

## 坚定信心，深化改革，开创 国有企业改革与发展的新局面

党的十五大指出，从现在起到下世纪的前 10 年，是我国改革和发展的关键时期。在这个时期，要努力建立起比较完善的社会主义市场经济体制，保持国民经济持续快速健康发展。要解决好这两大课题，必须不失时机地推进国有企业的改革和发展，使国有企业改革取得突破性的进展。这是实现我国现代化建设跨世纪发展宏伟目标的必然要求，也是不断保持和促进我国改革、发展、稳定的大局的必然要求。党中央、国务院一直十分重视国有企业改革发展问题。1999 年 4 月至 8 月，江泽民总书记深入大江南北，又一次对如何搞好国有企业进行了系统的调查研究，先后在成都、武汉、西安、青岛、大连等地召开国有企业改革和发展座谈会，就推动国有企业的改革和发展发表了重要讲话，深刻分析了国有企业的形势，系统阐述了国有企业改革的基本方针，明确提出了推动国有企业改革和发展的要求，对国有企业今后的改革和发展，做了明确的指示。党的十五届四中全会贯彻党的十五大战略部署，对国有企业的改革和发展的一系列重大问题作出决定，进一步明确了推动国有企业改革和发展的一系列重要指导方针，找到了国有企业摆脱困境的有效途径。

1999 年是实现党中央提出的国有企业三年改革和发展目标的关键一年。面对推进国有企业改革和发展的艰巨任

务，很重要的一点就是要坚定信心，开拓前进，打好国有企业改革和发展的攻坚战。

坚定搞好国有企业的信心，首先要进一步认识国有企业在国民经济中的地位和作用，认识搞好国有企业的战略意义。发展是硬道理，发展是中华民族立足世界之林的根本。我国国民经济要得到稳定发展，必须形成独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。而国有企业特别是大中型骨干企业，是我国工业和国民经济的中坚力量。只有千方百计把国有企业搞好，进一步在改革开放中发展壮大国有经济，才能加快我国的工业化和现代化进程，我国经济才能在日益激烈的国际竞争和剧烈的市场动荡中稳定发展，才能在下个世纪中叶基本实现现代化。

其次，要全面正确地认识国有企业面临的困难和问题。国有企业为我国社会主义建设和改革开放做出了重大历史性贡献，当前的困难和问题是多种原因造成的，有历史的原因，有体制的原因，有重复建设的原因，也有国内外市场变化的原因等等。这些困难和问题是体制转轨和结构调整中必然会遇到的，是前进和发展中的问题，是可以通过深化改革逐步解决的。

全面推进国有企业改革和发展，不是可做可不做的事情，而是一个非闯不可、也绕不过去的关口。要坚信国有企业是能够搞好，也是可以搞好的。20年来，一大批国有企业在改革中焕发了新的生机和活力，在激烈的市场竞争中涌现出一批优强企业。中宣部和国家经贸委宣传的邯郸钢铁集团等一批国有企业就是代表。这些企业的实践证明，国有企业即使是面临严重困难的企业，只要面向市场，不断深化改革，坚持“三改一加强”，切实转换经营机制，就可以战胜

困难，在激烈的市场竞争中稳步发展壮大。事实充分说明，在多种所有制共同发展的市场竞争环境中，国有企业有充分的发展空间。市场经济不是私有制的专利，公有制完全可以和市场经济有机结合起来。

积极推进国有企业改革和发展，符合工人阶级和广大人民群众的根本利益，只要我们始终坚持全心全意依靠工人阶级，坚决贯彻党中央、国务院关于国有企业改革和发展的方针；扎扎实实工作，锐意进取，迎难而上，就一定能够开创国有企业改革和发展的新局面，把国有企业改革和发展推向一个新阶段。

## 一、国有企业改革的发展历程

国有企业在国家经济和社会发展中始终处于十分重要的地位。新中国成立 50 年来，国有企业和广大工人阶级，为我国形成比较完整的工业体系和国民经济体系，增强经济实力和综合国力，巩固和加强国防，促进社会全面进步，提高人民生活水平，作出了重大的历史性贡献。

