

企 业 走 向 市  
场 法 律 保 障

漆多俊 主编

中国政法大学出版社

# 企业走向市场 法律保障

漆多俊 主编

中国政法大学出版社

(京)新登字185号

**企业走向市场法律保障**

漆多俊 主编

\*

中国政法大学出版社出版

北京市燕山联营印刷厂印刷

新华书店经销

\*

787×1092 32开本 7.25印张 155千字

1993年3月第1版 1993年3月第1次印刷

ISBN7-5620-0910-4/D·860

---

印数：3,000册 定价：4.80元

## 前 言

企业改革是经济体制改革的中心环节。搞好企业、特别是国有大中型企业，关系到经济体制改革和社会主义现代化建设的成败，不仅具有重要的经济意义，而且具有重要的政治意义。十几年来，国家采取了一系列措施推动企业改革，取得了好的效果。但问题仍严重存在。这集中反映在企业效益仍然不佳，亏损面较大。去年9月，中央召开工作会议，专门研究了这一问题，并制订了一些措施。今年春节前后，邓小平同志发表了南巡重要谈话，在全国掀起了进一步解放思想、加快改革的热潮。企业改革步入了新的阶段。

企业改革的根本出路，是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经营单位，把企业推向市场，适应市场要求。

把企业推向市场，意味着国家与企业关系发生重大变化。企业作为独立的商品生产经营者，在市场中将主要受价值规律支配和接受市场机制的调节。这必将引起国家经济管理体制和整个经济体制的重大转变。本来，在商品经济条件下，价值规律的作用是普遍的。价值规律作用的外部表现，即为市场调节。市场调节是国民经济内在的调节机制，因而是驱动国民经济运行最基本的力量。现代国家，政府需要加强对国民经济的管理，其中包括运用经济计划手段；但是，政府管理和计划调节毕竟主要是一种外部力量和外部调节。外部调节是必需的，有时甚至是至关重要的；但它终究不能排斥和取代国民经济的内部调节机能。它只有遵循国民经济

的内在运行规律、并把外部调节与内部调节两种机制结合起来，才能发生好的效果。从这个意义上说，商品经济就是市场经济。社会主义社会现阶段的经济性质既然属于商品经济范畴，其经济体制就基本上应是一种市场经济。只是同资本主义市场经济比较，它具有各种不同特征。这主要是由于社会主义公有制在国民经济中的主体地位和国家的人民性本质，决定这里的国家经济管理和计划调节因素更为重要，更能有效地发挥作用，国家经济管理的目的、手段和方式也有所不同。这就是社会主义市场经济的社会主义特色。在我国，人们已经认识到经济体制转变的必要性，国家也正在采取有力措施，促进社会主义市场经济发展。而实行把企业推向市场，是实现经济体制转变的首要和最基本的措施和内容。

把企业推向市场，涉及许多法律问题，需要提供各种法律保障，为其保驾护航。发展社会主义市场经济，需要加强法治。可以说，市场经济就是法治经济。各种经济活动都要通过法律加以规范。社会主义法制建设面临艰巨的任务。

为了学习、贯彻邓小平同志南巡谈话的重要精神和国家新近发布的一系列重要政策法规，推动企业走向市场，促进社会主义市场经济发展，在中国政法大学出版社的大力支持下，我们组织国内法学界、经济学的部分专家、学者撰写了一组稿件，编辑出版。书的内容，涉及企业走向市场的各种法律保障问题，其中也涉及一些重要的经济学问题。全书分为企业走向市场的法律保障体系，企业产权与经营制度改革，企业股份制，企业劳动、工资与保险制度改革，政府对企业管理职能的转变，培育和完善的市场经济体系，企业破产制度共七个部分。作者们本着解放思想、大胆探索的精神，对上

述有关问题作了深刻的论述，提出了许多颇有见地的看法。对于人们认识当前改革的形势及今后的发展，特别是与改革有关的法律问题，自觉投身和促进改革和社会主义法制建设，能够给予很多启发和一定的指导。其中也可能有某些意见不够成熟，有待进一步探讨，敬请读者批评指正！

