

承包制在实践中

● 中国企业制度改革研究课题组 编

中国企业制度改革实践系列丛书

承包制在实践中

中国企业制度改革研究课题组

经济管理出版社

责任编辑 郭亚夫
责任校对 于燕燕
技术设计 赵惠民

中国企业制度改革实践系列丛书
承包制在实践中
中国企业制度改革研究课题组

•
经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售
北京印刷一厂印刷

•
787×1092 1/32 印张7.875 170千字

1988年5月第一版 1988年5月北京第一次印刷

印数：1~40,000册

ISBN 7-300-05-005-7/F·53

定价：2.20元

前 言

1987年是我国的企业制度改革向纵深推进的一年。在这一年里，承包制、租赁制、股份制等各种不同的企业改革形式都有了新的发展，在企业横向联合基础上形成的企业集团迅速成长，企业破产、买卖、兼并的事例亦频繁发生，我国经济运行的微观基础正在发生深刻的变化。而在这形式不同、内容各异的改革中，最引人注目的是企业承包制的发展。在不到一年的时间里，多种形式的企业承包经营责任制迅速发展并推向全国，极大地调动了企业经营者和广大职工的积极性，并引起了我国经济体制的一系列积极变化。到1987年底，绝大多数的国营工商企业均已实行了各种形式的承包经营责任制，招标竞争承包和法人机构承包亦在逐步推广。而且，在一些地区，承包制正开始向各种公共事业机构如医院、学校、科研机构和文化艺术团体发展。作为微观体制变革的一种制度形式，承包制正在发挥着积极的作用和影响。

对中国的厂长经理和理论工作者来说，承包制可能并不陌生。在1981~1983年间，我国很多地区都曾在城市企业中试行过承包制（当时被称作利润盈亏包干的经济责任制）。在最高潮，全国县以上国营企业中的60%都实行了不同形式的承包制，由此形成了中国企业承包的第一次浪潮。但是，由于各种原因，这次承包并没有达到预期的目的。到1983年，

除了首钢、鞍钢、一汽、二汽等少数大型骨干工业企业之外，绝大部分承包企业都改行利改税办法，承包制在工商企业中的试验也就此中止。因此，在今天兴起的承包制改革的第二次浪潮，确实给人以“似曾相识燕归来”之感。

但是，更为深入的观察则表明，中国工商企业的第二次承包浪潮，与第一次浪潮有着根本性的差异。这首先是由于企业的经营环境已经发生了深刻的变化。在1981~1983年间，中国的企业仍基本上处于原有的行政管理体制的控制之下，企业的生产、投资和经营活动仍由指令性计划调节，承包只是上级政府为落实财政上缴任务的一种调动积极性的手段。可以说，在当时，政府“往下包”的积极性远远大于企业要承包的积极性，其结果是大幅度减税让利，承包基数普遍偏低。而在1987年以来的承包中，情况则完全不同。几年的改革已经使企业的经营环境发生了深刻变化，指令性计划的收缩、物资统配范围的缩小，使企业开始全部或局部地直接面对市场；农村工业的崛起和对外开放的展开，使得企业在市场上面临着日趋激烈的竞争；资金市场和劳动力市场的初步发育，使企业开始拥有独立自主地积累和扩张的资源条件；而企业横向联合的发展，又使企业拥有了进行组织调整的可能性。企业对其生产效率和竞争能力的关注程度远远超过以往任何时期，并由此而形成了极为强烈的要求减少政府干预的内在倾向。可以说，在当前的承包中，企业要求形成“上下不干扰”的体制环境，要求形成相对稳定的经营预期，是推广承包制的主要动力。其结果是在这一轮承包中，人们已不仅仅关注基数确定和分成比例，而是关注更为根本性的企业权益和企业地位问题。

