

# 企业承包制的理论与实践

QIYE CHENGBAOZHI DE  
LILUN YU SHITIAN

主 编 靳京虎 王伟彪

1

青岛海洋大学出版社

## 前 言

为了进一步探讨和完善企业承包制，我们编写了《企业承包制的理论与实践》一书。

本书由尉京虎、王伟然同志拟定提纲，参加本书编写的有（以姓氏笔划为序）：于奎南、于爱玲、王京东、王伟然、孙少军、孙吉君、宋文涛、宋建军、李克冰、李贵兵、赵君才、姜乐亭、高露华、尉京虎、崔建国、盛云蛟等同志。全书由尉京虎、王伟然同志统编，修改，定稿。

在本书编写过程中，我们吸取了理论界新的科研成果，得到了莱阳农学院刘同钧副教授、刘克敏高级工程师的支持与帮助，在此一并表示衷心的感谢。

由于本书探讨的一些问题难度较大，我们的水平有限，难免有不妥和错误之处，恳请读者批评指正。

编 者

一九九一年四月

---

# 目 录

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| <b>第一章 企业承包制概述</b> .....        | 1  |
| 一、企业承包制的涵义.....                 | 1  |
| 二、企业承包制的范畴.....                 | 10 |
| 三、企业承包制的实质.....                 | 12 |
| 四、企业承包制的原则.....                 | 13 |
| 五、企业承包制的特征.....                 | 17 |
| 六、企业承包制的形式.....                 | 20 |
| <b>第二章 企业承包制的历史必然性</b> .....    | 27 |
| 一、企业承包制的理论基础.....               | 27 |
| 二、企业承包制是企业改革的必然结论.....          | 33 |
| 三、企业承包制是实践探索的必然产物.....          | 37 |
| 四、企业承包制是宏观与微观相结合的历史必然.....      | 41 |
| <b>第三章 企业承包制的历史功绩</b> .....     | 46 |
| 一、形成强大的动力机制，解放了生产力.....         | 47 |
| 二、形成了约束机制，有利于规范企业行为.....        | 49 |
| 三、引入了竞争机制，有利于发挥社会主义经济优势.....    | 52 |
| 四、促进了政府管理职能的分解与转换.....          | 55 |
| 五、保证了国家财政收入.....                | 57 |
| 六、创造了调整产品结构的形式.....             | 59 |
| 七、有利于形成和完善企业自我积累、自我发展的经营机制..... | 61 |
| 八、促进了人才的合理流动，造就了一代企业家.....      | 66 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <b>第四章 企业承包制在实践中的问题</b>  | 66  |
| 一、承包基数不尽科学合理             | 69  |
| 二、企业行为短期化                | 72  |
| 三、分配不公现象严重               | 74  |
| 四、党政工关系不顺                | 75  |
| 五、忽视精神文明建设               | 76  |
| 六、企业和国家的矛盾渐趋复杂           | 78  |
| 七、利润不实, 潜在亏损严重           | 79  |
| 八、外部环境变化, 使企业承受能力减弱      | 79  |
| 九、承包制与宏观管理的矛盾日渐突出        | 80  |
| 十、承包制与经济运行规则规范化存在矛盾      | 81  |
| <b>第五章 企业承包制的发展与完善</b>   | 82  |
| 一、正确认识承包制在实践中的问题         | 83  |
| 二、坚持和发展企业承包制             | 92  |
| 三、进一步完善企业承包制             | 107 |
| <b>第六章 承包经营与强化管理</b>     | 127 |
| 一、承包经营必须强化管理             | 127 |
| 二、承包制下强化企业“软”管理          | 129 |
| 三、承包制下强化企业“硬”管理          | 141 |
| <b>第七章 税利分流与税后承包的探讨</b>  | 156 |
| 一、对“税利分流、税后承包、税后还贷”的基本认识 | 157 |
| 二、几个税利分流试点情况的分析总结        | 160 |
| 三、关于“税利分流、税后承包、税后还贷”的争论  | 168 |
| 四、对税利分流的再认识              | 182 |

**附录：**

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 中华人民共和国全民所有制工业企业法·····    | 187 |
| 全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例····· | 200 |
| 莱阳市市属企业第二轮承包经营责任制实施办法···  | 208 |

