



程、政绩工程等，铺摊子，上项目，粗放式扩张，造成土地和其他资源的滥用浪费，引发经济走向过热。为了从根本上改变政府充当地方经济活动主角的不正常状况，必须从财力上防止上述不规范的政府行为的发生。实践证明，游离于预算的统一规范管理之外几千亿元、上万亿元的资金，其使用的不规范、不透明，不仅不利于政府转变职能，成为腐败的土壤，而且必然助长追求短期效益的粗放式增长。因此，必须深化预算改革，完善预算制度，将所有政府性收入全部纳入预算管理统筹安排使用，接受人大和公众的监督，真正实现预算硬约束，使财政资金很好地用于公共服务领域，促进经济增长方式的转变。

还要设立和完善有利于资源节约、环境保护和经济增长方式转变的税收制度。包括，调整和完善资源税，改变前一段大部分矿山资源免费开采和即使征税（或收费）也是税率严重偏低的情况。调整和完善消费税，财政部、国家税务局2006年3月下发通知，从2006年4月1日起，新增高尔夫球及球具、高档手表、游艇、木制一次性筷子、实木地板等税目，调整部分税率，包括扩大石油制品如航空煤油、石脑油、溶剂油、润滑油、燃料油的消费税征收范围，提高大排气量小汽车的税率，^①从而加强了消费税促进节约资源和环境保护的作用，这方面文章今后还要做下去。实施燃油税，主要是我国汽油等消费税税率太低，需尽快开征燃油税，鼓励节约汽油。稳步推行物业税，实行物业税将能抑制对房地产的过度需求，减少房地产市场的投机行为，有利于房地产业的健康发展。取消高耗能、高污染和资源性产品的出口退税，以利于节约能源资源和保护环境，提高能源资源的使用效率。还要对有利于转变经济增长方式的自主创新和技术改造、发展循环经济、节能节材产品的生产和使用、保护生态和环境的活动等，给予财政支持和税收优惠等。

第四，深化价格改革，重点是使生产要素和资源价格能反映资源的稀缺程度。随着经济的快速增长，我国土地、淡水、能源、矿产资源的瓶颈制约越来越严重。造成这种状况的一个重要原因，是我国长期以来资源产品价格在政府的管制下严重偏低，地价低、水价低、油气价低、电价低、矿产品价低，污染环境不付成本。要转变经济增长方式，建设资源节约型、环境友好型社会，必须深化价格改革，使土地和资源产品价格能反映市场供求关系和资源稀缺程度，提高它们的价格。在市场经济条件下，价格是一个最为强烈的信号，对企业和个人的生

^① 《经济日报》，2006年3月22日。



产、经营、消费有重大影响。

国外有的经济学家曾对 2500 家公司做过研究发现，能源使用量的降低 55% 归功于价格调整的结果，17% 是研究与开发的结果，还有 12% 则源于所有制形式的不同，其余则归结为工业所占份额的变化。^①

要用价格杠杆来限制水的滥用浪费。国外的一些资料也证明了这一点。美国的研究结果是，水价从每立方米 7.9 美分提高到 13.2 美分，用水量减少 42%；从 15.9 美分提高到 21.1 美分，用水量减少 26%。^② 我国东部一些城市有这样的经验，有限的水资源如何分配给企业，是政府计划分配，还是用公开拍卖谁出的价高卖给谁的办法，事实证明，用后一种办法能最有效利用水资源。

最近，经国务院批准，国家发展改革委决定自 2006 年 3 月 26 日起，适当提高成品油价格水平，汽油和柴油出厂价格每吨分别提高 300 元和 200 元。这是一个良好的开端，因为中国原油和成品油价格倒挂，进口原油价每桶 60 多美元，而国内加工后成品油销售价相当于原油每桶 43 美元左右，^③ 太不合理了。2005 年，我国石油加工业全年净亏损达 220 亿元。^④ 这次提价还未到位，需要在今后择机继续提价，改变价格严重扭曲状况。提高水、油等价格后，要注意对农民和城市低收入群体予以补助，包括适当提高最低生活标准等。

此外，深化金融体制改革，完善市场体系和市场秩序，逐步理顺分配关系，提高外贸的质量、效益和利用外资的质量等，都将使我国经济运行逐步走上转变增长方式、建设资源节约型和环境友好型社会的轨道，从而使我国经济持续地实现快速健康发展。

用节能减排等约束性指标制约盲目攀比 GDP 行为^⑤

2006 年 3 月全国人大通过的“十一五”规划纲要，根据中共中央关于制定“十一五”规划的建议，着眼于加快转变经济增长方式，第一次把“十一五”时期经济社会发展的主要指标，区分为预期性指标和约束性指标，把长期以来“挂

① 世界银行：《中国“十一五”规划的政策》，2004 年 12 月。

② 段治平：《我国水价改革历程及改革趋向分析》，载《中国物价》，2003 年第 4 期。

③ 《经济日报》，2006 年 3 月 26 日。

④ 《经济参考报》，2006 年 3 月 25 日。

⑤ 原载《光明日报》，2007 年 3 月 16 日。



“帅”的 GDP 和人均 GDP 增长率列为预期性指标，而把单位国内生产总值能源消耗降低（五年降 20%），主要污染物（指二氧化硫和化学需氧量）排放总量减少（五年降 10%）等列为约束性指标。所谓约束性指标，规划纲要说：“约束性指标是在预期性基础上进一步明确并强化了政府责任的指标，是中央政府在公共服务和涉及公众利益领域对地方政府和中央政府有关部门提出的工作要求。政府要通过合理配置公共资源和有效运用行政力量，确保实现。”2006 年经济运行的实践表明，2003 年以来大规模粗放扩张盲目追求 GDP 高速增长的惯性没有多少改变，许多地方政府还是把 GDP 增速作为头号硬指标，而把节能减排等约束性指标置于脑后。结果，全年 GDP 增速达 10.7%，大大超出原来 8% 的预期，而单位 GDP 能耗仅略有下降（下降 1.23%，上半年则增加 0.8%），没有达到下降 4% 的目标，主要污染物二氧化硫排放量和化学需氧量不降反升，根据国家环保总局公布的数字，分别比 2005 年增长 1.8% 和 1.2%，也没有达到减排 2% 的目标。这说明，“十一五”开局之年，经济运行就开始有点偏离“十一五”规划纲要。这样的结果对政府的威信和公信力造成严重的损害。

确定节能减排这两个主要约束性指标，以及其他几个约束性指标如单位工业增加值用水量降低、耕地保有量、森林覆盖率等，是落实科学发展观、扭转粗放扩张增长方式、建设资源节约型、环境友好型社会的集中体现，也是各级政府最主要的责任。约束性指标实现不了，谈不上科学发展，也说明经济社会还没有转上科学发展的轨道。而提高发展的质量，做到好字当头、好中求快，正是中国经济当前面临的最重要最紧迫的任务。粗放扩张的老路已被证明是难以为继和必将走进死胡同的。

2006 年节能减排没有达标，加大了“十一五”后四年在这方面的压力，意味着后四年每年单位 GDP 节能必须达 4.4% 以上和减排 2.2% 以上，使本来已是相当困难的任务难上加难。当务之急，首先，要求各级政府和政府领导人转变观念，转换指导思想，把注意力更好地集中在转变经济增长方式，把节能减排工作真正放在经济工作的首位，而不再把追求 GDP 的高速增长放在首位，用节能减排等约束性指标制约各级政府盲目攀比 GDP 的行为。要认识到，为使经济真正转到可持续的科学发展的轨道，是要支付代价的。这个代价一要适当放缓经济增速，二要增加节能环保投入，使产品成本增加。在我看来，年均 GDP 增速如果超过 9%，节能减排的目标是很难实现的。

其次，要完善体制。在政府拥有很大的资源配置权力下，政府官员更不顾任何代价地追求 GDP 增速，从而大大淡化了节能减排指标的约束性。现行的以流



转税为主的税收体制，也使地方官员一个劲发展高耗能、高排放的重化工业，不重视能耗低、污染少的第三产业和高新技术产业的发展。因此，需尽快完善干部考核体制和财税体制，切实转变政府职能。

第三，要调整政策。现行的一些政策不是鼓励转变经济增长方式，而是鼓励大家粗放扩张。政府管制下土地价格低，能源资源价格低，水价低，资金价格低，资源开采不收费或低收费，污染环境不收费等，都是在进行逆调节。国内外实践表明，运用市场机制，运用价格杠杆，能最有效地做到节能减排。因此，必须尽快调整有关政策，特别是尽快提高能源资源等价格，对排污坚决收费。只有这样，才能迅速扭转浪费能源资源、随意排污的局面。

第四，监管到位，严格执法。目前，无论是土地占用，还是能源消耗和污染物排放，都有法律法规约束或政府部门监管。但是，由于监管不到位、执法不严，致使违法占地、违法排污等行为频频发生，甚至有些地方政府带头违法。因此，要落实节能减排任务，必须加强政府监管，严格执法。政府必须依法行政，模范遵守法律法规，不能有法不依、有令不行、有禁不止。只要政府带了一个好头，再难的节能减排任务都能完成。

第五，落实责任。节能减排既然是人大通过的“十一五”规划的约束性指标，即政府必须保证完成的指标，就要由政府承担落实的责任，而且要各级政府层层落实。要把是否完成节能减排等约束性指标，作为考核政府工作是否很好履行职责的重要标准。为避免各级政府通过编造虚假数字欺骗公众，各地节能减排等约束性指标的完成情况，应由国家统计局统一核算和公开发布，人大要有专门机构进行监督。同时，要动员公众和舆论对各地节能减排工作进行监督。

节能减排是硬约束^①

一、节能减排已成为中国进入“十一五”后经济活动硬约束

2006年3月全国人大通过的“十一五”规划纲要，第一次在五年规划的主要指标中区分为预期性指标和约束性指标。国内生产总值、人均国内生产总值、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入等均为预期性指标，单位国内生产总值

^① 原载《理论动态》，2007年5月30日。



能源消耗降低、主要污染物排放总量减少、单位工业增加值用水量降低、耕地保有量等则为约束性指标。规划纲要指出：“预期性指标是国家期望的发展目标，主要依靠市场主体的自主行为实现。”“约束性指标是在预期性基础上进一步明确并强化了政府责任的指标，是中央政府在公共服务和涉及公众利益领域对地方政府和中央政府有关部门提出的工作要求。政府要通过合理配置公共资源和有效运用行政力量，确保实现。”按照“十一五”规划纲要，“十一五”期间，单位国内生产总值能源消耗要降低20%，年均降幅4.4%；主要污染物排放总量减少10%，年均降幅2.2%。可以认为，这两个指标是“十一五”最主要的约束性指标。

2006年，即“十一五”开局之年，国民经济和社会发展的主要指标实现情况不够理想。作为预期性指标的国内生产总值增速为10.7%，大大超出8%的预期性指标。与此相反，单位国内生产总值能耗则只下降1.23%，没有达到下降4%的目标；主要污染物排放总量则不降反升，其中二氧化硫排放量增加1.8%，化学需氧量增加1.2%，也都没有达标。2006年经济运行情况表明，各个方面还是GDP“挂帅”，继续互相攀比，而把体现转变粗放型增长方式的节能减排放在次要地位，节能减排等约束性指标成为实际上的软约束而不是硬约束。这也表明，要打破多年来粗放扩张的惯性，使经济社会运行转入科学发展的轨道真是困难重重。

进入21世纪以后，中国经济必须从高投入、高消耗、高排放、低效率的粗放型增长方式，转变为低投入、低消耗、低排放、高效率的资源节约型增长方式，或者说，从主要依靠能源、资源消耗和污染环境实现经济增长向主要依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新实现经济增长转变，做到全面、协调、可持续的发展。这个任务越来越显得重要、紧迫。2003年以来连续四年GDP两位数的增长，主要是靠粗放扩张实现的，付出了过大的代价。主要表现是：首先，这几年能源消费量大幅度增加，能源消费弹性系数“十五”期间平均竟超过1（电力消费弹性系数则从2000年起到2006年，年均超过1），大大超过改革开放以来的其他时期。请看下表：

年份	GDP增长率（%）	能源消费增长率（%）	能源消费弹性系数
1981~1990	143	64	0.44
1991~2000	162	32	0.2
1996~2000	48.8	0	0
2001~2005	58	62.3	1.07
2001	8.3	3.4	0.41



续表

时间	GDP 增长率 (%)	能源消费增长率 (%)	能源消费弹性系数
2002	9.1	6.0	0.66
2003	10	15.3	1.53
2004	10.1	16.1	1.59
2005	10.4	10.6	1.02
2006	11.6	9.6	0.83

资料来源：《中国统计摘要 2006》，中国统计出版社，2006 年 5 月；《中华人民共和国 2006 年国民经济和社会发展统计公报》，载《人民日报》，2007 年 3 月 1 日。

其次，伴随着能源消耗的迅猛增长，主要污染物排放量不断增加，生态和环境也在恶化。中国能源结构以煤炭为主，能耗高往往带来环境污染加重，从而带来经济损失。根据国家环保总局和国家统计局发布的《中国绿色国民经济核算研究报告 2004》显示，2004 年，全国因环境污染造成的经济损失为 5118 亿元，占当年 GDP 的 3.05%。报告还指出，这个数字还是不完全的，实际损失数还要大一些。进入 21 世纪以来，中国主要污染排放状况如下表：

年份	化学需氧量排放量（万吨）	二氧化硫排放量（万吨）
2001	1404.8	1947.8
2002	1366.9	1926.6
2003	1333.9	2158.5
2004	1339.2	2254.9
2005	1413	2549
2006	1431	2594

2006 年原要求减排 2%，实际化学需氧量增排 1.2%，二氧化硫增排 1.8%。

资料来源：《中国统计摘要 2006》，中国统计出版社，2006 年 5 月；《中华人民共和国 2006 年国民经济和社会发展统计公报》，载《人民日报》，2007 年 3 月 1 日。

可见，进入 21 世纪以后，中国主要污染物排放总量不但没有减少，反而还在上升。二氧化硫排放总量 2006 年比 2001 年上升 33.2%。还有，中国二氧化碳排放量也在增加，已占世界的 14%，成为仅次于美国的第二大排放国。

与此同时，生态环境也不容乐观。2006 年，七大水系的 408 个水质监测断面中只有 46% 的断面满足国家地表水Ⅲ类标准；28% 的断面为Ⅳ~V 类水质，超过



V类水质的断面比例占26%。全国农村尚有近3亿人喝不上符合标准的饮用水。全国水土流失面积356万平方公里，占国土面积的37%。沙化土地面积174万平方公里，且有扩展之势。草原超载过牧，退化草原面积已占草原面积的90%。2005年初，瑞士达沃斯世界经济论坛公布的“环境可持续指数”评价，在全球144个国家和地区排序中，中国居第133位，相当落后。

再次，由于我国能源资源储量不高，资源利用效率低（2006年，中国GDP按当时汇率计算占世界GDP总量的5.5%，但是消耗的能源占全世界的15%左右，消耗的钢材占全世界的30%，消耗的水泥占全世界的54%），多年来能源资源的过度消耗使我国能源资源日显短缺，越来越依靠进口，致使主要矿产品对外依存度，从1990年的5%提高到现在的50%左右。原油、铁矿石、氧化铝、精铜矿等40%甚至50%以上都要依靠进口。中国在国际市场上对资源产品的旺盛需求，带动了国际市场资源性产品价格的大幅度上涨。1998年底，国际市场原油价格每桶才10美元多一点，现在已达60美元左右。中国进口的铁矿石价格，2003年上涨30%，2004年上涨80%，2005年上涨71.5%，2006年上涨19%，2007年又上涨9.5%。

长期以来，我们观察宏观经济好坏，主要看是否做到“高增长，低通胀”。根据现阶段中国经济发展的实际情况，根据“十一五”规划纲要，这种认识恐怕已不全面了。中国当前的现实情况是，经过多年的粗放扩张和数量型增长，资源和环境的瓶颈制约越来越严重，可持续发展问题很突出，因此“十一五”规划纲要把GDP列为预期性指标，且定得比较低（五年年均7.5%），居民消费价格上涨率（CPI）甚至没有列入22个主要指标中，而把能耗降低和主要污染物排放总量降低等列为约束性指标，要求政府确保实现。也就是说，要在节能减排基础上实现高增长。没有做到节能减排的高增长不应成为我们追求的目标。必须全力提高经济增长的质量和效益，经济增长要服从节能减排的要求。在这种情况下，只用“高增长，低通胀”来说明宏观经济形势大好是不符合“十一五”规划纲要的。如果按照这一认识指导经济工作，容易使经济活动偏离“十一五”规划纲要的要求，实际上是偏离科学发展的轨道。

二、怎样使节能减排成为硬约束

首先，要转变观念。各方面特别是政府官员要转换指导思想，落实科学发展观，把注意力更好地集中到转变经济增长方式，把节能减排作为政府调节经济运行的着力点，真正放在经济工作的首位，而不再把追求GDP的高增长放在首位，



用节能减排等约束性指标制约各级政府盲目攀比 GDP 的行为。要认识到，在现阶段，抓节能减排就是抓经济增长方式转变，节能减排成效如何标志着经济增长方式转变的成效如何。由于 2006 年节能减排没有达标，给“十一五”后四年加大了节能减排的压力，也就是“十一五”后四年每年单位 GDP 节能率不是 4.4%，而是要 5% 以上。国家“十一五”能源规划提出，到 2010 年，我国能源消费总量控制在 27 亿吨标准煤左右，即在 2005 年消费总量 22.5 亿吨标准煤基础上，每年增加 4%^①，每万元 GDP 能耗从 1.22 吨标准煤降到 0.98 吨标准煤。但是 2006 年我国即消费了 24.57 亿吨标准煤，消费量增长了 9.3%。按照这样的增速，2007 年即将接近达到“十一五”期末控制的 27 亿吨标准煤指标。而 2007 年第一季度能源消费增速还是居高不下。第一季度能源生产总量累计增长 12.1%，原煤产量增长 14.8%，发电量增长 15.5%，均明显高于 GDP11.1% 的增速^②。所以，必须进一步看到节能的严峻形势，不允许有丝毫放松。从 2007 年起，年均能源消费增长必须低于 3%。稍微放松，27 亿吨标准煤控制指标就会大大提前被突破。节能和减排是紧密相关的，节能不达标，减排更难达标。从某种意义上说，减排比节能难度更大。节能是单位 GDP 能耗的降低，而减排是减少排放污染物总量。有的专家曾指出，GDP 年增速超过一定幅度（如 7.5%），要减排难度增大。还要认识到，为使经济真正转到可持续发展的轨道，是要支付代价的，至少要付出两个代价。一个是放缓经济增速，8% 左右也许是比较合适稳妥的增速。另一个是要使能源资源价格能较好地反映资源的稀缺程度，以及增加节能环保投入，使产品成本增加，实际是使成本比较全面反映生产经营中的费用支出，包括治理污染的费用等。

其次，要完善体制。在政府拥有很大的资源配置权力下，有些政府官员不顾任何代价地追求 GDP 增速，从而大大淡化了节能减排指标的约束性，使节能减排成为软约束。现行的以流转税为主的税收体制，也使地方官员一个劲发展高耗能，高排放的重化工业，不重视能耗低、污染少的第三产业和高新技术产业的发展。还有，政府管制下能源资源价格严重偏低也助长了对能源资源的滥用和浪费。因此，需尽快完善干部考核体制、财税体制和价格体制，切实转变政府职能。政府应从经济建设型政府向公共服务型政府转变，全面履行好经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能。以政府改革为重点，全面深化改革，是切实

① 《人民日报》，2007 年 4 月 11 日。

② 《中国证券报》，2007 年 5 月 8 日。



转变经济增长方式，使经济社会转入科学发展和可持续发展轨道的关键所在。

第三，要调整政策。现行的一些政策不是鼓励转变经济增长方式，而是鼓励大家粗放扩张。政府管制下土地价格低，能源价格包括汽油、天然气、电价低，水价低，资金价格低（居民储蓄存款常常是负利率），资源开采不收费或低收费，污染环境不收费，等等，都是在进行逆调节。这也是我国投资增速居高不下的重要原因。对节能减排，到现在为止，还是一般号召和说教多，而采取有力的政策措施很不够，致使一边强调转变经济增长方式和节约能源治理污染，一边还是大举发展高耗能、高污染产业，节能减排任务被扔在一旁。国内外实践表明，运用市场机制，运用价格杠杆，能最有效地做到节能减排。因此，必须尽快调整有关政策，特别是尽快提高能源资源等价格，对排污坚决收费。只有这样，才能迅速扭转浪费能源资源、随意排污的局面。我国出口退税政策长期以来是鼓励出口能源资源而留下环境污染，近年来开始调整出口退税政策，调低高耗能、高耗材、高污染产品的出口退税率，有的甚至征收出口税。这方面仍须加大力度，以利于节约能源资源和保护环境。提高能源资源价格，往往担心会影响低收入群体的生活水平。这个问题并不是无法解决的。提高能源资源价格后，政府完全可以将一部分增加的收入（包括从国有企业提价收入中征收一部分）用于补助低收入群体。这几年物价上涨率较低，正是提高能源资源价格的大好时机，我们切不可放过这个机遇，畏缩不前。

第四，监管到位，严格执法。目前，无论是土地占用，还是能源消耗和污染物排放，都有法律法规约束或政府部门监管。但是，由于监管不到位、执法不严，致使违法占地、违法排污等行为频频发生，甚至有些地方政府带头违法。因此，要落实节能减排任务，必须加强政府监管，严格执法。政府必须依法行政，模范遵守法律法规，不能有法不依、有令不行、有禁不止。只要政府带了一个好头，再难的节能减排任务都能完成。2007年1月10日，国家环保总局成立30年来首次启动“区域限批”行政处罚措施，对河北省唐山市、山西省吕梁市、贵州省六盘水市、山东省莱芜市和大唐国际、华能、华电、国电四大电力集团实行“区域限批”，即不整改现有违规项目，绝不批新项目。同时，对投资1123亿元的82个严重违反环保和“三同时”制度（建设项目与环境保护措施同时设计、同时施工、同时投产使用）的钢铁、电力、冶金等项目通报批评^①。这是环保部门的重拳出击，收到初步的效果，到4月份，被“区域限批”的四个城市和四个

^① 见《人民日报》，2007年1月11日。



集团通过整改等措施已被取消“区域限批”。需要指出，由于多年来地方政府和企业只顾追求GDP的高速增长，对环境保护普遍不够重视，违规现象比较严重。与此同时，环保监管执法不力，处罚不严（有的企业情愿交罚款而不愿意投资治理环境污染），有的地方政府和企业还对环保部门监管不予理睬，我行我素。今后全国人大常委会和国务院要大力支持环保部门强化监管，严格执法。人大和政府要直接加强对环保的监督检查，以便更好地推动资源节约型、环境友好型社会的建设。

第五，落实责任。节能减排既然是人大通过的“十一五”规划的约束性指标，即政府必须保证完成的指标，就要由政府承担落实的责任，而且要各级政府层层落实。要把是否完成节能减排等约束性指标，作为考核政府是否很好履行职责的重要标准。为避免各级政府通过编造虚假数字欺骗公众，各地节能减排等约束性指标的完成情况，应由国家统计局统一核算和公开发布，人大要有专门机构进行监督。同时，要动员公众和舆论对各地节能减排工作进行监督。要采取重大措施落实责任。最近，国务院提出《关于加快关停小火电机组的若干意见》就很重要。电力工业是节能减排的重点领域，电力工业上大压小，能有力促进节能减排。据估算，现有的小机组如果被大机组完全替代，一年可以节约煤炭9000万吨标准煤，相应地减少二氧化硫排放180万吨，减少二氧化碳排放2.2亿吨。^① 钢铁、运输、建筑等耗能高的行业也应像电力行业那样，大力推行节能减排，并需限期落实。

最后，还要完善节能减排法律法规，大大提高浪费能源资源和污染环境的成本，更多地运用法律手段推进节能减排。大力推进产业结构调整，发展高新技术产业和服务业，抑制高能耗产业的过快增长。着力自主创新，主要依靠科技进步和劳动者素质提高实现经济增长，而不是主要靠高投入、高消耗能源资源实现经济增长。

总之，要通过抓节能减排，促进经济增长方式转变，落实资源节约型、环境友好型社会建设任务，提高经济增长的质量和效益，使经济社会真正转入科学发展的轨道。

十七大报告对我国经济发展和改革的重大意义^②

党的十七大报告是指导我国经济社会发展的纲要性文件。十七大报告高举中

^① 《经济日报》，2007年2月15日。

^② 原载《中国工商管理研究》，2007年第12期。



国特色社会主义伟大旗帜，为我国经济今后如何深入贯彻落实科学发展观，深化改革，实现又好又快发展，加快全面建设小康社会进程，提出了一系列重要的方针政策和工作部署，对我国经济走上科学发展的轨道，有十分重要的意义。

一、经济发展和改革都必须深入贯彻落实科学发展观

科学发展观是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是马克思主义中国化的最新成果。我国经济发展和改革都必须深入贯彻落实科学发展观。

十七大报告对科学发展观的论述有许多亮点。科学发展观是2002年党的十六大以来党在领导经济发展中不断实践不断总结经验的成果，是党的三代中央领导集体关于发展的重要思想的继承和发展，是我国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。它不仅符合我国处于社会主义初级阶段的基本国情，而且充分反映了我国经济社会发展到一个新的水平的客观要求，是我国全面建设小康社会、继续推进经济发展和改革最重要的指导方针。

报告提出，科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。报告还对上述四个方面展开论述，其中有许多是新表述。比如在论述必须坚持把发展作为党执政兴国的第一要务时，提出要“更好实施科教兴国战略、人才强国战略、可持续发展战略，着力把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题，提高发展质量和效益，实现又好又快发展，为发展中国特色社会主义打下坚实基础”。在论述必须坚持以人为本时，提出“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。在论述必须坚持全面协调可持续发展时，提出“坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好的生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展”。在论述坚持统筹兼顾时，除过去常讲的五个统筹以外，又增加了“统筹中央和地方关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益，充分调动各方面积极性”。“统筹国内国际两个大局，树立世界眼光，加强战略思维，善于从国际形势发展变化中把握发展机遇，应对风险挑战，营造良好国际环境。”这些，对我国今后经济发展和改革，都提出了新的更高的目标，总的来说是要求我国经济真正走上科学发展轨道，特别是关于实现经济又好又快发展、转变经济发展方式、节约资源、保护环境和生态、人民共享发展成果等，具有非常强的现实针对性，是我国经济发展实践中需要着力解



决的突出问题。

报告在论述深入贯彻落实科学发展观部分，专门要求我们继续深化改革开放。提出要毫不动摇地坚持改革方向，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性。要完善社会主义市场经济体制，推进各方面体制改革创新，加快重要领域和关键环节改革步伐，全面提高开放水平，着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制，为发展中国特色社会主义提供强大动力和体制保障。根据这几年的经济实践，要实现经济的科学发展，又好又快发展，最根本的是要坚持改革方向不动摇，深化改革不停步，重点是政府改革、干部考核体制改革、财税改革、金融改革、价格改革等。由于改革攻坚任务尚未完成，有的既得利益集团极力阻挠可能触动其既得利益的改革，因此需要党和政府的强有力的推动，同时要提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性，改革决策和措施都要有利于完善社会主义市场经济体制，而不要造成新的市场扭曲，给以后的改革增加阻力。

二、按照全面建设小康社会新要求推进经济发展和改革

全面建设小康社会，是2002年党的十六大报告提出的。党的十七大报告适应国内外形势新变化，顺应全国各族人民过上更好生活的新期待，把握经济社会发展趋势和规律，在十六大确立的全面建设小康社会目标的基础上，对我国发展提出了新的更高的要求。

一是从GDP总量实现2020年比2000年翻两番，发展为人均GDP翻两番，即把人口增加的因素加进去以后还要实现翻两番。鉴于这几年经济两位数高速增长，实现人均GDP翻两番并非难事。2000年，我国人均GDP为840美元，到2020年翻两番，人均GDP应为3360美元。而2006年我国人均GDP已达2000多美元。因此，即使以后每年经济增速在7%以下（国家统计局计算为5.4%^①），也可达到人均GDP翻两番的目标。但是，这次提出来的实现翻两番的前提条件比十六大高很多。即从原来的优化结构和提高效益基础上实现总量翻两番目标，发展为在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上实现人均GDP翻两番目标，而这后面两条是“硬骨头”，是很难啃下来的。为此，相应提出了要求自主创新能力显著提高，科技进步对经济增长的贡献率大幅上升，进入创新型国家行列，形成消费、投资、出口协调拉动的增长格局，城乡区域协调互动发展

^① 《经济参考报》，2007年10月26日。



机制和主体功能区布局基本形成，社会主义新农村建设取得重大进展等。

二是在政治建设部分提出，政府提供基本公共服务能力显著增强。

三是在文化建设部分提出，覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立，文化产业占国民经济比重明显提高、国际竞争力显著增强等。

四是提出加快发展社会事业，全面改善人民生活。其中特别提出，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障。中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除，人人享有基本医疗卫生服务等。

五是首次提出建设生态文明，并要求基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。

从十七大报告能够对全面建设小康社会目标提出了一系列更高的要求，说明我国过去五年工作取得的成绩是非常巨大的。党真正做到与时俱进，在取得巨大成绩后，不满足于既有的工作业绩，而是提出更高的要求和目标，奋力发展中国特色社会主义事业。其中对经济社会发展提出的更高的要求，为我国经济又好又快发展确定了新的目标。

三、从转变经济增长方式扩展为转变经济发展方式

党的十七大报告提出，实现未来经济发展目标，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。这是一个十分重要的论断，对今后经济建设有极其重要的指导意义。

2005年，党的十六届五中全会关于制定“十一五”发展规划建议，提出了转变经济增长方式的重大任务，认为要顺利实现“十一五”规划，使经济社会转入科学发展轨道，必须从多年来高投入、高消耗、高排放、低效率的粗放型增长方式，转变为低投入、低消耗，低排放、高效率的资源节约型增长方式。从那时以来，转变经济增长方式，不仅是各经济部门和企业的关注焦点和活动指南，而且是我国经济学界研究的热点。实践证明，提出从根本上转变经济增长方式的任务，有很强的现实针对性，因为经济的粗放扩张在我国已难以为继。

针对近两三年我国经济的两位数速度增长，但是付出的资源环境代价过大，以及从2005年以来持续出现“三过”（固定资产投资增速过快、信贷投放过多、贸易顺差过大）问题且未能有效解决，十七大报告进一步提出要求转变经济发展方式，实际上比原来的转变经济增长方式提出了更高更宽的要求，也是现实针对



性更强的要求。转变经济发展方式，是实现国民经济从又快又好发展转变为又好又快发展的关键所在。

报告在论述到加快转变经济发展方式时提出：“要坚持走中国特色新型工业化道路，坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针，促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变，由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变，由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。”我个人体会，转变经济发展方式的这一论述，同转变经济增长方式相比较，从原来一个转变发展为引文中论述的三个转变，至少在内涵上有如下新的扩展。

第一，包括了改善或优化产业结构的内容。也就是说，转变经济发展方式，要求产业结构优化升级，加快发展第三产业尤其是现代服务业，实现第二产业的转型升级，形成和发展现代产业体系。要走中国特色农业现代化道路，增强农业综合生产能力，确保国家粮食安全。还要确保各类产品质量和安全。最重要的，是要改变主要由第二产业带动经济增长的局面，真正做到第一、第二、第三产业协同带动。

第二，包括扩大消费、改善民生，增强消费对经济增长的拉动作用的内容。我们不能像 20 世纪末有的国家出现的有增长无发展那样，经济虽然增长很快，但是贫富差距悬殊，广大民众收入和生活水平没有提高。而是要努力做到发展成果为人民共享，使老百姓普遍增加收入，并大大增加政府的公共服务，这样既能不断提高人民的生活水平和质量，又能改善消费和投资结构，逐步使消费成为经济增长的主要拉动力。十七大报告的社会建设部分，就是以改善民生为重点安排的。

第三，为推动经济发展方式转变，提出了建设创新型国家的新要求，并同提高自主创新能力一起，确定为国家发展战略的核心。报告提出，要坚持走中国特色自主创新道路，把增强自主创新能力贯彻到现代化建设各个方面。加大对自主创新投入。^① 加快建设国家创新体系，支持基础研究、前沿技术研究、社会公益性技术研究。加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，引导和支持创新要素向企业集聚，促进科技成果向现实生产力转化。实施知识产权战略，把保护知识产权等提到战略高度，可见其重视程度。

^① 目前世界上进入创新型国家行列的，其研究与开发投入均占 GDP 的 2% 以上，而我国 2006 年研究与开发投入只占 GDP 的 1.4%，故这方面投入需大幅度提高。



第四，把节能减排、保护环境和生态放在突出位置。我国节能减排形势十分严峻。十七大报告把节约资源和保护环境列为基本国策，要求把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，落实到每个单位、每个家庭。特别提出落实节能减排责任制。加大节能环保投入，重点加强水、大气、土壤等污染防治，改善城乡人居环境。加强水利、林业、草原建设，促进生态修复。加强应对气候能力建设，为保护全球气候作出新贡献。

可见，转变经济发展方式，总的要求是提高发展的质量，增加发展的“绿色”成分，好字当头，好中求快，实现可持续的发展。

四、在完善社会主义市场经济体制方面提出了一系列新举措，为推动经济又好又快发展提供强大动力和体制保障

党的十七大报告特别突出改革开放，认为新时期最鲜明的特点是改革开放。报告关于深化改革开放、完善社会主义市场经济体制方面的论述，有许多新的突破和举措，目的在于更好地促进国民经济又好又快发展。

第一，加快建设国有资本经营预算制度。由于大力推进改革，国有企业总体已经走出困境，并逐步成为具有较高劳动生产率、较强赢利能力和竞争力的市场主体。1997年，国有工商企业共实现利润800亿元，而到2006年，国有工商企业共实现利润12000亿元^①，增加了14倍。国有企业利润的大幅度增长要求加快建设国有资本经营预算制度，以便更好地把国有资本集中在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，更好地用于深化国企改革和充实社会保障基金。推进国有企业的股份制改革，国有股就能够比较规范地获得同非国有股一样的股息或红利，从而有利于建立健全国有资本赢利上交制度。

第二，加快形成统一开放、竞争有序的现代市场体系，重点是进一步发展各类要素市场和深化生产要素与资源产品价格改革。要着力发展多层次资本市场，发展公司债券市场，提高直接融资比重。规范发展土地市场，目前农用地转为非农用地中，只有占15%是通过“招拍挂”实现的，绝大部分是行政划拨和批租协议转让实现的，腐败问题非常突出。今后商业用地一律实行规范的“招拍挂”，通过市场进行。要建立和健全统一规范的劳动力市场，形成劳动者平等就业制度，使数以亿计的农村剩余劳动力平稳有序地向城市、向第二、三产业转

^① 《经济日报》，2007年7月12日。



移，以提高我国的劳动生产率^①。十七大报告提出转变经济发展方式的重大任务，这就要求深化生产要素和资源产品价格改革。长期以来，我国生产要素和资源产品价格受政府控制，价格严重偏低，鼓励了滥用浪费，妨碍了粗放型增长方式的转变。今后要大力推进生产要素和资源产品价格的市场化改革，使生产要素和资源产品价格很好地反映市场供求关系和资源的稀缺程度，使价格杠杆能很好地促进节能、节地、节水、节材，促进经济发展方式的转变。要进一步发展商品市场，发展现代化流通方式和新型流通业态，促进营销方式转变，培育各类市场流通主体，降低流通成本和交易费用，提高竞争力。构建农村现代流通体系，支持龙头企业、农民专业合作组织和农户联结，提高农民进入市场的组织化程度和增收能力。加快形成现代市场体系，还要整顿和规范市场秩序，当前要特别注意维护食品、药品安全，打击各种商业欺诈活动和哄抬物价行为。要建立和健全社会信用体系，加快建设完善企业与个人征信系统，建立有效的信用激励和失信惩戒制度，强化全社会信用意识和诚信行为，营造诚实守信、公平竞争的市场环境。要规范发展行业协会和市场中介组织。

第三，把环境损害成本列入价格形成要素中。党的十七大报告提出，完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制，第一次把环境损害成本列入决定价格的要素中。这是在总结社会主义现代化建设实践经验的基础上概括出来的。这几年经济的两位数增长，消耗了大量的资源，并由此付出了很大的环境代价。实践告诉人们，消耗资源带来的环境损害成本，是要补偿的，否则这种增长就是不可持续的。因此，生产要素和资源产品的价格必须反映环境损害的成本，即修复环境和生态的成本。

第四，提出围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。在社会主义市场经济条件下，经济建设型财政要向公共财政体系转型，这已是经济学界的共识。怎样转型呢？一是要推进基本公共服务均等化，改变目前城乡之间、地区之间、不同社会群体之间基本公共服务严重不均的状况，财政支出应更多地用于改善对农民、对中西部地区居民、对弱势群体的公共服务，用于改善民生，逐步做到基本公共服务均等化。二是要为主体功能区建设服务，比如对于限制开发区和禁止开发区，各级财政应予大力支持，使当地居民能得到同其他地区居民均等的基本公共服务，修复生态，保护环境，促进主体功能区建设顺利进行。

^① 据估算，农村劳动力转移到第二、三产业，劳动生产率可提高4~5倍。



第五，强调财税改革对转变经济发展方式、实现科学发展的重要意义。财税改革对转变经济发展方式特别重要，有的同志认为这是问题的症结所在。的确，现行的以间接税（流转税）为主的税收体制刺激各地粗放扩张，追求GDP的快速增长，以增加本地财政收入，原来的一些税收政策如出口退税政策也不利于科学发展。这两年国家出台了一系列调整财税的政策，如提高资源税，支持企业自主创新，大规模调整出口退税，规范地方政府土地收入，加大中央财政转移支付力度，财政支出更多用于改善民生等。今后，估计还会有更多的有利于转变经济发展方式的财税政策出台，并逐步完善财税体制。

第六，提出发展各类金融市场，形成多种所有制和多种经营形式、结构合理、功能完善、高效安全的现代金融体系。这就对金融改革提出了更高的要求。规范发展各类金融市场，是提高我国资源配置效率的关键所在，是发挥市场在资源配置中基础性作用的依托。报告重申完善人民币汇率形成机制，逐步实现资本项目可兑换，以及突出加强金融监管，维护金融安全等。

第七，拓展对外开放广度和深度。要适应新形势，扩大开放领域，优化开放结构，提高开放质量，完善内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系，形成经济全球化条件下参与国际经济合作和竞争新优势。在加快转变外贸增长方式方面，要立足以质取胜，调整进出口结构，促进加工贸易转型升级，大力发展服务贸易。在创新利用外资方式方面，要优化利用外资结构，发挥利用外资在推动自主创新、产业升级、区域协调发展等方面的积极作用。在创新对外投资和合作方式方面，支持企业在研发、生产、销售等方面开展国际化经营，加快培育我国的跨国公司和国际知名品牌。积极开展国际能源资源互利合作等。

第八，确认行政管理体制改革、政府改革是改革的重要环节。当前行政管理体制改革主要是政府改革，转换政府职能，从全能型政府转变为公共服务型政府。要转变经济发展方式，实现又好又快发展，看来关键在于政府改革。政府五年一任期，考核政绩一直以GDP增速为主要标准，这就使政府追求短期GDP最大化，热衷于粗放扩张，而把有利于经济长远发展的自主创新、节能减排、保护环境和生态放在一旁。只有转变政府职能，切实履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，不再充当资源配置主角，不再越位直接干预微观经济活动，考核政府官员政绩也不再以GDP论英雄，政府才能把更多精力用到为居民提供基本公共服务，用到改善民生上面，成为真正的服务型政府，并主动推进经济发展方式转变，而不是成为转变经济发展方式的阻力。

此外，关于深化收入分配制度改革，完善社会保障制度等，将在社会建设部



分进行阐述，这里从略。

五、中国特色社会主义事业总体布局由经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”扩展为包括社会建设的“四位一体”，对今后经济发展和改革有重要指导意义

党的十七大报告首次将中国特色社会主义事业总体布局，由经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”，扩展为包括社会建设的“四位一体”，这也是十七大报告的一大亮点。

把社会建设单独组成一个部分展开论述，而不是像过去那样放在经济建设部分附带谈到或只作简要论述，表明党对民生问题的高度重视。这也符合科学发展观以人为本的要求，对于促进经济社会协调发展，纠正经济腿长社会腿短有重大意义。

社会建设部分的标题很鲜明，即加快推进以改善民生为重点的社会建设，分为六点。首先，是讲教育。报告把教育置于优先和突出位置，要求促进义务教育均衡发展，加快普及高中阶段教育，大力发展职业教育，提高高等教育质量。明确要坚持教育公益性质，加大财政对教育投入，规范教育收费，扶持贫困地区、民族地区教育，健全学生资助制度，保障经济困难家庭、进城务工人员子女平等接受义务教育。

其次，实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业。总的要求是坚持实施积极的就业政策，加强政府引导，完善市场就业机制，扩大就业规模，改善就业结构。提出完善支持自主创业、自谋职业的政策，加强就业观念教育，使更多劳动者成为创业者。建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。帮助零就业家庭解决就业困难，完善和落实国家对农民工的政策等。

第三，深化收入分配制度改革，增加城乡居民收入。公平与效率问题这几年在理论界争论不休。报告不再提“效率优先，兼顾公平”，转而在初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。这一方针政策的调整，对于逐步扭转居民收入分配差距过大有重要意义。与此相适应，报告还明确提出要逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。规定着力提高低收入者收入，逐步提高扶贫标准和最低工资标准，建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制等。这一切，都着眼于提高低收入群体的收入，使他们能共享改革发展成果。报告首次提出，创造条件让更多群众拥有财产性收入，充分表明党致力于增加城乡居民的收入，坚持富民政策。



第四，提出基本建立全覆盖的社会保障体系，这是党的十七大报告的一个亮点。报告要求以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。其最大特点是全覆盖。不仅城市要建立最低生活保障制度，农村也要普遍建立最低生活保障制度。为解决农民看病难和农村缺医少药问题，要求普遍建立新型农村合作医疗制度，财政要逐步增加对新型农村合作医疗的补助。越来越多的城市，也把没有参加医疗保险的老人、小孩、待业人员纳入医保范围。

第五，明确了医疗体制改革的方针，既不是市场化，也不是完全福利化。报告提出，要坚持公共医疗卫生的公益性质，坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重，实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，强化政府责任和投入，完善国民健康政策，鼓励社会参与，建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。

最后，是完善社会管理，维护社会安定团结。社会稳定是人民群众的共同心愿，是改革发展的重要前提，是社会和谐的重要标志。社会建设以这一节作结尾，说明经济社会建设和和谐社会建设的高度一致性。

社会建设好不好，可以说是检验经济发展是不是又好又快的重要标志，是经济建设能否做到以人为本的重要标志。各项社会建设，除了要动员社会力量筹办外，有很大一部分是要靠公共财政投入兴办的，特别是属于基本公共服务部分，如义务教育、就业培训、最低生活保障、基本医疗卫生服务、环境保护等，是要政府负责提供的。这就要求加快建设服务型政府和健全公共财政体系。所以，以改善民生为重点的各项社会建设必须深化改革，完善体制机制。由上可见，社会建设和经济建设有着最为紧密的联系，我们应当力求使它们互相促进，共同发展。



