

黄少卿 著

走出发展的陷阱



中信出版集团 · CHINACITICPRESS

走出发展的陷阱

黄少卿 著

图书在版编目 (CIP) 数据

走出发展的陷阱 / 黄少卿著. —北京: 中信出版

社, 2016. 3

ISBN 978-7-5086-5820-9

I. ①走… II. ①黄… III. ①中国经济-经济发展-

研究 ②社会发展-研究-中国 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 016112 号

走出发展的陷阱

著 者: 黄少卿

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 21.25

版 次: 2016 年 3 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-5086-5820-9/F · 3584

定 价: 48.00 元

字 数: 295 千字

印 次: 2016 年 3 月第 1 次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: author@citicpub.com

序

“太阳底下无新事”，这句话也可用在中国的经济发展上。一旦与国际经验相比较，中国经济的“增长奇迹”就会显示出一般性和普遍性。

中国经济发展走的是典型的后发国家的追赶之路。在这条路上，曾经走过日本、韩国、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、巴西、阿根廷、墨西哥、智利等国。只不过，有的摔倒在地，至今仍在一瘸一拐地蹒跚前行，而少数幸运者则已登堂入室，正与高收入先行者把酒言欢。

那么，中国会怎样？

十多年前，当我执弟子礼，问学于吴敬琏师时，他常引用狄更斯那句“最好最坏”的名言来隐喻两头冒尖的中国经济。十多年过去了，2015年春在讲台上，当我面对“90后”的芸芸年轻学子开讲“中国经济”时，我发现，最能刻画这个国家经济发展特征的依然是“两头冒尖”。对，一头是骄人的经济增长业绩，长达三十多年接近10%的年均GDP增长率，即使不是人类历史上绝无仅有，也算是可圈可点；另一头，则是严重的政府腐败、令人吃惊的环境恶化，以及危及社会稳定的收入过度两极分化。

思考良久，我把这种状况称之为“乖张的繁荣”。何谓“乖张”？依辞书，曰背离、曰失当、曰不合、曰怪癖。还能找到比这些更好的词语来描述我们所处的这个时代吗？！

当然，也许有人并不这么看。和平崛起的口号已变成今天的“亚投行”横

空出世；“一带一路”战略的提出让全球为之侧目；“中国模式”也是一时议论的焦点。不错，长时段增长的确让中国经济的整体实力走到了全球最前列，经济实力作为一种硬实力正在为中国赢得尊重。但是，这种尊重似乎更多地建立在期望与中国发生利益交换的基础上。

然而，在政治学家约瑟夫·奈伊（Joseph Nye）看来，经济这种硬实力对于一国的国际地位固然重要，但包括文化、价值观和制度在内的软实力却更胜一筹。一个国家如果不能形成对其他国家有吸引力和感召力的软实力，它就无法真正成为发展的典范。

中国改革开放三十年形成了何种独特的文化呢？遍布世界各地的“孔子学院”似乎昭告着，两千年前的孔子依然是我们难得能拿出手的“招牌”，只是我们自己也未必真的对今天该继承他什么了然于胸。

自由和平等不仅是中国、也是世界上绝大多数国家认可的两项价值观。可是，经过三十多年的改革开放，一来，我们尚没有真正形成开放竞争的市场和社会秩序，二来，在实现全体公民的机会平等和分配平等方面，我们的表现也只是差强人意。

而制度方面，中国更是一个后来的学习者。市场经济、依法治国、依宪执政，这些代表着中国制度改革取向的官方术语，试问哪一项我们已经“修成正果”？今天中国经济和社会各类“乖张”的现象恰是由于这些制度长期未能充分建立和完善！

说到制度，即切中了本书的主题。本书收录的文章，都是我多年来对中国治理机制的形成与演变，以及对经济增长和社会发展影响的观察、感受。

作为研究中国制度变迁与经济社会发展的学者，我更愿意从制度的细微之处，去理解人们进行物质资本投资、改进人力资本和从事技术研发的激励机制。所有这些能够推动经济发展的行为，无不依赖于对个人权利的尊重，尤其是产权保护和合约履行等最基本的制度安排。这些制度本身并非谁的恩赐，而是人

们长期博弈下社会演化的结果。在这个演化中，对权力的驯服无疑是最为醒目的成就。

所谓政治文明，就是要为人类的长期繁荣确立宪章。

而乖张的繁荣，是缺乏宪章、缺乏一系列稳定的基本制度的繁荣。在威权体制下，也许有的国家能够走出低收入陷阱，出现短暂繁荣，但这种繁荣的可持续是充满疑问的。要想走出下一个发展的陷阱——中等收入陷阱，却又想无须进行更深层次的制度变革，至少，人类已有的历史并不能提供这样的普遍性答案。

