

第一章

制度选择 企业的生命线

美国的两位经济学家道格拉斯·诺斯和罗伯特·托马斯在其合著的《西方世界的兴起》一书中指出：“一个有效率的经济组织在西欧的发展正是西方兴起的原因所在”。同样，我们认为，包括组织选择在内的企业制度选择是企业生存的条件，发展的前提，活力的基础。简而言之，制度选择是企业的生命线。

一、概念剖析：企业、企业制度、 现代企业制度

（一）对企业本质的再认识

1 企业缘起探幽

大约 5 千年以前，西亚美索不达米亚（即西河流域）的苏美尔人的庙宇中发展出了一种早期的“公司”概念，由一个共同的管理机构来管理一批庙宇。这种庙宇公司实行一种双头控制制度，即由一个高级祭司负责宗教和礼仪活动，另一个高级祭司负责非宗教的世俗活动。这种“公司”大概就是世界上最早的“企业”了。

为什么会产生企业？这个问题在新古典主义经济学家那里似乎不称之为问题，因为在他们看来，除了市场以外没有任何其他的

组织和制度，企业是一个无内在结构的质点。对企业存在作出有说服力解释的是美国经济学家罗纳德·科斯。他在 1937 年发表的《企业的性质》一文中别出心裁地提出了“什么是企业 企业为什么会产生”这个简单而又深奥的问题。他认为，企业的存在是由于利用市场机制是有成本的。比如，雇主为了生产，到市场上购买原材料和劳动力，需要花费时间，发现价格，签署合约以及监督合约的执行 这些便构成了“交易成本”。当雇主发现自己置办原材料和长期雇佣所需数量的工人能够降低交易成本时，他就不会再去市场上交易。这就产生了一个组织 在该组织里 雇主 企业家 支配生产要素，指挥生产，能够以更低的交易成本实现市场上的同样交易。这个组织就是企业。所以 企业是“价格机制的替代物”。^①

美国经济学家威廉姆森发展了科斯的的企业理论。他从交易所涉及的资产的专用性、交易所涉及的不确定性和对交易发生的频率等三个方面分析了交易的性质和对交易成本的影响，指出哪些类型的交易适合于在企业内部组织，哪些类型的交易适合于在市场上完成。他认为，在涉及高度专业性资产的交易中，交易双方具有很强的依赖性。若在市场上交易，处于不利地位的一方就可能受到“要挟”而遭受损失 这时交易就会由市场转入企业。当产品具有通用性，购买者从外部的购买费用要低于自己生产的费用，就会宁愿通过市场购买而不自行生产。

美国经济学家格罗斯曼和哈特进一步分析了企业的组织协调在什么情况下更有效率。他们认为，交易中的机会主义行为使签定合约成为必要。但是，在许多场合下，由于经济活动中不确定性的存在 合约不可能穷尽所有可能发生的情况 必有“漏洞”可钻 在这种情况下，签约双方在履行合约时就会大打折扣，从而降低效率 提高成本。

美国经济学家钱德勒在对美国企业演进的历程进行了深入考察之后，充分说明了古典企业向现代企业转变的最深刻的原因在于后者能提供更高的效率，而后者所以能提供更高的效率，主要在于在现代工商企业中，管理协调这只“看得见的手”替代了市场协调这只“看不见的手”。管理协调替代市场协调又在于借助管理协调的现代工商企业能带来比借助市场协调的古典企业更高的效率。“任何一种工业，只要管理的协调能证明比市场协调效率更高，现代工商企业就会在该工业里繁荣成长”。^①

2 企业的本质

1985年，日本东京大学著名经济学家小宫隆太郎在对中日两国的企业作了细致的对比研究之后，得出了以下几点印象：^②

第一，工厂的上级机关——国务院的各工业部、其下属的全国性公司、总公司，还有各省、市的各工业局。概括说来，他们关心的主要事情是扩大已固定化的生产活动的量，而面向新领域的研究开发、产品计划、需求预测、设备投资、销售活动等计划的拟订和最后拍板，这种相当于日本企业本部的功能，这些上级机关只能在极有限的程度上承担起来。关于这一点，国务院各工业部组织机构是按产品分类的纵向型结构，因而，在其下属企业充分发挥企业功能时，成为巨大障碍。同时，地方政府所管辖的企业被严密封闭在省、直辖市、市、县这种行政区的壁垒之中，这也成了企业开展活动的巨大障碍。

