



年增至 1525.68 亿元，21 年时间增加了 30 倍，平均每年增长 17.8%，超过了 GNP 的平均增长率 15.9%（名义增长率），说明在增量经济资源中，流向政府部门的比例越来越大。行政管理费占财政支出的比例由 1978 年的 4.4% 提高到 1999 年 11.6%，占财政非生产性支出的比例由 14.1% 提高到 29.4%（见表 4-2）。这些数据在显示政府规模快速扩张的同时，也显示出政府运转的成本越来越高，我们面对的是一个越来越昂贵的政府。

政府规模过大会带来如下多方面的负效应。

第一，政府机构林立、人员膨胀必然会孳生出许多多余的甚至有害的干预活动，形成政企难以分开的局面。从理论上讲，政府机构可以看做一个独立的利益实体，一旦设立，它就要通过自身的活动来显示自身存在的价值和实现自身的利益。因此，政府机构一般都有强烈的行使权力的内在冲动，过多的会议、过多的文件、过多的检查评比、过多的行政环节，以及其他许许多多无效、多余、有害的干预就是这方面的例证。特别是，在中国现有行政机构中，有相当一部分就是专为政企不分体制（即传统体制）设计的，它们的职能就在于直接干预企业生产经营和投资活动，很难想象，在保留这些政府机构和人员的条件下能够有效地实现政企分开。

第二，众多政府机构和人员的存在必然会形成权力交叉和权力真空。当某一行政行为能够带来较大政绩，或能形成较大权力租金，或较能体现权力的存在时，“有关”机构和人员就会纷纷插手其间，酿成审批程序过长，审批图章过多，决策过程过慢这一顽症，致使经济主体坐失经济机遇和失去经济活力。相反，当某一行政行为责任重大，或比较棘手，或不能形成租金，或出现了严重的责任事故时，又会形成无人负责、互相推诿和权力真空现象，导致政府最基本的职能甚至难以履行的局面。之所以出现



这种现象，根本原因在于，在众多机构和人员的条件下，难以明确界定政府机构和人员各自的权力和责任。

第三，当政府规模过大时，有限的制度内经费往往难以保证行政机构的正常运转和政府工作人员的个人收入，政府部门及其工作人员就会产生强烈的追求制度外收入的冲动。1980年，中国政府机构人均财政拨付的行政经费为1267.4元，1996年为9522.4元，1999年为13844.6元，只够按社会平均收入水平支付政府工作人员的工资，政府机构运转的其他费用支出和政府工作人员福利的进一步改善，则需要通过其他渠道来筹措，这就是近几年中国政府部门滥罚款、滥收费、滥集资、滥报销屡禁不止的一个重要原因。一旦滥收费、滥收费、滥罚款、滥报销被作为政府行政经费和政府工作人员额外收入的一个不可或缺的来源，政府机构和人员就不愿放弃对经济运行和国有企业的直接干预和控制，行政干预就会生成一种自我增强的内在趋势。

政府规模过大还会导致政府干预效果的下降。政府干预效果表现在经济和非经济两个方面。非经济方面的效果，如社会秩序的好转、生活质量的改善，是很难计量的。但如果真有这方面的效果，它最终会对整个社会的经济增长造成有利影响。经济方面的效果，则表现为促进GDP的增长。经济效果虽然也不能直接计量，但可以通过间接方法看出。统计分析发现，1979~1999年中国政府工作人员增长率与GDP增长率之间的相关系数只有0.065，说明二者之间没有多大的相关性。

第二节 政府规模持续膨胀的原因

1978年以来中国政府机构的迅速膨胀与经济体制改革的内在逻辑是背道而驰的。在传统体制下，政企不分，几乎所有的资



源（包括人力资本、物质资本、自然资源，甚至消费品）都由政府工作人员来配置，政府工作人员实际上履行着企业家和市场机制的功能。为了尽可能合理地配置资源，确实需要一个庞大的政府。但1978年开始进行的经济体制改革的实质是，政企分开，把绝大部分资源逐步转由市场、企业和私人配置。从理论上讲，改革应逐步减少政府机构的工作总量，政府规模随之缩小才是。但是，为什么现实情况却恰恰相反呢？

政府规模的持续膨胀有着深厚的历史和社会根源。在中国，“官本位”长期以来一直影响着人们的职业选择，人们不仅把“做官”当做一种职业，更把它作为一种地位和荣誉的象征。由于人们对职业选择采取这种价值取向，政府部门一直保持着对其他职业劳动者，尤其是年轻人的吸引力。但是，应该看到，中国政府规模持续膨胀的主要原因是经济体制上的，这些经济体制上的原因又在一直强化着“官本位”的职业价值取向。

一、政府支配资源量的增加是政府规模持续膨胀的深层原因

从经济学的角度看，决定政府规模的基本变量是政府实际支配的资源量。原因有三：

第一，政府支配的资源量从总体上决定着政府工作人员经济权利的大小，决定着他们正式收入的高低和工作条件的好坏，从而决定政府部门工作岗位的吸引力。

第二，迄今为止，我们还没有找到一种既能有效管理和配置政府资源又不需要太多政府工作人员的机制。因此，随着政府支配资源的增加，政企不分现象会加剧，用来控制、管理和配置政府资源的政府工作人员会相应增加。

第三，在政治体制、政府资源管理体制尚不可能健全的条件下，一部分政府支配的资源会转化为“经济租金”，进而转化为



政府工作人员的工资外收入。“经济租金”的存在会放大政府部门的吸引力。

决定政府规模的基本变量是政府实际支配的资源量，这一命题可以得到很好的验证。以下三组国家的政府，由于实际支配的资源量不同，其规模相差很大：①传统社会主义国家的政府规模大于市场经济国家；②发展中国家的政府规模大于发达国家；③西方国家的政府规模在凯恩斯革命之后趋于扩大。

由于决定政府规模的基本变量是政府实际支配的资源量，因此，首先应该从政府实际支配资源量的增长上来寻找中国政府规模持续膨胀的原因。

对于改革以来中国政府实际支配的资源量，前面已有专章作了分析，得到的结论是：政府除了以财政收入形式支配的资源量相对有所减少外，政府支配的国有资产存量、以预算外收入、非预算收入和铸币收入支配的资源流量、借助于行政手段支配的非国有资源量都呈增加趋势。从总量上看，政府实际支配的资源量在 GNP 中所占的比例并不亚于传统体制，绝对量则随 GNP 高速增长。

由此看来，改革 20 多年来，中国政府规模持续膨胀是一种必然现象。

二、双重机构并存导致政府规模膨胀

中国经济体制改革走的是“渐进”之路，双重经济体制长期并存必然导致双重政府机构长期并存，致使政府机构数量大增，造成政府规模急剧膨胀。

从传统体制下继承下来的行政机构体系是按计划经济的逻辑建立起来的，条条块块上的政府机构纵横交错，发挥着计划配置资源和管制企业的功能。在经济体制转型时期，为了避免出现经



济调节真空，计划体制不能马上退出，原有的政府机构还需要保留一段时期。随着改革的推进和市场配置资源作用的增强，一部分原有政府机构功能过时，应该撤并。然而，撤并旧机构的工作却普遍遇到了既有权力结构和既得利益的阻碍，一直难以进行。与此同时，为了适应社会主义市场经济体制的需要，改革以来不断设立了一些用于调控市场和宏观经济的新机构，其中有些机构是作为过渡性机构设立的，但一旦设立，就难以撤销。基于上述原因，转型时期，中国政府系统形成了一个新旧机构长期并存、机构数量骤增的局面。

另外，中国许多行政机构是分地区、分部门自上而下层层设置的，有的甚至一直延伸到微观企、事业单位。因此，一旦上一级政府设立某一机构，马上就会引发“乘数”效应，造成政府机构的成倍增加。还有，中国政府有许多非常规的和突击性的干预行为，为此设立了大量的临时性政府机构。临时机构一旦设立，马上就会形成既得权力和既得利益，从而演化为永久性或准永久性机构。

表 4-3 是 1978~1986 年中国中央政府的机构数量。作为改革起点的 1978 年，中央政府机构有 76 个，1981 年增至 100 个，1982 年精简机构时压缩至 61 个，1986 年又膨胀至 72 个。1997 年，中央政府有部、委、办、总局 50 多个，加上部一级行业总会、总公司、研究机构，总共达 100 多个。而在市场经济国家，中央政府机构的数量一般为 20 个左右，如英国为 16 个，原联邦德国为 18 个、日本为 12 个、匈牙利为 27 个。1976 年，中国省级机构平均 45 个左右，1982 年增至 80~90 个。1993 年，全国平均每省有厅局级机构 70 多个，地区一级有常设机构 50 多个，县一级有常设机构 45 个。1997 年，全国县以上党政机关常设机构 3 万多个，乡镇政府不少于 4.5 万个。政府机构数量的增加必然导致政府工作人员以更快的速度增加。



表 4-3 中国中央政府机构数量

单位:个

年份	政府机构数量
1978	76
1979	94
1980	99
1981	100
1982	61
1983	63
1984	65
1985	67
1986	72
1988	65
1993	59
1998	29

注:表中机构为永久性机构,不包括临时性机构。

资料来源:张郇、吴爱明、梁清海、王国庆、薛遵:《中国政府管理百科全书》,经济日报出版社,1992。

刘智峰:《第七次革命》,经济日报出版社,1998。

并且,在中国,很多政府机构就是为了直接管理企业而设立的。至1997年,在国务院机构设置中,直接管理企业的部委达20个左右,综合性部委也赋有直接管理企业的职能。

三、职业利益诱导政府机构膨胀

政府工作人员较稳定的工资收入以及政府权力派生出的大量的非工资和非货币利益,普遍存在的政府工作人员责、权、利不对称,以及市场经济条件下权钱交易的可能性,是政府规模持续膨胀和难以压缩的重要原因。

工资收入是政府工作人员获得收入的基本渠道。在表4-4所选



择的 17 年中, 有 12 年政府工作人员的工资水平高于社会平均工资水平, 5 年低于平均水平。从这一指标看, 政府工作人员的工资总体上处在社会平均水平之上。但在 15 大行业工资水平排序中, 政府工作人员的工资排序在大多数年份靠后。自 1988 年以来, 排在第 8 位以后, 明显处于中等偏下的位置。因此, 从工资或正规收入角度看, 政府部门并没有明显高于其他部门的吸引力。

表 4-4 政府工作人员的工资水平

年份	政府职工平均工资水平 (元)	与社会平均工资水平的差异 (元)	在 15 大行业中的排序 (位)
1978	655	+ 40	7
1980	800	+ 38	7
1985	1127	- 21	9
1986	1356	+ 27	6
1987	1468	+ 9	7
1988	1707	- 40	13
1989	1874	- 61	12
1990	2113	- 27	11
1991	2275	- 65	11
1992	2768	+ 57	11
1993	3505	+ 134	10
1994	4962	+ 424	9
1995	5526	+ 26	11
1996	6340	+ 130	10
1997	6981	+ 511	9
1998	7773	+ 294	9
1999	8978	+ 632	8

注: 表中“+”表示高于社会平均工资水平,“-”表示低于社会平均工资水平。

资料来源: 国家统计局:《2000 中国统计年鉴》, 中国统计出版社, 2000。



但是，政府工作人员的职业利益除了法定工资和正常奖金以外，还存在非工资和非货币利益，包括：在住房、医疗、交通通讯等方面的优越地位，在职消费，稳定的就业，优先占有社会经济信息，较容易构筑良好的社会人际关系以及办事方便，等等。在经济转型时期，一部分政府工作人员甚至利用职权谋取非法利益。这些利益没有或根本不可能表现在工资甚至货币收入上，但确实会给当事人带来实实在在的经济和社会好处。综合考虑到工资收入和非工资、非货币收入，以及各种隐性收入和预期收入，政府工作人员的平均职业利益要高于一般职业的劳动者。这就是许多人想进入政府部门或不愿离开政府部门的基本原因。

在享有上述物质利益和行政权力的同时，政府工作人员的责任边界是十分不清晰的。随着改革的深入，一般职业的个人成本和风险在逐步提高，责任边界在逐步明晰化。比如，如果企业职工对工作不负责出了责任事故，或完不成工作定额，就会面临扣发奖金、工资、在优化组合中被淘汰，甚至被甩向劳动力市场的风险，还面临着企业在市场竞争中优胜劣汰所带来的收入下降和失业等个人风险。随着国有企业改革的深化，国有企业职工下岗成为较普遍的压力。相比之下，政府工作人员的职业责任和职业风险较小，表现在以下三个方面。

第一，虽然在法律条文上有渎职罪的条款，在行政条例上有对渎职行为进行处罚的规定，但目前政府机关实行的是集体决策以及对决策结果集体负责的行政决策体制，这就必然导致行政责任难以具体到个人，因而难以对具体的个人实施有效处罚的局面。因此，与其他职业不同，行政行为的个人成本几乎为零，行政决策和行政行为的风险实际上是由社会公众或企业承担的，这也是导致一些政府工作人员随心所欲干预企业经营活动的重要原因。



第二，对渎职行为进行调查会遇到诸如利害共同体的庇护等复杂因素的影响，非常困难，且要耗费大量的人、财、物，因而查出的概率往往不高。

第三，即使渎职官员被查出来，目前对其惩罚的力度也不够，往往大事化小，小事化了。渎职行为的查出概率很低，加之惩罚力度太小，就难以强化行政责任和形成有效的行为约束。

行政人员的劳动强度、职业责任、对其渎职行为的查出概率、罚处强度，构成行政行为的个人成本。目前，政府工作人员的个人成本与他们的收益，以及与一般职业的个人成本—收益相比是不相称的。总之，政府工作人员面临的是一条有利于自己的成本—收益曲线，从而使政府部门的工作岗位产生持久的吸引力。

还有，在双重体制并存时期，政府干预会形成巨额“经济租金”，这些经济租金的存在使政府权力具有实实在在的经济价值，一些“寻租者”便不愿离开政府机关或想方设法挤进政府机关，造成政府机关工作人员难以精简和日益膨胀的局面。在传统经济体制下，由于经济的货币化和市场化程度很低，再加上持续的政治运动，政府权力对个人的经济价值不算太大。在经济体制转型时期，一部分资源按市场均衡价格配置，另一部分资源仍掌握在政府手中，由政府工作人员按非市场的方式配置。当按非市场方式配置的资源进入市场以后，就会形成所谓的“经济租金”，它被看做是权力的产物，成为权钱交易的基础。

改革时期，经济租金的来源很多。

第一，政府直接支配的国有资产。如建国 40 多年所形成的国有资产存量，每年财政收入所形成的国有资产增量，国有土地、矿藏等国有自然资源。这些国有资产大都无偿或低价分配给微观企、事业单位使用。



第二，政府的特殊政策和优惠政策。转型时期，政府制定了许多特殊政策和优惠政策，一部分国有资源和非国有资源在这些政策的作用下，经由市场和非市场的渠道流进了获得这些优惠政策的地区、部门、企业、个人手中。

第三，广泛的微观干预。如商品价格、信贷利率、外汇汇率控制、许可证和投资项目审批，以及对非国有企业的行政性管制，它们在扭曲资源均衡流动的同时产生了巨额租金。1981~1988年，由价格、利率、汇率双轨制形成的租金高达GNP的20~25%。

第三节 压缩政府规模的根本措施

改革开放以来，中国进行了四轮政府机构改革，压缩政府规模是这四轮政府改革的目的之一。第一轮改革是在1982~1983年，其主要目的包括削减重迭机构，裁减机关人员。经过这次改革，国务院的部、委从原来的100个减至61个，中央政府机关的干部编制减少了25%，省、市、县机关的人员编制减少了20%。第二轮改革于1987年开始，1988年结束。经过这一轮改革，国务院下属的永久性机构从过去的72个削减为66个，临时性机构从75个削减为49个，人员编制从过去的53000人减到45000人以下。第三轮改革在1993~1996年进行，国务院直属的永久性机构从68个减少至59个，临时性机构从85个减为29个，人员编制从50000人减到30000人。地方政府裁员约200万人。第四轮改革开始于1998年，目前仍在进行。在已经进行的改革中，原来专门负责经济工作管理的部、委都已全部取消，永久性部门从40个减至29个，人员编制减少47%。2001年初，国务院批准了《国家经贸委管理的国家局机构改革和国家经贸委内设机构调整方案》，决定撤销国家国内贸易局、国家煤炭工业



局、国家机械工业局、国家冶金工业局、国家石油和化学工业局、国家轻工业局、国家纺织工业局、国家建材工业局、国家有色金属工业局 9 个局。省、市、县、乡地方政府机构改革也在推进，裁员规模估计达 20%。

但是，中国历次精简政府机构和人员的行动都没有取得长期效果，政府规模一直在经历精简——膨胀——再精简——再膨胀的恶性循环。1982 年第一轮机构改革以后，政府规模的扩张速度由当年的 9.89% 下降到次年的 5.73%，但 1984 年又迅速回升到 15.01%；第二轮机构改革的 1988 年，政府规模的扩张速度不仅没有降下来，反而提高了，由当年的 4.97% 上升到次年的 5.25%；在 1992 年的第三轮机构改革中，开始效果较好，1993 年政府规模缩小了 10.28%，随后两年的扩张速度也很低，分别为 0.29%、0.87%。但好景不长，1996 年政府规模出现大幅反弹，扩张速度回升到 4.89% 的高位。第四轮政府机构改革的初始效果很好，政府规模扩张速度明显下降，但对其长期效果进行评估尚为时过早。

历次政府机构改革之所以难以真正奏效，表层原因是，在历次精简政府时，被精简的机构和人员仍以另外的形式保留在政府系统内。如被精简的机构换一块牌子重新设置，或以非常设机构、内部机构的名义加以保留，或把被精简的人员暂时下放到企业、事业单位任职，而档案、人事关系均保留在原政府机关，或把撤销机构的人员充实到保留下来的机构中去，结果，精简工作刚刚结束，政府规模又膨胀起来。更深层次的原因是，历次精简工作都没有采取治本之策。基于以上的原因分析，笔者提出以下带有根本性的措施。



一、把政府支配的资源量限定在适度的范围内

由于政府的基本规模是由政府支配的资源量决定的，因此要使政府的规模保持在适度的水平上，并实现政企分开，根本的措施就是要使政府支配的资源量处在合理的水平上。否则，是难以有效压缩政府规模的。

中国政府支配的资源量已超过了合理限度，应该减少。如何减少？前面已有专章做了分析，在此不再赘述。

二、把国有资产主要集中在政府功能领域

在减少政府实际支配资源量的同时，调整国有资产结构和国有企业的分布领域，使其相对集中在公共品领域，借此大幅度减少政府有效管理国有资产的工作量，进而收到缩小政府规模的效果。

目前，中国国有资产结构不适于政府管理，表现在两个方面：一是，国有资产分布过度分散；二是，在国有资产总量中，经营性资产的比例太高，非经营性资产的比例太低。1999年，经营性国有资产占国有资产总量的73.4%，非经营性资产仅占26.6%。在经营性资产中，基础产业所占的比例偏低，加工工业等一般竞争性领域所占的比例过高。

在国有资产过度分散和经营性资产比例过高的情况下，履行国有资产保值增值的工作就要耗费政府大量的人力，并导致政府对企业广泛而频繁的干预。因为，从经济学的角度看，很难找到这样一个完善的国有资产经营主体，它能够像非国有资产的经营主体那样担负起资产保值增值的责任。主要原因是，国有资产与非国有资产有一个最大的不同，资产和资产利益同它的真正所有者，即全体人民之间的联系是间接的、外在的，因而是脆弱的。



因此，国有资产的真正所有者起不到监督、规范经营者行为的作用，是消极的所有者。这是国有资产的一个固有缺陷，不可能通过经济体制改革和建立现代企业制度完全克服。在这种情况下，如果缺乏作为国有资产所有权代表的政府的有效监督和积极参与，国有资产的经营者的就会对国有资产保值增值持消极态度，甚至可能用损害国有资产利益的办法去谋取自身或小集团的私利。因此，无论采取什么样的国有资产经营体制，为了保证国有资产的保值增值，都要有政府机构及其工作人员的参与，只是在不同的经济体制下参与的形式不同罢了：在传统体制下是政府直接经营，任命企业经营者，对企业进行经常性的行政性检查、评比；在新经济体制下是建立国有资产经营系统或公有资产经营委员会，委派董事、监事，以及从事国有股票的买卖等。但有一点是可以肯定的：只要国有资产存在，政府就要以某种形式行使国有资产产权。那种认为只要有适当的制度安排，国有资产就完全可以游离于政府的管理（即架空政府）而自动实现保值增值的想法是不切实际的。而且，迄今为止，我们还没有找到这样一种理想的机制，它能够确保在政企分离条件下政府仍能有效地参与国有资产管理。因此，如果国有资产广泛分散且大量分布在经营性领域，就需要许多政府工作人员去直接履行国有资产保值增值的职责，政企不分现象也难以消除。否则，就会导致国有资产及其权益的流失。相反，如果国有资产适当集中在政府的功能领域和一些大型企业中，政府参与国有资产运营的工作量就会大大减少，参与效率会大大提高，所需的政府工作人员的数量也会大大减少。道理在于，处在政府功能领域的企业一般都是大型、特大型企业，数目少，产品或服务品种单一，质量稳定，政府能够比较容易地获得企业经营状况的信息，因此可以通过外部监控来规范企业的行为，而不需要过多的直接干预。对于这样的企业，既可



实现较大程度的政企分开，带来政府规模缩小的效应，又可确保国有资产的保值增值，或发挥较大的社会效益。

三、有效分解政府职能，把现有的一部分政府职能转让给市场和中介组织

在减少政府支配资源量并对国有资产结构进行调整的同时，还要加速现代市场经济制度的建设，促进市场中介组织的发展，把一部分原来由政府机构行使的职能转移给市场或中介组织。这既能起到压缩政府规模的作用，又能起到政企分开的作用。

(一) 建立现代企业制度和促进各类市场（包括商品市场、资本市场、经理人员市场）的发展，把部分国有资产的保值增值职能和选择、激励、约束企业家的职能转移出去，以减少政府在这方面的 workload，并促进政企分开

分布在基础设施等领域的国有独资企业或国有控股企业，除一部分仍采取政府直接经营外，相当一部分可以采取承包经营或特许经营的方式，甚至私人经营政府规制的方式。一旦签订了承包、特许经营合同和颁布了规制政策，政府就可以下放经营自主权，剩下的工作就是监督合同的执行和实施行为规制。

在有国有资产参与的股份制企业中，国有资产同产权主体极为明确的非国有资产融合在一起，形成企业法人财产，同置于同一个企业家的经营之下，并与非国有资产享有同等的权利。分布在非关键性领域的股份制企业，政府不一定要控股，甚至要有意避免控股，让产权、利益明晰的非国有资产主体在企业经营决策中居于主导地位。非国有资产主体出于自身利益的考虑，会努力做出正确的决策和严格监督代理人。在非国有资产实现自身保值增值的同时，国有资产也实现了自身的保值增值。我们可以把这种情况形象地称之为国有资产搭非国有资产的“便车”，它有助



于减轻政府在国有资产管理和运营上的工作量。相反，如果要求国家在每一个股份制企业中都处于控股地位，非国有资产主体的积极性就难以发挥出来。这时，政府不仅要负责国有资产的保值增值，还要负责非国有资产的保值增值，这不仅增加了政府支配的资源量、决策量和监督责任，而且不利于政企分开，是非常不明智的。

培养机构投资者，并充分发挥它们的作用对减轻政府在资产保值增值方面的责任具有积极意义。机构投资者拥有信息、人才方面的优势，利益敏感性强，如果能在国有资产参与的企业中引入机构投资者，让其承担决策、监督之责，政府就可免去许多事务。在美国，机构投资者的作用越来越大，它们在很大程度上减轻了其他投资者的决策量和监督责任，这对我们如何实现政资分开富有启发（见表4-5）。

表 4-5 美国机构投资者的发展

年份	企业资产总市值 (亿美元)	机构投资者资产的 总市值(亿美元)	机构投资者占企业总 资产的比例(%)
1960	4212	529	12.6
1970	8594	1064	12.4
1980	15347	5199	33.9
1988	30989	13687	44.2
1989	38097	17107	44.9
1990	35302	16659	47.2
1991	48638	20655	42.5
1992	54629	24232	44.4
1993	62785	28094	44.7
1994	82934	30279	36.5
1995	83454	38895	46.6



续表 4-5

年份	企业资产总市值 (亿美元)	机构投资者资产的 总市值(亿美元)	机构投资者占企业总 资产的比例(%)
1996	100610	51733	48.8
1997	129000	61920	48.0

资料来源：梁能主编，《公司治理结构：中国的实践与美国的经验》，中国人民大学出版社，2000。

资本市场的发展也可以把一部分政府机构的现有工作转移出去。国有资产的评估以及在企业间、企业家间、部门间、地区间的重新配置可以通过资本市场进行，而目前这些工作都是在政府机构的具体操作下进行的，既没有效率，又导致企业、企业家对政府部门的依赖和寻租，并由此诱发政府官员的腐败行为。

企业家的选择、激励、约束也可以在很大程度上交给市场。目前，这些职能主要由政府机构（人事部门、组织部门、劳动部门、主管部门）行使。受信息不完全的制约，政府机构也往往难以胜任这一工作。同时，由政府机构来直接选择、激励和约束企业家还是政企不分的最基本原因。事实上，在企业家的选择、激励和约束上，市场机制往往能够比政府机构做得更好。

第一，市场机制往往能够把国有企业，更准确地说是有国有资产交给更具经营才能的人。对于国有独资企业或国有控股企业，按规范的公司治理结构，经理人员的选择主体仍应是政府部门，但选择的程序和选择参数不应再是行政性的，产品市场、资本市场上披露的经营业绩信息，经理市场上披露的经营人才信息将是政府做出选择的标准，这些标准将更加客观和公正。对于分布在其他类型企业中的国有资产，其代理人的选择将通过资本市场上的收购、兼并、接管、破产等国有资产流动机制和经理市场上的



竞争机制来自动实现。

第二，市场将对企业家产生更强烈的激励。当企业家的收入与经营利润挂钩时，产品市场的竞争将迫使企业家努力搞好企业经营；当企业家收入取决于股票期权价值时，股票市场的有效运转将激励企业家注重企业的长远发展和企业资产的增值。所有这些都将是比政府的政治动员和纯粹的精神奖励来得强烈和持久（见表4-6）。

表4-6 1997年美国高级管理人员激励结构

基本工资	长期激励（股票期权）	奖金	其他
42%	28%	19%	11%

资料来源：《经济日报》，1999年11月3日。

第三，市场将对企业家的行为实施更严厉的约束。产品市场上的盈利与亏损、资本市场上的股价涨跌、接管、兼并和破产、经理市场上的优胜劣汰机制，给企业家施加了三重行为约束，使其不敢懈怠，这比政府的指标管理、检查评比不知要严厉多少。

可见，培育完整的市场体系，对于减少政府工作量、压缩政府规模、实现政企分开具有重要意义。

（二）把原来由政府行使的一部分职能转给市场中介机构

一部分政府职能，如行业规划、经济纠纷仲裁、咨询服务，可以交给市场中介机构去履行。中介机构的发展对于减少政府工作量、分解政府职能、实现政企分开，具有重要意义。改革以来，中国中介机构获得了较快发展，目前，中国中介机构主要包括：

第一，仲裁机构。仲裁机构提供包括涉外仲裁、劳动争议仲裁等多项仲裁服务，它使政府能够从经常发生的企业纠纷中解脱



出来。

第二，律师事务所。截至1997年，中国律师事务所已达8400余家，律师工作人员达10.05万人。律师事务所所提供的法律服务已涉及金融证券、房地产、知识产权、国际贸易等有关企业经营活动的许多方面。

第三，公证处。截至1997年，中国公证系统已经拥有3607个公证处，17000名公证员，年办证量达800多万件。作为一种重要的中介组织，公证机构履行着“服务、沟通、证明、监督”的职能。

第四，会计师事务所及审计师事务所。截至1997年底，中国会计师事务所和审计师事务所超过6900家，注册会计师13.3万人。

第五，行业协会。到1998年，全国具有行业性质的协会208家，这些行业协会在行业统计、价格协调、行业标准和自律条例的制定、行业规划、行业技术改造项目的咨询论证等方面做了大量的工作。

除了以上主要的市场中介组织外，还有资产评估事务所、各类信息咨询机构、专利、税务、账务代理事务所、职业介绍机构和人才交流中心等，它们都在一定程度上起到分解政府职能、压缩政府规模、促进政企分开的作用。

但是，中国市场中介机构还有许多不完善的地方，概括起来有如下两点。

第一，许多中介机构依托于政府部门，如许多行业协会就是行业主管部门的下属机构，或是由原来的行业主管部门演变而来，但其职能没有发生大的变化；再如，中国的资产评估事务所大多隶属于政府部门（如财政部门、国有资产管理部、企业主管部门）。隶属或依赖于政府部门使中介机构丧失了其应有的独



立性、公正性，其业务往往受到政府官员的牵制。

第二，中介机构的组织制度不合理。在发达市场经济国家，会计师事务所和审计师事务所都是负有无限责任、自负盈亏的合伙制事务所，这种组织制度迫使它们对自己的会计报告和审计结论负责，从而保证了会计信息和审计信息的准确性，也避免了政府对事务所业务的干扰。在中国，会计师事务所和审计师事务所对自己的行为不负责任，结果导致虚假信息泛滥成灾。

为了促进中介机构的发展，充分发挥其分解政府职能的作用，我们应针对以上问题采取相应的对策：首先，尽快使中介机构与其挂靠的政府机构脱钩，实现政府与中介机构的分开，使其能独立履行中介职能，并获得独立的利益；再是引进发达市场经济国家中介机构的组织制度，如对会计师事务所和审计师事务所实行无限责任制，以强化利益约束，使它们对自己的行为负责。

四、调整政府工作人员的职业利益

改变政府工作人员目前的成本—收益曲线，使之与其他职业劳动者的成本—收益曲线相近，能起到自动调节政府规模的作用。

在收益方面，应采取以下措施。

第一，把实物收入、非工资收入货币化、工资化，把合理的隐性收入显性化，同时取消各种非工资、非货币的优惠待遇。

第二，在政府规模没有得到有效压缩之前，不宜大幅度提高政府工作人员的工资水平，否则会提高现有政府工作人员离开政府机构的机会成本和潜在进入者的预期收益，使压缩政府规模的工作更加难以进行。

第三，消除“经济租金”，最大限度地降低行政权力的经济价值和政府工作人员获取非法收入的可能性。基本措施有①把政



府支配的资源量保持在合理水平且使其主要集中在公共品领域，国有资产及其法人所有权的配置更多地引进市场竞争机制的作用。②政府主要进行宏观经济干预，操纵宏观经济变量。一般而言，政府的宏观干预活动不会形成巨额“租金”。③减少乃至不进行微观经济干预，商品、生产要素基本通过市场配置。市场机制的运转最终会达成一般均衡，在一般均衡状态下是不会存在“租金”的。

政府工作人员的职业成本和风险应从以下两方面加以提高。

第一，把目前的“集体负责”改为“个人负责”，以明确界定政府工作人员的职业责任，对于“决策失误”、“决策执行不力”和其他不适当干预要明确追究有关人员的责任。这条措施在增加行政人员职业责任和风险的同时还能起到减少政府干预和促进政企分开的积极作用。

第二，通过完善司法、检查制度、行政监察制度，以及新闻舆论监督和群众举报制度来提高渎职行为的查出概率。对查出的渎职人员实行政治的、经济的、法律的严厉制裁。考虑到查出概率受信息因素和政府财力的限制不可能太高，提高对渎职人员的惩罚力度显得尤其重要。通过提高查出概率和处罚力度来提高渎职者的成本，以遏制渎职行为、有害干预和非法收入的生成。

当政府工作人员的成本—收益曲线调整到同其他职业劳动者的成本—收益曲线相近以后，在利益信号的诱导下，社会总劳动力在政府部门与非政府部门之间的配置就会自动保持合理的动态均衡，不会出现政府规模持续膨胀和难以收缩的现象。

五、改革政府机构

改革政府机构主要从以下两个方面着手：第一，坚决撤销功能过时的政府机构，合并功能重叠的政府机构，弱化专业经济管理部



门作用，乃至把它分离出政府系统，在此基础上强化综合性政府机构的职能。第二，合并地方政府。中国一些地方政府管辖范围太小，不符合规模经济的要求，应进行合并。机构改革能大幅压缩政府规模。

参考文献

世界银行：《1997 世界发展报告：变革世界中的政府》，中译本，中国财政经济出版社，1997。

吴敬琏等：《大中型企业改革：建立现代企业制度》，天津人民出版社，1993。

樊纲：《论公共支出的新规范》，《经济研究》，1995 年第 6 期。

胡家勇：《我国政府实际支配的资源》，《管理世界》，1998 年第 2 期。

胡家勇：《我国政府规模为什么持续膨胀》，《改革》，1998 年第 2 期。

胡家勇：《政府干预理论研究》，东北财经大学出版社，1997。

Joseph E. Stiglitz, 1989, On the Economic Role of the State, In Arnold Heertje, eds, The Economic Role of the Government, Basil Blackwell Ltd.



