

· 纪念改革开放四十周年 ·

放权 让利和松绑 中国经济改革的起步

萧冬连

〔摘要〕中国经济改革是从放权、让利和松绑起步的。所谓放权、让利、松绑式改革，主要对四个方面：一是对农民，二是对国有企业，三是对地方政府，四是对城镇居民。改革的目的是搞活企业，搞活经济。放权让利式改革的收效各异：在农村，引导出一场深刻变革；在城镇，个体经济得以破茧而出；国有企业改革也取得一些成效，但难如人意。

〔关键词〕经济改革；放权；让利；松绑

〔中图分类号〕D232；K275 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2018)-03-0019-17

Decentralization, Handing over Profits, and Loosening Up: The Beginning of China's Economic Reforms

Xiao Donglian

Abstract: China's economic reforms began with decentralization, handing over profits, and loosening up. The so-called "decentralization," handing over profits, and loosening up primarily involved four entities: first, the peasants, second, the state-owned enterprises, third, local governments, and fourth, town residents. The goal of the reforms was to invigorate enterprises and the economy. However, the effects of decentralization were somewhat different: a profound change took place in the countryside and in the cities and towns the individual economy was able to break out of its cocoon. However, the reforms of state-owned enterprises were somewhat effective, they were still insufficient.

中共十一届三中全会对改革的认识是初步的。从三中全会公报及有关讲话可以看出，当时认为经济体制的主要弊端是权力过于集中，最初的改革思路可以归结为放权、让利和松绑，调动地方、企业和个人积极性^①。这实际上重申了毛泽东 1956 年在《论十大关系》中提出的调动积极性的经济思想。怎么调动积极性？办法有两条：一是将更多的决策权下放给地方政府和生产单位；二是给予地方、企业和劳动者个人以更多的利益。邓小平称之为“经济民主”。放权让利的改革在 1958 年和 1969 年至 1970 年曾经进行过两次尝试。就“放权”和“让利”原则这一点来说，三中全会改革的基本思路与此前有类似之处。但是，这一原则的应用范围大大扩大了：1958 年改革的特点是中央与地方的行政性分权，1979 年以后则更加注重扩大企业的自主权；1958 年改革主要在国有部门中进

行，而 1979 年以后的改革大大扩展了范围，特别是在农村中进行并扩及对外经济关系^②。与调动积极性的经济思想相一致，邓小平还提出了一个新的经济政策：允许一部分人“收入先多一些，生活先好起来”。他说这是一个能够影响和带动全局的“大政策”。^③这一政策首次把利益驱动而不是“革命精神”作为经济发展的主要动力，把人们积蓄既久的利益动机和致富欲望调动起来。所谓放权、让利、松绑式改革，主要对四个方面：一是对农民，二是对国有企业，三是对地方政府，四是对城镇居民。

① 参见《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，《人民日报》1978 年 12 月 24 日。

② 参见张卓元、黄范章主编《中国十年经济改革理论探索》，中国计划出版社，1991 年，第 7—8 页。

③ 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1994 年，第 152 页。

一、为农民让利与松绑

中共十一届三中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》列出25项政策，其中心内容可以概括为两点，一是“让利”，二是“松绑”。

先说“让利”。20世纪50年代以来，中国工业体系的建立很大程度上得益于农业提供的积累。1952年至1978年，农业提供的资金大体相当于同期国家固定资产投资的总额。这主要是通过工农业产品“剪刀差”实现的。尽管70年代后这种转移所占比重有所下降，但绝对值继续增加。^①这种长期的对农业的净提取，是造成中国农村长期贫困的原因之一。1979年后的新政策，最直接的措施，首先是大幅度提高农副产品收购价格。从1979年4月起，先后较大幅度提高了18种主要农产品收购价格。1980年、1981年、1982年又先后提高部分农副产品收购价格。提价幅度是新中国成立以来没有过的。据统计，1950年至1978年近30年间，农副产品收购价格总共提高117.4%，平均每年递增2.8%。而1979年至1982年4年间，农副产品收购牌价共提高24.5%，其中1979年一次提高21.1%。如果包括议价、加价和市场收购部分，农副产品收购价格总共提高41.6%，平均每年提高9.1%。^②其次是调低了征购任务，实行超购加价、奖售政策。水稻地区口粮不足400斤，杂粮地区口粮不足300斤的一律免购。1979年全国粮食征购基数从755亿斤减少到700亿斤，1982年减到606.4亿斤。1978年前，只有粮食、油脂实行定基数政策，其他一、二类农副产品完成统购、派购任务以后也不准自由上市，只能按规定价格卖给国家。从1979年起，对棉花和食糖实行定基数政策，在完成基数任务后，国家加价收购或换购奖售，一些产品可以自由上市交易。^③超基数收购的粮食、食油（包括油料），由原来加价30%改为50%，棉花加价30%。先后对牛皮、棉花、油脂、食糖实行奖售，主要是奖售粮食，实行棉粮挂钩、糖粮挂钩等，还有奖售化肥。^④再次是减免税收和降低农业生产资料价格。1979年，低产缺粮地区免征农业税共47亿斤。同年7月，国家决

定提高农村社队企业工商所得税起征点，放宽新办社队企业减免税收年限（一般地区新办企业3年免税，民族自治县和边境县5年免税），使农民一年得益20亿元。同年9月，国家决定对化肥、农药、塑料薄膜、农用柴油和农用电实行价格补贴，使农民一年少支出20亿元。^⑤

再说“松绑”。停止批判所谓农民的“资本主义自发倾向”，批评把社队的多种经营，社员的自留地、自留畜、家庭副业、集市贸易甚至按劳分配都当作资本主义来批判的做法，停止和纠正“穷过渡”的做法，强调保护人民公社、大队和生产队的所有权和自主权^⑥。在给予生产队自主权和给予农民自由方面，其宽松度大大超过了以往。最初的政策底线有两条：一是坚持“三级所有、队为基础”的人民公社基本制度；二是保障国家对农产品的足额收购。在这个基础上，生产队有权选择自己的经营方式和责任制形式，自主安排生产计划；农民有经营自留地、家庭副业和进入集市贸易的自由。

对农民来说，影响最大的或许是两点：一是摆脱“以粮为纲”的束缚，鼓励生产队大力发展多种经营；二是取消对农民发展家庭副业的限制，允许农民寻找脱贫致富的门路。自留地、家庭副业、集市贸易是人民公社制度下给予农民的“小自由”，作为集体经济和农民收入来源的补充。在人民公社体制下，农民的自留地和家庭副业往往经营得最好、最精细，经济效益最高。1978年，全国农民从家庭副业中获

① 关于前30年工农业产品“剪刀差”的计算，是一个复杂的有争议的问题。由于计算方法不同，得出的结论也大相径庭。国家从农村净提取的资金总额，最高的认为达6000亿元至8000亿元，最低的认为只有2800亿元。不管如何计算，国家工业化积累相当大部分来源于对农业的提取，则是不争的事实。参见武力：《1949—1978年中国“剪刀差”差额辩证》，《中国经济史研究》2001年第4期。

② 《新中国商业史稿（1949—1982）》，中国财政经济出版社，1984年，第385、386、397页。

③ 《新中国商业史稿（1949—1982）》，第387、391、392页。

④ 郭今吾主编《当代中国的商业》，中国社会科学出版社，1987年，第126、129页。

⑤ 《百科知识》1982年第12期。

⑥ 《三中全会以来重要文献汇编》（上），人民出版社，1982年，第275页。

得的人均收入 35.79 元，占到全部人均纯收入的 26.79%^①。然而，为了巩固集体经济，消除农民自发的离心倾向，许多年份对农民的“小自由”设置了种种限制。中共十一届三中全会纠正了把社员的自留地、自留畜、家庭副业当作“资本主义自发倾向”来批判的做法，重新肯定了社员家庭副业是社会主义经济的附属和补充，提出应当在保证巩固和发展集体经济的同时，鼓励和扶持农民经营家庭副业，增加个人收入，活跃农村经济。规定自留地约占生产队耕地总数的 5% 至 7%。据统计，全国自留地由 1978 年的 8500 余万亩，增加到 1980 年的 1 亿亩，所占耕地比重也由 5.7% 增加到 7.1%。有些省、市、自治区大大超过了这个比例。四川省委 1979 年底发出扩大自留地的文件，决定把自留地扩大到占耕地总面积的 15% 以内。^② 1980 年，四川全省自留地总数已占到总耕地的 10% 以上；宁夏规定自留地可占耕地面积 12%^③。山西、陕西、四川等省还将一部分荒山、荒坡、水面拨给农民使用。在新疆、内蒙古等牧区放宽了自留畜的政策。各地取消了对社员家庭副业经营范围、品种的诸多不合理限制。农户自留地的种植品种不再限制，完全由农民根据市场作出决定。取消了限制农民家庭饲养猪、羊、家禽的数量和禁止饲养大牲畜的规定，鼓励发展家庭养殖业，包括养鱼、养珍珠，甚至养水貂之类的名贵动物。^④

