

改革攻坚的思考

郭树清 著

经济管理出版社

序 言

本书是由若干论文、报告、提纲、建议和发言稿汇编而成的文集。这本文集的内容是作者作为一个经济研究工作者和实际工作者，在过去几年里，特别是1993~1995年这三年里，对我国经济体制改革各种问题的观察、分析和探索。

以邓小平视察南方谈话和中共十四大为标志，我国的经济体制改革进入攻坚时期。这个新阶段的到来不是偶然的，它是改革开放十多年，我国经济和社会发展取得历史性成就，人民生活水平迅速提高的结果；是我们的各种理论、政策在实践中被反复检验，是非得失越来越清楚的结果；是经济体制经过较长一段时间双重体制并存、胶着和摩擦，各种矛盾和问题进一步暴露的结果。从那时以来，我国经济体制改革在多种经济成份共同发展，国有经济战略性改组，市场体系培育，社会保障制度建设等方面，特别是在财税、金融等宏观管理体制的改革方面，取得了历史性的进展。但是，在此期间，我们也遇到了许多矛盾和困难，其中有些是新挑战，有些则是过去就已熟悉的问题。本书从一个狭窄的角度，记录和反映了这个过程。我希望它能对研究和探讨中国经济体制改革问题的同事，对学习经济学或从事改革实践的朋友提供一点帮助，增加一种参考。

由于书中的文章都是过去的作品，而且每篇文章的具体背景也很不相同，所以，从今天来看，可以发现有许多别扭和毛病，甚至是可笑之处。我不愿意删改这些内容，部分原因是希望真实地反映我的认识、思维和表述的发展过程；部分原因则是工作繁忙，没有很多时间花在以前写的东西上。个别错漏文字作了校正，总的

原则是使当时的观点和看法得以更准确地表达。为了使这些本来没有逻辑关系的文稿能够放在一本书里，我将其简单地梳理了一下，分成十个大的题目，也就是十个部分。读者会发现，这种划分，其实是比较勉强的，因为各部分内容有许多联系、重复和交叉。

本书不论是研究成果还是与实际工作有关的意见、建议，一概是我个人的看法。

我衷心地期待着读者的审视和批评。

郭树清

1996年12月

目 录

根本的出路在于深化改革.....	(1)
摆脱“放—乱—收—死”恶性循环的困境.....	(3)
从国际比较看中国经济改革.....	(12)
战后资本主义的经济社会结构变化.....	(26)
原苏联东欧经济停滞的历史教训.....	(36)
建立高效率而有特色的新体制.....	(53)
90年代的经济发展和经济改革.....	(55)
一个高效率有特色的新体制就在前面.....	(63)
抓住改革攻坚的重点，尽快实现基本转轨.....	(82)
建立社会主义市场经济体制的实施步骤.....	(92)
发展金融市场与加快价格改革.....	(108)
中国经济市场化面临的新形势和新任务.....	(117)
中国经济市场化的现实基础.....	(119)
生产要素市场化是现阶段改革的基本任务.....	(123)
经济体制转轨过程中的宏观调控问题.....	(131)
经济改革的若干战略性问题及处理方式.....	(142)
建立社会主义市场经济体制的推进方式.....	(155)
1993年经济改革建议.....	(161)
近期改革和发展相结合需要采取的措施.....	(163)
改善投融资结构与加强总量管理.....	(167)
产权制度改革刻不容缓.....	(172)
加快交通通信发展需要采取特殊措施.....	(176)
企业改革与国有经济的战略性改组.....	(183)
体制转轨要在国有经济上多做文章.....	(185)

