

## 九十年代上海经济体制改革的战略思考

八十年代中国经济发展的历史证明：扩大对外开放、发展外向型经济，必须加速推进以引入市场机制为中心的经济体制改革的进程。没有经济运行机制的转轨，区域经济便难以进入国际循环，产业结构也难以向外向化发展。因此，九十年代重振上海经济，不仅要重视浦东开发和对外开放，也必须高度重视加速改革现行经济体制，使改革和开放同时成为振兴上海经济的主要力量，使上海不仅成为全国对外开放的中心，也成为全国经济体制改革的示范。正象发展依赖改革一样，开放也依赖改革，特别是对于上海这样一个不同于广东和福建而具有雄厚工业基础的老城市来说，在一定程度上，能否迅速全面推进改革是九十年代上海经济兴衰的关键。因此，正确确立改革在九十年代经济发展战略中的地位是事关老城市重新焕发生机的大问题。如今，浦东开发对上海经济环境的改善创造了条件，这是千载难逢的改革时机。对于具有发展现代商品经济历史传统的上海来说，目前问题的关键就在于我们能否解放思想，走出一条以改革促发展的新路子。

### 一、九十年代上海经济体制改革战略设计的指导思想

九十年代上海经济体制的改革，从性质上看，应该是八十年代中共中央所确立的发展社会主义商品经济改革战略的组成部分。从这个意义上说，九十年代上海的改革，将延续和完善八十年代那些经实践检验而被证明为行之有效的正确的改革方针和政策。所不同的是，九十年代的上海改革，又肩负着支持和促进外向型经济迅速发展的重任，这一任务决定了九十年代的上海改革，必须在原有的基础上加快速度并增加新的内容。因此，九十年代上海经济体制改革的对象，将既包括变革那些阻碍生产力发展的经济关系，也包括变革那些阻碍经济模式外向型转换的经济关系。当然，上述变革在本质上是属于社会主义经济的自我完善，是社会主义经济从不成熟走向成熟中的自我修正。

但是，我们也该看到，目前上海经济的发展，仍处于社会主义的初级阶段，这个阶段的改革和经济关系的调整，必须以能否促进生产力的发展作为最终评价基准，正象实践是检验真理的唯一标准一样，为了发展的改革，也必须以能否促进发展作为评判绩效的根据。发展外向型的社会主义商品经济，对于上海来说是一个全新的领域，因此，在改革的过程中，借鉴并采用某些国际通行并能与上海经济基础兼容的现代市场经济交易制度和有助于提高效率的管理方法，决不应被简单地视为“西化”。

加速改革推进的步伐，全面开创改革的新局面，并不必然导致经济的不稳定。在改革和稳定的关系上，必须用辩证的观点来认识和把握。作为促进生产力发展的改革，本身就具有解决经济矛盾以实现稳定经济的功能。当然，作为调整经济利益关系的改革，难免会影响或触及部分集团的既得利益。但是，假如现存的利益格局不利于生产力的发展，为消除发展的障碍而支付必要的代价决不应被视为“破坏稳定”。在这里，我们必须认识到，我们追求的

是长期稳定，而长期稳定是由一系列短期稳定和短期不稳定的连续所构成的。

应该认识到，尽善尽美皆大欢喜的改革是不存在的，改革总是在碰撞和学习中前进，甚至改革的最优路径也仅具有理论意义。八十年代的“问题式改革”也许还要延续到九十年代，上海的改革也不例外。但是，与七十年代末相比，九十年代的今天，我们已经积累了10年的改革经验，对社会主义商品经济运作机理在理论上有了—定的认识，在实践上有了—定的经验。理论指导和战略设计的可能性大大提高，单项突进或全面配套都已具备了一—定的基础，战略推进的政策性防范已经能够也必须成为改革方案的组成部分。从这个角度看，九十年代的上海改革的全面推开，已具备了良好的条件。

当然，上海是中国的一个城市，从总体上说，九十年代上海的改革必须服从全国的改革战略。但是，上海的改革无论从内容还是从速度上，必须略多于和略快于全国改革的内容和速度，这是八十年代上海改革落后于全国和九十年代外向型经济的发展、大规模开发浦东的需要所决定的。因此，九十年代的上海改革不应该以“等着瞧”的态度坐等中央的方针，而应发挥积极主动的进取精神，对地方政府具备政策制定和操作能力的改革内容迅速推进，对涉及全国重大问题的改革内容积极争取中央的支持，力争使上海的改革成为全国改革的先导。

