

能源部 1988—1993

黄毅诚 著

大 连 出 版 社

能源部 1988—1993

黄毅诚 著

大 连 出 版 社

(辽)新登字 15 号

能源部 1988—1993

黄毅诚 著

大连出版社出版发行 (大连市中山区大公街 23 号)
大连三达印刷社排版印刷

字数:750 千 开本:850×1168 1/32 印张:31.5

印数 1—10000

1993 年 11 月第 1 版 1993 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑:徐 成

编辑:朱树宏 王 凡

封面设计:耿志远

校对:王 凡 王 平

ISBN 7-80555-935-X/D. 61

定价:30.00 元

作者简介

黄毅诚(曾用名黄鲁)男,汉族,1926年10月生于湖北枣阳,1939年3月参加革命,1945年8月加入中国共产党,现为第八届全国人民代表大会常务委员会委员,第八届全国人大财经委员会副主任。

抗日战争时期,黄毅诚同志曾在河南确山新四军宣传队工作,后调赴延安中学、延安大学及延安自然科学学院学习。解放战争时期,在冀西新华机械厂担任技术工作,后任晋察冀中央局党校工人训练班支部书记、冀察热辽中央分局党校班主任等职。建国初期曾任东北工业部机械局沈阳第一机械总厂第二分厂厂长、第二机器厂副厂长、哈尔滨电工四厂副厂长,1951年至1954年赴苏留学,进修汽轮机制造技术。回国后,历任一机部四局技术处副处长,哈尔滨汽轮机厂副厂长兼总工程师,一机部东北电力设备制造公司总工程师,北京重型电机厂厂长兼总工程师。1979年调任国家计委综合局副局长,1982年任国家计委副主任,1988年4月至1993年3月,出任国家能源部部长。

黄毅诚同志长期在大中型企业担任行政和技术领导职务,在企业管理方面积累了比较丰富的经验,在发电设备制造技术方面造诣较深。在哈尔滨汽轮机厂工作期间,领导了我国第一台2.5万、5万、10万及20万千瓦汽轮机的设计和制造工作。在北京重型电机厂工作期间,领导工厂依靠自己的力量进行技术改造,使原只能生产中压6千千瓦、1.2万千瓦和2.5万千瓦机组的工厂,能批

量生产高压、超高压 5 万、10 万和 20 万千瓦机组。在国家计委担任领导职务期间,主管能源、交通和基本建设工作,参与组织制定了国家“六五”、“七五”国民经济和社会发展规划,开创性地领导了我国节能和压缩烧油工作,组建了华能公司(现已发展成集团公司)。在兼任中央西藏经济小组组长期间,领导和组织有关方面的力量,在不到两年时间内建成 43 项大中型援藏工程。在能源部期间,领导编制了能源工业“八五”计划和千年规划纲要,所提出 10 条基本思路和 10 条政策措施,基本都被国家经济综合部门接受和采纳;他不断提出并积极推行一系列改革的思路、方针、政策和措施,许多重要的决策建议已被中央和国务院有关领导肯定和采用,从而有效地促进了能源工业的发展,使能源生产、建设和管理等方面都处于建国以来最好时期,同时也为政府部门机构改革提供了经验。

黄毅诚同志还是教授级高级工程师,现任世界能源大会中国国家委员会主席、中国机械工程学会副理事长、动力工程学会理事长等职务。他曾多次在国内外重要会议上发表论文和作重要讲话。英国剑桥国际传记中心为了表彰黄毅诚部长在中国能源发展战略和能源管理体制改革的突出贡献,授予他 91—92 年度国际名人称号。

出版说明

能源部是 1988 年政府机构改革的试点。

能源部从筹备开始,到现在已有五年多时间了。

能源部成立时,支持的人并不多,以后就一直存在于各种各样的矛盾之中。

现在已没有必要再去议论能源部当初该不该成立,以及现在还应不应保留。但是,能源部毕竟经历了五年,很多同志都有一个共同的要求,希望能实事求是地来总结一下这几年。

鉴于时间的关系,再系统地去组织总结已不可能,所以,我们以黄毅诚部长在能源部期间的一些文章、讲话、报告和书信为基础,编写出版《能源部 1988—1993》一书,以满足大家的心愿。

