

第一章 国有企业改革的历史回顾

第一节 我国国有企业的历史沿革

我国国有（全民所有制即原国营）企业发端于解放区从事军需生产的工业企业，进入解放战争时期，伴随着大中城市的解放，通过没收官僚资本主义企业，国有企业有了进一步发展。新中国成立时，国有企业已初具规模，在国民经济中占有重要地位。经过三年恢复建设，1952年，国有工业实现产值145亿元，占全国工业总产值比重达41.5%。

建国初期，根据当时理解的马列主义理论对社会主义制度的预见和描绘，在学习原苏联集中统一的国有企业制度和集中力量建设社会主义新中国工业体系的思想指导下，中央人民政府接连通过没收官僚资本进行‘三大改造’和对苏联援建的156项重点工程的集中建设，我国国有企业迅速壮大，国有工业企业产值占总工业产值的比重由1952年的41.5%提高到1957年的53.8%。国有企业控制了主要的基础工业、重加工工业、大批发流通企业等关系国民经济命脉的重要部门及领域，国有企业在国民经济发展中的

主导地位逐步确立，与此相应的高度集中统一、直接管理的体制也初步形成。这些，对于巩固新政权，保证建国初期国民经济的迅速恢复和高速度发展，发挥了重要的历史作用。但是，这种体制下国有企业缺乏相应的自主权，中央和地方政府部门对企业的各项业务管得太多、太死的弊端，很快就暴露出来。其具体表现是：企业活力和效率低下，职工生产积极性主要靠翻身解放的热情和建设社会主义的觉悟来支撑，缺乏必要的激励和责任机制，加上宏观计划管理和分配资源的方式难以真正适应社会需求，造成了大量的资源浪费。针对这些问题，国务院于 1957 年做出了《关于改进工业管理体制的规定》，着手从适当扩大地方管理国有企业的权限上进行改进，开始陆续下放中央直属企业。1958 年 3 月，中央又做出了《关于工业企业下放的几项决定》除了一些重要的、特殊的以及“实验田”性质的企业仍归中央政府继续管理外，其余企业原则上一律下放归地方管理。这次下放企业，采取政治运动的方式突击完成，造成了管理上的混乱局面，很多企业原有的协作关系遭到严重破坏。

1961 年中央提出了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，针对企业过于分散和经济协作混乱的状况，做出了《关于调整管理体制的若干暂行规定》，又开始上收企业，并试办了工业托拉斯，试图改善对国有企业的管理方式。但由于采取的措施主要是调整中央和地方政府管理企业的权限，政府对企业的管理方式本身没有多大改进，使得这次调整和上收企业没能收到明显效果。1970 年 3 月，国务院拟定了《关于工业交通各部直属企业下放地方管理的通知》，又一次开始下放企业。至 1976 年“文革”结束，国有企业又陆续收归中央管理。新中国建立三十年，国有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，加之宏观管理体制排斥市场机制，否定了国有企业作为经济活动主体的基本

属性。截止到改革开放之前，政府对企业实行统分统配、统收统支、统一计划、直接管理的体制没有多大的变化，国有企业始终处于政府部门附属物的地位，企业经营机制呆滞、僵化，窒息了企业活力。

中国共产党十一届三中全会，揭开了新中国改革开放的历史画卷。邓小平同志在全会闭幕式上讲话时指出：“现在，各地的企业事业单位中，党和国家的各级机关中，一个很大的问题就是无人负责。名曰集体负责，实际上等于无人负责。”并强调：“当前最迫切的是扩大厂矿企业和生产队的自主权，使每一个工厂和生产队能够千方百计地发挥主动创造精神。”从此，国有企业改革以调动企业和职工生产经营积极性为出发点，从扩大企业自主权开始逐步展开，并伴随着整个改革开放事业的深入和扩大，一步步向纵深发展。

从 1978 年底到 1997 年底，我国企业改革已走过了 20 个年头，大致经历了以下五个阶段：

第一阶段从 1978 年 12 月党的十一届三中全会开始，到 1984 年十二届三中全会以前，是我国国有企业改革的起步阶段。这一阶段企业改革的基本思路是扩权让利，采取的主要措施是扩大企业自主权和实行工业经济责任制。

