

● 1988—1991



中共秦皇岛市委研究室

调研文选

中共秦皇岛市委研究室编

中共秦皇岛市委研究室

调 研 文 选

1988—1991

中共秦皇岛市委研究室编

序

这本文集，汇编的是中共秦皇岛市委研究室1988年9月至1991年8月三年中的部分调研成果。

1988年9月，在市委的直接领导下，市委研究室通过考试，从社会的一定范围内择优录用了8名调研和资料工作人员，加上以后调入的1名研究员，组成了研究室全新的调研力量。以这次干部制度改革为转折点，研究室进入自1983年恢复以来的一个新的发展阶段。三年来，研究室在只有六七个研究人员的情况下，除了承担相当数量的市委文件、领导讲话及署名文章、撰书等文字工作外，完成各种调研文章200余篇。这些文章，无论数量还是质量，抑或效果，较之过去，都有极大的提高。从这次入选的48篇文章，可以略见一斑。

但是我们爬罗剔抉，编选这本文集，其目的并不在于纪念研究室这段不寻常的历程。当然，用这些成果，为干部制度改革的重要性 and 必要性提供佐证，则是我们所乐意的。我们又一次看到，过去在原单位一些很“平庸”的人，通过平等竞争，在新的激励机制下，在新的岗位上是怎样地释放了他们的潜能，从而为社会做出了更大贡献。

不过，我们更愿意通过审视历史足迹，升华对前程的深层思考。温故知新，是先哲的箴言；实践，认识，再实践，再认识，是导师的教诲。人生无涯，事业无涯。从研究室工作人员说，自有聚散。当其聚时，学习尚须努力，工作有待提高。重读旧作，缅怀当时创作甘苦，可矣，但尤望总结得失，以裨今后之进步。在时间的冲刷后，我们当然看到了：在一些文章中，过去以为颇有说服力的材料不那么准确了，过去以为正确的观点显得片面了，过去以为可行的对

策不那么稳妥了。在这些缺陷后的理论素养、调研功夫、刻苦精神、文字水平、政治敏感性等素质方面的差距，也是一目可知的。知不足而后有所努力，年年进步，是为共愿。当其散时，从个人来说，无论走上什么工作岗位，思想型的干部都是时代要求的，调查研究是领导干部的基本功。从研究室来说，人事虽有交替，事业仍需发展，新人亦可从老同志的文章中有所教益，并当后来居上，无愧老同志之筚路蓝缕，以启山林。

“文章合为时而著”，这一句话用来形容各类调查研究文章，是最适合的了。同理，时过境迁，合为时而著的此类文字，自应成为昨日黄花。然而在编选这一本文集时，我们也感到，有许多文章至今尚不无现实意义，不但问题不过时，而且对策仍有用。这也是我们编选这本文集的重要缘由。现在看这些问题，当然是看得更明白了。问题是如何做。“后之视今，亦犹今之视昔”。如果此书能引发人们对一些问题的再思考乃至推动工作的发展，则幸甚。

需要说明的是，收入本书中的一些文章，过去送发范围是很小的。考虑到保密有其时间性，故经筛选编入。调研文章尤其是对策研究，总是从提出问题开始，势必涉及具体单位、具体事。本室遵从中央以至市委领导的指示，努力确立“攻难题、求真知、说实话、献良策”的调研品格，不敢曲笔讳言。所涉事例，均无他意，希有所谅解。当然今之视昔，一些文章中的舛误之处，如前所述，是触目可见的。考虑到对历史的尊重和对自身的提高，除个别文字不顺之处外，一般不加删改。

