

九十年代上海改革的战略构想

《九十年代上海改革》 课题组

上海是全国最大的经济中心城市，上海的经济发展和市场繁荣对全国具有举足轻重的作用。80年代，改革开放使上海的经济实力不断增强，经济结构日益优化，城市功能逐渐改善。但是，由于上海没有不失时机地参与更高层的国际分工，体制改革和经济政策的地区倾斜，上海和世界经济尤其与亚太地区经济水平差距拉大，在全国经济的地位也日趋下降。上海经济发展战略汇报提纲和上海城市总体规划，提出要把上海建设成为开放型的、多功能的、产业结构合理的、科学技术进步的社会主义现代化中心城市，要使上海成为太平洋西岸最大的经济贸易中心之一。但几年来的实践表明，距离战略规划的总体目标相差甚远。正是为了加速上海经济建设、扩大对外开放、实现上海发展外向型经济的战略转移，党中央、国务院作出了重大决策，决定在90年代重点开发开放上海浦东。可以说这是在90年代甚至下一世纪初上海振兴的最后一个机会和希望。为了实现上海的发展战略，对全国经济作出更大的贡献，朱市长最近指出，上海在90年代的战略目标是“振兴上海、开发浦东、服务全国、面向世界”，并决心采取一系列重要步骤和政策措施，解决基础设施建设问题，大力发展第三产业，积极调整产业结构，重点进行技术改造，逐步改善人民群众的生活条件。要实现上述目标和任务，完成上海外向型经济的转轨，我们唯一的出路和对策就是深化改革。

一、理顺关系转换机制制度创新

90年代上海改革的总体战略是：在党中央、国务院确定的关于改革开放的基本方针、基本原则指导下，以浦东开发为契机，以发展外向型经济为目标，以企业改革为重点，扩大开放度，培育新机制，勇敢探索改革、开放、发展三位一体的新路子，基本建立起计划经济与市场调节相结合的社会主义商品经济的运行机制，为实现振兴上海、开发浦东、服务全国、面向世界的经济发展战略服务，为21世纪经济腾飞打下体制基础。具体的策略是：以放（开放）促改，放改结合；面向世界，机制接轨；新区先行，以东带西；总体设计，分层推进。

（1）以放促改，放改结合。即以对外开放促进深化改革，把扩大开放和深化改革紧密结合起来。发展外向型经济是上海经济主要方向，要以浦东开发为契机，更快地扩大开放，使出口贸易、利用外资、引进技术有一个长足的进展。而要做到这些，需要有一个相适应的体制环境，要求加快企业体制、市场体制和管理体制的改革。

（2）面向世界，机制接轨。扩大开放度，兴办外资企业，发展外向型经济，都要面向国际市场，参与国际分工和国际大循环，这就要求上海在国家计划经济的指导下，经济体制改革要以市场竞争为取向，加大市场调节的比重，参照国际惯例，逐步使国内国际两个市场接轨。

（3）新区先行，以东带西。浦东新区要新事新办，从一开始就要力求避免把旧体制一套搬过去。新区的企业制度、市场组织、宏观调控和政府经济管理方式，都要探索新的办法，率先改革，然后带动和促进浦西的改革，形成东西协调、互为一体的新体制。

(4) 总体设计, 分层推进。改革是一项巨大的社会系统工程, 各项具体改革措施相互关系极为密切, 实践经验告诫我们, 任何一项改革如要孤军深入, 势必造成互相掣肘的局面, 甚至带来负效应。因此, 必须对今后十年的改革作出总体设计, 并提出分阶段分步骤实施的详细计划, 切不可生搬硬套, 一哄而起。

