

城市计划自主 企业独立经营

——城市计划管理体制改革的新构想

赵 锡 斌

我国城市计划管理体制改革已经历了十个年头,目前正处在新旧体制转换的关键时期。总结十年改革的经验与教训,确定进一步深化改革的目标与措施,是实践中提出的重大而紧迫的任务。本文试图分析我国城市计划体制改革的理论与实践活动,提出改革的新构想。

一、十年城市计划体制改革的基本思路

我国城市计划体制改革,基本上围绕以下几种思路进行的。

1. 以放权让利为核心。

十年来,我们对城市计划体制进行了一系列的改革。从财政“分灶吃饭”到财政上交包干;从企业扩权、实行工业生产经济责任制到实行各种形式的承包经营责任制;从单一的指令性计划到实行指令性计划、指导性计划与市场调节三种管理形式;从固定资产投资的高度集中的计划管理到下放审批权限;从主要生产资料的计划统配到允许企业部分自销;从市管县到建立经济特区、开放沿海部分城市;从实行城市计划单列到企业集团的计划单列。如此等等。其实质内容是中央给地方、城市、企业放权让利,以此推进改革,搞活经济。

2. 以传统的计划体制为基本框架。

以放权让利为核心的计划体制改革,虽然对冲破传统的计划体制起了不小的作用,但并未建立起新体制。基本思路还是在原有体制下的修补,没有改变传统计划体制的实质,而主要是国家、城市、企业之间权限与利益的量的分配。例如,将某些中央直属企业或省属企业下放由城市管理,某些计划决策权放给城市与企业,等等。但并没有改变国家直接管理城市经济活动,政府直接管理企业这一根本的体制,原有的上下级行政管理关系仍完全保留下来,并且,上级的指示、意图对下级直至计划基层单位仍产生着决定性的影响。城市直接管理企业的职能反进一步强化,范围进一步扩大。计划的内容与方法仍是重速度、重指标、重建设项目。计划管理工作仍主要是分钱、分物、定项目。虽然通过改革后强调按经济规律办事,运用经济杠杆调节经济活动,但具体作法往往是把经济调节手段加上行政直接干预的色彩。

3. 以中心城市计划单列为最高表现形式。

我国中心城市,除京、津、沪外,一般均为省辖市。在计划体制改革过程中,为了使中心城市更好地发挥作用,减少计划管理层次,国务院先后批准了部分城市实行计划单列,赋

予这些城市省级经济管理权限，并在此基础上进行综合经济体制改革试点。各省、市、自治区也仿照办理，批准某些城市实行计划单列。由于城市一旦被批准实行计划单列，就扩大了城市经济管理权限和相应地得到了许多优惠条件，便于城市管理经济活动。因此，一方面，国家认为城市计划单列是改革深入的结果和突出的成就；另一方面，城市计划单列，也成了各城市在改革中设法争取的最高表现形式。

4. 以形成以中心城市为中心的区域经济管理体系为目标。

实行部分中心城市计划单列，一个良好的愿望是，打破条块分割、条条分割、块块分割的旧体制，打破行政区划的界限，按商品经济发展的内在联系，发挥城市在组织经济方面的辐射与吸引作用，并以经济发达的城市为中心，统一组织生产和流通，逐步形成以城市为依托的各种规模和各种类型的开放式、网络型经济区。

二、城市计划体制改革实践中的矛盾

按照上述思路进行改革，很难达到理想的彼岸，反而在改革的实践中产生了一系列的矛盾。

1. 放权让利基本上是以牺牲国家整体利益为结局。

以放权让利为核心的计划体制改革，利税分成也好，增加留利也好，给予优惠政策也好，其结果是削弱了中央财力，造成国家财政困难，财政少收而支出居高不下，导致了连年财政赤字，重点建设不能保证，迫使货币过量发行。同时，某些地方、城市与企业财力有余，预算外资金大于预算内资金，使计划外投资规模恶性膨胀和消费基金膨胀，加剧了总需求与总供给之间的矛盾，导致物价暴涨，由此使国家承受更大的经济、政治压力。

