

国家社会科学基金资助项目



国有企业战略性改组研究

中国工业经济研究与开发促进会组织编写

主编 史忠良 吴家骏

CD1261

中央财经大学图书馆藏书章

登录号 0467289

分类号 F279.241/41

经济管理出版社

责任编辑 卢小生

版式设计 徐乃雅

责任校对 全志云

图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业战略性改组研究/史忠良、吴家骏主编. - 北京:
经济管理出版社, 1998.10

ISBN 7-80118-711-3

I. 国… II. ①史… ②吴… III. 国有企业-经济体制改革-研究-中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 27930 号

国有企业战略性改组研究

史忠良 吴家骏 主编

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京国马印刷厂

850×1168 毫米 1/32 7.25 印张 178 千字

1998 年 10 月第 1 版 1998 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

ISBN 7-80118-711-3/F·674

定价: 12.00 元

·版权所有 翻印必究·

(凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836)

序

马 洪

我国经济体制改革中面临的最大的难题就是国有企业改革。

回顾二十年来国有企业改革的历程，经历了“放权、让利”，“转换企业经营机制”和“制度创新”三个改革阶段。从 1997 年开始，我国国有企业改革进入到一个崭新的阶段，即国有企业的战略性调整和改组的阶段。党的“十五大”报告提出了两个“战略性调整”：一个是着眼于增强国有经济的控制力和竞争力，对国有经济布局和国有企业进行战略性调整和改组；一个是着眼于全面提高国民经济整体素质和效益，增强综合国力和国际竞争力，对经济结构实行战略性调整。把这两个战略性调整结合起来，对于从整体上提高国有经济实力，更好地发挥其主导作用，实现经济增长方式由粗放型向集约型转换和国民经济持续快速健康发展，具有决定性意义。

早在 1995 年春，就有一些专家、学者提出，只提“搞活国有企业”不全面，要从整体上搞好国有经济，其中还包括要解决国有经济战线过长的问题。1995 年 9 月 28 日，中国共产党第十四届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》中指出：“要着眼于搞好整个国有经济，通过存量资产的流动和重组，

对国有企业实施战略性改组”。1997年9月，江泽民同志在“十五大”报告中指出：“把国有企业改革同改组、改造、加强管理结合起来，要着眼于搞好整个国有经济，抓好大的，放活小的，对国有企业实施战略性改组。以资本为纽带，通过市场形成具有较强竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团，采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式，加快放开搞活国有小型企业的步伐”。很明显，从1995年现代企业制度试点到现在，国有企业改革是把建立现代企业制度试点与实施战略性调整和改组两者结合起来进行的。

近年来，不少专家学者在致力于研究国有企业战略性改组问题，其中不乏佳作，这本书即是其中较优秀的成果之一。这本书是由中国工业经济研究与开发促进会的同行们精心研究编写出来的。这本书在以下几方面具有自己的特色：

一是全面、系统地总结了二十年国有企业改革的经验、教训及其发展规律。

二是提出了国有企业战略性改组的内涵与总体思路，认为国有企业战略性改组，就是通过国有资产的流动和重组，在适当收缩国有经济战线的前提下重组国有企业的产业结构和组织结构，实施抓大放小，扶优扶强，通过股份制改造、联合、兼并、破产、债务重组等使国有企业存量资产合理流动，更好地发挥国有企业在社会主义市场经济中的重要作用。其总体思路包括三个方面：（1）收缩战线，突出重点，优化国有企业的产业结构；（2）搞好国有企业存量资产的流动、重组，通过企业购并、债务重组等手段，促使国有资本向优势企业集中；（3）抓大放小，扶优扶强，形成一批大企业集团。

三是提出了国有企业结构性改组的战略思路，即提供公共产品的企业，选择国有国营模式；垄断性国有企业选择国有国控模式；竞争性国有企业进行公司制改造。

四是提出了国有企业产权多元化及其构建基础，在国有独资的企业中，要变单一国有股东为多元国有法人股东。可以通过相互参股及环形持股来形成产权联结关系。在多元的股权结构下，将真正克服以往国有企业中资产所有者缺位的状况，有利于在企业中建立有效的治理结构，有效地实行出资者所有权与企业法人财产权的分离，实现政企分开，摆脱行政机关对企业的直接控制，解除国家对企业承担的无限责任，使企业成为富有活力的市场主体。

