

中共十五届四中全会 文件学习问答

本书编写组编

中共党史出版社

中共十五届四中全会 文件学习问答

本书编写组编

中共党史出版社

1999年·北京

责任编辑:春秋

责任校对:邹祖兴

图书在版编目(CIP)数据

中共十五届四中全会文件学习问答/《中共十五届四中全会学习问答》编写组编. -北京:中共党史出版社,1999.9
ISBN 7-80136-359-0

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 IV. D229

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 43048 号

中共十五届四中全会文件学习问答

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:北京华都印刷厂

787×1092 毫米 32 开 8 印张 180 千字

1999 年 9 月北京第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印 数:20000 册

ISBN 7-80136-359-0/D·48

定 价:10.00 元

目 录

1. 二十年来我国国有企业改革走过了怎样的历程.....	1
2. 二十年来我国国有企业改革有哪些伟大成就和 主要经验.....	5
3. 怎样看待搞好国有企业的困难和有利条件, 增强搞好国有企业的信心.....	9
4. 应当如何充分认识从战略上调整我国国有 经济布局的必要性	12
5. 我国国有经济战略性调整与合理化布局的 主要目标、基本内容和主要措施是什么?	15
6. 如何充分认识努力寻找公有制多种实现形式 的必要性?	19
7. 实践中应怎样努力寻找促进生产力发展的 公有制实现形式	22
8. 如何进一步发展和规范股份制企业	24
9. 怎样正确认识我国产业结构趋同和重复建设 的原因	29
10. 如何优化我国产业组织结构.....	32
11. 怎样进一步搞好国有工业结构调整与工业 结构升级.....	36
12. 如何正确发挥政府在国有企业战略性改组中	

的作用·····	39
13. 怎样充分认识搞好国有企业资产重组的 重要意义? ·····	42
14. 怎样按照规范化要求,搞好国有企业资产重组 ·····	48
15. 国有企业应该怎样搞好资本运营·····	53
16. 当前应怎样加快国有企业资本运营步伐·····	56
17. 为什么说实行资本经营是国有企业适应市场 需要的重要举措·····	59
18. 怎样正确理解企业兼并的实质,规范企业 兼进行为·····	64
19. 如何搞好大型企业和企业集团的改革与发展·····	67
20. 怎样搞好我国大型企业的管理与集团控制·····	71
21. 怎样认识国有中小企业的地位和功能·····	74
22. 怎样认识和搞好国有小企业改革·····	78
23. 如何认真总结近几年的经验,进一步搞好 国有中小企业改革·····	81
24. 怎样进一步深化改革,完善体制,放开搞活 国有中小企业·····	88
25. 如何继续采取多种形式,放开搞活国有小型企业 ·····	92
26. 怎样继续坚持建立现代企业制度的改革方向·····	96
27. 为什么要进一步转换政府职能,实行政企分开·····	100
28. 怎样建立健全有效的国有资产管理、监督和 运营机制 ·····	104
29. 如何积极探索国有资产管理运营的有效形式,确保 国有资产保值增值 ·····	111
30. 如何进行制度创新,对国有大中型企业实行规范	

的公司制改革	115
31. 实践中应怎样规范企业改制行为,防止国有资产流失	119
32. 当前应如何搞好科学管理,提高企业管理水平	125
33. 怎样更好地完善企业分配机制,调动职工和经营者的积极性	128
34. 如何按照现代企业制度规范,努力理顺大型企业集团的母子公司管理关系	132
35. 国有企业实现三年目标的标志是什么	138
36. 如何正确认识和把握国有企业三年解困的内容与途径	141
37. 当前应从哪些方面努力使国有大中型亏损企业脱困工作取得新突破	144
38. 改革实践中,应如何把握政策界限,正确实行企业破产和减员增效	148
39. 应怎样做好对符合条件的重点企业实行债转股,降低企业负债率的工作	153
40. 当前应从哪些方面着手努力化解企业债务	156
41. 为什么说搞好国有企业必须加快产品结构升级	161
42. 搞好国有企业,应从哪些方面努力坚决制止重复建设?	164
43. 怎样依靠企业科技进步,推动结构调整	170
44. 应该如何搞好国有企业的技术创新	174
45. 怎样加快形成以企业为中心的技术创新机制	179
46. 努力推进再就业工程,各级政府应主要做好哪些工作	183

