

块块经济学

主 编
关 山 姜 洪

中国地方政府经济行为分析

海 洋 出 版 社



中财 B0023653

块块经济学

——中国地方政府经济行为分析

关山 姜洪 主编

CD: 8 21

中央财经金融学院图书馆藏

总号 368082

书号 Y 061.5/5

海洋出版社

内 容 简 介

本书从我国社会主义经济“紧运行”的基本态势出发,阐述地方政府利益主体的生长、演化和运行特征,阐述这一利益主体的经济行为,描述其经济行为的运行机制。最后,它还对地方政府经济行为的变化趋势做出谨慎的判断。

本书可供从事经济理论工作者、各级政府研究部门的人员及有关高等院校师生参考。

块块经济学——中国地方政府经济行为分析

关山 姜洪 主编

海洋出版社出版(北京市复兴门外大街1号)

新华书店北京发行所发行 林业科学院印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 15.9 字数: 350千字

1990年5月第一版 1990年5月第一次印刷

印数: 1—2500

ISBN 7—5027—0860X/F·15 定价: 8.90元

序

陈 元

地方政府是中国社会主义经济运行机制不可缺少的重要组成部分。无论是在我国的社会主义经济的形成过程中，还是在社会主义经济发展中，地方政府都发挥着重要作用。离开了对地方政府的经济行为的深入考察，任何对我国社会主义经济运行机制的描述、阐释都将是不全面的。

任何经济运行都离不开经济利益主体，但不同性质的经济，其利益主体是不同的。我国是社会主义公有制，决定了利益主体必然也是以公有主体为主要成分，也就决定了利益主体之间的利益一致性是主要方面，但应当看到，在现有的发展水平上公有制内部存在着利益的差异。这种利益差异构成了不同的利益主体。正是这种利益的一致与差异构成了经济运行的基础。这是研究我国经济运行的出发点。认识和把握这个基本出发点很重要，人们的经济行为并不是从想象的经济模式出发，而是从现实的实际利益出发。只有从利益主体之间的矛盾入手，才能抓住主要矛盾。

在我国的利益主体结构中，地方政府处于重要位置，之所以必须有地方政府这一级利益主体，就是因为地方政府承担着中央政府所不能承担的事情。改善群众生活的最直接要求，不是由中央政府直接承担，而是由地方政府承担。群众这方面的要求，是通过各级地方政府反映到中央政府的。这是利益统一的一面。中央政府又有着与地方政府不同的责任，中央政府所肩负的国民经济发展过程中的积累及产业结构的合理化、国内落后地区的扶助、国际竞争中的科技教育实力、国民经济的宏观调节及综合平衡、以及国防安全等

功能，使其不可能与地方政府在所有问题上都一致，在有些领域和有的时期甚至还存在着较为突出的矛盾。

另外，地方政府与企业之间、地方政府互相之间的关系也是既统一又矛盾的。

利益的不一致，正如公有制利益主体根本利益一致一样，是客观存在的，当各利益主体之间的行为不规范时，会出现严重的摩擦。当利益主体，包括地方政府的行为规范之后，这种摩擦也是依然存在的。摩擦的广泛存在并不能说明我国经济运行的困境。摩擦是一种信号，资源配置中的一种负反馈，关键在于调节和调整。我们社会主义的公有性质恰恰从根本上提供了我们调节、调整这种摩擦的可能性。摩擦的调整过程同时也是资源配置的过程。经过调整后出现的均衡不是供求完全相抵的均衡，而是求略大于供的紧平衡。这是因为在我国的经济中，群众的消费需求有相当一部分是不能靠价格来调节的，而是通过利益主体之间的作用关系来体现的。

“中国社会主义经济运行机制研究”是我们所承担的“七五”期间国家重点科研项目，其中地方政府行为研究是一个分课题。本项目研究是实证性研究，重说明的是我国经济是怎样运行的，而不是急于回答应当怎样运行。但是，我们相信科学的实证分析会促进规范研究的深化，对现实的经济运行机制客观、细致的描述会对我国经济的改革、发展、调整有着十分重大的意义。

长期以来，我们对于地方政府在经济运行中的角色、行为、功能的研究十分薄弱，这是我国经济研究中一大缺憾。关山、姜洪同志主编的《块块经济学》较系统地考察了地方政府的经济行为及在国民经济运行中与其它利益主体的广泛联系，该书的出版将有助于推动这方面研究的深入，使我们的社会主义经济运行理论更加完善起来。

