



中财 B0048229

论地方经济利益

全治平

佐中
著

421292



当代岭南学术论丛



作者简介

全治平，1955年7月生于广东省肇庆市，1972年高中毕业后任乡村教师，1978年初考入中山大学经济学系，1982年初毕业后，在市级计划委员会从事了7年的综合计划工作，然后转到企业工作至今。1989年获经济师职称。主要著作有《地方经济计划概说》（合著，1989年出版）。

内 容 简 介

这是一本关于地方经济利益研究的专著。它从理论和实践的结合上论述了地方经济利益能够作为一个经济现实而存在的原因，阐述了地方经济利益的内容、地方内部的经济利益协调、中央与地方的经济利益关系、地方之间的经济利益关系、改革与地方经济利益的关系等问题。

实证研究是本书显著的特点。无论是探讨地方经济利益的成因，还是提出地方经济利益的合理度、共有度和地方之间的开放度等新概念，抑或是论述地方内外经济利益矛盾的成因与协调原则，作者不仅仅是根据马克思主义经济学原理作抽象演绎，而更多的是在理论指导下，依靠占有翔实的经济统计资料 and 具体事例作实证性的分析，观点新颖，文字流畅，是一家之言。

序 言

地方经济利益是一个客观经济存在，是国家经济利益不可分割的组成部分。长期以来，不少学者囿于中央集权式计划经济的习惯思维，将这两种经济利益对立起来，视其为此消彼长的关系，强调“大河无水小河干”，而忽视了“小河无水大河涸”。地方在实现其经济利益的同时，亦促进了国家经济利益，但由于理论上的片面性，总觉得不够理直气壮。对地方经济利益的研究，由此较为敏感。站在中央的立场，一味强调地方经济利益服从中央经济利益，自然没有什么风险，却不见得有利于发挥中央与地方两个积极性。为地方经济利益正名，指出中央经济利益与地方经济利益均为国家经济利益的组成部分，两者相辅相成，又易于沾上“地方主义”的边。所以自新中国建立至今，难得见到正面论述地方经济利益的著作。

我们都在地方工作，无时无刻不感到地方经济利益的影响。改革开放的实践告诉我们，只有在中央的正确领导之下，地方才能最大限度地实现自身的经济利益，我们不赞成超越客观社会经济条件强调地方经济利益的重要性，同时认为应当从理论上和实践上，为地方经济利益在国家经济运行中确立恰如其分的位置。本书便是我们的尝试。

讨论地方经济利益这样一个广泛存在的现实，需要翔实的统计资料和较多的事实根据。为增强所引事例的权威性，我们尽可能取诸于中央级的书报杂志。

本书写作历时三年，其间恰遇国家进行经济调整，讨论地方经济利益似乎并非其时。我们深信地方经济利益既产生于经济现

实之中，并随着社会经济的发展而发展，探索国家经济运行中地方经济利益的合理性与适度性很有必要，没有理由回避。现在书稿得以闭户完成，而“闭户”的结果是缺乏有益的批评指正。这本书与读者见面后，我们期待着这种批评指正。

作 者

1992年3月

目 录

序 言	(1)
第一章 我国地方经济利益的由来	(1)
第一节 地方及其经济利益	(1)
一、地方的含义	(1)
二、地方经济利益的内容	(2)
三、经济利益是地方的中心利益	(8)
四、地方经济利益的一般性	(13)
第二节 多元化的全民所有制	(17)
一、我国社会主义经济的主体	(17)
二、全民所有制资产的隶属关系	(18)
三、隶属关系相对的稳定性与独立性	(27)
四、全民所有制多元化是经济发展的内在要求	(30)
第三节 全民所有制多元化与地方经济利益	(35)
一、中央属资产的经济影响	(35)
二、地方属全民所有制资产的作用	(41)
三、地方经济利益的主要成因	(54)
第四节 非全民所有制经济成分与地方经济利益	(57)
一、集体所有制中的地方性成分	(57)
二、“纯粹”集体所有制资产的作用	(65)
三、私营经济与个体经济的作用	(69)
四、国外资本的经济影响	(75)
第二章 地方内的经济利益协调	(82)
第一节 地方经济利益的内部异同	(82)
一、地方内的经济利益合理度	(82)
二、地方内的经济利益共有度	(87)

