



中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会
公报

1988 年

第三号

5 月 20 出版

目 录

第七届全国人民代表大会第一次会议关于确认赵紫阳辞去国务院总理职务的
请求的决定 (3)

第七届全国人民代表大会第一次会议关于《政府工作报告》的决议 (3)

政府工作报告 李 鹏 (5)

第七届全国人民代表大会第一次会议关于 1988 年国民经济和社会发展计划的
决议 (37)

关于 1988 年国民经济和社会发展计划草案的报告 姚依林 (37)

第七届全国人民代表大会第一次会议关于 1987 年国家预算执行情况和 1988
年国家预算的决议 (50)

关于 1987 年国家预算执行情况和 1988 年国家预算草案的报告 王丙乾 (51)

第七届全国人民代表大会财政经济委员会关于 1987 年国家预算执行情况和 1988 年国家预算草案的审查报告	陈慕华(61)
第七届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定	(64)
关于国务院机构改革方案的说明	宋 平(64)
关于提请审议修改后的国务院机构改革方案的议案	(72)
修改后的国务院机构改革方案	(72)
中华人民共和国全国人民代表大会公告(第八号)	(77)
中华人民共和国宪法修正案	(77)
中国共产党中央委员会关于修改中华人民共和国宪法个别条款的建议	(78)
全国人民代表大会常务委员会关于中华人民共和国宪法修正案草案	(78)
中华人民共和国主席令(第三号)	(79)
中华人民共和国全民所有制工业企业法	(80)
关于《中华人民共和国全民所有制工业企业法(草案)》的说明	吕 东(89)
中华人民共和国主席令(第四号)	(95)
中华人民共和国中外合作经营企业法	(95)
关于《中华人民共和国中外合作经营企业法(草案)》的说明	郑拓彬(99)
第七届全国人民代表大会法律委员会关于两个法律草案审议结果的报告	王汉斌(102)

第七届全国人民代表大会第一次会议 关于确认赵紫阳辞去国务院总理 职务的请求的决定

1988年3月25日第七届全国人民代表大会第一次会议通过

第七届全国人民代表大会第一次会议确认1987年11月24日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议关于同意赵紫阳辞去国务院总理职务的请求的决定。

第七届全国人民代表大会第一次会议 关于《政府工作报告》的决议

1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议通过

第七届全国人民代表大会第一次会议，认真审议了李鹏代总理代表国务院所作的《政府工作报告》，认为报告既肯定了政府工作在广大人民支持下所取得的成绩，也指出了前进中存在的困难和问题，以及工作中的缺点和失误，是实事求是的。报告提出的今后五年我国建设和改革的目标、方针和任务，是可行的。会议决定批准这个报告。

会议认为，上届政府在组织和领导全国各族人民进行社会主义现代化建设的各项工作中，特别是在改革、开放工作中，取得了显著成就，使我国的经济、政治和社会面貌发生了进一步的变化。会议对上届国务院的工作表示满意。

会议要求，国务院和地方各级人民政府在今后五年的工作中，一定要坚定不移地贯

彻执行中国共产党在社会主义初级阶段的基本路线和全国人民代表大会决议，加快和深化改革，扩大开放，把改革和发展更加紧密地结合起来，以保证到 1992 年在提高经济和社会效益的基础上，使国民生产总值达到 15 500 亿元左右，从而为在本世纪末实现国民生产总值翻两番、人民生活达到小康水平的目标打下坚实的基础。

会议认为，国务院和地方各级人民政府，应充分重视这次会上代表们提出的意见和建议，认真研究并采取切实有效的措施，努力解决好广大人民普遍关心的农业、物价、教育、社会风气和社会治安等问题，保证我国社会主义事业更加稳定协调地向前发展。在当前我国的社会主义现代化建设中，必须把农业真正置于国民经济基础的地位，力争农业特别是粮食生产稳步增长；严格控制基本建设规模、社会集团购买力和货币发行量，进一步实现国民经济的稳定发展；价格改革要注意保持物价总水平的相对稳定，充分考虑各方面的承受能力；要加快科学技术和教育事业的发展和改革；要把计划生育特别是农村的计划生育工作抓紧抓好；切实搞好政府的机构改革，克服官僚主义，密切联系群众，提高工作效率；通过经济和政治体制改革，加强社会主义民主、社会主义法制和社会主义精神文明的建设，端正社会风气，巩固和发展安定团结的政治局面。

会议认为，统一祖国，振兴中华，是全中国各族人民的迫切愿望和根本利益。会议希望台湾当局以国家和民族利益为重，为实现台湾与大陆的和平统一进一步采取积极步骤；希望广大台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞和大陆各族人民更加紧密地团结起来，共同推动祖国和平统一的进程。

会议强调，我国将坚决贯彻执行独立自主的和平外交政策，反对霸权主义，维护世界和平，在和平共处五项原则的基础上，进一步发展同各国的友好合作关系，为促进世界的和平与发展继续做出应有的贡献。

会议号召：全国各族工人、农民、知识分子、广大干部、人民解放军和人民警察，各民主党派、人民团体和无党派爱国人士，一切热爱社会主义祖国的劳动者和爱国者，在中国共产党的领导下，同心同德，群策群力，埋头苦干，艰苦奋斗，沿着有中国特色的社会主义道路奋勇前进！

政 府 工 作 报 告

——1988年3月25日在第七届全国人民代表大会第一次会议上

国务院代总理 李 鹏

各位代表!

我代表国务院，向大会作政府工作报告，请予审议。

过去五年国内工作的基本总结

第六届全国人民代表大会期间，国务院在赵紫阳总理主持下，认真执行中国共产党的路线和全国人民代表大会的决议，在各项工作中取得了举世瞩目的成绩。全国各族人民团结一致，奋力开拓，使我国社会主义现代化建设充满了生机与活力，国家面貌发生了深刻的变化。

五年来，在改革开放的推动下，我国国民经济持续发展，总的形势是很好的。

——国家经济实力继续得到显著增强。国民生产总值1987年达到10920亿元，按可比价格计算平均每年增长11.1%。经济发展速度比较高，波动幅度比较小。国民收入1987年达到9153亿元，按可比价格计算平均每年增长10.7%。国内财政收入1987年达到2243.6亿元，平均每年增长12.9%；预算外资金1987年达到1930亿元，平均每年增长19.2%。粮、棉、钢、煤、电、石油、化肥、水泥、化纤、纱、布等主要产品的产量，以及交通运输量，都有较大幅度的增长。全民所有制企业新增加的固定资产达到5854亿元，为我国经济的进一步发展提供了物质技术基础。

——国民经济的重大比例关系进一步趋于协调，宏观经济效益有了提高。工业企业的全员劳动生产率平均每年增长6.5%。固定资产产值率、流动资金周转率和固定资产交付使用率，都比过去有所提高。工业产品的花色品种增加，主要产品质量有了改善。工业生产中物质消耗水平有所下降，五年节约能源折合标准煤1.6亿吨。宏观经济效益的改

进，为国民经济逐步走上良性循环创造了有利条件。

——城乡人民生活进一步改善。农民人均纯收入，1982年为270元，1987年提高到463元，扣除物价上涨因素，平均每年增长8.6%；城镇居民人均生活费收入，1982年为494.5元，1987年提高到916元，扣除物价上涨因素，平均每年增长6.3%。城乡市场繁荣兴旺，消费品供应明显增多。城市新建职工住宅8.5亿平方米，农村新建住房39亿平方米，城乡人民居住条件有了改善。全国城镇共安排3700多万人就业，基本解决了长期积累的城镇待业青年就业问题。贫困地区摆脱贫困面貌的工作取得了较大的进展。

五年来，经济体制改革从农村到城市全面展开，取得了重大进展，积累了丰富经验。

——农村改革继续深入。在完善家庭联产承包责任制的同时，乡镇企业和各项社会化服务业，以及各种兼业经营，得到了很大的发展。农副产品统购派购制度的初步改革，调动了广大农民发展商品经济的积极性。在经济比较发达的地区和大城市郊区，种植业和养殖业的适度规模经营有了发展，开始出现现代农业的集约化经营方式。

——城市改革紧紧围绕增强企业活力这个中心环节展开。在扩大企业自主权的基础上，积极推行承包、租赁等多种形式的经营责任制，试行股份制，促使企业逐步成为相对独立的商品生产者和经营者。在企业内部，推行厂长负责制和厂长任期目标责任制，加强定额管理和经济核算，改革劳动制度和分配制度，企业开始形成有利于发展商品经济的经营机制。

——在搞活消费品市场的同时，逐步发展生产资料市场，开拓金融、技术、劳务和房地产市场，对价格体系改革进行了有益的探索和尝试，大力发展了企业、地方和部门间的横向经济联合。社会主义市场体系正在逐步形成，市场机制在国民经济运行中开始显示出重要作用。

——积极推行宏观经济管理的改革。在计划、投资、物资、财政、税收、金融、外贸等体制方面都进行了不同程度的改革，开始从直接调控为主向间接调控为主过渡。在所有制方面，在大力发展全民所有制经济、城乡集体经济和合作经济的同时，鼓励发展个体经济、私营经济以及中外合资经营、中外合作经营和外商独资企业，逐步形成以公有制为主体的多种成分、多种形式的所有制结构。在加强经济法制方面，在加强财政、税收、物价、银行、审计、海关和工商行政的管理与监督方面，也做了大量的工作。

五年来，在经济体制改革带动下，改革逐步在科技、教育、文化、政治等领域展开，日益显示出重大作用。

——通过科技体制的改革，开始把竞争机制引进科技领域，激发了广大科技工作者的积极性，促进了科学技术的发展。专利制度已经建立，技术市场蓬勃兴起。科研机构、高等学校与企业之间的联合有了新的发展。各种自负盈亏、技工贸结合的科技企业和民办科研机构不断涌现，开始改变了单一的国家办科研的局面。过去五年中，全国共取得重大科技成果5万多项，其中一部分达到了世界先进水平。

——通过教育体制的改革，促进了各类教育事业的发展。基础教育实行地方负责、分级管理的体制，调动了地方、部门、企业办学的积极性。随着义务教育法的实施，中小学办学条件有了改善，教师素质有了提高。职业技术教育发展很快。高等教育改革逐渐展开，促进了教学和科研的发展。派出了大批的各类留学人员，加强和改进了对留学生的管理和服务工作。成人教育初步形成体系，在职职工的岗位培训得到加强。幼儿教育、残疾人教育和扫盲工作，有了较大发展。文学艺术、新闻出版、广播电影电视等各项文化事业和卫生、体育事业欣欣向荣，在改革中不断取得新的成就。

——社会主义民主和法制建设逐步加强。各级人民政府在执行人民代表大会决议和接受人民代表大会监督方面有了进步，并在工作中努力体现人民的意志和要求。许多企事业单位逐步加强民主管理，调动了职工群众的主动性和创造性。农村实行政社分开，建立乡政权，许多村民自治组织逐步发挥群众自我教育、自我管理的作用。各级政府和有关部门为加强法制建设作了很大努力。五年内国务院提请全国人大常委会审议通过的法律有30项，国务院制定和颁布的行政法规有255项。各个领域的法律体系正在逐步完善，执法工作和司法行政工作有了加强。通过普及法律知识，人民群众的法制观念和公民意识逐步增强。

——军队的改革取得重大成效。国防建设的指导思想实现了战略性转变。人民解放军实现革命化、现代化、正规化的进程加快。军队裁员100万的任务已经完成，官兵素质有了提高，国防装备有了改善。国防科技和工业部门认真执行军民结合的方针，取得了显著成绩。人民解放军为保卫和支援国家的社会主义建设，作出了重大贡献。

五年来，不断扩大对外开放，积极发展对外经济技术交流与合作，进一步改变了过

去的封闭半封闭状态。

——沿海开放地区和经济特区的开发和建设取得显著成绩，积极发展了外向型经济，出口创汇能力不断增强。它们在吸收外资、引进先进技术和科学管理经验方面，在了解国际市场、传递经济信息和培养人才方面，发挥了重要的窗口作用。

——对外贸易有了很大发展。1987年全国进口总额达到827亿美元，平均每年增长14.7%。对外贸易市场日趋扩大，同发达国家和发展中国家的贸易都有增加。出口商品结构的调整取得较大进展，工业制成品的出口比重不断上升。

——技术引进工作取得了重大成绩。五年间为改造现有企业而引进的先进技术和设备有1万多项，用汇近100亿美元。许多企业技术落后的状况逐步得到改变，增强了开发能力。与此同时，我国技术开始进入国际市场，改变了只从国外引进技术的局面。

——利用外资取得显著成效。五年间全国通过各种方式使用国外贷款153.8亿美元，吸收外商直接投资87.8亿美元。在1万多个中外合资经营、合作经营和外商独资企业和建设项目中，生产性企业、出口型企业和先进技术型企业所占比重上升，已经涌现出一批办得比较好的企业和一些对经济建设有较大影响的项目。

——对外承包工程、劳务合作和国际旅游业迅速发展。五年间对外承包工程和劳务合作在100多个国家和地区展开，完成营业额近40亿美元。1987年来华旅游入境总人数达到2690万人次，创汇18.4亿美元，分别为1982年的3.4倍和2.2倍，增进了国际社会对中国的了解和中国人民同各国人民的友谊。

五年来，改革和建设的实践有力地推动着人们思想观念的更新，加强了社会主义精神文明的建设。

——封建思想、小生产习惯势力和一些落后于形势发展的陈旧观念受到冲击，适应现代科学进步和发展社会主义商品经济要求的新思想新观念得到传播和增强。集中力量发展生产力的思想，日益成为考虑各种问题的出发点和检验一切工作的标准。广大干部和群众积极参加改革，形成了不可逆转的潮流。

——在坚持四项基本原则和推进改革开放的过程中，加强了社会主义精神文明建设。广大人民群众参加国家和企事业管理的积极性日益提高。群众性的精神文明建设活动不断发展。为建设和改革积极创新、辛勤劳动、作出可贵贡献的先进人物大量涌现。社会

科学理论研究工作取得可喜成果，对建设和改革中的许多重要问题提出了有益的见解。

这里还要着重指出的是，在刚刚过去的1987年，我国国民经济的发展继续保持了良好势头。全国工业总产值增长14.6%（不包括村办工业），适销对路的产品大幅度增加，企业经济效益进一步提高。农村社会总产值增长12.7%，粮食总产量增加109亿公斤，达到4024亿公斤。外贸出口增长27.8%，国家外汇结存上升。经济环境仍然比较紧张，但同上年相比，长期存在的某些不稳定因素正朝着缓解的方向发展。去年的情况说明，全面推行企业承包经营责任制，正确发挥国家在投资、信贷和消费基金等方面的调控作用，把稳定经济和深化改革结合起来，就有可能逐步实现速度和效益的统一，实现微观搞活和宏观控制的统一。沿着这条路子走下去，经济的长期稳定发展是很有希望的。

各位代表！第六届全国人民代表大会期间，我们较好地完成了第六个五年计划，第七个五年计划前两年的执行情况也是好的。五年来我们国家在各方面取得的成就，是全国各族人民在中国共产党领导下团结奋斗的结果。我代表国务院，向全国工人、农民、知识分子、解放军指战员、广大干部和各界人士表示崇高的敬意，向全国各族人民对政府工作的支持表示衷心的感谢！

当前我国经济和社会生活中存在的突出问题是物价上涨过多，使人民生活的改善受到一定影响，部分城市居民的实际生活水平有所下降。应该看到，我国农副产品和初级工业产品的价格长期偏低，价格体系很不合理。在由产品经济向商品经济转化的过程中，必须改革价格体系，适当提高农副产品和初级工业产品的价格。因此，物价总水平有所上升是改革过程中不可避免的，也是促进商品经济发展的要求。这几年尤其是去年的物价上涨幅度过大，是同某些不正常因素分不开的。这里有货币发行偏多，基本建设规模过大，消费基金增长过快，社会总需求超过总供给的原因，也有一些国营工商企业利用自己的垄断地位擅自涨价和变相涨价，以及商品流通领域中间环节过多，市场物价管理不严，投机倒把分子乘机扰乱市场的因素。在农村商品经济迅速发展的条件下，没有能够及时地和正确地运用价值规律来指导农业生产，致使粮食、生猪和其他一些农副产品的生产出现波动，造成某些食品供应紧张，是食品价格上涨过多的一个重要原因。这些因素的产生，也是同我们在工作指导上的缺点和失误分不开的。当然，如何正确运用价格杠杆来调节生产和消费，对我们来说还是一个需要继续研究和探索的课题。国务院最

近经过多次认真讨论，决定在物价问题上采取以下的综合配套措施：一、继续坚持有计划有步骤地改革不合理的价格体系，逐步调整农副产品价格，理顺工业品与农副产品的比价以及农副产品内部的比价，以利于促进生产的发展；二、从增加供给和抑制需求两方面入手，适当控制物价上涨幅度，使物价总水平保持相对稳定，努力做到不超过各方面的承受能力；三、对主要食品定量供应部分，各地根据价格上涨的不同情况，要给职工以适当补贴；四、积极发展生产资料市场，对重要生产资料实行最高限价；五、加强物价管理和工商行政管理，建立和健全群众性的社会监督制度。对投机倒把和违反价格管理规定的单位和个人，都要严加管束和依法惩处。为了向代表们进一步说明物价和价格改革的情况，将由国家物价局向大会作一专题汇报。

五年来我们在各方面工作中取得的成就是巨大的，但前进中仍然存在不少困难和问题，工作中也还有不少缺点。经济工作中急于求成、忽视经济效益的倾向依然存在。经济结构还不合理，特别是能源、原材料供应、交通和通信仍然很紧张。国家财政还有较多的赤字。不稳定因素虽有缓解，但尚未根本消除。在新旧两种体制并存的条件下，在改革旧体制和探索、完善新体制的过程中，面临许多新的矛盾。中央与地方、国家与企业、集体与个人、计划与市场等基本经济关系尚未完全理顺，很多方面的工作还不能适应社会主义有计划商品经济发展的要求。随着市场逐步开放和商品货币流通日益扩大，许多法规和制度有的尚未建立，有的不够健全，有的执行又不够严格，管理监督也没有跟上，偷税漏税、行贿受贿、敲诈勒索、假冒伪造等恶劣行为时有发生；一些干部以权谋私，甚至贪污腐化；一些政府机构官僚主义严重，一些部门、地方和企事业单位奢侈浪费惊人；在交通运输和生产建设中，由于领导不力、管理不善、劳动纪律松弛和规章制度执行不严等原因，恶性事故多次发生。所有这些，给改革和建设事业以至人民生命财产带来了重大损失，必须引起我们的高度重视，认真加以解决。

回顾过去五年建设和改革的历程，我们从实践中获得了不少有益的经验，其中最值得在今后工作中认真吸取的有以下几点。

一、牢固树立建设要依靠改革，改革要促进建设的指导思想，坚持把改革放在总揽全局的位置上。加快社会主义现代化建设，集中力量发展社会生产力，是社会主义社会尤其是社会主义初级阶段的中心任务。要实现这个任务，不改革长期形成的不适应生产

力发展的旧体制，是不可能的。因此，建设必须依靠改革，改革必须促进建设。政府工作千头万绪，只有以改革总揽全局，才能高屋建瓴，驾驭复杂局势，带动各方面的工作。五年来的实践还告诉我们，由于我国是一个经济文化落后而又发展极不平衡的发展中国家，改革只能在经济环境还不宽松的情况下进行。我们必须坚持从实际出发，遵循客观规律，不断解决社会经济生活中的矛盾，促进经济建设的稳定协调发展。对于改革进程中出现的问题，必须通过深化改革加以解决。只有这样做，才能使建设和改革相互促进，沿着有利于发展社会生产力和完善社会主义制度的方向前进。

二、无论建设还是改革，都必须坚持从实际出发，解放思想，尊重实践。我们的建设和改革，既不能照搬书本或照搬外国的做法，也不能从主观愿望出发，脱离实际，随心所欲，必须立足于我国国情，坚持实践是检验真理的标准，努力探索自己的道路。中国共产党十一届三中全会以来，各项正确的建设方针和改革方案都是解放思想的产物，今后建设和改革的顺利发展，仍然必须以进一步解放思想为先导。解放思想，就要敢于破除阻碍生产力发展的传统观念和条条框框，摆脱僵化思想的束缚。对有利于生产力发展的事情，必须坚决支持；对不利于生产力发展的事情，必须坚决革除。只有这样做，社会生产力才能得到进一步解放，现代化事业才能蓬蓬勃勃发展。

三、建设和改革都要以提高经济效益为中心，不断推进科技进步和加强现代化管理。随着改革的深入和各方面经济关系的逐步理顺，我国生产建设的经济效益逐步有所提高，但经济效益差的落后状况还远远没有改变。这个问题不解决，我国经济就不可能实现现代化。当前经济建设需要大量资金，体制改革和人民生活改善都需要财力物力的支持，这些都只能从发展生产和提高经济效益中寻求出路。我们的建设和改革，必须以提高经济效益为出发点和落脚点，并以此来衡量它们的得失成败。我们必须在不断提高经济效益的前提下，求得结构合理的比较高的发展速度。而要实现经济效益的大幅度提高，逐步由粗放经营转到集约经营的轨道上来，必须大力促进科技进步，不断加强科学管理。我们一定要锲而不舍地在这方面作出成绩，否则的话，我们在经济上和技术上同发达国家之间的差距就会进一步扩大，在国际上就会没有我们应有的地位。

四、正确处理建设和改革中目标和步骤之间的关系，保证建设和改革的顺利发展。中国共产党第十三次全国代表大会确定了到下个世纪中叶分三步走的经济发展战略，确定

了经济体制改革的目标，以及其他方面体制改革特别是政治体制改革的总体设想。实践已经并将继续证明，这些建设和改革的目标是正确的。但是也必须看到，这些目标毕竟还是粗线条的，需要在实践中不断加以充实和完善。实现这些目标的具体步骤，也只能在实践中不断探索。过去五年的情况说明，为了实现建设和改革的目标，有的时候往往需要采取迂回的方式前进。我们既要坚持建设和改革的目标和方向，鼓舞斗志，提高信心，又要对前进道路上可能遇到的困难有足够的思想准备，充分考虑国家、企业和群众的承受能力，把量力而行和尽力而为结合起来，既积极又稳妥地前进。经济关系错综复杂，我们的国家又这么大，情况千差万别，不论是建设规划还是改革方案，都不可能一下子就设计得尽善尽美，总要经历一个不断完善、不断提高的过程。目标确定后，必须精心设计方案，确定实施步骤，搞好试点，取得经验后再加以推广，努力做到稳步前进。

五、妥善处理各方面的利益关系，充分调动广大干部和群众的积极性。我国的改革能否顺利进行下去，在很大程度上取决于广大干部和群众对改革的理解和支持，取决于充分调动广大干部和群众的积极性。从根本上说，改革将极大地解放生产力，给人民带来新的利益和更高的生活水平，必然得到人民的拥护。但是，改革是一个长期的复杂的实践过程。新体制的诞生和完善，改革的成功，是需要付出辛勤的劳动甚至巨大的代价的。那种希望不花费什么力气就能把改革推向成功的想法，是不现实的。改革最终会给全体人民带来极大的好处，但改革的每项具体措施不可能都立即给大家带来实际利益，甚至有可能在一定时期内使一些人的利益受到影响。我们必须正视这个问题，密切注意改革过程中出现的各种摩擦和漏洞，认真研究解决。我们坚决保护一切按劳取酬、勤劳致富、合法经营的收入，但对过高收入也要依法通过税收等办法进行适当调节。对违法乱纪、非法牟取暴利的，必须坚决依法制裁。同时，要大力加强关于改革的舆论宣传，帮助广大群众弄明白改革措施的内容、意义和必要性，增强对改革的理解，自觉支持改革，参加改革。各级干部特别是领导干部肩负着领导改革的历史重任，必须在改革中走在前列，率领群众前进。无论建设或改革，都要妥善处理国家、集体、个人三者之间，中央与地方之间，城乡之间，各部门之间，沿海地区、内地和边远地区之间等各方面的利益关系，使它们能够得到较好的统筹兼顾。

今后五年建设和改革的目标、方针和任务

中国共产党第十三次全国代表大会规划了我国社会主义现代化建设的宏伟蓝图。今后的五年，是落实十三大精神，实现新旧体制转换和第二步经济发展战略的关键性五年。在这五年里，我们要加快和深化改革，推动生产力发展，实现第七个五年计划，制定和实行第八个五年计划。到1992年，力争在不断提高经济效益的基础上，使国民生产总值达到15500亿元左右，平均每年增长7.5%左右。这个增长速度，大体相当于第七个五年计划规定的增长速度。根据目前我国经济的发展情况和趋势，实现这个目标是完全可能的。实现了这个目标，我国国民生产总值将比1980年增长1.7倍，这样就可以为在本世纪末实现国民生产总值翻两番、人民生活达到小康水平打下牢固的基础。

坚定不移地贯彻执行党在社会主义初级阶段的基本路线，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则和改革开放，是实现我国经济和社会发展目标根本保证。在今后五年的政府工作中，必须充分体现这个总的指导思想，并牢牢把握以下的方针：以改革总揽全局，把改革和发展更加紧密地结合起来，使两者能够更好地相互配合和相互促进；认真执行长期稳定发展经济的战略，更加突出地抓好科学技术和教育事业的发展和改革，加快发展沿海地区外向型经济，进一步促进全国经济的繁荣和现代化水平的提高；在加快和深化经济体制改革的同时，积极而又稳妥地推进政治体制改革，加强社会主义民主和法制建设，巩固和发展安定团结的政治局面；围绕着经济建设并为经济建设提供思想保证和智力支持，大力加强社会主义精神文明建设，逐步造成适应社会主义要求的良好社会风尚。国务院各部门、各地方和各企业事业单位，都要按照上述要求树立全局观念，同时在自己的工作中充分发挥主动性、积极性和创造性，使我国社会主义现代化建设更加充满生机与活力，使我国社会主义社会更加协调稳定地向前发展。

根据上述的奋斗目标和方针，国务院要在今后五年里努力实现以下的十项主要任务。

一、大力发展农业生产和加强基础工业、基础设施的建设，以保持国民经济的持续稳定增长。

农业特别是粮食生产的稳定增长是整个国民经济长期稳定发展的基础。在实现我国

经济现代化的过程中，任何时候都要注意防止和纠正忽视农业的倾向。到本世纪末，我国粮食生产必须争取达到 5 000 亿公斤，平均每年增产 80 亿公斤。同时，必须积极发展棉花、油料、糖料等经济作物，发展畜牧业和水产业。我国人均只有一亩半耕地，要适应国家建设和人民生活对农副产品的需要，实现从温饱向小康的转变，任务很艰巨，但必须努力完成。我国农村正在从自给半自给经济向商品经济转化，对目前农业生产中出现的新情况和新问题，应当在发展商品经济的过程中，按照价值规律加以引导和解决。这是在农村工作中必须牢固确立的一条重要指导思想。

