

苏联建筑业 的经济体制改革



451.269

邵以智 卢玉莲 编著

中国建筑工业出版社

苏联建筑业的经济体制改革

邵以智 卢玉莲 编著

中国建筑工业出版社

本书比较全面、系统地介绍了苏联建筑业经济体制改革的情况，书中对苏联建筑业经济体制改革的作法、过程、主要经验和存在问题，都做了扼要的阐述，并详细介绍了苏联经济体制改革的一些行之有效的具体经验，如奥勒尔两年滚动计划法，按商品建筑产值编制计划和结算的方法，按定额假定净产值编制劳动生产率计划的方法，作业队承包制（茨洛宾工作法）等。本书适合于建筑业的领导机关、主管部门、施工企业、设计单位、建设银行的广大干部职工阅读，也可做为高等建工院校的教学参考用书。

苏联建筑业的经济体制改革

邵以智 卢玉莲 编著

*

中国建筑工业出版社出版(北京西郊百万庄)
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
北京市平谷县大华山印刷厂印刷

*

开本：787×1092毫米 1/32 印张：4³/₄。字数：98千字

1988年2月第一版 1988年2月第一次印刷

印数：1—3,890册 定价：0.80元

ISBN 7—112—00078—5/F·8

统一书号：15040·5389

前 言

在苏联，建筑业是国民经济的一个重要部门。它拥有三万五千个基层承包施工企业，四千个建筑材料生产企业，两千个设计单位，一千一百三十万职工，产值一般占国民生产总值的9%，净产值一般占国民收入总额的10%左右，对推动国家经济和社会发展起着重要作用。

在这样一个部门进行改革，苏联政府采取的方针是：先进行试验，在试验的基础上总结经验，然后从上而下，通过党和政府的决议和命令的方式，逐步推广。苏联经济体制改革中的一些具体经验和作法，如按商品产值进行计划和结算，奥勒尔两年滚动计划方法，作业队承包制（茨洛宾工作法）等，对我国建筑业现在进行的经济体制改革，有一定参考价值。

为了满足读者了解和研究苏联建筑业经济体制改革的需要，我们编写了这本书，试图较全面、系统地将苏联建筑业经济体制改革的情况和经验扼要介绍给大家。但由于水平所限，书中遗漏、不妥和错误之处在所难免，欢迎批评指正。

在本书编写过程中，国家计委施工局张青林同志和中国人民大学工业经济系基本建设经济教研室陈祖仁同志给了很大帮助，在此谨致谢意。

编者

1986年12月

目 录

第一章 苏联建筑业经济体制改革的概况和效果	1
第一节 苏联建筑业经济体制改革的概况	1
第二节 苏联建筑业在经济体制改革中的发展	11
第二章 苏联建筑业的现行管理机构及其改进措施	18
第一节 苏联建筑业的现行管理机构	18
第二节 苏联建筑业现行管理机构存在的问题和改进措施	24
第三章 苏联建筑业集中计划体制的改善与奥勒尔滚动计划	29
第一节 苏联建筑业集中计划体制的改进措施	29
第二节 苏联建筑业经济效益考核指标的精简	31
第三节 奥勒尔两年滚动计划	34
第四章 建筑业设计和预算工作的改善	40
第一节 建筑业设计体制的改善	40
第二节 建筑业产品价格的构成和预算定额体系的完善	44
第三节 苏联1984年预算定额的改革和法定利润的调整	52
第五章 利用定额假定净产值编制劳动生产率和工资基金计划	57
第一节 定额假定净产值的概念	57
第二节 定额假定净产值指标的作用	60
第三节 从预算文件中分出定额假定净产值的方法	63
第四节 利用定额假定净产值编制劳动生产率和工资基金计划的程序	70

第六章 按照商品建筑产值进行计划和结算	76
第一节 商品建筑产值的概念和作用	76
第二节 商品建筑产值的确定和计划方法	78
第三节 按商品建筑产值进行工程价款结算的方法和效果	83
第七章 苏联建筑业经济核算制的改进	89
第一节 建筑业经济核算制的主要原则	89
第二节 建筑业经济核算制的形式	93
第三节 苏联建筑业经济核算制改进的途径	98
第八章 苏联建筑业作业队承包制的发展	100
第一节 作业队承包制的初级阶段——茨洛宾工作法	100
第二节 作业队承包制的高级阶段——全过程流水作业队承包	108
第三节 “工作接力棒”竞赛	116
第九章 苏联建筑业的经济刺激体系	123
第一节 苏联建筑业经济刺激体系的演变	123
第二节 苏联建筑业经济刺激基金的提取办法及用途	125
第三节 调整工资奖励制度, 完善经济刺激工作	128
第四节 苏联建筑业的其它物质刺激方法	130
参考文献	134

