

# 国营企业招标承包初探

云南省人民政府昆明汽车运  
输总站招标承包课题研究组

271  
5

云南人民出版社

---

责任编辑：李绍辉

### 国营企业招标承包初探

云南人民出版社出版发行 （昆明市书林街 100 号）  
昆明市西站彩印厂印装

开本：787×1092 1/32      印张：3.25      字数：61,000

1988年2月第1版      1988年2月第1次印刷

印数：1—30,200

ISBN 7-222-00157-3/D·14      定价：0.78元

## 编者说明

按照所有权和经营权分离的原则，实行承包经营责任制，把竞争机制引入承包，是深化企业改革，搞活全民所有制企业的重要内容之一。赵紫阳同志在“十三大”报告中明确提出：“无论实行哪种经营责任制，都要运用法律手段，以契约形式确定国家与企业之间、企业所有者与企业经营者之间的责权利关系，都要通过竞争产生合格的经营管理者。”为了推动招标承包经营责任制的进一步发展和完善，加快云南省经济体制改革，1987年8月，云南省人民政府在昆明汽车运输总站进行了招标承包试点，取得了显著成效。以这次试点为基础，我们编写了《国营企业招标承包初探》。此书初步总结了昆明汽车运输总站招标承包试点的经验，比较全面地介绍了招标承包的指导思想、基本原则、主要内容和基本程序。对招标承包逐步走向规范化作了有益的探索。可作为实行企业招标承包的单位领导和干部、职工了解、熟悉招标承包基本做法的参考资料。

本书编写过程中，得到了省经委主任李明德、省体改委副主任朱清的关心和支持。朱清同志对本书进行了总纂。省交通厅副厅长王子达亲自参加了编写提纲及审定内容，省经委、省体改委张学军、姚建友、李双万同志对本书进行了最

后审核和修改、定稿工作。本书编写执笔的同志（按姓名笔划为序）有王智、张金华、姜志刚、曾荣基。

招标承包经营是一项新的工作，可供借鉴的经验不多，有些问题还需要进一步研究和探讨，书中不妥之处，还望广大读者指正。

本书编写过程中，还得到了许多同志的支持、关照，在此一并表示衷心的感谢。

编 者

一九八七年十一月

# 积极把竞争机制引入企业承包经营

(代序)

李明德

全民所有制企业的活力，是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节，也是经济体制改革的出发点和落脚点。为了搞活企业，党的十一届三中全会以来，从扩大企业自主权试点开始，我们先后走过了简政放权、减税让利到一厂一策、承包经营的艰苦历程。不可否认，通过近几年的改革，在各级政府和企业广大职工的共同努力下，企业的活力有了一定增强；但是，离相对独立的商品生产经营者应有的企业经营机制还相距甚远，任务仍很艰巨。现在看来，在搞活企业的各项措施、办法中，比较而言，承包经营责任制更适合我省社会生产力不发达且又多层次的特点，它使处于不同生产经营环境的企业基本上处于同一起跑线上平等竞争，加速了企业所有权与经营权的分离，促进了企业经营机制的转变和完善。实践表明，承包经营责任制很可能是搞活全民所有制企业的新路子。当然它不是唯一的路子。

实行承包经营责任制，首先面临的是如何选择企业承包经营者的问题。过去，我们的经营者都是靠“伯乐相马”

上级任命。这种办法，在过去曾起过较好作用，但由于缺乏必要的竞争机制和群众监督。进入承包经营以后，过去那种办法的弊端就更加暴露明显，它使承包经营陷入一对一谈判的僵局，承包指标一压再压，承包合同迟迟不能签订。把竞争机制引入承包经营，已经是搞活企业的当务之急；特别是对那些生产经营效益连年下降、承包合同签不下去或者厂长（经理）出缺的企业，更要积极推行招标承包经营责任制。只有通过竞争产生合格的经营者的，以企业经营成果包括资产增殖作为奖励经营者的主要依据，才能逐步造就我省精明强干、勇于开拓的企业家队伍。