今后五年，一定要大力巩固和发展农村改革的成果，继续推进农副产品收购制度的改革，逐步理顺价格关系，搞活流通，加强产前、产中和产后服务，以充分调动广大农民发展农业特别是粮食生产的积极性。必须增加对农业的投入，改善农业的物质技术条件，增强农业发展后劲。要加强农田水利建设，认真进行大江大河的治理，努力增加森林植被，提高防治水、旱、风、虫等自然灾害的能力，并采取有力措施坚决制止乱占滥占耕地的现象。北方干旱地区要积极推广耐旱高产作物，开辟旱地农业高产稳产的途径。进一步扶持贫困地区脱贫致富，努力取得更加切实的成效。国家要随着国力的增强逐步增加农业投资，地方财力要更多地用于农业，特别要积极引导乡村合作组织和广大农户增加对农业的积累和投入，增强农业的自我发展能力。为此，要在坚持和完善家庭联产承包责任制的基础上，制定进一步调动农民积极性的政策，提高农民对政策的信任感和稳定感，使农民树立长期经营发展的观念。通过改建和扩建一批化肥厂，五年内使化肥生产能力增加标准肥 1 500 万吨。这是增强农业发展后劲的一项重要措施。同时，要推广科学施肥，提倡增施农家肥，提高土地肥力。还要积极增加农用柴油的供应，增加农用薄膜、农药以及优质农机具的生产和供应。

近几年来，乡镇企业发展很快，已经成为农村经济的主要支柱和国民经济的重要组成部分。这不但为农村剩余劳动力提供了就业机会，而且有利于农业的集约经营和现代化，为实现有中国特色的工业化开辟了一条新的路子。我们决不能因为调整农村产业结构而放松农业特别是粮食生产，也不能因为强调粮食生产又放松了农村产业结构的调整。今后农村产业结构的调整要向两个方面发展：一是资源的开发，要向滩涂、水面、丘陵、山区、庭院和中、低产田进军，加强草原建设，坚决保护和合理利用森林资源，开展内

陆水域和沿海滩涂养殖,全面发展农林牧渔业;二是根据当地的资源特点和社会条件,继续发展乡镇企业和社会服务业,使之成为支持农业生产发展的重要力量。总之,要把农村丰富的劳动力资源和自然资源结合起来,把发展城市经济和乡村经济、内向型经济和外向型经济结合起来,使我国农村经济长期保持兴旺发达的局面。

我国农业的根本出路在于由传统农业向现代农业转变。近年来在一些经济发达地区、大城市郊区开始出现的以集约经营为标志的适度规模经营,是我国农村经济发展的必然趋势和方向。只有适度规模经营,才能更好地使用科技成果,实现劳动者与土地、技术、装备的合理组合,取得最佳经济效益。推进适度规模经营,必须同生产力的发展水平相适应,以农业剩余劳动力转移的状况,农业机械化的程度,以及社会化服务体系的发展为条件,绝不能一哄而上,不能强迫命令和拔苗助长。

基础工业和基础设施是我国经济的薄弱环节。加强基础工业和基础设施的建设,要在改善经营管理,充分发挥生产潜力,注重资源合理利用和资金节约的基础上,进行必要的技术改造、扩建和新建。

基础工业的建设,首先要加快以电力为中心的能源建设。要充分发挥中央、地方和企业各方面办电的积极性,争取每年平均装机 900 万千瓦以上,并相应进行输电、变电的配套建设,在五年内使电力供应紧张状况得到明显缓和。煤炭工业要在逐步扩大煤矿建设的同时,继续抓好统配煤矿、地方和乡镇煤矿的技术改造和配套完善工作,努力提高煤炭质量,保证每年增产原煤 3 000 万吨以上。石油工业要加强陆地和海上的普查勘探,争取尽快拿到一批新的油气储量;老油田要积极挖掘潜力,继续保持稳产,同时加强新油田的开发建设,争取每年增产原油 300 万吨。加快原材料工业的发展,提高自给能力,增加品种和提高质量,充分重视原材料的节约和合理使用。通过技术改造和挖潜扩建,努力做到每年增产钢 250 万吨以上,有色金属、化工原料和建筑材料也要有较大增加。

必须加快交通运输和邮电通信事业的发展。积极发展综合运输,把铁路、公路、水路、航空和管道等运输设施有机结合起来,适当分工,合理分流,努力提高运输的综合效率。铁路建设要以增强晋煤外运能力和某些限制口的通过能力为重点,积极改造老线,建设急需的新线,保证每年增加运力 4 000 万吨以上。继续加强沿海港口和公路的建设。

充分利用我国海岸线长、江湖通航水道多的优势，使国内水运事业有一个较大的发展，同时进一步扩大远洋运输，为发展对外贸易服务。民用航空是现代化的交通工具，要进一步扩大运输能力，搞好在建机场的建设和现有航空设施的改造。加快邮电事业的发展，使大中城市市内电话的紧张状况有所缓和，长途通信和国际通信能力进一步提高。

要大力振兴机械和电子工业，推进横向联合和专业化协作，为整个国民经济的技术改造和扩大出口提供更多的先进技术装备。轻纺工业要努力提高产品档次，增加花色品种，满足人民消费需要，并争取更多地进入国际市场。

不论是交通运输，还是工业生产和基本建设，都必须执行“安全第一、预防为主”的方针，高度重视安全生产，切实改进管理，严格劳动纪律，提高劳动者素质，认真执行规章制度，加强设备维修，采用先进的技术手段，努力防止恶性事故的发生。

为了保持国民经济持续增长，必须长期实行稳定发展经济的方针。经济的稳定发展必须努力实现速度和效益的统一，保持适当的增长速度，过快了不行，慢了也不行。近年来基本建设规模过大，社会集团购买力和个人消费基金增长过快，货币过量发行以及财政支出膨胀，是影响经济稳定发展的重要原因。因此，必须从控制需求和增加供给两个方面继续继续努力，争取实现社会总需求和社会总供给的大体平衡。国务院在经济工作中将尽最大的努力，开辟新的财源，增加财政收入，控制财政支出，务使财政赤字不突破计划规定的数额。要严格控制货币发行，合理安排信贷规模，使货币供应量同经济的增长相适应。严格控制投资规模，合理调整投资结构，坚决压缩计划外投资，压缩一般性建设和非生产性建设，以保证必要的重点建设和技术改造。为了在发展生产和提高经济效益的前提下改善人民生活，对消费基金的增长也要作相应的控制。在发展农业生产和增加农副产品供应的同时，大力增加日用工业消费品的生产，特别是增加优质名牌产品和市场紧俏商品的生产。商业部门要积极组织好市场供应，发挥国营商业在平抑物价中的作用。去年以来在全国范围内开展的增产节约和增收节支运动，取得了明显的成绩，但发展很不平衡，潜力还很大，必须广泛深入持久地开展下去。

二、加快科学技术和教育事业的发展和改革，把经济建设切实转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。

实现四个现代化，科技是关键，教育是基础。我国生产力的发展，经济效益的提高，

以至整个社会的进步，都离不开科学技术和教育事业的发展。因此，促进科技进步，加强智力开发，决不仅仅是科技界、教育界的事情，而是全社会的一件大事。各级政府、各地方各部门和各行各业，都必须坚持把发展科学技术和教育事业放在首要位置上，以极大的热情，采取正确的政策措施，努力办好这件大事。

根据中国共产党第十三次全国代表大会的建议，国务院已责成国家科委和有关部门尽快制定出中长期科学技术发展纲领，明确科学技术发展的战略目标、重点和措施，以便动员和组织全国各方面的力量，切实有效地推进整个国民经济的技术进步。

促进科技进步，必须从深化科技体制改革入手，鼓励越来越多的科技人员直接为经济建设服务，缩短科学技术成果转化为生产力的时间。要不断完善技术市场，加快科技成果商品化的进程，引导和推动科研单位同生产企业之间的联合。进一步放宽放活对科技人员的政策，支持和鼓励更多的科技人员到工农业生产第一线，特别是到城镇、农村、边远地区和贫困地区搞技术承包，开展技术服务。集中必要的财力物力人力，围绕农业、能源、交通运输、邮电通信和原材料工业、机械和电子工业等国民经济发展重点，进行重大科技课题的攻关以及工业性试验，用先进的工艺、技术和设备改造企业特别是大中型企业。积极组织社会集资，大力推行“星火计划”，保持一支精干的高水平的研究队伍，继续加强基础研究和应用研究，推动新兴技术和高技术的发展，为国民经济向更高水平前进准备条件。认真贯彻执行专利法，鼓励和保护发明创造，把科技人员和广大职工的群众性技术革新活动广泛深入地开展起来。

我国教育事业的根本任务是为社会主义建设培养合格的劳动者和各类专门人才。各级各类学校要努力使学生在德、智、体、美各方面得到发展，并适当加强劳动教育。各级政府要更加关心和重视教育事业，象抓经济工作那样抓好教育工作。教育发展计划应当成为经济和社会发展总体规划的重要组成部分。随着经济的发展，国家和地方都要逐步增加教育经费，提倡和鼓励社会力量集资办学、捐资办学，以加快我国教育事业的发展。

大力加强基础教育，因地制宜地实施九年义务教育，是提高教育水平和全民族素质的基础，应当成为教育工作的重点。必须继续加强教师队伍的建设，提高中小学教师的地位，改善办学条件。各级政府和教育部门要采取切实措施，引导学校端正办学思

想，努力纠正片面追求升学率的倾向。还要充分重视家庭教育，以便同学校教育相配合，帮助青少年健康成长。为了满足社会多方面的需求，要在城市和乡村进一步开展职业技术教育和成人教育，扩展专业培训的内容，提倡继续教育，鼓励自学成才。在企业里要坚持职工岗位培训制度，提倡干什么学什么，不断提高劳动者的技术水平和工作能力。在农村中，必须继续抓紧扫除青壮年文盲的工作。把农村教育与普及科学知识和推广农业先进技术结合起来，对促进农村经济的发展具有重要意义。

高等教育体制改革的目标，是逐步建立起能够适应社会对专门人才需要的有效机制。要进一步改革教学内容和教学方法，还要对招生制度、毕业生分配制度等逐步进行改革，把竞争机制恰当地引入高等学校，以提高教学质量，激发学生的学习积极性和主动性。这些原则也同样适用于各类职业技术学校。向国外派遣留学人员是我国现代化建设的需要，也是执行对外开放政策的具体体现，要长期坚持下去。对留学人员的派遣和管理工要不断加以改进。

高等学校有一支强大的科技队伍，应当在完成教学任务的同时，引导他们主动与经济建设相结合，鼓励他们开展各种形式的社会服务。我国高等教育已有一定的规模，在今后的一段时期内，发展的重点是提高教育质量，调整层次和结构，而不是扩大学校规模和增加学校数量。

各类学校都要在改进和加强业务教学工作的同时，认真改进思想品德和政治课程的教学，加强对学生的思想政治工作。这几年高等学校和一些中等学校组织学生参加各种形式的社会实践活动，收到了良好效果，应当坚持下去，并不断总结经验，加以完善，社会各方面要积极给予支持。

奋战在科技、教育战线和其他战线上的广大知识分子，是社会主义现代化建设大军的一支骨干力量。他们同广大工人、农民一道，辛勤劳动，积极奉献，涌现出许多先进事迹和模范人物。我们一定要进一步造成尊重知识、尊重人才的社会风尚，继续改善知识分子特别是广大教师和在农村或边远地区工作的科技人员的生活条件。要正确引导和鼓励高等院校、科研和医疗等单位的工作人员在努力完成本身工作和统筹兼顾的前提下，积极开展多种形式的包括有偿形式在内的社会服务，在为国家和社会创造财富的过程中逐步改善自身的工作条件和生活条件。要注意从工人、农民和其他劳动者中发现和培养

专门技术人才和能工巧匠。各级政府都要关心知识分子，倾听他们的意见，为他们解决一些实际困难，鼓励他们更好地发挥自己的聪明才智，为社会主义现代化建设作出更大的贡献。

三、以深化企业改革为中心进行综合配套改革，逐步确立新经济体制的主导地位。

我国经济的长期稳定发展，从根本上说，必须依靠经济体制改革的顺利推进。要通过分阶段、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，促进生产力发展。

深化企业改革，增强企业特别是全民所有制大中型企业的活力，是整个经济体制改革的核心。当前改革的关键是根据企业所有权与经营权分离的原则，实行多种形式的承包经营责任制。实践证明，企业实行承包经营，是增强城市经济活力的重要手段，并能为其他方面的改革创造条件。我们要根据配套、完善、深化、发展的方针，把以承包经营责任制为主要内容的企业经营机制改革不断推向前进，使企业逐步走上自主经营、自负盈亏的道路。

深化企业改革，一要积极引入竞争机制，采用招标、选聘和民主选举等多种形式，择优选任企业的经营者或经营者集团，逐步造就一支宏大的善于进行科学管理的企业经营者队伍。二要加强企业各项基础工作，全面推行厂长负责制，完善厂内经济核算，结合各厂具体情况推广满负荷工作法和其他行之有效的管理制度和方法。加强和改善企业内部的民主管理，健全职工代表大会制，充分发挥广大职工在企业中的主人翁作用，调动他们的积极性和创造性。这是管理好企业不可缺少的条件。三要积极促进企业间的横向联合，大力发展企业集团。在自愿互利的基础上，鼓励企业承包企业、企业租赁企业或相互参股，继续试行股份制，促进企业组织结构和产品结构的合理调整。四要实行企业产权有条件的有偿转让，使闲置或利用率不高的资产得到充分利用。

在深化企业经营机制改革的同时，认真进行有关方面的综合配套改革。继续发展社会主义市场体系，发挥城市的综合经济功能，基本理顺计划、财政、银行之间的关系，逐步建立起以间接调控为主的宏观管理体系。

计划体制的改革，重点是转变国家计划机关的职能，逐步缩小指令性计划，扩大指导性计划，重视中长期产业政策的制定和搞好各项经济比例关系的综合平衡，配套运用

经济手段，逐步形成“国家调节市场，市场引导企业”的新的经济运行机制。

投资体制的改革，重点是通过建立和完善固定资产投资基金制，全面推行项目设计施工的招标制，以达到提高工程质量，节约投资，缩短工期，改善投资结构，提高投资效益，合理控制固定资产投资规模的目的。今后建设资金要从多种渠道筹集，并实行有偿使用。要逐步做到国家只掌握关系全局的基础设施和基础工业的投资，并配合财政金融体制的改革，把经营性投资的主体逐步转向企业。

财政体制要在企业实行承包经营责任制的基础上，逐步转向税利分流，理顺国家与企业之间的分配关系。在统一领导、分级管理、划分事权的基础上，调整各级财政的收支范围，实行不同形式的财政包干制。逐步完善税制，适当调整税种税率，积极创造条件，向分税制和税后还贷制过渡。加强税收的征收和管理工作，发挥税收对经济的调节作用。要抓紧建立国有资产的管理体制。

在金融体制的改革方面，要进一步完善中央银行的调控体系，发挥它在宏观经济调控中的重要作用。既要控制货币发行，避免通货膨胀，又要保证货币的合理供应量，以保持经济稳定增长。今后财政发生赤字，将主要通过发行政府债券解决。通过专业银行企业化和开放金融市场，积极筹集社会资金，择优贷款，以利于合理调整产业结构，支持重点建设、工农业生产和出口创汇。

价格改革要继续走“放、调、管”相结合的路子，逐步理顺价格体系和价格管理制度，促进商品经济的发展。逐步调整少数关系国计民生的重要商品的不合理比价，继续放开一般商品价格，同时加强对市场的引导和管理。重要原材料和能源价格，指令性计划部分实行国家定价，其余部分实行地区之间或企业之间协商定价。对协商定价，必要时可规定价格浮动幅度或最高限价，予以指导。坚决防止行业内价格垄断，严格制止乱涨价和变相涨价。

加快商业体制改革，积极发展各类批发贸易市场，探索期货交易。在发挥市场调节作用的同时，必须加强市场管理和监督。加快农村供销社改革，促进农村商品经济的发展。加快物资体制改革，减少统配物资的品种和数量，加强对重要物资的管理，逐步建立和发展各种形式的生产资料市场，搞活物资流通。

深化劳动工资制度的改革，继续推行劳动合同制，把招工用工权真正交给企业，优

化企业劳动组合。发展劳务市场和技术市场，促进人才合理流动。逐步实行工资总额按地区和部门的分级管理。有条件的企业，可实行工资总额与经济效益挂钩的制度。企业内部的工资形式和考核奖罚办法，由企业自行决定，国家通过税收调节企业工资增长幅度，逐步使企业工资制度与党政机关、事业单位的工资制度分离。企业要普遍建立风险基金制度。

加快城镇特别是中大城市住房制度的改革，逐步实行住房商品化。这有利于合理调整城镇居民消费结构，转变消费观念，克服住房分配中的不正之风，是利国利民的好事。各级政府要在国家的统一政策指导下，根据各地具体情况，积极研究和制定方案，分期分批地推进这项改革。结合住房制度的改革，发展房地产市场，实行土地使用权的有偿转让。

要加快社会保障制度的改革，建立和健全各类社会保险制度，进一步发展社会福利事业，继续做好优抚和救济工作，逐步形成具有中国特色的社会保障制度。

必须强调，在进行各项管理制度改革的同时，一定要加强经济立法和经济司法工作，健全税务、工商行政管理、审计和监察体系，加强经济管理和监督，以保障社会的正常秩序和国民经济的健康发展。

四、不失时机地加快实施沿海地区经济发展战略，进一步扩大对外开放。

当今世界各国在经济方面的相互合作、相互依赖和相互竞争日益增强。发达国家经济结构的调整和对外投资的扩大，为我们进一步进入国际市场提供了良好的机遇。我们必须继续扩大对外开放，加快发展沿海地区外向型经济，积极参加国际交换和竞争，以沿海经济的繁荣带动整个国民经济的发展。

我们要继续巩固和发展已经形成的对外开放格局，充分发挥现有经济特区、沿海开放城市和经济开放区的作用，同时在这个基础上对广东、福建和海南岛实行更加开放的政策，建立改革开放综合试验区，为进一步深化改革和扩大对外开放积累经验。根据海南岛独特的历史、地理和资源条件，国务院建议成立海南省，把海南办成全国最大的经济特区，实行比现有经济特区更加优惠的政策。海南岛开发建设的任务很艰巨，工作要扎扎实实地进行。必须立足本地资源优势，坚持全面规划、突出重点、分片建设的方针，从改善投资环境入手，逐步建立起更加开放的外向型经济结构。

沿海经济比较发达的省市要进一步扩大开放地区，立足于本地优势，充分利用劳动力资源丰富和成本较低的优势，实行“两头在外”（即原材料来源在外和产品销售市场在外），积极扩大劳动密集型产品和劳动与技术密集型产品的加工出口，参加国际交换。在发展外向型经济中，沿海工业城市和经济特区要走在前头，发挥国营大中型企业在增加出口创汇中的骨干作用。要特别重视利用沿海农村劳动力的优势和现有乡镇企业的基础，发展外向型企业和创汇农业。大力发展沿海和内地的横向经济联合，积极向内地转让技术、管理经验和输送人才，带动中部和西部地区的经济发展，进一步发挥沿海地区在对外开放中的重要作用。实施沿海地区经济发展战略必须有紧迫感，决不能贻误时机，但也要有坚韧不拔的艰苦创业精神，踏踏实实地做好基础工作。在实施沿海经济发展战略的同时，必须按照生产力合理配置的原则，统筹规划全国的经济的发展。内地要利用沿海地区发展外向型经济的机会，促进本地经济发展，并从自己的实际情况出发，在对外开放中迈出新的步伐。

适应对外开放和对外经济发展战略的需要，进一步加快和深化外贸体制的改革。外贸体制改革要坚持“自负盈亏、放开经营、工贸结合、推行代理制”的方针，打破“吃大锅饭”的体制。从今年起，在全国全面推行外贸承包经营责任制，实行外贸出口创汇、向国家上缴外汇包干，适当调整外汇留成比例，给地方创造良好的经营条件。除少数关系国计民生的重要商品的进出口仍由国家统一经营外，大多数商品的经营权下放到地方，并相应下放经营机构。必须把承包经营责任制落实到外贸企业和出口生产企业，以调动它们的积极性。全国性的外贸、工贸进出口公司，要逐步向综合性、多功能和国际化方向转变，有计划地把工作重心转移到努力开拓国际市场上来，积极为国内的外贸企业提供服务。加速推行进出口代理制，进一步发展横向经济联合，推动外贸事业的全面发展。

增加出口创汇是扩大对外开放和发展对外经济贸易的基础。按照择优出口的原则，逐步调整出口商品结构，发展出口生产基地，扩大和完善国际市场的销售和服务网络。努力做好国内市场需要和外贸出口的统一平衡，加强出口贸易的协调管理工作，发挥外贸、物价、财政、税务、银行、海关、商检、外汇和工商行政等部门的管理职能，审计和监察等部门的监督职能，外贸商会的协调职能，以保证对外贸易的健康发展。积极开拓国际承包劳务市场，加强管理和协调，进一步发展对外承包工程和劳务合作。大力发展旅

游事业，积极开发旅游资源，提高旅游从业人员的素质和服务质量，改善经营管理。根据讲求经济效益、促进科技进步和增强自力更生能力的原则，进一步调整进口商品结构。技术引进的方式要多样化，防止盲目性，加强对引进技术的消化和创新，发展进口替代，加快国产化进程。

利用外资要广开渠道，根据偿还能力和国内资金与物资的配套能力，保持适当的规模和合理的结构，正确引导投资方向，提高使用外资的综合效益。重视吸引外商直接投资，大力发展中外合资企业、合作经营企业和外商独资企业。注重利用现有企业同外商进行合作，加快技术改造的步伐。进一步改善投资环境，加快基础设施建设，提高办事效率，保障外商投资企业的经营自主权，使外商能够按照国际通行方式在我国投资和经营。

五、切实搞好政府机构改革，努力克服官僚主义、提高工作效率和严肃政纪法纪。

改革政府工作机构是政治体制改革的重要组成部分，是下届政府的中心工作之一。现在，国务院的机构改革方案已提交大会，国务委员宋平将对此作专门说明，请各位代表审议。我现在主要讲一讲政府机构改革的目标、方针和重点。

政府机构改革的长远目标，是根据党政分开、政企分开和精简、统一、效能的原则，逐步建立具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。实现这个目标，需要经过长期的努力。在今后五年内，要努力创造条件，逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府的关系。国务院这次的机构改革方案，着重考虑了以下几点。

第一，这次机构改革主要着眼于转变职能。经过几年来的经济体制改革，现有政府机构不适应改革要求的情况已经暴露得比较明显，政府在怎样管理经济的问题上也取得了一些新的经验。这就使得我们有可能根据深化改革的要求，按照加强宏观管理和减少直接控制的原则，转变职能，划清职责范围，配置机构。该撤销的撤销，该加强的加强，该增加的增加，不搞简单的撤并机构和裁减人员，使改革后的机构能够比较适应经济体制改革和发展社会主义商品经济的要求。

第二，这次机构改革的重点是同经济体制改革关系极为密切的经济管理部门，特别是其中的专业管理部门和综合部门内的专业机构。对于新组建的部门，要按新的职能配

置机构，搞好定职能、定机构、定人员的工作。对于要撤销的部门，要有妥善的过渡措施，以保证工作的连续性。对于保留的部门，也要根据机构改革的精神，转变职能，下放权力，调整机构和精简人员。

第三，这次机构改革要同经济体制和政治体制改革的总进程相适应。现在的机构改革方案，全面衡量了改革的需要和现实的可能，既迈出了具有决定意义的一步，又考虑到了社会的承受能力；既对传统管理模式有所突破，又带有一定的过渡性。

机构改革是很复杂的工作，既要坚定不移地进行，又要审慎稳妥。国务院这次机构改革的实施步骤是：改革方案经本次大会审议通过后，三个月内把新部委组建起来并投入运行；其余部委的内部调整和人员精简，要求在半年内完成。地方政府的机构改革要有领导有计划地、自上而下地逐步展开。除国务院批准的试点城市外，各省、自治区、直辖市政府机构的改革，拟从1989年开始。县和乡政府的机构改革，拟再晚一些进行。国务院各部门要支持地方政府的机构改革，不要强求地方政府机构同中央政府机构上下对口。

在改革政府机构的同时，抓紧建立和逐步实施国家公务员制度。尽快制定《国家公务员条例》，研究制定《国家公务员法》，开办行政学院，培养行政管理人才。今后各级政府录用公务员，要按国家公务员条例的规定，通过考试，择优选拔。

政府机构和干部人事制度的改革，是我国政治生活中的大事。政府工作人员特别是各级领导干部，一定要转变观念，顾全大局，以积极的态度搞好改革。在具体工作上，要周密制定改革方案，精心组织实施，做好深入细致的思想工作和组织工作，把机构改革和干部人事制度改革搞好。

改革机构的一个重要目的是克服官僚主义，提高工作效率，树立良好政风。随着机构精简和管理职能的转变，各级政府要在思想作风和工作作风上有一个大的转变。各项工作不能停留于一般号召，必须注重落实，加强督促检查。全体干部特别是各级领导干部都要想人民所想，急人民所急，坚决反对以权谋私、假公济私、行贿受贿的腐败作风，坚决刹住大吃大喝、公费旅游、铺张浪费的奢侈之风，发扬为政清廉、艰苦朴素、忠诚积极、勤勤恳恳为人民服务的优良作风。国务院和各级地方政府要起模范带头作用。这直接关系到社会风气，关系到建设和改革的成败，应当引起高度重视。我们必须时刻牢

记，我国是一个发展中国家，人民生活还不富裕，又在进行大规模的建设，资金短缺，物资紧张，任何挥霍浪费都是极大的犯罪。必须兢兢业业，克勤克俭，才能带领人民群众，经过长期的艰苦努力，逐步改变我国的落后面貌而达到现代化的目标。对那些有令不行，有禁不止，肆意挥霍浪费和违反政纪法纪者，必须严厉制裁。各级审计、监察、财政部门都要加强监督检查，并热诚欢迎舆论机关和人民群众加强公开的社会监督。

六、进一步加强社会主义民主和法制建设，维护民族平等和民族团结，巩固和发展全国安定团结的政治局面。

社会主义民主政治的建设首先要着眼于调动基层和群众的积极性，扩大基层民主，使基层民主生活制度化，保证工人、农民、知识分子和广大群众当家作主。为了促进农村基层民主和农村建设，各级政府都要认真贯彻执行《中华人民共和国村民委员会组织法》，以保障村民实行自治，由群众依法管理自己的事情。

民主协商对话制度，是各级政府正确处理人民内部矛盾，同人民群众沟通思想，加深理解，消除隔阂的有效途径。它既是进行生动活泼的思想政治工作的有效方法，也是实现社会主义民主的新形式，给政府工作注入了新的活力。各级政府及其有关部门的负责干部要经常通过直接平等的协商对话，倾听群众呼声，关心群众疾苦，接受群众的合理建议和正确批评，改进工作，克服各种不正之风。

