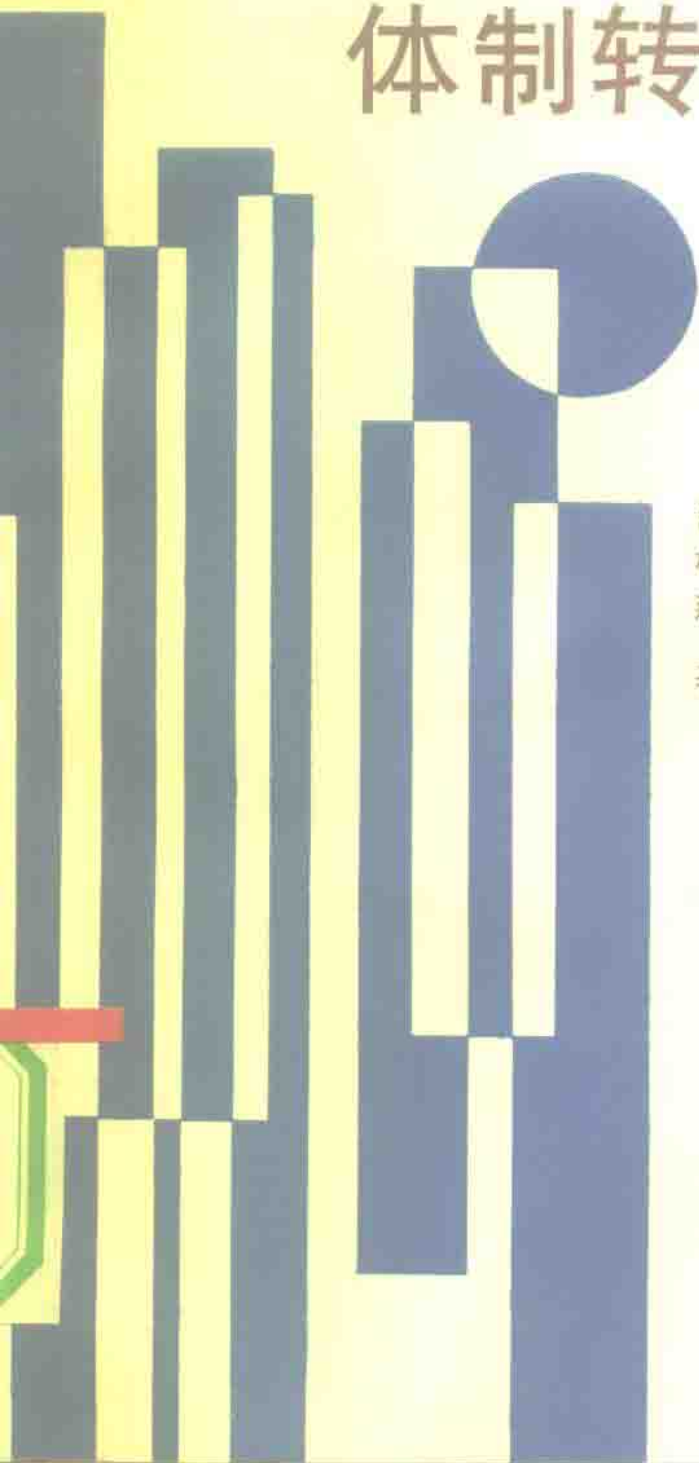


时期城市改革战略及操作 体制转轨

肖林森 著



体制转轨期 城市改革战略及操作

肖林森 著

经济科学出版社

一九九二年·北京

责任编辑：刁其武

封面设计：卜建晨

版式设计：代小卫

体制转轨期城市改革战略及操作

肖林森 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京市平谷县大华山印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 8印张 202000字

