

国务院批转国家体改委 关于在治理整顿中深化企业改革 强化企业管理意见的通知

一九九〇年五月二十三日 国发〔1990〕33号

国务院同意国家体改委《在治理整顿中深化企业改革强化企业管理的意见》，现转发给你们，请结合实际情况，认真研究执行。

今年是治理整顿关键的一年，企业面临的任务很重。各地区、各部门要切实加强领导，把《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》中关于深化企业改革、发挥大中型企业的骨干作用、强化企业管理、提高经济效益的要求落到实处。要认真研究新情况，解决新问题。

一九八九年底，已经有一批企业的承包到期，其余大部分企业的承包也将于今年底到期。国务院多次强调，企业承包经营责任制的政策不变。各地区要按照《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》和国家体改委《在治理整顿中深化企业改革强化企业管理的意见》的要求，认真搞好下一步企业承包的衔接工作，抓住有利时机，把承包经营责任制加以完善，进一步调动企业和广大职工的积极性，使企业承包经营责任制在治理整顿中发挥更大的作用。

要把深化企业改革和强化企业管理结合起来。各个企业，特别是大中型企业，要进一步完善内部经济责任制和各项配套改革措施，加强各项管理基础工作，推进管理现代化。要动员广大职工艰苦奋斗、增产节约，提高产品质量，降低物质消耗，调整产品结构，充分挖掘潜力，提高经济效益，为国家多做贡献。

在治理整顿中深化企业改革强化企业管理的意见

国家体改委

（一九九〇年四月十日）

根据《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》和《中华人民共和国全民所有制工业企业法》（以下简称《企业法》）、《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条

例》(以下简称《承包条例》)的规定,按照“稳定、充实、调整、改善”的方针,对于在治理整顿期间继续深化企业改革,强化企业管理,提高经济效益,提出以下意见。

一、继续坚持和完善企业承包经营责任制

(一)统一认识,稳定政策。企业承包经营责任制是改革中形成的企业主要经营形式,对于调动企业和广大职工的积极性,促进国民经济稳定发展,克服当前困难,有着重要作用。各地区、各部门要按照党的十三届五中全会提出的继续坚持和完善企业承包经营责任制的要求,进一步增强企业活力,特别是增强全民所有制大中型企业的活力。这是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节,也是稳定经济大局,实现治理整顿目标的基本条件。在治理整顿期间,要注意保持政策的稳定性和连续性,统一认识,总结经验,兴利除弊,不断完善企业承包经营责任制。

(二)切实抓好两个承包期的衔接。对承包已经到期和今年底到期的企业,要依据《承包条例》和承包合同的规定进行审计,对企业和经营者作出实事求是的评价,为新一轮承包提供依据。在审计的基础上,根据企业具体情况分类排队,可分别实行滚动承包延长承包期或新一轮承包。新一轮承包,不是前一轮承包的简单延续,必须在前一轮承包的基础上进行充实、完善。同时抓紧签定承包合同,以稳定企业、稳定人心,避免影响生产。

(三)认真兑现承包合同,维护承包合同的严肃性。经全面审计认定,对企业靠自身努力挖潜,超额完成承包指标的,要坚决按照承包合同规定兑现。确因外部条件严重影响企业正常生产,利润下降,而完不成承包合同的,要实事求是地酌情处理。对因经营管理不善完不成承包合同的,也要按照承包合同规定严格兑现,做到欠收自补。由于产品价格提高获得较多利润的,要提高生产发展基金的比例,不能用于扩大消费。对在本承包期内搞弄虚作假,虚盈实亏的,要如数追回承包期内经营者已享受的全部奖励,并给予经济处罚。

(四)区别不同情况,确定企业的承包形式和期限。符合国家产业政策,需要扶持发展的企业;特别是对国民经济长期稳定发展有战略意义的大中型骨干企业,主要采取“两包一挂”(即一包上交利润,二包技术改造任务,实行工资总额同经济效益挂钩)的承包形式。上交利润采取递增包干或基数包干、超收分成的办法。对于五年发展计划和技术改造规划已经确定的企业,可以承包到“八五”计划期末;对其他企业,各地可根据实际情况,因地制宜,确定具体承包形式和期限。承包方案应经过职工代表大会讨论,体现全员参与承包的精神。

