

企业改革操作指南

公丕坤 等编

.21

天津人民出版社

前 言

党的十一届三中全会以来，中央提出了一系列国有企业改革和发展的指导思想。在改革开放的十七年里，增强国有企业的活力，始终是经济体制改革的中心环节。

十几年来，我国国有企业的改革经历了三个发展阶段，即以改变高度集中的计划经济管理体制，扩权让利为主要内容的起步阶段；以实行政企职责分开，所有权和经营权分离，明确国有企业为自主经营、自负盈亏的经济组织，并在此基础上建立多种经营责任制形式为主要内容的全面展开阶段；以政策调整转向制度创新，以建立社会主义市场经济体制需要的现代企业制度为主要内容的制度创新阶段。党的十四届三中全会《决定》明确指出，国有企业的改革方向是建立适应市场经济要求的产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；党的十四届五中全会进一步提出了实现经济体制和经济增长方式两个根本性转变的要求。搞好国有企业是实现两个根本性转变的基础。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席江泽民最近在上海进行国有企业改革和发展问题考察时强调指出：国有企业的改革和发展，是关系到整个国民经济发展的重大经济问题，也是关系到社会主义制度命运的重大政治问题。国有企业的改革当前正处在一个非常关键的时刻，各级党委和政府必须进一步坚定信心，加强领导，狠抓落实，加快国有企业的改革和发展步伐。

深化国有企业改革，建立现代企业制度是一项复杂而又艰巨的系统工程。改革的实践需要改革理论的指导，改革中，各地需要了解和掌握当前企业深层次改革的有关知识及操作方法。为满足广大读者的需求，我们选编了《企业改革操作指南》一书。全书分八部分，每部分包括：（一）国家法律、条例；（二）部分省市的经验、作法；（三）有关知识。该书集我国当前企业改革的重点、难点、热点为一身，集理论性与操作性为一体，重点介绍了现代企业制度试点、公司制、企业集团、企业租赁、企业兼并、企业出售、企业破产等有关内容。该书既可作为党政部门、经济综合部门指导企业改革工作的参考书，又是企业进行具体改革操作的实用工具书。

本书由公丕坤、徐进光、巩继武、王业廷、刘洪琪、李德成同志编。

我们在该书编写过程中，参阅了有关企业改革方面的书籍、资料，选编了一些典型事例，在此一并表示诚挚的谢意。由于编者水平所限，书中难免有不足之处，敬请读者批评指正。

编 者
一九九六年八月

目 录

第一部分 现代企业制度试点

建立与社会主义市场经济体制相适应的现代企业制度	(1)
现代企业制度试点企业工作程序	(15)
国家经贸委、体改委提出国务院有关部门选报的 30 户进行建立现代企业制度试点企业有关政策问题的意见	(21)
上海市建立现代企业制度的实施步骤	(24)
杭汽集团公司现代企业制度试点方案	(27)

第二部分 企业公司制

中华人民共和国公司法	(31)
中华人民共和国公司登记管理条例	(81)
国家体改委关于加强公司设立中改制工作的通知	(97)
江西省国有独资公司试点意见	(102)
牡丹江市国有独资公司试点方案	(109)
济南国棉一厂改建有限责任公司的基本做法	(115)
有限责任公司的设立	(118)
股份有限公司的设立	(126)
公司的解散	(179)

第三部分 企业集团

山东省人民政府关于进一步促进企业集团发展若干问题的通知	(185)
广东省加快发展大型企业集团的措施	(192)

扬州市关于组建和完善企业集团的若干意见·····	(194)
盐城市加快培植大型企业集团的政策措施·····	(200)
潍坊市发展集体、私营企业集团的意见·····	(203)
莱州市发展企业集团采取的六种形式·····	(204)
企业集团的组建·····	(207)

第四部分 企业合资合作经营

中华人民共和国中外合资经营企业法·····	(217)
中华人民共和国中外合作经营企业法·····	(222)
无锡市引资嫁接搞好国有大中型企业的做法·····	(228)

第五部分 企业租赁

全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例·····	(231)
国务院关于修改《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》第二十二條的决定·····	(239)
新疆维吾尔自治区国有小型企业国有民营改革试行意见·····	(241)
临沂地区行政公署关于国有小型企业实行租赁经营的暂行规定·····	(245)

