

江苏省档案人才“151工程”系列丛书

卜鉴民 等 编著

改制企业档案管理 实践与创新



苏州大学出版社
Soochow University Press

江苏省档案人才“151工程”系列丛书

主 编 谢波

副主编 赵深 欧阳旭明 陈万田

卜鉴民等编著

改制企业档案管理

实践与创新



苏州大学出版社
Soochow University Press

图书在版编目(CIP)数据

改制企业档案管理实践与创新 / 卜鉴民等编著. —
苏州: 苏州大学出版社, 2017. 11
(江苏省档案人才“151 工程”系列丛书 / 谢波主编)
ISBN 978-7-5672-1905-2

I. ①改… II. ①卜… III. ①企业管理—档案管理
IV. ①G275.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 264807 号

改制企业档案管理实践与创新

卜鉴民 等 编著

责任编辑 张 希

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市十梓街 1 号 邮编: 215006)

镇江文苑制版印刷有限责任公司印装

(地址: 镇江市黄山路 18 号润州花园 6-1 号 邮编: 212000)

开本 700 mm×1 000 mm 1/16 印张 15 字数 230 千

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5672-1905-2 定价: 48.00 元

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话: 0512-65225020

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

江苏省档案人才“151 工程”系列丛书总序

为深入贯彻新发展理念,江苏省档案局于 2016 年启动实施江苏省档案人才“151 工程”,旨在将选拔出的在全省档案行政、业务和专业技术领域业绩优异,并在档案学术研究方面具有发展潜力的三个层次优秀人才,分别培养为在全国有影响力的首席专家、省内有较高水平的高级专家和地区中青年业务骨干,建立有梯度的档案干部队伍,为江苏档案事业可持续发展提供智力支持和人才保证,形成江苏档案事业发展合力。

2017 年 4 月,以“151 工程”为重要内容的《江苏省“十三五”档案人才发展规划》首次被纳入江苏省人才队伍建设专项规划,江苏档案人才培养获得了快速发展的有利时机。随着“151 工程”实施方案的推进,高端培训、学术研讨、科技项目申报等各项培养工作也已次第展开。

“著书立说”作为对研究者理论学术水平最全面、客观的评价方式,是一代代学人亘古不变的追求,也应是“151 工程”高层次培养对象努力的目标。出版“151 工程”系列丛书,既是对“151 工程”培养对象学术水平的检验,也是对“151 工程”实施成效的检验。

我们不仅鼓励有能力的培养对象独著出书,也鼓励高层次培养对象组建团队合著成书,以带领低层次培养对象共同研究,发挥引领作用;不仅鼓励出版档案工作创新研究的专著,也鼓励出版江苏地方史研究的专著;不仅鼓励出版阳春白雪的学术论著,也鼓励出版通俗易懂的档案文化口袋书,以形成江苏档案学术研究百花齐放的局面。

人才培养任重而道远,愿在大家的共同努力下,“151 工程”系列丛书枝繁叶茂,结出累累硕果。

是为序。

江苏省档案局局长 谢 波

序

随着我国社会主义市场经济深入发展,占经济主导地位的国有(集体)企事业单位体制改革成为我国市场经济体制改革中的一道亮丽风景。改制企业档案资源,作为国有(集体)企事业单位发展见证的重要产业遗产,也正是国有(集体)企事业单位产权制度改革这一特定历史时期的独特产物。如何对改制企业档案资源进行科学管理,为档案工作者提出了一个新的课题,同时也给档案工作者提供了一次展示智慧和创意的契机。

形成于21世纪初的改制企业档案管理“苏州模式”,立足于这样一个大的时代背景,对我国改制企业档案工作如何适应时代要求进行了有益的探索。在对属于国有资产的改制企业档案资源处置工作过程中,苏州档案工作者创造性地将国有(集体)企业改制中属于国有资产的珍贵档案资源进行集中统筹管理,通过充分发挥档案资源的凭据价值,解决原企业职工和人民群众对档案资源利用的需求,为维护社会公众的利益提供有效服务。“苏州模式”的产物——苏州市工商档案管理中心,是国家综合档案馆的延伸,它的建立为开发利用改制企业档案资源提供了新思路,为改制企业档案管理积累了独特经验。

