

北京市综合经济管理

实践与探索

北京经济管理出版社

前 言

改革开放,初步形成了中国社会主义的有计划商品经济新格局。治理整顿,提出了如何在宏观统一调控下,搞活微观经济,加强综合经济管理的新课题。处于这样的形势下,《北京市综合经济管理实践与探索》一书正式出版了。它的问世,集中反映了北京市综合经济管理部门近三年来的调研成果,渗透着各研究室(所)和业务部门的智慧与汗水,对于加强宏观调控,深化综合经济管理的实践与探索,具有启迪和激励作用。

本书的特点,是从实际工作角度,对当前宏观调控中的紧迫问题,作了较为深入细致的探讨,反映了新情况、新问题,提出了一些有见地的观点。其作者,多是从省市一级计划、财税、金融、劳动、物价、物资、工商、统计、保险等管理部门工作的研究人员和专业人员。因而所提见解有一定应用性和可操作性,对实际工作不无参考价值。

本书所期待的是广大科研工作者进一步深入于管理实践,同时,有更多的实际工作者投入于当代宏观经济管理规律的研究,形成理论与实践相结合,科研工作与业务实际相结合

的有力格局,从而加强宏观经济调控,使综合经济管理工作再前进一步。

由于时间仓促、水平有限,本书所选成果未必精当,编辑过程中还不免有缺点和漏洞,在此恳请读者指正。

编 者

1990年6月1日

目 录

前言	(1)
----------	-----

宏观经济篇

1. 关于北京市计划体制改革的回顾与思考	(1)
2. 北京产业结构刍议	(21)

体制改革篇

3. 总结历史经验 深化金融改革	(27)
4. 住房改革与银行对策	(39)
5. 对北京市股份制企业的调查与思考	(49)
6. 事业单位经费包干的实践与回顾	(56)
7. 关于经营管理型向管理经营型转变	(63)
8. 对实行医疗保险制度的探讨	(71)

市场物价篇

9. 关于目前首都市场疲软的分析与对策	(80)
10. 对北京市水价问题的探讨	(92)
11. 物价违纪行为的新特点新动向	(98)
12. 关于建立北京市外汇调剂市场的探讨	(103)
13. 对北京市粮油经营状况的调查与建议	(108)
14. 对北京市金融市场的反思及展望	(119)

财 政 金 融 篇

- 15. 金融形势分析、预测及对策建议…………… (136)
- 16. 开展保值储蓄中的问题与对策…………… (146)
- 17. 开办抵押贷款的成绩、问题与建议…………… (152)
- 18. 关于北京建行近期发展策略研究…………… (160)
- 19. 企业行为与税收…………… (177)
- 20. 关于调整我行人民币信贷结构的调查…………… (185)
- 21. 北京市新技术产业开发试验区融资情况调查…………… (192)

对 外 经 济 篇

- 22. 关于我行外商投资企业贷款户的经济效益透视 …… (206)
- 23. 北京市工业生产用汇问题…………… (216)
- 24. 北京市外贸出口创汇情况调查报告…………… (223)

工 商 管 理 篇

- 25. 北京市百户私营企业调查…………… (232)

劳 动 工 资 篇

- 26. 工资与物价的关系及对消费的影响…………… (244)
- 27. 党政机关工作人员工资偏低问题日趋严重…………… (255)
- 28. 企业内部分配方法的改革与完善…………… (262)
- 29. 北京市乡镇企业劳动工作情况调查…………… (270)
- 30. 关于北京市个人收入调节税的调查报告…………… (284)
- 31. 关于城乡集体企业收入分配及经营的调查报告 …… (291)

- 后记…………… (302)

关于北京市计划体制改革的 回顾与思考

努力创造一种适合中国情况的、把计划经济和市场调节有机结合起来社会主义商品经济运行机制,根据实际情况调整和改进计划经济和市场调节结合的程度、方式和范围,这是所有从事计划工作的同志面临的一个重大的理论问题和实践问题。

