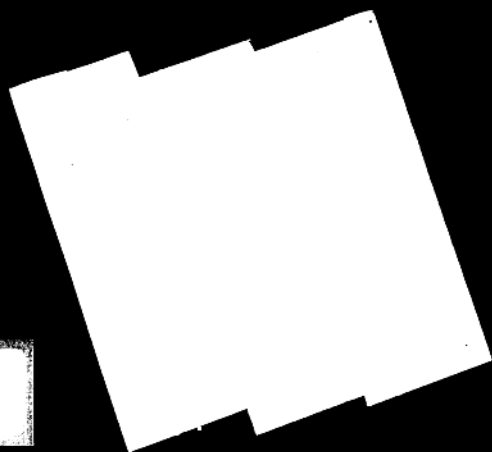


承包、租赁经营责任制 及其审计

刘文光 主编



序

党的十一届三中全会以来，在坚持四项基本原则和坚持改革、开放的总方针下，取得了举世公认的巨大成就，我国国民经济有了很大发展，国民经济实力有了很大增长，人民生活有了明显改善，国家开始走上了振兴富强的道路。

我国的经济是公有制基础上的社会主义有计划商品经济，必须坚持计划经济与市场调节相结合。随着经济体制改革的深入发展，按照有计划商品经济的内在要求和所有权与经营权分离的原则，必须进一步搞活全民所有制企业，转变企业经营机制，把经营权真正交给企业，扩大经营者的权力，理顺企业所有者、经营者和生产者之间的关系，把人的积极性调动起来，切实保护企业的合法权益，使企业真正成为相对独立的商品生产者和经营者，做到自主经营、自负盈亏。当前，在大中型全民所有制企业中普遍推行承包经营责任制，在小型全民所有制企业中普遍推行租赁经营责任制，就是实行两权分离，由企业厂长、经理承担经营风险，从而形成强化企业经营机制的具体形式。作者积累了这方面的实际管理经验并在广泛征求意见的基础上，编著了《承包、租赁经营责任制及其审计》一书，从理论与实践的结合上较系统地阐述了承包、租赁经营责任制的概念、内容以及审计的内容、形式、程序、方法等理论与实际问题。该书体现了新、专、简三大特点，适应了承包、租赁经营责任制管理的

要求和深化经济体制改革的需要，涉及了最新法规制度，具有广泛的适用性。本书既可作为财经院校教材和培训审计、会计干部的教材，也可作为财会、审计人员自学使用的参考书。

杨宗昌

1989年10月26日

前 言

随着经济体制改革的不断深化和发展,对企业实行承包、租赁经营责任制正在全国范围内广泛展开。这一改革措施给国民经济带来了生机,使生产稳定增长,销售持续旺盛,经济效益明显提高。为了促进承包、租赁经营责任制的逐步完善和健康发展,提高广大审计人员对承包、租赁经营责任审计的业务水平和工作能力,我们编写了《承包、租赁经营责任制及其审计》一书。

本书力争以马克思主义原理为基础,以党的十三大精神为指导,以我国现行的经济法规,特别是《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》、《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》和《中华人民共和国审计条例》为依据,主要论述了实行承包、租赁经营责任制及对其进行审计监督的重要性和必要性,较系统地介绍了承包、租赁经营责任制的概念和审计的内容、形式、程序、方法、应注意事项等问题。该书在内容和编写方法上,力求理论联系实际,重在应用,深入浅出,简明精练,通俗易懂。为使此书有更广泛的适用性,编写中还注意收集了一些案例。本书既可作为财经院校教材和培训审计、会计干部的教材,也可作为有一定文化水平和实践经验的企业管理人员自学用书。

参加本书编写工作的同志有:陕西省审计局刘文光、陕西省机械工业厅刘增才、陕西省农机供销公司王若南、陕西

省粮食局任苏政、陕西省农机供销公司李治堂、西安市蔬菜局侯德耀和朱永杰。刘文光同志主编并负责全书的规划、撰写工作,还为该书写了初稿和提供了有关参考资料,在全书定稿时又进行了修改、补充和总纂。

此书在编写和出版过程中,得到了陕西人民出版社和西安市蔬菜局等有关同志的大力支持和帮助,特别是中国会计学会理事、陕西会计学会副会长、陕西审计学会顾问、陕西财经学院杨宗昌教授在百忙中抽空作序,并对全书进行了认真的审定,在此致以诚挚的谢忱。

