



中国经济50人论坛

Chinese Economists 50 Forum

中国经济50人

看三十年

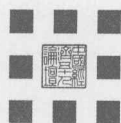
——
回顾与分析

主编：吴敬琏 樊纲 刘鹤 林毅夫 易纲 许善达 吴晓灵

走进中国经济50人论坛
握手中国最有
影响力的群体经济学家



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国经济50人论坛

Chinese Economists 50 Forum

中国经济50人 看三十年

——
回顾与分析

主编：吴敬琏 樊纲 刘鹤 林毅夫 易纲 许善达 吴晓灵



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济 50 人看三十年：回顾与分析/吴敬琏等编. —北京：中国经济出版社，2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8440 - 0

I. 中… II. 吴… III. ①经济改革—研究—中国 ②经济发展—研究—中国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 009343 号

出版发行：中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：www. economyph. com

特约编辑：肖 梦

责任编辑：乔卫兵 (电话：010 - 68300010, E-mail: weibingq@ sina. com)

责任印制：石星岳

封面设计：华子图文设计公司

经 销：各地新华书店

承 印：北京金华印刷有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印张：46.5 字数：860 千字

版 次：2008 年 10 月第 1 版

印次：2008 年 10 月第 1 次印刷

印 数：5000 册

书 号：ISBN 978 - 7 - 5017 - 8440 - 0/F · 7432

定价：150.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，由我社发行部门负责调换，电话：68330607

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225 68341878

序一

中国经济改革三十年历程的制度思考

吴敬琏

从1978年至今,中国的改革开放已经走过30个年头。改革开放所要达到的目标,按照中共十七大的概括乃是“从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折。”现在,这个历史转折还没有完全实现。为了完满地实现这个转折,我们应当认真总结30年的经验教训,让历史照亮我们未来的道路。

一个国家的经济发展,通常是由两个“车轮”驱动的:一个是技术,另一个是制度。对于中国这样一个经济技术水平处于落后地位的发展中国家而言,新的、效率更高的技术是在先进国家广泛存在并且可及的;但是,是否能够广泛运用这些新技术,却取决于是否拥有与这些技术相适应的制度体系。所以,在技术和制度这两个推动历史前进的车轮中,制度显然较之技术具有更加重要的意义。

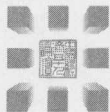
本文正是要从制度变迁的视角来考察中国改革30年的历程。

一、巨大的灾难促进了改革共识(20世纪70年代后期)

1956年中共第八次全国代表大会提出要进行“经济管理体制的改革”,而真正意义上经济社会体制的改革,则是1978年12月中共十一届三中全会之后才真正开始的。那么,中国是在什么样的社会历史条件下提出改革问题的呢?

1949年中华人民共和国成立以后,共和国的领导人按照“三年准备、十年建设”新民主主义社会,然后逐步向社会主义过渡的设想进行,曾经在20世纪50年代初期恢复国民经济的工作中取得巨大的成功。但是,在1952年土地改革实现和朝鲜停战以后,毛泽东批判了刘少奇等中共领导人组织执行的新民主主义纲领,并在1953年正式确立“使生产资料的社会主义所有制成为我们国家和社会的唯一的经济基础”为目标的“过渡时期总路线”^①。1955

^① 中共中央宣传部(1953):《为动员一切力量把我国建设成为一个伟大的社会主义国家而奋斗——关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》。



年掀起“社会主义高潮”，迅速实现了对农业、手工业和资本主义工商业的“社会主义改造”。这样，中国效仿苏联的榜样，废除了市场制度，全面建立了苏联式的集中计划经济（命令经济）制度。

正如现代经济科学告诉我们的，虽然从理论上计划经济能够通过精确的计算从而有效地配置经济资源，但也会由于交易成本过高而缺乏效率；至于在现实中由官员作出资源配置决策和执行这种决策的命令经济，其效率低下更是不待言的。

