



垄断行业则低一些；东南部地区市场化程度较高，中西部地区则低一些；等等。我国是一个大国，幅员辽阔，人口众多，各地经济发展不平衡，经济改革的发展也不平衡。我国的经济改革采取渐进的方式，从传统计划经济体制相对薄弱的领域和环节突破，逐步扩大和深入，因此出现不同领域和部门市场化程度不尽相同的状况是很自然的。

我国的市场化改革并未完成，国民经济的市场化程度还有待提高。“十五”期间，我国在提高国民经济市场化程度方面还要迈出较大的步伐，特别是在进一步打破部门、行业垄断和地区封闭，建立开放的市场体系方面，要迈出新的实质性步伐。

首先，要打破部门和行业垄断，鼓励市场竞争。目前中国存在几种类型的垄断：第一种是行政垄断。政府职能部门运用手中权力搞强制交易，要消费者按照它审定的价格购买它指定的产品和服务，这也包括政府不准某些商品进入它所管辖的地区销售，或授予本地企业一些业务垄断权等。第二种是行业垄断。公用企业或其他依法具有独立地位的经营者实施的强制交易或限制竞争的行为，有些自然垄断行业如电力行业对某些能够引进市场竞争的领域（如发电厂可以竞价上网）限制其竞争。第三种是经济垄断。如企业之间搞限价、价格同盟，企业间反竞争的购并，企图垄断市场（这就是为什么许多国家反垄断法都规定对企业购并要进行审查，防止购并对市场竞争产生实质性损害的原因），等等。以上几种类型的垄断，除属自然垄断外，都要防止和反对。当前，要尽快出台《反垄断法》，以便使反对垄断、保护竞争有法可依。至于自然垄断部分，由于一般反垄断法都承认“适用除外”原则，所以不必担心它们会受到不必要的限制。

其次，要打破地方封锁，建立全国统一的商品和要素能够自由流动的市场。改革初期，在卖方市场条件下，地方封锁表现为设卡



放哨,不许紧缺物资如粮食、生猪、棉花、煤炭等销往外地。20世纪90年代中期形成买方市场格局后,地方封锁则表现为不许外地产品(从啤酒、药品到汽车)进入本地市场,或者对销售本地产品给予种种优惠,保护本地落后生产。在地方封锁的条件下,一些商品不能很好地参与公平的市场竞争。市场的扭曲也使市场价格扭曲,不能真正形成市场调节价格。我国加入世界贸易组织后,对外贸易要取消配额、许可证等非关税壁垒,允许外国商品在缴纳关税后在国内自由流通。因此,用行政手段搞地方封锁是违反世贸组织规则的。可见,加入世界贸易组织,参加国际市场竞争,也要求建立和完善全国统一的市场,拆除各种地方壁垒,使商品和要素在全国统一的市场内自由流动。这几年,在市场竞争大潮的冲击下,形形色色的地方封锁受到抑制和反对,但一直没有绝迹,有的地方甚至制定地方性法规搞市场封锁。“十五”期间要采取更有力和有效的措施,反对各种各样的地方封锁,使全国统一的市场真正建立起来。

最后,建立开放的市场体系。“十五”期间市场化改革的一个特点,是要适应加入世界贸易组织的要求,建立对内对外开放的市场体系。上面讲过市场对内开放的问题,这里着重讲市场对外开放问题。

我国“十五”期间,随着改革的深化和对外开放的扩大,将有步骤地推进银行、保险、电信、外贸、内贸、旅游等服务领域的开放,逐步对外商投资实行国民待遇。加入世界贸易组织,要求我国市场进一步向外国开放,要求建立开放的市场体系。从已发表的资料看,在中美达成的中国加入世贸组织双边协议中,中国已就分销服务领域开放过程中的开放部门、服务提供方式、市场准入限制和国民待遇等方面,作了承诺。主要包括三个部门:一是以商贸流通部门的批发零售服务为主的商贸流通业,其中包括消费品、重要生产资料和其他工业品的流通;二是生产企业自建或控制的分销服务体系和



网络；三是与现代流通方式紧密联系的特许经营、电子商务、直销和物流、维修服务等。分销服务市场的开放，以服务为核心的新型营销方式将在中国兴起，使中国原来只局限于商业服务领域与外国资本的竞争逐步拓展到生产领域。在中国还没有加入世贸组织时，已经进入或者准备进入中国的外商投资企业总的来看还只是一个生产企业或车间，而一旦拥有了分销权，拥有了自己的销售渠道，这些企业就能够把从生产者到消费者之间的整个流通过程变成一个高效的有机体，参与市场竞争。对此，我们要研究和采取应对措施，尽可能地趋利避害。

二、继续发展商品市场，重点培育和发展要素市场

改革开放以来，我国商品市场发展较快，市场功能发挥较好，并告别普遍短缺的卖方市场，形成了一般商品买方市场的格局。与此同时，生产要素逐步被承认也是商品并进入市场，开始建立资本、劳动力、土地、技术、信息等要素市场，使市场在生产要素的配置方面开始起基础性作用。“十五”期间，要继续发展商品市场，重点培育和发展各种要素市场。

1. 商品市场方面。经过多年的迅速发展，商品市场已有相当规模。至1999年上半年，我国乡镇以上经政府批准，有固定交易场所、进行长年交易并有专职管理人员的现货商品交易市场总数为55 997个，1998年商品交易市场总成交额为21 086亿元，1999年上半年为11 247亿元。商品交易市场体系已基本形成，市场结构以综合市场为主、综合市场和专业市场共同发展。到1999年，全国综合性商品交易市场总数为39 242个，占全部商品交易市场总数的70.1%，其中农产品综合市场有22 828个，专业市场有16 444个。市场规模逐步扩大。到1999年6月底，全国成交额超



亿元的大型骨干市场达 3 479 家,成交额占同期全国市场的 70%;年成交额超过 50 亿元的特大型市场 26 个,成交额占同期全国市场的 10.7%^①。

我国维护商品市场秩序的法律法规也已初步建立。有保护和鼓励竞争的法律、法规,包括《反不正当竞争法》、《价格法》、《反倾销和反补贴条例》、《关于制止低价倾销行为的规定》等。还有市场准入、市场管理方面的法律法规,如《期货市场管理暂行条例》、《商品市场登记管理办法》、《批发市场管理办法》、《拍卖市场管理办法》、《连锁店经营管理规范意见》等。目前这方面存在的问题,一是有些重要法律、法规尚未出台,如《反垄断法》;二是有些法律、法规有待完善,如《价格法》;三是执法不力,存在不少有法不依,出现一些市场主体抗法现象,执法中经常受到地方保护主义的干扰,等等。

我国商品市场总的说发展较快。其中零售业对外开放程度比较高,市场竞争比较充分,具有较强的活力。存在的问题主要是行业的集中度不高,规模小,组织化程度低,市场监管力度不够,对制售假冒伪劣商品的违法犯罪行为,对侵犯消费者权益的行为,以及破坏其他信用关系的行为,打击纠正不力,以致这方面问题长期得不到有效的解决。

我国的批发业改革开放以来也有较快发展,但总体上竞争能力较弱,原有的国有批发企业多数经营困难,亏损严重,新型的批发组织和批发网络尚未形成。特别是对外开放程度比较低,一旦加入世贸组织后,将会受到较大的冲击。中美关于中国加入世贸组织的协议规定:不迟于 2001 年 1 月 1 日,允许外国服务提供者设立合营公司,从事所有进口和国产品的批发业务;不迟于 2002 年 1 月 1 月,允许外资控股,取消所有数量限制和地域限制;不迟于 2003 年 1 月 1 日,取消所有股权和企业设立形式的限制;不迟于 2005 年 1 月 1 日不再有限制。批发业放开后,由于国外批发企业实力强、规模大,



遍布世界各地,这必然对我国比较落后的批发业构成强有力的冲击。今后,我国批发市场需进行结构调整,从追求数量扩张转变为提高素质,鼓励有实力的大型批发市场和企业,以控股、参股或建分市场形式,跨地区兼并市场,或以联合方式扩大规模,增强辐射力。支持国有批发企业进行股份制改造,吸收非国有资本参股,转换经营机制,成为多元投资主体的现代公司。我国农业人口众多,农户分散生产和经营,亟须批发市场为广大农户提供商品价格和供求信息,帮助他们作出符合市场要求的决策,一些地方出现的批发公司与农户签订供销商品合同的做法,颇有成效,值得推广。

2. 生产要素市场方面。这是今后需要重点发展的市场。生产要素市场的面也相当宽广,包括资本市场、劳动力市场、土地市场、技术市场、信息市场等,其中最重要的是资本市场。发展资本市场,可以使我国的高储蓄率更好地转化为高投资率,使企业的融资渠道更加通畅,也有利于提高直接融资的比重。发展资本市场,还有助于国有企业的股份制改造,有助于形成多元的投资主体。为了支持经济的快速增长,今后我国每年都要有3万亿元以上的固定资产投资,“十五”期间总共要20万亿元以上。而我国财政每年能用于固定资产投资的财力并不多,一年只有两三千亿元,至多四五千亿元,相当一部分(有专家估计要占40%)投资,要靠各类企业融资特别是在资本市场直接融资解决。发展资本市场的重要性和紧迫性,已日渐为大家接受和理解。

我国资本市场这几年发展较快。1999年股票市值已占GDP的32%(1996年为14.5%),各类债券市值也占GDP的13.5%(1996年为11.3%)。但是仍远远低于银行体系的信贷规模。1999年,国内信贷占GDP的比重为121%,这表明银行仍然是企业融资的主渠道,即仍然是以间接融资为主。目前,我国的银行体系仍然是以国有独资银行为主,主要存贷款利率受到中央银行的严格管制,难以



真实反映资本供求情况。

我国存在发展资本市场的巨大空间。一方面,居民有大量储蓄存款和手持现金,而且收入在不断增加;另一方面,居民的投资意愿随着市场意识的提高而增强。特别是近年来,我国的股票市场和债券市场正在逐步规范,具有较大的吸引力。为了更好地发展资本市场,有关方面正在改革股票发行办法,取消各类行政审批,实行股票上市资格核准制度,对符合条件的各种所有制企业在股票上市发行方面一视同仁。还在创造条件推动国有股和法人股转让和上市流通,逐步减持国有股,改变国有股、法人股、社会流通股同股不同权、不同价的不正常状态。对业绩不好,连续三年亏损的上市公司拟采取摘牌措施,不再容忍上市公司只能生不能死的奇怪现象继续下去。下大力气培育机构投资者,推进证券市场的市场化进程^②。特别是正在采取各项措施加强市场监管,严格上市公司信息披露制度。总之,我国资本市场正按市场的规范逐步完善,使之健康发展。

我国的劳动力市场是一般劳动力供给大于需求的市场。我国农村剩余劳动力数量庞大,约达 1.5 亿人。这几年随着国有企业改革的深化,下岗职工不少。1999 年,全国国有企业下岗职工共约 1 174 万人。其中,流出再就业中心下岗职工 524 万人,到年底仍有下岗职工 650 万人。1999 年新增下岗职工为 564 万人,集体和其他经济性质企业的新增下岗职工 150 万人。另外,1999 年的城镇失业人员为 613 万人,城镇登记失业率 3.1%。所以,发展劳动力市场,首先是要广辟就业门路,同时要加强劳动力培训,推动劳动力市场的建设。劳动和社会保障部门于 1999 年 6 月启动了全国 100 个城市的劳动力市场建设工作。这 100 个试点城市有劳动保障部门开办的职业介绍机构共 7 551 个,其他单位开办的 2 180 个,个人开办的 1 791 个。此外,有 14 个省、自治区确定了 58 个省级试点城市,还建立了 13 个省级劳动力市场信息网络监测中心,推动了劳动力



市场服务的计算机使用等。今后,劳动力市场的科学化、规范化、现代化的建设要继续推进。此外,还要逐步完善失业保险制度,提高失业保险的保障能力。

我国的城市土地市场经过这几年的整顿和治理,已逐步走上规范发展的道路,由于行政审批造成的大量收入流失和腐败现象已初步得到遏制,城市土地使用权的转让、出售已逐步引入市场机制,越来越多的采用公开拍卖、招标投标等方式。“十五”期间,这方面的改革必须坚持下去并逐步加以完善,以促进我国土地市场的健康发展。

其他要素市场如技术市场、信息市场等近几年也发展很快。1999年全国共签订国内技术合同26.45万项,成交金额523.45亿元,比上年增长20.16%。信息市场发展很快,信息产业已成为我国发展最快的先导产业。“十五”期间,我国将大力推进科技创新和国民经济信息化,因此我国技术市场和信息市场肯定会有一个大的发展,为提高我国市场化程度作出较大的贡献。

三、深化价格改革,进一步放开价格

我国改革开放以来,价格改革相对于其他领域的改革来说是比较顺利的,甚至走在整个市场化改革的前面。20世纪90年代初,随着工业生产资料价格双轨制并为市场价格单轨制和进一步放开消费品价格,绝大部分实物商品和服务的价格均由市场形成,初步实现了由政府定价体制向市场价格体制的转轨。与此同时,生产要素价格市场化改革也已启动,取得了一定的进展。如目前我国国债利率、同业拆借利率、外国银行办理国际业务利率等均已由市场决定,正在推进浮动利率制度改革。2000年9月21日起,放开外币贷款利率;300万美元以上的大额外币存款利率由金融机构与客户协商



确定,小额外币存款利率由中国银行业协会统一制定,各金融机构统一执行。但是,并不表明价格改革已经完成,改革的“关口”已完全过去。这几年,在一般商品进入买方市场条件下,出现了不少违背社会主义市场经济公平竞争原则的价格行为,突出地表明我国价格改革仍面临许多新的问题,需妥善解决。这些问题表现在:

一些自然垄断部门和行业,利用自己的垄断地位,搞高价高收费,为本部门本行业谋利益,让本部门本行业职工的实际收入大大高于一般水平。他们千方百计阻挠有效竞争,从而妨碍经营管理的改善和服务水平的提高。前一段时间,不少人对电信等部门有意见,反映的就是这方面的问题。

政府出面用行政手段阻挠价格竞争,搞市场分割和地方封锁。有的地方政府,保护本地区高成本电力生产,拒绝利用价钱低得多的水电,造成水力资源的浪费。有的地方政府规定,本地消费的药品,70%必须用本地生产的,外地生产的药品即使质高价低,也不得超过30%。

公开的或变相的搞各种形式的价格同盟。1998、1999年,一些行业在有关主管部门支持下,搞行业自律价格,不让一些有竞争力的企业按低于社会平均成本(但高于本企业生产成本)的价格销售产品,保护落后的生产和企业,抑制市场竞争。他们打着反不正当竞争的招牌,实际上是搞行业价格卡特尔,妨碍价格竞争,反对优胜劣汰。由于这种做法违背发展社会主义市场经济的客观要求,因此遭到各方面的批评和反对,过不了多久,就名存实亡、销声匿迹。行业内部价格竞争此起彼伏,一浪高过一浪向前发展。近年来,较多出现的是行业内部一些大企业串通企业搞价格同盟。对此,有关物价主管部门明确表态,任何价格行为都必须依法进行,凡是搞价格自律、价格同盟而妨碍了市场竞争的,都将依据《价格法》进行处罚。彩电价格同盟明显违反了《价格法》所规定的“经营者不得相互串



通,操纵市场价格,损害其他经营者或消费者的合法权益”、“不得捏造、散布涨价信息,哄抬价格”等条款^③。汽车、药品、空调等部门生产企业,也有类似行为。例如汽车,明明我国小轿车的价格高出国际市场价格一倍以上,生产企业利润甚丰,但是前一段,却一口咬定“不降价”、“不打价格战”,千方百计维持高价。一直到2000年7月、8月,才开始出现桑塔纳轿车打折5000元促销,富康轿车以6000—13000元的幅度全面降价,各种型号夏利轿车降价等。药品价格长期虚高,生产药品厂家以高折扣卖给医院,致使药费畸高,老百姓意见很大,也影响医疗改革的推进。由于药品生产超额利润很高,在价值规律作用下,许多厂商进入药品生产行业,致使许多药品供过于求,药品价格大战在所难免。这就触及药品生产厂家和医院的利益。最近,居然出现成都市一家医院召集由药商、医院药房及有关物价部门参加的联席会议,要求药商和药厂不得再向低价药店供货,否则医院就停止进该药商或药厂的药品这样的咄咄怪事^④。

价格改革发展到今天,已经不是要求一般的放开价格,而是要结合统一、开放、竞争、有序的市场体系的形成,结合政企分开,打破行政性垄断和地方封锁,进一步放开价格,依法规范各个经济主体包括政府的价格行为,发挥市场价格在经济发展和经济结构调整中的导向作用。

首先,要进一步转变政府职能,真正实行政企分开,政府不再干预已经放开的商品价格的形成和运行。在社会主义市场经济条件下,要很好区分政府、市场、企业之间的职责。凡是市场和企业能办和有效率的事,政府就要放手让市场和企业去办。政府要集中精力搞好宏观经济调控和创造良好的市场环境,不直接干预企业经营活动和依法的价格行为。政府只对极少数属于自然垄断和特殊的产品与服务依法制定、调整价格。除此以外的商品价格和收费,都应放开由市场形成。政府要当好市场经济活动的裁判员,最重要的,



是为市场经济活动创造良好的市场环境,主要是公平、有序竞争的环境。当前,集中的行政管理、行政性垄断和地方封锁是妨碍公平、有序市场竞争和价格竞争的大敌,必须坚决反对和纠正。如果不能很好开展公平和有序的市场竞争和价格竞争,市场机制对提高资源配置效益的作用就要大打折扣。最近,国家计委决定,进一步下放主要涉及西部地区的五项价格管理权限:一是将西部地区部分铁路运价由政府定价改为政府指导价,改革铁路支线运价形成机制,对铁路支线运输实行政府指导价或市场调节价;二是对西部省区间、省区内航空支线实行浮动票价政策,允许航空公司在最高不超过国家规定公布票价10%的范围内,根据市场供求情况确定具体票价;三是将重庆、贵州等生产的几种轿车定价权下放,由企业自主定价;四是将西部地区药品生产企业生产的新药和列入全国城镇职工基本医疗保险用药范围的民族药价格,委托省级价格主管部门审批,报国家计委备案;五是下放重庆大足石刻博物馆等10个国家级旅游参观点门票定价权^⑤。这是一项重要改进措施。同时,政府也要反对过度竞争或恶性竞争,我国一些对外出口商品和服务不惜血本杀价竞争带来的损失也不小,也要依法纠正,不能听之任之。

其次,依法规范各个经济主体的价格行为,反对和纠正各种通过价格结盟等方式搞的不正当竞争。我国进入20世纪90年代以后,随着价格改革的深化,为了巩固价格改革的成果,陆续制定和实施了《价格法》、《反不正当竞争法》等重要法律、法规,使各个经济主体有法可依,有章可循。《价格法》等颁布实施几年来,对规范全社会价格行为起了重大作用。与此同时,也出现了不少违反《价格法》和其他法规的现象。这些违反《价格法》的行为,主要的或大量的属于搞形形色色的价格结盟,除上面所列举过的以外,还有钢价联盟、空调价格联盟、机票价格联盟、乳品价格联盟等,真是没完没了。其目的在于阻挠价格竞争,维护加盟企业的一时的利益。价格结盟



的导向作用是消极的,即不是引导生产经营者放眼国内外市场,作出正确的经营决策,提高产品的质量和水平,降低成本,提高自己产品的市场竞争能力,千方百计推销产品,提高市场占有率,而是引导企业安于现状,回避竞争,保住既得利益。显然,这是不符合市场经济的竞争向上原则的。所以,需要更好地运用《价格法》等,规范价格行为,纠正各种违法行为。只有认真贯彻《价格法》等,打破各种行政垄断和地区封锁,反对各种形式的行业自律价和价格同盟,开展公平、有序的价格竞争,才能做到真正的放开价格,形成竞争性的市场调节价格,建成规范的市场价格体系。

再次,健全适应社会主义市场经济发展要求的价格法规,严格执法。社会主义市场经济是法治经济,各项经济活动都要用法律、法规来规范,价格行为也不例外。随着改革的深化和社会主义市场经济的发展,前几年制定的《价格法》、《反不正当竞争法》等,已经显得不够用,需作进一步的完善、补充。比如,《价格法》规定,企业不得按低于生产成本的价格销售产品(否则就成为低价倾销),就有点含糊不清。这里说的成本,应理解为本企业成本,即个别成本,而不是行业平均成本,或社会成本。前一阵,一些行业搞行业自律价,理由之一,就是指责有的企业,按低于行业平均成本的价格销售本企业产品,认为这属于低价倾销行为,而不问这个企业是不是按低于本企业成本的价格销售产品。实际上,一些有竞争力的企业完全可以按低于行业平均成本而高于本企业成本的价格销售产品,而这是完全正当的价格行为,不是低价倾销。可见,《价格法》的上述规定,需作更明确的表述,以免被人钻空子。《价格法》是规范价格行为的根本大法,根据这几年实践,仍需制定实施细则或条例,以便于大家更好地掌握和运用。还有,我国至今还没有制定和出台《反垄断法》,虽然《价格法》、《反不正当竞争法》等有一系列反垄断的法律、法规,但没有统一的反垄断法,表明法规仍不够健全。多年来,一家



外商独资企业生产的手机、BP机,占据国内50%以上的市场份额,获取惊人的超额利润,但由于没有健全的反垄断法而对它无可奈何,就是一个突出的事例。为了保护竞争,亟待尽快制定和出台《反垄断法》。美国为了保护竞争支持创新,反对垄断,对举世闻名的微软公司下手,提出要微软公司一分为二,很值得我们借鉴。

严格执法也很重要。一些违反《价格法》的事件是比较复杂的,有关执法部门需要认真调查研究、慎重对待。但是,从近两年来的行业自律价格,到2000年6月9家彩电企业搞价格同盟,人们有理由认为,有关执法部门对违反《价格法》等的事件反应迟钝,表态过慢,执法不力。这也许是价格违法现象一个接着一个,相当猖獗的一个重要原因。所以,不仅要健全法规,而且要严格执法,尽快纠正各种违法现象。我国已临近加入世界贸易组织,我国各个行业和企业将面临严峻的国际市场竞争,同时市场的透明度也要求迅速提高。在这种情况下,靠价格保护将越来越困难了。在激烈的市场竞争中,唯一的出路是采用先进技术,改善经营管理,提高产品和服务质量,提高市场竞争力。因此,为了使我国各个行业、企业适应加入世界贸易组织的要求,政府部门也要加大执法力度,创造公平、有序竞争的环境,逼迫各行各业和企业严格按照开放的市场经济的要求参与市场竞争和价格竞争,在竞争中求生存和发展。

最后,要加快生产要素价格的市场化进程。市场化是不是生产要素价格改革的方向,这几年一直有争论,但是持反对意见的人已越来越少,比如利率市场化已得到多方面的认同。而且,生产要素价格市场化是发挥市场在资源配置中起基础性作用的根本前提。没有生产要素市场化和要素价格市场化,所谓发挥市场在资源配置中的基础性作用就只是一句空话。改革开放以来,我国在实物商品和服务价格市场化方面已迈出了实质性步伐,而生产要素价格市场化改革则起步较晚。因此,今后价格改革的重点,是生产要素价格



的市场化。不仅利率要市场化,劳动力价格、地租地价等,都要由市场形成。近期要着力加快利率市场化改革步伐,不仅外汇存贷款利率要市场化,本币利率也要市场化;不仅贷款利率要市场化,存款利率也要市场化。我国即将加入世界贸易组织,金融业也要逐步对外开放,客观上要求加快推进利率市场化进程,否则我国金融企业难以同国外金融企业进行竞争。

注释:

① 参见马洪主编:《中国市场发展报告(2000)》,中国发展出版社,2000年,第2—3页。

② 从1999年10月我国允许保险资金通过购买证券投资基金间接进入证券市场以来,到2000年6月底,有20家保险公司获准入市,投资于证券保险资金共计91.5亿元,但只占股票市值的0.04%。到1999年底,我国社保基金累计结余1000亿元,今后还会迅速增加,因此有条件加快培育机构投资者(参见《中国经济时报》2000年9月4日)。

③ 参见《中华工商时报》2000年7月18日。

④ 参见《经济日报》2000年7月27日。

⑤ 参见《人民日报》2000年9月1日第1版。

(原载《南京社会科学》2001年第1期)



试探社会主义市场经济的 特点与若干规律

进入新世纪,随着社会主义市场经济体制的初步建立和逐步完善,中国经济发展迅速,充满活力,日益开放。与此同时,也要求我们很好认识和掌握社会主义市场经济的特点和内在规律,以便使我们的认识和采取的方针政策符合客观经济规律,以利于国民经济的健康发展。

根据中国当前实际,我们需要很好掌握的社会主义市场经济的特点和内在规律,主要有以下几个方面。

一、市场在资源配置中发挥基础性作用, 价值规律调节社会生产和流通

社会主义市场经济与传统的计划经济最大的不同点,在于市场在资源配置中的作用有根本的区别,前者起基础性作用,即主要调节者作用;后者则不起作用或只起很小的作用。按照马克思主义经济学的语言,在社会主义市场经济中,价值规律是社会生产和流通的主要调节者,而在传统的计划经济中,价值规律不起调节作用,调节社会生产和流通的,是国家的指令性计划。

迄今为止的中外实践表明,按照市场的信号主要是价格信号对有限的社会资源进行配置和重新配置,比按照国家的指令性计



划配置资源,具有更高的效率。这是因为,在社会化大生产条件下,不但产品和服务的品种繁多,数以万计、十万计,而且社会 and 人的需求也复杂多变和不断发展,国家计划部门采用任何现代计算技术和严格的行政调节,也无法将社会供给和社会需求有机联系和协调起来。由市场通过价格涨落提供的社会需求的信号,比任何发布指令的计划部门要准确得多、及时得多,从而使各个经济活动主体能够按照社会的需求进行生产、经营和提供服务,避免资源的严重浪费和损失。也就是说,在价值规律作用下,社会资源自动地从效益较低的产业流向效益较高的产业,而效益较高的产业正是社会需求比较旺盛的;在同一产业(部门)内部不同企业之间,则优胜劣汰,这就使社会资源得到比较有效的利用和配置。

我国实行改革开放,推进经济体制改革,从计划经济体制转向市场经济体制,就是因为原来实行的计划经济在 20 世纪 50 年代发挥了一段积极作用以后,其弊端日渐突出,效率低,缺乏活力,货不对路,与发达国家的经济、技术差距拉大,人民群众生活水平提高很慢。与此不同,从 1979 年改革开放到现在,在市场化改革的有力推动下,我国经济发展加速,25 年期间年均增速达 9.4%,处于世界前列,经济实力和综合国力大大增强,人均 GDP 到 2003 年已超过 1 000 美元,人民生活显著改善,总体上已达到小康水平。这表明,用市场经济取代计划经济,能进一步解放社会生产力,能更有效地利用和配置资源,取得更为丰硕的发展成果。

在社会主义市场经济中,支配经济运行的客观规律,最主要的是价值规律,即商品和服务的价格随着供求关系的变化而波动,供不应求时上涨,供过于求时下跌,各个企业根据市场价格的变动,决定和调整自己的生产和经营,从而维系社会生产和社会需求的平衡。这就是价值规律调节社会生产和流通的主要含义。马克思和



恩格斯在谈到价值规律时,曾借用古典经济学家亚当·斯密的话说:“这种关系就像古代的命运之神一样,逍遥于寰球之上,用看不见的手分配人间的幸福和灾难。”^①恩格斯在《反杜林论》中讲过,“价值规律正是商品生产的基本规律。”^②我国著名经济学家孙冶方早在上个世纪60年代也讲过,千规律,万规律,价值规律第一条^③,这句名言用于现在的社会主义市场经济,是最恰当不过了。因此,我们讲在经济工作中要尊重客观规律,首先就是要尊重价值规律,以及尊重相关的供求规律、竞争规律等等。各项市场经济活动,除属于自然垄断的、具有外部性的、提供公共品和服务的等以外,都应放手让价值规律调节即市场调节。

在社会主义市场经济中,经济利益关系是多样化的,所有制结构是多元化的(以公有制为主体多种所有制经济共同发展,混合所有制逐渐成为经济的主要形式),市场是开放和充分竞争的,宏观经济管理是以间接管理为主的,分配方式、就业方式和社会组织形式是多样化的,在这样一个多元和混合的经济体系中,各种各样的经济关系、利益关系主要靠市场机制调节,也就是价值规律调节。在这里,先进的东西能得到丰厚的回报,落后的东西将受到不同形式不同程度的惩罚,从而不断推动技术进步、劳动生产率的提高和社会生产力的发展,价值规律促进社会发展的积极作用将得到比较充分的发挥。

值得注意的是,在发挥市场在资源配置中基础性作用方面,目前还存在一些欠缺的地方,最主要的是政府拥有的资源过多,包括国有经济比重过大,用行政手段干预城市土地和大量的信贷资金等分配,政府对经济活动的干预、审批过多,有些靠市场机制能优化资源配置的,政府却采用计划经济办法配置资源,因而带来浪费和损失。政府有时还对市场进行垄断和封锁,影响公平竞争的开展,造成市场信号失真。因此,我们要完善社会主义市场



经济体制,最重要的,就是要更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用,使企业成为真正的市场主体;就是要政府进一步转变职能,从管理型的全能政府转变为服务型的效率高的有限政府,不再充当资源配置的主角、左右市场的主角,干预企业的生产经营活动,而是要尊重价值规律的作用,发挥市场机制调节资源配置的积极作用,让市场主体主要根据市场信号自主地作出生产经营决策。

二、企业是市场经济活动的主体, 真正实现政企分开、政资分开

在社会主义市场经济条件下,企业不再像计划经济条件下那样是上级行政主管部门的附属物,而是独立的、自主经营自负盈亏的经济主体。市场对资源配置发挥基础性作用,是通过一个个最主要的微观经济主体即企业的活动实现的。企业根据市场信号主要是价格变动,决定生产什么和多少商品,提供什么和多少服务,以实现利润的最大化。正是一个个企业追逐经济效益的活动,使社会资源比较有效地分配到社会需要的领域。也就是说,企业是市场经济活动的主角,政府已不再是市场经济活动的主角。

因此,选择社会主义市场经济,使市场在资源配置中发挥基础性作用,就必须使企业成为独立的市场主体和利益主体,自主经营、自负盈亏、自担风险,也就是大家在改革初期提出的使企业成为独立的商品生产者和经营者。对于非国有企业来说做到这一点相对来说比较容易,尽管政府的行政干预至今还不少,需要下大力气逐步克服。而对于国有企业来说,就很不容易。改革开放二十多年的经验表明,国有企业从原来主管部门的附属物脱离出来,成为独立的市场主体,是一个脱胎换骨的改造。一方面,从企业来说,原来事事靠上级主管部



门,照他们的指令办事,经济效益好坏不在乎,没有改善经营管理的积极性和主动性,没有活力。现在要转变为独立的市场主体,自主经营、自负盈亏,就必须努力适应市场,参与市场竞争,承担风险,搞得不好,就能不断发展壮大,经营者和职工也能增加收益,否则就可能亏损甚至破产。市场机制像一条无情的鞭子,督促着企业不断改进技术和改善经营管理,向前再向前,永不停步,永不懈怠。

另一方面,从政府和主管部门来说,原来是直接指挥各项微观经济活动,对企业的各种经济活动进行审批和下达指令。由于对企业往往多头管理,多龙治水,企业生产经营搞得不好,各个部门争相把功劳记在自己名下,而一旦出了问题,则互相推诿,谁都不愿承担责任。推进市场化改革,最重要的就是要转变政府职能,实行政企分开,政资分开,政府不再干预企业的生产经营活动,一些原来主管企业的专业部门撤销,政府公共管理职能和国有资产出资人职能分开。由于这样的改革触及不少行政管理部门及其官员的利益,因而往往受到这些部门的阻挠而困难重重。当“婆婆”惯了,一旦不能发号施令,很不适应。所以,国有企业要真正成为独立的市场主体,必须坚持政企分开,政资分开,必须有政府职能转换的配合,政府不再干预微观经济活动,政府职能转为从事经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,即转变到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。

值得注意的是,直到现在,政府职能的转换,政企分开、政资分开的改革,仍未完全到位。有的原来行政主管部门转为行政性公司,翻牌公司,仍然直接干预企业的生产经营活动。即使对国有企业进行了股份制改革,但只要是国有股一股独大,政企就很难分开,因为国有控股公司实际上成为股份公司的“婆婆”,而控股公司往往就是前面所说的行政性公司,翻牌公司。这就使股份公司表面上改了制,但是还没有做到政企分开,还不是真正的市场主体。还有政府部门,特别是不少地方政府,往往对本地区的企业不管是国有企



业还是非国有企业，“爱护有加”，不但通过封锁市场为本地企业产品打开销路，排斥外地产品，而且从立项、融资、税收、土地使用等方面，有时甚至不择手段包括违法违纪地为本地企业的建设和发展提供方便条件。2004年江苏省出现的“铁本事件”，证明了这一点，一个只有3亿元资本金的民营小钢铁企业主，一下子要建投资100多亿元的年产800万吨钢以上的大型钢铁企业，不申报立项，不经环保部门审核，违规侵占农地2000多亩，没有当地政府的深深介入，是不可想像的事。再有，本地企业因经营不善面临破产或债务缠身时，地方政府又会站出来，充当保护伞，向中央政府求情，向中央部门要钱或请求贷款解救，相当于地方政府为企业负无限责任。这是违背市场经济的原则的，是政府职能严重错位，也是企业尚未成为真正的市场主体的表现。

为使国有企业成为独立的市场主体，不但要政企分开，还要政资分开，即实行政府公共管理职能与政府履行国有资产出资人职能分开。政府对国有独资和控股、参股企业的国有资产履行出资人职能时，只是当老板、股东，不能当婆婆，不能扮演董事会和经理层的角色，否则就成为老板加婆婆，还是政企不分，政资不分。

可见，要按照社会主义市场经济规律办事，使市场在资源配置中发挥基础性作用，首先要尊重企业是独立的市场主体，真正做到自主经营，自负盈亏，自担风险。政府主要只履行公共管理职能，政府代表国家履行国有资产出资人职责时，也仅限于充当出资人、股东的角色，即要尊重企业的市场主体地位，尊重企业的法人财产权，不得随意干预企业的生产经营活动，不得随意侵犯企业法人财产权。应当看到，尽管近年来国有资产管理机构已逐步建立起来，但这方面问题还未解决，仍需要继续深化改革，逐步到位。



三、国家的宏观调控主要是落实科学发展观， 促进国民经济的平稳、较快发展

现代市场经济并不是完全放任由市场机制调节的，而是由国家的宏观调控的。社会主义市场经济也是这样。

党的十六大报告提出：“要把促进经济增长，增加就业，稳定物价，保持国际收支平衡作为宏观调控的主要目标。”这是对改革开放二十多年来我国宏观调控丰富经验的科学总结，是符合市场经济发展规律的。世界上许多市场经济国家，都是把上述四个方面作为国家宏观调控的主要目标。中外实践表明，在市场经济条件下，要很好处理增长与稳定的关系，即既要促进经济增长，又要保持经济稳定。从长远看，在经济稳定中实现经济增长，是最可取的也是最快速的。与此不同，如果片面追求经济快速增长，不重视经济稳定，不是在稳定中求增长，就容易出现大起大落，而大起大落必然带来生产力的浪费和损失，从长远看因为走弯路而慢了。在前面四大目标中，前一个是促进经济增长，后面三个是保持经济稳定的内容，因此，可以把国家宏观调控概括为促进国民经济的平稳较快发展。中外经济发展实践表明，在经济稳定条件下，市场信号比较稳定、准确，市场有效配置资源的功能可以较好地发挥，从而有利于促进经济增长，实现较快发展。

在社会主义市场经济中，要搞好宏观调控，就要树立和认真落实科学发展观，实现全面、协调、可持续发展。这是我国发展社会主义市场经济经验的重要总结。科学发展观的基本内容是以人为本，促进发展，五个统筹，即统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展和对外开放。统筹的实质是协调，五个统筹的实质是做到五个协调发展。做到五个统



筹,就既能有效的保持经济稳定,又能不失时机地促进经济增长,从而实现国民经济的平稳较快发展。

在市场经济条件下,宏观经济调控主要采用经济和法律手段。这同计划经济条件下国家主要运用行政手段调节社会经济活动有根本区别。具体来说,就是主要运用财政政策和货币政策,在经济过热或出现过热倾向时,实施紧缩的财政政策和货币政策;相反,在经济过冷或出现通货紧缩时,实施松的财政政策和货币政策。目的都是保持经济的稳定,努力烫平经济波动的波幅,防止大起大落。有时人们把这种操作称之为反周期措施,使经济上升时不要升得太高,而是力求上升时期延长一些,经济萧条时不要降得太多,并且延续时间不要太长。由此也可看出,国家的宏观调控,以及实施从松或从紧的财政和货币政策,都是为了实现短期(一般一二年)的经济平衡,而不能将其长期化。据此,我们如果将我国1998年以来实施的积极财政政策长期化,似与市场经济下宏观调控的功能不太一致。与此相联系,我们似乎也不应将扩大内需作为一项长期的方针。在发生通货膨胀或存在明显的通货膨胀压力时,我们能否笼统地坚持扩大内需的方针,这是值得研究的。比如,2004年,我们可以坚持的,主要是扩大消费需求,而对投资需求则不但不能坚持扩大,相反的要适当加以限制,因为从2003年起,我国投资总的已经过热。

宏观调控主要是总量调控,即调节社会总供给和社会总需求的关系,使之基本协调,监控指标主要是GDP增长率、投资增长率、物价上涨率、失业率等。宏观经济调控由于首先和主要是总量调控,因此调控权必须集中在中央政府。市场经济国家调节产业结构等经济结构主要靠市场机制。我国在确定宏观经济调控任务时,除提出要保持总量平衡和经济稳定外,也列入优化经济结构。但是,我个人认为,宏观调控的首要任务是保持总量平衡,不能把优化经济



结构作为首要任务,否则不能称作宏观调控。同时,这里说的经济结构,应是重大结构,如一二三产业结构,大的区域结构等。按照这个认识,我认为把2004年的宏观调控说成主要是克服结构失衡问题是不妥当的。具体的结构问题是随时随地都存在的,如果这些都要靠宏观调控来解决,就必然使政府代替市场干预微观经济活动,是政府职能的错位。重大结构是需优化,但首先要解决总量失衡问题,恢复宏观经济的稳定和协调,并在此基础上,逐步解决重大结构失衡问题。

与此相联系,在我国,产业政策常常也作为进行宏观调控的一项重要政策来运用。这是一个很复杂且在经济学界颇有争议的问题。过去,由于政府制定和实施的产业政策在实践中基本上不起作用,甚至政府鼓励的产业往往发展不起来,限制的产业则发展得很红火,使得不少人怀疑产业政策的有效性。考虑到中国拥有强大的国有经济和数额超过年GDP的国有资产,政府的经济职能一直较强,政府常用产业政策来调整产业结构,所以,宏观调控除了主要运用财政政策和货币政策外,还可运用产业政策,在实现经济总量平衡的同时,改善产业结构,加强薄弱环节,约束某些产业的过度扩张。政府的产业政策是否有效,主要看政策的制定是否符合市场经济规律,是否符合国家的长远发展战略,是否有利于国民经济的平稳和较快发展。

四、科学评价市场经济活动效果,保证 社会主义市场经济的可持续发展

中国的社会主义市场经济,是政府主导型的市场经济,政府在市场经济中扮演着重要的角色。科学评价市场经济活动效果,难点不在企业,因为评价企业经济活动效果的主要指标或中心指标是利



润和利润率,这点早已成为共识。真正困难的是在政府,主要是地方政府成为经济活动的重要角色时,如何评价地方政府及其官员的政绩。

过去,人们一般用 GDP 即国内生产总值及其增长速度作为评价政府部门绩效的主要标准,年年评比排座次,GDP 增长率高的,政绩就优;GDP 增长率低的,政绩就差。结果各地互相攀比,各地全力以赴争取 GDP 的快速增长,而且都想争第一,你快了我要比你更快。因此人们形容这些地方政府是 GDP 政府。但是,多年的实践,特别是近几年的实践表明,这样做存在不少问题。

第一,把 GDP 增速作为评价政府政绩的唯一或最主要指标,必然忽视各项社会事业的发展,造成经济发展腿长社会发展腿短的不协调局面。邓小平说,发展是硬道理。但是,发展不只是经济的增长和发展,发展既包括经济的发展,也包括社会的进步和发展,即包括科技、教育、环保、文化、医疗、卫生、健身、旅游、休闲、娱乐等事业的发展。发展的目的是为了提高自己的生活水平和质量,最后实现人的全面发展。这就既要求经济增长,使社会物质财富越来越多,也要求各项社会事业的发展,使人民有接受良好教育、医疗、保健的条件,生活环境优美,文化生活丰富多彩。党的十六大报告提出,我们要在 21 世纪头 20 年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。要做到这一点,只有经济发展、GDP 增长是不够的,还必须有各项社会事业的发展。所以,看一个地方政府的政绩,不能只看 GDP 增长。

第二,把 GDP 增速作为评价政府政绩的唯一或最主要指标,还会鼓励政府的短期行为,影响经济的可持续发展。因为经济的增长、GDP 的增长,可以采取有水快流的办法,即用粗放外延扩张的形式,消耗大量的资源和能源,破坏生态环境,在一个短时间内实现



高速增长。这好像我国这样一个资源相对不足,生态脆弱,环境污染严重的国家来说,显然是不可取的,也是难以为继的。党的十六大报告提出,我国要走新型工业化道路,即“走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的”工业化路子。报载,建国 50 多年来,我国 GDP 增长了 40 多倍,矿产资源消耗也增长了 40 多倍。去年我国消耗的国内资源和进口资源约合 50 亿吨,原油、原煤、铁矿石、钢材、氧化铝和水泥的消耗量,分别约为世界消耗量的 7.4%、31%、30%、27%、25% 和 40%,而创造的 GDP 仅相当于世界总量的 4%^④。可见,对我国来说,急需转变增长方式,走新型工业化道路。看一个地区的经济发展,不能只看 GDP 增长,还要看 GDP 增长后面付出了哪些代价。近来,有不少学者建议改用绿色 GDP 作为评价经济发展的指标,或者既用 GDP 指标,又用绿色 GDP 指标。绿色 GDP 指从 GDP 增长中扣除为此付出的自然与环境的成本(比如 1973 年日本政府规定空气、水、垃圾等环境污染的可允许标准,超过污染标准的,必须将其改善经费作为成本从 GDP 中扣除,按此方法,当年日本的经济增长率就不再是 8.5%,而是 5.8%^⑤),这是值得大家重视和作进一步研究的。

第三,把 GDP 增速作为评价政府政绩的唯一或最主要指标,还会促使有的政府官员造假。过去流行“官出数字,数字出官”,指的主要是 GDP 数字被官员造假虚报,夸大成绩,然后骗得升官。有的地方官员不是根据实际数字,而是先探听周围地区的 GDP 增长数字,然后指示统计部门报高于其他地区的 GDP 增长数字,以显示自己政绩比别人高出一筹。还有,GDP 数字造假,老百姓一般难以监督。

为了使我国社会主义市场经济的可持续发展,需要制定科学的评价体系。就全国或一个地区来说,首先是逐步改 GDP 增长单一指标为多方面指标,比如联合国可持续发展委员会提出了四个方面的指标:1. 社会,2. 环境,3. 经济,4. 制度,我们可以借鉴。其次



是将 GDP 指标逐步发展为绿色 GDP 指标或加上绿色 GDP 指标。还有就是加强对统计数字的核实,严肃查处作假者,增强统计信息的透明度和准确性。可见,寻找正确评价社会主义市场经济活动效果的指标体系,对于社会主义市场经济的健康的可持续的发展,有非常重要的意义。

五、依法规范市场经济活动,保障市场经济健康运行

现代市场经济是法治经济。中外经济实践证明,市场经济只有在法治轨道上运行,才能比较有效地发挥其积极作用,减轻因其自发调节带来的种种消极作用。社会主义市场经济也是法治经济。市场经济是竞争经济,实行公平竞争,以提高效率。这就必须对如何竞争进行规范,形成有效的竞争规则或游戏规则,如同体育比赛要遵循比赛的规则一样。可见,社会主义市场经济只有在法治轨道上运行,才能保证其健康发展。

1997年,党的十五大确定了依法治国的方略。这是我国从人治转向法治的重大转变。与此相适应,党的十六大提出,要适应社会主义市场经济发展,社会全面进步和加入世贸组织的新形势,加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成中国特色社会主义法律体系。这个法律体系要符合市场经济规律的要求,是一个好的法律体系,是为巩固社会主义市场经济这个经济基础服务的。党的十六届三中全会进一步提出全面推进经济法制建设,即按照依法治国的基本方略,着眼于确立制度、规范权责、保障权益、加强经济立法。主要包括:完善市场主体和中介组织法律制度,使各类市场主体真正具有完全的行为能力和责任能力;完善产权法律制度,规范和理顺产权关系,保护各类产权权益;完善市场交易法律制度,保障合同自由和交易安全,维护公平竞争;完善预算、税收、金融和投资等法



法律法规,规范经济调节和市场监管;完善劳动就业和社会保障等方面的法律法规,切实保护劳动者和公民的合法权益;完善社会领域和可持续发展等方面的法律法规,促进经济发展和社会全面进步。

按照法治经济的要求,一方面,微观经济行为主体,主要是企业,要依法经营,照章纳税,依法处理企业内部关系特别是要保护员工的合法权益,遵守环保、安全、契约等法规。同时,要依法保护企业作为市场主体的独立性和各项权益,保护企业的法人财产权等。另一方面,是要求政府是法治政府。政府对企业、社会、组织和个人,要依法管理,不能随便发号施令。国务院于2004年初发布的《全面推进依法行政实施纲要》提出,中国将通过10年左右的不懈努力,基本实现建设法治政府目标,主要包括七个方面:第一,实现政企分开;第二,提出法律议案、地方性法规草案;第三,法律、法规、规章得到全面、正确实施;第四,科学化、民主化、规范化的行政决策机制和制度基本形成;第五,形成高效、便捷、成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制;第六,行政权力与责任紧密挂钩,并与行政权力的主体利益彻底脱钩;第七,提高行政机关工作人员特别是各级领导干部的法律素质。可见,今后政府对经济的管理和干预,要依法进行,不能再像过去计划经济时那样,主要采用行政手段,发布指令。既然政企分开,政府的经济调节就要主要运用经济手段和法律手段,实施恰当的财政政策和货币政策,采用利率、税率、汇率等经济杠杆进行。

在社会主义市场经济中,正确界定政府、市场和企业的关系非常重要。一般说,凡是靠市场能解决而又有效率的,政府都不要去管。凡是公民、企业、社会组织包括中介组织等能够自主有效解决的,除法律另有规定的以外,政府也不要管。政府主要从事公共管理。政府在使用纳税人交纳的钱财时,要节俭、高效、清廉。政府官员要懂得,不仅权力是人民给的,政府的收入也是人民交纳的,要取之于民用之于民。有的官员提出,要做到政府给老百姓的,多于



从老百姓取来的。这是不可能的。政府的钱都是纳税人交的，老百姓缴纳的，能够将钱用之于民就不错了。政府不是财富创造的主体，政府能做到消耗少一点，为人民服务的事多办一点就不错了。所有这些，都要用法律法规确定下来，成为大家的共识和行为准则。

还有，必须公平执法。无法可依不行，有法不依不行，执法不严、不公也不行。如果不能公正执法，再好的法律也用处不大，社会主义市场经济还是不能在法治轨道上运行。因此，必须在全社会形成良好的法治观念和守法意识，形成良好的司法环境。在这方面，除了进行宣传教育等外，政府和领导干部要带头执法，严格执法，真正做到在法律面前人人平等，任何人都不能凌驾于法律之上。

注释：

① 马克思恩格斯：《德意志意识形态》，《马克思恩格斯全集》第3卷，第40页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1972年，第351页。

③ 孙冶方：《千规律，万规律，价值规律第一条》，《社会主义经济的若干理论问题》，人民出版社，1979年。

④ 参见《人民日报》2004年3月22日。

⑤ 参见《经济日报》2004年5月18日。

参考文献：

1. 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社版。

2. 孙冶方：《社会主义经济的若干理论问题》，人民出版社，1979年。

3. 《中共中央关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》（2003年10月14日）。

4. 张卓元主编：《改革开放经验的经济学思考》，经济管理出版社，2000年。

5. 北京师范大学经济与资源管理研究所：《2003中国市场经济发展报告》，中国对外经济贸易出版社，2003年。

（原载《宏观经济研究》2004年第7期）



新世纪深化改革的 重大课题

中国社会科学出版社



新世纪初期的中国经济体制改革

一、国企改革仍是整个经济体制改革的重点和中心环节

到 2000 年底,党和政府原定的国有企业 3 年改革和脱困目标,即从 1998 年起,用 3 年左右时间,使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境,力争到 20 世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度,已经基本实现。国有及国有控股工业企业实现利润近 2 400 亿元,国家经贸委重点监测的 14 个行业中,除军工、煤炭行业外均实现全行业盈利。31 个省、自治区、直辖市继续增盈或整体扭亏,1997 年的 6 599 户大中型亏损企业减少 4 799 户,占 72.7%^①。80% 的国有大中型骨干企业初步建立了现代企业制度。这一成绩的取得,虽然支付了不少成本,但毕竟表明国企改革出现了新的转机,有助于增强人们深化国企改革的信心和决心。

同时,我们也要看到,国企 3 年改革与脱困目标的基本实现,只是阶段性成果,离国企改革的目标还有相当距离。深化国企改革仍是今后复杂和艰巨的任务。国企改革也直接制约和影响所有制结构的调整,市场活动主体的塑造,金融体制改革的深化和金融风险的化解,政府职能的转换等。因此,国企改革仍然是我国经济体制改革的中心环节和重点。今后,国企改革需从以下几个方面推进。

第一,大力推进国有非工业企业和小型工业企业的改革。3 年



改革和脱困目标的实现,主要指的是国有大中型工业企业。1997年底,国有及国有控股大中型企业为16874户,只占全部国有企业一小部分,约八九分之一。而在我国国有企业中,国有大中型工业企业是相对比较好的,这几年改革的力度也比较大,国家推动国有企业改革和发展的一些重大政策措施,如兼并破产核销银行呆坏账准备金、债转股、技改贴息等,主要用于国有大中型工业企业,一般不适用于国有小型工业企业和其他国有非工业企业,如国有商贸企业、交通运输企业等。目前,这一部分国有企业积累了大量问题,亟待处理和解决,特别是要尽快形成平稳退出的通道。我国国有小型工业企业超过5万户,到1999年盈亏相抵已连续6年净亏损,亏损额达250亿元以上。据2000年初统计,在流通领域,国有物资企业连续6年亏损,商业企业连续4年亏损,两大系统亏损企业超过2万户,1998年净亏损105亿元。逐步解决好上述问题,实现脱困,主要靠抓紧改革,使大量国有中小型商贸企业和工业企业平稳退出市场。

第二,继续从战略上调整国有经济布局和改组国有企业,把国有企业改革同发展非国有经济、调整和完善所有制结构结合起来。要按照党的十五届四中全会决定的精神,把国有资本逐步集中到国有经济需要控制的关系国民经济命脉的四大重要行业和领域,即涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业、支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。其他行业和领域,由于国有经济不具备优势,要逐步退出或收缩。通过对国有经济布局的战略性调整,国有经济在经济总量中的比重仍将逐步降低,比如从目前占40%左右降到“十五”后期占30%左右。这就为民营经济的发展腾出空间,有助于进一步改善所有制结构。推进国有企业战略性改组,就要实行“抓大放中小”的方针。国家如果能在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,掌握几百个顶多千把个大型企业和企业集团,就能左右国民经济大局,主导社会经济的发



展。而数以万计、十万计的国有中小型企业,则可通过多种形式放开、搞活、转制,而且越快越好,不要久拖不决,变成沉重的负担。

第三,对国有大中型企业进行规范的公司制改革,鼓励国有大中型企业通过规范上市、中外合资和相互参股等形式,实行股份制和公司制。现在,不少国有大中型企业都号称初步建立了现代企业制度,但是要清醒地看到,这个初步的标准是比较低的,只是刚刚搭起了现代公司制的框架,离规范的要求还相当远。例如,党的十五届四中全会指出,除极少数必须由国家垄断经营的企业外,要积极发展多元投资主体的公司。而实际情况是,有关部门2000年对国家重点514户国有和国有控股企业统计,有430户进行了公司制改革,而其中只有282户企业整体或部分改为有限责任公司和股份有限公司。又如,公司法人治理结构是公司制的核心,规范的公司法人治理结构要求明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责,使之各负其责、协调运转、有效制衡,但目前多数远未达到这个要求。比较普遍存在的问题是:董事会不到位,不能很好代表出资人利益,由董事会提名和聘任总经理的比例不高;监事会不能很好地发挥监督作用;股东大会形同虚设;未形成对经理层有效的激励和约束机制等。可见,建立规范的现代公司制还有很多工作要做。这方面改革,是国有企业适应发展社会主义市场经济要求的脱胎换骨的改革,是国企改革真正攻坚战。

二、调整和完善所有制结构

进入新世纪,要继续调整和完善所有制结构,中心是大力发展非国有经济和非公有制经济,也就是大力发展民营经济。改革开放二十多年的实践告诉我们,哪个地方的民营经济特别是非公有制经济发展快,哪个地方的经济就搞得比较活,不但发展速度较快,效益



较好,国有经济的运行质量较高,而且社会就业问题、农民增加收入问题等也解决得比较好。

社会生产力水平的多层次性和所有制结构的多样性,是我国社会主义初级阶段的重要特征。因此,非公有制经济的存在和发展是不可避免的,是发展社会主义市场经济的重要力量。我们看到,非公有制经济在一般竞争性行业 and 市场化程度比较高的部门具有比较明显的优势。特别是,非公有制经济是增加就业岗位、缓解失业问题、满足人民群众多方面日常生活需要的主要依托。所以,在我国,发展非公有制经济绝不是一时的权宜之计,而是关系发展社会主义市场经济大局,搞活整个国民经济的长远的重要政策。目前,非公有制经济在经济总量中占的比重还不大,只占 1/4 左右,还有相当大的发展空间。如果到 2010 年,非公有制经济作为重要的经济增长点,能发展到占经济总量的 1/3 甚至更多一点,就一定能够有力地促进新世纪前 10 年我国经济总量实现翻一番。

为了推动非公有制经济的顺利发展,就要消除所有制歧视,为各类企业发展创造平等竞争的环境,在市场准入、筹融资、外贸经营权、土地征用、技术人才招聘等方面,对各种所有制和混合所有制企业一视同仁,不要厚此薄彼。要支持、鼓励和引导私营、个体企业尤其是科技型中小企业健康发展。许多国家的经验表明,大量的技术创新和发明都是由中小科技型企业提供的,而中小科技型企业适合民营,因此对这类企业要更加放开,这也有利于更好地贯彻“科教兴国”战略。目前,不少地方对民营企业的发展限制很多,这种束缚生产力发展的障碍必须一一打破。

三、提高国民经济市场化程度

在新世纪,要逐步完善社会主义市场经济体制,就要继续提高



国民经济市场化程度。为此,要进一步开放市场,建立和完善全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系;同时,进一步放开价格,使市场更好地对资源配置发挥基础性作用,促进产业结构的优化升级,提高经济增长的质量和效益。

第一,要继续打破部门和行业垄断,鼓励市场竞争。目前,各种类型的垄断,都是为了限制竞争,其中大部分是为谋取部门和行业的超额利润,从而与市场原则相违背并损害效率。为了有效防止和反对垄断,保护竞争,要尽快制定和出台“反垄断法”。至于自然垄断部分,由于一般反垄断法都承认“适用除外”原则,所以不必担心它们会受到不必要的限制。值得重视的是,随着技术的进步和产业的升级,原来属于自然垄断的部门有不少领域也能引进市场竞争,如电力行业发电部分就可以竞价上网。

第二,要打破地方封锁,建立全国统一的商品和要素能够自由流动的市场。在地方封锁的条件下,商品不能很好地参与公平的市场竞争。我国市场秩序混乱,假冒伪劣商品屡禁不止,主要是地方保护主义作怪。我国加入世贸组织后,允许外国商品在缴纳关税后在国内自由流通,因此,用行政手段搞地方封锁是违反世贸组织原则的。今后,必须下更大力气拆除各种地方壁垒,使全国统一开放的市场和公平竞争的市场环境真正建立起来。

第三,继续发展商品市场,重点发展要素市场。我国即将加入世贸组织,内外贸易领域面临激烈的竞争,原来开放程度低、市场竞争不充分的批发业和外贸业将面临较大的压力,改革、转制以适应市场竞争环境的任务很重。只有深化改革,转换经营机制,才能使我国商品市场更好地健康发展。今后,我国要重点发展要素市场,包括资本市场、劳动力市场、土地市场、技术市场、信息市场等,其中最重要的是资本市场。发展资本市场,可以使我国的高储蓄率转化为高投资率,使企业的融资渠道更加宽敞,也有助于国有企业的股



份制改造和形成多元投资主体。生产要素市场的发展要特别注意规范,一旦走偏了要纠正过来,既费力又要付出很大的成本,如证券市场的发展就有这个问题。

第四,深化价格改革,进一步放开价格。我国的价格改革已取得重大成效,实物商品和服务价格已基本放开,由市场调节,但这并不表明价格改革已经完成,改革的“关口”已经过去。这几年,在一般商品进入买方市场条件下,出现了不少违背社会主义市场经济公平竞争原则的价格行为,表明我国价格改革仍面临许多新问题。这表现在:一些自然垄断部门和行业,利用自己的垄断地位,搞高价高收费,为本部门本行业谋利益;政府出面用行政手段阻挠价格竞争,搞市场分割和地方封锁;一些企业公开或变相地搞各种形式的价格同盟;一些应放开的价格(如著名公园的门票价格)没有放开;等等。今后,政府要进一步转变职能,不再干预已经放开的商品价格的形成和运行;依法规范各个经济主体包括政府的价格行为,反对和纠正各种通过价格结盟等方式搞的不正当竞争;健全适应社会主义市场经济发展要求的价格法规,严格执法;积极推进生产要素价格市场化改革,近期要着力加快利率市场化改革步伐;等等。

四、根据经济形势实行相应的宏观调控政策, 近期要继续实施积极的财政政策

改革开放以来的经验表明,国家的宏观调控政策,对社会经济的发展有重大影响。正确的宏观调控政策,是国民经济持续快速健康发展的重要保证。“十五”计划建议的贡献在于:首次明确提出,要根据经济形势实施相应的宏观调控政策。这一提法比过去常用的实施适度从紧的财政政策和货币政策全面和准确。因为宏观调控政策究竟应当从紧还是放松,要根据经济形势而定,经济过热、通



货膨胀时应从紧,经济过冷、通货紧缩时应放松。近期由于内需仍然不足,社会投资尚未很好启动,加上前3年国债投资建设项目仍需近万亿元投资才能基本建成,因此仍需继续实行积极的财政政策。这个近期,可能是两三年,因为看来还要增加发行三五千亿元长期国债用于在建的国债投资建设项目,平均每年发行1500亿元的话,也要两三年。

积极的财政政策要有财税改革的深化配合。一是要进一步推进农村税费改革,切实减轻农民的负担。中央财政为此每年拿出200亿元甚至再多一点也是值得的,关键在于必须落实到真正减轻农民的负担,为增加农民收入做实事。目前我国的内需不足突出地表现为农村市场没有很好启动,农民购买力低。千方百计增加农民收入也许是我国经济发展中最迫切需要解决的问题。二是把目前生产型的增值税改为消费型增值税,有利于生产投资,需抓紧推行。还有,分税制要进一步完善,适时开征新税种如遗产税等。

五、深化金融改革,稳步推进利率市场化

“十五”计划建议明确提出:稳步推进利率市场化改革。这是中央有关文件第一次提出利率要市场化,对深化金融改革有重大意义,标志着人们对市场化改革的认识有突破性进展。目前,我国国债利率、同业拆借利率、外国银行办理国际业务利率等均已由市场决定,正在推进浮动利率制度改革。2000年9月21日起,放开外币贷款利率,300万美元以上的大额外币存款利率由金融机构与客户协商确定,小额外币存款利率由中国银行协会统一制定,各金融机构统一执行。要看到,中央银行目前实行的稳健的货币政策对推进利率市场化创造了相当有利的环境。今后要逐步做到外汇存贷款、本币存贷款利率都实现市场化,以便使社会经济生活中最为稀缺的



资源得到有效的配置和使用,从而提高经济增长的质量和效益。

按照现代银行制度对国有独资商业银行进行综合改革,是金融体制改革的重要内容。尽管目前四大国有独资商业银行的不良资产比例高,管理水平低,难于马上实行股份制改革,更难以整体上市,但是,应当肯定,四大国有商业银行要走股份制、公司制改革的道路。这不仅是转换经营机制、提高竞争能力的需要,也是支持产业结构调整和经济增长的需要。据估计,上述四大银行在“十五”期间至少要增加贷款5万亿元,按照《巴塞尔协定》需相应增加资本金4000亿元。这靠银行自己积累或靠财政拨款都难以做到,只有主要靠其他资金参股才能解决。因此,今后四大国有商业银行,一方面要进一步减少不良资产比例、提高管理水平,以创造条件进行股份制改革;另一方面,也不妨着手进行分拆上市、买壳上市,为以后整体改制或上市做准备。党的十五届四中全会《决定》指出,要对国有大中型企业实行规范的公司制改革。四大国有商业银行也是国有大型企业,也应实行规范的公司制改革。而所谓规范的公司制是投资主体(股权)多元化的,所以,对国有独资的大型商业银行来说,改革的方向是实行股份制、规范的公司制。

六、推进投融资体制改革,减少审批

进入新世纪,投融资体制改革日显紧迫。“十五”计划建议明确提出:推进投融资体制改革。一般认为,改革的目标是改审批经济为企业自主投资决策。对于国家鼓励和允许的项目,应实行“谁投资,谁决策,谁受益,谁承担风险”的原则,由企业依法自主投资,政府不再审批。目前我国每年全社会固定资产投资达3万亿元以上,其中政府投资只占一小部分,一般在10%左右,绝大部分属社会投资、企业投资。而原来的政府审批制度严重抑制了社会投资特别是民间投



资的积极性。直到现在,还出现民营企业投资兴建一家批发市场需要政府有关部门盖 121 枚公章、除一个外每盖一次印章都要交费一次的咄咄怪事^②。要解放和发展生产力,进一步启动社会投资,必须坚决推进投融资体制改革。

投融资体制改革会损害政府一些部门的利益,减少这些部门权钱交易的机会,因而受到有些部门的反对和抵制。因此,投融资体制改革必须同转换政府职能相结合,给政府职能重新定位。应当明确,在社会主义市场经济条件下,在政府、市场、企业之间的关系中,凡是市场、企业能办并且有效率的事,就应当放手让市场、企业去办,政府不再插手。政府要集中精力搞好宏观经济调控和创造良好的市场环境,不直接干预企业经营活动,减少对经济事务的行政性审批。只有这样,政府机构才能精简,政企才能真正分开,廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制才能很好地建立起来。

七、加快建立和健全社会保障体系

改革的深入,要求加快建立和健全社会保障体系。目前,国有经济布局战略性调整中碰到的最大困难,就是由于没有比较完善的社会保障体系,国有企业退出市场的通道不顺畅,不少应破产和关闭的企业,由于无法安置职工不能及时破产和关闭,有的企业职工还为此而闹事。因此,随着社会主义市场经济的发展和国企改革深化,要求尽快建立和完善社会保障体系。

鉴于我国仍处于社会主义初级阶段,社会生产力发展水平不高,国家财力有限,目前我们讲的社会保障体系,主要适用的是城市居民。农民的社会保障问题也很重要,只是农民有集体所有的土地作为最大的保障,可以使国家在一定时期内有条件先着重建立城市社保体系,同时以一部分财力用于农村扶贫、救灾、社会救济等。我



国农村人口多,农民收入水平低,还有3 000万贫困人口没有脱贫,所以,国家今后也要尽可能多拿钱用于农村,保障农民生活和农村稳定。

今后的目标是,形成独立于企业事业单位之外,资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。社保体系中最重要的是养老保障制度,失业和医疗保险制度也很重要。要依法扩大养老、医疗、失业等社会保险覆盖面,逐步提高统筹层次。进入新世纪后,我国面临社会保障基金收支缺口逐年增大的严峻局面。有关部门预计,仅是“十五”期间,养老保险基金收支缺口为2 900亿元,失业保险基金收支缺口为325亿元。建立可靠、稳定的社会保障基金的筹措机制和有效营运、严格管理的机制日显重要,特别是扩展新的筹资渠道,显得更为紧迫。政府已经决定,通过变现部分国有资产以及将利息税等收入充实社会保障基金。还可考虑通过发行国债、提高社会保险费占财政支出比重等办法,充实社保基金,在社保基金管理方面,最重要的是防止挪用和被个人与部门侵吞。可以吸收像智利等国成立多家独立的基金管理公司进行有效管理的成功经验,确保基金的保值、增值。还有,在逐步把下岗职工基本生活保障纳入失业保险的同时,鉴于目前城市也出现了一部分贫困群体,城市居民最低生活保障需要尽快普遍建立起来。

八、推进收入分配制度改革,深化 对劳动价值论的认识

坚持效率优先、兼顾公平的原则,实行按劳分配与按其他生产要素分配相结合的制度,鼓励资本、技术、管理等生产要素参与收益分配。与此同时,加强对收入分配的合理调节,抑制收入分配不合理扩大的趋势。坚决打击并依法惩处侵吞公有财产、偷税骗税、权



钱交易等违法活动和腐败行为。加强对垄断行业初次分配的监督和管理,并运用行政、法律和经济手段进行规范的调节。对可以引入市场机制的部分,就要破除垄断,公平竞争。完善个人所得税的征收,开征遗产税等税种。继续加强扶贫,增加财政对扶贫的支持力度,努力缩小城乡和地区差距,保障城乡低收入居民的基本生活。

“十五”计划建议提出一个新的论断:随着生产力的发展,科学技术工作和经营管理作为劳动的重要形式,在社会生产中起着越来越重要的作用。在新的历史条件下,要深化对劳动和劳动价值理论的认识。我们知道,马克思的劳动价值理论是在19世纪中后期创立的,那时大机器工业在社会经济生活中占统治地位,第三产业很少;体力劳动是劳动的普遍形态,科技不像现在一日千里地发展;资本对劳动的剥削很明显,甚至存在食利群体。经过一百多年的发展,许多情况发生了巨大变化。科技、管理劳动在社会生产中发挥着愈来愈大的作用,一项科技发明,其创造的价值,已不只是一般劳动创造价值的简单倍加,而是成百、成千甚至成万的倍加。第三产业在经济发达国家已成为最重要、占优势的经济活动部门,第三产业的劳动的重要性日见突出。不仅商品买卖活动及其成效可以决定一个企业的生存和发展,金融等中介活动是否有效更可以决定一个社会经济增长的质量和效益的高低。因此,大量的第三产业劳动,包括过去认为不创造价值的从事商业买卖劳动、金融劳动、教育劳动、经济部门和行业管理劳动等,都应视为创造价值的劳动,对马克思的劳动价值理论予以扩充和发展。

当然,对社会有害的一些活动,如走私、贩毒等,不应列入创造价值劳动的范围,这是很好理解的。还有,资本虽然不直接创造价值,但它对价值创造有重要贡献。一般来说,劳动者推动资本的数量越大,表明其技术装备程度越高,他就可以创造更高的劳动生产率,从而作为加强的劳动创造更多的价值,因而资本作为最重要的



生产要素参与收入分配是应当允许的。随着生产力和社会主义市场经济的发展,劳动价值理论还将进一步丰富和发展。按照上述认识,目前一个私营企业主的收入,应看到既包括他参与管理和技术创新劳动的收入,这是属于他的劳动创造价值的部分,不是剥削收入;也包括一部分他作为投资者的收入,这部分收入是企业其他劳动者创造的价值由他无偿占有的,属占有他人劳动的收入。至于这两部分收入各占比例多少,不同的产业、不同的企业、不同企业主参与管理和技术创新的贡献有差别,因而是不相同的。

九、进一步推进全方位、多层次、宽领域 对外开放,发展开放型经济

一国经济从封闭走向开放,本身就是一项重大改革。进入新世纪,我国对外开放将进入新的阶段。主要是随着我国即将加入世界贸易组织,一方面我国将更积极地参与经济全球化进程,有着引进更多的资金、技术和管理经验以加快发展的良好机遇;另一方面,也要求我国进一步全方位、多层次、宽领域地对外开放,从而面临国际激烈竞争的严峻挑战。我们要抓住机遇,迎接挑战,努力趋利避害,以开放带动改革和发展,不断提高产业、企业和产品的市场竞争能力,发展开放型经济。

