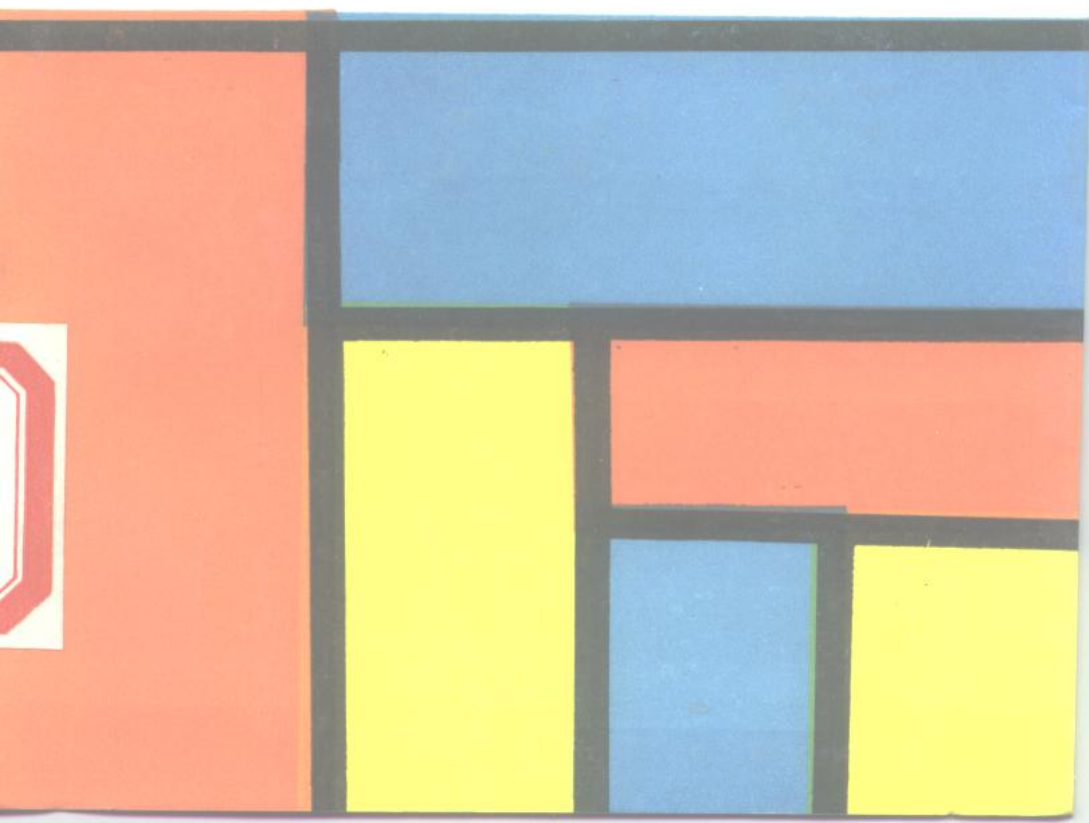


中国经济体制 改革规划集

1979—1987

薄一波题



70149

中国经济体制改革规划集

(1979年——1987年)

国家经济体制改革委员会



200065543

0268/25



中共中央党校出版社

责任编辑：王 杰

封面设计：张志明

中国经济体制改革规划集

(1979年——1987年)

*

国家经济体制改革委员会
中共中央党校出版社出版发行
新华书店经销

张家口地区印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 7印张 175千字
1988年2月第1版 1988年2月第1次印刷
印刷1—20,000册

ISBN7-5035-0036-0/F·4

定价：1.65元

认真加强规划研究 推动改革深入发展

(代序)

安志文

党的十一届三中全会以来，经过九年探索，我国经济体制改革不仅在理论上取得了重要突破，而且在实践上获得了举世瞩目的成就，积累了丰富经验。本书汇集的十四件改革规划，比较全面、系统、真实地记录了自1979年以来，我国经济体制改革的基本思路，勾画了探索配套改革进程的大体轮廓。

我国原有高度集中的经济体制，各级政府对经济活动管得过多、统得过死，排斥商品市场和价值规律的作用，造成了“大锅饭”、“铁饭碗”，致使企业没有活力，整个经济缺乏生机，严重影响了社会生产力的发展和社会主义制度优越性的发挥。过去，我们曾几次试图对这种过度集中的体制进行改革。但是，正如本书所总结的那样，那几次改革，仅仅在中央与地方政府行政管理权限的下放与上收等狭窄的范围内兜圈子，未能深刻认识原有体制的根本弊端，也不可能触动原有体制的基础。党的十一届三中全会，制定了“对内搞活经济，对外实行开放”的总方针，使我国进入经济体制改革和经济发展的崭新阶段。党的十二届三中全会，明确提出了建立社会主义有计划商品经济的总目标，指引我国经济体制改革循着正确的方向发展，从而取得了今天这样巨大的成就。

