

选择与对策

—深化改革论文选编

王昕朋 主编

红旗出版社

目 录

- 1 • 兴利除弊，进一步完善承包制 ——关于承包
 中止及经营者更换问题的思考……邢党纓 王 琦
- 10 • 利用价值规律，发展煤炭工业……………陈引亮
- 19 • 粮食流通体制改革之管见……………张万全
- 28 • 创建有中国特色的企业价值观……………刘学义
- 39 • 地方财政走出困境的思考……………冯宪启
- 46 • 试论人口增长与经济发展的关系……………彭家友
- 53 • 改革是金融事业发展的动力……………樊 瑛
- 61 • 试论银行服务规范化……………魏本信 高 歌
- 68 • 试论广告业的经营机制……………唐安京

- 74 • 胸怀全局，求真务实
 县级决策刍议……………林兆义
- 80 • 在改革中寻求转机……………尹世同
- 86 • 深化企业改革的重点是完善承包经营责任制
 ……………李维翰
- 92 • 企业兼并应注意的几个问题……………丁家鹏
- 98 • 走出困境的选择……………靳长明 蒋凯南
- 103 • 试论服装企业与公共关系……………王振西
- 108 • 开展“双增双节”，提高经济效益 ……吕道义

- 115 • 提高经济效益的重要法宝……………薛克俭 施立章
- 123 • 试论社会效益与经济效益的关系……………田广荣
- 128 • 依靠内部承包, 促进企业振兴……………孙绍儒 朱植训 王纯祥
- 133 • 天时地利不如人和
——谈企业改革与人际关系……………温庆生
- 140 • 发展企业集团是经济振兴之路……………蔡永祥
- 146 • 试论企业动态人事管理……………王德银
- 153 • 城郊型经济的战略选择……………曹开林
- 159 • 依据地理优势制定战略目标……………郝永和
- 168 • “亮”点在哪里?
——走出低谷的思考……………翁振进
- 172 • 继续深化乡镇企业体制改革
……………任昌耀 刘光琳 王琦
- 178 • 继续推行和完善内部承包……………辛玉法
- 182 • 乡镇企业的出路在资源优势
——兼论煤矸石发电综合利用前景……………王华良
- 188 • 乡镇企业发展之路……………王开亮
- 195 • 完善社会化服务体系, 促进农村经济发展
……………唐朝双
- 204 • 农村也需要公共关系……………彭晓
- 209 • 徐州郊区环境状况及对策……………钟华顺
- 215 • 提高效率的有效措施
——谈农村金融系统人事制度改革……………方成
- 223 • 优化农村工业结构的标准和策略……………朱成名

• 231 • 农业银行在农村经济振兴中的作用	姜文浩
• 236 • 农业银行必须转变服务职能	邢厚礼 薄德智
• 243 • 浅析农业资金非农化成因及对策	张建飞
• 250 • 坚持合作医疗制度，发展农村卫生事业	刘建果
• 255 • 健全村级卫生网络，加强农村防疫保健	田维元 王天琦
• 260 • 振兴农业要靠深化改革	孟庆春 张晨宇
• 268 • 后记	王昕朋

兴利除弊，进一步完善承包制

——关于承包合同中止及经营者更换问题的思考

邢党纓 王琦

企业承包经营责任制，把企业经营成果好坏的责任，与企业利益和职工利益直接挂起钩来，在坚持公有制的前提下，责、权、利相结合，较好地处理了国家与企业的关系。李鹏总理指出：承包制在调动企业和职工积极性和主动性方面，在保证财政收入方面，特别是在当前克服困难方面都有积极作用。从1987年至今，全国95%以上的企业实行了承包制。改革的实践证明，企业承包经营责任制已经成为我们搞活企业和深化改革的主要形式。

