

中共十五届四中全会 文件学习辅导

——国有企业的改革之路

本书编写组编

中共党史出版社

中共十五届四中全会 文件学习辅导

——国有企业的改革之路

本书编写组编

中共党史出版社

1999年·北京

责任编辑:春秋

图书在版编目(CIP)数据

中共十五届四中全会文件学习辅导/《中共十五届四中全会文件学习辅导》编写组编.-北京:中共党史出版社,1999.9

ISBN 7-80136-357-4

I. 中… II. 中… III. 中国共产党十五届四中全会-文件-学习参考资料 W. D229

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 43058 号

中共十五届四中全会文件学习辅导

——国有企业的改革之路

本书编写组编

出版发行:中共党史出版社

通讯处:北京 9723 信箱 邮编:100029

地址:北京市朝阳区安外小关东里 10 号院(北门 10 号楼)

电话:(010)64946059 传真:(010)64968014

经 销:新华书店

印 刷:北京世界知识出版社印刷厂

787×1092 毫米 32 开 9.5 印张 208 千字

1999 年 9 月北京第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印 数:30000 册

ISBN 7-80136-357-4/D·46

定 价:12.00 元

目 录

第一章	国有企业的重要地位.....	1
第二章	国有企业改革与发展的历史经验	10
第三章	国有企业改革与发展的紧迫性	29
第四章	国有企业改革的目标和方针	51
第五章	调整国有经济布局和国有企业改组	69
第六章	建立现代企业制度是国有企业改革 的根本方向	93
第七章	积极稳妥地推进国有企业产权改革.....	109
第八章	建立有效的公司治理结构.....	124
第九章	政企分开是国有企业改革的重要环节.....	139
第十章	大力加强和改善企业管理.....	159
第十一章	国企改革的重要突破:改善负债结构	175
第十二章	在国企改革攻坚的关键时期继续抓好 减员增效、再就业和社会保障工作	185
第十三章	国有企业的技术创新与产业升级.....	201
第十四章	创造有利于国有企业改革与发展的 外部环境.....	219

第十五章	建设高素质的经营管理者队伍·····	235
第十六章	国有中小型企业的改革与发展·····	251
第十七章	加强党对国有企业改革与发展 工作的领导·····	264

《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大

问题的决定》(1999年9月22日中国共产党

第十五届中央委员会第四次全体会议通过)····· 279

第一章

国有企业的重要地位

党的十五大指出：从现在起到下世纪的前十年，是我国改革和发展的关键时期。在这个时期，要努力建立起比较完善的社会主义市场经济体制，保持国民经济持续快速健康发展。要解决好这两大课题，必须不失时机地推进国有企业的改革与发展，使国有企业改革取得突破性的进展。

江泽民指出：国有企业在国家经济和社会发展中始终处于十分重要的地位。新中国成立 50 年来，国有企业和工人阶级，为我国形成比较完整的工业体系和国民经济体系，增强经济实力和综合国力，巩固和加强国防，促进社会全面进步，提高人民生活水平，作出了重大的历史性贡献。

我国经济建设的实践充分证明，国有企业是我国社会主义制度的主要经济基础，是巩固工人阶级领导的人民政权的主要力量，是社会主义市场经济中起主导作用的经济力量，是支撑中国经济发展和社会进步的主体，是我国国民经济的脊梁。

我们认为，只有深刻认识国有企业在社会主义市场经济中的地位和作用，推进国有企业改革与发展才会有更大的决心和力度。

一、国有企业在国民经济发展中的历史地位

我国的国有企业(全民所有制即原国营企业)发端于新民主主义革命时期苏区和解放区从事军需生产的工业企业。毛泽东在创立井冈山革命根据地之初,即创办了一个小型兵工厂——红军修械厂,这就成为社会主义国有企业的雏形。长征胜利,红军到达陕北后,在抗日烽火中,国有企业在陕甘宁边区又获得较大发展。在解放战争的硝烟中,通过对官僚垄断资本主义企业的没收和改造,国有企业有了进一步的发展,从而奠定了共和国的经济基石。

