



经济管理学术文库 · 管理类

国有企业改革发展探索与 现代企业制度建设 ——以中冶建工集团为例

Exploration of Reform and Development of State-owned
Enterprises and Construction of Modern Enterprise System
—An Example from MCC Group

姚晋川 / 主编



经济管理学术文库·管理类

国有企业改革发展探索与 现代企业制度建设

——以中冶建工集团为例

Exploration of Reform and Development of State-owned
Enterprises and Construction of Modern Enterprise System
—An Example from MCC Group

姚晋川 / 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业改革发展探索与现代企业制度建设——以中冶建工集团为例/姚晋川主编. —北京: 经济管理出版社, 2018.12
ISBN 978-7-5096-6176-5

I. ①国… II. ①姚… III. ①建筑企业集团—企业改革—研究—重庆 ②建筑企业集团—现代企业制度—研究—重庆 IV. ①F426.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 261471 号

组稿编辑: 杨国强
责任编辑: 杨国强 张瑞军
责任印制: 黄章平
责任校对: 张晓燕

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 玉田县昊达印刷有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 720mm×1000mm/16
印 张: 17.75
字 数: 310 千字
版 次: 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-6176-5
定 价: 88.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

党的十九大指出，要完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，加快国有经营布局优化、结构调整、战略性重组，促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做大做优，有效防止国有资产流失。深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业。这是在新的历史起点上，以习近平同志为核心的党中央对国有企业改革作出的重大战略部署，是对新时代国有企业改革发展的新号召、新期盼、新指引。从理论和实践相结合上系统梳理总结国有企业改革发展取得的历史性成就，深入研究国有企业改革重大问题，是新时代深化国有企业改革的客观要求。

国有企业属于全民所有，是推进国家现代化建设、保障人民共同利益的重要力量，是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。改革开放以来，国有企业改革发展不断取得重大进展，总体上已经同市场经济相融合，运行质量和效益明显提升，在国际国内市场竞争中涌现出一批具有核心竞争力的骨干企业，为推动经济社会发展、保障和改善民生、开拓国际市场、增强我国综合实力作出了重大贡献，国有企业经营管理者队伍总体上是好的，广大职工付出了不懈努力，成就是突出的。但国有企业仍然存在一些亟待解决的突出矛盾和问题，一些企业市场主体地位尚未真正确立，现代企业制度还不健全，国有资产监管体制有待完善，国有资本运营效率需进一步提高；一些企业管理混乱，内部人控制、利益输送、国有资产流失等问题突出，企业办社会职能和历史遗留问题还未完全解决；一些企业党组织管党治党责任不落实、作用被弱化。面向未来，国有企业面临日益激烈的国际竞争和转型升级的巨大挑战。在推动我国经济保持中高速和迈向中高端水平、完善和发展中国特色社会主义制度、实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中，国有企业肩负着重大历史使命和责任。要认真贯彻落实党中央、国务院战略决策，按照“四个全面”战略布局的总要求，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，以经济建设为中心，坚持问题导向，继续推进国有企业改革，切实

破除体制机制障碍，坚定不移做强做优做大国有企业。

本书分为上下两篇，上篇回顾了国有企业改革发展历程，主要介绍了党的十八大以来召开前后国有企业的发展情况和国有企业发展中所面临的问题。同时，从理论方面对国有企业的健康发展进行了阐述总结。此部分包括：完善现代企业制度建设、完善国有资产管理体制、强化国有资产监督、发展混合所有制经济、加强企业中党的建设和供给侧改革。下篇结合中冶建工改革发展的实践，介绍了中冶建工集团自改革开放40年来的发展历程，分析总结中冶建工集团改革发展的成功经验，主要包括：企业完善治理结构、企业创新管理、企业文化建设、企业党建，从实践的角度，为国有企业改革发展提供一个成功的案例样本。

社会制度之中国方案最具特色处，就是不断改革和完善国有企业体制机制。国有企业不仅是党执政的经济基础，也是实现以共同富裕为主要特征的社会主义本质目标的前提条件。因此，不断深化国有企业改革，提升国有企业在国民经济中的控制力和领导力，不断做强做优做大国有企业，已经成为实现全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴中国梦的先决条件。2018年适逢改革开放40周年，本书的出版既是对国有企业改革的一个总结，也是对国有企业未来发展的一个展望，可以说，无论是从理论上还是实践上，我们都有理由和自信做大做强做优国有企业。

