，指导全党抓住重点，攻克难点，有很强的针对性；提出了一系列切实可行的政策措施，指导全党真抓实干，稳步实施，有很强的可操作性。《决定》的十二部分内容都很重要。第一、二部分论述了推进国有企业改革和发展的重大意义、主要目标与指导方针；第三、四部分讲从整体上搞好国有经济，分别论述了从战略上调整国有经济布局 and 改组国有企业；第五至第八部分论述企业制度创新、机制转换和需要解决的突出问题，主要针对企业管理、债务、富余人员和社会负担等问题，提出了具体要求和有步骤地分类加以解决的政策措施；第九部分讲发展，推动企业技术进步和产业升级；第十部分讲配套改革，为企业创造良好外部环境；第十一、十二部分，分别论述培养高素质经营管理者队伍和加强党的领导问题。贯彻落实《决定》，要做到“三个不动摇”：坚持搞好国有企业的决心和信心不动摇；坚持建立现代企业制度的改革方向不动摇；坚定不移地贯彻落实中央确定的推进国有企业改革和发展的一系列方针政策不动摇。

在建国 50 周年前夕，党的十五届四中全会经过认真讨论，通过了《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》。这是党的中央全会第一次专门讨论国有企业改革和发展问题，《决定》也是中央第一个全面地系统地阐述国有企业改革和发展问题。《决定》高度评价了国有企业和工人阶级 50 年来为我国社会主义建设作出的不可磨灭的重大贡献，充分肯定了十一届三

中全会以来国有企业改革和发展取得的重大进展和基本经验，深刻分析了国有企业改革和发展当前面临的形势和任务，明确提出了进一步深化改革和跨世纪发展的主要目标与必须遵循的指导方针，对从战略上调整国有经济布局和改组国有企业，建立现代企业制度，改善资产负债结构，减轻企业社会负担，加快企业技术进步，创造良好外部环境，建设经营管理者队伍和搞好企业精神文明建设等作出了全面部署，制定了一系列深化改革、加快发展的政策措施，是一个承前启后、继往开来的纲领性文件，必将对我国国有企业改革和发展以及国民经济的跨世纪发展起到巨大的推动作用。



国有企业是我国国民经济的支柱。国有企业改革一直是我国整个经济体制改革的中心环节。推进国有企业改革和发展，实现国有企业与市场经济的有机结合，增强国有企业的活力和竞争力，是发展社会生产力、促进国民经济健康发展、实现国家长治久安和保持社会稳定的重要基础。对于我们来说，这既是一个重大的经济问题，同时也是一个重大的政治问题。经过 20 年持续不懈的艰苦努力，国有企业改革和发展取得了很大成绩，同时也面临着许多深层次矛盾和新的问题，目前改革正处在攻坚阶段，发展进入关键时期，中央关于十五届四中全会将研究讨论国有企业改革和发展问题并就若干重大问题作出决定的消息公布后，全党、全国人民十分关注，翘首以待，国外也作出种种猜测。为了把国有企业的改革和发展顺利推向前进，十五届四中全会集中全党的智慧，反映全国人民的心声，就国有企业改革和发展问题作出了十二条决定。这次全会和全会通过的决定，充分体现了以江泽民同志为核心的党中央对国有企业改革和发展的高度重视，标

志着我们党对国有企业改革和发展规律的认识更加深刻，思想更加统一，措施更加有力，信心和决心也更加坚定了。

我们党历来十分重视国有企业的改革和发展问题。1978年12月召开的具有划时代意义的十一届三中全会，提出要认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象，让企业有更多的经营管理自主权。1979年4月召开的中央工作会议提出要扩大企业自主权，此后在全国进行了企业扩权试点。1982年年初，中共中央、国务院作出的关于国营工业企业进行全面整顿的决定，核心是要整顿和完善经济责任制，调动企业与职工的积极性，解决企业与企业之间、企业内部职工之间吃大锅饭的问题。从这个意义上说，整顿也是改革。1984年10月，十二届三中全会作出了《中共中央关于经济体制改革的决定》，在农村改革取得巨大成就的基础上，把改革的重点由农村改革推向城市改革。在此之后，企业改革作为整个经济体制改革的中心环节，在新的深度和广度上全面展开。1987年10月召开的党的十三大，提出围绕转变企业经营机制这个中心环节，分阶段地进行计划、投资、物资、财政、金融、外贸等方面的配套改革。1992年10月召开的党的十四大，确立了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，提出要转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，把企业推向市场，使他们真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。1993年11月，十四届三中全会作出的《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》明确指出，国有企业改革的方向，是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度，并对此作了全面阐述。1995年9月，十四届五中全会提出着眼于搞好整个国有经济，对国有企业实施战略性改组，搞好大的，放活小的。前年召开的党的十五大，在一些重大理论问题上有了新的突破，强调要调整和完善所有制结构，探索公有制的多种实