新中国成立后,国有企业开始了新的征程,作为共和国经济的主体力量,伴随着共和国的发展而日益壮大。经过三年国民经济的恢复建设,1952年,国有工业实现产值145亿元,占全国工业总产值的41.5%。在第一个五年计划期间,随着对资本主义工商业的社会主义改造的基本完成和对苏联援建的156项重点工程的集中建设,我国国有企业迅速壮大,在国民经济中的主体地位已经形成,开始在我国工业经济舞台上扮演主角,担负起国民经济大厦的脊梁作用。到1957年,国有工业企业产值占工业总产值的53.8%,国有企业控制了主要的基础工业、重加工工业、大型批发流通企业等关系国民经济命脉的重要经济部门及领域。也就是在这期间,我国国有企业的高度集中统一、直接管理的计划经济管理体制趋于成熟,将一揽子权力集中于中央政府,这对于巩固新政权,保证建国初期国民经济的迅速恢复和发展,发挥了重要历史作用。之后,“大跃进”、“大调整”,“文革”冲击、二次调整、“三线”建设、“五小”企业涌现,国有企业在艰难中跋涉,仍极力支撑着濒临崩溃的共和国经济大厦,被国人誉为“老大”、“长子”,为国家提供

80%以上的财政收入。1970年,国有企业提供的财政收入达582.3亿元,占全国财政总收入662.90亿元的87.86%;1971~1975年,国有企业累计提供财政收入3427.95亿元,占全国财政总收入的87.45%;历经十年动乱后的1976年,国有企业提供了656.38亿元的财政收入,占当年全国财政总收入的84.52%。

1978年12月党的十一届三中全会,揭开了新中国改革开放的历史画卷。改革的重点之一就是构成计划经济体制的国有企业管理体制,以调动企业和职工生产经营积极性为出发点的国有企业改革,从扩大企业自主权开始逐步展开。在国有企业二十年的改革实践中,历经扩权让利、两步利改税、普遍实行承包经营责任制、转换企业经营机制和构建社会主义市场经济体制等几个阶段,曾经为共和国铸造辉煌经济业绩的国有企业,在深化改革过程中,虽然不断创造新的辉煌,却仍然未能走出困境。国有企业虽然每每面临重重困难,却仍然继续发挥其国民经济脊梁的作用。1992~1994年,我国国有企业实现利税年均增长22%,上交利税年均增长29.5%,效益增长高于经济增长;1993年,国有大中型企业经济效益综合指数高于全国工业平均水平9.6个百分点,资金利用率高出0.35个百分点,全员劳动生产率高出1/3。在全国工业企业中,占企业总数20%的大中型企业,其资金总额、销售收入、税金都占70%左右;占国有企业总数20%的大中型企业,其资金总额、销售收入、税金都占80%以上。这说明,虽然在我国经济结构中多种经济成分迅速发展,但是国有企业,特别是国有大中型企业,在国民经济中仍然具有绝对优势,掌握着国家经济的命脉,是国家财政收入的主要来源,始终起着主导作用。

历史表明,我国的国有企业在建国后五十年的发展过程中,走过了一条不平坦的道路,也创造了辉煌的业绩。具体表现在:工业生产快速增长,1949~1998年,国有及国有控股企业工业总产值由36.8亿元提高到34109.6亿元,按可比价格计算,年均增长14.2%,明显高于4.1%的世界工业增长水平;国有资产规模不断扩大,1952~1998年,国有工业企业固定资产净值由100.8亿元增加到29890.5亿元,年均增长13.4%,在一些关键领域,如煤炭、石油、冶金、烟草、军工、煤气和自来水供应等行业,国有资产比重均在80%以上;门类齐全的工业体系已经建立,能源、采矿、原材料、机械制造、国防、汽车、船舶、飞机、航天、电子、化工、轻纺等工业部门从无到有,从小到大,形成了扎实的工业基础;一些重要产品的生产能力跃居世界前列,1995年,我国国产设备已经占全部工业设备的一半以上,达到52.4%,1996年,我国钢、煤炭、水泥、化肥、棉布、电视机产量位居世界第一位,发电量居第二位,原油产量居第五位;国有工业的技术水平和国际竞争能力不断提高,据有关部门测算,建国五十年来,我国国有工业企业技术进步的贡献率为30%左右,改革开放以来,通过引进、消化、吸收和创新,国有工业的技术水平有了迅速提高,科技进步的贡献率超过了40%,目前主要工业部门的技术水平达到了九十年代初期的国际先进水平;国有企业竞争能力日趋增强,1998年,我国的出口总额达到了1837.6亿美元,位居世界贸易大国第十位,工业制成品和机电设备成为我国出口的主导产品,一批国有企业已经具备了跨国投资经营的能力;国有工业企业为我国经济建设培养了大批骨干力量,目前,国有工业企业职工3875万人,占全部工业企业职工人数的61%,以国有企业为主的大中型工业企业拥有技术开发人员