在中国档案事业发展进程中,“苏州模式”开创了企业档案管理的新的里程碑。它明确了改制企业档案资源的归属与流向,提出了改制企业档案资源处置方案的设计建议,制定了改制企业档案的处置原则与具体处置方式,坚定了对改制企业档案资源进行集中统一管理的设想,从实践角度对改制企业档案资源管理进行了富有成效的研究和探索。在理论方面,“苏州模式”探讨和研究了我国改制企业档案工作的若干热点、难点和焦点问题,提出了诸多具有建设性的学术观点和政策建议,发展了企业档案管理学理论,丰富了档案学应用理论的研究内容。在改制企业档案管理工作

作“苏州模式”不断完善并日趋成熟之际,对其理论、方法、经验进行总结,并汇集成书,是一件非常难得且有现实意义的事情。

更为可贵的是,“苏州模式”经过多年的实践和创新,在形成之初集中抢救保护改制企业档案资源的基础上,对改制企业档案管理理论体系进行了深化和发展。通过对集中保管的改制企业档案资源进行发掘,苏州市工商档案管理中心具有苏州和中国特色的 30 多万件“近现代苏州丝绸样本档案”走出深闺,于 2016 年入选《世界记忆亚太地区名录》,成为世界级档案文献遗产瑰宝;通过与高校和企业合作开展保护技术研究,共建“苏州传统丝绸样本档案传承与恢复基地”,以档案中的丝绸样本和技术资料为依据,恢复、传承了失传或濒临失传的丝绸生产工艺,沉睡在档案中的苏州传统丝绸焕发了新的生机和活力。2015 年,经国务院办公厅批准,国内首家专门的丝绸档案馆——中国丝绸档案馆落户苏州,丝绸档案征集大格局初步形成,为丝绸档案规范化管理和可持续发展提供了有力保障。

本书所讨论的问题均来源于改制企业档案工作实践,这也是本书的一大亮点。作者在大量调查、研究的基础上,探讨改制企业档案资源管理的新模式,除了上述“苏州模式”外,还对江苏、辽宁、浙江、广东等多地档案部门的改制企业档案资源管理工作进行探讨,形成了丰富的调研成果,相关实践经验和案例也值得一读。

应著者之邀,谈点感想,是为序。

张斌

中国人民大学信息资源管理学院院长、
教授、博士生导师

目 录

第一编 改制企业档案资源的处置研究

第一章 企业改制的背景、需求与现状	(3)
第二章 企业改制的相关概念	(36)
第三章 国外(改制)企业档案管理概况	(39)
第四章 改制企业档案资源集中统一管理的必要性与可行性	(45)
第五章 改制企业档案处置细则设计	(50)
第六章 改制企业档案价值鉴定指南设计	(63)
第七章 改制企业档案管理工作优化建议	(68)

第二编 改制企业档案管理处置办法及价值鉴定指南

第一部分 改制企业档案处置办法(建议稿)	(76)
第二部分 改制企业档案价值鉴定指南(建议稿)	(87)
附:改制企业档案接收鉴定表(建议稿)	(93)

第三编 部分地区改制企业档案管理调研报告

第一章	辽宁省改制企业档案资源管理工作调研报告	(111)
第二章	浙江省改制企业档案资源管理工作调研报告	(127)
第三章	广东省公有改制企业档案工作现状、问题及对策	(138)
第四章	江苏省改制企业档案管理情况调研报告	(145)
第五章	佛山市企业档案工作和改制企业档案资源管理工作调研报告	(149)
第六章	苏州市改制企业档案资源管理工作情况调研报告	(157)
第七章	苏州市民营企业档案资源状况调研报告	(189)

附 录

国家档案局科技项目《产权制度改革大背景下改制企业档案资源整合 与共享模式研究》简介	(199)
参考文献	(216)
后 记	(230)

