

七届人大二次会议

《政府工作报告》 问 答

中共党史资料出版社

七届人大二次会议

《政府工作报告》问答

中共党史资料出版社

1989年·北京

七届人大二次会议《政府工作报告》问答

出版发行：中共党史资料出版社

(北京 1929 信箱 中央党校南院)

经 销：新 华 书 店

印 刷：军事科学院印刷厂

787×1092 毫米 32 开 8.125 印张 180 千字

1989 年 5 月北京第 1 版 1989 年 5 月第 1 次印刷

印 数：30000

ISBN 7-80023-097-X / D · 14

定 价：2.90 元

目 录

1. 怎样看待十年改革的成果及全面深化改革需遵循的原则?	1
2. 为什么说稳定经济与深化改革必须相辅相成?	22
3. 如何正确认识我国对外开放的形势和政策?	34
4. 为什么说当前改革的重点应放在治理、整顿上来?	44
5. 改革十年来, 我国在对外政策方面作了哪些重大调整?	51
6. 在改革开放中, 海峡两岸的经济、文化等领域的交流取得了哪些进展?	61
7. 在新形势下, 怎样促进农业尤其是粮食生产的正常增长?	67
8. 如何认识加强农业开发的重要性?	74
9. 怎样帮助贫困地区脱贫致富、改变落后面貌?	78
10. 为什么要树立我国人均土地资源不足的新观念?	86
11. 怎样理解经济总量平衡和产业结构优化的关系?	93
12. 横向经济联合对于促进我国生产力的发展有何现实意义和历史影响?	103

13. 为什么要打破“铁饭碗”，实行优化劳动组合？	116
14. 如何进一步完善企业承包经营责任制？	127
15. 怎样正确理解企业兼并与改革的关系？	135
16. 什么是企业的产权转让及其资源的合理配置？	143
17. 如何在新形势下建立企业思想政治工作的 新秩序？	156
18. 为什么要更新市场观念；完善市场体系？	163
19. 物价的困境有哪些？解决的出路在哪里？	169
20. 什么是消费膨胀，如何抑制消费膨胀？	175
21. 如何认识我国现阶段的通货膨胀？	182
22. 如何运用科学的财政货币政策，遏制通货 膨胀？	189
23. 现行金融体制的弊端有哪些？如何改进？	198
24. 为什么说科学地进行宏观调控是振兴国民 经济的根本保证？	204
25. 劳动工资制度的改革如何进一步深化？	213
26. 城镇住房制度的改革如何进一步加快？	223
27. 为什么说实行计划生育是一项基本国策？	233
28. 如何克服“脑体倒挂”，提高知识分子的待遇？	239
29. 为什么说行政法制化是为政清廉的一项 关键性措施？	246
后 记	253

1. 怎样看待十年改革的成果及全面 深化改革需遵循的原则？

我国的经济体制改革，从 1978 年党的十一届三中全会到现在，已经十年了，经过十年的改革，我国经济体制的格局发生了一系列重大变化，旧经济体制的格局已被初步打破，新经济体制的框架正在初步形成，十年改革为国民经济注入了活力，促进了国民经济和社会的发展，提高了人民的生活水平，这是有目共睹的。主要表现在：

1. 在所有制结构方面，开始由单一的公有制向以公有制为主体的多种所有制形式并存转变。

(1) 比较彻底地破除了在所有制问题上急于求公、求纯的“左”的指导思想，逐步放宽政策，鼓励城乡集体、个体和私营经济以及中外合资、合作、外商独资企业的发展，开始形成以公有制为主体、多种所有制经济并存的格局。从 1978 年到 1987 年，在全国工业总产值中，全民所有制经济所占比重从 80.8% 下降到 69.7%，集体所有制经济从 19.2% 上升到 27.1%，个体、私人经济、中外合资及外商独资经济成份由几乎为零增加到 2.4%。城镇的个体劳动者已由几万人增加到 569 万人。

(2) 对公有制本身，也实行了所有权与经营权分离，采

取了承包、租赁等多种灵活的经营方式，并且开始试行股份制，给公有制经济注入了新的生机与活力，初步提高了公有制经济的效益。

2. 在微观运行机制方面，全民所有制企业开始由政府部门的附属物向商品生产者和经营者转变。

在原来商品经济条件下，企业是政府的附属物，基本上没有什么自主权，不能自负盈亏，自主经营。目前，经过改革，企业的自主权扩大了。例如，改革前企业留利不到5%，1987年企业留利已达到44.6%，说明企业的自主权扩大了。通过简政放权，企业的财务、劳动、人事、物资、计划、销售、定价等方面的自主权都有了扩大。《企业法》通过以后，企业自主权和经营权更大了，而且有了法律保证。

