

第 一 篇

企业产权制度改革与 现代企业制度的建立

落实企业权利，严肃政企责任

1992 年 9 月

当前国有企业面临两个问题，一是企业经营自主权没有得到很好的落实，另一个是企业出现失误却不承担责任，结果出现了由于经营者失误造成企业经济损失而不被追究责任的现象。这样，大家仍然吃着国家的“大锅饭”，大家都在负责而又都不负责。这个问题不解决，贯彻《条例》就难以进行。对此，我有以下思考。

一、要放手让企业走上市场

通过十三年改革实践，中央已经明确，在我国现阶段，要从社会主义商品经济发展到建立有中国特色的社会主义市场经济。市场经济与商品经济既有同等含义又有所区别。这个“市场”，既包括商品的流通、交换，又包括生产要素的配置。也就是说，它具有分配社会资源和推动经济活动的手段。既然要建立社会主义市场经济，那么我们必须尽快适应这种新体制。当前，最困难的是国有企业，亏损面最大的是国有企业，经营效益较差也大都是国有企业。要解决这个问题，就必须让企业

真正走向市场。目前《条例》的颁布，既是对《企业法》的具体化，又是搞活大中型企业的若干规定的具体化。《条例》突出了《企业法》的若干规定是核心，这个核心就是要让企业走向市场，这是社会主义经济发展的必然。不论是效益好还是差的企业，都要面向市场，这是唯一的出路。社会主义市场经济新体制的运行，扩大了市场调节的功能，如果不利用市场调节功能，企业就会成为盲人瞎马，怎能谈得上搞活？企业作为商品生产者，必须而且只有通过市场才能实现自己的生产目的和效益。所以，只有当企业的生产经营活动完全成为市场活动中的一个组成部分的时候，企业的生产目的，也就是说满足人民群众日益增长的物质文化需要这个目的，才能得到实现。否则，我们的劳动成果产品，就会一直躺在仓库里而变不成商品。目前纺织企业困难很大，我看纺织行业的出路在技术进步，面向市场。现在生产出来的一些布质量上不去，做出的服装没有人要，说到底是没有市场，要想适应市场需求，就必须在产品的花色、品种、质量上做文章。谁脱离市场，谁的日子就难过。企业要面对现实，下决心到市场上去，这不是你想去不想去的问题，而是必须要去。

作为政府，要使企业走向市场，从微观上来说，最关键的有两条：

一是只管好厂长一个人。有人提出，《条例》中规定副厂级行政管理人员，由厂长按照国家的规定提请政府主管部门任免，或经政府主管部门授权，由厂长任免。但

组织部门又规定，提副职要经同级党委同意。对此究竟怎么看？我认为提拔副厂长，应该尊重厂长的意见。我想在这个问题上要有点突破，就是提副职时，不要经过主管部门的同意，而是授权于厂长。关于经同级党委同意这个问题，由于厂长在企业的经营管理中要和党委合作，所以，“同意”这个词应该斟酌，我想是否可以讲“征求同级党委的意见”；“同意”这个词似乎意味着“批准”。但人选必须要征得党委多数人的赞成，这样做对厂长开展工作有利。既然让他当厂长，就让他去组阁，恐怕这符合企业今后发展的规律。如果他拉帮结派，任人唯亲，那么就换他。另外，最近一段时期大家对党政“一肩挑”这个问题很关注，许多人持赞同态度。我对此也有一点想法，如果人选的素质全面，能力很强，水平较高，企业环境允许，可以实行“一肩挑”。目前上海也在这方面进行了一些探索，总结出了许多经验。我感到实行“一肩挑”不是为了回避矛盾，是为了进一步强化经营者的责任，不是削弱基层党组织的作用，因为党委还在，集体班子还在。我们为什么要确定资产经营形式，因为这是国有资产，所以应由政府来定。一旦政府把资产经营形式确定下来，生产什么、怎么卖等就是企业自己的事了。

