

望山 周广杰 王朝栋 主编

徐州破三铁 与理论思考



中国矿业大学出版社

2015.11

序

陈焕友

徐州市人民政府办公室和《江苏社会科学》、《社科信息》、《淮海论坛》三家杂志联合组织编写这本有关徐州市深化企业改革实践与理论思考的书,很有意义。

徐州市破“三铁”之所以能取得显著成效,有几点把握得比较好。一是正确处理改革、稳定、发展三者的关系。徐州市不是单纯地等待外部创造发展生产的条件,而是主动解决内部影响生产发展的薄弱环节,着眼于形成发展生产的内在动力;不是消极地把改革和稳定对立起来,而是从解决深层次问题入手,努力消除影响稳定的消极因素,力求在新的基础上实现更高层次的稳定。二是抓住主要矛盾,实行重点突破,敢于动真碰硬。改革企业内部机制是十分艰难的,徐州市正是在难点上面不消极、不等待,深入搞好调查研究,广泛听取各方面的意见,周密制定改革方案,精心组织实施,才取得明显的成效。三是既给企业压力,又给企业政策,为企业改革创造良好的外部环境。四是注意做好深入细致的政治思想工作,引导广大职工自觉地投身于企业改革的洪流中,为改革提供了有力保证。

总结、完善、推广徐州市的经验,有利于促进全省企业改革的深化。应该看到,转换企业经营机制的改革引导企业走向市场,现在还刚刚起步,还有许多深层次的问题需要解决,不少措施也有待于进一步完善。政府部门要转变职能,积极地支持改革,自觉地为改革服务。要建立社会保障体系,加强劳动就业服务,广开就业渠道,切实解决好待业问题。

江苏理论界的同志主动到徐州市进行实地考察和理论探讨，这个做法很好。这本集子反映了他们的研究成果。改革开放需要有理论指导，理论必须为改革开放服务。我们希望江苏理论界在改革开放中作出更大的贡献。

1992年4月

目 录

经 验 篇

加大改革力度 转换企业机制

..... 中共徐州市委 徐州市人民政府(3)

加大力度 做好扭亏增盈工作 徐州市经济委员会(19)

积极发挥体改部门作用 加快转换企业内部机制

..... 徐州市经济体制改革委员会(28)

转变职能 为企业深化改革服务 徐州市劳动局(34)

政 策 篇

中共徐州市委、徐州市人民政府文件

《关于进一步深化改革 搞活企业的若干政策规定》..... (45)

《关于进一步增强工业发展后劲的若干规定》..... (52)

《关于切实抓好当前工业生产的意见》..... (57)

《关于做好工业企业扭亏增盈工作的意见》的通知 (65)

《关于做好工业企业扭亏增盈工作的意见》..... (66)

《关于完善企业承包制推行“基数分档、企业自选”

承包办法的意见》..... (70)

《徐州市工业企业生产现场管理六十条》..... (73)

《关于工业企业潜亏挂帐的申报、审查和处理意见》..... (79)

《徐州市扭亏增盈基金使用管理办法》..... (82)

《关于对经营性亏损企业下浮工资的通知》..... (84)

《产品质量不合格警告通知书》	(85)
《关于安置企业富余人员的意见》	(86)
《关于企业开除、除名、辞退违纪职工和解除、 终止劳动合同有关问题的意见》	(88)
《徐州市企业职工待业保险暂行办法》	(91)

思 考 篇

企业内部机制改革的重大意义	赵杰(99)
砸“三铁”就是解放生产力	沈立人(109)
破“三铁”的目标取向及社会配套改革	洪银兴(120)
转换企业经营机制,提高经济效益	朱士侠(128)
进一步深化企业干部人事制度的改革	望山(139)
彻底改革企业的劳动用工制度	郑庆生(150)
破除“铁工资”,深化企业内部分配制度改革	李炳炎(160)
破除“大锅饭”,深化企业财务与 资金管理体制改革	姚丽娟(174)
积极转变政府职能	叶瑞云(183)
从“厂里待业”到自主择业 ——谈尽快建立社会失业保险制度	单沙(193)
企业中职工主人翁地位的再思考	钱继秋(204)
破“三铁”与社会主义的关系	郭玉祥 严华年 王健民(214)
在深化企业改革中加强思想政治工作	刘华俊(224)

典 型 篇

深化内部机制改革 推进企业集团发展

..... 徐州工程机械集团公司(235)

改革内部机制 促进企业发展..... 徐州锻压设备制造厂(242)

改革用工分配 增强企业活力..... 徐州糖果冷食厂(248)

真抓实干 打破三铁..... 徐州第二毛纺厂(253)

