中国行政管理学会代会长　张文寿

抓住政企分开这一关键环节　推进国有企业深化改革和政府管理现代化
——在建立现代企业制度与政府管理现代化研讨会上的讲话（代序言）

同志们：

中国行政管理学会和中国企业管理协会联合主办的研讨会今天开始举行。经济学界和行政学界的专家、学者聚集一堂，共同探讨“建立现代企业制度与政府管理现代化”这个重大课题，是很有现实意义的。

现在，围绕大会主题，我侧重就政企分开问题讲几点看法和意见。

一、政企分开是现代企业制度的一个重要特征

八届人大四次会议通过的《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中明确提出，把国有企业改革作为经济体制改革的中心环节。国有企业改革，究其实质，就是要通过探索市场经济条件下公有制的有效实现形式，使公有制与市场经济实现有机的结合。而以公有制为主体的现代企业制度，则是搞好国有经济的制度形式，是社会主义市场经济体制的基础。所以，江泽民同志强调：“建立现代企业制度，是十几年来经济体制改革特别是企业改革经验的总结和理论的发展，我们一定坚持这个改革方向。”

那么，什么是现代企业制度？虽然经济学界、行政学界都有

一些不尽相同的理解，但把它的基本特征概括为“产权明晰，权责明确，政企分开，管理科学”，大家还是完全同意的。所以，可以认为，政企分开，是现代企业制度的基本特征之一。

从行政学的角度来看，说政企分开是现代企业制度的一个基本特征，主要是针对计划经济体制下形成的政府和企业角色混淆、职能错位状况而言的。众所周知，在计划经济体制下，政府既是公共事务的管理者，又是社会资源的分配主体、国有资产的经营者。企业分别隶属于专业经济管理部门，并且套用一定的行政级别，成为政府的附属物。作为公共管理者的政府承担大量基本上应属企业的国有资产的经营职能，而作为经济组织的企业却要承担大量本属政府的社会管理职能。显然，这种政企不分状况下的企业，无法扮演市场竞争主体的角色，难以适应建立社会主义市场经济体制的要求。因此，要建立现代企业制度，使企业真正成为独立的法人实体和市场竞争主体，就必须做到政企分开。

政企分开，是指政企职责相互分开，职能分别到位。首先是政府的社会经济管理职能与国有资产所有者职能分开。前者是面对所有企业，包括国有、集体、合资、独资、私营，政府要对它们加以统筹规划、信息引导，制定和执行宏观调控的政策和法规，确定行业发展战略和产业政策，搞好基础设施建设，组织好社会服务，创造公平竞争的市场环境；后者则是管好、运作好国有经营性资产，在市场活动中使之保值增值。其次是指国有资产管理、监督职能与国有资产经营职能分开。前者是对资源性、行政性和经营性国有资产进行基础管理，制定方针和政策并进行监督，属于政府行为；后者则是运作经营性国有资产，以营利为目的，进入市场参与竞争，属于企业行为。这样就明确了企业和政府属于不同的行为主体。过去那种企业隶属政府、套用政府行政级别、企业管理人员套用政府行政干部管理办法的状况必须加以改变。同样，不能把企业当成行政机构去管理，一方面不干预其生产经营活动，另一方面不再由企业延伸政府的社会管理职能。企业的经

营权交还给企业，企业办社会的职能由政府接过来。总之，要加快国有企业改革步伐，切实推进政企分开，使企业发展成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体，按照市场需求组织生产经营活动，在市场竞争中求生存、图发展。

可见，是否做到政企分开，就成为区别计划经济体制下作为政府附属物的企业和社会主义市场经济体制下作为市场竞争主体的企业的重要标志。所以说，政企分开是现代企业制度的基本特征之一；同时作为一个改革过程和改革措施，推进政企分开又是建立现代企业制度的前提和关键所在。

二、政企分开是实现政府管理现代化的重要前提和特征

政府管理现代化，我个人理解，可分为制度、人员、技术三个层面。即与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制；具有现代科技知识、管理知识和技能、高素质的公务员队伍；现代化的管理设备、技术和手段。就制度层面而言，就是要建立起与社会主义市场经济相适应，功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。如果说国有企业改革的方向是建立现代企业制度，那么可不可以说行政管理体制改革的方向就是建立有中国特色的现代行政管理体制？如果说现代企业制度的基本特征是产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学，那么，可不可以说有中国特色的现代行政管理体制的基本特征就是功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效？我认为是可以的。