现形式，从战略上调整国有经济布局，对国有企业实施战略性改组。除了党的代表大会和中央全会作出的决定之外，20年来，中共中央还发出过一系列指导国有企业改革和发展的重要文件，以及为推进国有企业改革和发展解决一些重大问题的文件，如前面提到的中共中央、国务院关于企业整顿的决定，1986年4月《中共中央、国务院关于认真执行劳动制度几个规定的通知》，1986年9月《中共中央、国务院关于颁发全民所有制工业企业三个条例的通知》，1998年6月《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》，都是为了推进国有企业改革和发展的。按照中央确定的方针和基本原则，国务院发出的指导国有企业改革和发展的文件就更多了，比较重要的如1984年5月《国务院关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，1986年12月《国务院关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》，1997年7月国务院公布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》和《国有企业财产监督管理条例》，1994年10月《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》，1995年3月《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，等等。这些决定、文件都对推进国有企业改革和发展起到了重要作用。

进入90年代以来，以邓小平南巡讲话和党的十四大为标志，我国国有企业的改革和发展由放权让利、承包经营进入了制度创新、机制转换的新阶段。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，随着国内外形势的发展和变化，国有企业改革和发展越来越触及到一些深层次的矛盾和问题，遇到了许多错综复杂的情况和前所未有的挑战，每前进一步都要战胜巨大的困难，都要付出艰苦的努力。在新的形势下，以江泽民同志为核心的党中央更加重视国有企业的改革和发展，强调要把搞好国有企业作为经济工作的重中之重，倾注了极大的精力，制定了一系列力度很大的政策

措施，推进国有企业的改革和发展。近年来，国有企业改革不断深化，发展步伐有所加快。同时，企业两极分化的趋势明显，深层次矛盾进一步暴露，对其他方面进行配套改革的要求也越来越迫切。如何把国有企业改革和发展进一步推向前进，成为摆在全党和全国人民面前的重大课题。世纪之交，在国有企业改革的攻坚阶段和发展的关键时期，十五届四中全会把国有企业改革和发展问题作为议题，并就若干重大问题作出决定，形成一个系统地全面地指导国有企业改革和发展的重要文件，是非常必要、十分正确的。

十五届四中全会《决定》在起草和讨论形成的过程中，进行了大量调查研究，广泛听取了党内外特别是企业的意见。江泽民总书记亲赴内蒙、四川、湖北、陕西、山东、辽宁等地考察国有企业改革和发展情况，先后在成都、武汉、西安、青岛、大连召开了西南、中南、西北、华东、东北和华北各省区市党政主要负责同志参加的国有企业改革和发展座谈会，并发表了重要讲话。《决定》的讲稿广泛征求了党内外意见，反复修改，数易其稿，是比较成熟的。《决定》是实践的产物，是全党智慧的结晶，是一个指导性很强的文件。它具有这样几个显著的特点：

（一）《决定》通篇贯彻和体现了邓小平理论与党的十五大精神，指导全党统一认识，理清思路，有很强的思想性

《决定》通篇坚持以邓小平理论为指导，贯彻解放思想、实事求是的思想路线，从对国际国内政治经济形势和发展趋势的科学判断出发，深刻阐述了搞好国有企业的重要性和紧迫性，全面系统地确立了我们党关于搞好国有企业的完整思路，《决定》不仅重申了国有企业改革和发展“三年两个大多数”的近期目标，而且提出了到2010年的中长期目标；不仅提出了加快改革方面的重要决策，而且对发展和稳定工作也进行了周密部署；不仅着力于解决当前面临的突出问题，而且着眼于提高跨世纪的竞争能

力。《决定》把握大局，立意高远，始终站在国际国内政治经济全局的高度提出问题，解决问题，既充分体现了十五大精神，又在许多方面加以深化和细化。《决定》标志着我们党关于国有企业改革和发展问题在理论上的成熟和认识上的深化，充分反映出我们党在社会主义市场经济条件下搞好国有企业的理论勇气和坚强决心，必将促使全党对于搞好国有企业改革和发展的认识达到一个新的高度。