改革是第二次革命，是一项开创性的事业，是复杂的社会系

统工程。需要精心设计、总体规划、全面配套进行，才能尽量避免单项突进所带来的摩擦和漏洞，减少改革风险，使改革少走弯路。在改革的初始阶段，由于缺乏经验，理论准备不足，人们认识的局限性较大，不能不采取“摸着石头过河”，走一步、看一步的办法。即使如此，我们也并未放弃对改革总体方案的研究设计。早在1979年，国务院就建立了体改工作机构，开始组织力量，着手研究改革的总体方案。从那时起，随着改革不断深入，陆续产生了一些反映改革进程的研究成果，并对改革决策起了直接或间接的影响。

从本书汇集的规划中可以看到，在农村改革起步的同时，城市就开始进行扩大企业自主权的试验，探索改革分配体制、价格体系、流通体制、财税体制、金融体制、计划体制等方面的路子。1979年的规划，提出了把扩大企业自主权作为改革的中心环节，提出了要积极推进经济的横向联合；1980年的规划，鲜明地提出了改革就是要建立适应商品经济的经济体制；1982年，明确提出了要合理调整所有制结构，建立以公有制为主体的、多种经济成分并存的所有制结构，等等，并且，始终强调了改革的社会主义性质与必须坚持的基本原则。这些研究成果，从一个方面表明，我国的经济体制改革，从一开始，思路就是基本正确的，目标是明确的，步子也是比较稳妥的。

本书汇集的每一个规划，都是在总结以往的改革经验，分析当时实际问题和难点的基础上，集思广益提出的。它集中反映了我国不同时期经济体制改革的进程和侧重点，有些经过细化已付诸实施或正在试点，有些则因条件的变化或其他种种原因未能出台，也有些问题值得进一步探讨。本书虽不象其他专著那样，有着严密地、直泻而下的逻辑结构。但是，如果把各个不同时期的改革规划联系起来看，就会发现，随着改革的推进，我们对问题的认识不断深化，研究水平不断提高。它类似一套“滚动式”的规划，这便是本书的内在逻辑结构。

我国还是社会主义的初级阶段。经济发展正由传统经济向现代化经济转变，经济体制改革正处于新旧两种体制转换交替的时期。改革面临由浅层次向深层次推进，将对各方面的权利和利益进行深刻的调整，复杂性和难度明显增大。党的十三大以后，改革不仅在经济领域而且要在政治领域进一步展开。因此，制定出一个比较全面系统的、切实可行的中长期经济体制改革配套规划，显得更为迫切。

在总结以往制定中长期改革规划经验的基础上，为适应十三大以后全面改革的新形势，要以新的指导思想和组织方法，进行高水平、高质量的研究工作。中长期改革规划的制定，应该把理论与实践、改革与发展更紧密的结合起来。同时，认真考虑政治体制、科技体制和农村改革的情况。要采取开放式、立体式的研究组织方法，尽可能地面向社会。不仅体改部门，而且要动员理论界、大专院校、经济综合部门和专业部门，以及地方热心改革事业的同志，都能参加改革规划的研究和设计。我们主张有相同理论观点和改革思路的同志，自愿结合，分别提出有比较完整的理论体系与改革实践的可行性相结合的改革规划。经过广泛的论证和比较分析，群策群力，提出比较完善的改革中长期总体规划草案，把改革决策前的研究提高到一个新的水平。

编印本书的目的，发表过去未曾公布过的改革规划，主要是让广大人民群众了解九年来我国经济体制改革的路子，使广大实际工作者和理论工作者从中获得某些有益的启示，推动改革理论和实践的研究工作，为党中央和国务院的改革决策，提供卓有见地的研究成果，为完成我国改革的千秋大业共同努力。

