

大中型企业曾有过辉
煌的过去
也应该拥有更灿烂的
未来！

A

中国政法大学出版社

企业经营机制转换卷

搞好大中型企业法律政策指导丛

搞好大中型企业法律政策
指导丛书

总顾问 袁望华

企业经营 机制转换卷

京新登字185号

搞好大中型企业法律政策指导丛书
企业经营机制转换卷

•
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11.375印张250千字
1992年9月第1版1992年9月第1次印刷
ISBN7-5620-0851-5/D.801

印数：7,000 定价：5.00元

主 编

孙 延 祐

副主编

戴 家 宏

撰稿人

(姓氏笔划为序)

于	吉	王	强	何	忠
庞	铁	杨	立	钟	贞
徐	蔡	燎	黄	纬	戴家宏

前 言

搞好国营大中型企业是中央工作会议的重要决策，是关系到改革成败的大事。国家和政府以此为重点，已制定了一系列政策和法律，最近又由国务院批准正式颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。这些强有力的措施和办法，为深化改革、转换企业经营机制提供了可靠的政策、法律保障。

搞好大中型企业是一项全社会的系统工程，需要应用政治、经济、法律、科技等多种手段，其中法律政策是必不可少的一环。为了搞好国营大中型企业，也为了给各级政府、企业及有关人士提供相应的法律政策服务，并帮助理解这些法律政策的精神实质，中国政法大学出版社特邀请国家体改委、财政部、劳动部、司法部、国家工商局、中国人民银行、全国总工会等有关国家机关的领导、专家、学者共同编写了本套丛书。袁宝华同志担任丛书总顾问。各部门针对本系统的实际情况，在书中着重强调了三方面的内容：1. 针对企业现况、亟待解决的难点，指出企业改革的突破口；2. 对企业改革中的法律保障问题做了实用性的解答和阐述；3. 选编了相关的法律政策文件，将国家的规定原原本本交给读者。

《搞好大中型企业法律政策指导丛书》包括企业经营机制转换、企业法律保障、企业劳动工资制度、企业工会工作、企业金融工商、企业财政税收 6 个分卷，是国内第一部直接为搞好国营大中型企业服务的大型法律政策指导丛书。

编 者

1992年8月

110015/10

目 录

第一章 企业改革政策法律综述	(1)
一、深化企业改革是搞好国营大中型企业的 必由之路.....	(1)
二、加强企业法制建设,是深化企业改革的 重要保障.....	(11)
第二章 企业改革的重要法律保障—— 《企业法》.....	(21)
一、深化企业改革必须贯彻落实企业法.....	(21)
二、全面贯彻《企业法》是企业改革的 当务之急.....	(23)
三、《企业法》有关企业改革的具体规定.....	(28)
第三章 企业经营方式改革的政策法规	(92)
一、企业承包经营责任制的政策法律规定.....	(92)
二、企业租赁经营责任制的政策法律规定.....	(106)
第四章 企业组织结构调整的政策法规	(115)
一、企业兼并的政策法律规定.....	(115)
二、企业联营的政策法律规定.....	(128)
三、企业集团的政策法律规定.....	(134)
四、企业拍卖的政策法律规定.....	(146)
第五章 股份制与税利分流试点的 政策法律规定	(158)
一、股份制试点的回顾与展望.....	(158)
二、股份制试点的具体规定.....	(181)

三、税利分流的回顾与展望·····	(202)
四、税利分流试点的政策规定·····	(215)
附录：有关企业改革的重要法律、法规、政策	
汇编 ·····	(218)
1. 国务院关于深化企业改革增强企业活力的若干规定·····	(218)
2. 国务院关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定·····	(223)
3. 中华人民共和国全民所有制工业企业法·····	(227)
4. 全民所有制工业企业职工代表大会条例·····	(240)
5. 全民所有制工业企业厂长工作条例·····	(247)
6. 中国共产党全民所有制工业企业基层组织工作条例·····	(256)
7. 全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例·····	(263)
8. 国务院关于修改《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》第二十一条的决定·····	(271)
9. 全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例·····	(273)
10. 国务院关于修改《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》第二十二条的决定·····	(282)
11. 禁止向企业摊派暂行条例·····	(284)
12. 国营企业实行劳动合同制暂行规定·····	(289)
13. 国营企业招用工人暂行规定·····	(297)
14. 国营企业职工待业保险暂行规定·····	(300)