理顺关系也即理顺基本经济关系, 这是 90 年代改革的重要任务。改革, 从某种意义上说就是各种经济关系的重新调整。过去的 80 年代改革, 就是从改革分配制度入手, 调整各方面的经济利益, 应该说, 这有它的合理必然性, 实际上正是通过这些改革, 调动了中央与地方, 企业和个人各方面的积极性。但是由于改革的复杂性和改革本身实施中的偏颇, 国家与企业、集体与个人, 中央与地方之间等一些基本的经济关系没有理顺, 还未能建立一套理想的分配机制, 既能保证必要的集中, 又能充分发挥各方面的积极性, 以改变宏观调控能力削弱, 国民收入过多地向个人倾斜等问题。因此, 下一时期的改革, 要以财政体制改革入手, 理顺中央与地方的关系; 以深化企业体制改革入手, 理顺国家与企业的关系, 以个人收入分配制度改革入手, 建立社会保障制度, 理顺国家、企业与个人的关系。

转换机制是经济改革的核心问题。从根本上说, 经济体制改革的目的就是要建立一种科学合理的经济运行机制, 达到资源配置的最优化, 促进社会生产力的大发展。80 年代的改革针对传统体制统得过多, 管得过死的弊端, 下放管理权限, 发挥市场调节的作用, 基本方向是正确的。当然, 由于改革的不配套和某些改革措施的失当, 也出现了宏观经济失衡、调控能力减弱、市场规则紊乱等问题。问题的症结不在于市场的取向, 而在于改革没能继续深化, 新旧两种机制相互胶着的结果。这种状况不改变, 双重机制的摩擦、碰撞、掣肘将使各种经济活动无法正常运行, 各种经济关系也无法理顺。因此, 加快体制改革, 建立起计划与市场相结合的经济运行机制, 是 90 年代改革的基本目标。这里的关键是解决计划与市场相结合的方式, 确定各自起作用的范围和程度。使新的运行机制既能保持中央宏观调控的有效性, 全国市场的统一性和经济活动的有序性, 又能广泛而充分调动地方、部门、企业及个人的积极性、创造性。只有这样, 才能同时满足经济平衡和动力机制两方面的要求, 实现国民经济持续、稳定、协调、高效益的发展。

制度创新是理顺关系、转换机制的重要依托, 是新的经济运行机制顺利发挥作用的体制保证, 尤其为了适应开发浦东的新形势, 更需要冲破某些陈规陋习, 按照国际惯例进行大规模的制度创新。所谓制度创新, 就是在坚持社会主义基本制度的前提下, 对企业组织形式、市场组织形式、宏观调控方式和政府经济管理方式等具体制度进行创新改革。要按照发展社会主义有计划商品经济的要求, 发展多种形式的所有制结构, 建立现代企业制度, 组建大型企业集团和综合商社; 发展各类市场, 健全各种中介组织, 进一步完善市场组织体系; 改革社会保障制度, 建立最低工资制度和公积金制度; 改革政府经济管理方式, 转变政府经济管理职能。制度创新, 必须根据国情和市情, 在不同层次、不同领域逐步进行。

二、税利分流公平竞争重塑企业微观基础

企业改革是城市经济体制改革的中心环节。1978 年以来, 国有企业经过扩大经营自主权、实行利润留成、以税代利、推行承包经营责任制等改革步骤, 活力大大增强, 向社会主义商品生产者和经营者前进了一大步。现在的问题是, 一方面有相当多的国有企业仍然依附国家, 缺乏真正的自主权和能动性, 基本上无法做到自负盈亏, 加之沉重的负担, 缺少一个与其他各种类型企业公平竞争的地位。另一方面, 企业行为短期化突出, 缺乏自我约束机制, 收入

分配过多向个人倾斜，国家与企业的经济利益关系没能理顺。企业是生产社会财富的主要源泉，又是市场活动的主体。国营企业是社会主义生产关系的基础。因此，深化企业改革是推进上海整个体制改革的首要任务。总的要求是，按照政企分开、两权分离的原则，建立适合现代商品经济发展的现代企业制度，税利分流、公平竞争，重塑企业微观运行机制，使企业基本成为自主经营、自主盈亏、自我发展、自我约束的社会主义商品经济主体。

