

对地质勘查单位全面推行承包 经营的决策过程

彭云彪

冯剑萍

黑龙江地矿局从1985年全面实行项目管理以来,使我们看到改革带来的深刻变革和进步,但有两个问题越来越明显地摆在我们的面前:一是国家地质事业费投入逐年相应减少,而我们的队伍随着新一轮招工反而有所扩大。二是经过前一段改革,地质勘查单位大力开辟了地质市场,在一定程度上实行了自主经营,全局1987年除从国家获得3850万元的地质事业费投入外,还从社会和其它途径获得2000多万元的投入,人均投入超过了6000元。这个数字大大超过了全局固定开支的保本点,理应获得明显的盈余,但事实上并非如此,地质勘查单位仍然贫困、装备日趋破旧的形势并未得到显著好转。其主要原因是,一半左右的效益在进入单位的大锅之前就被分掉了。这说明地勘单位缺乏自我约束、自我搞活的内在机制。只有继续推进和深化改革,才有出路。

一、决策和依据

通过1年的酝酿准备,局决定从今年1月1日起,全局除职工学校和局机关外,所有单位全面实行承包经营。去年10月25日起曾对首批16个单位(包括所有地勘单位)公开招标承包,到今年1月上旬已完成了发标招标和评标任务,新的法人代表通过竞争已经到任。1月底结束剩余的几个服务公司和经营公司的发包工作。

这个决策是经过1年时间的蕴酿和论证

才作出的,终于在理论和实践的结合上统一了思想认识。

1. 理论依据

众所周知,企业承包经营的方式,体现了我国社会主义初级阶段的特征,随着商品经济的发展而产生。是企业最终达到自主经营、自负盈亏、自我治理的目标模式之前的一种过渡形式,是搞活企业的有效途径。承包经营方式有以下特征:

第一个特征是,只要存在不同所有制,存在经营和商品交换行为,承包经营就是适应的,它的实行不受行业不同的限制。应该说,改革以来地勘单位的经营行为是明显的,通过地质市场经营、多种经营和按市场机制获得的国家地质项目投入(即国家投入地质项目的费用视为地勘单位的市场投入——编者注)等三项经营收入的总和已达单位收入的70%以上(另外的30%带有补贴性质的社会性支出)。地勘单位已经在经营中体现了盈亏,产生了企业行为,但还没有摆脱行政机构依附物地位,这正是需要引入承包经营而加以改变的。也应该指出,正因为地勘单位的经营功能是不完全的,在承包经营中将继续接受两项国家补贴,即社会性开支和基本建设费用。随着项目价格改革,对于单位的补贴可以逐步变为对项目的补贴,即转为项目的成本或利润。当然,这个过程应和地勘单位自立、自主的程度相适应。

工作进展的快慢和质量的高低,对全面完成攻关任务,具有举足轻重的作用。让我们在十三大精神的指引下,加快和深化改革,为地质找矿重大突破和其它地质工作取得新的主要进展,为科技攻关工作迈出更大的步伐,开创新的局面,做出更大的努力!

第二个特征是，除了教育等典型事业单位外，不因单位的企业化程度而受到限制。即使是当前亦政亦企的行业主管部门，同样可以实行经营责任承包或投入产出承包，如我局向省政府进行的金矿储量承包就是这样。由于承包经营具有广泛的适应性和灵活性，地勘单位即使不能实行全面的经营承包，也可以实行某些指标的经营责任承包。

第三个特征是，承包经营不以企业的贫富为先决条件。甚至对于亏损和微利企业则越有成效，承包经营能赋予单位以活力，然后才能变富，富而不活，在竞争条件下，仍然会变穷。

第四个特征是，承包经营是以资产经营权为对象的交易。在资产所有权不改变的前提下，经营者完全有权根据市场变化转变企业的产业方向。因此，国家地质事业费的投入水平也不应作为地勘单位承包经营的前提。

仅从上述依据看，地勘单位全面实行承包经营在理论上是完全适用的。地质行业、地勘单位的确有自己的特殊性，但它不足以掩盖可以实行承包经营的普遍性。特殊性应当在承包经营的技术上和策略上加以运用。

以上说明了可能性，有无必要性和紧迫性呢？要搞活经济，首先要搞活企业，这是改革的中心和落脚点，也是当前至为迫切的问题，承包经营正是对症下药。地质行业改革的症结不也正是急待搞活地勘单位吗！

地质工作体制改革的起点低，起步晚，一定时间落后于全国改革的步伐是可以理解的。但是，落后应当成为鞭策。否则，一步赶不上，会步步赶不上。我们必须把自身的改革置于全国改革的座标中，至少是眼睛盯住，不致于拉下。与全国改革形势协调同步的好处是显然的，在大势所趋下，干部群众的认识和心理容易得到最大限度的统一和平衡，从而使改革在大环境下顺利进行，改革的效益可以事半功倍。