## 二、九十年代上海经济体制改革的战略目标和特征

九十年代上海的改革应该也必须是一全局性的整体改革，因为，要解决上海经济发展长期面临的困境，要为上海经济注入更多的活力和创造性，要更好地服务于全上海扩大对外开放的大战略，旧体制显然是难以承担的，在旧体制的框架中小修小补也是不够的。九十年代的上海必须全面建成新体制的框架，并形成新体制的运行规范和制度，以全面提高劳动效率、资产运营效率和资源宏观配置效率为目标，为上海在二十一世纪参与高层次国际竞争，并成为世界级的经济中心，奠定可靠的制度基础。

基于此，我们认为：九十年代的上海改革应以建立并形成社会主义外向型商品经济新体制为目标，实现经济体制和运行方式的全盘转轨。这一目标同我们过去提出的有计划商品经济的新体制，既有一致之处又有差别之处。作为有计划的商品经济体制，上海改革的目标依然体现了计划与市场相结合的基本思路。但是差别在于上海九十年代是在发展外向型经济的前提下发展商品经济，正象外向型经济不同于内向型经济那样，外向型经济的商品经济体制也必然不同于内向型经济的商品经济体制，前者至少具有几个特征：

第一，外向型的商品经济是对外开放的商品经济，本区域的市场同国际市场连为一体，生产什么？生产多少？怎样生产？为谁生产等基本问题，得通过国际市场的竞争来解决。这就决定九十年代上海市场体系健全和完善的模式，必须采取能同国际市场兼容的模式。

第二，外向型商品经济的交易制度，必须采用国际通行的交易制度，包括以国际价值或价格作为商品生产和交换的评价标准，以国际惯例作为经济行为的守则，以国际通行的交易法规作为约束经济行为的规范等。这就决定九十年代上海交易制度设计须以国际通行的范本作为基本参照系。

第三，外向型商品经济的宏观调控体系，除承担本地区均衡协调发展的功能外，还承担促进资源、技术、资金、产品、劳务和企业的国际化等功能，这就决定九十年代上海的宏观调控体系，比之中国内地其他地区，要更多地借鉴国外先进的现代商品经济的组织管理和调

控办法。

因此，上海的有计划商品经济，显然主要将是以指导性计划调节为主的 商品 经济，因为，并不受国内计划影响的瞬息万变的国际市场，其快节奏变动将会使计划预测能力和反应能力相形见绌，这样，宏观调控只能建立在“有限理性”的基础上。因而，我们认为，九十年代上海浦东的经济运行机制应是政府协调型的市场机制，浦西的经济运行机制应是以指导型计划为主指令性计划为辅的分类作用型市场机制，政府的经济管理本着有限干预的原则，对企业以少管和不管为方针，彻底放弃对企业保护，实现政企分家，建立和完善市场竞争制度和法律规范，以垄断竞争型市场作为市场结构模式的主体，最终实现“小政府、大企业”的目标。

### 三、九十年代上海经济体制改革推进战略的基本思路

体制的转轨是一项极其复杂的系统工程，经济行为规则和评价原则的改变决不可能一蹴而就，因为，旧体制的惯性将产生极大的阻力；新体制和旧体制之间也必须保持过渡型连续；对新体制的运作规则也有一个学习、承受和适应的过程。因此，设计制定改革推进的基本思路就显得相当重要了。

根据八十年代中国的改革经验，九十年代上海的改革，在总体上可以采取两种战略：一种是随动型（或称追踪型）改革战略，通常也称“问题式”改革，其特点是只确立最终的改革目标，其改革具体推进的路线和轨迹，由实际经济活动中出现的阻碍目标实现的问题，或企业和政府最迫切要求解决的问题来决定，各种问题的连续就构成了改革推进的路线和轨迹。这种战略模式的优点是，改革具体措施的单项可操作性强，新体制的基因容易在旧体制的基础上繁衍。其缺点是，综合配套性差，且各针对具体问题的单项改革措施之间容易产生互不协调，甚至互为抵销，以至拉长改革的时间周期。第二种是反馈控制型改革战略，其特点是预先制定改革的总体方案和分步实施计划，根据各项改革的逻辑过程编制推进程序，对主要的改革环节设置期望目标值作为控制标准，由专门的控制机构对改革各环节出现的偏差进行反馈型控制、修正和调整。这种方式的优点是，综合性、配套性强，有明确的战略推进路径，容易将改革的时间阶段和特定内容有机统一。但其缺点是，经济体制的转换中，来自外部和内部的干扰太多，以至很难预先制定科学缜密的改革方案。我们的看法是，应采取两种改革战略兼容的方针，对浦东的改革战略，利用浦东新事新办的方针，制定周密的改革方案，编制推进程序，实施反馈控制为主；对浦西的改革战略，实施随动型改革战略和反馈控制型改革战略相结合，力求编制十年的改革大纲，并根据今后出现的重大问题和需要，对大纲随时进行调整。

