

咸阳市经济体制改革志

XIANYANGSHIJINGJITIZHIGAIGEZHI

下 册

咸阳市经济体制改革志编辑委员会

一九九二年四月

第七篇 综合体制改革

第一章 计划投资体制改革

第一节 计划体制改革

1978年以前，我国实行高度集中的计划管理体制，每年先由国家计划委员会，根据上年国民经济各项指标的实现情况，加上一定的增长幅度，制定出下年度整个国民经济发展计划，然后按条条和块块逐级进行分解。在这种计划体制下，国家通过各级政府对工农业生产、商品流通、基本建设所需的原材料、资金、和产品销售实行直接的控制。咸阳地区只是适应这种计划体制的要求，把省上落实给咸阳的各项国民经济计划指标以及所分配的资金、物资计划指标，按部门和县(区)进行分解和落实，直至落实到每个生产队和企事业单位。

集中计划体制的优点：(1) 立、健全工业化产业结构，有利于加强。 (2) 有利于迅速改变经济结构。其弊端是：(1) 权力高度集中于中央，中央

计划管得太多，统得过死，地方各级缺少自主权。(2)各级计划的对象侧重于年度计划，主要是对建设项目、资金和物资实行微观上的个别平衡，缺少地区性的中、长期规划(即使制定了中长期规划，也因政策多变而流于形式)、战略研究和宏观上的综合平衡。(3)由于各级政府和计划部门追求高指标、高速度，制定出的计划往往是紧绷、不留余地的计划，容易造成宏观失控和各项国民经济比例失调。(4)由于忽视市场调节的作用而无法掌握准确的市场信息，导致投入、产出等许多计划指标是建立在不确定的信息基础上，破坏了计划的严肃性和准确性。(5)集中计划体制提供给生产单位的投入、产出价格及职工工资都是固定的，不允许生产单位根据供需条件的变化改变价格，加之投入产出不挂钩，没有建立起严格的投资责任制，从而在一定程度上挫伤了生产单位的积极性，不利于国民经济的发展。

党的十一届三中全会以后，中央针对集中计划体制的优缺点提出了“计划经济与市场调节相结合，发展社会主义有计划商品经济”的方针，咸阳市根据中央和省上一系列改进计划体制的文件精神，结合咸阳实际，开始了计划体制改革。

一、改进计划方法，健全计划体系

1979年4月，中央提出对国民经济实行“调整、改

革、整顿、提高”的方针，开始改革过去高度集中的计划体制，实行计划调节与市场调节相结合。咸阳市根据中央精神，在认真总结过去全市计划经济工作经验教训的基础上，开始改进计划方法，健全计划体系。

1、端正计划工作的指导思想，克服追求高指标、高速度的“左”倾思想。

从1979年起，在计划工作和计划管理方面，开始纠正过去生产计划指标偏高的倾向，按照“实事求是、量力而行、循序渐进、讲求实效”的原则，加强了计划的综合平衡。在农业方面，降低了农业生产增长速度和公购粮统购数量，使农业能够得到休养生息。在工业方面，发展速度“保六争七”，留有余地。正确的指导思想促进了全市经济发展，“六五”计划规定的1985年工农业总产值指标和主要产品产量指标大部分提前一年或二年完成，国民经济比例渐趋协调。但是1984年以后，为提前实现“翻两番”目标，又开始追求高速度，1989年实行治理整顿后，才得到纠正。

2、在坚持计划经济为主的前提下，逐步克服忽视市场调节的缺点。(1) 在农产品生产和经营方面，从1979年开始，允许农村生产队和社队农牧场在完成国家征购任务的前提下上市自由出售剩余的农产品；1982年，农村普遍实行家庭联产承包制后，开始注意运用价值规

