

企业转换经营机制 ——理论与实践

中国企业管理培训中心编

中国人民大学出版社

(京)新登字 156 号

企业转换经营机制

——理论与实践

中国企业管理培训中心 编

出版者：中国人民大学出版社

发行者：中国人民大学出版社

(北京海淀路 39 号 邮码 100872)

印刷者：

开 本：850×1168 毫米 32 开

字 数：252 000

印 张：10.25

版 次：1992 年 9 月第 1 版

印 次：1992 年 9 月第 1 次印刷

册 数：1—21 000

书 号：ISBN7-300-01482-8/F·404

定 价：5.90 元

编 者 的 话

为贯彻落实《全民所有制工业企业转换经营机制条例》(以下简称《条例》),推动企业转换机制,适应社会主义市场经济的要求,中国企业管理培训中心在举办“深化改革,转换企业经营机制”研究班的基础上,应广大学员和企业的要求,将有关领导、专家、学者所做的专题报告及地方和企业转换机制中的典型经验,汇编成此书。

全书分为三部分:第一部分为企业转换经营机制的理论与政策;第二部分为地方与企业转换机制的典型经验;第三部分为附录。本书所选稿件中力求做到理论与政策相结合,理论与实践相结合。既为全面贯彻落实《条例》提供理论依据和政策导向,又提供可借鉴的实际经验。

本书对于各经济主管部门进一步贯彻《条例》具有指导意义,是企业落实《条例》组织学习和培训的教材,同时也是经济管理干部学院和有关院校的重要教学参考资料。

因编写时间仓促,编者水平有限,如有不当之处,敬请读者批评指正。

参加本书编选工作的有:李玉辉、陈兰英、姜清伟。

1992年8月

目 录

理 论 政 策 篇

转换企业经营机制 把企业推向市场(代序)	袁宝华(1)
认真贯彻《全民所有制工业企业转换经营机制	
条例》把企业改革推向新阶段	张彦宁(8)
加快企业改革步伐 转换企业经营机制	高尚全(23)
以转换经营机制为核心 深化企业改革	孙致良(39)
论企业经营机制的形成与转换	李忠凡(52)
转换企业经营机制与企业经营方式的选择	李铁城(64)
论社会主义公有制的实现形式	肖灼基(77)
抓好结构调整 提高经济效益	贾和亭(102)
搞好企业经营机制转换的几个问题	崔迎和(115)
转变政府职能是深化经济体制改革的必然要求	刘树人(125)
把企业推向市场的问题与对策	贺名仑(144)
简论中国市场体系的培育	宋 则(159)
关于企业工资制度改革	闪淳昌(195)
劳动用工制度改革的总体设想和实施对策	张小健(209)
积极推进社会保障制度改革	耿 亮(220)

经 验 篇

政府“造船” 企业“选船” 意在转换国营大中型

企业经营机制	李俊华(234)
--------------	----------

从抓扭亏增盈入手 推动企业转换经营机制

..... 佟明泰 柳永昌(244)

转换企业经营机制 增强大中型企业活力

..... 武钢经济技术研究中心(254)

转变“五个”机制 迎接市场挑战

..... 锦西炼油化工总厂(262)

“破三铁、立三制” 加快转换经营机制

..... 镇江路面机械制造总厂(272)

模拟“三资”企业管理 出路在于转

换机制..... 沈阳华光灯泡厂(278)

引进乡镇企业经营机制的做法与思考

..... 河南省周口地区味精厂(285)

附 录

《全民所有制工业企业转换经营机制条例》..... (291)

国家体改委关于《全民所有制工业企业转换

经营机制条例》的说明 (310)

理论政策篇

转换企业经营机制 把企业推向市场

(代 序)

袁宝华

国务院根据党中央的部署，围绕经济建设这个中心，今年以来召开了国营企业转换经营机制座谈会、清理“三角债”工作会议和经济体制改革会议等一系列重要会议，对搞好国营大中型企业，贯彻落实《企业法》，转变企业经营机制，有步骤地把企业推向市场，并以此为中心，积极推进各项配套改革等工作做出了具体安排。因此，深化经济体制改革，尤其是企业改革，正在进入实质性阶段。趁此机会，我想围绕搞活搞好国营大中型企业这个主题谈几点意见。