47. 当前应从哪些方面加快社会保障制度建设, 保证国有企业改革的顺利进行	188
48. 按照决定要求,应从哪些方面全面推进各项配套改革, 为国有企业的改革和发展创造良好的宏观环境	191
49. 进一步搞好宏观调控的主要任务有哪些?	194
50. 适应市场经济新情况应从哪些方面切实加强国有 企业领导人员的选拔,培养和管理	198
51. 为了建设高素质的经营管理者队伍,应如何积极 推进国有企业人事制度改革	200
52. 当前应如何继续抓好企业领导班子的考核 调整工作	203
53. 应从哪些方面努力,建立企业高层经理人员的激励 与约束机制	207
54. 当前应如何更好地发挥国有企业党组织在企业改革 和发展中的政治核心作用	215
55. 如何适应新的情况做好现代企业制度下的企业 党建工作	219
56. 怎样通过推行厂务公开实行民主管理,全心全意 依靠职工群众办企业	223

《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)	232
---	-----

1. 二十年来我国国有企业改革走过了怎样的历程

我国改革首先从农村开始，在农村改革取得巨大成就的基础上，开始了以城市为重点的整个经济体制改革，改革的中心环节是搞好搞活国有企业，大体经历了四个阶段：

第一阶段：探索试验阶段（1978年12月～1984年9月）

国企改革，是在没有经验可资借鉴又受着旧体制束缚的情况下进行的。只能“摸着石头过河”，进行试验和探索。如，针对当时经济管理权力过分集中、企业是行政机构附属物的弊端，从解决国家与企业的关系入手，于1978年底开始进行扩大企业自主权和利润留成制度的改革，增强了企业自我发展意识和盈利意识。但由于扩大企业自主权是在没有有效的产权和市场约束、不能反映价值规律作用的条件下进行的，使得企业盲目地追求产值而忽视效益，表面上产量产值很大，速度很快，但真正创造的社会财富却不多，增产不增收。为了改变这种状况，从1981年开始进行形式多样的“利润包干”试验，在国家与企业、企业与职工之间建立起经济责任制。但由于“利润包干”不规范，受非经济因素的影响，造成企业之间“苦乐不均”，经济秩序混乱。为此，中央于1983年6月决定实行“利改税”，企业上缴利润全部改为上缴税收，使改革前进了一步。但由于税赋不均，“利改税”未能使国家与企业的分配关系得到理顺和规范，企业之间“苦乐不均”、

“鞭打快牛”的问题进一步加剧。

第二阶段：经营承包阶段（1984 年～1992 年 6 月）

1984 年 10 月，我们党召开的十二届三中全会在总结前几年城乡经济体制改革经验的基础上，作出了《关于经济体制改革的决定》。在这个《决定》指引下，国企改革主要沿着所有权和经营权分开的原则，实行政企分开，从单纯放权让利转向经营方式的改革，推行具有较强激励作用和利益约束机制的多种形式的经营承包责任制。到 1988 年底，全国实行承包制的企业占到预算内工业企业总数的 90%，大中型企业达到 95%，收到了较好的效果。但是，由于承包制缺乏科学性、不规范，导致企业负盈不负亏，短期行为严重；也由于改革是单项突进，缺乏配套，企业难以真正做到自主经营。