15. 国营企业辞退违纪职工暂行规定…………… (305)
16. 中华人民共和国企业破产法…………… (307)
17. 国家体改委、财政部、国家国有资产管理局
关于出售国有小型企业产权的暂行办法…………… (316)
18. 国家体改委、国家计委、财政部、国有
资产管理局关于企业兼并的暂行办法…………… (321)
19. 财政部关于国营企业兼并财务处理的暂行
规定…………… (326)
20. 财政部关于国营企业实行税利分流的
试点方案…………… (330)
21. 财政部、国家体改委国营企业实行“税利分
流、税后还贷、税后承包”的试点办法…………… (334)
22. 国家计划委员会关于大型工业联营企业在
国家计划中实行单列的暂行规定…………… (340)
23. 国家物资局关于经济联合组织的物资分配、
供应和产品销售的暂行办法…………… (344)
25. 财政部关于促进横向经济联合若干税收
问题的暂行办法…………… (346)
24. 中国人民银行关于搞好资金融通支持横向
经济联合的暂行办法…………… (350)

第一章 企业改革政策 法律综述

一、深化企业改革是搞好国营大中型企业的必由之路

中共中央《关于经济体制改革的决定》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。”我国现有独立核算的国营大中型工业企业13405个，占全国工业企业总数的2.5%，而它们创造的工业产值却占全国工业总产值的45.6%，上交国家的利税占60%以上。这些情况表明，企业，特别是大中型企业生产经营的积极性、主动性、创造性能否充分发挥，是否具有活力，对于我国的经济体制改革与经济发展，具有举足轻重的作用。建设有中国特色的社会主义，让社会主义制度的优越性充分发挥出来，从经济上讲，最重要的就要体现在国营大中型企业活力的不断增强和效益的不断提高上。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，增强企业活力是经济体制改革的中心环节，深化企业改革是搞好国营大中型企业的必由之路。

1. 企业改革的回顾

党的十一届三中全会以来，我国的企业体制按照建立社

会主义有计划商品经济的经济体制要求，以扩大生产经营自主权，建立和完善经营责任制，转变企业经营机制为主要内容，进行了一系列的改革，经历了以下几个阶段。

第一阶段：扩大企业生产经营自主权，推行各种经济责任制。1979年初，四川省在川棉一厂、宁江机床厂等6家企业扩大自主权改革试验的基础上，扩展到100家。1979年7月，国家经委、财政部等部门总结了四川改革的试验，选择京、津、沪的首钢、北京清河毛纺厂、天津自行车厂、上海汽轮机厂等8户企业搞扩权试点。1979年末试点企业增加到4200家，1980年扩大到6600家，1981年又进一步扩大到36000家。经国务院和各地政府批准，在首钢、一汽、二汽、兰化、吉化等50多个大中型企业实行上缴利润递增包干办法，四川、上海和广西柳州等地200多个企业进行了独立核算，国家征税、自负盈亏的试点。从1982年开始，企业内部普遍推行了把企业对国家承担的经济责任，按责权利结合的原则，层层分解，层层落实，直到每个岗位和职工，形成全面包、全面保，包保结合，严格考核的经济责任制体系。在这期间，国务院下发了一系列文件，明确规定，国营工业企业由按工资总额提取企业基金的办法改为实行利润留成办法。企业在生产经营、产品销售、产品定价、物资选购、资金使用、资产处理、机构设置、劳动人事、工资奖金、联合经营等方面享有经营权。这些改革措施，初步改变了政府对企业统得过多、管得过死，企业缺乏活力和动力的局面，使企业开始从行政机构附属物向相对独立的商品生产者和经营者转变，推动了企业生产的发展 and 经济效益的提高。但是，由于各方面改革不配套，政府部门的机构发生了一些变化，而政府部门的职能并没有多大改变，国家赋予企业的经营自主权有