一、转换企业经营机制

最近，中央领导同志反复强调，要“把搞好国营大中型企业的问题提到巩固社会主义经济基础的高度来认识”。经过三年治理整顿，我国经济持续发展，社会秩序稳定，现在是深化企业改革的有利时机。我们应该看到，国营企业低效率运转的问题，在消耗着我国的经济实力。去年全国预算内工业企业亏损310.5亿元，是建国以来最多的一年。这是一个严峻的事实。如果国营企业继续大面积亏损、经济效益下降，将严重制约国民经济的发展。我们要有紧迫感，必须下决心着手解决一些深层次的问题，重点是转换企业经营机制。

首先要明确转换企业经营机制的指导思想，就是要在国家计划和宏观政策指导下，使企业逐步成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的社会主义商品生产者和经营者。改革的核心就是要认真贯彻落实《企业法》，转换企业的经营机制，把企业推向市场。目前，在国务院领导下，有关部门正在起草企业转换经营机制的暂行条例，以保证《企业法》的贯彻落实。其主要内容，一是要用法律的语言来界定所有权和经营权，使全民所有权得到必要保证，使企业的经营自主权得到充分发挥；二是要解决人事、劳动和企业内部分配问题，并解决好投资和分配两个约束机制。

转换企业经营机制，前提是政企分开，两权分离。这在党的十二届三中全会做出的经济体制改革的决定中就提出来了。要把企业推向市场，就必须使企业摆脱行政机构附属物的地位，给企业以充分的经营自主权，增强企业活力。去年年初，我在中国企业管理协会和中国企业家协会第六次执行理事会上讲过，增强企业活力的关键是两条，一条是改善企业的外部环境，一条是深化企业内部改革。具体地说，一条是落实企业的自主权，一条是调动职工的积极性。

转换企业经营机制，要选好“突破口”。企业的人事制度、劳动制度和分配制度这三项制度的改革是企业内部改革的核心问题。自去年中央工作会议专门研究了搞好国营大中型企业的问题以来，上海、北京、广东、四川、江苏等地都陆续出台了转换企业经营机制的具体措施，把改革试点的矛头直接指向长期束缚大中型企业活力的“铁饭碗”、“铁交椅”、“铁工资”，在人事、劳动和分配三项制度上进行根本性改革，引入适应外部市场竞争需要的管理机制，企业经营效益发生了很大变化。北京人民机器总厂推进企业机制改革后生产大变样，实现税利增长 23.9%，上缴税利增长 29.4%。徐州市采取一系列政策措施，以经济效益定升迁、定去留，打破“铁交椅”；以企业收益定收入，打破“铁工资”；以

个人技能工效定岗位，打破“铁饭碗”。破了“三铁”，换了机制，扭转了经济滑坡。上海第二纺织机械厂、本溪钢铁公司等企业都实行了全员劳动合同制。截止到二月底，全国已有1000多家国营大中型企业正在进行破除“三铁”、转换经营机制的改革。事实说明，抓住人事、劳动、分配制度的改革，作为实现企业内部转换机制的突破口是可行的。

进行企业内部三项制度的改革，要打好“攻坚战”。深化改革，转换机制，很重要的一条就是要突破现有的利益格局。由于长期以来平均主义根深蒂固，三项制度的改革不可能一帆风顺。我们对此万万不可忽视。改革深化以后，必然涉及许多单位和个人的利益问题。比如，建立新的人事制度，干部要实行聘任制，打破了一次分配定终身的规矩，打破了单纯讲学历、论资历的惯例，打破了干部与工人的界限。这样，“铁交椅”就坐不稳了，聘不上就得从那个位置上下来，有的要到第一线当工人去，这就是要解决“干部能上不能下”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。这样，“铁饭碗”就不那么牢靠了，有些人要在厂里待业，收入要减少，甚至被辞退，这就是要解决“职工能进不能出”的问题。建立新的分配制度，要在明确岗位职责和岗位工资挂钩的基础上，依靠群众搞好岗位综合评价，使分配向技术岗位和脏、累、热、苦的工种倾斜；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，就要打破平均主义，拉大分配差距，这就是要解决“收入能多不能少”的问题。另外，通过贯彻《企业法》和《破产法》，有的企业要限产压库，有的要关停并转，劳动力和其他生产要素要重新配置，这就是要解决“企业能活不能死”的问题。解决这几个难题都与职工切身利益有关，必然会出现一些思想问题。全国总工会的调查就发现，对三项制度改革，职工中老、中、青三个层次的心态是不同的。思想政治工作和切合实际的合理政策

一定要跟上去。杭州一个校办工厂“娃哈哈”兼并了一个老厂——杭州罐头厂，“小鱼吃大鱼”，首先破“三铁”，共同获新生的例子，就说明了人们会有一个从不适应到逐步适应的过程。