### （一）国有企业的概况和现实

据 1997 年底统计，我国共有国有工业企业 9.86 万个，职工 4040 万人；工业总产值 29027 亿元（人民币），占全年工业总产值的 25.5%；实现利润 427.83 亿元，占全国工业企业利润总额的 25.1%。根据第三次全国工业普查资料显示：国有工业企业产品的市场占有率为 49.31%，利税占有率为 56.91%。

从国有资产状况看：据国家国有资产管理局统计，截至 1996 年底，我国国有资产总量达到 65894.6 亿元，按可比

口径，比上年增加 15.4%，其中，中央部门的国有资产为 30969.8 亿元，占全部国有资产总量的 47%，地方国有资产为 34924.8 亿元，占全部国有资产总量的 53%。

在全部国有资产总量中，经营性国有资产为 49938.9 亿元，比上年增长 10.8%；非经营性国有资产为 15955.7 亿元，比上年增长 32.5%。

从企业国有资产结构来看，以邮电通信业、电力工业、铁路运输业、石油工业等为代表的基础产业，国有资产总量为 11363.1 亿元，在企业国有资产总量中的比重由 1995 年的 24.85% 上升到 1996 年的 28.1%，制约国民经济发展的“瓶颈”压力正逐步得到缓解。与 1995 年相比，邮电通信业的资产总量增长幅度为 37.8%，电力工业为 23.4%，铁路运输为 21.6%，石油工业为 16.4%。

在国有企业中，占总户数 19.9% 的大中型企业，拥有资产总额为 89231.7 亿元，比重为 75%；占总户数 80.1% 的小型企业，拥有资产总额为 29765.6 亿元，比重为 25%。

建国以来，国有经济一直在我国国民经济中居于主导地位，起到了支柱作用。在改革开放和现代化建设的进程中，国有企业做出了历史性贡献。国有企业尤其是国有大中型企业在推动我国产业技术进步，提高经济技术水平，增强国家经济实力，促进产业结构调整等方面，发挥着十分重要作用。国有企业承担了能源、交通和原材料等基础产业中投资大、周期长、效益低的建设项目，使“瓶颈”制约的矛盾有所缓解，为国民经济持续、快速、健康发展提供了基本条件。在计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中，在某些重要产品短缺情况下，相当一批国有企业承担了大量计划任务，以国家规定低于市场的价格向社会提供关系国计

民生的能源、原材料、支农产品、军工产品和生活必需品，为经济体制的平稳转变支付了大量成本，起了支撑作用，为稳定经济、稳定市场、不断提高人民生活水平做出了应有的贡献。1994年，国家财政收入的65.7%来自国有企业，当前国有企业的资产总额占全社会企业资产总额的65%以上，国有单位在改革开放以来每年完成固定资产投资一直占全社会固定资产投资的70%以上，城镇社会就业人员的67%是由国有企业及其他国有单位安置的。

国有企业的历史性贡献，还表现在自身的整体水平和综合效益有了很大提高。从1979年至1995年的17年间，国有工业的总产值增长了6倍多，扣除价格因素，年均递增8.3%。从总体实力看，1980年以来，我国国有资产总量年均递增12.4%，1990年以来年均递增速度高达17.9%。到1995年3月底，我国经营性国有资产总量达到41320亿元。

在非国有经济迅速崛起，多种经济成分共同发展的形势下，国有经济在国民经济中继续发挥着主导和支柱作用。1994年，国有企业在各工业部门工业增加值中所占的比重，石油和天然气开采业99.9%，石油加工业89%，煤炭工业79.6%，电力工业81.4%，钢铁工业77.5%，化学工业55.3%，机械制造业44.2%；邮电、民航、铁路及金融、保险等行业，目前国有企业所占的比重等于或接近100%。到1995年，国有工业企业虽然只占全部工业企业户数的18%，但资产总额、销售收入、实现利税分别占61%、51%、56%。可以说，没有国有企业的支撑，我国不可能取得今天这样的成就。