与此同时，逐步开放农产品市场和价格。之前几十年，传统的农村集市贸易一直存在着，但日趋萎缩。尤其是在“文化大革命”期间，农村集市贸易是被作为“资本主义的路”来堵的，城市农贸市场基本全部关闭。1976 年底，全国城乡集市只有 2.9 万个，比 1965 年减少近 8000 个^⑤。1979 年，恢复城乡集市贸易，放宽三类农副产品的价格管理，逐步放开农副产品经营许可，集体、个体零售商业、服务业网点大量增加^⑥。农村集市数量迅速增加，1979 年，全国农村集市数即恢复到 3.6 万多个，接近 1965 年的数量。一些传统的集、墟，如早市、露水集、夜市、夜交会、山会、古会、骡马大会等都得到恢复。^⑦ 1980 年和 1981 年，国务院进一步放宽政策，农民可以从事鲜活产品和三

类产品的贩卖；可以进城销售；可以到集市上购买或出售大牲畜；在集镇经营饮食业等^⑧。城市农贸市场也逐步开放，1981 年城市农贸市场达到近 3300 个^⑨。1980 年以后，对粮食、棉花、生猪等国家统购、派购的重要农产品，在完成国家收购计划以后，生产者与经营者可以议价购销。1983 年，茶叶、牛、羊、鸡蛋、水产、水果等取消国家定价，改为议价。1984 年同 1978 年相比，各部门管理的农产品价格，从 113 种减到 50 种，减少一半以上。1984 年 7 月，国务院发文继续减少统购、派购品种，开放一部分木材市场，淡水鱼已全部放开，海水鱼也要逐步放开，鼓励农民从事经商活动。^⑩ 局部的农产品市场开始形成。

二、扩大企业自主权

对体制问题的议论，最初从上到下都把目光集中到扩大企业自主权上，因为现行体制的弊端和矛盾集中反映在企业管理体制上。在传统计划体制中，企业不过是主管部门的附属物。随着经济规模的扩大，企业日常经营的复杂性与行政管理能力有限性的矛盾日趋突出，生产与需要的脱节日益严重；企业没有经营自主权，内无动力外无压力，效率呈下降趋势，加剧了国家财政的困难。事实上，对企业运行僵化和低效率问题，早就有所觉察。1958 年、1969 年

- ① 《光辉的三十五年》，中国统计出版社，1984 年，第 169 页。
- ② 薛暮桥主编 《中国经济年鉴（1982）》，经济管理杂志社，1982 年，第 V-20 页。
- ③ 薛暮桥主编 《中国经济年鉴（1981）》，经济管理杂志社，1981 年，第 IV-14 页。
- ④ 薛暮桥主编 《中国经济年鉴（1982）》，第 V-20 页。
- ⑤ 《新中国商业史稿（1949—1982）》，第 558 页。
- ⑥ 1979 年 4 月，国务院批转工商行政管理局《关于全国工商行政管理局长会议的报告》。参见《新中国商业史稿（1949—1982）》，第 374—375 页。
- ⑦ 《全国已有三万六千多个农村集市》，《人民日报》1980 年 3 月 10 日。
- ⑧ 肖冬连 《崛起与徘徊——十年农村的回顾与前瞻》，河南人民出版社，1992 年，第 50—51 页。
- ⑨ 《新中国商业史稿（1949—1982）》，第 379 页。
- ⑩ 国家体改委、商业部、农牧渔业部 《关于进一步做好农村商品流通工作的报告》（1984 年 7 月 19 日）。

至1970年两次改革预案中，也不只是向地方下放企业，也包括对企业放权让利。孙冶方在1961年后多次指出，经济管理体制的中心问题，不是中央政府与地方政府的的关系，而是“作为独立核算单位的企业的权力、责任和它们同国家的关系问题，也即是企业的经营管理权问题”^①。他主张在计划经济的大框架下扩大企业自主权，或者说向企业放权让利。只是由于“左”倾思潮日烈，批判“物质刺激”“利润挂帅”等所谓修正主义，向企业放权让利并未实行，主要注意力集中到向地方下放企业的“行政性分权”上面，造成“一放就乱，一乱就收，一收就死”的循环，企业乃至整个经济低效问题并没有解决。

1975年，邓小平主持整顿时就提出：“企业管理是一件大事，一定要认真搞好。”^②粉碎“四人帮”以后，国家经委就思考着运作企业改革这件事^③。1977年11月，国家计委向中央提交的《经济计划汇报要点》和《关于加快工业发展的若干问题》（简称“工业30条”）两份文件，都涉及“工业管理体制”问题。开始考虑的改革有两个方面：一个是管理上按专业化协作的原则改组工业，建立各种企业性的公司和联合公司；另一个是给企业放权让利。1978年9月国务院务虚会提出，在今后的改革中一定要给各企业以必要的独立地位，搞活企业，扩大企业自主权。主持国务院工作的中央政治局常委、副总理李先念在会上指出：“企业是基本的生产单位”，“必须认真注意发挥企业的积极性”，要给企业以“经济权限和经济利益”，不能“把各企业当作任何主管机关的附属品，当作只能依靠上级从外部指挥拨动的算盘珠”。扩大企业自主权，就是要找到一条出路，跳出在行政性分权的“老套中循环”。^④1978年12月，邓小平在中央工作会议上的讲话也提到：“当前最迫切的是扩大厂矿企业和生产队的自主权”^⑤。1979年2月19日，《人民日报》社论提出：改革的“当务之急是扩大企业的自主权”^⑥。至少在1978年至1980年，改革的焦点一直放在扩大企业自主权的试点上。

袁宝华回忆说，在扩大企业自主权的问题上，“李先念是走在时代前面的”。为了搞活企

业，频繁派出人员考察国外企业管理先进经验。1977年，袁宝华、李强等考察了英国和法国。回国后向李先念作了汇报，李先念要求国家经委再组团考察日本的企业管理和质量管理。1978年10月底到12月上旬，国家经委组团访问日本。回国后向国务院汇报，华国锋主持汇报会。考察团袁宝华、邓力群、马洪、孙尚清、吴家骏等人都深感必须从理论上提出发展商品经济，而发展商品经济离不开企业根据市场需要来生产。考察团给国务院的报告正式提出在中国发展商品经济的问题和企业改革的问题。袁宝华说，对日本经验的介绍“先念同志听进去了，他说：经济要搞好，首先是企业要搞好，要扩大企业自主权”。1979年初，李先念找袁宝华谈，要求国家经委认真研究扩大企业自主权的问题。国家经委研究室到一些地方调查研究，提出“扩权十条”。3月13日至20日，国家经委在北京召开企业管理改革试点座谈会，与会的企业代表对“扩权十条”都热烈拥护。提交到4月5日召开的中央工作会议，得到会议认可并原则通过。^⑦1978年底、1979年底、1980年春，袁宝华率团先后赴日、美、欧考察，深切了解到国内外企业管理效率的巨大差距，对企业管理体制改革这件事十分热心，希望把国外经验引进中国。1978年底，国家经委访日团回国即成立了质量管理协会。1979年3月3日，成立了中国企业管理协会，袁宝华任会长，邓力群任顾问。协会成立后的第一件事，

① 参见《孙冶方全集》第2卷，山西经济出版社，1998年，第229—242页。

② 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社，2004年，第84页。

③ 贺耀敏《扩权让利：国企改革突破口——访袁宝华同志》，《百年潮》2003年第8期。

④ 《李先念文选（1935—1988）》，人民出版社，1989年，第330、331页。

⑤ 《邓小平文选》第2卷，第146页。

⑥ 社论《必须扩大企业的权力》，《人民日报》1979年2月19日。

⑦ 本刊特约记者《学习外国经验与探索中国自己的建设道路——访袁宝华同志》（三），《百年潮》2002年第11期；贺耀敏《扩权让利：国企改革的突破口——访袁宝华同志》，《百年潮》2003年第8期。袁宝华于1978年6月至1981年3月任国家经委副主任，1981年3月至1982年5月任国家经委主任。

就是举办企业管理干部研究班，系统轮训省级、大城市经委负责人和国有企业管理干部，听取国外企业管理经验，首先是日本经验的介绍。^①

这时，许多经济学家也把注意力集中在扩大企业自主权的改革上。如薛暮桥提出，经济管理体制改革中一个根本性问题是扩大企业自主权。目的是为使企业能够改进经营管理，以最少的劳动消耗取得最大的经济效果。^② 廖季立认为，改革的中心是围绕扩大企业自主权来调整生产关系和上层建筑^③。周叔莲、吴敬琏、汪海波的联署文章提出，关键是必须使社会主义企业自动化，时时刻刻发挥企业的主动性，首先必须承认它在经济利益上的独立性^④。在国有企业改革的倡导者中，还有马洪、蒋一苇。1979年9月，马洪向北京地区社会科学界庆祝新中国成立30周年学术讨论会提交的论文《改革经济管理体制与扩大企业自主权》中提出，“改革经济管理体制要从扩大企业自主权入手”，扩大企业在人、财、物和计划等方面的决策权力^⑤。蒋一苇以提出“企业本位论”而闻名。“企业本位论”认为，国民经济的主体应该是企业，企业不应该是行政部门的附属物，而应该是独立的商品生产者和经营者，是“能呼吸，能吐纳，能成长，能壮大，对外界的刺激能产生自动的反应”的“能动的有机体”。企业应当具有独立的经济利益。^⑥ 蒋一苇的“企业本位论”在当时引起广泛反响，尤其受到企业界人士热烈赞成，并引起中央领导人的重视，蒋一苇的论文在1979年底的中央会议上被选为“参考文件”散发。当然也有反对的，主要是一些中央部门尤其是计划部门，但国家经委十分认同。袁宝华回忆说，蒋一苇的“企业本位论”观点“是在理论上对我们的一个最大的支持”^⑦。

