

当前经济发展与 体制改革的主要任务

——全国人大八届三次会议《政府工作报告》二十四讲

本书编写组

中共中央党校出版社

当前经济发展 与体制改革的主要任务

——全国人大八届三次会议《政府工作报告》

二十四讲

本书编写组

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

(京)新登字 100 号

图书在版编目(CIP)数据

当前经济发展与体制改革的主要任务:全国人大八届三次会议《政府工作报告》二十四讲/《当前经济发展与体制改革的主要任务》编写组编. —北京:中共中央党校出版社,1995.3

ISBN 7-5035-1196-6

I. 当… I. 当… III. 国务院-政府工作报告,1995.3-
学习参考资料 N.D623

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 04359 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1995 年 3 月第 1 版 1995 年 3 月第 1 次印刷

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:8.5

字数:205 千字 印数:1—20000 册

定价:6.80 元

前 言

第八届全国人民代表大会第三次会议于3月5日在北京召开。李鹏总理代表国务院向大会作政府工作报告。《报告》全面地肯定了1994年我国经济建设和改革开放所取得的成绩，实事求是地指出了各级政府的工作失误以及我国社会经济发展中存在的矛盾和困难，具体地部署了1995年经济发展和经济体制改革的任务以及政府其他方面的工作。强调在1995年的政府工作中，要坚持邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线，全面贯彻党的十四大和十四届三中、四中全会精神，进一步处理好改革、发展、稳定的关系，坚决抑制通货膨胀，切实加强农业，以国有企业为重点深化改革，继续保持国民经济快速、健康发展，加强精神文明建设和社会治安的综合治理，促进社会全面进步。

李鹏在报告中指出，过去的一年里，全国人民按照“抓住机遇，深化改革，扩大开放，促进发展，保持稳定”的方针，团结奋斗，开拓进取，社会主义现代化事业取得了重大成就。经济体制改革迈出决定性步伐，国民经济继续快速增长，科技、教育和各项社会事业全面发展，城乡人民生活进一步改善，社会保持稳定，各方面工作都有新的进展。在具体阐明上述成就后，李鹏指出，我们在前进中还存在着一些问题和困难。最突出的问题，是物价上涨幅度过高。这既有客观原因，也有我们各级政府工作上的缺点。除物价问题外，农业和国有企业的问题也比较突出。农业基础脆弱，抗灾能力

不强。相当一部分国有企业缺乏活力。此外，一些地方社会治安状况不好，腐败现象有的还相当严重，某些政府工作的官僚主义作风和渎职失职行为，给工作造成危害，群众不满意。这些问题已经引起党和政府的高度重视，正在采取各种积极措施，切实加以解决。

李鹏提出，在1995年的经济工作中，要加强和改善宏观调控，注意解决经济发展中面临的突出矛盾和问题，努力完成“八五”计划，为“九五”期间的改革和发展打下一个好的基础。为此，要保持适当的经济增长速度，综合分析各方面的条件，经济增长速度的宏观调控目标定为8—9%；坚决控制物价上涨幅度；这是今年宏观调控的首要任务，也是处理好改革、发展、稳定三者关系的关键。宏观调控的目标是，确保物价上涨幅度比去年有明显回落，力争控制在15%左右；促进农村经济全面发展，大力加强农业，千方百计夺取今年农业丰收，力争粮食产量达到4550亿公斤以上，棉花达到450万吨左右，油料、糖料、肉类、水产也要有较多的增加；继续扩大对外开放，巩固和发展全方位对外开放格局，把工作重点放到提高成效上来；继续坚决执行计划生育和环境保护的基本国策，严格控制人口过快增长，继续贯彻经济建设与环境建设同步规划、同步实施、同步发展的方针。

1995年的经济体制改革，要以国有企业改革为重点，配套推进社会保障体制改革，巩固和完善宏观管理体制改革的措施，进一步转变政府职能，培育市场体系，沿着建立社会主义市场经济体制的方向继续前进。李鹏在报告中就积极推进国有企业改革，进行以养老和失业保险为主要内容的社会保障体制改革，巩固和完善已出台的各项宏观管理体制改革的措施等作了具体的阐述，他要求各级政府都要切实加强对改革