此书的编写过程，也是一个不断总结学习、创新拓展的过程，通过此书的编辑，更加增强了我们对新时代中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，并以此书从国有企业的微观层面献给改革开放40周年。

最后，本书在编写过程中，参考了大量关于国有企业改革的理论与实践方面的书籍与研究论文，我们在此对这些参考文献的作者表示衷心的感谢。参加本书编写工作的同志包括宋增基、杨百里、宋慈笈、姜雪、李国润、吴少文、姜燕、贺唐等，同时，我们也对提供、整理资料的同志表示衷心的感谢。

目 录

上 篇

第一章 我国国有企业改革与发展历程	003
第一节 党的十八大召开前：国有企业发展与改革历程	003
第二节 党的十八大召开：国有企业改革进入新的历史时期	015
第二章 我国国有企业存在问题解读	023
第一节 现代企业制度不健全	024
第二节 国有资产监管体制不完善	029
第三节 国企内部人控制突出	031
第四节 党组织责任作用弱化	037
第三章 完善现代企业制度建设	045
第一节 推进公司制股份制改革	046
第二节 公司法人治理结构	052
第三节 建立领导人员分类分层管理制度	058
第四节 改革企业薪酬分配制度	063
第四章 完善国有资产管理体制	069
第一节 我国国有资产管理体制历史沿革	069
第二节 以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变	072
第三节 以管资本为主改革国有资本授权经营体制	078
第四节 以管资本为主推动国有资本合理流动优化配置	082

第五节	以管资本为主推进经营性国有资产集中统一监管	086
第五章	强化国有资产监督	091
第一节	企业国有资产监督的基本要素	091
第二节	完善企业内部监督体系	094
第三节	建立健全高效协同的外部监督机制	098
第四节	实施信息公开加强社会监督	100
第五节	严格责任追究制度	102
第六章	发展混合所有制经济	109
第一节	发展混合所有制经济有关理论分析	109
第二节	我国经济体制变迁中混合所有制经济的表现形式	116
第三节	积极稳妥发展混合所有制经济	119
第七章	加强国有企业党的建设	133
第一节	国有企业党的建设理论综述	133
第二节	充分发挥国有企业党组织的领导作用	142
第三节	加强国有企业反腐倡廉建设	146
第八章	供给侧改革与国有企业	153
第一节	供给侧改革基本要求	153
第二节	供给侧为国企改革带来的新机遇	156
第三节	供给侧改革背景下国有企业发展途径	159

下 篇

第九章	中冶建工集团的发展历程	163
第一节	中冶建工简介	163
第二节	中冶建工发展历程	164
第三节	中冶建工发展成就	166

第十章 中冶建工现代企业制度实践	169
第一节 建立现代企业制度 改制设立中冶建工有限公司	169
第二节 设立中冶建工集团 开启集团化运作新时代	173
第三节 实施党建工作进章程 明确党组织的法定地位	174
第十一章 中冶建工管理创新实践	177
第一节 整合企业资源 打造优势产业	177
第二节 精细项目管理 提升核心竞争力	183
第三节 调整经营结构 确保持续发展	201
第四节 改革构建企业有效分配体系	212
第五节 创新科技管理 增强发展动力	218
第十二章 中冶建工企业文化实践	229
第一节 企业文化概念界定	229
第二节 中冶建工企业文化理念体系的构建	231
第三节 中冶建工企业文化落地的十大保障措施	236
第四节 企业文化建设的经验总结	242
第十三章 中冶建工党建实践	245
第一节 中冶建工发展史上的三次党代会	245
第二节 中冶建工党建工作的探索与创新	249
第三节 党风廉政建设和反腐败工作	257
第四节 加强党建经验总结	263
第十四章 中冶建工集团改革发展经验总结	265
第一节 战略是方向, 决定了企业的未来走向	266
第二节 管理是基础, 决定了企业成败	267
第三节 政策是关键, 决定了企业动力	268
第四节 文化是环境, 决定了企业人才成长的导向	269
第五节 党建是保证, 决定了企业的政治生态和组织保证	270
参考文献	273

