

# 改革

## 在治理整顿中不断深化

1989年是治理整顿的第一个年头。在这不寻常的一年中,各种纷繁复杂的政治、经济、社会因素共同作用,使改革进入了服务于治理整顿的新境地。一年来,我省各地在极为困难的情势下,坚定不移地贯彻中央治理整顿和深化改革的方针,坚定改革信念,保护改革成果,紧紧围绕治理整顿,着重深化已经出台的改革措施,在完善企业承包制、整顿流通领域秩序、推进县级综合改革等方面都取得了一定进展,促进了全省经济的平稳发展。

### 重点突出,企业承包经营责任制不断完善

一年来,从省到各市、县,都本着大稳定、小调整的原则,对承包制实际运行中出现的问题,进行了深入的调查研究,采取了一系列改进措施,并及时总结推广了全员风险抵押承包、“共保合同”、“滚动承包”等行之有效的经验,使承包制得以稳定和完善。一是坚持稳定承包,着力稳中求深。春夏之交,南京、徐州等地也相继发生了动乱,在外部环境激烈波动的情况下,承包制发挥了它内在利益机制和约束机制的作用,企业的领导和广大职工顶住干扰,坚守岗位,保证了正常生产。之后,社会上对承包制等一系列改革政策措施是否继续执行产生了众多议论。在复杂的形势面前,淮阴、南京、盐城等市较早地明确宣布厂长负责制、承包责任制不变,放给企业的权不收,消除了人们的疑虑,保持了改革政策措施的稳定性和连续性,各地通过抓承包合同的考核审计、奖赔兑现,较好地维护了承包合同的严肃性。同时按照《承包条例》和我省关于完善承包制

工作意见,结合本地实际,制订了完善承包责任制的实施意见,对承包基数、工效挂钩、留利使用、考核兑现以及外部管理等方面提出了较为具体的配套完善办法。二是扩大抵押承包,强化风险机制。据徐州、淮阴、无锡、盐城四市统计,至年底,实行抵押承包的县属以上企业已达2682家,缴风险抵押金34964万元,均比上年明显增长。南京、无锡等市专门制订了推行企业风险承包的政策意见,规定推行风险承包的企业,必须符合产业结构、产品结构调整方向,所筹资金只能用于充实企业流动资金,并规定职工风险报酬必须与企业承包经营利润目标挂钩,使风险承包趋向规范化。各地反映,风险抵押不仅利于解决企业近期资金不足的困难,而且利于改善企业经营机制,增强职工的风险意识和企业的凝聚力。三是推行“共保合同”,促进民主管理。年初,省委、省政府办公厅转发了省总工会、体改委、计经委《关于在实行承包经营的企业中推广共保合同的意见》,一年来,这项工作发展较快,成效显著。全省实行共保合同制的企业已从1988年底的500余家发展到2600余家,推行面达到承包企业40%以上的有连云港、南京以及苏州、南通、盐城等市。“共保合同”这种内部契约形式,是在现有承包制的基础上变厂长或经营集团少数人承包为全体职工共同承担责任和风险的制度,是保证职工在承包企业中的主体地位,调动经营者和生产者两个积极性的一条有效途径。

纵观近年来的实践,承包制帮助企业渡过了通货膨胀、原材料价格猛涨、减利因素猛增的艰难局面。尽管承包制在推行过程中

某些环节上还存在着不足和矛盾,但它的主流表明,承包制是搞活企业、稳定经济的一种行之有效的经营管理机制,是在当前经济条件下适应国情、企情的正确选择。

### 围绕调整,企业集团在疏理中稳步发展

在横向经济联合中应运而生的各类企业集团,是商品经济发展和生产社会化的产物。一年来各地一面对已有集团进行了疏理,一面在治理整顿中稳步发展企业集团,据年底统计,全省经市以上政府和部门批准成立、初步形成紧密层的企业集团有232家。这些集团正在完善提高和发展成型,经济实力和应变能力不断提高。一是认真进行疏理。镇江市与上海企业集团研究会于五月中旬在镇江联合召开了企业集团发展研讨会,就集团发展的现状、前景以及存在的问题进行了交流和研讨,对市里的集团分析排队,而后分类进行完善工作。常州市对常柴等九个集团作了重点剖析后,研讨了有关政策措施,对金狮等七个集团试行计划单列,组建了螺球集团紧密层,并对集团运行中出现的突出问题进行了协调疏理。无锡市把工作重点放在对原有企业集团的疏理和完善上,促使部分基础较好的集团逐步发育成型。全市形成具有一定规模的企业集团22家,成员企业487家,全年总产值达50亿元,占市区工业总产值的48%;实现利税达8亿元,占全市财政上交数的40%。二是理顺内部关系。新组建的徐州工程机械集团公司,按照资产经营一体化的要求,取消了紧密层企业重型机械厂和装载机厂的法人资格,采取委托法人的办法,调整了集团的组织结构,确定了集团公司的领导核心地位。南通机床股份公司(集团)落实了财政统一承包、资金统贷统还的措施,形成了拥有资产管理权和经营权的集团核心层,在机床业普遍困难的情况下,全年实现产值4450万元、利润650万元,创汇760万美元,分别比上年增长53.2%、

59%、68%,在国内同行业中一马当先。三是发展强强联合。苏州市由香雪海电器公司、长城电器公司、春花吸尘器总厂和市轻工贸易中心组成的斯加电器集团,集中了四家企业的优势,发挥了强强联合的群体综合动能,联营联销,一致对外,全年实现产值11.77亿元,出口创汇1559.9万美元,成为全国轻工业十大集团之一。以南京无线电厂为主体的熊猫集团,已扩大联合164家企事业单位,融科研开发、规模生产、物资配套、经营销售、技术服务、金融和外贸于一体,以熊猫产品为龙头,统一商标、统一技术规范、统一质量标准,成为我省优化产品结构的一个典型。

我省企业集团的巩固和发展,使各类企业优势互补,促进了产业结构和产品结构的调整,优化了企业组织结构,形成了规模经济,它有利于加强宏观调控,有利于形成“国家队”占领国际市场。诚然,目前我省企业集团的发展还不尽完善,其群体优势和综合功能尚未充分发挥出来,但几年来的实践已经看出,企业集团具有强大的生命力。

### 整治结合,流通秩序逐步趋向好转

全省在清理整顿公司中,根据中央多撤少并的精神,已撤销各类公司4099个,其中党政机关办的公司已撤并1165个,占总数的56%。参与经商办企业的党政干部共2348人,已回机关2190名,转入企业144名,经批准继续兼职7名。查处公司违法违纪案件3065件,已结案2593件,罚没款8749.5万元。

全省商业系统在经营资格、经营范围和经营环节等方面,对企业进行了清理整顿,健全规章制度,规范交易行为,对系统内新开设的批发企业加强了预审和监督,清理了出租柜台,切实加强了行业管理。物资系统配合工商部门对全社会生产资料经营单位和系统内的各类公司进行了清理整顿,初步扭

转了物资流通的混乱局面,配套供应能力有所增强。1989年全省市以上物资贸易中心业务总额达97.2亿元,比上年增加25亿,较好地发挥了市场调节作用。供销社系统坚持“官办”转为民办的改革路子,努力开拓农村市场,发展和完善农业服务体系,增强了为农村经济服务的功能。与此同时,各地普遍开展了对个体工商户和私营企业的清理整顿,全面进行了税收专项检查,提出了综合管理的意见,切实加强了监督管理,使个体经济的发展趋向健康合理。实践表明,没有多渠道不活,没有主渠道不稳;经营要活,管理要严。

各地在治理整顿中,对缓解当前社会生活中比较突出的消费基金增长过快、社会收入分配不公的问题,作了有益的探索。常州市针对分配秩序混乱的问题,采取了从严控制集团消费,严格控制工资基金增长,完善工效挂钩,加强税收征管工作,加强对企业自办第三产业和横向联合的管理,加强对“四技”(技术转让、培训、服务和咨询)收入管理,加强对假集体、假校办、假街道办、假民政福利办的“四假”企业的管理,规定厂长晋级审批程序,清退计划外用工、严格招工审批制度,调节引导购买力分流等十项措施,取得了明显成效。

社会劳保统筹在实践中进一步完善,统筹范围不断扩大,统筹方法逐步改进。在全国率先推行这项改革的无锡市,重建了组织机构,健全了工作秩序,集中了管理权限,为实现统筹社会化、操作规范化、管理科学化奠定了基础。

