

政策研究文集

第三辑

机械工业部
政策研究室编

编 者 的 话

《政策研究文集》第三辑，是发展战略研究专辑。

研究制定发展战略，是行业管理的一项重要任务，也是各级政府部门的一项重要职责，特别是在政企职责逐步分开的情况下，各省、自治区、直辖市机械工业管理部门，作为政府的一个职能部门，更应集中力量搞好发展战略的研究。本书正是为了适应这种客观需要而编辑的。

发展战略有两种显著特点：一是全面性，二是长远性。中央领导同志一再强调，要“议大事、懂全局、管本行”。并且指出，只有真正懂得全局，才能管好本行。为此，本书收入了关于国际经济发展的战略动向和中国科技发展战略方面的研究报告，以便大家了解全局，从全局出发来研究机械工业的发展战略。同时，书中还收入了技术发展预测、人才需求预测和农业机械化预测等方面的研究报告，目的在于帮助大家预见未来，从长远角度来研究机械工业的发展。其余几个研究报告，有关于整个机械工业发展战略的，有关于地区机械工业发展战略的，有关于农用汽车行业发展战略的。所有研究报告，均代表作者意见，文责自负，有不同看法还可展开讨论，以利认识深化。

机械工业部政策研究室

1985年5月14日

目 录

政策研究文件

- 把各方面力量组织起来, 加强经济政策研究工作
——周建南部长在机械工业经济政策研究中心
工作会议上的讲话……………(1)
- 机械工业经济政策研究中心章程……………(8)
- 加强政策研究, 适应新的形势……………孙效良(11)

政策研究报告

- 国际经济发展的战略动向(详细摘要)……………王纪宽(21)
- 国内外经济社会发展战略的理论和方法综述
……………项安明 吕 凡(36)
- 试论中国科学技术发展战略和近期目标
……………中国科学技术发展研究组(73)
- 机械工业发展战略研究……………孙效良(91)
- 关于我国机械工业到本世纪末发展战略问题的探讨
……………黄觉非(120)
- 我国机械工业2000年技术发展预测……………黄雷鸣(135)
- 机械工业部系统专门人才现状调查和需求预测
……………机械工业部教育局(153)
- 关于我国2000年农业机械化预测和发展战略
……………北京农机化研究所技术经济室(172)
- 关于发展农村用汽车的几个问题……………中国汽车工业公司(184)

关于北京机械工业发展战略问题·····	陆首群(198)
数学模型在体制改革和发展战略研究中的应用·····	原道谋(212)
我们是怎样组织全省机械工业发展战略及规划 调查研究的·····	徐凤林(233)
对乡镇机械企业方针政策的几点意见·····	金尔林(244)
关于消化掌握引进技术的环境问题·····	弋 辉(250)

政策研究的理论与方法

决策研究·····	李铁映(258)
政策研究的组织与方法·····	奚正永(285)

把各方面力量组织起来 加强经济政策研究工作

周建南部长在机械工业经济政策研究中心
工作会议上的讲话（摘要）

（一九八五年二月六日）

在当前新形势下，成立机械工业经济政策研究中心，是为了把各方面力量组织起来，加强对机械工业经济政策的调查研究，更好地贯彻执行党的方针政策，促进机械工业的发展，为实现十二大的总目标、总任务服好务。

下面围绕如何加强经济政策研究工作的问題，讲三点意见。

一、加强政策研究工作，首先要各级机械部门的领导思想有一个新的转变和提高

在机械工业部门，加强政策研究的重要性和迫切性已被人们越来越认识了，并且把政策研究摆到重要位置上来抓。但这仅仅是开始，对这项工作的重要性，还需要不断提高认识。据反映，现在还有这样一些说法：政策研究虽然重要，但可以慢慢来，眼前火烧眉毛的事情一大堆，处理这些事都忙不过来，哪顾得上研究政策；政策研究是中央部门的事，省、市厅局是执行部门，上面怎么说，我们怎么干就行了；省、市厅局无权制定政策，因此研究了也没有用，等等。这些说明，加强政策研究工作，首先还要解决好领导的思想认识问题。

