

我国经济体制改革的进程、问题和前景

The Process, Problems and Prospects of China's Economical System Reform

吴敬琏

(国务院发展研究中心, 研究员 北京 100875)

我国经济在经历了十余年的体制改革和调整发展之后,以1992年党的十四大明确规定建设社会主义市场经济的改革目标为标志,进入了一个新的阶段。

一、改革的成就与不足

在过去十几年的改革开放过程中,我国经济改革和经济发展都取得了举世公认的成就。为什么能够取得这样大的成绩?一种很有影响的说法是,我国改革成功的秘密在于采取了“渐进的改革战略”。笔者认为,我国改革的成功之处并不在于采取了“渐进”方式,而在于采取了从“体制外”到“体制内”推进的策略。这主要表现在以下三个方面:

第一,大力发展非国有经济。在农村,1980年开始实行的家庭联产承包制带来了农业经济的普遍繁荣。在此基础上,集体所有和个体所有的乡镇企业也蓬勃发展起来,成千上万过去的农民从农业转向乡镇非农产业就业。在城市里,国有经济以外的多种经济成分也发展很快。到90年代初期,非国有工业企业总产值在全部工业总产值中约占一半,非国有部门产值在全部国民生产总值中所占的比重更达到2/3左右。

第二,以对外开放政策促进与国际市场对接。自从1979年确定广东、福建两省对外开放以来,逐渐在沿海、沿江、沿边地区形成了有一定纵深的开放地带。对外开放不仅扩大了进出口,还吸引了海外投资,引入了现代经营管理技术。这些方面都对我国的经济体制结构产生了重要的影响,对市场竞争格局的形成,起了极大的促进作用。

第三,实行“地区推进”。从改革开始时起,政府就采取了允许一部分地区先活、先富的政策。经过15年的发展,目前从辽东半岛到广西沿海一线已经涌现了一大片市场已经初步形成、经济具有很大活力的地区。在内地,也出现了某些初步“搞活”了的

地区。它们已经成为推动改革的强大基地,市场力量的作用,正在从这些地区向四面八方辐射。

改革开始时期采取的上述从“体制外”向“体制内”推进的策略,的确取得了值得自豪的成就。然而,上述策略对于整个经济体系的改革来说,仍然属于一种战术性的安排。因此,在“体制外”的改革已经为把改革推向国有部门(即公共部门)和全面建立市场经济制度准备了必要条件的前提下,就应当抓住时机,在国有部门这个国民经济的基干部分开展整体配套改革的攻坚战,把支撑市场制度运转的主要支柱建立起来,实现由计划经济到市场经济的转轨。

应当说,在这方面,改革领导是存在缺点的。1984年中共十二届三中全会决定实行改革的战略转移,从以农村为重点转向以城市为重点的全面改革,提出了建立社会主义商品经济的口号。这本来标志着改革攻坚战役的开始。然而在那以后,国有部门(包括国家财政、国家银行和国有工商企业)的改革仍然没有重大突破,相反在1987年和1988年实行了“企业承包”、“部门承包”、“财政大包干”、“外贸大包干”和“信贷切块包干”等五大承包制度,希望靠一些小修小补来改善公共部门的运行状况。由于丧失大步推进改革的时机,结果造成了1988年以后的被动局面。

二、攻坚战的酝酿和发动(1992~1993)

1989~1991年期间经济改革有所放慢。1992年初发表邓小平“南巡讲话”和中共中央做出加快改革的决定以后,很快形成了加快改革开放的热潮。

在1992年开始的国民经济新高涨中,地方、部门、企业表现了很高的积极性,分别采取了许多主动行动,推进本地区、本单位的改革开放,对市场作用范围的扩大起了重要作用。1992年改革的进展,

主要表现在以下几方面：一是价格改革加速。目前仍旧实行政治控制的，大约只占商品销售总额的10%左右，主要是部分能源（原油、煤炭）价格和原材料（钢铁、化工原料）价格，以及铁路运价；二是对外开放有很大的进展；三是非国有经济迅速发展。正是改革所激发的经济活力，支持了1992年和1993年的经济繁荣和高速增长。