黄毅诚部长曾长期从事企业领导工作,他非常理解企业的苦衷,体谅基层的困难,所以从能源部成立之日起,就强调要政企分开,转变职能,下放权力,扩大企业自主权,打出了“四管三不管”(即管政策、管规划、管服务、管监督,不管企业的人、财、物)的旗帜。

黄毅诚部长尤其注重调查研究,他经常深入基层,直接掌握第一手资料,并从中分析提出切合实际的思路、方针、政策和措施。在能源部的五年中,他到过全国绝大部分的省、区(甘肃和青海未去),视察过全国 100 多个水、火电厂和厂址,几乎到过东北、内蒙、山西、河北、山东的所有煤矿。

黄毅诚部长曾长期在国家计委担任领导职务,知识面广,行业色彩淡薄,有较强的宏观驾驭能力,他所提出能源工业改革方面的一系列重大思路、建议和措施,在小平同志南巡以后,已被中央和国务院有关领导肯定。

黄毅诚部长有很强的务实精神,他一再强调搞经济工作要有数量的指标和要求,始终要求各级领导把 90% 以上的精力放到内部挖潜,千方百计提高劳动生产率和经济效益上来。在关系到推行能源生产、建设的一些重大改革方面,他还一抓到底,用典型和样板引路,收到了明显的效果。

《能源部 1988—1993》一书,由黄毅诚部长新近撰写的“能源部的来去”一文作为本书的代序言,文章客观地叙述了能源部的筹备过程、发展经历,其中也公开了一些内部情况。原能源部办公厅副主任朱树宏同志也为本书写了题为“能源部五年:改革之路的探索与实践”的文章,将有助于读者了解和回顾能源部期间一些重大方针、政策的产生背景、制定过程,以及出台、推行以后产生的效果和影响。书中选择了黄毅诚部长在能源部期间的一些文章、讲话、报告和书信共 160 多篇,其中有的文章已在报刊、杂志上公开发表,有的过去仅作为参阅资料印发,供部机关同志学习研究用,也有的是第一次和读者见面。

黄毅诚部长不愿意念讲稿,他在一些重要会议上的讲话,有些是按照自己的思路先拟就提纲,有的事先也不写讲稿,但都经过深思熟虑,讲的都是自己要说的话,反映了自己的观点、思路 and 主张。书中选入的部分讲话基本是按录音整理而成。对历次全国能源工作会议的报告和少数几次重要会议的讲话,未作删节,基本全文编入。余下选出的一些讲话,为了突出主题,作了适当的删节,有的题目是后来加上的。黄毅诚部长每次出国访问或国内调研回来后,都要给国务院领导写出报告,提出问题以及解决问题的办法和建议,

许多问题引起了领导的重视,有些重大问题还及时得到了解决。本书也选择了一部分出国访问和国内调研的报告。

总的来说,这本书语言、文字朴实,没有华丽的词藻,也不是作理论文章,但思路清晰,观点明确,有定性定量的分析和要求,对一些重大方针、政策产生的时间、背景都有交待,经得起时间的检验。该书作为历史资料,有一定的保存价值;对客观、公正地评价能源部的五年,提供了重要的依据;对今后能源工业的改革发展,有指导参考价值。也可以说,这本书是共和国第一任能源部部长对国家、对人民交出的一份答卷。

