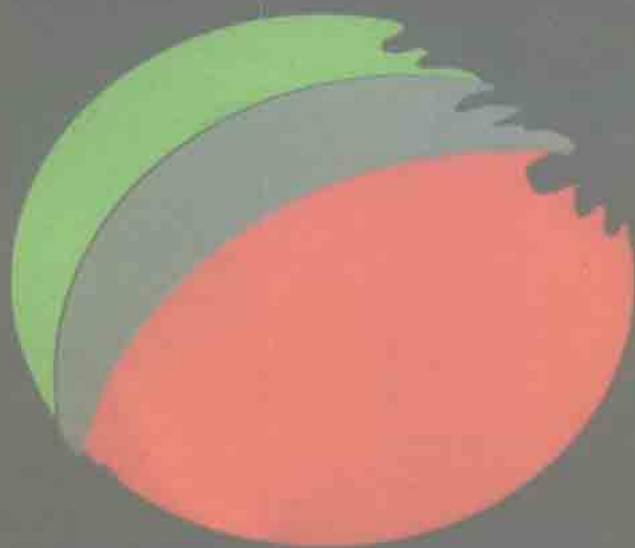


分级管理与兼容制研究组 著

中国财政经济出版社



体制转轨与 分级管理

体制转轨与分级管理

——体制改革的新思路

王飞欣	郑洪栋	唐明峰
郭世勤	滕维民	戴日庸

中国财政经济出版社

体制转轨与分级管理

——体制改革的新思路

王飞欣 郑洪栋 唐明峰

郭世勤 滕维民 戴日庸

•
中国财经出版社 出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

济南印刷三厂印刷

•
850×1168毫米 32开 10.125印张 237 000字

1988年1月第1版 1988年1月济南第1次印刷

印数：1—6 500

ISBN 7-5005-0003-3/F·003 定价：2.55元

序

孙 尚 清

改革，是人们改造客观世界的一个重要方面。改革，是做前人没有做过的伟大事业。因此，改革必然要在艰巨的探索中前进。

为了将我国的改革不断地推向深入，无数有志于改革事业的同志都在努力地探索改革的思路。几位青年经济研究工作者所著的《体制转轨与分级管理》一书，就是这种努力的一部分。

在短短几年的改革过程中，人们在理论和实践上都进行了大胆的探索和试验，逐渐认识到搞活企业始终是我国城市经济体制改革的中心环节，并提出了许多建设性的思路。一种思路认为，应该扩大企业自主权，给企业一定的利益，使企业具有自我发展的能力；另一种思路主张积极发展横向经济联合，尽快地为企业创造统一的市场环境；还有一种思路试图通过各种资产经营责任制以及股份制，再创造我国的微观经济模式，使企业具有自我约束的机制；而本书的作者认为，我国是建立在公有制基础上的社会主义大国，政企分离将是一个相当长的过程，中央政府不可能直接面对千百万个企业，因此，必须尽快地理顺中央政府与各级地方政府之间的社会经济关系，实行财政分级预算、事权分级行使、微观经济分级管理、宏观经济分层控制的社会经济分级管理的体制。

一个改革思路的生命力，取决于它是否符合我国现阶段的国情，并能保证社会经济在持续稳定地发展的同时较为顺利地转入新体制。

本书的作者运用翔实的调查资料，细致地描述了我国市场发育的状况，展示了市场发育与体制转轨的辩证关系，论证了在新

旧体制转轨时期内实行分级管理体制的必要性和可行性，阐述了公有资产、财政税收、计划物资、市场物价、劳动工资和社会保障等经济领域实行分级管理的具体设想，较为清晰地勾勒了社会经济分级管理体制的基本结构。

本书所提出的改革思路，较之其它思路具有以下几个明显的特点：

第一，它包容了其它思路被实践证明了的合理部分，并以近几年的改革成果为基础，提出不失时机地理顺中央与地方的关系，也是搞活企业的必要条件；

第二，它提出了从我国的现实国情出发，在生产水平和社会化程度较低、全国统一的市场机制尚未形成的条件下，首先形成以企业集团为主体的竞争格局，较快地构筑起全国统一市场的粗框架，使改革有可能稳步而迅速地推向前进；

