

JINJI GAGE
LILUN CONGSHU
ZHIER

经济改革
理论丛书之二



中国承包制 的研究

厉无畏 杨继良

陈 郁 王松青 著

上海社会科学院出版社

79.21

承蒙经济增长国际研究中心的援助，
本项目得以完成。

This study was carried out with the
aid of a grant from the International
Center for Economic Growth.

前 言

本书的主要研究目标是通过改革后企业承包经营责任制的分析来探讨中国政府与企业间的关系。

在传统计划体制下，政府与企业间的关系可以被视为一种“父子关系”^①，政府对企业实行全面的控制，而企业则躺在政府身上吃“大锅饭”。这种体制导致经济的无效率。从1979年起，中国经济体制改革的主要内容之一就是要改革政府与企业的关系，重新塑造政府与企业的利益格局。在整个改革过程中，先后针对企业制度的改革实行了许多种措施和办法，但推行面最广、影响最持久的当属目前仍处于实践中的承包经营责任制。从承包制问题入手，尝试分析一下中国政府与企业的关系不失为一个研究途径。

从本质上讲，承包经营责任制是一种契约制，是试图通过契约性办法来确定政府与企业的利益边界。承包指标、承包基数就是双方利益在承包合同中的具体体现，政府和企业均为此进行着讨价还价活动。从这个意义上讲，承包制的实行已使政府与企业的关系起了深刻的变化。可以认为，实行承包制是有助于中国从计划经济向市场经济的转变^②。当然，

① 科尔内：《短缺经济学》，经济科学出版社1986年版，第22章“父爱主义的程度”。

② Anthony Y. C. Koo, "The Contract Responsibility System: Transition from a Planned to a Market Economy", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 38, No. 4 (July 1990).

由于中国经济的基础构造与西方经济的不同，改革后尽管在政府与企业的关系上发生了一系列的变化，但是，企业仍然不是一个独立的商品生产者，因此，政府还是会通过种种途径和利用种种办法来对企业的日常经营活动进行干预。政府的这种行为倾向在承包制实践中已有所反映。

另一方面，企业的经营管理者（包括厂长、经理）尽管受到了较大的激励机制的驱使，能够而且会在自己的职权范围内和利益边界上尽可能地提高工作效率和企业绩效，但是，由于政府的行政干预给他们的规避风险和逃避责任的活动带来了遁词，于是他们的行为与政府所希望的相去甚远，这反映在承包中就是所谓的“短期行为”。

总之，在政府与企业关系上的改革培育着企业（或其中的活动者——职工和管理者）的自我利益，这种利益有大有小，种类繁多，承包制实际上正是针对这些无法划一的利益应运而生的。承包合同的签订正是双方利益暂时均衡的结果。我们相信，通过对承包的分析可以有助于人们对中国政府与企业关系的认识、理解。

需要指出的是，由于承包制仍然在实践中，而且要受到国家宏观经济形势的影响，其何去何从，我们将拭目以待。所以，在此我们的研究工作基本上只到1990年为止，个别地方或许会延至1990年后。这样做是考虑到改革的阶段性和研究资料的可获得性，但这丝毫不会影响对问题的探讨。此其一。

其二，承包制牵涉的方面很多，主要是企业外部和企业内部两个方面。就企业外部关系来看，由于中国经济的市场尚未完全成长起来，外部关系在很大程度上可以指是与政府的关系；这是我们所要研究的。至于企业内部关系，主要是指生

产要素的配置所带来的一些问题,如劳动力努力程度等,这些问题很重要,但受研究课题的限制,本书对此基本存而不论,只是在个别地方根据上下文需要附带提到几笔。应该说,企业内外部关系是联系在一起的。可以直观地看到,当企业与政府关系变得更多地通过市场机制来维系时,企业内部生产要素的配置状况可能也更多地听命于市场;当政府通过种种行政手段来对企业进行干预时,企业的经营者恐怕也会相应地对企业内的职工下达更多的指令。

其三,本书的研究内容基本上属于微观的,因此,我们无法都通过全面的、总体上的数据材料来说明问题。为了使研究更多地贴近实际经济生活,我们在书中穿插了若干案例,这样做或许会有助于读者对承包制的具体了解。

本书以下各章的主要内容是:

第1章主要叙述了历史背景,力求大致地勾勒一下改革前后的制度环境,其中主要描述了10年来企业制度改革的历程。

第2、3章是全书的重点,主要分析承包制实行过程中的一系列问题。第2章着重于承包制的起步阶段,第3章则着重于承包制的进一步推广阶段。起初,承包制的推行较为顺利,但随着宏观经济形势的变化,承包制也遇到了不少问题,尤其是,随着对这一契约性安排进行反反复复的适应,人们已逐渐发现,许多问题追根寻源是基于一些制度性决定因素。

如果说上述各章偏重于实证分析,那么,第4章则带有理论论争的色彩。在这一章中,我们针对中国当时一种影响甚广的否定承包制的观点提出了异议,并从比较的角度对承包制进行了辩护。

第5章试图从承包制说开去而在更广阔的范围内分析说

明中国政府与企业的关系及其进一步改革的方向。在这一章中,股份制、利税分流和代理激励等是我们关心的话题。

最后一章是结论。

本项目之研究始于1990年10月,在调查研究过程中,有关本报告之主要内容已在国内外的一些刊物上发表,部分政策建议与分析已通过特别渠道提供政府参考,有些已在第二轮承包中实施。在此我们要感谢经济增长国际研究中心(ICEG)对本项研究的关心与支持,他们提供了约三分之二的调研经费;我们也要感谢美国东西方研究中心的专家,他们对本项研究提供了有益的建议。

目 录

前言.....	(1)
第一章 中国企业改革的背景和进程.....	(1)
一、传统体制下的企业特征.....	(1)
二、企业制度改革的历史进程.....	(7)
三、实例 1: 上海经营承包责任制是如何起步的? ...	(13)
第二章 承包制的实施 (I).....	(19)
一、形式与内容.....	(19)
二、企业承包动机.....	(22)
三、实例 2: 首都钢铁公司	(25)
四、实例 3: 上海石油化工总厂	(33)
五、基本效果和评价.....	(40)
第三章 承包制的实施 (II)	(45)
一、宏观经济形势的变化及其对承包制的影响.....	(45)
(一) 通货膨胀	(45)
(二) 治理整顿和紧缩政策	(48)
(三) 结果, 效益滑坡、1/3的企业完不成合同.....	(51)
二、企业对继续实行承包制的态度.....	(52)
(一) 企业对继续承包的热情下降	(52)
(二) 原因分析	(55)
三、承包制实施过程中暴露出来的问题.....	(58)
(一) 承包指标的合理性	(59)

(二) 预算约束难以硬化	(61)
(三) 要素流动与产业结构调整	(62)
第四章 关于承包制的论争与比较	(66)
一、关于承包制的论争	(66)
(一) 两种不同的观点	(66)
(二) 比较的分析	(67)
(三) 进一步的思考	(74)
二、值得注意而有争论的问题——谈判	(76)
(一) 何为谈判	(76)
(二) 承包制中政府与企业的谈判行为及其矫正	(78)
(三) 政府的双重身份:政府与企业间谈判的制 度背景	(81)
三、其他类似承包制的做法与经验	(84)
(一) 法国公有企业承包计划的经验	(85)
(二) 与管理合同制的比较	(89)
第五章 进一步的问题与探索	(92)
一、承包制、股份制和税利分流	(92)
(一) 承包制:从产权上对国有企业的改革	(92)
(二) 税利分流:政府双重职能的分离	(95)
(三) 股份制:企业改革下一步的选择	(101)
二、承包制的完善	(105)
(一) 激励问题	(105)
(二) 政府管理经济职能的转变	(108)
三、宏观经济环境的改善	(111)
(一) 货币政策:体制根源和政策选择	(111)
(二) 一种较为灵敏、富有弹性的货币政策需要 以下列条件的相对完善为基础	(115)

(三) 财政政策, 调节过程	(116)
(四) 财政政策措施	(119)
第六章 结论	(122)
一、关于改革中处理政企经济关系的合理选择...	(122)
二、关于客观评价承包制的作用	(127)
三、对完善承包制的思考	(130)
参考文献	(134)

第一章 中国企业改革的背景和进程

一、传统体制下的企业特征

改革前中国国有经济的体制特征是计划高度集中，它通常被认为在两个层次上发挥作用，有比例地干预国民经济、社会的发展和对微观组织(主要是通常意义上的企业)以各种指令形式(其中最主要是计划)施加影响或直接控制。出于本报告所讨论的主题，这里主要只对后者进行分析。

