

国民经济和社会发展总体
——研究丛书——

国民经济和社会发展总体研究
协调小组办公室组编

■ 国家计委课题组 ■

社会主义市场经济 体制基本框架研究

GUOMIN JINGJI HE SHEHUI FAZHAN ZONGTI

YANJIU CONGSHU

● 中国经济出版社 ●

国民经济和社会发展总体研究丛书

国务院国民经济和社会发展总体研究协调小组办公室组编

社会主义市场经济体制 基本框架研究

国家计委课题组

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

责任编辑:黄允成

封面设计:高书精

**社会主义市场经济体制
基本框架研究**

国家计委课题组

*

中国经济出版社出版发行
(北京市百万庄北街3号)
各地新华书店经销
北京彩虹印刷厂印刷

*

850×168毫米 1/32 8.875印张 214千字
1994年1月第1版 1994年1月第1次印刷
印数:1—3000

ISBN 7-5017-3006-7/F·2117

定价:9.00元

《国民经济和社会发展总体研究丛书》

主 编： 罗 干
副 主 编： 袁 木 马 洪 桂世镛
编 委： 项怀诚 高尚全 李绪鄂
罗植龄 陈 元 郑家亨
高纯德

编辑部主任： 桂世镛
编辑部副主任： 王 潼 黄振奇
编辑部成员： 李明文 孙乐军
林中萍 梁殿成

《社会主义市场经济体制基本框架研究》

主 编： 房维中
副 主 编： 桂世镛 林兆木
编辑组成员： 林森木 王大成
黄志凌 慕海平

前 言

《国民经济和社会发展总体研究丛书》是根据国务院总体研究协调小组组织确定的 13 个总体研究课题的最终成果编辑而成的。这一研究历时两年,凝结了国务院有关部门领导和众多经济专家及研究人员的辛勤劳动。为让更多的单位和个人共享这一成果,我们把本丛书奉献给广大读者。

为了便于读者了解本丛书的背景,现将国务院开展总体研究的有关情况介绍如下:

根据中央领导同志的指示和钱学森同志的建议,为使国家宏观决策科学化,国务院于 1991 年 9 月 3 日成立国民经济和社会发展总体研究协调小组,开展国民经济和社会发展的总体研究工作,着重探讨在建立社会主义市场经济体制过程中,如何从总体上搞好宏观决策和宏观调控。经过两年来的努力,在组织实施我国国民经济和社会发展总体研究工作方面,已经迈出可喜的一步,并取得了初步成果。

1991 年底,国务院总体研究协调小组针对我国的社会经济形势,先行确定了 13 个重大的总体研究课题,并落实了以国务院综合部门为主的课题承接单位。在课题方案设计和课题研究过程中,得到了党中央、国务院领导同志以及有关部门的高度重视和有关方面的大力支持,使总体研究工作得以顺利进行。

按照总体研究协调小组的要求,各课题组在课题研究过程中体现了总体研究的特色:1. 突出总体性。课题承接单位从国民经济

和社会发展全局出发开展研究工作,而不囿于本部门范围。在课题研究角度、政策配套和课题组织等方面贯彻了这一精神,取得了成效。2. 注重实用性和可操作性。在课题研究的整个过程中,课题的研究是为政府决策提供咨询意见和具体方案,并非一般的学术和理论研究;强调了从实际出发,有显明的针对性。从已完成的研究成果看,各课题组都比较注重调查研究,及时地提出了一些较为可行的具体方案。3. 定性研究与定量分析相结合。课题组把分析研究、政策模拟、方案比较建立在计算机应用的基础上,分别建立了若干个数学模型和数据库,为今后我国在总体研究和宏观决策中,实现定性定量相结合,打下了一定基础。4. 集思广益,积极发挥专家学者的作用。总体研究协调小组在审查各课题研究方案和验收鉴定最终成果时,先后邀请了百余位专家学者参加课题的讨论和审定工作,各课题组在研究工作中也邀请了许多专家学者进行课题研究工作,使课题研究能广泛吸收各方面意见,使研究成果更具有科学性和代表性。

