

十年来：

理论·政策·实践

——资料选编(三)

沈 冲
向 熙
杨 冲

主 编



求实出版社

十年来：理论·政策·实践

——资 料 选 编

(第 三 册)

沈 冲 向熙扬 主编

求 实 出 版 社

责任编辑：黄子毅 钱恒豪

封面设计：王 岐

十年来：理论·政策·实践

——资料选编

（第三册）

沈 冲 向熙扬 主编

求实出版社出版发行

新华书店经销

顺义燕山印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 20印张 500千字

1988年11月第1版 1988年11月第1次印刷

印数：1—4000册

ISBN 7-80033-062-1/D·19

定价：7.20元

目 录

城市经济体制改革

概述	(3)
一、对城市经济体制改革的总体构想及其一般进程	(13)
二、有计划商品经济理论的提出及其发展	(113)
三、企业制度的改革	(187)
1. 企业改革的总体认识	(187)
2. 扩大企业自主权	(246)
3. 实行多种形式的经营责任制	(263)
4. 企业内部经营机制的改革	(297)
5. 企业产权制度的改革	(311)
6. 允许多种经济形式并存	(338)
四、突破条块分割, 加强横向经济联系	(362)
1. 发展横向联系, 实行区域协作	(362)
2. 发挥城市的经济中心作用	(374)
3. 促进经济联合, 建立企业集团	(389)
五、建立和完善社会主义市场体系	(405)
1. 价格改革	(405)
2. 商业体制改革	(434)
3. 物资管理体制的改革	(459)
4. 金融体制改革	(470)
5. 劳动体制改革	(506)
6. 逐步推行住宅商品化, 建立房地产市场	(519)
六、建立和健全以间接控制为主的宏观管理体系	(538)
1. 简政放权, 变管理为服务	(538)
2. 计划体制的改革	(551)

3. 投资体制的改革	(565)
4. 财政体制的改革	(576)
5. 分配制度的改革	(598)
6. 宏观管理手段的完善	(626)

城市经济体制改革

概 述

十一届三中全会以来，城市经济体制改革大体分为两个阶段：第一阶段，是从1978年12月到1984年10月。在这段时间里，我国农村改革取得了举世瞩目的成功，在农村改革的推动下，城市经济体制改革也进行了一些探索和试验；第二阶段，以1984年10月党的十二届三中全会作出的《关于经济体制改革的决定》为标志，从此，我国开始迈入了以城市为重点的经济体制改革进程。这里选编的资料分为六个部分。

一、城市经济体制改革的总体构想及其一般进程

城市经济体制必须改革这是肯定无疑的，党的十一届三中全会早已肯定了这一点。1979年6月，五届人大二次会议正式确定了“调整、改革、整顿、提高”的八字方针，把经济体制改革作为一项根本方针提出来，而且预期在1979、1980年两年中进行小改、小革。同时，作好调查研究，制定全面改革的方案。为此，国务院采取了一系列措施，进行局部改革的试点。其中四川省的扩大企业自主权试点取得显著成效，在全国引起了积极的反响。1980年9月，五届人大三次会议决定在试点的基础上，加快经济管理体制改革的进程。

1980年12月，中共中央召开工作会议，全面分析了经济形势，作出了进一步调整国民经济的重大决策。会议确定，改革必须服从于调整。有利于调整的改革要继续进行。有些改革从长远看是合理的，必须搞的，但同调整有矛盾的，就要推迟进行。并对经济体制改革工作重新作了布置。

1981年11月，五届人大四次会议提出了我国经济体制改革的

基本方向：在坚持实行社会主义计划经济前提下，发挥市场调节的辅助作用；对于带全局性的，关系国计民生的经济活动，加强国家集中统一领导；实行政企分工，使企业成为相对独立的经济单位，不同企业给予不同程度的自主权；按照专业化协作原则把企业合理组织起来；把经济手段和行政手段结合起来；建立多渠道、少环节、开放的商品流通市场；以大中城市为依托，形成各类经济中心，组织合理的经济网络。会议指出，要达到这一目的，必须在计划、统计、财政、税收、价格、银行、商业、物资、外贸、劳动工资等方面进行一系列的改革。这预示着改革将从试点向面上铺开。