第六部分 企业兼并

中国人民银行、国家经贸委、国家财政部对十八城市企业兼并后原银行贷款出台新政策·····	(251)
重庆市推进企业兼并的意见·····	(254)
合肥市鼓励企业兼并的八点意见·····	(257)
临沂地区行政公署关于实施企业兼并的暂行规定·····	(259)
江苏东海县实施企业兼并的基本做法·····	(263)
企业的兼并·····	(266)

第七部分 企业出售

延边朝鲜族自治州国有企业产权出售暂行办法·····	(274)
连云港市小型国有企业、集体企业“先售后股”实施办 法·····	(277)
临沂地区行政公署关于出售小型企业产权的暂行 规定·····	(281)

第八部分 企业破产

中华人民共和国企业破产法(试行)·····	(286)
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·····	(295)
济宁市处理企业破产若干问题的六条意见·····	(300)
四川纳溪县物资供应总公司破产预案·····	(303)
天津市渤海啤酒厂破产实际操作过程·····	(306)
马鞍山市采石酒厂顺利实施无震荡破产的做法·····	(309)
国有独资公司的破产与清算·····	(312)

第一部分 现代企业制度试点

建立与社会主义市场经济体制 相适应的现代企业制度

国家经贸委现代企业制度调研组

一、现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础

1. 企业是市场的基本经济单元和竞争主体，确立企业的主体地位是建立社会主义市场经济体制的根本问题。在构造市场经济体制宏观框架的同时，必须重塑市场经济体制的基础，建立与社会主义市场经济体制相适应的现代企业制度。

2. 企业改革一直是整个经济体制改革的中心环节。16年来，企业改革基本上沿着所有权与经营权相分离，扩大企业经营自主权，改革经营方式，以市场为导向，搞活国有大中型企业的思路向前推进。《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的实施，进一步促进了企业经营自主权的落实，推动了其他方面的改革。

3. 随着我国经济体制改革的深入发展，国有企业活力不足的深层次原因进一步显露出来，主要是企业产权关系不明

晰、组织制度不合理和管理制度不科学。因此，企业改革的进一步深化，必须解决深层次矛盾，由放权让利为主要内容的政策调整转为企业制度的创新，探索一条公有制与市场经济相结合的有效途径，进一步解放和发展生产力，巩固和完善社会主义制度。

4. 现代企业制度是市场经济和社会化大生产发展的产物，是人们在实践中创造的一种文明成果，属于人类的共同财富。要从我国实际出发，吸收和借鉴世界发达国家的有益经验，建立既符合国情又与国际惯例接轨的具有中国特色的现代企业制度。

5. 我国所要建立的现代企业制度，是适应社会主义市场经济要求，以规范和完善的企业法人制度为主体，以有限责任制度为核心的新型企业制度。基本特征是：政企职责分开，产权关系明晰，企业中的国有资产所有权属于国家，企业拥有法人财产权，是自主经营、自负盈亏的独立法人实体；企业以包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产依法享有民事权利，承担民事责任，并对出资者承担资产保值增值的责任，出资者按投入企业的资本额依法享有所有者的权益，承担有限责任；企业按照市场需求组织生产经营，以提高劳动生产率和经济效益为目的，政府不直接干涉企业的经营活动；企业制定章程，建立科学规范的领导体制和组织管理制度，调节所有者、经营者和职工之间的关系，形成激励和约束相结合的经营机制；企业依法经营，照章纳税，接受政府监督，适应国家宏观调控。

6. 建立现代企业制度，必须坚持公有制经济的主体地位和国有经济的主导作用，各种经济成分共同发展。国有大中

型企业是我国经济的支柱，重点在这类企业中推行现代企业制度是一种积极探索，对于促进深化改革，建立社会主义市场经济体制具有重要意义。以建立现代企业制度为内容的企业改革，将仍是建立社会主义市场经济体制的中心环节。

二、理顺产权关系，完善企业法人制度

7. 建立现代企业制度，必须完善我国的企业法人制度。在传统的计划经济体制下，国有企业作为国家行政机构的附属物，没有独立的法人地位。国家是唯一的投资主体，也无法形成竞争。在实行有计划的商品经济的过程中，国家虽然通过立法形式建立了企业法人制度，但这是一种不完整的法人制度。国有企业名义上虽有法人地位，却没有法人所必须具备的独立的财产权，难以建立起财产约束机制，只能负盈不负亏，国家对企业仍负有无限责任，企业还不是真正独立的法人。

