

迈向新体制

——中国经济转轨中若干改革问题研究

中国(海南)改革发展研究院

迟福林 著



中国经济出版社

走向市场经济的中国

迈向新体制

——中国经济转轨中若干改革问题研究

中国(海南)改革发展研究院 迟福林 著

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

图书在版编目(CIP)数据

迈向新体制:中国经济转轨中若干改革问题研究/迟福林著. —北京:
中国经济出版社,1996.1

(走向市场经济的中国/高尚全主编)

ISBN 7—5017—3538—7

I. 迈… I. 迟… II. 经济机制—经济体制改革—研究—中国
N. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 14252 号

丛书编委会:高尚全 迟福林 孙秀平 朱华友

责任编辑:栾建民 (68319287)

封面设计:侯 明

发行部门:68341876 68341879

邮购部门:68344225

走向市场经济的中国丛书

迈向新体制

中国(海南)的改革发展研究 迟福林 著

中国经济出版社出版发行

(100037·北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

北京地质局印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 8.375 印张 200 千字

1996 年 1 月第 1 版 1996 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—6000

ISBN 7—5017—3538—7/F·2548

定价:16.00 元(平装) 18.80 元(精装)

版权所有 盗版必究

**本丛书得到中国(海南)改革发展研究基金会的资助,特此
鸣谢!**

序 言

中国,正在走向市场经济。

1992,邓小平南巡讲话,吹响中国向市场经济进军的号角,掀起中国新一轮改革开放的热潮。

党的十四大召开,确立了社会主义市场经济目标。这是十几年改革实践的伟大总结,这是历史性的突破和飞跃,这是一个新的里程碑,它昭示着中国从此进入一个新阶段,沿着改革开放的道路坚定走下去,勇敢探索,开拓创造。

市场经济目标,连接着中国与世界,连接着现在与未来。中国,正以她古老的智慧、全新的视野和宏伟的气魄,从历史的新起点上跨步、超越,在世界和未来的天地间,开创社会主义现代化建设的宏图大业!

前进的道路不可能是坦途,更何况中国走的是一条独辟的蹊径。改革,是中国的第二次革命;社会主义市场经济,是本世纪人类最辉煌的实验。中国走向市场经济,必然是一个复杂而又

艰难的历程,它需要我们不断地摸索,不断地探求,不断地总结经验,不断地突破创新。

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(海南)改革发展研究院(下面简称中改院)正是伴随着时代的跫音,在中国迈步走向市场经济的时候诞生。中国走向市场经济的改革伟业,给中改院的研究事业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。

为了促进改革开放事业的顺利发展,为中国走向市场经济倾心服务、贡献力量,中国(海南)改革发展研究院,从建院一开始,就抓住改革实践中的热点和难点问题,展开研究,大力探索。在建院不到两年时间里,成功地与联合国开发计划署、世界银行、国际劳工组织、国家体改委、海南省政府等共同举办了一系列大型国际研讨活动,开展了中国走向市场经济的理论与现实、中国金融体制改革、中国社会保障制度改革、中国股份制改革、中国证券市场发展、90年代中国经济特区发展等重要课题的研讨,提交了一些研究报告,这些都在国内外产生一定反响。

在中改院开展的一系列研讨、交流活动中,许多国内国外的著名专家、知名学者贡献出珍

贵的学术理论、思想和观点,发表了许多独到的见解。为了把这些新思想、新观点奉献给广大读者,为了反映中国(海南)改革发展研究院开展研讨活动所产生的重要成果,我们组织编写了这套丛书。

这套丛书以“走向市场经济的中国”为主题,较为系统地研究和探讨了中国走向市场经济的重要课题,如中国走向市场经济的基本问题、金融体制改革、社会保障改革、国有企业改革、宏观调控改革、国有资产管理、农村经济改革、特区经济改革与发展等问题。丛书共十册,将分批推出。

这套丛书不同于一般的学术专著,更不是教科书,它是以我国改革开放的丰富实践为基础,研究和探讨实践中遇到的困难、矛盾和突出问题,寻求解决问题的突破口和操作方案,努力做到探索性与对策性相结合,前瞻性与可操作性相结合。

在中国走向市场经济的过程中,无疑会遇到许多新情况、新问题。因此,在这套丛书完成后,中国(海南)改革发展研究院还将继续推出系列丛书,不断地研究新情况,解决新问题,为中国的改革开放和现代化建设服务。

中国,正在向市场经济大举推进。

80年代的市场取向改革,取得了全世界瞩目的巨大成就。而始于90年代的、走向市场经济的跨世纪步伐,必将使古老东方的巨龙,傲然腾飞全球。

在中国走向市场经济的伟大征程中,中国(海南)改革发展研究院,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,作出历史的贡献。