的领导，扎扎实实地做好各项工作，不断把改革推向前进。

总之，1995年经济发展和经济体制改革的任务是繁重的。我们具备很多有利条件，面临着良好的发展机遇。只要我们在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论指引下，在以江泽民同志为核心的党中央领导下，坚定不移地贯彻执行党的基本路线和各项方针政策，调动各方面的积极性，解放思想，实事求是，扎实工作，开拓进取，就一定能够在今年的各项工作中取得更大的成就。

李鹏总理的政府工作报告内容非常丰富，涵括了经济、政治、科教、文化、外交等各个方面。为了便于广大干部、党员、教学研究人员学习领会《政府工作报告》的精神，我们编写了这本辅导性读物。全书围绕1995年经济发展和体制改革的主要任务，分设了二十四个专题，着重就《政府工作报告》中有关经济方面内容作比较深入的讲解和阐述。

目 录

前 言.....	(1)
一 当前的经济形势与存在的问题.....	(1)
二 保持适当的经济增长速度.....	(12)
三 固定资产投资要量力而行,严格控制基本 建设规模.....	(19)
四 调整经济结构,提高经济效益	(31)
五 坚决控制物价上涨幅度.....	(42)
六 提倡适度消费.....	(55)
七 深化流通体制改革.....	(65)
八 夺取今年农业丰收.....	(76)
九 必须增加对农业的投入.....	(87)
十 搞好农业的综合开发和利用.....	(97)
十一 改革农产品流通体制.....	(107)
十二 促进农、科、教相结合.....	(118)
十三 多渠道吸纳农村剩余劳动力.....	(129)
十四 继续加强农村社会化服务体系建设.....	(139)
十五 努力保持对外贸易的稳定增长.....	(150)
十六 对外商投资要坚持竞争择优的原则.....	(159)
十七 继续办好特区.....	(169)
十八 控制人口过快增长,提高人口素质	(178)
十九 环境保护是一项基本国策.....	(189)

二十	积极推进国有企业改革.....	(203)
二十一	进行以养老和失业保险为主要内容的 社会保障体制改革.....	(216)
二十二	进一步深化金融体制改革.....	(228)
二十三	深化财税体制改革.....	(240)
二十四	深化计划体制改革.....	(253)
后	记.....	(264)

一 当前的经济形势 与存在的问题

《政府工作报告》对当前我国经济形势作了全面正确的分析，表现了我们党在领导经济工作和改革开放事业方面不断走向成熟，具有驾驭社会主义市场经济建设全局的能力，同时也表现了中央对于社会主义市场经济体制建设中计划与市场这两种经济手段的关系的理解，在自觉程度和深刻程度上跃升到一个新的水准，表现了中央对于加强和规范经济事务中的政府干预和着意从新的深度、广度推进宏观调控的决心。

（一）总的经济形势是好的

去年以来，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下，贯彻党的十四大和十四届三中、四中全会精神，我们的改革和经济建设获得了突破性的进展，向建立社会主义市场经济体制迈出了新的步伐。

国家统计局公报显示，1994 年我国改革开放迈出重大步伐，经济建设取得显著成效，集中表现在五个方面：

1. 宏观改革取得突破性进展。去年进行的财税、金融、外汇外贸、投资、价格和流通体制等方面的重要改革，论证充分，出台顺利。在财税改革方面，分税制已经基本确立，以增税制为主体的新税制开始运行。金融改革在加强中央银行职能，增强国家对货币信贷的宏观调控能力，组建政策性银

行等方面，取得了积极进展。外汇改革取得预期效果，汇率并轨顺利，人民币对美元汇价保持基本稳定。价格改革和流通体制改革继续推进，调高了粮食、棉花、石油、煤炭等基础产品价格，比价关系进一步理顺，调动了生产者的积极性。社会保障和住房制度改革也有进展。

2. 宏观经济在平稳回落中持续快速增长。1994 年的经济增长率为 11.8%，是 1992 年以来第三个连续高增长的年份。不仅大大高于世界经济，也高于亚洲经济的平均增长率，表明中国经济的发展是充满活力的。

3. 社会总供求基本平衡。社会总供给保持稳定增长，工业生产比上年增长 18%，农业生产增长 3.5%，主要工农业产品产量多数增产，只有少数农产品因灾减产。国内市场货源充裕。社会总需求得到一定控制，全社会固定资产投资增长 27.8%，增幅比上年回落 30.8 个百分点，扣除价格因素实际增长 15.8%。全年货币投放量、国家银行贷款规模及财政赤字均控制在原定目标之内。

