

治理经济环境、整顿经济秩序、 全面深化改革法律法规讲座

中华人民共和国司法部宣传司编审



法 律 出 版 社

治理经济环境、整顿经济秩序、
全面深化改革法律法规讲座
中华人民共和国司法部宣传司编审
法律出版社出版 新华书店经销
北京印刷一厂印刷

787×1092毫米 32开本 7.5印张 160,000字

1989年5月第一版 1989年5月第三次印刷

印数210,001—250,000

ISBN 7-5036-0492-1/D·374

定价2.85元

前 言

治理经济环境，整顿经济秩序，是中国共产党十三届三中全会确定的我国明后两年改革和建设的重点。为了保证这个方针的贯彻实施，中共中央宣传部、司法部根据中央领导同志的指示，发出了《在治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革中加强法制宣传教育的通知》。为了帮助广大干部群众在学习中准确、全面地了解有关的法律规定，我们根据通知要求编辑出版了这本讲座。

讲座的各篇分别由最高人民检察院研究室、国家计委体改法规司、国家体改委政策法规司、监察部五局、国家物价局检查司、国家工商行政管理局政策法规司、国家税务局征管司、中国人民银行条法司的同志撰写，并经有关负责同志审核。讲座针对我国经济领域中出现的新问题，准确、全面地讲解了国家有关的法律规定和有关措施，是一本治理整顿工作中学习法律知识的辅导教材。

在各单位初稿的基础上，司法部宣传司组织专人进行了编审定稿。由于我们的能力和水平所限，如有不妥之处，希望广大读者批评指正。

编 者

1988年12月

目 录

中央宣传部、司法部《关于在治理经济环境 整顿经济秩序全面深化改革中加强法制宣传教育的通知》

.....	(1)
第一讲 加强全社会固定资产投资管理, 为改革和建设创造良好的经济环境.....	(5)
第二讲 严肃价格法纪, 治理经济环境, 整顿经济秩序.....	(38)
第三讲 依法管理金融, 治理通货膨胀.....	(57)
第四讲 清理整顿公司, 制止违法经营, 依法整顿市场秩序.....	(80)
第五讲 加强税收管理, 实行依法治税.....	(111)
第六讲 认真贯彻企业法、破产法、承包条例, 进一步深化企业改革.....	(141)
第七讲 严肃政纪, 惩治贪污、贿赂, 保证为政清廉.....	(181)
第八讲 打击经济犯罪, 保障改革、开放.....	(202)

关于在治理经济环境 整顿经济秩序 全面深化改革中加强法制 宣传教育的通知

各省、自治区、直辖市党委宣传部、司法厅（局）：

治理经济环境、整顿经济秩序是明后两年改革和建设的重点。为了保障这一部署的实施，必须加强法制宣传教育工作。根据中央领导同志关于在治理、整顿中加强法制教育的指示，我们拟定了此通知，并经审核同意，现发给你们，请立即向党委、政府报告，立即组织全体干部职工认真学习这些有关的法律、法规，增强法制观念，保证和监督有关法律、法规的实施，促进治理、整顿工作在法制的基础上顺利进行。现将有关问题通知如下：

一、学习内容

这次法制教育要分层次、分部门进行。从总体来说，县团级以上领导干部要学习十六个法律、法规。即《中华人民共和国全民所有制工业企业法》，《国务院关于清理固定资产投资在建项目、压缩投资规模、调整投资结构的通知》（1988年9月24日发），《楼堂馆所建设管理暂行条例》（1988年9月22日国务院发），《银行管理暂行条例》（1986年1月7日国务院发），《现金管理暂行条例》（1988年9月8日国务院发），

《国务院关于进一步控制货币稳定金融的决定》(1988年9月27日发),《中华人民共和国价格管理条例》(1987年9月11日国务院发),《中华人民共和国企业法人登记管理条例》(1988年5月13日国务院发),《投机倒把行政处罚暂行条例》(1987年9月17日国务院发),《禁止向企业摊派暂行条例》(1988年4月28日国务院发),《中共中央、国务院关于清理整顿公司的决定》(1988年10月3日发),《中央办公厅、国务院办公厅关于县以上党和国家机关退(离)休干部经商办企业问题的若干规定》(1988年10月3日发),《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》(1986年4月21日国务院发),《关于惩治贪污罪、贿赂罪的补充规定》(1988年1月21日第六届全国人大常委会第二十四次会议通过),《关于违反财政法规处罚的暂行规定》(1987年6月16日国务院发),《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》(1988年9月13日国务院发)。

