

承包制的新思路

主 编 余 杭

副主编 余茂才

成 实

胡宏江



中国地质大学出版社

前 言

本书是根据党中央、国务院关于今明两年企业改革的重点——进一步完善与发展承包制的精神，适应我国深化企业改革的需要而编写的。

1987年，承包制在全国各地企业大面积推开后，取得了重大的经济效益与社会效益，它作为一种普遍的常规的企业管理方法，已经得到社会的公认。

1987年底，根据承包制的发展态势，作者写了一本并由武汉大学出版社出版的《承包经营责任制》一书。该书全面系统地介绍了承包制的基本概念、基本内容与基本方法。现在，通过两年多来全国众多企业的实践，证明承包制仍存在着一些有待解决的问题。如承包经营者的选择、承包基数的合理确定、企业行为短期化的克服、全员风险抵押承包的推行以及承包制向股份制过渡，等等，都需要在理论上进行认真的探索，在操作上提出可行的办法。本书就是根据上述情况，由从事理论与实践两方面的同志合作编写的。出版本书的目的，一方面是为主管部门与众多企业解决在实践中遇到的困难提供思路，为承包制完善与发展提供操作上的方便；另一方面，也是《承包经营责任制》一书的继续。

本书内容包括，承包制外部条件的建立，承包制诸要素的界定，承包制与股份制对接，典型企业的试点经验等。其中重点阐述产权主体的明确，资金分帐制的推行以及资产评

估等一些承包制必须解决的外部条件；如何规范招标竞争，优选承包经营者，合理核定承包基数以及如何抑制承包经营者的短期行为等完善措施；从承包制的发展趋势看，向股份过渡的条件、方法及其基本原理等。书的末尾，还专门列举了一些典型案例和一些典型城市关于企业改革的新法规，以供进一步推行承包制的单位提供一些范例。

本书完稿后，武汉大学老教授许俊千同志对全书进行了审定。在编写过程中，得到了中国地质大学出版社和武汉大学印刷厂的大力支持，方典春、王广幼、周鸣华、程致舜、胡宁、肖静安等同志参加了本书的资料收集与编写，张玉珍、刘海等同志在出版过程中也作了不少工作，特在此一并表示感谢。

由于改革继续深入，情况不断变化，书中某些不妥之处，望读者不吝赐教

编者

1989年6月1日

于武汉

目 录

前言	(1)
第一章 完善发展企业承包经营责任制	(1)
第一节 企业承包经营责任制的现状	(1)
一、当前承包经营责任制存在的问题	(2)
二、完善承包经营责任制的思路	(5)
第二节 承包经营责任制的外部条件	(6)
一、明确产权主体,建立发包市场	(6)
二、关于承包企业的管理体制	(9)
三、资产评估	(13)
第三节 承包制的科学化、规范化	(17)
一、引进竞争机制,招标承包经营者	(17)
二、承包企业的分配关系	(21)
三、抑制承包企业及其经营者的短期行为	(23)
四、合同兑现	(25)
第四节 承包经营责任制的发展趋势	(27)
一、推行全员风险抵押承包、建立企业利益共同体	(27)
二、提倡企业法人承包	(31)
三、承包制与股份制	(32)
第二章 承包经营责任制诸要素的界定	(34)
第一节 发包主体	(34)
一、谁是发包主体	(34)

二、发包方的权利与责任·····	(36)
三、发包方的利益与风险·····	(39)
第二节 承包主体·····	(40)
一、企业是承包主体·····	(40)
二、承包方的责任·····	(42)
三、承包方的权利·····	(43)
四、承包企业“职代会”的地位与权力·····	(44)
第三节 经营者·····	(46)
一、谁是承包企业的经营者·····	(46)
二、经营者的产生及其方法·····	(47)
第四节 承包基数·····	(51)
一、核定承包基数的准备工作·····	(51)
二、科学合理地核定基数·····	(52)
三、承包企业的审计·····	(54)
第五节 承包经营合同·····	(57)
一、承包经营合同的重要性·····	(57)
二、承包经营合同的完善·····	(59)
三、坚持按经营实绩考核兑现合同·····	(60)
第三章 承包制与股份制对接 ·····	(63)
第一节 承包制必须完善和发展·····	(63)
一、产权关系仍然模糊·····	(64)
二、企业行为短期化须待解决·····	(65)
三、呈现产业结构的刚化·····	(65)
第二节 股份制是企业改革的目标模式·····	(66)
一、股份制企业富有商品经济细胞的特征·····	(66)
二、股份制企业具有经营机制优势的特征·····	(67)
三、股份制有利于产业结构调整、优化资源配	

