

改革之路：

金融证券与中国经济

主 编 史建平 韩复龄



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

改革之路：

金融证券与中国经济

主编：史建平 韩复龄



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press

图书在版编目 (CIP) 数据

改革之路：金融证券与中国经济/史建平等主编. —北京：对外经济贸易大学出版社，2008

ISBN 978 - 7 - 81134 - 193 - 5

I. 改… II. 史… III. 经济—研究—中国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 135390 号

© 2008 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

改革之路：金融证券与中国经济

史建平 韩复龄 主编

责任编辑：李俊

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码：100029

邮购电话：010 - 64492338 发行部电话：010 - 64492342

网址：<http://www.uibep.com> E-mail：uibep@126.com

廊坊市圣轩印刷有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸：787 × 1092 毫米 1/16 29 印张 898 千字

2008 年 10 月北京第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

ISBN: 978 - 7 - 81134 - 193 - 5

印数：001 - 500 册 定价：228.00 元

编者的话

2007 金融证券与中国经济学术年会已于 2007 年 11 月在北京成功召开。本届年会得到国家统计局、中国社会科学院、中央财经大学、广东商学院、广西社会科学院、中信建投证券公司等多家单位的大力支持。年会期间国家统计局李国正处长对 2007 年前三季度我国经济运行情况作了详细的通报；中国社会科学院经济形势分析与预测中心副主任齐建国就 2008 年经济形势作出了详尽的分析，并阐述了经济增长与环境变化的关系，进一步提出并强调大力发展循环经济的必要性。同时，中央财经大学相关专家就中资银行发展方向、股指期货推出对证券市场的影响、固定收益证券市场发展的机遇与挑战、2008 年投资策略与行业配置等相关问题作了主题报告，并与与会代表展开热烈讨论。为了将年会最新资讯与最新研究成果汇集起来，我所先后相继组织编写了《求解》、《21 世纪的中国：金融证券与中国经济》等书，现已正式出版，受到广大读者的热切欢迎。

改革开放三十年来，中国经济状况发生了翻天覆地的变化，金融、证券、保险、房地产等行业更是得到长足发展。2008 年恰逢改革开放的第 30 个年头，这 30 年来中国的经济建设取得了举世瞩目的巨大成就，也是实施“十一五”规划的第三年，更是金融、证券、房地产等行业面临严峻挑战的一年。

加入 WTO 以后，我国经济迅速增长，社会快速进步。但与此同时，也面临着多种机遇与挑战。今后我国社会经济形势将会发生什么样的变化？世界政治经济形势又会发生哪些变化？各行各业尤其是金融、证券、保险、房地产等行业究竟面临哪些新的机遇和挑战？应制定什么样的策略去应对挑战，抓住机遇，求得发展？已成为各级领导、专家学者、企业家和广大有识之士共同关心的重要问题。为了及时总结我国经济建设与各相关行业运行的经验与教训，及时将最新研究成果服务于社会，加强学者之间的交流，中央财经大学金融证券研究所与国合百年文化学术交流（北京）中心组织相关专家学者编辑出版《改革之路：金融证券与中国经济》一书，为各级政府机关、企事业单位、专家学者提供参考与指导。

该书是定期出版的一部大型学术文献，由我国著名的经济金融专家、中央财

经大学校长助理史建平先生与中央财经大学金融证券研究所所长韩复龄先生担任主编。本书大约 100 万字，16 开豪华精装版，收录 200 多篇具有较高学术研究价值和较强行业指导性的文章。本书收入论文范围大体分为宏观经济、金融证券与保险、战略管理三个部分。为了便于查阅，按照研究领域的不同，我们把全书共分为经济理论及经济思想史篇、宏观经济与可持续发展篇、区域经济篇、行业经济篇、国际贸易篇、金融证券与保险篇、战略管理篇、经济理论教育篇共 8 个篇章。

让读者能够更好地交流与学习，给各级政府机关、企事业单位、专家学者与领导提供参考与指导是我们编辑出版本书的初衷。由于水平有限，疏漏之处在所难免，敬望大家不吝赐教。同时，希望广大读者朋友提出宝贵意见，以便我们在今后的工作中加强改进与逐步完善，力争把这项工作做得更好，以回馈读者。

在本书的编辑过程中，得到了社会各界的大力支持，值此出版之际，我们表示衷心的感谢！

编者

2008 年 9 月

目 录

经济理论与思想史篇

论非公有制经济发展与政府监管	毕元贵(1)
论政府产权制度的完善	陈维达(4)
城镇贫困问题探源:从穷人经济学的角度	任红艳(10)
对政府非税收入管理理论与实践的思考	孙福康 杨泉兴(13)
论强化对党政“一把手”的监督与思考	竺明芳(20)
新会计准则下会计计量中的现值计量分析	蔡 嘉 廖 颖(24)
对现代企业财务会计职能的思考和探索	樊贵州(27)
浅析新会计准则实施对我国企业的影响	姜卫东(29)
浅析创新公共财政监督机制	吕 锋(31)
论现代会计的程序发展	潘上永(32)
对企业会计制度设计与评估的基础冷思考	杨 林(36)
政治体制改革必须尽快适应经济体制的变革	周济谱(41)
试析经济转型与经济价值观变革	周 莉(45)
论资本的协同共进之路	曹顺仙(47)
为弱势群体谋利益是社会主义本质的客观要求	傅 民(52)
税收增长与经济的关系探讨	甘家武(54)
做好政协提案工作促进非公有制经济快速健康发展	孟宪斌(57)
对动态会计要素涵盖内容的剖析	褚文凤(59)
经济物理学的研究现状与发展趋势	都国雄(60)
苏联和东欧解体的经济原因探析	桂金赛(68)
从税收博弈看我国的税制优化	裴 蕾 张 波 向 征(70)
EVA 理论及其应用研究	刁巧艳(74)

宏观经济与可持续发展篇

努力推进企业转变经济增长方式	蔡金桃(112)
知识经济与人力资源会计	方燕平(115)
ERP 环境下的企业会计控制	冯丽霞(118)
浅谈我国土地利用总体规划的编制	弓春芳 张丽萍(121)
政府预算收入安排中的价格指数因素与政府预算收入测算模型	郭文秀(123)
突出节能同时化管理,实现本质节能化	李慧平(127)
充分发挥外汇政策作用 支持阜新民营企业发展	慕安良(129)