在该体制下，(1)企业作为一个基本生产单位，名义上处于“独立”的核算地位，但不是独立的商品生产者，它隶属于上级行政主管部门。(2)企业的形成及其规模，取决于其主管部门的发展要求、投资计划和组织调整(兼并或撤销)决策。企业负责人是国家干部，由上级人事部门委任。企业及其负责人的行政级别按其产品或劳动的重要程度和规模以及企业直接上司的行政级别来确定。(3)企业主管部门在所辖权限范围内有权平调企业资产，企业不能独立地支配和处理企业资产、享有使用资产带来的纯收益。

所以，企业所有生产和经营活动——要素投入，产品生产，人事调整和发展计划等生产经营行为通过接收国家或上级主管部门所颁布的各项计划指令、政策和法规来决定。企业管理者的全部职能，仅仅在于向上级主管部门或计划职能部门“汇报”本企业情况，“提出”本企业的各种要求，执行下达的各种“指令”。企业经济活动过程和结果受国家计划控制。企业

需求并不取决于市场价格而取决于政府计划和其他因素。工业生产资料按重要的程度和通用性质,分成统配(各级计划委员会加以平衡,物资总局实施调配)、部管和地方政府平衡三种。农用生产资料和工业消费品属商业部管轄,按同一原则分类,物资管理和商业流通机构按计划系统设立。企业一般通过配额供货(指企业按纵向行政隶属关系,通过向主管部门提出申请并获得计划机构批准,方能向物资机构要求调配生产资料)、直达供应(指企业按照主管部门的有关指令,直接从提供生产资料的企业取得生产要素)。很显然,这两种形式是通过计划渠道为企业作出的安排,企业自身无此权力,唯有另外一种方式——自行购买方式,才允许企业自行选择自己需要的生产要素。但是,以这种方式取得的生产资料占企业全部生产资料的比重甚小,绝大部分属于非短缺的,替代性强的,或不十分重要的辅料、配件以及其他种类的低值易耗品。^①起初,国家对企业的计划考核指标达到12项,包括总产值、主要产品产量、新产品试制、重要的技术经济定额、成本降低率、职工人数、年末工人数、工资总额、平均工资、劳动生产率、利润。至1978年演变为产量、品种、质量、消耗、劳动生产率、利润、流动资金占用和工资总额等8项技术经济指标。企业生产及经营所需要的资金必须以计划形式通过纵向的行政隶属关系——银行或主管部门申请,经批准后方可获得拨款和贷款。企业之间、企业和其他行为主体之间没有直接的横向资金借贷关系(应收应付款项除外)。除了各级政府部门,任何行为主体不能成为生产、经营投资者。企业所生产的最

^① 本书主要讨论国营企业,在中国改革之前,国营企业在国民经济中占主导地位,其比重在80%以上,改革以来,其比重虽有下降,但仍占70%左右。

终产品一般不直接进入市场进行销售,而是按物资计划,商品流转计划进行分类,然后由物资部门和商业部门统一调拨。以自己产品作为生产资料或消费品向其他经济或非经济单位直接销售产品,也是直接或间接执行国家计划指令,而不是按照市场原则进行交换。同时企业即使发生调拨和交换行为,绝大多数情况下也必须依照国家所规定的计划价格(牌价)购买生产要素和销售产品。

企业预算体制建立在统收统支基础上,从事生产和经营活动的预算纳入计划要求之中,通过产品和劳务销售所得赢利一般则通过银行中介上交财政。而一旦企业所进行的生产活动和经营活动发生亏损,国家往往可以通过某种形式向企业提供相应的资金。这种形式可以是采取价格补贴,即国家为了达到某种宏观目的,通过规定政策性亏损,按照计划内产品定额补贴和专项产品按比例补贴的办法弥补给企业,以保证其正常的生产活动。第二种是减免税收、无偿拨款及放松贷款。1978年工业企业减免税在财政上正式到帐的为4亿元,1980年高达22.42亿元。在改革前,国家的钱袋几乎向企业敞开。70年代前期,不仅企业生产经营的固定资产由政府财政拨款,流动资金也由国家财政无偿承担,70年代后期实行了流动资金改由银行贷款的成本很小,年息在3~5%,同时获得贷款既不要财产抵押,偿还困难时可长期拖欠而不受经济性惩罚。这种情况必然导致企业预算约束“软化”。^①在企业职工个人收入分配中,所实行的是与企业盈利或亏损无直接关系的等级工资制。企业按国家计划规定的标准,根据企业每个职工的工作性质、学历和工龄确定其工资等级。另外,奖