第五章 基础设施领域改革

基础设施具有自然垄断性特征，规模效益和社会效益明显。因此，基础设施领域是公认的政府功能领域。但是，基础设施必须由政府（国有企业）垄断经营这一根深蒂固的观念应该彻底改变。随着技术的发展、融资制度的创新和政府规制手段的完善，基础设施领域市场机制发挥作用的空间越来越大。近20年来，世界许多国家都对基础设施领域的“政企合一体制”进行了改革，私人力量和市场机制被大量引入。在中国，基础设施领域的改革明显滞后于工商企业的改革，它构成深化改革的重点领域。改革的措施包括：在基础设施领域实行产权多元化，除全国性网络或跨地区网络，以及一些巨型基础设施项目和枢纽企业继续由国家独资或控股外，其他基础设施企业，特别是基于网络提供竞争性服务的企业，其产权应该开放，为建立规范化的公司治理结构奠定基础；投融资渠道也应该多元化，以充分调动民间实力，加快基础设施发展；在基础设施领域强化各种类型的竞争，以降低成本，改善服务。政府在基础设施领域的职能则需重新定位，由原来的垄断经营者转变为主导者、规制者。

基础设施领域是政府的主要功能领域之一，但是，传统体制



下政府垄断经营的做法已变得不合时宜。在基础设施领域，同样存在市场机制和非国有经济发挥作用的广阔空间，政府应转换角色，由垄断者变为主导者、规制者，通过调动各方面的积极性，达到“四两拨千斤”的效果。依据这一思路，本章探讨政府如何在基础设施领域发挥作为“一只灵巧的手”的作用。

第一节 基础设施领域的“政企合一”体制

基础设施又被鲍尔·罗森斯坦-罗丹 (Paul Rosensten - Rodan)、阿尔伯特·赫希曼 (Albert Hirschman) 等发展经济学家称为“社会分摊资本 (Social Overhead Capital)”。但迄今为止，基础设施还没有精确的定义，根据世界银行 (中译本，1994,) 的归类，它主要包括：

第一，公共设施：电力、电信、自来水、卫生设施以及排污、固体废物的收集与处理、管道煤气。

第二，公共工程：道路、大坝和灌溉及排水用渠道工程。

第三，交通设施：城市与城市间铁路、城市公共交通、港口、航道和机场。

基础设施的一个最基本的技术经济特征是：通过网络传输系统，主要是管网 (自来水、煤气、排污)、线网 (电信、电力)、路网 (铁路、公路)、渠网 (灌溉) 以及场站 (机场、港口、码头、车站) 提供服务。在绝大多数情况下，这种网络传输系统具有很强的资产专用性。也就是说，它只能用来传输某一种服务，而不能移作他用；它只能服务于特定区域，而不能转移到其他区域。所以，一旦在基础设施，特别是在网络系统上进行了投资，这种投资就会“沉淀”下来，形成巨大的“沉淀成本”。基础设施的这一基本经济技术特征派生出它的以下特点。



第一，投资具有严格的不可分性。即要么提供，要么不提供。桥梁建设、网络投资、道路投资即是如此。

第二，规模效益特别巨大。网络投资一旦完成，随后的产品或服务流量越大，平均成本就越低，边际成本呈递减之势。规模经济使得基础设施由一家或少数几家企业经营比多家企业同时经营更符合社会经济效率原则。

第三，初始投资量巨大，建设周期长，但一旦建成，随后所需的经营资本数额较小。

第四，绝大多数基础设施具有自然垄断性。自然垄断性的大小取决于两个因素：一是沉淀成本的大小，再是规模经济的大小。这两个因素共同决定潜在进入者进入基础设施领域的难度。

第五，基础设施一直被划归公共品（Public Goods）领域，但与纯公共品（Pure Public Goods）（如国防、社会安全、宏观经济环境、传染病防治）却有所不同，绝大多数基础设施所提供的产品或服务在效用上是可清楚界定和计量的，因而具有明显的私人品（Private Goods）特征。因为，基础设施所提供的大部分产品或服务只有在拥有某种设备或并入相应网络的情况下，比如与自来水管、煤气管道或排污系统等相连接，才能使用，这就清晰地界定了产品或服务的使用者；而且，使用者的使用量可以用计量仪器（如电表、水表、计时器、计数器等）来准确计量，并可据此收取费用。当然，有些基础设施服务的消费是难以准确界定或计量的，或没有竞争性（即一个消费者的消费并不减少对其他消费者的供给），这样的基础设施服务更接近纯公共品的性质。如道路在达到其设计通行能力之前，增加车辆运行不会带来额外的社会成本，这时的道路就带有纯公共品的性质。但诸如此类的基础设施服务为数不多，且正在减少。

第六，绝大多数基础设施企业所提供的产品或服务构成社会



上所有单位（包括工商企业、事业团体和居民家庭）的基本投入物，对市场物价总水平有重要影响，也是直接决定居民生活福利的基本要素。正因为如此，基础设施常常被视为国民经济的命脉部门或战略部门。

在此值得一提的是，随着技术的发展、企业组织制度和政府规制制度的创新、资本市场的发展，以上特征在某些基础设施领域被削弱了，甚至消失了。例如，在电信领域，卫星和微波系统正在取代长途电缆网络，蜂窝式电话系统正在替代交换局网。所有这些技术变革正在逐步消除电信行业中基于网络的自然垄断性，使竞争性经营成为可能。电力行业也存在类似情况，使用天然气的复合循环式汽轮发电机能在较低的产出水平上高效运行，从而削弱了电力行业的规模经济效应，大幅度地降低了电力生产的最适度规模，使发电成为竞争性业务。随着资本市场的发展，新的融资手段和金融衍生品不断涌现，基础设施领域投资的不可分性逐步得到克服，投资和经营风险不断被分散，从而为基础设施企业独立融资和经营提供了可能性。

基于以上六个特征，经济学家、政治家和实践者大多认为，政府是提供基础设施及其服务的最有效的实体。基于同样的理由，在中国，基础设施领域至今仍基本采用“政府垄断经营”、“政企合一”的经营体制，政府既是基础设施领域国有资产的所有者，又是具体业务的垄断经营者，还是规制政策的制定者和监督执行者，政府集所有者、经营者和规制者于一身。可见，基础设施领域政企不分状况要远比其他领域严重。

“政企合一”、“政府垄断经营”体制在其运行初期曾起到过积极作用。它使中国基础设施框架能在较短的时间内得以形成，促进了网络的较快扩张和服务的迅速普及，动员了大量资源投向基础设施领域，对加速中国工业化和城市化也起到了积极作用。但“政企合



一”体制在运行一段时间以后，其固有的弊端便开始暴露。

第一，基础设施企业没有市场主体地位。企业的主要生产经营活动，包括投资决策和服务收费，由国家计划或主管部门安排，企业没有实质性的生产经营自主权，只能被动地接受上级行政部门的指令。

第二，企业处于法定的垄断经营地位，因而缺乏外部竞争压力；企业的物质利益不完全取决于自身的真实业绩，如果发生亏损，则由政府财政进行补贴，因而缺乏内在激励。缺乏压力与激励导致企业对消费者的需求漠然视之。比如，由于电信业的法定垄断地位，1994年以前，安装住宅电话的等待时间多在半年以上，有的用户交钱一年以后仍没有安上电话。

第三，基础设施服务价格由政府制定，政府在制定价格时，往往更多地考虑政治和社会目标，较少按经济规律办事；或过多地庇护生产者的利益、漠视消费者利益。结果，基础设施产品或服务的价格既不能准确反映生产成本，又不准确反映社会需求；既不能对生产形成有效的激励，又不能正确引导消费。由于价格不能收回成本（如自来水企业），基础设施企业往往缺乏财务独立性，导致这些企业对政府财政的过分依赖和预算软约束。或者，由于垄断定价过高（如电信企业），对消费利益造成严重侵害，也降低了社会整体福利。

第四，单一的投融资渠道（政府财政融资）使基础设施领域投资严重不足，造成供需矛盾日益尖锐。

第五，成为社会收入不公平分配的一个重要根源。改革开放以后，中国收入差距逐步拉大，部分原因是市场竞争的加剧。但是垄断行业，主要是基础设施企业，凭借法定垄断地位获得高收入也是一个不可忽视的因素。借助于法定垄断地位，基础设施企业甚至可以随便向消费者价外滥收费。在1990年以来国家公布



取消的 306 项滥收费项目中，基础设施部门的滥收费项目占有相当数量，其中：交通部门 37 项、邮电部门 7 项、电力部门 18 项、铁路部门 41 项。电信行业的不合理收费更多，包括：电话初装费（见表 5-1）、线路月租费（又称座机费，它与初装费同时并存是毫无道理的）和由不合理计费方式所导致的多收费。据电信部门抽样统计，市话中通话时间在 1 分钟以下的次数占总通话次数的 60%，1~2 分钟之间的占 30%，2 分钟以上的仅占 10%，但都按每 3 分钟计费，由此多收的话费每年多达 60 亿元（赵德荣，1997）。滥收的费用一部分转化为基础设施领域的投资，其产权归国家或电信企业所有，更多的是转化为电信职工的个人收入或个人福利，引发行业间收入差距的不合理扩大。

表 5-1 部分城市电话初装费（1998 年以前）

单位：元

城市	私人电话	单位电话
北京	3600	2500~3600
上海	3500	4500
天津	1500	1500
广州	2800	2800
南京	3000	4500
沈阳	1700	2600
福州	2000	2000
杭州	3000	4500
重庆	3000	3158

资料来源：《北京青年报》，1998 年 7 月 12 日。

上述弊端的存在最终导致基础设施领域经济效益低下和资源浪费严重。测度基础设施领域经济效益的一个重要指标是，产出



或服务在网络传输过程中的漏损率，表 5-2 是中国自来水漏水率与世界其他一些城市的比较。表 5-2 显示，中国城市自来水的平均漏水率为 20%，除低于伦敦、罗马和广岛外，高于其他城市近 1 倍。在中国自来水漏水中，管网漏水占 50~60%，无计量用水占 20~30%，其他损失占 10~20%。自来水的漏损与技术关系不大，而与“政府垄断经营”和“政企合一”体制密切相关。

表 5-2 自来水漏损率的国际比较

单位：%

国家或城市	漏损率	国家或城市	漏损率
中国（平均）	20	东京	7.0
洛杉矶	7.0	大阪	10.6
伦敦	20~25	神户	10.0
巴黎	10.6	广岛	27.0
慕尼黑	10.0	川崎	11.7
罗马	27.0	名古屋	11.7
新加坡	11.7	横滨	9.0
鹿特丹	9.0		

资料来源：《经济日报》，1998年5月7日。

迄今为止的国有企业改革基本上是在一般工商业领域进行的，经过近 20 多年的改革，一般工商业领域的政企关系得到了较大幅度的调整，国有企业垄断经营的局面基本被打破。与此形成鲜明对照的是，基础设施领域国有企业改革严重滞后，“政企合一”体制基本没变，国有企业的垄断地位依然如故。随着工商业领域国有企业改革的逐步完成和改革向纵深推进，基础设施领域的改革将被提上议事日程，成为下一阶段改革的热点领域。



第二节 基础设施领域改革的国际浪潮

基础设施领域“政企合一”体制并不仅仅存在于中国，二次世界大战以后，发展中国家和发达国家在基础设施领域也大多采用了这种体制。以英国为例，40年代中期，英国开始对基础设施进行大规模的国有化，在此基础上建立起了与中国大体相似的“政企合一”体制。英国政府当时在基础设施领域推行“政企合一”体制的目标就是为了在政府与企业之间建立起一种直接的控制关系，政府部门的部长可以直接任命所属基础设施企业的董事会成员。在这种体制下，基础设施企业的经营者只对政府部长负责，无条件地接受部长们的行政指令；以部长为首的有关政府管理部门则可以随时干预企业的生产经营活动，企业经常被政府当做自己的政策工具。“政企合一”体制在英国运行一段时间以后，便出现了问题，这些问题与中国极为相似，如企业缺乏竞争压力与风险意识，服务态度差，政府财力有限致使基础设施供给严重不足等等。

80年代以来，经济自由主义开始在西方世界复兴，人们对政府的作用，包括政府在基础设施领域中的作用，有了新的看法。同时，经过近30多年的实际运作，“政企合一”体制的弊端已充分暴露出来，基础设施领域的资源配置失误、资源利用浪费和对消费者利益的侵害已到了非常严重的地步。在这种背景下，发达国家和发展中国家开始对基础设施领域的“政企合一”、“政府垄断经营”体制进行比较彻底的改革，主要改革措施如下。

1. 在基础设施领域进行产权制度变革，有相当数量的基础设施被私有化了

在市场经济发达国家，国有资产和国有企业主要分布在基础设施领域，80年代以来的私有化运动主要是在这一领域展开的。



基础设施领域的私有化有三种基本形式：一是将基础设施企业整体出售给私人部门。二是先将基础设施企业股份化，再逐步出售国有股份，原来的国有企业随之变为混合所有制企业，直至私有企业。基础设施企业的资产量很大，整体出售往往会受到资金的限制，在资本市场不发育的发展中国家尤其如此，这种逐步私有化的方式能在一定程度上克服这一限制，因而被许多国家所采用。三是在某一基础设施领域继续保留原来的国有企业，但允许私有企业进入，经过一段时间，该基础设施领域便形成国有企业与私有企业同时并存和相互竞争的局面，如果国有企业竞争乏力，就被淘汰出局。

在英国，国有航空公司（即英国航空公司）1981年转为私营，全国联合运输公司1982年转为私营。1979~1991年，英国把包括航空、电讯、运输、码头、石油、汽车等重要基础设施领域的14家原国有企业出售。邮电、通讯业的私有化在世界各国更为普遍。据统计，至1988年，世界167个国家和23个附属地区中，有3/5以上的通讯业采取了公司制形式。1992年，把电信业由政府垄断经营转为公司竞争性经营的国家和地区有23个。国际电讯联盟的资料则表明，至1991年，全世界电话机超过100万部的通信大国有44个，已进行产权改革的有21个，准备进行产权改革的有8个，未改革的有15个，分别占47.7%、18.2%、34.1%。

交通领域产权制度改革也在普遍进行，这方面的一个著名案例是日本“国有铁道公社”的产权改革。日本“国有铁道公社”成立于1949年，1964年开始出现亏损，经过十几年的酝酿，1987年正式启动私有化改革，前后经历了两步：第一步，把原来的国有铁道公社改造为11家国家全资股份公司；在第一步改革的基础上，待条件成熟，出售国有股票实现铁路运输的私有化。1993年，东日本铁路客运股份公司的股票开始在东京、大



阪、名古屋和新鸿四大证券交易所上市，其他铁路运输股份公司的股票在随后年份也陆续上市。

发展中国家在基础设施领域也实施了重要的产权制度改革，如阿根廷、智利、牙买加、马来西亚、墨西哥和委内瑞拉在电信业采取了大量的私有化措施。表 5-3 是 1988~1992 年间发展中国家基础设施领域私有化的总体情况。

表 5-3 1988~1992 年发展中国家私有化的基础设施的价值

单位：百万美元

部 门	1988	1989	1990	1991	1992	1988~1992 总计	国家数目
电信	325	212	4306	5743	1504	11821	14
电力生产	106	2100	20	248	1689	4164	9
电力分配	0	0	0	98	1037	1135	2
煤气分配	0	0	0	0	1906	1906	2
铁路	0	0	0	110	217	327	1
公路基础设施	0	0	250	0	0	250	1
港口	0	0	0	0	7	7	2
水	0	0	0	0	175	175	2
总计	431	2312	4307	6200	6535	19785	15

资料来源：世界银行：《1994 年世界发展报告：为发展提供基础设施》，中文版，中国财政经济出版社，1994。

基础设施领域的产权制度改革带来了明显的收益。产权改革使基础设施领域的投资量大幅度增加，从而使网络的扩张速度加快，劳动生产率也得到较大提高，最终得到实惠的则是广大消费者。表 5-4 是 7 个发展中国家电信领域产权改革前后网络扩张率、劳动生产率和通信质量的改进情况。在表中的 7 个发展中国家中，除个别指标在个别国家有所恶化以外，产权改革对电信领域业绩改善的作用是相当明显的。



表 5-4 电信领域产权改革的积极效应

国家	网络扩张率(%)		每名工人所负责的线路数(条)		电话接通率(%)	
	改革前	改革后	改革前	改革后	改革前	改革后
阿根廷	5.3	9.4	58	96	81	87
智利	7.5	14.3	48	81	na.	99
牙买加	6.2	18.8	35	26	na.	na.
马来西亚	17.6	12.3	26	54	na.	na.
墨西哥	7.0	12.8	95	122	89	91
菲律宾	7.2	4.9	35	36	na.	82
委内瑞拉	6.5	11.8	68	83	57	63

资料来源：世界银行：《官办企业问题研究》，中译本，中国财政经济出版社，1997。

2. 在基础设施领域打破垄断，更多地引入市场竞争

日本在对“国有铁道公社”进行产权改革的同时，还对铁路运输业务进行了分解，以便引入市场竞争机制的作用。首先，日本打破了货运业务和客运业务长期统一经营的局面，将货运业务独立出来，成立全国统一货运公司，即JR (Japanese Railway) 货运。然后再把客运业务按地区分割给6家客运公司经营，这6家客运公司是：JR 东日本、JR 西日本、JR 东海、JR 九州、JR 北海道、JR 四国。6家客运公司为争夺客源展开激烈竞争，且经营业绩互相比较，向政府和消费者传递内部管理信息。

由于技术的发展，电信领域被更多地引入了竞争机制。智利、马来西亚、墨西哥、菲律宾和委内瑞拉在电信增值业务上引入竞争。在斯里兰卡，政府向4家蜂窝式移动电话经营者发放了许可证，让它们竞争性经营，这使得斯里兰卡电信业的收费率成为全世界最低。阿根廷则引入了另外一种标准化的竞争方式，它把电信市场划分为两个区域性市场，由两家企业分别经营，一家在南方，一家在北方，这两家电信公司虽然具有区域垄断性，但



其业绩相互比较，从而构成竞争态势。国际长途业务是电信领域的另一个竞争舞台，韩国已经允许在国际业务上进行竞争，智利、墨西哥和中国香港也相继在电信领域引入竞争机制。

多家潜在经营者争夺承包合同、租赁合同和特许经营权是基础设施领域的另一种竞争形式。有些基础设施或基础设施服务由于存在明确的规模经济效益，不宜由多家公司分散经营，但这并不等于不能引入竞争机制的作用，许多国家的政府通过招标投标方式引入争夺经营权的竞争。同时，由于承包合同、租赁合同和特许经营权都有一定的期限，期限届满将面临新一轮争夺经营权的竞争，这又迫使目前的在位者不敢懈怠。争夺经营权的竞争会使消费者在服务收费、服务质量等方面获得优惠，也免除了政府直接经营带来的诸多弊端。

通过合同竞争把基础设施服务转让给私人企业提供的例子在西方国家比较普遍，表5-5是美国城市通过合同把某些基础设施服务转由私人提供的情况。表中有些项目，如垃圾收集和运输，人们原以为只能由政府直接提供，但同样可以交与私人。

表5-5 美国城市通过合同竞争转让给私人提供的基础设施服务

单位：个

项目	城市数目	项目	城市数目
垃圾收集	339	水处理	67
街道照明	309	道路维护	63
电力	258	运输	49
垃圾处理	143	桥梁维护	25
水电账单收付	104	下水道处理	21
自来水供应	84	交通控制	5
水污染控制	5		

资料来源：高希均：《经济学的世界》，台湾经济与生活出版事业股份有限公司，1978。



3. 在产权制度改革和引入市场竞争的同时,政府在基础设施领域的职能发生了明显的转变,由原来的垄断经营者变为行业的规制者

英国在推行基础设施私有化以后,重新界定了政府在基础设施领域里的职能,这些职能包括:制定有关规制法规、颁发和修改企业经营许可证、制定并监督执行价格规制政策、对企业进入和退出实施规制等等。

电力工业是推行市场化改革较早的基础设施领域之一。许多国家在对电力工业进行改革的同时,对政府规制体制进行了完善。电力改革后,政府不再直接管理电价等具体细节,而是成立专门的规制机构对电力市场进行必要的监督和控制。这些机构,有些是在政府的直接领导下运作,如澳大利亚的电力法庭(NET)和国家电力法规管理公司(NECA);有些是独立于政府之外,依据《电力法》进行工作,只对议会负责,如英国的电力法制委员会(OFFER);还有一些民间组织,从维护消费者利益出发进行监督,也享有很高的威望。表5-6是世界主要国家电力市场规制体制。

表 5-6 世界主要国家电力市场规制体制

国家	组织名称	职责权限	人员构成
英 国	电力法制委员会	推进电力市场竞争,进行全面电力监管;许可证编写与发放;监督法规执行情况,调解电力纠纷;保护消费者权益	编制 300 人,公开招聘,对议会负责,不受电力法以外的任何干预
	垄断与合并委员会 公平交易办公室	防止市场成员的不正当竞争与交叉补贴 对电力在内的所有行业的公平交易进行监督	政府机构



续表 5-6

国家	组织名称	职责权限	人员构成
阿根廷	能源大臣	制定能源政策,制定电力工业规划,对国家电力管理局的不公裁决进行最终裁决	政府官员
	国家电力管理局(ENRE)	对市场中自然垄断部分进行管制	准政府机构
	联邦电力委员会	管理国家电力基金,为行政机构提供咨询	各方面专家
	批发电力市场管理公司(CAMMESA)	进行电力市场日常管理	由输电公司协会、大用户协会、发电协会、配电协会、政府各出资 20% 建立
澳大利亚	国家竞争和消费者委员会(ACCC)	监督政府行为;监督企业是否按照规则运营	独立于政府,受议会直接领导
	国家安全委员会(ASC)	根据公司批准参与者享有未来市场的豁免权	政府机构
	电力法庭(NET)	进行电力纠纷的评判	
	国家电力法规管理公司(NECA)	依法建立并运营电力市场	为电力市场而设的永久性政府机构
美国	联邦能源管制委员会(FERC)	审批发电售电协议对资产重组进行监管	政府任命

资料来源:彭全刚,吴之明,《国外电力工业改革综述与中国电力市场建设的几点建议》,《经济工作者学习资料》,2001年第13期。

在竞争程度较高的基础设施领域,许多国家还放松了政府规制。例如,80年代末以来,美国在航空、汽车、铁路、电信、天然气等领域取消了大量的政府规制措施。由于这些领域市场竞争程度较高,放松规制带来了明显的收益。根据世界银行的材料,美国在航空、汽车、铁路、电信和天然气领域放松规制获得



了巨大收益，如电信业每年因此而增加 7 亿~16 亿美元的收益（见表 5-7）。

表 5-7 美国政府减少规制所带来的收益

单位：亿美元

部门	规章制度减少的程度	因减少规章制度每年估计增加的收益（亿美元）
航空	完全取消	137~197
汽车	大量	106
铁路	部分	104~129
电信	大量	7~16
天然气	部分	为消费者带来巨大收益

资料来源：世界银行：《1994 年世界发展报告：为发展提供基础设施》，中国财政经济出版社，1994。

第三节 政府在基础设施领域的重新定位

基础设施是国民经济的命脉部门和战略部门，具有自然垄断性和规模经济的特点。因此，与一般工商企业相比，政府应该更多地参与基础设施领域。但是，传统的“政企合一”体制应该改革，政府应该重新定位，由原来的垄断经营者变为主导者、引导者和规制者，同时充分发挥市场机制和非国有经济的作用。借鉴发达国家和发展中国家基础设施领域的改革经验，中国基础设施领域改革应从以下几个方面着手。

一、建立新的投、融资体制，构造多元化产权结构

由于基础设施的重要地位和经济特性，国有资本应该在基础设施领域占有质的优势，甚至量的优势。但这并不等于应该由国



有资本完全垄断基础设施领域，也不等于应该完全由政府来直接建设和经营基础设施。要在国有资本占优势的条件下，允许非国有资本进入基础设施领域，形成多元化的产权结构。产权结构的多元化可以带来三个方面的好处：一是缓解国有资本的不足，促进基础设施的快速发展；二是非国有资本的进入有助于强化所有权约束；三是为构筑有效的企业治理结构奠定产权基础。

对于不同的基础设施，或同一基础设施的不同环节，其产权结构应该有所不同，以下区分三种基本情况。

第一，基础设施领域中的全国性网络或跨地区网络，包括全国性或跨地区线网、管网、路网、渠网、场站，是国民经济的命脉和基础设施框架，应该实行国家（中央政府）独资或国家（绝对）控股，以便发挥规模经济效益、克服自然垄断性、控制整个国民经济，形成完整、统一的全国基础设施网络。区域性网络则由地方政府独资或控股，小型网络可以让非国有主体独资或控股。

