

公司制改革指导丛书

国有企业改革

GONGSIZHI GAIGE ZHIDAO CONGSHU

与建立 现代企业 制度



◎国家经贸委企业改革司 编

法律出版社

国有企业改革

ONGSIZHI GAIGE ZHIDAO CONGSHU

与建立

现代企业

制度

◎国家经贸委企业改革司 编

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有企业改革与建立现代企业制度/经贸委企业改革司
编. - 北京:法律出版社,1999

(公司制改革指导丛书)

ISBN 7-5036-0869-2

I. 国… II. 经… III. ①国有企业-经济体制改革-研究-中国②国有企业-企业管理制度-研究-中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 74778 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶 松

责任校对/杜 进

印刷/北京宏伟胶印厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/15.75

字数/387 千

版本/2000 年 5 月第 1 版

2001 年 4 月第 2 次印刷

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-0869-2/D·2730

定价: 25.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

丛书前言

国有企业是国民经济的中流砥柱,为国民经济的发展和壮大作出了不可磨灭的贡献。但是由于历史的原因,国有企业的机制不活,包袱沉重,非经营性资产比重过大,债务居高不下,富余人员、离退休人员的负担很重。实践证明,公司制改革是国有企业走向市场经济的必由之路。卸掉包袱,脱胎换骨,轻装上阵,国有经济必将重新焕发青春。党的十五届四中全会作出的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》已经明确指出:“对国有大中型企业实行规范的公司制改革。公司制是现代企业制度的一种有效组织形式”。

我国的股份制试点从1994年开始,15年来,股份制企业从无到有,从小到大,经受风雨,历尽坎坷,逐步成为国有企业建立现代企业制度的有效组织形式。令人欣慰,令人感慨!据初步统计,到1999年底,我国股份制企业已有40多万家,其中股份有限公司近6000家。发展多元投资主体的公司制企业已成为国有经济走向市场经济的时代潮流。公司制改革越来越受到国有大中型企业的青睐和关注。

企业如何转换机制、转变经营观念?如何进行最佳的资产重组?如何包装上市吸引投资者的关注?如何准备文件材料申报?等等,都是从事国有企业改革和资本市场运作的人们亟待了解的。本丛书从实际出发,汇编了近年来国有企业股份制改革的操作实

股份制改组与运作法规新编

务和经验教训,注重于实际操作,注重于具体运作,广征博引,举一反三,易学易做。希望本丛书对从事国有企业改革和资本市场运作的人们能够起到实践指导作用。

目 录

第一章 国有企业改革的回顾与深化改革的出路·····	(1)
第一节 国有企业改革的回顾·····	(1)
第二节 深化国有企业改革的途径·····	(9)
第二章 现代企业制度的内涵·····	(13)
第一节 现代企业制度的含义·····	(13)
第二节 现代企业制度的内容·····	(15)
第三章 建立现代企业制度实践回顾和存在的问题·····	(25)
第一节 国有企业建立现代企业制度的进展情况·····	(25)
第二节 试点取得的初步效果和存在的问题·····	(29)
第三节 加快现代企业制度的建立需要重点研究和 解决的问题·····	(33)
第四章 推进现代企业制度建设的思路·····	(37)
第一节 积极稳妥地推进公司制改造·····	(37)
第二节 减轻国有企业债务负担的对策·····	(39)
第三节 解决国有企业办社会问题的对策·····	(41)
第四节 国有企业冗员负担的解除对策·····	(42)
第五章 建立现代企业制度的宏观配套改革对策·····	(45)
第一节 现代企业制度的不同模式及其宏观配套关系·····	(45)
第二节 与建立现代企业制度相适应的宏观配套改革·····	(48)
第六章 试点方案及典型材料选编·····	(53)
一、杭州汽轮动力(集团)公司建立现代企业制度	