王 凡
1993年3月

能源部五年——

改革之路的探索与实践

朱树宏

能源部于1988年4月全国人大七届一次会议批准成立,1993年3月八届一次会议决定撤销,刚满一届政府任期。当年撤销煤炭、电力、石油、核工业四个专业部,成立新的能源部,曾被认为是体制改革和机构改革的一项重大举措,李鹏总理还宣布要把能源部作为国务院机构改革的试点。现在又决定撤销能源部,恢复煤炭部和电力部,当然也是有若干理由的。发生这种反复不足为奇,因为改革本来就是一个探索、试验的过程,道路不可能都是笔直的。我作为当初参与筹建能源部的工作人员之一,随后又在部办公厅任职近五年,对能源部走过的路有一定的了解。我深深感到,尽管五年试点,步履维艰,但是部领导核心和全体工作人员还是团结一致,克服困难,做了大量工作,在改革之路上努力探索前进,取得了显著成绩。特别是部长黄毅诚同志,以他那锐意改革、勇于开拓的胆略和气魄,管理宏观经济的能力和经验,敏锐的思维和务实的作风,不断推出一系列重大的改革思路和措施,使能源工业在生产建设和管理等方面都有长足的发展和进步。例如,煤炭产量从1987年的9.28亿吨增加到1992年的11.1亿吨,五年新增1.8亿吨,市场供应由原来的十分紧张转为近三年来的供应趋于缓和。安全也有很大改善,统配煤矿百万吨死亡率1992年比1987年下降60%以上。这五年新增煤炭开采能力1.3亿吨,也是增加最多的五

年。尤其是找到了解决煤矿用人多、效率低的具体途径,出现了一批高产高效样板矿。电力工业发展更快,发电量由 1987 年的 4973 亿千瓦时增加到 1992 年的 7470 亿千瓦时,五年增长 50.2%。发电装机容量由 1987 年的 1.02 亿千瓦增加到 1992 年的 1.65 亿千瓦,五年共增加 6200 万千瓦,相当于 1980 年以前 30 年全国新增装机容量的总和。这五年,平均每年装机 1200 万千瓦,在当今世界上也是少有的。发供电企业的管理水平也有很大提高,基本上解决了火电厂“七漏”这个老大难问题;供电煤耗打破多年居高不下的局面,平均每年每千瓦时下降了 3.6 克标准煤,等等。这些成绩是有目共睹的。人们不能不承认,这五年是建国以来能源工业发展最好的时期之一。所以我认为,回顾能源部五年走过的路,总结五年来的改革方面的经验、教训,对于推进今后能源工业的进一步改革和发展,具有重要的意义。本文拟就几个主要问题谈一点情况和意见。

一、“四管三不管”——政企分开、转变职能的一个形象化提法

政企不分,机构臃肿,部门林立,权力高度集中在北京,是在计划经济体制下经济管理方面存在的一个通病。能源工业部门也不例外。1988 年国务院进行机构改革,提出要政企分开,转变职能,下放权力,扩大企业自主权,就是试图改变这种状况。能源部作为那次机构改革的产物,在它的“三定”方案中基本上体现了这一改革原则。比如,“三定”方案规定,首先用两三年时间,完成组建地区性电力、煤炭联合公司的任务,把部内过渡的电力行业和部外过渡的煤炭行业的政企关系理顺;然后再组建几个地区性的石油、天然

气公司，把石油行业的政企关系理顺。在此基础上，明确划分政府部门和企业的职能。凡属企业经营自主权范围内的事情，如产供销、人财物、内外贸等，都由企业自己去管。能源部只行使政府职能，主要管好以下几方面的事情：

- 1、代表国家管理煤炭、石油、天然气等能源资源，包括对外合作开发经营的方针、政策和招标项目范围等；

- 2、制定能源发展战略和长期规划，审批重大项目的立项；

- 3、制定能源产业政策、经济政策以及科技发展政策等，主要运用税收、价格等经济手段进行宏观调控；

- 4、制定能源法规，批准重要的标准、规范；

- 5、监督能源企业对国家有关法律、法规和方针、政策的执行和实施；

- 6、为能源企业提供服务，帮助企业办理自身难以办到或办不到的事情，如协调企业与国家有关部门或地方政府以及企业之间的关系等。

对于能源部如何实行政企分开，搞好职能转变，黄毅诚部长在能源部成立大会的讲话中响亮地宣布，就是要做到“四管三不管”。“四管”，就是管政策，管规划，管服务，管监督；“三不管”，就是不管企业，不管钱，不管物。这是一个鲜明的、形象化的提法，前者概括了职能转变的基本内容，后者明确了政企分开的关键因素。然而，由于多年来旧体制造成的行为惯性和思维惯性，许多同志对“三不管”都感到难以接受，后来把“三不管”改成了“三不直接管”。加之这次机构改革上下左右不够配套、协调，“三不管”未能完全得到贯彻落实。