### 积极探索,县级综合改革 等试点继续向前推进

我省进行县级综合改革试点的有常熟、海安、铜山、无锡、宝应、响水、灌云和丰县等八个县(市)。各试点县充分运用省、市赋予的改革自主权,紧密结合治理整顿和经

济发展,城乡统筹规划,因地制宜地进行改革探索,取得了新的进展。一是各试点县根据本县实际情况,积极探索并逐步形成了“立足县情,围绕发展,重点突破,各具特色”的改革思路。常熟市紧紧抓住搞活企业这个中心环节,不断完善和深化企业改革,为发展和促进地方经济服务;以整顿、培育市场为主体,以增强服务功能为重点,继续抓紧了流通体制改革;完善联产承包,深化农村改革,朝着“城乡一体、工农相辅,外引内联、繁荣常熟”的战略目标又前进了一步。二是围绕理顺关系、强化服务,探索了管理体制改革的途径。响水县把畜禽、海珍品、盐业三大行业管理体制作为综合改革的突破口,采取股份经营、企业兼并和机构调整等改革方法,建立起产销一体化、服务一条龙三个实体性职能机构,实行人财物统一管理、责权利相结合的经营机制,初步理顺了关系,促进了全县经济的发展。三是以完善承包制为重点,深化城乡各项配套改革。各试点县普遍加强了服务体系建设,建立了各种形式的地区性和专业性合作组织,不断完善“双层经营”机制。宝应县积极移植工业企业招标承包、租赁转包和股份经营等改革措施,开发了26万亩水面滩地,取得显著成效。

城区改革不断推进。南京市对各区实行收入递增包干的财政体制,调动了城区生财、聚财、理财的积极性,全年区级财政收入达3.86亿元,自有财力达400万元。同时制订了扶持区街企业发展的政策,拓宽了社会化服务领域。

房改试点继续进行。连云港市在出售旧公房、促进住宅商品化方面进行了有益的尝试。大丰县一年来有29个单位售出住房496套,面积达3.29万平方米,共收到购房户房款170多万元,占成交额的50%。

### 统筹协调，体改部门努力 发挥参谋助手作用

各级体改部门是在同级党委和政府领导下，统筹、协调经济体制改革工作的综合职能机构，是各级党委和政府进行改革决策的参谋和助手。近几年来，各市、县党委和政府重视体改工作，主要负责同志亲自抓，充实力量，布置任务，加强了领导。目前，全省除扬中、溧阳、金坛3个县尚未设立体改部门外，11个省辖市、14个计划单列市和47个县都已经建立了体改机构，其中进入政府序列的体改机构已近70%。现在我省三级体改机构已有一支近千人的专业干部队伍，成为我省改革战线上的骨干力量。

1989年，全省体改战线的同志在十分困难的条件下，始终与党中央保持一致，积极工作，较好地发挥了体改部门的作用。近年来徐州市党、政领导切实加强体改部门建设，赋予体改部门应有的职能权限；市体改部门则积极主动，创造性地进行工作，上下互为作用，形成合力，使全市各项改革不断取得实质性进展。为了防止某些改革措施出现相互脱节、相互矛盾的现象，苏州等市明确了各项重大改革措施出台，事先由体改部门协调，再由政府审批发文，统一部署，较好地发挥了体改部门的职能作用。同时，各地充分利用治理整顿的有利时机，大兴了调查研究之风，其规模之大、时间之长、总结材料和帮助解决问题之多，都是前所未有的。

1989年的体改工作，在困难的条件下取

得了多方面的进展，但前进中碰到的矛盾和问题仍然比较突出：一是许多同志对改革的长期性、艰巨性、复杂性认识不足，对治理整顿和深化改革的关系一度认识不清，改革与发展如何结合缺少具有江苏特色的经验。二是搞活企业的政策不配套，包保不结合，加之市场疲软的影响，一部分企业完不成年度承包指标，亏损企业增多。承包制实施过程中，在一些政策性问题上区别对待不够，对不同性质的企业缺乏分类指导。三是由于过去推进改革中注重了利益机制的激励一面，忽略了约束机制一面，因而出现了社会分配不公、一些企业消费基金膨胀等问题，而对这些问题至今仍然缺乏有力的缓解、制约措施。四是省级宏观调控能力比较薄弱，各种经济杠杆缺乏协调运转，微观搞活与宏观管理结合得不够好，流通秩序尚未根本好转，条块矛盾又趋突出。五是就体改部门而言，还存在着职责不够明确、关系不够协调、力量比较薄弱、工作条件较差等问题，同长期的改革任务和当前进一步治理整顿、深化改革的要求不相适应。过去、现在已经并将继续面临一个诸如“既要放开物价，又要防止通货膨胀”、“既要建立激励机制，又要建立约束机制”、“既要打破平均主义，又要防止分配不公”、“既要在微观上放开搞活，又要从宏观上加强控制”之类的两难选择。但十余年改革的实践使人们越来越清楚地看到：尽管改革的道路是崎岖的，但改革的前景是光明的。

江苏省经济体制改革委员会

# 财政体制改革

财政体制是中央政府与地方政府以及地方各级政府之间的财政职责、权限和收支范围划分的制度。简单地说,是财力和财权分配的制度。这是一项极其重要的制度。正确、合理的财政体制,既有利于国家的集中统一,又能充分调动各方面的积极因素,保证财政收入的稳定增长,促进国民经济和各项社会事业长期持续、稳定、协调发展。财政体制大体上分为中央与省(市、自治区)、省与市县、市县与乡镇三个主要层次。在三个层次中,中央与省(市、自治区)之间财政体制的模式起主导作用,它决定着省对市县、市县对乡镇财政体制的内容和形式。

同经济决定财政、财政影响经济的客观规律一样,经济体制的性质和模式,决定着财政体制的内容和形式。建国以来,在相当长的时期中,具体地说在党的十一届三中全会以前近三十年的时期中,我国的经济是以高度集中统一的产品经济为主的,因而在财政上也是高度集中的统收统支体制。党的十一届三中全会以后,党的工作着重点转移到以经济建设为中心上来,经济模式由一切按计划生产和分配的产品经济为主转变为有计划的商品经济。经济管理体制,由盈利全部上缴、投资全部由国家拨款的高度集中统一的体制,转变为扩大企业自主权、增强企业活力,让企业逐步走向在国家计划指导下,自主经营、自负盈亏、照章纳税的新体制。与此相适应,财政也由供给型向建设型、经营管理型转变,财政体制由高度集中的统收统支转变为统一领导、分级管理、分灶吃饭,扩大了地方各级政府管理财政的权限,增加了地方的财力。随着国家对全民所有制企业实行承包经营责任制,中央对各省(市、自治区)财政也实行了不同形式的包干办法。在治理整顿期间,中央为了增强宏观调控能力,在经济上多强调一些计划性;反映在财政上,也强调多一些集中,即提高财政收入占国民收入的比重,提高中央财政收入占全国财政收入的比重。在酝酿对全民所有制企业由实行承包经营责任制改变为所得税

后承包、税后还贷的同时,也在酝酿将中央对省(市、自治区)实行财政包干的体制改变为划分税种的体制。总之,经济体制的模式,决定着财政体制的模式;经济体制的改革,必然引起财政体制的改革。当然,财政体制对经济体制也有很大的反作用。

## 一、对现行财政体制利弊的分析

从1988年开始,国家对江苏的财政体制,在原来“收支挂钩、总额分成”办法的基础上,实行“收入递增包干”办法。具体内容是:以江苏省1987年决算收入为基数,今后每年递增5%(定环比)。递增率以内的收入,按照原来的上交(59%)、留成(41%)比例实行中央与地方分成,超过5%递增率收入,全部留给地方;收入达不到5%的递增率影响上交中央的部分,由地方用自有财力补足。(与江苏同时实行这种体制的,还有北京、辽宁、河南、浙江等十几个省、市。)与此同时,省对市、县也实行了“收入递增包干”的财政体制。尽管不同市县的递增率稍有差别,但全省综合计算不超过5%。也就是说,财政超收的好处全部留给了市县,而且对财政比较困难的县又采取了一些照顾性措施。各市对所属的区,基本上也都实行了“收入递增包干”体制,财政包干的好处绝大部分留给了区级财政。县对乡镇,大都参照“收入递增包干”办法调整了财政体制,只是收支范围有所不同罢了。我省实行“收入递增包干”的新财政体制已经两年了。实践表明,新体制同老体制相比较是前进了一步,基本上适应当前的形势。其优越性主要表现在三个方面。(一)新体制透明度高,责任明确,能够充分调动地方政府组织财政收入的积极性。地方政府对每年总收入中应该上交多少,自己留用多少,一清二楚;不但可以知道当年的情况,而且可以预测包干期内各年的财力状况。特别是超包全留、短收赔补这一点有很大的激励作用,可以促使地方政府在发展生产、提高经济效益的基础上,加强征收管理,努力争取超收。超收越多,得