（一）加强政策研究工作是振兴机械工业的需要。

机械工业要真正担负起为四化建设提供先进技术装备的重任，面临着“三上一提高”的战略任务。国民经济各部门要求机

机械工业提供各种适用的先进技术装备。因此，机械工业要在技术上和发展速度上超前发展。重要一条是依靠正确的方针、政策，调动各方面的积极性。最近，部党组向中央书记处和国务院汇报整党工作时，中央领导同志指示我们：要团结奋斗，锐意改革，走出一条具有中国特色的机械工业发展道路。这就必须要有一系列的方针政策，来促进机械工业的发展。过去我们议大事不够，工作上往往抓小不抓大，放松了对宏观经济的研究和经济政策的研究，包揽了企业的具体业务，削弱了企业的自主权，影响了企业应有的活力。过去我们也抓计划，但没有抓好长远规划，或在抓规划时就事论事，争项目、争投资，没有首先着重明确方针政策和发展的重点。作为政府管理机械工业的部门应该通过立法，制订有关法规、条例、办法和正确运用经济杠杆实行对企业的管理。这必然要依据和体现正确的政策，否则就不能引导企业向正确的方向发展。

例如，技术改造问题。发展国民经济要依靠老厂的技术改造和必要的扩建改建，这是一条重要方针。这样做，投入少产出多，经济效益高。机械工业虽有一定基础，但长期得不到更新改造，设备陈旧、技术落后，已成普遍性问题。造成这种局面的原因是长期以来忽视设备更新改造，只讲有形损耗，不讲无形损耗的结果。机械企业固定资产折旧率很低，更新一遍需要几十年，显然不能适应当今科学技术迅速发展的形势。近几年重点企业的折旧率虽逐年有所提高，但对整个机械工业来说，如何根据企业 and 设备不同情况提出比较科学的分类折旧办法，还有许多问题待进一步研究。

如，专业化协作，也有一个如何鼓励和促进的政策问题。专业化协作产品重复收税，外协件愈多，成本愈高，因此外协不如自己干。利改税后，除铸锻件协作已开始减收增值税外，一般零部件专业厂的增值税与主机厂一样，仍然偏高，不利于专业化的发展。这个问题也待研究解决。

机械工业的具体政策问题，国家有关部门当然要研究。但是，机械工业部门自己也要研究。因为，我们对机械工业的情况应该最了解，应该自己要能讲清楚。如何把中央、国务院的正确方针和基本政策与机械工业的实际情况相结合，提出具体落实的建议和当前迫切需要解决的问题，是我们应尽的职责。因此，机械工业的经济政策，机械部门（包括部、省、市等各级机械部门）的同志都应主动研究，主动反映执行政策中的情况和问题，主动提出具体措施和建议。这样，才能使国家的有关方针政策在本部门、本地区、本单位更好地贯彻落实，推动机械工业的发展。

（二）加强政策研究工作，是机械工业管理体制改革的需要。

机械工业管理体制改革的重要内容，就是要简政放权，实行政企职责分开，扩大企业自主权，就是政府部门要由主要管企业的具体业务转为主要面向全行业，搞好行业管理，即搞好方针政策、统筹规划、综合平衡、组织协调、监督服务。这五个方面，第一就是要搞好方针政策。国务院赋予机械工业部门搞好行业管理的六条调节手段，如价格、税收、信贷、折旧等问题，实际上也都是经济政策问题。扩大一点来讲，也是社会主义经济如何管理的问题。对这些问题，我们还很生疏，既缺乏经验，也缺乏知识，迫切要求我们从指导思想到工作方法来一个大的转变，即从过去习惯于抓一件件、一桩桩的具体生产经营业务，转到用主要精力考虑宏观经济问题和研究经济政策上来；从过去习惯于单纯使用行政手段进行指挥，转到主要善于运用经济手段进行管理上来。这样才能适应改革的新形势。因此，机械工业部门的各级领导，要提高对方针政策研究的认识，自觉地把这项工作摆到重要日程上来，切实把这项工作做好。