8. 企业国有资产属全民所有，即国家所有，国务院代表国家行使财产所有权。企业法人制度的实质，对国有企业而言，是确认国家拥有财产的所有权，企业拥有独立的法人财产权，并据此享有民事权利，承担民事责任。确认法人财产权，将进一步解决企业从有人负责到有能力负责，实现企业民事权利能力和行为能力的统一，在市场中形成千万个能够自负盈亏的法人实体。

9. 确立法人财产权，需要理顺产权关系，实行出资者所有权与法人财产权的分离。出资者所有权在一定条件下表现为出资者拥有股权，即以股东的身份依法享有资产受益、选择管理者、参与重大决策以及转让股权等权力。出资者不能对法人财产中属于自己的部分进行支配，只能运用股东权力

影响企业行为，而不能直接干预企业的经营活动。法人财产权表现为企业依法享有法人财产的占有、使用、收益和处分权，以独立的财产对自己的经营活动负责。出资者所有权和法人财产权经过法律确认，均受法律的保护，不可侵犯。

10. 确立法人财产权，对国有企业来说，不会改变国家的所有者地位，改变的只是国家对国有资产管理的方式，即由资产实物形态的管理转变为资产价值形态的管理，国有资产总量并未减少和流失。重要的是企业国有资产增值和收益均属国家所有，而对企业经营风险，国家只以其出资额为限承担有限责任。而且，国家通过国有股权的控制，可以增大国有资产的控股和调整范围，即以一定比例的资本控制较多的资本；还可通过产权交易，实现国有资产的合理流动和资源的优化配置，有利于国有资产存量的结构调整和保值增值。

11. 企业拥有法人财产权，通过建立资本金制度和资产经营责任制，使自负盈亏的责任落实到企业。促使企业必须根据市场供求关系和价值规律支配、使用、处理、运作自己的资产，盘活资产存量，实现有效增值；并由此割断政企职责不分的脐带，为企业摆脱政府行政机构附属物的地位奠定基础。

12. 理顺产权关系，完善企业法人制度，为公有制与市场经济的有效结合创造了条件。一方面，国家掌握所有权，保证了财产的公有制性质；另一方面，通过法人财产的确立，企业真正成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，塑造了适应市场经济体制运行要求的多元经济主体，有利于在国家宏观调控下发挥市场对资源配置的基础性作用，并使国有资产在市场经济条件下有效运行，在流动中保值增值。随

着产权的流动和重组，各种所有制相互渗透，财产混合所有的经济单位会越来越多。公有制在国民经济中的主体地位，是就全国而言，不同地区，不同产业可以有所差别。公有制的主体地位主要体现在公有资产在社会总资产中占优势，国有经济控制国民经济命脉及其对经济发展的影响和导向作用等方面。

三、现代企业组织制度

13. 按照市场经济的要求，现代企业的组织形式不应以所有制性质划分，而是按照财产的组织形式和所承担的法律 responsibility 划分。国际上通常分类为：独资企业、合伙企业、公司企业。前两者属自然人企业，出资者承担无限责任；公司企业属法人企业，主要包括有限责任公司和股份有限公司，出资者以出资额为限承担有限责任。在我国，除上述企业组织形式外，还有国家独资公司、国有国营的企业以及股份合作制企业等。其中，公司企业是现代企业组织中的一种重要形式，它有效地实现了出资者所有权和法人财产权分离，具有资金筹集广泛、投资风险有限、组织制度科学等特点，在现代企业组织形式中具有典型和代表性。

14. 公司企业在市场经济的发展中，已经形成一套完整的组织制度。最明显的特征是：所有者、经营者和生产者之间通过公司的权力机构、决策和管理机构、监督机构形成各自独立、权责分明、相互制约的关系，并通过法律和公司章程得以确立和实现。这种组织制度既赋予经营者充分的自主权，又切实保障所有者的权益，同时能够调动生产者的积极性。

15. 公司组织机构一般可考虑为：

——股东会是公司的最高权力机构，有权选举和罢免董事会和监事会成员，制定和修改公司章程，审议和批准公司的财务预决算、投资以及收益分配等重大事项。

——董事会是公司的经营决策机构，其职责是执行股东大会的决议，决定公司的生产经营决策和任免公司总经理等。其成员由股东代表和其他方面的代表组成。董事长由董事会选举产生，一般为公司法定代表人。董事会实行集体决策，采取每人一票和简单多数通过的原则，董事会成员对其投票要签字在案并承担责任。这样，有利于决策的民主化和科学化，同时对董事的决策能力进行检验。