益越多。这两年,江苏各级政府对抓财政收入更加重视了,任意减税免税的现象大为减少。特别是收入留成比例低,上缴数额大的苏南地区,其优越性更加明显。历史上,江苏的财政收入每年平均增长7%左右,而实行“递增包干”体制第一年的1988年,江苏在能源、原材料大幅度涨价、工业成本大幅度上升的情况下,财政收入仍比上年增长10%;1989年江苏在工业生产滑坡、产值只比上年增长4%的情况下,按可比口径计算,财政收入仍比上年增长10%以上,出现了多年没有过的财政收入增长幅度高于工业产值增长幅度的现象。公正地说,“收入递增包干”的财政体制起了重要作用。(二)新体制有利于促进地方政府重视提高经济效益,向“效益中心型”的经济发展战略方向转化。在一个较长的时期内,我们的经济工作存在着片面追求速度,忽视经济效益的倾向。尽管党中央、国务院多次强调要把经济工作转移到以提高经济效益为中心的轨道上来,但在实际工作中不但没有转过来,相反,加工工业盲目发展的现象,愈演愈烈。有人把这方面的问题归咎于“收入递增包干”的体制,说地方政府为了增加财政收入,便拼命追求速度,以速度保财政。这种说法有一定道理,但是不全面,不确切。应该指出,片面追求发展速度,盲目扩大固定资产投资规模、经济过热的问题,主要是我们在经济建设上存在着急于求成的思想,加之长期以来以产值和速度作为考核干部政绩的标准,驱动着各级干部片面追求速度,甚至虚报产值,这是我国经济工作中长期存在的老毛病,在实行财政包干体制以前早就存在了,因此,我们认为,经济上的上述问题,从财政上说,同体制固然有一定关系,但主要是财税政策问题。大量的减税让利,无限制的税前还贷,使财力和财权严重分散,为盲目扩大固定资产投资规模、片面追求发展速度提供了条件。大家都知道,财政收入的源泉是社会剩余产品。因此,精明的领导者,为了增加财政收入,必须千方百计下真功夫提高经济效益。1988年刚刚实行“收入递增包干”体制时,苏南有一个市的领导人说:“今后考核经济工作不再看产值多少,而要看财政收入多少,片面追求产值是只图虚名,从财政看经济才是求实效。”由此可见,实行“收入递增包干”的财政体制,能够促进地方政府把经济工作转移到以提高效益为中心的轨道上来。(三)有利于缓解各级财政之间的矛盾,使大家集中精力狠抓增收节支。

长期以来,各级财政之间,在分配收入任务、安排支出盘子等方面,总是争吵不休,能争者必得益,老实人总吃亏,把宝贵的精力和时间浪费在讨价还价上,既不利于团结,也不利于工作。实行“收入递增包干”的财政体制后,各级财政之间不再为任务、基数而争吵不休了。大家主要研究如何增收节支问题了。不容讳言,这两年中央财政与地方财政之间也有争议,主要是由于中央财政要在包干之外向地方财政多拿一块引起的,换句话说,是由于没有按照既定的包干办法办事而引起的。

一切事物总是一分为二的。“收入递增包干体制”也存在着明显的弊端。第一,会助长区域性的经济封锁和重复建设,不利于商品经济的发展。实行“收入递增包干”办法,超包部分地方全留,加上外贸、粮食都实行了包干体制,这就促使地方政府强化对一切经济活动的干预,采取多种保护性措施维护本地区的经济利益。最突出的是争夺原料和重复建设。在当年价格不合理、农副产品价格偏低、加工工业利润较大的情况下,地方政府为了取得较多的税收,便盲目发展一般加工工业,搞重复建设,大上小棉纺、小化纤、小丝厂、小酒厂、小烟厂……等等。为了满足本地加工工业对原材料的需要,就采取各种手段争夺原料,于是出现了“棉花大战”、“兔毛大战”、“蚕茧大战”、“鳊鱼苗大战”……,产区就搞经济封锁,非产区就搞抬价抢购。一些设备差、技术水平低的小厂,消耗了好的原材料,产出了质量差的商品;而一些设备好、技术水平高的大厂则因原料短缺而开工不足。从全社会来说,这是一种浪费。相反,对一些社会需要但利润不高甚至亏损的产品,大家都不愿生产,对享受财政补贴的产品,例如肥皂、火柴等,则不愿销往外地。我们的目标是发展社会主义商品经济。商品经济的发展,要求在同等条件下开展竞争,要求有广阔而发育的市场,要求打破行政区域的界限,在尽可能大的范围内流通、交换、竞争、发展。在价格不顺的情况下,财政包干体制与上述要求是有矛盾的,不利于商品经济的发展。第二,不利于国家适当集中财力,加强宏观调控。收入超包全留的办法,充分调动了地方政府发展生产、提高效益、增加收入的积极性,财政收入总量以比较高的速度增长着。但是由于有的省对中央是定额上交,有的省对中央上交递增率很低,因而中央财政每年从地方取得的新增收入只有二三

十亿元。这两年，中央财政把外贸、粮食亏损下放到省（市、自治区），也是中央集中财力的一种手段，中央财政从中得到很大好处。以江苏为例，虽然收入超过5%的部分全留，但由于粮食等企业亏损大增，超收得到的好处弥补亏损后，已所剩无几。问题在于省级财政难以为继。江苏是全国最先对地市实行“分灶吃饭”财政体制的，始于1981年。由于省对地市下放财力和财政过多，省掌握的财力占全省财力的比重越来越小。具体情况如下：

| 年<br>度 | 全省当年财力<br>(万元) | 省级当年财力<br>(万元) | 省级占的比重<br>(%) |
|--------|----------------|----------------|---------------|
| 1978   | 216000         | 100262         | 46.42         |
| 1984   | 274890         | 92876          | 33.79         |
| 1988   | 481052         | 128046         | 26.62         |
| 1989   | 584941         | 133534         | 22.87         |

注：当年财力指年度安排的预算数，不包括按体制负担的价格补贴。

上述数字表明，1989年全省当年财力比1978年增长1.7倍。而省级只增长33%。本省地方财政所增加的财力，大部分归市县所有。省级财政支出占全省财政支出的比重，1981年为28.3%，1988年下降为19.6%，财力分散，不利于宏观调控，不利于治理整顿。在今后财政体制改革中，中央和省要适当集中财力。第三，包干基数中的不合理因素没有得到调整。我国各级财政的收支，都是采取基数法。基数一经确定，很难进行调整，造成吃亏的长期吃亏，得益的长期得益。以江苏为例，根据财政部的统计资料，1985年全国各省、市、自治区人均支出101元，而江苏只有82元，居全国第21位。江苏上交中央的财政收入，仅次于上海居全国第二位，1988年达到63亿元。无锡、常州等市的收入留用比例只有10%，如扣除1987年中央借款因素和今年中央贡献因素，留用比例只有百分之七点儿；无锡、江阴、太仓等市县只有19%，留有比例之低，在全国是绝无仅有的；徐州、淮阴、盐城、连云港四个市，在全国也属于经济不发达地区，但他们的平均收入上交比例也高达48.3%，高于所有经济发达的沿海省份。江苏财政收入上交这样多，要求人均财政支出达到全国平均水平是不过份的。达到这个水平，需要增加13亿元支出基

数。这次实行收入递增包干办法，对原来基数中的不合理因素没有予以调整，反而通过包干的形式进一步固定下来了，又增添了新的不合理因素，形成了新的苦乐不均。这个问题，应当在今后的财政体制改革中，实事求是地加以处理。

通过上述利弊分析，我们认为现行的“收入递增包干”体制，在目前是利大弊小的，它同国家对全民所有制企业实行承包经营责任制一样，是经济体制改革的产物。它适合我国社会主义初级阶段生产力和商品经济都不发达的国情，适应当前政企不分、国家对企业和经济干预较多的政情，适应当前法制不健全、人们法制观念不强，地方和企业都缺乏自我约束能力的现状。

## 二、关于“分税制”财政体制的探讨

以上分析可以看出，现行的财政体制既有优越性，也有弊端。如何兴利除弊，加以改革呢？一个时期以来，许多从事理论研究和从事实际工作的同志都在积极探讨“分税制”财政体制的可行性。我们认为，实行“分税制”，可能是我国财政体制改革的方向，值得深入研究。

### （一）什么是“分税制”财政体制

“分税制”财政体制是同“收入总额分成”财政体制相对而言的，即根据财权与事权统一的原则，明确各级政府的支出范围，在此基础上，按税收种类划分各级政府财政收入的一种制度。当今发达的资本主义国家大多实行“分税制”，但在具体形式上国与国之间不尽相同。如联邦制的美国、加拿大是一类，集权制的日本、法国又是一类。