# 第一章 企业承包制概述

企业改革是我国城市经济体制改革的中心环节。承包经营责任制，是企业改革的一项重要措施，它是我国社会主义初级阶段独创的一种既符合管理现代化原理，又具有鲜明中国特色的企业经营管理体制。企业承包制，在实践中经历了10年的发展和完善，目前已成为我国企业改革的主要形式，全国已有90%以上的国营大中型企业实行了各种形式的承包经营责任制，而且取得了显著成效。实践证明，承包制是企业体制改革的一项重大突破，它适合于我国国情，符合我国现阶段生产力发展的状况，具有鲜明的中国特色。改革的不断深化，需要我们对十年的实践用马列主义的立场、观点、方法进行实事求是的科学的总结，从而指导企业承包制的不断完善和发展。本章拟就企业承包制的涵义、本质、形式、原则、特征等问题，做初步的探讨。

## 一、企业承包制的涵义

承包制一经产生，就在全中国范围内引起了普遍重视，随着改革的发展，承包制成为企业改革的主要形式以后，更加引起了人们的热切关注。承包制的涵义是什么。就成为人们探讨的首要问题。

### （一）承包经营责任制的涵义

承包经营责任制是个复合概念。它包括了三个单一的概念，即承包、经营、责任制。所谓承包，是指合同双方按照

事先约定的条件，由发包方把某项任务交给承包方去完成的  
一种责任行为。所谓经营，是指计划、组织和管理，它是一种重要的经济活动。对企业来说，就是在国家政策指导下，  
保证最大经济效益和社会效益的一系列经济管理活动。所谓责任制，是指双方根据有关规定确定权利和义务的一种管理制度。承包经营责任制正是组合了这三个单一的概念而形成的。

具体讲，承包经营责任制就是在坚持生产资料公有制的基础上，按照所有权与经营权适当分离的原则，通过签订承包合同的形式，确定国家、企业、职工三者之间的责、权、利关系，使企业实行自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的经营管理制度。企业承包制的涵义可以从以下四个方面来把握：

第一，承包制必须在坚持社会主义公有制的前提下进行。《中共中央关于经济体制改革的决定》中明确指出：“我们改革经济体制，是在坚持社会主义制度的前提下，改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面。这种改革，是在党和政府的领导下进行有计划、有步骤、有秩序地进行的，是社会主义制度的自我完善和发展。”<sup>①</sup>企业实行承包制，其公有制性质不能变，否则，就违背了改革的初衷和性质。一九八九年前后的私有化浪潮，严重违背了上述原则，危害了我们的社会和国家，教训是深刻的。因此在承包经营责任制实施中，一定要坚持社会主义公有制这条根本原则。

---

①《中共中央关于经济体制改革的决定》单行本，第10页。

第二，“两权分离”是企业承包制的基本要求。所谓“两权分离”，是指经营权与所有权适当分开，二者属于不同的主体。所有权是生产资料所有关系的法律表现，即生产资料归谁所有，谁就在法律上拥有生产资料的所有权，成为生产资料的主人，所有权必须与所有制相适应。在我国，全民所有制企业的财产所有权属于代表全民的国家，不属于任何企业自身或其它社会组织。经营权是占有、使用、支配关系的法律表现，即生产资料归谁占有、使用和支配，谁就在法律上拥有经营权，可以依法直接指挥、组织生产经营活动。在我国，目前经营权由企业行使。

“两权分离”是社会化大生产发展的必然结果。社会化大生产的高度发展，企业分工越来越细，专业化水平越来越高，市场复杂而多变，各个企业千差万别，国家不可能完全了解并迅速适应这些情况。这就决定了全民所有制企业不但不可能由全体公民直接经营，而且一般也不适宜由国家直接经营。正如党的十三大报告中所指出的：“全民所有制企业不可能由全体人民经营，一般也不适宜国家直接经营，硬要这样做，只能窒息企业的生机和活力。实行所有权与经营权分离”，“是建立有计划商品经济体制的内在要求。”<sup>①</sup>党和国家总结了以往的经验教训，提出了“两权分离”的原则，并在1988年8月1日正式实施的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》中对“两权分离”做了明文规定：“全民所有制工业企业(以下简称企业)是依法自主经营、自负盈亏、

---

①《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》，第27页。

独立核算的社会主义商品生产和经营单位。

企业财产属于全民所有，国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理权。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力。

企业依法取得法人资格，以国家授予其经营管理的财产承担民事责任。

企业根据政府主管部门的决定，可以采取承包、租赁等责任制形式。”<sup>①</sup>

实践已充分证明，承包经营责任制是我国目前实行“两权分离”，促进经济发展的比较理想、切实可行的形式。

第三，实行承包经营责任制的目的是明确国家与企业、职工的责、权、利关系，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我完善的商品生产者和经营者，从而充分调动广大职工的积极性，使企业充满生机和活力。责，即经济责任。对于企业来说，就是按照承包合同规定，应完成国家规定的各项经济指标。如实现利润、上交利润、固定资产增值、安全生产、设备完好率、产品质量、技术改造、人均创利率、物质消耗、职工培训等。对于职工来说，就是要完成自己职责范围内各项任务和各种定额。权，就是应享有的权力。对于承包者来说，是指合同赋予他的产、供、销和人、财、物的自主权。对于职工来说，由于各自所处的不同岗位，也要求权利与责任对等。利，就是应享有的利益。对于企业来说，就是在包死基数的基础上，确保上交，超收多留，欠收自补。对于职工来说，实行工资与效益挂钩。由于