第二，依赖于大型基础设施网络提供服务的大型基础设施企业，如交通枢纽企业、通讯枢纽企业，应由国家独资或控股；依赖基础设施网络提供服务的中小型企业，如中小型车站、邮局、发电厂和自来水厂，国有资本就没有必要更多地参与，可以把控股权转让与非国有资本，充分发挥非国有经济的积极性。

第三，巨型、大型基础设施项目，如大型水库、码头、桥梁，由国家或地方政府独资或控股；独立的中小型基础设施项目，政府不必控股，可以参股，也可以不参股，让非国有资本独立经营。

中国基础设施领域的现有资产绝大部分是国有资产，可通过以下步骤实现产权结构的多元化：先对基础设施领域的现有资产进行界定和评估，在此基础上，区分以上三种情况，对基础设施



企业进行产权改造，最终形成四种企业形态：国家独资企业、国家控股企业、国家参股企业 and 非国有企业。

从动态角度看，基础设施领域产权结构的多元化是以其融资渠道的多元化为前提的。基础设施由于投资量大、建设周期长、具有风险性，非国有资本可能流入不足。因此，政府对基础设施领域的融资负有不可推卸的责任。但是，据此认为基础设施领域的融资应由政府独家负责，或由于基础设施的重要地位，禁止非国有资本流向基础设施领域，或认为非国有资本完全没有流入基础设施领域的倾向，则是不对的。从实践看，到目前为止，中国基础设施的融资及其风险主要由各级政府承担，这种单一的融资渠道既给政府带来了沉重的财政负担，又造成基础设施领域巨大的资金缺口，还限制了非国有资本的活动舞台。

表 5-8 是中国基础设施领域的投资规模。从表中可以看出，改革开放以来，政府对基础设施领域的融资力度逐年加大，投资额与财政收入的比例已由 1985 年的 14.9% 提高到 1998 年的 54.6%，1999 年有所下降，仍达 49.1%。这一方面显示出政府财政职能和国有资产分布结构的优化，另一方面也显示出，政府财政对基础设施提供更多融资的可能性空间已经不大了。因为，政府财政还要负责教育、国防、行政管理等纯公共品的供给。但中国基础设施领域的资金缺口还很大。世界银行（中译本，1994）的一项调查表明，在发展中国家，基础设施投资占全社会总投资的比例一般为 20% 左右。中国 90 年代绝大多数年份为 15% 左右，与世界平均水平存在约 5 个百分点的差距。1997 年、1998、1999 年 3 年由于实施积极财政政策，该比例有所上升，但仍低于世界平均水平。公共基础设施投资占 GDP 的比例，世界平均水平为 2~8%，中国为 5% 左右，处于中等水平。基础设施领域的资金缺口仅靠政府财政是难以填平的，必须允许和动员



非国有资本进入基础设施领域。

表 5-8 中国基础设施领域投资规模

年份	绝对额 (亿元)	与财政收入 的比例 (%)	占社会固定资产 投资的比例 (%)	占 GDP 的 比例 (%)
1985	299.70	14.9	11.8	3.3
1990	576.94	19.6	12.8	3.1
1991	766.12	24.3	13.7	3.5
1992	1013.36	29.1	12.5	3.8
1993	1669.85	38.4	12.7	4.8
1994	2523.73	48.4	14.8	5.4
1995	2846.02	45.6	14.2	4.9
1996	3393.95	45.8	14.8	4.9
1997	4136.34	47.8	16.6	5.6
1998	5396.74	54.6	19.0	6.8
1999	5622.46	49.1	18.8	6.9

注：表中基础设施包括：电力、煤气、水生产与供应、交通运输、仓储、邮电通信。

资料来源：国家统计局，《2000 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

基于以上分析，中国基础设施领域融资体制改革的基本思路是：把基础设施领域对非国有资本开放，开拓多元化融资渠道。具体说，新体制中存在以下四条基本融资渠道。

第一条渠道：政府财政。在新的基础设施融资体制中，政府仍要承担重要的投融资之责，主要包括：①对于大型网络建设，政府要扮演主要融资者的角色，以此达到对网络项目实施控股的目的；②对于一般性的基础设施项目，政府不必承担主要融资责



任，但国有资本的适度参与仍是十分必要的。国有资本的参与能够起到三方面的作用：帮助克服投资的不可分性，这在目前资本市场不发育的情况下尤其重要；诱导非国有资本流向基础设施领域；分散和承担一部分投融资风险。

政府财政对基础设施的融资主要通过政策性金融机构（主要是国家开发银行）来进行。作为专业化金融机构，政策性银行对基础设施项目的可行性和面临的风险能够做出较系统的分析论证，能在较大程度上保证项目选择的准确性。政策性金融机构的资本来源除预算内用于基础设施建设的资金外，还有国有经济结构调整过程中抽回的一部分国有资本和政府掌握的一部分沉淀下来的养老金。政策性银行还可以通过发行债券来筹集建设资金。

第二条渠道：商业银行、邮政储蓄、保险公司和各种基金（包括养老基金、共同基金和捐赠基金）等金融机构的贷款和投资。金融机构依据利润原则向基础设施领域提供商业性融资，这样，那些具有正常盈利水平的基础设施项目就能够像其他产业的盈利项目一样获得稳定的资本来源。在西方国家，养老基金的主要流向之一就是基础设施项目，它构成基础设施领域的一条重要融资渠道。这是因为，一方面，养老金的债务周期较长，与基础设施项目投融资周期和盈利周期相吻合；另一方面，由于大多数基础设施项目都有国有资本的参与，风险较少，未来收入比较可靠，符合养老金寻求长期稳定收入的特征。在智利，养老基金会持有的基础设施公司的股票已占到它所持有的总股本的10~35%。

金融机构作为基础设施企业的主要债权人和持股人，还能在很大程度上分解政府对基础设施企业的监督责任，起到分离政企的作用。作为大股东或大债主，金融机构具有实施监督的强烈利益冲动；同时，由于拥有较多的专业信息和专业人士，它们也具



有实施有效监督的能力。将基础设施企业的部分监督职责转移给金融机构或其他机构投资者，被证实是实现政企分开的一条有效途径。

第三条渠道：利用国内资本市场，把居民手中的一部分消费剩余直接导入基础设施领域。随着 GNP 分配向居民倾斜，居民手中的非消费性收入越来越多。1996 年，中国城乡居民储蓄存款达到 38520.8 亿元，其中定期存款为 30873.4 亿元，占 80.14%；1999 年，居民储蓄存款达 59621.8 亿元，定期储蓄为 44955.1 亿元，占 75.4%。居民定期存款中有相当一部分属于资本性消费剩余，它是基础设施领域一个巨大的潜在资本来源，可以通过直接向居民发行基础设施债券和股票加以筹措。但目前中国基础设施领域对居民消费剩余的利用程度还很低，这可以从基础设施企业上市状况看出。表 5-9 是中国基础设施企业上市公司的统计资料，该表显示，1993 年以来，基础设施领域上市公司的数量虽然逐年增加，但在上市公司总数中的比例一直没有超过 10%。而在阿根廷和墨西哥等国家中，基础设施上市公司在资本市场上的份额达到了 20~40%。

表 5-9 中国基础设施企业上市公司数量

	1994	1995	1996	1997
上市公司数量(家数)	27	30	43	59
全国上市公司总数(家数)	291	323	530	745
比例(%)	9.3	9.3	8.1	7.9

资料来源：中国诚信证券评估有限公司编，《1998 年中国上市公司基本分析》兵器工业出版社，1998。

基础设施领域能否成功地吸收居民消费剩余，取决于两个因



素：一是，基础设施债券、股票的收益率是否具有吸引力。应该肯定，只要基础设施服务定价合理，绝大多数基础设施企业是能够获得正常盈利的。目前，中国正处于经济迅速扩张时期，基础设施项目的盈利更有切实的保证；二是，基础设施债券、股票是否具有很好的流动性，这取决于证券二级市场的发育程度。中国股票市场虽然起步较晚，但目前已基本能够满足居民对股票流动性的要求；债券的流动性则较差，应加速发展债券二级市场。一旦股市和债市得到较快发展，基础设施债券、股票将是居民的较好投资工具。

第四条渠道：外资。基础设施领域对外资实施有限度地开放，是填补基础设施领域资金缺口，解决政企不分问题，强化市场竞争的一个有效手段。改革开放以来，中国外资引进规模逐年扩大，但基础设施领域的外资引进成效不理想。以电力工业为例，截至1997年6月，中国累计批准外商直接投资项目近27万个，电力项目只有8个，而且大多数是中方占65~75%股权的合作合资项目。应提高基础设施领域对外资开放的程度，除全国性、跨地区网络设施和枢纽企业不宜对外资开放外，其他基础设施领域，尤其是竞争性服务，大都可以开放，这不会削弱政府对整个经济的控制力。

近几年，国际上，特别是发展中国家普遍流行的一种吸引外商和私人投资于基础设施的方式是BOT方式。所谓BOT (build - operate - transfer)，意即建设—经营—转让，指外商或非国有公司承包某一基础设施项目，如港口、桥梁、公路，由它进行投资开发，建成后经营一段时期，用这一段时期的经营收入来收回投资和获得利润，承包期满后再把整个项目交给国家或地方政府。BOT的变形包括：BOOT (build - own - operate - transfer)，即建设—拥有一经营—转让；BOO (build -



own - operate), 即建设—拥有一经营; TOT (transfer - operate - transfer), 即转让—经营—转让。

BOT 或其变形已开始引入中国。比如, 广东省中山市采用 TOT 方式以 2300 万美元的价格把全长 20 多公里的广珠东路的中番公路出让给由中山市海外侨胞和港澳同胞组成的投资公司经营, 期限为 15 年。在 15 年之内, 该投资公司可得到经营该公路的全部利润。经营期满后, 经营权、收益权归还中山市。随后, 该市又以 15 年期限、4000 多万美元的价格把岐东路和支江公路让与外方经营。

在进行基础设施融资体制改革的同时, 还要对基础设施的投资体制进行改革。基本思路是: 除大型网络项目外, 绝大多数基础设施项目的投资主体应由目前的政府转变为基础设施项目企业, 让企业承担主要投资风险, 这样有利于约束企业的投资行为, 强化企业的经济责任, 以减少投资决策失误。政府的主要职责相应转移到基础设施项目的统筹规划和合理布局上, 以防止重复建设造成的规模经济损失。

二、在基础设施领域引入市场竞争

基础设施部门是公认的具有自然垄断性的部门, 但这并不等于不能在基础设施领域引入竞争机制的作用。技术的发展和管理的创新, 使得在基础设施领域实行竞争性经营的可能性变得越来越大, 范围变得越来越宽。世界银行《1994 年世界发展报告》曾对主要基础设施领域实行竞争性经营的可能性进行了评估 (见表 5-10), 评估结果显示, 许多基础设施服务具有潜在竞争性和私人品特征、能够通过收费来弥补成本支出、所承担的公共义务也不是太多, 因此, 完全可以通过竞争性经营的方式来提供。



表 5-10 主要基础设施领域竞争性经营的可能性

基础设施领域		竞争潜力	货物与服务的特征	以收费弥补成本的潜力	公共服务义务
电信	市内电话	中	私人	高	中
	长途电话	中高	私人	高	极少
电力与天然气	热电	高	私人	高	极少
	输电	低	会员	高	极少
	配电	中	私人	高	很多
	天然气生产与输送	高	私人	高	极少
交通运输	路基和车站	低	会员	高	中
	铁路运输与客运	高	私人	高	中
	城市公共汽车	高	私人	高	很多
	城市有轨交通	高	私人	中	中
	农村公路	低	公共	低	很多
	干线和支线道路	中	会员	中	极少
	城市道路	低	共有财产	中	极少
	港口与机场设施	低	会员	高	极少
	港口与机场服务	高	私人	高	极少
水	城区管道网络	中	私人	高	很多
	非管道系统	高	私人	高	中
卫生设施	管道排污和处理	低	会员	中	极少
	公寓污水处理	中	会员	高	中
	现场处理	高	私人	高	中
废弃物	收集	高	私人	中	极少
	环境卫生处理	中	共有财产	中	极少
灌溉	主渠与二级网络	低	会员	低	中
	三级网络(田间)	中	私人	高	中

资料来源：世界银行，《1994年世界发展报告：为发展提供基础设施》，中国财政经济出版社，1994。

在基础设施领域引入竞争的基本途径是把其中的自然垄断性业务与竞争性业务分开。从总体上看，基础设施具有自然垄断



性，但对特定的基础设施领域，总是既有自然垄断性业务，又有非自然垄断性业务。显然，对于垄断性业务，只能由一家或极少数几家企业经营，以获得规模经济效益；对于非垄断性业务，则应该实行多家企业竞争经营，以获得竞争的好处。一般而言，在基础设施领域中，网络本身的运营是垄断性业务，而由网络传输的服务则是竞争性业务，由此可以得出基础设施领域业务分解的一般思路：把网络业务与网络传输的服务业务分开。在中国基础设施经营体制中，垄断性业务与竞争性业务常被捆绑在一起，交给政企不分的国有垄断企业经营，结果运营效率低下、服务质量差、收费高。基础设施领域改革的一个重要方向是：把垄断性业务与竞争性业务分开，垄断性业务仍实行垄断性经营，竞争性业务则竞争经营，以提高基础设施领域的经济效率。

基础设施领域业务分解的具体方式有如下两种。

第一，垂直分解。基础设施服务具有明显的垂直结构。所谓垂直分解，就是把基础设施服务沿服务流程纵向分解为几个相对独立的部分。例如，电力供应可以沿垂直方向分解为三种独立业务：发电、输电和配电，并把这三种业务交由不同的经营主体去经营：输电是具有自然垄断性的网络业务，由一家企业或少数几家企业经营；发电由于技术的进步（主要是复合循环式汽轮发电机的普遍采用）而成为竞争性业务，可实行多家企业同时经营，竞争上网；配电业务也带有网络性质，可实行垄断性经营。在天然气工业中，气源、管道和燃气分配是彼此独立的业务，气源和燃气分配具有竞争性，实行竞争经营，管道是网络业务，实行垄断经营。在铁路运输业中，铁道线路管理与铁路运输业务，亦可彼此分离，前者垄断经营，后者竞争性经营。

第二，水平分解，即把基础设施服务按市场来分解。这又包括两种情况：一是按地理区域来分解基础设施服务，二是按业务



类型来分解基础设施服务。例如，在电信业务中，就可以把以无线电为基础的蜂窝式移动电话业务与以电缆网络为基础的传统电话业务分离开来，或者把长途业务与市话业务分开。在铁路运输业务中，可以把货运与客运分开，分别交由铁路运输公司经营；或者把全国铁路运输按地区分解，交由不同路局经营。水平分解的一个最大好处是可以消除不同业务之间的交叉补贴和由此带来的不公平竞争，缺陷是有时会导致区域垄断或业务垄断。但不同区域或不同业务上经营业绩的相互比较可以向政府当局提供企业内部信息，为实施有效规制提供条件。

当然，基础设施领域的业务分解要处理好规模经济（Economies of Scale）、范围经济（Economies of Scope）与竞争经济的关系。分解基础设施服务能获得竞争经济的好处，但往往会带来规模经济和范围经济的损失；相反，为了获得规模经济和范围经济的好处而实行垄断性经营，往往又会损害竞争经济的活力。对此应按均衡原则或边际原则行事：业务分解直到竞争经济的收益与规模经济和范围经济的损失相等为止。

基础设施领域的竞争有三种类型：一是来自替代品的竞争，即替代性竞争；二是非垄断业务的竞争；三是获取垄断经营权的竞争。下面对基础设施领域的这三种竞争进行分析。

（一）替代性竞争

替代性竞争是指效用相近的产品或服务的提供者为了争夺市场份额而展开的竞争。替代性竞争在基础设施领域同样存在，尤以交通运输和能源两部门最为明显。以运输业为例，铁路运输、公路运输、航空运输和水路运输之间就存在着很强的替代性竞争。替代性竞争使运输企业，即使在自己所处的那一类运输业内居于垄断地位，也会面临其他类运输企业的强大竞争。与同种产品生产者的竞争一样，替代性竞争也能产生巨大的外在压力，迫使企



业改善经营业绩。

在中国，运输业内的替代性竞争十分激烈。以铁路运输为例，在中短途运输业务上，它要同公路运输争夺客源和货源；在长途运输业务上，它要同民航争夺客源和货源。而无论铁路还是航空，又都要同水路运输竞争。改革开放以来，特别是进入90年代，中国铁路面临公路和民航的竞争压力与日俱增，这首先是因为公路和民航运力的迅速提高。公路方面，1978~1999年，中国公路里程由89.02万公里增加到135.17万公里，增加了51.8%。1999年，高等级公路（包括高速公路、一级公路、二级公路）为16.93万公里，占公路总里程12.5%。高等级公路直接构成对铁路的竞争。民用汽车数量由1978年的135.84万辆增加到1999年的1452.90万辆，平均每年增加11.9%，其中载客汽车由25.9万辆增到740.23万辆，平均每年增加17.3%，载货汽车由100.17万辆增加到676.95万辆，平均每年增加9.5%。民航方面，国内民航里程由1978年的14.89万公里增加到1999年的152.22万公里，增加了9.2倍，1985~1999年，国内航线由233条增加到987条，平均每年增加10.9%，飞机架数由404增加到795，平均每年增加5.0%。更为重要的是，公路经营体制改革远远走在铁路前面，国有公路运输企业大多实行了承包经营，很多运输企业甚至把车辆承包给个人经营。与此同时，公路客货运输业向非国有经济大幅开放，业内竞争十分激烈。激烈的内部竞争提高了公路运输对顾客需求反应的敏感性，也提高了公路运输业在整个运输行业中的竞争地位。民航运输业在售票服务方面作了很多改进，加之自己在速度方面的固有优势，竞争地位也得到了提高。表5-11显示了80年代中期以来铁路、公路、水路、民航之间的竞争态势，可以看出，铁路在业务量增长速度上曾几度处于明显劣势，在客运业务上尤其如此。



替代性竞争迫使铁路运输开始改变昔日“铁老大”的傲气，在票价、行车时间、售票服务、运行速度等方面改进服务质量。1994年12月22日，广深铁路开行了最高时速160公里的“准高速列车”；1996年4月1日，沪宁线上首次开出了时速达140公里的上海至南京快速客车，全程运行2小时48分；1996年7月1日，北京至秦皇岛开行时速140公里的“北戴河号”，全程只用2.5小时，缩短1小时8分；1997年4月1日，中国铁路实施第一次大面积提速，京沪、京广、京哈三大干线全面提速，以沈阳、北京、上海、广州、武汉等大城市为中心，开行了最高时速达140公里，平均旅行速度90公里的40对快速列车和64对夕发朝至列车；1998年10月1日，铁路第二次大面积提速，京广、京沪、京哈三大干线的提速区段最高时速达到140~160公里，广深线采用摆式列车最高时速达到200公里，全路旅客列车平均速度达到55.16公里/小时；2000年10月21日，铁路第三次大面积提速，重点是亚欧大陆桥、京九线和浙赣线，对列车等级和车次进行了重新分类和调整。与此同时，全国铁路实行联网售票，400多个较大车站可办理相互异地售票业务。

表5-11 中国运输业竞争态势

单位：%

年份	客运量增长率				货运量增长率			
	铁路	公路	水路	航空	铁路	公路	水路	航空
1986	-3.1	14.2	11.4	33.4	3.8	15.2	31.0	14.9
1988	9.0	9.6	-10.1	10.1	3.1	2.9	-1.9	9.7
1990	-15.9	0.6	-14.3	29.40	-0.5	-1.3	-8.4	19.3
1991	-0.6	5.3	-4.1	31.2	1.5	1.4	4.1	22.1
1992	4.9	7.2	1.5	32.5	3.1	6.4	10.9	27.2



续表 5-11

年份	客运量增长率				货运量增长率			
	铁路	公路	水路	航空	铁路	公路	水路	航空
1993	5.8	17.6	2.2	17.2	3.2	7.6	5.9	20.7
1994	3.1	10.8	-3.6	19.4	0.3	6.5	9.3	19.5
1995	-5.5	9.1	-8.6	26.7	1.7	5.1	5.7	22.0
1996	-8.3	7.8	-4.3	8.6	1.8	4.6	12.6	13.7
1997	-1.7	7.3	-1.4	1.4	0.6	-0.7	11.0	8.4
1998	1.9	4.4	-9.0	2.2	-4.6	0.0	-3.4	12.3
1999	5.3	0.9	-6.8	5.9	1.8	1.5	4.6	21.3

资料来源：国家统计局，《2000 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

（二）非垄断业务上的竞争

当基础设施领域中的非垄断业务从垄断业务中分解出来以后，就可以把它交给多家企业进行竞争性经营。交通运输、电信、电力是非垄断业务最容易被分解出来的三大基础设施领域，也是最容易引入竞争的三大领域。从世界范围看，交通运输、电信、电力的市场化程度和竞争程度在基础设施领域中是最高的。

但在中国，这三大领域的总体竞争水平还很低，且很不平衡。交通运输业是中国基础设施领域中竞争程度相对较高的一个领域。公路运输业务（包括客运和货运）早已从路网业务（道路投资和道路维修）中分解出来，由各运输公司经营，运输公司大都实施了机制转换，拥有经营自主权，经济效益直接与自身物质利益相关，参与竞争的积极性很高。同时，公路运输基本向非国有经济开放，个人和法人单位可以购车从事长短途客货运输业务，这又进一步加剧了公路运输业务的竞争性。城市公共交通市场的竞争性也较高，这主要得益于对非国有部门的开放政策。目前，在城市公共交通体系中，除了原来的国有公交公司以外，还



有许多出租汽车公司和其他非国有公交公司在从事客运业务（见表5-12），彼此竞争激烈。不过，国有公交公司自身由于体制落后，参与竞争的积极性不高。铁路运输的竞争程度很低，主要原因是，路网业务与运输服务业务尚没分开，非垄断业务还没有实行竞争经营，铁道部不仅掌握着铁路线网的规划、投资和管理，还直接控制着全路的生产、经营业务，各铁路局的生产经营自主权有限。

表5-12 1999年中国主要城市公共汽车与出租汽车数量

单位：辆

城市	公共汽车数	出租汽车数
北京	12509	61920
上海	16362	42056
天津	4431	31942
重庆	3993	11325
大连	2856	12048
广州	4751	15443
深圳	9749	8489
沈阳	3124	16325
西安	2252	10044
武汉	6033	12300
南京	2994	8593
成都	1701	7027
长春	2514	12232
杭州	1637	5557
苏州	905	2005
济南	1456	12414

资料来源：《经济日报》，2000年12月15日。



在电力工业领域，非垄断性发电业务还没有从垄断性输电业务中彻底分离出来，从而造成竞争不足的局面。改革开放以来，GDP 的高速增长形成对电力的巨大需求，造成电力供应缺口。为了弥补缺口，政府对发电业基本实行开放政策，非国有单位可以自由开办电厂。截至目前，独立于网局之外的集资电厂、股份制电厂和中外合资合作电厂已占全国电力行业总装机容量的 60% 以上，即将投产和在建的发电项目基本上也是独立电厂。但是，各电力集团公司（网局）和省电力公司以及地方政府在运营电网的同时，仍在经营电厂，其装机容量约占全行业的 40%。厂网没有彻底分家，再加上各地政府对本地电厂的保护政策，造成不公平竞争，导致电价混乱和资源配置失误。随着近两年电力供应趋缓甚至部分过剩，这种不良现象在有些地方已表现得相当严重。

中国电信业基本处于寡头垄断格局，主要原因是网络运营（垄断业务）与网上服务（竞争业务，包括基本服务和增值服务）没有完全分开、政企没有完全分开。1994 年以前，中国电信业的市场结构特征是：电信网络的运营与基本电信服务合二为一，由邮电部独家经营。邮电部既是电信业的经营者，又是公用电信业的政府管理机构。1994 年，中国电信市场发生了一个重大变化，独立于中国电信的“中国联合通信有限公司”（简称“联通”）成立，并率先引进蜂窝数字移动电话系统，首先开通京、津、沪、穗四网。民间电信企业也开始起步，民间无线寻呼企业已占到全国无线寻呼业务量的 30% 左右。但是，中国电信业网上服务的竞争格局远没形成，中国电信不仅控制着包括有线、微波及卫星传输在内的所有长途电信网和本地网，而且利用这一优势顺利建成公用数据网、移动通信网等，以此为基础，在所有可竞争的电信业务领域（无线寻呼除外）都占据了绝对的垄断地位。

2000 年，中国电信业的市场结构发生了积极变化。信息产



业部已将中国电信业务按业务性质交由四大独立的电信集团公司经营：中国电信集团公司，主营固定电话业务，因特网业务；中国移动通信集团公司，主营移动通信业务；中国联通公司，主营综合业务；中国网络通信公司，主营宽带因特网业务。还将筹建中国卫星通信集团公司，主营卫星通信业务。但中国电信集团公司对网络的垄断地位没有动摇。

以上事实说明，中国基础设施领域非垄断业务的竞争性虽有所提高，但还远远不够，还应继续采取措施进一步提高。

第一，把非垄断业务与垄断业务彻底分开，垄断业务交给垄断性公司经营，非垄断性业务交给多家相互独立的公司竞争经营。

第二，对现有经营非垄断业务的基础设施企业，包括汽车站、铁路局、邮电局（所）、发电厂进行公司化改造，并实现股权结构的多样化，除少数重要的企业由政府控股之外，其余企业的产权结构应彻底开放，以此实现政企分离，确立企业的市场主体地位，提高竞争程度。

第三，对非垄断业务，实行自由准入原则，非国有资本可以自由进入基础设施领域经营非垄断业务。非国有单位的自由进入会给现有国有单位施加巨大的竞争压力，这是一剂在国有企业改革难以迅速推进条件下打破其垄断地位、提高其服务质量的良方。

（三）获取经营权的竞争

有些基础设施服务，如各种网络运营、自来水厂、机场、港口、收费道路，具有明显的规模经济效益和自然垄断性，只能交给一个企业或少数几个企业经营，不能开展业务上的竞争，但此时可以引入争夺经营权的竞争。政府可以就某项垄断性业务的提供实行公开招标，多个潜在提供者为了获得经营权而展开竞争，政府在这些竞争者中选择服务收费最低者、或承诺服务质量最好者、或要求补贴最少者、或最能接受政府预定方案者，作为该项业务



的实际提供者。政府一旦选定了服务的提供者，双方就用明确的服务合同确定各自的权利和义务。服务合同大多是有期限的，在合同期限内，市场上没有直接竞争，但一直存在着争取下一轮合同的潜在竞争，这种潜在的竞争为合同实施提供了有效保证。

服务合同有两种类型：一是租赁合同，再是特许经营合同。在租赁合同中，政府投资建成基础设施，租赁者则为使用这些设施而付费；在特许经营合同中，特许经营者作为服务的惟一提供者，对基础设施建设承担更多的投资和建设责任。

在争夺经营权的竞争中，合同期限对激励结构具有至关重要的作用。合同期过长，会削弱潜在竞争的压力；过短，又会挫伤企业投标和投资（特别是在特许经营场合）的积极性。合理期限应寻求这二者之间的平衡。

在中国基础设施领域，基本不存在争夺经营权的竞争，垄断性业务的经营权直接由政府有关部门授予国有垄断性企业。例如，电信网络被原邮电部授予“中国邮电电信总局”，输电网络被原来的电力部授予各电力集团公司和省电力公司，而且这种授权是永久性或准永久性的。因此，一旦获得经营权，就没有竞争之虞，也就没有改善经营和提高服务质量的外在压力。

为了提高中国基础设施领域的竞争程度，引进争夺经营权的竞争至关重要。对此应采取两点措施：一是，基础设施领域的垄断性服务，一般都要通过招标投标程序来分配其经营权，政府与夺标者签订具有合理限期的服务合同，合同成为调节二者关系的基本准绳；二是，提供垄断性服务的基础设施企业也应改造为企业法人，可以是普通法人，也可以是特殊法人。



三、调整政府在基础设施领域的职能

随着基础设施领域产权制度、投融资体制改革的推进，以及竞争程度的提高，政府在基础设施领域的职能将会发生变化。主要表现在两个方面：一是职能的减少，二是角色的转换，即政府将从主要扮演投资者、经营者的角色转换为主要扮演规制者的角色。

针对基础设施领域存在明显的自然垄断性、规模经济效益和社会经济效益（正外在性），政府对基础设施的规制集中在以下几个方面。

1. 进入退出规制

具有明显自然垄断性和规模经济效益的基础设施项目，只能由一个或少数几个企业经营，这时，政府就要对潜在进入者的进入进行严格限制，以避免重复建设和资源浪费。政府首先依据自然垄断性和规模经济的大小确定经营权数目，再借助投标招标程序在众多的潜在进入者中分配这些有限的经营权。在竞标结束后的合同存续期间，政府将通过行政手段禁止潜在进入者的进入。

2. 社会规制

对于社会经济效益明显的基础设施项目，政府应该为从事这些项目的企业设定非经济目标，如普遍服务义务，这些目标要在服务合同中明确规定下来，成为竞标者考虑的一个因素。非经济目标的实现同样要支付成本，这就要求政府同时制订一个补贴计划。补贴计划也要在合同中写明，补贴数量不可随意更改，以提高那些承担社会目标的基础设施企业的预算约束硬度和财务独立性。

3. 价格规制

为了防止基础设施中的垄断企业凭借垄断地位，提高价格，获取垄断利润，政府应对垄断企业的价格进行规制。政府价格规制应遵循以下两个原则。



① 规制价格要保证企业收回成本并有一定的盈利，只有这样才能确立企业的财务独立性，消除基础设施企业常常存在的软预算约束。由于基础设施服务成本中固定成本占主要部分，可变成本（与服务提供量有关）所占比例较小，且呈递减之势，因此，完全依据边际成本原则定价在这里是行不通的，应该考虑固定成本。在基础设施服务定价实践中，存在所谓的两部定价法，即把价格构成要素分为两部分：平均固定成本和边际成本。

② 价格结构要有激励作用。为了构造一个富有激励性的价格结构，英国、阿根廷等国家所采用的最高限价模型，即 $PRI-X$ 价格管制模型，值得借鉴。在 $PRI-X$ 中， PRI 为零售价格指数（即通货膨胀率）， X 是政府对企业所规定的生产效率增长率，政府对 X 作周期性调整。 $PRI-X$ 限定了基础设施服务价格的增长率。由于零售价格指数相对于企业是一个外在变量，企业要取得较多的利润，就只能通过自身努力使生产效率的实际增长率高于政府规定的 X 值。这会激励企业自觉加强管理，改进技术。此外，政府限定的 X 值还决定了消费者从技术进步和生产率提高中所分享的利益份额。为了确保 $PRI-X$ 模型有足够的激励力， X 调整周期的长短具有重要意义。鉴于企业管理改善、技术进步和投资增加的效益需要一段时间才能显现， X 的调整周期不能过短，否则，企业就没有积极性；调整周期又不能过长，过长会造成企业的情性。正常的 X 调整周期要既能保证企业获得一部分努力成果，又能激励企业不断努力。

4. 联结规制

在基础设施领域，垂直一体化特征比较明显，网络运营与网上服务具有严格的上下游关系，网上服务只有通过网络才能完成。当网络运营与网上服务分开经营时，网络运营企业就有可能利用自己在垂直结构中的垄断地位对网上服务企业提出苛刻的条



件,甚至禁止服务企业与网络联结,这就需要政府对联结进行规制。一个基本的规制原则是:如果网上服务是竞争性的,如电信服务,就应该保证任何一个愿意从事该项服务的企业,在接受合理入网价格的前提下,能自由入网。禁止网络运营企业同时经营网上业务是实现联网自由的一个前提条件。

参考文献

世界银行:《1994年世界发展报告:为发展提供基础设施》,中文版,中国财政经济出版社,1994。

张维迎、盛洪:《从电信业看中国的反垄断问题》,《改革》,1998年第2期。

王俊豪:《中国基础设施产业政府管制体制改革的若干思考》,《经济研究》,1997年第10期。

胡家勇:《政府与市场配合消除基础设施瓶颈》,《社会科学辑刊》,1997年第2期。

赵德荣:《电话可否按秒计费》,《羊城晚报》,1998年7月19日。

George Yarrow, 1996, *Privatization: An Overview of the Issues*, In George Yarrow eds., 1996, *Privatization: Critical Perspectives on the World Economy*, pp.1~46, Routledge, London and New York.

