

两权分离的新模式——招标抵押承包

——山西省雁北地区深化企业改革的调查

路燕林 薛海峰

改革企业的经营机制，实现所有权与经营权的分离，是深化企业改革的关键。研究和探索两权分离的具体模式和途径，无疑是一个重要课题。我们在深入基层调查时发现，雁北地区推行的招标抵押承包别具特色，是一种实现两权分离的新模式。

招标抵押承包的出现

招标抵押承包是1986年1月，在山阴县首先出现逐步在雁北全区推广开来的经营形式。到目前为止，实行各种抵押承包的企业已达107户，占全区两权分离企业总数的21%。发展趋势引人注目。

山阴县水泥厂，是该县工业企业的5大支柱之一，拥有固定资产253万元，经过1986年的技术改造，年生产能力可达到4.2万吨。据测算，在生产正常的情况下，全年可实现利润在50万元以上。但该厂1986年仅实现利润16万元，1987年初确定利润指标时，连35万元的任务也落实不下去。这一严峻现实向人们提出一个严肃的问题：不深化改革，只在指标上做文章，企业就没有出路。

深化企业改革，实现所有权和经营权的分离，有许多途径可走。山阴县在研究深化改革的方案时，部分同志认为，水泥厂规模较大，不能搞租赁经营；股份制在舆论上说法不一，不可盲目从事；搞经营承包，等于走过去的老路，不能体现两权分离。在此情况下，山阴县委和政府反复比较租赁制、股份制、企业经营责任制、资产经营责任制等各种经营形式的利弊，提出了在水泥厂实现招标抵押承包经营的构思。

所谓招标抵押承包，就是用公开招标竞选的办法，来选择企业的最佳经营者；通过经营者抵押一定数量的现金作为承包保证金，把由国家单独承担风险变为经营者个人与国家共同承担风险；采取包死基数，确保上缴，超收分成，欠收自补，来达到风险共担，经营自主。主要程序和做法是：

(一) 承包前的准备：首先由上级单位派工作组帮助出包企业组织好安全生产，不使生产中中断；其次由企业主管部门会同审计部门对企业的各项经济指标进行全面审核，清点核查企业财产、澄清债权、债务并将上述核查内容登记注册；再次，邀集各方人士测算和拟定承包指标和押金额度，草拟承包方案，确定投标形式和承包期限。

(二) 招标中期的工作：首先向社会公布招标书，允许初选合格者到企业进行调查，起草投标方案；其次是由领导挂帅、体改办和主管局牵头，有关部门配合，组建考评委员会，对投标者进行二次资格审查；再次召开招标论证答辩大会，让投标者公开亮相；最后由考评

委员会进行民意测验，对投标人实绩调查和科学测评，择优确定中标人。

(三) 中标后期工作：首先由中标人同出包方签订承包合同书，履行公证手续。合同书内容包括：各项经济技术指标、资产增值幅度和保证措施、双方权利和义务、承包期限和承包费数额、抵押金及付款方式、利益分配和债权债务处理、违约责任等。其次，由主管局陪同中标人到企业宣读合同书，承包人正式就职。再次，组建服务组，协助双方搞好移交和接管工作，帮助企业健全内部经济责任制和规章制度。

招标抵押承包这一新的经营形式一出现，立即在社会上引起强烈反响，得到了普遍的承认和欢迎。而且凡实行了招标抵押承包的企业都取得了可观的经济效益。

山阴县水泥厂从1987年1月23日召开招标论证答辩会到27日，中标人以55万元利润和10万元押金夺标正式就职以来，仅仅5个月的时间，中标者在服务组的帮助下，首先建立健全了领导班子，同时制定了约法六章；接着也以招标抵押组阁形式组建了科室、车间领导班子；精简了科室和非生产人员；实行以岗定员、人员自由组合、任务层层分解。几步重要措施的实施很快就稳定了全厂局势，生产不断发展，效益显著提高。1至6月份，该厂产量比1986年同期增长了1.39倍，产值增长1.48倍，销售利润增长7.1倍，实现利润增长3.63倍，成本下降7.8%，人均收入增长1倍多。

阳高县阳高商场是全区最大的商业批零兼营企业，1987年4月24日实行了招标抵押承包。中标者许斌上任的5月份，正是商品销售的淡季。为使淡季不淡、旺季更旺，许斌在整顿企业内部各种规章制度的基础上，采取了10种销售办法，5月份实现利润1.01万元，比1986年同期的0.36万元，增长了1.8倍。

