

# 陕西城镇个体经济发展的现状和导向

李相启 岳仁华 朱学志

党的十一届三中全会以来,城镇个体经济得到迅速发展。截至1985年年底,陕西省持证个体户达272,425户,405,937人;其中城镇个体户62,253户,88,234人。个体经营的规模、范围、形式以及从业人员结构等,都已远远超过社会主义改造末期和“文化大革命”前期的水平。他们在社会经济生活领域里起着越来越重要的作用,成为建设有中国特色的社会主义事业不可忽视的一个方面。与此同时,个体户发展中出现了许多新情况、新问题、新矛盾,有的日益突出,亟需总结、认识、协调和解决,以促进个体经营者更好地为社会主义服务。

## 发展的特点与利弊

(一) 个体户发展得很快,新增户的数量一年比一年多,呈现持续发展的趋势。陕西省城镇持证个体户,1980年有2,027户,到1985年逐年新增户数依次为14,186户、7,847户、12,284户、12,445户和13,464户,1985年全省城镇个体户是1980年的30.7倍,五年来平均以98.4%的速度递增。今后,随着社会分工和商品经济的进一步发展,社会经济生活日益活跃,各方面的交流日趋频繁,人民生活日益社会化,劳务需求将越来越广泛,客观上需要个体户继续发展,与国营、集体一起,为生产和生活提供更多更好的服务。

(二) 个体经营的规模迅速扩大,经营大户日益增多。据西安市工商行政管理部门统计,目前户均从业人员1.58人,注册资金1,189元,年营业额5,186元,分别比1981年增长33.9%、8.5倍和1.1倍。抽样调查结果表明,实际从业人员、自有资金和营业额,都比登记数字高一倍左右。个体户中有相当一部分的经营规模迅速扩大,成为引人注目的大户。根据对西安市的调查,自有资金在万元以上、或年营业额逾10万元、或年纯收入万元以上、或从业人员超过10人的占总数的30%以上。其中一部分超过了县、区以及街道办的集体企业。这类大户,不少位于城镇闹市区,拥有门面房;大部分从事中高档商品经营、贩运、建筑、加工、运输、采矿等。

(三) 个体户的经营范围和服务领域越来越广,新的领域不断开拓。目前,陕西省个体经营的行业共有商业、饮食业、服务业、修理业、建筑修缮业、运输业、工业和手工业及其它行业等八大类,经营项目由原来不足100个发展到250个。绝大多数个体户集中于第三产业,原来意义上的个体工商业的概念已经突破,经营和服务的内容超过了传统领域,正向生产服务和生活服务的新领域发展。如个体经营客运、邮递、医疗,以及信息、技术、咨询、文化、教育、旅游服务的越来越多。

(四) 个体经营的方式越来越活,为生产和生活提供了多种多样的服务。随着个体户的

迅速增加，竞争不断加剧，他们必然要在满足生产、生活服务需求的多样化中求生存，求发展，灵活多样的经营方式应运而生。有家庭经营、合伙经营、合作经营，以及多种形式的联营。商业活动已从单一的零售发展到批零兼营、代购代销、预约售货、赊销租赁，以及前店后厂、长途贩运、走街串巷等。

(五) 从事个体经营的人员结构发生很大变化，尤其是青年人的数量增多。恢复发展之初，老年人较多，一般都是原工商业者，现在随着传统观念的逐渐改变，大量的青年人进入个体队伍，尤其生意兴隆的行业和新兴的行业主要是青年人经营。从经营者的身份看，开始都是社会上的闲散人员，现在则有为数众多的退休、退职人员，还有停薪留职人员从事个体经营；开始都是城镇的非农业人口，现在农民进城的越来越多。以西安市为例，从业人员中青年占60%多，退休、退职人员占15.6%，停薪留职人员占0.97%，农民占10%。

(六) 合作经营组织逐渐增多，一部分个体经营者正在走向联合。随着商品经济的发展，个体经营的规模不断扩大，出现了各种各样的联合。1985年，经西安市工商行政管理部门登记核准的合作经营组织就有6,779户，从业人员达79,870人。

