

三中全会以来 经济政策与法规述要

王正明 编写

法律出版社

三中全会以来 经济政策与法规述要

王正明 编写

法律出版社

三中全会以来经济政策与法规述要

王正明 编写

法律出版社出版 新华书店发行

张家口地区印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 4.375印张 92,000字

1984年4月第一版 1984年4月第一次印刷

印数00,001—30100

书号: 6004·681 定价0.40元

序 言

芮 沐

这是近期法律出版界在经济法方面出版的一本比较好的小册子。

作者把我们国家新时期工作重点转移到四个现代化建设以后在贯彻执行对外开放、对内搞活的经济政策中所公布的一些法律、法规，比较系统地作了简要的介绍，这些法律不仅有对内经济关系的立法，也有对外经济关系的立法。

这本小册子的特点是，在介绍各种经济立法时，较明确地说明了立法的指导思想，以及这些重要法律的政策原则和政治经济背景。这里有情况，有数据，有理论。因限于篇幅，不可能把所有的法律问题都详细地加以阐述，但却把一些关键性问题指出来了。

这本小册子还有一个特点是，它给我们间接地启示了一条研究经济法的途径。搞现代经济法的人，不仅必须具有深广的法律知识，而且也必须具有丰富的社会经济知识，最好还有一些生产知识、技术知识。不这样做，我们就不可能把经济立法和经济法的执行问题解决好。

这本小册子，对我们研究经济法的人，有一定参考作用。

1982年12月

目 录

一、三中全会以来的经济政策和经济立法·····	(1)
(一) 发展生产力, 建设社会主义的现 代化强国·····	(2)
(二) 经济立法是执行经济政策的重要 保障·····	(6)
二、对内搞活经济的一些重要法规和政策依据·····	(12)
(一) 坚持计划经济为主, 发挥市场调 节的辅助作用·····	(12)
(二) 调整农村政策, 坚持社会主义道 路, 建立和健全多种形式的生产 责任制, 发展多种经营·····	(23)
(三) 调整工业内部的比例关系, 并逐 步实行改革, 使工业企业增加活 力, 加快工业的发展·····	(30)
(四) 坚持国营经济的主导地位, 合理 配置和发展多种经济形式·····	(51)
(五) 发展渠道多、环节少、流通量大 的开放式的商品市场·····	(65)
(六) 按照专业化协作的要求和生产的 需要, 发展各种形式的经济联合·····	(76)
(七) 逐步改革财政管理体制, 加强财 政管理, 实现财政、信贷收支平衡·····	(83)

(八) 把经济手段、法律手段与行政手段结合起来, 运用经济杠杆、经济法规来管理经济	(89)
(九) 千方百计提高经济效益	(104)
三、对外实行开放的一些重要法规和政策依据	(107)
(一) 大力扩展对外贸易, 放开手脚进入国际市场	(108)
(二) 积极引进适合我国情况的先进技术	(111)
(三) 尽可能地多利用一些可以利用的外国资金进行建设	(113)
(四) 加强进出口商品的税收管理和商检工作	(120)
四、坚决打击经济领域中的严重犯罪活动	(123)
(一) 必须严惩严重破坏经济的罪犯	(123)
(二) 坚决制止哄抢和侵占国家资财的违法犯罪活动	(127)
五、进一步加强经济法制工作, 适应全面开创社会主义现代化建设新局面的需要	(129)
后记	(132)