各级政府要加强同人民政协、各民主党派和无党派爱国人士的联系，倾听他们的意见，尊重他们的建议。要依靠工会、共青团、妇联等社会群众组织，加强社会主义民主政治的建设。要把协商办事和民主议政进一步制度化，使各方面的民主监督进行得更加经常和有效。

我国是统一的多民族的国家。加强民族团结，维护祖国统一，是全国各民族共同利益。各级政府在自己的工作中，要充分注意保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利，尊重少数民族的风俗习惯。要认真实施《民族区域自治法》，贯彻执行民族政策，大力培养少数民族干部和各种建设人才，进一步完善民族区域自治制度。深入进行民族团结的教育，发展社会主义平等、团结、互助的新型民族关系。国家和经济发达地区要努力支援少数民族地区加速发展经济和文化建设事业，促进各民族共同繁荣。全国各民族要更加紧密地团结起来，为维护祖国统一而共同奋斗。最近，极少数分裂主义

分子在拉萨制造暴力骚乱，这是违反法律、破坏祖国统一的严重事件，必须严肃惩处。西藏是中国神圣领土不可分割的一部分，任何企图把西藏从祖国分裂出去的言论和行动，都是违背全国各族人民包括西藏人民的根本利益的。

国家尊重公民宗教信仰自由的权利，保护正常的宗教活动。宗教活动必须在宪法和法律规定的范围内进行，任何人不得利用宗教进行危害国家统一和破坏社会秩序的活动。

我们一贯重视和保护海外华侨的正当权益，保护归侨和侨眷的合法权益。要注意听取他们对政府工作的意见和建议，广泛团结他们为发展我国对外经济技术文化交流和作，为增进同各国人民的友谊，为振兴中华，作出更大的贡献。

社会主义民主需要社会主义法制加以保障。现在，我国以宪法为基础的社会主义法律体系初步形成，国家政治生活、经济活动和政府工作正逐步纳入法制轨道，无法可依的局面已经有了很大的改变。今后，我们要进一步健全和完善社会主义法制，将法制建设贯穿于改革和建设的全过程。随着经济搞活、改革深化和对外开放的扩大，及时提出各项法律草案，制定行政法规，组织实施法律和行政法规。加强政法队伍的建设，进一步做好执法工作，坚决克服有法不依、执法不严、违法不究的现象，坚定不移地维护在法律面前人人平等的原则。一切政府工作人员都要学法懂法，增强法制观念，加强工作纪律，坚决依法办事，做遵纪守法的模范。对国家工作人员的违法违纪、失职渎职行为，都要依法严肃处理。公安、安全、司法行政部门和广大人民警察，要以身作则，严肃纪律，改进作风，不断提高政治素质和业务素质，廉洁奉公，执法如山，尽心尽力为人民排忧解难。必须依照法律，制裁破坏社会主义制度的敌对分子，打击危害国家安全的间谍活动，惩处各种刑事犯罪和经济犯罪，禁止一切扰乱社会秩序的活动。继续执行人大常委会的决议，完成在全体公民中普及法律常识的任务。认真做好经常性的法制宣传教育，增强公民的法律意识，正确调解和处理民间纠纷和其他社会矛盾，努力做好社会治安的综合治理，保障改革开放、经济建设和各项工作的顺利进行，保障社会的安定团结和国家的长治久安。

七、大力进行社会主义精神文明建设，促进改革开放和现代化事业的顺利发展。

在建设物质文明的同时，不断把社会主义精神文明建设推向前进，是我们的一贯方针。各级政府和各基层单位要全面负起两个文明建设的责任，采取切实有效的措施，包

括提供必要的财力和物力条件，积极推进本地区本单位的精神文明建设。

加强富有吸引力、凝聚力的思想政治工作，是改革开放的迫切需要，也是我国社会主义建设的重要保证。各级政府、人民团体和社会各方面都要按照培养“有理想、有道德、有文化、有纪律”的社会主义新人的要求，积极加强和改进基层思想政治工作。要深入持久地宣传党在社会主义初级阶段基本路线，继续贯彻解放思想、实事求是的方针，努力形成有利于现代化建设和改革开放的舆论环境。提倡自力更生、艰苦创业，正确处理国家、集体和个人的关系，把做好思想政治工作同贯彻物质利益原则恰当地结合起来，进一步激励人们的社会主义积极性和创造性。发扬爱国主义，激励奋发向上的民族精神。积极探索在改革开放环境中和在实行厂长负责制的条件下，做好企业思想政治工作的新途径新办法。在职工中要加强热爱本职工作的教育，培养良好的职业道德，增强基层群众自我教育、自我管理、自我服务的观念和能力。继续开展群众性的精神文明建设活动，发扬团结互助的社会风尚。文明单位、文明村镇建设和军民共建精神文明等活动，要从需要办而又办得到的事情做起，提高质量，注重实效。移风易俗特别是农村的移风易俗，应当作为精神文明建设的重要内容，认真抓紧抓好。对扰乱社会秩序，危害人民身心健康的封建迷信和赌博活动，要依法取缔。

在社会主义精神文明建设中，必须坚持为社会主义服务、为人民服务的方向，进一步贯彻“百家争鸣、百花齐放”的方针，执行稳定的文化政策，促进各项文化事业的发展和繁荣。社会科学工作者要继续解放思想，紧密结合改革和建设的实际，开展创造性的理论研究，深化和完善社会主义初级阶段理论。作家艺术家要深入生活、深入群众，反映改革和建设的伟大潮流，鼓舞人民志气和民族奋进精神，创作更多无愧于时代的优秀作品。在总结经验的基础上，积极推进文艺表演团体和社会文化事业管理体制的改革。要关心图书馆、博物馆、科技馆和文化馆(站)等群众性文化事业，丰富人民的精神生活。努力发扬我国优秀文化传统，积极开展对外文化交流，吸收世界文明成果。逐步健全文化领域的法制建设，切实加强文化市场管理，依法保护健康的文化事业，取缔反动的和淫秽的东西，抵制封建主义和资本主义的腐朽思想的侵蚀。各级政府要十分重视广播、电视、电影、新闻、出版事业的发展，充分发挥各种传播工具在宣传政策、联系群众和开展社会协商对话中的积极作用。要发挥新闻媒介的舆论监督作用，支持它们对官僚主义

和违法乱纪等腐败现象进行实事求是的公开批评和揭露。出版改革要着眼于优化选题、调整图书结构和提高图书质量，加快发行体制改革步伐。以生产和传播精神产品为主要任务的新闻、出版和各种文化事业，应当积极改善经营管理，提高经济效益，但是一定要使经济效益和社会效益统一起来，坚持把社会效益放在首位。

卫生工作要积极贯彻预防为主、中西医结合的方针，努力发展现代医药和我国传统医药，加强对传染病、地方病和各种严重危害人民健康疾病的防治。改进医药事业的管理，重视食品卫生。坚持开展爱国卫生运动，加强基层初级保健制度的建设和基层医疗卫生人员的培训，保护人民健康。要加强对老年人的医疗保健工作。体育是增强人民体质的积极因素和建设精神文明的重要手段，各级政府应当充分重视。在全社会支持下，开展体育运动，增强青少年体质，提高全民族身体素质；建立多种形式的竞争体制，选拔和培养体育人才，使更多的运动项目达到世界水平。积极做好准备，努力办好1990年将在我国举行的第十一届亚洲运动会。各级政府和全社会应当重视残疾人事业，发扬社会主义的人道主义，关心和帮助残疾人，使他们的医疗、保健、教育、劳动就业和生活状况逐步得到改善。

八、既立足现实又面向未来，认真贯彻实行计划生育和加强环境保护这两项基本国策。

实行计划生育，控制人口增长，提高人口素质，是我国的一项基本国策。各级政府以及广大计划生育工作者为了贯彻这一国策，作了大量的艰苦工作，成绩是显著的。但是，由于我国人口基数大，现在正处于生育高峰，加上传统观念的影响很深，在改革中又出现了许多新情况和新问题，使计划生育工作难度增大，决不可掉以轻心。为了实现在本世纪末把我国人口控制在12亿左右的目标，必须严格执行现行政策，继续提倡晚婚晚育，提倡一对夫妇只生育一个孩子。即使在农村中对少数确有困难的家庭作些照顾，也必须从严掌握。大力提倡优生、优育、优教，在控制人口数量的同时，注重提高人口素质。这是关系我国现代化建设和民族未来的大事，各级政府务必加强领导，使人口增长同经济增长相协调。要努力健全各级计划生育管理机构，加强计划生育的科学研究，认真做好宣传教育和节育服务，把计划生育特别是农村的计划生育工作抓紧抓好。各有关部门和各群众团体要密切配合，为贯彻这一国策而共同努力。

加强环境保护也是我国的一项基本国策。环境保护工作近几年来取得了一定进展,但从总体上来看,环境污染和生态破坏还很严重,环境保护工作的任务还很艰巨。必须从我国的国情出发,坚持经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施和同步发展。要十分珍惜和保护土地、水源、森林、草原、海洋和野生动植物等自然资源,合理开发和有效利用各种矿产资源。特别要严厉制止乱占耕地和破坏森林的行为,大力提倡植树种草、绿化城乡的有益活动。积极开展城乡环境的综合治理,着重控制大气、水源污染,改善对固体废弃物的处理,加强环境保护的管理工作,发挥环境保护部门的监督职能,为逐步实现生态系统的良性循环而进行长期的努力。

九、在发展生产的基础上继续增加城乡人民收入,改善人民的物质文化生活。

社会主义建设的出发点和归宿,是满足广大人民群众的物质文化生活需要。各级政府将一如既往地致力于人民生活的改善。第七个五年计划所规定的城乡居民人均实际消费水平的增长目标要力争实现。我们的各项建设事业需要大量资金,十亿以上人口的生活又要不断改善,这是很不容易处理好的一个重大课题。我国经济还比较落后,要实现国家富强和人民富裕,必须经过长时期的艰苦奋斗,人民生活的改善只能是逐步的。必须坚持“一要吃饭,二要建设”的原则,把眼前利益和长远利益结合起来,既反对片面强调生产而忽视人民消费的倾向,又反对脱离国家经济发展水平追求过高消费的倾向,使生产建设和人民生活互相适应、互相促进地向前发展。

当前,就总体上来说,我国人民的消费正在由温饱型向小康型过渡,更需要注意处理好经济建设和人民生活的关系。一要妥善处理积累和消费的比例关系,探索控制消费膨胀的有效方式,使消费水平的提高同生产的发展和劳动生产率的提高相适应。二要制定正确的消费政策,积极引导和调节消费,形成具有中国特色的生产结构和消费结构。我国人口众多,资源相对不足,必须长期坚持勤俭节约的优良传统,消费结构应该是资源节约型的。在今后相当长的时期内,由于受到人均粮食占有量的制约,不可能大幅度增加肉、禽、蛋等动物食品的供应,食物结构必须适应我国的国情。这也要作为一项长期的重大政策加以重视和研究。三要改善国民收入的分配,继续克服平均主义,坚持让一部分靠诚实劳动和合法经营的人先富起来的政策,同时坚持共同富裕的目标。根据我国目前的生产发展水平和今后的发展趋势,只要保持国民经济稳定增长,经济效益不断提

高，生产结构和消费结构趋于合理，人民生活水平的逐步提高是有保证的。

十、随着经济建设的发展，进一步加强国防建设。

在今后的五年里，要在国家经济稳定发展的基础上，进一步加强国防建设，增强国防实力。国防建设要顾全国家经济建设的大局，纳入国家经济建设和社会发展的总体规划。人民解放军要加强军事训练、政治工作、后勤工作和军事科学研究，不断提高部队的素质，增强防卫作战能力。军队的改革要在已经取得重大成效的基础上，拟定加快和深化改革的总体规划，继续有步骤地、积极而又慎重地进行。建立健全和认真实施军队的条令条例和各种法规，并认真做好军人优抚、转业干部安置等工作。国防科技和工业部门要继续贯彻军民结合、平战结合的方针，在完成军品生产任务和不断改进部队技术装备的同时，努力发展民品生产，为国家经济建设和国防现代化服务。在人民群众中广泛进行国防教育，增强国防观念，形成热爱和尊重军队，关心和支持军队改革和建设的良好风尚。进一步密切军政关系，加强军民团结。继续加强民兵和预备役建设。人民解放军全体指挥员、战斗员要以高度的责任感和积极性，加速军队的革命化、现代化、正规化建设，为保卫祖国和建设祖国不断做出新的贡献。

关于外交工作

在过去五年里，我们坚决执行独立自主的和平外交政策，同时根据国际形势的发展变化和我国社会主义现代化建设的需要，对某些具体政策继续进行了正确的调整，从而在外交工作中取得了重大成就，开创了新的局面。

五年来，我国主要领导人访问了46个国家，足迹遍及五大洲。我们接待了来自89个国家的元首和政府首脑。领导人的互访增进了相互了解，加强了我国同各国的友好合作关系，促进了我国同各国人民的友谊。我们同世界各国在经济、科技、文化、教育、卫生、体育等方面的合作与交流日益扩大。从1983年以来，我们先后同安提瓜和巴布达、安哥拉、科特迪瓦、莱索托、阿拉伯联合酋长国、玻利维亚、格林纳达、尼加拉瓜、伯利兹、乌拉圭等10个国家建立了外交关系。现在，同我国建交的国家已经达到135个，有经济贸易关系的国家和地区178个。我国对外关系的发展，为我们的改革开放和现代化建设事业创造了更好的国际条件。

当前的国际形势，既出现了值得欢迎的趋势，也包含着令人不安的因素，总的说来，是朝着有利于世界人民的方向发展的。

近来，东西方关系有了某些改善，国际局势出现了一定程度的缓和。美苏经过多年谈判，终于在去年 12 月签署了销毁中程和中短程导弹的条约。这是朝着削减核武器迈出的第一步，我们同许多国家一样，给予它应有的评价，希望它能得到认真实施。但是，应当指出，苏美中导条约规定要销毁的核武器，只占它们两国核武器库的极小一部分，远不足以使人类摆脱核战争的威胁，世界人民有充分的理由要求美苏在裁军问题上作出更大的努力。

中国从不参加军备竞赛，历来主张全面裁军。全世界都看到，当国际形势许可的时候，我们就主动地、果断地把军队裁减了 100 万人。中国是发展中国家，我们拥有少量的核武器，完全是为了自卫。中国政府多次向全世界宣布，在任何时候、任何情况下决不首先使用核武器，并已在 1986 年春宣布今后不再进行大气层核试验。中国政府一再声明，并且仍然认为，拥有世界核武器总量 97% 以上的美苏两国应该率先停止试验、停止生产和停止部署核武器，并且大幅度裁减它们的核武器。做到了这些，就将为召开所有核国家参加的、具有广泛代表性的核裁军国际会议创造必要的条件。现在美苏两国还在改进它们的核武器，军备竞赛正在向外层空间和其它高技术领域扩展。美苏即使削减了 50% 的战略核武器，它们拥有的核武器仍然占全世界核武器的 90% 以上，裁军任务仍然是繁重的。中国将一如既往，同一切爱好和平的国家一道，为制止军备竞赛，为全面禁止和彻底销毁核武器、化学武器和其它大规模毁灭性武器，为大幅度裁减常规军备而继续努力。

外国对弱小国家的军事入侵，旷日持久的地区冲突，使人民遭受苦难，并威胁着世界和平。近来，有关各方围绕着地区冲突的政治解决，进行着频繁的活动。为了公正合理地政治解决地区冲突，公认的国际关系准则必须得到遵守，有关国家的主权应该得到尊重，外来的侵略必须制止。

越南侵略柬埔寨已经进入第十个年头。越南当局应该看到，军事入侵征服不了柬埔寨人民，反而使自己陷入了极大的困境。我们坚决支持柬埔寨人民反抗越南侵略的斗争，并且一贯认为，公正合理地政治解决柬埔寨问题的关键在于越南军队尽早从柬埔寨全部

撤走，让柬埔寨有关各方通过协商解决他们的内部问题。现在，越南方面说它要撤军，但是事实表明它并无诚意。越南作为当事者，要撤军就应该痛痛快快地撤；要谋求政治解决，就应该同西哈努克亲王去谈，同民主柬埔寨联合政府去谈。我们尊重西哈努克亲王和国际社会为公正合理地解决柬埔寨问题，使柬埔寨重新成为一个独立、和平、中立和不结盟的国家所作的努力。

最近，阿富汗问题的政治解决有了某种进展。国际社会早就强烈要求结束苏联对阿富汗的军事占领，恢复阿富汗的独立、中立和不结盟地位。苏联已宣布将从阿富汗撤出他们的全部军队，我们希望这能够成为现实，并希望看到有各方参加的阿富汗联合政府早日成立，看到数百万阿富汗难民能够安全地返回家园，重享和平生活。

海湾地区的紧张局势受到各国的关切。去年联合国安理会通过的 598 号决议，为和平解决伊朗和伊拉克之间的冲突提供了良好基础。我们支持联合国秘书长所进行的调解活动。凡是有利于实现安理会 598 号决议、早日结束两伊冲突的措施，中国都积极支持。超级大国的军事介入，孕育着冲突升级的危险，我们是不赞成的。伊朗和伊拉克都是中国的友好国家，我们希望它们罢战言和。我们一贯主张通过和平谈判解决国际争端。相互冲突只能给发展中国家带来损害，友好相处才能给各方带来利益。

我们支持阿拉伯国家和巴勒斯坦人民反对以色列侵略扩张的正义斗争，谴责以色列当局在约旦河西岸和加沙地带残酷镇压巴勒斯坦人民的暴行。我们支持在联合国主持下召开中东问题国际会议，全面公正地解决中东问题。

我们支持南非人民反对种族歧视，纳米比亚人民争取民族独立，南部非洲各国人民维护国家安全、反对南非侵略的正义斗争。

我们支持中美洲各国争取实现本地区和平与稳定的努力。我们对目前这一地区出现的紧张局势表示关切，反对超级大国插手干涉别国事务。

近年来，世界经济形势的动荡加剧，引起各国的普遍关切和不安。发达国家的经济虽然还保持着低速增长，但它们相互间的摩擦加剧，新的经济衰退阴影又在逼近。许多发展中国家的出口收入减少，债务负担加重，经济也遇到了困难。在这种形势下，发达国家正在谋求协调它们的经济政策，稳定金融。许多发展中国家为了振兴经济，正在探索适合本国国情的发展道路，并且采取了一些措施，推动南南合作。应当指出，在世界

经济联系日益密切的情况下，需要南北双方本着互利的原则，共同设法克服困难，才能找到出路。历史造成了南北之间的贫富悬殊，而世界发展到今天，发达国家越来越难以在发展中国家普遍贫困、落后的基础上保持自己的繁荣和稳定。南北对话应该继续，不合理的国际经济秩序应该改变。我们支持第三世界国家反对贸易保护主义、提高初级产品价格、减轻外债负担的正当要求和合理主张。我们希望发达国家能奉行有远见的政策，在金融、贸易、技术转让方面，特别是在解决第三世界国家的沉重债务负担方面，采取有效步骤，为第三世界的发展创造有利的国际环境和条件。也只有这样，才能更好地解决发达国家的商品市场、资金出路、原料供应等问题，从而促进世界各国的共同繁荣。

中国正在致力于本国的发展，希望在和平共处五项原则的基础上同世界各国友好合作。

中美、中苏关系，是大家关心的问题。众所周知，我们坚持独立自主，不依附于任何大国，也不同它们结盟或建立战略关系。中国作为一个幅员辽阔、人口众多的发展中国家，奉行这样的政策，不仅符合中国人民的利益，而且有利于世界的和平和稳定。

在过去的五年里，中美关系大体平稳，双方保持着高层接触，经贸关系、科技交流和人员往来有进一步发展。但是，美国有些人总是企图以种种借口干涉中国的内政，特别是在台湾问题上不执行美国政府公开宣布的只承认一个中国的政策。这种违背中美建交原则的言论和行动，势必损害中美关系。我们希望美国政治家们能够认识到，中美之间的正常关系不仅符合中国的利益，也符合美国的利益。中美关系只有在严格遵守中美三个公报的基础上，才能稳定发展。

近几年来，中苏两国之间的贸易、科技和人员往来有所增加。中苏国家关系正常化的磋商和边界谈判都在进行。实现中苏关系的正常化符合两国人民的愿望和根本利益。我们注意到，苏联方面也表示社会主义国家之间应该严守和平共处的原则。但是，众所周知的三大障碍的存在，是同和平共处原则相违背的。为了推动问题的解决，中国领导人早就表示愿意同苏联领导人会晤，必要的条件是，苏联停止支持越南侵略柬埔寨，促使越南尽早从柬埔寨撤军。只要苏联这样做了，就会大大推动中苏关系正常化的进程，并会受到国际社会的普遍欢迎。

中国一向重视同周边各国保持和发展睦邻关系，特别关心亚洲的和平与稳定。朝鲜民主主义人民共和国是我国的亲密邻邦，我们支持朝鲜政府自主和平统一祖国的合理主张和缓和朝鲜半岛局势的努力。我们同东盟、缅甸和南亚各国保持着良好的关系。中蒙关系有了发展。我们同老挝的关系近来有了改善。我们同印度的关系近年来也在逐步改善。我们希望中印双方能够本着互谅互让的精神，通过友好协商解决边界问题，使中印关系获得进一步发展；在边界问题解决之前，应该保持边境地区的和平与安宁。我们谴责越南对我国南沙群岛一些岛礁的非法侵占和在南沙群岛海域进行军事挑衅活动。越南当局自己进行扩张侵占活动，反而对中国进行诬蔑和攻击，企图挑拨中国同东盟国家的友好关系，这是不能得逞的。

日本是我国的近邻，两国经济贸易关系密切，人员来往频繁。中日友好符合两国人民的根本利益。在日本发生的某些不利于中日关系正常发展的事件，是中日两国人民都不愿意看到的。我们相信，在中日联合声明、中日和平友好条约的基础上，两国关系中出现的問題可以得到解决，中日睦邻友好关系将会继续发展。

近几年来，我们同欧洲社会主义国家的关系有了很大发展。我们同罗马尼亚、南斯拉夫保持着全面的友好合作关系。我们同波兰、德意志民主共和国、捷克斯洛伐克、匈牙利、保加利亚等国实现了关系正常化。我们将本着相互尊重、平等互利的精神，同这些国家交流社会主义建设和改革的经验，推动各方面友好关系的进一步发展。

我们同西欧各国和加拿大、澳大利亚、新西兰的关系是好的。这些国家在许多重大国际问题上同我们有着一致或近似的看法。我们满意地看到，这些国家对于同中国发展经贸关系和科技交流采取积极的态度。我们同它们在这些方面的合作有广阔的前景，愿意同它们一道，为进一步发展互利合作而努力。

加强同第三世界国家的团结与合作，是中国对外政策的基石。我们赞赏第三世界的各种地区合作组织为维护本地区的安全、促进本地区的发展所作的努力。我们愿意和第三世界各国在发展经济、建设国家的事业中交流经验，互相学习。中国作为第三世界的一员，理解和同情发展中国家的困难，并且在力所能及的范围内向一些发展中国家提供了援助。但是，我们的国家底子薄、人口多，提供援助的能力有限。我们将继续本着“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”的原则，积极发展同它们的经济贸易关系和科

学技术合作。我们认为，这是发展南南合作的一条有效途径。

我们赞赏和支持不结盟运动的宗旨，高度评价不结盟运动在国际事务中所起的重要作用。

中国广泛参加各种国际组织，积极开展多边外交活动。我们将继续同各国朋友一道，在联合国和其它国际组织中，为促进和平与发展而共同努力。

我们的全部外交工作，都服务于和平与发展两大目标。中国作为一支反对霸权主义、维护世界和平、促进共同发展的重要力量，活跃在国际舞台上，日益受到各国的重视，赢得了普遍的赞誉。实践证明，我国的外交政策是正确的，我们将坚定不移地继续贯彻执行。

各位代表！

国家的统一，民族的振兴，是全中国各族人民的共同心愿，是历史赋予我们这一代人的光荣使命。因此，我在这里还要着重讲一讲实现祖国统一大业的问题。

在第六届全国人民代表大会期间，按照“一个国家，两种制度”的原则，中国政府同英国政府和葡萄牙政府经过友好谈判，圆满地解决了历史遗留下来的香港和澳门问题。这是中国和世界现代史上的重大事件，得到了包括港澳同胞在内的全国人民的热烈拥护和国际社会的广泛欢迎。中英联合声明签署三年来，香港社会安定，经济繁荣，中英双方为贯彻执行联合声明进行了良好的合作，在许多方面取得了积极的成果。中葡联合声明签署以来，澳门各方面的情况也是令人满意的。

中国对香港、澳门的方针政策是不会改变的。香港特别行政区基本法正在拟订。澳门特别行政区基本法需要着手起草，建议这次大会审议决定成立澳门特别行政区基本法起草委员会。这两个基本法，把中国对港澳的方针政策用法律的形式规定下来，必将对港澳今后几十年的发展起十分重要的作用。祖国的进一步改革开放和现代化建设的发展，将为港澳的繁荣和稳定提供有力的支持，港澳的发展也必将对祖国的建设发挥更大的作用。现在，香港、澳门已经进入一个新的历史时期，希望港澳同胞和全国人民携手共进，继续为港澳的繁荣稳定和政权的顺利交接、平稳过渡贡献力量。

各位代表！

尽早实现台湾与大陆的统一，现在已经十分突出地摆在所有中国人的面前。多年来，

我们一直主张海峡两岸应当实现通邮、通航、通商，人民自由往来，增加交流，促进了解，最终按照“一国两制”的方式实现国家统一。我们高兴地看到，台湾当局在去年放宽台湾民众到大陆探亲的限制以后，最近又进一步扩大了允许探亲的范围，两岸文化、学术、经济等民间交流也有新的发展，这是符合海峡两岸同胞的根本利益的。我们欢迎有更多的台湾同胞来大陆探亲 and 参观访问，欢迎有更多的商人和企业家来大陆做生意，到经济特区或其他地方投资设厂，在经济上携手互助。当前，包括台湾同胞在内的十亿中国人民迫切盼望国家早日统一，富强昌盛。这是大势所趋，人心所向。我们愿意同台湾当局和各界人士共商祖国统一大计。凡是有利于统一的主张，我们都是支持的；凡是不利于统一的主张，我们都是不赞成的；对于任何分裂国家的行为，无论来自岛内还是岛外，我们都坚决反对。我们期望台湾当局以国家和民族利益为重，为实现两岸的直接“三通”、祖国的和平统一采取积极步骤。我们期望广大台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞和大陆各族人民更加紧密地团结起来，同心同德，群策群力，共同推动祖国统一的进程。

