

经济发展战略与全民所有制经济体制的改革

刘 光 杰

一、经济发展战略与经济体制之间的区别与联系

从广义上看,经济发展战略包含经济体制方面的内容,因为社会主义经济的发展,当然包含经济的各个方面,例如,确定社会主义经济发展战略目标,也应当包含经济体制方面的目标在内;当经济体制的某些方面不适应经济发展的要求,并且成为制约经济发展的决定因素时,经济体制的改革也应成为经济发展的战略重点。但是,从狭义上看,经济发展战略同经济体制又有区别。经济发展战略主要研究社会主义经济增长的问题,或者说从生产力的角度研究社会主义经济发展的问题,如确定社会主义经济发展战略目标、战略重点、战略部署诸方面的问题;经济体制主要研究社会主义生产关系方面的问题,或者说从生产关系的角度研究社会主义经济发展的问题,如确定社会主义经济的动力体系、信息体系、调节体系诸方面的问题。

当我们从狭义上把经济发展战略同经济体制看作是二个有区别的事物时,我们同时也要看到它们之间的联系。

在理论上,经济发展战略同经济体制之间的联系,体现着生产力同生产关系之间的关系。由一定经济发展战略所确定的经济发展水平,往往制约着一定的经济体制及其调整;而一定的经济体制也往往制约着一定的经济发展战略目标和战略重点的实现。二者互相制约、互相促进。经济发展战略同经济体制之间的这种相互促进又相互制约的情况,在我国近几年的经济发展和经济体制改革的实践中,时有表现。例如,为了实现农业发展战略目标,需要进行产业结构的调整,在继续抓紧粮食生产的同时,要大力发展水产等多种经营,我国有丰富的水产资源(水库、湖泊、塘堰等),完全有条件去迅速发展我国的水产事业。但是,实际的情况是,由于地区之间、地区与部门之间、单位之间在投资管理与收益分配方面存在的矛盾,在很多地方这些资源并没有得到充分地利用,许多资源被闲置、浪费。又如,我国现有的资金和技术力量本来是很短缺的,如何进用这有限的资金和技术去突击重点,加速薄弱环节的建设,本来是一个关系全面发展的战略问题。但是,由于地区和企业掌握着相当大一部分财力,而我们又缺乏足够的经济调节和约束手段去加以引导,以致一些地区和企业往往从自己

的利益出发，把资金投入一些非重点的建设项目，甚至一些地区重复建设同一类项目，而真正关系经济发展全局的重点建设项目，却缺少必要的资金和技术的保证。以上只是经济体制方面存在的某些不适应之处制约经济发展战略目标和战略重点实现的两个例子。

另一方面，我国过去形成的经济体制，很多方面存在同生产力发展不相适应的缺陷，因而需要进行改革，这已是确定无疑的事情。但是，进行经济体制改革，将会在国家财政收支关系上带来新情况，首先，经济体制改革的一个重要内容是要使企业成为一个享有自身特有经济利益和相应经营自主权的经济实体，同时也要适当扩大地方的财政权力，这都会使国家集中的财政收入相对地减少；其次，改革分配制度，消除分配上的平均主义，贯彻按劳分配原则，在我国现时情况，只可能增加职工工资来拉开职工分配上的差距，而不可能用减少部分职工工资的办法拉开差距，在职工工资是由国家财政支出的范围内，必然会增加国家财政支出，在职工工资是由企业支付而列入成本支出的范围，则有可能增大产品成本而相应减少通过利税上交的国家财政收入；再次，改革不合理的价格体系，大多数情况是要提高偏低的产品价格，如农村产品收购价格、原材料价格等。提高农副产品收购价格，将直接增加国家的财政支出，并增加由国家财政负担的居民物价津贴；提高原材料价格，会增大企业生产成本，从而有可能减少通过利税上交的国家财政收入。即使从以上三方面的情况来看，经济体制改革的顺利进行也要求有一个正确的经济发展战略，即同我国现有国力相适应的经济发展战略。如果经济发展规模超越了我国现有的国力，将会使我国的经济体制改革因缺乏必要的财政承受力而无法正常和深入地开展下去。而且，超高速增长、高积累，也会使供求矛盾突出从而使价格上涨，妨碍价格体系的调整。供求矛盾突出，也妨碍计划管理体制、物资管理体制的进一步放开。以上讲的是经济发展战略制约经济体制改革的一些可能的情况。

