

深化企业改革丛书

企业承包经营责任制的 深化与完善

于志平 李滨一 编著

哈尔滨工业大学出版社

《深化企业改革丛书》编委会

顾 问：李铁城

主 编：高明才

副主编：曲 仁 尚世安 刘甲辰

编 委：刘世勋 于志平 于树元

郑子毅 李滨一 栾常有

张索明 石振兴 赵宇光

2003B/05

序 言

改革需要正确的理论指导，而正确的改革理论只有来自改革实践经验的总结，才能臻于完善。就我国的企业改革来看，目前在这两个方面都还有待于加强。由哈尔滨市经济管理干部学院组织编写，哈尔滨工业大学出版社出版的《深化企业改革丛书》，是一个很好的尝试。

企业是社会主义有计划商品经济的细胞，只有企业具有充分的活力，才能使整个国民经济充满生机和活力。所以，我国的经济体制改革始终以增强企业活力为中心，而且取得了十分显著的成效，这是任何人都不能否认的。但是，我们也必须清醒地看到，随着企业改革的不断深化，也出现了不少亟待解决而又缺乏经验、需要认真探索的问题。如在坚持和完善企业承包经营责任制方面，怎样科学地确定企业的承包基数，怎样克服企业生产经营的某些盲目性，怎样抑制企业可能出现的短期行为，怎样强化企业的自我约束机制，怎样处理好承包经营者同生产劳动者的关系等等，都还需要认真地研究，切实地加以解决。《深化企业改革丛书》的作者们正是适应这种客观形势的需要，在充分调查研究、认真总结改革实践的经验教训的基础上，力求从理论和方法上来回答这些问题。这种勇于探索的精神是值得提倡的。

这套丛书以完善企业承包经营责任制为中心，比较全面地探讨了企业生产要素的优化组合，人事、劳动、分配制度的配套改革，资产的科学评估，厂内银行的运用，以及企业的经营战略和公共关系等问题，有一定的系统性。丛书引用了比较丰富的企业改革的实际材料，介绍了一些成功经验的具体做法，有较强的实用性。人们读了这套丛书，是会有所裨益的。

当然，我国的企业改革还在不断深化，许多问题还有一个继续暴露和解决的过程，相应地人们的认识也有一个深化和提高的过程。就这一点讲，丛书还存在一些不足之处，也在所难免。需要作者们继续深入实践，了解新情况，研究新问题，在适当的时候对它作一次修改和补充。

袁宝华

1990年1月

前 言

自国务院发布《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》以来，全国大多数企业都实行了不同形式的承包经营责任制。实践证明，承包经营责任制具有鲜明的中国特色，适合我国社会主义初级阶段的特点，适应我国企业的生产经营水平和管理水平。党的十三届五中全会通过的《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》重申，要坚持承包制，完善承包制。

当然，企业在承包经营过程中也出现了很多问题，例如企业的“短期行为”问题，企业包盈不包亏问题，承包基数不合理问题等等。本书针对企业承包经营遇到的各种问题，深刻剖析了企业现行的各种承包经营责任制，从双重属性上分析了承包经营责任制的历史地位和发展趋势，结合企业承包经营后的实际情况，指导企业将竞争机制引入承包制，全面介绍全员风险抵押承包的实施原则和程序，科学分析企业的“短期行为”，简要阐明资金分帐制、厂内银行等配套改革措施的实施原则和步骤，努力探讨完善承包制的关键问题，目的在于为完善承包制提供理论依据和实施保证。

本书是“深化企业改革”丛书之一。袁宝华同志对丛书的编写给予了亲切关怀和鼓励，为丛书撰写了序言；李铁城同志也给予了热情支持和指导，担任了丛书的顾问，作者在

此表示衷心的感谢!

在本书的编写过程中,作者到哈尔滨酿酒总厂等企业进行了大量调查,企业领导和职工给予了大力支持;哈尔滨市经济管理干部学院刘世勋老师做了大量的审稿工作,作者在此一并表示衷心的感谢!

