

市长研究班讲稿

关于城市综合经济体制改革问题

主讲人：杨启先

市长研究班办公室印

一九八五年四月十七日

关于城市综合经济体制改革问题

国家体改委总体规划组组长 杨启先

城市经济体制改革涉及各个方面，内容很广，而且理论性很强。根据党的十二届三中全会的《决定》和个人实际工作的体会，讲两个问题。

一、我国城市经济体制改革的必要性。

什么叫经济体制？就是在一定的社会制度下对经济的组织形式管理制度和管理方法的总称。就一个国家各级政府机构对经济决策权的集中程度来划分，从社会主义国家来看，经济体制大体上有三种类型：一是集中型的经济管理体制；二是分散型的管理体制；三是半集中半分散型的管理体制。

我国的经济体制，在改革以前基本上属于集中型的管理体制。为什么叫集中型的管理体制？它有几个特征：一个特征是经济形式或者叫所有制形式基本上全部公有，而且国营经济占绝对优势；第二个特征是，经济的决策权力基本上集中在各级国家政权部门；第三个特征是，经济主要由按行政部门、行政地区的系统来进行管理，就是通常讲的条条块块，要么按条条管理，要么按块块管理。经济联系以纵向联系为主；第四个特征是，计划具有指令的性质，从上到下层层下达执行；第五个特征是，经济管理以管实物指标为主，

实行非灵活的价格、税收和劳动工资制度；第六个特征是重财政收支，轻银行的作用，资金基本上靠财政拨款，银行只起出纳和结算的作用。

这种体制从我国三十年的执行情况看，有一定的长处：第一，因为是集中型体制，有利于把国家有限的人力、财力、物力集中起来，保证一定时期经济发展战略目标的实现；第二，有利于较快调整不合理的经济结构和不合理的经济布局；第三，有利于在物资供应匮乏的情况下保证人民低标准的吃饭和穿衣需要。但是也存在着很多弊端，正如十二届三中全会《决定》讲的，主要有：一是经济的决策权限过于集中。即不仅是把宏观经济的管理集中在国家手里（这是必要的），而且把企业基层单位的微观经济的决策权也集中到国家手里，基层和企业单位缺乏应有的权力；二是经济按行政部门、地区系统管理，政企职责不分，条块分割的现象很严重；三是过分依靠指令性计划，忽视价值规律和市场的作用；四是在分配上，统收统支，吃“大锅饭”；搞平均主义，造成劳动者积极性不高，主动性不强；五是单纯强调单一的社会主义公有制，忽视多种经济形式和多种经营方式的发展。总的来说，就是集中过多、管的过死，造成企业没有活力，整个经济缺少生机。在经济建设上投入多，产出少，生产增长看起来很快，但实际经济效益不高，人民得到的实惠比较少。即可以出速度，但很难出效益。

从1953年到1980年，我国固定资产的总值增长21倍，

这个速度是很高的，在建设上投入的代价是很大的，增长也是很快的，在世界上也是少有的。但是同期工农业总产值只增长了8倍。大家知道我国的工农业总产值还不是一个新创造价值的概念，它包括物质消耗在内。如一个茶杯消耗8角钱是1元钱，消耗6角钱也是1元钱，体现不出它究竟创造出多少价值。假使按新创造价值计算，就是平常讲的国民收入，只增长4倍。一个国家考察它的实力，考察它的经济增长的速度就是4倍。那个21倍、8倍没有多少作用。同时，我们国家在使用过程中，如基本建设存在着很大浪费，搞了些无效劳动，无效的投入。再加上人口增长比较快，最终人民生活只提高一倍。这样的结果，正如叶剑英同志在国庆三十周年的报告中所讲的，就是我国三十年经济建设所取得的实际成就，同社会主义制度的优越性比较很不相称，同亿万人民群众付出的辛勤劳动比较也很不相称。当然，这原因很多如搞大跃进，搞文化大革命的决策失误等。但我们的体制，不能促进经济的良性循环，不能促进经济效益的提高，是很关键的一个方面。所以中央在《决定》中就提出我们这个体制是不适应生产力发展的一种僵化的经济管理体制。