那么，中国有希望保持更长久繁荣，并由此通往一个更加丰裕和幸福的社会吗？有！希望在于：走出乖张的繁荣！走出发展的陷阱！

如何才能走出？对此，世上并无灵丹妙药，只能依靠社会的力量不断推进制度变革直至驯服权力！只有在驯服权力的过程中，个人的自由权利才能得到伸张，保持长期繁荣的社会博弈与演进才能不断展开，经济和社会的和谐并进才能真正实现。

当然，制度变革、经济增长和社会发展都是宏观变量，对它们的观察和研究，需要更加宽广的时空维度。本书与其说是对这些宏观变量在中国演变趋势的预测，毋宁说，它是作者运用经济学分析框架，对过往和当下发生的事实所做的剖析与解释。

倘若，这种剖析与解释的努力，能带给人们些许看清中国未来发展方向的光亮，那正是笔者期冀的目标。目标是否达到，还请读者您来评判吧！

Contents 目录

序	VII
制度改革篇	1
改革初期的变通性制度安排：作用与问题	3
创新还是寻租：中国转型制度环境与企业家才能配置	20
开放竞争：构建现代市场体系的目标与路径	39
国有企业改革：从“放权让利”到建立现代公司制度	59
民营部门的筌路蓝缕：自发秩序与制度困境	78
经济增长篇	95
中国的金融压制与宏观失衡	97
“稳增长”与“调结构”：2008 年以来的经济形势与政策选择	113
警惕“中等收入陷阱”，通过创新实现增长模式转变	140
基础设施、经济增长与劳动力流动	161
经济增长是一连串事件	180
勿忘企业家	185

社会治理与社会发展篇	189
从农村到城市：如何走出城乡发展的二元对立困境	191
发展社会组织，建立多中心治理体系	217
民间商会建设：理论与来自中国的实践	243
社会体制改革：去行政化的困境	261
专车兴起背景下出租车监管改革的思路与建议	281
走向基于法治的公民社会利益博弈	306
参考文献	322
后 记	326
编后记	329

制度改革篇

改革初期的变通性制度安排：作用与问题

家庭联产承包制、承包性财政体制、价格双轨制和“经济特区”在内的变通性制度安排，为有创业能力的人从事生产性活动提供了广泛的可能性，推动了民营经济活动的发展。然而，“对地方政府的行政性分权”所导致的地方政府在经济计划（规划）、投资审批、市场准入、资源配置等方面所拥有的大量权力不但被保留下来，而且正在成为中国经济下一步发展的严重障碍。要消除这一路径依赖效应，跳出可能被锁闭的糟糕的制度演进路径，中央政府必须采取强有力的措施，进一步推进制度改革，加快建立法治和政治民主等一系列与现代市场经济相匹配的制度。

人们常常把中国向市场经济的转型过程比喻为“摸着石头过河”。这个比喻很大程度上反映了中国早期改革政策由于缺乏对改革战略的理论准备，而呈现出权宜性、务实性和盲目性特征。为了应对计划经济体制造成的各种困难，从20世纪70年代末开始，中国党政领导采用了若干偏离计划体制的制度与政策安排，这些安排为民营经济的发展提供了逼仄却非常宝贵的空间，从而使得中国经济在计划之外可以成长出一个基于市场机制的增量部分。理

解这些变通性制度安排的作用机制及其经济后果，无疑为我们解释中国为何能走出低收入发展陷阱提供了一把理论钥匙。

对于这样一种转型过程，国际上研究中国经济的著名经济学家、美国加州大学圣迭戈分校的巴里·诺顿（Barry Naughton）教授早在 20 世纪 90 年代中期出版的有关中国经济改革的专著 *Growing Out of The Plan*（《计划外增长》）一书中，将其概括为“计划外增长”、“体制外增长”，也就是我们今天通常讲的“增量改革战略”（incremental reform strategy），这是一种不同于“激进改革”和“渐进改革”两分法的分析框架。放到变通性制度背景下，这一概括对于我们理解民营部门成长对中国经济改革的重要性，以及更准确地把握中国经济改革的早期特征，都是非常有帮助的。

一、变通性制度安排的形成背景与主要方面

在邓小平的指导下，以 1978 年 5 月 11 日《光明日报》发表的评论员文章《实践是检验真理的唯一标准》为开端，全国掀起了一场以“解放思想”为基本内容的启蒙运动，为改革开放奠定了思想基础，也为经济领域的政策调整创造了条件。

不过，由于当时进行全面改革的理论准备不足，中国党政领导采取的策略是在保持命令经济占主体地位的前提下，做出了一些变通性的制度安排，为民间创业活动和民营企业的生长开拓出一定的空间。这些变通性制度安排大体说来，主要有以下四项。

