

全民所有制工业企业 转换经营机制条例讲座



工商出版社

《全民所有制工业企业转换经营机制条例》

讲 座

李培传等 编著

工商出版社

(京)新登字069号

《全民所有制工业企业转换经营机制条例》讲座

编著:李培传等

出版:工商出版社

发行:北京市新华书店

印刷:北京新丰印刷厂

787×1092 1/32 开本 9.25 印张 210 千字

1992年8月第1版 1992年8月第1次印刷

印数:31000册 定价:4.00元

统一书号:ISBN7-80012-099-6/F

前 言

1992年7月23日,李鹏总理签署第103号国务院令,发布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。这是国务院为贯彻落实邓小平同志南方重要谈话和中央工作会议、中央政治局会议精神,加快我国改革开放步伐,推动国民经济更快更好地上一个新台阶而采取的重大部署,《条例》的发布实施对于深化企业改革,增强企业活力,促进企业经营机制转换必将产生重大而深远的影响。

为了配合各级政府及其部门和广大企业认真学习和贯彻《条例》,我们邀请国家体改委和国务院法制局的几个参加《条例》修改讨论的同志,结合对《条例》的学习和理解,编写了《〈全民所有制工业企业转换经营机制条例〉讲座》,供读者学习《条例》时参考。错漏之处,欢迎读者批评指正。

编写本书的分工是:第一讲 李培传 第二讲 田洪
第三讲 李照征、陈富智 第四讲 张茂军 第五讲 陈丽洁
第六讲 王正明 桂敏杰 第七讲 陈丽洁 全书由桂敏杰统稿。

工商出版社

1992.8

目 录

第一讲 制定《全民所有制工业企业转换经营机制条例》 的指导思想和重要意义.....	(1)
一、历史背景	(2)
二、指导思想	(4)
三、重大意义	(14)
第二讲 转换企业经营机制的概念、目标和原则.....	(17)
一、转换企业经营机制的概念.....	(17)
二、转换企业经营机制的目标.....	(23)
三、转换企业经营机制的基本原则.....	(30)
四、转换企业经营机制的要求.....	(41)
第三讲 企业经营权	(45)
一、企业经营权的概念、特征及其产生依据	(45)
二、企业生产经营方面的权利.....	(53)
三、企业的投资、联营权	(79)
四、企业的财产处置权.....	(94)
五、企业的内部管理权	(106)
第四讲 企业自负盈亏的责任.....	(130)
一、企业自负盈亏的意义	(130)
二、企业自负盈亏的条件	(132)
三、企业承担民事责任的方式	(138)
四、企业对经营亏损应承担的责任	(143)
五、企业的分配约束责任	(152)
第五讲 企业的变更和终止.....	(155)

一、企业的转产	(155)
二、企业的停产整顿	(161)
三、企业的合并、兼并	(166)
四、企业的分立	(175)
五、企业的解散	(177)
六、企业的破产	(181)
第六讲 企业与政府的关系	(190)
一、政府作为全民所有制企业财产所有者与企业的 关系	(190)
二、政府作为社会管理者与企业的关系	(201)
第七讲 法律责任	(220)
一、违反《条例》的法律责任概述	(220)
二、各种违反《条例》的行为及其法律责任	(230)
附录:	(246)
一、中华人民共和国全民所有制工业企业法	(246)
二、全民所有制工业企业转换经营机制条例	(257)
三、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	(277)

第一讲 制定《条例》的指导思想和 重要意义

正当举国上下认真学习和落实邓小平同志南巡讲话，全国出现以经济建设为中心的深化改革、扩大开放的大好形势的时候，国务院于7月23日发布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》（以下简称《条例》），这是为进一步搞活全民所有制工业企业，提高经济效益，认真实施《企业法》的重要步骤，也是深化经济体制改革的一项重要行政立法。《条例》的发布实施，对我国企业深化改革，乃至推动整个经济体制改革深入发展，保障和促进国民经济更好更快地登上一个新台阶具有重要意义，这是一件事关全局的大事。最近，中央明确指出，“企业改革是整个经济体制改革的中心环节，当前企业改革的重点是转换企业的经营机制。”转换企业经营机制的关键在于落实企业经营自主权。只有企业经营自主权真正地落实，才能有效地推动企业进入市场，增强企业活力，使企业真正适应市场的要求，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，成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。