美国、加拿大各级地方政府都有一定的独立性。财政实行比较彻底的分级管理。各级政府都有与其职权相适应的独立核算，既有自己完整的税收体系，包括有权设立税种、确立税率和收取使用费标准等；又有权独立自主地安排财政支出，上一级政府不予干预。

日本和法国虽然是中央集权制，但地方政府也有相当大的自治权。税收立法权在中央，如开征哪些税种、税率、向谁征、怎样分配等均由国家在税法中统一规定。但地方有自己相对独立的税收体系，可以确定地方税收的税率，决定开征必要的捐税和对纳税人采取减免税措施等。

资本主义国家实行“分税制”，在税收机构的设置上，也是彻底分开的，在同一个城市，既有中

央税局,又有地方税局。中央税局在各地的机构受中央税局垂直领导,负责征收中央税收;地方税局负责征收地方税收。

长期以来,我国预算收入中的各项税收,总有几种要划归中央财政的,有几种是划归地方财政的。从这个意义上讲,我国也是“分税”的,但是,“分税”不等于“分税制”。“分税制”区别于“分税”的重要特征是:一、实行“分税制”,各级政府应有相对独立完整的税收体系;而现行的“分税”则并不如此。二、实行“分税制”,主要税收都划分为中央税或地方税;现行的“分税”则只划分了少数税种,税收的主体是共享。三、实行“分税制”,中央和地方的税收机构是分开的,中央税和地方税的减免权也是分开的。而现行的“分税”,上述两方面都是统一的。

#### (二)我国不能照搬西方“分税制”

根据我国的国情,我们不能照搬西方国家的“分税制”。这不仅因为我国的社会制度与西方国家不同,生产资料所有制性质不同,主要还有以下几个方面的差别。

1. 我国的行政管理体制与西方国家不同。我国实行“中央统一领导,各级政府分级管理”的行政体制,除了一些少数民族自治区及特区外,地方不实行自治;而西方国家的地方各级政府有相当大的自治权。因此,我国不能象西方国家那样实行比较彻底的“分税制”。

2. 我国管理经济的体制与西方国家不同。我国实行有计划的商品经济,强调全国一盘棋。经济工作中的方针、政策、措施,主要是由中央制定的。地方政府基本上是贯彻执行。中央和地方利益紧密联系在一起,你中有我,我中有你。西方国家政府管理经济的主要手段是宏观调控和经济立法两方面。我国则包括计划管理、宏观调控、经济立法和行政干预四个方面。由于我国法制尚不健全,加之政企不分,对经济的行政干预往往是重要手段。这种情况在今后一个较长的时期内不可能得到根本改变。因此,我国不能象西方国家那样实行比较彻底的分税制。不断设法向地方要钱,其结果,实际上又把分税制否定了。

3. 我国财政收入的构成和税收体系与西方国家不同。西方国家的财政收入主要是税收,而我国除了税收之外还有企业收入以及能交基金、预算调节基金等其它多种非税收入。西方国家是以所得税

为主的税收体系,我国是以流转税为主的税收体系,流转税占整个财政收入的比重甚大,这种税种划给中央,地方过不去,划给地方,中央过不去。要比较彻底地划分税制,必须改革税收体系,这不是短期内能做到的。

4. 在近期内,中国的经济管理体制不象西方国家那样相对稳定。发达的资本主义国家经过一百多年的实践,经济管理体制相对稳定,我国的经济体制改革刚刚起步,今后可能发生较大变化。财政体制改革必须与经济体制改革配套进行。在经济体制不定型的情况下,比较彻底地划分税种是不可能的。

#### (三)实行中国式“分税制”的探讨

从我国的国情出发,实行中国式“分税制”,必须遵守以下原则:(1)坚持统一领导、分级管理的原则。这是我们建立各种财政体制模式的基本原则,是我国政治、经济制度所决定的。(2)与政治、经济体制改革相辅相成的原则。财政体制改革必须与政治、计划、物资、价格等方面的体制改革相互衔接,相互配合,如果“孤军深入”就会引起新的矛盾,收不到预期效果。(3)财权与事权相统一的原则。建立“分税制”财政体制的前提,是要从国家职能出发,将各级政府的事权划分清楚,特别是把事业、经济管理职责划分清楚。根据事权配置相应的财权,保证各级政府都具有完成其职能任务所必需的财力。(4)全国政策统一的原则。实行“分税制”,税种的划分、税率的确定等应该全国统一,以利于商品经济的发展。对困难地区,可以通过增加补助的办法加以解决。(5)利益兼顾原则。即税种的划分必须兼顾中央和地方的利益,既要保证中央的集中统一,使中央能集中一部分财力,保证全国重点建设和宏观调控的需要,又要能调动地方组织收入当家理财的积极性,忽视任何一方都是行不通的。

建立“分税制”财政体制是一项复杂细致的系统工程,必须具备以下条件:(1)明确各级政府的事权范围,这是划分财力的基础。(2)改革和完善税收制度,以适应“分税制”的需要。我国以三大流转税为主体的税制体系,由于价格体系尚未理顺,必然随着价格的变动而变动,从而影响财政收入的稳定性。我们要抓紧进行税收结构的改革和调整。(3)提高财政收入占国民收入比重,这是实行“分税制”的重要前提。因此,首要的问题是如何增加财政收入总量,为实行“分税制”创造必要的条件。(4)健全税务机构,提高税务干部素质。

### 三、关于改革财政体制的设想

#### (一) 关于“分税制”模式的设想

根据上述原则,我们对“分税制”财政体制作如下设想:

1. 所有的产品税、增值税的70%作为中央的固定收入,30%作为地方的固定收入。这样既能保证中央财政有稳定增长的税源,又有利于国家加强产业管理和调整产业结构,避免地方重复建设,又有利于调动地方的积极性。中央减免产品税和增值税只能减免70%的部分,地方只能减免30%的部分。

2. 所有的营业税,作为地方的固定收入。这样既使地方财政有比较稳定增长的税源,又有利于调动地方政府促进商品流通和发展社会服务事业的积极性。

3. 以下几项收入,作为中央与地方的共享收入,50%划归中央,50%划归地方。(1)所有国营企业(包括除铁道、民航、邮电之外的所有中央企业、地方国营企业、地方预算外企业)的所得税、调节税、上交利润、亏损补贴等。(2)集体企业所得税。(3)农业税。(4)其他税收。包括:工商统一税、私营企业所得税、中外合资经营企业所得税、外国企业所得税、资源税、城镇土地使用税、建筑税、盐税等。(5)能交基金和国家预算调节基金。

4. 中央固定收入:产品税,增值税70%的部分,海关代征工商税,铁道、民航、邮电等企业的收入,关税,烟酒、彩电特别消费税,等等。

5. 地方固定收入:产品税和增值税30%部分,营业税,城建税,各种小税,包括:城乡个体工商业户营业税和所得税、个人所得税和调节税、车船使用税、房产税、屠宰税、牲畜交易税、集市交易税、印花税、筵席税、各种奖金税、契税等,农林特产税,各项专款收入,其他收入。

#### (二) 关于收支基数的确定

1. 支出基数确定。这是一个关键性的问题。前面已经说过,现在的支出基数很不合理,必须从实际出发,实事求是地重新核定。具体设想,把所有的支出基数,按以下四个方面酌量确定。第一,财政负担的各种人员经费。行政、政法和各项事业人员,实行全国统一的定员定额,统一编制,统一开支标准(包括工资、福利、公用经费)。第二,事业经费。这部分经费主要指地方财政所负担的文化、

教育、科技、卫生、农林、水利以及行政管理部门和工商管理部门等所必须的房屋、设施、设备等维护、更新和添置的经费。这部分支出主要根据各省市人口总数、经济文化水平、地区类别等方面因素考虑。可参照各地近几年实际开支水平,对一些明显不合理的酌情调整,特别是对支出水平过低的,适当增加一部分支出基数。第三,基本建设资金、挖革改资金和预备费。按各地国民生产总值和财政收入总额的一定比例核定。第四,按照上述三个方面综合后的支出基数,再对高寒地区、民族地区、边远省份和特大城市,酌情给予一定照顾系数。

2. 收入基数的确定,可参照近几年收入的实绩,同时考虑某些特殊因素进行确定。

3. 根据上述办法确定的收支基数,对地方分成收入基数超过支出基数的部分实行定额上交;对地方分成收入基数不足地方支出基数的,实行定额补助。上交或补贴的数额,明确宣布10年不变(发生战争或特大灾害例外)。

#### (三) 实行“分税制”要注意的几个问题

1. 要统一思想。在地方工作的同志要增强全面观念,自觉服从中央的宏观调控。在中央工作的同志,要多听取地方工作同志的意见,保护地方积极性。这是搞好财政体制改革的思想基础。