目前，全国已有90%以上的国营工业企业实行了各种形式的企业承包经营责任制。承包制给企业内部改革带来空前活跃的局而，推动了一系列的改革：(1) 改革企业内部领导体制，普遍实行厂长负责制；(2) 层层实行承包，明确每个人的责任，并且把责任同自身利益挂起钩来；(3) 实行劳动用工合同制，实行劳动合理组合；(4) 改革企业内部分配制度；(5) 引入竞争机制，通过公开招标投标，竞争答辩，使大批管理人才脱颖而出。从企业外部看，出现了引人注目的兼并机制。据不完全统计，一年多来，全国已有近3000家亏损微利企业被兼并，通过兼并这种经济办法而不是“关停并转”的行政措施来实行产权转让的好处是：(1) 可以优化产业结构，在国家不增加投资的情况下使第三产业等短线行业得到发展；(2) 可以重新组合生产要素，使闲置的国有资产活起来，(3) 可以实行集约经营，提高规模效益；(4)

可以培养企业和职工的竞争意识，现在有些集体厂兼并国有厂、小厂兼并大厂，对那些抱残守缺、不求进取的企业是个刺激。总之，我们的改革就是要使企业在商品经济的市场竞争中经风雨见世面，去发展自己。我国现在还有亏损企业6000多个，占预算内全民工业企业的16%左右，亏损额达40多亿元，这是一个长期解决不了的“老大难”问题，通过深化企业改革，实行承包、兼并，为解决这个问题找到了路子。

3. 在宏观经济管理方式上，开始由过去主要依靠行政手段和指令性计划进行直接管理向主要运用经济的、法律的手段和必要的行政手段进行间接管理转变。

在原有的集中过多的经济体制下，原来是政府部门把企业的产、供、销、人、财、物都管着；现在，通过逐步实行间接管理，政府部门的主要职能转到主要负责“规划、协调、监督、服务”这四个方面。

几年来，计划的形式也有了很大变化。过去认为计划就是指令性计划，就是直接管理。现在除了指令性计划外，还有指导性计划。指令性计划正在逐步缩小。过去工业产品的指令性计划有120多种，现在减少到60种；国家统配物资256种，现在减少到20种。市场调节的范围和比重越来越大。价格由市场决定的产品约占50%，其中农副产品约占65%，工业消费品占55%，生产资料占40%。国家指令性计划逐步减少，市场调节范围逐步扩大，为深化企业改革，开展竞争创造了有利条件。

4. 在经济运行机制方面，开始由过去的多层次、封闭型的产品经济模式向“国家调节市场、市场引导企业”的方向

转变。

按照发展社会主义商品经济的要求，开放和拓展各种市场，逐步建立市场体系，市场调节在国民经济建设中的作用大大增强了。

(1) 改革商品流通体制，变独家经营为多渠道经营，搞活消费品市场。通过实行多种经济形式、多种经营方式、多条流通渠道的改革，城乡市场空前活跃。(2) 改革物资供应体制，发展生产资料市场。近年来通过推广石家庄市对计划内外物资实行“统一销价、差价返还”等办法，各种生产资料市场逐步扩大。目前全国已有 151 个大中城市建立了 182 个钢材市场。(3) 改革金融体制，发展资金市场。1987 年，全国短期资金市场共拆借融通资金 2400 多亿元，发行各种债券累计 640 亿元（其中国库券 354 亿、金融债券 85 亿、地方和企业债券 127 亿）。发行股票 20 多亿元。在 40 多个城市还试办了有价证券转让业务。(4) 改革科技体制，发展技术市场。近年来，各种技术贸易和专利转让蓬勃兴起，促进了科技与经济的直接结合，仅 1987 年全国技术贸易额就达到 34 亿元，签订合同 13 万多项。据不完全统计，我国现有各类技术开发经营机构 5000 多个，科研生产联合体近万个，初步形成一个多层次、多渠道的技术市场网络。(5) 改革劳动就业制度，发展劳务市场。到 1987 年底，全国已有新的合同制工人 726 万人。各地兴办的技术人才交流服务中心和劳动服务公司等，1988 年交流各种人才达 17 万多人。(6) 逐步开放房地产市场，推动住房商品化、私有化的进程。在深圳等经济特区和一些大城市，已陆续开放房地产市场。