置	(67)
四、承包制孕育了股份制的胚胎	(68)
第三节 承包制与股份制对接的构思	(68)
一、股份制企业的条件选择	(70)
二、股份制企业的形式选择	(70)
三、股份制企业的政策选择	(71)
四、国有资产管理体制的选择	(71)
第四节 承包制与股份制对接的途径	(72)
一、全面界定产权关系,在现有承包制中注入 股份制的因素	(72)
二、调整分配关系	(73)
三、分解政府承担的国有资产管理和宏观调控 的双重职能	(73)
四、改革承包企业内部组织管理制度	(74)
五、在承包制的基础上试行承包股份制	(74)
六、探索试行股权承包责任制	(75)
第五节 规范化股份制企业的运行机制	(76)
一、股份制企业的设立程序	(77)
二、资产评估、界定	(78)
三、股权结构、股票发行与管理	(79)
四、财务制度与利益分配	(80)
五、组织管理体制	(81)
六、抓紧与股份制有关的配套改革	(82)
第四章 企业改革的实践与经验	(84)
第一节 引入竞争机制改革干部人事制度	(84)
一、把竞争机制引入企业内部	(84)
二、武汉开关厂改革干部人事制度的经验	(85)

第二节 搞活劳动用工制度、稳步推行优化劳动

组合..... (87)

一、实行优化劳动组合的主要做法..... (87)

二、优化劳动组合的主要形式..... (88)

三、采取多种形式妥善安置富余人员..... (90)

四、国营四七一厂推行劳动人事制度改革的经验..... (92)

第三节 改革内部分配制度、工资收入与企业

经济效益挂钩..... (95)

一、计件工资..... (95)

二、定额工资..... (101)

第四节 引入风险机制、建立企业命运共同体

..... (105)

一、引入风险机制，建立企业群众命运共同体的两种做法..... (105)

二、湖北化工机械厂实行“个人租赁，全员担保”的经验..... (106)

第五节 企业承包企业、深化企业改革的新经

验..... (109)

一、襄樊市企业承包企业的经验..... (109)

二、成都客车制造厂实行企业承包企业的体会..... (112)

第六节 模拟商品经济运行机制，组建厂内市

场..... (115)

一、厂内物资市场..... (116)

二、厂内技术市场..... (117)

三、厂内劳务市场..... (118)

四、厂内资金市场	(119)
第七节 遵循商品经济规律推进企业兼并	(119)
一、企业兼并的一般做法	(120)
二、企业兼并实例介绍	(121)
第八节 企业放开经营、探索国家调节市场、 市场引导企业的新路子	(131)
一、武汉市在部份企业试行放开经营的做法	(131)
二、武汉粮油食品贸易中心试行放开经营的经 验	(133)
附录：典型城市有关承包制的文件	(137)
全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例	(137)
张家口市财政局、张家口市计划经济委员会关 于对实行承包经营责任制的地方预算内工业企 业试行资金分帐制度的暂行办法	(144)

第一章

完善发展企业承包经营责任制

第一节 企业承包经营责任制的现状

在城市经济体制改革中，我国的企业改革是以扩大企业自主权开始的。通过改革，企业虽然有了一些自主权，但由于我国的经济体制还处在旧体制向新体制的转变过程中，旧的运行机制还在起作用，市场体系尚未形成，新的运行机制还极不完善，企业尚未摆脱对行政机构的依附，仍然没有真正享有必要的自主经营权。为了改变我国国有企业不能自主经营、自负盈亏，经营效益不佳的状况，各种经营责任制就应运而生。

企业承包经营责任制是在不改变企业财产国家所有的情况下，使企业所有权与经营权分离，即国家继续拥有对企业财产的所有权，把企业的经营权则交给企业及其经营者，并以合同或租约的形式规定企业在一定的时期内向国家缴纳一定数额的利润或租金。企业经营得越好，企业及其经营者的收入越多；反之，企业如果完不成合同规定的目标，企业及其经营者则要承担一定的经济责任。目前国内企业的改革主要就是按照使经营权与所有权分开这种构想实行各种形式的经营责任制，而其基本形式又是承包经营责任制。