二、要干干净净地还权于企业

简政放权 我们讲了十多年了。现在贯彻《条例》，

要放手让企业走向市场，就要干干净净地还权于企业。

（一）加快政府职能转变

政府职能不转变，还权于企业就比较困难。有些同志会说，加快政府精简机构精简人员的步子，职能就会转变，这话没有错。但完成精简得有一个过程。拆庙是个方向，但人员有个去向问题，这都需要研究探索。我们国家有一个基本经验，就是在建设有中国特色的社会主义过程中，既要调动广大企业的积极性，还要充分发挥包括政府工作人员在内的社会各界的作用。应该说，政府工作人员也是想把企业搞好的，他们在过去的工作中做出了重要贡献，但是由于体制问题、职能问题，确实给企业自主经营增加了困难。目前主要是让他们转变职能，变管理为服务。一句话，就是不该管的坚决不管。至于说服务，这是个基本要求。在你不会服务的时候，你就不要去管，不要乱服务。有人会说，去企业搞调查研究总是服务吧？我看还是不要随便去调查研究的好，去多了总会给企业增添负担。调查研究是提倡的，但要有对象有目的，太多太滥不行。那么怎样转变政府职能呢？

第一，企业的主管部门要真正成为名符其实的行业局或者经济实体。当前，企业主管部门的出路有两条，一条是不管企业，成为行业局，掌握国家政策，明确行业该办什么，不办什么。二是转为经济实体。在转为经济实体的过程中，由于综合部门还没有得到强化，因此可以在一定时期内行使一定的行政管理权力，作为过渡。这里需要说明的是，行使权力的时间不会太长，因为作为

行业局或经济实体是不适宜掌握行政管理权力的。我们现在有这个局、那个局，都挂着红牌子，也不能简单地把它们都变成经济实体，否则会把企业搞得更死，积极性更差。最近，中共西安市委、市政府制订了些政策，鼓励工作人员走出机关兴办经济实体，这些人仍保留机关干部身份，搞成了就脱钩，搞不成还可以回机关。但不鼓励局整体转为行政性公司。转体是有条件的，可以通过组建企业集团形式，也可以通过股份制的形式。有些局，可以把所有的企业通过资产评估后变成法人股，经过财政局、资产管理局，作为持股公司，以持股公司的姿态参与企业管理，类似的方法都可以探讨研究。但总的一条原则是，无论是变成经济实体、企业集团还是行业局，均不能收权，不能削弱企业作为独立的商品生产和经营单位的法人地位。

第二，国有资产部门在确定资产经营形式后，要把资产经营的权力授予各经营单位。作为国家资产代表者的国有资产管理局的主要职能是管理好国家资产，确定资产经营形式，一经确定后，就把经营权授予企业或委托给持股公司。我们的国有资产很庞大，难以具体管到每一个企业，现在的情况是大股、小股都要管，既管不好，也盘不活。能否成立若干子公司？一旦授权后，出租可以不经批准，转让、抵押须经资产管理局批准，毕竟是国有资产嘛。我们正在搞股份制试点，这是一种形式，但不是唯一的形式，因为每个企业所有制形式不同，企业的素质、环境等也不同。在资产经营形式上要迈开

步子，在企业组织结构上也要迈开步子，不能把我们积累了几十年的国有资产越冲越少。现在潜亏这么多，就是这方面没有搞好，国有资产流失没人承担责任，把潜亏转嫁到银行也没有人承担责任。进行资产评估并把经营形式确定下来后，可以通过一定的特别税、特别费的形式，把国有股息变为发展股息，把国有股变为发展股。委托，就是把国家股变成企业法人股，政府通过特别税收回国家股息。除此之外，都应该放开，不要总是管到底。

第三，综合部门要逐步过渡到只管政策规划，其余都让企业自己管理。计委、经委等部门应在大的规划上多做文章，具体的事不要管。即便经委是管生产的，也不要管得太具体。总体协调，技术进步怎么搞，企业组织结构如何优化，产品结构怎样调整，新产品怎样开发，要管这些大事。从服务角度看，还有水、电、物资等保障问题。银行现在实行规模、额度控制，今后应该加强风险控制，只要认为项目好，就可以给钱。

第四，经济监督部门要率先执行当前的开放政策，坚持“三个有利于”标准。首先要改变过去那种用条条框框套，单纯狭隘按“红头文件”办事的传统做法。在改革的大潮中，新事物层出不穷，国家的文件、政策难以究尽所有事物，加之各地实际相异和文件的滞后性，有的往往不大符合新的形势。因此，传统做法要扬弃，否则，将会误大事的。目前，中共西安市委、市政府正在进行“三清三改”工作，其中一条就是清理文件，要把那些过

