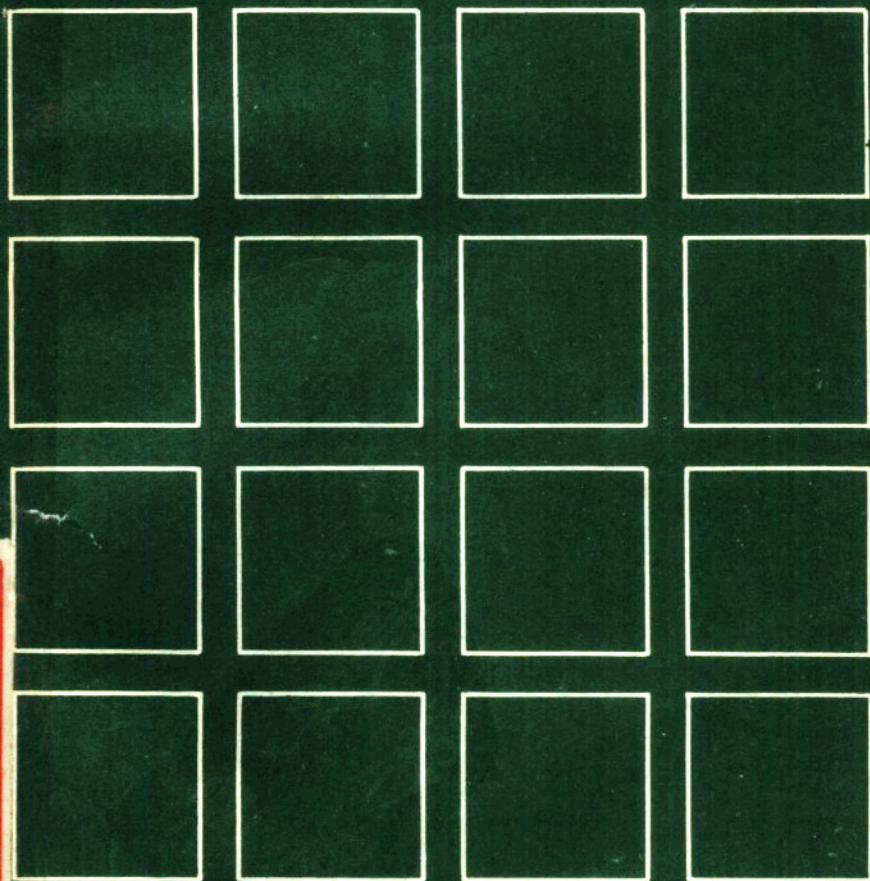


纺织工业部政策法规司 主编

纺织工业法制建设

理论与实践

纺织工业出版社



纺织工业法制建设 理论与实践

纺织工业部政策法规司 主编

纺织工业出版社

内 容 提 要

本书根据纺织工业部政策法规司召开的纺织工业法制工作理论研讨会入选的论文和共同研讨的成果编辑而成。该书立足于现实,从理论与实践的结合上,反映了我国纺织工业法制建设研究的新经验、新成果。内容充实,语言质朴,通俗易懂,实用性强。可供纺织工业各级主管部门、企事业单位管理人员、法制工作者、理论宣传工作者、教学科研人员阅读和参考。

纺织工业法制建设理论与实践

纺织工业部政策法规司 主编

*

纺织工业出版社出版发行

(北京东长安街12号)

北京市朝阳区京精印刷厂印刷

*

787×1092毫米 1/32 印张:8 字数:178千字

1990年8月 第一版第一次印刷

印数:1—3,200 定价:4.50元

ISBN 7-5064-0563-6/TS·0551

序 言

改革开放以来，我国纺织工业的社会主义法制建设，在邓小平同志“一手抓建设，一手抓法制”思想指引下，逐步得到发展和加强，取得了很大的成就，为保障和促进纺织工业生产持续、稳定、协调发展，发挥了越来越重要的作用。

党的十一届三中全会以来，纺织工业部门认真贯彻党的路线、方针、政策，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，使我国的纺织工业获得了很大的发展，成为世界纺织品生产和出口的大国。特别是在不平凡的1989年，我国纺织工业系统广大干部、职工，发扬无私奉献，顽强拼搏精神，排除动乱暴乱带来的干扰，克服纺织原料涨价、资金短缺、能源紧张、市场疲软等一系列困难，取得了较好的成绩。1989年纺织系统完成工业总产值1337亿元，比上年增长3.88%，纺织品和服装出口额达到131.2亿美元，占全国外贸出口创汇的四分之一，居全国各行业之首。纺织工业在保证国内市场的有效供给，美化人民生活，增加出口创汇，为国家积累资金等方面做出了重要贡献。这些成绩的取得是来之不易的，它是全国800多万纺织职工的辛勤劳动成果，毫无例外，当然也包括纺织工业系统广大从事法制工作同志的辛勤劳动。

