

全民所有制工业企业 转换经营机制条例

湖南省经济委员会综合研究室编

湖南出版社

全民所有制工业企业 转换经营机制条例

湖南省经济委员会综合研究室编

湖南出版社

〔湘〕新登字001号

**全民所有制工业企业
转换经营机制条例**

省经委综合研究室

责任编辑：何新波 胡如虹

*

湖南出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路67号)

湖南省新华书店经销 湖南省望城县湘江印刷厂印刷

1992年10月第1版第1次印刷

开本：787×1092₁/32印张：2.75

字数：59000 印数：1—15000

ISBN7—5438—0381—X

F·49 定 价：1.40元

目 录

- 一 江泽民同志的批示…………… (1)
- 二 李鹏同志在全国转换企业经营机制工作会议上的讲话 (摘要) …… (2)
- 三 朱镕基同志关于制定转换企业经营机制条例的几个问题的讲话…………… (6)
- 四 全民所有制工业企业转换经营机制条例…………… (16)
- 五 国家体改委关于《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的说明…………… (38)
- 六 以充满活力的机制加快走上市场
…………… 《人民日报》社论 (51)
- 七 要切实转变政府职能…………… 《人民日报》社论 (56)
- 八 附件:
 - ①中华人民共和国全民所有制工业企业法…………… (61)
 - ②中华人民共和国企业破产法 (试行) …… (75)
- 后记…………… (84)

江泽民同志的批示

江泽民同志7月23日在国务院常务会议讨论通过的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》上批示：

通过多年来的实践说明，搞好国营大中型企业并非易事。但必须坚决把这件事办好。在当前全党学习、贯彻小平同志南巡讲话精神的大好形势下，国务院制定了这份条例。务望各级党政部门继续解放思想，转变政府职能，真正把企业的自主权落实好。

李鹏同志在全国转换企业经营机制工作会议上的讲话（摘要）

第一点，在小平同志年初巡视南方重要谈话和中央有关文件精神的鼓舞下，全党和全国人民贯彻执行党的基本路线，我国改革开放和经济建设出现了蓬勃发展的新局面。环顾当前国际形势和国内形势，条件确实很好。我们必须抓好这个时机，加快企业改革和经济发展速度，使国民经济更快更好地上一个新台阶。

第二点，我们的目标是建设有中国特色的社会主义。有中国特色社会主义的一个基本特征，就是以公有制为主体，包括国营经济和集体经济，同时允许和鼓励其他经济成分的发展。目前我国独立核算的国营大中型工业企业1万多个，占全国工业企业总数的2.9%，但它们创造的工业产值却占全国工业总产值的近50%，上交国家的利税占67%，而且国家的经济命脉如能源、交通、电力、大型机械、钢铁、化工等基础性行业，都是掌握在国营大中型企业手里。国营大中型企业对我国的经济发展和现代化建设，过去已作出了重大贡献，我们也期待它们在今后作出更大的贡献。进一步搞好国营大中型企业，增强企业活力，对于增强我国的经济实力、促进经济繁荣和社会发展，提高人民群众的生活水平，

具有举足轻重的作用。因此，搞好大中型企业是关系到社会主义优越性的发挥，关系到经济改革和社会主义现代化建设成败的大问题，我们一定要下决心把大中型企业搞活、搞好。

第三点，去年9月中央工作会议专门讨论增强国营大中型企业活力的问题，从企业内部和企业外部制定了二十条措施。应该说，那次会议精神的贯彻对搞好大中型企业起了一定的作用，但是也要清醒地看到，今年国营工业企业的较快发展，在很大程度上是基建规模扩大的拉动，这种效益还是一种速度型效益的反映。现在企业效益还比较低，亏损面虽然有所减少但亏损额仍在增加，结构调整进展也不大。这些都是我们今后要研究解决的一些大问题。

第四点，最近颁布实施的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》总结了改革开放以来的实践经验，也为进一步深化企业改革指明了方向。这是我国经济体制改革特别是企业改革的一件大事。它对增强企业活力，提高企业经济效益，推动企业走向市场，使国民经济更好更快地上一个新台阶，将发挥重要作用。现在的任务是认真贯彻这个文件。