武汉大学经济管理学院许俊千教授、唐岳驹教授、武汉大学法学院马俊驹教授、北京商学院徐学鹿副教授、国家劳动部法规司邢新民同志、中国社会科学院法学所孙宪忠同志、西北政法学院韩松同志等，于百忙之中为本书撰稿；中国政法大学出版社池源淳教授等负责同志和编辑，从本书的组稿到编辑、出版，给予了大力支持，做了大量工作。在此对他们一并表示衷心感谢！

本书撰写分工：许俊千、唐岳驹（社会主义市场及其多元化），马俊驹（企业破产法适用问题），徐学鹿（市场体系的完善），邢新民（企业用工自主权），孙宪忠（公有制的法律实现方式），韩松（企业走向市场与民商立法），温世阳（企业职工失业保险制度的完善），宁立志（企业法人股），刘剑文、李群星（深化企业税制改革的立法问题），王立亚（劳动用工制度法律问题），漆多俊（企业走向市场法律保障系统、企业走向市场与经济法的任务、经营权基本原理与国有企业经营制度改革、理顺承包制内部关系、国有企业股份制、股权、公司制两权分离形态、社会主义市场经济体制下的政府职能、企业破产制度的实施与完善）。

编 者

1992年8月

# 目 录

<b>第一章 企业走向市场的法律保障体系</b> .....	( 1 )
第一节 企业走向市场的法律保障系统.....	( 1 )
第二节 企业走向市场与民商立法.....	( 10 )
第三节 企业走向市场与经济法的任务.....	( 21 )
<b>第二章 培育和完善市场体系</b> .....	( 31 )
第一节 社会主义市场及其多元化.....	( 31 )
第二节 市场体系的完善.....	( 40 )
<b>第三章 企业产权与经营制度改革</b> .....	( 48 )
第一节 经营权基本原理与国有企业经营制度 改革.....	( 48 )
第二节 公有制的法律实现方式.....	( 63 )
第三节 理顺承包制内部关系.....	( 80 )
<b>第四章 企业股份制</b> .....	( 87 )
第一节 国有企业股份制.....	( 87 )
第二节 股权.....	( 107 )
第三节 企业法人股.....	( 120 )
第四节 公司制两权分离形态.....	( 130 )
<b>第五章 企业劳动工资与保险制度改革</b> .....	( 140 )
第一节 企业用工自主权.....	( 140 )
第二节 企业职工失业保险制度的完善.....	( 148 )
第三节 劳动用工制度改革的法律问题.....	( 155 )
<b>第六章 政府对企业管理职能的转变</b> .....	( 164 )
第一节 社会主义市场经济体制下的政府职能.....	( 164 )

第二节	深化企业税制改革的立法问题·····	(182)
<b>第七章</b>	<b>企业破产制度·····</b>	<b>(197)</b>
第一节	企业破产法适用问题·····	(197)
第二节	企业破产制度的实施与完善·····	(211)



# 第一章 企业走向市场的法律保障体系

## 第一节 企业走向市场的法律保障系统

### (一)

当前我国深化改革的一项重大措施、搞好国有企业的一条根本出路，是实行把企业推向市场，使企业真正成为依法自主经营、自负盈亏的商品生产经营单位。

企业是专门从事生产经营活动的营利性社会经济组织。从这个意义上说，它一刻也不能脱离市场，它本来就应处于市场之中，是近代以来构成市场的不可缺少的重要主体。但是，由于我国过去几十年中实行产品经济和高度集中的经济管理模式，占国民经济主导地位的国有企业，其产、供、销、人、财、物由国家包揽，与市场严重脱离；我国的市场体系发育也很不完善。80年代以来，经过改革，情况有所改善。但至今这些国有企业与市场的关系仍是若即若离，并未完全进入市场，成为市场中的独立自主的富有活力的主体。政府主管部门不敢大胆放手让企业进入市场，更不忍心“推”；企业也总是贪恋着政府“温暖”的怀抱，不愿也不能独立自主地进入市场去闯荡世界，“放”不走，“推”不开。但这

样一来，企业就总是缺乏生机活力，不能很好地适应市场要求，经营效益难以提高；国家也总是沉溺于企业的生产经营事务之中，并长期背起企业亏损的包袱。为了扭转这种局面，必须采取断然措施，把企业推向市场，让企业到市场中去经风雨，见世面，锻炼成长，为繁荣社会主义市场，发展国民经济作出应有的贡献。

