

# 体制内创新与西部大开发

刘德华

**摘要:** 中国改革始终服从于服务于经济发展战略。改革新时期, 中央实施西部大开发战略。由于经济发展战略的变化, 东西部地区资源要素结构的差异, 中国加入世界贸易组织面临的机遇和挑战, 制度选择信息能力信息存量的大大增加, 决定了体制外改革已不适应新时期发展战略的要求。在市场经济条件下, 制约西部加快发展的直接因素是如何将稀缺资源要素净流出变为净流入, 为此, 必须提高要素投入西部的预期收益水平, 而提高要素投入西部预期收益的一条主要途径就是选择体制内创新的制度安排。

**关键词:** 体制内创新 国有经济 西部大开发

西部大开发面临两种制度选择, 即体制外改革与体制内创新, 所谓体制外改革就是当国有经济改不动时, “绕过它, 到以市场为导向的非国有经济这一块去寻找新的增长点。”所谓体制内创新是相对于体制外改革而言, 笔者概括为按照市场经济目标对计划体制核心部分——国有企业和国有资产存量进行根本性改革和重组, 塑造新的市场主体, 实现资源配置的市场化。如何缩小东西部发展的差距, 人们关注更多的是战略调整和政策倾斜, 笔者认为, 西部大开发成功的关键在于建立一种新的制度安排, 即从过去的体制外为主的改革转向体制内为主的制度创新。

## 一、西部发展在体制外改革中落伍

体制外改革曾经推动了东部沿海经济的超高速增长, 但是却未给西部发展带来相同的制度绩效。据《中国经济统计年鉴》的资料, 改革 20 年来, 除了三年治理整顿期间西部经济增长略高于东部外, 其他年份均滞后于东部。1992—1995 年是 20 年来中国经济增长速度最快的时期, 国内生产总值 (GDP) 年均增长率为 13%, 但同时也是东西部地区经济增长差距最大的时期, GDP 年均增长率东部为 18.37%, 西部仅为 9.23%。探究西部发展落后的原因, 除了历史的、区位的、倾斜政策等因素外, 一个不容忽视的重要原因就是西部发展缺少一种有效率的制度安排。一种有效率的制度必须是能够降低交易成本的制度。在市场经济条件下, 制约西部加快发展的直接因素是稀缺资源要素净流出。如何将资源要素净流出变为净流入, 必须满足两个条件: 第一, 要素投入的预期收益必须大于预期成本; 第二, 要素投入西部的预期收益率不低于投入东部的预期收益率。总的说来, 影响要素投入西部的预期收益水平的因素有两类, 一类是资源因素, 主要是西部稀缺资源要素条件处于相对劣势, 这势必增大投资者的生产成本, 另一类是制度因素, 主要指低效率的传统体制, 它增大了投资者的交易成本。资源要素的劣势在短期内难以改变, 并且它的变化取决于制度, 而低效率的体制可以通过改

革实现制度创新。消除低效率的制度, 可以降低交易成本, 提高要素投入的预期收益率。从这个意义上说, 西部发展滞后是由于缺少降低交易成本、提高要素投入预期收益率的制度安排。西部地区低效率的制度安排表现在以下几方面:

1. 非国有经济发展长期滞后。应当看到, 改革 20 年来, 西部非国有经济对于推动本区域经济发展作出了重要贡献, 但是, 无论就其本身的增长, 还是就其对经济发展的贡献, 均未达到东部所具有的制度绩效。以乡镇企业为例, 据《中国经济统计年鉴》的资料, 西部企业改革发展速度一直落后于东部。1990-1995 年东西部地区乡镇企业产值平均增长率分别为 48% 和 16.6%。1998 年全国乡镇企业增加值达 22186.5 亿元, 其中西部所占比重仅为 8.6%。1999 年西部地区非国有工业产值占地区工业产值的比重不足 30%, 低于东部 30 个百分点。为什么同样在体制外改革的制度安排下西部非国有经济发展滞后于东部呢? 原因是西部地区在地理区位、资源要素、产业结构、政策导向等方面都居于劣势, 从乡镇工业地区产业特点上分析比较, 东部乡镇工业多数是加工制造业, 专业化程度高, 行业关联度强, 原材料和产品依托全国和国外市场。而西部乡镇工业多数是资源开发型企业, 专业化程度低, 产业关联度低, 企业对地方资源和地方市场有强烈的依赖性, 加上国有经济对资源开发有较高的垄断性, 这就决定了西部地区非国有企业生存和发展的难度明显高于东部地区, 仅靠体制外改革很难使西部经济面貌明显改观。