关于政府收支分类改革的认识与分析	倪慧莲(133)
中国城乡收入差距问题的实证比较	杨艳秋 桂金赛(136)
巴州新型工业化建设的战略思考	张汉东(139)
论专业委员会的历史地位与作用	张锡兴 王玲(146)
论不动产的价格多重性及估价策略	庄焰(148)
自主创新 永续发展	蔡继权(150)
网络经济环境下会计发展的趋势	霍红(154)
关于对计量技术市场开放的思考	李守祥 庄苏宁 葛晓波(155)
加大民营企业融资渠道,促进经济社会发展	邬忠跃(156)
建立健康适度竞争体系,促进产业快速发展	傅民(158)
论改制企业如何实现可持续发展	李新民(161)
浅谈市场经济与工业企业改革	刘玉林(165)
地方财政应在和谐社会的构建中迎挑战强能力	韦丽云(168)
21世纪财务管理发展与创新	谢彦(172)
对支农项目资金管理的调查与思考	黄芹(177)
调整优化产业结构加快经济发展的思路	梅学达(179)
试论我国会计监督的现状与对策	郭锦旋(182)
县级深化综合财政预算编制执行改革模式初探	廖依群(183)
宗地财务收支核算制度衔接账务处理之我见	廖依群(186)
国有土地资金纳入预算全额实行“收支两条线”管理账务衔接处理浅谈	廖依群(188)
加强“三农”资金管理的探讨	刘建良(191)
试论适度通货膨胀条件下的我国经济增长	吴惠忠(192)
国企公司制改革的现状与对策研究	徐桂元(194)
谋求发展 重树形象	陈礼雄(197)
资源与未来经济的可持续发展	魏正孔(198)
全球知识城市视野下的城市知识资本运营的战略性思考	王志章(200)
朝阳市公共研发服务平台建设构想	孙忠民 董维军(210)
我国未来几年主要面临通货紧缩的压力	徐彩凤 周健(212)

区域经济篇

中国东部地区县域经济发展状况调研分析	王盛鑫(213)
山东省投资环境区域差异评价实证分析	徐秋云(216)
构筑工业园区“五位一体”服务平台把五金之都建成质量之都名牌之都	陈加斌(222)
对“永康五金”区域品牌培育质量提升的思考与实践	陈加斌(224)
发展中国周边市场	璟婧(231)
21世纪加快中国西部大开发的理论思考	牛德林(234)
建设一流的首都城市发展新区	佟根柱(239)
宁夏区域竞争力的分析与提升对策	张晓华 邢宝恒(240)
地理二元经济结构条件下西部经济的金融支持	蔡四平(249)

着力提高四种能力 支持陇南和谐发展	古元章(252)
区域创新网络的形成研究	李修平 于 静(255)
打造工业园区金融信用社区提高宜春工业园竞争实力的思考	李智红(257)
坚持基本经验巩固民族地区和谐发展的良好局面	楚才元(258)
坚持科学发展观 推进县域经济新跨越	李全胜(263)
掀起“江苏模式”的盖头	杨春生 葛家君(265)

行业经济篇

对我国环境税收问题的思考	江 滔 周银坤 李希昆(268)
我国能源—环境—经济系统的区域间建模	李爱军(271)
浅谈城市私房的规划建设管理	李 波(276)
目前房地产税收管理中存在的问题及对策	罗礼林(278)
浅谈县级供电企业计量工作精细化管理	王卫东(280)
坚持以农民为本 努力构筑四大为民体系	严胜雄(281)
黄龙溪古镇旅游开发与再造	易小力(284)
浅议会计信息质量与会计政策选择	陈其述(288)
广州发展创意产业对策研究	陈亚鸥(291)
规费调整后林业资金问题浅谈	陈应德 余志刚(296)
优化我国纳税服务工作的思考	崔 超(298)
发展循环经济,全力打造区域示范基地	高世兴(301)
基于循环经济下的城市化路径的有关思考	郭贵妹(302)
试谈行业协会的功能与发挥	黄永基 熊舒华(305)
如何化解应收账款的风险	李旭文(308)
担保业的风险防范	林亚辉 姜传申(311)
浅议循环经济的几个问题	刘冬毅(314)
浅析人力资源会计	刘厚光(317)
关于中小学校长经济责任审计对财务管理的影响	吕小辉(323)
城市交通与空气环境之我见	施惠芬(324)
气象影视业战略发展的理性思考	石永怡(327)
试谈地质旅游(一):可能、意义、影响因素	周纯明 曾令初(330)
砚山县畜牧业实施“技术、资金、物资”配套承包服务发展商品畜禽生产项目的调查	童德生 王恩毕(335)
重庆天然气消耗量预测及对策研究	万 玺(339)

国际贸易篇

贸易开放度与通货膨胀:基于社会福利的分析框架	黄新飞(344)
签订成套机电设备进口合同经验谈	谭 俊(352)
技术性贸易壁垒的影响及对策分析	张虎臣(355)

跨越茶叶出口的高门槛	崔和平(359)
消除误解 增进互信 促进合作	董晓霞(362)
面向未来,谱写中俄经贸科技合作的新篇章	林树德(365)
我国应对反倾销的主要措施及其评析	宋程丽(366)
我国外汇储备与我国对外贸易关系的计量分析	林秀清 宋凌峰(370)
网络经济对我国外贸公司的冲击	李 冉(378)
试论出口造船企业外汇风险的防范	邹志东(381)
促进我国加工贸易转型升级的税收政策研究	李海莲(384)

金融证券与保险篇

我国国有商业银行公司治理的研究	柏广兴(389)
中国金融结构合理化问题研究	蔡则祥(392)
浅析对浙江省农民专业合作社的金融支持	曹鸣凤(398)
国际金融监管模式的发展趋势以及对我国金融监管制度改革的借鉴意义	陈 彬(401)
我国股市的价值动力探讨	陈承财(405)
股权分置改革后中小股东权益保护问题	陈文寿(409)

