

第一章 现代企业制度试点工作概览

第一节 党和政府关于建立现代企业制度的基本精神

十四届三中全会明确提出建立现代企业制度是国有企业改革的方向以来，党和政府领导人以及相关的政策文件中对此进行了多次阐述。我们体会其基本精神可以概括为以下几个方面。

第一，关于企业改革的地位，确定企业改革是体制改革的中心和关键。

我国经济体制改革的重心从 1984 年转向城市后，实际上就是以企业改革为中心的。但是改革的基本思路是在所有权与经营权适当分离的条件下，继续扩大企业的自主权，实行各种形式的经营责任制，未解决国有企业运行机制的深层次问题，相关领域的改革与之也不配套。再次提出企业改革是体制改革的中心有两个不同于以往的基本背景，一是明确建立市场经济体制的改革取向，这就为企业改革在构造市场经济体制过程中定了位，并认识到企业改革关系到整个经济体制改革的成败；二是 1994 年在财税、金融、投资、外汇体制改革方面迈出了较大步伐，公司法、财会两则、转制条例开始实施，这

就为企业进行深层次改革创造了宏观体制和基本法规的条件，使企业改革在整个体制改革中的中心地位不仅具有理论意义，而且也具有操作意义。如果没有这两个背景，企业改革的中心地位就无从确立。

第二，关于国有企业改革的出发点，强调要坚持公有制的主体地位，着眼于搞好整个国有经济，保持国有经济的主导作用。

建立现代企业制度虽然不只是国有企业的事，但国有企业改革是重头戏却是毋庸置疑的。而国有企业建立现代企业制度的制度创新是在进行了近十年的改革探索，取得一定成效，但仍处于十分困难的基础上起步的，又触及到多年来一直慎重回避的产权制度改革，所以人们对国有企业改革的出发点不能不有些歧义。对此，中央领导同志多次强调，国有企业的改革必须在建立社会主义市场经济体制的框架中进行，必须坚持社会主义的方向，不是搞私有化，要坚持公有制在我国的主体地位。同时，搞好国有企业并非着眼于所有国有企业，而是着眼于整个国有经济，通过对国有资产存量的结构调整，优化国有经济的产业结构、企业结构、产品结构，使国有经济在国民经济中起主导作用。江泽民总书记指出：“如果失去公有经济的主体地位和国有经济的主导作用，也就不可能建设有中国特色的社会主义。所以，搞好国有企业特别是大中型企业，既是关系到整个国民经济发展的重大经济问题，也是关系到社会主义制度命运的重大政治问题”。^[1]

第三，随着试点工作的进程，对国有企业改革的艰巨和复杂有越来越清楚的认识，提出了一系列重要的思想方法和工作方法。

1 国有企业改革不可能一蹴而就，需要较长的过程

改革国有企业，建立现代企业制度是企业制度创新，触及到许多以往改革中未解决的深层次问题、历史遗留问题和外部配套环境问题。所以，企业改革不可能在短期内完成，需要一个较长的过程。国务院副总理吴邦国指出：“中央经济工作会议明确提出的时间目标是：到本世纪末要把国有企业的问题解决好。江泽民同志强调，一二年不行就搞三五年，要通过打几个战役来搞好国有企业。这都说明国有企业改革的艰巨性、长期性。道理很简单：一是国有企业的困难和问题积蓄日久，‘冰冻三尺非一日之寒’，历史性的问题，解决要有一个历史过程；二是现在国有企业所反映的问题，不是一个单纯的企业问题，而是国民经济中各种深层次问题的综合反映，需要进行配套改革；三是要考虑国家、企业和社会的承受能力，正确把握改革、发展、稳定三者关系。”^[2]

2 试点工作就是要大胆试验

江泽民总书记指出：选择一批企业进行试点，“目的是使这些企业的改革先行一步，争取在二些改革的重点和难点方面取得突破，为进一步深化企业改革提供经验和办法。在这个探索过程中有些不同的看法是正常的。重要的是要大胆去试，大胆去闯，并在实践中及时发现问题，总结经验，使改革不断深入。”^[3]

