中国经济改革的回顾与前瞻

吴敬琏（国务院发展研究中心，研究员，北京，100010）

摘要 20年的努力，中国经济中国有经济大致上只占国民生产总值的1/3左右，但是旧体制的阴影还顽强地存在，成为当前许多困扰我们的经济和社会问题的主要成因。出路是什么？首要的是将我国的大中型企业改造成为符合《中华人民共和国公司法》的现代公司；其次是务必建立平等竞争的法治市场秩序，全力促进多种所有制经济的发展。

关键词：中国经济改革，市场经济，多种所有制经济

改革是一场广泛而深刻的革命。经过20年的努力，中国的经济改革已经取得了重大的进展。它的基本标志，是原来国有经济的一统天下发生了改变，国有经济在国民经济中所占比重大幅度下降（见表1、2）；一个以混合所有制为基础的市场经济的轮廓已经显现在我们的面前。

表1 各种经济成份在工业总产值中所占比重

	1978	1985	1990	1999
国有	77.6	65	54.6	28.5
集体	22.2	32	35.6	38.5
私营	0.2	3	9.8	33.0

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）：中国经济信息网

（www.cei.gov.cn），2000年1月31日

表2 各种经济成份在社会商品零售总额中所占比重（%）

	1978	1985	1990	1999
国有	54.6	41	39.5	24.3
集体	43.3	37	31.7	18.2
私营	2.1	22	28.8	51.5

资料来源：《中国统计年鉴》（各年）：中国经济信息网

（www.cei.gov.cn），2000年1月31日

正是在这样的体制基础上，20年来中国经济迅速增长，中国在世界经贸中的地位节节提高。这些成就得到举世的公认。

然而从另一个角度看，中国改革已经取得的成就仍然是有限的。且不论如同古语所说，“行百里者半九十”，仅从经济体制变革的基本标志，即从改变经济资源配置方式的角度看，改革的大关并没有过。

“十四大”指出，经济改革的基础内容是转变资源配置方式，由计划经济转变到由市场在资源配置中发挥基础性作用的市场经济。现在，虽然国有经济在国民生产总值中所占的比重不高，大致上只占1/3左右，但它仍然是稀缺经济资源的主要支配者；加之国有经济的改革又很不能令人满意，旧体制还如百足之虫，死而不僵，妨碍市场经济新体制的建立和健全。因此，我们还远不能说市场已经在它的资源配置中起了基础性的作用。以发展中国家最为稀缺的资本资源为例，国有经济对国民生产总值的贡献只占1/3，但却耗用了2/3的资本资源。旧体制的阴影不仅在国有经济中顽强地存在，使它的效率难以得到提高，而且还通过国家行政机构影响整个国民经济的健康发展。这是当前许多困扰我们的经济和社会问题的主要成

转载于《科技导报》2000（5）：3~6

因。

例如社会上议论得很多、中国领导人也十分关心的所谓“重复建设”问题，它的制度根源，就在于国有经济没有经过根本的改革和改组，资本资源在很大程度上仍然由政府用行政方法加以配置。

类似的问题我们还可以列举很多。例如，国有经济效率低下导致金融体系脆弱；国有企业运行状况不佳和非国有企业经营环境不良是市场不振的供给方面的原因，如此等等。这里还要讲一下看起来和工商业离得很远的农村问题。农民收入水平和生活水平不能得到提高目前已经成为严重的经济问题。怎样才能使农民脱贫致富？从发展经济学的观点看，解决这个问题关键是把多达1.5亿~2亿人的农村剩余劳动力转移到非农产业去。可是在改革的后十年，这种转移出现了停顿，甚至出现反转的情况（例如，近年来由于国有企业吸纳新劳动力的能力由正转负、内地有些基层政权所属的乡镇企业瘫痪倒闭和某些城市“清退”农民工，乡村地区务农劳动者人数不但没有减少，反而大量增加），根本原因是国有工商业没有创业的活力和非国有工商业的活力没有得到发挥。问题有两个方面：一方面是国有企业改革和国有经济改组的进度缓慢；另一方面是非国有经济没有得到应有的发展。