社会主义市场经济方向改革

有计划商品经济与市场取向改革^①

最近，经济理论界关于我国是否应该坚持市场取向改革问题，存在较大的分歧意见。我认为，要建立社会主义计划商品经济的新体制，必须坚持市场取向的改革。调整改革思路，不应当把市场取向改革包括在调整之列。

一、发展有计划商品经济要求推进市场取向改革

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以公有制为基础的有计划的商品经济。这就宣告我国经济体制改革的目标，是建立有计划的商品经济的新体制。有计划商品经济理论的确立，结束了长期以来包括20世纪80年代初我国经济学界关于商品性是不是社会主义经济本质属性问题的大论战，抛弃了把商品经济同计划经济对立起来的陈腐观点。商品经济论的形成和发展，被公认是改革10年来我国经济理论的最重要的突破和进展。

有计划商品经济理论的确立，并未终止经济学界的讨论。在如何理解有计划商品经济这一命题上，有的学者强调其中有计划的一面，有的学者则强调其中商品经济的一面。但不管理解或强调方面有多大的分歧，有一点却是没有分歧的，即都承认社会主义经济是计划经济和商品经济的统一，价值规律是支配社会主义经济运动的内在的客观规律，经济体制改革要扩展商品货币关系，发挥市场机制的作用。

与此同时，在关于有计划的商品经济是否就是有计划的市场经济或社会主义商品经济是否就是社会主义市场经济问题上，意见分歧则比较大。有的学者持否定意见，有的学者则持肯定意见。

^① 原载《改革》，1990年第2期。



持否定意见的同志认为，市场经济是同计划经济、社会主义经济根本对立的。所谓市场经济，是以私有制为基础，社会的生产、分配、交换和消费是由一只“看不见的手”即市场来自发调节，从而社会经济是在无政府状态下运行的。持这种意见的同志也承认社会主义经济的运行需要借助市场调节，但他们认为市场、市场调节与市场经济是内涵不同的概念，不能混为一谈。他们认为，在社会主义经济的运行中，计划是起导向作用的，市场调节作用的发挥不能偏离计划的目标，社会主义国家如果实行市场经济那一套，国家对社会经济活动势必难以控制，从而动摇社会主义经济的基础。

持肯定意见的学者认为，商品经济等于市场经济，商品经济和市场经济的运行机制是一样的，商品经济和市场经济的本质属性和数量界限都是相同的。持这种意见的同志一般都引用列宁的如下一段话作为论据。

列宁：“哪里有社会分工和商品生产，哪里就有‘市场’；社会分工和商品生产发展到什么程度，市场就发展到什么程度。”^①从这点出发，他们认为，有计划商品经济就是有计划市场经济，社会主义商品经济就是社会主义市场经济。社会主义市场经济与资本主义市场经济的区别，一是所有制基础不同，社会主义是以公有制为主，资本主义是以私有制为主；二是是否能在全社会范围内实行有效的计划调节上有很大不同。

有的同志还进一步提出市场经济是高度社会化的商品经济的概念。认为市场经济必然是商品经济，但商品经济未必是市场经济。在市场经济中，市场是社会资源的基本配置者。我国目前商品经济已有较大的发展，但远不能说是以市场机制为基础配置资源的。我们要通过改革来建立的有宏观管理的市场配置方式的商品经济，即社会主义市场经济^②。由于对有计划商品经济是否就是有计划市场经济的看法迥异，决定了对市场取向改革的不同评价。否定论者一般否定市场取向的改革，肯定论者则肯定市场取向的改革。

我认为，市场取向的改革应予肯定，市场取向改革是建立有计划商品经济新体制题中应有之义。否定或抛弃市场取向的改革，将导致否定建立社会主义有计划商品经济新体制的种种努力。

第一，社会主义国家的经济体制改革，从本质上讲，就是要大力扩展商品货

① 《列宁全集》，第1卷，第79页。

② 广东省“市场经济研究会”编辑组编：《社会主义初级阶段市场经济》，东北财经大学出版社，1988年。



币关系，发展市场关系，充分发挥市场机制的作用。新旧经济体制的根本区别，正在于是发展还是排斥商品——市场关系。改革正是要通过商品化、市场化来带动经济的社会化和现代化，确认商品经济的发展是社会经济发展不可逾越的阶段。传统的体制之所以要改革，就是因为它排斥商品货币关系，排斥市场机制，把经济搞死了，窒息了生机和活力，从而不利于提高资源配置效益和微观运营效益，一句话，不利于社会生产力顺利发展。

要使国民经济摆脱僵化半僵化状态，把经济搞活，首先就要发展市场关系，借助市场的力量，用市场关系来代替计划的调拨和分配，用市场协调来取代行政协调。同时，要改善资源配置效益，改变生产和需要脱节以及一方面短缺脱销另一方面积压严重的不合理状态，克服消费上的种种浪费。建立与经济发展水平相适应的消费模式，也要依靠市场导向作用的发挥，特别是微观经济主体（企业、家庭和个人）的经济行为，不可能都由计划部门框定，而要根据市场提供的各种信息，自行抉择。在商品经济的条件下，通过市场可以找到社会需求的信号。我国1979年实行经济体制改革以来，由于在社会经济活动中逐步引入市场机制，搞活了一部分市场，有力地推动了社会生产力的发展，经济日趋活跃，市场上商品丰富多彩，人民生活水平逐步提高和日益多样化。这些都是有目共睹的。

第二，市场机制是商品经济的内在机制，市场协调是商品经济运行的主要形式。要发展商品经济，就要充分发挥市场机制的作用。价值规律是商品经济的基本规律，而价值规律是通过市场机制对商品经济运动起支配作用的。一般认为，市场机制是由供求机制、价格机制、竞争机制、风险机制等构成的，其最主要之点，在于通过价格的涨落来调节社会的供求关系，而又通过社会的供求变化影响价格的涨落，形成价格上涨—供过于求—价格下跌—求过于供—价格上涨……这样的循环。在这个过程中，商品生产者、经营者、消费者展开竞争，优胜劣汰。生产要素的流动，资源的配置，也就在这个竞争过程中实现。商品经济活动就这样循环不已、周而复始，并且自动地维持着生产和消费的平衡。由市场机制来支配生产要素的流动和实现资源的配置，说明商品经济的运行是由市场来协调而不是由行政手段来协调的。市场协调的特点是：在协调与被协调的个人或组织之间，存在横向和法律上平等的关系；他们都受到要赢利赚钱动机的推动，买卖实行自由价格；交易采用货币。而行政协调的特点是：在协调与被协调的个人或组织之间，存在一种纵向的上下级关系；鼓励个人和组织接受协调者运用行政手段作出的决定，这些手段通常得到法律认可；经济交易不一定货币化。在社会主义有计划商品经济的条件下，每个公有制企业都是自主经营、自负盈亏的商品生产



者和经营者，因此，除少数天然垄断产业部门和生产与经营关系国计民生的生产的企业，其生产和经营决策不受市场引导外，绝大部分企业的生产经营活动是由市场引导的，根据市场价格等信号决定生产和经营什么商品。

有的同志否认市场对企业、对微观经济活动的导向作用，认为社会主义经济的运行都是由计划来导向的。这是在坚持传统的计划经济模式，否认企业有经营的自主权，是相对独立的商品生产者和经营者。一切都由计划安排，企业成了政府或计划机关的算盘珠，这必然严重压抑企业的主动性和广大职工的积极性。经济体制改革的核心，正在于改变这种企业的一切活动都由计划来规定和引导的体制，并转变为真正的活的经济细胞，让它们根据市场的各种信号作出各种决策。

从一般的承认社会主义经济也是一种商品经济，到肯定社会主义经济的运行（一般主要指微观经济活动）要以市场协调为主，绝大多数企业（包括家庭、个人）的经济活动要由市场来引导，这就进一步深化了人们对经济体制改革的认识。既然绝大多数企业的经济活动是由市场来引导的，也就意味着不仅承认各种物质产品和劳务是商品，要进入市场流通，而且各个生产要素，包括资金、劳动力、土地等，也将逐步商品化，进入市场流通。这样，就必然形成社会主义市场体系这一概念。而社会主义市场体系这一概念，正是我国经济体制改革理论走在苏东各国前面的一个集中表现，预示着我国的经济体制改革，将比苏东各国在坚持社会主义基本制度前提下更为深刻，更为全面。

第三，市场机制的核心是价格机制，市场导向作用主要是由价格及其变动来实现的。而要发挥价格机制的作用，发挥价格的导向作用，就要实现价格模式的转变。经过10年改革实践，现在越来越多的人接受了价格改革就是要转换价格模式的看法。所谓转换价格模式，其内容包括如下三个方面：1. 适应发展社会主义商品经济的要求，让价格回到市场交换形成，实现从行政定价体制到市场定价体制的过渡，变单一的计划价格形式为以市场调节价作为主要价格形式，或如党的十三大报告上说的：“要逐步建立少数重要商品和劳务价格由国家管理，其他大量商品和劳务价格由市场调节的制度。”2. 适应发挥市场体系整体功能的要求，价格从主要作为核算的工具变为最重要的调节手段。为此价格是在统一的、公开的、竞争性的市场运行的，既要打破地方封锁、部门垄断，又要由政府的宏观调控。3. 价格体系要在比较健全的市场体系中逐步合理化，既反映价值，又反映供求关系，并形成自动调整的灵敏的趋于合理的机制。价格体系中既包括各种产品和劳务的价格，也包括各种生产要素的价格，即广义的价格。广义价格的市场化将是一个逐步发展的过程，其中汇率的市场化将经历最长的时间。在价格



模式转换中，价格形成机制的转换最为重要，市场价格体制的形成和完善最为重要。价格改革和价格形成机制转换的必要性，建立市场价格体制的必要性，集中地体现了市场取向改革的重要性和必要性。

第四，改革的深化就在于继续推进市场取向的改革。经过 10 年改革，市场因素已逐渐渗入社会生活的各个方面。现在，消费品的购销除极少数重要消费品实行合同订购、凭证供应外，绝大多数消费品普遍实行了自由选购、议购议销。工业自销的比重从几乎是零发展到占 50% 左右，大型零售企业自由采购的比重已占 80% 左右。1988 年，全国城乡农贸市场 7 万个，成交额 1000 多亿元，占社会商品零售总额的 20%。生产资料市场正在扩展。目前，国有大中型工业企业的原材料近一半是在生产资料市场上按市场价购进的，城市集体工业企业和乡镇企业购进的原材料，几乎全都是按市场价格购进的。根据 1989 年上半年对 800 家大中型企业的统计，外购原材料中按国家调拨价调进的占 52%，按市场价购进的占 48%。其他如资金市场、劳务市场、房地产市场、技术市场、外汇市场等也在逐渐兴起。在价格方面，到 1988 年，在全社会物质产品和劳务中，国家定价的比重已下降到大体占只 50%，其余 50% 实行国家指导价和市场调节价。其中，农民出售的农产品总额中，属于国家定价的部分降至 24%，实行国家指导价格部分占 19%，其余 57% 由市场调节；在社会商品零售总额中，国家定价部分占 29%，国家指导价部分占 22%，市场调节价占 49%。重工业产品国家定价部分占 60%，浮动价格、议购部分占 40%。这些数字充分表明，中国经济体制已进入新旧体制同时并存和互相交替时期。双重体制并存，一方面使僵化的体制开始松动，经济活力有所增强；另一方面也带来许多矛盾和摩擦，出现了许多混乱局面。这突出地表现在双轨制价格上面。1984 年、1985 年推行的工业生产资料价格双轨制，是计划、物资双轨制的集中表现，在当时有其一定的不可避免性，也曾起过一定的作用，如刺激某些短缺产品的超计划增产，支持乡镇企业的发展，推动工业生产资料市场的建立等。但是其弊端也很突出，特别是由于牌市价差很大而且差距有扩大趋势，加上流通体制改革还不深入、市场规则不健全，造成流通环节混乱加剧，不少有权势的干部和公司利用双轨价差把计划分配物资转手按市价倒卖，大发横财，使得腐败现象蔓延，社会分配更加不公，人民群众愤愤不平。因此，双轨制发展到现在，已经是弊大于利，亟须通过深化改革进行并轨，其中除少部分并为计划定价轨外，大部分要并为市价轨。只有这样，才能为其他方面改革，包括企业、计划、物资等体制改革的深化创造必要的条件，也有利于保证有计划商品经济稳定发展的宏观调控体系的建立。



总之，无论是发展商品经济，还是深化改革，都要求推进市场取向的改革，要求在发展市场关系、扩大市场机制作用已取得一定实效的基础上，继续迈步。

二、有计划指导和宏观控制——社会主义国家市场协调的特点

市场取向的改革能给原来僵化半僵化的社会经济生活注入新的活力；市场机制发挥作用能推动社会主义商品经济的发展和市场繁荣，改善资源配置。但是，市场机制不是万能的。西方新古典经济学的经济分析，即通过市场机制实现稀缺资源的有效配置，达到所谓“帕累托最佳状态”，同样是一种空想，市场机制是价值规律的自发作用的表现，“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。市场机制有其自身固有的局限性和弊端，这些局限性和弊端曾给资本主义国家带来一次又一次的经济危机，使得西方经济学家不得不承认“市场失败”，寻找各种各样克服“市场失败”的药方。

市场机制的局限性和弊端有如下一些表现：

第一，在市场机制作用下，每一个经济主体只能在市场中获得现成的供求、价格等信息，并据此作出生产、经营等决策。在这些现成的信息中，有许多是局部的短期的信息，经济主体根据这些信息，从自身利益出发，往往作不出符合全社会长远的利益的决策，并常常使自己吃亏。前几年我国一些农产品生产的大起大落，就充分暴露了市场机制的这种局限性。最突出的例子如芝麻、兔毛等农产品。芝麻从几角钱一斤一涨再涨到8元多一斤，农民拼命扩大种植面积，挤占粮田面积，产量大增，供过于求，于是价格一落再落，落到一元多一斤，农民生产出来的产品卖不出去，叫苦不迭。类似这种情况近几年一再发生，充分暴露了市场机制的缺陷。又如，在市场机制作用下，一些会造成环境污染的企业只顾本单位利益，不注意环境的治理，带来严重的社会后果。相反，一些能改善环境、恢复生态平衡的活动，往往得不到应得的收入，基础设施建设也有类似情况。这都说明，市场机制没有能力解决人类社会长远的、整体的利益问题。

第二，市场机制的作用从信号变动到行为调整往往需要一个很长的过程，这就不利于对经济结构特别是产业结构进行调整。对于供给弹性和需求弹性小的重要产品，在出现供求严重不一致时，即使价格上涨或下跌很多，也不容易因此而刺激生产或消费。例如，钢材短缺，价格上涨，但并不能因此很快改善供应，因

^① 《马克思恩格斯全集》，第3卷，第40页。



为增产钢材从投资到产品生产出来要经历几年的时间。所谓“一放就涨，一涨就多，一多就降”，并不是无条件的，而是有条件的，只对供给弹性大或可替代性强的产品比较适用。所以，对于长期的重大的产业结构调整，市场机制的作用往往不如计划机制的作用更为直接和有力。与此相联系，市场机制的作用对恢复总量平衡常常要经历长时期的痛苦和作出重大的牺牲。通过市场调节，纠正总量失衡，将是一个很长的过程。资本主义国家为摆脱经济危机造成的资源浪费和劳动人民经受长时期的苦难，充分说明了这一点。60年代，我国为纠正“大跃进”的错误造成严重经济危机，采取以行政手段为主的计划调节办法，只用两年左右的时间，就基本上恢复了总量平衡，消除了通货膨胀。所以，在总量平衡和长时期的结构调整领域内，市场机制的局限性是比较明显的。

第三，市场机制的作用是以经济主体的自由竞争为前提的，竞争机制是市场机制的组成部分。但是，在市场机制的作用下，随着生产力的发展，社会分工的深化，会出现专业化和生产过程的过分集中，从而不可避免地产生垄断，麻痹市场机制的作用。市场机制对于防止垄断、限制垄断是没有多少作为的，需要采取其他手段来对付。

在市场机制作用下，必然造成贫富悬殊和两极分化，不能保持公正分配。市场调节带来的收入差别，既有机会均等下由于人们主观努力不同（勤奋程度不同、经营水平不同、知识和技术能力高低不同等）带来的，也有因客观生产条件不同（资金占有量不同、技术装备程度不同、拥有的自然资源不同和地理位置不同等）带来的，而在社会主义制度下，国有制企业的这些不同生产条件带来的收入差别不应归企业而应归国家。此外，人们收入差别还可能是由于继承条件的差异、某种运气的好坏，甚至手中权力大小不同等带来的。后两种情况带来的收入差别，是违背公平分配收入的道德标准的。为了使人们的收入分配趋于公正，需要有税收、补贴、福利、救济和其他再分配的手段，而这些方面市场机制也是无能为力的。

第四，市场机制能在某一特定时间内使生产和需求经常直接联系起来，但是这种使供求趋于平衡的自发过程具有很大的不确定性，这种自发性和不确定性不一定符合社会和经济的发展战略目标。所以，几乎所有市场经济国家，都不是实行完全的即放任自流的市场协调，而总是同国家的宏观控制和政策干预相结合的。越是企求按一定的长远战略目标发展经济的国家或社会，这种控制和干预就越厉害。

市场机制的上述种种局限性，告诫我们，不能过分笃信它。在充分发挥市场



机制作用时，不能放弃计划指导，要有宏观控制。目前，西方市场经济国家也不是实行完全自由放任的市场经济，而是施行各种政府干预的有宏观控制的市场经济。对我们社会主义国家来说，市场导向更不能绝对化，特别是在宏观经济方面，计划的指导是不可或缺的。总的来说，就是既要有“看不见的手”，又要有“看得见的手”，来控制社会主义商品经济的运行。计划指导和宏观控制作为“看得见的手”，是保证社会主义商品经济在有计划轨道上运行所必需的。当然，计划指导和宏观控制不是可以随心所欲的，同样需要遵循客观经济规律包括价值规律的要求。马克思说：“商品的价值规律决定社会在它所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。”^① 价值规律要求“在社会总劳动时间中……只把必要的比例量使用在不同类的商品上”^②。如果我们在计划和调控宏观经济过程中，能够自觉按照上述价值规律和其他经济规律的要求办事，社会经济的运行就不是只有一只“看不见的手”在左右（主要领域在微观经济活动方面），而且还有一只“看得见的手”在支配，从而不脱离有计划发展的轨道。

计划指导和宏观控制，我认为至少包括以下三个方面的内容：

第一，保持经济的稳定，包括市场稳定、金融稳定、物价稳定等。我国40年经济建设的经验告诉我们，保持经济稳定，在稳定中求发展，是至关重要的。经济不稳定，大起大落，不但不利于经济发展，也不利于国家的长治久安，政治上损失很大。要保持经济稳定，最重要的，是要实施稳健的财政政策和金融政策，财政不打赤字，金融也不搞赤字，经济发展速度（在中国主要是工业发展速度）适当，坚决不用赤字财政和通货膨胀来支持经济的短期高速增长。我国1984年下半年以来，由于放松了计划指导，宏观失控，连年出现比较大的财政赤字和金融赤字，国民收入超分配，经济过热，通货膨胀呈上扬势头，物价迅速上涨，人民群众反应强烈，一直演变为1988年夏秋出现全国性市场抢购和挤兑存款浪潮。1988年9月，党的十三届三中全会及时制定出治理经济环境、整顿经济秩序的方针，实施紧缩政策，加强对宏观经济的控制，以便稳定经济，摆脱危机，使国民经济进入良性循环。还要指出，保持经济稳定，不仅是经济健康、顺利发展的需要，也是顺利推进体制改革的保证。经济不稳定，各方面经济关系很紧张，改革是难以全面深化的。前几年几次大的价格改革方案，拟订得很详细，但无法出台，就是因为经济过热，经济环境恶化，只好一再推迟。事实证明，没

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25卷，第716页。



有相对宽松的经济环境，经济不稳定，改革是无法全面推进的，并且容易出现种种“改革病”（如陷入所谓物价、补贴、税收的“百慕大三角区”）。

第二，保持宏观经济比例的大体协调。这是保持经济稳定的前提，是使市场能够比较健康地引导微观经济活动，使其不致脱离有计划发展轨道的重要条件，是发挥宏观经济效益，避免资源浪费的保证，也是社会主义计划经济优越于资本主义市场经济的一个突出表现。所谓宏观经济比例的大体协调，主要包括：财政、信贷、物资、外汇的基本平衡，工农业之间、基础工业和加工工业之间协调发展，第一、二、三产业之间的协调发展。为此，一是要实施协调发展的宏观经济政策，不推行孤军突出，破坏平衡的政策；二是国家要掌握一定的物质手段，对社会经济活动进行调节，特别是通过吞吐物资，控制和调节市场供求关系；三是对天然垄断行业（如原油和某些有色金属生产）和关系国计民生的最重要产品的生产，实行国有国营，有的也可下达指令性生产和销售指标。

第三，制定符合本国国情和切实可行的经济发展战略，对宏观经济进行引导。我国制定的分三步走的长远发展战略目标，属于这一类。经济发展战略既要积极，又要稳妥；既要能鼓舞全国人民的斗志，又不能急于求成，不能超越国力许可。依据经济发展战略，国家还要制定相应的产业政策，明确哪些产业和产品是应大力支持优先发展的，哪些产业和产品是应适当限制甚至逐渐淘汰的。国家的财政、税收、信贷、价格等政策，要为实施产业政策服务。我国国务院1989年3月5日制定的《关于当前产业政策要点的决定》，是非常切合我国实际的，为改善和优化我国产业结构指明了方向，今后最重要的是要组织落实，认真执行既定的产业政策。

需要说明，我们在上面论述的社会主义有计划商品经济中的计划指导和宏观控制，同资本主义国家的计划指导和宏观控制是有区别的。我们的计划指导和宏观控制，能够对国民经济进行有效的调节，实行计划经济，避免资本主义固有的周期性经济危机。而资本主义国家不管具有多么丰富的管理经济的经验，他们控制宏观经济的措施如何巧妙，指导性计划制订得如何精细并竭力付诸实施，资本主义经济从总体上是不可能实现有计划发展的，资本主义的生产无政府状态和周期性经济危机是无法摆脱的。根本的原因在于：资本主义经济是建立在私有制基础上的，私人资本家之间虽有某些共同利益，但更经常、更直接和更突出的是利益的冲突和对抗。这就决定着资产阶级国家不可能对社会经济进行全面有效的调节。同时，资本主义国家也不可能像以公有制为主导的社会主义国家人民大众的根本利益是一致的那样，真正做到从社会和整体的利益出发，对经济实施指导性



计划、调节和控制，而不受具有某些特殊利益的资本家集团的干扰。相反，我们常常看到，在资本主义国家，垄断财团往往通过自己在政府中的代理人，制定和实施对自己有利的各种计划和政策。如他们通过资助国会议员、总统选举等方式，支持自己在政府中的代理人，左右政府对经济的计划、调节和控制。由于政府对经济的干预往往只代表一部分私人资本家的利益，这种干预就既不可能合理化和科学化，符合社会发展的利益，也不可能得到社会各方面广泛的支持，付之实现，从而严重影响这种干预的效果。

总之，建立在公有制基础上的有计划商品经济的市场协调或市场调节，既同完全放任自流的市场协调不同，也同西方国家的市场协调不同，是能有效地进行计划指导和宏观控制的。只要我们的经济发展战略对头，宏观经济政策不出现大的失误，经济稳定发展，国民经济比例大体协调，在这样的经济环境下，我们推进市场取向的改革，与此同时搞好计划指导和宏观控制，把市场体系的建立，发挥市场的导向作用，同建立能保证经济稳定发展的宏观调控体系有机地结合起来，这种改革就不但不会导致经济的自由化，而且会使国民经济更加生气勃勃，稳步向前。

中国经济体制改革和对外开放的总体回顾与展望^①

从 1979 年改革开放起，到现在已近 20 年。经过近 20 年的努力，经济体制已发生了重大的变化，传统的计划经济体制已在许多重要领域开始退出历史舞台，新的社会主义市场经济体制已接近初步建立并开始在经济运行中起主导作用。改革和体制转轨给中国经济注入了活力，经济发展加速，1979～1997 年国内生产总值年均增长近 10%（1979～1997 年平均为 9.8%），处于世界前列，人民的收入和生活水平也快速提高（1997 年按当年汇率计算，人均 GDP 为 720 美元）。体制转轨、经济快速发展、经济结构剧烈变动，是在基本保持社会稳定和经济稳定的条件下实现的。经济体制转轨被全世界公认是成功的范例。

下面拟从几个侧面对经济体制改革作总体回顾，同时作若干展望。

^① 原载《经济研究》，1998 年第 3 期；张卓元主编：《中国改革开放经验的经济学思考》，经济管理出版社，2000 年。



一、从扩大市场机制作用发展到以建立社会主义市场经济体制为目标

经济体制改革从一开始就明确以市场为取向，逐步扩大市场机制的作用，而且近 20 年没有大的反复，1992 年进一步达到明确以建立社会主义市场经济体制作为目标模式。

1979 年，改革从农村开始，实行家庭联产承包责任制，给农民生产经营的自主权，包括发展商品生产、进入市场流通的自主权。这一改革取得了明显的体制效率，农村经济迅速活跃起来，农产品生产快速增长，农民收入显著增加，从而为改革产生很好的示范效应。

到 20 世纪 80 年代初期和中期，不少城市先后放开蔬菜、水果、水产品、其他小商品等价格后，这些产品很快就像泉水般从各个方面涌流出来，尽管价格开始有所上涨，但供给大量增加后价格就总体稳定下来，有的产品价格还有所下降。之后，放开耐用消费品和主要工业消费品的价格，取得了同样的效果。这就有力地说服广大公众接受以市场为取向的改革。

20 世纪 80 年代末，许多人都认识到要大力发展商品经济、扩大市场机制的作用，但是对市场经济还有疑虑，市场经济等同于资本主义的传统观念像幽灵一样禁锢着人的思想。这时改革开放的总设计师和旗手邓小平同志响亮提出：“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”邓小平的讲话，打开了人们的眼界，被越来越多的中国人接受和认同。1992 年 10 月，党的十四大确定以建立社会主义市场经济体制作为中国经济体制改革的目标。从此以后，中国市场化改革加速前进。

1994 年，财政税收体制、金融体制改革迈出重大步伐，实现了人民币汇率的并轨，形成以市场为基础的、有管理的浮动汇率体制，1996 年实现了人民币在经常账户范围内的可兑换。这些就为建立与社会主义市场经济体制相适应的宏观管理体系打下了初步的基础。

进一步放开消费品价格，生产资料双轨价基本上并为市场单轨价。目前，市场调节价在社会消费品零售总额中所占的比重已达 90% 以上，在生产资料销售收入总额和农副产品收购总额中占 80% 左右，说明在实物商品价格领域，市场价格体制已初步建立起来了。

各种各类市场迅速建立和发展。目前，全国商品贸易额的 85% 以上是通过市场交易实现的。特别是市场供求环境发生重大变化，商品市场已从传统计划体



制下的卖方市场向买方市场转变。生产要素市场也发展很快，如资本市场这两年有较大发展，境内上市公司总市值占国内生产总值之比，1995年才6%，1997年8月已达24%。

国有企业改革思路有重大变化，即不再沿袭承包制，转而以建立现代企业制度作为改革的方向。从1994年开始建立现代企业制度试点，国务院直接抓100家，各地区、各部门确定2500家为试点企业，取得了丰富的经验。目前正在加快国有企业改革的攻坚战。

社会保障制度正在加紧建立。新的社会保障体系包括：实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度，逐步完善失业保险和社会救济制度，城市和农村都建立最低生活费制度。此外，正在推行城镇住房公积金制度，目前住房公积金已结存800多亿元。

二、渐进式推进改革，不企求一次到位

经济体制改革总的来说是渐进式的，摒弃“休克疗法”，不搞一次到位。渐进式改革的最大好处是可以避免社会震动过大，在保持社会稳定条件下推进改革和扩大开放，使改革带来的利益关系调整约束在社会和公众可以承受的范围内，较好地处理改革、发展和稳定的关系，实现经济体制平稳转轨。这是中国经济体制改革比较成功、优于其他经济体制转轨国家的秘密所在。

渐进式改革成功的主要标志是，在市场化改革推进过程中，经济快速发展，连续20年经济平均以近两位数的速度增长；与此同时，物价上涨率约束在公众可以承受的范围内，从1979年到1997年，社会零售物价上涨率平均为7.3%（城市居民消费价格上涨率平均为8.6%），没有到两位数，从而没有危及经济稳定和社会稳定。由于经济快速发展，物价上涨率总的来说处于居民可承受的范围内，全国人民的收入和生活水平普遍有所提高，得到改革的实惠。这就使改革得到公众的广泛支持，改革的势头不可逆转。

渐进式改革体现在各个方面。包括：从农村改革开始，然后扩展到城市；先着力发展比较适应市场经济的非国有制经济，而后重点推进国有经济的改革；先发展商品市场，然后着重发展生产要素市场；价格改革先调后放，调放结合，并逐步同国际市场价格相联系；生产、流通、价格等都出现计划内外双轨制，然后向市场单轨制过渡；经济特区、沿海城市改革开放先行一步，逐步向内地推开，实现全方位开放；等等。在改革推进的方法上，也是这样，先是摸着石头过河，走一步看一步，然后随着经验的积累，逐渐实行互相协调、配套的整体推进，还有是先易后



难，先改革那些比较容易改的领域，最后搞攻坚战——推进国有企业改革。

渐进式改革绝不意味着改革可以慢慢来。经验表明，改革要不断推进，不能改改停停。一般来说，在宏观经济比较协调、物价上涨率不太高（不超过两位数）的条件下，市场化改革的步子可以迈得大一些、快一些。相反，在宏观经济环境较紧、物价上涨率较高（比如超过两位数）的条件下，市场化改革的步子就很难迈大，有时甚至会使某些方面的改革倒退，如关闭个别重要商品的市场，实行限价或变相冻结重要商品与服务的价格等。但是，即使这样也不能让改革停步，而是要选择在另一些领域推进改革。1993年、1994年、1995年经济又一次出现经济过热、通货膨胀加剧、物价上涨率超过10%，政府不得不加强宏观经济调控，抑制通胀和物价上涨的势头。但这段时间也没有停止改革，而是通过进一步改革金融体制、整顿金融秩序和财政秩序等，更多地用经济手段加强和改善宏观调控，并且取得明显的成效。1996年顺利实现经济的“软着陆”，经济进入平稳发展的较佳状态。由于这几年没有停顿地继续深化和发展宏观经济管理体制的改革，所以目前已初步建立起同社会主义市场经济相适应的宏观调控体系。

三、从着重改革经济运行机制扩展到重新塑造市场主体

渐进式地推进市场化改革的一个突出事例，是从着重改革经济的运行机制，逐步发展为下大力气重新塑造市场主体，中心是使国有企业真正成为适应市场的法人实体和市场主体。

1987年，在研究中国中期（1988～1995年）改革纲要时，中国经济学家对如何深化经济改革提供了三种不同的改革思路：第一种，以价格改革为主线，着重抓经济运行机制的改革；第二种，以企业改革为主线，首先抓企业改革，使国有企业成为独立的商品生产者和经营者；第三种，价格改革和企业改革双线推进。这三种改革思路展开了热烈的讨论，都有各自的论据和道理（国家体改委综合规划司，1988年）。

中国经济改革实践，是按照上述第一种思路发展的。为什么实践是首先沿着以价格改革为主线推进经济运行机制的改革前进的，而没有沿着上述第二、三种思路前进的呢？我想，其中重要原因：一是因为经济运行机制的改革相对容易一些；二是前几年价格改革目标明确（扩大市场调节价比重，建立市场价格体制），步骤得当（先调后改，调放结合，逐步同国际市场价格相联系），形式灵活（如运用浮动价格、双轨价格等），不断前进（没有大的曲折）等。

价格改革的推进，价格的合理调整和放开，为各种商品市场的开放和发展，



为市场体系的建立，创造了良好的条件。发展商品经济，放开价格，建立和发展市场，成为三位一体的共同进程。市场价格体制的初步建立，标志着经济运行机制初步从计划主导型向市场主导型的转变。90年代初期已开始实现上述目标。

但是，社会主义市场经济体制尚未很好建立。最主要的，在于经济运行的主体，特别是其中起主导或骨干作用的国有企业，还不是真正的政企分开的市场主体，还不是自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产者和经营者。国有企业改革的滞后，一方面是因为这种改革涉及深层次利益关系的变动，触动许多政府主管部门和政府官员的切身利益，因而很难有效推开。另一方面改革思路不够明确，一味地在放权让利上打转转，长时间跳不出承包制的落后模式，没有着重抓机制转换、制度创新，结果改来改去，企业还是只负盈不负亏，机制还是老的。只是在1992年党的十四大，特别是1993年党的十四届三中全会明确国有企业改革的方向是建立现代企业制度以后，才开始有大的转变。从那以后，直到1997年党的十五大，国有企业改革的思路和方针才越来越清晰和明确。它们包括：坚持以建立现代企业制度作为国有企业改革的方向；要从整体上搞好国有经济，而不是把所有国有企业救活；对国有企业进行战略性改组，抓大放小，对国有大企业进行公司制改组，放开放活大量小企业；把改革同改组、改造和加强管理结合起来；实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程；积极推进各项配套改革，包括建立有效的国有资产管理、监督和运营机制，建立和健全社会保障体系等。

经济运行机制的改革也还要继续推进。价格改革方面，我们只是在实物商品和服务价格领域初步建立起市场价格体制，还有待逐步完善。生产要素价格的市场化进程才刚刚开始，今后需重点推进。与此相联系，生产要素市场的建立和发展，也要作为市场体系建设的重点，积极推进。只有生产要素市场建立和发展起来了，生产要素的市场价格体制初步建立起来了，市场对资源配置的基础性作用，才能真正发挥出来。

总之，今后经济体制改革将以国有企业改革为中心，继续深化和推进。中国政府决心用三年左右的时间，通过改革、改组、改造和加强管理，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起现代企业制度。到那时，社会主义市场经济体制可以说是初步建立起来了，社会主义公有制和市场经济相结合可以说是初步实现了。



四、非公有制经济较快发展，公有制仍居主体地位，国有经济仍起主导作用

近20年，改革经济体制和放开搞活经济，受传统计划体制束缚较小的非公有制经济得到较快的发展，它们在国民经济中的比重有所提高，对经济增长的贡献逐渐加大，使所有制结构出现了较大的变化。根据国家统计局的数据，1978年以来国有经济、集体经济、非公有制经济（主要包括个体、私营经济和港、澳、台外商直接投资经济）在国内生产总值的比重如表1所示。

表1

年份	国有经济	集体经济	非公有经济
1978	56%	43%	1%
1993	42.9%	44.8%	12.3%
1996	40.8%	35.2%	24%
1997		75.8%	24.2%

资料来源：1978年、1993年数字见陈元生：《我国所有制变化趋势和改革重点》，载《理论前沿》，1997年第24期；1996年数字见《人民日报》，1997年9月14日；1997年数字见《经济日报》，1998年4月14日。

又据国家统计局资料，全国工业总产值中，不同经济类型所占比重如表2所示。

表2

年份	国有工业	集体工业	城乡个体工业	其他经济类型工业
1985	64.86%	32.08%	1.85%	1.21%
1990	54.6%	35.62%	5.4%	4.38%
1995	32.6%	35.55%	14.55%	17.29%
1996	28.48%	39.39%	15.48%	16.65%
1997	31.62%	38.11%	17.92%	18.45%
1998	28.24%	38.41%	17.11%	22.91%

资料来源：《中国统计年鉴》（1999），中国统计出版社；1996年及以后国有工业含国有控股工业。

需要指出，改革开放以来其他经济类型工业中，有不少是股份制企业，其中还包含一部分国有和集体成分（总体看它们占1/3左右），所以国有和集体工业比重实际上要略高于表2的数字。但是，一个不疑的事实是：国有工业的比重是大幅度下降了，而非公有制工业的比重却是大幅度提高了。这种状况是否会危及公有制的主体地位和国有经济的主导作用呢？不会。



1996年，公有制经济在全国经济总量（按提供国内生产总值计算）中仍占76%，公有资产在社会总资产中更占绝对优势。因此，改革开放近20年来，公有制的主体地位并没有被动摇。

有人曾指责，改革开放以来国有经济的比重不断下降，已影响到国有经济在国民经济中发挥主导作用。这个说法不符合实际情况。目前国有经济在铁路、邮政、电信、民航等行业几乎占100%；在金融、保险、电力、石油、煤炭等行业占90%以上；在冶金、化工行业占80%左右；在外贸、机械、建筑等行业约占60%，因而仍然牢牢地控制着关系国民经济命脉的重要行业和关键领域。1996年国有经济在全国经济总量中仍占40.8%。国有经济的现状是：它不仅控制着国民经济的命脉，还有近30万个工商企业在范围广泛的竞争性行业从事经济活动，因而显得比重过高、企业太多太分散。

1997年9月，党的十五大对调整和完善所有制结构给予特别的关注，对公有制的主体地位和国有经济的主导作用有新的解释。提出：公有资产占优势，要有量的优势，更要注重质的提高。公有制实现形式可以而且应当多样化，股份制和股份合作制可以成为公有制的实现形式。国有经济起主导作用，主要体现在控制力上。在坚持公有制为主体等前提下，国有经济比重减少一些是可以允许的。公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分，对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导，使之健康发展，等等。人们预计，今后中国所有制结构，将继续朝着前十几年的趋势发展，国有经济将主要控制国民经济命脉，从范围过于宽泛的竞争性行业和小型企业逐步退出，集中力量加强命脉部门，但其在经济总量中的比重还将缓慢下降；公有制的形式将更加多样化，社会保险基金、职工住房公积金等新的公有制形式的发展，将有力地支撑公有制的主体地位；非公有制经济仍有不小的扩充空间，将继续以较快速度发展；混合所有制经济将加快发展，纯国有、纯集体、纯个体或私有经济单位的比重，将是下降的。

在社会主义市场经济条件下，所有的所有制结构是怎样的？经济学家有不同主张。有的主张三三制，即国有经济、集体和合作经济、非公有制经济各占1/3。有的主张两头小、中间大，比如国有经济、非公有制经济各占20%或25%，50%~60%为各种形式的非国有的公有制经济。我认为，国有经济在社会主义市场经济中应定位于控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，只要能够做到这一点，哪怕它在经济总量中下降到20%多一点，也不可怕。考虑到随着混合经济的发展，国有成分可以通过控股，提高其控制力，这样，即使在经济总量占



20% 多一点的国有经济，也能很好控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，发挥主导作用。

五、改革与开放相互促进

中国的经济改革和对外开放是同时提出互相促进的。经济体制改革有利于对外开放，为对外开放创造好的“软环境”；对外开放能有力地促进经济改革，逼迫传统体制不改不行。

近 20 年来，全国累计利用外商直接投资和国外贷款、对外证券金融等形式的外资已超过 3600 亿美元，其中外商直接投资约 2200 亿美元，有 24 万多家外商投资企业正在运作。1992 年以来，外商投资发展较快，请看表 3。

表 3 1992 ~ 1999 年外商直接投资项目和实际到位资金表

年 份	协议利用外资项目（个）	实际利用外资金额（亿美元）
1992	48764	110
1993	83437	275
1994	47549	338
1995	37011	375
1996	24556	417
1997	21001	453
1998	19799	455
1999	17100	404

资料来源：国家统计局：《新中国 50 年统计资料汇编》，《人民日报》，2000 年 2 月 29 日。

从 1993 年起，连续 4 年成为吸收外商直接投资最多的发展中国家。1997 年实际利用外资达 453 亿美元，比上年增长 8.6%。利用外资不仅弥补了国内建设资金不足，带动了产业技术进步和经营管理水平的整体上升，促进了经济增长（目前，利用外资占国内固定资产投资的比重达到 13%，外资企业的工业产值占全国工业产值的比重达到 14%，外资企业出口占全部出口的比重达到 47%），而且培养了人才，扩大了就业（目前，在三资企业就业的人员达 1750 万人），增加了税收，推动了进出口贸易，增加了外汇储备，也促进了经济体制改革的深入和人们思想观念的更新。事实证明，利用外资完全符合“三个有利于”的标准，是加快现代化建设不可或缺的重要条件。

对外贸易迅速发展。1978 ~ 1997 年，我国进出口贸易总额从 206 亿美元增加到 3251 亿美元，增长了 14.5 倍，年均增长 15.5%，高出经济增长速度 5.7 个百



分点，在世界贸易中的排序从第 32 位上升到第 10 位。同时外贸结构也发生了历史性变化，初级产品和制成品在进出口贸易中的比例变为 1:4。这表明我国已经从一个主要依赖于农矿初级产品出口的国家，发展成为以制造业发展为基础的，主要出口工业制成品的国家。对外贸易的扩大有力地带动了经济的发展。据统计，“八五”（1991～1995 年）时期出口每增加 1 个百分点，可带动 GDP 增长约 0.2 个百分点。对外贸易的发展也推动了外贸体制和外汇体制等的改革。1994 年我国成功地实现了汇率并轨，接着又实现了人民币在经常账户范围内的可兑换，就是由对外贸易发展所推动、适应外贸进一步发展的要求的正确选择。

在经济、科技全球化趋势迅速发展的今天，我们要以更加积极的姿态走向世界，进一步扩大对外开放，就不能限于大胆利用外资，发展对外贸易，还要发展对外直接投资。党的十五大报告指出：“鼓励能够发挥我国比较优势的对外投资。更好地利用国内外两个市场、两种资源。”我国有一些重要的资源，如原油、森林、铁矿等，将随着经济的发展和人口的增加而日显短缺，我们除了要通过对外贸易进口一部分以外，还要扩大对外直接投资，更好地利用国外资源，满足国内需要。还有，从国内商品市场状况看，一些行业的生产能力已大量过剩，而产品在国际市场是有竞争力的，但单纯靠增加出口会受到某些国际贸易障碍的限制。这也可以通过发展对外直接投资建厂，开拓产品市场，增加国际市场占有份额。在这些方面，过去已尝试做了一些，但很不够。有关资料显示，中国对外直接投资总额，1990 年为 10.28 亿美元，1993 年为 16.87 亿美元，1994 年为 20 亿美元，在世界对外直接投资总额中，还占不到 0.1%。我国外汇储备已超过 1400 亿美元，外汇储备还有继续增加的趋势，这使中国有条件发展对外直接投资。

经济特区和上海浦东新区，是我国经济改革和对外开放相互促进、相互结合的示范区。它们既是对外开放的窗口和龙头，又在经济体制改革、率先建立市场经济体制方面先行一步。目前，这些地区正按十五大要求，在体制创新、产业升级、扩大开放等方面走在前面，发挥对全国的示范、辐射、带动作用。

六、经济体制改革与政府职能转换协调前进

传统的计划经济体制是高度集中的和以行政管理为主的体制，政企不分、企业从属于政府是其重要特点。改革要使企业成为独立的商品生产者和经营者，自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场主体，就要实现政企分开，转换政府职能。