扩大企业自主权的改革试点，在中共十一届三中全会召开前，便从四川率先开始了。1978年8月，时任四川省委第一书记随华国锋访问南斯拉夫，归程中向华国锋提出请求让四川改革先行一步。一是给农民，特别是盆周山区的贫困农民自主决定生产的权力；二是赋予国企改革分配权力，以激发其活力，提高经济效益。同时提出能否将中央直属的军工企业下放地方管理。华国锋同意四川搞改革，但不同

意军工企业下放。^⑧ 1978年10月，中共四川省委选择了不同行业有代表性的宁江机床厂、重庆钢铁公司、成都无缝钢管厂、四川化工厂、新都县氮肥厂、南充丝绸厂等6家企业做试点，逐户核定利润指标，规定当年增产增收目标，允许在年终完成计划以后提留少量利润，作为企业的基金，并允许给职工发放少量奖金。四川的扩权试点得到企业的热烈响应。1979年2月12日，中共四川省委在试点基础上，制定《关于扩大企业权利，加快生产建设步伐的试点意见》（简称“十四条”）。文件提出，要使企业拥有利润提留权，扩大再生产权，联合经营权，外汇分成权，灵活使用奖金权。要求把企业的责权利结合起来，把国家、集体、个人三者利益结合起来，并且决定扩大范围，在100家企业中进行扩权试点。四川之所以“自下而上”选择改革突破口，基于两点认识：一是企业是国民经济的细胞，搞活经济首先要把细胞搞活；二是企业自主权一实行必然引起连锁反应，四面突击，逼得各个部门非改革不可^⑨。其他省市也先后仿效进行扩权试点，如云南省、广西柳州等地。

中央组织的扩权改革试点是从4月中央工作会议以后开始的。5月25日，国家经委、财

- ① 国家经委举办的研究班一直持续到1987年，一共举办了28期。省、自治区、直辖市和主要工业城市经委负责人和大中型国有企业负责人基本轮训一遍。参见《中国企联大事记》，中国企业联合会、中国企业家协会网站，www.ccec-ceda.org.cn。
- ② 薛暮桥《社会主义经济的计划管理——在价值规律问题讨论会上的发言》，《经济研究参考资料》1979年第84期。
- ③ 廖季立《关于改革我国经济管理体制的探讨》，《经济研究参考资料》1979年第172期。
- ④ 周叔莲、吴敬琏、汪海波《价值规律和社会主义企业自动化》，《经济研究参考资料》1979年第50期。
- ⑤ 参见《马洪集》，中国社会科学出版社，2000年，第228—245页。
- ⑥ 蒋一苇《经济体制改革的一个根本问题》，《人民日报》1979年8月14日。
- ⑦ 贺耀敏《扩权让利：国企改革突破口——访袁宝华同志》，《百年潮》2003年第8期。
- ⑧ 李彦一：《重庆计划单列始末——上篇·大幕拉启前夜》，《红岩春秋》2008年3期。
- ⑨ 杨培新《关于经济改革和银行改革问题》，《经济研究参考资料》1980年第93期。

政部、外贸部、中国人民银行、国家物资局、国家劳动总局6个部门联合发出通知，确定在北京、上海、天津选择8个企业作为全国的试点。这8个企业是北京内燃机总厂、首都钢铁公司、北京清河毛纺厂、上海汽轮机厂、上海柴油机厂、上海彭浦机器厂、天津动力机厂、天津自行车厂^①。扩权改革由国家经委组织实施。这项改革同样遇到了阻力。袁宝华说，国家经委面临的压力，“感受最深的就是财政部门”^②。扩大企业自主权近期必定影响财政收入，增加财政压力。因此，从一开始，财政部就与国家经委发生了分歧。扩权建议是李先念提出来的，财政部不能不同意。但财政部确有困难，实在舍不得放。

7月10日至23日，在四川成都召开全国工业交通增产节约工作会议，国务院副总理康世恩主持会议，财政部长吴波专程到会听取意见。成都会议学习讨论了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》《关于国营企业实行利润留成的规定》《关于提高国营工业企业固定资产折旧率和改进折旧费使用办法的暂行规定》《关于开征国营工业企业固定资产税的暂行规定》《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》等五个文件。^③会上围绕制定企业扩权条例，发生了一场激烈的争论。企业代表、四川和云南代表与财政部代表争论了好几个小时。争论的焦点是：扩大企业自主权会不会影响国家财政收入？争论是由云南省扩大企业自主权试点引起的。云南省先后两批50个工厂开始试点，其中省属各系统的30个，地、州、市属的20个。然而，云南的试点没有得到中央部门的支持，中央部门认为，云南省《关于扩大企业权利问题的通知》中的规定，对国家财政收入有直接影响，要求云南省予以纠正。云南省委顶住了，试点没有中断。在会上，云南代表拿事实说明，扩权不但没有影响财政收入，反而增加了收入。1979年上半年云南省的国家财政收入比去年同期增长了13.3%。四川代表介绍了四川的试点经验。四川全省工业利润比去年同期增长17%，而84个试点工厂的利润同期增长却是26%，也比全省水平高50%以上。“水涨船高，发大财的还是国家嘛！”^④一

位领导人听后称赞说：你们把经济工作搞活了，成了一个“孙悟空”^⑤。四川代表的发言很有力，最终说服了财政部代表。许多企业负责人都表示愿意做试点单位。为了尽快推动改革，国家经委在很大程度上接受了财政部的意见，达成妥协。所以五个文件扩权有限，让利也有限。^⑥

7月13日，国务院正式印发五个文件。扩权内容最重要的有两条：一是在利润分配上，给企业以一定比例的利润留成；二是在权力分配上，给企业以一定的生产计划、产品购销、资金运用、干部任免、职工录用等方面的权力，以打破企业是政府机关的附属物，吃国家“大锅饭”的体制。其基本思路是搞活企业，希望把企业经营好坏与企业职工利益挂钩，以调动企业和职工的积极性。《人民日报》《光明日报》等主要媒体对四川、云南等地扩大企业自主权试点的成效作了集中报道和宣传^⑦。随后，各省、市、自治区和国务院有关部委根据国务院的要求，选择各自所属国营工交企业组织试点。1979年底，试点企业扩大到4200个。1979年底1980年初，中共中央和国务院有关机构组织了多次扩权改革试点调查。其中有：1979年10月17日至12月7日，中央办公厅研究室理论组到四川、安徽、浙江三省调查；1979年

- ① 《(经济管理)编辑部举办“经济问题双周座谈会”》，《经济研究参考资料》1979年第144期。
- ② 贺耀敏 《扩权让利：国企改革突破口——访袁宝华同志》，《百年潮》2003年第8期。
- ③ 《中华人民共和国经济管理大事记》，中国经济出版社，1986年，第346页。
- ④ 田林 《扩大企业自主权不会影响国家财政收入》，《人民日报》1979年7月24日。
- ⑤ 李文 《做四化的“孙悟空”把经济工作搞活》，《人民日报》1979年7月25日。
- ⑥ 贺耀敏 《扩权让利：国企改革突破口——访袁宝华同志》，《百年潮》2003年第8期。
- ⑦ 如《企业有了发展生产的内部经济动力——四川省扩大企业自主权试点取得好效果》，《光明日报》1979年7月28日；《云南五十个企业扩大自主权效果好》，《人民日报》1979年8月20日；《闯开了一条办活企业的路子》，《人民日报》1979年8月31日；《四川百个企业迅速扩大再生产》，《人民日报》1979年9月1日；《关键是思想解放勇于实践》，《人民日报》1979年8月31日。

冬，人民银行总行也组织了一个经济改革调查小组到四川调查，走过成都、灌县、乐山、自贡、重庆、渡口等地；薛暮桥带领中财委体制组到上海去看经济改革情况等。调查中发现，“企业的厂长、书记、各经济部门的负责同志，或者是省、市领导干部，积极于改革、致力于试点的都大有人在。尤其是许多基层干部，可说是雄心勃勃、劲头十足”^①。企业职工的态度显然是与其切身利益联系在一起的。扩大企业自主权最直接的好处，就是企业有了一些财力解决职工迫切需要解决的“三子”（儿子、房子、票子）^②问题。1980年5月17日，中共中央、国务院批转国家经委的报告，把地方企业扩权试点的审批权下放给各省、市、自治区。随后，扩权改革试点进一步扩大。到1980年6月，发展到6600多个，约占全国预算内工业企业数的16%左右，产值占60%左右，利润占70%左右。其中上海、天津试点企业利润已达到80%以上，北京已达到94%。^③

扩大企业自主权试点显现出“搞活企业”的最初成效。企业有了一定的改善经营管理、适应市场需求的动力和财力。在经济调整时期生产任务不足的环境下，一些企业自己想办法，依靠市场救活企业。企业自销权为生产资料进入市场打开了一个小小的缺口。钢材市场调节是逼出来的。过去钢材生产的计划性是最高的，1979年调整后，原来“皇帝的女儿不愁嫁”的钢材分不出去。形势所迫，许多企业领导亲自带队四处推销。1979年全国自销钢材81.8万吨，1980年上半年达到84.9万吨。成都无缝钢管厂1980年自销合同部分已占到42%，江苏省1979年冶金产品市场调节部分已占30%至35%。^④率先进入市场的还有机电产品，1979年，上海、北京、江苏、四川、福建、陕西等省市先后开办了一批综合性的生产资料交易市场^⑤。这已然有一点生产资料市场雏形的味道，市场调节机制开始起作用，也为非国有经济获取生产资料提供了一些渠道。因此，扩权改革对市场化的启动还是起了作用的。