3 试点工作需要从实际出发，分类指导

“试点的总的原则有了，但是原则最终还要与自身的实际相结合，形成可行的操作方案。选择出的 100 户企业的情况也各不相同，有效益好的，一般的和亏损的。企业状况不同，这里既有共性问题，也有个性问题。此外，企业所处的地域不同，宏

观经济条件也不一致，如社会保障体制的条件等。……还是要从实际出发，分类指导。”^[4]“在改革中不要搞形式主义。不同地区，不同行业，不同企业，改革的侧重点应该有所区别。……要从实际出发，哪种形式最合适，就采取哪种形式，不要硬套。”^[5]

4 国有企业改革要抓住关键

国有企业的改革和发展中的问题很多，不能齐头并进地解决。在试点过程中，中央和有关部委逐步理清了“抓住关键”的思路。抓住关键主要体现在两个方面。一是从宏观范围上提出“抓大放小”即重点抓国有大型企业的改革和发展，使其在国有经济进行战略性调整，搞活整个国有经济过程中起骨干带动作用；放开国有中小企业的改革和发展，在统一政策引导下中小企业可以根据自身的情况，采取多样化的改革措施，使其有较大的操作空间和自由度。二是从制度创新所要解决的问题方面提出抓住若干重点和关键性问题，力求在一定时期内有所突破，为其他问题的解决创造条件。

第四，企业改革是一项系统工程，需要综合配套进行

企业改革作为整个体制改革的一个环节（尽管是中心环节）不仅本身有许多相互联系，互为条件的改革内容，而且与转变政府职能，建立社会保障制度，宏观经济体制改革等有密切的关系，是极为庞大和复杂的社会系统工程，需要在系统分析的基础上配套协调进行。中央和有关部委在这方面提出的主要思路包括：解决企业历史和现实问题与企业制度创新相结合，改制、改组、改造相结合，与现代企业制度试点同时进行的还有城市优化资本结构试点、城市综合配套改革试点、企业集团试点、国有控股公司试点等；制度创新和加强内部经营管

理相结合；企业改革与转变政府职能，建立社会保障制度，与财税、金融、投资、外汇等宏观经济体制改革相配套。

第二节 现代企业制度试点 工作的指导思想

建立现代企业制度需要通过试点，探索经验。关于在试点工作中所遵循的指导思想，中央和有关部委领导分别在不同场合有不同角度的阐述。

邹家华副总理在全国建立现代企业制度试点工作会议上讲了六个方面：

- 1 必须统一思想，统一认识；
- 2 试点工作在国务院领导下进行，各部门、地方都要围绕企业改革这一重点，紧密配合，为推动试点工作行使好自己的职责；
- 3 试点企业要坚持发挥党组织的政治核心作用，探索职工民主管理的有效途径；
- 4 试点经验要有利于推广，试点过程不吃“偏饭”；
- 5 试点主要靠企业自己来试，政府以创造外部环境和改制指导为主；
- 6 在抓好试点工作的同时，要抓好面上的企业改革。^[6]

国家经贸委副主任陈清泰特别指出：1994年以市场经济为取向的几大经济体制改革措施推出后，原有的搞好国有企业的思路、方法、手段面临重大调整。如何适应这种改革的新形势，更多地运用符合市场经济的方法、手段来搞好国有企业，经过一段时间的摸索，现在逐步形成共识，主要有这样几

个方面：

- 1 要着眼于搞好国有经济，着力于国有资产存量的调整；
- 2 企业实行改组、改制、改造三改并举；
- 3 加强试点，力求突破；
- 4 抓配套改革，改善企业的外部环境；
- 5 苦练内功，加强企业管理；
- 6 抓关键的少数，推行大公司大集团战略；
- 7 抓好企业领导班子建设，建立企业家队伍。^[7]

关于试点企业制订实施方案的指导思想，国家经贸委企业司司长蒋黔贵提出四点：

1 从企业基本情况入手。清楚目前企业是什么情况，处在一个什么阶段，是在什么起点上搞现代企业制度试点的；

2、不回避矛盾。试点就必须真试，试点如果不真试，回避一些矛盾，就没有任何意义；

3坚持“三改一加强”。即把改组、改制、改造和加强企业管理有机地结合起来，不能把实施方案仅仅搞成一个股份制改造的方案；

4 奋斗目标明确。改革只是一种手段，发展才是目的。因而企业不仅要有改组、改制、改造的目标，还要有发展的目标。^[8]