2. 要从增加财政收入总量上找出路。现在中央财政和地方财政都很困难。靠现有财政收入的存量调整是行不通的,唯一的出路是增加财政收入总量。也就是说,要在大力发展经济、提高效益的基础上,适当调整政策,加强征收管理,提高财政收入占国民收入的比重。在财政收入的增量中,提高中央财政收入占全国财政收入的比重,解决中央财政困难;同时也使地方得到实惠,缓解地方财政的困难。因此,应当抓紧研究如何壮大财政支持经济的功能,促进经济持续、协调、稳定发展,提高经济效益,增强财源;研究如何提高财政收入占国民收入的比重,制定正确的政策,经过几年努力,把财政收入占国民收入的比重提高到30%左右。这个问题不解决,靠你挤我、我挤你来搞“分税制”是不可思议的。

3. 改革财政体制,应当实行“总体设计,分步实施,循序渐进,几年完成”的做法,任何事物的发展都有一个从量变到质变的过程。改革财政体制同样如此,不能企望一步到位。改革和建设都不能急于求成,欲速则不达。应当在充分发扬民主、

严格科学论证的基础上,制定改革的总体方案,然后审时度势,逐步出台。提高财政收入占国民收入比重的政策措施,新出台的税种,适应中央统一管理的,作为中央的固定收入,适合地方管理的,作为地方固定收入;同时,随着税制改革,逐步划分中央或地方税种。这样,积少成多,逐步积累,经过几年的循序渐进,就可以形成“分税制”格局。

4. 实行“分税制”财政体制,税制、税种、税率等必须用法的形式加以规定,保持相对稳定,不能多变,否则财政体制就不能相对稳定。

#### (四) 实施“分税制”的步骤及有关问题

1. 关于步骤。前面说过,现在实行“分税制”的条件还不成熟,因此,建议将现行财政体制延长到1992年。1993年再视治理整顿的进展情况考虑实行“分税制”的时间。一方面,现在财政正处于最困难时期,为了渡过暂时困难,需要稳定财政体制,调动地方组织收入的积极性,从财力上保证整顿治理任务的实现。另一方面,国家决定延长企业承包经营责任制,与此同步,财政体制暂时不宜进行大的变革。

2. 改变预算编制办法,争取两三年内全部实行复式预算。现行“单式预算”,不仅不能反映财政赤字的内容、原因和实质,也不利于宏观经济的正确决策,容易将临时性收入作为经常性支出安排,人为地抬高支出基数,加剧供求不平衡的矛盾。实行“复式预算”,将经常性预算与建设性预算分开编制,比较客观地反映财政收支平衡情况,表明财政承受能力,有利于量财办事,为国家实行正确的宏观决策提供可靠的依据。这项工作,可在1991—1992年先试点,1993年全部推开。

3. 加快税制改革,为“分税制”铺平道路。我国现行税收体系还不够完善。在流转税方面,产品税、增值税互不交叉,不适应调整整顿产业结构和

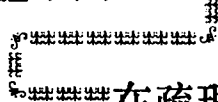
消费结构的需要。在所得税方面,不利于鼓励不同经济成分的企业之间,展开公平竞争和加强所得税征收管理等。具体设想:改革现行流转税制度和流转税结构,逐步将产品税、增值税互不交叉的格局,改为增值税、产品税(消费税)两个层次调节的流转税制度和结构。进而研究建立消费税制度,以消费税逐步取代产品税。改革所得税制度,主要是对各项所得税进行统一、合并,调整其税率。同时,充分发挥所得税在调节收入中的作用。在改革开放过程中,我国不同行业,不同职业,不同所有制人员之间的收入差距越来越大,收入分配不公的问题越来越突出。应当通过开征个人所得税,搞好二次分配,缓解社会分配不公的矛盾。有人说,我国工资水平低,不适宜开征,其实,工资水平低,起征点可以高一点,下面的税率可以低一点,累进的差距大一点。

4. 尽快制订预算法,争取在“分税制”之前实施。过去,我国的预算执行不够严肃。制订预算法,将各级政府的财政收入管理权限、税种划分、预算的编制审批程序、预算的追加等,通过立法规定,强化预算的严肃性和约束力。预算经人代会批准后,具有法律效力,不能随意减收增支,完不成任务的,要追查原因,以增强法制观念,做到依法办事。

5. 关于税务机构的设置问题。目前,全国税务机构是一套班子,实行“分税制”后,也不能搬用西方的做法,搞两套机构。应从我国的国情出发,仍然维持一套机构负责各级税收的征管,并从人员素质、稽征管理、机构健全等方面进行提高完善。这是由我国“统一领导、分级管理”的制度所决定的。

· 于恩凤 李小平等 ·

## 江苏企业集团



### 在疏理整顿中稳步发展

在横向经济联合基础上发展起来的各类企业集团,是商品经济发展和生产社会化的产物,是经济

体制改革的成果。近年来,江苏各地对企业集团认真进行疏理整顿,着力巩固完善,使企业集团在治

理整顿中稳步发展。据 1989 年底统计,全省经省辖市以上政府和部门批准成立、初步形成紧密层的企业集团有 232 家。这些集团不仅经济实力和应变能力不断提高,而且日益成为各市的支柱产业。

**调查研究入手,认真进行梳理** 前几年,许多企业在原来经济协作、横向联合的基础上,走上了集团化道路,其式多样,其态各异。1989 年,各地深入调查研究,认真进行梳理,对部分实际上属于松散的企业群体、联合体性质的,继续做好巩固工作,引导它们逐步建立紧密层,向比较规范的集团方向发展;对已经成型的集团,进一步做好完善工作,促使发展壮大。镇江市与上海企业集团研究会于 1989 年在镇江联合召开了企业集团发展研讨会,就集团发展的现状、前景以及存在的问题进行了交流和研讨,对市里的集团分析排队,而后分类进行梳理。常州市对常柴等九个集团作了重点剖析后研讨了有关政策措施,对金狮等七个集团试行计划单列,组建了蝶球集团紧密层,并对集团运行中出现的突出问题进行了协调梳理。无锡市把工作重点放在对原有企业集团的梳理和完善上,促使部分基础较好的集团逐步发育成型。全市形成具有一定规模的企业集团 22 家,成员企业 487 家,全年总产值达 50 亿元,占市区工业总产值的 48%;实现利税达 8 亿元,占全市财政上交数的 40%。

**理顺内部关系,壮大集团核心** 如何增强企业集团的活力,发挥其实际作用,关键在于壮大集团核心,建立起紧密层,并通过科学的管理,调动集团内部各个层次各方面的积极性、创造性。新组建的徐州工程机械集团公司,按照资产经营一体化的要求,取消了紧密层企业重型机械厂和装载机厂的法人资格,采取委托法人的办法,调整了集团的组织结构,确定了集团公司的领导核心地位。南通机床股份公司(集团)落实了财政统一承包、资金统贷统还的措施,形成了拥有资产管理权和经营权的集团核心层,强化了管理,提高了素质,在机床业普遍困难的情况下,1989 年实现产值 4 450 万元,利润 650 万元,创汇 760 万美元,分别比上年增长 53.2%、59%、68%,在国内同行业中一马当先。

**发展强强联合,扩大出口创汇** 企业集团的组建和发展,都应有个高起点,即把产品打出去,参与国际竞争,为国家多创外汇。苏州市由香雪海电器公司、长城电器公司、春花吸尘器总厂和市轻工贸易中心组成的斯加电器集团,集中了四家企业的

优势,联营联销,一致对外,发挥了强强联合的群体综合功能,全年实现产值 11.77 亿元,出口创汇 1 559.9 万美元,成为全国轻工业十大集团之一。苏纶纺织品联合公司(集团)组建后,瞄准国际市场,努力出口创汇,1988 年创汇 5 571 万美元,1989 年在诸多困难面前,仍然保持了稳步发展的势头,成为苏州市出口创汇的一大支柱。