(二)《决定》科学总结了国有企业改革和发展的丰富经验，指导全党勇于探索，开拓创新，有很强的实践性

推进国有企业改革和发展，把国有企业塑造为社会主义市场经济的微观基础，是前无古人的创举，没有现成的路子可走，也没有任何国家成功的经验可资借鉴，只能在实践中进行艰苦的探索。《决定》不仅对各地和广大企业在实践中探索出来的成功做法和新鲜经验给予了充分肯定和高度概括，同时也指出了出现的某些偏差和应该注意的问题，提出了防范的措施和加以规范的要求。《决定》坚持国有企业改革和发展的正确方向和党的一贯方针，同时着眼新的形势，新的实践，在许多重大问题上有了新的发展，新的突破。比如，科学总结了搞好国有企业的指导方针；坚持有进有退，有所为有所不为，明确了国有经济布局战略性调整的方向和增强国有经济控制力的途径，界定了国有经济发挥作用的主要领域；明确了国有产权的具体实现形式，强调发展国有经济与其他所有制经济交融的混合经济和股份制企业；阐明了建立现代企业制度的关键环节，提出了推进政企分开、探索国有资产管理有效形式、规范公司制改革、转换企业经营机制的具体要求；首次确定要把坚持党管干部原则和董事会依法选择经营者结合起来，把组织推荐与市场选择结合起来的新思路；提出把国有企业改革与金融改革、社会保障改革更好地结合起来的新构想，等等。这些新观点、新突破，必将激励和推动全党和广大干部群

众解放思想，勇于实践，开拓创新，不断开创国有企业改革和发展的新局面。

(三)《决定》紧扣国有企业改革和发展的重大问题，指导全党抓住重点，攻克难点，有很强的针对性

如何解决好公有制同社会主义市场经济的有效结合，是国有企业改革和发展进入了攻坚阶段面临的核心问题。《决定》围绕这个核心，紧扣人们普遍关心的一些重大问题，提出了一整套攻坚克难、全面推进国有企业改革和发展的完整思路。《决定》把国有经济战略性调整和国有企业战略性改组放在突出位置，强调通过有进有退的调整、重组和产权流动，从整体上搞好国有经济；把理顺政府、所有者和企业的关系，作为建立现代企业制度的关键环节，强调通过国有资产管理体制改革和企业产权制度改革互动和有机结合，推进现代企业制度建设；把实行下岗分流、减员增效和大力做好再就业工作，作为国有企业改革的主要内容，强调认真搞好三条保障线的相互衔接，切实加强社会保障体系建设，等等。这些都是搞好国有企业的重点难点问题，切实解决好这些问题，就能把国有企业改革和发展引向深入。

(四)《决定》提出了一系列切实可行的政策措施，指导全党真抓实干，稳步实施，具有很强的可操作性

《决定》在对国有企业改革和发展作出若干重大决策的同时，还提出了许多切实可行的实施意见和含金量很高的政策措施。比如，提出了调整国有经济布局的构想，国有资产管理和营运的形式，国有企业股权结构和治理结构的具体规定，等等。这些必将更快地推进国有经济战略性调整和现代企业制度建设。再如，推出了债转股，加大直接融资力度，激励投资和技术创新等政策，不仅有助于企业摆脱历史包袱，而且有利于企业增强投资开发和技术创新能力，提高企业素质和市场竞争能力。

总之，《决定》总结多年实践经验，集中全党智慧，全面系

统地回答了国有企业改革和发展的许多重大理论问题和实践问题，它不是一个部署年度国有企业改革和发展的工作性文件，也不是解决国有企业改革和发展某一方面问题的专门性文件，而是指导我国跨世纪推进国有企业改革和发展的纲领性文件。《决定》就其内容讲，涉及国有工业企业多一些，但它的原则和精神对所有国有企业都是普遍适用的。十五届四中全会通过的这个《决定》，无疑将成为我国国有企业改革和发展进程中的一个重要里程碑。

二

《决定》共写了十二个问题。文件的结构是，开篇一段简短的引言，结尾发出号召，中间的十二部分内容，第一、第二部分是管总的，先回顾历史，分析形势，再逻辑地引出国有企业改革和发展的主要目标与指导方针。从第三到第十二这十个部分，既是目标方针的展开，又是确保实现这些目标的政策措施和工作部署。其中，第三、第四部分讲从整体上搞好国有经济；第五至第八部分，讲的是企业制度创新、转换经营机制和需要重点解决的几个突出问题，第九部分，是讲发展，推动企业技术进步和产业升级；第十部分，讲的是配套改革，创造外部环境；第十一、第十二部分，分别论述企业经营管理者队伍建设和党的领导问题。这十二个问题，都是我国国有企业改革和发展的重大问题。

（一）关于国有企业改革和发展的形势、目标和方针

《决定》在充分肯定了国有企业建国 50 年来的历史贡献，特别是改革开放 20 年来取得的巨大成就和重大进展之后，深刻分析了国有企业改革和发展面临的严峻形势。指出国有企业的体制转轨和结构调整进入了攻坚阶段，一些深层次矛盾集中暴露出来。《决定》列举了四个主要的方面：一是传统计划经济体制的