但是，承包制毕竟还处在发展的过程中，它还存在着不少需要进一步完善、改进的问题。1990年将有90%的企业承包合同到期，如何总结经验，兴利除弊，坚持和完善承包制以顺利地做好二期承包的衔接工作，是当前经济体制改革工作的一个重点。

《承包条例》规定，承包制是以按照法律程序签订承包合同为前提的，是用法律合同的形式来确定国家与企业的责权利关系，使企业做到自主经营、自负盈亏的经营管理制度，因此，维护承包合同的严肃性、正确规范化、承包方的行为

是完善承包制的重要方面。最近，我们对徐州市工交企业中
止承包合同及更换承包经营者的情况进行了调查，目的是要
通过对中止承包合同及更换承包经营者现象的解剖分析，研
究如何进一步完善承包制和深化企业改革。

一、基本情况

截至1989年底，徐州市工交企业中止承包合同的有14家，
更换承包经营者的有12家，其原因主要有以下几个方面：

1. 由发包方（主管部门）提出中止承包合同的企业9
家，其中大部分企业确实经营不善，承包指标长期完不成，
也有个别企业承包指标能完成，主管部门因其它原因而提出
中止承包合同。

2. 承包经营者主动提出中止承包合同的企业3家。一
家是因原承包经营者到外单位投标承包，另二家是因承包经
营者感到工作难干。

3. 上级部门因工作需要更换承包经营者的12家。其
中，有的因为原承包经营者被提任，有的是因主管部门从全
局考虑对干部的调整，有的是因企业领导班子内部的团结和
结构等问题而进行的调正。

4. 因一些个别原因而中止承包合同或更换承包经营者的
企业2家，其中一家是因发生重大火灾事故，一家是因为
机构发生变化。

二、存在问题

1. 有些企业在中止承包合同和更换承包经营者时，没
有按规定进行审计，形成新的经济责任不清。

2. 手续不规范，造成承包断档。按规定，合同一旦中止，
即应由新的经营者代表企业与发包方重新签订新的承包合

同，原合同应到有关部门办理中止手续。更换经营者，应首先明确原合同是否继续生效，如继续生效要办理更换法人代表手续，如不能继续生效，要按中止合同规定办理。徐州市大部分中止承包合同和更换承包经营者的企业都没有履行必要的法律手续，造成承包合同从法律角度并未中止，而事实已难以执行，形成承包断档现象，并给承包的考核、兑现等工作带来纠纷隐患。现在，已有一些新的经营者不愿承认原承包合同，主管部门也感到很难处理。

3. 没有按规定对中止合同的企业进行招标承包。按照市政府规定，对中止合同的企业，一般要进行招标承包，个别有特殊情况的企业要报市同意后才能进行认标承包。而实际上已中止合同的企业无一家进行招标承包，新的经营者都是组织任命的方式产生的。

4. 中止承包合同的权限问题。企业承包时的发包方是主管部门，但标底和承包方式都是由市有关综合部门审批的。目前中止合同的企业大多数是主管部门在未报批的情况下独自作主的。这就带来两个问题。一是中止承包合同的权限和企业承包时的权限不对应，市有关综合部门的权限随着承包合同的中止而终止。二是，中止承包合同缺乏相应的监督机制使承包工作出现混乱和偏差。

5. 中止承包合同中的责任问题。中止承包合同，多是由于发包方或承包方未能履行合同义务而引起的。这就有个按合同规定分清责任，承担责任的问题，但中止承包合同的企业都没有涉及责任问题，发包方不问承包方的责任，承包方更不问发包方的责任，对此大家实际上都采取睁一眼闭一眼的态度。这反映了两个问题。一是不谈责任，承包合同的签

订就失去了意义，其严肃性也无从谈起了；二是分清责任，承担责任目前也是一件很不容易办的事。

6. 由于中止承包合同和更换经营者工作不规范、不严肃，直接影响了承包合同的严肃性和承包经营责任制工作的开展。事实上有些企业的承包已中断。更严重的是淡化了人们的承包观念，使人们觉得，承包合同执行不执行无所谓，承包制搞不搞无所谓，这将对下一步稳定完善承包制带来更大的困难。