形成这种体制的原因很复杂，有历史的原因，也有认识上的原因。从历史条件分析，资本主义必然要消亡，社会主义必然诞生，这是马克思主义的基本原理，这是没有问题的，是一百多年以前，马克思、恩格斯经过大量研究得出的结论，是完全正确的。但是，由于历史条件的限制，社会主义经济建设、经济管理究竟怎么搞？

马克思、恩格斯还来不及实践，并没有提出一个标准的具体的经济管理的模式。这种实践主要是从苏联十月社会主义革命以后开始的。而十月社会主义革命以后，就遇到一种特殊的情况，就是遭到十四个帝国主义国家的围攻。当时，苏联的根本任务或者说是首要任务，就是粉碎帝国主义国家的围攻，巩固苏维埃政权。要巩固苏维埃政权就需要吃饭，特别是苏联的革命是从城市武装暴动成功的，农村没有巩固的根据地，要吃饭就要有粮食，而当时苏联农村的粮食掌握在富农手里。这样，国家就必须实行高度集中的管理办法，把粮食集中起来，解决城里的军队、干部、居民的吃饭问题。这就实行了战时共产主义，实行了余粮征集制，农民除了留一点口粮外，所有的粮食要无代价的交给国家。实行这种政策，在苏联确实取得了成功，粉碎了帝国主义国家的围攻。粉碎帝国主义国家围攻以后，列宁就曾经说，我们原来设想，在一个落后的小农国家里，要直接依靠无产阶级的政权组织来进行产品的生产和分配，现实生活证明了我们犯了一个错误。所以列宁提出要改为实行新经济政策。所谓新经济政策，实际上就是恢复商品和货币关系，改余粮征集制为粮食采购制，跟农民搞季价交换。苏联执行新经济政策效果很好，国民经济恢复很快。但是列宁在一九二四年就逝世了。列宁逝世以后，苏联实行的政策同列宁提出的新经济政策不一样。当然这种不一样从历史来分析也有他的道理。因为，当时苏联虽然不受帝国主义国家的围攻，但是仍然受着帝国主义国家的封锁、包围，还要准备第

二次帝国主义的围攻，因此就必须加强国防，就要发展国防工业。要发展国防工业首先要发展重工业。这样就必须把人力、物力集中起来，发展重工业、发展国防工业。因此，提出了优先发展重工业的方针。而且不惜牺牲其他方面，如毛泽东同志批评的对农业搞“竭泽而渔”，让人民勒紧裤带来节约资金，集中资金来搞重工业。当然这个措施把苏联重工业搞上去了，国防工业有很大的加强，尽管当时只有一个社会主义国家，但在世界上站住了脚。这个成绩是不可抹杀的。苏联的体制就是在这样的形势下形成的。而过去我们在学习苏联的时候，就没有分析这种体制形成的历史原因或历史特点，简单照搬了苏联的办法，而且把苏联这种办法当成社会主义国家的一种当然模式，或者是标准模式，谁也不能越雷池一步。你要说这种体制不行，往往就要说你否定社会主义，你要说这种体制要做根本的或较大的改革，肯定会说你取消社会主义制度。这样，当然不会走出一条适合中国特点，适合中国发展的经济管理体制的路子。这是从客观因素来说的。

从主观来说，过去我们对社会主义基本原则，理解也不那样正确。我前面讲到基本原理，从资本主义必然要到社会主义这是肯定的。但社会主义的一些具体理论原则，必须根据实际情况发展变化来正确理解。但过去我们往往习惯于按照一些现成结论来对待这些问题。这就阻碍了我们去探索正确的路子和模式。这次，中央《决定》很多提法跟过去不一样。首先是关于经济形态问题。究竟我国