——.1986, *Privatization in Theory and Practice*, *Economy Policy*.

John Vickers and George Yarrow, 1991, *The British Electricity Experiment*, *Economic Policy*.

Mark Armstrong and John Vickers, 1995, *competition and Regulation in Telecommunication*, In M.Bishop, J.kay and c.Mayer, eds., *The Regulation Challenge*, Oxford: Oxford University Press.



第六章 政府在社会保障体系中的责任

构建社会安全网是政府的基本职责，但传统体制赋予政府的保障职责过多，应按市场经济的逻辑对其加以分解。基本思路是：以“社会统筹账户与个人账户相结合”作为社会保障的基本模式。“统筹账户”提供基本保障水平，发挥分散风险、互济互助和收入再分配的功能，由政府直接管理，实行现收现付；“个人账户”独立运行，个人缴费，个人所有，以强化个人责任、激励缴费。与此同时，促进企业补充保险和商业保险的发展，进一步分解政府的责任。“个人账户”实行私人管理体制，账户基金交给竞争性的金融机构按市场经济原则营运，政府对保险基金经营机构实施审慎监管，防范风险，维护社会保障体系的安全。私人管理体制能够大幅度减轻政府在基金保值增值方面的责任。有关社会保障的事务性工作，如保险费的征收和养老金的发放，可交给银行、保险、邮政等专业机构办理，使政府从繁杂的保障事务中解脱出来，专注政策制订和审慎监管之责。偿还“隐性社会保障负债”是转型时期政府不可推卸的责任，政府应尽快量化债务规模，并通过调整财政支出结构、划拨部分国有资产、开征转型税等措施予以偿还。



为老年人、病人、伤残人、贫困者提供生活保障，构建社会安全网，是政府的基本职责之一。但是，传统体制下完全由政府包揽社会保障的做法必须改革。在社会主义市场经济体制下，应该重新界定政府在社会保障体系中的职责，在确保基本社会保障安全的前提下，尽量减少政府的责任，充分发挥市场机制和个人的力量。

第一节 中国社会保障制度改革

社会保障包括三个基本部分：养老保险、医疗保险和失业保险。本章主要分析养老保险，分析方法基本适用于医疗保险和失业保险。

中国的社会保障制度始建于建国初期。1951年国家颁布了《中华人民共和国劳动保险条例（草案）》，该条例囊括了疾病、负伤、生育、医疗、退休、死亡、待业、救济等几乎所有社会保险项目，它规定，通过社会统筹的方式，由政府负责国有企业职工及行政、事业单位职工的各种保险，由全国总工会统一组织，企业、单位具体实施。在实施国家保险的同时，推行低工资政策。“文化大革命”期间，社会保险工作遭到破坏，退休费的社会统筹被取消，国家保险变成了企业保险。但由于国家对企业实行统收统支，企业不具有独立的经济地位，企业保险实质上就是国家保险。企业保险制度一直持续到80年代中期。

传统的企业保险制度具有以下特征。

第一，由企业负责养老、医疗保险金的筹集、发放和对离退休人员的日常管理，因此，职工的社会保障待遇与特定的企业或单位相连。从这个角度看，传统保障制度的社会化水平很低。

第二，实行现收现付制度，没有基金积累。保险资金来源于



企业当期收入，最初被计入生产成本，后来从企业营业外支出项目下列支。职工个人不需要直接缴纳保险费，他们对社会保险体系的供款体现在“预先扣除”，即“低工资”上。职工一旦生病，就可以享受医疗保障；达到一定的退休年龄和退休条件，就可以领取养老金。同时，由于政府保证充分就业，失业保险没有意义，也不存在。

第三，保障水平较高。退休金与退休前标准工资之比（即替代率）最低为60%，最高则超过了100%。

第四，制度覆盖面较窄，只覆盖全民所有制企业和行政、事业单位职工，部分集体企业参照执行。广大农民则被排除在社会保障制度之外，他们的保障问题是靠家庭或子女来解决的。

在政府对企业实行统收统支、职工年龄结构较轻、劳动力流动频率不高、政府保证充分就业、非公有制经济比重极小、城市化进程缓慢的条件下，企业保险制度还是可以正常运行的。但是，当经济体制进入转型期以后，这些条件逐渐发生了根本性变化。从80年代中期开始，企业职工老龄化过程加速，原来承诺的各项社会保险开始进入兑现高峰，企业保险支付的压力骤然增大。再加上国有企业改革要求企业自负盈亏、职工流动性增大、非公有制经济发展、城市化进程加速，那种以国有企业（包括部分集体企业）为实施单位、现收现付的社会保障制度的弊端便被暴露出来。最突出的矛盾是，新老企业之间在养老、医疗等保险负担上畸重畸轻，老国有企业和老职工密集的地区、行业，保险负担过于沉重，直接影响到企业间的公平竞争和参保职工的切身利益。

为了解决国有企业之间社会保障负担不平衡问题，1984年根据党中央《关于经济体制改革的决定》的精神，在广东、江苏、福建、辽宁等省的少数市、县进行了国有企业职工退休费用



社会统筹试点，即在市、县一级行政区域内的国有企业之间，按照以支定收、略有节余的原则，实施养老金的统一收缴、发放以及对职工养老问题的统一管理。1991年，实施退休费用社会统筹的市、县达到2274个，占全国市、县总数的96%。1991年6月，国务院发布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，明确指出养老保险基金实行社会统筹，社会统筹体制在全国范围内开始正式推开。

在实施养老金社会统筹的同时，为了进一步减轻企业负担，逐步引入了个人缴费机制。个人缴费首先是从合同制职工开始的。1986年，国务院发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，该文件规定：企业按照劳动合同制工人工资总额的15%为合同制工人缴纳养老保险基金，合同工本人也要按照自己标准工资的3%缴纳养老保险费。1991年，国务院明确规定：要改变养老保险由国家、企业完全包下来的办法，实行国家、企业、个人三方共同负担，职工个人也要缴纳一定的费用。从此，个人缴费便由合同工扩大到所有职工，缴费标准由开始时的不超过3%逐年递增。

统筹体制的确立以及个人缴费制度的引入，在一定程度上提高了养老保险的社会化程度，在一定范围内缓解了国有企业之间养老负担不平衡的问题，政府的保障负担也有所减轻。但是，传统养老体制存在的主要问题并没有解决。

第一，现收现付的资金筹集方式没有改变，退休职工的养老金还是靠当期收入支付的。随着退休人员比例的大幅度增加，养老金的压力越来越大，企业的缴费负担越来越重。

第二，统筹层次很低，主要在县、市一级。这又使得以下两个问题得不到有效解决：一是不同地区养老保障负担不平衡。例如，老工业基地和新兴经济区之间的养老负担差别就很大，这直



接影响到转型成本的公平负担；再是，劳动力的区域流动受阻，不同地区之间国有资产和企业的重组也因此难以展开。

经过多年探索，1993年，党的十四届三中全会在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中确立了社会保障制度改革的目标模式，即“社会统筹与个人账户相结合”，简称为“统账结合”。“统账结合”的主要内容是：养老、医疗等基本保险费用分为两部分：一部分是社会统筹费用，一部分是个人账户费用。社会统筹费用具有收入再分配性质，在社会成员之间调剂使用，继续实行现收现付；个人账户费用归个人所有，只用于投保个人，不具有互助互济功能，实行基金积累。

1995年，国务院决定在全国范围内试行基本养老保险费用社会统筹与个人账户相结合的办法，并赋予各地依据本地实际自主选择具体方案的权力。1997年，国务院在总结各地试点经验的基础上，发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，决定的主要内容包括：第一，确立了我国养老保险制度的基本框架：到20世纪末，基本建立起适应社会主义市场经济体制要求，适用城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。第二，确立了混合制（部分积累制）的筹资模式。第三，对基本养老保险的运行实行七个统一。即统一个人账户规模、记账利率、缴费基数、缴费比例、养老金计发办法、新旧制度过渡办法及并轨时间。第四，基本养老保障实行省级统筹，行业统筹下放到地方。

在进行养老体制改革的同时，医疗保险制度和失业保险制度的改革也在进行。1997年国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，确立了社会统筹与个人账户相结合的医疗保险体制，规定基本医疗保险基金由统筹基金与个人



账户构成,用人单位的缴费率定为职工工资总额的6%,其中70%用于建立社会统筹基金,30%计入职工个人账户。职工缴费率一般为本人工资收入的2%,全部计入个人账户。社会统筹账户和个人账户分账管理,划定各自的支付范围。

失业保险制度从1986年开始建立。失业保险基金最初按职工标准工资总额的0.5%提取,税前列支。1993年调整为0.6%。1995年,参加失业保险的职工人数为9500万,1996年增加到1.1亿,增长16%。失业保险基金收入,1990年为7.43亿元,1996年增加到45亿元,支出为1.87亿元和27亿元。目前已初步形成了失业保险费收缴、失业登记、就业培训、职业介绍、生产自救、发放失业金等较为完备的失业保险体系。

如果从1984年算起,经过短短16年的探索,中国基本理清了社会保障制度改革的大方向,即由传统的国家、企业包办转向注重经济效率,强调个人责任,通过建立个人账户,来分解企业和政府负担,这符合世界养老体制改革的潮流。但从实际进程看,中国社会保障体制改革仍处于起步阶段,存在很多问题。

第一,尽管提出了养老保险实行省级统筹,但实际统筹层次还很低。1996年只有13个省市实行了省级统筹,另有11个行业实行行业统筹,绝大多数地区仍停留在县、市层次。统筹层次低削弱了统筹账户的互济功能,降低了保险金支付的安全性,不利于劳动力在不同地区之间的流动。尽快提高统筹层次,充分发挥社会统筹账户的职能,显得非常重要。

第二,养老金的社会化发放程度有待进一步提高。养老金的社会化发放是社会保障独立于企事业单位的基本要求。虽然近几年中国基本养老金的社会化发放率在逐年提高,但与完全社会化发放还有相当的差距。截止2000年6月底,全国企业养老金社会化发放率平均只有64.0%。社会化发放率过低,一方面说明



企业等经济实体仍在承担一部分不该由自己承担的养老保险事务性工作，另一方面又难以有效保证养老金的足额、按时发放（见表6-1）。

表6-1 中国企业基本养老金社会化发放情况（截止2000年6月底）

地区	发放人数 (万人)	发放率 (%)	地区	发放人数 (万人)	发放率 (%)
全国	1856.0	64.0	四川	91.3	60.6
上海	198.4	100.0	新疆	19.8	58.4
陕西	73.7	100.0	甘肃	23.0	55.1
新疆建设兵团	37.0	96.1	西藏	1.1	54.3
山东	129.7	92.9	江西	34.1	52.6
福建	48.6	92.4	江苏	97.5	50.1
浙江	87.2	84.7	黑龙江	76.5	49.9
重庆	61.8	83.9	河北	57.4	47.9
云南	50.1	82.2	内蒙古	26.8	47.4
天津	58.1	78.2	青海	5.6	46.2
广西	37.5	70.9	山西	33.8	44.4
河南	89.4	70.8	海南	8.1	32.2
湖北	85.5	68.0	北京	33.6	30.7
广东	106.2	67.8	贵州	11.8	30.6
辽宁	169.1	67.3	湖南	29.7	27.8
安徽	56.2	65.0	吉林	9.5	10.8
宁夏	7.5	63.0			

资料来源：《经济日报》，2000年7月20日。

第三，虽然1993年十四届三中全会提出了“社会统筹与个人账户相结合”的社会保障体制改革模式，并在实际操作中设计了统筹账户和个人账户，但由于社会统筹账户上的资金难以满足现有离退休职工养老金支付的需要，个人账户上的资金被用于填补统筹账户上的资金缺口，个人账户出现“空账”情况，制度设



计上的“统账结合”模式演变为事实上的现收现付模式。“空账”出现的基本原因是，对老职工的养老金负债还没有有效的偿还机制，于是不得不挪用在职工职工的缴费来支付老职工的养老金。

第四，国有企业养老负担日趋加重，养老保险金的收缴率呈现下降趋势，社会保障负担的地区差异依然很大。虽然国务院规定，企业的养老金负担不能超过职工工资总额的20%，这也是国际上公认的企业养老金负担的上限，但许多地区养老金的实际缴费率高于这个水平。综合各方面的统计资料，全国国有企业养老金缴费率平均在20%以上，老工业基地在30%以上。由于缴费负担重，一些经营状况较差的企业干脆拒缴养老金。据初步统计，中国养老金的收缴率1992年为95.7%，1993年为92.4%，1994年为90.5%，1995年为90.0%，1996年为87.0%，1997年为80%左右。随着收缴率的下降，为了保证退休职工养老金的正常支付，不得不再次提高缴费率，从而导致更多的企业拒缴，形成恶性循环。

企业养老负担过于沉重的基本原因依然是老职工养老金隐性负债没有得到有效偿还，依然要靠在职职工的当期缴费来解决。于是，企业不得不同时为两部分人，即退休职工和在职职工提供养老金，负担沉重。

养老金负担的地区差异很大。老工业基地的缴费率在30%以上，一些新兴城市，如深圳，则低于15%；煤炭系统企业的缴费率超过20%，而民航系统则不足10%。

第五，非国有经济基本没有纳入到正规社会保障体系之中。虽然从1997年开始向非国有经济征收养老保险金，但这主要是为了缓解国有企业养老金的支付压力，收缴率很低。非国有经济不愿进入新体制的原因主要有两个：一是缴纳养老金会提高企业成本或降低企业利润；再是非国有经济对新的养老保险制度没有



建立起足够的信心。

非国有经济没有进入新的社会保障体系会带来三个方面的负效应：其一，导致国有企业无法与非国有企业展开竞争。其二，阻碍劳动力在不同所有制之间流动。而劳动力在不同所有制之间的流动对国有企业减员增效、下岗分流和国有经济的战略性重组都是非常重要的。因为，国有企业破产、重组、兼并和结构调整所释放出来的剩余劳动力，相当一部分要靠非国有经济吸纳，如果劳动者在非国有经济部门难以获得与国有经济部门一样的社会保障水平，他们就不愿意向非国有经济部门流动。其三，影响非国有经济本身的发展，进而影响到非国有经济创造就业机会的能力。

第二节 政府在社会保障体系中的责任

工业革命之前，老人的生活保障依赖个人和家庭。19世纪80年代，德国首相俾斯麦创立了养老保险制度，从此拉开了政府出面组织养老保险的序幕。第二次世界大战以后，养老保险制度在世界范围内普遍建立起来。根据美国社会保障署的统计，到1999年初，全世界有167个国家建立了各种形式的养老保险制度。

社会养老保险制度的建立，意味着政府在社会保障中担当重要角色。但在不同的社会保障模式中，政府在保险资金的筹集、保险基金的管理与营运、保险金的发放等方面所承担的责任是不一样的。以英国贝弗里奇为代表设计的福利国家模式和以德国俾斯麦为代表设计的俾斯麦模式是目前为止两种主要社会保障模式，在这两种模式中，政府的职能定位是不一样的，前者是政府主导型的，后者则是社会主导型的（见表6-2）。



表 6-2 不同社会保障模式下的政府职责

比较项目	贝弗里奇体制 (福利国家型)	俾斯麦体制 (社会保障型)
管理者	政府直接管理	社会共同参与
基金管理	纳入政府预算, 财政直接拨款	基金独立核算, 独立管理
制度类型	普惠制	选择制 (权力、义务对等)
资金筹集	税收	缴费
经办机构	政府公共机构	社会自治管理机构

资料来源: 劳动与社会保障部社会保险研究所, 《世纪抉择——中国社会保障体系构架》, 中国劳动社会保障出版社, 2000。

社会保障制度建立之初, 世界各国大都处于工业化过程之中, 经济增长速度较快, 政府财政支出范围较窄, 人口年龄结构较轻, 加之凯恩斯政府干预理论居于支配地位, 社会保障制度大多强调政府的责任, 政府包揽社会保障的观念深入人心。但是, 进入 20 世纪 80 年代, 随着人口老龄化的出现和政府财政负担的日趋沉重, 加之经济自由主义思潮的兴起, 世界许多国家开始对过分强调政府责任的传统社会保障制度进行变革, 变革的方向是分散责任、分散管理, 强调个人选择和市场机制的作用。在这个大背景下, 一些国家的社会保障制度开始从现收现付制向基金积累制转变, 从待遇确定型向缴费确定型转变, 保险基金管理则从公共管理向私人管理转变。

从国际国内社会保障体制改革实践可以看出, 社会保障制度改革的核心是, 如何从一国国情出发, 按照市场经济的内在逻辑, 重新定位政府在社会保障领域的职责。按照“小政府、大市场、大社会”原则, 中国社会保障体制改革的基本取向应该是, 在确保基本社会保障安全的前提下, 分解政府所承担的过多责任, 充分发挥个人、社会自治组织和市场机制的作用。因此, 在构建新的社会保障体制时, 应着重考虑以下问题。



一、选择适当的社会保障目标

从一般意义上讲，社会保障目标主要包括以下七个方面：社会安全、社会公平、经济激励、管理（或营运）成本、代际再分配、资本积累和资本市场发展。中国是一个发展中大国，且处于经济转型时期，在建立新的社会保障体制时，以下因素应成为关注的重点。

①作为一个人口大国，要确保大多数人的养老、医疗安全，以及失业者和贫困者的基本生活，这是社会稳定的基础，也是经济社会发展的重要目标。

②作为一个发展中国家，经济效率和经济增长至关重要，社会保障制度要具有激励人们努力工作，提高储蓄水平，促进资本积累的功能。

③由于20世纪50~60年代人口的高速增长，以及70年代以后严格的计划生育政策，中国行将面临迅速的人口老龄化，社会保障制度要能够经受住老龄化挑战，避免支付高峰所造成的财务危机。

④中国正处在城市化进程之中，社会保障制度要能够适应农村剩余劳动力向城市转移的需要，不断把流向城市的农村人口吸纳到社会保障体系之中来。

⑤中国正处于国有经济战略性重组、所有制结构和产业结构迅速变动的时期，社会保障制度应具有对非公有制经济的吸引力，不断把非公有制企业的职工吸纳到正规保障制度中来。同时，社会保障制度要能够切实减轻国有企业的过重负担，营造公平竞争的环境。

⑥资本市场的发展对优化资源配置状况、改善公司治理结构具有重要意义。社会保障制度应该对推动资本市场发育、形成和



培养机构投资者做出积极贡献。

二、确立适度的社会保障水平

社会保障制度的最高境界是，保障范围覆盖全体居民，保障项目涉及人们遇到的各种社会、经济风险，保障待遇能够随经济增长同步提高。但是，一个国家的社会保障水平受制于该国所处的经济发展阶段、经济结构、人口规模等因素，政府组织的社会保障只能限于该国经济所能承受的水平。因此，那种主张大规模、全方位推进社会保障体系建设，在短期内达到高保障水平的观点是不对的。从世界范围看，限于各种客观因素，虽然社会保障制度建立至今已有 100 多年，但一些保障项目依然只在一部分国家建立，如全球仅有 1/3 的国家建立了失业保险，仅有 1/2 的国家建立了医疗保险。有些国家虽然已经建立了某一社会保险项目，但其覆盖的群体也是有限的，如美国的医疗保险只覆盖 65 岁以上的老人。从社会保障项目的时间发展顺序看，西方大多数国家是按照社会救济——工伤保险——养老保险——医疗保险——失业保险循序渐进的。

中国社会保障的总体水平既有过高的一面，又有过低的一面。保障水平过低，主要体现在覆盖面过窄，只覆盖国有企业、事业单位职工，城镇非国有经济单位职工尚没有纳入到社会保障制度中来，更不用说农民了。也就是说，即使在城市，也不是所有人都被纳入到社会保障体系之中；保障水平过高是指，处于社会保障体制之内的人员，主要是国有企业、事业单位的职工，所享受的保障待遇过高。以养老保险为例，中国的养老金替代率（即养老金数额与在职工资的比例）远远高于世界平均水平。1980 年，世界主要工业化国家养老金的平均替代率为 45%，而中国养老金替代率平均在 85% 以上，有些人员的替代率超过了



100% (见表 6-3)。

表 6-3 中国养老金替代率过高

单位：%

国家	替代率	国家	替代率
中国	85	荷兰	44
加拿大	34	瑞典	68
丹麦	29	瑞士	37
德国	49	英国	31
意大利	69	美国	44

注：中国替代率为传统体制的平均承诺水平，其他国家的数字为 1980 年公共养老金替代率。

资料来源：世界银行，《防止老龄危机》，中国财政经济出版社，1997。

中国是一个发展中大国，经济发展水平低，存在明显的二元经济结构，在确立社会保障水平时要充分考虑这样一个基本国情。

首先，从社会保障待遇来看，由政府组织的社会保障应该是低水平的，否则就会超出政府的筹资和管理能力。因此，应该把目前过高的养老金替代率逐步降下来，使之与国际公共养老金替代率接近。笔者认为，政府组织的基本养老保险主要是为了保障老年人的基本生活，实现这一目标，50~60%的替代率就够了。

其次，从社会保障范围来看，不可能太宽。养老保险、医疗保险、失业保险只能涉及城镇居民和在城市化进程中流入到城市的农村剩余劳动力。广大农民还只能依靠家庭保险、互助保险（如合作医疗）和商业保险。政府只能给予生活特别困难的农村居民临时性的社会救济。

最后，从社会保障项目上看，不可能是齐全的。以医疗保险为例，政府只能组织大病保险，对于小病门诊，则应由患者自己



掏钱；医疗保险的支付范围只能限于基本药品和手术，其他费用则由患者自己支付。

三、选择合适的保障资金筹集模式

在不同的筹资模式下，政府的责任是不一样的，应该选择一种既能发挥社会保障功能，又能有效分解政府责任的保障资金筹集模式。

社会保障资金的筹集模式有三种：现收现付制、完全积累制和部分积累制。

现收现付制的特点是：①收入代际转移，用目前在职职工的缴费支付已退休人员的养老金，然后代代相传；②以支定收，需要多少养老金就征缴多少；③待遇确定型，即达到统一的退休条件就能享受到数量确定的养老金待遇；④管理简单，不存在基金的营运和保值增值问题。

目前世界上有 134 个国家沿用现收现付制。现收现付制的优点是，最能体现社会保障的本质，即责任共担、互助互济、分散风险，且管理成本较低、容易操作、养老待遇不易受通货膨胀的影响。但现收现付制度的顺利运行需要有比较稳定的人口结构和经济增长速度。当人口老龄化或经济不景气时，就会出现筹资困难，发生支付危机。而一旦发生支付危机，财政就要兜底，从而给政府带来沉重的经济负担。同时，在现收现付体制下，缴费与受益缺乏直接的联系，容易诱发逃避缴费行为。又由于没有基金积累，现收现付制不利于储蓄率的提高和资本形成。

完全积累制正好与现收现付制相反，其特点是：①建立个人账户。职工在职时缴费，且全部进入个人账户，形成私人所有的养老基金。②待遇确定型。个人退休后领取的养老金完全取决于个人账户上的积累水平。③激励效果明显。由于退休金水平完全



取决于个人在职时的基金积累，个人有缴费的积极性。④自我保障。完全积累制实质上是一种自我负责、自我养老制度，不存在代际收入再分配，因而能够对付人口老龄化的挑战。⑤所要求的缴费水平较低。与现收现付制相比，达到同样的替代率，完全积累制所要求的缴费率低得多；或者，在相同的缴费率下，完全积累制所达到的替代率要高得多。美国经济学家莫迪格里亚尼(Franco Modigliani)等人的测算表明，在美国，维持目前公共养老金(现收现付制)的福利水平，如果是完全积累制，只需缴纳工资的5%，而目前这一比例是12.5%，如果继续维持现收现付制，21世纪50年代很可能要提高到17%。⑥促进资本积累和资本市场发展。个人账户上的资金是一种长期资金，可以转化为资本，养老基金的经营管理者则是资本市场上重要的机构投资者。

可见，与现收现付制相比，完全积累制下政府所承担的责任小得多，在这种体制下，政府只需对个人账户基金难以满足其基本需要的群体实施社会救济就行了，而不必像现收现付制那样对居民养老待遇承担无限责任。但是，完全积累制也有自己的缺陷：①缺乏社会保障应具有的责任共担、互济互助和收入再分配功能，而且，通过个人账户，人们在职时的收入差距被直接延续到了退休以后；②存在基金管理和保值增值问题，对政府的监管能力有很高的要求；③要求币值稳定、物价稳定、经济增长稳定，否则基金保值增值风险较大，进而影响到人们的养老安全。智利经验证明，养老基金的收益率在很大程度上取决于经济增长率，因此，个人账户抗风险的能力是有限的。

部分积累制是介于现收现付制和完全积累制之间的一种筹资模式。在部分积累制下，养老基金分设两个账户：一个是社会统筹账户，一个是个人账户。统筹账户实行现收现付，具有责任共担、互济互助和收入再分配功能，个人账户则起激励缴费、促进



效率的作用；统筹账户保证退休人员的基本生活，个人账户则分散保障责任，减轻政府压力。因此，部分积累制是一种既能满足基本社会保障需要，又能有效分解政府责任的筹资模式。

把部分积累制作为中国养老金的筹资模式，比较适合中国的具体国情。

第一，可以缓解人口老龄化给政府和企业带来的支付压力。中国正在经历人口快速老龄化的过程，退休职工急剧增加。1980年，离退休职工与在职职工的比例为7.8%，1995年上升到20.75%。据预测，到2030年，该比例将提高到30.7%。如果继续实行现收现付制，2030年养老金的缴费率将高达41.8%。企业的经济效益再好，也难以承受这么高的缴费率（见表6-4）。

