

治理整顿的 理论与实践

张文杰 赵发胜主编



山东人民出版社

《治理整顿的理论与实践》

编委会

主任：李春亭

副主任：刘守璞 梁树威 张文杰 宿国玺

委员（按姓氏笔划为序）：

丁畅敏 马传栋 王明钢 王秀银 石 军

刘淑琪 吕松年 张怀清 张家星 赵发胜

费云良

主编：张文杰 赵发胜

目 录

第一章 治理整顿的目标、任务和基本原则	1
第一节 治理整顿的必要性和紧迫性.....	1
第二节 治理整顿的任务和目标.....	9
第三节 治理整顿中必须坚持的基本原则.....	16
第四节 完成治理整顿和深化改革任务的有利条件.....	27
第二章 压缩固定资产投资规模	30
第一节 固定资产投资在国民经济中的地位和作用.....	30
第二节 固定资产投资规模膨胀的形成、发展及其原因.....	35
第三节 抑制固定资产投资规模膨胀的对策.....	43
第三章 逐步降低通货膨胀率	52
第一节 货币流通量要与商品流通的客观需要相适应.....	52
第二节 通货膨胀的发展、成因及其危害.....	60
第三节 治理通货膨胀的对策.....	73
第四章 努力实现财政收支平衡	82
第一节 坚持财政收支平衡的原则.....	82
第二节 财政收支平衡失控的形成、发展及其危害.....	88
第三节 实现财政收支平衡的对策.....	100
第五章 切实控制消费需求的过快增长	110
第一节 在发展生产的基础上适当增加消费.....	110

第二节	消费需求增长过快及其原因·····	118
第三节	控制消费需求过快增长的对策·····	125
第六章	逐步缓解分配不公的社会矛盾·····	132
第一节	正确理解按劳分配原则·····	132
第二节	社会分配不公的现象、害危及其产生的原因·····	140
第三节	逐步缓解社会分配不公现象的思路与对策·····	149
第七章	整顿经济秩序特别是流通秩序·····	157
第一节	整顿经济秩序特别是流通秩序的重要意义·····	157
第二节	当前经济秩序混乱的主要表现及其成因·····	165
第三节	整顿经济秩序特别是流通秩序的对策·····	173
第八章	强化农业基础·····	184
第一节	农业是国民经济的基础·····	184
第二节	加快农业发展是调整经济结构的关键所在·····	190
第三节	强化农业基础的对策·····	202
第九章	调整工业内部结构·····	214
第一节	工业内部结构合理化的基本要求·····	214
第二节	工业内部结构失调的表现、原因及其危害·····	223
第三节	调整工业内部结构的对策·····	231
第十章	提高经济效益·····	241
第一节	正确理解“经济效益”的概念·····	241
第二节	经济效益低下是当前经济生活中困	

难重重的症结所在·····	248
第三节 提高经济效益的对策·····	257
第十一章 治理生态经济环境 ·····	271
第一节 经济循环与生态循环的结合与统一·····	271
第二节 经济盲目发展与生态环境的矛盾·····	279
第三节 实现经济与生态协调发展的对策·····	285
第十二章 严格控制人口的增长 ·····	294
第一节 人口生产必须与物质生产相适应·····	294
第二节 人口过快增长对我国经济和社会发 展的制约·····	300
第三节 坚持控制人口的基本国策·····	309
第十三章 加强宏观经济管理 ·····	316
第一节 加强宏观经济管理的重要意义·····	316
第二节 宏观经济管理的目标是国民经济总 量平衡·····	319
第三节 宏观经济管理的基本方法·····	325
第四节 努力实现宏观经济管理决策的 科学化·····	336
第十四章 加强党对治理整顿的领导 ·····	338
第一节 加强党的领导是完成治理整顿任务 的根本保证·····	338
第二节 充分发挥政治优势·····	341
第三节 加强廉政建设, 克服腐败现象·····	367
后 记 ·····	366

第一章 治理整顿的目标、 任务和基本原则

党的十三届五中全会，认真总结了建国40年经济建设最重要的经验教训，实事求是地分析了我国当前的经济形势，作出了《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，确定了3年或更长一些时间治理整顿和深化改革的目标和措施。认真贯彻落实五中全会的《决定》，对于克服我们面临的暂时经济困难，理顺国民经济的重大比例关系，巩固和发展党的十一届三中全会以来的大好形势，实现国民经济的长期持续、稳定、协调发展，建设有中国特色的社会主义，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