改革从农村开始，实行家庭联产承包责任制，一下子就把原来政社合一的体



制打破了，农民开始成为自主经营的商品生产者，使改革迈出了决定性的步伐。

1979年以来非公有制经济、乡镇企业发展较快，原因之一在于这部分经济没有政府直接的主管部门。它们有自主经营权，能较自由地参与市场竞争。需要指出，目前乡镇企业改革的一项重要内容，还是政企的彻底分开，清晰产权关系。

国有企业的改革也是从扩大企业自主权开始的。目前国有企业有一定的经营、用工等自主权。但是由于政府职能转变滞后，政企不分问题尚未根本解决。许多主管部门仍然视企业为自己的附属物，不愿放权。条块分割状态仍然严重阻碍着统一、开放市场体系的形成，大而全、小而全、重复建设不仅造成资源的浪费和损失，而且使地方政府背上大量亏损企业的包袱。难怪一些经济学家认为，政府转变职能，实行政企分开，已经成为深化国有企业改革的关键环节。

目前经济管理部门林立、机构臃肿、效率低下，迫切需要精简机构，才能转变职能、提高效率。根据发展社会主义市场经济的要求，对于凡是依靠市场机制能提高效率的事情，都要放开交给市场，由企业和个人依法行事，政府不要再插手。政府主管部门应精简其活动范围，并主要限制在市场失效和领头产业领域。具体来说，经济方面主要包括：

调控宏观经济，使其平稳健康运行。但不再像计划经济体制时期那样，用指令性计划进行直接调控，而是主要运用经济手段和法律手段，以间接调控为主。为此，宏观经济管理部门本身需要改革。比如，随着市场取向改革的推进，金融手段在国家宏观调控中的地位日益重要和突出，国家越来越多地依靠中央银行独立执行货币政策，调控宏观经济的运行，这就要求对中国人民银行实行全额预算制，消除其利润动机，成为真正的中央银行；制定中长期发展规划，如“九五”计划和到2010年远景目标，为国民经济确定战略目标和发展方向；自然垄断部门和重要的基础设施、基础产业、高科技产业和社会福利设施建设，如建设京九铁路、三峡工程、黄河小浪底工程、扩建首都机场等；制定和维护市场经济运行的一般规则的公共政策及法律规范，维护市场秩序，促进公开、公平竞争；加强对环境污染的治理，改善生态环境；以及发展科技、教育、文化事业，等等。

七、妥善处理改革、发展与稳定的关系

中国经济体制改革最显著的特点，是始终重视和妥善处理改革、发展和稳定的关系。近20年的实践证明，一方面，必须以改革促进经济发展，以改革和发展促进稳定、维护稳定；另一方面，又要在稳定中推进改革，发展经济，实现稳



中求进。没有稳定，社会动荡不安，什么事也办不了、办不成，既无法进行改革，也不能正常发展经济，从这个意义上说，维持社会稳定是头等大事。但是，要保持和维护社会稳定，又必须推进改革，发展经济，不断地普遍提高人民大众的收入和生活水平，使大家在改革和发展中得到实实在在的利益。

在经济改革和经济活动中，要处理好改革、发展和稳定的关系，有几点经验值得总结。

经济改革必须有效地推进经济发展。农村实行承包制，发展商品生产，调动了农民的生产积极性，农业连年丰收，农产品供应迅速增加，既大大提高了改革的声誉，又为以后的改革提供了范例，准备了较好的物质基础。1992年，邓小平提出著名的“三个有利于”，作为判断一切工作是非得失的标准，就是这方面的高度概括。他说：“判断的标准，应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。”我们不能把什么新招、新举措都戴上改革的高帽子。是不是真的改革，就看是不是能做到“三个有利于”。

注意掌握改革的力度。比如，在商品短缺、卖方市场的条件下，商品价格只能逐步放开，不能搞“一次到位”。因为这时放开价格会带来这些商品价格的上涨，并带动物价总水平的上升。如果放开的商品过多，特别是如果一下子全部商品价格放开，会带来物价大幅度上涨的灾难性后果，影响经济和社会的稳定。价格改革采取调放结合、先调后放、逐步放开的方针，就是为了适当控制物价总水平的上涨幅度，根据中国国情，这个幅度以年均不超过10%为宜。又如，本币（人民币）实现自由兑换是改革的目标，但要分步实现，在金融体系不健全、金融监督不完善、综合国力不够强和产品在国际市场竞争力不够高的条件下，不能随便实行人民币在资本项目下的自由兑换，否则风险太大，容易影响国内金融的稳定。1997年东南亚一些国家出现金融危机的深刻教训说明了这一点。

经济发展的速度要得当。中国是一个发展中大国，经济比较落后，大家都希望通过经济改革发展得快一些，实现经济腾飞。经济改革为中国经济的快速发展创造了良好的条件，经济发展快一些是理所当然的。但是要快得恰当，不能过快。适当快速，既有利于改革的推进，也有利于社会稳定和人民安居乐业。过快则不行。经济超高速发展，经济过热，必然带来通货膨胀和物价大幅度上涨，既影响经济的稳定，又会使改革的环境恶化，令改革难以顺利推进。中国的经验数据是，今后在体制转轨时期，经济发展速度以控制在年均8%~10%为宜，过低不行，不利于妥善处理各种社会矛盾，会加重失业问题；过高也不行，连年超过



10%，必然带来通货膨胀和物价飞涨，到头来要作经济调整，损害宏观效率。我国制订的“九五”计划和2010年远景目标规定的增长速度（8%和7.2%），看来是比较稳妥的。

抓住机遇，深化改革。改革要逐步推进，但要抓住机遇，推进改革，不要坐失良机，延误改革。农村改革、价格改革、金融体制改革、财税改革、汇率并轨等，都因能抓住机遇，及时推进改革，取得较好的成效，并带动了整个改革向前迈步。有的一些改革如劳动工资制度改革、城镇住房制度改革等，进展不够快，同这些改革没有很好抓住机遇及时推进，有一定关系。中国要在20世纪末初步建立社会主义市场经济体制，在2010年建立比较完善的社会主义市场经济体制，时间很紧迫，必须很好抓住机遇，在经济体制深层次改革方面迈出几大步，以便比较完满地实现上述目标。

试探社会主义市场经济的特点与若干规律^①

进入21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，我们需要很好地掌握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

^① 原载《宏观经济研究》，2004年第7期。



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，而且社会和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 1000 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 20 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

^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》，载《社会主义经济的若干理论问题》，人民出版社，1979 年。



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。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，企业生产经营搞得好的，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，是不可想象的事。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，要很好地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，就很容易出现大起大落，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，就既能有效地保持经济稳定，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，实施宽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（一般一两年）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，我国投资总体已经过热。

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，如第一、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，也包括社会的发展和进步，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人的生活水平和质量，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。这对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，新中国成立 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%^①。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%^②），这是值得大家重视和作进一步研究的。

① 《人民日报》，2004 年 3 月 22 日。

② 《经济日报》，2004 年 5 月 18 日。



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。还有就是，一旦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，首先是逐步把GDP增长单一指标改为多方面指标，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健康的发展，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年形成有中国特色社会主义的法律体系。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。政府对社会企业、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。一般来说，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。政府在使用纳税人缴纳的钱财时，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缴纳的，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缴的，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。



参考文献

1. 《马克思恩格斯选集》，第3卷，人民出版社。
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：《中国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 中国经济发展报告》，中国对外经济贸易出版社，2003年。

加快形成落实科学发展观的体制机制保障^①

2006年12月初举行的中央经济工作会议提出，建立健全贯彻科学发展观的体制机制，是今后一个时期深化改革的主要任务。这是一个具有重要现实意义的命题。

一、转变经济增长方式，实现科学发展，要靠深化改革

我国2003年以来两位数的经济增长（10%、10.1%、10.2%、10.5%左右），成效和问题都很突出。成效方面，中国经济实力大大增强。2002年讨论十六大报告时预计，到2020年中国人均GDP可达3000~3200美元，2010年为1700美元左右。由于这几年经济增速加快、统计数字订正和人民币汇率提高，2005年人均GDP即达1703美元，2006年可达2000美元。这样发展下去，2010年人均GDP即可达3000美元。中国经济总量2005年已是世界第四位，估计到2007年能达到2.8万亿美元，即达到2005年世界第三位德国的水平，2008年或2009年有可能超过德国成为第三大经济体。在经济高速增长的同时，CPI不高（2003年为1.2%，2004年为3.9%，2005年为1.8%，2006年为1.4%左右）。财政收入大幅增长，我国财政收入1978年才1132亿元，到2003年为21715亿元，2004年、2005年各比上年增加5000亿元，2005年达31627亿元，2006年可达3.9万亿元以上，增加约8000亿元，财政收入按人均已达3000元。

与此同时，也应冷静地看到，这几年特别是2003年以来两位数的经济增长

① 原载《人民日报》，2007年1月22日。



付出的代价很大。由于经济继续粗放扩张，经济增长的可持续性问题越来越突出。

2004 年，我国 GDP 按当时汇率计算占全世界 GDP 的 4%，但消耗了全球 8% 的原油、10% 的电力、19% 的铝、20% 的铜和 31% 的煤炭。2005 年，我国 GDP 占世界 GDP 的 5%，但一次能源消耗量占全世界的 14.7%（煤炭占 36.9%），钢材消耗量占世界的 27%，水泥消耗量占世界的 50%。2005 年，我国万元国内生产总值能源消耗量为 1.22 吨标准煤，相当于美国的 3.2 倍，日本的 8.7 倍。

同时，我国又是资源不富裕，人均耕地、淡水、石油、重要矿产品（如铁矿石、氧化铝、铜）等短缺的国家。多年的粗放扩张，特别是 2003 年以来大规模的粗放扩张，已使我国资源和环境状况对经济增长构成严重制约，成为最突出的瓶颈。这其中一个突出表现是，1990 年，我国主要矿产品的对外依存度为 5%，现在已到 50% 以上，即 50% 以上要靠进口，风险很大。2005 年，我国消费 42.9% 的石油、53% 的铁矿石、近一半的氧化铝依靠进口。进口品的价格也在不断上涨。1998 年年底，石油 10 美元一桶，现在为 60 美元左右；进口铁矿石价格，2003 年上涨 30%，2004 年上涨 80%，2005 年上涨 71.5%，2006 年又上涨 19%。能源资源消耗高还带来环境污染和生态破坏问题。

针对上述严峻情况，2005 年中央“十一五”规划建议，2006 年 3 月人大通过的“十一五”规划纲要，都把转变经济增长方式，提高经济增长的质量和效益，作为落实“十一五”规划的关键。中央建议有两个指标，一为人均 GDP，2010 年比 2000 年翻一番，一为单位 GDP 能耗，2010 年比 2005 年降 20%。“十一五”规划建议为何突出单位 GDP 能耗降低？因为过去能源消费弹性系数一直是 1 以下，1981~1990 年为 0.44，1991~2000 年为 0.2，但 2001~2005 年上升为 1.02，其中 2003 年为 1.53，2004 年为 1.59，2005 年为 0.97。能耗高成为制约经济增长最突出的问题。

2006 年 3 月全国人大通过的“十一五”规划纲要，根据中央关于“十一五”规划建议，提出了“十一五”时期的经济社会发展的 22 个主要指标，其中分为预期性指标 14 个，GDP 和人均 GDP 均为预期性指标；约束性指标 8 个，单位国内生产总值能源消耗降低（20%）和主要污染物排放总量减少（10%）以及水耗降低、耕地保有量等，均为约束性指标，即政府要确保实现的指标。这些约束性指标是最重要的指标，是落实中央“十一五”规划建议，落实科学发展观，转变经济增长方式，建设资源节约型、环境友好型社会的重要体现。但是，在实际经济生活中，转变经济增长方式是很不容易的，困难重重。突出地表现为，在



2003~2005年能源消费弹性系数平均超过1，“十五”期间环保指标没有完成，“十一五”规划纲要要求扭转这种趋势并要求从2006年起，单位GDP能耗每年降低4.4%，主要污染物排放总量每年降低接近2.2%后，2006年上半年，作为预期性指标的GDP增长率，大幅度超过预计数，原预计年增长8%，实际上半年增长10.9%，估计全年增长10.5%左右。与此不同，2006年上半年，作为政府要确保降低的两个主要约束性指标，即单位GDP能耗和主要污染物排放总量，却不但没有下降，反而有所上升，单位GDP能耗提高了0.8%，化学需氧量排放总量增长了3.7%，二氧化硫排放总量增长了4.2%，从而说明经济的粗放扩张没有扭转且呈继续发展势头。

通过粗放扩张追求GDP高速增长，也是带来2006年三个“过”的根源。三个“过”即固定资产投资增速过快、信贷投放过多（1~9月已达2.77万亿元，超过原定2.5万亿元指标）、外贸顺差过大（1~10月已达1336亿美元，10月份一个月就达238亿美元，全年将大大超出2005年1019亿美元的规模）。这三个“过”是相互联系的。投资增速过快，生产能力大大提高，而消费需求是相对稳定的，生产的大量产品就要出口，造成外贸顺差太多。顺差太多，一结汇，央行外汇储备迅速增加，央行被迫大量投放基础货币（因无法用票据等完全对冲掉），造成流动性泛滥，货币太多使贷款猛增，刺激投资加快，如此循环下去。

当前经济生活中存在的突出问题，说明我国经济还未很好转入科学发展的轨道，还主要是数量型增长而不是质量效益型增长。“十一五”规划要求切实转变经济增长方式的要求没有得到很好落实。其原因，归根结底是体制问题。现行的干部政绩考核体制、财税体制等使各地仍然热衷于用粗放扩张方式实现GDP高速增长，不顾这种增长要付出多大的代价。所以，如何从体制上使社会经济的发展转入科学发展的轨道，以实现速度、质量、效益相协调，消费、投资、出口相协调，人口、资源、环境相协调，成为当前更为紧迫的任务。

二、加快行政管理体制改革，加快政府职能转变，是全面深化 改革的关键

五中全会建议提出，加快行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。为什么要突出行政管理体制改革？为什么要突出政府改革和职能转换？因为从2003年以来经济一再倾向过热，重要原因在于政府特别是地方政府为追求短期GDP最大化，一个劲铺摊子，上项目，粗放扩张。在某种意义上，国家的宏观经济调控，主要是调控地方政府盲目扩张的行为。地方政府不但拥有



过多的资源（特别是土地），而且拥有过大的配置资源的权力（项目审批、信贷干预、减免税收、封锁市场、干部任免等），使市场在资源配置中的基础性作用不能很好发挥。2006年宏观调控实际又一次说明，光靠经济手段（提高存款准备金率、提高存贷款利率等），效果不够理想；而一旦动用行政手段，查处内蒙古、河南违规上项目和占用土地后很快见效，固定资产投资增速、新增贷款、工业增速都有比较明显的放缓。这种情况，同市场经济主要运用经济手段特别是利率手段调节宏观经济运行是有区别的，也说明要完善社会主义市场经济体制，必须推进行政管理体制改革，推进政府改革，转换政府职能。

转换经济增长方式，提高经济增长的质量和效益，阻力来自诸多方面，除了上面说的政府直接主导资源配置带来的短期行为，即追求短期GDP最大化外，还来自同政府行为有直接关系的财政体制和价格体制。现行的财政体制给地方政府较大的支出压力，要承担义务教育、公共卫生、社会保障等责任，在以间接税为主体制下，地方政府自然极力发展能带来较多财税收人的工业特别是重化工业，这样既可以搞政绩工程，又可以缓解财政支出压力。这实际上不利于高新技术产业和第三产业的加快发展，影响产业结构的优化升级，不利于提高经济增长的质量和效益。

还有政府对能源资源价格的管制，价格严重偏低，致使能源资源滥用和浪费。有的专家提出，要改变中国的发展模式，从数量型转变为质量效益型，关键是理顺价格关系，改善对能源、资源、土地和环境危害的定价，提高利率等。我认为这个看法是有道理的。我国高能耗、高污染产品之所以大量出口，是因为我国能源资源价格太低。所以，放松政府对能源资源价格的管制，逐步走向市场化，对于转向低投入、低消耗、低排放、高效率的资源节约型增长方式，至关重要。这也应看成是政府职能转换、政府改革的一个重要内容。

可见，五中全会关于加快行政管理体制改革是全面深化改革关键的判断是切合实际的，是正确的。当然，这一命题并不是一下子就为所有的人认识和接受。五中全会建议一年多以来，行政管理体制和政府转型改革已有一定进展但不够理想，有的同志可能还对此表示怀疑。所以，要对这方面改革的必要性和意义作更充分的论述和宣传，使这方面改革能更加扎实地向前推进。

三、加快公共服务型政府建设和深化财税、价格等改革，使经济社会转入科学发展轨道

随着社会主义市场经济体制的逐步完善，随着经济从政府主导型向市场主导



型转变，政府的角色定位也要从全能型政府向公共服务型政府转变，政府真正履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，特别要强化其中社会管理和公共服务职能。

公共服务型政府要求政府对全体企业、其他社会组织和居民一视同仁，实行国民待遇，政府基本公共服务均等化，不要对不同所有制、阶层、群体区别对待。

公共服务型政府以公共财政体系为基础。建设公共服务型政府，首先要建设公共财政体系，并逐步实现基本公共服务均等化。这方面可做的事情很多，以下仅举几点。

财政资金减少并逐渐取消对一般竞争性领域投资。现有国有资产实行政资分开。建立国有资本经营预算制度，国资委收上来的利润应拿出一部分充实社会保障基金和用于支付改革成本，即支付用于关闭破产的国有企业的必要费用。这有利于调整投资消费结构，提高消费的比重。

财政增收部分应用于公共服务的薄弱环节，如义务教育、公共卫生、就业培训、社会保障、公益文化、生态环境保护、公共基础设施建设、社会治安等领域。

大力支持全覆盖的基本社会保障支出，比如全覆盖的最低生活保障制度（城市已建，农村也要建立）。加快发展农民合作医疗（已有4亿农民参加，2007年要发展到占农民总数的80%），并提高财政支持的金额。探索普遍的养老（65岁以上人群）保障制度等。

财政逐步负担义务教育，2007年对农村学生义务教育除可免收学杂费，同时应尽快实现“两免一补”（免收学杂费、课本费，对住校的贫困家庭子女给予一定的补助），并逐步扩展至城市。

把政府的全部收支纳入预算，不再让各地留“小金库”，特别是土地收益金应纳入预算。强化人大对财政收支包括超收部分的监督。

推进税收体制改革，包括企业所得税两税合一，增值税转型，开征燃油税、物业税，提高资源税税率等。

健全财力与事权相匹配，以增强地方政府主要是基层政府提供公共产品和服务的能力。

价格改革很重要。要积极推进能源资源产品价格改革，使其价格能反映供求关系和资源稀缺程度。国内外经验表明，提高能源资源价格，能有效节约能源和资源，从而也有利于保护环境。目前居民消费价格上涨率不高，正是调整能源资



源价格的有利时机。能源资源价格提高后，需考虑给低收入群体以必要的补助。还要以提高竞争力和控制力为重点深化国有企业改革，继续从战略上调整国有经济的布局和结构，加快现代企业制度建设。鼓励、支持和引导非公有制经济发展，不断增加就业容量。以完善金融企业法人治理结构和优化金融结构为重点，深化金融体制改革，提高资金配置效率，等等。

只要我们认真贯彻中央经济工作会议精神，加大改革的力度，稳步推进重点领域和关键环节的改革，我国经济社会就能转入科学发展的轨道，实现国民经济和社会又好又快发展。

关于社会主义市场经济改革的几点看法^①

研究经济改革问题，是中国经济学家最值得引为自豪的工作和责任。1978年党的十一届三中全会作出实行改革开放的重大决策后，中国社会主义建设事业出现了历史性转折，迅速走上富民强国的金光大道。改革开放30年来，中国人民在中国共产党领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，艰苦奋斗，锐意创新，经济社会发生了翻天覆地的变化。贫穷落后的中国，经济迅速起飞。到2007年，中国已成为世界第四大经济体，人均GDP达到2400美元，进入中等收入国家行列。中国经济社会的快速列车还在向前飞驰。继续坚持改革开放，我国就一定能在2020年实现全面建设小康社会的目标，并在21世纪中叶，基本实现现代化，进入中等发达国家行列。事实雄辩地证明，改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路。所以，研究改革开放问题，是中国经济学家的天职，也是中国经济学家施展才能、报效祖国的绝好机会。

第一，关于坚持社会主义市场经济改革方向方面。我个人认为，中国经济改革的成功，最主要的原因是坚持市场取向，1992年更明确坚持社会主义市场经济的改革方向。在改革初期，特别是在20世纪80年代和90年代初，是不是应当坚持市场取向改革，是不是应当坚持社会主义市场经济的改革方向，在理论界有不同意见的争论。我自认为是坚持市场取向改革和社会主义市场经济改革方向的，并在不同场合和不同意见有过争论。发表在《改革》1990年第2期的《有

^① 原载《中国发展观察》，2008年第8期。



计划商品经济与市场取向改革》一文，比较集中地表明了这一点。

中国经济改革成功的另一重要因素，是采取“摸着石头过河”、逐渐推进的方针。在这个问题上，1987年我和中国社会科学院刘国光、戴园晨、陈东琪等经济学家，以中国社会科学院课题组名义，向国家体改委和国务院提出了改革和发展都要“稳中求进”的思路，现在看来，是经得起历史检验的。书中《经济发展和改革都要稳中求进》一文，也反映了这一主张。

进入21世纪，我国社会主义市场经济体制已初步建立，市场在资源配置中已开始发挥基础性作用，但还很不完善，因此，21世纪经济改革的主题是完善市场经济体制。在完善过程中，改革仍面临攻坚任务。为什么还要攻坚？主要是有些改革会受到某些既得利益群体的阻挠和反抗。因此我在几篇文章中都力主中央加强对改革的领导和推动，只有这样，深层次改革才能顺利推进。

进入21世纪，特别是2003年以来，经济增速达两位数，资源、环境瓶颈制约突出，粗放扩张难以为继，转变经济增长方式和发展方式日显紧迫。怎样转变？我多次写文章，提出转变经济增长方式和发展方式，主要靠深化改革。只有形成落实科学发展观的体制机制，才能使经济社会转向又好又快发展的轨道。

第二，关于深化国有企业改革、完善基本经济制度方面。改革开放以来，国有企业改革在社会上和理论界分歧最多、争议最大，有几年在“两会”（人大和政协会议）前后几乎都掀起过大的争论，可见国企改革的困难和复杂。我的认识是，改革开放以来党关于国企改革的部署和方针政策是正确的，改革的成效是明显的，方向是正确的，应予充分肯定的。同时，改革初期由于缺乏必要的规范，经验不足，被一些人钻了空子，造成一部分国有资产流失，有的还触目惊心，有相当一部分下岗和早期退休职工生活困难等，但绝不能把国企改革概括为“瓜分国有资产的盛宴”。事实是，经过20多年的改革，国有经济仍然在国民经济中发挥着主导作用，国有企业竞争力得到加强，2007年发布的进入世界500强的内地22家企业全部是国有企业，国有资产总量也大幅度增加。所以，中国国有企业改革总的看是成功的，不容否定的。

对深化国有企业改革和完善基本经济制度问题，我在20世纪末21世纪初提出了几个观点，这里作一简要介绍。一是在调整国有经济布局和结构过程中要继续适当收缩战线，逐步从一般竞争性领域退出，加强重要行业和关键领域，即使国有经济对GDP的贡献率降到20%，只要能控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，仍能在国民经济中发挥主导作用。二是要着力加快中央企业改革步伐，特别是大力推进股份制公司制改革，改变迄今为止大量特大型中央企业仍实



行总经理负责制和国有独资状况，积极引进国内民间资本和外资改善产权结构。三是认为将来保留国有独资和控股的主要是百家左右的中央企业，它们是国有经济的主干，各省市分别保留二三十家大中型有优势的骨干企业。四是主张加快推进和深化垄断行业改革，积极引入竞争机制，不仅在非自然垄断性业务中要放开市场准入引进新的厂商，而且即使属于自然垄断性业务，也可通过特许经营权拍卖等方式使其具有一定的竞争性。与此同时，加强政府监管和社会监督。五是大力发展战略性新兴产业，认为在明确股份制是公有制的主要实现形式后，股份制这一现代企业的组织形式将迅速发展，混合所有制企业将逐渐成为大中型企业的主要形式。

第三，关于推进市场化价格改革方面。我在 1983 ~ 1993 年担任中国社会科学院财贸经济研究所所长期间，主要研究中国价格改革问题，发表多篇（本）论著。中国经济改革实践是先着重从改革经济运行机制进行的，因此价格改革在 20 世纪 80 年代至 90 年代初一直走在各项改革的前列，甚至可以说是一枝独秀。那个时候价格改革成效特别突出。因为那时中国还处在短缺经济年代，推进价格改革。一旦价格放开由市场调节，市场上的商品就会像泉水般涌流出来，市场上各种商品越来越丰富，越来越多彩，实行多年的凭票证供应商品的状况短短几年就变为敞开供应，使老百姓得到实惠，亲身感受到经济改革、价格改革带来的好处，感受到市场化改革的“魔力”，从而由衷地支持改革、拥护改革。

关于价格改革，有几点我觉得可以介绍一下。一是较早较明确提出市场化价格改革主张，认为价格改革的目标是实现从行政定价体制到市场价格体制的转换。只有这样，才能真正理顺价格关系，为生产者、经营者和消费者提供正确的市场信号。二是明确主张生产资料价格双轨制应向市场单轨制过渡，反对向计划单轨制过渡。这同我坚持市场取向改革是相呼应的。三是认为推进价格改革要排除通货膨胀的干扰，因为一旦出现中位通货膨胀（年物价上涨率达到两位数），不仅价格改革无法迈出实质性步伐，如 1988 年价格“闯关”很快就鸣金收兵，而且会造成不合理的比价复归。四是提出了广义价格改革概念，认为价格改革不应只局限于物质产品和劳务价格的市场化改革，即狭义价格改革，还应包括和逐步发展为生产要素价格的市场化改革，即广义价格改革。所以，在 20 世纪 80 年代至 90 年代初，物质产品和劳务市场化价格改革已取得实质性进展以后，要重点推进生产要素市场化价格改革。只有这样，市场配置资源的基础性作用才能很好地发挥出来。五是初步探讨了价格改革的规律性，这些规律性有：价格改革主要是价格管理体制改革，要点是实现从行政定价为主到市场定价为主的过渡；放



活微观价格和控制宏观价格有机结合；价格改革要逐步推进，一调（调整价格）二放（放开价格）三挂钩（同国际市场价格挂钩）；既要理顺价格关系，又要稳定价格水平；从狭义价格改革发展为广义价格改革，等等。六是认为目前应着力推进资源产品价格改革，要转变经济增长方式和发展方式，实现资源节约，节能减排，都必须着力推进资源产品价格的市场化改革，提高资源产品价格，这是最根本最有效的办法。2005年、2006年CPI上涨率不高，是推进资源产品价格改革的最有利时机，不应坐失良机。

中国经济改革还在不断深化过程中，如何把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节，毫不动摇地坚持改革方向，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性，形成完善、定型的社会主义市场经济体制，还有许多重大课题需要认真研究。我愿意同大家一道，继续研究经济体制创新面临的新问题，继续探索经济体制转轨和社会主义市场经济的客观规律性。

把坚持社会主义基本制度同发展市场经济结合起来^①

把坚持社会主义基本制度同发展市场经济结合起来，在社会主义条件下发展市场经济，是马克思主义中国化的突出成果，为我国大力解放和发展社会生产力、不断推进社会主义现代化建设找到了一条崭新的成功道路。

新中国成立后，如何处理好计划与市场的关系，一直是我们在社会主义建设进程中艰辛探索和研究的问题。传统社会主义经济理论认为，社会主义经济只能是计划经济，否定商品货币关系和价值规律的作用；传统社会主义经济体制实行高度集中的以指令性计划为主的管理体制，排斥市场机制。但实践表明，这种体制存在种种弊端，特别是由于排斥市场机制，窒息了经济的生机和活力，不适应科技进步和人民群众日益增长的多样化需要，使我国同发达国家的经济和科技差距越拉越大。

1978年底，党的十一届三中全会作出改革开放的伟大决策后，我国在经济活动中积极引入市场机制，尊重价值规律的作用，市场的“魔力”很快就显露出来。农副产品、小商品、工业消费品价格逐步放开，结果是“放到哪里、活到哪里”。商品价格一旦放开由市场调节，就会使商品很快像泉水般地涌流出来，

^① 原载《人民日报》，2008年10月6日。



市场供应越来越丰富多彩，人民生活水平显著提高。实践证明，在绝大多数领域，由市场配置资源比由计划配置资源更有效率。市场取向的改革从一开始就让老百姓普遍得到实惠，因而得到了人民的衷心拥护和支持。1992年，邓小平同志指出，计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。接着，党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标。从此，以建立现代企业制度为方向的国有企业改革、以明晰产权为重点的乡镇企业改革、以适应市场经济要求为目标的分税制改革和银行改革、以推进生产资料价格双轨制为市场单轨制和生产要素价格市场化为重点的价格改革以及大力发展个体私营等非公有制经济，都有条不紊地积极展开，并取得明显成效。到20世纪末，我国社会主义市场经济体制初步建立。相应的，困扰我们几十年的卖方市场格局也转变为人们所乐见的买方市场格局。进入21世纪，党的十六大、十六届三中全会和十七大，进一步提出和部署了完善社会主义市场经济体制的任务。完善社会主义市场经济体制的着力点，是深入贯彻落实科学发展观，积极改革攻坚，实现国民经济又好又快发展。社会主义与市场经济相结合的难点在于公有制与市场经济的结合。经过多年的探索和实践，我们找到了能够同市场经济相结合的公有制包括国有制的有效实现形式——股份制。股份制是现代企业的一种资本组织形式，有利于所有权和经营权分离，有利于提高企业和资本的运作效率，资本主义可以用，社会主义也可以用。推进公有制企业包括国有企业的股份制公司制改革，可以使公有制企业适应市场经济的发展，把公有制企业改革成为自主经营、自负盈亏的市场主体和法人实体，并且可以在股份制公司制框架下逐步完善公司法人治理结构。因此，将公有制企业特别是国有大中型企业改革为现代公司，其中重要的企业实行国家控股（个别的还可以实行国有独资），就可以同一般市场经济国家的现代公司接轨，不仅可以同非公有制市场主体如外资企业、私营企业展开平等竞争，而且可以参与国际市场竞争。

社会主义市场经济的另一个重要特征是逐步实现共同富裕，避免两极分化。因此，要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，让全体人民共享改革发展的成果。公有制为主体、社会主义国家的收入分配政策、公共财政体系等的逐步完善，将有力地促进和保证共同富裕目标的实现。

社会主义与市场经济相结合，是社会主义和市场经济两个方面相互适应的过程。公有制要适应市场经济，市场经济发展则要适应社会主义共同富裕目标。这样，就能实现社会主义与市场经济的有机结合。



我国在社会主义条件下发展市场经济已取得辉煌成就。2007年，我国人均GDP按当年汇率计算已达2500美元左右，进入中等收入国家行列。同时也应清醒地看到，我国仍处于社会主义初级阶段，继续推进社会主义现代化建设，必须抓紧完善社会主义市场经济体制，实现经济社会又好又快发展。党的十七大提出，要加快重要领域和关键环节改革步伐。当前，应加快推进政府职能转变、国有企业特别是中央企业改革、财税改革、金融改革、价格改革、收入分配制度改革等。改革攻坚，需要我们毫不动摇地坚持社会主义市场经济的改革方向，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性。加快建立和完善适应社会主义市场经济发展要求的法律体系，把经济活动纳入法治轨道，这是保证社会主义市场经济健康发展、有序运行的治本之策，也是完善社会主义市场经济体制的另一个着力点。

集中各方智慧为经济改革献计献策^①

——忆1987年国家体改委组织八家单位
制订中期改革规划纲要

1987年10月至1988年6月，国家体改委组织中国社会科学院课题组、北京大学课题组、中央党校课题组、中国人民大学课题组、吴敬琏课题组、国务院农研中心发展研究所课题组、国家计委课题组和上海课题组，就我国中期（1988～1995年）改革规划纲要分别提出报告。这是在我国经济体制改革由旧体制机制向新体制机制转变的关键时期，由国家体改委委托有关经济主管部门、科研机构、大专院校、个别直辖市上百名专家学者，就此后5～8年的经济改革应如何展开提供具体的思路、设想和规划纲要。中国经济改革的成功实践表明，这些规划纲要提出的许多观点、思路和设想，既很有现实针对性，又具有超前性、创新性，对推动经济改革起了良好的作用。因此，这是一次集中各方智慧为改革献计献策的成功探索。上述八个课题组的报告，连同国家体改委综合规划司汇总八家方案的报告，汇编成《中国改革大思路》一书，由沈阳人民出版社于1988年7月出版，印数达5万册。该书因对中国经济改革有重要理论创新和实用价值，获得孙冶方经济科学奖。

^① 原载《市长参考》，2008年第11期。



一、鼓励探索集中智慧的成功尝试

1979年改革开放以后，我国经济学界在党的解放思想、实事求是、团结一致向前看思想路线指引下，不断冲破各种思想禁锢，异常活跃，呈现百花齐放、百家争鸣局面。这次制订中国中期改革规划纲要，也充分体现这一点。

八家课题组分别提出中期改革规划纲要，最显著的特点是勇于探索、敢于创新，提出了不同的具体改革思路和方案。大家在中国经济体制要坚持市场化或市场取向改革方向上是完全一致的，但如何具体推进市场取向改革，中期改革的主线是什么，如何妥善处理改革、发展和稳定的关系，短期快速转轨还是需用较长时间逐步转轨等方面，各家提出了各自的主张，并且互相争辩，各不相让，真正形成了百家争鸣的可喜景象。

当时争论最大的是关于中期改革的主线是什么，提出了三种不同的主张。第一种以北京大学和中央党校课题组为代表，主张企业改革中心论或所有制改革中心论，主张中期改革以企业改革为主线，积极推行股份制，建立现代企业制度。第二种以吴敬琏课题组为代表，主张以价格改革为主线，着力实现经济运行机制转轨，以便为企业改革和其他改革创新创造一个良好的市场环境。第三种以中国社科院课题组为代表，主张企业改革和价格改革、所有制改革和经济运行机制改革双线推进，即两条主线论，认为这两方面改革如同一个硬币的两面，不可偏废，而应协调配套进行。围绕着关于改革主线的三种不同主张，各课题组都对自己的观点作了大量的系统的论证。应当说，这些论证都是言之成理的，从而各自成一家之言。

不仅如此。1987年冬，在京郊怀柔某宾馆，各家在交流各自主张和观点时，还进行了热烈的讨论，展开了友好的不同观点的争论。那么多经济学家坐在一起，就中国经济改革问题，进行互不相让的争论，今天回忆起来，还觉得很有意思。我个人作为当时中国社科院课题组负责人之一，也曾积极参与讨论和争辩。

关于主线争论，我个人还有一段特别经历。在此之前，即1986年底和1987年初，我和厉以宁教授关于企业改革和价格改革是不是有主次和高低层次之分，已经有过不同意见争论。厉教授在1986年11月3日《世界经济导报》发表《先改价格还是先改所有制选择哪个思路》一文，主张先进行所有制改革后进行价格改革，认为与所有制改革相比较价格改革有十大弊端。我对厉教授观点不敢苟同，曾写文章《价格改革仍然是经济体制改革的关键》与之争辩。改革主线之争已过去二十年还多，现在回头看，当时争论的意义已远远超出谁对谁错的范



围，最主要的是激发了经济学家积极参与中国经济改革的热情贡献了自己的智慧。

当时讨论的另一热点问题是关于经济改革的环境问题，即改革要不要一个比较稳定的经济环境问题。20世纪80年代初期和中期，我国经济学界关于能不能用通货膨胀的政策支撑经济的高速增长，有过比较激烈的争论。有的经济学家主张或倾向于用通货膨胀的政策支撑经济的高速增长，以便尽快把“蛋糕”做大，宣扬通货膨胀无害有益论，同时认为中国改革只能在通胀条件下推进；另一些经济学家则反对用通货膨胀的政策支撑经济高速增长，认为通货膨胀不仅不利于经济的稳定和长远的发展，而且不利于改革的顺利推进。我们中国社科院课题组主张后一种观点，为此提出了“稳中求进”的改革和发展思路，主张前三年（1988～1990年）以稳定经济、治理通货膨胀为主，为改革创造相对宽松的环境，后五年（1991～1995年）改革可以迈出较大的步伐。这个问题的争论，总的来说是到1988年价格闯关被迫中止以后才逐步取得比较一致的认识。

确立新经济体制的主导地位需要多长时间？各家方案也有分歧。最乐观的意见是四年，即首先通过一年的“稳中起步”作准备，后三年进入决战阶段，主要通过理顺经济参数和建立符合我国商品经济发展要求的组织制度和组织体系两方面改革，实现基本转轨。多数方案则争取在八年或稍长一些时间内，确立起新经济体制的主导地位。现在看来，当时许多经济学家可能对改革转轨的复杂性、艰巨性估计不足，设想实现体制机制基本转轨的时间偏短。尽管如此，经济学家们对改革的热情和对转轨的急切期待是应予充分肯定的。

二、改革理论创新和切合实际的政策建议可圈可点

八家制订的中期（1988～1995年）改革规划纲要，有许多改革理论创新和切合实际的政策建议，即使现在读起来仍然觉得可圈可点之处很多。这充分体现出中国经济学家具有较深的经济学造诣和良好的改革谋略。

第一，准确把握新经济体制的基本框架。正如国家体改委综合规划司在归纳八家方案时指出的，各家方案较一致的看法是：中期改革的目标，应该是通过新、旧体制的转换，确立社会主义商品经济新体制的主导地位。这种新经济体制的基本框架是“政府调控市场，市场引导企业”，它包括相互联系的三个方面的内容，即“经济运行的市场化，企业形态的公司化，宏观调控的间接化”。现在看来，这三化的概括是颇有新意的，即使是明确了经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制的今天看来，这三化也是对新体制基本框架的比较准确的概括。



第二，明确提出企业改革的中心任务是创建现代企业制度。中央党校课题组一开头就提出，“九年多的实践反复证明，生产力的基础在企业，经济体制改革的基础也在企业。能否真正搞活企业，使之成为名副其实的商品生产者，关系到改革的全局和命运。从‘简政放权’、‘减税让利’、两步‘利改税’到普遍推行承包经营责任制，我们已经做了许多工作，取得了令人瞩目的成果。现在，形势的发展要求我们的改革再迈上一个新台阶：从改善企业经营机制走向全面创建现代企业制度。”与此相类似，北京大学课题组提出，“从总体上说，八年（1988～1995年）内，企业体制改革的重点逐渐由承包制向股份制过渡，由低层次的经营机制与产权关系的改革向高层次的经营机制与产权关系的改革过渡”。“理顺财产关系的结果是企业形态的公司化。”我们知道，中央文件是1993年党的十四届三中全会决定提出企业改革的方向是建立现代企业制度的，而在这之前五年多，在制订中期改革规划纲要时，就有方案明确主张企业改革的中心任务是建立现代企业制度，可见其超前性。

第三，明确提出建立有宏观管理的市场经济体制。吴敬琏课题组的报告说，“世界经济的发展不允许我们在建立有计划的商品经济体制，既有宏观管理的市场经济体制的过程中，重复原始市场经济早期的混乱，也不允许我们采取试试碰碰的办法作长久的摸索。我们的改革战略和方法的制定和选择，必须站在现代化的高度，切合中国的国情，依据发展商品经济和实行市场化的一般规律和共同经验，用不太长的时间，在一个较高的起点上建立起一个由发展战略和产业政策引导的社会主义经济市场秩序。”把当时有计划的商品经济体制的共识，解释为就是要建立有宏观管理的市场经济体制，是改革理论和战略的一大进展，具有明显的超前性。吴敬琏课题组成员在讨论中，明确提出“市场—价格改革中心”论。他们认为，以市场为导向的改革的关键在于价格改革。在取消了指令性计划的同时，如不及时地放开价格，形成市场，整个经济活动就不可避免地陷入混乱。放开价格从而建立起竞争性市场体系，是让新体制的整体功能得以发挥的基本条件。因此，“市场—价格改革”是经济体制改革的中心，中期改革规划必须以价格改革，建立市场为基本线索。我个人认为，中国改革的实际比较像是按他们课题组的思路走的（除时间拉长很多外）。从20世纪80年代末到90年代，中国价格改革一直走在整个经济改革的前列，从而促进了在20世纪末以前实现了经济运行机制的基本转轨。放开价格，形成市场，使国民经济迅速活跃起来，并开始实现从卖方市场到买方市场的重大转变。与此同时，国企改革则困难重重，1998～2000年还在致力于国有大中型工业企业脱困。只是在进入21世纪以后，



国企改革才逐步加快了进程，建立现代企业制度和现代公司制逐步取得了实质性进展。

第四，提出政府干什么由市场干不了什么决定。几家方案都提出宏观经济调控间接化。为此就要切实转变政府职能，要彻底改变政府直接干预企业生产经营活动的经济管理体制，使政府的一切经济职能，都是围绕市场而展开，并通过市场来实现。也就是说，政府干什么，是由市场干不了什么所决定的，政府怎么干，则是以市场为中介来完成的。具体说，就是国家从运用行政手段和实物指标对企业进行直接计划控制，转变为主要运用经济手段通过市场对企业行为进行间接引导；国家计划的主要任务由分钱分物、进行实物管理，转变为制定和实施国民经济发展战略、产业政策以及财政、货币、收入政策，以保持积累、消费比例和宏观经济的总量平衡，推动国民经济持续、稳定的发展。现在看来，上述意见，总的说是符合中国改革实际的，有很强的指导意义和实用价值。

第五，提出了“稳中求进”的改革和发展的思路。这是中国社会科学院课题组贡献的，也代表了中国社科院一批经济学家包括刘国光、张卓元、戴园晨、沈立人、陈东琪等的观点，这批经济学家后被经济学界列为“稳健改革派”代表。稳中求进，就是以稳定经济的措施来保证改革，同时也要用深化改革的办法来稳定经济。确立“稳中求进”的改革思路，就要进一步重视通货膨胀问题。稳定经济的核心是稳定物价，稳定物价的方针绝不能放弃。稳定经济，必须紧缩货币发行，控制通货膨胀。要做到这一点，就必须稳定经济的增长速度，控制投资需求和消费需求总量，消除超常规的周期波动。因此，前三年，由于要在调整和校正宏观政策指导思想的基础上，消除或稀释前期的经济不稳定因素，改革采取“稳中求进，以稳为主”的阶段性策略；后五年，阶段性策略的重点可以由“稳”转“进”，改革步子可以迈得更大一些、快一些。改革开放三十年的实践证明，“稳中求进”的思路是可取的，并逐步被采纳为党和政府指导经济发展和改革的重要方针。这也许是中国社科院经济学家对改革开放和社会主义现代化建设的一个比较重要的贡献。

三、领导重视，影响深远

委托八个课题组制订中期改革规划纲要，得到领导的高度重视。在怀柔各家交流观点时，中共中央政治局委员、国家体改委主任李铁映同志亲自主持和参加讨论会，国家体改委其他领导同志安志文等也一直参加讨论会，听取各家方案介绍，交流看法。由于大家都坚持市场取向改革，大家的改革认识是一致的，有共