试点方案	(53)
二、重庆钢铁(集团)有限责任公司建立现代企业制度	
试点方案	(94)
附件一 重庆钢铁(集团)公司国有资产授权经营试点方案	(120)
附件二 重庆钢铁(集团)有限责任公司章程	(127)
三、河北唐山三友碱业(集团)有限责任公司试点方案 ..	(146)
附件一 唐山三友碱业(集团)有限责任公司章程	(159)
四、徐州工程机械(集团)公司试点方案	(170)
五、唐山三友集团有限公司:搞好产权重组,实现 投资主体多元化	(199)
六、青岛益青国有资产控股公司:抓住试点机遇, 实行业改制	(203)
七、兖矿集团有限公司:实施“三改一加强”,实现 企业的整体素质提高	(209)
八、上海三枪(集团)有限公司:实施技术创新,创造 名牌效应,形成规模经济.....	(214)
九、冶钢集团有限公司:百年老企重创新,增资减债 见成效	(219)
十、陕西天王兴业集团有限公司:分离职能增效益, 轻装上阵显活力	(222)
第七章 国家及有关部委领导的讲话.....	(228)
一、坚定信心,开拓前进,打好国企改革和发展攻坚战 ..	(228)
——江泽民在成都主持召开四省市国有企业改革 和发展座谈会讲话(节选)	
二、朝着建立社会主义市场经济体制的目标,在深化 改革中,探索国有企业发展新路子.....	(231)
——江泽民在武汉主持召开六省区国有企业改革 和发展座谈会讲话(节选)	

- 三、锲而不舍地进行国企改革攻坚,集中力量解决
突出困难和问题 (234)
——江泽民主持召开西北五省区国有企业改革
和发展座谈会讲话(节选)
- 四、坚持建立现代企业制度改革方向,继续加快东部
地区改革发展步伐 (237)
——江泽民主持召开华东七省市国有企业改革和
发展座谈会的讲话(节选)
- 五、坚定信心,深化改革,开创国有企业发展的新局面 ... (242)
——江泽民在东北和华北地区国有企业改革和发展
座谈会上的讲话
- 六、坚定信心,明确任务,积极推进国有企业改革 (254)
——江泽民总书记在上海、长春召开的企业座谈
会上的讲话
- 七、朱镕基同志在全国建立现代企业制度试点工作
会议上的讲话 (266)
- 八、邹家华同志在全国建立现代企业制度试点工作
会议上的讲话 (278)
- 九、吴邦国同志在全国建立现代企业制度试点工作
会议上与各省市自治区负责同志座谈时的讲话 (292)
- 十、吴邦国同志在全国企业改革试点工作经验交流
会上的讲话 (298)
- 十一、深化企业改革,搞好现代企业制度试点工作..... (309)
国家经贸委主任 王忠禹
- 十二、积极、扎实地推进国有企业改革..... (323)
国家经贸委主任 王忠禹
- 十三、坚定信心,加快步伐,按时保质地完成试点任务 ... (331)
——在现代企业制度试点工作座谈会上的总结讲话

国家经贸委主任 王忠禹

十四、深入试点,务求实效,大力推进国有企业改革 …… (342)

国家经贸委副主任 陈清泰

十五、依法规范、务求突破、确保现代企业制度试点

取得实质性进展 …… (366)

——在建立现代企业制度试点工作座谈会上的讲话

国家经贸委副主任 陈清泰

第八章 试点工作政策 …… (395)

一、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(关于建立现代企业制度部分)

二、国家经贸委关于选择一批国有大中型企业进行
现代企业制度试点的方案 …… (398)

三、国家经贸委关于印发《关于国务院确定的百户现代
企业制度试点工作的组织实施意见》的通知 …… (409)

四、国家经贸委关于印发《关于国务院确定的百户现代
企业制度试点企业(实施方案)论证、审批工作的
指导意见》的通知 …… (417)

五、国家经贸委关于印发《关于国务院确定的百户现代
企业制度试点工作操作实施阶段的指导意见》
的通知 …… (423)

六、国务院批转国家计委、财政部、国家经贸委关于
将部分企业“拨改贷”资金本息余额转为国家
资本金的意见的通知 …… (429)

七、国家计委、财政部印发《关于将部分企业“拨改贷”资
金本息余额转为国家资本金的实施办法》的通知 …… (432)

八、财政部关于将部分企业“拨改贷”资金本息余额
转为国家资本金有关财务处理办法的通知 …… (437)