五是提出了促进国有企业资产重组、资源配置的具体政策，如改变上市规模控制和额度审批制，尽快实行国际惯例的资格登记制；尽快有步骤地实行国家股、法人股上市流通；加快国有商业银行改组，发展一批股份制银行；大力发展投资银行业务，为企业购并和融资活动提供咨询策划服务，使资产重组进入理性轨道。还有如支持上市公司开展多种途径的资产重组活动，大力发展机构投资组织如投资基金等，尽快健全有关政策和法规，推动中小企业产权交易广泛开展；加强监管措施，进一步规范证券市场。

六是总结了近年来企业集团组建与发展中出现的一些问题，如企业集团发展贪大图快，过分强调低成本扩张，过分追求多元化经营等，并提出了加强企业集团管理的对策措施，如统一规划，优化产业结构与产品结构；增强核心企业技术经济方面的领导力；增强加入集团新增利益的吸引力，以发挥企业集团在国有企业战略性改组中的作用。

七是总结了国有小企业改革中出现的问题，如一些地方片面理解党的关于放开搞活国有小企业的精神，不从实际出发，一哄而起，“一卖了之”、“一股了之”，存在大量的国有资产流失现象及职工利益受损现象。该书提出了国有小企业改革的具体模式，如联合、兼并、租赁、承包、托管、股份合作制、公司化改造、

嫁接改造、改组分离、拍卖出售等，并提出应通过改制使新的资本、技术、管理等增量要素进入企业，搞股份制、股份合作制必须强调入股自愿、自担风险的原则；要防止“一刀切”，用下指标、压进度的办法搞企业改制。

八是针对国有企业债务过度，在反思各种解债方案的基础上，提出了以国有企业战略性改组为导向的债务重组方案，基本思路是：以战略性改组为导向对经济效益不同的国有企业进行分类，确定债务重组的重点，引入中介机构和采取债权转股权相结合为主、财政注资和银行核销为辅的办法解决。

九是针对近年来在国有企业部分经营者中存在的“59岁现象”提出建立经营者集团的激励机制和约束机制。

十是由于国有企业的战略性改组，国有经济收缩战线、调整结构，相当一部分企业要被兼并、破产，必然有一些职工要下岗、分流，因而再就业问题十分突出。针对这些问题，作者提出了加快发展非公有制经济，调整产业结构、开辟新的就业领域，建立再就业基金，增加再就业投入，加快劳动力市场建设，完善就业服务体系，制定各种优惠政策以及加大宣传力度，强化思想教育，转变择业就业思想观念等对策。

总之，该书所提的对策建议具有较强的现实感与可操作性。由于该书的作者来自产、学、研等各有关部门，各种思想的交流、融合必将产生创造性思维。

但也必须指出，作为国有企业战略性改组研究的首批专著之一，这本书的分析研究只能看作是一个开始，有些观点还有待于作者在今后的研究中进一步完善。但可以预料，这本书对于从事国有企业改革理论研究的同志和实际部门的同志都有一定的参考价值，并且能够从中得到启迪。

目 录

1	序	马 洪
---	---------	-----

1	总报告：国有企业战略性改组问题研究 史忠良 吴家骏 吴照云 吴志军 王云平	
78	国有控股公司的难点、问题及对策 吴照云 卢福财 陆建伟	
123	发展企业集团推进国有经济战略重组	陈樵生
148	一汽集团轻型车企业并购案例	冯云翔
161	国有独资公司的理论与实践 ... 于 立 肖兴志 卢昌崇	
177	当前国有企业实施股权多元化改革的现状与问题 ——西安市三家国有企业股权多元化改革的调查 高拴平 张道宏 董明会	
193	广东顺德市实行股权多元化改组企业的情况调查 邓伟根 蒋盛辉	
202	造大船，出大海 ——辽河化工集团资产重组调查 ... 戴伯勋 沈宏达	
215	沈阳黎明服装集团产权多元化调查报告 沈宏达 戴伯勋	

220	后 记	编者
-----	-----------	----

总报告：国有企业战略性改组 问题研究

史忠良 吴家骏 吴照云 吴志军 王云平

第一部分 国有企业二十年改革 历程回顾

国有企业改革是中国经济体制改革中最为复杂、最为困难的一项改革。从 70 年代末开始，曲曲折折经过了二十年的艰难探索，经历了“放权、让利”，“转换企业经营机制”和“制度创新”三个改革阶段。二十年中，中央和地方政府、企业界和经济理论界都对每个阶段的国有企业改革倾注了巨大的精力并寄予热切的希望。但是，不得不承认，迄今为止，我国国有企业的改革还是不尽如人意的。尽管在 1994 年中共十四届三中全会已选择“着力进行企业制度的创新，逐步建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”，作为国有企业深化改革的方向，越来越多的国有企业仍继续卷入“经营困境”这个漩涡。