尽管如此，城市、企业在与国家的讨价还价中，似乎总是处于有利的地位，国家总会作出某种让步或牺牲，给城市或企业某些方面的照顾。结果，从某些城市或某些企业来看是“搞活”了，“先富”了，但从国家总体来说，则是带来了更大的困难。这种掏钱买改革，几乎是十年来所走的路。

2. 用旧秩序观评价新问题。

城市计划体制改革，本应是为适应商品经济的发展，从直接管理转向间接管理，建立起商品经济的新秩序。但由于我们是以放权让利为手段，产生了一系列的经济问题。如前所述的投资规模失控，消费基金膨胀，国家财政吃紧，货币发行过量，物价上涨幅度过大以及产业结构失衡，等等。总之，在生产、建设、流通、分配、消费、金融等一系列的问题上产生了“无序”。对改革中产生的这些新情况、新问题，我们并不是用商品经济的观点加以解释，并按商品经济发展的内在要求加以解决，而往往是用原有权力经济条件下高度集中的计划体制观，或曰旧的秩序观加以评价，并仍沿用行政性的老办法，直接干预经济活动，以此纠正经济活动的“无序”性。结果往往收效甚微。

我们的思维逻辑似乎是：既想调动城市与企业的积极性、主动性和创造性，又想他们完全按旧的计划体制下的经济运行方式运转；既想放开、搞活，又想对一切复杂的经济活动保持国家的决定权；既想放权让利给城市与企业，又想他们不用权，不自主地开展财务活动，而完全按国家的计划或指令办事，不越雷池一步。总之，既想发展商品经济，又想沿用权力经济的管理办法。既想建立商品经济新秩序，而又采用高度集中的统治经济秩序观进行评价。结果自相矛盾，使改革处于进退两难的境地，政策反复无常。

3. 计划单列, 难以改变传统的计划管理方式。

部分中心城市实行计划单列, 在制定和执行计划、管理经济活动、进行经济决策等方面, 赋予相当上一级的权限, 提高了财政留成比例, 以及外贸出口等方面的权力。从某种意义上讲, 这对城市本身来说是减少了管理层次, 调动了城市的积极性。但从城市内部的计划管理形式和计划工作上看来, 情况依然如旧。如前所述, 政府直接管理企业的状况没有改变, 不同的是一些企业换了“新婆婆”, 由原中央、省属企业下放为市属企业, 从“老太太”手中转到了“少奶奶”手中。企业的潜力与活力仍难发挥。计划工作仍是传统的方式, 对上争投资、要项目, 对下定速度、定指标、定项目、定财力物力分配计划。虽然指令性指标缩小, 但这种指标管理量的变化, 并没有改变传统计划管理的老办法。条块分割的矛盾不仅没有得到较好的解决, 反而加剧。一方面, 中央部委、省厅局涉足城市大中型企业, “戴帽”下达的计划管理形式仍然存在, 城市只是照抄照转, 使城市难以进行相互之间的衔接与平衡; 另一方面, 由于层层承包, 权与利的纠葛使条块之间、块块之间的关系恶化, 实际上是复制了条块分割、块块分割的旧体制, 助长了行为的短期化。

与此同时, 计划单列促使城市对国家的依赖。单列城市从国家那里得到了种种优惠照顾, 这就制造了单列城市与非单列城市之间的不平等的竞争环境, 并成为非单列城市在改革中“按兵不动”的理由, 或者成为向中央或省、市、自治区申请计划单列的攀比对象。从经济发展的实践上看, 计划单列城市也并不都很理想, 有的甚至还不如非计划单列城市。从这个意义上讲, 城市计划单列, 也并非是推动生产力发展的好形式。

4. 以中心城市为依托, 形成区域经济管理体的设想难以实现。

实行中心城市计划单列, 一个重要的目标是想使计划管理逐步转到以中心城市为主的轨道, 实现以中心城市为依托的经济区域计划与综合平衡。这种思路在理论上是可以成立的, 而在实践中却难以做到。因为, 我国的城市, 既具有经济实体性, 又是一级行政组织, 计划平衡受其行政管辖范围的限制。它只是大的行政区划块块中的一个小块块。如果按照中心城市的辐射与吸引范围, 作出计划与平衡, 势必超出所管辖的范围。在目前行政管理体制条件下, 在块块分割的情况下, 必然会使计划平衡处于一厢情愿。几年来我们对以中心城市为依托的区域经济规划的试验已证明了这一点。

