

·侯云春·

## 第一章 指导国有企业跨世纪改革和发展的纲领性文件

·作者简介·



侯云春 山东省临清市人，1952年10月生，毕业于兰州大学经济系政治经济学专业，先后在兰州部队、国家经委、物资部、国内贸易部、国家经贸委工作，历任副处长、处长、副司长、司长、副秘书长等职，现任国家经贸委副秘书长、新闻发言人。

曾参与和主持过一些重要课题研究和文件起草工作，先后在几十家报刊上发表论文、文章百余篇。

**内容提要** 十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》是指导国有企业跨世纪改革和发展的纲领性文件。《决定》通篇贯彻和体现了邓小平理论与党的十五大精神，指

导全党统一思想，理清思路，有很强的思想性；科学总结了国有企业改革和发展的丰富经验，指导全党勇于探索，开拓创新，有很强的实践性；紧扣国有企业改革和发展的重大问题，指导全党抓住重点，攻克难点，有很强的针对性；提出了一系列切实可行的政策措施，指导全党真抓实干，稳步实施，有很强的可操作性。《决定》的十二部分内容都很重要。第一、二部分论述了推进国有企业改革和发展的重要意义、主要目标与指导方针；第三、四部分讲从整体上搞好国有经济，分别论述了从战略上调整国有经济布局和改组国有企业；第五至第八部分论述企业制度创新、机制转换和需要解决的突出问题，主要针对企业管理、债务、富余人员和社会负担等问题，提出了具体要求和有步骤地分类加以解决的政策措施；第九部分讲发展，推动企业技术进步和产业升级；第十部分讲配套改革，为企业创造良好外部环境；第十一、十二部分，分别论述培养高素质经营管理者队伍和加强党的领导问题。贯彻落实《决定》，要做到“三个不动摇”：坚持搞好国有企业的决心和信心不动摇；坚持建立现代企业制度的改革方向不动摇；坚定不移地贯彻落实中央确定的推进国有企业改革和发展的一系列方针政策不动摇。

在建国 50 周年前夕，党的十五届四中全会经过认真讨论，通过了《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》。这是党的中央全会第一次专门讨论国有企业改革和发展问题，《决定》也是中央第一个全面地系统地阐述国有企业改革发展问题。《决定》高度评价了国有企业和工人阶级 50 年来为我国社会主义建设作出的不可磨灭的重大贡献，充分肯定了十一届三

中全会以来国有企业改革和发展取得的重大进展和基本经验，深刻分析了国有企业改革和发展当前面临的形势和任务，明确提出了进一步深化改革和跨世纪发展的主要目标与必须遵循的指导方针，对从战略上调整国有经济布局和改组国有企业，建立现代企业制度，改善资产负债结构，减轻企业社会负担，加快企业技术进步，创造良好外部环境，建设经营管理者队伍和搞好企业精神文明建设等作出了全面部署，制定了一系列深化改革、加快发展的政策措施，是一个承前启后、继往开来的纲领性文件，必将对我国国有企业改革和发展以及国民经济的跨世纪发展起到巨大的推动作用。



国有企业是我国国民经济的支柱。国有企业改革一直是我国整个经济体制改革的中心环节。推进国有企业改革和发展，实现国有企业与市场经济的有机结合，增强国有企业的活力和竞争力，是发展社会生产力、促进国民经济健康发展、实现国家长治久安和保持社会稳定的重要基础。对于我们来说，这既是一个重大的经济问题，同时也是一个重大的政治问题。经过 20 年持续不懈的艰苦努力，国有企业改革和发展取得了很大成绩，同时也面临着许多深层次矛盾和新的问题，目前改革正处在攻坚阶段，发展进入关键时期，中央关于十五届四中全会将研究讨论国有企业改革和发展问题并就若干重大问题作出决定的消息公布后，全党、全国人民十分关注，翘首以待，国外也作出种种猜测。为了把国有企业的改革和发展顺利推向前进，十五届四中全会集中全党的智慧，反映全国人民的心声，就国有企业改革和发展问题作出了十二条决定。这次全会和全会通过的决定，充分体现了以江泽民同志为核心的党中央对国有企业改革和发展的高度重视，标