与此同时，我们也必须看到国有企业当前存在的问题和困难。主要表现为部分国有企业生产经营困难，经济效益下

降，技术进步迟缓，国有经济的结构性矛盾突出，富余人员多，债务和社会负担重，下岗职工基本生活保障和社会就业压力很大。

国有企业面临的困难和问题，是由多种原因造成的。具体分析起来，主要有：一些部门和企业没有摆脱旧的计划经济体制的影响，管理体制、经营机制和思想观念不适应发展社会主义市场经济的要求，企业生产经营、劳动人事、收入分配、技术进步等没有形成有效机制，缺乏活力。<sup>②</sup>国有经济战线过长、布局分散、整体素质不高以及资源配置不尽合理的矛盾日益突出，随着市场需求的变化，一些传统产业的生产能力需要压缩，一批技术设备落后、浪费资源、污染环境的企业需要淘汰。而布局的调整需要有个过程。这两年，世界上很多大企业都开工不足，一些企业的生产能力放空。美国钢铁从 1.3 亿吨降到 9000 万吨。随着电子工业、计算机技术和材料科学的发展，产品越来越轻型化了，这就意味着对钢铁需要的减少。我们现在生产的钢铁上亿吨。这些情况，很值得我们研究。由于工作中的盲目性而导致的重复建设，致使一批企业陷入困境。有的企业和项目，虽然不是重复建设，但由于资本金严重不足，高负债经营，也难以生存。<sup>④</sup>由于历史原因，国有企业一直承担着安置社会就业、离退休职工养老和举办社会福利事业等责任。企业背上如此沉重的包袱，很难与其他企业在市场上平等竞争。一批三线企业是在特定历史条件下布的点，生产经营条件不充分，生活环境很艰苦，遇到的困难更大一些。由于国内外市场的变化，企业开拓市场和生产经营的难度明显加大，产品结构不合理和改革滞后的问题更加突出，致使企业经济效益下滑。以上几条是就一般情况而言，不同企业遇到的情况

不同，发生的问题也不同。

正确认识和把握当前国有企业改革和发展的现实情况，不仅要实事求是地分析存在的困难，而且要充分把握住各方面的有利条件。这对于统一认识，增强信心，做好工作，至关重要。

第一，改革开放以来，特别是党的十四大和十五大以来，我们党在实践中形成了推动国有企业改革和发展的一系列重要方针。主要是：坚持公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展；以国有企业改革为中心环节，全面推进经济体制改革；把国有企业改革同改组、改造和加强管理结合起来；国有企业改革的方向是建立现代企业制度；着眼于搞好整个国有经济，调整国有经济布局 and 结构，对国有企业实行战略性改组；鼓励兼并，规范破产，形成企业优胜劣汰的竞争机制；建立符合市场经济规律和中国国情的企业领导体制和管理制度；全心全意依靠工人阶级，发挥企业党组织的政治核心作用；实行政企分开，协调推进各项配套改革，等等。这些基本方针，符合我国国情，符合市场经济规律和现代化生产的要求，在实践中是行之有效的。我们要结合实际，继续坚定不移地贯彻执行。

第二，多年来，各地区、各部门和企业广大干部职工按照中央的部署，大胆探索，锐意进取，在转换企业经营机制、建立现代企业制度，推动国有资产重组、优化国有经济结构，集中力量抓好大企业大集团、采取多种形式放开搞活国有小企业，减员增效、下岗分流、实施再就业工程，采取多种方式减轻企业债务负担，改革和完善国有资产管理、监督和运营体系等方面，做了大量工作，积累了初步的经验。

第三，现在，我国的综合国力大大增强，物质技术基础

更加坚实。能源、交通、通讯和重要原材料等长期制约经济发展的“瓶颈”问题已经基本解决。国际收支平衡，外汇储备达到 1466 亿美元，人民币汇率保持稳定。企业生产技术整体水平明显提高，形成了较强的科研开发和技术创新能力。社会保障体系逐步建立和完善，全国 200 多个城市实行了城镇居民最低生活保障制度。多种所有制经济迅速发展，创造了更多的就业机会。这些都可以为深化国有企业改革和推进结构调整，提供更好的条件和较大的回旋余地。