加入世贸组织,进一步扩大对外开放,有利于促进我国社会主义市场经济体制的完善。加入世贸组织,履行对外承诺,要求我们按照市场经济的一般规律和国际上通行的规则,加快和深化经济体制改革,建立和完善开放型的市场经济体制;尽快建立规范市场经济运行的法律法规,增强透明度,清理与修订同世贸组织规则明显不符的部门和地方法规,抓紧制定相应的替代法规,与国际规范和标准接轨;加快对内开放,形成公平的市场竞争环境,健全市场



秩序。

扩大对外开放,包括有步骤地推进银行、保险、电信、外贸、内贸、旅游等服务领域的开放,逐步对外商投资实行国民待遇,这将有力地促进我国产业结构优化升级,扩大出口等;同时将使我国一些产业、企业和产品受到冲击。总起来看,劳动密集型产业受冲击小一些,资本、技术密集型产业受冲击大一些;开放较早的产业受冲击小一些,开放较迟或尚未开放的产业受冲击大一些;非国有企业受冲击小一些,国有大中型企业受冲击大一些;关税和非关税保护比较低的产品受冲击小一些,反之则大一些。面对国际市场的竞争,我国各行各业,特别是受冲击较大的产业和企业,都要及早做好应对准备,其中最重要的,是深化改革,转换机制,以便更好地迎接国际市场竞争的挑战。

十、改革是促进发展、推进经济结构调整和产业结构优化升级的强大动力

发展是硬道理。我们从事各项工作,其中心都是为了促进经济和社会的发展,促进人口资源环境 and 经济协调发展,目的在于提高人民的生活水平。“十五”计划建议的主题是发展,其主线则是经济结构的战略性调整。我国经济发展到今天,只有对经济结构进行战略性调整,实现产业结构的优化升级,才能适应我国人民生活总体上达到小康水平、一般商品开始进入买方市场、公众消费需求发生变化的新形势;同时也才能更好地顺应经济全球化的趋势,有效地参与国际市场竞争。总的说,是为了有效地加快现代化建设。而要实现经济的快速发展,推进经济结构调整,就要继续深化改革,以改革为动力。因为迄今为止,经济发展和产业结构优化升级的体制性障碍仍然存在,不克服这些体制性障碍,社会生产力就不能获得进



一步的解放。

同时,今后深化改革,要紧紧围绕经济发展,紧紧围绕经济结构调整和产业结构优化升级来进行。例如,目前城乡分割的体制是阻挠城市化进程和固化二元经济结构的,要改变我国城市化滞后于工业化状态,加快从二元经济结构向现代化转轨,就要改革城乡分割的体制,降低农民进入城市特别是小城市的门槛。又如,加快国民经济和社会信息化是实现产业结构优化升级的重要环节,这就迫切要求很好运用市场机制,推进体制创新,打破部门和行业垄断等。我国经济体制转轨任务尚未完成,计划经济体制的影响、不适当的行政干预还不能轻视。经济结构调整和推进产业结构优化升级,也包括推进科技创新,一旦真正做到以改革作为动力,就能事半功倍,顺利进行。

注释:

- ① 参见《经济日报》2001年2月17日。
- ② 参见《人民政协报》2000年11月23日。

(原载《中国工业经济》2001年第3期)



十六大报告提出经济领域 需要研究的重大课题

党的十六大报告为中国在新世纪新阶段的改革开放和现代化建设制定了宏伟的蓝图,是指导我们各项工作的纲领性文件。十六大明确提出新世纪头 20 年全面建设小康社会的发展目标,指出:为完成党在新世纪新阶段全面建设小康社会这个奋斗目标,发展要有新思路,改革要有新突破,开放要有新局面,各项工作要有新举措。通过学习十六大报告,我认为,在经济领域,今后需认真研究以下重大课题,并提出个人的一些粗浅看法。

一、为什么新世纪新阶段的奋斗目标是全面建设小康社会而不提加快建设现代化

关于新世纪新阶段即 21 世纪头 20 年,中国的奋斗目标是全面建设小康社会还是加快建设现代化,曾有不同的认识。当时,有不少省市特别是东部一些省市,都提出加快和率先实现现代化的目标。因此有的同志主张用加快建设现代化作为奋斗目标。但是,许多同志认为,我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。我国生产力和科技教育还比较落后,工业化还没有完成,实现现代化还有很长的路要走;城乡二元经济结构还没有改变,地区差距扩大的趋



势尚未扭转,贫困人口还为数不少。根据这样的国情,比较切合实际的选择是,在本世纪头 20 年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。这是实现现代化建设第三步战略目标必经的承上启下的发展阶段,也是完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的关键阶段。经过这个阶段的建设,再继续奋斗几十年,到本世纪中叶基本实现现代化,把我国建成富强民主文明的社会主义国家。

还要指出,把全面建设小康社会作为新世纪新阶段的奋斗目标,是一个令人鼓舞、催人奋进的目标,符合中国国情,符合我国现代化建设实际,符合邓小平提出的关于分阶段、有步骤地实现现代化的战略思想,不仅易于为人民理解,而且目标不那么张扬,不会给外国人以咄咄逼人的感觉,有利于在国际上树立良好的形象。全面建设小康社会,是就全国整体水平而言的,有条件的地方,如东部一些省市,可以发展得更快一些,在全面建设小康社会的基础上,率先基本实现现代化。

全面建设小康社会的主要经济任务是用 20 年时间,完善社会主义市场经济体制,推动经济结构战略性调整,基本实现工业化,大力推进信息化,加快建设现代化,保持国民经济持续快速健康发展,不断提高人民生活水平,其中最核心的是基本完成工业化。全面建设小康社会同基本实现现代化的含义是有所不同的,因为基本实现现代化要求更高,要到 21 世纪中叶才能做到。

二、一个主题——新世纪头 20 年经济 继续保持快速健康发展

十六大报告提出,必须把发展作为党执政兴国的第一要务。这



里讲的发展,最主要的是经济发展。对中国来说,发展还不是一般的发展,而是要快速发展。因此,新世纪头 20 年全面建设小康社会,其主题就是经济继续保持快速健康发展。

1979 年改革开放以来,我国经济持续高速增长,1978—2000 年,我国 GDP 年均增长 9.52%,是 1949 年以来经济发展最快最好的一段时期。我国也是当今世界经济增长最快的国家。2000 年,我国 GDP 达 8.94 万亿元人民币,按当年汇率计算,超过 1 万亿美元。根据世界银行资料,2000 年我国 GDP 总量排在美、日、德、英、法之后,超过意大利,居世界第 6 位。如果按购买力平价计算,世界银行认为,我国 2000 年 GDP 已达到 4 万亿美元。由于综合国力迅速提高,我国经济发展水平已经由低收入国家进入中下收入国家行列。根据世界银行的计算和划分标准,1999 年全世界中下收入国家为人均 GNP 756 美元以上,我国当年人均 GNP 已达到 780 美元。2000 年,我国人均 GDP(由于我们利用不少外资,因而人均 GDP 略大于人均 GNP)为 840 美元,有了进一步提高。在经济高速发展的基础上,我国人民生活水平和质量上了一个大台阶,总体上达到了小康水平。

从新世纪开始,我国进入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。全面建设小康社会,中心就是要用大体 20 年时间基本实现工业化和城市化,而其基础和主题,则是要在这 20 年,继续保持经济的快速发展,即做到 10 年翻一番,20 年翻两番,平均每年经济增长 7.18%。这个速度虽然比前 22 年低一些,但是仍属高速或快速发展范畴。分析各方面的条件说明,实现上述快速发展是完全可能的,工作做得好,还有可能超过。

中国具有并继续保持高储蓄率和投资率,有世界上最富裕的劳动力资源,正在迅速推进工业化、现代化建设;同时中国人民迫切要求提高生活水平和质量,有世界上最广阔的市场。改革开放不断解



放和发展社会生产力,改善生产力的组织,能够把各种生产潜力组织起来,发挥出来。因此,许多经济学家都认为,中国经济尽管已经持续高速增长了20年,仍然具有较高的自然经济增长率,能保持7—8%的平均增长水平,超过日本、韩国20世纪60—80年代持续高速发展的时间。2001年和2002年前三个季度在世界经济低迷的不利条件下,中国经济增势不减,仍实现7.3%和7.9%的高速增长,说明中国经济具有相当强的活力和发展势头。

为在新世纪头20年经济继续保持快速健康发展,需要从以下几个方面努力:

第一,制定和实施恰当的经济发展战略。邓小平同志已经为我国制定了三步走和第三步发展战略的目标,即到21世纪前半叶基本实现现代化,达到世界中等发达国家的水平。党的十五大以来和十六大,又进一步将第三步发展战略再分为三个阶段,即第一阶段的2001—2010年,经济总量翻一番;第二阶段的2011—2020年,经济总量力争再翻一番,实现全面建设小康社会目标;第三阶段的2021—2050年,经济总量大体再翻两番,基本实现现代化,实现中华民族的伟大复兴。

第二,完善发展思路,实施恰当的宏观经济政策和其他重大方针政策。首先,适应经济全球化和世界新科技革命的趋势,发展要有新的思路。概括来说,一是要以提高经济效益为中心,注重依靠科技进步和加强管理,提高经济增长的质量和效益。二是注重资源的永续利用和生态保护,更好地实现可持续发展。三是注重地区城乡协调发展和社会全面进步,不断提高人民生活水平和质量。其次,要根据经济形势的发展变化,实施恰当的宏观经济政策和其他重大方针政策。比如实施扩大内需的方针,中国经济是大国经济,经济发展应立足于国内市场的扩大;当前要继续实施扩张性的宏观经济政策;更积极地推行可持续发展战略、科教兴国战略、人才战略等。



第三,深化改革,扩大开放。到2000年底,我们已经初步建立社会主义市场经济体制,但经济发展的体制障碍仍到处可见,严重影响经济潜力的发挥。进入新世纪,改革还要求有新的突破,即要以完善社会主义市场经济体制为目标,继续推进市场取向改革,从根本上消除束缚生产力发展的体制性障碍,在调整所有制结构、深化企业改革、健全市场体系、完善宏观经济调控、理顺分配关系和健全社会保障体系等方面取得新的重大进展,为经济发展不断注入新的活力。改革是经济发展的强大动力,改革的不断深化和取得成功,将最有力地推进经济的快速发展。与此同时,开放也要有新局面,即要适应我国加入世贸组织的新形势,在更大范围、更广领域、更高层次上参与国际经济技术合作与竞争,拓宽经济发展空间,全面提高对外开放水平。

三、走新型工业化道路

中国新世纪新阶段的最主要任务是实现工业化。工业化一般指从事制造业和第二产业的劳动力增加,而从事第一产业的劳动力不断减少的过程。我国目前已处于工业化的中期阶段,尚未实现工业化。这是大多数经济学家的共识。由于世界科技革命迅猛发展,信息化浪潮席卷全球,在这种条件下,我们已不能再走传统工业化的道路,而要用信息化带动工业化,走新型工业化的道路。新型工业化的特点:一是科技含量高,二是经济效益好,三是资源消耗低,四是环境污染少,五是人力资源优势得到充分发挥。前四条是适应世界科技进步日新月异和经济可持续发展的要求,第五条则是根据中国人力资源特别丰富的国情提出来的。走新型工业化道路,就要大力推进国民经济和社会信息化,在政务、商务和国民经济其他领域广泛应用信息技术;在着力发展高新技术产业的同时,用信息技术



和其他高新技术、先进适用技术改造传统产业,实现产业结构的优化升级;形成以高新技术产业为先导、基础产业和制造业为支撑、服务业全面发展的产业格局,处理好发展高新技术产业和传统产业、资金密集型产业和劳动密集型产业的关系;信息化和现代服务业的迅速发展,使工业化的标志已不再主要体现在工业和第二产业增加值在GDP总量中占优势,而应是工业和现代服务业增加值在GDP总量中占较大优势,同时农业增加值在GDP总量中的比重,特别是农业劳动力在全部劳动力中的比重大大下降。建成独立完整的在国际市场上有竞争力的制造业体系,工业制成品在出口产品中取代初级产品占越来越大比重;制造业和第二产业的发展不是以拼资源、拼能源、环境恶化和生态破坏为代价,而是处处要考虑可持续发展,保护资源和环境,提倡循环使用,回收再用,重复利用,采用新技术特别是清洁生产技术,提高生产过程和产品的绿色化程度;等等。

走新型工业化道路是一个很大的课题,值得进一步研究。特别是走新型工业化道路如何同重视发展科技教育和坚持可持续发展结合起来,还有很多工作要做,很多问题要研究。

四、统筹城乡经济社会发展,突出“三农” 问题,强调提高城镇化水平

十六大报告对“三农”问题特别重视,在经济建设和经济体制改革部分单列一题论述,这是在过去代表大会报告中没有过的。报告指出,统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。

十六大报告的一个重要特点是既论述农业发展的方针政策,又跳出农业寻找解决“三农”问题的出路,明确提出要统筹城乡经济社会发展。报告肯定农业富余劳动力向非农产业和城镇转移,是工业



化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科学规划,合理布局,同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。还提出,要消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍,引导农村劳动力合理有序流动。这无论在理论上还是在实践上都有重大意义。中国只有走出二元经济结构状态,将成亿的农村富余劳动力向城市转移,才能使农民的收入水平有较大幅度的提高,才能从根本上解决“三农”问题,这已成为经济学家的共识。改革开放以来,我国城市化(城镇化)进程加速,至2001年已达37%,但是还不够快,至今仍有占63%的人口在农村,有占近50%的劳动力从事农业,而创造的国内生产总值只占15%。所以,今后在加强农业基础地位,推进农业和农村经济结构调整,保护和提高粮食综合生产能力,增强农业的市场竞争力的同时,要更有力地推进城市化的进程,促进城乡经济的协调发展。加快城市化或城镇化,可以说是发展的新思路的一个重要方面,需认真研究诸如用城市化概念好还是城镇化概念好,城市化道路如何走,发展小城镇的地位与作用等问题。

五、继续调整产业结构和地区结构

中央“十五”计划建议把经济结构的战略性调整作为主线,这是适应新阶段新形势(如经济全球化趋势在曲折中发展、科技进步日新月异、一般商品买方市场格局形成和加入世贸组织)作出的正确选择。调整经济结构,除了上面已论述的调整城乡结构外,主要是推进产业结构优化升级,实施西部大开发战略,促进区域经济协调发展。

调整产业结构,一是要积极发展对经济增长有突破性重大带动作用的高新技术产业,包括信息、生物、航天航空、新材料、新能源产



业,在政务、商务、公共服务和国民经济的其他领域广泛应用信息技术。二是用高新技术和先进适用技术改造传统产业,大力振兴装备制造业,包括加快老工业基地的调整和改造。三是继续加强水利、能源、交通、通信和环保等基础设施建设,重点建设和改造一批关系全局的重大项目。四是加快发展金融、物流、旅游和咨询等现代服务业,提高第三产业在国民经济中的比重。

调整地区结构、实施西部大开发更是要从各地区实际出发,发展本地区有特色的优势产业。加强区域经济交流和合作,实现优势互补,共同发展。通过国家的支持和本地的努力,加快西部地区开发,先遏制与东、中部地区差距扩大的趋势,然后再创造条件,逐步缩小与东、中部地区的差距,后一步也许是2020年以后才能开始做到。

调整经济结构,是一篇大文章,需要研究的问题很多,有不少还需作长期研究,才能取得有价值的成果。

六、坚持和完善基本经济制度

坚持和完善基本经济制度,是十六大报告的一个亮点。报告在这方面讲了三点,特别是其中第三点有较多新意,体现了人们认识的深化,值得我们很好体会。

1997年,党的十五大确立了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,进一步解放了生产力,促进了经济的快速发展。现在,需要总结前几年的丰富实践经验,按照解放和发展生产力的要求,深化对基本经济制度的认识,继续调整所有制结构,完善基本经济制度。曾经有一种意见主张,将公有制为主体改为公有制为主导,不再强调公有资产在社会总资产中占优势,而强调发挥公有经济的主导作用。但主流的意见认为,在社会主义市场经济中,公有制为主体不宜更改。当前的主要任务是完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展



的基本经济制度。

第一,必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。公有制为主体,既要有必要的数量和比例,更要注重其素质和活力,继续寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式,使公有制(包括国有制)和市场经济很好地结合。国有经济要掌握关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,提高控制力,从一般竞争性行业逐步退出。抓好大的,通过市场和政策引导,发展有竞争力的大企业和大企业集团,用多种形式放开搞活数以万计的国有中小企业。根据中国国情,公有制和国有制的比重,比一般市场经济国家高一些,是必要的,有利于国民经济的健康发展和逐步实现共同富裕。当然,这个比重特别是国有经济的比重以多少为宜,在不同的发展阶段会有一些的差别,这就值得认真研究,使之既有利于优化资源配置,又有助于促进社会公平。

第二,必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。党的十一届三中全会以来,在党的方针政策的引导下,我国个体私营经济从小到大,在国民经济中所占比例不断扩大,从20世纪80年代初的“拾遗补缺”发展成为社会主义市场经济的重要组成部分,在经济增长、扩大就业、活跃市场等方面发挥越来越重要的作用。据有关部门测算,2000年个体私营经济创造国内生产总值18000亿元,占当年全国GDP总量的20.13%。

个体经济自20世纪80年代以来,一直保持了快速发展的态势。个体工商户由当初的14万户、15万人发展到2001年底的2433万户、4760万人,注册资本3435.8亿元(详见表1)。私营企业从20世纪80年代末开始起步,一直以两位数以上的速度增长,到2001年末已达202.85万户,从业人员2713.86万人,注册资本18212.24亿元(详见表2)。随着进一步调整和完善所有制结构,个体、私营经济还有迅速增长的空间。



表 1 1992—2001 年全国个体工商业发展情况

年 份	户 数 (万户)	增 幅 (%)	人 数 (万人)	增 幅 (%)	注册资金 (亿元)	增 幅 (%)
1992	1 533.9	8.3	2 467.7	9.3	600.9	23.1
1993	1 766.9	15.19	2 939.3	19.11	854.9	42.25
1994	2 186.6	23.76	3 775.9	28.46	1 318.6	54.28
1995	2 528.5	15.64	4 613.6	22.18	1 813.1	37.5
1996	2 703.7	6.93	5 017.1	8.75	2 165.4	19.43
1997	2 850.9	5.44	5 441.9	8.47	2 574	18.87
1998	3 120.2	9.45	6 114.4	12.36	3 120.3	21.22
1999	3 160.1	1.28	6 240.9	2.06	3 439.2	10.22
2000	2 571.4	-18.63	5 070	-18.76	3 315.3	-3.06
2001	2 433.0	-5.38	4 760.3	-6.11	3 435.8	3.64

资料来源：国家统计局；2001 年数字见《中华工商时报》2002 年 4 月 19 日。

表 2 1992—2001 年全国私营企业发展情况

年 份	户 数 (万户)	增 幅 (%)	人 数 (万人)	增 幅 (%)	注册资金 (亿元)	增 幅 (%)
1992	13.9	28.8	231.9	26.0	221.9	79.8
1993	23.8	70.4	372.6	60.7	680.5	300.0
1994	43.2	81.7	648.4	74.0	1 447.8	110.0
1995	65.5	51.4	956.0	47.4	2 621.7	81.1
1996	81.9	25.2	1 171.1	22.5	3 752.4	43.1
1997	96.1	17.3	1 349.3	15.2	5 140.1	37.0
1998	120.1	25.0	1 709.1	26.7	7 178.1	40.0
1999	150.9	20.5	2 021.6	18.3	10 287.3	36.3
2000	176.2	16.8	2 406.5	19.0	13 307.7	29.4
2001	202.9	15.1	2 713.9	12.8	18 212.2	36.9

资料来源：国家统计局；2001 年数字见《中华工商时报》2002 年 4 月 17 日。



今后,要完善政策法规,进一步鼓励、支持和引导个体、私营经济健康发展。放宽民间资本市场准入领域,在投融资、税收、土地使用、人才招聘、外贸经营权等方面采取措施,实现公平竞争。完善保护私人财产的法律制度。个体劳动者和私营企业主作为中国特色社会主义事业的建设者,要得到社会应有的尊重。

第三,坚持公有制为主体、促进非公有制经济发展,统一于社会主义现代化建设的进程中,不能把这两者对立起来。实行公有制为主体,国有经济在经济发展中起主导作用,对于发挥社会主义制度的优越性,增强我国的综合国力、科技实力和国防实力,提高我国的国际地位,至关重要。鼓励和支持非公有制经济的发展,有利于充分调动人民群众和社会各个方面的积极性、创造性。改革开放以来许多地方的实践经验表明,各种所有制经济完全可以在市场竞争中发挥各自优势,相互促进,共同发展,相得益彰。一般认为,公有经济特别是国有经济,在投资大、建设周期长、回收较慢、规模效益比较显著的基础设施等领域有优势,而非公有制经济则在市场进入门槛低、竞争比较充分、生产经营灵活性强的一般竞争性行业有优势。这几年浙江省经济的快速发展,证明国有经济和非国有经济可以实现很好的共同发展,不是“国退民进”,而是“民进国也进”。全国政协经济委员会2000年一份调研报告给出了一组数字,浙江省这几年民营经济发展很快,比重越来越高,当时国有经济在工业总产值中只占11%,但是1978年以来,浙江省在国家投资不多的情况下,国有及国有控股工业企业总资产保持了年均20.3%的增长速度。1998年,全省国有企业资产总额和国有资产总额,在各省市中列第7位,净资产总额列第5位,利润总额列第4位,资产负债率列第4位,总资产报酬率和净资产利润率列第2位。这表明,多种所有制经济的发展,给国有企业带来了好的市场竞争环境,并为国有企业改革创造了有利条件,推动了国有企业的改革和发展。



七、深化国有资产管理体制改革

国有资产管理体制改革,是十六大报告中改革要有新突破中的一个要点。随着改革的推进,这个问题将成为研究经济改革的一个热点。

改革现有国有资产管理体制,是深化国有企业改革迫切需要解决的重大问题,也是十五大以后遗留下来一直未得到有效解决的疑难问题。

改革国有资产管理体制,是探索国有制有效实现形式的重要方面。我国有庞大的国有资产,据财政部材料,截至2000年底,我国国有资产总量共计98 859.2亿元,高于同年国内生产总值,其中,经营性国有资产总量为68 612.6亿元,占69.4%;非经营性国有资产总量为30 246.6亿元,占30.6%(详见表3)。

表3 2000年全国国有资产总量结构表

单位:亿元

项 目	全国合计	中央小计	比 重 (%)	地方小计	比 重 (%)
合 计	98 859.2	47 938.2	48.5	50 921	51.5
一、经营性国有资产	68 612.6	40 768.5	59.4	27 844.1	40.6
(一) 一般工商企业	57 554.4	30 690.4	53.3	26 864	46.7
(二) 金融保险企业	8 303.9	7 467.6	89.9	836.3	10.1
(三) 境外企业	1 195.7	1 051.9	88	143.8	12
(四) 各类建设基金	1 558.6	1 558.6	100	—	—
二、非经营性国有资产	30 246.6	7 169.7	23.7	23 076.9	76.3
(一) 行政事业单位	21 653.7	4 349.4	20.1	17 304.3	79.9
(二) 基本建设单位	8 592.9	2 820.3	32.8	5 772.6	67.2

资料来源:财政部。



上述国有资产,分布在全国各地方各行业,分布在18万个国有企业。改革开放以来的实践表明,现行的由国务院作为国有资产出资人的唯一代表,并由多个部门分割行使出资人职能,“五龙治水”的办法(即计委管立项,经贸委管日常运行,劳动与社会保障部门管劳动与工资,财政部管资产登记和处置,组织人事与大型企业工委管干部任免),难以对全国国有资产有效行使出资人职能,也难以对国有资产全面负责。因此,为解决出资人到位,有效克服目前不少企业存在“内部人控制”等问题,必须对现行国有资产管理体制进行改革,完善国有资产管理、监督、营运机制。

如何改革国有资产管理体制,理论界和经济界有过不少讨论,观点不尽相同。十六大报告采纳的,是比较彻底而又稳妥的方案。其要点:一是在坚持国家所有的前提下,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。这显然同过去由国家统一所有、分级管理的体制有区别,也同过去管资产和管人、管事相分离的体制有区别。二是关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责;其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责;非经营性国有资产也按此原则界定。三是中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构,继续探索有效的国有资产经营体制和方式。这里说的政府不包括县一级,主要是考虑到其管理水平难以胜任。四是一切依法办事,国家既要制定法律法规来运作,也要求各级政府严格执行国家的国有资产法律法规,坚持政企分开,实行所有权与经营权分离,使企业自主经营、自负盈亏,实现国有资产保值增值。

可以预期,十六大以后,国有资产管理体制改革将在国家制定法律法规后,依法陆续展开,但切忌刮风。改革实践要求对一系列



重大课题,例如国有资产的营运方式包括三个层次的管理模式等进行深入研究,从而开辟新的研究领域。

八、健全现代市场体系

这几年,特别是2001年我国加入世贸组织后,许多人都看到,我国的市场体系还有不少不完善、不健全的地方。健全统一、开放、竞争、有序的市场体系仍是完善社会主义市场经济体制的一个重要方面。

第一,要以发展要素市场为重点,清除制约市场优化配置资源的各种障碍。包括推进资本市场的改革、开放和稳定发展,逐步形成多层次(主板、二板、三板)、多产品(股票、债券、金融期货等)的资本市场,扩大企业直接融资比例。发展产权市场,推进企业特别是国有企业的重组、兼并。发展土地使用权转让市场,改变长期以来实行的行政批租引发大量腐败现象的做法,今后商业用地一律采取公开招标拍卖的市场办法。发展劳动力市场,逐步消除对农村劳动力的种种歧视。还要大力发展技术、信息等市场。

第二,建立以市场为基础的要素价格形成机制,创造各类市场主体平等使用生产要素的环境。要素价格的市场化包括利率的市场化是今后价格改革的重点。同时,要规范各类市场主体包括政府的价格行为。

第三,深化流通体制改革,推进粮食、棉花等流通体制的市场取向改革,发展连锁经营、电子商务、物流配送等现代流通方式。流通体制不改革,我国流通产业就不能适应市场开放后竞争加剧的形势。

第四,整顿和规范市场经济秩序。培育产权清晰、自主经营、行为规范的市场主体;培育和规范各类市场中介组织 and 专业服务组



织；建立市场准入和退出机制。健全现代市场经济的社会信用体系；完善产品质量标准体系，健全农产品质量安全体系；打击制假售假等违法犯罪活动；依法管理市场，反对不正当竞争，打破行业垄断和地区封锁，促进商品和生产要素在全国市场自由流动。

第五，关于垄断行业的改革，打破行业和部门垄断的问题还要多说几句。这既是国有企业改革的问题，因为垄断行业是国有经济集中的领域，又是健全现代市场体系的重要方面。当前我国行政和部门垄断还相当严重，这很不利于公平竞争的市场环境的形成。一般认为，中国目前存在几种类型的垄断。第一种是行政性垄断，政府职能部门运用手中权力搞强制交易，要消费者按照它审定的价格购买它指定的产品和服务，这也包括政府不准某些商品进入它管辖的地区销售，或授予本地区企业一些业务垄断权等。第二种是部门和行业垄断。公用部门或其他依法具有独立地位的经营者实施的强制交易或限制竞争的行为，有些自然垄断行业如电力行业，对某些能够引进市场竞争的领域（如发电厂可以竞价上网）限制其竞争。第三种是经济性垄断，如企业之间搞限价、价格同盟，企业间反竞争的购并，企图垄断市场，等等。以上几种类型的垄断，除属自然垄断（主要指网络性业务如电网、自来水煤气管道、电话线、铁路干线等）外，特别是其中的行政和部门垄断，都要大力反对。当前，要尽快出台“反垄断法”，以便使反对垄断、保护竞争有法可依。至于自然垄断部分，由于一般反垄断法都承认“适用除外”的原则，所以不必担心它们会受到不必要的限制。

一些国家经济发展的经验告诉我们，随着科技进步，不少原来属于自然垄断的行业，都可以引入市场竞争机制，从而可以大大地提高效率，使消费者受益。当前中国存在的问题不是因为自然垄断妨碍市场竞争和提高效率，而是在一些原来被认为是自然垄断的部门，如民航、电力、电信、邮政、铁路运输等部门，有关主管部门，运用



行政手段,阻挠可以引入的市场竞争,使这些行业表面上看是自然垄断,实际上是行政垄断、部门垄断,谋取部门利益,或力图使部门既得利益固化。例如,有的主管部门一再阻挠下属公司之间开展价格竞争,有的部门用行政力量封杀可以民营的业务地开展,等等。问题的严重性还在于,对于这一类不合理现象,经济界、理论界和老百姓反应强烈,许多报刊也一再发表批评文章,但是收效甚微。这些部门为了维护自身利益,基本上是我行我素。从这里也反映了政府职能的转换多么艰巨!今后,首先要仔细区分垄断行业的网络性业务和非网络性业务,然后对那些非网络性业务逐步引入市场机制,以提高效率,改善服务。网络性业务的价格也要根据《价格法》制定和调整,关系人民群众切身利益的要实行价格听证制度。垄断行业的潜力是巨大的,改革的推进将有力地促进这些行业的发展和效益的提高。

九、继续转变政府职能,改善宏观经济调控

改革开放以来,特别是 20 世纪 90 年代以来,我国宏观经济调控的成效是很显著的,我国不仅有效治理了几次由于经济过热带来的通货膨胀,而且针对近几年出现通货紧缩(外加 1997 年下半年出现东南亚金融危机和 2001 年世界经济低迷),实施扩大内需的方针和扩张性宏观经济政策,从而继续保持了经济的快速发展。

随着改革的深化和适应加入世贸组织,要求政府进一步转变经济管理的职能,继续完善宏观调控体系。

按照十六大报告精神,政府要切实从原来管理企业转变为从事经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,从“运动员”变为“裁判员”和“服务员”,不再经商办企业。政府确认上述四大职能,是一大进步,是政府在社会主义市场经济中的恰当定位。



政府宏观经济调控的主要任务也更加明确,即促进经济增长,增加就业,稳定物价,保持国际收支平衡。过去,由于通货膨胀影响了经济稳定和社会稳定,曾经有几年,我们把治理通货膨胀作为宏观调控的首要任务。现在情况发生了变化,明确宏观调控的主要任务是国际上通行的四个方面是很必要的。还有,把增加就业列为主要任务之一很有针对性。根据中国的国情,恐怕今后一个时期,需把增加就业,放在稳定币值的前面,放在社会保障的前面,今后应把增加就业岗位和实现下岗职工再就业,作为各级政府的重要职责,列为政府工作成绩的重要考核指标。

与发达市场经济国家不同,中国现阶段的宏观经济调控,其主要任务除保持宏观经济总量的基本平衡,即保持宏观经济的稳定外,还包含重大结构的调整,如收入分配,以及产业结构、地区经济结构、城乡经济结构、消费结构、投资结构等的调整。后者在发达的市场经济国家一般主要是属于市场调节的范围。与此相联系,宏观调控除了主要运用财政和货币政策以外,还运用计划手段,计划同金融和财政一起成为宏观调控的三大杠杆。

积极推进投融资体制改革,切实减少和依法规范行政审批,是当前完善宏观调控体系的一个重点。不改革审批经济体制,权钱交易的腐败现象就会愈演愈烈。改革审批经济体制,会触及一些政府部门既得利益,因而阻力很大,这个问题要靠立法和严格执法来解决。

财政体制改革任务也很重。比如,要完善预算决策和管理制度,决策管理执行和监督要分开,不能自己决策自己执行,从而无法制约,很难监督。还要规范转移支付,严格实行收支两条线,加强对财政收支的监管。改革和完善税收制度,包括全面推进农村税费改革,将生产型增值税改为消费型增值税,完善个人所得税制度,以及严格税收征管等。



深化金融体制改革,稳步推进利率市场化改革,优化金融资源配置,加强金融监管,防范与化解金融风险,使金融更好地为经济社会发展服务。逐步将四大国有独资商业银行改为国家控股的股份制银行,降低不良贷款比例,为中小企业拓宽融资渠道,改革农村金融体制等。这些问题,对经济发展都有重大影响,需深入研究,提出有效对策。

十、深化分配制度改革与健全社会保障体系

这几年,居民收入分配差距过大问题引起社会各界的关心。完善收入分配制度,政府加强对高收入的调节,坚决取缔和打击非法所得,切实帮助生活困难的群体,成为群众的共同呼声。

针对以上情况,十六大报告提出:

第一,确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则(这里说的按贡献应是指对社会财富创造的贡献而不是对价值创造的贡献),完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。一切合法的劳动收入和合法的非劳动收入都应该得到保护。据有关部门粗略估计,目前我国收入分配中,按劳分配部分占90%左右,仍是大头;资本与技术等要素所占比例较低。1998年全体居民可支配收入总量中,劳动者报酬占87.3%,财产性收入(其中主要是利息收入)占6.8%,转移性及其他收入占5.9%。这样的分配格局是否合理,如何完善,有待总结经验继续探索。

第二,坚持效率优先、兼顾公平,既要提倡奉献精神,又要落实分配政策;既要反对平均主义,又要防止收入差距悬殊。初次分配注重效率,发挥市场的作用,鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平,加强政府对收入分配的调节职能,调节差距过大的收入。当然,初次分配也要求机会均等,市场效率是



公平竞争基础上的效率。再分配也要讲究提高效率,必要时要对征税进行成本收益的比较等。

第三,规范分配秩序,合理调节少数垄断行业的过高收入,取缔非法收入。推进福利待遇货币化、工资化,改变目前灰色收入、实物工资占相当比重的不正常状况。各类企事业单位都要实行最低工资制度。

完善分配制度,要以共同富裕为目标,扩大中等收入者比重,提高低收入者收入水平。

健全社会保障体系,也是完善社会主义市场经济体制、使经济体制平稳转轨的重要条件。当前首先要坚持社会统筹和个人账户相结合,完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度。健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度,包括三条保障线的衔接和应保尽保等。其次,多渠道筹集和积累社会保障基金,中央和地方财政都要增加社会保障基金支出。各地要根据实际情况合理确定社会保障的标准和水平。发挥商业性保险的作用。发展城乡社会救济和社会福利事业,开展经常性社会捐助活动。最后,有条件的地方,要探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。农村社会保障是涉及几亿人的大问题。完善社会主义市场经济体制,不能没有比较健全的农村社会保障体系。

十一、千方百计扩大就业

十六大报告第一次把扩大就业写进党的代表大会的报告,有十分重要的意义。就业是民生之本。解决就业问题是我国当前和今后相当长时期重大而艰巨的任务。根据中国劳动力资源特别丰富,农村富余劳动力多的国情,我国应实行促进就业的长期战略和政策。各级党委和政府必须把改善创业环境、增加就业岗位作为重要



职责。广开就业门路,积极发展劳动密集型产业。对提供新就业岗位和吸纳下岗职工再就业的服务业等企业,给予政策支持。引导全社会转变就业观念,推行灵活多样的就业形式,鼓励下岗职工和失业人员自谋职业和组织起来再就业。完善就业培训和服务体系。依法加强劳动用工管理,高度重视安全生产,保障劳动者的合法权益。

今后,是不是应该实行就业优先的方针,经济发展首先考虑增加就业,这既是重大的理论问题,更是重大的实际问题和政策问题,需认真研究。还有,如何精确统计城镇失业率,即中国目前城镇失业率究竟是7—8%、10%以内还是10%以上,隐性就业有多少?农村富余劳动力有多少要在今后转移到城镇,劳动力工资水平的确定和变化等,都要很好研究。

十二、全面提高对外开放水平

中国加入世贸组织已一年。这一年,我国并未碰到一些人原来预计的严重困难和问题,这同我们做了一些准备有关系,也同客观情况的变化有关系,如由于世界粮食歉收,价格上涨,所以没有对我国农业产生大的冲击。我们面临的挑战还远没有结束,到2005年过渡期结束后,局势可能要严峻些,因此要做好充分的准备。

2002年我国对外贸易增长很快,1—9月份出口增速达19%多,大大超出一般人预料。在世界经济低迷的情况下取得这么好的成绩,主要要归功于国家的鼓励政策和各地的努力,归功于外贸体制改革,特别是外贸经营主体的多元化,民营企业出口增速很高。利用外资增长迅速,外资企业出口增速也很高。这个势头发展下去,将有力地推动我国经济增长。

十六大报告第一次提出了“走出去”战略,指出实施“走出去”战



略是对外开放新阶段的重大举措。要鼓励和支持有比较优势的各种所有制企业对外投资,带动商品和劳务出口,形成一批有实力的跨国企业;同时,积极参与区域经济交流和合作。

总的要求是,适应经济全球化和加入世贸组织的新形势,在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济技术合作与竞争,充分利用两个市场、两种资源,优化资源配置,拓宽发展空间,以开放促改革促发展。民营企业“走出去”能较好地做到自我发展、自我约束,国有企业“走出去”以后如何监管和提高效率,不致出现过去那样造成国有资产的流失和浪费等问题,有待认真研究和规范。

(原载《经济参考报》2002年11月25、26、27、28、29、30日和12月2、3、4、5日;《中国社会科学院研究生院学报》2003年第2期)



以完善为主题推进市场经济体制建设

2002年11月,党的十六大提出新世纪头20年全面建设小康社会的宏伟目标,提出基本实现工业化,建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系的任务。怎样推进小康社会建设,从何入手?从这次三中全会确定的主题来看,我体会,是首先抓深化改革,从完善社会主义市场经济体制入手,以便为经济建设和社会发展提供强大的动力。这是一项现实的选择和正确的决策,必将有力地推进我国社会主义现代化建设事业的蓬勃发展。

又一次三中全会,又一份重要改革文件诞生。1993年,党的十四届三中全会的《决定》,把上一年党的十四大刚确立的社会主义市场经济体制改革目标具体化,提出了新体制的基本框架,共50条,为我国建立社会主义市场经济体制指明了方向。这次三中全会的《决定》,则是以完善已经初步建立的新体制为主题,以建设完善的社会主义市场经济体制为目标,作出一系列深化改革、完善新体制的重大战略部署,共42条。这是一份历史性、纲领性的文件,长期适用,在新世纪新阶段即2020年前都基本有效。可以预期,这次《决定》对我国推进社会主义市场经济体制建设,确立社会主义市场经济新理论,将具有重大的现实意义和深远的历史意义。



一、中国经济体制改革的三个阶段

中国从1979年开始的经济体制改革,到现在已25年。回顾过去,展望未来,中国经济体制改革总的可以划分为以下三个阶段。

第一阶段,1979—1991年,市场化改革的初始阶段。这一阶段的特点是在经济生活的各个领域引入市场机制,新旧体制并存,但发展很不平衡。农村推行家庭联产承包经营制度,使农户开始成为市场的主体,大大解放了农村生产力。商品市场发展迅速,价格形成机制初步转换,整个国民经济开始活跃起来。但国有企业改革进展缓慢,要素市场发育滞后,土地批租、资金行政分配等带来腐败蔓延。

第二阶段,1992—2000年,初步建立社会主义市场经济体制阶段。1992年,党的十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标。1993年,党的十四届三中全会的《决定》确定了社会主义市场经济体制的基本框架,提出国有企业改革的方向是建立现代企业制度。党的十五大进一步明确了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,非公经济是社会主义市场经济的有机组成部分,寻找公有制多种有效实现形式,发展股份制和混合所有制经济,进一步扩大对外开放,以及依法治国等。在中央确定的大政、方针、政策引导下,国企改革、非公经济发展、市场体系建设、财税和金融改革、收入分配制度改革等迅速推进,全方位、宽领域、多层次对外开放格局基本形成。新体制逐渐取代传统体制在国民经济中起主导作用,社会主义市场经济体制初步建立起来。

第三阶段,2001—2020年,完善社会主义市场经济体制阶段。新体制初步建立,还有许多不完善之处,有些深层次改革还有待解决,经济活动中体制性障碍仍到处可见,因此党的十六大提出进入



新世纪后,用 20 年时间建成完善的社会主义市场经济体制的任务。完善体制仍以深化国企改革为中心环节,以构建现代产权制度为基础,以发展股份制、混合所有制经济为着力点,适应经济全球化趋势和我国加入世贸组织新形势,进一步扩大对外开放,突出政府职能转换,以人为本,实现社会主义(或公有制)与市场经济相结合,经济增长、社会进步、生态环境保护互相协调。

今后,我国将贯彻这次《决定》的精神,以完善新体制为主题,深化改革,进一步推进社会主义市场经济体制建设。

二、新世纪新阶段我国经济体制 改革面临的三个方面的问题

经过 25 年改革开放,我国经济体制已初步转轨,市场已开始在资源配置中发挥基础性作用,但经济体制仍然存在许多问题,有待通过深化改革逐步解决。

第一,已确定的改革目标尚未完成。1993 年党的十四届三中全会的《决定》,提出了社会主义市场经济体制的基本框架的五个方面,现在看来,这五个方面都还有一些没有完成或有一定距离的地方。主要表现在:一是国企改革和国有资产管理体制改革远未到位,现代企业制度建设任务艰巨。与此同时,非公有制经济发展仍然存在许多体制性障碍。二是国内市场因受行政垄断和地区封锁还不统一,秩序有待健全,对外开放正在按我国加入世贸组织的承诺逐步扩大。三是财税改革有待完善和深化,金融改革任务突出,国有独资商业银行股份制改革还未起步。四是居民收入差距过大,分配秩序混乱,税收调节作用不显著。五是社会保障体系仍不健全,欠账严重,农村社保体系刚刚开始探索。六是政府职能转换远未到位,审批经济未根本改观,政府、企业、市场三者关系尚未理顺,



法制不健全,经济腐败现象继续蔓延。

第二,经济与社会发展中突出的问题和新提出的改革任务。首先是由于“三农”问题突出,需要解决城乡分割体制和建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制和机制。其次,要缓解越来越大的就业压力,需要大力发展非公有制经济,这就要求建立保护私有财产权的法律制度,改变所有制歧视,实现公平竞争。再次,要协调经济发展同社会进步与人的全面发展的关系,政府不再只是追求 GDP 的高速增长,而要更加重视社会管理和公共服务,发展社会事业,包括文化、教育、卫生等。政府职能的转换还包括减少审批和提高政府审批及其他活动的透明度。还有,健全社会保障体系,帮助困难群体,缩小经济差距,包括地区经济发展差距和居民收入差距,以及探索建立能促进人与自然相和谐的机制等。总之,要形成能落实全面发展、协调发展、可持续发展的科学发展观的体制和机制。

第三,随着经济全球化进程的加速,对外开放的扩大和我国加入 WTO,要求我国的经济体制不断创新使之与上述客观形势变化相适应。这包括:尽快清理和废止与市场经济一般规则相抵触的法律法规,提高政府行为的透明度;我国对农业的补贴,要从主要在流通环节补贴给粮食企业转变为在生产环节直接补给农民;加快金融体制改革,以应对金融等服务业开放后带来的挑战;加快内外贸易一体化进程,确保各类企业在对外经济贸易活动中的自主权和平等地位;实施“走出去”战略,完善对外投资服务体系等。

今后,完善社会主义市场经济体制,主要围绕以上三个方面深化改革,实现体制创新,推进小康社会建设,加快实现工业化、城市化。



三、深化国有企业改革,发展混合所有制经济

国企改革仍是今后完善社会主义市场经济体制的中心环节。金融体制改革、市场体系建设、社会保障体系完善,在很大程度上取决于国企改革的进展和深化。

1. 国有资本布局的调整。国企改革的最主要内容,仍然是继续调整国有资本的布局。用国有资本的概念比较确切。国有资本为经营性国有净资产,是国有资产的主体。国有资本有保值增值问题,非经营性国有资产,由于其非经营性不存在增值问题。

调整国有资本布局,仍然是有进有退,即改变布点过多过广的局面,逐步将国有资本集中到关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,而从一般的竞争性行业退出,即从国有经济没有优势的产业退出。但也不是从所有竞争性行业退出,因为关系国民经济命脉的重要行业中的支柱产业和高新技术产业,大部分为竞争性行业,国有资本现阶段还不能退出,还要对其中的重要骨干企业进行控制。对一般竞争性行业中有竞争力的国有企业,也不是勒令退出,而是一般要退,个别有优势有竞争力的企业,既可以选择出售卖个好价钱,也可以继续在市场上竞争扩展。

国有资本布局的调整,光靠国有企业来做很难,需要政府特别是国有资产管理机构来筹划和推动。要在国有资本流动中推进布局调整,国有资产产权的变动要规范进行,防止暗箱操作,使定价、申购等方面合乎程序,公开公正进行。

国有资本布局调整后,国有经济在经济总量中的比重将继续下降,估计要从目前占 1/3 左右降到占 20% 左右,然后大体稳定下来。这个比重,仍比一般市场经济国家高很多。

2. 继续对国有大中型企业实行规范的公司制改革。



一是实现投资主体多元化,发展混合所有制经济。随着经济社会化、市场化趋势的发展,各类资本交叉持股、相互融合不可避免。国家实行鼓励国内民间资本和外资参与国有企业改革、发展股份制经济的政策,使国有资本和非国有资本在现代公司制度的财产组织形式中相互渗透和融合,股份制、混合所有制经济迅速发展起来。

据国家统计局调查总队对 2001 年全国 4 371 家重点企业(绝大部分为国有企业),包括 514 家国家重点企业、181 家中央管理的国有重要骨干企业、93 家国务院确定的建立现代企业制度百户试点企业、121 家国务院确定的国家试点企业集团母公司以及 3 000 多家省级重点与试点企业的跟踪统计调查,结果是,截至 2001 年底,所调查的 4 371 家重点企业中已有 3 322 家企业实行了公司制改造,改造面为 76%。改制企业中非国有独资公司(即其他有限责任公司和股份有限公司)占改制企业的 74%。3 322 家改制企业注册资本金合计 11 437 亿元,其中,国有资本 7 383 亿元,占 64.55%;包括集体资本、法人资本、个人资本、外商资本在内的其他各类资本 4 054 亿元,占 35.45%,大多数企业开始实现了产权的多元化。有资料显示,到 2001 年底,除个体户以外,90%以上的新建立企业为股份制企业,70%以上的老企业改为股份制企业^①,纯国有企业、私营企业正在逐渐减少。这次《决定》有一个非常重要的论断,就是“要适应经济市场化不断发展的趋势,进一步增强公有制经济的活力,大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济,实现投资主体多元化,使股份制成为公有制的主要实现形式”。这是《决定》的一个重要亮点。在《决定》指引下,今后中国的股份制和混合所有制经济将更快地发展起来,并通过这一发展加快推进国有企业改革。

有的经济学家估计,以股份制为主体的混合所有制经济目前占我国总体经济的 40%左右。如果再经过 5—10 年的改革,混合所有制经济大约能达到 80%。



从放权让利的国有企业改革到推行股份制和发展非公经济到发展混合所有制经济,再到股份制或混合所有制成为国有制的主要实现形式,表明我国公有制特别是国有制逐步找到了一个与市场经济相结合的形式和途径。

二是建立规范的法人治理结构。目前许多改制的公司都建立了股东会、董事会、监事会,但是并没有明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责,形成各负其责、协调运转、有效制衡的机制。

在目前中国的公司治理中,董事会的独立性和作用日显突出。公司法人治理结构要着重处理好所有者与经营者的关系,具体来说就是要发挥董事会的作用,处理好董事会与经理层(总经理)的关系。公司的重大决策权在董事会,董事会实行集体决策,个人负责。公司经营策略的拟订和执行权在经理层特别是总经理,经理层要执行董事会重要决策,对董事会诚实信用,勤勉尽责,接受指导、检查和监督。在日常工作中,经理层不能超越董事会的授权,采取不合适的手段,架空董事会。董事会与经理层的关系,是老板代表与打工者的关系,当然,对经理层的激励和约束机制很重要,否则不利于公司的发展和取得良好效益。董事会与经理层的关系,是公司法人治理结构中权力制衡的重心。只有董事会真正代表所有者利益,经理层对董事会尽心尽力,接受董事会指导和监督,加上监事会能忠实履行对董事会和经理层的监督,公司的法人治理结构才能逐步健全起来。

近年来,国外公司董事会发展呈现如下趋势:一是董事会监管作用更加突出,外部董事、独立董事占的比重上升,强化对经营者包括首席执行官的监督;二是董事会内部结构更加细化,充分发挥专业委员会作用,如公司的独立审计人必须由独立董事组成的审计委员会选聘;三是董事会运作更加透明,特别注意信息披露的及时、准确、全面;等等。结合外国经验,我们要改进董事会组成,增加外部



董事、独立董事，董事应真懂事，降低内部董事比重，以克服“内部人控制”现象。2002年上市公司平均独立董事为2.31人，独立董事在整个董事会成员中只占23.3%^②，太低了。要强化董事会作用，保障董事和董事会的独立性，发挥好董事会投资经营决策特别是监督的功能，使公司提高市场竞争力，并做到依法经营、照章纳税、不做假账、披露准确的信息。

在中国，改进公司治理，还要处理好“新三会”（股东会、董事会、监事会）和“老三会”（党委会、工会、职代会）的关系，主要是处理好董事会和党委会的关系。要实行“双向进入、交叉任职”，国有独资和国有控股公司的党委负责人可以通过法定程序进入董事会、监事会，董事会和监事会都要有职工代表参加；董事会、监事会、经理层及工会中党员负责人，可依照党章及有关规定进入党委会；党委书记和董事长可由一人担任，董事长、总经理原则上分设。要充分发挥董事会对重大问题统一决策、监事会有效监督的作用。党组织按照党章，工会和职代会按照有关法律法规履行职责。企业党组织要紧紧围绕企业生产经营中心任务和改革发展稳定大局，发挥政治核心作用，并适应公司法人治理结构的要求，改进发挥作用的方式，支持股东会、董事会、监事会和经营管理者依法行使职权，参与企业重大问题的决策。

3. 垄断行业要放宽市场准入，积极引入竞争机制。垄断行业是我国国有经济最集中的领域，加快推进垄断行业改革，放宽市场准入，引入竞争机制，是深化国有企业改革一个极其重要的方面。

电信、电力、民航、铁道、邮政、城市公用事业等，都属垄断行业（烟草、食盐等特殊行业不属自然垄断行业，不属本文论述范围）。由于这些行业具有自然垄断属性（决定自然垄断的是成本的弱增性，即在一定的产出范围内，由一家企业提供产品和服务比多家企业共同提供相同数量的产品和服务成本较低），不易引入市场竞争



机制,一个时期以来,不少行业同行政垄断相配合,搞高价高收费,为本行业及其职工谋利益,使其收入水平大大高于其他行业,而服务质量又不高,老百姓意见很大。近年来,一些垄断行业开始改革,如电信、电力、民航等行业实行政企分开、政资分开、业务分拆、开展竞争等改革,取得了比较明显的成效。电信将原来独家垄断的企业,采取“横向”分拆的方式,将其重组成能够在相同业务领域开展竞争的公司,形成电信行业“5+1”(即中国电信、中国网通、中国移动、联通、铁通和卫星通信)6家公司竞争的市场格局,打破了垄断的市场结构。电力行业则实行“厂网分开,竞价上网”,在能够引入竞争的发电领域开展竞争。民航也按照“政企分开,政资分开”原则,组建了三大公司(国航、东航、南航)。

今后,对上述电信、电力、民航等行业,要进一步推进改革,完善改革措施,重点是放宽市场准入,引入竞争机制,有条件的企业要积极推动多元持股。放宽市场准入意味着允许新的市场主体特别是非国有市场主体进入本行业,参与市场竞争,而不是只限于在原有企业“分拆”之后的企业之间开展竞争。也就是说,要让原来的企业受到新进入本行业的市场主体竞争的压力,以利于提高效率,改善服务。推行多元持股有助于垄断行业中国企业建立现代企业制度。电信等行业,分拆后组建了一些国有独资公司,未实现投资主体多元化,很难形成规范的现代公司和规范的法人治理结构。只有推行多元持股,真正实现投资主体多元化,需要国家控股的也尽量实行相对控股,才能有效推进规范的股份制改革,才能逐步形成规范的法人治理结构,从而有利于企业经营机制的转换,提高市场竞争力。

与此同时,要加快推进铁道、邮政和城市公用事业等改革,实行政企分开、政资分开、政事分开。铁道、邮政和许多城市公用事业,至今仍然是垄断的市场结构,自然垄断与行政垄断相结合,尚



未进行体制性改革,传统国有企业效率低、浪费大、服务差的毛病突出。前一段,邮政主管部门运用行政手段,查抄了部分非邮政系统的快递企业,并采取一些专门针对非邮政系统快递企业的管理措施,引起非议,暴露出邮政行业政企不分的弊病。铁道、邮政等行业政资不分也同党的十六大提出的国有资产管理体制改革的要求,即实行管资产和管人、管事相结合,建立国有资产专门管理机构的要求不相适应。因此,上述垄断行业,要实行政企分开、政资分开、政事分开,然后要放宽市场准入,缩小原有企业的专营权,在非专营领域引入市场竞争,并相应改革监管制度。

自然垄断行业能够引入市场竞争机制,是因为随着科技的进步,使得原来属于自然垄断的行业,都逐步分离出越来越多的非自然垄断性业务。自然垄断性业务是指那些固定网络性操作业务,如电力、煤气和自来水供应行业中的线路、管道等输送网络业务,电信行业中的有线通信网络业务和铁路运输行业中的铁轨网络业务,其他业务则属于非自然垄断性业务,以电力行业为例,电力行业包括电力设备供应、电力生产(供电)、高压输电、低压配电和电力供应等业务,其中只有高压输电和低压配电属于自然垄断性业务,而电力设备供应、电力生产和供应则是非自然垄断性业务,可由多家经营,如可由多家发电厂竞价上网等。管道燃气和自来水供应具有电力行业相同的属性。铁路运输行业的主要业务领域包括铁路线路建设、铁路网络操作、铁路物资供应、铁路运输机车车辆生产与供应等。其中,只有铁路网络操作业务是自然垄断性业务,其他业务都可由多家企业生产经营,展开竞争。电信行业,现在只有市话服务基本上属于自然垄断性业务。其他自然垄断行业也是这样。

因此,今后推进垄断行业改革,首先是认真研究和区分本行业自然垄断性业务和非自然垄断性业务。然后再将非自然垄断性业务积极引入市场机制,开展竞争,提高效率。国家要加强和完善对垄断行业特别



是其中的自然垄断业务的监督管理,包括对重要的产品和服务收费进行价格听证等。与此同时,对原国有大中型企业积极推行多元持股,建立规范的现代公司,这是今后垄断行业改革的主要内容。要加快《反垄断法》的制定和出台,使我国垄断行业的改革有法可依,规范进行。这一改革的成功,将极大提高我国国有经济的竞争力和控制力,更好地在国民经济中发挥主导作用。

四、深化国有资产管理体制改革

党的十六大确立了在坚持国家所有的前提下,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构,并授权它们履行出资人职责。目前,中央政府已成立国务院国有资产监督管理委员会(简称国资委),地方政府国有资产管理机构设立工作正在进行中。

为落实十六大改革国有资产管理体制的任务,建立适应社会主义市场经济需要的国有资产监督管理体制,进一步搞好国有企业,推动国有经济布局 and 结构的战略性调整,发展和壮大国有经济,实现国有资产保值增值,国务院制定了《企业国有资产监督管理暂行条例》,于2003年5月27日颁布实施。

这次三中全会《决定》,进一步要求建立健全全国国有资产管理 and 监督体制,国有资产管理机构对国家授权监管的国有资本依法履行出资人职责。作为履行国有资本出资人职责的国有资产管理机构,其职责主要是,依照条例,对所出资企业负责人实施管理,对所出资企业重大事项实施管理,对企业国有资产实施管理。

国有资产监督管理机构在履行出资人职责时,要对不同类型企



业国有资产采取不同的监管方式。国有资产监督管理机构依照法定程序,直接决定国有独资企业、国有独资公司的重大事项;对国有控股的公司,国有资产监督管理机构依照《公司法》的规定,通过派出的股东代表、董事,参加股东会、董事会,按照国有资产监督管理机构的指示发表意见,行使表决权,对企业国有资产实施监督管理。

特别是,为了保证国有资产监督管理机构既要履行出资人职责,又要尊重企业经营自主权,《条例》明确规定,所出资企业及其投资设立的企业,享有有关法律、行政法规规定的企业经营自主权。国有资产监督管理机构应当支持企业依法自主经营,除履行出资人职责以外,不得干预企业的生产经营活动。也就是说,国有资产监督管理机构在履行出资人职责时,只能当老板,不能当婆婆,不能像过去行政部门一样对企业发号施令,侵犯企业的自主权,影响企业的活力和竞争力。

改革国有资产管理体制,重要目的之一,是实现国有资产保值增值,实质是国有资本保值增值。我国有庞大的国有资产,据财政部统计,截至2002年底,全国国有净资产总量共计118299亿元,高于当年国内生产总值。其中,经营性国有净资产为76937.8亿元,占65%;非经营性国有净资产为41361.4亿元,占35%。经营性国有净资产中,15.9万户工商企业占用国有净资产65476.7亿元,401家金融保险企业占用国有净资产10223亿元,各类建设基金1238.1亿元^③。经营性国有净资产实际上是国有资本。我们平常说国有资产保值增值,实际上是说国有资本保值增值,即经营性国有净资产的保值增值。

国有资本保值增值,基础在企业,关键也在企业。企业有活力,有市场竞争力,国有资本不但能保值,而且能增值。为此,必须深化国有企业改革,转换经营机制,实现适应市场经济的制度创新。要处理好国有资产管理机构和企业的关系,重点是尊重企业作为市场



主体的地位,尊重企业的法人财产权。国资机构不能再以上级主管部门的身份管企业,而只是作为出资人身份履行职责。

国有资产管理机构也要承担保值增值的责任。过去,我们实行的是由多个部门分割行使出资人职能,所谓“五龙治水”的办法,即计委管立项,经贸委管日常运营,劳动与社会保障部门管劳动与工资,财政部管资产登记和处置,组织人事部门和大型企业工委管经营者任免等(如果国有企业要“走出去”对外投资,还要经外经贸部批准,这就变成“六龙治水”了),难以对全部国有资产有效行使出资人职责,也难以对国有资产全面负责。现在,设立了管资产和管人、管事相结合的专门机构对国有资产真正负责,今后,如果还出现国有资产大量流失,国有资产管理机构就要负责。所以,国有资产管理机构要依法对所出资企业履行出资人职责,维护所有者权益。要指导推进国有企业的改革和重组,将国有资本集中在能很好发挥自己优势的行业和领域,提高市场竞争力和经济效益。要督促企业实现国有资本保值增值,做好各项服务工作。要建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系,并使其不断完善,以利于国有资本保值增值等。

国有资产管理体制改革还有许多问题要研究和完善。如关于授权经营问题,争论很大,不少经济学家认为这只能作为短期措施,因为授权经营未解决出资人到位问题。也许比较根本的解决办法是实现多元持股,因为在多元持股条件下,不可能有授权经营。如何更好地利用控股公司改善国有资本经营,特别是如何同调整国有经济布局很好地结合,有待进一步探索和总结实践经验。还有,对国有金融企业的资本如何监督,尚待继续研究。原来设想同工商企业国有资产一起归国资委监管,但这样做把债权人和债务人放在同一机构监管有诸多不便之处。对非经营性国有资产、自然资源资产,如何进行有效的监管,尚未有明确的方案,需要尽快提到议事日



程上来。

五、大力发展和积极引导非公有制经济

这次三中全会《决定》专门有一条论述大力发展和积极引导非公有制经济。《决定》着力从消除体制性障碍和完善制度的角度,提出了重要的原则规定,有很强的针对性和现实意义。贯彻三中全会《决定》,必将有力地促进我国非公有制经济继续快速和健康发展。

个体、私营等非公有制经济的迅速发展,是我国改革开放以来的一个突出现象。在传统的社会主义经济体制下,个体、私营等非公有制经济被看成异己的力量,受到排斥或限制打击。改革开放前夕,我国几乎是公有制经济一统天下,只留个体经营 14 万户,从业人员 15 万人,私营经济则被相当彻底地扫光。中国改革开放的最大成就之一,是在体制内即公有制经济进行改革、引入市场机制的同时,体制外即非公有制经济获得迅速的发展,从而使经济改革不但不会带来经济的倒退或停滞,而且使经济日趋活跃、市场逐步繁荣、人民群众不断受益,做到了改革、发展、稳定的协调和统一。

中国发展个体经济有其客观必然性。到现在为止,世界上没有一个国家生产力的发展水平能达到消灭个体经济的程度,我国生产的社会化程度不高,具有多层次性,远未达到个体经济可以消灭的地步。改革开放初期,大家就认识到必须允许个体经济的存在和发展,以缓解当时已相当突出的劳动者就业的压力,并能活跃市场,方便群众生活,发挥“拾遗补缺”、“有益补充”的作用。随着社会主义市场经济体制改革目标和以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的确立,个体经济也从配角升格为社会主义市场经济的重要组成部分。到 2002 年,我国个体工商户已发展到 2 377 万户、4 743 万人,注册资金 3 782 亿元。目前,个体经济主要分布在商贸餐



饮业、社会服务业等第三产业,个体工商户从事第三产业的户数占总户数的 82.6%(2000 年),成为国民经济发展中一支重要的力量。

中国现阶段发展私营经济也有其客观必然性。个体经济的存在和发展,必然不断产生私营经济。允许个体经济的存在和发展,就是默许私营经济的存在和发展,虽然私营经济的存在和发展要比个体经济稍晚一些。中国私营经济从 20 世纪 80 年代末开始起步,1992 年邓小平南方讲话后获得快速发展,1992 年以来一直以 15% 以上的速度增长,其中 1993、1994、1995 年这 3 年经营户数增幅都在 50% 以上。而且同个体经济 2000、2001 和 2002 年出现负增长不同,私营经济是持续的高速增长,2000 年以后年增幅仍达 15% 以上(见表 1)。

表 1 1992—2002 年个体、私营经济规模变化情况

单位:亿元

年 份	产 值		营 业 额		零 售 额	
	私 营	个 体	私 营	个 体	私 营	个 体
1992	205.1	926.2	113.6	2 238.9	90.7	1 861.3
1993	421.7	1 386.9	309.2	3 309.2	190.5	2 709.8
1994	1 154	1 637.5	758.5	6 123.2	512.6	4 211.4
1995	2 295.2	2 791.2	1 499.2	8 972.5	1 006.4	5 355.4
1996	3 226.6	3 538.6	2 276.7	11 554.2	1 458.6	6 706.4
1997	3 922.5	4 552.7	3 096.7	14 159.6	1 854.7	8 074
1998	5 853.3	5 960.3	5 323.7	17 486.3	3 059.3	9 780
1999	7 686	7 063.4	7 149.4	21 300	4 191.4	12 000
2000	10 739.8	7 161.7	9 884.1	19 855.5	5 813.5	11 349.8
2001	12 317	7 320	11 484.2	19 647.9	6 245	11 499.2
2002	15 338	7 967	14 369	20 834	7 929	12 223

资料来源:国家统计局;2001 年数字见《中华工商时报》2002 年 4 月 17、19 日;2002 年材料为国家工商总局统计数。

个体、私营经济对我国社会主义市场经济的发展,有积极作用。



第一,促进了国民经济的快速增长。改革开放以来,我国国民经济以年均9%的速度增长,而个体、私营经济的年均增速达到了20%以上,成为支撑整个国民经济快速发展的重要因素。由于个体、私营经济的高速发展,他们对国内生产总值的贡献率已从1979年不到1%增长到2001年的20%以上。部分沿海地区,非公有制经济已成为经济增长的关键性因素,如浙江省2002年非公有制经济增加值、纳税额和出口总额分别占全省的47%、40.6%和79%,广东省私营企业出口额2002年超过36亿美元,较上年增长了257%。

第二,扩大了社会就业,近期更发展为新增就业岗位的主渠道。2002年末,全国个体私营企业从业人员8152万人,比上年增加678万人,约占全国城镇就业人员的33%。1992年以来,个体、私营企业年均净增600万个工作岗位,提供的就业岗位占全社会新增就业岗位的3/4。据劳动与社会保障部2002年底对全国66个城市劳动力就业状况调查显示,目前国有企业下岗失业人员中有65.2%在个体、私营企业中实现了再就业。非公有制经济的发展还促进了农村富余劳动力的转移,加快了我国工业化和城市化进程。一般估计,未来工业化、城市化过程中从农村转移出来的上亿个劳动力,主要将通过发展个体、私营等非公有制经济来吸收他们就业。

第三,带动了一批新兴产业发展,突出地表现在民营科技企业迅速发展上面。民营科技企业大多数由科技人员创办,实行“资金自筹,自愿组合,自主经营,自负盈亏”,不受行政管理体制束缚,以市场为导向,按市场原则运行,主要从事技术开发、技术转让、技术咨询、技术服务和科技成果产业化活动。改革开放特别是1992年以来,民营科技企业实现技工贸总收入和上缴税金平均以30%多的速度增长。到2001年,全国民营科技企业已发展到10多万户,企业长期员工644万人,技工贸总收入18470亿元,企业资产总额超



过 24 800 亿元,出口创汇 319 亿美元。与发展初期的 1992 年相比,企业数增加了 3 倍,技工贸总收入增长了 61.2 倍^④,已经成为我国国民经济中一个显著的亮点。

第四,推进了所有制结构的调整和优化。个体、私营等非公有制经济的发展,改变了公有制一统天下、整个国民经济缺少活力的局面,促进了各种所有制经济的共同发展,促进了混合所有制经济的发展。非公有制经济的发展,为社会主义市场经济创造了一个多元市场主体互相竞争、充满活力的体制环境,并且成为产业结构调整和提高竞争力的直接动力,也促进了国有和集体经济的资产重组和企业机制转换。根据全国工商联 2002 年对全国私营企业的调查,分别有 8% 和 13.9% 的私营企业已经和准备兼并收购国有企业,有 25.7% 的私营企业是由原来的国有或集体企业改制而成的。非公有制经济的发展有力地促进了基本经济制度的完善。个体、私营经济活跃的地方,商品、劳动力、资本、技术等市场发育较快,促进了市场竞争的开展、市场规则的建立和市场体系的发展。

在非公有制经济中,还有一大块是外资经济。外资经济是一个独立的大领域,这里只简要举几个重要数字。据商务部材料,截至 2002 年底,外商对华投资累计设立外资企业 42.4196 万家,现存还注册运营的约 23 万家(工业企业约 16 万家),2002 年实现工业增加值 8 091 亿元人民币,占全国工业增加值的 25.7%,出口额 1 699.37 亿美元,占全国出口总值的 52.2%,其出口增加值占全国的 61.9%。外商投资企业 2002 年缴纳税收 3 475.33 亿元人民币,占全国税收总额的比重达 20.44%。在外资企业中直接就业的人员超过 2 350 万人,占全国城镇劳动力人口的比重约 11%^⑤。

十六大提出必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。这次三中全会《决定》进一步提出大力发展和积极引导非公有制经济,特别强调要清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规



和政策,消除体制性障碍。可以说,这是抓住了妨碍非公有制经济发展的关键性环节。解决这一问题,必将进一步大大拓宽我国非公有制经济发展的空间。

今后为大力发展和积极引导个体、私营等非公有制经济,必须着力做好以下几方面工作:

第一,进一步解放思想,切实转变观念。十六大报告提出,要形成与社会主义初级阶段基本经济制度相适应的思想观念。发展非公有制经济,是坚持和完善基本经济制度的要求。因此,要改变过去所谓公有制是高级所有制,私有制是低级所有制的错误观念,摒弃所有制“唯成分论”,以生产力为标准,对于现阶段有利于社会生产力发展的非公有制经济,应毫不动摇地鼓励、支持和引导其快速、健康发展。这几年的实践充分证明,哪个地区非公有制经济发展较快,哪个地区的经济就比较活跃,发展迅速。我国中西部许多地区经济发展不够快,重要原因之一,是人们的思想观念不够解放,非公有制经济发展不够快,导致市场活力不足,发展速度存在差距。

第二,完善有关法律法规。三中全会《决定》明确要求“清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规和政策”,要建立健全现代产权制度,以“利于保护私有财产权,促进非公有制经济发展”。我国已制定和颁布了《公司法》、《个人独资企业法》、《合伙企业法》等,初步形成了我国现代企业法律体系,但其中部分内容会制约非公有制经济的发展,如股份有限公司、上市公司的设立门槛过高,最低资本限额分别为人民币 1 000 万元和 5 000 万元,是世界上最高的国家之一,需适当修订。