三、地方政府是本地经济利益的代表·····	(95)
第二节 地方经济利益的内部协调·····	(101)
一、关于内部协调的若干问题·····	(101)
二、各项经济利益内容之间的协调·····	(103)
三、经济利益集团之间的协调·····	(112)
第三节 地方内经济利益与其他利益的协调·····	(121)
一、经济利益与社会利益的协调·····	(121)
二、经济利益与生态利益的协调·····	(128)
三、地方内利益协调的手段·····	(134)
第三章 中央与地方的经济利益关系 ·····	(138)
第一节 地方经济利益是国家经济利益的一部分·····	(138)
一、国家的、中央的与地方的经济利益·····	(138)
二、地方经济利益的宏观前提·····	(143)
三、地方经济利益对国家经济利益的影响·····	(147)
第二节 国家对地方经济利益的界定·····	(151)
一、界定的必要性·····	(151)
二、界定的方式·····	(153)
三、界定的基本要求·····	(159)
第三节 中央与地方的经济利益矛盾及其协调·····	(168)
一、矛盾的由来与表现·····	(168)
二、矛盾的协调与解决·····	(173)
第四章 地方之间的经济利益协调 ·····	(182)
第一节 地方之间经济利益的一致性·····	(182)
一、地方间的经济利益共点·····	(182)
二、地方间经济联系的主要表现·····	(187)
三、地方间的共同利益·····	(193)
第二节 地方之间的经济利益矛盾·····	(196)
一、矛盾的普遍性·····	(196)
二、矛盾的主要原因·····	(199)

三、矛盾的协调·····	(207)
第三节 地方之间的经济开放度 ·····	(210)
一、地方间的开放度·····	(210)
二、影响地方经济开放度的因素·····	(212)
三、现阶段我国各地的经济开放度·····	(220)
四、经济开放度与地方自我保护·····	(223)
第五章 改革与地方经济利益 ·····	(227)
第一节 传统经济体制时期的中央与地方关系 ·····	(227)
一、50年代的中央与地方关系·····	(227)
二、60年代的中央与地方关系·····	(233)
三、70年代的中央与地方关系·····	(240)
第二节 80年代的改革对地方经济利益的影响 ·····	(248)
一、农村改革与地方经济利益·····	(248)
二、所有制改革与地方经济利益·····	(251)
三、搞活企业与地方经济利益·····	(254)
四、宏观管理体制改革与地方经济利益·····	(257)
五、对外开放与地方经济利益·····	(262)
六、十年改革中处理中央与地方关系的若干经验·····	(265)

第一章 我国地方经济利益的由来

第一节 地方及其经济利益

一、地方的含义

地方是国家的一部分区域。它可以依照行政、经济、军事等不同的标准来划分。

本书所讨论的地方，指按照法律规定划分的国家的行政区域。《中华人民共和国宪法》规定我国的行政区域划分如下：

“（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。”^①上述行政区域不论幅员大小、人口多寡，有没有被管辖者，根据法律规定，都具备如下共同点：（一）依照法律程序设立人民代表大会，作为该行政区域的国家权力机关；（二）依照法律程序设立人民政府，作为该行政区域国家权力机关的执行机关，也作为该行政区域的国家行政机关；（三）依照法律程序设立该行政区域的国家审判机关和国家法律监督机关；（四）设立本级财政，有相应的预算、决算制度。^②这些共同点，是上述行政区域作为一级地方的基本特征。我国乡村中的“村”（包括行政村和

① 《中华人民共和国宪法》第三十条。

② 乡镇级财政自1983年起设立，到1987年设立本级财政的乡镇占全国乡镇总数的92%左右。见《中国经济年鉴·1988》，第Ⅳ—37页。

自然村），城镇中的“街道”（或者相同含义的行政区域），不具备上述基本特征，不属于“地方”范畴。

目前我国部分省与自治区，在省（自治区）与县（自治县、市）之间，存在着“地区”一级区域；在县（自治县、市）与乡（民族乡、镇）之间存在着“区”（并非市辖区）一级区域。这些“地区”和“区”并不设立人民代表大会，其行政机关、审判机关和法律监督机关，分别属于它的上一级机关的派出机构。这两级区域不在法律规定的地方范畴之内。但在实际经济运行中，它们各自发挥着一级地方的作用，拥有本级区域的经济利益，各个企业事业单位，各级经济管理部门亦将其作为一级地方看待。为此，本书所指的“地方”，包含这两级区域在内。

90年代末期，我国将出现依据宪法规定设立的特别行政区。它们是我国的一级地方，但不属于本书的讨论范围。

地方是一个相对的概念。省、自治区、直辖市只接受中央的管辖，它们本身又管辖着若干级行政区域。自治州、县、自治县、市及其以下地方，不只接受中央的，还要接受自己的上级地方的管辖。在实际社会经济生活中，它们既是中央辖下的一部分行政区域，还处于上级地方辖下的一部分行政区域的位置。

