

# 中国经济体制改革

主 编 高尚全  
副主编 邹东涛 何晓明

## 20年

## 基本经验研究



经济科学出版社

# 中国经济体制改革 二十年基本经验研究

主 编 高尚全  
副主编 邹东涛 何晓明

经济科学出版社

责任编辑：罗 剑  
责任校对：徐领弟  
版式设计：代小卫  
技术编辑：潘泽新

## 中国经济体制改革二十年基本经验研究

主 编 高尚全

副主编 邹东涛 何晓明

\*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

\*

850×1168 毫米 32 开 13.75 印张 330000 字

1998 年 11 月第一版 1998 年 11 月第一次印刷

印数：0001-3000 册

ISBN 7-5058-1533-4/F·1077 定价 17.60 元

**编辑组：国家体改委经济体制与管理研究所**

**全书总纂：何晓明**

**全体编写人员：**高尚全 邹东涛 何晓明 宦国渝  
陈海春 张柳成 肖勤福 马建春  
刘福垣 王慧敏 肖俊彦 高路  
张桂林 王强 魏杰 徐有轲  
闫克庆 邓先宏

**参与组织策划：**伍宇峰 曹远征

## 各章、节作者简介

代 序：高尚全（原国家体改委副主任、中国经济体制改革研究会副会长）

### 主 报 告

导 论：何晓明（国家体改委经济体制与管理研究所研究员）

第一章：宦国渝（国家体改委经济体制与管理研究所研究员）

修改补充：何晓明、张柳成（国家体改委经济体制与管理研究所办公室主任）

第二章：陈海春（国家体改委经济体制与管理研究所《经济管理文摘》杂志常务副主编）

第三章：何晓明

第四章：宦国渝

第五章：肖勤福（中央党校教务部党校教育研究室教授）

第六章：马建春（对外经济贸易合作部经贸政策和发展司企管处处长）

修改补充：何晓明

第七章：邹东涛（国家体改委经济体制与管理研究所副所长）

## 分 报 告

分报告之一：第 1、2 节 刘福垣(国家发展计划委员会经济研究所所长)

王慧敏(中国社科院农业发展研究所编辑部副编审)

第 3 节 肖俊彦(国务院发展研究中心农村部副研究员)

分报告之二：第 1、2、3 节 高 路(经济日报社经济研究中心常务副主任)

张桂林(中国政法大学政治与管理学系主任)

第 4 节 王 强(原国家体改委生产体制司综合处处长)

分报告之三：魏 杰(国有资产管理局研究所所长)

徐有轲(中国人民大学博士)

修改补充：闫克庆(原国家体改委市场流通司司长)

分报告之四：邓先宏(原国家体改委综合规划司副司长)

修改补充：何晓明

# 代 序

## 中国的国有企业改革 与所有制结构调整

高尚全

中国的经济体制改革已经 20 年了。这一改革从最容易成功的领域开始，循序渐进，取得了举世瞩目的成就，经济体制环境发生了实质性的变化，形成了不可逆转的市场化改革趋势；但同时，我们把改革的难点问题，尤其是国有经济内部的问题积累起来，这些问题已经成为实现国有企业制度创新和建立社会主义市场经济体制的现实障碍。当前，中国正处于从计划经济体制向市场经济体制转变的关键阶段，必须以调整和完善所有制结构为突破口，以企业改革为中心环节，搞好配套改革，从而加快实现两个根本性转变，促进国民经济持续、快速、健康地发展。

### 一、国有大中型企业制度创新的现实障碍

#### 1. 国有经济的过度负债问题

根据国家国有资产管理局提供的数据，截至到 1996 年底，全国国有企业资产总额为 110290.5 亿元，负债总额 67041.8 亿元，所有者权益为 43248.7 亿元；资产负债率仅为 60.79%。从账面数字上看，资产负债率不是很高，其原因主要包括：国有土地估价和固定资产重估因素的进入，使资产负债率降低了大约 10 个百分点；企业之间的相互拖欠，表现为资产方的“应收账款”（其中有相当一部分是坏账），使资产负债率降低了将近 9 个百分点；待处理的资产损失和待摊费用记入资产方，又使资产负债率降低了大

