

全国“二五”普法推荐教材

《全民所有制工业企业 转换经营机制条例》讲话

中共中央宣传部

国家体改委 审定

司法部

改革出版社

《全民所有制工业企业 转换经营机制条例》讲话

改 革 出 版 社

(京)新登字 053 号

责任编辑 张宝和 马克瑶

封面设计 汤林根

**《全民所有制工业企业
转换经营机制条例》讲话**

中共中央宣传部

国家体改委 审定

司法部

主编:孙延祜

改革出版社出版

(北京东城安德里北街 23 号)

新华书店北京发行所发行

中国铁道出版社印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 6.75 印张 150 千字

1992 年 9 月第 1 版 1992 年 9 月第 2 次印刷

印数 150001—200000 定价 4.00 元

ISBN7-80072-419-O/D·077

中共中央宣传部 副部长 刘忠德
国家体改委 副主任 洪 虎 审 定
司 法 部 副部长 郭德治

主 编： 孙延祜

副主编： 丁 吉 贾京平

代 前 言

关于认真组织宣传学习贯彻 《全民所有制工业企业转换 经营机制条例》的通知

各省、自治区、直辖市党委宣传部、司法厅(局)、体改委(办)、中央国家机关各部委(局):

当前,我国的改革开放和经济建设已经进入一个新的发展阶段。在新的形势下,《全民所有制工业企业转换经营机制条例》(以下简称《条例》)已由国务院正式发布实施。《条例》是根据中央决定和国务院部署制定的。转换企业经营机制已成为企业改革的中心环节,也是整个经济体制改革的中心环节。《条例》的公布施行,对于推动企业走向市场,增强企业活力,提高经济效益,建立企业自主经营、自我发展、自负盈亏和自我约束机制,对于搞好国营大中型企业,使国民经济更好更快地上一个新台阶,具有十分重要的意义。为组织好《条例》的宣传和学习,确保《条例》的贯彻实施,特作如下通知:

一、充分认识《条例》的重要性,认真组织宣传、学习,切实加以贯彻执行。各级法制宣传部门要将《条例》正式纳入向全体公民普及法律知识的第二个五年规划,作为“二五”普法的重要法规,大力加以宣传,认真组织学习。

二、《条例》宣传和学习的对象主要包括:1.企业的经营管理人员,包括企业的厂长、经理、车间(科室)主任;2.各级党政机关干部,特别是经济管理部门的领导干部和工作人员;3.国营工业企业的全体职工。重点是前两个对象。

三、《条例》的宣传要点

- 1.企业转换经营机制的目标;
- 2.企业转换经营机制的基本要求和原则;
- 3.企业经营权及企业享有的经营自主权的主要内容;
- 4.企业自负盈亏的责任,企业建立监督机制和约束机制的措施;
- 5.企业关停并转的条件和政策措施;
- 6.企业与政府的关系,政府依法对企业进行协调、监督、管理、服务的职责和措施;
- 7.违反《条例》的法律责任。

四、宣传和学习《条例》要和宣传贯彻《企业法》、《企业破产法(试行)》以及其它有关企业改革的配套法规结合起来,以宣传学习《条例》为契机,进一步推动《企业法》及相关法规的宣传学习,促进企业依法经营管理和政府部门依法监督企业,为企业转换经营机制创造条件。

为帮助广大干部和职工群众加深对《条例》的理解,中共中央宣传部、国家体改委和司法部正在组织编写《全民所有制工业企业转换经营机制条例讲话》一书,将由改革出版社出版,作为

宣传和学习的推荐教材。

五、开展《条例》的宣传和学习，要强调理论联系实际。要结合正在开展的依法治厂和企业法执法情况调查等活动进行，根据《条例》的规定进行对照检查，针对企业经营管理中存在的问题，修改、充实和完善已有的规章制度，将企业依法管理的步伐大大地向前迈进一步。

《条例》宣传和学习的进展情况及有关问题，请及时分别报告中宣部宣传局、体改委政策法规司和司法部宣传司。

中国共产党中央委员会宣传部

中华人民共和国司法部

中华人民共和国国家经济体制改革委员会

一九九二年七月二十六日

目 录

代前言 关于认真组织宣传学习贯彻《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的通知……中宣部、司法部、国家体改委

