

# 对实现凉山改革新突破的思考

曲木克古

(凉山州人民政府体改委 四川西昌 615000)

**摘要:**改革是发展的动力。要实现发展的目标,改革必须要有新突破。凉山改革的新突破应从五个方面着手:一是要准确把握改革大势;二是要清醒认识凉山改革面临的困难和问题,找准症结,提出对策;三是要在找准症结的基础上勇于攻坚克难,围绕改革中的难点、重点进行攻坚;四是要沿着市场化方向不断深化改革、清除障碍、完善措施,为凉山跨越式发展提供强大的动力;五是要加强领导,周密部署,精心组织实施各项改革措施。

**关键词:**凉山;改革;突破

**中图分类号:** F127.71

**文献标识码:** B

**文章编号:** 1008-4169(2004)01-0025-05

江泽民同志在十六大报告中指出:“发展要有新思路,改革要有新突破,开放要有新局面,各项工作要有新举措”。这“四有”中,改革要有新突破是关键。这是因为改革是发展的动力,没有动力,发展的目标实现不了;开放的措施从广义上讲本身就是改革的内容;“新举措”是实现前面“三有”在各条战线、各项工作中贯彻落实的保障。

改革要有新突破,从哪些方面突破?怎样突破?结合凉山实际,笔者认为应从以下五个方面入手。

## 一、准确把握改革大势,这是实现凉山改革新突破的前提

改革从本质上讲是一种创新。人类社会历史的发展证明,发展是一组合力的协同。而创新是发展这个系统中处于支配地位的最大变量,在经济社会加速转型时期尤其是这样。因此,准确把握改革大势,做好各种应对准备既是深化改革的题中应有之义,也是改革实现新突破的前提。经过二十多年的改革和开放实践,特别是党的十六大以后,我国的经济改革正在实施和酝酿着一系列新的突破,标志着改革正在步入一个崭新的历史阶段。这个阶段的基本特征是:改革已逐步由过去从建立体制性框架的基础性改革转向发挥市场作用功能性改革;从围绕某一重点配套性改革转向与世贸规则对接,提高企业国际竞争力的结构性改革;以突破体制障碍的应对性改革转向着眼市场制度的系统性改革。这个新阶段的基本要点是:在坚持和完善基本经济制度的同时,继续推进市场取向的改革,重点是深化所有制结构的改革,同时要求近期改革与长远改革相

结合,经济体制改革与经济社会发展相结合,全力消除制约发展的体制性障碍,力争在关系改革全局的重点、难点领域取得新发展。从而为胜利实现全面建设小康社会目标提供保证。这个新阶段改革的基本目标是:建立健全现代化市场体系,进一步推进宏观经济体制改革,促进经济持续、稳定、健康发展。加大国有经济改革力度,深化国有资产管理体制改革,进一步调整国有经济布局 and 结构,推进垄断行业改革,建立现代企业制度。深化农村经济体制改革,在农村产业结构调整、城镇化建设、税费改革和减轻农民负担上取得新突破。坚持政府机构改革、理顺部门职能分工,推进收入分配制度改革,取缔非法收入,防止收入分配过分悬殊。深化就业与保障制度改革,消除促进就业的体制障碍,完善“两保”和城市“低保”,推进医保、医疗和药品生产分流三项制度改革。一句话,在新形势下我国的改革范围要大大扩展,改革的层次进一步深化,改革的方式将发生重大变化。

## 二、清醒认识凉山改革面临的困难和问题,找准症结,提出对策,这是凉山改革实现新突破的基础

改革的渐进性决定了改革的逐步深入。这是和人类认识的规律相一致的。回顾二十多年的改革历程,从简单的放权让利,推行厂长经理负责制,第二步利改税到1986年后推行承包制、租赁制到1992年邓小平南巡讲话后实行的股份制,一直发展到今天以产权制度改革为突破口的国企改革及与此相适应的各项改革,凉山在各个时期改革的推进,深化与探索是与全国、全省基本同步的。特别是按照“六个一