同语言。分歧主要是在改革的策略和推进速度等不同估计上，所以争论多的是大同下的小异。争论是热烈的，但气氛是友好的。

1988年6月1日，时任国务院总理的李鹏同志，接见各课题组成员，并听取了八个课题组的汇报，每组汇报5分钟，讲主要观点，中国社科院课题组是由我代表发言的。然后李鹏总理还同大家一起讨论中期改革规划问题。这充分说明，党中央、国务院对制订中期改革规划纲要是十分重视的。

国家体改委委托八家课题组制订中国中期改革规划纲要，实际上是组织和动员广大经济理论工作者积极研究中国经济改革的经验和理论，进而有力地推动了广大经济理论工作者进一步解放思想、实事求是，为深化改革开放提供智力支持，对中国的改革开放和社会主义现代化建设事业发挥了良好的作用。

制订中期改革规划纲要实践还表明，有一个利益超脱部门组织各方面专家学者制订改革规划纲要，有利于提高改革决策的科学性，能有效地防止部门、地区利益或某种利益群体对改革实践的干扰，从而有利于使改革能得到广大人民群众的支持和参与，改革成果为全体人民共享。经过三十年努力，中国经济体制改革已取得实质性进展，社会主义市场经济体制已初步建立，正在逐步完善之中。在完善新体制过程中，还有一些攻坚任务，这些攻坚任务，都要触及某些既得利益群体的利益，因而难度较大，阻力不小。这就需要党和政府的强力推动，需要排除既得利益群体的干扰，不断提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性。在这些方面，很好借鉴二十年前组织八家单位制订改革规划纲要的经验，有重要的现实意义。

回顾经济改革30年^①

改革开放把文明古老的中国带进现代化建设的快车道。30年的改革开放历程，使中国经济取得世人瞩目的成就与进步，被誉为“中国的奇迹”。最突出的成就表现在经济的迅速起腾上。从百年积弱、经济落后的国家变为迅速崛起的世界第三大经济体；从物资短缺、凭证供应的卖方市场变为商品越来越丰富多彩的买方市场；人民生活水平从生存型逐渐向发展型、享受型转变，人均收入和生活水平大幅度提高。目前，我国正在全面建设小康社会，抓住经济全球化机遇，急

^① 原载《前线》，2008年第12期。



起直追，争取在 21 世纪中叶基本实现现代化，实现中华民族的伟大复兴。

中国市场化改革采取逐渐推进、“摸着石头过河”的方式，总的来说比较平稳，不像苏东等国在向市场经济体制转轨中出现大的曲折、经济一度大幅度下降。而是改革、发展、稳定相互促进，30 年来没有一年经济是负增长的。当然，在这个过程中，遇到不少困难，产生过曲折，思想理论的交锋从未停止。有一些重要事件确实值得回味。

一、中国改革从农村开始

农村实行家庭联产承包制，又叫包产到户，实行“交足国家的，留够集体的，剩下都是自己的”。农民开始有了生产经营自主权，大大解放了农业生产力，加上 1979 年大幅度提高农产品收购价格（平均提高 25% 多），刺激农产品大幅度增长，使改革立竿见影，促进了农业增产和农民收入提高。按可比价格计算，农林牧渔业总产值，1985 年比 1978 年增长 61.6%，年均增速达 7.1%，大大高于一般年增速 3% 左右。

二、20 世纪 80 年代放开价格

其结果是，只要放开哪种商品价格，哪种商品就像泉水般涌流出来，使广大干部和群众都看见了市场的“魔力”。市场机制的作用是：放开价格—价格上涨—刺激生产—增加供给—价格稳定—市场繁荣。市场化改革的好处就在这里。中国 20 世纪 90 年代中后期从卖方市场转为买方市场，同中国价格改革顺利推进、不断放开各种消费品价格刺激消费品生产的发展密不可分。

三、20 世纪 80 年代，打破公有制一统天下，个体私营经济开始迅速发展起来

1997 年党的十五大进一步确认个体、私营等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。1992 年邓小平提出“三个有利于”标准后，个体、私营经济快速发展。目前，个体、私营等非公有制经济是中国的重要经济增长点，是提供新就业岗位主渠道（占 80% 以上），是满足全国人民多样化物质文化生活需要的生力军。

四、兴办经济特区

首选毗邻港澳的深圳、珠海、厦门、汕头为经济特区，引进外资。1979 年 7



月，中央批准广东、福建两省在对外经济活动中实行特殊政策和灵活措施；1979年7月15日，中共中央、国务院决定在深圳、珠海、汕头、厦门试办特区；1980年5月16日，又决定将特区命名为“经济特区”；1988年又建立海南经济特区。特区的经济发展以吸引外资为主，产品主要外销，实行不同于内地的管理体制（如企业所得税为15%），有更大的经济管理自主权。特区是对外开放的窗口，发挥着示范、辐射和带动作用。经过近三十年建设，深圳已从渔村小县变为全国排名前五位的经济强市。

五、邓小平1992年初南方谈话，把中国改革开放事业推向新的历史阶段

1992年春，已88岁高龄的邓小平，到南方一些省市发表重要谈话，继续深入推动改革开放。一是直接促成把建立社会主义市场经济体制作为中国经济体制改革的目标模式。在这之前，对于要不要以社会主义市场经济体制作为改革目标，曾有很大争议。二是提出“三个有利于”标准，为利用外资发展个体私营企业等扫清了政治上的障碍。邓小平指出，“我国现阶段的‘三资’企业，按照现行的法规政策，外商总是要赚一些钱。但是，国家还要拿回税收，工人还要拿回工资，我们还可以学习技术和管理，还可以得到信息、打开市场。而且，‘三资’企业受到我国整个政治、经济条件的制约，是社会主义经济的有益补充，归根结底是有利与社会主义的”。三是鼓励改革开放胆子要大一些，敢于试验，不能像“小脚女人”那样。在邓小平敢闯敢改革的号召下，20世纪90年代起改革又一次掀起高潮。生产资料价格双轨制并为市场单轨制，国有企业的股份制公司制改革，分税制改革等都是在那时推进的。

六、1998年起国有企业三年脱困，一批国有大中型企业走上股份制公司制道路，建立现代企业制度

随着市场化改革的推进，大量国有企业由于机制缺陷，不能适应市场而陷入困境。1997年党和政府提出帮助国有企业脱困的任务，其目标是：1998年起，用三年左右的时间，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。到2000年底，这一目标已基本实现。1997年底，国有及国有控股大中型工业企业为16874户，其中亏损的为6599户，占39.1%。到2000年，亏损户减为1800户，减少近3/4。三年国有大中型工业企业脱困，用去银行呆坏账准备金1500亿元以上，技改贴息200亿



元左右，债转股金额 4050 亿元。在帮助国有大中型企业脱困的同时，进行了现代企业制度试点，逐步推行股份制公司制改革，努力使国有或国有控股企业成为适应社会主义市场经济发展的市场主体和法人实体。改革使国有企业逐步适应市场经济的发展。1997 年，国有企业利润总额为 800 亿元，而到 2007 年，国企利润总额已达 1.62 万亿元，增长了 19 倍。2008 年美国《财富》杂志刊登入选世界 500 强的内地 25 家企业，有 23 家是国有企业或国有控股公司。

七、2001 年 11 月中国加入世界贸易组织

这是顺应经济全球化潮流的重大举动，具有里程碑式意义。加入 WTO，表明中国对外开放进入新的阶段。在入世谈判过程中，曾有人担心入世会影响国家经济安全，许多产业包括金融、商业、农业、信息业等会受到很大冲击。但中国入世近 7 年的实践证明，入世对中国利大于弊，原来的许多担心都没有出现。中国是经济全球化的受益者，入世提高了中国的收益率。入世以后，中国经济总量、对外贸易、利用外资、外汇储备等的增速都加快了。而且，开放促进了改革，入世使中国一大批同市场经济一般规则相抵触的法律法规和政策得以废止和修改。许多产业着力提高自主创新能力，提高市场竞争力。对外开放深入人心。

八、2002 年党的十六大提出，到 2020 年全面建设小康社会目标， 从中国国情出发建设中国特色社会主义

中国仍处于社会主义初级阶段，人均 GDP 仍处于世界各国 100 位以后。2002 年那时达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。因此，在 21 世纪头 20 年，要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、人民生活更加殷实。2007 年，党的十七大根据 2002 ~ 2007 年经济社会发展实际，对全面建设小康社会提出了一些更高标准的要求。其中，最突出的是提出建设生态文明和社会保障全覆盖。

九、2003 年提出以人为本，全面协调可持续的科学发展观

这是对邓小平“发展才是硬道理”重大战略思想的继承和发展，也是针对中国经济社会发展的突出问题作出的正确选择。科学发展观要回答的是怎样发展的问题，是要解决五个统筹不协调的问题，比如“三农”问题，中西部和东部经济差距拉大的问题，社会发展腿短问题，生态和环境恶化问题，内需不足的问



题等。这几年，党和政府正在努力使经济社会建设转入科学发展的轨道。

十、2005 年后，从着重“引进来”到重视“走出去”，以便更好利用两个市场、两种资源，优化资源配置

2005 年，我国主要矿产品对外依存度，已由 1990 年的 5% 提高到 50% 左右，资源瓶颈制约突出。因此应更加重视“走出去”，加大对外投资，寻找资源和市场。

十一、2005 年和 2006 年提出建设和谐社会，重视民生，重视环境保护，建设资源节约型、环境友好型社会

这不仅要求人与自然和谐相处，并且更要求人与人和谐相处；不仅要求国家建设和谐社会，而且还要要求建设和谐世界。这一理念，受到普遍赞同。2007 年，党的十七大报告提出，加快推进以改善民生为重点的社会建设，包括：进一步发展教育事业，千方百计增加就业，建立与健全社会保障体系，改善医疗卫生服务，完善收入分配制度等。鉴于中国在现代化建设过程中资源消耗过度，生态受到破坏，环境污染加重，党和政府提出要建设资源节约型、环境友好型社会，建设生态文明，抑制“两高一资”（高消耗、高污染、资源型）产业发展。这些都是实现可持续发展的根本对策。

十二、在从 2003 年开始连续 5 年经济两位数高速增长的基础上，2007 年党的十七大提出要通过转变经济发展方式和完善新体制，走又好又快发展道路

从又好又快到又好又快，好和快顺序改变，折射出今后经济工作着力点是优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境。从转变经济增长方式到转变经济发展方式，意味着从一个转变扩展为三个转变。一个转变：从高投入、高消耗、高污染、低效益的粗放型增长方式，转变为低投入、低消耗、低污染、高效益的资源节约型增长方式；三个转变：一是促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变，二是由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变，三是由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。

以上这十二个方面，是改革开放 30 年的一些重要战略部署。经过 30 年改革开放，中国取得了令世人刮目相看的巨大成就，实现了一定意义上的跨越式发



展。与此同时，我们也要冷静地看到，尽管中国经济 30 年高速增长，经济实力大为增强，但中国仍是发展中国家，人均 GDP 还比较低。特别是近五年来，在实现两位数经济增长的同时，积累了不少问题和矛盾，这些问题有些是很突出的，亟待妥善解决。

第一个问题是发展的可持续问题。由于前几年经济增长付出的资源环境代价过大，可持续发展受到很大威胁，突出表现为能源消耗惊人增长。

第二个问题是居民收入差距拉大，贫富不均突出。其表现在基尼系数超过 0.4 的警戒线，达 0.45 多，有的研究报告认为已达 0.5。2006 年，中国名义城乡居民收入差距为 3.3:1，若把基本公共服务包括义务教育、基本医疗等因素考虑在内，城乡居民实际收入差距已达到 5:1 甚至 6:1。

第三个问题是深层次改革难度越来越大。首先，垄断行业改革难度加大。垄断行业引入竞争机制的改革很难，他们总是想方设法构筑准入壁垒，提高市场准入门槛。其次，政府改革、政府职能转换进展缓慢，出于地方和部门的利益，不少官员不愿放弃手中的审批权力。再次，完善财政预算支出改革也不容易。现在一年 5 万多亿元财政支出，如何使这一大笔支出决策、执行和监督分开，有效制衡，也存在不少困难。如何更多地发挥人大的决定与监督作用，如何对财政支出进行有效的监督，是亟待研究解决的突出问题。今后十几年，一要稳中求进，避免大起大落；二要好中求快，不要再走先污染后治理的路子；三要改中求好，以改革促科学发展；四要惠及全民，让全国人民共同享受到改革发展的成果。这些是改革开放中最重要的经验，也是中国经济发展的光明前景所在。



建立和完善社会主义基本经济制度

所有制结构的重大调整和公有制实现形式的大胆探索^①

从 1979 年开始的中国经济体制改革，是沿着两条主线展开的。一是经济运行机制的改革，确立以市场作为资源配置的基础，国家主要运用经济手段和法律手段调控宏观经济的稳定健康运行。二是所有制结构的调整与改革，构造适应社会主义市场经济发展的所有制基础包括微观经济主体。经过近二十年的努力，中国头一方面的改革已取得实质性进展，经济运行机制已初步实现了从计划主导型向市场主导型的转变，后一方面的改革也有重大进展，特别是非公有制经济，几乎从零开始，到 1997 年已发展到占经济总量（GDP）的 1/4。现在，在个体私营企业里就业的约 6800 万人，加上在外资企业里就业的 1700 多万职工，整个非公有制经济吸纳了 8500 万左右就业人口。

下面，拟对我国二十年来所有制结构的调整和改革，进行简要的回顾，并对今后的发展趋势作若干展望。

一、认识转变——社会主义市场经济论和初级阶段论的确立，打破了公有制和国有制一统天下的框架

新中国成立以来，我国在所有制关系上出现了超越阶段的冒进问题，在城市和农村都搞“一大二公”，非公有制经济一直被视为社会主义的异己力量，受到排斥，稍有露头，就会被当做“资本主义尾巴”砍掉。在城市，更是几乎由国有经济一统天下。1978 年，全国城镇仅有 14 万个体工商业者，其经营范围被严格限制在修理、服务和手工业等少数几个行业中。

^① 原载中共中央宣传部理论局编：《纪念党的十一届三中全会二十周年理论研讨会文集》（第四册），学习出版社，1999 年 3 月。



改革开放以来，人们逐渐认识到，中国的生产力发展水平远未达到可以实现全面公有化、消灭非公有经济的程度。由于中国的经济还比较落后，需要多种所有制经济并存和发展，以便调动各方面力量，走出贫困、落后的状态。特别是20世纪70年代末80年代初，理论界提出了中国社会主义仍处于初级阶段，即不发达阶段的论点，并且产生重大社会影响。1981年，在邓小平同志主持起草的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中明确提出：“我们的社会主义制度还是处于初级的阶段。”党的十三大系统地论述了社会主义初级阶段的理论，并逐渐成为人们的共识。这就使我们找到了一条在中国的条件下建设社会主义现实可行的路子。

社会主义初级阶段理论的内涵是，中国从1956年社会主义改造基本完成到21世纪中叶基本实现现代化，仍然处于社会主义的初级阶段，这期间要经历一百年时间。中国原来是一个半殖民地半封建社会，人口多，底子薄，生产力水平低下，经济的商品化、市场化程度很低，人均国内生产总值居世界后列。根据世界银行经济考察团1980年对中国的考察报告，1952年中国的人均国民生产总值约合50美元，比印度还低，只相当于苏联1928年人均国民生产总值240美元的 $\frac{1}{5}$ 多一点。^①即使经过40多年的建设，这种生产力不够发达的状况还没有发生根本性变化。20世纪90年代初，我国人均国内生产总值仍然只有400美元左右，仍处于全世界的后列。至今12亿人口，仍然有近9亿人在农村。农业仍然以手工劳动为主，没有改变靠天吃饭的局面，劳动生产率低。一部分现代化工业，同大量落后于现代化水平几十年的工业同时存在；一部分市场关系比较发达的城市，同落后的农村在相当大程度上是自给自足的自然经济同时存在；少量具有先进水平的科学技术，同普遍的科技水平不高，文盲半文盲还占人口近 $\frac{1}{4}$ 的状况同时存在。这些都说明我国明显处于二元经济结构状态。1997年，农村还有5000万人口没有解决温饱问题，城市也有1000多万人处于贫困状态。一般预计，要到20世纪末，我国人民才能总体达到小康生活水平。而要基本上实现现代化，则需21世纪上半叶，即50年的努力。

社会主义初级阶段的主要矛盾，是人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾。初级阶段的基本任务，就是要以邓小平建设有中国特色的社会主义理论为指导，坚持党的基本路线，以经济建设为中心，集中力量发展社会生产力。通过经济的社会化、商品化和市场化，逐步走向工业化和现代

^① 世界银行考察团：《中国社会主义经济的发展》，中国财经出版社，1983年。



化。为了实现现代化这一宏伟目标，就要充分调动各方面的积极性，大力发生产力。一切符合“三个有利于”的非公有制经济都可以和应当利用来为实现现代化服务。因此，应当允许和鼓励非公有制经济包括个体、私营、外资经济在国家政策引导下发展，并依法监督、管理，以便动员更多的资金用于经济建设，安排更多的劳动力就业，生产更多的产品，提供更多的服务，满足社会多方面的需要，推进现代化进程。

所以，从我国现阶段仍然处于社会主义初级阶段这一基本国情出发，必须允许和鼓励非公有制经济的发展，而原来追求公有制和国有制一统天下的想法与做法，必然破坏生产力，就像从20世纪50年代中期到1978年那样。

其次，发展社会主义市场经济，也要调整和完善所有制结构。

市场经济的发展是以市场主体的多元化、市场主体之间展开竞争为前提的。所有制单一，市场主体一元化，何来市场竞争？社会主义市场经济论的确立，要求：1. 以公有制为主体，国有经济对经济发展起主导作用。2. 多种所有制经济共同发展，各种所有制经济在市场中平等竞争，优胜劣汰。也就是说，主要由市场来决定各种经济成分在社会经济生活中的地位和比重。3. 发展混合经济。迄今为止，混合所有制经济主要是外资（包括港、澳、台资）同国有经济和集体经济的合资、合作。1996年，混合经济在GDP中的比重约占1/5。混合经济中，公有成分比重约占1/3，这部分公有成分占全国经济总量的7个百分点，其中国有经济占5个百分点，集体经济占2个百分点。今后，混合所有制经济将逐渐增加国有、集体同私营或个体所有的合资、合作，而且会有较快的发展。可以预期，经济越是往前发展，单纯国有、集体、私营、个体或外商独资的企业的比重将呈减少趋势，各种所有制不同组合的混合经济将越来越多。这将是中国所有制结构变化的一个重大特点。4. 国有制和公有制的实现形式，要适应社会主义市场经济发展的要求。显然，政企不分的国有制是不能适应社会主义市场经济的，任务就在于努力寻找能够促进生产力发展、适应社会主义市场经济的国有制和公有制的实现形式。

总之，需要按照发展社会主义市场经济的要求，进一步调整和完善所有制结构。

二、政策调整——以公有制为主体，多种所有制经济共同发展确立为基本方针和基本经济制度

认识的提高和转变要求对原有政策作相应的调整。改革开放之初，党和政府就制定了以公有制为主体，多种经济成分共同发展的方针，允许和鼓励个体、私



营、外资经济等非公有制经济的发展，并一再申明要长期坚持下去。确认非公有制经济是社会主义经济的必要的、有益的补充。这样就逐步消除了前一段时间所有制结构不合理造成的对生产力的羁绊，调动了各方面的积极性，促进了生产的发展和人民生活水平的提高。

1997年9月举行的党的十五大，对公有制为主体，多种所有制经济共同发展，进一步概括为我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。这意味着又一次较大的政策调整。因为既然是基本经济制度，就不只是一般的方针政策，更不是权宜之计，而是具有稳定性、长期性的制度安排。

从上述社会主义初级阶段基本经济制度规定出发，十五大报告对非公有制经济作出一个新的具有重要指导意义的论断：“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。”这个论断比过去一般提出非公有制经济是社会主义经济的补充等提法更积极、更准确。为了实现现代化这一初级阶段的基本任务和宏伟目标，就要充分调动各方面的积极性，大力发展生产力；就要把非公有制经济看成是社会主义市场经济的重要组成部分而不是一般的配角；就要使一切符合“三个有利于”的非公有制经济都要很好地利用来为实现现代化服务。

以公有制为主体多种所有制经济共同发展，包括三方面含义。1. 以公有制为主体。2. 国有经济控制国民经济命脉的重要行业和关键领域，对国民经济发挥主导作用。3. 多种所有制经济长期共同发展。这当中，第二点下节将作专门论述，第三点已在前面作过较多的说明，下面着重讨论第一个问题，即以公有制为主体的问题。

我国是社会主义国家，必须以公有制为主体，不能走私有化道路即全面恢复私有制，这是坚定不移的。

所谓以公有制为主体，最根本的，就是公有资产在社会总资产中占优势（或者说是公有资本在社会总资本中占优势），国有经济控制国民经济命脉，对国民经济发展起主导作用。

以公有制为主体，是社会主义市场经济的重要特征。为什么要以公有制为主体？这是因为，以公有制为主体有利于调动广大职工和劳动者的积极性，有利于广大群众的共同致富，从而有利于社会生产力的解放和发展。所以，坚持以公有制为主体，是符合生产力发展标准的。

在社会主义市场经济中，公有制不等于国有制，公有制经济不仅包括国有经济和集体经济，还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分。近二十年来，不仅国有和集体经济有了明显的壮大和发展，混合所有制经济中的公有成分同样



有了明显的壮大和发展。这是改革开放取得的成果。

我们在建设社会主义市场经济体制过程中，要使公有制同市场经济相结合，改革公有制和国有制的实现形式，寻找能够促进生产力发展的公有制和国有制的实现形式。

股份制是一种现代企业的资本组织形式，有利于所有权和经营权的分离，有利于提高企业和资本的运作效率，资本主义可以用，社会主义也可以用。不能笼统地说股份制是公有还是私有，关键看控股权掌握在谁手中。国家和集体控股，具有明显的公有性，有利于扩大公有资本的支配范围，增强公有制的主体作用。十五大报告的这一论述，具有重要的指导意义。

在社会主义市场经济中，公有制的实现形式和主体地位还可以从以下几方面加以掌握。

深化国有企业改革，按照现代企业制度改革国有企业，要求对原来国有大中型企业进行公司制改组。在公司制改组过程中，国有独资公司只是占极少数，绝大多数公司都应具有多元投资主体，包括分别由多个国家投资公司和非国有（个人或法人）投资者作为投资主体，以利于政企分开和转换企业经营机制，建立和健全公司治理结构。这就必然使原来的国有制的实现形式发生重大的变化。即使是国有独资公司，也要面向市场、适应市场，成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和竞争主体，使国有制同市场经济互相结合。

随着社会主义市场经济的发展，各种职工保险基金将相继建立和迅速扩大，如养老金、医疗基金等。目前养老基金结存700亿元以上，今后还会不断地增加（例如，智利的养老基金1996年已占全国GDP的40%多），住房公积金也有800亿元以上，这些属于公有性的基金很有发展前途，将逐渐成为重要的投资基金来源和公有制形式。有的同志担心国有经济逐步从一些竞争性行业中退出会影响公有制的主体地位，其实这种担心是没有必要的。像各种保险基金等新的公有制形式的发展壮大，将有力地支撑公有制的主体地位。需要注意的是，要由独立的法人实体对这些基金进行管理和经营，使其保值增值，而不能像“唐僧肉”一样被切割、吞食。要鼓励多家基金管理公司在市场上相互竞争，优胜劣汰。只有这样，这些新的公有制形式才能很好地同市场经济相结合。

目前在广大城乡中出现的大量（估计有几百万个）股份合作制企业，是在改革进程中涌现出来的新事物，要予以支持和引导，不断总结经验，使之逐步完善。看来，这当中很大一部分是属于劳动者的劳动和资本的联合为主的比较规范的股份合作制，应视为是公有制经济的一种形式，至少是具有明显公有性的经



济。所以，在政策上应对这种股份合作制予以更多的支持和鼓励。

改革开放以来，各种所有制经济单位联合和互相参股的混合经济得到广泛的发展。在股份制改造过程中，有许多新成立的公司，有的是国家控股，有的是国家参股，有的只有集体企业有股权而国家没有股权，有的原来国有大企业也吸收本公司职工持有部分股权。看来，越往后单纯的国有或集体所有或个人所有的企业，将越来越少，各种所有制混合的经济单位将越来越多。这当中，无论是国家还是集体控股或参股的部分，都应看做是公有经济的有机组成部分，特别是国家控股公司，还可以扩大国家经济的控制力。

总之，对以公有制为主体，需要从更为广泛的意义、切合社会主义市场经济发展的实际状况很好地加以理解。

三、现实课题——国有经济的战略性改组与所有制结构的调整

调整所有制结构碰到的最大难题，是如何为庞大的国有经济定位，发挥其特有的功能的问题。

改革开放以来，国有经济有一定发展，也涌现了一批面向市场的有实力和竞争力的国有企业。但是，国有经济在社会经济总量中的比重却是逐步下降，相当数量的国有企业效益低下，经营困难，40%的国有企业发生亏损，传统体制的种种弊端在国有企业中暴露得最为充分。造成国有经济陷入困境的原因，一是国企改革滞后，二是国有经济的范围过宽，连理发、修理、鲜活商品零售等都搞国有，背上包袱。进入20世纪90年代以后，一方面国企改革明确以建立现代企业制度作为方向，要求对国有大中型企业进行规范的公司制改革，另一方面提出“抓大放小”，对国有经济进行战略性改组，从整体上搞好国有经济的方针。

要从整体上搞好国有经济，对国有经济进行战略性改组，首先需要明确国有经济在社会主义市场经济中的地位和作用。

十五大报告对国有经济在社会主义市场经济中定位为，控制关系国民经济命脉的重要行业与关键领域，在国民经济中发挥主导作用。

关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，目前主要包括：1. 资源垄断性行业，如原油、天然气开采，邮电、通信等。2. 提供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。3. 重要的支柱产业和高新技术产业，如钢铁、石化、粮食主要指商品粮流通、金融、外贸、尖端技术等，特别是其中的大型骨干企业。4. 其他特殊行业与企业，如军工、造币、航天等。



国有经济只要能控制上述四个方面，就能控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，就能在国民经济中发挥主导作用。国有经济控制以上四个方面，并不意味着要求都由国有独资。除极少数需保留国有独资以外，绝大部分只需国有控股就可以了。国有控股也不必都拥有 50% 以上的股权。在股权分散的条件下，国有经济拥有 30% 或 40% 的股权也能控制企业。

除了以上四个方面之外，国有经济要逐步退出，收缩战线，把资金、技术、人才等集中到控制国民经济命脉的以上四个方面，特别是其中大型骨干企业上面。上海市最近提出：国有资本要实现三个集中，从一般竞争性领域向战略性领域集中；从低质的劣势企业向高质的优势企业集中；从分散的中小企业向有内在集聚力的大型企业集中。^①

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，国有工商企业至今仍有近 30 万个，其中 90% 以上是属于一般竞争性行业的中小企业，不利于生产力的顺利发展。现在要对国有经济进行战略性改组，首先就要把大量的国有小企业和一些中型企业放开转制，同时对国有大中型企业进行股份制公司制改造，吸收非国有股份，调整所有制结构。

1996 年，国有经济在经济总量（国内生产总值）中的比重为 40.8%，还是偏高，还有收缩的余地。一些经济学家认为，国有经济控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，发挥主导作用，它在经济总量中占 30% 甚至更低一点的比重，也能做到。可见，中国调整所有制结构还有相当大的余地。

调整国有经济，最重要的，是采取多种形式加快放开搞活国有小企业。

十五大报告指出：采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式，加快放开搞活国有小企业的步伐。十五大以后，各地在加快放开搞活国有小企业方面迈出了新的步伐。

首先是放开转制形式的多样化。中国那么大，各地情况千差万别，而要放开转制的国有小企业又那么多，涉及好几十个乃至上百个行业，这就决定放开转制形式必须多样化，不能用一个模式套在不同地区、不同行业、不同生产经营情况的企业，而必须根据邓小平“三个有利于”的原则，选择本企业的转制形式。山东诸城是实行股份合作制著称于世的，但诸城也是用多种形式，而不是只用股份合作制一种形式，放开搞活国有小企业的。河南漯河市在放开搞活国有小企业

^① 《中国经济导报》，1998 年 2 月 13 日。



时，提出“一厂一策”的原则，也搞得比较成功，成为河南省放开搞活国有小企业的先行地区。当然，多种形式并不是每一种形式的适用性都一样。根据各地实践，目前相对比较多的是转为股份合作制和出售这两种形式。而这两种形式在具体做法上也有许多差别，并且积累了相当丰富的经验。

其次是股份合作制的股权结构的多样化。股份合作制经济是中国改革中出现的新事物。它既有股份制又有合作制的特点。比较规范的股份合作制经济是劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济。但在改革实践中，各地搞的股份合作制千差万别，特别是在股权结构方面，有许多不同的做法。有的股权比较平均，一人一股，管理者股权高出一般职工5~10倍；有的股权则不那么平均，管理者股权比一般职工高20~30倍。浙江省著名服装公司雅戈尔集团的股权结构为：职工基金会（集体股）35%，乡政府15%，普通职工（包括中层干部）占25%，经营者（副总经理以上）占25%，其中总经理一人占12.5%^①。这样，企业的分配机制为：普通职工以按劳分配为主，按股分红为辅，分红只占年收入的25%左右；中层干部按劳分配与按股分红相结合，分红与工资收入大体持平；经营者以按股分红为主，按劳分配为辅，分红占总收入70%以上。当然，也有名义上叫股份合作制企业的，董事长或总经理绝对控股，股权占40%、50%或50%以上，同时吸收一部分职工入股，这种企业很难说是股份合作制企业，实质上是私营企业或股份制企业。一些地方的经验表明，比较小的企业，如十几人、几十人的和劳动密集型的，股权可以分散些，容易做到以劳动者的劳动与资本的联合为主。而大一点的企业，如百人以上的、有一定技术水平和要较多资金投入的，股权平均分摊常出现不利于生产经营的统一指挥，而管理者和经营层拥有较多的股权（如前述雅戈尔集团），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，但只要有利于企业的生产经营和发展，我认为也应予以支持，然后根据实践经验再考虑如何使之完善。与此相适应，股权差别比较大的股份合作制企业，也不强求实行一人一票制，也可实行一股一票制，即更多的体现股份制原则。目前上海市等城市就作出了这样的灵活规定。

最后是要勇于探索，大胆实践。十五大报告一个重要精神，是鼓励大家在深化国有企业改革中勇于探索，大胆实践。我国现在还处于社会主义初级阶段，实现现代化的任务很繁重、紧迫，一切有利于生产力发展的经济形式都要大胆利用。在国

^① 《中国经济导报》，1998年2月13日。



有小企业放开转制中，一切符合“三个有利于”的做法都是允许的，应予支持的。前几年，全国各地在放开搞活国有小企业中，出现了广东顺德、山东诸城、四川宜宾等不同模式或做法，曾经有过一些争论，有人还指责他们在搞私有化。十五大报告全面总结了改革的丰富经验，对前一段各地采取多种形式放开搞活国有小企业的做法予以肯定，并进一步鼓励大家今后勇于探索，大胆实践，从而为改革开辟更大的空间。可以预期，随着改革的推进，会有更多更丰富的经验涌现出来，会有更多更好的做法为群众创造出来，形成百花齐放的繁荣景象。

与放开搞活国有小企业相对应的，是搞好国有大中型企业的改革，对国有大中型企业进行规范的公司制改组。在这方面改革过程中，要特别重视培育和发展多元化投资主体。

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。”这句话是在加快国有企业改革部分讲的。我认为，这里说的多元化投资主体，既包括多元化的国有投资主体，也包括多元化的非国有投资主体，这后一方面同调整与完善所有制结构有密切联系。

十五大报告指出：“建立现代企业制度是国有企业改革的方向。要按照‘产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学’的要求，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。”大家知道，规范的公司制是投资主体多元化的，不是只有一个老板的。只有投资主体即出资人多元化，才能形成规范的公司治理结构，实现政企分开，转换企业经营机制。所以，今后的趋势是：国有独资公司只是特殊的极少数，即使是关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济要占支配地位，绝大多数公司也将是实行国家控股，有的也可能是国家参股，而不是国家独资，这样既有利于形成规范的公司治理结构，又有利于扩大国有资本的支配范围，增强国有经济的主导作用。国有资本控股或拥有部分股权，就意味着要吸收非国有资本参股，形成公司投资主体多元化的格局。所以，今后国有大中型企业在推进改革过程中，除少数上市公司可以吸收一部分社会公众股外，多数企业可以吸收非国有投资者参股，或者出卖一部分股权，包括吸收本企业（公司）职工持股，利用外资也是其中一种形式。总之，要形成投资主体多元化格局。

个人作为投资主体具有很大的潜力和发展前途。改革开放以来，中国居民收入迅速增加，金融资产增加很快。到1997年底，城乡居民储蓄存款已达4.6万亿元，手持现金7000多亿元，外币存款600多亿美元，居民的上述金融资产还在迅速增加。另外，在出现商品买方市场的今天，居民的投资性支出逐渐增加，



投资意向增强。据北京卡斯特经济评价中心对京、沪、渝、穗、汉五大城市最新消费者调查显示，1997年第二季度居民将富余资金用于购买国库券、债券等的达25%，比上年同期提高4个百分点；用于购买股票、投资基金的达12%，比上年同期上升5个百分点；而用之于购物的只有6%，比上年同期下降7个百分点；用于储蓄的为57%，也比上年同期下降两个百分点。^①另据零点调查公司发布的《都市居民个人投资行为’97研究报告》显示，在被调查的京、沪、渝、穗、厦五市城区共542位18~65岁居民，69.5%的居民有储蓄行为，20.9%的居民有投资债券行为，20.8%的居民购买了股票，12.3%的居民购买了保险及其他社会保障。^②

四、巨大变化——公有制经济比重下降但仍居主体地位，非公有经济比重大幅度上升但未动摇社会主义根基

近二十年，改革经济体制和放开搞活经济，受传统计划体制束缚较小的非公有制经济得到较快的发展，它们在国民经济中的比重有所提高，对经济增长的贡献逐渐加大，使中国的所有制结构出现了较大的变化。根据国家统计局的数据，测算出1978年以来国有经济、集体经济、非公有制经济（主要包括个体、私营经济和港、澳、台及外商直接投资经济）在国内生产总值的比重（不同所有制比重，既包括它们的独资企业，又包括合资合作企业中各自所占的份额）如下表：

单位：%

年份	国有经济	集体经济	非公有制经济
1978	56	43	1
1993	42.9	44.8	12.3
1996	40.8	35.2	24%

资料来源：1978年、1993年数字见陈元生：《我国所有制变化趋势和改革重点》，载《理论前沿》，1997年第24期；1996年数字见《人民日报》，1997年9月14日。

又据国家统计局资料，全国工业总产值中，不同经济类型所占比重变化如下表：

① 《经济日报》，1997年8月28日。

② 《中华工商时报》，1997年10月10日。



单位: %

年份	国有工业	集体工业	城乡个体工业	其他经济类型工业
1985	64.86	32.08	1.85	1.21
1990	54.6	35.62	5.4	4.38
1995	32.61	35.55	14.55	17.29
1996	28.48	39.39	15.48	16.65

资料来源:《中国统计年鉴(1997)》,中国统计出版社,1997年9月。

需要指出,改革开放以来其他经济类型工业中,有不少是股份制企业,其中还包含有一部分国有和集体成分(总体看它们占1/3左右),所以国有和集体工业比重实际上要略高于上表的数字。但是,一个不疑的事实是:国有工业的比重是大幅度下降了,而非公有制工业的比重却是大幅度提高了。

那么,这种状况是否会危及公有制的主体地位和国有经济的主导作用呢?不会。1996年,公有制经济在全国经济总量(按提供国内生产总值计算)中仍占76%,即3/4以上。公有资产在社会总资产中更占绝对优势。因此,改革开放近二十年来,公有制的主体地位并没有动摇。

有人曾指责,改革开放以来国有经济的比重不断下降,已影响到国有经济在国民经济中发挥主导作用,这个说法不符合实际情况。目前,国有经济在铁路、邮政、电信、民航等行业占几乎100%;在金融、保险、电力、石油、煤炭等行业占90%以上;在冶金、化工行业占80%左右;在外贸、机械、建筑等行业占60%,因而仍然牢牢地控制着关系国民经济命脉的重要行业和关键领域。

1997年9月党的十五大对调整和完善所有制结构给予特别的关注,对公有制的主体地位和国有经济的主导作用有新的解释,提出:公有资产占优势,要有量的优势,更要注重质的提高。公有制实现形式可以而且应当多样化,股份制和股份合作制可以成为公有制的实现形式。国有经济起主导作用,主要体现在控制力上。在坚持公有制为主体的前提下,国有经济比重减少一些是可以允许的。公有制为主体、多种所有制经济共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导,使之健康发展,等等。

人们预计,一方面,今后中国所有制结构,将继续朝着前十几年的趋势发



展，国有经济将主要控制国民经济命脉，从范围过于宽泛的竞争性行业和小型企业逐步退出，集中力量加强命脉部门管理，但其在经济总量中的比重还将缓慢下降；公有制的形式将更加多样化，社会保险基金、职工住房公积金等新的公有制形式的发展，将有力地支撑公有制的主体地位；非公有制经济将有不小的发展空间，还将继续以较快速度发展，混合所有制经济将加快发展，纯国有、纯集体、纯个体或私有经济单位的比重，将呈下降的趋势。

另一方面，改革开放以来，我国非公有制经济迅速发展，成为国民经济中一支重要的生力军。它们在发展社会生产力，满足人民多样化需要，增加就业等方面逐渐起到举足轻重的作用。

1979年，我国城镇个体工商户已发展到31万人，比1978年增长一倍多。经过10年的发展，到1988年底，全国城乡个体工商户发展到1455万户，从业人员达到2300万人，工业产值达到516亿元，占全国工农业总产值的2.8%。在个体经济发展基础上，私营经济开始发展起来。1988年，全国登记注册的私营企业4万多户，雇工总数70多万人，户均雇工18人。当时私营企业80%在农村，80%从事工业。

个体、私营经济的大发展，是在邓小平南方讲话以后。以下材料表明这一点。

1993~1996年个体经济发展统计表

年份	户数(万户)	人数(万人)	营业额(亿元)
1993	1766.99	2939.3	3309.2
1994	2186.6	3775.9	4211.4
1995	2528.5	4613.9	8972.5
1996	2703.7	5017.1	11554.2

1996年，个体经济中从事第一、第二、第三产业的户数分别为74万户、333万户、2297万户，从事第三产业的户数占绝对的优势。个体工商户户均注册资金达8000元，比上年增长12%。



1993~1996年私营经济发展统计表

年份	户数(万户)	投资者数(万人)	雇工人数(万人)	注册资本金(亿元)
1993	23.8	51.4	321.2	680.5
1994	43.2	从业人员总共559		1447.8
1995	65.45	133.96	822.01	2621.71
1996	81.93	170.45	1000.68	3752.37

1993年、1994年，私营经济主要从事第二产业。到1996年，私营经济从事第三产业的已超过第二产业，当年从事第一、二、三产业的户数分别为1.2万户、39.2万户、41.5万户。

发展个体和私营经济，最重要的作用在于能吸纳大批劳动力就业。以下是1996年这方面的情况。

1996年城镇从业人员情况

单位：万人

国有	集体	联营	股份制	外资	港澳台	私营	个体	其他	合计
11244	3016	49	363	275	265	620	1709	9	19815

1996年乡村从业人员情况

单位：万人

乡镇企业	私营企业	个体	合计
13508	551	3308	49035

由此可见，城市与农村合计起来，总计达68850万非农业劳动人员中，国有经济从业人员仅占非农业劳动人员总数的20%，其余80%均是在非国有经济中就业。^①

到1997年底，全国注册的个体工商户为2850.86万户，从业人员5441万人，注册资金2573.98亿元；私营企业96.07万户，从业人员1349.26万人，注册资金5140.12亿元。1997年，全国个体私营经济纳税540亿元，比1986年增长10倍多，占全国工商总税收的比重由3.9%上升到7%。有的非公有经济发展较快的省，如浙江省，1997年非公有经济上缴税收已占全省财政收入的1/4左

① 王珏主编：《劳者有其股——所有制改革与中国经济论坛》，广西人民出版社，1997年12月，第480~487页。



右。1997年一年内，全国个体私营经济吸收国有企业下岗职工94万人，另有197万下岗职工申办了个体工商户或私营企业。值得注意的是，个体私营经济的发展，基本不靠国家投入，所占贷款比例也极小，而吸收就业的潜力却很大。

外资经济也是非公有制经济的一个重要组成部分。近二十年来，全国累计利用外商直接投资、国外贷款和对外证券融资等形式的外资已超过3600亿美元，其中外商直接投资约2200亿美元，有24万多家外商投资企业正在运作。从1993年起，我国连续4年成为吸收外商直接投资最多的发展中国家，并居世界第二位。1997年，中国实际利用外资达620亿美元，比上年增长13%。利用外资不仅弥补了国内建设资金不足，带动了产业技术进步和经营管理水平的整体上升，促进了经济增长（1996年，利用外资占国内固定资产投资的比重达到19.2%，外资企业的工业产值占全国工业产值的比重达到15%，外资企业出口占全部出口的比重达到21.2%），而且培养了人才，扩大了就业（目前，在三资企业就业的人员达1750万人），增加了税收，推动了进出口，增加了外汇，也促进了经济体制改革的深入和人们思想观念的更新。事实证明，利用外资完全符合邓小平提出的“三个有利于”的标准，是加快现代化建设不可或缺的重要条件。

非公有制经济的这样迅速发展，是否危及我国社会主义的根基呢？

我认为不会。首先，在社会主义市场经济中，非公有制经济必然要同占主体地位的公有制经济相联系，并受公有制经济的巨大影响，从而能够发挥“三个有利于”的作用。其次，目前非公有制经济占的比重不是过大，而是较小，1996年占GDP的比重还不到1/4，还有相当广阔的发展前途。非公有制经济市场导向明确，活力较强，竞争比较充分，能吸收更多的劳动力就业，改革开放以来非公有制经济发展比公有制经济更快些是很自然的。但是，由于社会主义国家的财政、税收、信贷、产业等政策的调节，使非公有制经济很难形成“大气候”，很难在国民经济重要部门形成规模经营。总之，对非公有制经济，要予以鼓励、引导和适当调节，使其健康发展，并与公有制经济一起，共同推动社会主义市场经济的持续快速健康发展。

五、展望未来——构筑适应社会主义市场经济的所有制结构

在中国社会主义市场经济条件下，合理的所有制结构是怎样的？总的原则，是由市场竞争来决定的。市场竞争力强的，就能得到较快的发展；市场竞争力弱的，其比重就有可能下降。当然，国有经济由于纠正市场失效和进行宏观调控的需要，不能完全由市场竞争来决定其合理的比重。但是，属于竞争性行业，国有