事实上也正是这样，苏式集中计划经济制度刚一建立，其严重弊端就显现出来。在新民主主义条件下还拥有比较大的经营自主权的国有企业，这时完全变成上级行政管理机关的附属物，人、财、物、供、产、销全都由上级行政机关决定。这样的“生产单位”失去了经营自主权和生产积极性，生产效率和服务质量急剧下降，连国有企业的领导人也啧有烦言。面对党内外对苏式计划经济体制的批评，党政领导决定在保持国有经济的统治地位和坚持命令经济的前提下，对这一体制作出某些调整，适度扩大下级政府和国营企业权力和利益。这就是1956年中共八大决定进行的“经济管理体制改革”。

对于集中计划经济体制应当向哪个方向进行和进行哪些调整，领导人的意见是有差别的。例如，作为当时经济工作主要负责人的陈云提出，要在集中计划经济体制中引入某些市场的因素，形成“三为主，三为辅”的经济格局，这就是在工商经营方面，国家经营和集体经营是工商业的主体，但是附有一定数量的个体经营作为对国家经营和集体经营的补充；在生产计划方面，计划生产是工农业生产主体，按照市场变化而在计划许可范围内的自由生产是计划生产的补充；在社会主义的统一市场里，国家市场是主体，附有一定范围内国家领导的自由市场作为国家市场的补充。^①

作为党的最高领袖的毛泽东有更大的权威。他认为，苏式计划经济的弊病并不在于用行政命令配置资源，而在于“权力过分集中于中央”，管得过多，统得过死，抑制了各级地方政府、生产单位和职工的积极性。^② 据此，中国政府在1958年发动了向各级地方政府“放权让利”的“体制下放”运动，形成了一种分权型的命令经济体制。^③ 与此同时，毛泽东还发动了“人民公社化运动”，把农业生产合作社合并改组为“工农商学兵五位一体”和“政社合一”的

① 陈云（1956）：《社会主义改造基本完成以后的新问题》，载《陈云文选》，第3卷，人民出版社1995年版，第350页。

② 毛泽东（1956）：《论十大关系》，《毛泽东选集》第5卷，北京：人民出版社1977年，第272～276页。

③ 对于这种体制的弊病，可以参阅吴敬琏（1999）：《当代中国经济改革》，上海：上海远东出版社2003年版，第49～54页。

人民公社,进一步加强了政府对农村经济的控制。

这样,毛泽东在“体制下放”和“人民公社化”的制度基础上,发动了“超英赶美”的“大跃进”运动。上述“经济管理体制改革”招致了1958—1960年期间各地区、各部门、各单位争夺资源的大战,经济秩序一片混乱,耗费大量资源所换得的也只是一堆邀功的虚夸数字、严重的经济困难和生命损失。仅是由大饥荒导致的“非正常死亡”人数,就高达2000万~4000万人。^①

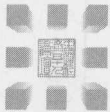
毛泽东没有对“大跃进”造成的灾难引咎自责,相反认为“大跃进”失败的根本原因在于干部群众的“共产主义觉悟不高”和刘少奇、邓小平等党政负责人在“大跃进”失败后背离了他所倡导的“无产阶级专政下继续革命路线”。于是,就在1966年发动了向“走资本主义道路的当权派夺权”和“对党内外资产阶级全面专政”的“无产阶级文化大革命”。所谓“无产阶级专政下继续革命理论”同样具有极“左”的性质。毛泽东在“文化大革命”高潮中发表的“无产阶级专政理论”竟然宣布“按劳分配、货币交换,这些跟旧社会没有多少差别”^②,要和“党内走资派”一起加以消灭。在“文化大革命”中,以江青为首的“四人帮”疯狂夺取国家权力,并利用手中的权力胡作非为,最终使中国整个社会濒临崩溃的边缘。

“文化大革命”使绝大多数中国人对全面开展人对人争斗的“无产阶级专政下继续革命”的路线,把整个社会变成牢笼的“全面专政”制度和成亿人遭到迫害感到绝望和愤怒。如果说1952年以后的多次政治运动和“大跃进”使普通工人、农民和知识分子受难,那么在“文化大革命”中,即使作为旧路线执行者和旧体制支柱的党政高级干部也饱受政治迫害之苦,甚至连国家主席也未能幸免。在这种情况下,朝野上下一致认为旧路线和旧体制再也不能继续下去了,要求从变革中寻求救亡图存的出路。国务院副总理李先念在1978年7—8月召开的国务院理论务虚会上所作的总结中指出,当务之急,是既要大幅度地改变目前落后的生产力,也要多方面地改变生产关系,改变上层建筑,改变工农业企业的管理方式和国家对工农业企业的管理方式,改变人们的活动方式和思想方式^③。这反映了朝野上下在经历十年“文化大革命”的

