

关于《中华人民共和国全民所有制 工业企业法（草案）》的说明

——1988年3月31日在第七届全国人民代表大会第一次会议上

国家经济委员会主任 吕 东

各位代表：

《中华人民共和国全民所有制工业企业法（草案）》（简称《企业法（草案）》）是1985年1月由国务院提请六届全国人大常委会审议的。全国人

大常委会第九次、十八次、二十次、二十四次会议进行了审议。今年3月，根据全国人民讨论的情况，在六届全国人大常委会第二十五次会议上又进行了审议，形成了提交这次大会审议的草案。

现在，我受国务院的委托，就《中华人民共和国全民所有制工业企业法（草案）》向大会作说明：

一、起草过程

《企业法（草案）》是经过较长时间的酝酿、调查、试点之后产生的。早在 1978 年，邓小平同志就提出要制定工厂法。1980 年 8 月，邓小平同志又提出，要改革企业领导体制。之后，在彭真同志领导下，成立了工厂法起草调查组。1981 年，国务院讨论了调查组起草的工厂法草案。鉴于当时立法条件还不成熟，为了使企业有所遵循，中共中央、国务院先后发布了《国营企业职工代表大会暂行条例》、《国营工厂厂长工作暂行条例》、《中国共产党工业企业基层组织工作暂行条例》和《国营工业企业暂行条例》。1983 年末，中央领导同志再次提出要改革企业领导体制，实行厂长负责制，抓紧企业法的制定工作。1984 年年年初，彭真同志就起草企业法问题带领调查组先后到华东、东北等地进行了广泛的调查研究。1984 年 5 月，中共中央办公厅、国务院办公厅发出通知，决定在北京、天津、上海、沈阳、大连、常州等 6 个城市进行厂长负责制试点。在此期间，中央书记处、赵紫阳同志曾多次听取调查组汇报。指出，要继续抓紧企业法的制定工作，同时要要认真搞好厂长负责制试点。党的十二届三中全会关于经济体制改革的决定，加快了经济体制改革的步伐，进一步推动了企业法的制定工作。在两年多试点工作的基础上，于 1986 年 9 月，中共中央、国务院重新修订发布了《全民所有制工业企业厂长工作条例》、《全民所有制企业职工代表大会条例》和《中国共产党全民所有制工业企业基层组织工作条例》，并发出了贯彻三个条例的补充通知，明确了厂长在企业中处于中心地位，起中心作用，对企业负有全面责任；企业党组织要搞好保证监督；通过职工代表大会实行民主管理等重要原则。这些原则的确定，把企业法的制定工作向前推进了一大步。特别是中国共产党第

十三次代表大会的召开，深刻地阐明了建设有中国特色的社会主义伟大事业的理论和一系列指导方针，为统一各方面的认识，进一步修改《企业法（草案）》提供了依据。现在提请大会审议的草案，就是这样一步一步地完成的。

今年 1 月 9 日，中央政治局会议讨论并原则同意《企业法（草案）》，建议由国务院提请全国人大常委会审议。1 月 11 日，六届全国人大常委会第二十四次会议第四次审议了《企业法（草案）》，并决定将《企业法（草案）》公开登报广泛征求意见。各地人大常委会和人民政府十分重视，召开了各种类型的座谈会，征求了各方面的意见。全国人大常委会法工委、国家经委和国家体改委也联合召开了六次座谈会，听取了企业领导干部、有关部门和经济界、法律界专家的意见。在全国人民讨论中普遍认为，《企业法（草案）》总结了经济体制改革的经验，体现了党的十三大精神，经过充分酝酿、反复讨论和修改，已基本成熟，建议早日出台。在对草案作了进一步修改的基础上，六届全国人大常委会第二十五次会议进行了第五次审议，决定将草案提请七届人大一次会议审议。

二、立法宗旨和指导思想

为什么现在要制定企业法？这是因为我们面临着这样的情况：近几年来，企业改革的实践已有了很大发展，党的十三大报告从理论上阐明了许多基本问题，各方面的认识已趋于一致。已有的企业改革成果，需要得到法律保护；企业改革要再上一个新台阶，使企业真正成为自主经营、自负盈亏的法人，也需要提供法律依据。几年来在改革企业内部领导体制方面虽有一定进展，但各种关系并未完全理顺。政府与企业之间、企业与企业之间都必须严格依法办事，企业的法人地位、厂长（经理）的法人代表地位都须由法律加以确定。因此，需要尽快颁布和实施企业法。

