

完善和发展 承包经营责任制

● 主编 李鼎新 陈平江 ○ 西北大学出版社

内 容 提 要

本书论述了我国企业承包经营制产生发展过程中的特点及存在问题，有针对性地分析研究了承包基数、企业行为、民主管理，技术进步、外部环境等承包经营制中的难点问题，设计了综合单位承包基数的新方法，提出了双重三联承包的设想。内容实际，观点新颖，对策具体，操作性强，对完善和发展我国承包经营制有现实意义，对从事理论研究和实际工作的同志也有很好的参考价值。

承包经营责任制的完善与发展研究课题组

组 长： 李鼎新 陈平江

顾 问： 李文朝 程华兴

主要研究人员： 贾 杲 史晓龙

李广通 陈建平

高孝堂 曹治业

参加人员： 赵长启 张冰玉

张芳侠 袁慧玉

序

几年来,全面推行承包经营责任制取得的显著成效,已令人信服地证明,承包经营责任制是符合我国国情的,是适应现阶段我国社会生产水平的。是经济体制改革进程的一种现实选择,对于稳定财政收入,提高经济效益,增强企业活力,深化城市经济体制改革,正确处理国家、企业、职工、责、权、利关系等都有着十分重要的作用。

随着经济体制改革的深化和宏观经济环境的变化,经济体制改革目标、任务的进一步明确,人们对于承包经营责任制的认识也有了新的提高,深感承包经营责任制的生命力来自改革的实践,能给企业带来新的活力,是深化企业改革的一条好路子。但是,由于承包时间还比较短,实践经验还不多,理论探索也不充分,对承包经营的规律和特点还缺乏较为深刻的认识,对承包实践遇到的一系列问题还有待于找到解决的途径和办法。为此,就需要广大实际工作者和理论工作者一道来研究这些问题,从理论和实践的结合上进一步完善承包经营责任制,使其适应新情况,为促进经济持续、稳定、协调的发展起到更大的作用。

李鼎新、陈平江等同志的《完善和发展承包经营责任制》一书，就是对这些问题探索研究的论著。

全书从八个方面对承包经营制中的承包基数、企业行为、民主管理、科技进步、国有资产管理、外部环境等问题进行了研究探索。纵观全书有以下几个鲜明的特点：一是符合实际，针对性强。书中论述的几个重要问题，都是在大量调查研究的基础上，从企业经济活动中提出而加以分析研究的；二是观点新颖富有特色，特别是关于综合单位承包基数的提出，双重承包三联制的设想等，都是在国内同一问题研究中首先提出的；三是对策建议具体，具有可操作性。比如，承包基数的计算，风险责任金的计算与分摊，承包指标体系的设计，科技进步如何纳入企业承包，承包经营者的选择等，不但从科学性上作了论述，而且为进行操作提供了可行的方法。

我为这本书的出版而高兴，课题组的全体同志为探讨研究承包经营制的完善和发展，付出了艰辛的劳动。这本论著的出版对进一步完善发展承包经营责任制有重要的现实意义，它对从事理论研究和实际工作的同志，都有一定的参考价值。

李平安

1991.6.

目 录

序 言

一、企业承包经营制完善与发展研究主题报告	(1)
二、企业承包经营制概述	(34)
(一) 我国企业改革的必然性选择	(34)
(二) 承包经营制的基本内容与做法	(42)
(三) 承包经营制的特点与作用	(46)
(四) 承包经营制的难点缺陷	(54)
三、承包基数的科学化与合理化	(62)
(一) 确定承包基数的理论依据和原则	(62)
(二) 现行“基数法”的弊端	(64)
(三) 综合单位承包基数法	(67)
(四) 承包基数的调整	(72)
(五) 综合单位承包基数法的科学合理性	(75)
四、企业承包行为的控制	(78)
(一) 建立有动力、有约束力的企业经营机制	(79)
(二) 健全承包指标体系,规范企业行为	(84)
(三) 工效挂钩与企业留利的合理使用	(87)
(四) 承包经营与企业经营战略	(93)
(五) 防止以包代管,逐步实现企业管理现代化	(95)
五、承包形式与经营者的选择	(97)
(一) 对几种主要承包经营形式的评价	(97)