在这里，我们主要从全民所有制经济管理体制的角度，研究如何使它去适应经济发展战略的需要。从我国现阶段全民所有制经济的管理体制来看，如果从实现经济发展战略的角度来考察，问题似乎还是在以下两方面：第一，国家、集体（企业）、个人（职工）三者利益关系的协调问题，也就是所有制关系问题。第二、集权与分权、计划与市场的关系问题。利益关系主要解决动力问题，集权与分权，计划与市场主要解决决策与调节机制问题。

二、经济利益关系的协调与全民所有制的完善

改革和完善我国现阶段的全民所有制或国家所有制经济，必须正确认识我国现阶段国家所有制经济的性质和特点。

长期以来，我们是把我国现阶段的国家所有制经济看作就是马克思所分析的成熟社会主义阶段中的社会占有制经济，并且按照社会占有制经济的性质和特点来处理国家所有制内部（主要是国家同企业之间）的经济关系，建立国家所有制经济的管理体制。

什么是马克思所分析的社会占有制经济的性质和特征呢？这就是全部生产资料归整个社会所有，社会将由一个经济中心对全部生产资料进行管理和支配，根据社会的需要，以直接计划的形式组织产品的生产、分配和交换活动，并且由社会直接保障和满足每一个劳动者的利益，除了全社会共同的利益，每一个企业不再存在各自特有的经济利益，劳动者的个人利益直接依存于整个社会，而同企业的经济利益没有任何直接联系，企业也没有经营的自主权。可以看出，我国过去国家所有制经济的内部关系，主要是国家、企业、劳动者三者之间的经济关系，以及国家所有制内部经济管理体制，正是按照社会占有制的这些特点和原则建

立起来的。

但是，我们知道，马克思所分析的社会占有制经济，是在生产力已经有了相当高度的发展，生产社会化程度比较高，劳动生产率也比较高的社会主义已经处于成熟阶段时所建立的一种所有制关系。在现今的各个社会主义国家中，还没有哪一个国家已经达到了这个阶段，我们中国就更不用说了。

作为尚处于社会主义初级阶段的中国来说，我国现阶段的国家所有制经济还是一种不成熟的社会占有制经济，或者说，是从资本主义私有制向社会占有制过渡的经济，是这个过渡中的中间环节、中间站。马克思和恩格斯在未来共产主义（包括社会主义阶段）所有制问题上曾经有过这样一个思想，从资本主义私有制到共产主义社会占有制，将会经历一些中间阶段（环节）作为过渡形式，这些中间环节具有合作生产的性质。恩格斯在给倍倍尔的信中，曾经很明确的谈到了这一点。他说：“在向完全的共产主义经济过渡时，我们必须大规模的采用合作生产为中间环节，这一点马克思和我从来没有怀疑过。但事情必须这样来处理，使社会（即首先是国家）保持对生产资料的所有权，这样合作社的特殊利益就不可能压过全社会的整个利益。”^①马、恩的这个重要思想已为社会主义各国建设的实践证明是完全正确的。我国现阶段的国家所有制经济可以说是这些中间环节或过渡形式的一种。马、恩这里讲的作为中间环节的合作生产，看来不是指的集体所有制经济，而是指的国家所有制经济，因为这类合作生产必须“使社会（即首先是国家）保持对生产资料的所有权”，但这种国家所有制还不是完全的社会占有制，因为它明确地承认了“合作社的特殊利益”。当然，合作社的特殊利益并不是充分的，它必须服从（不能压过）全社会的整个利益。因此，我国现阶段的国家所有制经济可以说是合作生产的一种变异形态，它具有社会占有制同合作生产两重性质，一方面，国家作为社会的代表占有和支配生产资料，它要代表和体现全社会的整个利益；另一方面，国家所有制企业仍然是一个有着自己特殊经济利益，从而具有一定的经营自主权，从事即立经营、独立核算的经济实体，并且进一步使国家所有制企业仍然是一个相对独立的商品生产者，即使是国家所有制企业之间的交换，也还要采取商品交换的形式。