第三,改变歧视政策,实现公平竞争。首先要放宽市场准入政策,允许非公有资本进入法律法规未禁止进入的基础设施、公用事业和其他行业与领域。凡是鼓励和允许外资进入的领域,均应鼓励和允许民间资本进入。改革投资体制,改变对非公有制经济投资的



歧视性政策,减少审批环节,降低行政性收费,个体、私营经济不再靠一个个送红包过审批关口。对于国家支持和鼓励发展的产业,民间投资项目应实行备案制。鼓励和引导民间资本参与国有企业的改组改革,参与西部大开发和东北地区等老工业基地改造。非公有制企业在投融资、税收、土地使用、人才招聘和对外贸易等方面,应与其他企业享受同等待遇。

第四,转变政府职能,改进政府对非公有制企业的服务和监督管理。政府对非公有制企业,首先要做好服务,同时依法进行监管。要进一步改善政策服务环境,逐步做到把银行贴息如国债贴息改造、风险基金使用、改制上市等支持公有制企业发展的政策,同样运用于非公有制企业。鼓励和支持国内非公有制企业通过与国有企业、集体企业、外资企业的合资合作,以及兼并、收购等做强做大,形成若干个有自主知识产权和品牌、国际竞争力强的大公司、大企业集团。建立和完善服务体系。建立面向中小企业的服务体系,为个体、私营企业及时提供资金、技术、信息和法律等方面的服务。扩大中小企业的直接融资渠道。通过宣传教育,引导个体、私营企业爱国、敬业、诚信、守法。引导个体、私营企业在产业结构调整、西部大开发、城市化以及开拓国际市场等方面积极发挥作用。引导、支持非公有制企业加大科技投入,加快技术改造,大力支持建立研发机构和博士后工作站等。

我国个体、私营经济是在1979年改革开放以后逐渐发展起来的,虽然增长速度很快,但因处于经济体制转轨时期,市场发育不健全,有效竞争不充分,虽然出现了一些有一定规模和实力的企业,但非公有制企业的整体素质比较低,从业人员素质偏低,技术和管理水平也低,相当数量还采取家族式管理体制。这就必然导致产品档次低、质量不高,产品的物耗、能耗和成本较高,市场竞争力不强,发展后劲不足。个体、私营经济市场行为不规范问题也相当突出。一



些企业在市场秩序不完善的情况下,为了追求暴利,往往在竞争中采取不正当手段,如不遵守合同,交易活动中欺诈,信用缺损严重;安全生产和环境污染问题严重;使用童工,克扣工资,恣意侵犯职工合法权益;假冒伪劣、偷税漏税、行贿、回扣;等等。这些问题的存在,使消费者权益得不到保护,诚实经营者利益受损,国家税收流失严重。这里有体制和政策上的漏洞,也同个体、私营经济的素质不高直接相关。

个体、私营等非公有制经济现阶段面临难得的发展机遇。这次三中全会《决定》将进一步为个体、私营经济的发展创造良好的体制环境。党和政府促进中小企业发展的政策也将解决个体、私营经济发展过程中碰到的融资难、创业难等问题。与此同时,个体、私营等非公有制经济也需努力提高自身素质,依法经营,把握市场商机开拓创新,在公平竞争中求生存、求发展,切实履行社会信用,照章缴纳税金,保障职工合法权益,调动全体员工积极性,提高经济活动的效益,为中国社会主义市场经济的发展作出更大的贡献。

还要看到,随着经济体制改革的深化,经济社会化、市场化的不断发展,各类资本交叉持股、相互融合的趋势不可避免,这就使非公有资本同公有资本在现代公司制的财产组织形式中互相渗透和交织。这也许是我国非公有制经济、非公有资本的一个发展方向。当然,这里产权关系是清晰的,私有财产是受到法律严格保护的,不能再刮“共产”风。只有在产权清晰基础上,公有和非公有的混合所有制经济才能得到健康的发展。而股份制、混合所有制经济将越来越成为我国市场经济发展的主要经济形式。

非公有制企业特别是私营企业逐步走向股份制、公司制,也是这些企业逐步改变长时期沿袭的家族式管理,走向现代企业制度的明智选择。现代公司制的财产组织形式,有利于动员更多的社会资本,有利于提高资本的运作效率,因而成为市场经济国家普遍采用



的企业形态。我国社会主义市场经济的发展也是这样。今后,逐步淡化按所有制来区分企业类别将成为经济发展的必然趋势。个体经营者和私营企业主要有长远的眼光,抓住市场经济迅速发展的机遇,奋发图强,成为积极的中国特色社会主义事业的建设者。

六、建立健全现代产权制度

三中全会《决定》有一个专题论述建立健全现代产权制度,这是《决定》的又一重要亮点。《决定》指出:“产权是所有制的核心和主要内容,包括物权、债权、股权和知识产权等各类财产权。建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度,有利于维护公有财产权,巩固公有制经济的主体地位;有利于保护私有财产权,促进非公有制经济发展;有利于各类资本的流通和重组,推进混合所有制经济发展;有利于增强企业和公众创业创新的动力,形成良好的信用基础和市场秩序。这是完善基本经济制度的内在要求,是构建现代企业制度的重要基础。要依法保护各类产权,健全产权交易规则和监管制度,推动产权有序流转,保障所有市场主体的平等法律地位和发展权利。”

产权问题的重要性,随着改革的深化而日显突出。1993年,十四届三中全会《决定》把现代企业制度作为国有企业改革的方向时,就将产权清晰列为现代企业制度的首要基本特征。构建合理的产权(股权)结构,实行投资主体多元化,是对国有企业进行规范的公司制改革的基础性要求。推进国有资产管理体制改革,是明晰产权、出资人到位、改变产权主体虚置的根本举措。我国集体企业改革,最根本的是产权改革,即明晰产权主体的改革。建立和完善私有财产保护制度,是进一步发展非公有制经济的关键。改革发展到今天,要推进深层次改革,就必须把建立健全现代产权制度提到议



事日程,作出明确的规定。三中全会这方面的决定,正是顺应这一要求提出的。

现代产权制度和现代企业制度是相对应的,建立现代产权制度,是建立现代企业制度的重要基础。现代企业制度,最典型的是现代公司制。现代公司制实行所有权与经营权分离,出资人拥有股权,股权可以转让,但拥有股权并不因此可以直接从事公司经营、干预公司的日常生产经营事务。公司的生产经营活动是由出资人选聘的经理层负责组织实施的。所以,股权是现代产权的重要组成部分和象征。现代产权还包括一系列的无形财产权,如知识产权、商标、信誉等,而且这部分财产权,随着知识经济的兴起和发展而越来越重要。

建立和健全产权制度,一要明晰产权,二要严格保护产权,三要产权自由流动。明晰产权要明确产权的权利主体和责任主体。产权模糊,经济实体就没有发展动力或动力不足。苏南乡镇企业发展到一定程度,之所以要推进产权改革,就在于原来的体制产权不够清晰,影响发展后劲。国有企业原来出资人不到位,出现种种弊端,因而首先要明晰产权,这是建立现代企业制度的基础。产权明晰以后,必须严格保护产权。产权是排他性的,不是公共品。个体、私营企业的产权是清晰的,但过去对产权保护不力,随意侵犯产权的现象屡屡发生,挫伤了非公有制经济发展的积极性。所以要健全法律法规,对产权予以严格的保护。包括保障各产权主体的平等法律地位和发展权利。产权还要能够自由流动。产权归属清晰和保护严格后,自然允许其自由流动。产权主体拥有产权,不是为拥有而拥有,主要是要其保值增值。而产权只有在流动中才能很好的保值增值。这是市场经济的通则。国有资产如果不让其流动,必然像冰棍在正常气温下那样,逐渐溶化。因为市场是千变万化的,产权的自由流动,是产权流向能取得较



高回报率的领域的重要前提。这也是价值规律调节商品生产和流通、调节资源配置的生动体现。

七、积极推进其他改革

首先是深化农村改革。当前突出的是土地问题。随着工业化、城市化进程的加速,不少农民的土地被征用。在征地过程中,有的地方为建城市广场或开发区等,过多占用农地。由于补偿不足或没有安排好失地农民,农民意见很大,并成为当前突出的社会问题。有的地方政府,同开发商一起,低价征购农民土地,经开发后获取暴利。农民失去土地后,因补偿金太低,又找不到工作,成为既失地又失业的人群。有人估计,目前失去土地的农民约3500万人,其中一半没有找到工作。过去靠工农产品价格剪刀差搞原始积累,损害农民利益;现在再也不能靠农民失去赖以生存的土地而又不给予必要的补偿来搞城市化。目前,失去土地的农民投诉迅速增加,已成为继公检法、国企改革后面第三位的热点。这个问题需引起高度重视,慎重处理。农村改革另一突出问题是打破城乡分割体制,逐步放开城市户籍管理,建设全国统一的劳动力市场,加快城市化进程,使我国劳动力资源丰富的优势更好地发挥出来。

继续推进市场体系建设。主要包括:建立对内对外开放的统一市场,重点发展要素市场,特别是资本市场,提高直接融资的比重;鉴于土地批租出现许多腐败大案,土地市场亟须尽快规范,经营性用地必须实行规范的指标、投标、公开拍卖的方式转让使用权;发展规范的市场中介组织;建立健全社会信用体系;继续整顿市场秩序;等等。

深化金融改革。四大国有独资商业银行的改革要提上议事日程。为此,这些商业银行要继续努力降低不良资产的比例,有的可



以先分拆上市,然后再整体上市。继续推进利率市场化改革。随着银行、证券、保险分业监管体系的建立,要加强上述三个监管部门以及它们同中央银行的沟通与联系,共同防范与化解金融风险,保障金融安全高效运行。

抑制收入分配差别扩大的趋势。居民收入差距过大,反映收入差距的基尼系数超过 0.4,是当前我国经济生活中一个突出的问题。老百姓对少数靠权力或其他不正当手段暴富的人深恶痛绝,愤愤不平,必须引起各方面的重视,并采取切实有效的办法,抑制和打击非法暴富。现在看来,只靠税收调节还不够,税收调节往往只能调节合法和透明的收入,而对非法或灰色收入无能为力。看来这个问题也要综合治理,要在取缔非法收入、完善分配秩序上下功夫。

完善社会保障体系。完善的社会保障体系是社会的“稳定器”,现在已得到普遍的重视。这几年政府采取了许多有力措施。目前城市享受低保的人数已超过 2 000 万人,但至今社会保障欠账仍然很大,估计至少 2 万亿元,因此必须探索用多种形式包括划转一部分国有资产充实社会保障基金。农村社保体系建设也要提上议事日程,不能只是城里人有社保,农民没有社保,因为这是同全面建设小康社会的要求不相符的。

切实转变政府职能。这是完善社会主义市场经济体制的重要议题。要改革审批经济体制。政府要从作为发展经济的主角和“运动员”,变为“服务员”、“裁判员”,更多的转向社会管理和公共服务。继续推进行政管理体制的改革,大力精简地方政府机构和人员。

注释:

① 北京师范大学经济与资源管理研究所:《2003 中国市场经济发展报告》,中国对外经济贸易出版社,2003 年,第 50 页。

② 参见《经济参考报》2003 年 7 月 23 日。



- ③ 参见《人民日报》2003年6月5日。
- ④ 参见《人民日报》2003年1月14日。
- ⑤ 参见《中华工商时报》2003年9月10日。

参考文献：

1. 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(1993年11月14日)。
2. 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》(2002年11月8日)。
3. 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(2003年11月14日)。
4. 北京师范大学经济与资源管理研究所：《2003中国市场经济发展报告》，中国对外经济贸易出版社，2003年。
5. 迟福林：《中国改革进入新阶段》，中国经济出版社，2003年。
6. 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》辅导读本，人民出版社，2003年。
7. 白和金主编：《社会主义市场经济体制若干重要问题研究》，中国计划出版社，2002年。
8. 王梦奎主编：《改革攻坚30题》，中国发展出版社，2003年。

(原载《理论动态》1615期(2003年10月30日)；
《经济参考报》2003年10月23、24、25、27、28、29、30日；
《生产力研究》2004年第1期)



完善基本经济制度

完善基本经济制度，是坚持和完善社会主义基本经济制度的重要内容，也是推动经济高质量发展的重要支撑。

完善基本经济制度





完善基本经济制度,改革 国有资产管理体制

党的十六大报告关于坚持和完善基本经济制度,深化国有资产管理体制改革的论述,是报告中关于经济体制改革部分的一大亮点,值得我们很好地学习和体会。

一、坚持和完善我国社会主义 初级阶段的基本经济制度

1997年,党的十五大根据我国仍然处于社会主义初级阶段和生产力发展的多层次性,确立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,进一步解放了生产力,促进了经济的快速发展。十六大总结了这几年丰富的实践经验,提出要根据解放和发展生产力的要求,坚持和完善这一基本经济制度。曾经有一种意见主张,将公有制为主体改为公有制为主导,不再强调公有资产在社会总资产中占优势,而强调发挥公有经济的主导作用。但主流的意见认为,在社会主义市场经济中,公有制为主体不宜更改。当前的任务主要是完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。

第一,必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。我国是社会主义国家,社会主义建设的目的是实现全体人民的共同富裕,因此公有



制的比重比一般市场经济国家高一些是理所当然的。公有制经济是国家引导、推动经济和社会发展的基本力量,是实现最广大人民根本利益和共同富裕的重要保证。发展壮大国有经济,国有经济控制国民经济命脉,在经济发展中起主导作用,对于发挥社会主义制度的优越性,增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力,具有关键性作用。公有制为主体,既要保持公有资产在社会总资产中占优势,更要增强素质和活力。要继续寻找能够极大促进生产力发展的公有制的实现形式,使公有制和市场经济很好地结合。现在看来,股份制,股份合作制,一些共同基金如养老基金、职工持股会等,都是与社会主义市场经济相适应的公有制形式,要支持其健康发展。集体经济是公有制经济的重要组成部分,对增加就业、实现共同富裕有重要作用,要继续支持和帮助多种形式的集体经济的发展。

第二,必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。个体、私营等各种形式的非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分,对增强国民经济活力,充分调动人民群众和社会各个方面的积极性和创造性,加快生产力发展,具有重要作用。党的十一届三中全会以来,在党的方针政策引导下,我国个体经济从小到大,私营经济从无到有。它们在国民经济中所占比例不断增大,从上世纪80年代初的“拾遗补缺”发展成为社会主义市场经济的重要力量,目前已成为新的重要经济增长点,扩大就业的主渠道,活跃市场、方便人民群众生活的生力军。十六大报告把发展非公有制经济,进一步提高到同发展公有制经济一样,要毫不动摇地鼓励、支持和引导其发展,有重大意义。

我国个体经济从改革开放以来,一直保持了快速发展的态势。个体工商户由1978年的14万户、15万人发展到2001年底的2433万户、4760万人,注册资本3435.8亿元。私营企业从上世纪80年代末开始起步,一直以两位数的速度增长,到2001年底



已达 202.85 万户,从业人员 2 713.86 万人,注册资本 18 212.24 亿元。据有关部门测算,2000 年个体私营经济创造国内生产总值 18 000 亿元,占当年国内生产总值的 20.13%。需要指出,这个数字是偏低的。因为有一部分名为集体实为个体、私营企业创造的国内生产总值没有计算在内,有的地方一些国有中小企业转为个体私营的情况等。

随着我国进一步调整和完善所有制结构,特别是在国有经济继续向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中的同时,国有经济从一般竞争性行业逐步退出,在经济总量中的比重继续缩减,个体、私营经济的进一步发展是不可避免的。今后,要完善政策法规,进一步鼓励和支持个体、私营经济发展。放宽国内民间资本市场准入领域,在投融资、税收、土地使用、人才招聘和对外贸易等方面采取措施,实现公平竞争。依法加强监督和管理,促进非公有制经济健康发展。完善保护私人财产的法律制度,防止某些私营企业主因对政策的误解而把资金抽走到国外、境外。个体劳动者和私营企业主作为中国特色社会主义事业的建设者,要得到全社会应有的尊重。

第三,坚持公有制为主体、促进非公有制经济发展,统一于社会主义现代化建设的进程中,不能把这两者对立起来。改革开放以来许多地方的实践充分证明,各种所有制经济完全可以在市场竞争中发挥各自优势,相互促进,共同发展,相得益彰。不是“国退民进”,而是“民进国也进”。这是对基本经济制度认识的重大发展。一般认为,公有制经济特别是国有经济在投资大、建设周期长、回收较慢、规模效益比较显著的基础设施、某些高精尖领域有优势,而非公有制经济则在市场进入门槛低、竞争比较充分、生产经营灵活性强的一般竞争性领域有优势。在社会主义市场经济中,公有制经济和非公有制经济,国有经济和非国有经济,都有



自己用武和大显身手之地。这几年像浙江、江苏、广东等省非公有制经济发展很快，给国有企业带来了好的竞争环境，并为国有企业改革创造了有利条件，推动了国有经济的改革和发展，提高了国有经济增长的质量和效益，整个社会经济也获得迅速发展，说明国有经济和非国有经济发展的互补性和互动性。显然，这些经验对今后进一步完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，有重要的启示作用。

二、深化国有资产管理体制改革

改革国有资产管理体制，是探索国有制有效实现形式的重要方面，是深化国有企业改革，从总体上增强国有经济的活力、控制力和竞争力迫切需要解决的重大课题，因而是今后深化经济体制改革的重大任务。十六大总结了改革开放以来的丰富经验，提出了新的改革思路和举措，必将有力地推动中国经济体制改革取得突破性进展。对国有资产管理体制改革的重要论述，是十六大报告的一个亮点。

我国有庞大的国有资产，据财政部材料，截至 2001 年底，我国国有资产总量(净值，下同)为 109 316.4 亿元，高于当年国内生产总值，其中，经营性国有资产总量为 73 149.3 亿元，占 66.9%；非经营性国有资产总量为 36 167.1 亿元，占 33.1%。上述国有资产，分布在全国各地及各行业，分布在 17 万多户国有企业中。改革开放以来的实践表明，现行的由中央政府作为国有资产出资人唯一代表，并由多个部门分割行使出资人职能，所谓“五龙治水”的办法，即计委管立项，经贸委管日常运营，劳动与社会保障部门管劳动与工资，财政部管资产登记和处置，组织人事部门和大型企业工委管经营者任免等，难以对全部国有资产有效行使出资人职责，也难以对国有



资产全面负责。因此，必须对现行国有资产管理体制进行改革，完善国有资产管理、监督、运营机制。

十六大报告对改革国有资产管理体制作出了原则性规定，其主要精神有：

在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。这与原来的体制有重大差别。第一，原来实行的是国家统一所有，分级管理，由国务院代表国家行使所有者职能。而新体制实行的是国家所有，授权中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一。这样做，可以充分发挥中央和地方两个积极性，有利于企业清晰产权，形成多元投资主体和规范的法人治理结构。这里说的地方政府，鉴于目前的管理水平，看来以包括省、市（地）两级为宜。第二，原来实行的管资产和管人、管事相分割的体制，容易出现多个部门都可以说自己是所有者的代表，对企业发号施令，而一旦出了问题，又互相推诿，不负责任。新体制实行管资产和管人、管事相结合，权利、义务和责任相平衡，有利于国有资产的保值增值。第三，新体制强调法治，要求在总结实践经验的基础上，由国家制定法律法规，一切依法办事，严格执法。

关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。根据财政部材料，我国2000年经营性国有资产总量和结构情况如下表：



2000年我国经营性国有资产和结构情况

单位：亿元

项 目	全国合计	中央小计	占全国的比重(%)	地方小计	占全国的比重(%)
合 计	68 612.6	40 768.5	59.4	27 844.1	40.6
一般工商企业	57 554.4	30 690.4	53.3	26 864	46.7
金融保险企业	8 303.9	7 467.6	89.9	836.3	10.1
境外企业	1 195.7	1 051.9	88.0	143.8	12.0
各类建设基金	1 558.6	1 558.6	100.0		

需要指出,这一统计表统计的国有资产,一般没有包括重要自然资源和无形资产。如果包括这两项,那么中央一级所占比例要大得多。统计表所作的中央和地方的划分,有待按照将来有关国有资产管理法律法规进行调整。还有,非经营性的国有资产还有3万多亿元,其划分也按上述经营性国有资产的原则界定。这部分估计中央一级所占比例要低于地方一级,即使这样,也不会改变在国有资产总量中,中央一级占大头的状况。按照这样的精神,对于今后新投资形成的资产,可能要实行谁投资谁所有的原则,即由哪一级政府投资形成的资产,归哪一级政府所有。这样做,也有利于形成多元投资主体。

中央政府和省、市(地)地方政府设立国有资产管理机构,专司国有资产管理包括营运和监督。在总结实践经验的基础上,继续探索国有资产的经营体制和方式。这几年一些地方创造的三个层次管理的经验(即地方政府成立国资委,专司国有资产管理 and 保值增值,下设若干个投资公司和控股公司作为商业性公司,专司国有资产的经营,然后由这些公司对企业控股、参股等)有待进一步完善,不但要保证国有资产的安全,还要不断提高整个国有资产的运营效率。此外,对少数大型企业可以直接授权经营。当然,这也还要解决出资人如何到位的问题。



实行上述改革,各级政府都要坚持政企分开,实行所有权和经营权分离,确保企业自主经营、自负盈亏,确保由多元投资主体形成的公司法人财产权不会随意受到干预和损害。特别要防止有的地方政府得到授权代表国家对国有资产行使出资人职责后,强化对企业的干预,形成新的政企不分。同时,各级政府都要严格执行国家的国有资产管理法律、法规和政策,实现国有资产的保值增值,防止国有资产流失。特别要注意先立法,后依法行动,不能刮风。要警惕和防止不法分子在新一轮改革中,逃避监管,化公为私,肆意侵吞国有资产。

(原载《经济研究》2002年第12期)



进一步完善社会主义初级阶段的基本经济制度

建立和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,要回答的是怎样构筑社会主义市场经济体制的基本框架问题。要做好这篇文章,实现上述目标,必须推进所有制改革,调整和完善所有制结构,形成社会主义初级阶段市场经济能够高效运行的经济基础。这是一项基础性、深层次改革,涉及经济生活的各个领域,关系到人们的切身利益,需积极稳步推进。

改革开放以来,我国积极推进所有制改革,调整所有制结构。一方面从战略上调整国有经济的布局,努力寻找公有制和国有制的多种有效实现形式;另一方面,积极鼓励和支持个体、私营经济的发展,积极引进外资,形成经济主体多元化局面。据有关部门测算,2000年个体、私营经济创造国内生产总值约占当年全国GDP的1/5。在20世纪末,我国公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已初步建立起来了。这是我国社会主义市场经济体制已初步建立的最重要的标志。

进入新世纪新阶段,即在新世纪头20年,我们要集中力量全面建设小康社会,就要在经济体制改革方面有新的突破,包括进一步完善基本经济制度,调整和完善所有制结构,更好地推动社会主义市场经济的健康发展。在这方面,2002年11月举行的党的十六大,作出了一系列重要部署。这些部署必将对下一步我国的所有制改



革产生巨大的推动作用和深远影响。

一、党的十六大提出巩固和完善 基本经济制度的重大意义

1997年,党的十五大根据我国仍然处于社会主义初级阶段和生产力发展的多层次性,确立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,进一步解放了生产力,促进了经济的快速发展。十六大总结了这几年丰富的实践经验,提出要根据解放和发展生产力的要求,坚持和完善这一基本经济制度。曾经有一种意见主张,将公有制为主体改为公有制为主导,不再强调公有资产在社会总资产中占优势,而强调发挥公有经济的主导作用。但主流的意见认为,在社会主义市场经济中,公有制为主体不宜更改。当前的任务主要是完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。

十六大报告在论述坚持和完善基本经济制度时,讲了三个要点。这三点有重要的理论创新,是十六大报告的一个重要亮点。

第一,必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。我国是社会主义国家,社会主义建设的目的是实现全体人民的共同富裕,因此公有制的比重比一般市场经济国家高一些是理所当然的。公有制经济是国家引导、推动经济和社会发展的基本力量,是实现最广大人民根本利益和共同富裕的重要保证。发展壮大国有经济,国有经济控制国民经济命脉,在经济发展中起主导作用,对于发挥社会主义制度的优越性,增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力,具有关键性作用。公有制为主体,既要保持公有资产在社会总资产中占优势,更要增强素质和活力。要继续寻找能够极大地促进生产力发展的公有制的实现形式,使公有制和市场经济很好地结合。现在看



来,股份制、股份合作制、合作制、一些共同基金如养老基金、职工持股会等,都是与社会主义市场经济相适应的公有制形式,要支持其健康发展。集体经济是公有制经济的重要组成部分,对增加就业、实现共同富裕有重要作用,要继续支持和帮助多种形式的集体经济的发展。

第二,必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。个体、私营等各种形式的非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分,对增强国民经济活力,充分调动人民群众和社会各个方面的积极性、创造性,加快生产力发展具有重要作用。党的十一届三中全会以来,在党的方针政策引导下,我国个体经济从小到大,私营经济从无到有,它们在国民经济中所占比例不断增大,从20世纪80年代初的“拾遗补缺”发展成为社会主义市场经济的重要力量,目前已成为新的重要经济增长点,扩大就业的主渠道,活跃市场、方便人民群众生活的生力军。

我国个体经济从改革开放以来,一直保持了快速发展的态势。个体工商户由1978年的14万户、15万人发展到2001年底的2433万户、4760万人,注册资本3435.8亿元。私营企业从20世纪80年代末开始起步,一直以两位数的速度增长,到2001年底已达202.85万户,从业人员2713.86万人,注册资本18212.24亿元。据有关部门测算,2000年个体私营经济创造国内生产总值18000亿元,占当年国内生产总值的20.13%。需要指出,这个数字是偏低的,因为有一部分名为集体实为个体、私营企业创造的国内生产总值没有计算在内,有的地方瞒报漏报把一些国有中小企业转为个体、私营的情况等。

随着我国进一步调整和完善所有制结构,特别是在国有经济继续向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中的同时,国有经济从一般竞争性行业逐步退出,在经济总量中的比重继续缩减,个



体、私营经济的进一步发展是不可避免的。今后,要完善政策法规,进一步鼓励和支持个体、私营经济发展。放宽国内民间资本市场准入领域,在投融资、税收、土地使用、人才招聘和对外贸易等方面采取措施,实现公平竞争。依法加强监督和管理,促进非公有制经济健康发展。完善保护私人财产的法律制度,防止某些私营企业主因对政策的误解而把资金抽走到国外、境外。个体劳动者和私营企业主作为中国特色社会主义事业的建设者,要得到全社会应有的尊重。

第三,坚持公有制为主体、促进非公有制经济发展,统一于社会主义现代化建设的进程中,不能把这两者对立起来。改革开放以来许多地方的实践充分证明,各种所有制经济完全可以在市场竞争中发挥各自优势,相互促进,共同发展,相得益彰。不是“国退民进”,而是“民进国也进”。这是对基本经济制度认识的重大发展。要使国有经济和非公有制经济或民营经济相互促进,共同发展,就要各自找准自己的优势,在有优势的领域发展自己。一般认为,公有制经济特别是国有经济在投资大、建设周期长、回收较慢、规模效益比较显著的基础设施、某些高精尖领域有优势,而非公有制经济则在市场进入门槛低、竞争比较充分、生产经营灵活性强的一般竞争性领域有优势。在社会主义市场经济中,公有制经济和非公有制经济,国有经济和非国有经济,都有自己用武和大显身手之地。这几年像浙江、江苏、广东等省非公有制经济发展很快,给国有企业带来了好的市场竞争环境,并为国有企业改革创造了有利条件,推动了国有经济的改革和发展,提高了国有经济增长的质量和效益,整个社会经济也获得迅速发展,说明国有经济和非国有经济发展的互补性和互动性。显然,这些经验对今后进一步完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,有重要的启示作用。



二、新世纪新阶段国企改革三大主题

进入新世纪以后一段时间，国有企业改革仍然是整个经济体制改革的中心环节。今后，深化国有企业改革的主题有三个。

（一）继续调整国有经济的布局 and 结构

按照发展社会主义市场经济的要求，继续调整国有经济的布局 and 结构，推进国有资产合理流动和重组，这是推进国有企业改革的重大举措。

党的十五大和十五届四中全会提出了从战略上调整国有经济布局 and 改组国有企业的任务，确定了有进有退、有所为有所不为和抓大放小的方针。国有经济控制关系国民经济命脉的四大重要行业和关键领域，即涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。这是国有经济有所为和要前进的行业和领域。其他行业和领域，目前特别是一般竞争性行业，由于国有经济不具备优势，要逐步退出和收缩。这几年通过国有经济布局的战略调整，通过国有资产的合理流动与重组，国有资产分布结构进一步优化，经营性国有资产向基础产业和大型企业集聚步伐加快，今后这一趋势还要继续发展下去。2001年末，我国基础产业占用国有资产总额为37 235.7亿元，比1995年增长1.1倍，年均增长13.5%；占国有工商企业国有资产总量的62.2%，比重较1995年末增加了7.3个百分点。2001年国有大型企业占用国有资产总量为45 990.7亿元，比1995年末增长了1.5倍，年均递增16.1%；占国有工商企业国有资产总量的76.9%，比重较1995年提高16.6个百分点^①。在国有经济布局调整过程中，国有经济继续发展，国有资产继续增加（2001年底我国国有净资产总量共计1 019 316.4亿元，比1995年增长



91.4%，年均增长11%多)，但国有经济对经济总量(GDP)的贡献率则逐步降低，从1978年的56%降低到1997年的42%。今后，随着继续调整国有经济布局，国有经济在经济总量中的比重还会有所降低，比如从目前占1/3多一点降到“十五”末占30%或再低一点。这就为非国有经济的发展腾出空间，有助于进一步改善所有制结构。

推进国有企业战略性改组，就要更积极地实行抓大放小的方针。国有经济主要在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，掌握几百个大型企业和企业集团，就能左右国民经济大局，主导国民经济的发展。这几年国有企业进一步加大产业整合力度，推动了国有经济继续向大型企业集聚，一批具有技术创新能力和核心竞争力的大型企业和企业集团在国民经济中的骨干作用显著增强。2001年国有大型企业前50家的资产总额、利润总额、销售收入和上交税金占全部国有企业的比重分别为37%、73.6%、34.4%和44.7%^②。今后要积极培育和发展一批具有国际竞争力的大企业大集团。

与此同时，对于数以千计的没有市场前景、没有资源或者没有竞争力的大企业，数以万计的一般中小企业，则要按照“三个有利于”的原则，通过兼并、破产、资产重组(指大企业)等逐步退出市场，或者通过多种形式放开搞活转制(指中小企业)，不要久拖不决，变成沉重负担。为此要抓紧建立健全国有企业退出机制，主要解决两大问题，一是债务清理，二是职工安置。相应地，一是要适当增加银行呆坏账准备金，二是要建立健全社会保障体系。这两方面工作近几年抓得很紧，很有成效，但离目标要求还有距离，需要继续努力，争取经过三五年或再长一点时间，建立起比较完善的国有企业退出机制。

从1996年开始，国家每年都安排一定额度的银行呆坏账准备金，用于国有企业兼并破产。几年来，国家用于企业兼并破产核销的银行呆坏账准备金约2800多亿元，实施兼并破产企业共5335



户,涉及职工 430 万人。据国家经贸委估计,今后几年全国符合条件需要关闭破产的国有大中型企业和资源枯竭的矿山大体上还有 2 900 户,需核销呆坏账 2 900 亿元,涉及职工 570 万人。也就是说,前几年我们完成了大约一半的工作量,今后几年还有一半的工作量^③。以上主要是国有大中型企业退出市场的问题。

国有中小企业退出市场问题多,难度大。据有关部门统计,2000 年全国国有中小型企业 18.1 万户,占全部国有企业总户数的 94.8%,其中亏损企业 9.4 万户,亏损面为 52%,国有中小亏损企业占全部国有亏损工商企业户数的 96.9%,亏损额为 1 086.8 亿元,占全部国有工商企业亏损额的 58.9%。还有,在全部国有企业中,资不抵债(即负债大于资产)和空壳企业(即损失挂账大于所有者权益)合计为 8.5 万户,占全部国有企业总户数的 44.5%,其中绝大部分也是国有中小企业。这从一个侧面说明,加快用多种形式放开搞活国有中小企业,已是相当紧迫的任务。

(二) 积极推进国有大中型企业股份制公司制改革

积极推进作为国有经济主干的国有大中型企业的股份制公司制改革,就要按照现代企业制度的要求进行规范,使其成为面向市场、自主经营、自负盈亏、有竞争力的市场主体。

首先,要进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式,积极采用能够提高国有经济效率的经营方式。为此,要改革现行国有资产管理体制,建立与社会主义市场经济相适应的国有资产管理、监督、营运体制。同时,除极少数必须由国家独资经营的企业外,要积极推行股份制,发展混合所有制经济。这就是说,要积极吸收民间资本和外资参与国有大中型企业的股份制公司制改造。目前,国有大中型企业上市在股票市场募资是一种重要形式。据统计,1991—2001 年底,我国上市公司累计募资已达 7 726.84 亿元(光是 2001 年就募资 1 168.11 亿元)^④,到目前为止,我国上市的绝



大部分是国有或国有控股企业，所以，上市公司募集的资金，绝大部分参与了国有企业的改组、改革。我国私人资本或外资并购国有企业或者同国有企业合资，也是吸收非国有资本参与国有企业股份制改革的一种形式，并且在近几年得到较快的发展。

目前国有大中型企业股份制公司制改革中碰到的问题是，还不够普遍，进展也不够快。有关部门统计，到2000年底，520户国家重点企业（主要是国有企业）有430户进行了公司制改革，其中只有282户企业整体或部分改制为有限责任公司或股份有限公司，开始有多家投资主体。存在的另一问题是，在实行股份制改造的国有企业中，国有股“一股独大”现象比较普遍，比较严重。我们的方针是，实行投资主体多元化，重要的企业由国家控股。这里说的重要的企业，应是关系国民经济命脉的重要行业和关键领域中大型骨干企业，数量不会很多。还有，国家控股也不一定要绝对控股，即股权占50%以上，在股权比较分散的条件下（如上市公司），也可以相对控股，即股权占30%甚至20%。“一股独大”，容易造成一家控股方说了算，很难形成多个投资主体互相制约的局面，政企也很难真正分开。所以，股权过分集中不可能真正做到投资主体多元化，大多数股份公司应予避免。而目前中国的情况离此要求还远。2000年，3.2万户国有控股工商企业包括国有控股大中型企业国有股占总股本的比重就高达63.5%。中国上市公司股权结构不合理，“一股独大”的问题也很突出。一篇文章披露，2001年4月底，全国上市公司中第一大股东持股份额占公司总股本超过50%的有890家，占全部公司总数的79.2%。大股东中国家股东和法人股东占压倒多数，相当一部分法人股东也是国家控股的。统计表明，第一股东为国家持股的公司，占全部公司总数的65%；第一股东为法人股东的，占全部公司总数的31%，两者之和所占比例高达96%^⑤。近期另一篇文章指出，中国上市公司大部分股权由政府持有，国有股和国有法人



股占了全部股权的 54%，第二大股东的持股量与第一大股东相差悬殊^⑥。这就使我国上市公司的股权集中程度高，并且主要集中在国家和国有法人手上，“一股独大”现象严重。

还有，我国相当多的以国有股为大股东的公司是由其控股母公司资产剥离包装后上市的。母公司原来的优良资产转到上市公司后，剩下的非主业和不良资产留在母公司，这样的安排使有竞争力的上市公司受没有竞争力的母公司控制，董事会成员也主要由母公司任命。母公司作为上市公司的大股东，往往把上市公司视为“提款机”，有的上市公司很快就被掏空。2000 年以来，已有一个又一个令人触目惊心的恶性案例出现，受到中国证券会的查处和各方面的谴责。例如，光是 2001 年，就有 ST 猴王、ST 幸福、大庆联谊、济南轻骑、春都、棱光实业等上市公司的控股大股东，利用关联交易，拖欠上市公司巨额资金，侵占上市公司利益。可见，优化上市公司股权结构，解决国有股“一股独大”带来的问题，已显得相当突出。改善的办法，主要是尽可能多地吸收非国有资本入股，降低国有股比重。少数需保留国有独资或国有股绝对控股的，也要结合国有资产管理体制改革，由多家国有投资公司或控股公司大体均衡地共同持股，避免一家说了算，以利于政企分开，持股者互相制约，形成较合理的治理结构。

其次，要建立规范的法人治理结构。目前，我国许多公司都成立了股东会、董事会、监事会等，但是离规范的要求还比较远，需要逐步完善。比较普遍的问题有，股东大会形同虚设，董事会不到位，不能很好地代表出资人利益，存在“内部人控制”现象。我国上市公司董事会基本上是第一大股东控制，很难体现中小股东的参与和意愿。有国家背景的董事在董事会中占绝对优势，平均占董事人数的 75.50%^⑦。一项调查报告指出，我国上市公司董事的提名及产生的程序不规范。在所调查的 1 135 家 A 股上市公司中，拥有人民币



普通股 35.95% 的股权比率,仅占董事会成员的 7.42%,这使中小股东权益很难体现。上市公司董事会在经理层担任职务的董事比率偏高,外部董事或独立董事数量太少,而且独立董事的报酬、专业及其居住地分布格局也不尽合理,内部董事过多而导致的“内部人控制”现象严重。在所调查的上市公司中,有占 28.83% 的董事会成员在经理层任职,外部董事席位数仅占 7.24%^⑧。国有母公司控股的上市公司,其董事会及主要经理人员,往往由母公司的人员兼任。这些人员有双重身份,一方面是国家这个控股大股东的代表,另一方面则是内部人。对他们的行为进行有效监督有相当难度,容易导致“内部人控制”。公司法人治理结构要着重处理好所有者与经营者的关系,具体来说就是要处理好董事会与经理层(总经理)的关系。上市公司的重大决策权在董事会,执行权在经理层特别是总经理。经理层要执行董事会决策,对董事会诚实信用,勤勉尽责,接受领导、检查和监督。在日常工作中,经理层不能超越董事会的授权,采取不合适的手段,架空董事会。董事会与经理层的关系,是老板代表与打工者的关系,是决策者与执行者的关系。当然,对经理层的激励和约束机制很重要,否则不利于公司的发展和取得良好效益。董事会与经理层的关系,是公司法人治理结构中权力制衡的重心。只有董事会真正代表所有者利益,经理层对董事会尽心尽力,执行董事会决策,加上监事会能忠实履行对董事会和经理层的监督,公司的法人治理结构才能逐步健全起来。

(三) 推进垄断行业改革,积极引入竞争机制

垄断行业是我国国有经济最集中的领域,推进垄断行业改革,积极引入竞争机制,是深化国有企业改革的一个极其重要的方面。

从经济学意义上说,垄断有三大类:

第一类叫自然垄断。它是以输送网络系统的存在为基础以及与此相应的规模经济性和范围经济性所决定的。输送网络(如电



网、电话线、自来水和煤气管道、铁路等)业务需要大量固定资产投资,其中相当部分是沉淀成本,如果由两家或两家以上的企业进行重复投资,不仅会浪费资源,而且使每家的网络系统不能得到充分利用,不能达到降低成本的目的。规模经济要求企业生产经营规模必须足够大,以有效降低产品的固定成本,进而降低产品单位成本。范围经济则要求将密切相关的业务很好地聚合起来,进行一体化经营,以节约市场交易费用。因此,与自由竞争能促进效率提高不同,网络性自然垄断产业由一家经营比多家厂商竞争经营更有效率,资源配置更为优化。正因为这样,世界各国的反垄断法,都承认“适用除外”原则,把自然垄断部分排除在反对之列。

第二类叫行政垄断。政府职能部门运用手中的权力搞强制交易,要消费者按照它审定的价格购买它指定的产品和服务。这也包括政府不准某些商品自由经营,或者不准某些商品进入它所管辖的地区销售,或授予本地企业一些业务垄断权等。主管部门限制或禁止下属公司开展价格竞争,也属于这一类。

第三类叫经济垄断。企业凭借其资本集中、生产集中和技术集中等经济优势,单独或合谋在生产经营和服务领域限制、排斥竞争的垄断,也称厂商垄断,包括企业之间搞限价、价格同盟(如行业自律价)、企业之间反竞争企图垄断市场的购并等。

对以上三大类垄断,需作具体分析和对待。

首先,对行政垄断总的要加以反对和破除,但也有例外。比如,在目前阶段,对烟草还要实行国家专卖,垄断经营。又如,对与人健康有密切关系的食盐的供应,由国家定点生产。对于一般的行政垄断,包括地方封锁、部门市场分割、政府限制贸易等,都要坚决反对,因为这类垄断只会麻痹市场机制的作用,损害效率的提高,还会带来收入分配不公。反对行政垄断会触动一部分人的既得利益,因而会有阻力,需要政府强力推行,并结合政府职能转换尽快解决。这



是中国现阶段反垄断的重点。

其次,对经济性垄断,也要防止和反对,特别是对于各种形式的价格操纵和串谋、追求暴利的定价等,要予以揭露和制止。同时,也要看到,现阶段中国经济的集中度较低,因此,经济性垄断问题并不突出。因此,经济性垄断要反对和制止,但不是中国目前反垄断的重点。

比较复杂的是自然垄断行业的改革和引入市场机制的问题。

前面说过,真正的自然垄断同经济和技术条件有关,同规模经济和范围经济有关,因此,在一个时期内,由一个厂商提供全部服务是最有效率的,排斥其他厂商的进入,从而排斥市场竞争(当然,自然垄断产业的价格和收费要按照《价格法》制定和调整,不能追求暴利)。与此同时,世界上越来越多的国家经济发展的经验证明,随着科技的进步,不少原来属于自然垄断的行业,包括电信、电力、铁路、自来水和煤气供应等,都可以引入市场竞争机制或部分引入市场竞争机制,从而可以大大提高效率,降低成本和收费,使消费者受益。研究表明,几乎所有的自然垄断行业都既有自然垄断性业务,又有非自然垄断性业务。自然垄断性业务是指那些固定网络性操作业务,如电力、煤气和自来水供应行业中的线路、管道等输送网络业务,电信行业中的有线通信网络业务和铁路运输行业中的铁轨网络业务,其他业务则属于非自然垄断性业务。以电力行业为例,电力行业包括电力设备供应、电力生产(供电)、高压输电、低压配电和电力供应等业务。其中只有高压输电和低压配电属于自然垄断性业务,而电力设备供应、电力生产和供应则是非自然垄断性业务,可由多家经营,如多家发电厂竞价上网等。管道燃气和自来水供应业具有电力行业基本相同的属性。铁路运输行业的主要业务领域包括铁路线路建设、铁路网络操作、铁路物资供应、铁路运输机车车辆生产与供应等,其中,只有铁路网络操作业务是自然垄断性业务,其他



业务都可由多家企业生产经营,展开竞争。电信行业,现在只有市内电话服务基本属于自然垄断经营产品^⑨。所有自然垄断行业中的非自然垄断部分,都可以而且应逐步引入市场竞争,以提高效率,改善服务。当前中国存在的问题,不是因为自然垄断妨碍市场竞争和提高效率,而是在那些被认为是自然垄断的行业,一些主管部门,运用行政手段,阻挠可以引入的市场竞争,使表面上看是自然垄断,实际上是行政垄断、部门垄断,谋取部门利益,或力图使部门利益固化。

因此,在自然垄断行业推进改革,首先要认真研究和区分本行业自然垄断性业务和非自然垄断性业务,然后在非自然垄断性业务中积极引入市场机制,开展竞争,提高效率。这是今后垄断行业改革的主要内容。要加快《反垄断法》的制定和出台,使我国垄断行业的改革有法可依,规范进行。这一改革的成功,将极大地提高我国国有经济的竞争力和控制力,更好地在国民经济中发挥主导作用。

三、改革国有资产管理体制

改革国有资产管理体制,是探索国有制有效实现形式的重要方面,是深化国有企业改革,从总体上增强国有经济的活力、控制力和竞争力迫切需要解决的重大课题,因而是今后深化经济体制改革、完善基本经济制度的重大任务。十六大总结了改革开放以来的丰富经验,提出了新的改革思路和举措,必将有力地推动中国经济体制改革取得突破性进展。对国有资产管理体制改革的重要论述,是十六大报告的一个亮点。

我国有庞大的国有资产,据财政部材料,截至 2001 年底,我国国有资产总量(净值,下同)为 109 316.4 亿元,高于当年国内生产总



值,其中,经营性国有资产总量为 73 149.3 亿元,占 66.9%;非经营性国有资产总量为 36 167.1 亿元,占 33.1%。上述国有资产,分布在全国各地方各行业,分布在 17 万多户国有企业中。改革开放以来的实践表明,现行的由中央政府作为国有资产出资人的唯一代表,并由多个部门分割行使出资人职能,所谓“五龙治水”的办法,即计委管立项,经贸委管日常运营,劳动与社会保障部门管劳动与工资,财政部管资产登记和处置,组织人事部门和大型企业工委管经营者任免等,难以对全部国有资产有效行使出资人职责,也难以对国有资产全面负责。因此,必须对现行国有资产管理体制进行改革,完善国有资产管理、监督、营运机制。

十六大报告对改革国有资产管理体制作出了原则性规定,其主要精神有:在坚持国家所有的前提下,充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。这与原来的体制有较大差别。

第一,原来实行的是国家统一所有,分级管理,由国务院代表国家行使国有资产所有者职能。而新体制实行的是国家所有,由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一。这样做,可以充分发挥中央和地方两个积极性,有利于企业清晰产权,形成多元投资主体和规范的法人治理结构。为什么要在坚持国家所有的前提下,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,这同地方政府代表国家履行出资人职责时享有所有者权益有没有矛盾?我的理解是在一般情况下,地方政府代表国家履行出资人职责相当于地方所有,享有所有者权益。但是,在特殊条件下,如发生战争,出



现特大自然灾害或国家有特殊需要时，国家对地方履行出资人职责的国有资产有最终所有权，这有利于加强宏观调控和促进地区经济协调发展。还有，这里说的地方政府，鉴于目前的管理水平，以包括省、市（地）两级为宜。有的经济学家主张，将要设立的国有资产管理机构应当放在人大而不应该放在国务院和地方政府。主要理由是，国有资产是全民所有的，因此应由人大行使最终所有权^⑩。这种主张是不现实的。在现阶段，只有作为行政机构的中央政府国务院和省、市（地）两级地方政府才有能力、有条件代表国家对如此庞大的国有资产履行出资人职责。特别是要考虑到，目前正在对国有经济的布局 and 结构进行战略性调整，资产重组任务十分繁重和复杂。这些事是人大无法有效承担的，硬要人大承担，则要另建立一套管理机构，会大大提高管理成本。比较好的办法还是由人大加强对政府管理国有资产的行为进行监督，制定好国有资产管理法以规范国有资产管理。

第二，我们多年来实行的是管资产和管人、管事相分割的体制，容易出现多个部门说自己是所有者的代表，对企业发号施令，而一旦出了问题，又互相推诿，不负责任。新体制实行管资产和管人、管事相结合，权利、义务和责任相平衡，有利于国有资产的保值增值。这一条很重要。以后国有资产管理出问题，包括国有资产严重流失，可以找到一个最终负责的机构，从而有利于建立合理的奖励与约束机制。

第三，新体制强调法治，要求在总结实践经验的基础上，由国家制定法律法规，一切依法办事，严格执法。鉴于制定法律比较复杂，也较费时，可以先由国务院制定法规。国有资产管理体制改革关系重大，必须先定规矩后动作，不得擅自动作，乱刮风。由于涉及面广，问题很复杂，只能先易后难，先粗后细，自上而下有条不紊地进行。当前，各地国有企业改革正在深入进行，资产重组、产权交易活



动不少,所以国有资产管理法规需要尽快拟定出台,以便更好地指导国企改革规范进行。

关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。根据财政部材料,我国2000年经营性国有资产总量和结构情况如表1:

表1 2000年我国经营性国有资产总量和结构情况

单位:亿元

项 目	全国合计	中央小计	占全国比重 (%)	地方小计	占全国比重 (%)
合 计	68 612.6	40 768.5	59.4	27 844.1	40.6
一般工商企业	57 554.4	30 690.4	53.3	26 864	46.7
金融保险企业	8 303.9	7 467.6	89.9	836.3	10.1
境外企业	1 195.7	1 051.9	88.0	143.8	12.0
各类建设基金	1 558.6	1 558.6	100.0		

需要指出,上述统计表统计的国有资产,一般没有包括重要自然资源和无形资产。如果包括这两项,那么中央一级所占比例要大得多。统计表所作的中央和地方的划分,有待按照将来有关国有资产管理法律法规进行调整。还有,非经营性的国有资产还有3万多亿元。这部分按经营性资产的划分原则界定,估计中央一级所占比例要低于地方一级,即使这样,也不会改变在国有资产总量中,中央一级占大头的状况。根据十六大精神,今后,新投资形成的资产,可能实行谁投资谁所有的原则,即哪一级政府投资形成的资产,归哪一级政府所有。也可能实行对存量国有资产管理的办法,即地方政府投资形成的资产叫地方国有,在一般情况下为地方所有,只在出现特殊情况时,国家可以行使最终所有权。



中央政府和省、市(地)两级地方政府设立的国有资产管理机构,专司国有资产的管理包括营运和监督。在总结实践经验的基础上,继续探索国有资产的经营体制和方式。这几年一些地方创造的三个层次管理的经验,即地方政府成立国资委,负责国有资产的管理和保值增值,下设若干个投资公司和控股公司作为商业性公司,专司国有资产的经营,然后由这些公司对企业控股、参股等,有待进一步完善,不但要保证国有资产的安全,还要不断提高整个国有资产的运营效率。

在这三个层次中,国有控股公司的有效运作,有特别重要的意义,需要稍微多说几句。

利用国有控股公司营运国有资本,是一些拥有较多国有企业的市场经济国家如意大利、奥地利、新加坡等的通常做法。如新加坡的淡马锡控股公司是该国最大的国有控股公司,成立于1974年,是财政部的全资注册公司,直接向财政部负责。淡马锡控股公司下辖43家子公司,43家子公司又分别通过投资建立各自的子(孙)公司,共有600多家公司。淡马锡控股公司在投资决策、资金使用等方面享有完全的自主权,不受财政部约束,但承担国有资本保值增值责任。除非重大问题,淡马锡控股公司从不干预直属子公司的日常经营活动。它对子公司的管理和控制,是基于产权关系作出的。根据世界银行的一份研究报告,利用国有控股公司对国有资本进行管理的主要好处是:可以缓冲政府干预;有效协调决策、提供战略指导和完善财务纪律;集中稀缺管理人才,提高企业管理水平;可以得到合作的规模效益(如大量采购)^①。国外的这一经验,值得我们借鉴。我们可以结合中国国情加以运用和发展。

由中央政府管辖的国有资产中,对少数有较好条件的大型企业可以直接授权经营。当然,也还要解决出资人如何到位的问题,即



要完善直接授权经营的制度。比如说,授权最好是明确授给大型企业的董事会(党组)而不是授给企业的个别负责人,如果是授给总经理个人则会出现所有权与经营权合一的悖理现象。同时,授权给董事会也要同董事会签订详细的经营业绩合同,要求董事会对国有资产的保值增值负责并承担政府的社会经济目标。这几年我国在对国有资产直接授权经营方面已经积累了相当丰富的经验,需要认真总结,以便使这一制度今后能比较规范地操作。

实行上述改革,各级政府都要坚持政企分开,实行所有权和经营权分离,确保企业自主经营、自负盈亏,确保由多元投资主体形成的公司法人财产不会随意受到干预和损害。特别要防止有的地方政府得到授权代表国家对国有资产行使出资人职责后,强化对企业的干预,成为“老板加婆婆”,形成新的政企不分。要明确,国有资产管理机构实行管资产和管人、管事相结合,这里说的管事,不是凡事都管,而是管作为出资人该管的事,即《公司法》中属于股东该管的事,除此以外的事都不要管,以免造成越位、错位。同时,各级政府都要严格执行国家的国有资产管理法律、法规和政策,实现国有资产的保值增值,防止国有资产流失。特别要警惕和防止不法分子在新一轮改革中,逃避监管,化公为私,肆意侵吞国有资产。

最后,为了概念的准确,今后凡是经营性国有资产净值,可一律改称为国有资本,以别于包括资本和负债形成的资产。国有资产的保值增值,实质为国有资本的保值增值。如果不是国有资本的保值增值,而靠借债使国有资产保值增值,就没有什么意义,还会混淆视听。还有,国有控股公司或投资公司经营的是国有资本,不是国有资产。国有资产变现,只要是公平买卖,就不是国有资本的流失,尽管资产是卖出去了,但资本收回了。



四、大力促进和引导非公有制经济健康发展

个体、私营等非公有制经济的迅速发展,是我国改革开放以来的一个突出现象。在传统的社会主义经济体制下,个体、私营等非公有制经济被看成异己的力量,受到排斥或限制打击。改革开放前夕,我国几乎是公有制经济统一天下,只留个体经营 14 万户,从业人员 15 万人,私营经济则被相当彻底地扫光。中国改革开放的最大成就之一,是在体制内即公有制经济进行改革、引入市场机制的同时,体制外即非公有制经济获得迅速的发展,从而使经济改革不但不会带来经济的倒退或停滞,而且使经济日趋活跃、市场逐步繁荣、人民群众不断受益,做到了改革、发展、稳定的协调和统一。

中国发展个体经济有其客观必然性。到现在为止,世界上没有一个国家生产力的发展水平能达到消灭个体经济的程度,我国生产力的社会化程度不高,具有多层次性,远未达到个体经济可以消灭的地步。改革开放初期,大家就认识到,必须允许个体经济的存在和发展以缓解当时已相当突出的劳动者就业的压力,并能活跃市场,方便群众生活,发挥“拾遗补缺”、“有益补充”的作用。随着社会主义市场经济体制改革目标和以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的确立,个体经济也从配角升格为社会主义市场经济的重要组成部分。到 2001 年,我国个体工商户已发展到 2 433 万户、4 760 万人,注册资金 3 435.8 亿元。目前,个体经济主要分布在商贸餐饮业、社会服务业等第三产业,个体工商户从事第三产业的户数占总户数的 82.6%,成为国民经济发展中的一支重要力量,详见表 2。



表 2 1990—2002 年全国个体工商业发展状况

年 份	户数(万户)	人数(万人)	注册资金(亿元)
1990	1 328.3	2 092.8	397.4
1991	1 416.8	2 258	488.2
1992	1 533.9	2 467.7	600.9
1993	1 766.9	2 939.3	854.9
1994	2 186.6	3 775.9	1 318.6
1995	2 528.5	4 613.6	1 813.1
1996	2 703.7	5 017.1	2 165.4
1997	2 850.9	5 441.9	2 574
1998	3 120.2	6 114.4	3 120.3
1999	3 160.1	6 240.9	3 439.2
2000	2 571.4	5 070	3 315.3
2001	2 433	4 760.3	3 435.8
2002	2 377	4 743	3 782

资料来源：国家统计局；2001 年材料见《中华工商时报》2002 年 4 月 19 日。

中国现阶段发展私营经济也有其客观必然性。个体经济的存在和发展，必然不断产生私营经济。允许个体经济的存在和发展，就是默许私营经济的存在和发展，虽然私营经济的存在和发展要比个体经济稍晚一些。中国私营经济从 20 世纪 80 年代末开始起步，1992 年邓小平南方谈话后获得快速发展，1992 年以来一直以 15% 以上的速度增长，其中 1993 年、1994 年、1995 年这 3 年经营户数增幅都在 50% 以上。而且同个体经济 2000 年、2001 年和 2002 年户数出现负增长不同，私营经济是持续的高速增长，2000 年、2001 年和 2002 年增幅仍达 15% 以上。1992 年以来私营经济发展情况见



表 3 和表 4。

表 3 1992—2002 年私营经济增长情况

年 份	户 数 (万户)	增 幅 (%)	人 数 (万人)	增 幅 (%)	注册资 金 (亿元)	增 幅 (%)
1992	13.9	28.8	231.9	26.0	221.2	79.8
1993	23.8	70.4	372.6	60.7	680.5	300.0
1994	43.2	81.7	648.4	74.0	1 447.8	110.0
1995	65.5	51.4	956.0	47.4	2 621.7	81.1
1996	81.9	25.2	1 171.1	22.5	3 752.4	43.1
1997	96.1	17.3	1 349.3	15.2	5 140.1	37.0
1998	120.1	25.0	2 021.6	18.3	10 287.3	36.3
1999	150.9	20.5	2 021.6	18.3	10 287.3	36.3
2000	176.2	16.8	2 406.5	19.0	13 307.7	29.4
2001	202.9	15.1	2 713.9	12.8	18 212.2	36.9
2002	243		3 409		24 756	

资料来源：国家统计局；2001 年数字见《中华工商时报》2002 年 4 月 17 日；2002 年材料为国家工商总局统计数。

表 4 1992—2001 年个体、私营经济规模变化情况

单位：亿元

年 份	产 值		营 业 额		零 售 额	
	私 营	个 体	私 营	个 体	私 营	个 体
1992	205.1	926.2	113.6	2 238.9	90.7	1 861.3
1993	421.7	1 386.9	309.2	3 309.2	190.5	2 709.8
1994	1 154	1 637.5	758.5	6 123.2	512.6	4 211.4
1995	2 295.2	2 791.2	1 499.2	8 972.5	1 006.4	5 355.4



续表

年 份	产 值		营 业 额		零 售 额	
	私 营	个 体	私 营	个 体	私 营	个 体
1996	3 226.6	3 538.6	2 276.7	11 554.2	1 458.6	6 706.4
1997	3 922.5	4 552.7	3 096.7	14 159.6	1 854.7	8 074
1998	5 853.3	5 960.3	5 323.7	17 486.3	3 059.3	9 780
1999	7 686	7 063.4	7 149.4	21 300	4 191.4	12 000
2000	10 739.8	7 161.7	9 884.1	19 855.5	5 813.5	11 349.8
2001	12 317	7 320	11 484.2	19 647.9	6 245	11 499.2

资料来源：国家统计局；2001年数字见《中华工商时报》2002年4月17、19日。

个体、私营经济对我国社会主义市场经济的发展，有积极作用。第一，促进了国民经济的快速增长。改革开放以来，我国国民经济以年均9%的速度增长，而个体、私营经济的年增长速度却达到20%以上。第二，拓宽了就业渠道。1992—2001年，个体、私营经济新增就业人员4 774万人，有效缓解了就业压力。2000年，全国360万再就业的下岗职工中，有250万人在个体、私营企业就业。第三，满足了人们多样化的需求。个体、私营经济大多分布在零售、餐饮、社会服务等第三产业，点多面广，经营灵活，服务多样化和个性化，在相当大程度上，方便了人们的生活。第四，增加了群众和国家财政收入。城乡居民通过从事个体、私营经济，增加了收入。与此同时，国家财政收入也有所增加，2000年个体工商户和私营企业共纳税1 177亿元，占全国工商税收的9.28%。第五，促进了市场竞争和社会主义市场经济体制的完善。个体、私营经济活跃的地方，商品、劳动力、资本、技术等市场发育较快，促进了市场竞争的开展、市场规则的建立和市场体系的发展。

今后，随着我国继续调整和完善所有制结构，个体、私营经济仍



有不小的发展空间。必须继续鼓励和支持个体、私营经济的发展，充分发挥个体、私营等非公有制经济在促进经济增长、扩大就业、活跃市场等方面的重要作用。放宽民间资本市场准入领域，凡是允许外资进入的领域也应允许国内各类资本进入，在投融资、税收、土地使用、对外贸易等方面采取措施，实现公平竞争。支持和鼓励非国有资本、私人资本和外资参与国有企业改组、改造。完善保护私人财产的法律制度。无论是个体工商业者还是私营企业主的合法收入，都应得到切实的保护。尊重他们的劳动包括科技发明和经营管理工作。与此同时，依法加强监督和管理，要求个体、私营经济合法经营、依法纳税、敬业诚信、爱护职工，促进和引导个体、私营经济健康发展。

五、进一步调整所有制结构，完善基本经济制度

改革开放以来，我国在推进所有制改革，调整所有制结构方面取得了重要进展，解放了社会生产力，增强了国民经济活力，初步形成了适应社会主义市场经济发展的所有制结构。我们要坚持社会主义市场经济改革方向，健全法律法规，完善方针政策，进一步调整所有制结构，完善基本经济制度，为国民经济持续快速健康发展提供强大的动力。

第一，坚持社会主义初级阶段的基本经济制度。党的十五大把以公有制为主体、多种所有制经济共同发展确定为我国社会主义初级阶段的基本经济制度，党的十六大进一步提出要坚持和完善基本经济制度，这些都具有极其重要的指导意义。把以公有制为主体、多种所有制经济共同发展提升为基本经济制度，就不是一般的方针政策，更不是权宜之计，而是具有稳定性、长期性的制度安排。十五大以来我国改革和发展的实践证明，上述基本经济制度的概括是正



确的，并有力地推动了我国所有制改革，促进了社会生产力的发展。

我国社会生产力水平的多层次性决定了所有制的多样性。以公有制为主体，国有经济在国民经济中起主导作用，这是社会化大生产的客观要求，是实现广大劳动群众当家作主和共同富裕的重要保证。我们决不走全面恢复私有制，使私有经济像汪洋大海那样，从而造成贫富悬殊两极分化。

我国要长期实行多种所有制经济共同发展，非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。这是由我国仍然处于社会主义初级阶段这一基本国情决定的。我国工业化尚未完成，城市化水平不高，二元经济结构没有根本改变，在继续发展国有和集体经济的同时，还必须允许和鼓励个体、私营等非公有制经济的发展，并依法对其监督、管理，以加快社会主义现代化建设。改革以来的实践证明，哪个地方多种所有制经济共同发展得好，民营经济发展比较快，哪里的经济就搞得比较活，市场竞争环境也较好，经济和社会的发展也比较顺利。

总之，要进一步调整和完善我国所有制结构，首先必须坚持上述基本经济制度不动摇。

第二，国有经济总量增大，比重缩减。在社会主义市场经济中，国有经济应如何定位，发挥什么样的作用？认真研究这个问题，对于进一步调整所有制结构，完善基本经济制度有重要意义。

对这个问题，现在的共识是，国有经济控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，在国民经济中起主导作用。根据这样的认识，我国国有经济目前仍然存在点多、面广、量大的问题。截至2001年底，我国仍有17万多家国有企业，分布在各行各业，而且大部分在一般竞争性行业；国有经济在经济总量中的比重，仍达35%以上。因此，十六大报告把继续调整国有经济的布局 and 结构，列为深化经济体制改革的重大任务。为此，一是要继续调整国有经济的布局，



国有经济和国有资本继续向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,而从一般竞争性行业收缩或退出。二是在国有经济继续发展壮大、国有资本继续增加的同时,国有经济在经济总量中的比重缓慢缩减,比如在“十五”期间缩减到占30%左右,到2020年缩减到20%或者多一点,从此基本稳定下来。这就是说,在比较完善和定型的社会主义市场经济体制中,国有经济的比重仍将比一般市场经济国家高不少(目前发达的市场经济国家国有经济的比重为5%左右,发展中国家为10%左右)。三是继续实行抓大放中小的方针,用多种形式把数以万计的国有中小企业放开、搞活、转制,在国民经济命脉部门保留几百家大型国有和国有控股企业或集团公司,并对这些大企业、大公司进行规范的现代公司制改造,其中绝大部分实行投资主体多元化,需保留国家控股的大部分实行相对控股,有的还可实行持金边股的办法。鼓励民间资本和外资参与国有企业的改革和改组,积极发展混合所有制经济。与此同时,建立规范的法人治理结构,真正实现政企分开。

第三,大力鼓励、支持和引导个体、私营经济健康发展。个体、私营经济的存在和发展,是我国社会主义初级阶段发展生产力的客观要求,也是新世纪新阶段全面建设小康社会以及发展经济、调整结构、扩大就业、方便人民生活的现实需要。我们不能因为怕人家说我们搞私有化而不敢鼓励个体、私营经济的发展。与此同时,要加强监督和管理,引导个体、私营经济健康发展。为此,要做好以下工作。

进一步创造平等竞争、共同发展的社会环境。对现有法律法规进行系统的清理,逐步实现各种所有制经济一视同仁。除国有经济需要直接控制的行业和领域外,允许个体、私营经济自由进入,对外资开放的也应对个体、私营经济开放;健全财产保护法律制度,依法保护个体、私营企业的合法权益。认真转变政府职能,积极推进投融资体制改



革,清理和取消各种不必要的行政审批和收费项目,严禁“乱收费、乱摊派、乱罚款”。

建立和完善服务体系。建立面向中小企业的服务体系,为个体、私营企业及时提供资金、技术、信息和法律等方面的服务。扩大中小企业的直接融资渠道,指导、推进和规范中小企业通过合资、合作、产权出让等方式利用国内外资金。

加强引导。要通过宣传教育,引导个体、私营企业主爱国、敬业、诚信、守法。引导个体、私营企业管理上水平、产品上档次、企业上规模,向有利于国民经济全局的方向发展,在产业结构调整、西部大开发、小城镇建设以及开拓国际市场等方面积极发挥作用。

依法加强监督管理。依法规范个体工商户、私营企业的经营行为。加强产品质量检验、环境保护和安全生产的监管,坚决打击销售假冒伪劣产品、劣质服务、商业欺诈等行为。对质量低劣、污染环境、破坏资源以及不符合安全生产条件的个体、私营企业,依法坚决予以关闭,提高个体、私营企业主的依法纳税意识,加强税收征管。

切实维护劳动者权益。加强对个体、私营企业的职业安全和职业卫生监察,督促企业加强劳动保护,建立安全生产规范,切实改善劳动条件。坚决纠正侵害职工权益、危害职工安全和健康的行为。所有私营企业都应建立工会组织,形成劳资关系等协调机制,切实保护职工合法权益。逐步将城镇个体、私营企业纳入社会保障的覆盖范围,积极稳妥地推动个体、私营企业主及员工参加养老保险和基本医疗保险。

第四,积极发展民营科技企业。民营科技企业大多数由科技人员创办,实行“资金自筹,自愿组合,自主经营,自负盈亏”,不受行政管理体制束缚,以市场为导向,按市场原则运行,主要从事技术开发、技术转让、技术咨询、技术服务和科技成果产业化活动。据有关部门提供的材料,2000年,在民营科技企业中,国有民营的占



9.7%，集体性质的占23.5%，私营与个体性质的占21.8%，股份制（包括股份合作制、有限责任公司和股份有限公司）的占32.5%，其他占12.5%。

改革开放特别是1992年以来，我国民营科技企业迅速发展。20世纪90年代实现技工贸总收入和上缴税金平均每年都以30—60%超高速增长。到2001年，全国民营科技企业已发展到10万多家，企业长期员工644万人，技工贸总收入18470亿元，企业资产总额超过24800亿元，出口创汇319亿美元。与发展初期的1992年相比，企业数量增加了3倍，技工贸总收入增长了61.2倍^①。民营科技企业已经成为我国国民经济中一个显著的亮点。中央“十五”计划特别重视科技中小型企业健康发展。继续鼓励民营科技型企业的高速发展，对于加快科技进步和实现国民经济快速发展，有极其重要的意义。

今后，要继续采取实践证明行之有效的各种政策措施，并且加大力度，进一步鼓励民营科技企业加快发展。这包括：鼓励科技人员通过创办民营科技企业进入市场创业；拓宽社会融资渠道支持民营科技企业发展；对高科技含量的企业给予税收优惠，如“四技”活动免征营业税、软件产品增值税减免、软件企业工资税前列支以及高新技术产品出口实行增值税零税率、社会力量资助研究机构的研究开发费税前扣除等；促进民营科技企业建立现代企业制度，明确以高新技术成果出资入股的，其在注册资本金中的比例，可放宽到占35%。中央“十五”计划的建议和江泽民总书记的“七一”重要讲话，肯定了科技劳动在社会生产中将起着越来越重要的作用。党的十六大又进一步确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则。随着大家逐步深化劳动价值论的认识，科技人员依靠科技劳动致富将得到普遍的认同，从而将进一步调动科技人员的积极性，包括办民营科技企业的积极性，使民营科技企业出现飞跃