5. 在经济决策方面，开始由过去的政企不分、集中过多的决策向转变政府职能、实行分层次决策转变。

原来的产品经济模式的特点是高度集中，实行以部门为主的管理体制。改革以来，城市的作用增大了，其它一些经济管理权限也扩大了。我们这样的大国，都要靠中央高度集中管理是不行的，必须采取分层次的决策。在统一政策下，责任应当分担，风险应当分散，以调动各方面的积极性。

近年来，进行经济体制改革综合试点的城市已经扩大到72个，其中有11个城市实行国家计划单列、被赋予省一级经济管理权限。从1986年开始，国家先后在16个中等城市和哈尔滨市进行了政府机构改革试点，逐步把经济体制改革与政治体制改革结合起来，促进政府职能的转变。在1982年国家机构改革的基础上，根据“转变职能、下放权力、调整结构、精简人员”的原则，1988年初又对中央国家机构进一步改革，使国务院所属的部委精简合并为41个，缩减了专业经济管理部门，调整加强了经济综合管理、审计、监察、决策咨询和经济信息部门。在机构改革的同时，几年来对计划、财政、物价、金融、物资、外贸等管理权限进行了调整，给地方以更多的权力。

在财政方面，针对长期以来统收统支、“大锅饭”所造成的政企不分、条块分割、资金效益很低的情况，1980年把财政预算管理体制改革为“划分收支、分级包干”；1985年起，将原来由中央财政集中的30%的折旧基金，全部下放给企业自己支配。1988年以来又对各省市区、部分计划单列市分别实行收入递增包干、总额分成、定额上解和定额补助等不同形式的包干办法，这对调动地方积极性、发展

经济、广开财源、增收节支，保证财政收支平衡起了积极的作用。

在金融方面，改革了利率管理体制，给予试点城市专业银行贷款利率上浮 20—30% 的权力，增强了地方政府对资金市场的调节功能。

6. 在社会分配方式上，开始由过去搞平均主义、吃“大锅饭”的供给式分配向以按劳分配为主体的多种分配方式转变。

与以公有制为主体的多种所有制经济结构相适应，近年来在分配制度上也进行了以按劳分配为主体的多种分配方式的改革。

从 1985 年下半年开始，国家陆续对国家机关、事业单位和企业的工资制度进行了初步改革。在国家机关和事业单位，改变了过去的等级工资制，实行了以职务工资为主的新的结构工资制度，党政干部和国家公职人员的工资由基本工资、工龄津贴、职务工资和奖金四个部分组成。在企业里，改变了过去的八级工资制，职工工资按新的工资类别和等级进行了套改。从 1987 年起，又普遍实行了国家核定企业的工资总额和增长幅度，企业内部分配的具体形式由企业自主确定的办法，进一步打破了过去固定工资制度，企业普遍推行了百分计奖、浮动工资、定额工资、计件工资等多种灵活的分配方式，使职工的报酬与企业的经营成果及个人的劳动贡献紧密挂钩，以体现按劳分配的原则。劳动者除了直接的工资、奖金收入和个体劳动所得以外，企业发行债券、股票筹集资金，债券、股票的持有者还可以凭债权取得和按股份分得红利；私营企业雇佣一定数量的劳动力，给业主带来

部分非劳动收入；承包、租赁企业经营者的收入中，还包含了一部分经营风险补偿，等等。这些非直接按劳分配的收入，只要是合法的，都受到国家法律的保护。

7. 在经济联系方式方面，开始由过去条块分割的纵向联系为主向横向经济联合转变。

通过改革，逐步打破了过去纵向封闭型的条块状经济结构，开始形成横向开放型的网络状经济格局，中心城市的经济辐射力、吸引力和综合服务能力大大加强，经济、技术、金融、人才和信息中心的作用开始得到发挥，初步形成了一批以大、中城市为依托的经济区。据统计，全国已形成了49个跨省区的横向联合网络。同时，以大中型骨干企业和名优产品为“龙头”，跨地区、跨部门、跨行业和跨所有制形式的企业横向联合组织也得到了迅速发展。目前，全国工商业已有各种横向联合体3.9万个，大型工业企业集团100多个，其中有12个企业集团已由国家计划单列。此外，还有1万多个科研与生产直接结合的联合体，大大推进了企业技术进步。去年以来，这种经济联合出现一些新特点：

