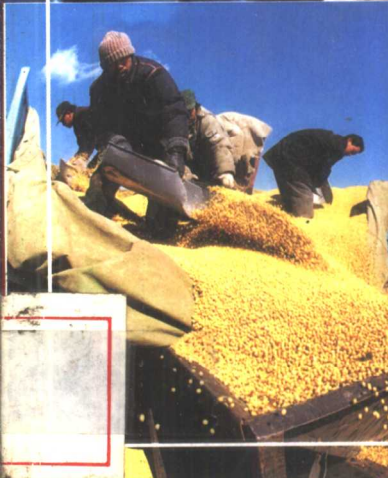
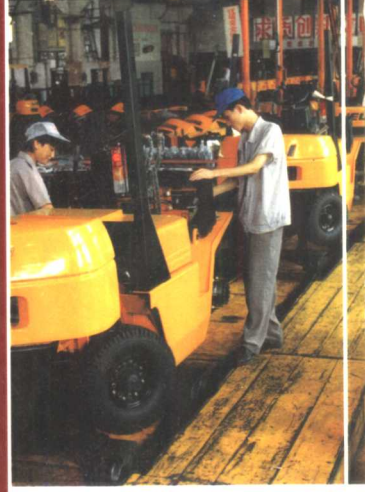
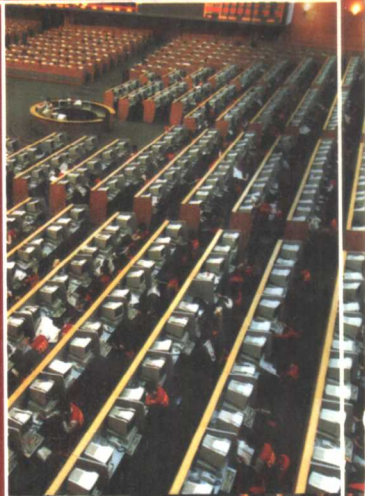




出 外文出版社

世纪之交：中国经济改革

迟福林 主编



世纪之交：中国经济改革

迟福林 主编

外文出版社

图书在版编目(CIP)数据

世纪之交:中国经济改革/迟福林主编.

- 北京:外文出版社,1999

ISBN 7-119-02454-X

I.世… II.迟… III.经济体制改革-概况-中国 IV.F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 35811 号

外文出版社网址: http://www.flp.com.cn 外文出版社电子信箱: info@flp.com.cn sales@flp.com.cn

世纪之交:中国经济改革

主 编 迟福林

责任编辑 杨春燕 苗树彬

封面设计 蔡荣

出版发行 外文出版社

社 址 北京市百万庄大街 24 号 邮政编码 100037

电 话 (010)68320579(总编室)
(010)68329514/68327211(推广发行部)

印 刷 煤炭工业出版社印刷厂

经 销 新华书店/外文书店

开 本 大 32 开(203×140 毫米) 字 数 300 千字

印 数 0001—3000 册 印 张 12

版 次 1999 年第 1 版第 1 次印刷

装 别 平装

书 号 ISBN 7-119-02454-X/F.74

定 价 19.80 元

版权所有 侵权必究

前 言

中国(海南)改革发展研究院,伴随时代的爱音,在中国迈步走向市场经济的进程中诞生。变革的时代渴求变革的思想,改革的实践呼唤改革的理论。中国走向市场经济的改革伟业,给中改院的发展带来了莫大的机遇和挑战,也赋予了中改院光荣而又艰巨的历史使命。

中改院自1991年11月1日成立以来,在改革浪潮的推动下,在多方面的支持下,不断发展壮大,在国内外产生了广泛影响。在机构建设上,主动营造市场机制,坚持用改革的办法,实行“小机构、大网络”,依靠社会力量办院,被称之为学术研究机构的发展趟出了一条新路子。在学术研究方面,以推动中国向市场经济过渡为己任,围绕中国经济转轨中的重大理论和实践问题,展开了一系列的研讨。