第一章 苏联建筑业经济体制改革的概况和效果

第一节 苏联建筑业经济体制改革的概况

苏联早在三十年代实现社会主义工业化时期，就逐渐形成了一种高度集中的经济管理体制。这种经济管理体制的特点主要是：中央按照部门原则，直接通过部一局一企业系统的各级管理机关和经济领导人，主要靠行政命令的方法，实行对国民经济的领导；国家在财政上基本实行统支统收；在产品 and 物资分配上实行统购包销、集中调拨；在计划工作上通过层层下达数十项指令性指标，实行对地方和企业的控制，各级行政机关有权但不负任何物质责任，企业则要无条件地接受任务而同时又缺乏经营自主权；企业和整个国民经济的经济活动普遍忽视经济规律，特别是价值规律的作用，经济核算徒具形式。这种高度集中的经济管理体制，一直延续了三十多年。

苏联政府认为，这种管理体制在当时曾是适应生产发展需要的。但是，随着战后生产和建设规模的不断扩大，经济联系和社会分工的愈益复杂，以及科学技术的飞速发展，原来一套经济体制的弊病，如效率低、官僚化、严重浪费等，日益明显地暴露出来，越来越不适应生产发展的要求。建筑业也和其它工业部门一样，面临着必须实行改革才能适应经

济发展的形势。

苏联建筑业的经济体制改革，是从五十年代下半期开始的，到现在大致可将改革过程分为三个阶段：1968年以前为第一阶段；1969～1979年为第二阶段；1979年7月12日苏共中央和苏联部长会议《关于改善计划和加强经济机制对提高生产效率和工作质量的作用的决议》公布以后，为第三阶段。

第一阶段

1957年2月苏共中央全会提出，“必须把工业和建筑业的日常领导工作的重心移到地方”，“改变过去那种通过各部和主管部门进行管理的组织形式”，进行一次“彻底的改组”。在这次改组中，撤消了一批建造部，建筑施工企业下放到各国民经济委员会。这次对工业和建筑业的改组，对于发挥地方积极性和合理配置生产力，起到一定的积极作用。但是由于这是一次“没有经过周密考虑，没有仔细权衡，没有经过实际试验的改组”（1964年11月18日《真理报》社论），它也为“地方主义”、“分散主义”的泛滥开了方便之门，因此，从总体看是一次不成功的改革。

1963年以后，苏联国家建委建筑经济科学研究所和莫斯科建工总局的科学研究所，进行了大量的经济试验工作。试验的着眼点，在于改善基本建设计划、拨款和物质鼓励办法，以及加强建筑业的经济核算制等。

1963年苏联组成专家小组，受苏联国家建委的委托，拟定了“改善建筑安装企业计划工作和经济活动的建议”。建议的内容包括以下几点：

- 1.按照建筑生产的最终成果——交付使用的工程项目（或生产能力）及盈利指标，评价承包企业的活动。

- 2.指令性计划指标应该稳定，一年之内保持不变，并与

工程项目的交付使用相协调。

3.计划的编制要自下而上，从建筑工程处和托拉斯开始，并保证远景计划和当前计划协调一致。

4.按照完全竣工的工程项目或投产配套工程，与发包单位进行结算。

5.在总包和分包单位的计划指标中，应把以实物表示的工程项目交付使用指标放在第一位。建议用已交付使用的工程项目的预算价值，作为反映工程项目交付使用的价值指标。并且规定使用按照建筑安装工程的定额价值（HCP）（包括工资、机械费和利润）计算的产值作为产值指标，取消总产值指标。

6.在劳动方面，建议设立工资基金总额指标，并按照工程的定额价值计算劳动生产率。

按照专家小组的上述建议，经苏联国家计委、苏联财政部等单位同意和苏联国家建委批准，在1963~1966年进行了广泛的经济试验。

最初参加试验的有28个托拉斯所属的123个建筑安装工程处。

1963~1966年进行了利用工程的定额价值指标计算产值和编制劳动生产率计划的试验。工程定额价值指标与净产值指标不同，净产值只包括组成工程价值的工资、利润部分，而工程定额价值，除净产值所包括的部分外，还包括施工机械费。