#### 个体经济所起的积极作用和存在的消极影响

城镇个体户持续迅速发展，在社会经济生活中显示着重要的作用。首先，在繁荣经济、活跃市场、拾遗补缺、方便群众生活方面起着越来越重要的作用。1985年城乡个体工业、手工业共创造财富1.07亿元。城乡个体运输户发展到3,089户，从业人员4,825人，拥有客货汽车4,143辆，是全省专营运输公司客货汽车数量的53.5%。全省个体商业、饮食业、服务业网点共有201,135个，占社会商业、饮食业、服务业网点的70%。个体商业的商品零售额占社会商品零售总额的10.5%。尤其是城市的副食品供应，如蔬菜、肉、禽、蛋、水产等，大部分或绝大部分由个体经销者提供。西安市去年农贸市场的蔬菜、大肉、家禽、鲜蛋的销售量占社会销售总量的比例分别达67%、66%、82%和88%。个体网点分布在城市的大街小巷，既有连家铺、夫妻店、父子店、兄妹店，又有适应消费者需要的各种摊点；既有固定在街头小镇的修理点，又有上门服务的能工巧匠和流动的货郎担。不少地方还增加了送奶、送煤、上门修理或做家具、絮棉套、裁剪衣服以及个人办托儿所、提供家务服务等方便群众生活的服务项目，满足了社会各方面的需要，缓和了人民群众吃饭难、住宿难、做衣难、修理难、买难卖难等矛盾。不少工匠、名厨师、理发师、服装师等经营能手重操旧业，带徒传艺，恢复和增添了一大批名特产品和服务项目。西安市城三区恢复和发展了各类小吃和地方风味小吃150多种，驰名省外的腊羊肉和牛羊肉泡馍到处可见，多年不见的甑糕、胡麻饼也重新面世。其次，他们集中了数量可观的社会闲散资金，在国家没有或很少资助的情况下，办了一些国家因资金匮乏及其它原因，多年来想办而未办成的事。以解决住宿难为例，西安市自1984年下半年起，在不到一年的时间里，个体户兴办旅社400多家，新增床位2万多张，很快解决了住宿紧张的问题。如果靠市财政拨款短期内解决，显然是不可能的。据不完全统计，全省城镇个体户拥有资金1.4亿元，这是经济建设中一笔十分可观的财力。此外，个体从业者通过自己的辛勤劳动，还为国家创造了财富，积累了资金。1984年城乡个体户共上交税金3,300万元，1985年上交6,000万元。再次，扩大了城镇就业的劳动门路。去年全省从事个体经营的待业青年和社会闲散人员有80,501人，占城镇个体户总人数的91.2%，减轻了国家负担，有利于社会安定团结。可见，在社会主义发展阶段，个体经济有着十分重要的、不可或缺和替代的作用。