一、三中全会以来的经济政策 和经济立法

中国共产党第十二次全国代表大会，在我国社会主义革命和社会主义建设史上，是一个划时代的里程碑。大会经过对历史经验的科学总结和对当前情况的深刻分析，制定出了全面开创社会主义现代化建设的新局面的战斗纲领和战斗任务，提出了一系列更为完备和成熟的方针、政策和措施，确定我国国民经济的发展，到本世纪末，大体分为两个战略阶段：八十年代这十年，主要是打好基础，积蓄力量；到九十年代的十年，开创一个新的经济振兴的时期；力争用二十年时间，使工农业总产值翻两番，使人民消费达到小康水平；然后花三十年左右的时间，进入世界先进行列。这就是说，经济建设是我们各项任务的核心，经济建设的成败，将决定其他一切工作的成败，决定我们国家的前途和命运。如何保证社会主义现代化经济建设的顺利进行？最根本的一条就是要制定适合我国国情的正确政策。我国经济已经渡过了最困难的时期，走上了稳步发展的健康轨道，这不能不归功于十一届三中全会以来实行的、又为十二大所肯定的经济政策。这个经济政策可以概括归纳为两句话，即对内搞活经济，对外实行开放。这个政策将会长期执行下去。毫无疑问，在新的历史时期，全面、正确地理解和执行对内搞活经济、对外实行开放的政策，对于促进社会主义经济的全面高涨，开创

社会主义现代化建设的新局面，具有重要意义。因此，我们有必要比较系统地来了解和学习这项政策制定的历史背景，根本目的，主要内容，以及保障这项政策实施的有关经济法规的概况。

（一）发展生产力，建设社会主义的现代化强国

这里，我们来简单叙述一下提出对内搞活经济、对外开放的政策的历史背景，以及它的根本目的。

三中全会以前，我国经济政策与生产力的发展很不适应。一是急于求成，往往提出一些超过我们实际可能达到的要求和作法，造成经济上的比例失调，经济效果不好，使人民付出的劳动和所得的实惠很不相称。一是经济管理体制上权力过于集中，统得过死，不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性，也不利于实行现代化的经济管理和提高劳动生产率。1978年12月，党的十一届三中全会开始全面地认真地纠正“文化大革命”期间及以前的左倾错误，纠正1976年10月至1978年11月间在经济工作中求成过急和继续实行其它一些左倾政策的问题，作出了把工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来的战略决策，提出了对国民经济进行调整、改革、整顿、提高的方针，目的是要使我们的经济工作摆脱“左”的思想和做法的束缚，真正从中国的实际出发，办各项事业都量力而行，循序渐进，讲求实效，使经济的发展同适当改善人民生活密

切结合，避免今后再出现经济比例的严重失调。中央在恢复和坚持长期行之有效的各项经济政策的同时，又根据新的历史条件和实践经验，实行一系列新的重大的经济措施，在政策上作了适当的放宽，采取一些灵活的办法，以调动地方、企业和广大工人、农民的积极性，把经济搞活。例如：在所有制方面，在坚持国营经济的主导地位的同时，合理配置和发展多种经济形式，大力保护和支持集体经济的发展，鼓励劳动者个体经济在国家规定的范围内和工商行政管理下适当发展；在计划管理上，正确贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则，在坚持有计划的生产和流通是国民经济的主体的同时，允许对于部分产品的生产和流通不作计划，由市场来调节，国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例协调发展；在经济管理上，逐步实行政企分工，认真实行经营管理上的责任制，发挥企业和劳动者的积极性，并逐步改变那种地区和部门互相分割、壁垒森严的现象，按照专业化协作的要求和生产的需要，发展各种形式的经济联合，把企业合理组织起来；在流通方面，改变封闭的、少渠道、多环节的商品流通体系，建立多渠道、少环节、开放的商品流通市场；等等。毛泽东同志说：只有“社会生产力的比较充分的发展，我们的社会主义的经济制度和政治制度，才算获得了自己的比较充分的物质基础（现在，这个物质基础还很不充分），我们的国家（上层建筑）才算充分巩固，社会主义才算从根本上建成了”。^①而要充分发展生产力，就必须多方面地改变同生产力发展不适应的生产

