

第一章 国有企业改革的历史变迁

国有企业是我国社会主义经济制度的基础，它掌握着国民经济的命脉，关系到国家经济的兴衰强弱。在我国社会主义初级阶段，经济的繁荣、社会的稳定，很大程度上取决于国有企业的发展状况。随着改革开放及市场经济的发展，反对国家计划干预和主张市场调节的经济思想逐渐占了上风。由于国有企业成本高、效率低、竞争能力差以及亏损面逐年增大，自 20 世纪 80 年代中期以来，我国国有企业的改革已成为经济体制改革的重点，从某种意义上讲，国有企业改革的成败已经决定着我国改革开放的成败。

第一节 高度集权体制下的国企经营与改革

一、国有企业的界定与形成

1. 国有企业的界定

要界定国有企业的性质首先要界定企业的性质。1988 年出版的《中国大百科全书·经济卷》并未给出企业的一般概念，可长期以来我国学术界对企业性质的讨论却从未间断过。有代表性的观点有以下几种：

张春霖提出，“企业既是个人之间一组契约关系的连接点，又是一个层级组织。”^① 企业同时具有这两方面的性质，表明了市场体制中企业与市场的关系。

盛洪则提出了“要素组合论”^②，认为企业就是将一定数量的一组要素集中到一起的组织形式，而集中操作是有成本的，当集中生产要素的操作总费用超过企业在产品交易市场上交易费用节约的总和时，企业就不复存在。

史正富在《产业组织的转换与产权制度的改革》一文中区分了“现代企业”和“自由竞争状态下的单功能企业”，提出了现代企业具有行政调节替代市场调节的属性。

以上学者对企业的认识，明显受到了科斯、詹森、钱德勒等人的影响。

世界各国都有国有企业，由于各国政治经济体制不同，各国对国有企业的界定也有所不同。国有企业的属性基本上可以分为两大类：一类是以西方经济学理论为指导的资本主义国家对国有企业的界定，一类是以马克思主义为理论指导的社会主义国家对国有企业的界定。前者从市场经济的逻辑出发，将国有企业视为实现一些社会政策目标而建立的一种特殊的企业组织形式，是政府直接干预经济的一种方式 and 弥补市场缺陷的一种手段。后者是从计划经济的逻辑出发，将国有企业定义为公有制形式。有的经济学家将不同的社会经济制度下国有企业的不同“制度逻辑”进行了比较^③（见表 1-1）：

① 张春霖：《企业组织与市场体制》，上海，上海三联书店，1995。

② 盛洪：《分工与交易》，上海，上海三联书店，1995。

③ 陈家贵等主编：《中国国有企业改革与发展研究》，83页，北京，经济管理出版社，2000。

表 1-1

	资源配置方式	基本性质	制度逻辑的基础	主要功能	经济地位
传统社会主义计划经济下的国有企业	计划经济	公有制的最高或理想的实现形式	克服私有制同生产社会化的矛盾，成为计划经济的现实经济基础	实现全社会有计划按比例生产、交换和消费	普遍存在的一般企业
资本主义市场经济中的国有企业	市场经济	政府干预经济的方式之一	弥补市场失效	实现一定的社会政策目标	特定领域中存在的特殊企业

一般说来，企业被认为是获取利润（以利润最大化为追求目标）的经济组织。但是，国有企业不同于普通企业，一些行业的国有企业（在竞争领域）可以以获利最大化为追求目标，而另一些国有企业（在垄断行业）则以实现特定的社会目标为前提。1980年欧洲共同体法规中对国有企业下了一个定义，认为“政府当局可以凭借它对企业的所有权、控制权或管理条例，对其施加直接或间接支配性影响”。^①

1937年科斯（R.Coase）在《企业的性质》一文中指出：“企业的显著标志是对价格机制的替代”企业和市场“是两种可以相互替代的协调生产的手段”。应该讲科斯已经看到了企业尤其是大企业对市场调节手段的替代，但是，由于经济学界传统观念将企业视为在市场和技術约束条件下追求利润最大化的实体，把企业作为基本经济分析单位，因此，科斯的观点直到20世纪60年代才引起人们的注意。1976年，詹森（M.Jensen）和麦克