志着我们党对国有企业改革和发展规律的认识更加深刻，思想更加统一，措施更加有力，信心和决心也更加坚定了。

我们党历来十分重视国有企业的改革和发展问题。1978年12月召开的具有划时代意义的十一届三中全会，提出要认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象，让企业有更多的经营管理自主权。1979年4月召开的中央工作会议提出要扩大企业自主权，此后在全国进行了企业扩权试点。1982年年初，中共中央、国务院作出的关于国营工业企业进行全面整顿的决定，核心是要整顿和完善经济责任制，调动企业与职工的积极性，解决企业与企业之间、企业内部职工之间吃大锅饭的问题。从这个意义上说，整顿也是改革。1984年10月，十二届三中全会作出了《中共中央关于经济体制改革的决定》，在农村改革取得巨大成就的基础上，把改革的重点由农村改革推向城市改革。在此之后，企业改革作为整个经济体制改革的中心环节，在新的深度和广度上全面展开。1987年10月召开的党的十三大，提出围绕转变企业经营机制这个中心环节，分阶段地进行计划、投资、物资、财政、金融、外贸等方面的配套改革。1992年10月召开的党的十四大，确立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，提出要转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，把企业推向市场，使他们真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。1993年11月，十四届三中全会作出的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出，国有企业改革的方向，是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度，并对此作了全面阐述。1995年9月，十四届五中全会提出着眼于搞好整个国有经济，对国有企业实施战略性改组，搞好大的，放活小的。前年召开的党的十五大，在一些重大理论问题上有了新的突破，强调要调整和完善所有制结构，探索公有制的多种实

现形式，从战略上调整国有经济布局，对国有企业实施战略性改组。除了党的代表大会和中央全会作出的决定之外，20年来，中共中央还发出过一系列指导国有企业改革和发展的重要文件，以及为推进国有企业改革和发展解决一些重大问题的文件，如前面提到的中共中央、国务院关于企业整顿的决定，1986年4月《中共中央、国务院关于认真执行劳动制度几个规定的通知》，1986年9月《中共中央、国务院关于颁发全民所有制工业企业三个条例的通知》，1998年6月《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》，都是为了推进国有企业改革和发展的。按照中央确定的方针和基本原则，国务院发出的指导国有企业改革和发展的文件就更多了，比较重要的如1984年5月《国务院关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，1986年12月《国务院关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》，1997年7月国务院公布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》和《国有企业财产监督管理条例》，1994年10月《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》，1995年3月《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，等等。这些决定、文件都对推进国有企业改革和发展起到了重要作用。

进入90年代以来，以邓小平南巡讲话和党的十四大为标志，我国国有企业的改革和发展由放权让利、承包经营进入了制度创新、机制转换的新阶段。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，随着国内外形势的发展和变化，国有企业改革和发展越来越触及到一些深层次的矛盾和问题，遇到了许多错综复杂的情况和前所未有的挑战，每前进一步都要战胜巨大的困难，都要付出艰苦的努力。在新的形势下，以江泽民同志为核心的党中央更加重视国有企业的改革和发展，强调要把搞好国有企业作为经济工作的重中之重，倾注了极大的精力，制定了一系列力度很大的政策

措施，推进国有企业的改革和发展。近年来，国有企业改革不断深化，发展步伐有所加快。同时，企业两极分化的趋势明显，深层次矛盾进一步暴露，对其他方面进行配套改革的要求也越来越迫切。如何把国有企业改革和发展进一步推向前进，成为摆在全党和全国人民面前的重大课题。世纪之交，在国有企业改革的攻坚阶段和发展的关键时期，十五届四中全会把国有企业改革和发展问题作为议题，并就若干重大问题作出决定，形成一个系统地全面地指导国有企业改革和发展的重要文件，是非常必要、十分正确的。

十五届四中全会《决定》在起草和讨论形成的过程中，进行了大量调查研究，广泛听取了党内外特别是企业的意见。江泽民总书记亲赴内蒙、四川、湖北、陕西、山东、辽宁等地考察国有企业改革和发展情况，先后在成都、武汉、西安、青岛、大连召开了西南、中南、西北、华东、东北和华北各省区市党政主要负责同志参加的国有企业改革和发展座谈会，并发表了重要讲话。