中改院研究工作的主要目标,是服务于中国经济改革的政策决策。坚持超前性和可操作性,是中改院研究工作的一个显著特

点。例如，早在1991年即提出国有资产市场化的观点，主张国有资产向国有资本过渡；1994年创造性提出的劳动力产权理论，对推动我国企业改革产生了重要影响；1994年提出的在经济快速增长中有效地抑制通货膨胀的建议，被国家有关部委在制定政策时大篇幅采纳；1995年提出的以解决债务为重点加快商业银行体制改革的建议，引起国家有关部委的高度重视，并专门组织会议研究此建议；1998年7月10日向中央及国务院有关部门和领导提交的尽快实现农村土地使用权长期化的建议，正值党的十五届三中全会筹备期间，起草三中全会《决定》时直接采用了“赋予农民长期而有保障的土地使用权”这一重要观点，等等。

本书以中国改革开放的丰富实践为基础，以服务于政策决策为目的，参考了一批中外专家的建议观点，研究和探讨了全球挑战下的中国宏观经济政策、国有企业改革、农村经济改革、反贫困、政府改革及区域经济发展等重大课题，寻求解决问题的突破口和操作方案。

本书是中改院集体研究成果的汇集。几年来，中改院课题组跟踪中国经济改革的进程，在组织相关议题活动的同时，提出了若干份政策建议报告。对推动中国经济改革实践产生了积极影响作用。我们谨以此书作为中华人民共和国成立五十周年的献礼。

中国，正在向市场经济大举推进。在这伟大的征程中，中改院将以赤诚的奉献，高昂的热情，开拓的精神，充分发挥它应有的作用，做出历史的贡献。

序论 世纪之交：充分估计经济改革 对经济增长的拉动作用

迟福林

依靠改革开放推动经济增长是我国转轨时期的长期政策。当前,我国经济社会发展遇到了一些新的情况,改革开放面临的内外环境更具复杂性。在这样一个背景下,要保持我国经济的持续稳定增长,重要的出路仍然在于改革开放。我国十一届三中全会以来的20年的实践证明,改革开放是经济发展的直接动力。这是20年最具实质性的基本经验。

今天,改革与发展都面临新形势,如何继续依靠改革开放保持经济的持续快速增长,有两个判断很重要:

一是面对我国存在的通货紧缩,如何判断改革对拉动经济增长的作用。受东南亚金融危机的影响,我国出现市场有效需求不足的新情况。我国目前的有效需求不足,与西方发达国家的情况有所不同。我国的市场机制还不成熟,工业化、城市化的水平还很低,城市与农村、东部与西部的发展还很不平衡,存在巨大的潜在市场需求。依靠改革加快建立统一的大市场,并由此启动市场需求的余地和空间还相当大。此外,面对通货紧缩,加大政府的投资

是十分重要的,这是启动市场、拉动增长的重要措施。目前能启动的是政府这一块,但如何以政府的投资来带动企业与社会投资,这是最关键的。从现实的情况看,要真正调动企业与社会投资的积极性,出路仍然是改革。要在加大政府投资的同时,加快我国投融资体制改革,创造企业与社会多方面参与基础领域投资的竞争环境。可以说,摆脱通货紧缩的出路是改革,改革仍然是推动经济增长的直接动力,并且越来越具有迫切性。

二是面对国有企业的现状,如何判断加快国有企业改革对实现经济增长的作用。国有企业占用了整个社会资源的70%和其它资源的大部分,但对经济增长的贡献却只有30%左右。国有企业长期的低效益与部分严重亏损的状况,已成为影响经济增长的重要因素。没有国有企业改革的真正突破,整个经济增长就会在很大程度上受到影响和制约。从经济增长的全局看,国有企业改革能否取得实质性突破,已越来越成为经济社会发展中的关键问题。国有企业改革是我国经济体制改革的主战场,只有把国有企业改革这场仗打好,我国经济持续快速发展才具有重要条件。

