



第二卷
“三个到位”

新政通信

中国
新一届
政府
跨世纪大政纲领

中国经济出版社

新政通论

中国新一届政府跨世纪大政纲领

二卷 “三个到位”

中国经济出版社

目 录

第一章 第一个到位:三年左右时间,使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境,进而建立现代企业制度	(1)
一 国有企业摆脱困境的根本对策[I]: 建立现代企业制度.....	(1)
(一)建立现代企业制度是国企摆脱困境的 制度保证.....	(1)
(二)建立现代企业制度要求原有企业产权 制度的变革并转换国营机制	(30)
二 国有企业摆脱困境的根本对策[I]: “抓大放小”,对国有企业进行的股份制改组 和组建股份制企业集团	(53)
(一)国有企业股份制改组的主要环节与国有 股权设置	(53)
(二)国有股权代表的职责、委派与管理.....	(73)
三 国有企业摆脱困境的根本对策(II): 鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和 实施再就业工程	(94)
(一)我国企业兼并的基本情况、问题及发展 趋势	(94)
(二)我国劳动就业管理体制.....	(106)
四 国有企业摆脱困境的根本对策(IV): 推进建立以社会保障制度为重点的配套改革 ...	(132)

(一) 社会保障制度改革的现状与趋势…………… (132)

(二) 建立社会保障法律制度的思考…………… (156)

〔国家领导人专栏〕 国务院总理朱镕基：

再就业工程关于国企改革成败

国家民政部部长多吉才让：

中国社会保障制度发展展望

〔人大代表专栏〕 1. 完善社会保障体制 2. 打好企业
改革攻坚战 3. 找准突破口 4. 推
进国有企业兼并收购 5. 改革养老
和失业保险制度 6. 妥善解决再就
业问题 7. 再就业力气花在何处
8. 做好下岗职工再就业工作 9. 非
公有制经济大有作为

第二章 第二个到位：本世纪末实现“中央银行强化 监管、商业银行自主经营”的目标……………	(193)
一 中国的金融机构……………	(193)
(一) 中国人民银行……………	(195)
(二) 政策性银行……………	(197)
(三) 商业银行……………	(201)
(四) 保险公司……………	(206)
(五) 信托投资公司……………	(210)
(六) 证券机构……………	(213)
(七) 其他金融机构……………	(215)
二 中国的货币政策与金融调控……………	(219)
(一) 中国的货币政策……………	(219)
(二) 现金发行……………	(224)
(三) 存款准备金……………	(230)

(四)利率政策·····	(234)
(五)公开市场业务·····	(243)
(六)再贴现·····	(246)
三 中央银行对金融机构的监管·····	(250)
(一)金融风险的危害及表现·····	(250)
(二)中央银行对金融机构的监管·····	(261)
四 国有商业银行改革、发展与市场定位 ·····	(272)
(一)国有商业银行改革面临的机遇和挑战·····	(272)
(二)抓住主要矛盾,重点突破,循序渐进地 推进改革·····	(275)
(三)结合自身实际、选择适当的市场经营战略·····	(277)
[国家领导人专栏] 中国人民银行行长戴相龙: 中国金融业发展展望	
[人大代表专栏] 1. 金融是现代经济的核心 2. 把银行 真正办成银行 3. 我国证券市场 发展趋势向好	

第三章 第三个到位:本世纪末实现政府机构改革及

政府机关人员分流·····	(298)
一 中国政府机构改革的回顾与展望·····	(298)
(一)历史怪圈的启示·····	(298)
(二)政府机构平衡发展理论·····	(303)
(三)全方位深化改革——政府机构改革的 唯一出路·····	(306)
二 “政企分开”的关键是政府机构改革·····	(309)
(一)政企关系的背后是产权关系·····	(309)
(二)产权关系的背后是政府行为·····	(312)

(三)政府行为的背后是政治体制…………… (314)