第一编

改制企业档案资源的处置研究



第一章 企业改制的背景、需求与现状

第一节 企业改制的背景与需求

在改革理论的创新引领下,中国企业改革经历了 30 多年的风雨历程。新中国成立后,基本复制了苏联的计划经济运行模式,形成并逐步固化了国有国营的企业制度。改革开放后,为增强国有企业的活力,首要的问题就是要打破高度集权的国有国营体制,赋予企业一定的自主权,发挥企业的积极性、主动性和创造性。为此,以放权让利为重点,开始调整国家和企业的责权利关系,解决政企不分、以政代企问题。改革一开始采取了自下而上的试探方式,中共中央认真总结了四川等省下放企业自主权的经验,国务院于 1979 年 7 月下发了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》,1984 年 5 月,国务院又下发了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》(俗称“扩权十条”),赋予了企业自主经营、自负盈亏必要的权利。在自上而下的推动下,从 1979 年到 1984 年,国有企业普遍实行了扩大经营自主权的改革,调动了企业生产经营的积极性,企业的活力有所增强,中国经济出现了恢复性增长的良好态势。

1984 年党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,初步确立了商品经济在社会主义经济结构中的地位,提出了有计划的商品经济的理论,明确了增强国有企业,特别是国有大中型企业的活力是经济体制改革的中心环节,认为政企不分是传统国有企业制度的根本弊端,改革的基本思路是沿着所有权和经营权分离的原则逐步推进政企分开,使企业成为独立经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。

在改革的这个阶段,一个突出的特点是,人们在理论上认识到企业的



所有权和经营权是可以分开的,在保持国家所有权的前提下,可以将企业的经营权下放给企业。正是沿着这样的改革思路,我们开始探索多种形式的经营责任制。

在多种形式的经营责任制探索中,以首都钢铁公司为代表的承包经营责任制被大多数企业所认同,国有企业在这段时间普遍实行了承包经营责任制。承包经营责任制是在社会主义全民所有制基础上,按照所有权与经营权分离的原则,通过签订承包合同,确定国家与企业之间的责、权、利关系,使企业具有自主权的经营管理制度。其基本形式是“两保一挂”,即企业保证完成承包合同规定的上缴税利指标,保证完成国家规定的技术改造任务,工资总额与实现利税挂钩。承包经营责任制具有包死基数、确保上缴、超收多留、歉收自补的基本特征,较好地处理了国家与企业之间的利益关系,调动了企业的积极性,增强了企业的活力。但承包经营责任制的突出问题是,企业分配向个人倾斜,包盈不包亏,助长了企业重生产、轻投资、拼设备等短期行为。同时,企业承包制按一户一率,企业不能公平竞争的弊端也日益暴露出来。

1992年春天,邓小平同志的南方讲话,又一次使全党解放了思想,并转变为全党的意志。在1993年11月召开的十四届三中全会上通过了《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现代企业制度,并且将现代企业制度概括为四句话十六个字,即产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学,提出了法人财产权的概念,要求企业拥有法人财产权,这是对两权分离理论的进一步发展。

在这一改革思想的指引下,加快了国有企业的公司制改革,并在1994年出台了《中华人民共和国公司法》这部重要的商法典。从1994年开始,国务院选择了100家企业进行建立现代企业制度试点,加上各地方选择的试点企业,中央和地方共选择了2500多家企业,按照现代企业制度的要求进行试点。

在推进现代企业制度试点的同时,1995年9月,党的十四届五中全会提出要着眼于搞好整个国有经济,抓好大的,放活小的,即“抓大放小”。但在实际操作过程中,“放小”被简单地认为是“一卖了之”和“全面退出”,



导致目前有很多地方,特别是一些市、县已经几乎没有国有企业了。到2003年在国务院新一轮政府机构改革中新组建国有资产监督管理委员会后,这种“一卖了之”和“全面退出”势头得到了有效遏制。

1997年党的十五大进一步提出,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 and 结构,对国有经济实施战略性改组,提出要用三年左右的时间,使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境,力争到2000年大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度。

1999年党的十五届四中全会通过了《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,提出到2010年国有企业改革和发展的目标是:适应经济体制与经济增长方式两个根本转变和扩大对外开放的要求,基本完成战略性调整和改组,形成比较合理的国有经济布局 and 结构,建立比较完善的现代企业制度,经济效益明显提高,科技开发能力、市场竞争能力和抗御风险能力明显增强,使国有经济在国民经济中更好地发挥主导作用。

20世纪的最后三年,国有企业在建立企业法人治理结构,促进投资主体多元化,转换企业经营机制,抓大放小,关闭破产,分流富余人员,分离企业办社会职能,通过债转股等形式解决企业债务负担过重等方面做了大量工作,积累了许多宝贵经验,基本实现了三年改革与脱困目标。