各位代表！

当前的国内形势和国际形势，对我国的建设和改革都很有利。我们一定要在中国共产党的领导下，紧紧把握有利时机，励精图治，埋头苦干，齐心协力，团结奋斗，沿着有中国特色的社会主义道路奋勇前进。

第七届全国人民代表大会 第一次会议关于 1988 年国民经济 和社会发展计划的决议

1988 年 4 月 13 日第七届全国人民代表大会第一次会议通过

第七届全国人民代表大会第一次会议批准国务院提出的 1988 年国民经济和社会
发展计划，批准国务院副总理兼国家计划委员会主任姚依林所作的《关于 1988 年国民经济
和社会发展计划草案的报告》。

关于 1988 年国民经济和社会 发展计划草案的报告

——1988 年 3 月 26 日在第七届全国人民代表大会第一次会议上

国务院副总理兼国家计划委员会主任 姚 依 林

各位代表：

我受国务院的委托，向大会报告 1987 年国民经济和社会发展计划的执行情况和
1988 年计划的安排意见，请予审议。

一、1987 年计划的执行情况

1987 年，我国的建设和改革都取得了新的成就。国民经济和社会发展计划的完成情
况比较好，经济工作积累了一些新的经验。

——社会生产稳定增长。1987年，国民生产总值由上年的9460亿元增加到10920亿元，增长9.4%，超过了计划要求增长6.4%的速度。工业生产以较高的速度协调发展，全年工业总产值比上年增长16.5%，不包括村及村以下的工业增长14.6%。原煤产量达到9.2亿吨，石油产量达到1.34亿吨，发电量达到4960亿千瓦小时，钢产量达到5602万吨，都比上年有较多的增加。支农工业发展明显加快，化肥、农药产量增长22%以上。消费品工业中以非农产品为原料的产品，特别是名优耐用消费品增长更快。工业生产经济效益有所提高。交通运输和邮电通信超额完成了国家计划。农业取得好的收成。粮食总产量达到4024亿公斤，比上年增加109亿公斤。棉花总产量达到419万吨，比上年增产65万吨。除糖料、黄红麻、猪肉减产外，其他农副产品的产量也都有程度不同的增长。非农产业产值在农村社会总产值中的比重超过一半，农村产业结构的调整和商品经济的发展取得了新的进展。

——固定资产投资膨胀的势头得到抑制。全国固定资产投资完成3518亿元，比上年增长16.5%；其中，全民所有制单位固定资产投资完成2262亿元，增长14.4%，都比上年的增长速度低。投资结构继续有所改善。在全民所有制单位基本建设投资中，生产性建设投资的比重由上年的60.6%上升到65.9%；能源、原材料等基础工业投资的比重由上年的33.5%上升到38%。重点建设的进度加快。全国建成投产的大中型基本建设项目102个、大中型项目的单项工程193个。新增加的发电装机容量810万千瓦，是历史上新增最多的一年。企业技术改造进一步加强，全民所有制单位完成更新改造投资比上年增长19.9%，超过基本建设投资增长12.6%的速度。

——国内市场购销两旺。社会商品零售总额达到5820亿元，扣除物价上涨因素，实际增长9.6%。吃、穿、用商品和农业生产资料的销售额全面增长。由于生产供应不足，部分大中城市对猪肉、食糖等实行了限量供应，但是这种限量是为了保证一定数量的平价供应，在市场上用议价和市价仍可买到所需的食品。

——对外经济贸易和技术交流继续扩展。据海关统计，1987年进出口总额827亿美元，比上年增长12%；其中，出口总额395亿美元，增长27.8%；进口总额432亿美元，增长0.7%。进出口逆差由上年的120亿美元缩小到37亿美元。出口商品中，工业制成品所占比重由上年的63.4%上升到66.4%；进口商品中，机电产品特别是高档消费品的

进口大幅度下降。国家现汇结存和黄金储备有所增加。全年利用外资 75.7 亿美元，比上年增长 4.3%。经济特区外向型经济的发展取得了较大进展。旅游事业也做出了新的成绩。

——科学、教育、文化、卫生、体育事业进一步发展。贯彻执行经济建设依靠科技进步、科技工作面向经济建设的方针取得了初步成效。科技成果商品化的速度加快。1987 年获国家批准的发明奖和技术进步奖的科技成果 1 032 项，获国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府批准的科技成果奖 9 902 项。“七五”计划中重点科技攻关项目已落实 3 700 个专题合同，全面展开了工作，在农作物育种、大型成套技术装备等重要领域有了较好的进展。在生物工程技术、信息技术等 7 个高技术领域，落实研究开发课题近 800 个。“星火计划”的推行取得一批可喜成果。教育事业在改革中得到进一步发展。基础教育有所加强，学龄儿童入学率由上年的 96.4% 提高到 97.1%。中等教育结构趋向合理，各类职业技术学校在校学生数已占到高中阶段在校学生总数的 40%。高等教育在调整科类结构和提高教育质量上有了新的进展。新闻出版、广播、电影、电视、文学、艺术等各项文化事业，都有新的发展。人民群众的卫生医疗条件继续得到改善。体育事业取得显著成就。

——城乡人民收入进一步增加。据统计部门对住户的抽样调查，城镇居民年平均每人可用于生活费的收入为 916 元，比上年增长 10.6%；扣除价格上涨因素，实际增长 1.7%。农民年平均每人纯收入为 463 元，比上年增长 9.2%；扣除价格上涨因素，实际增长 5.3%。1987 年末居民储蓄存款余额达 3 075 亿元，比上年末增长 37.5%，是近几年来增长最多的一年。劳动就业增加，城乡居住条件继续改善。老少边地区扶贫致富工作有了较大进展。

——以搞活企业为中心环节的经济体制改革不断深入，经济活力进一步增强。多种形式的企业承包经营责任制大面积推开，促进了企业经济效益的提高。金融体制改革取得明显成效，银行同业拆借和融资数额增加，资金市场有所发展。钢材等重要生产资料市场进一步扩大。劳务、技术、信息和房地产市场有了新的扩展。住宅商品化改革的试点也取得了经验。这些改革，有力地推动了经济和社会的发展。

上述情况表明，1987 年全国经济总的形势是好的。经济发展和改革中，有一些好的经验和新的特点值得总结。一是工业生产以比较高的速度增长，是在原材料进口减少，流

动资金贷款总额有所压缩的情况下实现的，产品基本上适销对路，基础比较扎实。财政收支、货币供求以及国际收支等状况都有所改善。社会总供给的增长加快，社会总需求的增长有所控制，整个经济环境虽然还很紧，但是同上一年比较，不是更加紧张而是向着逐步好转的方向发展。这说明，近几年所采取的稳定经济、逐步缓解矛盾的方针是正确的，有效的；说明只要有正确的方针政策，经济的稳定与增长是可以求得统一的。二是企业承包特别是招标承包责任制的推行，增加了大中型企业的活力，加上增产节约、增收节支运动的开展，扭转了年初财政收入下降的趁势。改革需要一个比较稳定的环境，但只有从实际情况出发，通过改革缓解矛盾，才能逐步改善经济环境。这是把改革与发展结合起来的现实选择。三是在微观搞活的同时，宏观控制有新的进步。在控制总需求的时候，注意经济结构的调整，做到紧中有活，有保有压，从而使微观搞活和宏观控制出现了相互促进的局面。这一点，是1987年经济工作中很值得重视的经验。

以上各方面成就和经验的取得，是全国各族人民在中国共产党领导下，团结一致，共同努力奋斗的结果，是各级人民政府认真执行党中央、国务院确定的正确方针政策，以改革总揽全局，充分发挥主动性、积极性的结果。

在看到好的经济形势和经济工作成绩的同时，也要看到经济生活中仍然存在的不稳定因素和有待进一步解决的问题。最突出的是物价上涨幅度过大，使人民生活的改善受到一定影响，一部分城市居民家庭实际生活水平有所下降。1987年物价问题的焦点在食品。全年全国商品零售物价总水平比上年平均上升7.3%，其中65%是农副产品涨价引起的。全年食品类价格上升10.1%，其中肉禽蛋上升16.5%，鲜菜上升17.7%。生猪市场价格所以上涨，是由于粮食价格上涨了，没有及时提高生猪收购价格，致使生猪的生产有所下降，供应不足，市场波动。蔬菜价格上涨，主要由于播种面积不够，有些地方有灾情。当然，物价上涨幅度过大也与社会集团购买力增长过多，市场管理不严，以及前几年货币发行多了一些有关。我们必须努力改进工作，运用价值规律来促进经济发展，来稳定经济，按照价值规律的要求来分析和处理经济生活中的新问题。

二、1988年计划的主要目标和任务

1988年是贯彻落实党的十三大精神和执行“七五”计划的重要一年。今年经济工作的

基本方针是，进一步解放思想，进一步稳定经济，进一步深化改革，以改革总揽全局。这是一个积极的方针。稳定和改革都是为了发展生产力，提高国力和人民生活水平。不稳定经济，改革很难加速进行；不改革，经济也难以稳定和发展。必须用改革的办法来稳定和发展经济。

遵循上述方针，1988年国民经济和社会发展总的要求和部署是，通过深化和加快改革，努力增加和改善供给，同时继续控制投资和消费需求扩张，以促进社会总供给和总需求的平衡，在提高经济效益的基础上，保证国民经济继续以较快的速度稳定增长。今年计划的具体目标是：

国民生产总值比上年增长7.5%。农业生产增长4%；工业生产在降低物质消耗、减少资金占用、提高产品质量、保证适销对路的前提下增长8%。

全社会固定资产投资总规模3300亿元；其中，全民所有制单位固定资产投资2060亿元，略低于上年的实际水平。

货币增发量和信贷规模控制在适度水平，既要有利于币值的稳定，又要有利于经济的增长。

财政赤字控制在80亿元，维持上年的水平。除了工资奖金、价格补贴、科学文教卫生事业、国内外债务还本付息等支出适当增加外，基本建设拨款、行政费和其他事业费等支出都低于或大体维持上年水平。

城乡人民的收入在扣除物价上涨因素之后，要比上年水平有所提高。

根据上述要求和目标，1988年国民经济和社会发展的主要任务，有以下几个方面：

第一，大力增加农副产品和轻纺产品的生产与供应，安排好国内市场和人民生活。

努力增加社会供给，繁荣国内市场，改善人民生活，是1988年计划安排的重点。

首先，下更大的力量抓好农业生产，保证粮食、棉花、肉类、糖料和蔬菜等重要农副产品生产的稳定增长。要稳定粮食合同定购数量，继续完善合同定购粮食与供应平价化肥、农用柴油、预购定金的“三挂钩”政策，适当提高小麦、北方稻谷、南方玉米和油菜籽的收购价格，以调动农民的生产积极性，争取今年粮食产量达到4.1亿吨。适当扩大主要产棉区的棉花种植面积，建立一批稳产高产的棉花生产基地，争取棉花产量达到450万吨。要重视饲养业。今年国家拿出了一部分平价粮，采取猪粮挂钩的办法，扶持养猪

业的发展。努力办好国营、集体养猪场和养鸡场，积极扶持专业饲养大户，讲求规模效益，同时重视千家万户的分散生产。采取价外补贴方式，适当提高糖料收购价格，以调动农民种植糖料的积极性。大中城市要继续实行市长负责制，保证蔬菜种植面积，抓好蔬菜生产，对大路菜要有计划地组织生产和供应。统筹安排农副产品的外贸出口和国内市场销售，凡是国内市场紧缺的主要农副产品，要控制出口。

为了保证农业生产的持续稳定增长，必须对农业建设有一个长远的考虑，采取一些根本性的措施。（一）进一步深化农村改革，按照价值规律办事，有计划有步骤地适当调整某些农副产品的收购价格，让农民有利可图。这要纳入国民经济长远发展规划。对主要食品定量供应部分，各地根据价格上涨的不同情况，要给职工以适当补贴。（二）多方筹集资金，增加对农业的投入。国家要逐步增加对农业的投资，地方机动财力应当主要用于农业建设。已经开征的耕地占用税，从今年起作为中央和地方的扶持农业生产的专项基金。同时，动员广大农民的力量，增加对农业的投入。在有条件的地方，要逐步实行适度规模经营。（三）加强农业科学技术的研究和科技成果的推广，特别是要抓好良种的繁育和推广。要加强工业对农业的支援，努力增加化肥、农药、柴油和农用薄膜的生产与供应，并坚决制止农业生产资料的乱涨价。要加强饲料工业的配套建设，以适应饲养业发展的需要。（四）继续合理调整农村产业结构，进行多种资源的开发，根据资源特点和社会条件，积极发展乡镇企业，并使之成为支援农业生产的重要力量。

在增加农副产品生产和供应的同时，要加快轻纺工业的发展，特别是努力增加优质名牌产品和市场紧缺的日用消费品的生产，研制和开发一批新产品、新品种，以适应城乡市场不同层次的需求。计划要求，1988年轻纺工业总产值比上年增长8%以上。

必须严格市场的物价管理。要认真贯彻执行国务院最近颁布的一系列价格管理办法，坚决制止乱涨价、变相涨价和乱收费，严厉惩处哄抬物价、扰乱市场的不法行为。各级工商行政、物价、税收部门，要履行自己的职责，同时要组织社会各方面的力量和广大群众，加强物价的监督和检查，以维护市场的正常秩序。

要采取正确的分配政策。国营企业要积极推行工资总额同经济效益挂钩的办法，推行计件定额工资制，使职工多劳能够多得。积极采取措施，逐步改善知识分子的生活待遇。除了进一步解决知识分子中突出不合理的工资问题外，要对可以创收的知识产业放

宽政策，鼓励和支持教育、卫生、科研单位的知识分子通过开展有偿服务，从事兼职活动，来增加收入，改善生活条件。要坚持让一部分靠诚实劳动和合法经营的人先富起来的政策，同时，对过高的个人收入也要依法通过税收进行适当调节。在生产发展的基础上，要继续增加城乡居民的收入和提高人民的生活水平；同时，适当控制居民消费需求增长的幅度，并运用各种手段，特别是价格杠杆，正确地引导消费，使之与生产发展和劳动生产率提高的速度相适应，与我国的国情相适应。

第二，继续加强基础工业和基础设施的建设，以充分发挥现有生产能力作用和增强经济发展的后劲。

能源、原材料、交通、通信等基础工业和基础设施是我国经济的薄弱环节，必须进一步加强这些方面的建设与开发。基础工业和基础设施建设的主要方针，是在着力改善经营管理，充分发挥生产潜力，注重资源和资金节约的基础上，实行适度的投资倾斜政策，进行必要的扩建新建。1988年计划安排，在国家预算内和特别贷款投资总额中，用于能源和交通运输部门的投资达到51.3%，比上年提高三个百分点；并首先把按合理工期组织建设的大中型项目和收尾、投产项目安排好，打足所需投资。同时，国家还采取一些措施，引导预算外资金更多地用于基础工业和基础设施的建设。

能源的开发和建设，坚持以电力为中心。计划要求，今年全国新投产的发电装机容量750万千瓦以上(不包括小型电站)。为了加快电力的建设，国家采取了一些重大的政策和改革措施，动员各个方面特别是地方的力量办电。在加快电力开发的同时，加强煤炭、石油和天然气的开发与建设，使这些方面的生产能力继续有所增加。

发展原材料工业，重点是加快钢铁、有色金属、化工原料工业的建设。钢铁工业，主要安排续建宝钢、武钢、攀钢等九个项目。有色金属工业，主要安排山西铝厂、青海铝厂、金川镍工程、江西铜业公司等15个续建项目。化学工业，主要安排续建山西化肥厂和潍坊、唐山、连云港三大纯碱厂等11个重点项目。石化工业，主要安排扬子、齐鲁、大庆、金山乙烯等续建项目。原材料工业，要努力增加品种，提高产品质量，改善技术装备水平。

交通运输业方面，着眼于发展综合运输体系，把铁路、公路、水路、航空和管道运输设施有机结合起来。铁道，主要加强晋煤、黑龙江煤炭和云贵地区煤炭、磷矿外运的

线路建设。计划安排，全国铁路新增运营里程 590 公里。港口，主要安排秦皇岛、青岛港煤码头等续建工程。同时，继续加强公路、航空、管道的建设，加快邮电、通信业的开发。

在继续加强能源、原材料、交通运输和通信业建设的同时，积极促进机械、电子工业的振兴，使之成为整个国民经济的技术改造提供更多的先进技术装备。

加强基础工业和基础设施等重点建设，决不意味着要扩大投资总规模。从目前来看，投资总规模仍然偏大，战线过长，必须继续贯彻“三压三保”的方针，严格控制投资总规模。今年，要从严控制新上项目，在建项目也要进一步清理。对于计划外新开工的项目，建成后能源、原材料和运力没有保证的项目，一律不予以贷款、拨款。地方、部门用自有资金进行的建设，必须按国务院规定购买重点企业债券之后才能安排。对去年没有完成国家重点建设债券任务的地区，要扣减今年的固定资产投资贷款。已经动工进行新建、改建、翻修、装修的楼堂馆所，未经批准的，必须一律停下来。

第三，加速科技进步和智力开发，促进各项文化事业的发展。

党的十三大确定，把发展科学技术和教育事业放在首要位置。为使这一重大决策得到落实，从现在起，必须采取更加有力的措施，加快科学技术和教育事业的发展。

1988 年，国务院将着手制定中长期科学技术发展纲要，明确发展战略目标、重点和措施，以利推动和加速科技进步。今年计划要求，抓紧进行重大项目的科技攻关，着重抓好复合肥料、煤化工等 20 个大型成套技术装备、100 项新工艺、400 项新产品的攻关，搞好一批以科研为先导，科研、工业中间试验和生产密切结合的基地建设。认真推行“星火计划”，大力推广普遍适用的科技成果。加速企业的技术改造。进一步做好引进技术的消化、吸收工作。继续加强基础研究和应用研究，加强高技术的研究和开发。要从深化科技体制改革入手，进一步密切科学技术与经济建设的结合，缩短科技成果转化成为生产力的周期。

积极发展各级各类教育事业。进一步加强基础教育，因地制宜地、分阶段有步骤地实施九年制义务教育。有针对性地发展不同层次、多种形式的职业技术教育，继续合理调整中等教育结构。稳步发展高等教育，1988 年计划普通高等学校招收本、专科学生 64 万人，比上年增加 2.3 万人；招收研究生 4.5 万人。所有学校都要重视提高教育质量，加

强和改善思想政治工作，把培养德、智、体全面发展的人才作为主要任务。

进一步发展文学艺术、广播、电影、电视、新闻出版等各种文化事业和体育事业，大力促进社会主义精神文明的建设。

卫生事业要深入贯彻预防为主方针，加强对传染病、地方病和各种严重危害人民健康疾病的防治。

1988年在国家财政支出普遍紧缩的情况下，继续增加用于科学、教育、文化事业的经费。基本建设投资总规模比上年压缩，但用于科技、教育方面的重点建设投资不减少。地方用于这些方面的投资和经费也要有所保证。同时，还要广开渠道，提倡和鼓励社会各方面集资、捐资，兴办各类教育文化事业。

第四，积极组织实施沿海地区经济发展战略，促进整个对外贸易和技术交流的全面发展。

党中央最近提出的加快沿海地区经济发展战略，是落实党的十三大确定的建设和改革任务的重大部署。实施这一战略，不仅能够促进沿海地区经济的迅速发展和带动内地经济的发展，而且将有力地推动各方面体制的改革。这对于加快我国现代化进程，胜利实现到本世纪末的奋斗目标具有极为重要的意义。

1988年计划要求，把组织实施沿海地区发展战略作为一件大事，摆在突出位置。国务院有关部门和沿海地区的地方政府，要按照“两头在外”，即原材料在外和市场在外，发展外向型经济的原则，统筹考虑和调整沿海地区进出口商品结构，以及引进技术和利用外资的方向与重点，使沿海地区更多地利用国外资源、资金和技术，开展多元化的经济技术合作与交流。

贯彻执行沿海地区经济发展战略，关键在于必须把出口创汇抓上去。只有切实增加出口，才能放手从国外进口原材料，形成进口——加工——出口的良性循环。除城市和大中型骨干企业要发展外向型经济、增加出口创汇外，目前更重要的是，应该把乡镇企业作为推广运用已有科研成果的一个重要基地，鼓励科技人员直接到生产第一线，通过科研成果的有偿转让、技术入股以及经营承包等各种形式，创办一批高素质的外向型乡镇企业。从目前实际条件出发，沿海地区要大力发展高质量的、有竞争力的劳动密集型产品以及劳动密集同技术密集相结合的产品出口；从长远看，必须积极发展技术先进的

产业，力争有较多的高技术产品出口。要特别注意充分发挥科学技术在发展外向型经济中的巨大作用，我国科技力量应为此多作贡献。要更多地鼓励外商兴办独资企业，也要更多地利用外资改造老企业，更加放手地利用国外的技术和管理经验。

实施沿海地区经济发展战略，要处理好沿海地区和内地的关系。沿海地区适合于用内地资源的仍然要继续用，内地资源仍然要有计划地继续开发。在沿海地区发展外向型经济的同时，内地要从自己的实际出发，采取多种方式发展本地经济。要进一步组织沿海和内地发展多种形式的横向联合，特别是在沿海地区发展战略转移的初期，要切实保证这些地区所需能源、原材料的稳定供应。

我们必须对实施沿海地区经济发展战略有紧迫感。同时，也必须从现实可能出发，有计划有步骤地向前推进，不能不顾条件一哄而起。有关部门和地方要认真地做好规划、协调和调节工作，防止只大进不大出、盲目铺新摊子等现象的发生。同时，贯彻执行沿海地区经济发展战略，要与全国稳定经济结合起来。全国稳定经济要考虑到沿海进一步开放的需要，沿海经济的发展也要照顾全国经济的稳定，使二者相互促进，相辅相成。

1988年计划还要求，在大力推进经济建设的同时，继续加强人口控制和环境保护。坚持推行计划生育的基本国策，认真做好优生、优育、优教工作。积极防治环境污染，保护和改善生态环境。

继续加强国防建设。进一步发展国防技术，改善部队装备。

三、深化和加快改革，继续开展

“双增双节”运动，顺利实现1988年计划

1988年计划的安排，统筹兼顾了发展与改革的要求，是积极的，经过努力也是可以做到的。全面实现计划确定的目标和任务，最重要的，一是深化和加快经济体制改革，进一步调动各方面的积极性；二是继续广泛深入地开展增产节约、增收节支运动，充分挖掘各方面的潜力，并使二者密切结合，相互促进。

深化和加快改革，既是1988年经济工作的重大任务，也是完成1988年国民经济和社会发展计划的根本保证。国务院确定今年经济体制改革的主要任务是：按照发展社会主义商品经济的总目标，以落实和完善企业承包经营责任制，深化企业经营机制改革为

重点；同时，改革计划、投资、物资、外贸、金融、财税体制和住房制度，加强对固定资产投资、消费基金和物价的管理，更好地促进国民经济持续稳定发展。下面，仅就与计划工作和计划体制密切相关的几个方面讲一些意见。

——首先，继续大力推行企业承包经营责任制，使之配套、完善、深化和发展。1987年的实践证明，实行企业承包经营，能够进一步提高企业经营者与广大职工的积极性，提高企业的管理水平，推进生产要素的优化组合，发挥出巨大的经济效益。今年要进一步深化和完善企业承包经营责任制。为此，要增加长期承包企业的数量，并要把竞争机制引入承包作为一个重点，抓紧落实；全面推行厂长负责制，健全企业内部经济核算制度，推进企业内部分配制度和人事制度的改革；鼓励探索租赁、参股、合资、联营、产权有偿转让等多种经营形式和其它有生命力的联合形式；把承包、发包双方的权利和责任纳入法制规范。与此同时，积极配套地推进企业外部各方面体制的改革，逐步使绝大多数企业在市场竞争中走上自主经营、自负盈亏的道路。以承包经营责任制为主要内容的企业经营机制改革搞好了，经济就会更加生机勃勃，蕴藏在各方面的潜力就会日益充分地发掘出来。

——改革固定资产投资管理体制。这方面改革的重点，是解决中央包揽过多、资金来源不稳定、按条块分配投资和吃大锅饭的问题。1988年将主要从以下方面进行改革：（一）建立基本建设基金制，保证重点建设有稳定的资金来源。建立基金制以后，严格根据资金的可能安排建设项目，并按照合理工期，一次确定投资，分年稳定供应，克服投资忽多忽少，项目安排过多，工期拉长的弊端。（二）改变用行政办法分配投资的体制，组建国家专业投资公司，建立严格的投资和项目承包责任制。实行资金有偿使用，并负责资金的保值和增值。国务院确定，成立能源、原材料、交通、农业、机电轻纺五个国家专业投资公司，负责经营性项目的投资管理和经营。（三）推行招标投标制，在建设项目的选定、工程设计、设备选购、施工等各个环节，充分发挥市场和竞争机制的作用。这些改革，可以合理、有效地使用建设资金，有利于抑制投资膨胀，改善投资结构，提高投资效益。

——改革物资管理体制。按照逐步建立起“国家调节市场，市场引导企业”的经济运行机制的目标，物资体制改革的方向是：在加强重要物资宏观平衡的基础上，有步骤地

缩小指令性计划，主要运用经济手段调节物资供求关系，依托大中城市，逐步建立起有领导、有组织的生产资料市场。1988年改革的主要内容，一是着手将国务院各部门管理物资的机构，区别不同情况，有步骤地并入国家物资部门，逐步取消国务院各专业部门分配和管理物资的职能；二是在减少指令性计划的同时，继续推广石家庄市对计划内外物资实行同一销价、差价返还、逐步放开、发展生产资料市场的经验；三是在一些城市，进行物资体制改革的试点。通过改革，改变条块分割、用行政办法层层分配物资的体制，增强企业活力和国家对生产资料市场的调控能力。

——改革对外贸易体制。要实施沿海地区经济发展战略，进一步扩大对外开放，发展对外经济技术交流与合作，关键是要加快和深化外贸体制改革。改革的基本方向，是要有利于促进外贸企业自负盈亏、放开经营、工贸结合、推行代理制，打破统负盈亏的吃大锅饭的外贸体制。从1988年起，在全国全面推行外贸承包经营责任制，实行以省、自治区、直辖市、计划单列市和外贸、工贸进出口总公司为单位，对出口收汇、上缴中央外汇和财务盈亏三项指标承包，一定三年不变。同时，取消用汇控制指标，进一步改进留成外汇调剂的措施。除少数关系国计民生的商品进出口仍由国家统一经营或联合成交外，大多数商品的进出口实行放开经营，并相应地下放经营机构。要把承包经营责任制落实到外贸企业和生产企业，逐步促使他们自负盈亏、自主经营。地方外汇收支计划，自求平衡。这次外贸体制的改革，涉及面广、政策性强，必须精心组织、精心指导，注意搞好宏观的统筹协调。