《条例》的形成是很不容易的，虽然不能说它已经十全十美了，但它确实有新意，有突破，也比较好操作。这个《条例》分量很重，内容丰富。要把它贯彻好，就首先要吃透它的精神。各地党政领导要把改革重点放在转换企业经营机制上来，花大力气，下大功夫，集中精力抓好《条例》的贯彻落实。

第五点，转换企业经营机制是一个很复杂的问题，在贯彻落实中要把握以下几个要点：一是转换经营机制的关键是

把企业推向市场，使企业适应市场的要求，成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位。计划和市场都是调节经济的手段，对这两个手段都必须很好地加以利用。但是，从发展的方向上看，我们将更多地运用市场调节手段来推动经济的发展。二是要落实企业经营自主权。《企业法》中规定了企业的权利，这次条例中把它细化为14项自主权。应当说企业应有的权利这14条都包括了。如果企业的这14项自主权都真正落实了，企业的活力就有了。我们一定要抓住这14条不放，认真地、具体地、尽快地落实。三是《条例》对政府和企业的要求都是两方面的，要有全面的理解和贯彻。例如，对政府来说，宏观一定要管好，如国家的产业政策、总供给与总需求的平衡、防止低水平的重复建设等；同时微观必须放开，政府要下放权利，对属于企业的14条权利，不应把在手里不放。对于企业来说，一方面要建立激励机制，同时也需要有自我约束机制。无论是政府还是企业，都不能只强调一个方面，而忽视另一个方面。

第六点，贯彻《企业法》和《条例》目的是解放生产力和发展生产力。检验这个《条例》是不是好，要看是否有利于解放和发展生产力；同时，检验这个《条例》是不是贯彻得好，也要以解放和发展生产力作为标准。发展生产力不仅是数量的增加，更重要的是质量的提高，结构的优化，科学技术的进步，外向型经济的发展，也就是说，在发展的路子上要实现从粗放经营到集约经营的转变。

第七点，这个条例的制定不容易，贯彻好更是一件艰巨的任务，需要各方面的配套改革。特别是需要各级政府转变职能。转换企业经营机制不仅仅是企业的事，必须有外部的

条件，必须有政府的职能的转变，才能使企业的14项权利得到很好的落实。政府转换职能，要坚持政企分开的原则。一方面是微观放开，不干涉企业的内部事务，把应该放给企业的权利真正放给它；另一方面是搞好规划、协调、监督、服务，属于政府应该做的工作一定要做好。目前，国务院各主管部门和各级地方政府有很多事情可以做，比如说下放权利，搞好服务，提高办事效率，转变工作作风，等等。在制定《条例》实施办法时，地方政府比较接近企业，可以首先制定，但国务院有关部门也不能等待。

第八点，在当前和今后一段时间，各级政府部门要把主要精力放在转换企业经营机制方面，以此来带动其他方面的改革。目前大多数国营企业仍是坚持与完善承包经营责任制，对少数企业进行股份制与利税分流的试点。

最后，李鹏强调指出：经济体制改革的中心环节是企业改革，企业改革的关键是转换经营机制，转换经营机制的重点是落实企业的自主权。正象江泽民同志所说的，通过多年的实践证明，搞好国营大中型企业并非易事，但必须坚决把这件事办好。我们现在已有一部分大中型企业是搞得比较好的，效益也比较高，这说明我们的大中型企业是可以搞好的。各级党政领导都要重视这个问题，发挥各方面的积极性，共同努力，把这件事情办好。既要发挥企业的积极性，也要发挥各级政府的积极性；既要发挥企业领导的积极性，也要发挥广大职工的积极性。广大职工是改革的动力。凡有关改革的大事必须充分和职工商量，走群众路线，得到群众的拥护和支持。总之，贯彻好这个《条例》，要各方面团结一致，同心协力。