第一讲	《条例》的起草过程、指导思想和意义	(1)
第二讲	转换企业经营机制的目标和原则	(20)
第三讲	企业经营权(一)	(33)
第四讲	企业经营权(二)	(50)
第五讲	企业自负盈亏的责任	(65)
第六讲	企业的变更和终止	(89)
第七讲	企业和政府的关系(一)	(111)
第八讲	企业和政府的关系(二)	(129)
第九讲	法律责任	(141)
第十讲	《条例》的贯彻实施	(153)

※ ※ ※ ※

1.《中华人民共和国全民所有制工业企业法》

2.中共中央关于贯彻执行《中华人民共和国全民所有制工业企业法》的通知

3.《全民所有制工业企业转换经营机制条例》

4.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

第一讲

《条例》的起草过程、指导思想和意义

一、《条例》的起草过程

1991年9月，中央工作会议以搞好国营大中型企业为中心议题，全面分析了经济形势和企业改革的形势，提出了搞好国营大中型企业的20条措施，并把加快制定《企业法》的实施细则作为一项重要任务，提到了重要的议事日程。李鹏总理在中央工作会议的讲话中指出：“国务院已责成体改委起草《企业法》的实施细则。”会后，国家体改委会同国务院经贸办、国务院法制局组织专门力量，在广泛征求各方面意见，反复论证、修改的基础上，制定了《全民所有制工业企业转换经营机制条例(草案)》，于1992年6月提交国务院审议。6月30日国务院第106次常务会议讨论原则通过，7月23日，李鹏总理签署第103号国务院令，正式发布实施。

《条例》起草工作始终是在党中央、国务院领导下，在朱镕基副总理的亲自主持下进行的。在不到10个月的时间里，《条例(草案)》修改数十次，其中正式上报的修改稿就有7稿。可以说，《条例》制定之迅速，易稿之多，在我国经济立法史上是为数不多的；广大企业、政府部门对《条例》制定的极大关注，寄予的殷切期望，提出的诸多宝贵的意见和建议，也是鲜见的。纵观《条例》

起草过程,我们可以说,《条例》是党中央、国务院提出的搞好国营大中型企业的重大步骤,是我国近年来企业改革经验的总结,是广大干部和职工的智慧 and 创造力的结晶。

(一)起草《条例》的准备酝酿阶段。

1991年9月中央工作会议之后,10月初国务院第160次总理办公会议确定:《企业法》的贯彻落实由经贸办为主抓。实施细则的起草工作,请朱镕基同志牵头,以体改委为主,经贸办、法制局等有关部门参加。根据国务院的部署,国家体改委立即就起草《企业法》实施细则工作进行了认真研究,并向国务院呈报了“关于起草《全民所有制工业企业法实施细则》几个问题的请示”,提出了《细则》的结构框架、指导思想、要解决的问题以及工作重点步骤等。李鹏总理在这一请示报告上作了重要批示,指出:“所有权应得到保证,经营权要落实。细则中应用法律语言界定哪些属于所有权,哪些属于经营权,这是写好细则的核心问题。”“企业要有自我约束机制,同时接受国家监督,向两个倾斜不解决,细则不可能是成功的。”朱镕基副总理批示:“一般性的细则,意思不大,要抓住几个老大难问题,思路议透,有所突破,再写文章。”

国务院领导同志的重要批示,为起草《条例》工作指明了方向。根据上述批示精神,我们理解:1. 当前制定《企业法》的实施细则重点要用法律语言界定所有权和经营权的问题,这就是明确所有权与经营权各自不同的职责和权利,保障国有资产的保值、增殖,落实企业的经营管理权,使企业真正按照市场要求,自主经营、自负盈亏。2. 要解决企业分配过分向个人倾斜的问题。这就要求强化企业自负盈亏的责任,企业盈利了,就相应获得更多的利益,亏损了,则要承担相应的责任。企业要对国家赋予其