(五)合理确定承包基数。实行延长承包或新一轮承包的企业,应兼顾国家、企业、职工三者利益,本着大稳定、小调整和为国家多作贡献的原则,按照国家产业政策的要求,参照本地区同行业的平均资金利润率,根据企业上一期承包完成情况,以及技术改造任务的轻重和预期效益等因素,合理核定承包基数。对于上期承包基数比较合理的,可根据企业不同情况,适当提高上交利润递增率或超收分成比例。对于前一期承包基数、上交利润递增率或分成比例明显偏低的,或技术改造项目已经发挥效益的,应适当调高基数和上交比例。对于需要重点扶持发展、技术改造投入多的企业,在核定承包基数、上交利润递增率或分成比例时应予考虑。对不符合国家产业政策要求,需要限制发展的企业,适当调高基数和上交比例。

(六) 选好企业承包经营者。要按照“多数稳定, 个别调整”的原则, 确定新一轮承包企业经营者。原承包经营者只要完成了承包合同, 经审计认定无违法乱纪行为, 领导班子比较团结, 受到职工拥护的, 可以继续承包。需要更换经营者的企业, 可以继续采取上级主管部门委任、竞争招标、民主选举的方式重新确定。要对经营者进行全面考核, 除考核业务能力外, 还要注意考核经营者的政治素质。实行竞争招标、民主选举的, 必须经组织人事部门进行政审, 充分征求职代会和广大职工的意见。

(七) 健全考核指标。要按照《承包条例》的要求, 主要考核企业实现利润、上交利润和技术改造任务完成情况, 以及国家指令性计划完成情况、产品质量、物质消耗、设备完好率、安全生产等重点指标。其他指标不能“乱搭车”。

(八) 明确发包方的责任和义务。要严格按照《承包条例》规范承包合同。在目前情况下, 发包方仍应由政府指定的部门为代表。参与发包的其他各有关部门, 应按各自的职权范围审查承包合同的有关条款, 明确各自承担的责任和义务, 积极为企业完成承包任务创造条件。对承担指令性计划任务为主的企业, 有关部门要千方百计提供必需的物资、能源、运力和销售安排, 尽可能实行供产销“包保”结合的承包。企业主管部门有责任保护企业的合法权益, 支持经营者依法行使职权, 抵制各种摊派。

(九) 逐步提高企业负亏能力。有条件的地区, 可以试行承包企业互助基金制度, 本着“自愿参加, 有偿使用, 互助互利, 共担风险”的原则, 由参加的承包企业从留利中提取一定比例的资金, 由当地财政部门集中管理。企业完不成承包任务时, 先用自有资金补交, 不足部分可有偿借用企业承包互助基金补足。各地区都要按照《承包条例》的规定, 选择一两个承包搞得好的城市或少数基础工作扎实、财务力量较强的企业, 在不改变企业资金的全民所有制性质, 不改变承包经营合同, 不改变现行财务会计制度的原则下, 试行企业资金分帐制, 探索企业自我积累、自负盈亏的途径。有关部门要协同配合, 加强领导, 共同抓好这项工作。已经进行试点的地区和企业, 要认真总结经验, 不断完善。

(十) 完善现有的总公司或部门承包。重点是落实所属企业的承包经营责任制, 处理好同所属企业的责、权、利关系, 扩大所属企业生产经营自主权, 调动基层企业和广大职工的积极性, 努力完成本企业和全行业承包的目标。

二、强化企业约束机制

(十一) 加强对承包企业的经济监督。逐步建立由国家、主管部门、企业内部和社会审计组织相结合, 分层次的企业承包审计体系, 强化工商管理和审计部门对承包合同签定前的参与和签定后的监督。企业要严格执行国家物价政策, 遵守财经纪律, 不得随意提高产品价格, 不得乱摊成本, 不得随意增加营业外支出, 不得截留、转移利润, 搞虚盈实亏。发现违法乱纪现象要严肃处理, 非法所得要全部上缴, 并按国家有关规定进行处罚。

(十二) 合理使用企业留利。企业留利的使用应保证技术改造、生产发展和补充流动资金的需要。由于各企业留利水平相差较大, 各地区、各部门可以按企业的不同情况和人均留利水平, 采取不同档次具体核定每个企业生产发展基金的比例, 纳入承包合同, 不得挤占。

