

探索与实践

——衡阳市经济体制改革论文精选



主 编：陈安众

常务副主编：谢青生

副 主 编：贺 嵘、旷喻炎

执 行 主 编：胡征星

执行副主编：朱荣华、周 胜

责 任 编 辑：陈福生、方向东

王晓红

目 录

市长论坛

- 试论现代企业制度下的政府角色转换 陈安众 (1)
- 转机建制, 强化管理, 下大力搞活我市国有
工交企业 谢青生 (11)

区域 经 济

- 大力发展旅游产业, 促进县域经济发展 何友平 (20)
- 发挥优势, 促进耒阳经济迈向新台阶 胡国初 (27)
- 深化县办国有工业企业改革的调查与思考 许祥发 (33)
- 旅游强区, 开发兴区, 加快南岳区域经济的发展
..... 万 一 (38)
- 把开发丘岗山地作为跨入农业强县的突破口 廖本翔 (45)
- 大力实施六大战略, 加速发展县域经济 廖解生 (50)
- 在推进两个转变中提高县域经济增长质量 胡必胜 (56)
- 跨世纪的衡阳城郊经济发展构想 李代华 (62)
- 做好做活发展城郊经济的大文章 谷焱林 (69)
- 县办国有小型企业面临的困境与对策 杨双华 (77)
- 强化企业内部管理是发展区、街企业的关键 王西成 (82)
- 发展规模种养业, 推进农业产业化 周克杨 (87)

理 论 探 讨

把转变经济增长方式落到实处

——衡阳市转变经济增长方式的主要措施和对策

.....	贺 嵘 (91)
“九五”时期衡阳市经济体制改革纲要	体改委 (95)
我市地方国有企业面临的困境及财政对策	旷喻炎 (104)
充分发挥科委的职能作用, 努力促进科技	
与经济结合	蓝正兴 (111)
加快社会保障制度改革的基本思路	李家和 (120)
对外贸体制改革现状的探析	刘伦策 (125)
完善校长负责制必须坚持民主集中制	严洪涛 (133)
谈谈建立和完善“一把手抓两手”为核心的	
领导体制	夏德志 (138)
从严治警, 加强精神文明建设	张朝维 (144)
供销社要在为农服务中寻找新的增长点	谢恒斌 (149)
我市林业的现状与发展思路	李 斌 (156)
浅谈加速推进衡阳农业产业化	毛忠义 (161)
“改革开放过渡试验区”要突出开放特色	肖起来 (169)
塑造良好的企业形象的若干思考	胡征星 (174)
论国有企业的产权流动与重组	王新民 (181)
集约经营是我市医药发展的必由之路	宋利强 (187)
对农业银行信贷资产重组的思考	廖建华 (193)
粮食部门实现“两个转变”的关键在于四个	
突破	谢理国 (200)
农机部门怎样更好的为农业“两个转变”	
服务	罗立乾 (207)
再创衡阳“九五”乡镇企业发展新辉煌	高国球 (212)
企业职工养老保险管理体制问题的思考	吴开发 (217)
论煤炭行业转变经济增长方式的方向和任务	李厚早 (223)
我市城市管理的现状、问题及改革设想	李慧星 (226)

当前制假售假现象透视及对策	颜运民 (237)
剖析对房地产业的偏见和责难	万忠禄 (241)
试论信息网络对社会经济发展的作用	曹昭文 (250)
关于中小企业转变经济增长方式的思考	刘希生 (254)
工作实绩是考核企业干部的主要标准	罗召华 (261)
试论地质大队如何建立现代企业制度	张宏理 (265)
浅谈企业领导的识人、用人之道	贺忠平 (272)
企业文化的核心是塑造企业精神	朱荣华 周海英 (276)
浅谈搞活大中型企业的关键环节	秦军清 方向东 (281)