2. 国有经济比重最高, 效益最低。改革开放 20 年来国有经济表现为持续低效益运行状况。其中, 西部地区国有经济比重最高, 效益最低。据《中国统计年鉴》和中国经济景气监测中心的数据, 1999 年西部国有资产占地区资产总量达 84%, 国有与国有控股工业产值占地区工业产值达 75%, 分别比东部高出 34 和 36 个百分点, 同年, 西部国有企业亏损面达 58%, 高于东部 13 个百分点。在国有及国有控股工业企业息税后资本收益率为负的 15 个省份中有 7 个来自西部地区。随着国家加大对西部开发的投资力度, 西部国有经济“一

高一低”现象还有发展的趋势。造成西部国有经济比重最高、效率最低的原因：一是西部非国有经济在体制外成长相对缓慢；二是西部国有企业中资源开发、军工以及关系国家经济命脉的企业较多，国家计划控制程度较高，从根本上讲是体制外改革，未触及体制存量，致使计划经济年代以来发展起来的国有经济一直在全国保持着最高比重。应当承认，改革以来，西部和其他地区的国有企业在相当大程度上承担了税收支柱、人才后备库、社会保障等多重责任，但是，体制僵化、机制不活毕竟是未进行体制创新的国有企业效益低下的根本原因。

3. 投资比重长期偏低，民间投资明显不足。据《中国统计年鉴》及有关资料，在全国投资总额中从1982年起西部地区所获投资份额一直呈下降趋势。1982—1991年间固定资产投资年均增长率东部高达49.69%，而西部仅为18.18%。1998年全国金融资产总额为208497亿元，其中东部占61.96%，西部仅有13.84%。全国上市公司股票市值东部占70.83%，西部仅占10.87%。直至1998年国家发行1000亿元国债加大对西部投资力度，才改变了西部投资长期过低的局面。在各种经济类型中，非国有经济投资不足迄今是制约西部发展的最大症结。1982—1995年集体、个体、外商投资东部分别是投资西部的9.27倍、3.74倍、11.1倍。“九五”时期占全国固定资产投资45%的非国有经济对西部投资不足5%。1999年底，我国东部实际利用外资2698.45亿美元，而西部仅为98.47亿美元。民间投资不足的根本原因是投资西部的机会成本偏高，预期收益率偏低，西部多为资源开发型产业和基础设施产业，要求投资规模大，投资回收期长，又受国家产业政策的严厉约束，沉没资本难以收回的风险极大。国家不希望让外来资本控制国家重要资源，外来资本也不愿意冒沉没资本不能收回的巨大风险，一种双赢的投资选择就是国有存量与外来资本实现多种形式的产权联合，体制外改革则无力提供这种制度安排。美国哈佛大学一位研究中国问题的专家认为，西部开发的可行办法是依靠民间力量在农村发展中小企业。笔者认为，这种策略当然是一种方式，但实践已经证明，它难以支撑西部的高速增长。实际可行的办法主要是鼓励民间和外来投资者参与国有资产的重组，联手开发和加工西部可利用的资源。今年，国家决定，对宁夏煤炭间接液化项目、青海天然气——盐化工项目分别以17亿和13亿美元的标的外资招商，这将成为西部招商引资、进行体制内创新的典范。

4. 财政人头费比重过高，企业税费负担沉重。中央党校经济研究中心课题组的一项研究成果指出：阻碍西部发展的一个体制性障碍是：“内部要素积累和外部要素流入遇到非生产经营性负担太重和生产经营系统薄弱的尖锐矛盾。”西部许多省区国民生产总值仅相当于东部发达省区一两个专区国民生产总值的水平，但是，按照中央组织和行政规划设立的党政社团的上层建筑系统及规模，东西部省区却所差无几。一个地区非经营性国有机构行政性负担的大小，取决于非经营机构的财政费支出与占该地区同期国民生产总值的比重。西部企业过少，财政产出能力过弱，但财政性行政系统