三年不算长。如果后三年还能编这样一个文集，希望缺憾能少些，欣喜能多些。

王 霄

一九九一年九月十七日

目 录

序.....	王 霄 (1)
关于秦皇岛港杂货下放的构想.....	本室调研组 (1)
对“拖拉配”沉浮的几点思考.....	李振明 (13)
关于我市私营企业情况的调查	
.....	王安 刘沛侠 顾玉坤 (16)
关于加强乡镇政权建设的意见.....	杨式漪 (26)
落实“双稳责任制”，需要处理好的	
几个关系.....	李振明 杨式漪 王 霄 (35)
关于我市专门人才的调查报告.....	刘宝山 谭旭光 (41)
现实与人才流动的双向呼唤.....	杨式漪 李兰根 (48)
一张皮 两同步	
——昌黎县棉织厂思想政治工作调查.....	扈秋宁 (58)
我市干部培训工作的问题与对策.....	杨式漪 王海波 (64)
我市工业管理体制改革的意见.....	刘宝山 (74)
探索建立科技与经济紧密结合的运行新机制	
——我市创建科研先导型企业调查之一	
.....	刘沛侠 (85)
我市科研先导型企业的特点	
——我市创建科研先导型企业调查之二	
.....	刘沛侠 李景忠 谷儒堂 (92)
关于我市企业集团的调查报告	
.....	李振明 贾栓国 韩继锋 (96)
优化“小气候”，促进我市教育事业发展	
.....	李兰根 王海波 (103)

我市饲料粮市场现状及发展对策分析·····	刘沛侠 (110)
一个艰苦创业的乡党委	
——关于昌黎县施各庄乡情况的调查报告	
·····	市委研究室 (117)
完善我市市领导县体制的若干建议	
·····	市领导县体制考察组 (125)
廉政建设的四个相关要素	
——谈如何把廉政建设落到实处···	王 霄 李兰根 (131)
当前地方党委抓经济工作的有关情况及对策·····	刘宝山 (139)
一个有远见卓识的党支部	
——青龙县炮手堡子村党支部工作调查	
·····	市县委研究室调查组 (144)
关于党政机关中党组织地位和作用的研究报告···	扈秋宁 (152)
秦皇岛市旅游经济发展情况的调查报告	
·····	刘宝山 栗书河 (160)
秦皇岛人口增长与经济发展研究报告	
——现状、未来、矛盾、对策	
·····	李振明 李三练 张福生 (169)
微观民主建设：农村向城市挑战·····	王霄 扈秋宁 (184)
一个迫切需要加强的建设课题	
——我市街道办事处和居委会经济情况	
调查·····	杨式漪 (194)
我市乡镇企业党的建设情况调查·····	扈秋宁 (207)
“科技兴农”有待落实·····	杨式漪 (215)
加强乡镇政权建设是改善农村党群干群关系的重	
要一环·····	王 霄 杨式漪 (223)
发展我市外向型经济的几点意见·····	王 霄 (229)
农业必须走商品经济之路·····	杨式漪 (239)

我市“以港兴市”战略形势分析及基本对策

……………以港兴市——综合调研组（244）

开拓党的基层组织建设的领域

——我市个体劳动者中党的建设情况调查…扈秋宁（263）

乡镇党政干部队伍亟需稳固和加强……………市委调查组（271）

现行法律在农村的困惑

——现行法律在我市农村执行情况的调查…姜继兴（281）

我市市、县、区属集体工业企业调查…刘沛侠 钱 春（298）

升学率下降的背后

——秦皇岛市第一中学的情况调查

……………国家教委、市委研究室联合调查组（307）

对秦皇岛经济发展若干问题的思考

……………王 霄 刘宝山 钱 春（325）

再探我市股份制经济……………姜继兴（357）

对起草教育工作文件的若干建议……………杨式漪（368）

加强农村社会主义精神文明建设的重要基础

——我市农村群众文化建设的调查与思考…扈秋宁（373）

重点中学招生现状堪忧……………杨式漪（384）

关于农村社会化服务问题的调查与思考……………王国安（391）

关于我市工业发展资金集中问题……………王 霄（401）

一条充满希望之路

——卢龙县立足甘薯种植业发展商品经济

的调查……………王国安 杨式漪 王德志（407）

联产承包责任制带来的新活力

——卢龙县兴起水利建设新高潮的启示

……………杨式漪 王国安 王德志（414）

“清水衙门”中的收入差异

——对我市党政机关工作人员收入情况

的调查与分析.....	姜继兴 (425)
开发我市“浦东”，寻求新的突破	
——开发山海关东部工业区的调查与思考	
.....	刘宝山 钱 春 (438)
利用优势，发展航运事业，实现“以港兴市”	
——市属航运业调查及有关思考	
.....	刘宝山 王成林 刘长生 (443)

补白： 情况调查研究 (34) 思路性、启发性调查研究 (40) 方案性、可行性调查研究 (57) 专项调查研究 (63) 典型调查研究 (73) 普遍调查研究 (91) 抽样调查研究 (109) 个案调查研究 (124) 调查与研究 (151) 智囊 (183) 智囊人物素质 (193) 如何确定调研题目之一 (206) 如何确定调研题目之二 (280) 我国各省市调研部门的现状 (297)