工资与效益挂钩实施办法..... 铜山县经委(260)

实行分配倾斜政策

稳定一线生产工人..... 徐州重型机械厂(264)

砸烂“三铁”出活力 转换机制增效益..... 徐州袜厂(269)

下浮工资动真的..... 徐州起重机总厂(273)

抓企业内部改革 走内涵发展道路..... 徐州造纸厂(276)

抓分配制度改革 促经营机制转换..... 徐州毛纺厂(281)

后 记..... (286)

经验篇

加大改革力度 转换企业机制

中共徐州市委
徐州市人民政府

去年以来,我们根据党的十三届七中全会、中央工作会议精神,和省委、省政府的部署,坚持从徐州实际出发,解放思想,抓住时机,深化改革,着力转换企业内部机制,取得较好效果,为经济发展增添了新的生机和活力。这项工作一直是在省委、省政府领导下进行的,得到了省有关部门的关心和支持,同时,学习借鉴了外地的先进经验。

正视现实问题,在困境中加大改革力度

我们进行转换企业内部机制的改革,是在困难中起步的;从某种程度上说,是当时严峻的经济形势逼出来的。近年来,工业经济中的结构性矛盾日益突出,长期单一计划经济模式积累的弊端越来越明显,致使去年初一段时间,我市工业经济遇到严重困难。主要表现在三个方面:一是工业速度徘徊,效益滑坡。年初,470家地方全民预算内和县属以上大集体工业企业,生产增长低缓,经济效益严重下滑,去年一月份实现利润由上年同期的211万元下降为亏损955万元;至5月底实现利润倒挂2047万元,亏损企业201户,亏损面43%,亏损额7893万元,产成品资金高达10.95亿元,接近于45%的定额流动资金被积压产品所占用。当时,全市14个

工业局(公司)有9个出现了全公司(局)亏损,六县(市)有4个县出现利润倒挂,市、县属58户大中型工业企业中有22户跌入亏损行列。一批企业被迫停产、半停产,1.2万名职工无活可干,有的待业,有的流入社会,个别特困企业的少数职工甚至集体上访,要求复工,要求发工资,影响了社会的安定。二是企业消费基金膨胀,短期行为较为严重。由于约束机制不健全,企业吃国家、“挂银行”,躲“皇粮”,保“口粮”。有的企业坐吃山空,有的虚盈实亏,有的濒临破产。去年1至5月份,470家企业利税总额比上年同期下降15.4%,而工资总额增长9.28%。企业工资总额增幅普遍超过劳动生产率的增幅,一般高十几个百分点,最多的高出27个百分点。地方工业企业明亏1.5亿元,潜亏约3.5亿元,相当于全市年财政收入的一半左右。三是“三铁”的弊端束缚了企业干部的手脚,挫伤了工人的积极性。我们对201户亏损企业作全面分析,并重点剖析了40家亏损大户。结果表明,企业亏损的原因固然是多方面的,但主要原因在内部,深层次的问题在于企业内部机制不适应改革开放的要求,不适应商品经济的要求。突出表现在干部人事制度、用工制度和分配制度上的“铁交椅”、“铁饭碗”、“铁工资”。企业搞垮了,干部照当官,工厂亏损了,工人照发原工资。“大锅饭”吃掉了一些干部的事业心,吃掉了部分工人的主人翁责任感。

面对工业经济的严峻形势和诸多矛盾,出路在哪里?贷款发工资,“输血搞抢救”,以及调班子、换干部等经济的、行政的办法均试了,但效果都不理想。在这种情况下,市委、市政府领导同志带领调查组,深入基层,与企业干部职工一起分析原因,寻找对策。大家一致认为,克服困难,摆脱困境,根本的出路只有深化改革,转换企业内部机制。可以说,我们进行这方面的改革,决心源于形势,办法来自基层,既是“逼上梁山”,也是势在必行。

转换企业内部机制的改革,牵扯到方方面面,难度很大。市委、市政府本着积极审慎的原则,用三个多月时间做好各项准备工作。

先后形成了一系列政策性文件，召开了市委工作会议、市扭亏增盈会议和市工业经济工作会议，从上到下，从党内到党外，层层统一思想，提高认识。通过一系列工作，统一了思想，形成了共识：不等不靠不埋怨，要靠改革度难关。全市上下出现了各级领导抓改革，社会各方支持改革，广大企业干部职工拥护改革、投身改革的浓厚氛围。