收稿日期:2003-09-27

批”(即:转让出售民营一批;裂变破产一批;重组资产扩张一批;联合嫁接改造一批;带资解体一批;天保工程解决一批)。以明晰产权关系,盘活存量资产,遏制国有资产流失,促进结构调整和产业优化升级为主要特征的凉山“三年企业改革规划”的实施,使凉山近年来的改革与发展相得益彰。截止2002年,全州县、市有830户国有集体企业,已完成了产权制度改革584户,占71%;州属382户流通企业,已完成了产权制度改革346户,占90.6%;州属293户工农口企业,已完成产权制度改革239户,占81%。通过改革重组资产18亿元,增资扩股2.1亿元,量化转让3.1亿元。改革中涌现出来的“德昌经验”、“冕宁经验”、“普格模式”等受到省和国务院体改办的高度评价。改革的突破为凉山跨越式发展提供了强大的动力。安宁河流域五县一市综合实力全面提高,民族县各项事业长足发展,全州经济总量快速增长,各项主要经济指标在全国30个少数民族自治州中位列前五名。作为一个民族地区,改革所遇到的体制环境、发展水平、人文环境等的制约比内地复杂得多,在这种复杂的环境下,取得的这些成绩实属不易。进入二十一世纪,随着我国加入WTO和国际国内经济形势的急速变化,当前凉山改革与发展面临的体制环境、资源环境已发生了深刻的变化,以产权制度改革为突破口,以“两个关系的转化”即产权关系的转化和劳动关系转化为核心的国企改革已进入了攻坚阶段。如何按照十六大精神和中央经济工作会议的安排,完成州委、州政府提出的利用3年左右时间完成三个百分之百的改革攻坚任务是摆在我们面前的一项重大任务。(三个百分之百即:国企100%实现产权多元化、100%的国企职工转化劳动关系、解除国有身份,劣势企业100%退出市场)。要完成这一任务,我们面临的问题和困难是:

(一)已改企业需深化和完善改革。实事求是地看到凉山已改企业,仍存在体制不顺、机制不活、管理滞后、发展乏力的问题。表现在改制中:重“改”轻“转”。重单兵突进、轻配套改革;重“有退”、轻“有为”。加之部份企业改制中多系全员持股、股权平均、导致新的“大锅饭”,同时由于在当初改制时强调股权与劳动合作,而给股权相对集中和外部资金进入设置了障碍。多数县、市企业由于资产质量差、变现能力弱、债务处理难,历史包袱重、改革成本高,因而对职工劳动关系转换时在医保、社保等方面留下较大的缺口,初步调查,全州县、市企业到2002年12月底止,共欠社保费用3273.26万元。

(二)州、县未改的企业都是前轮改革中留下的“硬骨头”,改革成本高,债权债务复杂。据州体改办的调查,截止2002年12月底,全州县、市属企业未改制的仍有246户,涉及资产15.362亿元。涉及负13.63亿元,经营性净资产仅有7129万元。涉及职工14715人,其中正式工8750人(注:木里、德昌、西昌无资产负债及人员情况)。按照我州现行政策全州各县、市属企业三年完成三个百分之百,需安置经费3.048亿元,其中正式职工1.665亿元,合同工3583.97万元,剥离退休人员需6926.55万元,应补交社保3273.76万元。另有医保4336.8万元,各县、市在测算中未列入改制成本。

(三)随着改革的深入和国家相关法律法规的不断出台完善,凉山现有的相关改革政策已不适应当前的形势。表现在对改制企业的优惠、资产的处置、土地的处理,操作的程序,改制企业职工户籍、离退休人员的管理,职工断了身份后与社保、医保的衔接,再就业相关政策的落实,非经营性资产的管理、房改,不同所有制企业间的国民待遇问题,国资退出通道和民资进入渠道的畅通等方面都需制定相关的政策来规范。

(四)改革进展不平衡,表现在县、市国企改革中,安宁河流域较快,贫困县较缓;流通企业较快,生产企业较缓慢。小型国企较快,大中型国企较慢。城市经济体制改革与农村经济体制改革结合不够;经济体制改革与经济发展目标结合不够,“两张皮”现象突出,国有产权管理分散、“五龙治水”现象严重,相关政策配套性、衔接性差。

以上这些问题和困难的产生,既有客观因素,也有主观原因,既有观念上的障碍,也有体制上的障碍。作为对旧的高度集中的计划经济的一场革命涉及到诸多方面的利益调整,改革不可能一蹴而就。因此困难的存在和问题的产生是改革发展中的一种正常现象,中央经济工作会把深化国有企业和国有资产管理体制改革列为2003年四项改革之首,预示着国有企业改革将有重大突破。我们应以高度的责任感、历史的使命感和抓住机遇的紧迫感正视困难,勇于创新、选准重点、消除障碍,以改革的新突破促进凉山发展的新跨越。

