



23位市长谈：

城市改革与发展

薄一波题

中国城市经济学会 主编



中国财政经济出版社

23 位市长谈：

城市改革与发展

中国城市经济学会 主编

中国财政经济出版社

23 位市长谈：

城市改革与发展

中国城市经济学会 主编

※

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市密云县印刷厂印刷

※

850×1168 毫米 32 开 8.125 印张 193 000 字

1988 年 4 月第 1 版 1988 年 5 月北京第 1 次印刷

印数：1—23,000 定价：2.80 元

ISBN 7-5005-0255-9/F·0224

序 言

党的十三大对十一届三中全会以来九年的改革实践，进行了系统的总结和高度概括。事实充分地证明，改革、开放给我国经济带来了生机，给城市带来了活力，给人民带来了实惠和幸福。

城市在整个国民经济中占有重要的地位，发挥着中心作用。城市改革是整个国家经济体制改革的重点，九年来我国360多座城市，在经济发展、城市建设和体制改革方面都取得巨大成绩，经济出现了飞跃。许多城市进行了体制改革的试点，提出并实施各种改革方案，获得了明显的成效，产生了巨大影响。为推动和促进以城市为重点的经济体制改革作出了贡献。我们的城市领导者，尤其是直接领导经济工作的市长们，站在改革的第一线，把中央有关经济体制改革的方针、政策与自己城市的具体情况结合起来，认真学习和潜心研究，并亲自领导、组织和实施城市的各项经济体制改革，处理改革中的各种较复杂关系，解决改革中的许多棘手问题。他们是改革的探索者和具体指挥者。正是在重大的改革实践中，使我们的城市经济领导工作者开阔了眼界，丰富了知识，增强了信心，取得了

具体地领导和组织城市经济体制改革的能力和經驗。中国城市经济学会和中国财政经济出版社为了贯彻党的十三大精神，交流城市改革經驗，及时组织、编辑、出版这本书，是一件大好事，它会有助于城市经济改革政策的宣传和贯彻。书中选编的23篇文章，作者都是大中城市的市长、副市长，他们从本城市九年来改革、开放的实践和具体情况出发，从不同的角度和不同的侧面，在理论高度上总结了所取得的經驗，摆出了前进中的问题，提出了深化改革的设想和意見。尽管这23个城市的改革經驗只是我国众多城市中的一小部分，还不能够反映九年来城市改革的全貌，也不是系统的总结。但是，他们反映了不同地区、不同类型、不同规模的城市的情况和經驗，具有一定的代表性，可以说，是我国城市经济发展和体制改革的缩影。因此，这些文章，特别是改革过程中认识的转变与提高，以及所取得的成功經驗，都是十分可贵的，值得其他城市，尤其是领导和组织经济体制改革、政治体制改革的城市领导同志参考、学习和借鉴。用他们自己的认识和实践来充实城市经济改革的經驗，共同写好城市经济改革与发展这篇大文章。就这一点来说，也是值得庆贺的。

王仲良

目 录

承包经营是深化企业改革的有效

途径 北京市市长 陈希同(1)

进一步推进改革开放, 为全国作

出更大贡献 上海市市长 江泽民(11)

坚持改革开放的方针, 促进城市

经济的发展 重庆市市长 肖 秧(16)

“两通”突破, 放开搞活, 是我们

进行城市改革的战略决策 武汉市市长 赵宝江(22)

继往开来, 在加快和深化改革中

进一步搞活城市 沈阳市市长 武迪生(36)

改革使广州进入蓬勃发展的新时

期 广州市市长 朱森林(49)

努力抓好城市建设, 促进特区经

济发展 深圳市市长 李 灏(54)

以改革推动开放, 以开放促进改

革 大连市市长 魏富海(66)

探索有中国特色的住宅商品化道

路 烟台市市长 俞正声(81)

征收土地使用费, 是城市改革土

地管理和使用的好办法 抚顺市市长 丁兆民(95)

改革与发展相结合, 提高城市经

济效益	沙市市长	王开炳(102)
坚持改革, 勇于实践, 迈出新的		
一步	常州市市长	陈鸿昌(109)
九年改革使太原充满了生机和活		
力	太原市市长	杨崇春(113)
搞活企业, 搞活城区, 带好郊县		
.....	南昌市市长	程安东(124)
泉城建设的实践与思考	济南市副市长	刘耀华(142)
勇于探索, 勇于开拓, 勇于进取		
.....	郑州市市长	胡树俭(162)
把握省会城市特点, 深化经济体		
制改革	长沙市市长	王克英(168)
改革是振兴西安的希望和动力	西安市市长	袁正中(177)
不发达地区中心城市发展问题的		
探讨	兰州市市长	柯茂盛(193)
改革开拓, 以港兴市, 以市促		
港	秦皇岛市副市长	石春贵(207)
实行“轻型双翼”战略, 发挥中		
心城市功能作用	包头市市长	乌 杰(220)
开放搞活, 深化改革, 为大庆		
市的发展探新路	大庆市市长	张 轰(229)
宝鸡市建立资金市场的初步实		
践	宝鸡市市长	李 均(245)
后 记		(253)