1987年11月

目 录

认真加强规划研究，推动改革深入	
发展（代序）	安志文（1）
关于经济管理体制改革总体设想的初步意见	
（一九七九年十二月三日）	
国务院财委经济体制改革领导小组办公室	（1）
关于经济体制改革的初步意见	
（一九八〇年九月八日）	
国务院经济体制改革办公室	（22）
关于调整时期经济体制改革的意见	
（一九八一年六月十二日）	
国务院经济体制改革办公室	（37）
经济体制改革的总体规划	
（一九八二年二月二十五日）	
国务院经济体制改革办公室	（57）
关于“六五”期间和一九八三年经济体制改革的	
汇报提纲	
（一九八二年十月二十九日）	
国家经济体制改革委员会	（75）
关于当前经济体制改革的几点意见	
（一九八三年二月十八日）	
国家经济体制改革委员会	（88）
关于经济体制改革的汇报提纲	
（一九八三年三月十二日）	
国家经济体制改革委员会	（98）

关于经济体制改革设想的综合汇报提纲

(一九八四年二月十四日)

..... 国家经济体制改革委员会 (112)

关于体制改革总体规划研究的汇报提纲

(一九八五年七月二日)

..... 经济体制改革总体规划问题研究小组 (126)

关于一九八六年经济体制改革的初步设想

(一九八五年十一月二十六日)

..... 国家经济体制改革委员会总体规划组 (145)

“七五”期间经济体制改革的设想

(一九八五年十二月十日)

..... 国家经济体制改革委员会总体规划组 (157)

一九八七年经济体制改革实施方案

(一九八六年十月二十日)

... 国务院经济体制改革方案研究领导小组办公室 (164)

关于一九八七年经济体制改革措施的初步综合

(一九八七年三月十五日)

..... 国务院经济体制改革研讨小组办公室 (186)

经济体制改革的回顾和今后改革的基本思路

(一九八七年四月二十三日)

..... 国务院经济体制改革研讨小组办公室 (197)

关于经济管理体制 改革总体设想的初步意见

(一九七九年十二月三日)

一、我国经济管理体制改革的历史经验

建国以来，我国经济管理体制经历了几次较大的变革。

一九五四年前，我国经济是在中央统一领导下以各大行政区为主进行管理的。那时由于五种经济成分并存，比较注意利用市场、采用经济手段，对农业、商业、手工业和相当一部分现代工业，在计划指导下，主要通过财政、税收、信贷、价格等经济杠杆和经济合同进行管理，经济生活比较活跃。一九五四年撤销各大行政区，特别是在社会主义改造完成后，逐步形成了一套集中型的以行政管理为主的中央集权的经济管理体制。国营工业、交通和基本建设计划基本上采取指令形式自上而下地下达。国家计委和中央各部统一分配的物资一九五七年达到五百多种。国家预算内的基本建设投资百分之九十左右由中央各部安排。大型国营企业多数收归中央部管。企业的人财物、产供销都由上级部门决定，基本折旧也全部上交中央。当时，经济发展水平不高，经济结构比较简单，计划工作比较注意综合平衡，在这种情况下，这种体制对于集中全国的物力、财力和技术力量，保证以一百五十六项为中心的经济建设，合理分配资源，改变地区布局，建立工业化的初步基础，起了重要的作用，收到了较好的效果。但随着经济的发展，集中的行政管理办法的弊病开始显露出来，特别是在工业交通和基本建设方面，这种垂直的条条管理，割断了部

门、地方、企业之间横的联系，影响了经济协作；并且管得过多、过细、过死，束缚了地方和企业的积极性。

一九五八年对经济体制进行了改革。改革的中心是扩大地方的权限。绝大部分中央直属企业下放地方管理，中央企业由一九五七年的九千多个减少到一千多个。中央统一分配的物资一度减少到一百多种。国民经济计划允许各级搞“两本帐”。国家预算内的基本建设投资的一半由地方安排，地方机动财力增加；对企业实行了利润留成制度，扩大了企业的财权。通过这些改革调动了地方和企业的积极性，地方经济特别是地方工业得到了迅速发展。同时，在社会主义建设总路线的指引下，建立和发展了一些新兴工业部门，填补了一些缺门、短线。但由于在经济工作的指导上，违背了客观规律，犯了“左”的错误。在经济体制改革中，没有根据各项经济事业的特点区别对待，把不该下放的权力下放，不少下放企业又盲目转产，造成协作关系中断。特别在整个经济工作中，主要由于高指标、瞎指挥、共产风的错误，冲垮了合理的管理制度，放松了综合平衡，削弱了统一计划，严重破坏了国民经济的比例关系。从而造成了经济秩序紊乱，工农业生产大幅度下降。