当然，改革必须配套进行。企业内部三项制度的改革必然要求社会福利、保险、就业、救济制度等方面的改革能够跟上，才能给企业改革创造良好的条件。如果配套改革跟不上，也会拖住企业内部改革的后腿。

在这里，我想要强调的是，既然把企业内部三项制度改革作为转换企业经营机制的“突破口”，就要做艰苦细致的思想政治工作，向广大职工讲清打好这场“攻坚战”的重要意义和部署。

第一，改革企业内部三项制度，打破平均主义，是要解决国营企业低效率运转的问题，是解放社会生产力的一个重要前提，是社会主义制度的自我完善。从根本上说，是为了工人阶级和全体劳动人民的长远利益，是工人阶级自己解放自己。要通过耐心启发，热情开导，帮助职工打消顾虑，使大家都明白打破“铁饭碗”是为了取得“银饭碗”、“金饭碗”的道理，从而使广大职工提高搞好三项制度改革的自觉性。

第二，破“三铁”不是只对工人而不触动干部。一些成功的经验表明，破“三铁”还是以从改革干部制度开始为好。“铁交椅”搬不掉，“铁饭碗”和“铁工资”就不容易打破。对干部实行聘任制度，量德、才录用，能上能下，就能树立良好榜样。而且，我国的干部制度改革也有个政企分开的问题，政府部门要实行公务员制度，在企业里则应该相应地建立有利于企业领导和管理干部的职业化的制度，使他们把毕生精力和追求放在办好企业上。

第三，破“三铁”与职工的主人翁地位、作用和加强民主管理并不矛盾。三项制度改革的方案要经过全体职工反复认真地讨论，由职工群众自觉自愿自己动手破“三铁”、创效益，并要按照民主程序由职工代表大会赞成通过了才好实施，使各项改革措施

建立在民主的基础之上。另外，我们在破“三铁”的时候，一定要对企业的具体情况做具体分析，不要搞绝对化。我们破的是束缚生产力发展的旧体制、旧框框。建立新体制后，企业有了自主权，要根据实际情况制定既符合社会主义要求又符合现代管理原则的各项管理制度，通过竞争机制使人才得以流动，充分调动职工的积极性。真正做到“干部能上能下，职工能进能出，收入能高能低，企业能活能死”，就会进一步解放生产力，促进工作效率和经济效益显著提高。

二、转变政府职能

厂长们普遍反映《企业法》中所规定的企业应有的权利，大部分被各级政府机关截留了。企业感到最为困难的是，由于政府职能“企业化”了，一方面宏观调控不力而造成恶劣的经营环境；另一方面对微观管理过细而使企业不能自主经营。企业被捆绑的主要原因是政府机构改革滞后。政府机构层次重叠、部门林立、职能交叉、冗员过多，习惯于高度集中、以行政管理和直接控制为主的工作方法。这样，不仅办事效率低下，也容易把手伸向企业。因此，要转换企业经营机制，先得转变政府机构的职能。

李鹏总理在七届人大五次会议《政府工作报告》中提出了“按照政企职责分开的原则，积极推进政府机构改革”的任务。明确提出了政府机构改革的核心是转变职能和把企业真正推向市场。要求今年提出改革方案，逐步付诸实施。按照这个思路，我认为政府职能应朝着下面三个方向转变。

一是由微观管理转向宏观管理。政府部门应当放弃对企业生产经营活动和企业内部管理事务的干预，集中精力搞好宏观控制，并逐步建立起适应有计划商品经济的宏观调控体系。

二是由直接管理转向间接管理。由单纯的行政干预转向综合运用经济、法律和必要的行政手段来实施管理。

三是由“管”字当头转向服务监督。要改变长期以来企业围

着领导机关转的局面，重点做好行业规划、协调、服务和监督工作。停止用行政手段评价企业和评价产品优劣，摆脱检查、评比、验收等老一套形式主义工作方法，把管理寓于服务之中。

转变政府职能，必须同精简政府机构一道进行。过去精简机构搞了多次，机构反而更庞大，人更多。1979年全国党政机关干部279.12万人，当时认为太多了，搞了两次精简；但到1989年，人数反而增到543.5万人。十年翻了一番，原因就是没有抓住政府职能转变这个根本问题，只是在机构裁减和企事业单位隶属关系的转移上做文章，而且工作方法和工作作风也没有变。风头一过，又“增人设庙”。精简政府机构势在必行，而精简机构必须和政府职能转变紧密结合起来。只有这样，政府机构改革才能取得成功。