《决定》的讲稿广泛征求了党内外意见，反复修改，数易其稿，是比较成熟的。《决定》是实践的产物，是全党智慧的结晶，是一个指导性很强的文件。它具有这样几个显著的特点：

（一）《决定》通篇贯彻和体现了邓小平理论与党的十五大精神，指导全党统一认识，理清思路，有很强的思想性

《决定》通篇坚持以邓小平理论为指导，贯彻解放思想、实事求是的思想路线，从对国际国内政治经济形势和发展趋势的科学判断出发，深刻阐述了搞好国有企业的重要性和紧迫性，全面系统地确立了我们党关于搞好国有企业的完整思路，《决定》不仅重申了国有企业改革和发展“三年两个大多数”的近期目标，而且提出了到 2010 年的中长期目标；不仅提出了加快改革方面的重要决策，而且对发展和稳定工作也进行了周密部署；不仅着力于解决当前面临的突出问题，而且着眼于提高跨世纪的竞争能

力。《决定》把握大局，立意高远，始终站在国际国内政治经济全局的高度提出问题，解决问题，既充分体现了十五大精神，又在许多方面加以深化和细化。《决定》标志着我们党关于国有企业改革和发展问题在理论上的成熟和认识上的深化，充分反映出我们党在社会主义市场经济条件下搞好国有企业的理论勇气和坚强决心，必将促使全党对于搞好国有企业改革和发展的认识达到一个新的高度。

（二）《决定》科学总结了国有企业改革和发展的丰富经验，指导全党勇于探索，开拓创新，有很强的实践性

推进国有企业改革和发展，把国有企业塑造为社会主义市场经济的微观基础，是前无古人的创举，没有现成的路子可走，也没有任何国家成功的经验可资借鉴，只能在实践中进行艰苦的探索。《决定》不仅对各地和广大企业在实践中探索出来的成功做法和新鲜经验给予了充分肯定和高度概括，同时也指出了出现的某些偏差和应该注意的问题，提出了防范的措施和加以规范的要求。《决定》坚持国有企业改革和发展的正确方向和党的一贯方针，同时着眼新的形势，新的实践，在许多重大问题上有了新的发展，新的突破。比如，科学总结了搞好国有企业的指导方针；坚持有进有退，有所为有所不为，明确了国有经济布局战略性调整的方向和增强国有经济控制力的途径，界定了国有经济发挥作用的主要领域；明确了国有产权的具体实现形式，强调发展国有经济与其他所有制经济交融的混合经济和股份制企业；阐明了建立现代企业制度的关键环节，提出了推进政企分开、探索国有资产管理有效形式、规范公司制改革、转换企业经营机制的具体要求；首次确定要把坚持党管干部原则和董事会依法选择经营者结合起来，把组织推荐与市场选择结合起来的新思路；提出把国有企业改革与金融改革、社会保障改革更好地结合起来的新构想，等等。这些新观点、新突破，必将激励和推动全党和广大干部群

众解放思想，勇于实践，开拓创新，不断开创国有企业改革和发展的新局面。

（三）《决定》紧扣国有企业改革和发展的重大问题，指导全党抓住重点，攻克难点，有很强的针对性

如何解决好公有制同社会主义市场经济的有效结合，是国有企业改革和发展进入了攻坚阶段面临的核心问题。《决定》围绕这个核心，紧扣人们普遍关心的一些重大问题，提出了一整套攻坚克难、全面推进国有企业改革和发展的完整思路。《决定》把国有经济战略性调整和国有企业战略性改组放在突出位置，强调通过有进有退的调整、重组和产权流动，从整体上搞好国有经济；把理顺政府、所有者和企业的关系，作为建立现代企业制度的关键环节，强调通过国有资产管理体制改革和企业产权制度改革的互动和有机结合，推进现代企业制度建设；把实行下岗分流、减员增效和大力做好再就业工作，作为国有企业改革的主要内容，强调认真搞好三条保障线的相互衔接，切实加强社会保障体系建设，等等。这些都是搞好国有企业的重点难点问题，切实解决好这些问题，就能把国有企业改革和发展引向深入。

（四）《决定》提出了一系列切实可行的政策措施，指导全党真抓实干，稳步实施，具有很强的可操作性

《决定》在对国有企业改革和发展作出若干重大决策的同时，还提出了许多切实可行的实施意见和含金量很高的政策措施。比如，提出了调整国有经济布局的构想，国有资产管理 and 营运的形式，国有企业股权结构和治理结构的具体规定，等等。这些必将更快地推进国有经济战略性调整和现代企业制度建设。再如，推出了债转股，加大直接融资力度，激励投资和技术创新等政策，不仅有助于企业摆脱历史包袱，而且有利于企业增强投资开发和技术创新能力，提高企业素质和市场竞争能力。