战略管理篇

如何构建公路施工企业的市场开发体系	陈光文(412)
国有企业治理的次优制度安排	康克龙(416)
治理商业贿赂 维护公平竞争	张先平(422)
企业公民现象与社会责任	陈洪斌(426)
一座亟待挖掘的宝藏	陈思达(431)
动态规划的存储策略数学模型	陈学良(435)
论合同管理在企业经济活动中的作用	冯耀华(437)

经济理论教育篇

浅谈高职企管专业实践性教学存在的问题与改革措施	陈桂英(442)
教育培训:塑造工行核心竞争力	邬鸣放(444)
在《电子商务》课程中实施目标导向教学	吴春忠(450)

经济理论与思想史篇

论非公有制经济发展与政府监管

空军航空大学社会科学系 毕元贵

摘要：

我国非公有制经济在党和政府的积极呵护下迅速发展壮大，已成为“社会主义市场经济的重要组成部分”，其对国民经济的贡献率也已超过60%。但是，非公有制经济在快速发展的过程中也暴露出许多令人痛心、危害国家和人民的问题，这与和谐社会极不相称。党和政府只有加强监管，才能促使非公有制经济沿着社会主义市场经济的正确轨道健康发展。

我国非公有制经济经过20多年的高速发展，迅速壮大起来，到2004年，民营企业对国民经济的贡献率超过了60%，吸纳就业人口超过1亿；我国私营企业的数量达到了365万家，新增注册资本1.26万亿；各类民营企业已经实现我国70%以上的对外出口^①。非公有制经济已真正成为“社会主义市场经济的重要组成部分”。但是，非公有制经济作为社会主义市场经济体制中的一种经济形式，仍然是一个新生儿，在为国民经济持续快速发展和社会稳定作出巨大贡献的同时，也暴露出许多令人痛心的问题。

2005年8月7日，广东省兴宁市大兴煤矿发生透水事故，造成123人被困井下，经抢险无效，全部遇难。调查显示，该起事故完全是由黑心矿主造成的一起安全生产事故。该矿没有取得采矿许可证和工商营业执照，属非法开采；7月14日兴宁市罗岗镇福胜煤矿透水事故后，广东省政府决定煤矿停

产整顿，但该矿没有执行，属违法违规开采；该矿上半年采煤5万吨，严重超能力超强度开采，事故前井下作业人员多达127人，属严重违规违章；事故后不报案，矿主和主要责任人逃匿，属违法行为。

然而，就是这个无证非法开采、违法违规生产的大兴煤矿，竟在2003年被梅州市评为先进民营企业，那个发生矿难后不去救命反而逃命，还曾想出3亿元“摆平”事故的老板曾云高，竟是梅州市第四届人大代表，兴宁市第二届人大代表，拥有“兴宁市十大杰出青年民营企业家”、“发展兴宁经济突出贡献者”称号。

实际上，从2000年以来，由于煤价的不断攀升，在经济利益面前，一些小煤矿主不顾生产安全，不管关停整顿要求，只顾产煤，使事故频发。去年10月的河南大平矿难死亡148人，11月陕西铜川矿难死亡166人，今年2月辽宁孙家湾矿难死亡214人，这一回广东兴宁矿难死亡123人……据国家安全生产监督管理局的统计，2005年上半年，全国煤矿事故死亡2672人，比去年同期增长3.3%^②。2004年全国非公有制工矿企业共发生事故8713起，死亡9708人。事故起数和死亡人数分别占全国工矿企业的65%和66%。2001年以来全国发生的一次死亡3人以上的重特大事故，70%的发生在非公有制小企业。一些小煤矿瓦斯事故、小烟花爆竹生产厂爆炸事故、网吧歌厅火灾事故等，给人民群众生命财产造成严重损失。另外职业健康方面存在的问题也很

突出。全国私营个体企业每年新增职业病患者约 50 万人。河北高碑店市白沟镇箱包生产苯中毒事故，东南沿海地区一些私营企业频频发生的职业危害事件，后果都非常严重。还有波及全国的“仙人掌热”、“海狸鼠热”、“长毛兔热”、“芦荟热”、“造林热”等，让成千上万的农民落入了诈骗陷阱。

因此，对待非公有制经济，既要对其精心呵护，也应对其加强监管，才能使其健康成长。而目前无论是政府官员的行为，还是宣传舆论导向，笔者认为都是呵护有余、监管不足。一些地方政府和执法部门只注重“鼓励、支持”，而忽视“引导”，甚至出现官商勾结、权钱交易的现象。也正是在一片呵护声中，一些非公有制企业暴露出资本天生的趋利本性，肆无忌惮地为追逐利润而制假售假、欺行霸市、坑蒙拐骗、逃税漏税、压榨劳工，甚至置国家的法律法规于不顾，草菅人命，给国家和人民造成了极大的伤害。这些问题破坏了正常的经济秩序和企业间公平竞争的环境，与和谐社会建设要求的遵纪守法、公平正义、诚信友爱、安定有序、人与自然和谐相处等特征极不和谐。由此可见，要想把科学发展观、和谐社会、以人为本等执政理念贯彻落实到底，不能仅仅依靠道德的规劝和说教，党和政府必须加强严格的监督和管理。

一、各级党委和政府要充分认识到非公有制经济监管的重要性

目前我国非公有制经济发展中出现的问题，不仅制约着全国经济的稳定好转，也严重地阻碍着非公有制经济自身的健康发展；这不仅是一个经济问题，也是一个严重的社会问题。党的十六届四中全会提出要不断提高驾驭社会主义市场经济的能力，提出要构建社会主义和谐社会。非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，只有驾驭好非公有制经济的发展，才能使社会主义和谐社会建设顺利进行。

加强非公有制经济监管，也是法律赋予各级政府的职责。十届人大二次会议通过的《宪法修正案》进一步规范了对非公有制经济的表述，明确规定：“国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理”。我们必须尽职尽责，把监管工作做到位。各地党委和政府（一把手）要加强对外资企业的监管，要作为“民心工程”、“一把手工程”来抓。决不能再生产“带血的煤”！