为什么会发生这种情况？我想根本原因在于：旧有的国有经济体制，或者如列宁在《国家与革命》中所说的“国家辛迪加”^[1]。这种党政经一体化的结构，乃是整个旧体制的核心或基础，以此为依据的利益关系盘根错节。一部分人，特别是精英分子在保持这种体制中有重大利益。在旧体制中有既得利益的人们不能以整个社会的利益为重，而是以种种口实（包括政治借口）阻碍改革和改组的进行，于是改革和改组就遇到很大的阻力。

东欧社会主义国家的改革者在总结自己的经验教训时指出，他们的改革之所以没有能够顺利进行下去，或者虽然在初期取得了一些成就但终于半途而废，一个重要原因是因为他们针对国有经济的改革遇到了难以克服阻力。笔者最近在匈牙利呆了一段时间。匈牙利同行们，包括从80年代起我们就很熟悉的社会主义改革家们，心情沉重地说到他们的教训。为什么他们开始时进行得还不错的经济改革到80年代就进行不下去了？最重要的原因是，党和政府内部一些处于重要地位的人用政权的力量阻碍国有企业的改革，压制非国有经济的发展，同时用发补贴、放贷款、给予种种优惠等多种方法维持和再生产党政企不分的旧体制企业。

80年代中期以后，中央在邓小平的指导下试图把改革的战略重点从农村转向城市，从非国有部门转向国有部门，进行邓小平所说“摸老虎屁股”^[2]的攻坚战。1984年的十二届三中全会还就此作出了著名的《中共中央关于经济体制改革的决定》。但是这次攻坚战进行得并不顺利，到1987年甚至完全停顿下。由此看来，在中国，彻底发行国有经济所遇到的困难和阻力也是巨大的。

突破与回潮

1992年邓小平南巡谈话之后，中国的改革无论在理论上还是在政策上都有重大的突破。继1992年“十四大”确立市场经济的改革目标，十四届三中全会标志着经济改革从“增量改革”战略到“整体推进”战略的转变。与此同时，全会指出，为了在20世纪末初步建立社会主义市场经济体制，除了要进行财税、金融等宏观经济改革外，应当着重进行国有企业的改革。全会针对过去过多地强调了对国有企业放权让利而没有着重进行企业制度改造、成效不显著、一部分国有企业的经营状况和财务状况非但

没有改善,而且逐渐陷入了困境的情况,决定国企改革的方向不是放权放利,而是制度创新。由此,开始了在国有企业中建立现代企业制度,即现代公司制度的试点。

不过人们很快就发现,要在保持国有经济的统治地位、绝大多数公司都是国有独资公司或国有控股公司的条件下把国有企业普遍改造为规范的现代公司是很难做到的。由此,提出了放开搞活国有小企业和对国有经济布局进行战略性调整的思想。

在总结以往经验的基础上,1997年的“十五大”和1999年的十五届四中全会围绕国有企业改革的问题作出了一系列重大的理论创新和政策决定。

“十五大”否定了把一个国家国有经济的比重大小同该国社会主义性质的强弱直接联系起来、认为国有经济在国民经济中所占比重愈大愈好的苏联式观点,明确规定公有制为主体、多种所有制共同发展是社会主义初级阶段的基本经济制度,并据此要求根据“三个有利于”的原则,调整和完善国民经济的所有制结构,建立今后长时期的基本经济制度。这种调整具体地说有三项内容:一是缩小国有经济的范围,国有资本要从非关国民经济命脉的领域退出;二是寻找能够促进生产力发展的多种公有制实现形式,发展多种形式的公有制;三是鼓励个体私营等非公有经济的发展,使之成为社会主义市场经济的重要组成部分。“十五大”的决定标志着改革的指导思想从“搞活国有企业”、“搞活整个国有经济”到“多种所有制经济共同发展”的转变,这意味着列宁所说的“我们对社会主义的看法根本改变了”^[3]的真正实现。