当然，采用问题式改革与总体配套综合性改革相结合的战略，必须首先选择启动点，并大略设计逻辑程序。在启动点选择的问题上，目前存在几种观点：第一种观点认为：当前必须以价格改革为中心，以理顺价格为目标，进行价、税、财、工资等的综合配套改革，为要素市场体系的发育、竞争环境的形成和企业微观经济机制的正常运转奠定基础；第二种观点认为：当前必须以要素市场体系建立、形成和完善为中心，尽快确定与现代商品经济相适应的交易制度和市场秩序，为计划体制的改革、企业劳动用工制度的改革和企业资产的重新组合创造条件；第三种观点认为：当前不具备大规模改革的条件，应以深化企业改革为中心，以提高企业的生产效率和建立正常内部机制为目标，大力推进科学管理，优化劳动组合，形

成强有力的经营决策体系，为宏观经济体制的改革奠定良好的微观基础。

从长期来说，这三方面的改革都必须纳入九十年代上海的改革方案中。但是，既然是九十年代改革推进的启动点选择，从逻辑上看，政府关注的重点或者说改革政策的倾斜就不可能全面铺开。我们认为：在这个问题的选择上应遵循几条原则：第一，九十年代上海改革启动点的选择，应选择那些市政府已经具备制定改革政策权力和具有政策操作手段与能力的领域；第二，应选择那些八十年代上海已经具备一定基础和改革经验的领域；第三，应选择那些对直接提高效率具有明显作用的领域。

根据上述原则和上海经济进一步发展的实际需要，我们认为：九十年代上海改革的启动点应放在要素市场体系的形成、现代市场交易制度的建设方面，用二到三年左右的时间，建立、健全和完善短期和长期资金市场、外汇调剂市场、生产资料的现货和期货市场、劳动力市场和技术市场等，以自由交易、权益平等、责任自负等为交易制度设计的基本原则，以严格执行的法律和地方政府行政管理条例作为交易制度正常运转的保证。在市场体系的建设过程中，第一步，在原有的市场基础上，扩大其交易范围和功能，健全与完善中介交易主体的机构和制度，允许现行企业自由采购并扩大自销的比重；第二步，伴随上海九十年代经济发展战略的推行，扩大市场交易规模，实施价格随行就市的政策，引入国际市场的参数信号，并采用国际惯例和交易制度。

以市场体系建设作为上海改革的启动点，可以起到抓住中间，带动两头的的作用，它更有利于经济运行机制的全面转换，并对上海经济发展战略的推行、克服眼前存在的问题和企业效率的提高，发挥更大的支持作用。当前的经济形势，对生产资料市场、劳动力市场、技术市场等的形成和扩大，显然是极为有利的。

价格改革论者认为：市场形成和发展将依赖于价格信号的准确性，因此，首先必须进行价、税、财、金、工资等联动配套改革，以理顺价格体系。应该说，这种观点在一般意义上是符合逻辑的，我们也承认，价格改革是一项事关经济机制有效运转的重要改革。通过价、税、财、金、工资等联动，能为地方财政甩掉巨额补贴的包袱，能为科学地评价企业的经营效益创造条件。然而，我们并不赞成在要素市场体系和交易制度尚未确立时就大规模推进价格改革，主要的理由是：（1）在成熟的商品经济中，市场和价格是统一的，很难说是合理的价格促进了市场的发展还是市场的发展促进了价格的合理化。然而，在集中计划体制向市场交易体制过渡中，市场和价格就不一定是统一的，可以有先后的逻辑顺序。从我国八十年代的改革经验上看，很明显，是先从计划体制中放出了商品市场，而后才出现了供需决定市场价（七十年代末的大调整所推动形成的商品市场，在开始交易时，仍主要采用的是计划体制规定的国家牌价）。计划体制形成的不合理的比价体系，只是在企业与企业之间建立交易关系后，其矛盾才充分暴露，而比价体系合理化的调整方向，往往也是自觉或不自觉地趋近市场实际的交易价格。从这个角度看，只要有了市场，客观上就会要求出现反映市场供求关系的市场价。因此，在集中计划体制向商品经济体制的过渡中，合理的价格体系是市场制度作用的结果，而并非是先决条件。（2）价、税、财、金、工资联动的价格改革方案，其根本的立足点是“调”价。“调”价从本质上仍属于计划管理的价格决定方式，很难将其视为是与商品经济相一致的价格决定方式。无论是“一步到位”的“调”还是“分步到位”的“调”，充其量只是将计划价搞得准确一些，更接近价值一些。因此，“调”价类型的价格改革本质上是属于计划体制自我完善式的改革行为，而不是属于跨入市场调（下转第54页）