[英]亨利·柏里斯等：《西欧国有企业管理》，中译本，2页，大连，东北财经大学出版社，1991。

林(W.Meckling)在《企业理论：管理行为，代理成本和所有制结构》一文中将企业定义为一种组织，这种组织和大多数组织一样是一种法律虚构，其职能是为个人之间的一组契约关系充当连接点。这一组契约关系是劳动所有者、物质投入和资本投入的提供者、产出品的消费者相互之间的契约关系。詹森和麦克林对企业的定义实际上否定了科斯的定义。科斯强调了企业是一个独立组织，强调了企业具有行政调节功能，但是他忽视了企业内部协调与外部市场的联系；而詹森和麦克林忽视了企业的组织属性，没能看到契约关系贯彻在企业内部的特殊性。

对企业性质进行探讨具有影响的经济学家还有钱德勒(A.D.Chandler)、威廉姆森(D.Williamson)等人。1977年，钱德勒在《看得见的手：美国企业的管理革命》一书中，区分了传统工商企业和现代工商企业，指出“现代工商企业已接管了协调流经现有生产和分配过程的产品流量的功能，以及为未来的生产和分配分派资金和人员的功能”^①。企业的管理协调代替市场机制的协调，是由于企业能带来更高的效率。1985年威廉姆森在《资本主义的经济组织》一书中进一步论述了企业可替代市场治理的属性，并以产权为核心，发展了科斯的理论。

中国的经济学家对国有企业的认识是在改革过程中逐步深化的。1964年马洪主编的新中国第一本有影响的企业管理教科书，曾对国有企业的性质作了以下几个方面的界定^②：企业的生产资料属于国家所有，企业的生产活动服从国家的统一领导和统一计划，企业的产品属于国家所有，企业要按照规定向国家缴纳利润

钱德勒：《看得见的手：美国企业的管理革命》，1页，北京，商务印书馆，1997。

② 马洪主编：《中国社会主义国营工业企业管理》，19~29页，北京，人民出版社，1964。

和税金，企业的职工由国家统一计划分配，工资标准和工资制度由国家统一规定。这个定义未能摆脱苏联范式的影响。孙冶方在《关于全民所有制经济内部的财经体制问题》^①中，虽然提出了以利润权衡企业经营的观点，但是，他未敢承认企业是独立的商品生产者和经营者。改革开放以后，蒋一苇在《企业本位论》^②一文中，提出了企业应在国家统一领导和监督下，实行独立经营、自负盈亏、政企分家的观点。应该说，企业本位论对促进国有企业理论的发展起到了重要作用。随着产权理论讨论的深入，人们对国有企业本质的认识有了更大突破，从认为企业是计划商品经济条件下的独立的商品生产经营者过渡到真正认识到企业是市场经济条件下有独立法人财产权的经济实体。在现代企业制度讨论中，有人认为国有企业是特殊企业，不能仅仅用一般企业制度的规则来解决国有企业改革问题；还有人认为^③，国有企业是弥补市场缺陷，发展战略性民族产业和作为公有制的实现形式之一、体现公有制经济的决定性力量。

总之，企业理论是一个发展的理论。虽然给企业下一个准确的定义比较困难，但是，企业是一个赢利性组织则是人们的共识。国有企业同样也是一个赢利性组织，其生产资料归国家所有，它是为国有资产保值、增值进行市场化竞争的一种经济组织。国有企业除在个别垄断行业将经济指标和社会指标相结合外，普通国有企业的最高目标仍是尽可能地实现利润的最大化。

我国是社会主义国家，在社会主义条件下，生产资料的公有制这一社会经济基础决定了国有资产的范围和性质。国有资产的

孙冶方：《关于全民所有制经济内部的财经体制问题》，见《社会主义经济的若干理论问题》，135~152页，北京，人民出版社，1979。

蒋一苇：《企业本位论》，载《中国社会科学》，1980（1）。

陈家贵等主编：《中国国有企业改革与发展研究》，92页，北京，经济管理出版社，2000。

范围包括中华人民共和国境内外所有属于国家所有的不动产及附属物、动产及附属物、有价证券、各种合法权利等。国有资产按其所在领域、使用单位性质及价值运动的不同，分为经营性和非经营性国有资产。国有企业的资产是经营性国有资产，是社会再生产的基本物资要素，也是国民经济和社会发展最重要的物质技术基础。