1992年3月第一版 1992年3月第一次印刷

印数：00001—2700册

ISBN 7-5058-0478-2/F·383

定价：4.00 元

前 言

中国十年改革取得了举世瞩目的巨大成就，这使11亿中国人坚定了一个不可逆转的共识：中国的前途和希望在于改革，社会主义优越性的真正实现在改革。任何不改革或假改革的言行都会被人们无情地抛弃。同时，我国十年改革的实践使人们形成另一个共识：改革是一个极艰难复杂的漫长过程，它不仅会给人们带来巨大的利益，同时随实质性改革的推进，也会带来社会阵痛和人们利益的暂时牺牲。由于中国经济基础差、人多素质差、人均资源占有相对贫乏，以及封建意识对现代商品经济的排斥等国情，因此在中国建立社会主义商品经济困难更大。

改革的复杂性、艰巨性与中国国情的特殊性，使中国的改革具有更多的经济、政治风险。这一点已为十年改革的实践和将为今后的改革实践所证实。特别是我国改革进入新旧体制主体转换时期，矛盾将更为集中化和尖锐化。渡过这一充满希望和风险的历史难关，坚定党的领导、维护安定团结是取得胜利的不可动摇的前提；有一个坚实的理论指导下的正确的改革战略和方案又是改革成功的必要条件。十年来，在党的解放思想、大胆开拓和“双百”方针的指引下，具有强烈的历史责任感的理论工作者，对改革战略进行了广泛深入的多领域多角度的艰苦探索，为党和政府制定改革战略、路线和方针政策提供了有价值的意见，理论工作取得了一系列重大进展。但是，改革还要向前发展，至今我们还没有一个完整可行的总体战略方案，特别是操作性方案，这是改革实践对理论界的紧迫期待。我国改革的重点、难点和制约点是城市改革。城市是我国改革矛盾的集中地，城市改革的成

功，将横向带动农村的工业化、商品化、城镇化、集约化发展，纵向使县、地、省直至国家管理职能、机构等上层建筑向着与社会主义商品经济相适应的方向真正转轨。是否可以这样说，城市改革已成为我国改革的“攻坚战”和牵动全局的“牛鼻子”。作者写作《体制转轨期城市改革战略及操作》正是上述认识的驱动，并在对十年改革的实践和理论进行总结和反思的基础上，希望迈出新的步伐。至于它的正确性和可行性，则有待广大读者的鉴别和改革实践的验证。本书是在对十年改革的回顾与一系列反思基础上进行的。反思之一是：无论理论逻辑和改革实践均向我们展示一点，就经济体制改革谈经济体制改革，几乎走不出改革的“百慕大三角”怪圈，必须从经济体制改革与政治体制改革、改革与发展的更大领域来思考。经济体制改革与政治体制改革如两条腿走路，无论先迈出哪条腿，都只能跨出一步，不迈出第二条腿，第一条腿就只能停滞下来。改革对经济的积极效应一般来说要有一个滞后过程，因此，在我们所要采取的各项改革措施中，我们应该优先考虑那些能够尽快增加社会有效供给，抑制需求，协调结构的措施，以便创造一个宽松的经济环境。只有创造一个宽松的经济环境才能为实质性改革，特别是价格、分配、财政等改革的出台提供必须的财力支持。反思之二是：前十年的改革，我们似乎更注重对改革对象的研究，缺乏对改革主体，特别是各级改革决策者的研究，这是反思中又一值得深省的问题。随着改革，出现了利益主体多元化趋势，是不可否认的客观存在。传统体制下，高度集中和统收统支似乎是利益一元化，但隐性的利益主体仍然在扭曲的状态下发挥着不利于生产力发展的破坏性作用。无处不在的“内耗”截断了把人们的聪明才智引向科学技术和生产力发展的通道。承认和协调利益主体，特别是承认和研究改革的各级决策者、执行者的利益主体地位，行为特征，建立一个与改革前途命运与共的，个体与整体相一致的新的多元协调的利益主体结构，应是我们努力的目标之一。