第三，它根据各级地方政府在我国社会经济生活中的地位，划分了财权、事权和社会经济管理权。主张既重视中心城市的特殊地位，又充分调动其它各级地方政府的积极性，同时还要保证中央政府具有控制全国大局的力量；

第四，它主张将中央政府的部分行政性指令，通过地方政府对市场的直接组织和管理，转化为对企业的间接控制，使宏观经济的控制与微观经济的放活统一起来；

第五，它论述了各级地方政府在本地区内进行小配套的改革，可以在空间和时间上大大缩小改革对经济生活的震动及其可能带来的风险。

当然，本书还只是一次新的探索，因而也不可避免地存在一些不足之处。然而，青年作者们的思路还是能给人以启迪。本书的出版发行，相信会对我国的体制改革的研究产生一定的积极影响。

1987年1月

目 录

绪论	(1)
第一章 市场发育与体制转轨	(7)
第一节 市场发育状况	(7)
一、市场发展的一般规律	(7)
二、物质商品市场的发育状况	(10)
三、生产要素市场的发育状况	(14)
第二节 市场发育条件	(21)
一、市场发育的一般条件	(21)
二、物质商品市场的发育条件	(24)
三、生产要素市场的发育条件	(33)
第三节 体制转轨之难	(38)
一、认识市场发育的艰巨	(38)
二、新的历史时期的到来	(40)
三、转轨时期的复杂形势	(45)
第二章 深入改革与地方行为	(50)
第一节 改革思路的再议	(50)
一、对近几年改革的几点看法	(50)
二、资产经营责任制的可行性分析	(53)
三、对分类改革主张的补充	(55)
四、下放改革权限的设想	(56)
第二节 地方行为的分析	(57)
一、地方政府投资行为的具体分析	(57)

二、地方政府宏观控制的变通对策	(63)
三、地方政府在市场管理中的作用	(66)
四、地方政府在横向联系中的地位	(71)
第三节 分级管理的提出	(75)
一、分级管理体制的历史地位	(75)
二、分级管理体制的现实作用	(79)
三、实现分级管理的深远意义	(81)
第三章 政府职能与分级管理	(87)
第一节 各级政府内部职能的调整	(87)
一、改革开放潮流的冲击	(87)
二、日益尖锐的经济矛盾	(90)
三、调整职能的基本思路	(94)
第二节 各级政府权限的划定	(103)
一、中央政府与地方政府的关系	(100)
二、各级政府与各类企业的关系	(104)
三、各级地方政府之间的关系	(107)
第三节 分级管理体制的轮廓	(109)
一、分级管理的本质特征	(109)
二、分级管理的主要内容	(111)
三、分级管理的基本结构	(121)
第四章 企业地位与投资主体	(128)
第一节 企业、计划、市场	(128)
一、企业与计划经济	(128)
二、企业与市场机制	(131)
第二节 经济体分解的规模限制	(132)
一、低收入与高积累的矛盾	(132)
二、公有制度与企业扩权	(134)
三、资本集中与企业联合	(135)
四、社会保障与企业自立	(137)

五、市场发育与企业成长·····	(138)
第三节 实行公有资产的分级管理·····	(140)
一、集体所有制企业优胜一筹·····	(140)
二、集团竞争的积极意义·····	(143)
三、多层次的竞争格局·····	(146)
第四节 发挥各级政府投资管理的作用·····	(148)
一、彻底改革现行的投资体制·····	(148)
二、明确资产经营管理者的责任·····	(150)
三、给投资主体投资决策权·····	(152)
四、地方利益的需要推动全国市场形成·····	(154)
第五章 分级预算与财政管理·····	(158)
第一节 分级预算管理的历史发展·····	(158)
一、1979年以前的分级预算管理·····	(158)
二、1980年以来的预算体制改革·····	(160)
三、预算管理体制的现状·····	(162)
第二节 现行预算体制存在的问题·····	(167)
一、中央财政的困难·····	(167)
二、中央财政困难的原因·····	(168)
三、按行政隶属关系划分收入的弊端·····	(170)
第三节 实行分级预算体制·····	(172)
一、进一步改革预算体制的必要性·····	(172)
二、分级预算管理的发展方向·····	(174)
三、加强分级预算下的财政监督·····	(178)
第六章 工资管理与消费控制·····	(182)
第一节 产品经济条件下的工资管理·····	(182)
一、一级工资管理体制是产品经济的产物·····	(182)
二、一级工资管理体制的缺陷和后果·····	(185)
第二节 商品经济条件下的工资管理·····	(187)