二、地方经济利益的内容

经济利益是一个可繁可简的概念。有人将其定义为“一定数量的社会劳动成果在满足主体经济需要时所获得的一定性质的社会经济形式”，或者“在一定社会经济形式中满足主体经济需要的一定数量的社会劳动成果。”两个定义表达同样的意思，只是侧重不同。其中的“主体经济需要”，指经济需要对确定的主体的归属。^①简单者如《政治经济学辞典》（上）的解释，经济利益

^① 参见薛永应：《社会主义经济利益概论》，第42、38页。这本书还介绍了其他一些对经济利益的定义。

“即‘物质利益’。是人们进行社会活动的物质动因”。^①本书的主旨不在于从理论上为经济利益正名，而是探讨地方经济利益在我国经济中产生的原因和它的作用，故从简定义，将经济利益解释为经济上的好处。

地方经济利益是指地方在经济上的好处。凡是在经济上对某个地方有利的东西，都属于该地方的经济利益。地方经济利益是具体的。任何个人、企业事业单位或者经济管理部门，只要与地方经济活动发生联系，便感觉到它的存在。它是地方经济活动的物质动因。地方经济利益又包含着广泛的内容，这里只是就其主要内容进行讨论。

（一）居民生活水平。它包含两个方面：一是居民的个人消费水平，包括居民个人为购买吃、穿、用、住、行等物质生活资料 and 用于文化娱乐活动等所支付的货币额；二是居民的公共消费水平，包括社会提供的为本地居民所用的文化、艺术、教育、科学、卫生、体育、休息等公共福利设施的数量和质量。我国实行的是社会主义制度，社会生产的目的是满足人民群众物质和文化生活的需要。地方经济的各项活动亦服从于这一目的。提高本地居民的生活水平是地方最大的经济利益所在。而本地居民生活水平的提高则取决于许多因素。下面谈及的地方经济利益的其他内容，都不同程度地、直接或间接地与之相关，但其排列次序并不等于其重要程度。

（二）人口的质量与数量。人是社会生产力的重要因素。生产工具是人造出来的，人的创造性劳动能够逐步提高生产工具的水平，开拓物的应用范围，合理利用资源。先进的机器设备，由懂技术、懂管理的人来使用，才能产生最好的效益。显而易见，人口的质量对于地方经济生活具有决定性的作用。人口的数

① 《政治经济学辞典》（上），第130页。

量要与生活资料、生产资料的数量保持一定的比例关系，才有利于居民生活水平的提高与经济的发展，这已为历史所证明。人口的质量与数量密切相关。人口质量主要取决于教育质量，在同等物质条件下，人口数量越少，人们受教育的条件便越好。反过来，受教育程度高的人要比受教育程度低的人更易于实行计划生育。提高人口质量，控制人口数量，无疑是地方的经济利益所在。

（三）就业。就业指劳动者获得了一个位置，可以通过劳动取得相应的报酬。对于地方经济，一般来说是就业率越高，本地居民收入越多，从而地方经济利益越大。就业与地方经济利益相联系的，还有就业人口的职业结构。新兴产业或者高盈利产业内的就业人口多，地方经济会生气勃勃；高收入行业内的就业人口多，本地居民生活水平亦会相应提高。地方就业人口职业结构是本地产业结构的反映，调整产业结构亦调整了职业结构。

（四）居民收入。它与居民生活水平密切相关，但不相等。居民收入有积累性投向与消费性投向，后者才是生活水平的基础。居民收入水平提高，既能带动居民生活水平的提高，还可为本地增加积累资金提供条件。毋庸置疑，居民收入是地方经济利益的重要内容。可是这并不意味着居民收入越高，地方经济利益便越大。在总的国民收入中，国家、集体和个人的利益要合理分配，才有利于各方面的协调发展。

（五）物价。它包括生产资料价格和生活资料价格。在“产品经济”时期，物价稳定对地方经济生活最为有利。现在这一观念正逐步改变。发挥价格的调节作用，是地方发展社会主义有计划商品经济的重要手段。首先，现时还有相当一部分商品的价格并没有反映商品的内在价值，需要加以调整，才有利于商品流通和生产。其次，适度的价格变动可以调节商品的供求矛盾。再次，经济量的流向总是趋于能够提供较高收益的地方，一地的物