1474 万人,国有企业培养和积累起来的大量技术、管理人才和熟练工人队伍,不仅为国有企业自身的技术进步奠定了基础,而且支持和推动了其它经济成分的发展;国有企业的经济效益不断提高,1952~1998 年,国有工业实现利润增长 17.2 倍,年均增长 6.5%,从 1963 年到 1997 年,国有工业企业共向国家提供税收 23208 亿元,有力地支持了国家建设。

二、国有企业在国民经济中的现实地位

近年来,随着改革开放的深入发展,尽管国有经济的比重随着多种经济成分的发展有所降低,但在国民经济中仍然居于主导地位。1995 年,在全国工业企业中,国有工业企业的资产总额占 53.7%,实现工业增加值占 34.1%,实现利税占 55.2%。1978 年到 1998 年的 20 年间,国有及国有控股工业总产值年均增长 8.7%,资产总额年均增长 16.8%,上缴税金年均增长 12.3%。在一些关系国家经济命脉的产业中,金融、铁路、电信、航空、石油、电力等关键领域基本都掌握在国有企业手中,能源、交通、邮电等基础部门和冶金、石化、化工、汽车、机械、电子等重要原材料行业和支柱产业,国有经济占据支配地位。国有经济在铁路、邮政、电讯、民航达 100%,金融、保险、电力、建筑等一般也不低于 90%以上,冶金、化工占 80%左右,外贸、机械等一般也不低于 60%。我国钢、煤、化肥等重要工业产品产量跃居世界首位,发电量和原油、化纤产量等位居世界前列,都是以国有和国有控股企业为主生产的。国有企业仍然是国家财政收入的主要来源,目前上缴利税占财政收入的比重达 55%。在多种所有制经济共同发展的格局下,国有经济总体实力进一步增强,在国民经济中继续发挥主导作用,始终控制着国民经济命脉。可以说,我国社会主义工

业化和现代化建设的一切重要成就,我国具有今天这样比较雄厚的综合国力和重要的国际地位,我国经济能够在激烈的国际竞争中持续稳定发展,都同国有企业发挥的巨大作用分不开。没有国有企业的发展和国有经济的主导地位,没有国有企业创造的大量财富,没有国有企业作为国家财政的主要承担者和社会劳动力就业的主要吸纳者,没有国有企业为改革承担巨大的成本,我国的经济建设不可能取得这样大的成就,其他经济成分的发展也不可能这样迅速。

江泽民 1993 年 8 月 22 日在大连召开的华北、东北部分大中型企业座谈会上明确指出:“国有大中型企业是国民经济的支柱,是社会主义现代化建设的骨干力量,是国家财政收入的主要来源,在经济和社会发展中占有重要地位。”国有企业在我国的国民经济中占据主要的关键性地位,具体体现在以下几个方面。

国有企业是我国国民经济的中枢,控制着国民经济的命脉,是我国建立社会主义市场经济体制主要的微观基础。当前,国有企业的资产总额,占全社会企业资产总额的 65% 以上,新中国成立以来,国有资产总量平均每年递增 12.4%,其中 1980 年以来平均每年递增 14.5%,1990 年以来平均每年递增 17.9%。具体地说,1985 年经营性国有资产为 5457.9 亿元,1993 年是 34950 亿元,8 年增长近 6 倍。国有大中型企业占独立核算国有工业企业总数的 4%,但其资产占国有资产总量的 62%,产值占 44%,实现利税占 59%。我国 500 家特大型企业,数量只占国有企业总数的 0.75%,但资产占到 37%,销售税金占 46%,实现利润占 63%。国有大中型企业是我国工业体系的中坚,是推动我国实现社会主义工业化的决定力量。

中国的支柱产业、基础产业的状况,体现了我国作为一个工业生产大国所拥有的国有企业的经济活力。机械工业,总产值在1992年提前8年实现比1980年翻两番的基础上,1995年又比1980年翻了三番,年均增长在24.5%以上;汽车工业,1990~1995年共生产汽车587万辆,是“七五”时期的2.3倍,净增长330万辆,其中小轿车生产量达102万辆,是建国以来轿车生产总量的85.3%;化学工业,1985~1990年,年均增长率为9.4%,进入九十年代后,增长有所加快,1992年总产值达1674亿元,比1991年增长10.2%;船舶工业,1980~1994年累计造船1100万吨,是建国后前30年造船总量的近3倍,八十年代以来的15年累计承接出口船700多万吨,占承接船舶总量的一半,出口到40多个国家和地区,目前,我国船舶产品已占国际市场份额的4~5%,在国际市场上的地位已从八十年代的第16位,上升到前5位,成为世界上公认的船舶重要出口国;电力工业,从1988年以来,每年新增装机容量超过1500万千瓦,至1994年,全国发电装机达19990万千瓦,年发电量达9279亿千瓦时,超过1978年的3倍,我国发电装机容量和年发电量已从1949年的世界第25位和21位,到1990年上升到世界第4位。