表6-4 中国人口老龄化与养老保障压力

年份	职工人数 (万人)	离退休职工 人数(万人)	离退休职工与在职 职工人数比例(%)
1980	10444	816	7.8
1985	12358	1637	13.3
1990	14059	2301	16.4
1995	14908	3094	20.75
2000	15510	3530	22.7
2010	16790	4120	24.5
2020	18120	4980	27.5
2030	18240	5600	30.7

注：2000年及以后的数据为预测数据。

资料来源：中国社科院课题组，《中国社会保险制度研究》，《中国社会科学》，1999年第4期。

实行部分积累制，能较大幅度降低缴费率。据中国社会科学



院课题组的测算，在部分积累制下，养老金缴费率虽然也会上升到 20% 以上，但不会超过 30%，估计为 28%，低于现收现付制近 10 个百分点。

第二，部分积累制能够在实现基本社会保障的前提下，照顾各地保障水平的差异。中国各地的经济发展水平差异很大，不同地区、行业 and 所有制单位的职工对社会保障水平的要求也是不一样的，如果让政府来区别对待，则不好操作，且容易引发社会矛盾。个人账户的设立，能自动体现不同群体的不同要求。

在明确了把部分积累制作为中国社会保障资金筹集模式以后，还要解决制度设计中的几个具体问题。

第一，社会统筹账户与个人账户各自的规模。统筹账户的功能是确保退休职工的基本生活，如果太小，就难以发挥基本保障功能；如果太大，则会损害新体制的总体功能。按照国际惯例，社会统筹账户的养老金替代率定在大约 20% 比较合适。个人账户的引入是新体制的特色，因此，个人账户应具有一定规模。参照国际经验，个人账户的替代率定在大约 40% 比较合适。这样，两个账户的替代率加在一起将达到 60%，足以保证职工退休后的生活水平不致下降。

与账户规模相关的一个问题是，个人账户应做成“空账”还是“实账”？一种观点认为，个人账户不必做实，把它作为计发养老金的依据就可以了。但如果个人账户是空账，基金积累和增值就无从谈起，个人账户的作用就会大打折扣。因此，个人账户应该从“实”做起。

第二，社会统筹账户和个人账户的结合方式。目前，两个账户的结合是混合式的，即两个账户的资金放在一起、相互连通，由同一个机构和同一班人员管理。结果造成个人账户资金被社会统筹账户挪用、个人账户“空账运转”的情况。由于两个账户在



功能定位、运行机制等方面都存在重大差异，因此，二者应该完全分开，其资金的筹集、管理和养老金的发放等，应由两套不同的系统按不同的方式分别实施，这两套系统在组织、人事和管理权限上应明确分开。这种板块式的结合有利于明晰政府责任，也有利于个人账户的有效运转。

第三，政府对社会保障的供款责任。社会保障资金的来源一般有四个：政府、个人、雇主和基金收入。政府所负担的费用，在不同国家是不一样的，新西兰、丹麦、澳大利亚、加拿大，政府负担比例达60%以上，美国、意大利、阿根廷，政府只负担15~30%，新加坡和马来西亚，政府负担比例在10%以下。一般而言，保障水平较高、实行现收现付制度的国家，政府负担比例较高；而实行积累制（完全积累制或部分积累制）的国家，政府负担的比例就较低。中国选择的是部分积累制，政府的供款责任主要体现在两方面，一是传统体制下形成的隐性社会保障负债应由政府负责偿还，二是社会统筹账户上的赤字最终应由政府填补。政府的供款规模则视具体情况而定。

第四，社会保障事务、保障基金运作与保障体系监管。涉及社会保障的事务性工作应尽可能社会化，如养老金的发放可委托给金融、保险机构或邮政部门办理。这样，政府就可从繁杂的事务性工作中解脱出来，专注于自己应尽的职责。个人账户上的基金应交给竞争性的金融机构去营运，政府不具体承担基金保值增值的责任。在保障事务社会化、基金营运市场化以后，政府集中精力对整个社会保障体系运行进行强有力的监管。监管乃是政府核心职责。

四、建立多层次社会保障体系：进一步分解政府责任

完整的社会保障制度应该是一个包括基本养老保险、企业补充养老保险和商业保险在内的多层次的社会保障体系。基本养老



保险由政府强制组织，企业补充养老保险和商业保险则是在政府引导下由企业和个人自主选择。目前，人们关注的主要是政府组织的基本养老保险制度（社会统筹和个人账户）的建设，而对企业补充保险和商业保险关注不够。这样做的结果是把过多的社会保障责任压在政府肩上，造成企业、个人对政府的过分依赖。应该在发展基本社会保险的同时，鼓励企业补充保险和商业保险的发展，以减轻政府的责任。

企业补充保险又称职业年金。它是盈利条件较好的企业，为了鼓励职工终身为企业效力而设计的一种退休保险制度。目前，在 OECD 国家中，每 4 位老人中就有一位享受职业年金，1/3 以上的适龄劳动人员加入了职业年金计划。设立职业年金的企业不仅有国有企业和公共部门，而且有私营部门。在中国发展企业补充保险，可以起到提高社会保障水平、减轻政府保障责任、调动职工积极性、改善企业治理结构等方面的作用。

商业保险是商业保险公司按市场原则提供的一种保险服务，它完全独立于企事业单位，因此，不受劳动力流动的影响。劳动者可以根据自己的收入状况和保险需求来制订投保计划。商业保险公司是重要的机构投资者，是促进资本市场发展和改善企业法人治理结构的一支潜在力量。

中国商业保险还十分落后，保险业务总收入只有 70 亿美元，仅相当于全球保险业务收入的 0.3%；商业保险收入仅仅相当于国民生产总值的 1%，而发达国家一般为 7~10%，部分发展中国家也达到 4% 左右；人均保险费仅为 8 美元左右，而发达国家已经达到 2000 美元。应在规范保险市场、加强保险监管的基础上，大力发展商业保险，把它作为基本养老保险的有力补充，以减轻政府与企业的保险负担。



第三节 有效偿还隐性社会保障负债

社会保障体制改革涉及三类人：一是“新人”，即在新的社会保障体制建立以后参加工作的人，这部分人将直接进入新体制，不存在转型或过渡问题；二是，在新体制建立之前参加工作，目前仍然在职的职工，即所谓的“中人”。这部分人在新体制建立以后的年份，保险金按新机制筹措，但在新体制建立之前的年份里，他们没有保险金积累；三是已退休的职工，即“老人”，他们完全没有保险金积累。填补“中人”和“老人”的保险金缺口，是新体制正常运转的一个前提条件。

“中人”和“老人”虽然在过去的工作期间没有积累社会保险基金，但按照旧体制下“低工资、高福利”政策的逻辑，他们的社会保险金实际上是通过“预先扣除”的方式上缴给国家的，形成政府的收入，其中相当一部分形成了国有资产，政府同时承诺对他们的各种社会保险负责到底。由于政府承诺的这一部分支付义务没有明确记载在账面上，而是以一种隐蔽的形式存在的，故称“隐性社会保障负债”（见表6-5）。

表6-5 隐性养老负债日益显性化

年份	离退休人数 (万人)	增长率 (%)	离退休人员与在 职职工的比例	离退休费 (亿元)	增长率 (%)
1985	1637	na.	1:7.5	145.6	37.2
1986	1805	10.3	1:7.1	172.2	18.3
1987	1968	9.0	1:6.7	208.1	20.8
1988	2120	7.7	1:6.4	275.1	32.2
1989	2201	3.8	1:6.2	319.4	16.1



续表 6-5

年份	离退休人数 (万人)	增长率 (%)	离退休人员与在 职职工的比例	离退休费 (亿元)	增长率 (%)
1990	2301	4.5	1:6.1	396.2	24.0
1991	2433	5.7	1:6.0	467.5	18.0
1992	2598	6.7	1:5.7	578.5	23.7
1993	2780	7.0	1:5.3	759.3	31.3
1994	2929	5.4	1:5.1	1043.6	37.4
1995	3094	5.6	1:4.8	1305.6	25.1
1996	3212	3.8	1:4.6	1552.2	18.9
1997	3351	4.3	1:4.4	1790.8	15.4
1998	3594	7.3	1:3.4	2073.7	15.8
1999	3727	3.7	1:3.2	2420.9	16.7

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》(1999、2000)，中国统计出版社。

隐性社会保障债务的偿还问题随着离退休人员的增多而显得日益紧迫。1978年，中国离退休职工为314万人，1999年增至3727万人，平均每年增加12.5%，离退休职工与在职职工的比由1:30.3变为1:3.2；离退休费由1980年的50.4亿元增至1999年的2420.9亿元，年平均增长22.6%。但是，到目前为止，政府仍没有对隐性社会保障债务的偿还做出有效安排，养老、医疗等方面的隐性债务仍沿用传统的现收现付办法来解决。在推行新的养老体制（即“社会统筹与个人账户相结合”体制）以后，政府试图用社会统筹账户上的资金来支付离退休人员的养老金，这实质上是想用统筹资金来偿还隐性养老金负债。但随着离退休人员越来越多、离退休人数与在职职工人数的比例越来越高，这种办法已经面临难题：统筹账户越来越难以满足养老金支付的需要，社会保障赤字在所难免。1997年，全国已有5个地区养老保险基金



出现收不抵支情况，1998年扩大到21个，1999年又扩大到25个，基金赤字达187亿元（扣除财政补贴后）。天津、吉林等四个省市已把历年积累用光，随时可能发生支付风险。养老金拖欠现象反复出现，到目前为止，累计拖欠养老金达166亿元，照此下去，在未来30年间，养老金拖欠将达2.8万亿元。面对基金赤字和养老金拖欠，政府采取了一些应急措施：一是不断提高企业缴费率。目前，企业缴费率平均达到30%，超过了企业的承受能力，从而诱发企业偷逃缴费，收缴率下降。1998年收缴率在85%以下的省份达到9个，基本养老保险欠费总额近400亿元。二是挪用个人账户上的资金来填补社会统筹账户上的缺口，导致个人账户出现“空账”。据初步统计，在个人账户建立不到3年时间里，“空账”规模就达1900亿元，个人账户蜕变为名义账户，原来设想的基金积累成为一句空话。三是通过扩大征缴面，即把非国有经济纳入社会保障体系来缓解目前的支付难题。但如果个人账户是“空账”，一方面，非国有经济参与社会保障体系的积极性就不会很高，征缴率难以保证；另一方面，未来非国有经济的社会保障支付会成为问题，因此，“扩面”只不过是把目前的难题推向未来，为新体制的运转埋下祸根。

可见，如果不在新体制之外对隐性社会保障负债做出专门处理，新体制就难以顺利运转。这里涉及的第一个理论问题是：究竟应该由谁来偿还隐性社会保障负债？显然，应该由政府。这是因为，隐性社会保障负债实质上是政府对国有单位及部分集体单位职工所做出的承诺，政府应该明确承担起兑现承诺的责任。那么，政府是否有能力兑现这一承诺呢？这取决于两个因素：隐性社会保障负债规模有多大、政府能否筹措到足够的偿债资金。下面对这两个问题进行一些分析。



一、隐性养老金负债的规模

隐性养老负债的规模主要取决于旧体制的覆盖面、政府承诺的养老金替代率、“老人”和“中人”的年龄结构及其退休后的预期寿命。在中国，现收现付体制只覆盖国有单位及部分集体单位，加之中国工业化、城市化水平较低，与其他国家相比，中国养老金负债总量与 GDP 的比例并不高（见表 6-6）。智利 1981 年进行养老体制改革时，隐性养老金负债与 GDP 的比例为 80%，通过适当的措施，智利政府的偿还工作进行得非常顺利。这说明，只要政策得当，中国政府是可以清偿隐性债务的。

表 6-6 部分国家的养老金债务（90 年代）

单位：%

国家	养老金债务与 GDP 的比例
克罗地亚	350
匈牙利	213
墨西哥	141.5
乌克兰	141
智利*	80
中国	63
哥伦比亚	61.6
秘鲁	37
委内瑞拉	30

* 智利为 1981 年的数据。

资料来源：劳动与社会保障部社会保险研究所，《世纪抉择——中国社会保障体系构架》，中国劳动社会保障出版社，2000。

同时，由于隐性养老金债务没有明确记载在账面上，其数额是可以在一定幅度内进行调整的。进行养老体制转型的国家，为了减轻政府负担，大都对自己的隐性负债进行了某些压缩。借鉴



国际经验，中国亦可以采取一些调整措施，以减轻政府压力。

第一，适当延长退休年龄。这会收到双重效果，一方面能够延长职工的缴费年限，另一方面可以缩短离退休职工领取离退休费的期限。阿根廷、哥伦比亚、玻利维亚等国为了压缩养老金负债，将退休年龄提高了2~10岁。目前，中国男职工的法定退休年龄为60岁，女职工为55岁，世界上许多国家的职工退休年龄都高于这一水平，其中一些国家还打算在未来几年继续提高退休年龄。可见，中国存在提高退休年龄的余地，比如，可以将男性退休年龄提高到65岁，女性提高到60岁。延长退休年龄所带来的一个最大问题是对新增劳动力就业形成冲击，但这只能通过创造更多的就业机会来解决。

第二，改变离退休金的计算方法和调整机制。中国离退休金是按职工离退休当年的工资乘以替代率计算出来的，可变为按离退休前若干年（比如5年或10年）的平均工资乘以替代率计算，这样可以适当降低离退休金的支付水平。同时，把目前按社会平均工资增长率来调整离退休金水平改为按物价上涨率来调整离退休金水平。新的养老金调整机制可以确保离退休职工生活水平不下降，但没有让离退休职工充分分享经济增长的好处。从理论上讲，旧体制的选择与运行与作为一个历史群体的离退休职工有关，他们应该承担一部分转型成本。当然，他们也应该享受改革与发展的利益，但这不宜通过调整离退休金水平的方式来实现，因为这种做法潜藏着很大的经济和政治风险。适宜的方式是，政府根据当年的财力状况做出临时性、一次性安排。

二、偿债资金如何筹集

能否筹集到足够的资金是能否有效解决隐性养老金负债的关键。从其他国家经验看，主要有以下几种筹资方式。



①发行认可债券 (Recognition Bond)。智利是最先采取这种方式并取得成功的国家。其做法是：政府通过向个人账户拨付认可债券来确认和偿还隐性养老金债务，认可债券的拨付额相当于职工参加工作以来应得养老保险金的 80%，再加上以后每年 4% 的实际回报率。待职工退休时，政府就用当期财政收入兑现“认可债券”。智利政府当时发行了 150 亿美元左右的认可债券，再加上每年累计的计账利息，总共量化和偿还了 170 亿美元的隐性债务。发行认可债券的好处在于，政府既偿还了养老金欠账，又避免了给当时财政造成沉重压力。因为“认可债券”是在长达 30~40 年的时间里分批偿还的，分摊到每一年的数量不会太多，对于那些经济正常增长的国家，是可以承受的。继智利之后，哥伦比亚、秘鲁也采用认可债券的方式偿还隐性养老金债务。

②动用政府财政收入直接填补。改革之初，智利有可观的财政盈余，智利政府用财政盈余直接兑现了一部分隐性养老金债务。养老体制转型国家大都或多或少地动用了当期财政收入来偿还一部分养老金债务。在匈牙利，政府明确表示，在养老体制转型过程中，政府将用财政预算的方式来填补部分制度性债务，规模超过 GDP 的 1%。

③先发行国债偿还养老金债务，然后增征工资税或其他税来偿付这些国债。匈牙利计划用这种方式来筹集一部分偿债资金。

④用国有资产补偿。秘鲁在对国有企业进行私有化的过程中，将国有资产变卖所得的部分收入用来偿还养老金债务。玻利维亚政府则把国有企业 30% 的股份划入到新制度下的养老基金，并量化到所有 18 岁以上公民的养老金账户中去。阿根廷和一些东欧国家也通过这种办法来筹集养老金。

借鉴国际经验，中国应该采取多种途径来偿还隐性养老金债务。第一，政府财政要承担一部分责任。因此，当期财政要增加



对社会保障项目的供款。考虑到近年来中国财政状况有所好转以及经济高速增长前景,政府财政具有一定的偿还隐性债务的能力。目前要做的是尽快改变财政支出结构。财政不要再向竞争性领域过多投资,不要再向国有企业提供大量亏损补贴,而是强化公共品领域的支出力度,把偿还隐性债务作为转型时期的一项重要职责。目前,政府财政对社会保障支出的比例很低(见表6-7),应该有所提高。

表6-7 政府财政支出的离退休费

年份	国有单位离退休费总额(亿元)	政府财政支出的离退休费(亿元)	政府支出的离退休费占总额的比例(%)
1980	43.4	3.41	7.85
1981	53.3	3.44	6.45
1982	62.1	3.48	5.60
1983	74.0	3.62	4.89
1984	84.6	3.64	4.30
1985	116.1	4.88	4.20
1986	140.6	5.77	4.10
1987	171.9	6.68	3.86
1988	220.5	7.59	3.44
1989	258.9	8.56	3.31
1990	319.7	9.60	3.00
1991	380.7	10.32	2.71
1992	474.3	12.40	2.61
1993	623.2	14.09	2.26
1994	875.9	20.12	2.30
1995	1093.1	22.78	2.08



续表 6-7

年份	国有单位离退休费总额 (亿元)	政府财政支出的离退休费 (亿元)	政府支出的离退休费占总额的比例 (%)
1996	1308.2	10.67	0.82
1997	1517.6	13.51	0.89
1998	1726.0	16.24	0.94
1999	na.	19.68	na.

注：1996年起，政府财政支付的离退休费不包括已划入行政事业离退休经费支出类中的由民政部门管理的部分离退休费。

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴 2000》，中国统计出版社，2000。

为了提高财政清偿隐性养老金债务的能力，可考虑开征养老保险转型税、发行特种国债、发行养老保险彩票等来筹措资金。

但同时也应该看到，完全依赖当期财政来偿还隐性债务是不现实的。这一方面因为，中国财政收入占 GDP 的比例还很低，1999 年为 13.97%。提高该比例有赖于税收制度的完善，这需要一个过程；另一方面，在义务教育、环境保护、社会治安、行政管理等基本公共服务领域也存在严重的经费不足，需要财政增加支出。所有这些因素从总体上决定了政府财政的承受能力是有限的，因此，必须在现有财政收入之外寻求其他筹资渠道。

第二，动用部分国有资产存量来偿还隐性债务。在现有国有资产存量中切出一块用于偿还养老金债务具有可行性。从理论上讲，在现有国有资产中，有相当一部分是由老职工缴纳的社会保险金形成的，把这一部分用来支付老职工的养老金和填补“中人”的养老金缺口，具有返还性质，而不是国有资产的流失。从数量上看，据财政部统计，1999 年，中国各类国有资产总量为 90964.2 亿元，其中经营性国有资产 66748.4 亿元，具有偿还隐



性养老金负债的巨大潜力。

考虑到养老金支付必须绝对安全，用国有资产存量来偿还隐性养老金债务应遵循以下原则：第一，国有资产应尽可能先变现，然后用于支付养老金债务；第二，用于偿债的资产如果是非货币国有资产，对其评估应采取谨慎态度，切不可高估其价值；第三，用于偿还隐性养老金债务的非货币国有资产应分布在成长性好的行业，如交通、电信、金融行业。严重亏损行业（如煤炭、纺织、冶金）的国有资产不宜直接用于偿还隐性养老金债务；第四，用于偿还隐性养老金债务的资产应主要集中在大型、优质企业。

可用于偿还隐性养老金债务的资产主要包括如下方面。

①国有中小企业中分布的国有资产。随着国有资产战略性重组的推进，绝大部分中小企业都要通过拍卖、租赁等形式放开放活，其中的一部分国有资产将以现金的形式收回。

②国有企业公司化改造和减持国有股过程中售卖国有股权获得的现金收入。国有企业在公司制改造过程中，一部分国有资产要出售，可以获得一定数量的现金收入；目前正在推进的国有股减持，也会产生一部分现金收入。1999年全部上市公司企业的总股本3088.95亿元，市值26471.17亿元，其中国家股和法人股占了近2/3，由减持而来的变现潜力是很大的。

③公有房产。通过住房制度改革，政府收回了巨额资金。

④国有土地。目前大约有1/3的国土由政府直接支配，城市土地的所有权属于政府，农村集体所有的农地在转为非农用途时，按照法律规定也必须首先转为国有土地。而且，随着城市化水平的提高和市场经济的发展，城市土地呈快速升值趋势。国有土地出售收入和租金是政府的一笔巨大财富，可以作为偿还隐性债务的一个可靠来源。目前，国有土地的出售和出租还很不规



范，土地收益流失严重。应该引进香港政府在城市土地租售方面的经验，最大限度地实现国有土地收益。

⑤国有大型企业的部分资产。实现国有经济战略性重组以后，国有独资企业或国有控股企业主要分布于基础设施领域。这些企业规模大、资产质量高、收益稳定，其中部分资产可以通过一定形式直接划归养老保障部门，其收益用于偿还养老保险隐性债务。

在近几年的“抓大放小”改革中，许多地方已在尝试用国有资产存量来偿还对老职工的社会保障欠债。主要有三种做法：一是由改制后的企业继续支付老职工的养老及医疗费，所需开支在国有资产出售价格中予以扣除；二是从国有净资产的转让价款中划出一部分资金，一次性支付给职工；三是划出一部分国有产权交给有关的社会保险机构，由社会保险机构用所得红利等收入来支付老职工养老金。

十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》对以上思路做出了充分肯定：“要采取多种措施，包括变现部分国有资产、合理调整财政支出结构等，开拓社会保障新的筹资渠道，充实社会保障基金”。

第四节 社会保险基金营运与监管

新的社会保障体制的建立，必然形成大量的社会保险基金，其中既包括社会统筹账户上的滚存资金，也包括个人账户上的积累基金。对保险基金进行高效营运和有效监管，是新体制正常运转的一个条件。



表 6-8 中国社会保障基金规模

年份	基金收入(万元)	基金支出(万元)	基金节余(万元)
1989	1467469	1188292	679899
1990	1788178	1493363	978760
1991	2157084	1730714	1440688
1992	3657660	3219145	2200683
1993	5035402	4706303	2585889
1994	7074245	6610902	3047662
1995	9500507	8476087	4298338
1996	11717639	10318689	5785604
1997	13379100	12513300	6828500
1998	14590000	15116000	6116000
1999	19650000	19250000	7340000

资料来源:王延中,《中国社会保险基金模式的偏差及其矫正》,《经济研究》,2001年第2期。

社会统筹账户的资金属于现收现付性质,因此应由政府直接管理,或由政府委托金融机构代为管理,以流动性和方便支付为首要目标。个人账户的基金管理,从世界范围看存在两种不同的体制:一是政府管理体制,二是私人管理体制。

政府管理体制是指个人账户上的养老基金由政府部门直接管理和投资。政府管理体制1951年产生于马来西亚,该国养老金由财政部下属的雇员公积金局管理和投资。1955年新加坡也建立了这种体制,养老基金由劳工部下属的中央公积金局直接管理和投资。马来西亚和新加坡的公积金局都设有董事会,董事会由政府、雇主、雇员三方代表组成,董事长由政府直接任命。随后,部分南亚、非洲国家也相继采用了这种基金管理制度。采用这一制度的国家曾一度达20多个。政府管理体制有自身的优势:



第一，较易控制投资风险。因为政府一般将养老基金投资于政府债券和政府经济实体；第二，政府直接运营基金没有自身利润要求，因此涉及的交易成本和管理成本较低；第三，政府直接运营基金，对资本市场的依赖程度较低。但是，政府管理体制也有严重问题，那就是，由于过分规避风险，基金投资收益率一般很低，在通货膨胀时期，实际盈利率可能为负值；基金被挪用、被侵占的情况屡见不鲜。更为重要的是，政府管理体制的有效运作要求有一个高效、廉洁的政府，否则，基金投资失误和腐败现象就难以避免。20世纪70~80年代，部分非洲、南亚国家就是因为政府管理不善、投资失误、腐败严重而导致政府管理体制的破产。从统计数字上看，在所有实行政府管理体制的国家中，只有新加坡和马来西亚的基金运营情况较好。目前，养老基金管理的国际潮流是私人管理体制的兴起。

与政府管理体制不同，在私营管理体制下，个人账户上的基金被交给竞争性的私人投资管理公司营运，政府不直接参与，政府的职责在于对私人投资管理公司的营运活动实施有效监管。私人管理体制是智利在80年代初最先建立的，并取得了成功，因此也被称为智利模式。智利模式包括两个基本方面。

第一，个人账户基金由民营养老金管理机构（AFPs）负责管理和营运。政府允许多家养老金管理机构存在，只要拥有一定数量的投保人和与之相应的资本金（最低限约为12万美元），就可以依法成立养老金管理公司，并有权接受基金所有人的委托从事基金营运管理。基金拥有人按照自己的判断在各个基金管理公司之间选择自己账户基金的经营者，并向管理公司缴纳管理费用；基金管理公司的经营目标是利润，利润来自基金拥有人缴纳的管理费。一旦出现经营亏损，管理公司就要用自有资本补上。1995年智利有16家养老金管理公司。多家管理公司并存形成了



激烈竞争、优胜劣汰的局面，确保了基金的保值增值。

第二，政府对养老金管理公司实施严格监管。为了保护基金所有者的利益，规范基金管理公司的行为，智利政府成立了专门的监管机构——养老金管理公司总监署（SAFP）。养老金管理公司总监署的主要责任包括：批准或拒绝养老金管理公司的建立；按照法律和行政规定，对养老金管理公司的投资及经营状况、投资回报状况以及服务质量等实施监管。

竞争性经营和审慎监管使智利个人账户基金运转良好。从1981~1995年的15年间，智利全国养老金基金的平均回报率，扣除通货膨胀以后，达到13.3%，从而使得新体制下的养老金发放标准大大高于原来的体制。以1994年12月为例，当月新体制中退休养老金平均水平为170美元，而在原来的体制下，平均水平仅为119美元，新体制是原体制的1.42倍。与此同时，养老金基金管理成本逐步下降。在激烈竞争环境中，管理公司收取的管理费降低得很快。1981年新体制起步时投保人缴纳给管理公司的管理费占工资的8%，现已降为3%左右，其中经营较好、有竞争力的公司已降到工资的2.8%。

来自世界银行的数据（见表6-9）进一步显示，私人管理体制下个人账户基金的收益率普遍高于政府管理体制。

表6-9 两种管理体制下养老基金收益率的比较

单位：%

政府管理体制			私人管理体制		
国家	时期	收益率	国家	时期	收益率
秘鲁	1981~1988	-37.4	荷兰（职业）	1980~1990	6.7
土耳其	1984~1988	-23.8	美国（职业）	1980~1990	8.9
赞比亚	1980~1988	-23.4	英国（职业）	1980~1990	8.8



续表 6-9

政府管理体制			私人管理体制		
国家	时期	收益率	国家	时期	收益率
委内瑞拉	1980~1989	-15.3	智利 (AFPs)	1981~1990	9.2
埃及	1981~1989	-11.7	阿根廷	1994~1995	12~13
厄瓜多尔	1980~1986	-10.0			
肯尼亚	1980~1990	-3.6			
印度	1980~1990	0.3			
新加坡	1980~1990	3.0			
马来西亚	1980~1990	4.6			
美国 OASI	1980~1990	4.8			

注：OASI 指老年和伤残保险，“职业”指职业年金，智利和阿根廷为个人账户基金。

资料来源：世界银行，《防止老龄危机》，中国财政经济出版社，1996。

以智利模式为代表的私人管理体制得到了世界银行、国际货币基金组织的肯定，在这些组织的倡导和推动下，许多国家或地区，特别是前苏联、东欧等转型国家，已经或准备采用私人管理体制。目前，已建立私人管理体制的国家除智利之外，还有阿根廷、秘鲁、墨西哥、乌拉圭、哥伦比亚、玻利维亚、萨尔瓦多、匈牙利、波兰、克罗地亚、哈萨克斯坦、瑞典、科特迪瓦；准备建立的国家有：拉脱维亚、罗马尼亚、马其顿、俄罗斯、斯洛文尼亚、保加利亚、乌克兰。

私人管理体制由于把养老基金的管理和运营交给了私人公司，从而使政府免除了直接经营基金所涉及的繁杂事务，也减轻了政府在基金保值增值方面的责任，符合“小政府理念”。但私人管理体制对资本市场、机构投资者和政府监管能力有很高的要求。如果资本市场不发育、机构投资者不成熟、政府监管手段落后，私人管理体制也会带来诸如高风险、高管理成本等问题。



根据国际趋势，中国个人账户基金应该采取私人管理体制，以充分利用竞争经营的效率优势和减轻政府责任。当然，也有学者对此持不同看法。例如，斯蒂格利茨认为，中国由于资本市场相对不够发达，公民对资本市场的复杂性认识不够充分，私人管理体制并不一定合适。但是，中国的政府管理体制也不成熟，政府直接营运基金的能力比监管基金的能力更差，政府腐败还没有得到有效控制，在这种情况下把养老基金交给政府直接经营是十分危险的。