第二，这些上级机关本质上是行政机关，它们不是对其决策结果即利润或亏损额承担责任或享受利润的主体，因为它们不

钱德勒：《看得见的手——美国企业的管理革命》商务印书馆1987年中文版，第570页。

小宫隆太郎：《现代中国经济——日中的比较分析》商务印书馆1993年中文版，第75—76页。

是通常意义上的企业。

第三，因此上级机关对有关研究开发、设备投资、销售等决策与其产生的效益即利润的关系必然很淡薄。换句话说，上级机关仅重视现存的生产资料，特别是钢铁、水泥、煤炭、电力等基础原材料和能源的产量，以及与之密切相关的产品、货物的产量和能源消耗等数量指标，而往往忽视经济核算和效率。

第四，对有关工业生产活动的重要问题的决策具有最基本权限的上级机关，因为他们行政机关（不是经济核算单位）对经济核算不负责任；从他们的基本性质来看，他们对决策的经济效益几乎不会负任何责任；而作为经济核算单位的工厂对经济活动的重要问题的权限则很有限。我认为：这种决策的责任主体与经济核算主体相分离的状况是目前中国工业最本质的重要缺陷之一。

据上所述，在我的印象中，中国不存在或几乎不存在企业。

小宫隆太郎关于“中国不存在或几乎不存在企业”的论断在当时的中国经济学界引起了较长时间的讨论。尽管一些人对这一论断持有异议，但它已触及到问题的实质。在小宫看来，企业至少有两个基本特征：一是自主经营和独立经济核算；二是讲求经济效率和效益。

新古典经济学派认为，企业生产的目标函数是利润最大化，而新制度学派则有不同的看法。新制度学派的代表人物加尔布雷斯把企业分为“企业家的企业”和“成熟的企业”两种类型。前者指资本主义初、中期的企业形式和现代资本主义经济中的中、小企业；后者即现代大公司。他认为，这两种不同类型的企业具有不同的权力机构。前者的权力属于资本家（在所有权与经营权合一的情况下，资本家即企业家），后者的权力核心是技术结构层，即技术人员、各种专家、高级经济人员组成的领导核心，由于这两类企业的权力机构不同，其经营目标也有很大差异，前者追求最大限度的利润，后者则追求“适度利润”，并把稳定增长作为首要目标。

尽管新古典经济学派和新制度学派的观点有差异，但他们都认为企业应该追求利润。实践也证明，市场经济中的企业不追求利润就等于自取灭亡，更谈不上发展。所以，企业的本质是追求利润的经济组织。

现代企业理论把企业理解为若干个人之间的一组合约关系的联结点，这一组合约是在劳动所有者、物质和资本投入的提供者、产品的消费者相互之间建立的。该定义的正确之处在于指出了企业是建立在生产要素的提供者和产出品的消费者之间的一组合约之上的，离开了这些合约关系，就无法真正地理解企业。

80年代初，美国和西方一些发达国家在企业中又掀起了“人本主义”的思潮。这种思潮认为，企业是由人组成的集合体，因此，企业应以人为中心，时刻把人的激励放在主导地位。对于企业而言，开发人的智力，挖掘人的潜力，提高人的素质，无疑是企业成功的关键因素。

把企业视为一组合约，或认为企业以人为中心，与企业追求利润的本质并不矛盾，因为合约是为了企业的稳定和利润的实现，相对于企业追求利润的目标而言，“合约”和“以人为本”只是一种手段。

3 实践中企业本质的异化

在企业的实践中，并非每个企业都能准确地把握企业的本质，相反，不少企业的实践与企业的本质相离甚远，甚至背道而驰，即所谓“企业本质的异化”。企业本质异化的企业主要有以下三种类型：

一是“唯利是图”的企业。这种企业一切以利益为中心，为了利润的最大化而不择手段，不惜污染环境、危害人的健康，践踏法律的尊严，更有甚者，置人的生死于不顾。在资本主义的早期，这种企业比较多见。我们是社会主义国家，这种企业本应可以杜绝，但一些企业，尤其是个体、私营企业在市场经济大潮的冲击下，利欲熏

