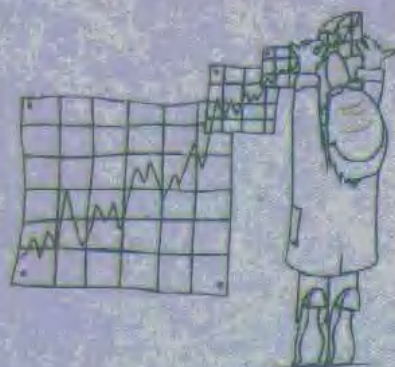


改革咏叹录

沈天佑 著

四川人民出版社



D62-53
S43

改革咏叹录

沈天佑 著



A0829628

四川人民出版社

一九九八年·成都

宏观调控要按客观规律办事

微

观放活，宏观管住，这是我国经济体制改革和宏观调控力图实现的目标模式。但是，怎样解决企业活力与政府调控的矛盾，实现二者的协调运行，非得有较高的政治智慧和宏观调控经验才能得以实现。因为宏观调控的目的在于：怎样才能在不损害企业活力的前提下实现宏观有效的控制？！随着社会主义市场经济的发展，我国现行的以行政放权为核心的经济制度改革，其包含的矛盾日益突出。就我国目前宏观管理的现实而言，要使国有企业成为独立的商品生产者和经营者，成为独立的市场主体，其必须实现以下转变：

一是把国家社会经济管理和国有资产管理职能分开。国有企业的政企不分，已是众所周知的

※ 原载《改革时报》1992年10月27日第3版。

痼疾，但是实现政企分开的诸多改革并没有收到药到病除的效果。究其原因，所谓政企不分的根源，在于国家行政管理权与国有资产管理权的合二为一。

政府从社会最高利益的全局出发，管理属于全民的资产，借助国家的权威协调各种不同的利益关系。这样的经济管理职能，不得不以政企不分为特征。

要把国家社会主义经济管理和国有资产管理职能分开，就必须从国家的双重职能入手，使国家在国有资产的管理和运行，在职能上分开。即：国家作为管理全社会的职能，它的经费来源主要靠企业和个人的纳税，树立国家为一切纳税人服务的观念。作为国有资产所有者的国家，和其它一切所有者一样，拥有占有权、支配权、处置权和收益权。这些权力就其性质来说，它是一种经济权力，不同于社会管理权力，它只能服从于所有权规律。政府的行政管理权力几乎贯穿于社会再生产过程各个环节，是宏观管理社会主义市场经济的要求，它的实现不仅影响各种经济主体的利益，而且对所有者关系具有广泛的调节作用。如果我们在考虑所有制实现形式时，只顾及生产资料的占有形式而忽视了市场经济本来就不健全的国家社会经济管理职能，那必然在实践中导致所有制本质的变形和扭曲。

二是国有资产的所有权要与经营权分开，使企业从关心劳动者集团的利益转变到关心资产的收益。企业，特别是工业企业是资产价值的实物聚集，它不仅是一个劳动者劳动的过程，更是一个资本的运动过程，这是市场经济的一般规律。一个企业的经营活动，首先应体现为对资产价值增值的追求，以实现不断扩大资本规模的目标。国有企业能否成为社会主义经济中的商品生产者，其核心问题就在于它是否具有一般商品生产者对资产增值的

关心与追求，在于它是否具有资产的收益，这是企业与劳动者集团的根本区别。

从这个基点出发，我们不难看出，我国的国有企业，实际上不存在独立而明确的资产经营主体，因而它也就不会成为真正意义上的商品生产者，进入市场，参与竞争。企业缺乏明确而独立的产权，因而也就关心不到资产的收益上来。它也就无力抵御来自企业内部职工追求个人收入最大化的利益倾向，以及部门、地方凭借国家政权的权威干预企业收入分配对资产增值的侵蚀。国有企业经营机制变革的核心：应把国有资产的最终产权同资产的经营分开。即把目前国家各部门、地方所掌握的国有资产的产权经营权（但不是全部），明确划分给以自主、独立和竞争原则组建的中央、地方或部门的资产经营机构；把国有资产的产权经营权同资产实体的经营权分开，组建从事现实的生产经营活动的经营组织，从而形成资产最终所有权——资产法人所有权——资产实体经营权的国有资产的产权关系系列。