要转换企业经营机制，落实企业经营自主权，就必须同时转变政府职能，做到政企职责分开，宏观管好，微观放开。如果政府职能不切实转变，企业转换经营机制是不可能的，或者只能是半途而废的。因此，转换企业经营机制需要企业、政府及其有关部门共同努力，需要社会各有关方面为企业转换经营

机制创造条件。这样,转换企业经营机制才能真正实现。本讲具体介绍一下制定《条例》的历史背景、指导思想和重要意义。

一、制定《条例》的历史背景

1988年4月13日,七届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国全民所有制工业企业法》(以下简称《企业法》),国家通过立法明确了我国全民所有制工业企业的法律地位,确立了现阶段具有中国特色的全民所有制工业企业的法律制度,为我国全民所有制工业企业改革指明了方向、提供了法律依据。《企业法》公布实施以来,各有关方面在贯彻落实《企业法》、推动企业深化改革方面做了大量工作。实践证明,《企业法》对指导和保障我国全民所有制工业企业改革,增强企业活力,起了十分重要的作用。随着《企业法》的贯彻落实和经济体制改革的不断深入发展,全民所有制大中型企业活力有所增强。但是,由于种种原因,《企业法》赋予企业的权利并没有得到全面落实,企业很难真正做到自主经营、自负盈亏。全民所有制工业企业的经营机制还不能适应发展社会主义商品经济的需要,不少全民所有制大中型企业出现产品积压、资金紧张、技改无力、开工不足、效益不高的困难。为了帮助这些全民所有制大中型企业走出困境、增强活力,提高经济效益,国务院于1991年5月发出了《关于进一步增强国营大中型企业活力的通知》,提出了搞活国营大中型企业的11条措施,这对缓解企业生产经营中的困难,促进企业生产经营的健康发展起了积极作用。去年9月,中央召开工作会议,专门研究了搞好国营大中型企业的问题。会议指出:“进一步搞好国营大中型企业,不仅是经济问题,而且是政治问题”,“今后我们要集中力量切实搞好国营大中型企业,使其更好地发挥在国民经济

中的主导作用”。会议提出了增强国营大中型企业活力的 20 条措施,并强调指出,增强国营大中型企业活力的根本出路,在于深化改革,按照建立社会主义商品经济新体制的要求,转换企业经营机制,加强企业管理,促进技术进步。现在各方面的同志,包括国有大中型企业的同志,对搞活国有大中型企业重要意义的认识在不断深化,认识到搞活国有大中型企业关系到我国国民经济发展战略目标的实现,关系到我国社会主义制度的巩固。因此,在贯彻中央和国务院关于搞活国有大中型企业的有关方针政策时,增强了自觉性和紧迫感。把深入贯彻落实《企业法》作为搞好国有大中型企业的根本问题来抓,一些地区和部门对贯彻《企业法》的情况进行检查,为深入贯彻落实《企业法》创造条件。为了进一步贯彻落实《企业法》,深化企业改革,必须转换企业经营机制。不少地区和部门,还有很多全民所有制工业企业迫切要求在总结实施《企业法》和深化企业改革经验的基础上,制定一个能够有效推动全民所有制工业企业转换经营机制条例,作为《企业法》的配套法规,以便使《企业法》更好地得以全面贯彻实施,以指导和保障企业改革的健康发展。正是为了适应当前深化经济体制改革加大力度,加快改革步伐的实际需要,在各方面进一步解放思想、转变观念,在企业改革方面迈出新步伐、进行新探索的新形势下,为更好地紧紧抓住整个经济体制改革的中心环节,深化企业改革,国务院制定并发布了《条例》,作为《企业法》的重要配套法规,以保障《企业法》的贯彻实施,推动全民所有制工业企业的改革向深层次发展,是十分及时和完全必要的。

国务院领导同志对制定这个《条例》十分重视,从立法指导思想、立法原则、立法要解决的实质性问题、如何对客观事

物性质做出科学界定以及如何运用法律语言对法规条款作出科学表述,直至对《条例》出台后,如何认真宣传,有效实施等,都作过明确指示。在起草和讨论《条例(草案)》的过程中,国务院领导同志前后十几次听取汇报、作指示,并且亲自主持讨论,在广泛听取各种意见的基础上,对各方面的不同意见进行协调和科学论证。在一些重要问题上,国务院领导同志反复推敲,字斟句酌,亲自动手修改,这是十分感人的。