心，成为金钱的奴隶，给消费者和社会带来了不可弥补的损失。近年来，时而出现的假药假酒致人残废或致命的案件就是这种企业的所作所为。从眼前利益看，这种企业可一时得益，但从长远看，由于它早晚要受到法律的制裁、舆论的谴责，从而为消费者所唾弃，所以，这种企业是没有生命力的。

二是福利型企业。传统的国营企业不大关心经济效益；企业承担了过多的社会责任，职工的住房、医疗等社会福利均由企业负担，企业成了名副其实的小社会。在“低工资、高就业”的政策指导下，企业产生了对劳动力强烈吸纳的机制，人浮于事现象普遍存在。这种企业就是典型的“福利型企业”。如果说在传统的体制下，福利型企业由于不承担经营风险尚可生存的话，那么在市场经济体制下，激烈的竞争恐怕使这种企业难以找到生存的空间。

三是合约型企业。企业与职工订立各种合约，本应是保证双方的权利和义务，但有的企业的合约只强调企业的利益和职工的义务，而对职工的权力重视不够。职工违犯了合约，一定会受到惩罚，而企业违犯了合约，却不履行违约责任。这就使企业与职工在合约的签定中处于不平等的地位，没有体现“企业以人人为中心”的思想，职工在工作中就会心情不舒畅，积极性和潜能得不到发挥，这对企业的发展显然是不利的。

（二）企业制度及其架构

1 企业制度的内涵

企业制度中的“制度”与一般意义上的“制度”不同。诺思指出：“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。”^①

^① 道格拉斯·诺斯：《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店，1994年版，第225—226页。

胡传明博士从企业制度的功能和功能实现方式的角度，对企业制度的定义作了进一步的解释。他指出：“根据企业制度的基本功能以及功能实现方式，我们可以把企业制度定义为“规定或调节企业内部不同参与者之间权力关系和利益关系的基本原则或标准的总和”。这些原则或标准以及由此决定的不同参与者之间权、利关系影响着企业的经营绩效，从而在一定程度上促进或阻滞着企业的生存与发展。^①

以上定义深刻揭示了企业制度的本质和功能，为我们分析企业制度提供了一个可行的思路。从企业制度涵盖的内容来看，狭义的企业制度就是指企业的组织结构，广义的企业制度则包括企业的产权结构、组织形式、管理体制和市场规则。本书所说的企业制度指的是广义的企业制度。

2 企业制度的架构

企业制度是由一系列制度构成的，它包括产权制度、组织制度、领导制度、管理制度、文化制度等。各项制度之间有机联系和相互运动构成了企业制度的整体架构。

(1) 产权制度

产权制度是企业制度的基础，是企业制度的源泉，也是企业行为的主要依据。产权制度的最基本特征是产权的明晰化，产权不明晰的企业实际上不是真正意义上的企业。产权明晰化不是现代企业制度所独有的特征，而是一般企业制度的基本要求。明晰国有企业的产权实际上是把国有企业改造成真正意义上的企业。产权的明晰化为企业之间资产的流动和重组创造了前提，也为社会资源在更大范围内的有效配置创造了条件。

(2) 组织制度

组织制度是企业制度体系中的主要内容，具体包括企业的组

^① 胡传明：《比较企业制度》人民出版社 1995 年 4 月版 第 4 页。

织形式和企业的组织结构。公司制是企业制度的典型组织形式，但不是唯一形式，也不是所有企业都适合公司制的组织形式，不同的企业应根据自身的实际情况和特点选择适合自己的企业组织形式。企业的组织结构也有多种类型，各有自己的优缺点和适用范围。

(3) 领导制度

领导制度是关于企业权力（经营决策权、日常指挥权、对决策指挥活动的监督权）分配和权力运用的制度。业主制企业、合伙制企业和公司制企业具有不同的领导制度。公司制企业领导制度的主要内容是以股东会、董事会和监事会相互制衡为特征的法人治理结构。

(4) 管理制度

严格的管理制度是企业提高效率的重要保证。许多企业的效率低下、效益不佳都是由管理不善造成的。我国的企业管理正在面临严峻挑战，必须树立与市场经济相适应的企业管理新观念，建立起严格完善的市场营销制度、人力资源制度和财务管理制度等。

(5) 文化制度

企业文化是在企业全体员工中起主导作用的价值观体系，是对企业外部环境和内部条件的综合反映，它凝结着企业的物质成果和精神成果。各种企业千差万别，企业的文化制度也应各具特色。现代企业文化制度选择的方向应是以人为本的企业文化制度。