的被层层截留，企业的经营权真正落实的很少。

第二阶段，推行“利改税”，进行企业承包制试点。1983年4月开始推行“利改税”的办法，即第一步利改税。企业与国家的分配关系，由企业上交利润的制度改为统一交纳所得税。凡有盈利的国营大中型企业，按实现利润交纳55%的所得税，税后利润一部分上交国家，一部分按国家核定的留利水平留给企业。1984年9月，国务院决定从税利并存过渡到完全以税代利，即第二步利改税。工商税划分为产品税、增值税、盐税和营业税，一户一率的调节税替代企业上缴利润。全民所有制小型企业按八级超额累进税率缴纳所得税。以税代利，把国家与企业的分配关系用税收的形式固定下来，企业有了一定的自主权和可支配的财力，保证国家在企业收入分配中拿大头。但是，由于价格体系未完全理顺，其它方面的改革不同步，企业上缴税收“水涨船高”、“鞭打快牛”的问题，未能得到妥善解决。1983年实行“利改税”后，许多试行承包制的企业中止了，全国只有首钢等20几家大中型企业和少数亏损微利企业继续实行承包制，一些小型企业试行租赁制。实行承包制、租赁制的企业对所有权与经营权的分离途径进行了探索，在一定程度上限制了政府对企业的行政干预，促进了企业领导体制、用工制度、收入分配制度等方面的改革。

第三阶段，推行和完善企业承包制，进行税利分流、税后还贷、税后承包和股份制试点。1986年12月国务院发布了《关于深化企业改革，增强企业活力的若干规定》，作出了落实企业自主权，推行多种形式承包经营责任制、全面推行厂长负责制、企业自己决定内部分配等八项规定。1987年4月以后，按照党中央、国务院的部署，企业普遍推行多种形

式的承包经营责任制。到1988年底，全国预算内工商企业的承包面超过90%，其中大中型企业达95%，近半数小型商业企业推行租赁经营责任制。承包制使企业出现了新的生机和活力，扭转了连续20个月企业利润下降的局面，1987年当年即增加财政收入60多亿元。承包制是企业改革实践中创造出来的，它的主要特点是，既坚持全民所有制企业性质不变，又针对旧的管理体制责任不明的缺陷，按所有权与经营权相分离的原则，以择优委托的方式，把企业财产的经营权委托给企业，用契约的形式，确立国家与企业的分配关系，促使企业走向市场，向自主经营自负盈亏的商品生产者和经营者的地位转化。在企业普遍实行承包制的同时，重庆、厦门、益阳等地进行了税利分流、税后还贷、税后承包的试点，上海、深圳等地进行股份制的试点，探索公有制的多种有效实现形式。

第四阶段，以转换企业经营机制为重点，着力搞好国营大中型企业，1991年9月23日召开的中央工作会议指出：“在今后的经济工作中，要把增强国营大中型企业活力和提高企业效益的问题，提到突出的位置上来。”增强国营大中型企业活力，一方面需要政府要转变职能，为企业改善外部条件，另一方面要促使企业转换经营机制，走向市场。中央工作会议在这两个方面制定了20条措施，即增加企业技术改造的投入；逐步缩小对国营大中型企业的指令性计划；适当提高企业折旧；增加新产品开发基金；继续补充在企业流动资金；对利率再做些适度调整；抓紧落实给予部分企业外贸自主权；继续对国营大中型骨干企业实行“双保”；抓紧清理三角债；进一步做好组建大型企业集团的试点工作；坚决治理“三乱”；降低国营工业企业的所得税率；坚持完善承包经营责