九、国家经贸委、国家教委、劳动部、财政部、卫生部

关于若干城市分离企业办社会职能分流富余人员的意见	(440)
十、劳动部、国家经贸委关于配合企业深化改革试点做好失业保险工作的通知	(446)
十一、劳动部、国家经贸委关于印发《现代企业制度试点企业劳动工资社会保险制度改革办法》的通知	(448)
十二、国家经贸委、劳动部关于印发《国有企业资产经营责任制暂行办法》的通知	(453)
十三、中共中央组织部、国家经贸委、人事部印发《关于加强国有企业领导班子建设的意见》的通知	(461)
十四、国家经济贸易委员会、国家经济体制改革委员会关于印发《关于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》的通知	(465)
十五、中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发《中央宣传部、国家经贸委关于加强和改进企业思想政治工作的若干意见》的通知	(469)
附：建立现代企业制度的现状与分析——对百家试点企业的调查	(479)

第一章 国有企业改革的回顾与深化改革的出路

第一节 国有企业改革的回顾

中国的经济体制改革已进行了 20 余年,其中,国有企业改革一直是个焦点。回顾 20 多年所走过的历程,中国国有企业改革总体上经过了三个阶段。第一阶段是放权让利改革阶段;第二阶段是探索“两权分离”与实施承包制的改革阶段;第三阶段是转换企业经营机制与建立现代企业制度的改革阶段。

一、以放权让利为特点的国有企业改革阶段

1978 年底,党的十一届三中全会在总结我国社会主义经济建设经验的基础上指出:改革的基本方向和原则是在中央计划指导下,扩大地方、企业和劳动者的自主权,充分调动中央、地方和广大劳动者的生产积极性;并指出,要按价值规律办事,充分发挥价值规律的调节作用。在上述思想的指导下,在改革初始时形成了放权或让利的改革思路。

通过持续、不断地扩大企业经营自主权,极大地冲击了传统体制高度垄断的决策结构,给整个国民经济带来了前所未有的生机和活力。改革初期的几年,经济增长速度和经济效益快速增长,与当时正在改革的其他社会主义国家相比,我国 80 年代的经济发展处于领先地位。

通过扩大企业自主权,实行企业利润留成制度,特别是两步利改税,使得国有企业在生产、营销、投资和分配等方面的自主权持续扩大,竞争意识明显增强,开始从政府部门的行政附属向自主的商品生产者和经营者转变。国有企业指令性计划占完成产值的比例大大减少,市场机制对企业的生产计划和购销活动发挥越来越明显的作用。企业的留利水平逐步提高,在投资决策方面也结束了只能在保持原有生产规模的前提下修修补补的局面,开始有权根据市场行情自行决定自己的投资规模和投资方向。在企业领导体制改革方面,由于将竞争机制引入企业领导人的选拔工作中,使一大批富有开拓精神的企业家走上领导岗位。此外,企业横向联合和兼并机制的引入,也给企业发展以极大的推动,促使企业经营效益提高。

但是放权让利式的改革仍然是在传统的行政集权体制的框架内进行的,虽然在改革中市场经济的因素逐步增大,但传统体制原有的产权结构以及相应的权利组织体系并没有从根本上受到触动。在这种行政权力强制机制占主导地位而又渗透市场机制的情况下,一方面,行政权力机制受到市场机制的冲击而效力大大减弱;另一方面,市场运行机制在发挥作用时,也在很大程度上为行政机制所限制而扭曲。这种状况使得放权让利的负面效应越来越大。具体表现为两个方面的失衡:

(一)宏观调控与微观调节的失衡。通过简政放权,企业在财务、劳动、人事、物资、计划、销售、定价等方面的自主权都扩大了。结果,微观机制在一定程度上搞活了,但宏观调控机能在一定程度上却丧失了应有的效能。比如,按理说,企业增加的留利大部分应当用于发展生产和技术进步,职工平均收入的增长速度要与劳动生产率的增长速度相协调、相适应。但事实上,不少企业在放权让利以后未能这样做,尤其是个别企业,在效益下降的情况下,也是首先设法保证职工的收入增长。结果,被挖空的是企业,受损失的

是国家。

(二)改善外部环境与加强内部管理失衡。片面地强调放权让利,往往容易使企业主管部门忽视建立企业约束机制,同时也加强了某些企业对国家的依赖思想,不是“眼睛向内”,靠挖掘企业内部潜力来提高效益,而是一味地要求上面更多地让利,甚至在国家财政形势较为严峻的情况下,仍有不少企业把摆脱困境的希望寄托在上级更多的优惠政策上,这当然不是改革初衷。