承包经营是深化改革 的有效途径

北京市市长 陈希同



一、关键在于调动劳动者 的社会主义积极性

深化改革，增强企业活力，究竟“深”向何处，“化”在哪里？这是当前经济体制改革中人们普遍关注和正在积极研究解决的一个重大问题。

革命就是解放生产力。我们今天正在进行的改革也是一场革命，是社会主义制度的自我完善和自我发展，目的也是为了解放、发展生产力，使社会主义的优越性充分显示出来，产生强大的吸引力。社会主义制度的建立，打破了剥削和压迫劳动者的枷锁，人民成为国家的主人，从而推动了社会生产力的发展，使中华民族真正自立于世界民族之林。因此，坚持社会主义道路是不容置疑的。但是，我国的社会主义仍然处在初级阶段，社会主义制度在许多方面不够完善，建国以来形成的以高度集中统一为主要特征的经济体制，在医治战争创伤，恢复发展生产方面，曾起过积极作用。然而，随着生产规模的日益扩大，商品交换的需求日益强烈，这种体制越来越不能适应生产力

的发展；加上相当长时期的左的思想指导以及缺乏经验，急于求成，急于求纯，把本来不具备社会主义本质属性的东西当作社会主义固有特征加以坚持，许多并非资本主义所特有，而是伴随着社会化大生产和商品经济的发展必然出现的東西，却被当作资本主义加以反对，使我们的体制越来越僵化，其弊端也越来越明显。最突出的至少有两条，一是国家统得过多，管得过死，企业缺乏自主权，成了行政管理部门的附属物。二是分配上搞平均主义“大锅饭”，企业经营好坏一个样，职工干与不干一个样。这种旧体制限制了企业经营者和生产者的主动性和创造性的充分发挥，延缓和阻碍了社会主义商品经济的发展。所谓企业的生机和活力，归根到底来自劳动者的积极性。微观搞活就是为了调动这种积极性，宏观调控也是为了把劳动者的积极性引向正确轨道，更有效地发挥和保护这种积极性。不论在任何时候，任何情况下，采取何种宏观调控的措施，都必须有利于调动劳动者的积极性，而不是去限制积极性的发挥，不能一管就死，应当管而更活。如果有的宏观控制措施阻碍或压抑了劳动者的积极性，那就应当自觉地、尽快地加以调整。因此，企业改革必须围绕调动劳动者建设社会主义的积极性去深化，所谓“万改不离其宗”，调动工人、干部、知识分子的积极性，就是“宗”。外因是事物变化的条件，内因是事物变化的根据，外因只有通过内因才起作用。搞改革如果抓不住调动劳动者的积极性这个关键，企业中蕴藏的巨大潜力就挖不出来，“双增双节”运动就难以开展起来，其它方面的改革也难以奏效。

党的十一届三中全会以来，从农村开始，逐步向城市发展的经济体制改革，都是围绕着调动劳动者的社会主义积极性这个根本点来进行的，从而获得了举世瞩目的成就。农村经济搞活了，城市集体企业、国营小型企业，也陆续活起来了。但是，决定国

家经济命脉的国营大中型企业，虽然搞了多方面的改革试点，部分企业有了一定的生机和活力，但从总体上看，旧体制的绳捆索绑，只是稍稍松动了一下，多数企业还不能说是真正搞活了。如果大中型企业活起来了，国民经济就会全盘皆活，否则必将拖住改革的后腿，影响现代化进程。从北京市的情况来看，财政收入的90%以上来自工业。在全市5388家工业企业中，大中型国家企业有391家，其中重点企业达100家。这百家重点企业，其产值占工业系统总产值的60%，实现利润占71%，上交利税占65%。不言而喻，这百家重点工业企业不仅是全市的主要财源，而且对北京的经济和社会发展起着举足轻重的作用。在企业改革中，即使所有的小型企业都活了，而大中型企业、特别是这百家重点工业企业活不起来，那无异于只抓住了龙尾，没有牵住龙头，整个国民经济又怎能生机勃勃、持续稳定地向前运转呢？