公司的总经理负责公司的日常经营管理活动，对公司的生产经营进行全面领导，依照公司章程和董事会的授权行使职权，对董事会负责。对总经理实行董事会聘任制，不实行上级任命制。董事、经理的人事和工资关系均脱离国家行政系列。

——监事会是公司的监督机构，由股东和职工代表按一定比例组成，对股东大会负责。监事会依法和依照公司章程对董事会和经理行使职权的活动进行监督，防止滥用职权。监事会有权审核公司的财务状况，保障公司利益及公司业务活动的合法性。监事会可对董事成员、经理的任免及奖惩提出建议。为了保证监督的独立性，监事不得兼任公司的经营管理业务。

16. 公司的组织形式可以有一定的灵活性。考虑到国有独资公司体制上的衔接和操作的便利，可以采取另外一种组织结构，即将监事会设在公司之外、董事会之上。监事会由政府主管部门选派的代表，聘请的经济、金融、法律、技术

等方面有一定权威的专家，以及职工代表三部分人按一定比例组成。监事会主席由政府机构委派。监事会的职责是：任免公司董事会成员和总经理，并决定其奖惩；监督公司的经营和资产保值增值状况；审议企业的财务报告及重大投资、融资和盈利分配方案等，不行使企业的经营决策权。采取这种形式，有利于同《国有企业财产监督管理条例》相衔接；有利于职工参与企业的管理；也有利于政府部门的改革。同时，一般地可以采取董事会与经理班子合一的做法（人数不宜过多），即董事会为公司的经营班子，董事长兼任总经理，董事担任副总经理等职务。这种做法，有利于同《企业法》规定的厂长（经理）负责制相衔接，保护国有大中型企业厂长（经理）的积极性。

大多数未实行公司制的企业继续坚持和不断完善厂长（经理）负责制。

17. 建立有中国特色的现代企业制度，要发挥企业党组织的政治核心作用，保证监督党和国家方针政策的贯彻执行。要改善企业党组织的领导班子结构，增加党员行政领导的比例。党政领导人员可适当交叉任职，条件具备的可实行党政领导职务一人兼。企业党组织的机构设置和人员配备，本着精干、高效的原则，由企业自主决定。企业党组织要抓好党的建设和精神文明建设，围绕企业的中心任务做好保证监督工作。实行公司制的企业，党组织负责人可通过法定程序进入董事会、监事会，参与企业重大问题的决策。

18. 实行职工民主管理是现代企业制度的特征之一。要增强职工群众的主人翁责任感，调动他们的积极性和创造性。在国有国营企业和国家独资公司中，要发挥职工代表大会和

工会的作用，加强民主管理。在公司制企业中，工会代表职工向董事会、监事会反映职工的意见和要求，维护职工的合法权益；组织推荐职工代表进入监事会，参与对企业经营管理的监督工作。

四、现代企业管理制度

19. 科学的企业管理制度是现代企业制度的重要内容。从克服我国现有企业管理制度的弊端和提高企业经济效益出发，建立现代企业的管理制度，重点是对企业的机构设置、用工制度、工资制度和财务会计制度等进行改革，建立严格的责任制体系。

20. 企业机构的设置，应根据生产经营特点和市场竞争的需要，按照职责明确、结构合理、人员精干、权力与责任对等原则，由企业自主决定。要重点强化开发、质量、营销、财务和信息等管理系统，提高决策水平、企业素质和经济效益，大型企业和企业集团根据自身情况可逐步形成投资中心、利润中心和成本中心的管理格局。

21. 建立现代企业用工制度。改革国家直接管理用工的方式，用工主体由国家转向企业。企业依法享有用工自主权，劳动者依法享有择业自主权。劳动合同是确立和调整劳动关系的基本方式。企业和劳动者之间的劳动关系，以双方平等自愿签定劳动合同的方式建立，以合同作为保障双方合法权益的依据。消除企业内干部与工人之间、不同用工形式之间、不同所有制企业之间的职工身份界限。要尽快建立和完善社会保障体系和劳动力市场，形成用人单位和劳动者双向选择、合理流动的就业机制。当前，要继续推行以全员劳动合同制为主的劳动制度改革，按照企业自行安置为主、国家帮助为