进一步完善企业承包经营责任制。上海企业承包一般到 1992 年到期，根据整个改革工作的进度，第一轮承包到期后，还将有很大一部分企业继续实行承包制。因此，必须对现有企业承包制按照“大稳定、小调整”的原则，因地制宜地进行调整，进一步完善和发展。具体内容包括：（1）承包主体，大中型企业要实行集体承包或全员承包，小型企业可实行个人承包。（2）承包基数，总体上稳定不变；有些企业确因客观因素完不成承包基数，要可根据具体情况在行业内适当进行调整。（3）承包指标，除上缴利税外，要增加技术改造指标。（4）承包期限，要和企业中长期发展规划结合起来考虑，一般不宜太短，这有利于建立促进技术改造、技术创新的机制和制度。（5）强化约束机制，整顿和改进工资奖金分配制度，防止消费基金过快增长，保证企业留利大部分用于生产，克服短期行为。（6）理顺企业内部党政领导关系，使党委政治领导和厂长对生产经营的统一指挥相辅相成，都得到加强。

积极推行“税利分流”，逐步达到公平竞争。税利分流是公平竞争的前提条件，是企业改革的中心任务。主要内容是降低所得税，取消调节税，实行利税分流，税后还贷，然后再采用承包经营、资金付费、税后分红以及税后租赁等多种经营方式。要实现上述经营方式，必须创造条件，进行税收制度、企业财务制度、折旧制度以及国有资产管理制度的改革。（1）降低所得税，可调整到 33%，使全民、集体、个体、私营企业的税率与“三资”企业统一起来。

（2）随着能源、交通价格的提高和税制改革，取消能交基金和预算调节基金。

（3）分产业适当提高折旧率。折旧基金可通过企业集团、联合企业集中一部分，实行有偿调剂使用。

（4）改革企业财务制度，建立资产负债平衡表，贷款利息进成本，建立法定公积金、公益金制度，使全民企业财务制度向“三资”企业靠拢。

（5）改税前还贷为税后还贷。为了平稳过渡，可采取新老不同办法，老贷款要采取灵活的办法处理，新贷款一律税后还贷，不得变通。

（6）健全国有资产管理机构，强化国有资产的管理职能，把国家所有者职能与社会管理职能区分开来，国家作为社会管理者收取税收，作为所有者参与税后利润分配。

积极而又稳妥地进行股份制试点。股份制有利于企业产权的明晰化，是国际上通行的有效的现代企业制度。我们要在坚持公有制前提下，积极稳妥地试行股份制，通过持股多元化，建立新的财产约束机制。今后十年，根据国家对上海的要求和赋予上海的权力，要进一步扩大股份制试点。原有的股份制企业，要针对现时的缺陷，加以规范化。今后除了在组建企业集团、发展联营企业时，要求办成有限责任公司外，重点是积极稳妥地运用股权投资形式，

兴办中外合资型的股份有限公司。主要做法是，把一部分外商投资企业，改组为股份有限公司，并公开上市；结合老企业的改造，采取“嫁接”方式，向境外机构投资者发行股票；具备条件的还可到境外发行股票；还可试行将部分老企业经过资产评估后，把部分产权折股有偿地转让给境外投资者，组成新的外商投资企业。

发展企业集团，提高企业组织的集中度。企业集团是国家政策实施的组织基础，有利于加强和改善宏观调控。因此，发展企业集团是 90 年代上海企业改革不可缺少的一项重要工作。现有的企业集团要完善提高，壮大核心层，强化资产纽带，尽早发育成型。要结合优化结构，促进技术进步，推动生产要素的合理流动组织企业集团，引导生产要素向优势产业、优势企业和优势产品流动。要结合发展横向联合，组建一批跨地区、非垄断的企业集团。