十五届四中全会在以下四个方面把“十五大”有关国民经济所有制结构调整和国有企业改革的方针具体化。

第一,第一步明确将国家需要控制的行

业规定为四个,即涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。这就为进行国有经济“有进有退”、“有所为有所不为”的调整指明了、“进”和“退”的方向,为国有经济划定了“为”和“不为”的范围。

第二,除极少数必须由国家垄断经营的企业外,公司都实现股权多元化。非国有多元股东的进入,势将大大有助于加强公司治理。

第三,不但重申了“十五大”“放活小型国有企业”的方针,而且将放开的范围扩大到中型国有企业。若将占国有企业总量90%以上,目前大部处于困境的中小企业放开搞活了,不但能够为各级政府卸下巨大的包袱,还将为我国工商产业增加大批生力军。

第四,明确要求在所有公司中建立规范的法人治理结构^[4],确保在所有者和高级经理人员之间建立起制衡关系。在过去几年的现代企业制度试点中建立起来的部分公司有其名而无其实,甚至成了所谓“翻牌公司”,症结就在于受到国有企业原有归属关系和管理体制的束缚,没有建立有效的治理结构和所有者与经营者之间的制衡关系。所以,十五届四中全会明确提出的这一要求,对于我国企业建立有效率的企业制度具有极其重要的意义。

应当说,上述文件所表达的改革思路是清晰的、方针是正确的。现在的问题是如何加以落实。

近年来有一种令人不安的现象。这就是有些地方和有些部门忽视经济改组和企业改革,不把注意力放在建立新的产权结构和有效率的企业制度上,却热衷于“跑部钱进”,以求为自己“输血”和“圈钱”。在东南亚金融危机发生以后,为了克服需求不

足，财政系统每年用发行国债、增税等方法动员 3 000~4 000 亿元的资本用于投资，以便增加需求，拉动经济增长。运用财政手段执行反周期政策，可以起到启动的作用，因而是必要的。但是，如果它演变成了一种动员民间资源救助国有企业的长期做法，就会造成微观上和宏观上的种种消极后果。首先，由于这种“挤出效应”，最终要加重税负，以及由政府投资本身的性质产生的弱点，过分强化政府的资源配置作用，故不可能提高整个国民经济的效率；其次，长期使用这种办法，会使国家财政不堪重负，甚至威胁经济和社会的稳定；更重要的是，如果国有企业热衷于取得国家注入的资源而忽视自身的改组和改革，其结果将会是复制和加强旧体制。

在这样的情况下，出路是什么？笔者认为出路在于坚决执行“十五大”和十五届四中全会的前述方针，全力以赴地推进改革。主要是进行以下两方面的工作。

第一方面：以国有经济的战略性改组为重点，调整国民经济的所有制结构

在这方面，首先要做的是把还没有完全放开的国有中小企业（包括乡镇基层政府所属的中小企业）有计划有步骤地完全放开。

国有大型企业也要实行国有资本向关系国家安全的产业、公益性的产业等战略产业的集中。然后，在国有资本退出或者不同程度地减持国家股和实现股权多元化的基础上，将我国的大中型企业改造成为符合《中华人民共和国公司法》和国际规范的现代公司。

为了做到这一点，首先要改变目前许多公司中国家股“一股独占”、“一股独大”的状态，确立现代公司多元所有制的产权制度基础。其次，在此基础上进行资本重组和管理重组，建立起符合规范的“三会”（股东

会—董事会—执行机构）制度：由股东选好包括一定数量非执行董事（含独立董事）的董事会，董事会对股东和其他利害相关者承担诚信义务（或称受托责任）并通过自己所属的高级经理人员任命委员会、高级人员报酬委会和审计委员会实现对经理人员的有效监督和激励。再次，确保高级经理人员有职有权，独立处理日常经营事务，同时建立以绩效为标准，包括薪金、奖金、股票期权等在内的经理人员报酬制度。最后，以保护全体股东特别是中小股东的利益为宗旨，对上市公司运作进行严格监管。