(三 现代企业制度新解

1 什么是现代企业制度

一般而言，现代企业制度是指在历史上出现最晚，且占统治地位的企业制度。这样一种定义虽然比较容易理解，但似乎没有道出现代企业制度的内涵，因此需要进一步的分析。(1)企业制度按组织形式可分为业主制、合伙制和公司制三种。公司制在历史上出现

最晚，且在相当多的国家占统治地位。因此，公司制相对于业主制和合伙制而言是现代企业制度。(2)企业制度按所有制性质可分为私营企业制度和公营企业制度(包括全民所有制和集体所有制企业制度)公营企业制度产生的时间虽晚，但从世界范围而言，它显然不是占统治地位，因此，不能说公营企业制度是现代企业制度。事实上，就产权结构而言，传统的公营企业制度类似于业主制和合伙制，其出现显然落后于公司制度。对私营企业而言，它采取了多种组织形式，但只有公司制度出现最晚，且占统治地位。因此，不能笼统地说公营企业或私营企业是现代企业制度，只能说公营企业或私营企业中那些采取了公司组织形式的企业是现代企业制度。

综上所述，我们可以得出结论：所谓现代企业制度，就是指公司法人制度，其典型形式是有限责任公司和股份有限公司。正如吴敬琏教授指出的，现代企业制度就是“上世纪末以来发达的市场经济中发展和形成起来的现代公司制度”。

有人认为，现代企业制度的组织形式是多样化的，不是单一的公司制。也就是说，业主制、合伙制，甚至于国营企业制度都可以是现代企业制度。如果是那样的话，我们为什么还提出要建立现代企业制度呢？

有人也许会产生疑问，如果说现代企业制度就是公司法人制度，那么，建立现代企业制度，是不是就意味着把所有企业都公司化呢？显然不是，公司制是与社会化大生产和市场经济要求相适应的企业制度，它比较适合于大中型企业，而对小型企业一般不适用。因此，现实中的企业制度的组织形式是多种多样的。但是，由于适合采取公司制组织形式的大中型企业在国民经济中占统治地位，所以，公司制企业应成为主要的企业组织形式。建立现代企业制度，主要是通过国有大中型企业的公司化改造，使公司制成为占统治地位的企业制度，而对不适于采用公司制的国有小型企业采取其他类型的企业制度。

2、现代企业制度的内容

现代企业制度的基本内容包括明晰的企业产权制度、完善的企业组织领导制度、科学的企业管理制度、规范的法律制度。(1)明晰的企业产权制度，即企业资产的终极所有权和法人财产权明确，且发生分离。(2)完善的企业组织领导制度，即企业的决策机构与执行机构相互制衡、相互促进的法人治理结构。(3)科学的企业管理制度 包括科学的劳动用工制度、干部人事制度、收入分配制度、职工待 业保险制度。(4)规范的法律制度 包括一系列规范企业行为的法律 如公司法、证券法、劳动法、破产法、企业产权转让法等。

3 现代企业制度的特征

建立现代企业制度主要是针对国有企业提出来的，因此，现代企业制度的特征也是相对于传统国有企业特征而言的，它既有与世界发达国家的现代企业制度的共性，也有本国的个性。中国的现代企业制度应具有以下几个基本特征：

(1)产权明晰化。现代企业中的终极所有权、法人财产权和经营权是明晰的、彼此分离的。

(2)企业地位法人化。企业不应是政府机构的附属物，而是经济活动的主体，具有法人资格，有独立支配的法人财产，能独立地承担民事责任。

(3)治理结构规范化。在现代企业中 组成法人治理结构的股东大会、董事会和经理之间形成比较规范的关系，彼此相互制约，又相互促进。

(4)出资者责任有限化。当企业破产时，出资者以其出资额为限对企业承担有限责任。

(5)管理制度科学化。在现代企业制度中，要建立一套科学的组织管理制度，调节生产要素所有者之间的关系，并充分调动各个方面的积极性。

二、中国企业制度选择回顾

(一) 国营企业制度的建立和运行

1、国营企业制度的建立和背景

早在全国解放前夕，中国的东北地区已经建立了一大批国营企业。东北邻近苏联，而且当时东北的中长铁路和旅大港主要由苏方人员管理，按照苏联国营企业的方式编制生产财务计划，实施苏联的经济核算制，所以极易接受苏联的影响。苏联又是世界上第一个社会主义国家，是中国的“老大哥”，东北的经验很快在全国的国营企业中推广开来。