总之，《决定》总结多年实践经验，集中全党智慧，全面系

统地回答了国有企业改革和发展的许多重大理论问题和实践问题，它不是一个部署年度国有企业改革和发展的工作性文件，也不是解决国有企业改革和发展某一方面问题的专门性文件，而是指导我国跨世纪推进国有企业改革和发展的纲领性文件。《决定》就其内容讲，涉及国有工业企业多一些，但它的原则和精神对所有国有企业都是普遍适用的。十五届四中全会通过的这个《决定》，无疑将成为我国国有企业改革和发展进程中的一个重要里程碑。

## —

《决定》共写了十二个问题。文件的结构是，开篇一段简短的引言，结尾发出号召，中间的十二部分内容，第一、第二部分是管总的，先回顾历史，分析形势，再逻辑地引出国有企业改革和发展的主要目标与指导方针。从第三到第十二这十个部分，既是目标方针的展开，又是确保实现这些目标的政策措施和工作部署。其中，第三、第四部分讲从整体上搞好国有经济；第五至第八部分，讲的是企业制度创新、转换经营机制和需要重点解决的几个突出问题，第九部分，是讲发展，推动企业技术进步和产业升级；第十部分，讲的是配套改革，创造外部环境；第十一、第十二部分，分别论述企业经营管理者队伍建设和党的领导问题。这十二个问题，都是我国国有企业改革和发展的重大问题。

### （一）关于国有企业改革和发展的形势、目标和方针

《决定》在充分肯定了国有企业建国 50 年来的历史贡献，特别是改革开放 20 年来取得的巨大成就和重大进展之后，深刻分析了国有企业改革和发展面临的严峻形势。指出国有企业的体制转轨和结构调整进入了攻坚阶段，一些深层次矛盾集中暴露出来。《决定》列举了四个主要的方面：一是传统计划经济体制的

长期影响，造成企业观念陈旧，机制不活，“等、靠、要”思想严重；二是历史形成的诸多问题，主要是人多，债重、社会负担重；三是多年以来的重复建设，造成布局不合理，一般生产能力严重过剩，企业开工不足；四是市场环境的急剧变化，从过去的卖方市场变为买方市场，竞争加剧，这里有国内国际两方面的因素，本身并不是一件坏事，但企业一时难以适应。由于这几方面的原因，加上企业自身存在的问题，相当一部分国有企业还不适应市场经济的要求，生产经营困难，经济效益下降，一些职工生活困难。这已经成为当前的一个突出问题。《决定》分析了世纪之交的国际政治、经济形势和发展趋势，指出和平和发展依然是时代的主题，但霸权主义和强权政治有新的发展。综合国力越来越成为决定一个国家前途命运的主导因素。《决定》从我国国有企业改革和发展面临的形势和国有企业的重要地位、作用出发，提出了国有企业改革和发展的任务，这主要体现在《决定》第一部分的四个“新”上：一是必须敏锐地把握国内外经济发展趋势，切实转变经济增长方式，拓展发展空间，尽快形成国有企业的新优势。二是必须解放思想，实事求是，以“三个有利于”为标准，大胆利用一切反映社会化大生产规律的经营方式和组织形式，努力探索能够极大促进生产力发展的公有制多种实现形式，在深化国有企业的改革上迈出新步伐。三是必须正确处理改革、发展、稳定的关系，改革的力度、发展的速度要同国力和社会承受能力相适应，努力开创改革、发展、稳定相互促进的新局面。四是勇于面对并善于战胜任何艰难险阻，坚定信心，团结奋斗，夺取国有企业改革和发展的新胜利。

《决定》重申了党的十五大和十五届一中全会提出的“三年两个大多数”的近期目标，即用三年左右时间，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。《决定》还根据十五大精神，从