此外，还要深化和加快财政、金融、商业、劳动工资以及城镇住房制度的改革，以使各方面改革综合配套地前进。

1987年“双增双节”运动取得了明显成绩，但是发展还很不平衡，潜力还很大，今年要更加广泛和扎扎实实地开展下去。从当前看，特别要抓好以下几点：

第一，大力提高生产、建设、流通等领域的经济效益。必须强调，在各项承包改革和增产节约运动中，都要始终把主要注意力和工作重点放在提高经济效益方面，在这个基础上求得社会生产的增长。一定要致力于产品的适销对路，注重提高产品质量，增加短线产品的生产。进一步开展清仓利库，挖掘现有资金的潜力，努力降低物质消耗和劳动消耗，提高资金和资源使用的效益。要通过加快商业体制改革，促进市场发育，大力

降低流通费用，加速资金周转。缩短建设周期，降低工程造价，提高工程质量，增进投资效益。总之，各行各业要更好地依靠科技进步，切实加强管理，在提高经济效益上进行富有实效的工作。与此同时，必须十分注意搞好安全生产，采取有力措施，防止各种事故的发生。

第二，节省一切可以节省的开支，特别要坚决压缩社会集团购买力。近几年财政开支膨胀，社会集团购买力大幅度增加，不仅浪费了许多宝贵的资金，而且助长了奢侈浪费之风。广大群众对此深为不满。国务院曾经多次发出通知，要求严格控制社会集团购买力，压缩开支，但总的看，收效还不大。今年，我们必须在提高思想认识的基础上，采取严厉的措施，下决心解决这个问题。最近，国务院已经发出紧急通知，要求各级机关、人民团体、部队、全民和集体企业事业单位以及基本建设单位，把1988年的社会集团购买力指标，在1987年实际支出的基础上一律压缩20%，并停止购买小汽车、沙发、地毯等19种国家专控商品。这个任务必须层层落实，保证完成。严厉制止机关、团体、企事业单位乱发钱物的现象，严禁用公款大吃大喝和随意赠送礼品，精简压缩各种会议，并认真执行国家规定的会议食宿标准。总之，必须千方百计节约经费开支。应当指出，用公款请客送礼、大吃大喝，已经成为一种严重的社会公害。一餐千金，慷国家之慨，不仅引起国内人民的不满，也引起了国外人士的非议。现在要造成这样一种社会舆论：用公款大吃大喝的行为，是侵占和损害人民利益的行为。各方面都要自觉地抵制这种行为。各级领导机关和领导干部要带头刹住这股歪风。必须时刻牢记，我国现在经济还很不发达，百业待举，而资金和物资都很紧张。我们一定要发扬艰苦朴素、忠诚积极、勤勤恳恳为人民服务的优良作风，坚决反对任何铺张浪费的现象，并以此教育和带领广大人民群众，树立艰苦创业、勤俭建国的良好社会风尚。

第三，严格财经纪律，健全管理制度，加强监督检查。这既是加快改革开放的内在要求，也是“双增双节”运动深入发展的重要保证。近几年，计划外投资增长过快，社会集团购买力增加过猛，物价上涨过多，铺张浪费之风越来越大；各种跑冒滴漏严重，不是小跑小冒，而是大跑大冒；生产效率不高，各种事故增多。出现这些现象的一个重要原因，是财经纪律和劳动纪律松弛，法制观念淡薄，不按规章办事。这种状况，对经济发展和改革开放都极为不利。因此，在深化改革和“双增双节”运动中，必须加强企业管

理，整顿财经纪律和劳动纪律，强化经济监督和法制。各级领导干部要身体力行，模范地执行国家财经制度，并加强对广大干部和群众进行纪律和法制教育。如果我们在严肃纪律、强化监督和法制方面有切实的进步，改革开放和“双增双节”运动就会更加顺利地进行，并取得应有的成效。

各位代表！当前我国经济、政治形势都很好，国际环境对我们也有利。尽管在前进中还存在着一些矛盾和问题，但是只要我们统一认识，同心协力，坚决贯彻执行党中央、国务院确定的各项方针、政策和措施，兢兢业业，扎扎实实地做好各方面的工作，1988年计划一定能够胜利实现，国民经济一定能够持续稳定地向前发展。

第七届全国人民代表大会第一次 会议关于 1987 年国家预算执行情况和 1988 年国家预算的决议

1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议通过

第七届全国人民代表大会第一次会议经过审议并根据财政经济委员会的审查报告，决定批准国务院提出的1988年国家预算，批准国务委员兼财政部部长王丙乾所作的《关于1987年国家预算执行情况和1988年国家预算草案的报告》。会议授权全国人民代表大会常务委员会审查和批准1987年国家决算。

关于 1987 年国家预算执行情况和 1988 年国家预算草案的报告

——1988 年 3 月 26 日在第七届全国人民代表大会第一次会议上

国务委员兼财政部部长 王丙乾

各位代表：

我受国务院的委托，现在向大会提出 1987 年国家预算执行情况和 1988 年国家预算草案的报告，请予审查。

一、1987 年国家预算执行情况

1987 年国民经济的发展形势是好的。全国各族人民在中国共产党和人民政府的领导下，认真贯彻第六届全国人民代表大会第五次会议的各项决议，坚持四项基本原则，坚持改革开放，广泛开展增产节约、增收节支运动，取得了很大成绩。这一年全国的生产、建设、流通和外贸的情况都比预料的好，经济增长速度较为正常；经济体制改革有较大的进展，企业活力明显增强，宏观控制有新的进步。在国民经济发展的基础上，1987 年国家预算的执行情况是好的，财政收入和支出都完成了国家预算，从资金供应上保证了原定的生产建设和文教科学事业发展的需要，支持了经济改革措施的顺利实现。

根据现在的预计数字，1987 年国家财政总收入为 2 346.63 亿元，国家财政总支出为 2 426.92 亿元，收入和支出相抵，财政赤字为 80.29 亿元。这些预计数字，在将来国家决算编成以后，会略有变化，但估计赤字数额不会突破预算。

在上述国家财政总收入中，国内财政收入为 2 243.63 亿元，完成预算的 100.5%；国外借款收入为 103 亿元，完成预算的 70.5%。国外借款比原定预算减少，主要是有些建设项目的准备工作来不及，有一部分国外借款推迟了使用时间。国内财政各项主要收入的完成情况是：各项税收 2 134.82 亿元，完成预算的 97.3%；企业收入 41.56 亿元，完

成预算的 117.5%；国库券收入 62.87 亿元，完成预算的 104.8%；征集能源交通重点建设资金收入 174.76 亿元，完成预算的 98.7%；其他各项收入 205.11 亿元，完成预算的 161.9%。此外，这一年还拨付了企业亏损补贴 375.49 亿元。企业亏损补贴在财政上是按冲减收入处理的，已在国内财政收入中扣除。

在 1987 年国家财政总支出中，用国内资金安排的支出为 2 323.92 亿元，完成预算的 100.5%；用国外借款安排的支出为 103 亿元，完成预算的 70.5%。各项主要支出的完成情况是：基本建设支出 612.04 亿元，完成预算的 93.3%；挖潜改造资金和新产品试制费 121.36 亿元，完成预算的 112.5%；支援农村生产支出和各项农业事业费 134.2 亿元，完成预算的 107.8%；文教科学卫生事业费 405.57 亿元，完成预算的 104.6%；城市维护建设支出 84.42 亿元，完成预算的 118.4%；国防费 209.77 亿元，完成预算的 102.9%；行政管理费 179.73 亿元，完成预算的 115.2%；价格补贴支出 294.05 亿元，完成预算的 87.2%。此外，国库券还本付息支出 23.14 亿元，国外借款还本付息支出 52.07 亿元。

在 1987 年国家预算的执行过程中，国务院为实现预算收支任务，采取了若干政策措施，并在先后召开的两次全国省长会议上进行了部署和落实。各级人民政府和各有关部门在发展生产，开辟财源，增加收入，节减支出方面，在推进财税改革，加强财政管理，执行财经纪律方面，都做了大量的工作，取得了显著成效：

(一)广泛地开展增产节约、增收节支运动，实现了增产增收。各地区、各部门在增产节约、增收节支运动中，提倡艰苦奋斗、勤俭建国、多做贡献、严守纪律的社会风气，并发动群众，学先进，找差距，挖潜力，抓效益，取得了明显成效。这一年，国民生产总值比上年增长 9.4%，国民收入比上年增长 9.3%，工业部门全员劳动生产率比上年增长 7.6%，社会商品零售总额扣除物价上涨因素，比上年增长 9.6%，外贸进出口总额比上年增长 12%。在生产发展和流通扩大的基础上，国内财政收入比上年增长 2.7%；如果扣除减税让利等不可比因素，按可比口径计算，财政收入则增长 6% 左右。

(二)积极推进以承包经营责任制为主要内容的企业改革，增强了企业活力。这一年，各级财政、税务部门把推行企业承包经营责任制同增产节约、增收节支运动紧密结合起来，积极会同有关部门制定承包方案，合理确定企业承包基数和承包任务，参与签订承

包合同，监督承包合同的执行，并做好年终清算、兑现工作，效果是显著的。截至去年12月底，全国实行承包的预算内国营大中型工业企业已达10826户，占全部大中型国营工业企业户数的78.1%；这些承包企业的产值、销售收入、实现税利和上缴税利的增长幅度一般都高于没有实行承包的企业。同时，去年国家还对部分国营企业提高了固定资产折旧率，调减了调节税，并对电力、森工、纺织、轻工等企业采取了若干减税让利的措施，使企业的自有财力显著增加，企业活力大为增强。

(三)增加农业投入和调整农副产品收购价格，增强了农业发展的后劲。这一年，国家预算内用于支援农村生产和各项农业事业的支出共134.2亿元，比上年增长8%；财政部门在预算外还发放了支援农业周转金共16亿元；银行和农村信用社发放的农业贷款比上年增长30.2%。同时，为了改进粮食、棉花、油料等农副产品的合同定购制度和逐步理顺农产品之间的比价，国家还调减了对农民的粮食合同定购任务，适当提高了部分粮食、油料、棉花的收购价格。上述措施对保证农业生产，特别是粮食生产的稳定发展，增强农业发展后劲，起了很好的作用。

(四)认真贯彻执行国务院《关于严肃税收法纪加强税收工作的决定》，加强了税收的管理和监督。现在依法纳税、依率计征的观念有了加强，越权减免税的状况也有了改变。据不完全统计，从去年4月国务院发布这个《决定》开始，到年底为止，全国共查补偷税、漏税款17.8亿元；另外，还清理出一些地方越权减免税的规定，已区别不同情况，进行了处理和纠正。

(五)大力压缩和节减财政支出，初步扭转了前两年支出大幅度增长的状况。1985年和1986年财政支出增长很快，分别比上年增长20.1%和12.4%，而且连续两年突破预算较多。为了把过度膨胀的支出盘子压缩下来，1987年国务院下决心紧缩财政支出，对基本建设实行“三保三压”的方针，并分配下达了有关控制指标。各地区、各部门顾全大局，承担困难，努力紧缩和节减各项开支，执行情况是好的。这一年，国内财政支出仅比上年增长3%，只超过预算的0.5%，这是几年来少有的，对缓解收支矛盾，控制财政赤字，起了重要的作用。

(六)开展税收、财务、物价大检查，严肃了财经纪律。在认真总结前几年工作经验的基础上，去年国务院派出许多干部，由副部长级干部带队，深入各地区、各部门督促

开展大检查工作，并从各地抽调了一批财政驻厂员到中央各经济部门协助进行检查；各地区、各部门认真组织企业开展自查活动，并派出大批工作组，狠抓这项工作，从而使这次大检查无论在广度和深度上都比往年做得好一些，不仅严肃了财经纪律，纠正了某些不正之风，而且也清理收回了一部分财政资金。截至去年 12 月底，查出应当上缴财政的款项共 70 多亿元，大部分已收缴入库。

我们在肯定成绩的同时，也要看到目前在预算管理中还存在着一些问题：（一）在年初安排预算时，收支指标都打得比较紧，执行中又陆续增加了一些同推进改革、稳定经济有关的开支，这虽然是必要的，但给平衡当年预算增加了困难。（二）为了开辟财源、增加财力，国务院决定开征耕地占用税和扩大能源交通重点建设基金的征收范围。由于这些措施出台时间较晚，再加上征收力量不足，具体措施没有及时跟上，使这两项收入没有完成任务。（三）压缩地方自筹基建投资和行政管理费是去年控制和节减财政支出的重点，尽管这两项支出有所节减，但由于缺乏严格的控制措施，再加上受物价上涨的影响，以致执行中突破预算较多。对这些问题，需要认真总结经验，切实加以改进。

二、1988 年国家预算草案

根据当前我国经济建设和经济体制改革的进展情况，国务院确定 1988 年经济工作的基本方针是：进一步解放思想，稳定经济、深化改革，并以改革总揽全局，努力保持整个国民经济的持续稳定发展。1988 年国家预算就是根据这一基本方针安排的。我们要进一步深入开展增产节约、增收节支运动，努力提高经济效益，培养与开辟财源，确保财政收入的稳定增长；要收紧财政、信贷，切实节减和控制财政支出，并做到紧中有活、有保有压，继续把某些过高的开支和费用压缩下来；要在生产发展和劳动生产率提高的基础上，继续改善城乡人民生活；要通过改善宏观控制和加强财政管理，把财政赤字控制在预算确定的数额之内。

现在提请审议的 1988 年国家预算草案，财政总收入为 2 554.5 亿元，财政总支出为 2 634.5 亿元，收支相抵，支出大于收入 80 亿元。

在上述国家预算总收入中，国内财政收入为 2 426.5 亿元，国外借款收入为 128 亿元。国内财政收入主要项目的安排情况是：各项税收 2 334.34 亿元，企业收入 45.7 亿

元，国库券收入 90 亿元，征集能源交通重点建设资金收入 180.7 亿元，其他各项收入 182.7 亿元。此外，企业计划亏损补贴 406.94 亿元，财政上仍按冲减收入处理，已在国内财政收入中扣除。

在 1988 年国家预算总支出中，用国内资金安排的支出为 2 506.5 亿元，用国外借款安排的支出为 128 亿元。各项主要支出的安排情况是：国家预算内基本建设支出 632.67 亿元，企业挖潜改造资金和新产品试制费 122.08 亿元，支援农村生产支出和各项农业事业费 153.79 亿元，文教科学卫生事业费 446.76 亿元，城市维护建设支出 88.7 亿元，国防费 215.26 亿元，行政管理费 180.56 亿元，价格补贴支出 358.27 亿元，国库券还本付息支出 35.07 亿元，国外借款还本付息支出 53.04 亿元。此外，总预备费编列 25 亿元，其中，中央预备费为 10 亿元，地方预备费为 15 亿元。

在编制 1988 年国家预算草案过程中，资金的需要与供应之间矛盾比较突出。一方面，经济的进一步稳定和改革的进一步深化，为今年财政扩大财源、增加收入提供了有利条件；另一方面，也对国家财政提出了许多新的要求，增加了一些新的减收增支因素，加大了今年财政平衡的压力。为了确保各项建设事业发展和改革所必不可少的资金需要，并把财政赤字控制在国家可以承受的范围之内，国务院确定了若干有关财政收支的政策性措施，已在国家预算中作了安排。主要的措施是：

(一)开辟新的税源，扩大发行债券，增加财政资金。为了合理利用城镇土地，调节级差收入，加强土地管理，拟从今年起，对使用城镇土地的单位和个人，开征城镇土地使用税；同时，为了适应我国社会主义商品经济的迅速发展，加强各种经济凭证的管理，确定对一些经济凭证开征印花税。这两种税收，由于出台时间较晚，而且又属于新开征的税种，因此当年收入不会很多。鉴于开征这两种税，需要摸索经验，拟由国务院发布暂行条例或试行办法执行，待条件成熟后，再正式拟定税法，提请全国人民代表大会常务委员会审查批准。

为了适当集中各方面的财力进行社会主义现代化建设，今年将发行国库券 90 亿元，比去年增发 30 亿元，并在发行办法上作了一些改进。主要是还本付息期限由原来的五年缩短为三年，实际利率也有所提高，并允许国库券在发行后的第二年进入金融市场流通，可以买卖，也可以到银行贴现。这样，有利于群众认购，也有利于推销，是会受到群众

欢迎的。另外，为了稳定经济、控制计划外基建规模，确定各专业银行和金融机构用今年增加的储蓄存款，购买财政专项债券 40 亿元，用于生产建设事业。发行国库券和财政专项债券，无疑是国家的一项债务，将来是要还本付息的。但是，通过债券形式，吸收社会闲散资金，把一部分消费基金转化为积累基金，不仅有利于弥补财政资金的不足，加快国家四化建设，而且有利于控制货币发行。这是目前许多国家通常采用的一种做法，我们可以借鉴和运用。

(二)增加农业投入，促进农业生产发展。今年国家预算中安排支援农村生产支出和各项农业事业费 153.79 亿元，比去年增长 14.6%；银行安排农业贷款 237 亿元，比去年增长 10.3%。此外，中央和地方财政还安排扶贫专款 26 亿元，用于支援贫困地区发展农业生产。为确保农业生产的资金来源，确定从今年起，把原来由国家财政统一安排使用的农村耕地占用税收入全部用于扶植农业生产。其中，归中央支配的 20 亿元，已列入国家预算的有关科目；归地方支配的部分，尚未列入国家预算，但也要按支农专项资金管理，全部用于农业。希望各级地方政府加强对这项税收的征收管理和资金分配工作，使它更好地发挥效用。同时，为了增加粮食、肉类、糖料等重要农副产品的供应，调动农民的生产积极性，拟在基本稳定农副产品收购价格总水平的情况下，适当调高小麦、油菜籽、北方稻谷、南方玉米的收购价格，对糖料实行价外补贴，对农民养猪拨付议转平饲料粮 60 亿斤。采取这些措施，财政上需要相应增加价格补贴 24.6 亿元，已在预算中作了安排。

(三)建立基本建设基金制，保证国家重点建设。今年国家预算中安排基本建设支出 632.67 亿元，比去年增长 3.4%，其中用国内资金安排的基本建设支出 504.67 亿元，比去年减少 0.9%；用国外借款安排的基本建设支出 128 亿元，比去年增长 24.3%。为了使能源、交通、通讯、原材料等重点建设和基础设施建设有稳定的资金来源，并提高资金的使用效益，确定从今年起，改革基本建设投资体制，建立中央基本建设基金制，由中国人民建设银行按计划负责管理。今年国家预算中由中央财政用国内资金直接安排的基建支出为 304.45 亿元，即以此数作为中央基本建设基金的基数，然后从国家预算的中央财政收入中划出若干收入项目，作为基金的固定来源，抵顶基数，不足部分为 80.88 亿元，由中央财政定额拨款。这样，今后随着这些项目的收入逐年增加，可以相应增加基

本建设基金的来源。基建基金实行专款专用，每年在国家预算中列收列支。今后中央预算内基建投资和对银行基建贷款的贴息，包括经营性的和非经营性的，都在基金中统筹安排。此外，为了加快电力工业的发展，确保电力投资的稳定增长，从今年起，由各省、自治区、直辖市对企业用电每度征收 2 分钱，作为电力建设的专项资金，放在国家预算之外进行管理。过去经批准每度电已加收 2 分钱的地区，这次不再加收；有些未经批准自行加收的地区，一律改按国务院统一规定的办法执行。根据测算数字，采取这项措施，将增加用电企业的成本，相应地减少财政收入 25 亿元。

(四)适当增加智力投资，保证文教科学卫生事业发展必不可少的开支。近几年，我国文教科学卫生事业费增长很快，“六五”期间，平均每年递增 15.2%，1986 年增长 20%。去年在对各项财政支出进行大幅度压缩的情况下，这部分开支仍增长了 6.7%，超过了同期财政收入和财政支出的增长幅度。这说明，中央和地方各级政府对加强智力投资、促进这项事业的发展是十分重视的。今年的文教科学卫生事业费安排了 446.76 亿元，比去年增长 10.2%，其中教育经费安排 253.9 亿元，比去年增长 12.2%，都超过国内财政收入和财政支出的增长幅度。在当前国家财政困难、财政收入增长有限的情况下，国家预算对文教科学卫生事业费的安排已作了很大的努力。当然，同这些事业发展的要求相比，经费还是相当紧的。为了进一步调动文教事业和其他事业单位增收节支的积极性，国家将进一步完善预算经费包干办法，并鼓励有收入来源的单位，通过扩大有偿服务项目，积极组织收入，增加本单位的事业发展经费。

(五)适当增加职工收入，改善职工生活。为了进一步调动职工的积极性，解决由于物价上涨给职工生活带来的困难，根据国家财力的可能，确定采取必要的措施，适当增加职工的收入：一是从去年第四季度起，已提高了中小学校教师的工资，并进行了专业技术职务的评定和聘任工作，去年只增加一个季度的开支，今年需支付四个季度的开支，已在国家预算中作了安排；二是从今年起，适当增发行政事业单位职工的奖金，并相应提高企业奖金税和工资调节税的免税限额，适当增加企业职工的收入；三是对主要食品的定量供应部分，各地根据价格上涨的不同情况，要给职工以适当的补贴。采取上述几项措施，国家财政约需拿出 70 亿元左右。

(六)实行紧缩政策，严格控制各项支出。去年国家对各项支出进行了压缩，使近几

年财政支出增长过猛的势头得到了一定程度的控制，成绩是显著的。但是，财政支出的总规模仍然过大，超过了国家财力的承受能力，因此，国务院决定，今年除部份职工工资(奖金)、价格补贴、国内外债务还本付息支出和某些必须保证的事业发展经费适当增加外，基本建设拨款、其余各项事业费和行政费都必须低于或大体维持去年的水平。今年中央财政用国内资金直接安排的基本建设投资已作了压缩，各地方动用机动财力安排的自筹基建更要从严控制。今年国家预算中编列地方用机动财力安排的自筹基建投资为78亿元，按照国务院的规定，去年地方财政自筹基建投资超过预算的23亿元，应当从今年的预算指标中扣除，这样，今年地方财政自筹基建投资实际只有55亿元。今年行政机关的经费支出安排为128.4亿元(公检法支出不在内)，比去年预计执行数减少2.2%。为了严格控制这两方面的支出，国家将专门下达控制指标，各地区、各部门一定要按下达的指标进行控制。

各位代表：1988年国家预算草案是经过反复测算和调整后的拟定的，尽管收入打得比较积极，支出安排得比较紧，但是收支相抵，仍有赤字80亿元。为什么今年国家财政赤字压不下来呢？主要是因为经济效益的明显提高需要有一个过程，今年的财政收入中已经考虑了目前能够增收的各种因素，难以更多地加上去；而农业生产、重点建设、智力投资都需要国家安排大量资金，经济体制改革和人民生活改善也需要国家财力支持，经常性的经费开支又不可能作过多的压缩。因此，财政赤字还难以消除。在1988年国家预算的执行过程中，我们将尽最大努力，开辟新的财源，增加财政收入，控制财政支出，加强财政管理，严格财经纪律，努力把财政赤字控制在预算确定的数额之内。

三、为完成1988年的国家预算任务而奋斗

为了确保1988年国家预算的圆满实现，必须在提高认识、统一思想的基础上，继续开展增产节约、增收节支运动，并把它同深化改革紧密结合起来，取得更大的成效。

(一)要通过增产节约、增收节支运动，提高企业经济效益，确保财政收入的稳定增长。今年财政收入能否稳定增长，国家预算能否保持基本平衡，在很大程度上取决于增产节约、增收节支运动开展的深度和广度。各地区、各部门、各单位都要进一步树立艰苦奋斗、勤俭建国的思想，克服讲排场、比阔气、奢侈浪费的不良习气。所有国营企业，

都要以提高经济效益为中心，以完善企业承包经营责任制为重点，全面推广厂长(经理)负责制，积极引入竞争机制，完善厂内经济核算制，推广“满负荷工作法”，加强和改善企业内部民主管理，并优化劳动组合，千方百计把企业的经济效益抓上去。要努力增产适销对路的产品，调整产品结构，提高产品质量，降低物质消耗，挖掘内部潜力，并把工作的效果真正反映到增加财政收入上来。今年国家要求工业企业可比产品成本降低1%，企业和车间管理费用降低10%，工业企业亏损减少20%；要求商业企业流费用降低1.2%，商业企业亏损减少20%；要求工商企业流动资金的周转加速3%。各地区、各部门都要把这些指标层层落实到企业，有些指标要层层分解到车间、班组和个人。指标下达后，要加强考核，经常督促检查，严防走过场。在抓好企业增产节约、增收节支工作的同时，各级财政、税务部门要加强组织收入的工作，充实征收力量，把一切该收的钱都收上来。企业要严格执行《成本管理条例》、《会计法》和国家的有关法令，如实申报生产、销售、成本、利润情况，依法缴纳税款和其他各项收入。

(二)要节减各项开支，压缩社会集团购买力，把财政支出控制在国家财力许可的范围之内。在努力提高经济效益，增加财政收入的同时，要继续节减和控制财政支出。特别是地方用机动财力安排的自筹基建投资和各级的行政管理费，一定要按国家预算进行控制，不能突破。地方财政自筹基建投资超过国家下达预算控制指标的，继续实行不列当年支出，并从下年指标中扣减的办法。行政管理费要结合机构改革进行控制和调整，要重新核定人员编制和经费指标，并进一步完善行政经费的包干办法。要维护国家预算的严肃性，国家预算经过审查批准后，中央和地方都不要开减收增支的口子，也不能随意追加支出。

压缩社会集团购买力是今年控制和节减支出的重点。这几年，社会集团购买力增长很快，1983年至1987年，平均每年增长21.2%，去年总额已达553亿元。社会集团购买力的大幅度增长，不仅扩大了供需矛盾，推动了物价上涨，而且也不利于扭转社会的不良风气。因此，国务院于今年2月23日发出《关于严格控制社会集团购买力压缩开支的紧急通知》，要求今年各单位的社会集团购买力，一律在去年实际支出的基础上压缩20%，并层层落实，不得突破。各地区、各部门都要加强对这项工作的领导，充实控购管理工作的力量，确保压缩任务的完成。

(三)要进一步推进财政税收改革,正确处理国家与企业、中央与地方之间的分配关系,调动增收节支的积极性。各级财政税务部门要积极会同有关部门,根据“配套、完善、深入、发展”的方针,进一步把以承包经营责任制为主要内容的企业经营机制的改革不断引向深入,使企业在市场竞争中逐步走上自主经营、自负盈亏的道路。同时,为了给企业创造在公平税负的条件下开展平等竞争的外部环境,我们将在总结前两步利改税和承包经营责任制的基础上,对国营企业所得税、调节税作必要的调整,以完善税收制度。要适应企业经营机制改革后的新情况,制定承包企业、租赁企业和股份制企业有关的财务会计制度。要在划分事权的基础上,根据统一领导、分级管理的原则,逐步建立分税制的财政管理体制。在尚未实行分税制的财政体制以前,从今年起,把税源比较分散的十几种地方性税收下放到地方管理,今后增长的部分全部留归地方使用。同时,对于收入上解比例较大的地区,拟采取各种形式的包干办法,并尽快落实下去,以进一步调动这些地区的积极性,集中力量把财政收入抓上去。要积极支持沿海地区发展外向型经济,对某些同这一发展战略不相适应的规章制度进行修改和补充。要在总结国营企业实行职工待业保险制度和职工退休养老保险制度经验的基础上,逐步改革社会保险和社会保障制度。此外,财政部门还要配合有关部门,积极做好基建投资、物资供应、外贸体制和金融体制以及城镇住房制度等改革。