承包经营责任制的十六字原则是“包死基数，确保上

缴，超收多留，欠收自补”。也就是说承包企业必须按合同确定的基数，以“上缴利润”的形式上缴给国家。超过基数部分，企业可以自留；不足部分，企业及其经营者必须用企业的留利、自有资金以及经营者的抵押金弥补。

承包经营责任制的特征是“两包一挂”，即包上缴国家利润，包完成技术改造任务，实行工资总额与经济效益挂钩。

经营责任制的包干形式又可分为上缴利润递增包干，上缴利润基数包干，超收分成；微利企业的上缴利润定额包干和亏损企业的减亏（或亏损补贴）包干等。

承包制在我国推行两年来，在克服我国经济生活中出现的困难，制止财政滑坡，稳定社会秩序等方面起了重要作用。这是由于承包制在所有权与经营权的驱动下，企业在不同程度上享有了经营的自主权，从而相应增强了企业的活力。实践已经证明，承包制不仅保证了财政收入的稳定增加，而且已呈现出更重要的作用。这就是：它可以促进企业经营机制的转变，发现培育大批经营者和企业家，推动社会主义市场经济体系的建立与完善，带动政府职能转变，等等。但是，通过两年来的实践，也暴露了不少问题。

一、当前承包经营责任制存在的问题

承包经营责任制虽然在推进企业改革方面起过不少的作用，但这些作用是渐进的，是与承包经营责任制的不断完善相辅相成的。目前我国的经济体制仍处在新旧交替的过程中，价格体系尚不健全，市场机制作用微弱，政府部门的行政干预还自觉、不自觉的存在，企业行为受政治化、福利化的影响而难以端正，这些客观因素导致当前的承包经营责任

制难以一步达到理想的境地，许多问题还有待我们去研究探讨，使之逐步规范、科学、合理。这些问题主要是：

1. 发包方不规范

当前由于国有企业的产权主体不明确，在实行企业承包经营责任制时，一般由企业的主管部门或当地财政部门代表企业的所有者同企业及其经营者签订承包合同，但无论是企业的主管部门还是财政部门充任了企业所有者的代表后，他们就不可避免地出现两种身份的撞击。比如：主管部门出于安排干部的需要，就可能用行政手段撤换通过竞争招标产生的并订有承包合同的经营者。这是因为他们作为国有资产所有者的代表，可以对干部实行委任，并不承担相应的经济责任。

2. 承包经营者选择不当

当前承包企业的经营者中有一部分素质不高，能力较差，致使这些企业的经济效益不好，企业的潜力不能充分挖掘出来，有的甚至亏损，处境十分困难。其原因：一是很多企业的经营者不是通过竞争选拔上来的，截止1988年底，全国预算内工业企业的承包经营者，通过招标产生的约占30%左右；二是有些承包经营者虽然是招标产生的，但由于主管部门的行政干预使招标走了过场，中标者往往是主管领导的意中人，真正优胜者未能中标入选；三是招标过程不完备，不规范，还有待改进。

3. 承包基数不合理

当前企业的承包基数，一般是根据企业承包上年或前3年平均水平来核定的。这种办法，过多地考虑了企业眼前的实际情况，而对企业的资金占用数量、本地区同行业资金利润率平均水平，相对来说考虑不够，在方法上又采取一对

一的谈判，形成一户一率，这就造成了“快牛挨鞭”、“会哭的孩子有奶吃”。这种企业间的不平等待遇，使苦乐不均的矛盾越来越突出。

4. 承包企业仍然负盈不负亏

企业承包后，按照“包死基数，确保上缴，超收多留、欠收自补”的原则，虽然使企业向自负盈亏推进了一步，但其实质仍然只能负盈不能负亏。因为当企业完不成承包基数甚至发生亏损时，按合同虽然企业要用留利和自有资金抵补，经营者也要以抵押金承担经济责任，但企业及其经营者所能弥补的损失与其经营的资产是极不相称的。何况在企业用全部留利和自有资金抵补进去后，企业资金匮乏，后劲不足，经营者的处境就更加困难、甚至从此一蹶不振，由此而后移的损失，最终还得由国家来承担。