但是,也必须看到,目前个体经营中还存在不少问题,有些还很严重,以致对社会主义经济建设和精神文明建设起着销蚀和瓦解作用。一是偷漏税面广量大。西安市重点检查的2,000户,偷漏税款40万元,户均200元。在抽样调查的100户中,偷漏税户占90%以上,偷漏税款占该纳金额的75%;咸阳市秦都区抽查50户,有查就有漏,偷漏税金额占应纳税款的50%以上。有些人不仅偷漏税手法恶劣,而且数额惊人。西安市在税务检查中查出,一年多时间内偷漏税款万元以上的有16户,共计38万元,最多的一户高达9万多元。二是价格混乱,随意提价、变相涨价、漫天要价、哄抬物价的现象严重。个体户经营的各种名烟普遍超过国家牌价,金丝猴香烟高出40%,西安啤酒高出80%,西凤酒则高出一倍多。在副食品供应市场上,一些个体户趁价格放开之机,欺行霸市,提级加码,哄抬物价。许多蔬菜生产专业户反映,新上市的蔬菜价格迟迟降不下来的主要原因,是城市一些菜贩子垄断了市场。有的菜农因未按“垄断价”出售,被排挤、恐吓甚至挨打挨骂。饮食行业中的偷工减料现象普遍,有的毛利率高达60—70%。更有甚者,违法出售劣质、变质甚至有毒物品,以次充好,以假冒真,骗取钱财,严重危害了人民健康。1985年,西安市发生此类案件1,203起。其中,食物中毒案件20起,中毒人数达603人。三是违法经营,倒卖票证,投机诈骗活动突出。倒卖证明信、合同书、提货单、发票,甚至计划指标、银行帐户、营业执照、商标之类。买空卖空、行骗行诈猖獗。西安市1985年清理个人合伙经营的“皮包公司”118个。他们中不少人不惜用各种手段聚敛钱财。四是用钱“开路”,行贿成风。为了搞到能赚钱的紧俏适销商品,拉关系,走后门,请客送礼成为普遍现象。一些个体户毫不隐讳地说:“做生意靠‘人和’,‘人和’靠金钱”。问题严重的是,有些人为了逃避税务监督和工商检查,给管理干部送钱送物,一些国家干部也趁机索贿受贿,以权谋私,使国家蒙受损失。还有的同流合污,内外勾结,盗卖国家物资,贪污国家公款,挪用银行大量贷款。1985年全省查处的大案中,以内外勾结、行贿受贿手段作案的,分别比1984年增长24.2%和1.06倍。五是不服从市场管理,恐吓、围攻甚至殴打管理人员的问题时有发生。特别是一些沾染了流氓习气的个体户,野蛮刁滑、常常寻衅滋事,对工商和公安等部门的罚款、拘留等处分视同儿戏。有的还利用自己的经营场所,与社会上的流氓勾结起来,聚众赌博,容留坏人从事伤风败俗的活动,成了藏污纳垢之地。1985年上半年,仅西安市碑林区个体旅社就发生各类案件94起。

上述种种问题,构成了个体经营中不容忽视的消极影响。它危害了消费者利益,对整个社会消费心理产生不利于改革的影响;有损于公有制经济,在一定程度上使经济生活出现紊乱,扰乱社会秩序,毒化了社会风气。一些靠不正当手段发横财的人,大肆挥霍钱财,追求腐化堕落的生活,贿赂国家机关工作人员,使唯利是图、损人利己的腐败风气滋生蔓延,尤其是对青年人起了很坏的毒化作用。

### 问题的症结是教育、监督、管理工作没有跟上

个体经营所起的积极作用必须充分肯定,党中央关于发展个体经济的方针政策是正确的,不容置疑。但个体经营中存在的消极影响绝不能忽视,许多问题并非不可避免,主要是教育、监督、管理工作没有跟上造成的。

为数众多的个体户,至今没有组织或者没有很好地组织起来,他们的学习教育、业务提高、思想工作、入党入团等问题,无人负责。个体户经营范围广,行业复杂,他们分散各处,各自为阵。许多人四处流动,没有固定营业地点;相当多的人根本没有营业执照,叫做

“满天飞”。对这些人，街道居委员管不上，个体协会有名无实，工商行政管理部门鞭长莫及，成了一批无组织的人群。他们中大多数是二十至三十岁左右的青年人，有些人年仅十五、六，头脑灵活，精力旺盛。然而，他们的学习、思想、工作、生活等无人问津。个体户中有这样那样问题的人不少（据对西安市端履门地区个体户调查，解除劳教、劳改、刑满释放人员及解除少管人员几乎占20%，有违法行为受过各种处分的占45%），他们有种种思想问题需要帮助和教育，有许多苦恼和困难需要关心和解决，有不少违章违纪行为需要监督和检查，然而，无人过问。结果，许多问题滋生、发展，成为社会的不稳定因素。这对我们有组织的社会主义城市来说，不能不是一个严重的漏洞！