导致第二次承包与第一次承包有根本性差异的第二个原因，是企业承包制本身内容的丰富。在第一次承包浪潮中，承包的内容很简单，就是包干上缴任务。但在第二次承包浪潮中，承包制的内容则要复杂得多，丰富得多。这种变化亦源于近年来经济体制改革的发展：在小型商业企业中率先实行的租赁制，以其竞争招标和风险抵押提供了引人注目的经验；由一些理论工作者设计的一种承包经营责任制模式——资产经营责任制，则进行了将租赁制中的竞争机制和风险机制引入承包制的尝试；另一些承包形式，又在企业发展的资金筹措方面作了很多尝试。这些不同的设计和实践方案在实践中相互吸收、相互影响，使承包制具有了日益丰富的内容：如作为所有者代表的发包机构问题，经营者考评和奖惩问题，劳动者对企业事务的参与问题，企业资产的评估问题，等等。这样一些在第一次承包中根本未曾涉及到的问题提出的本身，就表明了承包制已经发生了一种质的变化，即已经从落实财政任务的手段演进为一种实现两权分离的制度。

把握住两次承包制之间的根本性差异，能使我们清晰地把握住我们在当前的承包制改革中、特别是在发展和完善承包制的过程中所面临的理论和实践两方面的任务。从实践上看，承包制作为一项推进两权分离的制度，它涉及到一系列制度环节，包括发包机构的地位、招标竞争的公正、奖惩方式的设计、经营风险的承担、监督机构的构造、承包合同的调整、权益纠纷的裁处等一系列问题。显然，这里的任何一个问题的设计不当，都有可能影响承包制的改革效果。它要求人们在承包制的各个环节上进行创造，并将成功的经验逐

步规范化为制度。这也就提出了一系列制度建设和方法创新的问题。从理论上讲，作为一项推进制度演化的实践，承包制不仅提出了大量新的经济学问题，而且提出了大量的法律学和社会学问题，它要求我们的理论工作者们进行更为深入的研究，给出更为透彻的分析。

从这个角度来重新认识承包制，我们就会发现，对这个“似曾相识”的改革模式，我们实际上知之甚少。承包制在实践中有着十分丰富的内容，它在制度上进行了很多有意义的创造，这些创造，有些来自理论工作者的设计，而更多的，则来自基层的探索。将这些实践的结果整理出来，一则有助于改革的实践者们在进一步的改革中有所参考，特别是有助于人们在已有经验的基础上进一步创造；二则有助于理论研究者掌握实践的发展，以便更好地认识和指导实践。基于这样的认识，我们编写了本书，以期能为我国的改革实践尽绵薄之力。

为了更充分地反映当前企业承包制的丰富实践，我们在写作本书时也作了一些新的尝试。本书中各章节的顺序基本上按承包过程各个环节的顺序展开，即按照发包机构、发包方式、承包形式、基数测定、招标投标、考评选聘、奖惩办法、风险承担、合同调整、纠纷诉讼这样一个过程展开。在每一环节上，介绍若干个来自实践的实例，对这些实例以介绍制度方法为主，而较少介绍实践者们的思想认识和改革效果，同时辅之以极为简要的评论与分析。鉴于在承包制实践中，企业内部的配套改革具有极为重要的意义，我们增设了机构与人事、管理与分配两章，介绍企业内部改革中的一些试验。同时，由于企业承包企业即法人承包涉及到一些特殊

的体制和方法问题，我们又专设了一章对此加以讨论。最后两章则试图从统计分析的角度给出目前企业承包制改革中某些制度和运行问题的宏观轮廓，并从理论上概括我们在目前研究中所形成的一些认识。我们希望，这样一种体例能够比通常的经验汇编或理论讨论更能适合读者们的需要，包括实际工作者和理论工作者这两方面的需要。

本书的基础是我们在1987年下半年对部分省市近300个承包企业的调查。调查覆盖了东北、华北、东南、中南和西南地区的十多个城市。因受人力和时间的限制，我们未能对更多地区的实践加以更为深入的观察。这无疑会限制本书中信息的完备性。为了适应本书体例的需要，我们在编写时仅从调查企业中选择了一部分实例。选择实例的原则是该企业在某一承包环节上具有代表性或特色，同时，为了尽可能增加本书的信息容量，我们有意地避免选择一些知名度很高的企业作为实例。这样也就难免以偏概全。可能会有些在承包制改革中取得了很大成绩的企业并未在书中得到反映，而有些在若干环节上均有些特色的企业又可能在几个不同的篇章重复出现。同时，对承包制中的一些重要环节，如对经营者的监督问题，因尚缺乏足够的资料而暂时略去。这样一些缺陷，希望今后有机会再加以弥补。