2. 国有企业的形成

国有资产是伴随着国家的产生与发展而产生与发展的。从奴隶制国家诞生起，就产生了国家所有制经济。随着社会制度的演变，国家所有制经济的形态也经历了从低级到高级的发展过程。古代的国有资产是建立在生产力水平极低的基础上的。马克思和恩格斯指出：“所有制的最初形式无论是在古代世界或中世纪都是部落所有制……在古代民族中，由于一个城市里同时居住着几个部落，因此部落所有制就具有国家所有制的形式”^①。“在起源于中世纪的民族那里，部落所有制先经过了几个不同阶段——封建地产，同业公会的动产，工场手工业资产——然后才变为由大工业和普遍竞争制所产生的现代资本，即变成抛弃了共同体的一切外观并消除了国家对财产发展的任何影响的纯粹私有制”^②。奴隶社会所有制实际上是对原始的部落所有制的沿袭，然后经过漫长的生产力的发展演化成了现代资本主义国家所有制的形式。但是，由于资本主义生产社会化和生产资料私人占有之间的矛盾日益尖锐，生产规模越来越大，生产和资本日益集中，国家对经济生活的干预也越来越强。上世纪西方国家经济大危机及第二次世界大战之后，西方国家加强了政府对宏观经济的调控。政府除加强议定采购、改变利率等计划对市场进行导引之外，国家财政

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，68页，北京，人民出版社，1972。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，69页，北京，人民出版社，1972。

还投资兴办国有企业，掀起了两次大的国有化浪潮。国家通过扩大国有资产，兴办公共工程，增加消费需求，调控宏观经济，缓解社会矛盾，稳定社会局势。

由于意识形态的分歧，在国有企业的形成与发展过程中一直存在着两大对立的途径：一类将国有企业视为国家调控宏观经济、缓解社会矛盾、稳定社会局势的手段；另一类则将国有企业（特别是全民所有制企业）视为社会制度是否先进的重要指标。后者主要在社会主义国家。恩格斯指出：“只有在生产资料或交通手段真正发展到不适于由股份公司来管理，因而国有化在经济上已成为不可避免的情况下，国有化——即使是由目前的国家实行的——才意味着经济上的进步，才意味着达到了一个新的为社会本身占有一切生产力作准备的阶段。”^① 在马克思的社会主义理论中，社会主义社会的经济基础不是以生产资料私有制为基础，而是以生产资料公有制为前提。只有通过社会主义国家集中统一地占用和支配生产资料，才能把劳动人民的长远利益和近期利益、整体利益和局部利益结合起来。为此，当无产阶级取得国家政权后，“首先把生产资料变为国家财产”^②。

前苏联作为第一个社会主义国家实践了马克思的社会主义理论，特别是到了斯大林时期，社会主义的计划经济更是达到了登峰造极的地步。我国社会主义改造完成后，很快依据“苏联范式”建立了高度集权的计划经济体制。全民所有制与集体所有制成为我国经济运营的基本经济形式。

国有企业的形成与国有资产的形成紧密相关。我国国有企业的形成起初源于三个方面：第一，新民主主义革命时期，革命根据地有一批以军工企业为主的公营企业，建国后它们直接转化为

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，628页，北京，人民出版社，1997

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，630页，北京，人民出版社，1997

国有企业；第二，新中国成立后，没收的 150 多亿的官僚资本约占全国经营性资本的 80% 以上，它是我国国有企业形成的重要来源；第三，通过对民族资本的社会主义改造，到 1956 年底，已有 17 亿的民族资本转化为国有企业资产。在国有企业资产形成的基础上，国家把增强和发展国有资产作为发展社会主义经济的主要任务。1953 年开始执行的第一个五年计划，开展了以 156 项重点工程为中心的大规模经济建设，国有企业得到了很大的发展。1952 年国有企业固定资产为 142.2 亿元；1957 年为 336.6 亿元；1975 年为 2428.3 亿元；1980 年为 3700.1 亿元；1982 年国有工业企业单位共有 8.61 万个，工业总产值达到 4340.3 亿元，占全部工业总产值的 78%；1993 年为 26 025 亿元。改革开放以后，国有企业有了很大的发展。