价高于其他地方，会吸引较多的人财物到来。总的来说，物价适度变动，给地方带来的正效益大于负效益。

（六）财政。地方财政是国家财政的一部分，它包括财政收入与财政支出。地方财政收入的主要来源是各项税收、国营企业的上缴利润、各项专款收入，不发达地方的财政收入还包括上级财政的补贴。地方财政支出主要用于当地的经济建设，以及社会、文化、教育、卫生、科学事业，还有行政管理等方面。显然，地方财政收入是地方经济利益的重要内容，它的增大亦即地方经济利益的增大。如同居民收入一样，财政收入的增大受到一定条件的制约，不可能是无限制的。在总的国民收入中，财政收入占的份额过大，不利于发挥集体和个人的积极性，反会损害地方经济利益。地方经济利益在财政支出上的主要表现是：用较少的支出办较多实事。

（七）资金。资金对于经济生活的重要性十分明显。资金要成为地方经济利益的一部分，有两个条件，符合其中之一即可。一是它能够为本地方（单位或个人）所用，二是其使用效果有益于本地。一般地说，具备第一个条件的资金，同时也适合第二个条件，而使用效果有益于本地的资金，却不一定为本地所用。上级对本地的投资，横向经济联合中外地的资金，国外资本的投入等，其资金使用权不全在本地，但却给本地带来经济效益。由地方自主使用的资金主要有几个来源，如财政收入，企业留利，私营企业和个体所有者的纯收入，居民收入，本地金融机构的信贷资金等。能为地方带来好处的资金，无论自有的或者外来的，它的数量越大，地方所得到的经济利益也就越大。

（八）外汇的留成与使用。我国的外汇留成制度于1979年开始实行。依照这一制度，创汇的部门、地方和企业可以按其外汇收入实绩和国家规定的一定比例分成一部分外汇，并按规定的使用范围编报计划，自主使用。现时我国人民币与外币不能自由兑

换，地方要引进国外先进的技术设备，加速本地生产的发展，进口国外商品缓和本地市场的供需矛盾，都需要外汇。此外，国家规定的人民币对外币的兑换牌价与市场调剂价之间，这两种价格与外汇使用实际收益之间，都存在着一定的价差。地方有留成外汇，等于拥有特别用途的资金，等于增加了财政收入。所以，在统筹安排地方的需求与供给的前提下，充分利用国家政策，扩大地方出口，增加本地的留成外汇，同时合理使用留成外汇，会给地方经济带来较大的利益。

（九）经济基础。它在此处指地方社会经济发展的物质基础，包括能源、交通、通信等基础设施，机器设备厂房等生产条件，资金积累数量，等等。广义的经济基础还包括劳动力的质量和数量，科学技术工艺水平，以至市场条件等范围。一个地方的经济基础状况，在很大程度上决定着该地的经济发展水平。

（十）物质资料。地方经济运行，既需要物质生产资料，又需要物质生活资料。它们的来源有两个，本地自产与外地调入，后者包括国家计划分配、通过协作和市场向外地组织以及进口等形式。在商品经济中，物质资料的交换和流通遵循等价交换的原则。本地自产商品，如果卖到外地能得到较高的价格，即使本地缺乏，亦不一定为本地所用。同理，一地之所以能够将外地的商品吸引过来，是因为能提供较好的收益。实行等价交换原则，在特定的经济条件下会使竞争力不足的地方供需差距扩大。这些地方的政府为保证较为充裕的物质资料供应，实现本地的综合经济利益，往往会对商品流出进行干预。

（十一）自然资源。它指物质资料、动力等的天然来源，如森林、草原、土地、矿产、水、野生动植物等。自然资源的一个特点是无偿性，其产生不需人类作出投入，只要保护和利用得当，可以存在于一个很长时期。自然资源丰富的地方，无异于天赐财富。自然资源的另一个特点是分布不平衡，不同的地方分别

拥有各自的自然资源优势。自然资源的这两个特点，使地方拥有独特的经济优势。开发自然资源，既可增加物质资料，又可增加地方经济收入。目前国家规定对重要的自然资源由中央管理和开发利用，但实施过程必然要照顾到所在地方的利益，使之同样获得经济上的好处。

有些自然条件，如地理位置、气候等，虽不在自然资源范围内，又非人力所形成，但对地方经济利益亦产生着类似于自然资源的影响。

（十二）科学技术。科学技术是社会生产力的重要因素。科学技术的进步可以改变生产的物质技术条件，提高劳动者的技术水平和知识水平，促进劳动生产率的提高，增加社会物质财富。这对于地方经济的作用十分清楚。科学技术水平在地方间的差异，是地方间经济发展不平衡的重要原因，同时也是地方间经济竞争力强弱的重要标志。努力提高本地的科学技术水平，是地方经济利益的客观要求。