第三节 试点内容及配套措施

由国务院现代企业制度试点工作协调小组起草、修改，经国务院同意和全国现代企业制度试点工作会议讨论通过的《关于选择一批国有大中型企业进行现代企业制度试点的方

案》(以下简称《试点方案》)中,规定的试点内容有 8 项,配套措施有 6 个方面。^[9]

试点内容包括:

- 1 完善企业法人制度;
- 2 确定试点企业国有资产投资主体;
- 3 确立企业改建为公司的组织形式;
- 4 建立科学、规范的公司内部组织管理机构;
- 5 改革企业劳动人事工资制度;
- 6 健全企业财务会计制度;
- 7 发挥党组织的政治核心作用;
- 8 完善工会工作和职工民主管理。

相应的配套措施包括:

- 1 转变政府职能,改革政府机构;
- 2 调整企业资产负债结构;
- 3 加快建立社会保险制度;
- 4 减轻企业办社会的负担;
- 5 解决试点企业的富余人员问题;
- 6 发展和规范各类市场中介组织。

另外,国家体改委生产体制司早些时候提出的构建现代企业制度基本框架及其配套改革与《试点方案》大同小异,现也列出,以供参考。^[10]

基本框架包括:

- 1、建立产权清晰的企业法人制度;
- 2、建立政企分开的国有资产管理和运营体制;
- 3、建立新的企业财产组织形式;
- 4、建立科学规范的企业内部自治领导制度;

- 5 建立新的企业用工和分配制度；
- 6 建立严格规范的企业财务会计制度；
- 7 建立系统科学的企业管理制度；
- 8 发挥党组织的政治核心作用；
- 9 建立健全企业的民主管理制度。

配套改革包括：

- 1 加快政府职能转变和机构改革，建立有效的经济管理和国有产权经营管理制度是政企分开的关键；
- 2 加快价格改革和市场体系建设；
- 3 加快建立社会保障制度，建立统一的社会保障管理机构；
- 4 加快建立健全社会化服务体系。

另外，还必须与宏观经济管理体制改革配合。

第四节 试点工作的程序和步骤安排

关于试点工作的操作程序，国家经贸委和国家体改委分别提出了方案，综合来看，其要点是：

第一阶段是试点准备阶段，主要工作包括：

- 1 摸清本企业现状，找出影响企业活力的症结，为拟定试点《实施方案》做准备；
- 2 起草试点《实施方案》；
- 3 对《实施方案》进行可行性分析论证、修改和审批；同时，有关省、自治区、直辖市、计划单列市政府或国务院有关部门应根据试点工作和建立市场经济体制要求，拟订转变政府职能，对改组后的试点企业实行新的管理制度的方案；

4. 企业试点《实施方案》经审批后由国家经贸委与省、自治区、直辖市、计划单列市政府或国务院有关部门联合下发批准试点的文件。

第二阶段是方案实施阶段，主要工作包括：

- 1 对企业中层以上管理人员进行分类培训；
- 2 进行清产核资、资产评估，办理资产登记手续；
- 3 明确国有资产投资主体，实行新的国家对试点企业的管理方式；
- 4 进行资产重组，核定企业资本金，核实企业法人财产占用量；
- 5 清理和明确债权、债务；
- 6 进行人员重组，分离并安置企业富余人员；
- 7 建立符合《公司法》的法人治理结构；
- 8 依照《公司法》及配套法规中对设立有限责任公司、股份有限公司和国有独资的要求，分别办理申请、登记注册手续；
- 9 制定公司的劳动、人事、工资及有关财务制度；
- 10、建立健全其他各项管理制度，加强内部管理；
- 11、落实技术改造措施，开发新产品，强化市场营销。