(二) 优选承包经营者	(101)
(三) 建立风险责任金制度	(109)
测算实例:	
渭南地区××厂招标考评模拟测算报告	(118)
渭南地区针织厂 1991-1993 年承包风 险金测算及分摊报告	(125)
渭南地区纺织厂 1991-1993 年 承包风险金测算及分摊报告	(131)
六、双重承包三联制	(135)
(一) 承包经营企业内部的两大关系	(135)
(二) 实行双重责任承包, 有利于理顺 承包者和其它企业职工之间的关系	(139)
(三) 建立党、政、工三联责任制, 协 调、调动企业多方面力量	(144)
七、国有资产的管理与评估	(148)
(一) 对国有资产管理的认识	(148)
(二) 承包经营企业的资产评估	(153)
(三) 承包经营企业的新增资产	(159)
八、企业承包经营中的技术进步	(166)
(一) 研究的意义及依据	(166)
(二) 企业科技进步的内涵剖析及其指 标的系统分析	(169)
(三) 科技进步纳入企业承包的方法	(178)
(四) 科技进步纳入企业承包的对策	(187)
九、优化承包经营环境、完善调控监督体系	(193)
(一) 发包主体的一元化	(193)

(二) 深化经济体制改革、完善宏观调控体系	(202)
(三) 健全高效的行政、法律、与社会监督体系	(210)
附件(一) 《完善与发展承包经营责任制》成果	
鉴定委员名单	(222)
附件(二) 《完善与发展承包经营责任制》成果	
评审会参加人员名单	(223)
附件(三) 关于《完善与发展承包经营责任制》	
研究的评审意见	(224)
附件(四) 渭南地区承包办文件	(226)
附件(五) 课题调查与研究说明	(227)
后 记	(237)

一、企业承包经营制完善与发展研究

主题报告

(一)承包经营制概述

1.一条具有中国社会主义特色的独特的企业改革道路

承包经营制是在我国有计划商品经济原则下,在坚持社会主义公有制基础上,按照所有权与经营权分离的原则,把国有资产的经营权交给企业,以承包合同的形式确定国家与企业的责权利关系,使企业实行自主经营、自负盈亏的一种新的管理制度。

承包经营在不同的社会生产方式中,由于生产资料所有制性质不同,它所体现的社会经济关系的性质和内容也不同。我国当前这种承包经营制反映了在有计划商品经济条件下,国家、企业、经营者和生产者的社会经济关系。

承包经营制是我国企业改革发展的产物。它始于扩大企业自主权,经过实行经营责任制阶段,利改税阶段,改革企业经营机制阶段,历时十多年,现在进入完善发展提高阶段。从它的发展历程中,可以看出它是我国农村成功的改革之后,又一个令人瞩目的改革实践活动,它是我国社会主义的初级阶段,按照有计划商品经济的原则管理经济活动的必然的现实的现实的选择,它将在一个时期内成为我国企业经营方式的主导形式。这是一条既不同于西方,也不同于东欧国家,而具有中国社会主义特色的独特道路。它历尽艰

难与曲折,是人们探求中国发展社会主义经济在认识上的深化与提高。

2. 改革企业经营机制的现实选择

城市体制改革的中心环节是搞活企业。企业经营机制的改革是使企业成为自主经营、自负盈亏、充满生机和活力的关键。这是因为改革企业经营机制是振兴国民经济的基础。企业经营机制是整个社会经济运行机制的重要组成部分,因此改革和选择企业经营机制的模式,成为企业深化改革的关键。研究表明根据有计划商品经济原则的要求,理想的企业经营机制应该具有以下基本特征:一是企业应该成为真正的商品生产者和经营者;二是要有一套管理办法,确保国家资产的完整、安全、有效增殖运行,在财产关系和利益分配上,要用法律形式定格,保证国家收入稳定增长;三是要进行投资主体换位,企业应具备“造血”功能,形成企业进行扩大再生产和技术进步的外在压力和内在压力;四是正确处理国家、企业、职工的责权利关系,建立合理的科学的利益均衡机制和约束机制;五是正确处理企业经营者和职工之间的关系,从制度上保证职工当家作主,对企业实行民主管理的权力;六是企业要自负盈亏,承担经营风险;七是要形成企业内部经营机制的管理方法体系。实践证明,政府和企业对租赁制、股份制等形式的双向选择性差,而承包经营制是能较好满足以上要求的经营形式。