4. 国际收支状况明显改善。对外贸易高速发展。1994 年进口总额比上年增长 11.2%，出口增长 31.9%，出口超过进口 53 亿美元，改变了 1993 年中国对外贸易巨额逆差的格局。年末国家外汇储备达到 516 亿美元，比上年增长 1.4 倍。人民币汇率稳中有升。利用外资继续增长，全年实际使用外资 458 亿美元，比上年增长 17.6%。

5. 城乡居民生活进一步改善。1994 年城镇居民人均生活费收入达到 3179 元，农村居民纯收入达 1220 元，分别比上年增长 36% 和 32%，扣除物价上涨因素，实际收入分别增长 8.8% 和 5%。居民消费水平继续提高。与此同时，当年新增的储蓄存款达 6315 亿元，比 1992 年、1993 年两年新增的储

蓄存款之和还要多。1994 年末储蓄存款余额达 21519 亿元。

可以说，迄今为止的改革事业获得了突破性的进展，做成了多年想做而没有能做的事情，在改革向前推进和经济快速发展中保持了社会稳定，从而将对今后的改革和发展产生深远的影响。对于当前我国改革和发展所取得的成就，国人自有目共睹，且有亲身体会，国际社会也普遍给予积极的评价。我们应当正确估价经济工作所取得的成绩，认清当前经济形势的总体特点，增强继续前进的信心。

（二）在前进中也存在一些突出的问题

我们在充分肯定成绩的同时，也要清醒地看到前进过程中的困难和问题。

突出的问题有三个：一是物价问题，二是农业问题，三是国有企业问题。

1. 物价涨幅过高，通货膨胀形势严峻，是当前存在的最突出的问题。1994 年的中国经济，创造了改革开放十六年来通货膨胀的历史最高纪录。在 1993 年物价上涨 13% 的基础上，1994 年物价继续上涨。居民消费价格指数上涨 24.1%，商品零售价格指数上涨 21.7%，超过 1988 年的 18.5% 的涨幅。其中，粮食上涨 50.7%，肉禽及其制品上涨 41.6%，食用植物油上涨 64.1%，鲜菜上涨 38.2%。有一个值得注意的现象，就是农村物价涨幅高于城市，内陆地区物价涨幅高于沿海地区。物价上涨势头猛、幅度大、时间长，超出了部分群众、企业、和国家财力的承受能力，对相当一部分人的生活有比较大的影响，群众反映强烈。1994 年 21.7% 的物价涨幅与原定在 10% 内的调控目标之间差距过大，引起了社会各个方面的普遍关注。

物价的大幅上扬，导致整个宏观经济环境趋紧，对于改革和建设的顺利进行，对于保持社会安定，对于扩大开放和吸引外资，都很不利。国内外经济方面的经验和教训，从正反两个方面都证明了，通货膨胀对经济发展有害无利。中央领导同志正确地指出，用通货膨胀来刺激和发展经济，是“饮鸩止渴”。中央把控制物价上涨幅度，抑制通货膨胀，作为当前和今年宏观调控的首要任务，作为正确处理改革、发展、稳定三者关系的关键，是完全正确和必要的。对于通货膨胀问题的认识，既不能安之若素、视为当然，也不可惊慌失措、乱了阵脚，而是要深入研究，拿出具体措施，坚决抑制之。

2. 农业发展滞后问题突出，成为当前我国经济最为薄弱的环节。农业投入严重不足，在整个固定资产投资中的比重继续下降，由 80 年代的 5% 降至 1994 年的不足 2% (1.9%)，比 1993 年还下降 0.3 个百分点。农业生产长期以来低产徘徊，1994 年粮食产量 44450 万吨，比 1993 年减少 2.5%。耕地面积减势严峻，近 15 年全国耕地净减 6400 万亩，1994 年又减少 1071.7 万亩，净少量为 596.9 万亩。农业和工业未能协调发展，严重滞后。农民务农积极性不高。

加强农业仍然是我们必须解决好的一个大问题。近几年，中央一再强调加强农业的基础地位，各个地方和部门也做了大量工作，但真正地把农业问题、农村问题、农民问题置于所有工作的第一位这样的高度去认识，还似嫌不够，至于在具体实施、落实方面就更为不足。1994 年一些地方出现的严重水旱灾害和农产品价格大幅度上升，又一次给我们敲起了警钟。现在到了对这个问题进行认真对待的时候了。中央领导同志指出：我们对农业问题一定要未雨绸缪，下大决心逐