第四，经过实践，我们党开始积累发展社会主义市场经济条件下宏观调控的经验。既有了抑制通货膨胀，实现经济“软着陆”方面的经验，也有了通过扩大内需，推动经济增长方面的初步经验。面对亚洲金融危机的严重冲击，我们采取正确的对策，保持国民经济持续稳定增长。同时，政府机构、金融体制、粮食流通体制和住房制度的改革取得重要进展。纺织、石化、煤炭、冶金、有色、军工等行业的结构调整和企业重组稳步进行。国有商业银行的改革及其金融资产管理公司的成立，资本市场的发展，将为国有企业筹措资金和增加资本创造更好的条件。通过加强对经济秩序的整顿，切实防止重复建设，打击走私、贩私，严厉查处逃汇、套汇、骗汇，经济秩序进一步好转。中央还作出重大决策，实现了军队、武警部队和政法机关不再从事经商活动，中央党政机关与所管、所办企业一律脱钩。这一切，使得国有企业改革和发展的环境进一步改善。

第五，国有企业的广大干部职工，对搞好国有企业有强烈的愿望和要求，也有强烈的责任感和参与意识。深化国有企业改革，增强国有企业的发展活力，符合工人阶级和广大人民群众的根本利益。20 年来，企业广大干部职工增强了

改革开放意识，树立了市场观念、竞争观念和效益观念，开始形成与市场经济相适应的分配观念和就业观念，对改革的支持和承受能力增强。只要我们始终坚持全心全意依靠工人阶级，就能形成强大的前进力量。

## （二）我国国有企业改革历程回顾

我国的国有企业，已经历了半个世纪的发展历程。旧中国，社会生产力水平十分低下，基本上没有什么像样的现代工业。新中国成立以后，为了迅速改变长期贫困落后的状况，打破帝国主义对我国的全面封锁，党提出了基本上实现社会主义工业化，使我国由落后的农业国变为先进的工业国的奋斗目标。为此，国家集中财力物力，建设和发展了一大批国有企业。经过近 30 年的艰苦奋斗，我们建立起独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，为推进国家的工业化和现代化奠定了重要基础。国有企业的广大干部和职工为此做出了巨大的贡献。由于计划经济体制自身存在的弊端和历史条件的限制，国有企业在发展中也经历过曲折，积累了不少矛盾和问题。

党的十一届三中全会以后，我国改革开放和现代化建设的总设计师邓小平同志率领我们党认真总结历史经验，围绕进一步解放和发展社会生产力这个根本任务，确立了党在社会主义初级阶段的基本路线，确立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标，实行了对外开放，从而走上了建设有中国特色社会主义的正确道路。实行改革开放政策的初期，我们党就认识到，国有企业在整个国民经济中具有举足轻重的地位，在坚决推进改革的同时保持它们的稳定和发展，对支持整个改革的推进，保证国民经济健康发展，具有

十分重要的意义。我们党从实际出发，从整个改革的战略布局出发，采取循序渐进的方式，积极稳妥地推进国有企业的改革。

### 1. 国有企业改革第一步：放权、让利（1978—1987年）。

党的十一届三中全会以后，随着解放思想、实事求是的思想路线的确立和对外开放国策的推行，一个以国有企业特别是国有大中型企业为核心的经济体制改革由此拉开了序幕。1978至1986年，我国国有企业改革的主要内容是扩大企业经营管理的自主权和实行企业利润留成的制度。由于改革的侧重点不同，可以将这时期再分为三个阶段。

#### （1）扩大企业自主权试点阶段（1978—1980年）。

“文化大革命”结束后，为了加强企业的经营管理，对企业进行了整顿。1978年中共中央颁布的《关于加快工业发展若干问题的规定（草案）》，恢复对企业实行“五定”，提取企业基金的办法。