(十三) 完善工效挂钩办法, 控制消费基金过快增长。凡实行承包制的企业, 原则上都要

实行工资总额同经济效益挂钩浮动，未实行工效挂钩的要实行工资总额包干。根据企业具体情况确定挂钩的内容，合理核定挂钩的效益指标、工资总额和浮动比例。对挂钩的企业除考核主要挂钩指标外，还必须考核产品质量、物质消耗、安全生产、劳动生产率等指标。挂钩企业要建立工资储备金制度，以丰补歉。要按国家有关规定，加强工资基金管理，照章缴纳工资调节税和奖金税。坚决制止以各种名义滥发奖金、补贴和实物。

（十四）加强对承包经营者收入的管理。经营者收入应严格按其经营成绩和贡献大小确定。在治理整顿期间，经营者全年收入（包括各种津贴、单项奖等在内的所有收入），一般控制在不高于本企业职工全年平均收入的一至二倍的范围内，成效特别突出的少数企业，最多不得超过三倍。各地区要根据实际情况，将一至三倍的条件具体化。经营者和领导班子其他成员的收入分配方案，要做到收入公开，并报上级主管部门批准。兑现承包合同和经营者收入，要坚持先审计、后兑现；完不成承包合同时，经营者和领导班子成员的收入也要相应扣减。凡对经营者收入实行超基数留成或分成的，要坚决取消。现有承包企业，由于规定不合理，使经营者收入超过《承包条例》规定限额的，其超过规定部分一律纳入企业生产发展基金或后备基金。经营者本人的工资晋级，必须由企业主管部门审定。经营者要自觉接受监督，依法缴纳个人收入调节税。

（十五）完善企业风险抵押承包，逐步建立起风险机制。实行风险抵押承包的企业，都要经主管部门批准，在试点方案中严格规定亏损抵补的措施。不能把风险抵押承包当作分红，搞变相扩大消费的手段。风险抵押金是承包企业完不成承包合同时进行有限抵偿的保证，可以用于企业流动资金周转，不能用于固定资产投资。企业完成承包合同规定指标时，可按银行同期储蓄利率计提抵押金的利息，完不成承包合同规定指标时，必须按规定进行抵补。

（十六）加强对租赁企业的管理。小型工商企业租赁经营期满后，要认真总结经验，适合租赁经营的可继续实行，但要按照《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》（以下简称《租赁条例》）的规定进行完善。完善的重点是合理确定租金。对承租者的收入要严加控制，在治理整顿期间，承租经营者的收入一般控制在不高于本企业职工平均收入的三倍以内，个别有突出贡献的可适当高一些，但最高不得超过五倍。其他承租成员的收入应适当低于承租者。现有承租与收入超过《租赁条例》规定限额的部分，一律纳入企业生产发展基金或后备基金。要充分发挥职工代表大会的监督作用，维护职工的合法权益。出租方不能以租代管，要采取有效措施监督租赁企业依法经营，照章纳税，确保企业设备的完好，不断提高企业技术水平。

三、千方百计增强大中型企业的活力

（十七）为增强大中型企业活力创造条件。各地区、各部门要按照国家产业政策的要求，根据能源、原材料、运力和资金的可能，确定必保的大中型企业名单，并通过制订包、保计划加以落实。企业在生产活动中遇到困难时，有关部门要及时调度解决，切实帮助它们排忧解难。分配给大中型骨干企业的资金、能源、原材料和运力，任何部门不得截留，违者要追究经济责任。

（十八）按国家产业政策要求，确保一批大中型企业技术改造任务。从技改任务的立

项、资金筹措到建设实施的各个环节，有关方面都要与企业签订按质、按期完成的“包保”合同，承担相应的责任，提供必要的条件。

（十九）依法落实大中型企业的生产经营自主权。国家下达给大中型企业的指令性计划，不得层层加码。完成指令性计划以后，企业有权按国家规定的自销比例和价格政策，自行销售超产的产品。可以选择少数经济实力较强，产品在国际市场有销路的大中型企业和企业集团，给予外贸自主权，使其能够拓展国外市场，扩大产品出口、技术输出和劳务输出，逐步发展成为外向型企业，为国家换取更多的外汇。大中型企业要主动调整产品结构，开发新技术、新产品，开拓国内国际市场，增加有效供给，不断改善经营管理，在提高产品质量、降低物质消耗方面赶超国际先进水平。

