

经济转轨的 进程与难题

陆南泉 李建民 朱晓中 著



黑龙江教育出版社

前 言

《经济转轨的进程与难题》是中国社会科学院院级重点研究项目的一项成果。研究本课题的主要任务是,分析前苏联东欧国家经济转轨取得的进展与遇到的突出问题。在东欧国家于1989年相继发生剧变与苏联1991年底解体后,这些国家都明确了经济体制改革的总方向。即由计划经济体制转向市场经济体制。东欧各国的经济转轨已有6年,俄罗斯与独联体其他国家,也有4年之多。这些国家转轨的进程、方式和具体政策虽各有特点,但却遇到了一些共同的问题和需要解决的难题。本课题着重对转轨过程中的一些突出问题进行探讨。目前,无论在转轨国家、国际社会和中国,对这些国家经济转轨的方针、政策、措施与效果等一系列问题的看法和评价存在很大差异。因此,对东欧中亚国家经济转轨问题进行较为系统的研究,并提出我们的看法,显得更加迫切。另外,考虑到中国正处在加快转变经济体制和经济增长方式的重要时期,把这些国家经济转轨的主要内容与出现的种种难题介绍给我国读者,也是一件有意义的工作。目前这些国家的经济转轨进程远未结束,都处于向市场经济过渡过程中,有些问题尚不很清楚,只能看到一种趋势。随着转轨进程的发展,这一研究需要继续深入。

顺便应该指出的是,东欧国家现在普遍称自己为“中东欧”,以强调其所处的地理属性,而不再具有政治含义。由于我国读者已习惯“东欧”的概念,因此,本书中在论述中东欧问题时仍使用东欧一词。

鉴于我们水平有限,书中定有不妥与错误之处,恳请读者批评指正。参加本书写作的有(按各章先后为序):陆南泉(第一章、第五章)、李建民(第二章、第三章、第四章、第六章)、朱晓中(第七章至第十一章)。全书最后由陆南泉修改定稿。

本书的出版得到了黑龙江教育出版社的大力支持,在此一并表示感谢。

陆南泉

1995年12月于北京

目 录

第一章 转轨进程分析	1
第一节 转轨的共同趋势.....	1
第二节 出现转轨危机的原因.....	3
第三节 转轨进程的不平衡发展.....	8
第四节 今后改革面临的两大问题	14
第二章 通货膨胀成因及其治理	18
第一节 通货膨胀的发展现状	18
第二节 通货膨胀恶性发展的成因	21
第三节 治理措施及其成效	29
第四节 治理通货膨胀中存在的问题	34
第三章 私有化和国有企业改造	37
第一节 私有化的概况与现状	37
第二节 与私有化有关的几个问题	49
第四章 金融改革	58
第一节 银行信贷体制改革	58
第二节 金融市场的培育和发展	66
第三节 证券市场的发展及其存在问题	70
第五章 财税体制改革	78
第一节 财政体制改革	78

第二节 税收体制改革	88
第三节 财税体制今后改革的方向	93
第六章 支付危机产生的原因及其解决办法	99
第一节 支付危机的实证分析	99
第二节 支付危机产生的原因	103
第三节 解决支付危机的措施和效果	108
第七章 对外贸易转轨与存在的问题	116
第一节 废除国家对经贸活动的垄断	116
第二节 关税制度	119
第三节 外贸地理结构的变化	124
第四节 东欧的支付联盟和自由贸易区	130
第五节 独联体经济一体化	135
第六节 问题与前景	140
第八章 国际金融组织在经济转轨中的作用	146
第一节 国际金融组织的参与活动	146
第二节 国际金融组织在经济转轨中的功能	153
第三节 对国际金融组织活动的评价	162
第九章 外债问题	166
第一节 外债水平和外债结构	167
第二节 外债危机和重组	173
第三节 外债负担和解决的前景	179
第十章 社会保障体制的改革	188
第一节 社会保障和“财政陷阱”	188
第二节 改革措施	194
第三节 社会保障制度改革的基本内容	202
第四节 存在的问题	204
第十一章 经济转轨中的社会问题	209