(四)要加强财政管理和监督,严肃财经纪律,堵塞各种漏洞。从去年进行的税收、财务、物价大检查和贯彻国务院《关于严肃税收法纪加强税收工作的决定》的情况来看,偷税漏税,截留利润,虚报亏损,滥发奖金、补贴、实物等现象,在一些地区、部门和单位仍然相当突出。有的已发展到以权谋私,变相敲诈勒索,以及造假帐、编假决算等严重违法乱纪的地步。这些错误行为和违法乱纪现象,不仅导致财政收入大量流失,财政支出严重浪费,而且破坏党的方针、政策,妨碍改革和建设的顺利进行,损害人民的根本利益。国务院已经采取了各种措施,下决心用经济的、行政的、法律的手段,制止和纠正这些不正之风和违法乱纪行为。各地区、各部门一定要高度重视这个问题,坚决贯彻执行国务院的有关规定,坚持有法必依,执法必严,违法必究。要继续加强对广大干部的思想教育和法纪教育,使他们自觉地坚持社会主义的根本原则,做到遵纪守法,廉洁奉公,并且要领导带头,以身作则。各级财政、税务、审计、银行、物价、工商行政

管理等部门，在各级党政领导的支持下，要进一步发挥自己的职能作用，切实加强监督检查工作，坚决同各种违法乱纪的行为作斗争，克服目前某些软弱无力、不敢碰硬的现象。税收、财务、物价大检查，今年要继续进行，并把年终检查与经常性检查结合起来，做到认真检查，及早发现。对于检查出来的重大违纪问题，一定要追究单位领导人和有关人员的责任，并依法进行严肃处理。

各位代表：今年一、二月份，在国民经济持续发展的基础上，由于各方面的共同努力，财政收入比去年同期增加，支出有所控制，国家预算的执行情况是好的。我们将抓紧各项工作，努力把这一好的势头保持下去，为圆满实现 1988 年的国家预算而奋斗。

第七届全国人民代表大会 财政经济委员会关于 1987 年国家预算 执行情况和 1988 年国家预算草案 的审查报告

1988 年 4 月 5 日第七届全国人民代表大会第一次会议主席团第四次会议通过

全国人大财政经济委员会主任委员 陈慕华

第七届全国人民代表大会第一次会议，于 1988 年 3 月 26 日听取国务委员兼财政部部长王丙乾所作的《关于 1987 年国家预算执行情况和 1988 年国家预算草案的报告》以后，各代表团分组进行了审议。第七届全国人民代表大会财政经济委员会研究了代表们的意见，于 4 月 1 日、4 日先后两次召开全体委员会议，对这个报告进行了审查。现将审查意见报告如下：

一、国务院提出的 1987 年国家预算执行情况是：国家财政总收入为 2 346.63 亿元，财政总支出为 2 426.92 亿元，收支相抵，财政赤字为 80.29 亿元，大体上控制在批准的

数额以内。这是全国人民在中共中央、国务院的领导下，坚持改革开放，开展增产节约、增收节支运动的结果，也是各级财政部门努力工作的成就。

这一年财政工作的主要缺点，是预算约束不严，有些该收的钱没收上来，有些不该花的钱花掉了，特别是在压缩自筹基建投资和行政管理费工作方面，缺乏有力的、严格的措施，以致这两项支出突破了预算。这些问题，应在今后预算执行中加以改正。

二、国务院提出的 1988 年国家预算草案，财政总收入为 2 554.5 亿元（其中，国内财政收入为 2 426.5 亿元，比上年预计执行数增长 8.2%），财政总支出为 2 634.5 亿元（其中用国内财政收入安排的支出为 2 506.5 亿元，比上年预计执行数增长 7.9%），财政收入与财政支出相抵，支出仍大于收入 80 亿元。

这个预算，是依据进一步稳定经济、深化改革的方针，认真分析当前国民经济状况，经过反复研究之后编制的，体现了下列几项基本要求：（一）继续开展增产节约、增收节支运动，全面贯彻企业承包经营责任制，大力提高经济效益，确保上缴。同时采取一些必要和可行的措施，扩大财政资金来源。（二）今年新增的收入，主要用于〈1〉支持农业生产的发展，提高了部分农产品收购价格，增加了农业方面的支出；〈2〉增加文教科学卫生事业经费，增支的这部分费用占到今年新增收入的五分之一以上，其中，新增支的教育经费，占全部新增收入的 15%。（三）适当增加职工收入，重点是解决由于物价上涨给职工生活带来的困难。一是适当增发行政事业单位职工的奖金，提高企业奖金税的起征点和调减工资调节税；二是对主要食品的定量供应部分，各地将根据价格上涨的不同情况，给职工以适当补贴。（四）继续节减和控制财政支出，除物价补贴、国内外债务还本付息支出和某些必须保证的事业发展经费等适当增加外，基本建设拨款，其余各项事业费和行政费都低于或大体维持 1987 年的水平。

1988 年的预算仍然有 80 亿元的赤字。应该说，这是在新旧体制转换过程中兼顾改革与发展出现的。要通过深化改革，发展生产，厉行节约，提高经济效益，力求控制住，并争取逐步缩小。

三、财政经济委员会建议全国人民代表大会批准国务委员兼财政部部长王丙乾所作的《关于 1987 年国家预算执行情况和 1988 年国家预算草案的报告》，批准国务院提出的 1988 年国家预算，并建议在 1987 年国家决算编成以后，授权全国人民代表大会常务委员

会批准。

四、为了顺利地实现 1988 年的国家预算，要认真地处理好以下几个方面的问题：

(一)以改革促进发展，以改革提高效益。坚持从发展国民经济来增加财政收入，是财政工作的根本方针。实现今年财政收入的增长，要在加强和完善企业承包经营责任制上狠下功夫。推动企业建立与健全企业内部的各项管理制度，充分调动广大职工群众的积极性和创造性。同时，要强调树立全局观点，严格依法办事，加强财政监督，克服某些企业损害国家利益的行为。今年还要继续进行财政体制的改革，在改革预算管理体制的同时，开始试编中央与地方两级预算。

(二)各地方、各部门、各单位必须把双增双节的任务落到实处。企业要努力提高经济效益，提高劳动生产率，降低产品成本和商品流通过费用，加速流动资金周转，有经营性亏损的企业必须限期扭转亏损。各级政府要支持财政税务部门按照国家财政税收法规办事，充实征收力量，提高人员素质，把一切该收的钱都收上来。要广泛开展依法纳税的教育，对一切偷税漏税的行为，要依法处理。国家要求节减的财政支出，特别是地方用机动财力安排的自筹基建投资和各级行政管理费，各地方、各部门要认真对待，努力压缩。要防止截留收入，随意减免税收，追加支出。

(三)发扬艰苦奋斗、勤俭建国的优良传统，认真压缩社会集团购买力，坚决反对奢侈浪费之风。近几年，铺张浪费，用公款请客送礼之风盛行，败坏了社会风气，成为一大社会公害，引起了广大人民群众的不满。必须采取严格的行政措施和必要的经济手段坚决予以制止。

(四)现在经济工作中急于求成的倾向依然存在，某些不稳定的因素尚未根本消除。因此，必须注意在经济的发展过程中实现增长与稳定、速度与效益、微观搞活与宏观控制的统一。对前几年影响经济稳定发展的因素，如固定资产投资规模过大，社会集团购买力和消费基金增长过快，货币发行偏多等现象，必须从控制需求和增加供给两方面继续努力，逐步实现社会总需求和社会总供给的基本平衡。为此，必须严格控制预算外固定资产投资规模，控制消费基金的增长幅度，控制信贷规模，防止货币超计划发行，严禁非法涨价，控制财政支出，控制财政赤字。必须重申，在国家预算执行过程中，如遇重大问题需要调整年度预算时，要报告相应的一级人民代表大会常务委员会审查批准。

实现国家预算，不仅是财政部门的任务，也是各地方、各部门、各个企业事业行政单位的共同责任。国务院要责成各级政府和部门负责人，依靠人民群众，同心协力，增产节约，增收节支，领导带头，以身作则，坚决遵守财政制度，严格财经纪律，保证国家预算的顺利实施。

以上意见，请予审查。

第七届全国人民代表大会第一次会议 关于国务院机构改革方案的决定

1988年4月9日第七届全国人民代表大会第一次会议通过

第七届全国人民代表大会第一次会议审议了国务院机构改革方案和国务委员宋平关于国务院机构改革方案的说明，决定原则批准国务院机构改革方案。

关于国务院机构改革方案的说明

——1988年3月28日在第七届全国人民代表大会第一次会议上

国务委员 宋 平

各位代表：

我受国务院委托，对《国务院机构改革方案》作一些说明，请大会审议。

政府机构改革是政治体制改革的重要组成部分。国务院机构改革方案，是在中共中央领导下，经过一年多时间的调查研究、反复讨论、听取各方面意见后，逐步形成的。1986年9月，中央政治体制改革研讨小组成立后，组成专门小组研究了政府机构改革的基本思路和初步设想，经党的十二届七中全会讨论并得到原则同意。党的十三大以后国务院立即着手国务院机构改革具体实施方案的设计工作，并召集国务院30多个部、委、局的

70 多位新老领导同志座谈，对初步方案又作了较大修改。

国务院于 1987 年 12 月 30 日召开全体会议，对国务院机构改革方案进行了讨论。会后，就机构改革重点部门定职能、定机构、定人员编制的“三定”方案与有关方面进行对话，最后形成了现在提交大会审议的方案。

一 国务院机构改革的必要性

建国以来，国务院的机构经历了几次较大的调整，1982 年机构精简后，形成了现在的格局。目前，国务院设部委 45 个；直属机构 22 个；办事机构 4 个。工作人员总数 5 万余人。此外，还有 14 个由部委归口管理的国家局，82 个非常设机构。这些机构在贯彻党和国家的方针、政策，实现国务院的工作任务，推动国民经济和社会发展等方面，都发挥了积极的作用。党的十一届三中全会以来，由于经济体制改革的全面展开，现有机构的弊端愈益突出起来，主要表现在：政企不分，结构不合理，在职能上微观管的过多，宏观调控不力；机构臃肿、层次过多、职责不清、相互扯皮，工作效率不高；政府工作人员的素质和结构不适应经济的、法律的间接管理方式，等等。经济体制改革的进一步深化和政治体制改革的展开，要求相应地转变政府机构的职能和管理方式，调整机构设置的总体格局及其职责权限。机构不改革，经济体制改革就难以深化，已经取得的成果也难以巩固，政治体制改革的许多措施也难以落实。所以，必须下决心对政府机构自上而下地进行改革。

二 机构改革的目标和要求

李鹏代总理在政府工作报告中指出：机构改革的长远目标，是要建立一个符合现代化管理要求，具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制。要达到这个目标，需要经过长期的努力。今后五年机构改革的目标是，理顺关系、转变职能，精干机构、精简人员，提高行政效率，克服官僚主义，增强机构活力。要创造条件，逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府的关系。

今年国务院机构改革，要迈出重要的一步，为实现今后五年机构改革的目标打下基础。这次国务院机构改革的基本要求是：转变职能，下放权力，调整结构，精简人员，减少政府机构干预企业经营活动的职能，增强宏观调控职能，初步改变机构设置不合理和

行政效率低下的状况。这个改革方案拟裁减一些专业管理部门，完善或新建一些综合和行业管理机构，对保留的机构也要按上述基本要求进行改革。

三 机构改革的基本特点

这次机构改革是按照政治体制、经济体制改革进程的要求，以转变政府管理职能为关键，与政府内部的制度化建设相配套，并结合推行国家公务员制度进行的。这是与1982年精简机构相比，最大的不同点。所以，这次机构改革不是搞简单的撤减、合并，而是转变职能，按政企分开的原则，把直接管理企业的职能转移出去，把直接管钱、管物的职能放下去，把决策、咨询、调节、监督和信息等职能加强起来，使政府对企业由直接管理为主逐步转到间接管理为主。同时，把原来行政机关的部分职能转移到各种协会去承担。

根据对各部门具体职能的分解和转移，按新的职能设置相应的机构。把承担相同业务或相近业务的部门予以撤销，其业务由一个部门承担；综合经济部门一般不设对口专业机构，行业管理工作由主管部门承担；部委内部只设司、处两级，以减少部门内部管理工作的层次。对政法、文教、社会事务等部门，目前不作大的变动，但都要按这次改革的总要求，转变职能，下放权力，调整内部结构，精简人员。

四 国务院机构改革方案的基本内容

国务院机构改革方案将国务院部、委一级的机构由45个调整为41个，同时对直属机构、办事机构和非常设机构也作了较大的精简和调整。

现将国务院部、委一级机构变动的具体情况、理由和新机构的主要职能分述如下：

国务院部、委机构中，撤销的12个，新组建的9个，保留的32个，转为事业单位的1个。

1. 组建新的国家计划委员会。

现在的国家计划委员会、国家经济委员会在职能上重复交叉比较严重，而且承担了许多应该由其他部门管理、甚至企业经营的具体事务。拟撤销国家计划委员会、国家经济委员会，组建新的国家计划委员会。

新组建的国家计划委员会不是原国家计划委员会、国家经济委员会的简单合并。新机构是国务院管理国民经济和社会发展的综合部门，不再承担微观管理与行业管理的职能，

是一个高层次的宏观管理机构。其主要职能是，制定国民经济与社会发展战略；编制中长期国民经济和社会发展规划与年度计划；研究重大的资源配置政策、产业政策、分配政策和技术经济政策；调整国民经济重大比例关系，加强宏观调控，综合运用经济调节手段，搞好社会总供给与总需求的平衡，以及经济活动和生产建设中的重要协调工作等。

2. 组建人事部。

为了适应党政职能分开和干部人事制度改革的要求，推行国家公务员制度，强化政府的人事管理职能，组建人事部。其主要职能是，建立和推行国家公务员制度，加强对国家人事行政和政府机构、编制的法制管理，综合协调各行业专业技术人员的分类管理，并承担有关国家机关工作人员的管理职能和原国家科学技术委员会科技干部局的职能等。

3. 组建劳动部。

由于人事部的设立，现劳动人事部的有关人事管理职能将转移，因而撤销劳动人事部，组建劳动部。其主要职能是，研究拟定全国劳动、就业、工资、保险、福利、工人技术培训、劳动保护以及安全监察工作的方针、政策和法规，指导和推动劳动制度、工资制度和保险福利制度的改革，并搞好综合管理、监督检查和协调服务等工作。

4. 组建物资部。

为了适应物资体制改革的要求，加强物资的综合管理，发展和完善生产资料市场，全面规划城乡物资流通网络，搞活物资流通，组织好重点生产建设单位的物资供应，撤销国家物资局，组建物资部。其主要职能是，拟订物资管理的方针、政策、法规和体制改革方案，并组织贯彻和监督执行；根据国民经济和社会发展计划，编制指令性计划物资的分配计划；组织国家指令性计划分配物资的订货，监督检查订货合同执行情况，组织重要物资的调度；规划全国物资市场网络，指导、协调和监督各类物资市场，制订物资市场的管理办法，组织推动物资协作；负责物资统计和市场价格、供需信息的汇集和反馈，为企业的生产和经营服务。

5. 组建能源部。

为了统筹管理和开发能源，对能源工业实行全行业管理，调整能源结构，加快能源建设，撤销煤炭工业部、石油工业部、核工业部，组建能源部。原水利电力部中的电力

部分划归该部。石油部撤销后，拟组成中国石油天然气总公司，保留中国海洋石油总公司；煤炭部撤销后，除东北内蒙煤矿公司外，拟将其它统配矿组成中国统配煤矿总公司；核工业部撤销后，组建中国核工业总公司。这些新组建的公司，由能源部归口管理。新组建的能源部是国务院统管全国能源工业的职能部门。其主要职能是，拟订能源工业的方针政策和战略布局，搞好综合平衡和宏观决策；促进能源的合理利用和开发；拟订有关的法规、条例和经济调节政策，监督、协调生产建设，提高经济效益；拟订技术政策；协同国家计委推动社会节能和能源的综合利用。

6. 组建建设部。

为了加强对全国建设工作的综合管理，撤销城乡建设环境保护部，组建建设部。其主要职能是，对全国各行业工程建设的标准定额、勘察设计、建筑施工进行综合管理和监督；规划和指导全国城市建设和村镇建设；归口管理全国建筑业和房地产的开发经营。

7. 组建机械电子工业部。

为了加强机械、电子工业全行业的统筹规划和宏观管理，撤销机械工业委员会、电子工业部，组建机械电子工业部。其主要职能是，研究拟订行业发展战略、产业政策、技术政策，加速电子信息产业的发展，促进机械、电子工业的有机结合，提高机械电子工业的科技水平，提供国民经济现代化的技术装备。

8. 组建航空航天工业部。

为了适应高技术产业的特点，统筹技术力量，促进军民结合，加强对航空航天工业的行业管理，撤销航空工业部、航天工业部，组建航空航天工业部。其主要职能是，研究拟订行业发展战略、产业政策、技术政策，组织和指导航空航天重大系统工程实施，对新产品进行技术经济论证。

9. 组建水利部。

鉴于水利对国民经济建设有重大影响，在撤销水利电力部的同时，组建水利部，作为国务院的水行政主管部门，并负责全国水利行业管理。其主要职能是，负责全国水资源的统一管理和水资源保护，促进其开发利用，负责大江大河的综合治理、以及对以防洪、灌溉、供水为主的水力发电和农村小水电的建设和管理，主管全国水土保持工作。

此外，新华通讯社是国家通讯社，本身的职能是开展新闻业务工作，而不具有政府行政管理职能，所以将新华社改为国务院直属的事业单位，不再列入国务院行政机构序列。

由于农牧渔业部的职能需要扩大，并照顾到国内外的习惯叫法，更名为农业部。

在这次国务院机构改革中还将对直属机构、办事机构和非常设机构进行较大的精简和调整，具体方案将由新组成的国务院审查批准后组织实施。

五 关于人员的安排

据初步测算，这次国务院机构改革将精简行政人员近五分之一。经过调查、摸底，借鉴试点城市和国务院有关部门机构改革的经验，这些人员有的可以充实到财税、金融、物价、审计、监察、统计、工商行政管理等部门；有的可以充实到公、检、法、司等部门；将有较多的人员充实到公司、协会以及信息、咨询、科研等企业事业单位和社会团体；将选拔一批具有专业知识与管理能力的干部到企业和企业集团工作；选送一批青年干部进行专业培训；达到离退休年龄的人员按期办理离退休。这样做，大体上可以解决人员的安排问题。

六 实施步骤

国务院为了搞好这次机构改革，做了大量的准备工作。对拟新组建的部、委，先分别组成了筹备组，由他们进一步研究本部门机构改革方案的可行性和草拟新机构定职能、定机构、定人员编制的“三定”实施方案；其他部、委也开始结合本部门的情况，酝酿“三定”实施方案，以便为顺利实施机构改革方案创造条件。

国务院机构改革方案的实施步骤如下：

新组建的9个部、委，从本次大会批准之日起，在3个月内完成组建工作，并转入正常运行。

撤销的12个部、委在本次大会批准之后，要尽快与新组建的部、委办理交接工作，包括职能的转移、业务工作的衔接等。在交接未结束、新机构未转入正常运行以前，工作人员还要坚守岗位，以防止正常工作脱节。

其他部门的机构改革“三定”方案，于6月底以前提出，第三季度完成内部机构的调整和人员精简任务。

今年第四季度，将对国务院各部门机构改革的实施情况进行全面检查。凡是不合格的，要坚决采取措施加以弥补；机构改革中的遗留问题要尽快处理，以确保国务院机构改革方案的实现。

经国务院批准有 16 个城市正进行机构改革试点，已取得很大进展，应继续进行。试点城市和各省、市、自治区改革后的机构设置，可不按国务院改革方案搞上下对口。

七 对国务院机构改革方案的认识问题

在讨论修改机构改革方案过程中，大多数同志对这个方案是赞成的，但也提出了一些问题，其中有的要在今后工作中加以注意，有的则是认识问题。主要有以下几个问题。

(一)对这次机构改革的估量问题。

有的同志认为这次机构改革步子不大，同现代化行政管理体系的要求还有差距。我们应当看到，建立一整套现代行政管理体系，需要具备许多条件。政府从以直接管理企业为主转到间接管理为主，要有一个过程；政治体制和经济体制改革正在深入开展，在新旧体制交替过程中，机构职能的转变、工作方式的改变以及新的工作秩序的形成，不可能一下子完成，机构改革也不可能“毕其功于一役”，只能随着经济、政治体制改革的深化和完善而逐步展开，分步进行。因此，这次机构改革带有一定的过渡性。这次机构改革虽然撤销的机构不是很多，但衡量机构改革的成果，不单纯是看撤销了多少机构和减少了多少人员，而是看机构职能转变的状况。该增的增，该撤的撤，不搞简单合并。就是保留的机构，也要按照政企分开的要求，转变职能，下放权力，调整内部结构和精简人员。从这个意义上说，这次机构改革的步子并不小，可以说是一次全面性的改革，这个改革方案是符合实际的，是可行的。实现这个方案，对增强机构活力、提高工作效率、减少工作中职能交叉和机构重叠状况，将是一次不小的推动，也为以后政府机构的进一步改革打下良好基础。

(二)关于撤部建公司问题。

这次机构改革方案拟在撤销石油、煤炭、核工业等几个专业部的同时，相应组建几个公司。有的同志认为这样非但没有精简机构，反而增加了层次。相应地建立的几个公司，具体说有两种情况：一种是政企分开后，企业不宜下放给地方管理的，先组建总公司。如中国石油天然气总公司以及已有的中国海洋石油总公司。以后，视情况的变化，再

考虑调整。另一种是，为促进建立若干企业集团而组建的过渡性公司。如中国统配煤矿总公司，负责筹建跨地区的煤炭企业集团，待上述工作完成后，这个公司即可转为行业管理组织。

组建这些公司，在于适应体制改革的进程，尽可能把政企分开。这些公司不承担政府职能，其性质还是自主经营、自负盈亏的经济实体。这有利于搞活企业，也有利于行政机构精干。归口管理部门与这些公司不是行政隶属关系，而是指导、协调、服务的关系，所以，这不是一个管理层次。

(三)对一部分人员转到公司、协会怎么看。

这次机构改革将有一批行政工作人员到公司、协会等企事业单位和社会团体组织去工作。有的同志认为，这不是精简，而是“人员换个位子”，没有实际意义。应该看到，随着有计划商品经济和各项社会事业的发展，政府不可能也不必要把一切社会事务都包揽下来，要靠各种公司、协会和其它社会团体承担。许多国家的经验都证明，随着商品经济的发展，社会性的协会、公司将相应的发展，这是必然趋势。逐步发展各类社会组织，充实这些组织的工作人员，势在必行。所以，在这次机构改革中，将要选派一批政府工作人员充实和加强各类社会组织，以便强化它们的服务功能，有力地发挥其组织、推动、调节和监督作用，成为政府与企事业单位联系的纽带。

将一批人员选调到公司、协会去，从政府机关来说，行政人员确实精简了，行政经费也可以减下来，这对提高机关工作效率、克服官僚主义很有利，也为推行公务员制度创造了条件。

(四)这次机构改革后会不会再出现膨胀？

有的同志担心这次改革后，会出现 1982 年精简机构后又膨胀的局面，这种担心也是有道理的。但应当看到，我们这次机构改革是以转变职能为关键的。我们汲取了以往几次精简机构、裁减人员的教训，从一开始就要求各部门特别是新组建部委的筹备组认真制订本部门定职能、定机构、定人员编制的方案。要求各部门按新确定的职能设置机构，确定人员编制，不搞机构的简单合并和按比例裁减人员。同时，新组建的人事部，要加强国务院各部门及各级政府机构设置和编制的法制管理，逐步探索对机构变动和人员编制实行预算约束、法律约束的管理办法。因此，这次机构改革有可能避免重复过去“精

简——膨胀——再精简——再膨胀”的不良循环。

需要注意的是，新机构组建后，在新旧机构交替的过程中，工作任务的转换不可能截然割断，现行工作秩序、工作方式和习惯的转变也需要时间。可以预见到，在实施改革方案的过程中，将会出现新旧机构暂时并存的局面，将会产生一些工作上的摩擦和矛盾。这些问题只有在推进改革的过程中，才能进一步得到解决。对此，我们也要有思想准备。

关于提请审议修改后的国务院 机构改革方案的议案

第七届全国人民代表大会第一次会议：

根据部分全国人大代表的意见，国务院经研究，在国务院机构改革方案中，拟保留铁道部、交通部和民航局，暂不组建运输部。

现将修改后的国务院机构改革方案送上，请审议。

国务院代总理 李 鹏

一九八八年四月七日

修改后的国务院机构改革方案

根据政府机构改革要建立一个符合现代化管理要求，具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体的长远目标，以及党政分开、政企分开和精简、统一、效能的原则，今后五年改革的目标是，转变职能、精干机构、精简人员，提高行政效率，克服官僚主义，逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府的的关系。这次国务院机构改革的基本要求是：减

少政府机构直接干预企业经营活动的职能，增强宏观调控职能，初步改变机构设置不合理的和行政效率低下的状况。这个改革方案，适当裁减一些专业管理部门，完善或新建一些综合和行业管理机构。具体变动情况如下：

一、拟撤销的部、委 12 个

1. 中华人民共和国国家计划委员会
2. 中华人民共和国国家经济委员会
3. 中华人民共和国劳动人事部
4. 中华人民共和国煤炭工业部
5. 中华人民共和国石油工业部
6. 中华人民共和国核工业部
7. 中华人民共和国城乡建设环境保护部
8. 中华人民共和国航空工业部
9. 中华人民共和国航天工业部
10. 中华人民共和国水利电力部
11. 中华人民共和国国家机械工业委员会
12. 中华人民共和国电子工业部

二、新组建的部、委 9 个

1. 中华人民共和国国家计划委员会
2. 中华人民共和国人事部
3. 中华人民共和国劳动部
4. 中华人民共和国物资部
5. 中华人民共和国能源部
6. 中华人民共和国建设部
7. 中华人民共和国航空航天工业部
8. 中华人民共和国水利部
9. 中华人民共和国机械电子工业部