由此看来, 行政区划与经济区划只宜统一, 融为一体。如果彼此错位, 必然带来许多困难和障碍。因此, 要建立以中心城市为依托的区域经济管理体制, 除非将目前的省、自治区一级的政府撤销, 全国普遍实行以城带乡的行政组织系统。但这一改革是不现实的。除了政治性因素外, 还存在不少经济性问题。

至于按城市的辐射与吸引范围组织经济活动的问题, 实际上是一个在商品经济条件下如何建立社会主义的统一市场问题, 而不属于一个计划管理层次。

三、城市计划体制改革的再思考

十年城市计划体制改革的实践证明, 按照以往的基本思路, 难以深化改革, 难以摆脱“两难”的困境。因此, 必须用新的思维方式, 重新构造城市计划体制改革模式。

1. 二者必居其一——新、旧两种计划体制模式的选择。

目前, 我国计划体制改革面临着两种选择, 一是按原有思路, 走在传统计划体制基础上的修补与翻新, 或者说, 以旧的计划体制为基本框架, 进行局部改进。这必然会出现一方面

实行着新体制，另一方面旧的体制仍起作用，造成一系列的“双轨制”，互相冲突与摩擦，使新旧两种体制的作用互相抵销。实际的结局可能是以新的形式复制旧的体制，导致旧的计划体制重新复归。

另一种选择是，用新的思维方式，打破旧体制的老框框，建立适应商品经济的全新的计划体制。这可能会产生一定的经济社会震荡，但如果复制旧体制，则可能会引起更大的政治、经济、社会问题。

倒退是没有出路的。改革中的问题只能用更深入的改革来解决。只有一往无前，克服重重困难，敢冒一定的风险，选择全新的计划体制。

2. 改革的具体目标——城市计划自主，企业独立经营。

在社会主义条件下，以放权让利为核心的改革，必然结果是：一放就乱，一乱就收，一收就死，一死就叫，一叫又放，一放又乱……。我们再也不能走这条恶性循环的老路了，而重点应放在如何建立商品经济新秩序上。一方面能使宏观经济协调，兼顾国家、企业、个人三者利益关系；另一方面，计划体制改革要有利于创造良好的社会经济环境，建立与完善市场体系，使城市、企业能在平等的条件下开展竞争，增强城市、企业内部的活力与压力。

党的十三大提出“国家调节市场，市场引导企业”的改革目标，其目的在于改变国家直接管理企业的状况，逐步转向间接管理。国家通过经济、法律、行政等手段，调节市场供求关系，创造适宜的经济社会环境，以此引导企业正确地进行经营决策。虽然在实现这一目标的过程中，尚有许多具体问题需要在实践中不断探索与解决，但就全国整体上讲，“国家调节市场，市场引导企业”，还不失为一种较理想的改革目标。

但是，城市计划体制改革，相对全国来说，是一个中观的改革层次。它既受国家宏观改革的制约，也应有其自身的某些特点，不能照搬照套全国的改革目标。例如，我们可以套用“国家调节市场，市场引导企业”，设想城市代表国家调节市场，即实行“城市调节市场，市场引导企业”这一经济运行方式。但由于市场决不是孤立的市场，而应是全国统一的市场。而城市毕竟有地域相对狭小的局限性。例如，从全国来讲，当市场上出现某种产品严重短缺或积压过剩时，国家可通过调整经济政策，运用经济、法律等手段，引导社会资源重新配置，达到供需平衡。城市就迥然不同。各城市的资源，特别是自然资源是一个既定的量，是由客观存在决定的。某种资源的充裕或短缺是一种不可避免和不可改变的长期现象。这也是体现各城市的特点和优势与劣势的一个方面。各城市不可能通过调整经济政策，促使资源重新配置的方法，解决本城市市场供需之间的全部平衡问题。