积极推进外资体制改革，激励企业参与国际市场竞争。总的要求是，在完善现有“双线承包”的基础上，建立起企业直接面对国际市场，平等竞争，自主经营、自负盈亏的机制。加强工贸结合，继续扩大代理制，实行收购、代理、自营相结合的外贸经营体制；扩大大型骨干企业的外贸经营权，组建外向型的企业集团和综合商社；在合理调整汇率和搞活外汇调剂市场的同时，生产企业所创外汇采取中央、地方、企业分成的办法进行结算和管理，机电产品仍实行全额留成的政策外，其它产品可按净创汇实行倒“二八”分成；取消出口补贴，不再核定和下达出口创汇任务，促使企业自负盈亏。

改革企业劳动工资制度。劳动就业制度的改革是完善企业经营机制的重要内容。根据上海 90 年代劳动就业的实际情况，必须进一步推行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的就业方针，不断缩小依靠国家分配就业的范围；要全面推行劳动合同制，逐步将国营企业现行的固定工制度，全部改为合同工制度；允许企业在国家劳动法规和不违反合同的范围内，根据工作需要和劳动者的表现，有权调整、辞退职工，优化劳动组合，促进劳动力的合理竞争和流动。

工资制度的改革要坚持按劳分配原则，进一步克服平均主义。在企业实行承包的条件下，当前要继续完善工资总额与经济效益挂钩浮动的办法，重点要解决好经济效益、技改投入和工效挂钩的关系，纠正消费基金挤占生产发展基金的短期行为。长远来说，要创造条件实行“国家征税、自主分配”的新型工资制度，企业经营者在贯彻国家分配政策和产权法人代表机构协议的总体分配方案的前提下，自主确定分配方式和分配水平，国家通过各种经济杠杆调节社会成员的收入差距。同时要建立最低工资标准制度，使社会分配结构相对合理。推进社会保障制度改革。社会保障制度是一项基础性的制度，只有建立新的社会保障制度，才能为劳动工资制度的改革创造条件。社会保障制度改革的目标是建立由国家、集体（企业）、个人三方合理负担的社会保障机制，逐步理顺社会保障管理体系，把社会保障制度纳入有计划商品经济轨道。重点要抓紧待业保险制度改革，适当提高职工待业基金统筹的提取比例，扩大待业保险范围，逐步使富余人员离岗；建立社会救济金制度，合理确定社会救济标准；制订有关劳动就业、待业管理的法规。养老保险制度改革，实行个人交纳养老保险金，建立公平与效率相统一，贡献与享受相联系的个人养老基金帐号。医疗保险制度也要相应改革。同时，为了加强社会保障工作，应建立统一的社会保障管理机构。

三、理顺价格完善制度健全市场组织体系

上海的市场组织体系经过十年的改革探索，有了不同程度的进展，但是，市场机制的作用还很有限，尤其是价格扭曲、地区分割、主体模糊、组织不全、秩序混乱，影响了新的运

行机制的建立，统一的开放的协调的市场体系远未形成。90 年代市场建设的主要任务是：逐步理顺各种比价关系，建立合理的价格形成机制，加强市场组织的制度建设，发展和完善各种要素市场，形成规则健全、秩序良好、统一开放、平等竞争的社会主义市场体系。

理顺比价关系，转变价格形成机制，是健全市场组织体系的关键。按照上海价格体系的现状和开发开放浦东的需要，价格改革的启动点是推进主副食品价格的改革，按照“调放结合，逐步放开，减少补贴，分步理顺”的原则，先放地方权限内副食品，后放中央权限内的主副食品；先放行业用粮油，后放居民用粮油，分二至三步到位。在城镇进行主副食品价格改革的同时，对农村的粮、棉、油，通过稳购、压销、提价办法，解决购销价格倒挂问题。同时消除工业产品价格双轨制，大部分生产资料价格并为市场轨，少数产品价格并为计划轨。上游产品调整价格后，后续产品要按合理比价进行调整，有的要放开。日用工业品逐步实行新品新价，优质优价。并相应提高公用事业和服务行业的收费标准。