第一节 治理整顿的必要性和紧迫性

一、正确认识当前的经济形势

正确分析和认识当前我国的经济形势，是搞好治理整顿和深化改革的前提。我们既要充分肯定十年来建设和改革取得的巨大成绩，又要如实估计经济上面临的许多困难。只有这样，才能保持清醒的头脑，正确地把握前进的方向。

党的十一届三中全会以来的十年中，我们党坚决摒弃了“以阶级斗争为纲”的错误，把全党和全国的工作重心坚定不移地转到发展社会主义生产力上来，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，国民经济持续发展，取得了举世瞩目的巨大成就。

——国家经济实力显著增强。国民生产总值由1978年的3588亿元，增加到1988年的14015亿元，按可比价格计算，十年增长1.5倍，平均每年增长9.6%，超过1953—1978年平均每年增长6.7%的速度，大大高于世界上绝大多数国家年平均增长2—4%的速度。国民收入达到11770亿元，扣除物价因素，等于1978年的1.4倍。我国国民收入已经上升到占世界的第8位。农业总产值由1978年的1397亿元增加到1988年的5865亿元，按可比价格计算，平均每年增长6.2%，大大超过前26年平均增长2.7%的速度。1988年与1978年相比，粮食产量增长约1/3，棉花增长1倍，油料增长1.5倍，猪牛羊肉、水产、水果等均增长1倍以上。农村工业、建筑业、运输业和商业等非农业产值达6669亿元，已超过农业总产值，按可比价格计算，比1978年增长近7倍。工业总产值由1978年的4237亿元增加到1988年的18224亿元，按可比价格计算，平均每年增长12.8%。有些重要产品产量已跃居世界前列。钢和发电量分别由1949年占世界第26位和25位上升到第4位，原煤由第9位上升到第1位，原油由第27位上升到第5位。十年中全国建成投产的基本建设项目和更新改造项目各在30万个以上，全民所有制单位新增固定资产6300亿元，为国民经济的发展奠定了基础。

——科学技术取得突破性进展。在原子能技术、生物科学、农业科学、高能物理、计算机技术、运载火箭技术、卫星通信技术等方面，有些已达到或接近世界先进水平。

——对外开放成效显著，进出口总额成倍增长。党的十一届三中全会以来，我国的对外开放由南到北，由沿海到内地，逐步展开。通过办经济特区，开放沿海城市和港口，实行“三来一补”，兴办“三资企业”，引进国外先进技术嫁接改造老企业，实行贸工农一体化，发展“两头在外”项目，进出口贸易

成交额大幅度增加，1988年和1978年相比，进出口总额增加4倍，平均每年增长17.4%，超过前28年平均每年增长10.9%的速度。

——城乡居民生活明显改善。扣除物价上涨因素，1979—1988年十年间，全国农民人均纯收入平均每年增长11.8%，城镇居民人均收入平均每年增长6.5%。十年来，城乡共新建住宅约80亿平方米。在吃、穿、用、住全面改善的基础上，城乡居民储蓄存款由1978年末的211亿元，增加到1988年末的3802亿元。我国11亿人口的绝大多数解决了温饱问题，其中一部分已进入或正在进入小康水平。这是一个巨大的历史性变化。

——文化、教育、体育、卫生、城市公用设施等各项社会事业也得到迅速发展。许多事业的发展10年超过前30年的总和。

总之，十年经济建设和改革开放，成绩是巨大的，是有目共睹、举世公认的，这是十年改革开放的主流，必须充分肯定。实践证明，党的“一个中心、两个基本点”的基本路线是完全正确的，走有中国特色的社会主义道路，是国家繁荣富强、人民自由幸福的唯一正确的道路。这是我们分析当前形势必须首先看到的基本事实和必须记住的基本结论。任何怀疑、否定我们成就的观点，都是没有根据的，是错误的和有害的。同时我们又必须充分认识和估计我们面临的困难和问题，对困难估计不足，盲目乐观，同样是没有根据的，是错误的和有害的。