《条例(草案)》从去年十二月初至今年六月提交国务院常务会议讨论前,先后七易其稿,在《条例(草案)》论证过程中,曾分别提请全国经济体制改革工作会议、全国企业转换经营机制座谈会讨论,又先后征求了12个省、直辖市人民政府的意见和45个省、自治区、直辖市和计划单列市的体改委(办)、计经委的意见,同时征求了国务院各有关部门和中组部、全国总工会、团中央、中国人民解放军总政治部、总参谋部等有关部门的意见,还多次召开不同地区、不同行业企业的厂长(经理)、党委书记、总会计师、总经济师座谈会听取意见,广泛征求法学界和经济学界的一些专家学者的意见。经过反复深入地研究和科学论证工作,以便做到集思广益,能比较充分地把各方面的经验和智慧吸收到《条例(草案)》中来,使《条例(草案)》坐落在一个坚实可靠的基础上,这样可以使《条例(草案)》尽可能的比较完善一些,使制定出的《条例》具有较高的科学性、可操作性,从而就使《条例》更具有权威性,真正起到促进全民所有制工业企业转换经营机制的作用,这样才能更好地达到立法的预期目的和效果。

二、制定《条例》的指导思想

要制定好《条例》,必须对我国国有大中型企业在整个国

民经济中的地位、作用和现实的基本状况,有一个正确的认识。这一点对《条例(草案)》的设计和论证十分重要。1984年10月,党中央关于经济体制改革的决定指出:“十一届三中全会在决定把全党工作重点转到经济建设上来的同时就着重指出,为了实现社会主义现代化,必须对经济体制进行改革”。决定深刻指出:“具有中国特色的社会主义,首先应该是企业有充分活力的社会主义。而现行经济体制的种种弊端,恰恰集中表现为企业缺乏应有的活力。所以,增强企业的活力,特别是增强全民所有制的大、中型企业的活力,是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节”。党的十三届七中全会指出:“继续增强企业特别是国营大中型企业的活力,对我国经济的发展和社会主义制度的巩固,具有特别重要的意义”。江泽民同志指出:“进一步搞好国营大中型企业,不仅是经济问题,而且是政治问题”,“这个问题解决不好,涉及经济的全局和社会主义制度的巩固”。李鹏同志指出:“我们要从防止和平演变,巩固和发展社会主义制度的高度来认识搞好国营大中型企业的意义”。我国的国有大中型企业是国家财政收入的主要来源,是我国社会主义经济的基石。我国人民经过40多年的艰苦奋斗,建立了以国有企业特别是国有大中型企业为骨干的完整的国民经济体系。在40多万个独立核算的国有工业企业中,大中型企业有11540家,它们虽然只占全国工业企业总数的2.5%,但拥有的固定资产却占66.5%,工业产值占全国工业总产值的45.6%,向国家上交的利税占65.4%。关系国计民生的重要工业品和交通、通讯等基础设施,都是或者大部分是由国有大中型企业生产和提供的。国有大中型企业还承担了许多城市建设、劳动就业、生活服务等社会职能。国有大中型

企业在我国经济、政治和社会生活中处于主导地位,是我国社会主义经济的强大基础。国有大中型企业生产经营状况如何,不仅关系到我国当前对全社会供给能力的增强和财政困难的解决,关系到我国经济和社会发展第二步战略目标的实现,而且关系到我国社会主义经济基础的巩固和发展,关系到经济改革和社会主义现代化建设成败的大问题。因此,进一步搞好国有大中型企业,既是一个重大的经济问题,又是一个重大的政治问题。

怎样才能增强企业活力,进一步搞好国有大中型企业,真正提高企业的经济效益呢?改革十多年来,国家围绕增强企业活力这个中心环节,采取了一系列政策和措施,从减政放权到承包经营、租赁经营、逐步试行利税分流,又到进行股份制试点。这些政策和措施的实施,对搞好企业起了重要作用。七届全国人大一次会议通过并公布实施的《企业法》,为增强全民所有制工业企业活力提供了法律保障。但是,由于种种原因,这些政策、措施和法律并没有根本解决企业的活力问题。我国企业改革的实践说明,增强企业活力、提高经济效益的根本出路,在于按照发展社会主义商品经济的要求,深化企业改革,而深化企业改革就必须真正转换企业经营机制,落实企业经营自主权,使企业真正实现自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位,成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。深化企业改革,转换企业经营机制,增加企业活力,迫切要求进一步完善我国企业法律制度,提供有效地法律保障,《条例》正是适应这一深化改革的客观实际需要制定的。《条例》的立法指导思想就是深化企业改革,落实企业经营自主权,解放生产力、发展生产力。以《企业法》为依