为了探索将竞争机制引入承包经营的路子，1987年8月，省人民政府派出调研组，在昆明汽车运输总站进行了招标承包经营的试点。在一个拥有4230多职工、固定资产净值4370多万元、客货车800多辆的大中型骨干运输企业试行招标承包，如果成功，其意义是十分深远的。在企业广大职工的积极配合下，经过两个多月的工作，昆明总站的招标承包试点工作取得了圆满成功，通过专家委员会的严格考核和企业职工代表的民主推荐，在17名投标者中挑选了合格的承包经营者，为我们探索了招标工作步骤程序化、考评标准规范化、招标过程法律化、职工管理民主化的重要经验。昆明总站的试点，对推进全省大中型企业的承包经营，将会发挥积极作用。

参加昆明总站招标承包试点的几个青年同志，在紧张工作之余，以极大的热情，认真总结试点工作经验，理论联系实际，撰写了这本《国营企业招标承包经营责任制初探》的小册子，可供各地各部门以及企业内部推行招标承包经营责

任制参考。注意吸取省内外的成功经验，又坚持从实际出发，因厂制宜，不搞一刀切，我想这是我们搞活企业应有的态度。

# 目 录

|                 |        |
|-----------------|--------|
| 代序              | ( 1 )  |
| 第一章 招标投标经营责任制简介 | ( 1 )  |
| 第一节 承包的概念和主要形式  | ( 1 )  |
| 第二节 承包的特点       | ( 4 )  |
| 第三节 招标投标        | ( 6 )  |
| 第二章 招标投标工作程序和步骤 | ( 10 ) |
| 第一节 步骤程序        | ( 10 ) |
| 第二节 制定考核标准      | ( 16 ) |
| 第三节 招标工作民主化     | ( 18 ) |
| 第四节 法律程序        | ( 20 ) |
| 第三章 招标投标前期的准备工作 | ( 23 ) |
| 第一节 指导思想和工作方针   | ( 23 ) |
| 第二节 组织工作班子      | ( 25 ) |
| 第三节 拟定工作计划      | ( 26 ) |
| 第四章 做好基础工作      | ( 30 ) |
| 第一节 宣传教育        | ( 30 ) |
| 第二节 招标启事        | ( 32 ) |
| 第三节 咨询活动        | ( 34 ) |
| 第五章 制定承包标底      | ( 37 ) |
| 第一节 承包形式        | ( 37 ) |

|     |              |      |
|-----|--------------|------|
| 第二节 | 企业评估         | (39) |
| 第三节 | 制定标底         | (41) |
| 第四节 | 投标书的要求       | (42) |
| 第六章 | 对投标人考评的内容及标准 | (45) |
| 第一节 | 初审           | (45) |
| 第二节 | 业绩考核         | (46) |
| 第三节 | 模拟领导行为考试     | (49) |
| 第四节 | 对投标书的评审      | (55) |
| 第五节 | 答辩考评         | (55) |
| 第六节 | 民意测验         | (57) |
| 第七章 | 承包人的选择及程序    | (58) |
| 第一节 | 选择好承包人的重要性   | (58) |
| 第二节 | 考核程序及方法      | (60) |
| 第三节 | 确定中标人        | (65) |
| 第八章 | 签订承包经营合同书    | (67) |
| 第一节 | 合同书内容        | (67) |
| 第二节 | 明确发、承包双方责权利  | (68) |
| 第三节 | 合同生效         | (70) |
| 第四节 | 合同的变更、中止或解除  | (72) |
| 第五节 | 附例           | (73) |
| 附 记 |              | (85) |
| 后 记 |              | (88) |

# 第一章 招标承包经营责任制简介

## 第一节 承包的概念和主要形式

承包经营责任制，是在坚持社会主义公有制的基础上，按照所有权与经营权适当分离的原则，通过承包合同，确定国家与企业的责权利关系，使企业实行自主经营、自负盈亏的经营管理制度。