^① 《毛泽东选集》第5卷第462页。

关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式。提出对内搞活经济的政策，目的正在于此。

那末，实行对外开放的政策，又是为了什么呢？

对外经济工作，是关系我国四个现代化建设的一个战略问题。马克思在《〈政治经济学批判〉导言》中指出，研究经济范畴应包括“生产的国际关系。国际分工。国际交换。输出和输入。汇率。”^①这方面的内容。在现代，经济问题必须联系到国际关系来加以考察。因为随着资本主义世界市场的形成，各民族之间经济上的互相往来和互相依赖，逐步取代了原来的闭关自守和自给自足状态。这是一个基本历史事实，也是社会发展的必然趋势。研究中国的对外经济关系也决不当忽略这一点。早在1949年毛泽东同志就指出：

“中国人民愿意同世界各国人民实行友好合作，恢复和发展国际间的通商事业，以利发展生产和繁荣经济。”^②1956年他又指出：“外国资产阶级的一切腐败制度和思想作风，我们要坚决抵制和批判。但是，这并不妨碍我们去学习资本主义国家的先进的科学技术和企业管理方法中合乎科学的方面。工业发达国家的企业，用人少，效率高，会作生意，这些都应当有原则地好好学过来，以利于改进我们的工作。”^③党的十一届三中全会，恢复和坚持了这些正确的政策，并根据当前的新形势和实现四个现代化的要求，明确地向全党提出了大力发展对外经济关系的问题。这是一个很有远见的决策。正如1981年6月，中共中央十一届六中全会一致通过

① 《马克思恩格斯选集》第2卷第111页。

② 《毛泽东选集》四卷合订本第1470页。

③ 《毛泽东选集》第5卷第287页。

的《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》中指出的：“独立自主、自力更生，是从中国实际出发，依靠群众进行革命和建设的必然结论。”“当然，我国的革命和建设不是也不可能孤立于世界之外，我们在任何时候都需要争取外援，特别需要学习外国一切对我们有益的先进事物。”实行对外开放政策，正是从我国的实际出发，要在自力更生的基础上，打破闭关自守的局面，把视野从国内范围扩展到国际范围，不但要放手地调动国内一切可以调动的积极因素，而且要放手地利用国外一切可以为我所用的因素，以天下之长，补一国之短。通过对外经济联系，借助国外资金和先进技术，尽快地发展我们的民族工业，使我们面临的困难得到更加顺利的解决，使社会主义现代化建设事业得到更加迅速的发展。

现在，同我国建立了外交关系的国家有125个，同我国有经济贸易往来的国家和地区有174个。这使我国进行四个现代化建设有一个较好的国际条件，也为我国实行对外开放政策有了客观可能性。

1982年11月，赵紫阳总理在全国人大五届四次会议所作的《当前经济形势和今后经济建设的方针》的政府工作报告中，进一步对坚持独立自主、自力更生和坚持对外开放政策、扩大国际交流之间的关系问题作了精辟的阐述。他说：

“社会化大生产的一个根本特点就是交换的扩大，而且已经从国内交换发展到国际交换。同国际市场联系起来，扩展对外贸易，引进先进技术，利用外国资金，以及发展各种形式的国际经济技术合作，所有这些都是以自己的长处，通过国际间平等互利的交换，补自己的短处，这不但不会妨碍而且

只会增强我们的自力更生的能力”。赵紫阳总理还明确地提出：“我们要利用两种资源，首先是国内资源，其次是国际资源；开拓两个市场，首先是国内市场，其次是国际市场；学会两套本领，一是管理国内经济的本领，一是发展对外经济贸易的本领。”这就把对外经济关系的战略地位，进一步地明确起来了。按照这个观点，我们在对外经济关系问题上，还要大大地开阔眼界，提高水平。

党的十二大再一次明确肯定了对对外开放的政策。胡耀邦同志在十二大的报告中指出：“实行对外开放，按照平等互利的原则扩大对外经济技术交流，是我国坚定不移的战略方针。”“扩大对外经济技术交流，目的是增强自力更生的能力，促进民族经济的发展，而决不能损害民族经济。”