第二阶段从 1984 年到 1986 年底，是扩权让利改革的深化。这一阶段企业改革的基本思路是理顺国家和企业的分配关系，采取的主要措施是实行利改税。

第三阶段从 1987 年到 1990 年底，企业改革进入对政企职责进行定位的探索。这一阶段企业改革的指导思想或基本思路从通过扩权让利、利改税来调整国家和企业的关系，转向了实行政企职责分开、所有权与经营权适当分离，这是一个巨大的进步。采取的具体措施是推行承包经营责任制，对一些小型企业实行租赁经营。

第四阶段 从 1991 年到 1993 年，企业改革转入以市场为导向进行全面探索。这一阶段企业改革的基本思路是把企业推向市场，转换企业经营机制，努力塑造国有企业独立的法人地位。采取的主要措施是以贯彻落实《企业法》、进一步搞好国有大中型企业为重点，积极推进各项配套改革，深化和完善各类企业改革试点。

第五阶段：以党的十四届三中全会的召开为标志，从 1993 年底开始，我国企业改革进入了一个新的发展阶段。这一阶段企业改革的基本任务就是，着力进行企业制度创新，解决深层次矛盾，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 使国有企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体，为建立社会主义市场经济新体制奠定基础；着眼于从整体上搞活国有经济，对国有企业进行战略性改组，调整和优化国有经济存量结构，在结构调整中推进企业制度创新，探索解决历史遗留的国有经济布局不合理、债务包袱重、富余人员多和企业办社会等问题。这一阶段企业改革的基本特征是，从靠政策调整解决表象问题转向通过制度创新解决深层次矛盾，从偏重于进行企业内部单项改革进入到内外部结合整体推进宏观和微观体制改革，从偏重于搞活单个企业进入到着眼于搞活整个国有经济，从偏重于统一形式和办法转向针对不同企业强调分类指导、采取多种形式和办法，从改革的深度和广度来看，都远远超出了以往的任何阶段。

本章将以上述阶段划分为基础，对我国国有企业改革的历史进程进行描述。

第二节 企业改革从扩权让利起步

一、扩大企业自主权

扩大企业自主权改革，特指国有企业改革之初，政府以实行企业利润留成制度为重点，有限地扩大企业在生产计划、产品销售、劳动管理、内部分配等方面的经营管理自主权的改革，是对我国传统的计划管理体制下统分统配、统收统支、统购统销的企业管理体制的改革尝试，旨在调动企业和职工的生产经营积极性，提高企业的生产效率。

我国传统企业管理体制的严重弊端就是政企不分，政府对企业的统得过多、过死，企业成为政府机构的附属物，没有相应的经营管理自主权，严重压抑了企业和职工的生产经营积极性，窒息了企业活力。针对这种状况，从 1978 年第四季度起，部分省市从扩大企业经营管理权限入手，开始在国有工业、商业企业进行企业管理体制改革试点。1978 年 10 月，四川省首先在重庆钢铁公司等 6 家企业开始扩大企业自主权试点。1979 年 4 月份，在总结经验的基础上，四川省的试点工业企业扩大到 100 家并在 40 家商业企业进行了扩大经营管理自主权的试点。与此同时，云南、北京等地也在国有企业进行了扩大企业自主权的改革试点，试点企业表现出了前所未有的生产经营积极性。

1979 年 7 月，国务院下达了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》等五个改革经济管理体制的文件，肯定了各地扩大企业自主权的改革方向，并对扩权的主要内容作了规定。重点是把国有工业企业按工资总额提取企业基金的办法改为实行

企业利润留成办法，赋予企业自主安排使用留成资金的权力。1980年和1981年，国务院及有关部委又先后发布了《批转国家经委、财政部关于国营工业企业利润留成试行办法的通知》、《批转国家经委关于扩大企业自主权试点工作情况和今后意见的报告》、《贯彻落实国务院有关扩权文件，巩固提高扩权工作的具体实施暂行办法》等一系列文件，完善了企业利润留成制度，相应扩大了企业其它方面的经营管理自主权。扩大企业自主权改革的内容更加明确和具体这一时期，是扩大企业自主权改革的试点时期，国家主要赋予扩权试点企业以下权力：制定补充生产计划权，部分产品自销权，利润留成资金使用权，出口产品分成外汇使用权，职工奖励处分权，定员编制范围内的机构设置和人员配备权，中层以下干部任免权等。

