

政策研究文集

第二辑

机械工业部
政策研究室编

编 者 的 话

为了具体贯彻落实党的十二届三中全会《决定》的精神，配合在1985年基本完成机械工业管理体制改革的需要，为整个工业体制改革提供可借鉴的经验，我们编印了机械工业管理体制改革的专辑——《政策研究文集》(第二辑)。

全书共分文件摘编、论文选辑、经验介绍和国外资料四个部分。文件摘编中，有党中央、国务院领导同志有关机械工业体制改革的重要指示，国务院和我部近年来有关改革的文件，这些都是指导机械工业体制改革健康发展的重要依据，需要各级领导经常阅读、深入领会的。论文选辑中，有的是对建国以来机械工业管理体制沿革与发展的系统论述，有的是对改革中某方面问题的理论探讨和建议，这些对于联系实际，研究解决改革中的新问题，将起到启发思路的作用。在经验介绍中，主要是近几个月来改革实践的经验总结，可供大家参考。在国外资料中，有部领导最近去美国的访问报告，以及匈牙利、苏联体制改革的经验，对于借鉴国外经验，搞好我国机械工业管理体制改革的有益的。

我们把这本改革的专辑，献给正在进行改革实践的各级机械工业部门和锐意改革的各级领导干部，以期在改革中起到应有的作用。

机械工业部政策研究室

目 录

文件摘编

国务院批转机械工业部关于机械工业管理体制改革的意见 的报告的通知·····	(1)
国务院关于进一步扩大国营工业企业自主权的 暂行规定·····	(15)
机械工业部贯彻执行《国务院关于进一步扩大国营工业 企业自主权的暂行规定》的实施办法·····	(18)
机械工业部关于西安电力机械制造公司 实行进一步扩权的试点办法·····	(23)
关于增强企业活力若干经济政策的规定 (文件摘编) ·····机械工业部财务会计司	(26)
薄一波同志在机械工业厅局长工作会议上的 讲话·····	(37)
李鹏副总理在机械工业厅局长工作会议上的 讲话·····	(44)
团结奋斗, 争取一九八五年基本完成 机械工业管理体制改革的 ——周建南部长在机械工业厅局长工作会议上的 总结讲话 (摘录) ·····	(52)
以党的十二届三中全会精神为指针, 加快改革步伐, 努力开创机械工业的新局面 ——杨铨副部长在机械工业厅局长工作会议上 的报告 (摘录) ·····	(69)

论文选辑

机械工业管理体制的

- 沿革与发展……………孙效良、丁长青、施慧敏(88)
- 论机械工业管理体制改革的……………(115)
- 《中国机械报》社论
- 关键在于政企职责分开
- 机械工业管理部门要面向全行业
- 加强行业管理与发挥城市的经济中心作用
- 认识新特点, 把握新特点
- 打破部门界限, 促进制造和使用的紧密结合
- 论企业联合
- 运用系统思想指导经济体制改革的实践……………孙效良(132)
- 增强企业活力与经济责任制……………孙效良(147)
- 提供一种评定企业“合理留利”的具体办法……………杨年春(159)
- 关于计划体制改革中综合运用各种经济杠杆的
- 探讨……………吴克(163)
- 有关厂长负责制的几个理论问题……………施慧敏(172)
- 企业内部分配体制改革需要注意的几个问题……………郑竞贤(179)

经验介绍

企业自由联合的一种有效形式

——东风汽车工业联营公司在自愿基础上搞好联合的

调查报告	蒋一苇	(186)
从搞活企业、改组联合、政企分开三个层次抓好		
体制改革	辽宁省机械工业厅 方之昭	(195)
省厅不直接管企业后抓什么		
	浙江省机械工业厅 黄次舜	(200)
重庆市机械工业同步配套改革的		
初步意见		(204)
反复统一思想,积极探索创新		
	武汉市机械工业管理局 付积霖	(213)
突破申请分配,走向开拓经营		
	机械工业部东北供销办事处 王栋	(217)

国外资料

机械工业部代表团访美报告		
		(221)
有关匈牙利工业管理体制的考察资料		
	机械工业部管理体制考察组	(232)
美国学者分析苏联历次经济改革失败的		
原因	贾宗谊摘译	(265)
苏联一经济学家主张把工资基金同企业经营效益		
联系起来	李干生摘编	(272)