本篇为理论篇，详细叙述了我国国有企业改革发展遇到的问题以及解决的途径。

首先，回顾了国有企业的发展历程，以党的十八大召开为节点，分为两个阶段，即国有企业发展与改革历程（1978~2012年）和国有企业改革进入新时期（2012年至今）。其中，第一个又细分成三个阶段，分别是打破计划经济体制格局（1978~1992年）、开始建立现代企业制度（1993~2002年）和初步确立现代企业制度（2003~2012年）。

其次，对我国国有企业存在的问题进行了系统的梳理，包括现代企业制度不健全、国资监管体制不完善、国企内部人控制突出以及党组织作用弱化四个方面。

最后，从以下几个方面对国有企业的健康发展进行了阐述和总结：

- （1）完善现代企业制度建设。
- （2）完善国有资产管理体制。
- （3）强化国有资产监督。
- （4）发展混合所有制经济。
- （5）加强国有企业党的建设。
- （6）推动供给侧改革。

第一章 我国国有企业改革与发展历程

中华人民共和国成立后，我国着手恢复国民经济，建立社会主义经济制度。国有企业作为共和国长子，对迅速改变我国落后的经济面貌、奠定党和国家事业发展的物质基础发挥了重要作用。从 20 世纪 70 年代末开始，国有企业改革从最初的放权、让利、承包经营责任制，到明确建立现代企业制度，再到建立权利、义务和责任相统一，管资产与管人、管事相结合的国有资产管理体制，大致经历了机制创新、制度创新、体制创新三个阶段。党的十八大、十八届三中全会对深化国有企业改革作出重大部署，推动国有企业完善现代企业制度，发展混合所有制经济，以管资本为主加强国有资产监管、加强国有企业党的建设，我国国有企业改革进入了一个新的历史时期。

第一节 党的十八大召开前：国有企业发展与改革历程

一、打破计划经济体制格局（1978~1992 年）

这一阶段主要指从 1978 年 12 月的党的十一届三中全会，经 1984 年 10 月党中央颁布的《中央关于经济体制改革的决定》，到股份制改革正式试点，到 1992 年初邓小平南方谈话以及党的十四大的召开这段时期，在不触及原有企业制度的前提下，通过以“放权让利”为基本特征的非产权改革方式调整政府与企业的“权、责、利”关系的摸索与尝试，当然这其中也包含与非产权改革模式探索同时进行的股份制形式的产权改革初期试点。整体上讲，非产权改革是这一阶段探索的主要路径。

“文化大革命”结束以后，企业管理体制改革问题被提出来了，当时国企存在的主要问题在于：政企职责不分。改革开放初期，国家对国有企业实行计划下的统包统销，盈亏都由国家负责，国家对企业统得过多过死，忽视商品生产、价值规律和市场的作用，分配中平均主义严重，造成了企业缺乏应有的自主权，事实上企业依赖于国家，而职工又依赖于企业，这严重压抑了企业和职工的积极性和创造性；经济问题的症结又集中表现为企业效率的低下。中国财政收入的基础主要是企业上缴利润，若企业效益低，财政必然困难，人民也很难得到实惠，因此政府提出要“搞活企业”。这一阶段，我国国有企业改革围绕放权让利展开，主要坚持在不改变企业所有权的基础上，通过对经营控制权的改革搞活国有企业。理论界认为，决定企业绩效的主要因素不在于所有权的主体，而在于经营控制权的主体以及具体的经营激励机制。党的十一届三中全会提出，要让企业有更多的经营管理自主权，并在国有企业推进了扩大企业经营自主权、利润递增包干和承包经营责任制的试点，调整了国家与企业的“责、权、利”关系，进一步明确了企业的利益主体地位，调动了企业和职工的生产经营积极性，增强了企业活力。因此，这阶段主要是在保证国有企业的国有产权条件下扩大企业经营管理权的改革。具体地说，这一阶段的国有企业非产权改革包括四个方面的探索，即扩大企业自主权试点、试行经济责任制、试行两步利改税以及推行以承包制为主要形式的经营机制转换。具体来说，这一时期又可分为以下两个阶段：