首先依据凉山改革进展的实际和州委关于“三年三个百分之百”的总要求,确定凉山国企改革的指导思想应是:以党的十六大精神为指导,坚持以企业产权制度改革为核心,坚持国有资产从一般性竞争领域中全面退出,积极探索国有资产管理新路子;坚

持从体制上为企业走向市场提供制度保证,坚持通过国有企业的改革为全州经济跨越式发展抢占先机。明确企业改革的目标“三年三个百分点”,要求在企业产权制度改革的量上纵到底,横到边;让国有资产尽可能退出竞争性行业,集中精力控制好应当控制的领域,同时废除不利于非公有制经济发展的歧视性政策,切实为非公有制经济的发展落实“国民待遇”。在企业改革的质上要改制一户,成功一户,一企一策,全面实现机制转换,规范运作。对事关我州经济发展大局的国有大中型企业和部分特种行业要在坚持深化劳动用工制度改革,全面推进劳动关系转换的同时,继续坚持以建立现代企业制度为目标的国企改革,真正做到产权多元化,劳动与资本市场化,建立规范的法人治理结构,切实解决一股独大的问题,积极探索国有大中型企业的激励和约束机制。

其次要做到在以产权制度改革为突破口的国企改革中,按照“有退有进”的原则,力求做到退而有序,进而有为。要严格把握国企“退出”的政策。坚持国有资产退出改革中的四个基本原则:即国有资产不流失,银行债务不悬空,职工利益得保障,操作程序规范化。在退出的方法、步骤程序等方面必须有一个统一的规划,制定必要的规则、加强监督,规范操作,以保证国有企业“进”、“退”调整的顺利进行,防止国有资产流失。外地的经验和我们的实践证明,国有资产的“进”、“退”是一项政策性敏感性都非常强的工作,必然涉及企业不良债务的处理、社会保障体系的建立健全、分流职工的安置补偿、再就业等相关问题的解决,这些问题不能妥善解决必然使企业的“进”、“退”调整受到很大的制约,而企业等微观层面是很难解决这些问题的,它的解决有赖于省委、州政府的重大决策和统筹考虑。因此要顺利完成国有经济布局的战略调整,既不能由多个部门分散决策,也不能由单个企业分散运作。这里统一的规划,公开透明的政策,强有力的监督就显得尤为重要。

第三,要在三年左右时间完成以产权制度改革为突破口的国有企业改革任务,在操作层面上必须做到依法,公开、公平、公正。一句话,要严格工作程序进行“阳光作业”。

根据凉山近年来产权制度改革的实践,要加快国企产权制度改革的步伐,加强国企改革中的国有资产管理、防止国有资产流失,关键是要严格改革程序。这种程序应当是透明、公开、公正的,具体在

操作中的流程应当是“资产清理与产权界定——清算评估——评估确认——改制方案设计——主管部门初审——专家评审——省委、州政府审查——批复实施——清算及档案的清理归卷工作——换证换牌。相关程序工作要认真执行国家有关的法律、法规和政策,严禁明卖暗送、半卖半送,逃废银行债务,拖欠国家税款的错误做法。对企业或有关部门不按规定进行资产评估或在评估中故意压低资产评估价值或低价出售国有资产等行为要给予严厉处罚。这是减少企业改制中人为因素影响,平稳推进改革进程,促进社会稳定的基本要求。

### 三、要在找准症结的基础上勇于攻坚克难,围绕改革中的难点、重点进行攻坚,这是实现凉山改革新突破的关键

按照党的十六大精神和中央经济工作会议的安排,省委、州政府提出用三年左右时间以产权制度改革为突破口加快凉山国有企业的体制创新,机制转换和结构优化步伐,实现国有企业产权改革百分之百,这是凉山在新形势,新阶段下力争实现经济超常规、跨越式发展的重大决策。

在当前,影响我州改革新突破的重点和难点集中在四个层面上:

(一)、在理论层面上,经过二十多年的实践,人们对国有企业体制的基本缺陷和产生这种缺陷的根源有了较清醒的认识,但在如何解决这个问题上意见并不一致,在搞好国企应进行彻底的产权制度改革方面较为明确,但涉及到国有资产的退出和处置上,一方面想“卖而卖不出去或没有人要”,另一方面“有人要或卖得出去”的又要担“国有资产流失”的责难,结果是不敢卖。因而造成实践中患得患失,好企业不敢改革,不好的企业改不了。或者好企业要等到不好了拖不下去了才敢去改,因而而在一片保护国有资产的口号中放任国有资产的流失。这里,问题的表现形式上是人们对国有资产存在形态上观念陈旧,实质上是利益部门化和个人化的深层表现,也是对“人在经济学意义上到底是什么没有弄清或不愿弄清”的必然结果。说因为产权制度的改革使某个地区、行业、甚至到具体的企业发生了“国有资产流失”是责难推进产权制度改革的一个热点。确实,现实中,国有资产在交易过程中也有流失现象,个别地区、部门、个人为谋取私利故意让出一些价值或将价格压低,使自己更多地获得资产的权利。问题是在国