三、从扩权到以税代利

扩大企业自主权改革试点，开始时企业是

很高兴的。过去企业既无权又无钱，盖个厕所都要打报告；现在有了点自主权，有了点“自主钱”，开始有了点自我发展的动力。例如重庆钢铁厂因国家削减计划陷入困境，通过自己找市场救活了自己。有了点“自主钱”，企业就可以给职工发点奖金、修点住宅，改善点福利，职工也高兴。企业管理者有了更大发挥余地，所以开始时企业积极性很高。一般试点企业产值和利润增长幅度高于非试点企业^⑥。

理论界对扩权改革寄予很高期待，认为“企业自主权是我们中国当前的特效药”，“为中国的四个现代化找到了必由之路；为中国的社会主义建设找到了内在的动力”^⑦。然而，扩权改革的局限性及其与现行体制的矛盾很快就显现出来。一方面，扩大企业自主权遇到了原有体制和主管部门的阻力，很难达到搞活企业的目标。“名义上是扩大企业自主权，实际上，上头的各层‘婆婆谁也不肯撒手让企业自己当家作主。该‘下放的权力不肯交，不该管的事也滥干涉。”^⑧放权仍然有限，在支配利润留成资金、用人、工资制度、计划外生产等方面企业权力还很小，对搞活企业的作用有限。企业参与外贸和外汇分成的规定完全没有兑现。企业普遍反映利润留成比例偏低，生产发展基金太少，基数年年加大，增长越来越难。^⑨一些企

- ① 中办研究室理论组 《经济体制改革的开端——四川、安徽、浙江扩大企业自主权试点调查报告》，《经济研究参考资料》1980年第51期。
- ② 所谓“儿子”，就是自主安排子女就业；所谓“房子”，就是为部分职工解决住房问题；所谓“票子”，就是增加奖金福利。参见杨培新：《关于经济改革和银行改革问题》，《经济研究参考资料》1980年第93期。
- ③ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第398页。
- ④ 柳克勋 《钢材市场调节把经济搞活了》，《经济研究参考资料》1980年第147期。
- ⑤ 李定主编 《当代中国物资流通》，当代中国出版社，1993年，第57—58页。
- ⑥ 参见《中华人民共和国经济管理大事记》，第398页。
- ⑦ 杨培新 《关于经济改革和银行改革问题》，《经济研究参考资料》1980年第93期。
- ⑧ 谭玉深、李振台 《扩大企业自主权为啥这么难？——石家庄棉纺二厂调查》，《经济研究参考资料》1981年第27期。
- ⑨ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第398、399页。

业要求扩大自销权，受到物资部门或商业批发站的警告。另一方面，改革释放出来的力量与宏观经济目标产生冲突，造成了某种经济混乱现象。预算外固定资产投资大幅增加，使国家压缩基建规模的调整目标得不到落实^①。而且出现许多产品（主要是原材料）“派不下、收不上、调不动”以及大厂吃不饱、小厂到处搞，重复生产、重复建设等情况^②。在没有预算硬约束的制度下，试点企业开始出现“截留税利，乱摊成本，滥发奖金和补贴”等行为^③。政府发觉，企业有了自己的独立利益后，总是倾向于企业自身的眼前利益，而忽视企业的长期发展和对国家的责任。

解决扩权试点与旧体制的矛盾，根本出路是要改革整个经济体制，但当时正处在调整时期，不能骤然进行大改大革。要发挥市场调节作用，必然涉及价格的调整 and 价格体系的改革，然而，尽量保持物价的基本稳定是中央的既定方针，价格体系不能大动。改善企业经营状况必须赋予企业一定的用工权，但安置 2000 万待业青年就业是政府的当务之急。这些都是难解的结。

从 1981 年 10 月起，国务院要求全国工业企业实行经济责任制，强调责、权、利相结合，企业在获得自主权的同时，应当加强对国家的责任，确保在企业盈利中“国家得大头”。扩大企业自主权重点在于解决国家与企业的关系，经济责任制则希望调动企业内部工人积极性，把工人的利益与企业的经营成果挂起钩来。从 1981 年开始，对留成办法做了一些修改，把“全额分成”改为“基数分成加增长分成”。基数分成比例仍然较低，为保财政；增长部分留成比例可以提高些，一般提到 10% 至 20% 甚至 30% 以上，为照顾企业。经济责任制推行很快。据统计，截至 1981 年 8 月初，全国县属以上工业企业实行经济责任制的已占企业总数的 65% 以上^④。

推行经济责任制取得了一些效果，出现了一些达到“三多”（即国家多收、企业多留、职工个人多得）的企业，如当时推广的首钢经验^⑤。然而，推行经济责任制，并没有改变国家同企业的利益博弈，只是改变了形式。在如何

确定计算利润分成的基数问题上，陷入国家同企业的讨价还价。因为不同企业利润增长的潜力不同：原来利润交得多的企业，增长潜力就小，留成也少；原来利润交得少的企业，增长潜力大，留成反而多，这是“鞭打快牛”。^⑥更大的问题是当时计划价格体系极不合理，各行业成本利润率相差悬殊。比如，加工行业利润高，原材料、燃料工业和农机工业利润低；同是纺织企业，搞化纤、混纺的利润高，织坯布的利润低；在一个针织厂内，织尼龙袜利润高，织线袜利润低^⑦。不合理比价形成的利润水平相差悬殊，有一个极端的例子：石油行业成本利润率比煤炭行业高出 100 倍^⑧。比价不合理造成企业之间的利润悬殊和苦乐不均，企业留利高低不取决于其经营是否有方，这无法达到扩权改革预期的激励作用，而且造成了不公平竞争和相互攀比。

从中央角度看，最大的问题是放权让利式改革不能保证“国家得大头”，中央财政收入占

- ① 1979 年预算外投资为 104.91 亿元，比 1978 年的 83.62 亿元增长 25.5%。1980 年猛增到 209.62 亿元，一年间几乎增长一倍。根据《中国统计年鉴（1983）》（中国统计出版社，1983 年）第 323 页计算。
- ② 许涤新《国民经济综合平衡理论问题讨论会开幕词》，《经济研究参考资料》1981 年第 31 期。
- ③ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第 420 页。
- ④ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第 442 页。
- ⑤ 据当时的资料，首都钢铁公司从 1981 年 7 月开始实行承包制，在企业内部层次承包，直到个人。国家承诺完成 2.7 亿元上缴利润任务后，奖金可发三个月的标准工资（当时规定，奖金不能超过两个月标准工资），收效明显。1981 年，首钢总产值下降 1.9%，利润却达到 3.14 亿元，比上年增长 8.2%。这与冶金行业整体亏损的局面形成了对照，当年全国冶金工业利润下降 6.7%。首钢的经验之所以受到重视，还在于它“把国家多收、增收放在第一位”。国家收入增长 8.72%，高于企业留利增长 3.9% 和职工奖金增长 2.26%。参见张信传等《关于首钢推行经济责任制的调查》，《经济研究参考资料》1982 年第 43 期。
- ⑥ 作者对原国家体改委综合司副局长杨启先的访谈（2008 年 8 月 28 日）。
- ⑦ 赵紫阳《研究新问题，把经济改革搞好》，《人民日报》1980 年 4 月 21 日。
- ⑧ 中央办公厅研究室理论组《经济体制改革的开端——四川、安徽、浙江扩大企业自主权试点调查报告》，《经济研究参考资料》1980 年第 51 期。

比下降过多。过去财政收入占国民收入 30% 多,现在只占 25% 至 26%。最近三年银行存款 2100 多亿元,其中各级财政存款 700 亿,企业存款 700 亿,城乡个人存款 700 亿。在 1983 年 3 月 17 日的中央政治局会议上,有领导指出,改革给了企业动力,却没有给压力,企业管理没有什么改善,奖金发得很多。企业富起来了,国家却穷了。财政问题不是简单的财政问题,国家政治上的统一必须有财政做基础。中央掌握的财政过少,妨碍中央统一政策的贯彻,已经发生了调度不灵的现象。光讲农民富,企业富,不讲国家富不行。^①

决策者和一些经济学家都认为,为了保证“国家多收”的利益,应当逐步从利润分成制过渡到以税代利、自负盈亏的体制,也就是把企业向国家上交利润改为交税。其实,以税代利一开始就是扩大企业自主权的一个选项,从 1979 年就在小范围内试点了,1980 年,经国家经委批准,已经在一些企业开始试行这种改革试点。^②到 1981 年底,全国参加试点的工业企业有 456 户,分布在 18 个省、市、区^③。当时了解的国外情况是,除了苏联、东欧以外,其他国家的企业包括国有企业都不交利润,而是交所得税。这样,国务院决定在全国推行“利改税”。不过一步到位还不行,分两步走。1983 年首先实行“利税并存”,对国营企业所创利润,先征收 55% 的所得税,剩下的 45% 再在企业与国家之间确定一个分成比例,一定三年不变。国营小企业按八级超额累进交纳所得税,税后企业自负盈亏,国家不再拨款;但对盈利较多的企业收取一定的利润。^④决策者清楚,第一步利改税不能解决问题,还有一个税后利润分配问题,仍然是利润总额分成的一个变种。但为了防止企业承包的办法大发展,先把阵地占住。因此不赞成大面积推行企业利润包干,强调解决企业与国家的关系不能照搬农民内部的承包办法^⑤。