我认为，一个改革战略方案是否可行，取决于这个方案的科学性、对国情的适应性和可操作性三者的统一。从科学性上说，一是改革方案的总体目标走向是否正确，二是改革的方方面面是否配套协调，这不仅指经济体制自身各方面的配套协调和可衔接性，尤其指经济体制与政治体制、改革与发展之间应形成互为条件、互相促进的良性循环关系。从对国情的适应性上说，一是与我国的生产力水平、资源条件、民族素质、传统意识形态和经济、心理承受能力状况是否相适应；二是对我们新一轮改革起点判断是否正确。从可操作性上说，一是总体方案的各项改革措施的时空顺序是否具有合理性和可衔接性；二是每项改革走向是否正确，并且是否能与新一轮改革起点的状况相衔接，并以此为出发点设计操作方案。

在党的十一届三中全会以后的十年，理论队伍的壮大和理论成果的丰硕都是空前的，对各级党政推动改革和增强人们的改革意识都起了不可低估的作用。但从理论研究的走向和结构看，似乎对改革与发展的理论目标模式研究较多，过渡模式研究较少；对十年改革的成就一般研究较多，新旧体制并存交混的体制现状的严重问题的正确判断研究较少。作为基层理论研究者，我深感这一倾向正在削弱改革以来理论与实际的紧密关系。人们固然需要看清新体制的“彼岸”，但等待“渡河”的人们同时更需要“船”，有了“船”，还要有“码头”。如果“彼岸”已逐步清晰而无“船”，或有了“船”而不能靠近“码头”，岂不淡化了人们渡向“彼岸”的希望。我不敢说拙作就能造好一条“船”并能准确靠在“码头”上，但我将为此竭尽全力，作一点抛砖引玉的工作。

拙作的出版得到经济科学出版社的大力支持和多方帮助，在此表示深切的谢意。

作者

1990年8月30日

目 录

前 言	1
第一章 城市改革对我国改革的全局性意义	1
第一节 农村改革与发展对城市改革的紧迫期待	1
第二节 城市改革进程对我国改革的全局性牵制和促进	3
第二章 体制转轨期的城市改革战略	7
第一节 体制转轨期城市改革战略的选择原则	7
第二节 体制转轨期城市改革的突破口	11
第三节 体制转轨期城市改革的战略方案	16
第三章 中央、省与城市责权利关系的新界定	20
第一节 中央、省与城市宏观管理责任划分	21
第二节 中央、省与城市责任目标体系改革	26
第三节 中央、省与城市权力新界定	30
第四节 中央与地方新的财政分配关系	34
第四章 体制转轨期城市改革的战略步骤	38
第一节 体制改革的渐进性和突变性	38
第二节 体制转轨期城市改革战略步骤的设计原则	40
第三节 体制转轨期城市改革的战略步骤	40
第五章 城市体制转轨改革战略的准备：治理经济环境、整 顿经济秩序、全面深化改革	43
第一节 治理整顿、深化改革的目标及实现目标的两难选择	43
第二节 治理整顿一年多来的成绩及问题	45
第三节 治理整顿措施的反思	46
第四节 治理整顿、深化改革的新对策	50
第五节 企业集团两难困境下的模式选择及相关改革	56