经济所占份额的大小，则仍需由市场竞争来裁定。也有一些经济学家对各种所有制经济应占多大比重进行设想。有的主张三三制，即国有经济、集体和合作经济、非公有经济各占 1/3。有的主张两头小、中间大，比如国有经济、非公有制经济各占 20% 或 25%，60% 或 50% 为各种形式的非国有的公有制经济。我认为，国有经济在社会主义市场经济中应定位在控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，只要能够做到这一点，哪怕它在经济总量下降到 20% 多一点，也不可怕。考虑到随着混合经济的发展，国有成分可以通过控股，提高其控制力，这样，即使在经济总量占 20% 多一点的国有经济，也能很好地控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，发挥其在国民经济中的主导作用。由此可见，在中国，非国有经济的发展空间还是很大的。

那么，非公有制经济特别是其中的个体和私营部分，将着重在哪些行业发展呢？

国家统计局《工业结构调整研究》课题组的研究报告提出，国有工业在结构调整中应考虑撤出的有 200 多个小行业。这些行业均连续亏损三年以上，企业数量和从业人员在全部国有工业中的比重明显高于其资产比重，规模小和劳动密集型的特点较突出，主要为技术水平较低的一般加工业和部分采掘业。具体包括照相机及其器材制造业、集装箱制造业、羽毛（绒）加工业、眼镜制造业、衡器制造业、丝织业、自行车制造业，等等。^① 这当中，绝大部分均可由个体和私营经济接过来经营。

从大一点的行业看，以下几个方面可以成为个体和私营经济发展的侧重点。

第一，劳动密集型行业。手工业，第三产业中的修理、饮食、小商品和鲜活商品零售以及为生产与生活服务的其他服务业等。

第二，农、林、牧、渔等产业。我国人口多，对农副产业需求量大，有许多种植业和养殖业，市场前景好，都很有发展前途。

第三，高新技术产业。目前已涌现了近 10 万家民营高新技术企业，1996 年实现工贸收入 3000 亿元，人均产值 17 万元，远远高于全国平均劳动生产率。它们在不少地方已成为当地经济发展中充满活力的新的增长点。

第四，参与地方基础设施建设，包括公路、桥梁等建设。泉州市名流股份有限公司，在地方政府的支持下，以 BOT（建设、运营、移交）方式建成泉州刺桐大桥，被誉为非公有制经济参与国家基础设施建设的范例。这类建设事业也很

^① 《人民日报》海外版，1998 年 4 月 6 日。



有发展前途。如此等等。

十五大后，随着国有经济的战略性改组的进程加速，随着各地大力提倡发展个体、私营等非公有制经济，将对所有制结构产生重要影响。看来，国有经济仍将是在量上继续增长的同时，其在经济总量中的比重进一步下降；与此同时，非公有制经济仍将有较快的发展，其在经济总量中的比重进一步提高。集体经济特别是乡镇企业也会有快速增长，但其在经济总量中的比重不会有明显变化。

下面介绍有关部门预测的“九五”期间乃至到2010年中国各种所有制经济在国内生产总值中的比重变化：^①

年份	国有经济	集体经济	非公有制经济
2000	37.2	38	24.8
2010	34.7	34.5	30.8

上述预测显示到2010年，中国经济结构大体实现三三制即国有经济、集体经济和非公有制经济各占1/3，符合一些人对合理所有制结构的设想。但我怀疑这个预测对非公有制经济的发展和它在经济总量中的比重估计偏低。1996年，非公有制经济在经济总量（国内生产总值）中的比重已达24%，比1993年的比重几乎上升了一倍。为什么在十五大更加积极地支持非公有制经济发展以后，非公有制经济在经济总量中的比重，却只有微小的变化，从1996年的24%提高为2000年的24.8%？比较大的可能是，随着国有经济战略性改组的加速，非公有制经济将继续得到较快的发展，其在经济总量中的比重继续提高，到2000年，占到30%甚至多一点。相应的，国有经济在经济总量中的比重将继续下降，到2000年降到占1/3左右，即上述有关部门估计的到2010年的数字。总之，我认为应对这几年的改革进程估计得快一些，从而对所有制结构的变化影响大一些。这个问题值得进一步研究。

参考文献

1. 《中国统计年鉴》（1996、1997），中国经济出版社版。

① 陈元生：《我国所有制变化趋势和改革重点》，《理论前言》，1997年第24期。



2. 《邓小平文选》，第3卷，人民出版社，1993年10月版。
3. 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。
4. 《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。
5. 王珏主编：《劳动者有其股——所有制改革与中国经济论坛》，广西人民出版社，1997年12月。

进一步完善社会主义初级阶段的基本经济制度^①

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21世纪新阶段，即在21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，

^① 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10月。



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起来。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“拾遗补阙”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主力军。

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、私营经济的发展。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。近几年像浙江、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、21世纪新阶段国企改革三大主题

进入21世纪以后的一段时间，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和结构

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和结构，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性调整，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37235.7亿元，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45990.7亿元，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年底我国国有资产净额共计1019316.4亿元，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、销售收入和上交缴金占全部国有

^① 《人民日报》，2002年6月19日。



企业的比重分别为 37%、73.6%、34.4% 和 44.7%。^① 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。相应的，一是要适当地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 2900 户，需核销呆坏账 2900 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。^② 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 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 1086.8 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

① 《经济日报》，2002 年 6 月 19 日。

② 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》，载《经济日报》，2002 年 3 月 4 日。



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益的经营方式。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7726.84亿元（光是2001年就募资1168.11亿元），^①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”的现象比较普遍，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很远。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

^① 《经济日报》，2002年2月9日。



31%，两者之和所占比例高达96%。^①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。^②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，受到中国证监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，已显得相当重要。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制度改革，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75.5%。^③一项调查报告指出，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1135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

① 谢伏瞻：《优化股权结构规范上市公司治理》，载《中国经济时报》，2001年6月5日。

② 《中国改革报》，2002年7月1日。

③ 《中国改革报》，2002年7月1日。



层任职，外部董事席位数仅占 7.24%。^① 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、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”的原则，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

^① 《中华工商时报》，2002 年 7 月 22 日。



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。^①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。

我国拥有庞大的国有资产，据财政部材料，截至 2001 年底，我国国有资产总量（净值，下同）为 109316.4 亿元，高于当年国内生产总值，其中，经营性国有资产总量为 73149.3 亿元，占 66.9%；非经营性国有资产总量为 36167.1 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

^① 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 1 月版，第 13 页。



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地行使出资人职责，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。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和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。

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



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，对企业发展发号施令，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

项 目	全国合计 (亿元)	中央小计 (亿元)	占全国比重 (%)	地方小计 (亿元)	占全国比重 (%)
合 计	68612.6	40768.5	59.4	27844.1	40.6
一般工商企业	57554.4	30690.4	53.3	26864	46.7
金融保险企业	8303.9	7467.6	89.9	836.3	10.1
境外企业	1195.7	1051.9	88.0	143.8	12.0
各类建设基金	1558.6	1558.6	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的法律法规进行调整。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



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地行使出资人职责，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。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和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。

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



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

项 目	全国合计 (亿元)	中央小计 (亿元)	占全国比重 (%)	地方小计 (亿元)	占全国比重 (%)
合 计	68612.6	40768.5	59.4	27844.1	40.6
一般工商企业	57554.4	30690.4	53.3	26864	46.7
金融保险企业	8303.9	7467.6	89.9	836.3	10.1
境外企业	1195.7	1051.9	88.0	143.8	12.0
各类建设基金	1558.6	1558.6	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的法律法规进行调整。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运营和监督。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，还要不断地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

^① 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。



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“拾遗补阙”、“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2433万户、4760.3万人，注册资金3435.8亿元。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	1328.3	2092.8	397.4
1991	1416.8	2258	488.2
1992	1533.9	2467.7	600.9
1993	1766.9	2939.3	854.9
1994	2186.6	3775.9	1318.6
1995	2528.5	4613.6	1813.1
1996	2703.7	5017.1	2165.4
1997	2850.9	5441.9	2574
1998	3120.2	6114.4	3120.3
1999	3160.1	6240.9	3439.2
2000	2571.4	5070	3315.3
2001	2433	4760.3	3435.8
2002	2377	4743	3782

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	1447.8	110.0
1995	65.5	51.4	956.0	47.4	2621.7	81.1
1996	81.9	25.2	1171.1	22.5	3752.4	43.1
1997	96.1	17.3	1349.3	15.2	5140.1	37.0
1998	120.1	25.0	1709.1	26.7	7178.1	40.0
1999	150.9	20.5	2021.6	18.3	10287.3	36.3
2000	176.2	16.8	2406.5	19.0	13307.7	29.4
2001	202.9	15.1	2713.9	12.8	18212.2	36.9
2002	243		3409		24756	

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	2238.9	90.7	1861.3
1993	421.7	1386.9	309.2	3309.2	190.5	2709.8
1994	1154	1637.5	758.5	6123.2	512.6	4211.4
1995	2295.2	2791.2	1499.2	8972.5	1006.4	5355.4
1996	3226.6	3538.6	2276.7	11554.2	1458.6	6706.4
1997	3922.5	4552.7	3096.7	14159.6	1854.7	8074
1998	5853.3	5960.3	5323.7	17486.3	3059.3	9780
1999	7686	7063.4	7149.4	21300	4191.4	12000
2000	10739.8	7161.7	9884.1	19855.5	5813.5	11349.8
2001	12317	7320	11484.2	19647.9	6245	11499.2

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4774万人，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1177亿元，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做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。改革开放以来的实践证明，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和结构，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 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21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地清理，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，坚决打击制售假冒伪劣产品、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的健康发展。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

^① 《人民日报》，2003年1月14日。



样，最集中的一是乡镇企业，二是股份合作制企业。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。^① 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。

参考文献

- 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。
- 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。
- 《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11月。
- 《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。
- 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1月。
- 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1月。
- 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6月。
- 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。
- 晓亮：《论民营经济的大发展》，载《中国经济时报》，2002年11月2日。

^① 晓亮：《论民营经济的大发展》，载《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 9 月。

大力发展和积极引导非公有制经济^①

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“拾遗补阙”、“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，

^① 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 10 月。



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的一支重要力量。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	1328.3	2092.8	397.4
1991	1416.8	2258	488.2
1992	1533.8	2467.7	600.9
1993	1766.9	2939.3	854.9
1994	2186.6	3775.9	1318.6
1995	2528.6	3775.9	1318.6
1996	2703.7	5017.1	2165.4
1997	2850.9	5441.9	2574
1998	3120.2	6114.4	3120.3
1999	3160.1	6240.9	3439.2
2000	2571.4	5070	3315.3
2001	2433	4760.3	3435.8
2002	2377	4743	3782

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

单位: %

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年、1994年、1995年三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、2002年增幅仍达15%以上。1992年以来私营经济发展情况，详见表4至表7：

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	1447.8	110.0
1995	65.5	51.4	956.0	47.4	2621.7	81.1
1996	81.9	25.2	1171.1	22.5	3752.4	43.1
1997	96.1	17.3	1349.3	15.2	5140.1	37.0
1998	120.1	25.0	1709.1	26.7	7178.1	40.0
1999	150.9	20.5	2021.6	18.3	10287.3	36.3
2000	176.2	16.8	2406.5	19.0	13307.7	29.4
2001	202.9	15.1	2713.9	12.8	18212.2	36.9
2002	243	19.7	3409	25.6	24756	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年材料为国家工商行政管理总局统计数。



表 5 1992~2000 年全国私营企业产业结构状况

单位: %

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
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
2000	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

单位: %

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	2238.9	90.7	1861.3
1993	421.7	1386.9	309.2	3309.2	190.5	2709.8
1994	1154	1637.5	758.5	6123.2	512.6	4211.4
1995	2295.2	2791.2	1499.2	8972.5	1006.4	5355.4
1996	3226.6	3538.6	2276.7	11554.2	1458.6	6706.4
1997	3922.5	4552.7	3096.7	14159.6	1854.7	8074
1998	5853.3	5960.3	5323.7	17486.3	3059.3	9780
1999	7686	7063.4	7149.4	21300	4191.4	12000
2000	10739.8	7161.7	9884.1	19855.5	5813.5	11349.8
2001	12317	7320	11484.2	19647.9	6245	11499.2
2002	15338	7967	14369	20834	7929	12223

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、19 日；2002 年材料为国家工商行政管理总局统计数。



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年的不到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600万个就业岗位，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24800亿元，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，民营科技企业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

^① 《人民日报》，2003年1月14日。



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。这里只简要列举几个重要数字。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%^①。

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。由于长期受传统观念的影响，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

^① 《中华工商时报》，2003 年 9 月 10 日。



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。

最后，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，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，一个重要原因之一，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。十六届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1000万元和5000万元，是世界上高定额的几个国家之一，需进行修订。

第三，改变歧视政策，实现公平竞争。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，以及运用兼并、收购等经营手段做强做大，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发挥积极作用。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水平比较低，从业人员素质较差，技术和管理水平落后，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的情况下，为了追求暴利，往往在竞争中采取不正当手段，如信用缺损严重；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%以上的老企业改组为股份制企业，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。

在坚持完善基本经济制度实践中形成各种所有制经济平等竞争相互促进新格局^①

公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的基本经济制度。党的十七大报告提出，要坚持和完善基本经济制度，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局。这就为今后优化我国所有制结构指明了方向。

一、继续毫不动摇地巩固和发展公有制经济

公有制为主体，是我国社会主义市场经济的重要特征。坚持基本经济制度，就要坚持公有制为主体，毫不动摇地巩固和发展公有制经济。要发挥国有经济在

^① 原载《十七大报告辅导读本》，人民出版社，2007年。



国民经济中的主导作用，增强国有制经济的控制力，促进社会主义市场经济健康发展。

（一）深化国有企业改革和国有经济战略性调整

要巩固和发展国有经济，必须深化国有企业改革。经过多年的努力，我国国有企业股份制公司制改革已取得巨大进展。首先，到 2005 年底，国家统计局统计的国家重点企业中的 2524 家国有及国有控股企业，已有 1331 家改制为多元股东的股份制企业，改制面为 52.7%。国有中小企业改制面已达 80% 以上，其中县属企业改制面最大，一些已达 90% 以上。其次，作为国有企业主干的中央企业，已有宝钢集团有限责任公司等 19 家企业按照《公司法》转制，开展董事会试点，共选派了 66 名外部董事，有 14 家试点企业的外部董事达到或超过了董事会成员总数的一半，实现了企业决策层与执行层分开，改善了公司法人治理结构。再次，中央企业及所属子企业的股份制公司制企业户数比重，已由 2002 年底的 30.4% 提高到 2006 年的 64.2%。最后，股权分置改革基本完成，这是这两年改革取得的重大进展。截至 2006 年底，全国除国有金融机构控股的上市公司外，801 家国有控股上市公司已有 785 家启动或完成股改程序。今后，应重点推进中央大型企业股份制公司制改革，有条件上市的要上市。要积极引入国内外有实力的战略投资者，形成多元投资主体，改善公司治理，并逐渐成为在国际市场上有竞争力的大公司。

要继续推进国有经济布局和结构的战略性调整，争取到 2010 年基本完成这项任务。自从 1997 年党的十五大提出要从战略上调整国有经济布局的任务后，经过十年的努力，调整国有经济布局的任务已取得实质性进展。国有经济和国有资本逐步从一般竞争性行业中逐步退出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，开始改变国有企业量多面广和过于分散的状况。1998 年，全国国有工商企业共有 23.8 万户，而到 2006 年，国有企业户数减少至 11.9 万户，正好减少了一半。1997 年，全国国有工商企业实现利润 800 亿元，而到 2006 年，全国国有企业实现利润达 1.2 万亿元，增长了 14 倍。2000 年，全国国有工商企业共有净资产 5.75544 万亿元，其中中央企业净资产 3.069 万亿元。到 2006 年，中央企业净资产增长到 5.39 万亿元，实现利润 0.76815 万亿元，上缴税金 0.68225 万亿元。2006 年，中央企业销售收入超过千亿元的有 21 家，利润超过百亿元的有 13 家。2007 年，《财富》全球 500 强中中国有 30 家，其中内地企业 22 家（比上年增加了 3 家），这些企业全部为国有控股企业。2007 年，有 16 家中央企业进入世界 500 强之列。



以下是 1998 年以来中国国有工商企业改革发展的情况简表。

1998~2006 年中国国有工商企业改革发展的若干经济指标

指标	年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 年	2006
国有企业户数（万户）		23.8	21.7	19.1	17.4	15.9	14.6	13.6	12.6	11.9
资产总额（亿元）		134780	145288	160068	179245	180219	199971	215602	242560	290000
净资产（亿元）		50371	53813	57976	61436	66543	70991	76763	87387	
销售收入（亿元）		64685	69137	75082	76356	85326	100161	120722	140727	162000
利润总额（亿元）		800 (1997)					4852	7364	9190	12000
销售利润率（%）		0.3	1.7	3.8	3.7	4.4	3.0	6.1	6.8	
上缴税金（亿元）							8140		10075	14000
职工人数（万人）		6394	5998	5564	5017	4446	3067	3660	3209	
中央企业数（户）							196			157
中央企业资产总额（亿元）							83280			122000
中央企业净资产（亿元）							36000			53900
中央企业利润总额（亿元）							3006			7681.5
中央企业上缴税金（亿元）							3563			6822.5

中国国有企业经过多年改革和制度创新，不但走出了困境，而且成为具有较高劳动生产率、较强赢利能力和竞争力的市场主体，国有经济也不断向能发挥自己优势的重要行业和领域集中，向大企业集中，并且站稳了脚跟，成为我国社会主义市场经济的一支骨干力量，主导着国民经济的发展。这说明党关于推进国有企业改革的方针是正确的。下面几组数字充分证明，国有企业的效益和竞争力已有明显提高。2005 年，全国国有及国有控股工业企业在全国工业企业中的比重，户数仅占 11%，但销售收入占 35%，实现利润占 45%，上缴税金占 57%。2007 年 1~5 月，全国规模以上工业企业中，国有及国有控股企业实现利润 4193 亿元，比上年同期增长 42.3%，超过 2006 年 1~5 月全国工业企业利润增长 42.1% 的增幅。2007 年中国企业 500 强排行榜名单中，国有及国有控股企业共 349 户，占 69.8%，实现年营业收入 14.9 万亿元，占 500 强企业收入的 85.2%。

当前国有企业数量仍然太多，主要是地方中小国企太多，许多企业仍然活动在一般竞争性领域，很难发挥国企的优势，需要继续进行资产重组等推进国有经济布局和结构的战略性调整。中央企业资产重组任务尚未完成，2003 年国务院



国资委成立以来，已有 77 家中央企业进行了 41 次重组，企业数已从 196 家减少到 2007 年初的 157 家。

从我国国情出发，今后国有经济调整和重组的主要目标是：进一步推进国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，加快形成一批拥有自主知识产权、国际知名品牌、国际竞争力较强的优势企业；加快国有大中型企业股份制公司制改革，大多数国有中小企业放开搞活。到 2008 年，长期积累的一批资不抵债、扭亏无望的国有企业政策性关闭破产任务基本完成；到 2010 年，国务院国资委履行出资人职责的企业调整和重组至 80~100 户。

（二）深化垄断行业改革

垄断行业是中国国有经济最集中和控制力最强的领域。垄断行业中的主要大型骨干企业，近乎都是国有企业，都是中央企业。随着改革的深化，垄断行业改革已成为今后国有企业改革的重点。

深化垄断行业改革，重点是实行政企分开、政资分开，引入竞争机制，包括引入战略投资者或新的厂商（市场主体），同时加强监管，以提高资源配置效率，并有效保护消费者利益。

进入 21 世纪以后，我国垄断行业改革逐步开展，但发展不平衡，总的来说攻坚任务尚未完成。今后，需要根据各个垄断行业改革进程，分类推进或深化改革。一类是已经实行政企分开、政资分开和进行初步分拆、引入竞争机制的电力、电信、民航、石油等行业，要完善改革措施，深化改革。这就必须放开市场准入，引进新的厂商参与市场竞争。特别是非自然垄断性业务，更应开放市场，允许国内民间资本和外资参与竞争，以提高效率。如电力部门应实行厂网分开、发电厂竞价上网，电信运营商开展竞争，航空公司允许民营资本投资经营（目前已有 7 家民营航空公司领取运营牌照），成品油市场放开等。即使是自然垄断性业务，有的也可以通过特许经营权公开拍卖（如自来水生产和供应、污水处理等），使其具有一定的竞争性并增进效率。2006 年，酝酿了八年之久的邮政改革开始启动，初步实现政企分开和政资分开，这项改革仍需不断完善。另一类是尚未进行实体性体制改革的铁道、某些城市的公用事业等，则要积极推进政企分开、政资分开、政事分开改革。铁路投融资体制改革已开始进行，铁路建设、运输、运输设备制造和多元经营等领域已向国内非公有资本开放。但整个铁路行业的政企、政资分开尚待进行。

垄断行业引入竞争机制必须和政府加强监管相结合，既要加强对安全、环保、服务等监管，也要加强对价格的监管，包括实行价格听证制度等，以维护公



众的正当权益。

目前公众对不少垄断行业职工收入畸高、为维护自身既得利益构筑较高的进入壁垒、收费高服务差效率低等问题意见颇大，这说明垄断行业改革是一场真正的攻坚战。相信在党和政府的推动下，随着市场机制的引进和监管体系的逐步完善，我国垄断行业改革将稳步推进。

（三）完善国有资产管理体制

2002年党的十六大明确改革国有资产管理体制的方针以来，我国国有资产管理体制改革已取得显著成效。首先是组建机构，继国务院国资委于2003年成立后，到2004年6月，全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团国资委全部成立，目前地（市）级国有资产监管机构组建工作基本完成。与此同时，制定了《企业国有资产监督管理暂行条例》和与此相配套的规章。其次，强化出资人监管，抓财务监督和风险控制，开展了国有独资公司建立董事会试点工作，公开招聘中央企业高级经营管理者（六批81人），核定中央企业主业以提高企业核心竞争力等。最后，推进国有大中型企业股份制公司制改革，完善公司法人治理结构，2003年以来，共有33家中央企业在境内外公开发行股票并上市。与此同时，规范国有企业改制和产权转让，国有产权交易普遍进入产权交易市场公开操作，避免了国有资产的大量流失。实践表明，十六大以来国有资产管理体制改革，有效地推进了国有企业改革的深化，促进了国有经济的迅速发展与主导作用的发挥。

今后，要坚持政企分开、政资分开，进一步完善国有资产管理体制。国资委主要履行出资人职责，尽可能减少不属于出资人该做的工作，维护企业作为市场主体依法享有的各项权利，坚持所有权与经营权分离，充分尊重企业的经营自主权和法人财产权。要促进企业体制创新和管理创新，完善公司法人治理结构，鼓励和支持发展一批有国际竞争力的大型企业集团。要探索国有资本有效的经营形式，提高资本的运营效率。要尽快制定和明确对国有自然资源资产、金融资产、非经营性资产的监管制度。

（四）发展多种形式的集体经济、合作经济

集体经济、合作经济是公有制经济的重要组成部分。在社会主义市场经济条件下，必须发展多种形式的集体经济、合作经济。

我国集体经济（如乡镇企业）存在产权不够明晰的问题。经过多年来的明晰产权为重点的改革，已取得重大进展。苏南乡镇企业从1997年起进行了两次改制，改制面高达80%，使所有制结构出现了较大变化。以无锡市为例，2005



年无锡市工业总产值所有制结构为：国有企业占 5.4%，集体企业占 12.1%，股份合作制企业占 7.4%，股份制企业占 22.8%，三资企业占 29.2%，个体经营占 1.0%，私营企业和联营企业占 22.1%。这说明改革后集体企业仍占一定比重，股份制企业、股份合作制企业和私营企业、联营企业则迅速发展起来了。改革促进了生产的发展和农民收入水平的提高。江苏农村居民人均纯收入由 1990 年的 883.8 元增长到 2004 年的 4754 元，高于全国平均水平。

要不断提高农民收入水平，离不开农民专业合作组织。各种农民专业合作组织对提高农民组织化程度、降低交易费用、提高农民市场谈判地位、增强应对自然与市场风险能力、提高规模效益等方面有重要意义和作用。从 20 世纪 80 年代末以来逐步发展起来的各种农民专业合作组织的实践说明了这一点。今后，要进一步发展各类农民专业合作组织，以推进社会主义新农村建设，促进农民收入的增长。

二、毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展

个体、私营等非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分，是我国重要的经济增长点，是提供新就业岗位的主渠道，是满足全国人民不断增长的多样化的物质和文化生活需要的生力军，必须继续毫不动摇地鼓励、支持和引导它们健康发展。

（一）个体、私营等非公有制经济进入 21 世纪后继续快速发展

改革开放以来，特别是进入 21 世纪以来，我国个体、私营等非公有制经济发展迅速，详见下表：

1992~2006 年个体、私营经济发展变化表

年份	户数（万户）		人数（万人）		注册资金（亿元）		营业额（亿元）	
	私营	个体	私营	个体	私营	个体	私营	个体
1992	13.9	1533.9	231.9	2467.7	221.2	600.9	113.6	2238.9
1995	65.5	2528.5	956	4613.6	2621.7	1813.1	1499.2	8972.5
2000	176.2	2571.4	2406.5	5070	13307.7	3315.3	9884.1	19855.5
2002	243	2377	3409	4743	24756	3782	14369	20834
2005	430	2464	4714	5506	61475	5809	30373.6	26239.6
2006	497.4	2576	6395.5	7500	75000	6517	34959	25489.5



随着社会主义市场经济的发展，个体私营等非公有制经济将继续快速发展，其占GDP的比重将进一步提高。

（二）继续破除各种体制性障碍，重点为市场公平准入和改善融资环境，进一步促进非公有经济发展

当前我国个体、私营等非公有制经济的发展，仍然存在一些体制性障碍，主要是有些领域在市场准入方面存在“玻璃门”，看起来似乎畅通，实际上进不去，或不让进，还有就是融资困难，影响企业做强做大。

我国一些重要领域包括垄断行业，已逐步向非公有制经济开放，比如，一些城市公用事业（如污水处理、垃圾处理、公共交通）已逐步放开，军工基础设施建设、国防基础科研项目和军工配套科研项目等，也允许非公经济参与。但是，也还有一些部门和领域，实际上仍然设置一些壁垒，影响非公经济进入。2005年2月，国务院下发了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（共36条），对非公经济进入许多重要领域和垄断行业做出了明确的规定，当前主要是落实。为了更好地落实国务院规定，需要多方面的努力，其中比较重要的是要打破一些既得利益集团设置的进入障碍，使非公经济有一个公平进入和竞争的市场环境。

非公经济融资困难的问题也需进一步解决。目前我国大银行主导存贷款业务，主要服务对象是大企业，地方和中小银行少，存贷业务比例低。而非公经济大量是中小企业，它们普遍感到贷款难、融资难，金融业市场门槛较高，非公经济很难进入。今后，需大力发展多种所有制形式和多种经营形式的中小金融机构，更好地为中小企业服务。大银行也要多放小额贷款，做好零售服务。

我们相信，随着党的各项方针政策的贯彻落实，个体私营等非公有制经济将进一步健康发展，其对GDP增长的贡献将进一步提高。

三、形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局

今后，坚持和完善基本经济制度，应着力于形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局，以便更好地促进国民经济平稳、快速和健康发展。

（一）坚持平等保护物权

《中华人民共和国物权法》已于2007年3月十届全国人大第五次会议通过。《物权法》规定：国家实行社会主义市场经济，保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利。国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。平等保护物权，是由我国社会主义市场经济的特点决定



的。市场经济要求市场主体享有相同的权利、遵循相同的规则、承担相同的责任。坚持平等保护物权，特别是像保护国家、集体的物权那样平等保护私人物权，有助于完善我国平等竞争、优胜劣汰的市场环境，有助于完善现代产权制度和现代企业制度。坚持平等保护物权，是各种所有制经济平等竞争、相互促进的基础。

（二）发展混合所有制经济

1993年，党的十四届三中全会决定提出：随着产权的流动和重组，财产混合所有的经济单位越来越多，将会形成新的财产所有结构。1997年，党的十五大报告提出：公有制实现形式可以而且应当多样化。股份制是现代企业的一种资本组织形式，有利于所有权和经营权的分离，有利于提高企业和资本的运作效率，资本主义可以用，社会主义也可以用。2002年，党的十六大报告提出：除极少数必须由国家独资经营的企业外，积极推行股份制，发展混合所有制经济。党的十七大报告进一步提出：要以现代产权制度为基础，健全现代企业制度，发展混合所有制经济。

改革开放以来，特别是21世纪以来，国有经济持续发展，总资产和净资产都在不断增加。与此同时，个体私营等非公有制经济也在迅速发展，利用外资数量不小。我国实施允许国内民间资本和外资参与国有企业改组改革的政策，使国有资本和各类非国有资本相互渗透和融合，以股份制为主要形式的混合所有制经济迅速发展起来。有资料显示，近几年，除个体户外，大量新建企业都为股份制企业。有的经济学家估计，以股份制为主体的混合所有制经济将越来越在国民经济中起到举足轻重的作用。混合所有制经济的发展，也表明我国公有制特别是国有制找到了一个与市场经济相结合的形式和途径。

（三）各种所有制经济平等竞争、相互促进

改革开放近三十年经验表明，在一般竞争性领域，个体私营经济有其灵活适应市场的优势，而对投资大、建设周期长、规模效益明显的关键行业和重要领域，国有经济或国有控股具有明显优势。党和政府的职责在于，创造良好环境，使各种所有制经济能各自发挥优势、平等竞争、相互促进、共同发展。



国有企业改革

国有资产管理体制改革的目标、难点和途径^①

党的十六大报告中，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21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明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109316.4亿元，高于当年国内生产总值，其中，经营性国有资产总量为73149.3亿元，占66.9%；非经营性国有资产总量为36167.1亿元，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（如果国有企业要“走出去”对外投资，还要通过外经贸部批准，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，

^① 原载《宏观经济研究》，2003年第6期。



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，国有企业普遍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现象，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、运营机制。

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，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和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具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现问题，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

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



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；拟定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国有独资公司。当然，还是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的操作。

成立国资委，实现政资分开后，要注意不能干预企业的日常生产经营活动。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，以免造成错位、越位。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，有的人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，侵吞国有资产要防止这些人从局部利益出发，擅自行动，损害整体和他人利益。这些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，避免出现管理空当，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，如呆坏账准备金的分配，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，管人的职责怎样落实也不容易，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，具有重要意义。

众所周知，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。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，直接对财政部负责。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公司、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：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。这几年我国运用国有控

^① 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。



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。我国有十多亿个国有企业，如果都直接归各级国资委监管，肯定管不过来，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。

国有中央企业需加快改革步伐^①

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；2004年实现利润还有较大幅度增长：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十分繁重；国有大中型企业只是初步形成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。特别是作为国有企业骨干力量和主力军的中央企业（专指目前由国务院国资委管的180多家国有工商企业），改革滞后，急需加快改革步伐，积极推进现代企业制度建设。在中国已加入WTO并且过渡期即将结束（2005年、2006年）的情况下，越来越多的境外企业、跨国公司进来参与竞争，中央企业如不迅速转换机制、适应市场，将面临巨大的压力，甚至处于被动的局面。因此，应有制度创新的紧迫感。

在全国国有工商企业的国有资产总量中，中央企业占56.7%，占大头。特别是从整体看，中央企业的资产质量较高，垄断行业中大型特大型骨干企业几乎全部是中央企业。2003年，中国上市公司100强中，母公司是中央企业的有26家。在前10家上市公司中，母公司是中央企业的有9家；在纽约上市的15家公司中，母公司是中央企业的有12家；在香港上市的36家公司中，母公司是中央企

^① 这是作者响应第十届全国政协经济委员会组织经济委员会委员为编制“十一五”规划建言献策写的一篇文章，刊登在《经济界委员通讯》，2004年第11期；《人民日报》，2005年8月15日摘要发表。



业的有 19 家。2003 年世界 500 强中，中央企业占 6 家。考虑到将来需要保留国有或国有控股的企业，最主要的就是一百家左右的中央企业，国有经济在国民经济中发挥主导作用，也是主要靠这些中央企业。因此，深化中央企业改革，在整个国企改革中发挥举足轻重的作用。

不仅如此，目前中央企业改革相对于地方企业来说，改革慢了半拍，甚至还不止。例如，目前中央企业中最主要的特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。又如，到 2003 年底，在 189 家中央企业的母公司中，按《公司法》注册的不到 10%，国有独资的高达 180 家。地方企业股份制改革明显快于中央企业，比如到 2003 年底，我国 4223 家国有大中型骨干企业中，已有 2514 家通过多种形式改制成为多元持股的公司制企业，比重为近 60%，这说明，地方企业半数以上已进行股份制公司制改革，大大快于中央企业。

我认为，积极推进中央企业改革，主要须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。目前，中央企业有 180 多家，其中有七八十家是中小企业，须通过资产重组、产权流动等进行收缩，使兼并重组后的中央企业百家左右，不能太多。这些大型企业有不少资产达几千亿元。中央企业的国有资本还是要按照十五届四中全会指出的那样，向以下四大行业和领域集中，即关系国家安全的行业，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。同时，也要向大型企业集中。有人说，在对国有经济布局的有进有退调整中，中央企业是进，地方企业是退。这种说法不一定符合实际，中央企业也是有进有退，而不是只进不退，退的主要是一般竞争性行业（而不是所有竞争性行业）和中小企业。当然，也要承认，由于中央企业较多分布于关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，因此退的企业可能要比地方企业少一些，留下来的和继续发展壮大的企业多一些。

第二，积极推进国有大中型企业规范的公司制改革。这是中央企业改革的重中之重。党的十六届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，“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，大力发展战略性新兴产业、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”。据此，今后中央企业改革，似可大体分三步。第一步，按《公司法》要求将中央企业转为公司，建



立董事会，初步实行两权分离。第二步，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，引入战略投资者，包括国内民间资本、非国有机构投资者和基金、外资等。需要国家控股的，要更多地实行相对控股，有的还可以采取“黄金股”的办法。这些做法，都有利于改善股权结构，有利于建立现代产权制度，有利于真正实行政企分开。由于中央企业一般都是大型企业，资产巨大，显然不能采用MBO即管理层收购的方法进行改革。第三步，建立和完善法人治理结构。现在已进行第一步工作，但较难的是第二步，即大部分中央企业要通过上市、引入战略投资者等实行股份制即股权多元化。同时，这三个步骤也不是截然分开，只有走完前一步才能走下一步。比如国务院国资委成立后不久，就在六家中央企业中面向全球招聘七个经营班子成员，这走的是第三步，即属于改善治理结构的范畴。

还有，对于极少数目前仍需保留国有独资的，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。

为了推行股份制，中央企业需做好几方面的工作，比如，要继续推进主辅分离工作，包括不再承担应由社会或政府负担的工作，使企业能轻装上阵，参与市场竞争。又如，对占企业总资产百分之十几的不良资产进行适当处理或剥离，就像国有独资商业银行要推行股份制首先要降低不良资产率那样，以利于吸引新的非国有投资主体，等等。

第三，加快推进垄断行业中中央企业改革。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。垄断行业中大型特大型骨干企业，几乎全部是中央企业。加快推进垄断行业中中央企业改革，就是加快推进垄断行业改革。按照十六届三中全会《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析、竞争的电力、电信、民航等行业，要完善改革措施。一是放宽市场准入，引进新的厂商参与市场竞争；二是现有的企业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。要认真区分垄断行业中自然垄断性业务和非自然垄断性业务，在非自然垄断性业务领域放开市场，引入竞争机制，以提高效率。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，如实行价格听证制等，以维护消费者的正当权益。

第四，继续推进国有资产管理体制改革。党的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189家中央企业和2.59万亿元国有资产，《企业国有资产监督管理暂行条例》等有关法规陆续出台。可以看出，对中央企业国有资产的监管已经开始，正在不断改进和完善中。国务院国资委对推进中央企业改革、资产重组和实现国有资产保值增值等方面，肩负着重任。在这方面，有许多问题值得在实践中研究和改进。

例如，目前国务院国资委监管着100多家中央企业。按管理学原理，很难有较高的效率。可否在国资委和企业之间设立第二层次如投资公司控股公司（如新加坡的淡马锡公司）等来管理，就很值得研究。

又如，一些中央企业上市时，都是先把企业的优质资产剥离出来，非优质资产则留给母公司，而上市公司又是由母公司控股。这种制度安排很容易使母公司利用控股权，通过关联交易或借债等形式向上市公司掏钱，损害上市公司和中小股东的利益。所以，如何处理中央企业中上市公司与母公司的关系，是迫切需要解决的问题。

再如，国有资产管理机构如何真正做到管资产和管人、管事相结合，只当老板，履行出资人职责，不当“婆婆”，还需很好探索，总结实践经验。国资机构如何当好股东，行使股东而不是董事会和经营班子的权力；如何派出董事，派出的股东代表和董事同国资机构是什么关系，董事能否从社会上公开招聘；对国资监管机构如何评价和考核他们的业绩，如何建立激励、约束和监督机制，包括如何建立国有资本的经营预算制度，等等，都是属于这一类问题。

中央企业深化改革面临的问题很多，以上四个方面我认为是最重要的，是要有十年八年的努力，不是短时间就能完成的。这四个方面工作做好了，原国有中央企业就会大变样，可能成为许多国有控股参股的大公司，在国际国内市场上有竞争力的独立的市场主体。他们连同极少数国有独资公司一起，在国民经济中继续发挥主导作用。

产权有序流动与国有资本保值增值^①

中央经济工作会议指出：“要着眼于增强活力和竞争力，继续深化企业改革”，并特别强调，“积极推进国有经济布局和结构调整，防止国有资产流失”。

① 原载《人民日报》，2005年3月11日。



这一精神，对于实现国有资本的保值增值，提高资源的配置效率，促进国民经济的持续快速协调健康发展，具有重要意义。

一、国有资本保值增值是人们关心的大问题

国有资本是我国劳动人民多年来通过艰辛劳动积累起来的，是全国人民共同所有的财产。在推进国有企业改革过程中，国有资本应如何定位，发挥什么作用，在哪些行业和领域有优势？国有资本的管理体制如何改革，如何克服多头管理而实际上无人负责的弊端？如何避免国有资本成为“唐僧肉”而被人吞食，实现国有资本的保值增值？这些都是人们非常关心的问题。

改革开放以来，国有企业改革在不断取得新进展的过程中，也发生了一些令人触目惊心的国有资本流失事件，受到各方面的谴责。与此同时，中央和有关部门正在不断总结经验，完善政策，推进立法，下大力气纠正偏差，努力使改革沿着逐步规范的轨道前进。我们不仅要看到问题的一面，更要看到改革取得的巨大成效，迎难而上，坚持市场化改革方向，坚定改革的信心和决心。

二、国有经济布局和结构的战略性调整要求国有产权流动与重组

1997年，党的十五大提出了对国有经济布局和结构进行有进有退的战略性调整的方针，明确国有经济和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，以便更好地发挥优势，增强国有经济的控制力。1999年，党的十五届四中全会《决定》进一步明确关系国民经济命脉的重要行业和关键领域包括：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。同时，进一步把国有中型企业同小型企业一起列入放开搞活的范围。这一重大决策，意味着多达二十几万户的国有企业要进行大规模的产权流动和资产重组。因为现在看来，在比较成熟的社会主义市场经济中，需要保留国家控制的企业，最主要的是经过资产重组后中央管的100家左右甚至更少一点的大型特大型企业，然后是各省和经济比较发达的城市各十几家大型企业。这样，全国国有和国有控股的大型企业最后会只有几百家，它们集中在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，继续左右国民经济的发展。

国有和国有控股企业从过去的二十几万户和目前的十几万户要逐步调整为几百户，同时在调整中还要继续增大国有经济的总量和国有资本的总量，可以想象改革任务之艰巨之复杂，国有企业资产重组和产权流动规模之巨大、任务之繁



重。因而，必须稳步推进，绝不能“刮风”、“搞运动”，但又不能等待观望。因为在许多竞争性领域，大量国有企业由于其机制不适应市场竞争环境而逐步陷入困境，甚至出现破产和资不抵债。这方面造成的国有资本流失也是不容忽视的。特别是由于一些立法和规范还跟不上迅速发展的形势，一些领导干部依法行政的能力不强，因而容易在国企改制、产权流动、资产重组中出点毛病。对这方面的问题，我们应有清醒的认识。

三、国有资本流动与重组成效显著，需改进的问题也不少

我国国有企业较大规模的资本流动与产权重组是在 1997 年党的十五大之后展开的。这些年来，由于中央关于对国有经济布局和结构实施战略性调整的决策正确、措施得当，因而国有资本的流动与重组取得了显著成效。国有经济在经济总量中的比重虽有所下降，但国有经济的绝对量在增加，国有经济的控制力在增强。从 1998 年到 2003 年，国有和国有控股企业从 23.8 万户减少到 15 万户；资产总额从 14.9 万亿元增加到 19.7 万亿元，净资产从 5.2 万亿元增加到 8.4 万亿元，实现利润从 213.7 亿元增加到 4951 亿元。从总体上看，这几年国有企业减少了 37%，但总资产、净资产和利润在不断增长，并没有出现国有资本的大规模流失。

还要看到，作为国有企业骨干力量和主力军的中央企业（专指目前由国务院国资委监管的 180 家左右国有工商企业）和国有金融企业，仍然在国民经济中发挥着举足轻重的作用。在全国国有工商企业的国有净资产即国有资产总量中，中央企业占 56.7%，占大头。特别是从整体看，中央企业的资产质量较高，垄断行业中大型特大型骨干企业几乎全部是中央企业。2004 年，中央企业实现利润达 4500 亿元。中央企业改革虽相对滞后，但相信将能够比较规范地稳步推进。

另一方面也要承认，1997 年以来，在数以万计国有中小企业重组改制的过程中，一些地方由于操作不规范，出现了国有资本流失问题，主要是在国有产权转让中存在着侵吞国有资本的现象。其手法多种多样，包括自卖自买、虚假评估资产、蓄意制造投资失误等，有些案例触目惊心。

应当如何看待这些问题呢？首先，对造成国有资本流失的责任人应予依法惩处，包括涉案官员在内。其次，应进一步完善法规。这两年出台的《企业国有资产监督管理暂行条例（草案）》、《关于规范国有企业改制工作的意见》、《企业国有产权转让管理暂行办法》等，对规范国企改制发挥了很好的作用。但这还不够，应尽快制定《国有资产（本）法》，使产权流动和资产重组做到有法可依、有章可循。第三，前一阶段国有资本流失问题主要发生在地方所属企业，而且也



只是发生在一部分企业，其中突出的恶性案件只是极少数。不能把凡是国有产权转让中低于账面价值或低于评估价的，一律归为国有资产流失，因为账面价值或评估价同市场价格是不同的。根据各地经验，凡是早改革早转制的，国有资本保值都比较好；相反，越是拖得久的，国有资本越难保值甚至资不抵债，成为当地政府的大包袱。从这个角度看，不改革造成的国有资本流失，可能比改革过程中部分企业出现的国有资本流失还要大。

总地看，改革开放以来我国国企改革包括产权改革，成效是显著的，成绩是主要的，虽然出现了国有资本流失现象，但属局部问题，需要认真查处。不能因为出现这些问题而停止改革，而应坚持改革，认真总结经验教训，在深化改革中完善措施，使改革规范有序地进行。