四、深化企业内部配套改革

（二十）认真贯彻《企业法》，继续坚持和完善厂长（经理）负责制。各地区、各部门要统一认识，采取有效措施，保护厂长（经理）的合法权益，保证他们依法正常行使职权。要充分发挥党组织的思想政治领导作用，搞好思想、组织、作风建设，保证、监督党和国家方针政策在企业的贯彻执行，坚持企业的社会主义方向。企业党组织对企业生产经营的重大问题要参与讨论，并提出意见和建议。企业中层行政干部，由厂长提名或党委推荐，经党、政领导集体讨论后，由厂长任免。厂长和党委书记要互相支持，紧密配合，齐心协力办好企业。要全心全意依靠工人阶级，确立职工在企业中的主人翁地位，发挥职代会的民主管理作用，建立和健全民主管理制度。加强企业法制建设，充分发挥企业法律顾问的作用，促进企业依法经营，使各项经济活动符合国家法律、法规的要求。大力加强思想政治工作，把精神文明建设和物质文明建设结合起来，精心培育企业精神，建设“四有”（有理想、有道德、有文化、有纪律）职工队伍。

（二十一）坚持和完善企业人事、劳动、分配制度和机构设置等内部配套改革。《企业法》赋予企业的经营自主权，要认真落实。企业必须在内部建立责、权、利统一，职工劳动所得与劳动成果和贡献大小相联系的经济责任制网络体系，将强化企业管理的各项任务纳入企业内部经济责任制，把提高产品质量、降低物质消耗、提高经济效益的指标层层分解落实到车间、科室、班组和个人，严格考核。企业内部的承包主要是责任承包，不单纯搞利润承包，要避免企业财力分散和产生离心现象。在内部分配上，要着力克服平均主义，切实体现奖勤罚懒，奖优罚劣。要继续按照生产经营的实际需要精简机构，充实生产一线力量，建立起层次少，效率高，人员精干，运转灵活的企业内部管理机构。继续试行各级管理人员竞争选聘，择优录用。继续稳妥地试行优化劳动组合，从企业实际情况出发，对富余人员主要靠企业内部消化，采取多种渠道妥善安置。

五、加强企业管理，提高企业素质

（二十二）坚持开展企业升级工作。搞好企业升级工作，是加强企业管理的重要措施，要在总结已有经验的基础上，进一步充实、完善，注重实效。一是要坚持升级标准的先进性和严肃性。一九九〇年各部门不再颁发新的企业升级标准，主要是对现有升级标准进行修订

和调整。进一步对现有的国家级企业标准进行等级限定，并研究适合非工业部门企业加强管理和企业升级的办法。二是要把企业升级的重点放在大中型工业企业上。三是要下大力气抓好已升级企业的复查工作，巩固企业升级成果。对于确属经营管理不善造成管理滑坡、经济效益下降，各项指标已不能达标，以及有严重违反财经纪律和发生重大安全事故的，要根据具体情况，给予限期整改、警告或撤销荣誉称号等处理。四是完善企业升级考评办法。坚持高标准、严要求，简化程序，严肃纪律，严禁搞请客送礼等不正之风。各项专业管理要加强，但专业管理升级，不作为企业升级的先决条件。咨询诊断要在企业自愿的基础上进行，不作为企业升级的必经程序。

（二十三）强化管理基础工作。企业要下大力量健全和完善定额管理、成本管理、资金管理、质量管理、设备管理、经济核算等各项基础工作和有关规章制度。切实抓好标准化工作，严格按照标准组织生产。大中型企业的主导产品要积极采用国际标准。要完善计量手段，以适应产品质量监控和经济核算的需要。做好统计信息工作，确保基础数据齐全、准确、完整、配套。各地区、各部门要根据行业和地区的特点，对企业进行分类指导，提出强化管理基础工作的具体要求，并搞好组织落实。