这样，在处理国家所有制经济内部国家同企业之间，企业同企业之间，国家、企业同职工之间的关系上，就应当从国家所有制经济的这种性质和特征出发，并建立相应的经济管理体制，而不能象过去那样，只看到国家所有制具有社会占有性质的一面，而否定它具有合作生产的性质，仍然是相对独立的商品生产者的一面；在管理体制上，只强调全社会的整个利益，而不顾企业的特殊利益，只强调国家的集中统一，而忽视企业一定的经营自主权，只强调直接计划调节，而忽视市场调节，只强调行政手段的作用，而忽视经济手段的运用。现在，改革和完善社会主义国家所有制经济管理体制，不是简单地来抛弃国家所有制这种经济形式，而是要克服过去由于对国家所有制经济性质和特征的认识上的片面性而产生的缺陷。

当然，问题还不止是要正确认识社会主义现阶段国家所有制经济内部所存在的极其复杂的经济利益关系，重要的是要找到把这种复杂的经济利益关系结合起来和统一起来的恰当的经营方式。过去那种国家所有制经济由国家（通过其主管部门）直接管理和经营，企业的各项经济活动，人财（包括盈利）物的调配，统统置于国家控制和管理的的经营方式，看来不能很好地把国家所有制经济内部的经济利益关系协调起来，特别容易损害企业特殊利益。

国家所有制企业是社会主义国家所有制经济的细胞和有机组成成分，它对社会或国家首先承担着责任，即企业要以自己的经济活动（包括生产符合要求和需要的产品，提供盈利）去实现和维护社会（国家）的整个利益，正是这一点使国家所有制企业同任何其它私有制企

业有根本的区别。我国现阶段的国家所有制企业在对社会承担责任的前提下，也要实现自己的特殊利益，以求得自身更迅速地发展，并为本企业的职工谋取更多的利益。国家所有制企业要履行自己对社会的责任，同时实现自己的特殊利益，需要有相应的经营自主权作保证，以便让企业能更好地适应社会发展的需要，去经营好自己的企业。因此，从社会主义国家所有制企业的角度来看，能够把责、利、权这三者有机统一起来的经营方式，才是符合我国现阶段国家所有制经济性质和特征的经营方式。任何把三者割裂，或者只讲企业对社会的责任，而不顾及企业的利益和经营权利，或者只强调企业的利益和经营权利，而不顾及甚至损害对社会的责任都是违背我国现阶段国家所有制经济的特征的。我们改革的目标之一也是要建立起一个能够使国家所有制企业责、利、权这三者有机统一的经营机制。

改革的实践给我们创造了把国家所有制企业责、利、权三者有机统一的较好的经营方式，这就是经营承包责任制。在这种经营方式下，第一、企业的经营者（他可以通过招标的方式选任，也可由原经营者担任）通过企业的经营承包任务而对社会承担责任，以维护社会的整个需要和利益。如承包可以规定企业必须完成的产品产量、产值、新产品开发、技术更新改造、资产增殖、以及上交利润等等。通过这些承包任务的规定，仍然体现了国家对企业的经济活动在一定程度上的控制，使之更能适合社会的需要。同时，通过企业对国家的利润上交，也体现了国家所有制经济的所有权在经济上的实现。第二、承包企业在保证完成承包任务（附有经济的和法律的约束）和遵守国家法令的前提下，国家对企业的经营活动不再进行直接的干预，企业有较大的自主权，根据市场需要，发挥经营者和职工的聪明才智和积极性，挖掘企业潜力，努力增加生产。第三，承包企业在完成规定的承包任务以后，不仅可以得到应得的利益，而且对于超过承包任务多收的部分，也可以全部或部分留归企业，用以发展本企业，增加职工福利奖金和承包经营者应得的收入。