目前,13个课题的最终研究成果已经完成。现统一编辑为《国民经济和社会发展总体研究丛书》(目录见封底)。本丛书只是13个课题组的研究成果,不是国务院及有关部委的政策决策,特此说明。

国务院国民经济和社会发展
总体研究协调小组办公室

1993年9月

目 录

社会主义市场经济体制基本框架研究	1
按照市场经济的原则重新构建国有企业制度	33
深化流通体制改革, 培育和完善的商品市场体系	56
建立政府和企业各自的投融资机制	79
建立和完善以市场为基础的长期资源配置机制	97
建立和完善新的宏观调控体制与机制	117
我国社会主义市场经济的计划管理方式研究	156
计委职能转换的目标、途径和重点	175
改革劳动、就业制度及运行机制的政策建议	196
完善工资劳动者的收入分配机制	211
用计划和市场两种机制完善社会保障制度	234
深化对外经济管理体制改革的设想	248

社会主义市场经济 体制基本框架研究

党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标,这是在深刻总结国内国际实践经验基础上所取得的重大突破,是对社会主义理论的重大发展。为了在 90 年代初步建立起社会主义市场经济体制,我们提出如下设想。

一、现状判断

(一)14 年来经济体制改革取得的进展

14 年来我国经济体制改革的总方向是不断扩大市场机制的作用,并相应改革政府对经济的管理方式,我国的经济体制和运行机制发生了深刻变化,主要表现在以下几个方面:

1. 所有制结构从以全民所有制为主的单一的公有制结构,转变为包括国有、集体、个体、私营和三资企业在内的多种所有制并存的所有制结构。目前在国民生产总值中,国有经济占 40% 左右,集体所有制占 50% 左右,其它经济成份占 10% 左右。国有企业经营机制通过放权让利、实行承包制和其它配套改革,也发生了很大变化,开始具有相对独立的经济利益和决策自主权,正在由政府的附属物向独立的市场主体转变。所有制结构和利益主体的多元化,为社会主义市场经济的发展创造了必要的微观基础。

2. 价格形成机制发生显著变化,政府直接定价的范围大幅度

缩小,政府指导价和市场调节价的范围不断扩大。在社会商品零售总额中,市场调节部分已占 90%左右;生产资料销售总额中,市场调节部分已占 70%以上。市场机制在商品价格形成中已经起到主导作用。与此同时,工农业产品比价关系、基础原材料与加工业产品的比价关系也得到较大改善。

3. 市场体系正在逐步发育成长。在商品市场得到很大发展的同时,资金市场、劳务市场、房地产市场、信息市场和技术市场等生产要素市场开始发育。商品、资金、信息、劳务等通过市场调节横向流动,市场需求对经济运行的引导和约束日益加强。市场体系的发育,使市场竞争在调节供求,促进经济发展中的作用明显增强,并逐步成为引导生产要素流动的主要机制。

4. 国民收入分配机制和分配格局发生了重大变化。以财政为主体的统收统支的分配体制已经基本打破,国家对企业初次分配的直接干预明显弱化。在国民收入中,国家所得的比重明显下降,个人所得大幅度上升;在财政收入中,中央收入比重下降,地方收入比重上升。过去单一的劳动收入的分配形式,转变为包括劳动报酬以及利息、红利、租金等多种收入的分配形式。收入分配格局的变化,也使我国经济的积累方式发生很大转变,由国家积累为主转变为以企业和居民积累为主。

5. 固定资产投资体制从以国家为主体的、高度集中的一元化投资格局,转向投资多主体、资金多渠道、决策多层次的分散化投资格局。目前,在全社会固定资产投资中,预算拨款所占比重不足 9%,银行贷款约占 22%,地方和企业自筹已占 65%以上。市场机制的调节作用在投融资领域已得到明显的加强。