现在看来，推进行政管理体制和机构改革，建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体系，关键是要实行政企分开。因为政企不分，不仅使企业无法成为市场竞争主体，也使政府的功能、结构和运作无法适应社会主义市场经济对行政管理的要求。大家知道，现代市场经济与政府的宏观调控是相辅相成的。在市场失灵的情况下，需要政府发挥宏观调控功能加以弥补。但是政企

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

不分，企业依附于政府，使得政府把主要精力用在直接管理企业上,政府的宏观调控体系难以真正形成,功能也无从正常发挥;政府要办企业、管企业生产，机构越来越多，而且政府主管部门与所属企业的利益连为一体，使其不能不把追求所属企业的效益放在首要地位,有时甚至放在公共政策目标之上,导致部门分割,致使“相互矛盾”、“推诿扯皮”现象禁而难止。这样,不仅难以做到功能齐全、结构合理,而且也很难实现运转协调、灵活高效。所以,邓小平同志早就指出:“政企分开,是经济体制改革,也是政治体制改革。”政企分不分是市场经济体制和传统的计划经济体制最根本的分水岭。政企不分，不仅不可能建立现代企业制度，而且也不可能建立现代行政管理体制，实现政府管理现代化。经济体制改革和行政管理体制改革要配套进行，就必须抓住政企分开这个关键。有人说,政企分开,重点在“分”,难点在“政”。这一看法确有道理。在推进政企分开的过程中,政府是主导方面,应该主动发挥引导“分”的作用。要加快转变政府职能，切实进行相应的政府机构改革，只有不直接干预企业的生产经营活动，才能真正实现政企分开。所以说，政企分开既是经济体制改革和行政管理体制改革的交叉点，又是实现两大改革战略任务的结合部。

三、加大配套改革力度，切实推进政企分开，实现经济体制改革和行政管理体制改革的战略目标

应当说，对政企分开的重要性，经济学界也好，行政学界也好，都是有充分认识的。党中央、国务院解决这一问题的决心也是很大的。而且也应当说,提出政企分开并着手解决这一问题,已不是近几年的事了。现在，经济体制改革已进入深层次的攻坚阶段，行政管理体制和机构改革也提到了作为 90 年代十大改革任务的战略高度，为了建立社会主义市场经济体制和与之相适应的行政管理体制，解决长期困扰国有企业进入市场独立经营，长期困扰政府实现精简、效能、统一的政企不分问题显得更加迫切。经

过对改革开放以来改革历程的总结，深刻领会邓小平同志关于政企分开的有关论述，我认为，要切实推进政企分开，必须加大配套改革的力度。

江泽民同志指出“解决政企不分的问题,必须适应建立社会主义市场经济体制的需要，按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则，积极探索国有资产管理和经营的合理形式和途径，从制度上规范政府和企业的行为。”

当前推进政企分开的配套改革，我认为应抓住以下几方面：

1. 进一步转变政府职能，落实企业自主权。毫无疑问，在转变政府职能方面我们已经做了大量工作，赋予国有企业的生产经营自主权多项基本落实。但是，政企依然没有根本分开，还存在不少问题。其主要是：①赋予企业的 14 项自主权一般都还有几项（生产经营决策权、进出口权、拒绝摊派权）自主权尚不落实，特别是拒绝摊派权落实很难。有些地方对企业的各种摊派名目繁多，包括集资、赞助、长期借用企业人员和物资等，屡禁不止。②有的专业经济管理部门自觉不自觉地还习惯于直接干预企业的生产经营活动，使企业生产经营自主权难以落实。③政府职能转变有的还发生扭曲现象，连政府部门职责范围内的本职工作，如盖图章也收费。还有的巧立名目乱收费，如治安费、绿化费、厕所清掏费、马路照明安装费、计划生育管理费。更有甚者，有些部门在机构改革中，新建了一些行使行政职能的有偿服务机构，使收费合法化，谋取小团体利益。有的将国家财富变成部门“实惠”。企业反映，有的垄断性行业和握有实权的部门，少数工作人员利用职权搞权钱交易、不给好处不办事等腐败现象时有发生。