一

北京市的计划体制改革从1984年至今已经5年了。1984年10月,中共中央作出了《关于经济体制改革的决定》,要求“建立自觉运用价值规律的计划体制,发展社会主义商品经济。”《决定》还提出了改进计划体制的要点。同年,国务院批转了国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》,要求“在采取必要的行政手段的同时,更多地运用经济调节手段,并制订相应的管理条例和经济法规”,“为了使各种经济杠杆相互协调,更好地实现计划目标,国务院确定,由国家计委牵头,综合研究运用经济调节手段。”《暂行规定》对各项计划的安排和项目的审批都作了明确规定。北京市计委认真学习党中央、国务院的一系列指示,在经济体制改革浪潮的推动下,决心解放思

想,实行改革,大胆地简政放权。经过一段时间的酝酿,提出了《北京市计划工作改革的试行规定》,经市政府批准实施。从此,按照逐步转变计委职能、下放计划管理权限、改革计划指标体系和改变计划管理手段的思路,采取了一系列措施。这些措施在执行过程中,又根据国家整个经济形势的发展和经济体制改革不断深化的需要,及时作了调整。总的看,这对加强区、县、局(总公司)一级的计划管理职能,调动企业的积极性,推动全市国民经济不断发展起到了积极作用,得到各方面的好评。

5年来采取的改革措施主要有以下六个方面:

(一)改革计划指标体系,大幅度缩小指令性计划的范围。

——为了更好地从计划指标上体现北京市作为首都的城市性质与功能,全面反映首都社会经济发展面貌,适当增加了科学文化建设、环境净化美化绿化建设的具体指标和综合性指标,适当简化了其它方面的指标。

——明显简化了市计划中过于繁琐的经济效益指标,保留了万元工业产值综合能耗、独立核算工业企业销售利税率和资金利税率、全民所有制工业企业流动资金周转天数、全民工业企业全员劳动生产率等最重要的经济效益指标。

——大大减少了生产、流通领域的指令性计划指标,扩大了指导性计划和市场调节的范围。农业生产计划指标由原来的57个减为15个,除调市商品菜一项仍列为指令性指标以外,其余全部改为指导性计划。工业产品产量计划由1979年的858种减少到1987年的137种,减少了84%,其中指令性计划指标减为24种(产值只占全部工业产值的23%)。商业收购计划由1980年的14大类、240个品种减为1987年的6

大类、56个品种(按品种计算,减少了77%),其中指令性计划部分占全部商业收购总值的比重不足10%。外贸计划最初全部改为指导性计划,后因收购计划难于完成,又把200种重要的出口商品收购计划视同指令性管理。国家统配物资的种类也由1979年的256种减少为21种,减少了92%。

——除全民所有制单位基本建设计划仍为指令性指标外,全民所有制单位的更新改造计划、集体所有制单位的固定资产投资规模均作为指导性计划管理。

(二)有计划地扩大了区、县、局(总公司)一级的计划管理权限。

1. 下放了一部分固定资产投资项目的审批权。

——市政公用设施、园林绿化、文教卫生体育设施、商业饮食服务业网点(不包括旅馆)以及三废治理等工程,只要自筹资金落实、建筑材料自筹解决,可由区、县、局(含总公司,下同)自行审批,但需纳入全市固定资产投资规模。