二、学好耀邦同志的重要讲话，把经济政策研究工作搞得更好些

去年12月2日，耀邦同志在全国宣传部长会议上作了题为

《如何把部门工作做得更好些》的重要讲话。这是一篇有重要指导意义的讲话。耀邦同志指出：“部门工作怎样才能做得更好些呢？首先就是要注意处理好几个关系。第一，局部和整体的关系；第二，理论和实际的关系；第三，破和立的关系；第四，领导和被领导的关系”。耀邦同志的讲话，不仅对改进和加强部门的工作非常重要，对机械工业经济政策研究工作也有十分重要的指导意义。要把经济政策研究工作做得好一些，必须认真学习领会耀邦同志的重要讲话精神，处理好这四个关系。

在局部和整体的关系方面，部门工作要十分注意处理好这个关系，经济政策研究中，也要处理好这个关系。耀邦同志多次向我们指出，要“议大事，懂全局，管本行”，核心的问题是懂全局，也就是局部要服从整体。机械工业经济政策，相对国家的总方针、总政策来说，是一个局部的具体方针政策，这些具体方针政策的研究，必须首先自觉地服从于、服务于党和国家的总政策，也就是要服从于和服务于四化建设这个整体，围绕这个整体来开展活动，并要以是否有利于四化建设作为衡量经济政策研究工作做得好或不好的标准。这样才能使具体方针政策的研究不迷失方向。但是，整体又是局部组成的。各个局部搞活了，整体才能活起来。这是一致的。因此，机械工业经济政策的研究必须按照有利于整体利益的方向去研究如何把机械工业搞活，特别是把一千多个重点企业搞活，通过研究和贯彻落实各项具体方针政策，使机械企业充满活力，更好地为四化建设服务。

在理论和实际的关系方面，对于经济政策研究工作来说，本身就是理论性、实践性非常强的工作，不掌握科学的理论依据，不对实际问题进行艰苦细致地调查研究，是很难提出正确的方针政策来的。现在，我们就经常碰到一些问题，从理论上、实践上都还说不大清楚。这就要按耀邦同志的指示，要认真读书。“尤其要着重多学一点马克思主义的经济理论。同时，还要努力多学一点现代科学技术知识和经营管理知识”，以掌握理论武器，丰

富我们的头脑。要理论联系实际，投身到四化建设里面去，投身到经济改革的实践中去，钻研四化，钻研实际。以正确的理论指导实践，又从实践中不断总结经验，找出规律，从而丰富理论。机械部门的各级领导同志除了按照研究课题要求，深入实际进行调查研究外，还要定期下到基层进行调查研究，取得直接的知识，解决实践中提出的新问题。

在破和立的关系方面，清除“破字当头，立在其中”的错误影响，正确处理破和立的关系，对于指导我们的改革工作和政策研究工作都非常重要。比如，在当前的改革中，各级机械部门的职能如何转变，组织机构如何改革，都要坚持“立字当头，破在其中”，立新破旧的原则，不然就会使工作受到不应有的损失。在经济政策研究上，也应如此。立，就是要通过调查研究，提出符合机械工业实际情况的各项具体政策，来促进机械工业的发展。但是，在新的具体政策未确定之前，还得执行原来的政策和法规，否则就很难保持经济工作的正常秩序。

在领导和被领导的关系方面，耀邦同志指出，“领导和被领导的关系，可以说就是这样一种既是同志和朋友，又是互为先生和学生的辩证关系”。确立这种关系，无论是对于搞好部门工作，还是做好经济政策研究工作，都是非常重要的。从经济政策研究课题来看，内容十分广泛，需要有多方面的知识。从研究队伍构成来看，有年青的新生力量，有年迈的老专家学者；有领导者，也有被领导者。这就需要在政策研究中，形成不分彼此，互相学习，互相勉励，民主讨论，取长补短，和衷共济这么一种风气。只有这样，我们机械工业经济政策研究活动才能搞得生动活泼，才能把各面方的智慧和力量集中起来，为振兴机械工业献计献策。

三、采取具体措施，加强经济政策研究工作

从目前机械工业经济政策研究工作状况来看，有三个不适应：一是队伍小，组织机构不健全；二是水平还较低，知识结构不适应；三是研究办法单一，科学定量分析不够。这都直接影响