5. 承包企业的短期行为

企业承包后，由于把企业的经济效益与企业职工和经营者的利益紧密地联系在一起，特别是经营者，随着企业经营效益的好坏，既可能得到高于职工平均工资（或本人工资）1—3倍的收入，也可能分文无收反而把抵押金赔进去。企业经营为了得到预期利润，就可能：一是拼设备保效益采取掠夺式的经营。二是只顾企业在承包期内的效益而对在自己任期内不能获益的技术改造和开发产品等项目不愿进行再投入。三是迁就职工（也包括经营者）过高的增加收入要求，分光吃尽，致使企业后劲不足。四是产品轮番涨价，从而导致企业行为短期化。

6. 承包合同难以兑现

目前由于各项改革尚不配套，市场发育还不完善，外部环境和物价、税收、产业结构等经济政策处于不断的变化

中，承包基数的不变性与客观环境的多变性的矛盾必然存在，当环境变化对企业及其经营者有利时，一般都得按承包合同执行，但是当环境变化对企业及其经营者不利时，企业就会提出各种客观理由，要求修改合同，甚至作为承包合同甲方的企业主管部门也会同情企业，不忍按合同执罚。

此外，在承包企业的经营自主权，承包主体、企业承包前的清产核资，承包企业的资产评估，承包合同的法律等方面都还存在一些实际问题，有待我们去研究探索。

二、完善承包经营责任制的思路

经济体制改革的中心环节是为了搞活企业，近几年来，围绕这一中心环节，我们经历了“利改税”、“拨改贷”、“扩大企业自主权”、“实行厂长（经理）负责制”等一系列企业改革。在这些改革的基础上，发展形成了当前的企业承包经营责任制，并且收到了较好的效果。但是改革毕竟是一项规模宏大的系统工程，任何局部改革都不可能“孤军深入”，都需要外部环境与之配套，同步发展，而任何改革又是不断完善、向前发展的。因此我们就要沿着上述思路去探求和完善企业承包经营责任制的途径。

1. 保障企业经营自主权是完善企业承包经营责任制的前提

承包经营虽然使企业在不同程度上得到自主经营的权力，但由于国有企业仍没有一个确定的代表者，国家作为企业所有者的职能仍然分散在各级政府和各个部门，企业的自主经营权处于此放彼收，时放时收的动态中、不能完全落到实处。在经营自主权没有落实的情况下，企业的经营机制必然处于无序状态、承包经营责任制的能量也就难以释放出来。

2. 企业承包还没有一套科学、合理的办法

企业承包从发包前的准备到承包终结是一个完整的系统，它的每一个过程既有按照一定规则运动而独立存在的一面，又有各过程之间严密关联互相依存的一面。如：在承包前不对资产存量进行科学正确的估量，就谈不上考核企业在承包期内资产的增值；没有合理的承包基数，也就不会有奖罚分明的合同兑现；不通过竞争或者没有一个公开，平等的竞争办法，优秀的企业经营者就难以脱颖而出，当然就更谈不上造就一支社会主义企业家队伍。所以，完善企业承包经营责任制的一项很重要的内容，就是要克服承包过程的随意性，使其逐步向科学化、规范化的方向发展。

3. 承包经营责任制需要一个与之配套的外部环境

承包的外部环境主要来自两个方面：一是配套的政策，例如对留利的使用，国家、企业、职工和经营者四者的分配比例关系等；二是配套的条件，如发包市场，资产估价的办法与机构，招标选聘承包经营者的办法，承包企业的考核与审计等都是推行承包经营责任制的难点，也是完善承包制必须面对的实际问题。

第二节 承包经营责任制的外部条件

一、明确产权主体，建立发包市场

企业产权的承包、租赁以至买卖，是企业产权在一定时期内的暂时让渡或按照等价交换原则发生的交易活动。它同其它所有的生产要素的交易活动一样，必须在能够体现商品经济基本规律的产权市场内进行，才是公正平等，等价互惠的。产权市场是整个市场体系的重要组成部分，而发包市场

则是产权市场的一个前提。

企业发包市场是非典型商品交换的特殊市场，它的特点在于：第一，交易的主体是代表企业所有者的国有资产管理部門和承包企业及其经营者；第二，交易的客体是被承包企业在一定时期内的使用支配权；第三，交易的价格是承包方或承租方以承包费（上缴利润）租金或资产占有费的形式支付的。正是由于企业发包市场的这些特殊性的存在，建立发包市场必须解决以下几个问题：