这是在改革中出现的一种具有较强生命力的企业经营方式。赵紫阳同志最近指出：“解决企业活力的问题，不能再靠国家退税让利，而是要引导企业向内部挖潜。为了改善大中型企业的经营机制，看来实行不同形式的承包经营责任制势在必行。”

从各地的实践看，以承包内容划分，承包经营责任制的具体形式有单项指标承包和综合性指标承包两类，后者又称立体型承包或全面承包。

单项指标承包，主要是充分发挥利润指标的综合性作用，具有方法简单、目的明确等特点。如：上交利润递增包干，即企业上交产品税（或增值税）后，在确定上交利润的基础上，逐年按规定的递增率向财政上交利润；上交利润基

数包干或（纳税目标包干），并超收分成，即核定企业上交利润基数，超收部分按规定比例进行分成；微利、亏损企业的利润包干或亏损包干，即确定包干基数，超收（或减亏）部分按规定比例留给企业。

综合性承包，是在单项指标承包的基础上发展起来的，这种形式有利于克服企业的短期行为，照顾到企业的投入与产出、前劲与后劲、经济效益与消费基金等主要经济关系的协调发展，既考虑到了近期目标，又注意了长远发展战略，内容较为全面，适用范围较广。它的典型形式是“两包一补”，即一包上缴税利，完不成包干指标的要由企业自有资金补足，二包国家批准的企业技术改造项目，实行工资总额（基本工资和奖金）与实现税利挂钩。这些指标除上缴利润外，主要有技术改造任务和资产增值、归还贷款、企业升级目标、新产品开发、产品质量、物质消耗、设备完好率、资金使用效果、计划和合同的执行情况、安全生产、人才开发、精神文明建设等等。

以确定经营者的方法划分，承包经营责任制可分为指定承包（或奉命承包）和招标承包（或主动承包）两种。

指定承包，是由政府主管部门任命厂长、经理来接受和签订承包合同的一种经营形式。它的弊端是：由于经营者的选择缺乏必要的竞争，使得企业与政府之间“一对一”的讨价还价难于避免，不利于有强烈事业心、有开拓精神、有战略头脑和组织能力的企业家脱颖而出。缺乏从选拔和造就两个方面培育我国社会主义企业家队伍的内在机制。

招标承包，是把竞争机制引入承包，通过公开招标，在竞

争中选择承包经营者。它是对现行企业干部管理体制的重大改革，把造就企业家队伍和企业家精神放在突出的地位，从而能较好地克服现存承包制所存在的内在缺陷和某些弊端。

通过招标和投标确定经营者方式的突出特点是：公开竞争，公开选拔，在充分发挥民主的基础上，实行优胜劣汰。各地普遍反映，将竞争机制引入企业承包，通过竞争选择企业经营者，为企业注入了生机和活力，确实是企业人事制度的一场革命。这一变革带来的积极成果，已经开始显现出来。

以投标对象的数量来划分，又可分为个人和集体承包两种形式。

目前实行的多是个人承包这种方式。其优点是责任对象十分明确，便于厂长（经理）负责制的贯彻执行，容易形成经营者的指挥权威。

集体承包包括全员承包、合伙承包、企业包企业等形式。全员承包即国家将企业承包给企业的全体职工。由职工代表大会推荐法人代表厂长，与国家签订责权利合同。合伙承包即几个人自愿结合，合伙承包，共担风险，盈利均沾。企业包企业即一个企业承包另一个企业。可以大企业包小企业，也可以小企业包大企业。可以全民所有制企业包集体企业，也可以由个体或集体企业包全民所有制企业。

