

《全民所有制工业企业转换经营机制条例》释义

国家体改委政策法规司编著

中国政法大学出版社

《全民所有制工业企业 转换经营机制条例》释义

国家体改委政策法规司编著

中国政法大学出版社

京新登字185号

**《全民所有制工业企业
转换经营机制条例》释义**

•
中国政法大学出版社出版发行
北京昌平东旭印刷厂印刷
新华书店经销

•
787×1092 32开本 7.5印张 170千字

1992年8月第1版 1992年8月第1次印刷

ISBN7-5620—0852—3 / D · 802

印数：1—20,000 定价：4.65元

顾 问 贺光辉

主 编 孙延祜

副主编 于 吉

撰稿人 (按章节顺序)

戴家宏 于 吉 李铁刚

宋国双 洪继明 熊继宁

前 言

《全民所有制工业企业转换经营机制条例》（以下简称《条例》）已于今年七月二十三日正式发布实施了。这是实施《全民所有制工业企业法》（以下简称《企业法》）的重要步骤，是落实去年九月中央工作会议精神的具体行动，是贯彻邓小平同志视察南方重要讲话和中央政治局全体会议精神的重要措施。

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经营权。《条例》根据《企业法》的立法精神和基本原则，按照发展社会主义商品经济的要求，在建立具有中国特色的社会主义企业制度方面，对《企业法》的一些原则规定作了具体表述和延伸，为转换企业经营机制提供了法律依据和法律保障。《条例》总结了改革开放以来的实践经验，围绕把企业推向市场，增强企业活力，提高经济效益，充分发挥市场调节作用，制定出企业内部和外部配套改革的各项规定，体现了以转换企业经营机制为重点，加快各项改革步伐的要求，为进一步深化企业改革指明了方向。

转换企业经营机制，搞好国营企业，不仅是企业的事情，也是政府各部门的事情，全社会的事情。搞好《条例》的宣传学习，对于动员和组织全社会尤其是企业和政府部门贯彻实施《条例》，具有十分重要的意义。为此，

国家体改委政策法规司编写了《全民所有制工业企业转换经营机制条例释义》一书，力求对《条例》条文作出比较准确的解释，以帮助读者理解《条例》。由于时间仓促和撰写人员的水平所限，释义中的不当与疏漏在所难免，敬请读者批评指正。

本书由戴家宏（第一章、第三章），于吉、李铁刚（第二章），宋国双（第四章、第七章），洪继明（第五章），熊继宁（第六章）等同志撰写。由孙延祜同志负责审定。

编 者

1992年8月20日

目 录

前 言	(1)
第一章 总 则	(1)
第二章 企业经营权	(29)
第三章 企业自负盈亏的责任	(70)
第四章 企业的变更和终止	(93)
第五章 企业和政府的关系	(109)
第六章 法律责任	(132)
第七章 附 则	(164)
附:	(170)
1. 中华人民共和国全民所有制工业企 业法	(170)
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	(183)
3. 关于《中华人民共和国全民所有制工业 企业法(草案)》的说明	(188)
4. 全民所有制工业企业转换经营机制 条例	(197)
5. 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	(220)

《全民所有制工业企业 转换经营机制条例》释义

第一章 总 则

《全民所有制工业企业转换经营机制条例》（以下简称**《条例》**）已由国务院第106次常务会议讨论通过，1992年8月23日李鹏总理签署命令正式颁布实施。**《条例》**是党的十一届三中全会以来企业改革成功经验的总结，是**《企业法》**实施条例的重要组成部分，是落实1991年9月中央工作会议精神的具体行动，是贯彻邓小平同志南巡重要谈话精神和《中共中央关于加快改革，扩大开放，力争经济更好更快地上一个新台阶的意见》的重要措施。

《条例》根据**《企业法》**的立法精神和基本原则，按照发展社会主义商品经济的要求，在建立、完善具有中国特色的社会主义企业制度方面，在赋予企业充分经营自主权，强化企业自负盈亏的责任，建立企业自我约束机制方面，在企业产品结构和组织机构调整方面，在转变政府职能，理顺国家与企业的关系等方面，对**《企业法》**的一些原则规定作了具体表述和延伸，为转换企业经营机制提供了