准确判断新形势下经济改革与经济增长的关系十分重要。以上的两个判断说明,新形势下经济增长对经济改革提出了更为迫切的要求,经济改革仍然是推动经济增长的基本出路。下一段经济改革进行得如何,将直接影响经济增长的数量和质量。当前,尽管我国的经济改革面临一系列复杂的新情况,大大增加了改革的难度。但是,为了经济增长的需要,改革必须加快且坚定不移。只有在改革的推动下,继续保持经济的持续快速增长,才能为解决各种复杂的社会问题奠定基础,提供条件。

一、分配制度改革与经济增长

为什么提出从分配制度改革方面来研究经济增长的问题?合理的分配是推动经济增长的重要因素。首先,劳动力作为最重要

的生产要素,只有在合理的分配制度下,劳动者才能充分发挥自己的劳动能力,并使这种劳动能力迅速转化为物质财富;二是合理的分配,又可以直接刺激消费,扩大市场需求,从而拉动经济增长。党的十五大提出了按生产要素参与分配的重要观点,如何真正按生产要素参与分配,特别是劳动力作为最重要的生产要素如何参与分配,这对促进经济增长有直接的作用。现实有两类企业的情况值得研究:一是中外合资企业,效益状况一般都好于国有企业,而合资企业的管理骨干、技术开发人员很多是从国有企业、国有部门“流”出去的,国有单位成了合资企业的“人才库”;二是实行职工持股的企业,大部分效益都很好。企业家和管理层持大股的企业效益情况就更好一些。这两类企业的经济效益之所以明显高于国有企业,一个重要原因是分配制度在起作用。这说明,分配制度直接影响经济效益,而且越来越有明显的作用。因此,把劳动力要素从原有体制的束缚下解脱出来,充分发挥劳动者投入的积极性,就需要加快分配制度的改革。

十一届三中全会以来的20年,我国的所有制改革有了极大的突破,而分配制度改革的进展却十分缓慢,并没有实质性突破,这大大影响了广大职工与企业家的积极性,也是产生某些消极腐败现象的主要原因之一。分配制度改革是形成合理财产关系的重要条件,我们实行社会主义市场经济就是要不断培育改革的利益主体,使广大劳动者不断获益。因此,大胆改革不合理的分配制度,才能激励劳动者的积极性,由此才能对经济增长产生推动作用。分配制度改革已成为进一步深化改革的最具有实质性的内容。

劳动力作为最重要的生产要素,如何参与分配还是一个新的尚未解决的问题。劳动者对经济增长的最大贡献是加大劳动力的投入,这是劳动者投资的主要形式。因此,劳动力作为最重要的生产要素参与剩余产品分配,是劳动者加大对劳动力投入的重要条件。

几年前,我提出了劳动力产权的概念,所谓“劳动力产权”,就是劳动者不仅应获得工资收入,而且依据自己的劳动岗位、劳动贡献、劳动时间,享有一定程度的产权收益。提出劳动力产权,目的是探索社会主义市场经济条件下分配制度改革的出路。我国的国有资产1952年只有200亿,到1996年经营性的国有资产就有3万5千亿,40多年提高了200倍。国有资产的巨大积累,包含着广大劳动者的劳动贡献。承认这个事实,并且在国有企业改革中,采取有偿购买和无偿分配相结合的多种形式实现劳动力产权,会极大地激发劳动者的积极性,使广大劳动者加大自己对企业劳动能力的投入,由此形成职工同企业、企业家同企业的利益共同体。一些企业的初步实践证明,承认劳动力产权并以此实现职工持股是提高企业效益的重要因素。减员增效,好的分配制度更出效益。特别是在经济转轨过程中,实现分配制度的重大变革,从而形成新的产权关系和财产关系,会进一步解放企业,发展生产力。