个体户发展很快，但税务、物价、银行和工商行政等部门的管理、监督工作跟不上，致使个体经营在很大程度上处于放任自流的状态。

（一）管理干部数量少、素质差的问题非常突出。西安市目前负责个体户工作的税务员和市管员分别只有256人和173人，按一人管百户的标准分别短缺302人和385人。现有管理人员绝大多数是新招干部，多数人没有受过正规业务培训，思想、政策和业务水平低，与工作要求极不适应，特别是凭关系进来或内招顶替的一些人，根本不具备工作的条件。基层税务所领导叫苦连天：“我们的税管员连帐都不懂，怎么能下去查帐收税，只能是开开税票，应付一下门面。”

（二）管理部门没有严格监督和科学管理的办法和措施。税务部门大部分采取按行业、摊点确定纳税营业额，所得税则是按营业额确定一个固定的比例计征，往往与实际情况相差甚远。银行在处理个体户的存、贷和结算等业务时，基本是采用五十年代沿袭下来的老办法，这使银行服务、监督的作用很难发挥。目前，西安市个体户中约有20%在银行开户，其中又有五分之一的户长期没有业务往来；大部分只是为取现、汇兑或贷款等单一目的开户。开户的个体帐户平均每户存款余额仅占自有资金的7—10%。

（三）管理部门乱摊乱派、乱罚滥罚、以权谋私等不正之风严重。摊派、罚款名目繁多，标准很乱，这既加重了个体户的不合理负担，又削弱了政策的威力。不少个体户受罚后，不反省自己的错误，而是自认晦气，变本加厉地克扣消费者。市管、税务和信贷工作人员中，利用权力索贿受贿、乱吃乱拿的现象日益增多。据了解，在城镇商业繁华地段经营的个体户，没有一定的“关系”是难得一席之地的。办旅社的个体户反映，“从办证到开业不花一、二百元钱是不行的”。这种情况，削弱和破坏了国家管理监督部门的职能，助长了个体户的违章违法经营。

个体户的经营水平和经营形式，与社会主义改造结束时的情况已大不相同，但是与之相适应的政策还不完善，法规也没建立健全，没有一套比较科学的管理制度。

## 加强协调、管理的几点意见

陕西省城镇个体户已成为一支“十万大军”（含无证经营者——西安市城区的无证经营者占40%），这部分人影响广，能量大，对他们引导、管理得好坏，直接关系到城镇的“两个文明”建设。负责城镇工作的领导同志，再也不能等闲视之，必须把加强对个体户工作的领导工作提到重要的议事日程上来！

加强对个体户的管理、监督和教育，急需一个主管行政部门统起来；同时，还应当配之

以经济和法律的手段,才能构成有效的控制。由于上述各种职能分属于不同部门,因而,需要各部门之间协同一致,互相配合,使作用的方向协调一致,成为一个控制合力,才能对个体经营进行有效的管理和监督。同时,也有利于各职能部门相互制约,消除各类违法违纪现象。

(一) 采取按行业归口、发挥个体劳动者协会作用和加强工商行政管理部门三条工作渠道相结合的办法来加强管理。将个体经济的不同行业在业务上分别归属同类经济部门管理。政府经济部门应实行行业领导,从单一地对国营经济的管理转到对多种经济成分的管理。让个体劳动者协会独立自主地开展工作,组织个体户学习党的方针政策,进行社会主义、爱国守法、职业道德的教育;帮助个体户改善经营管理,提高专业技术和服务质量;督促个体户遵守政策法令,维护个体户的正当权益,反映并协助有关部门解决个体户的困难和要求;总结个体户经营方面的先进经验,向党组织和政府部门推荐优秀的个体劳动者。明确工商行政管理部门作为对个体经营实行全面统一领导的政府机构,除负责审批个体营业执照和市场监督管理工作外,还要负责个体经济的政策制订和贯彻执行。同时,要联系安排个体户的行业归口,并实行对个体劳动者协会的领导。工商行政管理部门领导和管理个体经济的任务相当繁重,有必要加强和充实管理个体经济的机构和人员。