从现在正在进行的几个国有企业集中的部门如石化、电讯、电力、冶金等的改组过程看，国有大中型企业的改组和改革是一项十分艰巨的工作。这个过程中必须解决许多棘手的问题。拿企业制度来说，就不但要解决在计划经济中形成的一些制度性问题（例如实现邓小平虽曾反复申说却未能实现的“党政分开、政企分开”等等），还要解决在过去 20 年放权让利过程中形成的一些制度性问题，例如改变在“放权让利”思想指导下形成的混乱的分配制度，建立以绩效为准绳的激励制度。

再比如，改变政府对企业的监管框架，由行政机关配置人力、物力、财力资源，决定价格，改为发挥市场在资源配置中的基础性作用，政府则着力于建立规则、执行规则和充当裁判。

所有这些问题都牵涉到人们的重大利益，因此要解决它们，无论从经济上说还是从政治上说都非常艰巨。例如，政府职能的改变会使行政机关原来管人、管钱、管物的权利受到削弱，因而难免有人会以这样或那样的理由反对进行这种改革。但是，由于国有企业改革的迟滞，这些问题已经拖得太久，要继续回避这些长期积累的问题而不从体制上根本解决是绝对不行的。只能努力做

工作以减轻损失与痛苦,增加助力和减少阻力,而不能继续拖延。如果想用再次“给政策”、“搞输血”等办法求得国有企业的短期维持,只会越拖越被动。特别是由于我国有望在近期加入世界贸易组织(WTO),留给我国企业进行认真的改革、使自己能够在未来的激烈竞争中自立于强手之林的时间已经不多了。我们必须抓紧时间,按照上述已经确定的方针推进改革,避免由于延误时机而犯历史性的错误。

现在有一些认识误区必须打破,否则这些方针将很难贯彻。譬如说,如果我们不敢冲破所谓“国有经济是公有制的高级形式,是社会主义所必须追求的目标”这类从苏联搬来的意识形态教条,我们就只能空谈“有进有退”。

还有些人以市场经济也需要政府规制为由,主张对企业的财物、供产销活动和价格进行干预。其实政府规制(regulation)与所有者对企业微观经济活动的治理(governance)完全是两回事情。我们必须用新的、适合市场经济的监管体系取代政府部门对企业微观经济活动的直接干预。

最近,对于加入WTO,一种反应是盲目乐观,以为无论怎么做中国都会得利;也有一些“狼来了”的议论。但是,在应当如何通过改组和改革使本土企业真正具有活力上讨论得很不够,实际行动更少。这也是相当危险的。

第二方面:全力促进多种所有制经济的发展

经过20年的改革,我国以混合所有制为基础的市场经济的轮廓已经显现,具有生机活力的非国有经济也有了一定的实力。现在的问题是,长期存在的对非国有企业、特别是非公有制企业的歧视性待遇和不良经营环境,还没有全部消除,这使我国非国有企业的潜力不能得到充分发挥。各级政府应

当一视同仁地为所有的企业,包括由国有企业改制而成的企业和由群众自行创办的企业,营造良好的经营环境和扫清发展的障碍,使它们通过市场竞争中的优胜劣汰机制从总体上发展壮大。在这方面政府必须进行的工作包括:(1)在全体干部中进行“十五大”方针的教育,使他们深刻认识发展多种所有制经济对于发展中国经济和巩固社会主义制度的决定性意义;(2)清理既有政策法规,废除一切不符合“十五大”精神、违背我国宪法的对非国有企业,特别是对非公有制企业的歧视性规定;(3)建立和发展多样化的金融机构体系,改进银行和非银行金融机构对非国有企业的金融服务,改善它们的融资环境;(4)强化纳税人对政府和政府工作人员的监督,废除苛捐杂税,严惩敲诈勒索行为,切实减轻企业的负担;(5)确立公平竞争的市场规则,监管机构必须公正执法;(6)建设廉洁有效的政府,政府机构必须认真改进对企业的服务。