朱 镕 基 同 志

关于制定转换企业经营机制条例 的几个问题的讲话

企业改革是整个经济体制改革的中心环节。今年改革的重点是企业改革，特别是全民所有制企业经营机制的转换。

近几年来，各地在贯彻实施《全民所有制工业企业法》（以下简称《企业法》），推进企业改革方面做了大量工作，比较普遍地实行了承包经营责任制，同时进行了股份制、租赁制和税利分流等方面的试点，企业的活力有所增强。但同改革的目标相比，就是说，要推动企业走上市场，使之成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我发展和自我约束的能力，还有很大的距离。

去年中央工作会议把搞好国营大中型企业的问题提高到巩固社会主义经济基础的高度来认识，同时，对于内因和外因的关系做了正确的分析，强调转换企业经营机制的重要意义。对此，我们应当有正确的认识，要有紧迫感。目前国营工业企业有相当一部分亏损或濒于亏损，这个问题如果拖得太久，是会坐吃山空的。所以，我在去年12月全国企业技术进步工作会议上提出“不能再等五年了，三年就要扭转过来”。去年下半年已经抑制住了效益滑坡的趋势，今年就应

有所好转，明年应该进一步好转，这样才能推进整个国民经济的健康发展。怎样扭亏为盈？总的精神是要把经济工作真正转移到调整结构、提高效益的轨道上来，具体政策在去年中央工作会议上定了二十条。问题在于要真正贯彻这二十条，必须紧紧抓住转换企业经营机制这个关键，否则是贯彻不好的。

为了促进企业转换经营机制，国务院将尽快制定《企业法》的实施条例。对此，李鹏总理作过三点重要指示。根据我的理解作如下说明。

第一点，《企业法》包含的内容很全面，但是，当前要制定《企业法》的实施条例，不能搞得太复杂。包罗万象，这个条例就出不了台。只能把重点摆在转换企业经营机制这一关键问题上，对这个问题也只能就一些主要方面作出明确的规定，其他细节还有待今后再补充。有些方面虽然也是贯彻《企业法》的问题，但一下子顾不过来。比如，已有的三个条例，就是《全民所有制工业企业厂长工作条例》、《中国共产党工业企业基层组织工作条例》和《全民所有制工业企业职工代表大会条例》，其中某些内容也需要完善、修改。实际上，在这三个方面，各地方、各企业都有些好的做法，问题正在实践中逐步解决，但要形成条文还要有一个过程。所以今年还是要集中精力搞好转换企业经营机制这个条例。

第二点，这个条例很重要的一点是要用法律的语言来界定所有权和经营权。这里要特别强调，一个厂长对国家授予其管理和经营的国家财产，负有什么责任，你不能把国家财产吃掉，要保值、增殖。现在我们有的同志对放权让利讲得很多，当然也是应该的，属于企业的权力应该放下去。但是

对一个企业、一个厂长应对国家承担什么责任讲得太少了。现在有的企业把国家财产吃空了，也没人过问。企业亏损，奖金照发，管理混乱，厂长照当，这个状况不能再继续下去了。

第三点，这个条例一定要落实企业的经营管理自主权，核心是人事、劳动和工资奖金分配权。同时也要解决投资和分配两个约束机制，投资不能没有风险机制，分配不能过份地向个人倾斜。说到底，就是要解决企业包盈不包亏的问题。企业从国家拿到很多条件，盈利了，它得到许多好处；亏损了，它没有任何经济和法律的责任，那不行。如果这个问题解决不了，这个条例就是不成功的。

国务院已经决定《全民所有制工业企业转换经营机制暂行条例》要在今年尽快出台。准备用三个月写出初稿，然后用三个月协调国务院各部门意见，因为问题不在地方而在国务院有关部门。很多地方同志顾虑这个条例发下去有没有用，我看关键是我们政府各部门意见是否一致。各部门有各部门的实际问题，不大容易统一。最乐观的估计是上半年把协调工作做好，7月1日发布试行。这是最理想的情况了。为了搞好这项工作，我昨天上午对10个省的同志提出要求，请他们把国家体改委现在拿出的这个条例草案带回去。大家认为这个条例草案虽然还不成熟，但有比没有好得多，并给予了较高的评价。我请他们1月23日在国务院生产办召开的各省、区、市经委主管企业工作的主任会议上，把修改好的本子带来，或者另起炉灶，自己另搞一个也可以。请这10个省的同志回去向省委、省政府主要领导同志汇报，一定按期交卷。要动员各地体改委、经委、计委及企业界的同志共同来