1982年9月，党的十二大召开，会议指出：“在1981年到1985年的第六个五年计划期间，要继续坚定不移地贯彻执行调整、改革、整顿、提高的方针”。“同时要巩固和完善经济管理体制方面已经实行的初步改革，抓紧制订改革的总体方案和实施步骤。”同年11月召开的五届人大五次会议分析了三年来初步改革的形势，指出：“随着国民经济的调整，各种重大比例关系正在趋于协调，这就为进一步推进经济体制改革提供了有利条件。……因此，改革的进程有必要也有可能适当加快。全面改革，预期可在‘七五’计划期间逐步展开。”

党的十二届三中全会作出的《关于经济体制改革的决定》，正是十一届三中全会以来经济体制改革发展的必然结果。《决定》阐明了以城市为重点的经济体制改革的必要性、紧迫性。指出改革的基本任务是“建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制，促进社会生产力的发展”。经济体制改革的中心环节是增强企业活力。围绕这一中心环节，必须进行一系列配套改革。《决定》在商品经济、价值规律、竞争、所有权与经营权适当分离、政企分开等重大问题上突破了旧的传统观念的束缚，奠定了经济体制改革的理论基石。

1985年3月，六届人大三次会议提出了指导改革的行动方

针，即“坚定不移、慎重初战、务求必胜”。同年4月，全国城市经济体制改革试点工作座谈会召开，会议总结了58个综合改革试点城市的情况，认为整个经济改革的形势是好的，至于出现一些问题，主要是因为发展有计划的商品经济的新情况下，实现调节和控制没有及时跟上而造成的，应当继续破除旧的传统观念和“左”的思想影响，不失时机地迈出改革的重要步子。同时，在改革的步骤、方法上谨慎从事，稳扎稳打，把继续搞活同加强实现管理统一起来，确保改革初战的胜利。不久，赵紫阳在武汉考察时专门就城市经济体制改革的问题作了重要讲话，指出：城市改革的一个主要任务，就是要充分发挥城市的功能，推动社会主义的有计划的商品经济的发展。城市改革涉及到经济生活的全面改革，它的意义远远超出城市本身的范围。

1985年9月，党的全国代表会议讨论通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》，强调力争在今后五年或更长一些时间内，基本上奠定有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制基础。

1986年3月召开的第一次全国城市经济体制改革工作会议上提出“巩固、消化、补充、完善”的方针。

1987年3月，六届人大五次会议通过的《政府工作报告》郑重宣布：在整个反对资产阶级自由化的过程中，进行全面改革的方针不变，并且也不联系经济改革的政策。同年9月，全国计划会议和经济体制改革工作会议要求既要推动微观经济机制的转换，又要促进宏观调控能力的增强。以利于国民经济持续稳定增长。

1987年10月，党的十三大第一次对经济运行机制的目标，作了更深刻，更丰富和更科学的确定。

1988年3月，七届人大一次会议强调要根据经济要进一步稳定，改革要进一步深入的总方针，通过分阶段、有重点的综合配套改革，加快经济运行机制和管理体制的转换，逐步确立新经济体制的主导地位。

二、有计划的商品经济理论的提出及其发展

城市经济体制改革的过程，也是我们对社会主义商品经济再认识的过程。

十一届三中全会之后，对计划与市场关系的认识，经历了一个过程。我国理论界以及党的领导层中，看法不尽一致。在十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》以及党的十二大的报告中，都强调了计划为主的思想。十二大报告说：“正确贯彻计划经济为主，市场调节为辅的原则，是经济体制改革中的一个根本性问题”。之后，一度对不同意见提出批评。随着改革的深入，上述结论不断为实践所冲击。十二届三中全会坚持实践是检验真理的唯一标准，在关于经济体制改革的《决定》中，突破了把计划经济同商品经济对立起来的传统观念，明确指出：社会主义经济“是在公有制基础上的有计划的商品经济”“商品经济的充分发展，是社会经济发展不可逾越的阶段。”为经济体制改革的实践提供了基本理论依据。