——全民所有制单位住宅建设计划,由市计委每年切块下达给区、县、局,由区、县、局自行审批项目,具体安排楼座、栋号。

——城镇集体所有制单位自筹资金和建筑材料的项目,除国家和市另有规定的以外,都由区、县、局自行审批和安排计划。

——总投资300万元、土建面积在一定限额以内的技术改造项目,由区、县、局自行审批和安排计划。

自筹资金和建筑材料、单项建筑面积在一定限额以下的零星建筑任务,由区、县、局自行审批。

1986年,根据国务院《关于控制固定资产投资规模的若

干规定》又适当补充、调整或上收了一部分审批权限。主要是：区、县、局对技术改造项目的审批权扩大为项目总投资 500 万元以下，非生产性基本建设项目限为总投资 100 万元以下，生产性基本建设项目限为总投资 300 万元以下（过去均未作规定）。根据当时旅馆建设规模已经过大的实际情况，明确规定办公楼、招待所、旅馆、饭店、写字楼、公寓、度假村、游乐园项目，均由市计委统一审批。此外，按征用土地管理权限由市政府审批征用土地的建设项目以及同市外单位合建的项目，也由市计委审批。同时，还简化了小型非生产性项目（投资 300 万以下，市政工程 500 万元以下）的审批手续，可以免报项目建议书和设计任务书，经授权部门批准，即可直接列入年度预备项目计划。

1989 年，根据中央关于治理整顿、深化改革的方针和坚决压缩固定资产投资规模的要求，再一次适当上收了部分项目的审批权，即全民所有制单位自筹资金建设的 100 万元以下非生产性基建项目、300 万元以下生产性基建项目和总投资 500 万元以下的更新改造项目，均改为市计委审批。同时按照国家统一规定，对全社会固定资产投资规模实行指标控制，其中全民所有制单位基本建设和更新改造均列为指令性计划。

2. 集体所有制单位利用自筹资金和建筑材料安排的非工业项目以及不需要市里安排水、电、燃料、原材料的工业项目（某些控制发展的行业除外），由区、县、局自行审批和安排计划。后来，根据压缩投资规模的要求，从 1989 年起，市计委向区、县、局切块下达集体所有制单位投资规模控制指标，按指导性计划管理，但项目审批权限没有上收。

组建乡镇企业的审批权,除国家和市另有规定的以外,都下放到区、县。

3. 下放了一部分留成外汇使用计划的审批权,各区、县、局用自有留成外汇进口原材料和维修零配件,一律由区、县、局自行审批。在1988年初实行外贸体制改革时,国家主管部门强调要把留成外汇直接分给出口商品的生产企业。市计委从本市的具体情况出发,决定(并经市政府批准)实行指标到企业,由区、县、局统一调剂,给予相应的人民币补偿的办法,收到良好效果,使留成外汇的使用方向更加合理。

这里需要强调指出的是,在扩大区、县、局的计划管理权限时,我们始终坚持了两条原则:一是不在市政府各委办之间搞横向转移;二是下放给区、县、局的计划权不得再层层下放。现在看,这样是十分必要的。

(三)在计划管理手段上,采取的改革措施主要有:

——1986年组建了北京市工程咨询公司。其主要任务是承担市计委委托的建设项目可行性报告的评估工作,并逐步开展项目建议书的咨询和预评估,以及项目建成后的后评估。3年来评估100多个项目,包括地铁复(兴门)八(王坟)线、水源九厂二期工程等大型项目,不仅促进了项目决策的科学化,而且已收到比较明显的经济效益,仅据1989年评估项目的统计,即可节约投资3亿元。这个公司已成为市计委审批建设项目的重要助手。

——1988年着手投资体制的改革。经市政府批准,开始实行基本建设基金制,组建了北京市综合投资公司。改变过去由市财政拨款、按条块分钱的办法,对经营性项目实行有偿使用市财力投资,逐步实现资金的保值、增值,为发展本市经济

提供稳定可靠的建设资金来源。

——加快经济信息的传递，建立和健全经济信息管理和预测机构。1985年，市计委与新华社北京分社合办了《首都经济信息报》，几年来已从周一刊、四开四版扩大到周三刊、对开四版。由于信息量大、及时，受到广大订户和有关领导部门的赞扬，在国内已有一定的影响。为配合全国经济信息网络建设，正在组建北京市经济信息中心，并已部分开展了经济预测工作。