有资产交易过程中流失的原因与我们想转让它的原因是一样的——即对国有资产缺乏应有的“关怀”，损失了也不是自己的东西，因而不转让时的“流失”也在每时每刻地发生着，而且这种“流失”已经到了无需举证的程度。也就是说“改”与“不改”都有流失现象存在，从决策面来讲，我们能做的就是两害相权取其轻，把两种流失都减少到最小程度。

(二)、在改革的社会经济环境层面上，改革的环境不宽松是改革实践中的一大问题，集中反映在改革成本严重不足和有限的财政资金的分散使用。部门为主，各自为政的处理国有资产使资产处置收益难以统一调剂使用造成在转换职工劳动关系时的安置补偿方面丰欠不均，高低悬殊，人为造成不稳定和职工上访增多，也为“权力寻租”留下较大空间。社保各项政策变化大，而上级政策如何结合我州实际执行方面研究不够，办法不多，部门与上下在推进改革的合力上不够。

(三)、在债务处置与职工安置层面上“人债两难”的问题仍然没有找到一个好的解决办法。凉山目前州、县(市)未改的企业多数是冗员债务包袱沉重，生产经营步履维艰，政策性破产难以争取，依法破产无法实现，分块搞活阻力重重且涉“恶意逃债”之名而难于推进，改制企业离退休人员划转费用高于全省水平，社保统筹方面高于全国、全省平均费用。

(四)、在剥离企业办社会职能与推进改革层面上：上下认识难以一致，部门协调配合差。

因此要推进凉山国有企业改革应以务实创新的精神狠抓“三个环节”，突破“两道难题”。

“三个环节”首先是按照党的十六大精神和中央经济工作会议精神，积极探索国有资产管理体制改革的新途径。十六大后，国有资产管理体制改革成为一大热点，中央各相关部门纷纷以课题组的形式提出了许多方案和建议，相关的学者也纷纷提出自己的看法、意见，但是作为一项庞大的系统工程，正式方案出台后，相关的实施细则恐怕不是短期能出台的。作为地、县一级国有资产相对减少，但面临的矛盾却最多，因此借十六大东风，在国有资产管理体制改革上应更大胆一些，积极一些。就凉山而言，完整的国有资产包括以企业资产为主的经营性资产、行政事业资产、自然资源资产，这些资产的基本功能、来源、使用方法与目的不同，必然要求相应的资产管理体制也有所不同。凉山的国有资产管理体制改革应按照中央、省要求在机构设置上下对

口，并在上级未明确前应先行一步，从财政、经贸、体改、审计等部门抽调懂财经、法律的精干人员先期着手，摸清底数，设计方案以供州委、州政府决策。目前工作应从企业资产为主的经营性资产上入手，使之与产权制度改革相配套。其次是任何时期，立足发展抓改革的思想不能变。改革是手段、发展才是目的，所有改革政策和方案的制定都要服务于发展这个第一要务。第三是狠抓社保体制建设。国企改革能否成功，很大程度上取决于社会保障制度，目前的问题是一方面保费解缴率居高不下，整体上损害凉山企业竞争力，对再就业也是一大阻碍。应在“扩面、强征、减率”上下功夫，积极研究探索符合实际，实用管用的办法。“突破两道难题”：一是突破国有资产进、退难题。以产权制度改革为突破口深化国有企业改革，遇到的第一个问题就是国资进、退问题。应当说，国有经济的进、退问题在理论上和政策上都已明确。针对我国国有经济“点多、面广、量大、质差、低效”的状况，十五届五中全会和党的十六大都明确提出对数以万计的一般中小企业都要按照“三个有利于”的原则，通过兼并、破产、资产重组等逐步退出市场，或通过多种形式放开、搞活、转制，不能久拖不决，变成沉重负担。但在落实到具体工作中时，由于债权清理，人员安置上困难重重，使得在推进工作中步履维艰。对此，我们必须按照“三个有利于”的根本标准和“三个代表”的要求，全面深刻领会“进”、“退”的关系，以“退”为手段，“进”为目的，切实按照州委提出的“六个一批”要求积极探索，大胆实践国有资本退出一般性竞争领域的途径和方式，进一步疏通劣势企业退出通道，抓紧建立全州国有产权交易市场，使国资退出做到公开、公正。同时整顿个别部门趁改革之机巧立收费项目，减少国资退出的附加成本，操作上应严格依法办事、有法必依，不留后患。二是突破人员分流安置难题。能否妥善，有效地解决这个问题，关系国企退出的顺利推进，直接关系到企业的发展和社会稳定。在这个问题上，应当严格执行州委、州政府〔2000〕10号文件规定，确保国有资产退出过程中职工身份转换要严格执行企业职工安置政策，兑现国家对下岗职工的各项优惠政策，积极鼓励支持下岗职工再就业，解除职工后顾之忧。切实做好企业离退休人员的管理工作，明确统一企业离退休人员非统筹部分标准，可考虑建立州、(市)县两级企业离退休人员管理机构，其费用在国有企业退出回收资金中解决。