要真正实行把企业推向市场，涉及人们观念上的重大转变，并要在经济体制和有关的政治体制上采取一系列重大改革措施，还要提供周密的法律保障，为企业走向市场开路、护航。

把企业推向市场的法律保障是一个系统工程，它由三个方面构成：（一）关于企业作为独立自主的商品生产经营者的法律资格和法律地位的确立和保障；（二）关于企业进入市场后生存、发展的法律保障；（三）关于企业在市场竞争中发生亏损和破产的预防和处理。企业独立自主的法律资格和法律地位不确立或得不到保障，就不能自立地进入市场，政府即使想放手也“放”不走，想“推”也推不开。企业进入市场以后，必须让它们（起码是其中的绝大多数）能够在市场中健康地生存、发展，为发展社会生产力、繁荣经济作贡献；这是实行把企业推向市场的初衷。法律必须在这方面提供有力的保障。企业在市场大风大浪中游泳，受价值规律制约，适者生存，优胜劣汰，其中有些企业难免发生亏损和破产，需要采取措施预防，并在这种情况发生时作出恰当处理。这也需要法律发挥作用。可见，上述三个方面都是构成把企业推向市场的法律保障系统不可缺少的内容。

## (二)

为把企业推向市场，必须确立和保障企业独立参加各种法律关系的主体资格和法律地位。《全民所有制工业企业法》第二条对企业的法律地位本已作出较明确规定，但实际上并未落实。妨碍企业法律地位的，有两个最基本的原因：一是企业的财产权未得到保障；二是国家对企业管理方式不当，直接干预过多。

企业财产权是各项生产经营自主权的基础和核心，是确立和保障企业独立自主的法律地位的首要问题。当前企业的许多自主权不能落实到位，归根结底是企业财产权尚不明确，尚未得到可靠保障的结果。

企业财产权可以是所有权，也可以仅享有经营权。如果企业享有所有权，则经营权自然也归该企业行使。不过，可以在同一企业内部实行所有权与经营权分离，例如在实行公司制情况下，公司的股东会行使所有权，董事、董事会行使经营权。如果企业仅享有经营权，而所有权属于企业外部的组织或个人，例如实行企业租赁经营、承包经营那样，则为了能使企业有效经营，其享有的经营权也必须符合以下要求：（一）经营权权限要充分，企业才能有效开展经营活动；（二）经营权与所有权的权限界限要分明，避免经营权人与所有权人互相牵扯、干扰，或互相推诿；（三）两权要能互相配合、互相制约；（四）经营权要稳定，让经营权人能安心经营，作好生产经营的计划安排；（五）经营权人与所有权人利益分配要合理，要能建立利益激励机制。

当前我国国有企业普遍实行承包经营制。承包经营制相对于原来实行的“国营”（即国家经营）是经营权制度的一次

重大改革，是经营机制的一次大转换。它能够使企业取得独立自主地从事生产经营的法律地位，从而获得较好的经营效益。但是，我国几年来实行承包经营的实践表明，问题仍然不少，并且集中反映在企业的独立法律地位尚不能很好确立；经营效益仍不够理想。仔细分析承包实践中存在的问题，不难发现其中有两类不同性质的问题：一类是在承包经营实行中作法上的问题或客观环境问题，不是承包制本身固有的，可以通过完善承包制和深化改革逐步加以解决；另一类则是承包制本身的问题，是承包制的固有特性和我国国有企业实际情况决定的。

当前，承包经营企业的经营权限不够充分，企业经营权人不能有效经营；经营权与所有权两权界限不分明，作为所有权人和发包方的政府主管部门常常随意干预企业经营活动，而企业经营权人不能有效抵制；企业不能自负盈亏，经营亏损责任实际上全都落到国家头上；等等。这些问题通过完善承包制，改变一些作法，可以得到改善。例如：（一）进一步明确经营权的范围，并完善承包合同制，分清经营权与所有权的权限界限，避免含混以致留下使人们随意干预企业经营活动的漏洞。（二）改革企业干部制度，实行官、商分离，使企业经营者不再计较自己在“官场”中的升迁，不再把自己的荣辱得失寄托在作为发包方的政府主管机关的好恶上。这有利于经营者一心根据企业实际情况和市场变化自主经营，不有意“讨好”发包方，并减少抵制发包方不正当干预的顾虑。（三）实行企业全体职工承包，确立全体职工作为企业承包方的主体地位。并由全体职工同经营负责人一道承担企业经营亏损的责任。虽然这实际上也还只能是承担部分责任，但较由经营负责人一方承担，要可靠得多。并且，更