承包经营责任制既坚持了生产资料的国家所有制的性质，并且在某种程度上保留了对企业一些经济活动的控制，同时又使企业改变了原来作为行政单位附属物的地位，成为具有较大经营自主权的相对独立的商品生产者，有利于调动企业的积极性，增强企业的活力，对于大中型国家所有制企业，这是一种较好的、比较符合我国国情的经营形式。由于国家所有制企业存在着极大的差异，行业不同、规模不同、产品在国民经济中的作用和市场上的供求状况也不同……，因此承包经营责任制的具体形式和内容也有多种多样，从目前已经出现的形式来看，就有“两保一挂”（即一保上缴利税数额，二保技术改造任务，企业工资总额与上缴利税挂钩）承包经营责任制；上缴利润基数包干超额全留（或分成）责任制；工资总额同经济效益指标挂钩责任制；企业经营责任制；企业资产经营责任制；厂长（经理）任期目标承包责任制；亏损包干责任制，等等。^②有些承包经营责任制除了规定有上缴利税任务外，还有开发新产品，保证资产增殖，完成工业产值和主要产品产量、成本降低率、质量、技术改造等方面的任务。与企业承担的责任相适应，企业拥有的经营自主权与享有的经济利益也会有差别。

改革的实践还向我们提供了一种适宜于小型国家所有制企业（特别是商业和饮食服务行业）采用的较好的经营方式，这就是租赁经营。有人把租赁经营当作是承包经营责任制中的一种，这是不准确的。从广义上讲，租赁经营也可以说是一种承包经营，但严格说来，二者是不同的。租赁经营是指企业资产所有者将企业资产出租给承担人，承租人在按合同规定交付企业资产所有者一定的租金以后，便获得了对企业资产的经营权，自主经营，自负盈亏，不再受企业资产所有者的任何干预，这里真正实现了所有权同经营权的完全分离，企业

资产所有权的实现仅仅表现在所收取的租金上。租赁企业的承担人要保证所租企业资产价值不受损失，要负担资产价值减值所造成的损失，当然也可享受资产价值增值（指非价格因素）所造成的利益。由此我们看到，“承租”与“承包”二者在企业资产所有者同经营者之间的关系上是有所不同的。在相赁企业，企业资产所有者同承租者完全是两个法人之间的平等关系，资产所有者对企业的经营活动不能再施加任何影响。而承包企业，虽然企业也取得了法人资格，承包者是法人的代表，但企业资产所有者同承包者还不是两个法人之间的完全平等的关系。对承包企业的某些经营活动，在一定程度上还要体现资产所有者的经营意志，受其控制和约束。这也表明，无论是承包经营还是租赁经营，都是有其一定的适用对象性的。对于一些国家所有制小型企业，特别是商业、饮食和服务性企业，经过租赁这种形式，也可逐步转变为个人所有或集体所有制经济。

股份制经济能否作为国家所有制企业的一种经营形式，在理论界还存在着不同的认识。我认为。股份制经济在下述两种情况下，是完全可行的。其一，某些小型国家所有制企业，为了筹集资金，同时也为了吸收一部分劳动者就业，因而在这一部分劳动者中发行一定数额的股票，并作为吸收参加工作的条件（即所谓“以资带劳”），劳动者既是该企业的职工，又是该企业的股东，从而使这类企业具有了股份制经济的性质。其二，在横向经济联合中，出于经济发展的需要，一些企业可以以股份制经营的形式，实行联合经营。如果参加股份制经营的两个或两个以上的企业都是国家所有制企业，那么，这种股份制企业仍然是国家所有制经济；如果参加股份制经营的企业都是集体所有制企业，那么，这种股份制企业仍然是集体所有制经济；如果参加股份制经营的企业既有国家所有制企业，也有集体所有制企业，甚至还有个体经济，那么，这种股份制企业实际上是一种混合经济。因此，股份制企业并不是一种特定的经济类型，它只是一种经营形式，它的经济性质是由各参加股份制企业的各成员的经济性质决定的。由横向经济联合所形成的股份制经营形式，在我国现阶段当然会是很有生命力的。