第三阶段是工作总结阶段，主要工作包括：

- 1 经过实际运行，由试点企业和具体负责牵头试点的省级政府部门，对照《实施方案》中的企业改制、发展和技改项目指标进行检验、评价、验收，写出试点总结报告和评价报告；
- 2 国家经贸委或国家体改委汇总各企业的试点工作报告，提出进一步推广的措施和政策建议，经部际联席审议后，统一向国务院报告。^[11]

关于试点工作的时间安排，《试点方案》提出：

1994 年底前为准备阶段；

1995 年 1 月至 1996 年 6 月为方案实施阶段；

1996 年下半年为总结完善阶段。

国家体改委提出的时间表略有不同：

1994 年 11 月至 1995 年 6 月为准备阶段；

1995 年 6 月至 1996 年 12 月为方案实施阶段；

1996 年 12 月至 1997 年 1 月为总结完善阶段。^[12]

由于在提出这种时间表时，正值试点工作刚刚起步，各方面对制定试点方案过程中可能遇到的问题的复杂性预期不足，实际工作进展比较缓慢。

在 1995 年 10 月召开的全国企业改革试点工作经验交流会上，国家经贸委根据试点工作的进展情况，提出实现到 2000 年基本建立与社会主义市场经济体制相适应的现代企业制度这一目标，大体上要经过两个阶段：95、96 两年为第一阶段，任务是集中精力抓好国务院批准的四项试点，即百户国有企业建立现代企业制度的试点、18 个城市（1996 年扩大为 50 个城市）优化资本结构试点、57 家企业集团（1996 年拟扩大为 100 家）和 3 户国家控股公司的试点。点面结合，重在试点，贵在配套，务求突破；97 年到 2000 年为第二阶段，抓总结经验，健全法规，逐步推广，巩固提高。这两个阶段互有交叉。^[13]

而当全国百户试点企业实施方案的论证审批接近尾声时，1996 年 8 月上旬国家体改委负责人宣布，经国务院同意试点工作将延期至 1997 年年底。这说明试点工作远比开始时想象的要复杂、艰难的多。

第五节 实施方案的基本框架

按照国家经贸委《关于国务院确定的百户现代企业制度试点工作的组织实施意见》，试点企业的实施方案应包括七个方面的内容：^[14]

- 1 企业现状及企业在市场竞争中地位的分析；
- 2 企业发展目标及实现目标的可行性分析，通过改组、改制、改造、加强管理，实现企业目标，搞好企业的规划纲要；
- 3 围绕“三改一加强”，试点的主要内容应当包括：
 - (1) 企业结构调整和资产重组方案；
 - (2) 改组为公司制企业组织形式的选择；
 - (3) 确定投资主体和国有资产管理形式；
 - (4) 内部组织机构调整方案；
 - (5) 公司法人治理结构的设置；
 - (6) 分离企业办社会职能的方案；
 - (7) 现有人员重组、分流方案；
 - (8) 内部劳动、人事、分配等各项管理制度改革的具体方案；
4. 试点中拟采取的措施 主要有：
 - (1) 实行投资主体多元化、建立内部制衡机制的措施；
 - (2) 多渠道筹集资金，调整企业资产负债结构的措施；
 - (3) 安置富余人员的措施；
 - (4) 分离企业办社会职能的措施；
 - (5) 进行技术改造的措施；
 - (6) 改进和加强企业管理、挖潜增效，开拓市场的措施；

(7) 培养和造就职业化的企业管理、技术人才的措施；

5 组织实施方案的有利条件和不利因素分析；

6 需要政府帮助解决的问题及建议，主要包括：政企职责分开，确立国家对试点企业国有资产的管理方式，落实企业经营权，确保企业法人财产权；清理债权债务、减轻企业债务负担；社会保险制度建立与完善；技术改造资金来源等；

各企业可根据实际情况和自身特点有所侧重。

7 组织具体实施的步骤及时间安排。

另外，国家体改委《关于现代企业制度试点企业的工作程序》将实施方案内容列出四个部分：^[15]