---

<sup>①</sup>《中华人民共和国全民所有制工业企业法》第一章第二条。

责、权、利的紧密结合，层层落实，就可以充分调动企业和广大职工的积极性，使企业生机盎然，充满活力。责任的重大、利益的导向、权力的自主，使企业能够而且必须自我约束、自我发展。

第四，国家与企业的责、权、利关系是通过签订承包合同的形式确定下来的。合同一经签订就具有法律效力。承包方、发包方的责、权、利等一系列问题都要在承包合同中予以规定和明确，并将依据承包合同解决有关问题。使企业与国家的关系法律化、明朗化。合同是一切行动的依据，也是一切问题的总裁判。

## （二）全面、准确地理解承包经营责任制

承包经营责任制作为近几年来在全国普遍推行的一种经营方式，得到了社会大多数的承认和理解，但同时也引起了不甚了解它的人的一些误解。这集中表现在对承包制的内容、主体、效果以及承包经营责任制与各种责任制的关系的模糊认识和错误理解等方面。针对这些问题，有必要强调全面、准确地理解企业承包经营责任制。

第一，承包不仅仅是上交利润的承包。从目前我国企业承包的现实看，承包的指标主要有：实现利润、上缴利润、产值、固定资产增值、全员劳动生产率、人均创利税、全部资金利税率、物质消耗、产品质量、技术改造、安全生产、设备完好率、职工培训、新产品开发和投产等十多项，对于那些以社会服务为主要任务的企业，除了上述指标外，还要着重考察其社会效益指标完成情况。绝不能把承包制理解为只包上交利润一项。对国家来说，企业承包以后，还要对企业进行监督、检查、协调、指导、服务，发现问题及时解

决，不能以包代管。对完不成某项或某几项指标的企业要根据合同作相应的处理，直到撤换承包人并对其进行经济处罚。承包的目的在于把责、权、利真正统一起来，把承包主体置于企业中心地位，充分调动企业及广大职工的积极性、主动性、创造性，促进生产力的高速发展。对国家来说根本不是一包了事，而是改变传统方式，不直接干预企业的生产经营活动，只从宏观上、总体上控制、调节企业和经济的发展。

第二，短期行为不是承包制的必然产物。所谓短期行为，是指只顾眼前利益，不顾长远利益，为了近期的高产量、高利润、低成本，而采取硬拼机械设备和人力的手段，不顾职工的培训和素质提高以及机械设备的维修和更新等问题。即为了现实生产力，不顾甚至破坏潜在生产力的危害性极大的经营的行为，短期行为问题早已有之，从某种意义上说它是与企业同生共存的。实行承包制以前，不是也有靠拼机器设备、拼人的体力来提高产量产值的企业吗？可见，不能认为短期行为是承包制的产物。它与承包制没有任何必然的联系。相反，实行承包制尤其是滚动承包，严格按合同办事，恰恰有助于克服企业的短期化行为。因此，要通过不断完善企业承包制，最大限度地遏制住短期行为。并尽最大努力去克服企业的短期化行为。

第三，承包的主体不仅仅是企业的厂长、经理，还应该包括全体职工。所谓主体，就是能反映和改造客体的物质实体。很显然，这种“实体”只能专属于人。因为只有人，才具有反映和改造客体的能力。但是，这并不意味着任何人，在任何情况下都是主体，它既可以是主体，也可以是客

体。主客体的确立，要视具体情况而定。所谓客体，是相对于主体而言的，是主体认识和改造的对象。从主客体的含义我们可以看到，在同一情况下，作为客体的人和作为主体的人，其作用是完全不同的。主体的人是主动的，客体的人是被动。在企业承包经营责任制中，客体是企业的经营机制和企业内部的产供销、人财物及生产经营管理等。主体则是厂长、经理和全体职工，而不是国家或者某一主管部门。厂长、经理和全体职工是企业的真正主人，他们的主体作用的空前发挥已为实践所证实。