律和经济杠杆指导农业生产，让农民在计划指导下有更多的自主权。规定农民在完成国家农产品收购任务的前提下，有权自主安排生产，因地制宜进行种植、养殖业生产，到集贸市场出售农产品。(2) 在工业品生产和经营方面，从1980年起，开始对工业生产实行指令性计划、指导性计划、市场调节三种并存的计划形式；同时改变了工业品“统购包销”的体制，实行计划收购、合同定购、选购、代购代销、工商联合经营和工业自销等多种购与销形式。在以国合商业为主导的前提下，对生活资料和生产资料实行产销直接见面的“三多一少”（多种经济形式、多种经营方式、多条流通渠道，减少流通环节）的商品流通体制；将国合商业计划由过去的纯粹指令性计划，改为三种形式：即指令性计划、指导性计划和市场调节，并逐步放宽了价格管理。

3、开始重视中长期计划，逐步健全计划体系。

1980年，在总结计划工作历史经验的基础上，提出了全市“六五”计划的轮廓和主要指标。1984年至1985年编制了“七五”计划。1985年，全市开始研究社会经济发展战略，同时开始制定到2000年的科技发展长期规划。1986年开始编制国土规划。1989年，市计委编制了我市国防工业军民结合“八五”规划。1990年，全市开始制定“八五”规划和十年纲要。在编制长期计划和社会

会经济发展战略时，改变了单靠计划部门制定计划和战略的现象，注意运用多方面资料进行可行性研究和论证，委托业务部门和科研单位的专家进行分析、论证。

4、开始运用经济杠杆管理和调节经济活动，改变了单纯靠分投资、分物资，靠计划指标管理经济的办法。

从1979年起开始运用价格杠杆，先后多次提高了农副产品、工业品和生产资料价格，从而促进了工农业生产的发展。

从1985年起运用税收杠杆，对不与工业争原料，缴纳所得税确有困难的乡镇企业，赋予县级一定的税收减免权，从而促进了乡镇企业的发展。

从1985年起，人民银行对各专业银行的再贷款利率进行调整，从而促进了我市投资结构和产业结构的调整。

1986年，市政府建立了经济协调会议制度，进一步发挥综合经济杠杆的调节作用。经济协调会议是市政府集体领导经济工作的一种形式，主要研究解决经济工作中影响全局且一、二个部门解决不了，需要若干部门集体会商的问题。经济协调会议由市计委牵头，经委、农委、建委、财政局、税务局、审计局、物资局、物价局、工商局、人民银行、工商银行、建设银行的负责同志参加。

5、开始重视经济效益指标。

1978年以前，计划工作只重视数量指标，而忽视经济效益指标。为了使经济工作转移到以提高经济效益为中心的轨道上来，1983年国家计委正式发布了《关于制定经济效益计划方法的暂行规定》，咸阳市从当年起，正式编制经济效益计划。

6、开始注意经济、科技和社会发展计划的结合。

1978年以前，只重视经济发展计划，而忽视科技和社会发展计划，造成三者关系失调。为了改变这种状况，1978年制定了《咸阳地区1978~1985年科学技术发展规划纲要》，1982年起，增加了人口、人民生活、住宅建设、文教卫生、环境保护等社会发展计划，并将“国民经济计划”的名称改为“国民经济和社会发展计划”。从1985年起至1986年5月，又编制了《咸阳市1986~2000年科技发展长远规划》。1986年还增加了科学技术研究项目计划和“星火计划”。

二、改革计划管理体制

1980年以后，逐步缩小了指令性计划管理的范围，扩大了指导性计划和市场调节的范围。

1、精简农业生产计划。1980年，将农业生产计划指标由1979年的83项精简为23项。为了促进多种经营的发展，1981年增加了社队企业收入指标，1982年将粮食、棉花、油菜、甜菜、烤烟种植面积计划作为指导性计划，

1984年增加了蛋类、奶类产量指标，1985年恢复了果类面积和产量指标。从1985年起，农业生产计划全部由指令性计划改为指导性计划。对粮食、棉花、油料、生猪、水产品、禽蛋等主要农副产品，由统购派购改为合同定购，合同定购以外的实行市场调节。