三、分析和建议

1. 对承包制的思索

中止承包合同和更换承包经营者情况从一个侧面反映了城市中承包制的问题。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》中规定“承包经营责任制，是在坚持企业的社会主义性质的基础上，按照所有权与经营权分离的原则，以承包合同形式，确定国家与企业的责权利关系，使企业做到自主经营、自负盈亏的管理制度。”但是，我们不仅可以从中止承包合同和更换承包经营者的情况中，也可以从承包制的具体实施中看到，无论是发包方还是承包方，都没能对承包制本身所具有的法的性质予以认真对待，都没能真正按照承包制的规定去做，都仍习惯于按过去老的“上下级”关系来规定、评价和衡量自己及对方的行为。发包方往往把承包合同看成是对企业任务的硬性约束和自身意志的产物，把承包制变成了上级部门以合同形式（纯是形式）下计划，并据此考核奖惩企业的东西（考核奖惩也无法严格按承包制的规定办）。承包方也往往一方面不能注意依法保护自身的合法权益，另一方面又对承包合同重视不够，执行不

严。发包方的责任既不明确，又不具体。承包方的责任虽然明确，但实际上是无力承担的。之所以如此，不仅是因为我们工作上的不足，也不仅是因为承包制某些具体问题上的不完善，恐怕还有与承包制相关的客观条件、环境和改革配套程度等因素的影响。过去，我们碰到问题和矛盾，往往只是从人们的认识上和工作上的不足找原因，或者从承包制某些具体问题上的不完善找原因，而很少考虑承包制是否存在与客观环境、条件和改革配套程度不相适应的方面。任何一项改革措施，都不能离开客观环境、条件和配套改革程度的基础，否则，即使就这项措施本身来说似乎是比较理想的，在实践中也很难行得通，甚至会适得其反。通过几年来承包制的实践，我们感到，承包制在许多方面确实发挥了积极作用，但也确实存在一些脱离客观环境、条件和改革配套程度的问题，或者说我们给予承包制的“荣誉”和任务过多过重了。这不仅不利改革的深化，也使承包制背上了过多的包袱。因此我们不仅要克服工作上的不足，努力做好承包制的完善工作，还要十分重视客观环境、条件和改革配套程度的研究，并据此科学、合理地规定承包制的性质和任务，把承包制工作切实做好，并为改革的深化铺平道路。不然，我们就会长期地在期望和现实的矛盾中痛苦徘徊。在今后的改革中，一定要坚持实事求是的思想路线，坚决克服那种用理想模式硬套实际的老毛病。每一项改革措施，不仅要与改革的总目标相一致，还要与客观环境、条件和配套改革程度相适应，使每一项改革措施都变成通向改革总目标的新台阶，积极、稳妥地把改革推向前进。

2. 对产生承包经营者方式的思索

徐州市26家中止承包合同和更换承包经营者的企业，新的经营者无一例外都是组织任命产生的，没有按规定通过竞争招标产生。究其原因，直接的主要有两条，一是主管部门对竞争招标多持保留态度，而偏好于组织任命或选聘的方式；二是中止承包合同的企业多是经营状况不好或班子有问题的企业，竞争招标也较难搞。但是，深层的原因还要复杂得多。竞争招标从一开始就步履艰难，阻力很大，许多企业名为竞争招标，实是组织任命或选聘。之所以如此，恐怕不完全是人们的认识问题，还有竞争招标本身的问题和客观环境、条件等方面的原因。我们认为，暂且不谈竞争招标方式本身的利弊，在理论和实践都还不充分、不完善的情况下，如果不考虑客观环境、条件，不顾及效果，就片面强调所有企业都必须采取竞争招标方式或片面夸大组织任命和选聘方式搞一刀切，起码是不科学、不现实的，其结果必然是事倍功半，收效甚微。引入竞争机制无疑是正确的，但引入竞争机制并不一定只能采取竞争招标这一种方式。当前，围绕搞活企业，优化经营者，优化经营目标，一方面可以继续进行竞争招标的探索和完善；另一方面也可以进行各种形式的探索。这是比较现实、可行的选择，也是符合改革精神的。目前看来，组织任命、选聘有其一整套教育、培养、考察的系统和方法，比较稳妥和成熟，实际上仍然是选拔经营者的主要方法。当然，这种方法也有许多不完善之处，需要逐步改进，但主要的问题并不在这个方法本身，而在于我国干部制度中事实上的终身制、“铁交椅”和选拔使用干部的权力和责任、利益相分离这两个根本性问题上，使组织任命、选聘方式失去或减弱了竞争机制。实际上，由于干部制度中这两