二、建立健全有关法律法规，加大立法力度

市场经济在一定意义上说就是法制经济。经济组织要有法可依，政府要依法监管。我们从“澳大利亚煤矿 3 年零死亡”的报道中可以受到启迪：澳大利亚国家对煤矿生产实行严格法律约束。对一切安全措施，法律都有具体规定，不仅国家有《职业健康安全法》、《矿山安全健康法》，各州也有相关的法律。如新南威尔士州先后颁布《煤矿管理法》、《煤矿监督员资格管理条例》、《煤矿规程法》等法律法规，将采矿安全的每一个细微环节都纳入法律的制约范畴^③。这应该是“澳大利亚煤矿 3 年零死亡”的重要原因。

广东大兴煤矿发生透水事故以后，为了把预防煤矿安全事故纳入法制化轨道，及时发现并排除煤矿安全生产隐患，落实煤矿安全生产责任，保证煤矿生产安全和职工生命安全，8 月 31 日，国务院常务会议审议并通过《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》。《规定》针对当前煤矿安全生产中存在的突出问题，实行了更加严格的制度和更加严厉的措施。

我们应该继续完善各项政策法规，将非公有制经济健康发展中的每一个细微环节都纳入法律的制约范畴，用法律法规来规范非公有制企业合法经营、诚实守信、照章纳税、保障职工合法权益。建议制定《外资企业法》、《私营企业法》、《企业员工社会保障法》等法律法规，并在制定的法律法规条款中对违法违规企业要严打严罚，决不能姑息。建议修改《刑法》，对肆意违法违规生产造成工人死亡的业主要加重刑事处罚，直至判处死刑。对为发生死人事企业违法生产大开绿灯的执法人员也要按“从犯”进行刑事处罚。

三、加强对监管者的监管，加大执法力度

几乎是在每一次的矿难或者其他重大事故之后，我们总能听到“监管不力”之类的总结。可总结归总结，事故还是照样发生。也就是说，一次次惨痛的事故，并没有使“监管不力”的问题有根本的改善。为什么不敢管？恐怕不仅仅是责任心不够的问题。试想，如果有关领导和监管部门已经与矿主拴在同一根利益链上了，还能指望他们履行监管责任吗？查一查那些监管者与被监管者之间存在怎样的利益关系，可能是防患于未然的有效方法。

其实，我国 2002 年就有《安全生产法》，这是

一部人命关天的法，可就是有法不依、执法不严，查处不力。这次大兴煤矿就是在监管上出了问题，在责令停产整顿期间照样生产，也曾三次被叫停，可都停不了。究其原因，就是“官商勾结”，为煤矿主大开绿灯，以致造成惨祸的发生。“官商勾结”不是呵护非公有制企业发展，而是“猫鼠同眠”的可恶现象。正是“官商勾结”，才使一些“黑矿”能顶风生存，证照不全的问题煤矿有通风报信的“消息树”，才使一些矿主胆敢撕封条、砸铁锁、擅自恢复生产，出了人命一逃了之。要加强工商、税务、金融、技监、监察等监管和执法队伍建设，提高队伍素质。监管和执法部门要及时向社会公布有关监管信息，实行执法公示制度，对有争议的执法行为依法接受行政诉讼的监督。执法人员一定要履行职责，监管到位。对申办企业要严格审查、并定期不定期地进行检查。对审查不严、检查不认真、玩忽职守的执法部门和执法人员，要追究责任，严肃处理。

四、构建有关非公有制企业的全方位监管指标体系

对非公有制企业要实行全方位的监管。其中包括对产品、服务质量的监管，对企业诚信守法度的监管，对企业社会责任感的监管等。同时，应完善非公有制企业的信用警示和救助制度。要运用先进技术，提高监管工作的科学性。构建监管部门、行业协会、消费者协会、新闻媒体组成的监管体系，按照各自的职能，运用电子技术和信息技术，建立相应的监管和监督系统，如企业经营行为监管系统、企业纳税监督系统、维护消费者合法权益系统、维护企业职工合法权益系统、执法人员监督系统等，提高监管工作的科技含量和水平。工业园区和乡镇非公有制企业比较集中，既是发展地方经济的主战场，也是安全监管必须进入的主阵地。在各工业园区和乡镇要普遍建立安全监管机构，配备专职安全监管人员，形成比较健全完善的监管工作体系。

五、建立各种协会等中介组织，加强行业自律机制，加强群众组织的监督作用

进一步建立健全个体劳动者协会和私营企业协会，形成覆盖全国的组织网络，充分发挥这两个协会在联系广大个体劳动者和政府之间的桥梁和纽带作用，发挥它们在规范行业自律、加强法制教育等方面的重要作用，使它们成为政府行政管理机关的助手。规模较大的非公有制企业，应该建立健全工会组织，发挥它们在企业主与企业员工之间的桥梁

和纽带作用。有些非公有制企业主不允许在企业建立工会组织，政府行政管理部门要从监管的角度进行干预。

六、建立培训机制，加强对非公有制企业的守法教育，不断提高非公有制企业从业人员的自身素质

非公有制企业既是社会就业的主要场所，也是低素质劳动力比较集中的领域。以私营、个体小煤矿为例，约95%以上的小煤矿从业人员为初中以下文化程度，其中30%左右的为小学以下甚至文盲。员工素质低下客观上加大了安全管理的难度，违章现象屡禁不止，直接威胁着企业的生产安全。因此，我们的执法部门，不能只局限发生问题的处理，更应该加强培训教育，防患于未然。经过定期和不定期的培训，增强企业主和员工的守法意识，也起到警钟长鸣的作用。要组织非公有制企业主学习与自己企业相关的国家的法律法规和方针政策。各级主管部门在对非公有制企业创办审核和年度审核时，应该对企业主进行与企业有关的法律法规方面的考核，不合格的不能发经营执照或吊销经营执照。