从一九六一年起，开始实行对国民经济的“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，加强了国民经济的综合平衡。为适应调整国民经济的需要，中央重新强调集中统一，收回了下放给地方和企业的权力。一九六三年，中央企业增加到一万多个，中央统一分配的物资恢复到五百多种。基本建设投资额和大、中型项目的审批权重新收归中央，小型项目报中央备案。同时，提出了用经济办法管理经济的原则。在农业、工业、财贸、文教等方面制定了一系列条例，并按照专业化协作的原则，在中央与地方都试办了一批托拉斯。另一方面，又把该由地方管的农林、水利、文教、卫生、商业、粮食、城市建设等十九个非工业部门的基本建设投资，交地方统一安排。这些措施，对当时调整国民经济、克

服经济生活的混乱起了重要作用，收到了预期的成效。但随着经济形势的好转，集中的行政管理体制存在的一些问题又突出起来。

文化大革命中，在经济管理体制上又采取陆续下放给地方一些权限的办法进行改革。一九六六年，将“五小”企业的产品归地方分配；一九六七年，将地方企业基本折旧全部留给地方和企业支配。一九七〇年前后，进一步扩大了地方权限：将大部分中央大型骨干企业、事业包括大庆、鞍钢在内都下放给省、市、自治区管理；减少中央统一分配的物资，对水泥、煤炭等十二种产品在全国范围或部分地区试行“地区平衡、差额调拨”的办法；在财政体制上增加了地方的机动财力。通过这些改革，中央与地方的关系有所改善。但是，由于林彪、“四人帮”极左路线的干扰、破坏，调整期间的一些正确做法被当作“修正主义”批判，合理的规章制度被当作“条条、框框”砸烂，颠倒是非，搞乱了思想，无政府主义到处泛滥，整个经济管理陷于瘫痪和混乱。同时，也由于没有找到经济管理体制存在的根本问题，又把不应该下放的大型骨干企业下放了，结果地方管不了，仍由中央部门代管，造成企业上边“婆婆”多、办事难。全国的统一计划、生产建设的合理布局、重要产品的供销平衡也失去控制，促使部门、地方各自自成体系，重复生产，重复建设，造成很大浪费。

一九七六年，打倒“四人帮”以后，扭转了他们在经济管理中制造的混乱，澄清了一些是非。为了适应国民经济的恢复和调整的需要，在工业企业、物资分配方面适当加强了中央的集中统一，同时进行了扩大地方财权和企业自主权的试点。随着党的工作着重点转移到社会主义现代化建设上来，党中央提出了要按客观经济规律办事，并把经济管理体制的全面改革提到了议事日程。

二十多年来，经济体制改革取得了一些成绩和经验，但由于错误路线、错误倾向的干扰和影响，由于对客观经济规律认识和尊重不够，也由于没有及时地认真总结经验，一些行之有效的做

法没有坚持，一些教训没有吸取，致使经济管理体制中许多弊病长期存在，根本问题没有得到解决。就体制改革工作本身来说，其原因：

第一，几次改革多在中央与地方的关系上兜圈子，没有把重点放在研究处理国家与企业的关系上。国家对企业管得太多、太死、太细的毛病始终没有很好解决，企业缺乏应有的经营管理上的自主权。因而无论中央管，还是地方管，都没有进一步调动企业的积极性，没有进一步解放企业的生产力。

第二，几次改革多在行政管理办法上兜圈子，没有认真研究如何按经济的内在联系组织经济、用经济办法管理经济。无论是收还是放，无论谁管，都不注意在实行计划调节的同时，运用价格、税收、信贷等经济手段来调节经济。经济生活既死又乱，经济效果差的问题一直解决不了。

第三，在一九五八年和一九七〇年两次大的改革中，没有进行充分的酝酿，缺乏周密的规划和准备，仓促下放，旧的一套破了，新的一套又没有建立起来。结果，事与愿违，没有改好。

二、现行经济管理体制存在的主要问题

现行体制问题很多，主要问题是什么，大家看法不一致：

一种看法，认为主要问题是中央集权与地方分权的关系没有处理好。有的认为中央集权不够，大型骨干企业都下放了，中央财政直接收入太少，地方财权、物权过大，使用分散，造成很大的盲目性。相反，有的认为中央过分集中，下放企业的产、供、销和地方财政收支的实权都在中央，地方权力太小，大小事都得跑北京，影响地方的积极性。

第二种看法，认为主要是没有处理好国家（包括中央部和地方）同企业的关系，没有采用经济办法管理经济，使企业成为行政机构的附属物，不能作为一个独立的经济单位发挥作用，束缚