十二届三中全会之后，有计划商品经济理论在改革实践中发挥了巨大的指导作用，并在实践中得到了丰富和发展，党的十三大报告作出了我国尚处在社会主义初级阶段的科学论断。从我国的实际出发，阐明了应当大力发展有计划的商品经济，建立计划与市场内在统一的社会主义有计划的商品经济的体制。提出了“国家调节市场，市场引导企业”的经济运行机制的目标。使有计划商品经济的理论得到进一步的发展和深化。

三、企业制度的改革

我国经济体制的种种弊端，集中表现在企业缺乏活力。因此，城市经济体制改革的中心环节首先是增强企业活力。1978年10月扩大企业自主权开始在四川试点，1984年全面铺开。国务院曾先后颁布了近百条有关扩权的规定，通过改革，企业拥有了以下几个方面自主权：①生产计划权；②产品购销权；③定价

权；④资金使用权；⑤工资、奖金分配权；⑥横向经济联合权；⑦劳动人事权，等等。然而，初期由于没有摆脱老框框的束缚，下放权力没有真正落实到企业。因此，又从两方面进行新的改革。一是从宏观上，突破条块分割和部门分割的界限，加强横向经济联系，发挥中心城市的作用。一是在微观上，试行多种形式的经济责任制，探索所有权与经营权适当分离的路子，形成责权利结合的生产经营管理制度，充分地调动企业和职工的积极性。1981年，企业开始普遍推行经营责任制，由于各种经济关系尚未理顺，一度出现国家集中的财力过少，资金过于分散的现象。为了确保国家重点建设，进一步调整国民经济的比例关系，1983年4月在全国范围内，开始实行税利并存的第一步利改税。1984年10月，实行第二步利改税，从税利并存过渡到完全的以税代利。这一改革取得了一定成效。但由于企业创利大部分上交国家，并有苦乐不均的弊病，不利于调动企业和职工的积极性。特别是国营大中型企业搞得不活，蕴藏的巨大潜力没有挖掘出来。因此，从1986年下半年起又开始试行承包经济责任制。基本形式有两类：盈利企业实行利润递增包干，超额分成；亏损企业，实行亏损包干或减亏分成，使经营责任制日益完善。此外，租赁经营、资产经营等责任制形式，也在各地试行，并取得了较好的效果。在实行各种不同形式的经营责任制的同时，企业内部经营机制的改革也开始进行。随着以两权分离为特征的改革的深化，越来越涉及到企业产权制度的改革。股份制作作为两权分离的一种新的形式，1985年起在广州、沈阳等城市试行；企业破产也于1986年7月在沈阳出现。同年12月，六届人大常委会第18次会议通过《中华人民共和国企业破产法（试行）》；企业兼并、拍卖、企业产权有条件的有偿转让等各种形式也纷纷涌现。目前，企业产权制度的改革尚在探索，有待进一步发展和完善。

我国企业制度改革的另一重要内容是调整所有制结构，在公有制占主导地位的前提下，允许多种经济成份并存和发展。

1988年4月，第七届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国全民所有制工业企业法》，它标志我国企业制度的改革进入到一个新的阶段。

四、突破条块分割，加强横向经济联系

横向经济联系最初是从地区间、城市间的余缺物资调剂和技术、资金协作为主的经济技术交往开始的。与此同时，为打破部门、地区的界限，发挥中心城市作用成为经济体制改革的迫切要求。1981年7月开始进行城市综合经济体制改革试点。至今试点城市已有74个。这些城市一方面以大中型企业为龙头，以城镇集体和乡镇企业为两翼，逐步形成多层次、多渠道、多形式的城乡联合体；一方面扩大了跨地区的横向联合。真正打破了部门、地区所有制界限。由此，引起了企业组织结构的重大变化，企业集团应运而生。

五、建立和完善社会主义市场体系

逐步理顺价格体系和价格管理制度，是建立和完善社会主义市场体系的关键问题。十一届三中全会以来，以大幅度提高主要农产品购价为契机，我国开始对价格体系和价格管理体制进行全面改革。按照“调放结合”的方针，国家先后进行37次大的调整和一些小的调整。范围包括农副产品价格，生产资料价格，消费工业品价格，交通运价和旅游服务收费等。同时，对价格的管理体制进行了改革。如何正确处理好理顺价格与稳定价格的关系，始终是价格改革面临的一个突出问题。