目前，中国个人账户基金是由政府部门直接管理的，资金被挪用，甚至被用来盖大楼、购买小汽车、发奖金、炒股票和房地产、大吃大喝以及被贪污的现象时有发生。应尽快按照十四届三中全会《决定》所确立的“社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开”的原则，借鉴国际经验，把养老基金委托、授权给诚信且有能力的金融机构和民间投资机构营运，并且形成多家竞争经营的局面。可以考虑在目前大致具备经营条件并在全国各地均有一定业务基础的商业金融、保险机构中进行选择，让它们承担基金的经营任务，个人账户养老基金的征收与养老金发放也交给这些机构办理。待民间投资机构成长起来和外资金融机构进入国内市场以后，亦可委托它们营运、管理养老基金。

把养老基金的营运转移给竞争性金融机构以后，政府将集中精力强化监管职能。

首先，设置监管机构，如设置养老基金管理委员会，负责制订相关法规，确定缴费率，制订投资政策，实施宏观管理。

其次，控制基金投资和经营风险。由于养老基金涉及退休后的生活保障，安全性和流动性应是基金经营的基本准则。当基金营运交给竞争性机构以后，盈利性动机将得到强化，基金风险将加大。把基金经营风险控制在适度范围内是政府监管机构的基本



责任。智利养老金管理公司总监署为了控制基金风险，牵头设立了风险鉴定委员会（RRC），该委员会每月发布各种金融工具的风险评级，并且规定基金管理机构（AFPs）只能购买风险等级较低的金融商品，该委员会认为不宜购买的金融商品，任何管理公司都不能经营。

从国际经验看，政府监管机构对养老基金经营风险的控制是通过限制基金投资范围和投资比例实现的。通行的做法是，对安全性较高的资产，规定最低投资比例，对风险较高的资产，则规定最高投资比例。

表 6-10 世界部分国家养老基金投资限制

国家	投资规定（允许占总资产的比例）
丹麦	自我投资不允许，国内债权大于 60%，国外投资小于 20%，房地产、股票小于 40%
瑞士	国内股票小于 50%，房地产小于 50%，国外资产小于 20%
德国	自我投资小于 10%，证券小于 20%，房地产小于 5%，国外投资小于 4%
匈牙利	政府公债大于 30%，股票、公司债券小于 60%，不允许国外投资
智利	允许各投资项目占总基金的比例：政府项目：50%，银行存款、证券：50%，信贷、可抵押贴现：50%，公私营企业债券：45%，股票：37%，国外投资：9%
阿根廷（私营养老金）	国家债券小于 50%，银行债券小于 28%，股票小于 35%，共同基金小于 10%，国外债券小于 10%
新加坡	可投资于政府债券，金融管理局存款，可转让存款证，市场债券信托公司股票，银行存款。具体比例不详，实际操作中 80% 以上投资于国债

资料来源：劳动和社会保障部社会保险研究所，《世纪抉择——中国社会保障体系构架》，中国劳动社会保障出版社，2000。



中国资本市场还很不完善，市场风险很大，政府监管部门应对个人账户基金的投资范围和各项投资的比例实施严格监控，以保证未来的养老安全。不过，随着资本市场的发育，机构投资者的成熟，政府监管能力的提高，可适时放宽投资限制，以获得更高的基金盈利率。

参考文献

劳动和社会保障部社会保险研究所：《世纪抉择——中国社会保障体系构架》，中国劳动社会保障出版社，2000。

世界银行：《防止老龄危机》，中国财政经济出版社，1996。

中国社会科学院中国社会保险制度研究课题组：《中国社会保险制度研究》，《中国社会科学》，1999年第4期。

张卓元、吴敬琏、杨茂春：《从现收现付到个人基金账户——智利养老金制度改革调查报告》，《改革》，1996年第4期。

郭树清：《养老基金的筹集与隐性债务的补偿》，《经济社会体制比较》，2000年第5期。

国务院发展研究中心社会保障课题组：《分离体制转轨成本，建立可持续发展制度》，《经济社会体制比较》，2000年第5期。



第七章 政府与非公有制经济

改革开放以来，包括个体、私营经济在内的非公有制经济迅速成长，混合经济格局已露端倪。非公有制经济在拉动经济增长、增加社会投资、创造就业机会、提供税收、锻炼企业家才能等方面的作用日益凸现，并将在经济结构、财产结构、分工结构和社会需求结构的变动过程中获得广阔的发展空间。一个有效的政府应该是一个能够最大限度地利用非公有制经济的政府。因此，应该彻底扭转对非公有制经济的基本政策取向，由原来的限制、管制转到扶持、鼓励、引导。要营造公正的法治环境，为非公有制经济撑起可以信赖的法律保护伞；要放松准入限制，为非公有制经济提供更广阔的舞台；要为非公有制经济的技术创新提供支持，完善各种服务，并引导它们进行制度创新；要改善非公有制经济的融资条件，通过改革银行制度、拓展资本市场、建立贷款担保体系等措施为非公有制经济开辟稳定可靠的资本来源。

伴随着国有经济战略布局的调整、所有制结构的多元化和经济的市场化，非公有制经济将扮演越来越重要的角色。如何定位政府与非公有经济的关系，不仅影响到非公有经济自身的发展，还将影响到经济增长的前景。



第一节 非公有制经济迅速成长

非公有制经济主要包括个体经济、私营经济、外资经济等形式。为了论述的方便，本章主要以个体、私营经济为对象，分析方法基本适用于其他非公有制经济。

个体经济，又称个体工商户，是指以自我生产资料和自我劳动为基础的经济活动。解放初期，个体经济是允许存在的。1955年，全国城镇个体工商业者达 573 万人，个体手工业总产值达 105 亿元。但三大改造政策实施以后，个体经济开始衰落。1958年，小商小贩锐减至 33 万余人，改革开放前夕的 1977 年，全国城镇个体工商业者只剩下 15 万人。

消灭个体经济给经济发展和居民生活带来了一系列难题。坐车难、住房难、吃饭难、做衣难、购物难、修理难、洗澡难等难题一直困扰着居民的日常生活。一些个体业主被迫回家，生活没有着落，只能依靠国家救济维持生存；农民因靠天吃饭又被禁止从事小商品生产和贸易，生活也极其艰难。

改革开放以来，个体经济的命运发生了根本性变化。改革伊始，政府就颁布了一系列鼓励个体经济发展的文件。1980 年 8 月，中共中央在《关于转发全国劳动就业会议文件的通知》中指出：“允许个体劳动者从事法律许可范围内的，不剥削他人的个体劳动。这种个体经济是社会主义公有制经济的不可缺少的补充，在今后一个相当长的历史时期内都将发挥积极作用，应当适当发展”；1982 年 12 月，五届人大第五次会议把发展和保护个体经济写入《宪法》：“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益”。随后，鼓励、刺激个体经济发展的政策文件不断出台，个体



经济的地位不断提升。1999年3月第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，把个体经济的地位提高到了新的高度：“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公经济，是社会主义市场经济的重要组成部分”。

表 7-1 改革以来中国个体工商户发展情况

年份	户 数		从 业 人 员		注 册 资 金	
	户数 (万户)	比上年增 长 (%)	人数 (万人)	比上年增 长 (%)	金额 (亿元)	比上年增 长 (%)
1978			14			
1979			31			
1980			81			
1981	183		227		5	
1982	261	42.6	320	40.6	8	
1983	590	126.1	746	133.4	31	
1984	933	58.1	1304	74.6	100	
1985	1171	25.5	1766	35.5	169	
1986	1211	3.4	1846	4.50	180	
1987	1337	13.4	2158	16.9	236	31.4
1988	1458	5.8	2305	6.8	312	32.2
1989	1247	-14.2	1941	-15.8	347	11.2
1990	1328	6.5	2093	7.8	397	14.4
1991	1417	6.7	2258	7.9	488	22.9
1992	1534	8.3	2468	9.3	601	23.2
1993	1767	15.2	2939	19.1	855	42.3
1994	2187	23.8	3776	28.5	1319	54.3
1995	2528	15.6	4614	22.2	1813	37.5
1996	2704	7.0	5017	8.7	2165	19.4
1997	2851	5.4	5442	8.5	2573	18.9
1998	3120	9.4	6114	12.4	3120	21.3
1999	3160	1.3	6241	2.1	3439	10.2

资料来源：张厚义、明立志主编，《中国私营企业发展报告（1978~1998）》、《中国私营企业发展报告（1999）》，社会科学文献出版社，1999、2000。
国家统计局，《2000中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。



在各项政策措施的鼓励下，个体经济飞速发展。表 7-1 显示，1981 年，中国个体工商户为 183 万户，1999 年发展到 3160 万户，增加了 17.3 倍，平均年增长 17.1%；从业人数由 1978 年的 14 万人增加到 1999 年的 6241 万人，增加了 445.8 倍，平均年增长 33.7%；注册资金由 1981 年的 5 亿元增加到 1999 年的 3439 亿元，增加了 687.8 倍，平均年增长 43.8%。个体经济的增长速度远快于国有经济的增长速度和国民经济的总体增长速度。

私营经济是以雇工劳动为基础的私有制经济。与个体经济相比，私营经济的发展更加曲折。改革开放以来，私营经济地位的变迁大致经历了三个阶段：第一阶段：1978~1987 年，没有地位。当时，个体经济因其没有剥削性已基本得到政府和公众的认可，并取得了合法地位。但私营经济因有雇工和剥削现象的存在而到处受到歧视、压制和排斥。第二阶段：1988~1997 年，补充地位。经过一段时期的发展，私营经济的规模逐渐扩大，作用日渐显现，逐渐得到了社会和政府的认可，地位随之得到提升。1988 年 4 月，《宪法》修正案增加规定：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展”。第三阶段：1997 以后，私营经济的地位被提升到了“社会主义市场经济的重要组成部分”。

经过 20 年，特别是 1992 年以来的发展，私营经济在中国经济生活已扮演着越来越重要的角色。表 7-2 是 1989 年以来中国私营经济的发展情况。1989 年，中国私营企业共有 90581 户，1999 年增至 1509000 户，增加了 15.66 倍，平均每年增长 32.5%；从业人员由 164 万人增加到 2021.5 万人，增加了 11.33 倍，平均每年增长 228.6%。1989~1998 年，私营企业的注册资金由 84 亿元增加到 5140 亿元，增加了 85.7 倍，平均每年增长 64.0%。



表 7-2 中国私营企业发展情况

年份	户 数		从 业 人 员		注 册 资 金	
	户数	比上年增长 (%)	人数 (万人)	比上年增长 (%)	金额 (亿元)	比上年增长 (%)
1989	90581		164		84	
1990	98141	8.3	170	3.7	95	13.1
1991	107843	9.9	184	8.2	123	29.5
1992	139633	29.5	232	26.1	221	79.9
1993	237919	70.4	373	60.8	681	208.1
1994	432240	81.7	648	73.7	1448	112.6
1995	654531	51.4	956	47.5	2622	81.1
1996	819252	25.2	1171	22.5	3752	43.1
1997	960726	17.3	1349	15.3	5140	37.0
1998	1200978	25.0	1710	26.7	7198	40.0
1999	1509000	25.6	2021.5	18.2	na.	na.

资料来源：张厚义，明立志主编，《中国私营企业发展报告（1999）》，社会科学文献出版社，1999。

国家统计局，《2000 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

改革开放以来，个体、私营经济之所以呈快速发展态势，除了制度和意识形态方面的障碍被逐步突破以外，有以下重要原因。

第一，政策、法律为个体、私营经济的发展拓展了越来越大的生存空间。改革之前，个体、私营经济被当作资本主义的尾巴割掉。改革初期，保护、促进个体、私营经济发展的法规、法律相继颁布实施。除了上面提到的以外，还有 1987 年颁布实施的《城乡个体工商户管理暂行条例》，1988 年颁布的《私营企业暂行条件》，1994 年实施的《公司法》（部分条款），1997 年颁布实



施的《合伙企业法》，2000年1月1日实施的《个人独资企业法》。所有这些法律、法规都为个体、私营经济的发展撑起了有力的保护伞。

第二，居民生活的迫切需要为个体经济的发展提供了广阔舞台。人们日常生活中的衣食住行，具有分散化、小规模、随时性、个性化等特点，政府难以顾及，大型企业不愿涉足，而个体、私营经济正好具有这方面的比较优势。

第三，就业问题日趋严峻是个体、私营经济迅速发展的一个重要原因。经济转型初期，有三个因素产生了大量需要寻求新工作的劳动力：一是，农业经济制度创新大大提高了农业劳动生产率，结果释放出大量农业剩余劳动力；二是，50~60年代人口出生高峰时期出生的人口，在转型时期纷纷进入劳动年龄；三是，上山下乡知青纷纷返城。70年代中后期，知青返城加速，1974年，返城知青60.35万人，1979年达395.39万人。知青返城形成了大量失业人口。1974年由返城知青形成的失业人口为10.2万人，到1979年上升为140.66万人。

一方面是越来越多的人需要谋求工作岗位，另一方面，国有企业及其他国有部门的吸纳能力却十分有限，结果形成了大量失业人口，其中绝大部分是失业青年。鼓励个体经济发展的政策之所以在改革初期纷纷出台，一个基本原因就是当时就业形势十分严峻，个体经济被当作吸纳失业人口的一个重要渠道。

第四，国有经济的战略性重组使一部分国有中小企业转化为个体、私营企业。90年代中期以后，中国国有经济改革思路发生了重大变化，即由原来搞活单个企业转向国有经济的战略性重组。1995年，国务院决定实行“抓大放小”，集中力量抓好一批大型国有企业，同时从实际出发，放开、放活国有小企业。在“放小”过程中，一批国有小企业被整体出售，其中一部分被出



售给一些先富起来的个人或私营、个体业主，这一部分国有企业于是演变为个体、私营企业。

第二节 非公有制经济的贡献

20 多年的改革开放实践已充分显示，个体、私营经济在促进经济增长、拉动社会投资、解决就业、增加政府税收等方面发挥着不可替代的作用。下面具体分析个体、私营经济诸方面的贡献。

一、产值贡献

改革以来，中国 GDP 以平均每年 15.2%（1978~1999 年，名义增长率）的高速增长，个体、私营经济在其中起了非常重要的作用。1980 年，个体工业产值仅 1 亿元，1985 年增至 180 亿元，1990 年为 1290 亿元，1999 年为 22928 亿元。1980~1999 年，个体工业产值的年平均增长率为 69.6%，而同期全国工业总产值的年平均增长率为 18.3%。个体工业产值占全国工业总产值的比例，1980 年微不足道，1985 年上升到 1.9%，1990 年为 5.4%，1999 年提高到 18.2%。

私营经济的产值贡献也在逐年提高。1989 年，中国私营经济产值为 97 亿元，1998 年上升到 5853 亿元，年增长率均在 20% 以上，1994 年高达 170.1%，平均增长率为 57.7%，远高于同期 GDP 的增长率。私营经济对 GDP 的贡献率，1989 年为 0.57%，1998 年为 7.37%，90 年代以来平均每年提高近 1 个百分点（见表 7-3）。



表 7-3 个体、私营经济的产值贡献

年份	个体工业产值			私营经济产值			
	工业产值 (亿元)	增长率 (%)	占工业总产 值的比例(%)	产值 (亿元)	增长率 (%)	GDP增长 率(%)	占 GDP 的 比例
1989	1058	33.80	4.8	97			0.57
1990	1290	21.93	5.4	122	25.8	9.7	0.66
1991	1287	-0.23	4.8	147	20.5	16.6	0.68
1992	2006	55.87	5.8	205	39.5	23.2	0.77
1993	3861	92.47	8.0	422	105.9	30.0	1.21
1994	7082	83.42	10.1	1140	170.1	35.0	2.44
1995	11821	66.92	12.9	2295	101.3	25.1	3.92
1996	15420	30.45	15.5	3227	40.6	16.1	4.75
1997	20376	32.14	17.9	3923	21.6	9.7	5.27
1998	20372	-0.02	17.1	5853	49.2	6.6	7.37
1999	22928	12.55	18.2	na.	na.	na.	na.

注：表中增长率为名义增长率。

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》相应年份，中国统计出版社。

张厚义、明立志主编，《中国私营企业发展报告（1999）》，社会科学文献出版社，2000。

个体、私营经济在零售商业中的贡献尤为突出。1989年个体、私营经济消费品零售额 1543.6 亿元，1998 年增至 13861.2 亿元，平均年增长率为 27.6%。而同期社会消费品零售额增长率为 15.3%。个体、私营经济在消费品零售领域的贡献率由 1989 年 19.1% 提高到 1998 年的 47.5%（见表 7-4）。



表 7-4 个体、私营经济对零售商业的贡献

年份	个体、私营经济消费品零售额(亿元)	增长率 (%)	占社会消费品零售总额的比例 (%)	社会消费品零售总额增长率 (%)
1989	1543.6	na.	19.1	
1990	1612.6	4.47	19.4	2.5
1991	1901.4	17.91	20.2	13.4
1992	2319.0	21.96	21.1	16.8
1993	3206.9	38.29	25.7	13.4
1994	5139.6	60.27	31.6	30.5
1995	7259.8	41.25	35.2	26.8
1996	9382.7	29.24	37.9	20.1
1997	11367.2	21.15	41.6	10.2
1998	13861.2	21.94	47.5	6.8

资料来源：国家统计局，《2000 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

张厚义，明立志主编，《中国私营企业发展报告（1999）》，社会科学文献出版社，1999。

张厚义、明立志主编，《中国私营企业发展报告（1999）》，社会科学文献出版社，2000。

个体、私营企业的产值贡献还可以从地区经济增长的差异中看出。GDP 增长率的地区差异表明，个体、私营经济越发达的地区，经济增长率也越高；个体、私营经济不发达的地区，经济增长也相对缓慢。以私营经济与区域经济增长的相关性为例，1998 年，分布于东部的私营企业占全国总数的 64.52%，分布于中部的占 22.25%，分布于西部的占 13.23%，GDP 增长水平恰好东部高于中部，中部高于西部，与私营经济发展水平呈相同走向。从省份来看，1998 年，国内生产总值排名前 6 位的省份依次是广东、江苏、山东、浙江、河南、河北，这些省份均是私营企业发展较快的地区。国内生产总值后 6 位的地区依次是贵州、



甘肃、海南、宁夏、青海、西藏，这些地区的私营企业排名也处于倒数位置。

二、投资贡献

投资是经济增长的基本拉动力。改革开放以来，个体、私营经济投资对整个社会的资本形成做出了重要贡献。以个体经济为例，1980年，个体经济的固定资产投资额为119.0亿元，1999年达4195.7亿元，增长了34.3倍，平均年增长率为20.6%，高于全社会固定资产投资的年平均增长率（20.2%）。个体经济固定资产投资占社会固定资产投资的比例1980年为13.1%，1990年前后提高到20%以上，90年代初以后虽呈下降趋势，但一直保持在10%以上，1999年为14.1%。而且，中国个体、私营经济的投资主要依靠自身积累和非正规金融市场上的借款筹集，几乎没有国家的财政援助，来自国有银行的贷款也很少。综合考虑，个体、私营经济的投资是中国经济高速增长的一部发动机（见表7-5）。

表 7-5 个体经济的投资贡献

年份	固定资产投资额 (亿元)	增长率 (%)	占全社会固定资产投资比例 (%)
1980	119.0	na.	13.1
1985	535.2	30.9	22.2
1990	1001.2	-3.0	22.2
1991	1182.9	18.1	21.1
1992	1222.0	3.3	15.1
1993	1476.2	20.8	11.3
1994	1970.6	33.5	11.6



续表 7-5

年份	固定资产投资额 (亿元)	增长率 (%)	占全社会固定资产投资比例 (%)
1995	2560.2	29.9	12.8
1996	3211.2	25.4	14.0
1997	3429.4	6.8	13.8
1998	3744.4	9.2	13.2
1999	4195.7	12.1	14.1

注：表中增长率为名义增长率。

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》相关年份，中国统计出版社。

三、部门贡献

个体经济以其规模较小、经营灵活、适应面广而分布在国有经济和大型企业不太愿意进入但与居民生活息息相关的领域，特别是服务业领域。从统计数字上看，中国个体经济主要分布在以下几大领域。

①个体手工业。目前，中国木器制造业、制鞋业、缝纫业、食品加工制造业、玩具制造业、刺绣业、制笔业、塑料制品业、竹制品业、农副食品加工业、打铁业、零配件加工业、采掘业等行业中的大部分企业都是个体企业。

②个体建筑业。1980年，中国农村建筑队为50800个，1998年增至45292万个，产值由60.5亿元增加到3678.7亿元。小型建筑工程大部分都是由个体建筑业主承担的。

③个体交通运输业。改革以前，中国交通运输业是制约国民经济发展的瓶颈因素，坐车难、运输难问题随处可见。这给改革开放以后个体运输业的发展提供了广阔的空间。1981年，国家允许个体经营者使用非机动运输工具从事客货运输，随后运输市



场逐步开放，允许个体经营者使用机动车船从事客货运输，少数地区（如广东）甚至允许个人承包经营火车运输。目前，已形成了运输工具多层次的个体运输体系，其中既有人拉肩挑、半车半畜、人力车、三轮车、自行车、木帆船、人力船等非机动工具，又有大小客运汽车、摩托车、轿车、出租车、机动船。1999年，中国私有普通载货汽车达226.91万辆，载货吨位达833.05万吨；私人拥有载客汽车304.09万辆，载客量为3603.93万客位；私人拥有机动船113359万艘，净载重量达6070634吨，载客量达343208客位，还有7262艘驳船。

④个体商业。零售商业是个体经济分布的传统领域。改革开放以后，中国个体商业如雨后春笋般发展起来，在粮油类、禽蛋类、肉食类、烟草类、糖果糕点类、干鲜菜类、调味品类、文化用品类、五金交电类、特产类、日用杂货类等事关居民日常生活的零售商业中发挥主要作用，并形成了以个体商业为主体的小商品交易或专业交易中心，如温州瑞安商城、义乌小商品市场、绍兴轻纺城。

改革开放以来，城乡集贸市场发展迅速，极大促进了农副产品的销售，方便了城乡居民的日常生活。1980年，中国城乡集贸市场40809个，年贸易额235.0亿元；1998年，分别增加到95379个和19835.5亿元。个体工商户是集贸市场的主角，为城乡集贸市场的繁荣做出了重要贡献。

⑤个体饮食业。饮食业是个体经济分布的又一传统领域。改革以来，个体饭店、个体酒馆、饮食摊、铺、茶馆、咖啡屋、冷饮店、面馆广泛分布于城镇的大街小巷，极大方便了居民的生活。

⑥其他服务业。在旅馆业、理发业、洗浴业、照相业、洗染业、刻字业、信息传播、科技交流、咨询服务等服务业，钟表、



自行车、摩托车、收录机、电视机、汽车、冰箱、皮鞋、钢笔、雨伞等修理行业中，个体经济起主要作用。除此之外，个体经济还分布于教育、文化、体育、卫生医疗等行业，如私立学校、私立托儿所和幼儿园、私人剧团、放映队、私人诊所、私人中介机构。

从总体上看，中国个体经济绝大多数分布在第三产业，从事第三产业的个体工商户占总户数的 84%，从事第二产业的占 12%，从事第一产业的仅占 4%。

私营经济，90 年代以前，主要分布在农村。90 年代以后，私营企业在城乡间的分布发生变化，农村所占比例逐渐降低，城镇所占的比例逐渐提高。私营经济逐渐成为城镇经济的一个新的增长点。1990 年，农村私营企业的户数占总户数的 61.2%，城镇为 38.4%。到 1997 年，比例完全倒过来了，城镇占 62.1%，农村占 37.9%（见表 7-6）。

表 7-6 私营经济的部门分布（占总户数的百分比）

单位：%

部门	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
第三产业	28.2	29.7	34.7	44.4	45.8	48.5	50.8	53.5	55.7
第二产业	71.8	70.3	65.3	55.6	53.5	50.4	47.9	44.8	42.2
第一产业					0.7	1.1	1.3	1.7	2.1
总计	100	100	100	100	100	100	100	100	100
城镇	38.4	41.7	47.5	55.5	55.8	56.8	59.6	62.1	na.
农村	61.2	58.3	52.5	44.5	44.2	43.2	40.6	37.9	na.
总计	100	100	100	100	100	100	100	100	100

资料来源：张厚义、明立志主编，《中国私营企业发展报告（1978～1998）》、《中国私营企业发展报告（1999）》，社会科学文献出版社，1999、2000。



从私营企业在三次产业间的分布看，90年代以来，第三产业所占的比例稳步提高，第二产业趋于下降，第一产业略有增长。这完全符合中国产业结构变动的趋向。1990~1998年，第三产业私营企业户数在总户数中所占的比例由28.2%提高到55.7%，第二产业则由71.8%降至42.2%，第一产业提高到2.1%。

从行业分布上看，私营企业主要分布在以下六大行业：制造业、商业、餐饮业、建筑业、社会服务业、文化教育、农林牧渔业。1997年，这六大行业分布的私营企业户数占总数的比例分别为：44.3%、15.7%、8.8%、7.2%、4.5%、3.5%。

90年代以来，中国私营（民营）科技企业异军突起。1993年以来，私营科技企业每年都以大大超过国民生产总值的增长速度增长。初步估测，2000年全国私营科技企业达9万家，技工贸总收入突破13400亿元，实现利润和上缴税金可分别超过890亿元和730亿元。自1993年以来，技工贸总收入、工业总产值、上缴税费、出口创汇等几项指标，每年都以50%的速度增长。大量科技人员以人力资本开办的私营企业，正在成为中国科技创新体系中的一个重要组成部分。

四、就业贡献

随着个体、私营经济的发展，其吸纳社会劳动力的能力逐渐增强。目前，个体、私营经济已成为中国劳动力就业的一个重要渠道。1990年，在个体、私营经济中就业的劳动力为2203万人，1999年增至8262万人，年平均增长率15.8%，年增长率最高时达到33.5%。而同期全社会就业增长率仅为1.1%。个体、私营经济就业量占全社会就业总量的比例，1990年为3.44%，1999年提高到11.70%。在新增就业中，个体、私营经济吸纳的



比例越来越高。1991年，全社会每100个新增就业者中，有32.47人流向个体、私营部门，个体、私营经济在解决就业问题上的作用日益凸现。1994年、1995年、1998年，个体、私营经济吸收的劳动力数量超过了当年全社会新增就业人数，这说明其他部门的一部分劳动力（存量）转移到了个体、私营经济中（见表7-7）。

表7-7 个体、私营经济的就业贡献

年份	个体、私营经济 就业量（万人）	增长率（%）	占全社会就 的比例（%）	占新增就业 的比例（%）	全社会就业 增长率（%）
1990	2203	na.	3.44	na.	15.51
1991	2492	13.1	3.85	32.47	1.39
1992	2700	8.3	4.12	27.55	1.17
1993	3313	22.7	4.99	74.85	1.25
1994	4424	33.5	6.58	134.50	1.24
1995	5570	25.9	8.20	153.20	1.11
1996	6188	11.1	8.99	68.44	1.33
1997	6791	9.7	9.76	80.40	1.09
1998	7824	15.2	11.18	289.36	0.51
1999	8262	5.6	11.70	69.63	0.90

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》相关年份，中国统计出版社。

从地区来看，情况也是如此。以私营经济发展较快的广东省为例，国有单位吸收城镇待业人员的能力逐年减弱，而私营企业的吸纳能力则逐年增强。1985年，广东全省吸收待业人员就业34.94万人，国有单位占41.8%，城镇私营企业微乎其微。而到了1998年，全省吸收待业人员就业40.27万人，国有单位只占18.2%，城镇私营企业占17.3%。私营企业的就业贡献已不亚



于国有单位。

近几年,中国个体、私营经济就业贡献的一个突出方面是解决了大量国有企业下岗职工的再就业问题。中国国有企业中存在大量冗员或富余人员,随着国有经济的战略性重组和国有企业改革的深化,这些人员都要逐渐释放出来。但国有部门难以接纳大量的下岗人员,如果没有其他出路,再就业形势会更加严峻。从近几年的实际情况看,个体、私营经济为下岗再就业立下了汗马功劳,极大缓解了由下岗而产生的社会矛盾。据《人民日报》1998年2月12日报道,1997年全国个体、私营经济安置下岗职工90多万人,另有190多万下岗职工申办了个体工商户和私营企业。1997年,个体私营经济吸收的下岗职工占再就业职工的20%。温州由于私营经济规模较大,70%的下岗工人被私营经济所吸收。

五、税收贡献

个体、私营经济税收迅速增长。1989~1998年,个体、私营经济税收总额年均增长20.38%,而同期全国税收年平均增长14.55%。个体、私营经济纳税额占全国总税收的比重,1989年为4.84%,1998年为7.56%(见表7-8)。

表7-8 个体、私营经济税收贡献

年份	纳税户数 (万户)	纳税总额 (亿元)	增长率 (%)	全国税收增长率 (%)	占全国税收的比例 (%)
1989	800.5	132.00	48.40	na.	4.84
1990	820.6	145.66	10.35	5.6	5.16
1991	861.9	174.19	19.59	6.6	5.83
1992	919.1	203.29	16.71	13.3	6.17