三、保留的部、委、行、署 32 个

1. 中华人民共和国外交部
2. 中华人民共和国国防部
3. 中华人民共和国国家经济体制改革委员会
4. 中华人民共和国国家教育委员会
5. 中华人民共和国国家科学技术委员会
6. 中华人民共和国国防科学技术工业委员会
7. 中华人民共和国国家民族事务委员会
8. 中华人民共和国公安部
9. 中华人民共和国国家安全部
10. 中华人民共和国监察部
11. 中华人民共和国民政部
12. 中华人民共和国司法部
13. 中华人民共和国财政部
14. 中华人民共和国地质矿产部
15. 中华人民共和国冶金工业部
16. 中华人民共和国化学工业部
17. 中华人民共和国轻工业部
18. 中华人民共和国纺织工业部
19. 中华人民共和国铁道部
20. 中华人民共和国交通部
21. 中华人民共和国邮电部
22. 中华人民共和国农业部
23. 中华人民共和国林业部
24. 中华人民共和国商业部
25. 中华人民共和国对外经济贸易部
26. 中华人民共和国文化部
27. 中华人民共和国广播电影电视部

28. 中华人民共和国卫生部
29. 中华人民共和国国家体育运动委员会
30. 中华人民共和国国家计划生育委员会
31. 中国人民银行
32. 中华人民共和国审计署

四、转为事业单位的 1 个

新华通讯社

五、改革后的国务院组成部委 41 个

1. 中华人民共和国外交部
2. 中华人民共和国国防部
3. 中华人民共和国国家计划委员会
4. 中华人民共和国国家经济体制改革委员会
5. 中华人民共和国国家教育委员会
6. 中华人民共和国国家科学技术委员会
7. 中华人民共和国国防科学技术工业委员会
8. 中华人民共和国国家民族事务委员会
9. 中华人民共和国公安部
10. 中华人民共和国国家安全部
11. 中华人民共和国监察部
12. 中华人民共和国民政部
13. 中华人民共和国司法部
14. 中华人民共和国财政部
15. 中华人民共和国人事部
16. 中华人民共和国劳动部
17. 中华人民共和国地质矿产部
18. 中华人民共和国建设部
19. 中华人民共和国能源部

20. 中华人民共和国铁道部
21. 中华人民共和国交通部
22. 中华人民共和国机械电子工业部
23. 中华人民共和国航空航天工业部
24. 中华人民共和国冶金工业部
25. 中华人民共和国化学工业部
26. 中华人民共和国轻工业部
27. 中华人民共和国纺织工业部
28. 中华人民共和国邮电部
29. 中华人民共和国水利部
30. 中华人民共和国农业部
31. 中华人民共和国林业部
32. 中华人民共和国商业部
33. 中华人民共和国对外经济贸易部
34. 中华人民共和国物资部
35. 中华人民共和国文化部
36. 中华人民共和国广播电影电视部
37. 中华人民共和国卫生部
38. 中华人民共和国国家体育运动委员会
39. 中华人民共和国国家计划生育委员会
40. 中国人民银行
41. 中华人民共和国审计署

中华人民共和国 全国人民代表大会公告

第 八 号

中华人民共和国宪法修正案已由中华人民共和国第七届全国人民代表大会第一次会议于1988年4月12日通过，现予公布施行。

中华人民共和国第七届全国人民代表大会
第 一 次 会 议 主 席 团

1988年4月12日于北京

中华人民共和国宪法修正案

1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次议通过

第一条 宪法第十一条增加规定：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”

第二条 宪法第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”修改为：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”

中国共产党中央委员会 关于修改中华人民共和国宪法 个别条款的建议

全国人民代表大会常务委员会：

根据几年来经济体制改革和对外开放进一步发展的实践，中国共产党中央委员会提出修改中华人民共和国宪法的个别条款的建议：一、在宪法第十一条的原文后增加一款：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”二、宪法第十条第四款：“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”修改为：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”请全国人民代表大会常务委员会审议决定提请第七届全国人民代表大会第一次会议审议。

中国共产党中央委员会

一九八八年二月二十八日

全国人民代表大会常务委员会 关于中华人民共和国宪法修正案草案

(1988年3月12日通过)

第六届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议讨论了中国共产党中央委员会

关于修改中华人民共和国宪法个别条款的建议，依照中华人民共和国宪法第六十四条的规定，提出中华人民共和国宪法个别条款的修正案草案，提请第七届全国人民代表大会第一次会议审议：

一、宪法第十一条增加规定：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”

二、宪法第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”修改为：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”

中华人民共和国主席令

第 三 号

《中华人民共和国全民所有制工业企业法》已由中华人民共和国第七届全国人民代表大会第一次会议于1988年4月13日通过，现予公布，自1988年8月1日起施行。

中华人民共和国主席 杨 尚 昆

1988年4月13日

中华人民共和国

全国所有制工业企业法

1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议通过

第一章 总 则

第一条 为保障全民所有制经济的巩固和发展，明确全民所有制工业企业的权利和义务，保障其合法权益，增强其活力，促进社会主义现代化建设，根据《中华人民共和国宪法》，制定本法。

第二条 全民所有制工业企业(以下简称企业)是依法自主经营、自负盈亏、独立核算的社会主义商品生产和经营单位。

企业的财产属于全民所有，国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理。企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。

企业依法取得法人资格，以国家授予其经营管理的财产承担民事责任。

企业根据政府主管部门的决定，可以采取承包、租赁等经营责任制形式。

第三条 企业的根本任务是：根据国家计划 and 市场需求，发展商品生产，创造财富，增加积累，满足社会日益增长的物质和文化生活需要。

第四条 企业必须坚持在建设社会主义物质文明的同时，建设社会主义精神文明，建设有理想、有道德、有文化、有纪律的职工队伍。

第五条 企业必须遵守法律、法规，坚持社会主义方向。

第六条 企业必须有效地利用国家授予其经营管理的财产，实现资产增殖；依法缴纳税金、费用、利润。

第七条 企业实行厂长(经理)负责制。

厂长依法行使职权，受法律保护。

第八条 中国共产党在企业中的基层组织，对党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行实行保证监督。

第九条 国家保障职工的主人翁地位，职工的合法权益受法律保护。

第十条 企业通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。

第十一条 企业工会代表和维护职工利益，依法自主独立地开展工作。企业工会组织职工参加民主管理和民主监督。

企业应当充分发挥青年职工、女职工和科学技术人员的作用。

第十二条 企业必须加强和改善经营管理，实行经济责任制，推进科学技术进步，厉行节约，反对浪费，提高经济效益，促进企业的改造和发展。

第十三条 企业贯彻按劳分配原则。在法律规定的范围内，企业可以采取其他分配方式。

第十四条 国家授予企业经营管理的财产受法律保护，不受侵犯。

第十五条 企业的合法权益受法律保护，不受侵犯。

第二章 企业的设立、变更和终止

第十六条 设立企业，必须依照法律和国务院规定，报请政府或者政府主管部门审核批准。经工商行政管理部门核准登记、发给营业执照，企业取得法人资格。

企业应当在核准登记的经营范围内从事生产经营活动。

第十七条 设立企业必须具备以下条件：

- (一)产品为社会所需要。
- (二)有能源、原材料、交通运输的必要条件。
- (三)有自己的名称和生产经营场所。
- (四)有符合国家规定的资金。
- (五)有自己的组织机构。
- (六)有明确的经营范围。
- (七)法律、法规规定的其他条件。

第十八条 企业合并或者分立，依照法律、行政法规的规定，由政府或者政府主管

部门批准。

第十九条 企业由于下列原因之一终止：

- (一)违反法律、法规被责令撤销。
- (二)政府主管部门依照法律、法规的规定决定解散。
- (三)依法被宣告破产。
- (四)其他原因。

第二十条 企业合并、分立或者终止时，必须保护其财产，依法清理债权、债务。

第二十一条 企业的合并、分立、终止，以及经营范围等登记事项的变更，须经工商行政管理部门核准登记。

第三章 企业的权利和义务

第二十二条 在国家计划指导下，企业有权自行安排生产社会需要的产品或者为社会提供服务。

第二十三条 企业有权要求调整没有必需的计划供应物资或者产品销售安排的指令性计划。

企业有权接受或者拒绝任何部门和单位在指令性计划外安排的生产任务。

第二十四条 企业有权自行销售本企业的产品。国务院另有规定的除外。

承担指令性计划的企业，有权自行销售计划外超产的产品和计划内分成的产品。

第二十五条 企业有权自行选择供货单位，购进生产需要的物资。

第二十六条 除国务院规定由物价部门和有关主管部门控制价格的以外，企业有权自行确定产品价格、劳务价格。

第二十七条 企业有权依照国务院规定与外商谈判并签订合同。

企业有权依照国务院规定提取和使用分成的外汇收入。

第二十八条 企业有权依照国务院规定支配使用留用资金。

第二十九条 企业有权依照国务院规定出租或者有偿转让国家授予其经营管理的固定资产，所得的收益必须用于设备更新和技术改造。

第三十条 企业有权确定适合本企业情况的工资形式和奖金分配办法。

第三十一条 企业有权依照法律和国务院规定录用、辞退职工。

第三十二条 企业有权决定机构设置及其人员编制。

第三十三条 企业有权拒绝任何机关和单位向企业摊派人力、物力、财力。除法律、法规另有规定外，任何机关和单位以任何方式要求企业提供人力、物力、财力的，都属于摊派。

第三十四条 企业有权依照法律和国务院规定与其他企业、事业单位联营，向其他企业、事业单位投资，持有其他企业的股份。

企业有权依照国务院规定发行债券。

第三十五条 企业必须完成指令性计划。

企业必须履行依法订立的合同。

第三十六条 企业必须保障固定资产的正常维修，改进和更新设备。

第三十七条 企业必须遵守国家关于财务、劳动工资和物价管理等方面的规定，接受财政、审计、劳动工资和物价等机关的监督。

第三十八条 企业必须保证产品质量和服务质量，对用户和消费者负责。

第三十九条 企业必须提高劳动效率，节约能源和原材料，努力降低成本。

第四十条 企业必须加强保卫工作，维护生产秩序，保护国家财产。

第四十一条 企业必须贯彻安全生产制度，改善劳动条件，做好劳动保护和环境保护工作，做到安全生产和文明生产。

第四十二条 企业应当加强思想政治教育、法制教育、国防教育、科学文化教育和技术业务培训，提高职工队伍的素质。

第四十三条 企业应当支持和奖励职工进行科学研究、发明创造、开展技术革新、合理化建议和社会主义劳动竞赛活动。

第四章 厂 长

第四十四条 厂长的产生，除国务院另有规定外，由政府主管部门根据企业的情况决定采取下列一种方式：

(一)政府主管部门委任或者招聘。

(二)企业职工代表大会选举。

政府主管部门委任或者招聘的厂长人选，须征求职工代表的意见；企业职工代表大会选举的厂长，须报政府主管部门批准。

政府主管部门委任或者招聘的厂长，由政府主管部门免职或者解聘，并须征求职工代表的意见；企业职工代表大会选举的厂长，由职工代表大会罢免，并须报政府主管部门批准。

第四十五条 厂长是企业的法定代表人。

企业建立以厂长为首的生产经营管理系统。厂长在企业中处于中心地位，对企业的物质文明建设和精神文明建设负有全面责任。

厂长领导企业的生产经营管理工作，行使下列职权：

(一)依照法律和国务院规定，决定或者报请审查批准企业的各项计划。

(二)决定企业行政机构的设置。

(三)提请政府主管部门任免或者聘任、解聘副厂级行政领导干部。法律和国务院另有规定的除外。

(四)任免或者聘任、解聘企业中层行政领导干部。法律另有规定的除外。

(五)提出工资调整方案、奖金分配方案和重要的规章制度，提请职工代表大会审查同意。提出福利基金使用方案和其他有关职工生活福利的重大事项的建议，提请职工代表大会审议决定。

(六)依法奖惩职工；提请政府主管部门奖惩副厂级行政领导干部。

第四十六条 厂长必须依靠职工群众履行本法规定的企业的各项义务，支持职工代表大会、工会和其他群众组织的工作，执行职工代表大会依法作出的决定。

第四十七条 企业设立管理委员会或者通过其他形式，协助厂长决定企业的重大问题。管理委员会由企业各方面的负责人和职工代表组成。厂长任管理委员会主任。

前款所称重大问题：

(一)经营方针、长远规划和年度计划、基本建设方案和重大技术改造方案，职工培训计划，工资调整方案，留用资金分配和使用方案，承包和租赁经营责任制方案。

(二)工资列入企业成本开支的企业人员编制和行政机构的设置和调整。

(三)制订、修改和废除重要规章制度的方案。

上述重大问题的讨论方案，均由厂长提出。

第四十八条 厂长在领导企业完成计划、提高产品质量和服务质量、提高经济效益和加强精神文明建设等方面成绩显著的，由政府主管部门给予奖励。

第五章 职工和职工代表大会

第四十九条 职工有参加企业民主管理的权利，有对企业的生产和工作提出意见和建议的权利；有依法享受劳动保护、劳动保险、休息、休假的权利；有向国家机关反映真实情况，对企业领导干部提出批评和控告的权利。女职工有依照国家规定享受特殊劳动保护和劳动保险的权利。

第五十条 职工应当以国家主人翁的态度从事劳动，遵守劳动纪律和规章制度，完成生产和工作任务。

第五十一条 职工代表大会是企业实行民主管理的基本形式，是职工行使民主管理权力的机构。

职工代表大会的工作机构是企业的工会委员会。企业工会委员会负责职工代表大会的日常工作。

第五十二条 职工代表大会行使下列职权：

(一)听取和审议厂长关于企业的经营方针、长远规划、年度计划、基本建设方案、重大技术改造方案、职工培训计划、留用资金分配和使用方案、承包和租赁经营责任制方案的报告，提出意见和建议。

(二)审查同意或者否决企业的工资调整方案、奖金分配方案、劳动保护措施、奖惩办法以及其他重要的规章制度。

(三)审议决定职工福利基金使用方案、职工住宅分配方案和其他有关职工生活福利的重大事项。

(四)评议、监督企业各级行政领导干部，提出奖惩和任免的建议。

(五)根据政府主管部门的决定选举厂长，报政府主管部门批准。

第五十三条 车间通过职工大会、职工代表组或者其他形式实行民主管理；工人直

接参加班组的民主管理。

第五十四条 职工代表大会应当支持厂长依法行使职权，教育职工履行本法规定的义务。

第六章 企业和政府的关系

第五十五条 政府或者政府主管部门依照国务院规定统一对企业下达指令性计划，保证企业完成指令性计划所需的计划供应物资，审查批准企业提出的基本建设、重大技术改造等计划；任免、奖惩厂长，根据厂长的提议，任免、奖惩副厂级行政领导干部，考核、培训厂级行政领导干部。

第五十六条 政府有关部门按照国家调节市场、市场引导企业的目标，为企业提供服务，并根据各自的职责，依照法律、法规的规定，对企业实行管理和监督。

(一)制定、调整产业政策，指导企业制定发展规划。

(二)为企业的经营决策提供咨询、信息。

(三)协调企业与其他单位之间的关系。

(四)维护企业正常的生产秩序，保护企业经营管理的国家财产不受侵犯。

(五)逐步完善与企业有关的公共设施。

第五十七条 企业所在地的县级以上的地方政府应当提供企业所需的由地方计划管理的物资，协调企业与当地其他单位之间的关系，努力办好与企业有关的公共福利事业。

第五十八条 任何机关和单位不得侵犯企业依法享有的经营管理自主权；不得向企业摊派人力、物力、财力；不得要求企业设置机构或者规定机构的编制人数。

第七章 法律责任

第五十九条 违反本法第十六条规定，未经政府或者政府主管部门审核批准和工商行政管理部门核准登记，以企业名义进行生产经营活动的，责令停业，没收违法所得。

企业向登记机关弄虚作假、隐瞒真实情况的，给予警告或者处以罚款；情节严重的，吊销营业执照。

本条规定的行政处罚，由县级以上工商行政管理部门决定。当事人对罚款、责令停

业、没收违法所得、吊销营业执照的处罚决定不服的，可以在接到处罚通知之日起十五日内向法院起诉；逾期不起诉又不履行的，由作出处罚决定的机关申请法院强制执行。

第六十条 企业因生产、销售质量不合格的产品，给用户和消费者造成财产、人身损害的，应当承担赔偿责任；构成犯罪的，对直接责任人员依法追究刑事责任。

产品质量不符合经济合同约定的条件的，应当承担违约责任。

第六十一条 政府和政府有关部门的决定违反本法第五十八条规定的，企业有权向作出决定的机关申请撤销；不予撤销的，企业有权向作出决定的机关的上一级机关或者政府监察部门申诉。接受申诉的机关应于接到申诉之日起三十日内作出裁决并通知企业。

第六十二条 企业领导干部滥用职权，侵犯职工合法权益，情节严重的，由政府主管部门给予行政处分；滥用职权、假公济私，对职工实行报复陷害的，依照《中华人民共和国刑法》第一百四十六条的规定追究刑事责任。

第六十三条 企业和政府有关部门的领导干部，因工作过失给企业和国家造成较大损失的，由政府主管部门或者有关上级机关给予行政处分。

企业和政府有关部门的领导干部玩忽职守，致使企业财产、国家和人民利益遭受重大损失的，依照《中华人民共和国刑法》第一百八十七条的规定追究刑事责任。

第六十四条 阻碍企业领导干部依法执行职务，未使用暴力、威胁方法的，由企业所在地公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》第十九条的规定处罚；以暴力、威胁方法阻碍企业领导干部依法执行职务的，依照《中华人民共和国刑法》第一百五十七条的规定追究刑事责任。

扰乱企业的秩序，致使生产、营业、工作不能正常进行，尚未造成严重损失的，由企业所在地公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》第十九条的规定处罚；情节严重，致使生产、营业、工作无法进行，造成严重损失的，依照《中华人民共和国刑法》第一百五十八条的规定追究刑事责任。

第八章 附 则

第六十五条 本法的原则适用于全民所有制交通运输、邮电、地质勘探、建筑安装、商业、外贸、物资、农林、水利企业。

第六十六条 企业实行承包、租赁经营责任制的，除遵守本法规定外，发包方和承包方、出租方和承租方的权利、义务依照国务院有关规定执行。

联营企业、大型联合企业和股份企业，其领导体制依照国务院有关规定执行。

第六十七条 国务院根据本法制定实施条例。

第六十八条 自治区人民代表大会常务委员会可以根据本法和《中华人民共和国民族区域自治法》的原则，结合当地的特点，制定实施办法，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第六十九条 本法自 1988 年 8 月 1 日起施行。

附：

刑法有关条文

(一)第六十二条涉及的刑法条款：

第一百四十六条 国家工作人员滥用职权、假公济私、对控告人、申诉人、批评人实行报复陷害的，处二年以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，处二年以上七年以下有期徒刑。

(二)第六十三条涉及的刑法条款：

第一百八十七条 国家工作人员由于玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，处五年以下有期徒刑或者拘役。

(三)第六十四条涉及的刑法条款：

第一百五十七条 以暴力、威胁方法阻碍国家工作人员依法执行职务的，或者拒不执行人民法院已经发生法律效力判决、裁定的，处三年以下有期徒刑、拘役、罚金或者剥夺政治权利。

第一百五十八条 禁止任何人利用任何手段扰乱社会秩序。扰乱社会秩序情节严重，致使工作、生产、营业和教学、科研无法进行，国家和社会遭受严重损失的，对首要分子处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。

关于《中华人民共和国全民所有制 工业企业法(草案)》的说明

——1988年3月31日在第七届全国人民代表大会第一次会议上

国家经济委员会主任 吕 东

各位代表:

《中华人民共和国全民所有制工业企业法(草案)》(简称《企业法(草案)》)是1985年1月由国务院提请六届全国人大常委会审议的。全国人大常委会第九次、十八次、二十次、二十四次会议进行了审议。今年3月,根据全国人民讨论的情况,在六届全国人大常委会第二十五次会议上又进行了审议,形成了提交这次大会审议的草案。现在,我受国务院的委托,就《中华人民共和国全民所有制工业企业法(草案)》向大会作说明:

一、起草过程

《企业法(草案)》是经过较长时间的酝酿、调查、试点之后产生的。早在1978年,邓小平同志就提出要制定工厂法。1980年8月,邓小平同志又提出,要改革企业领导体制。之后,在彭真同志领导下,成立了工厂法起草调查组。1981年,国务院讨论了调查组起草的工厂法草案。鉴于当时立法条件还不成熟,为了使企业有所遵循,中共中央、国务院先后发布了《国营工业企业职工代表大会暂行条例》、《国营工厂厂长工作暂行条例》、《中国共产党工业企业基层组织工作暂行条例》和《国营工业企业暂行条例》。1983年末,中央领导同志再次提出要改革企业领导体制,实行厂长负责制,抓紧企业法的制定工作。1984年年初,彭真同志就起草企业法问题带领调查组先后到华东、东北等地进行了广泛的调查研究。1984年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅发出通知,决定在北京、天津、上海、沈阳、大连、常州等6个城市进行厂长负责制试点。在此期间,中央书记处、赵紫阳同志曾多次听取调查组汇报。指出,要继续抓紧企业法的制定工作,同时要认真

搞好厂长负责制试点。党的十二届三中全会关于经济体制改革的决定，加快了经济体制改革的步伐，进一步推动了企业法的制定工作。在两年多试点工作的基础上，于1986年9月，中共中央、国务院重新修订发布了《全民所有制工业企业厂长工作条例》、《全民所有制工业企业职工代表大会条例》和《中国共产党全民所有制工业企业基层组织工作条例》，并发出了贯彻三个条例的补充通知，明确了厂长在企业中处于中心地位，起中心作用，对企业负有全面责任；企业党组织要搞好保证监督；通过职工代表大会实行民主管理等重要原则。这些原则的确定，把企业法的制定工作向前推进了一大步。特别是中国共产党第十三次代表大会的召开，深刻地阐明了建设有中国特色的社会主义伟大事业的理论和一系列指导方针，为统一各方面的认识，进一步修改《企业法(草案)》提供了依据。现在提请大会审议的草案，就是这样一步一步地完成的。

今年1月9日，中央政治局会议讨论并原则同意《企业法(草案)》，建议由国务院提请全国人大常委会审议。1月11日，六届全国人大常委会第二十四次会议第四次审议了《企业法(草案)》，并决定将《企业法(草案)》公开登报广泛征求意见。各地人大常委会和人民政府十分重视，召开了各种类型的座谈会，征求了各方面的意见。全国人大常委会法工委、国家经委和国家体改委也联合召开了六次座谈会，听取了企业领导干部、有关部门和经济界、法律界专家的意见。在全国人民讨论中普遍认为，《企业法(草案)》总结了经济体制改革的经验，体现了党的十三大精神，经过充分酝酿、反复讨论和修改，已基本成熟，建议早日出台。在对草案作了进一步修改的基础上，六届全国人大常委会第二十五次会议进行了第五次审议，决定将草案提请七届人大一次会议审议。

二、立法宗旨和指导思想

为什么现在要制定企业法？这是因为我们面临着这样的情况：近几年来，企业改革的实践已有了很大发展，党的十三大报告从理论上阐明了许多基本问题，各方面的认识已趋于一致。已有的企业改革成果，需要得到法律保护；企业改革要再上一个新台阶，使企业真正成为自主经营、自负盈亏的法人，也需要提供法律依据。几年来在改革企业内部领导体制方面虽有一定进展，但各种关系并未完全理顺。政府与企业之间、企业与企业之间都必须严格依法办事，企业的法人地位、厂长(经理)的法人代表地位都须由法律

加以确定。因此，需要尽快颁布和实施企业法。

制定企业法是以宪法为依据。指导思想主要是：

(一)以中共中央关于经济体制改革的决定和党的十三大精神为指导思想，总结了建国以来正反两方面的经验，特别是十一届三中全会以来改革、开放、搞活的成功经验，对企业的若干重大问题，作出了法律规定。通过立法，保障全民所有制经济的巩固和发展，明确企业的权利和义务，保障企业的合法权益，增强企业的活力，促进社会主义现代化建设。

(二)从实际出发，也是制定企业法的指导思想。制定这部企业法是从我国现有的9万多个全民所有制工业企业的情况出发的。这9万多个企业的总产值占全国工业总产值的70%以上，是我国社会生产力发展和经济技术进步的主导力量。这些企业生产经营的积极性和创造性能否充分发挥，是否具有强大的活力，对于我国经济发展的全局，影响很大，也是整个经济体制改革的中心环节。因此在制定企业法时，必须从实际出发，围绕增强企业的活力，解决好企业同国家的关系，确立企业独立商品生产经营者的地位，实行政企分开、企业所有权和经营权分离，完善经营机制，保障企业的经营管理自主权。解决好企业内部的关系，改革企业领导制度，突出厂长的地位和作用，理顺企业党、政、工各方面的关系，保障企业经营者的管理权威同职工主人翁地位的统一。草案的法律条文都是经过反复调查研究，力求法律的规定符合企业实际，符合中国的国情，具有鲜明的中国社会主义特色。

(三)在改革中立法，必须采取积极慎重的方针，这是制定企业法的另一个指导思想。全国人大常委会和国务院对制定企业法的工作始终抓得很紧，积极地进行调查研究和各方面试点。但是，制定企业法的工作，是在改革过程中新旧两种体制并存的情况下进行的。改革是一个不断探索、不断总结经验、不断前进的过程。而法律是党和国家政策的定型化，具有稳定性、连续性和极大的权威。要把改革中成功的经验，上升为法律，需要有一个过程。不成熟、没有把握的问题，不能勉强制定，以免影响改革，影响法的稳定性和严肃性。因此，对于经过实践检验的成功经验，在草案中作出了具体规定；对于已经看准改革方向，但正在改革实践中的问题，在草案中作出了原则的规定，给改革留有较大的余地；对于实践中正在探索的问题，草案没有作出规定，待条件成熟后，再对

法律进行修改完善。

三、草案的基本内容

草案共八章六十八条，基本内容有以下几个主要方面：

(一)关于所有权和经营权分离问题

所有权和经营权分离是企业法的灵魂。党的十三大报告指出，“全民所有制企业不可能由全体人民经营，一般也不适宜由国家直接经营”，应“实行所有权与经营权分离，把经营权真正交给企业”。我国经济体制改革的基本实践也表明，实行所有权与经营权分离，才能较好地解决全民所有制企业的经营机制，使其成为独立的商品生产者和经营者。企业法草案在总则中明确了全民所有制工业企业的性质后，突出了“国家对企业实行所有权和经营权分离的原则。”同时规定“企业根据政府主管部门的决定，可以采取承包、租赁等经营责任制形式”(草案第二条)。鉴于承包、租赁责任制尚在不断完善、发展过程中，在附则中写上发包方和承包方、出租方和承租方的权利、义务按照国务院有关规定执行(草案第六十六条)。

提出所有权与经营权分离的目的，是扩大企业经营管理自主权，不是为了扩大、强化资产所有者对企业的制约。因此，《企业法(草案)》对经营权作了规定，即“企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利”(草案第二条)。