法律依据和法律保障。《条例》围绕把企业推向市场,充分发挥市场调节作用,作出了具体规定,体现了以转换企业经营机制为重点,加快各项改革步伐的要求。《条例》的制定和颁布,对于推动企业进入市场,增强企业活力,提高经济效益,加快向新经济体制过渡,促进国民经济更好地发展将起到重要作用。

《条例》共七章、五十四条。第一章“总则”,规定了《条例》的立法根据和宗旨,转换企业经营机制的基本原则,企业转换经营机制的目标,企业和政府在转换经营机制中的基本要求;第二章“企业经营权”,规定了企业经营权的概念,企业十四项经营权的具体内容,包括生产经营决策权;产品、劳务定价权;产品销售权;物资采购权;进出口经营权;投资决策权;留用资金支配权;资产处置权;联营、兼并权;劳动用工权;人事管理权;工资、奖金分配权;内部机构设置权;拒绝摊派权;第三章“企业自负盈亏的责任”,规定了企业自负盈亏的概念,企业厂长和全体职工分别对企业盈亏的责任,以及企业亏损的处理办法,规定了企业内部分配约束机制的基本原则和要求;第四章“企业的变更和终止”,规定了企业关闭、停产整顿、转产、合并、兼并、分立以及解散和破产的条件、步骤,同时,规定了富余职工的安置办法;第五章“企业和政府的关系”,规定了政府作为企业财产的所有权代表者和社会行政管理者的双重职能,明确了所有权的八项职责,政府在建立和完善宏观调控体系,社会保障体系,培育和完善市场体系,发挥市场调节作用以及为企业提供社会服务,减轻企业负担等方面的任务;第六章“法

律责任”，规定了政府有关部门违反本条例应负的十二项法律责任，企业违反本条例规定应负的十二项法律责任；第七章“附则”，主要规定了本条例的适用范围、时效及其他特殊规定。

第一章“总则”，共五条。主要规定了转换企业经营机制中全局性、原则性和关键性问题，在本条例中处于支配地位，具有指导作用。第一章同《条例》其他六章的关系是纲与目的关系，只有深入领会并掌握“总则”的立法宗旨，才能统揽全局，避免曲解或误解《条例》的有关具体规定，确保全面、完整、准确地适用本条例。

“总则”一章对《条例》的若干重大问题和转换企业经营机制的基本原则、基本要求作了原则规定，主要内容可分为：本条例的立法依据和立法目的；企业转换经营机制的目标；转换企业经营机制必须遵循的原则；围绕转换企业经营机制，政府必须转变职能，并相应进行配套改革；企业中的一切组织都应当围绕企业的根本任务和转换经营机制的要求开展工作等。

正确理解和掌握《条例》总则的规定和精神，是正确贯彻执行《条例》的前提，也是正确地实施《条例》中各项规定的重要保证。

第一条 为了推动全民所有制工业企业（以下简称企业）进入市场，增强企业活力，提高企业经济效益，根据《中华人民共和国全民所有制工业企业法》（以下简称《企业法》），制定本条例。

〔释义〕 本条是对《条例》的立法依据和立法目的

的规定。

一、《条例》是根据《企业法》制定的。企业法是我国国营工业企业的基本大法，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，为增强企业活力，维护企业合法权益，深化企业改革提供了基本法律依据和法律保障。企业法第六十七条规定：“国务院根据本法制定实施条例。”《条例》作为企业法实施条例的重要组成部分，是依据企业法的基本原则和基本制度制定的。企业法是全国人民代表大会制定的法律，《条例》是国务院制定的行政法规，因此，《条例》必须符合企业法的立法精神。

《条例》依据企业法关于企业性质、地位的规定，明确了转换企业经营机制的目标；依据企业法关于企业权利的规定，重申了企业经营权的概念，并对企业的十四项经营权作了进一步细化和延伸，使之具有实用性和可操作性；依据企业法关于企业义务、责任的规定，强化了企业自负盈亏的责任；依据企业法关于企业和政府关系的规定，进一步明确了政府转变职能，为企业提供服务的原则和任务等等。

《条例》是根据我国企业改革的实践和加快改革步伐，加大改革份量的精神制定的。《条例》总结了近几年来企业改革的新鲜经验，把改革的成果用法律的形式固定下来。例如，关于企业要积极进行多种资产经营形式试点的规定；关于转产、兼并等产品结构和组织结构调整的规定，使企业真正按照经济规律的要求，进入公平竞争、优