国务院批转机械工业部关于机械工业 管理体制改革的意见的报告的通知

(一九八四年八月三十一日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意机械工业部《关于机械工业管理体制改革的意见的报告》，现转发给你们，请认真研究，贯彻执行。

机械工业肩负着为我国现代化建设提供技术装备的重任。但是，现行体制造成的条块分割、自成体系和企业“大而全”、“小而全”的状况，越来越严重地影响着机械工业的发展和四化建设的顺利实现，必须尽快进行改革，并为整个工业领导体制的改革提供经验。

一、工业领导体制改革的一个关键问题，是通过各级政府简政放权和扩大企业自主权，逐步实现政企分开。只有在政企分开的条件下，才可能从根本上解决条块分割问题，打破地区、部门界限，发展各种形式的联合和专业化协作。机械工业部的报告体现了这一精神，方向是对头的，方法、步骤也是大体可行的。

二、改革后的机械工业部，是国务院统管全国机械行业的职能部门，主要是管好有关机械工业的方针政策、统筹规划、综合平衡、组织调和和监督服务。国家计委、国家经委等综合部门，通过机械工业部对机械行业进行管理。各级地方政府主管机械工业的部门，也应简政放权，政企分开，作为一个职能部门统管全行业。

三、除军工部门外，国务院各部直属的独立机械工厂，都要下放，在当地注册、纳税。企业下放后，领导干部不要随便调动，以保持相对稳定。随着机械工厂的下放，管理机械工厂的机构相

应撤销，并要选派少数熟悉情况的干部，参加国家计委和机械工业部牵头组织的专业规划小组。各部门现有机械设备的制造、流通和成套公司都要按照报告中提出的原则进行清理，该合并的合并，该撤销的撤销，该由事业单位改为企业的要改为企业，都要真正实行独立经营、自负盈亏。各省、自治区、直辖市也要仿此精神办理。

四、要赋予机械工业部必要的经济调节手段，保证有效地进行行业管理。同意报告中所提 6 条，请有关部门与机械工业部共同拟定具体办法。

五、机械工业部对全行业的统一管理，要从拟定“七五”规划开始。请国家计委和机械工业部立即着手组织各专业规划小组，开展工作。

六、军工部门的企业，要军民结合，确定生产民用产品的方向。生产民用产品要由机械工业部纳入统一规划，军工部门应派人参加有关专业规划小组。生产民品的军工企业与民用企业间的协作配套，要用经济合同形式稳定合作关系，以便有计划地发展生产能力。

机械工业的体制改革，对机械工业的发展和整个工业体制改革都具有重要意义。各级人民政府、各有关部门都要充分认识这项工作的必要性和重要性，密切配合，积极支持，保证改革的顺利进行。

关于机械工业管理体制 改革意见的报告

国务院：

党的十一届三中全会以来，在党中央和国务院领导下，根据“调整、改革、整顿、提高”的方针和“计划经济为主、市场调节为辅”的原则，机械工业管理体制进行了若干改革。初步扩大了企业自主权，实行了第一步利改税，企业内部推行了各种形式的经济责任制；初步改革了计划体制，企业开始摆脱了任务靠安排、材料靠分配、产品靠统销的“三靠”状况；机电产品进入市场，产需见面，择优选购，价格浮动，开始突破了原来的生产资料流通体制；开展企业间的竞争，发展经济联合，为合理地组织机械工业进行了探索。这些初步的改革，方向是正确的，效果也是明显的。但是，由于改革中各个相互关联的方面不配套，特别是政企不分的问题没有解决，因此，机械工业长期以来存在的“散”和“全”的状况就不可能从根本上改变。现在，横的方面有38个部门，纵的方面有部、省、市、县、社、队6级都管机械工厂。这种政企不分的多部门、多层次管理体制，造成两大弊端：一是条块分割、自成体系，严重分散、重复浪费；二是加剧了企业的“大而全”、“小而全”，阻碍了在全社会发展专业化大生产。这些都影响到机械工业更好地发展。机械工业肩负着为实现四个现代化提供技术装备的任务，必须加快改革的步伐，才能适应新形势的发展。

遵照赵紫阳总理的指示，按照国家机关和工业领导体制改革小组的部署，我们在整党中把体制改革作为边整边改的一个重要内容，分头到9个省市、近百个工厂调查研究，听取意见。现将