① 对于“大跃进”和人民公社化后全国非正常死亡人数,不同学者的估计大致在2000万~4000万人之间。参见孙治方:《加强统计工作,改革统计体制》,载《经济管理》杂志,1981年第2期;程敏:《风云庐山》,团结出版社1993年版,第364页;李成瑞:《大跃进引起的人口变动》,载《中共党史研究》,1997年第2期;曹树基:《大饥荒:1959—1961年的中国人口》,载《中国人口科学》,2005年第1期。

② 《毛主席重要指示(1975年10月—1976年1月)》,载《建国以来毛泽东文稿》,北京:中央文献出版社1998年版,第13册,第486页。

③ 李先念(1978):《在国务院理论务虚会上的讲话(1978年9月9日)》,《李先念文选》,北京:人民出版社1989年版,第324~336页。李先念的这篇讲话,为1978年12月的中共十一届三中全会所确认。



巨大灾难以后寻求变革的共识。

二、“摸着石头过河”和“双轨制”的形成(1978—1983年)

在改革开始的时期,中国领导人并没有为自己设定体制改革的目标,而是采取了所谓“摸着石头过河”、“不管黄猫黑猫,抓住老鼠就是好猫”的策略。不管是什么样的政策或制度,只要能够恢复经济、稳定社会,都可以拿来应用。

启动改革的第一个行动,是十一届三中全会发动解除极“左”思想束缚的“思想解放运动”。在这以前,《人民日报》、《红旗》杂志、《解放军报》发表的两报一刊社论《学习文件抓纲要》,提出了所谓“两个凡是”的方针,即“凡是毛主席作出的决策,我们都坚决维护;凡是毛主席的指示,我们都始终不渝地遵循”。“两个凡是”意味着继续执行造成了巨大灾难的极“左”路线和相关制度。这与当时全国上下普遍提出的终结极“左”路线、实现“拨乱反正”的诉求是完全对立的。于是,在邓小平、胡耀邦的指导下,以1978年5月11日《光明日报》发表《实践是检验真理的唯一标准》的评论员文章为开端,在全国掀起了一场以“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。“思想解放”意味着原来认为天经地义的“阶级斗争为纲”、“无产阶级专政下继续革命”之类的理论是可以怀疑的,原来认为神圣不可侵犯的国家计划号令天下的经济制度和“对党内外资产阶级(包括所谓‘资产阶级知识分子’)全面专政”的政治制度是可以改变的。打破了数十年僵化思想的束缚,激发了工人、农民、知识分子和机关干部开动脑筋去寻找挽救危亡、求得发展的出路。

当时人们从多年的思想禁锢下解放出来,思想活跃。他们学习他国的经验,总结自己的教训,提出了各种各样变革的设想。中国政府也派出了许多代表团,到欧美、东欧和东亚的国家去考察取经,力图汲取它们在中国经济停滞衰退的20年中取得经济发展成绩的经验。

不过在当时进行全面改革的理论准备不足的情况下,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条件下,作出了一些变通性的制度安排,为民间创业活动开拓出一定的空间。

第一,在土地仍归集体所有的条件下,以“包产到户”的形式恢复农民的家庭经营。

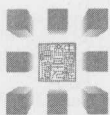
在1955年的农业合作化运动中,全国绝大多数农民都在“批判右倾保守思想”的强制下加入了集体所有制的农业生产合作社,个体农民在土地改革运动中分得的土地也合并为不可分割的“集体财产”。除国家不包工资分配