(二) 切实解决经营场地不足的问题,为个体户的发展和管理创造条件。场地紧张已成为影响个体户发展的主要矛盾,大中城市尤为突出。各级政府应组织城建及有关部门统筹规划,合理布局,既要恢复传统的市场,又要建设新的市场,场地要大中小结合,集中与分散结合。继续推广拆墙建店、设立摊点、集资开辟个体户一条街的经验。市区、车站、广场、码头、公园、游览区,可规划兴建一些摊群市场。有条件的可让个体户集资兴建营业大楼。国家兴建的新街面房和居民生活小区,有条件的也可划出一部分租给个体户。

(三) 积极指导个体经济的发展,克服发展中的盲目性和随意性。个体户发展的规模主要取决于社会需求,应本着略大于市场需要,能够形成买方市场,有利于竞争的原则来发展。归口管理部门和工商行政管理部门要积极作出发展的预测、预报,沟通信息,减少发展中的盲目性。要制定各行业经营必须具备的条件,不具备条件的不发证。发证前,要进行培训和教育,使他们懂得政策规定、职业道德等。对特种行业如旅社、刻字以及医药等,批准时应采取慎重的态度,要严格把关。要取缔无证商贩,纠正一证多用、一户多证的现象。有关领导要根据客观规律指导发展,既要防止赶浪潮,硬性分配指标,一哄而起,突击发展;也要防止一出问题就乱砍乱杀,以至堵道关门。

(四) 加强税务监督,把该征收的税收上来。增加税务干部,从业务行政管理部门调一部分干部到税务部门加强工作。对现有在职人员要限期培训。经培训仍不合格的,应另作适当安排。要充分利用税收的调节功能,根据个体经济发展过程中出现的新变化,及时变更征收方式,制订新税法,进行及时、适当地调节。要划定一个界限,凡达到一定规模的个体户,合伙、合作经营者,都必须建帐,否则不准营业。要逐户核定纳税营业额,做到一季一查。要维护税法的严肃性,当地政府不要随意开口子减税免税。要制止偷税漏税行为,对问题严重的要依法处理。税务干部应设岗位责任制,对失职行为要严肃处理。

(五) 搞好价格管理工作,保护消费者利益。物价部门应积极配合工商行政管理部门管理个体经营的价格,工商行政管理部门要切实负起责任来,立即纠正撒手不管的现象。个体户出售商品必须明码标价,对国家订的牌价、当地政府制订的指导价格、浮动价格、最高限价以及作价原则,必须遵守执行。要坚决贯彻以质论价的原则,对价格放开的一些行业和商

品,要加强等级标准、质量标准的管理。发挥卫生防疫、计量标准等方面的作用,发挥消费者协会的作用,制止市场上的短斤少两、掺杂使假等坑害消费者利益的行为。对欺行霸市和销售变质有毒商品的应严加制裁。

(六)努力提供金融服务,发挥银行的监督作用。要宣传、鼓励个体户在银行开户、存款,特别是具有一定经营规模的大户。个体户存款必须受到法律保护,任何法人与个体户发生经济往来,债权债务必须按结算管理原则,通过转帐。要求合作经营组织开业的同时在银行开户,资金往来应通过银行转帐。银行应在帐务管理、结算方式、利率档次方面制订出合情合理的规定来。对在银行开户的个体户在贷款方面应予优先。要增设网点、专柜和采取上门收储等办法来方便存储。发展城市信用社,努力为个体户提供方便的金融服务。同时,应积极试办个体户的保险事业。

(七)加快个体户法规的研制工作,进行科学管理。在国家法规未颁布前,建议各级人大制订适应本地情况的地方法规。用法律手段控制个体经营活动,使个体户在经营活动中有法可依,保障个体经济在法律允许的范围内自由发展。同时,制定有关国家机关工作人员,尤其是工商、税务、物价、公安等部门工作人员应遵守执行的法规条例,也要尽快提上议事日程。