以破“三铁”为突破口，着力转换企业内部机制

深化企业改革，转换内部机制，是一项涉及范围广、工作难度大的系统工程。我们反复学习上级有关文件，紧密联系实际，经过认真研究，确定了深化改革、转换企业机制的基本思路：从亏损企业入手，以打破“三铁”为突破口，加大改革力度，从严治厂，动真碰硬，注重实效。通过改革，改变企业躺在国家身上吃大锅饭、职工躺在企业身上吃大锅饭的局面，逐步建立起自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的良好机制，把企业推向市场。按照这个基本思路，我们具体抓了以下八项工作：

（一）深化企业干部人事制度改革，打破“铁交椅”，突出以经济效益定升迁。坚持四化标准和德才兼备的原则，立足于调动干部积极性，建立用人的激励机制，突出经济效益论干部，定去留。主要采取四条措施：一是对亏损企业主要领导干部实行“冻结”。为改变“干部走马灯、亏损节节升”，甚至“亏损增、干部长”的反常现象，我们规定，凡经营性亏损企业的主要负责人，在本企业扭亏为盈之前一律不准调动；企业亏损，厂长不得易地按原职、级安排工作。这一做法切断了亏损企业干部的后路，迫使他们与职工一起，横下一条心扭亏增盈。二是对限期内扭亏不力的厂长，就地免职或降职使用。到去年底为止，市、县属工业企业中，已就地免除厂长职务 17 人，正职降到副职 6 人，副职就地免职 9 人。同时，对这些干部，因

才施用,合理安排。有技术专长的,改做技术工作;有其它业务知识的,安排适当岗位;对留在原企业不利于新班子开展工作的,调离原厂;对在职期间以权谋私、违法乱纪的极个别人,予以严肃处理。三是推行企业干部聘任、聘用制。把经济效益指标或限亏、扭亏目标,作为主要内容列入聘书,层层分解,定期考核,达不到目标则要承担责任,直至解聘。目前,470户企业中已有380多户企业实行了这种制度。这一做法,普遍增强了领导干部的责任感、压力感和紧迫感,同时也受到了广大职工的拥护。四是大胆选拔优秀人才治理企业。打破干部、工人以及所有制界限,包括从乡镇企业,不拘一格选拔政治素质好、懂经营、善管理的人担任亏损企业领导干部。铜山县从乡镇企业中选择4名优秀干部,到县工业主管局中担任领导职务,发挥了积极的作用。

(二)深化企业内部分配改革,打破“铁工资”,以企业收益定收入。大锅饭不是社会主义,共同富裕不是平均主义。我们坚决贯彻社会主义按劳分配原则,一是对亏损企业扭亏期间实行工资下浮。凡连续亏损三个月的企业,厂级领导干部下浮一级工资,连续亏损六个月的企业,全体干部职工下浮一级工资,直至累计扭亏为盈之日起恢复原工资;停产企业的职工只发相当于原工资60%的生活费。这样做,把亏损企业干部、职工的收入与企业亏损挂起钩来,加大干部、职工的负亏责任。去年底,全市有21家企业厂级领导干部下浮一级工资,23户企业全体干部职工下浮一级工资,有的只发60%的工资。二是实行多种形式的分配办法,拉开分配档次。主要是把基本工资存入档案,实行全额计件、超定额计件、联利计酬、百分制考核升级等,解决干多干少、干孬干好一个样的问题。一些企业试行岗位技能工资,分配向生产第一线、关键技术岗位和苦脏累险工种倾斜,促进了二、三线岗位有技术、有能力的人员向一线岗位流动。三是对企业销售人员实行销售额工资费用含量总包干。按销售额计工资、奖金、差旅费和业务活动费,并与回收货款挂钩,以

调动销售人员积极性,扩大产品销售。

(三)深化企业劳动用工制度改革,打破“铁饭碗”,以个人技能工效定岗位。一是逐步推行合理劳动组合。引入竞争机制,实行定额定员,定期考核,择优上岗,动态组合。让那些不守劳动纪律,完不成工作任务的职工下岗,同时建立一套厂内待业和下岗培训制度,待业期间只发生生活费。市纺织系统已有 500 多名职工经待业、培训后重返岗位。二是实行“厂内退养”。对那些年老、体弱、多病,在岗位上不能胜任的职工,由企业发给退养金,等到法定退休年龄时正式办理手续。三是多渠道妥善安排富余人员。鼓励企业一业为主,多种经营,兴办其它产业,广开渠道安排富余人员。市糖果冷食厂把近百名季节性停工人员组织起来,走上社会销售本厂生产的冰糕,不仅收到了较好的经济效益,而且增强了职工的市场观念、质量观念和竞争意识。