企业集团的组建和发展,在经济建设和治理整顿中,已经开始发挥出越来越明显的作用:其一,它有利于经济结构的优化。我省各地的企业集团都以大中型骨干企业为核心,通过“大船带小船、小船靠大船、大船小船连成串”,把众多的小而散小而全的企业凝聚在一起,实行专业化分工协作,各类企业优势互补,优化了企业组织结构,提高了社会化大生产的组织程度,取得了明显的经济效益和社会效益。苏州长城电扇所以能同上海的老牌华生电扇相抗衡,成为名副其实的“电扇长城”,其奥秘就是组建了长城电扇股份有限公司,发挥了集团的威力。1989 年在全国电扇行业不景气的情况下,产量高达 333 万台,产值 6.42 亿元,实现利税 6 815 万元,出口创汇 885.8 万美元,分别比上年增长 21%、20.67%、5%、9.71%,在国内同行业中名列前茅。其二,它有利加强宏观调控。一个集团一般都要联结几十个甚至几百个企业,把一大批原来游离于计划之外、基本上靠市场调节的小型企业、乡镇企业组织起来,纳入集团的发展规划,而集团的发展又是受国家宏观计划直接指导的,这样,一方面对众多的小企业来说,减少了盲目性,增强计划性;对国家来说,抓住了集团一个头,牵一发而动全身,也就抓住了一大批企业,国家的宏观计划指导、调控政策措施,就比较容易落实。以南京无线电厂为主体的熊猫电子集团,已扩大联合 162 家企事业单位,融科研开发、规模生产、物资配套、经营销售、技术服务、金融和外贸于一体,以熊猫产品为龙头,统一商标,统一技术规范、统一质量标准,成为我省优化产品结构的一个典型。1989 年这个集团完成产值近百亿元,实现利税 14 亿元。抓住了熊猫一个集团,就起到了抓一带百的作用。其三,有利于发展外向型经济。我省发展企业集团的一个重要目标,就是要形成与世界强手竞争的“国家队”,跻身于国际市场,扩大出口创汇。已经成型的多数集团都体现了这一功能。这对于原材料、产品销售两头在外的江苏来说,尤为重要。1988 年组

建的吴县苏绣集团,把全县10万名刺绣女组织起来,聚单体优势为整体优势,充分发挥了集团的综合功能。1989年实现产值1亿元,外贸收购额6000万元,出口创汇1500万美元,比上年均有大幅度增长。通过集团的带动,把一些无条件单独出口的企业和产品推向了国际市场。

目前我省企业集团的发展尚属初创阶段,有些理论问题还难以作出明确的阐述,部分集团的层次

还比较低,集团内部的联结纽带也比较脆弱,集团内部的管理工作仍是一个薄弱环节,总之,其群体优势和综合功能还未充分发挥出来。但从几年来的实践已经看出,企业集团具有强大的生命力,它不仅对当前治理整顿有着现实意义,而且对于经济发展有着长远意义。

·唐勇 张俊宽 蒋少杰·

## 南京市经济体制改革情况综述

1989年我市的经济体制改革工作坚持以深化企业改革、增强企业活力为中心,按照“完善承包、发展兼并、优化管理、政企分开、综合配套”的二十字改革的基本思路,使改革工作又取得了一定的进展,从而保证了全市国民经济的持续增长。全市工业总产值完成182.12亿元,比上年增长5.6%,社会商品零售总额完成75.03亿元,比上年增长8.9%,出口商品总值完成1416亿,比上年增长16%。财政收入完成20.01亿元,比上年增长9.44%。较好地完成了50项奋斗目标。回顾我市去年的改革,主要在以下八个方面取得了进展。

### 一、坚持和稳定企业承包制,深化企业改革

1. 承包经营责任制不断扩大和完善。按照《承包条例》的规定承包的各项工作,逐步走向规范化,多数企业都较好地完成了承包指标,据对全市承包企业调查,1989年的企业承包,成功率达到86%。其原因:一是狠抓了合同的兑现工作。根据企业所面临的经济环境,制定了1989年企业承包合同兑现工作的若干意见。明确提出了“坚持兑现,奖罚对等”的原则。规定经营者的奖励最高金额为职工年平均工资收入的1.5倍,较好的调动了经营者与生产者的两个积极性。二是加强了审计工作。对一些承包任期届满的企业,由审计部门组织审计。对承

包企业的年度审计,采取自审、互审、普审以及结合年终财税大检查和重点抽查的办法,加强了管理和监督。三是引入竞争机制。随着承包经营责任制的普遍推行,1989年有40家市属承包企业实行了竞争招标,有20%以上的县、区属企业引入竞争机制,达到了优选经营者、优选治厂方案,提高经济效益的目的。四是探索群体承包或全员风险承包。全市的市属企业有35家实行了风险抵押承包,占企业总数的22.2%,共收缴抵押金1300多万元。

2. 围绕“调整”,企业的联合、兼并取得新进展。主要表现在以下几个方面:一是进一步发挥了兼并在调整中的作用。上半年,市政府批准成立了南京市产权转让市场,采取经济手段与行政手段相结合的办法,在上年兼并的基础上,又促成42对市属企业实行兼并,使1300万元的存量资产得到合理的流动,先后解决了2200余名职工的就业出路问题。县、区企业有31对60家企业实行了兼并。从兼并的特点看,大多数是针对企业面临的十分严峻的经济形势,作适应性的调整,出现了象南京交通电器厂、南京量具刀具厂的解体式兼并。县、区企业还出现了小厂兼并大厂。二是发展了一批新的经济联合体。一些企业通过与能源、原材料产地联合,促进了我市产业结构调整。例如,南京轧钢厂前年投资入股参加了上海宝钢集团,1989年又进一步与宝钢总厂、宝钢集团通过双方投资50%的办法,把南京轧

钢厂改造为合资企业,既增加了社会有效供给,又提高了合资双方的经济效益。三是企业集团得到进一步巩固和发展。例如,熊猫电子集团,由过去的116家企业增加到164家企业,该集团实现的产值近100亿元。利税12亿元。目前,全市共组建大型企业集团33个,其中工业企业集团15个,共拥有职工43.4万人,固定资产52亿元,工业产值达195亿元。

3. 企业内部配套改革不断完善。一是完善和发展了企业内部承包。不少企业将承包指标分解落实,建立健全了经济责任制的目标网络体系,变“一人承包”为“众人挑担”。全市有180家市属企业签订了“双保”合同。二是加强企业内部核算,在上年工作的基础上,1989年全市已有100家企业划小经济核算单位,建立起厂内银行机制。三是加强企业内部管理。目前,全市已有80多家企业学习南京第二机床厂的经验,推广优化管理法。四是稳妥地试行优化劳动组合。根据“先开渠后放水”的原则,不少企业,在定员定额的基础上,择优上岗,优化组合。据不完全统计,全市已有23%的企业,27万职工实行了优化组合,富余人员得到妥善安置。有的还成立了内部劳务市场,逐步使上岗靠竞争形成制度,开始改变“铁工资”、“铁交椅”、“铁饭碗”带来的人浮于事的局面,五是深化了企业内部分配制度的改革。全市市属企业实行工效挂钩的有282家,30.1万名职工。承包的市属全民预算内企业全部实行了工效挂钩,打破了分配上的平均主义状况。全市还有10%以上的企业打破原有的八级工资制,实行了适合自己特点的结构工资、计件工资、基本工资加效益工资等多种分配形式,适当拉开了职工收入差距,使工资收入与生产经营效果和个人的劳动贡献紧密挂钩。

4. 积极稳步地贯彻实施企业法。坚持厂长负责制的同时,注意理顺企业党政工关系,进一步明确企业党组织在企业的地位和作用,进一步注意发挥职工参与企业管理的作用。重点抓转变政府职能和企业放开经营,进行政企分开试点。市经委、劳动局、医药公司等六个政府部门通过试点,已明确了本部门的职能需要保留、上交、平移、下放的具体内容,同时,明确了需要强化、弱化的职能。根据市拟定《关于在部分全民工业企业放开自主经营试点的若干意见》选择二机床厂、仪表机械厂等十家企业作为放开经营的试点企业。

## 二、改革为治理整顿服务,取得了比较明显的效果

1. 认真清理各类公司。在市的统一领导、统一布置下,1989年已对全市2306户各类公司进行认真清理,已撤并735户,占31.9%,其中,一批公司降格为经营部、商店或工厂等生产经营实体。对党、政、群机关办公司和党政群机关干部在公司任职兼职问题进行了认真清理,已撤销这类公司47户,人、财、物与党政群机关脱钩的102户。另外,还有行政性公司的干部在中外合资企业任职的干部,均按照国务院和省政府的有关规定进行了妥善处理,通过清理整顿,初步理顺了各方面的关系。

2. 治理整顿市场秩序。一是整顿批发企业。根据国务院关于进一步清理整顿各类商业批发公司的要求,对工商企业进行了全面清理、整顿,重新换发了营业执照,严格划定了商业批发企业的经营范围,对不符合国家规定条件的批发企业,坚决予以取缔。二是加强市场管理。根据“活而不乱”、“管理而不死”的原则,一方面掌握政策尺度、建立健全市场管理规则,对市场实行规范化管理。另一方面,坚决制止各种不法经营活动,取缔欺行霸市、强买强卖、以次充好、无证经营等违章违法行为。三是实行了物价目标控制责任制。即将物价价格控制的责任目标,层层分解落实到全市各县、区、局、公司和企业。物价局及时掌握市场物价动态,加强分析研究,对市场物价进行指导和控制。四是建立主要副食品价格调控基金,以用于主要副食品市场价格出现突发性波动时的价格补贴,以及平抑物价必须储备的商品费、补贴组织原材料生产人民生活必须品的差价补贴和平抑物价其他方面的特殊需要。另外,为了稳定市场,国营商业和物资供应企业还采取了让利销售活动,对人民生活必需品,按照正常需求,分别确定生产量和销售量,建立各级调控管理制度,做到供应不断档。上述措施,使全年物价上升指数比上年低5个百分点。