^① 马洪主编:《现代中国经济字典》中国社会科学出版社1982年版,第329~330页,309~311页。

金水平与企业经营绩效也没有直接关系，这种由政府包揽的分配制度亦即所谓的吃“大锅饭”。

理论上可以作这样的定义：在整个经济活动中，企业应能独立地行使对其全部财产的支配权，包括自主选择投资，选择合作伙伴与合作方式，并在追求利润最大化的过程中，平等互利地与其它行为主体产生资金借贷、资产的转让、交换与租赁等财产关系。而在传统的企业制度中，虽然经济的增长要求企业作为独立或相对独立的行为主体参加经济活动过程，但更多的情况是，企业存在于行政管理序列中，绝大部分只是以客体的身份受到各级主管部门的纵向管理。即使企业能够以法人身份平等地与其它行为主体产生经济联系，也是建立在各种行政的或计划的系统直接管理的基础上的。在这种以行政系统和计划指令为主要特征的企业制度中，企业实际上不可能真正像商品生产经营者那样享有以产权为核心的各种权利。企业的整个经济活动受到多重约束，其行为大多由行政系统的各个管理部门的行为所替代。

对企业行为的多重约束实质上就是权利约束。当约束一方（即各级政府部门）要求被约束一方（即企业）为一定行为或不为一行为时，被约束一方必须服从这一支配。政府各部门所拥有的权利可以对企业行为的各个方面产生影响。传统体制下行政系统对企业权利的限制，一方面表现为对企业各种具体的生产经营管理权利的约束；另一方面归结为对企业各种资金财产支配权利的约束。例如，企业被要求以某种计划价格购买其生产要素，又被强迫以规定的价格出售商品和劳务，上级政府可以对企业下达指令性生产计划。^②可以说，企业的各种权利基本上是由国家限定的，它只是受政府委托，并按照政府意志对财产进行管理。对各级政府而言，企业是行

政的隶属物，企业所占有、使用、收益、处置其财产实质上只是行政性质的“权利”，而不具备独立物权性质的“权利”。

改革前，中国传统体制对企业权利的多重约束表现在上级各个层次的政府部门以各种形式，在与企业产生的各种联系中非法律化、甚至是随机性的行为上。

约束之一：上级主管单位

上级主管单位是指直接管辖企业的政府行政机构。政府介入经济活动的一个很重要的方式就是通过各个主管单位对其下属企业经济过程进行具体领导和干涉。它的存在对企业一系列经济活动产生深刻影响。在改革前的中国，企业应享有的各种权利的内容、使用方向、范围等大部分由上级主管单位加以确定和控制，譬如，企业的开创、关闭、兼并、转产以及从事经济活动等均由上级主管单位通过行政命令的方式决定，企业从事生产经营所需的人、财、物等基本生产要素的管理权限，以及生产计划、物资供应、产品销售、利润分配等各种活动的权利，都集中在上级主管单位的手里。

在中国传统体制中，上级主管单位的含义具有广泛性。譬如企业的产量指标可以由中央级主管单位下达，产值指标可以由地方政府的经委或计委下达，利润指标可以由地方财政下达，企业的生产到销售过程，可以由省级（直辖市）政府部门管辖，人、财、物则可以是市级（区级）政府的计划分配，各个等级的主管部门可以分别对企业下达经济任务，提出要求或限制。由于多重上级部门从各自利益出发，对企业提出的要求可能不一致，甚至相互掣肘，不仅难以做到综合平衡，而且也使企业无所适从。

约束之二：地方政府部门

任何一个企业都是在一定的地方政府所管辖区域内建立

起来的，它必然要和当地政府发生各种各样的社会联系。中央级企业、中央直属企业、省级直属企业等等都会与所在地的政府部门产生联系。譬如，企业需要的土地征用，职工的生活福利设施等等，均需依靠地方政府加以解决。同时企业也必然要受到当地政府的行政管辖，并遵守其地方性法律和政策规定。

地方政府与企业之间所产生的各种联系，既存在有利的一面，也存在不利的因素。这种不利因素主要表现在地方政府从本地区的利益出发而对企业的各种活动进行约束。在传统体制下，企业所创造的利润往往是按主渠道上缴财政，地方无法或者很少从企业得到额外利益，这就可能导致地方政府为了获得一定的利益，以各种形式来侵吞企业的利益。例如地方政府的各个管理部门（工商、交通、供水供电、卫生环保等）会对企业进行各种名义的摊派，而且这种做法往往会受到地方立法部门和司法部门的配合而“合法化”。企业无法抵制这些以地方性垄断力量为后盾的行为。