1990年4月

前 言

中国社会主义经济，与其他任何一个国民经济一样，一日不停地在运行。

它是怎样在运行的呢？它运行的机理是否可以描述清楚呢？这看来似乎是十分简单的问题。

西方的经济学家用他们熟悉的市场经济运行原理来把中国经济加以图解，这方面已经著述颇丰。然而阅后使人有一种削足适履之感。

一些国内的传统的政治经济学家，用马克思主义经典作家对社会主义社会设计的蓝图来描述我国的现实经济运行。使人听过后，总感到描述的似乎是未来的事情，而不是我们眼下的现实。

实事求是，从现实出发，这是我们党一贯倡导的学风。我们就是想用这种态度来认真地研究中国社会主义经济运行的客观机理。为此，我们只能用在经济科学中被称之为“实证的方法”来研究中国经济的运行。

实证的方法要求我们首先不要谈“应当是怎样的”，而是搞清楚“目前事实是怎样的”。

经过研究，我们认识到，之所以不能用西方经济学家的理论来描述中国的社会主义经济运行，主要是因为在我国国民经济运行中的主体与西方经济运行中的主体不同。

显然，也不能直接拿经典作家的社会主义蓝图来描述我国的现实。这是因为蓝图中的主体——全社会高度统一的全民所有制，与我国现阶段经济运行主体也不同。

我国国民经济中客观存在着还未被理论家十分清楚地摄影过的、有特色的经济利益主体群。正是这些特殊的主体构成了我国社

社会主义经济的特色，构成了我国国民经济运行的特殊机理，不认清这些主体，便无法理解我国经济运行的轨迹。

我们认为，认清这些利益主体，摸清它们之间的关系，从而较准确地描述我国社会主义经济的现实运行机理，是从容地进行社会主义改革，加速发展的至关重要的工作内容。

“块块”，便是我国国民经济中最有特色的一个经济主体。这一主体在西方经济学的经典中绝无踪影，在马克思、恩格斯、列宁那里也未曾提到，甚至连苏联、东欧的改革理论家也绝少论及。但它在我国既非子虚，亦非乌有，是一个实实在在的存在。它与“条条”、企业、居民等主体一起构成我国独特的利益主体结构。

在我国的经济利益主体结构中，正是它最具特色，最复杂，最难描述，因而对它的摄影最少——这方面的研究比其它主体要薄弱得多。

从学说史的角度来说，毛泽东同志是较早或最早对它进行具体论述的。在他的《论十大关系》中，涉及了中央与地方的关系，用我们的话说，就是“条条”与“块块”的关系。

本书力图将块块这一中国国民经济运行中最独特的角色进行详尽地描述，从紧运行——这一社会主义经济运行的总态势出发，考察块块这一经济利益主体的发生，发展，成长，分析它的发生和运行环境，描述它在经济和社会生活中的各种行为。这就势必涉及到与国民经济中其它利益主体之间的联系，解剖这些联系，也就从一个侧面描述了中国国民经济的现实运行。最后，我们还对我国块块发展趋势作出谨慎的判断。

总体上来说，我们力图始终遵崇实证的方法，对我们感兴趣的对象——块块，即中国地方政府所代表的经济利益，客观地加以研究。在这里，一切形容词都应按照中性的意思来理解。我们在这里涉及到的利益主体只是客观经济关系的人格化力量，感情色彩当然是不适宜的，玫瑰色自然不需要。如果在有些章节里流露了一些褒

贬，那大抵反映的是该章执笔人一时的情绪，不代表全书的总体倾向。

本书对于我国所进行着的社会主义改革来说，并非是一付药方，即便间或提到了一些对策性看法，也只有顺便的意义。我们历来认为搞清一个机体的生理、病理，是正确开出药方的前提。

纵观苏联、东欧改革的几十年，回顾我国改革的十年，中央和地方，条条和块块之间的矛盾，是始终困扰着人们的难题，至今也还是我们改革和发展中最费脑筋的事情。块块经济学的诞生或许对此问题的解决会有所裨益，至少使人们的认识有所深化。若如是，我们便深感欣慰。