〔国家领导人专栏〕 朱镕基：做细做实做好政府机构改革

胡锦涛：深化行政管理体制和机构改革

李贵鲜：加强机构编制管理 防止编制再度膨胀

〔人大代表专栏〕 1. 积极推进政府机构改革 2. 精心实施机构改革

第一章 第一个到位：三年左右 时间，使大多数国有大 中型亏损企业摆脱困境， 进而建立现代企业制度

一 国有企业摆脱困境的根本对策〔1〕： 建立现代企业制度

（一）建立现代企业制度是国企摆脱困境的制度保证

建立现代企业制度是社会主义市场经济必然要求

1. 发展社会主义市场经济与建立现代企业制度的关系

企业体制是整个经济体制的一个重要组成部分和中心环节，它必须和整个经济体制相适应。改革前，我国实行的高度集中的计划经济体制，也就决定了企业只能采用缺乏自主权的传统国有企业制度。在改革初期，党和政府提出了计划经济和市场调节相结合，以计划调节为主的经济体制模式。与此相适应，也就提出了企业应该是相对独立的商品生产者和经营者的企业体制。因此，采取了一系列措施来扩大企业的自主权。随着改革的深入和发展，党的十二届三中全会和党的“十三大”明确了社会主义经济应该是有计划的商品经济，提出了“国家调节市场，市场引导企业”的经济运行模式。为适应这种经济体制的要求，并提出了把所有权和经营权分开，使企业自主经营、自负盈亏的目

标；在实践上，则对企业采用了承包制、租赁制等多种经营方式。但是，许多人认为，由于我们实行的是有计划的商品经济，国家对企业还必须进行计划管理，而且国家对国有企业的资产拥有全部所有权，在这种经济体制下，企业与企业的关系，可以是独立的商品生产者的关系；企业与国家的关系，仍然只能是一种相对独立的商品生产者的关系。

党的“十四大”明确了我国经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济。这种市场经济应该是一种现代商品经济，它要求有现代企业制度，健全的市场体系和完善的宏观管理系统。这三者是相互联系相互制约的。没有完善的市场体系，没有适应市场经济的宏观调控，不可有真正的企业。同样，没有真正的企业，市场体系也难以形成，间接的宏观调控也难以实现。所以，独立的企业是社会主义市场经济的微观基础。

要使企业成为独立的商品生产和经营者，实行自主经营、自我发展、自我约束、自负盈亏，在企业改革上就必须转变观念、转变思路、转变战略。由扩权让利转变为转换企业经营机制；由单纯实行所有权和经营权的分离转变为重组企业的产权关系；由推行承包制转变为创新企业制度。概括起来说，就是要建立现代企业制度，以重新构造适应社会主义市场经济的微观基础。

2. 企业改革与建立现代企业制度

我国城市经济体制改革是从扩大企业自主权开始的。到现在大体上经历了扩大企业自主权，建立经济责任制，实行利改税和转变企业经营机制等四个阶段。

在改革的前三个阶段，城市经济体制改革基本上走的是扩权让利，以利益刺激为主的路子。当然，这绝不是说不需要调整国家、企业和职工的利益关系。在高度集中的计划经济体制下，国家在财政上实行统收统支的政策，企业没有自身独立的经济

利益,经营好坏一个样,挫伤了企业和职工的积极性,不调整三者的利益关系,企业就不能产生内在经济动力,搞好经营管理,提高经济效益,职工也缺乏长久的积极性和创造性。问题是调整利益关系必须以机制的转换为根本前提,离开机制的转换去单纯调整利益关系,就给企业留下了“利益谈判”的空间。企业利益的获得,不是完全依靠自身的经营努力,而很大程度上要靠与政府“讨价还价”的谈判。而且,由于企业内部没有形成自我约束的机制,当外部约束减弱以后,企业不合理行为就泛滥起来,盲目投资,滥发奖金、财物等。