七、在非公有制企业中建立健全党的组织，加强党的政治领导

随着非公有制经济的飞速发展，这一群体已成为社会主要群体，这块阵地已是党的工作的一个重要阵地。但目前这些企业中党的建设相对滞后，党的力量相当薄弱。在全国私营企业中86%没有党员，已建立党的基层组织的仅占企业总数的0.9%，党员仅占从业人员总数的0.04%。因此，非公有制企业的党建工作刻不容缓。如果企业家是党员，要按照党员的要求，带头建立起党的组织。如果企业家不是党员，党的相关部门要派人到企业去，把企业的党员组织起来。对有3名以上党员、有合适支部书记人选、生产经营比较稳定的企业，可单独建立党支部；对党员不足3名的企业，可按照就地、就近的原则，或依托产业，或依托行业，或打破行业、隶属关系界限，建立联合支部。总之，要把加强非公有制企业党建工作纳入正常化、规范化、制度化轨道，消除党建工作的“盲区”，保证党的路线、方针、政策切实能在非公有制企业中得到贯彻落实，消除与和谐社会不和谐的丑恶现象，促进非公有制经济沿着社会主义和谐社会的轨道健康发展。

注释：

①中国经营报，2005-7-4

②财经时报，2005-8-22

③新华每日电讯, 2005-8-28

参考文献:

- [1] 中国共产党第十六次全国代表大会报告 [R]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [2] 陈武明. 要驾驭好非公有制经济的发展 [J]. 北京: 红旗文稿, 2005. 5. 18-21.
- [3] 王斌. 对非公有制经济的再认识 [J]. 哈

尔滨: 学术交流, 2004. 2. 100.

[4] 王业兴. 我国非公有制经济发展的理论突破与发展特点 [J]. 武汉: 湖北省社会主义学院学报, 2004. 4. 58.

[5] 肖振岭. 非公有制经济大趋势 [M]. 吉林: 吉林人民出版社, 2002.

论政府产权制度的完善

西南财经大学经济学院 陈维达

摘要:

政府产权是政府所拥有的财产权利, 它既具有一般产权的性质, 又具有特殊性。计划经济体制条件下的政府产权是公有产权主要的甚至是唯一的代表, 政府产权与国家权力相结合, 又成为计划经济体制的主要基础和保障。经济体制改革使政府产权发生了重大变革, 政府产权退缩为仅仅是公有产权的一种形式, 并且在政府产权内部出现了层级产权和不同产权权利的分割。但在经济转轨时期, 政府产权制度还存在产权不清、权责不明的缺陷, 需要在弄清公有制不同层次之间的关系尤其是公有产权与政府产权之间的关系的的基础上, 对公有产权和政府产权加以明确界定, 才能完善社会主义市场经济体制。

政府产权指财产归属于政府时所形成的一组权利, 包括政府对财产的所有、支配、收益和处置的权利。任何制度下的政府都会拥有一定的产权, 但在不同的社会经济制度下, 政府产权会有不同的性质和特征, 从而对政府职能和政府行为产生重要的影响。我国在经济体制的转型过程中, 随着现代产权制度的逐步建立, 政府产权也需要在制度上加以确定和明晰, 以促进政府职能的进一步转变、规范政府行为。因此, 从理论上分析和探讨社会主义市场经济条件下的政府产权是十分必要的。

一、我国社会主义条件下政府产权的演变过程

在马克思主义设想的社会主义制度中, 由于全部生产资料和社会资源归属于社会全体成员所有, 商品货币关系将趋于消亡, 国家的政治统治职能会

逐步消亡并转化为经济计划中心的职能。因此社会主义经济制度就是公有制加计划经济。我国社会主义建设最初也是这样进行的。但是实践说明在现阶段全部生产资料归全社会所有这种单一的社会公有制很难成立, 计划经济体制也不能作为我国现阶段经济体制的基本方面加以维持, 我国社会的产权结构还必须基于市场经济关系之上而具有市场经济的特点。由此, 我国政府产权也经过了一个较长时期的曲折的演变过程。

在我国的社会主义制度条件下, 政府产权主要历经了过渡时期、计划经济时期、经济转型时期三个历史阶段。与这三个历史阶段相适应, 政府产权经过了逐步扩张、大一统、多元化的发展过程, 表现了不同的产权形式和内容, 有其不同的特点。

过渡时期(1949~1956年)的政府产权, 是在强制性制度变迁的基础上形成的。它的形成主要有三条途径: 剥夺旧政权的国家垄断资本和官僚资本, 改造民族资本, 继承解放区的公营资产; 形成的基本形式是国家所有制经济形式, 即国有经济。由于当时在理论上将社会主义国家所有制看成是社会主义公有制的主要形式, 在实践上仿效前苏联模式, 试图在短期内从体制上满足实现国家工业化的急迫需要, 因此在工业品及其主要资源的所有制关系上, 急速地推动了国有化; 而政府则成为了国有产权的行为主体, 在事实上形成了政府产权。过渡时期政府产权所面临的基本经济环境是多种所有制并存和市场的存在, 计划经济体制还未全面形成, 国民经济处于恢复时期, 经济发展还有赖于不同所有制经济主体的积极性和不同产权运行的活跃性, 政府产

权还是有限的，还不能统揽一切。但是，这一时期的政府产权已经具有了垄断扩张的特点，在国家权力的支持下，政府不仅控制了作为国民经济命脉的主要资源和产业，将其产权纳入国有的范畴，而且通过国家资本主义等形式和社会主义改造等途径，逐步蚕食和剥夺了私营工商业和城乡个体经济的非公有产权，从而为计划经济体制的确立奠定了基础。