因此，“国家调节市场，市场引导企业”，虽可作为城市计划体制改革的方向原则，但城市计划体制改革还应有更具体、更实际的内容，与国家整体改革目标相衔接和配套。

我们设想，城市计划体制改革的具体目标是：城市计划自主，企业独立经营。

所谓“城市计划自主”，是指城市与国家的关系。即城市的经济与社会发展计划的编制、调节政策的制定、以及计划实施过程等全部由城市自主地进行，自负其责，不再需报请国家审批；国家对某些城市一般也不再有任何特殊优惠政策，对生产建设也不给予财政、物资上的无偿支持。这样，既可减少管理层次，提高办事效率；又可消除城市对国家的依赖性，调动城市实干的积极性，而不是向国家讨价还价的积极性。这就不是简单的放权让利，而是加重城市计划管理的责任与权力，促其向内使劲。

所谓“企业独立经营”，是指城市与企业的关系。即企业不再隶属于政府或主管部门，实行独立经营，完全经济核算，以增强企业的压力与活力；政府一般也不再给某些企业以特别

扶植与照顾，不再给企业的特殊优惠政策或财力、物力上的无偿支持，不再直接插手企业的生产与经营活动，以消除企业对政府的依赖性。

综上所述，城市计划体制改革的方向与目标可综合为“国家调节市场，市场引导企业；城市计划自主，企业独立经营”。这一改革的方向与目标具有双重涵义：其一为国家计划体制改革的目标，它当然也应是城市计划体制改革的方向；其二为城市计划体制改革的具体目标。这就可显示出目标的层次性。这一双重目标的涵义可概括为：国家运用经济、法律与行政等手段，调节市场供求关系，实现国家整体计划目标；城市根据国家政策指向、市场供求状况以及自身的特点与能力，自主地制定城市经济与社会发展计划，并制定相应的调节政策；企业根据市场供求状况，考虑国家、城市的调节政策和计划目标，自行决定生产经营方向，实行完全独立核算，自负盈亏。这里要着重指出，以上表述中有一个重大的差别，即“城市根据国家政策指向”，“企业根据市场供求状况”，这主要是区别政府的职责与企业的职责问题。城市作为一级政府，应对国家负责，与国家保持一致性；而企业作为商品生产者，主要是面向市场。

很明显，按上述改革目标，城市与企业各自的职责是：城市统一规划，统一政策，硬化约束条件，创造适宜的经济与社会环境；企业独立经营，自负盈亏，平等竞争，照章纳税。对某些关系全局的重要产品，如确有必要，国家或城市可向企业实行加工订货，等价交换。

四、几项配套改革

实现上述改革目标，需要从思想、政治、经济、法律等方面进行一系列的配套改革。

1. 观念的改革——确立商品经济新秩序观。

十年城市计划体制改革中产生的问题，最深刻的原因恐怕是人的观念上的滞后性。如果观念上不进行一场深刻的革命，改革既难推行，更难深入。

长期以来，我们在批判资本主义思想的同时，却忽视了反封建思想。那种所谓“父母官”的思想，或官本位的思想一直顽固地存在着、发展着，似乎“官”才是人民群众的主宰，是企业的主宰。一切社会生活与经济生活都得由政府包办，由大大小小的官们说了算。否则，就会不可避免地产生“自发性、盲目性、破坏性”。因此，政府部门的“封建婆婆观”、“慈父慈母心肠观”便愈益发展。不论大事小事，总担心不直接插手管一管，社会经济秩序就会搞乱。视企业为三岁孩儿，唯恐不会走路、不知冷暖、不知饥渴。瘦了给它增加营养，胖了设法使它减肥，以此来维持经济上与心理上的平衡。结果是，政府直接插手越多，事情往往越糟，造成直接管理的无序性，重心常变，管不了也管不好。越是出现这种情况，政府就认为越是要管，结果是越发不好收拾。例如投资规模膨胀，我以为主要矛盾方面在政府而不在企业，在上级而不在下级。假如没有政府的投资冲动，没有政府大量的财力物力支持或特殊优惠政策，企业也决不会产生无限的投资欲望。如果国家没有投资不足的压力，也不会产生靠发票子度难关的念头，通货膨胀、物价上涨过猛的问题也不会出现。