6. 由于对外开放不断扩大,国内市场已在相当大程度上同国际市场发生直接联系。1992 年,我国进出口总额占国民生产总值的比重为 38%左右,利用外资占国内全社会固定资产投资总额的比重接近 14%。国际市场对我国经济运行已有较大影响。

7. 政府管理国民经济的方式也已发生重大变化。国家指令性计划管理的范围大大缩小,目前国家计委下达的指令性计划产品产值只占工业总产值的 7%,国家统配物资减少到 21 种。高度集中的、以行政指令对企业的直接管理为主正在转变为运用经济手段和经济杠杆的间接调控方式。银行在宏观调控中的作用明显增强。

14 年来改革带来的国民经济总体格局的上述重大变化,使我国经济的活力增强,对市场需求的适应能力明显提高,经济发展速度加快,综合国力显著提高,人民生活不断改善,各项社会事业欣欣向荣。

(二)经济体制转换过程中存在的主要问题

我国经济改革已经取得了很大的成绩,市场机制在各个领域发挥着重要作用,但是建立新的体制和机制的任务尚未完成,各方面的改革配套性较差,新旧体制之间仍存在不少矛盾和摩擦。当前的主要问题是:

1. 国有企业尤其是国有大中型企业经营机制僵化。目前,集体企业、乡镇企业以及外商投资企业已经成为主要接受市场调节的市场主体,而国有企业还未成为真正意义上的市场主体,缺乏自主经营、自负盈亏的激励和约束机制,企业的分配行为严重扭曲,投资行为仍缺乏有力约束;不考虑企业长远发展的短期行为和收入分配中的过度消费倾向,使国有资产严重流失和国有企业普遍缺乏积累能力,大量国有企业在补偿严重不足的状态下运行,后劲不足的问题已经表面化,国有资产的保值增殖缺乏体制的保障;职工吃企业大锅饭的问题仍未解决,调动职工积极性的成本越来越高,难度越来越大。所有这一切,使得国有企业的经营机制在非国有企业迅猛发展和市场竞争日趋激烈的形势下,显得很不适应,难以按照现有的经营机制继续生存和发展。

2. 生产要素市场发育滞后。改革开放以来,我国的消费品市场

发育较快,价格基本放开,供求主要依靠市场平衡,而生产资料市场的发育相对滞后,生产、流通和价格在很大程度上仍由政府控制;资金、技术、信息、劳务等生产要素市场发育更为迟缓,生产要素的价格基本上不是由市场决定,尚未形成与商品市场有机关联的市场组织体系;商品与生产要素的流动不衔接,地区性的“块块”封锁和以部门为主的“条条”分割,妨碍了全国统一市场的形成,影响市场配置资源功能发挥作用,加大了国家对市场进行管理和调控的难度。

3. 政府职能转换迟缓。我国经济的微观基础和国民经济的运行机制已经发生了很大变化,但政府对经济的管理仍没有根本摆脱传统的模式,原有的行政管理办法许多已经失灵,适应市场要求的间接管理方法又还很不完备,而政府职能缺乏明确的界定,中央政府宏观调控能力弱化。在现实经济生活中,政府该管的有些根本没有管,有些管了但没有管好,许多不该管的却没有放给企业和市场。许多已被证明是无效的管理方法仍在沿用,导致政府管理与市场运行的摩擦增大。政府在推动国有企业经营机制转换,调控社会资金的投向,培育和发展市场体系,反对垄断和过度竞争,维护市场竞争秩序,建立社会保障体系等方面,又没有很好地履行政府职能。政府机构的设置也很不合理,行政部门机构臃肿、重叠,政出多门、效率低下;服务于市场的政府机构又过于薄弱,难以发挥有效地引导竞争、维护市场秩序的作用。

改革在不同地区之间发展也不平衡。沿海地区特别是东南沿海地区的改革推进较快,市场发育程度比较高,市场机制在社会经济活动中发挥主要调节作用。内陆地区改革推进速度相对缓慢,市场发育水平较低,市场机制作用的范围和程度远不及沿海地区。