1 企业现状部分，主要包括：

(1) 企业基本情况，包括前三年的经济效益分析评价及人员、分配、机构和领导班子情况；

(2) 企业资产状况，分析存量资产结构及债务结构，进行资产债务结构调整的意见；

(3) 与国家的关系，企业目前隶属的主管机关，党组织的隶属关系，企业负责人的人事关系，企业的财务关系；

2 改组内容部分，主要包括：

(1) 企业的发展目标及在国家经济和地区经济中的地位和作用；

(2) 企业拟采取的财产组织形式；

(3) 改组后公司结构及公司法人治理结构；

(4) 拟确立资产的投资主体方式及国有资产授权经营的方式：由企业自身经政府授权组建，还是将企业的国有资产产权交由国家控股公司或国有资产经营公司行使，或是由国有资产管理局或企业隶属的主管部门代行国有资产出资者职

能；

(5) 定向募集公司按《公司法》规范以及重新调整组织结构

的方案；

(6) 清产核资和产权界定中需要处理问题的解决方案；

(7) 在制度创新方面计划进行探索的主要内容；

(8) 企业改制后两年的效益预测。

3、改组中需要解决的问题，主要包括：

(1) 落实政企分开，排除政府部门干预企业生产的措施；

(2) 清理债权、债务 解除企业债务负担 优化企业资产负债结构的措施；

(3) 分流企业富余人员、分离企业办社会职能的措施；

(4) 改善企业管理，提高内部挖潜增效，消化外部涨价因素影响的措施；

(5) 后两年企业技改项目投产的措施；

(6) 注入资本金，补充流动资金的措施；

(7) 调整企业产品结构或主营业务的措施；

(8) 优势企业兼并、收购其他企业的措施，或有偿转让存量资产的措施；

(9) 对企业发展实行扶持的措施；

(10) 提高企业员工凝聚力、劳动积极性的措施以及强化企业内部激励机制的措施；

4. 有关改制后具体实施的设计方案，如财务制度设计方案，劳动人事制度设计方案，工资制度设计方案，加强党组织工作的实施意见以及加强工会工作和职工民主管理的实施意见等。

第六节 需解决的重点和难点问题

建立现代企业制度是我国企业制度创新的深层次改革，虽然有以往企业改革所奠定的基础，但更多的是历史积累下来的重点和难点问题。在试点阶段对这些重点和难点问题抓得准不准，如何解决，决定了能否真正在面上推进企业改革。试点工作主管部门负责人的论述中，可以反映出随着试点工作的推进，各方面对这些重点难点问题有了越来越深入的认识。

国家经贸委主任王忠禹在 1994 年 11 月召开的全国现代企业制度试点工作会议上，提出试点工作要解决的五个方面的重点难点问题。一是理顺产权关系，明确投资主体；二是现代企业制度试点的主要形式是改制为有限责任公司；三是按照《公司法》建立规范的法人治理结构；四是在清产核资的基础上核定和增加企业资本金；五是逐步解除企业债务、办社会、冗员等历史包袱。^[16]

国家体改委副主任洪虎在对《关于选择一批国有大中型企业进行现代企业制度试点的方案草案》的说明中除了上述问题之外，还提出改革企业劳动人事工资制度，发挥党组织的政治核心作用，改善工会工作和职工民主管理，加快政府职能转变和机构改革、积极推进国有资产管理经营体制改革，促进并规范产权流动和产权转让，加快培育生产要素市场、建立统一、开放、竞争、有序的商品市场和生产要素市场体系，加快建立社会保障制度，加快企业队伍的建设等重点和难点问题。^[17]

国家经贸委副主任陈清泰 1995 年 7 月在回答《瞭望》周刊记者“到目前为止到底还有哪些难点，哪些深层次的问题需要突破”的问题时说：“我个人认为有四个方面的问题要引起我们的注意 首先 如何实现政企分开 其次 如何建立权责明确的国有资产的管理、监督和运营体制；再次，企业经营机制如何转换；最后，如何解决计划体制留给企业的冗员、债务和企业办社会的包袱”。^[18]

第七节 试点工作的进展情况及其展望

1、百户试点企业情况

国务院确定的 100 户现代企业制度试点企业包括全国 30 个省、市、自治区和 26 个部门、总公司所属企业，代表面广。这些试点企业全是国有大中型，其中工业企业约占 80% 其余 20% 有内外贸、商业、建筑等企业。试点企业名单是根据试点条件，由地方和中央所属部门推荐，经国务院同意确定的。