我国庞大的国有资产，一方面需要集中统一的管理，另一方面则必须实行分散的自主经营。没有统一的管理，难以保证国有资产的保值增值；没有分散的经营，就没有以经营资产为特征的企业的活力与效益。在现代市场经济条件下，所有权与经营权分离是一个大趋势，我们不可能也没有必要超越这个阶段。如股份制就是西方发达国家所创造的资产所有权与经营权结合与分离的最佳实现形式。

国有资产所有权与经营权的分离，是使国有企业在社会上获得独立地位的基石，也是确立政府与企业的正确关系，把企业推向市场的现实选择。《全民所有制企业转换经营机制条例》，把政府与企业的关系用法律的语言，以具有法律效力的形式确定下来

了，并使彼此的权力、义务、行为有所规范。在这方面，处于微观的企业与宏观的政府都应当积极采取行动。

三是把投资和贷款分开，使企业成为投资主体。在旧体制下，国有企业不是投资主体，国家投资的具体方式是拨款与贷款。拨款后企业不用归还，但利润必须上缴财政。贷款是企业税前用利润归还，实质是财政还给银行。企业在这两种情况下都不承担风险。因而要解决企业作为投资主体的问题，做到谁投资谁受益，就必须在严格意义上把投资和贷款分开，同时要改目前税前还贷为税后还贷。

四是把税收和利润分开。众所周知，税收和利润的来源和职能不同。税收是根据国家管理社会的职能需要而建立的，它的特点是无偿征收，统一税制、公平税赋，是所有企业公平竞争的基本条件。而利润则不同，它是企业经营的纯收入，在纳税后，应归企业所有，它是企业内部分配的依据和简单再生产或扩大再生产的源泉。商品生产者要求在税赋平等的条件下竞争，税收与利润不分的结果是企业既没有自负盈亏的动力，也没有自主经营的权力。

五是把财政补贴和支持社会经济发展区别开来。我国目前部分产品价格严重背离价值，一方面导致各种经济关系扭曲，另一方面各种名目繁多的财政补贴已经到了财政不堪重负的程度，而这种格局常常是在支持社会经济发展的名义下形成的。财政在这种情况下，根本没有多少实力真正致力于支持社会经济的发展。

财政补贴的直接原因是价格关系不顺，要改革价格和价格管理制度，的确难度较大，且有风险。但价格这一关非过不可，价格不改革，把企业推向市场就只能是纸上谈兵而已。

建立保证市场正常运行的体制框架

在市场经济条件下，政府的作用主要是什么？这在发达的市场经济国家早已解决。

然而，对于经过了放权让利的改革后还处于社会主义初级阶段的中国而言，仍然是一个迫切需要解决的问题。总结发达的市场经济国家的成功经验，不难看出，以下几个方面是政府运行的基础。

一是政府要为市场经济有秩序的运行，提供法律框架并提供相应的服务。政府为规范市场行为和保障市场运行制定的法律主要有：

规范市场主体的法律。主要规范一切实施营利行为的资格，明晰产权关系。这类法律包括《个体、私营经济法》、《股份有限公司法》、《有限责任公司法》、《独资、中外合资经营法》、《中

※ 原载《改革时报》1993年1月19日第3版。

外合作经营法》、《合伙企业法》等。

保障市场经济秩序的法律。既法定营利行为的范围，也法定营利行为合法与违法界限，避免营利组织非法谋利，保障市场经济有序运行。这类法律包括《经济合同法》、《票据法》、《保险法》、《商业银行法》、《社会保障法》、《商业法》、《价格法》、《会计法》、《审计法》、《统计法》、《商标法》、《专利法》、《海商法》、《产品质量法》、《房地产法》等。

规范政府行为和调控市场行为的法律。政府作为发育和调控市场的主体，它的行为必须适应市场经济发展的要求，为此，这类法律应包括《计划法》、《预算法》、《政府投资法》、《国有资产管理法》、《中央银行法》、《税收实体法》、《税收征管法》等一些重要的职能经济法律。