3. 整顿金融秩序。以人民银行牵头和各专业银行的积极配合,按照“控制总量、调整结构、保证重点、压缩一般、适时调节”的货币、信贷政策,以强化宏观调节为导向,活化存量,调整增量,针对经济运行中的突出问题,有重点地安排了收购和启动资金,使过热的需求有所抑制,有效供给有所增加。主要表现在:货币回笼好于往年。全

年全市货币回笼 5.07 亿元,比上年多回笼 3.52 亿元,比回笼最好的 1987 年 4.17 亿元多回笼 0.9 亿元。储蓄存款大幅度增长,年末城乡余额达 40.77 亿元,较年初增加 10.3 亿元,比上年多增加 5.02 亿元,同比增加额翻一番,银行信贷资金自给能力增强。贷款规模得到控制,资金结构有所调整。全市新增贷款 20.73 亿元,全额控制完成下达限额。新增贷款主要支持大中型企业生产、粮食收购、外贸收购和农业投入,净增额达 7.5 亿元,占增贷金额的 38%。乡镇企业贷款、个体工商户贷款、信托贷款和固定资产投资贷款有所压缩,有效地实施了保压政策。金融秩序得到治理。撤销了工商、农业、建设等专业银行和保险公司等 5 家信托投资公司以及人行融资部,对金融业务交叉进行了初步清理,重新制定了相应的办法;对金融机构贷款投向,挤占财政性存款等进行了专项稽核检查;对外汇黑市交易进行了取缔和打击。

4. 治理整顿税收秩序。市税务局在有关部门的配合下,在全市开展了个体工商税收、个人收入调节税专项检查,查补税款 1748.97 万元。查出补万元以上税款大户大案 48 起。还加强了对个体发票的管理,试行了个体服装行业发票摇奖办法,较好地发挥了社会监督作用。全市还建立了个人收入调节税应税收入申报制度,并在栖霞区进行试点。与此同时,按照中央的统一部署,对某些高档消费品开征特别消费税,对于调整消费结构,引导购买力分流起到了积极的作用。

### 三、城区改革进一步完善

1. 完善区级财政体制。年初,我市财政局和体改委与 10 个城区共同研究,对各区实行收入递增包干的财政体制,从而调动了城区生财、聚财、理财的积极性。区级财政收入可达 3.86 亿元,完成年度预算的 117.23%,各区按新的留成比例和包干基数测算,1989 年区的自有财力可达 400 万元左右。

2. 制定扶持区街企业发展政策。由市委牵头,各有关方面参加,制定了《促使城区经济发展的若干意见》,要求各专业银行每年筹措 1.5 亿元的信贷资金支持区街经济发展,各区也建立了区街工业企业发展基金,增强了区街经济的发展后劲。十个城区的工业产值达 1.24 亿元,比上年增长 10% 以上,其发展速度高于市属企业,为城区政府

增加了财源。

3. 社会化服务领域不断拓宽。我市根据国家体改委的要求,在城区开展了多形式的社会化服务试点,并把这一改革作为推进城区改革、增强城区服务功能的重要内容来抓。一是研究制定了企事业单位公益设施对外开放后的独立核算、自负盈亏的实施方案,并已在白下区、鼓楼区、玄武区进行试点。通过试点,促进了各区多种形式社会化服务的发展。据不完全统计,1989 年 6 六个城区有 524 家机关企事业单位的近千个公益设施对外开放,占单位总数的 75.8%,占公益设施总数的 66.4%。仅六个城区就有 500 多项服务设施为企事业单位、烈军属、机关、部队、孤寡老人、病残者提供各类服务。

4. 事业单位企业化管理进一步发展。我市从 1984 年以来就着手事业单位的改革。目前全市市属事业单位有 55.78% 实行企业化管理,有力的推动了社会事业的发展,其中达到经费自给的 382 个开始抵减事业费的有 40 个,财政补贴稳定不增的有 27 个,有力地减轻了国家的负担。区、县事业单位企业化管理,也取得较大的发展。全市县区共有事业单位 1124 个,已实行企业化管理的 366 个,创收近 6000 万元。

### 四、流通体制改革不断深化

1. 国营商业企业渠道作用进一步发挥,完善和发展了城乡工业品批发网点,扩大了商品流通,方便零售单位进货,发展了多形式的工商、商商之间横向经济联合,并积极组织和完善。跨地区、跨部门、跨所有制的商贸集团,使流通体制的改革成果得到进一步巩固。

2. 物资企业在认真整顿流通秩序,理顺经营关系的同时,巩固和发展资源基地,积极组织计划外资源,扩大承包配套供应,为全市的生产发展作出了一定的贡献。

3. 供销社的体制改革取得了新的进展。1989 年,我市将各县区供销合作联社更名为供销合作社,由社员代表大会民主选举产生社务委员会,实行了社务委员会领导下的主任副主任负责制,从而将供销社由“官办”改为“民办”,提高了农村商品经济综合服务功能。

### 五、外贸承包体系稳定发展

1989年我市建立了包保合同的外贸承包体系,完善各项鼓励出口的政策,积极扩大对外经济技术交流与合作。加快了外贸自营的步伐。据统计,1989年完成出口商品供货值总额14.5亿元,较上年增长15%,地方企业年收外商直接投资近3000万美元,利用外资项目投产20个,超额完成了目标要求。

### 六、农村改革继续推进

1. 在政策上向农业倾斜。例如农资供应、农业投资等方面实行了倾斜政策;

2. 根据治理整顿的要求,对乡镇企业进行产业结构调整、企业结构、产品结构进行调整;

3. 完善农村家庭联产承包责任制,各县农村进行了土地小调整,调动了农民种田的积极性;

4. 积极探索乡镇体制改革;

5. 加强农村服务体系,增强了乡村为农户提供社会化系列服务的责任感和农民种田的积极性;

6. 建立了农业合作发展基金制度和村级经济合作组织,强化了农村生产的服务功能。促进了农村产业结构的进一步调整,农业总产值、粮食总产量、副食品生产都达到了目标要求,农业总产值达到13.77亿元,比上年增长3.5%;粮食总产量达17.15亿公斤,比上年增长3.25%;副食品生产达到了目标要求。乡镇企业的产品、产业结构逐步趋向合理,产值达到20亿元,比上年增长15%以上。

### 七、科教文卫新闻体制改革稳步推进

市属科研所全部实行了所长负责制和任期目标责任制,市属开发型科研所事业费已削减了80%以上,实现了国家改革拨款制度的要求,科研机构以“进、转、并、改”等多种形式推动了转轨变型,长入经济。科技市场日趋活跃,科技为生产服务取得了新的成果,全市有各类技术交贸机构830多家,1989年全市签订技术合同5000份,技术交贸成交额

2.18亿元,一批重点科技攻关项目开始投放到技术市场,进行招标,先后完成了100多项科技开发项目,高新技术开发和产业有了一定的进展,部分项目到达国际先进水平。全市共有10个项目列入全国首批“火炬”计划,苹果酸、数控机床等高新技术产品的研究和生产取得了成效。浦口高(新)技术开发区已批准40个项目进区,部分企业已投产。教育、文化、卫生、体育、新闻改革也不断深化。

### 八、改革的舆论宣传不断加强

1. 办好《改革与开放》杂志。将杂志由双月刊改为月刊,大力宣传我市各条战线上的经验。

2. 组织优秀企业家评选活动。以市体改研究会、市企业管理协会的名义,在全市范围内开展了第二届优秀企业家的评选活动,评选出30名优秀企业家,并将他们的事迹广泛宣传,在全市产生了较好的影响。

3. 为了纪念国庆四十周年和《改革与开放》杂志创刊四周年,《改革与开放》编辑部与南汽联营工业公司共同组织开展了优秀论文评选活动,经过读者推荐、作者自荐、评委评选,共评选出特别优秀论文10篇,优秀论文54篇,鼓励奖19篇,对宣传改革起到了一定的推动作用。

回顾总结我市1989年的体改工作,我们有以下四点体会:一是要坚定改革的信念不动摇,坚持改革步伐不停步。二是坚持和完善企业承包责任制,是稳定经济、稳定社会、稳定职工队伍的重要因素。三是坚持改革要为治理整顿服务。四是从实际出发,循序渐进,积小改为大改,是深化改革的基本思路。