了生产力的发展。

我们认为，现行体制在中央集权和地方分权方面确实存在着问题。主要是有些该由中央集中管的事，如国家计划的综合平衡、重要的比例关系、全国经济建设的布局 and 规划、重大的经济技术政策等没有很好地管起来；有些该由地方管的事，如农业、市场、城市建设、地方各项事业的发展 and 事业费的安排等，没有放手让地方去管。但主要问题还是过多地用行政办法管理经济，计划统得太死，企业权力太小，没有很好地发挥价值规律的作用。这种管理办法，不符合经济发展的客观要求。

首先，按行政系统管理经济与生产的社会化要求不适应。社会化大生产是一个有机的整体，各个部门、各个环节之间存在着密切的分工协作关系。企业按行政区域、行政系统管理，企业之间、行业之间、地区之间横向的内在经济联系，被各种行政系统、行政层次所切断，造成军工一套、民用一套，中央部门一套、地方一套，各自自成体系，互相割裂，互相封锁；不搞综合利用，不实行专业化协作；重复建设，重复生产，点多、量小、质次、价高，浪费人力、物力、财力，严重阻碍技术进步和劳动生产率的提高。

第二，过多的自上而下的指令性计划与复杂多变的国民经济不适应。国民经济错综复杂。既有全民企业，又有集体企业，仅工业企业就有几十万个，产品品种、规格不计其数；各种生产条件和社会需要又经常变化。自上而下的国家计划既不可能把全国所有企业的产供销衔接起来，又不可能对各种不断变化的情况迅速作出反应，也不允许企业根据这种变动自行调整。企业的产供销往往长期脱节，造成社会劳动的巨大浪费。

第三，统收统支、大包大揽、吃大锅饭的办法与用最少消耗取得最大效果的要求不适应。各部门、各企业经营好坏与自身的经济利益不挂勾，也不承担经济责任，既无内在的动力、又无外在的压力去改善经营管理。从上到下只注重产量、产值，不注意

经济效果，不把主要精力放在提高质量、增加品种、减少消耗、降低成本、扩大积累、改进技术、提高劳动生产率上；而是放在“推”与“争”上，推生产任务、推上交任务、推外调任务，争投资，争项目、争物资、争劳动指标、争外汇。结果供需矛盾越来越大，战线越来越长，效果越来越差。

上述问题的存在与过几个理论问题的认识混乱有关。长期以来，对生产关系如何适应我国生产力的现有水平和发展要求缺乏认真的研究，例如：认为全民所有制企业之间不存在利益上的差别，不能进行商品交换；认为社会主义计划经济只能实行自上而下的指令性计划，不承认价值规律对生产起调节作用；认为全民所有制企业的经济活动只能由国家行政机构来管理，不能靠经济组织、用经济办法来管理；认为集体所有制没有全民所有制优越，忽视集体所有制在现阶段的重要作用，往往急于过渡。现在看来，这些问题必须认真研究、重新认识。

三、经济体制改革的三种设想及其利弊比较

由于对现行经济管理体制存在的主要问题看法不一样，因此对于经济管理体制怎么改，认识也不相同。概括起来大体有三种设想。

第一种设想：以中央各部为主集中管理，适当扩大地方和企业的权限，并在一定的范围内采取一些经济办法。

要点是：重点企业和产供销面向全国的大型企业由中央部门管理；主要的生产建设任务仍采取自上而下的指令形式下达；主要生产资料和消费品由国家分配；基本建设投资主要由国家统一安排；劳动力、物价由国家统一管理。在这个基础上按行业组织一些公司，扩大企业一些自主权，给地方增加一点机动财力，流动资金和一部分基本建设投资实行银行贷款等。采取这个方案，中央各部需要上收相当一部分企业，国家计划产品目录和分配的

物资品种也要增加，中央各部委的机构需要继续增强。

这个方案的好处是，有利于集中人力、物力、财力进行重点建设，有利于在行业内部统筹安排，有利于支援落后地区，体制改动不大，便于实施。

问题是：现行经济管理体制存在的问题，不能从根本上解决。国家与企业之间、中央与地方之间、部门与部门之间、地方与地方之间仍然矛盾重重，今后还得大改。

第二种设想：在中央统一领导下，以省、市、自治区为主分散管理。

这种设想就是把原定在福建、广东试点的体制推广到全国。要点是：中央除管铁路、民航、电讯干线、长江航运、海运、海关、跨省电网、输油输气管线、国防工业等以外，企业全部交地方；计划以省为主，由中央综合平衡；财政确定固定上交数或上交比例；物资核定基数，固定调出调入量，一定若干年；产品数量、品种不足或多余时，可以在省与省之间、省与中央部之间实行商品交换，也可以通过进出口贸易自行调节；省与省之间可以联营或成立股份公司等。