典型经验

贯彻总体思路，推行集体合同	陈世经 (285)
改革开拓，勇创辉煌	
——金果农工商实业有限公司振兴之路	胡振斌 (291)
抓住三个机遇，加强规划工作	周子斌 龙瑞祥 (296)
要努力加强城市基础设施建设	
——张家港市的发展对我们的启示	张辉政 (305)
深化卫生工作改革，促进卫生事业发展	栗玉斌 (309)
新机制带来高效益	邹国富 (314)
告别旧体制，开拓新天地	
——衡阳市机械工业总公司改革的启示	魏书诚 (318)
高挂云帆济“商海”	
——衡阳市石油公司改革发展报告	唐发锦 (323)
强化管理，再创辉煌	朱琳跃 (328)
转换经营机制，实现扭亏增盈	严寅初 (333)
深化改革，转换机制，搞活房地产业	黄五一 (340)
衡阳市公共交通总公司改革发展之路	管志英 (347)

衡阳市公共交通总公司改革发展之路	管志英 (347)
搞好兼并联合, 促进企业发展	李索夫 (352)
突出企业经济效益, 探索企业管理新路子	胡燮海 (358)
在新形势下小型烟草企业如何求活	
——来自祁东卷烟厂的报告	周百升 (362)
东访西访, 购物不如到南方	
——衡阳市南方大厦改革发展纪实	
.....	朱荣华 曹小莉 (366)

市长论坛

试论现代企业制度下的 政府角色转换

陈安众

改革开放十几年来,企业改革,对于转变企业经营机制、扩大企业自主权、增强企业活力起到了一定的积极作用,但明显地局限于政府对企业的行政管理形式和企业分配制度的改革,政府自身职能转变及宏观调控手段的配套改革滞后。党的十四大提出把转换企业经营机制、建立现代企业制度作为建立社会主义市场经济体制的中心环节,这必将触及政企关系中的深层次问题。公有制条件下的现代企业制度是以“产权清晰,权责明确,政企分开,管理科学”作为其内在的特征,决定了现代企业制度下政府转变职能的方向,建立现代企业制度的过程,也是理顺政企关系、政府职能变的过程。管理经济是政府的重要职能,现代企业制度下的政府经济管理职能不应是逐渐退化,而是愈来愈强,但这种“强化”不是职能的权威和数量的提升,而是政府职能的必然转变和重新定位,亦

即政府角色的转换。

“经营者”向“终极所有者”的转换

实行产权制度改革是建立现代企业制度、实施角色转换的前提。没有明确的产权关系,就没有独立的利益主体。在计划经济体制下,政企不分,政府既是社会管理者,又是国有资产所有者、经营者,企业对政府依赖程度高,缺乏利益导向机制。国有资产又被部门和地区分割,并以实物资产形式管理,无法以价值形态和效率原则来进行流动、重组和优化配置。这样,政府部门谁都有权干预企业,而谁都无法对企业资产营运效益真正负责,国家与企业之间没有形成有效的产权激励与制约机制,投资与收益相脱节,企业长期处于“高投入、高消耗、低产出、低效益”的粗放型发展状况。十几年来企业改革历经几个探索性阶段,如简政放权、经济责任制、利改税、承包制、租赁制等,但都游离于产权制度之外。所以尽管企业拥有经营权,但由于这种经营权不是建立在所有权的基础上,因而是有限的、不牢靠的,离独立的企业制度还有较大的差距,企业不能摆脱政府附属物的地位,也无法从根本上调动企业追求长远利益的积极性。因而,实行产权制度改革,是建立现代企业制度,实施角色转换的基础和前提。

角色的转换是构建市场经济条件下实现社会主义公有制的新形式。这种转换的核心内容是通过产权的商品化,转变和弥补传统的公有制所有权主体虚置的历史缺陷,通过国有资产产权明晰化、分散化、具体化,重建和强化国家终极产权与企业法人产权的分离,进而实现企业内部法人产权与经营权的统一。在这个过程中,政府角色转换体现在以下五个方面:一是政府的社会管理职能与国有资产所有者管理职能分开,打破国有资产的部门、地区分