约 2 个百分点。如果将这些因素考虑进去，国有企业实际的资产负债率仍然高居不下。

根据我们的典型调查，大致可以形成如下的判断：在 67041.8 亿元的负债总额中，大约有 25% 的负债表现为不良债务，讲大数就是 16000 亿元左右。其结构分布是：在对金融机构的负债中，大约有 11000 多亿元的不良债务；对其他企业的欠款中，大约有 3000 亿元左右不良债务；在对各级财政的欠款中，大约有 1300 亿元左右不良债务；在对本企业职工和企业发行的长期债券的欠款中，大约有 1000 亿元左右不良债务。

以上事实表明，在整个国有经济的存量中，已出现 1 万亿元以上的巨额不良债务。这一问题若不切实解决，不仅使国有企业陷入低效或无效运转，正常的生产经营活动难以为继；导致国有银行不良债权持续扩大，直接危及着国家银行的信用基础；其最终影响着整个国民经济健康、稳定地发展；同时严重地阻碍着国有企业的公司制改革，国有银行商业化改造，乃至整个市场经济体制的建立。

## 2. 国有企业中的冗员问题

据有关部门的估计，目前国有企业在职职工中富余人员为 2400 万人左右，占全国国有经济单位职工总数的 24%。在对国有企业进行改组过程中，这些职工将被分离出来，面临着重新安置的问题。若以这些职工一次性安置费为每人 2.5 万元计算安置成本，则安置国有企业全部富余人员的总成本就需要 6000 亿元。

此外，还有国有企业老职工的养老保险费的欠账问题。要真正实行养老保险的个人账户，就需要补充过去在职工平均工龄 20 年的积累不足。假定平均每人应有 5000 元的积累，全国国有经济单位共有职工 1 亿人，则需要 5000 亿元。若再考虑现已离退休的职工 2300 万人，以每人应有 1 万元的积累计算，则还有 2300 亿元的缺口。也就是说，要真正推进国有企业制度创新，使其能



够适应国有经济的调整，在解决国有企业老职工的社会保障方面的体制性欠账，其总额高达 7300 亿元。

### 3. 企业“办社会”负担

根据典型调查材料，国有企业由于承担了社会性职能，创办了大量的企业医院、学校、幼儿园及其他公共福利设施，这些非经营性资产大约占到国有企业固定资产的 15%；即在全部国有企业资产总额中，大约有价值 6200 多亿元的非经营性资产。此外，长期以来，由于国有经济低效益运转，形成了大量的资产损失和资金挂账。据调查，这部分损失大约占资产总额的 7.7%，即大约有 8000 多亿元早已不存在的账面资产。

当然，以上是就整个国有企业算大账而言，并不意味着国有企业都不好。事实上，在体制转轨时期，确有一些国有企业能够克服自身制度方面的障碍，比较快地进入市场竞争的环境，从而取得了良好的经营绩效，并迅速成长为优势企业集团，带动了相关企业的发展。以上的分析，只是从国有企业面上的情况看，如果不切实解决上述这些历史性、体制性欠账，国有企业很难进行制度创新，国有产权很难流动，对国有经济进行战略性调整就无从谈起。然而，要解决这些欠账，则是一个非常庞大的数字，其总额甚至相当于我国目前的国有经济存量。

## 二、解决国有经济体制性欠账的成本分析

国有企业制度创新之所以难度很大，说到底，是由“谁”来付费清偿体制性欠账，以及是否存在支付巨额费用的能力。

### 1. 国有经济自身的支付能力

从国有经济内部可调动资源看，显然，靠国有企业自身是无法弥补巨额欠账的。从最极端的角度讲，如果将国有企业中的全

部国有权益卖掉，可以偿还这笔体制性的欠账；即便如此，客观上还存在着“谁”来购买的问题。除此之外，只有两个方面的资源可以动用，即国家财政和国有银行。

从国家财政的角度看，无非是通过财政注资来弥补国有企业资本金的不足。但根据国家财政的现实状况，有能力操作的部分，只是将80年代以来对国有企业的“拨改贷”资金，改为“贷改投”。即将这部分资金从企业的负债额中划到所有者权益中去，从而降低国有企业的负债比重。但问题是，这一部分资金的余额十分有限，大约800—900亿元左右。经过近两年的操作，到1997年底已基本调整完毕。根据国家目前的财政能力，若让国家重新出资，用于弥补国有企业的体制性欠账，几乎没有可能性。