2、精简工业生产计划。从1981年起，将列入市计划管理的180余种工业产品产量计划逐步精简到1984年的110种。1985年进一步减少为70种，其中属于省市管理的指令性计划只有5种，其余65种都改为指导性计划。1986年市上列入计划的产品又增加到73种，其中指令性计划17种。1987年后，工业生产计划指标精简为30项，其中指令性计划指标仍只有十多种，1989年实行治理整顿后，恢复下达了磷肥、农药、农膜、水泥、原煤等9种工业产品产量计划做为指令性计划考核。

3、缩小商品收购调拨计划的范围。1980年后，市计划下达的商品由原来的188种逐步减少为1984年的65种，1985年进一步减少为11种，为保证国内市场和物资协作串换等方面的需要，1986年又增加到29种，1987年增加到34种，1988年增加到44种，1989年又减少到36种（其中地产工业品收购、销售计划指标只有13项）。外贸收购计划由1980年的100多种减少到1985年的15种，1989年又减少到13种。

4、缩小统配物资的分配范围，发挥市场调节的作用。

1985年，市上将统一分配的物资由原来的50种减少为27种，主要是对煤炭、钢材、木材、水泥等少数重要物资，实行计划分配制度。分配的重点在生产方面，保证预算内拨款改贷款的投资需要。1987年又减少为20种，而且分配量也逐步减少。

5、对文教卫生事业增加指导计划。从1985年起，对市属卫校、农校、师范学校和技工学校的学生，招生和分配实行指令性计划，其他文教、卫生事业（如中小学生招生、医院病床等事业）计划，实行指导性计划。由市计委负责平衡安排。

6、从1985年起，增加旅游人数和外汇收入两个指导性计划指标。

第二节 投资管理体制改革

1978年以前的投资管理体制是与高度集中的财政管理体制相联系的，其特点是投资决策权高度集中。不仅基本建设的投资决策权集中于中央，而且更新改造的投资决策权也集中于中央。与这种高度集中的投资决策权相适应，固定资产投资的资金供给渠道是单一的，国家

财政预算基本上是投资的唯一主体；投资管理的对象是单纯的，主要是管好、用好预算内的投资资金；管理的方法也比较简单，主要是通过行政的办法下达指令性计划进行管理。

1980年后，由于简政放权，中央与地方实行“分灶吃饭”，地方财政支配权也相应扩大了，同时预算外资金比重也逐年上升，这样投资决策和管理权也逐级下放。

一、投资计划改革

1、加强综合计划的编制工作

1979年后，由于实行扩大企业自主权、中央与地方“分灶吃饭”和对外开放，使地方、部门和和企业自筹投资逐渐增加，利用外资和各种专项资金的渠道也日益增多，这就需要编制综合性计划，以促进国民经济的稳定协调发展。为此，咸阳市从1982年起将基本建设计划改为固定资产投资计划（包括基本建设和更新改造计划）。基本建设投资计划的范围也扩大了，包括预算内投资、自筹投资、银行贷款安排的投资、利用外资、以及专项资金安排的投资。同时把城镇集体所有制单位的基本建设也纳入全社会固定资产投资计划。从1988年开始，将建设用地计划正式纳入国民经济和社会发展计划。1989年又将乡镇、个体投资纳入固定资产投资计划，使固定资产投资的计划管理范围覆盖全社会，从而杜绝了计划

外投资项目，避免了盲目建设、重复建设。

2、编制建设项目前期工作计划，加强基本建设管理

从1982年开始，我市开始编制建设项目前期工作计划，开展可行性研究、编制设计任务书和初步计划，按规定报有关部门批准；并对每个项目实行经理负责或指定专人负责。同年，对一些建设项目试行包建制度，为了加强项目的计划管理，防止建设项目仓促上马，按项目实施中各个阶段工作重点的不同，把建设项目分为前期准备项目、预备项目、新开工项目、续建项目和投产项目五档进行管理。

3、下放投资审批权限，简化审批手续

1985年，省上将地市、县属项目的投资改由省计委切块下达，具体项目由地市自行安排；地市以下自筹投资指标改由省计委切块下达，在省计委规定的额度内，由地市自行安排，并允许在10%的范围内浮动；下放了项目建议书和设计任务书的审批权限，由地市审批的建设项目投资限额由1984年的50万元以下扩大为1500万元以下，技术改造项目1000万元以下。