外,合作社已经与国营企业没有区别。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”以后,农民依然希望重建自己的家庭经济。于是,一有风吹草动,他们就会在“实行生产责任制”的名义下提出“包产到户”的要求。但是毛泽东把“包产到户”和集体农民拥有的小块“自留地”、农民出售家庭产品的“自由市场”以及个体工商业户“自负盈亏”放在一起,合称为“三自一包”的“资本主义复辟逆流”。每一次包产到户的要求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。现在通常称为“包产到户”的形式在当时称为“包干到户”。“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、统购或合同订购任务,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“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》中,提出“在那些边远山区和贫困落后地区,长期‘吃返销,生产靠贷款,生活靠救济’的生产队,群众对集体丧失信心,因而要求包产到户的,也可以包产到户”。这一文件下发后,全国各种形式的承包责任制快速发展,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。

家庭联产承包经营制的推行极大促进了中国农业的恢复和发展,促使中国农业和农村发生了巨大变化。1985年农村总产值较之1978年增长了近3倍。^①1984年,中国粮食总产量达到创纪录的40731万吨,比1978年增长33.6%^②;随着农业发展,农村产业结构日趋合理,林、牧、副、渔以及农村工商业产值均有所提升;农民收入也有了大幅度增长,1984年农村居民人均纯收入达到355元,比1980年增长85.5%。^③

第二,在保持公共财政与企业财务合一的前提下,实行“分灶吃饭”的承包制财政体制,使各级地方政府有了促进本地经济发展的积极性。

既然在计划经济的条件下,整个国家成为一个巨大的“企业”,其财政体制的特点是公共财政与企业财务合一。在集中计划经济的条件下,财政大权集中于中央政府,其组织结构类似于一个单一型(Unitary-Form)的企业。在这样的经济体系中,地方没有自己的经济,地方政府也没有发展本地经济的积极性。

“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力和财政收支决策权力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”(Holding System)。^④在这种体制下,地方政府在获得了一定范围的经济管理权力之后,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,通过扩大本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。

第三,在生产资料的流通和定价上实行“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”。

① 国家统计局:《中国统计年鉴》(1989),北京:中国统计出版社1989年版,第228页。

② 朱荣等主编:《当代中国的农业》,北京:当代中国出版社1992年版,第375页。

③ 据国家统计局:《中国统计年鉴》(1981、1985)测算。

④ 钱颖一、许成钢(1993):《中国经济改革为什么与众不同——M型层级制和非国有部门的进入与扩张》,见钱颖一:《现代经济学与中国经济改革》,北京:中国人民大学出版社2003年版。

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和逐渐壮大,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,更谈不上发展。

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。随着国有企业计划外生产和交换范围的日益扩大,1984年非国有企业工业总产值已经占到全国工业生产总值的31%,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”。它的具体办法是,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。

“双轨制”的确定,使企业可以通过市场来购买生产物资和销售产品,为非国有经济的存在和发展准备了基本的经营环境。因此,这种制度安排对非国有经济的发展起到了良好的作用。

第四,在国内市场的“大气候”尚未形成的情况下,构建对外开放“经济特区”的“小气候”来与国际市场对接。

早在“文化大革命”尚未结束的1972年,中国已经开始改变闭关自守的做法,与西方国家发展贸易关系,学习和引进外国技术,1978年12月的中共十一届三中全会正式宣布实行“对外开放”的方针,积极发展同世界各国平等的经济合作。

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。

这些变通性的制度安排,为有创业能力的人从事生产性活动提供了广泛的可能性。

改革以前,中国经济按照列宁的经济模式,组成一个无所不包的“国家辛

迪加”(State Syndicate)^①,所有的经济资源都掌握在政府手中。在这种制度条件下,有才能的人士发挥其才能以获取最大收益(包括财富、权力和声望)的唯一途径,是成为政府官僚体系(bureaucratic system)的一员;即使要在国营经济中施展才能,也要首先在上述官僚体系中获取一定的地位,而很难直接地发挥生产性的作用。当然,这并不意味着改革以前最有才能的人士都能够进入到对能力回报最高的政府部门,受政治因素和户籍制度的影响,在计划体制下,大量人才无法充分发挥其才能和获得最大收益。