1978年10月，四川省选择了重庆钢铁公司、宁江机床厂等6个地方国有工业企业进行了“扩大企业自主权”的试点。试点从发动职工群众讨论企业的增产节约计划入手，确定在增产节约的基础上，企业可以提取一定数额的利润留成，职工个人可以得到一定数额的奖金。这种试点调动了企业和职工的积极性，超额完成了当年第四季度的计划指标。中共四川省委根据这些企业试点的经验，于1978年底制定了14条试点办法，其中除明确规定企业对国家应承担的责任如完成国家计划之外，还规定企业在生产计划、产品销售、劳动人事、技术改造等方面有一定的机动权力，如企业可以在完成国家计划的前提下，增产市场需要的产品，可以自销国家商业和物资部门不收购的产品；国家与企业利益

分配上实行利润留成制度，允许企业在全面完成国家计划的前提下，提取计划利润分成和增长利润分成。从 1979 年起，试点扩大到 100 个工业企业和 40 个商业企业。这次试点，取得了比较明显的效果。

1979 年 5 月，国家经委、财政部等 6 个部门根据四川省试点的经验，在京、津、沪三地选择首都钢铁公司等 8 家企业，进行扩大企业自主权的试点。同年 7 月，国务院颁发《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国营工业企业实行利润留成的规定》、《关于开征国营工业企业固定资产税的暂行规定》、《关于提高国营工业企业固定资产折旧率和改进折旧费使用办法的暂行规定》、《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》等五个改革管理体制的文件。文件规定：① 国家对企业主要考核 4 项指标，即产品产量、质量、利润、合同执行情况；实行利润留成制度，根据不同企业执行的具体情况，确定不同的留成比例；逐步提高固定资产折旧率，实行固定资产有偿占用制度和流动资金全额信贷制度；在定员定额内，企业有权决定自己的机构设置。有权任免中下层干部；等等。到年底，试点企业扩大到 4200 个，1980 年 6 月又扩大到 6600 多个，约占全国预算内工业企业数的 16%，产值的 60%，利润的 70%。

尽管国有企业改革启动阶段的“扩权让利”属于浅层次的制度安排，但在促进国家和企业利益责任的规范化上迈出了重要的一步。其效果在于：企业有了超计划产品的生产与销售的自主权，从而使原先完全在企业外部的决策权，部分归还给企业，企业在成为具有相对独立利益的经济实体的方向上前进了一步。②企业有了留成基金的使用权，从而具

备了自行投资技术改造和扩大再生产等一定程度的自我发展的经济实力。职工奖励基金建立后，企业开始孕育收入激励机制，企业职工收入分配的平均主义被打破。

从扩权的实践看，这一阶段的国有企业改革没有触及旧体制的基本框架，企业仍未摆脱政府部门的附属物地位，计划生产仍是主要的，大部分订价权仍在政府的控制之下；即使是文件规定赋予企业的各种权利，有的并未真正落实，有些实际上已重新被政府收回，或者被地方政府截留。这样，人们开始思考：政府与企业之间的经济关系需要规范化。

### （2）试行经济责任制的阶段（1981—1982年）

从1981年起，中央政府决定采取经济紧缩政策，进一步调整国民经济发展速度，并提出了增加财政收入、减少财政赤字的要求，在这种情况下，为了保证财政上缴任务，调动企业的积极性，一些地方政府对国营工业企业实行了利润（亏损）包干的经济责任制，即按历史水平确定企业承担向政府上缴一定数额利润的任务。采取这种形式，企业责任明确，利益得到落实，因而很快在全国3.6万个国有企业中得到推广。

1981年4月，国务院召开的全国工业交通工作会议肯定了这种形式，明确要求，在国营工业企业中建立和实行经济责任制。1981年11月，国务院批转了国家经委和国务院经济体制改革办公室《关于实行工业企业经济责任制若干问题的意见》。文件中列举出“经济责任制”的多种形式以供选择采用，如“利润留成”、“盈亏包干”和“以税代利，自负盈亏”等。其中，“盈亏包干”又包括好多种具体形式：

利润“基数包干，增长分成”；“基数包干，增长分档分成”；③“基数递增包干，增长留用或分成”；④“基数包

干，超数留用，短收自负”；“定额补贴；超亏不补，减亏留用或分成”；⑥“亏损递减包干，减亏留用分成”等等。按照“盈亏包干”责任制的规定，企业在完成包干任务后，超收的利润可以留在企业（或得到较大比例的分成），大多数企业选择了经济责任制的这种形式。到 1981 年底，全国实行“盈亏包干”这种经济责任制的企业达到 4.2 万家。