胜劣汰的良性循环的轨道；关于企业劳动、人事和工资奖金分配制度，即“五项制度改革”的规定；关于先破产、后“兼并”的规定等等。都是总结了这几年搞活企业的一些成功作法和经验而制定的。《条例》对符合改革方向，有利于经济发展的问题，明确确认下来；对处于探索阶段，需要进一步完善的问题，有步骤、有条例，积极稳妥地进行试验，定出原则，指明方向；对妨碍搞好企业的一些不合理现行规定，大胆地突破，从而为深化企业改革提供了法律依据。

二、《条例》的立法目的主要有两个方面：

（一）推动企业进入市场。社会主义市场经济体制和运行机制要靠培育和建立市场体系，而企业是市场的主体。转换企业经营机制，就必须使企业在市场竞争中求生存、求发展，在竞争中实现企业产品结构和组织结构的调整，优胜劣汰。邓小平同志指出：“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”国营企业改革的经验证明，企业不进入市场进行公平竞争，不按市场规律进行生产经营活动，企业就没有生机和活力；同样，不建立完善的市场体系，企业也难以成为市场主体。因此，“推动企业进入市场”就提出两个方面的要求：一方面，企业要主动进入市场，参加竞争。国营企业具有法人性、社团性和营利性的特征，只有通过商品交换和市场竞争，才能实现企业的根本任务。企业要按照市场的要求，转换经营机制，对市场信号作出反映，不断发

展壮大；另一方面，要建立健全市场体系和市场规则。市场是载体，没有市场，没有健全的市场规则，企业就不能进入市场，而不可能进行公平的竞争。

“推动企业进入市场”，就要求计划要反映市场需求，体现价值规律；政府要积极建立完善市场体系，建立各类专业市场，创造一个良好的、有序的、公平的市场竞争环境；企业要面向市场，面向用户进行生产经营活动；企业的原材料供应和产品销售要充分依靠市场；企业要按照市场的要求作出生产经营决策；企业经营状况的好坏、效益的高低，应由市场来评价；企业要在市场竞争中及时调整经营范围、调整产品结构和组织结构，最终实现资源合理配置和优胜劣汰。因此，本条例通过一系列规定，赋予了企业参与市场竞争的必备条件，从而为推动企业进入市场提供了法律保障。

（二）增强企业活力，提高企业经济效益。我国的全民所有制工业企业是我国现代化建设的支柱和骨干力量，是国家财政收入的主要来源。全民所有制工业企业是否具有活力，对于增强我国的综合国力，充分发挥社会主义制度的优越性，具有举足轻重的作用。《中共中央关于经济体制改革的决定》中指出：“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。”改革开放以来，国营企业的活力有所增强，但由于种种原因，还有相当一批企业活力不强，企业亏损严重，这种状况与国营企业在国民经济中的地位和作用越来越不相适应。因此，《条例》的一个重要立法目的，就是加速企业经营机制的转换。通

明确界定企业财产的所有权、落实企业经营自主权，强化企业自负盈亏的责任，加快进行企业产品结构和组织结构调整等措施，正确处理国家和企业的关系、企业和职工的关系，调动企业和全体职工的积极性，从而增强企业活力，提高企业经济效益。

第二条 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。

〔释义〕 本条是对企业转换经营机制的目标的规定，是《条例》中极为重要的部分。

转换企业经营机制的实质是企业活力问题也就是要把企业从传统计划经济体制的束缚下解放出来，使企业真正形成适应商品经济发展的新的经营机制。因此，必须首先明确转换的目标和方向。

一、转换企业经营机制的目标的确立依据。转换企业经营机制的目标是在总结了我国企业改革成功经验的基础上，按照社会主义有计划商品经济的要求，根据十年规划和“八五”计划纲要的要求以及企业的实际情况确定的。

《中共中央关于经济体制改革的决定》提出“要使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏、独立核算的社会主义商品生产者和经营者”。围绕这一目标，企业改革实行了放权让利，扩大自主权、推行内部经济责任制，普遍实行了承包制，进行了税利分流、股份制试点等等一系列改革，取得了巨大成就。因此，转