（二十四）抓好生产现场管理。重点是搞好班组建设，坚持从严治厂，建立良好的生产环境和生产秩序，克服生产现场的纪律松弛和混乱现象。根据行业特点，有步骤地推行定置管理、工业工程等先进管理方法。认真贯彻国务院颁发的职工奖惩条例，建立健全岗位守则，严格劳动纪律、工艺纪律和岗位责任，严肃厂纪厂规，提高工作质量和劳动效率，做到安全、文明生产。

（二十五）进一步推进企业管理现代化。推进管理现代化要突出重点，紧紧围绕提高产品质量、降低物质消耗、提高经济效益的目标来进行。继续推广全面质量管理、价值工程、厂内银行、方针目标管理，以及许多企业在实践中创造的各种行之有效的管理方法。当前要特别注意用好用活资金，加速资金周转，扩大销售，缓解资金紧张状况。推进管理现代化要实行分类指导，围绕企业经营发展战略，进一步探索企业管理整体优化模式，实现生产要素的优化配置。在应用电子计算机管理方面，要以建立健全企业管理信息系统为目标，在搞好总体规划的基础上，有步骤地组织实施，并创造条件逐步向开发计算机综合应用方向发展。

（二十六）加强干部、职工培训工作。要把培训工作纳入厂长（经理）任期目标责任制。从企业实际出发，多层次、多渠道地对企业干部、职工进行培训。特别要抓好车间主任、工段长、班组长的培训，争取在两年内轮训一遍，提高他们的政治、业务水平和组织管理能力。要把岗位培训合格证书作为上岗、转岗任职的资格证明之一，逐步实行持证上岗制度。

六、采取有效措施，促进企业组织结构调整

（二十七）推进企业兼并，实行生产要素优化组合。企业之间的兼并，是调整企业组织结构的一项重要措施，各级政府都要引导推动符合产业政策的企业兼并，搞好组织协调，既不要限制所属企业被兼并，也不要搞硬性捏合，让优势企业背包袱。对应被兼并的企业，要停止实行减税、让利、补贴或其他优惠政策。在当前企业资金紧缺的情况下，要从实际出发，

创造条件，激励优势企业兼并劣势企业的积极性。一是同一地区的全民所有制企业，可采取资产划转的办法。二是对分属不同地区的全民所有制企业，必须实行有偿兼并时，可采用承担债务的方式，并允许企业分期偿还债务，适当延长偿还期限。三是积极推行吸收股份式和控股式兼并。四是对有偿转让的资产作价，应以双方都同意接受的价格为准，同时应按照一定标准扣除职工的安置费用。五是要保持优势企业的资信等级，在一定期限内双方可暂不合帐，实行内部单独考核。六是要把企业兼并和企业承包、企业租赁结合起来，可以先实行企业承包企业、企业租赁企业，待条件成熟后再向企业兼并平稳过渡。

（二十八）进一步发展企业集团。要按照“完善提高、发育成型”的要求，提高现有企业集团的素质，主要是做好三个方面的工作：一是壮大集团核心，其中包括壮大核心企业的经济实力，加强核心企业的投资功能，增强“龙头产品”的辐射能力等；二是形成紧密层，其中包括发展集团核心企业控股的子公司，以法人身份承包、租赁其他企业等；三是强化联结纽带，主要是通过兼并、参股、控股等形式发展资产的联结纽带，使企业集团成为风雨同舟的利益共同体，真正发挥企业集团应有的作用。按照国家产业政策的要求，注意在需要发展的产业部门中发育新的企业集团。扩大企业集团的经营自主权，使之与它们承担的义务相适应。要选择少数重点企业集团，赋予其外贸自主权，推动它们走向国际市场。继续选择一批企业集团实行计划单列。

七、继续进行股份制和税利分流试点

（二十九）继续搞好股份制试点。要分三种情况，区别对待。一是企业间相互参股、持股的股份制，要积极试行；二是企业内部职工持股的股份制，不再扩大试点，凡是已经搞了的，要完善提高，逐步规范化，特别要注意不得变相扩大消费；三是向社会公开发行股票的股份制，主要是完善已有的试点，不再铺新点。

（三十）有计划、有步骤地进行税利分流试点。有条件的地区，可以选择一两个城市进行税利分流试点，不断总结经验，逐步完善。试点方案既要有利于国家财政增收，也要有利于进一步调动企业、经营者和广大职工的积极性，增强企业发展的后劲。