几年来，我国纺织工业部门的法制建设，在各级领导的重视、关怀下，经过广大法制工作者的努力，取得了很大的

成绩。法制工作为加强纺织工业生产宏观调控管理，制定了各项行政管理法规、规章；为保证严格依法办事，开展了执法监督检查；在企业中开展了法律顾问工作，为企业生产经营管理，提供法律咨询意见；贯彻依法治厂，建立健全了企业各项规章制度，完善企业自我约束和自我保障机制，维护企事业单位和职工的合法权益；深入开展了法制宣传教育，增强广大干部和职工的法制观念。纺织工业法制建设，对促进行政管理部门依法行政，企事业单位依法经营管理，建立稳定生产秩序，保证产品质量，提高经济效益，促进纺织工业生产的发展，起到了积极的作用。随着我国社会主义法制建设的进一步发展，纺织工业法制建设也必将得到进一步加强，并将承担更繁重的任务。

今年是 90 年代的第一年，是我国治理整顿、深化改革的关键一年。当前，稳定是压倒一切的政治任务，在我国没有政治的稳定、经济的稳定和社会的稳定，改革开放、现代化建设乃至一切工作都无法进行。实现社会、政治的稳定，有赖于经济的稳定和发展，要实现政治、经济、社会的稳定，必须由社会主义民主和社会主义法制来促进和保障。所以，加强纺织工业法制建设，搞好纺织工业的生产发展，对于稳定政治、稳定经济、稳定社会具有重要的现实意义。同时，从今年 10 月 1 日起，将要正式实施《中华人民共和国行政诉讼法》，这是我国社会主义法制建设的一件大事，标志着我国国家机关的行政活动将在更大范围内接受司法监督，必将对维护和促进行政机关依法行使职权，促使政府职能部门工作的法制化，产生重大的影响。另外，深化经济体制改革，建立和改善社会主义商品经济运行机制，也有必要通过法律手段加强和健全已初步形成的计划指导和宏观调控体系，所有这

些在改革开放、治理整顿中出现的新情况、新问题，都迫切需要我们纺织工业从事法制工作的同志去实践、摸索、总结，逐步建立一个适应我国政治体制改革、经济体制改革，保障和促进纺织工业生产发展，具有中国特色的纺织工业经济、行政管理法规体系。

纺织工业部政策法规司主编的《纺织工业法制建设理论与实践》一书，研究、探讨了目前我国纺织工业法制建设的现状和发展趋势这个专题。这本书从多层次、多侧面对如何加强纺织工业法制工作，如何加强企业法律顾问工作，如何加强纺织企业经济合同管理，以及如何贯彻《企业法》等问题进行了探讨。文章的作者，绝大部分是基层从事纺织工业法制工作，有多年实践经验的同志。因此，这些文章基本上反映了当前我国纺织工业法制建设的现状，总结了纺织工业法制建设的经验，分析了目前存在的问题及今后发展的趋势。尽管探讨的内容还有待进一步丰富、充实和提高，但毕竟迈出了第一步，开了一个好头。这种从纺织工业生产实践中来，又回到纺织工业生产实践中去，用以指导实践工作的理论研究方法，应该坚持下去，蔚然成风。我相信，这本书的出版发行，必将对加强我国纺织工业法制建设起到积极的推动作用。