转变政府职能，目的是提高工作效率。过去政府部门机构庞大，办事手续繁琐，效率低下。办一件事甚至要盖几十到上百个公章，这说明政府机构职责并不明确，谁都要盖章而谁又都不负责任。要想提高企业的生产效率和经济效益，政府部门要在精兵简政的基础上，提高工作效率。

转变政府职能，还必须转变工作作风。在政府部门未完成机构精简之前，转变工作作风是马上可以做的事。转变工作作风重点是反对形式主义。形式主义搞的是“花拳绣腿”，夸夸其谈，只练唱功，不练做功。近年来，检查验收、剪彩发奖、文山会海之风盛行，企业不堪重负，反映相当强烈。邓小平同志批评“事务主义、形式主义、官僚主义也是一种腐败现象”。形式主义的唯一作用，就是为官僚主义装点门面，成为官僚主义滋生的温床。它们的共同之处都是对党和人民的事业敷衍塞责，损害了党和群众的密切联系。我们反对官僚主义，也必须同时反对形式主义。要提倡少说空话，深入实际，多干实事。深圳特区就是干出来的，不是空话说出来的。上海出了“二毛”现象，不图虚名、务求实效，

这种精神值得弘扬。

(选自袁宝华同志 1992 年 4 月在中国企业管理协会、中国企业家协会会员代表大会上的讲话第一、二部分)

认真贯彻《全民所有制工业企业转换经营机制条例》 把企业改革推向新阶段

张彦宁

当前,全国上下正在认真学习贯彻邓小平同志南巡重要谈话、江泽民同志在中央党校的重要讲话和中央《关于加快改革步伐,扩大对外开放,力争经济更好更快地上一个新台阶的决定》,全国改革开放和经济建设呈现蓬勃发展、催人奋进的好形势。经国务院批准,由国务院经贸办、国家体改委召开这次会议,目的就是总结交流 1991 年 9 月中央工作会议以来转换企业经营机制工作的进展情况,重点部署贯彻实施 1992 年 7 月 23 日国务院颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,推动企业改革进一步深入发展。下面,我就此先讲几点意见,供同志们讨论时参考。

一、中央工作会议以来,以转换企业经营机制、搞好国有大中型企业为重点的各项改革取得了新的进展

贯彻中央工作会议精神,有三项工作是同时进行的:(1)落实搞好国有大中型企业的 20 条政策措施,改善企业外部条件,加强企业内部改革与管理。其中有关改善企业外部条件的 12 条政策,如增提折旧基金、增提新产品开发基金、增补流动资金等,已基本落实,今年大体上可使企业增加留用资金 80 亿元。(2)贯彻落实《企业法》,制订《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。(3)根据中央工作会议和国务院有关会议精神,各地进行了多种形式企业改革试点。据不完全统计,全国预算内工业企业的试点

企业已有 8 469 户，目前多数试点企业发展健康，为企业改革提供了新的经验。这三方面工作是相辅相成，互相促进的。特别是 1991 年年初邓小平同志发表了南巡重要谈话，使改革开放进入了新的发展阶段。各地区、各部门抓住有利时机，加快改革步伐，真抓实干，使转换企业经营机制出现了令人鼓舞的好势头，企业改革有了新的进展。主要表现在以下几个方面：

（一）进一步解放思想，增强了深化企业改革的自觉性和紧迫感。从各级领导干部到企业广大职工，认真学习、深刻领会邓小平同志讲话精神，思想进一步解放，观念进一步更新。坚持以经济建设为中心的思想更加牢固，必须抓住时机，集中精力，更快地发展经济，力争隔几年上一个台阶；深刻认识改革也是革命，也是解放生产力，通过改革开放促进经济发展的道理；冲破姓“资”姓“社”的思想禁锢，解决了判断标准的问题；澄清在计划与市场关系上的模糊认识，明确市场机制在发展商品经济中的重要作用等。这些都为我们深化企业改革奠定了思想基础。

搞好国有企业，特别是国有大中型企业，对于发展生产力，增强我国综合国力，提高人民生活水平，充分发挥社会主义制度的优越性，都具有举足轻重的作用。改革开放以来，国有企业的活力有所增强，但由于长期受高度集中统一的计划经济体制的束缚，政企不分，企业活力不强，经济效益不高，许多企业亏损严重。特别是我们正面临国际竞争的严重挑战，问题更加严峻。解决这些问题的根本出路在于深化改革。我们只有加快改革开放步伐，从根本上改变束缚生产力发展的原有经济体制，建立充满生机和活力的新经济体制，才能把企业和广大职工群众中蕴藏的社会主义积极性、创造性发掘出来，创造出比资本主义更高的劳动生产率，使国有企业逐步进入良性循环的轨道。