第六节	企业集团组建的一般模式	60
第六章	新体制主导的微观基础塑造及与改革目标的衔接	67
第一节	承包制的不可逾越及缺陷	68
第二节	新体制主导的微观基础塑造: 改善承包制	72
第三节	政企进一步分离——发包主体转换	79
第四节	国家对城市考核的新目标及其与新承包制的连结	84
第五节	承包制向股份制的引渡	91
第七章	经济体制改革和城镇集体经济的发展	101
第一节	城镇集体经济发展面临的多重困难	102
第二节	城镇集体经济发展的战略地位、目标及战略方案选择	105
第三节	城镇集体经济的发展对体制改革的要求	113
第八章	体制转轨期城市改革战略的专项配套改革及市场 体系的初创	118
第一节	体制转轨与物价改革	118
第二节	体制转轨与投资体制改革	122
第三节	体制转轨与金融体制改革	128
第四节	体制转轨与劳动工资体制改革	138
第五节	体制转轨与科技体制改革	146
第六节	体制转轨与外贸体制改革	153
第七节	体制转轨与财政体制改革	160
第九章	城市新体制主导的宏观管理体系	174
第一节	新宏观管理的基本理论	174
第二节	十年改革的宏观管理“断层”及根源	180
第三节	新体制主导的宏观管理体系	183
第四节	城市宏观经济管理的行政手段和法律手段	185
第十章	体制转轨与城市政府经济管理机构改革	189
第一节	城市政府经济管理机构改革的必然性和紧迫性	189
第二节	城市政府经济管理机构改革的基本原则	192
第三节	城市政府经济管理机构总体系的改革	195
第四节	规划决策系统机构改革	200
第五节	指导协调系统机构改革	204

第六节	管理监督系统机构改革	207
第七节	城建公用服务系统机构改革	209
第八节	资产管理系统的建立	212
第九节	市属区、县经济管理机构改革概要	216
第十节	城市政府经济管理机构与干部人事制度的同步改革	222
第十一章	新城市改革战略下的双重模式转轨	231
第一节	改革与发展困境下的城市改革战略选择	231
第二节	改革的核心点：社会主义公有制与商品经济的融合	233
第三节	新体制的过渡模式向目标模式的演进	235
第四节	城市改革战略下的经济发展模式转轨	239

第一章 城市改革对我国改革 的全局性意义

十年改革的实践已把城市改革推到了矛盾的焦点上，而抓好城市改革，就会解开整个改革的“死结”。充分认识这一点，适当调整改革的布署，正确选择城市改革战略至关重要。

第一节 农村改革与发展对城市改革的 紧迫期待

以土地的家庭联产承包责任制为突破口和主线的农村改革，激发了农民被压抑的积极性，使八亿多农民中的大多数在短短的几年内基本解决了温饱问题，结束了农业的长期徘徊局面。1985年以后，农业生产特别是粮食生产再次出现徘徊，对此，无论理论界还是实际经济工作部门都提出了各种各样的看法，并提出了农村第二步改革的各种方案。这里不打算对此作全面分析，只想从城市改革进程不如农村改革那样富有更实质性的进展这一角度来看对农村改革与发展的制约。

一、工农业产品的剪刀差对农业发展的影响

农村家庭联产承包制和农副产品提价，激发了农民种田的积极性，特别是对工农业产品剪刀差的缩小起着十分重要的作用。但1984年下半年工业消费品和农用工业产品竞相涨价后，农产品提价的好处被大大抵消，工农业产品剪刀差再次扩大。

由于剪刀差的作用，农民自有资金向非农产业转移，使农业的投入减少。和工业生产一样，农业的根本出路在于科技进步。

由于农业缺乏资金投入，农业科技人员纷纷改行从事非农业工作，使农业的科技进步十分缓慢。农业的振兴要求缩小乃至消除工农业产品的剪刀差。但是，提高农副产品价格受到国家财政和城市居民经济承受力的制约而无法出台。从另一方面讲，工农业产品剪刀差又减弱了农村市场对工业消费品的购买力，城市职工的低工资也使城市居民对工业品、农副产品的需求受到限制，出现城市、农村两个市场疲软，这反过来又限制了工农业生产，形成恶性循环。