二、如实估计当前面临的经济困难

应当指出，当前我们面临的经济困难，不是这一两年突然出现的，而是多年积累的一些深层次问题的集中反映，只有看清楚这一点，才能深刻理解治理整顿的必要性和艰巨性。我们面临的经济困难，突出地表现为通货膨胀明显加剧，总量不平

衡，结构不合理，经济秩序混乱。具体地讲，主要表现在以下几个方面：

(一) 社会总需求与社会总供给的矛盾相当突出

1984年到1988年，我国国民收入按现价计算增长149%，而同期全社会固定资产投资增长214%，城乡居民货币收入增长200%。这种国民收入超分配、投资需求和消费需求双膨胀问题的发生，有相当一部分是靠吃老本，靠打赤字和大量发票子，靠举借内债和动用结存外汇来支持的。1984—1988年国家财政赤字累计254亿元。银行信贷差额约2000亿元。到1988年底，全国内债余额高达800多亿元。货币流通量大大超过经济增长的合理需要。1983年底，流通中的货币量只有530亿元，1988年底达2184亿元，平均每年增长32.3%，大大超过同期经济增长率，其中相当一部分是没有实物保证的。超经济发行货币，必然引起物价大幅度上涨，引起货币贬值。这几年多发的钞票，除了被物价上涨所吸纳部分外，仍然有相当一部分滞留在流通中，这是牵动物价自发上涨的重要因素。

世界上许多国家的经验都证明，用财政赤字和货币超经济发行来支撑投资膨胀和消费膨胀，其消极作用短时间内可能看不出来，但发展到一定程度必然爆发严重通货膨胀，引起经济生活的紊乱。从我国的情况看，物价上涨指数达到两位数以后，不仅居民承受不了，企业和国家财政承受不了，而且会使经济陷入各类商品价格轮番上涨、工资和物价螺旋上升以及物价上涨和货币发行互相牵动的恶性循环。因此，如果说前几年因国民收入超分配、财政赤字、货币过量发行支撑的投资和消费需求还能勉强维持的话，那么到了1988年矛盾已经积累到不能再拖的时候了。尤其是内债和外债将相继进入还债高峰，国家财政收支平衡和建设资金都比前几年困难。因此，只有下决

心进行治理整顿，才能摆脱困境，否则整个经济将会长期陷于不稳定的状态之中。

（二）工农业比例关系严重失调

1979年到1984年，由于党中央实行了一系列正确的农村政策，大大调动了广大农民的积极性，农业连续6年获得大丰收。与此同时，经过1979年以后的调整，工业发展速度比较正常，从1978年到1984年，全国工业平均每年增长9.5%，农业平均每年增长7.6%，农业和工业的比例关系基本趋于协调。但从1984年第四季度出现经济过热以来，一方面工业发展速度过快，另一方面国家对农业特别是对农田基本建设的投入减少，大批农田水利基础设施老化失修，支农物资的增长跟不上农业生产发展的需要，农业生产发展缓慢，粮食生产连续5年徘徊不前，使农业与工业的比例关系又出现了失调。1985—1988年，工业平均每年增长17.8%，同期农业年仅增长4.1%。工业和农业的发展速度之比是4:1，显然是不适应的（从我国的情况看，2:1或2.5:1是比较合适的）。另外，加上各项建设事业的发展，非农业占用土地大幅度增加，人口自然增长过快，自然灾害严重，农业后劲严重不足。这种状况与工业生产、外贸出口、人民生活日益增长的需求极不适应。

（三）一般加工工业发展过快，超过了基础工业和基础设施的支撑能力

缺煤、缺油、缺主要原材料，已是全国各地的普遍矛盾。1985年到1988年全国加工工业平均每年增长17.5%，而原材料工业和采掘工业年均增长分别为12.1%和6.3%。由于加工工业发展过快，尽管原材料工业发展速度也不低，但供需缺口仍然不断扩大。1985年到1988年共进口钢材5995万吨，仍然难以缓解供求之间的矛盾。能源工业，1984年原煤产量为7.89亿吨，1988年为9.8亿吨，平均每年增长5.6%；原油1984年为11461