政企难以分开的原因，主要源于政府职能转变滞后。目前政府机构中专业经营管理部门设置尚多，导致相互掣肘，效率低下。这种状况，使企业也难以成为自主经营的实体，既使市场机制难以发挥作用，也使国家的宏观调控遇到重重阻力。这种现象必须改变。正如李鹏同志今年 3 月在全国人大八届四次会议上的报告

中所强调指出的“:各级政府都要按照发展社会主义市场经济的要求，认真转变职能，实行政企职责分开。进一步调整和改革政府机构，把综合经济部门逐步调整和建设成为职能统一、具有权威的宏观调控部门；把专业经济管理部门逐步改组为不具有政府职能的经济实体，或改为国家授权经营国有资产的单位，或改为行业管理组织;其他政府部门也要进行合理调整。”政府要强化综合经济管理职能，主要运用经济手段、法律手段和辅之以必要的行政手段,保证经济总量平衡和重大经济结构与布局的合理调整,负责统筹规划，制定和掌握政策，组织协调，提供服务，实施监督，建立公平竞争的市场经济秩序。同时，要强化政府的社会服务职能。据掌握的资料，欧美、日本、东欧一些国家，用于社会服务职能的财政支出，一般要占到政府支出的 1/3 左右。过去我们社会性支付相当多是由企业负担，而政府的社会管理职能相对较弱化。应当说,原来由企业承担的对职工及其子女的教育、医疗、住房、养老、失业救济等，是政府作为公共管理者应承担的基本职能之一，政府应不断强化面向全社会的服务职能，建立社会“安全网”，履行政府作为社会公平保障者的义务。

2. 推进产权改革，解决产生政企不分的基础问题。国有企业的国有资产属国家所有，分别由国务院和地方各级人民政府代表国家行使所有者职能，这是十分明确的。但在实践中，目前仍由一些政府部门分兵把口，分别行使一部分所有者权力，与其公共管理职能混在一起，从而使政企难以分开。对企业而言，在内部没有国有资产所有者具体的、人格化的代表，凡需所有者决策的事，都要找政府。其结果，一方面企业缺乏来自有资产所有者负责任的监督；另一方面由承担公共管理职能的政府决定具体企业的生产经营事项，造成决策目标混乱，企业难于对市场信号及时作出有效反应，国有资产流失、运作效率过低的问题也就不可避免。要解决这一问题，关键是做到产权责任清晰。就是要通过建立一套符合市场经济要求的企业经营性资产管理、监督和运营体

系，明确国有资产投资主体，使所有者代表进入企业，国有资产经营机构拥有和行使所有权,企业拥有法人财产权,进入市场,独立经营，从而落实国有资产保值增值责任。这样既保持国有经济的主体地位，又能形成千千万万个各自独立的市场主体，从而实现公有制与市场经济的有效结合,建立起现代企业制度。所以,以清晰产权为核心的产权制度改革应加快进行，切实推进。

3. 要加快建立多层次的社会保障体制。从理论上已经明确政企不分所导致的政府与企业的职能错位状况，无疑应予改变。但在实践中，如果没有相互配套的改革措施，也是难以实施的。所以，应按照国务院关于建立多层次社会保障体制，特别是抓紧建立和完善职工养老、失业、医疗、保险制度的工作部署，实行社会统筹和个人帐户相结合的原则，加快改革社会保障制度。这其中还包括根据政事分开的原则,建立不依附政府行政主管部门、独立经营、精干统一的法定社会保险基金经办机构和监督机制。

各位专家、学者、同志们，对于实行政企分开，解决好经济体制改革和行政管理体制改革中的这一深层次课题，共识已经达成，思路也已明确。这为我们加快推进政企分开，建立现代企业制度，实现政府管理现代化，提供了良好条件和有利时机。我们相信，已经确立的经济体制改革和行政管理体制改革的战略目标一定可以实现。