式发展。

第五,促进集体经济的改革与发展。我国集体经济面广、量大,形式多种多样,最集中的一是乡镇企业,一是股份合作制企业。改革开放以来,乡镇企业迅猛发展,曾是中国经济发展的一大亮点。到20世纪90年代初,发展到2400多万户,从业人员1.2亿人。随着90年代中期以后我国市场格局出现新的变化,告别短缺经济,形成买方市场,乡镇企业的竞争力受到挑战,不少产品质次价高的企业走下坡路。与此同时,乡镇企业政企不分的弊端也日渐显露,乡镇企业产权改革和技术创新在所难免。从20世纪90年代末开始,一批又一批乡镇企业相继推进产权改革,不少企业明晰产权,改为股份合作制或者由经营者持大股,或者转为私营,但许多企业仍保留部分集体所有或乡镇政府持股。在产权改革基础上,革新技术,提高竞争力。近年来乡镇企业总数有所减少,2001年为2115.5万户,但活力和素质有所增强^④。股份合作制企业这几年也得到广泛发展。股份合作制企业除了一部分由乡镇企业改制而来外,还有一大部分为从国有中小企业改制而来。股份合作制企业也有产权清晰和产权结构合理化问题。有的地方实践表明,有不少股份合作制企业由经营者持大股是合适的。所以,股份合作制企业也要进一步推进改革,在深化改革的基础上促进发展。此外,改革开放以来还出现一些新的带集体公有性质的经济形式,如职工持股会,生产和流通环节的一些合作组织等。可以预期,随着社会主义市场经济的发展,将会有更多集体公有性质的经济形式涌现出来,国家要制定恰当的政策加以引导、扶植,使它们健康发展。

最后,要继续积极、合理、有效地利用外资。这点已有专题论述,本文从略。



注释：

- ① 参见《人民日报》2002年6月19日。
- ② 参见《经济日报》2002年6月19日。
- ③ 吴邦国：《切实做好新形势下的经贸工作加快推进国有企业改革和发展》，《经济日报》2002年3月4日。
- ④ 参见《经济日报》2002年2月9日。
- ⑤ 参见谢伏瞻：《优化股权结构规范上市公司治理》，《中国经济时报》2001年6月5日。
- ⑥ 参见《中国改革报》2002年7月1日。
- ⑦ 参见《中国改革报》2002年7月1日。
- ⑧ 参见《中华工商时报》2002年7月22日。
- ⑨ 参见王俊豪：《中国自然垄断经营产品管制价格形成机制研究》，中国经济出版社，2002年，第13页。
- ⑩ 参见刘建锋：《国资委应放在政府还是人大？》，《中国经济时报》2002年12月23日。
- ⑪ 参见阿尤布等：《公有制工业企业成功的决定因素》，中国财政经济出版社，1987年。
- ⑫ 参见《人民日报》2003年1月14日。
- ⑬ 参见晓亮：《论民营经济的大发展》，《中国经济时报》2002年11月2日。

参考文献：

1. 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》（1997年9月12日）。
2. 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》（2001年11月8日）。
3. 本书编写组编著：《党的十六大报告学习辅导百问》，党建读物出版社、人民出版社，2002年。
4. 《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》（1999年9月22日）。
5. 张卓元、胡家勇、刘学敏：《论中国所有制改革》，江苏人民出版社，2001年。



6. 王俊豪等：《中国自然垄断经营产品管制价格形成机制研究》，中国经济出版社，2002年。
7. 中国（海南）改革发展研究院编：《中国公司治理结构》，外文出版社，1999年。
8. 陈佳贵等主编：《中国国有企业改革与发展研究》，经济管理出版社，2000年。
9. 晓亮：《论民营经济的大发展》，《中国经济时报》2002年11月2日。
10. 国家统计局编：《2002年中国统计年鉴》，中国统计出版社，2002年。

（原载王梦奎主编：《回顾和前瞻——走向市场经济的中国》，
中国经济出版社，2003年）



大力发展和积极引导非公有制经济

十六届三中全会《决定》专门有一条论述大力发展和积极引导非公有制经济。《决定》着力从消除体制性障碍和完善制度的角度，作出了重要的原则规定，有很强的针对性和现实意义。贯彻三中全会《决定》，必将有力地促进我国非公有制经济继续快速和健康发展。

一、个体、私营等非公有制经济是促进我国社会生产力发展的重要力量

个体、私营等非公有制经济的迅速发展，是我国改革开放以来的一个突出现象。在传统的社会主义经济体制下，个体、私营等非公有制经济被看成异己的力量，受到排斥或限制打击。改革开放前夕，我国几乎是公有制经济一统天下，只留个体经营 14 万户，从业人员 15 万人，私营经济则被相当彻底地扫光。中国改革开放的最大成就之一，是在体制内即公有制经济进行改革、引入市场机制的同时，体制外即非公有制经济获得迅速的发展，从而使经济改革不但不会带来经济的倒退或停滞，而且使经济日趋活跃、市场逐步繁荣、人民群众不断受益，做到改革、发展、稳定的协调和统一。

中国发展个体经济有其客观必然性。到现在为止，世界上没有一个国家生产力的发展水平能达到消灭个体经济的程度，我国生产力的社会化程度不高，具有多层次性，远未达到个体经济可以消灭



的地步。改革开放初期,大家就认识到必须允许个体经济的存在和发展,以缓解当时已相当突出的劳动者就业的压力,并能活跃市场,方便群众生活,发挥“拾遗补缺”、“有益补充”的作用。随着社会主义市场经济体制改革目标和以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的确立,个体经济也从配角升格为社会主义市场经济的重要组成部分。到2002年,我国个体工商户已发展到2377万户、4743万人,注册资金3782亿元。目前,个体经济主要分布在商贸餐饮业、社会服务业等第三产业,个体工商户从事第三产业的户数占总户数的82.6%(2000年),成为国民经济发展中一支重要力量。详见表1至表3:

表1 1990—2002年全国个体工商业发展状况

年 份	户数(万户)	人数(万人)	注册资金(亿元)
1990	1 328.3	2 092.8	397.4
1991	1 416.8	2 258	488.2
1992	1 533.8	2 467.7	600.9
1993	1 766.9	2 939.3	854.9
1994	2 186.6	3 775.9	1 318.6
1995	2 528.6	3 775.9	1 318.6
1996	2 703.7	5 017.1	2 165.4
1997	2 850.9	5 441.9	2 574
1998	3 120.2	6 114.4	3 120.3
1999	3 160.1	6 240.9	3 439.2
2000	2 571.4	5 070	3 315.3
2001	2 433	4 760.3	3 435.8
2002	2 377	4 743	3 782

资料来源:国家统计局;2001年材料见《中华工商时报》2002年4月19日;2002年材料为国家工商总局统计数。



表 2 1992—2000 年全国个体工商户结构状况

年 份	第 一 产 业	第 二 产 业	第 三 产 业
1992	0.03	12.23	87.74
1993	0.03	11.97	88
1994	1.21	12.08	86.71
1995	2.07	12.13	85.8
1996	2.71	12.3	84.99
1997	3.8	12.25	83.95
1998	4.74	12.26	83
1999	5.44	12.35	82.21
2000	5.35	12.04	82.61

资料来源：国家统计局。

表 3 1992—2000 年全国个体工商户城乡分布状况

年份	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
城镇	31.1	32.58	32.93	33.93	34.59	35.91	37.72	39.68	43.76
农村	68.9	67.42	67.07	66.07	65.41	64.09	62.28	60.32	56.24

资料来源：国家统计局。

中国现阶段发展私营经济也有其客观必然性。个体经济的存在和发展,必然不断产生私营经济。允许个体经济的存在和发展,就是默许私营经济的存在和发展,虽然私营经济的存在和发展要比个体经济稍晚一些。中国私营经济从 20 世纪 80 年代末开始起步,1992 年邓小平南方讲话后获得快速发展,1992 年以来一直以 15% 以上的速度增长,其中 1993、1994、1995 年这 3 年经营户数增幅都



在 50% 以上。而且同个体经济 2000 年、2001 年和 2002 年出现负增长不同,私营经济是持续的高速增长,2000 年以后年增幅仍达 15% 以上。1992 年以来私营经济发展情况如下表:

表 4 1992—2002 年全国私营经济发展状况

年 份	户 数 (万户)	增 幅 (%)	人 数 (万人)	增 幅 (%)	注册资金 (亿元)	增 幅 (%)
1992	13.9	28.8	231.9	26.0	221.2	79.8
1993	23.8	70.4	372.6	60.7	680.5	300.0
1994	43.2	81.7	648.4	74.0	1 447.8	110.0
1995	65.5	51.4	956.0	47.4	2 621.7	81.1
1996	81.9	25.2	1 171.1	22.5	3 752.4	43.1
1997	96.1	17.3	1 349.3	15.2	5 140.1	37.0
1998	120.1	25.0	1 709.1	26.7	7 178.1	40.0
1999	150.9	20.5	2 021.6	18.3	10 287.3	36.3
2000	176.2	16.8	2 406.5	19.0	13 307.7	29.4
2001	202.9	15.1	2 713.9	12.8	18 212.2	36.9
2002	243	19.7	3 409	25.6	24 756	35.9

资料来源:国家统计局;2001 年数字见《中华工商时报》2002 年 4 月 17 日;2002 年材料为国家工商总局统计数。

表 5 1992—2000 年全国私营企业产业结构状况

年 份	第一产业	第二产业	第三产业
1992		65.3	34.7
1993		55.56	44.44
1994	0.68	53.47	45.85



续表

年 份	第 一 产 业	第 二 产 业	第 三 产 业
1995	1.1	50.4	48.5
1996	1.32	47.84	50.84
1997	1.72	44.82	53.46
1998	2.31	42.21	55.49
1999	2.34	40.76	57
2002	2.25	39.43	58.32

资料来源：国家统计局。

表 6 1992—2000 年全国私营企业城乡分布状况
(按户数计,%)

年 份	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
城 镇	47.1	55.5	55.8	56.8	59.37	62.08	62.9	59.25	61.25
农 村	52.5	44.5	44.2	43.2	40.63	37.92	37.1	40.75	38.75

资料来源：国家统计局。

表 7 1992—2002 年个体、私营经济规模变化情况
单位：亿元

年 份	产 值		营 业 额		社会消费品零售额	
	私 营	个 体	私 营	个 体	私 营	个 体
1992	205.1	926.2	113.6	2 238.9	90.7	1 861.3
1993	421.7	1 386.9	309.2	3 309.2	190.5	2 709.8
1994	1 154	1 637.5	758.5	6 123.2	512.6	4 211.4



续表

年 份	产 值		营 业 额		社会消费品零售额	
	私 营	个 体	私 营	个 体	私 营	个 体
1995	2 295.2	2 791.2	1 499.2	8 972.5	1 006.4	5 355.4
1996	3 226.6	3 538.6	2 276.7	11 554.2	1 458.6	6 706.4
1997	3 922.5	4 552.7	3 096.7	14 159.6	1 854.7	8 074
1998	5 853.3	5 960.3	5 323.7	17 486.3	3 059.3	9 780
1999	7 686	7 063.4	7 149.4	21 300	4 191.4	12 000
2000	10 739.8	7 161.7	9 884.1	19 855.5	5 813.5	11 349.8
2001	12 317	7 320	11 484.2	19 647.9	6 245	11 499.2
2002	15 338	7 967	14 369	20 834	7 929	12 223

资料来源：国家统计局；2001年数字见《中华工商时报》2002年4月17、19日；2002年材料为国家工商总局统计数。

个体、私营经济对我国社会主义市场经济的发展，有积极作用。

第一，促进了国民经济的快速增长。改革开放以来，我国国民经济以年均9%的速度增长，而个体、私营经济的年均增速都达到了20%以上，成为支撑整个国民经济快速发展的重要因素。由于个体、私营经济的高速发展，他们对国内生产总值的贡献率已从1979年不到1%增长到2001年的20%以上。部分沿海地区，非公有制经济已成为经济增长的关键性因素。如浙江省2002年非公有制经济增加值、纳税额和出口总额分别占全省的47%、40.6%和79%。广东省私营企业出口额2002年超过36亿美元，较上年增长了257%。

第二，扩大了社会就业，近期更发展为新增就业岗位的主渠道。2002年末，全国个体私营企业从业人员8152万人，比上年增加678万人，约占全国城镇就业人员的33%。1992年以来，个体、私营企



业年均净增 600 万个工作岗位,提供的就业岗位占全社会新增就业岗位的3/4。据劳动和社会保障部 2002 年底对全国 66 个城市劳动力就业状况调查显示,目前国有企业下岗失业人员中有 65.2%在个体、私营企业中实现了再就业。非公有制经济的发展还促进了农村富余劳动力的转移,加快了我国工业化和城市化进程。一般估计,未来工业化、城市化过程中从农村转移出来的上亿个劳动力,主要通过发展个体、私营等非公有制经济来吸收他们就业。

第三,带动了一批新兴产业发展,突出地表现在民营科技企业迅速发展上面。民营科技企业大多数由科技人员创办,实行“资金自筹,自愿组合,自主经营,自负盈亏”,不受行政管理体制束缚,以市场为导向,按市场原则运行,主要从事技术开发、技术转让、技术咨询、技术服务和科技成果产业化活动。改革开放特别是 1992 年以来,民营科技企业实现技工贸总收入和上缴税金平均以 30%多的速度增长。到 2001 年,全国民营科技企业已发展到十多万户,企业长期员工 644 万人,技工贸总收入 18 470 亿元,企业资产总额超过 24 800 亿元,出口创汇 319 亿美元。与发展初期的 1992 年相比,企业数增加了 3 倍,技工贸总收入增长了 61.2 倍^①,已经成为我国国民经济中一个显著的亮点。

第四,推进了所有制结构的调整和优化。个体、私营等非公有制经济的发展,改变了公有制一统天下、整个国民经济缺少活力的局面,促进了各种所有制经济的共同发展,促进了混合所有制经济的发展。非公有制经济的发展,为社会主义市场经济创造了一个多元市场主体互相竞争、充满活力的体制环境,并且成为产业结构调整和提高竞争力的直接动力,也促进了国有和集体经济的资产重组和企业机制转换。根据全国工商联 2002 年对全国私营企业的调查,分别有 8%和 13.9%的私营企业已经和准备兼并收购国有企业,有 25.7%的私营企业是由原来的国有或集体企业改制而成的。



非公有制经济的发展有力地促进了基本经济制度的完善。个体、私营经济活跃的地方，商品、劳动力、资本、技术等市场发育较快，促进了市场竞争的开展、市场规则的建立和市场体系的发展。

在非公有制经济中，还有一大块是外资经济。外资经济是一个独立的大领域。这里只简要举几个重要数字。据商务部材料，截至2002年底，外商对华投资累计设立外资企业42.4196万家，现存还注册运营的约23万家（工业企业约16万家），2002年实现工业增加值8091亿元人民币，占全国工业增加值的25.7%，出口额1699.37亿美元，占全国出口总额的52.2%，其出口增加值占全国的61.9%。外商投资企业2002年缴纳税收3475.33亿元人民币，占全国税收总额的比重达20.44%。在外资企业中直接就业的人员超过2350万人，占全国城镇劳动力人口的比重约11%^②。

二、消除体制性障碍，促进个体、私营经济的快速、健康发展

十六大提出必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。这次三中全会《决定》进一步提出大力发展和积极引导非公有制经济，特别强调要清理和废止限制非公有制经济发展的法律、法规和政策，消除体制性障碍。可以说，这是抓住了妨碍非公有制经济发展的关键性环节。解决这一问题，必将进一步大大拓宽我国非公有制经济发展的空间。

当前非公有制经济发展仍然存在一些体制性、政策性等制约因素。

首先，观念和认识还跟不上。由于长期传统观念的影响，有些同志总认为非公有制经济是同社会主义经济相矛盾、相排斥的，看不到在社会主义市场经济条件下，公有制经济同非公有制经济不但是互相渗透的，而且是可以互相促进、共同发展的。因而在行动上采取限



制、压抑非公有制经济的措施，影响了非公有制经济的顺利发展。

其次，歧视性法规和政策尚未消除。个体、私营等非公有制经济同公有制经济一样，也是社会主义市场经济的有机组成部分。但是，国家对私有财产的保护，不像对公有财产的保护那样重视和有力。到现在为止，在宪法和其他法律中缺乏对合法的私有财产保护的专门规定。在政策方面，无论是市场准入、企业融资、土地使用等方面，限制较多，审批手续繁杂，待遇不公平。

再次，政府管理不适应非公有制经济发展的需要。不少政府部门仍习惯于以公有制经济为主要服务对象，尚未真正做到进行社会公共管理，即面对全社会各类所有制企业而且一视同仁。还有一些政府部门，有时还沿用计划经济体制下的管理方式，直接干预企业的生产经营活动，甚至下达指标任务，以检查收费代替服务和监督，而对市场监管、为各类企业创造公平竞争的环境等做得很不到位。

针对以上情况，为大力发展和积极引导个体、私营等非公有制经济，必须着力做好以下几方面工作：

第一，进一步解放思想，切实转变观念。十六大报告提出，要形成与社会主义初级阶段基本经济制度相适应的思想观念。发展非公有制经济，是坚持和完善基本经济制度的要求。因此，要改变过去所谓公有制是高级所有制，私有制是低级所有制的错误观念，摒弃所有制“唯成分论”，以生产力为标准，对于现阶段有利于社会生产力发展的非公有制经济，应毫不动摇地鼓励、支持和引导其快速、健康发展。这几年的实践充分证明，哪个地区非公有制经济发展较快，那个地区的经济就比较活跃，发展迅速。我国中西部许多地区经济发展不够快，重要原因之一，是人们的思想观念不够解放，非公有制经济发展不够快，导致市场活力不足，发展速度存在差距。

第二，完善有关法律法规。三中全会《决定》明确要求“清理和废止各种限制非公有制经济发展的法规和政策”，要建立健全现代



产权制度,以“利于保护私有财产权,促进非公有制经济发展”。我国已制定和颁布了《公司法》、《个人独资企业法》、《合伙企业法》等,初步形成了我国现代企业法律体系,但其中部分内容会制约非公有制经济的发展,如股份有限公司、上市公司的设立门槛过高,最低资本限额分别为人民币 1 000 万元和 5 000 万元,是世界上最高的国家之一,需进行修订。

第三,改变歧视政策,实现公平竞争。首先要放宽市场准入,允许非公有资本进入基础设施、公用事业以及法律法规未禁止进入的行业和领域。凡是鼓励和允许外资进入的领域,均应鼓励和允许民间资本进入。改革投资体制,改变对非公有制经济投资的歧视性政策,减少审批环节,降低行政性收费,个体私营经济不再靠一个个送红包过审批关口。对于国家支持和鼓励发展的产业,民间投资项目应实行登记备案制。鼓励和引导民间资本参与国有企业的改组、改革,参与西部大开发和东北地区等老工业基地改造。非公有制企业在税收、投融资、土地使用、人才招聘和对外贸易等方面,应与其他企业享受同等待遇。

第四,转变政府职能,改进政府对非公有制企业的服务和监督管理。政府对非公有制企业,首先要做好服务,然后才是依法进行监督管理。要进一步改善政策服务环境,逐步做到把银行贴息如国债贴息改造、风险基金使用、改制上市等支持公有制企业发展的政策,同样运用于非公有制企业。鼓励和支持非公有制企业通过与国有企业、集体企业、外资企业的合资合作,以及兼并、收购等做大做强,形成若干个有自主知识产权和品牌、国际竞争力强的大公司、大企业集团。建立和完善服务体系。建立面向中小企业的服务体系,为个体私营企业及时提供资金、技术、信息和法律等方面的服务。扩大中小企业的直接融资渠道。通过宣传教育,引导个体私营企业爱国、敬业、诚信、守法。引导个体私营企业在产业结构调整、西部



大开发、城市化以及开拓国际市场等方面积极发挥作用。引导、支持非公有制企业加大科技投入,加快技术改造,大力支持建立研发机构和博士后工作站等。

三、提高素质,加快发展

我国个体、私营经济是在 1979 年改革开放以后逐渐发展起来的,虽然增长速度很快,但因处于经济体制转轨时期,市场发育不健全,有效竞争不充分,虽然出现了一些有一定规模和实力的企业,但非公有制企业的整体素质比较低,从业人员素质偏低,技术和管理水平也低,相当数量还是家族式管理体制。这就必然导致产品档次低、质量不高,产品的物耗、能耗和成本较高,市场竞争力不强,发展后劲不足。个体、私营经济市场行为不规范问题也相当突出。一些企业在市场秩序不完善情况下,为了追求暴利,往往在竞争中采取不正当手段,如不遵守合同,交易活动中的欺诈,信用缺损严重;安全生产和环境污染问题严重;使用童工,克扣工资,恣意侵犯职工合法权益;假冒伪劣、偷税漏税、行贿、回扣;等等。这些问题的存在,使消费者权益得不到保护,诚实经营者受损,国家税收流失严重。这里有体制和政策上的漏洞,也同个体、私营经济经营者的素质不高直接相关。

个体、私营等非公有制经济现阶段面临难得的发展机遇。十六届三中全会《决定》将进一步为个体私营经济的发展创造良好的体制环境。党和政府促进中小企业发展的政策也将解决个体私营经济发展过程中碰到的融资难、创业难等问题。与此同时,个体、私营等非公有制经济也需努力提高自身素质,依法经营,把握市场商机,开拓创新,在公平竞争中求生存、求发展,切实履行社会信用,照章缴纳税金,保障职工合法权益,调动全体员工积极性,提高经济活动



的效益,为中国社会主义市场经济的发展作出更大的贡献。

还要看到,随着经济体制改革的深化,经济社会化、市场化的不断发展,各类资本交叉持股、相互融合的趋势不可避免,这就使非公有资本同公有资本在现代公司制的财产组织形式中互相渗透和交织。这也许是我国非公有制经济、非公有资本的一个发展方向。当然,这里产权关系是清晰的,私有财产是受到法律严格保护的,不能再刮“共产”风。只有在产权清晰的基础上,公有和非公有的混合所有制经济才能得到健康的发展。而混合所有制经济将越来越成为我国市场经济发展的主要经济形式。

非公有制企业特别是私营企业逐步走向股份制、公司制,也是这些企业逐步改变长时期沿袭的家族式管理,走向现代企业制度的明智选择。现代公司制的财产组织形式,有利于动员更多的社会资本,有利于提高资本的运作效率,因而成为市场经济国家普遍采纳的企业形态。我国社会主义市场经济的发展也是这样。有资料显示,到2001年年底,除个体户外,我国90%以上的新建企业为股份制企业,70%以上的老企业改为股份制企业,纯国有企业、私营企业正在逐渐减少。逐步淡化按所有制来区分企业类别将成为经济发展的必然趋势。个体经营者和私营企业主要有长远的眼光,抓住市场经济迅速发展的机遇,积极推进现代企业制度建设,采用先进技术,提高经营管理水平,成为积极的中国特色社会主义事业的建设者。

注释:

- ① 参见《人民日报》2003年1月14日。
- ② 参见《中华工商时报》2003年9月10日。

(原载《〈中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定〉辅导读本》,人民出版社,2003年)



国有企业改革和国有 资产管理体制改革

中国社会科学出版社

中国社会科学出版社



国有企业的公司制改革和资产重组

一、坚持以建立现代企业制度作为 国有企业改革的方向

建立现代企业制度是国有企业改革的方向。现代企业制度适应社会主义市场经济和社会化大生产的要求。只有建立现代企业制度,才能使国有企业同市场经济很好结合,使国有企业焕发生机和活力。

现代企业制度的基本特征是“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。要按照上述要求,对国有大中型企业实行规范的公司制改革,使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体。国有企业改革,最重要的是深化国有大中型企业的改革,是在国有大中型企业建立现代企业制度,即实行现代公司制度。

在规范的公司制中,国家和企业的权利与责任是明确的。国家作为出资人按投入企业的资本额享有所有者的权益,即资本受益、重大决策和选择管理者等权利,同时只以投入企业的资本额对企业的债务承担有限责任。企业享有民事权利承担民事责任,按市场需求组织生产和经营,照章纳税,对出资者承担资本保值责任,政府不再直接干预企业的生产经营活动。这样,就能改变国有资本无人负责的状况,企业不再吃国家的大锅饭,也不搞“内部人控制”损害所有者权益;同时能真正实现政企分开,国家不对企业的债务承担无



限责任。

二、国有经济的准确定位

对国有企业进行战略性改组,首先要恰当认识国有经济在社会主义市场经济中的作用,对国有经济准确定位。

总的看来,随着社会主义市场经济的发展,国有经济需要从过于宽泛的竞争性行业适当退出,集中力量控制国民经济命脉的重要行业和关键领域,以便更好地发挥国有经济的主导作用。应当看到,在1979年以前,由于政策上的超越阶段和急躁冒进,搞“一大二公”和所有制升级,国有经济的范围搞得过大,比重过高,不利于生产力的顺利发展。我们调整和完善所有制结构的一个重要内容,就是要适当收缩国有经济,把资金、技术、人才等集中到控制国民经济命脉的大型骨干企业上面。1996年,国有经济在经济总量(国内生产总值)中的比重仍达40.8%,仍然过高,仍然有一定的收缩余地。十五大报告指出:“只要坚持公有制为主体,国家控制国民经济命脉,国有经济的控制力和竞争力得到增强,在这个前提下,国有经济比重减少一些,不会影响我国的社会主义性质。”

关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,主要是资源垄断性行业(如邮电、通信、原油开采等)和提供最最重要公共产品的行业(如铁路、城市公共交通、电力、煤气、自来水供应等),同时也包含一些竞争性行业(如石化、钢铁、粮食主要是商品粮流通、金融、外贸、尖端技术等),这些行业中的大型骨干企业,少数仍需保留国有,大部分需国家控股。这样做,对于保持经济的稳定,推动经济的持续、快速、健康发展,都是至关重要的。有人认为,上述这些行业,大多属基础产业和基础设施,投资大,效益低,如果国家主要对这些行业投资,等于把赚钱多的行业都拱手送给其他经济成分,使自己逐步萎



缩。实际上,这不是铁的规律。资源垄断性行业、提供重要公共产品行业和其他命脉部门,投资的确很大,但效益并不注定都很低,除极少数提供重要公共服务的地铁、城市公共交通、福利房建设等外,只要经营得好,价格结构合理,都是可以赢利的,有些赢利水平也可以是相当高的。

三、实行大公司战略

既然国有经济主要是控制国民经济命脉,对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,国有经济必须占有支配地位,这就自然要抓大放小,实行大公司战略,发展大企业集团,跻身世界大企业行列。十五大报告指出,要“以资本为纽带,通过市场形成具有较强竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团”。这有重大意义。我们要发展经济,搞现代化,就一定要走向国际市场,在国际舞台上占有一席之地。这就要靠发展有强大实力和竞争力的世界级的大企业集团。这是市场经济中唯一可行的办法。政府的扶持、引导、帮助是必要的,但是不能搞强迫命令,搞拉郎配。在联合和兼并中要努力做到互利,实现双赢,符合市场经济的原则。

四、鼓励兼并,支持优势企业低成本扩张

我国国有企业数量很大,但资本金不多,很难有规模效益。必须对国有企业实行战略性改组,为实施大企业战略创造条件。在对国有企业实施战略性改组中,要鼓励兼并和资产重组,支持有优势的大企业强化资本经营,实现低成本的迅速扩张。这不但有利于有优势的大企业的发展壮大,也有利于盘活大量国有资产,帮助困难企业走出困境,安置大量职工重新就业。



目前企业兼并中的一个突出的问题是,兼并企业方对被兼并方债务如何处理?如果都要负担被兼并企业的债务,会有一些阻力。一些企业集团的做法比较灵活,有的负担,有的不负担;还有的集团是一般不负担(待被兼并企业重新获得发展后,用分到的部分利润逐步偿还旧债)。看来这个问题应允许探索。

五、发展资本市场,拓宽融资渠道

中国资本市场仍需有一个大的发展。目前中国资本市场容量小,中国股市还有巨大的发展空间。如果中国的证券化率提高到30%,则一年可实现直接融资的股票总市值就达1万多亿元。这对那些长期融资需求得不到满足,迫切要求拓宽资本市场通道的企业来说,是多么重要。为了改变众多企业所需资金主要依赖银行贷款,使负债比率近80%的不正常状况,必须想方设法补充企业资本金,降低资产负债率,使资本金和净资产占总资产的比率达到40—50%。据估计,国有企业需补充资本金1.8万亿元。如此巨额资金,仅靠财政每年投资几百亿元转化为资本金是远远不够的,主要靠发展资本市场。

中国资本市场在其发展过程中还存在许多亟待解决的问题。首先是市场不够规范,违规操作现象严重。如机构大户操纵市场,轮番炒作,过度投机;银行违规资金入市;证券机构违规透支等。其次是机构投资者发育不足。如美国1995年底各项投资基金已达到1.6万多家,资产总额达2.8万多亿美元,大大超过美国银行居民储蓄存款总额。而我国到1996年底,全国只有78个投资基金,47个基金类凭证,募集资金75亿元,上市交易63个,其中在沪、深两个交易所挂牌交易的25个,市值只近100亿元。所以,为了使中国资本市场健康发展,必须强调规范,防止过度投机。同时大力发展投



资基金，提倡理性投资。

六、把“培育和发展多元化投资主体”落到实处

十五大报告指出：培育和发展多元化投资主体，推动政企分开和企业转换经营机制。这对加快推进国有企业改革有重要意义。我们知道，规范的现代公司都是投资主体多元化的。只有投资主体是多元化的，才能形成规范的公司治理结构。在推进国有企业改革过程中，培育和发展多元化投资主体，为国有大中型企业在规范的公司制改革中增资减债，开辟了广阔的前景。正如报告所说，“要采取多种方式，包括直接融资，充实企业资本金”。还可以出让部分股权，扩大投资主体。具体说，如果一个国有企业拿出30%的股份，甚至更多一点，用来吸收社会上其他投资者参股，大部分股权仍在国有手里，企业的公有制性质没有改变，又能筹集到不少资金。即使仍然保留国有，也可以实行由多家国有投资公司作为投资主体，共同持股。这样做，也有利于推动政企分开和企业转换经营机制。

为了落实投资主体多元化，需要完善现有国有资产(资本)管理制度，使国有企业的投资主体真正到位，对国有资本的保值增值负责。这就是要求把分散在各部委(和各地方)的国有资本所有权职能集中在一个国有资本管理机构，由国务院授权或全国人代会授权，代表国家拥有国有资本所有权。然后由这一机构通过具有法律约束力的契约关系，把国有资本的经营权委托给众多的、竞争性和以营利为目标专门从事国有资本经营活动的资本经营公司、投资公司或控股公司。这些公司作为独立的法人以竞价投标方式竞争国有资本的经营权，并独立承担代理风险。一旦这些公司获得代理权，它们就可以直接投资持股，取得利润，并以投入的资本额为限，对企业债务承担有限责任。国有资本的经营要反对垄断，鼓励竞争。不能



普遍接受成立行业控股公司的主张。因为这样做,不但不利于国有资本的有效运营,还会使行业主管部门成为“婆婆加老板”,企业很难成为市场竞争主体和法人实体。

七、加快放开搞活国有小企业进程

根据十五大报告的精神,今后在推进国有小企业改革中,要重视以下几点:

第一,要从实际出发,采取多种形式而不是一种形式,放开搞活国有小企业。从山东诸城、四川宜宾等地经验看,把比较大量的国有小企业转为股份合作制企业,不失为一种有效的选择。因为转为股份合作制,特别是转为比较规范的股份合作制,不仅能提高效率,使不少企业起死回生、绝路逢生,而且还是转为集体经济,即仍然是公有制的一种形式,可以更好地保护和发挥原有企业职工的积极性。即使这样,也不能认为放小只有转为股份合作制一种形式。

第二,不搞一阵风。要从实际出发,采取稳妥的步骤转制。转制一定要根据小平同志“三个有利于”原则进行,能真正做到“三个有利于”才干,否则不能干。经验证明,做什么事都怕刮风,都不能一哄而起。放开搞活国有小企业、推行股份合作制也是这样。

第三,勇于实践,大胆试验,不搞一刀切。中国那么大,人口那么多,各地千差万别,建立股份合作制应允许试验,搞多样化,不搞一刀切。比如对股份合作制的股权结构,就可以是多种多样的。有些地方经验表明,比较小的企业,如百人以下的劳动力密集型的,股权可以分散些,容易做到以劳动者的劳动和资本联合为主;而稍微大一点的企业,如百人以上的、有一定技术水平和要较大资金投入的,股权平均分摊有时不利于生产经营的统一指挥,而管理者和经营层持有较多的股份(有的达1—20%甚至更大),比较有利于企业



的生产经营的发展。这后一种股份合作制,虽有公有性但不是规范的集体经济,然而只要有利于生产经营的发展,也应予以支持和指导,然后根据实践经验再考虑如何使之完善。总之要尊重群众的首创精神,鼓励大家实践、试验。

(原载《经济日报》1997年11月10日)



新世纪国企改革面临的七大 问题及深化改革设想

到 2000 年底,党和政府原定的国有企业改革和脱困目标,即从 1998 年起,用 3 年左右的时间,使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境,力争到 20 世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度,已经基本实现。这是一项来之不易的成绩,表明我国国有企业改革和发展出现了新的转机,增强了人们推进改革的信心和决心。

与此同时,也要清醒地看到,国企三年改革与脱困目标的基本实现,只是中间的、阶段性和范围有限的成果,离国企改革的整体目标还有相当距离。中国加入世界贸易组织,把国有企业推上了国际市场竞争的舞台。如果不加快改革,转换机制,国有企业是无法应对“入世”的挑战的。显然,继续深化国企改革是摆在我们面前一项艰巨而紧迫的任务。

进入新世纪,直到 2010 年,国企改革仍面临以下七大问题,有待逐步解决。

一、国有大中型工业企业以外的国有 企业脱困问题突出,难度很大

三年改革和脱困目标的实现,指的主要是国有大中型工业企业,一般不包括国有非工业企业和国有小型工业企业。1997 年底,



国有及国有控股大中型工业企业为 16 874 户,其中亏损的为 6 599 户,占 39.1%。当时说的要摆脱困境的就是这 6 599 户。而国有大中型工业企业只占全部国有企业的一小部分。据财政部材料,1998 年底,全国国有企业(不含国有金融企业)共 23.8 万户^①。可见,国有大中型工业企业占国有企业的比重不到 1/10,所以,脱困的范围有限,绝大部分国有企业脱困问题没有解决。

还要看到,在我国国有企业中,国有大中型工业企业的经营状况相对说是比较好的(即使这样,原有 6 000 多户亏损企业直到 2000 年底仍有 1 800 户未实现扭亏,3 年中还新增加了 2 000 多户亏损企业)^②。1997 年,尽管总体经济状况不太好,但仍实现利润 800 亿元。同时,这几年国有大中型工业企业改革的力度比较大,国家推动国有企业改革和发展的一些重大的鼓励政策,如兼并破产核销银行呆坏账准备金、债转股、技改贴息等,主要就是用于国有大中型工业企业,一般不适用于国有小型工业企业和其他国有非工业企业,如国有商贸企业(包括粮食企业和其他内外贸企业)、交通运输企业等。目前,正是这一批国有企业积累了大量问题,脱困任务很重,亟待解决。

据有关部门 2000 年初统计,我国国有小型工业企业超过 50 000 户,职工人数约 1 400 万人,盈亏相抵至 1999 年已连续 6 年亏损,亏损额 300 亿元左右。2000 年情况有所好转,实现利润 48 亿元,但亏损面仍然很大。在流通领域,国有物资企业连续 7 年亏损,商业企业连续 5 年亏损,粮食企业更是挂账几千亿元,外贸企业亏损面也很大。逐步解决好上述问题,主要是抓紧改革,加大改革力度。特别是要形成平稳退出的渠道。国家要支付的成本也很大。三年国有大中型工业企业脱困,用去银行呆坏账准备金 1 500 亿元以上,技改贴息也在 200 亿元左右,还实施债权转股权,共 580 户,债转股总额 4 050 亿元,并于 2000 年 4 月 1 日开始停息,当年即可减少企业利息支出 195 亿元^③。一般认为,中国债转股部分,能收



回一半就很不错,根据前一段几家资产管理公司出售不良资产情况看,回收率只有30%左右,可见债转股成本之高。按照国有大中型工业企业脱困成本推算,其他国有企业(特别是90 000多户亏损企业)要脱困,要支付的成本肯定大得多,超过万亿元不足为怪。这样看来,没有10年8年的努力,恐怕难以成功。

国有企业脱困问题的严重性突出地表现在国有企业不良资产规模持续扩大上。据统计,2000年全国国有工商企业资产损失和资金挂账等不良资产为18 209.8亿元,比上年增长22.8%,占所有者权益的比重为31.4%,比重比1995年上升了约12个百分点。造成国有企业不良资产规模持续扩大的主要原因:一是有大量国有企业长期处于亏损状态。2000年国有亏损企业累积经营亏损挂账为7 981.3亿元。二是国有企业会计核算不实。据统计,2000年国有盈利企业当年新增资产损失和资金挂账等不良资产共计3 017.3亿元,占盈利企业盈利额的64.5%。三是结算秩序混乱导致企业间拖欠和赖账现象增多。2000年国有企业应收(预付)账款为19 653.9亿元,其中3年以上应收(预付)账款为4 181.8亿元,比上年增长了53.2%。

国有企业脱困和改革是密不可分的。企业经营陷于困境,亏损严重,生产经营不能正常运转,工资发不出去,人心涣散,企业改革肯定很难深入下去,现代企业制度建设很难顺利进行,甚至会影响社会的稳定。当然,企业可以围绕脱困搞一些改革,但是,使大量国有企业陷于困境的企业负债率高(不少企业已超过100%)、冗员多、社会负担重、技术落后又缺乏技改资金等,都是企业很难自己解决的。这需要政府的援助、政策的支持,如像这几年对国有大中型工业企业那样。企业脱困肯定能为企业改革的深化创造良好的条件。有些脱困,比如该破产关闭的企业按正常程序退出市场,职工得到妥善安置,本身就是改革的内容。可见,脱困和改革是相互支持、相互促进的。



二、从战略上调整国有经济布局和 改组国有企业的任务还很重

党的十五大和十五届四中全会提出了从战略上调整国有经济布局和改组国有企业的任务,确定了有进有退、有所为有所不为和抓大放中的方针。国有经济控制关系国民经济命脉的四大重要行业和关键领域,即涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业,以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。这是国有经济有所为和要进的行业和领域,其他行业和领域,由于国有经济不具备优势要逐步退出或收缩。这几年,国有经济在基础行业的实力逐步增强。“九五”期间,各地区、各部门按照中央调整国有经济布局的战略思想,不断加快国有资本分布结构的调整步伐;尤其是1998年以来,我国实施积极财政政策,其主要资金投向了水利、能源、交通等基础产业,促进了这些基础产业的高速发展。2000年我国基础产业占用国有资产36645亿元,比1995年增长1.1倍,年均递增16.2%,占国有企业国有资产总额的63.7%,其比重较1995年增8.8个百分点。详见表1。

表1 1995—2000年我国基础产业资产状况

单位:亿元

年 份	基础产业国有 资产总量	增 加 额	增 幅 (%)	占国有企业国有 资产比重(%)
1995	17 326.7	—	—	54.9
1996	21 000.9	3 674.2	21.2	51.9
1997	24 570.7	3 569.8	17	55.4
1998	26 999.3	2 428.6	9.9	56.2
1999	32 811.6	5 812.3	21.5	61.6
2000	366 645	3 833.4	11.7	63.7



通过对国有经济布局的战略性调整,国有资产在绝对量上会增加^④,但其相对量,即在经济总量中的比重将逐步降低,比如从目前占近 40%^⑤降到“十五”后期占 30%左右。这就为民营经济和非国有经济的发展腾出空间,有助于进一步改善所有制结构。

推进国有企业战略性改组,就要实行抓大放中小的方针。国有经济主要在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,掌握几百个顶多千把个大型企业和企业集团,就能左右国民经济大局,主导国民经济的发展。这几年,国有大型企业的资产总额和净资产在整个国有企业中的比例是上升的,请看表 2^⑥。

表 2 国有大型企业资产总额和净资产比重(%)

项目/年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001
资产总额	56.5	61.1	62.2	61.9	65.5	68.4
净资产	57.1	66.8	61.5	67.9	70.0	72.1

另一方面,数以万计、十万计的国有中小型企业,则可按照“三个有利于”的原则,通过多种形式放开搞活转制,而且越快越好,不要久拖不决,变成沉重的负担。据有关部门统计,直到 2000 年,从总体上看,我国国有企业在一般竞争性行业和中小型企业中的分布和效益问题仍然十分突出。2000 年分布在一般竞争性行业中的国有工商企业 14.4 万户,占全部国有企业总户数的 75.4%,其中,亏损企业 7.2 万户,占全部国有亏损企业户数的 74.2%,亏损额 1 188 亿元,占全部国有工商企业亏损额的 64.4%。可见,国有中小企业改革任务仍很紧迫。

这几年,我国国企改革的进展情况并不十分令人满意。据财政部 2001 年 7 月份公布,到 2000 年末,全国国有及国有控股企业(不



含金融)总户数仍有 19.1 万户^⑦(1998 年末为 23.8 万户),其中国有中小企业为 18.1 万户(亏损企业占 9.4 万户),仍然太多,而且减少的速度太慢。这 2 年减少 4.7 万户,平均每年 2.35 万户,照这样的速度,要使国有和国有控股企业减至 10 000 户以下(保留的主要是大型企业和企业集团,一部分中型企业),那么还需要 7 年多的时间。还要看到,对大量中小企业,放开搞活转制越早越主动,越迟越被动。一些地方的实际情况告诉我们,国有中小企业用多种形式放开搞活转制早的,国有资产流失少,出售的还能卖到不少钱,如像广东顺德市那样。相反,现在有一些地方,错过了时机,拖到现在,不少国有中小企业已陷入困境,想转制都难,卖也卖不出去,赔又赔不起,只好继续在困境中挣扎,职工生活也颇受影响。2000 年国有亏损企业达 9.7 万户,占全部国有企业总户数的 50.8%,形成的亏损额为 1 846 亿元。在全部国有企业中,资不抵债和空壳企业(即损失挂账大于所有者权益企业)合计为 8.5 万户,占全部国企户数的 44.5%。

国有经济布局的战略性调整进展慢,有很多原因,其中一个重要原因是认识不统一,思想障碍大。有些人经常挥舞“私有化”、国有资产流失等“大帽子”吓唬人,使一些地方不敢积极推进国企改革,有些地方只敢偷偷摸摸地放开搞活转制,生怕走漏风声干不成。事实上,国有经济布局战略性调整越慢,国有资产流失越厉害,财政的包袱就背得越重。因为在转向市场经济过程中,市场开放后除了少数关系国计民生的重要行业和关键领域(特别是其中大型企业)外,一般国有企业由于其经营机制一下子难以适应,竞争不过民营企业,容易陷入困境,甚至出现亏损,不少国有企业在放权让利中出现“内部人控制”,蚕食国有资产,以致出现国有企业承包一轮、国有资产流失一轮的可怕局面。

不能全面理解和掌握党的政策也不利于顺利推进改革,比如,



国有小型企业“一卖了之”是不对的。但是,有的批评文章竟提出只有扭亏无望的企业可以卖,这不是自欺欺人吗?党的政策一直明确,用多种形式放开搞活国有中小企业,出售包括卖给外商和私营企业也是其中一种形式,主要是要按中央政策,卖得公平,市场定价,安排好职工。又如不能把国企改革笼统地说成“国退民进”。因为在国企改革过程中,国有经济是有进有退,国有资本要在能发挥自己优势的前述四大行业和领域集中和发展,而不是只退不进。与此同时,我们也要明确,尽管在前述四大行业和领域国有经济要发展,要前进,但是,国有经济在经济总量中的比重是还会降低的;在市场化程度高的一般竞争性行业和领域(而不是所有竞争性行业和领域),国有经济逐步减少或退出后,是要让民营经济替补和发展的。如果在这个意义上,说国退民进也是符合实际的。要加快对国有经济布局进行战略性调整,这一点也必须明确。总之,我们必须想方设法继续推进改革。

三、对国有大中型企业进行规范的公司制改革仍然是真正的攻坚战

党的十五届四中、五中全会决定指出:对国有大中型企业实行规范的公司制改革。鼓励国有大中型企业通过规范上市、中外合资和相互参股等形式,实行股份制。国有大型企业是国有经济的主要依托。对国有企业进行战略性改组就是要促进国有资本从分散的中小企业向大型企业集中,通过兼并、联合、重组等形式,使资源向优势企业集中,形成一批以国有控股公司为主导的拥有自主知识产权、主业突出、核心能力强、具有国际竞争力的大公司和企业集团。2000年国有大型企业实现利润为2712.9亿元,占全部国有企业利润总额的95.7%。可见,推进国有大中型主要是大型企业规范



的公司制改革,是实现国有经济有所为和发展的关键。现在,不少材料都说国有大中型企业 80% 已初步建立起现代企业制度。但是要清醒地看到,这个初步的标准是比较低的,顶多只是刚刚搭起了现代公司制的框架,离规范的要求还相当远。最近一个材料说,到 2000 年底,中国 2 917 户国有及国有控股大中型骨干企业中,已有 68.7% 按《公司法》实行了公司制改革,但很不到位^⑧。还要看到,有的文章所说国有大中型企业只限于工业企业,这是以偏概全。国企改革中的大中型企业,除包括工业行业外,还应包括工业以外的其他行业。目前,其他行业的国有大中型企业的公司制改革相对要差一些。

党的十五届四中全会指出,股权多元化有利于形成规范的公司法人治理结构,除极少数必须由国家垄断经营的企业外,要积极开展多元投资主体的公司。这几年,国有企业特别是大中型企业资本结构开始向多元化发展^⑨,但离上述要求还很远。2000 年单一投资主体的国有独资工商企业(公司)仍多达 14.5 万户,占全部国有工商企业总户数的 75.9%。有关部门统计,到 2000 年底,520 家国家重点企业有 430 户进行了公司制改革,其中只有 282 户企业整体或部分改制为有限责任公司或股份有限公司,初步形成多元投资主体。

特别是,投资主体多元化不能只是形式上的,如果“一股独大”,一家国有股绝对控股(股权占 50% 以上),那还是一家说了算(因为在股东会讨论重大经营决策和人事任免等问题时,得到 50% 以上股权支持的议案即可通过作出决定),很难形成投资主体相互制约的局面。可见,股权过分集中不可能真正做到投资主体多元化,中国目前的情况正是这样。2000 年,3.2 万户国有控股工商企业国有股占总股本的平均比重就高达 63.5%。又如,2000 年,北京市 190 户国有大中型骨干企业中,国有绝对控股企业达 163 户,占 86.2%。



而在已改制的 105 户企业中,国有资产比重也高达 81%^⑩。这种情况,显然离投资主体多元化还相当远。

中国上市公司股权结构不合理、“一股独大”的问题也很突出。截至 2001 年 4 月底,全国上市公司中第一大股东持股份额占公司总股本超过 50% 的有 890 家,占全部公司总数的 79.2%,其中持股份额占公司总股本超过 75% 的 63 家,占全部公司总数的 5.62%。而且第一大股东持股份额显著高于第二、第三大股东。大股东中国家股东和法人股东占压倒多数,相当一部分法人股东也是国家控股的。统计表明,第一大股东为国家持股的公司,占全部公司总数的 65%;第一大股东为法人股东的,占全部公司总数的 31%。以上两者之和所占比例竟然高达 96%^⑪。

可见,真正的投资主体多元化应是股权相对分散、均衡的,不应“一股独大”。按照这一要求,今后在对国有大中型企业进行规范的公司制改革时,要尽可能多地吸收非国有资本入股,包括积极吸收外资参与国有企业改组改造,并要占相当的比重,即使是属于国有经济需要控制的四大行业和领域,多数也不一定由国有股绝对控股,而可以相对控股,有的甚至可以采取持金边股的办法,以改善股权结构。少数需保留国有独资或国有股绝对控股的,也要像上海广电集团那样,由多家国有投资公司大体均衡地共同持股,避免一家说了算,以利于政企分开、持股者相互制约,形成较合理的治理结构。要做到这一点,很不容易。2001 年以来,上市公司国有股减持碰到种种困难就说明了这一点。

党的十五届四中全会决定指出:公司法人治理结构是公司制的核心。要明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责,形成各负其责、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。目前,许多公司都成立了股东会、董事会、监事会等^⑫,但是离规范的要求还很远。比较普遍存在的问题是:董事会不到位,不能很好代表出资



人利益,还存在“内部人控制”现象,上市公司独立董事制度刚刚开始;由董事会提名和聘用总经理的比重不高;监事会不能很好发挥监督作用;股东大会形同虚设;未形成对经理层有效的激励和约束机制等。有报道说,北京市在完成改制的105户企业中,按照《公司法》规定全面建立股东大会、董事会和监事会的仅有15户;总理由董事会直接选聘的不足50%;董事长与总经理一人兼任的尚占19%。工业系统完成改制的34户企业监事会中,有外派监事的企业只占15%,且职能发挥不充分而流于形式^⑩。

当前,完善公司法人治理结构的关键是要规范和完善董事会制度。对国有和国有控股公司,董事会首先应包括由国有股权行使机构派出代表国有股的董事会成员,其职责主要是国有资本保值增值。不能尽职者,随时调整。落实董事会职权,公司的重大决策均由董事会作出。明确董事会和经理层职责。坚持由董事会选聘经理,经理对董事会负责并报告工作的制度。同时保证经理在其职责范围内独立执行公司决策。董事长和总经理应当分设,不再一人兼任。优化董事会结构,聘请一些懂经营、懂财务、懂法律的专门人才担任独立董事。董事会下设薪酬、提名、审计等专门委员会,主要由独立董事负责和组成。董事会职权由董事会集体行使,而不是由董事长个人行使。董事会的一切决定,都应以整体名义集体作出,人人签字,一人一票,以便于追究责任。董事长只是董事会的召集人,只有在董事会授权的情况下和授权范围内,有时代表董事会行使职权。所有董事都要诚实信用,忠于职守,履行职责,同时接受股东会和监事会的监督。鉴于国有资产管理体制不够完善,“内部人控制”现象比较普遍和严重,看来目前国有和国有控股公司还不宜设“首席执行官”(CEO)来部分行使董事长职权。

可见,国有大中型企业建立规范的现代公司制还有很多工



作要做。这方面改革,是国有企业适应发展社会主义市场经济要求的脱胎换骨的改革,是国企改革真正攻坚战。如果能在2010年前基本完成,可算是取得巨大的成绩,中国大型企业的市场竞争能力将大大提高。到那时,社会主义与市场经济相结合、公有制与市场经济相结合的社会主义市场经济体制就能确立起来了。

四、加紧探索和建立国有资产有效的管理体制

我国有庞大的国有资产。据会计决算统计,截至2000年底,我国国有资产总量共计98859.2亿元。其中,经营性国有资产总量为68612.6亿元,占69.4%;非经营性国有资产总量为30246.6亿元,占30.6%(见表3)。

表3 2000年全国国有资产总量和结构

单位:亿元

项 目	全国合计	中央小计	比 重 (%)	地方小计	比 重 (%)
合 计	98 859.2	47 938.2	48.5	50 921	51.5
一、经营性国有资产	68 612.6	40 768.5	59.4	27 844.1	40.6
(一) 一般工商企业	57 554.4	30 690.4	53.3	26 864	46.7
(二) 金融保险企业	8 303.9	7 467.6	89.9	836.3	10.1
(三) 境外企业	1 195.7	1 051.9	88.0	143.8	12.0
(四) 各类建设基金	1 558.6	1 558.6	100.0	—	—
二、非经营性国有资产	30 246.6	7 169.7	23.7	23 076.9	76.3
(一) 行政事业单位	21 653.7	4 349.4	20.1	17 304.3	79.9
(二) 基本建设单位	8 592.9	2 820.3	32.8	5 772.6	67.2



2000年我国国有资产总量比改革开放初期的1978年(6849亿元)增长了13.4倍,年均递增12.9%;比“九五”前期的1995年(57106亿元)增长了73.1%,年均递增11.6%。

党的十五届四中全会决定提出,积极探索国有资产管理的有效形式。中国国企改革碰到的一个大难题,就是没有建立有效的国有资产管理体制和形式。目前困扰国企改革的一些问题,如政企职责不分、所有者缺位、内部人控制、企业法人财产权不落实等,均与此有关。如何建立国有资产有效的管理体制,各方面正在研究、讨论,这里拟提出三点想法。

第一,改国家统一所有、分级管理为分级所有、分级管理。我们国家那么大,人口那么多,国有企业至今还有近20万个,国有企业的资产(实际上应为资本)实行统一所有,由国务院代表国家统一行使所有者职能是不现实的,实际上也做不到。特别是在实行分税制以后,更显得不合理。地方财政投资办企业,怎么其资产又变为国务院所有了呢?这是说不过去的。应当承认由哪一级财政投资兴办企业,其资本即为该级政府所有。由中央财政投资兴办的为中央政府所有,由省级财政投资兴办的为省政府所有,市级也是如此。这不但有助于清晰产权,也有利于形成发展市场经济所要求的多元投资主体,改善国有企业的股权结构。美国土地除私有部分外,就分别有联邦政府所有的土地、州政府所有的土地、市政府所有的土地等。可见,资产分别归各级政府所有是可行的。

第二,国有资产管理应实行管资产、管人、管事统一。目前国有大中型企业大体是计委管立项,经贸委管日常运行,财政部管资产登记,大型企业工委和组织部门管人事任免。这些部门都可以说自己是国有资产所有者代表,对企业发号施令,但是企业一旦出了问题,各部门又可以互相推诿,不承担责任。这样的体制显然是不顺的。政府应有专门的机构,专司国有资产的管理,特别是对占近七



成的经营性国有资产的管理,集中行使国有企业出资者的职能,负责国有资产的保值增值,而且管资产和管事、管人相统一,不再多头管理。这几年,国家对少数大型企业和企业集团授权经营国有资本,这个做法虽然比普遍成立行业性控股公司垄断本行业国有资本的经营好得多,但因试行不久,还有待很好地总结经验,使之逐步完善。其中一个大问题就是所有者缺位,即由谁代表国家行使这些大型企业和企业集团母公司的国有资本的所有者职能不明确;与此同时,所有者应如何有效监控这些经营国有资本的大型企业和企业集团,没有很好解决。看来,对这些大型企业和企业集团,还是要由国有资产专门管理机构,作为国有资本的出资者,并通过法定的程序行使所有者的职能。

第三,完善三个层次的管理形式。党的十五届四中全会决定指出:允许和鼓励地方试点,探索建立国有资产管理的具體形式。这几年各地在探索中涌现的比较有代表性的是上海和深圳的做法,它们分别建立地方国资委——国有资本经营机构,如投资公司、控股公司等——企业或公司这三个层次的国有资本管理和营运体系。第一层次,实现政府的社会经济管理职能(这对不同所有制的企业是一视同仁的)同国有资本所有者职能的分离;第二层次,实现国有资本管理监督职能同国有资本经营职能的分离,地方政府将国有资本的经营权以授权方式交给控股公司或投资公司,专门从事国有资本的营运;第三层次,众多的企业或公司,国有投资公司或控股公司通过出资对企业或公司参股或控股,取得所有者权益,实现了出资人最终控制企业同企业作为独立法人依法自主经营、自负盈亏的分离。但上海和深圳的做法也有区别。上海市的国有控股公司是在原主管局基础上组建而成的,一开始有19个国有资产(本)控股公司;深圳市则是按照产业划分成立3家国有控股公司。可以认为,深圳市的做法有其特点,主要



是比上海市的做法更容易实现政企分开。上海市在原专业主管局基础上组成的控股公司,尽管名义上已将原主管局行政职能交给市经委履行,实际上很难一下子真正分开,从而影响这些控股公司真正成为商业性公司。上海市也发觉了这一点,所以此后对十几家国有控股公司作了一些调整。从各地国有资产“三个层次”管理的实践看,管资产和管人实际上还存在脱节现象。尽管这样,上海和深圳的做法还是取得了一定的成效。但是否普遍适用于其他城市,还要在积累更丰富的实践经验后才能作结论。中国那么大,各地经济发展不平衡,情况千差万别,用一种模式去套往往出问题。各地需从实际出发积极寻求有效的管理形式。

利用国有控股公司营运国有资本,是一些国家如意大利、新加坡等的通行办法。1996年世界银行的一份研究报告指出,利用控股公司管理国有企业的优点是:可以缓冲政治干预;可以有效协调决策、提供战略指导和完善财务纪律;集中稀缺管理人才,提高企业管理水平,得到合作的规模效益(如大量采购)等^④。所以,结合中国国情,采用国有控股公司营运国有资本,看来是可行的、有效的。值得注意的是,地方建立的授权经营国有资本的投资公司或控股公司,应是政企分开的、商业性的、以赢利为目的的资本经营公司,不应因系从原专业局基础上组建的而再保留行政职能,根据上海市的经验,原专业局的行政职能应交给市经委。还有,这些资本经营公司应配合国家调整国有经济的布局和对国有企业进行战略性改组,对属于自己投资或控股、参股的企业,积极引导它们参与资产重组和联合、兼并,有的参加到被授权经营国有资本的大型企业或企业集团中,有的则下放到县、区放开搞活,因而这些公司应是流动性的或过渡性的,不是不变的。可以想像,将来像县一级政府是否要保留国有投资公司可以研究。县里有些公用事业可能要少量由国有或国有控股、参股企业来经营,



但它们可以从属于省或市的集团公司，这样县一级就不一定普遍成立专门的国有投资公司了。

此外，还要加强企业资产与财务的基础管理。近年来，不少国有企业存在资产损失及亏损挂账等不良资产持续增多、成本费用水平缺乏有效控制、激励与约束机制不健全等现象，使经济增长的质量和效益大打折扣。因此，必须加强资产与财务的基础管理。强化行政事业单位固定资产的统一管理和有效使用，也很重要。行政事业单位固定资产是国有资产的重要组成部分，管好用好行政事业单位固定资产，对于减少非经营性资产占用，提高国有资产使用效率，有重要意义。当前要加强账外固定资产的清理和监管，纠正一些地方搞广场等形象工程使非经营性资产膨胀过快等倾向，使闲置的固定资产有效使用起来等。

五、企业分配制度改革仍然是一个很难过的关口

改革开放以来，国有企业分配制度进行过一些改革。比如，开始打破铁饭碗制度，推广合同工制度；打破铁工资制度，实行工资增长与效益挂钩；企业管理人员试行市场招聘办法；分配形式多样化，在坚持按劳分配为主的同时，允许和鼓励其他生产要素参与分配，包括对企业管理者实行年薪制和股权激励试点；等等。这些，对调动企业员工积极性起了一定作用。与此同时要看到，目前国有企业的分配关系远未理顺，适应社会主义市场经济的激励与约束机制远未建立起来。目前企业分配领域的种种混乱状态表明，企业分配制度改革仍然是一个很难过的关口。进入新世纪后，仍需从多方面积极推进分配制度的改革，以适应加入 WTO 后提高企业市场竞争力的需要。

当前，国有企业分配制度存在的主要问题大体有以下几个



方面：

第一，企业内部分配中平均主义倾向严重，对经营管理者和技术、业务骨干激励不足。具体表现是国有企业内部职工之间收入差距过小，详见表 4：

表 4 2000 年分行业高层管理者与一般职工税后收入(“制度内”)之比

电子计算机制造	2.9	烟草加工	2.1
通讯设备制造	2.8	普通高等教育	2.0
日用电器制造	2.5	电 信	1.8
汽车制造	2.5	电力生产	1.8
原油加工	2.4	煤炭开采	1.7
棉 纺	2.4	商业银行	1.7
炼 钢	2.3	航空客货运输	1.6
保 险	2.3		

表 4 显示，各个行业高层管理者与一般职工税后收入(“制度内”)之比均不超过 3 倍，最低的只有 1.6 倍。与此同时，企业高层管理者与一般职工的“制度外”的收入包括职务消费等收入与消费的差距却很大。

第二，不同行业职工收入水平差别过大，特别是垄断行业职工收入普遍高于非垄断行业，明显不够公平。

据统计调查，2000 年平均工资最高的是民航业(26 201 元)，最低的是棉纺业(6 936 元)，相差 2.78 倍。而 1978 年，月平均工资最高的电子煤气及水生产供应业(850 元)，仅比最低的社会服务业(392 元)高 1.17 倍。表 5 显示，垄断性行业“制度内”的职工收入明显高于其他行业，如果加上隐性收入，与其他行业的差距更大。



表 5 2000 年分行业职工平均税后收入

单位：元

航空客货运输	26 201	普通高等教育	15 426
商业银行	20 814	炼 钢	12 848
烟草加工	20 420	汽车制造	11 582
电 信	19 496	电子计算机制造	10 939
保 险	18 480	日用电器制造	9 698
原油加工	17 673	煤炭开采	8 409
通讯设备制造	16 658	棉 纺	6 936
电力生产	16 104		

第三，一般竞争性领域的国有企业，由于其经营机制不能适应市场经济发展，不少企业或者产品没有市场，陷入停产、半停产状态，或者出现亏损，致使职工收入下降，特别是资源枯竭型企业，后续产业跟不上，职工下岗，收入无保障，生活艰难。2000 年末国有企业下岗职工为 657 万人，比上年末增加 47 万人。由于经济增长减速，经济结构调整力度加大，这几年国有企业下岗职工再就业率有所下降。1998 年再就业率为 50%，1999 年为 40%，2000 年为 35%，2001 年则降到 30% 以下。问题还在于，国有企业的冗员并未完全解决，今后几年还有不少职工要下岗。虽然政府花了很大的力气保障下岗职工的基本生活，但是，由于我国生产力水平不高，各方面财力有限，所以这个基本生活保障水平是比较低的，个别地方甚至还不能按时足额发放。所以，下岗职工成为城市贫困人口的重要组成部分，并不可避免引发各种社会矛盾，有时还会影响到社会稳定。

第四，分配秩序混乱，各种“灰色收入”、奖励名目繁多，上面两个统计表所列统计数字，只是职工实际收入的一部分，甚至是一小部分，一方面，经营管理者“低工资、高福利、高职务消费”现象很普



遍、很严重,不少经营管理者工资不高、收入不少、消费很高;另一方面,职工工资外收入多种多样,不少福利实物化,使得企业个人收入的工资化、货币化和透明度很差。由于个人收入秩序混乱,很不透明,职工收入真实情况除了自己清楚以外,别人很难了解到,这不但影响个人所得税的征收,也使政府很难作出针对性强的决策,改革也很难有效推进。

第五,政府对企业收入分配的调节和管理不力、效果差。如对经营管理层收入分配政出多门,地方政府出台的一些文件更是五花八门,有的地方可以自定规则,拿出几十万元、上百万元奖励个别经营者,而更多的地方则感到望尘莫及。还有,政府只能对“制度内”收入差距进行一些调节,而对造成差距过大最主要因素的“制度外”收入则无能为力,使以工薪收入为主的职工忿忿不平,也使税收调节对缩小收入差距起不了多大作用。在这方面,有些国际经验值得我们借鉴。英国 1994—1995 年,全部家庭收入五等分,初始收入最高的 20% 与最低的 20% 之比差距为 19.8 倍,但经税收、福利、社会保障调节后,最终收入差距缩小到 3.7 倍。还有一个材料显示,德国市场分配表示收入差距的基尼系数为 0.44,经过政府调节后的基尼系数缩小为 0.28。可见,我国政府调节收入分配差距的功能还未很好发挥出来。

针对上述问题,今后国有企业分配制度改革,需从以下几个方面展开:

第一,深化职工工资分配制度改革,适当拉大不同岗位职工之间的收入差距,目标是建立以岗位工资制为主的企业基本工资制度。实行多种形式的岗位工资制,适当拉开不同岗位的工资差距。职工实行竞争上岗,根据不同岗位的重要性、企业经济效益、社会平均工资标准,确定岗位工资,不同岗位不同工资标准,以岗定薪。对重要、关键岗位,可加大激励力度,拉开同一般岗位的收入差距,以



利于提高企业竞争力。大家知道,随着生产力的发展,科学技术工作和经营管理作为劳动的重要形式,在社会生产中起着越来越重要的作用,因此,需要从新的客观实际出发,看到科技劳动和经营管理劳动对价值创造的突出贡献,是简单劳动成十、成百乃至成千的倍加,从而说明科技工作者、经营管理者获得高收入和致富的合理性,更好地调动这一部分劳动者的积极性。这也是对马克思劳动价值论认识的深化和发展^⑤。应以此为指导,继续探索实行科研项目工资制、新产品利润提成、科技成果入股、授予股票期权等多种分配形式,提高企业关键岗位的工资水平。

第二,积极推进职工个人收入工资化、货币化和公开化改革,最大限度减少灰色收入和实物分配。对现有职工工资项目外的各种补助、津贴等进行清理,尽可能纳入工资。推进福利制度包括住房、用车、通讯改革,把各种福利项目纳入工资范围,纳入会计核算监督范围。这是理顺企业职工收入分配关系的基础性工作,需引起各方面高度重视,抓紧落实,以期短期内取得明显成效。

第三,结合对垄断行业管理体制包括价格形成机制的改革,加强对垄断行业收入分配的监管,抑制企业职工收入的过快增长。随着科技进步的加速,垄断行业中有越来越多的业务(属于非网络性业务)可以引入市场竞争,使其利润参与社会平均化进程。仍属自然垄断和个别需保留国家经营垄断(如烟草)的部分,则由政府加强对其收入分配的监管,包括全面清理垄断经营企业工资外收入,通过政府对工资总量和工资水平的双重调控,建立垄断经营企业职工收入增长控制线。垄断经营企业凭借垄断地位和特殊条件获得的收益,不得用于企业内部分配。关系群众切身利益的垄断行业的价格和收费,要依法实行价格听证制度来形成等。

第四,改进经营管理者收入分配办法,探索比较完善的对经营管理者激励与约束机制。可以根据不同企业的情况,试行年薪制、



持有股权、股票期权等办法,使经营管理者收入与一般职工的收入差距拉开,使经营管理者收入同其承担的责任与经营业绩相对称,予以足够的激励。从目前情况看,经营管理者持股还只能在具备条件的上市公司和高新技术产业的企业进行试点,股票期权主要在境外上市公司中选择试点,待取得经验后逐步推广。与此同时,通过经营管理者选聘方式改革(更多地采用市场选聘方式)、工资和福利的货币化、清理和规范职务消费、加强经营管理者经营管理责任目标和企业经营业绩考核等措施,形成必要的约束。

第五,改进政府对国有企业收入分配的调控指导。改革政府对企业收入分配的管理办法。企业职工工资水平和工资总额由企业根据自身生产经营特点、经济效益、劳动力市场价格自主确定。国有资产出资人机构以股东身份依法定程序参与企业收入分配决策。加强对垄断行业收入分配的监管。对企业执行有关收入政策的情况进行监督检查。依法整顿分配秩序,规范全社会工资性收入的结构和支付行为,加强现金管理。运用再分配手段调节收入差距,使之处于合理的公众能够接受的水平。

第六,推进其他配套改革。包括完善公司治理,维护股东权益,形成对经营者有效的激励与约束机制。在董事会设置薪酬委员会,负责公司员工特别是高层管理人员薪酬管理;改革企业人事和用工制度。企业各级管理人员和职工上岗实行公开竞争、竞聘上岗的办法;建立健全职工民主参与机制,加强民主监督;推进人才市场、劳动力市场建设;等等。

通过以上企业分配制度改革,加上与之配套的劳动用工和人事制度的改革,就能使企业形成现代企业制度所要求的经营者能上能下、人员能进能出、收入能增能减的机制。



六、转变政府职能实现政企分开仍然任重道远

这几年，国家采取了一些重大措施，转变政府职能，推动政企分开。2000年，国家撤销了内贸、煤炭、机械、冶金、石化、轻工、纺织、建材、有色金属等9个国家局，党政军机关与所管理的企业脱钩工作已陆续展开，取消企业的行政隶属关系和行政级别等。但是，直到现在，转变政府职能、实现政企分开的任务远未完成，有几个重大问题还有待逐步解决。

第一，政府干预企业生产经营活动现象时有发生，国有企业吃国家大锅饭的状况仍有待消除。由于国有资产的有效管理体制尚未很好建立，国有大中型企业由政府多家部门分头管理国有资产及其营运和管理干部任免等现状很难有根本改观。一方面，国家往往运用权力照顾国有企业特别是困难企业，在市场准入、融资、外贸经营权、兼并破产等方面表现得相当突出，甚至国家对国有企业债务负无限责任，使非国有企业感觉受到不公正待遇；不少地方政府，还搞市场封锁，保护本地落后的国有企业。另一方面，国家又常常干预国有企业的生产经营活动，包括进行低水平重复建设等。中国已加入世贸组织，按照世贸组织规则，对国有企业、非国有企业包括外资企业，要一视同仁，国家不能再用行政权力对国有企业予以特殊照顾。这就要求加快转变政府职能，推动政企进一步分开。

第二，改革审批经济体制，推进投融资体制改革。进入新世纪，各方面对原来的审批经济体制反映强烈，要求推进投融资体制改革的呼声很高。一般认为，改革的目标是改审批经济为企业自主投资决策。对于国家鼓励和允许的项目，包括国有企业投资兴办的项目，应实行“谁投资，谁决策，谁受益，谁承担风险”的原则，由企业依法自主投资，政府不再审批。我国目前每年全社会固定资产投资达