着机械工业经济政策研究工作开展和水平提高。因此，需要采取具体措施予以解决。

（一）人员要充实，组织要健全。

经济政策研究，当然不能只靠政策研究部门的少数同志去搞，各部门的领导同志都要调查研究，抓本行业、本部门的政策研究工作，但是也需要有一支基本的研究队伍。现在这个队伍很小。各省市的机械部门一般只有两、三个同志，而且是忙于搞文件，写报告，很少有精力去作深入调查和研究工作，这与当前机械工业面临的新形势是很不适应的。天津市、武汉市等机械厅局的领导已经注意了这个问题，他们打算结合管理体制改革，在厅局机构调整时，充实政策研究的力量，建立专门的组织机构，这种做法值得大家借鉴。行政机构编制总是很有限的，政策研究机构也不可能搞得很大，因此还要注意把各方面的力量组织起来，开展工作。黑龙江省机械厅在开展行业战略规划研究时，把各方面力量（包括大学教授）组织起来调查研究，进行评审。这些做法，各地都可以推广。总之，政策研究单位不仅自己要调查研究，而且要成为组织政策研究的综合部门，既可组织有关职能部门参加调查研究，也可聘请特约研究员参加，还可以开展征文活动等。把各方面的研究力量组织起来，搞好机械工业经济政策研究工作。

（二）加强培训工作，提高研究队伍素质。

经济政策研究人员要适应新形势的要求，必须要有比较广泛的知识，要有一定的经济理论水平和分析问题的能力，要懂工程技术和工业管理，还要掌握一些现代科学知识等。因此，对现有政策研究人员要有计划地进行培训。

如何培训政策研究人员，还是一个新课题。前几年我们对企业领导干部进行了培训，对其它专业经济管理干部也进行了培训，这方面有了一定的基础，但是，如何培训政策研究人员还没有经验，需要大家去创造，积累这方面的经验。当前可以先采取

灵活多样的短期培训。例如，参加一些现代科学技术讲座，或某方面的专业短训班，也可以列些题目，请有关专家来讲课。这些都是可行的。有的同志还建议组织经济政策研究人员出国考察，学习和借鉴国外经验。增长知识，开阔眼界，也是可以考虑的。机械工业经济政策研究中心负有培训人员的任务，应该在培训政策研究人员上下功夫，尽快摸索出一些经验来。

（三）制定有利于促进政策研究工作的有关政策。

会上大家提出了一个新问题，就是推进政策研究工作本身也要有政策。大家反映，一些同志不愿意搞政策研究工作。过去研究人员既没有职称，也没有专业，工作任务重，压力大，调资、提干时，往往比搞管理、搞技术的要差一级，因而影响积极性。这确实是一个实际问题，应该引起注意，要打破一些老框框，敢于实事求是，研究人员应按其实际工作成绩同样奖励晋级，有重大研究成果的要给重奖，鼓励大家努力搞好研究工作。关于各种职称问题，按照统一规定去办，目前希望各地摸索经验。在适当时候，政策研究中心应把这些合理化建议和经验汇集起来，理出条文，经有关部门审批后下发执行。

（四）创造必要的物质条件，促进政策研究工作的顺利开展。

搞好政策研究工作需要创造一些必要的物质条件，如研究经费，研究需要的先进手段、工具，必要的研究资料等一系列问题，都要适当的解决。部里已同意，将机械工业经济政策研究中心的研究经费，列入部年度科研计划，作为软科学项目，每年拨款，用于重大课题研究的费用、对有重大价值的成果给予奖励，以及用于培训经费、添置研究手段、印发资料、召开研究会议等。各省市厅局的政策研究经费问题可参照部的办法，从各部门的科研经费中拨出。大家还提出了很好的建议，要求搞政策研究中心的刊物，加强信息交流等。经济政策研究中心对这些建议都应予以考虑，积极创造必要的物质条件，促使经济政策研究工作顺利开展起来，

机械工业经济政策研究中心章程

(一九八五年一月十六日第一次理事会讨论通过)

管理体制改革的新形势，要求大力加强政策研究。为了把各方面的力量组织起来，更好地开展这项工作，部决定成立经济政策研究中心，负责组织协调机械工业经济政策的研究工作。

(一) 任务

- (1) 统一组织重大课题的调查研究；
- (2) 协调各有关单位的经济政策研究计划；
- (3) 组织对重大经济政策研究成果的论证和评价；
- (4) 组织政策研究工作的经验交流；
- (5) 组织政策研究人员的培训提高。