在转轨的特定阶段,充分估计分配制度改革对于提高企业效益,推动经济增长的重大作用是十分重要的,它是国有企业、尤其是广大中小国有企业摆脱困境的重要出路。为此,建议采取多种过渡形式,积极推进以劳动力产权为基础的职工持股。例如在广大中小企业,可以实现完全型的职工持股,使之成为职工所有制的企业;再如,可以采取有偿购买与无偿分配相结合来实现职工持股;效益好的企业采取补充养老金的形式作为向职工持股的过渡。在解决职工持股中,为了迅速把人力资本变为企业的物质资本,要重点解决好企业决策层、管理层、技术层的持股比例,这对建立企业的有效治理结构,由此大大提高企业效益将起到决定性的作用。

二、基础领域改革与经济增长

我国的经济发展走到这一步,加大基础领域的投资,成为拉动

经济增长的重要途径。特别是在我国当前的宏观经济形势下,基础领域的改革与经济增长直接相关。这是因为,基础领域已成为拉动市场需求、启动市场消费的重要组成部分;基础领域的产业结构和组织形式的深刻变化,在国有资产战略重组中地位日益重要。因此,扩大基础领域投资必须与加快基础领域的改革同步进行,以增长基础领域的效益性、竞争性和持久性,真正在基础领域的改革中充分拉动我国的经济增长。

在当前经济形势下,要使基础领域扩大投资与加快改革同步进行,有三点认识需要明确:

(一)基础领域投资的主体是政府还是企业、社会?我国政府在今年初宣布,未来几年,我国基础领域投资高达 7800 亿美元。如此巨大的投资,无论是从哪方面说,政府都不可能成为投资的主体,真正的投资主体是企业、社会和外来投资者。当前,以政府投资带动各方面的投资是十分重要的,问题是要通过基础领域的改革为各方面的投资创造条件,创造环境,实现以政府的投资来带动各方面的投资。

(二)基础领域投资的效益是十分重要的。加大对基础领域的投资的同时,要十分注重这种投资的效率性。事实证明,混合经济的投资效率一般比单一国有单位的投资效益要明显好一些。

(三)对政府投资基础领域要有客观分析。启动政府投资是重要的,但是政府投资有一定的局限性。例如,有重复建设、盲目上项目现象,有相互攀比现象,有突击花钱现象等等。从我国政府目前的财力看,政府的投资十分有限,同时政府投资搞不好会产生低效率。因此,在启动政府投资同时要注意到这些问题,同时千方百计地拉动社会各方面的投资。

如何以基础领域的改革拉动经济增长?可考虑的政策建议是:

第一,要在基础领域或国有公共部门等关键行业,例如:电讯、

航空、电力、公路、铁路、水利等行业,让出一定的投资比例,或一些好的项目面向社会、企业和个人,并允许外来投资者投资。

第二,加快基础领域公司化改革,尽快实现投资主体多元化。鉴于我国目前的基础领域基本是单一国有体制的状况,尽快推进基础领域的公司化改造,逐步扩大基础领域股份制规模,这对基础领域加快发展将产生重要作用。

第三,要为社会资本和外来资本进入基础领域投资创造良好环境。例如,如何将大规模的居民储蓄的一部分转化为投资基金;如何鼓励一些企业集团投资于收费性基础项目;如何创造有效的机制来吸引更多的资本投资于基础设施;如何鼓励外国资本参与基础设施建设。基础领域扩大投资已成为我国跨世纪拉动经济增长的重要渠道。如何加大基础领域的改革,在国家宏观调控和统一规划下,有计划、有步骤地吸引各类资本包括外来资本的投入,对我国经济增长将产生相当重要的影响作用。同时,推进基础领域的改革,将会全面实现我国国有经济的战略重组。