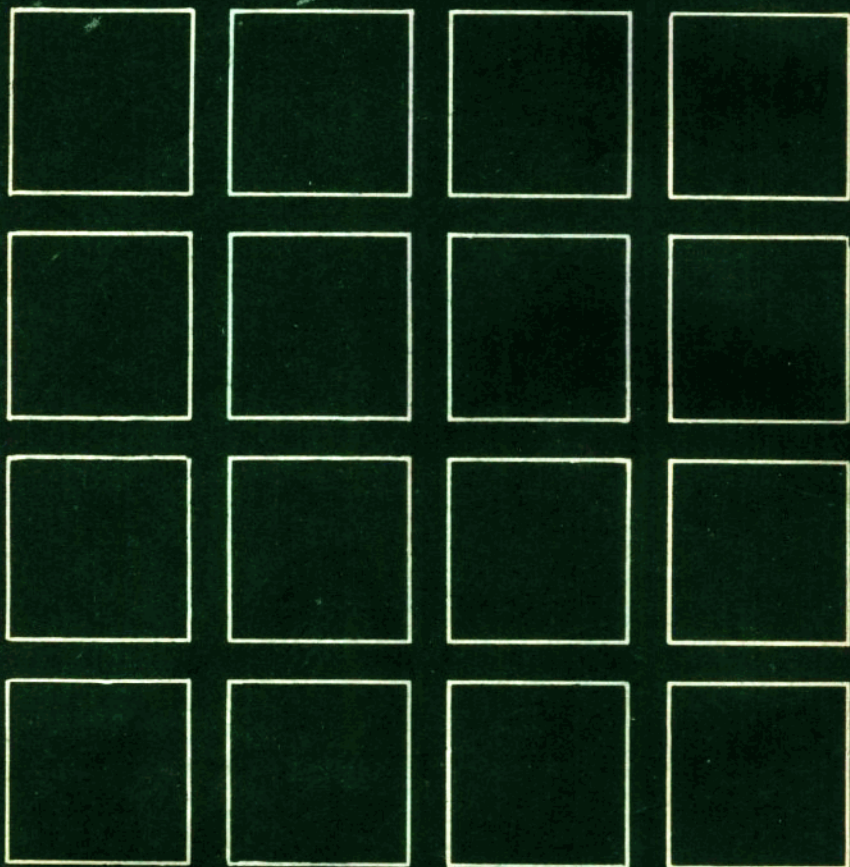
吴文英

1990年6月5日

纺织工业法制建设理论与实践

封面设计:李强

ISBN7-5064-0563-6/TS · 0551 定价:4.50 元



目 录

关于加强纺织工业的法制建设问题	李万新 (1)
联营中若干问题及其对策的探讨	张尚宇 (11)
纺织工业法规制定的原则初探	杜兴华 (23)
纺织企业法制建设工作重点初探	李金印 (38)
关于纺织工业法制建设的思考	
..... 闫金才 赵勇 吕子军	(46)
试论纺织工业法制建设存在的问题及对策	郭再安 (59)
在治理整顿中完善纺织工业法制	赵民士 (66)
加强地方纺织工业法制建设浅析	李明清 (74)
浅谈纺织工业的法制建设	张福君 (82)
《企业法》贯彻实施中存在的问题及其对策	
..... 吴振国 杨桦	(87)
对《企业法》贯彻实施中若干问题的思考	张晓宝 (94)
企业货款拖欠的原因及对策	张丽臻 周丽芳 (102)
企业法律顾问工作几个问题的探讨	杨国民 (111)
浅谈法律顾问在企业内部管理中的作用	
..... 马宝琴 田辉	(121)
试论企业法律顾问的素质构成	孙晔 (127)
论企业专职法律顾问	杨联与 (137)
企业法律顾问机构建设的探讨	王东明 (144)
试论企业法制在加强企业管理,提高经济	
效益中的作用	于长清 (152)
在深化企业改革中充分发挥法律顾问室的	
职能作用	高桂梅 (161)

浅谈企业法律顾问如何在企业管理和改革	
中发挥作用·····	顾秀田(171)
试论国有企业厂长如何正确行使法律	
赋予的权利·····	许贵林(178)
充分发挥厂长在依法治厂中的原动力	
作用·····	胡光明(186)
试论依法治厂与企业思想政治工作的	
关系·····	孙起生(195)
企业经济合同管理的理论与实践·····	郝利民(202)
谈谈企业合同管理的操作·····	陶虹(210)
纺织工业企业经济合同纠纷原因及其	
预防·····	张岳忠(215)
依法治厂是创建纺织经济发展新秩序	
的重要保障·····	牛天堂 宗莹(223)
健全企业规章制度是加强企业法制建设	
的重要途径·····	邓建成(230)
试论企业兼并中产权的法律问题·····	李中石(237)
编后·····	(247)

关于加强纺织工业的法制建设问题

纺织工业部政策法规司 李万新

建国四十年来,我国的纺织工业取得了令人瞩目的成就,特别是党的十一届三中全会以来,随着改革、开放、搞活总方针、总政策的深入贯彻执行,给我国纺织工业的迅速发展增添了新的活力。在新的历史时期,在纺织工业部和各级领导的重视下,我国纺织工业的法制建设也有了长足的进步,从无到有,逐渐充实加强,为保障和促进纺织工业的发展,发挥了越来越重要的作用。但是,还应该看到,从整体上说,我国纺织工业的法制建设与其他部门相比,还相对薄弱,仍处在成长的初创阶段,不能完全适应我国纺织工业生产发展客观形势的要求,需要进一步加强。