党政机关、工交、财贸、农林、文教、卫生、科技等部门一般干部和广大职工,则应根据工作需要选学上述法律、法规中有关的部分。

城乡个体工商户要重点学习:《中华人民共和国私营企业暂行条例》(1988年6月25日国务院发),《城乡个体工商户管理暂行条例》(1987年8月5日国务院发),《城乡集市贸易管理办法》(1983年2月5日国务院发),《城乡个体工商户所得税暂行条例》(1986年1月7日国务院发),《价格管理条例》(1987年9月11日国务院发)。

农村干部和群众要着重学习:《国务院关于化肥、农药、农膜实行专营的决定》(1988年9月28日国务院发),《国务院关于做好一九八八年度棉花收购工作和加强棉花市场管理的

通知》(1988年8月4日国务院发),《国务院关于加强粮食管理、稳定粮食市场的决定》(1988年9月27日国务院发)。

今后国家颁布的有关治理经济环境、整顿经济秩序的法律、法规,也应随时组织学习。

二、学习方法

干部以自学为主,并应适当组织辅导报告;职工、群众应以宣讲为主。在学习中要求做到边学习,边检查执行情况,边纠正违法行为,边制定改进措施,使法制教育成为治理经济环境、整顿经济秩序工作的重要组成部分和基础工作。

三、考核

这次法制宣传教育的重点是县(处)级以上领导干部。为了保证学习质量,在学习结束后要进行考核。考核的目的是检验对有关法律、法规知识的掌握程度,检查干部是否依法办事。考核的内容、办法由各地自行规定。考核工作要列入干部目标管理。

四、组织领导

此项法制宣传教育工作要在党委和政府的统一领导下,由各级司法行政机关和党委宣传部门共同组织。在工作中要协同各主管部门齐抓共管。请报纸、广播、电视等新闻单位密切配合,以形成良好的舆论环境,增强教育效果。

请各地按照上述精神,结合本地情况贯彻执行。

中 共 中 央 宣 传 部

中华人民共和国司法部

1988年12月7日

第一讲 加强全社会固定资产投资 管理，为改革和建设创造 良好的经济环境

国家计委体改法规司 言 实

一、把压缩固定资产投资作为治理经济环境的头等大事 抓紧抓好

党的十三届三中全会提出了治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革的指导方针，并决定把明后两年改革和建设的重点放在治理经济环境和整顿经济秩序上来。这个方针是在分析了我国目前经济生活中出现明显通货膨胀的情况下提出来的。为了贯彻这个方针，解决由于固定资产投资规模膨胀带来的经济环境紧张的局面，国务院及时发出了《关于清理固定资产投资在建项目、压缩投资规模、调整投资结构的通知》，并且颁布了《楼堂馆所建设管理暂行条例》。这两个法规性文件，对于压缩固定资产投资，稳定经济发展，全面深化改革采取了许多重大措施，我们应当全面理解三中全会的方针和精神，认清当前形势的严峻所在，不折不扣地按照党中央和国务院的政策措施去办，切实在压缩固定资产投资规模、调整投资结构以及加强楼堂馆所的管理等方面做出成效。

(一) 近几年来我国固定资产投资规模膨胀的现实状况

近几年来，我国固定资产投资增长过快，投资规模不断膨胀，大大超过国民经济的承受能力。从1986年至1988年三年间，全社会固定资产投资平均每年增长18.8%，其中全民所有制单位投资增长16.4%，集体所有制单位和个体投资增长23.3%，都超过了同期国民收入平均每年增长16%的速度。今年以来，虽然固定资产投资增长速度有所减缓，投资规模有所压缩，投资结构也有所改善，但仍存在一些问题：

1. 新开工项目仍然较多。根据国家1988年的计划要求，除电力和与之配套的煤炭、交通建设项目，以及已正式签订合同、非新开工不久的涉外项目以外，一律不准新开工大中型项目。小型项目除特殊批准以外也一律不准新开。但从1988年前九个月的情况看，基本建设和技术改造新开工项目各达117万个，合计占施工项目的三分之一以上，总投资627亿元。