任制；继续贯彻《企业法》，健全企业内部领导体制；积极推进劳动工资制度改革；把国营大中型企业推向市场；进一步加快技术进步；坚持从严治厂，加强企业内部管理；全心全意依靠工人阶级；切实加强对国营大中型企业的领导。中央工作会议以后，各省市都选择了一批企业进行转换经营机制的试点。绝大多数省市以劳动、人事、分配三项制度的配套改革为突破口，把竞争机制引入企业，建立干部能上能下，工人能进能出，工资能高能低的机制和相应的制度。吉林省选择了50家国营大中型企业进行放开经营、转换机制的试点。北京市确定企业转换机制的8种改革试点形式，已有三批共有207家企业进行了试点。上海市选择部分大中型企业按照“三资”企业管理办法进行试点，对50户企业进行经营方式和全员劳动合同制改革试点，对68户企业进行以上岗合同为中心的工资制度改革试点。各地都采取了改革措施，调整经济机构，对一批长期亏损、扭亏无望的企业实行关停并转或破产。以转换企业经营机制为重点，搞好国营大中型企业的改革加快了步伐，取得了新的成效。

2. 企业改革的成效和主要经验

企业改革13年来，取得了相当的成功。

在国家与企业的关系上，经过扩大企业生产经营自主权，推行企业内部经济责任制，以及在分配上实行利润留成、利润包干和亏损包干、利改税，发展到实行多种形式的承包经营责任制，较好地处理了国家、企业、职工三者的利益。政府把包揽的事情逐步放给了企业，由直接管理转变为以合同为主要形式的管理，企业在一定程度上摆脱了行政附属物的地位；国家指令性计划产品和统配物资大大减少，大多数原来靠指令性计划生产的企业开始转向市场；企业有了

一定的扩大再生产的投资权，投资主体逐步转到企业：企业生产的生活消费品多数通过市场形成符合价值规律的价格，生产资料的价格也逐步按生产成本加平均利润率确定价格。

在企业领导体制上，由党委领导下的厂长负责制转为厂长负责制，确立了企业领导体制的新格局。《企业法》明确规定企业实行厂长负责制，厂长是企业法定代表人。全国95%以上的全民所有制工业企业实行厂长负责制，建立了以厂长为中心的生产经营指挥系统，克服了过去企业生产经营名为集体负责，实际上是无人负责的现象。基本上理顺了企业行政、党组织、职代会三者的关系，厂长全面负责，党委保证监督，职工民主管理的新的领导体制初步建立起来。

在企业内部管理上，围绕转变经营机制，建立健全了责、权、利紧密结合，包、保、核有机联系的企业内部经济责任制体系。企业招工开始实行面向社会公开招聘，全面考核；择优录用的原则，对新招工人实行劳动合同制，对原固定工实行合同化管理，优化劳动组合，打破“铁饭碗”。企业人事管理上开始打破工人与干部的界限。冲破长期以来用行政机关管理干部的办法管理企业干部的方式，近三分之一的承包企业实行了公开招标，选聘经营者，实行干部能上能下，打破“铁交椅”。企业内部分配在国家政策允许的范围內，工资、奖金与经济效益挂钩，上下浮动。企业可以自定分配形式，把职工收入同劳动贡献联系起来，克服平均主义，打破“大锅饭”。

在企业职工观念上，逐步适应了有计划商品经济的要求。产品经济的体制下，企业是单纯的计划执行者，市场和效益观念十分淡漠。随着有计划商品经济的发展，计划经济与市场调节相结合的运行机制的初步建立，企业在一定程度

上摆脱了行政附属物的地位，大部分企业开始面向市场，面临市场竞争和自负盈亏的双重压力。在这种形势下，企业职工的市场观念、效益观念大大增强了，竞争意识、创新意识、风险意识开始形成，一批政治素质好、勇于开拓、善于经营管理的企业家成长起来，一支有理想、有道德、有文化、有纪律的职工队伍不断壮大。

企业的经济实力显著增强，企业对国家的贡献迅速增加，改革使企业有了一定的可供自主支配的财力，现在企业留利总额比改革初期增加了6倍多。企业按比例建立了生产发展基金、新产品试制基金、后备基金、职工福利基金和奖励基金。据测算，留利中的45.5%用于生产发展基金、新产品试制基金和后备基金；31.7%用于职工福利基金；22.8%用于职工奖励基金。企业留利的增加，推动了企业技术改造，增强了企业后劲，增加了职工收入，改善了职工福利条件。改革解放了生产力，促进了企业生产的发展。企业实现利税总额比改革初期增加了一倍多，国家财政收入在改革十年间翻了一番多，其中大部分来自国营企业创造的经济效益。