万吨，1988年为13705万吨，平均每年增长4.6%；发电量1984年为3770亿度，1988年为5452亿度，平均每年增长9.7%，但由于工业发展速度过高，许多工业企业仍处于“停三开四”的状态，大量工业生产能力处于闲置或半闲置状态。一般地说，一次能源与工农业的增长速度之间的合理比例即弹性系数应达0.5以上，电力弹性系数应在1以上，而1986—1988年一次能源和电力弹性系数仅为0.26和0.67。这显然是很不合适的。交通运输的紧张状况也有增无减，1988年比1984年总货运量增长37%，平均年增长8.2%。铁路货运量年仅增长4%，大大低于同期工业平均增长17.8%的速度。1985年铁路货运量弹性系数为0.4，1988年下降到0.26，铁路货运装车满足率只有65%左右。

（四）国际收支平衡难度较大

到1988年底，全国外债余额已达到400亿美元。从1990年起，我国偿还外债的负担将逐步加重（1989年我国外债顺差50亿美元，1990年外债还本付息不成问题），再加上我国的出口率已经相当高，许多商品国内需求量又比较大，近几年对外出口贸易不可能有大的增长，偿还外债只能主要依靠压缩进口用汇，包括压缩某些原材料的进口用汇来解决。要摆脱这种困境，非走治理整顿的路子不行。

（五）宏观调控乏力，经济生活中的“散”、“乱”现象比较严重

一是国民收入分配向企业和个人倾斜比较大，国家可以支配的资金和物资越来越少。据统计，从1984年到1988年，国家财政收入占国民收入的比重已由26.7%下降到22%；中央财政收入占整个财政收入的比重已由56.1%下降到47.2%。二是外汇分散，中央掌握的外汇只占全国外汇收入的40%，省、自治区、市一级支配的外汇比重也在下降，外汇分散的状况相

当严重。以山东省为例，全省不到7亿美元的地方自有外汇，分散在近5000个外汇帐户上，要把这些外汇集起来办点大事相当困难。三是物资分散，国家统一分配的物资，不论品种和数量都大幅度减少。四是基本建设项目多头审批，管理混乱，缺乏综合平衡，造成了投资分散，规模难以控制，该保的重点项目保不上去，该压的一般加工工业项目压不下来。五是各类公司过多过滥，倒买倒卖、中间盘剥，对物价上涨起了推波助澜的作用。另外，经济工作中纪律松弛、有令不行、有禁不止的问题比较严重。在经济秩序如此“散”、“乱”的情况下，国家对社会总需求膨胀想控制也控制不住，对经济结构恶化想调整也调不动，致使一般加工工业的重复生产逐步严重起来，而国民经济的薄弱环节和重点建设却困难重重。

（六）管理落后，浪费严重

生产、建设、流通领域中普遍存在着高消耗、低效益，高投入、低产出，高消耗、低效率的现象。许多企业管理基础薄弱，生产不讲成本核算，缺乏严格工艺操作规程，产品质量低劣，物质消耗高，成本上升，亏损加大，成为国家财政的沉重负担。基本建设项目战线拉得过长，许多工程不能按期投产，长期占用大量财力物力而形不成生产能力。这种状况是我国经济的致命伤，也是当前经济生活中困难重重的主要症结所在。

国民经济生活中存在的上述问题，是前进中的问题。党中央、国务院及时发现并采取得力措施来解决这些问题，这是英明之举。充分揭露并正视这些困难和矛盾，有助于统一思想，坚定治理整顿的决心，扎扎实实，一步一步地夺取治理整顿的胜利。正如江泽民同志所指出的：“我们摆问题、摆困难，不是要泄气，而是要找出问题的症结，找出克服困难的对策和办法。”^①

^①江泽民：《在中共中央工作会议上的讲话》，1989年10月30日。

三、经济总量失衡的主要原因

我国经济生活中出现的问题，原因是多方面的，既有客观因素的制约，又有改革开放经验不足的问题。那么，我国经济生活中出现严重困难的主观原因在哪里呢？概括起来说，主要有三个方面：