同年4月2日，市政府批转了市计委《关于改进计划体制的几项规定》，主要内容是：(1)改进市统筹预算内基建投资的管理办法：市、县(区)属的工业、交通、农

牧业、林业、农机管理、农垦、水产、商业、粮食、供销、文化、普通教育、卫生、体育、广播、科技、城建、物资、环境保护等行业的投资，由市计委安排；水利、水电、二千吨以上的冷库、粮食中转储备库等项目，由市计委转报省计委审批。(2)改进了自筹基建投资管理办法，对以下五个方面的自筹基本建设放宽管理，不纳入基本建设计划规模，由各县(区)、各委办局根据财力、物力的可能自行审批，报市计委、统计局、建设银行备案。这五个方面是：①用地方、企业机动财力和预算外资金安排的中小学建设；②用县级机动财力和预算外资金安排的县以下(包括县)医院、文化馆、博物馆的建设；③用养路费新建、扩建的公路；④用城市维护建设资金安排的新建、扩建城市道路和新增公共交通工具购置；⑤老企业用自有资金安排的职工宿舍。城镇集体所有制单位的基建投资由各部门、各县(区)计委审批，报市计委备案。在下放建设项目审批权限的同时，简化了基本建设项目审批手续，对需要由省计委审批的项目，由过去的五道手续(项目建议书、可行性研究报告、设计任务书、初步设计和开工报告)简化为三首手续(项目建议书、设计任务书和扩初设计)。由市审批的项目简化为两道手续，即只审批计划任务书和扩初设计；对一些小项目，以年度计划为准，不再履行审批手续。

投资项目审批权限下放以后，当年各地投资规模增长过快。针对这种情况，1986年省上取消了各地市在规定的额度内浮动10%的规定，调整了各地市审批建设项目的投资限额，生产性项目调整为500万元以下，非生产性项目300万元以下，技术改造项目提高到3000万元以下。同时规定除地方、企业用机动财力和预算外资金安排的中小学、幼儿园建设不纳入计划外，1985年规定的其他“四不纳入”的投资，都纳入计划，在省核定的自筹投资指标内统筹解决。市上规定全民所有制单位投资在500万元以下、5万元以上的基本建设项目一律由市计委审批。

1988年，市上将投资在50万元以下的生产性项目和100万元以下的技术改造项目审批权下放到各县（区），只报市上有关部门备案。

1989年，取消了地方、企业用机动财力和预算外资金安排的中小学、幼儿园基建投资不纳入计划的规定。规定全社会固定资产投资都必须纳入计划进行管理，不同资金渠道的固定资产投资必须按所有制和项目建设性质分别纳入不同的投资计划，并按国家规定分别采取不同的方式进行管理。同时，在统计上取消了不纳入计划考核的投资指标。

4、推行基本建设大包干

从1982年起，我市对基本建设项目实行大包干。具体办法是对项目承包单位实行“五包”，包投资、包工期、包质量、包主要材料用量、包形成的综合生产能力；项目的主管部门实行“五保”，保建设资金、保设备材料供应、保外部配套条件、保生产定员配备、保工业项目投料试车所需的原料燃料供应。1985年开始，对基本建设项目全面实行了“投资包干”和“招标承包责任制”。1986年起对新开工项目实行合同制，确定项目负责人。

二、用经济办法对投资进行管理。

1、实行预算内基本建设投资拨款改贷款（简称拨改贷）。拨改贷是对国家财政资金采用信贷方式进行管理的探索性改革，目的是为了使各级计划部门、建设项目主管部门和建设单位树立资金周转观念、利息观念和投入产出观念，提高资金使用效益。1979年先在四四〇〇厂、国棉一、二厂、陕西毛条厂等单位试行，1982年后，逐步扩大了试行范围，在轻纺工业、商业、交通等行业试行。1985年全面实行。1987年又改过去基本建设资金按部门、地方切块分配为按建设项目分配，以逐步解决条块分割和资金使用分散的问题。