3. 国有企业的类型划分

国有企业的类型与国有资产的管理形式密不可分。按照不同的标准可以将国有企业划分为不同的类型（见表 1-2）。

表 1-2

	按国家生产资料所有制划分	按国有企业分布的主要行业及作用划分
一类	生产资料公有制下的国有企业。该类国有企业的突出特征：是与生产资料公有制相应的高度集中型。	公用、公共事业类。这类企业一般不具有法人资格，一般是为大众提供服务的部门，如邮政、铁路、供水、供电、国家科研机构等。
二类	生产资料私有制下的国有企业。该类国有企业的突出特征：是国家调节资本利益的工具，在市场经济中谋求自身利益。	国民经济的重要基础产业类。它通常关系到国计民生和整个国民经济发展，该产业投资大、周期长、利润低，如航空航天、港口、石油开采、冶金炼钢等。
三类	所有制下的国有企业。该类型国有企业的突出特征：是游离于市场和国家政权之间的比较超然的利益实体。	国有工商企业类。该类企业的多少取决于国家的国有化程度的高低。国有化程度高，该类企业的比重就大。

当然，从国有企业的组织形式上也可以对国有企业进行划分，即一类是国家独资的国有企业，一类是国家参股或控股的国有企业。

二、计划经济下国有企业的经营与改革

1. 国民经济恢复时期国有企业的经营与改革

新中国成立后，为数不多的国有企业是国家当时唯一能够掌握的经济力量，是国家恢复经济的重要支柱。为此，我国对原有和接管的企业进行了改革，经过三年的时间，建立了国有企业管理体系。国家对国有企业实行统一领导、分级管理。这种管理体制在财政分配上采取统收统支，国有企业所需资金按行政隶属关系由各级政府预算拨款，超过定额的流动资金由中国人民银行贷款。企业的利润和折旧基金除企业留存 2.5%~5% 的计划利润和 12%~20% 的超计划利润外，一律上缴国家。物资供应以计划调拨为主，对国有企业实行指令性计划管理。

2. 社会主义改造时期国有企业的经营与改革

这一时期，我国在加大对生产资料私有制改造的同时，进一步加强了对国有企业的直接管理。中央直接管理的企业从 1952 年的 2800 多家增至 1957 年的 9300 多家。国有大中型企业基本上由中央直管。在财政方面，根据《国营企业财务制度暂行规定》等文件，国家对国有企业仍实行统收统支的管理制度；在生产方面，加大了指令性计划，由国家直接下达计划指标的产品达 380 多种；在供销方面，采取以计划为主的物资供应和产品收购体制，国家计划调拨的物资由 1952 年的 55 种上升到 1957 年的 532 种。国有企业的投资由国家控制，60 万元以上的基建项目须经中央各部或地方省级政府批准，500 万元以上的基建项目由国家建委审核，报国务院批准。“一五”计划完成后，高度集中的计划体制已经形成。但是，这种体制也显露出不少问题。集中过

多，统得过死，严重影响了地方和国有企业的积极性，国有企业的活力有待增强。

3. “大跃进”时期国有企业的经营与改革

1957年，我国颁布了《关于改进工业管理体制的规定》、《关于改进商业管理体制的规定》、《关于改进财政管理体制的规定》，这是我国第一次全面进行经济体制改革。此后，国有企业从由中央管理转变为主要由地方管理。1958年一年内中央管理的国有企业就由9300多个减至1200多个。国有企业投资项目的审批权开始下放到地方，中央只负责大项目的投资审批；计划管理体制也发生了变革，由中央下达计划指标改为中央领导下的、以地区综合平衡为基础的、专业部门和地区相结合的体制；国有企业上缴的利润以2:8的比例在地方和中央之间分配；国有企业的用工人事权也得到了扩大。国有企业经营重心开始由中央向地方倾斜。这种放权是与“左”倾冒进相结合的，它脱离实际，导致了混乱，因此，调整是不可避免的。

4. 调整时期国有企业的经营管理

“大跃进”时期国有企业的改革给国有企业的管理造成了混乱，左倾思想也给经济发展带来了不良影响，因此，从1961年起，我国对国有企业进行了调整。《关于调整管理体制的若干暂行规定》、《国营工业企业工作条例（草案）》颁布后，国家为了控制放权过猛造成的影响，收回了一批国有企业的经营管理权。1965年中央直属企事业单位由1958年的1200个增至10533个，工业总产值占全国工业总产值的42.2%；中央加强了对财政的统一管理，严格控制预算和资金，国有企业的利润留成比例由13.2%降至6.9%；中央收回了基建项目的审批权，大中型项目的批准权归国务院掌握，小型项目由中央各部或省、市、自治区批准；收回了生产计划权，国务院颁发计划数字，国家计划委员会负责全面的综合平衡；收回了物资调拨权，实行物资流通的集

