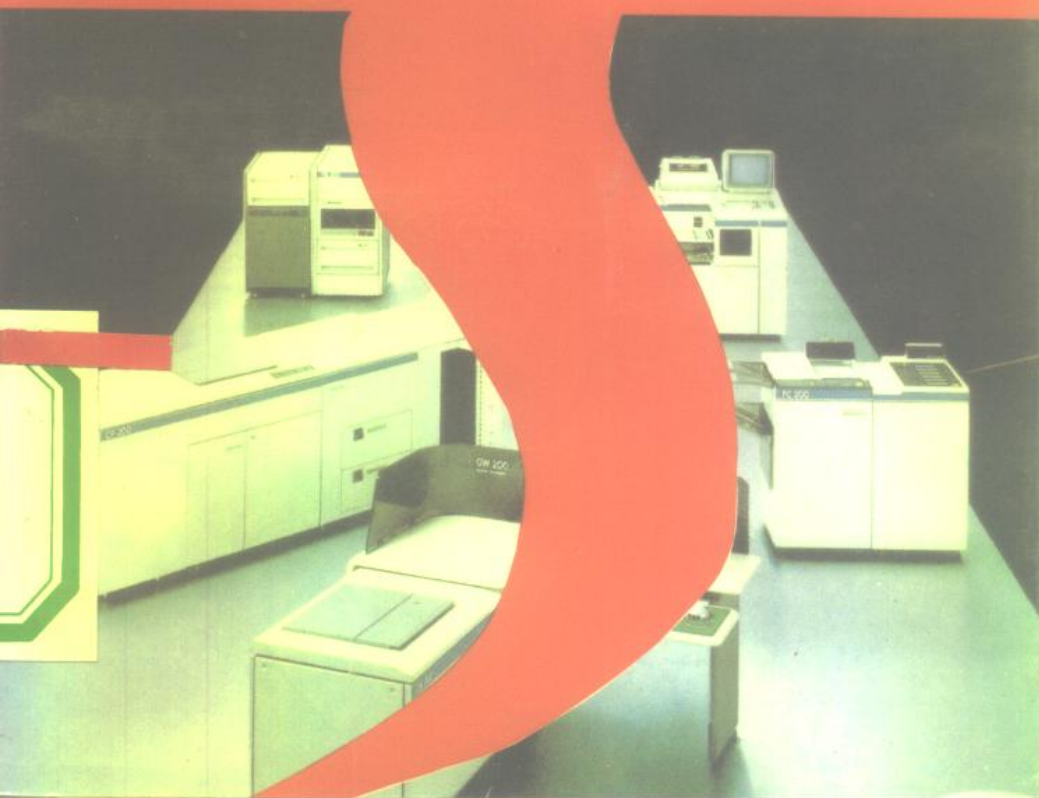


市场呼唤企业

出路：转换经营机制

王福如 主编

中国发展出版社



市场呼唤企业

——出路：转换经营机制

主编 王福如

中国发展出版社

(京)新登字 070 号

书 名 市场呼唤企业——出路：转换经营机制

主 编 王福如

出版者 中国发展出版社

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 5 号)

邮编：100035 电话：601.7941

印刷者 北京地质印刷厂

发行者 中国发展出版社总发行

新华书店经销

开 本 1/32 787×1092mm

印 张 5.625

字 数 121 千字

版 次 1993 年 5 月第 1 版

印 次 1993 年 5 月第 1 次印刷

印 数 1—10100 册

ISBN 7—80087—123—1/F·58

定 价 3.50 元

(如有印刷、装订等差错，可向本社发行部调换)

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、贯彻小平同志南巡谈话重要精神的大好形势下，国务院制定了这个《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。

——江泽民同志的重要批示

《全民所有制工业企业转换经营机制条例》已经国务院通过，并正式发布施行。各地区、各部门要认真贯彻落实。关键是把企业的自主权真正下放给企业，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的相对独立的经济实体。因此，政府要按照政企职责分开，宏观管住，微观放开的原则，转变政府职能，改变国家管理企业的方式，把企业真正推向市场，增强企业的活力。