问题在于，个别地区、部门和企业对于整个国民经济的体制转轨，特别是对于公共部门的体制转轨所能够起的作用毕竟是有限的。而需要由中央政府部门统一规划、统一设定规则和采取措施的改革推进不足，造成了财政税收体制、金融体制、国有企业制度等三个方面的体制严重落后。

以财税体制来说，现行体制仍然保持着原来适应计划经济体制的基本框架。这套财税体制的主要特点是，利用国家计划定价的权力和国有企业的垄断地位，通过税、利上缴的形式从最终产品的生产单位和国有商业企业取得收入。经过十来年的改革，中国的经济结构发生了重大变化，国家和国有经济的垄断地位已经不存在了，赤字大量增长，甚至无力支撑基本的公共服务。政府在原有财税体制被基本保持下来的条件下，采取了一系列修补的办法，减少支出，增加收入。但是，因为这些增收节支措施并不是为建立符合市场经济要求的财税体制的有机组成部分，而只是一些互不衔接的权宜措施，例如把一些应该由财政支出的项目，包括部分行政机关的开支和基础教育费用甩给有关单位，或者用名目繁多的缴款乃至摊派来增加收入，等等。这样做的结果，没有从根本上缓解财政的困难，相反由于财经秩序的破坏和浪费的增加，更加扩大了实际的财政赤字，使政府政策具有强烈的扩张倾向。与此同时，腐败现象也有所滋长。

从金融体制来说，在旧体制下，单一的银行只是作为政府的出纳机关，按照计划指令进行拨款。1984年的金融体制改革虽然把中央银行和专业银行分开了，但不论是中央银行还是专业银行都保持着旧体制下银行的特点。从中央银行看，它仍然保持着作为宏观、微观大一统经济的总帐房的相当一部分职能。例如，除承担市场经济国家中央银行稳定货币的基本职能外，还承担支持经济增长、甚至救济亏损企业的任务。这样，就使它难于制定适当的宏观经济政策。而且，由于中央银行沿袭过去的办法按行政层次设置，使中央银行的货币政策受到地方政府扩张冲动的影响。同时，由于偏重于采取传统的行政手段（信贷额度控制）来控制货币供应量，即使货币政策目标制定得正确，也会因为缺乏有力的手段而难于实现。此外，由于在中央银行体制改革中未能始终如一地贯彻政企分开的原则，中央银行参与某些盈利性活动，使它在执行货币政策

时带有某些利润动机。所有这些，都使中央银行的宏观经济政策易于向扩张的方向倾斜。从专业银行看，目前专业银行还在相当大的程度上保持政府政策调节机关的性质，承担着政策性投、融资的任务。同时，按照计划经济的传统用低价（低利率）供应货币。1993年年末以来，实际利率为负10%上下。这样，就使货币政策具有强烈的扩张倾向，而且不能保证资本这一重要稀缺资源按照市场导向达到最优配置。同时，利用信贷进行的“寻租”活动猖獗，银行系统本身也易于滋生腐败。

从企业体制来说，目前大多数国有大中型企业，离成为适合市场经济要求的独立自主的法人还有相当大的距离，仍处于一方面经理人员缺乏自主权，另一方面对企业经营缺乏硬预算约束（产权约束）的状态。