二、城乡一体化进程受阻

由于城市企业对行政条块的依附性仍然很强，城市企业的产权关系没有理顺，因此，条块分割、城乡隔离的状况仍很严重，追求资金效益这一商品经济的运行机制没有建立起来，加上收入分配等其他因素的影响，使企业缺乏向农村扩散技术、设备，增产农用物资的积极性，缺乏与农业生产建立产供销的横向经济联系、联合和协作的积极性。落后的农业得不到城市先进技术、设备、资金、人才和管理等优势优势的扩散，使农业资源得不到充分开发。工业基本是自成体系，农业低水平循环的现象说明城市企业改革、宏观管理改革缺乏实质性进展，这既制约城市工业发展，又制约农业发展，这一状况在市管县的城乡之间仍严重存在。不进一步理顺城市企业与国家分配关系、产权关系，不进一步解决政企职责不分、预算约束软化和宏观管理组织、机构、手段等问题，即使是市管县试点城市，城乡一体化的初衷也将化为泡影，建立农业的综合社会化服务体系的努力，建立产前、产中、产后服务的努力都无从谈起。

三、农业适度规模经营难以推进

我国农业以家庭联产承包来激发农民种田的积极性的改革是必要的，非此不能解决八亿多农民的温饱问题。但是稠密的农村人口挤在平均每户不足10亩的小块土地上，就没有农业劳动生产率大幅度提高和农业现代化可言。农业适度规模经营是中国农业

发展的必由之路。历史的教训使我们再也不能靠行政手段搞类似人民公社的强行集中方式来实现规模经营，而只能在农民自愿的基础上互利地搞规模经营。目前，在我国能否推行农业适度规模经营，取决于农业人口能否向非农业转移。城市第三产业的发展，特别是农村乡镇企业、个体工商业等的发展曾为农业人口向非农业产业转移提供了机遇。但由于城市改革遇到了种种困难，在资金紧缩、城市待业人员增多而采取的对城市中农村人口的清退，经济结构失调对加工业限制和向国营大中型企业倾斜，调整乡镇企业的新情况下，迫使从农业转移出来的农业人口再次回到有限的土地上。城市经济的这一状况，直接延缓了农村走向专业化、商品化、城镇化的进程。

以上情况说明，城市改革的进程直接关系到农村改革与发展的全局。农业生产的萎缩又反过来限制了工业对农副产品的需求和工业品对农村市场的开拓。由此看来，城市改革直接牵动着农村经济改革与发展，从而成为牵连国民经济全局的问题。城市改革的实质性推进，可使城市与农村、工业与农业乃至第三产业互促互进，共同振兴。反之，必然从根本上堵住农村的改革与发展，形成互相制肘乃至互相促退的局面。

第二节 城市改革进程对我国改革的 全局性牵制和促进

党的十二届三中全会提出以城市为重点进行整个经济体制改革，这不仅是因为如前所述的城市改革对农村改革有着直接的关系，而且，城市改革还是中央、省、市、县这一改革“链条”中的关键环节。在传统体制下，城市不过是一个被动的上级指令的传递层次而已。但是，随着对企业放权和把大部分中央、省属企业下放给城市之后，中央高度行政集权的经济运行机制被打断，中央或中央通过省市直接控制企业生产经营活动的运行机制因对

企业放权而被打破了。考虑到城市在体制变动的新情况下，是一个极其重要的宏观管理层次，必须改变传统体制下城市管理权限极小的状况，于是随着下放企业给城市，中央及省先后扩大了城市统配物资权，实行物资分配包干，扩大城市物资分配权；实行财政收支大包干，增加城市财权；扩大城市投资权，实行基本建设包干和扩大城市在税收、信贷、劳动工资等方面的一系列权限。此外，对一部分大城市实行计划单列，给予省级经济管理权。