综上所述，“对内搞活经济，对外实行开放”的政策根本目的，是利用一切条件，调动一切积极因素，增强我国的自力更生的能力，促进我国生产力的发展，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义。

（二）经济立法是执行经济政策的重要保障

法律是上层建筑的一部分，是由经济基础决定的，但法律对于经济基础具有能动的反作用。法律通过巩固、维护和调整一定的生产关系，对社会生产力发生作用。恩格斯曾经指出，法“这个部门虽然一般地是完全依赖于生产和贸易的，但是它仍然具有反过来影响这两个部门的特殊能力”。^①毛泽东同志也指出：“我们的法律，是劳动人民自

① 恩格斯：《致康·施米特》，《马克思恩格斯选集》第4卷第483页。

已制定的。它是维护革命秩序，保护劳动人民利益，保护社会主义经济基础，保护生产力的。”^①事实也确实如此。社会主义法律，对于坚持无产阶级专政，保障和发展社会主义的公有制，保护社会主义的生产关系，促进生产力的不断发展，有着巨大的作用。特别是经济法规，它是一系列法规中极为重要的法规，是直接反映经济基础的，是调整经济关系的。它对经济发展的作用更为显著。

在我国，经济法是调整国家机关、企业、事业单位和其它社会组织之间，在经济活动中所发生的经济关系的法律规范。它包括调整物质资料的生产和再生产过程，以及与之相应的交换、分配、消费过程中各种经济关系的诸多方面的法律、法规和规章。它是国家领导、组织和管理经济的重要工具。

法律不仅同经济的关系极其密切，而且同政策的关系也极其密切。列宁说：“法律是一种政治措施，是一种政策。”^②经济法规也不例外，它是以党和国家的政策为依据制定的。由于法律都具有以国家强制力来保证施行的特点，因此，法律又是贯彻实行统治阶级政策的最强有力的工具和最重要的形式之一。列宁在苏联建国初期，实行新经济政策时，特别强调法律的作用。他说：“我们当前的任务是发展民事流转，新经济政策要求这样做，而这样做又要求更多的革命法制。”^③“假使我们拒绝用法令指明道路，那我们就会是社会主义的叛徒。”^④列宁在俄共（布）第八次代表大会

① 《毛泽东选集》第5卷第359页。

② 《列宁全集》第23卷第40—41页。

③ 《列宁全集》第33卷第148页。

④ 《列宁全集》第29卷第180页。

上，又一次讲到法律的作用，他说：“法令，这是号召人们去做大量实际事情的指令。重要的是这一点。即使这些法令有许多不合适的东西，有许多实现不了的东西，可是这些法令中有实际工作材料，而法令的作用在于使跟着苏维埃政权走的千百万人去执行实际步骤。”^① 我们党在1956年八大决议中就决定：“国家必须根据需要，逐步地、系统地制定完备的法律。”六十年代初，党中央在调整国民经济进程中陆续制定的农村人民公社工作条例草案和有关工业、商业、教育、科学、文艺等方面的工作条例草案，就是在比较系统地总结社会主义建设经验的基础上，对适合当时情况的政策的具体化、条文化。它不仅对当时的国民经济调整起了积极的作用，而且至今仍然对我们有重要的借鉴作用。

现在，我国实行对外开放、对内搞活经济的政策，内外各方面的经济关系比过去复杂得多，更需要建立和健全经济法制，来组织和管理经济，贯彻实施党的经济政策及措施，以保障和促进现代化经济建设的顺利进行。为此，1978年党的十一届三中全会决议中，着重提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务。1978年12月邓小平同志在党的中央工作会议上讲话时指出：“应该集中力量制订刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关