盈亏包干的经济责任制，在实践过程中，既出现了一些企业很快取得明显增产增收的现象，也出现了“争基数、吵比例，的扯皮现象和苦乐不均的情况。由于这种企业管理制度存在漏洞，加上当时价格、税收等多方面的体制尚未进行改革，这种利润包干在实际经济生活中往往并未真正体现出奖优罚劣。

鉴于上述情况，1982 年 10 月，国务院批转了国家经济体制改革委员会、国家经济委员会和财政部《关于当前完善工业经济责任制问题》的文件。文件指出，实行经济责任制，首先要明确企业对国家的经济责任；在责、权、利三者中，责是第一位的；企业不仅要完成国家定的利润指标，还要完成产量、质量、品种、消耗、成本等各项技术经济指标；企业要把工作重点放在落实内部经济责任制方面，将各项技术经济指标逐项分解，层层落实到车间、班组，直到职工个人，建立健全岗位责任制。

实行经济责任制，使长期以来管理体制过分集中，统得过死的状况有所改变，企业有了一定的经营管理自主权，按照物质利益原则，调整了国家、企业、职工三者利益关系。从经济体制改革的角度来看，效果是显著的，这为以后承包制的大面积推广，提供了实践经验。

(3) 两步“利改税”和进一步扩大企业自主权阶段

( 1983—1987 年 )

企业承包制的第一次推行，在 1983 年掀起了一个汹涌的大浪潮。由于推行得过猛、过快，引起了经济秩序的混乱和物价的上涨。于是，党和国家作出决定，停止全面推行利润承包，加快“利改税”的改革，以便企业能够在更大的程度上自负盈亏。

1983 年 4 月，国务院批准财政部提出的《关于国营企业利改税的推行办法》，将所有大中型国营企业过去向主管部门上交利润的制度，改变为按实现利润的 55% 向国家交纳企业所得税，税后余利较大的企业与主管部门再实行利润分成或向政府交纳调节税。国营小型企业按超额累进税的办法向国家纳税。第一步利改税在明确政企关系、削弱主管部门对企业的行政控制、规范收入分配关系方面，比利润留成制前进了一步。但是由于所得税不区分产品品种，均按盈利额大小征收，使政府难以运用税收杠杆来调节产品的生产，促进产业的协调发展。另一方面，企业之间因产品比价不合理、市场化程度低等原因，其盈利差别很大，这种差别并不能真正反映企业经营的好坏。企业之间苦乐不均的现象仍难改变，所以第一步利改税有待进一步修正。

第二步利改税始于 1983 年 10 月。主要是建立以工业征收产品税，商业征收营业税为主的税收体制，同时开征增值税、城建税、房地产税、资源税等其他各种税目。其主要内容包括：把当时的工商税按性质划分为商品税、增值税、营业税和盐税，同时把产品税的税目划细，适当调整税率。

开征资源税，调节由于自然资源和开发条件的差异而形成的级差收入。恢复和开征房地产税、土地使用税、车船使用税和城市建设税等 4 种地方税。④征收国有企业所得税。

对国营大中型企业按 55% 的税率征收，调整了起点的级距，相对减轻了小型企业的税赋。对大中型企业同时征收调节税，调节税按企业的生产经营情况分别核定。

两步利改税在规范政府与企业之间的关系上是一大制度变革，它开始以法律形式取代行政形式来明确政府与企业的利益分配关系，同时力图做到为企业创造一个大致公平的竞争环境。然而，在利改税的具体实施过程中，由于各种原因，其实际效果并不理想，第二步利改税后，在一定程度上调动了企业、职工积极性，促进了企业的发展，在短期内保证了财政收入的增长。但由于各地区、各行业和企业的情况千差万别，价格严重扭曲，以及各方面改革不配套，利改税不仅没有消除税收的不规范状态，为企业创造一个平等竞争的外部环境，调节税的设置反而造成企业普遍缺乏自我改造、自我发展的能力，形成了“水涨船高”、“苦乐不均”、“鞭打快牛”的状况，影响了企业职工积极性，最终也影响了国家的财政收入。