三、中小企业改革与经济增长

我国中小企业数量占全部企业总数的 99% 左右。仅在国有企业中,中小企业就占 85% 以上。随着改革的不断深入,中小企业的数量仍在不断增加。

我国经济发展的实践越来越清楚说明,广大中小企业的成长是经济持续稳定增长的重要基础和条件。我们在注重发展大型企业集团的同时,应采取各种措施积极鼓励中小企业的发展,这对经济的稳定增长是十分重要的。从我国情况看,现行的投融资体制与我国目前经济增长的主力军已不相匹配。这些年,我国经济增长的主力军和经济增长最有活力的是非国有企业和中小企业。但是,目前国有银行和金融市场对国有大中型企业是开放的,而对非国有企业和中小企业带有某些歧视,使得经济增长主力军的融资

渠道越来越窄。银行在考虑贷款成本,贷款风险的前提下实行向大型国有企业、重点行业、重点地区的收缩战略,中小企业很难贷到款。非国有企业和中小企业从资本市场发行股票、债券中融资的可能性也微乎其微,融资难是制约中小企业发展的关键因素。

如何发展中小企业是当前我国经济改革和经济增长的双重任务。为此,应当实行一套“组合政策”,加快中小企业的改革,支持中小企业的发展。例如:

第一,要改善对中小企业的金融服务,政府拿一部分钱建立中小企业贷款基金,以解决中小企业贷款担保难和信用风险大的问题。同时,在清理整顿地方性交易市场的基础上,为非国有企业和中小企业开辟资金融资渠道。可考虑在上海、深圳成立中小企业股权交易的第二市场,为中小企业的股权流动创造条件。

第二,要放开基础领域的部分投资项目,鼓励中小企业的投资。在刺激需求,拉动经济增长的过程中,除启动政府的购买需求外,更重要的是考虑供应学派的政策来刺激企业投资的积极性,尤其要侧重民间中小企业投资的积极性。因此,一些好的基础领域项目向中小企业开放,对于拉动经济增长是十分重要的。

第三,要采取各种优惠政策来支持中小企业的发展。例如:建立中小企业发展基金,支持一些科研机构免费帮助中小企业搞技术改造,增强产品设计能力,提高产品技术水平;以投资减税和资产折扣抵税等财政手段来支持中小企业的投资;要减轻中小企业的各种不必要的税费负担,目前中小企业税费减免率较低,地方收费还很严重,这不利于中小企业的发展;应当加大执法力度,提高执法人员素质,严惩不合理的乱收费,为中小企业发展创造宽松条件。

第四,要加快国有中小企业的改革步伐,以放手搞活中小企业为目标,允许和鼓励多种形式的改革。

广大的中小企业有活力,产权清晰是重要的条件。为发展和

扩大一批生机勃勃的中小企业,要积极支持和鼓励国有中小企业的产权制度改革。目前特别要加快有效益的国有中小企业改革步伐,国有中小企业发展到一定阶段,体制转轨是其发展的关键因素。要积极支持和鼓励有条件的国有中小企业实行规范的公司制或股份合作制,这对于增强国有中小企业的发展后劲是十分重要的。对亏损严重的中小企业,要采取兼并、破产、拍卖、出售等各种方法把其搞活。目前的关键是要创造各种条件,使社会、企业和职工有投资的积极性。国有中小企业的状况不能再拖下去了,越拖问题越严重,越拖企业的效益越差。应当抓住机遇加快改革。只有在加快改革中,才能寻求中小企业的发展出路。

四、住房制度改革与经济增长

由于历史的欠帐,当前我国城镇的住房制度改革带有某种程度的社会再分配特点。考虑到这一历史因素,采取各种优惠政策促进住房制度改革是顺理成章的。另一方面,当前的住房制度改革要考虑这样两种情况:(1)我国的储蓄率长期居高不下,而国有商业银行现行的运行效率又很低。特别是国有商业银行把一部分资金贷给效益并不很好的国有企业,有的还是亏损企业,再加上其它方面的因素,就很难使日益扩大的存款产生好的效益。(2)在通货紧缩的情况下,如何来刺激消费,刺激广大居住者能够积极购房是启动需求的一件大事。好的住房改革政策,不仅可刺激广大消费者买房,并由此带动消费者以装饰房间为内容的各种消费,从而多方面拉动消费,启动需求。