第三阶段：转机建制阶段（1992 年 7 月～1996 年 10 月）

1992 年 7 月，国务院颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制暂行条例》，规定国企享有 14 项经营权，促进了企业机制转换。1993 年 11 月，党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确企业改革的目标是建立适应市场经济要求的“产权清晰、权责明确、政企分开”的现代企业制度。接着，国务院要求选择 100 户国有大中型企业搞现代企业制度试点，对 50 个城市进行优化资本结构试点，18 个城市进行综合配套改革试点，3 家全国行业性总公司进行国家控股公司试点。从 1994 年开始，对财税、金融、外贸、外汇、计划、投资、物价等宏观管理体制进行综合配套改革，为企业的改革与发展创造了良好的宏观经济环境。但这个阶段的改革着重于搞活单个企业，企业深层次矛盾不能从根本上得到解决。

第四阶段：整体搞活阶段（1996 年 11 月～）

经过三年经济综合治理，国民经济实现了“软着陆”，党中

央、国务院于1996年召开经济工作会议,确定对国有经济进行结构性调整,国有企业战略性改组,企业改革从单个搞活进入了整体搞活的新阶段。1997年9月召开的党的十五大进一步明确,公有制实现形式应当多样化;股份制是现代企业的一种资本组织形式;要求在本世纪末,力争达到大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度,经营状况明显改善,开创企业改革和发展的新局面。按照十五大关于政治体制改革的要求,九届人大一次会议通过了国务院机构改革方案,为在全国范围内建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,转变政府职能,实现政企分开,奠定了很好的基础。

在以邓小平、江泽民同志为核心的两代中央集体领导下,我国经济运行正在发生着四个历史性伟大转变:经济体制由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变;单一的公有制格局向以国有经济为主导、以公有制为主体、多种所有制结构转变;经营方式由粗放型向集约型转变;商品市场由“卖方市场”向“买方市场”转变,我国国民经济呈现出一派生机勃勃的景象,持续、快速、健康地向前发展。

近几年来,各地贯彻实行党中央关于国有企业改革一系列方针政策,取得了重要进展,一批重点行业改革调整取得初步成效,一批企业通过“三改一加强”实现了减亏增盈,政企分开有了突破性进展,国企改革发展环境显著改善。

据统计,1998年国有及国有控股工业实现利润400亿元左右。在亚洲金融危机对我国影响如此严重的情况下,能取得这样的成绩是很不容易的。

按照“鼓励兼并、规范破产、减员增效、下岗分流和实施再就业工程”的方针,围绕国有大中型企业改革与脱困三年目标,1998年银行呆坏账准备金核销向重点行业和国有大中型企业

倾斜,推动了结构调整、资产重组和效益的提高。全年 400 亿元核销规模,除上年结转项目外,新增项目的 99.7% 为国有大中型企业。为保障下岗职工基本生活和帮助其实现再就业,1998 年进一步规范了职工下岗程序和申报备案制度,全面推进建立再就业中心,多渠道安置下岗职工再就业。据劳动和社会保障部统计,到 1998 年底,有下岗职工的企业都建立了再就业中心或类似机构,99% 的下岗职工进入再就业服务中心,有 93.2% 的人基本生活得到保障。

积极落实“抓大”的各项政策,推进国有大中型企业的改革与发展。一批企业按照现代企业制度的要求,进行了规范的公司制改造。120 家试点企业集团基本享有了自营进出口权、对外担保权、外事审批权、对外工程承包和劳务合作权。多渠道协助企业增资减债得到新的进展,企业可转换债券试点工作已起步,部分国有重点企业和大型企业实行了授信额度办法,一批企业通过股票上市增加了资本金,促进了企业机制转换。1998 年,我国进一步规范了国有小企业改革,要求在改革中做到资金保全,债务落实,职工安置有保障,企业发展有后劲。在规范“放小”的同时,加强了“扶小”的工作力度,在资金融通、技术创新、信息服务、人才培养等方面出台了一些政策。

国有企业改革发展环境显著改善。1998 年国务院机构进行了重大改革,一些专业部撤销或改为国家局,不再直接管理企业,政企分开迈出了实质性步伐。为加强对国有重点企业的监管,国家决定建立稽察特派员制度,国务院任命的稽察特派员陆续被派往企业。军队、武警部队和政法机关所办经营性企业已全部移交地方,中央党政机关与所办经济实体和所管理的企业脱钩工作也已如期完成。