（十三）市场条件。市场是商品交换的场所，市场条件即交换商品的条件。形成一个能够较好地引导本地经济活动的市场，对地方经济运行有很大的好处。良好的市场条件主要表现在：1. 商品交换范围较广，除国家规定限制的之外，都能上市；2. 政府调节适时适度；3. 市场交换规则健全；4. 市场交换的物质条件如运输、仓储、服务等齐备；5. 市场信息传播准确及时；等等。目前各地尚不完全具备上述市场条件，但为加快商品流通，促进生产发展和生活水平提高，莫不努力创造这些条件。

（十四）经济政策。它是国家权力机关、行政机关（实际上还有执政党机关）制定的用以指导、影响或者干预经济活动的准则。我国社会主义经济制度使国家权力机关及其执行机关即行政机关成为经济生活的领导者和组织者，它所制定的经济政策对地方经济行为有极大的左右力，对地方经济利益的获取、协调和维

护有极大的影响。获得或制定有利于本地经济运行的经济政策，是地方经济利益之所在。对于地方来说，经济政策区分为上级制定与本地地方制定两大类，这些政策对地方间不同的经济利益产生很大影响。首先，国家权力机关、行政机关制定的经济政策，其大部分对下级地方普遍适用，但总有小部分只适用于若干个下级地方，它们无论是优惠性质的还是非优惠性质的，都使实行地方形成了与其他地方不相同的经济运行条件，从而产生不同的经济利益。其次，上级同一经济政策在不同地方产生不同的经济效果。各地方都有各自不同的条件，而上级的经济政策只能考虑大多数地方的共同点，不可能面面俱到，实行起来自然会使不同地方出现经济利益差别。各地自定的经济政策，其主要着眼点是本地的经济条件，导致的地方经济利益也不相同，这一点更为普遍。

上面所列举的，是地方经济利益的主要部分，但远非其全部内容。实际上，不仅仅经济上的因素（上面列举的仅是经济因素的一部分），社会上的生态上的因素，只要它们能直接地或间接地给地方带来经济好处，都包含在地方经济利益范围之内。

地方经济利益的每一部分内容，都以其他部分内容的存在为前提条件，它自身又成为其他部分内容实现的依据。它们之间有着千丝万缕的联系，相互制约和影响，使地方经济利益成为一个不可分割的整体。在国家经济的运行中，某个地方的经济只是其中一部分，由此，地方经济利益是相对存在的一个整体。从上述讨论中可知，一个地方的经济利益不可能脱离国内其他地方以及国家的整体经济利益而孤立地实现，对此，后面还要进行详细的分析。

三、经济利益是地方的中心利益

地方除了经济利益外，还存在着社会利益与生态利益。

地方社会利益指地方在社会方面的好处。社会是一个意义广泛的概念，标准的解释是生产关系（即人们在物质生产活动中形成的各种关系）的总和。因而，经济关系也是社会关系的一部分，经济利益也是社会利益的一部分。此处讨论的社会是狭义的，它仅是人们日常所惯指的社会概念。虽然如此，它的涉及面仍然很广。我国的社会发展计划与统计报表制度中，“社会”大致包括如下内容：自然环境，人口与家庭，劳动就业，人民生活，社会保障，教育，科学研究，卫生，环境保护，文化（含新闻、出版、广播、电影、电视、文学、艺术、文物、博物馆、图书馆、档案馆等），体育，社会治安，社会活动，民族，宗教，等等。其中的人口、劳动就业、人民生活等同时属于本书所划定的地方经济利益范畴，自然环境和环境保护为生态范畴，其余各项，便是本书所谈的“社会”的具体内容，地方在其中的好处，属于地方的社会利益。

地方社会利益的中心点，同样是居民生活水平，不过它要从社会角度，而不仅仅从经济角度去衡量。提高居民生活水平，要求各项社会事业相应地得到发展。地方社会利益的基本要求之一，是社会风气、社会秩序和社会治安良好，法制健全，居民具有安全感。如果社会动荡不安，即使其他物质文化生活水平条件再好，人们还是会食不甘味、寝不安席的。社会保障包括劳动保护、社会保险、社会福利、社会救济、优待抚恤等，亦是使人民群众具有社会生活安全感的重要因素。教育事业包括基础教育、职业技术教育、普通高等教育、成人教育等，与本地方人口素质密切相关。各项文化事业的发展，有利于提高人们的文化素养和精神境界，促进社会文明，丰富人民群众的精神生活。卫生、体育事业则与人民群众的身体素质、健康水平密切相关。

社会利益与其他利益相比较，一个显著的不同点是若干利益标准因时而异，因人而异。经济利益的标准很明确，能够带来经