从这样两个基本情况出发,当前的我国住房制度改革,应当加大力度。这里,提出两点建议:

第一,国家减免住房的土地费和各种税费。据估计,土地费和各种税费大约占建房成本的6成左右,真正的建房成本只有4成。如果由国家减免6成土地费和其它税费,就会大大降低售房的价

格,由此极大刺激广大居住者购房的积极性。

第二,采取低息甚至无息贷款启动住房消费。住房制度改革是拉动我国消费市场的最重要的出路,为了极大刺激广大居住者买房,采取低息或无息贷款对消费者来说有很强的吸引力,能够加快住房商品化的进程。国家从经济增长综合效益中给银行贴息或补息,这种作法总比银行把钱投资到一些无效益的项目中去更有利,更有可能刺激经济增长。

消费需求是最终需求,启动需求的根本就在启动消费需求,不能为生产而生产、为投资而投资。我国目前的住房改革政策并不能很好地刺激消费需求,这表现在,一方面居民缺房子住,一方面有些房子却卖不出去。住房空置率的合理比例是3—5%,而我国目前是16%。为此,要搞好住房制度改革,使“安居工程”能带动消费需求,就要采取更优惠的政策推进住房制度改革,并且加大住房制度改革中政府综合协调的力度。

五、农村土地制度改革与经济增长

国家、集体、农民之间的分配关系,从根本说是土地关系。我国农村改革的重大突破,集中表现在土地关系的突破。农民有了自主的土地使用权,极大地解放发展了农村的生产力,短短的20年,我国农村发生了巨大变化。20年的实践充分证明,“土地是农业最基本的生产要素,又是农民最基本的生活保障。稳定土地承包关系,才能引导农民珍惜土地,增加投入,培肥地力,逐步提高产出率;才能解除农民的后顾之忧,保持农村稳定”^①。农村改革走到今天,广大农民迫切希望有一个长期而稳定的土地使用权。由此,广大农民才有可能继续加大对土地的长期投资,实现以土地生财。

^① 引自党的十五届三中全会决定

1、要充分重视赋予农民长期而稳定的土地使用权,“土地使用权30年不变,30年以后也没有必要再变”,这是一项长期的基本政策。我国在一些城市已允许有偿转让土地长达70年,具备条件的农村,特别是对“四荒地”,可以允许土地使用权70年或100年不变。这是因为,土地权利的期限、广度和确定性是影响农民是否对土地进行长期投资的关键因素。因此,土地使用权的长期化是理顺农民与土地一定的产权关系的关键一步。

2、如何保障农民土地使用权长期化,这需要抓紧研究制定新的法律法规。农民的土地使用权的期限、内涵给予制度确认和法律保障,是农村土地制度改革和建设的方向。在农村土地使用权实现长期化的同时,如何进一步实现法律化?建议把城市土地使用权的经验运用到农村去,使农民的土地使用权真正有法律保证并产生法律效果。

3、应当认真研究农村土地使用权的资本化问题。既然城市土地使用权可以抵押,为什么农民的土地使用权就不可以抵押?如果农村的土地使用权允许抵押取得贷款,走到这一步,应当说才真正实现了“耕者有其田”。因为,广大农民可以由土地生财,由此激发他们对土地长期投入的积极性,真正放心大胆并作为几代人的投入。这样,农村土地使用权的转让流动,农村规模经济的实现,农村股份合作经济的形成才具有重要的基础。在初步实现农村土地使用权长期化、法律化的前提下,创造条件,使土地使用权进一步朝资本化的方向迈进,我国八亿农民就会激出更大的积极性,农村社会主义市场经济就具有更为牢固的基础。建议选择几个条件成熟的地方,进行土地使用权资本化的试点。允许有条件的地方发展土地银行,或发展农村金融机构,与农村土地使用权资本化的进程相配套。