和规模不减，这种情况势必加剧财政产出能力与财政负担的矛盾。它至少产生三个负面效应，一是造成企业及农民家庭税费负担偏高，加大企业的非经营性成本；二是地方财政支出陷入人头费陷阱，大大弱化了财政对经济建设和社会发展的支持作用；三是由于国家机关事业单位铁饭碗大锅饭制度未打破，造成人才向非经营性单位过度流入。一个地区企业效益越差，财政开支单位越有吸引力，人才的非效益型流动现象就越严重；而企业人才流失越严重，地区经济就越难以摆脱困境。西部落后地区发展的恶性循环与长期单纯依赖体制外改革，忽视体制内创新有直接联系。

5. 传统体制比重越大，观念封闭越严重。贫困落后的经济，僵化封闭的体制，往往伴随着封闭保守的思想，依赖等待的心理，随遇而安的观念，听天由命的态度。体制越滞后，观念越封闭，不仅使内部要素难以合理开发有效利用，而且造成对外部流入要素的排斥、漏损和侵蚀。西部政府经营与治理方式往往保留较东部更多的计划经济色彩，外来投资者与政府打交道面临制度繁，关卡多，变通差，手续杂，时间长，成本高等问题，并且投资和经营风险比东部大得多。沿海地区某制药企业集团的老总在分析兼并西部一些企业失败的原因时指出，一是与东部地区比，一些落后地区观念上反差特别大。地方政府设陷阱，招商引资不是求共同发展，而是想把投资者的钱套牢。二是企业内部管理混乱，地方保护主义严重，单靠兼并方改变局面难度太大。西部地区无效率的制度安排在今天东西部经济协调发展中已经产生消极的制度连锁效应。

## 二、体制内创新是西部大开发的主要路径选择

新世纪，中国经济形势和发展战略发生了一系列重要变化。西部大开发战略成为今后保持整个国民经济持续协调健康发展的战略重点，在新形势新战略面前，体制外改革使现存体制出现了新的不平衡，原有的制度供给已不能满足新的制度需求，制度失衡所引起的利益格局的变化要求建立一种新的有效率的制度安排，体制内创新是实施西部大开发战略的主要路径选择。

1. 战略目标升级要求通过体制内创新实现体制并轨。改革初期，中国经济通过体制外改革形成了对经济运行震荡较小的双轨体制，构成双轨体制的微观经济基础是二元经济主体，即计划经济的国有企业和体制外成长的乡镇企业。正是这种双轨体制保证了在粗放型增长方式下解决温饱实现小康的战略要求。新时期，实现比较富裕的战略目标，特别是对于受保护资源、保护生态环境战略强烈约束的西部，更要求实现粗放型增长方式向集约型增长方式的转变，实现双轨体制向成熟的市场经济体制的转变。只有通过体制内创新才能保证双轨体制向新制度并轨，防止旧体制复归。从而，为西部的发展提供适宜的体制空间。

2. 西部大开发要求增加稀缺资源要素净流入，体制内创新能够提供更有激励效应的制度安排。西部地区有丰富的土地、自然资源和劳动力优势，但是地理区位、资金、技术、信息

和人才等要素条件远不如东部沿海地区。在知识经济时代来临的今天,不同要素对加快西部发展的制约程度发生变化,使要素相对价格发生变化,土地、自然资源、劳动力等一般要素资源价格相对下降,而资本、技术、信息、人才等稀缺资源要素价格明显上升。新制度经济学认为,要素相对价格长期变化是产权制度变迁的重要原因。为了反映稀缺资源要素价格上升的变化,需要建立一种更有激励效应的产权制度。让稀缺资源要素所有者拥有与其要素作用相适应的资源配置权和剩余索取权。针对国有经济对西部资源的高度支配情况,国有经济应主动的打破行业垄断,吸引外来投资者、高新技术的拥有者参与国有企业改革,以多种方式的产权联合共同开发西部,建设西部。20世纪90年代中期江苏常柴与宁夏西轴合资组建常柴银川柴油机有限公司,深圳康佳集团同陕西如愿电器总公司组建成陕西康佳电子有限公司,珠海鑫光有限公司收购陕西铜川铝厂控股权。这些成功的合作为西部国有经济通过体制内创新吸引东部资金、技术、信息、管理、人才提供了成功的范例。