1984 年推出第二步利改税,即从税利并存转向完全交税。税后利润留归企业支配,奖金在税后利润中提取,可取消奖金封顶,增加激励。为防止滥发奖金,通过征收奖金税实行工资奖金总额控制。决策者很重视第二步利改税,

认为它可以解决两大难题:一是部门地区分割;二是企业组织结构不合理,重复建设,落后挤先进。部门利益、地区利益是上缴利润制度的产物。利改税后,所有企业都向当地税务局交税,在经济利益上与条条块块脱钩。对利改税寄予厚望,认为利改税是一把钥匙,可以解决一系列问题,为城市改革开辟道路。为了解决因为价格和政策因素造成的苦乐不均,在征收固定税率的所得税以外,还设置了一种调节税,即对利润高的企业征收一定比例的调节税。企业基金制——利润留成制——以税代利制是 80 年代初处理国家与企业关系的三步曲。利改税的出发点,虽然有创造条件让企业自主经营、自负盈亏的考虑,但主要是为了保财政,所得税率过高,新创利润大部分被国家拿走,企业仍然没有多少积极性。价格体系不合理,调节税难以平衡苦乐不均,又带来“鞭打快牛”的问题。

四、国营企业的改组和联合

推进国营企业的改组和联合,这被看做是既有利于搞活又有利于调整的一项改革。经过 30 年国家投资,形成了 35 万多个大中小国有工业企业,这是中国经济现代化的基点。然而,这些国有企业束缚于部门所有制和地区所有制之中,部门林立,自成体系,各自为政,小而全,大而全,无法适应现代化大生产的要求。部门林立、管理分散最典型的是机械工业。据当时调查,全国各类机械企业共 10.4 万个(其中大中型企业 1.2 万个,小型企业 9.2 万个),分属工交和国防工业两个系统,从中央到省、

① 房维中:《在风浪中前进:中国发展与改革编年纪事(1977—1989)》(1983 年卷),未刊稿,2004 年,第 60—63 页。

② 参见刘国础:《建立经济责任制是发展工业生产的一项重要政策》,《经济研究参考资料》1981 年第 156 期。

③ 国家体改委关于国营企业利改税问题座谈会的情况报告(1982 年 11 月 12 日)。

④ 《国营企业利改税试行办法》(1983 年 4 月 12 日),房维中:《在风浪中前进:中国发展与改革编年纪事(1977—1989)》(1983 年卷),第 76 页。

⑤ 参见《中国改革开放大事记》,中国财政经济出版社,2008 年,第 76 页。

市、自治区都有两套机构。在工交系统，又有一机部、农机部两个专业机械制造部和30多个中央部的专业机械制造局。国防系统有从二机部到八机部等7个专业机械制造部。各地方还拥有自己的机械工业部门，也分口管理。民用一套，军工一套；中央部门一套，地方一套，各自自成体系，互相割裂，互相封锁。^①在1978年最初的酝酿中，就把工业改组，建立企业性工业公司（总厂）作为改革的重要内容。

最早提出“公司制”的是刘少奇。新中国成立以后，由于受到苏联模式的影响，形成了一套高度集中、以行政命令为主要手段的计划管理体制。为了克服体制上的弊端，1964年初，刘少奇找薄一波、叶林和安志文谈话，设想用联合公司或托拉斯这种组织来改组工业企业。他当时的看法是，中央各部和省、市的厅局都在干预经济，这是超经济的办法。组织企业性质的公司，可能比行政机构管得好一些。他考虑把各部的管理局改成公司，不是行政机关，而是经济组织，这样就可以更接近生产，更接近企业。8月，刘少奇代表中央批转了国家经委《关于试办工业、交通托拉斯的意见的报告》，不久，全国烟草、盐业、汽车、橡胶、医药等12个行业组织了托拉斯。但不久“文化大革命”爆发，刘少奇的尝试也就结束了。^②

1978年，一些地区和部门开始改组工业。1979年9月16日，国家经委转发《部分省、市工业改组试点座谈会纪要》和《关于组织企业性工业公司（总厂）的试点办法》两个文件，要求“进一步开展工业改组试点工作”。此后，在全国扩大了试点范围。^③1979年，根据邓小平的设想，把军工和地方工业两套系统的机械工业统一起来，平战结合，军民结合，管理上搞专业化的联合公司。这涉及8个机械工业部门以及煤炭、轻纺、化工、石油、农垦等诸多部门。中央决定，组建国家机械委员会，由薄一波负责。^④这种公司制尝试，总体上还是设想在计划经济体制下进行改革。然而，在企业的行政隶属关系无法改变的情况下，工业改组的推进很困难。在这种情况下，决策者对企业改组和发展企业之间的横向经济联系，发挥中心城市的作用抱有很大期望^⑤。1980年，国务院

提出在计划的指导下“发挥优势，保护竞争，促进联合”的方针^⑥。7月1日，国务院作出《关于推动经济联合的暂行规定》，要求组织联合“不能用行政命令强行组织”，“不受行业、地区和所有制、隶属关系的限制”^⑦。10月19日，国务院又发布《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》，为保护企业竞争，要求“尊重企业相对独立的商品生产者的地位”，“企业根据国家政策法规所拥有的产、供、销、人、财、物等方面的权力，任何地区和部门不得任意干预”^⑧。其用意在于：通过组织各种形式的经济联合体，加强横向经济联系，逐步削弱政府部门对企业的行政干预。鼓励自下而上、循序渐进地突破地区封锁和部门分割。

1981年，在对经济实行进一步调整时，企业的改组联合被进一步强调。中央领导认为，企业的改组联合“既是调整，又是改革”^⑨。当时叫作“梳辫子”“装口袋”，就是把同行业的合在一起。在4月1日国务院批转的关于工业管理体制改革座谈会汇报提纲和三个附件中，第一个附件就是《关于工交企业改组、联合的情况和今后的意见》。国务院在转发通知中要求各地、各部门“抓紧调整的有利时机，大力推进工交企业按专业化协作原则进行改组和联合，下决心在五年内逐步做好工业组织结构的调整”。当前的重点是从中心城市入手，京、津、沪要以市为主，首先抓好；各省市也要把重点放在主要城市。全行业改组可先在汽车、造船、

① 孙学文、沙吉才：《关于我国机械工业的现状和问题及其调整和改革》，《经济研究参考资料》1980年第188期。

② 参见《与改革同行：体改战线亲历者回忆》，社会科学文献出版社，2013年，第2—3页。

③ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第359页。

④ 参见《与改革同行：体改战线亲历者回忆》，第3页。

⑤ 参见赵紫阳《研究新问题，把经济改革搞好》，《人民日报》1980年4月21日。

⑥ 《三中全会以来重要文献汇编》（上），第579页。

⑦ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第391页。

⑧ 参见《三中全会以来重要文献汇编》（上），第718—720页。

⑨ 《关于工交企业改组、联合的情况和今后的意见》，《经济研究参考资料》1982年第120期。

卷烟等少数行业组织全国性的或跨地区的公司试点，由国务院有关部门直接领导。5月5日，国务院在有关抓紧工交生产的通知中再次要求，“要以工业城市为中心，围绕重点产品，打破部门、地区的界限，逐步把企业合理地组织起来”。^①

改组与联合虽然取得一些进展，但遇到的“阻力重重”。最大的阻力仍然是体制问题，即受到按地区、部门管理企业的体制的束缚。国家经委在一份文件中反映了这种情况：不少中央部委和省级部门设想的，是如何把分属各地的企业收上来或变相收上来，而不是根据国务院决定，支持、帮助和服从中心城市的改组联合。中心城市提出打破地区、部门的改组联合方案，往往受到上级有关部门的阻拦。“这种条条与条条之间、上级条条与下级条条之间，条条与块块之间、大块块与小块块之间各搞一套、互相掣肘的局面，严重地阻碍着改组、联合的顺利进行。”^②

由于受到部门利益和地区利益的阻碍，不得不借助行政的力量干预。“造船工业和上海高桥地区的联合企业就是行政干预加经济办法的产物。”^③ 国务院主要领导人直接推动了上海高桥地区7个企业联合组建石油化工联合企业。1981年7月7日，国务院领导将第18期《财政简报》批给国家经委主任袁宝华，并印发中央财经领导小组，上海陈国栋、汪道涵及石油部、化工部、电力部。他对简报中“可以生产要素实行企业之间的联合”的建议很重视，认为同在一个地区的炼油、化工、热电企业更应该联合。他建议由经委负责，协同上海市委，首先解决上海高桥地区的联合，取得经验，然后再着手搞第二个、第三个。“以上请即组织力量着手”。^④ 在国务院领导推动下，确定了上海高桥地区分属不同部门的炼油、化工、轻工、电力等七个石油化工企业和一个研究所，联合组成石油化工联合企业。^⑤

上海造船公司也是在胡耀邦亲自过问以后才得以成立。上海造船工业多次酝酿把分属不同部门的企业组织起来，都因“部门所有制”难以打破，没有实现。1981年3月，胡耀邦作出明确批示：“实行联合是中央反复考虑已定的