六、金融体制改革与经济增长

东南亚金融危机使我们越来越清楚地看到,金融体制的弊端是爆发危机的深刻原因。从我国情况看,这些年来,国有银行在加强管理,建设商业银行的道路上迈出了重要一步。但由于长期以来国有企业的状况严重影响国有商业银行的资产质量,国有商业银行的不良资产比例并没有减少,相反还有所上升。一定比例的呆帐、坏帐,是我国金融体制中最严重的问题。如何彻底消化这部分呆帐、坏帐,出路在于抓住机遇,加快金融体制改革。

从另一个方面说,我国的经济安全和经济增长相当大程度上依赖金融体制改革。只有金融的发展,才能带动整个经济的发展。海南发展银行被关闭的教训十分深刻,不仅暴露出原有体制的弊端,且对地方经济发展带来诸多消极影响。我们在清理整顿各类金融机构中,要同经济增长的全局相联系,既要彻底解决问题,又要在解决问题当中,有利于实现经济增长。

(1)以尽快实行债务托管为契机,把好银行、坏银行分开,加快国有商业银行的股份制改革。几年前我们曾建议,实行债务托管,以此为国有商业银行的改革创造重要条件。从现在情况看,要把好银行、坏银行分开,关键的环节是如何处理好债务。所谓好银行,就是有好的体制,好的管理,并且有好的效益。把现有的由于历史原因造成的不良债权,由国家作为最终承担者托管起来,并且采取分类办法处理这一部分债权,力争把一部分债权良性化,它的最大好处是为好银行的建立和形成创造了前提条件。迅速发展这样的好银行,对我国金融体制的稳定发展、经济增长将提供重要的保障。同时,对保证我国的金融安全和社会稳定,也将产生十分重要的作用。

(2)地方性银行要实行严格规范的股份制新体制。海南发展银行被关闭说明,地方性股份制银行的规范性运作的关键是,地方政府要正确而有效地发挥作用,支持地方股份制银行的健康发展,

与此同时,加强对地方性银行的监管力度。

我国的经济对金融体制改革越来越提出紧迫要求,特别是在东南亚金融危机的背景下,我们更要增强对金融改革的迫切性的认识,以债务托管为契机,尽快培育一批好的银行,以支持我国经济的稳定健康发展。

七、对外开放与经济增长

东南亚金融危机以后,经济的全球化更是一个不可避免的大趋势。我们应当把握这个大趋势,趋利避害把握主动,这才有利于经济发展。开放是有风险的,不开放风险更大。总结吸取东南亚金融危机的教训,要从基本国情出发,采取积极慎重的态度推动对外开放。我国是一个发展中的大国,在区域经济和全球经济中的份量越来越重,并且经济的国际化程度越来越高,如何适应经济全球化的大趋势,采取积极稳定的开放政策,对我国的经济增长十分重要。

1、东南亚金融危机后,吸引外来投资的竞争更加激烈。对此,不能盲目乐观。我们要保持吸引外来投资的优势,特别是创造吸引跨国公司来我国投资的优势条件。要注重我国对外开放政策的连续性和稳定性。未来一个时期,加大吸引外来投资,对于提高我国的技术水平,拉动我国经济增长是一个重要条件。

2、要逐步实行更有利于吸引外来投资的新政策。由于东南亚金融危机和欧元出台,吸引外来投资比以往更加困难。我们能否创造好的吸引外来投资的环境,进一步实行有吸引力的政策,对于继续保持吸引外来投资势头有重要意义。采取特殊政策吸引外来投资肯定有利有弊,我们要从经济增长的全局出发,正确分析利与弊。

3、进一步发挥东部沿海地区在吸引外来投资和引进先进技术方面的作用。我国的经济特区和沿海地区,在对外开放和吸引外