关于秦皇岛港杂货下放的构想

本室调研组

我市《发展战略》提出的“以港兴市、以市促港”的战略方针，两年来没有很好实现，症结在于港口管理体制。现行港口体制直接产生三个矛盾：1、港城发展相脱节；2、杂货运输难发展；3、集装箱运输裹足不前。改革现行体制，不但可以解决这些矛盾，而且会带来港兴城兴互促共进的结果。在保证能源运输这一大局的前提下，本文提出一种兼顾国家、地方、港口三方利益的改革新思路：下放港口杂货运输。为此设计了“一港两制”、“一城两港”、“下放山船”三种方案。

一、问题的提出

1986年9月，市委、市人大相继审议通过了《秦皇岛市2000年经济技术社会发展战略》。《战略》提出了“改革开拓，以港兴市，以市促港”的战略方针。但是，在实施《战略》的两年里，这一战略方针没有很好地贯彻落实，港城协调互促共进还存在一些问题，比如：

1.在保持港口以能源输出为主的同时，杂货运输发展不大甚至下降，建立地方船队，开辟国际新航线和开通南北运输海上通道等设想均未实现，秦皇岛还未成为规模货物集散地。

2.在占港口吞吐量5%左右的杂货运输中，主要是大宗中转散杂货，综合效益较高的件杂货运输不发达。

3.秦皇岛地方经济所需原材料和生产的工农产品在港口吞吐量中仅占1—2%左右（重要港口城市这一比例都是30%以

上)，秦皇岛还没有立足港口优势形成临港产业，港口与城市平行发展互不交叉的现象未有明显改变。

4. 杂货运输不发达、集装箱运输发展缓慢的秦皇岛港不能满足外向型企业进出口货物迅速及时的需要，拖了我国外向型经济发展的后腿。许多慕名而来我市洽谈投资办厂的外商，在涉及到海上运输问题时都望而却步，转奔天津和大连。而我市已建成的一些外资企业，如秦富针织有限公司的产品也是舍近求远从天津出口。

综上所述，可以看到我市港口优势仍然是亟待开发的**优势**。如何使这一潜在优势尽快变为现实优势，从而带动我市经济迅猛发展，这是贯彻实施《战略》的首要问题，带有极大的紧迫性和重要性。需要指出的是，在《战略》制订后的两年中，在如何充分发挥港口优势这一问题上，市港双方做了极大的努力。但这些努力并未取得显著效果。这就使我们不得不认真思索问题的症结何在。

二、关键是港口管理体制问题

长期以来在计划产品经济体制下形成的现行管理体制，割裂了地方政府与港口的天然联系，加剧了城市与港口发展不协调的矛盾，影响着港口多功能开发，也影响着地方经济的发展。

（一）现行港口管理体制不利于解决城市建设与港口发展不协调的矛盾。

秦皇岛港是帝国主义掠夺我国煤炭资源需要而建立的港口，建港起因不同于陆域经济发展而导致输出需要建立的港口，一开始城市与港口就不协调。解放后，由于开滦、山西煤炭资源大量开发导致了国家在港口大规模投资，城市与港口发展不协调的矛盾更加突出。世界上类似秦皇岛港建港起因的港口并不在少数，如日本的横滨、大阪等。但是在商品经济迅速发展过程中，城市

几乎都无例外地随着港口的发展而迅速发展起来，“港兴城兴”几乎成为港城发展的普遍规律。

当秦皇岛城市与港口发展不协调的矛盾（即大港小市）比较尖锐的时候，中央以进港吨货提取一元城市配套建设费的办法予以缓解，使秦皇岛市城市建设速度加快，但是港城发展不协调的矛盾仍然没有从机制上得到解决。现在的问题是，如果城市不另辟蹊径利用港口优势获取合理而可观的收入，那么，到1990年国家一旦停止这一特殊政策，不要说城市经济难以获得应有发展，就连城建维修都难以保证。