1953年，全国经济进入大规模的建设时期，基础差、底子薄的现实迫切需要国家集中人力、财力和物力制定统一计划，进行重点建设，实行统一管理。于是，以苏联帮助我国设计的156个建设项目和由限额以上的694个建设项目的统一管理为中心，建立起集中统一的管理体制。为了与这种管理体制相适应，政府对农业、手工业和资本主义工商业进行了大规模的社会主义改造。到1956年，社会主义改造基本完成，社会主义公有制企业的产值占工业总产值百分之99.8%，职工人数占99.4%，这为高度集中的管理体制的全面建立提供了物质基础。

2 国营企业制度建立的主要途径

一是没收官僚资本。1949年4月25日公布的《中国人民解放军布告》中规定：“没收官僚资产。凡属国民党反动政府和大官分子经营的工厂……均由人民政府接管。”到1949年底，除台湾以外的所有大陆上的官僚资本主义工业企业（共约3000个，涉及职工约130万）全部被人民政府接收，成为新中国的国有企业。

二是改造民族资本主义工业。解放初期，政府对民族资本主义

工业主要采用了利用和限制的方针。所谓利用 是指帮助民族资本解决原料、市场和资金方面的困难，使之在国民经济恢复时期发挥一定作用 所谓限制 是指通过国家的委托加工和定货使私人资本主义的生产纳入国家计划的轨道，从而限制生产的盲目性。在此基础上，以过渡时期总路线的提出为契机，对民族资本主义工业开始了全面改造。到 1956 年底，几乎全部私营工业都实行了全行业的公私合营。随后 政府根据地区和行业的特点 对这些企业分期、分批、有步骤、有计划地进行了并厂和联合管理为主要形式的全面改组，从而把私营工业彻底地改造为国有工业。

二是国家的直接投资。早在建国初期，政府就十分注意通过直接投资来壮大国有经济。比如，1952 年 政府用于工业的投资就达 16.89 亿元 占当年国家基建投资近 40% 占当年国家财政收入近 10%；“一五”时期，国家集中力量兴建由苏联帮助的 56 项重点工程和 694 项限额以上的工程，用于工业的总投资达 250 多亿元……正是由于国家的直接投资，国有企业迅速发展，成为国民经济中的主导力量。

3、国营企业制度的运行

国营企业制度的运行主要靠计划推动，企业的供、产、销等主要经济活动，实行指令性计划，国家按年度给企业下达具体的计划指标，企业按上级主管部门下达的年度计划编制季度计划，再按时向上级报批，批准后企业才能执行。企业内部也实行科室编制材料供应、劳动工资、成本财务等计划，然后由计划科在综合平衡的基础上编制全厂的生产技术财务计划，给生产车间下达生产计划指标，给科室下达办公费指标等。

执行国家给企业下达的计划指标的负责人是国营企业的厂长或党委书记。解放初期 国营企业学习苏联“一长制”的经验 实行厂长负责制。但由于具备担任厂长资历和经验的人比较缺乏，且由于中国革命军队中长期存在的政委、司令员双首长制传统，苏联

“一长制”在中国并未得到普及。1956年前后，中共中央决定取消“长制”，实行党委领导下的厂长负责制。这种改变只涉及由厂长还是党委书记担任‘一把手’的问题，实质上并没有什么变化。也就是说，无论是厂长还是党委书记是第一把手，其作为国家计划和政府意志执行者的地位没有改变。

国营企业在执行计划的过程中进行经济核算。1951年4月6日，中央人民政府国务院发布《关于1951年国营工业生产建设的决定》以后，经济核算制在全国推行，但这时的经济核算只是通过会计报表进行成本核算。从1953年起，国家规定可从企业计划利润和超计划利润中按一定比例提取企业奖励基金，由企业用于改善职工物质和文化生活、奖励先进个人和先进单位等方面。1956年，国家规定，从超计划利润中留存一部分用于扩大生产，并从超计划利润中提出社会主义竞赛奖金。这时的经济核算制实际上是成本核算加奖励的结合，还没有把经济核算作为企业追求经济效益的有力手段。