此间，各省、市、自治区都先后进行了企业扩权试点。到1980年底，全国扩权企业已达6000多个，占国家预算内工业企业总数的16%，产值约占60%，利润约占70%。此外，在四川、上海、广西等地的200多个企业进行了独立核算、国家征税、自负盈亏的企业改革试点。从试点情况看，扩大企业自主权，使企业可以在完成国家计划的前提下，按照生产建设和市场需要制定补充计划，自主安排生产，在一定范围内可按国家规定的价格自销部分产品，改变了国家统分统配、统收统支的企业管理方式，促进了企业生产经营方式的转轨变型。同时，企业有了一定的自主分配的财力和经济利益，逐步使企业经营的好坏同职工的物质利益挂起钩来，调动了企业和职工的生产经营积极性，促进了企业劳动效率和经济效益的提高。

鉴于扩大企业自主权试点取得的积极效果，国务院于1984年5月份颁布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，相应扩大了企业十个方面的自主权，即生产经营计划权、产

品销售权 产品定价权 物资选购权 资金使用权 资产处置权 机构设置权，人事劳动权，工资奖金使用权，联合经营权等。这就是著名的“扩权十条”。以“扩权十条”的颁布为标志，扩大企业自主权改革作为企业改革的一个阶段结束了，但作为企业改革的重要方面，扩大企业自主权伴随着整个改革的进程，不断有新的发展。

二、实行工业经济责任制

工业经济责任制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。它通过法令和规章来确定国家和企业的关系，更加明确了企业对国家承担的经济责任。在此基础上，把企业、职工的经济责任、经济效果同经济利益联系起来，力求正确处理国家、企业和职工个人三者的利益关系。实行工业经济责任制，也使企业的经营管理自主权进一步扩大和逐渐得到落实，是扩大企业自主权改革深入发展的一个方面。

十一届三中全会后，农村联产承包责任制的巨大成功和扩大企业自主权改革工作的逐步深入，使得城市国有工业企业的经济责任问题显得日益突出。1981年初，山东省等地在扩大企业自主权的基础上，对部分企业实行了利润（亏损）包干。随后，全国各地也相继实行了一些不同的包干办法。这些包干办法连同扩大企业自主权的规定一起，逐渐发展为工业生产经济责任制的主要内容。1981年10月，国务院批转国家经委和国务院体改办《关于实行工业生产经济责任制若干问题的意见》，工业生产经济责任制正式作为企业改革的重要政策在全国实行。

实行工业经济责任制，强调要抓好两个环节：一是国家对企业实行的经济责任制，要处理好国家和企业之间的关系，尤其是分配关系，做到责任和利益相统一，解决企业经营好坏一个样、吃国家

“大锅饭”的问题；二是建立企业内部的经济责任制，处理好企业和职工的关系，做到各尽所能，按劳分配，解决职工干好干坏一个样、吃企业“大锅饭”的问题。两者互相结合，相辅相成，构成了经济责任制的核心内容。

实践中，各地根据本地实际情况，分别采取不同的形式来处理两个环节的责、权、利关系。关于国家与企业的分配关系，主要采取利润留成、盈亏包干、以税代利、自负盈亏的办法来处理；关于企业和职工的关系，主要通过经济责任指标分解、计分计奖、计件工资、超产奖、定包奖和浮动工资来解决。

实行工业经济责任制后，国家要求企业用留存的利润相应建立三项基金：生产发展基金，主要用于企业的挖潜、革新、改造，有条件的也可以用于企业扩建；职工福利基金，主要用于兴建职工宿舍等集体福利设施和用于医疗费补助，解决职工生活困难等有关福利事业；奖励基金，用于奖励职工积极劳动。