3 万亿元以上,其中政府投资只占一小部分,一般在 10% 多一点,绝大部分属社会投资、企业投资。而原来的政府审批制度严重抑制了社会投资特别是民间投资的积极性。直到现在,还出现民营企业投资兴建一家批发市场需要政府有关部门盖 121 枚公章,除一个外,每盖一次印章都要交费一次的咄咄怪事^⑤。要解放和发展生产力,进一步启动社会投资,必须坚决推进投融资体制改革。投融资体制改革会损害政府一些部门利益,减少这些部门权钱交易的机会,因而受到有些部门的反对和抵制。因此,投融资体制改革必须同转换政府职能相结合,给政府职能重新定位。应当明确,在社会主义市场经济条件下,在政府、市场、企业之间的关系中,凡是市场、企业能办并且有效率的事,就应当放手让市场、企业去办,政府不再插手。政府要集中精力搞好宏观经济调控和创造良好的市场环境,提供公共服务和进行社会公共管理,不直接干预企业经营活动,减少对经济事务的行政性审批,需要保留审批的也要透明和受到监督。只有这样,政府机构才能精简,政企才能真正分开,廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制才能很好建立起来。

第三,打破行政和部门垄断。当前我国行政和部门垄断还相当严重,这很不利于公平竞争的市场环境的形成。一般认为,中国目前存在几种类型的垄断。第一种是行政垄断,政府职能部门运用手中权力搞强制交易,要消费者按照它审定的价格购买它指定的产品和服务,这也包括政府不准某些商品进入它所管辖的地区销售,或授予本地企业一些业务垄断权等。第二种是名为自然垄断实为部门垄断,公用部门或其他自然垄断部门限制竞争的行为,如电力行业对某些能够引进市场竞争的领域(如发电厂可以竞价上网)限制其竞争。第三种是经济性垄断,如企业之间搞限价、价格同盟,企业间反竞争的购并,企图垄断市场(这就是为什么许多国家反垄断法都规定对企业购并要进行审查,防止购并对市场竞争产生实质性损



害的原因),等等。以上几种类型的垄断,除属自然垄断外,都要大力反对。当前,要尽快出台《反垄断法》,以便使反对垄断、保护竞争有法可依。至于自然垄断部分,由于一般反垄断法都承认“适用除外”的原则,所以不必担心它们会受到不必要的限制。世界上一些国家经济发展的经验告诉我们,随着科技进步,不少原来属于自然垄断的行业,都可以引入市场竞争机制或部分引入市场竞争机制,从而可以大大地提高效率,使消费者受益。当前中国存在的问题不是因为自然垄断妨碍市场竞争和提高效率,而是在一些原来被认为是自然垄断的行业,如民航、电力、电信、邮政、铁路运输等行业,有关主管部门,运用行政手段,阻挠可以引入的市场竞争,使表面上看是自然垄断,实际上是行政垄断、部门垄断,谋取部门利益,或力图使部门既得利益固化。例如,民航管理部门一再阻挠航空公司之间开展价格竞争,电信部门老大(中国电信)千方百计排斥和为难与其竞争的企业,邮政部门用行政力量封杀民营快递邮件业务的开展,等等。问题的严重性还在于,对于这一类不合理现象,经济界、理论界和老百姓反映很强烈,许多报刊也一再发表批评文章,但是收效甚微。这些部门为了维护自身利益,基本上是我行我素。从这里也反映出政府职能转换的任务多么艰巨!也表明改革必须坚持深入下去。

七、社会保障体系建设日显重要,但社会保障基金收支缺口大,亟待解决

改革的深入,要求加快建立和健全社会保障体系。目前国有经济布局战略性调整中碰到的最大困难,就是由于没有比较完善的社会保障体系,国有企业退出市场的通道不顺畅,不少应破产和关闭的企业,由于无法安置职工不能及时破产和关闭,苟延残喘。有的



企业职工还为此而闹事。因此,随着社会主义市场经济的发展和国企改革的深化,要求尽快建立和完善社会保障体系。

鉴于我国仍处于社会主义初级阶段,社会生产力发展水平不高,国家财力有限,目前我们讲的社会保障体系,主要适用的是城市居民。农民的社会保障问题也很重要,只是农民有集体所有的土地作为最大的保障,可以使国家在一定时期内有条件先着重建立城市社保体系,同时以一部分财力用于农村扶贫、救灾、社会救济等。我国农村人口多,农民收入水平低,至今还有 3 200 万贫困人口没有脱贫,所以,国家今后也要尽可能多拿钱用于农村,保障农民生活和农村稳定。同时,在有条件的地区,如东部一些经济比较发达的省市,开始试行农民最低生活费保障,像广东省、浙江省那样。

今后的目标是,形成独立于企业事业单位之外,资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。社保体系中最重要的是养老保障制度,失业和医疗保险制度也很重要,还有工伤、生育保险等。要依法扩大养老、医疗、失业等社会保险覆盖面,逐步提高统筹层次。进入新世纪后,我国面临社会保险基金收支缺口逐年增大的严峻局面。有关部门预计,光是“十五”期间,养老保险基金收支缺口为 2 900 亿元,失业保险基金收支缺口为 325 亿元。建立可行、稳定的社会保障基金的筹措机制和有效营运、严格管理的机制,日显重要。特别是扩展新的筹资渠道,更为紧迫。政府已经决定,通过变现部分国有资产以及将利息税等收入充实社会保障基金。还可考虑通过发行国债,提高社会保险费占财政支出比重,开征新税种如遗产税、赠予税等办法,充实社保基金。在社保基金管理方面,最重要的是防止挪用和被个人与部门侵吞。可以考虑吸收像智利等国成立多家独立的基金管理公司进行有效管理的成功经验,确保基金的保值增



值。在逐步把下岗职工基本生活保障纳入失业保险的同时,鉴于目前城市也出现了一部分贫困群体,城市居民最低生活保障需要尽快普遍建立起来。

国企改革是一个社会系统工程。深化国企改革,除了要着重解决以上七大问题以外,还要加强企业管理。管理能出效益,科学管理是企业搞好改革和发展的重要条件,是企业建立现代企业制度的一个重要特征。所以要把深化改革、转换机制和加强管理很好结合起来。金融改革是国有企业最重要的外部配套改革,需要同国企改革相互推动、促进。

(本研究报告写作过程中,路遥同志帮助搜集不少资料,特此致谢)

注释:

- ① 参见《人民日报》1999年8月7日。
- ② 参见《经济日报》2001年8月30日。
- ③ 参见《经济日报》2001年6月19日。
- ④ 据财政部公布,2000年底我国国有资产总量共计98859.2亿元,比上年增长8.7%,比1995年增长73.1%，“九五”期间平均递增11.6%(参见《经济日报》2001年7月26日)。
- ⑤ 有关部门提供材料显示,2000年国有工商企业拥有的国有资本约占全社会企业总资本的55%,仍是目前全社会资本构成中最重要的组成部分。
- ⑥ 参见张颖涛、张伟波:《1996—2001国有企业运行形势实证报告》,《改革》2001年第6期。
- ⑦ 参见《人民日报》2001年7月18日。
- ⑧ 参见《中华工商时报》2001年11月21日。
- ⑨ 据有关部门统计,2000年我国资本多元化的国有控股企业(公司)为3.2万户,占全国企业总户数16.8%,共吸纳非国有资本2695亿元,比1995年增长了近一倍。
- ⑩ 参见《人民政协报》2000年9月20日。



⑪ 参见《中国经济时报》2001年6月5日。

⑫ 据1998年底统计,在全国两千多家公司制试点企业中,就有96.3%的企业成立了董事会,86.1%的企业成立了监事会,74.3%的股份有限公司和有限责任公司成立了股东代表大会。

⑬ 参见《人民政协报》2000年9月20日。

⑭ 参见陈小红:《建立国有资本管理新体制》,《管理世界》1998年第1期。

⑮ 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》(2000年10月11日);江泽民:《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》(2001年7月1日)。

⑯ 参见《人民政协报》2000年11月23日。

参考文献:

1. 《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》(1999年9月22日)。

2. 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》(2000年10月11日)。

3. 陈清泰、吴敬琏、谢伏瞻主编:《国企改革攻坚15题》,中国经济出版社,1999年。

4. 张卓元、胡家勇、刘学敏著:《论中国所有制改革》,江苏人民出版社,2001年。

5. 陈佳贵、金碚、黄速建主编:《中国国有企业改革与发展研究》,经济管理出版社,2000年。

6. 陈清泰:《国有资产的管理、监督与运营》,《经济社会体制比较》2001年第4期。

(原载《经济学家》2001年第6期;刘诗白主编:

《新知研究院研究报告2001》,

西南财经大学出版社2003年9月版)



国务院机构改革是落实 十六大报告的重大举措

为落实党的十六大报告的精神,适应经济与社会发展,完善社会主义市场经济体制,推进行政管理体制的改革,2003年2月26日党的十六届二中全会通过了《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》,建议国务院根据这个意见形成《国务院机构改革方案》提交十届全国人大一次会议审议。十届全国人大已通过这一改革方案。这次国务院机构改革是我国上层建筑适应生产力和经济基础的重要制度建设和创新。

一、在过去改革取得明显成效的基础上 进一步解决突出的矛盾和问题

这次机构改革,是在过去5年改革的基础上进行的。1998年以来,我国对政府机构进行重大改革,主要是进一步把综合经济部门改组为宏观调控部门,调整和减少专业经济部门,加强执法监管部门。1998年,国务院组成部门由40个减少到29个,内设机构精简1/4;2001年,又撤销了9个国家行业主管局;机关人员编制由3.2万名减少为1.67万名,精简近50%。地方各级政府机构也进行了相应改革。经过精简,全国各级党政群机关人员编制由739万名减少为624万名,共精简115万名。



过去5年的改革是改革开放以来力度最大的一次机构改革,成效显著。表现在:政府职能转变和政企分开有新的突破;政府组织结构得到优化;部门职责关系进一步理顺;机关人员结构明显改善;管理方式和工作作风不断改进。

随着改革开放和现代化建设的不断推进,以及我国加入世贸组织新形势的发展,现行政府机构和职能还存在着一些不适应的问题,需要通过深化改革加以解决。这些问题包括:为深化国有资产管理体制改革,中央政府和省、市(地)两级地方政府要建立管资产和管人、管事相结合的国有资产管理机构;为适应经济体制改革同经济发展和经济结构调整越来越紧密结合的新形势,需要将政府推进经济改革与发展的职能整合起来;部门之间职责分工不够合理和交叉问题有待进一步理顺,如进出口贸易,国家计委管农产品进出口计划和组织实施,国家经贸委管重要工业品、原材料进出口计划,外经贸部管机电产品和技术进出口等,又如基本建设和技术改造投资,分别由国家计委和国家经贸委主管;行政审批制度改革远未到位。为改进金融服务,防范与化解金融风险,需有专业机构加强对银行业的监管;为适应内外贸业务相互融合的发展趋势和加入世贸组织的新形势,需改变多年来内外贸分割的体制;食品安全,生产安全,是广大人民群众最为关心的事,迫切 need 要加强这方面的监管工作,如此等等。这些问题,有些是带全局性的,有些则是比较突出的,有待这次机构改革解决。

这次机构改革同1998年以来的机构改革有所不同。由于过去5年政府机构改革已经取得了显著成效,因此政府机构总的格局需要保持相对稳定,不作大动,只是集中力量解决行政管理体制中影响改革和发展的突出矛盾和问题,重点是推进国务院机构改革,以便为促进改革开放和现代化建设提供组织



保障。

二、设立国务院国有资产监督管理委员会 (简称国资委),改变“五龙治水”状态

党的十六大报告提出深化国有资产管理体制改革的重大任务,明确要求中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。成立国有资产专门管理机构,是为了改变原来多个部门分割行使国有资产所有者职能,所谓“五龙治水”或“六龙治水”,但没有人最终负责的不合理状态。国资委就是中央政府设立的国有资产管理机构。

十六大报告指出,关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责。根据先粗后细、先易后难的考虑,新成立的国资委的监管范围,确定为中央所属企业(不含金融类企业)的国有资产,包括目前由中央企业工委管理的195户企业(如包括下属子公司、孙公司等约1.2万户企业)的国有资产。

按照十六大报告提出的建立权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制的要求,国资委的主要职责是:根据授权,依照《公司法》等法律和行政法规履行出资人职责,指导推进国有企业改革和改组;代表国家向部分大型企业派出监事会;通过法定程序对企业负责人进行任免、考核并根据其经营业绩进行奖惩;通过统计、稽核对所管国有资产的保值情况进行监管;拟订国有资产管理的法律、行政法规和制定规章制度,依法对地方国有资产管理进行指导和监督;承办国务院交办的其他事项。这其中的核心是依法履行出资人职责,使国有企业的出资人到位。

国资委可以对有条件的大型国有企业进行国有资产授权经营,



但要逐步完善授权经营制度。根据《公司法》，对有条件的大型国有企业可以授权经营国有资产，可授权经营的条件是经营管理制度健全、经营状况较好的大型的国有独资公司。当然，这也还要解决出资人如何到位的问题，即要完善直接授权经营的制度。比如说，授权最好是明确授给大型企业的董事会（或党组）而不是授给企业的个别负责人，如果是授权给总经理个人则会出现所有权与经营权合一的悖理现象，同时，授权给董事会也要同董事会签订详细的业绩合同，要求董事会对国有资产的保值增值负责并承担政府的社会经济目标。这几年中国在对国有资产直接授权经营方面已经积累了相当丰富的经验，需要认真总结，以便使这一制度今后能比较规范地操作。

成立国资委，实现政资分开后，要注意不能干预企业的生产经营活动。十六大报告要求坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。所以，推进国有资产管理体制改革，成立国资委，所有者在国有企业到位后，要确保企业的生产经营自主权，确保由多元化投资主体形成的公司法人财产权不会随意受到干预和损害。防止国有资产管理机构得到授权代表国家对国有资产行使出资人职责后，强化对企业的干预，成为老板加婆婆，形成新的政企不分。要明确国有资产管理机构实行管资产和管人、管事相结合，这里说的管事，不是凡事都管，而是管作为出资人该管的事，即《公司法》中属于股东该管的事，除此以外的事都不要管，以免造成越位、错位。改革国有资产管理体制，一个重要目标，是搞活和搞好国有企业。如果把企业管死了，就违背了改革国有资产管理体制的初衷，也违背了成立国资委的初衷。

成立国资委，也为省、市（地）两级地方政府成立国有资产管理机构作出了样板。国资委职责的确定，如何做到管资产和管人、管



事相结合,国资委成立后如何既使国有企业所有者到位又不干预企业的日常生产经营活动,地方国资机构都可参照国资委的办法行事。国有资产管理机构要自上而下成立。地方国资机构要在国务院国资委成立后,待国有资产法律法规出台后,按照中央的统一部署,自上而下,依法有序设立,规范运作。

三、成立国家发展与改革委员会(简称发展与改革委),是为了完善宏观经济调控体系,更好地从整体上推进发展和改革

十六大报告提出完善社会主义市场经济体系制,加强和完善宏观调控的任务。将国家计委改组为发展与改革委,也是落实十六大上述任务的重要举措。

首先,随着社会主义市场经济的发展,经济发展和改革的关系越来越紧密。比如,这几年一些垄断行业如电力、电信、民航等行业的改革,积极引入市场竞争机制,就是同这些行业的发展、结构调整、产业和企业重组等相联系的。离开经济发展、结构调整和产业重组,孤立地设计改革方案,很难行得通,也不容易取得实效。这次机构改革将国家体改办的职能,并入发展与改革委,绝不是不重视改革或削弱改革,恰恰相反,是在新的条件下为了更好地从整体上推进改革,使经济改革和经济发展更好地互相协调,更直接更有力地推进经济发展和产业结构调整。

其次,成立发展与改革委,是为了增强宏观调控的有效性。目前,宏观调控体系存在着发展规划和产业政策、国家财政的基本建设投资 and 技改投资、重要农产品和工业品的进出口计划管理分散、职能交叉的问题,不利于提高宏观调控的有效性和增强综合协调经济社会发展的能力。为了减少职能交叉重复,提高工作效率,加强



和完善宏观调控,将国家经贸委等部门的一些职能如经济运行调节等划归发展与改革委。这样做,可以使长期发展规划同短期宏观经济调控更好地结合起来,进一步改善宏观经济调控。

再次,发展与改革委将更好地集中力量搞好宏观经济调控。发展社会主义市场经济,需要宏观调控,保持经济稳定,在稳定中发展,这已是大家的共识。发展与改革委是综合研究拟订经济和社会发展战略政策,进行总量平衡,指导总体经济体制改革的宏观调控部门。其主要职责是:拟订组织实施国民经济和社会发展战略、长期规划、年度计划、产业政策和价格政策,监测和调节国民经济运行,搞好经济总量平衡,优化重大经济结构,安排国家重大建设项目,指导和推进经济体制改革。在组建发展与改革委时,将国家计委的一些管理微观经济活动的职能,如组织实施农产品进出口职能、价格监管职能等逐步转给其他部门,但仍保留一些管理微观经济活动职能包括重大项目的立项审批等,这在当前是必要的,但有待进一步完善。这次国务院提交人大审议的改革方案特别指出:发展与改革委要把加强自身改革和建设放在突出位置,切实转变管理职能,转变工作方式,转变机关作风,积极推进投融资体制改革,大力减少行政审批和微观管理事务,更好地发挥市场机制对经济活动的调节作用。这对打消一些人对发展与改革委权力过大不好办事的担心是有好处的。

四、成立银监会,组建商务部,加强食品安全和安全生产监管体制建设,也是深化行政管理体制改革的迫切需要

设立中国银行业监督管理委员会(简称银监会),是适应现阶段金融分业监管的需要,即实行银监会、证监会、保监会分业监管。成



立银监会,专施对银行业的监管,有助于银行业的安全、稳健运行。银监会的主要职责是:拟订有关银行业监管的政策法规,负责市场准入和运行监督,依法查处违法违规行为等。成立银监会,将中国人民银行对银行业的一些监管职能转入银监会,并不意味着中央银行不再履行监管职能。中国人民银行作为中央银行可以更好地制定和执行货币政策,完善宏观经济调控。中央银行在执行货币政策时,对一些金融活动包括现金流动、外汇进出等也要进行必要的监管。这不是不必要的重复。在现阶段,中国的金融监管不是多了,而是不够。所以,多一道监管,等于多一道“防火墙”。重要之点在于,中央银行和银监会要建立密切的联系,及时沟通有关金融市场风险和运营情况,共享监管信息,共同维护银行业的健康运行。

组建商务部也很有必要。我国长期以来内外贸分别管理的体制,已不适应内外贸业务相互融合、国内国际市场一体化和加入世贸组织的形势,也不适应建立开放的市场体系和进一步吸收外资的需要。为完善社会主义市场经济体制,必须深化流通体制改革,把内外贸管理统一起来,把贸易管理同对外经济合作结合起来。表现在机构设立上,就是要把对外贸易和经济合作部与国家经贸委内贸管理等职能整合起来,组建商务部。其主要职责是:研究拟订规范市场运行和流通秩序的政策法规,促进市场体系的建立完善,深化流通体制改革,监测分析市场运行和商品供求状况,组织开展国际经济合作,负责组织协调反倾销、反补贴的有关事宜和组织产业损害调查等。在讨论机构改革问题时,曾有人主张用商业部或贸易部的名字。考虑到还有利用外资管理、对外援助等经济合作业务,还是用商务部的名称好一些。

食品药品监督管理局和国家安全生产监督管理局的设立,更是关系广大人民群众切身利益、受到广泛关注的事。随着经济的发展,人民群众收入和生活水平的提高,公众对食品、药品、保健品、化



妆品的安全更加关心,提出更高的要求,建立食品药品监督管理局将受到最为广泛的欢迎。成立这一机构,也为国务院领导和管理这方面事务有了一个“抓手”,专门负责办好此事。安全生产也是这几年很突出的事情,上上下下无人不关心,加强安全生产的监管,得人心,顺民意,肯定会受到普遍的欢迎和支持。

五、精心组织实施,搞好机构改革

为了顺利地推进国务院机构改革,需要注意以下几点:

第一,尽快制定相关法律法规。当前最紧迫的是尽快制定国有资产的法律法规,使国有资产的监督管理规范进行。食品安全的法律法规也很重要。考虑到制定法律较费事费时,有的可以由国务院先制定行政法规,尽快出台。

第二,做好工作衔接,不要出现管理断档。这次机构改革,主要是对现有机构的职能进行整合,很少是另起炉灶的。国家经贸委撤销后,其原有的一些必要的职能,一定要有部门接过去,不能出现管理断档。比如,呆坏账准备金的安排,破产企业职工的安置等,都要落实。

第三,切实转换政府职能。十六大报告提出政府的职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。政府机构需按这个总要求转换职能。当前比较突出的一个是推进审批制度改革,取消不必要的审批,要保留的必须公开透明规范进行,杜绝“暗箱操作”;另一个是逐步从对微观经济活动的干预中解脱出来。

第四,做好人员安置。不但在职人员要安排好,离退休人员也要有序转出。国家经贸委主管的十几个行业协会、上万人,也要全部先转出去,再考虑合理归口,等等。

第五,做好财产登记交接工作,防止国有资产(非经营性资产)



流失。

此外,还要统一认识,顾全大局,思想不乱,工作不断,使机构改革工作有序进行。

(原载《人民日报》2003年3月31日)



国资管理体制改革：先定规后行动

中国共产党的十六大提出了深化国有资产管理体制改革的任务。理论界和经济界普遍认为，十六大报告关于改革国有资产管理体制的论述，不仅是今后深化中国经济体制改革的重大任务，也是今后深化中国国有企业改革的突破口，因而是十六大报告的一大亮点。如何推进这次改革，关系重大。笔者认为，改革国有资产管理体制，要点之一，是稳步推进，先定规矩后行动，自上而下，有序进行。

一、牵涉面广，变化大，层次深远的一次改革

首先，国有资产管理体制改革涉及 10 万亿元以上的国有资产和十几万户国有企业。据财政部材料，截至 2001 年底，中国国有资产总量(净值，下同)为 109 316.4 亿元，高于当年国内生产总值；其中，经营性国有资产总量为 73 149.3 亿元，占 66.9%；非经营性国有资产总量为 36 167.1 亿元，占 33.1%。上述国有资产，分布在全国各地方各行业，分散在 17 万多户国有企业中。此次国资管理体制改革还涉及自然资源等资产，因而超出上述财政部统计的范围。显然，这次国有资产管理体制改革具有面广量大的特点。

其次，目前的国有资产管理体制存在三个问题。一是由中央政府作为国有资产出资人的唯一代表，并由多个部门分割行使出资人



职能,所谓“五龙治水”的办法,难以对全部国有资产有效行使出资人职责,也难以对国有资产全面负责。二是国有企业相当普遍地存在所有者缺位现象,“内部人控制”比较严重。三是一些地方仍然存在政企不分,政府仍然干预国有企业的生产经营活动,使企业不能很好地自主经营、自负盈亏。因此,必须对现行国有资产管理体制进行改革,完善国有资产管理、监督、营运机制。

十六大报告对改革国有资产管理体制作出了原则性规定,提出在坚持国家所有的前提下,充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。这与原来的体制有较大差别。

第一,原来实行的是国家统一所有、分级管理,由国务院代表国家对国有资产行使所有者职能。而新体制实行的是国家所有,由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一。这样做,可以充分发挥中央和地方两个积极性,有利于企业明晰产权,形成多元投资主体和规范的法人治理结构。

为什么要在坚持国家所有的前提下,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,这同地方政府代表国家履行出资人职责时享有所有者权益有没有矛盾?

我的理解是,在一般情况下,地方政府代表国家履行出资人职责相当于地方所有,享有所有者权益。但是,在特殊条件下,如发生战争、出现特大自然灾害或国家有特殊需要时,国家对地方履行出资人职责的国有资产有最终所有权。这有利于加强宏观调控和促进地区经济协调发展。

这里说的地方政府,鉴于目前的管理水平,以包括省、市(地)两



级为宜。有的经济学家主张,将要设立的国有资产管理机构放在对应的人民代表大会而不放在国务院和地方政府。主要理由是,国有资产是全民所有的,因此应由人大行使最终所有权。这种主张是不现实的。在现阶段,只有中央政府(国务院)和省、市(地)两级地方政府有能力、有条件代表国家对如此庞大的国有资产履行出资人职责。目前正在对国有经济布局 and 结构进行战略性调整,资产重组任务十分繁重和复杂。这些事是人大无法有效承担的,硬要人大承担,则要另建立一套管理机构,人为提高管理成本。还要考虑到,中国没有由全国人大方面设立有行政权力的法定机构的传统。比较好的办法还是由人大加强对政府管理的国有资产进行监督,制定好《国有资产法》以规范国有资产管理。

第二,多年来实行的是管资产和管人、管事相分割的体制,容易出现多个部门都可以说自己是所有者的代表,对企业发号施令,而一旦出了问题,又互相推诿,不负责任。新体制实行管资产和管人、管事相结合,权利、义务和责任相平衡,有利于国有资产的保值增值。这一条很重要。以后国有资产管理出问题,包括国有资产严重流失,可以找到一个最终负责的机构,从而有利于建立合理的激励与约束机制。

第三,提出了由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责的资产管理范围。即关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责,其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。

从以上三点可以看出,这次改革将给中国国有资产管理体制带来较大的变动。

再次,这次改革层次深。国有资产管理体制改革是产权改革,即明晰产权的改革,涉及当事人的基本经济利益,大家都很关心,因而是一轮深层次的改革。十六大提出的改革意见就涉及中央政府



和省、市(地)两级地方政府的利益,涉及国有企业及其职工的利益,是对许多方面利益关系的调整和完善。

二、国资管理体制改革为什么要首先立规

为什么要稳步推进国有资产管理体制改革,先定规矩后行动?

首先,这符合十六大报告的精神。十六大报告在谈到国有资产管理体制改革时,明确提出,“国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责”的体制。另一方面又指出,“各级政府要严格执行国有资产管理法律法规。”

由于这次国有资产管理体制改革牵涉面广、变化大、层次深,涉及部门、地方和一些人的切身利益,有些人可能会从局部利益出发,擅自行动,损害整体和他人利益。因此,这次改革,要求在总结实践经验的基础上,由国家制定法律法规,一切依法办事,严格执法,使改革能够比较规范有序地进行。国有资产是全国人民几十年的血汗创造的,必须管好、用好,不能随便糟蹋、流失。此外,国有资产那么多,将来要分别由中央政府和省市两级地方政府代表国家履行出资人职责,如何划分国有资产,哪些由中央政府、哪些由地方政府代表国家履行出资人职责,必须根据法律法规来界定,不能由部门、地方和个人说了算。国有资产有经营性资产,也有非经营性资产,还有自然资源资产,在经营性资产中,还有工商企业的资产与金融企业的资产之分。这些不同类的资产,其管理方式和目标是不完全一样的。

所有这些,都有待法律法规来规范,使改革有章法可依。这其中最重要的是要制定《国有资产法》。鉴于制定法律比较复杂,也较费时,根据过去的经验,一些重要法律,由国务院提交人大常委会审议后,一般要经过三次常委会讨论才能通过,因此,可先由国务院制定行政法规,如国有资产暂行条例等,以利于及时推进国有资产管



理体制改革。当前，各地国有企业改革正在深入进行，资产重组、产权交易活动不少，所以国有资产管理法规需尽快拟定出台，以便更好地指导国企改革规范进行。

其次，这是完善社会主义市场经济体制的需要。中国社会主义市场经济体制已初步建立。进入新世纪新阶段，深化改革的任务就是要逐步完善这个新体制，为经济发展提供强大的动力。完善新体制，而不是对传统的体制推倒重来，就要着力于制度建设，强调规范和法治。能否说，改革初期各项改革都要摸着石头过河的时期已经过去，我们已确定了社会主义市场经济体制的改革目标，也已明确新体制的基本框架，并积累了丰富的经验。一些国家和地区对国有或公有企业，都是根据法律设立和管理的，有的甚至是一个企业立一个法，依法规范企业的行动。这个做法也值得我们在改革国有资产管理体制时借鉴。今后，我们要继续探索有效的国有资产经营体制和方式，但是，这种探索应是在十六大报告确定的国有资产管理体制的大原则下进行的，是为了更好地完善已经确定的大原则，不是可以随意进行的。按照完善社会主义市场经济体制的要求，考虑到中国是一个发展中的大国，各地经济发展不平衡，管理水平也有较大差异，国有资产管理体制改革要自上而下，有序进行。

十六大报告提出关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构。这当中，首先要确定由中央政府代表国家履行出资人职责的国有资产的范围，并先在中央政府设立国有资产管理机构；然后再分别确定省、市（地）两级政府代表国家履行出资人职责的国有资产的范围，设立地方政府的国有资产管理机构。

根据这一设想，地方国有资产管理体制改革在国家有关法规出



台和中央政府国有资产管理机构设立后,按照统一部署进行。经批准正在试点的要努力按照十六大精神继续探索和完善,不要随便扩大试点的范围。

再次,这是解放和发展生产力的要求。改革是为了解放和发展社会生产力,促进经济发展。根据十六大报告的精神,这次深化国有资产管理体制改革,要达到以下三个目标:一是进一步搞活国有企业,提高市场竞争力;二是从整体上搞好国有经济,从战略上调整国有经济的布局 and 结构,增强国有经济的控制力;三是实现国有资产的保值增值。

改革国有资产管理体制,是要提高国有资产的效率,使国有资产向能够发挥自己优势的关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,向大型企业集中,而从一般的竞争性行业和中小企业逐步退出。通过出资人到位和加强对国有资产的监管,完善企业的治理,提高企业的效益和市场竞争力。做到了这些,就能实现国有资产的保值增值。

在这过程中,无论是资产重组、资产转让,还是出资人行使股东的权力、强化监管职能,都要有法可依,有章可循,不能自行其是,擅自动作,以免影响生产力和经济的顺利发展。历史的经验值得注意。1997年,党的十五大报告提出鼓励带有公有性质的股份合作制的发展。而在报告正式发表前,有的地方闻风而动,按照自己的需要解释股份合作制,有的强迫职工入股,有的折价变卖国有资产,搞得很不规范,遗留问题一大堆。看来,深化国有资产管理体制改革,要吸取这一教训,先定规矩再动作,不能再乱刮风,使改革能更好地取得推动生产力发展的实效。

三、国资管理体制值得进一步研究的问题

首先,授权经营国有资产如何解决出资人到位的问题。根据



《公司法》，对有条件的大型国有企业可以授权经营国有资产，可授权经营的条件是经营管理制度健全、经营状况较好的大型的国有独资公司。当然，这也还要解决出资人如何到位的问题，即要完善直接授权经营的制度。比如说，授权最好是明确授给大型企业的董事会（或党组）而不是授给企业的个别负责人，如果是授给总经理个人则会出现所有权与经营权合一的悖理现象。同时，授权给董事会也要同董事会签订详细的业绩合同，要求董事会对国有资产的保值增值负责并承担政府的社会经济目标。这几年国家在对国有资产直接授权经营方面已经积累了相当丰富的经验，需要认真总结，以便使这一制度今后能比较规范地操作。

其次，国有企业出资人到位后如何做到不干预企业的生产经营活动问题。十六大报告要求坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。所以，在推进国有资产管理体制改革，所有者在国有企业到位后，要确保企业的生产经营自主权，确保由多元投资主体形成的公司法人财产不会随意受到干预和损害。特别要防止有的地方政府得到授权代表国家对国有资产行使出资人职责后，强化对企业的干预，成为老板加婆婆，形成新的政企不分。要明确，国有资产管理机构实行管资产和管人、管事相结合，这里说的管事，不是凡事都管，而是管作为出资人该管的事，即《公司法》中属于股东该管的事，除此以外的事都不要管，以免造成越位、错位。前面说过，改革国有资产管理体制，一个重要目标，是进一步搞活国有企业。因此，在纠正原来国有企业所有者缺位，容易出现“内部人控制”问题时，不能走到另一个极端，把企业管死。这个问题，要在改革过程中引起注意。

再次，国有资产三个层次管理的有效性。这几年中国一些地方在国有资产管理体制改革试点中，创造了三个层次管理的经



验,即地方政府成立国资委,专司国有资产的管理和保值增值;下设若干个投资公司和控股公司作为商业性公司,专司国有资产的经营;然后由这些公司对企业控股、参股等,有待进一步完善,不但要保证国有资产的安全,还要不断提高整个国有资产的运营效率。在这三个层次中,国有控股公司如何有效运作具有重要意义。

利用国有控股公司营运国有资本,是一些拥有较多国有企业的市场经济国家如意大利、奥地利、新加坡等国的通常做法。如新加坡的淡马锡控股公司是该国最大的国有控股公司,成立于1974年,是财政部全资注册公司,直接向财政部负责。淡马锡控股公司下辖40多家子公司,这些子公司又分别通过投资建立各自的子(孙)公司,共有几百家。淡马锡控股公司在投资决策、资金使用等方面享有完全的自主权,不受财政部约束,但承担国有资本保值增值责任。它对子公司的管理和控制,是基于产权关系作出的。根据世界银行的一份研究报告,利用国有控股公司对国有资本进行管理的主要好处是:可以缓冲政府干预;有效协调决策、提供战略指导和完善财务纪律;集中稀缺管理人才,提高企业管理水平;可以得到合作的规模效益,如大量采购。

这几年中国运用国有控股公司也积累了若干好的经验,例如,对全资或控股子公司行使出资人职责,包括推动企业的资产重组,基于产权的监管防止国有资产的流失和浪费等。今后,可总结我们自己的成功经验,借鉴国外境外的成功做法,完善控股公司这一中间层次的管理。

最后,为了概念的准确,今后凡是经营性国有资产净值,建议一律改称为国有资本,以别于包括资本和负债形成的资产。国有资产的保值增值,实质为国有资本的保值增值。如果不是国有资本的保值增值,而靠借债使国有资产保值增值,就没有什么意义,还会混淆视听。还有,国有控股公司或投资公司经营的是国有资本,不是国



有资产。国有资产变现，只要是公平买卖，就不是国有资本的流失，尽管资产是卖出去了，但资本收回了。

（原载《财经》2003年第3、4期合刊）



国有资产管理体制改革的 目标、难点和途径

党的十六大报告经济体制改革部分的最大亮点是对国有资产管理体制改革的原则规定。国有资产管理体制改革,标志着我国国有企业改革在新世纪将进入一个崭新的阶段,即加快国有经济布局和结构的战略性调整、国有大中型企业以产权清晰为契机推进公司制改革的阶段。通过国有资产管理体制改革,实现政资、政企分开,将使我们找到与市场经济相结合的国有制的实现形式,从而进一步促进社会生产力的解放和发展。

一、国有资产管理体制改革的目标和意义

我国有庞大的国有资产。据财政部材料,截至 2001 年底,我国国有资产总量(净值,下同)为 109 316.4 亿元,高于当年国内生产总值,其中,经营性国有资产总量为 73 149.3 亿元,占 66.9%;非经营性国有资产总量为 36 167.1 亿元,占 33.1%。这些国有资产,分布在 17 万多户国有企业中。财政部统计的国有资产,还没有包括自然资源形态的资产和无形资产等,如果把把这些资产计算在内,其数额要大得多。管好用好如此庞大的资产,对全国经济与社会发展有十分重大的意义。

长期以来,我国国有资产管理体制不够合理,主要存在以下三



个问题。一是由中央政府作为国有资产出资人的唯一代表,并由多个部门分割行使出资人职能,所谓“五龙治水”的办法,即计委管立项,经贸委管日常运营,劳动与社会保障部门管劳动与工资,财政部管资产登记和处置,组织人事部门和大型企业工委管经营者任免等(如果国有企业要“走出去”对外投资,还要经外经贸部批准,这就变成“六龙治水”了),难以对全部国有资产有效行使出资人职责,也难以对国有资产全面负责。二是由于没有一个机构对国有资产真正负责,国有企业相当普遍地存在所有者缺位现象,“内部人控制”比较严重,国有资产大量流失。三是一些地方仍然存在政企不分,政府仍然干预国有企业的生产经营活动,不尊重企业的法人财产权,使企业不能很好地自主经营、自负盈亏。因此,必须对国有资产管理体制进行改革,完善国有资产管理、监督、营运机制。

改革国有资产管理体制,必须解决上述三大问题,明确以下三个目标。一是通过明晰产权,出资人到位,改善治理结构,搞好搞活国有企业,提高竞争力。二是通过对国有经济有进有退的调整和资产重组,使国有经济和国有资产加快向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,向大企业集中,即向国有经济能够发挥自己优势的方面集中,实现国有经济布局和结构的战略性调整,从而增强国有经济的竞争力、控制力。三是总体上实现国有资产的保值增值。实现了这三个目标,国有资产管理体制改革就算取得成功。

二、国有资产管理体制改革的主要内容

十六大报告对改革国有资产管理体制作出了原则性规定,提出:在坚持国家所有的前提下,充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和



管人、管事相结合的国有资产管理体制。中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。这与原来的体制有较大差别。

第一,原来实行的是国家统一所有,分级管理,由国务院代表国家对国有资产行使所有者职能;而新体制实行的是国家所有,由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一。这样做,可以充分发挥中央和地方两个积极性,有利于企业清晰产权,形成多元投资主体和规范的法人治理结构。为什么要在坚持国家所有的前提下,由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责?这同地方政府代表国家履行出资人职责时享有所有者权益有没有矛盾?我的理解是,在一般情况下,地方政府代表国家履行出资人职责相当于地方所有,享有所有者权益。但是,在特殊条件下,如发生战争、出现特大自然灾害或国家有特殊需要时,国家对地方履行出资人职责的国有资产有最终所有权,包括调用、支配、处置等权利。这有利于加强宏观调控和促进地区经济协调发展。还有,这里说的地方政府,鉴于目前的管理水平,以包括省、市(地)两级为宜。有的经济学家主张,将要设立的国有资产管理机构应当放在人大而不应放在国务院和地方政府。主要理由是,国有资产是全民所有的,因此应由人大行使最终所有权^①。这种主张是不现实的。在现阶段,只有中央政府(国务院)和省、市(地)两级地方政府有能力、有条件代表国家对如此庞大的国有资产履行出资人职责。目前正在对国有经济的布局 and 结构进行战略性调整,产权交易频繁,资产重组任务十分繁重和复杂。这些事是人大无法有效承担的,硬要人大承担,则要另建立一套管理机构,大大提高管理成本。还要考虑到,中国没有在全国人大下面设立有行政权力的法定机构的传统。比较好的办法还是由人大加强对政府管理国有资产进行监督,制定好国有资产管理法以规范国有资产管理。



第二,我们多年来实行的是管资产和管人、管事相分割的体制,容易出现多个部门都可以说自己是所有者的代表,对企业发号施令,而一旦出了问题,又互相推诿,不负责任的现象。新体制实行管资产和管人、管事相结合,权利、义务和责任相平衡,有利于国有资产的保值增值。这一条很重要,以后国有资产管理出问题,包括国有资产严重流失,可以找到一个最终负责的机构,从而有利于建立合理的激励与约束机制。

第三,提出了由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责的资产范围,即关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责,其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。

三、设立国有资产专门管理机构,落实改革任务

党的十六大报告不但提出了深化国有资产管理体制改革的重大任务,而且明确要求中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构。这是落实改革任务的重要组织保障。成立国有资产专门管理机构,是为了改变原来多个部门分割行使国有资产所有者职能,所谓“五龙治水”或“六龙治水”,但没有人最终负责的不合理状态。最近新成立的国资委就是中央政府设立的国有资产管理机构。

十六大报告指出,关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责。根据先粗后细、先易后难的考虑,新成立的国资委的监管范围,确定为中央所属企业(不含金融类企业)的国有资产,包括前一段由中央企业工委管理的 196 户企业(如包括下属子公司、孙子公司等约 1.2 万户企业)的国有资产。



按照十六大报告提出的建立权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制的要求，国资委的主要职责是：根据授权，依照《公司法》等法律和行政法规履行出资人职责，指导推进国有企业改革和改组；代表国家向部分大型企业派出监事会；通过法定程序对企业负责人进行任免、考核并根据其经营业绩进行奖惩；通过统计、稽核对所管国有资产的保值情况进行监管；拟订国有资产管理的法律、行政法规和制定规章制度，依法对地方国有资产管理进行指导和监督；承办国务院交办的其他事项。这其中，核心是依法履行出资人职责，使国有企业的出资人到位。

国资委可以对有条件的大型国有企业进行国有资产授权经营，但要逐步完善授权经营制度。根据《公司法》，对有条件的大型国有企业可以授权经营国有资产，可授权经营的条件是经营管理制度健全、经营状况较好的大型的国有独资公司。当然，这也还要解决出资人如何到位的问题，即要完善直接授权经营的制度。比如说，授权最好是明确授给大型企业的董事会（或党组）而不是授给企业的个别负责人，如果是授权给总经理个人则会出现所有权与经营权合一的悖理现象。同时，授权给董事会也要同董事会签订详细的业绩合同，要求董事会对国有资产的保值增值负责并承担政府的社会经济目标。这几年中国在对国有资产直接授权经营方面已经积累了相当丰富的经验，需要认真总结，以便使这一制度今后能比较规范地操作。

成立国资委，实现政资分开后，要注意不能干预企业的生产经营活动。十六大报告要求坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。所以，推进国有资产管理体制改革，成立国资委，所有者在国有企业到位后，要确保企业的生产经营自主权，确保由多元投资主体形成的公司法人财产权不会随意受到干预和损害。



防止国有资产管理机构得到授权代表国家对国有资产行使出资人职责后,强化对企业的干预,成为老板加婆婆,形成新的政企不分。要明确,国有资产管理机构实行管资产和管人、管事相结合,这里说的管事,不是凡事都管,而是管作为出资人该管的事,即《公司法》中属于股东该管的事,除此以外的事都不要管,以免造成越位、错位。改革国有资产管理体制的一个重要目标,是搞活和搞好国有企业。如果把企业管死了,就违背了改革国有资产管理体制的初衷,也违背了成立国资委的初衷。

成立国资委,也为省、市(地)两级地方政府成立国有资产管理机构做出了样板。国资委职责的确定,如何做到管资产和管人、管事相结合,国资委成立后如何既使国有企业所有者到位又不干预企业的日常生产经营活动,地方国资机构都可参照国务院国资委的办法行事。国有资产管理机构要自上而下成立。地方国资机构要在国务院国资委成立后,待国有资产法律法规出台后,按照中央的统一部署,自上而下,依法有序设立,规范运作。

四、几个需要进一步研究的问题

第一,如何做到先定规矩后行动。十六大报告在谈到国有资产管理体制改革时,明确提出,“国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责”的体制。另一处,又指出,“各级政府要严格执行国有资产管理法律法规”。由于这次国有资产管理体制改革牵涉面广,变动大,层次深,涉及部门、地方和一些人的切身利益,要防止有些人从局部利益出发,擅自行动,损害整体和他人利益。有的人更认为这是一次难得的发财致富的机会,搞“暗箱操作”,非法交易,侵吞国有资产。这些,正是这次国有资产管理体制改革的难点所在。因此,这次改革,要求在总结实践经验的基础上,由国



家制定法律法规，一切依法办事，严格执法，使改革能够比较规范有序地进行。国有资产是全国人民几十年的血汗创造的，必须管好、用好，不能随便糟蹋、流失。此外，国有资产那么多，将来要分别由中央政府和省市两级地方政府代表国家履行出资人职责，如何划分国有资产，哪些由中央政府、哪些由地方政府代表国家履行出资人职责，必须根据法律法规来界定，不能由部门、地方和个人说了算。国有资产有经营性资产，也有非经营性资产，还有自然资源资产，在经营性资产中，还有工商企业资产与金融企业资产之分等，这些不同类的资产，其管理方式和目标是不完全一样的。所有这些，都有待法律法规来规范，使改革有章法可依。这其中最重要的是要制定《国有资产法》。鉴于制定法律比较复杂，也比较费时，根据过去的经验，一些重要法律，由国务院提交人大常委会审议后，一般要经过三次常委会讨论才能通过。因此，可先由国务院制定行政法规如国有资产暂行条例等，以及时推进国有资产管理体制改革。当前，各地国有企业改革正在深入进行，资产重组、产权交易活动不少，所以国有资产管理法规需尽快拟定出台，以便更好地指导国企改革规范进行。

第二，如何明确国资委的职能，集中力量履行好出资人职责。国资委不是面向全社会的公共管理部门，不同于一般行政机构。它也不同于企事业单位，而是中央政府或地方政府授权管理国有资产的机构，其管理行为有一定的强制性，工作人员的行为一般属公务行为，因而被确定为“特设机构”，相当于“法定机构”。问题主要不在于名称，而在于国资委应代表国家对国有资产履行出资人职责。但是在不再保留经贸委成立国资委过程中，为了做好工作衔接，避免出现管理空档，国资委在成立初期，还要承担政府交办的不少与国资委本身职责不尽一致的行政职责，如果坏账准备金的分配，国有企业下岗职工的安置包括再就业工作，国有企业破产或被兼并后遗留问题的处理，经贸委系统离退休老干部的管理，经贸委系统主



管的行业协会的管理(光是原国家经贸委主管的行业协会就有十几个,共两万人)等。显然,上述事务将耗去国资委大量精力,需尽快解决或摆脱。再者,国资委要实行管资产和管人、管事相结合。然而,除了管事容易管过头成为“老板加婆婆”外,管人的职责如何落实也不容易,特别是对大型企业的董事会和经营层等高级管理人员按照《公司法》选聘任命,如何同党管干部的原则相衔接,仍然存在不少难题。这也是新成立的国资委需要明确和解决的问题。

第三,国有资产三个层次管理的有效性问题。这几年我国一些地方在国有资产管理体制改革试点中,创造了三个层次管理的经验,即地方政府成立国资委,专司国有资产的管理和保值增值;下设若干个投资公司和控股公司作为商业性公司,专司国有资产的经营;然后由这些公司对企业控股、参股等,这些管理经验有待进一步完善,国有资产管理不但要保证国有资产的安全,还要不断提高整个国有资产的运营效率。在这三个层次中,国有控股公司如何有效运作,有重要意义。

大家知道,利用国有控股公司运营国有资本,是一些拥有较多国有企业的市场经济国家如意大利、奥地利、新加坡等的通常做法。如新加坡的淡马锡控股公司是该国最大的国有控股公司,成立于1974年,是财政部的全资注册公司,直接向财政部负责。淡马锡控股公司下辖40多家子公司,这些子公司又分别通过投资建立各自的孙子公司,共有几百家。淡马锡控股公司在投资决策、资金使用等方面享有完全的自主权,不受财政部约束,但承担国有资本保值增值责任。它对子公司的管理和控股,是基于产权关系作出的。根据世界银行的一份研究报告,利用国有控股公司对国有资本进行管理的主要好处在于:可以缓冲政府干预;有效协调决策、提供战略指导和完善财务纪律;集中稀缺管理人才,提高企业管理水平;可以得到合作的规模效益,如大量采购^②。这几年我国运用国有控股公司也积累了若干好的



经验,例如,对全资或控股子公司行使出资人职责,包括推动企业的资产重组,基于产权的监管防止国有资产的流失和浪费等。我国有多达十几万个的国有企业,如果都直接归各级国资委监管,肯定管不过来,肯定会大大降低管理效率。这也是需要中间层次管理的一个原因。今后,可总结我们自己的成功经验,借鉴国外境外的成功做法,完善控股公司这一中间层次的管理。

注释:

① 参见刘建锋:《国资委应放在政府还是人大?》,《中国经济时报》2002年12月23日。

② 参见阿尤布等:《公有制工业企业成功的决定因素》,中国财政经济出版社,1987年。

(原载《宏观经济研究》2003年第6期)



关于现代产权制度和国有企业改革

十六届三中全会的《决定》提出建立健全现代产权制度后,我国国有企业改革的思路更加清晰了,体现了国有企业改革深化的必然逻辑。现代产权制度是现代企业制度的基础,现在进一步提出建立健全现代产权制度,比原来我们提出建立现代企业制度的国有企业改革方向更加深刻和清晰。

一、对国有资本与非经营性的国有资产进行区分意义重大

提出建立健全现代产权制度,对于我们延续多年的关于国有资产的监管,逐步转向国有资本的监管,是很重要的。因为经营性的国有资产,实际上就是国有资本。非经营性的国有资产,不是经营性质的,并不是国有资本。把原来笼统说的国有资产,区分为国有资本和非经营性的国有资产,我认为有很重要的意义。因为资本是从事经营的,是要增值的。由于提出了国有资本布局的调整问题,就使得我们今后国有经济整个布局和调整方向更加明确。

这次三中全会提出来国有资本要向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中。这比一般地说国有资产向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,更明确、更清晰。不但是向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,而且要向大型的重要企业



集中,这样就使得我们对国有经济的布局的调整有更明确的方向和思路。国有经济现在还是点多面广,数量太多。我个人认为,也许将来我国的国有企业最主要的就是现在中央管的 189 家,而且 189 家还太多,因为其中几十家是中小企业,国家控制的也许就是 100 家左右大企业,这是最主要的。省市自治区管的,每地也许就只有 10 家 8 家。最后国有企业顶多也就几百家,其中最主要的是中央企业百把家。

国有经济在整个 GDP 总量中的贡献率,现在占了 1/3,将来大概占到 20%左右,就能初步稳定下来。大概是降一半,这样一个比重比世界上一般的市场经济国家高很多了。在发达的市场经济国家一般是 5%左右,发展中国家 10%左右。比例太高就会影响资源的有效利用。如果国有经济向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,向大型骨干企业集中,那么即使降到占 20%左右,国有经济还可以在国民经济中发挥主导作用。

二、多元持股、引入新厂商是国有企业改革的大势所趋

这次三中全会提出,股份制是公有制的主要实现形式。公有制也包括国有制,当然股份制也是国有制的主要实现形式。因此,就要对国有经济需要控制的大型的骨干企业进行规范的股份制和公司制改革。

按照三中全会的精神,将来需要由国有控股的中央管的 100 家企业和省市自治区管的几百家企业,也要实现产权的多元化。十六大开始就提出要尽量少搞国有独资,要通过股份制来实现,要进行股份制公司改革。最主要的问题就是一定要尽量地避免国有股“一股独大”。各个地方也反映说,凡是国有股“一股独大”,政企就很难



分开,企业就很难成为真正的市场经济主体。因此,我个人体会,对国家控股的几百家重要骨干企业也要进行规范的股份制公司制改革,而且要尽量避免绝对控股。除了极少数国有独资以外,应该采取相对的控股,20—30%也是可以的,采取金边股也是一个办法。要力求使非公有制投资主体拥有相对均衡的股权。股权结构应该是一种比较规范的、比较均衡的、比较分散的。当然国有股也可以保持20%左右的比重。这样一个股权结构,才有利于建立比较规范的公司治理结构。现在离规范的公司治理结构相距远,重要的原因就是没有一个比较规范、均衡、分散的股权结构,特别是国有股“一股独大”比较严重。所以,现在要进行规范的股份制改革,首先要使产权结构做到比较合理。这个问题解决了,规范的公司治理结构才能够逐步建立起来。

国有经济改革的目的在于提高效率,搞好资源配置,优化资源配置。中央企业、垄断行业是现在国有经济里头最集中的领域。垄断行业也涉及产权的多元化和多元持股的问题。这次十六届三中全会专门有一条,要加快推进和完善垄断行业的改革。我认为这里最核心的问题是关于多元持股的问题。这次三中全会《决定》将垄断行业分成了两块,一块就是已经进行了初步改革的电信、电力、民航行业,提到要完善改革的措施,有条件的要实行多元持股,投资主体多元化,引入非国有的投资主体。当然光这样还不够,还有一个很重要的方面就是要引进新的厂商。现在国有的几家大公司分开以后,初步出现了一些竞争,但是竞争还不规范。因此,解决的办法之一就是引进新的竞争主体即新的厂商,最好包括更多的非国有的厂商。引入多元持股,可以先还是国有绝对控股,慢慢地走向相对控股。这样竞争才可以真正形成。另一块就是还没有真正进行体制性改革的垄断行业,比如铁道、邮政、城市的公用事业,这一部分首先要实行政企分开、政资分开、政事分开,这只是初步的,实行三



个分开以后,还要归结为引入新的厂商和多元股的问题,最后还是落实到产权结构的合理性问题。所以关于垄断行业改革的问题,无论是完善也好,是推进也好,都涉及到怎样使得产权结构合理化,真正开展市场竞争。当然,垄断行业里头还有一部分是属于自然垄断业务,这是另一个问题。这块主要是加强监管的问题。垄断行业的改革潜力很大,对于我们社会主义市场经济的发展会起到很重要的作用。

三、国有资产管理体制改革有待深入研究

关于国有资产管理体制的改革,十六大提出了权利义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的原则,由中央政府和地方政府分别代表国家行使出资人资格,十六届二中全会就开始研究怎么样落实十六大关于国有资产管理体制改革的问题。首先成立了国务院国资委,代表国家履行 189 个中央企业的出资人的职责,但这只是开了个头。国有资产管理体制还有一系列问题没有解决。关于国资委只当“老板”,不当“婆婆”的问题应该说现在还正在探索。相应的,地方国资委成立以后,怎么样跟整个国有企业、国有经济的改革相配合,特别是跟国有资本布局的调整相配合,还是一个大问题。地方国资委成立以后要花更多的时间和精力用在调整国有经济的布局,包括把大量的、国有的中小企业用多种形式放开搞活。

还有一个至今没有解决的问题,就是谁代表国有金融企业去履行国有资本的出资人职责。我记得原来讨论中认为金融企业的国有资产,如果也放在国资委里来管,有个不方便的地方,因为把债务人和债权人放在一块了,监管起来不方便。所以当时就说,金融企业国有资本,谁来代表国家履行出资人的职责,放在以后来研究、处理。这个问题也是一个大的问题,还没有一个很好的方案。



再一个就是还有几万亿的非经营性的国有资产，谁来代表国家履行出资人资格。因为国资委管的 189 家国有企业是经营性的，非经营性的国有资产的监管和国有资本的监管是不一样的，因为经营性的国有资本有个保值增值的问题，非经营性的国有资产情况就不一样。这个问题也没有解决。还有就是自然资源的国有资产，也包括无形的国有资产，怎么样进行监管的问题还没有提到议事日程上来。

中国的改革，特别是国有企业的改革和国有经济的改革是一个非常大的课题。这个问题现在只是开了一个头，任务还很艰巨。国有企业的改革，国有经济的改革，这次十六届三中全会给予了特别的关注。虽然在实践上还有很多问题，但十六届三中全会作出决定以后，我们整个国有企业改革，整个国有经济改革，包括国有资产管理体制的改革的思路应该是更加清晰了。这个清晰跟提出建立健全现代产权制度是有密切关系的。

（原载《中国改革报》2004 年 1 月 17 日）



完善新体制仍需大力 深化国有企业改革

我国国有企业改革,自1993年党的十四届三中全会确定以建立现代企业制度作为改革方向以来,已取得重大进展。国有经济继续控制着关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,对经济发展起着主导作用;一批大型国有企业正在推进现代企业制度建设,经济效益有所好转,2003年,国有及国有控股企业实现利润4610亿元,其中光是中央企业实现利润就达3000亿元,均创历史新高;国有资产稳步增加,2002年达11万亿元以上,超过当年国内生产总值,其中2/3是经营性资产即国有资本。与此同时,我们也要看到,从战略上调整国有经济布局和结构的任务还十分繁重;国有大中型企业只是初步形成了现代企业制度的框架,离规范的要求还很远;国有资产管理体制改革才刚刚起步。国企改革是中国最重要最困难的改革,目前仍处于攻坚阶段。为了更好地发挥国有经济在发展社会主义市场经济中的作用,逐步完善社会主义市场经济体制,必须大力深化国有企业改革。我认为,当前中国的国企改革(这里专指国有工商企业改革,下同)主要需从以下几个方面展开。

第一,进一步推动国有资本向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,向大企业集中,以便更好地发挥自己的优势,增强国有经济的控制力。到2002年为止,我国国有工商企业仍然达15.9万户,国有经济布点过多,领域过宽,广泛涉足一般竞争性行业,中



小企业多而且半数亏损。今后,需继续大力推进国有经济布局和结构的战略性调整,使国有资本集中到涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业,以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业,而逐步从一般竞争性行业退出,包括用多种形式放开搞活国有中小企业,也包括继续将需要破产的资源枯竭矿山和国有大中型企业退出市场(约 2 500 多户,涉及金融债权 2 000 多亿元,职工 500 多万人)。按我个人设想,将来需要保留国有经济控制的,最主要的是中央管的 100 多家大型企业,这些大型企业的资产很多都达几千亿元。然后是各省和经济比较发达的城市,每个省市十几家。通过改革和发展,逐步形成一批核心竞争力强、拥有自主知识产权和知名品牌的大公司、大企业集团。这样,全国有几百家国有和国有控股大型企业,主要集中在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,经济总量和国有资本总量还在继续发展壮大,即使国有经济对 GDP 的贡献率从目前的 30%左右逐步降到 20%左右,并从此大体稳定下来,仍然能主导国民经济的发展,其地位和比重仍然大大高于发达的市场经济国家(占 5%左右)和发展中国家(10%左右)。

第二,积极推进国有大中型企业规范的股份制公司制改革。党的十六届三中全会《决定》提出,要使股份制成为公有制(包括国有制)的主要实现形式。我国国有大中型企业股份制、公司制改革中存在两个问题,一是股份制、公司制改造面还不够宽。国家统计局最新调查显示,截至 2003 年 6 月底,我国重点监测的国有及国有控股企业共有 3 117 家,其中混合所有制企业 1 273 家,比重为 40.8%。189 家中央企业中集团一级实现投资主体多元化的只有 9 家,其他都是单一投资主体。二是在已进行股份制改革的企业中,国有股“一股独大”问题突出。而经验证明,国有股“一股独大”,必然使政企很难分开,企业很难成为真正的市场主体。在国家重点监测的国



有及国有控股的 3 117 家企业中,国有绝对控股的就占 2 696 家,占 86.5%。可见国有企业规范的股份制公司制改革的任务还很重。今后,要大力发展股份制,除极少数特殊企业外,都要实行投资主体多元化,中央企业更是要在这方面加快步伐。需要国家控股的,要更多地实行相对控股,以改善股权结构。极少数需保留国有独资的,也要尽可能由多家国有投资公司共同持股,使持股者能互相制约。

要完善公司法人治理结构。这里只想提一点,即目前中央企业中最重要的大型企业许多都是按《中华人民共和国全民所有制工业企业法》登记的国有独资企业,实行总经理负责制,一些国有独资公司的董事会也不完善。建议对这些大型国有企业尽快推行现代企业制度,按《公司法》转为现代公司,建立和完善董事会,实行两权分离,并逐步创造条件,实现股权多元化,为健全公司治理结构打好基础。中央特大型企业是我国国有企业的骨干,但是这些企业建立现代企业制度步伐慢了,需要尽快赶上来。还有,到目前为止,1 192 家改制企业中,引入独立董事制度的只占 34.7%,离规范要求之远可见一斑。

第三,加快推进垄断行业改革。垄断行业是我国国有经济最集中的领域。垄断行业主要指自然垄断行业改革,是我国国有经济(国有企业)改革的一个重点。按照党的十六届三中全会《决定》的精神,我国垄断行业改革分为两类。一类是已经进行初步分拆、竞争的电力、电信、民航等行业,要完善改革措施,继续做好改革重组工作:一是放宽市场准入,引进新的厂商参与市场竞争;二是现有的公司有条件的要实行多元持股,以利于形成规范的公司治理结构。另一类是尚未进行实质性体制改革的铁道、邮政、城市公用事业等,则要积极推进政企分开、政资分开、政事分开改革。与此同时,国家要对垄断行业特别是其中的自然垄断性业务加强监管,既



要加强安全、环保、普遍服务等管制,也要实行价格管制,如实行价格听证制度等。我国垄断行业潜力巨大,市场机制的逐步引入,改革的深化,必将大大提高资源配置效率,有力地促进整个国民经济的快速发展。

第四,积极推进国有资产管理体制改革。中共十六大明确了我国国有资产管理改革的方针任务。2003年上半年,国务院国资委已成立,监管着189家中央企业和2.59万亿元国有净资产。地方国资委正在逐步成立。《企业国有资产监督管理暂行条例》、《关于规范国有企业改制工作意见》和《企业国有产权转让管理暂行办法》已分别于2003年5月、12月和2004年2月出台。可以看出,对工商企业国有资产的监管已经开始,正在探索和改进,有些问题则还需在以后实践中逐步落实解决。例如,要研究建立国有资本经营预算制度和企业经营业绩考核体系,进一步落实国有资本经营责任;国有资产管理机构要逐步真正做到管资产和管人、管事相结合;国资委只当“老板”,不当“婆婆”。除此以外,对于金融企业的国有资产、非经营性国有资产、自然资源和无形的国有资产如何监管,尚待研究。可见,国有资产管理体制改革,只是开了一个头,要做的事还多得很。鉴于我国国有资产特别庞大,在国民经济中举足轻重,因此,需在中央统一部署下,积极推进改革,使由我国劳动人民几十年的血汗积聚的国有资产在社会主义市场经济中发挥更大的作用。

(原载《人民日报》2004年3月8日;

《中国社会科学院院报》2004年第19期(2004年3月16日))



价格改革

.....

.....