《走向市场经济的中国》丛书编委会

一九九三年九月

前 言

我国正处在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的过渡阶段，这是我国当前经济社会生活中最重要的事情。如何从我国的实际出发，加快经济改革步伐，顺利推进向市场经济的过渡，是这个阶段一项迫切的任务。

从1978年到现在，我国经济改革已经搞了十几年，经历了不同的发展阶段。在经济转轨时期，经济体制改革出现一些新的情况、新的问题，这就需要我们提出适合实际需要的改革方案。目前，很多改革问题都需要广开思路，大胆探索，从而找出好的办法和措施。例如，我们提出了建立现代企业制度的目标，但究竟如何能达到和实现这个目标，有一系列深层次的问题需要研究和解决。就是说，虽然转轨时期，改革的大目标已经相当清楚地确立下来了，但是正是由于改革的深入发展，很多问题都涉及到深层次的矛盾，带有一定的复杂性。这样一种情况，再加上其它各种原因，难免容易对改革产生不同的认识和主张。因此，在坚持市场化这个改革的大目标前提下，对各项改革都要作具体深入的研究和探讨。

目前，我国经济社会发展正处在关键时期。能否保持经济的持续快速增长，是全局性的大事情。转轨时期的经济改革，毫无疑问也应当以保证和推动经济的快速持续增长为目标。本书六章中所提出的一些改革建议和主张，都力求符合这样一个要求。例如，第一章，关于国有企业改革，从总体上搞活国有经济这样一个基本思路出发，提出了国有企业改革的某些具体建议；第二章，关于宏观经济改革，提出了如何按照市场经济原则，以有效地控制通货膨胀为目标的具体改革建议；第三章，农村经济改革，提出以加速实现农村市场化为目的的农村改革建

议；第四章，关于区域经济发展，提出既要重视解决区域发展不平衡的问题，又要采取有利于区域经济发展的改革开放政策的具体建议；第五章，社会保障制度改革，提出了如何按照“效率优先，兼顾公平”的基本原则加快建立新型的社会保障制度的具体建议；第六章，立法问题，提出经济转轨时期的立法要同经济改革的实践密切结合的一些建议。笔者认为，以保证经济持续快速增长为基本目标的市场化改革，是经济转轨时期改革的方向和任务。

这几年来，我结合工作实践研究经济改革的问题，并有机会参加一些关于经济改革的研讨活动，这对于我深入思考问题是很重要的，尤其是能够经常有机会请教一些专家学者，这使我获益匪浅。我的同事孙秀平、朱华友等对我的研究也给予了帮助。

转轨时期的经济改革是个很大的题目，我由于知识、实践以及时间的限制，深知自己的研究还很不够，还不可能对转轨时期的经济改革作出深入、系统的研究，这本书中的一些观点肯定还有值得探讨的问题。愿今后能在各方面的帮助和指导下作出进一步深入的探讨和研究。

我的一些同事对本书的出版给予了帮助，中国（海南）改革发展研究基金会对本书的出版给予了资助，在此一并表示衷心的感谢。

迟福林

1995年8月28日

目 录

《走向市场经济的中国》丛书序言

前 言

第一章 中国经济转轨中的国有企业改革.....	1
一、从整体上搞活国有经济	1
二、实现国有资产市场化	9
三、加快建立国有控股公司,着力培育国家 “种子队”	23
四、要允许股份制大胆试验,大胆实践	38
五、关键是加快产权制度改革	54
第二章 中国经济转轨中的宏观经济改革	77
一、向市场经济过渡的宏观经济体制改革	77
二、宏观经济改革要充分发挥中央与地方 两个积极性	89
三、在加快改革和发展中有效地抑制通货膨胀	95
四、正确处理利用外资和抑制通货膨胀的关系	102
五、有效地抑制通货膨胀的对策建议	106

第三章 中国经济转轨中的农村经济改革	121
一、转轨时期农村改革面临的迫切课题	121
二、以土地使用制度长期化为重点深化农村 产权制度改革	127
三、以农产品市场化为目标,完善宏观调控 ...	138
四、在推进农村市场化进程中促进城乡协调发展	151
五、推进农村市场化与转变政府职能	158
第四章 中国经济转轨中的区域经济发展	162
一、区域共同发展与经济一体化	162
二、由不平衡发展向均衡发展过渡	169
三、区域经济发展与社会发展	174
四、区域发展与经济特区	176
第五章 中国经济转轨中的社会保障制度改革	212
一、建立新型社会保障制度的基本思路	212
二、社会保障制度改革具体操作的若干问题	221
三、借鉴发达国家的社会保障经验	232
第六章 中国经济转轨中的立法问题	240
一、向市场经济过渡中改革与立法的协调	240
二、借鉴和移植市场经济的先进立法	244
三、积极开展地方立法试验	251