3. 中国已经加入世界贸易组织(WTO),西部国有经济唯有通过体制内创新才能在激烈的国际竞争中求生存求发展。中国买方市场的出现,需求约束型经济的形成已迫使国有企业为适应国内市场竞争进行了不同程度的调整和改革。中国加入WTO,外国企业与资本将大量涌入,国有企业将面对一个更强大的竞争对手。WTO的一个基本原则是要求成员国最大限度地削减关税、贸易和投资壁垒,对外国投资者实行市场准入国民待遇。这意味着加入世界贸易组织国将最大限度地放弃行业垄断,并降低对外资的行业进入限制。中国“入世”后,西部很可能成为外商投资的重点地区,但是换取的条件就是贯彻WTO的这一基本原则。目前国家保持对西部主要行业的高度垄断,对西部资源的高度配置权,这一现状与WTO的基本原则存在严重冲突。制约西部大开发战略的最大矛盾是加快发展与民间投资严重不足的矛盾,贯彻WTO原则,机遇将大于挑战。为此,坚持体制内创新的制度安排,国家主动放弃对竞争性行业特别是预期收益率高的行业垄断,鼓励国外企业和资本积极参与西部国有企业制度创新和国有资产存量重组,降低投资西部的生产成本和交易成本,提高预期收益率,形成国外资本自愿投资西部的激励机制,实现西部的加快发展。

4. 制度选择的信息能力和信息存量大大增加,体制内创新的制度风险大大降低。改革初期人民还不知道市场经济是何物,为了避免体制内创新给经济发展带来的风险,只能通过体制外改革“走一步看一步”。20年后的今天,人民看到了市场经济的活力,尝到了市场经济的甜头,学会了如何在市场经济中求生存求发展。中共十四大确立的社会主义市场经济体制的改革目标已被人民普遍接受,特别是党和国家在调控宏观经济运行和领导经济改革方面积累了宝贵的经验,创立了正确的理论。这表明,在实施西部大开发战略中,国家有了彻底改革传统体制所必须的信息能力和信息存量,通过体制内创新,实现西部加快发展的时机已经成熟。

加快西部大开发,强调体制内创新的制度安排,并不是

否定体制外改革对西部地区非国有经济成长所起的作用,而是强调在西部地区的特殊条件下,体制内创新可以为新的市场主体拓展更大的发展空间。国有经济从竞争性行业有秩序地退出,一方面使国有经济在必须保持垄断或保持一定控制力的行业中,在必须承担的社会职能如社会保障体制方面更好地发挥自己的作用,另一方面让出竞争性行业,吸引民间投资,从根本上改变西部民间投资不足的局面。这是一个以体制内创新为主,体制内创新和体制外成长相结合的制度安排,是一个降低制度成本,提高西部开发预期收益率的制度安排,是使西部经济融入现代市场经济潮流的必然选择。

### 三、体制内创新的具体内容

体制内创新是按照市场经济目标对计划体制核心部分——国有企业及相关体制存量进行根本性的改革和创新。它是为实施西部大开发战略而建立的一种有效率的制度安排。它的具体内容主要包括:从整体上调减西部地区国有经济的数量比重;尽快将国有企业改造成规范的现代企业;实现西部资源开发的市场化配置;改革行政事业体制,减轻财政负担,增强造血机制。