换企业经营机制的目标，也必须与企业改革的目标相一致。

国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要提出了企业改革的基本要求，即“实行政企职责分开，所有权与经营权适当分离，逐步使绝大多数国营企业成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的社会主义商品生产者和经营者。”企业转换经营机制的目标与今后十年我国企业改革的基本要求是一致的。

我国企业法第二条规定：“全民所有制工业企业是依法自主经营、自负盈亏、独立核算的社会主义商品生产和经营单位”。转换企业经营机制，从根本上说，正是为了落实企业法赋予企业的权利，强化企业的责任，实现立法的宗旨。

企业转换经营机制的目标是依据我国企业近年来的实际情况确立的。改革开放以来，国营企业进行了一系列改革，取得了巨大成就。但与此同时，由于种种原因，有相当一批国营大中型企业缺乏活力，根本原因是企业还没有成为自主经营、自负盈亏的经济实体和独立法人。职工吃企业“大锅饭”，企业吃国家“大锅饭”的状况，还没有从根本上转变。因此，解决企业存在问题的根本出路在于企业改革，而转换经营机制又是企业改革的关键。把“四自”作为目标，既表明实现企业经营机制的转换应着重解决的问题，所有企业都应围绕这一目标而努力，同时，也表明这是一个比较长的过程，需要通过深化改革，不断解决一些深层次的问题才能达到。

二、转换企业经营机制目标的内涵。转换经营机制，必

须使企业成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位。

(一) 自主经营是企业作为独立的商品生产者和经营者所应享有的基本权利，是转换企业经营机制的前提条件。自主经营的基本含义是：企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利；企业在国家宏观调控指导下，自主对企业的生产经营活动作出决策；企业根据自身的经营状况，自主参与市场竞争，接受市场的检验，实现优胜劣汰。

衡量企业自主经营的程度，根本的标志就是企业能否真正享有充分的经营权。企业的经营权是按照所有权与经营权分离的原则，企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。我国《民法通则》和《企业法》都对企业的经营权作出了明确的界定，这既是两权分离原则的具体法律体现，又为保障国家对全民企业财产的所有权，落实企业经营权提供了法律依据。企业经营权包括三个方面的要素：1.企业有权依法从事一定的行为，自主地进行各种经营活动，实现自己的经济利益；2.企业有权在经济交往中，作出一定行为，或不从事一定行为，并承担应尽的义务和责任。3.企业有权排除任何单位或者个人对其行使权利所进行的干预或侵犯行为。

(二) 自负盈亏主要是指企业对其经营后果，独立地享有相应权益和承担相应责任。自负盈亏要求企业在生产经营活动中，以国家授予其经营管理的财产承担民事责任，主要是履行债务的给付义务、国家不再对企业的债务承担无限连带清偿责任。企业要完成上交国家利润、税

收、费用、欠收目补酌责任；企业厂长对企业的盈亏承担经济责任；全体职工按照内部经济责任制，承担相应的经济责任。企业能否实现自负盈亏，是企业作为独立法人的标志，也是防止企业滥用自主权的关健。

（三）自我发展是指企业在市场竞争中，增强竞争能力，实现国有资产不断增殖。一方面取决于国家与企业之间的关系，另一方面是企业是否具有自主投资决策的权利，以及转产、兼并，进行组织结构调整的权利及企业对国家授予其经营管理的财产能否有效运用。

实现企业的自我发展，这是发展商品经济和壮大全民所有制经济的必然要求。企业只有不断扩大生产，才能最大限度地满足人民不断增长的物质和文化生活的需要，才能及时进行技术改造，更新设备，在激烈的商品竞争中立于不败之地。企业是社会经济的细胞，企业成为具有自我发展能力的商品生产者，社会主义产品经济才能转化为社会主义商品经济；反之，如果企业没有自我发展能力，只能依靠国家财政的计划投资，仍然是在简单再生产的圈子里徘徊，那么，不论其他各项改革进展到什么程度，社会主义有计划商品经济的大厦也难以构筑起来。

企业自我发展，必须赋予企业充分的经营自主权，从企业内部来讲，要赋予企业投资决策权，鼓励企业用留用资金进行技术改造和设备更新，促使企业提高自我发展能力，同时，还要在增提新产品开发基金，加速折旧等方面给予相应的政策。从企业外部来讲，要创造一个公平竞争、规则健全的市场体系，建立企业优胜劣汰机制，通过企业兼并等行为，发展壮大优势企业，淘汰落后的劣势企