现在的问题是，我国现有的国家所有制企业，特别是其中的大中型企业，能否将其现有资产折合成相同金额的股票向社会（包括个人和本企业职工）出售，从而使国家所有制企业成为股份制企业，使社会上任何人都可能成为这个企业的股东，这个问题的确是值得慎重研究的。因为第一，在企业改变为股份制企业以后，如果私人掌握的股份大于国家掌握的股份，那就有可能改变企业的国家所有制经济性质；第二、如果国家仍然掌握企业股票的大多数，那么企业的经营活动就仍然置于国家的控制之下，因此，想通过股份制经济来改变企业同国家之间关系的目的是仍然没有达到。当然，对这个问题，我们也可以进行试验，让实践来作出总结和回答。

三、决策体系、经济调节机制与计划管理体制的完善

社会主义经济发展战略目标和战略重点的实现，往往涉及到一些重大经济活动的决策和运行，例如产业结构和技术结构的调整，生产力的地区布局，投资结构、方向和重点项目，重要产品的生产和交换，等等。对这些重大经济活动如何作出正确的决策，同时运用正确的经济调节手段，使其符合经济发展战略的要求，自然是一个极为重要的问题。

对经济活动的决策和调节机制，不外乎三种基本的类型：中央集中决策与直接计划调节；企业分散决策与市场自发调节；中央集中决策与企业分散决策相结合，直接计划调节与

市场自发调节相结合。在我国，应当采取怎样的决策体系和调节机制，这取决于我国现阶段经济的基本性质。

社会主义经济是计划经济，这是过去很长一个时期我们对社会主义经济特征的一个基本认识。相对来说，对于社会主义经济仍然是商品经济，对于发展商品生产和商品交换在社会主义经济中的重要作用和意义，我们缺乏足够的认识，甚至总是把商品生产和商品交换看作是同社会主义异己的东西，不是要加以消灭就是要加以限制。现在，在总结过去经验教训的基础上，我们终于开始认识到了，发展商品经济对于我国所具有的重要意义，商品生产不仅是生产社会化的产物，而且也是生产社会化进一步发展的条件，社会主义经济仍然是商品经济。

应当说，认识到这一点无疑是理论上的一大进步。但是，我们不能从一个极端走向另一个极端，从过去只承认计划经济而否定商品经济，到今天只承认商品经济而否定计划经济。应当看到，社会主义经济是计划经济，是由公有制基础上的劳动者的根本利益决定的。在社会主义公有制条件下，劳动者的根本利益是要最合理，最有效地利用现有各种资源（包括自然资源），使生产各要素得到最佳的结合，取得最佳的经济效果，以便更好的满足劳动者的需要，这需要用计划来指导整个经济的发展。特别是象中国这样原来经济发展水平很低的社会主义国家，无产阶级取得政权以后，需要尽快发展自己的社会主义经济，赶上世界经济发达国家的经济水平，同时在经济发展基础上使劳动者的物质文化生活水平有较快地提高，这就往往存在需求不断膨胀的趋势，而现有的各种物质资源（包括技术）供给不足，二者之间会产生较大的矛盾，这更需要对整个经济活动作出有计划的安排，对有限的资源作出计划的使用，以达到合理化。建国三十多年来，在我国资源极其有限的条件下，我国的经济建设却取得了巨大的成就，实行计划经济不能不说是一个重要原因。自由化、分散化，有可能更好发挥各个微观企业的主动性和积极性，但往往使资源得不到合理有效地使用，或者使资源过度被使用（如森林滥砍滥伐，矿产资源被盲目随意开采，等等）或者使资源不能在取得最佳经济效益的条件下被使用；或者造成资源分散使用，不能保证建设重点，如此等等，在资源、供给同需求存在较大矛盾的情况下，它所造成的后果就特别严重。