国有企业是我国国民经济的支柱,是支撑经济增长的主导,是发展社会主义社会生产力的主要依靠力量。邓小平在1992年春节前后的南方谈话和党的“十四大”提出的建立社会主义市场经济体制的目标和任务,对我国国有经济的发展起着加速器的作用。1993年,国有生产型企业比上年增长了12.8%,国有大中型企业比上年增长12.5%,国有大中型企业在全部新增工业产值中的比重为49.5%。就工业经济效益而言,我国预算内国有企业销售收入比1991年增长18.1%,

实现利税增长 18.7%，每百万元销售收入实现利润增长 25.98%，工业全员劳动生产率比上年提高 11.7%，每百万元工业消耗能源比上年下降 8%。

与其它经济成分相比，国有企业在人才、技术、资金、装备和管理方面都有优势，又由于与政府有着特殊的联系，因而有着强大的融资能力，国有企业的发展能力更强大，对于缩小我国与发达国家工业化水平的差距，完善我国的工业体系有着重要作用。

国有企业承担改革成本，是经济体制改革的稳定力量，是国民经济战略性重组的主要对象。中国经济体制改革所走的道路，是一条渐进式的成功之路，其成功的条件，就是要求国有企业彻底地贯彻国家改革的意志，在自身稳定的同时，还要求国有企业为国家分担改革的沉重代价。这就是我国在改革中采取“稳住一头，放开一面”的策略原则的真谛。为培育市场经济多元化主体，国有经济承担了扶植培育非国有经济成分成长的重任。乡镇企业和“三资”企业等非国有经济在“七五”、“八五”十年间，获得了令人惊异的发展，其发展的一些基础条件，如电力、石油、煤炭等能源，钢铁、化纤、有色金属等原材料，铁路、公路、港口、邮电等公共设施，以及各种类型的技术条件等，都是国有企业提供的。为稳定经济大局，培育市场经济体制，在市场份额、商品价格、税收等方面，国有企业忍辱负重，承担起经济转轨时期不使人民生活水平降低的责任，分布在一些关系国计民生的生产领域中的国有企业，为了保证人民生活水平的稳定，往往在原材料等初级产品涨价的情况下，其满足市场需要的最终产品的价格依然保持稳定。正是由于国有企业所具有的这种主导、支撑、稳定作用，进一步发展和壮大有国经济实力，实现产业结构、企业组织结构和产品结构

的优化,对国民经济进行战略性重组,就要主要依靠对国有企业的调整来完成。

国有企业是社会安定的基石,是弥补市场缺陷的重要手段。市场经济的目标要求平等竞争,但目前国有企业很难完全具备公平的竞争环境。日益膨胀的中国人口,为中国解决就业问题出了一道世界级的难题,为了保障就业,国有企业长期背着2000多万人的非经济就业的压力。国有企业在计划经济条件下,将所创造的财富如数交给了国家,改革后却负起了离退休职工的退休金、离休金和医疗费用的重荷。国有企业还要支持国家财政,保障共和国国家机器的正常运转,数千万公职人员、数百万在校大专学生和几千万中小學生、国家重点建设、城镇建设、环境建设、交通事业、卫生事业、文化事业、科研发展、外交活动等等,都有要靠国有企业的利润来维持。另一方面,我国正处于由计划经济向社会主义市场经济转轨的过程中,加上市场经济本身有缺陷和不完善的地方,所以现代市场经济需要政府来调控和干预市场,来弥补市场机制的缺陷,纠正市场失效,保证国民经济持续、快速、健康发展。政府调控市场的基础就在于依靠和发挥国有经济的作用,国家通过国有企业实现宏观调控,稳定市场秩序,平抑物价,维护公开、公平的市场竞争,保护经营者和消费者的合法权益,实现既定的经济社会发展目标。