由于作者水平所限,加上承包经营责任制还有一个发展完善的过程,所以书中难免有不当之处,恳请读者批评指正。

1990年4月

目 录

第一章 承包经营责任制综述	(1)
第一节 承包经营责任制的回顾与思考	(1)
一、承包经营责任制的形成.....	(2)
二、承包经营责任制的效益.....	(3)
三、承包经营责任制有待完善的问题.....	(5)
第二节 承包经营责任制的基本内容和作法	(6)
一、承包经营责任制的形式.....	(6)
二、实行承包经营责任制的程序.....	(9)
三、承包人的权利和义务.....	(12)
第二章 承包经营责任制的理论探索	(15)
第一节 承包经营责任制的科学内涵	(16)
一、承包经营责任制剖析.....	(16)
二、承包经营责任制的基本原则.....	(19)
第二节 承包经营责任制的理论依据	(22)
一、关于“两权分离”理论.....	(22)
二、关于企业“短期行为”问题.....	(28)
三、商品经济条件下承包经营责任制的双重属性 及历史地位.....	(36)
第三章 竞争与全员风险抵押承包制	(41)
第一节 竞争机制与经营者的产生	(41)
一、承包经营为什么要引入竞争机制.....	(41)
二、承包经营引入竞争机制的基本作法.....	(46)
三、对承包经营中引入竞争机制的思考.....	(50)

第二节 在深化企业改革中推行全员风险抵押承包制	(57)
一、全员风险抵押承包制的科学内涵	(57)
二、全员风险抵押承包制的积极作用	(58)
三、全员风险抵押承包制的显著优点	(61)
四、财产抵押的形式和程序	(63)
五、建立风险基金制度, 完善全员风险抵押承包制	(64)
第四章 强化资金约束机制	(67)
第一节 资金分帐制理论与实务	(67)
一、资金分帐制概述	(67)
二、资金分帐制的基本原则	(70)
三、资金分帐制的积极作用	(71)
四、资金分帐制的操作程序	(74)
五、实行资金分帐制应注意的问题	(79)
第二节 办好厂内银行, 加速资金周转	(80)
一、为什么要特别强调办好厂内银行	(80)
二、厂内银行的职能及组建标准	(83)
三、建立厂内银行的准备工作	(85)
四、完善厂内银行应注意的问题	(87)
第五章 完善承包经营责任制的键问题	(89)
第一节 承包经营企业内部领导制度的改革	(89)
一、基本原则	(89)
二、领导机构及日常工作班子的设立	(90)
第二节 关于承包基数的若干问题	(96)
一、承包基数存在的问题	(96)
二、合理确定承包基数的原则	(98)

三、确定承包基数的程序·····	(99)
四、确定承包基数的方法·····	(100)
五、资产评估是承包基数科学性的保证·····	(104)
六、指标体系的确定与分析·····	(104)
第三节 关于企业内部的分配问题·····	(105)
一、完善企业内部的承包经营·····	(106)
二、改革企业内部的工资制度·····	(106)
三、合理使用企业留利,增加生产发展基金··	(108)
四、合理确定承包经营者的收入·····	(109)
五、完善工效挂钩办法·····	(110)
第四节 关于承包经营者的选择问题·····	(111)
一、完善选择承包经营者的标准·····	(111)
二、完善选择承包经营者的程序·····	(111)
三、“滚动承包”的基本条件·····	(111)
第五节 关于职工民主权利和主人翁地位问题··	(112)
一、职工代表大会制度·····	(112)
二、健全主管部门考核承包人制度·····	(113)
三、民主评议经营者制度·····	(113)
四、“双保”合同制度·····	(113)
第六节 关于加强对承包经营企业的监督审问题	(114)
一、监督依法经营·····	(114)
二、监督和审计承包效果·····	(114)
三、监督和审计分配情况·····	(114)
四、监督和审计企业是否有后劲·····	(114)
五、监督企业的各项管理和改革措施·····	(114)
六、监督承包经营者的素质·····	(115)