一、基本内容和理论依据·····	(187)
二、实现新体制的基本条件·····	(190)
第三节 体制转轨时期的工资管理·····	(192)
一、两级工资管理在实践中遇到的问题·····	(192)
二、分级工资管理的试点改革成效显著·····	(197)
三、转轨时期工资管理的基本形式·····	(199)
第四节 分级工资管理体制的建立·····	(202)
一、工资计划管理体制的改革·····	(202)
二、工资形式管理体制的改革·····	(203)
三、企业工资管理体制的改革·····	(204)
四、机关、事业单位工资管理体制的改革·····	(206)
第七章 劳动就业与社会保障·····	(208)
第一节 劳动就业和社会保障的基本问题·····	(208)
一、旧的劳动就业制度存在的主要问题·····	(208)
二、现行社会保障制度存在的主要问题·····	(212)
第二节 劳动就业制度与社会保障制度的改革方向·····	(217)
一、劳动就业制度的改革方向·····	(217)
二、选择就业与社会保障制度·····	(219)
第三节 劳动就业与社会保障的分级管理·····	(222)
一、建立劳动就业的分级管理体制·····	(222)
二、建立社会保障的分级管理体制·····	(226)
第八章 价格管理与市场组织·····	(231)
第一节 价格分级管理的必然·····	(231)
一、价格高度集中管理的历史否定·····	(231)
二、不同价格管理模式的比较·····	(235)
三、价格分级管理的客观依据·····	(240)
第二节 价格分级管理体制的建立·····	(245)
一、价格分级管理权限的划分·····	(247)

二、价格分级管理形式的确定·····	(253)
三、价格总水平的分层次控制·····	(258)
第三节 多层次的 市场组织·····	(262)
一、市场是价值规律作用的前提·····	(262)
二、多层次市场组织体系的建立·····	(265)
第九章 宏观调控与计划管理·····	(271)
第一节 体制转轨与计划管理·····	(271)
一、体制转轨与经济发展·····	(271)
二、体制转轨与宏观调控·····	(273)
三、体制转轨与计划管理·····	(276)
第二节 分级计划管理的发展·····	(283)
一、分级计划管理的必然·····	(283)
二、分级计划管理的形式·····	(287)
三、分级计划管理的原则·····	(290)
四、分级计划管理的分工·····	(293)
五、分级计划管理的手段·····	(297)
第三节 分级计划管理的几个重要问题·····	(300)
一、综合平衡问题·····	(300)
二、固定资产投资·····	(304)
三、经济信息问题·····	(308)
后 记·····	(312)

绪 论

经过全国人民的努力探索和共同奋斗，我国城市经济体制改革的局面已经初步打开，并取得了显著的进展，日益形成一股不可逆转的势头。

然而，改革的实践还证明，单项的改革和零星的试点，不容易形成相互配套的制约机制，且很难摆脱旧体制的牵制，使改革难以深入；而全面的大配套的改革，又是中央政府力所难及的，国家幅员之广，各地区的经济发展水平和市场发育程度之极不平衡，情况的复杂多变和信息技术的落后，使得中央政府实际上也很难制定出全国齐头并进、囊括全国社会经济所有领域的大配套的改革方案。同时，中央政府越过各级地方政府直接面对千百万个企业，地方政府与中央政府及企业之间就不可避免地产生摩擦。

因此，全面的改革需要我们尽快地分解30多年来积聚在中央政府的经济矛盾，理顺中央政府与地方政府，以及各级政府与公有企业之间的社会经济关系，实行财政分级预算、事权分级行使、微观经济分级管理、宏观经济分层控制的社会经济相对分级管理体制，以期形成以地方企业集团和其它企业集团为主体的竞争格局，较快地构筑起全国统一市场的粗框架，为进一步搞活企业创造更为有利的环境。然后，通过各级地方政府在本地区内搞小配套的改革，中央政府也就可以进行粗线条的大配套改革，逐步完善全国统一市场的机制，稳步地推进有计划的商品经济的发