经济体制改革和运行机制转变中的许多滞后和不平衡问题,是导致现实经济中诸多矛盾的重要原因。目前,国有企业经济效益不高,国有资产流失严重,产业结构、企业组织结构不合理,加工工

业低水平重复建设和过度竞争,基础设施和基础产业发展缓慢,国家财政困难等等,其深层次的原因都在于双重体制并存,市场经济体制和运行机制尚未完全建立起来。

(三)改革实践对我们的启示

——实践证明,我国的改革方向是完全正确的。市场机制作用的不断扩大有力地推动了国民经济的发展,但是由于我们对改革的目标模式的认识有一个逐步深化的过程,加上宏观环境的变化,因而在相当一段时间里,改革的推进时急时缓,措施没有及时配套。实践的发展使我们认识到,进一步推进改革,已不能在原有体制的基础上增增减减,而必须根据现代市场经济发展的一般规律,结合社会主义的本质特征和我国的基本国情,实现由传统计划经济体制向市场经济体制的根本性转变。

——目前,由于我国经济体制和运行机制的改革在微观基础方面的进展,企业已开始具备向市场主体转变的基本条件;市场体系的基本框架已开始形成,市场调节已占相当大的比重;政府管理的职能已面临彻底转换的客观形势。可以说,我国建立社会主义市场经济体制基本框架的条件日益成熟,需要采取加快改革的方针,尽快突破传统体制尚存的制约,全面推进由双重体制并存向单一市场经济体制转轨的进程。

——根据改革在许多方面的滞后和发展不平衡的现状,必须加大国有企业经营机制转换、价格改革、生产要素市场发育和政府职能转变等关键环节的改革力度和推进程度,尽快补齐新体制健康运行的基本构件,同时把仍在沿用的传统体制手段加以改造或废除,转向按市场经济运行的规则进行管理的操作。

二、体制框架

建立社会主义市场经济体制,是改革开放以来实践发展的必

然结果和进一步扩大改革开放的客观要求,是加速我国经济发展,促进国民经济更快更好登上新台阶的根本保证和必由之路,并为国家的长治久安奠定坚实的基础。

(一)社会主义市场经济的基本特征

社会主义市场经济,建立在现代市场经济运作的一般规则基础之上。而现代市场经济是在宏观调控下全部经济活动以市场为基础的经济,经济活动以市场需求为导向,市场机制是配置资源的基础性机制。社会主义市场经济具有现代市场经济的基本特征和一般规律。这主要是:

1. 价值规律是市场经济中起基础作用的经济规律。价值规律通过市场机制发挥作用。在市场机制发挥作用的所有领域内,社会生产过程的循环和周转,生产、分配、交换、消费的联结和协调,产业的关联、延伸和调整,一般都通过市场,以市场为中介,按照市场选择、市场评价、市场引导的方式进行。市场能办到、而且调节成本又比较低的事,政府一般不应介入,以充分发挥市场机制在调节社会经济活动中的功能,避免非市场失误带来的低效率和浪费。

2. 企业是市场主体。除了按照政府要求承担某些社会义务的非盈利的企业外,作为经济当事人的所有企业都应遵循市场的规则运作,以利润最大化作为经营活动的目的。企业拥有充分的自主权,能够自主决策、自主经营,成为真正自负盈亏的独立的商品生产者和经营者,同政府部门没有行政依附关系,政府部门也不应该随意干预企业的生产经营活动。

3. 价格是配置资源的主要参数和市场机制作用的杠杆。由市场决定的价格是价格的主要形式,价格水平和相对价格结构由供求变动决定,能及时灵敏地反映供求关系的变化,以及资源的稀缺程度。由商品价格、要素价格组成的广义市场价格体系,是市场信息的主要传递者。