割,强化所有权专职管理,逐级建立国有资产产权管理体系;二是国有资产所有权与经营权分开,建立多种形式的国有资产委托经营机构,按照市场经济规律独立地经营资产,最大限度地保证国有资产保值、增值;三是出资者所有权与企业法人财产权分开,通过对国有企业实行公司化改造,建立以股份制为主要形式的企业法人财产制度,使企业成为真正的市场主体;四是政府行政管理与资产管理职能分开,建立起政府与企业之间的双重分配关系,即:作为行政管理者,政府面对全社会所有企业收税,作为国有企业的投资主体(国家持股者),收取资产收益;五是在产权市场的引导下,政府行使国有资产产权处置职能,进行资产重组、流动和优化配置,促进产业结构的调整和规模效益的发挥。

角色转换将实施国有资产所有者、经营者向终极所有者的转变。产权制度改革导致政府角色的全面转换,过去集所有者与经营者于一身的政府经济主管部门的地位,将被政府国有资产专管部门所取代,国有资产管理部門成为国有资产的终极所有者的代表。由于所有者的职能从政府经济主管部门剥离出来,彻底斩断了政府部门与企业的物质联系,只扮演社会经济管理者单一的角色,不可能对企业生产经营活动进行具体控制和干预,使企业摆脱政府附属物地位。政府经济管理职能主要是制订和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境,实施法律监督。政府对企业的管理由只管国有企业转向对全社会企业的管理,专业经济主管部门逐步转化为行业组织或中介机构,综合经济管理部门也主要是运用利率、税率、价格、供求等经济杠杆实施宏观调控,正确引导企业的产业和投资决策。同时,国有资产管理部門同样不是所有者代表职能和经营者职能的集合体,否则,会步众多的“小婆婆”之后尘而蜕变为企业的“大婆婆”。因此,现代企业制度下的国有资产管理机构也是宏观管理部门,既不直接管理企业,也不参与经营,而是负责国有资产的投资、经营监控、资产收益和资产

评估。政府授权组成国有资产经营机构，作为企业国有资产的投资主体，负责国有资产的运营活动。这些资产经营机构同样是独立的企业法人，与投资企业没有行政隶属关系，其主要组织形式有：国家投资公司、国家控股公司、国有资产经营公司、企业集团中的核心企业、大型国有独资公司。国家采取多元授权原则，防止国有资产经营公司成为“翻牌公司”。同时采取多种经营形式，实现终极产权与法人产权及经营权相分离，落实国有资产保值增值的目标。其中股份制是适应市场经济需要的最规范、科学的财产组织形式。它的显著特点一是股权性质与结构多样化，适应多种所有制形式。不存在“姓资”或“姓社”问题；二是股份制做到“两权”既分离又巧妙结合，突破了原有所有权、经营权相分离的意义，实现了法人所有权与股权的分离。投资者所有权变为股权，从根本上摆脱了政府部门对企业资产及其经营的干预，保证独立经营，政府部门与股份制企业由行政隶属关系转化为纯经济关系，国家只对自己控制的股份负有限责任，企业不可能再吃国家的大锅饭。因此，在新的产权制度下组建的股份制企业，是实现政企分开、“两权”分离最佳组织形式，它可以在不损害社会主义公有财产的前提下，克服我国传统产权模式的种种弊端。既有利于政府由国有资产所有者、经营者向终极所有者转换，又有利于通过国家控股来保持公有制主体地位，从而为社会主义公有制企业提供了理想的实现形式。

“运动员”向“裁判员”的转换

“运动员”与“裁判员”是在市场经济条件下概述企业和政府各自职能、作用和形象比喻。这就是说，政府好比足球比赛的裁判，企业与个人则好比运动员。在比赛中，裁判员不亲自下场踢球，也不给运动员面授机宜，指导比赛的战术，而只是不偏不倚地保证比赛

规则的不受侵犯。政府在市场经济中的职能也应如此：制定好市场经济运行中的各项规则，并不偏不倚地制裁违反规则的行为，不亲自“下海”去参与企业、个人之间的市场竞争。在我国探索建立社会主义市场经济体制的现实情况下，将政府角色界定为“裁判员”，无疑将极大促进政府职能的根本转变，促进政企真正分开。