四、建立健全现代产权制度，促进产权有序流动和国有资本保值增值

建立现代产权制度，是建立现代企业制度发展的必然结果。现代产权制度的基本特征是归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅。党的十六届三中全会《决定》明确提出，“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。”深化国有企业改革，推进国有产权的流动与重组，必须严格按照这些要求进行。

国有产权（国有资本）必须实现流动和重组，这样才能更好地保值增值。市场是千变万化的，各种商品和服务的价格也是经常变动的，没有一个产业、企业和产品的效益永远是最好的，资本从效益低的产业、企业流向效益高的产业、企业，具有客观必然性，是价值规律调节商品生产和流通、调节资源配置的具体表现。所以，国有产权的流动和重组是国有资本流向回报率较高领域的重要前提，有利于国有资本的保值增值。

国有资本和国有产权的流动，需要规范有序地进行。比如，最近有关部门提出，对国有中小企业可以实行管理层收购，但设立了五条“禁令”：一是对企业业绩下降负有责任的国企负责人不得购买股权；二是改制方案要由产权单位委托中介机构制定，严禁自买自卖；三是必须通过产权交易所进场交易，出让价通过进场竞价确定，经营者购买股权与其他受让者必须同股同价；四是经营者不得向包括本企业在内的国有及国有控股企业借款，不得以企业产权或实物资产进行抵押；五是除国家规定外，不得将有关费用从价款中事先扣抵。可见，今后实行国有资产产权的流动与重组，坚持进入产权交易市场，做到公开、公正、公平，是最为重要的。



关于深化国有企业改革的几点看法^①

一、认真总结 20 多年改革的经验教训以便今后更好地深化国企改革

改革开放以来，国企改革是各项改革中争论最多、最激烈的。在改制过程中，包括 1997 年推行股份合作制，1999 年用多种形式放开搞活国有中小企业，2002 年国有资产管理体制改革，2003 年加快实施股份制改革和经营者收购等，的确出现了许多不规范行为，侵吞或瓜分国有资产，触目惊心的案例也不少。但是，能不能把国企改革就概括为“瓜分国有资产的盛宴”呢？显然是不能的。因为，一方面，中央关于国企改革的一系列部署和方针政策是正确的，符合建立社会主义市场经济体制的总目标；另一方面，国企改革过程中出现的问题，主要是极少数人侵吞国有资产的问题，完全是不规范或非法的行为，中央和有关部门在不断总结经验，建立健全法规，完善政策，下大力气纠正偏差，力图使改革沿着规范的轨道前进。比如，对国有中小企业可以实行管理层收购，但设立了五条“禁令”：对企业业绩下降负有责任的企业负责人不得购买股权；改制方案要由产权单位委托中介机构制定，严禁自买自卖；必须通过产权交易所进场交易，出让价通过市场竞价确定，经营者购买股权与其他受让者必须同股同价；经营者不得向包括本企业在内的国有及国有控股企业借款，不得以企业产权或实物资产进行抵押；除国家规定外，不得将有关费用从借款中事先抵扣；等等。

考虑到国企改革过程中出现问题较多，争议较大，而今后国企改革任务又比较重，所以，有必要认真总结过去 20 多年改革的经验教训，目的是为了提高认识，完善政策，做好规划，以便今后更好地深化国企改革。

二、国企改革虽然不再是经济改革的中心环节，但任务依然很重

自 1984 年明确国企改革是我国经济改革的中心环节以来，国企改革取得了巨大进展，总体上是成功的。不能因为在改革进程中出现这样那样的问题，就否定 20 多年国企改革的成效。

国企改革取得的主要成效主要有：

^① 原载《光明日报》，2006 年 11 月 6 日。



一是从战略上调整国有经济的布局和结构取得重大进展。国有企业的数量已从20世纪90年代的30万个左右，减少至目前的10万个左右，但国有资本的总量并没有减少，而是有所增加。全国500强企业中，国有和国有控股企业349家，占69.8%，资产占94.9%；利润占88%。

二是国有大中型企业的公司制股份制改革已取得初步成效。在理论上、政策上已明确股份制是公有制包括国有制的主要实现形式，一大批国有大型企业通过规范上市、中外合资、企业互相参股、资产重组等实现了投资主体多元化。在不断改善股权结构的基础上，逐步完善公司治理，健全委托代理关系，改进激励与约束机制。

三是开始推进垄断行业改革，逐步引入竞争机制。不仅明确在非自然垄断性业务方面要引入竞争机制，而且对自然垄断性业务方面，也在探索如特许经营权拍卖等方式，使其具有一定的竞争性。

四是逐步建立同社会主义市场经济相适应的国有资产管理体制，实行国家统一所有，由中央和省市两级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。各级国资委正在逐步减少非出资人职责，以便较好地承担出资人的职责，并在积极探索国有资本有效的经营。

尽管中国国有经济、国有企业正在逐步走上同社会主义市场经济相适应的轨道，但是，上述改革远未达标。国有企业的数量特别是地方国有企业的数量还是太多，国有资本仍需向能发挥优势的重要行业和关键领域集中，向大企业集中。国有大中型企业的股权结构仍有待完善，治理水平亟待提高。垄断行业改革才刚刚开始，已逐渐成为国企改革重点。国有资产管理体制改革也刚搭起架子。最重要的是，国务院国资委前一段用了大量精力处理过去改革遗留的问题，很难集中精力履行好出资人职责。国有金融资产、自然资源资产、非经营性资产的管理框架还没有很好搭起来。总之，今后国企改革任务还很重，仍需抓紧做好。

党的十六届五中全会确定加快行政管理体制改革是今后全面深化改革和提高对外开放水平的关键。这是一项正确决策。推进行政管理体制改革，主要是推进政府改革和政府职能的转换，进而有力地推进国企改革。作为政府改革重要内容的“四分开”（政企分开、政策分开、政事分开、政府与市场中介组织分开），政企分开是使国有企业成为具有独立的法人财产权、经营决策权、自负盈亏和独立承担风险的法人实体和市场主体的关键。当前政府仍然通过各种方式干预微观经济活动，影响市场在资源配置中基础性作用的发挥，也使许多企业包括国有企



业一只眼睛盯着市场，另一只眼睛盯着政府，影响了国有企业的市场化经营，影响国有企业市场主体地位的确立。所以，推进行政管理体制改革，推进政企分开，同深化国企改革是完全一致的。

三、尽快建立国有资本经营预算制度，以利于国有经济布局和结构的战略性调整

党的十六届三中全会提出，要建立国有资本经营预算制度。这意味着1994年以来国有企业利润全部留归企业的做法将发生改变。国资委成立后，作为各级政府出资人代表，要履行出资人职责，享有所有者权益，自然应当有权支配国有企业的利润，更好地对国有经济的布局和结构进行战略性调整，从一般竞争性领域逐步退出，放活中小企业使国有资本逐步集中到能发挥自己优势的行业和领域的大企业中。经过几年的酝酿，有关部门正在编制国有资本经营预算制度，有些地方如江苏省已开始实施国有资本经营收益制度，规定省属国有独资企业和公司必须以当年可供分配利润为基数，按省政府确定的比例于次年5月31日前全额缴清上一年度应缴的利润，省属国有控股、参股公司应上缴国有股权应分的红利。

建立国有资本经营预算制度的必要性，还在于国有企业这几年来利润额已相当可观。2005年，单是中央企业利润就达6000多亿元，亟须统筹考虑，很好使用，特别是要更好地用于补充重点企业发展的资本金和用于困难企业作为改革成本等。还可考虑，在国有企业上缴的利润中，拿出一部分补充社会保障基金，或建立对老职工的专项补偿基金。因为国家对老职工过去的贡献是有欠账的，现在企业利润多了，拿出一部分来补偿他们是无可非议的。

建立国有资本经营预算制度，各级国资委要收所属国有企业的利润，可以减少公司的储蓄，这也有利于中国经济的平衡发展，抑制投资过热。中国的储蓄率过高，消费率过低，这几年储蓄率占GDP比重高达40%以上，而在储蓄总额中，公司储蓄占了很大一部分，有人估计近几年比居民储蓄还多。公司储蓄中，国有企业（公司）的储蓄比重很大。公司储蓄额大，往往用于投资，扩大生产经营。这几年特别是今年上半年投资增速达30%，其中大部分钱是自筹的（包括留利、折旧等），并不是主要靠银行贷款（有一份报告说，企业投资来自银行的中介投资和证券市场的投资，最近几年为25%，近年更降到19%），原因也在于公司储蓄很高。今后，建立起国有资本经营预算制度，国有企业利润要上缴国资委。如果这笔钱能拿出一部分充作改革成本和用于充实社会保障基金，并很快转为消



费，将有利于抑制投资增速过快，也有利于改善投资与消费的关系，从而促进宏观经济的平衡。

四、国有企业要努力转变经济增长方式，承担好社会责任

进入21世纪以来，特别是经过2003~2005年中国经济以两位数的超高速增长后，人们已逐步认识到，继续实行高投入、高消耗、高排放、低效率的粗放型扩张的经济增长方式，已难以为继，也将对当代人及子孙后代的生存和发展构成严重威胁。从根本上转变经济增长方式，建设资源节约型和环境友好型社会，已成为刻不容缓的紧迫任务。党的十五届五中全会关于制定“十一五”规划的建议，明确提出必须加快转变经济增长方式的任务。这是实施“十一五”规划，实现经济平稳较快发展的关键。2006年以来，经济增速进一步提高，GDP增速上半年达10.9%，而单位GDP能耗和主要污染物排放总量则不降反升，说明2006年上半年中国经济运行偏离了“十一五”规划纲要，也进一步说明转变经济增长方式，提高经济增长的质量和效益更显重要和紧迫。

转变经济增长方式，是一项长期而艰巨的工程，需要多方面共同努力，才能奏效。最重要的有：建立健全促进经济增长方式转变的法律法规，严格执法；完善方针政策，特别是财税和价格政策；调整产业结构，提高自主创新能力，发挥科技进步对经济增长的巨大推动作用；深化改革，形成推动转变经济增长方式，促进全面协调可持续发展的体制机制。可见，推动转变经济增长方式，主要靠企业外部的政策等因素，但是，企业作为微观经济活动主体，并非是完全无能为力的。国有企业在推动经济增长方式方面，要发挥应有的带动作用。

国有企业特别是其中的大型骨干企业，首先在节能减排方面，应带头作出成绩。2006年上半年，煤炭、石油石化、有色金属、电力等行业能耗水平均有所上升。在这些行业中，国有大型企业地位举足轻重。如果这些行业的国有大型企业能着力降低能耗，必能带动整个行业能耗水平降下来。其次，要提高自主创新能力，就要建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，形成自主创新的基本体制框架。国有大型企业资产实力雄厚（中央大型企业有些资产已达几千亿元上万亿元），技术力量强，具有较强自主创新能力。但是，过去国有企业对自主创新既重视不够，投入也不够，比许多民营企业差，更不像外国大企业技术研究与开发费用占销售收入的3%以上。所以，这方面的潜力是很大的，国有企业今后应在提高自主创新能力方面起到很好的带头作用。

国有企业还要承担好社会责任。国有企业不要把财务效益作为唯一目标，要



处理好同利益相关者关系，特别是同职工的关系，以及承担好其他社会责任。

中国国有企业改革 30 年：重大进展、 基本经验和攻坚展望^①

国有企业改革^②，是中国经济体制改革最重要的领域，也是困难最大、争议最多的改革。中国的国有企业，从作为上级行政部门的附属物和“算盘珠”，改造成为政企分开、政资分开的独立的市场主体和法人实体，是一个脱胎换骨的过程，其艰难困苦程度可想而知。经过从 1978 年开始的 30 年的努力，国有企业改革最困难的阶段已经过去，国有企业微观经济基础再造的任务已初步实现，绝大部分国有企业已成为同社会主义市场经济相适应的市场竞争主体，自主经营，自负盈亏。国有经济继续有力地在国民经济中发挥着主导作用。回顾中国国有企业改革的历程，认真总结其基本经验，提出若干攻坚展望，对于今后进一步深化改革，完善社会主义市场经济体制，具有重要的意义。

一、30 年国有企业改革取得重大进展

从 1978 年底开始的国有企业改革，可以分为两大阶段。第一阶段是从 1978 年到 1992 年，主要是放权让利，探索“两权分离”。第二阶段是 1993 年起到现在，明确以建立现代企业制度为方向，不断深化改革，完善新体制。

1978 年 10 月，四川省宁江机床厂等 6 个企业进行了扩大企业自主权的试点，确定企业在增收基础上，可以提取一些利润留成，职工可以得到一定的奖金。允许国有企业从事国家指令性计划之外的生产，允许出口企业保留部分外汇收入自主支配。1983 年开始，向政府上缴利润由利润所得税替代。1984 年 10 月，党的十二届三中全会作出了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。按照发展社会主义有计划商品经济的要求，决定提出今后应全面推进以增强企业活力，特别是增强国有大中型企业活力为中心的、以城市为重点的经济体制改革。国有企业改革的目标是：要使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我

① 原载《经济与管理研究》，2008 年第 10 期。

② 本文所论述国有企业改革，专指国有工商企业改革，不含国有金融企业改革。



发展能力，成为具有一定权利和义务的法人。按照这一目标，国有企业改革转向实行“两权分离”，即国家的所有权与企业的经营权分离。1986年12月，国务院提出，要推行多种形式的经营承包责任制，给经营者以充分的经营自主权。1987年，大中型企业普遍推行企业承包经营责任制。到1987年底，全国预算内企业的承包面达78%，大中型企业达80%。1990年，第一轮承包到期的预算内工业企业有3.3万多户，占承包企业总数的90%。接着又开始第二轮承包。

从扩大经营自主权到承包制的放权让利改革，使企业开始有一定的活力。但是，承包制也有重大缺陷，承包制“一对一”谈判强化了政企不分，只有激励没有约束，所有权和经营权分离了，但所有者缺位，所有权不能约束经营权。经营者滥用经营自主权谋取私利或小集体利益，普遍出现“内部人控制”，短期行为，以致不少企业承包一轮，国有资产流失一轮，“富了和尚穷了庙”，后果严重。实践告诉我们，国有企业改革不能以承包制为方向，必须另找出路，实行制度创新。

1992年，党的十四大确立社会主义市场经济体制为中国经济体制改革的目标模式。1993年11月，党的十四届三中全会作出了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，在党的文件中第一次明确提出国有企业改革的方向是建立现代企业制度，并指出现代企业制度的特征是：产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学。从此，国有企业改革进入制度创新阶段。

由于承包制不能促进国有企业适应市场经济的发展，还带来国有资产的流失，使许多国有企业包括大中型企业陷入困境。1997年党和政府提出帮助国有企业脱困的任务，其目标是，从1998年起，用三年左右的时间，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。到2000年底，这一目标已基本实现。1997年底，国有及国有控股大中型工业企业为16874户，其中亏损的为6599户，占39.1%。到2000年，亏损户减为1800户，减少近3/4。在帮助国有大中型企业脱困的同时，进行了现代企业制度试点，逐步推行股份制公司制改革，努力使国有或国有控股企业成为适应社会主义市场经济发展的市场主体和法人实体。

经过多年的努力，国有企业股份制公司制改革已取得巨大进展。首先，到2005年底，国家统计局统计的国家重点企业中的2524家国有及国有控股企业，已有1331家改制为多元股东的股份制企业，改制面为52.7%。国有中小企业改制面已达80%以上，其中县属企业改制面最大，一些已达90%以上。其次，作为国有企业主干的中央企业，到2007年已有宝钢集团有限责任公司等19家企业



按照《公司法》转制，开展董事会试点，共选派了 66 名外部董事，有 14 家试点企业的外部董事达到或超过了董事会成员的半数，实现了企业决策层与执行层分开，改善了公司法人治理结构。再次，中央企业及所属子企业的股份制公司制企业户数比重，已由 2002 年底的 30.4% 提高到 2006 年的 64.2%。最后，股权分置改革基本完成，是这两年改革取得的重大进展。截至 2006 年底，全国除国有金融机构控股的上市公司外，801 家国有控股上市公司已有 785 家完成或启动股改程序，占 98%。在改革过程中，大量企业实行资产重组，有不少企业关闭破产^①，职工下岗分流，并尽可能剥离企业办社会职能等。

多年的国有企业改革实践告诉我们，要想把数以十万计的国有企业每个都搞好是不可能的，大量的在一般竞争性行业从事生产经营的国有中小企业没有优势，竞争力低下。针对这一情况，1997 年党的十五大报告以及 1999 年党的十五届四中全会《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，提出了从战略上调整国有经济的布局和结构的任务和“抓大放小”的方针，要求从整体上搞好国有经济，发挥国有经济的主导作用。国有经济主要控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，包括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。

自那以后，经过十年的努力，调整国有经济布局和结构的任务已取得实质性进展。国有经济和国有资本逐步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，而从一般竞争性行业中逐步退出，开始改变国有企业量多面广和过于分散的状况。1998 年，全国国有工商企业共有 23.8 万户，到 2006 年，国有企业户数减少至 11.9 万户，减少了一半。1997 年，全国国有工商企业实现利润 800 亿元，到 2007 年，全国国有企业实现利润达 1.62 万亿元，增长了近 20 倍。其中中央企业实现利润 9968.5 亿元，上缴税金 8303.2 亿元。2007 年，中央企业主营业务收入超过千亿元的有 26 家，利润超过百亿元的有 19 家^②。2007 年，《财富》全球 500 强中中国有 30 家，其中内地企业 22 家（比 2006 年增加了 3 家），这些企业全部为国有控股企业。2007 年，有 16 家中央企业进入世界 500 强。表 1 是 1998 年以来中国国有工商企业改革发展的情况。

^① 截至 2006 年底，全国国有工商企业共实施政策性关闭破产项目 4251 户，安置人员 837 万人，已完成政策性关闭破产 80% 的工作量。《经济参考报》，2007 年 8 月 27 日。

^② 李荣融：《五年来国有企业改革发展取得重大进展》，载《光明日报》，2008 年 3 月 26 日。



表 1 1998~2007 年中国国有工商企业改革发展的若干经济指标

指标 \ 年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
国有企业户数 (万户)	23.8	21.7	19.1	17.4	15.9	14.6	13.6	12.6	11.9	
销售收入 (亿元)	64685	69137	75082	76356	85326	100161	120722	140727	162000	180000
利润总额 (亿元)	800 *					4852	7364	9190	12000	16200
销售利润率 (%)	0.3	1.7	3.8	3.7	4.4	3.0	6.1	6.8	7.4	9.0
上缴税金 (亿元)						8140		10075	14000	15700
职工人数 (万人)	6394	5998	5564	5017	4446	3067	3660	3209		
中央企业数 (户)						196			157	150
中央企业利润总额 (亿元)						3006	4877.2	6377	7681.5	9968.5
中央企业上缴税金 (亿元)						3563	4655.2	5779.9	6822.5	8303.2

* 1997 年数据。

中国国有企业经过多年改革和制度创新，不但走出了困境，而且成为具有较高劳动生产率、较强赢利能力和竞争力的市场主体，国有经济也不断向能发挥自己优势的重要行业和关键领域集中，向大企业集中，并且站稳了脚跟，成为社会主义市场经济的一支骨干力量，主导着国民经济的发展。这说明党关于推进国有企业改革的方针是正确的。下面几组数字充分证明，国有企业的效益和竞争力已有明显提高。2005 年，全国国有及国有控股工业企业在全国工业企业中的比重，户数仅占 11%，但销售收入占 35%，实现利润占 45%，上缴税金占 57%。2007 年 1~11 月，全国规模以上工业企业中，国有及国有控股企业实现利润 9662 亿元，比 2006 年同期增长 29.6%，超过同期集体企业利润的增幅（25.2%）、接近股份制企业利润的增幅（35.1%）。^① 2006 年中国企业 500 强排行榜名单中，国有及国有控股企业共 349 户，占 69.8%；实现年营业收入 14.9 万亿元，占 500 强企业收入的 85.2%。2006 年中国制造业企业 500 强中，国有及国有控股企业共 249 家，占 49.8%，实现营业收入 5.09 万亿元，占 66.7%。2006 年中国服务业企业 500 强中，国有及国有控股企业 307 家，占 61.4%，实现营业收入 6.59 万亿元，占 87.4%。^② 与此同时，我们要冷静地看到，国有企业改革仍然面临一些改革攻坚任务，有待今后完成。

① 《证券时报》，2007 年 12 月 28 日。

② 中国企业联合会、中国企业家协会：《中国大企业发展的新趋势新特征》，载《经济要参》，2007 年第 72 期。



二、30年国有企业改革的基本经验

中国国有企业改革三十年积累了极其丰富的经验，其中基本经验有以下八个方面。

（一）坚持社会主义市场经济改革方向，使国有企业成为与市场经济相适应的市场主体，实现微观经济基础再造

中国经济体制改革从一开始就是以市场为取向的，引入市场机制来搞活经济和搞活企业。改革初期的放权让利，使企业有一定的自主权，让企业参与市场竞争，从而打破了长期以来国有企业只是上级行政机关的附属物、没有独立的经济利益和没有生产经营自主权的窘况。1984年党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》，明确了社会主义经济是有计划的商品经济后，增强国有企业活力、国有企业改革被确定为经济体制改革的中心环节，国有企业进一步要求改革成为相对独立的商品生产者和经营者。1992年党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标后，国有企业的改革目标相应地最终确认要成为同市场经济相适应的、政企分开的独立的市场主体和法人实体，成为社会主义市场经济的重要微观基础。

为使国有企业改革成为自主经营、自负盈亏的市场主体和法人实体，就必须寻找能与市场经济相结合的国有制的实现形式。实践经验证明，股份制可以成为公有制包括国有制的有效实现形式，并且对国有大中型企业特别适用。因此，推进国有企业适应市场经济的改革，应着力于推进国有大中型企业的股份制改革，即现代公司制改革。同时，在股份制公司制框架下，逐步完善公司法人治理结构。国有大中型企业改革为现代公司，其中重要的企业实行国有控股（个别的还可国有独资），就成为与市场经济相适应的市场主体，同一般市场经济国家的现代公司接轨，不仅可以同非国有制市场主体如外资企业、私营企业展开平等竞争，而且可以走向国际市场，参与国际市场竞争。

（二）坚持循序渐进，从放权让利到明确以建立现代企业制度为方向，从明晰产权到国有资产到位，注重制度建设和创新

中国在社会主义条件下发展市场经济的改革既是一个伟大创举，又是一个全新课题，只能是“摸着石头过河”，循序渐进。事实证明，“渐进式”有利于恰当处理改革、发展与稳定的关系，避免社会出现大的震荡。国有企业改革也是这样。改革从放权让利开始包括实行“两权分离”，使企业和职工有一定的生产经营积极性，具有一定的活力。但是企业的经营机制尚未很好转换，出现了普遍的



“内部人控制”和国有资产流失。改革必须尽快转向制度创新。1992年，党的十四大明确社会主义市场经济体制的改革目标后，1993年，党的十四届三中全会进一步明确国有企业改革的方向是建立现代企业制度，从此，国有企业改革进入制度创新的阶段。

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。现代企业制度的有效组织形式就是股权多元化的现代公司。所以，对国有大中型企业进行股份制公司制改革，成为国有企业改革的重点。

首先，要切实做到政企分开。政府对国家出资兴办和拥有股权的企业，通过出资人代表行使所有者职能，按出资额享有资产受益、重大决策和选择经营管理者等权利，对企业的债务承担有限责任，不干预企业日常经营活动。企业依法自主经营，照章纳税，对所有者的净资产承担保值增值责任，不得损害所有者权益。

其次，要对国有大中型企业实行规范的公司制改革，完善公司治理。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。所有者对企业拥有最终控制权。董事会要维护出资人权益，对股东会负责。董事会对公司的发展目标和重大经营活动作出决策，聘任经营者，并对经营者的业绩进行考核和评价，发挥监事会对企业财务和董事、经营者行为的监督作用。

再次，要面向市场着力转换企业经营机制。要逐步形成企业优胜劣汰、经营者能上能下、人员能进能出、收入能增能减、技术不断创新、国有资产保值增值等机制。建立与现代企业制度相适应的收入分配制度。

最后，加强和改善企业管理，从严管理企业，实现管理创新。要加强企业发展战略研究，健全和完善各项规章制度，狠抓管理薄弱环节，广泛采用现代管理技术、方法和手段。

在对国有大中型企业股份制公司制改革中，要明晰产权，更要确保出资人到位。国家对拥有股权的股份公司，要派出股东代表，享有所有者权益，选择或参与选择经营管理者，但不代替公司董事会进行生产经营决策，也不干预公司日常经营活动，只当老板，不当“婆婆”。

（三）坚持从整体上搞好国有经济，使国有经济在国民经济中发挥主导作用，而不企求把每一个国有企业都搞好

着眼于搞好整个国有经济，推进国有资产合理流动和重组，调整国有经济布局和结构，是推动国有企业改革的重大战略举措。改革前，在城市几乎是国有企



业一统天下，光是工商企业就数以十万计。改革实践表明，在改革过程中企求把每一个国有企业都搞好是不可能的。必须重新确定国有经济在新经济体制中的定位。在社会主义市场经济条件下，国有经济在国民经济中要发挥主导作用，但这种主导作用主要体现在控制力上，而不是必须分布在国民经济所有领域。国有经济需要控制的行业和领域主要包括：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。与此同时，其他行业和领域特别是一般竞争性行业，则可以逐步收缩。在相当长一段时期内，国有经济在有些竞争性领域还有优势，特别是投资大、建设周期长、回收慢、社会效益突出的领域，如一些支柱产业和高新技术产业领域，还有相当优势，国有经济不能轻易退出。只有在国内民间资本逐步发展壮大，利用外资大量增加后，国有经济的优势不明显时，才可以考虑将这些领域的国有资本逐步撤出到国有经济仍保持优势的领域，主要是提供公共产品和服务的领域。

从整体上搞好国有经济，必须坚持有所为有所不为的方针。不能把国有企业改革归结为“国退民进”，而是有进有退。国有资本越是向能发挥自己优势的重要行业和关键领域集中，而从没有优势或丧失优势的一般竞争性等领域退出，就越能增强国有经济的控制力，其在国民经济中的主导作用就越能很好地发挥出来。改革开放以来，国有企业的数量减少了一半多，但国有资本大量增加，最近五年增长达一倍左右，继续控制着国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济的竞争力进一步增强，在国民经济中继续发挥着主导作用。

国有经济占 GDP 比重多少比较合适，不能一概而论，因经济发展的不同时期而异，前期高一些，后期可以低一些。在社会主义市场经济条件下，国有经济在国民经济中的比重主要由市场竞争决定，但又不宜完全由市场决定。为使社会主义市场经济健康发展，为使社会主义国家宏观经济调控更加有效，为保证经济发展成果由人民共享，走共同富裕的道路，中国国有经济的比重应比其他国家（一般 5% 左右）和发展中国家（一般占 10%）高一些，看来即使经济比较发达了，也要占 20% 左右，以便保证国有经济继续在国民经济中发挥主导作用。

（四）坚持“抓大放中小”，着力搞好中央企业

国有大型企业是国有经济的骨干。在国有企业改革过程中，必须着力抓好大型企业的改革，搞好大型企业。而对主要分布在一般竞争性领域的大量国有中小企业，则要采取多种形式，包括改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等，要放开搞活。

对国有企业组织结构进行调整与对国有经济布局的调整是密切结合的。国



有大型企业主要分布在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，大部分是需要保留国有或国有控股的，因此应着力推进股份制公司制改革，不断提高市场竞争力。而数以十万计的国有中小企业则大量分布在一般竞争性领域，它们在市场化改革过程中，往往不能很好适应市场竞争而陷入困境。据有关部门2000年初统计，全国国有小型工业企业超过5万户，职工人数1400万人左右，至1999年已连续6年亏损，年亏损额300亿元左右。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，粮食企业更是挂账多达几千亿元，外贸企业亏损面也大。^①所以，必须把大量国有中小企业放开搞活。1995年以后，一些地方在放开搞活国有中小企业方面采取了不少独特的形式，如广东顺德的“靓女先嫁”、山东诸城的股份合作制、河南漯河市的“一厂一策”等。但是由于各地认识不一致，国有中小企业退出问题多，困难大，直至2000年，国有中小工商企业仍有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96.6%，亏损额1086.8亿元。当年，在全部国有企业中，资不抵债和“空壳企业”（损失挂账大于所有者权益）合计为8.5万户，其中绝大部分也是中小企业。进入21新世纪后，放开国有中小企业步子有所加快，但直至2006年，国有工商企业仍有11.9万户，其中中小企业仍达10万户多一点，有待进一步放开搞活。

在抓大方面，1997年中央提出国有大中型工业企业脱困任务。1997年，国有及国有控股大中型工业企业中亏损的为6599户，经过三年努力，到2000年底上述亏损户只剩下1800户，基本上实现了脱困目标，但付出的成本也不小。三年国有大中型工业企业脱困，用去银行呆坏账准备金1500亿元以上，技改贴息200亿元左右，还实施债权转股权，共580户，债转股总额4050亿元，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。此外，银行剥离的1.3万亿元不良资产中，约有一半也是国有工商企业的不良贷款。国有企业整体摆脱了困境，增强了适应市场经济的能力和竞争力，从而为进入21世纪后国有大中型工业企业做强做大和快速发展打下了比较好的基础。

抓大最重要的是着力抓中央企业。在全国国有工商企业的国有资产总量中，中央企业占56.7%（2003年数据），占一半多一点。从整体看，中央企业的资产

^① 张卓元：《新世纪国企改革面临的七大问题及深化改革设想》，载《经济学家》，2001年第6期。



质量较高，盈利能力较强，2003年以来，中央企业的利润总额，一直占全国工商企业利润总额的60%以上。全国特大型工商企业全部是中央企业，他们的资产都在几千亿元上万亿元，截至2007年6月30日，中央企业控股境内上市公司201户，占全部境内上市公司比重为14%；股本总额3356.8亿股，占全部境内上市公司股本总额比重为20%；境内市价总值42324.4亿元，占境内全部上市公司市价总值的比重为25.7%。2006年，中央企业增加值为24637.7亿元，占当年全国GDP的比重为11.68%。可见中央企业在国民经济中的举足轻重地位。考虑到将来需要保留国有或国有控股的工商企业，最主要的就是100家左右的中央企业，国有经济在国民经济中发挥主导作用，并积极参与国际市场竞争，也是主要靠这些中央企业（和中央金融企业）。因此，深化中央企业改革，把中央企业进一步做强做大，显得特别重要。

（五）坚持推进垄断行业改革，引入竞争机制，同时加强政府监管和社会监督

国有企业改革推进到一定阶段，必须把垄断行业改革提上议事日程。垄断行业是国有企业最集中的领域，也是国有大型企业、中央企业集中的领域。垄断行业改革同中央企业改革是结合在一起的。

垄断行业主要指自然垄断行业。所谓自然垄断行业，是因为它们有自然垄断性业务。所谓自然垄断性业务，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、管道等输出网络业务，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。电网、铁路等输送网络业务需要大量固定资产投资，其中相当大的部分是沉淀资本，如果由两家或两家以上企业进行重复投资，不仅会浪费资源，而且会使每家的网络系统不能得到充分利用。因此，与自由竞争能促进效率不同，网络性自然垄断业务由一家经营比多家厂商竞争更有效率，资源配置更为优化。随着科技进步和管理水平的提高，自然垄断行业并不是只从事自然垄断性业务，而是自然垄断性业务和非自然垄断性业务并存，而且后者所占比重逐步增加。如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自然垄断性业务，其他都属于非自然垄断性业务。非自然垄断性业务是可以竞争的。所以，垄断行业改革主要是引入竞争机制以提高效率。不仅非自然垄断性业务可以引入竞争机制，由多家厂商经营，即使是自然垄断性业务，也可以通过如拍卖特许经营权等方式，使其具有一定的竞争性并提高效率。与此同时，要加强政府监管和社会监督，不仅要加强对安全、环保、普



遍服务等监管，还要加强对成本和价格的监管包括实行价格听证等。社会监督也很重要，垄断行业业务牵涉公众的切身利益，人人关心，所以必须实行广泛的社会监督，维护老百姓的正当权益。

垄断行业改革已取得相当进展，但离目标要求还很远。当前特别要打破既得利益的阻挠和抵抗，主要是打破市场进入壁垒，以利于引入竞争机制，让新的厂商进来竞争。为此，必须有中央政府的强有力的推动和领导，必须有超脱垄断部门的机构来设计改革方案和监督执行。经验证明，由本部门来设计改革方案是不可取的，容易走偏方向。

（六）坚持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，加快建立国有资本经营预算制度

中国有庞大的国有资产。随着国有经济的发展，国有资产（无论是总资产还是净资产）逐步增加，改革开放以来，一直在探索适应市场经济发展的国有资产管理、监督和营运机制。1998年，国务院成立了国家国有资产管理局。上海、深圳、珠海、武汉、青岛等地分别建立了国有资产监督管理机构，探索国有资产管理模式。在改革试点方面，1994年国务院决定对中国石化总公司等三个全国性行业总公司作为国家控股公司试点。1998年以来，国务院先后批准了石化、军工、电力等领域44家企业集团进行授权经营试点。1998年国务院对大型国有企业实行了稽查特派员制度，两年后过渡到向国有重点大型企业派出监事会。^① 20世纪八九十年代，改革的深化暴露出国有资产管理存在两方面问题：一是“五龙治水”，多头管理，有了成绩都抢着要算在自己名下，出了问题则互相推诿，谁都不负责任；二是“内部人控制”严重，常常造成国有资产流失。2002年，党的十六大在总结各地经验基础上，明确了国有资产管理体制改革的原则，也就是要建立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，管资产和管人、管事相结合的体制。此后，国有资产监管逐步纳入规范轨道，国有企业出资人逐步到位。表2说明1998年以来全国国有工商企业国有资产发展情况。

^① 全国人大财政经济委员会法案室：《国有资产管理体制改革与立法》，载《中国发展观察》，2007年第12期。



表2 国有及国有控股的非金融类企业总资产和净资产

单位：亿元

年份	资产总额	净资产	中央企业总资产	中央企业净资产
1998	134780	50371		
1999	145288	53813		
2000	160068	57976		
2001	179245	61436		
2002	180219	66543		
2003	199971	70991	83280	36000
2004	215602	76763		
2005	242560	87387		
2006	290000	122000	122000	53900
2007			148000	

2002 年以后国有资产管理制度改革加快并取得显著成效。首先是组建机构，继 2003 年国务院国资委成立后，到 2004 年 6 月，全国 31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团国资委全部成立，目前地（市）级国有资产监管机构组建工作基本完成。这意味着三级政府国有资产监管机构逐步组建完成，“政资分开”和“三统一、三结合”的管理模式初步形成。与此同时，制定了《企业国有资产监督管理暂行条例》和与此相配套的规章。经历 14 年艰难起草的《国有资产法》也已于 2007 年 12 月列入全国人大常委会议程。其次，强化出资人监管，抓财务监督和风险控制，开展了国有独资公司建立董事会试点工作，公开招聘中央企业高级经营管理者（头七批 103 人），核定中央企业主业以提高企业核心竞争力等。再次，推进国有大中型企业股份制公司制改革，完善公司法人治理结构。2003 年以来，中央企业在 A 股市场上市 29 家，H 股市场上市 16 家，红筹股市场上市 7 家。目前，中央企业作为实际控制方的上市公司共有 279 家。^① 与此同时，规范国有企业改制和产权转让，国有产权交易普遍进入产权交易市场公开操作，避免了国有资产的大量流失。实践表明，十六大以来国有资产管理制度改革，有效地推进了国有企业改革的深化和国有经济的迅速发展与主导作用的发挥。

2003 年党的十六届三中全会提出建立国有资本经营预算制度的任务，2007

^① 李荣融：《五年来国有企业改革发展取得重大进展》，载《光明日报》，2008 年 3 月 26 日。



年党的十七大进一步提出要建立国有资本经营预算制度。这是深化国有资产管理体系改革的重大举措。1994年以来，国有企业的利润是留归企业支配的，那时国有企业处境比较困难，利润不多。经过以后几年的发展，特别是进入21世纪以后，国有企业利润大幅度增加，2007年达1.62万亿元，其中中央企业利润近万亿元。在这种情况下，利润全部留归企业已不合适，建立国有资本经营预算制度提上了议事日程。这样做，有利于把国有资本集中于能发挥国有经济优势的领域，有利于为加快推进国有企业的资产重组和兼并破产支付必要的改革成本，还可用一部分收上来的利润支付对老职工的欠账等。

（七）坚持为国有企业改革创造良好的外部环境，加快建立健全社会保障体系，推进债务重组，剥离企业办社会负担

推进国有企业改革，需要有比较良好的外部社会环境的配合。主要包括：建立比较充足的呆坏账准备金等，以利于扭亏无望的国有企业退出市场；建立健全社会保障体系，以利于富余员工下岗分流；剥离企业办社会负担，以利于企业轻装上阵参与市场竞争。

1998～2000年国有大中型工业企业脱困，主要采取资产重组，大量冲销呆坏账和债务重组等办法。这次国有大中型工业企业脱困，为21世纪新阶段国有大型企业的振兴和快速发展、越来越多的国有企业进入世界500强，打下了良好的基础。债务重组不限于国有大中型工业企业，还包括流通企业、金融企业等。经过债务重组，降低企业资产负债率，从90%左右降到60%左右的正常水平，是企业正常经营、参与市场竞争的重要条件。

建立健全社会保障体系，对于分流富余人员至关重要。1997～1999年，国有企业下岗职工达2100万人，以后还有一批富余人员下岗，主要不是靠社会保障体系解决下岗职工生活出路，而是采取特别政策解决的。在国有企业政策性破产于2008年结束后，国有企业富余人员下岗分流后的生路，将靠失业保险来解决，采取的是与其他所有制企业同一的办法和标准。因此，建立和健全社会保障体系，对于形成正常的企业（包括国有企业）退出机制，形成企业职工能进能出机制，至关重要。党的十七大报告在谈到加快推进以改善民生为重点的社会建设时，专门讲了加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活，其中提到完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平，完善失业、工伤、生育保险制度，等等。因此，必须逐步健全社会保障体系。

剥离企业办社会负担，是使国有企业能够平等参与市场竞争的重要条件。过去，国有企业办社会负担普遍很重，不少钱要用于办学校、幼儿园、医院、体育



娱乐住宅设施等，背上沉重的包袱。在国有企业改革过程中，需要把应由政府承担的提供公共产品和服务的职能（如义务教育、基本医疗卫生服务、社会治安、廉租房等）移交给政府，有一些则可通过成立专门的服务企业转移出去。这方面工作经过十几年努力，已取得很大进展，今后还需进一步解决好剩下的一些问题。

（八）坚持把改革的成功经验及时地上升为理论和提升为法律，指导改革规范进行

中国国有企业改革，面对的是几十万个国有企业。改革没有现成的理论和模式可以仿效，也来不及制订好成套法律后才开始推进改革，只能“摸着石头过河”，在改革实践中积累经验，并将其中成功的经验及时地上升为理论和提升为法律，指导改革规范进行。完善社会主义市场经济的一项重要内容，就是要在中国特色社会主义理论体系指导下，使社会主义市场经济真正成为法治经济，即在法治轨道上运行的经济。

规范国有企业改革和国有企业经济活动的法律已颁布实施了不少。其中比较重要的有《公司法》、《物权法》、《反垄断法》、《价格法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》等。这些法律对国企改革特别是对在国企改革过程中防止国有资产流失作了严格的规定。如规定所有国有企业产权交易必须由批准设立的产权交易所公开透明进行，有力地阻止了一度普遍存在的国有产权交易“暗箱操作”等腐败问题。对国有中小型企业可以实行管理层收购，但设立了五条“禁令”：对企业业绩下降负有责任的企业负责人不得购买股权；改制方案要由产权单位委托中介机构制订，严禁自买自卖；必须通过产权交易所进行交易，出让价通过市场竞价确定，经营者购买股权与其他受让者必须同股同价；经营者不得向包括本企业在内的国有及国有控股企业借款，不得以企业产权或实物资产进行抵押；除国家规定外，不得将有关费用从借款中事先抵扣，等等。

中国国有企业改革实践表明，经过总结实践经验形成法律规范改革实践后，权钱交易、国有资产流失等现象得到有效的遏制。随着改革的深化，规范改革的法律将更加健全、完善，如《国有资产法》又一次列上了人大常委会议事日程。

严格执行也很重要。有了好的法律，还要严格执行，如果不严格执行，再好的法律也不能很好地发挥作用。政府部门要依法行政，带头严格执行。现阶段中国社会主义市场经济还是政府主导型市场经济，政府常常越位干预国有企业的生产经营活动，不能很好做到政企职责分开。所以，政府部门带头严格执行是使社会主义市场经济真正成为法治经济的重要保证。



中国国有企业改革三十年历程中，也存在一些不足之处，值得我们认真思考。

第一，国有企业转制过程中出现国有资产流失问题。由于国有企业改制面很大，数量很多，且又仓促上阵，缺乏规范，或者改革措施有漏洞，给人以可乘之机，致使改制过程中，特别是初期，出现国有资产流失问题，有的案例触目惊心，引发公众的强烈不满。突出的是，国有企业负责人与政府官员勾结，暗箱操作，在企业转制时，把国有资产大大低于其内在价值或市场价格卖掉，甚至送掉。与此同时，严重损害广大企业职工合法权益，使大量职工失业，生活没有保障。在探索“两权分离”实行承包制过程中，比较普遍地出现国有资产流失现象。

第二，政企不分问题至今未能很好解决，同时有的国有企业还存在“内部人控制”现象。政企分开是现代企业制度的基本特征之一，是国有企业改革成为自主经营、自负盈亏的市场主体和法人实体的重要条件。改革以来，政企分开、政资分开已有很大进展，但政企分开问题尚未完全解决。表现形式有：审批项目，如地方政府越权，化整为零地违反环保、用地等规定促成项目上马；行政垄断，限制竞争，甚至封锁市场，把高品位矿产原料只卖给本地企业，或者强迫使用或消费本地生产产品；信贷干预，迫使当地银行等金融机构为本地政府支持的企业和为形象工程、政绩工程提供贷款或信贷优惠；价格管制，对生产要素和重要资源产品进行价格干预，压低价格，使市场信号严重扭曲；对一些环保等不达标企业挂牌保护，不让检查执法人员履行公务；干预国有企业的日常生产经营活动；等等。这些不仅使国有企业难以成为真正独立的市场主体，也限制和损害了市场配置资源功能的发挥。另外，有的国有企业，包括有的授权资本经营的集团公司，则仍然存在“内部人控制”现象，出资人到位问题尚未很好解决。

第三，垄断行业改革抓得不够紧，出现既得利益固化倾向。国有企业改革在20世纪80年代和90年代着力抓中小企业改革，大企业特别是垄断行业大企业改革因关系重大，没有抓紧有效推进，以致出现垄断行业既得利益固化倾向，为保住既得利益，既得利益群体往往设置一些壁垒，阻挠竞争，特别是阻挠新的厂商进入参与竞争。这也是垄断行业改革不够快的一个重要原因，并影响资源配置的优化和效率的提高。

第四，部分国有企业退休职工和下岗分流职工生活困难。在国企改革过程中，一部分比较早退休的职工有些是被动员提早退休的，收入水平长期偏低，有的生活还相当困难，特别是和同期退休的机关干部相比，收入差距比较大，许多