经营管理的财产的保值、增殖负责。那种企业亏损，厂长照当，奖金照发，管理混乱的状况不能再继续下去了。3. 制定企业法实施细则，要抓住重点，针对现行妨碍搞好国营大中型企业的规定和做法，敢于突破，敢于创新，为企业改革的深化提供有效的法律依据和法律保障。4. 制定细则不能面面俱到，搞得太复杂，否则短期内难以出台。只能把重点放在企业改革的关键问题上，即转换企业经营机制，其他问题通过不断制定、修改和完善有关的法律、法规逐步加以解决。

遵照中央工作会议的部署和国务院领导同志批示的精神，国家体改委约请有关部门、企业的代表和法学家进行座谈，对起草工作进行了研究，确立了起草工作中应坚持的指导思想、原则和具体方案。即全面贯彻中央工作会议精神，坚持企业改革的社会主义方向，坚持《企业法》的基本原则，以法律手段确保增强企业特别是国营大中型企业活力的各项改革措施的落实，巩固和壮大公有制经济。《细则》要尽可能做到具体、明确、便于操作，要注意总结、吸收近几年来改革的成功经验，以法律的形式巩固改革成果，保障企业改革的目标的实现；要着重围绕国营大中型企业面临的紧迫和突出问题，解决困扰国营大中型企业的老大难问题。

1991年11月30日，朱镕基副总理主持会议，听取了国家体改委起草《企业法》实施细则准备工作情况的汇报，并作了重要指示。会议形成了《关于听取国家体改委起草〈企业法〉实施条例起草准备工作情况汇报的会议纪要》。该《纪要》指出，为进一步落实《企业法》，按照中央工作会议精神，“可针对增强国营大中型企业活力，先搞一个转换企业经营机制条例。”并强调：“根据《企业法》附则中关于‘国务院根据本法制定实施条例’的规

定,围绕落实《企业法》制订的实施性法规,可称《企业法》的实施条例。”“这项工作的具体组织,由国家体改委负责,吸收有关部门参加,分工合作,边起草、边论证、边协调。”12月初,国家体改委会同国务院经贸办、国务院法制局组织专门起草班子,按照国务院要求,全面开始了《条例》的起草工作。

(二)《条例(草案)》的起草、修改、讨论过程。

12月下旬,国家体改委组织有关部委、经济学界、法学界以及企业的同志,经过研究、论证,草拟出《条例》第一稿,当时的名称叫《转换全民所有制工业企业经营机制暂行条例》,并将《条例》提交1992年1月6日召开的全国经济体制改革工作会议讨论。会议期间,朱镕基副总理主持召开了10个省、市政府领导同志座谈会,听取了对《条例(草案)》的修改意见,并请这些省市带回《条例(草案)》进行修改。朱副总理在座谈会上指出,要按期交卷,要动员各地体改委、经委、计委以及企业界的同志共同来修改。同时,对劳动部、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,而要提出修改的意见,大家都来探索改革的路子。会议结束时,李鹏总理、朱镕基副总理作了重要讲话,对《条例》的起草工作提出了具体要求。

1992年1月中旬,国家体改委根据李鹏总理、朱镕基副总理在全国体改工作会议上的讲话精神和与会代表的意见,对《条例(草案)》(第一稿)进行了修改,形成了《条例(草案)》(第二稿),分送国务院有关部门,10个省市及45个省市体改委,广泛征求意见。同时,提交国务院经贸办召开的全国工业企业转换经营机制工作座谈会讨论。从2月10日起,国家体改委通过登门

征求意见,召开座谈会的形式,先后听取了 12 个经济综合部门、12 个行业主管部门、行业公司和中组部、全总、团中央、总政、总参,以及企业厂长(经理)、总会计师、法学家、经济学家等各方面的意见,并汇总各省市、各部门的书面修改意见,形成《条例(草案)》(第三稿)。