价格改革仍然是经济 体制改革的关键

我国经济体制改革经过 1986 年的巩固、消化、补充、改善,即将迈出新的步伐。围绕着价格改革与所有制改革哪个重要、谁先谁后、利弊得失所存在的不同观点和纷争表明:准确把握价格改革与所有制改革的内在联系,全面认识价格改革在经济体制改革中的地位与作用,深入分析价格改革的难点,不仅是经济体制改革中的重大理论课题,而且是进一步设计改革思路和方案的实践需要。我们的基本观点是:价格改革和所有制改革是经济体制改革的两条主线,二者不可偏废;价格改革仍然是经济体制改革的关键,作用不能低估;价格改革的难点是改革序列的内外配套,障碍可以克服。

一、价格改革和所有制改革是 经济体制改革的两条主线

经济体制主要包括两个方面即经济运行机制和所有制关系。经济体制改革的实质是经济运行机制的转轨和微观所有制基础的调整与重新构造。当我们把建立在公有制基础上的有计划商品经济模式作为经济体制改革的目标时,建立与完善市场价格体系,扩展市场协调的作用就成为经济运行机制转轨的核心,国有企业制度的根本变革则成为调整和重新构造微观所有制基础的主要内容。



近8年来,我国的经济体制改革就是沿着这两条主线向前推进的,进一步的改革也将沿着这两条主线逐步深化。随着所有制和运行机制的改革,国家对经济的管理也将发生深刻的变化,由直接管理逐步变为主要进行间接管理。

国内外经济体制改革的实践揭示了一个普遍的真理,即经济体制改革是个相当长的历史过程,不会“一举成功”,一蹴而就。因此在改革中,经济运行机制的转换与微观所有制基础的调整和重新构造就成为互相联系、互相推动、互相交叉,既有区别又相辅相成的两个过程。我国经济体制改革的实践证明了一种有机联系的客观存在。1979年进行的农产品收购价格的改革揭开了农村经济改革的序幕,开始把市场机制引入农村经济流程。实行联产承包责任制重新构造了农村经济的微观基础,又为进一步扩大市场协调的范围,为1985年农产品购销和价格管理制度的变革创造了条件。城市经济体制改革以扩大企业自主权为起点,意在塑造自主经营,自负盈亏,利益相对独立的商品生产者和经营者。但由于价格结构严重扭曲,无论是评价企业的经济活动效果,还是划分国家与企业的权 and 利,都缺乏统一平等的衡量尺度。指令性计划的束缚,物资统配制度的制约所造成的不均等的企业外部环境,使企业改革难以深化。在这种情况下,以价格改革为中心的,减少指令性计划,扩大市场协调范围的经济运行机制的转换就成为经济体制改革的关键。事实上,这几年由于改革价格体制,包括实行双轨制价格,把市场协调引入大中型国有企业的生产与交换,打乱了传统体制下的行政协调的秩序,以难以抗拒的力量召唤出根本变革国有企业制度的内在动力与外在压力,调整与重新构造微观所有制基础的改革思路才能够在经济界与理论界引起深刻的反响。

改革的发展和理论的深化都告诉我们,某一方面的改革所以能够成为经济体制改革的关键,不仅在于它的成功意味着整个经济体



制的转轨,它的顺利发展能够加快全面改革的步伐;而且更重要的是它的风险性、不可逾越性,它的失败导致经济改革前功尽弃的可能性。简单地认为哪一方面的改革应该在先,哪一方面的改革应该在后的观点,忽视了两个难以回避的事实。(1) 经济体制的内在联系不允许某一方面进行了根本性变革,而别的方面则毫无动作。不能设想价格改革成功了,再进行微观所有制基础的改革;反过来,也不能设想可以等微观所有制基础改革完成了,再进行价格改革。(2) 承认经济体制改革是一个相当长的历史过程,就应该认识到,在这一过程中必然分为若干阶段,在某一阶段中可能存在着一个重点,搞不同形式的小配套改革;同时,各个阶段的改革必然是交叉的,互为前提、互相依存的。因此,改革的内容和步骤尽可能地配套,应该是考虑改革思路的一个出发点。

微观所有制基础的调整和重新构造主要包括以下两个层次或内容:(1) 经济成分的多样化。所有制结构应当包括全民所有制,集体所有制,个体所有制,一定规模的国家资本主义(外资、中外合资企业),以及受到严格限制的私有资本经济。当前,在保证公有制经济为主体的条件下,应该鼓励个体经济和其他经济成分的发展,使各种经济成分互相竞争、互相补充、互相推进。(2) 改革现存的国有企业制度,通过所有权和经营权的重新分割和分离,使国有企业摆脱各级政府的行政隶属,成为真正相对独立的商品生产者和经营者。国有企业制度的根本变革是微观所有制基础调整和重新构造的难点。笼统地讲所有制改革往往使人们更多地去注重多种经济成分的发展,而忽视国有制本身的改革。应该强调微观所有制基础的调整和重新构造的中心是国有企业制度的改革,特别是大中型国有企业制度的改革。

我们在城市经济体制改革全面起步时就认识到微观所有制基础的调整和改造的重要意义,使我国的经济体制改革在社会主义国



家的改革浪潮中有可能后来居上,但这并不意味着我们可以低估经济运行机制转轨的作用与困难。厉以宁同志认为,所有制改革是改革的根本思路,经济改革的成功首先取决于所有制的改革;所有制改革是经济改革的关键,价格改革不能成为经济改革的关键^①。在我们看来,这种观点是不全面的。这几年市场环境方面所进行的改革,对推动企业制度的改革和经济发展的作用是难以否认的。没有一个充分竞争的市场环境(进行价格改革,实现价格模式转换是建立充分竞争的市场环境的中心内容之一),在重重指令性计划、固定价格的束缚下,再好的企业改革方案,实施起来也要打很大的折扣。厉以宁同志主张用股份制来重新构造所有制基础,但如果没有一个完整的商品市场和充分发展的资金市场,以及有一个灵活反映商品供求变化和资金供求变化的价格体制,股份制就难以达到硬化企业预算约束的作用,难以实现资金横向流动的优化。现有的所谓股份制还大多只能起到筹集资金的作用。同时,无论从商品经济发展史、经济改革实践,还是从理论推理看,我们都能够得到这样一个结论:商品市场是资金市场产生和发展的前提。

搞活国有大中型企业是城市经济体制改革的中心环节。而价格改革是搞活企业不可缺少的一部分。(1)定价权是企业经营自主权的重要组成部分,企业没有定价权就很难参与市场竞争。(2)价格环境是企业最重要的外部条件,是企业决定生产什么,生产多少,怎样生产,为谁生产的重要参数。在传统的固定价格体制下,长线产品常长不短,短线产品拉而不长的重要原因,就是因为价格不合理。价格环境对于创造企业之间平等竞争的外部条件是很明显的。

在我们这样一个经济发展落后、经济结构偏差较大的国度里,经济运行从行政协调为主向市场协调为主的转化是个跨度相当长、困难相当大的历史任务。改革每前进一步都说明:价格改革绕不



过去,也推迟不得。如果认为所有制改革了,价格就会自然放开,市场就会自然形成,只能是一厢情愿。我们知道,价格改革的风险在于物价总水平的大幅度上涨会引起经济秩序的混乱和社会生活的动荡。但在经济结构从而价格结构严重扭曲的条件下,在实现从固定计划价格向市场价格的转化过程中,物价总水平的上升是难以避免的。价格改革的这种风险并不会由于企业改革而减少。但是只要我们设计得好,步骤稳妥,特别是具有比较宽松的经济和社会环境,我们完全可以顺利地实现预定的目标。

经济体制改革沿着价格改革和所有制改革两条主线前进,有利于充分有效地配置改革力量,加快改革步伐。价格改革与所有制改革各具特点,价格改革涉及国家、企业和居民等各个方面的利益,在一般情况下,要求全国统一安排。价格作为经济参数系统的主要经济参数,它的形成机制的变革必然要求其他经济参数如税率、工资、信贷、利率等形成机制作出相应的改变。所以,价格改革又要求统筹规划,与其他改革配套进行。价格改革的特点要求中央政府从宏观上把握价格改革的时机、步骤和方式。所有制改革特别是国有企业制度改革还在探索之中,要通过试点逐步确立社会主义新型企业制度。由于各个地区、各个行业、各类企业的差异悬殊,企业改革不仅不能一声令下一日完成,而且形式和方式恐怕也是多样化的。因此企业改革不能一刀切,而应该由地方政府、行业主管部门以及企业自身,根据实际情况作出恰当的抉择。中央政府要更多的对价格改革负责,在中央的统一规划和安排下,地方政府、企业主管部门以及企业把较多的精力集中在企业改革上,看来更能够充分调动各方面改革的积极性。



二、对所谓价格改革存在种种弊端的几点不同认识

价格改革的实质是指令性计划、物资统配制度和固定计划价格三位一体的传统运行机制的根本变革。在传统经济体制下,指令性计划和物资调配的贯彻都是以固定计划价格为保证的。在改革实践中,放开价格的改革与取消或缩小指令性计划、物资统配是同步进行的。价格放开是市场协调发挥作用的前提条件。价格放开不等于市场形成,但只有放开价格市场才能形成。

厉以宁同志在主张先进行所有制改革后进行价格改革时,认为与所有制改革相比较价格改革有十大弊端。我们认为,这十点指责缺乏充分的客观依据,难以成立。

1. 厉以宁同志认为价格改革给人们带来的是负心理效应,人们一听到价格改革,首先想到会失去什么,不可能积极配合价格改革。这种看法与实际情况不符。中国经济体制改革研究所1985年所进行的两次关于价格改革的社会心理反应的调查结果表明^②,2000多名调查对象中,明确表示理解、支持价格改革的占大多数,超过或接近于四分之三。大多数居民认为,价格改革活跃了市场,以前买不到的东西现在可以买到了,以前要排大队买的东西,现在不用站队了,这实际上在一定程度内实现了消费者主权。可以肯定,只要在价格上升时保证居民的实际收入得到相应的补偿,价格改革就会得到大多数居民的支持。

2. 厉以宁同志认为,价格改革对企业是被动的,企业采取“磨”与“混”的态度,进而影响效率。这并没有准确描述价格改革中的企业行为。企业扩权后,首先要求拥有定价权,大多数企业在产出品价格放开后,对投入品价格的上升并不在意。很难想像那些由于固定价格偏低所造成的产出利润很低的大中型国有企业会对价格改



革抱有反感。而在双轨制价格下，市场价对刺激大中型国有企业增加供给，对放大乡镇企业网开一面的积极作用是明显的^③。这些都很难用“混”和“磨”来解释。

3. 厉以宁同志说地方政府对价格改革顾虑重重，似乎也不切实际。城市放开蔬菜、肉类等农副产品价格改革就是由广东省政府积极推动进行的。大多数地方政府在城市农副产品价格改革中，减少了地方财政补贴。在我们所进行的一次调查中，安徽省政府领导专门举例说明国家统一定价所造成的不合理的价格体系，严重阻碍了地区之间的横向联合。如江苏省有的企业到安徽抢购电石，安徽想放开电石价格，但国家物价部门不允许，结果迫使安徽省政府采用行政干预的办法，限制电石出省。

4. 厉以宁同志认为价格改革的结果是不确定的，无法预测。实际经验表明，大多数放开价格的产品，都会出现一定程度的买方市场，并在一定程度上增加供给或减少需求。我们放开价格的主要目的之一，就是让价格变动反映市场供求关系的变化，这个结果不是无法确定，而是一目了然。即使物价总水平和相对水平的变化，在改革初期也是可以测试的。问题在于，固定计划价格转换成市场价格后，价格的升降不再取决于价格改革本身，而往往取决于社会有效货币需求与有效供给之间的缺口。只要有计划、有步骤地进行改革，加强宏观控制，就能够有效控制物价总水平的上涨幅度。

5. 厉以宁同志认为，价格改革不能解决根本性问题，它还不能调动积极性，充其量只能创造一个环境。这种说法贬低了价格改革的作用。我们知道，价格是资源配置的主要杠杆，是国民收入初次分配和再次分配的工具。前几年，如果农村只进行联产承包责任制的改革而不提高农副产品的收购价格，农民会有这样高的生产积极性吗？有了生产自主权的企业，哪种商品价格经过改革趋于合理，就积极生产哪种商品，这不是价格改革所调动的积极性吗？没有价



格改革就没有经济运行机制的转轨,就没有市场协调和建立市场体系,而没有这一切,就谈不上转入有计划商品经济的模式。至于价格改革与企业改革的关系,前面已有说明。

6. 厉以宁同志认为,价格改革是不能试点的,当它迈出一步后是不可逆的。这种说法也不完全。价格改革可以试点,浮动价格的推广就是从一部分机电产品于1979年8月1日起试点开始的。城市农副产品的价格改革也是从广东、武汉等省市试点后,逐步推广的。其次,价格改革是可逆的,而所有制改革是难逆的。从市场价格转到固定价格易如反掌。不要说西方国家还经常搞些冻结物价的临时措施,在行政干预已习以为常的传统体制的影响下,社会主义国家把市场价格改为计划价格也并不罕见。目前常被人们视为实行自由价格模式的南斯拉夫,为了控制通货膨胀,对占62%的工业品价格实行不同程度的政府管制。我国50年代末60年代初三年经济困难时期,一些高档消费品实行议价,议价比平价高几倍。随着经济困难的逐步克服,这些议价也逐步取消了,恢复为国家统一定价。1985年我们放开了大部分水果收购价,1986年各地又都在搞指导价,出现了演化成第二牌价的趋势。我们所担心的,恰恰不是什么价格改革的不可逆性,而是价格改革的可逆性。说价格改革具有不可逆性反而低估了价格改革的困难与曲折。实际上,新价格体制每时每刻都面临着退回旧体制的危险,尤其是当市场价格出现波动时,更增加了对价格重施行政干预的危险。所有制改革具有较大的不可逆性,因此需要广泛试点,慎重而行。严格说,所有制改革是生产关系的重大变革,搞不好确实要影响生产力的发展。利益刚性不只是刚在价格上,更重要的是刚在财产关系和利益分配制度上。

7. 厉以宁同志认为,价格改革成本很大、收益较小。这里实际上存在着一个改革成本与改革效益之间的比较问题。成本是与效



益相比而存在的。我们认为,改革的效益取决于改革对社会主义有计划商品经济推动作用的大小,而不能只用财政拿出多少钱来衡量。如何实现资源的有效配置是社会主义制度自诞生以来尚未成功解决的难题,价格改革为资源的有效配置创造了最基本的条件。价格改革的收益不仅在于为企业创造平等竞争的外部环境,而且通过促进市场体系的形成加快商品经济的发展。特别是在合理的价格体系的指导下,可以建立合理的生产结构和消费结构,提高整个社会的经济效益。这种效益是和财政一时拿一些钱支持价格改革所不可比拟的。

8. 厉以宁同志关于价格改革一经实施,其他改革就要停下来的观点,既缺乏实际证明,在理论上也难以成立。(1) 价格改革始终是与其他改革相并而进的。计划体制、物资统配体制的改革是价格改革的前提。利改税和部分消费品价格改革是同时出台的。1985年农副产品价格改革迈出较大步伐,同时工资制度也相应地进行了一些改革。8年来,价格改革一直在进行,而其他改革并没有因此而停顿下来。(2) 价格改革的最大难点是物价总水平的上涨幅度过大。造成物价总水平失控的主要原因是价格改革和金融、财政等经济调节器的改革或政策协调、配套不够。金融和财政体制改革步履缓慢,主要由于它们目前仍然是行政协调的主要工具,在于我们还缺乏比较完善和妥当的改革思路或方案。价格改革中所出现的物价上涨过快的现象,主要是由于我们没有及时采取比较紧的财政和信贷政策以及比较恰当的收入分配政策。因此进一步推进价格改革的同时,要适度加快财政、税收、工资和银行信贷方面的改革,加强弥补体制改革缺口的政策配套。

9. 厉以宁同志还认为价格改革不能和政治体制改革、文化改革配套,而是孤零零的改革。我们且不说政治体制和文化意识形态由于作为上层建筑,在改革上有其不同于经济体制改革的目标



和特点,仅就价格改革形成市场的作用而言,也是市场观念、价值观念、效益观念、竞争观念等,取代传统体制下形成的自然经济和产品经济观念的过程。

10. 至于厉以宁同志讲的价格改革层次很低,不触及人际关系的观点同前面他的一些看法近似。我们认为,价格改革与微观所有制基础的改革是在同一层次上。社会主义公有制作为社会主义商品经济模式的基本特征,规定了所有制改革所不能逾越的界线,而经济运行机制的改革却能实现从行政协调为主到市场协调为主的本质替换。厉以宁同志认为社会主义商品经济就是市场经济,市场调节是第一个层次的调节,但却认为价格改革层次很低,那么怎样解释市场调节与价格改革之间的密切关系呢?形成市场调节机制的价格改革能说成是层次很低的改革吗?

总之,我们认为强调微观所有制基础的改革是对的,但不必为此而贬低价格改革的重要性和意义,我们在设计“七五”期间经济体制改革的总体规划时,仍然要把价格改革放在关键性位置,坚定不移地稳步地推进价格改革。

注释:

① 本文所引厉以宁同志的观点均见于《先改价格还是先改所有制选择哪个思路》一文,载《世界经济导报》1986年11月3日第3版。

② 参见中国经济体制改革研究所编:《改革:我们面临的挑战与选择》,中国经济出版社,1986年,第71—86页。

③ 参见中国经济体制改革研究所编:《改革:我们面临的挑战与选择》,中国经济出版社,1986年,第45—57页。

(原载《成本与价格资料》1987年第1期,与边勇壮合作)



价格改革规律性探索

我国进行价格改革已有 8 年多的历史。南斯拉夫、匈牙利等国进行价格改革的时间更长。我们需要仔细研究国内外价格改革的实践,寻找其内在规律性,以便增强改革的自觉性,避免只是应付眼前事变,同时也为制订和设计价格改革的方案和规划提供充分的依据。

看来,迄今为止,我们初步认识到的价格改革的规律性,主要有如下一些。

一、价格改革包括价格体系改革和价格管理体制改革两大方面,这两方面改革要配套进行,并且要善于通过价格管理体制的改革推动价格体系的合理化。

社会主义国家的价格改革,是价格模式的改革和转换。这种改革的必要性在于:在传统的社会主义经济体制下,实行的是高度集中的、以行政管理为主的计划价格体制。行政定价必然使商品价格僵化半僵化,不能灵活地随着社会劳动消耗和供求关系的变化而变化。长此下去,必然使价格关系扭曲,比价差价不合理,价格结构畸形。价格形成的高度计划化,排斥市场机制的作用和固定价格的广泛存在,市场供求关系的变动很难在计划价格的制订和调整中得到反映。所以,进行价格改革,面临的最突出的问题是要改革不合理价格体系,理顺被扭曲了的价格关系。但是,最根本的,则在于改革价格形成机制,实现从行政定价为主到市场定价(价格本来就是在



市场交换中形成的)为主的过渡,因为原来不合理的价格体系主要根源于不合理的价格形成机制。通过价格形成机制的转换,一方面把已经扭曲的价格关系理顺,建立合理的价格结构;另一方面,保证价格运动在比较合理的轨道上进行,不至于出现新的扭曲,不要在理顺价格关系后过不了几年又要动一次大手术。

因此,从长远来看,价格改革的重点并不在于改革价格体系,而在于改革价格形成机制(在某种意义上也包括运行机制)。只有这样,才能真正实现价格模式的转换。据此,我们在确定价格改革的目标模式时,主要就是要确定价格形式及各种价格形式的合理组合的目标模式。目标模式选择得当,价格改革就能沿着正确的方向发展。

二、社会主义有计划商品经济模式要求有计划控制宏观价格(包括控制物价总水平、主要比价关系和战略价格)和放活微观价格(以市场价格为主),价格改革在总体上要符合这一本质要求。

《中共中央关于经济体制改革的决定》明确指出,社会主义经济是公有制基础上有计划的商品经济。我理解,所谓有计划的商品经济,就是社会主义经济从总体上看是一种商品经济,商品经济活动是整个社会经济活动的基础;同时这种商品经济又不是私有制的和完全放任的,而是公有制为主的和有计划调节的。因此,进行经济体制改革包括价格改革,逐步实现向有计划商品经济模式转化,就要求既坚持商品经济的原则,又坚持计划的原则。既要把千千万万微观经济活动放开放活,包括把微观价格放活,实行以市场价格为主的体制,从以行政定价为主过渡到以市场定价为主;又要使整个社会经济活动有计划控制,保证宏观经济比例大体协调,避免私有制市场经济的无政府状态和周期性经济危机。而控制宏观价格,就是实现宏观经济比例大体协调,使社会主义商品经济具有宏观控制和受计划指导的重要内容。



放开放活价格比较好理解。在实际操作中,主要是掌握条件具备的程度,条件充分,就可以多放开一些,放得彻底一些;条件不充分,就只能少放甚至暂时不放;条件恶化时,还要往后退^①。微观价格大量放活以后,一般商品的价格的形成就交给市场力量了,这样,价格作为国家调节或引导经济活动杠杆的作用就大大减弱了。那时,国家只能更好地依靠信贷、财政、税收等杠杆,来调节和引导各项经济活动符合社会发展战略目标。

国家控制宏观价格,主要包括:

1. 控制物价总水平。国家控制物价总水平,主要也不是采用直接管理的方法,而是实行间接管理的方法,通过货币政策、财政政策、收入分配政策、补贴政策、汇率政策等来实现。国家为了有效地控制物价总水平的上涨,保持物价的稳定或基本稳定,以便从根本上保证社会经济的长期、稳定的发展。在货币政策方面,不能过分放松信贷,而如果出现通货膨胀,则要实行紧缩银根的政策,力争货币供应量的增长约束在经济发展和社会经济货币化对货币需要量增长的范围内。如果要保持物价总水平的基本稳定,则货币供应量的超前增长以不超过3%为宜^②。在财政政策方面,要做到收支平衡,不能赤字太大,以避免社会总需求的膨胀,即使出现财政赤字,也不能采取向银行透支(那样会导致银行大量发票子),而要采取出售政府债券的方法来弥补。在收入分配政策方面,主要是使平均工资的增长速度不要超过而要适当低于劳动生产率的增长速度,消费基金的增长速度要同国民收入的增长速度相协调。在补贴政策方面,国家对于关系国计民生的最重要的生活必需品和服务收费,实行适当的价格补贴,这对稳定市场消费价格,稳定人民生活特别是低收入劳动者生活,非常重要。随着经济的发展和人民收入水平的提高,补贴的范围可逐步缩小,金额也将减少,但像粮食、公用事业等价格补贴将在相当长时期存在。在汇率政策方面,本国通货对外



币的汇价的变动,要尽可能避免引起国内物价总水平的大的波动,为此,国家对汇率的直接管理不能贸然放弃,只有待各方面条件成熟后,才能过渡到间接管理。

为了有效地控制物价总水平,在价格形式方面,还要保留一部分最重要商品的国家统一定价,一部分商品实行国家指导价,包括有幅度的浮动价格、最高限价或最低限价等。稳住了粮价,就能稳住大部分食品价^③;稳住了最主要的能源、原材料价格,就能稳住加工产品价格,做到这些,物价总水平的稳定就有保证。

2. 控制主要比价关系。包括工农产品比价,粮食和其他农产品比价,能源、原材料和加工工业产品比价等。为了使这几种主要比价关系协调,克服传统体制下长期存在的农产品特别是粮食价格偏低,工业品价格偏高,能源、原材料价格偏低,加工工业品价格偏高的比价关系不协调状况,国家要进行结构性价格调整,提高偏低产品的价格,稳住或降低偏高产品的价格,与此同时,国家还往往运用产业政策、投资政策、信贷政策、税收政策、补贴政策等,使粮食、能源、原材料等保持合理的价格水平,使生产这些产品的部门和企业正常经营时能获得大体平均的利润水平。

3. 控制战略价格。在高度发展的商品经济中,有些价格是属于战略价格,这主要包括:利息(资金价格)、汇价(本国通货对外币的汇率)、工资(劳动力价格)等。这些之所以是战略价格,是因为它们不仅影响整个价格水平,而且影响整个国民经济,包括经济是否稳定、协调发展等。大家知道,利息率的高低,直接影响着资金的供求关系,影响着投资是兴旺(利率低能鼓励投资)还是疲软(利率高能抑制投资),从而影响着经济的发展速度和是否稳定增长。工资水平及其增长速度则直接影响产品的工资成本及其变动。如果工资的增长速度不高于劳动生产率的增长速度,一般就不会出现工资成本推动型物价上涨,从而有利于经济的稳定和人民生活的



安定。

三、价格体系的改革,要逐步进行,一般包括如下三个阶段:调整价格,使各行业能够得到大致相同的利润水平;放开价格,使价格能充分反映市场供求关系;同国际市场价格挂钩。

为什么改革价格体系要采取先调后放的方针?这是因为,要解决原来价格关系严重扭曲的问题,需要先采取有计划调整的办法,初步理顺价格关系,然后才能在较大范围内放开价格,以便使价格变动对人们利益关系的影响不致太大和限制在可控制的范围内。如果一开始就大量放开价格,原来偏低的产品的价格就会一次到位,上涨较多,使生产这些产品的企业和部门骤然得到许多利益;原来偏高的产品的价格就会不动甚至有所下降,生产这些产品的企业和部门的经济利益就会相对减少,从而造成利益关系的大的变动。改革的实践证明,在改革中如果发生利益关系的大的变动,会增加改革的阻力和难度,影响改革的顺利进行。

采取先调后放的办法,还可以在价格改革的过程中有效地控制物价总水平的上涨幅度,不至于使物价总水平失去控制,上涨过猛。因为调整价格对价格总水平的影响及连锁反应程度,是可以测算和可以控制的,而和放开价格会影响物价总水平的较大幅度上涨与连锁反应较大有所不同。比如,1979年我国大规模提高农产品收购价格(当年提价幅度22%多),大幅度提高8种主要副食品价格(提价幅度30%多),只影响1980年社会零售物价指数上升6%,而且从1981年至1984年一直保持物价基本稳定(社会零售物价总指数每年增长在1—3%之间)。与此不同,1985年放开农副产品价格,不但导致1985年社会零售物价总指数上升8.8%,而且还使1986年社会零售物价总指数上升6%(其中因翘尾巴而影响的就占3%)。如果先初步理顺了价格关系,价格扭曲程度有所缓解,然后再放开价格,就可能不会带来物价总水平的大幅度上涨,连锁反应



也会小一些,这对价格改革的顺利推进是有利的。

关于放开价格,也不是笼统地没有区别地进行的。匈牙利的经验是,在价格关系初步理顺(其根本标志是不同部门和行业在正常经营条件下能够得到大体相同的资金利润水平)后,生产资料价格可以多放一些,并且和取消物资统一分配制度同时进行,除了供求很不平衡并且是非常重要的产品(约占产值的20%)以外,价格全部放开;而消费资料的价格则少放一些,对人民生活必需品,如面包、肉类等,仍实行国家统一价格。他们认为这样做既有利于开展企业之间的竞争,又可以保证收入水平低的人买的大部分是平价商品。看来,匈牙利的上述经验是值得借鉴的。为了保证社会的稳定和人民生活的安定,消费资料特别是人民生活必需品价格要保留较多的行政干预和管理,不能贸然放开。还有,放开价格还要考虑供求是否平衡,产品是否具有竞争性等条件。一般来说,从较长时期而不是一时来看供求平衡或供过于求的产品,可以放开价格,而供不应求的产品价格则不能随便放开。竞争性产品^④价格可以放开,而非竞争性产品价格则不宜随便放开。

我国价格是否要同国际市场价格挂钩,这是一个比较复杂的问题。

我国是一个大国,有10亿人口,以自力更生为主。我们要实行对外开放的方针,以加速社会主义现代化建设。这样,我国价格体系应当有一定的独立性,改革的目标似不应完全同国际市场价格挂钩,否则受国际市场价格波动影响太大,在国家经济实力还不够雄厚时容易受国际资本势力所左右;同时,我国是发展中国家,技术、管理水平都不高,加工工业消耗较大,为了提高本国的加工产品在国际市场上的竞争能力,国内的能源、原材料价格似乎以略低于国际市场价格为宜,否则我国出口的加工产品就会因为成本较高而缺乏竞争能力。既然我国要长期实行对外开放,发展对外经济关系,



参加国际市场竞争,我国价格体系就不能完全同国际市场价格脱钩。作为目标模式,在许多方面要同国际市场价格挂钩,否则不利于提高外贸经济效益,也不利于提高本国经济效益。例如,我国有的地方曾用低价出口高能耗产品,这是因为我国能源价格大大低于国际市场价格,能耗成本低,但这样做是很不合算的,还不如直接出口能源换回更多的外汇。当然,要实现本国价格体系在较大的程度上同国际市场价格挂钩,需要长期的努力,并且要随着经济的发展特别是对外经济联系的扩展和经济体制改革的进行而逐步推行,不是短时期内就能做到的。

四、理顺价格关系,要分步骤和配套进行,首先要理顺基础产品价格,基础产品价格理顺了,就能促进整个价格体系的合理化。

价格改革牵涉到国家、部门、地方、企业和个人利益关系的变动。由于原来价格关系严重扭曲,要把它重新理顺会带来各方面利益关系的较大的变动,这就要求改革逐步推开,避免过大的利益变动造成社会的震荡和不安。因此,改革难以一次到位,而要经历一个相当长的时间。根据各国的经验,可能需要一二十年甚至更长的时间。

既然价格改革同整个经济体制改革一样,要采取渐进式过渡的办法,就要研究在价格体系各种不合理的表现中,首先应该抓什么问题,首先应该理顺哪一方面的价格。就拿我国当前来说,价格扭曲既表现为能源、原材料价格偏低,粮食和农产品价格偏低,又表现为粮油等购销价格倒挂,第三产业收费的标准偏低,房租畸低等。在这些成堆问题中,看来应当从理顺基础产品价格入手,来理顺整个价格关系。这样做的好处是:

1. 基础产品价格理顺了,就能为理顺整个价格体系打下基础。

2. 理顺基础产品价格过程中,这些产品特别是工业生产资料价格水平的上涨,不会直接地、完全地反映到市场物价上面,即不会



按比例直接带来消费价格的上涨,因为基础产品价格上涨可以由加工企业消化吸收一部分而得到缓解。这样就使人们在价格改革中有较大的活动余地。

3. 基础产品价格变动本身涉及的绝大部分是国家、部门、地方和企业的利益变动,而不直接涉及人民群众的利益变动,相对来说,国家容易进行调节,国家也拥有较多的手段进行控制和调节。

4. 先理顺基础产品价格,可以为企业的平等竞争创造必要的条件。基础产品价格理顺了,就意味着各个企业在投入方面的条件是平等的,不至于有的企业吃价格偏低的生产资料,而另一些企业则吃价格偏高的生产资料,苦乐不均。基础产品价格理顺了,也能使一大部分生产生产资料的企业在产出方面处于平等竞争的条件。这样,就能使价格成为评价企业经济活动效果的标准。这不但为企业真正实行自负盈亏创造必要的条件,也为国家对企业从直接管理为主向间接管理为主过渡创造必要的条件。

根据上述看法,“七五”期间我国在价格改革方面,把理顺工业生产资料价格作为重点,是正确的,只要具备条件,就应抓紧进行。

价格改革在选择好重点或突破口后,不能孤军作战,还要同其他方面改革配套进行。例如,理顺工业生产资料价格是“七五”期间价格体系改革的重点,但是,刚要迈步时就碰上粮价偏低迫切要求解决的问题,因此1987年要先解决这个问题,而将工业生产资料价格的改革推迟实施。又如,有些老大难问题如服务业收费标准偏低、房租畸低等,只要有条件、有可能的就要抓住时机改革,能迈一步是一步,不要使问题越积越深,越积越重。

五、价格改革的难度和主要矛盾在于要处理好理顺价格和稳定价格的关系,价格改革能迈多大的步子,其进程和成效取决于改革会带来多高的物价上涨率,能否使国家、企业和人民群众承受得了。



社会主义各国的实践表明,在传统体制下,国家对价格管得很广、很死,但却比较稳定。改革经济体制包括价格体制,在经济生活中较多的引入市场机制,可以把经济搞活,但是往往带来物价上涨。因为原来僵化半僵化的经济体制和价格体制,不但使价格结构不合理,而且使通货膨胀因受到强大的行政力量的压抑而隐藏下来。价格改革一进行,原来价格偏低的产品要求提高价格,而原来生产价格偏高的产品的企业和部门往往不那么愿意降价,加上原来隐藏的通货膨胀现在显露出来了,更使得涨价容易降价难,形成了物价上涨的强大压力。

从另一角度看,我们改革经济体制,目的在于促进社会生产力的发展,加快推进现代化事业。由于我国经济仍处于不发达状态,各方面对经济发展的要求都很强烈,投资饥饿以及伴随而来的社会总需求的膨胀,常常导致国民收入超分配和货币的过量发行,从而产生新的通货膨胀,物价总水平难以保持基本稳定。我国从1984年以后,每年物价上涨率超过5%,这种情况估计将延续到90年代初。这几年物价上涨,引起人民群众的不满,各方面议论纷纷,物价问题成为影响经济和社会稳定的重要因素。而每一次物价较大幅度上涨的导火线,则往往是我们在价格改革上迈新的步子或某项价格改革措施出台。例如,1985年上半年放开农副产品价格,引起物价骤然上升。1986年放开7种工业消费品价格,使老百姓形成强大的价格上涨心理,并带动其他方面价格的波动。1979年以来价格改革走走停停的历程,使人们越来越清楚地感受到,价格改革的难度正好在于我们既要理顺价格,又不能使物价总水平失去控制,物价上涨不能过高,不能超过人民群众的承受能力。我们要清楚地看到,由于我国经济比较落后,人民群众收入水平比较低,80%的收入用于购买生存资料,因而对物价上涨的承受能力是很低的,不可能承受两位数的物价上涨率。这就决定了我国价格改革只能走小步



(走小步的最重要含义我认为是保证物价总水平的年上涨率不超过5—6%),走一步看一步,要经历很长的时间。

在理论上,也有一个如何处理稳定和发展的关系问题。目前一些发展中国家,为了赶超经济发达国家,往往把经济发展放在优先地位,实行经济稳定服从于经济发展战略。为此,它们采取比较松的货币政策,大量举债,以刺激投资和需求,带来通货膨胀和两位数的物价上涨率。结果有的经济短时期发展较快,但是不够稳定,过一个时候就处于停滞状态;有的经济发展中社会动荡不安,负债累累,甚至付出很大的代价。与此不同,许多发达的资本主义国家,总结长期经济发展的经验,逐步认识到,保证经济长期、稳定地发展是最重要的,应当让经济的发展服从于经济的稳定,而经济稳定是最有利于经济发展的。从长远来看,更是这样。80年代以来,一些发达资本主义国家的物价上涨率,普遍低于发展中国家^⑤。我们是发展中的社会主义国家,面临实现现代化的艰巨任务。但是我们这里不存在投资和需求不足的问题,传统的社会主义经济一直是短缺经济,因此不宜于放松银根,即用赤字预算、通货膨胀刺激投资和需求的办法加速经济发展。建国几十年来的实践反复告诉我们,保持经济长期、稳定地发展是最重要的,也是最有利于经济发展的。因此,在改革经济体制的同时,也要改变传统的盲目追求高速度的发展战略,以提高经济效益为中心,把经济的稳定和协调发展放在第一位,力争在保持物价基本稳定的条件下进行经济改革和发展经济。

六、要为价格改革创造比较良好的经济环境,其中最主要的是经济协调发展,总供给和总需求及其主要结构的平衡,货币供应量的增长同经济发展和经济货币化需要相适应,即使出现超前增长时也要控制在5%以内。

价格是国民经济活动的综合反映。这几年的价格改革,最突出的是受制约于宏观经济环境。1984年以前,总的来说,宏观经济条



件较好,价格的调整和改革比较顺利,效果也较好。1982年,还出现了一些买方市场势头,我们没有抓住时机,推进价格改革特别是生产资料价格改革,至今人们还引为憾事,放过了改革的“黄金时期”。1985年价格改革,碰到了比较严峻的经济环境,结果成效打了折扣,遭到责难也较多。有些原来已经决定放开的价格,不少地方又以指导价格名义实际上是第二牌价重新管起来。1986年有关方面提出过许多改革方案,企求重点理顺工业生产资料价格,都由于宏观经济环境不理想,只好推迟实施。

价格改革最重要的宏观经济环境,是国民经济的稳定地协调地发展。所谓稳定地发展,就是不但避免大起大落,而且各年之间以及年内经济波动不大。经验证明,经济发展波幅太大,是最不利的。不怕慢,最怕弯。所谓协调发展,就是大体按比例发展,在各种比例关系中,最重要的是总供给和总需求及其主要结构的比例的协调。供求关系总量和主要结构失衡,必然造成各种比例关系失调,而在比例失调条件下,就不会有国民经济的健康发展。国民经济稳定、协调发展了,就从根本上保证了价格改革不受到通货膨胀、因物资短缺而冲击市场等的干扰。国民经济稳定、协调发展,也使国家、企业和个人对价格改革具有较大的承受能力,同时也不会因价格改革而造成各方面经济利益的大变动,有助于在改革过程中协调和处理好各方面利益关系。

防止国民经济收入超分配和货币的过量发行,也是价格改革的重要的宏观经济条件。国民收入超分配,意味着社会用于积累和消费用价格形式计算的支出额大于国民收入生产额。超分配往往带来财政赤字。超分配数额除了靠吃老本填补(这在一般情况下是不允许和不可能出现的)外,或者是靠多发钞票通过价格上涨来吸收,或者靠借外债来抵偿,而靠借债只是一种延期弥补的办法,当外债到期还本付息时,也往往要靠增发钞票通过涨价来吸收,如像南斯



拉夫那样。南在70年代举借外债弥补国民收入超分配,可是到了80年代要还本付息时,就带来了严重的通货膨胀。所以,要防止通货膨胀对价格改革的干扰,就要防止和克服国民收入超分配现象。

货币的适量发行更是顺利推进价格改革的直接的宏观经济条件。在我国,货币发行量增加多少比较适当,取决于以下几个因素。

1. 经济增长率。一般说,经济增长率多少,货币发行量就相应增加多少。如年经济增长率为8%,货币发行量也就相应要求增长8%。

2. 社会经济货币化的快慢。发展中国家一般都处于二元经济结构向现代化经济过渡,即从半自给经济向大规模商品经济转变过程中,许多原来非市场——货币经济活动越来越广泛地被卷入市场——货币经济活动中。一般发展中国家的经验告诉我们,这些国家由于经济的逐渐货币化要求每年增发2—3%的货币。

3. 经济体制的改变。如多种所有制的发展,指令性计划改为指导性计划和市场调节,经营方式的改变等,这些都是扩大市场机制从而要求增加货币流通量的因素。体制改革刚开始时,以及在改革迈大步时,都要求货币量有较大幅度的增加。

在上述三因素中,前两个因素都有一定的数量规定,第三个因素的数量却不容易确定。根据一些专家的估计,在我国经济体制改革跨过开始阶段稳步前进过程中,如果经济每年以7—8%的速度增长,那么货币的需要年增长率约在13—15%之内。按照这个估计,对照我国实际情况,这几年我国货币发行量是大大超前了。1984年,我国货币发行比上年年末数增加49.5%,1985年增加24%,1986年增加23%,说明这几年每年都有8%以上的货币增长量是非经济发行,从而成为通货膨胀和物价上涨超过5%的根源。这种情况,必然导致工农业产品、初级产品与加工产品价格的轮番上涨,导致物价与工资的螺旋形上升,导致人民币对外币汇率的下降和国内



物价上升的互相推动,导致利息率与物价的交替上升,等等。这就必然给价格改革带来许多困难,大大妨碍了对不合理价格结构的调整。有人分析,在1985年社会零售物价指数上升8.8中,有一半左右是由于多发票子形成,剩下的才是由于调整价格和放开价格带来的。目前由于流通中的货币已经偏多,今后物价上涨将更多是由于多发票子的因素造成的。这样,在每年物价上涨率需要控制在5—6%以下的限度内,剩下给我们调整不合理的价格结构的主动权已经很少了,从而影响着价格改革将经历一个更长的历程。由于种种原因,包括由于传统的、片面追求按产值计算的高速度的发展战略难以被人们彻底抛弃,由于经济体制还未真正实现转轨,今后几年货币的超前发行还很难完全避免。但是必须严格控制超前的比率,不能再以20%的年速增发货币,而应力争使增发量控制在20%以下,这样就能使每年超前发行的票子控制在5%以下,以保证年物价上涨率不至于超过5—6%。

价格改革还必须和其他方面的改革,特别是计划体制、物资体制、金融体制、财政体制等改革相互配套。价格体制的改革是整个经济运行机制改革的核心,必须同所有制改革相配合进行。这方面的道理,人们已经讲了许多,我也在一些文章中作过专门的论述,就不多谈了。

以上是根据个人的初步研究想到的几点。可以预期,随着价格改革的深入发展,随着人们对价格改革研究的深入,必然会有更多的客观规律被发现和认识,纠正原来错误的、不切合客观实际的认识,并在此基础上更好地推动改革的进程和社会主义价格理论的发展。

注释:

- ① 南斯拉夫由于这几年出现高通货膨胀,被迫把一部分已经放开的价



格重新实行行政干预。如 1986 年下半年,政府为了控制物价总水平的过猛上涨,对占 62% 的商品(按销售额计算)的价格实行不同形式和程度的干预,其中有许多商品的价格是多少年来就已完全放开的。

② 一些商品经济发达的国家的经验数字表明,货币供应量的超前增长如能控制在 3% 左右,经过一个“时滞”(一般为 12—18 个月)以后,将只导致物价总水平 3% 左右的上涨率,这样就还算保持了物价的基本稳定。

③ 据典型调查,零售物价上涨幅度中一半同粮价上涨有关。据对某市的调查分析,1986 年该市粮食价格水平比上年上升 6%,直接影响零售物价总水平上升 1%,并使以粮食为饲料或原料的主要禽畜产品和加工品价格上涨,从而间接影响物价总水平上涨 2.2%,两项合计占全年上升幅度 6.4% 的一半。

④ 所谓竞争性产品一般指在供给上不具有垄断性、在需求上不具有排他性的产品。这种产品不但具有较大的供给弹性,而且具有较大的需求弹性。

⑤ 发展中国家通货膨胀率(比上年增长%)为:1980 年 7.3,1981 年 26.1,1982 年 24.7,1983 年 33,1984 年 37.7,1985 年 34.8(《经济学周报》1987 年 3 月 29 日),而经济发达国家的消费物价指数(比上年增长%),1980 年以来日本和西德一直在两位数(10)以下,美国除 1980 年(13.5)和 1981 年(10.4)外都在两位数以下,英国也是除 1980 年(18)和 1981 年(11.9)外都在两位数以下,法国除 1980 年(13.5)、1981 年(13.4)和 1982 年(11.8)外都在两位数以下等等。(《世界经济》1987 年第 1 期)

(原载《财贸经济》(增刊),1987 年 6 月 21 日出版;

《江汉论坛》1987 年第 8 期)



价值规律与价格改革

一、价值规律是商品经济中天然平等的尺度

我国经济体制改革的主题，是发展社会主义商品经济。价值规律是支配商品经济活动的主要规律。世界各国经验证明：价值规律对商品经济的发展，起着革命的促进的作用。原因很简单，价值规律提供了一个天然平等的尺度——商品价值由凝结在商品内的社会必要劳动时间决定，各项经济活动都用同一把尺子即价值来衡量和评价。这样，采用先进技术、经营管理好、劳动生产率高的企业，就能得到超额利润，事业兴旺发达；相反，固守过时技术、经营管理差、劳动生产率低的企业，就在经济上处于不利地位，日子不好过。在经常进行的个别劳动消耗和社会必要劳动消耗的比较的推动下，每一个企业都只能奋力向前，不敢稍有怠慢。价值规律“作为一种内在的、无声的自然必然性起着作用”，“克服着商品生产者的无规则的任意行动”。商品生产者“不承认任何别的权威，只承认竞争的权威，只承认他们互相利益的压力加在他们身上的强制”^①。在商品经济活动中，所谓市场的压力，竞争的力量，都是价值规律作用的形式和结果。因此，我们要从传统的指令经济转变为国家间接调控、市场导向的商品经济，首先要在经济运行上创造平等竞争、优胜劣汰的环境，实行按等价交换原则来处理经济利益关系的行为准则，按照价值规律的客观要求办事。



价值规律只承认经济原则，不承认行政力量，更不承认特权；只承认市场力量，不承认别的非竞争权威，不承认关系学。价值规律要求冲破一切封建藩篱的封锁和割据，要求把各项经济活动卷入全国甚至全世界统一市场的漩涡。据此，在改革中任何加强而不是削弱政企联系，强化而不是削弱行政力量对企业的控制和干预的做法；任何向行政——地方分权倾斜，而不是坚持向市场——企业分权的举动；任何只是依靠政治权威强制调整利益关系，而不是主要通过市场机制实现利益重新分配的措施，都应当认为是不符合价值规律的要求的，不利于发展商品经济的。因为上述做法和实践，干扰和破坏了价值规律作为平等尺度的作用的发挥，是用政治比较代替经济比较，用政治争斗（利用特权、拉拢关系等）代替平等的经济竞争，在市场外寻找和获取在市场内得不到的实惠。

价值规律作为评价各项经济活动平等的尺度，只有在市场竞争中才能发挥作用，并由市场的广度和深度决定其作用的范围和强度。由此看来，经济体制改革最重要的任务，就在于促成市场的发育，建立和完善社会主义市场经济体系。企业改革的目的在于重新塑造自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，可以归结为形成市场主体的改革。只有商品生产者和经营者才能真正地进入市场，参与市场竞争。国家对宏观经济调控的间接化，也是以不再主要用行政手段和指令性计划，而是通过市场，通过调节、控制市场和创造平等竞争环境来引导社会经济活动作为主要标志的。整个经济运行机制的改革，实质上是市场取向的改革。市场形成和发展的程度，市场体系完善的程度，可以看成是经济体制改革深化程度的主要标志。也可以认为，各类市场都有序地建立起来，市场体系逐步完善起来之日，就是经济体制实现转轨之时，因为只有市场关系的扩展，才能适应和推动商品经济的发展，才能为价值规律的作用开辟广阔的天地。这几年来，我国经济体制改革，大体上是按上述思路向前



推进的,并且取得了令人瞩目的成效,经济活跃,市场繁荣,物资丰富,人民生活改善较快。与此同时,也要看到,近一两年来,市场发育呈某些滞后态势,有时企图绕开价格改革搞企业改革,强化“一对一”谈判机制和地方——行政分权,不利于价值规律更好地充分发挥作用,不利于经济体制改革的真正深化和经济运行机制转轨。因此,改革的深化要求加快市场发育,扩展市场关系,这是从根本上尊重价值规律,发挥价值规律对发展商品经济的积极作用的关键所在。

二、尊重价值规律,理顺价格关系

价值规律是通过价格及其运动发挥作用的。价值是看不见也摸不着的,只有它的货币表现形式,即价格及其变动才能被人们感知。价值规律要求一切经济往来实行等价交换,故价值规律亦可简称为等价交换规律。因此,社会主义国家发展商品经济,尊重价值规律,就要理顺价格关系,使价格结构及其变动符合价值规律的要求,使各种商品的比价和差价具有经济合理性。这就要求改变价格形成机制,实现从行政定价体制到市场定价体制的过渡。因为行政定价体制是一种僵化半僵化体制,具有很大的主观随意性,不能灵敏反映社会劳动消耗和供求关系的变化,是造成价格关系扭曲、价格结构畸形的根源。只有实行市场定价体制,才能使价格及其变动灵敏地反映社会劳动消耗和供求关系的变化,归根到底反映价值及其变化,做到价格关系妥当,价格结构合理,价格信号准确。有人认为,价格关系理顺的标志就是价格形成机制的转换,实现市场定价体制。我认为,这是理顺价格的前提和条件,而不是理顺价格的标志本身。理顺价格的标志应是价格关系符合价值规律的要求,各种产品价格都向均衡价格靠拢,



即都向供求平衡条件下买卖双方愿意接受的价格靠拢,使得生产不同产品的部门和行业能够实现大体相同的资金利润率。当然,这只有在市场竞争中才能做到。因而建立市场定价体制是理顺价格的根本条件。

要理顺价格,就要进行价格改革。价格改革包括两方面内容:一是价格体系改革;二是价格形成机制改革。改革的实践告诉我们,上述两方面改革,最重要最根本的是价格形成机制的改革,即价格管理体制的改革。只有改革了原来僵化的价格管理体制,让价格回到市场交换中去形成,摒弃由行政部门主观定价调价体制,才能使价格体系逐步合理化,也才能使价格体系经常保持合理状态。如果沿用行政定价体制,即使人为地一时做到各种产品比价差价大体合理,由于经济生活总是处于运动状态,各种产品社会劳动消耗和供求关系变化迅速,它们变化的方向、程度各不相同,这样,过不了多久,原来大体合理的价格体系又会变得不合理,重新出现扭曲,即不能经常保持合理的状态,从而不适应价值规律的要求。

经济体制改革要过好几关,其中价格改革的关最难过。这是因为,由于传统体制下价格长期受到管制,因而存在压抑型、隐蔽型通货膨胀。实行价格改革,把价格逐步放开,会使原来被压抑的通货膨胀释放出来,从而引起物价总水平的上涨。物价上涨不但会给长期过惯了物价稳定、各种物资匮乏的生活的人们带来心理上、精神上的压力,而且往往伴随着经济利益的调整 and 变化,扩大收入差别。这样会使一些货币收入固定者利益受损,低收入者生活发生困难,出现新的经济矛盾。物价上涨幅度过大,这种矛盾还会强化甚至激化,影响经济的稳定和社会的安定。所以,在价格改革过程中,一方面必然会发生物价总水平的上涨;另一方面又要对这种上涨进行控制,尽可能保持物价的基本稳定,使物价总水平的上涨率约束在各方面可承受的范围内。这是难度很大的工作,一般不容易处理好。



比较常见的现象是：要么强调保持物价的基本稳定而束缚了改革的手脚，贻误时机，放慢改革步伐；要么强调改革而忽略对物价上涨的适当控制，形成严重的经济摩擦。这就是为什么这几年我国价格改革呈现走走停停，剪不断、理还乱的状态的重要原因。

价格改革关口不容易过去，还因为在价格改革过程中，容易受通货膨胀的干扰。在经济体制改革过程中，社会经济的货币化过程加速，客观上要求超越经济发展速度增发货币，究竟可超越多少，要视不同时期不同条件而定。一般发展中国家在经济货币化过程中，要求货币的年超发率不超过2—3%，但有时可能掌握不好，超发过多，就会导致通货膨胀。特别是在改革期间，人们都希望经济增长速度快一些，“馅饼做得大一些”，使经济利益的调整和变革有较大的回旋余地。从这个良好愿望出发，容易诱导人们走上用多发货币刺激经济快速增长的道路，并且在初期取得一定效果后强化多发货币的行为，从而使国家不知不觉地走上通货膨胀的道路。理论研究和各国实践都已反复证明，通货膨胀是一种危险的游戏，一国特别是发展中国家一旦走上通货膨胀的道路，就很难脱身，而且容易愈演愈烈，导致爆发经济危机。通货膨胀对价格改革不是催化剂，而是干扰素。

在发生通货膨胀特别是两位数通货膨胀的条件下，必然出现工农业产品轮番涨价，基础产品、中间产品与最终产品轮番涨价，商品价格与服务收费交替上涨，工资与物价螺旋形上升，国内价格上涨与外汇汇率上升互相推动等。这样，不但会使原来的价格关系更加扭曲，而且会造成原来扭曲的比价复归，甚至会使前一段价格的调整和改革的成果丢弃。我国1985年以来的实际情况呈现了这一不妙的势头。以1978年价格为100，1985年全国零售物价总指数为128.1，农村工业品零售价格总指数为111.1，而农副产品收购价格总指数为166.8。这说明，工农产品差价有所缩小，与此同时，各类



工业品出厂价格水平也向合理的方向发展。1986年同1978年相比,采掘工业产品价格上升55%,原材料工业产品价格上升45%,加工工业产品价格上升13%。这就使原来的初级产品价格同加工产品价格关系得到改善。但是,1985年以后,由于发生通货膨胀,而且有发展的趋势,使原来顺利发展的价格改革受到干扰,使结构性的价格调整和改革变成物价的普遍上涨和轮番上涨。这样,第一,粮食的合同收购价又成为整个价格体系的“锅底”,从农产品开始的新的一轮物价上涨已不可避免。第二,近两年加工工业产品价格上涨率已不低于甚至高于原材料价格上涨率,解决初级产品价格偏低的努力受阻。从1979年到1987年,全国零售物价总指数已上升45.7%,如果加上工业生产资料价格的变动,物价总水平上升率已超过50%。但是,目前价格关系扭曲仍然同改革前一样(虽然程度有所缓和),主要表现为以粮食为代表的农产品价格偏低和工业初级产品价格偏低,估计为理顺这些价格关系仍将使物价总水平上升50—70%。为什么会发生这种情况呢?原因主要是,在通货膨胀下,政府为了控制物价的过猛上涨,往往求助于价格管制,并且首先管制粮食和能源、原材料这些大宗、重要和易于管制的产品的价格,而其他成千上万种已放开的产品的价格是管也管不住的。受到管制的产品价格,上涨幅度就小,自然就同其他放开的产品价格产生和扩大差价,甚至重新跌进价格体系的“锅底”。

在通货膨胀条件下,现有的价格关系的种种矛盾,只能局部地暂时地缓解,不能根本解决,只能治标,不能治本。通常的做法是,对某些产品价格或整个物价总水平,通过行政干预压住不准上涨,包括规定最高限价。这样限住价格,必然把东西限没了,到了实在压不下去时,一放开就跳跃式地大幅度上涨。有的重要产品价格严重偏低,影响生产,成为经济生活的突出问题。这时提点价暂时缓解一下矛盾,过一段时间,由于其他产品轮番涨价又



使这种产品价格严重偏低，粮食价格就是这种典型例子。显然，这种状况是无法使价格改革顺利发展下去的。

为了推进价格改革，当务之急是坚决地治理通货膨胀，特别是抑制住通货膨胀发展的势头，并争取在近两三年内大大稀释这几年积存的通货膨胀压力，为价格改革创造一个比较稳定的经济环境。在集中进行价格改革期间，年物价上涨率控制在10%以内，其中，由于多发通货而引起的物价上涨率应控制在3%左右，剩下7%左右的上涨率用于调整价格结构，理顺价格关系。为此，需要校正国家宏观经济政策。第一，控制工业的发展速度，年增长率压缩到8—10%左右，改变工业粗放式迅速扩展的势头。第二，适当控制需求的生长过旺，适当紧缩信贷和货币投放，年货币增量控制在12%左右（7%为经济增长要求增发率，2%为经济货币化要求增发率，3%为超经济发行）。通过上述措施，控制投资和消费基金的过快增长，使社会总需求和社会总供给逐步做到大体均衡，只有这样，价格改革才能在基本上排除通货膨胀的干扰下顺利开展和取得成效。

三、价格改革无法绕开

价格改革难度大，风险大，关口难过。有鉴于此，从1986年以来，一些同志竭力主张绕开价格改革，否认价格改革是整个经济体制改革成败的关键，片面强调企业改革或所有制关系改革。在上述主张影响下，耽误了价格改革的时机（一般认为1986年深化价格改革时机比现在好得多），妨碍了市场的发育，影响了改革的配套推进和深化。

主张绕开价格改革的论据之一是，价格改革只是层次较低的改革，或浅层改革，无关改革大局。实际不是如此。前几年以放权让利为主要内容的城市改革，才是真正的浅层改革。随着改革的深



化,整个经济的运行要实现市场取向时,价格改革就首当其冲,成为无法绕开的重大课题。可以想像,如果双轨制价格长期维持下去,不向市场单轨制过渡,市场关系就是混沌不清的,市场协调就会受到很大的限制。现在,一般工业企业70%以上生产资料依靠市场采购,近30%的生产资料仍靠计划分配,而且计划分配的都是重要生产资料,这种状况不利于稀缺资源流向在市场引导下趋于合理。双轨制价格使承担计划任务较重的大中型企业处于不利地位,特别是使生产初级产品的大中型企业如大煤矿、大油田、大矿山等处于不利地位;容易刺激产品价格放开的加工工业的片面发展,加剧结构矛盾,短线难以拉长,长线无法缩短,影响资源配置效益。要实现运行机制转轨,实现国家调节市场,市场引导企业的模式,市场必须是透明的,是竞争的和开放式的,这要以价格机制的转换,实行市场定价体制为前提。价格信号是最重要的市场信号,价格信号摆准了,价值规律通过市场对社会经济生活的调节作用就是顺向的,市场导向的改革就能走上康庄大道。

主张绕开价格改革的同志,在论述企业改革或所有制关系改革同价格改革的关系时,常常用前者来压倒和排斥后者。一般认为,企业改革意在重新塑造自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者,使它们在商品经济的海洋中游泳,在市场竞争的舞台上比效益比高低。但是,如果价格不改革,价格关系不理顺,有的产品价格畸高,有的又畸低,企业就不能真正做到自负盈亏,生产价低利小产品的企业就会因非经营因素而获利很少甚至亏损,生产价高利大产品的企业则能轻易取得厚利。经济收益大小体现的往往不是经营管理的好坏,而是由于机会不均等造成的。这样就不可能有真正平等的市场竞争,从而企业就不可能成为真正的商品生产者和经营者。可见,绕开价格改革,结果违背这些同志的初衷,会走到同企业改革预期目标相抵触的境地。其实,企业改革和价格改革,是整个经济



体制改革的两条主线,是互为因果、互相联系的连环套,两者没有一个谁先谁后的问题,更没有哪一个是可以绕开的。企业产权制度转换、商品生产者和经营者地位的确立,要求同价格改革和竞争性市场形成相配套;价格的放开和理顺又要求企业行为机制发生相应的转换,使企业成为名副其实的市场活动的主体。

绕开价格改革,必然加强行政协调,加强政企联系。价格关系不理顺,调节手段就不规范,经济活动就缺乏合理的评价标准。在这种情况下,只好更多地借助行政手段和行政力量,进行个别的控制和调节。在这个意义上,可以认为,在绕开价格改革、市场形成滞后条件下,企业改革走上承包制道路是很自然的。因为既然没有规范的经济调节手段,就只能用一对一谈判的非规范的办法,分别确定个别企业向政府交纳税利的数额,实行承包经营。近期承包制虽然有利于推进所有权与经营权的分离,从而在一定程度上增强了企业的独立性和活力,但存在两个主要弱点:第一,可能强化行政机制而不是强化市场机制,所谓“指定承包”、“内定承包”、“关系承包”就属于非市场操作。在目前市场竞争机制不够发育的情况下,在承包制中引进和强化竞争机制是很困难的。第二,难以达到把企业推向自负盈亏、自主经营、自我发展道路的目的,企业同政府行政官员之间经常的“讨价还价”,必然诱使谈判双方的行为短期化并加剧需求膨胀。可以认为,承包制只宜作为一种过渡形式,应逐步创造条件使企业从承包制向股份制过渡。

总之,改革的逻辑表明:价格改革不能绕开,改革的深化首先要过价格改革关,只有过好价格改革关,才能为价值规律充分发挥作用开辟更广阔的道路。



四、依靠市场机制优化生产结构和消费结构

价值规律对社会生产、流通和消费的调节作用,是通过市场机制实现的。改革价格机制的直接目的,在于扩展市场机制作用,改善生产和消费的结构。

价值规律通过市场机制,从微观上促进各个经济单位改善营运操作效益,是比较明显和易于理解的。在价值规律作用下,企业在市场竞争中,只有不断改善经营管理,才能站住脚跟和扩大地盘,发展自己,否则就会受排挤,被吞并或亏损破产。在市场关系比较发达、价格体系比较合理的条件下,各个企业参与市场竞争的机会和环境是均等的,是优是劣全凭自己的本事和努力,特权地位、关系入股、“跑部钱进”等非经济手段,都将无济于事。在机会均等条件下,由于各企业、各人勤奋努力程度不同带来的经济差别,既是合理的,又是前进和发展的强大的推动力。

价值规律通过市场机制,还起着改善和优化资源配置的作用。马克思就说过:“商品的价值规律决定社会在它支配的全部劳动时间中能够用多少时间去生产每一种特殊商品。”^②市场机制可以引导社会资源流向社会需要发展的部门和行业,使社会生产和需要联系起来。但是,在实际生活中,由于市场信号失真(虚假的需求和短时的过剩是市场竞争自发性所必然伴生的),企业追求眼前和短期利益,社会总供给和社会总需求不够协调,市场关系不够发达、透明度不高等,完全通过市场价格机制实现稀缺资源的有效配置,达到所谓“帕累托最佳状态”是难以做到的。因此,在社会主义有计划商品经济中,优化资源配置,除了依靠市场机制外,还要求有国家正确的有计划的调节、控制和引导。特别是像我国这样一个发展中大国,市场发育难以短期成熟,资金市场发展不充分,国家对资金包括



外汇这种社会最稀缺而又最重要的资源的有计划分配与调节,在比较长时期内还是有必要的。因此,正确制定财政政策、货币政策、产业政策、投资政策、外贸政策等显得格外重要。这些政策同市场机制相结合,可以真正获得宏观配置效益,从而提高整个社会经济效益。

价值规律通过市场机制的作用能正确引导消费,建立比较合理的消费模式。这一重要方面,不应忽视。长期的价格扭曲使我国消费结构很不合理,最宝贵的东西——粮食,由于价格压得很低,导致消费上的浪费。这种浪费不只表现为人们吃粮上,还表现为人们对以粮食为原料的食品的过分消费上。近几年来,粮食的消费增加量超过增产量,猪肉供应紧张,人们食品消费增长过快。要正确引导消费,建立合理的消费模式,最重要的在于尊重价值规律的作用,使各类各种消费品的比价和差价逐步合理化,使每一个消费者都在正确的价格信号指导下安排自己的消费支出,形成符合我国生产力发展水平和资源状况的消费结构和模式。近期可以考虑实行的有:放开除口粮外的粮食价格,变副食品的暗补为明补,提高耗粮产品的销售价格,进一步拉开消费品质量差价等。可以预期,从理顺价格入手,在消费品市场方面更充分地引进市场机制,使价值规律不仅调节生产和流通,而且调节消费,必将优化我国消费结构,实现生产和消费的较优组合。

注释:

- ① 《马克思恩格斯全集》第 23 卷,第 394 页。
- ② 《马克思恩格斯全集》第 23 卷,第 394 页。

(原载《求是》1988 年第 3 期)



九十年代需重点推进 要素价格改革

80年代,中国价格改革主要是在物质产品和劳务价格领域展开,采取先调后放、调放结合的方式,取得巨大的成功。目前,市场价格体制已处于优势地位,市场机制在价格形成中起着主导的作用。公认是难度最高、风险最大的价格改革,竟然走在整个经济体制改革的前列,把过去认为容易得多的企业改革远远抛在后面,的确出乎许多经济学家的预料。但是,这并不意味着价格改革已经过关,或者已基本解决问题。价格改革仍然面临许多艰巨的任务,有待进一步完成。

进入90年代,特别是确认要建立社会主义市场经济体制,发挥市场机制优化资源配置,以便更好地提高国民经济活动的效率以后,要求我们进一步扩宽价格改革的视野,从多方面深化价格改革。看来,90年代需要把要素价格改革作为价格改革的重点,与此同时,相应推进其他方面的价格改革。

生产要素价格改革的实质是生产要素价格逐步市场化。随着中国经济逐步转向社会主义市场经济,生产要素价格改革的重要性和必要性就突出出来。市场经济最显著的特点是市场成为资源配置的主要方式,以市场为导向,社会有限的经济资源由效益低的部门和企业流向效益高的部门和企业,从而提高资源的配置效率,加速经济发展。而资源能够自由而合理地流动的前提,是生产要素的



商品化和进入市场流通,生产要素价格由市场形成。80年代,由于市场取向改革的逐步推进,我们逐步认识到生产要素要逐步商品化和进入市场流通,生产要素价格要逐步市场化。但这方面改革的进程比较缓慢,生产要素价格改革同物质产品与劳务价格改革相比明显滞后。这也是近期产业结构调整进展不大的一个重要原因。现在,党的十四大明确要加快向社会主义市场经济体制过渡,在物质产品和劳务价格已主要由市场形成的前提下,自然要把生产要素价格改革列为价格改革的重点。

生产要素价格,最主要的包括资金的价格——利息,劳动力的价格——工资,土地的价格——地租和地价,人民币对外币的比率——汇价。按照发展社会主义市场经济的要求,它们都要求由市场形成和调节,以免最重要的市场信号失真,影响资源配置效率的提高。

生产要素价格的市场化同生产要素市场的形成与发育密不可分。当前亟须加快这两方面改革的步伐,尽快(最好在本世纪末以前)实现统一、开放、竞争的生产要素市场的形成和生产要素价格的市场化。

在生产要素价格中,资金(资本)的价格——利息最为重要。因为资金是每一个市场经济社会最重要和最稀缺的经济资源。生产要素价格的市场化,首要的是实现利息率的市场化。

在市场经济中,利率是国家调节宏观经济运行的最重要的杠杆。社会主义国家为了保证经济的稳定、协调和有效地增长,也需要对利率进行调节。例如,当经济过热时,提高中央银行再贴现率和再贷款利率,在公开市场上抛售债券(主要是短期国家债券),以影响市场利率的提高,控制通货膨胀,紧缩经济。相反,当经济萧条时,降低中央银行再贴现率和再贷款利率,在公开市场上收购债券,以降低市场利率水平,刺激投资与消费,使经济尽快复苏和扩张。



但是,政府或中央银行对利率的调节,主要是调节基准利率,并以此来影响市场利率,而不是直接规定市场利率及其变动。对于商业银行和其他金融机构的存贷款利率,政府不要干预,放开由市场调节。对于各个企业、公司直接融资的利率,也应由发债主体自行决定债券的利率,政府同样不要干预。同时,要区分商业金融与政策金融。根据国家的产业政策,需要对基础设施建设或主导产业的发展给予优惠贷款时,可采取财政贴息等办法,以便同一般的商业金融区分开来。

利率的市场化是一个过程,是同金融市场(货币市场和资本市场)的发育和成熟密不可分的。只有形成统一的、开放的、竞争性的金融市场,才能出现比较规范的市场调节利率,市场利率才能比较真实地反映资金的供求状况,反映资金的稀缺程度。

工资是劳动力的价格,工资体制改革的方向仍然是市场化,即工资应在劳动力市场上通过竞争形成。

过去,人们一直不承认社会主义社会劳动力也会转化为商品,理由是劳动者已成为生产资料的主人,生产资料公有制排斥劳动力的商品化。现在看来这个说法并不完全。在社会主义社会,劳动还是谋生手段,社会还要承认各个人不同的劳动能力是“天然特权”,劳动能力强、劳动贡献大的劳动者有权多得,这就在实际上承认各人对自己的劳动能力有所有权,承认各人有要求按劳付酬的权利,即劳动力同工资等价交换的权利。因此,社会主义社会劳动力仍然要采取商品形式或商品化是合乎逻辑的。随着改革的深化,中国许多国有企业特别是大中型企业将逐步走上股份制道路,成为国家控股(职工参股)或国家持股的股份制企业或公司,在这里,职工受雇于企业或公司,向企业或公司出卖自己的劳动力、按照等价交换原则领取报酬,是很自然的,不存在不可逾越的障碍。

劳动力价格——工资的市场化,也是企业真正成为自主经营、



自负盈亏的商品生产者和经营者的前提条件,是企业成为市场活动主体的前提条件。劳动力不能流动,职工始终捧“铁饭碗”,干好干坏一个样,企业怎样在市场上竞争?职工不能优胜劣汰,企业也不能优胜劣汰,市场机制也就无从发挥作用。因此,劳动力价格——工资的市场化,是企业转换经营机制走向市场的重要一环。当然,劳动力价格——工资的市场化、劳动力市场的建立和发展的进程,要同社会保障制度的建立和逐步健全密切配合,以利于人心的安定和社会的稳定。

中国的土地,特别是城市土地,过去实行无偿使用制度,使土地这个最紧缺而又不能增加的资源没有很好和有效地使用,浪费严重。改革以来,逐步引入市场机制,土地的价格开始显露,但存在许多问题。由于经济发展加速,城市用地需求量猛增,城市地价(主要是黑市价和灰市价)直线上升,炒买炒卖地产者越来越多,哄抬地价势头很猛。中国那么大,不同城市、同一城市的不同地段,地价差异大,从几元一平米到几万元一平米,地价形成很不规范。为了提高土地的利用和配置效率,必须逐步引入市场机制,使商业性用途的土地的价格主要由市场来决定。当前最重要的是形成和发展土地市场,包括一级市场和二级市场,使土地这种商品的价格逐步显露出来,形成比较规范的市场调节价格,以提高国民经济活动的效率。

发展社会主义市场经济,要求全方位对外开放,积极参与国际市场竞争,实现国内市场和国际市场的对接,在各项经济交往中尽可能按国际惯例办事。这就要求本国货币人民币的汇率逐步市场化。尽管不少国家在经济机制转换过程中,都把放开本国货币的汇率放在后面,但是,放开汇率终究是实现经济机制转换的内在要求,国家应转向主要用经济手段进行干预和调节。为了实现这一过渡,一方面国家要合理调整官定汇率,使其同市场汇率接近,最好使其差价控制在10%左右;另一方面要发展外汇调剂市场,使国家需要



的外汇逐步做到主要从外汇调剂市场购进,尽量少用或不用行政摊派的办法取得;同时逐步取消对进入外汇调剂市场的种种限制,让每个企业(公司)、每个公民都能进入市场自由交易。这两方面工作做好了,加上发展对外经贸关系、增加外汇储备,人民币成为可自由兑换外币的目标就距离不远了。我们应为此而努力。

总之,今后中国价格改革的重点,将逐步转移到要素价格的改革。中国改革先行地区,如经济特区的价格改革,实际上已以要素价格改革为重点,就是证明。

与此同时,我们不能放松深化物质产品和劳务价格的改革的工作,继续解决仍然存在的价格扭曲的问题。特别是进入竞争性市场的商品和劳务的价格,目前虽然短缺但其供给或需求弹性较大的商品的价降,包括还在实行双轨制的产品价格,应尽快放开,由市场调节,发挥市场机制自动衔接供求的作用。目前政府定价的范围和比重明显偏大,应继续减少到只占交易额 20% 左右为宜。对于目前严重短缺而其供给弹性又小的商品和劳务的价格,如原油、电力、铁路运费等,长期价格偏低,应坚决、分步调高价格,以便在市场导向作用下,加快上述基础产品的发展和基础设施的建设。还可考虑在一定范围和一定期限内,利用双轨价,允许地方、企业以及外资投资生产的商品实行高于国家牌价的市场调节价。少数资源垄断性产品和重要公共产品,是需要保留政府定价和调价的,但是政府在定价和调价时,要尊重价值规律,充分考虑供求关系。我们相信,经过三五年的努力,我们完全可以做到在物质产品和劳务价格领域,基本上转移到新体制轨道上运行,充分发挥价格机制的作用。紧接着,生产要素价格也逐步实现市场化,从而建立起新的全面的市场价格体制,保证社会主义市场经济的顺利运行。

(原载《经济研究》1992 年第 11 期)



中国的价格改革

中国在推进经济体制改革过程中，一直重视价格改革。1979年农村改革起步，大幅度提高农产品收购价格是当时两大举措之一（另一举措为实行家庭联产承包责任制）。1984年10月20日通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》对价格改革在经济体制改革中的重要性和地位作出明确的表述：价格是最有效的调节手段，价格体系的改革是整个经济体制改革成败的关键。1992年10月，党的十四大报告重申了上述观点，提出：价格改革是市场发育和经济体制改革的关键，应当根据各方面的承受能力，加快改革步伐，积极理顺价格关系，建立起以市场形成价格为主的价格体制。近20年来，中国的价格改革正是在上述指导思想引导下，在各级政府的推动和广大公众的支持下，逐步展开并取得实质性进展的。目前，在实物商品和劳务价格方面，已基本上建立起市场价格体制，生产要素价格的市场化进程也已开始。可以说，农村改革在80年代初期取得初步成功后，直到整个90年代，价格改革一枝独秀，走在改革前列。认真总结中国价格改革的成功经验，探索价格改革的规律性，并作出必要的理论概括，对繁荣经济科学和推动改革实践，都是有意义的。

一、在农村改革取得初步成功后， 价格改革一直走在改革前列

从1978年底党的十一届三中全会确定中国实行改革开放以



来,中国经济体制改革的一个显著特点是,作为整个经济体制改革成败关键的价格改革,一直是目标明确(通过调整价格和放开价格,逐步建立以市场形成价格为主的体制,理顺价格关系),稳步推进(平时迈小步,不停步,一旦宏观经济环境稍微宽松迈大步),无大曲折(两次出现中度通货膨胀因治理及时,没有出现改革的大倒退),无大震动(改革20年来,年平均社会商品零售价格上涨率为6.91%,处于社会和公众可承受的范围),因而继农村改革取得初步成功后近15年来,总是处于改革的前列,取得了巨大的成功。这突出的表现在以下几个方面。

第一,实物商品和劳务价格形成机制已基本转换,市场价格体制基本确立。

改革开放以前,中国绝大多数商品价格由政府决定。1978年,政府定价比重,社会商品零售总额为97%,工业生产资料销售收入总额为100%,农副产品收购总额为92.6%。经过近20年的价格改革,1997年,社会商品零售总额中,市场价格的比重已上升为93.2%,政府定价比重减少到5.5%,其余1.3%实行国家指导价;工业生产资料销售收入总额中,市场价格的比重已上升为81.6%,政府定价比重减少到13.6%,其余4.8%实行国家指导价;农副产品收购总额中,市场价格的比重已上升为80.5%,政府定价比重减少到16.1%,其余3.4%实行国家指导价。1998年国务院价格主管部门及有关部门管理的价格,包括政府定价和政府指导价,已由1978年的1336种(类)减少为58种(类)。可见,在实物商品领域,市场价格体制已基本形成。与此同时,各种服务收费,几属竞争性行业,其价格也已放开,由市场调节。

第二,价格结构有重大改善,比价差价关系比较合理,市场信号比较准确。

从工农产品比价看,1997年与1978年相比,农产品收购价格上升了425.4%,农村工业品零售价格上升了194.8%,1997年农产品



换工业品的数量比 1978 年增加 50% 多, 工农产品价格剪刀差缩小了。从农产品内部比价看, 1997 年与 1978 年相比, 粮食收购价格总水平累计上升了 574.7%, 比农产品收购价格总水平上升率高 149.3 个百分点, 说明粮食价格偏低的情况有所改善。从工业品内部比价看, 1997 年与 1978 年相比, 采掘工业产品价格累计上升了 712%, 原材料工业产品价格累计上升了 411%, 加工工业产品价格累计上升了 201%, 说明历史上遗留下来的加工工业品价格偏高、基础产品价格偏低的情况有了明显的变化。

质量减价、季节差价、批零差价等, 也逐步合理。1998 年 5 月和 6 月, 全国粮食和棉花流通体制改革工作会议, 确定粮食和棉花收购要拉开质量差价、品种差价, 以促进粮食和棉花种植结构的合理调整, 这对建立合理的比价差价关系有重要意义。

第三, 与国际市场价格衔接有重大进展。

随着对外开放的扩大, 对外贸易依存度的提高, 国内外价格体系的衔接已成为必然的趋势。自 1988 年中国外贸体制实行“自负盈亏、放开经营、工贸结合、推行代理制”的改革以来, 国内外价格体系的对接效应增强, 逐步实行进出口商品代理作价原则, 1993 年起取消了对粮食、化肥等五种商品进口的补贴, 同样实行代理价格。目前, 占进口用汇几乎 100% 的商品已实行进口代理制, 进口商品的国内代理价格由市场决定, 已实现与国际市场价格对接。由于可贸易商品范围的扩大, 国内外价格的比较日益受到各方面(地方、部门、企业和个人)关注和重视。