(四)深化企业内部机构改革,不强求上下对口,以生产经营需要定设置。不切实际要求上下对口设置机构,这是造成企业机构膨胀、管理人员大量增加的根本原因。我们认为,企业内部机构设置不应强求与上级部门对口,而是应当努力与市场“对口”。我们明确规定,企业有权根据自身生产经营特点和“精干高效”的原则,自行决定组织机构设置及人员配备。已经多设的“对口”机构,企业有权撤并,对过于膨胀的机构和人浮于事的管理人员,大刀阔斧地进行精简压缩。目前,企业内部机构明显减少,生产一线人员得到充实和加强。

(五)建立企业积累机制,增强企业自我发展能力。我们坚持“开渠放水”,把建立企业积累机制作为企业改革的重要内容。首先,坚持眼睛向内,挖掘企业潜力。我们要求企业必须按规定建立技术开发基金,加速生产性固定资产折旧,鼓励企业采取有偿转让、租赁、调拨等办法搞好闲置设备的调剂利用。企业提取的技术开发费、折旧基金、闲置设备转让费等专项资金,必须全部用于固

定资产投资和技术进步,由财税、审计部门监督使用。其次,积极创造条件,鼓励企业增加积累。从去年起,我们建立了地方重点项目专项资金和技术改造贴息基金。市财政每年还拿出 500 万元左右的资金,采取差别定额贴息或垫息的办法,支持省、市批准的重点项目。再次,加强监督审计,严格奖惩制度。我们坚持将固定资产投入和技术改造列入企业承包合同,并逐级签定责任状,把企业资产增殖与承包人的责权利有机地结合在一起,克服企业的短期行为。市设立企业项目奖励基金,用于奖励重点项目的建设单位和个人。对于不按规定提足技术开发费和折旧基金的,不得计提新增效益工资。连续三年不进行技术改造或其它生产性投资的工业企业,其折旧基金由县(市)、区、局(公司)按隶属关系集中,统一调剂使用,并取消企业承包负责人的法定代表人资格。由于采取了上述措施,企业强化了积累意识。据统计,县属以上全民工业企业去年提取折旧基金 1.061 亿元;提取技术开发费 3296 万元,其中下半年所提比例占全年的 93.5%。今年 1 至 2 月已提技术开发费 359 万元,比去年同期增加近 5 倍。

(六)建立企业约束机制,控制消费基金不合理增长。第一,加强企业工资总量的宏观控制,不断完善工效挂钩办法,合理核定工效挂钩企业的工资基数,增人不增工资基数,效益下降下浮工资基数。同时,增加对工效挂钩企业复合指标的考核。去年全市实行工效挂钩和工资总额包干的全民工业企业中,有 150 户因效益下降下浮工资基数 1184 万元,人均下浮 170 元。因未完成各项复合指标或承包利润指标,扣减新增工资 132.4 万元。第二,加强企业集团消费的控制,压缩各种非生产性支出。严格企业购置专控商品的审批制度,加强对专控商品定点商店的监督检查。坚持购车预付款制度,对一些亏损企业和欠交税利企业坚持不予审批,并冻结预付车款。针对部分企业负责人建房、购房和高标准装修住房的不正之风,我们制定了相应的管理办法,严格规定资金渠道和报批手续,

对逃避资金审批、任意改变资金渠道和超规模、超标准建设的，坚持予以追究。对公费装修住房的，一律填写市里制作的统一报表，予以公开，并追回所用资金。第三，严肃查处部分单位违反规定发放、使用购物券。去年国庆、春节期间，对有令不行、有禁不止，继续发放、使用代币购物券的几家商场和企业进行了通报批评，没收商业单位收入，对使用单位处以购物券金额 40% 的罚款。由于从严从快处理，有效地制止了这股歪风。目前，企业自我约束机制已初步形成，消费基金过快增长的势头得到控制。至去年底累计，全市 470 户企业工资总额增长 4.21%，比全员劳动生产率增幅低 3.1 个百分点，比利税总额增幅低 20.7 个百分点。

(七)建立职工待业保险机制，为深化企业改革提供保障。在转换企业机制过程中，改革用工制度、实行优化组合，不可避免地要带来一部分富余人员和辞退人员的吃饭、就业问题。这个问题不解决好，不仅企业内部改革难以深化，而且还将给社会增加新的不安定因素。我们坚持从实际出发，在改革用工制度的同时，建立待业保险制度，既做到职工能进能出，又适当有所控制，不搞大进大出。在保证生产发展和社会稳定的前提下，使改革积极稳妥地向前推进。一是立足企业内部消化。对企业正常优化组合下来的职工，由企业创造条件，开辟新的生产领域，一业为主，多种经营发展第三产业，增加就业机会和岗位，妥善安置富余人员，把这部分人的就业、吃饭问题解决好。二是建立职工待业保险基金。根据国务院发布的《国营企业职工待业保险暂行规定》和省政府的《实施细则》，我们从本市实际出发制订了《徐州市职工待业保险暂行办法》，保险对象由全民企业职工扩展到集体企业职工和合资企业的中方职工，本着保障职工待业期间基本生活需要的原则，保险基金按企业职工标准工资的 1% 提取，存入专户，由劳动部门统筹安排使用。被辞退职工在待业期间，按规定领取待业救济金。三是多渠道为待业职工提供二次就业机会。由劳动部门牵头，积极培育和发展劳务