修改。今天我也向其他省、区、市同志提出这个要求，请回去后把文本修改好，开会时带来。有的同志说要求太快了。同志们，你们不是说着急吗，我们也很着急。其实现在企业存在的问题大家都清清楚楚，就是要拿出解决的办法来。我对有关部门特别是劳动部、人事部、财政部、银行等部门的同志也提出了要求，请他们回去后向主要领导同志汇报，并把这个条例草案改出来。修改时不能回避矛盾，而要提出你们的意见，觉得哪里不行就提出修改意见，大家都来探索改革的路子。

下面我就如何修改这个条例草案谈几点意见：

一、明确方向，分期达标

这个条例不是只管一两年，而是长期起作用的，同时又只能是逐步完善的。要先把这个法规立起来，明确改革的目标方向，但是，达到目标要有个过程，只能逐步达到。有了目标、规范和达标的步骤，同时还要有配套措施，否则也实现不了。例如：

企业没有辞退职工的自主权，就不能自主经营、自负盈亏。企业要能够辞退职工，就必须完善配套政策、措施，比如要健全待业保险等社会保障制度，搞好转业培训，建立职业介绍所，有领导地广开生产经营门路、兴建公共工程、发展第三产业，并给以必要的税收优惠政策等。条例不包括这些内容，“劳动力的合理配置”和“关停并转”就很难顺利进行，甚至可能产生负面效果。

有的只好提出目标，以后再分步骤实现。例如，企业拥有

自主定价权是转换企业经营机制的重要条件。理顺价格和形成合理的价格机制，要积极抓紧进行，价格要有计划地逐步放开。当前，消费资料产品绝大部分已经供过于求，因此除个别产品还要由物价部门直接定价外，可以由企业自主定价。生产资料产品中，大多数产品都可放开价格，少数关系国计民生的产品，如石油、煤炭等，供求缺口较大，现在还要由国家管理价格。但是改革的目标要明确，这些暂时实行“双轨制”价格的生产资料产品，都要逐步实行价格“并轨”，并向市场价格靠拢。具体实施时，则要考虑生产下游产品的企业和社会的承受能力，积极而又稳妥地进行。

二、划分责权，转变职能

制定条例要把重点放在划分责权方面。国家把管理权授予企业了，企业应该向国家承担什么任务，承担什么责任，条例都要有明确规定。总是完不成任务，厂长就应该下台，不能容忍企业连年处于亏损状况。亏损一年要黄牌警告，第二年要“以观后效”，如果继续亏损，那就对不起，再好的厂长也要请他“另谋高就”了，这就是“责”。既然给了他这个“责”，就要给予他相应的权力。也就是说，政府各部门只能对他进行监督。我们的责任就是监督他不能把国家财产给吃掉了，他承担的任务要完成。至于他怎样完成任务，我们在微观上不干预，但要有宏观调控，那就是要通过国家法律、政策以及国家宏观指导和间接调控来实行监督。企业的发展规划、经营决策，你都要去干预，那不行。现行的许多制度，甚至包括项目审批制度，都要逐步进行改革。如果

企业建立了自我约束的投资机制，银行也建立了一个贷款风险机制，就是说银行也有经济责任，不再把风险转嫁给国家，都有了约束机制，层层审批就没有必要了。现在你审批项目，企业也不照你的做；你不批准，企业也照样上。当然这不能允许，但实际又管不住，所以说，要划分责权。