2. 投资结构不合理。在投资规模膨胀的同时，结构不合理的问题也越来越严重。一方面表现在，虽然能源和原材料工业投资比1987年有所增加，但远远不能满足加工工业的需要；另一方面，交通、邮电方面的投资比重自1985年以来持续下降。1988年1—3季度由13%下降到12.6%。特别是由于运输投资减少，造成当前运力严重不足，重点物资运输只能安排70%，客运人满为患，沿海港口再次出现压货的紧张局面。这种状况不仅影响了经济的稳定，而且危及经济的长远发展。农业方面基本建设投资比重也只占31%。这种不合理的投资结构，必然导致国民经济比例失调。

3. 非生产性建设，特别是楼堂馆所搞得太多，标准越来

越高。1988年上半年经过初步审查清理,虽然停建缓建了一批项目,但各地报来要求继续建设的楼堂馆所仍达353项,建筑面积1100万平方米,总投资185亿元。

由于经济过热,对速度要求过高,现在全国到处都是工地,摊子铺得很大,需求十分旺盛,给经济带来极大危害。主要表现在:

(1) 加剧了社会总需求与总供给的矛盾,拉动物价大幅度上涨。过去投资膨胀,一般都是在消费基金增长缓慢的情况下出现的,而近几年的投资膨胀则与消费基金的膨胀同时发生,两股强大的需求洪流冲击着市场,推动物价持续上涨。

(2) 严重影响银行信贷平衡,加重货币发行的压力。这几年计划内投资的增长比较正常,投资膨胀主要表现在计划外投资增长过多。1988年前九个月没有纳入基本建设计划考核的投资比去年同期增加10亿元;未经批准上马达到大中型标准的项目,以及限额以上技术改造项目也在增加。由于投资规模的膨胀,促使银行贷款投资增长过快,扩大了信贷平衡差额,多发了票子,必然导致物价上涨。

(3) 严重妨碍产业结构的调整,影响经济发展的后劲。近几年来,各地新建了许多生产能力有余,而原材料供应不足的加工工业项目。例如,目前全国棉纺加工能力已有二千多万锭,而棉花供不应求。有些地方仍在大上小棉纺厂。一些盲目建设、重复建设的小型加工工业项目,不仅经济效益差,而且进一步加剧了能源、交通和原材料的供应紧张,造成已有的生产能力大量闲置,有的甚至面临停产的危险,危及经济的长期稳定发展。

总之，固定资产投资规模膨胀是当前经济生活中一系列不稳定因素的症结之一，是推动物价上涨和造成经济环境紧张的重要原因。投资规模膨胀和投资结构不合理深刻反映了我国投资大锅饭的体制尚未从根本上打破。现在，不少地区竞相攀比经济发展速度，投资行为短期化，为了增加地方财政收入和企业利润，大上“短平快”的加工工业项目；有些项目小而全，自成体系，形不成规模经济；一些地方、部门和单位不顾国情，大量兴建高标准的楼堂馆所，严重影响了社会空气，降低了人民群众对改革的信任度。有些金融部门对固定资产投资贷款，削弱了政策性职能，追求近期和自身利益，没有很好按照国家计划和产业政策的要求办事。解决这些问题，一方面要进一步深化经济体制改革，另一方面要积极采取有效措施，加强宏观管理和控制，切实把过热的投资需求压缩下来，依照经济发展的客观规律办事。

（二）压缩固定资产投资规模与治理经济环境的关系

经济的发展必须具备一定的外部条件，也就是我们通常所说的经济发展的环境。目前，党中央和国务院提出的治理经济环境，既包括深化经济体制改革，除旧立新，建立新的经济运行机制的内容，也包括解决目前存在的社会总需求大于总供给的矛盾。而保持社会总供给与总需求的平衡又是确保当前和今后一个时期经济稳定的前提。由于近几年我国经济生活连续出现总需求超过总供给，结果造成通货膨胀，物价上涨幅度过大，因此，治理经济环境的一个主要内容是压缩社会总需求，抑制通货膨胀。