二、以探索“两权分离”和实施承包制为主要形式的国有企业改革阶段

根据马克思主义的理论和社会主义的实践,所有权同经营权是可以适当分开的。在资本主义社会,企业的所有权和经营管理权一般也是分开的。资本家通常把企业的经营管理权委托给自己的代理人——经理掌握。正如马克思所说:资本主义生产本身已经使那种完全同资本所有权分离的指挥劳动比比皆是。在社会主义社会,全民所有制企业的所有权同经营权要不要、能不能分离?回答也是肯定的。全民所有制企业不可能由全体人民经营,一般也不适宜由国家直接经营;硬要这样做,只能窒息企业的生机和活力。而长期以来,我们的全民所有制企业正是由国家直接经营的,生产靠国家计划安排,物资靠国家调拨,产品靠国家包销,盈利上缴国家,亏损财政补贴。这样一种管理体制,加上企业内部分配上的平均主义,造成企业吃国家“大锅饭”,职工吃企业“大锅饭”,企业当然缺乏生机和活力。

承包制曾在中国农村改革中取得巨大成功,党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》的颁布,使承包制迅速在城市推广开来。实行承包经营,企业的所有权是全民的,由政府作为代表;经营权是企业的,由厂长作为代表。企业有了使用、支配生产资料的权利,就成了自主经营、自负盈亏的相对独立的商品生产者

和经营者,照章纳税,按承包合同完成上缴利润任务,国家不再加以干预。这样,既不会改变企业的全民所有制性质,又会使企业更加生气蓬勃,使公有制的优越性得到充分发挥。

承包经营责任制的利益机制作用很强。由于我们处在社会主义初级阶段,国家对企业的扣除较多,而且极不稳定,在这样的条件下实行承包经营责任制,责权利关系十分明确。企业通过承包,把上缴给国家的这一头稳定下来,按一定基数实行定额上缴或按一定比例上缴,多收的部分或者叫新增的部分利益,全部或大部留在企业使用,这样,企业多付出的努力和多创造的价值同企业所得密切联系起来,而且联系方式直接,简便易行,透明度高,使企业和职工的利益有了可靠的保证,因而能够较好地调动企业积极性。

承包经营责任制使企业自主权比较落实。实行承包经营责任制,通过签订合同,明确了企业对生产资料的使用权和经营权,并以法律形式记录和固定下来,就在一定程度上起到了迫使行政部门放权和保护企业自主权的作用。同时,承包后,企业经营者责任重大,不仅要面对广大职工,而且要面对瞬息万变的市场,因此,企业经营者十分注意维护自己的经营自主权,抵制瞎指挥、乱摊派等外部干预。外部干预者对承包企业也有所顾忌。承包经营责任制使企业自主权比较落实,还表现在企业能根据市场变化自主决策、调整生产计划和投资主导方向,使企业成为市场主体。

当然,承包经营责任制这一形式本身也蕴涵着一系列难以克服的功能性缺陷。

(一)承包制是以收入刺激为轴心,理清国家与企业在一定期限内的收益分配关系,没有触及产权制度,因此,承包企业仍无权处置企业资产,只能以上缴利税后的经营收入承担清偿其经营债务的有限责任,企业一旦亏损或破产,最终责任还是由国家承担。企业的产权约束仍然是软性的,而不是硬性的。企业名义上是法人,实际上并不具有真正的法人资格,负盈不负亏,这就在很大程

度上影响了企业经营机制的转换和合理的企业行为的形成。

(二)承包合同是主管局与企业“一对一”谈判的结果,基数和比例的确定是“一户一率”,没有规范的统一尺度。企业利润的实现,与其说取决于市场的约束,倒不如说主要取决于有关部门的讨价还价。企业对市场和国家的双重依赖性,决定了企业对市场的反应不仅不敏感,而且往往不合理。不规范的“一对一”讨价还价,使国家与企业间的利益关系若明若暗,利益约束机制难以健全,从而使企业间的公平竞争因来自行政和不规范市场的双重限制而难以展开。

(三)市场供求变化,价格波动及生产要素的不断流动,是市场机制的内在逻辑,一纸合同很难包死,适应性差。对于外部经营环境的变动,一些政府主管部门不得不在签订合同之前就向企业作出承担风险的种种许诺,从而大大降低了承包合同的严肃性和约束力。