一、不断提高纺织工业各级领导对加强法制建设重要性、必要性、迫切性的认识,切实把法制工作当作一件大事抓好。

首先,加强纺织工业法制建设是适应我国社会主义民主与法制建设的需要。党的十一届三中全会以来,我国进入了社会主义民主与法制建设的新时期,1986年邓小平同志明确指出,搞四个现代化要有两手,即一手抓建设,一手抓法制。李鹏总理在1989年全国七届二次人大会上提出,在治理整顿期间,加强宏观调控,要“五管齐下”,制定必要的法规和制度,避免主观随意性。通过制止动乱,平息北京反革命暴乱,更充分地反映出加强社会主义法制建设的重要性,党的十三

届四中全会又针对一个时期以来只重视物质文明建设，不重视精神文明建设，前一手硬后一手软的偏向，强调要大力加强社会主义精神文明建设。在建国四十周年前夕，江泽民同志发表了长篇讲话，其中专门阐述了社会主义民主和法制建设问题，指出建设高度的社会主义民主和完备社会主义法制，是我国社会主义现代化建设的一个重要目标和任务。所有这些，就是在我国社会主义初级阶段必须不断加强社会主义法制建设的大气候，对此，必须有一个明确的认识。形势决定任务，正确的认识指导正确的行动。因此，纺织工业部门的各级领导，应在这种“大气候”下，从战略高度提高对加强法制建设重要性、必要性、迫切性的认识，将其当成一件长期的、艰巨的任务抓紧抓好，以使我国纺织工业的法制建设与我国的社会主义法制建设同步进行。

其次，加强纺织工业法制建设是适应我国有计划的商品经济体制，保障和促进纺织工业发展的需要。我国实行的是社会主义的有计划的商品经济，客观上要求加强宏观调控和市场管理，以保证企业经营活动和宏观经济有秩序地进行。同时，社会主义商品经济实行等价交换，公开竞争，各方面的关系错综复杂，所有这些离开了法律的制约就无法正常进行，特别需要制定完备的法规进行强制性的约束。同时，随着经济体制改革的深化，传统的产品经济模式逐渐向新的计划市场产品模式过渡，从直接的行政管理向间接宏观调控转变，并要规范化、制度化、法律化，这就必须健全各项经济法规，强化法制手段，作到从法律上保证经济运行朝着持续、稳定、协调的方向发展，提高宏观决策和宏观调控的科学性和权威性，最大限度地减少失误。

第三，加强纺织工业法制建设是治理整顿，深化改革的

需要。治理经济环境，整顿经济秩序，这不仅是经济领域的问题，也是全国上下十分关注的政治问题。同时也是我部的重点工作，任务十分艰巨。我国纺织工业的治理整顿，在生产领域要对现有企业加强经营管理，提高全行业素质，又要压缩投资规模，严格控制基本建设。具体地说，要防止盲目扩大生产能力，使“棉纺热”降温，防止纺机产品加工能力的低水平延伸。在流通领域要清理各类公司，治理各种混乱现象，理顺关系，把对公司的管理和监督纳入法制轨道。这项工作也只有在加强行政管理的同时，强化法制工作，以法治乱，令随法出，才能收到实效。

第四，加强纺织工业法制建设是清除腐败，肃贪倡廉的需要。清除腐败，加强廉政建设，密切党和群众的血肉关系，是全党当前特别注意抓好的大事之一。在改革、开放的大潮中，一些人受资产阶级腐朽没落思想的侵蚀，个人私欲急剧膨胀，一切向钱看，堕落为犯罪分子。我们纺织工业部门也不乏其人。这些腐败现象，虽然表现形式各异，但其本质都是权力与金钱的交易，共同特征都是利用制度不严，公开办事制度不健全，大搞权钱交易，中饱私囊，损害国家和人民的利益。这些现象主要发生在掌管项目、指标、资金、物资等实权单位以及流通环节中的非生产型公司和企事业单位的掌握实权的人。清除腐败，铲除毒疽，是全党的意愿，全民的呼声。要全党动手，全民动员，综合治理，并把加强廉政建设作为关键环节，把制度建设与法制建设相结合，使行之有效的制度规范化、法律化，成为清除腐败，肃贪倡廉的强有力的约束力，强制力，使廉政建设保持稳定性和长期性，使纺织工业各部门真正成为廉洁、高效、文明、遵纪守法的机关。