我国实行的是有计划的商品经济，商品生产与商品交换的发展，企业客观上要求自主、平等，减少政府的直接行政干预，建立适应商品经济的新秩序。这就需要在观念上进行一场革命。事实上，这是改革的首要问题。

目前，政府的政策效率递减是一种普遍存在的现象。究其主要原因，恐怕是由于政府有“慈父慈母”般的心肠，直接管理企业的活动太多，而企业的商品意识、自主意识日益增强的

缘故。产生了“下层不服管，上层管不了”的情形。因此，只有确立商品经济观，使计划管理体制适应商品经济发展的内在要求，才能变无序为有序。否则，仍按旧的观点进行改革，过多地直接管理经济活动，可能会加速封建官僚阶层的形成。

2. 釜底抽薪——割断政企之间的直接经济与行政组织联系。

在旧的计划体制下，政府及其官员之所以能直接干预企业的经济活动，而企业也依赖政府，并“希望”政府直接管理，是因为企业与政府之间存在着密不可分的经济与行政组织联系。企业的人财物、产供销，很大程度上由政府直接安排，企业领导人由政府任命。就是说，企业依赖政府，政府直接管理企业，有其深刻的经济政治基础。因此，企业领导人更多地是贯彻政府官员的意图或指令，对政府负责，而企业的经营好坏有政府及其“父母官”操心。

建立新的计划体制，要对政企之间的上述经济、政治关系进行彻底改革。取消所有企业及其领导人的行政级别，企业(公司)的领导人完全由企业自行选举产生。选举结果既不需上报政府批准，也不必上报备案。法人代表只需报司法与经济监督部门备查。就是说，政府不再有任命企业领导人的权力，企业也不再隶属于政府领导。在计划管理上，政府只作统一规划和相应的经济调节政策，以此引导企业行为，不允许直接干预企业的生产经营活动。投资完全由企业自行决定，政府无权也无责任向企业提供无偿支持，无权无偿调拨企业的人财物资源，无权对个别企业实施优惠。企业无权，也不允许向政府申请无偿投资和特殊照顾。

有的同志会担心，这样是否会产生生产的无政府状态，使宏观经济失去控制？我们的回答是否定的。这里关键是政府及其官员的管理水平与能力。如果政府把主要精力集中在调查研究上，而不是直接干预企业的经济活动。集中研究与把握市场经济活动的总体变动趋势，并根据这一趋向制定科学的发展计划，以及相应地制定正确而合理的经济调节政策。一般说来，企业就会沿着政府政策所指示的轨道运转。结果，就会使各种复杂的经济活动在非均衡中实现均衡，大体符合政府的计划目标。这里还涉及到均衡与非均衡的认识问题。实际上，在经济发展过程中，并不存在绝对意义上的均衡，而是非均衡性推动着经济的发展。在商品经济条件下，情况更是如此。我们的计划管理及经济调节政策的制定工作，就是反复地解决经济发展由非均衡状态向暂时的、相对的均衡状态转变的过程。非均衡是绝对的，长期的，均衡是相对的，暂时的。无论选择什么管理体制，采用什么管理方法，都是如此。

3. 规范政府与企业的行为——制定相应的法律、法规。

为了确立上述政企关系，必须制定与健全相应的法律、法规，加强经济监督。凡政府及其官员直接干预企业的生产与经营等活动，致使企业蒙受损失者，企业可向司法部门控告，追究当事人的经济与法律责任；凡企业违法经营，偷税漏税以及危害正常的社会经济秩序等等，政府及经济监督部门可向司法部门控告，追究企业法人或当事人的经济与法律责任。如此等等。使政府及企业的职责、权利、义务以法律的形式确定下来。

为了使司法、经济监督部门执法不阿，顺利地开展工作，保证新的计划体制与经济秩序的建立，司法、工商行政管理、审计等部门应实行工作独立，行政组织上也不再隶属于某一级政府，而实行垂直领导，避免政府对司法与经济监督部门的直接干预，干扰正常工作。

建立新的城市计划管理体制，还有许多问题需要研究解决。如财政信贷体制、投资体制、价格体制等等。但是，在以往的计划体制条件下，几乎不可能解决这一系列的难题。而实行新的体制，则上述问题可能不难解决。至少是可为解决上述问题创造决定性的条件。