实行工业经济责任制，不仅要处理好两个方面的责任和利益关系，还要处理好国家和企业的责任和权力关系，在明确企业经济责任的基础上，要求逐步扩大并落实企业生产经营自主权，使企业做到权责对等。承担责任是赋予权力的前提，而赋予权力是承担责任的必然要求，没有相应的权力，责任的落实只能成为假设；缺少权责对等的有力保障，利益关系的明确也就无法实现。因此，实行工业经济责任制强调企业责、权、利相统一，促进了扩大企业自主权改革的完善和发展，对推动企业改革的逐步深化起到了积极作用。以后各种形式的企业经济责任制和经营责任制就是由工业经济责任制逐渐发展和完善形成的。

扩大企业自主权和实行工业经济责任制的各项措施对增强国有企业活力起了很大的推动作用。作为企业改革起步阶段采取的措施，具有一个明显特征，就是它们的实施给几乎所有企业和所有

职工带来利益，因此，容易为人们接受并受到欢迎，激励作用十分明显。尽管让利幅度不大，下放给企业的权力有限，但扩权让利政策的实行，一定程度上改变了高度集中的计划体制下，企业几乎没有自主权，生产也受到严重束缚的状况，使广大企业和职工在利益刺激下，迸发出了巨大的生产热情和积极性。

三、实行两步利改税

实际上早在 1983 年即开始了第一步利改税，但因为完整的利改税政策是从 1984 年实行的，因此，作为国有企业改革一个阶段的利改税事实上是在 1984 年开始全面推行的。我们可以通过两步利改税来回顾这一阶段的企业改革。

1. 一步利改税。

一步利改税是对国家与企业分配关系的改革，即对国有企业上交利润实行税利并存的收缴制度。对企业实现利润，国家先征收一定比例的所得税和地方税，然后对税后利润采取多种形式在国家和企业之间进行分配。旨在通过理顺国家与企业的分配关系，正确处理国家、企业和职工三者利益，调动企业和职工的生产经营积极性，保证国家财政收入的稳定增长。

1980 年开始 国家曾在 400 多个工业企业中进行“自主经营、以税代利、自负盈亏”的试点，作为明确国家和企业之间关系的一项改革收到了积极效果。为此，1983 年 4 月，国务院批转了财政部关于全国利改税工作会议的报告和《关于国营企业利改税试行办法》决定从 1983 年开始对国有企业实行利改税办法进行第一步利改税即国有企业保持原有的工商税（按销售收入计征）把相当于基数利润的部分改为所得税，所得税后的利润再区别情况在国家与企业间进行分配。规定凡有盈利的国有大中型企业，实现利润先按 55% 的税率交纳所得税。税后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。上缴国家的部分分别采取递增包干上缴、固定比例缴纳调节税、定额包干上缴等办法，一定三年不变。凡有盈利的国有小企业，根据实现利润按八级超额累进税率缴纳所得税，税后由企业自负盈亏。企业的税后留利要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、职工奖励基金，前三项基金不得低于留利总额的 60% 后两项基金不得高于 40%。

利改税是对国家与企业分配关系改革的一个突破，改变了国有企业只上交利润不能征收所得税的传统模式，是处理国家与国有企业分配关系的一种新型方式。它一定程度上克服了实行经济责任制过程中国家与企业在利益分配中讨价还价带来的弊病，对规范国家与国有企业分配关系进行了有益的尝试。由于其它改革不配套和一步利改税自身存在的缺陷与不足，实行一步利改税，加剧了国有企业税赋苦乐不均现象，又由于过于强调增加财政收入的功能，对企业发展后劲考虑不足，削弱了企业的投资发展能力。

2. 二步利改税。

二步利改税把国有企业全部上交利润改为税收形式，是在一步利改税基础上，进一步对国家与国有企业的分配关系进行改革，旨在通过合理确定税目、税率，规范国家与国有企业的分配关系，在此基础上理顺国家与企业的责权利关系，逐步增强企业活力。

1984 年 9 月 19 日，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》，决定对国有企业实行二步利改税办法。主要内容是：将工商税按纳税对象划分为产品税、增值税、盐税和营业税，改变企业利润上交形式，国家对国有企业实现利润分别征收所得税和调节税，调节税后的剩余利润为企业留利；增加资源税、城建税、房产税、土地使用税和车船使用税。规定调节税采取一户一率的办法分别核定，即国有大中型企业基期利润扣除按