回顾13年来的企业改革，可以总结出许多经验，我们概括为以下几点：

一、把增强全民所有制大中型企业的活力作为深化经济体制改革的中心环节。国营大中型企业是国家财政收入的主要来源，是我国现代化建设的重要支柱和骨干力量。增强国营大中型企业的活力，充分发挥它们的骨干作用，调动广大职工的积极性，直接关系到我国经济的发展和社会主义制度的巩固。经济体制改革能否取得预期的进展，在相当程度上取决于国营大中型企业改革的成效。因此要始终把增强企业活力特别是增强国营大中型企业活力的问题，提到突出的位置上

来，作为深化经济体制改革的中心环节来抓。

二、企业改革要从实际出发，坚持分类指导，我国独立核算的工业企业有40多万个，由于行业性质、企业规模、生产技术条件各不相同，企业之间千差万别，很难用单一的经营方式来规范各种各样的企业实际。因此，要根据中国的国情和企业的具体情况，统一规划，分类排队，分类指导，循序渐进，实事求是地制定改革的政策措施，推进企业改革。

三、围绕转换企业经营机制，配套地进行其他方面的改革。转换企业经营机制的目标，是在国家计划和宏观政策指导下，使企业逐步成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的社会主义商品生产者和经营者。实现这个目标，需要进行一系列配套改革。一方面，政府要转变职能，为企业提供社会服务，减轻企业社会负担；另一方面，政府要改变管理企业的方式，主要通过宏观管理，制定产业政策，调控和引导企业行为，依法对企业进行监督，保证企业经营自主权的落实。

四、企业改革要解放和发展生产力。提高企业经济效益是企业改革的出发点和落脚点。衡量企业改革的成果，判断各项改革措施是否得当，都要看是否有利于搞活企业，是否促进了生产力的发展。深化企业改革，增强了企业活力，使企业的产品有竞争力，技术有开发力，资产有增殖力，对市场有应变力，领导班子有团结进取力，职工群众有凝聚力，大力解放和发展了生产力。

3. 当前深化企业改革的工作重点

转换企业经营机制，有步骤地把全民所有制企业推向市场，是当前深化企业改革的重点。

(1) 贯彻落实《企业法》。各级政府部门要严格按照

《企业法》办事，自觉维护和尊重企业的合法权益，把宣传、落实《企业法》作为政府部门的一项重要工作，作为普法教育的重要内容。各地、各部门要清理与《企业法》相违背的文件，做好《企业法》执行情况的检查，落实企业的经营权，加快企业内部三项制度的配套改革，进一步发挥党组织的政治核心作用，坚持和完善厂长负责制，全心全意依靠工人阶级。对企业在招工、用工和辞退职工方面的自主权要予以保障，企业可实行合同化管理或实行全员劳动合同制，实行优化劳动组合。企业有权根据实际需要自主确定工资和奖金的形式，拉开分配档次，切实解决内部分配的平均主义问题。企业有权根据自己的经营状况，设立职能机构，任何部门和单位未经国务院批准无权发文要求企业设置对口机构，更不得以此作为企业各种评比的条件。

(2) 完善企业承包制。结合清产核资的工作，完善企业承包指标体系和工效挂钩办法，逐步由利润承包转向资产经营承包，解决好国有资产保值、增值问题，进一步强化企业约束机制。企业因国家缩减指令性计划而增加的收入，因国家提价而使库存商品和物资增值的部分，应用于补充企业自有流动资金；经营性亏损企业不得发奖金，限期内未扭亏的，减发工资。对不按国家规定，该摊的成本不摊，该提的折旧、新产品开发基金和大修理基金不提，造成企业虚增利润甚至虚盈实亏的，要扣减企业工资总额，情节严重的，要追究厂长（经理）的责任。选择少数对国民经济有重大影响、符合产业政策、经营管理水平较好的大型企业和企业集团，实行投入产出总承包，将承包期限与技术改造、还贷计划相衔接，并把国有资产的增殖和管理纳入承包内容。通过包死基数，鼓励企业多创、多留、多积累，形成再投入、再