加快国有企业股份制改造的步伐.....	(190)
深化国有企业改革必须统筹解决的重要问题.....	(197)
债务重组：解开企业——银行转轨的死结.....	(210)
关于存量资产的流动和重组问题.....	(214)
国有经济改革与债务问题处理.....	(223)
外汇体制改革与涉外税制改革.....	(231)
人民币可兑换与外汇管理体制改革的建议.....	(233)
关于加快外汇管理体制改革的建议.....	(246)
关于发展和完善外汇体制改革的建议.....	(252)
关于涉外经济体制改革的建议.....	(259)
社会保障与住房制度改革.....	(263)
社会保障体系改革和制度建设.....	(265)
社会保险体制改革迫切需要明确的几个问题.....	(270)
关于住房体制改革的建议.....	(276)
住房改革如何走出困境，大步前进.....	(283)
宏观管理体制改革的过去、现在和今后.....	(289)
传统经济体制的性质及其运行结果.....	(291)
改革前期宏观管理体制的演变.....	(298)
宏观管理体制改革的攻坚的酝酿和展开.....	(317)
深化宏观管理体制改革的形势和任务.....	(334)
各种存量问题及其解决办法.....	(343)
经济体制转轨需要处理好各种存量问题.....	(345)
国有存量资源的重组与社会保障负债的补偿.....	(362)
关于“资源重组与社会保障负债补偿”的补充说明.....	(388)
综合配套地推进经济体制改革.....	(393)
关于1994年上半年改革态势的分析与判断.....	(395)
关于城市综合配套改革试点的几个问题.....	(407)
对天津市改革开放的看法和建议.....	(433)
关于下一阶段深化经济体制改革的构想.....	(441)

根本的出路在于
深化改革

摆脱“放—乱—收—死”恶性循环的困境*

大多数经济学家会同意这样一种判断：中国经济迄今为止还没有从根本上摆脱延续多年的“放乱收死”的循环。但是并非有很多人注意到，这种循环在今天已经出现了许多与过去很不相同的内容，其表现形式也有了很大改变。毋庸赘言，只有找出目前困境的真正症结所在，才有可能寻求到正确的出路。

一、困境“困”在何处

中国经济目前确实处于某种困境之中，但对困境的理解似乎并不一致。一种普遍流行的说法是，中国经济始终存在着总需求大于总供给的问题。与之相同的另一表述是，中国经济必然地处于“紧运行”状态。说到底，这是一种“短缺经济论”。在短缺经济条件下，“一放就乱，一乱就收，一收就死”，自然不难理解。然而，这样的概括已经不能反映中国经济问题的实质。虽然还存在着若干短缺现象，但中国经济在整体上已经不再是短缺经济，而且已经成功地跨越了开放市场过程中最困难的阶段，因此中国目前面临的问题与前苏联和大多数东欧国家面临的问题存在着本质的不同。这个判断至为重要。

所谓短缺经济，最简单鲜明的特征是“有钱买不到东西”，用理论化的语言来描述，则是：货币处于消极状态，价格基本脱离供求，配给决定交换。今天的中国经济，购买者有钱可以买到任何产品和服务，货币恢复了其“一般等价物”的本性。虽然有些产品和服

* 本文写于1991年2月15日，原载《经济社会体制改革》1991年第2期，原标题是：《是困境，但并非绝境——摆脱“放乱收死”循环之思考》。

务的一定比例部分在分配和交换中还受非货币非价格因素的制约，但是货币已经在商品世界初步确立起万能交换手段的地位。依照计划指标或行政配额分配的产品占社会总产出的比重不足20%，实际采用固定价格的产品和服务份额也只有25%左右，这些根本性的变化导致了“短缺经济”时代的基本结束。全面分析我国当前的经济机制和经济结构可以得出结论：（1）只要不发生非常事变，中国经济生活中就不会再发生全面抢购风潮，虽然通货膨胀加剧是可能的，对个别产品、贵金属及其制品和外汇的抢购是可能的；（2）只要不退回到传统集中体制，就不会再出现消费品生产全面落后于生产资料生产，重工业自我服务的恶性循环，虽然两大部类的某种不平衡现象仍然会经常发生；（3）只要不采取严重违背常理的经济政策，中国经济就不会出现停滞，仅只依靠自发因素也可以在相当长的时期内保持4%左右的增长速度，虽然从实际潜力来看，今后十年完全可以取得高速增长的实绩。