第一章 中国经济转轨中的国有企业改革

中国由计划经济向市场经济过渡,最有决定性作用的是国有企业改革。国有企业改革已有十几年的历史,经历了不同的改革阶段。但是,国有企业同市场经济的融合,仍是一个需要大胆探索的问题。无论从基本的改革思路到具体的改革实践,都还有许多问题尚未很好解决。作者曾在几年前提出“把国有资产推向市场,实现国有资产市场化”,“追求国有资产效益的最优化”,“从国有企业向国有资本的过渡”,旨在研究探索究竟如何从整体上搞活国有经济,而不是具体搞活每一个国有企业。其中有的观点,如“实现国有资产市场化”被公开批评为主张全面私有化。这从根本上歪曲了这一观点的实质内涵。如何适应向市场的需要加快国有企业改革,这需要我们作进一步深入的探讨。

一、从整体上搞活国有经济

(一)国有经济主导作用的关键是总体效益和竞争能力

在市场经济条件下,国有企业改革要着眼于国有经济的总体竞争力和整体素质,以充分发挥国有经济对国民经济发展的主导作用

适应市场经济的需要,尽快实现国有资产同市场经济的有机结合,以获取国有资产的最大效益,是经济转轨中最重要、最有实际意义的重大问题。这个问题解决好了,可以大大推动国有企业的改革和国有资产管理体制的改革,以及政府管理体制的改革,由此正确而有效地发挥国有经济在市场经济条件下的主导作用。

国有经济的主导作用应主要体现在效益与竞争能力上,从而在社会总资产中占有优势,并对国民经济具有控制力与影响力

要真正发挥国有经济的效益与竞争能力,国有资产应当从一般竞争性行业向基础产业、关键性领域和特殊行业转移和集中。但这并不意味着国有资产的运营没有竞争,因为:

第一,在关系到国计民生和必须由国民经济占据主导地位的竞争性行业和领域,国有资产并不退出竞争,而要展开主动的竞争。

第二,在国有资产重点投入的基础产业和公用事业领域,国有资产的运营也要通过开展竞争来进行,以提高资产效率和效益。国有资产既可以与非国有经济竞争,也可以相互开展竞争。

第三,国有资产在基础产业和公用事业相互之间的竞争应当是适度的,要避免国有资产在这些领域条块分割、多头所有、盲目立项、重复建设,造成资源配置新的失调。

国有经济的主导作用和地位,并不在于国有企业数量上的绝对优势,也不在于把所有的经济领域都集中在国家手里。国有经济应主要在关系国计民生的领域进行控制和经营,对于一般性的行业和产业,国有经济应当也完全可以通过与非国有经济共同发展、平等竞争,在质量、效益和竞争实力上发挥主导作用。

要充分发挥国有资产的配置优势、组织优势、结构优势。按照优胜劣汰的市场机制,使国有企业该死的死,该活的活

要充分发挥国有资产的三个优势:配置优势,一是管理和经营好国有资产存量,通过经营者的作用,使其在市场竞争中不断保值、增值,扩大国有资产的规模;二是增加国有资本金的投入,形成新的国有资产实力。组织优势,一是利用国有资产的雄厚实力,建设和发展对国民经济有重大影响的大型项目和企业;二是通过控股方式,吸引和控制非国有资金和非国有企业,实行集团式发展,促进企业组织结构的调整。结构优势,一是推动国有资

产量的优化组合,减少国有企业的亏损面,提高国民经济整体效益;二是实现国有资产增量的优化组合,保证国有资产投入到国民经济发展的方向性产业和薄弱环节中,对整个国民经济产生的控制和引导作用越来越大。

深化国有企业改革,应当充分展开市场竞争,从而使优势企业发展壮大,使资本和资源向高效企业转移、流动,从而提高整个国有经济的活力。不能把发挥国有经济的主导作用理解为搞活搞好每一个国有企业,事实上既无这种必要,也无这种可能。因此,对那些长期亏损、资不抵债、确无前途的国有企业要在建立社会保障体系的同时,逐步地依法进行破产,剩余资产在产权交易中公开拍卖,或者由其他法人兼并、购买。对于小型国有企业,可以视不同情况进行“租”和“卖”。对在市场经济中形成优势的企业,给予政策和投入上的鼓励,使之成为国有经济中的骨干和中坚企业。重点发展关系国民经济命脉和国计民生的大型企业和集团性企业,以提高整个国有经济在国内、国际市场舞台上的竞争能力,加速国家工业化。