机械工业管理体制改革意见报告如下：

改革的目的是：把全国机械工业统一组织起来，解决条块分割、分散重复的问题；打破地区、部门界限发展专业化生产，解决企业“大而全”、“小而全”的问题，以便更好地实现上质量、上品种、上水平，提高经济效益，为四化建设提供技术装备的战略任务。

改革的设想总是：以政企分开和进一步扩大企业自主权为突破口，实现两个过渡，发展两种横向联系：各级机械工业部门由主要管企业过渡到管好全行业，城市的政府由直接管企业过渡到创造条件，充分发挥城市的经济中心作用；发展企业之间的横向联系，形成多种形式的联合，发展制造和使用单位的横向联系，促进设备和工艺的密切结合，更好地为使用单位服务。

一、简政放权与企业扩权同步改革，逐步实现政企分开

实现政企分开，关键是要明确政府和企业管理经济活动的职权分工，政府部门要真正做到大的方面要管住管好，小的方面要放开放活。因此，需要明确两点：一是要区别哪些权该放，哪些权不该放；二是应该下放的生产经营决策权放给谁。

从总体上说，生产能力建设、职工总数、劳动报酬总额等，对宏观经济影响较大，决策权应当集中于国家。在生产能力既定条件下的产供销活动，在劳动报酬总额既定条件下的具体分配办法，在职工总数既定条件下的干部任免、人员调动和企业内部机构设置等围绕生产经营活动的决策权，对宏观经济影响较小，应当由企业自己作主，各级政府都不要包揽。

从机械工业的现状看，各级政府对产供销管得太多太死，是影响企业搞活、形成政企不分的的重要原因。要实现政企分开，各级政府必须把企业自主经营的决策权都放给企业，把产供销搞活，充分发挥社会主义企业的内在动力。具体改革意见是：

（一）生产计划体制的改革，关键是逐步减少指令性计划。

指令性计划以保证国家重点任务需要为目标，具体范围可根据各个时期不同情况加以规定，目前阶段可定为以下5项：①国家重点基本建设和重点技术改造项目的需要；②成套进口设备国内分交部分；③援外项目和重要出口产品；④国家储备；⑤国防建设和军品配套的需要。以上5项国家重点任务需要的机电产品中（包括主要协作配套产品），短线的列入指令性计划安排生产，以保证国家重点需要，其余均由需要单位自行采购。

按上述设想，从现在机械工业部归口范围看，预计指令性计划产值大约占总产值的30%左右，可能涉及到1,000个左右的重点企业。即使这些企业，指令性计划任务也只占一部分或少部分。这样，一大批企业的产供销就可以放活，各级政府部门工作量将相应减少，向政企分开的方向前进了一步。将来随着有关经济体制的改革，再进一步缩小指令性计划的范围。

（二）销售体制的改革，关键是进一步发展多渠道的机电产品流通。

按指令性计划生产的产品，由下达计划的部门组织供需双方签订合同；其余的均可由企业自行销售。流通渠道要多种多样：成套设备采取总承包的办法，向用户成套供货；量大面广的产品，生产企业可以自销，也可以委托流通企业经销、代销；协作配套产品，根据供需双方自愿择优、技术匹配、经济合理的原则，直接衔接订货；同时要开放机电产品的市场，办好贸易中心，减少流通环节，使千家万户的需要能得到满足，产需更好地衔接，并加强售后的服务。

（三）原材料供应体制的改革，关键是在搞好产需综合平衡的基础上开放市场。

机械工业的产供销能放活到什么程度，很大程度上取决于原材料市场开放到什么程度。许多企业担心改革中材料供应脱节，可以采取逐步过渡的办法。1984年国家拨给机械工业部归口企业的钢材大约占总消耗量的50%左右，主要用于指令性计划及其协