制定企业法是以宪法为依据。指导思想主要

是：

(一) 以中共中央关于经济体制改革的决定和党的十三大精神为指导思想，总结了建国以来正反两方面的经验，特别是十一届三中全会以来改革、开放、搞活的成功经验，对企业的若干重大问题，作出了法律规定。通过立法，保障全民所有制经济的巩固和发展，明确企业的权利和义务，保障企业的合法权益，增强企业的活力，促进社会主义现代化建设。

(二) 从实际出发，也是制定企业法的指导思想。制定这部企业法是从我国现有的 9 万多个全民所有制工业企业的情况出发的。这 9 万多个企业的总产值占全国工业总产值的 70% 以上，是我国社会生产力发展和经济技术进步的主导力量。这些企业生产经营的积极性和创造性能否充分发挥，是否具有强大的活力，对于我国经济发展的全局，影响很大，也是整个经济体制改革的中心环节。因此在制定企业法时，必须从实际出发，围绕增强企业的活力，解决好企业同国家的关系，确立企业独立商品生产经营者的地位，实行政企分开、企业所有权和经营权分离，完善经营机制，保障企业的经营管理自主权。解决好企业内部的关系，改革企业领导制度，突出厂长的地位和作用，理顺企业党、政、工各方面的关系，保障企业经营者的管理权威同职工主人翁地位的统一。草案的法律条文都是经过反复调查研究，力求法律的规定符合企业实际，符合中国的国情，具有鲜明的中国社会主义特色。

(三) 在改革中立法，必须采取积极慎重的方针，这是制定企业法的另一个指导思想。全国人大常委会和国务院对制定企业法的工作始终抓得很紧，积极地进行调查研究和各方面试点。但是，制定企业法的工作，是在改革过程中新旧两种体制并存的情况下进行的。改革是一个不断探索、不断总结经验、不断前进的过程。而法律是党和国家政策的定型化，具有稳定性、连续性和极大的权威。要把改革中成功的经验，上升为法律，

需要有一个过程。不成熟、没有把握的问题，不能勉强制定，以免影响改革，影响法的稳定性和严肃性。因此，对于经过实践检验的成功经验，在草案中作出了具体规定；对于已经看准改革方向，但正在改革实践中的问题，在草案中作出了原则的规定，给改革留有较大的余地；对于实践中正在探索的问题，草案没有作出规定，待条件成熟后，再对法律进行修改完善。

三、草案的基本内容

草案共八章六十八条，基本内容有以下几个主要方面：

(一) 关于所有权和经营权分离问题

所有权和经营权分离是企业法的灵魂。党的十三大报告指出，“全民所有制企业不可能由全体人民经营，一般也不适宜由国家直接经营”，应“实行所有权与经营权分离，把经营权真正交给企业”。我国经济体制改革的基本实践也表明，实行所有权与经营权分离，才能较好地解决全民所有制企业的经营机制，使其成为独立的商品生产者和经营者。企业法草案在总则中明确了全民所有制工业企业的性质后，突出了“国家对企业实行所有权和经营权分离的原则。”同时规定“企业根据政府主管部门的决定，可以采取承包、租赁等经营责任制形式”（草案第二条）。鉴于承包、租赁责任制尚在不断完善、发展过程中，在附则中写上发包方和承包方、出租方和承租方的权利、义务按照国务院有关规定执行（草案第六十六条）。

提出所有权与经营权分离的目的，是扩大企业经营管理自主权，不是为了扩大、强化资产所有者对企业的制约。因此，《企业法（草案）》对经营权作了规定，即“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”（草案第二条）。

(二) 关于企业的权利和义务的问题

改革 9 年来，国家对企业的生产经营计划。

劳动人事管理、工资奖金分配等方面，作出了一系列扩权规定，对于增强企业活力，促使企业逐步成为独立的商品生产者和经营者，发挥了重要作用。草案对企业上述诸方面的权利给予充分肯定，使企业的合法权益有了法律保障。草案根据各方面的意见，增加了企业权利的内容。一是为了发展外向型经济，使企业逐步走向国际市场。草案规定，“企业有权按照国务院规定与外商谈判并签订合同”（草案第二十七条）。二是为了运用法律武器，制止对企业的摊派，维护企业的合法权益不受侵犯。草案规定，“企业有权拒绝任何机关和单位向企业摊派人力、物力、财力。”并明确规定，“除法律、法规另有规定外，任何机关和单位以任何方式要求企业提供人力、物力、财力的，都属于摊派”（草案第三十三条）。三是为了适应社会主义初级阶段的实际情况，在以按劳分配为主体的前提下实行多种分配方式，草案规定，“在法律规定的范围内，企业可以采取其他分配方式。”（草案第十三条）另外，草案还规定了企业持有其他企业的股份、发行债券方面的权利。