从策略上说，“一揽子”计划可以避免与旧体制的摩擦。改革可以短期到位而不致逆转，问题是冲击大，局势不易控制。但我们的地勘单位可以在风险中经受考验和改造，必须承受压力，然后才有蓬勃的生机。

2. 实践依据

全国无数企业的实践经验以及云南省地矿局等兄弟单位的实践，我们应当很好地借鉴和消化，完全不必从零开始，也不一定要从试点开始。承包经营是从赋予单位以压力为起点，进而达到产生动力和活力的目的，不是从给好处开始。不通过试点而普遍实行可以避免干部上台下台的攀比心理。相同的管理机制可以减少摩擦。与城市实行交通规则一样，统一性和同时性甚至是必需的。

二、程序性考虑

1. 结合实施程序逐步统一认识从1987年初开始，在全局组织学习赵紫阳同志关于改革经营体制和企业内部经营机制的一系列讲话，学习国家体改委的文件。这些学习使干部群众充分感觉到了国家的改革节奏，认识了形势，进行了最初的思想准备和舆论准备。以后，紧接着在技术经济学术研究活动中广泛讨论承包经营问题。

曾于6月份制定地勘单位试行承包经营管理办法的讨论稿，这时从反馈回来的情况看，除了个别单位有所疑虑外，绝大多数单位反映肯定，并提出了许多切实可行的修改意见。讨论方案的过程同时起到了进一步统一认识的作用，测试了基层反应。

7月地矿部调研组在我局上千人的大会上介绍了云南地矿局实行租赁承包的经验，作了深入的理论阐述和可行性论证，并对我局探矿机械厂的承包经营可行性作了指导，这些给了我们很大的启示和鼓舞。

10月，召开全局承包经营工作会议，宣布了决定。再一次从队长、党委书记、总工程师的反映中测试了思想统一的程度。

11月底由局领导带队组成三个工作组到地勘单位进行发包动员，并与群众直接对话。同时清点地质找矿成果和资产，直接考核投标人。

12月15日开始议标定标，同时着手指导队内层次的承包。

2. 抓住关键环节，作好工作准备

在工作准备中，反复研究了不同单位的承包指标体系。最后确定：在手段施工单位及经营性公司（厂）实行与企业大体相似的“两包一挂”，即包死资产占用上交基数；包死资产更改及增值；职工和经营者的利益分配与效益挂钩，定死挂钩基数，超收和不足按定比奖罚。对于地勘单位另外增加“一包”、“一挂”。“一包”是包国家地质项目投入和产出比，“一挂”是经营者的利益与这个比值挂钩，超额或不足实行定额奖罚。增加这“一包”，“一挂”的目的是为了突出对地质找矿的导向，促进地质工作社会效益的提高。

地质工作的产出计价基础较差，很难考核。我局实行项目管理以来，全面确定了局、队项目结算价格体系，并且实行了国家资产有偿占用，使投入产出的关系日趋清晰。但是，这只是对以技术劳务作为结算对象的部份是如此。对以成果为结算对象的普查项目部份则有较大的差距，目前只有相当于“初查”、“详查”矿产地的成果价格，而无低级成果的价格。由于找矿周期较长，各队都有一批低级成果（矿点、有远景的异常级等）作为“库存”出现，如果没有这类成果的价格，地勘单位的找矿效益就无法随时衡量，也无法按年度兑现奖罚。低级成果的计价办法目前暂不用于局、队间结算，而只用于承包经营考核。

地质成果和资产清点是承包的前提。我局实行的国家资产有偿占用为承包经营奠定了一个好的基础。多年来，地勘单位固定资产的原值和净值的巨大差额说明，要保证资

产增值是一个很不容易的事情。现行折旧办法不足以保持资产的价值不下降。据测算，我局折旧后的设备总价值仍然按每年70万元左右的幅度下降。以全部设备的净值1600万元计，相当于价值总额的4.4%左右。要达到持平，就得通过扩大折旧（如按地质市场产值折旧）来补足。以地质市场总收入为1000万元计，那么折旧提取不能小于7%。如果还要增值，就必须进一步加大折旧，或从利润中提取。包死这个指标无疑是有助于单位自我改造和自我发展的。

承包经营要求基层政治体制改革同时推进以形成一个战役性的配套系统。队长由招标产生的同时，局党委决定基层党委班子和工会主席由选举产生；行政副手其中层干部由队长直接任命，报局备案；承包期或任期结束后，恢复经营者保留在档案中的工资，或按新职务享受待遇；法人代表根据生产经营需要精简机构，不要求与局对口；党政分开，党委办公机构精简后只管党的工作，政治思想工作划归队长主管。这些改革同时出台，因而加大了改革的难度。但不这样不足以构成一个完整的改革系统。