计划经济体制下的政府与企业的功能结合为一体，政府既是社会经济的管理者，又是企业的直接经营者，政府与企业同在一个没有规则的运动场活动，集运动员与裁判员于一身。企业的人、财、物、产、供、销等一切大小事务均由政府控制、安排，整个国家就是一个大工厂，企业只不过是一个个生产车间，没有自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的权利。这种角色的构成，基本上排斥了市场机制的作用，企业运营的每一个环节都在计划的调控之下扭曲变形。首先，在战略性决策上，由于政府信息传递缓慢、失真、片面，其决策的主观臆断成份很重，同时，把同一决策在不同企业普遍推行，结果是决策越来越脱离现实，风险层层增大，最终是“成也萧何，败也萧何”，无人对决策风险负责。其次在战术性决策上，大包大揽，顾此失彼。企业在生产、供应、销售上出现问题，政府直接出面干预；资金不足，政府出面增加贷款；盈利时，政府部门蜂涌而至分享成果，亏损时政府予以减税让利。如此循环往复，好企业越来越少，大量企业在亏损的泥淖中越陷越深。第三，在企业日常管理决策中，企业唯政府之命是从，无论是人事安排、劳动用工、工资分配，还是产品定价，资产处置，都要层层请示汇报，企业很难利用自己掌握的市场和内部管理的可靠信息，作出符合实际的科学决策。虽然采取了种种简政放权措施，但由于没有实现“运动员”和“裁判员”的角色分离，转换企业经营机制内外阻力重重，企业经营活动中责、权、利关系混淆，企业短期行为泛滥，政府和企业都不负亏损责任。这一恶性趋势同时淡化了企业内部动力和激励机制，企业及其员工同吃国家“大锅饭”，作为“裁判员”的政府部门既不

能假扮市场这只“看不见的手”来挽救企业，也不能依靠行使合理化建议来调动职工的积极性，政府处于十分尴尬的境地。那么，在转换企业经营机制、建立现代企业制度的过程中，政府的资产经营者（“运动员”）地位将彻底动摇，而社会经济管理者（“裁判员”）地位要得到空前强化。政府“裁判”功能的发挥必须具备两个条件：

——还权于企业，扩大企业自主权。这是相对市场主体而言，也就是政府要在转换企业经营机制的过程中，落实企业的独立法人和利益主体地位。具体来说就是根据《全民所有制工业企业转换经营机制条例》和《企业法》的规定，把属于企业的生产经营、投资决策、产品定价、进出口经营、劳动人事、工资基金分配等 14 项经营自主权真正交还给企业，使企业摆脱政府附属物地位，成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。

——培育市场体系，建立市场秩序。这是相对市场客体而言，其目的在于创造公平竞争环境。商品生产的一般规律是价值规律，价值规律的实现形式是市场机制。只有建立统一、开放的市场体系，市场主体才能在市场机制的调节下进行全面竞争。统一、开放即指市场在时空上的一致性，结构及功能上的完备性。因此，市场经济条件下的市场体系，不仅包括商品市场，还包括生产资料、金融、劳动力等在内的生产要素市场以及更高层的产权交易市场。同时，现代企业制度下的企业竞争，必须在良好的市场秩序下进行，没有秩序的竞争，市场机制失去意义，社会资源不能实现优化配置。这些秩序正如一场体育比赛中的比赛规则和严格的裁判一样，目的在于确保公平竞争、优胜劣汰。市场秩序也就是市场运行的规范、准则和制度，包括市场准入与退出、市场竞争的规则、程序及其违规处罚原则。毫无疑问，作为市场秩序裁判的政府部门，决不能视同一般市场主体去参与市场竞争，否则，市场就无公正性可言。政府部门在市场建设中主要是发挥宏观调控和引导作用，制订并执行各种市场规则，特别是自觉遵守政府调控、监督市场的规