企业内部领导体制的改革，使企业领导由客体变为主体，这是企业人事制度的一大突破。是一个质的飞跃。为政治体制改革起着先导，同时也为调动企业领导层的能动性，奠定了最重要的基础。我们知道，过去企业的领导者是上级任命的，他几乎完全听命于上级，处于客体地位。而实行企业承包经营责任制以后，在承包期内承包者是当然的厂长、经理，他既不是谁派来的，也不是谁任命的，而是在风险中，在竞争中筛选出来的。企业的中层干部，也是企业承包者依据“唯才是用”等原则选拔出来的。实践已经证明，企业领导者主体地位的确立，对于搞活企业，发展生产，有着至关重要的作用。

经营机制的改革，所有权与经营权的分离，极大地简化了国家与企业的关系，大大地削减了行政干预。使承包经营者及全体职工一跃成为生产经营的主体，从而摆脱了被动的客体地位。企业厂长、经理及广大职工主体地位的确立、主体作用的发挥，表现在企业的整个生产经营过程中。

首先，他们是承包的主体。以前也实行过承包，但那是

主管部门承包企业，主管部门是承包的主体；而现在，是个人或者团组或者全体职工对企业进行承包，他们是真正的承包主体。这样就使企业的经营责任和风险落在了承包经营者身上，承包主体主动地站到了责任的中心位置上，从而使以往影响从严治厂、落实企业内部经济责任制的诸多因素如人事关系等，都退居到相对次要的位置。实践已经证明，不少原厂长中标后，工作判若两人，企业生产经营面貌也随之而改观。

其次，承包经营者成了企业生产经营的真正主体。由于承包，是层层承包，即厂长（经理）向国家承包，企业内部各职能部门向厂长承包，班、组又分别向其上一级承包，从而使各层承包经营者都是生产经营的主体、企业的真正主人。这对于克服“企业吃国家大锅饭，职工吃企业大锅饭”，对于最大限度地调动广大职工的积极性、主动性、创造性，对于提高劳动生产率、振兴经济、搞好企业的微观管理，有着决定性的作用。

再次，承包经营者同时还是竞争的主体。把竞争机制引入承包，引入企业的生产经营，使企业的承包者成了竞争的主体。实践已毋庸置疑地证明，由于全体职工的生产经营主体地位的确立，使企业充满了内在的活力。而竞争主体地位的确立，使企业同时具有了外在的动因，这样，企业的生产便在内外合力的推动下，突飞猛进。从而，使企业、职工由于无压力而无动力，进而使生产经营萎靡不振的局势一去不复返了。承包主体，为了在激烈的竞争中取胜，发挥出了他们最大的才能。另一方面，投标者间的竞争，使我们可以利用他们之间的竞争，来取代企业与国家“一对一”的讨价还价状况，从而解决了自从实行企业留

利制度以来，企业与国家在分配关系上的“一对一”讨价还价的难题，并使承包指标趋于合理化。这种竞争，对于理顺企业与国家的分配关系，对于逐步扭转“鞭打快牛”、保护落后的状况，具有不可替代的作用。总之，竞争机制的引入，竞争主体的确立，使承包经营责任制比以往任何经营形式，都显示出了它的巨大的生命力。这就足见竞争、竞争主体的伟大效力。

第四，承包经营者也是一定范围的调控主体。人人皆知，社会化大生产极为复杂，市场需求瞬息万变，竞争日趋激烈，这就从客观上要求企业的具体经营者，在一定范围内，对企业生产经营的各方面，进行调节、控制。而企业的法人地位，经营主体的确立，又使企业的承包经营者，在一定的范围内，可以进行自我调节、自我控制，以适应多变的市场需求，在竞争中取胜。这样，承包经营者在一定范围内，又成了调控的主体。这个调控主体的确立，是我们重新构造企业微观管理的一个重要内容，也是深化改革的重大突破之一，它对于提高企业的应变能力、适应能力，对于克服企业的短期化行为，都起着至关重要的作用。

第五，承包经营者还是企业自我积累、自我改造、自我发展的主体。大家都知道，在现行的承包经营责任制中，承包经营者不仅要承包利润，还要包技术改造、新产品开发、产品质量的提高、职工物质文化生活水平的改善等指标。因此，承包经营者又是企业自我积累、自我改造、自我发展的主体。这个主体的确立，对于避免过去因只承包上交利润而造成短期行为，对于克服因只靠国家投资而使企业无后劲等弊端，具有不可低估的效力。因为，从客观上看，现行的承