方针，是不可动摇的方针，没有理由推翻这个方针。索性把道理讲透，摆到桌面上来，不能再搞封建割据了，必须搞统一富强，要搞中国的统一富强。思想上要挖挖底。思想上必须尖锐。要搞联合、改组、改造，没有思想斗争是不行的。”国务院主要领导也提出：“只有联合，才能调整、改组、改造、出口，搞出一条路子来，这个突破有重要意义。”在胡耀邦等的敦促下，联合才开始有了突破。由分布在上海、江苏等省、市，分属六机部、交通部等部门的造船企业统一组织起来，成立了上海市造船公司。^⑥

随后，又相继组建了南京金陵石油化工总公司，辽宁抚顺石油化工公司。据统计，1981年以来，新建公司、总厂580个，各种经济联合体730多个。^⑦ 同时着手推动少数全国性重点行业的联合，试办行业协会，建立全国性公司。1980年3月最早成立中国丝绸公司，随后成立的有中国汽车工业公司（1981年12月）、中国船舶工业总公司（1982年5月）、中国石油化工总公司（1983年2月）、中国有色金属工业总公司（1983年4月）、中国国际运输总公司（1983年11月）等。

然而，企业改组联合也出现了一些中央部门和省厅局借机收厂收权的问题。“不少城市反映，中央各部门和省（区）的厅局，都想按条条建立全国性、全省性的专业公司，都要收厂

① 《国务院批转国家经济委员会、国务院体制改革办公室关于工业管理体制深化改革座谈会汇报提纲的通知》《国务院关于抓紧今年工交生产努力增产增收，保证完成国家计划的通知》，《经济研究参考资料》1982年第120期。

② 《当前工业改组、企业联合的一些情况和意见》，《经济研究参考资料》1982年第120期。

③ 《当前工业改组、企业联合的一些情况和意见》，《经济研究参考资料》1982年第120期。

④ 《关于贯彻执行紫阳同志在〈财政简报〉十八期“组织联合可以大幅度提高经济效益”上的重要批示的通知》，《经济研究参考资料》1982年第120期。

⑤ 《当前工业改组、企业联合的一些情况和意见》，《经济研究参考资料》1982年第120期。

⑥ 《当前工业改组、企业联合的一些情况和意见》，《经济研究参考资料》1982年第120期。

⑦ 《关于工业改组、企业联合的基本情况和今后意见》，《经济研究参考资料》1982年第120期。

或收骨干厂，使中心城市的改组、联合很难统筹安排。”^①行政权力过多地介入，组建起来的公司中，大多仍是行政性公司，真正的企业性公司仍是少数。不论是企业还是公司，都还摆脱不掉行政附属物的地位。

五、中央与地方“分灶吃饭”

最初考虑的放权式改革，还有扩大地方的权限。在中国这样一个大国，中央与地方的权力配置始终是改革必须面对的一个问题。这项被称为“行政分权”的改革，就是将由中央掌握的计划、生产、资源分配、投资决策的部分权力和责任下放给省级政府，其核心是财权的划分。原有的财政制度下，国家财政部实行统收统支，地方自留的财政收入很少，仅够地方必要的行政开支和很少的建设费和事业费。所有基建投资大部分由财政部分配给中央各部，再由各部分配到省、各企业，专款专用。地方用于其他方面，中央各部就要收回，所以各省、市、自治区对于财政收支往往漠不关心，能多收的不努力多收，能少支的不努力少支，看到许多开支重复浪费也无权进行调剂。^②

为了解决这种矛盾，1977年和1978年采取了一些局部性改进措施，对一些地区，分别试行了“比例包干”（即按地方财政支出占财政收入的比例，实行中央和地方分成，包干使用）和“增长分成”（即地方财政收入每年增长的部分，按一定的比例，实行中央和地方分成）的办法^③。1979年，中共中央提出“以财政体制为突破口，改革先行一步”^④。财政体制改革预设目标有两个：一方面希望扩大地方机动财权，为地方发展注入活力，调动地方发展经济的积极性，允许一部分地区先富起来；另一方面希望增强地方政府增收节支的积极性，承担起财政平衡的一部分责任，也使地方有解决亟待解决的民生问题的财力。

财政管理体制怎么改革？1979年初，财政部在征求各部门意见的基础上拟定了两种方案。一种方案是“划分收支、分级包干”的办法，这叫彻底分开。划分中央和省、市、自治区的收支范围（哪些税收归中央，哪些税收归地方，哪一级管的企业上交利润归哪一级所有），多收

多支，少收少支，自求收支平衡。分级包干后，“你的问题你解决，我的问题我解决”，“各过各的日子，各做各的打算”。另一种方案是“收支挂钩、全额分成、比例包干、三年不变”。这是一个过渡性方案，按照地方财政收支范围，参照最近三年收支情况，按照包干范围确定一个上解中央和地方留成的比例，三年不变。包干范围内的收入和支出，由地方自行统筹安排，中央不再下达指标。这两种方案都经国务院讨论，提交中央工作会议讨论，并且在4月13日至5月6日召开的全国财政工作会议上征求过意见。在中央工作会议上，各省市委书记们对财政体制改革积极性很高，然而，当拿到全国财政工作会议讨论时，各省市财政厅局长们却顾虑重重，对地方财政包干心里没底。在国务院会议上，中央各部委也有很多担心，担心实行地方包干后各地画地为牢，可能妨碍国家任务的完成，阻碍商品的调进调出，担心主管部门不分配财政指标后说话没人听。国务院认为第一种方案改革比较彻底，但条件还不具备，决定先实行第二种办法作为过渡。之所以倾向于第二方案，因为整个体制没有改革，到底哪些企业归中央，哪些企业归地方，哪些基建项目由中央投资，哪些项目由地方投资，一时提不出来。还有一个原因，就是在江苏试行这种办法两年多，取得了很好的效果，中央和省市区都增加了收入。^⑤7月13日，国务院发出通知，决定从1980年起，对各省市试行“收支挂钩、全额分成、比例包干、三年不变”的办法，同时在四川省进行“划分收支、分级包干”办法的试点^⑥。

然而，很快有了变化。首先是7月15日，

- ① 《关于工业改组、企业联合的基本情况和今后意见》，《经济研究参考资料》1982年第120期。
- ② 薛暮桥《谈谈经济管理体制改革问题》，《经济研究参考资料》1979年第172期。
- ③ 张劲夫《关于一九七八年国家决算和一九七九年国家预算草案的报告》，《人民日报》1979年6月30日。
- ④ 田一农《关于财政体制问题》，《经济研究参考资料》1979年第172期。
- ⑤ 参见田一农《关于财政体制问题》，《经济研究参考资料》1979年第172期。
- ⑥ 《中华人民共和国国民经济和社会发展计划大事辑要》，红旗出版社，1987年，第412页。

中共中央和国务院决定对广东、福建两省实行特殊政策和灵活措施。在财政体制上,广东省实行“划分收支,定额上交,五年不变”的包干办法,福建省实行“划分收支,定额上交,五年不变”的包干办法,给予了广东、福建两省以更大的权限和优惠,执行中收入增加或支出结余全部留归地方使用。^①10月4日至10日,中共中央召开各省、市、自治区第一书记座谈会,讨论1980年计划的盘子。其中关于财政体制,会议确定除了江苏按原定办法再搞一年,广东、福建按中共中央文件规定办以外,要求其他省按四川的办法作准备。^②也就是说,准备提前在多数省份实行原拟定的财政体制改革的第一方案。11月20日至12月21日,国务院召开全国计划会议,最终确定在15个省实行“划分收支,分级包干”的办法^③。1980年2月1日,国务院发布《实行“划分收支,分级包干”财政管理体制的暂行规定》。新体制大体分五种情况:第一种是北京、天津、上海3个直辖市实行“总额分成、一年一定”的体制;第二种是对四川、陕西、甘肃、河南、湖北、湖南、安徽、江西、山东、山西、河北、辽宁、黑龙江、吉林、浙江15省,实行“划分收支,分级包干”的办法;第三种是对广东、福建两省实行“划分收支,定额上交或定额补助”的特殊照顾办法;第四种是对内蒙古、新疆、西藏、宁夏、广西、云南、青海、贵州等少数民族省(区),仍然实行民族自治地方财政体制,保留原来对民族自治地区的特殊照顾;第五种是对江苏省继续试行固定比例包干办法。

新财政体制改过去“一灶吃饭”为“分灶吃饭”,其目标是“在中央统一领导和计划下,各过各的日子”,以此来打破全国吃“一口大锅饭”的局面,增加地方的财政权限,实现事权和财权统一,权利与责任统一,以调动其积极性。同时,改“一年一定”为“五年一定”,也免去了“年年吵基数、争指标”的烦恼。^④实行“分灶吃饭”,当年的财政赤字绝大部分由中央承担,加上在计算地方包干基数时,中央又让给地方30亿元,这样当年中央财政共负担了170亿元的赤字^⑤。“分灶吃饭”的长远影响,是给予了地方政府发展本地经济的动力。