1986 年底,有关部门提出了“改革微观机制”和“完善企业内部机制”的问题,同时要求要以转变企业经营机制为中心环节,分阶段进行配套改革,逐步形成新体制的基础框架,使我国企业改革发展到了转换企业经营机制的阶段。随后,国务院还颁布了《企业法》的实施条例、《全民所有制工业企业转换经营机制条例》等文件,赋予了企业 14 项经营自主权,这是人们思想认识上的一次飞跃。但是,这一阶段的实际做法是推行和完善承包制,这种经营方式虽然对落实企业的经营自主权,增强企业活力起了一定作用。但是,由于这种经营方式存在着某些先天性的弊病,如政企难以分开、不规范、缺乏平等的竞争环境、竞争受经济环境变化的影响、短期行为严重、资产存量不易调整,等等,它仍然未触动传统的企业制度本身。实行这种经营方式,虽然使企业经营机制有所改善,但是并没有达到转换企业经营机制的目的,企业改革仍然未能取得实质性的进展。这一阶段有开创性的工作是进行了股份制的试点。试验证明,股份公司在落实企业自主权和转换企业经营机制方面取得了突破性的进展。到 1994 年底,我国已经有 3.3 万个股份制企业。其中,有限责任公司约 2.66 万家,股份有限公司 6326 家。据国家经贸委企业司等单位

1993—1994年组织的调查,在股份制的试点企业中,14项自主权落实得好的占80.2%,比面上的企业高出一倍;有78.3%的股份制企业认为企业经营机制方面发生了根本变化和很大变化。国有企业改制成股份公司后经济效益也有较大提高。全国有大中型企业8.51万家,股份有限公司占总数的10.65%,1944年在全国纯利润超过亿元的226家企业中,有股份有限公司63家,占27.88%。另外,股份有限公司的人均利润为8.4万元,最高达到88.4万元;人均劳动生产率为74万元,最高值达到346万元,均大大超过全国平均水平。这足以证明,不解决产权问题和建立现代企业制度,以重塑市场主体,使企业成为完全独立的商品生产者,企业经营机制不可能发生根本性转变。这就要求企业改革必须从利益刺激为主转到建立现代企业制度、转换企业经营机制为主的轨道上来。所以,建立现代企业制度的提出,既为转变国有企业的经营机制找到了一条切实可行的途径,又标志着我国企业改革进入了一个新的发展阶段。

现代企业制度的概念、特征和基本内容

1. 现代企业制度的概念

对什么是现代企业制度,目前理论界还有一些不同的看法。我们认为,应当从以下两个方面来理解现代企业制度的概念:

(1)现代企业制度是针对计划经济体制下建立起来的我国传统国有企业制度提出来的。我国传统的国有企业制度是为适应高度集中的计划经济而建立起来的。这种传统的企业制度大体上经历了三个发展阶段:即从给制阶段、经济核算制阶段和经营责任制阶段。

在革命战争年代,根据地的企业实行的是供给制的企业管理制度。由于革命战争是当时的中心任务,决定了企业的主要任务是为战争服务。军队和各政府机关兴办企业的主要目的是满

足本系统需要。在企业管理上采取供给制的形式。原材料统一调拨,产品统一收购,职工享受同等待遇,不进行经济核算,不计盈亏,企业只领取原材料交出产品,在经济上没有任何独立性。这种管理制度是革命战争年代的产物,不适应和平时期企业管理的需要。

革命胜利后,学习前苏联的经济管理办法,在企业实行了经济核算制。其主要做法是:①国家拨给企业一定数量的固定资金和流动资金,企业按照规定使用这些资金,并保证其完整无缺和合理使用。②企业在银行开设独立帐户,可同银行发生存贷关系和通过银行进行经济往来的结算。③国家给企业下达指令性计划,包括产品生产和收购计划、招工计划、物资供应和采购计划等,企业根据国家下达的计划组织生产。④实行“各尽所能,按劳分配”的原则,职工的工资标准和调整由国家统一管理。⑤企业之间的经济往来,必须订立合同,产品调拨必须按照国家规定的价格进行结算。⑥在企业内部建立和健全核算制度,要求一切收入和支出有严格的手续,各项财产和资金有严格的记录和管理。所有占用和消耗都要制订定额,不得任意突破。并要求企业用销售收入补偿生产消耗,力争盈利。⑦企业的利润上交国家,企业的发展、技术改造等,由国家统一考虑、安排。