住房制度的改革是发展房地产市场的重要内容，也是推进上海市场机制转换的一项重要措施。从 1991 年起步，经过今后十年的完善、深化，逐步建立一套适合有计划商品经济的住房制度。住房制度改革的目标是，逐步变住房福利分配为货币分配，使住房的生产、流通、分配、消费纳入商品经济发展的轨道，实现住房资金投入产出的良性循环，住房实行商品化。上海住房制度改革的内容主要是：（1）建立由国家、集体（企业）、个人三者结合解决住房建设资金的机制；（2）逐步实现住房商品化和自住其力，改变低租金、无偿分配住房的旧制度；（3）建立公正、权威的住房管理机构，纠正分房中的不正之风。具体实施分三步到位。第一步，推行公积金，提租给补贴，配房买债券，买房给优惠，建立房管会。把住房租金提高到能支付维修费的水平。第二步将房租提高到成本租金包括房屋折旧费、维修费、管理费、投资利息和房产税等五项构成，住房超过标准的按利润租金交纳。第三步将房租上调到保本微利的水平，使房租占居民生活费支出比例由目前的不足 1%提高到 7%左右，按一定标准向职工发放补贴，同时制定合理的房价，鼓励购房储蓄，扩大住房直接出售，逐步实现住房商品化。

强化市场规则，完善市场组织，建立社会主义市场新秩序。建立和培育各类市场，必须要有完备的经济法规作保证，要有相应的市场组织进行监督核查。要结合上海的实际，继续清理整顿流通秩序，清理整顿批发公司，加强市场管理和物价监督，制订各种能促使各类市场健康发展的经济法规，包括法律、规章、条例，明确市场的任务、职能和规则，引导企业和各种经济组织有秩序的参加市场公平竞争。政府依法对市场进行管理和监督。要加紧建立和完善各种市场组织和中介组织，如职业介绍所、证券交易所、会计事务所、律师事务所、行业协会和商会等，参与市场的组织、协调和服务工作，按国际惯例办事，促使市场更好地运转。

四、强化功能整体协调完善宏观调控体系

上海宏观经济管理体制的改革，是随着企业自主权的扩大和市场的不断发展而逐步开展的。改革以来，宏观管理的手段和方式都有了较大变化。但是，由于传统的宏观经济管理思想和管理方式的影响，以及缺乏有计划商品经济条件下对经济实行有效管理的经验，宏观调控能力还很脆弱。主要表现在缺乏统一的、明确的产业政策的指导，计划、财政、金融三大综合经济部门和各经济主管部门多头决策，相互掣肘，影响了宏观经济决策的质量和管理水平。财政“分灶吃饭”和各种形式的包干制，没有从根本上改变政府与经济单位之间的关系。

上海作为中心城市，其宏观体制改革的主要目标是，在中央和地方政府事权、财权合理划分的基础上，进一步改革计划、财政和金融体制，强化宏观管理功能，逐步建立起统一领导、分级管理的，经济、法律、行政手段综合运用的，计划、财政、金融等部门整体协调的宏观经济调控体系。

计划体制改革的重点是要提高计划管理的科学性。从抓大量经济指标的直接管理，改为主要搞好总量平衡、政策指导、利益约束和间接调控；从管理日常繁琐的实物数量计划，改为着重搞好社会总供给与总需求的平衡，安排好积累与消费的比例，合理确定发展速度、物价指数、财政收支、劳动工资、固定资产投资规模和关系全局的重大建设项目等指标，既保持宏观计划安排的优越性，又能有效调动企业和劳动者的积极性，合理发挥市场调节的作用。市政府要建立科学的计划决策程序和严格的责任制，杜绝个人随机决策，造成失误与损失无人负责的现象。进一步理顺计划、财政、金融三个主要经济部门的关系，搞好综合平衡和协调，改变以往先定计划投资盘子，后定财政、信贷计划，缺口留给银行的做法。