步加大投资力度，千万不要等到出了问题，大家才引起重视，那将事倍功半。我们已经看到，中央最近召开几次农村工作会议，研究农村和农业问题，着力解决国民经济发展中农业基础脆弱的矛盾，并提出一些总体要求和与之相配套的具体措施。各地都要真正重视农业，宁肯少上一些其他项目，也要增强对农业的投入。

3. 国有企业生产经营困难，经济效益差。国有企业特别是国有大中型企业，是我国国民经济的主要支柱，是国家财政收入的主要来源。国有大中型企业中有相当一部分办得是好的，但亏损企业的涉及面较广、数量大，尤其是亏损企业按个数计算所占的比重比较大，亏损个数比重大于产值比重。产品产销率低，库存积压增多。企业间存在巨额资金的相互拖欠，周转不灵，生产经营受不良循环制约较大。不少企业缺乏活力，历史债务和社会负担沉重，生存维艰，面临相当多的困难。

中央依据改革开放以来对于国营大中型企业和各种其他性质的企业经济活动规律进行探索所取得的历史经验，把国有企业改革作为深化经济体制改革的重点，遂使国有企业改革成为我国改革的重中之重。关于国有大中型企业改革的重要意义，江泽民同志用了三个“关键”来概括：“我们要建设有中国特色的社会主义，关键在于搞好国有大中型企业；我们要加快建立社会主义市场经济体制，关键在于国有大中型企业改革取得实质性进展；我们要在 21 世纪国际经济激烈竞争中占据有利地位，关键也在于全面提高国有大中型企业的竞争能力。”近些年来，党中央、国务院采取了一系列深化企业改革的措施，取得了较好的效果，但是由于种种原因，也有不少国有大中型企业缺乏活力，生产经营困难。今年的改

革以国有企业改革为重点,集中力量搞好国有大中型企业,并把国有大中型企业的改革,置于建立现代企业制度的方向和目标之下,准备为此付出长期、艰苦的努力,既要充分认识到完成这项任务的重要性和紧迫性,又不能企望一蹴而就、一劳永逸。

(三) 正确分析和认识上述问题存在的原因

1. 1994 年物价大幅度上涨和通货膨胀的原因错综复杂,应予全面分析,择其要者,计有以下六个方面:

一是前几年涨价的滞后影响大于原来所预计的程度。能源、交通、原材料价格改革步伐比较大,调价总额高,同时又放开了一大批产品的价格,货币发行过多,影响到当前的物价水平。

二是 1994 年出台的调价项目比较多,调价幅度较大,由此带动整个价格水平上涨,外汇并轨在一定程度上推动了物价上涨。

以上两个方面说明价格调整 and 改革是引起价格总水平上升的一个重要因素。虽然由价格改革带动价格总水平一定程度的上升虽然在所难免,但发展到 1994 年的高涨幅,其原因值得检讨。

三是 1994 年全国有不少地方遭受自然灾害,农副产品减产而造成有效供给不足;同时城市流动人口增加,农民生活改善,又创造了新的需求,致使粮食、肉类、蔬菜等食品类价格上涨成为整个物价涨幅中最突出的因素。农产品市场价格大幅度自发上涨,大大超过了调价的幅度,已经越过了价格结构性、补偿性调整的范围,甚至超过了国际市场的价格,这也反映了农产品供求矛盾的扩大。

四是固定资产投资增长过猛，基建规模过大。这是当前通货膨胀的根本原因。1993—1994 年是全社会固定资产投资率达于高峰的两年。1993 年钢材等生产资料价格暴涨，即是起因于投资的过快增长；而 1994 年在上一年的高水平上有所回落，也主要不是因为投资规模有较大收缩，而是因为这两年钢材进口积累太多了。

五是消费基金膨胀，这也是推动物价上涨和通货膨胀的重要原因。银行的工资性现金支出增幅逐年暴涨。加上各种渠道的“灰色收入”，增长幅度更高。滥发奖金津贴和擅自提高工资标准的现象，相当普遍。不少企业还发行职工内部股票，低价持股，高额取息，等于发变相工资。个人工资性收入总量的膨胀，掩盖着不同社会群体之间的巨大差别。由于目前物价涨势未止，对今后的物价水平滞后影响增加，涨幅要从 21% 在短时期内下降到 15% 左右难度较大，但据专家预测，经过努力，可望在 1995 年中段降至预定目标。