个根本性问题目前还没有较好地解决，就是采取竞争招标方式，竞争的机制也在很大程度上被减弱和抵消了。如能真正地废除终身制和搬掉“铁交椅”，并能使选拔、使用干部的权力和责任、利益较好地统一起来，竞争也就自然地根植于组织任命、选聘等方式之中了。

3. 几点具体建议

从上面的分析可以看出，中止承包合同和更换承包经营者的问题是比较复杂的，真正解决还有待于承包制的进一步完善，有待于改革的深入配套，有待于客观环境、条件的改变。这需要较长一段时间。但是，这并不是说中止承包合同和更换承包经营者中的所有问题都要等待以后解决，有些比较明确的问题还要抓紧解决。一些初步的、改良性的甚至治表性的工作也应积极去做。在这方面也要防止过急情绪和过分理想化的思想方法。

1. 明确中止承包合同和更换经营者的界限，严格按照规定办事。国务院《承包暂行条例》规定，承包经营的“承包方是实行承包经营责任制的企业”。“承包合同必须是经营者代表企业与发包方订立的合同”。由此可见，承包主体是企业而不是经营者个人，承包合同是经营者代表企业与发包方签订的，是体现企业全体人员意志，而非仅代表经营者个人，单纯更换承包经营者不会改变企业承包性质的，承包合同并未中止，新的经营者亦不能因此要求更换承包合同，要继续执行原承包合同所规定的权利和义务，只需办理更换法人代表手续即可。而中止承包合同则是在企业难以履行承包合同时，经双方协商，根据有关规定，采取解除合同的办法，其结果是本期承包中止，由新经营者代表企业与发包方签

订新一期的承包合同。所有中止承包合同和更换承包经营者的企业都应严格按照规定办，凡以前未按规定办的，都要重新办手续，以保证承包合同的严肃性，防止承包中断，保证承包经营责任制的稳定、延续和发展。

2. 中止承包合同和更换法人代表时，必须进行审计，做到先审计、后中止（后更换）。

3. 明确责任、切实落实。首先要在可行的范围内把发包方的责任明确化、具体化。这不仅有利于发包方行为的合理化，也能促进承包方自觉履行责任。其次，对承包方责任的规定要合理、可行，使承包方能够接受并承担得了。去掉那些看似严肃、实难执行的东西，再次，责任一旦明确，就要严格考核、落实，不能纸上写一套，实际另一套。

4. 加强纪律和法制教育。目前有令不行、有禁不止，纪律松弛，法制观念淡薄是比较普遍的现象，许多本来可以办到的事也因此搁浅。要解决中止承包合同和更换承包经营者中的问题，抓好纪律和法制教育，以提高发包方以法经营和以法保护自身合法权益的自觉性是非常重要的环节，同时还要加强鉴证和公证的监督机制，健全执纪、执法的检查处理系统，并切实做到责任落实严格认真，以保证承包制的严肃性，并促进发包方和承包方纪律、法制观念的提高。