展。

现代管理，已不是狭义的管辖，而是一个包括与管理主体的利益紧密联结在一起的咨询、决策、规划、组织、协调、执行和监督等多方面的有机系统。现代分级管理体制，也就是使每一级政府对社会经济的管理都构成这样的系统。

我国传统的社会经济管理体制，虽然也由中央各部门和各级地方政府分别掌管所属地区和社会企业的社会经济活动，也有相当大的权力，或有一定的经济利益，但是，这种利益与权力是极不相适应的。同一项事情，由多个部门分权管理，其结果往往是谁也管不了，谁也负不起责任。这种管理实质上只是中央经济集中管理体制下的执行层次，并不是现代意义上的社会经济分级管理体制。近几年的经济体制改革，虽然在一定的程度上克服了传统体制的弊端，但是，由于改革刚刚展开，中央与地方的社会经济关系还未理顺，有些领域的权力分散了，其它领域的权力仍未合理地调整，结果又产生了新的矛盾和问题。比如，国家的财力一定程度地分散了，而各级政府的事权还未作相应的调整，以致于成为当前中央财政困难和预算赤字不断扩大的基本原因，因此，我国的体制改革欲全面展开，必须进一步改革高度集中的旧经济管理体制；而要使经济生活在较为稳定的秩序中从旧体制的轨道转入新体制的轨道，也必须根据我国现阶段的具体国情，实行社会经济分级管理的体制。

本书第一章“市场发育与体制转轨”，首先从理论上论述了我国的经济生活从旧体制的轨道转入新体制的轨道（本书称之为“体制转轨”）的基本条件。在我国，市场发育与体制转轨是相互关联的同一经济过程的两个方面，直接控制体制与间接控制体制随着市场发育水平的提高而此消彼长。本章在阐述了市场发展的一般规律之后，较为详细地描述了我国当前的物质商品市场和

生产要素市场的基本状况及其发育成长的主要条件，并展示了体制转轨与市场发育的相互制约关系，从而使人们能够更清楚地认识我国体制改革的艰巨性和复杂性。没有市场，也就谈不上市场机制；而没有市场机制，宏观经济的间接控制体制也就不可能建立，这就促使我们寻求既能加速市场发育，又不影响经济稳定发展的改革思路。我们看到，虽然市场发育的程度从根本上制约着体制转轨的进程，市场发展又受到社会的物质技术条件、经济发展水平、企业素质和经营观念的制约，但是，我国已经过30多年的社会主义建设，社会化的工业生产和商品生产都有了一定的基础，有可能通过经济体制改革加速我国的市场发展，从而有力地推动新旧体制转轨的改革进程。这样，探索进一步改革的思路就更加具有现实的意义。

我国的改革，当前面临的主要问题是微观经济放活与宏观经济控制的矛盾。地方政府与中央政府及企业的不协调是造成这种矛盾的基本原因之一。因此，要克服这种矛盾，使改革能够深入地全面地展开，就应该正确估价和发挥地方政府的作用。同时，在这种矛盾的产生、激化和缓和的过程中，各级地方政府的作用也已日益引起人们的注意和研究，进一步分析地方政府的社会经济行为，已经成为我们探索改革思路的又一个出发点。所以，本书第二章“深入改革与地方行为”，首先总结了近年来一些重要改革思路之得失，然后从地方政府的基建投资行为、宏观经济控制、市场组织管理和横向经济联系等四个方面，具体分析了地方政府在我国现实经济生活中的作用，并据此明确提出实行社会经济分级管理体制的基本设想，阐述了这种体制在我国社会经济发展中的历史地位、现实作用及其意义。

为了证实这种思路的可行性，本书第三章主张从政府职能的调整入手，合理地划分各级政府的权限，初步提出了分级管理

体制的主要原则和基本模式。

本书第四章至第九章，从资产管理、财政预算、劳动工资、消费控制、劳动就业、社会保障、市场组织和计划管理等方面就如何实行分级管理展开了广泛的论证。主要包括两个部分的内容：第一，从经济竞争的原则与规模效益的规律、经济的持续发展与国家的财政平衡、微观经济放活与宏观经济控制、新旧体制的转轨与全面的经济改革等八个方面，进一步论证了在主要社会经济领域实行社会经济分级管理体制的必要性；第二，提出了这些领域实行分级管理体制的具体改革思路，即：从公有资产的分级管理体制入手，根据各级地区社会经济发展的实际需要，合理地分配各级政府的事权，并建立相应的计划、投资和物资管理体制；按财权与事权相一致的原则，完善以分税制为核心的财政分级预算管理体制，使各级政府的责任权利结合起来；建立工业的分级管理体制，同时实行以中央政府为主的宏观经济分层控制体制，保证各地区经济生活的开放和横向经济联系。