本课题是在国家经济体制改革委员会生产体制局、国家经济委员会调研室和中国经济体制改革研究所的共同指导和支持下，由体改研究所微观经济研究室组织进行的。课题组由张少杰主持，参加调查和写作组织工作的人员有姜斯栋、王晓龙、姚钢、吉小明、刘瑞中、张波、刘历鲁、许钢、夏小林、曹培、高续增、曹金彪、曾万友、徐争游、徐蔡燎、

蒋溪林、闫晓中、李磊、尚继强、罗华平、王业宇、徐二明等同志。各章的执笔者为：第一章：张波；第二章：蒋溪林、张波；第三章：许钢；第四章：夏小林、许钢；第五章：刘瑞中、吉小明；第六章：刘翔龙、曹培；第七章：徐争游、徐蔡燎；第八章：曹金彪、曾万友；第九章：姚钢、张波；第十章：彭照平、李磊、李纯；第十一章：张少杰。全书由张少杰、姚钢、夏小林、高续增总纂和统稿。

在调查过程中，我们得到了吉林省、北京市、江苏省、河北省、湖南省、沈阳市、重庆市、成都市、武汉市、南京市、长春市、苏州市、吉林市、四平市、保定市、烟台市、邯郸地区、吉林省前郭县等地政府、体改委(办)和其他部门的大力支持和帮助。王建美、周琦同志为本书的编写作了大量工作。谨在此表示感谢。

我们衷心希望读者能对本书提出意见，并将新的实践经验通报给我们。

目 录

前 言

第一章 发包机构和发包方式	(1)
第一节 发包机构.....	(1)
第二节 发包方式.....	(8)
第二章 承包形式与基数测定	(15)
第一节 承包形式.....	(16)
第二节 基数测定.....	(27)
第三章 招标与投标	(37)
第一节 招标.....	(37)
第二节 投标.....	(44)
第四章 评审投标人与选聘经营者	(58)
第一节 考评委员会的组织.....	(58)
第二节 投标人的审查和考评.....	(66)
第三节 经营者的确定.....	(72)
第五章 经营者收入与风险责任	(84)
第一节 经营者收入.....	(84)
第二节 风险责任.....	(92)
第六章 承包关系的调整、解除和诉讼	(106)
第一节 承包关系的调整.....	(106)
第二节 承包关系的解除.....	(117)

第三节	承包合同纠纷的诉讼·····	(121)
第七章	企业内部机构和劳动人事制度·····	(131)
第一节	企业内部机构的调整·····	(131)
第二节	企业干部制度的改革·····	(137)
第三节	企业用工制度的改革·····	(140)
第八章	企业生产管理和职工收入分配·····	(149)
第一节	企业生产管理·····	(149)
第二节	职工收入分配·····	(163)
第九章	法人承包·····	(176)
第一节	法人承包中经营权的取得·····	(176)
第二节	法人承包中的企业组合形式·····	(180)
第三节	法人承包的发展意义·····	(185)
第十章	承包制企业中经营者的选择及预期·····	(194)
第一节	承包制推行的基本格局·····	(194)
第二节	双重体制下的混合竞争——承包运行中企业 环境、行为的新特征及其长期意义·····	(201)
第三节	承包经营者的个人收入与预期·····	(213)
第十一章	承包制的完善与发展·····	(221)
第一节	企业承包制的改革意义·····	(221)
第二节	进一步发展承包制的两个问题·····	(228)
附 I:	实例索引·····	(234)
II:	附件索引·····	(239)

第一章 发包机构和发包方式

承包制是承包者与发包方通过契约形式明确双方的权力与义务，使承包者通过契约关系获得经营他人资产的权力，从而使社会主义公有制企业的经营权能够与企业所有权适当分离的一项制度。承包制的第一个环节是发包。发包是发包方在形成与承包方的契约关系时要约的行为过程，在这一过程中，发包者对承包方提出基本经营目标并界定双方的权益边界。在我国的企业改革实践中，发包包括两项主要内容：首先，谁来发包，发包机构的构成和机制；其次，怎样发包，也就是发包方式和程序。