续表 7-8

年份	纳税户数 (万户)	纳税总额 (亿元)	增长率 (%)	全国税收增长率 (%)	占全国税收的比例 (%)
1993	864.9	293.40	44.33	42.3	6.89
1994	814.3	370.30	26.21	22.5	7.22
1995	884.2	429.60	16.01	17.3	7.11
1996	948.5	469.61	9.31	14.8	6.80
1997	969.7	567.87	20.92	24.4	6.90
1998	1001.1	700.7	23.39	16.3	7.56

资料来源：国家税务总局。

但从统计数字上看，个体、私营经济的税收贡献并不大。不过，在谈论这一问题时还要综合考虑以下两点：其一，有许多私营企业是以“假集体”形式存在的，这一部分私营企业不仅交纳了工商税，还交纳了大量的管理费，但它们在统计上被列在了集体经济中。考虑这一因素，私营企业的税收贡献要比统计数字所显示的高。其二，个体、私营经济的税收潜力是非常巨大的，可以肯定，随着个体、私营经济的发展，其税收贡献会稳步提高。

五、其他贡献

个体、私营经济的成长为国有经济和集体经济营造了一个竞争性的市场环境，对公有制企业效率的提高起到了强有力的推动作用。个体、私营经济还是培养企业家的一个摇篮。个体、私营企业从一开始就面临激烈的市场竞争和优胜劣汰的考验，个体、私营企业主的经营才能不断得到检验和锻炼，一部分具有企业家才能的人从中脱颖而出，充实到中国企业家队伍中，使其不断壮大。

一部分私营企业家还热衷于社会事业。1994年，10位私营企业家倡议开展了以扶贫开发为主题的光彩事业。截至1999年，



参与光彩事业项目投资的私营企业家有 3508 人, 实施项目 3829 个, 到位资金 105.21 亿余元, 贸易总额 87.13 亿元, 培训人员 73.36 万人次, 安排就业 76.15 万人, 捐资办学及其他公益事业 12.17 亿元, 扶助 192.92 贫困人口解决了温饱问题。

第三节 国外中小企业发展与政府的扶持政策

从规模上看, 中国个体企业都是小型企业, 私营企业中绝大部分也是中小企业。据“中国私营企业研究课题组”的调查, 中国私营企业实际资本规模相当小, 7.6%的企业是 10 万元以下的小本经营者, 10 万~50 万元的占 45.0%, 50 万~100 万元的占 17.5%, 100 万~1000 万元的占 25.6%, 1000 万元以上的仅占 4.3%。因此, 探讨中小企业的发展前景和政府对中小企业的扶持政策, 很有意义。这方面有国际经验可循。

对企业规模, 人们往往抱有一种错误的观念, 认为由于规模经济的存在, 大型企业是把投入转化为产出的有效手段, 而小企业则成不了大气候, 其作用将日渐衰减。但技术的进步、需求的变化、分工的拓展正在改变这种状况, 世界经济已进入多品种、小批量、协同生产的时代。70 年代以来, 大多数国家的企业规模实际上是朝两个方向发展的: 一是在一些行业中形成了少数占主导地位的大型企业、甚至巨型企业; 与此同时, 中小企业的数量也在急剧增加, 作用随之增强。

在美国, 一般把雇员不超过 500 人, 营业额不超过 500 万美元的企业称为中小企业。1947 年, 美国共有中小企业 806 万家, 1970 年增加到 1118 万家, 1980 年约有 1300 万家, 1985 年超过 1500 万家, 1998 年达 2140 万家。1976~1984 年, 中小企业每年的净增长率平均为 1.3%, 1982~1984 年为 2.8%。80 年代初



每千人平均拥有中小企业 26 个。80 年代是美国中小企业迅猛发展的 10 年，每年新创办的中小企业在 60 万家以上。90 年代，在以家用电脑为代表的信息技术革命的推动下，美国中小企业进一步发展。

在加拿大，企业的平均从业人数是 12 人，其中 94% 的企业的从业人数在 20 人以下。中小企业占加拿大企业总数的 96%，产值占国民生产总值的 25%，从业人员占 40%。80 年代，加拿大中小企业数增加了 1/3。到 1997 年，有 250 万家中小企业，中小企业占私营部门产出的 43%，占私营部门就业的 60%，每年新开办的中小企业约 15 万家。1996~1997 年间，中小企业在新增就业中占 81%。

在英国，据英国工业贸易部的统计，1993 年，英国中小企业已超过 150 万，占企业总数的 68%，其中营业额在 10 万英镑以下的小企业将近占英国企业总数的 60%，中小企业营业额占企业总营业额的 65%，雇员人数占就业人数的 65%。从行业看，农业中 100 人以下的企业占 95%，建筑业中占 84%，社区、社会及人事服务占 74%，旅店、餐馆、房地产、企业服务、批发零售、教育和保健等行业，中小企业也占 50% 以上。

在德国，1990 年约有中小企业 210 万家，约占企业总数的 97%。中小企业的产值占 GNP 的 2/3，占全国资本投入的 40%，其雇员占全国总就业人数 85% 以上。中小企业主要在以下行业中占有优势：生产和生活服务、批发与零售贸易、手工业生产、加工工业。在工业领域，中小企业在机器制造业、金属加工业、仪器工业、纺织工业、印刷工业中占有优势。

在日本，据 1993 年的统计，日本共有 654.17 万家企业（不包括第一产业中的企业），其中，大企业 5.47 万家，仅占 0.9%，而中小企业多达 648.43 万家，占全部企业数的 99.1%。



在制造业中,中小企业为 86.8 万个,占总数的 99.5%。特别是汽车、造船、电器产品等作为日本出口中心的著名产业部门,都程度不同地得到因技术优势和交货准时而享有盛名的大量中小承包企业的支持。这类承包企业占中小制造业的 60% 以上,它们通过引进数控机床和工业用机械人而成为技术改革的重要力量。在批发和零售业中,中小商业约为 301.1 万家,占总数的 99.5%。在服务行业中,中小企业约为 133.5 万家,占总数的 98.5%。

在中国的台湾省,截至 1997 年,共有中小企业 102.43 万家,占全部企业数的 97.82%;中小企业就业人数达 719.7 万人,占全部企业的 78.43%,中小企业雇员人数 444.9 万人,占全部企业雇员的 69.72%。中小企业销售总额达新台币 6.86 万亿元,占全部企业的 32.11%,中小企业出口总值 595 亿美元,占全部企业出口值的 48.77%。

中小企业在各国经济发展过程起着重要的作用。克林顿曾在其总统报告中这样评价中小企业的作用:中小企业是美国经济中的一个关键部分。它们雇佣近 60% 的劳动力,占总销售额的 54%,占国内生产总值约 40%,占私人部门产量的 50%。过去 10 年,每年都有超过 60 万家新企业诞生,在此期间的大部分时间里,中小企业创造了很多就业机会……富有企业家精神的中小企业也是很强的革新家,它们比大企业创造多一倍的重要革新。

从各国情况看,中小企业的作用主要表现在以下几个方面。

第一,拉动经济增长。在美国,中小企业的增长率,特别是商业和服务业中的中小企业增长率明显高于各行业的平均增长率。预计到 2005 年,美国个人独资企业的营业额将比现在翻一番,达到 1000 亿美元。在日本,中小企业占制造业产值的 51.4%,批发业销售额的 61.4%,零售业销售额的 76.8%。中



小企业的增长带动着整个经济的增长。

第二，创造就业机会。美国麻省理工学院 80 年代初所做的一项调查表明，在每年提供的新就业机会中，中小企业占 65% 左右。《幸福》杂志所列的 1000 家大公司，其就业作用只占 10.6%。近年来，美国大公司普遍掀起以提高劳动生产率、降低成本为目的的公司重组和兼并浪潮，其重要手段之一就是大量裁减员工。因此，中小企业在吸收劳动力和创造就业机会方面的作用日益突出。1991 年，在除农林渔业的所有行业中，中小企业增加了 17.3 万个新职位，而大企业则减少了 23.5 万个职位。1993 年，美国新创造的就业机会是 1992 年新增就业机会的 5 倍，而它们主要集中在中小企业占优势的部门。1991~1995 年，中小企业为美国创造了 1500 万个新的就业机会。中小企业还为新进入劳动力市场的年轻人、妇女、残疾人、少数民族和老年人提供了适当的就业机会，这是大型企业不愿做的。

在德国，中小企业是解决失业问题的一个重要渠道。可以说，如果没有中小企业对劳动力的吸收，德国劳动力市场就会形势严峻。即使在 70 年代经济萧条时期，中小企业仍能够提供许多新的就业位置。1977 年，大企业裁减了 32.2 万名员工，而中小企业则创造了 72.3 万个就业机会。从平均水平看，德国中小企业每年能解决 100 万人的就业，1979~1988 年这 10 年间，80% 的新增就业机会是由不到 20 人的小企业提供的。

不仅美国和德国情况如此，其他国家或地区的情况也是如此。在法国，1979~1981 年 3 年间，大型企业为了提高竞争力而裁员 87 万人，而中小企业则不断创造新的就业机会，在这 3 年间，共创造了 45 万个就业岗位。80 年代中期以来，法国开始实施的国有大型企业私有化计划使失业问题进一步加剧，中小企业起到了很好的缓冲作用。1996 年，中小企业吸收了全国 70%



以上的职工。

中小企业作为劳动力就业的基本渠道之一，对促进社会公平也起到了不可忽视的作用。中小企业的发展能够为一般劳动者和低收入阶层提供获得收入和财产的机会，而这一部分人口分布广泛，数量众多，处于社会的较低层次，解决他们的就业和收入问题，正是缓解贫富差距、实现社会公平的关键之所在。中国台湾省和韩国的经验充分证明了这一点。60、70年代，韩国政府为了加速推行出口导向战略和重工业化战略，把政策的重点放在了扶持大型企业的发展上。政府运用财政、金融和关税等手段，鼓励各大财阀扩大自身规模，兼并其他企业，以达到建立出口量大、实力雄厚、顺从政府意图的大型企业集团的目的。中小企业的发展则受到多方面的抑制。1960~1968年，中小企业在制造业中的产值占制造业总产值的比例从65.2%降到35.8%，雇佣工人人数从78.1%降到54.1%，附加值从66.4%降到35.7%。台湾省则相反，采取了很多刺激中小企业发展的政策措施。50、60年代，台湾通过公营企业民营化、奖励投资、减免租税、设立小型民营企业贷款基金等措施推动中小企业发展，90年代，通过建立科技园区等技术促进措施推动民营高科技企业的发展。由于政策倾向不同，韩国和台湾省的收入分配状况的变化呈相反方向。1965年，韩国的基尼系数为0.344，1976年，提高到0.381，收入差距呈现拉大的趋势。在同一时期，台湾省的基尼系数则由0.322降到0.289，收入分配状况有所改善。

第三，技术创新的重要源泉。传统的看法是：大型企业是技术创新的发动机。但美国硅谷和其他国家经济开发区或工业园区的经验证明，中小企业规模小、管理层次少、善于冒险、敢于创新的特点，使得它们在技术创新上有着大企业所不具有的优势。自20世纪初到70年代，美国科技发展项目一半以上是由中小企



业完成的，如医学上的盘尼西林、柯达彩色胶卷、施乐的复印技术等，均由中小企业发明创造。进入 80 年代以来，大约 70% 的创新也是由中小企业完成的，中小企业的人均发明是大企业的 2 倍。中小企业在产品创新、服务创新、工艺创新和管理创新中的贡献率分别达到 32%、38%、17% 和 12%。比技术创新更为重要的是，中小企业更善于寻找市场机会，将其科研成果商业化，从而创造出一系列新兴行业。70 年代在美国兴起的苹果公司和其他计算机企业开发出微型计算机技术，并敏感地捕捉到了潜力巨大的个人计算机市场，结果创造出了一个新兴行业，即微型计算机行业（见表 7-9）。

表 7-9 1982 年美国大企业和小企业创新成果数量比较

单位：项

行业	创新成果总数	大企业创新	小企业创新
电子计算设备	395	158	227
流程控制仪器	165	68	93
无线电和 TV 通讯设备	157	83	72
医药	133	120	13
电子元器件	128	54	73
工程和科学仪器	126	43	83
半导体	122	91	29
塑料制品	107	22	82
摄影设备	88	79	9
办公机械	77	67	10

资料来源：唐菊裳，《国外小企业》，中国计划出版社，1999。

在联邦德国，中小企业所发明的科研成果一直占全国最新科



研成果总量的 70% 左右。而且，它们在高新技术的产业化、市场化方面也做得比大企业好。统计表明，中小企业将最新科技成果产业化的周期为 1~2 年，而大企业则至少需要 4~5 年。中小企业用于科学研究和实验的投资比例相当高。以 1987 年为例，不到 100 人的企业用于研究和实验的投资占销售额的 6.1%，100~500 人的企业占 3.2%，500~1000 人的占 2.4%。从人均投资上看也呈现同样的情况。100 人的企业人均科研投资为 10000 马克，而 500~1000 人的大企业还不到这个数字的一半。

第四，中小企业构成现代分工体系的一个有机组成部分。现代经济是由大企业 and 中小企业组成的，二者之间存在密切的分工协作关系。表现在，在生产阶段，某些工序由大企业完成，如对原料进行初加工、最终产品的形成；某些工序则由中小企业完成，如初加工之后的再加工。或者，大规模制成品的装配由大企业完成，零部件的生产则由中小企业完成。例如，在美国的塑料工业中，原料的生产、销售和初加工由以联合碳化物公司为代表的大型企业完成，而塑料加工则主要由中小企业完成。美国著名的洛无饰德公司产品的零部件，60 年代中期 30% 由外部中小企业生产，70 年代中期以后 70% 由外部中小企业生产。美国波音公司 B-747 巨型客机的结构十分复杂，所需的零部件数目达 450 万个，主要由 6 个国家的 1500 家大型企业和 15000 家中小企业提供。

在德国，许多中小企业处于大型企业所形成的分工体系之中。中小企业往往是太企业的分包单位，它们常常只从事某一产品的某一种零部件的生产。这在汽车和电气工业中表现得特别明显。著名的西门子公司数万个分包单位中，中小企业就占了 2/3，它们同西门子公司有着长期和巩固的协作关系。中小企业参与到大企业的生产体系中去，促进了专业化发展，拉长了分工



链条，最大限度地利用了规模经济所带来的好处。

在日本，大型企业和中小企业之间存在密切的分工协作关系。在日本制造业中，56%的中小企业是大型企业的转包企业，它们承担大企业的委托，进行产品、零部件、附属品等的加工制造，以及协同进行生产设备、器具的维修和制造。大型企业和中小企业之间一般通过签订长期协议来维持这种转包配套生产关系。这种分工模式能够充分发挥大型企业和中小企业各自的优势。对于中小企业，它因此可以不考虑产品开发、市场开拓，可以从大企业直接得到技术指导、生产管理指导、设备赠送和人才培养；而大企业则可以降低自产率，减少人员，集中精力搞产品开发和市场开拓，提高经营效率。

在中国的台湾省，中小企业与大企业之间形成一种金字塔式的产业分工体系，在这个体系中，大企业依赖中小企业提供零件生产、设备维修及行销服务网络，从而避免了重复投资和恶性竞争。中小企业不仅不会因大企业的进一步扩张而被淘汰，反而会随其扩张而获得新的生存空间。

第五，出口创汇。随着经济的全球化，越来越多的中小企业涉足过去由大企业一统天下的国际市场。在美国，1989年，在通过自己的销售部门进行出口的24.3万家企业中，88%的企业雇员少于500人；而在通过第三方（如经纪人和贸易公司）进行出口的所有企业中，至少有一半是中小企业。1989年，中小企业出口额占全美制造业出口额的大约21%，1991年提高到32.5%。1989~1992，中小企业出口增长率高达22%，远高于同期全美12%的平均增长率。1994年，中小企业的商品出口总值已达15000亿美元，占有形商品出口总额的1/3。

在法国，每年出口产品中的30%是由中小企业生产的。另外，法国不少国际知名出口产品中也有相当一部分零配件是由中



小企业承担的，如核电站设备便是法马通公司协同 1000 多家中小企业共同完成的。

日本战后初期的出口以劳动密集型产品为主，出口的主力是中小企业。在日本出口产品变为以重化工产品为主以后，中小企业在外贸出口中的作用也未减弱，它们或以各种形式与出口生产企业集团结为一体进行出口产品生产，或独立生产，然后委托商社代理出口，或独立生产自行出口。中小企业产品在日本贸易总额中所占比例，1960 年为 26.9%，1970 年为 37.6%，1982 年为 40%。随着日本经济国际化的进一步发展，中小企业在对外投资中也发挥重要作用。中小企业的海外直接投资在日本海外直接投资累计额中的比例，1970 年为 31.9%，1980 年为 36.9%。

由于中小企业在经济社会发展中起着重要作用，世界各国政府都采取了许多促进、扶持中小企业的政策。

第一，为中小企业立法。19 世纪末，鉴于出现工业托拉斯对市场的垄断和对大批中小企业的兼并，美国联邦政府于 1890 年通过了第一部维护中小企业利益的法令，即《谢尔曼法》，以后又陆续颁布了一系列反垄断立法的修正案和补充法案。1953 年，国会通过了《美国中小企业法》，从企业的人数和企业的年销售量方面规定了划分中小企业的标准，以便政府帮助中小企业筹措资金和提高管理水平。1964 年通过了向中小企业提供资金援助的《机会均等法》；1974 年通过了增加中小企业承包或转包政府合同的《联邦政府采购政策法》；1980 年通过了美国总统每年要向国会提交反映中小企业经济状况和竞争情况报告的《中小企业经济政策法》，以及《中小企业从业人员所有制法》、《平等竞争法》、《中小企业开发中心法》、《扩大中小企业输出法》、《中小企业投资奖励法》和《中小企业资本形成法》等。

在加拿大，联邦政府于 1961 年依法设立《中小企业贷款法案》，



旨在协助中小企业家获得商业贷款，使其能够成立新企业或改善现有企业运营。该法案在联邦政府监督下由金融机构具体实施。

在德国，1957年颁布了保护中小企业的《卡特尔法》，至今有效。该法旨在预防中小企业被大企业吞并，减少对中小企业的歧视现象。在公司法方面，联邦德国政府更多地考虑到了中小企业的特殊利益。在公共合同方面，联邦德国政府积极消除因公司规模给中小企业带来的不利影响，为此目的，联邦德国政府在1976年5月通过如下方针：把大型合同按数量和任务分成若干部分，从而保证中小企业能够参与投标；大型合同承包者应使中小企业能够签订到足够的小型合同。

在日本，1956年制定了《中小企业振兴资金等扶持法规》，1963年制定了《中小企业现代化促进法》，该法以后被数次修订，同年还颁布了《中小企业基本法》。

第二，设立中小企业管理机构。1940年，美国参议院设立了中小企业委员会，接着众议院也在1941年设立了中小企业委员会，并在商务部和司法部附设了有关中小企业的机构。1958年，美国国会通过立法，确定“中小企业管理局”为永久性联邦机构。中小企业管理局在全国十大城市设立了分局，在各地设有完善的网络分支机构。

在加拿大，联邦政府成立了国家中小企业部，下设企业家精神与小企业办公室。小企业办公室负责三个方面的具体工作：一是政策倡导，以影响政府和议会决策；二是具体制订政策，如实施对中小企业的各种融资支持政策；三是研究中小企业政策的发展方向。加拿大的各省政府和一部分市政府，都设有专门的中小企业管理机构，负责处理有关中小企业的日常事务。

除了政府设立的中小企业管理机构外，一些国家还设立了中小企业服务机构。在意大利，这类机构包括雇主协会、企业家精



神促进社、企业服务中心、科学技术园区、中小企业革新服务中心，以及为中小企业产品和劳务出口服务的机构。

第三，提供金融支持。提供金融支持是各国政府促进中小企业发展的一个重要措施。在美国，中小企业管理局负责向中小企业提供贷款，贷款有三种类型：一是直接贷款，由中小企业管理局直接拨付；二是协调贷款，由地方发展公司、金融机构协会为中小企业提供贷款；二是担保贷款，由中小企业管理局向放贷机构担保，逾期不还，由中小企业管理局负责归还所欠部分的90%。1959~1964年，政府对中小企业的信贷量年增长率为20.1%，1964~1969年为16.3%。1972年，中小企业管理局向中小企业提供了23万笔贷款，为自然灾害提供的贷款为31亿美元。近几年，小企业管理局和金融机构合作，共向小企业提供贷款5.5万笔，总金额78亿美元。同时，美国证券交易委员会简化了中小企业在证券市场公开出售股票的手续。城市商业银行设立专门机构为本地区中小企业服务，满足中小企业的资金需求。为了使小企业能进入国际市场，美国联邦政府的美国进出口银行开设了一个独特的项目，向中小出口型企业提供信用及风险担保。

在加拿大，政府为中小企业提供了许多融资渠道和金融服务。1993年，实施了中小企业贷款计划，鼓励和支持各类金融机构向中小企业提供贷款。据加拿大银行家协会称，目前，中小企业贷款占全部贷款的60%左右。此外，联邦政府和地方政府、国有公司和少数市政府所属机构等都实施了一系列条件较优惠的、直接或间接的资助中小企业的计划，发放资助中小企业发展的资金每年达数十亿加元。

在英国，从80年代开始，英国政府规定，金融机构对中小企业贷款的80%由政府担保。随着中小企业实力的壮大，到80年代中期改为70%。80年代中期，英国风险投资机构发展到



100 多家，从 70 年代末到 80 年代初的几年内，英国中小企业从这些机构筹集到 2.75 亿英镑的资金。此后，中小企业通过风险投资筹集的资金又有很大增长。另外，英国还扩大“工商金融公司”的业务活动范围，增加对中小企业的开业贷款额，充分发挥银行的作用。

第四，提供技术支持。在联邦德国，政府对中小企业科研开发予以强有力的资助。具体措施有：中小企业可以从联邦政府的研究开发部、经济部及各州的经济部获得开发资金；国家给予中小企业科研开发人员费用补贴和基建投资补助，通过设立专门的财政机构以入股方式进行支持；国家给予中小企业长期低息贷款，对企业的外部科研开发委托项目进行补助。在 70 年代，联邦德国政府就已规划出了全国科学技术研究基本建设规划，其中也包括了中小企业。由联邦政府经济部和各州经济部创立的“首次革新资助计划”，在 1972～1978 年间对 186 个项目提供了 6300 万马克的资助，其中 80% 用于中小企业。1978 年，联邦政府通过了“对中小企业科技政策的总构想”，1989 年，联邦德国政府又推出了促进中小企业进行科学研究的新构想，把向中小企业提供新技术领域的信息和咨询服务、改革专业培训、提高新产品研究开发能力置于更加重要地位。政府拨出更多资金支持中小企业从事生物工程技术、自动化手段和微电子技术运用等项目。

第五，税收优惠政策。在加拿大，对中小企业的税收优惠有：降低公司所得税率，以减轻中小企业融资困难，使中小企业有更多的税后资金进行投资和扩张；资本所得税扣除，鼓励中小企业投资，帮助中小企业主积累退休基金和促进中小企业向下一代转移；科学研究与技术开发投资减税，鼓励中小企业在加拿大境内进行科学研究与技术开发，促进科研成果的推广应用。

在德国，税制改革主要经历了 1986 年、1988 年和 1990 年



三个阶段，在这三个阶段，中小企业的税负都有一定程度的减轻。如 1988 年，对中小企业的特别扣款标准从 10% 提高到 20%，并延长了折旧的期限；从 1990 年 1 月起，如果中小企业的周转额不超过 25000 马克，将免除周转税。通过 1986~1990 年的税制改革，中小企业的非课税收入增加了 16 倍。据联邦德国手工业中央理事会估计，到 1988 年底，50~60% 的手工业企业被免除了营业税。

世界各国政府还有许多支持、促进中小企业发展的特殊政策，在此不再一一赘述。

第四节 着力营造非国有经济发展环境

从世界各国经验看，中小企业有广阔的发展空间。在中国，发展以个体、私营经济为代表的中小企业更具有特殊意义。

从经济发展阶段看，中国正处在从传统社会向现代社会转型时期，生产力发展还很不平衡，这种不平衡表现在诸多方面。首先，生产力在地区之间的发展是不平衡的。中国是一个幅员辽阔的国家，不同地区之间，自然条件存在巨大差异，沿海比内地发达，平原比丘陵、山区发达，汉族地区比少数民族地区发达。显然，在生产力落后地区，尤其是那些山高路远、人烟稀少的穷乡僻壤，资金缺乏，人才缺乏，现代经济一时还难以进入，个体、私营经济在生产和生活中发挥着不可或缺的作用。

生产力的发展在部门间也是不平衡的。中国既有资本密集、技术先进的城市现代工业，又有主要依靠体力和手工劳动的种植业、养殖业、服务业等行业。现代化的经济活动适合规模经营，而以体力和手工劳动为主的经济活动采取个体、私营经济的形式会更有效率。例如，农业部门的养猪、牛、羊、兔、蚕、蜂、鱼



等养殖业，蔬菜、果树等种植业，农副产品加工业等，都非常适合个体经营；手工业部门的铁器业、木器业、工艺美术业、缝纫业、玩具制造业，产品种类繁多，差异性大，产值小，供应的时间性和地域性强，由个体业主生产，能够更加灵活地适应市场需要；交通运输业中的情况也是如此。我们既要有现代化的大交通，同时，为了满足农村地区居民日常出行和货运需要，以及城市居民短距离交通需要，马车、人力车、三轮车、木船，甚至人拉肩扛，都有其存在的必要。

从经济结构上看，中国正处在产业结构急剧转换时期，突出表现为第三产业快速增长。从产值上看，1978~1998年，第三产业每年平均增长10.5%；从就业上看，第三产业吸纳劳动力就业的比例持续上升。1991~1998年，全社会从业人员共增加6048万人，其中第一产业减少3590万人，第二产业增加2786万人，第三产业则增加6851万人；从第三产业内部结构看，商业、饮食、居民服务等传统产业持续发展，与此同时，旅游、信息、咨询、科技服务、社区服务、金融保险、房地产、教育、文化等新兴产业迅速崛起。

但与国际水平相比，中国第三产业的发育程度还很低。1998年，中国第三产业所占的比例比低收入国家低10个百分点，比中等收入国家低近20个百分点，比高收入国家低近30个百分点。第三产业就业比例也大大低于世界平均水平。目前，美国新增就业岗位中，第三产业占近70%，欧共体12个成员国新增就业岗位中，第三产业占60%，中国只有30%左右。

因此，无论从近20多年产业结构的变动趋势看，还是与国际水平相比，中国第三产业将呈持续发展态势。据预测，未来10年间，中国商业部门就业人数增长率将保持在5~8%和8~12%之间，具有吸纳劳动力的巨大潜力。而第三产业及其中的商



业部门正是个体、私营经济的主要分布领域。由此不难推测，中国个体、私营经济将有巨大的拓展空间。

从就业压力看，中国也有大力发展个体、私营经济的必要性。中国是一个发展中大国，农业部门中有大量有待转移的剩余劳动力。据统计，目前中国第一产业中剩余劳动力为 1.3 亿人，2005 年将达到 2.3 亿人，这些人大多要在个体、私营经济中寻找就业岗位。同时，在 21 世纪初期，中国新成长起来的劳动力数量庞大。据预测，到 2020 年，中国人口将达到近 15 亿，劳动力数量将达到近 10 亿。

而且，中国目前正处于经济转型时期，国有企业改革力度加大，国有企业中早已存在的隐性失业正在显性化，下岗分流在近几年将持续进行。据估计，中国国有企业冗员平均占现有企业职工 1/3 甚至 1/2，这些富余劳动力要通过下岗逐步分流出来。1993 年，下岗人员约为 120 万~180 万人，1997 年约有 670 万~770 万人，1998 年为 892 万人，1999 年为 1174 万人，2000 年新增下岗人员估计为 500 万人。综合考虑以上几个因素，可以肯定，21 世纪初，将是中国继改革开放初期以来的第二个失业高峰期。

表 7-10 90 年代失业问题日趋严峻

单位：万人、%

年份	城镇登记失业人数	城镇登记失业率
1991	325	2.3
1992	364	2.3
1993	420	2.6
1994	476	2.8
1995	520	2.9
1996	553	3.0



续表 7-10

年份	城镇登记失业人数	城镇登记失业率
1997	570	3.1
1998	571	3.1
1999	575	3.1

资料来源：《中国统计年鉴》相应年份，中国统计出版社。

受资本积累、城市化水平等因素的制约，现代部门难以全部吸收农村剩余劳动力，其中绝大部分要从事个体、私营经济；城镇新增劳动力和下岗职工相当一部分也要到个体、私营经济中去寻找就业机会。总之，随着失业问题的加剧，个体、私营经济作为就业渠道的重要性将日益显现。