人们普遍认为，过去出现放权——膨胀——收权——搞死——再放权——再膨胀——再收权——再搞死的恶性循环的原因：一是放权收权只是在各级政府间的收、放，并未改变企业的行政附属地位；二是这种放权收权主要是在中央与省的条条权大、块块权小，还是块块权大、条条权小的问题上兜圈子，而没注重在城市这个政权层次上作文章。而这次改革，一是逐步扩大了企业的权限，二是逐步扩大了城市的权限，按此逻辑进行的这次对城市放权，不应该再出现放权——膨胀——收权——搞死的怪圈了。然而，十年改革中就出现两次这种怪圈，一次是1984年投资冲动在企业 and 城市同时冲刺，与银行信贷争“基数”结合在一起，出现信贷膨胀，带动投资膨胀、消费膨胀而出现通货膨胀。为制止这次膨胀，1985年采取了紧缩银根措施。然而又出现企业流动资金周转困难，大面积发生“债务链”，生产发展速度下降，财政、外汇收入减少，市场供应紧张，使经济生活难以为继的局面。鉴此，1986年又放松了银根。银根放松后，企业、城市的投资冲动再次抬头，1986~1988年再次出现膨胀。于是1989年又开始了“双紧”政策，并开始强调中央集中一定的财力和一些宏观经济管理权。关于这次治理整顿、深化改革方面的探讨我们将放在后续章节中论述。这里只提出一个问题：十年改革的放权是吸取了历史上的只在中央与地方政府间放权收权的教训，首先向企业放权，继而向城市放权的思路下进行的。为什么仍然走不出放权——膨胀——

收权——搞死的怪圈？是否这种逻辑思路本身有问题？比如近年来一些同志认为城市财政包干措施是一种失误，加剧了地方的扩张冲动。也有人认为对企业放权过多过快，忽视了宏观调控所提供的可能等等。对此，笔者的看法完全相反，问题不是对企业放权走快了，也不是对城市的一些放权措施错了，恰恰是城市改革的进程缺乏实质性进展，使我们的其他相应改革的预期效应大大丧失。

从企业改革看，我们实行承包制，已初步建立起国家与企业的责权利关系，实现了政企职责分离。但城市企业的承包远不如农村的承包所发生的实质性变化。农村以家庭联产承包一下子解决了政社不分和大锅饭问题，而城市企业的承包普遍是政府主管部门与企业一对一的“协商承包”。在政府部门责任约束软化的情况下，无论是局长，还是局里各部门都与企业领导人有着多年的感情和利益联系，在“一对一”的讨价还价过程中，往往是感情利益约束胜过责任约束，承包基数也往往以某一年或二三年的基数为基础，强调一下某些客观原因而加以调整。从另一方面讲，相当一些企业的厂长经理具有改革开拓精神，他们希望把企业的命运掌握在企业手中，要求按中央文件给企业自主权。但既得利益与权力的紧密联系，使一些主管部门对企业的自主权明放暗不放，采取“你决定，我批准”或“你上报，我任命”或“企业决定，报主管部门平衡”等规定。在企业领导人上级决定的情况下，这些收权措施企业是无力反抗的。对与政企职责难分相伴相随的企业预算约束软化问题，虽采取了税后还贷措施，但也只能起到“隔靴搔痒”的作用。在十年改革的初始阶段，企业分配方面的改革如企业收益与企业效益挂钩、奖金联劳分配、工资浮动等起了一定的激励作用。但后因物价上涨、补贴增多，使职工收入中与劳绩无关的固定部分所占比例上升，而与劳绩相联的奖金部分在收入中微乎其微，平均主义的强化带来职工劳动积极性的弱化。

尽管十年改革中出现了一批靠改革效益突变的企业，但从总体上说，企业改革远未触及其深层病根，因而行政附属地位的企业的一系列特征依然存在。企业的旧体制特征和城市管理的旧体制特征有着密切的互相依存关系。在旧体制缺乏实质性推进的情况下，无论是紧缩银根，还是实际“双紧”政策，必然在紧缩需求的同时，紧缩了供给。而且，紧缩措施对调整经济结构扭曲无能为力。