商业体制的改革，通过放宽政策，恢复和发展个体、集体商业，以及改革批发体制，初步形成了多种经济成份和多种经营方式，多种经营渠道和经营环节减少的商品流通格局。国营商业小型企业的“改、转、租”，以及发展横向联系等方面，都取得了进展。大中型商业体制的改革也迈出了新步子，多种形式的承包

经营责任制，在不少地方已全面推广。

物资管理体制的改革。生产资料计划分配体制改革的结果，企业间的自主购销和地区间的物资协作有了较大发展，城市物资企业也开始从分配调拨型转向经营服务型，物资交易市场和经营网点也有了较大发展。物资价格也开始逐步放开。生产资料市场初步形成。

金融体制改革。其主要内容有：①建立一个以中央银行体制为主，多种金融机构相配合的新的金融体系；②开始运用经济方法增加存款，吸取资金，扩大了贷款范围，使银行成为筹集资金的重要渠道；③建立初级资金市场，促进横向资金融通；④运用多种信用方式和信用工具，改进结算方法，加速资金周转；⑤恢复了国内保险业务，建立了经济补偿制度；⑥初步改变了信贷资金供给制状况，经济建设资金由财政渠道为主转为信用渠道为主；⑦对外金融往来和合作迅速发展；⑧初步改变了单一的银行信用形式，促进了金融市场的形式；⑨中央银行宏观管理进行了有益的探索。

劳务和技术市场是社会主义市场经济体系的重要组成部分。劳动制度改革大致分三步。第一步，改革就业制度；第二步，实施以劳动合同制为中心的改革，开始进入国营企业内部。第三步，搞活国营企业原有固定工制度，逐步向新制度过渡。在此基础上，劳动力开始合理流动，劳务市场在一些城市兴起。随着经济体制改革的发展，我国技术市场也开始从分散的萌芽状态向着有组织的较大规模的技术成果商品化的方向发展。

住房制度改革。住房制度改革的实质，是实行住宅商品化。经过在一些城市进行试点之后，1988年初，转入分期分批全面实施阶段。在一些城市，还进行了土地使用权有偿转让，房地产经营活动正在逐步兴起。

六、建立和健全以间接控制为主的宏观管理体系

宏观管理体制的改革，首先从简政放权入手。一方面，通过

下放权力，扩大企业的自主权，打破部门和地区界限，逐步实行行业管理；另一方面，对政府机构进行改革，按精简、统一、效能的原则，从实际出发，因地制宜地设置机构，明确划分职权范围。1986年在16个中等城市进行机构改革试点；1988年初，国务院又一次进行了较大的机构改革。

宏观管理体制更深层次的改革，是宏观调节机制的变革。它包括：计划体制、投资体制、财政体制、分配体制的改革，以及其他宏观管理手段的完善。

1. 计划体制的改革。首先，逐步地缩小了指令性计划范围，下放了计划管理权限，有步骤地扩大指导性计划范围和市场调节部分。农业方面，粮食、棉花等重要农产品播种面积产量下达已全部改为指导性计划。工业方面，由国家计委管理的指令性计划产品逐步减少；流通方面，国家统配物资在社会总资源中所占比重逐年下降。小商品和计划外产品都由市场调节。其次，在探索计划管理改革的过程中，各地区、各部门实行了多种形式的计划承包责任制。其三，一些中心城市和沿海开放城市以及一些企业集团实行了计划单列。其四，围绕计划目标，加强了各种经济杠杆的综合利用，加强了经济信息工作，搞好国民经济预测。