六、城镇集体(合作)和个体(私人)经济的恢复

70年代末80年代初,城镇集体(合作)经济和个体(私营)经济之所以获得了新的发展契机,根源于一场就业危机。70年代末,中国面临一系列社会问题,最具“爆炸性”的社会问题也许就是大量城镇劳动人口的就业问题。1979年,城镇积累的待业人员近2000万,达到新中国成立以来待业人数及占人口比重的最高峰。大城市就业压力更大。如北京市待业人员40万人,占城市总人口的8.6%,平均每2.7户城市居民中就有一人待业。天津待业人员38万人,占全市总人口的11.7%。如此庞大的待业队伍包括两部分:一是回城的上山下乡知识青年和其他落实政策回城人员;二是新增城镇劳动人口和其他城镇闲散待业人员。而主要是前者。如天津市1978年初仅有2万人待业,由于大批知识青年陆续回城,到1979年猛增到38万人。^⑥1979年4月5日,李先念在中央工作会议上描述就业形势时说:“大批人口要就业,这已经成为一个突出的社会问题,如果处理不当,就会一触即发,严重影响安定团结。”^⑦面对严峻的就业压力,各城市使出了浑身解数,办法大体有三种。一是号召未达到退休年龄的职工提前退休,允许子女顶替。二是实行分片包干,限期解决。为了解决就业问题,要求各个机关、企业、事业单位把职工子女中的待业青年包下来,没有招工指标的,就收进来当长期临时工,提倡一个人的工作两个人干,三个

① 参见《中华人民共和国经济管理大事记》,第349页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展规划大事辑要》,第416页。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展规划大事辑要》,第417页。

④ 陈如龙主编《当代中国财政》,中国社会科学出版社,1988年,第295页。

⑤ 参见《中华人民共和国经济管理大事记》,第372页。

⑥ 庄启东、唐丰义、孙克亮《城市集体所有制经济大有可为——北京市解决劳动就业问题的情况调查》,轻工业出版社,1979年,第2页;李志、王力《关于天津市劳动就业问题的调查》,《天津师大学报》1983年第2期。

⑦ 《三中全会以来重要文献汇编》(上),第148页。

人的饭五个人吃。三是组织待业青年积极发展城市集体所有制企业，广开就业门路。^① 国务院还于1979年4月16日批转国家计委《关于清理压缩计划外用工的办法》，要求当年在已经清理压缩计划外用工的基础上，再清理压缩200多万人^②。

一开始各地政府主要是推行本系统、本企业包干的办法，把职工子女安排进来。然而，这种“分片包干”的办法很快达到极限，而且带来了许多新矛盾，加剧了企业的人浮于事，使企业社会负担加重，这与扩大企业自主权的改革也相冲突。于是，许多地方政府开始把目光转向体制外，在现有企事业单位之外开辟新的就业门路。如北京市从1978年7月开始，组织专门班子对北京的城市社会结构进行调查；1979年3月、4月，又组织调查全市待业青年的数量、分布等情况。两次摸底显示，北京市“大批人无事干，大量事无人干”。从调查中也大体找到了解决就业问题的出路，就是把劳动就业同发展城市集体经济，特别是新兴的生产服务合作社结合起来。^③ 至1979年6月底，全市已有6.1万多名待业青年找到了就业岗位，包括茶水站、酒馆、馄饨挑、搬运、照相、木器加工、缝纫、书画、誊写刻印、织毛衣、钩台布、塑泥人、蜡鱼以及各种临时性的劳动服务等100多个行业^④。著名的前门“大碗茶”就是在这时出现的。7月24日，中共中央和国务院将北京市《关于安排城市青年就业问题的报告》批转全国，肯定了北京市广开就业门路，大力组织集体所有制和各种生产服务事业的做法^⑤。几乎同时，上海、天津、广州、福州等许多城市都采取了类似的做法^⑥。

理论界越来越多的人关注就业问题。薛暮桥回忆说：“1979年初在杭州写书时，听说上山下乡后回城的待业青年要求就业，到省府大院请愿，我看了现场，并同省委书记铁瑛同志讨论过。这一年全国许多城市发生请愿事件，已经影响社会的安定，我对日益尖锐的就业问题进行了研究，认为要解决这个问题，必须纠正‘左’的错误，改革所有制结构和劳动就业制度，改变清一色的两种公有制并存的格局，允许多种经济成分并存。”薛暮桥在3月劳动部召

开的座谈会上发表讲话，7月应邀到中央党校作报告，都提出了这个主张。^⑦ 7月18日《北京日报》、7月20日《人民日报》先后发表薛暮桥的谈话。他指出，采取子女顶替的办法解决并不是根本办法，根本办法还是发展生产，广开就业门路。要广开就业门路，重要一条是要改变劳动管理制度，国家给每人发一个“铁饭碗”的制度已经无法维持下去了。办法只有一个，包不了的事情不要包办，准许待业青年自己组织生产，我们不但不应下禁令，而且应当加以帮助，加以组织领导。^⑧ 薛暮桥的意见引起广泛关注和争论，特别是关于打破“铁饭碗”的说法引起很大反弹，因为这将影响到千百万人的既得利益。但赞成的人也不少，事实上这也是唯一的出路。到了1980年，认识基本上达成一致，并且形成全国性政策。1980年8月2日至7日，中共中央召开全国劳动就业工作会议。会议提出，必须逐步做到允许城镇劳动力在一定范围内流动；逐步推行公开招工，择优录用的办法；要使企业有可能增加或减少劳动力，劳动者也有可能选择工作岗位；在解决劳动就业问题上，要打破劳动力全部由国家包下来的老框框，实行在国家统筹规划和指导下，劳动部门介绍就业、自愿组织起来和自谋职业相结合的方针。8月17日，中共中央将会议通过的《关于进一步做好城镇劳动就业工作》的文件转发各地。^⑨

在1978年以前的计划经济体制下，城镇集

- ① 薛暮桥《城市集体经济大有可为·序言》，《经济研究参考资料》1979年第155期。
- ② 《中华人民共和国国民经济和社会发展规划大事辑要》，第409页。
- ③ 庄启东、唐丰义、孙克亮《城市集体经济大有可为——关于北京市广开就业门路安排待业青年的调查》，《经济研究参考资料》1979年第155期。
- ④ 《北京日报》1979年6月29日、7月31日。
- ⑤ 谭宗级、叶心瑜主编《中华人民共和国实录》第4卷，吉林人民出版社，1994年，第237页。
- ⑥ 本报评论员：《广开门路 放手安排城市青年就业》，《人民日报》1979年6月17日。
- ⑦ 《薛暮桥回忆录》，天津人民出版社，1996年，第349页。
- ⑧ 《广开就业门路必须改变劳动管理制度》，《人民日报》1979年7月20日。
- ⑨ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第395、396页。

体经济一直是存在的。1977年底统计，城镇集体职工约占全体职工的25%，产值约占16%^①。一般来说，集体企业较之国营企业具有更强的自生能力。然而就全国而言，集体经济发展受到很大的限制，集体企业不论经营好坏，职工工资普遍低于同行业国营企业的职工。由“小集体”过渡到“大集体”，由“大集体”过渡到国营经济，被认为是必然的发展趋势。

解决就业问题的急迫性，为城镇集体企业的发展提供了一个历史性的契机。除了原来的由街道或局、区投资兴办的集体企业以外，1979年以后出现了两类新的集体（合作）经济。一类是由国营企业为安置本系统职工子女，腾出厂房、设备甚至车间办起来的集体企业；一类是一些城市的区或街道组织回城知青搞起来的合作社。后一类的合作社开始只是为临时就业而组织起来的，然而它很快得到中央政策的鼓励。1980年8月全国劳动就业工作会议提出的解决劳动就业问题的六条措施中，第一条就是“大力扶持兴办各种类型的自筹资金、自负盈亏的合作社和合作小组，支持待业青年办独立核算的合作社”^②。1981年10月17日，中共中央、国务院发布的《关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》提出10条政策，其中特别强调，新发展的集体经济可以采取劳动服务公司、生产服务合作联社等多种形式，不强求一律，提倡实行较为松散灵活的体制^③。

个体经济的恢复更具有改革意义。在历史上，个体经济在城镇经济中一直占着相当的比重。1953年，中国城镇个体劳动者有900万人，占当时就业人数的一半，分布在工业、建筑业、运输业、商业、饮食业、服务业以及文教卫生界等不同行业。1956年急于过渡，个体工商户和小业主也纷纷加入公私合营行列，全国城镇个体劳动者只剩下16万人。后来有所恢复，1963年一度恢复到231万人。然而在“文化大革命”时期，全国“割资本主义尾巴”，个体经济基本绝迹。到1978年，全国城镇个体劳动者仅有15万人，几乎可以忽略不计。^④城镇个体经济基本上被消灭，自谋职业的渠道被堵死，就业压力剧增。一些人即使成为“城镇闲散人