毅诚同志提出“四管三不管”，不是偶然的。他常说，我当过30年的厂长，对政府部门过去是如何管企业的深有感受，要我诉政企不分的“苦”，三天三夜也说不完。他反复教育部机关的同志，要设

身处地多为企业着想,分清对企业哪些事该管,哪些事不该管也管不好。由于部机关编制小,人员少,有的司局反映工作管不过来,干部太忙、太累,要求增加编制。毅诚同志总是坚决不准加人,说:“管不过来你就少管点嘛!管那么多干什么?管得过多,你又累,人家企业还讨嫌,费力不讨好。”尽管有种种阻力,他对贯彻执行“四管三不管”的态度始终是积极的,尤其是对能源部归口管理的几大公司都尽力放权,最大限度地减少行政干预。这在一定程度上放开了企业的手脚,扩大了企业的自主权,效果是好的。如东煤公司、海洋石油公司、华能集团,这几年各项工作都有较快的发展和提高。如果不是由于受到各方面的牵制,中断了原定改革方案的实施,延缓了理顺电力、煤炭、石油行业政企关系的进程,“四管三不管”方针本来是可以得到更好的落实,取得更大的成效的。

二、把缩短工期作为用好能源建设 资金的突破口来抓

能源部成立后不久,大约从 1988 年下半年开始,全国就出现了能源供应紧张的局面。如何依靠改革和政策来加快能源建设,以适应国民经济不断增长的需要,是新的能源部面临的一项重要任务和突出课题。

要加快能源的开发建设,必须从两方面着手:一方面要尽可能增加对能源工业的资金投入,没有钱,电站、煤矿是建不起来的;另一方面,要把已有的能源建设资金用好,把能源工程建设得更快些、更好些。但是,人们往往只看到前者,说起能源紧张,就怨国家给的投资不够,而对后者注意较少。1988 年 10 月,毅诚同志就这个问题专门写了一篇文章,指出:要加快能源建设,尽力争取各方

面增加对能源工业的资金投入无疑是必要的,但这不是能源部一家所能办到的事情,主要要靠国务院,靠各有关部门、各地方的支持;而如何用好现有的能源建设资金,力争做到少投入、早产出、多产出,却是能源部门各级领导和广大职工可以大有作为的,我们应当把重点放在这方面。他在文章中分析了当前能源工程在建设工期、单位造价方面存在的问题和潜力,明确提出应当下决心把缩短建设工期作为用好能源投资的突破口来抓。认为这样做,不仅可以节约施工费用,降低工程造价,而且可以相对缩小在建规模,减少资金占用和利息负担;工程早竣工投产,早发挥效益,资金早增值,各方面的效益是明显的。文章还对如何缩短工期,提出了具体的办法、措施和奋斗目标。这篇题为《降低工程造价,缩短建设工期,把能源建设资金用好》的文章,得到了中央领导同志的肯定,认为“这些想法很好”。

1988年11月下旬,能源部在山东兖州召开基本建设现场经验交流会,着重交流了煤炭、电力建设缩短工期、降低造价方面的经验,毅诚同志亲自到会并讲话,要求各级领导都要把缩短工期作为用好能源建设资金的突破口来抓。这次会议以后,部里又从计划、设计、施工等方面,围绕缩短工期,采取了一系列政策、措施,紧紧抓住不放,很快见到了成效,相继出现了一批工期短、质量高、效益好的样板工程。大型火电厂如山东德州华鲁电厂,2台30万千瓦机组,从正式开工到第一台机组投产,只用了23个月零8天,全厂建成投产只用了28.5个月,创造了同型机组建设工期的新纪录。大型水电站如广州抽水蓄能电站、岩滩、水口、隔河岩、漫湾等,工期都比过去缩短1~2年。新建矿井如东煤公司的铁法矿务局小康矿(150万吨)和七台河矿务局铁东矿(120万吨),工期为40~42个月,比过去缩短三分之一到一半,而且投产质量高,不留尾巴,投产后两年就能达产。这对保证五年来能源生产的持续稳定增