55%计算的所得税和 1983 年合理留利后的部分，占基期利润的比例，为调节税税率。企业当年利润比核定的基期利润增长部分，减征 70%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%所得税后，余额达不到 1983 年合理留利水平的大中型企业，不再征收调节税，经批准，还可在一定期限内减征一定数额的所得税。企业税后留用的利润要相应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。企业从增长利润中留用的利润，一般应将 50%用于发展生产，20%用于职工集体福利，30%用于职工奖励。国有小型盈利企业，按新的八级超额累进税率缴纳所得税后，一般由企业自负盈亏，国家不再拨款。

与一步利改税比较，二步利改税有较大进步。一是把统一的工商税改为产品税、增值税，按不同产品的销售利润情况分别定率计征，在一定程度上缓解了由于价格扭曲造成企业苦乐不均的矛盾；二是把一部分企业利润转化为流转税，有利于稳定国家财政收入的增长；三是考虑到企业折旧率低、留利不多的实际情况，规定采取税前还贷的办法，由国家和企业共同承担还贷任务减轻了国家拨款投资的负担，许多企业得以用贷款进行技术改造增强了企业技术改造的能力。

两步利改税，试图通过理顺并规范国家与企业的分配关系，探索国有企业改革的有效途径，在企业改革以至整个经济体制改革中有着重要意义。但是，由于外部体制改革不配套和当时历史条件的局限性，利改税未能脱离旧体制的束缚，存在明显缺陷和不足。主要表现在：第一，没能从划分国家作为社会管理者和国有企业资产所有者两种身份出发来处理国家与企业的分配关系，国有企业税利不分，国家与企业的权责无法界定，难以从根本上理顺国家与企业的责、权、利关系。第二，在没有建立企业约束机制的情况

下，采取税前还贷办法，因缺乏对企业投资贷款的有效约束，实质上形成了企业投资的“大锅饭”造成国有企业投资膨胀加重了国家财政负担 第三 在价格严重扭曲的情况下 产品税、增值税税率虽然可以缓解价格矛盾，但却限制了税收对宏观经济的调控作用，一户一率的调节税，难以做到平等税赋，无法消除“鞭打快牛”现象。利改税本身存在的这些不足，加上这项改革出台的时机赶上经济过热后的宏观经济整顿和紧缩，在两步利改税推行后，出现了国有企业实现利润连续 22 个月滑坡的局面。利改税的积极作用尚未发挥就被承包经营责任制改革所取代，利改税事实上归于失败。

利改税未能成功，给我们留下了很多启示：第一，利改税是为了探索如何确立国家和企业分配关系的途径，但由于当时并没有注意解决如何区分国家作为社会经济管理者和作为国有企业所有者双重身份的问题，因此，很难正确地确定企业对作为社会管理者的政府的税收关系，和企业对作为国有资产所有者的政府的资产收益关系。利改税只是希望确立企业和国家的税收关系，没有注意到资产收益关系，基于这种认识上的改革，很难切实实行并收到效果。第二 利改税措施的制定是以“财政观点”为指导思想的 即一定要保证财政近期收入，不注意形成国有企业自我积累的机制。两步利改税本设想完全以税代利，但又保留一户一率的调节税，调节税设置的本意并非照顾企业，而是要保财政收入。两步利改税实行后，国有企业负担依然很重，尤其是大中型企业负担更重，这对于增强企业活力是不利的，也打击了企业创收的积极性。第三，选择改革时机十分重要。两步利改税改革，总体方向是正确的，但方案本身不完善，尤其是出台的时机不对。实行两步利改税时已经出现了宏观经济过热 随之而来的是宏观政策上的“软着陆”经济紧缩必然带来企业生产不景气，效益下降，财政收支不平衡加剧

等，因此，实行两步利改税后国有企业效益长期连续下滑，并不能完全归咎于两步利改税，而与宏观经济政策和大形势有关。这也提醒我们，大的改革政策的实施，一定要注意选择正确的时机，以保证改革措施发挥最大效用。

第三节 实行政企职责分开和“两权分离”

从 1987 年开始，企业改革从扩权让利、利改税来调整国家和企业的关系，转向了实行政企职责分开，所有权和经营权适当分离；具体措施是推行承包经营责任制，对一些小型国有企业实行租赁经营。