草案在规定企业权利的同时，还规定了企业应该承担的主要义务，包括企业必须完成指令性计划，必须有效地利用固定资产，保障固定资产正常维修、改进和更新。必须保证产品质量和服务质量，必须遵守国家的有关规定，接受国家有关部门的监督，等等。这些规定对于约束企业的行为，维护国家和社会的利益是必要的。

（三）关于厂长负责制问题

几年来，在改革的实践中，人们对实行厂长负责制的认识逐步趋于一致。草案规定，“企业实行厂长（经理）负责制”（草案第六条），并在第四章规定，“厂长是企业的法定代表人。企业建立以厂长为首的生产经营管理系统。厂长在企业中处于中心地位，依法对企业负有全面责任。”“厂长领导企业的生产、经营管理工作和精神文明建设”（草案第四十五条）。这些规定，有利于理顺企业的领导体制，有利于改变过去那种“集体领

导，无人负责”的状况，是搞活企业的重要条件。

厂长对企业负有全面责任，体现了责权一致的原则。国家赋予厂长生产经营决策权、生产经营指挥权和用人权。厂长既要对企业的生产指挥和经营管理负责，同时也要对建立“有理想、有道德、有文化、有纪律”的职工队伍负责。从这个意义上讲，企业的物质文明和精神文明建设搞得如何，厂长是负有全面责任的。

搞好企业的党政分开，明确企业中党组织的地位和作用，是企业法的一个核心问题。根据党的十三大通过的党章部分条文修正案，明确企业党组织“不再对本单位实行‘一元化’领导”的规定，草案在总则中写进了“中国共产党在企业中的基层组织，对党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行实行保证监督”（草案第七条）。

实行厂长负责制，企业内部应设立相应的机构，协助厂长决策，使厂长决策更加科学合理。因此，草案规定，“企业设立管理委员会或者其他形式，协助厂长决定企业的重大问题”（草案第四十七条）。

另外，草案在附则中规定，“联营企业、大型联合企业、企业发行股票、相互参股设立的股份制企业，其领导体制，按照国务院有关规定执行。”（草案第六十六条）。

（四）关于职工的地位和企业的民主管理问题

加强企业的民主管理，保障职工群众在企业中的主人翁地位，是办好社会主义企业的基本原则，又是办好社会主义企业的必由之路。党的十三大报告指出：“要注意发挥职工的积极性和创造性，使经营者的管理权威和职工群众的主人翁地位相统一，形成经营者和生产者相互依靠，密切合作的新型关系。”因此，草案把确立职工的主人翁地位，保障职工行使民主管理权利，作为重要内容之一，作出了一系列规定。

在总则中，明确规定，“企业保障职工的主人翁地位，维护职工的合法权益”（草案第八条）。

“企业通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理”（草案第九条）。同时规定“企业工会代表和维护职工利益，依法自主独立地开展工作，”工会作为职工代表大会的工作机构“组织职工参加民主管理、民主监督和协商对话”（草案第十条）。“中国共产主义青年团在企业中的基层组织依照团章独立自主地开展活动，组织青年职工参加民主管理”（草案第十一条）。

草案单列“职工和职工代表大会”一章，具体规定了职工和职工代表大会的权利和义务。另外，草案还规定了职工代表参加企业管理委员会的内容。为职工参与决策提供了法律依据。

（五）关于企业和政府的关系问题

实行政企职责分开，逐步健全以间接管理为主的宏观经济调节体系，是搞活企业的重要条件。党的十三大报告指出，“在政府同企事业单位的关系上，要按照自主经营、自主管理的原则，将经营管理权下放到企事业单位，逐步做到各单位的事情由各单位自己管，政府的责任是按照法规政策为企业服务并进行监督。”根据这一精神，草案写进了“政府有关部门按照国家调节市场、市场引导企业的目标，为企业提供服务，并按照各自的分工，运用经济、法律和必要的行政手段对企业实行管理和监督”的内容（草案第五十六条）。

我的说明完了，请大会对《企业法（草案）》予以审议。