从国有银行的角度看，最直接的方式，就是动用银行呆账准备金冲销国有企业的不良贷款。到1997年，国有商业银行应计提的呆账准备金已达到年初贷款余额的1%，但做必要的扣除之后，实际提取的呆账准备金仅为300亿元左右。事实上，国家已经动用了这部分资源。在1997年，国家有关部委在111个“优化资本结构”的试点城市，开展了国有企业兼并、破产和职工再就业的试点工作（简称“三条路”）。通过实施“三条路”，拟核销国有商业银行呆账准备金410亿元，限定核销金额为300亿元。这意味着，在111个试点城市中，仅1997年1年，就用掉了国有商业银行的全部呆账准备金余额，而这一余额是国有商业银行1992年以来逐年提取的。这一情况表明，国有商业银行仅仅解决111个试点城市中国有企业的体制性欠账，尚且力不从心，更何况面对全国国有企业的巨额体制性欠账。

## 2. 非国有经济的潜在实力

从我国的现实情况出发，无论是国家财政、国有银行，还是国有企业自身，均没有能力全部自行消化和弥补国有经济存量中如此巨大的缺口。因此，应在承认体制性欠账的同时，跳出国有

经济的范围寻求出路。

自 1992 年以来，我国的经济体制环境发生了实质性的变化。根据我们测算的结果，在 GDP 总量中，1992 年，国有经济增量的贡献率占到 44.32%，非国有经济的贡献率占到 55.68%；这意味着，非国有经济对我国国民经济增量的贡献已超过 50%。到 1996 年，国有经济的贡献率下降到 36.98%，非国有经济的贡献率上升为 63.02%；这表明到目前为止，国有经济在国民经济增量中的贡献仅为 1/3 强，非国有经济的贡献已接近 2/3。在 GDP 增长中，1996 年，国有经济的净增比重仅为 27.22%，而非国有经济的净增比重已高达 72.78%；也就是说，在 1996 年 9.6% 的 GDP 增长中，国有经济的贡献仅占 2.61 个百分点，非国有经济的贡献已占到近 7 个百分点。这充分说明，经过近 20 年的改革开放历程，我国非国有经济已成为国民经济发展的重要支柱力量。

在整个经济体制转轨时期，非国有经济始终保持了强劲的增长势头。改革走到今天，当国有经济面临严重困难时，引入改革的增量参与国有经济存量的调整与重构，不仅具有现实可行性，而且无需增加国家财政的负担，可以分散国有银行的资产风险。更重要的是，通过非国有经济增量的进入，为我们提供了对国有经济进行战略性调整的历史契机，从而使国有经济能够有计划地退出一些产业和领域，将有限的国有资本集中起来，投入到需要加强的产业和领域中去，以达到提高国有经济整体质量和素质的目的。

然而，借助非国有经济的潜在实力，对国有经济进行战略性重组是有条件的。我国非国有经济的成长，是在经济体制市场化的进程中完成的。因此，引入非国有经济参与国有经济的重组，也只能凭借市场的力量。进一步讲，要对国有企业进行资产的重组，债务的重组、人员的重组，最直接、最现实的途径就是通过资本市场来完成。

### 三、通过资本市场推进国有企业改革

#### 1. 资本市场潜在的融资能力

自改革开放以来，我国的金融资产规模急剧扩大。金融资产总额从1978年的3417.5亿元，扩大到1996年的153863.1亿元。1996年，在金融资产的结构中，流通中的现金占金融资产总额的比重为5.72%，金融机构存款为44.57%，金融机构贷款为39.74%，各类有价证券为9.97%。尤其需要指出的是，在金融机构存款中，储蓄主体发生了巨大的变化。1978年末，在金融机构存款总额中，政府存款占14.41%，企业存款占69.40%，居民存款占16.19%；到1996年末，政府存款陡降至3.24%，企业存款下降到32.50%，而居民存款陡升为56.18%。据专家测算，在全社会金融资产中，居民个人金融资产已达48000亿元以上，约占我国金融资产总额的31%左右。

以上数据表明，相对于庞大的金融资产规模来说，我国的资本市场发育明显不足，活跃于资本市场中的金融资产仅占金融资产总额的10%左右<sup>①</sup>；同时这一现实预示着，只要给予适当的政策倾斜，将会有相当一部分存贷资产转移到资本市场中来。这表明，我国的资本市场具有相当广阔的发展空间，其融资潜力很大，将成为进行国有经济重组的重要场所。