1. 从整体上调减西部地区国有经济比重,为民间投资西部拓宽体制空间。20年来改革与实践证明,一个地区国有经济比重过高,市场化程度就相对偏低,经济增长速度就相对缓慢,适当减少西部地区国有经济的比重,有利于增加民间投资,提高西部经济市场化程度,增强西部发展的持久力。杨启先认为,“当前民营经济的投资难以启动的最主要原因是许多经济领域至今仍然不许或基本不允许民间资本进入,其禁入范围甚至比外资禁入范围还多1/3的行业。”2000年国家统计局的一份研究报告提出,在196个工业行业中,国有经济应从146个行业逐步撤离,包括服装、纺织、食品、饮料、日用品等行业。保持一定控制力的35个行业中包括三种类型:(1)比较重要的自然产业,如煤矿、铁矿等;(2)关系到国家综合经济实力和国际竞争力的高技术产业,如航天、新材料、计算机技术、生物医药等;(3)成为新经济增长点的支柱产业,如电子、石化、汽车等。必须由国家垄断为主的行业15个,如军工、电力等。从这份报告看出,国家决心撤离的行业大部分分布在东部地区,而西部国有企业大部分属于国家保持一定控制力的行业或垄断行业,这些行业或企业恰恰又是左右西部发展的主导产业。为了西部大开发战略和整个经济可持续发展战略的实现,国家应适度放宽民间投资在西部主导行业的政策限制。应当鼓励民营经济尽快进入电力、水利、铁路、公路、公共工程、城市改造、旅游等设施的建设。对于电讯、邮政、金融、保险、教育、卫生、文化、体育等行业也应降低准入条件,吸纳民间投资。国有资本从竞争性行业退出并不是全部退出,也不是一退了之,而是根据各行业在国民经济中的地位不同,保持适度的资本数量。同时,与民间资本较多采取混合所有合作经营方式,既发挥民营企业的经营优势,又保持国有经济的影响力。如果说东部地区曾经是体制外改革的试验场,那么西部地区应该成为体制内创新的排头兵。

2. 尽快将西部国有企业改造成规范的现代企业。曾培炎在全国人大报告中披露:2000 年国有及国有控股企业实现利润 2392 亿元,比上年同期增长 1.4 倍,1997 年底亏损的 599 户国有及国有控股大中型工业企业到 2000 年底减少了 70% 以上,这表明国有企业三年脱困目标已基本实现。但是,西部地区距离全面建立现代企业制度目标还很远,以内蒙古为例,280 户国有大中型企业,有 70 户完成了公司制改造,占企业总数的 25%。另外,应看到国有经济的恢复性增长和利润增加很大程度上决定于国家的减负政策和加大西部基础设施建设的带动。因此,国有企业摆脱困境的根本出路在于建立有效率的产权制度。实现企业制度创新,一是实现股权多元化,二是建立规范的法人治理结构。多个股东包括非国有股东以重大决策的制衡可以减少决策的随意性,也可以从根本上改变资金渠道过分依赖国家的情况。法人治理结构有利于克服国有企业中存在的信息不确定性和决策非盈利最大化的机会主义行为倾向。应当鼓励国外跨国公司和东部有实力的民营企业集团运用合资、合作、BOT、项目融资、转让经营权等方式参与国有大中型企业的制度创新。通过兼并、股份制、转让股份期权、承包、租赁、嫁接、委托经营、出售、破产等多种形式加快实现国有中小型企业民有民营化进程。近年来,围绕着国有中小型企业是由职工集体买断,还是由几人合伙买断,还是由经营者一人买断等模式选择上颇有争议。实践证明,企业转制成功与否并不在于哪种形式更优越,关键在于转制后的企业资源支配权和剩余索取权是否真正掌握在有资本实力和富于创业精神的投资者或经营者手中。国家要为西部大企业进入主板市场,为中小企业进入二级市场积极创造条件。对投资西部的企业或投资者,国家应借鉴发达国家的成功经验提供适当的投资补贴。