现阶段是一个什么经济形态？长期以来没有解决。也就是说是不是商品经济，争论了多年始终没有解决。而且一次又一次地总想消灭商品经济，消灭商品生产。事实上商品经济是随着社会化大生产而产生的，要搞社会化大生产就必须是商品经济。要想消灭商品经济，实际上就违背了社会大生产的规律。这一次明确提出，我们国家的经济是有计划的商品经济。这个问题解决以后，一系列问题都要重新认识。过去不承认商品经济，就必然不承认价值规律的作用，就必然把计划与价值规律对立起来，认为计划第一，价格第二，这是不确切的。因为，在社会主义条件下，要实行计划经济，也要实行商品经济。有商品经济存在，就必然存在价值规律，就不能否定价值规律，不能把它们对立起来。事实上，计划经济还要通过国家制定的计划方案来体现，而计划方案本身是一个主观意识形态的东西，价值规律是商品经济条件下的客观规律。按照马克思主义的基本原理，主观只有符合客观，才能促进客观经济的发展，违背了客观，反而会影响、阻碍客观经济的发展。过去我们多次制定的计划方案，如大跃进的计划方案，文化大革命期间的计划方案，不仅没有促进经济的发展，反而阻碍和破坏经济的发展。因此这两者必须统一起来。另外，什么叫计划经济，我们过去理解也不正确。很长时期，我们把计划经济理解成就是指令性计划，认为指令性计划越多计划经济就越强。结果指令性计划越来越多，指标体系越来越复杂，但并不能很好解决经济有计划按比例发展的问题。这一次在中央决定

里明确提出，计划经济不等于指令性计划为主，指导性计划也是计划经济的重要形式，而且从发展的方向来看，指导性计划应是主要的。

由于在这些问题上存在着不正确理解和不正确的认识，对待资本主义国家的经济管理经验，必然采取全盘否定的态度，把资本主义经济管理方法往往当成洪水猛兽一样的东西，不能学习、借鉴或吸收。这种认识也是不对的。因为，社会主义的资本主义，政治制度虽不相同，但在经济方面，有不相同的东西，也有相同的东西。资本主义实行生产资料私有制，社会主义实行生产资料公有制，资本主义实行按资分配，社会主义实行按劳分配，这些是不同的。但是，资本主义搞社会化大生产，社会主义条件下也是社会化大生产；资本主义是商品经济，社会主义也要实行商品经济。因此，社会主义经济管理跟资本主义经济管理既有不同的东西，也有共同的东西。比如社会生产的组织一般分为三个阶段：第一阶段，就是经济发展的决策阶段。社会主义跟资本主义一般不同，因为资本主义实行生产资料私有制，国家不可能作出一个完善的宏观计划，即便作出来，资本家也不一定执行。而社会主义，因为实行生产资料公有制，解决了所有制与生产社会化的矛盾，国家就有可能作出一个比较完善的宏观计划，而且用这个宏观计划来指导经济的发展。另外，在分配制度方面资本主义是按资本多少进行分配，贫富是比较悬殊的；社会主义是按劳动贡献大小进行分配，分配的比较合理。

当然也不能搞平均主义。但是在生产经营过程中，由于资本主义与社会主义都存在社会化大生产和商品经济，所以必须运用商品、货币关系，必须考虑价格、税收、信贷的作用，这些则是一样的。资本主义企业很讲究信息，讲究信誉，讲究市场，社会主义企业也应该讲。资本主义企业讲究提高质量，降低成本，提高技术，降低消耗，增加品种，用最少的投入取得最大的产出，这些东西社会主义企业也肯定需要。如未按照过去的理解，把这些东西都排除出去，那么社会主义经济管理的长处，很可能就只剩下两个东西：一个是大锅饭，另一个是平均主义。这样，社会主义经济就不可能得到发展。这一次，《决定》明确提出我国的经济管理，既要遵照马克思主义的基本原理，又要结合中国的实际情况，同时还要吸收和借鉴当今一切国家包括资本主义发达国家在内的一切反映社会化大生产规律的先进经验。这是完全正确的，是我们在经济体制改革中必须十分重视的问题。因为，这种先进经验跟资本主义国家的先进技术一样，也是人类共同文明发展的结果，也是人类智慧的结晶，是逐步积累起来的。你不去学，实际上就只自己找落后。

《决定》提出，体制改革必须建立有中国特色的社会主义经济体制。要建立有中国特色的社会主义经济体制，主要靠几个东西：一是马克思主义的基本原理；二是这种基本原理必须结合中国的实际情况，不能搞教条主义，盲目照搬；三是要吸收世界上其他国家，当然既包括资本主义国家，也包括苏联、东欧各社会主义国家的好