作配套。经与国家计委、国家体改委和国家物资局研究,认为可以1984年国家分配给各机械企业的钢材和铜、铝等重要材料为基数,核定后基本不变(国家重点任务有较大变动时再作调整),作为国家分配的指标,由企业直接订货:大宗大量的钢材由机械厂与钢厂建立稳定的协作关系,直达到厂,这部分约占国家分配指标的50%;进口钢材也要力求稳定供应,直达到厂,目前占国家分配指标的16%,建议增加到20%;其余部分按核定指标由机械厂直接向钢厂采购,也可通过本地或外地的物资企业采购。以后,随着原材料生产的增长,逐步扩大市场供应的部分,相对减少计划分配的比重。为了扩大投入市场的原材料来源,一方面原材料生产企业要通过增产增加自销;另一方面国家控制的原材料,也要拿出一部分投放市场,搞活和掌握市场;同时,各企业暂时不用的原材料也要投放市场,调剂余缺,加速周转。

燃料、电力也应按照计划供应指标签订合同,供需双方共同遵守。

(四) 区别三种情况,扩大企业对自有资金的使用权。

用于消费的资金,由企业自主使用,工资奖金超过规定增长幅度时,通过税收加以调节。用于简单再生产的资金,也完全由企业自主支配,主管部门集中的30%固定资产折旧应全部返回给企业用于更新改造;国家指定重点技术改造的企业要较快地提高固定资产折旧率,由企业按批准的规划内容自主进行安排,使重点企业技术改造真正先行一步。用于基本建设的资金,要纳入国家基建计划。

(五) 扩大企业的外贸自主权。

我们赞成按照工贸结合、技贸结合、进出结合的原则扩大机电产品出口,加速技术引进,促进机械工业技术水平的提高。机电产品规格、品种复杂,还要进行长期的售后服务,因此要扩大企业的外贸自主权,选定一批重点企业面向国际市场,让它们承担技术经济责任,在国际市场上经受锻炼和考验。核定换汇

成本时要给予一定好处，按规定留给企业的外汇，有权自主使用，主要用于引进技术、进口关键原材料和零部件。进出口公司要实行代理制，负责组织国外的销售、商情和服务网点。这些，希望在外贸体制改革中加以考虑。

（六）为了保证把企业的生产经营搞活，逐步实现政企分开，相关的改革措施要基本上同步配套。政府有关部门简政放权与企业扩权要同步配套；产供销体制改革与价格、税收、信贷等管理体制的改革要逐步配套；维护企业自主权与监督企业正确行使自主权的有关法规也要逐步配套。

二、下放企业，打破界限，发展联合

要改变目前机械工业严重分散的状况，必须抓住下放企业这个环节，根据有利于发展生产力、有利于技术进步、有利于提高经济效益的原则，发展横向联系，形成多种形式的联合。具体设想如下：

（一）机械工业部所属企业全部下放，原则上下放到中心城市，其它各部门独立的机械企业建议也一律下放，省和自治区的机械厅（局）也不直接管企业。

（二）工厂下放到中心城市后，要打破部门界限，按照内在联系，根据自愿互利的原则，合理组织多种形式的联合，但不要搞行政性公司。内在联系密切的工厂，可以组成经济实体性公司，某些独立经营能力强的企业不一定组织到公司里去，现有缺乏内在联系的公司也可以解体，重新调整组合。现有跨城市的经济实体性公司，凡是效果好的不要再拆散，可下放到公司所在城市，以利于跨城市联合。

（三）要在下放企业的过程中，发展跨城市、跨省、自治区、直辖市的联合。这种联合一般应采取联营公司的形式：公司和参加公司的工厂是两级法人，分级核算；公司经营的收入由公司向当地政府纳税，工厂收入由工厂向当地政府纳税；参加公司各工厂的发展规划由公司统一协调；凡单个工厂难以办到的各种业务

（如承接成套设备任务、联合技术引进等）由公司组织经营，大部分业务由工厂自主经营。特别是大型企业都应有充分的自主权。跨省、自治区、直辖市的公司，可以组成董事会。参加公司的工厂厂长一般由公司任命。这些要纳入公司章程，公司按章程行使职权。现在已经有一批跨地区、跨部门的松散联合体，包括科研生产联合体，大都是合作经营性质，要因势利导，支持其巩固发展。跨城市、跨省、自治区、直辖市的公司，要根据具体情况在同一行业内分别组织几个，以利互相竞争，互相促进，不要搞全国性的垄断公司。