总之，随着企业改革的不断深化，承包制已成为搞活大中型企业的重要经营方式，它比较符合我国国情，符合千差万别的企业的一般情况，经过逐步完善和发展，很有可能成

为企业改革的一条道路。

但是，由于各个企业的外部环境不同，内部责权利及经营条件和手段的不同，因此，承包经营不可能一个模式，也不宜搞一刀切，应根据实际情况，选择符合厂情的承包形式。无论实行哪种形式的承包经营责任制，一定要体现“包死基数，确保上缴，超收多留，欠收自补”的基本原则，明确发、承包双方的责任、权利和义务，促进企业生产潜力和优势的发挥，不断提高经济效益。

## 第二节 承包的特点

企业实行承包经营，是实现企业所有权同经营权分离的一种重要形式。承包不仅仅是承包上交任务，而且是通过承包，使企业由原来的行政机关附属地位转变为自负盈亏、自主经营的商品生产者，真正获得法人地位，真正成为社会主义有计划商品经济中的活跃细胞。因此，承包是改变企业经营机制的一场革命，是社会主义初级阶段里进一步解放生产力的极为重要的一项措施。从利益关系来看，通过承包合同确定了国家和企业的利益分配方式，既能保证国家财政收入完成，又使企业逐渐获得自我技术改造和扩大再生产的能力，有利于投资主体的转换，有利于“双增双节”的落实与实现。

从目前省内外实行的承包经营责任制来看，主要有以下几个特点：

一、承包责任制是解决国家和企业的利益分配问题的最

好办法，既保了国家的财政收入，又保了企业发展的后劲。

二、承包经营责任制解决了所有权和经营权相对分离的问题，找到了一条政企职责分开的路子，为转变政府职能，精简和改革机构，克服官僚主义，提高工作效率创造了条件。承包经营责任制要求各级政府部门，特别是企业主管部门进一步简政放权，明确企业的权限和政府部门的职责，强调尊重企业自主权，把工作重点转移到为企业服务上来，这就为政府部门转变职能，加强宏观控制和调节创造了前提条件。

三、就一个企业来说，承包制是责、权、利相结合的最佳形式。企业承担了责任，就要有相应的权力和利益。而这些都已通过承包合同这种契约形式确定下来，这就为企业自主经营和自负盈亏创造了条件。

四、承包经营责任制是完善企业自我激励、自我约束机制的一条行之有效的路子。国家这一头包死了，留下的利润全部是企业自己的，企业就会更加精打细算，合理使用资金，正确约束自己的行为。

五、承包经营责任制可以促进社会主义市场体系更快地建立起来。有利于企业挖掘潜力，推动“双增双节”运动的开展。企业要达到合同规定的各项指标，必然要精打细算，力求以最少投入获得最多产出。而这正是建立社会主义市场体系的先决条件。

六、承包经营责任制最重要的一条是能够充分调动企业经营者和全体职工的积极性、创造性，这正是企业活力的源泉。搞活企业的出路在于改革，转变企业经营机制。实行承包后，国家这一头包死了以后，企业就会眼睛向内，在挖掘

内部潜力上下功夫，真正把力量用在加强经营管理和技术进步上，靠管理和技术求生存、求发展。

综上所述，承包经营责任制决不是权宜之计，也不是过渡形式，而是九年来企业改革实践经验的总结和深化，是符合我国现阶段生产力发展水平的行之有效的经营方式。当然，它也需要在实践中不断改进、完善。

### 第三节 招标承包

赵紫阳同志一再指出，承包，一开始就应该引入竞争机制，把招标、推荐的办法完善化，创造人才脱颖而出的环境，逐步形成一支素质比较高的经营者队伍。现在，我们许多企业，特别是实行承包制的企业，对经营者的任用往往仍然靠上级领导在静态中选拔，一些缺乏开拓改革才能的人占居企业领导岗位的情况不乏其例。而一些德才兼备之上却无施展才能的舞台。解决这一弊端的“良方”，就是招标竞争，机会均等，谁有能耐谁来干。通过公开招聘、能力考核、治厂方案答辩等方式选出承包经营者。