（一）放权让利（1978~1984年）

这一阶段主要是进行国企经营层面的改革，扩大国营工业企业的经营管理自主权，采取了提高利润留成，开征固定资产税等措施。传统的国企是政府垄断企业经营权、产品支配权以及收益处置权，因而导致国企长期处于低效率的运行状态。针对政企不分的弊端，党的十一届三中全会后，政府颁布了一系列扩大企业自主权的文件，推动了国企经营权层面的改革。1978年10月，四川省宁江机床厂等6家企业进行了扩大企业自主权的试点，确定企业在增收基础上可以提取一些利润留成，职工可以得到一定的奖金；允许国有企业从事国家指令性计划之外的生产，允许出口企业保留部分外汇收入自主支配。1979年4月，中央工作会议做出了扩大企业自主权的决定，同年国务院颁布了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》等5个管理体制改革的文件，并在四川省进行扩大企业自主权的试点。根据中央政策，政府向企业让渡了一定的生产自主权、原料选购权、劳动用工权和产品销售权等14项经营权。企业经营权的部分让渡意味着企

业的经营者的具有了一定程度的剩余产品的控制权和索取权。

这一阶段改革意在使国企成为自负盈亏、自主经营、自我约束、自我发展的“四自”经济实体。截至1980年6月，试点企业发展到6600个，约占全国预算内工业企业数的16%，产值占60%左右，利润占70%左右。后来在1981年底和1982年底，国务院又提出加强国营工业企业内部的经济责任制，以提高经济效益。1983年4月，国务院开始实行两步“利改税”，即国有企业向政府上缴利润由利润所得税代替，希望通过把利润分成以税收的形式固定下来，增强国有企业的经济自主权，增强其经营的主动性和积极性。但由于税率过高（达到55%），企业交不上税，“利改税”政策到1986年底无法继续实行，“利改税”不成功。

这一时期的国有企业改革还是在原有计划经济框架内的改革，是不改变企业所有制形式、不改变隶属关系、不改变财政体制的企业经营权改革。从结果上看，虽然这一阶段改革是浅层次的，采取的是一些权宜之计的放权让利措施，但也取得了一定的成效。1979年国有工业企业实现利税比1978年增长了10.1%，高于1957~1978年的平均增长率。国家财政收支也从1978年的财政赤字10.17亿元，转为1979年的财政盈余135.41亿元，职工实际工资比上年增长7.5%。

这一阶段改革之所以取得成效，主要是因为：①它能使各利益主体在改革中获得程度不同的利益，具有普惠性质，从而产生了较强的激励作用，调动各方面的积极性；②这种改革是在不改变原有产权框架内进行的，只在政府和国企之间进行利益调整，这种调整并不涉及“姓公姓私”或“姓资姓社”的问题，因而阻力较小，改革能够被全社会所接受，进行得比较顺利；③这种改革虽然表现为政府利益的部分损失，但国民经济总量是增加的，中央政府收益的绝对量也是增加的，同时，又带来社会成员收入的提高和生活的改善。因此，以放权让利为内容的国企经营权层面的改革是一种社会绝大多数成员都能接受并受益的“帕累托改进”。

（二）承包制（1985~1992年）

这一阶段主要是进行国企从经营权向所有权过渡的改革。随着改革的深入，不可避免地触及企业的产权问题，不进行产权改革，国企改革就没有出路，相应地也产生了两种不同的改革思路。

其中，一种思路是主张将国企改革仍限制在原有财产关系之内，进一步推进或深化企业经营权层面的改革。与这种认识相对应的制度选择是企业承包制或租赁制。政府决策部门也倾向于这种改革思路。1984年12月，党的十二届三中全

会通过了《党中央关于经济体制改革的决定》，提出了社会主义经济是以公有制为基础的有计划的商品经济的著名论断。按照发展社会主义有计划商品经济的要求，决定提出今后应全面推进以增强企业活力，特别是增强国有大中型企业活力为中心的、以城市为重点的经济体制改革。

国有企业改革的目标是：要使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展能力，成为具有一定权利和义务的法人。按照这一目标，国有企业改革转向实行“两权分离”，即国家的所有权与企业的经营权分离。1986年12月，国务院提出，要推行多种形式的经营承包责任制，给经营者以充分的经营自主权。1987年，大中型企业普遍推行企业承包经营责任制。截至1987年底，全国预算内企业的承包面达78%，大中型企业达80%。1990年，第一轮承包到期的预算内工业企业有3.3万多户，占承包企业总数的90%。到1992年经历了两轮承包，国有大中型企业的98%都实行了不同程度的承包。