本书在以下几个方面作了一些新的探讨：

第一，我国的市场还处在发育阶段。历史是不能急转弯的。我国市场发育的缓慢与艰难，已经注定了我国经济体制改革的长期性和艰巨性。收入分配结构的初步改革所带来的分配不公现象，正是因为我国还没形成机会均等的市场竞争环境，并证明了“不患寡而患不均”这一古老的哲学命题；

第二，放开搞活必须有一个较为宽松的市场环境。我国经济体制转轨时期的总目标，应该是维持整个社会经济的稳定发展，促使完整的统一市场机制和物质商品的相对买方市场的形成；

第三，由于传统的经济秩序被打破，在新旧经济体制并存的时期内，中央高度集中的直接控制体制已不能有力地控制日益发展的商品经济。而在全国性市场机制尚未形成的情况下，也不可

能形成有效的中央间接控制体制；

第四，必须使大部分集中在国家手中的全民所有制企业的资产分解到多个相互独立的经济实体中，使资产经营管理者与资产所有者之间形成利益制约关系。应该根据企业的经济地位、经济效益、生产规模和产品性质，调整公有企业的隶属关系，在部分企业放入市场的同时，使每一级地方政府也掌握对本地区经济生活具有重要影响的企业资产管理权；

第五，按照中央与地方各级政府应承担的社会职能，分别确立各自独立的财政预算。各级预算收支之间均应互相对应，自行组织平衡。在投资方面，把能够交地方建设经营的项目交给地方，让他们在自己的财政盘子里去安排。这既可形成投资的利益制约关系，也是从根本上解决中央财政困难的基本途径之一。在消费方面，中央政府将工资管理的重点放在结构调整和比例控制方面，总量只作为结构调整的基本参数。工资总量以及其它消费基金的增长应主要由各级地方政府控制；

第六，撤销大部分工业主管部门。各级政府都设立专门的资产管理机构和行业管理机构，建立能够适应并促进商品经济发展的企业管理体制，给予地方政府尤其是中小城市政府及其职能部门相当大的经济杠杆调控权。允许地方财政通过地方银行支持资产管理部门加快其管辖范围内某方面的经济发展；

第七，在社会经济发展的过程中，不平衡是绝对的，平衡是相对的。地区之间也是如此。不平衡的规律正是促进经济发展的动力。在地方利益独立之后，社会经济分级管理体制正可促使各地区更快地发展。

第八，实现社会经济的分级管理体制，可以循着两条过渡性的思路前进：一是由上而下分层次推进；二是抓住主要问题逐步扩展。

当然，分级管理体制作为改革时期的过渡性思路，只能为改革的全面展开和新旧体制的稳步转轨开拓道路。至于经济生活从旧体制转入新体制的一系列技术性问题，则还需要作进一步的研究。

第一章 市场发育与体制转轨

在我国，市场发育与体制转轨是同一经济过程的两个方面。商品经济的发展，市场的发育，为体制转轨创造了物质基础；旧体制的改革，新体制的建立，又反过来为商品经济的发展扫清道路，推动市场的发育。因此，市场发育的程度从根本上制约着体制转轨，要了解体制改革的进程，制定改革方案，必须认真分析市场发展的一般规律和我国市场发育的条件及其现状。

第一节 市场发育状况

一、市场发展的一般规律

市场属于商品经济的范畴。市场是商品流转和价格运动的载体，是一定场所或领域内商品交换关系及商品交换活动的总和。市场是由相应的物质设施和配套服务、价格机制和管理制度组成的一个完整的体系，是维系整个社会的一种“机制”。

市场作为商品经济的一个完整的体系，其内容是丰富而复杂的。市场按所交换的不同商品可区分为生产资料市场、生活资料市场、资金市场、劳动力市场、技术市场、信息市场。交换商品相同的市场，按“商品”的交换方式不同，又可划分为不同类型的市场，如资金市场就又可分为资金借贷市场、同业拆借市场、