（二）现行港口管理体制不利于杂货运输发展。

港口相互间存在着竞争。货物运输先天不足的秦皇岛港被夹在件杂货运输发达的天津、大连港之间，杂货运输发展始终陷于困境。多年来，秦皇岛港在关键的货源与航线问题上一直没有取得突破性进展，杂货吞吐量自1985年以来反而连年减少，远洋航线也由3条减为2条。为什么我们大力发展杂货运输的努力收效甚微呢？原因之一，就是在现行体制下，省、市政府不可能运用行政手段为港口创造稳定的货源。而港务局主要承担能源运输工作，不能把主要精力放在杂货运输上，没有力量到交叉腹地去开拓稳定的货源。同时省市难以从货、船和资金上保证新航线的开通和稳定，也难以在码头建设上和后方集疏上贡献力量。

（三）现行港口管理体制不利于集装箱运输发展。

集装箱运输是当今世界港口发展趋势，美国等先进国家全部或大部实行了集装箱运输。秦皇岛港集装箱运输起步于1984年，仅稍晚于天津、上海、黄埔三家，与宁波、张家港、大连等港同时起步。在省政府的发起下，河北外运、远洋公司与港务局三家开始于下半年筹备，年底出口60标准箱。这时承运人（中远公司、注册天津）为刺激货主装箱走货，采取了与散货收费相差无几的低价格。但是由于秦皇岛港没有下放，省政府没有继续抓集

装箱运输，港务局只在杂货运输公司下建立个集装箱筹备组。1985年只出口6箱，失去了集装箱初起的大好机会。而张家港和宁波港集装箱发展很快，1987年已分别达3589标准箱和5253标准箱。在目前情况下，充当天津集装箱运输喂养港的秦皇岛，也许能暂时扩大集装箱运量，但在业务管理上受制于人。而且服务费用滚滚流向天津，其势不能长久，其利不得丰厚。然而由于设备、货源、航线与船只等问题都未能很好解决，其集装箱发展基本上处于自生状态。而在这些问题中，省、市政府本来是有力量促其解决的，只是由于现行体制束缚了这种力量的发挥。

上述三个矛盾，是否可以通过改革港口管理体制得到解决呢？我们认为可以的：

（一）在城市建设方面，通过改变过去互不交往的平行发展状况，会建立一种港城在经济上互相促进的机制。城市会在了解货源、运输价格、行情的情况下，通过发展贸易、运输、服务业，取得可观收入，比如可以开展合法计划外煤炭运输。同时随着杂货运输的发展，自然会极大促进城市向货物集散中心发展，带动相关产业。工业和外向型经济的拉动发展，也是顺理成章的。由于经济的繁荣，财力增长，即使在1吨1元钱停止的情况下，城市建设仍得以持续发展。

（二）有利于杂货运输的发展。秦港发展货运，当前主要是货源与航线的问题。现分别分析如下：

1. 货源问题：港口发展杂货运输都要有自己的陆向腹地或海洋腹地。我国港口以陆向腹地为主。陆向腹地一般由两部分组成。一部分可称为中心腹地或专有腹地，即这一地区货物只能从这一港口进出。比如现大连港的腹地辽东半岛。另一部分为交叉腹地，即这一地区的货物既能从甲港口进出又能从乙港口进出。秦皇岛港的中心腹地应该是秦皇岛市及其延伸地段。由于燕山山脉

切断了延伸线，因此秦皇岛港的中心腹地变得很小，这使秦皇岛港坐等大量货物上门的局面很难出现。要想争取到大量稳定的货源，就必须到交叉腹地去与天津、大连两港竞争。

秦皇岛港的交叉腹地分为两部分。西部是从唐山、北京，到山西、内蒙，是与天津港的共同腹地。天津港是杂货运输大港，杂货运输历史悠久，它目前共有6条定期直达航线，拥有集装箱专用泊位4个，具有运输及时，便利货主的优越条件，对交叉腹地货主有很大吸引力。但是由于港口自然条件较差，铁路集疏运能力已经饱和，因此天津港并不是对所有货主都能提供便利。相比之下，秦皇岛港在争取货源上有如下优势：

(1) 秦唐沧经济区、张家口、承德经济区、保定、石家庄经济区行政上属于河北省管辖。做为河北省唯一的港口，秦皇岛港如果下归地方管理，在杂货运输发展初期一定能够得到省政府的经济与行政支持。比起在乐亭王滩建港，秦皇岛做为河北省口岸要理想得多。