由于我们水平有限,加上编写时间仓卒,书中缺点、错误之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

编 者

1989年10月于西安

目 录

第一章 承包经营责任制概论	(1)
第一节 承包经营责任制的涵义.....	(1)
第二节 实行承包经营责任制的意义.....	(7)
第三节 承包经营责任制的特点.....	(10)
第四节 承包经营合同.....	(19)
第五节 承包企业的经营者.....	(27)
第六节 对承包经营企业的管理.....	(32)
第二章 承包经营责任审计	(47)
第一节 承包经营责任审计的意义.....	(47)
第二节 开展承包经营责任审计的条件、依据、 范围和目标.....	(54)
第三节 承包经营责任审计的特点及其应坚持的 原则.....	(60)
第四节 承包经营责任审计的内容.....	(63)
第五节 承包经营责任审计的种类、程序和 方法.....	(81)
第六节 承包经营责任审计中应注意的问题.....	(89)
第三章 租赁经营责任制概论	(97)
第一节 租赁经营的产生和发展.....	(97)
第二节 租赁经营的范围和程序.....	(105)

第三节	租赁经营合同·····	(108)
第四节	出租方、承租方的权利与义务·····	(118)
第五节	收益分配与承租收入·····	(120)
第六节	租赁经营中存在的问题及改进意见·····	(122)
第四章	租赁经营责任审计·····	(128)
第一节	租赁经营责任审计的必要性·····	(128)
第二节	对租赁经营企业审计的作用·····	(130)
第三节	租赁经营责任审计的任务与种类·····	(132)
第四节	租赁经营责任审计的内容·····	(136)
第五节	租赁经营责任审计的程序与方法·····	(145)
第五章	承包、租赁经营责任审计报告·····	(150)
第一节	承包、租赁经营责任审计报告的撰写方法 和步骤·····	(150)
第二节	承包、租赁经营责任审计报告的内容··	(153)
第三节	编制审计报告的要求和应注意的问题··	(158)
第六章	承包、租赁经营责任审计结论与处理决定 ·····	(163)
第一节	审计结论与处理决定的依据和要求····	(163)
第二节	制定审计结论与处理决定的原则和处理 决定的实施·····	(168)
第三节	对承包、租赁经营责任后续审计和复审 的结论与处理决定·····	(186)

第一章 承包经营责任制概论

第一节 承包经营责任制的涵义

企业实行承包经营是深化经济改革，实行所有权与经营权分离，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、独立核算的商品生产者和经营者的有效途径，是搞活企业的好形式，全国各地正在普遍推行，根据有关资料介绍，1987年全国已经有近80%的全民所有制工业企业实行了承包经营责任制，这是我国城市经济体制改革的重大发展。

一、什么是承包经营责任制

承包经营责任制从广义上来理解，它包含着三个概念：即承包、经营、责任制。所谓承包，是指双方按照约定的条件，发包人把某项任务交给承包人负责完成的一项经济行为。所谓经营，是指企业在国家宏观经济政策的指导下，以商品生产和商品交换为手段，通过进行有效的管理，以求得最大的经济效益的一系列经济活动。所谓责任制，是指双方根据有关规定所确定的权利与义务的一种管理制度。当前，我国在大中型企业普遍推行承包经营责任制，就是采取企业对国家承包的方式，把国家与企业的分配关系明确起来。为此，承包经营责任制的涵义如下：

第一，承包经营责任的主体必须是从事创造物质财富的商品生产者和经营者。

因为只有生产劳动才能为社会创造财富，它包括一切生产领域的劳动和作为生产过程在流通领域中的继续的那部分劳动以及各种生产性劳务。为了交换和出售而进行的商品生产，为社会提供剩余产品，即为国家和企业提供盈利。这样就能把物质生产部门与非物质生产部门区别开来；把能提供剩余产品的企业和不具有盈利性质的事业单位区别开来；把不具有交换、出售等经营性质的一般承包制和承包经营责任制区别开来。