计划经济时期（1957～1978年）的政府产权是在否定市场经济和私有产权的前提下形成的。通过社会主义改造，私有产权主体基本消失，市场机制已很难作为一种独立的体制因素而存在，市场体系全面萎缩，计划经济体制全面确立。1956年，在国内工业生产中，主要由市场机制起调节作用的部分仅占工业总产值的8.6%；在批发商业中仅占4.4%；在零售商业中，仅占17.5%。并且这表现为一种强制性的发展趋势。及至1978年，各种经济成分在工业总产值中所占比重，国有企业占77.6%，集体企业占22.4%，其他经济成分基本为零。在计划经济体制下，社会产权制度是一种极为单一的社会主义公有制，它的主要特征是：第一，形式单一，仅区分为全民所有制和集体所有制，不仅私有产权被强制性地消灭，而且公有产权也没有根据成本效益变化的要求灵活选择具体形式的可能；第二，全民所有制实质上是一种国家所有制，其财产主体是政府，政府既是财产的所有者又是经营者，国家产权就是政府产权；第三，集体所有制的财产主体（农村人民公社和城镇集体企业）其作为产权主体的地位是残缺的，因为集体劳动者并未拥有完整的所有权、经营权和处置权，产权的最终控制者仍然是国家或政府。不难理解，在这种单一的大一统的公有制下，政府产权（代表着国家所有制）对社会财产和社会资源具有绝对的控制权，因而政府产权的主要特点就在于它成为了公有产权主要的甚至是唯一的代表，政府产权被泛化了。政府产权与国家权力相结合，便成为计划经济体制的主要基础和保障。在以政府产权为代表的公有产权无限放大的条件下，产权界定失去了实质意义，因为政府产权的大一统排斥了对不同产权进行界定以维护不同主体在市场上的交易权益的必要性，而市场经济也因此丧失了作用的基础。结果是资源配置丧失了效率，社会经济运行付出了巨大代价。

经济转型时期（1979年至今）的政府产权是在一个复杂的制度变迁基础上存在和运行的。尽管这一时期的经济体制改革经过了一个渐行的曲折的、

并且改革目标是逐步明朗化的过程，但改革在总体上是以市场化为取向的。在20世纪80年代，伴随着农村非国有经济的改革和国有企业扩大自主权的改革，大一统的计划经济体制开始被打破，泛化的政府产权开始向有限的政府产权回归，其主要标志就是农户和企业获得了部分产权，私有经济和私有产权得以再生并得到发展，社会产权结构不再是由单一的公有制所产生的以政府产权垄断为代表的单一产权形式。不过80年代的政府产权仍然在生产、流通、分配和消费领域占据着优势地位，这主要表现在政府对国有经济仍保持着主要的控制权以及对资源配置的计划主导作用。1992年以后，经济体制改革的目標被定位在建立社会主义市场经济体制，随着以公有制为主导、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的确立，政府产权发生了重大的变革。这种变革及其特点主要表现在以下方面：

第一，在产权结构多元化和公有制实现形式多元化的条件下，随着公有制的产权主体多元化和公有产权形式多层次的出现，政府产权退缩为仅仅是公有产权的一种形式，并且在社会产权结构中逐渐脱离原有的统治地位，政府正在从国有企业所有者兼经营者的角色转变为调节者的角色。计划经济体制下属于政府支配的相当部分公有财产（国有资产）及其产权现在已经归属于不同的公有产权主体，政府不再是所有公共财产的总管家或者说唯一的产权主体。

第二，在政府产权内部，出现了层级产权和不同产权权利的分割。首先，中央和地方以及地方各级政府之间由于行政分权和财政收益权的分割，产生了层级产权和不同层级政府及部门的不同利益；其次，由于所有权和使用权、经营权的分离，政府作为国有资产的权利主体在对产权的运作时有了较多的灵活性，政府产权由于具有可让渡性而在运行中会出现拥有不同权利的利益主体，比如作为资产所有者的政府与作为资产经营者的国有企业就表现了产权的分离。

第三，政府产权运行目的的两重化。在计划经济体制下，政府产权的单一使各级政府很难成为一个利益主体，产权运行目的至少在表面上是以服从中央政府对社会公共利益的安排为转移的，因而也是单一的；而在市场经济体制中，由于政府具有社会公共性与集团公共性的两重性质，各级政府和不同的政府部门有了自身的利益，政府产权的运行也就具有与之相适应的两重目的，即满足社会公共利

益的需求与满足政府组织的自身需求。一般而言，在这两重目的中，后者是服从于前者并以前者为转移的，但后者经常会出现权利的超越和扩张，有时后者的扩张还很严重，从而使两者发生矛盾。

总之，经济转型时期的政府产权体现了产权形式、产权运行和运行目的的多元化，这从一个侧面说明了政府体制改革为适应市场经济体制的需要所取得的成果。然而由于在理论上对转型时期的政府产权还缺乏清晰的认识和界定，政府产权制度还存在缺陷，这种缺陷对政府职能的转化和政府行为都产生了负面影响。所以我们有必要对转型时期的政府产权作进一步分析。

二、我国转型时期政府产权运作的特点及其特殊性

我国现阶段的政府产权既具有市场经济中政府产权的一般性又具有中国社会主义制度的特殊性。我国从20世纪70年代末开始的改革，在进入21世纪之前，主要是强调由计划经济体制向市场经济体制转型，社会产权制度的重构强调以市场化原则冲击原来“大一统”的单一公有产权制度，主要是承认和促进以私有产权、个人利益为代表的多元化产权主体的形成和发展，以公有产权为主、多种产权并存的新型产权制度代替原来单一的产权制度。新的产权制度促进了社会效率的提高和经济增长，但由于对社会公有产权制度和政府产权制度改革的忽略和偏见，出现了两方面的不良倾向。一方面社会公有产权权利在弱化，表现为国有企业大幅度退出市场，公共产品缩水，国有资产大量流失，而同时出现了社会收入分配不公和贫富差距的拉大，相当数量的社会成员的社会福利水平下滑；另一方面政府产权在以某种形式扩张，表现为政府职能的扭曲和行为的不规范，一些地方政府成为了公共资源的垄断者、经营者和受益者。这两方面现象都是经济发展潜在的威胁，解决不好会引发多方面的社会矛盾。

我国现阶段的政府产权的运作是基于现阶段的经济制度和法律制度的特殊性之上的。我国是一个处于由计划经济体制向市场经济体制转型时期的社会主义国家，这一时期的政府产权具有多方面的特殊性。

第一，我国现阶段的政府产权是从属于社会公有产权的，政府产权的运作是实现全体人民的利益和社会福利水平最大化的重要保证。这是国家的社会主义性质决定的。国家所有的财产是社会公有财