4. 竞争是市场体制最基本的要素。市场经济建立在充分竞争

的基础上。竞争促进资源的有效配置,提高经济运行的整体效率和产业整体素质。在市场竞争中所有经济成份具有平等的地位,国有经济、集体经济、各种形式的股份经济、私营经济都以平等身份参与竞争。政府一般不向企业提供政策保护,也不采取限制平等竞争的政策歧视。

5. 市场具有统一性和开放性。市场经济要求建立统一的国内市场,打破任何形式的地区封锁和部门分割。生产要素进入市场,并根据市场价格信号的变动,实现方向、数量上的自由流动。国内市场国际市场一体化,紧密联系,共同运作。

6. 政府的宏观调控和计划指导是市场经济的内在要求和健康发展的必要条件。市场机制不是万能的,市场也有自身的弱点和消极方面,主要是:市场无法有效解决对个别企业有利而对社会不利的矛盾问题;无法有效解决经济发展与保护生态环境的矛盾;无法兼顾效率和公平的双重要求,不易保持社会稳定、实现充分就业和公平分配;无法解决总量平衡问题,如果任其自发作用,必然导致经济的周期性波动;市场机制本身要求公平的自由的竞争,但竞争的结果常常导致垄断。以上这些问题只有经过政府的宏观调控和计划指导才能得到缓解和解决。政府宏观调控和实施计划指导的作用在于纠正市场失误,弥补市场不足,维护市场秩序,保证市场机制正常发挥作用。

提出建立社会主义市场经济体制,是表明我们在社会主义条件下发展市场经济。我国的社会主义市场经济,除具有市场经济的共同属性外,还具有由社会主义制度、发展阶段和具体国情所决定的特点。主要是:

1. 社会主义市场经济是同社会主义的基本制度结合在一起的。社会主义制度的基本特征包括共产党领导,人民民主政权,以公有制为主体,以按劳分配为主要分配形式。这些基本特征决定了发展社会主义市场经济的目的是,逐步实现共同富裕,满足全体人

民不断增长的物质文化需要。因此,有可能从有利于发展社会生产力出发,更好地发挥计划与市场两种手段的长处,把当前利益和长远利益、局部利益与整体利益结合起来,更好地兼顾效率与公平的双重要求,合理拉开收入差距,同时防止两极分化、贫富悬殊。

2. 在发达的市场经济国家,市场化是一个相当漫长的过程,而且付出了高昂的代价。我们是在国际上市场经济已经有了高度发展的环境中起步的,有可能在研究借鉴发达国家发展市场经济丰富经验的基础上,通过政府的有意识引进与培育,尽可能避免市场发育中的自发性,超越市场体系形成的非必经阶段,争取在较短时间内,以最低的社会成本,建立起与现代社会化大生产和现代经营方式相适应的、高起点高层次的市场体系和市场运行规则。

3. 我国是一个发展中国家,人口众多,资源相对不足,又面临激烈的国际竞争。为了加快经济发展,在经济技术上追赶世界先进水平,也要求政府发挥组织经济建设的职能,运用计划和其他宏观调控手段,集中必要的资金和资源,办成一些市场办不到或者花过多时间与代价才能办到的大事,充分发挥“后发优势”,实现经济发展中的跳跃。90年代是我国加快经济发展,产业结构调整与升级,全方位开放和经济体制转轨的关键时期,经济中难以准确把握和不可预测的因素大量增加,在总量平衡,结构调整,保持社会稳定,有效利用国际比较利益等诸多方面,都会遇到不少新的矛盾,在进一步推进强化市场作用改革时,宏观调控和计划指导比一般情况下显得更为重要。因此,加速市场体系的建设,必须同加强宏观调控、建立新型计划制度,密切配合,相互协调。

(二)社会主义市场经济体制的基本框架

建立社会主义市场经济体制,包括三个基本方面:一是企业成为自主经营、自负盈亏的市场主体,按照市场规则从事生产经营;二是形成统一的、开放的、竞争有序的市场体系和功能齐备的市场机制;三是建立适合我国国情的间接调控体系和宏观经济管理体制。