试验结果表明，采用工程定额价值指标，有利于工程项目的交付使用；由于取消了“总产值”指标，建设项目的状况得到了很大改善。123个参加试验的单位，有118个完成了交付使用计划和投产任务。以后，试验的规模逐步扩大，参

加试验的单位达到270个。

当时也有人反对这个建议，他们认为采用工程定额价值指标，由于价值内不包括材料费，会鼓励职工去完成人工劳动占用量大的工程，并将导致工资基金的超支。但试验结果证明，这种担心是没有根据的。三年试验期间，在“切列波维茨冶金建筑托拉斯”的已完工程造价中，工资基金所占的比重是不断降低的。通过相关分析，得出以下结论：工程定额价值与工资基金之间的联系，比“总产值”与工资基金的联系更为紧密。据15个单位的统计，前者的相关系数为0.865，后者的相关系数为0.562。

由于管理总局和部仍旧使用“总产值”指标，而参加试验的企业只注意去完成“定额价值”计划，忽略了完成“总产值”计划，所以，影响了这些总局和部的“总产值”计划的完成。因此，这种试验停止了。

按照苏联国家建委的专门规定，于1965~1966年，还进行了改变承包企业经济工作方法的试验。

新的方法要求，从建筑业能否以最低的消耗和最快的速度使工程项目交付使用的角度，评价企业的生产经营活动。即按照建筑企业完成交付使用计划和商品建筑产值计划的情况，而不仅仅是按照“总产值”计划完成情况评价企业的生产经营活动。

试验表明，新方法有助于减少未完工程数量。大多数参加试验的企业与本企业基年比较，以及与某些没有参加试验的同类型托拉斯比较，经济指标都得到了改善。

但是，参加这次试验的企业和组织，在试验过程中，曾遇到了很大困难。第一，建筑业的所有经济服务部门长期使用“总产值”指标，利用该指标编制计划、进行拨款和经济

鼓励工作已成为习惯，让他们从根本上改变这种习惯，在客观上遇到了技术上的困难，在主观上迁到了传统习惯的抵制。第二，由于管理总局和部仍然利用“总产值”指标考核企业的计划完成情况，所以试验的参加者，不得不按新指标和传统指标进行双重计算工作，以保证管理总局和部按“总产值”指标汇总计划和报表。由于计算麻烦，这种试验于1967年停止了。

其后，莫斯科建工总局的试验，曾引起人们的极大兴趣。参加这次试验的有四个钢筋混凝土制品厂，一个房屋建筑公司，二十一个住宅建筑安装工程处，一个汽车基地和一个房屋建筑公司的配套供应处。这次试验，从生产装配式构配件开始，到住宅建设整个生产周期结束为止。

对参加试验的各企业，只规定工程项目交付使用数、利润和上交预算款三项计划指标，而给企业领导的广泛的权利，如：

其它计划指标，包括工资基金在内，企业可以自行掌握，

企业按规定上缴利润后，剩余的利润由自己支配，可以用于职工的物质奖励、住宅建设、补充流动资金、扩大生产基地、采用新技术和建立后备基金等；

企业根据现行工资等级标准，有权在一定范围内，确定工人附加工资和行政管理人员职务津贴的数额；并可规定缩短工期、提高建筑工程质量、精减职工人数、以及改善生产等有关人员的奖金。

试验结果超过了预期效果，交付使用计划比基期提高了26%，利润计划超额70%、上交预算款计划超额32%完成。所有参加试验的工厂和公司，同时超额完成了所有指标。但

试验中，也产生了一些问题，如计划指标规定得太少，与莫斯科建工总局保留的“总产值”计划指标不一致；规定按计划利润的4%、超计划利润的60%提取企业基金的办法不够合理，这样的比例，往往使建筑企业不是为挖掘潜力，增加利润而奋斗，而是为了取得超计划利润，降低利润指标与上级部门讨价还价，等等。

1969年由于所有建筑企业都按1969年5月28日《关于完善基本建设计划和加强建筑生产经济鼓励决议》（以下简称1969年《决议》）的方案，向新的计划和经济鼓励方法过渡，莫斯科建工总局的试验也停止了。

此外，在此期间还进行了其它一系列试验，如对发包单位用基本建设投资贷款，代替无偿拨款的试验；在乌克兰、白俄罗斯、哈萨克、俄罗斯的12个托拉斯中进行的工程质量的经济刺激的试验，等等。