虽然经济核算制对促进我国经济发展起过十分重要的作用,但是,实践证明这种统收统支,企业缺乏自主经营权的管理制度仍不能很好促进社会生产力的快速发展,不适应社会主义经济发展的需要。为此,从1978年开始进行了许多方面的重大改革,扩大了企业在制订计划、职工招收、物资采购、产品销售、产品出口、产品定价、内部分配、企业留利等方面的经营自主权,特别是采取了以承包制为主要形式的多种经营方式,通过承包合同、租赁合同等形式规定国家和企业的权利和责任,使国有企

业的管理体制发展到了经营责任制阶段，对搞活国有企业起到了积极作用。

从国有企业管理体制的三个阶段可以看出，在不同阶段，企业的经营权限、国家对企业的管理虽然也有很大的不同，但是，它们都是适应计划经济的，是在计划经济体制基本框架内经营方式和管理方式的一些变化，企业制度存在的一些先天性的弊病并没有根本性的改变，这些弊病主要是：①企业的产权关系模糊化。企业的资产和所有者的其他资产没有严格的界限，所有者缺位，所有者的权益不能得到正确的体现。②产权封闭化。企业按照所有制性质分类、管理，不同所有制企业的产权严格分开，不能混合、流动。③企业行政机构化。政企不分，企业不是真正的企业，只是政府行政机构的附属物。与企业行政机构化相对应的是企业决策集中化，企业的各项生产决策都听命于政府。④组织形式非法人化。企业没有可供独立使用和支配的财产。就其法律地位而言，它们只相当于政府对其债务负无限责任的自然人企业，不具备真正的法人资格，企业的预算约束是软的，不能自负盈亏。⑤职工就业凝固化。企业招收职工由政府机关采用指令性计划分配，企业和职工都缺乏选择的自由，而且流动十分困难。⑥外部管理非法制化。把政府职能和所有者的职能相混淆，政府对企业采用直接的行政性手段进行管理，领导多头，职责不清。这些弊病很不适应新形式的要求，特别不适应社会主义市场经济的要求。

如前所述，实行改革开放政策以来，虽然国家也很重视企业改革，并取得了很大成绩。但是，“十四大”以前的改革，还只是把企业当作相对独立的商品生产者对待的，改革措施仍然是扩权让利思路的产物，实行的是一种经营责任制的管理制度，没有触动传统企业制度本身。从整体来看，企业改革还没有取得实质性

的进展,特别是一些大型企业和特大型企业还缺乏活力,经济效益不高。事实证明,不解决产权问题和建立现代企业制度,使企业成为完全独立的商品生产者,企业经营机制很难发生根本性转变。所以,必须要用现代企业制度来代替高度集中的计划经济体制下形成的传统的国有企业制度。

(2)现代企业制度是针对早期的企业制度提出来的。

现代企业制度有别于早期的企业制度。从产权关系和法律形态来考察,企业制度经历了独资企业、合伙企业和公司企业的发展过程。

历史上最早出现的独资企业又称单一业主企业、个人业主企业、个体企业(the Single Proprietorship)。这种企业由业主个人出资兴办,业主直接经营,业主享有企业的全部经营所得,同时对企业债务负无限责任,出现资不抵债时,业主要用自己的全部财产来抵偿。单一业主企业的局限性是规模小,筹资较困难,业主负无限责任,风险大,而且企业生存时间有限。这些缺点使单一业主企业逐渐发展到合伙企业。