2. 投资体制的改革。在投资权限方面，下放了对投资审批权限，扩大了地方和企业的投资权限；在资金来源方面，不再由中央财政一手包办，实现了中央与地方财政分级管理。1979年，在一部分有偿还能力的建设项目中试行国家预算内基本建设投资由财政拨款改为建设银行贷款（“拨改贷”）。1985年全面实行“拨改贷”，投资主体由一元（国家）变成了中央、地方、企业、民间以及外资等多元化结构；在管理体制方面，广泛推行了各种形式的投资包干责任制，招标投标制也正在被普遍推行。目前，投资体制改革正朝着建立基本建设基金制、组建国家专业投资公司、全面实行招标投标制等方面推进。

3. 财政体制的改革。财政体制改革的目的，是既要使微观

上放开搞活，又要增强宏观上经济调节的功能。改革的主要内容有：①财政预算管理体制由“统收统支”改为“划分收支，分级包干”，1980年实行了“分灶吃饭”的财政管理体制。1985年，又改为“划分税种、核定收支、分级包干”的财政管理体制。目前，处理中央和地方财政关系的类型有4种：一是多数省份和中央直辖市采用总额分成体制；二是广东、福建实行大包干。（广东是定额上缴包干，福建是定额补贴包干。）；三是一些困难省份实行定额补贴制；四是民族自治区采用每年递增的补贴制。②经过1983年的第一步利改税和1984年实行的第二步利改税，较好地处理了国家同企业之间的分配关系。③为适应农村商品经济的发展，农业税从过去征收实物为主改为折征代金。④建立区（城区）、乡两级财政管理体制，调动区、乡政府当家理财的积极性。⑤行政事业单位的经费供应制度，也逐步改变了过去基本上由国家包办的做法。⑥开展了社会集资、缓解资金供求关系紧张的矛盾，支援了国家在能源、交通、原材料工业方面的重点建设。

4. 分配制度的改革。分配制度的改革，是理论上最早提出讨论，实践上最先予以突破的一项改革。1978年开始试行奖励和计件工资制度，逐步扩大企业在资金分配上的自主权，并进行了补偿性的调整工资。1983年，进一步调整企业内部的工资关系。在部分煤矿和建筑企业试行“吨煤工资包量包干”和“百元产值工资含量包干”等工资制度，引起了较大的反响。1984年，随着经济体制改革的全面铺开，企业制度改革的深入，分配制度改革进入一个新的阶段。国营企业实行利改税后，企业在全面完成国家计划和税利增加的前提下，发放奖金可以不“封顶”，实行结果，调动了企业和职工的积极性，同时也出现了消费基金过快增长的现象，随后采用征收奖金税的方式进行调节。1985年，对国家机关和事业单位的工资制度进行改革。实行以职务工资为主要内容的工资制度。与此同时，企业工资制度也开始全面改革。企

业按新的工资等级标准实行了自费工资套改。多数企业继续推行了奖励基金随本企业经济效益浮动的办法。少数企业进行了职工工资总额同企业经济效益挂钩的试点。1986年，在工资分配上又进行新的探索。明确了在国家规定的工资总额和政策范围内，把企业内部职工的工资、奖金分配权交给企业，由企业自己决定分配形式和办法。1988年，企业工资总额同经济效益挂钩的改革进一步深化，开始推行计件工资制和定额工资制。

随着经济的发展和改革的深化，我国分配的格局也出现了新的变化。除了按劳分配这种主要方式和个体劳动所得以外，出现了凭债权取得的利息收入，股份分红，企业经营者的风险补偿，私营企业主的部分非劳动收入。

此外，国家对消费基金增长的调控方式也逐步健全起来，包括开征工资调节税和奖金税以及对过高收入者采取必要措施进行调节。

5. 宏观管理手段的完善。经济体制改革以来，我国已颁布了20多个经济法律，300多个经济法规，并制定了400多个经济规章，初步形成了我国社会主义经济法规体系。同时，经济审计、经济监察和工商行政管理等手段也日趋完备。

十年城市经济体制改革的成就是巨大的。目前仍处在新旧经济模式的转换时期，面临着十分艰巨和复杂的改革深化的任务。

“我们一方面要进一步解放思想，以更大的决心，加快改革的步伐；另一方面，又要充分认识改革的艰巨性，复杂性，立足于现实条件，按照经济发展的客观要求和体制改革的内在逻辑，确定改革的重点，分阶段配套进行，使改革不断取得实质性进展。”