涉外经济法律。包括《外贸法》、《外国投资法》、《外资银行管理法》、《涉外经济合作法》、《外汇管理法》、《进出口管理法》、《反倾销法》等。这些法律是进一步改善投资和外贸环境，加速我国市场与国际市场顺利对接所必需的法律。另外在劳动方面有《就业机会统筹法》、《最低工资法》和《劳动关系法》等；在证券发行与买卖方面有《证券法》和《证券交易法》等等。

除了上述法律外，政府还应为市场经济有效运行提供必要的服务。要使市场经济有效地运行，必须具备一定的社会条件和物质条件，创造这些条件是政府在未来经济活动中的重要内容，如为了保证正常的交易活动的进行，由政府颁布和实施有关的法规条例等。另外由于我国长期受计划经济的影响，行业垄断比比皆是，不排除这些因素，市场机制难以正常运行。因此，政府应把维护竞争秩序，反对垄断作为一项重要工作抓紧抓好。要对垄断企业的价格和服务标准进行管制。

二是政府应制定相应的法律法规，弥补市场不足，修正市场行为。

首先是对社会资源进行再分配。政府对社会资源进行再分配的手段主要是计划，这个计划不仅应该而且必须是按市场规律和价值规律办事，其目的是用来弥补和纠正市场在自发运行中不可避免的缺点和问题。在实际运行中，反映在资源配置方面主要有：

产品的企业成本和效益与社会成本和效益不一致，从而使社会资源未能合理配置，政府通过计划予以纠正。例如：企业在生产产品的同时，污染了环境，这时社会成本就高于企业成本，对此政府应依据环境保护法，禁止或限制企业的排污数量，或向排污企业征税，其金额不应低于企业购置有关设备和设施的费用。

公共事业如国防、宇宙空间开发项目的产品，以及政府和司法部门本身，不可能依靠市场机制来安排它的生产和活动，所以这类物品的生产必须由政府计划来安排。另外，像教育、基础科学研究、交通、医疗保健、图书馆、博物馆等虽然也可以向使用者收取一定的费用，但它们的社会效益决定了这类公共事业由政府来举办更为合适。而政府通过调整税收和政府开支就能部分地对社会资源进行分配，达到部分改变国民经济结构的目的。

其次，作为弥补市场不足，修正市场行为的政府，其作用在于稳定经济和对收入进行再分配。

历史地看，我国经济一直处于周期性波动中，因此，政府应把减少失业和通货膨胀，促使经济稳定增长作为自己最重要的任务。从根本上讲，政府的工作就是要在市场经济条件下，为全社会带来效益和公平。但由于市场经济的共性所决定，社会主义市场经济也存在着不公平的一面，一些企业的经济活动不可避免地

受政策性、结构性、行业性因素的影响，按劳分配，多劳多得，还不能顺利地实现。而对于法人和自然人的分配不公，更不能采取过去那种平调剥夺的办法加以解决，而只能通过法制手段加以调整。例如，通过对市场的干预，改变收入分配；通过实行累进税制度调整财富再分配；通过法律加强社会保障体系的建设，推动社会公益事业，并实行各种福利计划等。

普遍的垄断与个别的竞争

理论家如是说：现代市场经济无论从哪一方面，除了平等的信条外，再也没有别的基础。因为实现经济高速增长的目的无非是实现平等、均富，并使资源达到最优配置，使社会分配公开、公平化。然而，在我们的市场经济中，不平等的竞争遍及社会经济生活的各个角落。且不说那些我们已经习惯了的，并且应该由国家垄断经营的铁路、交通、邮电、通讯、电业、金融等等高垄断行业，就连那些我们曾经以为能够实现平等竞争的商贸、旅游、饮食服务业也被各种规格的经营者的垄断。比如：有立项权的政府决策、职能部门所兴办的信息、咨询、审计、评估公司；有审批权的机构兴办的服务、中介、第三产业等经营实体；前几年为了控制集团消费而设