在这种状态下，国有企业难以有蓬勃发展的活力和生机。在前一阶段，企业制度的改革是改革中最为落后的一个方面。在这个期间，一种最为流行的企业改革思路是企图通过作为所有者的国家与“企业”或它的经营者之间的产权分割，建立起职工与企业、经理人员与企业之间休戚与共的利益联系。这种产权分割思路的具体实现形式包括：职工共有的“企业所有制”；“包死基数、确保上缴、超收多留、欠收自补”的企业承包制；在股份制公司中设立“（本）企业股”，由“企业”全体在职职工占有，或由经理人员代表“企业”持股。上述通过产权分割的办法建立经理、职工与企业的产权联系的作法，其最根本的问题在于，在这种体制下，产权界定不是更加清晰，而是更加模糊了。因为，给予经理人员、全体职工或承包者（不论它们是指经理人员还是指全体职工）以取得利润或“剩余收入”的权利，意味着在同一份工业资产上有两个事实上的所有者：一个是在场的所有者，即拥有“占有、使用、处置权”的“企业”，另一个是不在场的所有者，即号称拥有“最终所有权”的出资者。这种情况会使相互侵权行为普遍发生。例如，在承包制的条件下，上述在场的所有者（承包者）往往倾向于用少提、不提或挪用折旧，不恢复固定资产原值，甚至用掠夺式经营的办法对资本资源进行过度使用，增加自己的收入。这种“短期行为”，实际上侵犯了上述不在场的所有者（发包者）的权益。而上述不在场的所有者则会采取对抗行动，用增加附加的承包条件，增收各种摊派缴款或者直截了当地把原来已经下放给企业经理人员的权力重新收回，结果把企业捆得更死。这样，承包不可能取得预期的成效。

在体制没有根本改变的情况下，国有企业就像一个具有大量漏洞的水池，无论注入多少货币，都难于满足政府筹集财政资金和企业增加职工个人收入方面的饥渴。近年来，出现了国有资产大量流

失的现象。显然,国有企业已经到了不进行根本改革就难以为继的地步。

总之,由于以上关键部门改革的滞后,从1992年下半年开始出现了经济过热和通货膨胀的明显征象。在发放贷款、批租土地等方面的腐败行为也有所发展。此外,由于市场活动缺乏规则约束和扩张性的货币政策,在证券和房地产市场上,出现了过度投机和“泡沫”的现象。

三、今后改革的主要任务和前景

综上所述,不难看出,无论是为了克服目前存在的通货膨胀等问题,还是为了实现建立社会主义市场经济的改革目标,都需要加快进行以下关键部门的改革:

1. 建立新的财政税收体制

税收体制改革的基本要求:一是将现行的不同所有制企业按不同的税则和税率纳税的办法,改为按统一税率纳税,以利于它们之间的平等竞争。二是将原来以产品税为主的税收体制改变为以增值税为主、逐步增加资源税以及企业和个人所得税比例的税收体制。在普遍实行增值税以后,对某些特殊产品,如烟、酒,要在增值税外再征一道消费税。三是改进资源税的征收办法,以便促成平等竞争环境的形成。与此同时,目前税收征缴组织紊乱,减免权限界定不清,偷漏情况十分严重。因此,强化征缴组织工作,中央税和地方税征收机构分设也是税制改革中一项十分迫切的任务。

财政体制改革的主要内容是用中央和地方按税种分享收入的“分税制”取代对全部收入实行分享的“财政大包干”体制。

“分税制”在明确各级政府职能的基础上,划分财政收支,哪个税种与哪一级政府的职能联系得最紧密,就将这个税种的全部或大部划归给该级政府。总的来说,地方政府作为一个自治的管理机关,它的职能主要是进行基础设施建设,改善投资环境。这样,从土地使用权得来的收入就应划归地方政府;增值税、企业所得税等中性税种,则可以由中央与企业所在地地方共享。实行分税制以后,地方政府就不会为增加收入而去自建企业,他们会把精力放在市政建设和改善投资环境的工作上,通过招商引资,繁荣本地经济来充裕自己的税收财源。当然,有些地方,如贫困落后地区,其自身的收入不足以弥补支出时,中央政府可按照一定的规则通过转移支付进行调剂和补助。

2. 加快金融体制改革

首先要使中央银行真正发挥货币当局的作用。为了作到这一点,应当提出以下要求:一是中央银行要有独立制定货币政策的权力,同时要对稳定货

币负完全的责任;二是中央银行在实施货币政策的过程中,应逐步向间接调控模式转变,在发展和健全金融市场的基础上,运用公开市场操作、贴现率调整、准备金率调整等“三大常规手段”和对贷款总额的行政指导,调节货币的供应和需求,调节金融企业的行为;三是中央银行本身作为实施宏观管理的部门,不能按照行政区划逐级设置,货币总量调节要由总行集中负责;四是中央银行也不能像企业那样具有盈利动机。