第一节 发 包 机 构

发包机构是发包的行为主体，该机构代表国家或反映国家利益来负责组织企业的发包工作。其主要职能是：

第一，确定企业是否承包；对企业承包者采取何种发包方式；根据企业具体情况，如市场变化，产业结构的调整，行业的发展前景，企业的财务经营状况，等等，决定承包方式、承包期限和发包对象（个人、合伙、全员、法人）；在必要时还须组织专门小组或委托、授权一些专业性机构（如财务公司）对企业资产进行评估。

第二，考评选拔经营者。这一职能可以由发包机构直接履行，也可以由发包机构组织专门的考评选聘机构履行。

第三，签发经营证书，签订承包合同。直接或组织、委托授权专门考评监督机构来监督、评价企业经营者。若承包者不能胜任，则宣布解职和中止合同，重新发包。

目前，实际的发包工作机构主要还是政府的有关部门，包括由单纯的行政主管部门组成的发包机构和由政府有关部门代表共同组成的发包协调组织，但也有极少数由企业的权力机构进行发包的事例。

实例1.1 主管局作为发包机构(湘潭柴油机厂)

湘潭柴油机厂是一个全民所有制中型企业，拥有固定资产1100万元，职工1400人，为国家定点生产小功率柴油机的专业厂。1987年，湘潭市冶金机械局决定对湘潭柴油机厂实行资产经营责任制，进行公开招标。由正副局长为首，党政工领导和主要业务科室负责人共11人参加，组成了试行资产经营责任制发包领导小组，负责发包过程的组织协调工作；成立了以局企业管理科为主，政工、财务干部参加的招标办公室，负责整个发包的具体组织工作。在发包时，一是发包领导小组组织了一个由局领导、会计师、工程师以及审计、企管、财务科工作人员组成的资产评估小组，负责测算企业基数标底；二是组织了一个由该局代表、其他有关政府部门代表、专家和职工代表组成的招标考评委员会，受委托对投标者进行考评，选拔经营者；最后，由湘潭市冶金机械局对中标者下达中标通知书，签发经营证书；办理中标人进厂的组织调动手续；对原厂长进行离任审计，办理新老厂长

交接手续；与中标人商议经济合同条款，在双方意见基本一致的基础上，邀请财政、税务、银行、审计等部门代表审议合同；最后由冶金机械局签订承包合同，依照法律程序办理经济合同公证手续。

本实例中发包机构是由主管部门单独组成，在发包时，发包机构组织了专门的评估小组和考评机构，测算企业标底，考评选拔经营者。最后由主管部门与中标人签订承包合同。这是我国现阶段承包制中较为普遍的一种发包方式。

实例1.2 主管局向政府进行行业承包的条件下，作为发包机构向企业发包(成都无线电一厂)

成都无线电一厂属电子工业部定点生产电视机的专业工厂，是我国西南地区最早建成的电视机厂，组成了横跨六省市，62个生产、科研、交通、商业、金融、外贸等单位参加的成都电视电器联合集团的总部，主要生产各型彩色及黑白电视机、智能终端显示器和无线电测试仪器等。该厂设有电视仪器研究所、生产技术研究所以、质量计量检测中心、表面装饰中心并设有彩色电视机分厂、黑白电视机分厂、智能终端显示器等5个分厂，年综合生产能力为彩电45万台，黑白电视机55万台。职工人数2350人。成都市电子仪表局决定对该厂实行承包经营责任制时，一是由于该厂原厂长经营能力较强，是四川省优秀企业家，成都电视电器集团董事长，因而由电子仪表局直接确定他继续作为该厂承包者；二是由于电子仪表局向市财政统一进行电子仪表行业上交利润500万元的基数包干，因而该厂上交利润的基数是由电子仪表局直接与企业承包者商讨核定的。最后，由电子仪表局与承包者

签订了为期三年的承包合同。

本实例中发包机构是企业的主管部门，他直接选择经营者，直接核定企业上交利润基数。同时，他又作为一级承包方向财政承包。在这种情况下，由于主管局的财政任务较为明确，主管局对企业的盈利与发展更为关心，同时，也拥有较为明确的确定经营者和核定上交利润的权力。

实例1.3 政府有关部门联合组成发包机构(零陵轻工机械厂)