确定试点企业名单的指导思想是，通过百户企业试点，对解决国有大中型企业转换经营机制遇到的难点取得大的突破。从经济效益看 好、中、差的都有 在国有企业普遍面临资金紧、负担重、机制僵等问题的背景下，试点企业也同样存在这些问题，其中有 4 户 1994 年是亏损户，当然由于经营不善造成亏损并且扭亏无望、濒临破产的企业不作为试点企业。从对百户企业的摸底调查的结果看，1994 年百户企业资产总额为 2664 亿元，负债总额为 1802 亿元，资产负债率平均为 67.7%。其中 47 户负债率在 60% 至 80%，23 户负债率在 80%

以上。从企业类型看，大部分是国有独资企业，少部分已是有限责任公司、股份有限公司，也有集团公司。从地区分布看，沿海地区由于市场条件和改革配套环境比内地好，试点工作易于操作，入选企业相对多一些。这 100 户试点企业实施方案的制定、审批和试点指导工作，分别由国家经贸委（联系 70 户）和国家体改委（联系 30 户）负责。

另外，各地方、各部门也在其范围内选定 2000 多户试点企业。作为建立现代企业制度相关的试点，国务院还选择 3 家全国性总公司进行国有控股公司试点，以前确定的 56 家企业集团试点进一步完善。为从一个地区范围内探索国有企业资产重组和优化的配套改革，国务院还确定了 18 个城市作为优化资本结构试点城市，1996 年又扩大为 50 个试点城市，1997 年再扩大到 110 个试点城市。

2 试点企业改革进展

试点工作以 1994 年 11 月国务院召开的全国建立现代企业制度工作会议为起点。各试点企业及其地方政府或主管部门根据党和政府有关企业改革和试点的基本精神，按照有关试点工作的安排，摸清情况，找出问题，理清思路，探索办法，协调关系，制定试点实施方案。截止到 1996 年底，除 1 户解体，1 户被兼并外，其余 98 户企业的试点实施方案得到国家经贸委、国家体改委以及有关地方或部门的批复，并大部分已按照《公司法》的有关规定进行了公司注册登记并挂牌运营。各省区市确定的 2000 多户试点企业也已全面开展工作。

据国家经贸委官员介绍，百户企业试点的工作在以下几个方面取得了明显的进展：

(1) 进行公司改制

试点方案已开始实施的企业分别按五种形式进行改制：一是改制为多元股东持股的有限责任公司或股份有限公司，如唐山碱厂、吉林化纤等；二是改制为国有独资的集团公司，并由新组建的国有独资公司作为投资主体，将其生产主体部分改制为股份有限公司或有限责任公司，如重庆钢厂、杭州动力、大冶特钢、扬子电气、武汉钢厂、徐州工机、桦林集团、西北轴承、上海汽车、安徽轮胎等，这类企业占试点企业的比重最大；三是直接改制为混合控股的国有独资公司，如烟台合成革、太原钢厂、湖北化纤、西北七棉、秦川机床等；四是将原行业主管厅局“转体”改制为单纯控股的国有独资公司；五是解体，如上无三厂。截止 96 年 3 月，百户试点企业共组建了全资子公司 584 个，控股子公司 437 个，分公司 310 个，参股公司 619 个。这些企业改制后，除少数企业由行业主管部门代行所有者职能外，都已明确了国有资产的投资主体，并且建立了相应的公司治理机构。

(2) 进一步转换经营机制

一是通过公司改建，企业内部的制衡机制开始形成。一些企业在改制为多元股东持股的公司后，实现了股东利益相互制约并且构成了对经理层的内在制约，企业以新的机制和程序决策，原来的投资饥渴症和投资盲目性受到了明显的抑制。二是在进行公司制改建的基础上，在企业内部形成母子公司关系，精简内部机构。三是加大了劳动人事分配三项制度改革的力度，在企业内部形成了择优、竞争上岗的机制，为减轻企业冗员负担，提高劳动生产率创造了条件。

(3) 针对重点难点问题进行突破

在试点企业实施方案的拟定、论证、审批过程中以及批复