

国营工业企业暂行条例讲话

国家经委经济法规局 编著

法律出版社

钱辉（第八讲）、田建华（第九讲）、杨紫烜（第十讲）。

本书在编写过程中，得到了北京大学法律系经济法教研室、中国政法大学经济法教研室、民法教研室以及我委企业管理局的热情支持和帮助。对此，我们表示感谢。

由于缺乏编写工作的经验，水平有限，书中难免有不妥和错误之处，敬祈读者批评指正。

国家经委经济法规局

一九八四年五月

国营工业企业暂行条例讲话

国营工业企业暂行条例讲话

国家经委经济法规局 编著

法律出版社出版 新华书店发行

法律出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 4.875印张 193,000字

1984年11月第一版 1984年11月第一次印刷

印数20,001—21,200

书号6004·758 定价0.60元

前 言

为了适应工交企业和经济管理部门宣传、贯彻《国营工业企业暂行条例》简称《条例》的需要，我们组织编写了这本《国营工业企业暂行条例讲话》。本书依《条例》的章节顺序，对《条例》的基本精神和主要规定作了一些通俗的讲解，以供企业和经济管理部门广大职工学习《条例》时参考。

目前，国家正在对企业的领导体制进行改革，并进一步扩大企业的权限。一九八四年五月，国务院发布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行决定》。赵紫阳总理在六届人大二次会议上的政府工作报告中进一步指出：“城市改革的步子要加快，要从解决国家与企业、企业与职工的关系入手，把适合于当前情况的各项改革措施初步配起套来，同步进行。”现在，《条例》中的某些规定已为新的规定所代替，以后也会有新的发展，在执行时应以新的规定为准。但《条例》是国家现行法规，其基本精神和新规定是一致的，因此，本书作为对这一法规进行讲解的通俗读物，有关内容未加修改。希望读者在阅读本书时，与党和国家发布的有关新规定结合起来理解。

本书由十位同志参加撰写，他们是：黄卓著（第一讲）、丁卫国（第二讲）、朱少平（第三讲）、张用刚（第四讲）、郭宝林（第五讲）、王金中（第六讲）、王远枝（第七讲）、

目 录

第一讲	《国营工业企业暂行条例》概述·····	(1)
第二讲	《国营工业企业暂行条例》的基本原则·····	(11)
第三讲	国营工业企业的开办与关闭、停业、合并、 分立、转产、迁移·····	(34)
第四讲	企业的权限和责任·····	(48)
第五讲	职工的权利和责任·····	(62)
第六讲	充分发挥党组织在企业中的领导作用·····	(72)
第七讲	职工代表大会是企业实行民主管理的基本 形式·····	(81)
第八讲	厂长对企业的生产行政工作实行统一 指挥·····	(94)
第九讲	企业的外部关系·····	(109)
第十讲	奖励与惩罚·····	(122)
国营工业企业暂行条例·····		(133)
国务院关于进一步扩大国营工业企业 自主权的暂行决定·····		(147)

第一讲 《国营工业企业暂行 条例》概述

一、为什么要制定这个《条例》

新中国成立以后，党和国家有关部门曾经制定过不少管理国营工业企业的政策和法规，在不同时期发挥了很好的作用。比如六十年代初期发布的《国营工业企业工作条例（草案）》（简称《工业七十条》），就是在中央领导同志亲自主持下，针对“大跃进”以后的情况，经过反复调查研究，逐字逐句讨论定稿的一部重要法规。它对于提高我国工业企业的管理水平，改变当时由于高指标、瞎指挥造成的管理混乱，对于贯彻执行“调整、巩固、充实、提高”的方针，对于1964年、1965年我国工业重新出现欣欣向荣的大好局面，曾起过重大的作用，也为我们今天的工业企业法制建设奠定了良好的基础。但是我国前些年在左倾错误影响下，毕竟是不太重视法治的。尤其是在林彪、江青反革命集团的破坏下，经过十年内乱，有的是有法不依，更多的则是无法可依。我国工业企业方面的法制建设毕竟还很不健全。另外，我国前些年工业管理体制，基本上是在长期革命战争中实行供给制的传统影响与某些外国模式相结合的基础上形成的。强调中