(2) 由于天津近一半进出口货物服务于本市，因此天津港难于全部承担为北京服务的任务。秦皇岛港应该替天津港分担北京进出口货物压力，充当北京的另一门户。由于京秦电气化铁路运力远远优于趋于饱和的京山线、京津线，因此可以比较容易从北京争取到宝贵的件杂货货源，以发展杂货班轮运输与集装箱运输。

(3) 山西是我国有名的资源省，也是没有港口的省。在秦皇岛拟建的戊己码头，山西省投资建设了3个泊位（地面设施），秦皇岛港成为山西省的出海口。山西省现有焦炭、硫、酒等不少货源，太钢每年还进口大量铁矿石（现走青岛）。随着货源开发，山西省正在加快工农业步伐。件杂货资源有增加趋势，山西省完全可以成为秦皇岛港主要货源基地。

(4) 秦皇岛港背后铁路运力强，尤其是疏港条件在全国首

屈一指。现在每天有2000辆排空车皮出港，到1989年预计每天排空车皮可增加至3000辆，为中转大宗散杂货提供了优越的条件。

东部交叉腹地主要是指沈阳、长春、哈尔滨三市联线为切割线的东三省中北部地区和内蒙东部。与大连港相比。我们在争取货源上有着较太的优势：

(1) 在运输距离上，沈阳、长春、哈尔滨到秦皇岛仅比大连远46公里。由于市内运距短，总运费要比大连低，因此对东北三个中心城市聚集的货源普遍有吸引力。

(2) 由于大连港位于辽宁半岛顶端，港口进出口物资主要靠铁路运输，因此沈大线运力紧张。相比之下，东北至秦皇岛的铁路相对宽松一些。如果及时开通秦皇岛至鲅鱼圈海上煤炭运输通道，沈山线运力会缓解，东北货物进关可望大幅度增加。

(3) 由于铁路运力紧张，具有陆地口岸的黑龙江、吉林二省出口货源、有入水趋势。只要秦皇岛港把班轮运输和集装箱运输搞上去，黑、吉两省件杂货货源，肯定会大量从秦皇岛港出口，而且不会象散粮货源那样因营口、锦州杂货泊位投产受到强烈干扰。

从上述粗略分析可以看出秦皇岛港腹地虽然主要是交叉腹地，但是发挥优势同样能够获得较稳定的货源。但是为什么反而出现河北省杂货从秦皇岛港出口逐年递减，秦唐经济区杂货倒流天津出口呢？原因当然很多，主要的是目前管理体制下，港口把主要精力放在了能源运输上，没有力量到交叉腹地去开拓稳定的货源。国内运输发达的港口，诸如上海、天津、大连等港把货源当做港口生命线，搞货源办法多，人数多、素质高。上海港为了解天津货源，专门设立了驻津办事处，主动争取交叉腹地货主。天津港下放地方后，天津经常组织口岸办、外贸局、外经办、港务局等部门到北京、河北、山西等地介绍港口，听取意见、加强联系，并在北京设立办事处。相比之下，秦皇岛港就有差距了。而省

市政府又难以发挥应有的作用，来保证货源和增加货源。

2.航线问题：货源和航线对杂货运输的影响如同温度、湿度对种子的影响一样，同是起决定作用的因素。我市杂货运输就是在有了货源没航线，欲建航线愁货源这样矛盾的情况下徘徊的。从前秦皇岛港有3条航线，1984年新马航线取消，日本航线有的航次也赔钱。因此要使开辟的航线真正巩固下来，未开辟的航线伺机建立，一是要有稳定的杂货货源。在这方面地方政府的作用很大。比如，在新开航线或巩固航线之际，省、市政府可以用行政手段确保我省大部分杂货从秦皇岛港出口，或将件杂货加工末道工序移至秦皇岛等等。二是要有船队做为后盾。航线初开就需要船，但是新航线上的船往往是赔钱的。地方政府在这方面同样可以帮助港口。我省远洋公司共有6条船，秦皇岛市有1条万吨船。如果港城一体，从长远利益出发省市是可以拿出船来支持新开航线的。