(二) 组织

经济政策研究中心设理事会。理事长、副理事长由部领导担任。理事由政策研究室主任、办公厅主任、综合计划司司长、生产管理局局长、科学技术司司长、企业管理司司长、财务会计司司长、管理科学研究所所长、机械科学研究所所长、农业机械科学研究所所长、技术情报研究所所长、国家经委机械工业技术经济研究所所长担任。理事会每季度召开一次，主要是制定或修改经济政策研究中心章程；讨论经济政策研究中心的工作报告；确定政策研究课题计划；决定特约研究员人选等。

理事会下设秘书长一人，由政策研究室主任兼任；另设副司局级专职副秘书长一人，工作人员4至5人，负责经济政策研究中心的日常工作，同时即为政策研究室调研三处，编制暂由政策研究室内调剂解决。经济政策研究中心的集体成员暂定以下13个单位：部政策研究室、办公厅的法规处、综合计划司的经济分析

处、生产管理局的生产计划处和综合统计处、科学技术司的综合处、财务会计司的综合处、企业管理司的公司处、管理科学研究所的工业管理研究室、技术情报研究所的综合情报室、机械科学研究院的技术发展研究处、农业机械科学研究院的农业机械化研究所以及国家经委机械工业技术经济研究所的工业经济研究室。各成员单位的隶属关系不变，只是由经济政策研究中心负责组织协调经济政策研究活动。成员单位由理事会根据实际情况进行调整。

（三）特约研究员

经济政策研究中心聘请特约研究员。

特约研究员的条件是：热心于政策研究工作，有精力和时间从事政策研究活动；有较强的研究能力和一定的工作经验；有较高水平的研究成果。不限职务高低，不限有无文凭，不限有无职称，不限在职不在职。

特约研究员的主要任务是：承担一定的课题任务；参加论证和评价重大研究成果；反映重要动态。

特约研究员的权利是：可参加本中心组织的有关活动；可取得中心印发的有关学习、研究资料；其研究成果将择优推荐给有关报刊发表，被部采纳应用的优秀成果将给予奖励。

特约研究员不仅可从机械工业的管理部门、骨干企业、大专院校、科研单位聘请；也可从机械工业以外的有关单位聘请。

聘请特约研究员的程序是：首先由推荐单位征得本人同意后推荐，介绍被推荐者的条件和过去的研究成果，提出适宜从事哪些方面研究的意见；然后由理事会讨论批准，再以理事长的名义聘请，发给聘书。

特约研究员每两年聘请一次。如两年内不参加研究活动者，即不再续聘。自愿不参加的，也可以退出。

（四）研究经费

经济政策研究中心的研究经费，由部科研经费中拨付，列入

年度计划。主要用于：（1）委托部内外的科研单位进行课题研究的费用；（2）培训经费；（3）研究资料的印发费用；（4）召开经济政策研究和论证会议的费用等。

本章程由理事会每年讨论修改一次，以适应不断发展变化的新情况。

加强政策研究 适应新的形势

孙效良

(一九八五年一月二十九日)

一、我们正面临着一个新的挑战

各级政府经济管理部门，其中包括各级机械工业部门，都面临着一个新的挑战。这就是：新的形势要求我们必须尽快学会用一套新的办法管理经济活动。

建国三十多年来，特别是1956年社会主义改造基本完成之后，我们一直是靠各级政府用行政办法管理经济活动的：生产靠指令性计划；流通靠统配调拨；价格由各级政府统一规定；分配由国家统一规定工资标准和晋级调资的时间和比例。总之，社会再生产的各个环节都是用行政办法去指挥的。这一套管理办法，曾经起过它的历史作用，但也越来越明显地暴露出它的弊病。主要是压抑了企业和劳动者的积极性和创造性。作为经济活动细胞的企业，缺乏不断改进经营管理的内在动力。没有自主经营的权力，其结果当然就是缺乏生机勃勃的活力。深入分析，我们的产品质量不好，品种发展不快，为用户服务不周，经济效益不高，这些“常见病”、“多发病”，都与这种管理方法有直接关系。