退休老职工为此频频上访，要求增加退休金。另一部分是下岗分流职工，他们下岗后，收入普遍较低，并且同在岗职工收入的差距越来越大，有的全家下岗，成为零就业家庭，引发生活困难。这两部分职工，曾为国企改革作出了贡献，但他们的实际问题没有随着改革的深化、国有企业效益的提高和国家财力的不断增强及时得到解决，没有使他们共享改革发展的成果，并由此引发不少社会问题，影响社会的和谐与安宁。近几年，党和政府比较重视这个重大的民生问题，采取了比较有力的措施解决这一问题，正在取得成效。

今后在深化国有企业改革过程中，我们要坚持基本经验，努力克服过去工作中不足之处，不断完善新体制。根据规划，我们要在 2020 年建成完善的、成熟和定型的社会主义市场经济体制，深化国有企业改革是实现上述宏伟目标的重要方面和关键领域。我们要坚持社会主义市场经济的改革方向，坚持实践证明的成功经验和做法，不断努力，打好攻坚战，完满地实现国有企业改革的既定目标。

三、国有企业改革深化和攻坚展望

中国国有企业经历三十年市场化改革，已取得实质性进展，总体上已成为适应社会主义经济发展、继续控制着国民经济命脉和在国民经济中发挥主导作用的强势市场主体。国有企业改革的深化，有力地促进了国有经济的发展、国有资产和净资产增加、国有经济控制力的增强。与此同时，我们也要冷静地看到，国有经济的发展仍然存在一些改革攻坚任务有待继续完成。这些改革攻坚任务都属于深层次的、难度较大的改革，需要统筹规划，奋力推进。按照改革开放总设计师邓小平的设想，大体到 2020 年，“我们才会在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化”^①。党的十六大报告也提出到 2020 年要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。深化国企改革，是完善社会主义市场经济体制的最重要环节。现在离 2020 年只有 12 年的时间了，国有企业改革还面临不少任务，深化国有企业改革要有紧迫感。要抓住当前国有经济发展较快、实力较强的有利时机，深化国企改革，完成攻坚任务，为 2020 年建成完善的社会主义市场经济体制作出应有的贡献！

（一）继续推进国有大中型企业股份制公司制改革，中央企业改革要加快 国有大中型企业实行股份制公司制改革的户数已过半，占 70% 左右，但仍

^① 邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点（1992 年 1 月 18 日～2 月 21 日）》，《邓小平文选》，第 3 卷，北京，人民出版社，1993 年，第 372 页。



有相当一部分企业尚未实行股份制公司制改革。特别是中央企业，目前 150 家中央企业中，只有 10 家左右实现了股权多元化，其余都是国有独资，中央企业下属子公司的股份制改制面 2002 年只占 30.4%，2006 年提高到 64.2%，按照 2006 年数字，还有 1/3 左右没有实现投资主体多元化。目前，中央企业中有宝钢集团、神华集团等 19 家企业按照《公司法》开展了董事会试点，成立了国有独资公司，聘请了 60 多位独立董事。即使这样，还要进一步引入战略投资者，推进股份制改革，实现股权多元化。可见，中央企业股份制公司制改革任务还很重，要加快速度推进改革。

在推进中央企业股份制公司制改革时，可以借鉴国有大商业银行整体上市的成功做法。过去，中央企业不少采取把优质资产单独拿出来上市的做法，曾经出现了一些弊端，有的母公司把自己控股的上市公司当做取款机，不断从上市公司提款解决自身困难，严重损害了广大股东的利益，社会影响很不好。整体上市可以从根本上避免上述弊端。国有大商业银行原来不良资产率很高，它们都能在国家支持下，采取种种办法创造条件上市，大多数中央企业应该说也是完全有条件做到的。

国有大中型企业进行股份制公司制改革，能有效地提高企业效益和竞争力。许多研究国有企业和股份公司业绩的报告均表明，国有企业引进新投资主体后，业绩一般能够得到不同程度提高，而股份公司一般比国有独资公司业绩要好一些，见表 3。

表 3 2004 年国有独资公司与其他所有制企业财务绩效比较 单位：%

所有制形式	总资产周转率	总资产报酬率	销售利润率
国有独资公司	0.54	3.32	6.12
其他有限责任公司	0.81	5.37	6.67
股份有限公司	0.85	8.04	9.38

资料来源：首都经济贸易大学课题组：《国有独资及国有控股公司董事会与监事会关系研究报告》，2007 年 12 月 6 日。

所以，加快推进国有大中型企业股份制公司制改革，不仅有利于制度创新，而且有利于提高企业和公司绩效。

对于已经进行公司制改革的国有大中型企业，在转向公司制以后，如何完善公司治理，仍有很多问题需要逐步解决。

一是如何处理好“新三会”和“老三会”的关系，有待继续探索和解决。



公司法人治理结构是公司制的核心。1999 年党的十五届四中全会决定明确提出，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。在实际经济生活中，往往出现如何处理好“新三会”（股东会、董事会、监事会）和“老三会”（党委会、工会和职工代表大会）的关系，突出的是董事会与党委会的关系问题。四中全会决定曾提出“双向进入”的原则，即在国有独资和国有控股公司中，党委负责人可以通过法定程序进入董事会；另一方面，董事会中的党员负责人，也可依照党章和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。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。但在实际上，仍有一些问题还要解决。如对公司重大经营战略，董事会要决策，党委会也要决策，需要很好协调。有的公司，还是党委书记、董事长、总经理一人兼任，成为真正的“一把手”，与公司治理要求有效制衡原则相悖。这些问题，有待积累更丰富的经验，逐步解决。看来，今后需要更加强调董事会对公司重大问题统一决策，更加强调决策、执行和监督分开，以利于做到相互制约、有效制衡。

二是完善现代企业制度选人用人新机制问题。国有企业要适应建立现代企业制度的要求，在激烈的市场竞争中生存发展，必须建设高素质的经营管理者队伍，培育一大批优秀企业家。国内外经验表明，市场化选聘是最有效的办法。但这方面工作做得还不够，还需要加快推进。比如国务院国资委 2003 年成立以来，已多次公开在境内外招聘中央企业经营管理人才。截至 2007 年，先后分七批进行了公开招聘高级经营管理者的试点工作，共有 100 家（次）中央企业的 103 个高级管理职位面向全社会公开招聘，为中央企业引进了一批优秀的管理人才。但总起来看，目前中央企业通过市场化方式选用的各级经营管理人才只占 30%，比重太低，亟须加快推进这方面工作，以适应市场竞争和“走出去”充分利用两个市场两种资源发展自己的需要。

三是完善中央特大型企业高管人员选聘任命制度。根据四中全会决定提出“中央和地方党委对关系国家安全和国民经济命脉的重要骨干企业领导班子要加强管理”的精神，50 多家中央特大型企业领导班子由中组部任命。2002 年党的十六大报告提出建立管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制后，改为正职（党委书记、董事长、总经理）由中组部任命，其余高管人员由国务院国资委任命。这几年，有关部门曾提议由中组部派一位负责人担任国资委党委书记，使这些特大型企业正职也由国资委任命，贯彻十六大提出的管资产和管人、管事相结合的原则，但至今仍未具体落实。有些省市、已实行省（市）委组织部长



兼任国资委主任，使管资产和管人、管事相结合得到落实。这也是今后深化国企改革中需要解决的问题。

中央企业是国有企业的主干。中央企业的股份制公司制改革比较顺利地完成了，就标志着国有大中型股份制公司制改革目标的实现，国有企业改革的核心任务也就宣告完成。

（二）基本完成调整国有经济布局和结构的任务，中央企业保留几十家至百家，各省市自治区保留二三十家大型骨干企业

当前国有企业数量仍然太多，达 10 万个左右，主要是地方中小企业太多，它们仍然大量活动在一般竞争性领域，很难发挥国有企业的优势，需要继续进行资产重组等推进国有经济布局和结构的战略性调整。中央企业资产重组任务也未完成。2003 年国务院国资委成立以来，到 2007 年，已有 95 家中央企业进行了 47 次重组，企业数已从 196 家减少到 150 家。^①一批科研院所进入产业集团，实现了产研结合，有利于提高企业的技术创新能力。一些优势企业强强联合，提高了综合竞争力。一些“窗口”公司并入大型骨干企业，有利于企业“走出去”和参与国际市场竞争。一些困难企业通过重组实现脱困，等等。

国有企业在投资大、建设周期长、规模效益显著、社会效益突出的领域有优势。因此，今后调整国有经济的布局和结构，就要进一步推动国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向大企业集中，加快形成一批拥有自主知识产权和国际知名品牌、国际竞争力较强的优势企业，而从一般竞争性行业逐步退出；把大多数国有中小企业放开搞活；到 2008 年，长期积累的一批资不抵债、扭亏无望的国有企业政策性关闭破产任务基本完成；到 2010 年，国务院国资委履行出资人职责的企业调整和重组至 80~100 户。

有人认为，国有中央企业将来要减少至 100 家，太少了，甚至认为会影响公有制的主体地位。这是不必要的担忧。2006 年，中央企业虽然只有 157 户，但拥有下属企业共达 16373 户，销售收入达 82939.7 亿元，利润总额 7681.5 亿元，上缴税金 6822.5 亿元，增加值 24637.7 亿元，占全国 GDP 的近 12%。特别是，中央企业控制着关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，在国民经济中起着举足轻重的作用。这里说的一是指中央企业，不包括地方企业；二是指工商企业，没有包括金融企业。如果加上国有地方企业和国有金融企业，国有经济在全国 GDP 的比重将占 30% 左右，国有经济继续发挥着主导作用。如果再加上其他公

^① 李荣融：《五年来国有企业改革发展取得重大进展》，载《光明日报》，2008 年 3 月 26 日。



有制经济，加上国有自然资源资产、非经营性资产等，公有资产在社会总资产中占优势是没有问题的，公有制的主体地位并没有因为深化国企改革而受到影响。

地方国有企业仍然太多。地方国有企业究竟有多少，目前没有很准确的统计。笼统说还有 10 万户左右，可是每个省市发布国企改革信息时，一般都说只有几十户几百户，很少还有上千户的，但是全国总数又说还有十万户。有可能是把一些国有企业的子公司、孙公司只要是法人的也算一户，从而把数字算多了。总的来看，将来每个省市自治区，经过布局调整，需要保留国有独资或国有控股的，也许就是二三十家大型骨干企业（下面可以有若干子公司、孙公司），这样加上中央企业，全国保留国有独资或国有控股的大型企业，不会超过千家。但由于它们都是大型骨干企业，且都是分布在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，在国民经济中起着举足轻重的作用，因此仍将有力地主导国民经济的发展。

地方国有经济布局和结构的调整，由于过去已有较好基础，估计这一任务不难完成。关键是要选准有优势的领域，以利于提高本地区国有企业的市场竞争力。同时，一定要处理好众多中小企业退出市场后职工的妥善安置问题，不要造成许多后遗症。

（三）加快推进垄断行业改革，积极引入竞争机制

垄断行业是中国国有经济最集中和控制力最强的领域。垄断行业中的主要大型骨干企业，几乎都是国有企业，都是中央企业。随着改革的深化，垄断行业改革已成为今后国有企业改革的重点。

深化垄断行业改革，重点是实行政企分开、政资分开，引入竞争机制，包括引入战略投资者或新的厂商（市场主体），同时加强政府监管和社会监督，以提高资源配置效率，并有效保护消费者利益。

进入 21 世纪以后，垄断行业改革逐步开展，但发展不平衡，总的来说攻坚任务尚未完成。今后，需要根据各个垄断行业改革进程，分类推进或深化改革。一类是已经实行政企分开、政资分开和进行初步分拆、引入竞争机制的电力、电信、民航、石油等行业，要完善改革措施，深化改革。一是放开市场准入，引进新的厂商参与市场竞争。特别是非自然垄断性业务，应开放市场，允许国内民间资本和外资进入竞争，以提高效率。如电力部门应实行厂网分开、发电厂竞价上网，电信运营商开展竞争，允许民营资本投资经营航空公司（目前已有 7 家民营航空公司领取运营牌照），放开成品油市场等。即使是自然垄断性业务，有的也可以通过特许经营权公开拍卖（如自来水生产和供应、污水处理等），使其具有一定的竞争性并增进效率。2006 年，酝酿了 8 年之久的邮政改革开始启动，已初



步实现政企分开和政资分开，这项改革仍需不断完善。二是尚未进行实质性体制改革的铁道、某些城市的公用事业等，则要积极推进政企分开、政资分开、政事分开改革。铁路投融资体制改革已开始进行，铁路建设、运输、运输设备制造和多元经营等领域已向国内非公有资本开放。但整个铁路部门的政企分开、政资分开尚待进行。党的十七大报告在谈到加快行政管理体制改革时，提出要探索实行职能有机统一的大部门制。如果铁道部政企、政资不分开，统一的交通运输部就很难建立起来。此外烟草、食盐等属于行政垄断部门的改革，也应逐步提上议事日程。根据国外的经验，这两个部门同样不一定非要实行行政垄断不可，也是可以实行政企分开、政资分开的，有些领域比如生产领域是可以引入竞争机制的。

垄断行业引入竞争机制必须同加强政府监管和社会监督相结合，既要加强对安全、环保、普遍服务等监管，也要加强对价格的监管，包括实行价格听证制度等，以维护公众的正当权益。

目前公众对不少垄断行业职工收入畸高、为维护自身既得利益构筑较高的进入壁垒、收费高服务差效率低等问题意见颇大，说明垄断行业改革是一场真正的攻坚战。既然是攻坚战，就必须有自上而下地有力推动，有中央的强有力的领导。要科学、合理制订改革规划，然后分步实施。垄断行业引入市场竞争机制，国外已有许多成功经验，其案例涉及各个垄断行业。国内也有自然垄断行业民营化的成功案例。^① 只要我们很好借鉴国内外成功做法，坚定而又扎实地推进改革，既大胆引入市场竞争机制，又加强政府监管和社会监督，就一定能取得这一改革的胜利。

（四）完善国有资产管理体制和国有资本经营预算制度

完善国有资产管理体制是国有企业建立健全现代产权制度的根本所在，必须高度重视，努力做好这方面的工作。现在看来，今后应着力做好以下几个方面工作：

第一，2002年十六大明确国有资产管理体制改革原则和方针后，至今已近6年，但对国有金融资产、自然资源资产、非经营性资产等，还没有明确和建立代表国家履行出资人职责的机构，还是“五龙治水”，“内部人控制”问题严重。2003年成立国务院国资委时，只明确了对工商企业国有资产进行监管，对其他国有资产则先放一放，但一放就是五六年过去了。2007年，党的十七大报告提

^① 王俊豪、周小梅：《中国自然垄断产业民营化改革与政府管制政策》，经济管理出版社，2004年；仇保兴、王俊豪：《中国市政公用事业监管体制研究》，中国社会科学出版社，2006年。



出“完善各类国有资产管理体系和制度”的任务，因此建立和完善除工商企业国有资产以外的国有资产的管理体制和制度，必须尽快提上议事日程，否则一放又是几年过去了。要看到，不尽快建立监管制度，极易造成国有资产流失。山西一些煤老板，日赚几十万元上百万元，主要是开采属于国家的煤矿不花钱或花很少的钱，使国有资产流入他们的口袋。

第二，还有相当数量的非金融类经营性资产政企不分、政资不分现象亟待改变。到2008年，中央政府层面上还有80多个部门对其下属的3000多家企业进行直接管理，没有纳入到集中统一的国有资产监管体系，政企不分、政资不分现象突出。还有，一些政府部门仍在继续对国资委所监管企业行使部分出资人权利，军工、电信、电力等行业部门甚至要求重新履行出资人职能。还授权其他政府部门履行国有资产出资人职责，如授权财政部对中国出版集团、中国烟草总公司、中国邮政集团公司等企业履行出资人职责。一些应该由企业自主决策的事项仍然需要政府部门审批。^①这种情况，应制定规划尽快改变，不能总是久拖不决。

第三，明确各级国资委职责。国务院国资委成立初期，承接了原来国家经贸委的工作，承担了不少不属于出资人的职能，如行业协会管理指导、呆坏账准备金分配、离退休干部管理保障、维护企业稳定和企业职工合法权益、国企改革遗留问题处理等，这些工作，花去国资委不少精力，今后需逐步减少和退出，专心致力于履行出资人职责。同时，十六大明确的国有资产监管机构的权力尚未完全落实，如在管资产和管人、管事相结合方面，至今国务院国资委对特大型企业的主要负责人（正职）还没有任命的权力。特别是，国资委作为出资人代表，如何只当“老板”，不当“婆婆”，包括不代替公司董事会进行经营决策，切实尊重企业法人财产权等，要认真研究和落实。还有，国资委的监管职能也有待明确，即监管是基于直接的出资人职能，还是基于间接的国家统一所有者职能（如国务院国资委对地方国资委进行监督指导），还是基于国家行政职能。现在看来，根据十六大精神，国资委监管职能仍应基于直接的出资人职能比较恰当。最后，地方国资委需完善的工作更多，出资人职责没有到位的现象还比较普遍。所有这些，都需要抓紧研究解决，使国有资产监管体制逐步完善。

第四，加快建立国有资本经营预算制度。这是党的十七大提出的任务。1994年起，国有企业利润留给企业，当时国有企业处境比较困难，1997年国有企业利润总额才800亿元，半数国有企业亏损。所以，当时规定企业利润不上缴是合

^① 黄勇：《关注国有资产监管体制》，载《中国发展观察》，2007年第12期。



适的。此后，特别是进入 21 世纪以后，国有企业利润大幅增加。2006 年突破 1 万亿元，2007 年达 1.62 万亿元，其中中央企业利润近万亿元。在这种情况下，继续维持利润全部留归企业显然已不合适。必须开始建立国有资本经营预算制度，国有企业利润要上缴一部分归财政部门或国资委。2007 年 12 月，财政部和国务院国资委发文规定，中央企业分三类分别向财政部上缴利润率 10%、5% 和三年暂不上缴。地方国有企业有的已实行利润上缴制度。但这一制度必须完善。在上缴比例方面，应逐步采取规范的如同上市公司国有股权分红的办法。在支出方面，应明确用于加强优势领域、支付部分国企破产兼并的改革成本、充实社会保障基金和支付对老职工的欠账等。国有资本经营预算制度牵涉大量国有资本的效益如何分配使用，它同社会公共财政预算、社会保障基金预算等，构成财政预算的庞大体系，需认真做好，不断完善。

（五）形成规范国企改革的法律体系

中国国有企业改革没有现成模式可以搬用，只能“摸着石头过河”，在改革实践中学习改革，推广好的做法和经验，摒弃错误的、不成功的做法和经验。同时，要及时地把成功的做法和经验上升为法律，规范改革有序进行，避免不必要的损失和少走弯路。

经过三十年改革，中国已制定和实施了同国有企业改革有关的一系列法律，包括《公司法》、《价格法》、《反垄断法》、《物权法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》、《全民所有制工业企业法》、《全民所有制工业企业转换经营机制条例》、《国有资产评估管理办法》、《国有企业财产监督管理条例》、《国有企业监事会条例》、《企业国有资产产权登记管理办法》等，相关法律法规和规范性文件达 200 多件。目前最重要的是要制定《国有资产法》，该法 2007 年 12 月已开始由全国人大常委会讨论，但要出台还得一段时日。如何制定好《国有资产法》，各方面还有不同看法。

首先，关于《国有资产法》的对象，是只包括国有工商企业的国有资产，还是包括全部国有资产，即除国有工商企业国有资产外，还包括国有金融资产、自然资源资产、非经营性资产等。我们认为，最好是包括全部国有资产。如果只包括国有工商企业国有资产，就太狭窄了，而且目前已有《企业国有资产监督管理暂行条例》，这个条例现在看来还是很有效的，暂时不必急于通过新制订《国有资产法》来完善。特别是，当前最紧迫的是国有金融资产、自然资源资产、非经营性资产等如何监管，某种意义上属于空白状态，或者还是“五龙治水”，没有一个专门机构对这些国有资产负责。这也是完善国有资产监管体制的最重要的



基础性任务，希望全国人大常委会能关注这一点。

其次，关于国有资产监管机构的定位。国资委作为代表政府履行出资人职责的机构，其职能和责任需在立法中进一步明确。比如，对于经营性资产，除金融类资产外，是否可以统一归国资委监管，以彻底改变“五龙治水”状态。为此，至今仍未归国资委监管的铁路、农垦、烟草、教育、文化、科技等系统的经营性国有资产，应明确归国资委监管，由国资委统一承担国有资产保值增值的责任，并理顺国资委同这些领域企业主管部门的关系。与此同时，需明确出资人监管与其他监管的关系，理顺国有资产监管与行政监管、行业监管、特殊产品监管的关系，以便进一步明确各级国资委职责。

最后，国资委作为直接履行国有资产出资人职责的机构，还要在立法中明确同本级政府的关系，同出资企业的关系。直到现在，有的省市级政府，仍未将本级政府所属国有工商企业资产委托国资委监管，仍由政府直接行使出资人职责，有的国资委只监管一个企业的国有资产。国资委同企业的关系特别重要，如何做到只当“老板”不当“婆婆”不容易。企业上市后，国资委能否直接持股，国资委如何选派股东代表和董事会成员包括独立董事，这些专门人才如何从社会上通过市场化方式选聘等，都需要在立法中明确。

（六）加强领导，搞好规划，提高改革决策的科学性和增强改革措施的协调性

在今后国有企业改革的攻坚过程中，由于会受到既得利益群体的阻挠和反抗，因此必须加强对改革的领导，需要党和政府的强有力的推进。改革发展到今天，光靠自下而上勇敢地闯、勇敢地干已经不够了。不能小看长期渐进式改革形成的既得利益群体积累的力量和话语权，要他们放弃既得利益是很不容易的。还在20世纪90年代初，当工业生产资料双轨价差已大大缩小到50%以下、取消双轨价实行市场单轨价的条件已经成熟时，有的主管部门为维护自己拥有的定价权坚持反对双轨价并轨，多次协调也协调不下来，最终还是靠国务院统一下达哪些产品价格政府要管，其他产品价格一律放开，才解决了当时认为的难题，把原来主管部门反对并轨的生产资料价格一举放开由市场调节。这就说明有些改革必须靠自上而下的强有力推动才能奏效。

深化国企改革要搞好规划，有步骤地向前推进。要搞好规划，就要有一个锐意改革而又客观公正的机构或群体从事这项工作。这方面过去有成功的经验。1987年，当时国家体改委曾委托8个单位，包括中国社科院、中央党校、国务院发展研究中心、北京大学等，制定中期（1988～1995年）改革规划。由于这些



单位都是利益超脱者，所以提出了许多可行的方案，如改革发展都要稳中求进、国企改革要大力推行股价制、推进市场化价格改革促进经济运行机制转轨、加强国家体改委对改革的领导和综合协调等。今后，制订规划必须坚持社会主义市场经济改革方向，不能让本部门设计自己的改革方案，否则改革必然走样，只顾追逐本部门利益，或使部门利益固化，而同市场化改革方向相左。

深化国企改革，还要提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性。2003年国务院机构改革，原国家体改办并入原国家发展计划委员会，成立国家发展和改革委员会，使经济改革和经济发展紧密联系起来。经过几年的运行，有些专家反映，取消体改办，少了一个利益超脱、专司研究和推动改革的部门，对于防止部门利益固化、推进垄断部门改革，也有一些不利的影响。党的十七大报告提出，“要把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节，毫不动摇地坚持改革方向，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性。”这是很有针对性的，在深化国有企业改革中也应坚决贯彻。

现在离2020年建成完善的社会主义市场经济体制的时间还有12年，时不我待。我们要抓紧工作，全面深化国有企业改革，到2020年完成制度创新任务，较好地实现国有制与市场经济的有机结合。



价格改革

价格改革规律性探索^①

我国进行价格改革已有八年多的历史。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，主要有如下几点：

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的价格体系，理顺被扭曲了的价格关系。但是，最根本的则是改革价格形成机制，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

^① 原载《财贸经济》（增刊），1987年6月21日；《江汉论坛》，1987年第8期。



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。目标模式选择得当，价格改革就能沿着正确的方向发展。

二、社会主义有计划的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性价格）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，而是以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，又坚持计划调节的原则。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效益目标。

国家控制宏观价格，主要包括：

^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。



(一) 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。^① 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；^② 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。

(二) 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

^① 一些商品经济发达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。

^② 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。



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在正常经营时能获得大体平均的利润水平。

（三）控制战略性价格

在高度发展的商品经济中，有些价格是属于战略性价格，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。这些之所以是战略性价格，是因为它们不仅影响整体价格水平，而且影响整个国民经济，包括经济是否稳定、协调发展等。众所周知，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呢？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，更好地限制在可控制的范围内。如果一开始就大量放开价格，原来定价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；原来定价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，是可以测算和控制的，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我们借鉴的。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，而供不应求的产品的价格则不能随便放开。竞争性产品^①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。

我国是一个人口大国，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，改革的目标似乎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

^① 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。



工产品在国际市场上的竞争能力，国内的能源、原材料价格似乎应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。但是，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进，这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动荡和不安。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，应该理顺哪一方面的价格。就拿我国当前情况来说，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：

第一，基础产品价格理顺了，就能为理顺整个价格体系打下基础。

第二，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。

第三，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，也拥有较多的手段进行控制和调节。



第四，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，国家对价格管得范围很广、方法很死，却对价格控制得比较稳定。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，引起一些群众的抵制，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年放开七种工业消费品价格，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%的收入用于购买生活资料，因而对物价上涨的承受能力是很有限的，不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，这需要经历很长的时间。

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，它们采取比较宽松的货币政策，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，过一段时间就处于停滞状态；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、稳定的发展是最重要的，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。20世纪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^①。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。新中国成立几十年来的实践反复告诉我们，保持经济长期、稳定

^① 发展中国家通货膨胀率（比上年增长1%）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1%），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。（《世界经济》，1987年第1期）



的发展是最重要的，也是最有利于经济发展的。因此，在改革经济体制的同时，也要改变传统地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发展经济和进行经济改革。

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、协调地发展。所谓稳定发展，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会不会受到通货膨胀、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，也往往要靠增发现钞通过涨价来吸收，如像南斯拉夫那样。南斯拉夫在 20 世纪 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。

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%。

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。

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，以及在改革迈大步时，都要求货币量有较大幅度的增加。

在上述三个因素中，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更多困难，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的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相互配套，特别是计划体制、物资体制、金融体制、财政体制等改革。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。

生产资料价格双轨制向何处去^①

工业生产资料价格双轨制是我国当前经济生活中的一个突出问题。党的十三届五中全会 1989 年 11 月 9 日通过的《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，提出了要逐步解决生产资料价格“双轨制”问题，变“双轨”为“单轨”。这不仅为我国深化价格改革指明了方向，也向我们提出了重大研究课题。本文拟着重就我国工业生产资料价格双轨制如何向单轨制过渡，进行理论分析，并提出若干对策建议。

一、要用历史的观点评价双轨制的选择

我国工业生产资料价格双轨制从 1984 年、1985 年出现以来，由于它的弊病越来越明显，近两三年更成为导致经济秩序混乱和腐败现象滋生的重要温床，因而受到各方人士的猛烈抨击。有的同志抱怨当初就不应当选择双轨制，有的同志力主马上或一两年内取消双轨制。我们认为，双轨制选择是否有误，双轨制能否

^① 本文原载《中国物价》，1990 年第 11、12 期；《成本与价格资料》，1990 年第 15 期。与王振之、杨圣明、温桂芳、陈晓伟合作。此文针对当时有人主张大部分工业生产资料双轨价并为计划单轨价而作，竭力主张和论证应当并为市场单轨价。为节省篇幅，删去了文章第四、五两部分。



马上取消，单靠“诗人的义愤”是难以作出正确回答的，需要进行严密的实事求是的经济分析。

双轨制向何处去，怎样向单轨制过渡，首先要分析双轨制是怎样出现的，当时的选择是不是不可避免的。

我们认为，生产资料价格双轨制，不是某个人的主观臆造，而是渐进式改革中的必然之举。

1979年开始的我国经济体制改革，采取渐进式发展战略，是从我国国情出发，为避免大的激烈的社会震荡，实现平稳过渡所决定的。我国是一个拥有10亿人口以上的大国，经济比较落后，各个地区经济发展很不平衡，新中国成立以来人民生活水平提高虽然不快，但是绝大部分年头生活和物价都比较稳定，人民群众在经过“文革”十年动乱后渴望过安居乐业的生活。这些都决定着我国经济体制改革要稳步推进，在开头还要“摸着石头过河”，也就是走渐进式改革的道路。“快速转轨”、“一步到位”的方略，虽然很诱人，也有理论根据，但是由于这样做会带来人与人、社会集团与社会集团间的大利益变动，从而带来社会的震荡和冲突，只能是不得已而为之，只要时间允许，还有回旋余地，就应拒绝上述铤而走险的做法。

1985年秋，在我国“巴山轮”举行的宏观经济管理国际讨论会上，国内外著名经济学家，几乎一致肯定我国采取的渐进式改革的战略，摒弃“一揽子”改革的幻想。这里说的“一揽子”改革概念，是指布鲁斯等学者指的一次解决全部问题的改革，即一次行动；而不是指科尔奈等学者说的多方面配合行动的意思，因为在经济改革中整体配套是非常重要的。在会上，英国经济专家凯恩克劳斯认为，改革要一揽子同时进行，必须是在总供给与总需求比较平衡的情况下才有可能。但进行改革的国家，往往开始时都不具备这样的条件，因此改革应当一步一步走，采取渐进的逐步过渡的办法。他举例说，即使像英国经济比较发达的国家，在第二次世界大战后，从统制经济过渡到主要从宏观上控制需求的经济体制，还花了九年左右的时间，其中对于外汇的控制则一直延续到1979年才取消。^①

经过几年的理论研讨和改革实践，对于我国经济体制模式应如何转换，已逐渐形成“渐进式”加“小配套”的思路，即整个改革的进程是渐进的、分阶段的，而每个阶段的改革则要在相互联系的方面配套进行。我国过去几年经济改革

^① 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5页。



在这方面的重要教训是：1. 在经济发展急于求成的同时，在经济改革方面也急于求成，对改革的复杂性、长期性认识不足，总是希望改革在十年八年或十几年就基本完成或实现转轨。1988年国家体改委委托几个单位设计的中期改革规划，在步骤上现在看来不少都可能偏急了一些。2. 各项改革没有很好配套进行，有时某一项改革却为另一项改革设置了障碍，例如利改税为价格改革制造了困难，财政、外贸地方包干不利于全国统一市场的形成与发展等。3. 改革与发展没有协调好，改革要求有相对宽松的经济环境，要求总供给和总需求的平衡，但是为了追求经济的高速增长而选择了扩张性的宏观经济政策，通货膨胀日益显露，使经济改革特别是价格改革受阻，并出现比价复归，如此等等。

渐进式改革意味着：1. 改革不是短时期的一次行动，而是一个比较长时间的变革过程。2. 在整个体制转换过程期间，将是新旧体制同时并存，其中新体制因素不断增大，旧体制因素逐渐削弱。3. 新旧体制的矛盾和摩擦将贯穿于改革的全过程，由于新体制诞生时的“阵痛”时间较长，改革将付出较大的成本（如经济运行规则混乱带来的损失），各种“改革病”（如陷入物价、补贴、税收“百慕大三角区”）都可能出现。4. 坚持改革和反对改革在不同社会集团的利益驱动下将反复较量，只有义无反顾地坚持改革，才不致半途而废或倒退回旧体制。

价格双轨制是双重经济体制特别是双重经济运行机制并存的集中表现，是双重计划体制和物资体制的集中表现。既然计划体制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小部分农产品在集市上销售，集市价往往大大高于国家牌价。工业消费品在改革开始不久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最具有特征性的现象。据1988年的统计，在重工业产品出厂价格中，按国家定价（包括地方临时价格）销售的比重，采掘业产品为95.1%，原材料业产品为74.6%，加工工业产品为41.4%。国家定价外销售的产品，一般为市场调节价。



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有计划商品经济体制平稳过渡的一种有效途径，企图以此使市场机制逐步渗入经济运行中。这对原来商品经济不发展、市场发育很差的中国来说更是合乎逻辑的。当初也已预计到，双轨制价格和两种体制并存，会带来运行规则的混乱，产生新的矛盾和摩擦，因此不能长此下去，而要经过一段时间后，让新体制在经济生活中占主导地位。但是，我国实行双轨制价格后不久，它的积极作用尚未很好显示出来，它的消极作用却越来越突出，以致谴责之声不绝于耳，成为众矢之的。这是什么原因呢？现在看来，其原因至少有：

（一）范围过广

实行双轨制价格，本意是便于从行政定价体制向市场定价体制过渡，使市场机制逐步渗入价格形成中。而所谓市场定价体制，并不意味着所有产品的价格的形成都交给市场力量，而总是有一部分产品和服务的价格是需要由国家直接管理的。它们包括：自然垄断产品如原油、重要有色金属，关系国计民生而又长期短缺的产品，公用事业服务如供水、供电、供气、铁路运输、航空运输、军工产品等。既然这些产品价格和服务收费在将来也是要由国家计划制定和调整的，因此在实行双轨制价格时就不应该包括在内，仍应坚持国家定价。但是，在双轨制价格浪潮中，这些产品和服务也被卷进去了。即使将来要过渡到市场定价的产品和服务，也要很好考虑逐步实行双轨制价格，而不能一哄而上，一下子囊括全部产品。有的国家在考虑实行双轨制价格时，就提出必须小心谨慎地挑选产品，尽量限制其范围和品种，先试行一段积累经验后才能逐步扩大。这可能是比较明智的。

（二）管理不好

谁都知道，社会主义国家经济是短缺经济，存在隐蔽的通货膨胀，实行双轨制价格必然是市场价格高于国家牌价。因此，实行双轨制价格必须尽可能做到桥归桥，路归路，避免和防止任何单位与个人把按国家牌价调拨分配的物资，转手按市价倒卖出去，牟取暴利，中饱私囊。为了加强两轨之间的屏障，可以考虑的一种办法是：对企业自销产品采取公开市场拍卖制度，即所有产品都是来路清楚的，是真正属于企业自销而不是非法倒卖的产品，并且必须进入市场交易，买者也必须在市场内购买，严禁场外交易，价格随行就市，由买卖双方协商成交。遗憾的是，我国实行双轨制价格时没有认真研究设置双轨屏障，以缓解经济运行规则混乱的问题。由于管理上出现漏洞，致使大量计划内物资被非法倒卖出去，造



成腐败现象蔓延。即使真的属于企业自销产品的销售，也因管理不善而出现层层倒卖，流通环节很多，流通秩序混乱。1吨煤炭，产地出厂价30多元1吨，到使用单位可以涨到200多元1吨，中间加运费和其他流通费用顶多100元或略多一点，剩下上百元则纯属流通利润被各色各样流通公司获取了。

(三) 差价过大

双轨制价格刚实行时，双轨价差并不很大，大概在30%~50%。但是也就是从那时起，国家推行扩张性的宏观经济政策，企图用通货膨胀来支持经济的高速增长，迅速把经济引向过热状态，社会的总需求较大幅度地超过社会总供给。在这种情况下，国家牌价变动不大，而计划外产品的市场价格则急剧上涨，使牌市价差拉大，不少品种都在1倍以上，最高的达三四倍^①。总之，在通货膨胀条件下，双轨价差不是缩小而是拉大了。而双轨价的利弊得失在很大程度上是由价差决定的，价差过大，积极作用受到限制而弊端突出。这也是使双轨价成为现实经济生活中突出问题的重要原因。

所以，当前双轨制价格存在的问题，有的是双轨制价格本身带来的，有的则不是，不能把全部弊端都算在双轨制的账上。现在提出要解决双轨制价格问题，并不是当初的选择有误，而是深化改革的要求，表明我国价格改革已进入一个新的阶段。

二、双轨价面临的抉择：前进或倒退

当前，各方面要求尽快取消工业生产资料价格双轨制的呼声很高，压力很大。解决双轨制价格问题，已列入改革的重要议事日程。有的经济学家建议一两年内实现并轨，使双轨合一。双轨价向何处去，如何发展变化，又成为热门话题。

我们认为，考虑到我们仍将坚持渐进式改革，和目前双轨价已达到积重难返的地步，即使现阶段把建立和发展生产资料市场作为深化改革的重点，我们也很难在这一两年内就废除双轨制，实现并轨。只要我们走上了双轨价的道路，就不容易迅速做到两轨合一。正如我们走上了企业承包和地方财政包干道路以后，不管这种体制弊端如何突出，要想很快取消是不可能的，因为这样做对经济的稳定特别是短期的稳定很不利。看来，双轨价格要经历一个比较长的时间，才能根本改变现状，实现并轨。

^① 罗精奋：《逐步取消生产资料价格“双轨制”》，载《改革》，1990年第2期。



双轨价面临的更重要的抉择，在于是向市场定价为主体制过渡，还是向行政定价为主体制过渡？这又牵涉到价格改革目标模式的争论。

本来经过几年的研讨，各方面已逐渐取得一个共识，即价格改革的目标是要使价格回到市场交换中形成，过渡到市场定价体制。党的十三大报告也肯定了这一点。报告指出：要逐步建立少数重要商品和劳务价格由国家管理，其他大量商品和劳务价格由市场调节的制度。这实际上是要建立市场定价体制。现在世界上实行市场价格体制的国家，也并不是所有商品和劳务的价格都是由市场调节的，总有一部分商品和劳务的价格是由政府直接管制的。但是，治理整顿以来，特别是1989年下半年以来，有的经济学家对上述认识发生了动摇，有的甚至持批判态度，认为社会主义要坚持计划经济，就要坚持计划价格体制。例如，有的同志对前几年沿着市场化方向前进的价格改革表示怀疑，认为这样发展下去意味着搞市场经济，因此主张重新拟订我国价格改革的方案，要把价格改革的目标从市场化扭转过来，因为过去影响价格改革的思想主要是完全市场化的市场经济思想，要取消“国家调节市场，市场引导企业”的提法，等等。在如何取消生产资料价格双轨制问题上，也有同志主张立即取消，认为生产资料要通过主渠道——物资部门去组织，实行统购统销，中间环节只能是原来的一、二、三级站。在作价办法上，可实行两个价格（计划价和市场价）进货，一个价格（统一价格）出去^①。有的同志更明确主张，生产资料价格双轨制并轨时，80%以上要并为计划轨，只有少量次要的、供求平衡的生产资料可以并为市场轨，把价格放开。持这种意见的同志的理由是，只要是重要的或供求不平衡（指供不应求）的生产资料，其价格都不能放开，需要实行国家定价。

我们认为，实行双轨制价格的初衷，本来就是要在价格形成中逐步引入市场机制，使行政定价体制平稳地向市场定价体制过渡。如果双轨制价格在其发展中实现并轨时，不是大部分并为市场单轨制，而是并为计划单轨制，那就是十足的倒退，是旧的行政定价体制的复归。这显然是不足取的。我们今天提出要解决生产资料价格双轨制问题，是以深化改革为根本出发点的。而相对于原来高度集中的以行政管理为主的传统经济体制而言，改革总是以市场为取向的，即以扩大市场机制的作用为总趋势的。生产资料价格双轨制的发展与改革也不例外。解决生产资料价格双轨制问题，是深化价格改革的重要内容，同样要坚持市场取向的改

^① 温桂芳：《在治理整顿中适度推进价格改革——中国价格学会座谈会纪要》，载《价格理论与实践》，1989年第12期。



革，扩大市场机制的作用，逐步向市场定价体制迈进。这个根本问题不解决，双轨制价格并轨时就会迷失方向。

当然，前面已经说过，在并轨过程中，并不是要求全部并为市场轨。一些原来就不应实行双轨制价格而应继续实行行政定价的产品和服务，在从双轨制价格并为单轨时，则应并为计划价格单轨制。这不能说是倒退。因为原来就搞错了，现在只是纠正过去的不恰当做法。需要说明的是，在市场定价体制中，在大部分产品和劳务实行市场价格的同时，按销售额计算，还有一小部分，例如20%的产品和劳务，主要是关系国计民生的、严重短缺而供给弹性又小的商品和劳务，还要实行行政定价。这当中，生产资料占的比例可能要大一些，因为某些重要生产资料是关系国计民生的，或者是长期短缺而其供给弹性又小的。因此，生产资料价格双轨制并轨时，并为计划价单轨的产品，按销售额计算，可能要略大于占20%的比重，比如占到30%。即使如此，大部分生产资料仍应并为市场价单轨。

生产资料价格大部分并为市场轨，会不会带来价格的波动，影响物价的稳定和经济稳定？我们认为，在有计划的商品经济新体制中，实行市场定价体制是有计划指导和宏观控制的，而计划指导和宏观控制的主要内容，正是要保持价格总水平的基本稳定，防止波幅过大。为此，除了上述国家要对一部分最重要商品和劳务的价格进行直接管理外，还要实施恰当的财政政策和货币政策，控制宏观经济的运行，调节社会的总供给和总需求，调节货币供应量，保持宏观经济比例大体协调，从而控制和调节宏观价格，避免和抑制通货膨胀，保证国民经济持续、稳定和协调发展。

总之，解决生产资料价格双轨制问题，应立足于改革，坚持改革的方向。也就是说，应着力解决价格的形成机制问题，扩大市场机制的作用。在这个过程中，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，如果大部分产品价格明确是并为市场轨的话，就基本上不存在如何确定合理的价格水平的问题，而是放开由市场调节。国家对市场价格也不是完全放任不管，但不是用行政办法直接管理，而是通过经济杠杆间接控制价格水平及其变动等。

当前在并轨过程中，要注意防止有的主管部门为了自己的权益而只考虑并为计划轨的倾向。应当看到，随着治理整顿的顺利推进，紧缩方针的实施，社会总供需的矛盾已大大缓解，不少生产资料，已从供不应求变为供求基本平衡，有的甚至出现供过于求，两轨价差缩小，这就为并轨创造了极为有利的经济环境，特



别是为向市场单轨过渡创造了很好的条件。我们必须抓住有利时机，加快并轨工作，一时不能并轨的也要尽可能缩小双轨价差（有计划地提高原来偏低的基础产品的价格等）。比如，由于压缩固定资产投资，基本建设材料供求紧张的状况改变了，各类基建用材的供求趋于平衡，可以把价格放开。就拿水泥来说，水泥全国年产量已超过2亿吨，资源分布比较均匀，供给弹性较大，1989年国家统配量为2300万吨，只占全部产量的11%；差价也不大，上半年计划内平均每吨155元，计划外每吨213元，差价率为37%，低于钢材、煤炭、木材等的差率。这说明目前放开水泥价格实现并轨的条件是比较成熟的。但是有关部门可能更热心于其他产品并为计划轨的工作，而对有条件放开价格的产品并轨工作不够热心，动作比较迟缓。但愿我们这个担忧是不必要的、多余的。

三、双轨制价格的规范化

如前所述，双轨价格制在短期内不能消灭，某些产品还会在较长时期内存在。在这种情况下，要使双轨制价格继续发挥其积极作用，减少其消极作用，就必须采取措施，对目前双轨价格制的混乱状态实行整顿，使之规范化。