另外,专业银行应当尽快实现商业化经营。商业银行应当成为专门经营资金的盈利性企业,它从事金融日常业务,通过提供金融中介性服务时的存、贷利差取得盈利。对于那些外部效益大、应当给予优惠贷款的部门,要设立政策性融资机构(开发银行和进出口银行),对它们发放政策性贷款。

3. 在继续发展各类非国有企业的同时,加快国有企业的改革

为了建立市场经济体制,企业成为在独立产权基础上营运的经济实体是一个必须具备的前提。要实现自主企业制度的发展,一方面须继续支持各种类型的非国有企业,另一方面,则要对原有的国有企业进行彻底的改革,这是一个不可能回避的课题。考虑到不同产业及不同规模的国有企业的情况不同,企业改革也应采取不同的形式。

对于中、小型国有企业,可以用“包”、“租”、“卖”的办法,将它们改造为国有民营或民有民营的独立自主的经济实体。对于大中型国有企业,则应当通过公司化把它们改组为股份公司,建立现代企业制度,即现代公司制。

为了建立公司经济,有三个层次的工作要做:将现有的国有大中型企业改组为公司(改制),首先可能是有限公司;有限公司经过一段时间的经营以后,向社会公开募股成为股份有限公司;各种股票在证券市场上自由转让。目前的工作重点是公司化改制。

所谓公司化改制,主要包含两方面的内容:

第一,界定法人产权,使公司具有独立的法人地位和法人财产。公司的法人资产属于股东所有,但与股东的其他财产之间又有明确的界限。公司财产的边界明确,公司以其法人财产承担有限责任。这样,就从产权形式上消除了政府行政直接干预企业的基础。

第二,建立“法人治理结构”,即股东大会委托董事会托管企业,董事会决定大政方针并任命总经理负责日常经营;董事会和总经理拥有一切短期决策和长期决策的权力;出资者以股东大会集体的身份保持对企业的最终控制。这种体制一方面保证企业经理人员有职有权,另一方面又使他们受到严格的监督而必须约束自己的行为,不能损害所有者

(全体股东)的利益。

如何具体实现从现有国有企业向符合国际规范的股份公司过渡,一种比较简单易行的方案是:首先,在清产核资后,将原来的国有资产划分为股权,分别划归从属于各级人民代表大会常委会国有资产经营委员会的国有持股公司,其中部分股权应根据发放社会保障费用的大小分配给社会保障机构。其次,由股东大会遴选董事会,董事会及其聘任的总经理全权负责经营管理。最后,在新公司稳定地建立以后,着手进一步实现股权的分散化。也就是说,在股份公司创建之初,它的大部分股权可能仍由少数国有股东所持有,但在它建立以后即可着手将国有股的相当部分连同扩大的股份向社会出售或与别的企业互换,让更多的国有机构以外的法人组织,如金融中介机构、投资公司、养老基金、共同基金、公益基金会基金和来自捐赠的非盈利性的公益基金会持股,这样就可以把由政府代表社会持有主要股权的企业,改造成为充分社会化的股份有限公司。这是一种以多种法人组织代表公众持股为主、自然人持股为辅,实行股权分散化,允许股权自由转让和委托专业人员全权经营的股份有限公司。

建立这种公有制法人持股为主的股份公司的重大意义,在于打破了传统国有制同私有制二者必居其一的传统思维定势,为公有制找到新的实现形式。一般地说,公司制这种厂商组织的特点,是使公司法人按照追求收益最大化的行为规则运转,而与出资人(持股者)本身的身份和性质无关。把这种组织制度移到法人组织代表公众持股的产权制度基础上来,就可以创造出公有制的新的实现形式。有人认为,只有保持传统体制下国有国营的企业组织制度,才称得上坚持了社会主义。这种看法,无论从理论上说,还是从实际上看,都是不正确的。14年来,国有经济正因为坚持传统的产权观念而致改革进展甚微,其经济地位也江河日下。这说明必须进行制度创新,固守传统体制绝非出路。社会主义的根本要义在于维护社会公正、实现共同富裕。产权制度和经济运作方式都只是实现这一目的的手段。以社会化的占有为基本内容的公有产权制度的存在理由在于这种产权安排既符合现代生产力的要求,又有利于实现社会公正。这样,公有制应当是一个随着生产力的发展而变化的概念。对公有制的认识,也应随着时代的变化而有所发展。