3. 实行承包经营制的基本原则

实行承包经营制要坚持企业的全民所有制性质,在此基础上按照所有权与经营权分离的原则,以承包合同形式,确定国家与企业的责权利关系;要兼顾国家、企业、经营者和生产者的利益,调动企业内部各方面的积极性,确保上交国家利润,增强企业发展能力,逐步改善职工生活;切实落实企业经营者管理自主权,保护企

业的合法权益;按照“包好基数、确保上交、超收多留、欠收自补”的原则,明确国家和企业的利益分配关系;最后合同双方都要遵守国家法律、法规和政策,接受政府有关部门监督,审计部门对合同双方按照规定进行审计。

4. 承包经营制的形式

承包经营制按照不同的改革思路、目标、分配形式、承包者类型等约有几十种类别,形式多样,各有特色。一般的承包经营责任制有五种常用的形式。它们是:两包一挂(或称两保一挂);上缴利润递增包干;上交利润基数包干超收分成;微利企业利润定额包干;亏损企业减亏(补贴)包干等。

5. 实行承包经营制的一般作法

承包经营制的具体做法不规范,五花八门,各有千秋,一般做法如下:发包单位组织承包过程各环节的有关事宜;制订科学的承包经营方案;设定建立完整的承包经营指标体系;确定合同内容;办理正式承包签证手续等。

6. 承包经营制的特点

我国城市企业的承包经营制,具有以下十个特点:一是具有借鉴“移植”性,它是在吸收、借鉴我国农村改革的成功经验“一包就灵”、结合城市特点形成的。它的责任包干性,经营自主性和利益差别性和分割性,符合商品经济运行规则;二是渐次展开性;三是民主群众性;四是创造发展性;五是管理伸延性;六是民族包容性;七是管理制约性;八是适应灵活性;九是深化开拓性;十是牵导改革性。

7. 承包经营制的作用

承包经营制大面积推广以来,发挥了巨大的作用。它首先保证了国家财政收入的稳步增长,提高了社会总经济效益,大大地增

加了社会财富,改善了职工的生活;其次它是我国用有计划商品经济原则发展经济的一条重要途经,它是计划经济与市场经济、宏观控制与微观搞活的结合部和关节点。这种制式能够适应计划经济“管住企业”和市场经济“放开企业”的双重要求;第三,它找到了一种在社会主义初级阶段正确处理国家、企业、职工经济利益的模式,这种模式为国家、企业、职工的利益分配找到了联接点,是一个意义深远的重要制度;第四,把竞争机制引入企业,为培养中国式的企业家创造了良好的开端,增强了人们的竞争意识和能力。

8. 承包经营制的难点缺陷

承包经营制的优越性和巨大作用还没有完全充分地发挥出来。它本身存在一些有待于完善、配套、发展的缺陷,也有影响它发挥作用的难点。难点缺陷主要表现在以下方面:

一是承包经营制本身内容的固化和外部环境的异化,特别是多变的外部环境,容易造成承包制形象的扭曲与变态。其中最重要的是体制因素和市场因素。体制因素的关键是政企隶属依附关系,在一度稍有淡化后,现在又以新的形式恢复了“官本”色彩,政企分开的问题不彻底解决,再好的企业经营形式都无济于事。配套改革滞后,使承包经营制恰似逆水行舟,十分艰难。其中要尽快培育健全市场体系,明确市场主体,发挥市场功能。