这个方案的好处是，便于地方统筹安排，各省市可以“八仙过海”，各显其能；可以解决全国吃“大锅饭”的问题，有利于加强省市的经济责任。

问题是：这种体制把全国完整的国民经济体系分割成二十九块，不利于全国的综合平衡和合理布局，不利于全国战略性的重点工程的建设，也不利于地区之间的经济协作和经济交流。对扩大企业自主权，采用经济手段、经济办法管理经济带来很大的限制。如果真正按经济规律办事，允许企业的活动按经济原则、经济区划进行，那么势必会冲破这种以地方为主的管理体制。

第三种设想：按照社会化大生产的要求组织整个经济活动，主要采取经济办法、通过经济组织管理经济，实行计划调节与市场调节相结合，在国家计划指导下扩大企业自主权。以此为前

提，根据各项经济、事业的特点来划分中央和地方的职权，适合中央管的归中央管，适合地方管的由地方管。

要点是：打破部门之间、地区之间、军工民用之间的界线，不受不同所有制形式的约束，按经济的内在联系和专业化协作的原则组织各种形式的专业公司和联合公司；企业在国家计划指导下自己管理人财物、产供销，实行独立经济核算和自负盈亏；国家主要通过各种经济立法和经济手段，同时保留必要的行政手段来指导、控制、协调企业的经济活动；国家计划的重点放在中长期计划上，年度计划在国家控制数字的指导下，以企业计划为基础自下而上地制定。

这种设想的好处是，能够充分调动企业的积极性，促进社会分工，推动技术进步，提高经济效益，发展社会生产；能够使各级经济组织负起经济责任，有助于消除官僚主义、命令主义、瞎指挥；能够迅速暴露经济生活中的问题，便于及时采取措施；能够使中央决策机构和地方党政领导机关，从繁琐的事务中解脱出来，致力于重大经济方针、政策的研究，搞好综合平衡，加强计划管理；能够大大精简行政机构，减少行政人员。同时，可以改变全国统包统揽，吃“大锅饭”，互相牵扯，上下交困的状况。

问题是：实行这种方案，有可能出现生产建设中的某些盲目性、物价的波动、企业片面追求利润等问题。这种改革牵动面大，缺乏经验，管理水平可能一时跟不上，施行中会遇到各种阻力。

四、我们的设想

我国经济管理体制究竟朝什么方向改，采取哪一种设想，应当在坚持四项基本原则的前提下，从我国现阶段社会经济的特点出发，针对现行体制存在的主要问题，着眼于加快四个现代化的进程，充分发挥社会主义制度的优越性，在认真吸取国内外经验的基础上考虑确定。

现在我国社会经济的主要特点是：

第一，我国已建立了一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，但生产社会化程度不高，“小而全”、“大而全”的情况相当普遍，商品生产不够发达。

第二，全民所有制经济掌握了国家的经济命脉，集体所有制农业在国民经济中占有很大比重，集体所有制工业、商业等仍将起相当重要的作用，同时还存在少量的个体经济。

第三，国家大，人口多，地区之间经济发展很不平衡，行业之间、企业之间生产技术水平相差悬殊。

根据上述考虑，我们认为，我国的计划经济必须建立在社会主义商品生产的基础上，既要有很强的计划性，又要有很大的灵活性，改革以采取前述第三个方案为宜。改革的基本原则是：

一、把单一的计划调节，改为计划调节与市场调节相结合，以计划调节为主，注意发挥市场调节的作用；

二、把单纯的行政管理经济的办法，改为经济办法与行政办法相结合，以经济办法为主，保持必要的行政手段；

三、把企业从行政机构的附属物，改为相对独立的商品生产者，在国家统一领导下扩大企业经营管理的自主权；

四、正确处理中央与地方的关系，从有利于发展社会化大生产的要求出发，划分中央部门与地方的权限，在中央统一领导下，充分发挥地方的积极性；

五、正确处理政治思想教育与物质利益的关系，在重视物质利益的同时，要加强政治思想工作，提倡照顾全局利益，发扬共产主义风格。

经济体制改革的具体设想是：

（一）扩大企业（公司）经营管理的自主权。

社会主义企业是建立在生产资料公有制基础上的相对独立的商品生产者。在国家计划指导下，扩大企业的权力，调动企业的积极性，是改革经济管理体制的中心环节。企业应在服从国家统