据,为推动全民所有制工业企业进入市场,增强企业活力,提高企业经济效益,提供坚实的法律保障。在立法指导思想上,《条例》具体体现了以下精神:

1、体现了《企业法》的立法精神和基本原则。

《企业法》是我国全民所有制工业企业的基本法。实践证明,《企业法》所确定的企业依法自主经营、自负盈亏、独立核算;国家对企业财产依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利;企业以国家授予其经营管理的财产承担民事责任;企业必须利用国家授予其经营管理的财产,实现资产保值、增殖,依法缴纳税金、费用、利润;企业实行厂长(经理)负责制;企业必须推进科技进步,促进企业的改造和发展;企业贯彻按劳分配的原则;国家授予企业经营管理的财产和企业的合法权益受法律保护,不受侵犯,这一系列重要原则是正确的,符合现阶段中国的具体国情的。作为城市经济体制改革中心环节的企业改革,需要很好的贯彻《企业法》所确定的这些基本原则,以便深化企业改革和巩固企业改革所取得的成果。正是基于上述思想,《条例》在制定过程中,坚持以《企业法》为依据,力求全面、准确地体现《企业法》的立法精神和基本原则。

《条例》根据《企业法》规定的基本原则,进一步明确了全民所有制工业企业的法律地位。《条例》第二条规定“企业转换经营机制的目标是: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,成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人”。这样,就从转换企业经营机制目标的高度,对全民所有制工业企业

有的法律地位做了全面、准确、具体的规定。为了实现这一目标,在《条例》第二章企业经营权、第三章企业自负盈亏的责任、第四章企业的变更和终止、第五章企业和政府的关系中都有明确相应规定,以求把转换企业经营机制目标真正落到实处。

《条例》根据《企业法》确定的企业财产所有权和经营权分离的原则,进一步界定了国家所有权、企业经营权以及政府与企业的关系。企业财产所有权与经营权分离,是《企业法》的重要原则。《条例》以这一原则为依据,按照“所有权要保障,经营权要落实”的要求,根据《企业法》规定企业享有的十三条经营权和改善经营管理的实际需要,经过进一步充实完善后作出了明确界定,为有效落实企业经营自主权提供了法律保障。同时,《条例》还具体规定了政府与企业的关系,按照政企职责分开的原则,政府依法对企业进行协调、监督和管理,为企业提供服务。为了有效实现宏观要管好,微观要放开的要求,《条例》就政府及其有关部门对企业财产保值、增值,企业资产负债和损益情况,企业的设立、合并、分立、终止、拍卖、兼并申请、破产申请,企业财产的报损、冲减、核销,企业财产的抵押、有偿转让等问题,如何实施有效地考核、监督和管理做了明确的规定。从总体上看,《条例》该给企业的权利尽可能的给足给够,使企业真正能够活起来,以便真正建立起充满生机和活力的企业经营机制,使企业真正具有活力进入市场参与竞争,在竞争中实现优胜劣汰,这样有利于推动生产要素合理流动,有利于促进企业产品结构调整和组织结构调整,从而更好地从宏观上实现提高企业经济效益,这是十分重要的。

2、体现了去年中央工作会议关于搞好国有大中型企业的

精神。

江泽民同志在去年的中央工作会议上的讲话指出：“今后我们要集中力量切实搞好国营大中型企业，使其更好地发挥在国民经济中的主导作用。”从长远的观点看，增强企业活力，提高企业经济效益，不能仅仅只靠减税让利和增加国家投资的办法来实现，而挖掘企业内部潜力是一个重要方面。前面说过，增强企业活力的根本出路在于根据发展社会主义商品经济的要求，深化企业的改革，转换企业经营机制，落实企业经营自主权。因此，必须下大力加快转换企业经营机制，而转换企业经营机制，除了认真解决好企业自身的内因之外，必须认真转变政府职能才能实现，这样才能有效地推动企业进入市场，充分调动企业和职工的积极性，提高企业经营管理水平，抓好产品结构调整和技术改造，不断挖掘企业内部潜力，提高企业经济效益。