应县供销社便民饭店，实行承包费全额抵押招标承包后4个月，利润比1986年同期增长87.7%。其它实行各种抵押承包的企业，都出现了费用（成本）降低，效益上升的好形势。

从中得到的启示

雁北地区工商企业实行招标抵押承包经营的实践说明，这种新型的经营模式是使生产关系较适合生产力发展的一项改革措施，它不仅有效地实现了所有权与经营权的分离，而且解决了当前经济体制改革中一些难以解决的问题，在搞活企业方面显示了许多优越性，给我们的启示如下：

(一) 通过平等竞争、公开招标选拔经营者，打破了多年形成的企业人事制度僵化的局面，有利于一大批优秀企业经营人才脱颖而出。企业领导者，从表象上看是一种社会性的行政职务，过去把企业分为股站级、科局级、县处级乃至更高的级别，为企业涂上很浓的行政色彩，对企业领导者的任用被视为一种待遇，企业成为安排干部的场所，致使一批本来缺乏经营能力或是不具备企业管理素质的人占据了企业的领导位置。这种由人事（组织）部门直接任用企业干部的做法久而久之形成了一种固定模式。招标抵押承包正是在这种情况下，一举打开了人们选拔企业人才的视野，让人们感觉到了新鲜的气息。通过公开招标和平等竞争，使一大批优秀的企业经营人才脱颖而出。招标的整个过程，采取投标人演讲论证、公开答辩和多方评议，本身就具有较为严谨的科学性。同时，投标人通过中盘争标论证，使中标的各项经济技术指标具有先进性和合理性。全区最大的商业批零兼营企业——阳高商场，几年来挂帐损失达3.5万元，库存商品价值210万元，其中销小存大、残损变质、质次价高、不适销对路的商品就有70万元。1987年4月该商场进行招标抵押承包时，尽管一季度任务没有完

成，放标利润又较高，来之社会各方面的投标人仍达12人之多，出包方经过前期初步筛选和5名投标者的夺标论证，选准了城关镇办碱厂的厂长许斌，许斌以高于标底的指标、精湛的论证和过去治理街道企业的实绩，出任阳高商场经理。

(二) 通过中标者个人的现金抵押，建立起对经营者的约束机制，有利于最大限度地调动经营者的经营积极性。过去企业的经营者，经营得好，上级表扬，披红戴花，不是调入行政机关去做什么长，就是由级别低的企业调到高级别的企业，算是一种奖赏；经营得不好，换个企业易地照样做官。经营者既不承担任何风险，整个体制对其也无任何约束，做“太平官”睡“安稳觉”似乎天经地义。后来也搞过一些经营承包或者招标承包，不是经营利益与经营活动挂钩不紧，就是根本不去挂钩，加之经营者没有什么经营风险或者风险太小，因而对其经营行为缺乏约束，经营者并没有经营积极性，甚至在招标中还冒出一批纯粹的“冒险分子”。招标抵押承包正是在研究过去经营方式种种弊端的基础上，吸收租赁制、资产经营责任制的优点，引用了抵押经营风险共担的原则。招标伊始，投标者所报个人抵押的多寡作为选择承包人的条件之一，个人承包个人抵押，集体承包集体抵押，全员承包全员抵押。这样通过中标者的抵押，特别是用现金抵押，直接把企业经营的好坏与其抵押金挂钩。经营者个人利益同企业经营的成败联系起来，形成了一种“刚性约束”，使经营者真正感到经营风险的实际存在，安稳做“太平官”的舒服日子从此结束。经营风险机制的建立，使经营者真正有了紧迫感、压力感和危机感，从而实实在在有了经营的内驱力。山阴水泥厂中标人王国义，个人抵押10000元，顾不得与家人共度春节，腊月28把铺盖卷搬进了厂里；阳高商场中标人许斌，个人抵押5100元，上任后20多天吃住在企业；应县便民饭店9名职工夺标时便拿出10746元现金，一次交齐了全年的承包费，大家主动“参政议政”，众人拾柴火焰高，一个连续两年亏损的企业，抵押承包后短短几个月间，企业面貌变化惊人。