发展社会主义市场经济的要求和国有企业的实际出发，第一次提出了到 2010 年国有企业改革和发展的中长期目标，这就是：适应两个根本性转变和扩大对外开放的要求，基本完成战略性调整和改组，形成比较合理的国有经济布局 and 结构，建立比较完善的现代企业制度，科技开发能力、市场竞争能力和抗御风险能力明显增强，经济效益明显提高，使国有经济在国民经济中更好地发挥主导作用。

对于三年目标和中长期目标的关系，《决定》指出，推进国有企业改革和发展，首先要尽最大努力实现三年目标。现在只剩下一年多一点时间，各个行业、各个地区的情况不同，发展也不平衡，有的行业老企业多，包袱重，设备落后，困难大，有的行业企业状况好一些，困难相对小一些；有的地区国有经济比重更大一些，传统产业和老企业多一些，改革和脱困的任务比较重，有的地区基础好一些，任务相对轻一点。对它们不能用一个标准来要求。《决定》特别强调，实现三年目标，一定要从不同行业和地区的实际出发，根据不平衡发展的客观进程，着力抓好重点行业、重点企业和老工业基地，把解决当前的突出问题与长远发展结合起来，为国有企业跨世纪发展创造有利条件。三年目标是个有限目标、阶段性目标。实现三年目标，我们就可以在这个基础上继续前进。

为了实现国有企业改革和发展的三年目标和中长期目标，《决定》提出了必须坚持的十条指导方针。概括起来讲了五个问题：第一条强调以公有制为主体，国有经济与其他所有制经济共同发展，这是社会主义基本经济制度的客观要求；第二条强调从整体上搞好国有经济，这是国有企业改革和发展的一个重要前提；第三、四、五、六、七条，讲改革同改组、改造、加强管理相结合，通过企业制度创新，推动科技进步，全面加强管理，建立优胜劣汰的竞争机制，使企业有生有死，能生能死，优者可以

快速发展，劣者能够淘汰出局；第八条讲协调推进配套改革，这是顺利推进国有企业改革和发展的外部环境和必要条件；第九、十条，讲两手抓，加强经营管理者队伍建设、企业党组织建设、职工队伍建设和企业精神文明建设。这十条方针，是改革开放以来国有企业改革和发展最主要经验的概括和总结，反映了我们党对国有企业改革和发展规律性的认识，我们必须在今后的实践中长期坚持并进一步加以完善。

## （二）关于从整体上搞好国有经济

国有经济布局和国有企业组织结构不合理，是国有企业难以搞好的重要原因。布局不合理主要表现在：国有经济分布过宽，战线过长，各行各业无所不包，力量过于分散，整体素质不高。企业结构不合理主要表现在：重复建设严重，企业大而全，小而全，没有形成专业化生产、社会化协作体系和规模经济，缺乏市场应变能力。也就是我们常说的，企业大的不大，小的不专，大的小的都不强，先天不足，后天失调，普遍缺乏竞争力。在这样的格局下，要把几十万家国营企业都无一例外地搞活搞好，是根本不可能的，也是不必要的。必须着眼于从整体上搞好国有经济，对国有经济布局进行战略性调整，对国有企业进行战略性改组。从力图搞好每一个国有企业，到从整体上搞好国有经济，这是国有企业改革和发展理论上、实践上和工作指导上的一大转变。《决定》第三、四部分对如何进行调整和改组分别进行了论述。

国有经济在国民经济中要起主导作用，是由我国的社会主义性质决定的。在社会主义市场经济条件下，如何体现这种主导作用，《决定》指出主要体现在国有经济的控制力上，并分三个层次作了阐述。（1）国有经济的作用既要通过国有独资企业来实现，更要大力发展股份制，探索通过国有控股和参股企业来实现。这一点非常重要，所以把它摆在最突出的位置。股份制是社