适应、符合我国国情的消费基金监督系统。

1. 建立统一的分层次消费基金监督机构。目前，我国对消费基金的决策、协调和监督没有统一的专门的机构，而是分头决策和分散监督。这是不符合在扩大企业的自主权和地方的决策权的前提下加强国家宏观控制的要求的。因此，应建立专门的统一的消费基金的监督机构。或在国家综合部门，如国家计划委员会内设立专门的机构，统一归口对消费基金的决策和监督。在人大财经委员会，也应建立专门机构，对消费基金的增长及各种重大比例的决策和执行进行审查监督。在建立统一的监督机构的前提下，又要实行分层次的监督，建立分级监督体制。国家一级的监督部门监督全局性的消费基金增长计划、基本政策、基本制度，制定各种监督政策等；地方（部门）监督机构，协调消费基金的各种比例关系，确定具体的监督措施。企业内部也要建立相应的监督机构，一般应由职工代表大会或股东代表大会和董事会对企业消费基金的增长进行监督。

2. 形成消费基金的完整的监督网络。建立专门的统一的监督机构，是要形成监督中心，并围绕这个中心，建立由调节监督体系（如银行、税务、价格管理等部门）、行政监督体系（如审计、工商行政、劳动人事等部门）、群众监督体系（如民主党派、群众团体、人民群众等）、舆论监督体系等组成纵横交错、上下结合的完整的网络体系，相互配合，互通信息，协调地发挥各自的监督作用。

3. 建立综合协调的监督系统。消费基金是一个系统，它由许多部分组成，并与许多经济现象和因素有着密切的联系，形成一个纵向和横向交叉联结的系统。因此，对消费基金的控制和监督不能孤立地、分别地运用各种监督机制，而应全面地综合地运用各种监督机制，实行多方面、多角度的综合监督，以组成各种监督机制，能综合地、协调地发挥作用的消费基金监督系统。

4. 建立一套灵敏的消费基金信息反馈和预警系统。统计、银行、财税和劳动人事等综合部门，要及时掌握消费基金总额及各个部分增长情况，以及与消费基金有关的国民收入、劳动生产率、消费品生产及供应量增长等各种数据资料，并建立预警系统。要根据历史资料及各种数据，确定消费基金总额及主要部分变动的临界点和警戒线。预警可根据低于或超过的幅度，划分为几个等级，如一般警报、严重警报、紧急警报等，以便及时地实施预防控措施。

（上接第10页）节体制的价格改革。（3）纵使“调”价的目的是为最终放开价格奠定基础（我们在理论上假定“调”必然导致“放”），“调”价的目标价格体系参照系的选择依然是一个问题，特别是对于九十年代将全力推行外向型经济发展战略的上海来说，以国内消耗和利润标准确立的“调”价目标，能否与国际价格接口，从而促进外向型经济的发展，这在价格改革方案中必须给予说明。如果差异较大的话，就会可能产生今天甩掉了财政对企业的价格补贴，明天则要增加财政对企业的出口补贴。

基于以上分析，我们认为，无论从理论上，还是从实际操作上，九十年代的上海改革，在第一阶段，应以建立和完善要素市场体系和交易制度为改革的启动点，随着市场规模的扩大，逐渐以放开形式加大市场价在价格形式中的比重，与此相伴随的是加速企业制度和企业的社会生产组织形式的改革；第二阶段，除中央规定的少数产品和劳务外，全面放开价格，并相应进行计划体制改革为中心的综合配套改革，以实现经济运行机制的全盘转轨。