2. 二十年来我国国有企业改革 有哪些伟大成就和主要经验

正确认识国有企业改革取得的成效和主要经验,有利于增强我们搞好国有企业进而搞好整个国有经济的信心,有利于我们保持清醒的头脑,推进国有企业改革向纵深发展。

经过二十年特别是近几年的实践,国有企业改革的方向、目标已经明确,路子越来越清楚。在多年改革探索的基础上,党的十四届三中全会明确提出国有企业改革的方向是建立现代企业制度,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的法人实体和竞争主体。党的十五大和十五届一中全会提出到本世纪末在大多数国有大中型骨干企业中初步建立起现代企业制度,使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境,这是国有企业改革与发展近期必须达到的目标。对于国有企业改革的基本方针,江泽民总书记在科学总结国有企业改革二十年丰富实践经验的基础上,作了高度概括:一是国有企业改革是经济体制改革的中心环节;二是建立现代企业制度是国有企业改革的方向;三是把改革同改组、改造和加强管理结合起来;四是着眼于搞好整个国有经济,对国有企业实施战略性改组;五是全心全意依靠工人阶级,切实加强企业经营管理者队伍的建设,严格企业内部管理;六是加快企业技术进步;七是协调推进配套改革;八是坚持公有制经济为主体,创造多种经济成份平等竞争、共同发展的良好环境和条件。在党中央、国务院的正确领导下,经过各地区、各部门和广大企业干部职工的共同努力,国有企业改革已经取得了显著成效。

第一,改革促进了人们思想观念的转变。

长期的计划经济体制，在人们的头脑中形成了根深蒂固的传统思想观念，这是改革遇到的最大障碍。实践使人们认识到，不改革没有出路，思想观念的转变是根本的转变。随着改革的不断深化，人们的认识在不断提高，投身改革的自觉性和对改革的承受能力不断增强。政府的观念发生了转变，由直接干预企业的生产经营，转向更多地为企业提供服务。企业逐步摆脱了计划经济体制下的“等、靠、要”，逐步树立起按市场需求组织生产经营的市场观念，与国内外对手争生存求发展的竞争观念，以较少投入获得较多产出的效益观念，适者生存、强者发展、劣者淘汰的优胜劣汰观念。职工逐步告别了平均主义的“大锅饭”、“铁饭碗”，开始树立起市场经济的分配观、就业观和择业观。这种“实践—认识—再实践—再认识”的过程。反映出改革促进了人们思想观念的转变，人们认识的不断深化又推动了改革的不断深化。

第二，改革促进了国有企业的发展。

国有经济总体实力进一步增强，在整个经济发展中进一步发挥主导作用。从1978年至1997年。国有工业总产值由3289亿元增加到29759亿元，增长了8倍多；国有企业资产总量年平均增长15.5%，高于新中国成立以来年平均增长12.9%的水平；截止1997年底，在全部独立核算工业企业中，虽然国有企业户数只占15.9%。但资产总额、销售收入、增加值和实现利税分别占57.1%、44.1%、46.3%和59.6%，如果再加上国有控股企业，比重则分别达到67.9%、53.6%、55.5%和63.6%。国有及国有控股企业这个概念更能说明国有企业的发展变化。随着多种所有制经济格局的形成和发展，国有经济的比重虽然有所下降，但作为国民经济的支柱。一直控制着国民经济的命脉。在能源、交通、邮电等基础部门，冶金、化工等原材料行业，汽车、机械、电子、石化等支柱产业。国有经济都占有支配地位，特别是石油、冶

金、电力、航空、铁路、电信等关键领域，基本都掌握在国有企业手里。与此同时，一大批竞争力强、效益好的优强企业市场竞争中脱颖而出。国家重点抓的512户重点企业。大都具有较高的管理水平、较强的技术创新能力和资本营运能力，成为国有经济发挥主导作用的中坚力量。大庆、宝钢、邯钢等就是其中的优秀代表。