长,起了重要的作用。

为了进一步用好能源建设资金,毅诚同志在深入实际调查研究的基础上,提出了进一步改革投资体制和基建管理的两大措施:

一是国家投资的投向和使用,不仅要符合长远规划和产业政策,而且要按市场经济的规律办事,引入竞争机制,不论是中央或地方的国有企业,谁的投入少、产出多、效益好就投给谁。他认为,这一点在煤炭建设上尤为必要。多年来,国家的煤炭建设资金绝大部分投给统配煤矿,少部分补助地方煤矿建设,而且近几年后者在逐年减少。统配煤矿的建设,虽然也有一些工期短、达产快的好典型,但也有不少煤矿一建就是八九年十多年,或建成后就要“补套”,或投产后多年不能达产,一投产就要吃国家的亏损补贴,普遍存在着造价高、效益差的问题。而有不少中等规模的地方国有煤矿,也是具有一定的机械化水平的正规矿井,往往三四年就能建成投产,达产也较快,吨煤投资比统配矿低三分之一到一半以上,有的投产后不但不亏损还能赚钱。所以,他主张,今后国家的煤炭建设资金,不一定非要全部投给统配矿,可以考虑先把其中的银行贷款部分拿出来,有选择地重点支持一些地方国有煤矿的建设,出的煤可以通过签订长期合同由国家调用一部分。

二是要把基本建设权放到矿务局和电力企业,实行业主负责制。过去基建管理权大都集中在北京,连项目设计、施工管理甚至设备选购都由北京决定,建设权和生产经营权分离,责、权、利不统一,设计、建设往往不符合生产实际需要,严重影响投资效益。这种做法必须改变。他提出,今后应当彻底把建设权放到矿务局和电力企业,实行业主负责制。国家只审批可行性研究报告和总体设计,控制布点、规模和造价,其余都由企业作主,国家只进行监督。企业作为业主,对所承包的建设项目要包投资、包工期、包质量,按时提供生产能力。在批准的总投资额度内,业主有权自主运用资金,通

过招标自主选择设计、设备和施工单位。国家对业主完成包建任务的好坏，进行严格考核和奖罚。这样做，可以更好地调动业主缩短工期、降低造价、节约投资的积极性，有利于进一步用好能源建设资金。上述意见，得到了国务院领导同志的赞同，有关部门已对此作出规定，正在逐步实施。

三、发展企业集团，打破行业垄断和“大锅饭”

随着改革的不断深入，为了适应从计划经济体制向社会主义商品经济、市场经济体制转变的要求，中央提出要大力发展企业集团。毅诚同志对这一方针是坚决拥护的。他认为，国内外的经验证明，任何行业都不宜在全国只建立一家公司，否则就容易形成行业垄断、独家经营。垄断了就没有对立面之间的竞赛或竞争，就无法进行比较，没有比较也就没有压力，大家都吃国家的“大锅饭”。还是要发展企业集团，把企业推向市场，开展有引导的竞争，才能推动资源的合理流动和优化配置，促使企业更快采用新技术，促进劳动生产率和经济效益的更快提高。针对长期以来我国煤、电、油等能源产品都是由国家统一分配、独家经营，行业垄断和“大锅饭”比较严重的现状，他在讨论起草能源部“三定”方案的过程中，就对能源工业如何发展企业集团，勾画出了初步的蓝图。他的主要意见是：电力行业不再成立全国性的公司，东北、华北、华东、华中、西北五大电网分别组建为电力联合公司，其他独立省、区电力局直属能源部，同时成立电力企业联合会；煤炭行业分两步走，第一步把统配煤矿分为关内、东北两家公司和地方煤矿公司；第二步在1990年前再把关内统配矿分为三家地区性公司，并成立煤炭企业联合会；石油行业先分为陆上和海洋两家公司，1990年以后再把陆上石油分为四五家地区综合性公司，届时也成立一个石油企业联合