合伙企业(the Partnership)是有两个或两个以上的投资者共同出资兴办的企业。这种企业一般通过合同来规定投资者的收益分配方式和亏损责任。这的优点是:扩大了资金来源和信用能力;能够分散经营风险。合伙企业的缺点是:合伙人必须以其全部财产对企业的债务承担无限责任,风险较大;合伙人都有较大的决策权,一些有争议的问题,很难及时做出决策;企业的寿命有限,任何一个合伙人死亡或退出,都可能威胁到企业的生存。

继合伙企业以后出现的是公司企业(the Corporation)。公司出现于15世纪,那时地中海沿岸贸易比较发达,在自主制贸易中就出现了公司的雏形。16世纪英国、法国、荷兰都出现了发

展海外贸易开拓殖民地的公司。不过当时很不规范，而且成立时要得到政府的特许，所以也称特权公司。17 世纪上半叶英国明确了公司是独立的法人，具有和自然人相同的民事权利与义务。17 世纪下半叶英国出现了稳定的公司组织，股本变为长期投资，股权只能转让，不能退股，定期发放股息，股票市场也开始出现。不过公司企业在国民经济中起主导作用，还是上个世纪末、本世纪初的事。

公司是指由比较多的投资者出资共同创办的企业。由于投资者承担的责任不同，公司在法律形态上又划分为无限责任公司、有限责任公司、股份有限公司、两合公司和股份两合公司等五种形式。但是，必须指出的是，大陆法系和英美法系是有所不同的，区别之一是大陆法系承认无限责任公司、两合公司和股份两合公司是法人企业，而英美法系则把这三种形式看作与合伙企业相同，不承认它们具有法人地位。所以，按照英美法系，只存在负有限责任的公司形式。在这些公司中，有些公司的资本不分为等额股份，股票也不上市交易，它们被称为私公司或者封闭公司（the Private Corporation of Closed Corporation）；有些公司的资本被分为等额股份，股票上市交易，它们被称为上市公司或者公司（the Public Corporation）。在我国，前者一般被称为有限责任公司，后者被称为股份有限公司。

在西方市场经济的国家里，虽然独资企业、合伙企业和公司企业这三种企业组织形式都还同时并存，而且从企业个数来看，前两种企业还占多数，但是它们大多是一些小企业。从占有的资产、产出和雇佣的职工等指标来看，公司企业都占 80% 左右。以美国为例，美国约有 1000 万家企业，其中，个人业主企业约为 700 万家，合伙企业约为 100 万家，股份公司约为 200 万家，但是股份公司资产、产出和雇佣的职工都占全国的 80% 左右。制

造业、交通、公用事业、金融等产业的企业几乎全都是采用的股份公司的形式；在贸易、建筑等行业中，大约 1/2 的企业采用股份公司形式；股份公司只在农业和某些特殊的服务业，如医药、会计等行业不占主要地位。可见，公司企业在西方市场经济国家的经济中起着十分重要的作用。

从上面的分析我们可以得出这样的结论：现代企业制度是随着商品经济的发展而产生的、适合现代商品经济（市场经济）要求的一种企业制度，其主体形式是股份公司。我国要建立现代企业制度，就必须发展股份公司，并对大中型国有企业进行公司化改造。

2. 现代企业制度的特点

现代企业制度既不同于高度集中的计划经济体制下的企业制度，也不同于早期的企业制度，其主要特点是：

（1）产权关系明晰，权责明确。在现代企业制度下，所有者与企业的关系演变成了投资者与企业法人的关系，即股东与公司的关系。这种关系与其他企业制度下的所有者与企业的关系的主要区别在于：①投资者投入企业的财产与他们的其他财产严格分开，边界十分清楚。投资者将财产投入企业后，成了企业的股东，对企业拥有相应的股东权力，包括参加股东大会和行使股东大会赋予的权力，按照股本取得相应的收益的权力，转让股权的权力，等等；企业依法成立后，对股东投入企业的资产及其增值拥有法人财产权，即对财产拥有占有、使用、收益（初始收益）和处分的权力。②投资者仅以投入到企业的那部分资产对企业的经营承担有限的责任，企业以其全部资产对债权人承担有限责任。③在企业内部存在一定程度的所有权和经营权的分离。所有者将资本交给具有经营管理专门知识和技能的专家经营，这些专家不一定是企业的股东，或者不是企业的主要股东，他们受