投资体制的改革，要发挥区县政府和企业、个人多元投资主体的积极性，提高投资效益。今后市政府投资主要集中在那些只能由地方政府承办的社会基础设施和公用事业项目上，其它众多分散的小项目则主要由区县政府、企业和个人投资。要鼓励企业将预算内资金和个人的消费基金直接用于投资，要提高市政府项目审批的级别，避免项目审批分散化。

有准备、有步骤地进行财政体制的改革。中央和地方的责权利关系、经济上集中和分散的关系，很大程度上是通过财政体制得到体现。完善税制，建立规范合理的财政体制，是 90 年代一项重大的改革任务。为了适当提高财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重，正确发挥中央和地方两个积极性；为了有效地消除地区分割，促进产业结构的调整，上海必须下决心改变目前地方财政大包干体制，率先试行分税制，理顺中央与地方的分配关系。实行分税制的关键是合理划分事权，确定税种的归属。总的原则是对地方既得利益要适当照顾，通过发展生产，增加收入的部分，中央可多拿一些。税种的划分，凡涉及到宏观控制和结构调整，以及必须由国家统一行使权力的税种，如关税、特别消费税、投资方向税等，应划为中央税。收入稳定、增长较快、份额较大的税种，如产品税、营业税、增值税，应作为中央、地方共享税，中央与地方按一定比例分成。其他一些税种，如土地税等应划为地方税。所有企业（包括中央在沪企业）均要交纳中央所得税和地方所得税。

进一步推进金融体制改革。逐步建立包括人民银行领导，由专业银行、区域性银行、外资银行、中外合资财务公司在内的灵活的、多渠道、多层次的金融体制；要有计划地在浦西外滩和浦东陆家嘴建立金融区域，形成形式多样、业务交叉、平等竞争的金融网络。人民银行要扩大对专业银行的再贷款、再贴现，通过确定基准利率，规定准备金，吞吐债券等灵活手段，加强宏观调控。商业银行要试行企业化经营，在执行国家金融政策、遵守金融法规，加强人民银行的指导、监督、稽核的前提下，赋予商业银行应有的自主权，并使其按效益原则经营，承担相应的责任与风险，强化自我约束机制，建立专业银行资金责任制。要允许地方贷款利率围绕中央银行基准利率或再贴现率浮动。为防止政策性金融业务同商业性金融业务互相干扰，增加效益考核的透明度，将二者从组织机构上分离，逐步形成一个直接为贯彻政府产业政策服务的政策性金融体系。

90 年代，上海要根据中央的部署，在充分论证、周密规划的基础上，有计划地推进地方政府机构的改革，精简管理机构，削减管理层次，加强综合经济管理部门的职能，提高宏观决

策和管理能力。要转变政府经济职能，改进经济管理方式，将政府管理经济的重点真正转到宏观调控方面，运用经济手段、法律手段和必要的行政手段管理经济，并逐步由直接管理转向间接管理，更多地运用财政、税收、价格、利率、汇率等经济杠杆，调控微观经济。要按照政企分开、两权分离的原则，把企业推向自主经营、自负盈亏的轨道，改变行政机构附属物的地位。

我国的经济体制改革是一场深刻的社会革命，它不仅关系到各方面经济权益的调整，甚至改变着人们的思维方式和生活方式。因此，要顺利实施上海 90 年代改革战略，胜利完成今后繁重的改革任务，不仅要制定科学的、切实可行的改革方案，采取正确的改革策略，而且要从社会的角度创造各种条件。对此，我们必须给予足够的重视。历史经验告诉我们，即使我们有很好的改革愿望，有很完整的改革设想，如果没有一个好的环境，没有必要的条件，改革是很难前进的，甚至会倒退和失败。90 年代我们要加快改革进程，必须进一步培养干部队伍，加强改革舆论宣传，提高广大干部群众对改革伟大意义的认识，增强改革自觉性和紧迫性，提高群众对改革的承受能力。

（作者单位：上海市体制改革研究所。课题组负责人：徐家树 金志 陈愉 张永岳；基本成员：曹之虎 耿洪福 黄强 胡延昭 夏声川 葛正良）（责任编辑：若谷）