最后，我建议，这次会上研讨如何实现政企分开这一重点课题时，是否深入探讨弄清以下几个问题：①对政企分开极其深刻的理论含义应怎样理解？对其内涵有无不同看法？②政企为何难以分开？难在哪里？症结何在？③实现政企分开必须遵循的原则和需具备的条件是什么？④对不同行业的企业在实行政企分开或分开程度上有无区别？如有区别，是哪一种行业的企业？论据是什么？

以上仅是个人的一些看法和意见，抛砖引玉，希望与会同志理论联系实际，畅所欲言，共同开好这次研讨会。

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

中国企业管理协会副会长　沙叶

加快政府职能转变　搞好国有大中型企业
——在“建立现代企业制度与政府管理现代化”研讨会上的讲话

同志们：

今天在风景秀丽的西山脚下，我们欢聚一堂，和中国行政管理学会共同举办这个研讨会，有着非常重要的意义。这是在全国政府管理和企业管理方面有较大影响的两个团体第一次联合召开的会议。我相信，通过这次会议，必将对建立现代企业制度、促进政府管理现代化、搞好国有大中型企业起到积极的作用。下面，我着重讲三个问题。

一、充分认识和发挥国有企业在“两个根本性转变”中的历史地位和重要作用

改革开放十多年来，我们始终把增强国有企业特别是国有大中型企业的活力，作为经济体制改革的中心环节，先后经历了放权让利、利改税、承包经营、转换企业经营机制和建立现代企业制度等不同阶段，企业改革在理论和实践上都取得了突破和进展。从总体上讲，国有企业面貌发生了较大变化，企业活力得到增强，涌现出一批搞得好的大中型企业，培养和造就了一批素质比较高的国有企业经营管理者，为深化企业改革积累了宝贵的经验。通过十几年的改革实践，我们对如何搞好国有大中型企业已经取得了共识，进一步坚定了搞好国有企业的信心。然而我们也必须看到，国有企业产权不清、政企不分、机制不活、效益不好的状况

并未根本转变，尚不能适应市场经济发展的需要，更难以适应“两个根本性转变”的需要。党的十四届五中全会提出，实现“九五”计划和 2010 年的奋斗目标，关键是要实行两个具有全局意义的根本性转变。从一定意义上说，国有企业集约化经营的增长方式，可以改变国有企业效率低、竞争力差的局面，推动国有企业走向良性循环的轨道，带动整个国民经济的健康发展。我们要从国民经济发展的战略高度来认识实现“两个转变”的重要意义，促进政企分开和政府职能转变。建立现代企业制度与政府管理现代化是密切相关，不可或缺的。建立现代企业制度的一个重要方面就是要改变我国企业依附于政府行政机构的局面，为社会主义市场经济奠定可靠的微观制度基础。当前国有大中型企业面临的种种困难，例如，负债率过高、社会负担重、冗员问题等等，不单纯是企业本身的问题，而是我国国民经济深层次矛盾的综合反映。这些问题的解决，特别是政府本身的改革，对推动国有企业改革是至关重要的。党的十四届三中全会的《决定》明确了我国今后一个时期深化企业改革的目标，提出了要逐步建立产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。我们今天来讨论政企分开问题，要把 16 个字的含义理解清楚，从中找出政府应该做什么，企业应该做什么，只有这样，改革的自觉性才能提高。

二、政府要在“两个根本性转变”中进行职能转变，建立起市场经济的宏观调控体系

十多年的改革开放强烈冲击了原有的计划经济体制，政府的职能也发生了一些变化。主要表现在：逐步扩大了国有企业经营自主权，弱化了对企业生产经营的严格计划控制，减少了一些对企业生产经营活动的直接干预，进行了财政、金融、税收、价格、投资的配套改革。虽几经变化，但由于我国现在政府的机构和人员基本上还是按照传统体制下政府直接管理企业的模式设置的，政府对经济运行不恰当干预的状况没有大的改变；由于传统计划