承包和租赁推行伊始，确实调动了企业和职工的积极性，推动了国有经济的发展。1987年和1988年我国工业增长速度分别为14.1%和20.7%，企业实现利润分别增长8.0%、18.2%，亏损面也逐年下降，经济效益有所提高。但在推行承包制、租赁制期间，却出现了企业增效、经济增长、国家财政收入下降的状况。在推行承包制、租赁制的第一年，即1987年，伴随国民经济的高速增长，财政收入出现了低增长，财政收入占国内生产总值的比重从1986年的20.8%骤降为18.4%，一年下降2.4个百分点，1988年又急剧降到了15.8%，比1987年又下降2.6个百分点。在这一时期，虽然我国开始了股份制的试点，但主导国有企业改革的模式还是承包制。承包制的实行是在不改变国有企业所有权的基础上，进一步下放企业经营管理权的改革。

承包制的最大缺陷是有激励但严重缺乏约束，所有权和经营权分离了，但所有者缺位，所有权不能约束经营权，造成了经营者滥用经营自主权谋取私利或小集体利益，出现大量“内部人控制”现象，进而造成了国有资产随着承包周期变化而不断流失。承包、租赁带来的后果招致了各界强烈的批评和反对。人们普遍认为，在承包、租赁过程中，国家和企业处在一种不完全的契约关系中，政府与企业一对一的谈判成本很高，且无法对承包、租赁合同的细节逐一加以规定，企业经营者可凭借承包、租赁权合法或不合法地追求自身利益的最大化，而不顾国家的利益。因而政府对企业约束仍然是软的。企业只负盈不负亏，不仅使国家财

政收入下降，而且还造成了承包者、租赁者的行为短期化和“机会主义行为”，导致国企被掏空的危险。

与承包制、租赁制的改革主张不同，国内理论界的一些学者提出了深化国企所有权层面改革的主张，与这种主张相对应的制度选择是股份制。股份制改革是国企在所有权层面改革的一个重要推进。其根本目的是改变由国家垄断的企业财产制度，使国企内部形成多元化的产权主体，优化国企内部的治理结构，实施对股东、董事会和经理层进行有效的激励和制约，调动全体职工的积极性，促进企业更好地发展。

从实践上看，国企股份制改革的试点始于1986年。改革之初，大多都在国有中小企业试行。试点的影响面并不广泛，主要问题在于当时非国有的财产主体介入不足，又找不到能够作为非国有主体的普遍介入形式。在多元化主体严重不足的情况下，股份制试点往往在企业内部职工中展开。由于企业内部职工筹资能力的局限，股份制改革自然达不到预期的目标。而且因当时对股份制改革的理论准备不足，认识不清，管理人才匮乏，很多试点企业的职工股份演变为一种工龄折股，内部借贷买股，或化公产为私股，最后使股份制难以推行下去。在这期间，由于承包、租赁所产生的一些负面影响，以及股份制发育不足，致使国企改革一度处在摇摆、徘徊、迷惘之中。改革的效果并不理想，改革无法顺利进行下去。

1978~1992年，是我国国企改革的初步探索阶段，没有明确的方向和路线指引，除了改革之前的一些教训外，没有可以借鉴的发展经验，走的是一条完全陌生的道路。这一阶段，以“扩权让利”“两权分离”为重点，国企改革通过不断的试探性改革措施，寻求改革的正确方向和路径，也就是在“摸着石头过河”的过程中逐步调整改革的方向。为了调动国有企业的积极性，推出了放权让利，但“内部人控制”等问题的出现，使改革调整为推行承包经营责任制，但问题依然没有解决，于是又调整为转换经营机制。

尽管“放权让利”本质上仍是在不触动原有社会组织方式和国有企业原有体制模式的前提下，以调整国家与企业之间的利益分配关系为重点，通过改革利润流程制度这种浅层次的经营体制以探讨国家怎样管理企业的问题，但这些力图通过调整国家与企业、企业与职工之间权力利益关系以提升企业效率的措施确实取得了一些阶段性成效，并为以后的改革提供了借鉴之处。我们知道，在计划经济时期，由于国企权力有限，所以存在严重的“预算软约束”，国企投资和生产的