中管理，一、二类物资由 1959 年的 258 种扩大到 1963 年的 516 种；同时，国家加强了国有企业的劳动用工管理，计划外用工必须由中央批准。

5. “文革”时期国有企业的经营管理

“文革”开始后，国有企业的生产节节下降，集权过多的弊端再次受到批判。1970 年，国务院颁发了《关于国务院工业交通各部直属企业下放地方的通知（草案）》，再次把中央直属企业的部分管理权限下放地方。这次下放的范围更加广泛，中央直属企事业单位由 1965 年的 10 533 个减至 500 多个；国有企业资产增量审批权更多地交给了地方，基建投资按 4:3:3 比例，即中央 40%，中央和地方共同安排 30%，地方掌握 30%；扩大了企业对固定资产的支配权，地方企业的折旧基金一律留作技术更新改造资金，中央直属企业平均留用的折旧基金占 56.8%；扩大地方财政，实行财政收支包干管理体制，1974 年试行“收入按固定比例留成”；另外，进一步下放其他权力，实行物资分配地方大包干，核减一、二类物资的种类，其余物资的管理权全部下放地方。

“文革”结束后，为了集中力量迅速发展国民经济，1978 年 7 月公布了《中共中央关于加快工业发展若干问题的决议（草案）》即“工业三十条”，中央又开始收回下放的权力。从 20 世纪 50 年代到 70 年代末，在近三十年的时间里，我国国有企业的经营体制由形成到定型经历了几次反反复复的改革和调整，“一放就活，一统就死”。从根本上看，传统体制下的国有企业改革和调整并没有触动当时经济体制的实质，集权性和计划性并没有因为改革和调整而得到改善，国有企业活力不足、效率不高等问题始终没有得到根本解决。

第二节 过渡经济体制下国有企业的经营与改革

1. 放权让利条件下国有企业资产的经营管理

1978年12月，党的十一届三中全会召开，标志着我国社会主义建设和改革进入了一个新的历史阶段。尽管对该阶段的理论定性理论界争论了很多年，但是，随着对计划经济体制的改革，市场的调控作用日趋明显。针对该阶段的特征，一些经济学家将该阶段称为“过渡经济时期”^①。该时期国有企业的改革逐渐成为整个经济体制改革的中心环节，政府与企业的关系开始发生了根本的变化，国有企业资产的经营管理体制也随之产生了质的变革。

党的十一届三中全会指出，我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和企业有更多的经营管理自主权，应该大力精简各级行政机构，重视价值规律的作用。根据这一精神，各地先后进行了对国有企业扩权让利的改革试点，并在实践中取得了显著的效果。

1979年5月，中央确定首都钢铁公司、上海柴油机厂等8家国有企业作为全国的试点。7月，国务院颁发了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国营企业实行利润留成的规定》等5个文件。此后，放权让利的改革很快在全国展开，到1979年底，全国试点企业有4200家，到1980年6月，试点企业扩大到6000多家，占全国预算内工业企业总数的26%。

实行放权让利的改革以后，国有企业的资产经营自主权和收

盛洪：《中国的过渡经济学》，上海，上海三联书店，1995

益权有了明显的扩大。具体表现在：企业在完成了国家计划以后，有权根据自己的生产能力和市场需求，制定补充计划，计划外的产品若商业、外贸、物资部门不收购，可按照计划价格自销；企业实行全额利润留成，把企业按 1978 年工资总额提取的职工福利费、奖金、企业基金及国家拨付的科研和职工培训费，加上一定数额的新产品试制费，与 1978 年企业实现的利润挂钩，换算出企业留成比例，该比例原则上三年不变。企业的利润留成用于建立企业生产发展基金、福利基金和奖励基金。