第二，承包必须用契约的形式明确国家与企业之间责权利的关系。

国家与企业之间的责权利关系是承包经营责任制的核心，用契约形式签订的合同对双方都有约束力，从而使国家与企业的分配关系用法律的形式明确下来。所谓责，即承包者应承担的经济责任。对企业来说，根据合同规定，企业要向国家负责，完成国家所确定的各项经济指标任务，特别是确保上交国家的财政收入与基数利润、确保技术改造以及其他有关指标。对企业内部来说，职工要对企业负责，完成自己职责范围内的各项任务和定额。职责分明、考核严格是承包经营责任制又一重要内容。经济权力是完成经济责任的手段，责与权的一致性 is 搞好企业管理的一条重要原则。对经营者来说，合同赋予其产、供、销和人、财、物的自主权。对企业职工来说，按照各自所处的不同岗位，也要求与责任对等。利是指经济利益，即物质利益关系。承包经营责任制中采取工资总额与企业经济效益挂钩的办法，就是对经济利益的具体体现。经济利益是推动经营的一种不可忽视的动力。

第三，承包的对象必须是全民所有制企业。

由于承包经营责任制的承包双方，必须明确发包方是国家，承包方是从物质生产的企业。全民所有制企业所提供的社会产品，除了补偿转移价值和生产者为满足本身生活需要的那一部分必要劳动的价值外，余下的剩余产品一部分首先要以税金或利润形式上缴给国家。但是，对于集体企业、合资企业与合作企业来说，分配形式就不同，国家只能通过税收的形式参与企业分配，而不能像对待国营企业那样，除税收外还要以国家资产所有者的身份参与企业分配。由于集体企业是“交足了国家的，剩下都是自己的”，因此，按现行承包经营责任制，超过基数才能多留，而集体企业是交纳税金后全留。因此，承包经营责任制的承包对象是全民企业。但这并不排除在实践中对集体企业也可实行承包经营责任制。

根据上述涵义，所谓承包经营责任制，是指在坚持企业的社会主义全民所有制的基础上，按照所有权与经营权分离的原则，以承包经营合同的形式，确定国家与企业的责权利关系，使企业做到自主经营、自负盈亏的经营管理制度。

那么，什么是两权分离呢？简单地讲就是所有权与经营权的分离，是指全民所有制企业以不改变其国家所有制为前提，通过承包、租赁、资产经营等责任制形式，用合同关系将国家对企业的直接管理改为间接管理，以扩大企业自主权，促使企业发展成为自主经营、自负盈亏、充满生机和活力的商品生产经营者。实行两权分离，这是当前我国正在进行的城市经济体制改革的重要组成部分，是发展社会主义商品经济的有效途径。

二、承包经营责任制与租赁经营责任制的区别

承包经营与租赁经营是有区别的，主要表现在以下几点：

（一）两者概念不同

租赁是企业所有者把企业资产有偿地让渡给承租者经营的一种方式；承包则是由主管企业的政府有关部门与承包企业的经营者以基期经济指标为基数，向承包者签订经济合同指标的经营方式。

（二）在管理上不同

租赁使企业与主管部门之间不再是上下级的行政隶属关系，而是承租方与出租方的经济关系，并通过合同契约规定下来，经过公证，具有法律效力；承包则不改变行政上的隶属关系，双方所签定的承包合同基本上是一种指标管理形式。

（三）承担的经济责任方式不一样

实行承包经营，企业对国家承担经济责任的方式很多，有的实行全额利润分成，有的实行基数加增长利润分成，有的实行亏损包干，有的实行利润递增包干等。无论采用哪种方式，国家获得的收入都和企业经营得好坏直接挂钩。

实行租赁经营则不同，它与经营的资产挂钩而与财政脱钩，企业对国家的经济责任主要以租金的形式体现。租金最终只直接与资产的价值量挂钩，而不与企业经营好坏挂钩。承租者只有在完成或超额完成合同规定的利润指标、企业有足够留利时，才能获得一定的收入；相反，承租者完不成合同规定的基数利润指标，企业留利不足甚至亏损，必须要承租者个人财产补偿，甚至要承担破产还债的风险。而承包者

经营发生亏损，则要扣发奖金和部分工资，承担风险较小。

（四）提供剩余劳动的表现形式不同

承包提供的剩余劳动体现在承包的任务之中，而租赁却采取租金这种剩余劳动的转化形式。

（五）合同的标的不同

承包与租赁都是通过所有权与经营权分离的形式，通过合同来明确责权利的关系，但两者合同的标的是不同的，承包的对象是企业的经营成果，是以任务为标的的。租赁的对象是企业的资产，它是以资产使用权的转移为标的的。