会化大生产和市场经济高度发达的产物，马克思曾对股份制给予很高的评价。股份制作为社会资本的一种具体组织形式，可以为资本主义所用，也可以为社会主义所用。正如《决定》所指出的那样，国有资本通过股份制可以吸引和组织更多的社会资本，放大国有资本的功能，提高国有经济的控制力、影响力和带动力。国有大中型企业尤其是优势企业，宜于实行股份制的，要通过规范上市、中外合资和企业互相参股等形式，改为股份制企业，发展混合所有制经济，重要的企业由国家控股。这个层次主要回答的是国有经济应该怎么搞。（2）国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位。国有经济需要控制的行业和领域，主要包括三种行业、两类企业。三种行业分别是：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业；两类企业分别是：支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。至于其他行业和领域，可以通过资产重组和结构调整，集中力量，加强重点，提高国有经济的整体素质，这有两方面含义，一方面是国有经济从中适当退出，集中力量搞好上述那些需要控制的行业和领域；另一方面是国有经济从中适当收紧拳头，占领制高点。这个层次回答国有经济主要搞什么。（3）国有经济应保持必要的数量，更要有分布的优化和质的提高；在经济发展的不同阶段，国有经济在不同产业和地区的比重可以有所差别，其分布要相应调整，这体现了量与质的统一，是动态的，变化的，有差别的。不能片面强调数量，不能一刀切，不能一成不变，也不能一劳永逸。

老工业基地在历史上曾对我国的经济建设作出过重大贡献。西部大开发是我国下世纪发展的一个大战略。对于老工业基地和中西部地区国有经济布局的调整，《决定》提出要统筹规划，采取有效的政策措施，加快他们的调整步伐。对困难较大的老工业基地，国家要在技术改造、资产重组、结构调整以及国有企业下

岗职工安置和社会保障资金等方面，加大支持力度。对于中西部地区，《决定》分别对国家、中西部地区本身、东部地区提出了要求，通过共同努力，加快中西部地区产业结构的优化升级和经济发展。

对于国有经济布局的战略性调整，《决定》第一次提出了要坚持有进有退，有所为有所不为这个总的原则。对此需要全面理解，准确把握。片面强调“进”和“为”与片面强调“退”和“不为”，这两种倾向都应当防止。为了回答某些同志对于“退”和“不为”的担心和顾虑，《决定》在指出随着国民经济的不断发展，国有经济有着广阔的发展空间，总量将继续增加，整体素质进一步提高，分布更加合理，但在整个国民经济中的比重还会有所减少这个总的趋势后，强调只要坚持公有制为主体，国家控制国民经济命脉，国有经济的控制力和竞争力得到增强，这种减少不会影响我国的社会主义性质。

目前，我国国有企业数量众多，遍布各行各业，情况很不一样，对国有企业进行战略性改组，需要区别情况，分类实施。

《决定》把国有企业分为四类：一是必须由国家垄断经营的企业。它们往往负有特殊的功能，如涉及国家安全、提供重要公共产品和服务等，对它们不能完全推向市场，但也不能完全躺在国家身上。在加快企业适应市场经济要求的同时，国家给予必要支持，使它们更好地发挥应有的功能。这类企业数量不能多，只能是极少数。二是竞争性领域中有一定实力的企业。这些优势企业主要是如何更快地发展，途径是吸引多方投资。这既有利于实现投资主体多元化，促进企业转换经营机制，又有利于增加资本金，加快发展步伐。三是产品有市场但负担过重、经营困难的企业。这类企业是战略性改组的重点对象，要通过兼并、联合等形式进行资产重组和结构调整，盘活他们的存量资产。四是需要破产、关闭的企业。这类企业又可大致分为两种情况，一种是产品没有市

场、长期亏损、扭亏无望和资源枯竭的企业；另一种是浪费资源、技术落后、质量低劣、污染严重的小煤矿、小炼油、小水泥、水玻璃、小火电等，其实远远不止这“五小”，几乎各行各业都存在这个问题。对这些企业和小厂小矿必须痛下决心，坚决实行破产、关闭。

推进国有企业战略性改组，一项重大措施是“抓大放小”。对于如何抓大，如何放小，《决定》分别作了阐述。关于“抓大”，《决定》指出：要着力培育实力雄厚、竞争力强的大型企业和企业集团，有的可以成为跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团。要发挥这些企业在资本营运、技术创新、市场开拓等方面的优势，使它们成为国民经济的支柱和参与国际竞争的主要力量。针对近年来有的地区拚凑企业集团的倾向，《决定》强调，发展企业集团，要遵循经济规律，以企业为主体，以资本为纽带，通过市场来形成，不能靠行政手段勉强撮合，不能盲目求大求全。要在突出主业、增强竞争优势上下功夫。