零陵轻工机械厂是轻工部定点生产造纸机械的专业厂。现有职工750人，拥有固定资产850万元。该厂自1985年开始实行承包经营，于1987年承包期满。1987年9月，由行署专员带队，组成发包协调工作组，到该厂进行现场办公，重新发包。参加现场办公的有行署办、经委、计委、财政局、税务局、劳动人事局、审计局、物价局、轻工局、人民银行、工商银行、建设银行等单位人员。他们对企业进行了详细的考察，并根据企业的历史情况、现状和预期，就承包经营的目标、措施、权利、奖惩、检查、监督等问题，与企业进行了认真的讨论，规定了承包期内的经营目标、权力、责任、义务、奖罚标准和办法、检查和监督规则。最后，由轻工局代表发包小组与原厂长继续签订了承包合同。

本案例的发包机构是由政府牵头，各经济主管部门、经济综合部门和经济监督部门共同参加组成的。发包时没有引入竞争机制，经营者的选择和企业承包基数的估算都由发包机构直接进行。

实例1.4 政府有关部门联合组成发包机构(长沙电池厂)

长沙电池厂是一家有815名职工的全民所有制中型企业,1985年拥有固定资产原值506万元,净值333万元,工业总产值1079万元,年产干电池5800万只,出口创汇50万美元,实现利润64.3万元,是湖南省最大的电池生产企业。1986年9月,长沙市政府决定对该厂实行资产经营责任制,通过公开招标选聘经营者。成立了由副市长任组长,市委秘书长、市政府秘书长任副组长,市体改办、经委、改革研究室、市一轻公司及财政、税务等经济综合部门参加的发包领导小组,下设办公室,负责发包、招标的组织协调工作。在发包时,一是由招标办公室派人进厂,先后在该厂中层以上的干部会议、班组长及职工代表会议上进行了思想发动工作,宣讲承包的意义和方案,与干部群众直接对话,解答问题,消除疑虑,掌握思想动态,重点做好现任厂级领导班子的的工作。二是组织评估班子,分为标底组,供应销售组,产品开发及生产能力组,基础管理组,对企业进行标底测算。三是聘请了经济界、企业界、市属各经济综合部门、市组织人事部门和一轻公司业务部门等各方面的专家,以及由该厂职代会选举产生的职工代表,共15人,组成了招标考评委员会,受委托负责对招标者进行考评,选拔经营者。最后,由市一轻公司代表市发包小组对中标人签发了经营证书,与中标人签订了承包合同。依法律程序,市公证处对合同进行了公证。

本案例的发包机构是由市政府牵头,政府各有关部门共同参加而形成的,在发包时,发包机构组织了专门的评估小组和考评机构,测算企业标底,考评选拔经营者。最后由主管

部门代表发包组织与中标人签订承包合同。

实例1.5 企业理事会作为发包机构(武汉中南商业大楼)

中南商业大楼是武汉市规模较大的一座综合大型商场，占地2.7万平方米，总建筑面积3.6万平方米，拥有职工1521人。1986年10月，武汉市商业管理委员会决定对该企业实行资产经营责任制，以摸索搞活大型商业企业的经验。该企业成立了由主管部门、企业经理、企业部门经理和职工代表组成的理事会(见附录1.1)。市商委主任任理事长、副主任任副理事长，理事会作为企业最高的决策机构，企业发展的重大问题进行研究和决策，招聘选择经营者，对经营者发包，签订经营责任制合同书，决定税后利润分配等等。理事会为非常设机构，在理事会体会期间，由企业经理行使经营决策权。企业理事会在进行发包时，一是委派评估小组进入企业，评估资产，测算标底；二是组织专家、企业家、行政主管部门代表等成立招标考评委员会，负责招聘经营者的具体考核工作，选拔经营者；三是由理事会起草资产经济责任合同书，就经营期限、经营权力与义务、经营者的收益与分配、经营者奖罚、经济责任、债权、债务的处理等问题与中标者协商。最后，由理事会向中标者颁发聘书，签订合同，进行法律公证，中标人成为企业的法人代表。

本实例中由企业最高权力机关——理事会对承包者进行发包。理事会组织了专门的评估小组和考评机构，具体负责评估企业资产，测算标底，考核选拔经营者，并由理事会与中标人签订承包合同。