中国国有企业改革向何处去？中央提出了“三年内（本世纪内）国有企业全部脱困”的目标。要实现这个宏伟目标，我们充满信心，坚定的回答是：对国有企业实施战略性改组。

对国有企业实施战略性改组，是中国国有企业改革二十年探

索的延续。回顾历史，为的是更好地开拓未来。为了更好地了解中国国有企业改革的历史进程，我们首先描述改革前的国有企业状态，然后考察企业改革的过程与变化。

一、中国国有企业改革的初始状态（1978 年以前）

中国国有企业改革的初始状态是传统社会主义计划经济的国有企业制度。这种企业制度与经济体制密切相关，它是政府在传统的高度集中的计划体制下，有计划、按比例地干预国民经济和社会发展的微观基础，其基本特点是受政府直接控制，具体而言，包括以下内容：

1. 企业的建立及其规模取决于其主管部门的发展要求、投资计划和组织调整（合并或撤销）决策。

2. 企业按照政府下达的指令性计划进行生产经营活动，企业经营业绩的优劣则是按照企业能否较好完成这些指令性计划来考核和评价。建国初国家对企业的计划考核指标共 12 项，包括总产值、主要产品产量、新产品试制、重要的技术经济定额、成本降低率、职工人数、工资总额、平均工资、劳动生产率和利润。到 1978 年演变为产量、品种、质量、消耗、劳动生产率、利润、流动资金占用和工资总额等 8 项技术经济指标。

3. 企业财务管理制度上实行财政统收统支。企业利润和固定资产折旧除按照经常发生变动的规定留给企业的很小一部分外（最高达到 13.2%），其余部分上缴政府。企业需要增加固定资产和流动资金，则根据企业行政隶属关系由中央政府或地方政府从财政中直接拨款，而且，如果企业发生亏损，全部由财政补贴。

4. 企业产品收购和物资供应实行以计划调拨为主的管理体制。企业的产品以及各种工业生产投入品或物资被划分为三类，即统一计划分配、主管部门管理和地方政府平衡。通过分级管理

的办法，把绝大部分工业投入品和产出品纳入行政分配轨道。截止到 1978 年，由国家计委负责管理的统配物资有 256 种，其他中央各部门实行指令性计划分配的原料和机电产品 316 种。在商业系统中，由国家计划收购和调拨的商品 65 种，在进出口商品领域，由国家计委平衡协调的出口商品达 500 种。另外，在流通领域，实行由国家统购统销。

5. 每个企业都有一定的行政隶属关系和主管部门，企业的主要领导成员由政府主管部门任命、委派和更换。企业和企业领导的行政级别，由企业产品或劳动的重要程度和规模以及企业直接上司的行政级别来确定。

6. 企业的劳动、工资由国家实行集中统一管理。企业职工由政府的劳动管理部门按照企业的需要以及社会劳动力就业的要求统一分配。企业无权直接向社会招工，也无权择优录用或拒绝劳动管理部门分配来的新职工。企业的工资标准和等级工资制全国统一化，企业按照政府计划规定的标准，根据每个职工的工作性质、学历和工龄确定其工资等级。

企业的人、财、物和供、产、销全部由政府管制，决定了企业实际上只是政府机关的附属物，只是按计划组织生产的生产单位。有学者将这个时期国有企业的行为方式概括为五个方面，即执行生产加工指令的行为方式、纵向依赖计划分配的行为方式、规模扩张的行为方式、闲暇替代的行为方式和政治崇高的行为方式。依此行为方式的国有企业出现严重问题：一是企业无权根据实际需要实行内部资源配置优化，而只能按照主管部门安排，造成生产资源极大浪费；二是企业无法自主进行技术改造，造成企业生产技术设备落后；三是企业不能够根据生产需要自主及时地采购生产资料，造成生产资料短缺与企业库存积压并存的现象；四是企业领导成为一级“准政府官员”，而不能真正地成为企业管理者，企业职工缺乏积极性。一句话概括，企业效率低下。