重要的是，这样可以调动全体职工关心经营效果，减少经营亏损的可能性。（四）改革承包企业经营负责人的产生方式，实行由作为承包方的企业全体职工推选负责人。经营负责人是企业全体职工的代表。他代表全体职工同发包方订立承包合同。他的经营活动首先对全体职工负责，并代表全体职工对发包方负责。这样不仅在实际上确立了全体职工的承包主体的地位，发扬主人翁精神，使经营负责人处于其监督之下，而且有利于经营负责人大胆行使经营权，排除发包方的不正当干预，维护企业独立自主的法律地位。现行的《全国所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》在其前面第14条，规定企业承包经营的承包方为“实行承包经营的企业”；而在后面第5章中却规定“经营者”由发包方决定。这在逻辑上是自相矛盾的；实践中也带来许多弊端。需要从立法和实践加以改进。

由于承包经营制的两权分离形态，是企业经营权同发包方财产所有权的分离，国有企业的发包方是代表国家的政府主管部门，它具有国家行政管理机关和承包合同发包方双重身份；即就合同关系而言，它与承包方在地位上实际是不平等的；加之我国国有企业是国民经济的主体，在承包经营问题上，发包方始终处于主导地位，是一种“卖方市场”。在这种情况下，要排除发包方对于企业经营权人的干预，实际上是十分困难的。又由于承包制的两权分离关系是由合同规定的，任意性较强，因而容易使承包企业经营权不够确定。此外，在我国实际情况下，实行承包经营的经营风险不可能完全或大部由承包方（不管是经营者个人还是企业全体职工）承担。所谓企业自负盈亏，实际上最后还是国家承担亏损责任。这些都妨碍着企业的独立自主的法律地位。而这些又是

实行承包制所难以解决的。

实行公司制则不同。公司制的两权分离形态，是公司经营权同公司财产所有权的分离，而不是同原投资人的财产所有权的分离。投资人将其所有的财产投资组成公司后，即丧失了独立的所有权，而换取股议。股权是公司集体财产所有权的一个有机组成部分。各股东对于公司财产的支配意思，须通过股东会以集体决议形式表达。他们不能以个人的方式直接支配公司财产（包括属于其投资的该部分财产）。公司经营权的行使对于原投资人的财产所有权而言，不是直接分离，而是一种间接分离。国有企业改行公司制以后，国家（它的政府主管部门）作为公司一个股东，不能再直接干预公司的经营权的行使。其次，公司制的两权分离关系是由公司法和公司章程规定的，强行性规范多。加之公司制度在国际上已实行几百年，已经形成比较合理而确定的制度，公司经营权的界限比较确定。因此，公司制更能保障经营权人拥有充分权利。此外，公司既然同时享有经营权和所有权，所以它完全能独立承担经营后果，成为真正自负盈亏的企业。所有这些都说明实行公司制较承包制更能确立和保障企业独立自主的法律地位。当前，我国在采取措施继续完善承包制的同时，可以积极推行公司制。为此，应该抓紧制定公司法，规范公司的设立、组织与活动。这是确保企业法律地位，使之能够自立地被推向市场的重要措施。

国有企业不管实行承包制或公司制，都需要国家政府部门转变职能，减少对企业的直接干预，运用价值规律和经济杠杆对企业进行引导和宏观调控。即使在企业的独立财产权得到确认以后，政府仍然可能进行一些干预，以至影响其财产权的有效行使。在现代社会，原来传统的所有权的绝对

性，本已受到国家和社会的一定限制。为了国家和社会的利益，作出一些限制是必要的。但是，如果是不正当的干预，则有碍企业财产权的有效行使，对于发展生产力，对于国家和社会是不利的。根据我国当前情况，特别重要的是改革计划管理体制和价格管理体制。应该减少国家指令性计划指标，扩大企业经营的计划权。国家需要制定计划法。计划法应规定实行以指导性计划为主的计划体制，限制指令性计划的范围，并严格规定指令性计划制订、审批、下达和执行的程序及有关法律制度。要改革价格管理体制，减少国家定价，扩大企业对自己产品的定价权。国家需要制定价格法。价格法应规定实行以国家指导价和市场调节价为主体的价格体制，限制国家定价的范围，并严格规定国家定价的制订、审批和执行程序及有关法律制度。如果国家对企业计划在计划、价格及其他方面，仍然管得过宽过死，则势必妨碍企业的独立自主地位，是不可能实现真正把企业推向市场的。