——加强对计划经济理论和重大经济问题的研究。成立了北京市计划经济研究所，承接了国家和本市的重点研究课题，配合市计委组织市属各综合经济管理部门开展调查研究，并出版了内部刊物《首都经济》。

（四）积极发展横向经济联合。

开展地区之间的横向经济联合和经济技术协作，是经济体制改革的产物，是在计划指导下发挥地区优势，扬长避短，互惠互利，优化资源配置，推动地区经济发展的一种重要组织形式。北京市一方面发挥自己资金、技术优势，通过科技协作、技术支持、资金投入等方式支持兄弟省区发展经济；另一方面，又从兄弟省区得到了大批重要生产资料和生活资料，有力地支援了本市的生产建设和人民生活。几年来，同各地签订的经济技术合作项目1万多个，投入资金近7亿元，建立重要的原材料生产供应基地80多个。近年来，又在发展环京协作区、开展边境贸易等方面迈出了新的步伐。

（五）综合运用经济杠杆，发挥计划工作的“龙头”作用。

为适应经济体制改革不断深化的需要，加强党和政府对综合经济管理部门的领导，逐步建立自觉运用价值规律的计

划体制和间接调控体系,1985年,市委、市政府决定将市计委、财政局、审计局、税务局、统计局、物资局、物价局、劳动局、工商行政管理局、人民银行北京市分行、各专业银行北京分行、保险公司北京分公司等,统由市长和常务副市长直接领导,日常工作由市计委负责协调。市计委对各综合经济管理部门的协调关系,是在市长和常务副市长领导下,组织指导各部门之间工作,综合平衡和协调配合的关系。市计委对日常工作的协调包括综合(研究宏观控制问题,指导经济健康发展)、平衡(对全市集中性资金进行平衡和必要的调剂)、协调(衔接各部门的横向关系,综合运用经济杠杆)、服务(传递经济信息,为领导和综合经济管理部门服务)四个方面的功能。

1989年末,根据中共十三届五中全会决定精神,市委、市政府再次重申并进一步明确:计划工作要发挥综合平衡、执行产业政策和综合协调经济杠杆的龙头作用,市计委要进一步加强包括财政局在内的各综合经济管理部门的协调工作,以便统一步调、统一行动,保持本市国民经济持续、稳定、协调地向前发展。

5年来,在这方面已取得较好的效果。例如,为支持北京市重点行业的发展,先后制订了对纺织、汽车、建材等行业的优惠政策;为扩大城市基础设施建设资金的来源,先后制订了征收“四源”费、综合开发市政配套费等办法,到1989年底,已累计筹措资金15亿元。1989年初,为保证本市26种基本生活日用工业品的生产和供应,从计划、收购、供应、资金、价格、财政补贴、责任制以及奖励办法等8个方面制订保证措施,综合运用行政、立法、经济等多种手段,对保证全年计划的完成起到了很好的作用。

(六)逐步转变市计委职能,相应调整委内机构设置与分工。

——从过去以年度计划为主逐步转向年度计划与中长期计划并重,加强经济发展战略的研究。在安排好国民经济和社会发展年度计划的同时,用更多的力量研究中长期计划和长期发展战略。市计委在集中精力编制北京市国民经济和社会发展第七个五年计划之后,又会同有关部门编制了17个专业发展规划,使“七五”计划的实施有了扎实的基础和保证。“七五”计划是北京市第二个经市人民代表大会正式审议批准的五年计划,执行情况比过去任何一个五年计划好。市计委还用很大力量积极参与了首都发展战略的研究,提出了《2000年北京科技、国民经济和社会发展规划》以及有关研究成果,并会同市经委制订了《北京市工业发展战略》,现正着手全市“八五”计划和十年规划的调研工作。