去年以来新出现的另一种关于中国经济困境的解释是，中国生产力发展过急过快，造成了生产过剩。这种解释确实新奇，因为经济学追求的是以最低代价获取最快发展，它反对不顾客观条件的“急于求成”，但是它从来不会埋怨客观的生产力发展太快。至于生产过剩，经济学意义上的过剩，是“相对过剩”，并不是生产力发达所造成的过剩，后一种过剩在经济学和普通常识中都认为是不可能发生的。生产相对过剩是资本主义经济危机的代名词，指的是经济的全面萎缩，中国经济并没有发生这种现象。即使说紧缩以来，中国经济出现了某种相对过剩现象，但这种状况不会持续很久，扭转并不困难，一旦转变是否就意味着中国经济已经摆脱了困境呢？恐怕不是如此。

那么，中国经济的困境究竟是什么呢？这个困境在浅层次上表现为社会生产与社会需要之间积累起来严重的结构性矛盾。由于我国现行统计的国民生产总值与国际通行办法相比存在着严重的低估问题（主要是住房租金和社会服务增加值低估），因此，实际

人均GNP可能要明显高于300美元的水平，大约在500~800美元之间，这个水准在国际上介于低收入国家的高水平与中等收入国家的低水平之间。但是，按国际常态来衡量我国的消费结构，却可以看出极不均衡的现象。我国的食物消费水平相对于经济发展水平高出许多，目前人均食物热值供应量为2700大卡左右，相当于中低收入国家（1988年人均GNP1380美元）的平均水平，与日本、香港70年代初期和韩国、新加坡70年代后期水平差不多。我国居民的衣着、日用品和家用电器的消费平均量和普及率也接近甚至超过了中等收入国家（1988年人均GNP1930美元）的平均水平。另一方面，我国居民在交通、通信、教育、文化、住房以及其他大多数服务领域的消费水平却低得无法相比。例如，我国人均流动率大约在600公里/年左右，而印度这个被公认为落后于中国的低收入国家其人均流动率已超过900公里/年；我国居民家庭基本上没有小汽车，不仅与中等收入国家无法相比，即使与低收入国家也无法相比；我国每百人拥有电话到目前仅1.1部，低于许多中低收入国家水平；我国中等学校入学率1987年为43%，而低中等收入国家平均为49%，中等收入国家为54%；我国大学入学率为2%，而低中等收入国家为16%，印度早在1965年大学入学率就达到5%。在这样的背景下，我们就不难理解，为什么近两年我国的许多消费品销售遇到这么大的困难，另一方面，邮电业务额急剧扩张，电话新增数每年在15%以上，待装户仍在成倍增加，商品房十分抢手，中高档小汽车始终保持着十几万元甚至20万元的价格（国际市场价格直接按现行汇率折算只有数万元）。问题的症结在于，在现有的经济规模之内，某些产品的生产和使用过多，而另一些产品和服务的生产和使用则太少。

生产和需要之间的失衡是由资源配置机制的缺陷造成的，这是我国经济困境的深层表现。其实质在于直接计划经济体制消亡的同时，市场间接协调虽然有了很大发展但仍然很不完善。首先，商品市场不统一，仍然存在着许多价格扭曲，迫切需要发展的产业

和部门相对价格往往偏低，从市场上难以竞争到足够资源，而直接计划调配又越来越无能为力。其次，资本市场发展滞后，许多基础部门在现行资金供应体制下难以筹集到资金，原因并不仅仅是其相对价格偏低，例如我国邮电收入水平与国际比较并不低，铁路部门的利税率也很高，但是资金筹集数量明显偏小，原因在于资本市场未能提供适宜的融资工具和融资渠道。然而另一方面，我国总储蓄率水平较高，目前，每年的总储蓄（国民生产总值减去总消费）达6000多亿元，十分可惜的是有相当大一部分没有被用于固定资产投资以形成固定资本，反而浪费在增加库存上，近两年每年达1500亿元左右。这些库存从消费品到生产资料，应有尽有，而且即使存在结构问题，我国目前的外贸也有能力予以调整。问题显然主要不在于缺乏资源，而在于储蓄转化为投资的机制存在着障碍。第三，市场体系的不完善和资源配置的偏差，与企业经营机制恰恰互为条件，互相作用。生产相对过多的产业正是非国有经济最集中的产业，而“瓶颈”部门又往往是国有企业（而且是国有大中型企业）单独支撑的部门。自从1985年以来，非国有经济的产出份额每年提高2~3个百分点，发展最快的是乡镇企业和“三资”企业，它们主要生产的恰恰正是增长最快的轻工业产品。直接的原因是，非国有企业竞争性强，经营较为灵活，而国有企业（特别是国营大中型企业）经营机制的转变十分缓慢。