5. 合理确定权限，严格审批手续。中止承包合同或更换承包经营者的权限应和企业承包审批时的权限相对应，这样才能保证承包工作的延续性和规范性。目前，在承包工作中，主管部门虽然名为发包方，并负责标底的具体测算和承包的具体组织工作，但所有企业标底和承包方式的审批权都集中到市有关综合部门。之所以如此，主要是为了防止主

管部门的局部利益倾向。对此，主管部门抵触情绪很大，承包时就采取种种办法变相抵制，中止承包合同或更换承包经营者时，干脆不报批就独自作主了。这就使承包工作的权限出现了前后不对应的混乱状况。现在看来，主管部门作为发包方理应具有与责任相对应的权力，在现行体制下，如果硬要将这种权力上收，不仅难以收到预期效果，而且也不符合管理幅度原则，因管理跨度过大管不细、管不实、效率低，还要影响主管部门的积极性，因权力交叉带来许多矛盾和问题。我们认为，在下期承包中，大多数企业的承包工作，还是交给主管部门全权负责为宜。同时，针对主管部门偏好企业利益的倾向，建立相应的约束和监督机制。另外，还要研究制定一些比较科学、操作性较强的具体实施办法。至于本期承包中发生中止承包合同和更换承包经营者的企业，还应由主管部门按规定提出申请，报有关综合部门审批后进行，以避免由于前后权限不对应可能造成的混乱。

利用价值规律 发展煤炭工业

陈 引 亮

一、我国计划经济与市场调节相结合原则的确立及其特征

我国社会主义经济是建立在公有制基础上的并处在社会主义初级阶段，国民经济底子薄，同社会主义社会所需求的生产力水平相比，仍然相当落后，这就要有计划地发展国民经济，但我国又是10亿人口，8亿农民的国家，广大农村商品经济也不发达，这就要求我们遵循价值规律，培育市场体系，促进商品经济发展。国民经济的发展，既要有宏观控制，搞好综合平衡，要有计划经济主导，又要求在微观方面利用市场，充分调动和发挥千千万万个企业的主动性和积极性，包括适当地发展个体经济和私营企业，作为国营和集体经济的补充。因此，中国的国情，特别是当前国家治理整顿的要求决定了我国发展经济必须坚持计划经济与市场调节相结合的原则。

计划经济和市场调节相结合的形式大体上有三种：一是指令性计划，这种计划带有强制性，但其制定和实施也须考虑市场供求关系和自觉运用价值规律。二是指导性计划，这种计划有一定的约束力，为经济活动指明方向和目标，主要依靠经济政策和经济杠杆促其实现。三是市场调节，这种调节是在国家总体计划指导和法律约束下，通过市场供求关系

和价格变动来进行的。这三种结合形式的具体运用和比例关系，应当根据不同所有制性质和不同企业、不同社会生产环节和领域、不同产业和产品而有所不同，并且应当根据不同时期的实际情况经常进行必要的调整和完善。

计划经济与市场调节的关系是：从计划经济利用市场调节的角度看，国民经济计划的制订要考虑市场总供给与总需求的状况及变动趋势，有效地利用市场竞争和价值规律；指令性计划也要考虑到企业的自身利益，其计划价格也要反映商品在市场上的供求状况。从市场调节符合计划经济的要求看，市场供求状况是在国家宏观调控的格局下形成的，国家计划影响着市场，即使企业能自主地生产，也要受到国家经济、行政手段和指令性、指导性计划的影响。国家还可以利用制定的产业政策以及利税、汇率、工资、价格、财政贴息等经济杠杆，对完全放开的商品生产也起到调节作用。因此，计划经济与市场调节是互相渗透、互相影响。当然计划经济如何与市场调节相结合，是一个十分复杂的问题，还有待于继续探索和改进。

当前和今后一个时期内，国家对关系国计民生的重要产品的生产和流通，主要实行指令性计划，对其他大量的产品主要实行指导性计划和市场调节；对全民所有制大中型企业的重要经济活动实行指令性计划或指导性计划管理为主，对城乡集体经济主要实行指导性计划或市场调节。