目 录

序.....	陈元
前言.....	VI
第一章 中国地方政府经济行为概述.....	1
第一节 “条块”格局演化中的中国地方政府的经济管理权限	
第二节 地方政府经济行为的基本模式	
第三节 研究地方政府经济行为的重要意义	
第二章 块块经济的发生环境.....	37
第一节 镶嵌经济产生的背景	
第二节 镶嵌经济的形成及其矛盾	
第三节 块块经济在镶嵌经济环境中的功能	
第四节 在镶嵌经济环境中块块经济的发展	
第三章 块块经济的运行环境.....	68
第一节 我国经济运行环境的总特征	
第二节 块块经济在中国经济运行中的特殊性	
第三节 块块经济是在超短缺环境中运行的	
第四节 超短缺环境对块块经济活动方式的影响	
第五节 超短缺环境的再生机制	
第四章 地方政府经济行为的行政导向.....	93
第一节 地方政府经济行为行政导向产生的政权背景	
第二节 地方政府经济行为行政导向的主要表现	
第三节 地方政府经济行为行政导向的机制分析	
第五章 地方政府经济行为的社会导向.....	114
第一节 地方政府社会职能的生成	
第二节 地方政府的社会职能	

第三节	地方政府经济行为社会化的社会基础分析	
第四节	地方政府经济行为社会导向的现象形态	
第六章	地方政府计划与物资管理行为	138
第一节	地方实物平衡计划	
第二节	地方政府计划与物资管理行为	
第三节	地方政府计划与物资管理行为的原因分析	
第七章	地方政府财政金融行为	169
第一节	地方财政金融体制沿革	
第二节	地方政府财政金融行为的目标模式	
第三节	地方政府财政金融行为的表现	
第八章	地方政府投资行为	198
第一节	地方投资管理体制的历史沿革	
第二节	地方政府投资行为的目标结构	
第三节	地方政府投资行为的主要表现	
第四节	地方政府投资行为的生成原因和功效评价	
第九章	地方政府的商贸行为	223
第一节	地方政府的商贸管理体制	
第二节	地方政府商贸行为的目标结构	
第三节	地方政府商贸行为的主要表现和基本特征	
第四节	地方政府商贸行为的评价	
第十章	地方政府工业交通管理行为	252
第一节	地方工交管理体制的沿革	
第二节	地方政府工交管理行为的目标模式	
第三节	地方政府工交管理行为的表现	
第十一章	地方政府农村经济管理行为	278
第一节	地方政府管理农村经济的职能、机构的生成与演化	
第二节	地方政府管理农村经济行为的表现	
第三节	地方政府管理农村经济行为的目标与影响因素分析	

第十二章 中国地方政府经济行为机制的国际比较	299
第一节 对各国地方政府状况的一般分析	
第二节 中国地方政府经济行为形成机制及其国际比较	
第三节 中国地方政府经济行为运行机制及其国际比较	
第十三章 对中国地方政府经济行为	
今后变化趋势的几点认识	326
第一节 经济体制改革以来,地方政府经济行为模式的变化	
第二节 对地方政府经济行为今后变化趋势的几点认识	
后记	350

第一章

中国地方政府经济行为概述

第一节 “条块”格局演化中的中国 地方政府的经济管理权限

所谓“条块”格局，指的就是部门管理和地区管理之间的关系，并在很大程度上反映出中央和地方的关系。因此，这里的“块块”就是指执行地区管理职能的各级地方政府，及其代表的经济利益^①。我国的地区管理是按行政区划进行的，而块块基本格局的变化也正是随着国家行政区划的调整而进行的。

我国地方政府的经济权限是随着经济管理体制中“条块”力量的相互消长和调整而不断变化的。

解放初期，全国建立有东北、华北等六大行政区。各地区的经济活动主要由这六大行政区分别领导。1952年11月，中央人民政府为加强集中统一领导、精简政权层次，决定将大区人民政府（或军政委员会）一律改为行政委员会，不再作为一级政权机关，而作为中央人民政府的代表机构。1954年6月，中央人民政府又作出决定，撤销大区行政委员会。大区的撤销，进一步加强了中央政府对经济的集中统一领导，中央政府为此就需要相应地增设和加强有关经济管理部门，从而形成了以部门管理为主的经济管理体制。

在工业生产方面，1953年以前，除华北地区外，工业企业基本上是由各大行政区管理的。1954年大区撤销后，大型国营企业陆续收归中央各工业部直接领导。

^①：以后我们用的“块块”都是指这个意思，所以不一定再使用引号。

在基本建设方面，绝大部分基建项目，都直接由中央各工业部管理，投资和建设任务由中央各工业部门直接安排。少数地方建设项目，如地方工业和城市建设，也分别由中央的地方工业部和城市建设部直接安排。