3. 实现西部资源开发的市场化配置。西部的比较经济优势是地大物博,发挥西部优势最重要的就是将国家以自然资源的行政配置方式转变为国家可调控的市场配置方式。它包括不涉及国家安全的矿产资源的探矿权、采矿权,土地资源的开发权和长期使用权、水资源的开发权、旅游资源的开发和合理使用权、生态资源的保护、合理开发和利用的权利等等。例如,根据西部多数农村地区适宜发展畜牧业的特点,可以设想划出一块区域,实行优惠政策,鼓励国外有实力的生物研究机构和育种公司到西部开发区建立优良种畜繁育和推广中心,这样有助于加快国外养殖业先进技术和管理经验在我国的引进和推广。西部草原生态治理,合理开发和利用可借鉴发达国家的农场制度,向有经营实力的农户转让草场长期使用权。据了解,1997 年我国利用外商直接投资总额 450 亿美元中,只有 9.4 亿美元进入“采掘业”,结构比为 2%,这种状况是西部发展中亟待解决的问题。前不久,国务院正式公布《关于进一步鼓励外商投资勘查开采非油气矿产资源的若干意见》。对外商投资勘探制定了减免税费的一系列优惠政策。国家应当就西部大开发中的自然资源的保护、合理开发和有效利用方面制定一套有利于吸引外来投资的综合性政策,加快实现西部自然资源配置市场化。

4. 改革行政事业体制,减轻财政负担,增强造血机制。目前国家正在进行以精简机构、转变职能、减轻企业和农民负担为主要内容的行政体制改革,同时在农村进行费改税的财政体制改革。为了减轻企业和农民的税费负担,强化地方财政为企业和社会服务的功能,遏制人才非效益型流动。国家人事部门应加大对西部行政机构的改革力度,确保地方财政经费负担人数与地方国民生产总值的比重不高于东部平均水平。把国家财政节省下来的钱用于支持西部科技和教育的发展,增强西部经济的造血功能。当今世界已进入知识经济时代,决定经济发展最重要的资源要素是人才。目前我国西部高新技术开发区与世界一些国家高新技术开发区相比规模还很小,孵化高新技术企业的能力还很弱,例如,美国硅谷高科技园年创产值 2000 亿美元左右,而我国西安高新技术开发区年创产值仅 1 亿美元。但是,在西安、成都等大城市国有科研院所、专业院校集中了西部地区的大量人才,有着广阔的市场前景和巨大的发展潜力。如何将潜力变成现实,萨克森安尼分析美国 128 公路地区和硅谷两个高新技术产业区发展的正反经验告诉我们,关键不是强调物质条件,而是要大胆进行制度创新,要形成有利于发挥人力资本作用和鼓励民间资本进行风险投资的机制,善于把国有科研机构、高校的人才优势与民间资本力量紧密结合,通过制度创新推动不断地技术创新,增强西部科技园区孵化高新技术企业的的能力,为加快西部发展培育新的经济增长点。

#### 注释:

- 吴敬琏:《中国采取了“渐进改革”战略》,载《经济学动态》,1994(9)  
杨启先:《认真搞好民营经济发展促进经济持续快速增长》,载《经济研究参考》,2000(112)。

#### 参考文献:

1. 财政部财政科学研究所课题组:《提高自然垄断行业国有经济运行效率的研究》,载《经济研究参考》,2001(18)。
2. 上海社会科学院经济研究所课题组:《东西部经济合作的体制环境与运作机制》,载《上海经济研究》,2001(1)。
3. 方立:《中国西部现代化发展研究》,石家庄,河北人民出版社,2000。
4. 林凌、刘世庆:《关于西部大开发战略的讨论》,载《改革》,2000(2)。
5. 郑军立:《中国经济结构调整问题报告》,北京,企业管理出版社,2000。
6. 陆百甫、谢伏瞻:《大调整》,北京,中国发展出版社,1998。
7. S·埃格特森:《新制度经济学》,北京,商务印书馆,1996。
8. 高军:《中国改革中取得的进度和存在的问题——走访哈佛大学肯尼亚政府学院托尼·赛奇教授》,载《经济社会体制比较》,2000(4)。
9. 郑梦熊:《谁来开发——西部开发中的市场主体问题》,载《经济社会体制比较》,2000(4)。
10. 中央党校经济研究中心课题组:《西部大开发的经济学思考》,载《新华文摘》,2000(9)。
11. 杨启先:《认真搞好民营经济发展促进经济持续快速增长》,载《经济研究参考》,2000(112)。
12. 吴敬琏:《制度重于技术》,载《经济社会体制比较》,2000(5)。

(作者单位: 内蒙古民族大学 通辽 028043)  
(责任编辑: Q)