※ 原载《改革时报》1993年12月3日第1版。

立的各类“控办”，其下属实体营销社控物资，金融部门开办信贷咨询、投资服务公司等，不一而足。他们从垄断政策、垄断资源进而垄断市场。其经营门道无甚高招：凭借权力机关特有的权利，稳坐赚钱之位，绝无赔本之虞。这令那些真正参与市场竞争的经营者惊呼不已、自叹不如。

所谓公平，就其经济学含义而言，就是多劳多得，少劳少得，不劳不得。但公平也不能没有国籍，几千年的官本位积习，加上近百年的积弱，使得人们偏爱垄断、追求垄断、崇拜垄断。

说起来，人人都同意公平交易的原则。从宏观而言，一个经济单位的效益应是通过正当的生产经营性活动，公平竞争取得的，《中华人民共和国反不正当竞争法》就是力图使公平竞争在最大范围内重合。然而，就现阶段的微观运行结果而言，经济单位的效益很有可能是非法逐利、逃避责任等非生产性谋利活动所取得的。中华人民共和国反不正当竞争法吸取了经济生活中迄今为止所取得的一切进步经验，从这个意义上讲，该法的施行，它代表了我国全体人民已经走过的全部历程。但这并不意味着现实经济生活中的垄断即将结束。面对汪洋大海般的不公平交易活动，决不可认为我们已经发现了一种真正普遍的规律，找到了一个完美无缺的途径以根治它，我们还难以确定这个法的有效性是否能拓展到它本该起作用的范围。不是生活接受法的约束就是法被现实生活所遗弃，二者必居其一。

计划是否都要单列

从 1984 年开始，我们尝试一种新的发展战略，即以城市为中心，带动周围农村地区形成地方经济区。大城市带动大经济区，中等城市带动中等经济区，小城市带动小经济区，在全国范围内形成了经济地理与经济结构上的多层次发展。与这种经济发展战略相伴随，在全国进行了不同层次、分别发挥作用的“市领导县”以及由中央和省一级主持的城市综合改革试点，提出了发挥中心城市作用，由中心城市带动周围农村，统一组织生产和流通的指导思想。由于一个大经济区内包含多个中、小经济区，使地方经济发展与全国经济全局相联系。最初，国务院在体制上决定对沙市、常州市进行综合体制改革试点。后来又陆续对重庆、武汉、沈阳、大连、广

※ 原载《改革时报》1994 年 8 月 4 日第 1 版。

州、西安、哈尔滨等七城市实行综合体制改革试点或计划单列。

城市的“计划单列”，顾名思义是：该城市不再通过所在省、自治区综合平衡，而是单独与国家计委等有关部门挂钩，其主要经济活动纳入全国综合平衡。同时，在现行体制下，部分调整了中央和地方、地方与地方的关系。如与中央实行总额分成财政体制的重庆，经改革，将分成比重由原来的 20% 调整到 37.5%。

这项改革之所以受各方关注，除此以外，还在于在计划经济体制下，资金、外汇、物资与市场价格之间存在一个较大的差距，计划单列后，城市就能直接获得计划分配的资金、外汇和紧缺物资，因此而创造优先发展的条件，取得优先发展的机会。1981 年沙市、1982 年常州市获准进行综合改革试点，以及 1983 年重庆确立为综合改革试点城市并实行计划单列，所产生的作用都是如此。

城市的计划单列和其它改革试点一样，很快产生了良好的效果，也成了各地争创新优势的焦点，范围曾一度扩大。1986 年以后又相继批准了青岛、宁波、厦门等城市实行计划单列，赋予省级经济管理权限，并进一步调整了“城市综合改革试点”和城市的“计划单列”改革的指导思想和具体内容：一是围绕搞活企业这个中心环节，从简政放权逐步发展到企业机制改革；二是发挥大城市的经济中心作用；三是搞活城市，发挥城市多种功能作用；四是探索工农结合、城乡结合的路子，推动城乡经济协调发展；五是在现行体制下，部分调整中央与地方、地方与地方的关系。