《决定》对“放小”的表述，有两点重要变化。一是第一次明确提出“放开搞活国有中小企业”；二是不仅要放小，更要“扶小”、“带小”。《决定》重申继续采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等多种形式，放开搞活国有小企业。强调要从实际出发，不搞一个模式。在“放小”的7种形式中，股份合作制和出售这两种形式，是涉及产权变动的。根据近年来各地在实践中出现的一些新情况和发生的某些偏差，《决定》强调，对这几年大量涌现的股份合作制企业，要支持和引导，不断总结经验，使之逐步完善。出售要严格按照国家有关规定进行。《决定》还指出，无论采取哪种放开搞活的形式，都必须听取职工意见，规范操作，注重实效。《决定》指出要重视发挥各种所有制中小企业的重要作用，积极扶持中小企业特别是科技型企业，使它们向“专、精、特”的方向发展，同大企业建立

密切的协作关系，提高生产社会化水平。要培育中小企业服务体系，为中小企业提供多方面的服务。

国有企业战略性改组，是一项政策性很强的工作。《决定》特别强调，在改组过程中，要充分发挥市场机制作用，综合运用经济、法律和必要的行政手段。在涉及产权变动的企业并购中要规范资产评估，防止国有资产流失，防止逃废银行债务及国家税款，妥善安置职工，保护职工合法权益。

### （三）关于企业制度创新、机制转换和需要解决的重点问题

国有企业改革，从根本上说，是要适应社会化大生产和市场经济的要求，寻找一条公有制与市场经济相结合的有效途径。经过多年探索，我们终于找到了这条途径，这就是建立现代企业制度。在国有企业建立现代企业制度，既要遵循现代企业制度的一般规律和基本原则，又要从我国的具体国情出发，形成自己的特色。为此，需要对现有的国有企业进行重大改革，实现制度创新，并相应解决影响和阻碍国有企业走向市场的人多、债重、社会负担重等重点难点问题。《决定》在第五、六、七、八部分对此分别进行了阐述。

#### 1. 突出抓住主要环节，建立和完善现代企业制度

建立现代企业制度，是党的十四届三中全会提出来的。对于现代企业制度的内涵和建立现代企业制度的要求、部署，十四届三中全会和十五大都有详尽的论述。十五届四中全会《决定》总结几年来的实践经验，强调要全面理解和把握产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的要求，突出抓好四个环节，加快现代企业制度的建立。

一是继续推进政企分开，进一步理顺政企关系。政企不分、政资不分是多年来影响国有企业搞好的老大难问题。政府作为社会管理者，对企业负有调控、指导、管理、督促之责，这对各种所有制企业都是一视同仁的，国有企业也不例外。政府与国有企

业需要理顺的，是出资人与被出资企业的关系。从政府角度讲，作为所有者，政府对国家出资兴办和拥有股份的企业，通过出资人代表行使所有者职能，按出资额享有资产受益、重大决策和选择经营管理者等权利，对企业的债务承担有限责任，不干预企业日常经营活动。从企业角度讲，作为法人实体和市场主体，企业要依法自主经营，照章纳税，对所有者的净资产承担保值增值责任，不得损害所有者权益。

二是按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则，逐步建立国有资产管理、监督、营运体系和机制，并建立与健全严格的责任制度。国有资产所有权由国务院代表国家统一行使，由中央和地方政府分级管理，授权大型企业、企业集团和控股公司负责经营。对于国有资产的具体管理方式，允许和鼓励地方试点，进行积极探索。从近几年的实践看，如何确保出资人到位、防止“内部人控制”是个大问题，《决定》强调通过试行稽查特派员制度、健全和规范监事会制度等形式，加强对国有企业的监督，确保国有资产及其权益不受侵犯。

三是以建立法人治理结构为核心，对国有大中型企业实行规范的公司制改革。明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责，形成各负其责、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。对于各自的职责，对于“新三会”和“老三会”的关系、权责及人员双向进入的方式，《决定》都提出了原则意见，目的在于在公司中充分发挥董事会对重大问题统一决策、监事会有效监督的作用。《决定》强调，股权多元化有利于形成规范的公司法人治理结构，除极少数必须由国家垄断经营的企业外，要积极发展多元投资主体的公司。无论是从理论分析，还是从实践经验看，即使是国有独资公司，由多个投资主体共同持股，对于建立和完善法人治理结构，促进新机制的形成，也是十分有益的。

四是面向市场，着力转换企业经营机制，形成企业优胜劣