——摘自李鹏同志在全国转换经营机制工作会议上的讲话

《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，推动企业走向市场，提高企业经济效益，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。

——摘自李鹏同志在冀东考察时的谈话

目 录

第一部分 尚方宝剑篇

市场经济的重要环节

- 江泽民同志在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告节录…………… (3)

关于制定转换企业经营机制条例的几个问题

- 朱镕基副总理 1992 年 1 月 10 日在全国经济体制改革工作会议上的讲话…………… (5)

《全民所有制工业企业转换经营机制条例》宣传

- 提纲…………… (14)

企业转换经营机制条例有关情况

- 国家体改委等部门联合举行新闻发布会 …… (21)

第二部分 系列讲座篇

第一讲 制定《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的指导思想和意义

- 国务院法制局副局长 李培传…………… (29)

第二讲 企业转换经营机制应遵循的原则

- 中国社会科学院法学研究所助理研究员

- 陈 甦…………… (37)

第三讲 企业转换经营机制的目标

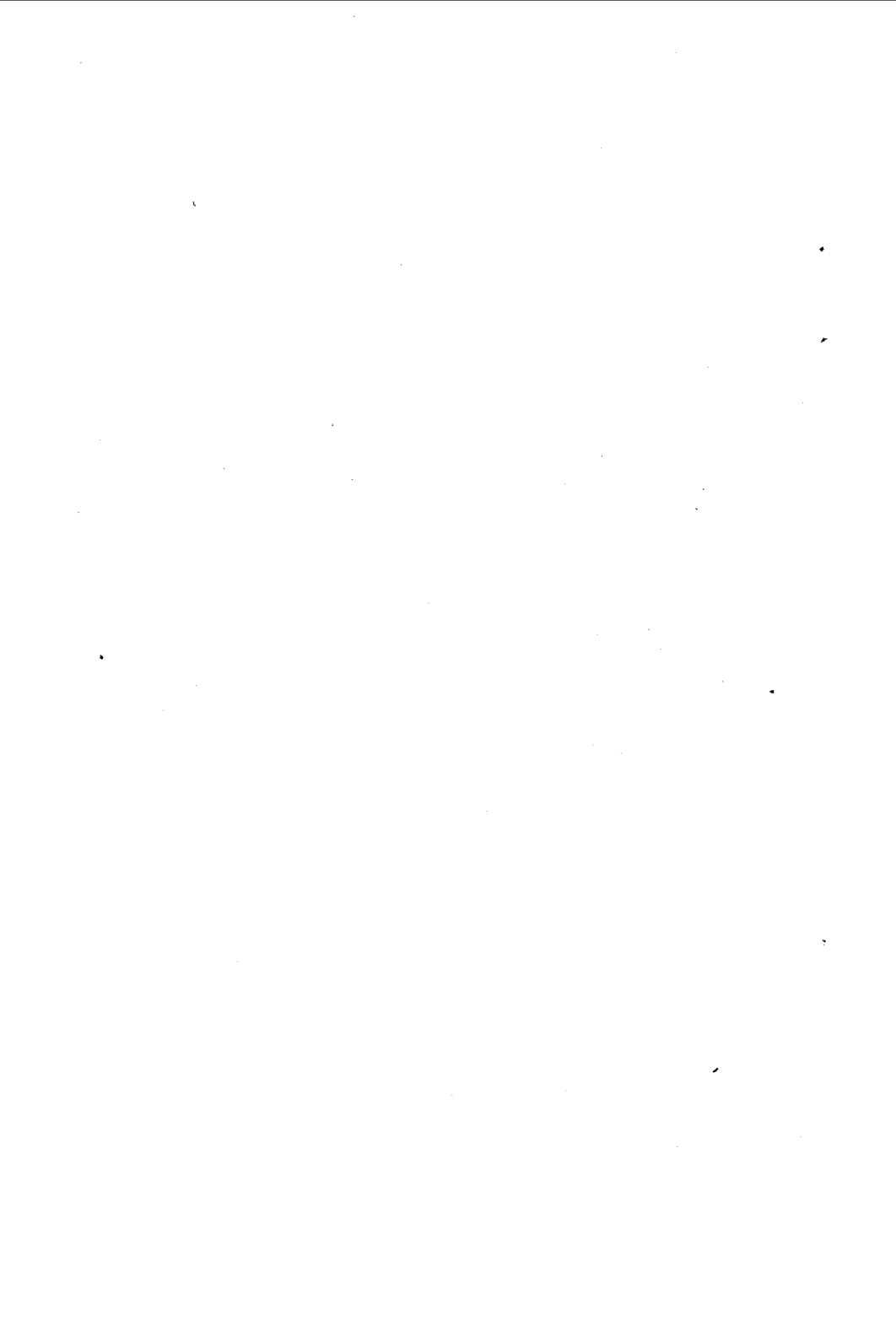
	中国政法大学教授 江 平	(52)
第四讲	政企分开原则	
	中国政法大学教授 江 平	(65)
第五讲	关于企业经营权问题	
	国家体改委政策法规司 李铁刚	(71)
第六讲	企业的变更与终止	
	中国社会科学院法学研究所副研究员 崔勤之	(90)
第七讲	企业和政府的关系	
	国务院法制局研究室副主任 袁建国	(102)
第八讲	企业自负盈亏的责任和违反《条例》 的法律责任	
	中国政法大学教授 黄卓著	(112)