2002年11月党的十六大指出:要深化国有企业改革,进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式;除极少数必须由国家独资经营的企业外,积极推行股份制,发展混合所有制经济;按照现代企业制度的要求,国有大中型企业继续实行规范的公司制改革,完善法人治理结构。2003年10月党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:要适应经济市场化不断发展的趋势,进一步增强公有制经济的活力,大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济,实现投资主体多元化,使股份制成为公有制的主要实现形式。

2003年以后国有企业改革的推进是与建立和完善新的国有资产管理



体制改革分不开的。党的十六大确立了“建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。十六届三中全会进一步指出“坚持政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开。国有资产管理机构对授权监管的国有资产依法履行出资人职责,维护所有者权益,维护企业作为市场主体依法享有的各项权利,督促企业实现国有资本保值增值,防止国有资产流失”。

在新的国有资产管理体制推动下,国有企业改革进入了以股份制为主要形式的现代产权制度改革新阶段。国有企业改革因真正触及改革的核心和本质而步入攻坚阶段,那就是要对传统的产权制度进行符合现代产权制度要求的根本性改革。改革主要从五个方面加快推进:一是加大股份制改革力度,通过股权置换、相互持股、引入战略投资者等方式加快产权主体多元化改革,有条件的还实现了整体改制、整体上市。二是积极稳妥推进股权分置改革,基本完成股权分置改革任务,消除了阻碍股份制健康发展的制度弊端,促进了上市公司的迅速发展。三是建立完善的董事会,引入外部董事制度,规范公司法人治理结构。四是主辅分离、辅业改制。在分离办社会职能的基础上,将企业的辅业从主业中分离出去,突出主业发展,将辅业资产进行整合改制。五是继续实施政策性关闭破产。国有企业政策性破产是从1994年开始启动的,按照总体规划,在2008年年底以前全部完成。

深化国有企业改革,是促进中国经济社会发展的必然要求,也是全国人民的热切期盼。贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,《关于深化国有企业改革的指导意见》提出,国有企业属于全民所有,是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量,是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。必须认真贯彻落实党中央、国务院战略决策,按照“四个全面”战略布局的要求,以经济建设为中心,坚持问题导向,继续推进国有企业改革,切实破除体制机制障碍,坚定不移做强做优做大国有企业。

近些年来,随着改革的不断深化,社会主义市场经济体制改革越来越成功,外资的注入、民营企业的崛起等,越来越多的企业为了适应时代需求



进行了改制,而企业的产权改革主要表现为企业的兼并、出售、拍卖、租赁、股份经营、合资合作以及企业破产等形式。以苏州为例,2002年9月苏州市根据中央和江苏省委、省政府的精神,针对市属国有企业的现状,做出了加快推进市属国有企业产权制度改革的决定,提出了“四到位一基本”,即企业改革到位,国有资本调整到位,职工身份置换到位,债权债务处理到位,基本建立现代企业制度的改制标准。至2005年6月,据不完全统计,全市一般竞争性领域的985家市属国有(集体)企业和82家生产经营型事业单位,完成了产权制度改革,这一改革标志着苏州市经济体制改革的中心环节——国企改革取得了历史性的突破。

第二节 改制企业档案管理工作的背景与需求

改革开放以来,中国企业档案工作的实际情况也随着社会主义市场经济的发展而改变,尤其是产权制度改革后,企业档案资源的管理和处置情况也发生了改变。在改革的过程中,随着企业产权与经营权的变化,改制企业的档案工作任重而道远。1998年国家档案局、国家经济体制改革委员会、国家经济贸易委员会、国家国有资产管理局印发《国有企业资产与产权变动档案处置暂行办法》。国资委将“稳妥、规范、有序发展混合所有制经济,规范国有资产评估、完善国有资产定价机制,严格操作流程,确保公开透明,防止国有资产流失”纳入2015国企改革工作要点之一。

公有改制企业档案是改制企业生产经营活动中的真实记录,属于国有资产的重要组成部分,它的评估、管理工作也应当引起重视。自国有企业改革开始,我国各省市针对国有改制企业档案管理也相继采取措施,加强管理。苏州市国有企业改制工作于2002年9月份开始,对一般竞争性领域的952家市属国有(集体)企业和82家生产经营型事业单位进行产权制度改革。国有(集体)企业档案是企业资产的重要组成部分,为保证企业档案不因企业转制、撤销、关闭、破坏而遭受损失,防止国有资产的流失,苏州市档案行政管理部门在苏州市委、苏州市政府的正确领导下,按照《档案法》以及1998年国家档案局等四部委局颁布的《国有企业资产与产权变动