经济体制的惯性，企业的经营活动也难以按照市场机制运行。这种情况与深化企业改革的要求，与我国整个经济形势相比，政府职能转变是相对滞后了。其主要原因是：

1. 政企不分的利益、权力格局对政府转变职能的消极影响。

2. 产权关系不明晰，政府与企业难以各司其职，进入角色。

3. 市场体系不健全，政府的宏观调控作用难以到位。新旧体制转轨时期，市场机制在资源配置中的基础作用逐步增强。由于对社会主义市场经济认识不足，一些政府行为往往强化了政企不分的倾向。而市场体系的不健全，也很容易形成宏观管理的“真空”。

4. 政府建立有效的宏观调控体系，有一个适应市场经济运行机制的渐进过程。现在国有资产的所有者是“政府”，因此，它的作用贯穿于企业发展的全过程，政府和企业的这对矛盾是对立的(要分开),又是统一的(相互联系)。我们必须用现代科学的管理思想和方法来规范它们之间的关系。

政府职能转变滞后，其原因是多方面的，但是我们没有任何理由听任转变进程的迟滞。各级政府必须从实现“两个根本性转变”出发，转变职能，理顺政府与企业的关系、政府与市场的关系，打破地区、部门间的行政分割和垄断，建立社会主义的统一市场体系，建立起市场经济的宏观调控体系。

改革开放以来，我们强调政企分开，放权让利，促进国有企业自主经营，自负盈亏，使其逐步成为市场主体，这是完全正确的。前些年的企业改革，一方面按照“两权分离”的理论，企业经营自主权相应扩大；另一方面，由于政府职能转变滞后，企业经营自主权的落实难以到位，也影响了企业改革的深化。当然，一味地放权，并不等于真正的政企分开。当前，我们要按照政府的社会经济管理职能和国有资产的所有者职能分开的原则，积极探索国有资产管理和经营的合理形式和途径，从制度上规范政府和企业行为，这样政企分开的问题才会得到圆满解决，新型的政企

关系才会逐步建立起来。

三、政企分开，实现具有战略意义的“两个根本性转变”

实行政企职责分开，这是国有企业建立现代企业制度的重要内容之一。政府作为社会经济管理者和国有资产所有者代表，与国有企业之间存在着双重经济关系。这种关系不利于政企职责分开，必须按照市场经济的要求加以界定。政企不分开，职能不转变，国有企业改革难以深化。改革开放以来，各级政府大都先后进行过职能转变和机构调整。但有些政府职能部门没有跳出计划经济体制的圈子，尚未摆脱政企合一的思想桎梏。我们要真正做到政企分开，解决这些深层次的问题，一定要有新的思路，单靠以有限的“放权让利”的政策调整是不够的，必须按照市场经济的要求，进行政府机构及职能的改造和重组。

政企分开的关键在于政府行政机关的职能转变。这就要求：

1. 从产权明晰上明确政府与企业的关系。从国家的角度来看，企业经营的国有资本都应有明确的投资主体。这个投资主体，又全权行使所有者的权利，并且承担相应的责任，这样就改变了国有资产所有者职权分散、无人负责的状况。目前，企业中的国有资产，从归属意义上看，其产权关系是明确的：国有资产国家所有，国务院代表国家行使所有的职能。但这是一个笼统的概念，而对企业中的每一部分国有资产还没有明确界定由哪一个机构来全权负责。这种谁都可以管、谁都不负责任的状况是国有资产流失的重要原因。现在需要使企业的每一部分国有资产有一个统一的、全权负责的机构来行使所有者的职能，成为具体明确的国有投资主体。

产权明晰，对企业而言，就是要使所有者的代表进入企业，形成本企业的权力机构、决策机构和监督机构，改变企业所有者缺位的情况。目前，在我们的国有企业中，应该包括所有者、经营者、劳动者，但所有者缺位。因此，不能构成本企业的权力机构、

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

决策机构和监督机构。所有者进入企业之后，所有者从关心国有资产的增值和减少风险的角度，会逐步成为企业的动力机制和约束机制。

2. 从权责上明确“政企分开”。这里包括在两个层次上明确权利和责任。

从国家和企业的关系而言，要明确国家通过国有资产投资主体对企业中的国有资产行使所有者的权利，承担所有者的义务。即按投入企业的资本额，享受资产受益、重大决策和选择管理者等权利。企业破产时，国有投资主体只以投入企业的资本额对企业的债务承担有限责任。企业则拥有包括国有投资主体在内的各类投资者投资形成的企业法人财产，并可以在市场依法运作这一财产，对其享有占有、使用、处置和收益的权利。当企业破产时，企业要以全部法人财产对其债务承担责任。