第一章 承包经营责任制综述

众所周知，党中央和国务院历来对承包经营责任制的作用是充分肯定的。党的十三大报告和十三届三中、四中、五中全会的决定，全国人大七届会议通过的《企业法》及政府工作报告，都指明了承包经营责任制是深化改革的产物，要坚定不移地搞下去。五中全会指出，治理整顿期间深化改革的任务是，要稳定、充实、调整、改善前几年的各项改革措施。又指出，在当前，要着重在企业承包经营责任制、财政包干体制、金融体制、外贸承包制等方面深化和完善改革。

为了深入讨论承包经营责任制，有必要对现行的承包经营责任制进行回顾，总结成绩，分析弊端，进行深化与完善，使这一具有中国特色的企业经营管理体制健康地发展。

第一节 承包经营责任的回顾与思考

依据社会主义经济理论中所有权与经营权相对分离的原则，我国企业普遍实行了承包经营责任制，走上了自主经营、自负盈亏的道路，改善了企业经营机制，增强了企业活力，提高了经济效益。

一、承包经营责任制的形成

承包经营责任制是我国经济体制改革的必然选择，是在工业企业经营责任制基础上逐渐发展起来的，是沿着使企业成为相对独立、自主经营、自负盈亏的商品生产者的目标进行的。承包经营责任制的形成，大体上经历了三个发展阶段：

第一，实行扩权试点阶段。1978年至1979年，在四川省几个企业进行扩权试点后，1979年国务院发布了扩大国营企业管理自主权等五个文件。企业有了部分计划、销售、资金使用、中层干部任免权等方面的自主权，并经国务院批准，扩权试点企业实行基数利润留成加增长利润留成办法，重点对企业考核产品产量、质量、实现利润、供货合同四项指标。扩权给企业带来了一定的活力，但是，由于改革刚刚开始，长期计划经济的束缚使有些权力并未落实到企业，出现了权利被截留和放权不彻底的问题。

第二，实行利润包干或留成办法阶段。1981年第三季度开始，在扩权基础上试点，企业除实行了利润留成办法，还实行了利润盈亏包干办法，即企业完成包干任务后，超收利润留给企业。这种办法比扩权又前进了一步。但随之而来的问题是国家财力集中过少，资金分散，因而由1983年开始实行了利改税。

第三，寻求正确处理国家、企业、职工三者利益办法阶段。为了适应简政放权，保证企业和国家的收入，1986年实行了第二步利改税，目的是要把国家与企业的分配关系以法律形式确定下来。但是，由于我国企业各种情况千差万别，很难以一个法律来规范所有的企业，出现了“鞭打快牛”等

现象，不利于调动企业的积极性，人们开始认识到要寻求可以处理好国家、企业、职工利益关系的办法和途径。农村实行联产承包的成功，使人们想到将“包”字引进企业，利用“承包”的内在机制，结合企业实际，创造出适合我国国情，既可以合理解决国家与企业的分配关系，又可以促进自我约束机制形成的企业经营机制，即“承包经营责任制”。

二、承包经营责任制的效益

由于承包经营责任制适合了我国目前生产力发展水平的要求，较好地解决了国家、企业、职工个人和经营者的分配关系，因此，实行承包经营责任制获得了巨大的经济效益。

从1983年到1986年，国家先后在大中型企业中进行了承包制的试点，其中大多数企业实现年利润递增20%以上。而与此同时，非承包经营企业的经济效益，相对来看，增长是低缓的。承包制的实施，保证了国家财政收入的稳定增长。尤其是近两年来，由于各种原因，经济困难较大，原材料、能源、资金短缺及价格的调整，都给企业带来了较大困难，而正是因为企业普遍实行了承包经营责任制，成功率达90%，才取得了显著的经济效益。

从全国的情况看，1979年到1986年的几年间，预算内工业企业年利润递增率为2.73%，而实行承包经营后的1987年和1988年的年利润递增率为11.1%，承包经营后两年增加的利润比前8年增加利润的总和还多38亿元。1979年到1986年，预算内工业企业上交利税的年增长率为0.13%，而实行承包制后的1987年和1988年，上交利税的年增长率为11%，从而大幅度地增加了国家的财政收入。