党的十二届三中全会，全面地总结了30年来的经验教训，作出了关于经济体制改革的决定，明确提出以5年为期，彻底改革以行政办法为主的经济管理体制，要求逐步实现政企职责分开：企业实行自主经营，自负盈亏；各级政府集中精力管好应当由政府部门管的事情，真正做到大的方面管住管好，小的方面放开放活。这样，既可以增强企业的活力，又可以自觉地保持国民经济

按比例协调发展。

在政企职责分开的条件下，各级政府部门再也不能仅仅靠行政办法管理经济活动了。一方面，企业有了自己的经济利益和一定的自主权，必然按照自己利益的要求去进行生产经营活动；另一方面，为了保持国民经济按比例协调发展，必须使企业的活动符合国家计划的要求。在这种情况下，政府既要對经济活动进行计划管理，又不能再直接干预企业的生产经营活动，主要是通过经济政策、经济杠杆、经济法规来管理和调节经济活动。这样，加强经济政策的研究就历史地提到了我们的议事日程，这可以说是“大势所趋”。

对于公有制经济如何管理，世界许多国家都在研究，集中的表现，就是实行计划经济的国家，都在进行管理体制的改革。虽然具体改革方案各有不同，但有一点是共同的，这就是增强企业的活力，扩大企业的自主权，为此也都在减少政府对企业的行政干预，运用经济政策、经济杠杆和经济法规调节经济活动，保证国家计划目标的实现。

各级机械工业管理部门的全体同志，都必须清醒地看到，我们过去熟悉的一套管理办法，随着经济体制改革的不断深入，将要闲置起来，用不上了；我们过去不熟悉、甚至根本不懂的一套管理办法，正在逼迫着我们去熟悉、去掌握。这个转变，是一个相当大的转变。第一，从工作内容来说，要把组织指挥企业日常生产经营活动的工作逐步放下去。让企业自己作主，集中精力搞好制定方针政策、统一规划、综合平衡、组织协调、监督服务；第二、随着工作内容的变化，组织机构也要做相当地改革，大力加强制定统一规划和方针政策的参谋、咨询机构，适当精简组织指挥产供销的权力机构；第三 新的职责要求我们，必须学习和掌握宏观经济管理知识，特别是运用经济政策、经济杠杆和经济法规管理经济活动的知识。现在看，仅仅用“知识更新”这个概念还不能充分表达这个意思，实际上，是需要对各级经济管

理部门的干部进行系统的重新教育。

对于我们面临的这种新挑战，各级机械工业管理部门的领导同志，必须有充分的估计和足够的认识，并且要采取实际的措施，其中就包括把政策研究工作提到更重要的地位。如果我们现在不这样提出问题和认识问题，将来我们的工作就将陷于极大的被动。

从现实情况看，许多单位已经看到了客观形势这种变化。比如，许多省、自治区、直辖市机械工业的体制改革方案中，都明确提出了“职能转变”的问题。打算重点加强方针政策、统一规划、信息情报、运用经济调节手段等方面的工作，有的还采取了一些实际措施。这些都说明大家的思想认识在随着形势的变化而提高。但总的来说，对这种客观形势的变化，估计和认识还十分不够。在思想上，还总是把政策研究工作当作软任务，排不到议事日程；在实际工作中，还总是习惯于抓一桩桩、一件件的具体事务，不善于“从个别到一般”，抓住共性的问题，从政策上加以解决；在讨论研究体制改革方案中，还有些同志对于抓具体事务恋恋不舍，简政放权步子不快；做了一些政策研究工作，大体上还停留在少数人搞，零零星星地搞，还没有把各方面的力量组织起来，系统地进行政策研究工作；从政策研究的方法来说，还只有定性分析，没有定量分析，更没有把政策研究建立在科学方法的基础上。这种状况如不迅速加以改变，很难适应新形势的需要。

二、机械工业经济政策研究 中心的作用和任务

为了使政策研究工作适应新形势的需要，在提高思想认识的基础上，还必须在两个方面有所突破：一是组织方法必须有所突破；二是研究方法必须有所突破。

政策研究组织方法的突破，从当前的情况来看，应当包括两个实际内容：