在“文化大革命”结束以后采取的以上变通性的制度安排,在政府继续保持对经济的强力控制的条件下逐步扩大了市场的作用。随着政府允许私人创业和从事生产活动所得报酬的改善,社会成员中一部分有能力的人士脱离了原有的职业,转而成为从事创业活动的企业家。首先,在计划体制下面临的不确定性最大、报酬却最低的农民最具有积极性开展创业活动;其次,在城市人口中,那些有才能但由于阶级成分不好或其他原因不能成为国有企业或事业单位职工的人群也有积极性从事私人经营;最后,在企业家创新收益不断提高的条件下,原有体制中的政府官员或国有企业员工由于家庭背景、工作经历、“人脉关系”等原因从事寻租活动的的能力较低,因而收入水平低下的那些人也转到生产性创新活动方面去。

这样,就形成了一种“双轨制”的制度环境。它由两个部分组成:第一,作为计划经济基础的国有经济(存量部分)仍然按照命令经济的逻辑运转;第二,新成长起来的民营经济成分虽然仍在不同程度上依附或隶属于基层政府,但其供产销则大体上是由市场导向的。

这种“双轨制”的制度环境所造成的经济和社会后果也是双重的:一方面,它给民间创业活动一定的空间,使各种类型的民营企业迅速成长起来。1981年,中国民营企业的数量仅仅为183万户,到1985年已经增长到1171万户,年均增长速度超过159%。同时,在对外开放政策的推动下,中国的对外贸易总额和外国直接投资快速增长。另一方面,它造成了广泛的寻租(rent-seeking)^②环境,埋下了腐败的蔓延的祸根。如果不能及时地通过进一步的市场化改革消除这一祸根,就有可能酿成严重的社会政治问题。

① 列宁(1917):《国家与革命》,《列宁选集》第3卷,北京:人民出版社1995年版。

② “寻租”(rent-seeking)理论,是由现代经济学的两个分支:政治经济学和国际经济学组成的,是在20世纪70年代发展起来的社会经济理论。它认为,政府行政权力对于市场交易活动的干预,能够降低供给弹性和造成租金。租金的广泛存在,又使寻租者采取疏通、贿赂等手段买通拥有干预权力的官员以取得租金。请参看吴敬琏《当代中国的经济改革》,上海远东出版社2005年版,第68~69、381~384页。

三、经济改革体制目标的逐步明确(1984—1993年)

上面这些变通性政策的实施,使中国经济迅速得到恢复和发展。但是到了80年代中期,人们发现,仅仅依靠一些不成体系的政策来“调动积极性”,不但不能实现经济的腾飞,还会带来种种冲突和混乱。于是,就提出了需要探索什么是“经济体制改革的目标模式”这一重大问题。

其实早在20世纪70年代末和80年代初,就有些学者在这方面进行过探索。例如,经济学家薛暮桥为国务院体制改革办公室起草《关于经济体制改革的初步意见》时就提出过,要把建立“公有制占优势、多种经济成分并存的商品经济”确定为中国改革的目标的主张。^①

1980—1981年,两位东欧改革派经济学家,即波兰的布鲁斯(W. Brus)和捷克斯洛伐克的锡克(Ota Sik)在中国产生了很大的影响。

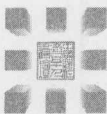
布鲁斯是市场社会主义^②的代表人物兰格(O. Lange)的传人。他在1979年末到1980年初到中国社会科学院经济研究所讲学,介绍了东欧改革的情况和他所提出的“内置市场机制的计划经济模式”(A Planned Economy with build-in Market Mechanism)。他认为,宏观经济决策,包括投资决策应由国家集中地作出;而企业生产什么,生产多少,原料从哪里来,产品卖给谁等微观经济决策,则应当由市场来决定。当宏观要求和微观要求不一致的时候,则可以通过价格、工资、利息和地租四个杠杆去调节。在布鲁斯之后,社会科学院还邀请了曾在1968年“布拉格之春”时期担任捷克斯洛伐克副总理的锡克来华讲学,介绍他们在改革中的主要做法和他提出的“宏观计划,微观市场”的改革目标模式。