在改革进行了十年后的今天，我们对经济总量失衡和结构失调的解决面临两难选择。由于对企业和地方，特别是城市放权，已丧失了用传统的行政办法解决问题的手段。如果重新全部收回收权力，必然使已焕发出来的经济活力荡然无存。而采取紧缩银根或信贷、财政双紧政策，只有在企业成为真正的商品生产者和经营者，城市已建立起有计划的商品经济新体制主导这个前提下，才能对解决经济总量失衡和结构失调见效。而我们面临的却是旧体制主导的现实，因此，紧缩需求的同时必然紧缩了供给，对经济结构无能为力的现实已说明了这一点，鉴此，党的十三届三中全会提出的完整措施是治理整顿与深化改革相结合。

综上看来，城市改革不仅是农村改革与发展的“通道”，也是中央、省乃至县的纵向调控改革链条中的关节点，因此城市改革对我国整个改革与发展来讲，具有牵制全局或推动全局的作用。

第二章 体制转轨期的城市改革战略

第一节 体制转轨期城市改革战略的选择原则

我们把城市改革的全过程分为三个阶段，即改革的启动和扩展阶段；新旧体制主体转换阶段；新体制的完善阶段。十年改革已走完了第一阶段，现在进行的“治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革”已是第二阶段的准备，治理整顿时间也需要深化改革的配合，实质上已是第二阶段的进入。第二阶段的改革是城市改革的关键时期，也是风险集中的阶段。这一阶段将完成新体制主体框架的建立，并将使国民经济在新体制主导条件下运行。第三阶段是对新体制的巩固、完善和完成保留的局部旧体制向新体制的过渡。

在正式讨论新一轮改革的战略方案之前，我们首先要研究新一轮改革战略的选择原则，这些原则应该是我们考虑新的改革战略的依据和标准，也是我们设计新的改革战略的指导思想，是改革战略的出发点和归宿。

（一）改革的正确目标走向原则。

党的十三届四中、五中全会均指出，党的十一届三中全会以来改革的路线、方针、政策不变。从党的十一届三中全会提出建立在公有制基础上的有计划的商品经济到党的十二届三中全会提出的国家调节市场，市场引导企业，党的十三届四中全会再次强调建立计划经济与市场调节相结合的新体制，反映了我国改革理论的日益深化过程。这些改革的路线、方针、政策说明，

第一，我们要建立一个商品经济体制，而不是靠单一行政集权的僵化的产品经济体制。

第二，这种商品经济体制是以公有制为主导的，而不是以私有制为主导的商品经济体制。

第三，这种商品经济体制是在国家计划指导下运行的，而不同于完全的、盲目的市场经济体制。

第四，这种计划调节与市场调节的结合范围和方式，在不同的改革时期有不同程度和不同方式的结合，就是说，是一个逐步深化的过程。这里的计划调节不是传统的、排斥商品经济的完全行政权力推动的计划，而是能与市场调节相兼容的，主要以间接的方式通过市场中介来引导企业，达到国民经济持续、稳定、协调发展的计划。

以上四点就是我们改革的目标走向原则。

（二）改革与发展、经济体制与政治体制互促互进原则。

各项改革措施的时空组合顺序上，要充分考虑经济承受能力和对经济发展产生的影响，应把那些能促进供给增长，有利于抑制需求膨胀，有利于结构协调的改革措施尽可能放在改革时序组合的前列，以为后续改革创造良好的经济环境。

就经济体制改革与政治体制改革的关系来说，要对那些已严重阻碍经济体制改革深化，不利于新体制秩序稳定的政治体制，适时进行改革，不能因涉及少数人的既得利益而裹足不前，使改革蒙受损失。

（三）改革的整体效应原则。

十年改革实践说明，旧体制和新体制都是一个自成体系的完整系统，改革时必须考虑新体制的配套性和对旧体制冲击产生的副作用及相应的防范措施。比如对企业放权让利的改革，必须考虑宏观调控、经济监督以及传统的产供销人财物等体制的相应改革，同时对改革遇到的阻力、困难要拿出相应的解决措施。改革的整体效应原则在新旧体制主体换位的改革阶段尤为重要。