二、建立和充实纺织工业部门法制工作机构，明确任务，切实发挥部门职责作用。

加强纺织工业的法制建设，建立和充实法制工作机构是十分重要的。它主要包含两个方面，一是建立和充实省一级纺织工业主管部门的法制工作机构，二是建立和充实大中型骨干纺织企事业单位的法制工作机构。

目前，全国省级纺织工业主管部门建立法制工作机构的情况呈枣核型，两头小，中间大，即少数省、市建立了法制工作机构或无明确专人负责法制工作，多数省、市由办公室、经研室、企管处等部门兼管，法制工作机构不健全，加强法制建设也就难以落到实处。所以，建立和充实法制工作机构是加强纺织工业法制建设中的重要一环。

在建立和充实法制工作机构的基础上，要明确任务，切实发挥作用。从目前各地实践的情况看，省级法制工作机构的职责大体有以下几方面：

1. 从本地纺织工业发展实际情况出发，向本地人大、政府提出地方纺织工业法规、规章的项目建议，并在授权后具体承担起草、修改、解释和清理工作；

2. 配合纺织工业部参加全国性纺织工业法规、规章的起草和修改工作；

3. 对有关纺织工业的法律、法规、规章和地方法规、规章，会同有关部门提出贯彻实施方案，作好贯彻实施中的组织、协调工作，及时检查了解执法情况，向地方人大、政府提出建议；

4. 开展法制调研工作，提供法律咨询，负责对本地区纺织工业企业事业单位法律顾问工作的业务指导；

5. 负责组织、指导本地区纺织工业部门、企事业单位的

法制宣传教育，培训法律人才。

在大中型骨干企事业单位中建立和充实法制工作机构也是一个重要的方面，它的法制机构要有别于政府职能部门，应从本单位实际出发，以建立为本单位提供法制服务的机构为宜，如企业法律顾问室，作为企事业内部必要的职能部门，在厂长、经理领导下和司法行政机关的业务指导下进行工作，有条件的还应在企业内部不同层次中设立必要的机构和人员，形成企业内法律顾问体系。目前纺织工业企事业法律顾问工作大体有四种类型。第一种：专职型，主要是少数大中型企业由自身建立的法律顾问室承担法律服务工作；第二种：聘请型，企业聘请专职律师担任常年法律顾问；第三种：专兼结合型，企业既建立法律顾问室，又聘请专职律师担任常年法律顾问，共同为企业提供法律服务；第四种：兼职型，企业没有专职法律顾问，由其他业务科室人员兼职。这几种类型，均应从企业的实际需要出发，因厂制宜，扬长避短，为企业提供优质的法律服务。其工作任务、职责在纺织部（87）纺办字第56号文件《纺织工业企业法律顾问工作管理办法（试行）》中已作了明确规定，关键是按照职责分工，全面承担各项任务，切实发挥职责作用。通过这两方面的共同努力，逐步使行业主管部门作到依法行政，企事业单位依法办事，厂长、经理依法负责，职工依法参加民主管理，使本地区、本部门、本单位逐步走上依法管理的轨道。

三、加强和完善纺织工业的立法工作，逐步建立一套较完备的纺织工业经济法规体系和行政管理法规体系。

为保障和促进纺织工业生产的发展，逐步建立一套门类齐全，功能齐备，互相配合，较完备的经济法规体系和行政管理法规体系是十分必要的。这既是坚持一个中心，两个基

本点的基本路线所必需的，也是发展社会主义有计划商品经济的内在要求。据初步统计，近十年来，我国制定了 146 个法律和有关法律问题的决定，497 个行政法规，1220 个地方性法规，这些法律、法规的制定实施，为纺织工业逐步建立一套较完备的经济法规体系创造了条件。同时，改革实践的发展，企业经济体制改革的深化，国家调节和控制经济手段的转换，新旧两种体制的更替衔接等，也要求纺织工业部门要根据国家制定、颁布实施的各种经济、行政法律、法规，结合本系统的实际和特点，制定与之相适应的各种经济、行政法规、规章、办法、细则，以保证国家的法律、法规在纺织系统贯彻实施。现粗略统计，从 1965 年至 1988 年，纺织工业部制定的现行有效的经济行政法规性文件，以及国务院及有关部委对纺织工业的法规文件约 140 个，这些还很不够。