第三，国有企业为国民经济和社会发展作出了重大贡献。国有企业改革与发展取得的成效，还充分体现在国有企业承担了巨大的改革成本，为我国的改革开放和社会主义现代化建设做出了历史性贡献。国有企业一直是国家财政收入的主要来源。近年来，国有经济在财政收入中的比重虽然有所下降，但仍高达60%，远远高于其他经济成份。城镇社会就业人员中有近70%是国有企业及其他国有单位吸纳的。国有企业为各行各业和其他经济成份培育和输送了大批人才，为国家各项事业和多种经济成份发展提供了技术和管理等方面的支持。国有企业还长期承担了投资大、周期长、社会效益好但企业效益低的大型建设项目，为国民经济持续、快速、健康发展提供了基本条件。可以说，没有国有企业为改革承担巨大成本，我国的经济建设不可能取得这样大的成就，其他经济成份也不可能取得这么快的发展。

第四，国有企业改革积累了许多宝贵的经验。

二十年来的改革实践使我们认识到，搞好国有企业改革，必须坚持十一届三中全会确定的解放思想，实事求是的思想路线，始终坚持邓小平理论为指导，这是在国有企业改革过程中被实践反复证明的最根本的经验。在具体组织和推进国有企业改革的工作中，各地也探索到许多好的做法，积累了不少好的经验。主要有：

一、坚持处理好改革与发展、稳定的关系,把改革的力度与发展的速度、社会和职工的承受能力结合起来。改革是动力,发展是目的,稳定是前提。只有不断深化改革,国有企业才能充满生机与活力;只有加快发展步伐,才能使国有企业真正摆脱困境;只有保持社会稳定,国有企业改革与发展才能得以顺利进行。同时,也只有在改革与发展中求稳定,才能求得社会的长期稳定。

二、坚持先易后难,先试点再推广,稳步向前推进。国有企业的问题积之日久,矛盾错综复杂,不可能企望一下子解决所有问题,选择薄弱环节和比较容易解决的问题率先突破,能使改革收到“吹糠见米”的效果,职工也能得到看得见的改革效益,有利于取得大家的支持,有利于树立搞好国有企业的信心。一些重大改革措施,通过试点取得经验、摸清路子后再推开,可以少走弯路,有利于降低改革的成本。不试点,就不知道水有多深,困难有多大,就不容易找到稳步推进的有效途径和解决问题的办法。

三、坚持有所为、有所不为,根据国有企业改革不同阶段的实际情况,突出重点,集中力量,率先突破。国有企业改革在不同的阶段有不同的重点,需要紧密结合实际,区分轻重缓急,把握力度,掌握节奏,抓住主要矛盾,集中使用改革手段和措施,解决那些能影响和带动全局的重点和难点问题,改革才能取得事半功倍的效果。

四、坚持“三改一加强”,全面提高企业素质。企业工作是一个有机的整体,不能单打一,必须把改革、改组、改造和加强管理结合起来。通过改革转移企业经营机制,通过改组优化企业的资本结构和组织结构,通过改造提高企业的技术创新能力、生产技术水平和发展后劲,通过加强管理把企业各种要素的潜力发挥出来,才能全面提高企业素质,把企业的潜在优势变成现实竞争

力。当前，我国国有企业面临许多困难，主要是：一是技术改造资金严重短缺，二是人才流失严重，三是管理不善，四是产品老化，五是设备陈旧，六是资金周转困难，七是债务负担沉重，八是市场竞争激烈，九是原材料价格上涨，十是能源供应紧张，十一是环境污染严重，十二是社会负担过重，十三是分配不公，十四是腐败现象严重，十五是法制不健全，十六是社会保障体系不完善，十七是对外开放水平不高，十八是科技创新能力不强，十九是产业结构不合理，二十是区域发展不平衡，二十一是对内开放不够，二十二是宏观调控不力，二十三是对外开放不够，二十四是体制机制不活，二十五是企业竞争力不强，二十六是企业效益低下，二十七是企业亏损严重，二十八是企业破产倒闭，二十九是企业重组困难，三十是企业改制不彻底，三十一是企业产权不清晰，三十二是企业治理结构不完善，三十三是企业信息披露不透明，三十四是企业信用缺失，三十五是企业社会责任意识淡薄，三十六是企业员工素质不高，三十七是企业企业文化建设滞后，三十八是企业品牌建设不力，三十九是企业国际化经营能力不强，四十是企业可持续发展能力不足。