度。

1. 企业制度

在社会主义市场经济条件下,除了少数非经营性和自然垄断性领域的企业外,所有国有企业、集体企业、外商投资企业和个体私营企业等,都要成为自主经营、自负盈亏的市场主体。各种所有制形式的企业在财产关系上可以相互渗透,在市场上平等竞争、优胜劣汰。国家对所有的企业实行一视同仁的宏观管理。国有企业通过市场发挥主导作用。

法人化的国有公司企业,既可以采取股份制的形式,也可以采取国家独资的形式。

企业拥有独立的产权。国家作为全民资产所有者的代表,只掌握财产的最终所有权,而把包括实际占有权、使用权和处置权等在内的法人所有权交给企业,使企业拥有独立的、可自由支配和转让的产权,具有承担风险、清偿债务的能力。企业自主经营。国有公司企业,应享有充分的生产经营自主权。一般具有产品生产、物资采购、产品销售、定价、分配、投资、劳动用工、资产处置等方面的自主权。

企业利益独立化。国有公司企业应独立占有和使用财产,并按法律规定占有部分财产增殖利益,以实现企业的自我发展。具体地说,企业利益独立化主要包括两个方面:一是保持企业法人财产的完整。属于资本金补偿的费用,包括企业折旧等,都应归于企业,国家不得占有企业补偿性基金。二是资产增殖收益应有一部分留给企业,国家不能全部拿走。实现企业利益独立化的较好形式,是现代公司企业制度中通行的企业公积金制度。公积金是从企业资产增殖收益中提取的、由企业自主支配和使用的资本性财产,它体现的是企业法人财产的增殖。在企业公积金制度下,企业税后利润应按法律规定的顺序依次分配:(1)弥补亏损,补充资本金;(2)提取法定公积金,用于企业积累;(3)提取公益金,用于奖金分配和集体

福利；(4)按事先的规定支付财产所有者收益，如有剩余利润，也应用于企业积累。

企业自负盈亏。国有公司企业经营自主、利益独立化之后，要对盈亏负起责任。企业要以收抵支，收大于支时获得利润；如果企业亏损，要由企业自有资金(包括资本金)弥补。企业负亏，以其本金即法人财产为界限，即只负有限责任。如果企业资不抵债，或者无法应付债权人的要求，必须宣告破产倒闭。

企业产权转让和组织结构调整。国有公司企业可以根据市场和自身条件的变化，自主处置闲置的资产，以实现资源优化配置；可以自主地与其他企业联合、合并、兼并，以及扩股，从而提高企业在市场竞争中的地位；也可以以法人股的形式向其他企业入股(但不得超过本公司净资产的一定比例)。

企业经营管理组织形式：董事会。董事会是企业的经营决策机构，执掌企业的经营决策权。国有公司企业董事会的作用，不仅在于代表所有权约束经营权，而且在于提高公司企业经营决策水平。特别是大公司的经营管理职能越来越复杂，任何个人都无法独立承担，而必须由一个经营者集团来承担。国有公司企业董事会成员即董事，要由国有资产管理部门或其委托机构委派和选聘，以企业内部董事为主，同时再聘请一些技术、金融、会计、法律等方面的专家出任董事。

对于非经营性和自然垄断的非竞争性领域，如邮电、铁路、航空、电力、城市公用事业、航天工业、核工业等，应以国有国营企业为主。这类国营企业承担着较强的社会目标，特别是公益事业领域是不以营利为目的的。因此这类企业应由国家财政直接出资，或由财政资助、补贴、担保，吸收其他愿意进入这些领域的投资主体的资金组建。对国有国营企业，国家实行不同程度的直接管理，企业要按国家确定的生产经营方向和目标进行生产经营活动，提供产品或服务；产品和服务的价格由国家制定、调整，或者国家对价格