从企业内部而言，通过建立现代公司的企业法人治理结构，形成规范的企业领导体制和组织制度。依据公司法建立股东会、董事会、经理层和监事会，形成不同层次的权利和责任对称的主体。各机构根据公司的章程行使权利，股东会向全体股东负责，董事会向股东会负责，股东会挑选董事，不称职的可以罢免。董事会行使资产受益、重大决策和选择管理者的权利。总经理由董事会任命，而不是过去的由上级行政任命，总经理对董事会负责。董事长的权利是执行董事会的决议，而不是总经理的顶头上司，不是一把手、二把手的关系。监事会由股东会产生，对股东负责。这样各自照章行事，形成严格的权利和责任关系。从这点可以看出，政企的权责是非常明确的。

3. 政企分开的含义。政企分开是指政企职责分开，职能到位。

首先是政府的社会经济管理职能与国有资产所有者职能分开。前者要对所有企业进行统筹规划、信息引导，制定和执行宏观调控的政策和法规，搞好基础设施建设，组织社会服务，创造公平竞争的市场环境；后者则是要管好、运作好经营性国有资产，

在市场中使之保值、增值。

其次是指国有资产管理、监督职能要和国有资产经营职能分开。前者是对资源性、行政性和经营性国有资产进行基础管理，制定方针和政策并进行监督，属于政府行为；后者则是运用经营性国有资产，以盈利为目的，进入市场参与竞争，是市场行为。两者不容混淆。只有实行以上两个分开，才能做到政府调控市场，企业自主经营。

职能到位指改变政府热心于办企业、抓企业的事，企业疲于自办小社会这类政府与企业职能错位的情况。企业的经营权交还给企业，政府不再干预企业的决策和生产经营活动；企业办社会的职能由政府接过来，使企业自主经营，照章纳税，将目标真正集中到追求经济效益上来，这是提高企业效率和在市场中取胜的关键。

强调政企职责分开，并不意味着政府放弃对企业的宏观管理，而是要求政府还权于企业，不直接干预企业的经营管理，不用政府行为代替企业行为，为企业发展创造良好的外部环境，使企业在市场竞争中求得生存和发展。

当前，政府要着手帮助解决企业生产经营中的困难，通过企业债务的清理和资产重组，使企业资产负债结构达到合理水平；通过调整产业结构、产品结构和企业组织结构，缓解企业亏损和富余人员安置、分离企业办社会等方面的压力。政府部门要运用经济、法律手段和必要的行政手段，保证经济总量的平衡和重大经济结构与布局的调整，统筹规划，掌握政策，组织协调，提供服务和实施监督。企业改革也必须与宏观配套改革同步进行，相互推动，尤其要抓住政企分开、加强企业内部管理、建立社会保障体系三个关键环节，抓好各项改革试点，争取在重点和难点问题上取得突破。

总之，政企分开，转变政府职能是实现“两个根本性转变”的题中之义。它的实质不仅是经济基础的变革，更是上层建筑的一

场革命。因此，我们必须坚定信心，加速进行政府与企业的同步改革，确立企业市场竞争主体地位，发挥市场机制的基础性作用。只有这样，社会主义市场经济体制才能最终建立起来。

中国行政管理学会学术部

“建立现代企业制度与政府管理现代化”研讨观点综述

中国行政管理学会与中国企业管理协会于 6 月 11～13 日在北京联合召开了“建立现代企业制度与政府管理现代化”研讨会。行政学、经济学方面的有关专家、学者及企业界人士出席了研讨会。

中国企业管理协会会长袁宝华到会讲话。中国行政管理学会代会长张文寿、中国企业管理协会副会长沙叶作了主题发言。与会学者和专家以政企分开为重心，对建立现代企业制度与政府管理现代化问题进行了深入探讨。