目前全国已有三千多个试点的公司制企业,但其中相当一部分产权并未界定清楚,公司治理结构也未建立,依然在原来的行政主管机关的领导下,由它们直接任命的经理人员管理。结果是名称虽改,政府与企业的“父子关系”依然如故。我们必须努力改变这种情况,使公司真正符合于国际通行的规范。根据近几年改革的经验,特别是股份制试点

的经验,要在我国大中型企业中建立现代企业制度,需要解决几个难点问题:第一,明确界定产权;第二,建立法人治理结构;第三,尽力卸下老企业的历史包袱,这些包袱包括多余的劳动力、对银行的过度负债、社会保障欠帐、“企业办社会”的负担。以上这些问题不解决,现代企业制度再好,也难以建立起来。

为建立市场经济的基础结构,除了以上三个基本方面的改革,还需有其他方面改革的配合。其中,新的社会保障体系的建立是一个重要的方面。过去由企业负责的就业、福利、保障三位一体的职工社会保障体系是与计划经济体制相配套的,而且限于城市居民。它同正在形成的市场经济体系不相适应,而且牵制企业、金融等其他方面的改革。建立社会保障制度是改革的一个战略性措施。其主要任务是:

(1)先从城市开始,统筹建立全国失业保险基金,由税务部门代理征收,由劳动就业部门掌握使用,也可考虑将部分国有企业的股权划归失业保险基金会,用股权收益作为部分资金来源。

(2)改革目前的公费医疗制度,分行业或分地区建立医疗保险组织。医疗保险基金会是非政府的金融组织,除雇主企业承担部分费用外,个人也必须承担一定比例的医疗费用,以防止低收入阶段出现高福利现象。

(3)试行养老基金制度。养老金分为两部分,即基本养老金和补充养老金。基本养老金由养老金基金发放,基金来源除企业和个人缴纳的保险费外,在进行企业公司化改革时,可划出部分产权交给养老金基金会,同时划出一部分职工作为该基金会的成员和服务对象。至于各种补充养老金,则完全贯彻市场化原则,由个人自由投保。

(4)建立全国统一的贫困救济金制度,由民政部门具体负责。要使贫困救济(包括失业救济)工作在目前的基础上有明显改善并形成一种制度,一个重要的前提是准确掌握全国低收入家庭的数量和分布状况,然后根据国力确定救济形式和救济标准。

(5)目前已经建立且业务已得到很大发展的人寿保险公司和财产保险公司应当分设多家,独立经营,互相竞争。

四、改革与发展的前景

1994年开始实施的一系列重大改革措施,涉及面广,任务艰巨,它们的顺利实施关系到整个经济改革的成败。从目前的情况看,要争取近期财税体制和金融体制改革的全胜,还须进一步解决以下问

(下转第19页)

程,特别是非线性过程进行研究,国际上目前正突飞猛进,已取得显著进展。这方面的研究我国十分薄弱,必须切实在设备和组织上予以加强。

为保证发展战略的贯彻:

1. 理顺学科布局,加强对学科发展方向的引导,在原有专业学会、协会基础上组织统一的全国等离子体物理学二级学会,以团结全国等离子体物理学研究和教学工作者,协调组织全国性的学术交流活动。

2. 由于历史的原因,我国等离子体物理研究已形成的现有布局是:重点突出地集中在聚变研究方面,空间和天体等离子体研究已有一定实体机构,而在基础等离子体研究、低温等离子体研究以及等离子体教学方面则程度不同地显得较为分散和薄弱。对后三个方面进行的支持和扶植,可通过联合协作的方式形成若干研究中心,或建立必要的国家重点实验室及部门开放实验室。