(1) 大型化、多功能企业集团增多。全国现已出现一批集科研、生产、金融、贸易、服务于一体的大型企业集团。从目前来看，大型化、多功能企业集团大致可分为三类：一是跨地区的行业性集团。这是按不同产品在行业内部组建的产供销和人财物紧密结合的跨地区的企业集团。二是跨部门的集团。这是一种属于不同部门的科研单位和企业之间的联合。三是跨地区、跨部门的高技术集团。这是以开发新技术、新产品为目的而联合组织的跨地区、跨部门的开发性集团。大型企业集团的发展，将引起我国企业结构的重组和生

产要素组合的优化，使单个企业的个体优势结合成群体优势，增强在国内外市场的竞争能力。

(2) 经济协作区正向多方位、大跨度发展。随着我国商品经济的发展，区域性经济技术协作区以不同的形式、特点、规模，在不同的层次上发展，一个纵横交错的区域性经济联系网络在形成。到目前为止，全国已有各种类型的区域性经济集团 104 个，其中，省际级经济协作区 8 个，省毗邻地区的经济协作区 41 个，省内经济协作区 44 个，其他类型经济协作区（大河流域、铁路沿线等组成的经济地带）11 个。

经济协作区的发展，将使我国的一些地区性的优势转化为全国性优势，全国性优势转化为国际性优势，大大增强我国的实力和竞争能力。

(3) 东、西部之间技术优势与资源优势互补的态势进一步发展。自 1985 以来，东部地区的技术、人才、资金优势同西部地区的资源优势的结合发展很快，并取得了明显的效益。东、西部已达成并落实 1.58 万个经济技术协作项目，西部从东部引进的资金已达 30 亿元，人才 3.4 万人。东部地区也从西部地区得到了短缺的原材料，减少了进口，节省了很多外汇。上海、北京两市已同西北、西南地区联合建立了一批钢材、生铁、有色金属原材料基地和农副产品基地。130 多个三线军工企业和科研单位已在东部地区的经济特区和开放城市兴办了 200 多个“窗口”，这对于搞活三线军工企业，支持沿海地区实行开放政策，发展一、三线经济技术合作，都起了积极作用。

8. 在生产建设资金的筹集和分配方面，开始由过去的

财政渠道为主向金融渠道为主转变。

为了适应商品经济发展的需要，金融体制进行了一些改革。1983年9月17日，国务院发布了关于中国人民银行专门执行中央银行职能，管理国家金融活动的决定。同时又恢复和设立了主管城市业务的工商银行，主管农村业务的农业银行、主管外汇业务的中国银行、主管长期投资和贷款业务的建设银行、主管世界银行转贷业务的投资银行。1986年恢复了交通银行。先后设立了国际信托投资公司及各类租赁公司、财务公司、信用合作社等非银行金融机构，发展了多种信用方式和融资渠道。一个多层次、多功能的新型金融体制正在形成。

改革，促进了金融机构职能的转换，由担当单纯的国家财政的“出纳”，转向筹集、融通资金，提高资金运用效率和调节社会总需求。在银行内部管理体制方面，打破了行政化的管理模式，开始运用经济办法进行企业化管理，建立和健全了存款准备金制度和经济责任制。在宏观经济调控方面，负责对信贷规模、货币发行、利率调整的管理。

通过改革，实行国家投资由财政拨款改为银行贷款，变国家无偿投资为有偿使用。据统计，全社会生产建设资金中财政拨款部分已从1978年的77%下降为1986年的32%，来自银行贷款的比重已由23%上升为68%。这对于强化建设资金管理，加强企业经济核算观念和提高投入产出率，起了积极作用。

9. 在对外经济关系方面，开始由过去封闭、半封闭型经济向积极参与国际交流与合作的开放型经济转变。

十年来，我国对外开放采取了一系列重大步骤：(1)

1979年夏天中央决定对广东、福建两省实行灵活政策，特殊措施，对外开放；(2) 1980年夏天决定兴办深圳、珠海、汕头，厦门4个对外开放的经济特区；(3) 1984年春天开放沿海14个港口城市和海南岛；(4) 1985年春天决定开放长江三角洲、珠江三角洲和闽南三角区；(5) 1986年以来陆续开放山东和辽东两个半岛；(6) 1988年春天决定成立海南省并将其作为最大的对外开放经济特区，在广东、福建建立更大范围的改革开放试验区，同时制定了沿海经济发展战略，进一步扩大对外开放，参加国际经济的竞争和交流。近年来，在沿海开放城市，还建设了13个经济技术开发区，执行某些类似特区的开放政策。1979—1987年，我国实际利用外资额达375亿美元；引进技术1万多项；开办了中外合资经营、合作经营和外商独资企业9973个，其中已竣工营业的4300个；进出口贸易额从1978年的206亿美元增加到827亿美元，增长了3倍，进一步扩大了对全世界的开放。