总之，1962~1969年，是探索新的管理方法的时期，是向新的计划和经济鼓励方法过渡的准备时期。

由于经济管理所包括的问题相当广泛，经济试验是一个新生事物，又加在实际工作中缺乏经济体制改革的理论指导，致使各种改革的探索不系统，缺乏计划性，没有明确的目的，特别是没有注意如何从法律和制度上巩固试验所采用的方法。上述试验均作了总结，苏共中央和苏联部长会议1969年《决议》，就是根据这些试验的结论作出的。

第二阶段

1969~1979年是苏联建筑业经济体制改革的第二阶段，这一阶段中建筑业的体制改革出现了两个相互联系的趋势：第一，按照苏共中央和苏联部长会议1969年《决议》规定，实施各项措施；第二，继续探索新的和先进的管理方法。

在1969年《决议》中，规定将按年度分列的基本建设五年计划作为基本建设计划的主要形式。并且规定在确定基本建设投资时，要使所有拨款来源与物资、劳动和财务资源相平衡，并与建筑企业的生产能力相协调。要求建筑安装企业也有稳定的计划；该计划也要与生产能力、物资、劳动和财务资源相一致。同时，规定承包企业在第10个五年计划(1976~1980年)完成时，要向新的计划和经济鼓励方法过渡，等等。在这一阶段，按照决议的精神进行了一系列的经济试验。

例如，进行了改变建筑企业物资供应方式的试验。1970年有8个建筑企业改由苏联国家供应委员会的物资技术供应机关，按照这些建筑企业的定货（根据设计和预算文件确定的需要量），供应所需物资。1971年增加到17个建筑企业按照这种物资供应方式取得物资。但该试验产生了许多问题，如设计单位常常保证不了建筑企业所需的设计和预算文件，物资需要量定不下来；建设部经常改变建筑企业的工作计划，增加没有物资保障的计划任务。所以，到1978年，实行直接供应物资的建筑安装企业完成的工程量，只占其完成的总工程量的9%，与1970年比较提高不多。

另一个试验，是实行工程价款的扩大结算。即预算造价在10万卢布以下的住宅和民用建筑，以及生活服务性工程项目，承包、发包单位之间按照全部竣工的工程项目和已完的工程阶段进行结算，取消中间支付。后来苏联国家建委和苏联建设银行，又在1973年12月7日和1974年5月30日发文规定，凡预算造价在25万卢布以内的建筑物和构筑物，不论工期长短，或工期在一年以内的工程项目，不论投资多少，均实行竣工一次结算办法。

实践证明，这种结算办法使承包企业从物质利益上关心

将财力、物力和人力集中用于数量有限的工程项目上，从而加速工程项目的交付使用，缩短建设工期。据统计，采用按竣工工程进行结算后，工程项目的建设工期平均缩短20%。但在1979年以前，按竣工项目进行结算的工程所占的比重不大。

在加强建筑业经济核算制方面采取的主要措施，是取消了发包单位向建筑企业无偿提供的预付款，承包企业的流动资金改由银行贷款提供。发放给承包企业的贷款，主要用于补偿建筑安装工程未完施工的费用。这种办法有助于缩短建设工期，促进生产能力和工程项目的交付使用。1971年银行发放贷款为35亿卢布，1978年增加到120亿卢布。

但是，由于苏联建设银行没有用于贷款的基金，有一些工程项目的流动资金贷款没能按全数贷给。同时发放贷款的期限，也经常与生产需要不相符。有时一个企业同时有几个贷款渠道，造成计划工作的复杂化，使贷款资金的分配和对贷款利用的监督工作遇到困难。

在1969~1979年期间，建筑业的经济体制改革，在以下几个方面取得了较好的效果：

1. 1970年莫斯科建工总局所属的H·A茨洛宾施工队，开始试验的作业队承包制。

2. 1972年开始的“奥勒尔滚动计划”的试验。

3. 1973年开始的按照净产值和假定净产值评价施工企业活动的试验。

4. 1976年白俄罗斯工业建设部开始进行的作业队承包制与奥勒尔滚动计划相结合的管理改革的试验。

5. 采用的鼓励工程项目提前竣工投产的新办法，即承包企业提前完成生产能力交付使用计划时，发包单位从工程项

目提前投产而取得的利润中提取50%奖给承包企业。

1969~1979年，建筑业经济改革的试验，主要是提高经济手段的作用。这一期间的试验，虽然取得了一定成绩，但没有达到预期的效果。主要原因是：第一，1969年以前试验工作存在的那些缺点，同样影响了这次的试验。试验仅局限于改革一些管理方法，而不是全面的改革。第二，没有完成1969年《决议》中规定的措施，如基本建设的五年计划没有成为主要的计划形式，承包企业向新的计划和经济鼓励方法过渡，推迟到1981年。第三，中央领导机关的工作跟不上，他们力求保留习惯方法。尽管采用了一些新指标，由于领导机关仍坚持保留“总产值”指标，所以在改革中对以按“总产值”指标编制和检查计划的方法，只是触动了一下，并没有根本改变。领导机关照样用它评价承包企业的活动。