以上两个方面说明，连续几年固定资产投资和消费基金过快增长，从需求拉动和成本推进两方面推动价格上升，并导致货币过量发行，影响市场价格的稳定。

六是市场管理松懈，流通秩序混乱，企业定价行为不规范，国合商业主渠道作用发挥不够，有的国营粮店甚至对粮价上涨推波助澜。在社会主义市场经济条件下，如何有效管理市场物价，是没有完全解决的问题，近几年的实践提供了经验，也提供了教训。

2. 农业何以成为我国国民经济中最为薄弱的环节？农业困境的成因，归纳起来，大致也有以下六个方面：

一是发展农业与发展工业未能协调进行，农业发展滞后情况严重。在现代化和工业化过程中，如何处理农业与工业

的关系问题，是一个未能完全解决好的问题；问题的解决也不可能提供最终的答案，因而不可能存在一个具有广泛普适性的标准方案，而只能立足于实践的进展而不断地予以解决和回答。但同时，关于国民经济的总体发展必须有一个明确的指导思想或比较明晰的思路；这样的指导思想或思路，有还是没有，是不一样的。

二是国家投入严重不足，投资比重过低，并呈逐年下降趋势。现在对农业的投入远不能满足农业和整个国民经济发展的需要，农业基础脆弱的矛盾进一步显露出来，也反映了国民经济结构性不合理的一面。

三是占用耕地、良田撂荒现象严重。1957年，中国耕地面积为17亿多亩，1987年下降到14亿多亩。仅仅30年，耕地平均每年净减近1000万亩。近几年来，土地的损失有增无减。1991年，全国三项建设（国家建设、集体建设、个人建房）用地和开发区占用耕地，达350万亩；1992年，开发区大上，加上三项用地，全年净减耕地超过400万亩；1994年，耕地面积减少1071.7万亩，净减量为596.9万亩。据有关方面调查研究报告，1994年耕地大幅度减少，原因是：（1）三项建设占用耕地206.8万亩，占耕地面积减少总量的20%。（2）农村结构调整占用耕地679.8万亩，占耕地减少总量的63.4%，居耕地减少成因首位，与上一年相比，增幅7%。这一点值得注意，特别是边远山区和西部地区，出现盲目发展弃耕营林、营牧的趋向。（3）灾害毁地，1994年达185万亩，占耕地减少总量17.26%，与上一年相比，增幅为83%。另外，有些发达地区，如广东沿海办股份制企业，将土地出租、做股，也占用了大量粮田。

四是1994年的自然灾害，造成耕地面积减少，粮食等农

产品产量下降，反映了农业基本设施残缺，抗灾能力不强，把农业基础脆弱这一问题突显出来。

五是由于农业基础脆弱和需求的增长、农副产品有效供给不足，导致农副产品价格大幅度上涨；同时又由于中间流通环节过多，农民并未从中获得实惠，相反，农业生产资料如化肥、农药等的价格涨幅过高，又伤害了农民的利益。

六是由于多年来关于工业和农业的宏观决策上一条腿长、一条腿短的畸形态势和政策导向上的实际影响，农民的务农积极性不高。这是在主观方面的一个重要原因。

3. 国有企业特别是国有大中型企业的改革是今后中国改革的重中之重。国有大中型企业何以缺乏活力，长期以来保持低效率、低效益？大致有以下四个方面的原因：

一是企业内部结构调整不能适应市场需求变化。最近几年工业生产发展速度较快，大部分企业都有不同程度的前进。工业生产幅度较大，但主要是非国有企业产值有很大增长。结构调整未能做到真正以市场为取向，因此并未创造出比较灵活的经营机制。

二是造成企业亏损的原因本身也比较复杂，除了经营机制方面的原因而外，有些国有大中型企业是政策性亏损，如煤炭、石油、森工等行业，有些是由历史原因造成的亏损，如兵器工业等。随着体制改革和政策调整，企业亏损局面会逐步得到扭转，亏损面也会逐步缩小。

三是债务负担沉重，企业间相互举债，相互间拖欠严重，占有金额巨大，造成企业资金普遍紧张、周转不灵的状况。也使生产经营陷入恶性循环。1991年也曾有过比较突出的拖欠现象，主要是由于基建资金不到位，建设单位拖欠生产企业资金，形成连环套。1994年的大面积拖欠，除有这个原因外，