2、对自筹基本建设资金的管理实行“先存后批，先批后用”。针对改革开放后自筹基建资金日益增多的情况，为了加强基本建设投资规模的宏观控制，引导自

筹投资的使用方向，从1983年起，规定自筹基建资金必须专户存入建设银行。1984年，进一步明确了“先存后批、先批后用”的原则。1985年规定全民所有制单位自筹基本建设资金在建设银行存足半年后才能使用。1986年，又进一步加强了集体所有制单位和个体投资的管理，规定集体所有制单位自筹基本建设资金也贯彻“先存后批、先批后用”的原则，个人办企业必须经县(区)计委审批。

3、开征能源交通重点建设基金和建筑税。为了解决预算外资金使用分散，而国家预算内基本建设投资不足的问题，从1983年起开征国家能源交通重点建设基金。企事业单位、机关、团体、部队和各级地方政府的各项预算外资金，一律按当年收入的15%征缴。基金主要用于能源、交通重点建设项目。为控制自筹投资规模，引导投资方向，从1983年起对自筹基本建设投资和技改土建投资征收建筑税，税率为10%，超过计划部分税率为20%。1985年市政府规定对能源(包括节能)、交通、学校教学设施、医院医护设施和环境保护等投资项目免征建筑税，其他项目一律按国家规定征收；对超过国家计划规模浮动范围的自筹投资，按国家规定的办法，采取经济手段加以控制。1987年，又进一步规定用自筹资金或银行贷款搞楼堂馆所税率为30%。

4、其他一些经济措施。如对部分行业的基本建设银行贷款实行差别利率；对部分基本建设银行贷款实行财政贴息；试行基本建设项目竣工后一次结算等。

三、设计、施工改革

1、勘察设计管理改革。从1985年起，改勘察设计公司事业管理为企业化经营，在勘察设计中引进竞争机制，不再按人头拨给事业费，根据承担任务的数量、质量和国家规定的标准收取勘察设计的费用。这一改革对提高勘察设计质量、调动勘察设计人员工作积极性起到了促进作用。

2、在设计、施工中推行招标投标制。为了在基本建设中开展竞争，鼓励先进，缩短工期，降低造价，从1985年起对勘察设计、工程施工、设备材料供应等采取了多种形式的招标投标制，招标内容包括从单项工程招标或一个项目分阶段招标，到一个项目实施全过程的总的建设招标。为了加强对建筑市场和招标投标建设工程的管理，1988年2月，市政府颁发了《咸阳市建筑市场管理暂行规定》和《咸阳市建设工程施工招标投标试行办法》。招标投标已成为基本建设项目实施建设的主要方式。

3、施工企业管理的改革。从1982年起，对一部分施工企业试行流动资金全额贷款管理办法，取消建设单

位预付工程款的做法。施工企业的工资制度，实行百元工资含量包干，即每完成百元工程量按一定比例提取工资的办法。施工企业内部实行栋号包干、计件工资等多种工资管理形式。

招标投标制的推行以及对勘察设计单位、施工企业的改革，活跃了建筑市场。竞争的结果，一方面，促使勘察设计单位和施工企业加强和改善经营管理；另一方面，加快了建设速度，提高了基本建设投资效果。

第二章 价格改革

经济体制改革以前，与传统的计划经济相适应，我国实行的是计划价格制度，其基本特征是：(1) 价格的形成和管理都是政府部门的职能，而且物价管理权力高度集中于中央政府；(2) 价格是为计划经济服务的计算工具，而不是为商品经济服务的交换工具；(3) 价格是刚性的，不能随社会供求状况而灵活变化。这种高度集中的计划价格制度，作为传统的计划经济的一个重要组成部分，给国民经济发展和社会生产带来非常不利的影响。突出表现在：(1) 由于长时期内价格无法随社会供求状况的变化而灵活改变，逐渐形成了严重扭曲的比价结构。与工业产品价格相比，农产品价格长期偏低，而在工业产品