一、承包经营责任制

企业承包经营责任制，是我国广大企业和职工在经济发展和企业改革实践中不断探索和发展起来的一种企业经营形式。两步利改税后，国有企业整体效益下滑，企业和职工的生产积极性下降。而与此同时，以首钢为代表的从 1981 年后坚持实行承包经营试点的企业，却显示出勃勃生机，职工的生产积极性一直很高，企业经济效益稳步增长。各地承包经营改革的实践使人们认识到，在计划经济与商品经济双重作用的条件下，要调动广大企业和职工生产经营的积极性、主动性和创造性，增强企业活力，仅靠对企业放权让利是不够的，必须通过国家与企业利益关系和权力机制的深刻调整，对企业经营机制进行改革。承包经营以“包死基数，确保上交 超收多留 欠收自补”为基本内容 使企业的责权利紧密结合并落到实处，具有较强的激励作用和利益约束机制，是有计划的商品经济条件下正确处理公有制经济内部各种利益关系，特别

是国家、企业、职工三者责权利关系的一种有效形式，有利于充分调动企业和职工的生产经营积极性。

基于承包经营在试点中取得的显著成效，在全面总结承包经营试点经验的基础上，1987年4月，党中央和国务院作出了在全国普遍推广承包制的重要决定，承包制迅速在全国国有企业中普遍实行和发展起来，在一个时期内，成为推动企业实现自主经营、自负盈亏、自我改造、自我发展的改革目标，增强企业活力的重要手段。此后，党的十三大报告充分肯定了承包制的积极意义，指出“目前实行的承包、租赁等多种形式的经营责任制，是实行两权分离的有益探索”，无论哪种经营责任制都要运用法律手段，以契约形式确定国家与企业之间、企业所有者与经营者之间的责权利关系”。1988年2月，国务院发布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，对国有企业实行承包经营做出了具体规定，并写进了《企业法》把承包制纳入了法制化管理的轨道。

据对全国28个省、自治区、直辖市和7个计划单列市的统计，独立核算工业企业的80%以上，预算内国有工业企业的90%以上从1987年开始陆续实行了第一轮承包，其中实行承包经营的大中型企业达95%以上。到1990年，有90%左右的企业一轮承包到期，逐渐开始了第二轮承包。截止到1991年底，95%以上的到期企业转入第二轮承包。承包制作为国有企业的主要经营方式不断发展和完善，在深化国有企业改革中占有重要地位。

几年的承包经营实践证明，承包经营责任制，是有计划商品经济条件下，在公有制的基础上，按照政企职责分开、企业所有权和经营权适当分离的思路，以提高经济效益为目标，以责任制为核心，以利益刺激为动力，以契约形式确定国家和企业责权利关系的一种经营形式。以“包死基数 确保上交 超收多留 欠收自补”为原则的承包制，促进了国有企业各种利益机制的形成。合理确定

承包基数，实行上交利润递增包干、超收全留或基数包干、超基数利润按比例分成的利润分配形式，既保证了国家利益，又能兼顾企业利益；按照产业政策的要求，参照本地区同行业企业的平均资金利润率水平，根据企业的实际效益水平、技术改造任务的轻重、预期效益，逐户核定承包基数，确定上交办法的过程，使利益调节机制和利益平衡机制初步发挥作用；“超收多留、欠收自补”则使企业既有压力又有动力，是较好的利益激励机制；“确保上交”和整个承包合同，以及根据承包合同进行审计、考核和兑现，形成了一定的利益约束机制。这些机制的初步确立，一定程度上推动了国有企业经营机制的改革。此外，承包经营责任制，以契约（承包合同）形式确定政府（发包方）和企业（承包方）的责权利关系，明确了各自的权力、责任和利益，这种经营形式改变了政府与企业之间单纯的行政隶属关系，使企业有了相对独立的经济利益和相应的权力，政府对企业的行政干预因承包合同受到限制，为企业成为独立的社会主义商品生产者和经营者创造了条件，是把国有企业塑造为独立商品经济实体的积极探索和有益尝试。