真正的企业家不是天生的，不是上级任命的，也不是自封的，而是在竞争中产生成长起来的。竞争既是推动商品经济发展的决定性机制，又是促进企业家成长的重要机制。这里说的竞争既包括市场竞争，又包括人才选拔的竞争。市场竞争是企业家施展才干、优胜劣汰的竞争。真正的企业家会在激烈的市场竞争中，搏风击浪，驾驭企业这只航船扬帆远征；人才选拔的竞争是让谁来当企业家的竞争。

从某种意义上说，前一种竞争如同体育比赛的决赛，后一种竞争好比预赛；只有在预赛中取得资格的人，才能进入决赛的角逐。为企业家创造平等竞争市场环境至关重要，为具有企业家素质的人脱颖而出创造平等竞争的环境，也不可忽视。

云南省第一家大中型企业招标承包试点单位昆明汽车运输总站及随后试点的昆明化油器厂、昆明南方百货商店，先后把竞争机制引入承包中，通过公开招标的方法，较好地解决了企业经营者的选拔、任用问题，在深化企业改革上取得了可贵的经验。

赵紫阳同志在党的“十三大”报告中指出：“无论实行哪种经营责任制，……都要通过竞争产生合格的经营者的”。这为我们在各种形式的承包经营责任制中，引入竞争机制指明了方向，根据省内外外的实践，招标承包具有以下特点：

1. 招标承包能更大限度地挖掘企业内在潜力，使承包基数建立在比较科学、先进、可行的基础上。现在多数企业在实行承包时，都不搞招标，而是由上级指定厂长、经理承包，通过“一对一”谈判、讨价还价来确定承包基数，影响了企业的潜力和积极性的发挥。而招标承包克服了这一弊病，它采取投标的办法，经过激烈竞争，使承包基础建立在先进、科学的基础上。同时招标论证的过程，既是对招标企业进行集体会诊，又是治厂方案的优选过程。中标者上台后，可以把众多投标者的好主意、好办法、好措施吸收到治厂方案中来，博采众长，为我所用，从而为企业经济效益的提高准备了各方面的条件。昆明汽车运输总站招标承包，投标者有17路，各标提出年均实现利润少的600万元，多的近800万元。

原班子也提出了725万元，比今年初该站接受的525万元利润基数高出了一大截，就是一个很好的佐证。

2. 招标承包的最大好处是将竞争机制引入到企业人事制度的改革中来，创造了一种使人才脱颖而出的良好环境。面向社会，公开招标，公开竞争，机会均等。它摆脱了世俗观念的束缚，排除论资排辈、任人唯亲的影响，打破了干部制度上的“铁饭碗”，改变了“常败将军常出征”的怪现象。因此，它受到了广大群众和有识之士的热烈欢迎。通过招标，为大批人才提供了比武的舞台，开拓了我们的选才视野。

3. 招标承包采取了一系列科学的民主办法来选拔经营者，成功率高，很大程度上刹住了人事工作上的不正之风。招标承包要经过资产评估、测算标底、撰写标书、对投标人进行素质和业绩测评、公开答辩、民意测验、评委无记名推荐中标人等阶段，这种新颖的选拔经营者的方法，一改过去的封闭式为开放式，由定性考察变为定性和定量相结合。这样一来，“关系学”吃不开了，论资排辈，“近亲繁殖”的陈规陋习冲破了，职工的发言权增强了，促进了党风的根本好转。由于采用了上述多视角、全方位的方法选拔人才，因而准确度高，成功率也高，为造就社会主义的企业家队伍创造了有利条件。昆明汽车运输总站招标承包试点的成功尝试，使我们看到了招标承包的优越性和深远意义。为加快我省改革步伐，进一步搞活大中型企业提供了宝贵的经验。

4. 招标承包经营者对行政领导班子有组阁的权力，这就为形成厂长的中心地位和指挥权威，为领导班子的协调、团结奠定了基础。有利于消除委任制下大量存在的“内耗”现