（一）在土地仍归集体所有的条件下，恢复农民的家庭经营

1955 年的农业合作化运动中，全国绝大多数农民都在“批判右倾保守思想”的强制下加入了集体所有制的农业生产合作社，个体农民在土地改革运

动中分得的土地也被合并为不可分割的“集体财产”。除国家不包工资分配外，合作社已经与国有企业没有区别。1958年7月，毛泽东又号召把高级社合并组成“一大二公”的人民公社，土地、劳动力和其他生产资料都归“政社合一”的公社统一调配。

在实现“合作化”之后，农民依然希望重建自己的家庭经济，他们多次在“实行生产责任制”的名义下提出“包产到户”的要求，但是都受到严厉的批判和制止。

“文化大革命”结束后，许多地区的农民再次提出实行包产到户的要求。当时出现的农业生产责任制有“包工到组”、“包产到户”和“包干到户”三种主要形式。现在通常被称为“包产到户”的形式在当时称为“包干到户”。以“包干到户”为主要形式的“包产到户”浪潮，首先在安徽兴起。“包干到户”的基本做法是：作为土地所有者的集体（一般由村委会代表）按人口或按劳动力将土地发包给农户经营，农户按承包合同完成国家税收、统购或合同定购任务，并向生产队上缴一定数量留存用作公积金和公益金，余下的产品全部归农民所有和支配，从而取消了生产队统一经营和统一分配，“交够国家的，留足集体的，剩下全是自己的”。因此，“包干到户”意味着农业经营方式由集体经营向家庭在承包来的土地上经营的根本转变。

除安徽外，四川、贵州、甘肃、内蒙古和河南等地的“包产到户”也有了相当规模的发展，并且对促进当地农业发展起到了很好的作用。但是，上述地区的这种制度变革不被当时实行“两个凡是”方针的党中央所认可，直到1979年的中共十一届四中全会还规定：“不要包产到户”和“不许分田单干”。不过，随着邓小平掌握实际领导权和“两个凡是”的错误方针的终结，1980年9月，在中共中央批转的省、直辖市、自治区党委第一书记专题座谈会纪要，即《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》这一文件下发后，全国各种形式的承包责任制得到快速发展，其中发展最快的是“双

包”（“包产到户”和“包干到户”）。

1982年1月，中共中央、国务院发出关于农村经济政策的第一个“1号文件”中明确指出：“包工、包产、包干，主要是体现劳动成果分配的不同方法。包干大多是‘包产提留’，取消了工分分配，办法简便，群众欢迎。”这就使以“包干”为主要形式的承包责任制度有了正式的政策依据，从而使这种自下而上的自发制度演变得到了自上而下的确认。1983年初，实行以“包干到户”为主要形式的“双包”的生产队占全国生产队总数的98%。这意味着中国农业在继续保持土地公有制的条件下通过“承包”的方式使农民的家庭农场得以建立。

（二）实行“分灶吃饭”的承包制财政体制

古典型计划经济的经济决策权高度集中于中央政府，其组织结构类似单一型结构（Unitary System）的企业。在1958—1976年期间，中国进行过多次行政性分权改革，将中央政府拥有的一部分资源配置权让渡给各级地方政府。

“文化大革命”结束后，为了缓解1979年出现的巨额预算赤字，调动地方政府增收节支的积极性，从1980年起，中央政府将一部分资源配置权和财政收支决策权再次下放给各级地方政府，财政预算体制由中央统收统支制转向包干制，即当时被称为“分灶吃饭”的财政体制。除北京、天津、上海三个直辖市仍实行接近于“统收统支”的办法外，其余省及自治区都实行“分灶吃饭”，即按照预先规定的比例或数额，在中央预算与地方预算之间分配收入的财政管理体制。于是，省、地、县等地区成为具有自己独立经济利益的经济主体。中国经济也由一个单一的系统转变为包含许多独立子系统的“多部门系统”（Multi-Division System），甚至“多级法人制系统”（Multi-Holding System）。

在这种体制下，地方政府在获得了一定范围的经济管理权之后，有动力

为本地区进行市场创业活动的人士提供保护和支持，通过扩大大地区的经济总量来提高地方政府和官员个人的收益。这可以说是“分灶吃饭”改革的一项意外成果。

（三）在生产资料的流通和定价上实行“双轨制”

所谓“双轨制”，即在物资的计划调拨和行政定价的“计划轨”之外开辟出物资买卖和协商定价的“市场轨”。

在集中计划经济下，所有生产性物质资源（生产资料）都由计划机关通过行政指令在国有经济单位之间进行分配，价格只是在这些单位之间进行核算的工具，除占比重极小的集市贸易有少量“三类物资”流转外，并不存在真正意义上的市场。改革开放初期，乡镇企业、个体企业和其他非国有经济成分开始产生并逐渐壮大，它们的生产资料供应没有列入国家计划，如果没有市场交易，这些企业就难以生存，更谈不到发展。