^① 《列宁选集》第3卷第802页。

系，也要用法律的形式来确定；它们之间的矛盾，也有不少要通过法律来解决。”1979年6月叶剑英委员长在全国人大五届二次会议闭幕词中指出：“随着经济建设的发展，我们还需要有各种经济法。全国人民代表大会一定要经过认真的调查研究和慎重的讨论，陆续制定各项必要的法律，使这些法律能够真正代表广大人民的意志，反映社会主义和无产阶级的最高利益，符合社会主义经济建设发展的需要。在法律颁布后，一定要坚持贯彻执行。”1981年11月，赵紫阳总理在五届人大四次会议《政府工作报告》中提出：“所有国家机构和经济组织的负责人员，都必须学会在运用其它手段的同时，运用必要的法律手段来维护经济秩序。”

为了加强经济立法工作，国家逐步建立经济立法的专职机构。去年以来，全国人大常委法制委员会设立了经济法室，国务院建立了经济法规研究中心，国务院各经济部门和省、市、自治区人民政府也陆续建立或确定了主管经济法规的机构。

在建立经济立法机构的同时，经济司法机构也逐步建立起来。据最高人民法院统计，到1982年底，最高人民法院，各省、自治区、直辖市高级人民法院和297个中级人民法院，按照人民法院组织法的规定，都建立了经济审判庭。各级经济检察机关也在逐步建立和完善。

这几年随着我国教育事业的发展，全国的法律院校已有26所，并且多数开设了经济法课程。此外还有几十所高等院校开设了经济法课程。有关方面还正在采取开办法律夜大学、函授学院和训练班等办法，培养经济法方面的专业人材。

三中全会以来，国家为了保障社会主义现代化经济建设的顺利执行，先后制定和颁发了一大批经济法律和法规。截至1982年底，由全国人民代表大会或其常委会通过颁布的，就有《中外合资经营企业法》、《中外合资经营企业所得税法》、《外国企业所得税法》、《个人所得税法》、《广东经济特区条例》、《经济合同法》、《商标法》、《国家建设征用土地条例》、《森林法（试行）》，以及《环境保护法（试行）》、《海洋环境保护法》等12个法律。由国务院颁发或批准颁发的重要经济法规约有80多个，如《关于推动经济联合的暂行规定》、《国营工厂厂长工作暂行条例》、《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》、《水产资源繁殖保护条例》、《水土保持条例》、《物价管理暂行条例》、《广告管理暂行条例》、《外汇管理条例》、《对外合作开采海洋石油资源条例》等。国务院各部门和各省、市、区也制定、颁发了一大批经济规章或地方性经济法规。上述经济法律、法规和规章，是我国实行对内搞活经济、对外开放的政策的重要保障，它们对我国经济的调整、改革、整顿、提高起了重要的、积极的作用。

党的三中全会以来，我国经济在调整中稳步前进，有了新的的发展。据统计，1982年与1978年相比，我国的社会总产值增长了43%，其中农业总产值增长了90%，轻工业产值增加了59%，重工业产值增加了14%，特别是农业和轻工业的增长速度是相当快的。人民的物质文化生活有了进一步改善，1982年与1978年相比，农民平均每人每年的纯收入增加了1倍，职工平均年工资增加了30%；每人每年平均消费的粮食增加了15%，食用植物油增加了121.6%，猪肉增加了53%；城

乡居民平均每人居住面积增加了27%；城乡居民年底平均每人储蓄存款余额增加了2倍；我国每百人拥有电视机由0.3架增加为2.7架。我国对外经济技术合作取得了可喜进展。进出口总额1981年突破了400亿美元，1982年比1981年又增长了5%，而且出口商品的构成中工业制成品的比重由1978年的25.5%上升为55%。在利用外资方面也取得了进展，据有关部门的不完全统计，外商在我国举办的各种项目的投资已超过10亿美元。上述成绩的取得，是同党的三中全会以来，我国贯彻执行对内搞活经济、对外开放的政策以及一系列有关的法规分不开的。