

全民所有制工业企业 转换经营机制条例讲话

熊文钊等 编著



中国人事出版社

全民所有制工业企业 转换经营机制条例讲话

熊文钊等 编著

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

全民所有制工业企业
转换经营机制条例讲话

熊文钊等 编著

*

中国人事出版社出版

(北京市朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

北京市大兴县包头营印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 8.5 印张 190 千字

1992 年 8 月第 1 版 1992 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—20000 册

ISBN7—80076—285--8/D·065

定价:4.15 元

认真学习《条例》
为切实贯彻执行
《条例》和逐条落
实《条例》而努力
奋斗！

祝贺《全民所有制工业企业转换
经营机制条例讲话》出版

袁宝华

一九九一年八月

目 录

关于制定转换企业经营机制条例的几个问题·····	(1)
全民所有制工业企业转换经营机制条例·····	(10)
全民所有制工业企业转换经营机制条例讲话 ·····	(31)
第一讲 绪论·····	(31)
第二讲 企业经营权概论·····	(47)
第三讲 生产经营决策权·····	(51)
第四讲 产品、劳务订价权·····	(58)
第五讲 产品销售权·····	(64)
第六讲 物资采购权·····	(70)
第七讲 进出口权·····	(75)
第八讲 投资决策权·····	(81)
第九讲 财产支配处分权·····	(85)
第十讲 联营兼并权·····	(92)
第十一讲 劳动工资人事权·····	(102)
第十二讲 企业享有内部机构设置权·····	(112)
第十三讲 企业享有拒绝摊派权·····	(117)
第十四讲 企业自负盈亏的责任·····	(123)
第十五讲 企业的变更转产、停产整顿 和合并分立·····	(139)

第十六讲	企业的终止.....	(155)
第十七讲	企业破产概述.....	(164)
第十八讲	确立企业和政府关系的原则.....	(187)
第十九讲	企业财产权和为保障该权 政府及有关部门的职责.....	(192)
第二十讲	政府对企业的服务、监督和协调	(206)
第二十一讲	法律责任.....	(238)

关于制定转换企业经营机制条例 的几个问题

朱 镕 基

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，分配不能过分地向个人倾斜。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。如果这个问题解决不了，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。其实现在企业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。如有漏税或其它侵吞国家财产的行为，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。政府主要通过政策、法律来进行间接的宏观管理,通过获取资产收益、税收、监督企业经营状况和考核企业领导业绩来体现所有权,而不是靠行政指令直接管理企业。这个问题存在不同意见,今后还可继续探讨,理在形成条例的条件还不成熟。

所谓“政企分开”,就是说政府主要搞好宏观调控,制定法律法规、发展战略和产业政策,控制总量平衡,调整产业布局,

综合运用经济杠杆,汇集并向企业提供经济信息。政府行为主要运用经济手段,按价值规律、市场规律办事。

政府行业管理部门的职能,也主要是做好“规划、协调、监督、服务”,不干预企业的“人、财、物”和经营决策自主权。所谓监督也主要是通过法律手段,利用社会组织和律师、会计师等“国家不付工资的经济警察”来实施。这比政府机构直接干预的效果要好得多,政风、党风也会好得多。

三、定出规范,依法治厂

条例中所有条款都应该用法律语言,要讲得很明确,要把实质性的矛盾提出来,敢于去碰硬,提出解决的办法。笼统地写,你回避了矛盾,那就是说你根本不去解决问题。可以说,这个条例,很多问题都是针对各部门现行的不合理规定的。那就要改革,对现行的规定进行改革。不改革,这个条例是解决不了问题的。如果把这个条例制定出来了,变成一个全国的法规,我看企业就好管了。依法治厂,就可以从严。违反了条例规定,就六亲不认,该处分就处分,该撤职就撤职。

关于分配,关键是要控制工资总额。转换企业经营机制必须包括自我积累、自我改造、自我发展。因此,企业工资总额的增长不能高于该企业经济效益的增长;职工实际平均工资的增长也不能高于该企业劳动生产率(按净产值计算)的增长。现在的工效挂钩办法,存在着挂盈不挂亏、挂上不挂下的现象,需要完善。同时,也应解决企业有效益、有工资基金而不能发奖金等控制过死的问题。为了落实企业的分配自主权,可以考虑由企业根据国家规定的工资和效益挂钩比例的办法自行确定工资总额。为便于控制,工资总额必须包括所有工资奖

金、津贴等工资性支出,所有单项奖都应纳入工资总额之中。在工资总额的限度内,企业可自主决定企业内部的工资形式和奖金分配办法。但是必须接受财政、银行审计等政府有关部门的监督,有条件的可以逐步由国家认可的会计事务所审查、监督。企业的经济效益要包括全面的指标,不能只是一个指标,特别不能只是产值指标。大家倾向于用实现利税来综合代表企业的经济效益。企业应该考虑将效益增长的部分首先用于资产的增殖。如果企业效益增长快,相应的工资增长也快,可以提取一部分用于建立工资储备基金。今年盈余,明年亏了,可以用来弥补。如果企业没有工资基金储备,今年盈利多,全部分光了;明年亏了,奖金还要发,又没钱,就找银行借钱,或者挪用专项资金,吃老本。还不行。

总之,制定条例要抓住几个重点,切实解决几个关键性问题,重点要十分明确,可操作性要强。可操作性不强,那就没有必要搞条例了,因为我们已经有《企业法》了,制定了条例的目的就是为了使《企业法》能够进一步贯彻实施。

(摘自《人民日报》1992年7月1日)。

全民所有制工业企业转换经营机制条例

第一章 总 则

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。

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。

第三条 转换企业经营机制必须遵循下列原则:

(一)坚持党的基本路线;

(二)坚持政企职责分开,保障国家对企业财产的所有权,实现企业财产保值、增殖,落实企业的经营权;

(三)坚持责、权、利相统一,正确处理国家和企业、企业和职工的关系,贯彻按劳分配的原则,把职工的劳动所得与劳动成果联系起来;

(四)发挥中国共产党的基层组织在企业中的政治核心作用,坚持和完善厂长(经理)负责制,全心全意依靠工人阶级;

(五)坚持深化企业改革与推进企业技术进步、强化企业

管理相结合；

(六)坚持在建设社会主义物质文明的同时,建设社会主义精神文明,建设有理想、有道德、有文化、有纪律的职工队伍。

第四条 围绕转换企业经营机制,按照宏观要管好,微观要放开的要求,政府必须转变职能,改革管理企业的方式,培育和发展市场体系,建立和完善社会保障制度,协调配套地进行计划、投资、财政、税收、金融、价格、物资、商业、外贸、人事和劳动工资等方面的改革。

第五条 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。社会各有关方面都应当为企业转换经营机制创造条件。

第二章 企业经营权

第六条 企业经营权是指企业对国家授予其经营管理的财产(以下简称企业财产)享有占有、使用和依法处分的权利。

第七条 企业按照国家规定的资产经营形式,依法行使经营权。企业资产经营形式是指规范国家与企业的责、权、利关系,企业经营管理国有资产的责任制形式。

继续坚持和完善企业承包经营责任制。逐步试行税利分流,统一所得税率,免除企业税后负担,实行税后还贷。创造条件,试行股份制。

第八条 企业享有生产经营决策权。

企业根据国家宏观计划指导和市场需要,自主作出生产经营决策,生产产品和为社会提供服务。