企业承包经营责任制取得的成绩主要表现在：一是扭转了企业经济效益下滑的局面，保证了国家财政收入的稳定增长；二是企业的经营自主权逐步落实，推动了企业内部改革的深化和企业内部经济责任制的建立，提高了企业效率；三是企业经营风险抵押金的建立和自有资金的增加，使企业具有了一定的负亏能力；四是随着企业留利的增加，企业具有了一定自我积累、自我改造的能力；五是承包考核指标体系的不断完善和严格兑现承包合同，加强了对企业行为的约束。

承包经营责任制的实行使企业改革从单纯的放权让利深入到企业经营方式的改革，促进了企业机制的转变。随着整体改革的不断推进和深化，承包制的局限性逐渐显露出来，也面临着诸多问

题和困难。这些问题，既有承包制本身的问题，也有承包制具体工作中存在的问题，还有外部条件不具备带来的问题。主要是：(1)承包基数的确定不科学，难以做到完全合理；(2)受‘死基数与活环境’的矛盾困扰，基数很难真正包死；(3)包盈不包亏，短期行为严重，约束机制不健全；(4)企业利润分配向消费倾斜，发展后劲不足；(5)企业和政府责任不对等，企业难以真正做到自主经营，合同也无法严格兑现；(6)随着宏观经济运行市场化程度的提高，以指标管理为特征的承包经营的适应性减弱，尤其是不能从根本上转变企业经营机制，企业还不能真正成为自主经营、自负盈亏的商品经济实体，难以完全走向市场。

承包制面临的这些问题和困难，一方面需要完善原有承包方式，如确定基数时，增加横向比较，使基数确定科学化，健全承包指标体系，引导企业行为合理化；加强对承包过程的管理，逐步使政府管理制度化，减少个人随意性，以保证在权责对等的基础上，严格兑现承包合同等，尽可能减少问题，缓解矛盾。另一方面，要依据政企分开、两权分离的基本思路，探索新的承包方式，不断在实践中发展承包制，以使承包制在完善和发展自身的过程中，保持其企业内部经营中应有的生命力。

二、租赁经营责任制

租赁经营是指企业所有者把企业资产有偿地让渡给承租者经营，企业资产所有权不变，承租者只要按期如数交纳租金，保证租赁财产不受损失，其生产、经营、分配完全自主。

我国国有企业的租赁经营，是在不改变企业的全民所有制性质条件下，依照企业所有权和经营权分离的原则，国家将企业资产有期限、有条件、有偿地出租给承租者，并将经营权让渡给经营者的一种企业经营方式。它主要适用于小型企业。

我国企业的租赁经营最早是从商业、服务饮食业开始的。1984年，沈阳汽车工业公司率先将这种经营方式引入工业企业，进行把小型工业企业租赁给个人经营的尝试，取得明显成效。这种示范效应，促其经验在全国迅速推广。1988年，国务院颁布了《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》，规范了国有企业的租赁经营，并开始在小型企业实行。这一时期，全国各地均有一些小型工业企业实行了租赁经营，有些地方对部分微利或亏损的中型企业也实行了租赁经营。

国有企业实行租赁经营，是企业改革过程中，对实现政企分开、所有权和经营权分离形式的积极探索，租赁经营的出现和发展，在探索公有制经济的有效实现形式方面显示出重要意义。

第一，租赁经营使国家同企业的关系进一步理顺。实行租赁经营，改变了传统体制下政企职责不分的状况，使国有企业与政府主管部门的上、下级行政隶属关系变为“出租方”与“承租方”之间的经济法律关系，并通过合同契约确定下来。双方作为合同的当事人，享有平等的权利和义务，均要按照合同规定行事。这种以法律形式固定下来的权利和义务关系，使政府部门不可能再用行政命令任意干预企业的经营活动，有利于企业在生产经营活动中发挥能动性，有利于在经济活动中贯彻平等互利原则，对国家真正用经济办法管理经济是一种有益的启示。

第二，租赁经营促进了企业所有权与经营权的分离，有利于实现企业自主经营。企业实行租赁经营后，所有者按期收取租金，不再管理企业的生产经营活动；经营者按期交纳租金，同时也就享有了充分的生产经营自主权，可以自主决定企业的生产经营决策、机构设置、内部分配、干部任免、职工聘用等。企业的生产经营基本上实现了由经营者自主决定，政府部门不能也无法在租赁期内任意干预企业的生产经营，只能依法管理。