在物资管理方面，全国重要的生产资料，均由中央统一分配，按其重要性又划分为国家统一分配的物资和各中央部门主管分配的物资。企业生产建设所需的统配、部管物资，基本上是按照企业的隶属关系，即按部门系统进行分配的。

在劳动管理方面，撤销大区前，是在中央方针政策指导下，以地区为主进行管理的。大区撤销后，也逐步过渡到以中央集中管理为主。

在工资管理方面，1954年以前，全国没有统一的工资制度，企业可在国家下达的工资基金范围内，自行安排职工升级。1954年撤销大区后，工资的管理权集中到中央劳动部。1956年统一制定了国家机关和事业、企业单位的工资标准，职工工资标准、职工升级和升级制度由全国统一规定，地方、企业无权决定。

在物价管理方面，实行统一领导、分级管理的制度。主要商品价格归商业部管理，次要商品价格下放给各省、自治区、直辖市管理。重工业产品的价格，从1953年开始实行统一定价，即由国家计委成本物价局管理。

在财政管理方面，实行“统一领导、划分收支、分级管理”的办法。1953年就取消了大区一级财政，全国划分为中央、省（自治区、直辖市）和县（市）三级财政。第一个五年计划时期的绝大部分资金集中在中央手里，中央财政收入占总收入的80%，中央财政支出占总支出的75%。

总的来讲，从解放初期到“一五”时期是我国高度集中的部门管理体制形成时期。相对地看，“一五”前期地方政府还有较多的经济管理权限，当时中央政府的集权还不是很高。但到了“一五”后期，

伴随着生产资料私有制的社会主义改造的基本完成，以及社会主义建设对财力、物力的需要和财力、物力供应不足的矛盾的发展，地方政府对经济的管理权力就一步步地集中到中央政府手中。例如1953年计划分配的物资为227种，到1957年增长到532种。1953年国家只控制工资总额和平均工资指标，且这两个指标是逐年增加的，这样地方可以在国家规定范围内安排部分职工升级，并依据需要实行计件工资和建立奖励制度。1956年，地方的这些权力都被取消了。

与此同时，我国进行了经济管理体制改革的探索，毛泽东同志在《论十大关系》中谈到：“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个问题，目前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。”“中央要发展工业，地方也要发展工业。就是中央直属的工业，也还是要靠地方协助。至于农业和商业，更需要依靠地方。”1957年10月中央制定了关于改进工业、商业、财政管理体制的三项规定，其总的精神是调整中央和地方、国家和企业的关系，使地方在某些方面又获得了权力。其中涉及到中央和地方关系的主要内容是：

调整现有企业的隶属关系。把由中央各部直接管理的一部分企业，下放给省、市、自治区管理。

扩大地方的财权。地方预算在执行过程中，收入超过支出，地方可以自行安排使用，年终结余，全部留给地方在下年度使用。为了鼓励地方积极完成国家的出口计划，中央将所得外汇，给地方一定比例的提成。

扩大地方在物资分配方面的权限。对当地的中央企业、地方企业和地方商业机构分配到的物资，在保证各企业完成国家计划的条件下，地方有权进行数量、品种和使用时间方面的调剂。

扩大地方计划管理方面的权限。关于商业计划指标，国务院每年只颁发收购计划、销售计划、职工总数、利润指标，同时允许地方在执行计划过程中，对收购计划和销售计划总额有5%上下的机

动幅度。

商业价格实行分级管理。三类农副产品的收购价格与销售价格、次要市场与次要工业品的销售价格，由省、市、自治区根据中央各商业部门规定的订价原则自行订价。

扩大地方的人事管理权限。凡是属于中央各部下放给地方管理的企业，在人事管理方面，都按照地方企业办理。各省、市、自治区对仍归中央各部管理的企业的干部，可以进行适当调整。

但是，根据上述三项规定进行的体制改革的探索受到了“大跃进”的冲击。从1958年上半年开始，为了实现“大跃进”，尽快地建立各省、市、自治区独立完整的工业体系，以便“超英赶美”，当时在经济管理体制上采取了过多、过急下放管理权的政策和措施。

第一，把中央各部所属企业下放地方管理。当时中央各部所属企事业单位，从1957年的9,300多个减少到1958年的1,200个，下放88%。

第二，下放计划管理权。允许地方可以对本地区的工农业生产指标进行调整和安排；可以对本地区内的建设规模、建设项目、投资使用等方面进行统筹安排；对本地区内的物资可以调剂使用；对重要产品的超产部分，一般的都可以按照一定的分成比例自行支配使用。计划程序改为自下而上地逐级编制和进行综合平衡。