的经营管理经验。通过学习、消化、吸收、创造，真正把有中国特色的体制建立起来。

二、关于我国城市经济体制改革的基本趋势

现在世界上凡是实行这种集中型体制的国家，都逐步认识到这种体制不改不行，必须进行改革。这包括苏联在内。而且有的以比较早的时候就进行了改革，像南斯拉夫。多数是以五十年代以后开始进行改革，像苏联、匈牙利等国家。但是，从现在来看，每一个国家基本上都还处在摸索过程中。很难说那个国家真正找出了一个最好的管理模式。概括起来说，这些国家主要改革趋势有两种：第一种，就是改变经济的组织结构，增加刺激因素。即对原来那套模式不作大的改变，还是国家各级行政机构或政府机构集中管理。只是在经济组织形式、组织机构、权力分工方面适当作些调整，条条块块之间，中央和地方之间、计划管理指标多少等方面作一些调整。但是，也认识到基层企业和劳动等没有积极性也不行，因此给基层和劳动等以一定的物质刺激因素，把工厂里奖金增大一些，工资标准适当提高一点。这是一条路子。这种改革比较容易。过去我们也曾这样改过，中央企业放到地方，后来不行，又从地方收归中央。难度不大，发个命令也可以解决。但不解决实际问题，效果不好。第二种，就是改革经济的决策制度，加强调节因素或加强调节作用。这种路子，在经济决策权限上作比较大的改动，把原来那种集中的体制作比较大的改变，就是权力下放。把权力放在基层，放到企业，

就是扩大企业自主权，中间不准截流。权力下放之后，整个国家经济有个平衡、衔接问题，因此，就必须加强调节手段的作用，国家运用各种形式的调节手段，包括计划的、经济的、法律的手段来进行调节。这条路子难度比较大，因为它对原来的体制模式改动比较大。但是效果比较好。我们今后的发展趋势，根据十二届三中全会的精神，基本上应该走这一条路。这条路子究竟怎么改，归纳起来就是两个方面：一是改变决策制度，二是加强调节作用。

（一）坚决实行权力下放，把企业搞活，把经济搞活。

现行经济体制最大的弊端就是经济缺乏生机、活力。为什么缺乏生机和活力呢？主要是由于各级国家行政机关权力过于集中，不仅是把应该管的一些宏观经济的管理权限集中在自己手里，而且把企业和基层的微观经济管理权限也集中在行政机关手里。改革必须解决这个问题，实行权力下放，把经济搞活。搞活经济具体来说主要是三个方面：

一是扩大企业自主权，把企业搞活。因为企业是社会经济活动的基本细胞，是创造一切物质财富的源泉。企业不搞活，企业没有积极性，职工没有积极性，要增加生产、提高效益、增加收入，都是一句空话。因此，最主要的首先要把企业搞活。这次中央决定已经明确指出，增强企业活力是城市经济体制改革的中心环节。城市要改革，关键是要增强企业的活力。要增强企业的活力，必须扩大企业的自主权。所谓企业的自主权，主要是财权、物权、人权。

物权就是产供销权。我们现在讲人财物、产供销六个字，或者讲人财物、产供销、内外贸九个字，或讲人财物、产供销、内外贸、党政群十二个字。归纳起来实际上是三个字，因为产供销是物，内外贸是物，党政群是人，所以就是人财物三个方面。扩大企业的自主权就是扩大企业的财权、物权和人权。

第一点，要坚决实行利改税，正确处理国家、企业和职工三者的利益关系，彻底打破两个大锅饭，扩大企业的财权。我们国家和企业的分配关系，长期以来实行统收统支制度，企业没有自己的利益，也不承担责任，企业赚了钱全部上交国家，亏了本全部由国家补贴。从十一届三中全会以后，着手扩大企业的财权，采取了多种形式的利润分成和利润包干的制度，企业除向国家交利润外，自己可以留下一部分。经过实践，看来最好的办法是实行利改税，把过去企业向国家交利，改为国家向企业征税。现在已经全面实行。从这两年实行的情况看，效果是比较好的，对正确处理国家、企业、职工的分配关系起了相当大的作用。实行这种办法，好处有几个方面：一是把国家和企业的分配关系，从过去那种协商多变的关系，改变为法律形式的稳定的分配关系。因为实行别的办法，国家都得跟企业算账、谈判、讨价还价、协商，定基数、定比例，年年要变，不胜其烦。而实行利改税，国家只规定一个税法，税法规定，企业有了利润，国家就要向企业征税，利多多交，利少少交，没有利的自己承担亏损责任。企业利多多留，利少少留，无利不留，自负盈亏。