（一）对国情缺乏全面深刻的认识，对国力缺乏清醒的估计，在经济建设和改革开放中都存在急于求成的偏向

我国是一个有11亿人口的大国，人口多，底子薄，科学技术落后，生产力欠发达，这是我们最基本的国情。从我国的国民生产总值来看，总量居世界第8位，但按11亿人口平均，就在世界100位之后了，这就是我们最基本的国力。目前我国还处在社会主义的初级阶段，国情国力都决定了我们办任何事情都必须量力而行，稳步前进。可是，恰恰在这方面我们经常犯错误，经济形势一有好转，头脑就往往发热，就忽视了我们的基本国情，超越国力的许可范围，去干一些力不能及的事情。如三年“大跃进”，固定资产投资连年剧增，结果难以为继，导致后几年经济的大下，固定资产投资的大砍，直到1970年的投资规模，还没达到1960年的水平。1978年的基建投资大上，导致了1981年的经济大调整，当年基本建设投资被迫砍下119亿元。1984、1985年基建投资再次大上，投资的热点升到了历史最高峰，结果从1986年起经济只好进行“软着陆”式的调整。

“软着陆”没有着下来，接着又拉起“操纵杆”，1988年基本建设规模再度膨胀，迫使我们不得不进行治理整顿。历史的经验证明：什么时候我们根据国力的可能，安排生产、建设和人民生活，国民经济发展就比较稳定协调；反之，经济发展就会受挫折，欲速不达。

（二）经济工作指导思想上的片面性

这种片面性集中地表现在没有始终一贯地坚持运用马克思

辩证唯物主义的观点指导经济工作和改革开放。在改革统得多、管得过死的旧的经济管理体制的过程中，忽视了必要的适当集中；在强调微观搞活的同时，忽视了综合平衡和加强宏观管理。简政放权、搞活微观同适当集中、加强宏观调控是辩证统一的关系，对这个关系我们一定要牢牢把握住，切不可偏到哪一个方面去。

（三）经济工作中的思想政治工作薄弱

由于思想政治工作屡受干扰和削弱，许多部门和单位措施不力，致使组织纪律松弛，“诸侯经济”现象加剧，有令不行、有禁不止的问题比较严重，这是导致投资需求和消费需求双膨胀的一个重要原因。在一个时期内，由于指导思想上的失误，致使争投资、争项目、攀比增长速度之风愈刮愈烈。有的为了争到一笔投资，使出全身解数，不惜请客送礼；有的搞“钓鱼”项目；有的搞“几头抬”项目，什么实事求是、量力而行、一切从实际出发都不在话下。结果基本建设摊子越铺越大，战线越拉越长，生产性项目、非生产性项目一齐上，全国成了一个大地。投资需求的过度膨胀，又拉动了消费需求的膨胀和物价上涨。经验证明，搞经济建设，就经济抓经济不行，必须把经济工作同政治工作结合起来一道去抓，加强组织纪律性，树立中央权威，做到令行禁止。只有这样，才能保证经济建设的顺利进行。

第二节 治理整顿的任务和目标

一、治理整顿的时间要求

治理整顿实质上是国民经济在前进中的一次调整。从上述分析中我们可以清楚地看出，目前我国国民经济存在的困难和问题确实很多，解决起来难度很大。治理整顿需要有一个过程，时间短了不行。治理整顿不能急于求成。刹车过急过猛，

往往容易产生新的问题。但是时间拖得太长也不行。久拖不决，对发展经济、稳定社会也不利。党中央、国务院从实际出发，经过广泛征求各省、市、自治区和各界人士的意见，并经过十三届五中全会讨论，决定用3年或更长一些时间，努力缓解社会总需求超过社会总供给的矛盾，逐步减少通货膨胀，使国民经济基本走上持续、稳定、协调发展的轨道，为到本世纪末实现国民生产总值翻两番战略目标打下良好的基础。

1989年是全党和全国人民贯彻治理整顿和深化改革方针的第一年。回过头来看这一年，治理整顿已经取得初步成效，主要表现是：过高的工业发展速度降了下来，全年全国工业总产值比1988年增长8.3%，增长幅度比上年回落12.5个百分点；农林牧副渔全面增长，农业总产值比上年增长3.3%，其中粮食总产量达到历史最高水平，比上年增长3.4%；全社会固定资产投资完成4000亿元，比上年减少500亿元，下降11%（扣除价格因素，实际工作量压缩20%以上），市场物价涨幅略低于上年，全年零售物价总水平比上年增长17.8%，其中新涨价因素为6.4个百分点，明显低于上年15.9个百分点的水平；货币回笼情况也比较好，整个国民经济在治理整顿中继续发展。但是，在治理整顿过程中，从1989年第三季起，又出现了市场销售疲软，一些企业产品滞销、工业发展速度回落过猛等现象。这些情况说明，治理整顿也决不是一帆风顺的，在前进的道路上，新情况、新问题会不断出现。我们要充分认识治理整顿的艰巨性和复杂性，认真总结过去一年的经验教训，精心安排和指导今后两年的治理整顿工作，确保如期完成党中央、国务院提出的治理整顿和深化改革的任务。