伴随利改税改革的推行，扩大企业自主权又前进了一大步。1984 年 5 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规定》，从生产经营计划、产品销售、产品价格、物资选购、资金使用、资产处理、机构设置、劳动人事管理、工资奖金和联合经营共 10 个方面进一步扩大了工业企业的自主权。根据这些规定，企业在一定条件和范围内，有自行安排产品权，产品自销权，定价权，选择供货单位权，按规定比例建立基金并可自行支配权及安排技术改造项目权，闲置和固定资产出租或有偿转让权，自行确定机构设置和人员配置权，厂长对厂级行政副职提名权和对中层干部任免权，自选工资形式权，参与或组织跨部门、跨地

区的联合经营权等。

1984年10月，党的十二届三中全会制定出《中共中央关于经济体制改革的决定》。这是指导我国经济体制改革的纲领性文件。文件指出：增强企业活力，特别是增强全民所有制大中型企业的活力，是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节。为了贯彻落实党的十二届三中全会精神，国务院于1985年1月至1986年7月，就试行工资总额与经济效益挂钩（简称工效挂钩）、发展横向联合、改革物资供应和产品销售办法、调减节税、实行政企分开、简政放权、给部分大型企业直接对外经营权以及实行劳动合同制等方面发布了一系列文件，促进了企业改革的深化。1986年9月，中共中央、国务院颁布了《全民所有制工业企业厂长工作条例》、《中国共产党全民所有制工业企业基层工作条例》和《全民所有制企业职工代表大会条例》三个文件，明确了厂长是企业法人代表，处于中心地位，起中心作用，对企业负有全面责任，形成了“厂长全面负责，党委监督保证，职工民主管理”的新型企业领导体制，使企业改革又向前迈进了一大步。

## 2. 国有企业改革第二步，转换企业经营机制（1987—1993年）

1986年12月5日，国务院颁布了《关于深化企业改革、增强企业活力的若干规定》（以下简称《规定》）提出围绕企业经营机制的转换来深化改革的思路，试图改变利改税实施后出现的企业生产成本不断上升，经济效益逐步下降，政府和企业收入增长受阻的困境。在《规定》发布后的一年里，各综合改革试点城市进行了包括股份制、租赁制、资产经营责任制和承包经营责任制等多种形式的企业改

革探索。

这些探索在一定范围内都取得了很好的经验与效果，但只有承包经营责任制被广泛推广和接受。

1987年3月底，六届全国人大五次会议的《政府工作报告》明确指出，1987年改革的重点是完善企业经营机制、实行多种形式的承包经营责任制。此后，企业承包制在国有企业中迅速推开。到1987年底，全国预算内国有企业已有78%实行了承包。其中，大中型企业实行承包的占80%。

当时推行的承包制，包括全行业投入产出包干和企业承包两方面。前者主要是在石油、化工、煤炭、冶金、铁路、邮电、民航等部门实行。后者即企业，承包推行的主要形式有如下5种：上交利润基数包干，超收分成（包括比例分成和分档分成）；上交利润递增包干；微利企业实行上交利润定额包干；亏损企业实行减亏（或补贴）包干；双保一挂，即保上交税利、保批准的技术改造项目，工资总额和实现税利挂钩。

同年2月6日，中共中央政治局全体会议讨论经济形势和当前的经济工作。会议认为，1987年全面推行企业承包制获得成功，不仅带来了巨大的经济效益，推动了企业内部改革，而且为整个经济体制改革提供了动力和条件；1988年要大力推动企业承包制，使之配套、完善、深化和发展，发挥更大的效益。

1988年2月，全国企业承包经营责任制座谈会就1987年实行企业承包制的经验进行了总结，并研究了1988年进一步完善和深化企业承包制应抓好的工作。

1988年2月27日，国务院发布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》。条例对企业承包制的内容和