（六）所有权与经营权分离的程度不同

承包经营企业所有权与经营权分离不彻底，只存在适当分离，自主权也比较有限。企业留成的生产发展基金、新产品试制基金和大部分集体福利基金，从实质上看仍属国家所有，企业只有使用权。对生产的产品一般也没有所有权或者只有相对所有权。凡关系到国计民生产品的生产企业，还要接受国家指令性计划。

租赁经营企业所有权与经营权完全分离，承租者除向国家缴纳租金和保证全民财产不受损失外，生产经营活动完全由自己安排。企业对用于扩大再生产的资金也拥有所有权，生产的产品由企业所有，国家一般只实行指导性计划或完全由企业根据市场进行调节，因而租赁经营比承包经营的自主权更大。

（七）适用范围不同

承包经营对大中型企业均适用，不仅适用于企业对国家，而且也适用于企业内部建立以承包为主的多种形式的经

济责任制。

租赁经营只适用于中小型企业，主要是亏损或微利的小型企业，特别是商业系统中以劳务为主的饮食、服务业、修理业和零售商业中的小企业。租赁的形式有个人租赁、几个人合伙集体租赁、大企业租赁小企业等。企业内部不宜采用租赁经营这种方式，一个企业只有一个法人。

一般来说大、中、小型企业是这样划分的：

1. 国营小型工交企业（包括商办工业、粮办工业、饲料工业、储运企业）：在京、津、沪三市的，同时固定资产原值不超过400万元、年利润不超过40万元的，为国营小型工交企业；在其他地区的，而且固定资产原值不超过300万元、年利润不超过30万元的，亦为国营小型工交企业。

固定资产原值、年利润超过上述标准的为大中型企业。

2. 国营小型商业零售企业：以独立核算的自然门店为单位，在京、津、沪三市的，而且年利润不超过20万元、职工人数不超过60人的；在各省省会、自治区首府所在城市和重庆市的，年利润不超过15万元、职工人数不超过60人的；在其他城市（镇）的，年利润不超过8万元、职工人数不超过30人的，均为国营小型商业零售企业。

年利润和职工人数超过上述标准的为大中型企业。

3. 物资部门所属生产资料服务公司或门市部、煤建公司、废金属回收公司和县物资企业以及县工业供销企业，均比照其他城市（镇）的小型商业零售企业标准划分为小型物资供销企业。

4. 文教企业（不包括出版系统企业）分别比照小型工交

企业和小型商业零售企业的标准来划分。

5. 城市公用企业，比照小型工交企业标准划分小型城市公用企业。

6. 农牧企业一律视为小型企业。

7. 商业批发企业、贸易中心、贸易货栈、侨汇商店、友谊商店、石油商店（包括加油站）、外轮供应公司、自选商店、食品购销站、物资企业（不包括上述划分小型企业的物资企业）和供销企业，不论利润、固定资产和职工人数多少，一律视为大中型企业。

8. 上述以所在地和企业规模两标准划分不了的企业，按地区级为大型、县级为中型、其他为小型来划分。

注：上述标准根据（1984）国发124号文件《国务院批转财政部关于在国营企业推行利改税第二步改革的报告的通知》整理得出。

第二节 实行承包经营责任制的意义

我国的经济体制改革已经进入了第10个年头，承包经营使企业充满了生机和活力，大大地调动了企业各方面的积极性，促进了生产力的发展，提高了经济效益。企业承包经营责任制在改革中发挥着巨大作用，具有十分重要的意义。其显示出的优势表现在：

一、有利于所有权与经营权的分离，维护了企业和经营者的合法权益

由于实行承包经营责任制后，政府主管部门与企业的行政隶属、依附关系，通过签订具有法律效力的承包合同，变成了平等的契约关系。这样有利于在坚持公有制为基础的前提下，使企业逐步成为自主经营、自负盈亏、相对独立的商

品生产者和经营者，有利于“两权分离”，使企业和经营者的权益有了进一步的保障，有利于克服政企不分的弊端，政府主管部门只要运用经济政策、经济杠杆、法律手段来调节企业的行为机制，把宏观经济的调控职能交给银行、财政、税务等部门，把企业生产经营管理权交给企业，把国有资产所有权交给专门设立的国有资产管理部門，这样促使行政主管部门职能的转换，由直接调控为主转向间接调控为主的调节体系，减少了主管部门对企业直接干预。可以集中精力组织社会生活，搞好公共设施建設。这样企业经营自主权也落到了实处，维护了企业和职工的权益，更好地调动了企业、职工的生产积极性。