二、治理整顿的主要目标

《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，从

我国国民经济的现状出发，抓住影响全局的突出问题，对治理整顿的主要目标作了高度概括而又切合实际的规定，既有定性的要求，又有定量的要求。具体地讲，主要有以下六项目标：

1. 逐步降低通货膨胀率，要求全国零售物价上涨幅度逐步下降到10%以下。

2. 扭转货币超经济发行的状况，逐步做到当年货币发行量与经济生长的合理需要相适应。

3. 努力实现财政收支平衡，逐步消灭财政赤字。

4. 在着力提高经济效益、经济素质和科技水平的基础上，保持适度的经济增长，争取国民生产总值平均每年增长5—6%。

5. 改善产业结构不合理状况，力争主要农产品的生产逐步增长，能源、原材料供应紧张和运力不足的矛盾逐步缓解。

6. 进一步深化和完善各项改革措施，逐步建立符合计划经济与市场调节相结合原则的，经济、行政、法律手段综合运用的宏观调控体系。

中央提出的这六项主要目标，是一个有机的、统一的整体，共同构成了3年或更长一些时间治理整顿任务的要求，缺一不可。当然，这六项目标是就整个国家而言的，对某个省、市、区来说，由于具体情况不同，在具体条款和具体指标要求上，则应当有所不同。例如第三项目标，扭转货币超经济发行的问题，这是由国务院和中央银行统一掌握的问题，具体到一个省、市、区来说，是无力解决这个问题。再如国民生产总值平均每年增长的幅度，全国在治理整顿期间要求每年增长5—6%，但由于各省、市、区的经济基础不同，资金、能源、原材料、运力等的自我调控能力不同，前几年的增长基数不同，生产增长的速度必然会有快有慢，不会千篇一律。如上海市，由于原有基数比较大，而能源和主要原材料的自我调控

能力又比较差，特别是煤炭和棉花等原材料主要靠从外地调入。在这种情况下，要求他们达到全国的平均增长幅度，会有一定难度。在山东省，由于有独立的电网，地方冶金工业居各省、市、区前列，煤炭、主要化工原料、农副产品（棉花、果品、油料）等的自给能力也比较强，在这种情况下，发展的速度则允许比全国的平均增长数略高些。这完全符合我们党一贯倡导的一切从实际出发、实事求是的原则。

总之，治理整顿是一个积极的方针，是一个前进的方针。治理整顿的目标是留有余地的目标。只要全国上下、各行各业振作精神，克服困难，扬长避短，发挥优势，就一定能够实现党中央确定的治理整顿目标。

三、治理整顿必须抓住的四个重要环节

为了保证治理整顿工作的健康发展，《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》指出，必须抓住四个重要环节：

（一）继续压缩社会总需求，解决国民收入超分配问题

这是解决总量失衡的关键。我们经济出问题的根子，就在于前几年盲目扩大积累，不切实际地追求超前消费。结果导致国民收入超分配，人们的消费欲望越来越高，物价居高不下，通货膨胀加剧。因此，治理整顿必须把压缩社会总需求放在首要位置来抓。要制定必要的政策、法规，有效地控制投资增长，压缩投资规模，调整投资结构。要按照国家的产业政策，制定必要的行业规划，搞好投资导向，防止盲目建设、重复建设。要改善投资机制，加强对预算外资金的管理，把预算外资金引导到国民经济所急需的项目上。要建立投资责任制，对于基本建设和技术改造中，由于失职给国家财富造成严重损失的，应追究有关人员的责任。控制消费需求的增长，主要应把住三个关口：一是在正常情况下，人民生活改善的速度必须低于