把国家和企业的分配关系变为法律规定的稳定分配关系。二是，有利于保证国家财政收入。因为实行别的办法，都要讨价还价，可以多交，也可以少交，也可以拖欠，企业之间负担也不平衡。实行税收的办济就不行，税收是法律，就必须得交。交晚了就要罚款。这对保证国家财政收入，稳定整个经济全局，有不可忽视的作用。

1983年，前五个月平均一个月财政收入仅80多亿元，比计划数少得多，因企业都强调它的利益，不愿多交。6月1日实行利改税后，财政收入增长很快，年底超额完成了计划。1984年财政收入增加了一万多亿，按同口径比，也增长了百分之十二，速度相当高。国家财政收支平衡，整个经济才能稳定，这是宏观经济控制的一个很关键的指标。因为国民收入绝大多数是在企业和基层初次分配的，调节的余地很小，如工资是刚性系数，上去了就下不来。真正国家可以调节的是能够集中起来的再分配部分。财政收入不平衡，就意味着宏观经济不平衡。前几年，我们曾搞过几次比较大范围的包干办法，从微观看效果确实比较好，企业积极性很高，但是包不了多长，就包不下去了，只好下命令停止。因为包干了，企业上交就不变了，国家财政收入就不能增加了，宏观经济就不能平衡。这是不以人的意志为转移的。三是有利于促使企业真正把劲使到提高经济效益上来。采取分成或包干办法，国家与企业分配关系没有划死，企业想增加它的利益，往往从挖国家这一块上打主意，不用使多大劲。利改税用法律的规定划死了，企业再挖国家就不行了，它

只能增加企业总利润，总利润多，国家得的多，企业留利也多，总利润少，企业也就得益少。这样就能促使把功夫真正用到提高经济效益上。经济效益提高了，有利于国家和企业都增加收入。如 1983 年实行利改税的企业，全部利润增加 10.9%，上交国家部分增加 8%，企业留利增加 25.8%，企业留利的速度大大超过总利润的增长速度。这两年经济效益提高，实行利改税有很重要的作用。四是实行利改税有利于割断企业与行政领导单位的直接经济效益关系。因上交利润都走向它直属领导单位交，这样，直属领导单位出于局部利益的需要，往往要对企业实行一些不合理的干预。实行利改税后，这种经济效益关系割断了，企业只向国家税务局交税，这方面的弊病也可以减少。因此，实行利改税，是搞活城市经济，把农村承包责任制经验引到城市中来前提条件。没有这个前提条件，城里经济搞活了，宏观经济就不能稳定，在城市搞承包就包不下去。当然，现在利改税还不是很完善的，由于价格不合理，不是实行累进税，而是实行比例税，企业负担还不很平衡。以后还要进一步完善。

实行利改税以后，在企业内部还要实行严格的经济责任制，包括承包责任制，把企业内部分配关系和财权关系适当放活。对一些大企业，现在提倡划小核算单位，让车间和分厂也不吃企业的大锅饭。企业的盈利，在国家规定范围内，可以自己支配。国家可以划定一个比例，如生产发展基金、奖励基金、福利基金各占多大比例，