范,即遵守裁判行为规范。只有这样,才能有效地维护市场规则,保护经济当事人的合法权益,杜绝一切垄断、暴利等不公平竞争现象,保持良好的市场秩序。

政府裁判功能要得到充分发挥,还必须建立健全两种手段:

——加大经济立法力度,完善经济法规。政府要发挥裁判功能,首要的就是要建立确保公平竞争的各种规则,实行公平、公正、公开的原则。因此,政府要制定各种必要的法规、条例和规范性文件,完善经济法规,运用法规规范企业行为和市场的运行,逐步把各项经济活动和社会活动纳入法制化、规范化轨道。

——强化经济杠杆的作用。平衡、协调各种经济比例关系,正如裁判可以采取各种手段促使比赛能正常进行一样。因此,政府要科学地运用税收、利率、信贷、价格等经济杠杆管理手段,促进经济稳定增长,保持物价基本稳定,抑制通货膨胀,充分就业,收入分配公正,国际收支平衡等。同时发挥经济杠杆管理部门为企业服务作用,千方百计为企业创造生存和发展的良好条件与环境。

“指挥员”向“服务员”的转换

在传统的计划经济体制下,政府的经济管理职能高度浓缩为行政命令,企业成为政府的附属物,处于“服从”地位,由政府管理和领导企业,并且非常具体,非常直接,如:审批项目、分配物资、生产调度、安排用工、人事任免等具体事务,管了许多不该管、管不好、管不了的事。而许多政府该管的事情又推给企业,造成“企业办社会”,政企职能错位,各自的负担沉重。为适应社会主义市场经济体制的要求,现代企业制度下的政府经济管理职能将由微观向宏观、由直接向间接、由服从向服务转化,主要有八个方面:(一)制订经济和社会发展规划及重大经济方针、政策;(二)制订资源开发、

技术改造和区域经济发展规划；(三)协调地区、部门、企业之间的发展；(四)部署实施能源、交通、原材料工业建设；(五)汇集、传播和加工、利用经济信息，及时进行宏观调控；(六)实施经济法规监督，维护经济秩序；(七)管理企业的主要负责人；(八)管理对外经济技术交流与合作。这些职能归纳起来只有两个，一是行政职能，一是服务职能。随着市场发育日趋成熟，政府服务职能在市场运行中的作用越来越重要。也就是说，在高度自主化的市场主体面前，市场这只“看不见的手”必将取代传统的“指挥员”的手，指挥员的“手”将逐步演化为宏观调控的杠杆，而政府的市场主体行为最活跃的一面将是服务职能。

——**统筹规划，信息引导。**政府通过制定各种经济政策和产业政策，制订国民经济和社会发展长远规划、年度计划、产业计划，提前介入市场，调控市场运行，引导企业调整生产布局和产业结构，使企业的发展符合国家宏观调控目的，满足市场需求。建立信息网络，及时发布经济信息，为企业提供及时、准确、全面的信息服务，使之尽快转化为社会生产力。

——**提供公共产品，优化外部环境。**政府组织生产为全社会服务而难以完全由市场提供的产品或设施，如交通、通讯、水利、城市供水供电供气、环保等基础设施和教育、文化、科研、卫生、社会福利等公益事业。通过发展第三产业和建立社会化服务体系，改变企业办社会的状况，为全社会提供良好的生存、发展条件。

——**建立社会保障体系。**社会保障体系是市场经济运行的内在稳定器，这一制度的改革滞后，使企业劳动工资制度改革乃至整个企业改革严重受阻。政府部门要充分发挥宏观统筹作用，改革现有保障体制部门分割、畸形负担、辐射面窄的弊端，建立集中统一管理、高度社会化的新的社会保障体系，确保市场经济体系建设的健康顺利进行。