中央明确指出，“企业改革是整个经济体制改革的中心环节，当前企业改革的重点是转换企业的经营机制”。而转换企业经营机

制的关键在于落实企业的经营自主权。只有自主权真正落实了,才能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。要转换企业经营机制,落实企业自主权,就必须同时转变政府职能,做到政企职责分开,宏观管好,微观放开。如果政府职能不切实转变,企业经营机制的转换或者是不可能的,或者会半途而废。各级领导干部和广大企业职工明确了这些认识,大大增强了深化改革,特别是深化企业改革的自觉性和紧迫感。

(二)进一步扩大了企业经营自主权,开始建立和健全约束机制。《企业法》是深化改革,转换企业经营机制的法律依据。各地区、各部门普遍提高了对贯彻落实《企业法》重要性的认识,在对《企业法》落实情况进行检查、宣布废止一批与《企业法》精神不符的文件的同时,着手落实企业经营自主权。(1) 指令性计划进一步缩小。国家计委和有关部门以及各地区着重减少了承担统配任务重的大中型企业指令性上调任务。广东、山东、吉林等省对供求基本平衡的产品已经放开,国家计划之外省里不再加码。(2) 扩大企业的产品定价权。江苏、安徽等省放宽了省管产品价格,除国家直接定价的产品外,大部分产品及劳务价格由企业自主决定;山东省赋予 132 户试点企业省级定价权。(3) 放宽企业投资项目审批权。广东、广西等省已经把用留用资金和自筹资金建设项目的审批权放给企业;广东省的大型企业已享有省级项目审批权。(4) 扩大了企业劳动人事及分配权,使许多试点企业能够按照干部择优聘用、工人择优上岗、工资自主分配的方向进行改革。(5) 加快审批赋予具备条件的生产企业自营进出口权。新近批准的加上原有企业,现共有 650 多户国有大中型工业企业有了外贸自主权。

与扩大企业自主权相适应,强化了企业自负盈亏的约束机制。

(1) 许多地区进一步完善了企业工效挂钩办法,当企业经济效益

下降时，做到工资总额随之下浮。株洲市去年底未完成效益指标的市属 15 户企业工资总额平均下浮 15.3%，最多下浮 20%。

(2) 对亏损企业采取了停发奖金、降低浮动工资、调整厂级领导班子等措施。如青岛市对连续亏损 4 个月以上、亏损额超过规定基数的企业，扣发当年的全部奖金和浮动工资，厂级领导成员每人降一级固定工资，今年调整了 30 户亏损企业的领导班子。

(三) 实行“放水养鱼”和关停并转政策，优胜劣汰机制开始在部分企业中发挥作用。针对企业负担重、留用资金少的情况，一些省市在保证完成上交国家财政任务的前提下，对效益好、管理好的企业和需要扶持的特困企业，实行“放水养鱼”政策。天津市对 109 户重点大中型企业在完成承包任务后，超收部分全部留给企业用于技术改造。这些企业在去年有较大发展的基础上，今年上半年销售收入增长 22.6%，实现利润增长 14.4%，还贷增长 85.3%。

在扶持一批企业发展的同时，各地以积极的态度，本着少关停、多并转的精神，对一些长期亏损、资不抵债、救治无望的企业实行关停并转，初步建立企业优胜劣汰的机制。沈阳市继对 18 户集体企业进行破产处理后，今年对全民企业沈阳市标准件二厂和其他 8 户集体企业进行破产处理。湖南省对长沙市电子仪器厂等 3 户预算内工业企业进行了破产试点。由于加强领导，妥善安排职工、处理债务，破产工作比较顺利。湖北、河南、四川等地进行了先关闭、后兼并或先破产、后兼并的试验，取得了较好的效果。在关停并转中，今年以来跨行业、跨地区、跨所有制的企业兼并增多，并出现了北京市东安集团兼并北京手表二厂，杭州校办企业“娃哈哈”营养食品厂兼并国营杭州罐头厂，青岛商业机械厂兼并商业运输公司等小企业兼并大企业、商业企业兼并工业企业等新现象。据 31 个省、区、市和计划单列市统计，今年上半年工业企业关停并转共 1 729 户，其中国有企业 600 户，占