我市体改工作虽然取得了一定的成绩,但也存在一些问题,主要有:一是综合配套改革跟不上,致使有些单项改革进展困难;二是在注意微观搞活的同时,加强宏观经济管理注意不够,致使宏观经济管理失控;三是新的改革试点工作进展不快,成效不大。我们决心在总结改革经验教训的基础上,使我市的各项改革工作不断向深层次发展。

·张士斌 汪作农·

## 常州市经济体制改革取得新进展

常州是国务院确定的全国经济体制综合改革试点城市和对外开放的沿海城市之一，改革开放起步较早，发展较快。改革促进了经济的发展，1989年工农业总产值为201.6亿元，比上年增长6.28%；国民生产总值87.5亿元，比上年增长6.5%；国民收入76.5亿元，比上年增长6%；财政收入12.67亿元，比上年增长9.5%；外贸收购总值14.56亿元，比上年增长2.8%。市区人均工业产值、上交利税、全民职工全员劳动生产率均在全国同类城市中名列前茅。

1989年，我们认真贯彻党的十三届四中、五中全会的精神，对十年改革进行了认真的总结回顾，按照改革为治理整顿服务的精神，调整完善已经出台的改革措施，同时积极探索改善宏观调控，逐步建立能够搞活微观经济、促进经济稳定发展的运行机制，从而使改革在稳定中完善发展。具体表现在以下四个方面：

### 一、坚持完善承包制，促进企业经营机制的转变

我们从实际情况出发，围绕转变企业经营机制，抓好企业内部配套改革，逐步把企业推向自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的轨道，增强企业活力，提高经济效益。1. 深入调查承包现状，研究制订完善措施。年初开始，我们对我市企业实行承包经营责任制以来的情况作了全面深入的调查，特别是对实际运行中存在的问题，进行了分析研究，提出了完善企业承包经营责任制的初步意见，同时制订了《常州市工业企业承包经营的奖惩考核办法》，对承包企业不仅考核上交利润指标，而且考核14项有关技术进步和企业管理的指标，从而使企业承包与加强企业内部管理、深入开展“双增双节”活动有机地结合起来。2. 试行全员抵押承包，建立企业风险机制。为了增强承包企业广大职工的主人翁责任感，在企业内部形成责权利相一致的利益共

同体，制订并颁布了《常州市工业企业全员风险抵押承包试行办法》，逐步健全企业内部激励和约束机制。并选择片式散热器厂进行了全员风险抵押承包试点工作，取得了较好的效果。3. 继续探索深化企业内部配套改革。认真抓好共保责任制试点，推广了常州矿山机械厂试点的经验。总结了电池厂承包后进行企业内部配套改革，强化企业管理，建立健全自我约束机制的经验，为逐步健全和完善企业自我约束机制探索了路子。4. 积极稳妥地试行企业内部集资。为缓解企业资金严重短缺，保证优势产品生产，增加有效供给，年初在吸取外地经验基础上，制订了企业内部集资的办法。在试行过程中，根据产业政策、资金利润等情况，对试行单位和资金总额从严审批，并确保资金用于扩大优势产品和外贸出口产品的生产，同时严格控制分配水平，防止消费基金膨胀。经批准试行集资的市属工业企业共有51户，集资4791万元，在调节资金困难、促进生产正常运转方面起到了一定的积极作用。在完善大中型企业承包经营责任制的同时，对小型零售商业租赁经营政策调整提出了意见。我市零售商业企业第二期租赁经营工作进展顺利，已有100户企业签订了续租合同。

### 二、发展企业集团，推进企业改组联合

组建企业集团有利于优化产业结构、产品结构和企业组织结构，也有利于我市工业管理机构改革的完善。因此，我们把组建和发展企业集团作为发展经济、深化改革的综合突破口来抓。1. 对部分企业集团试行计划单列。在8月份进行工业管理机构调整时，我市对已组建并具备条件的柴拖、塑料、服装、东南化工、金狮、丝绸、包装等七个企业集团（公司）试行计划单列，制定了《关于计划单列企业集团（公司）的暂行管理办法》。计划单列的企业集团（公司）作为具有独立法人地位的经济实体，实行对上一个头负责，对下一个头管理；生产

经营的各项计划和业务由市有关部门直接下达并受其直接考核。2. 抓好企业集团紧密层的组建。市纺织局按照纺、织、染一体化的思路,组建了蝶球集团紧密层,从而使蝶球集团向实体化迈出了关键一步。服装联合公司积极抓好向企业集团的转化工作,较快地形成了集团母体和紧密层。在轻工部和省有关部门的支持下,经省体改委正式批复同意,在原华宇塑编联合公司的基础上,组建江苏华宇塑料编织工业集团公司,目前已完成了集团成立的准备工作。柴拖集团公司也由常柴、常拖、常齿三厂与集团公司本部共同组成紧密层,为向集约化经营方向发展创造了条件。3. 理顺企业集团内部管理体制,促进集团的巩固和发展。有重点地针对各个企业集团运行中存在的突出问题进行协调梳理,专题研究了金狮集团管理体制问题,提出了理顺与完善金狮集团领导体制的意见和措施,促进了金狮集团内部管理体制的深化与完善。

### 三、按照计划经济与市场调节相结合的运行要求,积极推进有利于治理整顿的改革措施

1. 开展“三个”税收专项检查,清理整顿“四假”企业,促进个体、私营经济健康发展。从1989年3月起,我市开展对个体工商户、个人租赁承包户、个人收入调节税纳税人的税收专项检查和清理整顿假集体、假校办、假新办和假福利企业。通过全面发动、调查登记、自查申报,共查出“四假”企业183户。全市共查出偷漏税款1728万元,其中万元以上的187户,10万元以上的11户。在重点检查的基础上,全面实行调定税收、补交税款和调整税额,并把综合治理和整改建制结合起来,市各有关部门制订了《关于加强个体经济综合管理若干问题的意见》。2. 清理整顿物资经营企业,促进生产资料市场的健康发展。针对生产资料市场中存在的问题,一是修订完善了《生产资料市场管理暂行办法》,补充制订了《生产资料市场管理暂行办法实施细则》和《常州市钢材市场管理暂行办法》。二是清理整顿生产资料经营企业,按整顿要求进行生产资料经营企业的重新登记。三是切实加强生产资料市场管理,实行部份生产资料最高限价和“一片三板”的专营。通过清理整顿,共撤并不符合社会需要、不具备开办条件、有严重违法乱纪行为的生产资料经营企业200多家,有140多家企业缩小经营范围,还有200家生产资料与生活资料混杂经营

的企业转为单一经营生活资料。3. 清理整顿商业企业,调整批零比例结构,规范批发企业行为,建立批发秩序。针对商业秩序混乱的状况,制订了《常州市工业消费品批发商业管理暂行规定》。全市主要抓了各种承租赁户和出租柜台的整顿、城乡批发环节的整顿;进行社会商业调查,加强对非商办商的统一管理。第一批撤销了商业批发企业667个,占市区原有商业批发企业的39.2%。初步理顺了商业批发流通秩序。4. 清理整顿技术贸易机构,禁止非技术贸易活动进入技术市场。我市技术市场在发展的同时,也存在秩序混乱的问题。对此,我们认真清理技术市场政策,制订颁发了《常州市技术市场管理实施细则》和《关于清理整顿技术贸易机构的通告》加强对技贸发票、财务、税收管理,禁止非技术商品进入技术市场。同时成立了常州市技术市场办公室,切实加强技术市场的统一管理。5. 从清理整顿金融机构和交叉开户入手,逐步建立正常的金融秩序。在整顿金融秩序方面,我市采取的主要治理整顿措施:一是撤并了一批信托投资公司;二是整顿银行之间的不合理交叉和企业多头开户,严格按照各专业银行基本业务分工开立企业基本结算户;三是制订了《关于企业内部集资的管理规定》,加强对社会集资的管理和引导,促使企业直接融资规范化;四是积极进行“三清”,即清仓利库、清理信贷奖金、清理“三角债”,合理信贷结构;五是严肃金融纪律,加强对利率的管理和稽查。通过采取这些措施,促使我市金融秩序逐步正常化。

### 四、进行工业管理机构调整

常州是全国16个中等城市机构改革试点市之一。1987年10月进行市级工业管理机构改革后,市委、市政府十分重视新机构的运转情况,经常分析研究实际运行中出现的问题,并采取了一些理顺完善的措施。但是,一年多来,由于宏观环境发生了新的变化,加之机构改革配套条件跟不上,工业管理机构在实际运行中出现了许多新情况、新问题。为此,在调查研究的基础上,制订了工业管理机构调整方案,报省政府同意后正式实施。这次工业管理机构调整,在坚持改革总方向的前提下,重点是理顺完善中间管理层次,撤销了8个行业局办和3个基层工委,组建了6个工业(管理)局和相应的6个党的工作委员会,总编制比原来减少15人。新