时的、不符合当前情况的政策条文清理出来，该修订的修订，该废除的废除。其次，中央没有规定不能办的事情，人家办了，就不要干预。现在有一种现象，就是中央规定要办的没人管，没有规定不能办的，人家办了，就卡就查。当然，中央明文规定不能办的，可以去查，这是监督部门的职责。强化监督是必要的，应该两手抓，越是搞活，越要监督，只有有效的监督，才能搞活。但中央没有规定不能办的事，我们最好不要去管。再次，要率先坚持“三个有利于”标准。现在许多新事物是群众在实践中发明创造的，我们对此要慎重，要观察研究，不要轻易表态。搞第三产业，其中一些行业如信息、咨询等收费没有现成的标准，他们总要收费，收后，你去查他，必然会影响他们的积极性。对第二职业问题也要慎重，一方面我们不鼓励各单位、部门的业务骨干去搞第二职业，同时，要认识到第二职业现象出现的积极意义，这个问题要作具体研究。

第五，要注意选调一批机关中的实权人物，去基层去企业带职参加改革。这批在机关办事中有实权如审批特权的人，可以到企业去，干个厂长助理等，我认为在目前的“三清三改”中，这一步可以走，组织、人事部门应该认真研究一下这个问题。干部到基层，是我党的优良传统，这样做既利于培养锻炼机关干部，沟通上下关系，也可以使实权人物了解企业的实际和困难、办事的艰辛和苦衷，从而在目前和今后的工作中帮助企业，这比简单地派一个调查组、工作组去企业好得多。

（二）全社会都要缩回伸向企业的手

搞活企业，光靠政府放权还不行，现在社会上有形无形的手太多，如赞助、广告、办各类学习班等，企业怨声不绝。重复检查、重复评比，尽管三令五申仍延绵不断，企业谁也不敢得罪，这些对企业影响太大。许多协会、学会，把手伸向了企业，说你是会员，就得纳会费。如果是从事第三产业，真正给企业带来好处，可以实行有偿服务。审计事务所给企业审计，可以按其工作量，付给一定的审计费，这是合理的，但绝不能乱收款、乱罚款。《条例》中提到企业编制的年度财务会计报表，有条件的，经登记注册的会计师事务所或者审计事务所审查后，报政府有关部门审核。这里所指的会计师事务所、审计事务所是企业服务的，是要收服务费的。根据商品经济发展要求，必须有独立于企业之外的会计、审计组织存在，这样有利于监督作用的发挥，有利于企业建立资产负债和损益考核制度。对这些正当的，有利于生产力发展的，有利于完善社会服务功能的，为企业真正提供服务的机构，付报酬是应该的。但现在的问题是除此以外的团体、组织太多太滥，让企业受不了。再如企业内部的“三项制度”改革，企业开除、辞退一个职工，本人若有异议，可到劳动仲裁委员会去申诉。可现在这个领导打电话干涉，那个熟人写条子说情，搞得厂长左右为难。在行使经营权中，若遇到对方不履行合同，《条例》规定企业有权停止生产，并可以向政府或者政府有关部门申诉，要求协调解决，也可以向人民法院起诉，

追究对方违约责任。这就需要有关部门和司法机关的协作。《条例》规定 14 项权要放给企业，其他不说，仅落实企业劳动用工权一项，若本人对此有异议，需要劳动部门仲裁，为其提供再就业的机会；属于集体户口的人员，公安、粮食部门还须办理户口和粮食关系迁移手续，城镇街道办事处还要予以接收。其中有一个部门配合不好，都可能影响到企业劳动用工权的实施。还有一个问题是，劳动仲裁部门、工商仲裁部门要尽快健全制度，提高水平，敢于按章办事，不论对来自政府部门、企业还是个人的干预，都要敢于抵制，正确仲裁。只要企业依法处理，就要大胆支持，保护企业的利益。当然，对那些错误的处理，要予以纠正，要维护职工个人的权益。对于企业来说，要把着眼点放在自身力量上，搞好内部配套改革，用好自主权，正确处理国家、集体和个人三者的利益关系，特别是要有自我约束机制，不能今朝有了权，就乱用，最后把企业搞垮了。所有的企业经营者对此都应当保持警惕。