1980 年，又把企业按利润全额留成改为基数利润留成加增长利润留成，在增长利润中，企业留成利润占 40%，国家得 60%。同时，提高固定资产折旧率以及企业提取折旧金的比例，折旧基金的 30% 上缴主管部门，由主管部门在企业间有偿调剂使用，70% 留在企业。把企业固定资产原值低于 100 万元的小型国有企业的折旧费全部交给企业安排使用，并开征国有工业企业固定资产税，实行对固定资产的有偿占用。企业流动资金实行全额信贷制，以提高资金的使用效率。

1981 年 9 月，国家发布了《关于实行工业企业经济责任制若干问题的意见》，该文件的中心内容是在国家计划指导下，通过国家对国有企业实行经济责任制和建立企业内部经济责任制，明确国家、企业、职工的责、权、利关系，把三者有机结合起来，使企业逐步成为相对独立的经济实体。实行经济责任制后，国家对不同类型、不同状况的企业，分别采取利润留成、盈亏包干、以税代利、自负盈亏四种管理模式。

1983 年 4 月，在国有企业开始推行利改税的改革。这一改革的主要目的在于以法律的形式来稳定和规范国家与企业的分配关系，提高企业对国有资产经营管理的积极性。第一步利改税是实行税利并存制度，企业利润先上缴所得税和地方税，剩余部分采取多种方式在国家和企业之间进行分配。第二步利改税是由税

利并存向完全的以税代利方向发展。企业按 11 个税种向国家纳税，税后利润归企业支配。国有大中型企业按 55% 税率缴纳所得税后，再视企业不同情况，一户一率对企业征收调节税。小型企业仍按八级超额累进税率缴纳所得税。少数特殊企业或行业仍然实行多种形式的利润包干或利润分成制度。

为了进一步扩大企业生产经营的自主权，1984 年 5 月，国务院颁发了《关于扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，即“扩权十条”规定，从企业生产经营计划、产品销售、国家统配的生产资料、产品价格制定、物资选购、资金合作、资产处置、机构设置、人事劳动、工资奖金、联合经营等方面扩大了企业的自主权。1985 年，国家又赋予企业技术进步，多种经营，跨行业、跨地区、跨城乡横向经济联合等权利。

在扩大国有企业对资产经营的自主权的同时，国家对国有企业资产存量与增量的管理体制也进行了改革。国家向国有企业开征固定资产税，并将基本建设投资由拨款改为贷款，从而使国有企业资产的存量和增量都实行有偿使用的制度，同时，充分发挥信贷杠杆在国有企业资产管理中的作用。1983 年，国家加强了国有企业在基本建设中的责任，推行基本建设项目包干经济责任制和项目经理制，投资主体开始向多元化方向发展。1984 年，国务院又颁发了《关于改革建筑业和基本建设管理体制的若干问题的暂行规定》，下放基建项目审批权限，全面推行项目投资包干负责制，实行工程建设招标、投标制度，建立项目评估审议制度等。

2. 承包制条件下国有企业资产的经营管理

以放权让利为中心内容的企业改革，虽然对冲破传统体制起到了一定的积极作用，但是，由于这个阶段的改革是在原有计划经济体制框架没有实质性变化的条件下进行的，因而也就难以真正解决好国家作为生产资料所有者与国有企业之间的关系。国有

企业制度也不可能发生深层次的变化，再加上体制转换过程中产生的各种摩擦和矛盾，致使在实践中出现了一系列问题。国有企业的实现利润连续 22 个月滑坡。但与此同时，以首钢为代表的承包经营试点企业却获得了巨大的发展。这一鲜明的对比，促使国有企业朝着以两权分离为中心、以承包经营责任制为内容的方向发展。

1987 年 4 月，中央决定在全国范围内推行承包制。1988 年 2 月，国务院颁发了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》。当年年底，全国已有 95% 的国有大中型企业实行了第一轮承包，1991 年底，第一轮到期的企业又转入了第二轮承包。

承包经营责任制的基本内容是：以公有制为基础，所有权与经营权相分离，政企分开，明确责任，用承包合同的形式来确定和规范国家与企业的责、权、利关系。这是国家把国有企业资产委托、承包给企业经营的一种形式。承包制遵循“包死基数、确保上缴、超收多留、欠收自补”的原则来处理国家与企业的分配关系。企业向国家承包所得税和调节税，不包产品税、增值税等其他税种；超基数完成部分，与国家分成，由财政部门按承包合同与企业清算；承包基数由主管部门与企业逐户核定，签订承包合同，承包期一般不少于三年。