第一节	社会贫困化.....	209
第二节	失业率居高不下.....	214
第三节	犯罪问题.....	217
第四节	社会思潮的变化.....	223

第一章 转轨进程分析

东欧中亚各国的经济转轨,已经历了4—6个年头。这些国家转轨进程远未结束,都处于转轨过程之中。

第一节 转轨的共同趋势

尽管东欧中亚各国情况不同,转轨方式与途径有差异,转轨进程的速度与效果也有区别,但转轨过程中的共同趋势十分明显。

从转轨的总方向来看,都是由计划经济体制向市场经济体制过渡。

前苏联与东欧国家,对传统的计划经济体制进行过多次改革,但都未取得成功。突出表现在:没有从传统的计划经济体制模式中走出来;没有从产品经济理论的束缚中解放出来;没有使日益陷入困境的经济借助改革获得解救。一年一年拖下去,传统体制走向死胡同,并成为瓦解前苏东国家经济、最后导致东欧剧变和苏联解体的一个主要原因。关于这个问题,1993年俄罗斯科学院经济部和“改革”国际基金的联合研究报告作了分析,明确指出:前苏联在60年代初期,“进步的社会力量坚信,国内已经形成的社会经济体制不能保证生产的发展,不能保证生产面向社会任务的解决,也不能保证对科技革命的要求作出灵活反应。正是在当时提出了市场改革的构想。遗憾的是,市场改革未能实现。国家处在停滞时期,这就使得解决业已成熟的任務至少推迟了20年”。

东欧剧变与苏联解体后,改革条件发生了根本性的改变,这些国家一党制和共产党在意识形态垄断地位已不再存在。另外,社会各界对向市场经济过渡的空谈已感到厌倦,期待着在这方面采取实际步骤。尽管各政治派别和学术界在不少问题上有纷争,但在经济体制改革总方向问题上,看法是一致的。普遍认为:“人类还没有创造出比市场经济更为有效的东西”,“市场经济是人类在经济运行方面所取得的成果,不应把它拒之门外”,经济体制改革不能停留在继续寻找计划经济与市场经济的“最佳结合点”上,否则“对传统体制起不了治本的作用”,因此,“除了向市场经济过渡,别无选择”。

由于前苏东国家历次经济改革以失败告终,没有确立以市场经济体制为改革方向,因此,在向市场经济过渡过程中,特别在起步阶段,面临的难题都是相同的。这主要是:第一,如何使国营企业成为商品生产主体,并把它推向市场。这方面的困难很大,一方面在前苏东国家国营企业占绝对的统治地位,大中型工业企业基本上全是国有的,所有制的改造任务十分艰巨;另一方面,这些企业由于长期未进行技术改造,设备十分陈旧,如俄罗斯生产设备磨损已接近 60%,其产品质量低劣,加上与国际市场长期脱节,这样竞争机制难以起作用。因此,推行市场经济后,如何通过私有化使这些企业成为商品生产主体,适应市场经济发展的要求,成为首要的难题。第二,培育市场问题。由于长期实行计划经济体制的结果,东欧中亚国家的市场极不发达,又残缺不全,因此,在向市场经济过渡的相当一个时期里,面临着市场的培育问题。第三,如何使政府职能尽快转变,使之适应市场经济的需要,促进企业成为独立的商品生产者。前苏东国家政府职能转变面临的主要困难,一是涉及到权利的再分配,从而引起各种矛盾;二是如何做到政府改变过去对经济活动的各种直接干预,与此同时,又不能过分削弱政府对宏

观经济的调控。掌握好这个度是件不容易的事。第四,调整严重畸形的经济结构。这是实现经济转轨的一个重要条件。过去的生产服从政府的计划,而在市场经济条件下,生产主要根据市场的需要来进行。不适应市场需要的经济结构,如长期得不到调整,将成为转轨的一个障碍。在这几年的改革情况看,东欧中亚不少国家在这方面取得的进展不大,像俄罗斯等国,经济结构更加畸形。因此,在今后相当一个时间里,在体制转轨的同时如何实现经济结构的调整,仍是一个很大的难题。

从转轨起步阶段实行的主要改革政策与措施来看,也是大体相同的:都从放开价格入手,以达到实行价格自由化和开放市场的目的;与此同时,实行紧缩政策,大幅度削减财政支出,严格控制信贷的投放量,以求达到平衡市场供求、消除市场危机和遏制通货膨胀的目的;实行国有财产的非国有化和私有化,在具体做法上,一般先从小私有化入手,逐步推行大私有化,以达到改变所有制结构、建立新的市场主体的目的;改革对外经贸体制,打破对外经济关系的国家垄断,实行对外开放政策;等等。