#### 四、要沿着市场化方向不断深化改革,清除障碍,完善措施,为凉山跨越式发展提供强大的动力,这是实现凉山改革新突破的根本目的

沿着市场化方向深化改革就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。资源的稀缺性决定了人们利用资源的有限性,因为稀缺所以需要分配,而资源的分配主要有两种方式:一是通过计划手段配置;二是通过市场手段配置。我国的经济体制改革就是要从传统的无所不包的计划经济转向现代的市场经济,这是一场深刻的革命,完成这一转向需要清除思想的障碍,观念的障碍,政策的障碍,作为凉山改革当前主要集中在国有企业的产权制度改革上,全面推进产权制度改革,是我州经济实现跨越式发展的微观基础,这个基础不牢,其它也就无从谈起,为此我们应采取四条措施保证改革顺利推进。

一要千方百计筹措资金,保证支付改革成本,改革是利益的再调整,产权制度改革涉及国资退出与民资进入,涉及职工身份转换,劳动关系调整,客观上需要给予必要的经济补偿,尤其需要支付改革成本。

二是剥离企业办社会职能,保证国企改革轻装上阵,企业办社会是计划经济的产物,深化改革的障碍。

三是部门协调配合,努力形成改革合力。以产权制度改革为突破口的国企改革是一项涉及方

面面,艰巨复杂的系统工程,问题多,难度大,必须协调配合,合力攻坚,整体推进,才能确保改革目标如期实现。要坚决克服领导怕乱子,部门怕丢权,经营者怕失位,职工怕失碗的错误认识和思想顾虑,凝心聚力,全力推进改革的深化。切忌由于本位主义的利己思想,因为部门利益和小集体利益而限制改革,阻碍发展。

第四是正确处理改革、发展、稳定的关系,保证改革稳妥推进。打破旧体制必然触及深层次的利益调整。要求我们必须准确把握改革的力度、发展的速度并将其与社会承受力结合起来,始终坚持改革是手段,发展是目的,既要与时俱进,开拓创新,敢于并善于触及深化国企改革中的深层矛盾和问题,真抓实干,改出成效推动发展,又要实事求是,全面有序,稳妥推进。

#### 五、要加强领导,周密部署,精心组织实施各项改革措施,这是实现凉山改革新突破的根本保证

进退有序地推动凉山国企改革是一项艰巨的系统工程,问题多,难度大,没有强有力的组织领导作保证,是很难顺利推进的。因此应当再次明确深化国企改革要坚持主要领导亲自抓,亲自过问,以大决心、大气魄、大手笔全面深化国企改革,确保3年改革目标顺利实现。要继续实行国企改革责任制,按照分级分块负责的原则一抓到底,抓出成效。

## Thoughts on Achieving New Breakthrough in Liangshan's Reform

QU Mu Ke-gu

(Institutional Reform Committee of Liangshan Prefectural Government, Xichang Sichuan 615000)

**Abstract:** Reform is the source of strength for development. In order to achieve developing objectives, there must be breakthrough in reform. We should approach the question from five aspects: first, we must have a clear understanding of the situation; second, we must be fully aware of the difficulties and problems and find solutions; third, we must lay emphasis on important and difficult areas; fourth, we should further the reform in a market orientation and provide strength to the reform; fifth, we should strengthen the leadership and organize the reform carefully.

**Key words:** Liangshan; Reform; Breakthrough