二、国有企业改革的第一阶段：放权、让利

这个阶段企业改革的主要内容是扩大企业经营管理的自主权和实行企业利润留成的制度。由于改革的侧重点不同，可以将这个阶段再分为三个时期。

（一）扩大企业自主权试点时期（1979～1980年）

1978年10月，四川省选择重庆钢铁公司、成都无缝钢管厂、四川省化工厂、宁江机械厂等6家企业进行扩大企业自主权改革试点。主要内容是在年度结束实现增产增收目标后，允许提留少量利润，并能以奖金形式发给职工。到1979年4月，在四川全省进一步扩大到100家企业试点。这些试点企业在完成计划定额后可以市场为目标安排生产和销售，并能自行决定企业中层干部的任免。1979年5月，国家经委、财政部等6个单位在北京、天津、上海选择了8个企业进行扩大自主权试点。接着，许多地方和部门仿照8个试点企业自行制定办法进行试点。到1980年，全国试点企业达6600多家，占全民所有制企业数的16%，它们的产值占全民所有制企业的60%，利润占70%。期间，国务院于1979年7月发布了扩大国营工业企业经营管理自主权、实行利润留成、开征固定资产税、提高折旧率和改进折旧费使用办法，实行流动资金全额信贷等五个文件，指导地方部门选择少数企业试点。

扩权试点的内容，大体是从两个方面展开的：一方面是利润分配上兼顾国家、地方、企业、个人的利益，主要是采取利润分成的办法，即把过去利润全部上缴改为在完成产量、品种、质量、利润指标并且履行供货合同后，允许企业按一定比例留用利润；另一方面则是在统购包销、计划分配上打开了一个缺口，逐步发挥市场的调节作用，允许企业在生产和经营管理上有更多的自主权。

具体而言，试点企业拥有以下权力：(1) 在完成国家计划的前提下，企业有权根据燃料、动力、原料、材料等条件，按照生产建设和市场的需要，制订补充计划。企业按照补充计划生产的产品，首先由商业、外贸和物资部门选购，然后企业可以按照国家规定的价格政策自行销售。(2) 改变过去按工资总额提取企业基金的办法，实行企业利润留成。企业用这部分利润留成建立三种基金：生产发展基金、职工福利基金和职工奖励基金，把企业经营的好坏同企业生产的发展和职工的物质利益直接挂起钩来。(3) 改变过去折旧基金全部上缴的办法，大部分折旧基金留给企业与利润留成中的生产发展基金合并使用，进行企业的挖潜、革新、改造。(4) 企业有权向主管部门申请出口自己的产品，按规定取得外汇分成，并有权用分成的外汇进口必要的技术、设备和材料。(5) 企业有权按国家劳动计划指标择优录用职工，有权对职工进行奖惩。(6) 企业在定员的限额内，有权决定自己的机构设置，任免中层和中层以下干部。(7) 企业有权拒绝国家明文规定以外的社会负担。

(二) 试点经济责任制时期 (1981~1982 年)

鉴于 1979 年、1980 年连续两年出现巨额财政赤字，中央于 1980 年 12 月工作会议上提出了增加财政收入、减少财政赤字的要求。各地为了落实财政上缴任务，在扩权试点的基础上，对工业企业试行利润包干的经济责任制。

1981 年初，山东等地在扩大企业自主权的基础上，对部分企业实行利润（或亏损）包干，随后全国各地也都相继实行了不同的包干办法，这些办法连同扩权试点中的有关办法一起，统称工业经济责任制。到 1981 年底，全国实行工业经济责任制的企业达 4.2 万多家。

经济责任制是扩权的继续和发展，它是在国家计划指导下，以提高社会经济效益为目的，实行责权利紧密结合的生产经营管

理制度。它把企业和国家的关系，通过一系列的制度、法令固定下来，更加明确了企业对国家承担的经济责任，同时也使企业的主权进一步得到落实。比较普遍的经济责任制形式有以下几种：

1. 利润留成。分为全额留成、超额留成、基数留成加超额留成三种。所谓全额留成，指全部利润都按一定的比例留成；超额留成，指计划内的利润不留成，超过计划的利润按一定比例留成；基数留成加超额留成，指以固定利润（当年计划利润额或上年实际完成利润额）为基数，本年利润中的基数部分按核定的较低的比例留成，超过部分按另定的较高的比例留成。