#### 2. 资本市场的竞争主体

从资本市场的运作主体来看，在国有企业重组的过程中，我们不仅可以利用现有的资本市场主体，并对其加以引导和规范，还可以再造一批新的资本市场主体，尤其可以有步骤地引进国外资

---

<sup>①</sup> 根据《中国证券期货统计年鉴（1997）》中的数据计算；该书为中国证券监督管理委员会编，中国统计出版社1997年10月版。

金创立中外合资的中介投资主体，并借助其高级专业人才与先进的管理技术，共同参与我国国有经济的重组。目前，我国资本市场初步形成，并与国外资本市场逐步接轨。这一现实条件，为中国投资银行的诞生和发展提供了重要的空间和历史机遇。

各种类型的资本市场主体，参与国有企业制度创新与国有经济结构调整，在一定程度上可以分担国有经济的体制性欠账，那么究竟有什么获利前景呢？

首先，在进行直接或间接投资时，资本市场主体注重的是企业未来增长的潜力。而被重组的企业正是属于自身素质较好、经过改组后有发展前途的企业。资本市场主体在参与国有企业重组过程中，如果国家给予一定的优惠政策支持，降低新出资人进入的门槛，对于一些拥有企业管理能力及相关的技术装备的资本市场主体（如优势企业）来说，在较短的时期内，以较低的成本实现对国有企业的购并，迅速扩大经济规模和提高市场竞争能力，是比较经济的。

第二，资本市场主体注重资产的流动性。在参与企业重组、并对重组企业进行全面改造后，重组企业的发展潜质得以实现，其资本大大升值、溢价，随即将其转卖或推上市。这对于一些拥有企业改组包装经验、资本实力较强的战略投资者来说，以较低的价格购进，而以较高的价格卖出，可以在较短的时期内迅速扩大其资本市场的竞争能力。

第三，有利于我国非银行金融机构的重新定位。伴随着我国金融市场的发育和市场规则的逐步建立，越来越多的金融机构已经意识到自身的生存困境：与银行抢饭吃的前景不容乐观，在证券市场炒作的风险又太大，因而面临着重新定位的问题。对国有经济进行重组，恰好为相当一批金融机构提供了端正行为、步入正规的历史性契机，谁抢先进入，谁将首先在资本市场中获得一席之地，并逐渐成为资本市场中成熟的竞争主体，成为我国未来的投资银行的先驱。

### 3. 通过资本市场对国有企业进行重组

通过资本市场，对国有企业进行重组，可以有几种不同的介入方式，如企业层次、产业层次与地域层次。

针对我国幅员广阔、行业复杂的现实情况来说，以城市为单位，在一个可控的范围内进行重组，可以充分发挥地方政府的协调组织功能，为银企之外的投资主体提供一个比较集中的参与场所，可能有助于探索出符合我国实际情况的现实途径。

进行国有企业重组的城市，应在对国有企业实施公司制改组的同时，首先，积极推进国有资产管理经营体制的改革，实现国有经济的管理从产品经营到商品经营、最终到资本经营的转变。第二，完善社会保障体系，在重组中，统筹兼顾国有企业富余人员的安置，以及企业非经营性资产的分离。第三，在逐步提高国有银行资产质量的基础上，推进国有银行的商业化改造。第四，积极培育资本市场中的投资主体，逐步完善资本市场的竞争规则，形成资本市场多元化竞争以及金融资本—产业资本有机结合的格局。

## 四、公有制实现形式多样化，是与市场经济相结合的重要条件

江泽民同志在十五大报告中指出：“公有制实现形式可以而且应当多样化，一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式。”这不仅为探索公有制的实现形式指明了方向，也对如何使公有制与市场经济相结合、建立社会主义市场经济体制有重大的理论和现实意义。

为什么要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式？

## 1. 公有制的实现形式多样化是必然趋势

所有制与所有制的实现形式是有区别的，是两个不同的概念。我们所说的公有制经济，不仅包括国有经济和集体经济，还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分。