“调度员”向“调控员”的转换

在传统计划经济体制下，政府经济管理主要是下达各项指标，规定企业经济活动范围，并对企业的产供销、人财物实行直接控制。同时，政府既是宏观计划的制订者，又是计划的直接实施者，既是管理者，又是投资者，对企业统得过多，管得过细，成为事实上的生产“调度员”。政府部门基本上按行政权力分级切块，根据计划审批项目、分钱分物，国民经济的宏观调控被单一的计划调节所取代。在社会主义市场经济中，市场是经济调控的主要手段，但市场调节并不是万能的，由于各种原因，市场调节有特定的局限性，出现“市场失灵”。市场本身的弱点和消极方面，是导致市场经济出现周期性经济危机的重要原因。在社会主义市场经济条件下，由于市场发育程度和范围尚不充分，政府宏观调控更加必要。但是，这种调控主要是市场调节下的间接调控，即政府利用经济政策、经济法规、计划指导和必要的行政手段对市场的运作发挥调节作用，而不是用行政命令和强制措施，迫使经济发展按政府预定的方向发展，尽量缩小市场经济运行表现出周期性波动的波幅。

政府调控的主要目标是社会总供给和总需求的平衡，其具体控制目标是：经济稳定增长，重大经济结构优化，物价总水平基本稳定，充分就业和劳动力资源优化配置，收入分配公正，国际收支平衡。实现这种宏观调控，其主要手段是货币政策、财政政策、税收政策、产业政策、区域经济政策、收入分配政策，同时，经济计划和经济法规也是政府进行宏观调控不可缺少的手段。在现代化企业制度下，企业是市场的主体，市场对资源配置起基础性作用，政府的调控不是单个企业具体经济行为的调节，而是对全社会经济活动的引导和规范。因此，在市场经济中，政府进行宏观调控必须遵循两大原则：

——**宏观间接调控原则。**运用经济手段，通过市场机制引导企业，使企业的活动大体符合整个宏观经济发展的目标。凡是市场可以办到的，政府不再进行干预，管住宏观，放活微观，对于微观决策都交由企业根据市场信息自由决定。政府侧重运用经济的、法规的手段实施经济和社会发展总体规划，协调各市场主体的利益关系，完善市场机制，对市场运行进行监督。并提供必要的服务。

——**计划指导原则。**必须从根本上改变脱离价值规律，供求规律、市场竞争规律的传统计划经济体制，发挥计划对市场失效的补充调节功能和宏观经济决策的综合协调作用。计划调控要以市场为基础，采取粗线条的、弹性的、指导性的计划为主，着眼于国民经济发展方向和重大战略，落实到为微观经济决策和政府制定政策提供信息服务，只有保持计划的宏观性、战略性、政策性、政府计划才有可能指导经济的健康发展，政府部门才能真正从“调度员”转变为“调控员”。

（作者系衡阳市人民政府市长）

转机建制 强化管理

下大力搞活我市国有工交企业

谢青生

在市委、市政府的领导下，全市工交企业认真贯彻中央关于“抓住机遇、深化改革、扩大开放、保持稳定、促进发展”的方针，积极探索，勇于实践，促使企业改革不断向深度和广度拓展，不断上档次、上水平。主要表现在：

1、建制试点工作初见成效。被列为全省建立现代制度试点的我市变压器厂、汽车运输总公司、飞龙实业股份有限公司、三化实业股份有限公司等四户企业，已全面完成了资产评估、产权界定、方案制定等各项工作，按照《公司法》有关规定，重新办理了工商登记手续，挂牌运转，势头看好。

2、兼并联合的步伐加快。我们坚持把企业兼并联合作为优化产业结构，合理配置资源的大事来抓，1996年，有12对企业兼并联合，如衡阳中药实业股份有限公司兼并市中药饮片厂、衡山县氮肥厂兼并破产的衡山东湖纸厂，并取得明显的效果。不仅带活了一批困难企业，而且壮大了一批优势企业。

3、依法破产取得重大突破。依据《中华人民共和国企业破产法（试行）》和国务院（94）59号文规定，对一批长期严重亏损，资不抵债，扭亏无望，不能清偿到期债务的企业依法实施破产，妥善安置职工，搞好资产重组，使破产工作取得近10年来从未有过的重大突破。全市县以上工交企业依法破产的达42户，已终结的16户。这16户企业通过新建重组，已盘活资产4541万元，盘活