（四）根据实际情况，确定公司的“户头”挂在那里。大多数成员厂集中在一个城市的公司，“户头”就挂在市里，这样的公司是大多数；跨城市的联营公司，“户头”可挂在主导厂或公司所在的城市，这样的公司为数不会多；跨省、自治区、直辖市的联营公司，“户头”可挂在公司所在城市，这样的公司是极少数，但主要是由国家的一些骨干企业组成的。政企分开后的“户头”挂在那里，与现在由那个部门主管含义不同，主要是指在那里登记注册、缴纳税款，政府部门不再直接管企业的生产经营活动。

（五）以上改革设想，不包括军工企业。军工部门的企业，应实行军民结合，生产民用机电产品要纳入机械工业的统一规划；军工企业生产民用产品与民用企业的协作关系，应通过规划和签订长期合同稳定下来，以利于有计划地发展生产能力。

三、机械工业部门要面向全行业，改革管理职能，加强行业管理

政企分开以后，国家仍然需要设机械工业部，作为国务院的一个职能部门；在目前阶段，除少数省和自治区外，仍然需要保留机械工业厅（局），作为本级政府的一个职能部门；机械工业比较集中的大城市，也需要有一个机械工业的职能部门。但是，各级机械工业部门的管理范围、职能和机构都要进行比较大的改革。

（一）要面向全行业。

企业下放后，机械工业部将成为国务院主管全国机械行业的一个职能部门，其管理范围不再限于现在机械工业部归口的一万多个工厂，而要面向全国近10万个机械工厂。各省、自治区、直辖市的机械工业部门也要面向全行业，面向本地区成千上万个机械工厂。

（二）管理职能要改革。

今后机械工业部门的管理职能不再是直接组织指挥企业的日常生产经营活动，而是着重搞好行业管理，主要是管好方针政策、统筹规划、综合平衡、组织协调、监督服务。具体任务是：①研究制订发展机械工业的具体方针、政策。②研究拟订有关机械工业的经济法规。③编制机械工业中长期规划。④组织自下而上编制年度生产计划、重点建设和技术改造计划以及重点科技发展计划。⑤参与拟订和运用各种调节手段，以保证规划和计划目标的实现。⑥统筹协调重大科研项目、重大新产品开发和全行业的技术引进工作。⑦组织拟订、修订和审批有关机械工业的技术政策、国家标准、专业技术标准、产品系列化方案，组织实施对机电产品的质量监督、认证和发放生产许可证的工作。⑧组织和推动机械工业的信息工作，负责组织各种基本信息的收集、分析、处理和发布。⑨组织总结和交流经验。⑩组织必要的行业协会，并指导其开展工作。各省、自治区、直辖市机械厅（局），也要按上述精神，制订具体职责。

（三）管理机构要精简。

机械工业部的各专业局，现在既是管理本专业的职能部门，又是管理直属企业的一级权力机构。随着企业下放和政企分开，第一步，各专业局将不再直接管理企业，只作为部的一个职能局；第二步，逐步建立必要的行业协会，作为政府部门的助手，把一些行业工作抓起来，在这种情况下，可以考虑合并或撤销专业局。

目前机械工业部及各专业局所属公司有3种类型，应区别情况进行改革：一种是负责流通业务的公司，要改革为独立经营、自负盈亏的流通企业；一种是负责设备成套业务的公司，也要改革为独立经营、自负盈亏的工程技术设备成套公司；一种是管生产经营的公司（现有5个），效果好的可以巩固发展，效果不好的要改组或解体。

与此同时，要加强或增设必要的参谋咨询机构。主要是研究各种比例关系，进行经济和技术发展预测，研究如何正确运用各种调节手段，拟订经济法规等。这是宏观决策科学化的组织保证。

（四）要赋予机械工业部进行行业管理的权限。

为了保证有效地进行行业管理，必须赋予一定的权限和调节手段，主要是：①开办新的机械工厂必须经过机械工业部或省、自治区、直辖市机械工业部门同意后，工商行政管理部门才予登记注册。②新上重点基本建设和技术改造项目要由机械工业部统筹规划安排；用于机械工业重点基建和技改项目的投资、贷款指标和重点研究开发基金，由机械工业部根据发展规划，统一申请、下达。③重要机电产品中，除少数由国家物价局定价外，其余由机械工业部定价。大多数机电产品均可实行浮动价格，少数机电产品也可由企业自行定价。④参与制定有关机械工业产品的税目和税率。⑤参与确定对机械工业不同行业、企业和不同用途的贷款利率。⑥根据固定资产折旧法，参与核定机械工业固定资产折旧总水平，确定固定资产分类及具体折旧年限。