所有制的实现形式，主要是指在一定的生产资料所有制前提下的企业的资本组织形式。企业根据资本组织形式的不同，可分为有限责任公司、股份有限公司、合伙企业、合作企业、股份合作企业等。同一所有制在不同企业可以有多种实现形式，不同所有制可以采取同一种实现形式。国有企业、集体企业和非公有制企业都可以采取独资、控股或参股的实现形式。随着改革深化，多种所有制经济的发展，投资主体的多元化，公有制的实现形式可以而且应该多样化。只有采用多样化的公有制实现形式，才能有力地推动社会生产力的发展。

## 2. 传统的国有制不适应市场经济发展的需要

在市场经济条件下，原有的国有制越来越不适应社会生产力的发展。其主要弊端是：

第一，国家所有制的主体是单一的。即资本所有权归国家。而资本的各种权利和职能都由国家一个主体承担，包括占有权、支配权、使用权、收益分配权等各种权利关系都由一个主体执行。市场经济要求政企分开，企业自主经营和自负盈亏，但这种国家直接占有、经营的方式，无法实行政企分开。而且所有者对企业的财产约束不力，使企业难以成为自主经营的独立法人，国家不得不对企业承担无限责任。

第二，资本的直接占有形式是条块分割的。中央直属企业由各部支配、管理，省市乃至地区、县属企业分别由其主管部门占有。而市场经济要求资本和其他要素流动，并在流动中实现资源的优化配置。在计划经济体制下，国家所有制在实现时被条条块

块的分割，并且固定化而不能流动。把资本在条块中封闭起来，搞大而全、小而全，自成体系，造成重复生产和重复建设。

第三，资本运行是通过行政化的手段和方式进行的。市场经济要求资产收益最大化。传统国有制按照行政层次分配人、财、物，离不开行政隶属关系，不仅造成政企不分，而且是造成国有资本不能有效运转的重要原因之一。

这种传统国有制形式在经济关系比较简单、社会化程度不高时能发挥其作用。但随着经济关系越来越复杂、社会化生产的发展，单一主体的资本组织方式远远不适应生产力发展的需要。因此，改革传统国有制的资本组织形式，公有制的实现形式多样化，是使公有制与市场经济相结合的重要条件，是建立社会主义市场经济的内在要求和迫切需要。

## 五、股份制是促进生产力发展的有效资本组织形式

股份制是所有制的一种具体实现形式。由于它适合社会化大生产的要求，因此世界各国都普遍采用了股份制这种资本组织形式。

### 1. 马克思曾对股份制作过高度评价

马克思在《资本论》中多次谈到股份制的问题，其主要观点是：

——股份制加快了资本的积累能力和集中速度，扩大了生产规模，提高了资本集中的效益。他曾经说过：假如必须等待积累去使某些单个资本增长到能够修建铁路的程度，那么恐怕到今天世界上还没有铁路。但是集中通过股份公司转瞬之间就把这件事完成了。由于股份公司的成立，“生产规模惊人地扩大了，个别资



本不可能建立的企业出现了。”<sup>①</sup>

——股份制优化了资本的所有制关系，产生了资本的所有权与经营权相分离的资本所有制结构，促进了资本经营者队伍的形成。马克思指出，由于股份公司的成立，“实际执行职能的资本家转化为单纯的经理”，“在股份公司内部，职能已同资本所有权相分离”<sup>②</sup>。这样就可以使资本与经营资本的专家实现有效的结合，使资本的运行掌握在善于管理的经营者的手中，从而可以提高资本的收益。

——股份制为人类社会从私人占有制向社会共同占有制的转变提供了新的途径。股份制的发展，“它是在资本主义体系本身的基础上对资本主义的私人产业的扬弃”<sup>③</sup>。

## 2. 股份制既不姓“资”，也不姓“社”

马克思对股份制的论述说明，股份制既不姓“资”，也不姓“社”。但是，我国改革开放以来对这个问题却争论不休。

邓小平同志在视察深圳、珠海时指出，证券、股市是不是资本主义独有的东西，允许看，但要坚决地试。姓“资”还是姓“社”，判断的标准，应该主要看是否有利于发展社会生产力，是否有利于提高人民的生活水平。社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式、管理方式。1992年6月，我主编的《中国股份制理论与实践》一书前言中有这样一段话：“股份制姓‘社’还是姓‘资’的问题，理论界争论了好几年，似乎这个问题已解决，但从实际情况看，仍然没有得到真正解决。有的

---

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1975年版，第493—494页。

② 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1975年版，第493—494页。

③ 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1975年版，第496页。