1. 企业产权主体的界定

长期以来，公有制企业，特别是全民所有制企业资产的主体是十分抽象模糊的，全民企业的固定资产不是商品，只是国家按计划拨给企业的生产设施，国家的投入是无偿的，企业的使用也是无偿的，在体制上缺乏促使资产流转的动力机制，于是在企业内就出现了固定资产大量闲置、多套备用、利用率不高等浪费积压的现象，致使国家的资产不能发挥出预期的效果，这正是酿成“大锅饭”的根本原因。为此，首先有必要把国有资产划分为中央、地方、部门所有，分别由中央、地方、部门的国有资产管理部門去经营管理；其次是在全民所有制企业内部，按照资金分帐管理的原则，划分为国家资金和企业资金。这样，全民所有就由原来单一的、笼统的主体——国家所有，划分为多个具体的主体，即中央、地方、部门和企业所有。对于集体所有制企业，鉴于我们过去在发展地方工业的过程中，受“一大二公”的影响，没有认真扶持真正的劳动群众集体经济的发展，集体经济实质上已“升格”为地方公有制。为了明确集体企业的资产主体，可以根据有偿的原则，对现有集体企业的资产实行评估，通过把属于地方政府投入的资金，转为扶持集体经济

的信贷资金；或转为地方国有资产管理部门的国家资金；或由企业及其职工集资购买等途径，以廓清集体企业的资产主体。只有在资产主体明确的情况下，各级国有资产管理部门才能既代表国家，又从本部门的利益出发而进入“角色”，以企业发包人的身份，有效地推动企业承包经营责任制的发展。

2. 承包主体的界定

国务院关于《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》规定：“发包方为人民政府指定的有关部门，承包方为实行承包经营的企业”。可见承包主体并不是承包经营者而是企业。这是因为：其一，承包主要是指作为企业所有者的国有资产管理部门和企业法人之间的行为，而承包经营者只是企业的法定代表人；其二，通过承包主要是为了明确国家和企业之间的利益分配关系；其三，企业职工及经营者的利益是寓于企业利益之中的，他们与企业所有者并没有单独的利益制约关系。

3. 发包市场的建立与运行

企业发包市场既然称之为市场，就必然会涉及市场内交易的双方，即一方是企业资产所有者的代表，另一方是被承包企业的代理（经纪）人——承包经营者，国有资产管理部门是交易的一方，把发包市场依附或挂靠国有资产管理部门，将会导致交易的倾斜，是不妥的。企业发包市场只能是和其它所有市场一样，受国家宏观政策调控，遵照国家政策、法规，接受政府有关部门的监督、检查，具有相对独立性、稳定性的交易场所。企业发包市场的形成，在初建时，可以由工商、物价以及鉴证部门发起筹备；也可以在现有兼并市场、资产市场的基础上，扩大业务范围，逐步培育而成。

4. 企业承包的价格

承包费（上缴利润）和租金是企业承包价格的具体体现。企业发包市场建立后，企业承包才能从原来一对一的讨价还价转到“平等竞争，按资论价”的市场定价的轨道上来，价值规律才能在企业承包中得到体现。当然，这是渐进的，只有在竞争日益充分，市场不断发育的情况下，因“价格”的随意性给企业承包经营责任制带来的种种弊端逐步消除才能得以实现。

5. 造就一支企业经营者的队伍

如果说在其它市场上极其活跃的是各种经纪人，那么，在企业发包市场上最为活跃的应该是企业承包经营者。在我国企业经营者的素质参差不齐，国家还没有这方面的法律规定，致使发包市场先天不足，这是一个很严重的问题。为了减少企业承包的失误，必须在加快培育企业经营者队伍的同时，对经营者的资格（如学历、资历、专业知识、经营能力等）在不同的发展阶段作出相应的规定，例如，建立《承包经营者资格证书》的制度，先培训取得资格后才可投标，不具备资格的，不得承包企业，逐步形成以经营为职业的企业经营者阶层。当前，不宜把所有的厂长、经理一概称为“企业家”，“企业家”只能是经营者中的优秀分子，而现在的厂长、经理中，事实上有些连合格的企业经营者的资格都还远不具备。

二、关于承包企业的管理体制

上面已经提到，企业承包是以“两权分离”为前提，以促使企业经营机制转换为目标的一种新的经营方式。因此，对承包企业的管理也必须有相应的改变。