现将会议论文及讨论发言的观点综述如下：

一、关于政企分开的重要意义

1. 政企分开既是建立现代企业制度的一个基本特征，也是实现政府管理现代化的重要前提。

与会者一致认为“政企分开”已经讲了多年，实践虽有进展，但政企还未根本分开。症结在于，人们在思想上对此尚无足够认识和政府职能转变滞后。

以公有制为主体的现代企业制度，是搞好国有经济的制度形式。从行政学的角度来看，将政企分开作为现代企业制度的一个基本特征，也是针对计划经济体制下形成的政府和企业角色混淆、职能错位状况而言的。在计划经济体制下，政府既是公共事务的管理者、社会资源的分配主体，又是国有资产的经营者；而企业

分别隶属于政府的有关部门，并套用一定的行政级别，成为政府的附属物。作为公共事务管理者的政府承担着大量基本上应属于企业的国有资产的经营职能，作为经济组织的企业则承担着大量本属于政府的社会管理职能。在社会主义市场经济体制下，如果依然政企不分，不仅使企业无法成为经济法人实体和市场竞争的主体，也使政府的功能、结构和运作无法适应市场经济体制对政府管理的要求。要建立现代企业制度，使企业真正成为独立的经济实体和市场竞争主体，必须做到政企分开。而只有加快转变政府职能，切实进行相应的政府机构改革，政府不再干预企业的生产经营活动，才能真正实现政企分开。所以说，政企分开，是经济体制改革，也是政治体制改革。

2. 政企分开的难点也就是建立现代企业制度和行政管理体制改革的难点。

政企分开，是指政企职责相互分开，职能分别到位。首先是指政府社会经济管理职能与国有资产所有者职能分开；其次是指国有资产管理、监督职能与国有资产经营职能分开。

政企分开,重点在“分”,难点在“政”。与会学者从现代企业制度的基本特征出发，探讨了当前政企分开的难点所在：①国有资产产权界限不清晰,投资主体不明确,产权制度改革滞后；②企业人事制度特别是企业领导体制改革滞后，缺乏优选机制；③社会保障制度不健全，企业办社会职能尚难分离，企业富余人员分流也成为政企难分的一大难点；④政府转变职能滞后，自觉不自觉地还在直接干预企业的生产经营活动。

二、关于现代企业制度与政府管理现代化的目标模式及其同步构建

与会学者认为，作为行政学研究对象的政府管理，包括两方面内容：一是政府自身对系统内部的管理，包括职能配置、机构设置、权责划分、人员配备、运行机制选择等。这方面均应以效

率为目标。二是政府作为一个整体对社会的管理，政府代表国家意志，行使对社会政治、经济、文化事务管理的职能。政府在管理社会的同时也需管理自身，管好自身是管好社会的前提。政府对社会的管理行为是政府系统内部一系列管理环节优化协调运转的结果，政府系统的自我组织能力越强，社会管理功能就越完善。

所谓现代企业制度，是以产权制度为核心，适应社会化大生产和市场经济的必然要求，使企业真正成为面向市场的法人实体和市场竞争主体的一种企业制度。其所以称为现代企业制度，一是相对于我国原传统经济体制下的企业制度而言；二是这种制度不是单一的制度，而是企业以及涉及企业的一系列制度和制度环境的统称。它既包括企业的产权制度、组织制度、领导制度、财务会计制度、劳动人事制度等，又包括企业的各种环境制度，如社会保障体系、政府职能的转换、政府与企业的关系等，体现着现代市场经济条件下的企业与各方面的关系的行为规范、行为规则和行为方式。因此，这是一个系统工程。

与会同志认为，政府管理现代化，主要含有制度、人员、技术三个层面。即：与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制；具有现代科技知识、管理知识和高素质的公务员队伍；现代化的管理设备、技术和手段。就制度层面而言，是要建立与社会主义市场经济体制相适应的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制。如果说国有企业改革的方向是建立现代企业制度，那么行政管理体制改革的方向是建立有中国特色的现代行政管理体制。如果说现代企业制度的基本特征是产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学，而中国特色的现代行政管理体制的基本特征应是功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效。

有的学者认为，行政管理现代化的主要标志是：行政管理的法制化、制度化、科学化、高效化。并提出，在推进政府管理现代化进程中，无论是管理思想的现代化，还是管理方法和管理手段的现代化，管理者的现代化是关键。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com