社会财富分配结构的变化为个体、私营经济的进一步发展提供了日益雄厚的财产条件。改革以来，中国 GNP 的分配格局发生了重大变化。1978 年，中国居民收入总额为 1801 亿元，1999 年增至 50938 亿元，21 年时间增加了近 27.3 倍，平均每年递增 17.3%（名义增长率）。而同期 GNP 的年平均增长率为 15.9%（名义增长率）。居民收入增长率高于 GNP 增长率 1.4 个百分点。居民收入在 GNP 中的比例随之持续提高。1978 年，居民收入在 GNP 中的比例为 50.2%，1999 年提高到 63.3%，提高了 13.1 个百分点。居民收入比例的大幅度提高使居民收入中出现了大量的消费剩余（即居民收入用于日常消费以后的余额），且这种消费剩余是资本性的，它最终要转化为经济增长中的资本积累。1978 年，中国居民收入中的消费剩余只有 30.2 亿元，1999 年增至 8932.9 亿元，平均每年递增 31.1%。消费剩余在 GNP 中的比例不断提高。1978 年，该比例仅为 0.8%，1999 年上升到 11.1%。

所以，无论从居民收入来看，还是从消费剩余来看，改革



20多年来,在GNP所代表的资源流量中,所有权属于居民的资源,其比例在提高,所有权属于政府的资源,其比例在下降。民间资源的增加必将带动民间资本的积累,从而带动包括个体、私营经济在内的非国有经济的发展。

以上主要从经济发展阶段和经济体制转型来分析个体、私营经济的发展空间,但这并不意味着完成经济起飞和经济转型以后,个体、私营经济就失去了存在的意义。事实上,个体、私营经济也是现代化市场经济的一个有机组成部分。

第一,现代化生产在趋向大规模、集中化、高科技化的同时,也出现了小规模、分散化的趋势。社会生产在追求规模经济效益的过程中逐渐产生出资本和生产的高度集中。但在这一过程进行的同时,分工也在日益精细,生产链条日益延伸,许多大企业不愿生产或不能生产的零配件就分散到小型企业、家庭工厂生产,个体经济成了大规模经济必不可少的配套环节。这时的个体经济就是社会化大生产的一个有机组成部分,与最先进的产业紧密联系,依赖于这些产业,与其共同发展。中国一些大企业的外围就有许多这样的个体工厂为其加工零配件。也有一些个体户是利用现代工业的边角废料作为原料生产产品,如温州的标牌生产、纽扣生产和塑料编织袋生产等。

私营经济的适应范围更宽一些。它不仅适合小规模、分散化、个性化的生产,而且随着自身资本积累水平的提高、资本市场的发展、企业家才能的升华,私营经济完全可以进行现代化的大规模生产。在现代市场经济中,把私营经济与落后生产力等同起来是不科学的。

第二,个体、私营经济在现代化过程中自身也在现代化。现代科技的发展,已创造出许多操作简单、性能优越、效率很高的生产工具,如一些农机具、电脑、复印机、打印机等先进的机



械。这些先进的生产工具既可以集中使用，又可以分散单独使用；既可以使用在现代化的国有经济中，也可以使用在现代化的个体、私营经济中。中国的许多个体经济，如个体农场、专业户、加工户和信息服务业、咨询业都使用了现代化的技术手段。

70年代以来发展起来的现代信息技术为分散化、家庭化、小型化生产创造了条件，从而为个体、私营经济的发展创造了新的空间。

第三，现代市场经济中居民需求多样化、差异化的特点，也使个体、私营经济历久弥新。现代社会，人们的求异心理超过趋同心理，对单调的标准化或大批量产品的需求相对减少，对体现个性的产品需求增加。在这样的心理大背景下，某些手工劳动的产品逐渐转化为工艺品或具有文化价值的产品，如编织品、雕刻品、首饰品、乐器、茶艺、刺绣、印染等，其整个生产流程和生产工具都成为历史文化现象，满足人们高品位的需要。

第四，个体、私营经济还具有某些制度上的优势。市场经济是一个变幻莫测的经济，社会需求变数极多，变化极快。个体、私营经济的经营特征是：经营效果与个人利益紧密相连，生产经营体内部不存在个人利益与集体利益的冲突，权力集中，决策迅速，灵活机动，节约费用。这些特征决定了个体、私营经济与市场具有很高的吻合度。

同时，个体、私营经济还具有某些技术创新上的优势。由于技术和产品创新关系到自身的生存和发展，个体、私营经济的创新积极性很高。而且，由个体、私营经济进行某些新技术、新产品的试验和开发，成本较低、效益较高。事实上，个体、私营经济已成为现代经济创新机制的一个重要组成部分。

个体、私营经济的发展已得到了宪法的认可。中国宪法修正案指出：“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制



经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。”因此，政府应该彻底扭转政策取向，由过去的管制者、限制者转为扶持者、促进者，为个体、私营经济的发展营造宽松环境。

破除阻碍个体、私营经济发展根深蒂固的错误观念乃政府当务之急。为此要彻底澄清两个事关个体、私营经济命运的基本理论问题。

一是，个体、私营经济的发展会不会动摇社会主义的根基。政府应该鲜明地告诉社会：不会的。因为，政府可以借助多种手段来实现对个体、私营经济的直接或间接控制。在混合经济中，政府可以通过国有经济在国民经济命脉部门和关键性领域的支配地位，来支撑、引导和带动整个社会经济的发展；国有资本可以通过控股和参股形式对包括私营经济等非国经济施加影响；政府还可以通过宏观经济政策、产业政策和收入政策对个体、私营经济的分布进行适当调节。更为重要的是，政府完全可以凭借政治权力对整个社会经济，包括个体、私营经济，实施有效控制，在必要时甚至可以实施接管。

二是，如何看待私营经济中存在的剥削现象。从调研资料看，私营经济中雇主收入明显高于雇工收入。80年代，雇主年收入与雇工年收入相比，前者是后者的10~220多倍，平均为40倍。据1996年对浙江省21户私营企业的调查，雇主年收入在3万元以下的1人，3万~5万元5人，5万~20万元的10人，20万~50万元的4人，50万~100万元的1人，100万元以上的1人。据1996年对青海省19户私营企业的调查，年收入在3万元以下的2人，3万~5万的8人，5万~20万的8人，20万~50万的1人。浙江省雇主平均年收入按最低限计算为



9.3万元，而同期雇工人均年收入为7200元，前者是后者的近13倍。青海省雇主年平均收入按最低限算为4.8万元，雇工收入人均均为4800元，前者是后者的10倍。据1997年的问卷调查，1996年全国私营企业主年收入为104074元，雇工的年收入为5500元左右，相差18倍。

如何看待雇主的高收入呢？首先，应该看到雇主收入是由几部分构成的。一是私营业主自己和家庭成员的劳动收入。在很多私营企业，雇主及其家属也参与了企业劳动，由此要得到劳动收入；二是，人力资本收入。私营企业主是企业经营者，具有企业家才能，负责经营决策事务，由此要获得人力资本收入；三是，风险收入。经营企业有方方面面的风险，一旦风险发生，企业主的私有财产就要遭受损失。企业主由此获得风险收入；四是，财产收入，即经济学意义上的剥削收入。

如何看待财产收入呢？从理论上讲，财产收入是财产所有权在经济上的实现。如果一种财产不能为它的所有者带来任何收入，它就失去了作为财产存在的价值。消灭财产收入的前提是实现所有财产的全民所有，但在可见的将来这是难以办到的。现实情况是，财产存在差别，产权多元化，在这种情况下消灭财产收入是不可能的。从功能上看，财产收入是经济发展的一个重要原动力，有利于调动人们积累资本的积极性，有利于把千百万人的聪明才智调动到资源配置活动中来。因此，在社会主义市场经济中，应该遵守“按要素分配”的原则，只要有所投入，就要有所收入。

看待雇主高收入还有一个角度，即雇主收入使用的角度。雇主的收入一部分用于个人及家庭的生活消费，另一部分重新投入生产或存入银行。1996年，雇主平均收入10.4万元，家庭收入11.95万元，当年家庭消费3.54万元，家庭消费占家庭收入的29.62%，没消费的部分占70.38%。可见，雇主的绝大部分收



人并没有消费掉,而是投入再生产或存入银行,总之,重新回到社会再生产过程。这一部分用于社会的收入促进了资本积累、经济增长和就业增加,与其他用之于社会的收入形式相比,没有功能上的区别。因此,只要建立起保护合法私人财产的制度,雇主收入中就会有越来越大的部分为社会所用。

改革开放 20 多年来,个体、私营经济虽然获得了长足发展,但歧视个体经济;尤其是私营经济的做法仍普遍存在,许多私营企业为了逃避歧视,往往戴上“集体企业”这项红帽子,或违心与国有企业、集体企业搞联营。1995 年,国家工商行政管理局对 16 个省、市的 35 个县、市的 17.8 万户集体企业进行抽样调查,结果发现,企业资产 51% 以上为私人所有的“假集体”占 20.8%。按此推算,目前全国实有的“假集体”企业相当于私营企业登记户数的 2 倍。为了促进私营经济的发展,要尽快消除阻碍个体、私营经济发展的不利因素。

第一,营造公平的法律环境,为个体、私营经济撑起可以信赖的法律保护伞。私有财产及其收益的保护最终依赖于法律制度。公平、严格的法律制度能够确立明朗的预期,从根本上刺激私人财富的积累和私人的创业活动。但诉讼程序过长、诉讼成本过高、司法偏向一直困扰着个体、私营经济。改善法治环境、提高执法效率、消除司法实践中的所有制偏见,从根本上决定着所有非公有制经济的发展前景,是一项最基本的制度建设,应抓紧抓实。

第二,放松对个体、私营经济的进入限制。目前,许多领域是禁止个体、私营经济进入的,有些甚至允许外资进入的行业,也被禁止个体、私营经济进入。过多的进入限制,缩小了个体、私营经济的盈利空间,不利于其发展。从理论上讲,除一些事关国民经济命脉的部门必须由政府部门垄断经营外(这样的部门为数很少),其他部门都可以对个体、私营经济开放。一些原以为



不能对个体、私营经济开放的领域，如基础设施领域、城市公用事业领域，由于融资工具的发展、政府监管水平的提高、市场竞争的加剧，现在完全可以对个体、私营经济开放。

第三，为个体、私营企业的技术创新提供支持。目前，限于实力，中国个体、私营企业的技术创新能力较弱，政府应制订一系列激励措施来促进个体、私营企业的技术创新和产品更新换代。在国家技术创新体系中加强对适合中小企业情况的的技术的研究开发；对个体、私营企业中的研究开发项目，政府应同样予以立项，并给予资金支持；鼓励科技人员到个体、私营企业中兼职，鼓励大中专毕业生到个体、私营企业工作，等等。

通过建立风险投资公司来为个体、私营企业技术创新提供资金支持尤其重要。一些发达国家的经验已经证实，创业投资是中小企业尤其是高新技术企业发展的孵化器和催化剂。在美国，中小企业投资公司达300多家，民间风险投资公司有600多家，它们为那些勇于从事创新投资的中小企业注入资金。在常规股票市场之外设立独立的第二板（高科技板块）股票市场，也是发达国家为中小企业技术创新提供资金支持的通行做法，如美国的纳斯达克市场。

第四，促进私营企业的制度创新。中国私营企业中相当一部分实行的是家族管理制度。家族管理制度的基本特征是：企业中重要事务均由家庭成员或亲戚担任，有强烈的排外性；企业员工以家族成员为主，对外人有选择地加以录用，主要标准是视其与家族的亲疏程度；企业的经营决策大权由“家长”垄断，权力集中，实行“一言堂”；企业的生产经营活动常以伦理规范取代经济规范。据调查，中国97.2%的私营企业主同时又是企业管理者，58.8%的经营决策由业主本人制定。在调查的997位已婚私营企业主中，有18.8%的配偶在本企业工作，其中22.5%参与



企业管理，11.8%负责供销，5.3%担任技术工作。在企业管理人员中业主的亲戚占23%。

家族管理体制比较适合经营内容单一的低技术中小企业。但其弊端是明显的：决策随意性大、无规范性可言、人才来路不畅。因此，一旦生产规模扩大、经营领域拓宽、技术层次提高、市场竞争加剧，这种企业管理制度就很难适应。近几年，由于市场形势由原来的卖方市场变为买方市场，一些家族式私营企业已受到挫折，而另一些私营企业则因实行股份制改造和现代企业管理制度而加快了发展。因此，政府应引导私营企业，特别是一些成长性好的大中型私营企业，在产权制度和企业管理制度上做出调整，把制度创新作为推动中国私营经济继续发展的一项重大措施。

第五，进一步完善对个体、私营经济服务。如减少审批事项、简化审批程序；反垄断，使私营企业与其他类型的企业在同一条起跑线上展开竞赛；提供信息服务和咨询服务；把个体、私营经济纳入到社会保障体系之中，等等。

除了以上措施以外，政府的另一个当务之急是，从政策和制度安排上切实解决个体、私营企业融资难问题。

在中国的信贷和资本市场上，个体、私营企业一直受到政策上或事实上的歧视。80年代初，国务院在关于发展城乡个体经济的政策规定中，明确个体工商户可以向银行申请贷款，也可以请求当地政府及有关部门帮助筹措。1988年，国务院发布的私营企业暂行管理条例中，也规定私营企业可以向银行申请贷款。但实际执行的结果是，多数个体、私营企业贷款难度很大。1995年，对全国15个行业2546家私营企业的问卷调查结果显示，24.4%的私营业主认为到银行贷款“很困难”，46.1%的私营业主认为“有困难”，只有29.5%的认为“没有困难”。国家统计局的统计数据也显示，中国金融机构，特别是国有银行的信贷资



金主要流向了国有企业，占信贷总量的 70% 以上，流向个体、私营企业的信贷资金微乎其微。1999 年底，中国金融机构各项贷款余额为 93734.3 亿元，私营及个体经济的贷款余额只有 579.1 亿元，占 0.62%。由于私营企业较难从正规金融机构获得贷款，其资金来源主要依靠自身积累和民间高利贷，因此，筹资规模受到限制，筹资成本很高。

表 7-11 流向个体、私营经济的金融机构信贷资金

年份	个体、私营经济 信贷量 (亿元)	金融机构信贷 总量 (亿元)	占总信贷的 比例 (%)
1990	40.2	17680.7	0.23
1991	49.2	21337.8	0.23
1992	67.6	26322.9	0.26
1993	108.6	32943.1	0.33
1994	155.9	40810.1	0.38
1995	196.2	50394.2	0.39
1996	279.8	61152.8	0.46
1997	386.7	74914.1	0.52
1998	471.6	86524.1	0.55
1999	579.1	93734.3	0.62

注：1997 年及以前为个体工商户贷款。

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》相应年份，中国统计出版社。

个体、私营企业贷款难的主要原因有两个：一是银行在发放贷款时存在明显的所有制歧视。具体表现为：银行和地方政府在确定信贷计划时，国有企业总是被当作重中之重，而个体、私营企业往往遭到有意忽视；个体、私营企业支付的实际利率比国有企业高。1997 年以前，个体工商户及私营企业流动资金贷款利



率要比国有企业高出 10%，申请贷款往往还要请客送礼；银行业务员在审查个体、私营企业贷款时，一般都十分谨慎，担心出了问题以后说不清楚；在银根紧缩时期，个体、私营企业往往首当其冲。因此，消除所有制偏向，让信贷资源按市场原则配置，对改善个体、私营经济融资条件极其重要。

个体、私营企业贷款难的另一个重要原因是，信贷市场不完善。个体、私营企业一般规模小，分布分散、实力较弱、信用程度不高、远离现代金融机构。因此，与大型企业相比，向个体、私营企业发放贷款涉及的交易成本较大，金融风险较高，大型金融机构一般不愿向它们发放贷款。市场经济发达国家同样存在这种情况。克服金融市场的不完善，是解决个体、私营企业融资困难的重要途径。在这方面，发达国家的一些做法可以借鉴。

在发达国家，解决私营中小企业融资问题有两种主要措施：一是专设政府和政策性金融机构向私营中小企业融资。在西班牙，在行政系列上设立了隶属于经济财政部的中小企业专门机构，负责研究、协调和监督对中小企业的金融信贷、参与贷款和建立集体投资资金体系。根据政府的“中小企业金融信贷计划”，西班牙中小企业可在相应的银行得到 5~7 年的长期优惠贷款，贷款金额可达到投资额的 70%，且享有 1~2 年的宽限期。日本政府在战后相继成立了三家由其直接控制和出资的中小企业金融机构，即中小企业金融公库、国民金融公库和工商组合中央公库。它们专门向缺乏资金但有前途的中小企业提供低息融资，保证企业的正常运转。据统计，这三家金融机构平均每年向中小企业提供的专款约为 6 万亿日元。法国于 1996 年成立了中小企业发展银行，其主要任务包括为中小企业获得商业银行的贷款提供担保，或直接向中小企业贷款。德国的中小企业银行主要有合作银行、储蓄银行和国民银行等。根据相关规定，年营业额在 1 亿



马克以下的企业，可得到总投资 60% 的低息贷款，年利率 7%，还款期长达 10 年。同时，德国政府本身还通过“马歇尔计划援助对等基金”直接向中小企业提供贷款。

二是政府专设中小企业信用担保体系。日本官方设立有专门为中小企业提供融资担保的金融机构——中小企业信用保险公库，民间设立 52 家信贷担保公司，并在此基础上设立了全国性的“信贷担保协会”，它们共同致力于向中小企业提供信贷担保服务。英国政府自 1981 年起开始实施“小企业信贷担保计划”，为那些有可行性发展方案却因缺乏信誉而得不到贷款的中小企业提供贷款担保，到 1998 年底，该计划已为中小企业提供了 6 万项、总值达 21 亿英镑的贷款，现每月仍提供 400 项这样的担保。法国则成立了具有互助基金性质的、会员制的中小企业信贷担保集团，大众信贷、互助信贷和农业信贷等集团就是专门面向地方中小企业和农村非农产业的三大信贷担保集团。

中国已经着手解决中小企业的融资难问题。鉴于大型银行不愿向中小企业直接发放贷款，在国有商业银行中成立了专门面向中小企业的中小企业部。中小企业贷款担保体系也在开始形成。据国家经贸委的资料，1999 年 1 月底，全国已有 12 个省市开展了中小企业信用担保业务，已成立中小企业信用担保机构 14 个，到位担保资金 13.5 亿元，这些地区通过担保方式可为中小企业解决 60 亿~100 亿元的银行贷款；到 12 月底，通过财政预算拨款、资产划拨、会员风险保证金、企业入股等方式筹集到的担保资金达 40 多亿元，可为中小企业解决 400 亿元左右的银行流动资金贷款。但是，目前已经启动的中小企业融资制度主要是针对国有中小企业，或改制的国有中小企业，个体、私营企业尚没纳入其中。应该尽快把私营个体企业纳入到这一体系中来。同时，应在加强金融监管的前提下发展地方性中小银行。地方性中小银行与大银行



的不同之处在于，它们把中小企业作为服务对象。因此，中小银行的发展有助于解决个体、私营企业的融资困难。90年代以后，中国地方性中小银行在改造各地城市信用社的基础上开始发展起来，但是目前业务量还不大，应在规范的前提下发展。

参考文献

国家统计局：《1999 中国统计年鉴》，中国统计出版社，1999。

张厚义、明立志主编：《中国私营企业发展报告（1978～1998）》，社会科学文献出版社，1999。

张厚义、明立志主编：《中国私营企业发展报告（1999）》，社会科学文献出版社，2000。

吕国胜编著：《中小企业研究》，上海财经大学出版社，2000。



主题精品图书推荐

《中国经济：路径与政策（1949~1999）》

剧锦文 著

大 32 开 定价：28.00

2001 年 10 月出版

ISBN 7-80149-579-9 / F

本书以大量的史料为基础，概述了自 1949 年新中国成立至 1999 年半个世纪以来中国经济发展走过的曲折路径与政策变迁轨迹，力图打开认识中国经济发展的另一视角，阐明中国经济发展与经济政策之间的关系；力图将历史写到昨天，粗略反映其发展全貌；力图将当前的经济问题作为全书的重心，探讨当前经济运行中的主要问题，以求不断地从历史中汲取有益的经验教训，继续寻求解决现实问题的途径和方法。

《经济转型与金融支持》

张兴胜 著

大 32 开 定价：22.00 元

2002 年 2 月出版

ISBN 7-80149-658-2 / F



本书以中国转型时期中的金融支持政策为主线，着重对该政策实施的背景、成因、绩效及其“效率损失”和政策的“合理边界”等从理论和实践上进行比较全面、深入的探讨和分析，从而从另一个侧面揭示了在中国渐进改革进程中实现经济持续高速增长与金融政策及制度变迁之间的密切关系，并提出了当前中国进一步深化金融改革的思路。

《经济转型与经济发展》

罗德明 主编

大 32 开 定价：42.00 元

2002 年 2 月出版

ISBN 7-80149-659-0/F

本书是中国社会科学院重点建设课题研究成果之一。

全书由四大篇十五章构成。高度概括地论述了经济体制转型前我国经济发展的过程、特征和存在的问题；系统地总结了改革 20 多年来我国经济发展的现状、变化和特点；并以大量的数据和实证材料论述了中国经济体制改革、实行社会主义市场经济体制的必要性和必然性。同时还对我国未来社会经济发展的重大问题，诸如加速城市化进程、发展知识经济、走可持续发展之路等进行了精辟的论述。本书对指导我国社会经济发展具有重要的理论和实际参考价值。

《“新经济”透视》

刘树成 张平 等著

大 32 开 定价：33.00 元

2001 年 7 月出版

ISBN 7-80149-534-9/F

本书用极其有说服力的数字阐明“新经济”与经济增长的关系，与经



济和社会结构变革的关系，可以说此书的出版将使读者对“新经济”有一个全面、系统、客观、真实的理解和认识。此书是中国社会科学院经济所十几位研究人员合作完成的一部力作，在书稿完成时已经召开了专题研讨会，在社会上引起了很大的反响。本书的论述系统全面，内容新颖，数据真实可靠，有自己独特的理论见解，是迄今为止国内对“新经济”论述中比较有代表、有参考价值的论著。

《前沿思索：中国经济非均衡分析》

朱恒鹏 著

大 32 开 定价：24.00 元

2000 年 12 月出版

ISBN 7-80149-399-0 / F

本书是一部学术水平较高的非均衡分析理论专著。作者借鉴当代西方经济理论的研究成果，运用规范的经济学研究方法，以严密的数理模型分析为基础，从理论和实证两个角度，深入剖析了改革前后中国经济非均衡问题，其中某些分析方法和研究成果已接近西方现代经济理论的前沿。

《企业集团：创新、蜕变与成长》

张建忠 著

大 32 开 定价：23.00 元

2000 年 7 月出版

ISBN 7-80149-358-3 / F

本书通过大量的实证分析，对企业集团的技术创新机制以及企业集团的成长规律进行深入的规范研究；论述企业集团在技术创新活动中的地位和作用，提出了一条从根本上解决技术创新规模经济性与创新活力之间矛盾的有效途径，并提出提高中国企业集团创新能力和国际竞争力的政策建



议。本书建立的研究框架跳出了“熊彼特假设”的传统理论束缚，提出的政策性建议具有可行性。对当前国企改革具有重要的现实参考意义。

《特殊法人：国营企业研究》

钱 津 著

大 32 开 定价：22.00 元

2000 年 9 月出版

ISBN 7-80149-363-X/F

本书是一部对企业改革的一个特定领域——国营企业进行超前往、开拓性研究的理论专著，也是中国社会科学院基础课题研究成果。根据国外各个国家的国营企业经营与管理的实践依次研究国营企业的分类、国营资产的政府管理、国营企业的创立与立法、国营企业的法人治理结构、国营企业的市场化经营机制、创新国营企业产品的途径与办法、管理国营企业产品价格及工资制度方法等问题。

《中国居民收入分配实证分析》

李 实 等著

大 32 开 定价：19.00 元

2000 年 9 月出版

ISBN 7-80149-367-2/F

本书是中外学者合作完成的“中国经济改革与收入分配变化”课题研究成果之一。本书作者均为长期从事收入分配研究，积累了丰富的研究和分析经验的中青年学者。书中所用资料来源于该课题组 1995 年对中国城乡居民收入、消费和财产状况进行的第二次大样本抽样调查结果，反映了 90 年代中期中国城乡居民收入、收入增长和分配、消费水平及其差异和财产分布的真实情况。全书有详实的数据资料、细致的实证分析和长久的文献



价值。

《国有企业：产业分布与重组》

剧锦文 著

大 32 开 定价：15.80 元

1999 年 9 月出版

ISBN 7-80149-174-2/F

本书是一部论述国有经济发展的理论性专著。作者运用理论与实际相结合的方法，对中国国有企业的产业分布及其变化、存在的问题等进行分析，提出了国有企业实施产业重组的必要性和迫切性、原则、目标、方向和对策性建议。

《理性出击：中国企业改革分析》

钱津 著

大 32 开 定价：20.00 元

1999 年 9 月出版

ISBN 7-80149-175-0/F

本书是研究中国企业改革的一部专题性论著。作者系统探讨了社会主义市场经济条件下的企业改革理论，并提出了国有资产双层经营体制的改革思路和方案，分析了公平与效率、政企分开、改革主张、企业形式、企业经营机制、企业生产配组、企业工资制度等一系列问题，强调了在国有企业改革过程中，“理论”应发挥重要的先导作用。

《跨世纪难题：中国区域经济发展差距》

徐逢贤 等著

大 32 开 定价：28.80 元



1999年9月出版

ISBN 7-80149-202-1/F

本书分析了我国地区发展差距的原因，提出了加快中西部地区经济发展的对策，并探讨了中国经济发展战略领域的若干相关重大问题。学术观点新颖，对策性、实用性强，对解决区域经济发展差距问题、推进中国21世纪现代化进程具有不可估量的指导意义。

《中国反失业政策研究（1950~2000）》

程连升 著

大32开 估价：28.00元

2002年3月出版

ISBN 7-80149-

本书选择1950~2000年这一时期，对中国政府失业治理实践进行了全面、系统的考察、分析和研究，旨在从中汲取有益的经验教训，进一步提高政府治理失业的效率。全书分四大部分，包括：失业基本理论探讨；建国以来中国6次失业高峰治理政策的考察与分析；国外政府反失业政策的借鉴；21世纪初期中国反失业政策建议等。

《一只灵巧的手：论政策转型》

胡家勇 著

大32开 定价：18.00元

2002年2月出版

ISBN 7-80149-662-0/F

此书是中国社会科学院经济所研究员胡家勇博士历经两年完成的专著。重点论述了从计划经济到市场经济转型期间，政府职能作用的转换问题。



对这个问题的论述已有文章见于报刊，但此书的论述较为全面、系统、实事求是。目前在理论界对政府在市场经济中所行使的职能的认识问题已基本取得共识，但实际职能部门在具体操作上还存在一些主观性和误区。因此，此书的出版无论在理论认识层面上，还是实际操作的层面上都将起到重要的指导作用，具有学术理论价值。



图书在版编目(CIP)数据

一只灵巧的手：论政府转型/胡家勇著. —北京：社会科学文献出版社，2002. 2

(经济研究文库·13)

ISBN 7-80149-662-0

I. 一… II. 胡… III. ①国家干预—研究—中国
②国家行政机关—职能—体制改革—研究—中国
IV. F123.15

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 094849 号

经济研究文库·13

一只灵巧的手：论政府转型



著 者：胡家勇
责任编辑：周 丽
责任校对：杨蔚琴
责任印制：同 非

出版发行：社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139961 邮编 100732)

网址：<http://www.ssdph.com.cn>

经 销：新华书店总店北京发行所

排 版：东远先行彩色图文中心

印 刷：北京科技印刷厂

开 本：850×1168 毫米 1/32 开

印 张：8.75

字 数：193 千字

版 次：2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-662-0/F·210

定价：18.00 元

版权所有 翻印必究



政府干预常被喻为一只“看得见的手”，与市场机制这只“看不见的手”相对应。但是，“看得见的手”并不能准确定位政府职能。在市场经济条件下，政府应是一只“灵巧的手”。作为一只“灵巧的手”，政府的基本职能是校正市场失灵，同时避免自身失灵。因此，政府实际支配的资源不能太多，否则，就会挤压市场机制的作用；国有经济的规模和结构要与政府职能相适应，超出这一界限，这会出现错位现象，并酿成难以摆脱的困境；政府的规模不能太大，不然，会孽生出许多无效甚至有害的干预行为；即使在基础设施领域和社会保障领域，政府也要充分利用市场机制的作用，适当缩减自身责任；对于蓬勃生长的非公有制经济，政府则应扭转基本政策取向，由限制、管制转向扶持、鼓励、引导，充分利用它们在拉动投资、促进增长、增加就业等方面的积极作用。总之，一个能够灵活运用市场机制的政府，才是一个高效、廉价的政府。

<http://www.ssdph.com.cn>

ISBN 7-80149-662-0



9 787801 496621 >

ISBN 7-80149-662-0/F·210 定价: 18.00元