二、计划经济与市场调节对煤炭工业生产的影响

煤炭工业是基础工业，在国民经济中处于重要的地位。计划经济与市场调节相结合的原则对煤炭工业的影响概括起来是产品的计划经济为主，市场调节为辅，而所需的原材料

又是市场调节为主，计划为辅，商品经济的价值规律在企业各个方面都起作用，这就给煤矿企业的自身发展带来了一系列的新问题。以徐州局为例，去年全局煤炭产量1293万吨，其中1150万吨为指令性计划产量，占总产量的88%，还有50万吨为指导计划，占总产量4%，剩余8%为市场调节产量，而调节的煤炭产量又是变动的，与各单位超产幅度有关，并且价格实行最高限价。可是煤炭生产所需要的各种原材料，则是另一种状况，徐州矿务局一年需要各种规格的原材料、设备4600—5000种，其中计划内的仅占40%左右。从资金角度看，去年购进各种材料、设备共3.6亿元，而其中计划内的只有8323.5万元，仅占23.12%，其余资金全部用于议价物资的购买。市场物价比计划内的物价要高出几倍、甚至十几倍。如钢轨，计划内价格是800元一吨，计划外价格是2000多元一吨，为保证正常生产，去年我局在市场议价购买了3000多吨钢轨，仅此一项就比计划内价格多支出360多万元。近年来，不论是计划内的，还是计划外的，许多原材料价格又都在不断上涨，而且幅度较大，而计划内的煤炭价格都基本上没有变动，使原来煤炭价格同价值背离的程度越来越大。徐州矿务局1989年与承包初期的1983年相比，吨煤成本由22元上升到57.68元，而吨煤售价只由20.75元提到33.22元，每吨煤的售价比成本还要低24.33元，按年1120万吨的国家计划计算，一年要亏损2.8亿元，尽管省里给予了一定的补贴政策，如每出一吨煤补贴2元钱等，但实际上是入不敷出的。煤炭企业靠本身是解决不了亏损的，好在1989年市场紧俏，计划外超产加价收入抵了亏损，完成亏损指标3300万元，而今年市场缓和，实行最高限价，并且原材料价

格上涨指数保持2位数，尽管国家财政给予补贴，企业还是困难的。

市场调节就有商品经济，商品经济就有价值观念和价值规律的作用。企业之间，企业内部以及企业与职工之间价值规律同样起作用。因此，我们也要求全体职工有商品经济观念，利用价值规律，发展煤炭工业。

三、提高适应能力，加快煤炭工业的发展

计划经济与市场调节相结合的原则，已确立并在国民经济生活中运行，这是客观存在的，而国民经济又要求煤炭工业发展，也是客观需要的，在这种情况下，煤炭工业该如何适应形势，以保证国民经济持续、稳定、协调的发展？基于多年的实践，提出以下三个方面的问题来商榷。

1. 坚持和完善经济承包责任制

实行经济承包责任制，在全国统配煤矿已5年，在徐州矿务局已经有7年。实践证明，经济承包责任制有利于调动企业和职工的生产积极性，有利于提高企业自我发展和自我约束的能力，是增强企业活力的有效途径。因为它确定了国家和企业的责权利关系，使企业能发挥主观能动性，在努力增产，改善经营，完成承包合同规定的任务后，对增产、减亏，增收、节支部分有支配权，有力地调动了企业的积极性。同时也能把生产者和经营者结成经济利益的共同体，关心企业，致力办好企业。徐州局进入80年代后，在产量逐年递减、利润逐年下降，事故增多的情况下，实行了承包经营责任制。从1983年至1987年对江苏省政府实行了以“包产量、包亏损、包安全、包技术改造投资”为主体内容的5年经济总承包。在完成第一期承包任务的基础上，接着又签订