员”也不能自谋生计。最适合个体经营的零售商业、饮食服务行业全面萎缩，人民生活十分不便。吃饭难、住店难、缝衣难、修车难、购物难等现象各城市普遍存在。

为缓解就业压力，1978年，个体经济政策有了松动。开始时，只对“文化大革命”以前有证照并实际保留下来的个体工商户进行登记发照，许多做法仍服从于“利用、限制、改造”的方针。如经营行业范围，仅限于从事个体手工业和修配业，不许经营商业和饮食业。^⑤1979年以后，在呼吁大力发展集体经济的同时，恢复城镇个体经济的声音也渐次增大。3月，国务院明确提出恢复和适当发展个体工商业^⑥。一些城市的大街小巷又出现了个体经营者的身影，如“在北京街头可以看到一些修补皮鞋等的小摊子，在大小胡同里开始听到吹铜号磨刀修剪的，还有挑着担子爆炒米花的”^⑦。据统计，1979年，全国各省、市、自治区批准开业的个体户约有10万户，比1978年增加70%，总数达到25万户。到1980年7月底，总数已达到近40万户。^⑧在行业上，据说北京市的个体户经营的行业达48种之多。诸如修鞋、修理黑白铁、自行车、钢笔、收音机、轴承、家具、锁、乐器、钟表、笼屉、拉锁、藤器、打字机、木桶、皮件等修理业；理发、洗染、磨刀剪、蹬三轮车、印字、弹棉花、热补轮胎、废品代购等服务业；服装加工、织毛衣、编簸箩、做绢花、做套具、制刷子、捏泥人等手工业生产或加工，以及卖茶水、卖冰棍等^⑨。但基本上仍

① 曾里编《关于城镇集体经济的几个问题》，《经济研究参考资料》1979年第176期。

② 《中华人民共和国经济管理大事记》，第395页。

③ 参见《三中全会以来重要文献汇编》（下），人民出版社，1982年，第1321—1328页。

④ 《中国统计年鉴（1983）》，第137页。

⑤ 李连进主编《私营企业在中国的再生》，天津社会科学院出版社，1992年，第2页。

⑥ 《中国经济年鉴（1984）》，经济管理出版社，1984年，第IV—52页。

⑦ 《中国青年报》1980年6月3日。

⑧ 《放宽政策适当发展城镇个体工商业》，《人民日报》1980年8月21日。

⑨ 《本市已发展个体工商户721户》，《北京日报》1980年7月23日。

然没有超出手工修理服务的限定范围。也有一些城市如上海市的政策更宽些,1979年冬1980年春,上海市工商局在全市各区恢复了个体工商业的登记发证工作^①。1979年11月,武汉市也开始恢复了登记发证工作,而且率先于全国,把一条街——汉正街开放为小商贩集中经营的市场。11月,第一批核发小百货个体工商户营业执照103户。^②汉正街成为一时颇有影响的小商品批发市场。

1980年8月全国劳动就业工作会议以后,政策进一步放宽。这次会议把鼓励和扶持“不剥削他人”的个体经济的适当发展,确定为解决就业问题的六条措施之一,提出“一切守法的个体劳动者应当受到社会的尊重”。为什么发展个体工商户?主要是解决两个问题:一个是怎样搞活市场的问题,一个是怎么解决当前就业的问题。^③8月19日,国家工商行政管理总局负责人以答新华社记者问的形式,向公众阐明了中央关于发展城镇个体经济的新政策,即国务院制定的《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》。第一,放宽了允许个体户经营的行业。总的原则是,只要本人具备一定条件,社会上又有需要,而国营和集体又包不下来的,都可以允许个体经营。如各种修理服务行业、服装加工业、家庭手工业、个体客货运输、房屋修缮、饮食业、小商品、日用杂品、干鲜果品以及鲜活商品的贩运等。第二,允许经营个体工商业的包括两类人:一类是有城镇正式户口的待业青年、社会闲散人员;一类是有技术专长的退休老工人、老艺人。第三,个体经营,可以一人经营,也可以夫妻两人或全家经营。有些技术性的项目,根据双方自愿,也可以带一两个徒弟。某些行业还可以自筹资金,合伙经营。可以按指定地点摆摊设点,也可以走街串巷,送货、送艺上门。第四,个体经营者在参军、招工、招考升学及参加社会的各种政治活动中不受任何歧视。^④

然而相对于集体经济,个体经济的恢复受到更大的观念障碍。个体经营者虽然是“不剥削他人”的劳动者,却也是一种私有制,是“资本主义的尾巴”。重新恢复个体经济是不是倒退?会不会导致资本主义复辟?这使一些地

方政府或部门对发展个体经济顾虑重重,设置了诸多限制。普通人对个体户也存有歧视心理。《人民日报》连续报道了几起打击个体户的事件^⑤。个体工商户遇到了来自各方面的刁难。申请一个个体工商户执照起码要通过居委会、街道办事处、工商行政管理局和有关业务部门等四道关口。有些行业还要经过城建、交通运输、卫生、公安等部门。许多关卡几乎都得“踏破门、找熟人”,甚至送礼行贿才能放行。开业后还得按时“烧香上供”。^⑥可见阻力还不小。

不过,无论是政界还是理论界,主流舆论是倾向于支持个体经济发展的。1980年10月,薛暮桥在香港“中国经济发展新趋势”研讨会上作总结发言。他提出,中国只保持全民和集体两种经济形式不行,要建立一种社会主义公有制占绝对优势的从国营经济到个体经济的多层次的经济结构。在城市中不能都是国营经济,在手工业、商业、饮食、服务等部门,需要放手发展自负盈亏的合作社、合作小组,还可以发展一点个体经济。薛暮桥说,20多年的实践证明,我们城市中的社会主义改造也是走过了头,需要后退一两步。我们不主张资本主义死灰复燃,但对资本主义也不必过于害怕,有一点也可以,现在还不能叫资本主义绝种。这篇讲话新华社发了消息,全国各大报纸登载。^⑦这篇讲话的突破就在于不回避资本主义,甚至说“有点资本主义不可怕”,这在当时是需要勇气的。

1980年下半年以后,各地对发展个体经济

① 《上海给万户个体工商户发证》,《人民日报》1980年7月24日。

② 彭捷《从武汉市汉正街小商品市场的复兴看社会主义市场经济的理论与实践》,《中共党史研究》1999年第4期。

③ 梁传运口述《我国发展个体、私人经济的决策过程》,鲁利玲采访,2007年11月1日。

④ 《放宽政策适当发展城镇个体工商业》,《人民日报》1980年8月21日。

⑤ 例如,《国营饭店营业员砸个体饮食摊的碗》,《人民日报》1980年8月17日;《黄岩县路桥区委打击迫害个体手工业户》,《人民日报》1980年10月28日。

⑥ 孙民《发展个体经济必须改革现行管理体制》,《经济研究参考资料》1981年第150期。

⑦ 《薛暮桥谈我国需要多层次的经济结构》,《人民日报》1980年11月11日。

态度更加积极。如11月上海市政府批准市工商局关于适当发展城镇个体经济的12条规定,在经营资格、经营范围、货源和原材料供应、价格、税收等方面,对个体工商户特别是知青从事个体经营给予优惠。其中有一项特别的规定:允许有关文化、教育、卫生等方面的个体经营。如画师、各类医生、各类教师(如教英文、音乐、数理化、美术)、翻译等自由职业者以及个人举办的各种补习班等均可以开业。^①对个体经济限制较多的北京市也放宽了限制,特别是放宽了在经营商业和饮食业方面的限制。1981年4月,北京市的《政府工作报告》提出,解决“吃饭难”“做衣难”和“修理难”的问题要“国营、集体、个体一齐上”^②。

1981年,中央的政策进一步放宽。5月6日,国家劳动总局、国家城建总局、公安部和工商行政管理总局四家联合发出通知,要求各地统筹规划、合理解决民办集体、个体工商户等所需要的场地问题^③。7月7日,国务院作出《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》,其中一项重要政策,是关于个体工商户请帮手、带徒弟的问题。文件规定:“个体经营户,一般是一人或家庭经营;必要时,经批准可以请一至二个帮手;技术性较强或有特殊技艺的,可带两三个最多不超过五个学徒。请帮手、带徒弟,都要订立合同,并经当地工商行政管理部门签证。”^④所谓请帮手、带徒弟,实质上触及雇工经营这一敏感问题。因此,规定是相当谨慎的,实际上作了一个7人的数量限定,亦即隐含了一条界线:7人以下仍属于个体经济,8人以上就是雇工经营的私人经济了。个体工商户不是先有政策后有发展,而是先有了各种各样的形式,然后制定规范承认它并规范它。现实情况

突破了原有框框,又制定新的办法再框。然而,实践是难以被框住的,个体经济的发展必然孕育出私人经济。

中国经济改革从放权、让利和松绑起步,是当时唯一可能的也是阻力最小的选择。放权让利式改革没有超越计划体制,而是在计划体制中注入某些灵活性,着眼于“搞活”。无论是扩大企业自主权,还是给予农民以更多“小自由”,都能从1956年中共八大前后、1962年调整时期的思想和政策中找到某种连续性,说明传统计划体制存在放权让利式改革的空间。放权让利改革的局限是显而易见的,但它毕竟启动了经济改革,并为后续改革开辟了道路。对农民让利和松绑,引导出一场农村人民公社制度的改革;为城镇待业人员开辟计划外就业,引导出城镇个体和私人经济的恢复和发展;地方分权式改革奠定了地区之间竞争的财政基础;扩大企业自主权改革成效虽不彰显,但也使国有企业的一只脚伸向了市场。所有这些效应都趋向于引入市场机制,这种前导性作用不应被忽视。

(本文作者 华东师范大学中国当代史研究中心兼职研究员 上海 200241)

(责任编辑 朱昌裕)

① 《城镇个体经济可以适当发展》,《文汇报》1980年11月17日。

② 《北京日报》1981年4月24日。

③ 《积极合理解决集体和个体经济所需场地》,《人民日报》1981年5月14日。

④ 《中华人民共和国经济管理大事记》,第436页。