2. 盈亏包干。盈利企业实行利润包干，即企业规定上缴利润额，完成任务后，超额部分全部留给企业，完不成任务，则用企业自有资金补足。过去亏损企业实行亏损包干，即企业以当年由国家财政补贴的亏损额作为包干基数，超亏不补，减亏留用。

3. 以税代利、自负盈亏。即把上缴利润改为缴纳各种税款，企业在按规定纳税后，盈亏均由企业承担。

4. 递增包干。即以上年上缴利润额为基数，规定每年上缴利润的递增百分比，超过部分留归企业，不足则由企业承担经济责任。

（三）“利改税”的企业改革时期（1983~1986年）

经过四年多的改革实践，已经明确结论：国营企业实行利改税即由上缴利润改为缴纳所得税，符合经济管理体制改革的方向。1982年11月30日，国务院《关于第六个五年计划的报告》中指出：“把上缴利润改为上缴税金这个方向，应该肯定下来。”

“利改税”改革分两个步骤实施。第一步“利改税”是在1983年上半年开始。财政部于1983年5月3日公布《国营企业利改税试行办法》（以下简称《办法》）。《办法》规定：凡有盈利的国营大中型企业（包括金融保险组织），均根据实现的利润，按55%的税率缴纳所得税。企业缴纳所得税后的利润，一部分

上缴国家，一部分按照国家核定的留利水平留给企业。税后利润中上缴国家的部分，可根据企业的不同情况，分别采取下列办法处理：（1）递增包干上缴办法；（2）固定比例上缴办法；（3）交纳调节税的办法；（4）定额包干上缴的办法。

《办法》还规定：凡有盈利的国营小型企业，应当根据实现的利润，按八级超额累进税率缴纳所得税，对税后利润较多的企业，国家可以收取一定的承包费，或者按照固定数额上缴一部分利润。

实行八级超额累进税制的国营小型企业的标准是：按照1982年底的数据，工业企业固定资产原值不超过150万元，年利润不超过20万元。

利改税后，企业用税后留利建立新产品试制基金、生产发展基金、后备基金、职工福利基金和职工奖励基金。前三项基金的比例不得低于留利总额的60%。

第二步利改税在1984年10月开始，它的主要内容包括：（1）将工商税按纳税对象，划分为产品税、增值税、盐税和营业税，改进所得税和调节税，增加资源税、城建税、房产税、土地使用税和车船使用税；（2）改进国有企业所得税和调节税，对国有大中型企业按55%的税率征收所得税，对国有小型盈利企业按新的八级超额累进税率征收后，企业自负盈亏。企业当年利润比核定的基数利润增长部分，减征70%的调节税，并由“环比”改为“定比”，一定7年不变。核定的基期利润扣除55%的所得税后，留利达不到1983年合理留利的大中型企业不征调节税，并在一定期限内经批准减征一定数额的所得税。

（四）本阶段改革评析

这个时期改革的重点是对企业“放权、让利”。尽管尚未触及旧制度的基本框架，计划为主的环境和企业的政府机关附属物地位未有根本性改观，但也取得了一定成效：企业有了超计划产

品的生产与销售的自主权，使得企业有了部分决策权；企业有了留成基金的使用权，使得企业具备了进行自我扩大再生产、重新投资的初步能力；利润留成的奖金分配，激发了企业职工的劳动积极性。特别是以税代利在规范政府与企业之间的关系，实现政企分开迈开关键性一步，因为它开始以法律形式取代行政形式来明确政府与企业的利益分配关系。

当然，企业扩权改革也暴露出一系列问题，主要是利润包干基数普遍偏低，奖金侵蚀利润，各种责任制粗糙，缺乏必要的严肃性。“软预算约束”下放权使企业出现投资膨胀、消费膨胀趋势（这种趋势一直延续到以后的企业改革阶段）。利润留成采取的“基数法”，使得“鞭打快牛”、苦乐不均的现象出现，并在后期更为突出。

三、国有企业改革的第二阶段：完善经营机制 (1987~1993 年)

(一) 经营机制改革探索

1986 年 12 月 5 日，国务院颁布了《关于深化企业改革、增强企业活力的若干规定》（以下简称《规定》），提出围绕企业经营机制的转换来深化改革的思路，试图改变利改税实施后出现的企业生产成本不断上升，经济效益逐步下降，政府和企业收入增长受阻的困境。在《规定》发布后的一年时间里，各综合改革试点城市进行了包括股份制、租赁制、资产经营责任制和承包经营责任制等多种形式的企业改革探索。