第二节 出现转轨危机的原因

东欧中亚各国,向市场经济过渡方式虽有渐进与激进之分,但都力图加速向市场经济过渡的进程。在过渡过程中,特别在起步阶段,可以说,没有一个例外,都出现了转轨危机,生产大幅度下降。1989—1993年间,整个东欧地区的GDP下降了25—30%。保加利亚和罗马尼亚的工业生产下降50%左右。1992年波兰率先在东欧国家中出现了生产缓慢回升的势头。匈牙利、捷克、斯洛伐克和斯洛文尼亚从1993年起基本上停止了经济下滑。独联体各国至今仍处于危机状态,1990—1994年俄罗斯GDP下降了55%,工业生产

下降了54%，轻工业下降70%，机器制造业下降65%，重点保护的能源生产也下降了32%，乌克兰GDP下降58%，中亚国家的经济下降幅度更大。

从这几年的情况看，东欧中亚国家在向市场经济过渡的起步阶段，出现转轨危机是由以下因素决定的。

一、快速向市场经济过渡所采取的措施，往往与力图达到稳定经济的目标相矛盾

这突出表现在：

第一，像俄罗斯、波兰等国，在大步推进市场经济或经济自由化的起步阶段，其经济处于深刻危机状态，原来的经济结构严重畸形，市场供求关系不平衡。在这种情况下，客观上要求政府加强对经济的干预，这种干预，除了通过间接的经济手段外，有时还需要一定的行政手段，以促使经济在短期内走向稳定。但快速地、大范围地放开价格，实行经济自由化，一般会使政府的间接调控和行政干预的作用大大减弱，甚至根本不起作用，这样，不仅达不到稳定经济的目标，还会使经济更加混乱和动荡不定。

第二，稳定经济与紧缩财政政策之间有矛盾。俄罗斯与东欧各国，为了为稳定经济创造条件，在向市场经济过渡时，实行严厉的财政政策。结果是，使稳定经济与无赤字财政这两者之间的矛盾突出，两个目标都达不到。像俄罗斯，这几年来，经济危机与财政危机一直并存。从客观上讲，要遏制生产下降，稳定经济，就要求增加投资，放松银根。而解决财政赤字问题，又必须压缩支出，减少国家投资（1992年俄罗斯的国家基建投资与上年同期相比，减少了45%），这与稳定经济、促进生产发展相矛盾。匈牙利经济周报《观察家》1993年12月26日一期刊登的一篇文章，对波兰、匈牙利、捷克和斯洛伐克四国近几年来经济滑坡的原因作了分析，得出的结论是，主要与紧缩性货币政策相关。

这里还要指出,严厉的财政信贷政策,也是使三角债急剧增加的一个重要原因。1992年,俄罗斯政府实行“休克疗法”的第一年,也是实行强硬财政政策的第一年,就在这一年,经过清理,到年底三角债达3.5万亿卢布,这为以后三角债不断增加留下祸根。到1995年9月,逾期付款总额已达300万亿卢布。严厉的紧缩财政政策在导致支付危机的同时,还出现了销售危机。俄目前因停产而造成58%的工时损失是产品没有销路造成的。支付危机与销售危机交织在一起,使大批企业处于停工状态,这显然已成为俄罗斯经济恶化的重要因素。切尔诺梅尔金总理1994年3月一次讲话中指出,目前俄经济中的主要问题都与企业间欠债有关。

第三,大幅度地减少财政赤字,除了压支出还要增收,而增收的主要办法是增加对企业课税。增加对企业课税的结果是,把企业80%以上的利润通过税收缴入预算。俄罗斯不少人总结说,这实际上把企业掠夺一空,刺激生产发展的机制形成不了。

二、在垄断没有打破的情况下放开价格,很难达到刺激生产的目的

企业、部门往往利用放开价格之机用提价办法获得利润,而不是用增加生产办法来提高利润。前苏联与东欧各国经济的一个重要特点是垄断程度高。国家放开价格,往往是由国家垄断价格变成某部门、地区甚至某大企业垄断价格。这样,难以形成市场竞争环境。