社会总需求，主要是由固定资产投资需求和居民及社会集团的消费需求两部份组成的。现在这两部份都程度不同地存

在膨胀的问题，而固定资产投资膨胀尤其严重。因此，要解决社会总需求大于总供给的矛盾，必须把重点放在压缩固定资产投资规模上来。固定资产投资就其行为划分，包括基本建设投资、技术改造投资和其他投资三部份，影响最大的是基本建设投资。它的特点是建设周期长，资金回收慢，在建项目没有建成正式交付使用前，只从社会不断地取走物资和资金，而不能向社会提供产品或服务。这就决定了建设项目的工期越长，对社会的财富取走的越多，在建项目越多，对社会的资金和物资的占用也就越大。因此，当基建规模符合国力的时候，它对社会的消耗不会超过经济的承受能力，能够不断地给社会创造新的供给来源；当建设规模过大，占用的物资和资金超过经济的承受能力时，不仅其自身难以按期完成，而且也会给当前生产造成巨大的压力，使整个经济处于紧张状态。

建设规模过大，不仅对物资供应和交通运输造成巨大压力，而且制造出新的消费需求。通常情况下，在基本建设投资中有40%的资金转化为个人的消费基金。这意味着，投资数额越大，这种转化的数量越多。如果在消费基金膨胀的同时，继续保持较大的投资规模，对于社会需求来说，无异于火上浇油。

从治理经济环境上看，清理在建项目、压缩固定资产投资规模，其意义表现在：

一是有利于减轻对当前生产和交通运输的压力。一个社会的经济要发展，离不开固定资产投资规模，不然，经济的发展就缺乏必要的后劲。但是从相当多的地区来看，多年来不是没有一定的固定资产投资规模，而是投资规模大大超过

国力的可能。由于投资规模过大，增加了物资的运量，加重了交通运输部门的压力。今年以来连续发生的几起大的运输事故不能不说与交通设施超负荷运转有着直接的联系。如果不把过大的投资规模压下来，听任目前铺开的摊子继续铺下去，不保证基础工业、基础设施等重点建设，不压缩盲目建设、重复建设的项目，不腾出一部份能源、原材料和运力用于当前生产急需，那么带来的后果将是更大的浪费，经济环境将会更紧张。

二是有利于控制消费基金的过快增长。消费基金膨胀是当前一个十分突出的矛盾，而消费基金的膨胀与基本建设规模的膨胀有着直接的关系。一方面，如前所述，基本建设投资中的一部份要通过工资等形式转化为消费基金，当然，这种转化有一部份是合理的。问题在于随着固定资产投资规模的膨胀，必然出现施工力量不足的矛盾，促使大批农民进城承担施工任务，这部份力量到1987年末已达到八百多万人，也就使大量的资金通过工资等形式进入个人消费。另一方面，在固定资产投资总规模中，还有相当数量的投资是用于非生产性建设项目，这部份投资约占总规模的37.1%，也就是说，在投资规模膨胀的同时已有相当数量的投资进入消费领域。因此，只有压缩固定资产投资规模，特别是坚决停建一批非生产性建设项目，才能真正控制消费基金的增长速度，切实收到压缩社会总需求的效果。

三是有利于缓解外汇平衡的压力。最近几年，由于固定资产投资规模不断扩大，我国每年都需要花费大量外汇进口各种原材料和设备，以满足国内需要。1984年到1987年仅进口钢材就花费了206亿美元，占同期进口用汇总额的13.2%。

发展经济，需要用汇的方面很多，大量进口钢材等，必然挤了其它方面的用汇，这是造成我国外汇紧张的一个重要原因。同样，收汇也要因此受到影响。近几年外商直接到我国投资和合资建设的项目不断增多，这些投资基本上要用外汇偿还，这就相应增加了外汇平衡的压力。压缩投资规模，就可以减少或缓解当前生产所需外汇不足的压力。