生产和需要之间的矛盾及其机制原因决定了我国经济面临的困境不仅是结构性的而且也是总量性的。迫切需要发展的产业十分落后又因种种限制而难以发展，相反，相对超前的产业又难以放慢脚步。总量扩张，“瓶颈”便突出，“瓶颈”受到某种拉动，反过来会加剧总量膨胀；总量收紧，“瓶颈”也受到影响，而长线又很难如愿缩短，于是产生大量库存积压。应该看到，这次调整以来，短线部门保持了一定的发展速度，但是，从经济结构调整的需要来看，仍然是远远不够的。如果重新扩张总量而不能相应调整结构，经济可以回升，但是通货膨胀的威胁势必会重新加大。另一方面，单

纯调整结构也可能增加通货膨胀压力，因为基础产品和服务价格提高，意味着国民经济各个产业生产成本的上升，如果企业不能挖潜节约，势必会从成本方面推动价格上升。目前由于有效需求不足抑制了这种推动作用，使其转化为亏损补贴的大量增加，如果情况变化，这种推动作用势必会显现出来。

中国经济的困境是在极其复杂的背景下形成的。其中，后起国家的二元经济结构，集中计划体制转换处于中间阶段，市场体系不健全，国有经济和非国有经济经营机制差异悬殊等等因素都发生了极大的影响作用。尽管如此，中国经济运行和发展的模式及其问题，仍然是越来越逼近国际社会的一般轨迹。这意味着，国际社会的普遍经验对于我们愈来愈具有参考价值。

二、摆脱困境的可能性

当前，有很少一部分经济界人士对中国经济抱非常乐观的看法，数量更多的人则持十分悲观的态度。这两种观点也许都有其一定道理，本文不准备去讨论各自的依据。我的基本结论是：从客观条件来看，没有道理悲观，摆脱困境是完全可能的。

目前突出表现为产品生产过度和服务供给不足的社会生产与社会需要之间的矛盾，虽然积累深重，但是解决这个矛盾的基本条件是良好的。第一，发展交通、通讯、教育、科技以及其他基础设施需要大量资金投入，我国的国内储蓄可以基本满足要求，而且还有可能吸引一定数量的外资。我国近两年的国内总储蓄（当年国民生产总值中未用于消费部分）占统计的国民生产总值的比重为35%以上，“七五”平均也在33%左右，实际上还有很大的潜力没有挖掘，因此，政策得当，今后的总储蓄率还可提高。这是国际上少有的有利因素。即使维持目前的总储蓄水平，只要把新增库存比重压下来，也可以腾出巨额资金进行建设。第二，发展基础产业和服务业所需的劳动力资源，对于我国来说，不成问题，我国城乡待业和潜在待业人员数量庞大，劳动力价格自然也低廉。第三，我国技术水平和重

加工工业的生产能力基本可以满足设备供应的需要。大型和超大型工程的设计施工，通讯设备的制造，各种交通工具（包括汽车、飞机、船舶）的生产，以及其他各种机电设备，我国都有很好的基础，配合引进某些关键技术和设备，更可以达到较高的水平。

对于调整上述产业结构持悲观态度的经济学家经常强调的两个理由是不成立的。第一个理由是，我国存量资产结构凝固，难以流动，所以难以解决这个基本的产业结构矛盾。我坚决主张将存量资产逐步推入市场，实施流动。但是这里所说的基本产业结构问题与存量资产能否流动关系不大，甚至可以说没有关系。因为目前生产长线产品的加工制造业企业，无论如何调整，也不可能转而生产交通、通讯服务，也不能转而生产能源、原材料。这个方面的结构问题，只能靠增量资本来解决，即投资建设大量的基础设施和服务业设施来解决。第二个理由是，我国财政（尤其是中央财政）收支紧张，入不敷出，基础部门的资金筹集问题没有希望解决。财政紧张确实如此，但并不是因为财政收入占国民收入比重太低，事实上同国际比较，中国的这个比例数字高于同等收入国家的平均水平。问题在于财政体制不合理，国家承担了大量的价格补贴和企业亏损补贴，这个负担不用出去，财政收入增加再快也难以腾出多少资金搞建设。另一方面，即使财政不增加基础建设拨款，也并不意味着没有出路，事实上，现成的办法是扩展金融市场，通过金融途径变巨额储蓄为固定资产投资，这是发达国家和新兴工业化国家或地区的共同解决办法，没有什么不正常的。