3. 改革的风险与对策

打乱现有基层班子相对稳定并且比较得力的局面，而在全面招标中去选择把握不大的新人，这不能不说是个真正的风险。但是搞委托承包又得不到竞争促进的效果，改革的意义要打很大的折扣。如果我们对班子的判断是正确的，现职班子的大多数在前一段的经营与改革中是得到了群众信任的，那么他们在招标竞争中就一定反映出明显的优势。根据我们的测算，15个单位中至少11个左右是能够中标的。在同等条件下，我们也一定保证他们优先中标。问题在于要在公开招标中验证这一测算的正确，我们也相信现职班子能经得起这一考验。我们估计少数单位（大概2~4个）在改革和经营中相对落后，群众迫切希望改变现状，这样，竞争的

局面一定会形成，这实际上是我们希望的。另外有一两个最不景气的单位，正处在“谷底”，承包经营最有可能带来起色，根据现职班子的反应，无人投标的情况即或在这样的单位也不会发生。事实是全面招标后的情况没有出现意外的不平稳。连续性和继承性总体上得到了保证。

一小批现任干部落选，但在心理上不会太难堪。同时我们在宏观上作了适当调节，使没投标和落选的都能各得其所。在大体坚持能上能下不搞终身制的原则下，根据他们的能力和特长，由局给予妥善安排。

在竞争剧烈的单位，能否选好承包人是第二个风险。他们不一定是早就进入我们视野的人，光通过标书、方案和短暂的考核还不足确定对象，最有效的办法是通过群众来选择。群众的信任度是重要的安全保证。此外，在方案中规定在一定时间内承包人实现的指标偏离目标过大，或行为越出了允许的界限，局有权中止合同并追究责任。

第三个风险是，时间紧，触动面大，工作不易到位。在发包过程中容易带来紊乱，使当前的工作受损失。估计这种情况只会出现少数竞争明显的单位。对策是，有针对性地加强工作，尽量缩短过程。现在这个风险已基本风平浪静。

第四个风险将出现在承包以后，局的宏观监控如果得不到加强，承包者的行为约束可能失控，承包单位队伍素质下降和经济情况恶化。但是承包经营的机制是有助于加强宏观控制的，只要我们不是十足的不清醒，这种情况是不会普遍发生的。的确，发包结束不是万事大吉，大量新的情况和问题急待我们去解决。我们正在拟定承包经营宏观控制几个规定，使改革一开始就着手配套，把可能出现的问题有预见的加以宏观控制。

三、初步实施反馈

通过发包投标的情况来看，基层干部群众反应热烈程度超过了预计。绝大多数人认

为这一改革是及时的、必要的，他们的关注程度是空前的。有的单位在三九天的露天地开动员会和对话，3个多小时竟无人离开。有的单位正在分房，发包后群众注意力和议论中心马上转到承包经营上来了。

第一批发标的16个单位中，无一空标。9个单位由原班子集体投标后无他人竞争；另有两个先进单位出现了与原班子竞争的对手。他们说：“我们很难竞争过原班子，但也要促使他们”。这些单位的班子由于稳操胜券，现在已不失时机地着手了单位内部承包。另一方面，他们投的指标较低，拉开了讨价还价的架式。有4个单位（正是预料中的单位），出现了多份标书，竞争剧烈。投标者认真严肃、仔细测算，广泛争取支持，形势很活跃。针对这种情况，有人耽心这些人才互相排斥，在以后的工作中会出现对抗。另外，这些单位的群众和职代会强烈要求在选择承包人的过程中听取他们的意见。我们在两个单位让投标人在群众中进行“施政演说”同时和群众对话，气氛异常活跃，然而分3个层次进行民意信任投票，结果和我们预计中标的一致。总的来说，所有单位至今未出现混乱。

在与投标人的大量接触中，他们都对国家地质事业费投资形势和局对扶植地勘单位经营的产业政策十分关注。有的人关心拟议中的局机构改革一旦发生，会对承包合同产生什么样的影响？

总之，全面推开承包经营的“撞击反射”既强烈又丰富，我们一时还未能全部作出反应。尽管迈出的第一步合乎意料，但对下一步丝毫不敢掉以轻心。已经发动起来的改革冲击着基层，反过来也冲击我们自己。

地勘单位实行承包经营后，局从机构上、管理机制上如何适应形势的要求，就顯得非常紧迫。局机关的改革也就必须拿到日程上来了。

（黑龙江省地矿局）