效率很低。

针对这一情况，国家通过“拨改贷”控制国企投资风险，通过“利改税”提高国企生产创新的积极性。不仅如此，以承包为主的多种形式经营责任制的着手建立，更预示了政企职责分开、“两权分离”的改革思路开始显现：政企关系的调整已不限于分配关系，实际上企业已获得部分产权，国有企业开始由行政机构的附属物向商品生产者转变，国有企业改革开始从经营权向所有权层面过渡。党的十二届三中全会报告首次提出，“要使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者”，这些改革在很大程度上把权力分给国企，让它们在市场竞争中把握自己的航向，这对企业来说更加有效率。总之，这一阶段的国企改革取得了非常显著的成效，并积累了丰富的经验和教训。

不过在当时的条件下，由于缺乏必要的配套制度，改革并没有使政企真正分开（直到现在，学界对这个问题还是有争议的），以至于很多改革措施只是在一定程度上把政府承担的风险转嫁给商业银行，无形中加大了银行坏账的风险，弱化“拨改贷”“利改税”等政策对社会总福利的正面效应。这与扭曲的产权关系有关，国企、商业银行都是国家的，两者之间的契约关系不明晰，银行甚至认为来自国企的贷款收不回来是天经地义的事；地方政府偏向国企，因为企业与地方税收、绩效有关，而银行是国家的，政府会“埋单”；国企利用银行贷款搞基本建设，使银行陷入“信贷配给两难”的境地。

二、开始建立现代企业制度（1993~2002年）

（一）建立现代企业制度试点（1993~1997年）

20世纪90年代初，社会主义制度下计划和市场的关系问题使改革陷入发展的僵局，由于承包制不能促进国有企业适应市场经济的发展，还带来国有资产的流失，使许多国有企业包括大中型企业陷入困境。同时，苏联的解体对社会主义制度形成了巨大冲击。触及计划体制本身的改革势在必行，国企改革由此进入了第二个阶段。这一阶段，国企改革开始向“建立现代企业制度”迈进，同时对国企布局和不合理的结构进行调整，并经历了“抓大放小”、战略性改组。

1992年，我国在继续完善和推进承包经营责任制的基础上，开始逐步推进股份制改革试点。邓小平南方谈话中提出对市场经济的卓越见解；党的十四大报告明确指出，我国经济改革的目标是建立社会主义市场经济体制，国企改革作为

经济改革的中心环节，宏观上“适应市场经济发展”，微观上建立“产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学”的现代企业制度，并对国企实行“抓大放小”政策以优化国有资产结构，为我国的国有企业改革指明了方向。这意味着：①国家不再拥有整个企业，而是拥有国家出资的那部分资产的财产权及相应的所有者权益；②国家只承担以出资额为限的有限责任，不再为企业“埋单”；③企业可以优先引入其他出资人，实现产权多元化；④企业不再隶属于某个行政部门，只对出资者承担资产保值增值的责任。假如真能这样，就从根本上解决了政企不分和企业负盈不负亏的老大难问题，同时也可以打造财产边界清晰的独立的市场主体，这正是市场经济的必要基础。

1992年，原国家经济体制改革委员会等有关部门制定并陆续公布了《股份制企业试点办法》等规范股份制改革的文件。1993年，在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的若干问题的决定》中，第一次明确提出国有企业改革的方向是建立现代企业制度以及国企建立现代企业制度的目标和步骤，要求“继续深化企业改革，必须解决深层次矛盾，着力进行企业制度的创新”，并指出现代企业制度的特征是：产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学。从此，国有企业改革进入制度创新阶段。1994年以后，建立现代企业制度的试点在国企中展开。

（二）国有企业初步脱困（1998~2002年）

1997年，党和政府提出帮助国有企业脱困的任务，其目标是从1998年起，用3年左右的时间，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，力争到20世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度。到2000年底，这一目标已基本实现。1997年底，国有及国有控股大中型工业企业为16874户，其中亏损的为6599户，占39.1%。到2000年，亏损户减为1800户，减少近3/4。党和政府在帮助国有大中型企业脱困的同时，进行了现代企业制度试点，逐步推行股份制改革，努力使国有或国有控股企业成为适应社会主义市场经济发展的市场主体和法人实体。

伴随着国有企业现代企业制度的改革，要想把数以十万计的国有企业都搞好是不可能的，大量的在一般竞争性行业从事生产经营的国有中小企业没有优势，竞争力低下。针对这一情况，从战略上考虑，国家对国企的布局 and 结构进行了大幅度调整。从一定意义上说，调整也是改革。1997年党的十五大报告以及1999年党的十五届四中全会《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》（以下简