大中型企业为什么活不起来，或者说为什么不如小企业那样活？原因很多，除上级行政部门管得过多，分配上的两个“大锅饭”尚未打破外，国家向企业要得过多，挖得过“苦”，使企业无力自我发展，自我改造，也是一个很重要的原因。在企业改革中，常常遇到落实扩权的措施与某些部门收权的矛盾，打破“大锅饭”的改革受到平均主义分配办法的冲击，企业自我发展的愿望受到留利过少的限制，贡献大的企业不能多得，“鞭打快牛”，“优待慢牛”等等。这些都不同程度地限制和挫伤了企业经营者和生产者的积极性。因此，当前深化企业改革，除了继续搞活小型企业外，必须重点地在搞活国营大中型企业上作文章，在调动经营者和生产者的积极性上下功夫。如果不是沿着这个方向去“深”去“化”，而只在一些枝节问题上变来变去，不仅不能从根本上把企业搞活，反而会使一些企业越搞越死，延误改革的大好时机，甚至给改革造成新的障碍。

承包制是调动积极性的好形式

农村实行联产承包责任制以后，大大激发了农民的生产积极性。为什么农村“一包就灵”？根本原因是责、权、利统一于承包经营者，从而形成了发展生产、提高经济效益的内在动力和外部压力。“包”字能不能进城？是否适用于城市经济体制改革？这是近几年来人们一直议论的问题。应当承认，城市经济体制改革比起农村改革来，情况要复杂得多，难度也大得多，但目的都是为了调动经营者和生产者的积极性，促进生产力的发展。基于以上认识，前几年我们把承包经营办法引进了城市，首先在商业服务业试行，继而在建筑业及小型工业企业逐步推广，效果都很明显。1986年下半年，在总结试点经验的基础上，北京市采取抓住重点、推动一般的方法，在大中型企业中进行了较大范围的试验。先根据100个重点工业企业的不同特点，分别采取了不同形式的承包经营责任制，其中主要有“两保一挂”承包制、上交利润递增包干、上交利润基数包干，亏损企业减亏包干和全行业承包等。改革的实践证明，承包经营责任制是符合我国国情，适应我国现阶段生产力发展的形式，是在新旧体制转换时期调动职工积极性的好办法。说它好，首先是好在它能适应我国目前市场发育极不完善，企业水平参差不齐、千差万别的现状。它可以从实际出发，根据各个企业不同情况，提出不同的承包要求，使千万个企业在不同的起跑线上，都有一个比较明确的目标；其次是使经营者和生产者当家作主，真正成为企业的主人。承包经营实行了所有权和经营权的适当分离，使企业有效地摆脱了上级部门的行政干预，不仅有利于落实厂长（经理）负责制，而且使职工把自己的命运和企业的兴衰连在了一起，“企业兴盛我兴盛，企业亏损我亏损”，为职工施

展聪明才智创造了新的条件和机会：第三是有利于责、权、利的较好结合。承包经营不仅对企业进一步扩大了权，增加了利，而且明确了责任，承包的条件用合同的形式固定下来，具有法律效力，不管是谁违反合同，都必须承担法律的和经济的责任，从而解决了长期以来企业亏损无人负责、无法追究这个老大难问题。第四是把国家利益、企业利益和职工利益有机地结合起来，企业在完成上交任务的基础上，创利多留利才多，职工多劳才能多得，能够在为国家多做贡献的同时，得到更多的看得见、摸得着的物质利益。因此，承包经营责任制受到企业经营者和生产者的热烈欢迎。

从北京改革的实践看，在承包经营的多种形式中，以“两保一挂”承包经营责任制最受企业和职工的欢迎。这主要是对技术改造任务重、急需重点扶持和发展的大中型骨干企业所采取的一种综合承包形式。“两保”是企业保照章纳税和上交利润，保技术改造任务的完成；“一挂”是实行职工工资总额与企业经济效益挂钩。超额利润按不同比例留给企业，主要用于技术改造。完不成上交指标，用企业自有资金补足。合同定到1990年，一定四年不变。“两保一挂”承包经营责任制，首先在1986年增产增收的第一机床厂等8个企业中试行，然后由点到面，由企业到行业逐步推广，目前已在300多家企业中实行。从初步情况看，已显示出如下几点好处：

第一，给企业发展生产、提高效益注入了内在动力，又形成了一定的外部压力，推动企业进一步完善和强化了内部责任制，把责、权、利层层分解落实，加强了企业的基础工作，大大提高了企业的管理水平，激发了职工奋力拼搏的精神，有力地推动了增产节约、增收节支运动的开展。