格里戈里·亚夫林斯基在1993年撰写的《经济改革之教训》一书中,谈到前苏联经济上的垄断对改革带来的影响时指出:前苏联“生产集中和专门化的思想达到了荒谬的程度,计划经济留下了难以计数的地区、部门垄断组织、‘一家工厂,一种产品’的情况形成了它们的最高阶段。在宏观水平上无论产生怎样不利的供求比例,都很难从上面把信号传给卖方控制的工业市场”。

从农业部门来看,俄罗斯在 1992 年初放开价格时,当时俄并不存在私营农业企业或私人农庄,因此,政府放开价格后,集体农庄和国营农场同国营工业企业一样,感兴趣的是借助垄断产品价格而不是通过提高生产来增加利润。这与波兰不同。波兰的农民 80% 以上未参加过集体化,因此,1990 年放开价格后,波兰农民迅速地作出了反应,增加农产品生产。

三、快速向市场经济过渡与私有化进程难以做到同步,两者发生矛盾

就是说,向市场经济过渡起步阶段实施的像放开价格等宏观改革措施与使企业成为独立商品生产者的微观改革措施,两者发挥作用的条件与时期,是很不相同的。例如,放开价格等措施在较短时间内实现,而私有化措施的实施因各种原因是个较长的过程,这样,企业机制的转轨也难以在短期实现,因此,企业对转向市场经济采取的宏观改革措施所发出的各种经济信号不能作出灵敏的反应。又如,由于受传统体制的长期影响,在短期内很难形成能适应市场经济的企业领导层,也难以很快改变广大生产者的惰性。要培育出这两部分人的竞争意识,需要有一个不短的过程。

四、加速开放与保护本国企业之间的矛盾

为了向市场经济过渡,要求国内转换经济体制。这几年来,不论前苏联还是东欧各国,在对外经贸体制改革方面,其主要内容是打破传统体制条件下长期实行的国家垄断对外经贸的体制,朝着尽快建立自由化的对外经贸体制及刺激出口的方向发展。为此,这些国家几乎都明确规定,所有企业都有权从事对外经贸活动。如俄罗斯于 1992 年 11 月 22 日通过了对外经济活动自由化法令,其主要内容是:凡是在俄罗斯境内注册的企业均有权从事对外经贸活动;取消对易货贸易的限制,减少按许可证及限额进出口商品的品种;减免关税和调整进口税;建立外汇储备基金及实行卢布浮动汇

率和内部可兑换制度,发展外汇市场。

前苏联与东欧各国,在打破国家垄断制的同时,还采取了一些有利于发展对外经济关系与加速经济开放的政策与措施。主要有:第一,实行低关税。第二,进口许可证涉及的产品品种越来越少,在匈牙利,90%的产品允许自由进口,在波兰,只有放射性物质、炸药、军火需要进口许可证,在捷克和斯洛伐克,只有石油、天然气、军火、弹药和炸药受到进口的限制。第三,为了刺激出口,东欧一些国家对出口采取了财政补贴,波兰在1990年还实行兹罗提大幅度贬值的政策。第四,对外经济合作的形式越来越多样化,合资企业、自由经济区等吸引外资的形式有了发展。前苏联与东欧各国先后通过了外国投资法,规定了一些优惠条件。为了加速贸易自由化的进程,1992年12月11日,匈牙利、波兰、捷克和斯洛伐克四国签定了一项在中欧成立一个自由贸易区的协议。

在打破对外经济关系垄断制、向国家市场全面开放时,立即使这些国家面临激烈竞争的国际市场,而它们的产品没有竞争能力。在这种情况下,加速对外开放的宏观改革措施与保护及促进本国企业发展的微观改革措施难以协调。正如美国马里兰大学经济学教授克里斯托弗·克雷格等在《市场经济在东欧的出现》一书(1992年版)的第一章中指出的:这些国家的“企业已经习惯于能源及其他物品的过低价格,并且它也被允许在东方市场上出售其劣质商品。让这些部门一下子进入自由贸易体系并与西方产品竞争,其结果很可能会使其彻底崩溃”。