当人们回过头来看时，不禁要反思：中国的改革是市场取向的改革，政府的管理方式应该是从控制到减少控制，且不说中央

财政并非是一个分割不完的蛋糕。基于此，改革的核心似乎不应该停留在由谁来管的表层上，而在于怎么去管。

作为被管理者而言，抛开高度集中的计划经济体制给中观和微观造成的许多困难不谈，由宏观的中央管，还是由中观层次的省、自治区来管，没有什么好坏之分，也不值得一议。历史地看这一项被寄予厚望的改革，它在按设计所设想的那样打破“条块”分割之前，先把“块”打了个粉碎。没有“块”，何言其“条”？从去年年底以前，中央在认真总结经验教训的基础上，决定取消所有省会城市的“计划单列”，这一决策作为城市综合改革试点的一种调整，颇受社会各界注目。

中心城市的“综合改革试点”也好，“计划单列”也罢，它之所以值得关注，还有一个量的问题。根据国家体改委综合改革试点司的统计：原由国家和省确定进行的这类试点城市，类型有省会城市、省辖市，其中有以工业为主的城市、也有以商业为主的城市，有综合性城市、也有一业为主的城市。这类城市包括了除北京、天津、上海以外的全国所有大城市：解放初期的六个行政大区的首府；除拉萨以外的 26 个省、自治区的省会、首府；工业总产值 100 亿元以上、城市非农人口 100 万以上的特大城市；工业总产值 50 亿元以上、城市非农人口 50 万以上的也有 60% 入选。如今我国是旧体制不起作用，新体制没有建立这样一个格局，即便如此，也不能用传统水多加面，面多加水的计划思想来运作。大凡改革做试点，首要的是不能滥，一滥难免出问题，人人都“计划单列”，与无人“计划单列”有什么不同？

改 革前，我国财政收支几乎囊括了政府和企业的全部收支，甚至包括了居民的一部分支出。以“先易后难”为策略的改革并没有直接与作为资金流动中心的财政体制正面碰撞，使它始终处于配套改革的地位。其结果是，经济增长创下了前所未有的良好业绩，其它领域的改革也取得了举世瞩目的进展，但财政状况却是“祖国山河一片红”，国家预算入不敷出。

许多人把这种原因归咎于作为稳定国家财政收入手段的地方财政大包干。为此，深化改革的思路是：增加财政收入，提高调控能力。其实，纵观世界各国的实践，政府宏观调控能力的大小及效果，早已不再完全取决于政府直接掌握的资金比重大小，因而这种改革思路并不是明智之

※ 原载《改革时报》1994年8月6日第3版。

举。再从我国财政的支出看，存在的问题更为严重。在中央集中过多的格局被打破后，财政管理体制发生了如下变化：地方承担亏损企业补贴，其方式是经济效益好的企业上划，效益差的企业下划；地方承担价格补贴，即所谓的“上面出政策，下面出票子”；文教、科卫支出、行政事业经费支出、城市维护及建设支出等财政的公共职能都甩给了地方政府。他们没有理由不感到沉重，这样一个总在屡屡承担支出义务的地方政府，怎么能不把精力放在吃饭上？！当他们真的到了不再拮据的那一天，还能像上级政府希望的那样驾轻就熟地发展地方经济？！

另一方面，随着经济体制改革的不断深化，单一的国有企业经营组织已不复存在，而财政对经济的管理并未由此而转向各种经济组织成分。仍然继续扮演投资主体的角色，如此下去，谁能担保因好大喜功定下的投资项目不会成为下轮地方财政的包袱？

所以说财政困难并非其财力上的困难，而是陷入了一种有限的收入与无限的支出的困境之中。解决财政问题，首先是放弃那种幼稚的根治所谓“吃饭财政”的观念，因为它本是财政的基本职能；其次是放弃不切实际的提高财政收入的幻想；第三是必须对现行的财政体制进行大刀阔斧的改革，即突出国家财政的公共职能，严格界定收支边界。

首先，国家财政的支出应以集中性公共需要为内容。一是保证国家机构正常运转的资金需要；二是保证社会、文教、科学、卫生等事业发展的资金需要；三是保证为社会再生产创造硬环境的基础设施建设的支出。

其次，通过平衡供求关系，调节社会经济运行，即通过调节国家预算来调节市场供需总量的平衡；通过适量的财政投资、投资补贴和贴息及税收等手段，弥补市场在资源配置中的缺陷；通