1979年，国务院转发的《关于扩大国营工业企业经营自主权的若干规定》开始允许企业按照“议价”自销超计划产品。于是，物资流通和产品定价的“第二轨道”就完全合法化了。这种事实的价格双轨制当时在石油行业体现得最为突出。1981年，为了防止石油外流，国家决定在石油行业实行包干制，包干以内一个价，超出部分另一个价，即计划内100元/吨，超产的644元/吨，这种价格的差距就是“价格双轨制”。在石油行业的推动下，双轨制很快就被推行到其他生产资料行业。

1984年9月，在浙江召开的全国中青年经济科学工作者讨论会（即“莫干山会议”）上，与会者对价格改革进行了热烈而富有创意的讨论。会后，会议组织者根据各方讨论意见撰写了向中央领导汇报的报告：《价格改革的两种思路》。该报告对“调放结合，以调为主”和“调放结合，先放后调”两种思路进行了总结。9月30日，国务院领导批示：“价格改革的两种思路很开脑

筋。总题目是如何使放、调结合，灵活运用；因势利导，既避免了大的震动，又可解决问题。广东从改物价管理体制入手，江苏乡镇企业走过的路，协作煤价的下浮；以及粮、棉、油大量搞超购价的结果带来了比例价，实质上都是放、调结合的成功事例。”

1984年12月24日，中央书记处批复同意《国务院物价小组关于1985年价格改革方案的汇报提纲》。1985年1月，国家物价局和国家物资局发出《关于放开工业生产资料超产自销产品价格的通知》，允许企业按市场价出售和购买“计划外”的产品，从此开始正式实行生产资料供应和定价的“双轨制”。其具体办法是：对那些在1983年以前有权取得计划内调拨物资的国有企业，仍然根据1983年调拨数（即“83年基数”），按照调拨价供应所需生产资料；超过“83年基数”的部分，则按照市场价格从市场购买。

（四）构建对外开放“经济特区”的“小气候”

新中国成立以后，由于受国际上“两大阵营”格局的影响，中国主要与苏联和东欧的社会主义国家之间存在对外经济联系。20世纪50年代末，我国与苏联交恶后，这一对外联系也大为削弱，中国经济基本属于一种自力更生的封闭式计划经济。

1978年，中国与世界其他国家的交往迅速增多。这一年，除了邓小平连续四次出访外，中国还有13位副总理和副委员长以上的领导人，先后21次访问了51个国家。其中三次出访对于后来中央实施开放政策影响最大：一是时任副总理谷牧委托国家计委和外贸部组成的港澳经济贸易考察团；二是赴罗马尼亚和南斯拉夫考察团；三是谷牧亲自带队的赴西欧五国考察团。这三个考察团回国后递交的几个报告，对于创办经济特区以及实行对外开放，提供了部分可借鉴的经验和实际资料、建议。赴港澳考察团的考察报告还直接提出把靠近港澳的广东宝安、珠海划为对外产业基地，成为兴办经济特区的

思想雏形。谷牧向邓小平汇报时，明确提出要研究国际上通行的对外经济交往办法，吸收国外直接投资，引进国外先进技术为我所用。在同年9月召开的务虚会上，李先念表示：“目前国际形势对我们有利，自力更生绝不是闭关自守、不学习外国的先进事物。为了加快我们掌握世界先进技术的速度，必须加快从国外引进先进技术的速度，必须积极从国外引进先进技术设备。”

在改革开放初期，要在短时期内形成国内市场并全面与国际市场对接是完全不可能的。于是，汲取其他国家建立出口加工区和自由港的经验，利用沿海地区毗邻港澳台和海外华侨、华人众多的优势，通过营造地区性的“小气候”作为对外开放的基地。1980年5月，中国政府决定对广东和福建两省实行对外开放的“特殊政策”。1980年8月，批准在深圳、珠海、汕头、厦门试办“以市场调节为主的区域性外向型经济形式”的经济特区。

二、价格双轨制：一个变通性制度安排的案例分析

在转轨过程中，俄罗斯等国家实施了完全的价格自由化政策，即“休克疗法”；中国则采取了价格双轨制政策。不同的政策产生了不同的效果：俄罗斯经济经历了长时期的大幅度衰退，民众的生活和福利水平急剧下降，社会摩擦明显加剧；而中国则保持了社会的相对稳定和经济的持续高速增长。随着市场的发育和经济规模的扩大，中国平稳地实现了价格并轨。我们认为，价格双轨制在实现资源配置优化的同时，使不同社会集团之间实现了福利的帕累托改进，而且，价格双轨制成功地利用了现有国有生产部门的生产能力，并逐步形成了竞争的市场结构。

（一）价格双轨制的概念界定

市场机制是通过价格信号来引导各类经济主体进行资源的配置，以实现社会福利的最大化。因此，由计划体制向市场体制转轨的一项最重要的工作