从在全国率先推行承包制的吉林省看，1988年与承包前的1981年相比，全省预算内工业企业实现利税连续7年平均每年递增23.8%，上缴国家利税平均每年递增17.1%，全省财政收入平均每年递增19.3%，效果十分显著。1989年省委省政府算了4笔帐：一是正确处理国家、企业利益关系的贡献帐。到1988年的最近7年间，全省预算内工业企业实现利税、上交利税和财政收入分别增长3.4倍、2倍和2.4倍，年均递增23.8%、17.1%和19.3%，企业上交利税占同期实现利税总额的71.2%，国家得到了“大头”。二是企业发展的后劲帐。1988年企业留利比1983年增加2.39倍，用于生产发展的部分占留利总额60%，企业投入增加一倍多，改扩建自筹资金占总投资额的80%。三是消化减利因素帐。1988年尽管企业受困于能源、资金、原材料短缺和价格上涨过猛等诸多不利因素的影响，全省仍有92%的企业完成承包任务，预算内工业企业实现利税比上年增长40.3%。四是消费资金滞居帐。7年中全省职工平均收入每年增长11.2%，低于生产和效益增长速度，收入水平在全国的位次由1981年的第十一位逐年退到1988年上半年的第二十二位。

从在全国首批实行承包制的首都钢铁公司来看，首都钢铁公司承包10年间，国家财政从首钢所得实际收入累计为70.15亿元，相当于10年前首钢固定资产的6.4倍。1988年同1978年相比，国家从首钢实际收入增长了4.89倍。1988年首钢上交国家销售税金2.79亿元，递增包干利润6.21亿元，能源交通建设基金等各种税费2.14亿元，合计11.17亿元，扣除国家拨给首钢的新产品开发、科研等基金351万元，国家财政从首钢实收11.13亿元。承包前的1978年，首钢上交税

金0.77亿元，上交利润2.94亿元，扣除国家当年返回的建设投资、更新改造费用、职工住房建设投资、职工福利基金和奖励基金等共1.82亿元，国家实收仅1.89亿元。

1981年国家调整经济、压缩基建，对钢铁企业限产，首钢的钢和铁产量分别比上年减少6%和10%，全年预计利润总额比上年减少8.6%，国家财政预计少收2200万元。在国家财政和企业效益都很困难的情况下，首钢经国家批准实行上交包干、超包全留办法。当年包干上交利润2.7亿元，比1980年历史最高水平的2.4亿元增长9.3%。从1982年开始，首钢实行了以2.7亿元为基数，每年递增7.2%的上交利润递增包干。反映企业经济效益水平的资金利税率，1988年提高到60.67%，为10年前的2.36倍。钢材产量由1978年的117万吨提高到314.4万吨，等于为国家增加了一座年产200万吨规模的大型钢铁企业。企业所创利税90%以上上交了国家财政和用于增加国有固定资产，10年内为国家形成全民固定资产达26亿元。

实行承包制的首钢，不仅上交财政收入成倍增长，也积蓄了为国家作出更大贡献的巨大潜力。他们靠超包多创获得的留用利润，把一个设备陈旧、产品单一的生产型企业，建成了具有国际现代化水平的跨行业、跨地区、跨国经营的大型联合企业，今日首钢已具有每年10亿元以上的投资能力。