朱镕基副总理就《条例》的重大问题先后召开 14 次会议,亲自进行协调。3 月 21 日,朱副总理主持会议,听取关于《条例(草案)》(第三稿)的汇报,对《条例(草案)》的修改工作,做了具体指示。3 月 30 日至 4 月 2 日,朱副总理连续主持召开 5 次会议,先后有 29 个部委的负责同志和部分著名法学家、经济学家参加,就《条例(草案)》中关于企业财产所有权问题、企业劳动用工和内部分配权问题、企业产品定价权问题、企业投资权、企业资产处置权和企业产品结构和组织结构调整等问题,进行了研究和协调。会后,又对《条例(草案)》进行了修改,形成《条例(草案)》(第四稿)。同时,召开了全国 20 个企业厂长、书记座谈会,征求了大家的意见。

5 月 5 日,朱副总理召集 14 个部门就《条例》(第四稿)进行了研究讨论。会议确定,对《条例(草案)》再次进行研究修改,有选择地再征求一下部分省市、部门和理论界的意见,于 5 月底完成草稿修订工作,6 月份报国务院审议。根据会议的要求,我们将《条例(草案)》的修改稿,分送 12 个省市和国务院 21 个部门征求意见,同时在 5 月 16 日至 5 月 18 日,召开有地方体改委、经委的同志,不同地区、不同行业、不同规模的企业厂长(经理)、总会计师、总经济师,国务院有关经济综合部门的负责同志参加的座谈会。大家对《条例(草案)》从总体上给予了充分肯定,希望尽早出台,并提出了许多积极的修改意见。会后,形成了《条例

(草案)》(第五稿)。

6月中旬,朱副总理主持,再次征求了有关部门、企业的意见,在此基础上修改出《条例(草案)》(第六稿)。经朱副总理亲自修改、审阅,形成了《条例(草案)》(第七稿),并于6月30日提交国务院常务会议审议原则通过。根据会议提出的意见,又做了一些技术性调整和修改。7月23日李鹏总理签署第103号国务院令,正式发布实施。

在此期间,江泽民总书记作了重要批示,指出:“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。务望各级党政部门一定要继续解放思想,转变政府职能,真正把企业的自主权落实好。”

《条例》起草工作得到了党中央、国务院的高度重视,也得到了有关部门、企业、理论界的大力支持。许多省市和部门对《条例》的讨论、修改十分重视,召开了各种类型的座谈会,广泛地征求了各方面的意见。《条例》中的许多规定,都是在这一基础上,逐步充实、完善起来的。《条例》起草修改几上几下,充分体现了我国立法工作的群众性、严肃性和认真的工作作风,是广大实际工作者和理论工作者,领导和群众共同完成的。没有党中央、国务院的关怀,没有国务院领导同志的重视、关心和亲自组织领导,《条例》就不可能在改革开放方面,在突破旧的传统体制和观念的束缚方面迈出大的步伐。而没有广大企业和职工在实践中创造的成功经验,《条例》的内容也就失去了源泉和基础。因此,《条例》的出台,充分体现了党的改革开放的路线、方针和政策,《条例》的规定渗透着人民群众的智慧。

二、《条例》起草的指导思想

《条例》是我国社会主义法律体系的重要组成部分。它以国务院行政法规的形式，总结了企业改革的经验，比较全面、具体地规定了企业转换经营机制的目标、任务和具体内容，特别是按照加快改革步伐、加大改革份量的要求，对现行阻碍或不适应改革和经济发展的一些规定有所突破，为企业改革的进一步深入发展提供了重要的法律依据和法律保障。

任何法律都是调整一定社会关系的，特定的社会关系决定了特定法律的规范内容。《条例》是以企业转换经营机制中的各种经济关系为主要调整对象，就转换经营机制的目标、原则、企业的经营权、企业自负盈亏的责任、企业的产品结构和组织结构调整、政府与企业的关系等作了全面的规定。从而第一次在立法上把转换经营机制作为企业改革的中心内容肯定、确认下来。因此，贯彻实施《条例》必将推动企业转换经营机制的步伐，有利于增强企业活力，提高企业经济效益，推动企业走向市场，巩固和壮大公有制经济，从而实现我国国民经济更快、更好地上一个新的台阶。