因此，社会主义经济是计划经济，也是商品经济，即有计划的商品经济。计划经济同商品经济作为社会主义经济的两重属性，在本质要求上是存在矛盾的。计划经济意味着对整个国民经济的发展（特别是宏观经济活动）实行自觉地调节和控制，而商品经济则要求经营的自由，问题的复杂性正在这里。从这里我们也可以看到，我国现阶段的计划经济还是一种不完全的计划经济，即是在商品经济基础上的计划经济，而我国现阶段的商品经济也是一种不完全的商品经济，即是在计划经济制度中的商品经济。从这一点出发，社会对整个经济活动的计划控制不可能是充分的，而商品生产者享有的经营自由（自主决策和自主经营），也不可能是完全的。我们既不能象过去那样，把经营决策权和管理权统统集中在社会或国家的手中，也不可能一切权力归企业，把社会仅仅变成一个经济协调组织。

同时，我们还要看到，经济权力（包括经营决策权与管理权）的形成是以一定的经济利益为基础，一种经济权力的产生也是为着维护实现某种经济利益。所以，社会和各个商品生产者所具有的经营决策权和管理权，应以能维护和实现各自的经济利益为前提。正如前面已谈到的，在国家所有制经济范围内，社会对劳动者承担着直接的经济责任，既然国家是以劳动者代表的身份占有着属于劳动者所有的生产资料，它当然要给予劳动者以经济利益的保障，这样，社会必然要拥有与其承担的责任相应的经济利益；而各个国家所有制企业也是拥有各

自特殊经济利益的经济实体。由于社会主义国家所有制经济内部所存在的这种经济利益关系，无论是社会还是企业，都必然要求对社会经济活动的相应的决策权和经营管理权以维护自身应得的利益，这就是说，对包含生产、分配、交换、消费在内的整个经济活动，在社会（包含不同层次）同企业之间，实行经营决策和管理权限的分层化，将是我国经济体制改革应遵循的基本原则。关于这种经营决策和管理权限分层化的界限，应当是在实践中去逐步探明的。一般来说，宏观经济活动由社会进行决策是必要的，这有利于社会主义经济的健康发展和劳动者基本经济利益的保障。至于所有微观经济活动是否都由企业自己作出决策，如果一切情况正常，当然是可以的，但在我国现实情况下，某些对宏观经济活动决策的实现具有重大影响的微观经济活动，如企业的投资方向和数量，某些严重短缺的重要产品的生产和交换，以及重要产品的价格等等，由社会进行决策可能会更有利于经济的健康发展和劳动者基本利益的保障。

在有计划的商品经济条件下，经济活动决策的实现，一般通过计划机制的引导和约束同纯粹市场机制的调节两种形式。

社会运用计划机制去实现对经济活动（包括宏观经济活动和部分微观经济活动）的决策，尽管也要从社会主义市场需求状况出发同时要尊重市场经济规律，运用各种经济杠杆的作用，但它的确带有比较明显的行政手段的特征，它往往是通过一定的行政层次（包括地区和行业）去逐步实现，这对商品生产者企业的经济活动自然就构成某种约束，对其自主经营是一种背离，因此从纯粹商品经济的角度考虑，人们有充分的理由去否定它。如果我们能够完全运用经济手段的方式，依赖各种经济杠杆的作用，既尊重各个商品生产者企业的经营自主权，使企业的经营活动完全受商品市场规律作用的支配，充分发挥企业的经营活力，又使宏观经济得到有效的控制，使社会总供给与总需求得到平衡，使资金运动同物资运动得到统一，那当然是最好不过的，是我们经济体制改革应当追求的理想模式。

但是，在实际经济运动中，我们却往往会看到，并不是在任何场合和任何时候，运用经济杠杆（如价格、利率、税收）来调节经济的运行都是很有有效的，这种情况是很值得我们认真研究的，我们不当简单地用我们还处在两种体制交替时期，经济杠杆的作用还不配套等等来作说明，而应当去探究它更深层的原因。看来，在有计划的商品经济条件下，我们应当充分重视经济杠杆在调节经济运行中的作用，并且应当为经济杠杆正常发挥调节经济运行的作用创造必要的条件，但另一方面，也不能忽视甚至排斥计划机制（那往往被看作是行政手段）在调节经济运行中的作用。问题在于，需要进一步研究二者作用的条件和范围。

注释：

① 《马克思恩格斯全集》第36卷416—417页。

② 参见于占民、乔成春：《承包经营责任制形式十六种》，载《经济日报》1987年8月3日。