地方政府对企业权益的限制，还表现在对企业提出承担各种非经济性活动的要求。由于企业无法抵抗地方政府强加给企业的各种社会性义务和责任，加之企业生存的要求，使企业从计划生育开始到子女入托入学、就业退职退休，从职工住宅到环境绿化、地方治安以至医院、影剧院和商品供应一应俱全地包括在内。这使企业不但是经济组织，更像“一级政府”。地方政府和企业职能的界限模糊干扰了企业正常的经济活动。

需要说明的是，尽管各级地方政府对所在的企业享有某些地方性垄断和控制权利，但由于生产计划和投资计划高度集中于上级主管部门（从中央到地方），地方政府对企业施加

的约束在很大程度上会受到削弱，但地方政府成为一个重要的企业行为的约束要素也不容忽视。

二、企业制度改革的历史进程

1978年底，中国开始对国有企业体制进行改革。这场改革，一直围绕着政府和企业利益关系的调整和创造一种崭新的企业组织制度来展开的。因此，在本质上，城市企业体制改革出现的一系列波动反复的过程，就是探讨政府和企业利益关系如何调整、企业组织形式如何合理化的过程。从整个过程来看，大致分为三个阶段：1978～1982年的对企业“扩权让利”阶段，1983～1986年的“利改税”阶段和1986年底开始的经营承包责任制试行推广阶段。

第一阶段：1978～1982年对企业“扩权让利”

传统体制的典型特征是集中计划过多，对企业生产经营统得过死。针对这些弊端，政府确定了以扩大企业自主权为突破口的方针。国务院在1978年制定并发布了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》，就企业可拥有部分计划、销售、资金运用、职工福利基金和奖励基金使用等权利作了说明，意在改变政府和企业的各种关系，使企业从行政机构的附属物向具有一定自主权和利益的相对独立的经济实体转变。扩权试验首先是从四川省的部分大企业开始的，包括重庆钢铁公司、成都无缝钢管厂、四川省化工厂等。当时采用的主要步骤是，试点企业在年度结束实现增产增收的目标后，允许提留少量利润，并可以以奖金形式发给职工。1979年初，全国确定了第一批扩权试点的企业，其中四川省有100家左右。到1980年，全国被批准扩权的企业达到6600多家，其产值和利润分别占国有企业产值和利润的60%和70%。1981

年全国已有 50% 的国营企业进行了改革,这些改革包括赋予企业部分计划、利润留成、资金运用、超计划产品自销数、部分劳动人事使用等等权利。^①与此同时,让利实验也同步展开。1980 年将企业计划内利润留成和计划利润分成改为企业利润全额分成,并规定了全额分成比例的计算方法^②一般以基年(1979年)企业所得为基数分别核定,原则上一定三年不变,以及企业用利润留成建立生产发展、集体福利和职工奖励三项基金的要求。三项基金建立后,国家不再承担与企业有关的经济性费用和成本。这样,在努力促使国家和企业利益责任的规范化,明确企业在保证自身利益的同时确保其对国家的贡献上迈出了重要一步。

“扩权让利”的绩效在于:(1)企业在向转为相对独立的商品生产者的方向上前进了一步,并激发企业发展的生产内在动力。(2)企业具有了通过留成基金的运用,进行自行扩大再生产、重新投资的初步能力。由于“扩权让利”后,政府允许企业把 60% 的折旧基金、大修理基金和大部分企业自有资金用于购置新的生产设备、更新技术和产品创新,使企业具备了某些进行自我发展的经济实力。(3)为宏观经济管理体制的配套改革创造了某些微观基础。像计划、财政、投资、流通、劳动工资等宏观体制的配套改革,是一个相当复杂的系统工程。从微观构造的逐步合理化推进,无疑会给这些改革提供若干有价值的经验和教训。但是,由于“扩权让利”的做法的过分简单化,使政府与企业之间的经济关系仍然缺乏某种“透明度”,国家也难以调节实际上存在的企业之间的级差收益,而且当企业利润减少,企业所得的下降幅度大大小于国家所得

① 这种权利往往是以行政等级和企业级别来加以划分的,而不是作为一个法人组织享有的共同物权。