当前，双轨价格制的混乱状态，主要表现在以下三个方面：

（一）计划价和市场价及其变动失控，两轨发展无序

现行双轨价的“双轨”的内容，已经远远超出了原来实行的双轨制的范围，变成轨中有“轨”，轨外也有“轨”。原来，一个品种只由一个计划轨和一个市场轨组合而成的单纯的“双轨制”，演变成为多种计划轨与多种市场轨之间相互组合的双轨群。例如，就计划一轨而言，在实行双轨制初期，计划轨中只有一种计划价格，而现在这种情况已很难见到，其中钢材的计划价格就有十几种；有的产品的计划价格的种类或形式之多，甚至连本部门的生产经营者都无法弄清其数量。即使市场一轨的价格，同一品种在同一市场上也是五花八门，在种种因素的干扰影响下，价格歧视的现象相当严重。其次，实行双轨价的不同产品，其各轨在生产或销售总量中所占的比重（或比例）也不一样，甚至差别很大，如有的计划一轨所占比重大，市场一轨所占比重小，有的则相反。而且，两轨各占比重的变化也不尽相同，有的变化很大，或者向市场轨增加，或者向计划轨增加，有的则变化不大，甚至没有改变。这种情况，使企业间苦乐不均的现象更加严重，对深化企业改革影响很大。还有，不同产品的双轨部分在生产和销售中实现的程度也不一样，有的能基本上按规定的比例执行，更多的是违背规定的比例，普遍表现为对计划一轨的产销比例执行很差，通过各种办法和手段随意扩大市场销售



部分的比重，擅自将计划内转为计划外销售的情况比比皆是，这从每年公布的许多重要生产资料计划指标兑现情况就足以说明这一点。

（二）轨距过宽，从 1985 ~ 1989 年呈扩大趋势

1985 年取消计划外销售的生产资料的价格只能在 20% 的幅度内浮动的限制之后，由于经济过热问题日趋严重导致供求矛盾加剧，加上企业缺乏自我约束机制和国家宏观经济管理手段的削弱，流通环节的混乱，致使双轨价格轮番上涨，尤其是市场一轨的价格，更如脱缰之马，把两轨的价差拉大，1988 年、1989 年两年更达到惊人的程度。根据有关部门提供的资料计算，1985 年、1988 年、1989 年三年有关生产资料计划内外价格差距（计划外价格比计划内价格，其中计划价格为 1988 年数）如下表。

品种	年份	1985 年	1988 年	1989 年
煤		220	417	674
线材		270	275	307
原钢		268	249	277
螺丝钢		329	310	343
冷轧薄板		186	483	518
铸造生铁		180	257	250
水泥		140	214	263
纯碱		160	306	400
烧碱		118	467	478
铝锭		138	402	403

由此可见，近两年两轨价差，一般的都在 1 倍以上，有的高达 3 ~ 5 倍。如此大的轨距，使双轨价矛盾和弊端突出。

（三）管得太死与放任自流并存

在改革实践中，对于市场一轨的价格，实际上存在着撒手不管的现象。对计划一轨的那部分商品的价格，在管理上也存在不少问题。主要有二：1. 管得太死。生产资料价格本来就偏低，需要经常加以调整。但在实际工作中不但没有这样做，而且不能随着其生产成本提高和供求情况的变化而调整其价格，从而既加大了其价格的扭曲程度，又从计划价格这一轨拉大了与市场价格之间的差距。2. 放任自流。或者放任自流，或者采取睁只眼闭只眼的态度，加上在实行双轨价的



过程中又没有相应制定对违纪行为的制裁措施，这就难免出现计划价格花样翻新层出不穷的混乱状况，以及在有的时候，市场价格未动而计划价格率先提高（不是有计划的调整，而是各地区、各部门和企业擅自涨价或变相涨价），进而推动市场价格上涨这样一种反常现象。

从上可见，现行的双轨制价格，已经不是本来意义上的双轨制价格，而是变了形、走了样的非规范化的双轨制价格，需要通过整顿、治理，使其逐步规范化。

那么，什么样的双轨价才是规范化的？根据十多年的改革实践，以及我国的具体情况，我们认为，规范化的双轨制价格，至少应符合这样几条标准：

实行双轨价的生产资料的品种范围要适宜。具体就是，只有宜于实行双轨价的品种才能实行双轨价，这些品种大体包括：1. 非垄断经营的。2. 非稀缺的。3. 非供需均衡，且供给弹性大的。

必须是名副其实的双轨价格，即同一商品在同一市场上、同一时间内只有一个计划价格和一个市场价格。

两轨的轨距要适宜，即市场价格与计划价格之间的差额以30%~50%为宜。从多年的实践看，当双轨价差在这些范围内变化时，双轨价的积极作用就能较好地得到发挥，其消极作用相应比较少，但当价差过大，特别是超过100%时，双轨制的消极效应十分突出，出现利少弊多的情况。

管理要科学。其内容似应包括：1. 对计划一轨的价格的制定或调整，应力求符合其价值和供求情况的变化，既不应一旦制定就长期不动，又不应随心所欲地随意变动。2. 对市场一轨的价格，一般情况下不应进行行政干预。当非常时期需要实行限价时，只能作为临时应急措施短期实行，其限价水平也应力争符合实际，以便于执行。3. 实行双轨价的商品品种范围及双轨各占比重，在不同时期、不同条件下应有所不同，应该随着具体条件的变化而及时改变；当某个或某些品种已不具备适于实行双轨制的条件时，需及时对这些品种取消双轨制；当已具备向市场一轨合并时，应及时使双轨并为市场轨。

如果上述几条能够成立的话，那么，目前应该结合治理整顿，对那些短期内不具备并轨条件，仍需继续实行双轨价格制的品种，采取相应措施，使其双轨价格的运行规范化。概括起来就是“整顿、收缩、完善、管理”，具体为：

整顿现行双轨价的混乱状态，提高双轨价的透明度。这是当前迫切需要尽快做好的一项工作。所谓整顿，是指整治双轨价实行过程中的混乱状态。为此，要明确这样几个问题：1. 什么样的双轨制才是规范化的双轨制？2. 根据当前和今



后几年内的具体情况，以及执行双轨制以来的经验教训，明确哪些产品宜于继续实行双轨制，哪些产品本来就不应实行双轨制？哪些现在已经具备条件向市场轨合并？3. 双轨中各轨的价格水平应该怎样才适合规范化的要求？这些问题明确了，尤其是在认识上统一了，整顿双轨价才能做到有的放矢。

根据前面列举的双轨价问题及提出的关于规范双轨价的标准，我们认为，当前整顿双轨价格制的一个重要任务，是整治计划一轨价格的混乱状况。具体任务有二：1. 明确或重新确定计划一轨价格的制定权，改变目前价出多门的状况，从根本上消除计划价格混乱的根源。2. 实行同一品种在同一市场上同一时间内只能有一种计划价格。根据各地的经验，可采取将现行的各种计划价格加权平均的办法，以加权平均价作为统一实行的计划一轨的价格。个别品种可根据具体条件，在执行中适当高于或低于加权平均价。至于市场一轨的价格的整治和规范，则应从出厂价格开始，顺着其流通渠道，逐环节进行清理整顿，撤销不必要的流通环节。同时，还要与发育市场结合起来，采取有效措施，把计划外的那部分产品吸引到市场上，减少地区封锁和行政干预，以提高这些产品交易的透明度，避免不合理的价格歧视现象。

缩小实行双轨价的生产资料品种范围，有计划有步骤地向单一的价格制过渡。在治理整顿期间，由于不具备大规模并轨的条件，只能通过逐步减少实行双轨价品种的办法实现并轨。这项工作，似应从两方面进行。一方面，对那些本来就不宜于实行双轨价但又已经实行双轨价的产品，应尽快停止实行双轨制，改为由国家直接定价的单一计划价格制。这类产品，主要是由国家垄断经营的，用于公用事业和军工方面的，资源十分稀缺的产品和服务。如原油、大电网的电、钨、镍之类的稀有有色金属；另一方面，对那些已具备向市场轨转轨的产品，即那些供求基本平衡且呈稳定趋势，并轨后价格机制对其供需能够产生明显作用的产品，可逐步将两轨并为一轨（市场轨）。此外，应对实行双轨价的产品进行详细的分类排队，按照价格改革目标模式，对其中大部分最终需要并到市场轨的产品，对其今后的供需情况作出科学的预测，以便明确哪些可以先并，哪些需要后并，使双轨并单轨的工作有计划有步骤地进行，提高价格改革的自觉性。

完善现行的双轨价，使之更好地发挥其积极作用，避免或减少其消极作用。所谓完善双轨价，似应包括两项内容：1. 在对现行双轨价进行整顿、收缩的基础上，采取有效措施，逐步缩小双轨价差，使之尽可能控制在30%~50%的幅度内。而缩小双轨价差，关键是通过治理整顿，克服经济过热现象，缓解生产资料供需矛盾。具体到价格改革方面，无非是提高计划价格，或扩大市场一轨的比



重。对于提高计划价格，这里需要作点说明，目前普遍认为，与市场一轨的价格相比，计划价格偏低，这从前面列举的数字可以看出来。但是，也不能笼统地说计划价格偏低。因为如前所述，目前计划一轨的价格五花八门，其中多数早已超过成本上的计划价格。所以，一方面要承认计划价格比市场价格低；另一方面，又要弄清目前计划一轨的价格已达到什么水平，同市场价格的差距有多大。只有这样，提高计划价格才有明确的目标，才能真正达到缩小轨距、减少震动、提高效益的目的。至于缩小计划一轨的比重或扩大市场一轨的比重，当前需要做的工作主要是，首先，对各类产品两轨各占比重情况认真进行排队、分析，以便分清轻重缓急。其次，应把工作重点放在那些发展方向是实行单一的市场价，而目前市场一轨所占比重很少的产品上。再次，就企业而言，则应把重点放在大型的国营企业上。因为即使同一种产品，大型的国营企业比小型国营企业和集体企业，其市场一轨所占比重小得多，这不但不利于消除企业间的苦乐不均现象，而且不利于企业改革的顺利进行。所以，扩大市场一轨的比重，重点是扩大大型国营企业实行双轨价产品中市场一轨的比重。2. 完善和推广许多地区在实行双轨制过程中创造出来的各种有益的经验，如石家庄经验，综合平均价的做法、统一销价的做法（在同一地区的同一种产品，不管进货渠道和进货价格如何，统一按一个价格出售），等等。同时，还要鼓励各地从本地的实际出发，创造出有利于实行双轨制的新鲜经验。

加强对双轨价格的管理，保证双轨价格健康运行。当前的主要问题是管什么和如何管。我们认为，加强对双轨价的管理，应该双管齐下，既要管计划一轨的价格，又要管市场一轨的价格。对计划一轨价格的管理，根据几年来的实践，似应注意这样几点：1. 管理权限或其决定权应适当集中。因为过去由于权力下放而过于分散，造成计划价格很乱，管不胜管，有时成了价格上涨的先锋。因此，应把其价格决定权集中到中央（包括各主管部）和省（直辖市）一级，避免价出多门的混乱现象。2. 管理方法要科学。既要防止一管就死，或者沿袭旧的一套管理办法，又要防止放任自流、撒手不管。特别是要严格价格法规，对那些只顾本地区、本部门利益，擅自提价和变相涨价的违法行为，应有相应的制裁措施。同时，应加强群众性的检查和监督。

对市场一轨的价格的管理，应采用间接管理的方式。当前市场价格存在的问题，主要是由下列因素引发的：宏观失控、总量失衡、市场发育不良、流通环节混乱。为此，在管理办法上，应该从完善宏观调控手段入手，通过深入的治理整顿，解决总量失衡和结构失调的问题，完善现有的生产资料市场，并创造条件加



速其发育；同时，继续把清理整顿公司、整顿流通环节的工作做好。至于限价，这是对市场价格实行直接管理的手段。从多年的实践看，这种办法效果并不理想，应尽量少用、不用。

新世纪初深化价格改革的设想^①

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21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%必须本地生产，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。

公开地或变相地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

^① 原载《经济社会发展研究》，2001年第2期，与路遥合作。



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，这个理由是站不住脚的。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的电上网。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的厂商进行价格规制。



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，这是不符合市场经济发发展潮流的。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。



深化资源产品价格改革，促进经济增长方式转变^①

一、转变经济增长方式刻不容缓

中国经济经过 2003 年、2004 年 9.5% 和 2005 年 9% 左右的高速增长，粗放型增长方式显露的矛盾越来越突出，为此后发展带来不少问题，主要是资源的供给不可持续和生产能力过剩问题。以下着重从资源瓶颈制约的角度，看转变经济增长方式的重要性和紧迫性。我国人均资源不足，耕地为世界平均水平的 40%，淡水为 25%，石油、天然气和煤炭分别为 11%、4.5% 和 79%。45 种矿产资源不到 50%，铁、铜、铝等储量只及世界平均水平的 1/6、1/6 和 1/9。总的来看是人多地少，人多水少，人多油少。

与此同时，我国资源利用效率低。2004 年，我国 GDP 按现行汇率计算占全世界 GDP 的 4%，但消耗了全球 8% 的原油、10% 的电力、19% 的铝、20% 的铜、30% 的钢材和煤炭。单位产值能耗是世界平均水平的两倍多。进入 21 世纪以来，我国能源弹性系数上升至 1 以上，粗放型经济增长带来的能源消耗大量增加相当突出。请看下表：

时 间	GDP 增长率 (%)	能源消费增长 (%)	能源弹性系数
1981 ~ 1990	143	64	0.44
1991 ~ 2000	162	32	0.2
1996 ~ 2000	48.8	0	0
2001 ~ 2004	43.1	46.7	1.08
2004	10.1	16.1	1.59

资料来源：《中国统计年鉴》。

这几年，能源生产一直快速增长。从 2000 年到 2004 年，原煤产量从 10 亿吨增加到 19.56 亿吨，年均增加近 2.5 亿吨。发电量从 13556 亿千瓦时增加到 21870 亿千瓦时，增长 61.3%，年均增速达 12.7%，超过 GDP 增速。原油和天然气由于增产缓慢，只好大量进口。2003 年我国净进口原油 9740 万吨，对外依

^① 主要内容刊登在《人民论坛》，2005 年第 20 期。



存度为 38%。2004 年净进口原油 1.2 亿吨以上，对外依存度超过 40%。

由于国内资源不足，大量资源依赖进口。除了原油以外，铁矿石的进口也大量增加，2003 年进口铁矿石 1.48 亿吨，2004 年达 2.08 亿吨，对外依存度均超过 50%。此外，50% 的氧化铝、60% 的铜、90% 以上的钾依靠进口，对外依存度不断攀升。1990 年，我国主要矿产资源的对外依存度为 5%，2004 年已达 50% 以上。进口的急剧增长使国际市场上资源性产品价格迅速上涨，如原油、铁矿石等。

资源的过度消耗带来环境的恶化。年初，瑞士达沃斯世界经济论坛公布的“环境可持续指数”评价，在全球 144 个国家和地区的排序中，中国居第 133 位。转变增长方式，建立资源节约型的生产方式和消费模式，对于中国经济的持续快速协调健康发展，已成为刻不容缓的问题。

二、转变经济增长方式，必须深化资源产品价格改革

我国“高投入、高消耗、高污染、低效益”的粗放型经济增长方式之所以难以根本转变，一个重要原因在于长期以来我国资源产品价格受政府管制，明显偏低，间接鼓励了人们滥用浪费。主要表现在：

一是地价低，一些地方政府用行政权力向农民低价征地，然后办开发区等，用低价出让土地招商引资。

二是水价低，2003 年，我国城市的每立方米水价为 0.15 美元，农用水几乎是免费的，而国外每立方米水价南非是 0.47 美元，美国是 0.51 美元，德国是 1.45 美元。我国各个城市水价普遍偏低，目前仅为国际水价的 1/3。2005 年上半年，我国水行业全行业亏损。

三是能源价包括煤价、油价、电价低。中国的燃油税是美国的 10%，是欧洲的 3% ~ 5%。大量高耗能产品之所以争着出口，是因为中国能源价格低。

四是矿产品价格低，我国 15 万个矿山企业中仅有两万个矿山企业是要付费取得矿山开采权的，绝大部分是通过行政授予无偿占有的。我国矿产资源补偿费平均率为 1.18%，而外国一般为 2% ~ 8%。我国石油、天然气的费率为 1%，远低于美国的 12.5% 和澳大利亚的 10%。

要建设资源节约型社会，形成节能、节地、节水、节材的生产方式和消费模式，必须深化资源性产品价格改革，使它们的价格能很好地反映资源的稀缺程度。总的是逐步提高价格，用价格杠杆迫使生产企业和消费者节约使用资源，提高资源利用效率，使整个经济运行走上资源节约型轨道。

世界银行的一项研究报告指出，有的经济学家 2004 年曾对 2500 家公司做的



一项研究发现，能源使用量的降低，55%归功于价格调整的结果，17%是研究与开发的结果，还有是工业所占份额变化等的结果。

我国有的城市严重缺水，有限的水资源如何分配给企业，是政府计划分配，还是用公开拍卖谁出的价高卖给谁的办法。事实证明，用后一种办法能最有效利用水资源。《中国物价》一篇文章介绍，美国的研究结果是，水价从每立方米7.9美分提高到13.2美分，用水量减少42%；从15.9美分提高到21.1美分，用水量减少26%。可见，价格杠杆的作用是非常见效的。

总之，要转变经济增长方式，提高资源利用效率，必须推进价格改革，纠正资源性产品价格长期偏低的扭曲现象。

三、抓住目前调价的好时机，逐步使资源产品价格能正确反映其稀缺程度

目前经济增速很快（上半年达9.5%），而物价上涨率低，CPI上半年为2.3%，6月份为1.6%，7月份为1.8%，远低于“两条控制线”。2005年以来生产资料价格涨幅趋缓；工业消费品价格由于多数供过于求，竞争激烈，难以上涨；农产品价格也较平稳，因而通货膨胀压力不大，正有利于逐步提高资源产品价格。

在理顺各项资源性产品价格中，重点调高能源价格，包括要尽快出台燃油税，提高汽油价格。还要逐步调整煤、天然气、电的价格。提高能源价格，是降低能源消耗系数的有效途径。

此外，要提高矿山资源补偿费；水价应计算水资源价格，污水处理费要能补偿成本并略有利润；经营性土地价格一律公开拍卖，严防“暗箱操作”；等等。

提高水、电、油等价格后，要考虑对农民和低收入群体提供某种补助，包括适当提高最低生活保障标准等。

中国价格改革30年：成效、历程与展望^①

中国价格改革是中国经济体制改革的一个重要领域。推进市场化价格改革，是实现经济运行机制转轨的关键。价格改革同所有制改革一起，构成中国经济改革的两条主线。中国实行改革开放后不久，1984年，党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》就指出：“价格是最有效的调节手段，合理的价格是保

^① 原载《经济纵横》，2008年第12期。



证国民经济活而不乱的重要条件，价格体系的改革是整个经济体制改革成败的关键”。改革开放以来，在建立新经济体制过程中，价格改革是继农村实行家庭联产承包责任制改革后的改革突破口。20世纪八九十年代，价格改革一直走在各项改革前列，一枝独秀，率先在实物产品和服务价格方面实现从政府定价到市场价格的转轨。进入21世纪，随着经济增长的进一步加速，粗放式增长的弊端日益显露，资源和环境的瓶颈制约越来越突出，生产要素和资源产品价格市场化改革的必要性和紧迫性引起各方面关心和重视。因此，理顺生产要素和资源产品价格关系，使它们的价格能够反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本，已成为当前最突出最现实的经济问题。生产要素和资源产品价格的市场化改革，已成为转变经济发展方式，使经济社会转入科学发展轨道，实现又好又快发展的焦点。在这种情况下，认真回顾中国价格改革三十年的历程，总结其成功经验，并对今后改革攻坚进行展望是有意义的。

一、中国价格改革的巨大成效

中国价格改革包括两方面内容，一为理顺价格关系，改变价格结构畸形状态；二为改革价格管理体制，从行政定价体制转变为市场定价体制。在这两方面改革中，后一方面改革是重点。因为中外实践表明，只有转变价格形成机制，实现从行政定价到市场定价转变，才能逐步理顺价格关系。在行政定价体制下，价格关系是不可能理顺的，即使一时调顺了，过不了多久又必然走向扭曲。

在改革价格形成机制方面，中国实行调放结合以放为主的方针，经过十多年努力，在社会商品零售总额、工业生产资料销售总额、农副产品收购总额中，市场价格的比重就已占明显优势。到2006年，上述三个方面市场价格比重则达92%以上。请看下表：

项 目 年份	社会商品零售总额			工业生产资料销售总额			农副产品的收购总额		
	政府 定价	国家指 导价	市场 价格	政府 定价	国家指 导价	市场 价格	政府 定价	国家指 导价	市场 价格
1978	97	5.5	2.8	3	1.3	1.9	3	93.2	95.3
1997	100	13.6	5.6	0	4.8	2.3	0	81.6	92.1
2006	92.6	16.1	1.2	7.4	3.4	1.7	7.4	80.5	97.1

资料来源：王梦奎主编：《中国经济转轨二十年》，外文出版社，1999年，第102~104页；《中国证券报》，2007年12月14日。



在服务收费方面，除重要的公共服务收费外，也已实行市场调节价。

市场化价格改革对刺激商品生产和供给，搞活市场和经济起着极其重要的作用。

中国改革从农村开始，在农村实行家庭联产承包责任制的同时，大幅度提高收购价格，1979年18种主要农副产品收购价格就提高了24.8%，以后还多次提高农副产品收购价格，这就促进了农业生产力的解放和发展，促进了农民收入的提高。按可比价格计算，农林牧渔业总产值1985年比1978年增长61.6%，年均增速达7.1%，大大高于一般年均增速3%左右的水平。

20世纪80年代放开价格，结果是放开哪种商品价格，哪种商品就像泉水般涌流出来，使广大干部和群众都看见了市场的“魔力”。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。蔬菜价格上扬吸引了四面八方菜源会聚而来，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逐步回落。到1984年11月1日，广州市蔬菜价格全部放开。两个月后，广州率先在全国放开猪肉价格，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涨至每公斤6元，但到广东全部取消水产品派购任务的1985年，广州塘鱼价已降为4元1公斤，成为全国鱼价最低也最早解决“吃鱼难”的大城市。^①

中国价格改革的最显著成效集中表现在从物资短缺凭证供应的卖方市场变为商品越来越丰富多彩的买方市场。中国长期处于短缺经济状态，市场商品供应一直很紧张，常用凭票供应办法。这种情况，直到改革开放后才逐步改变。广州市20世纪六七十年代票证最多时达118种（粮票、布票最重要），随着改革开放后商品市场供应增加，票证一个个被取消。1982年还有48种票证，1983年减为21种，1984年6种，1988年还剩粮票、糖票两种，不久全部取消了。从卖方市场转变为买方市场发生于1997~1998年间。多年来，在商务部重点监测的600多种重要商品中，供略大于求的约占近2/3，供求平衡的占1/3多，只有个别商品有时供应较紧张。

价格形成机制的改革和转轨，从根本上改善了价格结构，使比价差价趋于合理、价格信号比较准确。以初步确立市场价格体制的1997年同改革前夕的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年农产品换工业品数量比1978年增加50%多，工农产品价格剪刀差缩小

^① 《广州放开农产品价格——中国价格改革由此开端》，载《粤港澳信息日报》，1988年7月5日。



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%，说明粮食价格偏低的状况有所改善。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上升了 411%，加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状况有了明显的变化。^① 实践表明，理顺价格关系，减少价格扭曲，能有力地促进经济增长。改革开放三十年来，我国年均经济增长率高达 9.8%，其中就有通过价格改革初步理顺价格关系的一份功劳。

改革开放以来，丰富和成功的改革实践，促成了规范价格行为的《价格法》自 1998 年 5 月 1 日起实施，一系列相关的配套法规也在逐步制定和完善中，这就使中国的价格改革和价格行为逐步纳入法治的轨道。这也是价格体制趋于完善的一项重要标志。

二、中国价格改革的主要历程

中国价格改革采取逐渐推进、“摸着石头过河”的方式，总的来说比较平稳、顺利。尽管有的经济学家曾建议一次放开价格的思路，^② 但未被采纳。由于价格改革采取逐步推进的方针，不像苏东等国在向市场价格体制转轨中出现恶性通货膨胀和人民生活水平大幅度下降的严重问题，而是能够在保持物价大体稳定下推进价格改革，1978～2007 年平均年物价上涨率（以 CPI 为代表）为 5.7%，仍在社会可承受的范围内。尽管这中间也受到过两次中度通货膨胀的干扰和袭击，但治理及时，未形成大的灾难。这就有效地保证了改革开放 30 年来改革、发展、稳定的相互促进，保证了三十年来没有一年经济呈现负增长（增速最低的 1990 年为 3.8%）和人民收入、生活水平的下降。当然，在 30 年价格改革过程中，也有不少困难，有小的曲折，有思想理论的交锋等。下面列举 1979 年以来中国价格改革一些值得回味的重要事件或经历。

（一）1979～1984 年以调整不合理价格体系为主，为此后较大规模放开价格创造条件

1979 年，国家大幅度提高农产品收购价格。提价的有 18 种农产品，包括粮食、油脂油料、棉花、生猪、菜牛、菜羊、鲜蛋、水产品、甜菜、甘蔗、大麻、

^① 王梦奎主编：《中国经济转轨二十年》，外文出版社，1999 年，第 104 页。

^② 吴稼祥等：《管住货币一次放开价格的思路》，载《世界经济导报》，1998 年 8 月 8 日，第 12 版。



苎麻、蓖麻油、蚕茧、南方木林、毛竹、黄牛皮、水牛皮，其中粮食、棉花超计划收购部分还加价 50%，平均提价幅度达 24.8%。提价刺激了农产品增产和农民收入增加，1979 年农民由于农产品提价增加收益 108 亿元。

在农产品收购价格提高后，国务院于 1979 年 11 月 1 日起，调整了猪肉、牛肉、羊肉、禽、蛋、蔬菜、水产品、牛奶 8 类主要副食品的销售价格，提价总金额 42 亿元，提高幅度 30% 左右，并且给职工发放副食品价格补贴每人每月 5 元。同时，为了稳定城市居民生活，对于定量供应的粮食、食用油的销售价格保持不变，增加了对经营部门的补贴。

在这期间，对一些重要工业品价格也进行了调整。调高了煤炭、生铁、钢材等产品价格和交通运价（如 1983 年 10 月起，铁路货运提价 21.6%），降低了农用薄膜、农用柴油、电子产品、农机产品的价格。调整了纺织品价格，主要是 1981 年 11 月和 1983 年初两次调整了涤棉布和纯棉布的比价，大幅度降低了涤棉布的价格，适当提高纯棉布价格，涤棉布和纯棉布比价从 3:1 调整到 1.4:1。^①

需要指出，改革初期，党和政府采取一系列调价措施，如大幅度提高粮食等农产品收购价格，鼓励农民增收并取得成效，有的同志据此认为，靠政府调整价格也能理顺价格关系。20 世纪 80 年代中期，理论界还推荐测算影子价格，有的经济学家夸大影子价格的作用，企图通过采用决策价格体系来理顺价格关系。^②

与此不同，许多经济学家主张让价格回到市场交换中形成，并以市场价格体制作为价格改革的目标模式。调整价格和影子价格、浮动价格等只能作为过渡形式加以利用。他们认为，由于改革之初价格结构严重扭曲^③，因此在改革初期，为避免一下子全面放开价格带来利益关系的剧烈变动和增强价格改革的可控性，需要采取一些调整价格的办法，参考影子价格，以及利用浮动价格等，这是无可非议的。但是要看到，调整价格有其固有的缺陷，调价可能使一时价格关系顺一些，但因为没有改变价格形成机制，过不了多久，由于供求关系等变化，原来比

① 张卓元主编：《中国价格模式转换的理论与实践》，中国社会科学出版社，1990 年，第 51~53 页。

② 国务院经济技术社会发展研究中心产业政策研究组：《资源最优配置与决策价格体系》，载《成本与价格资料》，1987 年第 20 期。

③ 这集中表现在不同行业的资金利润率高低悬殊上面。1979 年，县及县以上国营工业企业的平均资金利润率为 12.3%，但不同行业差别很大：手表 61.1%，工业橡胶 49.4%，针织品 41.1%，自行车 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%，半机械化农具 3.1%，木材采选 4.8%，农机 5.1%（何建章等：《经济体制改革要求以生产价格作为工业品定价的基础》，载《中国社会科学》，1981 年第 1 期）



较顺的价格关系又不顺了，出现新的扭曲。所以，单靠调整价格是永远理不顺价格关系的。只有实现价格形成机制的转换，即放开价格由市场调节，建立市场价格体制，才能从机制上保证理顺价格关系，保证形成比较合理的价格结构。

（二）1985年以后以放开价格为主，1985～1988年消费品价格逐步放开

1985年1月1日，中共中央一号文件规定：从当年起，除个别品种外，国家不再向农民下达农产品收购派购任务，按照不同情况，分别实行合同订购和市场收购。粮食、棉花取消统购，改为合同订购，除此以外，生猪、水产品和大中城市、工矿区的蔬菜，也要逐步取消派购。这样，就把多年对粮油实行的统购加价和超购加价这两种国家定价模式，改为国家定价和市场价并存。

工业品方面，从1982年起，陆续放开了小商品价格，第一批为6类型160种。第二批1983年9月放开，8类350种。1984年10月进一步规定：除各级政府必须管理的少数组品种外，放开小商品价格。1986年，全部放开了小商品价格，并放开了自行车、收录机、电冰箱、洗衣机、黑白电视机、中长纤维布和80支以上棉纱制品的价格，扩大了消费品市场调节价范围。

由于逐步放开工农业消费品价格，因此在社会商品零售总额中，市场调节价比重相应地逐步提高，到1990年已超过一半。据国家物价局计算，在社会商品零售总额中，1978年，国家定价占97%，市场调节只占3%；到了1984年，国家定价占73.5%，国家指导价占10.5%，市场调节价占16%；到了1990年，国家定价占29%，国家指导价占17.2%，市场调节价占53%。^①

1985年以后，工业生产资料价格开始逐步放开，先实行价格双轨制，然后合并为市场价格单轨制。此事容后面专段论述。

（三）1988年价格改革“闯关”未成

1979年改革开放以后，一系列的调整价格和放开价格措施成效明显，不仅大大推动了工农业生产的快速发展，而且增强了经济活力，市场日趋活跃。进入20世纪80年代以后，经济增速很快，GDP年增长率1981年为5.2%，1982年为9.1%，1983年为10.9%，1984年为15.2%，1985年为13.5%，1986年为8.8%，1987年为11.6%，1988年为11.3%。与此同时，市场—价格改革任务日显突出。1984年，党的十二届三中全会作出了《关于经济体制改革的决定》，明确社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济。1987年党的十三大提

^① 成致平：《价格改革十二年综述》，载《价格改革三十年（1977～2006）》，中国市场出版社，2006年，第648页。



出了“逐步建立起有计划商品经济新体制的基本框架”的任务，1988年中央领导人一再提出要建立社会主义商品经济的新秩序。这些都要求深化价格改革，理顺价格关系。1988年5月，邓小平提出要过价格改革关的任务，说：“理顺价格，改革才能加快步伐。……最近我们决定放开肉、蛋、菜、糖四种副食品价格，先走一步。中国不是有一个‘过五关斩六将’的关公的故事吗？我们可能比关公还要过更多的‘关’，斩更多的‘将’。过一关很不容易，要担很大风险。……物价改革非搞不可，要迎着风险、迎着困难上。”^①接着，中央有关部门研讨讨论价格改革“闯关”方案。

1988年8月15~17日，中央政治局在北戴河召开扩大会议，讨论、通过国务院物价委员会制订的《关于价格、工资改革的初步方案》。8月19日，《人民日报》刊登新华社关于政治局讨论并原则通过了《关于价格、工资改革的初步方案》的公报。公报说，会议认为，价格改革的总方向是：少数重要商品和劳务价格由国家管理，绝大多数商品价格放开，由市场调节。以转换价格形成机制，逐步实现“国家调控市场，市场引导企业”的要求，根据各方面的条件和现实的可能，今后五年左右的时间，价格改革的目标是初步理顺价格关系，即解决对经济发展和市场发育有严重影响、突出不合理的问题。公报发表后，由于老百姓已存在通货膨胀预期，很快就在全国范围内出现挤提存款、抢购商品的风潮。据国家统计局资料，8月份社会商品零售总额比上年同期猛增38.6%。这次抢购风潮的特点是：来势凶猛，波及面大，抢购风自8月中旬在少数地区掀起后，迅速蔓延到全国大部分城市和一部分农村；持续时间长，抢购商品范围广、数量大，如洗衣机销售增长13%，电视机增长56%，电冰箱增长82.8%；参加抢购者遍及社会各阶层。据估计，这次商品抢购风潮抢购了约60亿元商品。受抢购风潮影响，8月份居民提取储蓄存款389.4亿元，比上年同期增长1.3倍，大大超出储蓄存款增长70.3%的幅度。8月末，银行储蓄存款金额比7月末减少26亿多元。与此同时，物价上涨加快。10月19日，《人民日报》载，国家统计局通报情况，1988年前三个季度全国物价指数上升16%。针对上述情况，9月26~30日，中共举行了十三届三中全会，批准了中央政治局提出的治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的方针、政策和措施，稳定经济和市场。在这之前，8月30日，国务院就明确宣布此后四个月国务院没有新的调价措施出台，所以原定的价格改革方案已推迟实施。

^① 《邓小平文选》，第3卷，人民出版社，1993年，第262~263页。



1988年价格改革“闯关”失败的最重要教训是，在通货膨胀抬头的条件下，价格改革是难以顺利推进的。1988年，各方面都估计当年物价上涨率可能达两位数，老百姓也已存在通货膨胀预期，这种宏观经济环境是不宜价格改革闯关的。有的经济学家也发表了担心的意见，薛暮桥在《光明日报》1988年6月30日发表的文章就提出：“我们必须实实在在地制止通货膨胀，使我们有可能逐步放松限价，扩大放松的范围，使价值规律能够逐步发挥对物价的市场调节作用。”总之，1988年价格改革“闯关”，对价格改革必要性紧迫性的认识是对的，抓住要害的，但对改革“闯关”的条件估计不足，对当时已抬头的通货膨胀估计不足，对群众能否承受较高的物价上涨研究不够。

（四）1984～1991年中国实行生产资料价格双轨制及顺利并为市场价格单轨制

中国工业生产资料20世纪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格过渡，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。”^①十多年后，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“天才的解决办法”。^②

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，即价格双轨制，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定价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

^① 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6月，第51页。

^② [美] 斯蒂格利茨：《中国第二步改革战略》，载《人民日报》海外版，1998年11月13日。



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。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。工业消费品价格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临时价格销售的比重，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。

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(0.7~1mm)市场价（每吨4053元）高出计划价3.1倍，原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。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^①。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。在这个过程中，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画了一个圆满的句号。

^① 张卓元：《论中国价格改革与物价问题》，经济管理出版社，1995年2月，第92、151、152页。



（五）从狭义的价格改革扩展为广义的即包括生产要素价格市场化的 价格改革

中国实物商品和劳务价格的市场化改革，即通常被称为狭义的价格改革，到20世纪90年代中期，已基本完成。1997年，无论是社会商品零售总额，还是工业生产资料销售总额和农副产品收购总额，市场调节价的比重均已超过80%，市场价格体制已基本确立。但是，中国价格改革尚未完成。价格改革还要从狭义的价格改革扩展为广义的，即包括生产要素价格市场化的价格改革。

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）的价格利息率特别重要。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，首先是实现利息率的市场化。目前我国大部分本币存贷款仍实行银行统一利率，有一段时间还实行负利率政策，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。

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，是企业制定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。

鉴于在20世纪八九十年代土地批租出现许多腐败大案，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。商业性用地使用权的出让和转移，要一律通过招标、投标、公开拍卖方式进行，加强竞争性，提高透明度。通过房地产营业税、所得税和增值税等手段，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营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，不要匆忙开放人民币资本账户的自由兑换。20世纪90年代后期亚洲金融危机的深刻教训值得我们认真汲取。

（六）依法规范政府和企业的价格行为

市场化价格改革并不是简单地把价格放开，完全放任自流。市场经济的竞争是有规则有秩序的。实行市场价格体制，市场主体价格行为也是要依法进行规范的。《中华人民共和国价格法》（以下简称《价格法》）于1998年5月1日起实施。《价格法》是我国价格法律体系中最根本的法律。它的制定和颁布，对于巩固价格改革成果，深化价格改革，规范价格行为，具有十分重要的意义。市场经济活动包括价格行为法治化，是完善社会主义市场经济体制的内在要求。所以，1998年以来，依法规范政府和企业的价格行为，也是深化价格改革的一个重要方面。

首先是依法规范政府和部门的定价和收费行为，制止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。各种各样的名目繁多的乱收费，屡禁不止，已经成为顽症，使一些企业和居民苦不堪言。这说明，依法规范政府和部门价格行为是十分必要的。还要着力改革垄断行业价格管理制度，合理认定成本，确定适当的利润水平，实行价格听证制度，强化对垄断行业价格的监管和社会监督等。

20世纪90年代后期，由于出现多种重要产品价格大战，有关部门曾倡导搞“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，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，是企求限制竞争，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）的价格销售自己的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。

三、21世纪深化生产要素与资源产品价格改革任务

进入21世纪后，我国面临全面建设小康社会，加快推进工业化和城市化的艰巨任务。2003年以来，我国经济增速加快，连续五年达两位数，但经济增长付出的资源环境代价过大，生产要素（如土地）和资源的瓶颈约束突出。党和政府提出建设资源节约型、环境友好型社会任务，要求转变经济增长和发展方式，节能减排，使经济社会转入科学发展轨道，实现又好又快发展。为此，2007年党的十七大特别提出要完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制，为21世纪新阶段深化价格改革指明了重点和方向。

我国粗放型增长和发展方式之所以很难转变，一个重要原因，是重要生产要素和资源价格严重偏低，实际上鼓励大家粗放扩张。

一是地价低。一些地方政府用行政权力向农民低价征地，然后办开发区，低价出让土地招商引资。我国人均耕地只有1.4亩，只及世界平均水平的40%，地价低引发对耕地这一宝贵资源的滥用和浪费。1996年，我国耕地总面积为19.51亿亩，到2006年年底，已降为18.27亿亩，十年间净减少1.24亿亩。^①

二是水价低。我国城市的水价不仅没有包括水资源价格，有的还不包括污水处理费或者污水处理费很低，低于成本。农用水几乎是免费的。各个城市水价普遍偏低，有人算过，仅为国际水价的1/3。水价低导致一些年我国水行业全行业亏损。我国人均淡水资源只为世界平均水平的1/4，目前600多个城市中已有400多个城市缺水。因此，必须把淡水看成宝贵资源，珍惜使用。

三是能源价包括煤价、油价、天然气价、电价低。中国的燃油消费税是美国

^① 陈锡文：《走中国特色农业现代化道路》，载《十七大报告辅导读本》，人民出版社，2007年，第141页。



的 10%，是欧洲的 3% ~ 5%。大量高能耗产品之所以争着出口，是因为中国能源价格低。2003 年我国能源消耗惊人增长，能源消费弹性系数多年居高不下，请看下表：

时 间	GDP 增长率 (%)	能源消费增长 (%)	能源消费弹性系数
1981 ~ 1990	143	64	0.44
1991 ~ 2000	162	32	0.2
2001	8.3	3.4	0.41
2002	9.1	6	0.66
2003	10	15.3	1.53
2004	10.1	16.1	1.59
2005	10.4	10.6	1.02
2006	11.6	9.6	0.83
2007	13	7.8	0.60

资料来源：《中国统计年鉴 2008》，中国统计出版社，2008 年。

低能源价使中国能源消耗急剧增长，其直接结果：大量消耗煤炭带来环境污染加重；大量进口原油推高了国际市场油价，原油的对外依存度接近 50%。

四是矿产品价格低。长期以来我国十多万个矿山企业中仅有两万个矿山企业是要付费取得矿山开采权的，绝大部分是通过行政授予无偿占用的。前两年，我国矿产资源补偿费平均率为 1.18%，而外国一般为 2% ~ 8%。这几年提高了资源税费，但仍然偏低。我国矿产资源并不丰富，人均占有的石油、天然气和煤炭资源储量分别为世界平均水平的 11%、4.5% 和 79%；45 种矿产资源人均占有量不到世界平均水平的一半；铁、铜、铝等主要矿产资源储量分别为世界平均水平的 17%、17% 和 11%。主要矿产品的对外依存度已从 1990 年的 5% 上升到目前的 50%。资源如此短缺而价格那么低廉，是很不正常的。

五是资金价格低。2004 年以来，银行存款利率不时是负利率，近期更是连续一年多是负利率。资金价格低，资金成本低，是近几年我国投资过热的一个重要原因。

六是劳动力价格低，突出的是农民工工资低，月均千元左右。随着经济发展，需逐步提高。

要转变经济发展方式，建立资源节约型社会，形成节能、节地、节水、节材的生产方式和消费模式，必须深化生产要素和资源产品价格改革，使它们的价格能很好地反映资源的稀缺程度。有许多资源产品，它的开采和使用，往往会损害



环境和破坏生态，所以它们的价格还要反映环境损害和生态破坏成本。总的是逐步提高价格，用价格杠杆迫使生产企业和消费者节约使用资源，提高资源利用效率，使整个经济运行走上资源节约型轨道，走上科学发展轨道。

总之，要根据经济发展需要和社会的承受能力，按照价值规律的要求，逐步提高资源产品价格，并择机放开资源产品价格。2005年和2006年，CPI上涨率只为1.8%和1.5%，是调整能源资源产品价格的大好时机，可惜当时由于对资源产品价格改革重要性认识不够到位，以致丧失了时机，没有及时地对资源产品价格作较大幅度调整。中国2007年7月到2008年7月，CPI上涨率一直在5%以上，出现了通货膨胀，难以很好推进资源产品价格改革。同时，对能源、食品价格的管制加重了价格扭曲，不利于资源配置效率的提高。因此，今后应特别注意抓住有利时机，加快推进资源产品价格改革。同时，提高水、电、油等价格后，要考虑对农民和低收入群体提供某种补助，包括适当提高最低生活保障标准或发放临时补贴等。

参考文献

- 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。
- 张卓元主编：《中国价格模式转换的理论与实践》，中国社会科学出版社，1990年。
- 马凯：《中国价格改革20年的历史进程和基本经验》，载《价格理论与实践》，1999年第1期。
- 王梦奎主编：《中国经济转轨二十年》，外文出版社，1999年。
- 成致平：《价格改革三十年（1977～2006）》，中国市场出版社，2006年。
- 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，2007年10月15日。
- 《十七大报告辅导读本》，人民出版社，2007年。



后记

经过一个月的努力，本书的选编、作序、摘录各界评论等工作，得以在2009年初完成。能够把此书献给新中国成立60周年大庆，我感到十分高兴。

本书的出版，得到中国时代经济出版社宋灵恩社长、林晓靖副总编辑的规划、支持和鼓励，中国时代经济出版社张志鹏等同志细心的编校，特此致谢。

本书在选编过程中，中国社会科学院经济研究所科研处和办公室给予多方面的协助，特此表示谢意。

本书内容肯定有不完备或需改正之处，敬请大家不吝指正。

张卓元

2009年2月