3. 怎样看待搞好国有企业的困难和有利条件，增强搞好国有企业的信心

当前，我国国有企业，有不少处于困难阶段。正确分析造成这种局面的原因，对于搞好国有企业的改革和发展十分重要。

首先是历史的原因。在深化改革过程中，许多过去遗留下的不利因素都显现出来了。我们的企业普遍设备老化，长期以来，国有企业的利润是完全上交，很少进行技术改造。过去的人事制度又造成企业冗员过多、人浮于事。许多国有企业还背着沉重的社会包袱，加上各种税费负担又比较沉重，实际上许多年来企业一直在负重前进。

其次，是现实的原因。国有企业的有些问题不是计划经济时代遗留下来的，而是近些年新出现的。比如大规模的重复建设，使得企业开工率很低。据一份材料讲，在主要的工业设备市场，国外产品占50%以上，使得我们自己的加工生产能力利用率只有60%以下。特别是家电行业，生产能力大量闲置现象更为突出，大部分产品生产能力只发挥到50%，甚至有不到20%的。另外，在从计划经济向市场经济转变过程中，宏观调控软弱乏力，使市场运作不规范；体制上政企不分，政府干预多，例如好多重复建设，其实就是政府决策、政府行为。同时，在一些领域，外国产品恶意倾销，对国内企业造成了相当大的冲击。现在我们又遇到了发端于东亚的世界性金融危机，给出口企业带来了一定困难。

以上提到的这些只是造成国有企业困难的外部原因，其实，企业自身的内部原因也有很多，也更为主要。比如管理不善、领

导班子不强等等，特别是在关系企业发展的重大问题上的决策失误，更是造成许多企业陷入困境的根本原因。企业的技术开发能力低下，特别是大中型企业，这一问题更加突出。1997年我国国有企业研究开发支出比上年增加了19%，但用于新产品开发的费用只增加了8%。国内企业整体素质低，长期以来忽视了职工培训，职工的素质不能适应国际国内市场的变化，不能适应“两个转变”的要求。

尽管我们面临着以上种种不利条件，但看待国有企业的形势，必须全面地了解情况，分析形势，要看到我们实现党中央、国务院提出的三年基本扭亏、走出困境的目标还有着不少有利条件。具体地说，当前国有企业的改革和发展的有利条件有：第一，有党中央、国务院的坚强领导，有邓小平理论和党的基本路线的正确指引，特别是党的十五大在总结实践经验的基础上，进一步明确了国有企业改革的指导思想、基本原则和方向目标，在一些重大问题上有了理论上的突破。第二，改革开放二十年来，企业的经营机制、管理体制和人们的思想观念已经或正在发生深刻变化，我们对国有企业改革和发展的规律有了进一步认识。这是历史性的进步，不可小看。第三，国有企业改革得到了广大职工群众的拥护和支持。广大职工群众对国有企业改革的认同程度和承受能力不断增强，积极支持和参与改革，这是国有企业改革和发展的坚实群众基础。第四，通过二十年来改革开放和社会主义现代化建设，我国的综合国力和物质基础更加雄厚。初步积累了在社会主义市场经济条件下进行宏观调控的经验。社会保障体系正在逐步建立和完善。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，为社会提供了更多的就业机会。国有企业改革和发展的外部环境进一步改善。第五，经过多年的探索，涌现出一大批像邯钢集团、吉林化纤、兖州矿业、无锡小天鹅等充满生机与活力的