据国家计委市场价格司对 1993 年 17 种主要生产资料和农产品国内综合平均价的跟踪比较, 其中高于国际市场平均价格的有大豆、花生油和镀锌板 3 种, 高出幅度在 10—15% 之间; 低于国际市场价格的有原油、木材、棉花、大米、小麦等 5 种, 低的幅度为 14—15% 之间; 与国际市场价格持平的有线材、中厚板、铜、铝、铅、锌、豆油、菜籽油和玉米等 9 种。

到 1998 年, 情况有了一定变化。据有关单位选择有代表性的



48种商品按国家规定汇价折算,进行国内外价格对比(见附表),其国内价格高于国际市场价格的商品35种,占73%(高于20%以内的13种,占27%;高于21—40%的7种,占15%;高于41%以上的15种,占31%),国内价格低于国际市场价格的13种,占27%。虽然有一些商品是按离岸价算的,如果同国内价格比较,还要在离岸价基础上加运输、保险费及进口税,但总的看来,目前已有较多的商品国内价格高于国际市场价格,为了更好地参与国际市场竞争,对国内价格体系作适当的结构性调整势在必行。中国经济融入世界经济一体化的进程越快,国内外价格体系衔接的进程也就越快。

国内外价格对比表

金额单位:人民币元

类别	序号	商品名称	规格	计量单位	国际市场价格		国内市场价格	国内外价格比 (以国际市 场价格为100%)
					价格条件	折人民币价格		
农产品	1	小麦	中等	500克	期货价(芝加哥)	0.44	0.63	143
	2	大米		500克	FOB期货(曼谷)	1.12	1.13	101
	3	玉米	中等		期货价(芝加哥)	0.36	0.65	180
	4	大豆	中等			0.98	1.76	179
	5	豆油	一级散装			2.52	3.94	156
	6	花生油			CIF期货(鹿特丹)	3.73	5.7	153
	7	生猪	一级		期货价(芝加哥)	5.57	3.81	68
	8	原糖			现货价(纽约)	0.9	1.65	183
	9	棉花	229级	50公斤	期货价(纽约)	745	800	107



续表

类别	序号	商品名称	规格	计量单位	国际市场价格		国内市场 价格	国内外价格比 (以国际市场 价格为100%)
					价格条件	折人民币 价格		
纺织 品	10	棉纱	32支	吨	期货价 (日本)	26 000	24 500	94
	11	棉布	30,30, 68,68		(香港)	440	420	95
	12	已内酰胺			CIF	11 530	15 000	130
	13	聚酯切片	长丝级		CIF	5 617	8 500	150
	14	腈纶毛型	1.5D.38		CIF	12 400	14 000	113
	15	腈纶毛条	正规条		CIF	13 248	14 100	106
	16	粘胶短纤维	1.5D.38		CIF	11 592	14 300	113
化 工 品	17	橡胶	天然胶2 号胶片	吨	期货价(新 加坡)	6 310	88 999	141
	18	高压聚 乙 烯	薄膜用 一级品		CIF	5 040	7 340	146
	19	聚丙烯	拉丝 2401 一级		CIF	4 750	5 500	116
	20	硫 酸	含 98.5%		CIF	370	650	176
	21	盐 酸	31—32%		CIF	650	750	116
	22	纯 碱	>98.5%		CIF	1 323	1 400	106
	23	烧 碱	固体 >98%		CIF	3 475	2 500	79
	24	尿 素	含 N46%		FOB 期货 散(东欧)	749	1 530	193
	25	磷酸二铵			FOB 期货 散(美国)	1 664	2 500	150
	26	氯化钾			FOB 期货 散(加拿大)	1 035	1 450	140



续表

类别	序号	商品名称	规格	计量单位	国际市场价格		国内市场价格	国内外价格比 (以国际市场价格 为 100%)
					价格条件	折人民币价格		
能源产品	27	原油	米纳斯原油	吨	FOB(新加坡)	662	678	102
	28	汽油	95#无铅			977	1607	164
	29	柴油	0#轻柴			764	1506	197
冶金产品	30	铜		吨	(伦敦)	13898	19681	142
	31	铝锭	1# A00	吨	现货(伦敦)	11758	13700	117
	32	锌		吨	(伦敦)	9130	1169	121
	33	生铁	炼钢用	吨	FOB(独联体)	1076	1210	112
	34	速铸坯	120方坯	吨	FOB(独联体)	1656	2000	121
	35	冷轧薄板	1MM	吨	(香港)	4113	4329	105
	36	热轧薄板	0.5Q235A	吨	现金批发(日本)	3400	3808	112
37	线材	拉延	吨	FOB(欧洲)	2274	2551	112	
建材产品	38	平板玻璃	3MM	平方米	泰国产(香港)	25.5	10	39
	39	水泥	525#袋装	吨	(日本)	750	384	51
药品	40	维生素C	粉	公斤	(印度、韩国)	43.9	49	12
	41	青霉素钠	原料粉	10亿	(印度、韩国)	95.22	160	168
	42	青霉素钾盐		公斤	(香港)	240.7	183.6	76
	43	土霉素钾盐		公斤	(香港)	107.9	91.8	85
	44	盐酸四环素		公斤	(香港)	132.8	105	79



续表

类别	序号	商品名称	规格	计量单位	国际市场价格		国内市场价格	国内外价格比 (以国际市场价格 为 100%)
					价格条件	折人民币价格		
轻工产品	45	书写印刷纸	60—70 克 M2	吨	CIF(印度)	7 950	6 550	82
	46	铜版纸	80—120 克 M2	吨	CIF(韩国)	9 910	8 960	90
	47	箱板纸	160MM/卷	吨	CIF(印度)	4 450	3 470	78
	48	白报纸		吨	CIF(台湾)	5 910	4 350	74

注：1. 以上国内外价格对比资料，是以河北省物价局调查材料为主整理的，采价时点为 1998 年。

2. 国际价格中，有 9 种为 FOB 价，即离岸价，16 种为 CIF 价，即到岸价。

3. 国际价格中有 15 种期货价格，通常高于现货价格，如行情看跌，则会低于现货价格。

4. 汽、柴油国内市场价格为不含增值税和消费税的出厂价。

5. 国内原油价格已与国际市场接轨，国内价格为 FOB 价+16 元关税。

资料来源：《中国价格学会通讯》(1999 年 4 月 15 日)。

第四，价格调控体系初步建立。

中国要建立的市场价格体制，并不是放任自流的，而是由政府宏观调控的。政府对价格调控的主要内容有三个：一是控制物价总水平的上升率，尽可能保持物价总水平的基本稳定和大体稳定，在集中改革时候，也要力求年上涨率不超过两位数；同时，也要阻止物价的持续下跌。二是调节重要商品市场价格的异常波动，防止上下涨落的波幅过大，以免对生产和流通带来不利影响。三是保护和支助在竞争中处于特殊地位的重要部门，如农业部门等。

改革开放 20 年来，中国的价格调控体系已初步建立。1993—1997 年中国治理通货膨胀、控制物价过大幅度上涨、实现经济“软着陆”说明了这一点。同时，广泛的实施“菜篮子”、“米袋子”工程，



建立相当规模的重要商品包括粮食、棉花、钢材等储备和价格调节基金,主要运用经济手段和法律手段,辅之以必要的行政手段,调控物价主要是物价总水平,已积累了许多成功的经验。

第五,《价格法》等法规的颁布实施,使价格工作走上法制化轨道。

《中华人民共和国价格法》已于1997年12月29日颁布,并从1998年5月1日起正式实施,配套法规也在制定和完善。除此以外,截至1997年,已出台的有关价格的法规主要还有:《中华人民共和国反不正当竞争法》(1993年9月2日),《关于商品和服务实行明码标价的规定》(1994年2月28日),《制止牟取暴利的暂行规定》(1995年1月25日),《商品住宅价格管理暂行办法》(1992年7月20日),《城市房地产交易价格管理暂行办法》(1994年11月11日),《城市国有土地使用权价格管理暂行办法》(1995年10月24日),《价格评估管理办法》(1996年11月18日),等等。与此同时,许多省市也从本地实际出发制定了一些地方性的法规。

第六,价格改革的成功实践,有力地促进了经济活跃和市场繁荣,推动社会经济运行从计划主导型转为市场主导型。

改革开放前,由于实行传统的社会主义经济体制,中国处于明显的短缺经济状态,物资供应紧张,许多重要的商品实行价格管理,凭证供应,排队抢购,黑市猖獗,人民群众不但消费水平低,而且生活极不方便。80年代初,南方一些省市率先放开一部分商品如水果、水产品、蔬菜等价格。很快,奇迹出现了。放开价格的商品,在经过短时间涨价后,由于市场机制的作用,这些商品像泉水般涌流出来,供应市场,而且价格逐渐回落。这使广大干部和群众看到了和亲身体验到了市场机制神奇的魔力。此后继续放开一些农产品、工业消费品等价格,同样收到上述喜人的效果。所以,从政府定价改为由市场形成价格的最大好处,是带来经济的活跃和市场的繁



荣,使中国老百姓到 90 年代初就告别凭票供应商品,接着又告别商品短缺,物质生活水平大为改善。

价格是由市场配置资源的核心。价格放开和转向市场价格体制,使价格能较好地反映价值和供求关系,形成比较合理的价格结构。这就给生产者和经营者发出准确的市场信号,使生产者和经营者知道应当生产与经营哪些商品,从而促进资源配置的优化,增进经济效率,推动社会经济持续、快速和健康发展。世界银行《1983 年世界发展报告》曾分析了价格偏差(或扭曲)同经济增长的关系,用统计数字表明价格结构比较合理的国家,其经济增长率较高。该报告搜集了 31 个发展中国家的资料,这些国家代表除中国以外的发展中国家的 75% 以上的人口,集中分析了外汇、资本、劳动力和基础设施特别是电力方面的价格偏差,然后作出了以下的估计:价格偏差较高(属于最高的三分之一)的国家的经济增长率比平均数(每年约增长 5%)约低两个百分点,价格偏差低(属于最低的三分之一)的国家比平均数约高两个百分点。报告还指出,经济增长率差别的原因,需要考虑其他许多因素,不仅起码要考虑自然资源的禀赋,还要考虑其他经济、社会、政治和体制等因素,才能较全面地说明问题。但是,价格偏差能对经济增长情况的差别说明大约三分之一的问题^①。改革开放以来,中国经济增长加快,其中一个重要原因,是因为价格放开,价格结构趋于合理。中国经济建设的实践说明改善价格结构、减少价格偏差,对经济发展发挥着正面的作用的判断,是正确的。

价格改革的成功实践,还大大促进了市场体系建设,使社会经济运行从计划主导型转为市场主导型,实现社会经济运行机制的转轨。

价格改革是市场发育的关键,搞活价格是搞活市场的前提。在价格改革的推动下,我国各种各类市场迅速发展起来,包括消费品



流通和生产资料流通在内的商品流通业已成为国民经济各行业中市场化程度比较高的行业。在消费品市场方面,经过短短 20 年,就从原来商品匮乏、网点稀少、结构畸形、设施落后的卖方市场状态,发展为商品丰富、竞争剧烈、结构改善、设施较好的买方市场。目前,全国各种类型的商业网点已有 1 600 万个,从业人员 4 600 万人;各类批发市场 10 万多个,其中具有一定规模的日用品批发市场 7 000 多个,农副产品批发市场 3 000 多个,城乡集贸市场 8 万多个。绝大多数商品进入市场流通。在商品流通结构方面,已形成多种经济成分共同发展的格局。到 1998 年底,全社会消费品零售总额中,国有及国有控股经济占 24.1%,集体经济占 16.6%,私营及个体经济占 41.8%,其他经济占 17.5%。截止到 1998 年 6 月,商品流通领域已有三资企业 1 813 家,利用外资项目达 22 800 个,实际利用外资 200.8 亿美元。商业竞争逐步剧烈。据统计,在大中城市,年销售 1.2 亿元以上的大型商场由 1992 年的 98 家增加到 1998 年的 1 000 家以上,还出现了频繁的价格大战^②。

价格改革对生产资料市场的发展作用更明显。改革开放前,主要生产资料实行计划调拨制,基本上不存在生产资料市场。1984 年起,国家放开了计划外生产资料和属于企业自销(占计划内产品的 2%)的价格,才开始出现生产资料市场。随着市场定价比重的增大,特别是 90 年代初生产资料双轨价基本上合并为市场单轨价,生产资料市场迅速发展起来。目前,全国已建立起生产资料批发市场 1 000 多个,年生产资料销售总额达 3.6 万多亿元。

由于价格改革迈出实质性步伐,中国的消费品市场和生产资料市场逐步成熟,生产要素市场也开始快速发展,致使中国的经济运行实现了从计划主导型到市场主导型的转变,实现了经济运行机制的转轨。

中国价格改革的成功实践,还对中国的企业改革特别是国有企



业改革提出严重的挑战,要求企业包括国有企业成为真正的市场主体,即对价格的变动能作出灵敏反应的竞争主体。做到了这一点,中国才能从传统的计划经济体制过渡到社会主义市场经济体制。目前,企业改革尚未到位,国有企业尚未成为真正自主经营、自负盈亏的法人实体和市场主体;国有企业改革,已成为整个经济体制改革的重中之重和关键环节。这几年,中国将着力推进国有企业改革,以便使中国不仅在经济运行机制方面,而且在经济运行主体方面,同社会主义市场经济的发展相适应。

二、调放结合,先调后放,逐步放开—— 中国渐进式市场化改革的生动体现

改革开放以来,中国价格改革之所以进展较快效果明显,其原因是多方面的,其中最主要的是两条,一条是坚持以市场为取向,一条是实行渐进式推进。

中国价格改革始终坚持以市场为取向,没有出现大的曲折,从根本上保证了改革的顺利推进。

中国价格改革的目标,是用市场价格体制取代传统的政府定价体制,实现价格模式的转换。这个认识并不是改革一开始就明确并为大家接受的。80年代初期,只有少数经济理论工作者明确提出中国价格改革是要摒弃计划价格体制,改行市场价格体制。但是,中国价格改革从一开始就明确要引入和扩大市场机制,要使价格的形成和管理从严重违背价值规律变为尊重价值规律,这就使中国的价格改革实际上坚持了以市场为取向。1984年10月《中共中央关于经济体制改革的决定》,确认社会主义经济是有计划的商品经济以后,特别是80年代初价格领域市场取向改革的推进,从小商品和农副产品开始,越来越多的商品的价格放开由市场调节,价格结构



也在逐渐改善,有力地推动了市场的活跃和繁荣,给整个国民经济注入了新的生机和活力,经济加速发展,人民生活迅速改善。这样,就使大家更新观念,转换脑筋,逐步接受中国价格改革的目标是建立市场价格体制这一提法。

为什么价格改革要以市场取向作为红线,以建立市场价格体制作为改革的目标模式呢?

1. 经济体制改革的目标是加快经济的发展,更好地提高人民的生活水平和质量。为了更自觉地促进生产和建设事业的发展,就要很好地尊重客观经济规律特别是价值规律。而价值规律的作用是通过价格及其运动实现的。推进价格改革,使价格能经常反映社会劳动消耗和市场供求关系的变化,正是价值规律充分发挥其对经济发展的积极作用,使社会化大生产和流通顺利发展的前提条件。经济体制改革要求通过经济的商品化和市场化加快工业化和现代化的进程,即要求扩大市场机制的作用来活跃整个国民经济。市场机制的核心是价格机制,市场取向的价格改革正是发挥市场机制作用的关键。

2. 优化资源配置与改善消费结构的需要。改革旨在有效和充分利用现有的经济资源,提高经济活动的效果,促进社会生产力的发展,节约社会劳动。在社会主义商品经济和市场经济条件下,资源的配置和消费结构都是由市场导向的,因而要靠比较准确的能反映资源的稀缺程度的价格信号来改善和优化。不合理的价格结构,等于给生产者、经营者和消费者一套错误的信号,必然导致资源配置失当和滥用浪费,使长线产业缩不短,短线产业拉不长,消费结构也不合理。只有改政府定价体制为市场定价体制,改变价格的扭曲状态,才能使市场导向有助于改善我国的生产和消费结构。这里还要说一说调整价格和放开价格的关系。由于中国原来价格结构严重扭曲,因此在改革初期,为避免放开价格带来利益关系的剧烈变



动和增强价格变动的可控性,需要较多地采取有计划调价的办法,这是无可非议的。但是要看到,调价有其固有的缺陷,调价并未改变价格形成机制,因而不能成为改革的主要途径,而应当看成是为了利用它来初步缓解突出不合理的矛盾,为价格的放开准备条件。单靠调整价格是永远理不顺价格关系的,即使一时看来顺了一点,很快就会因供求关系等的变化又不顺了。所以,只有实现价格形成机制的转换,建立市场价格体制,才能从机制上保证理顺价格关系。

3. 企业改革发展的客观要求。开展和深化企业改革,使企业真正成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者,独立的市场主体,以便为社会主义商品经济和市场经济重新塑造充满生机和活力的微观经济基础,一直是我国经济体制改革的中心环节。而企业要走向市场,参与平等竞争,在竞争中发展壮大自己,就要求有比较规范和合理的评价企业经济活动效果的标准,要求有比较合理的价格结构,从而要求推进价格改革,建立市场价格体制,以便理顺价格关系。另一方面,对自己生产或经营的产品的定价权和调价权,是独立的商品生产者和经营者、独立的市场主体必不可少的一项权利,是企业自主经营权的重要组成部分。这也要通过转换价格形成机制,即实现从政府定价体制到市场定价体制来实现。

4. 建立社会主义市场经济体制和市场规则、市场秩序的需要。产品要摆脱计划分配的控制进入市场,就要放开价格,在市场上自由买卖。要扩展市场关系,就要实行平等竞争、公平交易、等价交换,反对垄断和部门分割、地方封锁,排除非市场力量的干扰。而这也要求政府尽可能放弃对具体产品和服务价格的干预和管制,让价格回到市场交换中形成,使价格真正能反映产品的社会劳动消耗和供求关系的变化,反映资源的稀缺程度。大力推进以市场为取向的价格改革,正是搞活市场并使市场活动有序的关键环节。

应当指出,我们要建立的市场价格体制,并不是完全放任自流



的,而是由政府宏观调控的市场价格制度。

1. 这种价格制度并不是把全部商品和服务价格放开,而是把绝大部分商品和服务价格放开,少数自然垄断产品、重要的公共产品和服务、关系国计民生而又长期短缺且供给弹性也低的个别重要产品的价格,仍需由政府定价。按交易额计算,实行政府定价的部分,可能要占 15—20%,其余占 80—85% 部分的价格,则放开由市场调节^③。

2. 对放开的价格也不是完全放任自流,还要用反映商品交换规律的市场交易法规,包括反对垄断和封锁、保护平等竞争等加以约束,如实行明码标价,反对价格欺诈和追逐暴利,反对不正当竞争等。

3. 国家对宏观价格首先是物价总水平,以及一些战略性价格如利率、汇率、工资等,主要运用经济手段进行调节和控制,力求避免价格总水平上涨幅度过大和变动幅度太大,影响经济稳定和人心安定。因此,这种价格体制,仍然体现着计划与市场相结合的原则。

中国价格改革之所以取得实质性进展,除了是由于坚持了改革的市场取向外,还因为坚持了逐步推进的方针,即先调后放,调放结合,逐步放开,包括逐步同国际市场价格相衔接,不搞一次到位^④。

所谓逐步推进价格改革,具体表现为 1984 年以前以调为主,兼及放开价格;1984 年以后以放开价格为主(除 80 年代末、90 年代初三年治理整顿期间以外),兼及调整价格,走调放结合的路子,并逐步同国际市场价格衔接。调整价格在于初步理顺价格结构和比价、差价关系,使各行各业都能得到大体相同的利润水平;放开价格在于使价格能比较充分地反映市场供求关系,反映资源的稀缺程度;同国际市场价格相衔接在于使价格进一步反映国际市场供求关系,更好地参与国际市场竞争。

为什么中国价格改革要实行先调后放,调放结合,并逐步同国



际市场价格相衔接呢？

1. 先调后放，调放结合，可以使价格改革带来的物价上涨约束在一定幅度内，以利于经济的稳定，使经济发展和改革能顺利进行。传统经济体制存在和积累了隐蔽的通货膨胀。随着价格改革的开展，无论是调整价格还是放开价格，都会使原来隐蔽的通货膨胀释放出来，导致物价上涨。采取先调后放，调放结合，逐步推进价格改革的方针，可以使这种通货膨胀分阶段释放，物价上涨幅度不会太大。改革初期，人们曾经估算过，要理顺物价关系，使价格结构不再畸形，在不发生新的通货膨胀的条件下，将导致物价总水平上涨一倍左右。如果这种上涨分 15 年到位，那么年均上涨率只有 4.7%，可以为各方面所承受；如果分 10 年到位，那么年均上涨率为 7.2%，也大体可以为各方面承受。如果不是这样，搞一次到位，使隐蔽的通货膨胀一次释放出来，原来偏低的产品价格马上上涨到位，物价总水平一下子就成倍上涨，必然会破坏经济的稳定。中国的实践证明，物价上涨幅度过大，经济不稳定，不但不利于经济的顺利发展，也不利于改革的顺利推进，因而是不可取的。我国零售物价总指数 1998 年比改革前的 1978 年上涨 280.7%，20 年平均每年上涨 6.9%，虽嫌偏高了一点，但未影响经济稳定，因而是较成功的。

2. 先调后放，调放结合，并逐步同国际市场价格相衔接，可以使价格改革对人们经济利益的变动的影晌不会太大。价格改革过程是各种商品和服务的相对价格变动的过程。尽管价格具有刚性，涨价容易降价难，但不同商品和服务价格的上涨幅度是不一样的。而价格的不同变动直接影响到不同地区、部门、企业和个人的经济利益，产品涨价多的获利较多，涨价少的获利较少甚至利益受损。价格改革迈步越大，不同地区、不同社会集团等的经济利益的变动就越大。价格改革迈的步子过大，甚至一步到位，在一些地区和一些社会集团获得厚利的同时，肯定会有一些地区和一些社会集团获



利甚少甚至利益受损,他们因此容易对改革不满和阻挠改革。实行分步推进价格改革的方针,可以减轻和缓解经济利益矛盾,从而减轻改革的阻力,使改革得到更为广泛的支持,避免不应有的社会震荡,降低改革的成本,从而有利于向新体制的平稳过渡。

3. 先调后放,调放结合,有利于使新价格体制的形成同市场发展相配套。中国本来是一个商品经济很不发达的国家,市场发展程度差,解放后长期实行传统的社会主义经济体制,排斥商品市场关系,1979年改革开始时,只存在一个残缺不全的消费品市场。改革以来,各种各类市场关系正在迅速发展。但是,由于原来的底子差,政府面临重新培育和建设市场的繁重任务。市场发育是要经历一个过程的,是要随着商品货币关系的逐步扩展而逐渐成熟的。经过20年的改革,中国尚未建立起完善的全国统一、开放、竞争和有序的市场体系,而规范的市场价格体系应是在全国统一、开放、竞争和有序的市场体系中形成和运行的。市场发育要经历一段时间才能逐渐成熟,制约着市场价格体系也要经历一段时间才能很好形成和运行,即新价格模式要逐步建立起来。因此,价格改革只能分步推进,不要以为在市场不发育的条件下,一放开价格就会自然而然地形成规范的市场调节价格。

4. 中国价格体系同国际市场价格相衔接也要分步进行。中国经济体制改革是同对外开放一起进行的。随着对外经贸关系的发展,中国经济的外贸依存度正在提高,目前达30%多^⑤。其中出口依存度为19%,进口依存度为15%。经过多年的外贸体制改革,目前出口企业已取消补贴,实行自负盈亏制,几乎所有的进口商品已实行代理制。这说明国内价格同国际市场价格的关系越来越密切,其中实行代理制的进口商品的国内销售价格已直接同国际市场价格挂钩。今后对外开放进一步扩大,中国经济更深地加入世界经济一体化进程(包括加入世界贸易组织WTO),中国的价格体系将在



大范围内同国际市场价格衔接。但是,由于中国原来的价格体系同国际市场价格脱节,价差很大。这样,国内外价格衔接只能逐步进行,以免基础产品价格陡涨,加工企业承受不了。比如,可以先在可贸易商品的范围内衔接,然后逐步扩大,不必急于一步登天。

从实物商品与劳务价格改革即狭义价格改革发展为包括生产要素价格改革的广义价格改革,是在价格领域渐进式改革的一个重要特征,需要单独论述。

传统的社会主义经济理论排斥广义价格概念,因为这种理论不承认资金、劳动力、土地等生产要素商品化的可能性和必然性,利息率、工资、地价和地租都由国家制订和调整,排斥市场机制的作用。1985年“巴山轮”会议上,提出了战略价格的概念,即把主要生产要素价格归结为战略价格^⑥。随着社会主义商品经济理论研究的进展,生产要素被确认要逐渐商品化和进入市场,显露其价格,广义价格及其改革的概念被提出来并开始得到广泛的重视。近几年,这方面研究取得了较大的进展。

在改革的实践方面,1979年以来,我国价格改革已经历如下两个阶段:一是1984年前以调整各种产品和服务价格为主的阶段;二是1985年后以放开各种产品和服务价格为主的阶段。前10年可以归结为主要从事狭义的价格调整与改革。从90年代起,我国价格改革进入一个新的阶段,其主要特征是物价、工资、利率、汇率联动的广义价格的调整与改革,实物商品和服务价格的市场化扩大到生产要素价格的市场化。只有跨越这一阶段,市场机制才能真正形成,市场对资源配置的基础性作用才能真正发挥,市场取向的改革才能取得实质性的成功。

从狭义的价格改革发展为广义的价格改革,是价格改革进程的合乎逻辑的发展。

发展还是排斥商品货币关系,是新旧体制的根本区别所在。在



扩展商品货币关系方面,我们已两次冲破传统经济理论的束缚,形成新的社会主义商品经济观和市场经济观。第一次为70年代末,肯定生产资料也是商品;第二次为1984年以后,肯定生产要素包括资金、劳动力、土地等的商品化或具有商品形式。在当代,商品经济就是市场经济。随着商品关系范围的扩大,不仅生产资料要进入市场,生产要素也要进入市场,形成完整的市场体系,从而使依靠市场优化资源配置成为现实的经济过程。这是中国经济体制改革步步深化的集中表现。

商品和市场范围的扩大,开拓了人们关于价格改革的视野。价格改革不只是包括各种实物商品和服务的价格体系与形成机制的改革,而且包括各种生产要素的价格体系与形成机制的改革,即从狭义的价格改革发展为广义的价格改革。广义的价格改革过程同完整的市场体系的形成过程的统一,同市场机制的整体功能的发挥的统一,是新时期价格改革的显著特点。这正好标志着改革向深层次发展和人们对改革认识的深化。

三、生产资料价格双轨制是中国人的发明创造

中国工业生产资料80年代中期开始实行双轨制价格,到90年代初顺利向市场单轨价过渡,是中国推进渐进式的市场化价格改革的成功范例。

还在中国开始实行生产资料价格双轨制时,1985年9月,在著名的“巴山轮”会议上,波兰经济学家布鲁斯就对此给予很高的评价,认为是中国一个有用的发明。他说:“在生产资料实行双重价格,是中国的发明。从配给制向商品化过渡时,社会主义国家曾经在消费品市场方面实行过双重价格,但把双重价格应用到生产资料上,没听说过。这是一个有用的发明。所谓有用,是指它可以作为



一个桥梁,通过它从一种价格体系过渡到另一种价格体系,也就是说由行政、官定价格过渡到市场价格。有了这个桥梁,过渡起来就比较平稳。但有一个重要的条件,双重价格不能持续太长时间。”^⑦

十多年后,美国经济学家斯蒂格利茨又一次对中国实行生产资料价格双轨制给予很高的评价,比喻为天才的办法。他说:“大约 20 年前,中国经济学家和政府正致力于设计向有中国特色的社会主义市场经济转变的计划。如何从一个严重扭曲的价格体系过渡到一个能较准确地反映经济资源稀缺程度的价格体系?也许可以设计一套经济模型来确定均衡价格(假如输入模型的数据的准确度可靠的话,而我们中却没有多少人相信这一点)。但即使只做理论上的探讨,即使均衡价格已知,我们也看不清应该如何进行价格转轨。然而中国成功了,采用的是一个天才的解决办法:实行价格双轨制,使计划外部分能得到适当鼓励。”^⑧

看来,对生产资料价格双轨制,有必要单独展开论述。

中国同种工业生产资料在同一时间、地点上存在计划内价格和计划外价格,是 1984 年开始出现的。1984 年 5 月 20 日,国务院规定:工业生产资料属于企业自销(占计划内产品的 2%)的和完成国家计划后的超产部分,一般在不高于或低于国家订价 20% 幅度内,企业有权自定价格,或由供需双方在规定的幅度内协商定价。1985 年 1 月 24 日,国家物价局和国家物资局又通知,工业生产资料属于企业自销和完成国家计划后的超产部分的出厂价格,取消原定的不高于国家定价 20% 的规定,可按稍低于当地的市场价格出售,参与市场调节。从此,双轨价格就成为合法化和公开化的了。

价格双轨制是在短缺经济环境下,双重经济体制特别是双重经济运行机制并存的集中表现,是双重生产体制和物资流通体制的集中表现。既然生产计划体系的改革是缩小国家的指令性计划,给企业予逐渐加大的生产什么、生产多少的决策权,物资流通体制的改



革是减少国家统一调拨分配的物资,让企业有权自行销售和采购一部分产品和原材料,这部分自由生产和自由购销,自然要有自由价格相配合,才有实际意义。如果没有自由价格,所谓自由生产和自由购销就没有真正落实,只是徒有虚名而已。价格双轨制就是在这种条件下出现的。在价格双轨制中,工业生产资料价格双轨制最为重要。因为同一种农产品价格双轨制,是长时期一直存在的。农民根据规定按牌价向国家出售农产品,同时还可以把剩下的一部分农产品在集市上销售,集市价往往高于国家牌价。工业消费品在改革初期就从小商品开始逐步放开,实行双轨制价格的并不普遍和重要。工业生产资料则不同,1984年以后,实行双轨制价格的迅速扩大,不久即几乎遍及所有产品,成为中国价格改革过程中最具有特征性的现象。据1988年统计,在重工业品出厂价格中,按国家定价包括地方价格销售的比重,采掘业产品为95.1%,原材料产品为74.6%,加工工业产品为41.4%。国家定价外销售的部分,一般实行市场调节价。另据国家物价局对17个省、市、自治区的调查,1989年企业按计划购进的生产资料占全部消费额的比重,以实物量计算约为44%,以金额计算仅占28%,其中煤炭的计划调拨数量为45.4%,钢材为29.7%,木材为21.7%,水泥为15.5%。

可见,我国工业生产资料价格走上双轨制道路,是实行渐进式改革不可避免的选择,是从高度集中的行政命令经济体制向社会主义市场经济体制平稳过渡的一种有效途径,企图以此使市场机制渗入经济运行中。这对原来商品市场经济不发达、市场发育很差的中国来说,更是合乎逻辑的。

中国的实践说明,双轨制价格的利弊都较明显。双轨制价格在物资普遍短缺的条件下,能刺激紧缺物资的增产,鼓励超计划的生产,满足计划照顾不到的非国有经济包括乡镇工业的原材料等的需要,有助于调剂余缺、调节流通,有助于了解市场供求关系的变化和



正常的比价关系等,这是它的利的一面。双轨制价格又常常在利益驱动下影响供货合同履行,不利于增强一部分承担计划任务较多的大中型企业的活力,助长投机倒卖,营私舞弊等,这是它的弊的一面。一些经验数据表明,如果双轨价差不是那么大,市场价格高出计划价格一倍以内,双轨价的积极作用可以发挥得好一些;而如果双轨价差很大,市场价格高出计划价格一倍以上,双轨价的消极作用就较突出。还有,双轨价只能在短时间利用,不宜延续时间过长,如10年8年。

生产资料双轨价差,主要受供求关系变化影响。1985年12月底估计,计划外生产资料市场价格水平一般约高于计划价格一倍左右,基本上是正常的。此后,在投资需求过旺拉动下,供求矛盾趋紧,价差拉大,到1988年年底,冷轧薄板(0.7—1 mm)市场价(每吨4 053元)高出计划价3.1倍,圆钢市场价高出计划价2.5倍,汽油高出2.1倍,柴油高出4.3倍,烟煤高出6.7倍,等等^⑨。这时,市场秩序混乱,人们热衷于倒买倒卖生产资料,追逐流通利润,以权谋私的寻租活动猖獗,责骂双轨价、要求取消工业生产资料双轨价的呼声很高。1990年和1991年,由于国家实行治理整顿、紧缩经济政策见效,宏观经济环境改善,供求矛盾趋于缓和,生产资料市场价格回落,双轨价差缩小,一般回落到高出计划价格一倍以内甚至50%以内,个别产品还出现市场价格低于计划价格的现象。这表明,生产资料价格双轨制并轨的条件具备了。价格改革的深化也要求生产资料双轨价并为市场单轨价。

双轨价并轨曾受到一些主管部门的阻挠。例如1991年,水泥、玻璃和其他一些建材产品,供求关系比较协调,双轨价差不大,各方面都认为并为市场单轨价条件成熟,要求抓住时机并轨。但是,有关主管部门却千方百计阻挠,有人甚至提出要求并为计划单轨价。1992年,国家物价局通过重新修订和颁布中央管理价格的分工目



录,其中,重工业生产资料和交通运输价格由 1991 年的 47 类 737 种减少为 89 种(国家定价 33 种,国家指导价 56 种),一次放开近 600 种,使绝大部分工业生产资料双轨价一下子并为市场单轨价。显然,这是明智之举。

中国的实践表明,必须立足于改革,以市场为取向解决工业生产资料价格双轨制问题,非常重要。在这过程中,不应把主要精力用在具体计算并轨过程中价格水平的确定上面。当然,对于并为计划轨的极个别产品来说,的确有一个重新合理确定价格水平的问题,如实行计划价格和市场价格综合平均定价等。但是,绝大部分产品是并为市场单轨价的,就不存在所谓合理定价问题,而是放开由市场调节。中国在价格改革过程中,由于比较好地解决了这个问题,使工业生产资料价格双轨制划了一个圆满的句号。

四、改革策略有方,既着力保持物价水平 大体稳定,又抓住机遇适时放开价格

中国的实践证明,改革的策略运用得好不好,对改革能否顺利推进,也很重要。改革策略最关紧要的是能否抓住机遇迈出一个个实质性的步伐。而价格改革的机遇主要是宏观经济环境比较宽松,通货膨胀压力不大。

中国价格改革的丰富实践告诉我们:进行价格改革的难点和主要矛盾在于既要理顺价格关系,又要稳定物价水平。这个关系处理好了,价格改革就能顺利发展;处理不好,价格改革就很难迈步,再好的方案也无法出台,甚至有可能重新强化行政干预。

在传统体制下,由于严格的行政管制,农产品价格、初级工业产品价格和一些服务收费长期被压得很低。改革价格体系,就要改变这种状况,提高上述偏低的价格,而原来偏高的产品价格是不容易



下来的。这样，在理顺价格关系的过程中，物价总水平一定幅度的上涨是必然的。因此，进行价格改革要打破传统的稳定物价即冻结物价、物价总水平越是原封不动越好的观念，逐步树立商品市场经济价格经常变动、价格总水平常常会有所上升的新观念。

在价格改革过程中，无论是调整价格还是放开价格，如果物价总水平的上涨只限于改变畸形的价格结构，理顺比价差价关系，那么其上涨率不会太高，而且这种上涨是分 10 多年甚至更长时间实现的，因而年度上涨率不会超过 5% 至 7%，不可能达到两位数，还能保持基本稳定（如果在 5% 以内的话）或大体稳定（如果在 10% 以内的话）。也就是说，可以在保持物价基本稳定或大体稳定的前提下逐步理顺价格关系。但是在实践上有些年份超越这一理想模式，出现物价总水平上升幅度过大的情况，从而增加了价格改革的难度。

有的经济学家认为，在价格改革过程中要抛弃稳定物价的口号，说“稳定物价”是一种“非商品观念的物价意识”；稳定物价会束缚我们自己的手脚，“可能使我们越搞越被动”^⑥。我认为，在价格改革过程中，以及在建立起社会主义市场经济体制以后，稳定物价的口号和方针仍然不能抛弃。这里所说的稳定，不是绝对的稳定，或固定不变，而是基本稳定或大体稳定。国际经验表明，经济发展的较佳模式，是实现稳定发展，在稳定中求发展。而稳定发展的最重要标志，是保持物价的基本稳定或大体稳定，避免变动波幅过大。这不仅适用于经济发达国家，也适用于发展中国家。

我国价格改革过程中，从 1979—1987 年，我们较好地处理了理顺价格关系和稳定物价水平的关系，社会零售物价年平均上涨率只有 4.3%，还算保持了物价的基本稳定。1988 年问题较大。1988 年社会零售物价上涨 18.5%，政府被迫采取治理整顿方针，平抑物价。经过 1989—1991 年的治理整顿，物价涨幅降下来了。但是，从 1993



年起,物价涨幅又上去了,而且涨幅比 1988 年那次更高,持续时间也 longer。从 1993 年起,零售物价上涨率又持续两年多超过 10%。政府不得不从 1993 年下半年起,加强宏观经济调控。但这一次采取的是“软着陆”的政策,即逐步收缩投资和信贷,而不是一下子大刹车。到 1996 年,GDP 仍保持 9.6% 的高速增长,而社会商品零售价格上涨率已回落至 6.1%。1997 年,GDP 增长 8.8%,社会商品零售物价上涨率进一步回落至 0.8%。这表明,宏观经济已恢复协调,通货膨胀压力已逐渐消失。从改革开放 20 年总的来看,虽然曾两度受到中度通货膨胀袭击,但时间较短,治理及时,从 1978 年到 1998 年 20 年间,年平均物价上涨率(以社会商品零售价格上涨率为代表)在 7% 以下,处于社会可承受的范围内。这样一个大环境,为中国价格改革提供了一个较好的环境,有利于价格改革的顺利推进。

为什么价格改革难以在发生中度通货膨胀、物价上涨幅度过大的条件下顺利推进呢?这是因为,物价的持续过高上涨会对人们产生心理压力,使企业和单位不是致力于改进技术,改善经营管理,提高效益,而是致力于囤积居奇,投机倒卖,竞相提价,以及利用垄断、特权和搞价格欺诈追逐大量流通利润等,使公众产生通货膨胀预期,挫伤群众储蓄的积极性,抢购物资,冲击市场等。这种情况,只能使价格关系混乱,甚至使已初步理顺了的价格关系重新扭曲,即不合理比价复归。物价上涨过猛,也影响价格改革的深化,使原定的改革方案难以出台,如像 1987 年的钢材调价方案(调价的本身都已印好)和 1988 年物价与工资改革方案(价格改革“闯关”)那样,或者放慢价格改革步伐,因为风险太大,怕影响社会的安定。1993 年、1994 年的物价过大幅度上涨,还突出地带来利率的双轨价差过大,市场利率高出国有银行利率一倍以上,致使金融体制改革难以深化,政策性金融与商业性金融难以分离,专业银行商业化经营进



程受阻。

可见,从中国 20 年改革的实践看,推进价格改革,要求宏观经济大体协调,其困难多是来自经济过热和通货膨胀的袭击。所谓宏观经济大体协调,一般来说,主要指社会的总供给和社会的总需求大体协调,供求差率不能过大。根据中国的经验,供求差率不宜超过 5%^①。一旦超过和持续超过 5%,就会带来物价的过大幅度上涨,即两位数以上的上涨率,使改革难以迈步,各方面的注意力都放在控制物价过大幅度上涨,包括运用行政管制等手段控制物价,从而同放开价格的改革要求相违背。

中国改革开放 20 年总的宏观经济环境是好的,有利于价格改革的。但是,除了有几年出现中度通货膨胀以外,各年的具体情况也是不同的,有的年份有利于总的价格改革迈步,有的年份则只宜于一部分或少数几种商品与劳务的价格改革迈步。还有,中国那么大,各地千差万别,有的地区,改革可以先行一步,率先放开一些产品价格,试验其效果怎样。这些都有一个机遇能否被抓住的问题。中国价格改革成功之处在于,能较好地抓住机遇,不失时机地迈出改革的步伐,使改革取得了一个个实质性的进展。

早在 1978 年 8 月,广州市决定把沿袭 20 多年的蔬菜购销由国家定价改为购销双方在一定幅度内议价成交。蔬菜价格引入市场机制后,菜价上扬吸引了四面八方的蔬菜源源汇聚而来,菜源一年四季充足,几十个品种任人选择,起初一度急升的菜价很快步步回落。到 1984 年 11 月 1 日,广州蔬菜市场和价格全面放开。两个月后,广州在全国率先放开猪肉价格;再过三个月,又率先放开水产品价格。结果是“放到哪里活到哪里”。鱼价放开之初,塘鱼价格曾涨至平均每公斤 6 元左右,价值规律很快刺激了广东塘鱼生产的大发展,不到一年便平抑了鱼价。到了广东全部取消水产品派购任务的 1985 年,广州塘鱼价格稳定在每公斤 4 元左右,成为全国鱼价最低,



也是最早解决“吃鱼难”的大城市。商品短缺、价格管制的伴生物是各种票证存在,许多商品凭票供应。广州市六七十年代票证最多时达118种,随着一样一样商品价格放开和市场供应充足,票证一个个被取消。1982年还有48种票证,1983年减至21种,1984年剩下6种,1988年只剩粮票、糖票两种,不久连这两种也取消了^②。

随着农业生产的迅速发展和农产品供应迅速增加,从1985年开始,放开了除国家定购的粮食、棉花、油料、糖料等少数品种以外的绝大多数农副产品的购销价格。此举是中国价格改革在全国范围内的第一个重大行动,为中国农村发展商品经济和市场经济创造了必要的前提条件。

工业消费品价格也快步跟上及时放开。1985年放开了缝纫机、国产手表、收音机、电风扇等5种工业消费品价格,1986年放开名牌自行车、电冰箱、洗衣机等7种耐用消费品价格,1988年再放开了13种名烟名酒的价格。在此之前,1982年9月和1983年9月先后放开了160种和350种小商品价格。

1992年,随着治理整顿经济、抑制通货膨胀和物价上涨取得成效,宏观经济恢复协调和稳定,市场环境开始宽松,政府抓住这一大好机遇,价格改革迈大步,放开大量适宜放开的价格。有关部门确定中央管理价格的分工目录,其中,重工业生产资料和交通运输价格由1992年的47类737种减少为89种;农产品价格由原目录的40种减少为10种,轻工商品由原来的41种减少为9种^③。从此,由市场形成价格的体制初步形成了。

五、中国价格市场化改革发展前景

中国改革开放总设计师邓小平说过,中国经济体制改革要过几个关口,可能比关公“过五关斩六将”还要过更多的“关”,其中价格



改革关是比较难过的,要担很大的风险。但这个关非过不可。不过这个关,就得不到持续发展的基础^④。1988年曾经打算“闯关”,作了决定,发了号召,制订了方案,但因当时正处于经济过热、物价上涨幅度过大的恶劣环境,结果未能闯过去,政府于1988年第四季度起实施治理经济环境,整顿经济秩序的方针,主要是治理通货膨胀、抑制物价迅速上扬的势头。这一年,由于宏观经济环境偏紧,价格改革不但没有迈出实质性步伐,而且为控制物价不得不采取一些临时的管制措施,一些已经放开的市场和价格被迫关闭和实行限价。现在情况不同了,80%以上的实物商品和劳务的价格均已放开,由市场调节,市场价格体制已基本形成。从这个意义上说,价格改革的关口已经闯过去了。但是,中国价格改革的关口并未完全过去,主要是生产要素价格改革并未基本完成,生产要素价格市场化改革的任务还较重,价格调控机制与体系还有待完善,价格法规也还不够健全。总之,价格改革并未过万重山,前面还有几个山要过,还有一些改革的任务有待完成。一般预计,要到下个世纪前10年,才能建立起比较完善的市场价格体制。

首先,着力推进生产要素价格改革。

这是90年代末、下个世纪初中国价格改革的重点。生产要素价格改革的方向是市场化,这是必须明确的。有人以生产要素在经济活动中特别重要,需要政府掌握和“中国特色”为由,不赞成生产要素的市场化改革方向,这是很难令人信服的。因为要从计划经济体制转向社会主义市场经济体制,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,关键在于发展要素市场和要素价格市场化。生产要素如果不能进入市场流通,生产要素如果不能自由地从效益低的部门和企业流向效益高的部门和企业,资源配置就不能优化和更加有效。而生产要素进入市场就意味着生产要素价格由市场形成,只有放开要素价格,要素才能进入市场流通。所以,要建立社会主义市



市场经济体制,由市场来引导资源配置,就要培育和发展要素市场,实现生产要素价格的市场化。这在逻辑上是非常清楚的,否认生产要素价格的市场化将导致对社会主义市场经济体制的否定。

生产要素价格主要包括资金的价格——利息,劳动力的价格——工资,土地的价格——地租和地价,人民币对外币的比率——汇价。按照发展社会主义市场经济的要求,它们都要求由市场形成和调节,以免最重要的市场信号失真,影响资源配置效率的提高。

在生产要素价格中,资金(本)的价格利息特别重要。因为资金是每一个市场经济社会最重要和稀缺的经济资源。生产要素价格的市场化,首要的是实现利息率的市场化。目前我国仍实行银行统一利率,前几年还实行强的负利率政策,致使资金价格严重扭曲,银行利率与市场利率差距很大(有时达一倍以上),不但不利于资金的合理利用和优化配置,不利于鼓励居民储蓄,而且使资金供应更趋紧张,助长寻租活动和腐败。应尽快地转向政府或中央银行对利率的调节,主要是调节基准利率,并以此来影响市场利率,而不是直接规定金融市场上利率及其变动。对于商业银行和其他金融机构的存贷款利率,政府不要干预,放开由市场调节。对于各个企业、公司直接融资的利率,也应由发债主体自行决定债券的利率,政府同样不要干预。政府需要对基础设施建设或先导产业的发展给予优惠贷款时,可采取财政贴息的办法解决。要在本世纪末初步建立起社会主义市场经济体制,实现利率的市场化是一个重要标志。

工资是劳动力的价格,工资体制改革的方向是市场化,即工资应在劳动力市场上通过竞争形成。劳动力价格——工资的市场化,是企业成为真正的市场活动主体的前提。劳动力不能流动,职工总是捧“铁饭碗”,干好干坏一个样,企业就无法在市场上竞争,或者在竞争中必然失败。职工不能优胜劣汰,企业也就不能优胜劣汰,市



场机制也就无从发挥作用。因此,劳动力价格的市场化,是企业转向现代企业制度和走向市场的重要一环。当然,劳动力价格的市场化、劳动力市场的建立和发展的进程,要同社会保障制度的建立和逐步健全密切配合,以利于人心的安定和社会的稳定。

为了纠正目前土地价格特别是城市土地使用权转让价格相当混乱的不正常状况,今后需加强地价评估。商业性土地使用权的出让和转移,要一律通过招标、拍卖方式进行,加强竞争性,提高透明度。可以考虑建立一套“公告价格”体系,以指导和规范地价运动,并作为对土地课税的标准。通过房地产营业税、所得税和增值税等,防止土地使用权转让和交易中国家土地收益的流失,打击非法“炒买炒卖”地皮、哄抬地价、牟取暴利的活动。

中国已于1994年初进行了汇率并轨,并实现了人民币在经常账户范围内有条件的同外汇自由兑换。今后汇率应按外汇的供求关系变化和国际市场汇率变动进行调整,在条件成熟时,实现人民币在资本账户方面同外汇的自由兑换。但要注意,在条件尚未成熟时,不要匆忙开放资本账户的自由流动。近两年亚洲金融危机的深刻教训值得我们认真汲取。

其次,合理调整政府定价和收费标准。

社会主义市场经济并不是完全放任自流的,而是有政府指导和宏观调控的。与此相适应,我们所要建立的市场价格体制也不是要把全部商品和劳务的价格放开,而是把绝大部分商品和劳务价格放开,对那些不能进入竞争性市场的商品和劳务的价格,主要是自然垄断性产品和重要公共产品与劳务的价格,还要保留政府定价。政府定价的比重,按交易额计算,可能要占15—20%。但是,保留政府制定和调整的价格,除极少数以外,都必须尊重价值规律,充分考虑市场供求关系,使各类商品和劳务的社会成本能够得到补偿并获得大体平均的资金利润率。



上面所说的极少数商品和劳务,主要包括,提供给穷人的福利房房价和房租,城市公共交通收费包括地铁票价,居民福利性设施(博物馆、图书馆等)收费。它们都应实行低价,甚至低于成本,由国家财政给予补贴。

除上述极少数外,目前政府定价商品和劳务价格存在两方面问题,有待调整和理顺。

一是垄断行业商品和劳务价格偏高,突出的如电信资费偏高。前几年电话初装费高得惊人,北京市安装一台电话机收费竟达5 000元,以后逐步降了一点,但目前电信收费仍偏高,特别是国际长途电话收费,竟高出外国收费标准三四倍。信息产业部门还将一部分垄断利润归个人,造成行业间收入差距过大,公众啧有烦言。又如北京机场高速公路,18.5公里收费今年年初由原来10元提高到15元,一下子提价50%,大大高于其他高速公路收费水平。

二是不少公共产品和劳务价格偏低。目前最突出的是城市公房房租畸低。一些大城市(如北京)不少房租每月每平方米还不到1元,离商业租金4元以上差得很远,影响住房商品化进程。提高房租牵涉到许多人的利益,难度大,需要积极稳妥解决。还有,城市自来水费、地铁和其他公共交通收费、煤气收费、邮政收费、医院挂号费等,都严重偏低,需适当提高。调价幅度要同居民和社会承受力相适应。一般来说,在物价总水平比较稳定的条件下,可以多调价,而且调价幅度可以大一些;反之则不宜多调价,调价幅度也不宜大,以免影响市场的稳定和经济稳定。

再次,健全价格法规体系,更好地规范政府和企业的价格行为。

《价格法》是依法治价的主要法规。要围绕《价格法》进一步完善价格法规。比如,要制订《价格法》实施细则,对正当的价格竞争和不正当的价格竞争作出具体的界定,特别是中国已从卖方市场转为买方市场,各种价格大战此起彼伏,出现了一些不正当竞争,需依



法纠正。还有,对政府的定价和收费行为,也要有明确的法规予以规范。当前一些收费要改为税收是现实经济生活中迫切需要解决的问题,税费的界线也需依法划分清楚。有了法规,还要加强监督,严格执法,否则就会助长有法不依、有章不循,后患无穷。

要依法端正政府和部门的定价和收费行为。当前突出的是政府乱收费和有的部门千方百计保持垄断地位阻挠竞争,为本地区、本部门和本单位捞取好处。这几年电信部门有些业务搞垄断经营,阻挠竞争,高额收费,老百姓意见很大,就是很典型的例子。各种各样名目繁多的乱收费,屡禁不止,使一些地方居民苦不堪言,已经成为顽症。1999年中国民航部门规定民航机票实行固定价格,不准打折,完全恢复计划经济体制时的做法,企求用维持高价来掩盖经营不善、管理混乱。这说明,依法规范政府和部门价格行为是何等迫切。今后,要改革垄断性行业价格管理制度,合理认定成本,确定适当的利润水平,实行价格听证会制度,强化对垄断性行业价格的社会监督等。

近两年,由于出现多种重要产品价格大战,有关部门倡导搞“行业自律价格”,冶金、建材、化工、电子等行业先后对钢材、玻璃、纯碱、彩管等实行行业自律价格。这个办法一出台,就引发不同意见的争论,反对“行业自律价”的呼声很高。“行业自律价”因缺乏充分的法律依据和理论依据,问题不少,也难以操作,目前已流于形式。但通过这一场争论,对企业如何走向市场,参与竞争,适应市场经济的发展,却大有好处。自律价的最大问题,是企求限制,有的甚至想搞行业垄断价格,完全违背了市场经济鼓励竞争的本质要求。由于不合理重复建设造成的一些产品生产能力过剩、产品大量积压,引发价格大战。有的企业搞不正当竞争,低于自己的成本倾销产品,这是不对的,应依法纠正。但这不应妨碍有的先进企业,用低于社会成本(但仍高于本企业成本)销售自己产品提高市场占有率的做



法,因为这是市场经济中最常见最典型的竞争行为,价值规律发挥优胜劣汰积极作用的生动体现。“行业自律价”的问题在于企图限制后一种完全属于正当的竞争,因而肯定会在实践中碰壁。从这里可以看出,如何依据《价格法》规范企业的价格行为,还要根据实践提供的丰富经验,作出更准确、更清晰的规定。

最后,进一步完善价格调控体系。

在社会主义市场经济条件下,政府对价格的调控主要是控制物价总水平,保持物价总水平的大体稳定(年上涨率5—7%,不到两位数)和基本稳定(年上涨率3—5%)。价格是国民经济状况的综合反映。物价总水平的大体稳定和基本稳定,是市场稳定、经济稳定的最重要标志。

用什么指标来衡量物价总水平的变动?过去中国一直用社会商品零售价格水平来代表。随着经济的发展和居民收入、生活水平的提高,第三产业的加快发展和在经济总量中所占比重的提高,各种服务价格对居民消费的影响逐步增大,用社会商品零售价格水平来衡量物价总水平的缺点将显露出来。因为社会商品零售价格不包括服务价格在内,不能反映服务价格的变动。看来,用居民消费价格水平来反映物价总水平的变动,比用社会商品零售价格水平来反映物价总水平的变动,要真实一些,准确一些,也比较现实可行,统计部门也有较丰富的经验。当然,如果用国内生产总值平减指数来反映物价总水平,可能更为真实和准确,但这一指标不易计算,统计部门经验也不够丰富,所以第一步可考虑先改为用居民消费价格水平来反映物价总水平,可能要好一些。

在社会主义市场经济条件下,调控物价总水平主要运用经济手段和法律手段,行政手段只能作为非常规的临时措施。在开始转向市场经济后,更是如此。1994—1995年中国治理通货膨胀、控制物价大幅度上涨的经验,表明了这一点。那时,主要是实施适度从紧



的财政政策和货币政策,抑制总需求过旺的势头,重新协调供求关系,才从根本上促使物价涨幅回落。当时也采取了一些行政措施,如限价,控制差率,暂停调价,但效果并不显著,而且时效很短(如限价)。今后,政府调控物价,将更加主要依靠经济手段和法律手段,运用货币政策和财政政策(包括财政补贴),运用价格调节基金和物资储备等。

从1979年改革开放到1997年,政府调控物价碰到的都是物价上涨是不是过大幅度的问题,有时还把控制通货膨胀、抑制物价上涨作为政府宏观调控的首要任务。但是,从1997年10月起,社会商品零售价格与上年同月比开始下降,至1999年6月已连续21个月下降;从1998年4月起,居民消费价格与上年同月比出现下降,至1999年6月已连续16个月下降;从1996年6月起,工业品出厂价格与上年同月比也开始下降,迄今已达3年之久。对此,不少经济学家认为中国已处于明显的通货紧缩状态,提出要对宏观经济政策作大的调整,同时检讨过去的宏观经济政策。认为宏观经济政策首先应是保经济增长和增加就业,而不应是保物价稳定;用温和的通货膨胀政策治理通货紧缩,是一正确的选择,等等。

关于这个问题,我的初步想法是:中国1997年以来的物价走势,表明中国的确存在通货紧缩现象,已对经济发展和市场活跃产生一定的消极影响。因此,中国的宏观经济政策需作适当调整,近期需采取适度扩张的财政政策和货币政策,以刺激投资和消费。同时,深化财政、金融体制改革和国有企业改革,硬化预算约束,以免“投资饥饿症”再度复发。应当看到,中国目前的通货紧缩是不典型的,因为一则中国经济并不是处于衰退状态,而只是增长速度有所回落,1997、1998年的经济发展速度仍达8.8%和7.8%,还是全世界最高层次的发展速度;二则货币供应虽有放慢但增长率并不低,还远远高于经济增长率,1997年, M_0 、 M_1 、 M_2 分别增长15.6%、16.5%和17.3%;1998年,



M_0 、 M_1 、 M_2 分别增长 10.1%、11.9% 和 15.3%。还要看到,这两年的物价回落,在一定程度上是对 90 年代以来物价较大幅度上涨的某种“纠正”。1998 年,居民消费价格总指数,仍比 1995 年上涨 10.4%,比 1990 年上涨 102.6%;社会商品零售价格指数,仍比 1995 年上涨 4.1%,比 1990 年上涨 78.7%;工业品出厂价格指数,比 1995 年下降 1.6%,但比 1990 年上涨 89.9%^⑤。

不管怎样,物价持续下跌,总是不好的,不利于经济的活跃和企业的正常生产经营。这是我们面临的新的课题,很有必要进一步仔细观察,认真研究,采取适当的对策,有效地制止和克服目前存在的通货紧缩,以活跃国民经济,加快社会主义市场经济体制的建设。

注释:

① 世界银行:《1983 年世界发展报告》,中文版,第 63 页。

② 参见马洪、王梦奎主编:《1998—1999 中国经济形势与展望》,中国发展出版社,1999 年,第 50、51 页。

③ 经济发达的市场经济国家也不是把所有物价和服务收费放开。例如,日本的公共事业收费标准就是由政府(经济企划厅物价局)制定,包括:水费、电费、煤气费、邮电费、高速公路通车费、铁路及航空运费、米价、社会保险费、医疗费、公立学校学费等 14 种。据统计,这 14 种价格占日本消费物价指标的 19%。参见石玉:《且看日本政府怎样调控物价》,《中国改革报》1994 年 6 月 14 日。

④ 也有一些经济学家提出过一次放开价格的思路,但未得到采纳。参见吴稼祥、钟朋荣:《蓄佳货币一次放开价格的思路》,《世界经济导报》1988 年 8 月 8 日第 12 版。

⑤ 一些国内外专家认为这个数字高估了,因为作为分母的中国国内生产总值低估了(有人说低估了 10—20%)。尽管如此,中国经济的外贸依存度高仍是公认的。

⑥ “有三种价格是战略性的,一是资本的价格,即利率;二是劳动力的价格,即工资;三是外汇的价格,即汇率。国家要对这三个市场的运转加以控制。”中国经济体制改革研究会编:《宏观经济的管理和改革》,经济日报出



版社,1986年,第50页。

⑦ 中国经济体制改革研究会编:《宏观经济的管理和改革》,经济日报出版社,1986年,第51页。

⑧ [美] 斯蒂格利茨:《中国第二步改革战略》,《人民日报》海外版,1998年11月13日。

⑨ 参见张卓元:《论中国价格改革与物价问题》,经济管理出版社,1995年,第92、151、152页。

⑩ 曹思源:《物价口号的反思》,《世界经济导报》1988年3月7日第1版。

⑪ 参见国家计委政策研究室编:《迈向2020年的中国》,中国计划出版社,1997年,第377页。

⑫ 参见:《广州放开农产品价格——中国价格改革由此开端》,载《粤港信息日报》1998年7月5日。

⑬ 参见马凯:《中国价格改革20年的历史进程和基本经验》,《价格理论与实践》1999年第1期。

⑭ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第131、262页。

⑮ 参见国家统计局编:《中国统计摘要1999》,中国统计出版社,1999年,第72页。

参考文献

1. 《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年版。
2. 成致平主编:《中国物价五十年(1949—1998)》,中国物价出版社,1998年。
3. 马凯:《中国价格改革20年的历史进程和基本经验》,《价格理论与实践》1999年第1期。
4. 张卓元等主编:《20年经济改革的回顾与展望》,中国计划出版社,1998年。
5. 马洪、王梦奎主编:《1998—1999中国经济形势与展望》,中国发展出版社,1999年。
6. 张卓元:《论中国价格改革与物价问题》,经济管理出版社,1995年。
7. 国家统计局编:《中国统计摘要1999》,中国统计出版社,1999年。

(原载王梦奎主编:《中国经济转轨二十年》,外文出版社,1999年)



新世纪初深化价格改革的设想

1979年以来,我国价格改革步步推进,成效显著。价格的形成和运行机制已发生重大变化,价格体系和结构逐步合理。但是价格改革并未完全过关。“十五”期间,价格改革面临不少新的问题,改革仍需继续深化。

一、价格改革仍面临许多新问题

这几年,在一般商品进入买方市场条件下,出现了不少违背社会主义市场经济公平竞争原则的价格行为,同时,生产要素价格的市场化进程才起步不久。这说明,进入新世纪,我国价格改革仍面临许多新问题,需妥善解决。当前存在的主要问题有:

一些自然垄断部门和行业,利用自己的垄断地位,搞高价高收费,为本部门本行业谋利益,让本部门本行业职工的实际收入大大高于一般水平。他们千方百计阻挠有效竞争,从而妨碍经营管理的改善和服务水平的提高。电信等行业就是一个明显的例子。

政府出面用行政手段阻挠价格竞争,搞市场分割和地方封锁。有的地方政府,保护本地区高成本电力生产,拒绝利用价钱低得多的水电,造成水力资源的浪费。有的地方政府规定,本地消费的药品70%必须用本地生产的,外地生产的药品不得超过30%。前一段,民航管理部门下令禁止航空公司票价打折,扼杀价格竞争,引起



多方责难。此外,老百姓深恶痛绝的假冒伪劣产品屡禁不止,此起彼伏,破坏正常的价格竞争,主要是地方保护主义作怪,许多政府部门行为不端正。

公开的或变相的搞各种形式的价格同盟。1998年和1999年,一些行业在有关主管部门支持下,搞行业自律价格,不让一些有竞争力的企业按低于社会平均成本(但高于本企业生产成本)的价格销售产品,保护落后的生产和企业,抑制市场竞争。他们打着反不正当竞争的招牌,实际上是搞行业价格卡特尔,妨碍价格竞争,反对优胜劣汰。但行业内部价格竞争仍然此起彼伏,一浪高过一浪向前发展。近年来,较多出现的是行业内部一些企业串通起来搞价格同盟,如2000年6月,九家大的彩电生产企业搞价格同盟,规定最低销售价,还要组织价格巡查组。对此,物价主管部门明确表态,任何价格行为都必须依法进行,凡是搞“价格自律”、价格同盟从而妨碍市场竞争的,都将依据《价格法》进行处罚。彩电价格同盟明显违反了《价格法》所规定的“经营者不得串通,操纵市场价格,损害其他经营者或消费者的合法利益”,“不得捏造、散布涨价信息,哄抬价格”等条款。汽车、药品、空调等部分生产企业,也有类似行为。

此外,还有一些宜于放开的价格和收费有待进一步放开。生产要素价格由市场决定远未完成,这方面的改革任务还很艰巨。“十五”期间,针对上述存在的问题,价格改革至少要在以下几方面推进。

二、重点推进要素价格市场化改革

我国从20世纪90年代中期起,大部分实物商品和劳务的价格已放开由市场调节,初步实现了价格形成机制的转轨。但是,生产要素价格的市场化不久前才开始,整体上尚未迈出实质性步伐。因



此,今后价格改革的重点,是推进生产要素价格的市场化。市场化是不是生产要素价格改革的方向?这个问题曾有较大争议。反对者的最重要理由是生产要素很重要,国家不能随便放开价格由市场调节。这个理由是站不住的。我们已明确经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,市场在资源配置中发挥基础性作用,如果生产要素不走市场化改革的路子,市场就不可能在资源配置中发挥基础性作用,这是再明显不过的道理。所以,不赞成生产要素价格市场化,实质上是不赞成市场在资源配置中起基础性作用。随着改革的深化,生产要素价格要逐步实现市场化已被越来越多的人所认同。去年,中央关于“十五”计划的建议就明确指出:稳步推进利率市场化改革。这就确定了最重要的生产要素资金的价格要走市场化改革道路。

目前资金价格利率的市场化改革正在逐步展开。外汇的存贷款利率已大体实现市场化。本币方面,货币市场如短期资金同业拆借利率已经放开,债券利率向市场化靠拢,部分贷款开始实行浮动利率,但要实行存款利率放开则仍需一段时间。

其他生产要素包括土地、劳动力、技术、信息等价格的市场化也很重要。土地价格的市场化不但可以使国家避免巨额损失(前一段土地批租损失达数千亿元),还可以防止权钱交易等腐败现象的蔓延。劳动力价格市场化是完善劳动力市场的重要内容。企业家市场、人才市场的形成和发展,也很重要,企业家市场评价是现代企业制度建设必不可少的条件。技术、信息等价格正在走向市场化,并对科技进步、信息咨询服务业的发展发挥重要作用。

总之,在“十五”期间乃至到2010年,逐步实现生产要素价格市场化,是完善我国社会主义市场经济体制的重要环节。



三、自然垄断部门要推进价格形成机制改革

我国目前存在的一个突出问题是：一些自然垄断部门，如电信、电力、铁路运输、民航等部门，利用自己的垄断地位，搞高价高收费，阻碍竞争机制的引进，引起公众的不满。

所谓自然垄断产业是指在本产业中，由一家厂商经营要比多家厂商经营具有更高的效率。这是因为，这些产业都是网络型的，都是借助于不同网络的规模经济性而成为自然垄断产业的。这种自然垄断产业与市场的关系，常常表现为垂直一体化的垄断厂商——市场关系，除了垄断厂商以外，其他厂商很难加入市场竞争。然而技术进步导致了这种关系的分解，将其原来的业务分解为网前业务、网络业务和网上业务等，这就使有些业务可以引入竞争而提高效率。如电力就可以实行厂网分开，发电厂竞价上网，即谁的发电成本低就让他发电上网。又如有的电信公司可以靠租用电信网络而专营网上业务。这样，分出的非自然垄断业务就可以从原来垄断（行政）定价改为市场竞争价，促使价格降低和服务质量提高。

据此原理，我国的一些自然垄断部门，都可在不同方面、不同程度地引入市场机制，以改善经营管理，提高效率，使公众受益。政府管理部门或具有行政职能的公司需顺应科技进步和改革深化的大趋势，不再阻挠能引入市场机制的领域展开公平竞争，如民航管理部门不再下令禁止机票打折，电信部门不再企求独家垄断经营电信业务，电力部门不再保护落后电厂的运转等。这一改革的推进，将有力地改变目前自然垄断行业的低效率状态，有越来越多的领域转向由市场形成价格。

对于仍然属于自然垄断性的业务，政府管制的重点是网络经营者的不正当竞争行为，即防范网络经营者凭借其垄断地位搞高价高



收费。属于公众消费关系群众切身利益的部分,按《价格法》采取听证办法,协调各方利益,不能一家说了算。而在从事网络业务与网前业务、网上业务的厂商之间,则着重对从事网络业务厂商进行价格规制。

由此可以预期,“十五”期间,自然垄断部门的价格形成机制将出现新的变化,市场调节价将扩大其作用范围。

四、依法规范各市场主体的价格行为

目前实物商品和服务的价格已基本放开,除了少数商品和服务的价格有待进一步放开以外,对已放开价格的商品和服务来说,任务是逐步完善价格形成和运行机制,其中最重要的,也许是要依据《价格法》等法律法规,规范各个市场主体的价格行为。

首先,政府的价格行为要依法规范。对已经放开的商品和服务的价格,政府部门不能随便干预。政府部门不能为了自己的利益,超越法规,搞价格强制,或设置障碍阻挠价格竞争。我们常常看到,一些政府部门对于手中的定价调价权,总是不愿意放开,或者是中央明令要放开的,有的部门和地方进行截流,实际上是不愿放弃权钱交易的筹码。有些地方政府搞地方保护主义,实行地方市场封锁,用行政力量扼杀市场竞争和价格竞争,甚至支持、怂恿假冒伪劣产品充斥市场。显然,这些都是必须依法规范的。有些价格执法部门对违法价格行为,发现迟,动作慢,处理不力,致使一些问题迟迟不能很好解决。药品价格虚高问题至今未能有效治理,就是一个突出的例子。规范政府的价格行为,要同转变政府的职能,改革审批经济很好地结合起来。

其次,依法规范企业的价格行为。这几年出现的各种各样的“行业自律价格”、“价格同盟”等,都表现企业作为市场竞争主体,其



价格行为亟待规范。改革初期,在短缺经济条件下,企业常常用产品涨价对付原材料涨价。在买方市场格局初步形成后,市场竞争日趋激烈,有的企业不是从改进技术、提高产品和服务质量、改善经营管理降低成本入手,提高竞争能力,而是寄希望于保住价格,害怕价格竞争。这也是不符合市场经济发展的潮流的。在市场经济条件下,价格竞争是不可避免的。这是价值规律发挥作用的具体表现。企业应着眼于提高自身的素质和竞争力,在市场竞争中图发展,而不能寄希望于“价格同盟”来保住价格的垄断。与此同时,也要反对过度竞争或恶性竞争,破坏市场秩序,用低于本企业的成本倾销自己的产品。老百姓作为消费者要用法律武器保护自己的权益,同价格欺诈等行为作斗争。

“十五”期间,规范市场主体价格行为,也是维护公平竞争环境、完善市场体系建设的重要任务。

(原载《经济社会发展研究》2001年第2期,与路遥合作)





社会主义经济中的 生产价格问题

.....