央的高度集中统一，实行以工业部门为主的垂直管理，以致权力过分集中于国家手中，企业的人、财、物、供、产、销全部由国家掌握，统得过死。计划统一下达，物资统一调拨，物价统一规定，产品统购统销，劳力统招统配，财政统收统支，外贸统进统出。国营工业企业的经营管理自主权很小，实际上只是国家工业领导机关的附属物、“算盘珠”。由于实行这种统收统支、大包大揽、捧“铁饭碗”、吃“大锅饭”的管理办法，使得企业经营管理的好坏与自身的经济利益挂不起钩来，搞得好的得不到多少好处，搞得坏的也不承担什么经济责任，企业在法律上没有什么独立地位。

党的十一届三中全会以后，中央认真总结了过去几十年来的经验教训，强调要加强社会主义法制，强调要用经济手段和法律手段来管理经济。整个经济立法工作受到了党和国家的高度重视。作为经济立法工作中重要组成部分的工业企业立法工作，也就提到议事日程上来了。很多部门、地区以及企业的领导和职工都认为，制定一个正式的工业企业法是各个企业所迫切需要的，是当前经济立法工作中一项十分紧迫的任务。他们认为建国以来，特别是在三年“大跃进”和十年内乱期间，造成我国工业生产长期停顿、甚至倒退的一个重要原因，是工业经济领域中的法制不健全。当前我国工业管理体制的改革已经迈出了可喜的一步，扩大了企业的经营管理自主权，取得了很大的成效，如果没有相对稳定的工业企业法来加以保障，如果不从国家的法律上明确规定企业的权限与责任，明确规定企业的法律地位，企业和职工的积极性是不可能真正调动起来的。

因此，在总结我国几十年来管理工业企业的经验教训的

基础上,在当前经济体制改革已经取得了很大成效的情况下,必须抓紧工业企业的立法工作。而进行工业企业立法的根本任务,就是要把过去长期被当作国家工业领导机关附属物的工业企业相对独立出来,把过去长期被各种无形的绳索捆得动弹不了的工业企业解放出来。通过立法确认工业企业的法律地位,通过立法承认工业企业在经济法律关系上是一个主体,赋予它以法人的资格。在法律上明确企业的开办、关闭条件和审批、登记程序,权限和责任,内部领导制度和外部关系的法律调整。只有这样,工业企业的正常的生产经营活动和合法权益才有法律的保证,企业才能真正成为一个内有动力、外有压力,责、权、利统一的相对独立的社会主义经济实体,才能充分调动各个方面的积极性,不断提高经济效益,为加速我国的社会主义现代化建设作出更大的贡献。

二、《条例》的起草经过

《条例》的起草工作,由国家经济委员会和有关单位,根据中央的指示精神,从1979年初即着手进行。1980年10月,在全国人大常委会法制委员会的直接领导下,正式成立了国务院有关部委及其它有关单位参加的《国营工厂法》起草小组。到《条例》1983年4月1日正式发布,共约经历了四年的时间。在这四年过程中,起草小组立足于我国的国情,从我国实际情况出发,在广泛调查的基础上起草,在起草的过程中再深入调查研究,曾经多次易稿。其间大体上可以概括为三个阶段:

第一阶段,从1979年春到1980年秋。在这一阶段,起草

中的主要问题是在法律的适用范围上有分歧。一种意见认为，作为我国国家的工业企业法，应该适用于全国各种类型的工业企业，即国营工业企业、城镇集体所有制工业企业、农村乡镇工业企业、各种工业联合公司以及中外合资经营的工业企业等都能适用才行；另一种意见则认为前者的适用范围太广，内容庞杂，包罗万象，目前难以搞成，主张先起草一个仅适用于国营工业企业的《国营工业企业法》。这两种意见争论了很长时间。一直到1980年10月，全国人大常委会法委会决定还是先起草一个《国营工厂法》，因为全国的国营工业企业有八万多个，产值占整个工业总产值的80%，它在整个国民经济中是具有决定作用的。搞好了《国营工厂法》，其它的工业企业法规也就好办了。这样，对本法的适用范围也就确定下来了。