4 国营企业制度的弊端

传统的国营企业制度在集中有限的资源重点组织基础工业建设，迅速恢复和发展国民经济，进行资本积累等方面发挥了历史性的不可替代的作用，但这种企业也存在很多弊端，影响了企业经济效益的提高和社会资源的有效配置和作用。

(1) 传统的国营企业不是一个独立的经济实体，而只是一个进行成本核算的基层生产单位，它严格按照国家下达的生产计划组织生产。但由于人们的消费是经常变动的，是不可计划的，这样，有计划的生产和不可计划的消费很难完全吻合，必然会出现产品的积压与短缺并存，从而妨碍社会资源的合理有效配置。

(2) 国营企业的厂长、经理实际上不是经营者，而是上级行政机关指令的执行者，是有行政级别的“政府官员”。他不必关心生产什么，生产多少，生产出来卖给谁，因为这些是由上级行政主管机

关通过计划指令决定的。所以，传统的国营企业没有内在的扩张动力。

(3) 国营企业的盈亏由国家统负，盈利全部上缴，亏损由国家补贴，企业不存在竞争的压力和破产的威胁，企业厂长、经理、人员和一般职工的个人收入与企业的经营业绩基本上没有关系。所以，企业缺乏改善经营、降低成本、使用新技术和开发新产品的积极性和主动性。

(二) 国营企业制度改革 从“放权让利”到“承包制”

针对传统的国营企业的弊端，我国的工业管理体制从 1957 年至 1978 年曾进行了几次调整，但由于在调整中侧重于中央和地方权限职责的划分，国营企业在条条块块之间收收放放，却始终没有触及到政府与企业关系的改革，企业的行政机关附属物地位一直未变。企业作为经济活动主体的地位未能确定。因此，可以说，我国的传统国营企业制度直到改革开放之前没有发生实质性变化。

1、“放权让利”的改革思路及根本缺陷

党的十一届三中全会拉开了中国在新形势下改革开放的序幕。从 1979 年到 1985 年，我国的企业改革采取了一系列措施，如扩大企业自主权、实行经济责任制、利改税等，国营企业也发生了深刻的变化，具体表现在：(1) 国家与企业的关系有了初步调整，企业从原来行政机关附属物地位转变为具有一定的经营自主权和相对独立利益的经济实体；(2) 企业从眼睛一直盯着“市场”到开始面向市场，竞争应变能力提高；(3) 在企业内部广泛推行厂长（经理）负责制，厂长、经理作为生产经营活动指挥中心的地位得到确定，基本上实现了“党政分开”。

但是，1979 年到 1985 年的改革基本上是按照“放权让利”的思路展开的，也就是说，在保持行政命令配置资源、以完成计划指标的情况作为考核企业的主要尺度不变的条件下，给企业一定的

自主权和物质奖励。这种改革存在着根本性缺陷。

“放权让利”改革思路的根本缺陷源在于其“社会大工厂”的理论基础是不切合实际的。马克思曾经预言，在社会主义社会里，生产社会化的发展“将把整个社会变成一座工厂”。考茨基则把这种设想变成社会主义经济运行的具体模式。他明确指出了“一个国家——一个工厂”的模式，主张无产阶级夺得政权后，应立即把整个国民经济变成一座“单一的大生产企业”。在十月革命前夕，列宁把社会主义经济体系归结为一个“国家的辛迪加”。他说，在共产主义的第一阶段，“全体公民都成了‘国家武装工人’雇佣的职员。全体公民都成了一个全民的、国家的辛迪加’的职员和工人”。这种社会大工厂理论实际上是一种“乌托邦”式的幻想，因为如此巨大的企业规模所带来的高昂交易成本将使国民经济无法进行。

“放权让利”改革对社会大工厂理论仍抱有幻想，试图在社会大工厂的模式前提下，通过加强物质刺激改善各单位的营运状况。即对于完成和超额完成指令性计划指标的企业给予物质奖励。但是，事实说明，这种恩赐式的鼓励并不能改善企业的经营状况。因此，后来的放权让利中，人们觉得有必要赋予企业更多的自主权，但是，问题在于，企业自主权是由政府机关和领导人员决定的，他们既可以给予，也可以收回企业的自主权。这就是企业自主权为什么难以落实的一个重要原因。即使政府下定决心扩大企业自主权，但在实践中由于政府目标和企业目标很可能互相冲突，也使得政府很可能随时改变决定，甚至收回已经下放的权利。因此，以社会大工厂理论为基础进行的“放权让利”改革不可能解决国有企业的矛盾和困境，实践也证明了这条路是走不通的。