企业在这个范围内可以自己支配。对企业的工资、奖金，可以实行工资、奖金总额同企业经济效益挂钩浮动制度。国家不再统一规定企业的工资制度，企业的工资多少，决定于企业的效益。国家只核定企业工资、奖金总额和上交税利的基数，及其互相挂钩的一定系数。上交利税增加，工资奖金总额也相应增加；上交利税减少，工资奖金总额相应减少。如上交利润增加百分之一，工资、奖金总额可以相应增加百分之零点三到零点七。作为一个城市、一个地区、一个部门来说，总的要控制在零点七以内。但对一个企业来说，可以针对不同情况有的零点三，零点四，有的可以零点七、零点八、零点九，但不能超过一。今年，有条件的企业都可以实行这种办法，彻底打破企业内部的大锅饭。这样，以后企业的工资标准不会完全一样，经营好的，工资就高一些，经营差的，工资就低一些。职工之间也不一样，贡献大的工资高一些，贡献小的工资少一些。像文件中讲的提倡一部分企业、职工先富起来。当然，对此要正确理解，在工资奖金的收入者中，不能笼统宣传万元户。因为，工资收入者同用自有资金进行的经营者不一样，工资收入者没有多少风险，自己搞经营是有风险的，有时赚的很多，有时赔的也很多，职工就不存在这个问题。对工资收入者差距肯定要拉开，但还只能实行多劳多得，少劳少得，打破吃大锅饭的局面。

第二点是，要全面推行厂长、经理负责制，正确处理厂长、党委和职工代表大会三者之间的关系，扩大企业的人事权。一个社会

主义现代化企业，各方面联系很复杂，时间性要求很强，必须要有一个统一的有权威的生产经营指挥系统。过去实行在党委集体领导下的厂长负责制，不适应这种要求，必须实行厂长经理负责制。就是国家委托厂长、经理对企业进行管理，对生产经营活动进行全权指挥。同时，要处理好厂长同党委的关系，充分发挥党委的保证监督作用。一般来说包括三个方面：一是企业的重大决策，要经党委集体讨论，提出意见，供厂长考虑；二是对企业是否执行国家的方针政策和指令性计划，是不是搞歪门邪道和搞投机倒把，乱发奖金实物等，党委要认真监督。三是作好职工思想工作、党的组织工作，保证职工有更高的积极性参加生产经营活动。同时，我们是社会主义企业，还要发挥职工民主管理作用。企业重要决策要经过职工大会讨论；对厂长、中层干部，职工有权定期进行评论；对有关职工切身利益的问题如福利制度和工资制度，要通过职工代表大会讨论决定。总之，通过这些办法，把厂长、党委、职工三者之间的关系处理好，既发挥厂长、经理对企业的经营管理指挥作用，又发挥党委的监督作用，发挥职工民主管理的作用。三方面共同围绕一个目标，就是把企业的生产经营搞好。这样，企业内部的人事权，可以基本上交给了企业，除了厂长、经理由国家直接任命或通过选举、招聘报国家批准任命外，企业的副职，可以由厂长、经理提名，报上级批准，中层干部可以完全由企业决定。

第三点是，要缩小国家指令性计划的范围，扩大企业的产、

供、销自主权，也就是扩大企业的物权。今年，已经规定企业生产计划全部改为指导性计划，即生产量国家都不搞指令性计划，国家只是对调拨、分配部分，下达指令性计划任务。但在有的指令性计划比重还太大，如钢铁，只允许企业自销百分之二，百分之九十八是指令性计划。这样，大企业很难活起来。同时，要把流通搞活，使企业的供应和销售有一个正常的渠道。要将多年实行的单渠道、多环节、封闭式的流通体制，改为多渠道、少环节、开放式的流通体制。对农副产品的流通现已基本放开了，包括粮食和棉花，国家对农民主要也采取合同订购办法，超过订购合同部分也放开，允许多渠道经营，允许在本地出卖，也可长途贩卖，价格随市场浮动。工业消费品，原来大多数由国营商业部门统购统销，现在也要打破。要把同一城市重复设置的几级批发站合并，减少环节。同时，要建立各种各样的贸易中心，实行多渠道经营。在贸易中心内，本地产品和外地产品，国营的、集体的、个人的都可以交易。除了极少数由国家指令性计划调拨的产品，仍按指标组织供应外，都可以自由交易。今后，不但消费品要搞贸易中心、批发市场，而且要搞生产资料贸易中心和批发市场，可以在几个大城市先搞。最近成立了六个汽车批发市场，把国家分配以外的汽车都在批发市场交易，随行就市，公开挂牌交易。以后再逐步扩大。通过流通的改革，逐步做到企业在国家一定政策和计划的指导下，能够决定自己的生产计划，能够选购自己需要的原料、燃料，能够自主销售自己的产品。这样