——改变过去只单纯下达计划指标,不研究政策、措施的做法。为使计划的实施具有必要的条件,无论在制定五年计划还是年度计划时,都注意研究制订相应的政策;在计划执行过程中,针对国民经济中发生的问题,及时组织有关部门研究制定措施。1989年,国家对汽车、彩电实行专营,市计委多次组织有关部门研究提出切实可行的措施建议,保证了这两大产品的生产和销售。

——为适应市计委职能的转变,几年来陆续充实了市计委的领导力量,增设了必要的处室。在市委、市政府的重视和支持下,市计委的编制从1983年的105人增到现在的150人。除正副主任外,增设了4名委员和1名总经济师。处室设置根据工作范围和内容不断扩展的需要,陆续增设了财政金

融处、经济调节处(暂时与财金处合署办公)、利用外资处、法规处、长期计划与产业政策处,加强了综合处室的力量。

——调整了委内处室的职责分工,使建设项目的安排同经济、社会事业的发展密切结合。经过三年的酝酿,将过去由基本建设计划处统一审批和安排全市项目改为由各专业处室审批、安排,并负责计划的执行和检查。这样,不仅使项目安排同事业发展相一致,从而使各项事业的发展有了保证手段,而且提高了项目审批的质量。各专业处更加精心研究投资的使用重点,认真选择项目,主动筹措资金,关心建设进度,及时帮助解决问题。如,科教处分管的中小学校舍改扩建工程,由于同确保不出现中小学“二部制”的任务紧密联系在一起,他们千方百计研究措施,同八个城镇近郊有关部门签订“三包”协议(包总投资、包改扩建总任务、包不出现“二部制”),不仅工程进度明显加快,而且节约了大量投资。他们分管的医疗卫生设施建设以及区县“四馆”的建设进展也相当好。与此同时,基建处摆脱了审批具体项目的大量事务性工作,可以集中力量研究和掌握全市地方固定资产投资规模,统筹考虑投资的方向与重点,从宏观角度提出意见和建议,提高了工作水平,更好地发挥了综合、协调作用。

此外,市计委还协助物资部门组建了金属、木材、汽车、钢材、建材、机电产品等9个生产资料市场,支持人民银行北京市分行开办了金融市场,支持劳动部门开办了劳务市场。在培育和发展市场方面取得了一定成效。

综上所述,北京市的计划体制改革已经迈开了步伐。经过5年多的实践证明,改革的大方向是正确的。市计委对全市国民经济发展的综合协调作用,日益受到市政府的重视和支持,

为市政府领导同志分担了大量日常协调工作，每年协调处理的事项多达二、三百件，其中有不少是经过其它部门协调而未获解决的“老大难”问题。市政府主要领导同志曾不止一次地说过，计划工作搞得好不好，就看全市国民经济发展得怎么样，国家计划完成得怎么样。从1984年到1989年的5年间，全市国民生产总值由217亿元增加到450亿元，按可比价格计算，增长了52%；工农业总产值达到537亿元，增长了69%；社会商品零售总额达到266.7亿元，增长了162%；外贸出口由6.2亿美元增加到11.6亿美元，增长了87%；5年合计实际利用外资20亿美元；城市基础设施投资由1986年的6.7亿元增至14亿元；教科文卫体等各项社会事业都得到相应发展。这其中就包含了全市计划工作者的辛勤劳动，反映出计划体制改革所取得的成就。

二

在中国这样一个社会主义大国中实行经济体制改革，是国际共产主义运动中出现的崭新事物。既没有现成的成功经验，也不能照搬其它国家的模式，只能“摸着石头过河”，走中国自己的路。计划体制改革作为整个经济体制改革的重要组成部分，也只能在探索中前进。5年来的计划体制改革既取得了很大的成绩，也存在着某些难以避免的缺点或失误。人们对过去的计划体制存在的弊端以及如何通过改革克服这些弊端有着不同的认识和理解，这是不足为奇的。根据北京市计划体制改革的实践，笔者认为有以下几个认识问题需要加以澄清。