李鹏总理在七届全国人大五次会议的政府工作报告中指出：“企业改革是今年经济体制改革的重点，所有企业都要在转换和完善经营机制上下硬功夫。”转换企业经营机制是一项涉及面广、问题复杂的系统工程，不仅企业自身要转变观念，建立适应商品经济发展的经营机制，而且政府部门要转变职能，为企业创造良好的外部环境。贯彻实施《条例》必须加深对《条例》精神实质的理解，准确掌握《条例》体现的指导思想。

《条例》体现的指导思想，是制定《条例》所遵循的基本准则，

是规定《条例》中各项基本内容的出发点和落脚点,也是确保《条例》在改革中发挥重要作用的前提。为此,根据党中央和国务院的部署,在起草《条例》的过程中,坚持了党的十一届三中全会以来关于企业改革的一系列方针、政策,结合我国企业改革的客观实际情况,按照企业转换经营机制,政府转变职能,政企职责分开,宏观管好,微观放开的要求,体现了以下指导思想:

(一)体现了《企业法》的立法精神和基本原则。

1988年4月13日,七届全国人大一次会议通过了《企业法》。这是建国以来我国国营企业的第一部基本大法,是我国企业改革成功经验的总结。《企业法》规定的基本原则和基本制度,从法律上确立了现阶段具有中国特色的社会主义企业制度,为深化企业改革指明了方向。《企业法》颁布实施4年来,在指导企业改革,增强企业活力,维护企业合法权益等方面发挥了积极的作用,涌现了一批充分运用《企业法》赋予的经营自主权,走向市场,充满生机和活力的企业,从他们身上我们看到了企业改革的希望,看到了落实《企业法》的巨大作用。可以说,《企业法》是维护企业合法权益,规范企业行为,规范各级政府管理经济的职能,促进企业经营机制转换的基本法律。贯彻落实《企业法》的过程,就是企业新机制形成的过程,把企业推向市场的过程。

但是,从总体上看,《企业法》的贯彻实施还不能令人满意。企业的经营自主权没有完全落实,企业的自我发展能力不强,约束和监督机制不健全,企业不能承担盈亏责任的现象普遍存在。一句话,企业的经营机制,尚不能适应社会主义商品经济的要求,企业的经营机制同《企业法》确立的目标相比,还有很大距离。造成这些问题的原因是多方面的,其中重要的一条就是《企

业法》没有相应的配套法规和实施条例。许多企业反映,由于缺乏实施的配套法规和条例,《企业法》的原则规定执行起来有一定难度。因此,制定《企业法》的实施条例,是坚持《企业法》的立法精神和基本原则,落实《企业法》的一项紧迫任务。

邓小平同志年初在南方的重要谈话中指出“城乡改革的基本政策,一定要长期保持稳定。”从农村来讲,主要是坚持十一届三中全会以来,党的农村改革的一系列路线、方针、政策,稳定农村家庭联产承包责任制。从城市改革来说,企业改革是城市经济体制改革的中心环节。稳定城市改革的基本政策,就是要稳定企业改革的基本政策,稳定企业改革的基本政策,就是要坚持《企业法》所确立的基本原则和基本制度。《条例》作为实施《企业法》的重要实施法规,坚持和体现了《企业法》的基本原则和基本制度。

《企业法》第六十七条规定:“国务院根据本法制定实施条例”。那么,目前是制定一部全面的包含《企业法》所有内容的实施条例,还是分别就《企业法》中的不同方面的内容,制定一系列单个条例,共同组成《企业法》的实施条例。在起草过程中,我们经过反复研究讨论,认为两种方案都有道理,但在当前加快改革步伐,加大改革份量的形势下,从企业改革的紧迫要求出发,从立法的实际情况出发,应当把增强企业活力,转换企业经营机制作为中心任务,首先制定企业改革中急需的实施条例,即企业转换经营机制条例,作为企业法实施条例的主要组成部分,并逐步完善有关的配套法规。正是适应这一要求,《条例》依据企业法,进一步明确了全民所有制企业的法律地位,具体规定了企业的经营权,企业自负盈亏的责任,政府与企业的关系,同时对《企业法》的一些原则规定作了具体的表述和延伸。