(三) 招标抵押承包，有利于厂长（经理）负责制的真正落实。过去强调厂长（经理）负责制，有些厂长（经理）负不起责来，究其原因，有的是上级委任来的，水平如何，工人本身就有看法，自己也觉得“腰软”，不敢负责；有的是与副厂长闹矛盾，各持一把号，吹不成一个调子，无法负责。实行招标抵押承包，一方面中标者在答辩论证中就与职工见面，水平高低职工早有公断；另一方面，中标人拿出数量可观的现金押在企业，从某种意义上讲企业的兴衰也是中标人个人的兴衰，因而从职工到组阁的副职都有一种同情感，甚至是怜悯心。因此，厂长（经理）在企业的地位就自然而然地突出出来，真正处在中心地位，起中心作用。承包人要完成承包指标，就必须在管理上挖潜力，从内部改革上要效益。从我们调查的一些企业来看，大都裁减了不必要的机构和人员，严格了各项管理制度。在深化企业内部改革方面，一是划小了内部的核算单位，不让职工在一起吃“混子饭”；二是对划小了的核算单位实行内部的承包或租赁；三是改革分配制度，实行了各种各样的分配形式，有的搞计件工资，有的搞单位成本工资包干，真正打破了工资分配上的大锅饭。山阴水泥厂王国义上任后，裁员清退了上百名临时工，几乎没有来说情的人，职工也普遍支持；阳高商场许斌上任后，过去几个不服从分配的“老大难”职工，自觉地找经理谈思想，要求分配工作，而且工作干得很出色；灵邱县运输公司实行利润金额抵押承包后，车队实行了单车承包，按车核定利润基数与司助人员工资挂钩、修理车间实行定额技术管理、供给科实行利润大包干。对车队、修理车间、供销科和后勤4个环节制定了88条规章制度。

(四) 实行招标抵押承包，有利于新的政企关系的确立。过去，厂长是上级部门委派下

来的，上级部门干预企业生产经营活动，似乎顺理成章，厂长（经理）们不敢得罪上级部门，害怕“不听话”会失掉自己的“乌纱帽”，这样长期形成的不正常的政企关系，不仅使企业生产经营受影响，也败坏了我们一些政府部门的工作作风。实行招标抵押承包，首先是政府部门的同志变得“自觉”起来，向企业摊派、伸手要东西、指挥生产的事情大为减少，因为这样做无异于拿承包人的个人经济利益开玩笑；其次是承包者的腰“硬”了起来，因为这个厂长（经理）不是政府某一部门的“恩赐”，而是用竞标中的实际水平和所抵押的个人现金“换来”的，对上级部门乱摊派、瞎指挥敢于抵制。这样各自位置的重新摆布理顺了政企关系。上级部门对招标上来的人员有所担心，就自觉地去进行服务和监督，承包人憋着一股气，押着一沓票子，也不敢贸然行事，主动接受监督、咨询。这样“两好合一好”，主管部门有了新的工作内容，厂长（经理）也感觉头上没了“婆婆”，再不用为此去担惊受怕。正象有的同志比喻的一样，政府部门与企业的新关系，如同是足球场上裁判员与球员，裁判员既不能代替教练员去指挥球员，也不能代替球员去直接踢球。平鲁县交通局对企业实行两权分离后的实际情况，最早提出“跟踪调查搞研究、围绕合同搞监督、针对困难搞服务”的三句话，受到了企业的普遍欢迎，为进一步理顺新的政企关系开了个好头。

（五）招标抵押承包，有利于人们观念的变革。过去，人们认为搞企业谁也能干，最差不过是异地做官；现在通过招标抵押，人们认识到了搞企业的困难程度和风险性，因而对企业家们产生了一种“敬畏感”。过去一些人认为“企业是我家，我缺什么都能拿”；现在人们感到，承包人把自己的钱押在厂里，再去白拿白要厂里的东西，就等于拿要厂长个人的东西，再不敢去丢人现眼了，因而自觉增强了自我约束力。过去，主管部门的同志认为企业里的负责人是自己的下属，善于发号施令；现在感到在合同的约束下，是平等的经济关系，再去瞎指挥引起的失误自己负不起责任。过去，领导部门总认为自己管理的地区缺人才；现在一招标，发现人才很多，只是过去没有发现和起用罢了。凡此种种，不一而足。