第三，下放基本建设项目审批权。地方兴办限额以上的建设项目，只需将简要的计划任务书报送中央批准，其他设计和预算文件一律由地方审查批准；某些与中央企业没有协作关系、产品不需全国平衡的限额以上建设项目，由地方批准，只需报中央备案；限额以下的项目，完全由地方自行决定。

第四，下放财政和税收权。在收入划分方面，过去中央企业的收入地方不分成，现在有些省有20%的企业利润由所在省（市）参与分成；在支出划分方面，过去地方支出中包括基本建设拨款，现

在全部改由中央专项拨款解决；过去是“以支定收，一年一度”，现在改为“以收定支，五年不变”。与此同时，把印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税等七种税收，划为地方固定收入。有关这些税收的管理，包括税目、税率的调整以及减税、免税或者加税，完全由地方掌握。对于商品流通税等四种中央管理的税收，实行中央与地方分成收入，同时允许地方有减税、免税或加税的权限。

第五，下放劳动管理权。1958年6月，中央决定，各地招工计划经省（市）确定之后即可执行，不必经中央批准。

从1958年到1960年的三年“大跃进”运动，造成了我国国民经济的严重困境。1961年1月，中共中央发出《关于调整管理体制的若干暂行规定》，提出管理权集中到中央、中央局（党的八届九中全会决定，六个大区重新恢复并成立了中央局）和省（市、自治区）三级，在二、三年内更多地集中到中央和中央局一级。为此采取的措施如下：

加强计划的集中统一管理，扩大了计划指标。例如，中央管理的工业主要产品有400种左右，其产值占工业总产值的90%左右。

加强基本建设的集中统一管理。规定基本建设资金不再由地方财政包干，改由中央财政专项拨款，严加控制并减少部门、地方、企业的预算外资金。同时，上收基本建设审批权限，规定大中型建设项目一律由国务院或国家计委批准。

上收一批下放得不适当的企业。1959年，中央企事业单位只有2400个，1965年增加到10533个。

加强财政、信贷的集中统一管理。国家财权基本上集中在中央、大区和省（市、自治区）三级，缩小专区、县、公社的财权；将1958年开始实行的“以收定支，五年不变”改为“总额分成，一年一变”，等等。

收回一部分物资管理权，加强物资的集中统一管理。1963年，把原来设在国家经委内的物资管理总局，改为国家物资总局，对地

方物资管理系统实行垂直领导。1964年，又把物资管理总局改为物资管理部。同时，统配物资由1961年的87种增加到1964年的370种。

加强劳动工资的集中统一管理。针对1958年放松国家对招收新工人的审批管理，造成职工人数急剧膨胀的弊端，在1959年，就把劳动工资管理权限上收。1963年，中央又进一步规定，国家计划规定的职工人数指标，必须严格遵守，任何地方、任何部门、任何单位都不得超过。

随着国民经济的恢复，中央又决定适当扩大地方的经济管理权限。

1964年9月，中央把19个非工业部门，如农业、商业、城市建设、卫生等的基本建设投资划交地方安排，即国家每年切出一块交地方统筹安排。1964年和1965年这两年，每年留给地方安排的一块占财政预算内投资的20%以上。在计划管理方面，规定国家在拟定计划控制数字时，给地方留有一定的机动，由地方提出安排意见，经过逐级平衡，再纳入国家计划。超计划生产的产品，各个大区可以按照规定的比例提取一部分，用以解决本地区的需要。国家计委管理的工业产品由原来的340种减少为63种。另外，扩大了地方和部门调剂物资的权限，“五小”企业的产品基本上划归地方掌握分配。还适当地扩大了地方的机动财力，提高了大区和省、市的预备费的比例。

“文化大革命”发动以后，我国经济管理体制遭到严重破坏。在“打倒条条专政”的口号下，1970年前后很短的时间内，将包括鞍钢、大庆油田等大型骨干企业在内的2600多个中央直属企业、事业单位，统统下放地方管理，有的还层层下放到专区、市、县。随着工业企业的下放，商业部也将所属一级批发站全部下放给省，省属二级批发站下放给专区。外贸部在各地的企业也全部下放地方，实行双重领导，以地方为主。各部直属的高等院校全部下放给地方管理。与此同时，大大扩大了地方的各种经济管理权限。如对地方实