第二，使企业既有前劲，又有后劲。既可以促使产出逐年增

加，确保国家财政收入稳定增长，又可以通过多创收而多留利，增加企业积累，使企业具有更新改造和扩大再生产的能力，从而为企业的长远发展奠定了基础。

第三，承包合同一定四年，把厂长任期目标、企业战略目标、升级目标、经济责任制目标有机地统一起来，使企业由一年一算帐变为“四年早知道”，有利于克服企业经营者和生产者的短期行为。

第四，“两保一挂”承包制改变了过去用一大堆指标考核企业的繁琐现象，只用三个主要经济指标就“牵住了牛鼻子”，把企业引向以提高经济效益为中心的轨道。同时，确定了国家与企业的利益分配关系，使各级主管部门和企业经营者、生产者都心明眼亮，有利于实现政企分开，大大约束了上级主管部门对企业生产经营的行政干预，促进了行政性公司的消亡和向服务型的转化。

实行“两保一挂”效果十分明显。第一批采用这种承包责任制的第一机床厂等8个企业，在1986年生产发展的基础上，尽管遇到了资金、能源不足和原材料涨价等困难，1987年与1986年相比，各项经济指标仍大大高于全市预算企业的水平。产值增长18.1%，实现利税增长18.45%，上交利税增长32.25%；劳动生产率增长14%。企业留利增加了13.3%，还贷款增加28.9%，投入技术改造的资金7595多万元，也大大高于1986年。

三、必须注意的几个问题

为了更有效地调动企业经营者和生产者的积极性，在推行承包经营责任制的过程中，必须注意解决好以下几个问题。

(一) 改革是一个历史的进程。既要有明确的战略目标，又

要充分认识现阶段企业改革的过渡性和多样性，不能企求一下子找到完美无缺的改革模式。事物的发生和发展都是有条件、分阶段的。企业改革同样有一个发展过程，不可能一步就位，一次完成。制订和推行某种改革措施时，既要考虑到宏观的经济形势，又要照顾到千差万别的企业的具体情况，实事求是，从实际出发，尊重群众的首创精神。特别是在当前新旧两种体制交替的过程中，在市场机制不健全、价格体系不合理的情况下，改革办法只能是过渡性的和多样化的。从整个经济体制改革的最终方向看，用法律的形式将国家和企业之间的分配关系固定下来，是必然趋势。但要想以某一种形式一下子把这种错综复杂的经济关系完全理顺，走向规范化，目前不仅难以做到，搞急了反而会产生消极作用，抑制经营者和生产者积极性的发挥。从这个意义上讲，多种形式的承包经营责任制，不可能是十全十美的，也有一个逐步发展和完善的过程。不能认为，承包合同签订后，企业的上级主管部门就万事大吉了，还必须继续研究深化和完善的办法，使承包经营责任制逐步向规范化发展，为最终以法律形式固定各种经济关系创造条件。

（二）要鼓励“快牛”，鞭打“慢牛”，不搞抽肥补瘦、“杀富济贫”。在制定承包经营合同时，如何对待先进企业和后进企业，合理规定它们的承包基数、增收幅度和超收分成比例，是关系到能否调动企业积极性的重大问题。特别是在大中型企业中，较大范围地推行承包经营责任制时，对这个问题更要重视。由于经营管理比较好而成为先进企业的“快牛”，潜力相对地要小一些，而一些条件好但经营管理不善、生产长期上不去的“慢牛”，潜力相对地要大得多。还有一些昔日对国家贡献大的“快牛”，由于缺乏自我改造的财力，设备日益陈旧老化，而成为今日的“病牛”，则必须给以“治疗”。如果不区分企业的不同情况，在承包时采取一

刀切的办法，承包基数一律以前一年为准，增收幅度一律根据前三年的平均数来定，不管有没有技术改造任务，均采取同样的超收比例分成等等，其结果必然是先进企业越干“油水”越少，职工的积极性就会受到严重挫伤。“快牛”不仅没有得到鼓励，反而受到鞭打，“病牛”也得不到治疗，不能尽快“康复”，反而有可能加重“病情”，而“慢牛”却因其慢而得到了不应有的甜头。在签订承包合同时，更要注意不能为了保证一定的年增长幅度，对先进企业的任务指标层层加码，用以弥补亏损企业的减收。相反，对经营不善的企业应提出严格要求，在承包经营合同的各项指标上，不仅不能给予照顾，而且应通过承包经营给这些企业造成内外压力，促其转变。

当然，不论是先进企业，还是后进企业，在承包经营时，都要避免把基数定得过大或过小，增收幅度和超收分成比例定得过高或过低。原则上应当是既要有一定的增长幅度，以确保国家财政收入的不断增长，又要让企业通过努力能够从超收部分中得到实惠，以逐步增加企业的自我改造和自我发展能力，适当提高职工的生活水平。