（一）必须坚持计划体制改革的社会主义方向，贯彻计划经济与市场调节相结合的原则。我国的社会主义经济是公有

制基础上的有计划的商品经济。在总体上自觉实行有计划、按比例地发展国民经济是社会主义的一个基本特征。我国实行经济体制改革，绝不是要抛弃计划经济去搞完全自由化的市场经济。而某些“政治精英”们在谈论社会主义有计划的商品经济时，却有意略去“有计划的”这个关键性定语，一味强调“商品经济”，实际上就是要把经济体制改革引到资本主义市场经济的路上去。在他们的鼓噪下，一时间计划经济被贬得一无是处，处于十分困难的境地。有些同志受到这股错误思潮的影响，一说起计划，就把它同“产品经济”、“僵化”、“保守”联系起来或等同起来，甚至说什么计委是“改革的绊脚石”。这些错误论调和模糊认识，使某些计划工作者把尽力减少指令性计划指标当成计划体制改革的方向，在指令性计划的范围和比重已经很小的情况下，还提出进一步减少指令性计划指标的“改革”建议。这几年国民经济比例严重失调的事实教育了我们，邓小平同志的指示提醒了我们，只有按照党的十三届五中全会决定提出的按照计划经济与市场调节相结合的原则进行改革，才能坚持社会主义方向，促进国民经济的健康发展。

(二)必须正确处理微观搞活与宏观调控的关系。计划，特别是指令性计划是国家实行宏观调控的重要手段之一。为了改变过去那种集中过多、统得过死的计划体制，适当缩小指令性计划的范围和比重，适当放宽中央对宏观经济的调控，给予地方和企业必要的自主权，无疑是正确的。10年来，我国的改革主要是循着下放权力、发挥地方和企业的积极性这个路子推进的。这致使有的同志产生了误解，似乎只有放权让利、搞活企业，才是改革，而强调必要的宏观调控则是不符合改革精神的。个别同志甚至说“我一听‘宏观调控’心里就反感，老讲

控制、控制，还怎么搞活？”他们不懂得放开、搞活的范围和程度，必须也只能同宏观调控的能力相适应。我国经济发展之所以出现国民收入超分配、货币发行过多、财政赤字扩大等问题，主要是在强调微观搞活的同时，忽视了综合平衡和加强宏观调控，教训是深刻的。十三届五中全会决定中指出“合理协调各方面的利益关系，健全宏观调控体系，也是改革，而且是更艰巨的改革”。在进一步改革计划体制的过程中，必须把逐步建立能够促进经济稳定发展的宏观调控体系作为一个重要内容，根据在治理整顿时期应当多一点计划性的需要，研究制定深化改革的方案。

（三）必须坚持计划的综合平衡。陈云同志早就指出，在制定国民经济计划时，必须注意搞好财政、信贷、物资、外汇四个方面的平衡以及它们之间的相互平衡。归根结底，综合平衡的最主要点是需要与可能的平衡。十三届五中全会在总结十一届三中全会以来党中央、国务院对经济建设和改革开放的具体指导中的失误时，就提到了忽视综合平衡的问题。在实际工作中，有些同志总想把我们的事业搞得快一些，办得多一些，他们的主观愿望是好的，但往往由于急于求成，把本来应该在几年内或更长一些时间内才能完成的事，硬要在一年、两年或“本届政府任期”内完成。这样就必然造成需要与可能的严重失衡。他们不是按照综合平衡的要求，统筹考虑需要与可能，反而指责计划部门“不能只讲可能，不讲需要”，说什么“应该首先考虑需要”，“肯定了事情要办，再去想办法创造条件”。实际上，这是抛弃了综合平衡这个经济工作中的根本问题，同过去一度出现过的“需要就是计划”有着惊人的相似之处。十三届五中全会的决定和国家面临的暂时困难，使这些同志的头