## 需要进一步研究和探讨的几个问题

(一)关于对个体经济的认识问题。前一时期,对个体户的一些宣传存在不实际的一面,支持表扬的一些个体户问题不少,有的很严重,甚至有的人宣传不久就东窗事发,被捕入狱。出现这种情况的原因很多,理论认识上的偏差是一个重要原因。对现阶段的个体经济,既不能脱离社会主义经济孤立地去认识,也不能认为它依附于主体经济,就能改变其私有制性质。个体经济是一种从属依附社会主义经济的私有制经济。社会主义公有制经济已经渗透到个体经济生产和再生产过程的各个环节之中,个体经济在社会主义经济中发挥着重要的辅助和补充作用。然而,它毕竟是一种私有制经济,仍然具有盲目性、自发性,极易受价值规律的驱使,而从事非法的牟利活动。一旦管理、监督和教育工作放松,其消极影响就会扩大,以至影响和损害社会主义主体经济。因此,要趋利避害,个体经济的发展必须受到社会主义经济的指导和约束。宣传部门尤其要注意利用舆论的教育、引导作用,使个体从业者自觉接受社会主义经济的领导,使各级干部和群众端正对个体经济的认识,防止以偏概全,对指导工作造成偏差和失误。

(二)关于个体户的经济收入问题。目前,个体户收入不存在两级分化问题,但有过分悬殊的倾向。据抽样调查,西安市繁华地带的40户商业、饮食业个体户月纯收入人均738元,比同行业国营职工人均工资水平(77.84元)高出8.5倍。其中有的户人均月收入高达2,000元。个体从业者收入高的因素较多。首先应当肯定,大部分人主要是靠会管理、善经营或一技之长,付出了较多劳动所得,应属合法的劳动致富;其次,也有不少人得逞于违法经营而牟取暴利。如,偷税、漏税,发国家税款财的有之,大笔贷款,发国家信贷财的有之,大量雇工,占有别人劳动而发财的有之,倒卖国家紧俏物资,发投机倒把之财的有之,买空卖空,诈骗别人钱财的有之,掺杂使假、短斤少两、哄抬物价,克扣消费者的有之。对此,群众反映很大,引起不少不满情绪,这应当引起我们足够的重视。不能简单地把群众中的不满

笼统地说成是“红眼病”，其中有些说法反映了实际情况。对正当、合理的收入要保护，要鼓励；对不合法的收入要打击、要制止；对虽合法但不合理的收入，则要通过调整、完善现行政策、运用经济杠杆的调节手段予以解决。

(三)关于停薪留职人员从事个体经营的问题。现在从事个体经营的停薪留职人员越来越多，且有持续增长的趋势。其基本原因有两条，一是个体经营高收入的吸引，二是所在单位没有很好发挥他们的作用。允许停薪留职的作法虽然有其有利的一面，也有不利的一面。从目前看，利少弊多。不少停薪留职者在原单位是骨干，有一技之长，离开后又带走了货源和销路，对所在单位影响很大。这些人从事个体经营后，利用原单位的业务关系，为自己谋私利、发大财。西安市税收检查中抓的9个典型大户中，有7个是停薪留职人员。因此，对停薪留职应从严掌握，非经单位同意，不能随意停薪从事个体经营。

(四)关于私人小企业的问题。随着经营规模的扩大，越来越多的个体户发展成了雇工经营的私人小企业。管理部门由于缺乏有关政策，对此采取观望态度。对私人小企业的积极作用既不主动扶持和鼓励，对其消极影响也不加以研究和限制。私人小企业主也忧心忡忡，有的改成“合作企业”、“股份企业”或“集体企业”的执照。这些问题不利于对私人企业的引导和管理，亟需在政策上对这类企业的存在和发展予以明确，承认其合法性，并用行政、经济和法律手段给予有效的调节和管理。

作者工作单位：中共陕西省委研究室

责任编辑：王 颖