包本身就包了技术改造、产品更新、职工素质的提高等指标，为了完成承包指标，承包经营者必须进行技术改造，实现产品更新等。从主观上看，我们知道，竞争，就是企业的技术设备、经营管理的竞争，是职工素质和承包者素质的竞争。为了保证利润的递增，承包经营者也必须更新设备，引进新技术，更新品种，提高职工素质。总之，无论从客观上看还是从主观上看，这个主体地位的确立及主体作用的发挥，对于企业的内涵扩大再生产、外延扩大再生产及妥善地处理二者的关系，对于企业的永昌不衰，具有十分重要的意义。

纵观之，我们可以清楚地看到，由于承包经营者及全体职工的领导主体、承包主体、生产经营主体、竞争主体、调控主体、自我发展主体等的确立，克服了企业中存在的诸多弊端，极大地调动了他们的积极性、主动性、创造性，这对增强企业活力，振兴经济，保证国民经济的持续稳定发展，具有重大的、不可估量的作用。虽然承包经营责任制还有这样或那样的不足，主体的地位还有待于进一步巩固，主体的作用还有待于进一步激发，但这毕竟迈出了可贵的、艰难的第一步，并且随着改革的深化、完善，主体的力量会得到最大限度的发挥。这对振兴我们的经济，让全社会的人都以最大的热情来投身我们的革命，让有志之士、有识之士来领导我们的企业，振兴我们的企业，都有着极为重大的现实意义和深远的社会历史意义。

## **二、企业承包制的范畴**

企业承包制的内容丰富，形式多样，不同的具体形式体现着不同的内容，但五彩缤纷、绚丽多彩的企业承包制，都

拥有一个共同的、万变不离其宗的东西，即它们都是承包经营责任制，它们都是指在经济管理和企业生产经营活动中，把各种工作专责制和岗位责任制，同经济效益、经济利益联系起来进行挂钩，实行多劳多得，有奖有罚，靠经济手段管理企业经济活动的制度。那些不同经济效益、经济利益挂钩的工作专责制和岗位责任制，不属于企业承包制的范畴。

历史的事实已告诉我们，不应以行政的手段来管理企业、管理经济，而应以经济的方法来管理企业。建立健全产品质量责任制、技术责任制、安全生产责任制、生产调度指挥责任制、设备维护和检修责任制、物质供应责任制和产品销售责任制等。实践已充分证明，只有把这些责任制同经济效益、同企业及职工的经济利益挂钩，才能使责任制真正落到实处，真正奏效，也只有这样的专责制和岗位责任制，才是企业承包经营责任制。否则，只能叫做责任制。

企业的管理手段，主要应该是经济手段，但经济手段不是唯一的、万能的，还必须以行政手段、法律手段相辅助，同时还应发挥我们党的优良传统，做好广大职工的思想政治工作，这是我国企业特点和优点。1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》就把许多经济活动的责任，用法律的形式固定下来，把完不成国家计划和出现的责任事故等，视为触犯法律的犯罪行为。企业实际承担着法律责任。当国家把某些具有重要政治意义的生产任务下达给企业，如果企业完不成任务，企业承担的则是政治责任。这些法律责任、政治责任，虽与经济管理有关，但都不属于企业承包经营责任制的范畴。

### 三、企业承包制的实质

承包经营责任制是企业体制改革所采取的重要形式，其实质就是改革生产关系中不适应生产力发展的“大一统”的经营方式，使企业成为独立自主、自负盈亏、自我发展、自我约束的经济实体，承认企业有自己的经济利益。改革以前，企业完全属于国家机关的附属物，企业的供和销完全由国家统一管理，即所谓的“统供统销”，生产什么、生产多少，都由国家下达指标。企业处于被动地位，其积极性是可想而知的。实行企业改革以后，尽管采取了诸如扩权让利、利改税等方式的改革，但企业及广大职工的积极性仍未充分调动起来，许多问题也无法彻底解决。通过实践的探索，理论的探索，近几年来逐步在全国推行了承包经营责任制，较好地解决了企业的经营方式不适应现代化大生产和商品生产发展的问题，用承包经营责任、予以经营权力、合理分配利益的形式，把企业置于具有自己的经济利益的法人地位，责、权、利的紧密结合，充分地调动了企业和广大职工的积极性，把城市经济体制改革引入了新的、大有作为的广阔天地，使生产关系更加适应生产力的发展，这主要表现在：

第一，在所有制方面，它在保证国家作为代表的生产资料全民所有权的情况下，把生产资料的占有权、支配权、使用权下放给企业，使企业成为相对独立、自主经营的经济实体，适应了社会化大生产和商品经济的发展，促进了生产力的发展。

第二，调整了中央与地方、地方与地方、国家与企业、企业与企业以及企业内部的责、权、利关系，使社会主义的互助合作关系建立在更现实、更稳固的基础之上，使广大职