股东委托,作为股东的代表经营管理企业。

(2)政企分开,自主经营。在现代企业制度下,政府与企业是两种不同性质的组织。政府是政权机关,它虽然对国家的经济具有宏观管理的职能,但是这种管理不是对企业生产经营活动的直接干预,而是实行间接调控,即主要通过经济手段、法律手段及发挥中介组织的作用对企业的活动和行为进行调节、引导、服务和监督,以保持宏观经济总量的大体平衡和促进经济结构的优化;保证公平竞争,使市场机制发挥正常的作用;健全社会保障体系,保持社会稳定,维护社会公平;保护生产环境,提高生活质量。企业是以营利为目的的经济组织,是市场经济的主体,它必须按照价值规律办事,按照市场要求组织生产和经营。因此,政府和企业 in 组织上和职能上都是严格分开的,不以政代企,或者以企代政。

(3)机制健全、行为合理。首先,在现代企业制度条件下,企业是市场的主体,企业的生产经营计划需要根据市场的情况自主决定,企业所需的资金、技术装备和原材料、劳动力等生产要素需要从市场上获得,产品必须通过市场销售,企业具有健全的产销机制。其次,根据现代企业制度原则建立起来的企业,投资者、经营者、职工和企业自身的利益都能得到较好的体现,他们的积极性能得到较好的发挥,具有健全的激励和动力机制。再次,企业主要依靠自身的力量发展,其积累资金有稳定的来源,而且可以根据企业的需要来自主决定投资项目,具有健全的发展机制。最后,企业的约束机制健全。在企业内部,领导制度健全,权责合理,领导层次之间、领导者之间,既有明确的分工,又相互联系,相互制约,具有健全的权力约束机制;各个利益主体之间,既有利益的一致性,又存在着差异,他们相互制约,具有健全的利益约束机制;企业是独立的利益主体,必须自负盈亏,其

预算约束是硬的而不是软的,具有健全的预算约束机制。健全的企业经营机制能使企业克服盲目借贷,盲目投资,偏重消费,忽视投资,看重眼前利益,忽视长远利益等不合理行为,产生合理的企业行为。企业在注重自身效益的同时,也注重社会的效益,做到两者的有机统一。

(4)管理科学,注重效率。企业管理既体现社会化大生产的客观要求,又体现社会主义市场经济的客观要求。管理者的素质高,管理组织结构合理,管理制度健全,管理方法科学,管理手段先进,能最大限度地调动企业全体职工的积极性,提高工作效率和生产效率,使企业能取得较好的经济效益。

3. 现代企业制度的基本内容

任何企业都存在两方面的制度:一是企业的基本制度,它们规范企业的基本经济关系,构成企业的经济形体(企业除经济形体外,还有实物形体,它包括各种机器、设备、厂房等,它们按照一定的工艺要求有机组合起来,就产生了企业的生产机制),是企业经营机制的决定因素,有什么样的企业基本制度和经济形体,就会产生什么类型的经营机制;二是企业的具体管理制度,它规范企业内部各个部门、单位、个人的职责和联系,构成企业管理组织形态,对企业的经营管理水平具有重大影响。企业的基本制度必须要由国家的法律、法规来规范,因此,对所有企业来说,它们大体上应该是相同的;企业的具体管理制度则是要取决于企业的行业特征、企业规模等因素。换句话说,不同行业、不同规模的企业在具体的管理制度上也应该有所区别,不应该强求一律。我们所说的现代企业制度应该指的是企业的基本制度。因此,其基本内容应该包括自负盈亏的企业法人制度、负有限责任的公司制度、纵向授权的企业的领导制度、规范化的企业财务会计制度、利益均沾的企业分配制度和双向选择的企业人事劳动