建立纺织工业经济法规体系应包含以下几方面内容：一是完善宏观管理的立法，如计划管理办法、行业管理办法、贯彻产业政策办法、价格管理办法、产品质量管理办法、财务管理办法、物资管理办法；二是深化企业改革，增强企业活力的立法，如公司管理办法、承包经营办法、租赁经营办法、企业集团管理办法、小型全民企业转让办法以及与企业法配套的法规、规章；三是完善企业管理的立法，如全面质量管理办法、企业升级标准、经济合同管理办法、贯彻国家颁布的有关企业管理法律的实施办法；四是完善纺织工业发展战略方面的立法，如纺织工业振兴办法；五是促进纺织工业科技进步的立法，如纺织科技管理办法、促进纺织科技进步办法；六是完善对外经济技术交流与合作的立法，如对外经济技术交流与合作办法、引进先进技术办法；七是完善处理经济纠纷的立法，如经济合同纠纷调解办法、经济合同纠纷行

政复议办法，等等。

除此之外，还应根据加强思想政治工作、廉政建设和加强社会主义精神文明建设，逐步建立、完善一套行政管理方面的法规体系。如加强企业思想政治工作的办法、企业干部管理办法、企业干部教育工作的办法、企业职工教育工作的办法、企业职工考核办法、奖励办法、加强社会主义精神文明的规定以及肃贪倡廉、廉政建设的规定、办法，等等。通过建立一套较完备的经济、行政管理法规体系，使我国纺织工业从各级行政主管部门到基层企事业，从管理到生产，从宏观到微观都职责分明，有章可循，创造一个良好的法律环境，为振兴大纺织保驾护航。

四、以加强企业法制工作为重点，以制定企业各项经营管理、规章制度为重要内容，使企业逐步走上依法治厂的轨道。

加强纺织工业的法制建设，关键要落实在基层，这就意味着应以企业法制工作为重点，以制定企业各项经营管理、规章制度为重要内容，通过法制手段，达到加强企业管理，使企业逐步走上依法治厂的轨道。

企业的经营管理是一项十分复杂的活动，不仅企业与国家之间、企业与企业之间存在着十分复杂的关系，企业内部的组织管理也存在着十分复杂的关系。要使企业象一架机器正常运转，必须通过建立和完善各项规章制度，实行依法管理。为使企业制定规章制度工作更加明确，首先应从理论上弄清企业制定的规章制度与国家法律之间的关系是辩证统一的关系，既相互区别又相互联系。国家的法律在全国范围内统一遵照执行，企业制定的规章制度是国家法律、法规在企业内部的延伸，企业的规章制度一定要依照宪法、法律、法

规及政策规定，不得与之相抵触，并且为了保证法律实施而制定相应的措施和办法，只在本企业具有约束力。因而，企业所制定的规章制度不具有法律性质，不能与国家的法律混为一谈，更不能凌驾于国家法律之上，这是两者的区别。国家的法律与企业制定的规章制度又有联系，主要表现在两者的目的都是为了加强企业管理，国家的法律指导企业管理，企业制定的规章制度是为了更好地贯彻国家法律，提高经济效益，国家法律的完备使企业有法可依，从而使企业制定的规章制度更加严密，而企业健全各项规章制度，又有助于国家法律的贯彻，并弥补国家法律的不足。只有从理论上弄清两者的关系，才能正确对待，摆正位置，理顺关系，使企业制定的规章制度更加准确、完备、合法。

企业通过制定和完善各项规章制度，不断强化企业管理，达到依法治厂的目的。依法治厂从一般意义上讲，就是在增强职工法律意识，完善企业规章制度，建立企业法律服务机构的基础上，用法律手段调整企业同国家、企业内经营者同生产者、企业同消费者的关系，维护国家、企业及消费者的合法权益，提高经济效益，保障企业生产经营目的的实现。企业制定的规章制度应因厂而异，各有特点、侧重，但主要应包括以下几方面内容，关于厂长、经理、职代会、党的基层组织、各职能机构的职责分工和各种责任制度；关于计划、供销、合同管理、基本建设方面的制度；关于会计、统计、审计、成本管理、价格方面的制度；关于操作规程、技术标准、工艺规程、产品质量、计量、物资、设备、固定资产方面的制度；关于劳动、工资、职工奖惩、劳动保护、安全生产方面的制度；关于能源、环境保护、生活卫生、职工教育方面的制度；另外还应有思想政治工作、精神文明建设、廉洁制