然而，充分利用前面所说的有利的基础条件，必须大胆地改革现行的资源配置机制。那么，加快改革的可行性如何呢？摆在我们面前的改革任务大体有三个方面。其一是以理顺价格为中心统一商品市场；其二是以疏通储蓄——投资转化渠道为目的发展金融市场；其三是改革企业组织制度，明确公有企业的产权代表，建立起新的企业经营机制。这三个方面都分别涉及到计划体制改革，社会福利保险体制改革，以及对外经济贸易体制改革等诸多方面。显然，

这是全面改革，势必会带来深远的影响。经济和社会是否能够承受得了便自然成了人们关心的焦点。最大的担心是通货膨胀。其实过去多年的经验表明，通货膨胀与总量控制的松紧关系很大，而与价格调放并无明显的相关性。理顺价格意味着价格结构变化，基础产品价格上升，但是暗补变明补并不是通货膨胀，虽然这可能导致价格总水平上涨。只有当出现轮番涨价时，才真正发生了通货膨胀。目前有一些有利条件防止着价格的轮番上涨，一是消费需求进入周期性低潮时期，中间的涨价因素很难传递到最终产品的价格；二是宏观调控在过去一些年里积累起丰富的经验，只要善于总结这些经验，就不会重犯过去的错误。即使价格总水平有一些上涨，在一位数之内，也是居民可以承受的，重要的原因在于，这些年来居民收入持续保持着高于国民经济的增长速度，不会导致居民生活水平普遍下降。至于金融改革和企业改革，可能的消极影响更十分有限，社会多数成员会欢迎这些改革的。总之，全面深化改革的条件是成熟的，目前需要的是树立信心，达成共识，设计实施方案，勇敢地迈出步伐。

改革以来发生的“放乱收死”循环现象，其根源在于旧体制的顽固和我们对新体制认识不足，在于我们缺乏经验，各项措施的配套协调不够，在于我们改革的战略战术没有及时适应新的情况而有所调整或转变。经过十多年来的实践和摸索，我们完全有条件来认真总结经验，重新研究改革的目标和步骤，增强改革的整体性、规范性，使我们的行动更符合经济运行的规律。我们也必须看到，改革以来尽管出现了这些问题，但无论如何与前三十年中的“放乱收死”循环有着本质的区别，我们在国际上毕竟赢得了“社会主义改革中最成功国家”的声誉。仅只因为这一点，我们也应对走出困境充满信心。

三、怎样走出困境

从前面关于我国经济面临的困境的分析中，可以自然地引出结

论：把发展与改革结合起来，把政策调整和体制转换结合起来，不仅是必要的而且是可能的。具体说来，我们需要采取以下措施：

1. 坚持控制总量，大力动员储蓄。银行信贷和财政支出总规模不应轻易放松，但是应当通过金融改革，增加金融工具，提高储蓄水平，扩大固定资产投资贷款，压缩流动资金贷款，为基础部门筹集更多长期建设资金。对于一般加工工业项目，规模不经济的基础项目，仍然要保持强有力的控制，防止投资规模膨胀。

2. 按照产业结构调整的需要，优先安排交通、通讯、能源、原材料、教育、科技以及其他基础设施建设，规划落实汽车、飞机、船舶等行业的加速发展，振兴建筑业和建筑材料工业，全面扩展第三产业。

3. 放开全部未开放的消费品价格，城市粮油价格暗补转明补并相应压缩一部分定量，分类消除生产资料价格“双轨制”。对煤炭、石油价格实施统一的国家限制价格，其他原材料价格则统一为市场价格。电价、运价则实施国家直接监督管理，提价报批制度。