需要不断完善的问题

任何事物都具有两重性。招标抵押承包做为一种新的经营模式，无论是人们的认识，还是其本身，都存在一些问题，需要在实践中不断完善，加以解决。

（一）承包人的负亏能力问题。一个企业的固定资产，多的上百万元，少的也几十万元。不少人认为，承包人押金额较少，承包后造成损失赔偿不起，应该让承包人押更多的抵押金。我们认为，企业经营者经过招标前期的初审和中期的详审，中标者的素质普遍很高，发生亏空的可能性要比过去小得多。如果一味提高抵押金，必然会使一大批优秀的企业经营人才望押金而兴叹，就会抑制人才的脱颖而出。企业发生亏空，承担风险的首先是承包人，尽管承包人的抵押金多至一两万，少至四五千元，但在长期低工资的情况下，要积攒这笔钱也不是容易的事情。一旦发生亏空，承包人的压力比谁都大，因此承包人会想方设法不使自己走到这一步。况且合同对此也有规定，企业连续3个月亏损，出包方将用承包人的押金抵补，押金不足抵补时，立即中止合同；押金抵补有余，可让承包人补足押金继续承包。

（二）承包人的报酬问题。从我们调查的企业情况来看，承包人报酬普遍偏低，有责大于利的倾向，有的完成任务只规定其增加职工平均奖金的一至三倍，有的规定只增加职工平均工资的一倍，这一问题不解决，必然会压抑承包人的积极性。利益问题是十分敏感的问题，如果只考虑到承包人得利太多会增加与职工的矛盾，不考虑承包人主观能动性的发挥，

不仅国家受损失，职工也不会得到多少好处。承包人承担风险，除劳动所得外，理应得到风险收入。因此，必须解决思想障碍，让承包人得到合理的收入。比如有的地方采取承包指标内控制多拿，超额指标部分允许分成多拿的办法，就比较合理。上级部门也应对承包人收入的列支科目做出明确规定，使其合法化。当然，承包人的全部收入不宜全部转化为消费基金，可将其一部分做为承包保证金存在企业内，承包期满一次或分期领取。

(三) 如何对待企业原负责人的问题。企业原负责人招标中未投标或未中标，就地卸职是十分自然的事情。但是在新旧体制转换时期，人们的思想一时难以承受，这个问题处理不好也会引出许多麻烦。尽管目前还未出现什么乱子，但随着改革深化，退下来的人将会逐步形成“败阵群体”，惹出多少事端也未可知。因此，我们认为，对于那些确实无经营能力和领导能力者，应做好思想工作，在企业就地消化；一些有一定经验者，应统一集中起来，组成“企业咨询服务组”统到体改部门或综合管理部门，深入企业开展调查研究，对企业进行帮助和指导。同时，上级部门应尽早做出规定，解决好这部分人员的安置和留用问题。

(四) 企业党政工关系问题。企业实行招标抵押承包后，承包人有了风险，也有了相应的权力和责任。在这种情况下，更应处理好三者关系。我们认为，对此类企业应采取特殊政策，党委书记和工会主席都不可再去委派，否则就会形成两张皮，不利于协调配合。一种情况，上述两职由党员大会和职工大会分别选举；另一种情况，第二承包人是党员并具备条件的，可由其出任党的书记，工会主席则由职工选举。

(五) 防止短期化行为问题。招标抵押承包后，承包基数一般是比较先进的，经营者想方设法地挖掘内部潜力，以求企业生产迅速发展，在此情况下，往往也可能发生一些只顾眼前利益的短期化行为，解决好这一问题关系到企业发展后劲。我们认为，搞招标抵押承包，重点要把好三关：一要把好选人关。经营方式确定后，关键在于选好经营人，必须履行招标的各个程序，采取民主评议与考委会集中的办法，选准经营者；二要把好合同关，把保证企业发展后劲的条款全部用合同规定下来；三是要把好监督关，各主管部门特别是出包方，在加强服务的同时，更应加强监督，对经营者的不规范行为要及时出示“黄牌”或“红牌”。同时，应设立国家财产管理局，以利保护国家财产不受损失。

作者工作单位：山西省雁北地区体改办
责任编辑：王 颖

敬告读者

1988年度《社会学研究》的征订工作已经开始，订阅单已通过信函发出。尚未收到订阅单者，请速与我组联系。通讯地址：北京市朝阳区光华西里3号。联系电话：59.3317

社会学研究所发行组
1987年11月