研究筆記

央地關係視域下的中國改革開放史研究

——以1978至1992年為背景（下）

● 蕭冬連

編者按：本文第一至三節已於2026年6月號刊出；本期刊出第四至六節。

四　央地協同推進國有部門改革

有一種籠統的說法，中國改革最初繞開了國有部門，重點放在非國有部門，事實並非如此。實際上，最初議論的改革話題大都集中在國有部門。在整個1980年代，國有部門改革是費力最多的領域，始終圍繞兩條主線進行：一條主線是企業改革，另一條主線是價格改革。

企業改革試點是中央與地方協同推進的。早在1975年，鄧小平主持全面整頓時就提出，「企業管理是一件大事，一定要認真搞好」①。據1970年代末主持企業改革的國家經濟委員會副主任袁寶華回憶，粉碎「四人幫」以後，國家經委就開始運作企業改革這件事。1977年底和1978年底，袁寶華率國家經委代表團先後訪問英、法兩國和日本，考察重點都集中在企業管理和質量管理②。1977年11月，國家計劃委員會向中央提交的〈關於經濟計劃的匯報要點〉和〈關於加快工業發展的若干問題〉（簡稱〈工業三十條〉）兩份文件，都涉及到「工業管理體制」問題。開始考慮的改革有兩個方面：一個是工業管理上按專業化協作的原則改組工業，建立各種企業性的公司和聯合公司；一個是給企業放權讓利。1978年12月，鄧小平在中央工作會議上的講話也提到：「當前最迫切的是擴大廠礦企業和生產隊的自主權。」③1979年2月19日，《人民日報》社論提出：改革的「當務之急是擴大企業的自主權」④。至少在1978至1980年，改革的焦點一直放在擴大企業自主權的試點上。

在全國推行擴大企業自主權試點是由國家經委組織的，但一些省份已經先行試點了。最早進行試點的是四川省，1978年10月選擇六個企業，1979年2月又將試點企業擴大到一百個；也有其他地區自行效仿，如雲南

省、廣西柳州等地。可見地方政府對擴大企業自主權(即所謂經濟分權)抱有積極性,畢竟「搞活企業」是地方政府的主要目標。這並不是說實施過程中沒有遇到阻力,阻力大多來自一些主管部門,包括中央和地方⑤。1979年6月,國家經委在京、津、滬三地選擇八個企業試點。國家經委擬定了擴大企業自主權的五份文件,7月9至13日在四川成都召開全國工業交通會議聽取意見。持質疑態度的不是地方政府,而是財政部。財政部擔心擴權後影響財政收入,企業代表、四川和雲南代表與財政部代表爭論了好幾個小時⑥。

1980年代關於企業改革,進行了一系列的摸索,先後採取了企業基金制⑦、擴大企業自主權⑧、兩步利改稅⑨、全面承包制⑩等不同的辦法,同時進行了租賃、承包經營小企業的試點。基本的思路是「放權讓利,兩權分離」,增強企業活力。國有企業產權轉讓、破產倒閉、工人下崗基本上沒有發生。對於80年代的國企改革,部分經濟學家評價不高,從這些改革本身看,的確沒有取得多少突破,但從全域看也可以作不同的評價。由於沒有急於放棄對國有企業的保護,因而避免了可能的社會震盪和經濟下滑。當時基本保障制度沒有建立,就業市場沒有形成,貿然讓大批企業破產、職工下崗,可能釀成大亂⑪。一個負責任的政府,推出任何一項改革都要考慮對社會的衝擊,考慮百姓承受力。

1980年代國有部門改革的另一條主線是價格改革,實行雙軌制的過渡方式,即在計劃內價格難以大幅調整的情況下,放開計劃外價格,兩種價格並存並逐步向市場定價機制過渡。關於誰是價格雙軌制的首倡者,在經濟學者中有爭論。其實,價格雙軌制在經濟生活中早就存在。首先是調整農副產品價格,減少統購派購品種,放開計劃外農產品市場,率先形成農副產品雙軌流通和雙軌價格。其次,1982、1983、1984年國務院先後三次放開小商品價格。再次,擴大企業自主權以後,企業擁有部分產品自銷權,一部分生產資料進入市場,出現了雙軌甚至多軌價格。不過,自覺地把雙軌制作為一個改革策略廣泛地運用於生產資料價格改革,是從1985年開始的⑫。

雙軌過渡不只是價格,而是一個整體的路徑,包括計劃、物資、流通、外貿、用工制度等許多方面,基本的策略是穩一塊放一塊。例如,1985年取消了糧食統購派購制度,但國家仍然以合同定購的方式掌握了一千多億斤糧食,保障城市基本供應和社會穩定,而放開的那一塊促進了農產品的商品化與市場化;國有企業穩住大中型企業,將小型國有企業放開經營;即使是大中型企業的生產也分為兩塊,一塊是為完成國家計劃的生產,一塊是根據市場需求自行銷售的生產;生產資料配置也形成計劃內與計劃外兩種形式;勞動用工採取「老人老辦法,新人新辦法」逐步推行用工合同制。由此形成新舊兩種體制並存局面,總的趨勢是,計劃內份額逐步縮小,市場調節的份額逐步擴大,從而逐步解構舊體制,促進市場的形成。

原國家經濟體制改革委員會(體改委)副主任安志文說,1980年代頂層設計的方案都沒有行得通,反而一些地方性的試驗取得了突破,「如果具體的改革辦法都由國家來設計,