### (三)

把企业推向市场的目的，是让绝大多数企业增强生机活力，更好地发展生产力。这要求企业进入市场以后，要能很好适应市场环境和要求，在市场中健康地生存、发展。这包括两个方面的问题：一是完善企业内部各种机制，增强自身的生机活力；二是完善我国的市场体系，创造适应企业生存、发展和开展平等竞争的外部环境。

我国的国有企业由于长期依赖着国家，致使自身内部各种机制发育不健全，缺乏自我发展、自我激励和自我约束能力。当前实行的企业承包制并未能很好解决这方面的问题。需要完善一些作法。例如，前面提到的实行由企业全体职工

承包；由企业全体职工推选经营负责人。这样可以确立全体职工在承包企业中的主人翁地位，理顺发包方、承包方、经营负责人三者关系，调动全体职工关心企业生产经营活动的积极性，并使经营负责人处于全体职工的监督之下。应建立和健全国有资产管理机构体系，由国有资产管理机构担任企业承包经营的发包方，派驻人员对企业经营权人实施经常性监督，并提供必要配合和服务。这些都有利于增强企业内部各方互相配合和互相制约机制。增强承包合同的稳定性，适当延长承包期限，让企业经营者安心经营，作好计划安排，以利于企业稳定和发展。

鉴于公司制的两权分离形态是在公司内部的分离，行使所有权的股东会与行使经营权的董事会、经理人等，都是公司的内部机构，同承包制比较，它不但有利于经营机构对公司经营活动的集中、统一指挥和管理，还便于所有权人对经营权人活动的了解、配合与监督。公司还常设监察机构，代表所有权人（还可代表全体职工）对经营权人行使经常性监督。公司股东会由许多股东组成。他们都关心公司经营效益，盈亏后果由他们共同承担。这较承包制更能建立利益激励机制。此外，公司制的两权分离形态比承包制更为稳定。因此，国有企业改行公司制以后，企业内部的各种机制将更加健全。

为了增强企业自身发展能力，还必须进行企业的劳动人事、工资及社会保险等方面改革，打破“三铁一大”（即铁工资、铁饭碗、铁交椅、大锅饭），甩掉压在企业身上的各种包袱，使企业轻装前进。在这些方面需要法律作出规定，为企业提供保障。

企业自身机制的健全，对于在市场中生存、发展是十分



重要的，它是内因，但这还只是问题的一个方面。为了让企业能够适应市场，还必须有着发育健全的市场体系。我国过去长时期内，由于不重视商品经济发展，忽视市场作用，市场体系至今仍很不完善。以商品市场为例，条块分割现象仍较严重，妨碍国内市场的统一和完整。物资供应体制仍存在计划内与计划外双轨制；在价格上不但存在计划内与计划外两种价格的明显差别，而且各种商品比价、差价不甚合理；加之在税收与上缴利润上存在问题，使得各个企业不能在平等基础上开展竞争。在这种情况下，企业即使自身机制健全，也很难提高经营效益。此外，企业从事各种生产经营活动，不仅需要有一个完善的商品市场，还需要有发育完善的资金市场、劳务市场、技术市场。在这方面，当前问题更大。这都需要通过加快改革促进其发育，并通过制定完善和实施各种相应的法律，保障各种市场机制的完善和健全。

#### (四)

企业在市场竞争中发生亏损和破产，需要依靠法律手段预防和处理。我国早在1987年11月就通过了《中华人民共和国企业破产法（试行）》，但是没有很好实施。虽然国有企业发生经营亏损，出现破产原因的不少，但很少有按破产法宣告破产或进行整顿的。其原因主要有以下几个方面：一是国有企业尚未真正被推向市场，仍由国家保护着，避开了市场竞争大风大浪的冲击；二是企业宣告破产后，职工待业安置与保险问题、干部安排问题等等，不好处理，怕影响社会安定团结；此外，破产法在立法上也存在一些缺陷，特别是其实施细则长期未制定，实践中不好施行。

要真正下决心把企业推向市场，必须认真实行破产制