中央工作会议关于进一步搞好国有大中型企业的精神，是制定《条例》的重要立法指导思想。根据这一指导思想，《条例》明确了搞活国有大中型企业的根本途径是深化企业改革，转换企业经营机制，落实企业经营自主权和必须认真转变政府职能。这样才能实现使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位，成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。从这里可以看出，搞活企业的过程，就是企业按照发展商品经济要求，实现转换经营机制目标的过程。《条例》还明确规定：“企业中的党组织和工会、共青团等组织以及全体职工都应当为实现企业转换经营机制的目标和《企业法》规定的企业根本任务开展工作。社会各方面都应当为企业转换经营创造条件”。为了实现企业转换

经营机制的目标,赋予企业十四条权利,规定的全面具体、切实可行。并且《条例》还明确规定:“企业经营权受法律保护,任何部门、单位和个人不得干预和侵犯。对于非法干预和侵犯企业经营权的行为,企业有权向政府和政府有关部门申诉、举报,或者依法向人民法院起诉”。这样,赋予企业的权利不仅有可操作性,而且得到法律上的有效保护。与此同时,《条例》对企业自负盈亏的责任规定了八条,规定了企业要建立和完善企业监督和约束机制,落实企业自负盈亏的责任。“企业以国家授予其经营管理的财产,承担民事责任”。“厂长对企业盈亏负有直接经营责任;职工按照企业内部经济责任制,对企业盈亏也负有相应责任”。“企业连续三年全面完成上交任务,并实现企业财产增值的,政府主管部门对厂长或者厂级领导给予相应奖励”。“企业由于经营管理不善造成经营性亏损的,厂长、其他厂级领导和职工应当根据责任大小,承担相应的责任”。“企业连续二年经营亏损,亏损额继续增加的,……对厂级领导可以免职或者降级、降职”。“企业必须建立分配约束机制和监督机制。企业必须坚持工资总额增长幅度低于本企业经济效益(依据实现利税计算)增长幅度、职工实际平均工资增长幅度低于本企业劳动生产率(依据净产值计算)增长幅度的原则”。“企业职工的工资、奖金、津贴、补贴以及其他工资性收入,应当纳入工资总额。取消工资总额以外的一切单项奖。”“企业必须根据经济效益的增减,决定职工收入的增减”。“实行承包经营责任制的企业,未完成上交利润任务的,应当以企业风险抵押金、工资储备基金、留利补交”。“实行租赁经营责任制的企业,承租方在租凭期内达不到租赁经营合同规定的经营总目标或者欠交租金时,应当以企业的风险保证金、预支

的生活费或者承租成员的年度收入抵补,不足部分,由承租方、保证人提供的担保财产抵补”。“企业必须严格执行国家财政、税收和国有资产管理的法律、法规,定期进行财产盘点和审计,做到帐实相符,如实反映企业经营成果,不得造成利润虚增或者虚盈实亏,确保企业的财产保值、增值。”这样,把企业的盈亏和企业职工利益真正挂钩,把权责利结合落到实处,使企业在自主经营的前提下,真正做到自负盈亏。与此相应的,《条例》明确规定,转变政府职能和改革国家管理企业的方式,加强宏观调控和行业管理,建立既有利于增强企业活力,又有利于经济活动有序运行的宏观调控体系。制定规划和调整产业布局;根据产业政策,引导企业组织结构调整,实现资源合理配置;建立适应社会主义商品经济发展的企业管理制度。培育和发展市场体系,建立和完善平等竞争、规则健全的全国统一市场,充分发挥市场的调节作用。建立和完善社会保障制度,发展和完善公共设施和公益事业,建立和发展社会服务组织,为企业提供社会服务。

3、体现加大改革力度,加快改革步伐的精神。

邓小平同志南巡讲话发表后,全国各地都在认真学习并且紧密联系实际,进一步解放思想、转变观念、实事求是、真抓实干。以经济建设为中心的深化改革、扩大开放出现了大好形势,如何抓住机遇、深化企业改革,把我国经济推上新台阶,各地都在进行积极的新探索,制定了加快改革的新措施。在这种新形势下,国务院从实际出发,在认真总结和吸收各地改革取得的成功经验的基础上,制定的这个《条例》,进一步明确了深化企业改革的重点,企业转换经营机制的目标、原则和要求,对下一步深化企业改革的步骤,经过反复地科学论证,《条例》