3. 国家对等离子体物理学学科的支持,宜采取多渠道和交叉支持的方式,工程技术性应用研究,如耗资较大的聚变研究及空间观察手段的建立等,由国家高技术发展计划予以专门支持,低温等离子体应用研究则主要从有关产业部门取得支持,国家自然科学基金委应着重支持等离子体基础研究。

4. 等离子体研究后继力量的培养,应鼓励在大

学物理系开设等离子体物理的选修课,对已有的大学等离子体物理专业,应予加强,而不是削弱和取消。

5. 加强国际交流活动,参予国际竞争与合作。国家应拨出一定款项,组织和支助我国科学家参加国际等离子体学术交流。

6. 国家自然科学基金委员会应选择下列学科发展前沿作为优先资助领域:

(1)磁约束等离子体近点火区物理的理论研究(如 α 粒子物理)和边界等离子体物理研究;

(2)激光与高密高温等离子体相互作用基本物理的研究;

(3)等离子体非线性过程,特别是等离子体湍流及反常输运的研究;

(4)相对论性等离子体物理研究;

(5)低温等离子体中的物理、化学过程及其与表面相互作用机理的研究;

(6)非中性等离子体物理(包括强耦合等离子体)的实验和理论研究;

(7)空间和天体等离子体的磁场重联和粒子加速机制的研究;

(8)等离子体物理与化学、材料科学、信息科学以及生命科学交叉项目的研究。

(责任编辑 刘先曙)

(上接第6页)

题。

第一,目前已经公布的改革方案,还存在某些争议或漏洞。例如,企业所得税按“隶属关系”上交、三资企业的外汇收入可以不结汇等规定都值得进一步的研究。

第二,今年出台的财税体制和金融体制改革与其他方面的改革,如建立现代企业制度、建立社会保障体系等关系密切,必须组织好各方面改革的协调,加强薄弱环节的配套改革,避免发生脱节现象,牵制改革的全面推进。

第三,宏观经济的稳定是保证各项重大改革措施顺利实施的前提。目前我国面临较大的通货膨胀压力,必须保持适当的宏观调控力度,改善调控方法,力争把通货膨胀率控制在居民能够承受的范围之内。同时,要注意缓解在利益格局调整过程中可能出现的失业增加等社会矛盾,保持社会稳定。

1979年以来我国经济经常由于过热和通货膨胀而导致波动。这种波动将随改革的推进而有所减少。如果前面提出的诸项改革能够顺利推行,使市场力量更充分地发挥作用,则在90年代保持10%左右甚至更高的增长率是完全可以做到的。

(责任编辑 蔡 今)

(上接第54页)

一级还是二级干线,其科研和应用发展的重点应放在常规的强度调制直接检波(IMDD)技术、光同步数字体系(SDH)与数字交叉连接(DXC)技术的发展和应用上。

对于掺铒光纤放大器(EDFA)和密集型波分复用(DWDM)技术要积极开发,尽快实用化。

从本地用户光缆网来看,现阶段应重点发展用户光纤环路(FITL)和与有线电视(CATV)有关的技术,并积极开展对异步转移模式(ATM)的本地用户光纤通信系统的研究。

从海底光缆网看,它是将来组成我国沿海光缆网络和全球光缆网的必要技术,对海底光缆通信技术开展研究将对我国的光电集成电路技术、光放大和波分复用技术、光孤子通信技术的发展起重要的促进作用。

国际通信技术正处于更新换代,蓬勃发展的时期。美国的“信息高速公路”和日本的“新世纪通信网”都是以光纤通信网为基础加以发展的。到2000年,我国交换机的总容量将超过1亿门,光纤通信在我国的发展将进入一个新的纪元。我们应该结合国情,把握住发展方向,缩小与国际水平的差距,建成四通八达,并具有巨大社会和经济效益的现代化先进通信网。

(责任编辑 孙立明)