四是有利于按产业政策的要求调整投资结构。总供给与总需求的比例失调，不仅表现在总量方面，也表现在结构上。要实现总供给与总需求的平衡，就要调整产业结构。调整产业结构需要以投资结构的合理化为前提条件。因此，当前压缩固定资产投资规模的一个重要任务就是按产业政策要求调整好投资结构。“六五”时期以来，国家虽然一直把农业、能源、交通、原材料等作为建设重点，但是，由于资金来源渠道增多，投资主体多元化，简政放权以后，宏观管理制度的改革没有相应跟上，加之，一些政策措施不配套，特别是价格关系没有从根本上理顺，致使国家的重点建设资金得不到保证，投资比重有所下降。比如，1987年同1985年相比，农业由8.1%下降为7.3%；能源工业虽然比例上升，但内部比重不平衡，煤炭工业投资比重由3.6%下降到2.9%；交通运输、邮电业也由9.6%下降到8.6%。这些基础产业投资上不去，尽管加工工业投资增长了，却不能有效地增加供给，更加剧了总供给与总需求的矛盾。只有把那些不符合产业政策要求的投资压下来，才能使基础工业、基础设施等重点建设得到保证，才能把长期不合理的产业结构调整过来。

五是有利于从国情出发搞建设。我国人口众多，劳动生产率比较低，每年创造的国民收入有限，在确保全国人民的

生活需要以外，还要进行必要的建设，对这样的国情我们必须充分认识。陈云同志早就明确指出：“建设规模的大小，必须和国家的财力、物力相适应，适应还是不适应，这是经济稳定或不稳定的界限。象我们这样一个有六亿人口的大国，经济稳定极为重要，建设的规模超过国家财力、物力的可能，就是冒了，就会出现混乱，两者合适，经济就稳定。”实践证明，固定资产投资规模必须同国力相适应，这也是客观经济规律所要求的。近几年来，我国经济方面供求关系一直很紧张，通货膨胀，物价上涨幅度过大，是几年来经济过热，社会总需求大于总供给的矛盾积累发展的结果，也是我们一直没能真正控制固定资产投资规模膨胀的结果。这次压缩投资规模，就是一次对国情的再认识。我们必须通过贯彻党中央治理、整顿的方针，把经济建设的指导思想建立在一切实从国情出发的基础上来。

六是有利于为全面深化改革创造较为宽松的环境。改革是我国的既定方针。党的十一届三中全会以来，通过改革，我国在各个经济领域取得了举世瞩目的成就。但是，对存在问题的严重性也必须充分认识。目前经济生活中的突出问题是出现了明显的通货膨胀，物价上涨幅度过大，以致给继续深化改革带来了困难。党中央在这样一个关键时刻，下最大的决心，把明后两年的改革和建设的重点突出地放在治理经济环境上来，是完全正确的。应该看到，治理经济环境，压缩投资规模，并不是改变改革的方向和目标，也不是使建设事业停顿下来，而是为改革的深化和建设事业的发展创造更好的经济环境。如果我们通过压缩固定资产投资规模，使多年积留下来的总需求大于总供给的矛盾得到解决，从而为改

革创造一个较为宽松的环境，那么改革的风险就会减少到最低限度。从整体上看，改革的步子就不会放慢，而会更快些。正如中央领导同志多次强调的，对压缩规模认识得早一些，主动性就大一些，认识得晚一点，主动性就差些。我们应当充分认识压缩固定资产投资规模对改革和建设的重大意义，把它作为治理经济环境的一件大事抓紧抓好。

（三）压缩固定资产投资，改善当前的经济环境主要应做好的两项工作

压缩固定资产投资规模，是落实党中央治理经济环境，整顿经济秩序的方针所采取的对全局有决定性影响，而且容易见效的重大措施。为了切实贯彻这一措施，实现压缩投资规模，从而达到实现压缩总需求的目的，当前，根据党中央和国务院的布署，应主要做好以下两方面的工作：

1. 认真抓好固定资产投资在建项目的清理和压缩工作

压缩固定资产投资规模是确保明年物价上涨幅度明显低于今年的关键性措施之一，而压缩在建项目则又是实现压缩固定资产投资规模的攻坚战。对此，我们必须有足够的认识。按照国务院统一要求，要在1988年12月底以前对全国各地所有的在建项目进行一次认真的清理，并且做到边清理，边压缩，决不手软。在清理在建项目、压缩投资规模的同时，要特别注意在调整经济结构，包括产业结构、产品结构投资和信贷结构上下功夫。结构调整好了，即可以防止生产萎缩，又可以避免新的通货膨胀，而且会使我们的整个经济结构进一步合理化，质量和经济效益得到进一步提高。如果能在调整结构上取得进展，压缩投资规模、改善经济环境的工作才能取得大的成功。