第三部分 法律法规篇

中华人民共和国全民所有制工业企业法	(127)
全民所有制工业企业转换经营机制条例	(140)
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	(162)

第 一 部 分

尚方宝剑篇



市场经济的重要环节

——江泽民同志在中国共产党第十四次
全国代表大会上的报告节录

建立社会主义市场经济体制，要认真抓好几个相互联系的重要环节。

一是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，增强它们的活力，提高它们的素质。这是建立社会主义市场经济体制的中心环节，是巩固社会主义制度和发挥社会主义优越性的关键所在。通过理顺产权关系，实行政企分开，落实企业自主权，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体，并承担国有资产保值增值的责任。当前实行的经营承包制应当进一步完善。股份制有利于促进政企分开、转换企业经营机制和积聚社会资金，要积极试点，总结经验，抓紧制定和落实有关法规，使之有秩序地健康发展。鼓励有条件的企业联合、兼并，合理组建企业集团。国有小型企业，有些可以出租或出售给集体或个人经营。

二是加快市场体系的培育。继续大力发展商品市场特别是生产资料市场，积极培育包括债券、股票等有偿证券的金融市场，发展技术、劳务、信息和房地产等市场，尽快形成

全国统一的开放的市场体系。加强市场制度和法规建设，坚决打破条条块块的分割、封锁和垄断，促进和保护公平竞争。价格改革是市场发育和经济体制改革的关键，应当根据各方面的承受能力，加快改革步伐，积极理顺价格关系，建立起以市场形成价格为主的价格机制。

三是深化分配制度和社会保障制度的改革。统筹兼顾国家、集体、个人三者利益，理顺国家与企业、中央与地方的分配关系，逐步实行利税分流和分税制。加快工资制度改革，逐步建立起符合企业、事业单位和机关各自特点的工资制度与正常的工资增长机制。积极建立待业、养老、医疗等社会保障制度，努力推进城镇住房制度改革。

四是加快政府职能的转变。这是上层建筑适应经济基础和促进经济发展的大问题。不在这方面取得实质性进展，改革难以深化，社会主义市场经济体制难以建立。转变的根本途径是政企分开。凡是国家法令规定属于企业行使的职权，各级政府都不要干预。下放给企业的权利，中央政府部门和地方政府都不得截留。政府的职能，主要是统筹规划，掌握政策，信息引导，组织协调，提供服务和检查监督。进一步改革计划、投资、财政、金融和一些专业部门的管理体制，同时强化审计和经济监督，健全科学的宏观管理体制与方法。合理划分中央与省、自治区、直辖市的经济管理权限，充分发挥中央和地方两个积极性。

关于制定转换企业经营 机制条例的几个问题

——朱镕基副总理 1992 年 1 月 10 日在全国
经济体制改革工作会议上的讲话

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。其实现企业在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，会计公司是要承担法律责任的，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。如有漏税或其它侵占国家财产的行为，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行政管理权，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