2、以承包制为特征的企业制度选择及失败

为了摆脱国有企业陷入的“一放就乱，一收就死”的困境，人们在探索中发现承包制可能是国有企业改革的可行之路。1986年12月5日，国务院发布的《关于深化企业改革，增强企业活力的若干

规定》提出要“推行各种形式的经营承包责任制，给经营者以充分的自主权”。六届人大五次会议通过的《政府工作报告》中提出，1987年改革的重点是完善企业经营机制，实行多种形式承包经营责任制。同年4月，国家经委组织召开了全国承包经营责任制座谈会，具体部署了全面推行承包经营责任制工作。这样，承包制便在国有大中型企业中迅速推行。到1987年底，全国国有企业已有78%其中大中型企业已有80%实行了承包。

承包制的内容在1988年2月27日国务院发布的《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》中被归纳为两点：（1）按照责任权利相结合的原则，切实落实企业的经营管理自主权，保护企业的合法权益；（2）按照包死基数、确保上缴、超收多留、欠收自补的原则，确定国家与企业的分配关系。可见，承包制的设计意图是想通过这样的制度安排稳定国家和企业的关系，既保证国家财政收入稳定增长，又使企业成为相对独立的经济实体。但从承包制的实践看，不能说明这种制度安排能够达到预定目标。尽管在推行承包制的初期确实起到了稳定国家财政收入、调动企业和职工积极性的作用，但从总体上看这种效果是有限的。据统计，承包的第一年（1987年），全民所有制独立核算的工业企业总产值增长了11.3%，实现利税实际只增长5.2%，上缴利税增长4.6%。第二年（1988年）全民独立核算的工业企业总产值增长了12.6%，实现利税实际下降了1.1%，上缴利税下降更多。1989年以后，由于政策的变化以及对中央政策理解上的差异，全国各地普遍出现了政府部门收缴企业权利的倾向。一些政府部门借职能转换之名，通过取消下属企业的法人资格，上收企业的人事权、投资权、销售权、外贸权、分配权等，成立了大量带有行政性色彩的所谓“翻牌公司”，使一些企业重新沦为行政机构的附属物。

承包制的实践效果不佳说明承包制存在着一些自身难以克服的内在缺陷，其内在缺陷主要表现在以下几个方面：

第一，承包制不能解决政企不分的问题。

从承包内容上看，承包制的承包基数是把利税捆在一起，而利润和税收是两种功能不同的收入。利润是政府作为国有资产的所有者在经济上的实现，税收是政府作为社会管理者强制性征收的收入。承包制把利税合一，也就把政府的双重职能混在一起，这不仅不能使政企分开，反而更加强化了政企不分的体制。承包基数的确定是由政府部门与企业一对一谈判确定的，而政府部门掌握着承包基数的最后决定权，这一方面强化了企业对政府的依赖关系，另一方面又助长了政府与企业的讨价还价，使政企关系呈现出稳定性。

第二，承包制不能消除企业的短期行为。

承包企业从自身利益出发，往往十分重视硬指标（如包死基数、确保上缴等）的完成而对软指标（如技术进步、安全生产等）比较忽视。为了完成硬指标，企业在承包期内也就难免产生拼设备、掠夺性的开发利用资源，忽视技术进步等一系列短期行为。

第三，承包制企业不能解决自负盈亏问题。

由于承包制企业没有明确界定的法人财产，它就不可能以自己的法人财产承担民事责任。所以，在承包制企业中不存在硬约束，也就不可能自负盈亏。

第四，承包制不利于产业结构的调整和优化。

承包制实际上为每个企业都发了“准活证”即不管企业的效益如何，都不会通过优胜劣汰的竞争机制而被淘汰。这就无法通过存量重组实现结构调整。即使现有的产业结构是合理的，也不能保证它将来合理。从这个角度看，即使承包制调动了企业和职工的积极性，也极有可能使产业结构趋于恶化，从而降低社会资源配置效率。

第五，承包制不利于提高长期经济效率。

一是承包制企业为了多创多收，多发奖金，具有追求增长的行为倾向；二是承包的期限性使一些企业的行为具有短期化倾向；三