(四)承包制由于绕开了产权界定这一实质性问题,在确定承包企业由投资所形成的资产增量的归属时陷入了两难的困境:归国家,企业缺乏动力;归企业,不明确,而且前任经理不愿为后任经理做铺垫;归个人,不允许。这样一来,必然诱发企业的短期消费倾向,造成企业经营视野短浅,行为短期化,出现拼机器、拼设备的掠夺式经营。

(五)承包制不利于产业结构的调整。因为承包企业无权处置国有资产,无论市场发生什么变化,企业都不能转让和重组在寿命期内的固定资产。企业虽然可以运用自有资金和贷款从事投资,但是,由于承包企业的行为受制于承包期的长短,而一般长线产品的投资回收期长,风险大,且价格偏低,不符合企业的短期偏好,所以承包企业更多地偏好进入价高利大收益快的短线产品部门。这样就会进一步加剧产业结构的失衡。

实践表明,承包制内在的一系列缺陷,很难通过承包制本身获

得解决。因为承包制的症结不在于操作,而在于它绕过了企业产权界定这一核心环节。现代经济学的基本原理告诉我们:财产的占有、支配、收益和转让的权力,是整个社会经济运行的基础,而财产的占有、支配等权力又通过不同的形式,受到财产所有权的决定和制约。避开产权关系,仅仅试图通过调整经营权力、改善激励结构来塑造新的微观主体及其运行机制,必然难以达到预期的目的。

为什么承包制在中国农村改革中取得了巨大的成功,而在城市工商业的改革中却困难重重、弊病甚多?这主要是因为,城市工商业与农村农户经营相比,无论是经营组织、生产规模、影响决定经营的因素,还是与市场的联系等方面,都要复杂得多。仅仅通过承包契约,很难划清国家与企业的经济关系,确立企业自主经营、自负盈亏的商品生产者的地位。要真正实现国有企业的改造与振兴,还需要在更深的层次上探索和改革。

三、以探索转换企业经营机制与建立现代企业制度为核心的国有企业改革阶段

党的十四大确定了建立社会主义市场经济新体制的目标,国有企业改革在探索转换企业经营机制的同时,迅速地找到了建立现代企业制度的改革目标。

在确定建立现代企业制度之前,国有企业的改革主要围绕转换企业经营机制展开了探索。1992年7月23日,国务院发布了《国营工业企业转换经营机制条例》,规定了企业的14项权力。

我国的全民所有制企业,特别是其中的大中型企业,是国民经济的支柱,是国家财政收入的主要来源。转换全民所有制企业的经营机制,进一步搞活全民所有制企业,对于增强我国经济实力,促进社会发展,提高人民生活水平,具有举足轻重的作用。

转换企业经营机制的目标是,使企业适应市场的要求,成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单

位,成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。这一目标主要包括四个分目标:

(一)自主经营是企业作为独立商品生产者和经营者所应具备的基本条件。自主经营是指企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利,在国家宏观调控指导下,能够对生产经营、投资、留用资金支配、产品和劳务定价以及劳动、人事、工资奖金分配等自主作出决策并组织实施。

(二)自负盈亏主要是指企业对其经营后果独立地享有相应权益和承担相应责任。企业能否实现自负盈亏,是企业作为独立法人的标志,也是防止企业滥用自主权的关键。

(三)自我发展是指企业在市场竞争中,能不断地增强竞争能力,实现国有资产的增值。企业的自我发展能力,主要取决于国家与企业之间的分配关系和企业对国家授予其经营管理的财产能否有效地运用。

(四)自我约束是指企业能自觉遵守国家法律法规的规定,正确处理国家与企业、企业与职工的关系,兼顾全局利益和局部利益、当前利益和长远利益,克服短期行为。自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束,是一个完整的、有内在联系的统一体,应当全面贯彻,缺一不可。

在探索转换企业经营机制的过程中,重点进行了企业内部三项制度的改革。建立新的人事制度,干部实行聘任,打破干部与工人的界限,解决“干部能上能下”的问题。建立新的劳动制度,职工要进行劳动优化组合,破除了固定工制度,实行全员劳动合同制,解决“职工能进不能出”的问题。建立新的分配制度,要在明确岗位与工资挂钩的基础上,依靠群众搞好岗位综合评价,使分配向技术岗位和脏、累、苦的工作倾斜,企业收益尽可能地向发展生产即技术进步、技术改造等方面倾斜,打破平均主义,拉大分配差距,解决“收入能多不能少”的问题。解决这几个难题,都与职工切身利