试论社会主义经济中的生产价格

在社会主义经济中，价格应当直接以价值为基础，还是以价值的一定转化形态——“平均社会价值”或生产价格为基础？这是社会主义价格形成中首先遇到的问题。我们认为，在社会主义制度下，价格应当直接以生产价格为基础。这是由社会主义经济中的物质技术和社会主义生产关系的特点决定的。

社会主义经济中存在生产价格的客观必然性

社会主义经济中生产价格的形成，是受物质技术条件（主要是对劳动者的物质技术装备程度，下同）在社会主义生产过程中起着日益重要的作用和社会主义社会化大生产的经济条件制约的。

先分析社会主义经济中物质技术条件对生产价格形成的制约作用。

物质技术条件在社会主义生产过程中的具体作用，主要表现在以下几个方面。

在部门内部不同企业之间，物质技术条件的好坏，直接制约着它们的劳动生产率的高低，制约着同量劳动支出所创造的使用价值是较多还是较少。技术装备较好、劳动生产率较高的劳动者的劳动，是当作加强的劳动来发挥作用的，他们在同量劳动时间内，能创造较多的使用价值。



在不同部门之间,对劳动者物质技术装备程度提高的快慢,则直接制约着该部门的劳动生产率的增长速度。一般说来,工业部门的劳动生产率的增长速度,比农业部门快些。其原因,主要就在于对工业部门的投资较多;工业部门对劳动者的物质技术装备程度,相对来说,比农业部门改善得快些。

从整个国民经济来看,如果物质技术条件较好,那么整个社会劳动生产率水平就较高。如果物质技术条件改善较快,那么整个社会劳动生产率就增长较快,社会产品和国民收入(用不变价格计算)也增长较快;反之,情况也就相反。

物质技术条件,表现在价值形式上,就是产品的资金占用量,或单位产品的资金占用系数。一般说来,物质技术条件的好坏同单位产品资金占用量的大小成正比。所以,问题又可以还原为,在正常条件下,产品资金占用量的大小或高低,在社会主义生产过程中具有重要的作用,它制约着劳动生产率的高低或增长速度的快慢。产品生产过程中物质技术条件的好坏,即单位产品资金占用量的大小的意义和作用,在部门内部,可以通过价值形成得到应有的评价。因为物质技术条件较好,即单位产品资金占用量较大的企业,由于劳动生产率较高,同量活劳动支出,可以通过创造较多的使用价值,而创造较多的社会价值;反之,则只能创造较少的社会价值。

但是,在整个国民经济范围内,特别是在部门之间,情况就有所不同。在不同部门之间,同量活劳动支出所创造的价值量是相同的。正因为这样,那些物质技术条件较差的部门,即资金有机构成较低和提高速度较慢的部门,或者单位产品资金占用量较低和提高速度较慢的部门,由于同量资金推动的活劳动较多,创造的价值和剩余产品价值也就较多;反之,情况也就相反。因此,在按价值制定价格的情况下,在不同生产部门之间,物质技术条件对社会经济发展的作用,将不能在经济上得到承认。



为了在经济上承认物质技术条件在社会主义经济中的作用,要求价值转化为生产价格,以便通过生产价格使国民经济各部门创造的剩余产品,不是完全按照各部门活劳动耗费的多少,而是按照各部门的物质技术条件即资金占用量的多少进行分配。这样,物质技术条件较好、资金占用量较多的部门,将获得较多的利润,体现了社会承认这些部门在提高社会劳动生产率方面的贡献。

下面,再分析社会主义社会化大生产对生产价格形成的制约作用。

所谓社会化生产,通常指劳动和生产是在社会范围内组织起来的(列宁有时亦称之为劳动的社会化),在整个国民经济各部门之间,在每一部门内部各生产单位之间,都发生着纵横交错的、千丝万缕的联系。一个部门或一个企业的生产,总要其他部门或其他企业提供原材料等生产资料;一个部门或一个企业在完成生产某种产品的过程中,通常需要其他部门或其他企业给予工艺加工的协作,提供半成品、零部件等。因此,某一种产品价值的降低,除由本部门内部劳动组织的改善、活劳动利用率的提高等以外,可能是由于使用了本部门特别是别的部门提供廉价的生产资料,或者是效率更高、质量更好和更便宜的生产资料。而某一部门的剩余产品的增加,则除了取决于上述因素外,还取决于生产生活资料部门劳动生产率的提高,使生活资料价值下降,从而使必要劳动时间缩短和剩余劳动时间延长。由此可见,在社会化大生产条件下,任何产品的社会劳动消耗水平,任何部门的必要劳动和剩余劳动的比例,都是直接或间接地同其他生产部门的劳动生产率有关;任何产品社会劳动消耗水平的降低,任何部门剩余产品的增加,都是同其他部门产品社会劳动消耗水平的降低有关的;而全社会劳动生产率的提高,产品社会劳动消耗水平的降低,剩余产品率的提高,则是同全社会所有生产部门物质技术基础的提高、基本建设投资的增加分不开的。这就



要求社会在通过价格评价各种产品的时候估计到这种情况。但是在产品按价值订价的时候,是不能做到这一点的。例如,假设某部门的产品原来的社会劳动消耗构成是 $75c$ (假设包括固定资金在内的生产资料的价值一次转移完毕) + $25v$ + $25m$, 资金利润率为 25% 。之后,由于消耗的生产资料价值和生活资料价值下降,产品的社会劳动消耗水平也随着发生变化,假定是变成 $50c$ + $15v$ + $35m$, 如按价值出售,则资金利润率为 54% 弱。这样,利润率的增加似乎只是该部门节约生产成本的结果,其实,这不过是由整个社会劳动生产率提高所带来的利益在这个部门表现出来而已,或者说,这一部门得到了全社会劳动生产率提高的成果。可见,价格如果直接按价值制订,那么由于社会或其他生产部门改善物质技术条件、增加投资而带来的对产品社会劳动消耗水平的影响,就不能得到应有的反映。为了正确反映这种联系,价格就应当以生产价格为基础。在生产价格中,按全社会的资金总额来分摊全社会的剩余产品价值总额,即在产品成本基础上再加按总资金计算的平均利润,从而具体地承认了社会资金对产品生产的社会劳动消耗的高低和对各部门的剩余产品率的大小所发生的影响。

综上所述,在社会主义经济中,物质技术条件和社会化大生产在生产过程中的作用(这里既包括生产力的因素,也包括某些生产关系的因素,如社会化大生产所体现的部门之间和企业之间的活动交换关系)都要求在价格形成上得到体现。进一步的问题是,社会主义生产关系的其他方面,是否也要求体现这种关系呢? 我们的回答是肯定的。

大家知道,生产资料公有制决定了社会主义生产的直接目的是为了**满足社会及其成员的不断增长的需要**。为了达到这个目的,必须在生产过程中节约社会劳动,用最少的劳动消耗创造最多的产品。正是在这个意义上,马克思说,时间节约规律是“集体经济的首



要规律”。而要节约劳动时间,就必须提高劳动者的物质技术装备程度,最经济地使用生产资金。为此,社会需要了解每一元投资所带来的经济效果,并提高每一元投资的经济效果。这一点反映在价格形成上就要求以生产价格作为制订价格的直接基础。只有这样做才是从全社会的观点来评价各种产品和投资的经济效果,更加符合于投资对发展国民经济的实际作用。否则就会发生投资愈多、物质技术条件愈好、劳动生产率增长速度愈快的部门,经济效果(比较综合地表现在资金利润率上)反而愈小的错觉。应当指出,在社会主义制度下,没有任何客观上的障碍阻止我们自觉地利用生产价格来作为评价产品和投资经济效果的工具,更没有任何必要拘泥于直接按价值订价,给自己造成某种错觉。

从国民经济各部门和各企业之间的关系来看,一方面,它们都是建立在生产资料公有制基础上,在国家统一的计划下分工协作,它们的关系是互助合作关系;另一方面,所有的企业都在国家集中领导下实行相对独立的经济核算,要对自己的经营活动效果负责,都有义务以最少的劳动消耗和资金占用完成和超额完成国家计划任务。为了评比经营管理成绩,提高所有部门和企业的经营管理水平,提高资金使用效果,也要求按生产价格来订价,因为生产价格可以提供一个评价各单位经营管理水平的综合指标——资金利润率。

大家知道,利润是扩大再生产的积累的源泉。每一个社会主义企业都要在严格服从国家计划的前提下,在服从国家调拨分配和按照计划价格出售产品的条件下,通过改善经营管理、革新技术、降低成本、降低费用等办法来取得利润。遵循正当的途径,采取正当的方法,为了人民的利益而创造更多的利润,为了加速社会主义建设而增加更多的积累,是社会主义企业的光荣职责。企业利润越多,意味着企业的经营管理水平愈高,对社会的贡献愈大。不过这也要以按生产价格订价为前提。按生产价格订价就意味着社会保证不



同生产部门的等量资金获得等量利润,各个企业实际资金利润率的大小主要取决于自己的经营管理水平,取决于是否充分合理利用自己所占用的资金,以最少的劳动消耗和资金占用生产最多的产品。关于这个问题,我们在后面还要谈到。

总之,我们认为,社会主义生产关系也要求价值转化为生产价格,要求国家在制订价格时直接以生产价格为基础。

下面,我们打算具体分析社会主义生产价格对实际经济生活可能带来的积极作用,同时通过这些分析进一步说明生产价格同社会主义生产关系并不是水火不相容的,相反,它反映了社会主义经济的内在要求。

社会主义经济中利用生产价格有哪些积极作用

在社会主义制度下,利用生产价格,对于整个国民经济的发展,具有重要的积极作用。这主要表现在:

第一,有利于扩大再生产的顺利进行。

大家知道,社会主义生产是不断扩大的,而积累是实现扩大再生产的最重要的源泉。国家在进行扩大再生产投资的时候,不仅要考虑这些投资实现后会增加多少生产能力,增加多少产品,而且要考虑投资实现后将为国家提供多少积累,来满足社会长远的扩大再生产的需要。这就要求国家投资额较大的部门,能够提供较多的剩余产品。也就是说,每一个部门,应当在自己的正常生产经营中,为本身的不断扩大再生产创造资金来源。而利用生产价格,就能使社会在对不同部门生产的不同产品进行估价的时候,保证做到这一点。因为生产价格意味着剩余产品按照不同产品的单位资金占用量进行分配,从而使各个部门、各种产品的生产,能够获得不断扩大再生产的平均的条件,即获得大致相同的资金利润率。当然,在社



社会主义制度下,每一个部门的扩大再生产并不都是依靠本部门的积累进行的,社会也需要再分配各个部门提供的剩余产品,保证某些重点部门以较快的速度向前发展,保证新的部门的建立和发展等。但是,由生产价格所保证的不同部门提供相同比率(相对于其资金占用量)的剩余产品,却为社会有计划地再分配不同部门的剩余产品,为社会正常的扩大再生产和各部门本身正常的扩大再生产提供了一个合理的基础和出发点,正如在不同部门之间,等量劳动创造等量价值,为社会在不同部门之间重新分配价值或重新分配剩余产品的价值,提供了一个合理的基础和出发点一样。

第二,生产价格能够把生产单位的经济效果同社会的经济效果结合起来,从而有助于人们合理地选择生产和投资方案,提高经济效果。

大家知道,任何生产,不仅要消耗一定的资金,而且要占用一定的资金。消耗资金同占用资金之间存在着辩证的关系:一方面,占用资金多,消耗资金也多(例如固定资产多,在折旧率不变的条件下,转移到产品成本中去的折旧费就多);消耗资金多,占用资金也多(例如原材料消耗多,占用资金就多)。另一方面,占用资金多,消耗资金少(例如新的机器装备增加,往往能提高劳动效率,节约原材料消耗,降低成本);消耗资金多,占用资金相对减少(例如在物质技术装备程度较低的企业中,情况往往是这样)。应当指出,在科学技术迅速发展的今天,后一方面的关系表现得日益突出,经常成为主要的方面。这就要求很好地处理资金消耗和资金占用的矛盾,使之从生产单位的角度来看的经济效果同从社会的角度来看的经济效果密切地结合起来,以便做到用最少的资金消耗和资金占用,获得最大的效果。在这里,生产价格起着重要的积极作用。因为生产价格既考虑了资金消耗的因素,又考虑了资金占用的因素,这样就为从整个国民经济效果的角度评价生产单位的经济活动效果,为社会



考虑投资方案提供了一个合理的经济标准。

具体来说,在现代科学技术日益发展的条件下,各种产品的可代用性日益发展。生产同一种产品,建设同一项工程,既可以用这种原材料,也可以用那种原材料;既可以用这种生产方法,也可以用那种生产方法;等等。或者用不同的原材料和不同的生产方法生产出来的产品和建造的工程可以互相代替。这样,各种产品的价格的高低,对于生产和建设单位为了完成同样的任务,在考虑采用哪一种原材料和生产方法,或者生产哪一种产品和建设哪一项工程时,就具有重大的有时甚至是决定性的作用。如果价格订得不够合理,就会使部门和经济企业的经济效果同社会的经济效果不一致,使社会遭受损失,使社会的经济效果降低。例如,假定企业为生产某种产品可以采用甲乙两种产品为原材料,其中甲种劳动消耗比乙种低20%,但是资金占用量多2倍,再假定社会的投资平均可以得到10%以上的利润。在这种情况下,如果社会对甲乙两种产品的比价规定得不合理,比方说,直接按照它们的劳动消耗把甲种产品的价格规定得比乙低20%,那么,所有生产和建设单位自然都愿意采用甲种产品为原材料,不愿意采用乙种产品为原材料。而为了多生产和供应甲种产品,社会就不得不投入更多的资金,即比生产乙种产品多2倍的资金。从社会经济效果的角度来看,采用甲种产品是不利的,因为采用甲种产品所能节约的20%的开支,低于生产甲种产品所需多投入的资金所能带来的利润。所以,只有按照生产价格来订价,即把甲种产品的价格规定得比乙种产品高,才能真正从经济上鼓励企业采用乙种产品,限制采用甲种产品为原材料。可见,国家在制定各种产品的价格时,不仅要根据其劳动消耗的多少,也要根据其资金占用的大小,以成本加平均资金利润形成的生产价格作为基础,才能正确处理企业经济效果和社会经济效果之间的关系、国家和企业之间的关系。



与此相联系,在部门内部或企业内部,生产价格可以使人们正确地判断进行这种或那种投资在经济上是否合算,哪一种投资效果最大;在整个国民经济范围内进行投资,也是如此,即运用生产价格可以帮助我们判明资金投在哪些部门或者建立哪些新部门能够带来最大的效果,以使用尽可能少的资金,办更多更有利于整个国民经济发展的事情。当然,国家确定投资计划不仅仅从经济上是否有利来考虑问题,但是从经济上考虑是否有利,总不失为是一个重要根据,而生产价格正是能够为国家从经济上考虑问题提供一个合理标准。

第三,生产价格有利于促进企业、部门和整个国民经济采用新技术,从而有利于技术进步,提高劳动生产率。

采用新技术,进行技术革新,在一般情况下,是和增加投资分不开的。为了促进技术进步,就要对投资采用新技术有正确的合理的社会评价,使各部门、各生产单位认为投资采用新技术在经济上是合算的。而采用生产价格,按照部门成本加平均资金利润来规定价格,可以使不同部门进行投资采用新技术,得到应有的社会评价,使各个生产部门乐于采用新技术,进行技术革新,从而促进技术进步。同时,采用生产价格,也同样能够促使部门内部不同生产单位努力革新技术,提高劳动生产率。

当然,在社会主义社会,国民经济各部门的技术革新是由社会统一计划指导下进行的,是由国家的技术政策决定的,但是,从经济上鼓励各部门进行技术革新,就能更好地调动各部门的积极性,自觉地努力采用新技术,使技术革新工作具有广大的群众基础,促进技术迅速进步。同时,这也有助于国家技术改革计划的顺利实现和技术政策的顺利贯彻。

第四,生产价格既然排除了各部门资金有机构成和周转速度上的差别对利润率的影响,保证同额资金获得同额利润,就提供了评



比不同部门、不同企业经营管理水平的一个综合性指标——资金利润率,从而有利于正确处理不同部门和不同企业之间的关系。

我们认为,在社会主义经济中,不论是部门还是企业,其经济活动效果,比较综合地体现在利润上面,因此,利润是衡量各部门、各企业经营管理水平的比较综合的指标。但是,由于不同部门、企业的生产规模、产品数量和产值等不同,光用利润的绝对额不能反映它们的经济效果或经营管理水平,而要借助利润的相对水平。而在各种利润水平中,只有资金利润率,即利润与资金之比,能够比较适当地反映不同部门、企业的经济效果和经营管理水平,因为资金利润率基本上排除了不同部门、企业客观条件对经济活动效果的影响,从而为不同部门、企业比较它们的经济活动效果提供均等的条件。

生产价格是保证采用资金利润率来衡量不同部门、企业的经济效果和经营管理水平的前提,因为生产价格就是以按照平均资金利润率分配剩余产品为根本特征的。同时,要充分利用资金利润率为综合指标,也必须以实行生产价格为条件。道理很明显,如果不按照生产价格订价,占用资金较多的产品,价格不高一些(与价值相对而言);占用资金较少的产品,价格不低一些(与价值相对而言),则采用资金利润率来衡量不同部门、企业的经济效果和经营管理水平,也就缺乏根据了。

第五,按生产价格订价,以资金利润率为衡量各部门与企业经济活动效果和经营管理水平的综合指标,有利于促进各部门、各企业努力节约劳动耗费,节约占用的生产资金,既关心提高劳动耗费的效果,又关心提高资金占用的效果,力求消耗最少的劳动和占用最少的资金,来取得最大的经济效果。

任何一个部门、企业,要提高经济活动效果,提高自己的资金利润率,首先要提高本单位劳动耗费的效果。这既取决于本单位按照



国家计划生产和销售的产品的数量和质量,在价格既定的条件下,产品的数量和质量同企业的实际利润水平成正比;同时,也取决于产品的成本水平,在原材料和产品的价格以及产品构成不变的条件下,产品成本与利润水平成反比例。可见,要提高本单位的经济活动效果,必须努力提高产量,提高劳动生产率,降低成本。

其次,要合理运用资金,提高资金利用的效果。各部门、企业的实际资金利润率水平与其资金占用量成反比。因此,为了提高利润水平,必须合理运用资金;做到用尽可能少的占用资金,取得尽可能多的利润。为此就要充分发挥生产设备的效率,合理储备原材料;健全供销工作;加速生产过程;等等。也就是说,要尽可能避免积压资金,尽可能加快资金周转速度,缩短周转时间。

由此可见,按照生产价格订价,采用资金利润率作为衡量不同部门、企业的经济活动效果和经营管理水平的综合指标,能够更好地调动各个生产单位努力改善经营管理的积极性,能够全面地促使各单位提高经济效果,既带来节约劳动耗费的好处,又带来合理运用资金的好处。

从上面的叙述中,可以看出,生产价格对于社会主义经济的发展有多方面的积极作用。应当承认,生产价格之所以具有这种种积极作用,是由社会主义经济的客观要求所决定的,是由于它体现着社会主义经济的特定本质。所以它是社会主义经济中存在的、反映社会主义特定经济关系的客观经济范畴,从而是人们在组织社会主义经济活动时必须运用的经济杠杆。从另一方面看,生产价格对于社会主义经济具有多方面的积极作用,能够促进社会主义经济的发展,也就说明:生产价格是有利于社会主义经济的东西,而不是像有些同志所说的那样,是与社会主义经济格格不入的。



与不同意见的讨论

在社会主义价格形成基础问题上,还有两种主张:一种认为社会主义价格形成的基础是价值;一种认为是“平均社会价值”(部门平均成本加按社会平均的成本利润率计算的利润)。

持第一种意见的同志的主要理由是,只有按价值定价才符合社会主义经济核算的要求。例如,何桂林等同志说:“为了更好地发挥价格促进经济核算的作用,社会主义价格形成的基础,只能是价值,而不需要任何其他的转化形态。只有符合社会必要劳动消耗的价格,才能使企业和社会真正地、了解各种产品的真实的社会劳动消耗,从而比较生产同种产品的不同企业之间的经济效果和各种产品的社会经济效果。”看来,在何桂林等同志的“经济核算”概念中,只包含消耗劳动(即消耗资金)的核算,而不包括占用劳动(即占用资金)的核算;为经济核算服务的价格只体现已消耗的社会劳动,同占用劳动无关。很难理解,这种价格怎么能够很好地作为“比较……各种产品的社会经济效果”的依据?这种经济核算对社会主义经济的重要意义在哪里?

关键在于:在整个国民经济范围内,对各种产品(或各部门产品)的具体评价,如果不考虑其资金占用因素(即生产它们的物质技术条件),是否恰当?如前所述,从部门内部的观点来看,对各种产品的具体评价,可以直接借助价值来进行,但是在社会范围内,即对各种产品作社会评价时,光是运用价值就不行了。价值是部门的范畴,它没有反映国民经济各部门之间的内在的经济联系,特别是在提高劳动生产率,提高经济活动效果方面的联系。在按照价值对各种产品进行评价的条件下,一种产品,如果由于它的资金占用量很高,物质技术条件很好,从而生产它的劳动耗费很低,就只给予



很低的评价,规定很低的价格;与此相反,一种产品,如果由于它的资金占用量很低,物质技术条件很差,从而生产它的劳动耗费很高,也就给予很高的评价,规定很高的价格。比方说,如果因为农业的技术构成较低,农产品的劳动消费较高而规定较高的价格;工业的技术构成较高,工业品的劳动消费较低而规定较低的价格。这样一来,就可能出现农业用不着改进技术也可以获得大量利润,工业则由于利润少而不能满足自己扩大再生产的需要的不合理现象。试问,这从整个国民经济的观点来看是合适的吗?这有利于整个社会、各个部门和企业核算其经济活动的效果吗?

价格直接以价值为基础,意味着不考虑物质技术条件、资金占用量因素在生产过程中的作用,不能把个别经济效果同社会经济效果结合起来,使个别单位的经济核算同整个国民经济的核算结合起来,从而可能导致生产单位(或部门)在努力提高其经济活动效果时,损害了整个社会的经济效果。因此,直接以价值为基础而建立起来的价格体系是无助于组织健全的经济核算,实行严格的经济核算的。

其次,何桂林等同志反对“生产价格论者”的重要理由是:“……各部门的资金利润率实际上是没有可比性的。如果硬让它们成为可比的(按生产价格订价),那除了使价格不能真实地反映出产品的社会劳动消耗外,对于社会主义经济的发展起不到任何作用。”又说:“既然各部门生产的产品不同,资金有机构成和周转时间不同,我们为什么非要比较不同部门的经济效果呢?这种比较的现实意义何在呢?我们很难理解。”我们认为,这些并不能真正成为反对生产价格的理由,相反,倒正好说明按价值订价有一个不可克服的缺点,就是不能用来比较不同部门的经济效果。试问,不能用来评价和比较不同部门的经济效果,作为不同部门比学赶帮的工具的价格,可以说是有科学根据的吗?不仅如此,按价值订价还会把由于



投资增加、物质技术条件改善对社会劳动生产率增长的作用看成是负数(表现为利润率下降),以及带来上面所论述的由于忽视资金占用因素而给社会带来的不利后果。

最后,何桂林等同志反对“生产价格论者”的又一重要论据是:“平均利润和生产价格,完全是资本主义社会生产关系的产物,是资本主义经济特有的范畴”;社会主义企业不是“各自为政、相互竞争的经济集团”,因此,就不会有体现竞争关系的生产价格。但是,如果按照何桂林等同志的逻辑,那么,他们却是在主张把体现比资本主义生产关系更落后的简单商品经济关系的价值,而且也是体现部门内部资本家之间竞争关系的价值(大家知道,在资本主义经济中,价值是由部门内部竞争形成的),作为社会主义价格的基础。这是令人费解的。何桂林等同志可能会说,他们所说的价值已经不是旧的价值范畴,而是体现社会主义生产关系的价值了。那么,对生产价格为什么就不可以这样说呢?为什么社会主义社会不可以运用按其经济内容来说完全不同于资本主义生产价格、为社会主义经济服务的生产价格呢?按照何桂林等同志的逻辑,看来他们在文中所运用的利润甚至成本等范畴,也是不适当的,因为它们也是资本主义的范畴呀!

还要说明,何桂林等同志对于价格要以生产价格为基础的意见的其他一些批评,有些是与这种意见没有必然联系的(如何桂林等同志文中第二节所述的大部分内容),有些在我们前面两节的论述中,实际上已有说明。这里就不一一赘述了。

关于社会主义价格形成的基础,还有一派意见是:以“与成本成比例分配剩余产品的平均社会价值”作为社会主义制度下价格的基础。他们认为,“‘生产价格’论者片面强调以企业全部过去劳动为比例来分配利润,价值原始形态论者则对过去劳动完全予以忽略,因而它们都不符合客观经济实际”。



上述意见的中心论点是：在制订价格时要考虑物质技术条件、产品资金占用量因素，但是又不能过高估计它在社会生产过程中的作用，而只能在一定程度上估计它的作用，因此可以采用按成本中转移价值的大小来重新分配剩余产品的办法。可是，人们马上就会提出这样的问题：这个所谓“一定程度上”估计和承认物质技术条件、产品资金占用因素的作用的根据何在？它反映了哪些客观经济过程的要求？持这种意见的同志并没有对此作出应有的答复或说明，看来也是难以答复和说明的。

我们认为，按照平均社会价值订价，并没有正确地、合理地反映物质技术条件、产品资金占用量在生产过程中的作用。

首先，按照“平均社会价值”订价，在反映物质技术条件、产品资金占用量的作用方面是没有合理的根据的。因为按照这种办法，将根据各种产品成本的高低来重新分配剩余产品。但是，各种产品成本水平的高低，可能出自两种不同的情况：一种是由于消耗的原材料或支付的工资较多，——在这种情况下，成本虽然较高，但是产品资金占用量并不一定大，因为原材料等价值是一次转移到新产品中去的，资金周转较快；另一种是由于固定资产折旧额较大，——在这种情况下，产品成本虽然不很高，但是产品资金占用量可能较大，因为固定资产的价值是逐步地转移到新产品中去的，资金周转较慢。而我们之所以在制订价格时要考虑物质技术条件、产品资金占用量因素，关键就在于物质技术条件——主要体现为对劳动者的物质技术装备，即固定资金对于劳动生产率的高低或其增长速度的快慢有直接的制约作用。产品资金占用量的大小，主要也是由劳动者的物质技术装备程度的高低决定的。因此，要承认物质技术条件在生产过程中的作用，就要根据产品的资金占用量来分配剩余产品，而不能仅仅按照产品的成本来分配剩余产品。

其次，按照“平均社会价值”来制订价格，也不能充分反映物质



技术条件在社会主义生产过程中的作用。因为产品成本中只包含生产资料已经转移过来的价值部分。但是物质技术条件在社会生产过程中的作用,却是全部参加的,而不只限于转移到新产品中去的部分。特别是在折旧率一般规定得比较低,因此固定资金中转移到新产品中去的价值较少,折旧额在产品成本中的比重也很低的时候,问题就更加突出。因此,光是根据产品成本来体现物质技术条件的作用,是很不够的。

最后,所谓按照“平均社会价值”来订价,据持这种意见的同志说,并不是意味着采取整个国民经济统一的平均成本利润率来分配剩余产品,而是“各个不同部门平均成本利润率的大小,可以是各种各样,很难有一个客观标准”。但是这样一来实际上就等于否定了“平均社会价值”本身,因为这种“社会价值”已经不是平均的、社会的了。而且,既然没有“客观标准”,自然也就难于在价格政策上真正做到切合实际,充分发挥价格杠杆对社会主义经济的促进作用。

(原载《经济研究》1964年第5期,
与何建章同志合作。署名张玲)



经济体制改革要求以生产价格 作为工业品订价的基础

在我国,社会主义价格形成的基础是生产价格的这种主张(简称“生产价格论”),最初是根据评价投资经济效果和考核企业经营的客观需要而提出来的。一般说来,评价投资效果应以投资回收期(资本利润率的倒数)为主要指标,并通过部门、行业的实际资金利润率同社会平均资金利润率的比较,来考察各该部门、行业投资效果的大小。同时,实行经济核算,讲究资金利用效果,就要以资金利润率作为评价经济活动效果和考核企业经营状况的标准。这就实际上提出了按平均资金利润率确定商品的计划价格构成中利润额的问题,即以生产价格为基础制订商品的计划价格的问题。但是,在一个相当长时间里,“生产价格论”却一再被斥为“修正主义”观点。那时,实行的是权力高度集中、以行政管理为主的经济管理体制,不讲究经济效果,不按客观经济规律特别是价值规律办事,因而难于认识以生产价格为基础制订计划价格的必然性,也不具备按生产价格制订计划价格的现实条件。粉碎“四人帮”后,人们逐渐从旧的思想框框里解放出来;党的十一届三中全会提出要改革我国经济管理体制后,经济学界中赞成“生产价格论”的比以前多起来了,“生产价格论”付诸实践的条件也逐渐具备而且越来越成熟了。因此,进一步探讨这一问题就更加必要了。

本文着重对为什么改革经济管理体制要求按生产价格制订计



划价格,谈一些不成熟的看法。为了不牵涉更多的问题,以下论述,仅限于社会主义国营经济工业品的范围。

以生产价格为基础制订计划价格,是改革经济管理体制,正确处理国家与企业的关系,承认企业是相对独立的商品生产者的要求和重要条件。

改革我国经济管理体制,把企业从行政机构的附属物,改为相对独立的商品生产者,在国家计划指导下扩大企业经营管理的自主权,最终要求实行独立的经济核算,对盈亏负责的经营管理制度,这就要求以利润作为评价企业经营管理效果的综合指标。看一个企业经营的好坏,主要不是看它的产值大小及其增长速度,而是看它的利润水平。为了使利润真正能够综合反映企业经营管理水平,反映企业主观努力程度,必须把影响企业利润及其水平高低的各种客观因素剔除掉。在这当中,对实行计划价格的产品来说,制订合理的价格是一个非常重要的条件,而按生产价格订价正是合理的价格体系的基础,是制订工业品计划价格的基础。

大家知道,企业的利润水平主要取决于五个因素:1. 资源条件;2. 技术装备状况;3. 税率;4. 价格;5. 管理水平。由于这些条件不同,当前特别是由于价格因素的影响,使部门之间和行业之间利润水平悬殊,苦乐不均,严重影响了对行业、企业经营成果的考核和企业的经济核算。1979年,县及县以上国营工业企业的平均资金利润率为12.3%,但各行业的资金利润悬殊很大:手表61.1%,工业橡胶49.4%,针织品41.1%,自行车(老厂)39.8%,染料油漆38.4%,石油37.7%,油田34.1%,缝纫机33.1%,化学药品33.1%;而煤炭只有2.1%,化肥1.4%,铁矿1.6%,化学矿3.2%,



船舶 2.8%，水泥 4.4%，产机械化农具 3.1%，木材采选 4.8%，农机 5.1%。

为了使企业利润水平能反映企业的管理水平，首先，要对拥有较好的资源条件的企业征收资源差别费(或税)，用以补助资源条件较差的企业，使资源条件不同的企业处于同等的经济条件下。以煤炭工业为例，其资源条件差别，除了煤质方面的差别以外，还有煤层离地表深度不一样，煤层厚度、矿体斜度以及回采属初期、中期、后期等方面的差别。各矿务局资金利润率的差别，虽有经营水平等因素的影响，但在相当程度上反映了资源条件的差别。因此，征收资源差别费(或税)是十分必要的。

其次，对技术装备状况不同的部门、行业及企业，要用资金利润率来考核其经营管理状况的好坏。一般说，技术装备较好的企业，资金占用量比较高，生产力也高，因为“在同样的时间内，它所创造的价值比同种社会平均劳动要多”^①。而技术装备较差的企业，资金占用量比较低，劳动生产力也低。这样，除了对占有较好技术装备的企业抽取资金占用费或资金税以外，还必须用资金利润率来衡量其经济活动效果。因为使用先进技术设备的企业，尽管其占用的资金多利润量大，但按资金利润率计算，利润水平不一定就高；相反，使用较差技术设备的企业，尽管其占用的资金少利润量小，但按资金利润率计算，利润水平不一定就低。同样，技术装备较好、资金占用量较高的部门和行业，劳动生产率的增长速度较高。反之，情况也就相反。这也要求用资金利润率来评价它们的经济活动效果，置它们于同等经济条件之下。可见，用资金利润率作为考核标准，能将技术装备程度这个客观因素对部门、行业和企业利润水平的影响基本上排除掉。

影响行业、企业利润水平的，还有税率。现行税率有些没有随着国民经济的发展变化而合理调整，存在畸轻畸重的现象，未能很



好发挥税收在国民经济有计划、按比例发展中的调节作用。比如煤炭和原油同属采掘工业，原油价高利大，税率是5%，而煤矿亏损面达半数，煤炭的资金利润率不及原油的十分之一，而税率却是8%。又如铁路运费在1965年以前税率为2—2.5%，现在高达15%，而其他交通运费税率很低，水运只有3%。对这些畸轻畸重的税率应该加以改革。

影响企业利润水平的，除管理水平外，剩下的就是价格高低的因素了。价格高低的标准是什么？什么样的价格是偏高的，什么样的价格是偏低的？这取决于价格形成的客观基础。我们认为，要使各部门、行业和企业利润水平（这里说的是资金利润水平）真正反映企业的经营状况，就必须以生产价格作为制订计划价格的基础。

以生产价格为基础订价，就是各部门、行业的产品价格构成中的利润额，按该部门、行业产品平均资金占用量乘社会平均资金利润率来确定。这样，在其他条件相同时，平均资金占用量较高的产品，因其利润额低于产品价值构成中的 m 部分，因此生产价格低于价值。产品的资金占用量的大小，一般反映着生产这种产品的物质技术装备条件的好坏。资金占用量大的，往往是采用先进技术装备生产的；资金占用量小的，往往是采用落后技术装备生产的。物质技术装备程度对现代化生产起着越来越重要的作用^②。在一般情况下，同一部门内部，生产同种产品的不同企业，物质技术装备程度不同，它们的劳动生产率就高低不同。在不同部门、行业之间，劳动生产力提高的快慢或增长速度，也在很大程度上决定于物质技术装备及其改善的程度，即等量劳动力推动的生产资料的多少，从而与资金有机构成的高低直接相联系。正如马克思所说：“社会劳动生产力在每个特殊生产部门的特殊发展，在程度上是不同的，有的高，有的低，这和一定量劳动所推动的生产资料量成正比，或者说，和一定数目的工人在工作日已定的情况下所推动的生产资料量成正比，



也就是说,和推动一定量生产资料所必需的劳动量成反比。”^③以生产价格为基础订价,实际上就是在经济上承认物质技术条件的好坏从而资金占用量的大小对提高劳动生产率的作用,这是科学技术对现代生产起着日益重要作用的必然结果。这同用资金利润率来考核不同企业的利润水平,以便排除物质技术装备程度这个客观因素对利润水平的影响,是一致的。

这里提出了一个考核标准和订价原则要相一致的问题,即要以资金利润率作为考核标准,产品订价时就必须按平均资金利润率来确定价格构成中的利润额。只有在订价原则同考核标准相一致的前提下^④,即产品价格构成中的利润额是按其平均资金占用量乘社会平均资金利润率来确定的时候,我们才能通过不同部门、行业的实际资金利润率同社会平均资金利润率相比较,通过不同企业的实际资金利润率同部门、行业平均资金利润率相比较,来判别其经营管理水平的高低和经济效果的大小,而排除客观因素特别是技术装备条件对利润水平的影响。如果不按生产价格订价,用资金利润率作为考核标准就没有基础,因为订价时不考虑产品的资金占用量,而考核利润水平时却要纳入资金占用量的因素,显然是不合理的,因而是无法用部门、行业以及企业的实际资金利润率同社会平均资金利润率的比较,来判别其经营状况的好坏和经济效果的大小的。

例如,如果直接按产品的价值订价,产品价格构成中的利润额不考虑产品资金占用量的大小,而是比例于活劳动支出的多少来确定,即等于产品平均工资支出量乘社会平均的工资利润率,我们就不能用资金利润率作为评价经济活动效果的标准。因为那样就会使那些物质技术装备程度较低、简单劳动支出较多、劳动生产率提高较慢的部门、企业,利润量大,资金利润率高,经济效果似乎大。相反的,那些物质技术装备程度较高、简单劳动支出较少、劳动生产率提高较快的部门和企业,则处于不利的地位,利润量小,资金利润



率低,经济效果似乎小。这样,资金有机构成高,劳动生产率提高较快的行业的发展就可能受到阻碍,对四个现代化发展不利;也不利于鼓励那些资金有机构成低的部门、行业逐步提高有机构成,实现现代化。而按资金利润率确定产品价格构成中的利润额,就能将使用先进和落后技术装备、产品资金占用量高低不同的部门、行业及其企业,置于相同的经济条件下,能够共同用资金利润率的高低来比较其经营的优劣。有的国家在实行全面经济体制改革时,首先进行价格体系的改革,道理就在这里。

二

改革资金管理制度,实行占用资金付费原则,也要求以生产价格作为订价的基础。

长期以来,我国实行的是资金供给制或资金无偿占用制。实践证明,这种资金管理制度弊病很多。例如,基本建设实行财政拨款制度,促使各个地区、部门和企业热衷于向国家争项目,争投资,对投资不承担经济责任,也就不关心投资的经济效果。这是造成我国长期以来基本建设战线过长,基建工期延长,工程造价提高,投资效果下降的重要原因之一。固定资产实行供给制,使一些地区、部门和企业只关心增加固定资产,不关心如何合理使用这些固定资产,以致对那些自己无用、积压在仓库里的固定资产,也不愿意调出去让给急需的单位。1977年北京市国营工业企业未使用和不需要的固定资产占固定资产总值的3.6%。据反映,实际闲置不用的固定资产比上述数字还要大得多。流动资金的定额部分实行供给制,使我们的流动资金周转期很长。70年代,我国工业流动资金周转期是170—180天,商业流动资金周转期是210—250天,大大超过同一时期许多资本主义国家的资本周转期。



以上这些弊病集中表现为资金使用效果的下降。最近 21 年（从 1958 年算起），我国的基本建设投资累计已达 5 000 多亿元，但新增固定资产不过 3 000 多亿元，仅为投资总额的 60% 左右。而在“一五”期间，新增固定资产占投资总额的 85%。当然，这个数字也需要分析。到 1978 年底在建工程（即投资已花到工程上但尚未形成固定资产）的资金有 700 亿元之多，超过当年投资总额百分之四十几，而 1957 年年底没有那么大的数字。但排除这个因素，同“一五”期间比，新增固定资产占投资总额的比例也仍然低得多。

如果用每一单位积累额相应增加的国民收入额来衡量积累效果，那么在 1966—1977 年期间，这个指标平均只及“一五”时期的 40%，1978 年也还达不到 60%。

国营企业的资金利润（包括税金）率，“一五”时期平均为 29.8%，1978 年下降到 18.2%。即使同 1966 年的 22.5% 相比，1978 年仍低 4.3%。如果资金利润率能恢复到 1966 年的水平，一年就可增加 250 亿元的收入。

当然，上述资金使用效果的下降，在很大程度上是由于林彪、江青反革命集团的干扰破坏造成的，但同长期实行资金供给制，不对资金使用效果进行严格的核算，也有密切关系。种种事实说明，我国的资金管理制度，已经达到非改不可的地步了。改革的根本原则，应该是把资金无偿占用制改为资金有偿占用制，要求那些物质技术装备程度较高从而资金占用量较大的部门和企业，承担为社会提供较多的剩余产品的义务。具体来说就是，对基本建设投资从拨款制过渡为贷款制，对占用固定资产和流动资金实行付费制度，并且尽可能使应该统一的付费率和利息率统一起来。只有这样，才能使各地区、部门和企业对使用全民所有的资金真正负责，才能做到使资金使用的效果同各该单位及其职工的物质利益紧密联系起来，督促大家精打细算地使用资金，用较少的钱办较多的事，发挥和提



高每一元资金的使用效果。

实行上述资金管理制度的改革,就要求相应地改革原来的订价办法,按生产价格订价,而不能直接按价值订价,也不能按成本利润率来确定价格构成中的利润额。这个道理很简单:实行资金付费原则,如果产品价格不按生产价格制订,而直接按价值制订,即比例于活劳动的支出来确定产品价格构成中的利润额(用比例于成本支出的办法来确定产品价格构成中的利润额,情况也差不多),那么,那些产品资金占用量高的部门和企业,由于那里资金有机构成高,活劳动支出少,利润就少,甚至可能因为它们的资金占用费比人家大得多而交不起,造成亏损。假定一个企业的固定资金占用量为10 000万元,每年转移到新产品中去的价值为1 000万元;流动资金占用量为3 000万元,一年周转一次;每年工资支出为500万元,平均工资利润率为100%,那么年产品价值为 $c_1(1\ 000) + c_2(2\ 500\ 万元) + v500\ 万元 + m500\ 万元 = 4\ 500\ 万元$ 。再假定年资金占用费率为5%,则该企业每年需付资金占用费为 $(10\ 000\ 万元 + 3\ 000\ 万元) \times 5\% = 650\ 万元$ 。如果产品按价值订价,那么,企业所造成的500万元剩余产品价值还不够缴资金占用费。与此相反,那些生产资金占用量低的部门和企业,由于那里有机构成低,活劳动支出多,就能因资金占用费比人家少而留下较多的利润。可见,在物质技术装备起着日益重要的作用的社会主义现代化生产中,如果按价值订价,必然会使不同部门和企业处于不平等的地位,使利润不能反映各部门和企业职工主观努力的程度。同时,也使不同部门和企业不能具有同等的扩大再生产的条件,即使主观努力相同,也不能建立同等的与其规模相当的生产发展基金。这就会使人们感到采用先进技术装备会带来不利的后果,阻碍部门和企业向现代化进军。

有的同志说:“可以采取成本利润率为主,充分考虑资金利润率、工资利润率订价后,把资金税规定得企业缴得起,并能得到一定



的好处。”还认为，为了使各个企业都缴得起资金税，可以考虑“对不同部门不同类型的企业规定不同的资金税”，而不必搞生产价格^⑤。我们认为，规定不同的资金税，对提高社会资金使用效果是有不利影响的，特别是不利于促使税率低的那些部门和企业提高资金使用效果。我们应力求使资金税率统一起来，使不同部门对使用社会的资金承担同等的义务。其次，实行资金税，是一种积极的提高资金使用效果的措施，价格制度应同这个措施很好配合，而不能只限于使企业“缴得起”资金税就算了事。如果不按生产价格订价，而按成本利润率或工资利润率来确定价格构成中的利润额，就会阻碍人们努力采用先进的技术装备。因为这种价格制度不能保证采用新技术设备，从而提高产品的资金占用量，相应地得到较多的利润，反而因为要多缴资金占用费而吃亏。按生产价格订价则不同。这种价格制度是同资金付费原则相适应的。既然为了提高资金使用效果，规定使用资金要付费，那么订价时就要依据产品资金占用量的大小来确定价格构成中的利润额。那些为社会所需要，能带来生产技术进步或能更好满足人民生活需要的高精尖产品和其他产品，尽管其活劳动支出较少，但因它们资金占用量较大，就应该把价格订得高于它的价值。过去常有人说，按生产价格订价，产品价格构成中比例于其所占用资金的大小来确定利润额，不但不能鼓励节约资金，反而会助长资金的浪费；不但不能合理地使用资金，反而会助长各部门、行业及其企业不合理地多占用资金。

我们认为，这个指责是不能成立的。

在社会主义制度下，制订各种产品的计划价格，从来是以社会平均定额为依据的。商品计划价格构成中的成本，是该商品的社会平均成本；高于社会平均成本的部分是不为社会所承认的，不作为制订计划价格的依据的。同样，计划价格构成中的利润，是以该商品的社会平均资金占用量乘平均资金利润率得出来的利润，而生产



同一商品的不同企业的商品资金占用量是不同的,高于社会平均资金占用量的企业,尽管缴纳较多的资金占用费,但其高出的部分是不为社会所承认的,计划价格也不是以个别企业的资金占用量来确定商品价格中的利润的,即不会因为个别企业商品的资金占用量多就给这个企业的商品计划价格订得高些。在这种情况下,如果某企业的实际资金占用量低于社会平均资金占用量,那么,它少交资金占用费,就能获得较多的利润,取得较大的经济效果,在竞争中处于有利的地位。反之,如果某企业的实际资金占用量高于社会平均资金占用量,那么,它就得多交资金占用费,从而减少利润,降低经济效果,在竞争中处于不利地位。这不正好能推动生产同一商品的各个企业都努力降低成本,使本企业的成本低于社会平均成本,使本企业的资金占用量低于社会平均资金占用量,从而提高资金利用的效果吗?

从一个行业或部门来说也是这样。如果一个行业、部门经过各方面的努力,生产同质同量产品的资金占用量减少了,那么在价格和其他条件不变的情况下,就能得到更多的利润,表明它取得了更大的经济效果。如果价格随着商品的社会平均资金占用量下降而相应地下降(假定社会平均资金利润率不变),这就正好反映出该部门的劳动生产率提高了,从而经济效果也提高了。

由于经常存在个别企业资金占用量同社会平均资金占用量的比较,在其他条件不变的情况下,在一定时期内会出现企业资金占用量逐渐下降的趋势。待部门、行业平均资金占用量也随之下降后,企业资金占用量降低的新的运动又重新开始。部门或行业资金占用量运动的趋向也是这样。所以,以生产价格作为制订计划价格的基础,不但不会使整个部门单纯去增加资金占用量以提高产品价格,而且肯定会使整个部门平均资金占用量的降低^⑥。正如在商品经济中部门内部的竞争,即经常存在各个企业的个别价值与社会价



值的比较,不但不会使产品的社会价值即社会平均必要劳动量提高,反而能促使各种产品社会价值降低一样。

按照上述指责,就会逻辑地得出这样奇怪的结论:既然成本是产品价格构成中的因素,就会促使人们提高产品成本而不是降低成本了。实际情况恰恰相反,因为价格构成中的成本是社会或部门的平均成本,所以每个企业总是力求降低它的实际成本,以便获得更多的利润。这是众所周知的在正常情况下推动企业改善经营管理的一个重要因素。

综上所述,可以认为,以生产价格为基础制订计划价格,是推动全社会和各地区、部门和企业提高资金利用效果的必要条件,也是改革我国资金管理制度的重要前提。

三

利用市场机制,开展在国家计划指导下,在国家政策、法令规定范围内的竞争,比较不同部门、地区和经济企业的经济效果和投资效果,也要求以生产价格作为制订计划价格的基础。

改革经济体制,要求把原来单一的计划调节,改为计划调节与市场调节相结合;在国家计划指导下,充分发挥市场调节的作用。这就要求尊重商品经济规律,从而也意味着社会主义经济中存在着竞争。

过去,反对“生产价格论”的“最有力”的理由是:社会主义不存在竞争,特别是不存在部门之间的竞争,因此不能形成平均利润率,也就没有形成生产价格的客观经济条件。这种意见,现在还有^①。但我们认为,随着我国经济体制的改革,这种观点越来越站不住脚了。

实际上,竞争是商品经济运动的内在规律。只要存在商品生产



和商品交换,就存在竞争。有竞争,就必然会在客观上形成一个评价经济活动效果的社会平均标准。竞争中的优、劣就是由这个社会平均标准来检验的。所谓优就是成本低于社会平均标准,利润高于社会平均标准,经济效果大于社会平均标准。反之,情况就相反。例如在资本主义商品经济条件下,部门内的竞争使生产同种产品的个别劳动消耗均衡为社会平均劳动消耗,使个别价格均衡为社会价值。同样,部门间的竞争使各部门资本利润率平均化。当然,这种平均化是在生产者的背后通过市场的波动自发地形成的。应当指出,资本主义前期的商品经济,各部门、行业的资本有机构成都比较低,而且相关不大,部门间资本的竞争并不带来利润率的平均化。生产力发展到一定阶段,出现了资本有机构成高的行业,同时要求各行各业的资本有机构成逐步提高,这时才出现利润率的平均化,并使价值向生产价格转化。如果没有上述生产力发展的条件,光是竞争还不足以使价值转化为生产价格。正因为如此,所以马克思说:“商品按照它们的价值或接近于它们的价值进行的交换,比那种按照它们的生产价格进行的交换,所要求的发展阶段要低得多。而按照它们的生产价格进行的交换,则需要资本主义的发展达到一定的高度。”^⑧

在社会主义条件下,发展商品经济,实行计划调节与市场调节相结合,无论是部门内的竞争还是部门间的竞争,虽然都在不同程度上通过市场,但是,它不完全是在生产者背后自发地进行的,而是在相当程度上受计划调节的。因此,社会价值不像在资本主义社会那样自发地形成,而是可以在一定程度上通过计划和统计报表,测算出其近似值,平均利润也是可以采取类似的方法加以测算的。

在社会主义制度下,确定各部门的平均利润率,对于选择最优的投资方案和最优的生产模型,也具有重要的意义。

社会主义经济是按比例发展的。各个部门的投资是由国家规定中长期的投资方向和主要投资项目确定的,企业改变生产方向一



般需经主管机关批准。这同资本主义社会资本能完全自由转移是不同的。但是,国家在各个部门分配资金,不是任意决定的,需要考虑各种因素。在经济上需要考虑的一个主要因素就是各个部门的资金利润率即投资效果。这一点对于我们这样一个资金短缺的国家更加重要。我们一定要仔细计算有限的资金投入在哪些部门和行业,采取哪种技术,经济效果较大。特别是随着企业自主权的扩大,以及实行中央和地方“两级财政”,企业、部门和地方直接支配的生产发展资金愈来愈多。在这种情况下,企业之间联合投资,以至跨部门、地区之间的合营、联营等形式,都将越来越发展。各个企业、部门和地区,自然只愿意将自己支配的资金投入在能带来较高利润率的部门和行业,从而在资金投入上形成竞争。国家要通过计划价格的指导,引导它们投入到国民经济需要着重发展的部门和行业。

对于有机构成高的行业的产品,就要使它们的价格订得高于它的价值,并按其资金占用量乘社会平均资金利润率来确定产品价格构成中的利润额,以保证其在正常生产经营中获得平均利润,具有同等的能够进行扩大再生产的经济条件。应当指出,采取这一政策与我国目前要发展劳动密集的行业和产品以扩大就业面的要求并不矛盾。有的同志企图用后者否定以生产价格为基础订价,我们认为根据不足。我们现在要发展一些劳动密集的行业和产品,主要是为了使较多的劳动力就业,以增多社会新创造的财富。这丝毫不意味着对机械化程度较高的老行业、老产品,也要采取部分落后技术和吸收较多劳动力。如生铁生产,我们已经有了高度机械化和一定程度自动化、产品质量高、成本低的几千立方米的高炉,就没有必要(除特殊情况外)再发展使用劳力多、质量次、成本高、耗能和耗原材料大的一两百立方米的小高炉。又如我们已经有了资金技术构成高的棉纺织行业,手工棉纺织业就不属于我们所要发展的劳动密集的行业。就是目前资金有机构成较低的采煤、砖瓦等行业,也不应长期采取工艺落后、资金有机



构成低下的技术政策,相反,在国家投资和这些行业的生产发展资金逐步增加的情况下,这些劳动(主要是体力劳动)密集的行业也会逐步提高有机构成,这是生产发展的必然趋势。

在一般情况下,无论是企业还是公司,从本身利益出发,都愿意多生产利高的产品,少生产利低的产品,愿意将生产发展基金用于扩大利高产品的生产。这在实际上就是社会主义社会在国家计划指导下资金转移的一种形式。过去有一种观点,认为投资由国家计划决定,资金不能也没有必要自由转移,这是社会主义制度的一种优越性。这不是毫无道理的。今后,国家或社会仍然要把集中的巨大财力有计划地用于建设大型的、经济效果大的建设项目。但不论巨细,一律由国家计划投资,不让企业有一定的生产发展基金,不允许企业在国家计划指导下,有选择地进行扩大再生产或投资,全盘否定国家计划规定以外的资金自由转移的必要性,这对发展社会生产力也是不利的。通过资金的转移,反映在价格上,就会使产品价格与价值分离,向着使各种产品都获得平均资金利润率的方向靠拢。这就为产品价值向生产价格的转化提供了客观经济条件。

大家知道,社会主义生产是社会化大生产,不同生产部门之间存在着极为密切的联系。一个生产部门的劳动生产力的提高,可以使另一个生产部门的生产资料的价值降低,利润率提高。同时,随着现代化科学技术的发展,产品互相代用的范围日益扩大,如用塑料制品代替钢铁制品、木制品,用各种不同办法取得能源(包括建火电站、水电站、原子能发电站),采取不同的运输方式等,以及在对外贸易较大发展的条件下,某些产品(不是一切产品)在一定时间和一定条件下可以通过外贸来达到短期内的供求平衡。这样,就使我们在同样保证社会和人民的需要不断得到满足的条件下,在保证按比例发展的前提下,有更多的投资方案可供选择。以上这些,都要求用社会统一的标准(平均资金利润率)来衡量和比较不同部门的经



济效果。这个统一的社会标准，即平均资金利润率，是衡量不同部门、行业或不同产品投资效果高低的准则，高于平均资金利润率的，投资效果高；低于平均资金利润率的，投资效果低。这样，在国家计划指导下，根据统一的社会标准即平均资金利润率选择投资方向，也会使产品价值转化为生产价格。

四

改革价格管理体制，承认国营企业是相对独立的商品生产者，赋予企业应有的经营权包括一定范围的定价权、调价权，也要求以生产价格作为制订计划价格的基础。

当前经济管理体制的改革要求改革价格管理体制，而改革价格管理体制的重要内容之一，就是真正承认国营企业在国家计划指导下和政策法令规定的范围内，有权对自己的产品（除属于国家规定统一价格的以外）在一定的幅度内，自行订价和调价。应当逐步允许大多数商品的市场价格有一定的灵活性，允许价格在一定幅度内浮动，也允许某些次要商品由产销双方议定价格或自由订价。这种价格制度有利于开展竞争，鼓励先进，鞭策后进，促进联合，提高经济活动效果。

这里有必要谈一谈目前我们在价格问题上存在的矛盾。（一）由于不同产品价格畸高畸低，企业得到的利润以及作为生产发展基金、奖励基金和福利基金（有些还包括后备基金）那部分利润留成往往不决定于本身经营的好坏。为了发挥国营企业作为独立商品生产者的作用，发挥企业职工的积极性，需要对产品价格长期严重地背离生产价格的状况，进行有计划的改革。（二）企业自主权（包括一定范围的定价权、调价权）的扩大，同过于集中过于固定的、单一的计划价格制度的矛盾越来越尖锐，如不紧随经济体制改



革相应前进,就必然成为经济体制改革的绊脚石。

为了说明这种改革的必要性,可以看一看目前各行业利润悬殊的具体情况。以1978年一部分重点工业品的行业为例,把实际数字换算为生产企业平均数100,不同的行业的利润悬殊情况见下表。

	工资利润率 (%)	成本利润率 (%)	资金利润率 (%)
生产企业平均	100.0	100.0	100.0
焦煤、肥煤(重点矿)	5.9	18.5	11.5
油田(石油)	588.4	577.0	310.8
炼 油	1 242.4	166.3	416.3
电(重点企业)	455.7	280.5	98.4
钢 铁(重点企业)	148.1	123.8	84.5
轧 钢	504.2	130.7	573.0
铁 矿	69.2	144.7	43.6
铝(矿到铝)	242.8	203.4	118.8
锡(矿到锡)	13.1	39.2	16.7
化 工	227.9	149.9	158.8
轮 胎	823.4	198.0	576.8
油 漆	641.1	133.1	513.2
硫化铁	8.7	24.9	11.5
磷 肥	44.1	38.2	43.4
抗菌素药	872.6	578.0	639.6
水 泥	83.7	82.9	47.5
油 毡	448.5	152.7	542.3
铸 石	1.0	4.1	2.1



续表

	工资利润率 (%)	成本利润率 (%)	资金利润率 (%)
纺织	128.7	74.2	215.5
合成化学纤维	664.5	177.2	169.6
棉纺织单织	137.6	58.0	493.2
自行车(大厂)	373.3	139.7	606.4
手表	803.1	813.4	654.1
钟表元件	637.2	1 021.2	876.7
缝纫机	126.9	99.0	231.4
其中: 大厂	249.3	135.4	513.7
中厂	63.4	45.0	87.0
缝纫机(工业用)	876.6	250.3	518.5
缝纫机零件	28.7	75.8	52.7
卷烟	61.3	17.1	57.1
甜菜糖	51.9	46.6	43.6
甘蔗糖	182.9	133.3	149.0
火柴	24.0	48.6	80.8
电筒	232.3	192.4	646.0
金笔	359.9	324.9	623.6
重型机械	34.2	51.0	15.9
铸造机械	19.1	28.6	14.8
汽轮机	50.6	91.3	28.6
电器	160.2	166.3	131.9

由上表可见,不论从哪个利润率来观察,现存的价格管理体制



和计划价格体系都有相当多不合理的方面，已妨碍经济体制改革，特别是扩大企业自主权的进展。目前我们扩大企业自主权最重要的是扩大财权。但是，由于价格不合理，部门、行业及企业的盈亏和利润的大小，不完全决定于经营管理的好坏，而在很大程度上决定于商品计划价格的高低，使各部门、行业及其企业产生苦乐不均的现象。这种情况已经到了非改革不可的时候了。当然，社会主义计划价格，涉及面极广，与人民生活有着密切的关系，改革必须有利于生产的发展，有利于安定人民的生活。因此，需要进行大量深入的调查研究，条件已具备的地方，可以在科学的改革的总体设想和规划下，稳步地进行改革，切忌鲁莽从事，贻误工作。

我国的计划价格体制，是我国现行的国民经济管理体制的一个组成部分，其缺陷和弊端主要表现为权力过于集中，统得太死，把价格权限完全统一于各级行政机关手里。在各级行政机关中，价格权力又过多集中在中央级机关。甚至在价格分工目录中，连南方的活鱼的价格也属中央业务部门管理的权限。这种价格体制的改革已急不容缓。

改革的办法主要是：第一，中央部门分工管理的权限除少数品种外，应逐步下放到地方；中央和地方有些订价权、调价权要酌情逐步下放到企业。改变单一的计划价格为多种价格形式。对于主要农产品的收购、销售价格，燃料、动力和主要原材料的出厂价和销售价，与人民群众生活关系密切的重要消费品的出厂价、销售价，铁路、民航、邮电、主要水运的价格和收费标准等，保持由国家制订计划价格，这种价格一般应遵从价值规律，以生产价格为基础制订。第二，实行由国家及省、市、自治区人民政府批准的浮动价格，这种价格形式随着我国国民经济的发展而逐步扩大其范围。在国家批准的商品品种和浮动幅度内，企业有完全的订价权和调价权，任何行政单位不得随意干预。第三，对次要和零星



商品一般采取议价和自由订价。某些三类物资，在主要产区，在一定时间内还需采取包销、派购以及统销的形式，以保持市场物价的基本稳定。这样，价格管理体制就从单一的计划价格调节过渡到计划价格调节与市场价格调节相结合，从主要依靠行政组织、行政办法管理价格，改为除关系国计民生的重要商品外，其他商品主要依靠经济组织、经济办法和包括价格法在内的法律办法来管理价格。

这里还需要着重论述一下浮动价格问题。过去不承认国营企业是相对独立的商品生产者，不承认在国家计划指导下，在国家的政策法规规定的范围内，国营企业有权按照社会和市场的需要，独立地进行商品生产、交换等经济活动，也不承认企业生产、经营活动要兼顾国家、地方、企业劳动者和商品消费者的利益，国营企业有利润就全部上缴，企业自然不太关心经营的好坏，不太关心产品的价格。自从提倡经济核算，实行企业利润留成或试行缴纳所得税后利润归企业，企业及其职工就非常关心其商品的价格。同时，由于改变了商业、物资部门“有产必收”的盲目性，某些价高利大的商品卖不出去，厂际之间也出现竞争。为了适应这一新的形势，国家物价总局同有关经济部门决定对一些产品实行浮动价格。

国家批准第一批向下浮动价格，是从1979年8月1日起对电子元件实行在最高限价内可以向下浮动若干幅度。电子元件价格实行向下浮动这件事，引起了连锁反应。第一机械工业部等也对一部分产品实行浮动价格。一年多试点实践证明，目前供过于求和供求平衡的属于生产资料的工业品，实行浮动价格，不但没有坏处，反而能促进企业改善经营管理，提高质量，降低成本，调整产品方向以适合社会需要。

在价格管理实行统一价格、浮动价格和自由议价的条件下，随着经济管理体制改革的进行，市场因素的作用越来越大，价格形成



受市场影响程度将越来越深。这样,在客观上早已存在的商品价值转化为生产价格,就得到越来越恰当的体现。国家按照社会需要和经济效果大小来分配巨大工程的投资;企业的投资也要适应国民经济有计划按比例发展的要求。国家根据社会的需要规定哪些产品是鼓励企业投资的,哪些则要限制企业投资的,作为企业投资时的参考。每一个企业、部门和地区,都要讲求资金使用效果,尽力使每一元投资带来更多的纯收入。竞争促使大家乐于在国家计划指导下把资金投向有利的能带来更多收入的部门和商品的生产,并使利润率趋于平均化。只要价格可以浮动,就必然使那些商品资金占用量较高的商品的价格,稳定地高于它的价值;使那些商品资金占用量较低的产品的价格,稳定地低于它的价值,使利润率的平均化成为现实的经济过程。

同时,各种价格形式是互相联系、互相影响的。经济运动的统一性,必然使那些由国家统一定价的那部分产品的价格,也要同在市场上互相竞争的产品的价格那样,以生产价格为基础。由国家统一制订的价格,不是可以随便想高就高,想低就低的。在社会主义商品经济中,既然产品价值客观上必然转化为生产价格,在制订计划价格时就要顺应这一客观要求,以生产价格为基础,使我们较好地按价值规律这一事,发挥价值规律促进国民经济有计划按比例发展的作用。如果实行统一的计划价格的产品,除去有特殊情况者外,不以生产价格为基础,就必然会同实行浮动价格或自由议价的产品形成比价不合理的现象,这些实行统一的计划价格的产品价格,就会受到冲击,并造成产销脱节,打乱比例关系,不利于国民经济的发展。当然,在一定条件下,限于国家的财力和物力,对于生产某种重要消费资料的工厂实行的批发价低于生产价格,在一定时期内还是必要的。

可见,随着社会主义现代化建设的需要,改变单一的计划价格



形式,改革价格管理体制,实行灵活的价格制度,也要求计划价格以生产价格为基础。过去,我们以社会主义实行统一的计划价格或固定价格制度为前提论述价格要以生产价格为基础,常常被别人指责为是一种主观想像或脱离实际的空想。这不是没有一点道理的。因为当时的论述只是力图说明,按生产价格订价合理,对组织的发展社会主义经济有利,而没有充分论证:社会主义商品价格转化为生产价格是一个不以人的意志为转移的自然的经济运动过程,并且这一过程早已开始。严格说来,实行单一的统一的计划价格制度往往影响人们认识社会主义商品的价值向生产价格的转化。由于单一的计划价格制度限制了竞争,妨碍了人们努力讲究资金使用效果,从而阻碍人们按照平均资金利润率来安排生产、投资和制订价格。所以,在实行中央集中管理体制时,尽管有人主张生产价格论,但往往遭到相当多的人的反对。只有改革经济体制,部门、行业及其企业要求得到大体接近的资金利润率,才促使人们比较普遍地承认社会主义社会存在广泛的商品货币关系,才促使人们逐步承认存在生产价格。多年来,人们总是认为电力工业和铁道运输的成本利润率是够高的了,而不承认电价和铁路运价应当以生产价格为基础制订,以致这些部门不能靠自身的生产发展基金配合国家必要投资,来改造以至发展电力工业和铁道的运输能力,使它们在国民经济中较长期地处于短线地位。形势的发展,使人们非按商品经济的规律办事不可,非在国家计划指导下实行市场调节不可,非采取打破计划价格一统天下的局面以开展社会主义的竞争不可,非允许众多商品逐步采用浮动价格不可,等等。这样,社会主义商品价值转化为生产价格的必然性,才能更为充分地显露出来,以生产价格作为制订计划价格基础的必然性才更充分地得到理论论证,才较易为更多的人在实践中理解它、认识它。在这种情况下,对那些仍然要采用计划价格形式的商品也要以生产价格为订价的基础,就不会只



是某些人头脑中想像的或纯粹理论的东西，而是社会主义经济发展的客观要求。我们认为，这是经济体制改革包括价格管理体制改革带来的必然结果。

注释：

① 马克思：《资本论》第1卷，《马克思恩格斯全集》第23卷，第354页。

② 马克思说过：“固定资本量表明资本主义生产的水平。”“社会的劳动生产力作为资本所固有的属性而体现在固定资本里面。”（《政治经济学批判大纲（草稿）》第3分册，第367、369页）去掉资本的属性，这些话也适用于社会主义社会。意思是，固定资产，主要是其中的物质技术装备，是社会生产力的物质体现者。

③ 马克思：《资本论》第3卷，《马克思恩格斯全集》第25卷，第183页。

④ 有一种观点，认为订价原则和考核标准是互相不联系的两码事，例如可以采用几个经济指标而不必以资金利润率为综合指标来考核企业的经营好坏，这就否定了正确的订价原则和考核标准的本质的一致性。我们认为这在逻辑上是矛盾的。本文不打算对这个问题展开论述。

⑤ 参见纪正治：《社会主义计划价格形成的几个问题》，《经济研究》1979年第4期。

⑥ 除非国民经济计划和其中建设投资计划失误，未经仔细的可行性和预计计划成本、折旧率的正确计算，才会造成某一部门、行业资金占用量大大超过原来行业的资金占用水平。

⑦ 有的文章说：“在社会主义制度下，资金和资本主义社会的资本性质不一样，它没有要求平均利润的客观必然性，同时也没有自由竞争，没有资金的自由转移，这样，也没有利润平均化的客观条件。”因此，“生产价格论在理论上是没有根据的。”（孙膺武、戴震雷：《社会主义价格形成的基础是价值不能是生产价格》，《社会主义制度下价格形成问题》，中国社会科学出版社，1980年，第207页）

⑧ 马克思：《资本论》第3卷，《马克思恩格斯全集》第25卷，第197—198页。

（原载《中国社会科学》1981年第1期，
与何建章、邝日安同志合写）



主要著作目录

《社会主义经济中的价值·价格·成本和利润》，中国社会科学出版社，1983年。

《社会主义价格理论与价格改革》，中国社会科学出版社，1987年。

《张卓元选集》，山西人民出版社，1987年。

《论我国社会主义有计划的商品经济模式》，江苏人民出版社，1988年。

《论中国价格改革与物价问题》，经济管理出版社，1995年。

《论稳健的宏观经济政策与市场化改革》，经济管理出版社，1995年。

《新价格模式的建立与市场发育的关系》，经济管理出版社，1996年。

《面对发展之春》，中国发展出版社，1999年。

《政治经济学大辞典》(主编)，经济科学出版社，1999年。

《中国改革开放经验的经济学思考》(主编)，经济管理出版社，2000年。

《论争与发展：中国经济理论50年》(主编)，云南人民出版社，2000年。

《论中国所有制改革》(与胡家勇、刘学敏合著)，江苏人民出版社，2001年。

《新世纪新阶段中国经济改革》，经济管理出版社，2004年。



图书在版编目(CIP)数据

张卓元文集/张卓元著. —上海:上海辞书出版社,2005.5
(中国社会科学院学术委员文库)
ISBN 7-5326-1769-6

I. 张... II. 张... III. 经济理论—文集 IV. F0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 038387 号

编辑策划 张晓敏 施宣圆
编辑统筹 唐克敏 董文柱
责任编辑 商晓燕
装帧设计 姜明 明婕

中国社会科学院学术委员文库
张卓元文集

世纪出版集团 出版、发行
上海辞书出版社

(上海陕西北路457号 邮政编码 200040)

www.ewen.cc www.cihai.online.sh.cn

上海中华印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 18.75 插页 8 字数 454 000

2005年5月第1版 2005年5月第1次印刷

ISBN 7-5326-1769-6/F·179

定价: 68.00元

如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。

Tel:021-62662100