第二阶段，从1980年冬到1981年9月。在这一阶段，由国家经济委员会、~~国家工商行政管理局~~等五十九个部、委、局抽调干部组成了十五个“两法”（包括《经济合同法》）调查组，分赴十六个省、自治区、直辖市进行调查。在各省、区、市人大常委和政府部门的积极协助下，调查了一个多月。各调查组在近六十个地（市）、县、企业召开了各种类型的座谈会，接触了省、地（市）、县、企业约二千五百多个单位的领导干部、职工近六千人次，广泛听取了各个方面的意见，搜集了大量的实际资料。各个调查组所到的省、自治区、直辖市都提出了一个《国营工厂法》的草案和若干建议，调查组也写了很多专题报告。这些调查资料、报告和草案，对于解决起草本法的若干重要问题，提出了很好的意见，提供了丰富的实际资料，为本法的起草作了非常重要的基础工作。

在起草《国营工厂法》这一阶段中，难点主要是对国营工业企业内部领导制度的法律调整问题。有多种不同的意见：一是实行党委领导下的厂长负责制；二是实行职工代表大会领导下的厂长负责制；三是实行管理委员会领导下的厂长负责制；四是实行厂长负责制；五是实行地区党委领导下的厂长负责制。1980年12月召开的中央工作会议为此决定：“基层单位领导制度的改革，要先在少数单位进行试点。没有制定和颁布完善的条例以前，一切非试点的基层单位，一律执行原来的制度。”^① 1981年5、6月间召开的全国企业民主管理座谈会确定了“党委集体领导、职工民主管理、厂长行政指挥”这个原则。1981年7月13日中共中央、国务院在转发《国营工业企业职工代表大会暂行条例》的通知中明确指出：“除了少数试点单位以外，所有企业仍应实行原来规定的党委领导下的厂长负责制和党委领导下的职工代表大会制。”^② 这样，国营工业企业内部领导制度的现行规定就此确定了下来，并由起草办公室草拟出了《国营工厂法》（草案）。

第三阶段，从1981年10月到《条例》发布。1981年10月，国务院领导同志鉴于《国营工厂法》涉及管理体制和“条条块块”的许多问题，认为目前作为国家立法机关制定的法律，条件尚不成熟，但考虑到国家对工矿企业急需发布一个统一的法规，可先在《国营工厂法》（草案）的基础上，改为《国营工业企业暂行条例》，由国务院发布施行。在改拟过程中又进行过一些调查研究，并随之印发各有关部委和省、自治区、直辖市经委征求意见后，修改成《国营工业企业暂行条

① 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年），第318页。

② 《国营工业企业法规选编》，工人出版社1982年版，第12页。

例》（草案），1983年4月1日正式发布施行。

三、本《条例》与其它三个条例的关系

所谓其它三个条例是指：1981年7月13日中共中央、国务院转发的《国营企业职工代表大会暂行条例》、1982年1月2日中共中央、国务院发布的《国营工厂厂长工作暂行条例》和1982年6月3日中共中央发布的《中国共产党工业企业基层组织工作暂行条例》（以下简称“三个条例”）。本《条例》和“三个条例”是什么关系呢？

前面讲过，如何规定国营工业企业内部的领导制度，是我们在草拟《国营工厂法》中的一个难点。它之所以成为难点，一是由于它重要，二是由于它难办。其所以重要，是因为企业领导制度是企业管理的根本制度，企业领导制度搞不好，企业管理的其它工作也不可能搞好；其所以难办，是因为企业党委、职工代表大会、厂长三者各自的权限责任和相互关系难以简单确定。1981年党中央提出了“党委集体领导、职工民主管理、厂长行政指挥”这个原则。根据这一原则，中共中央、国务院先后颁发了“三个条例”。“三个条例”从我国目前的现实出发，总结了我国建国以来企业领导制度正反两方面的经验，从企业党委、职工代表大会、厂长三个方面，规定了各自在企业中的地位和作用，各自的权限与责任、工作系统、工作制度和三者的相互关系。“三个条例”明确规定：党委是企业的领导核心，企业必须不断改善和加强党的领导；企业实行职工民主管理，一切企业都必须建立和健全职工代表大会制；厂长是企业生产技术经营管理的统一