承包制的形式和方法多种多样，并在实践中得到不断发展和完善。1987 年，主要实行“三包一挂”的方法，即承包企业向国家包上缴利润、包技术进步、包固定资产增值，工资总额与经济效益挂钩浮动。承包上缴利润的基本形式有：一是上缴利润递增包干；二是上缴利润基数包干，超收分成；三是微利或亏损企业实行定额包干和亏损包干。1988 年后，承包内容进一步扩展到包产品质量、包出口创汇、包安全生产等方面。同时，又创造了一批新的承包形式和内容，大致有以下几种：

一是资产经营承包责任制。这是以资产保值、增值和资金利

润率为主要考核指标的承包制。通过契约形式，国家把国有企业资产委托给企业全权经营。具体分为全员资产承包和净资产承包。前者由企业全体成员向国家承包企业的全部国有资产，获得一定时期内国有资产的占有权，再由企业全体职工选聘经营者，与经营者签订承包合同。后者是把国有企业资产的增值、安全作为主要考核指标，将经营者收入、职工消费基金与净资产的增值挂钩，经营者和职工收入的增长幅度低于净资产增长。

二是投入产出总承包。这是把企业的投入与产出指标作为承包内容，使国家与企业的责、权、利关系得到长期稳定的承包制。企业包固定资产保值增值、包技术改造项目投产达产，企业职工工资总额与上缴财政、资产保值增值指标挂钩，并建立相应的考核和奖惩指标体系。

三是净资产承包。这是把企业净资产作为主要的考核内容，把职工的工资总额与企业净资产（销售收入减去生产过程中物质转移价值后所剩价值）挂钩，使降低生产成本、提高经济效益成为主要目标的承包制。

承包制的运行机制强化了企业承包者的经营责任，优化了企业内部资源配置，较好地体现了按劳分配原则，极大地调动了经营者和生产者的积极性。正是如此，承包制施行后，工业生产速度上升很快。据统计，1987、1988 两年时间，全国预算内工业企业增加利税即达到 350 亿元，相当于 1980 年到 1986 年企业增加利税的总和，全国财政收入 7217 亿元，年递增 56.3%。实践证明，承包制对企业改革起到了促进作用。

但是，承包制也存在弊端，如企业的短期行为、企业的亏损虚拟化以及企业抗干扰能力弱化等，最终将导致承包制在效益递

减中失效。1992 年国有企业承包兑现率明显下降。据统计^①，1993 年全国预算内工业企业亏损达 11 453 户，亏损面达 31.8%，亏损企业的增多使承包企业的利润指标无法兑现，直接影响了国家财政收入，给国有企业改革形成了压力。

3. 税利分流条件下国有企业资产的经营管理

对国有企业实行税利分流改革是在 1987 年下半年提出来的，其基本内容是：“税利分流、税后还贷、税后承包”。这一改革把国有企业上缴国家的利润分成税和利两部分，建立起国家与企业分配关系的新形式和新机制，使国家作为社会经济管理者和国有资产所有者的不同身份和职能得到更好的体现，保证国家税收的稳定增长和国有资产的合法收益。1989 年和 1991 年，国家先后下发了《关于国营企业实行税利分流的试点方案》、《国营企业实行“税利分流、税后还贷、税后承包”的试点办法》等文件，改变过去国有大中型企业按 55% 的税率和小型企业按八级超额累进税率缴纳所得税的做法，适当降低所得税税率，改变以往企业用所得税前利润归还固定资产投资贷款的做法，区别新老贷款，分别实行税后、税前还贷，取消调节税，实行税后上缴利润承包，具体按 1989 年颁布的“试点方案”所规定的方法确定承包基数。

1988 年 4 月，我国第一部《企业法》诞生。《企业法》确立了国有企业的性质、地位和经营管理的基本原则，确立了政府与企业新型关系的准则。《企业法》赋予了企业生产计划权、指令性计划调整权、产品销售权、物资选购权、产品定价权、对外经济活动权、留用资金使用权、资产处置权、内部分配权、用工权、机构设置权、拒绝摊派权和联合经营权等。但是，由于当时各种条件和配套措施跟不上，企业应有的这些权力并没有得到有

李军：《国有企业的获利能力的分析》，载《经济研究》，1995（3）。