看来,前苏联与东欧各国,在取消外贸垄断、加速开放的同时,如何保护本国企业和促进本国产品的生产,并为国内经济转向市场,并不是很容易解决的,特别是向市场经济过渡初期,在本国产品竞争能力十分脆弱的情况下,问题显得尤为突出。

五、经济过渡缺乏稳定的社会政治环境

向市场经济过渡要求有一个稳定的社会政治环境,法制建设要跟上。这些国家,特别在向市场经济转轨的开始阶段,经济过渡与政治过渡之间存在严重脱节和不协调的情况。例如俄罗斯,在1993年10月政局发生转折性变化之前,社会政治一直处于危机状态,这不只表现在政治体制不成熟、不稳定及不定型,还表现在各种职能机构功能之间缺乏协调机制,失控现象十分严重。最为突出的是,由于多党政治条件不成熟,多党体制并没有最后形成,缺乏一个政治中心。在这样的条件下,难以通过一个具有代表性的、在实际生活中能贯彻执行的经济纲领。加上法律建设的严重滞后,俄罗斯的经济运行过程,一直处于混乱、无序的状态。这也是导致俄罗斯经济领域犯罪活动日趋严重的一个重要因素。

目前俄罗斯经济犯罪活动已十分广泛,加上黑社会已渗透到各个领域,活动十分猖獗。社会政治的严重混乱,必然对向市场经济过渡过程产生十分有害的作用,解决政治体制各方面的问题,仍是前苏联与东欧各国向市场经济过渡的一个重大问题。从这个意义上讲,过渡学不只是单纯的经济学问题,而是在跨学科基础上形成的一门独立的学科,其内容是较为广泛的。

以上的分析说明,在向市场经济过渡的起步阶段,东欧中亚各国都出现转轨危机有其必然性,因为存在的各种矛盾在客观上难以避免。但是,由于各国经济转轨的环境、社会条件不同,推行的政策也有区别,因此,转轨危机的深度又有不少差异。

第三节 转轨进程的不平衡发展

尽管在转轨起步阶段,东欧中亚各国都经历了转轨危机,付出了很高的改革成本和代价,但这些国家在向市场经济过渡方面都

取得了不少进展。主要表现在:大多数商品的价格已经放开;私有化取得了不少发展,非国有经济成份在经济结构中的比例一般已超过50%;不少国家已渡过了生产大幅度下滑、通货膨胀失控的危机阶段;调控宏观经济的能力得到加强;在对外经济关系方面,取消了外贸垄断,实现了外贸自由,不少国家的货币可以自由兑换,汇率趋稳;向市场经济过渡已不可逆转,在转轨道路上走回头路的很少。

从这几年东欧中亚国家经济转轨的进程和取得的经济成效来看,大体上可以分为四类:

第一类是向市场过渡进程较快,基本上摆脱经济危机,经济已开始回升的国家。这包括波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亚和波罗的海三国(拉脱维亚、爱沙尼亚、立陶宛)。这些国家在转轨前,其经济中市场因素较多,与欧洲经济联系较多,经济比较开放,有些国家如匈、波、捷在过去经济改革过程中,步子迈得比其他国家大。在确立向市场经济转轨为总目标的改革方针后,逐步形成了较为系统、完整的改革纲领,改革目标与实施的步骤也较为明确,转轨进程较为顺利。这些国家在放开价格、私有化、对外开放、发展与西方国家经贸关系等方面,有了明显的发展,可以说,整个市场体系已形成初步的框架。这一类国家的经济形势也明显好于其他国家。波兰GDP在1990与1991年两年连续下降后,1992年开始回升,增长1%,1993年增长3.8%,1994年增长5%,1995年约增长6.2—6.4%。从1992年起,工业增长幅度更大,1992年为4.2%,1993年为7%,1994年为11.9%,1995年约为7—7.5%,盈利企业已占企业总数的60%。匈牙利从1993年起,经济开始好转,这一年工业产值增长3.8%,GDP虽继续下降,但下降幅度大大减缓,只有两个百分点。从1994年起,经济出现全面回升,GDP增长2%,工业产值增长7%,建筑业增长12%,农业产值增长

3%，基建投资增长12%，进出口分别15%和17%。1995年约的GDP约增长1%，工业生产头9个月增长6.8%。捷克、斯洛伐克和斯洛文尼亚从1993年起基本停止经济下滑。1993年，如捷克的GDP增长0.5%，1994年增长3%，1995年约增长4%。1994年波罗的海三国的GDP增长4—5%。