四、充分发挥中心城市的作用，行业管理与城市管理要紧密结合

发挥中心城市在经济活动中的作用，应体现在两个方面：主要是发挥城市功能的作用；也要发挥市政府职能的作用。

（一）为了充分发挥城市功能的作用，要从两方面进行改革。

一是市政府要简政放权，逐步做到政企分开。二是市政府要

由直接管企业，过渡到创造充分发挥经济中心作用的条件，其主要精力和财力、物力，要用于搞好交通运输和公用事业、文教卫生事业等建设，为工厂提供最佳的社会服务，创造良好的发展经济的环境，从而增强城市的“吸引力”和“辐射力”，成为更大范围的经济活动中心。

（二）发挥市政府职能的作用，主要是两个方面。

一是通过机械工业的主管部门，管好必须由政府管理的经济工作。主要是：研究本市机械工业的特点，并采取政策措施，鼓励发展优势；根据行业规划制定本市机械工业发展规划；就地就近搞好执行计划的协调工作，进行监督、检查和服务；组织工艺专业化协作和技术交流；办理本市企业的厂长和公司经理的任免事项。二是处理好市政府与企业的关系。工厂法草案对此作的5条规定，基本是可行的。

（三）行业管理和城市管理要很好结合。

制定发展规划要很好结合。行业规划主要是明确各重点企业的主导产品方向及其发展规模，各个以城市为中心的经济区域应当发挥什么特长，形成什么优势。在这些方面各个城市的机械工业发展规划必须和全行业的统一规划协调一致。但是全行业的规划又必须由城市做起，充分听取地方政府的意见；行业规划对城市的要求，也要靠市政府具体落实到企业。

组织协调、督促检查工作要很好结合。执行规划的阶段，机械工业部要负责跨地区的组织协调、督促检查，大量工作要靠城市政府就地就近解决问题。

企业职工的公共福利事业，主要是靠城市政府组织兴办。部门在确定生产能力建设的布点时，要适当考虑各地公用事业的发展情况，并向有关城市的政府部门提出建议。

五、打破部门界限，统筹规划，使设备制造和使用部门紧密结合

要做到制造部门和使用部门紧密结合，不能走“两个制造体

系”的路子。机电产品大都是普遍通用的，有些是若干使用部门通用的，真正特殊专用的为数很少。从现代机械工业技术发展趋势看，即使生产专用性较强的产品，也都具有很多共性技术，包括设计原理和方法、工艺和设备等，协作配套也是相同的；从发挥投资效益看，一个工厂也不宜只生产单一品种，必须具备一定的适应性。因此，不宜划一些工厂专门生产专用设备，由很多部门分头管理，而应统筹规划，统一组织协调。

在政企没有完全分开的条件下，根据不同情况，采取不同形式统一组织协调：

第一种，建设项目要采取新的工艺流程，需要新的成套设备，可由使用部门为主（如上海石化总厂的1.5万吨涤纶成套设备），或与制造部门联合（如过去的9大设备），打破地区、部门、行业之间的界限，把科研、设计、制造单位组织起来，团结合作，共同完成。

第二种，建设项目采用的成套设备，国内生产已有一定基础或引进了先进技术，可以由制造部门为主，按照使用部门提出的技术要求，打破地区、部门、行业之间的界限，把科研、设计、制造单位组织起来，团结合作，共同完成。有的还可与国外厂商合作设计，合作制造。

第三种，在整个工艺流程中相对独立的、比较通用的成套设备，如空分设备、污水处理系统、变电站等，可由主要设备制造厂或公司总承包，根据用户的需要设计、制造。

无论采用哪种形式，机械工业都要更好地为使用部门服务。

在政企分开的条件下，可以通过发展供需之间的横向联系，用总包、分包、招标、投标的办法，把制造部门和使用部门紧密结合起来。建设单位需要的成套设备，要打破地区、部门界限，实行公开招标，各独立经营的工程承包公司和工程技术设备成套公司均可投标。中标的公司通过经济合同的办法，向全国有关科研、设计、制造单位分包。这样，使使用单位的工艺要求和设备