辅、保障职工基本生活的原则，作好企业富余职工的安置工作。

22. 建立现代企业工资制度。改革的方向是实现完整意义上的企业自主分配，即在企业产权明晰、自我约束机构健全，以及工资总额增长率低于企业经济效益增长率，职工平均工资增长率低于本企业劳动生产率增长的前提下，企业享有充分的工资分配自主权，国家不直接干预企业的工资分配，而是进行立法、指导和宏观调节。劳动力市场供求状况对工资水平确定起基础性作用，其增长幅度一般通过集体协商的方式确定。经营者的收入与资产的保值增值及企业利润相联系，职工的收入根据其劳动技能和实际劳动贡献来确定，贯彻按劳分配原则，充分发挥工资的激励作用。当前，要进一步改进工资总额同经济效益挂钩办法，把各种补贴、津贴及其他福利性收入全部纳入工资，使职工收入货币化、规范化。

23. 建立现代企业财务会计制度。认真实施《企业会计准则》，建立与国际惯例相一致的企业财务会计制度体系。改变按不同所有制、组织形式、经营形式分别确定企业财务会计制度的做法。强化企业内部财务管理，完善企业审计制度。通过内部审计组织和社会审计力量，形成对企业的审计监督机制。取消统收统支情况下形成的“预算内国营企业”的概念，改变国有企业作为财政预算单位的状态。

24. 加强职工队伍建设和企业文化建设，全面提高企业素质。培养职工优良的职业道德和奉献精神，树立团结协作、敬业爱厂、遵法守信、开拓创新的精神。

五、建立现代企业制度的实施步骤

25. 建立现代企业制度，是一项艰巨复杂的任务，必须

经过试点，积累经验，到 2000 年前，大体用 7 年左右的时间逐步推进。

建立现代企业制度，重在转换国有企业经营机制。当前要继续认真贯彻《企业法》和《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，切实转变政府职能，把企业的各项自主权不折不扣地落实下去；认真执行《国有企业财产监督管理条例》，落实对国有资产保值增值的责任。加快企业组织结构调整的步伐，逐步形成优胜劣汰的机制。坚决制止向企业乱摊派、乱集资，减轻企业办社会的负担，为企业进入市场，参与平等竞争创造良好的外部条件。

26. 推行现代企业制度，要根据我国企业的实际情况，采取多种形式，区别对待。

——涉及国家安全、国防、尖端技术、某些特定行业、特殊产品的企业，一部分仍要保持国有国营的形式，由国家直接控制和管理，对其中适于公司制经营的，按国家独资公司体制改组。但应尽量不搞一家公司的全行业垄断。

——具备条件的国有大中型企业，可按一般公司体制改组。基础产业和支柱产业中的骨干企业，国家要实行控股，并吸收非国有资金入股。

——积极稳妥地发展一批以公有制为主体，以资产联结为纽带的跨地区、跨行业的大型企业集团，发挥其在促进结构调整，提高规模效益，加快新技术、新产品开发，增强国际竞争能力等方面的重要作用。

——国有小型企业，也要按照现代企业制度加以规范。有的改组为有限责任公司；有的改组为股份合作制企业；有的采取承包、租赁方式，实行国有民营；有的拍卖，实行产权

转让。从长远看，大部分国有小型企业应将产权逐渐转让给集体或个人，国家实现资本金转移，把变价收入投入急需发展的产业，用于结构调整，以及用于安置人员，支持建立社会保障体系。

——城乡集体企业在界定资产来源、明晰产权关系的基础上，区别不同情况依法改组为合伙企业、股份合作制企业和有限责任公司。少数规模大、效益好、符合产业政策的，也可以依法直接改组为股份有限公司或组建企业集团。

27. 公司是现代企业制度的一种有效组织形式，从我国的实际出发，将部分国有大中型企业由过去的“工厂制”改组成“公司制”，是我国企业制度上的一次重大变革，对于转换国有企业的经营机制，提高市场竞争能力，更好地发挥其主导作用具有重要意义。

公司制改组应遵循三个原则：（1）依法改组。按照《公司法》，有关部门要制定公司改组条例或规范办法，做好改组前的准备工作。（2）有条件改组。企业进行公司制改组，必须进行可行性研究，设置合理的股权结构，进行严格的资产评估和审计，制定公司章程等。要防止把不需要或不具备条件的企业硬性改为公司，或简单更换名称，搞翻牌公司。（3）通过试点，分门别类、分期分批进行。应选择竞争行业中效益较好、负担较轻、领导班子素质较高的企业先行试点，取得经验后逐步推广，防止一哄而起。

28. 进行公司制改组，多数应选择有限责任公司形式。有限责任公司具有筹资少，操作简便，易于过渡，改组成本低等特点。对于符合国家产业政策，在本地区或本行业中占有重要地位，经济效益较好，以及已经实行联营的企业，可先