市场,建立、健全职业介绍机构,根据社会和企业的需要,不定期地举办劳务市场,有组织、有计划地开展职工余缺调剂,及时组织好转业人员的专业培训,为劳动力的合理流动和富余职工寻求新的工作岗位创造条件。对待业人员自谋职业或从事个体经营的,在政策上给予照顾和优惠。

(八)建立健全科技进步机制,促进经济结构调整和提高经济效益。改革的目的是为了解放和发展社会生产力。改革成功与否,最终要看生产有没有发展,效益有没有提高。在工作中,我们把建立企业新机制,与推动技术进步、调整产品结构、提高经济效益有机结合起来,靠改革促进经济发展,以经济发展巩固和检验改革成果,使两者互相渗透,互相促进。抓住改革带来的有利时机,大力推进科技进步,突出搞好现有企业技术改造,为企业发展奠定坚实的物质、技术基础。去年,全市地方全民工业企业完成技改投资比上年增长 53%,完成投资额 1000 万元以上的重点技改项目 13 个,开发新产品 320 项。从徐州实际出发制订并实施了经济结构调整方案,运用高新技术改造传统产业,立足现有基础发展优势行业 and 重点企业,面向市场引进、开发优质产品和出口创汇拳头产品。在产品结构调整中,坚持有保有压,扶优限劣,对不同产品采取了支(持)、保(证)、限(产)、停(产)的措施,促进企业根据市场需求组织生产经营活动,有效地防止了一边生产、一边出现新的积压,产成品资金占用下降,企业经济效益普遍提高。

转变政府职能,为企业转换机制创造好的外部环境

在深化改革过程中,我们坚持企业转换机制,政府转变职能,机关改进作风,努力创造一个较好的外部环境,各方协调,做好工作,共同把企业推向市场。

第一,转变管理职能,变简单的行政干预为科学的宏观管理,

保证企业行使生产经营自主权。去年,我们组织专门力量,对企业自主权问题进行了系统调查。结果表明,国务院赋予企业的自主权,有些被收回了,有些由于主客观原因而无法使用。企业象部门的“附属物”一样,往往处于受干预、被支配的地位。这种企业自主权的上收和变形,一定程度地束缚了企业的手脚,使企业不能自主经营、自负盈亏。围绕贯彻《企业法》,我们进一步给企业松绑放权,把属于企业所有的权力归还给企业。主要从五个方面抓好落实:(1)落实厂长(经理)负责制,强化以厂长(经理)为首的生产经营指挥系统。(2)落实企业用工自主权,企业根据生产发展需要和政策规定,在劳动部门指导下,可以自行决定用工数量、形式、时间、对象、条件,通过劳务市场,实行公开招收,择优录用。(3)落实企业生产经营管理自主权,允许企业利用现有设备、资源,投资兴办其他产业,扩大生产范围;企业有权销售计划调拨后的分成产品;企业产品实行优质优价,加价幅度在国家规定范围内的由企业自行确定。(4)落实企业内部机构设置及人员配备权,上级主管部门和其他单位不得强制企业上下对口设置机构,也不得作为评比、达标和升级的条件。(5)落实企业内部分配自主权,劳动部门只管企业工资总额、职工档案工资和厂长(经理)收入,企业有权在核定的工资总额内,按照“按劳分配”原则,结合企业实际情况,自行决定分配形式和办法,等等。通过以上几个方面的放权松绑,为企业深化内部改革、打破“三铁”、转换机制提供了体制上的保障。

第二,转变调控职能,变单纯的微观指导为间接的宏观调控,为企业创造良好的生产经营环境。一是政策调控。从徐州实际出发,把上级政策具体化,增强可操作性。在搞好调查研究的基础上,围绕企业的急切需求,依据国务院颁布的“二十条”和省委、省政府颁布的“二十三条”,先后制订了《关于进一步深化改革、搞活企业的若干政策规定》、《关于进一步增强工业发展后劲的若干规定》、《关于切实抓好当前工业生产的意见》、《关于做好工业企业扭亏增