二、促进企业转变观念，挖掘内部潜力

企业承包经营后，促进了企业观念的转变，深化了企业内部经营机制，提高了企业经济效益和社会效益。由于承包经营的实施，给企业厂长（经理）带来了危机感和责任感，增强了其心理承受能力，促使其尽快地树立商品观念、市场观念、时间观念和效益观念，以尽快提高企业的竞争能力。因此，促使了承包企业在管理体制、组织机构、分配制度、内部经济责任制等方面加快了改革的步伐。具体说来，促使企业建立起新的规章制度，减少了机构设置和层次，减少了非生产人员；改统一核算为班组、车间、单车分级核算；改对职工统一分配使用为“优化组合”。实行内部层层承包等。加强了管理基础工作，从而理顺了企业内部各方面的关系，调动了企业各方面的积极性，提高了经营管理水平，促进了生产的发展 and 经济效益的提高。

三、有利于企业加强横向联系

由于我国目前还处于社会主义初级阶段，商品经济还不发达，生产力水平和企业管理水平都还不高，在这种情况下，承包经营比较适合我国现阶段生产力的发展水平。特别是通过先进企业承包后进企业，大厂承包小厂，组织企业集团等方式，使企业组织结构趋向优化。改变企业各自为政的封闭式经营，扭转企业组织结构散、乱、全的局面。实行厂际间的承包，把企业组织起来，通过参股形式发展企业集团，促使企业横向联系朝着纵深发展。这样一方面可以减轻国家财政负担；另一方面，也有利于发挥先进企业、大企业的优势，促进企业之间开展竞争。

四、有利于正确处理国家、企业、职工的责权利关系

实行承包经营责任制，使责权利相结合，企业真正有了较大的经营权、人事权、订价权、分配权，有压力也有动力，企业也增强了活力。这样有利于增强国营大、中型企业经营机制，有利于形成激励和制约企业行为的经济机制。由于企业实行“包死基数、确保上交，超收多留，欠收自补”的政策，以“包”促“保”，以“留”促“超”，激励企业改善经营管理，完成和超额完成承包的任务，努力创收、超收，保证了国家财政收入的稳定增长。同时，也有利于促进企业“双增双节”运动的开展，杜绝跑、冒、滴、漏，增收节支，依靠自我积累，自我发展。虽然国家对企业不再无偿、无限供给资金，但企业投资出现多元化，依靠自己的力量筹集资金，用于企业的技术改造、新产品开发、扩大再生产，增强了企业后劲。由于要承受投资风险，迫使企业注重投资效益，“投资饥饿症”可得到有效抑制，使企业有限的资金发挥最佳效益。

另外，由于实行工资同经济效益挂钩后，企业的职工也可以从企业挖潜提高中得到更多实惠，增强了企业的动力机制。

五、有利于造就社会主义企业家

实行承包经营责任制，给企业创造了一个良好的经营环境，能使企业重视人才和增强市场竞争意识；增强企业职工的主人翁责任感。并为经营者提供了施展才能的良好机会，使能人上庸人下，使人才能够充分地发挥作用。同时，市场竞争中优胜劣汰的法则也促进了企业调整生产结构，开发适销对路的产品，适应市场变化。

因此，实行承包经营责任制是开展“双增双节”运动的需要，是完善企业经营机制的需要，也是进一步发展生产力的需要，势在必行。

第三节 承包经营责任制的特点

承包经营责任制的实质是所有权与经营权相分离，责权利相结合，承包经营责任制的核心是一个“包”字，其基本特征是“包死基数，保证上缴，超收多留，欠收自补”的一种比较适合我国目前情况的经营管理制度。

一、实行承包经营责任制的目的

（一）探索所有权与经营权分离的路子，真正落实企业的生产经营自主权，完善企业经营机制，使企业成为真正自负盈亏的经济实体；

（二）强化厂长（经理）在企业的中心地位和作用，使之既能充分行使生产经营自主权，又能承担保证企业行为符合国家利益和宏观控制的责任；