• 6 •

组织者和指挥者，是企业行政的领导人，是企业法人的代表。实行集中统一的厂长行政指挥，是社会化大生产的客观要求，是搞好企业经营管理，提高科学技术水平和经济效益的保证，必须认真挑选配备符合条件的同志担任厂长，才能搞好全厂的行政指挥。“三个条例”的这些规定，是健全企业领导制度和建设企业领导班子的依据，是现阶段比较可行的制度。

“三个条例”是互相联系、互为条件、相辅相成、缺一不可的。三者配套使用，集中解决的是企业领导制度的问题。但是领导制度的问题毕竟只是整个工业企业法中的重要问题之一。要确定国营工业企业的法律地位，确认企业的法人资格，还必须全面规定企业的性质与任务，企业生产经营活动的基本原则，企业的开办关闭条件与审批登记程序，企业的权限与责任，企业与主管单位、与地方人民政府、与其它企业事业单位之间的关系等等。而这些法律内容的规定就有赖于全面的、综合的国营工业企业法规的制定，单靠“三个条例”就不够了。

所以，本《条例》与“三个条例”的关系，是总的规定和个别规定的关系，是原则规定和具体规定的关系。本《条例》第五章“企业的组织领导”，是对企业领导制度的原则性概括性的规定，而“三个条例”则是对企业领导制度从党委、职代会、厂长三者各自的权限责任和相互关系的具体规定。要调整好企业的组织领导关系，还必须在执行本《条例》第五章的原则规定的同时，认真贯彻执行好“三个条例”。认真贯彻执行本《条例》和“三个条例”，是逐步建立起既有民主又有集中的企业领导制度的初步探索，是当前企业全面整顿

的一个重要内容，是我国经济管理体制和机构改革的一个重要组成部分。

四、《条例》的基本内容

制定《条例》的目的，是为了保障国营工业企业的合法权益和正常的生产经营活动，明确其应尽的责任，以加快工业的发展，促进社会主义现代化建设。

我国经济管理体制正在改革之中，许多办法尚在试点，因此在起草《条例》时，主要是把几十年来已经实践证明是正确的和近几年来体制改革试点比较成功的经验以及现行政策用法形式固定下来，既照顾到全国大多数企业的现状而又不囿于现状。凡方向正确、企业急需规定而又能够做到的，或者是能够争取做到的，都已写入《条例》中；目前还不成熟的，没有条件全面贯彻执行的，或者是可能有碍于下一步体制改革的，则暂时不定，待经济管理体制进一步改革之后再补充修订。

《条例》共分十章，八十四条。在第一章总则中规定了总的原则。

首先是明确规定了国营工业企业的性质和任务，这是我们制定《条例》的立足点和出发点。对于这个问题，本来是毋庸置疑的，只要是稍有常识的人都知道我国的国营工业企业是什么性质的组织，它的根本任务是什么。早在1961年9月中共中央制定的《工业七十条》第一条中，就曾作过明确的规定。但是在林彪、江青反革命集团的干扰下，经过十年内乱，一些同志在思想上产生了一些模糊认识。林彪、“四人

帮”打着“突出政治”的旗号，强调要把工厂办成“大学校”，“专政的阵地”，鼓吹工厂可以不搞生产、不出产品，并且大批什么“物质刺激”、“利润挂帅”、“专家治厂”，造成我们的许多企业不得不减产、停产，坐吃山空，给国家和人民带来了巨大的损失，使整个工业企业管理十分混乱。针对这种情况，在立法上除了明确规定我国的国营工业企业的社会主义全民所有制的性质，它的财产所有权是归国家全民所有外，还必须明确规定它是一个“经济组织”，是一个“从事工业生产经营的基本单位”，而不是什么政治组织。我国国营工业企业的根本任务就是要在不断提高技术、劳动生产率和经济效益的基础上，全面完成国家计划，为社会生产工业产品，为国家积累资金，为满足人民日益增长的物质和文化生活需要做出贡献。如果我们的企业，在当今这个科学技术日新月异的时代，不千方百计地改变生产技术和经营管理的落后面貌，不大力提高企业的素质，增加经济效益，那就没有竞争力，企业就没有希望，四化建设就要大受影响。所以《条例》首先明确规定了企业的性质和任务，这是非常必要的。