档案处置暂行办法》的有关规定,及时制定了《关于进一步做好全市国有(集体)企事业单位产权制度中档案处置工作的意见》,明确有关部门对改制企业单位档案进行接收,实行集中统一管理。1996年年初,辽宁省档案局会同辽宁省经贸委等有关部门深入部分国有破产企业进行调研,制定了《辽宁省破产企业档案管理规定》,于1997年12月以辽宁省政府第88号省长令发布。至此,辽宁省改制企业档案工作实现了有法可依,改制企业档案工作在辽宁省迅速开展。

改革开放30多年来,非公经济已成为推动中国经济发展的主要力量。据统计,2013年民营企业的纳税额占国家税收总额的50%。2015年中国企业500强榜单上,民营企业占有207个席位。民营企业已成为国民经济中最具活力的市场主体。因此,要充分认识加强非公有改制企业档案工作的重要意义。

企业档案作为企业的一种信息资源,已成为人们的共识,它作为企业信息的一种载体,与企业经济利益直接相关,它既是企业厂房、设备、产品等各种有形资产的真实记录和依据,又是企业专利权、非专利技术、商标权、著作权、土地使用权、租赁权、商誉等无形资产的直接载体和凭证,因此,是企业资产的一个重要组成部分。同时,企业档案所承载的信息作为一种重要的信息资源,一方面,在企业改制的过程中发挥着重要的凭证作用,是企业改制的根本和依据;另一方面,企业档案作为国有企业发展的历史见证,是企业产权制度改革后进行科学生产管理的重要依据,为企业的发展提供了重要的借鉴意义。因此,在建立以产权清晰为基础的现代企业制度中,企业档案在清产核资、资产评估、理顺产权关系和防止国有资产流失等许多方面,起到了凭证、依据和参考作用,充分显示了企业档案在建立现代企业制度中不可替代的作用。

据统计,广东省档案馆已接收改制企业档案共32352卷又27509件。苏州市工商档案管理中心已接收各行业改制企业档案共167余万卷(约17万卷人事档案未计入)。如何有效的规范管理与利用改制企业档案是企业档案工作中的一件大事,是国家档案局贯彻落实“四个全面”战略部署,落实中办、国办《关于加强和改进新形势下档案工作的意见》精神,加

强企业档案工作,创新企业档案业务指导方式,推进非公企业档案工作协调共同发展的一项重要举措。

第三节 中国改制企业档案管理工作现状

一、改制企业及改制企业档案概况

(一) 改制企业概况

自从党的十二届三中全会提出“经济体制改革的中心环节是搞活国有企业”之后,各地国有企业进行了不断的探索,按照中央关于国有企业改革工作的总体要求,开始改革改制工作,精心组织,攻坚克难,采取引资改制、产权划转、转让国有产权、政策性破产、依法破产等多种形式,因企制宜,稳步推进了国有企业改革改制工作,取得了明显成效。

佛山市共有改制企业 2728 家。根据企业类型来看,统计数据如表 1:国有企业 1984 家,集体企业 355 家,私营企业 107 家,合资企业 136 家,股份制企业 134 家,境外企业 8 家,事业单位 4 家;根据行业分布来看,制造业有 713 家,农业有 105 家,流通商业有 342 家,流通服务业有 140 家,交通运输业有 82 家,邮电通讯有 1 家,建筑安装有 126 家,其他行业的有 1219 家;根据企业规模来看,20 人以下的企业有 358 家,20 ~ 99 人的企业有 2074 家,100 ~ 499 人的企业有 254 家,500 ~ 999 人的企业有 37 家,1000 ~ 9999 人的企业有 5 家;根据企业改制类型来看,改制为股份制的有 905 家,破产的有 283 家,销号的有 747 家,兼(合)并的有 83 家,不确定改制类型的有 1364 家。

表 1 佛山市改制企业类型分布

企业类型	数 量
国有	1984 家
集体	355 家
私营	107 家
外资	0 家