第三阶段

第三阶段是指从1979年7月12日苏共中央和苏联部长会议通过了《关于改善计划和加强经济机制对提高生产效率和工作质量的作用的决议》（以下简称1979年《决议》）以后。从1979年《决议》公布后，苏联建筑业的经济改革进入了一个新时期。

这一时期改革的主要特点是实现决议中规定的各种综合措施。1979年《决议》重申了1969年《决议》提出的主要措施，同时作了某些修改和补充，使整个建筑业的经济管理体制进一步完善。

另一个重要特点是采取了一系列相互配合的措施，以克服经济体制中联系最紧密的环节——参加投资过程的各部门间，以及与下属单位之间的权利、义务和责任——中的缺点。

第三个特点是系统地改善了基本建设的计划工作。以前

在这方面只在部和主管机关一级采取了一些措施，新时期则面向整个国民经济计划体系。

第四个特点是1979年《决议》以及以后召开的苏共第26次代表大会和苏共中央1982年1月和1983年6月全体会议决议，不仅规定了当前的任务，而且规定了今后一个时期进一步改善基本建设经济体制的主要方针。

当时经济体制改革的主要原则是：

1. 进一步提高中央经济管理机关计划工作的作用；
2. 经济体制改革要以取得最终的国民经济成果为目标；
3. 加强对科学技术进步、社会生产集约化和提高工程质量的鼓励；
4. 更充分地利用经济方法和社会学方法，使管理中的集中和民主方式合理地结合起来。

为了实现上述原则，苏共中央和苏联部长会议1979年《决议》规定了一系列的措施，其主要措施有：

把保证编制按年度划分的、稳定的基本建设五年计划，作为计划和经济机关的最重要任务之一。从第11个五年计划开始，经过苏联各部和主管机关及加盟共和国部长会议批准的五年计划，不仅要求在五年时间内保持该计划的稳定性，而且要求它与所需的人力、财力、物力及设计与施工企业的生产能力相平衡。

决议规定，按基本建设发包部的基本建设投资额下达限额。在限额中首先拨付用于现有企业技术改造和改建所需资金。只有当现有企业的技术改造和改建，不能提供国民经济必需的某种产品时，才能编制扩建这些企业或建设新企业的资金计划。

同时还规定，从第11个五年计划（1981～1985年）开

始，从事建筑安装工程施工的各建设部和主管部门，以及建筑安装企业，在五年计划中采用“工程项目交付使用”等考核指标。在第11个五年计划中，建筑安装企业应按净产值或其他更能反映劳动消耗情况的指标编制劳动生产率计划。

在承、发包单位之间，规定按照建成的建筑产品的价值——商品建筑产值——进行工程价款结算。也就是按照竣工和交付使用的整个企业、综合工程或分期工程进行结算。停止由发包单位向承包企业预付建筑安装工程未完施工的预付款。承包企业的未完施工费用，依靠银行贷款解决。

在建筑物资的供应方面，决议规定，凡列入国家基本建设计划中的建设项目，通过苏联国家供应委员会的地方物资技术供应部门，按照建筑安装企业的定货（定货量根据设计和预算文件确定），供应所需材料，并于1981年完成这种过渡。

为了刺激生产能力和工程项目加速交付使用，决议规定提高这方面的奖励。

在建筑业管理机构的改革方面，决议要求实行两级或三级管理^①，并要求在1979～1981年实现。同时要求，为了完成第10个五年计划（1976～1980年）和为组织新的第11个五年计划（1981～1985年），不要因改革管理机构而影响必要的生产速度。

以上是苏联建筑业经济体制改革的简要概况，改革中的各种较为有效的措施，在以后各章分别阐述。

第二节 苏联建筑业在经济体制改革中的发展

从进行全面经济改革的试验开始，到现在已经二十多年

① 关于两级或三级管理，见本书第二章第二节。