二是企业行为短期化。企业行为短期化初于扩大企业自主权,承包经营制大面积推行后,更加普遍日趋严重。企业行为短期化不能加罪于承包制,但又不能脱离承包制。企业行为短期化的表现有:投资行为短期,一方面“短、平、快”项目过度热化,成了投资饥饿症,另一方面“长、高、慢”项目极度冷化,无人问津;经营决策短期化,重眼前、轻长远、缺乏战略观念;分配行为短期化,追求工资福利无止境的高攀;生产行为和企业形象的短期化等。

三是承包不规范。包括发包方组成不规范,形成多元发包;承包的具体办法不规范,五花八门;承包内容不规范;承包的指标体系不规范等。

四是承包基数不合理不科学,造成“鞭打快牛”、“苦乐不均”、“计价还价”。

五是企业职工民主管理,组织上不健全,制度上不适应,内容上单一,形式上单调,全心全意依靠工人阶级的思想淡化,职工有主人翁失落感。

六是承包制实行后忽视了科技进步的意义作用。把科技进步纳入承包经营制中是科技进步战略思想的具体落实。

还有些其它难点缺陷。

承包经营制的难点和缺陷不全是“娘胎”里带来的。有外加所为的,有内因形成的,还有内外结合而致的。理论研究的任务是找出“病因”,辩证施治。

承包经营制需要继续在理论上研究,实践上探索,使之发展和完善。

(二)承包基数的科学化与合理化

9. 现行“基数法”的弊端

企业每年应该给国家上交利润的最低数额,在实行承包经营制的企业,用责任包干的形式确定下来,叫“承包基数”。这个数额的高低,是国家利益和企业利益的分界线,往往争执得比较激烈,难以确定。“承包经营责任制暂行条例”第二章第十条规定“上缴利润基数一般以上年上交的利润额为准”;“受客观因素影响,利润变化较大的企业,可以承包前二至三年上交利润的平均数为基

数”，“实行第二步利改税的企业，“基数”是指依法缴纳的所得税、调节税部分。在第一轮承包中，全国实行承包经营责任制的企业，普遍都采用“暂行条例”的这种办法。这叫基数法或基数平均法，这种方法的弊病很多：一是包容和移置了利改税的某些缺陷。第二步利改税是企业除交流转税外，再从实现利润中上交 55% 的收入所得税，还要再交一户一率（从 15%—25% 不等）的调节税。这样企业实现利润要上交 70—80%，对企业压力太大。履行双方在实施中“顶上压下”，“讨价还价”，人为因素的非规范化使一些企业的承包方案议而不决，一拖再拖；二是弱化了企业动力机制和竞争机制，这种作法实质上是“鞭打快牛”，便宜了“懒牛”，基数一定几年，从企业生产能力的胜衰、产品生命周期的变化来看，也未注意到时差；三是静态基数与动态基数严重脱节。由于价格扭曲，价格、利率、汇率经常调整，配套改革滞后等因素给企业经营的不可预测性增大，从而使基数更加不合理；四是基数法是纵向比较，缺乏横向可比性，同时还具有主观随意性等。所以，发展完善承包经营制，科学合理地确定承包基数，首先被提到议事日程上。

10. 合理确定承包基数的理论依据

实行承包经营制后，企业与国家通过合同形式依法明确和硬化了两方面的责权利关系。国家与企业三重关系更加清楚明朗，这就是政治权力的行使与经济法人的关系，生产资料的所有者与经营使用者的关系，组织经济的社会中心与生产经营实体的关系。这三重关系决定了：第一，企业作为经济法人向政治权力的行使者的国家交纳贡赋；第二，企业作为生产资料的经营使用者，应该向资产的所有者交纳一定的资产占用费；第三，企业因生产经营环境如地理位置，资源的丰优等差异，可能形成级差收益，这不是企业生产经营的结果，因此应全部交给国家。以上这三部分的总

和,就是一个企业应向国家上交的税利总额。如果取掉以流转税形式表现的“贡赋”外,承包基数应以第二、第三部分为主,这就是确定承包基数的理论依据。

11. 综合单位承包基数法

综合单位承包基数法是本课题组提出的计算承包基数的一种新方法。

综合单位承包基数法的设计依据是:

- (1)以资产占用费与企业的级差收益部分为理论依据;
- (2)以地区或行业的资金利润率和工资利润率为参数;
- (3)以国家下达给地区或行业的企业利润总额为根据;
- (4)以其它因素为调整系数。

综合单位承包基数法的适用范围:

- (1)适用于某一个城市或地区;
- (2)适用于某一个行业;

适用于以上两种情况时,叫“切块分割法”;

- (3)适用于部属大型或特大型企业;
- (4)适用于企业集团内部等。

综合单位承包基数法的计算步骤:

- (1)国家确定部门或地区的企业利润总额;

(2)部门或地区的企业利润总额,按部门或地区范围测算出的综合单位承包额切块分给各行业;

(3)各行业再按本行业测算出的综合单位承包额,计算所属单位应上缴数。这个上缴数额,就是该企业的承包基数;

(4)部门、地区、行业在“切块分割”时,可根据有关因素进行调整。调整参数要公正合理。

以上叙述说明,运用这种方法的要点是计算出部门、地区或行

业的综合单位承包额,综合单位承包额也可叫综合单位常数,计算公式如下:

$$M_0 = A \frac{M}{G} + B \frac{M}{Z} \quad (1)$$

$$A + B = 1$$

式中: M_0 —— 综合单位常数;

M —— 应上缴的企业利润总额;

G —— 工资平均总额;

Z —— 企业占用国家资产净值的平均额;

A —— 工资综合系数;

B —— 资金综合系数。

注:公式(1)是可在不同范围应用的通用公式。如果 M 指一个地区应向国家上缴的企业利润总额,那么, G 、 Z 就是指要分割 M 的所有行业的工资平均总额和资产净值平均额, A 、 B 也是经过测算的所有行业的工资综合系数和资金综合系数,计算出 M_0 将是给各行业分割上缴利润总额的综合单位常数;一个行业如要继续分割,道理同上。

计算企业承包基数的公式为:

$$M_1 = M_0 \cdot D = M_0 \left(\frac{G_{\text{企}} Z_{\text{企}}}{A Z_{\text{企}} + B G_{\text{企}}} \right) \quad (2)$$

式中 D 为企业工资、资金综合系数。

运用(1)式和(2)式对渭南辖区机械行业十个企业的承包上缴利润基数的测算结果表明,这两个公式是科学正确的。部门切块上缴利润与用(1)式和(2)式计算“切块”给企业的承包基数之和完全相等,各企业的承包基数与其上期实现利润和承包基数相比较,能体现出计算的科学合理性。与有关企业经营者座谈也都能够接受。

12. 对承包基数的调整方法

按照上述方法计算出来承包基数对每个单位都是平等的。但在实际经济生活中由于各种历史与现实的原因和因素影响,合理中也隐含着不合理。因此可对承包基数进行调整。调整的方法有两类:一是政策性调整;二是经济效益系数法调整。但是不论用那种方法调整,只能在计算出的承包基数上下波动,调整幅度不宜过大。一般应在 5—10% 范围内,而且部门或行业的总承包额不变,应能充分保证国家财政收入稳步增长。

(1) 政策性调整法

考虑的因素主要有:国家产业政策的要求;技术改造和需要;预期经济效益;产品调价;原材料调价;以及税种、税率、利率、汇率等调整。调整时根据因素的变化幅度对基数的影响程度调整。政策性调整切忌随意和主观,尽量做到合理。

(2) 经济效益系数调整法

利用这种方法调整时,首先要计算出企业经济效益系数。其计算公式是:

$$F_0 = \frac{K \cdot S + H \cdot L}{K + L} = \frac{K \frac{\sum_{i=0}^n Q_i / n}{K + L} + L \frac{\sum_{i=1}^n R_i / n}{K + L}}{K + L} \quad (3)$$

$K+L=1$

式中: F_0 —— 企业经济效益系数;

S —— 企业资金效益系数;

H —— 企业工资效益系数;

Q —— 企业资金利税率;

$\sum_{i=1}^n Q_i / n$ —— 企业平均资金利税率;