会。李鹏总理基本上肯定了他的上述想法,并被写进“三定”方案之中。

能源部成立以后,立即抓紧实施上述改革方案,当年就完成了五大电力联合公司的组建和煤炭、石油行业第一步改革的任务。后来由于各方面的阻力,关内统配煤矿和陆上石油体制改革的第二步未能迈出去,只好“维持现状”直到能源部撤销。尽管在这方面刚刚迈出了一小步,便也见到了一定的成效。石油分为陆上和海洋、统配煤矿分为关内和东北两家大公司以后,通过相互学习和竞赛,推动了生产、建设和各项工作的发展。如海洋石油总公司,五年来人员没有增加,产量却翻了一番还多。东煤公司所属煤矿老矿多,地质条件差,原来各项经济技术指标都比关内落后一大截,这几年很快赶了上来,有些指标已走在全国前列。

由于煤炭、石油两个行业没有按原定方案继续向前改革,原来存在的束缚生产力发展的一些问题,并未得到解决。新成立的中国统配煤矿总公司和中国石油天然气总公司,统管着全国 80%左右的统配煤矿和所有陆上油气田,权力仍然过分集中,对矿务局、油田等基层企业甚至比过去的政府部门还管得更细、更死;虽有分级核算,但由于“统负盈亏”、抽肥补瘦,基层企业都吃总公司的“大锅饭”,缺乏改善经营管理的压力和动力,很难实现“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”。毅诚同志从工作实践中深深感到,这方面的改革必须进一步深化,并且利用一切可能的机会和合适的场合,宣传自己的观点。1992 年春,小平同志南巡重要谈话发表后,他在部党组的学习、讨论会上提出了进一步改革煤炭、石油行业管理体制的设想。重点是要打破这两个行业目前仍然存在的“大锅饭”,主要办法是使矿务局、油田真正成为独立核算、自主经营的经济实体,国家利用税收、价格等经济杠杆来调节资源、地区条件的差异,创造公平竞争的条件;同时,按地区分布特点和资源合理

配置的原则，组建若干个煤炭、石油联合公司或企业集团，使之能真正实行“四自”，并相互竞赛或竞争。

具体地讲，对煤炭行业，在以矿务局为核算单位的前提下，按照煤矿分布情况，结合运输、市场条件和煤、电、路一体化经营的可能，有的可以省为实体，也可组建若干跨地区跨行业的大型联合公司或企业集团，摆脱部门隶属关系，在国家计划单列，统一安排生产、建设、运输、销售。例如，可由山西大同和平朔露天等煤矿，联合运煤专用的大秦铁路和秦皇岛煤港，组成产、运、销一体化的企业集团，统一经营管理。再如，以已有的华能精煤公司为核心，组建包括神府东胜煤田、神木至黄骅运煤专用铁路、黄骅煤港、矿口电厂在内的企业集团，实行煤、电、路、港一体化开发建设和经营管理。内蒙古东部的呼伦贝尔地区，有几百亿吨褐煤，方便露天开采，还有充足的水源，有条件建设特大型煤电基地，可以考虑以现有的伊敏煤电公司为基础，组建呼伦贝尔煤电公司，统一进行这一地区的煤炭、电力的开发建设和经营管理，等等。

石油行业，首先要打破目前原油生产与石油化工脱节，上游产品与下游产品分割的格局。实践表明，这种做法容易产生许多人为的矛盾，如果按照石油资源的分布特点和上游产品与下游产品有机结合的原则，组成几个石油开采与石油化工一体化的企业集团，不仅许多矛盾迎刃而解，而且能产生更大更好的经济效益。例如，可以考虑组建包括大庆油田和大庆石化公司在内的企业集团，包括胜利油田和齐鲁石化公司在内的企业集团，以及成立新疆石油化工联合公司，等等。

对有些规模较小或主要是满足当地需要的统配煤矿和油田，如江西、新疆、湖南、四川的统配煤矿和江苏、内蒙（二连）油田，可以交给地方开发建设和经营管理。对一些成本过高、扭亏无望的统配煤矿，则要坚决关闭或租赁、承包。