产，其权利主体是全体人民。国家所拥有的政治权力和财产权力均来自于全体人民的委托，这是毫无疑问的，没有这一点，就谈不上社会主义。尽管我国现阶段存在着多种所有制经济，但这并不影响国家（政府）代表全体人民利益的社会主义性质。在我国现阶段，不同所有制的产权主体都是社会主义国家的主人，这就意味着国家（政府）不仅是接受公有制产权主体的委托，而且也接受其他所有制产权主体的委托来行使权力。社会主义的国有产权是社会主义公有制中公有产权的一个层次，而政府产权则是它的表现形式。政府作为社会公有产权和国有产权的代理人，其产权运作是以全体人民的利益和社会福利水平最大化为根本目标的。由于政府产权的社会公有性质，改革以来，我国政府才能够充分运用社会集中的资源促进国民经济的协调发展和保证公共产品的供给，并给予落后地区和弱势群体以必要的扶助。

第二，我国现阶段的政府产权是具有两重性的公有产权，政府产权在运作中易出现政府角色冲突的现象。一方面，政府产权最终归属于社会全体成员，具有全民所有的性质；另一方面，政府产权又归属于政府，具有集团公有的性质。这是因为政府是一个特殊的社会组织，它一方面要接受社会全体成员的委托管理、运作和保护社会公有财产，一方面它自身又必须占有、支配、使用和处置一部分公有财产以保证政府职能的行使。政府产权的运作具有收益性，它需要从市场中得到回报，并对财产的损益承担责任。从根本上说，这种两重性是由现阶段生产力和生产关系的性质决定的。现阶段的社会主义制度与马克思主义经典作家所设想的社会主义制度是不一样的。最重要的区别就在于现阶段的社会主义经济制度不能排斥商品和市场经济，社会成员无论是对生产资料还是对消费资料所拥有的财产权利都只能通过市场去实现。这种特定的历史条件决定了政府在运作产权、履行职能的活动中可能受到市场利益的诱导而扮演双重角色：公益人的角色与经济人的角色。作为公益人，政府产权的运作是为了实现社会公共目标和社会福利的最大化，而作为经济人，政府产权的运作则是为了自身集团利益的最大化。这两种角色在实践中是会发生冲突的。在出现冲突的时候，政府行为向哪方面倾斜取决于政府产权的界定是否清楚。政府产权界定清楚，意味着权责分明，政府产权集团公有的一面会受到约束和限制，而社会公有的一面会得到强化和保证，

这才有利于政府在市场经济中正确发挥自己的职能作用。这就说明,在转型时期,应当根据政府产权的客观性质,努力增强社会主义国家(政府)作为公益人的产权主体的作用,限制其作为经济人的产权主体的作用,以保证政府产权的根本性质不被扭曲。

第三,我国现阶段的政府产权是一种具有多级委托代理关系的法人产权,委托代理问题将会长期存在。多级委托代理关系是我国政府产权制度的一个基本特征。在这里,各级委托人和代理人都应具有独立的民事行为能力,并承担相应的民事责任和义务,产权主体不能虚拟化,而必须是人格化的法人主体。由于政府产权的这种特点,政府产权的某些权利项是可以分离的,如国有资产运作中的所有权与经营权的分离,这有利于提高政府产权的运作效率,有利于促进政府职能的转换,但也因此产生了委托代理问题,即代理人背离委托人的利益和目标,出现经济人的机会主义倾向。我国在20世纪90年代进行分税制改革后,中央政府与地方政府之间出现了明显的利益分化,地方政府有了更多的经济利益和自主权,某些地方政府作为代理人的机会主义倾向也表现得更为强烈,这是我国在2003年出现投资过热并导致宏观经济局部失衡的主要原因。这也从一个方面说明目前我国的政府产权制度还存在缺陷,委托人难以对代理人进行有效的监督和约束,在缺乏治理结构的条件下,代理人的机会主义表现得十分普遍。

第四,我国现阶段的政府产权是一种缺乏有效约束的不完备性产权,如何完善政府产权制度已成为建立现代产权制度中的一个较为突出的问题。转型时期客观上存在着两种体制发生作用的矛盾,现在看来这种情况存在的时间要比原来人们预想的时间长得多。在计划经济体制中,要求“大政府,小社会”,强调权力的集中统一;而在市场经济体制中,则要求“小政府,大社会”,强调分散决策和利益多元化。计划经济体制虽然在整体上已被破除,但在多方面还有很强的影响,其中主要的是政府产权大一统的路径依赖,成为各级政府发展地方经济、提高地方福利水平的主要路径选择取向。这就造成了一种很矛盾的现象:一方面由于市场化改革,政府产权逐步缩小,政府不再是所有经济资源的总管家和公有资产的唯一产权主体,产权受到约束;而另一方面,一些地方政府却加强了对公有资源特别是高价值的公有上游资源的垄断(如土地、水利、

矿藏等),直接参与经营并从中盈利,产权很难受约束。在后一种情况中,政府产权由于是模糊的,往往与社会公有产权相混淆,并经常与政府的行政权力相混同,在政府组织的强势作用下,政府产权被人为地加以扩张、泛化。政府产权的泛化脱离了社会公有财产的最终所有者——社会全体成员的监督和约束,就会产生严重的副作用,不仅会损害市场经济机制的运作规则,而且会成为少数人大搞权钱交易、贪污腐败的经济基础和制度基础,对公有资产和私有资产造成侵害,引发各种社会矛盾。事实上,当前我国出现的社会公有产权权利的弱化、贫富阶层收入差距的拉大,与某些领域中政府产权的泛化、政府职能的被扭曲是直接相关的。

三、我国转型时期政府产权制度的缺陷

市场经济体制的建立要求建立和完善产权制度。就政府产权制度来说,应当在包括产权界定、产权运作和产权约束、产权保护等诸方面适应市场经济体制的要求,从法律上予以规范和明确。问题是在转型时期,由于受到两种体制矛盾冲突的影响,政府产权制度还存在明显的缺陷,主要是:

首先,社会公有产权与政府产权之间缺乏明晰的界定,产权主体不清。在我国传统的经济学理论和计划经济体制中,从来不需要对社会公有产权与政府产权加以区别和界定,因为人们认为生产资料的社会主义公有制与国家所有制是同义的,不需要在代表全民的国家以外,再去界定一个全民的产权。然而在市场经济条件下,产权主体包括公有产权主体的多元化则要求对不同的产权予以明确的界定。社会主义全民和社会主义国家(政府)应该是一对既有联系又有区别的范畴,其各自的产权主体、产权范围及产权的功能是不一样的;由于产权的区别,在社会全体成员与国家(政府)之间,应该是存在着明确的委托代理关系,这是社会主义全民与社会主义国家之间法权关系的基础,也是处理市场经济条件下全体人民与政府之间的经济关系的基础。由于受计划经济体制的影响,我国目前对社会公有产权和政府产权仍然是缺乏界定的,其基本表现不仅在于社会公有产权的权利范围与政府产权的权利范围经常相混淆,而且社会公有产权主体与政府产权主体相混淆。例如有的地方政府在对土地、矿藏、河流、森林等共有资源进行处置时,并不考虑共有资源权利主体的意愿,不仅在产权行使的程序上具有强烈的随意性,而且隐匿了代理人的身份和责任,完全把自己作为了产权主体,甚至把共有资源划入

了政府产权的范围。这种产权混淆的另一个极端是公共产品的市场化，当某些政府机构不加区别地对公共产品予以收费并占有这种收益时，公共产品就改变了对社会成员具有的非排他性从而改变了社会公有的属性，这些政府机构就通过事实上的占有关系把公共产品的社会公有产权改变为了政府产权。

其次，国有企业产权与政府产权模糊不清，国有资产管理体制中存在着产权主体虚拟、权责不明的问题。在计划经济体制中，国有企业的所有者和经营者都是政府。国有企业改革以来，总的趋向是淡化政府作为国有企业所有者的身份，政府退出国有资产的经营，将经营决策权和剩余索取权交给企业，政府也不再承担对原国有企业的投资义务和亏损责任。这就说明，国有企业产权与政府产权在事实上已经发生了分离。但是，国有企业经营的非政府化不等于国有资产的非国有化，政府退出国有资产的经营不等于政府对国有资产的保值增值就没有责任。国有资产管理体制的问题是缺乏人格化的产权主体，在资产所有者与经营者、管理者与责任人之间，由于权利不清、权责不明出现了两种极端：一是政府丧失了对国有企业的所有权约束从而丧失了监督权而导致国有企业资产的大量流失，二是政府仍然维持着对国有企业的操控，并以行政权力支持国有企业的市场垄断，导致市场经济的失序。

第三，政府产权与政府的公共行政权力混淆不清。政府产权是一种财产权利，它不能等同于或代替政府的公共行政权力，后者是一种政治权力或国家权力；反之一样，政府的公共行政权力不能等同于政府产权。政府在作为产权主体行使产权时，同其他产权主体一样，是作为一个民事行为主体行使民事权利与义务，与其他产权主体处于完全平等的地位；而政府公共行政权力的行使则是高于其他社会成员权力之上的，因而也是高于其他私人或组织的产权之上的。如果政府的这两种权力发生混淆，一是会出现上文所说国有资产管理体制中政府管理机构权责不明的问题，导致政府职能的扭曲，二是会导致某些政府机构以公共权力去扩张政府产权、强化政府产权，在政府产权的运作中损害和侵犯其他社会成员的权益。例如在政府采购和政府工程招标投标中，以行政审批权取代市场运作规则，维持或设立行政垄断以谋取高额利润；或是在公共基础设施等特许经营权的让渡过程中，以行政权代替财产权，维护某些利益集团的特殊利益。近些年来，在各地出现的圈地运动中，一些地方政府通过行政权

力以极低的价格从农民手中集中土地，而后又以高价出让给房地产开发商以牟取暴利，这就是比较典型的混淆公共行政权力和政府产权、以公共权力去扩张政府产权的行为，其负面效应不可低估。

第四，由于以上三方面所存在的产权不清、权责不明的现象，政府产权缺乏产权约束从而也缺乏产权保护的现象十分严重。一方面，政府产权由于常常缺乏明确的边界，而政府又具有权力优势，产权模糊常常促使政府产权的扩张，使私人产权和其他公有产权容易受到侵犯；另一方面，政府产权的模糊又成为少数腐败分子非法转移、侵吞国有财产和公有财产的条件，大量公有财产在不明不白之中流失了。

可见，经济转型时期政府产权制度的缺陷主要表现为产权不清，权责不明。这种缺陷已成为经济转型时期政府体制改革的主要障碍之一。政府产权制度的缺陷会导致政府角色的冲突，其结果是造成政府职能的扭曲，政府在履行职能的行为中会出现权力错位、越位或缺位的现象，这就在一定程度上抵消了按市场经济要求建立经济管理体制的努力，阻滞了政府管理体制的深入改革。当前出现的一些政府行为不规范现象的根本原因，就在于政府产权制度的不完善，这种不完善是经济转型时期产权制度不成熟和具有过渡性的表现，需要积极加以解决。

四、对公有产权和政府产权的界定是完善政府产权制度的前提

如前所述，政府产权是一种特殊的公有产权，这是由政府的性质决定的。政府是一个特殊的组织，它具有社会公共性和集团公共性。一方面政府接受社会全体成员的委托管理、运作和保护社会公有财产，提供公共产品和公共服务，另一方面政府自身又必须实际占有和支配、使用、处置一定的资源或资产，以保证公共产品和公共服务的供给。由于政府公共性质的两重性，政府不仅具有公益人与经济人双重角色的冲突，而且在产权关系上具有社会公有产权与集团公有产权的双重产权冲突。政府产权的复杂性就在于它经常与社会公有产权搅在一起又还不容易区分。阿尔钦曾经提出过一个有趣的假设：一个政府产权类似于股东分散的公司产权，每一个参加投票的公民就相当于一个公司的股东，如果公民能够拥有政府产权的一定份额，并且可以像公司股东一样在不同政府之间转移股份，那么产权界定就应该产生公司产权一样的结果。但这种假定事实上是很难成立的。因为政府产权的公共性与股份公