(二)追求国有资产效益的最优化

追求国有资产效益的最优化,是由计划经济向市场经济过渡必须解决的重大现实问题

追求国有资产效益最优化不是一般意义的保值增值问题,目的在于正确界定国有资产在社会主义市场经济条件下的地位和作用。过去实行的传统计划经济体制,国有企业几乎覆盖经济社会生活的各个领域和各个方面,这就直接造成两个后果:一是国有资产的总体效益严重低下;二是国有资产的作用未能得到充分有效的发挥。我们在改革中一般都注意到了国有资产的保值增值问题,这是完全必要的。因为无论在什么情况下,国有资产自身的价值量的增减都是必须考虑的,不能让国有资产人为地贬值、浪费和损耗。但是,当我们向市场经济过渡时,仅仅考虑国有资产的保值增值是远远不够的,应当与此同时认

真研究解决国有资产对国民经济整体利益、全局利益、长远利益的作用，研究解决国家怎样运用国有资产调控市场经济，怎样为市场经济的持续、快速、稳定发展创造充分的社会环境和市场条件。

追求国有资产效益的最优化，不仅仅是指国有资产价值量的最大化问题，而是要求在整个国民经济和社会的长远发展中，国有资产的运行能够产生最好的效果和最大的利益。国有资产效益的最优化，是在保证国有资产保值、增值的前提下，充分实现国有资产的社会整体效益、宏观经济效益和长远发展效益。所以，提出国有资产效益最优化，比国有资产保值增值的观念更体现了一种整体性和全局性。

国有资产效益最优化，是发展社会主义市场经济的内在要求。市场经济的最大共性，就是市场经济主体是从追求利润最大化、追求自身经济利益最大化出发，在市场中展开竞争性经营。由此容易形成利益的短期性和局部性，使很多竞争主体集中在周期短、见效快、利润高的经济领域，而不大关注周期长、见效慢、利润少的经济项目。无疑，市场经济自身存在着局部利益与整体利益、眼前利益与长远利益、个体利益与社会利益的矛盾。社会主义市场经济要求整个国民经济既要快速发展，又要全面、持续、稳定、协调地发展。这就需要国家运用强有力的物质手段来创造条件，发展重点领域和进行宏观调整，为市场经济主体在一般竞争性行业的参与和投入提供有效服务；国家还要运用物质手段在一些行业和领域发挥主导作用，控制和调节经济的运行，引导市场经济向着健康的方向发展。此外，国家还要运用足够的物质力量，来处理好局部利益与整体利益、眼前利益与长远利益的矛盾，保证整个国民经济的持续、快速、稳定发展。这个强有力的物质手段，就是国有资产。这样，可以充分体现出国国有资产无可替代的地位和作用，体现出国国有资产效益的最优化。

我们说追求国有资产效益的最优化的提法，比国有资产保值增值的概念更有全局意义，就在于它可以带来更大的好处：一是可以正确发挥国有资产在整个国民经济中的基础作用和主导作用；二是为国有资产开辟了更广泛的来源。在现代市场经济条件下，我们既要注重现存国有资产的保值增值，更要特别重视通过国有资产的特殊作用，大大扩充国有资产的来源。

从国有资产效益最优化出发，调整国有资产的投资方向和结构，使国有资产在整个国民经济中发挥最大作用

从国有资产的社会整体效益、宏观经济效益和长远发展效益看，国有资产效益最优化主要体现在基础效益、主导效益和社会公共服务效益等方面。

基础效益。国有资产的基础效益主要体现在国有资产发展基础设施和基础产业的安排上。基础设施和基础产业发展的状况，在很大程度上决定了整个国民经济的长远发展状况。目前我国工农业基础设施严重滞后，基础产业的发展不能适应整个经济发展的需要，“瓶颈制约”现象已相当突出。从全局和长远效益考虑，国有资产应当大量集中投资于基础设施和基础产业，为整个国民经济的发展奠定坚实的基础。

主导效益。我们实行的是社会主义市场经济，在遵循平等竞争的前提下，国有资产应当也必须在某些行业和领域，如金融保险业、邮电通讯业、航天航空业等方面占主体地位，起主导作用。

社会公共服务效益。社会公用事业和社会文化事业，虽然也有经济效益的问题，但更多的是要考虑其社会效益。从社会整体利益出发，国有资产应当义不容辞地在这些领域发挥重要作用。目前，我国社会公共服务领域和教育文化事业还很落后，不能适应经济社会发展的需要，国有资产在这些方面应当逐步有更多的投入。

要保证国有资产效益的最优化，应当调整国有资产的投资