四、要严肃政企责任

《条例》第六章明确规定了政府和企业各自的法律责任，我觉得这是一次突破。过去那种经营者搞不好没有责任，政府部门乱干涉，出了问题也不负责任的现象再也不能继续下去了。今后，应当明确这样几个问题，第一，凡是越权干预企业造成损失的，谁干预谁负责。这

不仅是指企业主管部门，还包括党委、人大、政协等党政部门和监督部门。希望企业对乱干预敢于抵制，敢于反映。第二，凡是截留企业权利，造成失误的，谁截留谁负责。确定产品生产和销售是企业的权利，本来就有销售合同，你去指手画脚让干别的，要卖给别人，这怎么能行？再如上某一项目，本来企业有权审批，你却让企业报到你那里审核一番，结果贻误了时机，使企业蒙受了损失。这要追究你的责任，谁让你自做多情揽权？第三，供水、供电、交通运输等部门，如无故停电、断水、停运等，造成企业损失，要负经济赔偿责任。目前就存在着这方面的问题，稍不如意就找个理由卡你，说停就停，过后不负任何责任。这个问题要解决。银行也不例外，该给的钱不给或晚给，贻误时机，也得负责。今后，凡是为企业服务的部门，都要逐步建立法制管理，要明确经济责任。第四，放权以后，企业因经营失误，管理不善而造成经济损失的，要追究法人责任，直至依法处理。当然，要正确区分正常失误和违法经营的区别，动辄兴师问罪也是不对的。

五、积极创造条件，实行淘汰制度

《破产法》颁布至今 实行起来仍很困难 非但是破产，连兼并也举步维艰。贯彻《条例》后，亏损企业的出路何在？我认为要创造条件，实施淘汰机制，这包括兼并、出租、转让、拍卖以至破产。福建省泉州市，把

24 个国有企业都卖给外商了。当然，我说此并不是鼓励大家把西安的国有企业都一古脑卖给外商。但是，你这个企业老是亏损，总该想个出路吧？人家企业红红火火，有产品有销路，就是缺土地、厂房，我看可以把你兼并掉，这对双方都有利。现在企业不是属于这个系统，就是那个部门，兼并谁，谁的主管部门都不乐意。一旦企业走向市场，一切都要以市场为导向，包括生产要素的流动，你条条块块怎么阻挡得了？除兼并外，也可以出租、转让，个别小型企业还可以拍卖，无论是个体、私营，还是港、澳、台商人，都可以卖给他们，对此不要有什么顾虑。大家可以这样想，如果他们要来西安投资办厂，你能拒绝吗？但现在更多地要想到建立淘汰机制问题，我们现在亏损企业这么多，一年亏损近一个亿，怎么办？找银行？找政府？我看还是得去找市场，市场最终决定企业的存亡。

企业产权主体多元化的趋势

1993 年 10 月

一、深化企业改革，重塑社会主义市场经济体制的微观基础

党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制的目标，是对中国特色社会主义理论的丰富和发展。这一理论的提出，从宏观上解决了由计划经济向市场调节的过渡。但是从目前经济运行的现状看，微观基础即企业还远远不能适应市场经济体制的要求，国有企业还未真正走向市场。因此要加快建立社会主义市场经济体制的步伐，就必须加快企业的改革，重塑社会主义市场经济的微观基础。党的十一届三中全会以来，在计划经济与市场这个问题上，我们经历了从实践到理论、又从理论到实践一个深刻的认识过程。十二大提出以计划经济为主，市场调节为辅；十二届三中全会提出发展商品经济是社会经济发展不可逾越的阶段，我国社会主义经济是公有制基础上的有计划商品经济；十三大提出了社会主义有计划的商品经济体制应该是计划与市场内在统一的体制；十三届七中全会提出建立计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制；直到党的十四大才明确