对企业怎样进行监督？可以考虑一些组织形式，比如说有些资本主义国家的国营企业的监事会可以借鉴。我想我们的大型企业是不是也应该有这么一个监督机制。监事会可以包括政府代表、职工代表、企业界的代表、银行界的代表，以及管理学家的代表。由监事会来监督审计。但实际上真正的财务帐目，是委托会计师事务所、会计公司来审计的。据我了解，国外的会计公司是很厉害的，比财政部门的一些驻厂专管员要厉害得多，是按法律办事，不是按个人意志办事的。会计公司如果营私舞弊，要受到严厉的惩罚。一年前，一个国家的一个大会计公司，因为一桩舞弊案子，被宣布破产。破产采取扫地出门的办法，会计公司所有合伙人的财产全部没收，只留给他们一部小汽车。所以，会计公司要承担法律责任的，不能营私舞弊。公司的财务报告只要会计公司一签字，哪些能打入成本，哪些不能打入成本，就定了。财政部门就根据这个来审定企业是否偷税漏税。如有漏税或其它侵吞国家财产的行为，构成犯法，你就得罚款、坐牢。我们是不是也可以采取这样的形式，在厂长任期内进行审计。如果等任期满了以后去审计，厂子都搞垮了，几千万、上亿元都“黄”掉了，再去审计，再撤他的职，还有什么用？！我看每年都应该对每一个大型企业以及部分中型企业进行审计，检查它们的资产负债表和损益计算书。当然，这就要相

应改革现有的企业会计制度，使之符合国际经济规范。同时，要加强会计师事务所、会计公司的建设和管理。现在许多地方在进行股份制企业试点和公开发行股票，但是又没有改革会计制度和经过合格的会计公司进行审计，这是不能得到社会承认和保障公众利益的。

要求企业转换经营机制，政府机关必须转变职能，否则，企业的经营管理自主权不能落实。要按照“政企分开，职能转变，宏观管住，微观放开”的原则，把政府机关的职能转变和机构改革、精兵简政结合起来，并对计划、投资、财政、税收、金融、商业、外贸、物资、劳动、人事等现行体制进行改革，才能真正保证企业自主权的落实，完成企业经营机制的转换。

这里有一个重要问题，就是国家的所有权如何体现。目前有几种意见：一是由国有资产管理局代表国家对企业行使所有权；二是由行业主管部门或集团总公司代表国家行使所有权；三是成立国家投资公司，代表国家作为企业的“老板”来行使所有权；四是由行业主管部门委托某一机构，包括企业的董事会来行使所有权。所有权包含什么内容，有的同志提出政府不但要对一切企业行使社会管理权，还要对国有企业行使运营管理权，即对企业的国有资产保值、增殖负责。问题是如果像这样一个“所有权的代表”，职能又难以明确界定，很难保证不与企业的经营管理自主权碰头。你又要“行政管理”，又要“运营管理”，又要对企业资产的保值、增殖负责，那你能不干预企业的“经营决策”吗？企业的“婆婆”已经够多了，再有一个“老板”，问题就更加复杂了。我有个初步的想法，是不是所有的企业都要有一个“所

有权代表”？似乎不一定要找出一个“所有权代表”，因为全民所有制企业的所有权属于全体人民，人民委托政府行使国家所有权，政府又把经营管理权授予企业。政府主要通过政策、法律来进行间接的宏观管理，通过获取资产收益、税收、监督企业经营状况和考核企业领导人业绩来体现所有权，而不是靠行政指令直接管理企业。这个问题存在不同意见，今后还可继续探讨，现在形成条例的条件还不成熟。

所谓“政企分开”，就是说政府主要搞好宏观调控，制定法律法规、发展战略和产业政策，控制总量平衡，调整产业布局，综合运用经济杠杆，汇集并向企业提供经济信息。政府行为主要运用经济手段，按价值规律、市场规律办事。

政府行业管理部门的职能，也主要是做好“规划、协调、监督、服务”，不干预企业的“人、财、物”和经营决策自主权。所谓监督也主要是通过法律手段，利用社会组织和律师、会计师等“国家不付工资的经济警察”来实施。这比政府机构直接干预的效果要好得多，政风、党风也会好得多。

三、定出规范，依法治厂

条例中所有条款都应该用法律语言，要讲得很明确，要把实质性的矛盾提出来，敢于去碰硬，提出解决的办法。笼统地写，你回避了矛盾，那就是说你根本不准备去解决问题。可以说，这个条例，很多问题都是针对各部门现行的不合理规定的。那就要改革，对现行的规定进行改革。不改革，这个条例是解决不了问题的。如果把这个条例制定出来