（三）要“放水养鱼”、“欲取先予”，不能“竭泽而渔”、“杀鸡取蛋”。在深化企业改革、推行承包经营责任制的过程中，如何正确处理当前利益和长远利益的关系，也是人们一直在探讨的问题。国营大中型企业是国家和地方的主要财源，在建设资金长期严重不足的情况下，向大中型企业多收些税利，从国家来说是不得已的。但从国营大中型企业来说，长期挖得过苦，留利太少，设备陈旧，带病运转，就很难自我改造、自我发展。这种情况如果继续下去，无异于“竭泽而渔”、“杀鸡取蛋”，最终会减少、甚至卡断国家的财源。这个尖锐的矛盾如何解决？在国家财政收入不能减少，还必须逐年有所增加的前提下，唯一的办法就是“保

两头卡中间”，即保国家财政和企业留利，卡地方财政收入。也就是说，在制定承包合同时，采取“放水养鱼”、“欲取先予”的方针，在保证完成国家财政计划的前提下，宁肯咬咬牙，使地方财政少收一点，也要让那些贡献大、创利多而发展后劲不足的企业多留一点。这样做从眼前看地方财政会产生一些困难，但从长远看，只要企业活起来，生产不断发展，效益不断提高，不仅能够长期稳定地为国家创造更多的财富，上交更多的利税，而且地方收入也会随之增加。这就是我们所说的，与其各方都穷，不如让企业先活的原因。党的十二大提出了要在本世纪末达到工农业年总产值翻两番的宏伟目标，实现这个目标，要分两步走，前十年积蓄力量，后十年进入一个经济振兴时期。“放水养鱼”、“欲取先予”的方针，也正是根据这个总的指导思想而采取的。而一年实践的结果表明，北京市不仅“两头”的收入增加了，“中间”（地方）的财政收入也没有减少，并且也相应增加了。这就充分显示了“欲取先予”的威力。

实行承包经营，在生产发展的基础上允许企业多留，职工多得，会不会引起消费基金失控？这确是需要注意的问题。从北京市的实际情况看，1986年工业系统工资总额与经济效益挂钩的试点企业上交利税增长13.6%，工资总额仅增长2.7%；而非试点企业上交利税增长4.2%，工资总额却增长14.1%。事实证明，凡是搞了承包的企业，经营者的责、权、利结合起来了，他们要承担相应的风险，因此，在作任何决策时都要权衡利弊，瞻前顾后。需要防止的恰恰是那些没有实行承包的企业，经营者不担风险，不承担责任，生产上不去也没关系，“奖金不发白不发”，抢吃国家的“大锅饭”，以致出现企业亏损、工资奖金增加的反常现象，造成消费基金的恶性膨胀。由此可以得出结论，企业实行承包经营，会更加有利于宏观控制。

(四) 经济综合部门要积极支持，密切配合，并做出相应的改革。大中型企业试行承包经营责任制是一次深刻的变革，必然牵动经济综合部门的某些制度、规定和工作方法的变革。如果没有经济综合部门的配套改革，企业的承包经营责任制是很难落实的；即便一时承包了，也是不能持久的。北京有些地方一度出现企业家叫苦，工人泄气，而工业主管部门束手无策的状况，一个重要原因就是掌握经济杠杆实权的综合部门的配套改革没有跟上。财政收入完不成计划，工业部门固然难辞其咎，但板子光打在工业部门身上是不公道的，经济综合部门同样负有不可推卸的责任。因此，我们强调生产能否搞上去，与综合经济部门关系极大。现在，北京市大中型企业的承包经营责任制之所以发展较为顺利，重要原因之一就是计划、财政、税务、银行、劳动等经济综合部门的直接参与和积极支持。这些部门的领导同志，从调查研究到制定改革试点的方案，从试点到大面积推广，研究制定每个企业的承包经营合同内容，都付出了心血，并紧紧围绕深化企业改革，调动企业的积极性这个中心，对本部门的工作做了相应的改革，从而促进了经济体制改革，受到企业的欢迎。

目前，在大中型企业实行多种形式承包经营责任制的改革正在逐步展开，干部、群众热烈拥护，已成为不可逆转之势。但改革的道路并不平坦，在改革过程中必然还会出现许多新的矛盾和困难。我们深信，只要加强党的领导，加强政治思想工作，坚定不移地按照中央确定的方针和目标，大胆探索，努力实践，尊重群众的首创精神，这一场伟大的改革就一定会取得胜利，社会主义的优越性必将因改革带来生产力的大发展而日益充分显示出来。