提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这个体制的确来之不易，是十多年改革开放的结晶。

社会主义市场经济的涵义就是指市场经济原理和社会主义制度有机地结合起来的经济形态。这种市场经济是以公有制和按劳分配为主体，其它所有制和分配制度作为补充的经济体制。同时还具有一般市场经济的基本特征。这里要特别说明的一个特征就是企业在市场中位于主体地位。我国国有企业在整个国民经济中具有主体地位，国有企业必须进入市场，而且在市场竞争结构中要起到主导和骨干作用。这就是加快国有企业经营机制转换，搞活国有企业，重塑国有企业在市场经济中的地位的意义所在。国务院颁布的《条例》就是要加快这个问题的解决。但从贯彻落实情况看还不够理想，执行起来还步履艰难。问题的关键有四个方面：一是政府职能转换滞后，导致政企难以分开；二是企业产权结构模糊不清，终极所有权和法人财产权与之相对应的权利与责任不清，导致企业既缺乏激励机制，又无约束机制；三是市场体系不完善 四是社会保障制度没有建立起来。这四个问题不解决，转换企业经营机制就是一句空话。当然，要同时解决好这四个相互关联的问题，也是不可能的。我认为理顺产权关系是关键。

理顺产权关系的核心是按照两权分离的原则，选择国有资产的经营方式。在两权分离问题上，我们经历了三个阶段：在计划经济体制下，我们曾经实行的是所有

权和经营权全部归政府所有。企业完全没有经营自主权。其弊端我们早已清楚。改革开放后，为了调动企业的积极性，我们推行了所有权归政府，经营权归企业。其中承包制就是两权分离原则下的国有资产经营的典型方式。承包制没能解决企业自我发展、自我约束的问题。而且由于国有资产法人代表是承包人厂长或经理，而实行承包制后，国有企业所有权代表政府主管部门对企业缺乏有效的监督，导致了承包人的短期行为，甚至严重到出现“内部人”现象，国有资产流失现象时有发生。十四大提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。开始了加快企业经营机制转换的步伐。要建立国有企业的自我发展和自我约束机制，必须建立责权利相对应的企业法人产权结构，也就是说，两权又归企业。现在有一个问题需要我们进一步研究，所谓两权又归企业所有，这并不是把计划经济体制下的所有权同经营权简单归企业所有。国有企业的公有制地位决不能动摇。国有企业的所有权代表归政府无可非议。但是企业必须拥有一定的资产处分权，理论界把企业应该拥有的这个权利称为法人财产权。建立现代企业制度即股份制的建立就成为这种新的产权结构安排下的国有资产经营方式。长期以来，我们在企业产权这个问题上没有突破，束缚了企业的手脚。承包制搞了七八年，为什么产生那么多的问题，就是在产权制度问题上不敢突破。我认为政府把法人财产权交给企业，企业就拥有了资产的支配权，这样才有利于政企分开，企业才能成为产权市

场中的主体，最终所有权仍然是国家的。企业保证国有资产保值和增值，企业中因产权产生的各种责、权、利才能落到实处。所以说，理顺企业产权关系是重塑市场经济微观基础的关键。

二、国有企业产权主体多元化势在必行

随着社会主义市场经济体制的形成，企业产权主体多元化是一个必然的趋势。这是因为改革开放以来，私营经济、个体经济、外资、民办科技企业、股份合作企业等非公有制经济迅猛发展，已经成为国民经济的新的增长点。我国宪法也规定，社会主义经济是以公有制为主体，允许其它经济成分存在。非国有经济由于其经营机制灵活，适应市场的能力强，发展较快。最终各种所有制经济形式在国民经济中的比例必然要发生变化。多种所有制共存和发展的格局必然要形成。在市场机制的作用下，企业之间以产权作纽带，联合、兼并，形成产权主体多元化的企业集团必成趋势。如果我们看不到这一点，仍然守着国有独资的老观念，不争取把国有企业存量资产盘活，公有制的地位就很难保住。

非公有制企业的迅猛发展，显示了其经营机制的优越性，我这里讲的非公有制企业是包揽多种所有制的企业，包括个体、私营乃至乡镇企业中的村办企业和乡办的股份合作制企业。大家看到，近年来乡镇企业发展迅猛，已经成为国民经济发展中的一个最活跃的因素。如