此外，还有保持杂货运输后劲儿的泊位建设问题，配合杂货运输的汽车运输、仓储问题等等，都是有地方政府参加才能办好的事情。由此可见，杂货运输管理本来就离不开，也不应该离开地方政府。正在艰难起步阶段的秦皇岛港杂货运输当然就更需要地方政府的通力合作了。如果港口管理体制不改革，那么主要拥有交叉腹地的秦皇岛港一定会被具有灵活地方政策的天津、大连港挤得难以发展，最终使具有较高经济效益的杂货运输变得冷落萧条。

（三）有利于件杂货的发展，集装箱运输面临的难题都会逐步解决。在箱源方面，省政府完全有能力通过选择其它空箱来源方式（共有5种方式）解决。可以调安国轮（比丰宁轮多装2000箱）开辟日本航线，或替代丰宁轮跑香港。成立具有法人资格的集装箱公司，组织高质量的揽货队伍，增添必要设备，从而推动集装箱发展。

从上述分析中，可以看到改革现行港口管理体制，可以解决

城市与港口发展中的主要矛盾。这些矛盾解决了，就会带来一系列好处：

1. 加快建立地方船队，开展内贸运输，实现南货北运等设想的实现速度，秦皇岛市会迅速成为南北物资集散中心。

2. 有利于临港工业的兴起，促进第三产业发展。政府根据港口发展和商品经济规律，可以逐步建立一批临港工业，并带动贸易业、运输业、服务业、旅游业的兴旺发达。

3. 依靠港口优势城市的财力会逐年增加。其收入主要来自港口带动的相关产业。

4. 利用港口，城市可以从建立保税仓库入手，建立自由贸易区，大量吸引外资，在外向型经济中取得突破性进展。

5. “港口下放”后对港口发展十分有利。一是促进了港、航、工、贸、路、铁的紧密结合，许多昔日港口运输的难题在省、市政府大力支持下会迎刃而解。二是港口可以真正“松绑”，港务局可以在地方机动灵活的政策下，深化企业改革，对基层实现真正的扩权放权，调动职工积极性，从而实现“职工多拿钱、港口多收汇，政府广收益”的良性循环，有益于社会安定，地方和睦。

三、改革港口管理体制的一个思路、三种方案及其分析

改革秦皇岛港管理体制的好处不但可以从上述分析中看到，而且也为全国各沿海港口下放后的事实所证明。但是，在探讨秦皇岛港现行体制的改革时，有一个大前提是不可以忘记的，就是秦皇岛港的能源运输维系着东南沿海地区工业的生存和发展，关系着国民经济的大局。正是基于这种考虑，秦港是全国唯一没有下放的港口，而且中央领导多次表示秦港不下放。现在的问题是：能不能在服从大局的基础上，找到一个兼顾国家、地方、港口三方利益的改革方案？我们认为这种可能性是有的，我们的思

路是：

不改革港口能源运输中央统管的现状，将港口杂货运输下放地方。

这种思路的依据是：

1.现在每年杂货吞吐量仅占港口总吞吐量5%左右，到1995年预计可上升到6%左右。杂货在港口装卸中所占比重较小，即使下归地方管理，出现了小的偏差也无关大局。

2.秦皇岛港是沿海唯一没有下放地方管理的港口。杂货运输管理下放地方，顺应中央杂货宏观管理体制改革趋势，有利于中央精减人员，集中力量抓好煤炭运输。

3.杂货运输管理下放后，船货调拨等业务仍归交通部管理。由于近期内全国交通运输仍是短线，秦皇岛港疏运条件又好，因此计划内运输指标不会因“杂货下放”而大幅度减少。运输部门不同于生产厂家。生产厂家下放后，计划内调拨物资减少，在双轨制价格影响下，地方政府与厂家压力都很大。在现外部环境下，经营计划外运输比计划内运输效益要好得多，因此“杂货下放”不怕计划指标减少。

4.“杂货下放”不会妨碍国家对码头建设的投资。1995年前，杂货泊位建设计划已基本确立。明年丙丁码头可建成并投产，戊己码头建设已列入计划。

5.杂货泊位除大码头外，几乎全是近年新建的泊位，码头设施良好。甲、丙、丁码头均为国家贷款，政策比较优惠，还贷期长。

6.杂货泊位下放地方管理后有利于港务局集中精力抓好煤炭运输，有利于开展内、外部正当竞争，促进运输管理技术进步。

7.杂货泊位与煤炭泊位地理边界比较明显，服务设施（如浴池、食堂等）、机械、人员、房地产的归属明确，“杂货下放”