此外,我国国有企业在促进资源的优化配置,推动产业结构升级,支持振兴民族产业,发展高新技术产业,协调地区经济发展,在必要时动员和组织社会经济力量达到特定的战略目标等方面,也有着不可替代的重大作用。

第二章

国有企业改革与发展的历史经验

中国的改革是以渐进方式演进的，回顾国有企业的改革过程，总结其经验教训，就能够更好地推进国有企业改革与发展的进程。

一、国有企业改革与发展的历史回顾

在党的十四届三中全会提出建立现代企业制度的改革目标之前，我国国有企业改革一直是围绕着如何通过放权让利来搞活企业而展开的。从五十年代中期到七十年代末这一段时间内所进行的调整改革，仅限于中央政府向地方政府的权力下放，而对企业来说，这种政府系统内的行政性分权改变的只是企业的“婆婆”，企业是政府附属物的地位并没有改变。十一届三中全会以来，在邓小平理论指引下，我们党坚持改革开放的基本国策，开辟了建设有中国特色社会主义的新道路，拉开了以政府推动为主、以国有企业改革为核心的经济体制改革的序幕。

我国国有企业的改革是沿着两条主线展开的：一是企业的产权改革，通过自主权的不断扩大，企业的独立意识不断增强，最后在立法（制度）上获得了企业法人的地位，实现了企业

制度的创新；二是市场化，市场机制的作用范围不断扩大，程度不断加深，商品的市场化促成了劳动力的商品化和资本的商品化。

国有企业改革沿着两条主线展开因阶段不同而有不同的特征，可以以党的十四大为界限分为前后两个时期。前一时期是自1979年到1991年，是以破为立、局部改革推进时期，首要任务是改革旧体制下国有企业低效率、低产出的弊端，整个经济体制改革还没有一个完整、清晰的目标模式，较多的改革措施是因事而设，缺乏系统规划，但值得肯定的是其市场化改革取向，这一时期的特点是，国家为了塑造市场活动的主体，始终抓住利益关系这一关键环节，采用“增量改革”的方法，在国有企业完成国家下达的计划指标后，其多余的产量可以按照市场价格出售，在市场与计划并存的条件下，价格呈现双轨制。

后一时期是1992年以来，是以立为主，整体创新时期，党的十四大确立了社会主义市场经济体制的目标模式，并通过八届人大将市场经济内容写进《宪法》，为改革的目标模式建立起制度保障，这一时期的特点是，中央政府的宏观调控手段日趋成熟，国有企业改革通过法规引导，实行整体推进，国家抓住经济的微观基础重构工作不放，致力于解决企业的深层次问题，实现国有企业的组织重构和内部经营机制的重建，国有企业改革进入攻坚阶段，国有经济的战略性重组已经提到议事日程。

上述两个改革时期各自又是有阶段性的，但各个阶段的时间界限无法绝对地划定，因为许多改革是交叉进行的，大致可以分为以下六个阶段。

第一阶段：扩大企业自主权的试点阶段（1978～1980

年)。

作为计划经济体制的主要框架,在战争时期萌芽、借鉴苏联经验后发育成熟的高度集中统一的国有企业管理体制,似坚冰冻结着国有企业的活力,自然成为改革的重点之一。党的十一届三中全会一针见血地指出,计划经济的弊端在于权力过于集中,要在国家统一计划指导下,让企业有更多的经营管理自主权。扩大企业自主权的试点是由四川省率先于1978年10月在6家国有企业中进行的。1979年5月,原国家经委等6个部门联合下文,在京、津、沪三市选择了首钢等8个大企业进行企业管理的扩权改革试点。同年7月13日,国务院颁布了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国营企业实行利润留成的规定》、《关于提高国营工业企业固定资产折旧率和改进折旧费使用办法的规定》、《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》以及《关于征收固定资产税的规定》等5个文件,以指导扩大企业自主权的改革试点工作,要求各地和各部门按照统一规定的办法也选择少数企业进行试点,促进了试点面迅速扩大,到年底,试点企业扩大到4200多个,1980年7月又发展到6600多个,约占预算内工业企业数的16%,其产值、利润分别占预算内工业企业总产值和总利润的60%和70%。1984年5月,国务院又颁布《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》,把扩权工作又推进了一步。

企业自主权的扩大和利润留成制度的建立,使企业普遍产生了完成计划和增产增收的积极性,自我发展意识和盈利意识有所增强。1981年和1982年,国务院又先后进行城市综合改革试验,改革开始向实行厂长负责制、浮动工资制、承包责任制等较深层次发展。