1. 股份制。最早的股份制实践产生于农村社队企业向农民的筹资活动。1979 年 7 月 3 日，国务院在《关于发展社队企业若干问题的规定》（试行草案）中指出，为了解决社队企业资金短缺的问题，可以从大队、生产队公积金中提取适当数额的入股资金。随着农村改革向城市改革的扩展，以股份制的形式作为改

革国有企业的试点工作也开始展开。1984年7月，中国第一家股份公司——北京天桥百货股份有限公司正式成立。但由于种种原因，股份制仅是作为新的经营方式一直处于试点阶段（它和1993年后作为制度创新主要形式的股份制有区别）。

2. 租赁制。工业企业租赁制于1984年首先在沈阳汽车工业公司的企业中开始试点，随后在全国逐步得到推广。租赁制最初是以一项反亏损措施出台的，其对象主要是一些亏损微利的小企业。其具体做法是，由企业主管部门出面，规定固定的租金把企业出租给愿意承租的个人，租赁期满，向主管部门缴纳租金后，剩余的纯收入完全由承租人所有或支配。以后逐步演化成为一种新的国有企业经营形式，承租人由个人变成企业全体人员，租金浮动化，成为一种与其他经营形式中的利润分配没有多大差别的分配形式。随着对租赁制的完善使其租赁性质弱化，它变成了与承包制没有显著差别的一种经营方式。

3. 资产经营责任制。这项改革方案于1985年提出，1986、1987年在全国20多个城市进行了试点。它是在不改变所有制性质的条件下，通过竞争性的资产评估，确定所有者和经营者责、权、利关系的经营管理制度。其基本内容包括资产评估、收益分享、经营责任，具体做法是，把竞争机制引入企业资产的社会评估，用招标、投标形式招聘企业经营者，按开标结果确定企业厂长（经理），通过合同形式确定国家和企业、企业所有者和经营者的责、权、利关系，厂长（经理）任期届满后，由主管部门再次招标，对资产进行社会评估，并将其与前期末报价数比较资产之增减，以确定奖励。但由于这种改革形式对企业的约束强而让利小，再加上操作复杂，在实际部门自选改革方案中处于不利地位，所以实行范围狭窄，没有得到推广。

4. 承包制。企业承包经营责任制是这个阶段企业改革的主要形式。它是在企业生产经营和收入分配方面，通过签订承包经

营合同的方式，明确规定国家与企业各自的经济责任、经济权力和经济利益，是实现所有权和经营权相对分离的有效形式。其实，承包制早在企业改革之初就已出现，1979年以后的扩权改革中实行的上缴利税包干就是最早的承包制。1983年实行利改税，使许多企业承包制中止，少数保留下来弥补利改税覆盖率的不足，在一些亏损微利企业实行。1986年以后，作为公共选择的结果，承包制得到广泛的接受，并在全国范围内迅速推广。1986年4月13日，第十届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国全民所有制工业企业法》明确规定：“企业根据政府主管部门的决定，可以采取承包、租赁等经营责任制形式。”这样，国家以法律的形式确立了承包经营责任制的地位和作用。1986年底有近20%的企业实行了承包，1987年中达到60%，1988年初达80%以上。而截至1989年，这一改革形式在几乎所有国有企业中得到应用。

企业承包经营责任制的承包期一般为3~5年，到90年代初期，第一轮承包已经到期。由于此时的国有经济体制的整体配套的客观条件尚不完全具备，进一步完善承包制仍是国有企业改革的可选方式。许多企业在第一轮承包期满后，签订了新一轮承包合同，到1991年初，有93%的企业签订了新一轮承包合同。第二轮承包较大幅度地调整了承包主体，风险抵押机制增强，全员承包范围扩大。不过随着税制改革（实行以增值税为主体的流转税制）承包制于1994年结束。

从所实行的承包制来看，主要有以下五种形式：

(1) “两保一挂”。两保即一保上缴利税，二保技术改造任务；一挂即工资总额与上交税利（或实现税利）挂钩。具体说来，保上交利税是确定承包期间的上交税利基数和超收分成比例；保技术改造是确定承包期间的技术改造项目，投资的资金来源（包括外汇），达到的生产能力和规模以及预期将达到的技术