实践证明，改革是促进经济发展的强大动力。我国城乡改革的十年，是国民经济大发展的十年。据统计，按可比价格计算，1987年与1978年相比，国民生产总值增长1.23倍；工业总产值增长1.74倍，平均每年增长11.8%；农业总产值增长75.9%，平均每年增长6.5%，非农业的总产值已占农村社会总产值的51.4%，乡镇企业开始成为农村经济的重要支柱；进出口总额已达国民生产总值的1/4。十年来，工业部门用于技术改造的投资达2000多亿元，科学技术与文教卫生事业也得到了相应的发展。在改革的推动下，城乡人民的生活有了改善，农民人均年收入由134元增

加到 463 元，扣除物价上涨因素增加 1.8 倍，平均每年增加 12.1%；城镇人均年生活费收入由 316 元增加到 916 元，扣除物价上涨因素增加 85.6%，平均每年增加 7.1%；全民所有制职工的年平均工资达 1546 元。全国城乡共新建住宅 70 亿平方米，农村人均居住面积已达 16 平方米，城镇也达到 8.5 平方米，城乡人民的居住条件有了很大改善。

当前，我国已进入一个全面深化改革的关键时期，这一时期的主要特点是：

(1) 在由旧体制向新体制过渡的阶段，新旧两种体制的磨擦增多。从新旧体制的转换来看，由于新旧两种体制并存，不可避免地会出现一些制度上的漏洞和管理上的真空，各种利益群体之间的磨擦和矛盾增多，从而增加了深化改革的难度。目前，旧体制已开始向新体制转轨，但它在许多方面还在继续发挥作用；新体制已经开始建立，但尚未真正确立主导地位，更未建立起社会主义商品经济的新秩序。因此，在新旧两体制作用力量都比较薄弱的“边界地区”，就容易出现钻体制上的漏洞和管理上的空子的现象，以及某些违法乱纪行为。前几年，我们对部分生产资料实行了“双轨制”价格，这对于刺激生产，增加供给是起了积极作用的，同时也出现了利用计划内外两种价差倒买倒卖，牟取暴利等消极现象。要根除这些弊端，就必须用较长的时间进行深入彻底的改革。

(2) 改革由单项突破进入全面展开阶段，综合配套改革的要求更高。从改革的推进方式来看，前些年的改革主要靠单项突破、自下而上地逐步推开，现在需要综合配套、全面展开，配套改革的要求比以前更高了，难度更大了。如果改

革不配套，各项改革措施的正负效应互相抵消，改革就很难取得实质性进展。总之，要通过价格改革形成新的经济机制并尽量减少价格改革的困难和风险。这是一项很大的社会系统工程，需要更高的领导艺术和操作水平。

(3) 改革由浅层次转入深层次阶段，深化改革的难度加大。从改革的难易程度来看，由于我们的改革走的是一条由易到难、由浅入深、逐步推进的路子，浅层次的改革，如实行扩权、减税、让利等措施给每个社会成员都能带来一些看得见的实际利益，而深层次的改革涉及到利益格局的全面调整，不可避免地会损害某些局部利益。我们要积极稳妥地推进价格改革和工资改革，就将涉及到更深层次的利益调整，是一个难度和风险较大而又绕不过去的问题。有的社会主义国家在改革中出现某些曲折和反复，也主要集中在价格问题上。如果我们不适时地推进价格改革，就不可能真正确立新经济体制基础，还将影响实现我国在下一世纪中叶达到中等发达国家水平的战略目标。

(4) 改革已进入了由破到立的重要阶段，建立商品经济新秩序的任务很重。在改革的初始阶段，需要大胆冲破旧体制的束缚，而要在深化改革中建立起商品经济的新秩序，则需要付出更艰苦的努力。只有把发展社会主义商品经济所必需的各类经济和社会组织以及一整套法律、规章和制度逐步建立和健全起来，建立社会主义商品经济的新秩序，才能顺利实现新旧体制的转换，牢固地确立新体制的主导地位。目前，我国在新旧体制的转换过程中，由于法制建设跟不上，商品经济秩序不健全，出现了一些混乱现象，如哄抬物价、囤积居奇、投机倒把、中间盘剥、以权谋私、贪污受贿等违