第二类国家是剧变前的经济体制改革步子迈得小，有的基本上对旧体制未进行过改革，长期以来对前苏联在经济上依赖程度又深，经济结构严重不合理的国家。它主要以罗马尼亚和保加利亚为代表。明显出现了经济回升迹象。如保加利亚1990—1994年的GDP连续5年下降，但1995年开始，它的经济开始回升，头10个月GDP增长率可达3%，罗马尼亚1990—1993年是连续4年下降，从1994年开始出现增长，GDP的增长率为2.5%，1995年可达到5.4%。很明显，这类国家的经济形势要比第一类国家差。

第三类是以俄罗斯为代表的独联体国家。这些国家虽都明确了向市场经济转轨的总方向，但在实施的转轨政策遇到的阻力较大，经常出现反复，改革成本最大，至今尚未摆脱经济危机，其中有些国家经济危机还相当严重。1992—1995年，俄罗斯经济连续4年下降，如GDP，1992年下降19%，1993年下降12%，1994年为15%，1995年，俄经济下滑的幅度大大减缓，但仍为4%。乌克兰1992年GDP下降14%，1993年下降16%，1994年下降23%，1995年头10个月下降16%。

第四类是战乱及政治形势极不稳定的国家，它包括波黑共和国、塔吉克斯坦、亚美尼亚和格鲁吉亚。这些国家的经济转轨尚未起步，经济遭到严重破坏，濒于崩溃，如1994年塔吉克斯坦的工业产值比1993年下降了95.9%。很明显，这类国家只能在结束战乱、国内政局相对稳定下来之后，改革才能起步，经济的恢复需要更长的时间。

应该指出,对东欧中亚 27 个国家经济转轨进程的分类,是相对的,同类国家中的各国也有不少差别。另外,还可以从其他角度进行分类。欧洲复兴开发银行在 1995 年底公布的《关于过渡问题的报告》中指出,如从各国经济从进入过渡时期以来到目前为止的恢复程度这个角度看,波兰和斯洛文尼亚的形势最为乐观,这两个国家的经济水平已分别达到 1989 年的 97% 和 94%;匈牙利、捷克、克罗地亚、斯洛伐克、乌兹别克斯坦和罗马尼亚的经济分别恢复到 1989 年的 81—86%;阿尔巴尼亚、保加利亚、爱沙尼亚分别恢复到 1989 年的 75% 左右;土库曼斯坦、白俄罗斯、拉脱维亚和马其顿的经济也恢复到 1989 年的一半水平。如从各国的私有化程度来看,捷克的私有成分在其经济结构中所占的比例最大,达到 70%;爱沙尼亚的私有经济占 65%;阿尔巴尼亚、匈牙利、拉脱维亚、波兰和斯洛伐克的私有经济占 60%;俄罗斯和立陶宛占 55%;亚美尼亚、保加利亚、克罗地亚、斯洛文尼亚、罗马尼亚、马其顿、吉尔吉斯斯坦的私有经济占 40—45%;乌克兰占 35%;摩尔多瓦、乌兹别克斯坦和格鲁吉亚的私有成份也在其经济中占 30% 的比例。如果从通货膨胀角度来看,欧洲复兴银行认为,克罗地亚和阿尔巴尼亚的形势最好,1995 年它们的通胀率将被限制在大约 3—5%;捷克、马其顿、斯洛伐克和斯洛文尼亚的通胀率将维持在 10% 左右;摩尔多瓦、爱沙尼亚、拉脱维亚、波兰、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、匈牙利、罗马尼亚和立陶宛的通胀率在 20—30% 之间;亚美尼亚、保加利亚和哈萨克斯坦的通胀率为 45—60%;阿塞拜疆为 100%;俄罗斯、乌克兰和乌兹别克斯坦 150% 上下;塔吉克斯坦和白俄罗斯为 250% 左右;而土库曼斯坦 1995 年的通胀率最高,将达到 2500%。

从以上经济转轨进程的比较可以发现,不论哪个角度来讲,转轨的成效大小并不取决于转轨的方式,即激进还是渐进。这可以从