4. 合理确定小汽车售价以及电话安装费，既要考虑成本回收，又要考虑市场开发和资金筹集。目前小汽车售价成倍高出成本，事实上限制了进入家庭的可能，国家高税收入的另一面是政府部门高价购买增加，于财政无补。正确的方针应当是严控社会集团购买，降低税收和价格，鼓励私人购买，电话安装费确定在一次收回机线成本的水平上，削减一大半潜在用户，不如降低安装费，提前预交，定期安装，以滚动办法筹集资金，从提高的使用费中逐步回收投资。

5. 住房制度改革应与清理干部职工私人建房使用公家资金、材料和人工的情况相结合，划清产权，统一提租补偿，该发则发，该扣则扣，建立住房储蓄机构和基金，使资金筹集进入良性循环。

6. 分离政策金融和商业金融，建立二元金融体系。政策金融扶持基础产业和新技术产业，商业金融按市场竞争原则为一般产业供应资金，将财政建设拨款一部分转化为政策金融的贴息基金。将改革社会保险体制与建立政策性金融相联系，多方面开拓政策性金融的资金来源渠道。

7. 扩大高等学校和中等专业学校自费生走读生的比例，充分利用现有大中专学校的师资设备潜力，同时要多方筹资，新建和扩建一批大中专学校，满足社会需求。积极研究开发国内旅游等文化性消费服务产业，适应居民消费结构的转变，繁荣国民经济。

8. 分期分批理清国有企业产权关系，大中企业向股份制过渡，小企业逐步推入拍买、转让市场，与此同时，从承包制过渡到税利分流，税后还贷，少数自然垄断行业继续保留国有形式，但要加强政府对其专门的监督和约束。

9. 改革社会福利和保险制度，建设新型的资金积累型的社会保险体系，把城乡个体户、“三资”企业职工包括进来。国有企业职工的社会保险制度改革应与股份化相结合，形成社会保险机构持有一部分股份的格局。

10. 重新界定中央和地方政府的事权范围，从财政包干过渡到“分税制”，将宏观经济管理和调控职能集中到中央政府，地方政府逐步从直接干预经济活动的地位中摆脱出来，将职能重心转移到区域行政管理、社会服务，维护和改善区域经济社会环境上来。

注释

这里我们不考虑发展中国家汇率特殊性对人均GNP国际比较所造成的影响，就是说，不采用“购买力评价”概念来讨论问题，如若那样，中国的人均GNP势必会更高。

以上国际统计数字引自世界银行《1990年世界发展报告》。

拙文《国民经济运行机制的转变与改革战略的选择》（载《经济研究》1990年第11期）。

从国际比较看中国经济改革 *

中国十年经济改革的是非功过或成败得失，日益成为国人议论思考的焦点之一。仁者见仁，智者见智自不可免，一味肯定和全盘否定也不奇怪。寻求一个客观的、全面的公正评判似乎十分困难，而且也很可能有点为时尚早。但是将其放在世界范围来考察，至少会使我们更接近真理而不是沿着某种片面性越走越远。

一、成就与问题

如何衡量经济改革的成就实际上并不是一个简单问题。困难在于不能完全直接地评价改革的成就。通常人们都喜欢以经济运行的实绩或成长状况来测量改革的效果，可是按照事情的本质，这仍然属于一种间接的衡量办法，因而也存在着局限性。例如，当体制和政策处于剧烈转换时，经济运行常规被打乱，这段时期内的经济实绩很可能比以往还差一些，以此断言经济改革是失败的或无成效的，显然有点轻率。社会主义国家的经济改革是极其复杂艰巨的历史过程，要求立竿见影的效果是不合情理的。然而，另一方面，如果改革在一定时期之后仍然不能在经济运行结果上显示出其成就，那么这种改革就值得怀疑，而且客观上就不得不发生逆转，因为经济生活的长期动荡和混乱是社会所难以承受的。中国有句古话：不以成败论英雄，说的是一时一地一事不足以证明或否定英雄的本色，但是如果一个人总打败仗，那么恐怕很难说他是英雄。改革也正是这样。

幸运的是，今天我们评价中国改革事情要简单一些。这不仅

* 本文写于1990年3月，发表于《经济社会体制比较》1990年第3期。