这里的问题症结,是建立平等竞争的市场秩序,确立法治。在我国这样一个历史上缺乏法治传统的国家,在建国以后的苏联式的集中计划体制下,人们又习惯了党政不分、政企不分的做法。要平整竞争场地,建立市场游戏规则,确立法治,是一件很不容易的事情。但是,没有法律的统治也就没有现代市场经济,必须排除一切阻力,把我国宪法所要求的法治国家真正建立起来。

使人感到高兴的是,在我国大地上,已经涌现出一些比较好地落实了多种所有制经济平等竞争、共同发展的方针,因而经济蓬勃发展、就业充分、社会秩序稳定的成片地区。例如,浙江省的大部分地区就已经出现了这样的好气象。

如果我们到这些地区去考察一下,就会发现,它们之所以取得这样好的成绩,并不是因为资源条件特别好,也不是因为国家对

它们的政策特别优惠，给它们的投资特别多，或者国家银行给它们的贷款特别多，而是因为它们认真贯彻了中央的方针和政策，国有经济改革的力度比较大，多种所有制经济发展比较快，因而经济发展有一个比较好的制度基础。这些地区能够做到的事情，其他条件相同甚至条件更好的地区应该也是完全可以做到的。从这个角度看，中国发展的前景应当是十分乐观的。

参考文献和注释

- [1] 列宁在《国家与革命》中提出：在社会主义阶段，“整个社会将成为一个管理处，成为一个劳动平等、报酬平等的工厂”；“在这里，全体公民都成了国家（武装工人）的雇员。全体公民都成了国家的‘辛迪加’的职员和工人。”（见《列宁选集》第3卷，北京：人民出版社1992年第2版，第258页。黑体字是原有的）把列宁的State Syndicate

译为现代语言，或许应当叫做Party-Stale Inc.

- [2] 邓小平. 军队要服从整个国家建设大局, 邓小平文选, 第3卷, 北京: 人民出版社, 1993, 98.
- [3] 列宁. 论合作制(1923年1月6日). 列宁选集, 第4卷, 北京: 人民出版社, 1992年(第2版): 687.
- [4] Corporate governance, 又译公司治理或公司督导机制. 1999年9月十五届四中全会《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中第一次使用了“法人治理结构”的概念。

本文是作者在2000年2月26日在“中国经济改革回顾与展望—吴敬琏教授从事经济研究50周年研讨会”上所做的主题讲演后又整理成文。

编者的话

我国进入世界贸易组织(WTO)的议定书(初稿)已经形成, 进入新千年我国经济改革必将迈开更大的步伐: 西部大开发引发的大规模的能源、交通与基础设施建设, 带动了大规模的治山、治沙与引水相结合的环境工程与通信、网络为标志的信息产业工程等, 都将进一步加速我国对外的开放与对内的各项改革, 引发深层次的观念变化。为了迎接中华民族进入“强国之林”, 今年1月党中央即发出了加强政治思想工作的决定。

我国的科技编辑队伍, 近年来正在发生新老更迭的转变, 一批80年代毕业的中青年科技编辑已经走上了各个编辑部的主要负责岗位, 担负起新世纪中国科技期刊的重任。为此本期重点发表了下列三组稿件, 供同仁们参阅: 1) 转载了国务院发展研究中心吴敬琏教授“中国经济改革的回顾与前瞻”, 天则经济研究所茅于軾研究员“西部开发成功的关键——市场配置资源”。该二文均引自2000年第5期《科技导报》。为了适应我网络空间的进入各期刊个编辑部, 理解“最终用户使用未经许可软件的法律风险”一文的中国软件立法概况, 是十分必要的。该文引自《著作权》杂志今年第2期。2) 刊载了西安交通大学学术期刊中心主任赵大良等同志撰写的有关科技期刊上网与建立网站建议的三篇论文, 同时刊登了《空军工程大学学报》编辑部姚树峰、刘红娅同志的关于建立“编辑印刷一体化”融会贯通联网的3种实用方案。他们共同为新世纪的现代编辑们构筑了“蓝图”。3) 刊载了陕西宝鸡《焊管》期刊社夏献华、杨继峰同志关于行业性科技期刊如何服务于新世纪市(下转第34页)