(二)关于企业的权利和义务的问题

改革9年来，国家对企业的生产经营计划、劳动人事管理、工资奖金分配等方面，作出了一系列扩权规定，对于增强企业活力，促使企业逐步成为独立的商品生产者和经营者，发挥了重要作用。草案对企业上述诸方面的权利给予充分肯定，使企业的合法权益有了法律保障。草案根据各方面的意见，增加了企业权利的内容。一是为了发展外向型经济，使企业逐步走向国际市场。草案规定，“企业有权按照国务院规定与外商谈判并签订合同”(草案第二十七条)。二是为了运用法律武器，制止对企业的摊派，维护企业的合法权益不受侵犯。草案规定，“企业有权拒绝任何机关和单位向企业摊派人力、物力、财力。”并明确规定，“除法律、法规另有规定外，任何机关和单位以任何方式要求企业提供人力、物力、财力的，都属于摊派”(草案第三十三条)。三是为了适应社会主义初级阶段

的实际情况，在以按劳分配为主体的前提下实行多种分配方式，草案规定，“在法律规定的范围内，企业可以采取其他分配方式。”(草案第十三条)另外，草案还规定了企业持有其他企业的股份、发行债券方面的权利。

草案在規定企业权利的同时，还规定了企业应该承担的主要义务，包括企业必须完成指令性计划，必须有效地利用固定资产，保障固定资产正常维修、改进和更新。必须保证产品质量和服务质量，必须遵守国家的有关规定，接受国家有关部门的监督，等等。这些规定对于约束企业的行为，维护国家和社会的利益是必要的。

(三)关于厂长负责制问题

几年来，在改革的实践中，人们对实行厂长负责制的认识逐步趋于一致。草案规定，“企业实行厂长(经理)负责制”(草案第六条)，并在第四章规定，“厂长是企业的法定代表人。企业建立以厂长为首的生产经营管理系统。厂长在企业中处于中心地位，依法对企业负有全面责任。”“厂长领导企业的生产、经营管理工作和精神文明建设”(草案第四十五条)。这些规定，有利于理顺企业的领导体制，有利于改变过去那种“集体领导，无人负责”的状况，是搞活企业的重要条件。

厂长对企业负有全面责任，体现了责权一致的原则。国家赋予厂长生产经营决策权、生产经营指挥权和用人权。厂长既要对企业的生产指挥和经营管理负责，同时也要对建立“有理想、有道德、有文化、有纪律”的职工队伍负责。从这个意义上讲，企业的物质文明和精神文明建设搞得如何，厂长是负有全面责任的。

搞好企业的党政分开，明确企业中党组织的地位和作用，是企业法的一个核心问题。根据党的十三大通过的党章部分条文修正案，明确企业党组织“不再对本单位实行‘一元化’领导”的规定，草案在总则中写进了“中国共产党在企业中的基层组织，对党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行实行保证监督”(草案第七条)。

实行厂长负责制，企业内部应设立相应的机构，协助厂长决策，使厂长决策更加科学合理。因此，草案规定，“企业设立管理委员会或者通过其他形式，协助厂长决定企业的重大问题”(草案第四十七条)。

另外，草案在附则中规定，“联营企业、大型联合企业、企业发行股票、相互参股设立的股份制企业，其领导体制，按照国务院有关规定执行。”(草案第六十六条)。

(四)关于职工的地位和企业的民主管理问题。

加强企业的民主管理，保障职工群众在企业中的主人翁地位，是办好社会主义企业的基本原则，又是办好社会主义企业的必由之路。党的十三大报告指出：“要注意发挥职工的积极性和创造性，使经营者的管理权威和职工群众的主人翁地位相统一，形成经营者和生产者相互依靠，密切合作的新型关系。”因此，草案把确立职工的主人翁地位，保障职工行使民主管理权利，作为重要内容之一，作出了一系列规定。

在总则中，明确规定，“企业保障职工的主人翁地位，维护职工的合法权益”（草案第八条）。“企业通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理”（草案第九条）。同时规定“企业工会代表和维护职工利益，依法自主独立地开展的工作，”工会作为职工代表大会的工作机构“组织职工参加民主管理、民主监督和协商对话”（草案第十条）。“中国共产主义青年团在企业中的基层组织依照团章独立自主地开展的工作，组织青年职工参加民主管理”（草案第十一条）。

草案单列“职工和职工代表大会”一章，具体规定了职工和职工代表大会的权利和义务。另外，草案还规定了职工代表参加企业管理委员会的内容。为职工参与决策提供了法律依据。

(五)关于企业和政府的关系问题

实行政企职责分开，逐步健全以间接管理为主的宏观经济调节体系，是搞活企业的重要条件。党的十三大报告指出，“在政府同企事业单位的关系上，要按照自主经营、自主管理的原则，将经营管理权下放到企事业单位，逐步做到各单位的事情由各单位自己管，政府的责任是按照法规政策为企业服务并进行监督。”根据这一精神，草案写进了“政府有关部门按照国家调节市场、市场引导企业的目标，为企业提供服务，并按照各自的分工，运用经济、法律和必要的行政手段对企业实行管理和监督”的内容（草案第五十六条）。

我的说明完了，请大会对《企业法（草案）》予以审议。

中华人民共和国主席令

第 四 号

《中华人民共和国中外合作经营企业法》已由中华人民共和国第七届全国人民代表大会第一次会议于1988年4月13日通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 杨 尚 昆

1988年4月13日

中华人民共和国 中外合作经营企业法

1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议通过

第一条 为了扩大对外经济合作和技术交流，促进外国的企业和其他经济组织或者个人(以下简称外国合作者)按照平等互利的原则，同中华人民共和国的企业或者其他经济组织(以下简称中国合作者)在中国境内共同举办中外合作经营企业(以下简称合作企业)，特制定本法。

第二条 中外合作者举办合作企业，应当依照本法的规定，在合作企业合同中约定投资或者合作条件、收益或者产品的分配、风险和亏损的分担、经营管理的方式和合作企业终止时财产的归属等事项。

合作企业符合中国法律关于法人条件的规定的，依法取得中国法人资格。

第三条 国家依法保护合作企业和中外合作者的合法权益。

合作企业必须遵守中国的法律、法规，不得损害中国的社会公共利益。

国家有关机关依法对合作企业实行监督。

第四条 国家鼓励举办产品出口的或者技术先进的生产型合作企业。

第五条 申请设立合作企业，应当将中外合作者签订的协议、合同、章程等文件报国务院对外经济贸易主管部门或者国务院授权的部门和地方政府(以下简称审查批准机关)审查批准。审查批准机关应当自接到申请之日起四十五天内决定批准或者不批准。

第六条 设立合作企业的申请经批准后，应当自接到批准证书之日起三十天内向工商行政管理机关申请登记，领取营业执照。合作企业的营业执照签发日期，为该企业的成立日期。

合作企业应当自成立之日起三十天内向税务机关办理税务登记。

第七条 中外合作者在合作期限内协商同意对合作企业合同作重大变更的，应当报审查批准机关批准；变更内容涉及法定工商登记项目、税务登记项目的，应当向工商行政管理机关、税务机关办理变更登记手续。

第八条 中外合作者的投资或者提供的合作条件可以是现金、实物、土地使用权、工业产权、非专利技术和其他财产权利。

第九条 中外合作者应当依照法律、法规的规定和合作企业合同的约定，如期履行缴足投资、提供合作条件的义务。逾期不履行的，由工商行政管理机关限期履行；限期届满仍未履行的，由审查批准机关和工商行政管理机关依照国家有关规定处理。

中外合作者的投资或者提供的合作条件，由中国注册会计师或者有关机构验证并出具证明。

第十条 中外合作者的一方转让其在合作企业合同中的全部或者部分权利、义务的，必须经他方同意，并报审查批准机关批准。

第十一条 合作企业依照经批准的合作企业合同、章程进行经营管理活动。合作企业的经营管理自主权不受干涉。

第十二条 合作企业应当设立董事会或者联合管理机构，依照合作企业合同或者章程的规定，决定合作企业的重大问题。中外合作者的一方担任董事会的董事长、联合管理机构的主任的，由他方担任副董事长、副主任。董事会或者联合管理机构可以决定任

命或者聘请总经理负责合作企业的日常经营管理工作。总经理对董事会或者联合管理机构负责。

合作企业成立后改为委托中外合作者以外的他人经营管理的，必须经董事会或者联合管理机构一致同意，报审查批准机关批准，并向工商行政管理机关办理变更登记手续。

第十三条 合作企业职工의 录用、辞退、报酬、福利、劳动保护、劳动保险等事项，应当依法通过订立合同加以规定。

第十四条 合作企业的职工依法建立工会组织，开展工会活动，维护职工的合法权益。

合作企业应当为本企业工会提供必要的活动条件。

第十五条 合作企业必须在中国境内设置会计帐簿，依照规定报送会计报表，并接受财政税务机关的监督。

合作企业违反前款规定，不在中国境内设置会计帐簿的，财政税务机关可以处以罚款，工商行政管理机关可以责令停止营业或者吊销其营业执照。

第十六条 合作企业应当凭营业执照在国家外汇管理机关允许经营外汇业务的银行或者其他金融机构开立外汇帐户。

合作企业的外汇事宜，依照国家有关外汇管理的规定办理。

第十七条 合作企业可以向中国境内的金融机构借款，也可以在中国境外借款。

中外合作者用作投资或者合作条件的借款及其担保，由各方自行解决。

第十八条 合作企业的各项保险应当向中国境内的保险机构投保。

第十九条 合作企业可以在经批准的经营范围內，进口本企业需要的物资，出口本企业生产的产品。合作企业在经批准的经营范围內所需的原材料、燃料等物资，可以在国内市场购买，也可以在国际市场购买。

第二十条 合作企业应当自行解决外汇收支平衡。合作企业不能自行解决外汇收支平衡的，可以依照国家规定申请有关机关给予协助。

第二十一条 合作企业依照国家有关税收的规定缴纳税款并可以享受减税、免税的优惠待遇。

第二十二条 中外合作者依照合作企业合同的约定，分配收益或者产品，承担风险

和亏损。

中外合作者在合作企业合同中约定合作期满后合作企业的全部固定资产归中国合作者所有的，可以在合作企业合同中约定外国合作者在合作期限内先行回收投资的办法。合作企业合同约定外国合作者在缴纳所得税前回收投资的，必须向财政税务机关提出申请，由财政税务机关依照国家有关税收的规定审查批准。

依照前款规定外国合作者在合作期限内先行回收投资的，中外合作者应当依照有关法律的规定和合作企业合同的约定对合作企业的债务承担责任。

第二十三条 外国合作者在履行法律规定和合作企业合同约定的义务后分得的利润、其他合法收入和合作企业终止时分得的资金，可以依法汇往国外。

合作企业的外籍职工的工资收入和其他合法收入，依法缴纳个人所得税后，可以汇往国外。

第二十四条 合作企业期满或者提前终止时，应当依照法定程序对资产和债权、债务进行清算。中外合作者应当依照合作企业合同的约定确定合作企业财产的归属。

合作企业期满或者提前终止，应当向工商行政管理机关和税务机关办理注销登记手续。

第二十五条 合作企业的合作期限由中外合作者协商并在合作企业合同中订明。中外合作者同意延长合作期限的，应当在距合作期满一百八十天前向审查批准机关提出申请。审查批准机关应当自接到申请之日起三十天内决定批准或者不批准。

第二十六条 中外合作者履行合作企业合同、章程发生争议时，应当通过协商或者调解解决。中外合作者不愿通过协商、调解解决的，或者协商、调解不成的，可以依照合作企业合同中的仲裁条款或者事后达成的书面仲裁协议，提交中国仲裁机构或者其他仲裁机构仲裁。

中外合作者没有在合作企业合同中订立仲裁条款，事后又没有达成书面仲裁协议的，可以向中国法院起诉。

第二十七条 国务院对外经济贸易主管部门根据本法制定实施细则，报国务院批准后施行。

第二十八条 本法自公布之日起施行。

关于《中华人民共和国 中外合作经营企业法(草案)》的说明

——1988年3月31日在第七届全国人民代表大会第一次会议上

对外经济贸易部部长 郑拓彬

各位代表：

《中华人民共和国中外合作经营企业法(草案)》于1987年12月22日经国务院常务会议讨论通过。今年1月9日李鹏代总理将国务院关于《中华人民共和国中外合作经营企业法(草案)》的议案提请第六届全国人民代表大会常务委员会审议。第六届全国人大常委会第二十四次、第二十五次会议对草案进行了审议、修改，并决定提请这次大会审议。我受国务院委托，现就《中华人民共和国中外合作经营企业法(草案)》说明如下：

一、中外合作经营企业法的起草过程

中外合作经营企业法的起草工作开始于1980年。当时的国家外国投资管理委员会及其后来的对外经济贸易部多次组织有关部门赴广东、福建和经济特区对中外合作经营企业进行调查研究。1983年12月，在北京召开了全国性的中外合作经营企业法座谈会，讨论经贸部拟出的中外合作经营企业法草案。会后又邀请了有关的经济法学教授和专家对该草案进行了认真的研究和修改，对外经济贸易部于1984年5月16日将《中华人民共和国中外合作经营企业法(送审稿)》报送国务院。经全国人大常委会法制工作委员会、国务院经济法规研究中心和对外经济贸易部多次组织研究讨论修改，对外经济贸易部又于1985年12月18日向国务院报送了第二次送审稿。

在整个起草过程中，有关部门以高度负责的精神，做了认真的调查研究和修改工作。

二、中外合作经营企业法起草时着重考虑的几个问题

1、制订中外合作经营企业法的指导思想

我国利用外国直接投资主要有三种形式，即举办中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业。截至 1987 年底，全国已经批准中外合作经营企业 5 193 个，协议投资金额达 122 亿美元，实际使用外资金额为 33.8 亿美元。中外合作经营企业已成为我国利用外国直接投资的一种重要形式。

经过多年的实践，举办中外合作经营企业已经有了比较成熟的经验，根据这些经验以及让外商按照国际通行的办法管理和经营企业的精神，制订中外合作经营企业法，将促进中外合作经营企业的形式进一步规范化，使中外合作经营企业得以顺利地发展。

2、关于中外合作经营企业法的适用范围

在实践中，外国投资者根据其利益，有些希望举办具有法人资格的企业，有些希望举办不具有法人资格的企业，这在国际投资活动中是常见的。据此，草案第二条第二款规定“合作企业符合中国法律关于法人条件的规定的，依法取得法人资格”。就是说，也可以举办不具有中国法人资格的中外合作经营企业。这样规定，使中外合作经营企业法的适用范围更宽一些。

3、关于中外合作者的投资方式

草案第二条和第八条规定了中外合作者可以在合同中约定投资或者合作条件，并且，作为投资或者合作条件的，除了现金、实物、场地使用权、工业产权、专有技术外，还可以是其他财产权利。这样规定反映了举办中外合作经营企业实践中的具体作法，照顾到中外合作者提供投资或者合作条件的能力。

4、关于中外合作经营企业的经营管理问题

根据举办中外合作经营企业的实际作法，参照国际惯例，并考虑到允许中外合作经营企业办成具有法人资格的企业，也允许办成不具有法人资格的企业，草案第十二条规定，中外合作经营企业的管理机构形式为董事会或者联合管理机构，并且规定“中外合作者的一方担任董事会的董事长、联合管理机构的主任的，由另一方担任副董事长、副主任”，就是说外国合作者也可以担任中外合作经营企业董事会的董事长或联合管理机构的

主任。草案第十二条还规定，中外合作经营企业可以委托第三者进行经营管理。

5、关于中外合作经营企业的经营管理自主权的问题

为了使中外合作经营企业能够按照国际通行的办法进行经营管理活动，减少行政干涉，草案第十一条规定“合作企业的经营管理自主权不受干涉”。同时，草案还就中外合作经营企业雇用职工，采购原材料和销售产品，开立帐户等问题作了保障中外合作经营企业经营自主权的相应规定。

6、关于中外合作经营企业的所得税问题

草案第二十一条原则规定，“合作企业依照国家有关税收的规定缴纳税款并可以享受减税、免税的优惠待遇”。这样规定既体现了中外合作经营企业有依法纳税的义务，又体现了国家鼓励外商投资给予中外合作经营企业税收优惠待遇的政策。

7、关于中外合作者分配收益和回收投资的问题

根据实践中中外合作经营企业在分配收益时的灵活做法，草案第二十二条第一款规定，中外合作者可以按照合同的约定，分配收益或者产品。另外，考虑到实践中多数中外合作经营企业的合同中约定了合作期满时，企业的全部财产或固定资产归中国合作者所有，同时，合同还约定允许外国合作者在合作经营的一定期间先行回收投资，草案第二十二条第二款规定，“中外合作者在合作企业合同中约定合作期满后合作企业的全部固定资产归中国合作者所有的，可以约定在合作期限内外国合作者回收投资的办法”。同时，草案第二十二条第三款还规定了，当外国合作者在合作期限内回收投资时，中外合作者要按照法律规定和合同的约定对中外合作经营企业的债务承担责任。

8、关于国家对中外合作经营企业的管理和监督

根据实践中经常发生的一些问题，草案第三条规定，“合作企业必须遵守中国的法律、法规，不得损害社会公共利益”以及“国家有关机关依法对合作企业进行监督”。草案第九条第一款规定，中外合作者应当依照法规和合同约定，按时提供投资或者合作条件。为了对中外合作经营企业的财务会计依法进行监督管理，草案第十五条规定，“合作企业必须在中国境内设立会计帐簿，按照规定报送会计报表，并接受财政税务机关的监督。”

中外合作经营企业法实施细则正在抓紧拟订，有关具体问题将在细则中订明。实施细则由对外经济贸易部拟订，报国务院批准后施行。

我的说明完了，请予审议。

第七届全国人民代表大会法律委员会 关于两个法律草案审议结果的报告

1988年4月9日第七届全国人民代表大会第一次会议主席团第六次会议原则通过

全国人大法律委员会主任委员 王汉斌

第七届全国人民代表大会第一次会议主席团：

第七届全国人民代表大会第一次会议全体代表，从3月31日到4月5日，对《中华人民共和国全民所有制工业企业法(草案)》、《中华人民共和国中外合作经营企业法(草案)》进行了认真的审议，提出了许多很好的意见。代表们认为：全民所有制工业企业法是一个重要的基本法律，草案总结了改革的成功经验，对企业的若干重大问题作出了法律规定，体现了党的十三大精神，必将对深化改革起重要的推动作用。中外合作经营企业法是一部重要的涉外经济法律，草案总结了几年来举办中外合作经营企业的成功经验，体现了对外开放的方针，必将促进中外合作经营企业的进一步发展。代表们认为，这两个法律草案基本成熟，建议本次大会修改后通过颁布。

法律委员会于4月5日、6日召开会议，根据各代表团的审议意见和六届全国人大常委会第二十五次会议的审议意见，对两个法律草案逐条进行了审议。法律委员会认为，这两个法律草案经过较长时间的调查研究，广泛征求了各方面的意见，并且经过多次审议修改，基本可行。同时，建议根据代表和常委会委员的意见作一些修改，并在主席团常务主席会议上作了汇报和讨论修改。

一、关于《中华人民共和国全民所有制工业企业法(草案)》的修改建议：

1. 草案第四十五条规定，“厂长在企业中处于中心地位，依法对企业负有全面责任”“厂长领导企业的生产、经营管理工作和精神文明建设”。有些代表提出，厂长对企业的

精神文明建设应当负责，但是企业的精神文明建设包括的范围很广，规定都由厂长领导有困难，也不利于厂长集中精力抓好企业的生产经营管理工作。因此，建议将上述规定修改为：“厂长在企业中处于中心地位，对企业的物质文明建设和精神文明建设负有全面责任”。

2. 草案第五十六条规定，政府有关部门“运用经济、法律和必要的行政手段对企业实行管理和监督”。有些代表提出，政府有关部门应当依照法律、法规对企业实行管理和监督，运用“必要的行政手段”的提法，容易给政府部门随意干预企业的生产经营活动留下口子。因此，建议将上述规定修改为，政府有关部门“依照法律、法规的规定，对企业实行管理和监督”。

3. 草案第四十四条第三款规定，“政府主管部门委任或者招聘的厂长，由政府主管部门免职、解聘”。有些代表提出，政府主管部门免除厂长职务，也应当征求职工的意见。因此，建议将上述规定修改后：“政府主管部门委任或者招聘的厂长，由政府主管部门免职或者解聘，并须征求职工代表的意见”。

4. 草案第十九条第(二)项规定，企业由“政府主管部门决定解散”而终止。有些代表提出，解散企业，应当由政府部门依照法律、法规的规定作出决定，不能随意决定。因此，建议将“政府主管部门决定解散”修改为“政府主管部门依照法律、法规的规定决定解散”。

5. 有些代表建议，对企业中的妇联、科协等群众组织的地位和作用应作出规定。从法律角度考虑，最好在企业法中不对企业中的群众组织一一作出规定，因此建议删去草案第十一条关于共青团的规定，在草案第十条中增加一款：“企业应当充分发挥青年职工、女职工和科学技术人员的作用”。根据这一规定，共青团、妇联、科协等群众组织需要在企业中加强这方面的工作。

6. 草案第四十二条规定，“企业应当加强思想政治教育、法制教育、科学文化和技术业务培训，提高职工队伍的素质。”有些代表提出，企业法应当增加关于加强国防教育的内容。因此，建议将草案第四十二条修改为：“企业应当加强思想政治教育、法制教育、国防教育、科学文化教育和技术业务培训，提高职工队伍的素质”。

7. 草案第六十七条规定，“国务院有关主管部门根据本法制定实施条例，报国务院批

准施行”。有些代表提出，企业法是一个重要的法律，应当由国务院制定统一的实施条例。因此，建议将这一条修改为，“国务院根据本法制定实施条例”。

8. 有些代表提出，应规定民族自治地方可以根据本法制定变通规定。因此建议增加规定，“自治区人民代表大会常务委员会可以根据本法和《中华人民共和国民族区域自治法》的原则，结合当地的特点，制定实施办法，报全国人民代表大会常务委员会备案”。

这里还有三点说明：

1. 草案第七条规定，“中国共产党在企业中的基层组织，对党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行实行保证监督。”有些代表认为，这一条规定不够具体，建议对企业党组织的具体任务也作出规定；有些代表认为，本法不应对企业党组织作出规定；有些代表认为本条可以不作改动。考虑到草案对企业党组织的地位和作用已经作了规定，党组织在企业中的具体工作任务，从法律角度来看，最好由中共中央作出规定；不好由法律规定，因此，建议对草案第七条可不作修改。

2. 有些代表提出，应明确副厂长由厂长任免。法律委员会讨论认为，草案已规定副厂级行政领导干部由厂长提请政府主管部门任免，这次修改又增加规定政府主管部门根据厂长提议任免、奖惩副厂级行政领导干部，已经明确了副厂长只能由厂长提请任免，不能由政府主管部门直接任免，建议可以不作修改。

3. 有些代表提出，目前改革正在进行，草案有些规定还不够成熟，建议先颁布试行。考虑到试行厂长负责制已有四年，企业法经过多年广泛征求意见，反复修改，对企业改革的若干重大问题作出了规定，为深化改革提供了法律依据和法律保障，同时为今后改革留有较大的余地，多数代表也建议早日颁布施行。因此，建议可不规定试行。

二、关于中外合作经营企业法(草案)的修改建议：

1. 草案第五条规定，“申请设立合作企业，应当将中外合作者签订的协议、合同、章程等文件报国务院对外经济贸易主管部门或者国务院授权的机关(以下简称审查批准机关)审查批准。审查批准机关应当在接到申请之日起六十天内决定批准或者不批准。”有些代表提出，应当明确规定国务院授权的机关包括地方政府，同时，审批时间应当缩短。因此，建议将草案这一条修改为：“申请设立合作企业，应当将中外合作者签订的协议、合同、章程等文件报国务院对外经济贸易主管部门或者国务院授权的部门和地方政府(以下

简称审查批准机关)审查批准。审查批准机关应当自接到申请之日起四十五天内决定批准或者不批准。”

2. 草案第七条规定,“中外合作者在合作期限内协商同意变更合作企业合同,应当按照规定报审查批准机关批准;变更内容涉及法定工商登记项目、税务登记项目的,应当向工商行政管理机关、税务机关办理变更登记手续。”有些代表提出,合作企业合同的变更,如果不是重大的变更,就没有必要一律报审查批准机关批准。因此,建议将草案这一条修改为:“中外合作者在合作期限内协商同意对合作企业合同作重大变更的,应当报审查批准机关批准;变更内容涉及法定工商登记项目、税务登记项目的,应当向工商行政管理机关、税务机关办理变更登记手续。”

3. 草案第十二条第二款规定,“合作企业成立后改为委托第三者经营管理的,应当经董事会或者联合管理机构一致同意,报审查批准机关备案,并向工商行政管理机关办理变更登记手续。”有些代表提出,合作企业成立后改为委托中外合作者以外的他人经营管理的,属于合作企业合同的重大变更,应当报审查批准机关批准。因此,建议将草案第十二条第二款修改为:“合作企业成立后改为委托中外合作者以外的他人经营管理的,必须经董事会或者联合管理机构一致同意,报审查批准机关批准,并向工商行政管理机关办理变更登记手续。”

4. 草案第十五条规定,“合作企业必须在中国境内设立会计帐簿,按照规定报送会计报表,并接受财政税务机关的监督。”有些代表提出,对拒绝在中国境内设置会计帐簿的合作企业应当规定处理办法。因此,建议在草案第十五条中增加一款,作为第二款:“合作企业违反前款规定,不在中国境内设置会计帐簿的,财政税务机关可以处以罚款,工商行政管理机关可以责令停止营业或者吊销其营业执照。”

此外,有些代表提出,草案只规定中国的企业和其他经济组织可以同外商共同举办合作企业,还应当增加规定中国的个人也可以同外商共同举办合作企业。经与对外经济贸易部和国务院法制局共同研究,鉴于各方面对这个问题的认识尚不一致,还需要进一步调查研究,同时,根据提请会议审议的宪法修正案,私营企业也可以同外商举办合作经营企业,因此,建议暂不作规定。

代表们还对两个法律草案提出了不少好的意见,考虑到有的可以在实施细则中规定,

有的可以在其他法律中规定，有的可由有关部门在工作中注意解决，因此，在这两个法律草案中未作规定。

此外，对这两个法律草案还作了一些文字修改。

法律委员会对这两个法律草案已按照上述意见作了修改，建议主席团审议后提请大会审议通过。

以上意见是否妥当，请主席团审议。

全国人大法律委员会

1988年4月9日

中华人民共和国
全国人民代表大会常务委员会公报

编辑·出版：中华人民共和国全国人民
代表大会常务委员会办公厅

国内总发行：北京市邮政局

订阅处：全国各地邮政局

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

(北京2820信箱)

印刷：北京新华印刷厂

国内统一刊号：CN11-1002

国内代号2-1

国外代号N650

全年定价 3.00 元