三、承包经营责任制有待完善的问题

我国大面积推行“承包制”不过只有二三年的时间，经验不足，配套的法规和制度不健全，因而，承包制在实行过程中还存在一些不完善的地方，比较突出的有以下几方面：

(一) 对承包经营责任制的基本理论和理论基础认识不足。

(二) 承包基数不尽合理，主要是基数值确定比较低。

(三) 上交利润递增率低或超基数利润上交国家少，企业留利多。

(四) 有些企业，特别是承包期短、经营者素质较差的小型企 业，存在着有害的短期行为。

(五) 有些企业对消费基金控制不严，增长过快，在企业留利中奖励基金和福利基金比例偏大。

(六) 有些企业（主要是小型企业）经营者收入偏高，在一定程度上影响了经营者和职工的关系。

(七) 有些企业存在着“以包代管”的现象，在一些小企业中甚至十分严重，忽视了企业的内部管理工作。

(八) 负盈不负亏是承包制中存在的普遍问题，企业超收了可以多留，欠收了却难以用企业自有资金补偿。

第二节 承包经营责任制的基本内容和作法

在深化改革的进程中，有必要对企业承包经营责任制的基本内容和形式进行分析、对比、总结，以使这一经营机制更加完善。

一、承包经营责任制的形式

(一) 上缴利润递增包干

上缴利润递增包干是指企业上缴产品税（或增值税）后，在核定上缴利润基数的基础上，逐年按规定的递增率向

财政上缴利润。这种形式一般适用于上缴利润少、经济条件较好、经营潜力大、增收能力较强而且又有一定发展潜力的盈利企业。实践证明，这是一种比较好的承包形式，根据哈尔滨市的统计，实行上缴利润递增包干的企业占承包企业总数的63%左右，是目前实行的重要承包经营形式。

（二）上缴利润基数包干，超收分成

上缴利润基数包干，超收分成就是确定企业上缴利润基数，超收部分按规定的分成比例进行分成。这种形式一般适用于盈利水平稳定，再增加利润难度很大的企业。

这种承包形式的特点是，首先保证上缴利润基数，这就保证了国家税收，而企业超收这部分是企业经过再三努力取得的，国家和企业都可以从超收中得到好处，这样既促进了企业的发展，又为国家创造了更多的财富。

（三）微利企业上缴利润定额包干

上缴利润定额包干，就是首先核定上缴利润基数，超额部分全部留给企业。上缴利润基数可以一年一定，也可以一定几年。这种形式一般适用于处于亏损边缘状态，历史包袱也比较沉重的企业。比如齐齐哈尔第一、二机床厂，实行上缴利润定额包干，一定5年，亏损不补，盈利留用，取得了良好的经济效益。

（四）亏损企业减亏（或补贴）包干

亏损企业减亏（或补贴）包干，适用于亏损企业，一般对经营性亏损企业实行“亏损包干，减亏分成”。不论是对经营性亏损还是政策性亏损企业，应补的亏损或补贴，都改事后弥补为事前弥补，以利于企业的技术改造和扭亏增盈。对于亏损企业，多数省市都实行了“定额补贴，超亏不补，

获利分成，减亏全留”的政策。

（五）国家批准的其它形式

企业承包经营的形式，从我国实际推行的情况来看，除上述几种以外，还有其它承包形式：

1. 两保一挂。即一保上缴利润（或上缴利税），完不成包干指标的要由企业自有奖金补足；二保国家已经批准的技术改造项目。一挂是指工资总额和实现税利挂钩。这种办法的特点是把承包和企业的发展有机地结合起来，企业通过上缴利润使财政收入能够稳定增长，同时又保证了技术改造项目的完成，使企业的发展后劲用合同形式明确下来。这种形式能够较好地兼顾国家、企业、个人三者利益，有利于克服企业的短期行为。对于一些有技术改造任务的大中型企业，实行两保一挂承包较为适宜。

2. 行业投入产出包干。就是将行业与国家的财政关系用承包的办法确定下来，促使行业多收多得，用于行业发展，国家不再投资。这种形式多用于石油、煤炭、石化、冶金、有色金属、铁道、邮电和民航等行业。

3. 企业资产经营责任制。这是以现有企业资产用招标投标的方式确定中标者和中标者对企业资产预期产出能力的报价评估，即上报今后几年的实现利润和期满时资产增值多少，然后再签订合同，并赋予经营者相应的权力，使其对报价负责的一种经营责任形式，应聘者及其组成的班子原则上是以一定的财产或货币作抵押。这种经营方式目前我国四川、山西、辽宁及河北等省试行。

4. 企业经营责任制。就是对企业资产进行评估后，实行经济效益和法人代表个人收入挂钩浮动，对企业利润指标