其次，在总则中还规定了我国国营工业企业的现行领导制度和进行生产经营活动的基本原则。特别是第一次明确规定了国营工业企业的法律地位，确定企业是法人，厂长（经理）是法人代表，企业对国家规定由其经营管理的国家财产依法行使占有、使用和处分的权利，自主地进行生产经营活动，承担国家规定的责任，并能独立地在法院起诉和应诉。这就使得我国国营工业企业的相对独立性和经营管理自主权有了法律的保障，在运用法律手段管理企业上迈出了新的一步。

《条例》在其余九章中，根据第一章总则中所确定的原则，对企业的开办和关闭，企业的权限和责任，职工的权利和责任，企业的组织领导，企业与主管单位、与其它企事业单位、与地方人民政府的关系以及奖励与惩罚等都进一步作了具体的规定。

《条例》最后还说明，从本《条例》施行之日起，国务院、国务院各部门和地方各级人民政府以前发布的有关国营工业企业的规定，凡与本《条例》有抵触的，按本《条例》执行。

另外，还应该强调指出的是，《条例》是国务院发布的具有规范性的文件。之所以称它是“暂行条例”，是考虑到它在实践中还将不断得到完善，而决不是可执行又可不执行，所有的国营工业企业及其职工以及其他有关单位和个人，都必须遵照国务院的指示，认真贯彻实施《条例》的各项有关规定。

第二讲 《国营工业企业暂行 条例》的基本原则

《条例》中贯穿的几个基本原则，是办好社会主义国营工业企业应当遵循的基本准则。这些原则体现了国营工业企业的社会主义性质，进一步明确了国营工业企业的法律地位，对企业的责任和权限、组织领导、处理外部关系等方面提出了总的要求。了解这些原则，有助于我们从整体上加深理解《条例》。

一、坚持社会主义道路

《条例》第三条规定：企业要坚持社会主义道路。这是由国营工业企业的性质、任务、生产经营的根本目的决定的。国营工业企业作为社会主义经济的基本单位，它在工作中必须努力巩固和发展社会主义全民所有制经济，实行按劳分配的原则，加强对职工的政治思想教育。这是企业坚持社会主义道路的重要保证。

第一，企业要巩固和发展社会主义全民所有制经济。这是企业坚持社会主义道路的根本问题。我国的社会主义全民所有制集中反映了社会主义制度的优越性；生产资料归全体

劳动人民所有，全体劳动人民成为社会的主人；生产资料在全社会范围内的公有，也适应了高度社会化大生产的要求；在全民所有制的范围内，国家按照全国人民的根本利益，对大部分生产资料以及部分劳动产品和收入，在全国范围内进行统一管理和分配，以保证国民经济有计划按比例的发展。

国营工业企业是全民所有制的主要组成部分，办好国营工业企业，对社会主义经济制度的巩固、发展起着重大的作用。国营工业企业是国民经济的命脉。据1982年统计，全民所有制工业企业的产值占全国工业总产值的77.8%。^① 国营工业企业为国民经济各个部门提供了大量的机器、设备、原材料、燃料和动力，为国家经济、文化、教育和国防建设提供了资金和物质。因此，企业坚持社会主义道路，首先要做到巩固、发展全民所有制经济。

《条例》第六条规定：“企业经营管理的财产，属于国家所有，任何单位和个人不得侵犯。”要巩固全民所有制经济，就要保证国家财产不受损害。国营工业企业的财产是国家所有，企业对于国家授权管理的财产，只能在法律允许的范围内进行处置。企业要做好治安保卫工作，保护其经营管理的国家财产不受侵犯。企业要教育职工爱护企业的各种设备和设施，节约使用原材料、能源和资金，敢于同浪费国家资源、破坏和侵占国家财产的行为作斗争。任何单位和个人都不得在国务院或省、自治区、直辖市人民政府明文规定以外向企业摊派费用，以及无偿抽调物资和资金。地方人民政府要保护属于企业经营管理的国家财产和资源不受侵犯。对

① 《中国统计摘要》（1982），中国统计出版社1983年版，第36页。