布鲁斯和锡克的讲学,对中国学者有很大启发,使我们认识到:改革不是若干政策的无序堆集,而是从一种经济系统到另一种经济系统的转型。这就更加激发了国内学者研究改革目标模式的兴趣。

随着80年代初期对改革研究的日益深入和学习考察外国经验导致的眼界扩大,改革理论研究已经逐渐超越了70年代末期着重讨论“松绑放权”等具体措施的水平,进而研究我们要用什么样的经济体制来取代计划经济的

^① 薛暮桥:《关于经济体制改革的一些意见(1980年6月)》和《调整物价和物价管理体制的改革(1980年7月)》,见薛暮桥:《论中国经济体制改革》,天津:天津人民出版社1990年版,第211~218、325~340页。

^② 所谓“市场社会主义”(Market Socialism)的基本特点,是在保留国家所有制和国家计划的统治地位的前提下,引进某些市场竞争的因素,以便提高企业的生产效率。请参阅吴敬琏(2005):《“市场社会主义”与中国经济改革》,见吴敬琏《呼唤法治的市场经济》,北京:三联书店2007年版,第401~418页。



旧体制。

这样,在“文化大革命”后的探索中,在政界、经济界和学术界对经济体制改革大致提出了四种可供借鉴的体制模式:

(1)后斯大林时期的计划经济模式(改良的苏联模式)。以孙冶方、马洪、蒋一苇等学者为代表,形成了主张在计划经济体制下给予企业更大自主权的学派。这种与1965年苏联“完全经济核算”大体类似的想法首先在中国得到了应用。这就是70年代末首先在四川省进行,迅即在全国铺开的“扩大企业自主权”试点。不过,正像在苏联一样,这项旨在发挥国有企业经理人员和员工积极性和主动性的改革,并没有使企业的效率有明显的提高,相反却由于导致了财政赤字的急剧扩大、通货膨胀压力增加和经济秩序混乱而不得不停止。在那以后,“扩大企业自主权”虽然还不断被作为“搞活企业”的一种措施被提出,但没有人认为可以以此为基础建立可行的经济体系了。

(2)“市场社会主义”模式(“东欧模式”)。于光远、苏绍智等学者比较系统地汲取东欧原社会主义国家改革经济学的成果,对东欧社会主义国家的实践作了深入的研究和广泛的介绍。在他们的倡导下,在中国改革界掀起了南斯拉夫热、匈牙利热等。中国学术界当时的观点并没有突破兰格—布鲁斯(Lange-Brus)“市场社会主义”模式的基本框架,所以随着20世纪80年代中后期它的倡导者也认为它不是一种可行的经济制度^①,以及匈牙利等国的经济改革陷入困境,这种模式的影响力也逐渐消退。

(3)政府主导的市场经济模式(“东亚模式”)。第二次世界大战结束以后,日本、韩国、新加坡等东亚国家采用威权主义的政府和市场经济相结合的办法,形成带有重商主义^②色彩的政府主导的市场经济体制。在这种体制下,政府运用其产业政策和“行政指导”对经济进行协调、规划和干预。这种体制模式对中国具有很大的吸引力。在改革开放初期,大批官员到日本和其他东亚国家考察,并对它们的经济体制、发展政策和政府的作用作了介绍,造成很大的影响。

(4)自由市场经济模式(“欧美模式”)。许多理论界人士,特别是经济学家往往认为,政府的基本职能是提供公共物品(Public Goods),而不是在市场上提供商品和服务;过多的政府干预会妨碍市场的有效运作并且滋生腐败。因此,他们更倾向于欧美类型的市场经济,即自由市场经济体制。随着掌握

^① 请参阅 W. 布鲁斯和 K. 拉斯基(1989):《从马克思到市场:社会主义对于经济体制的探索》,上海:三联书店1998年版。

^② 重商主义(Mercantilism)是16、17世纪盛行于西欧的一种思潮。它力主政府对经济生活进行强力干预,以便积累货币财富,实现富国强兵的国家目标。A. 斯密在他的名著《国富论》中对重商主义的理论和政策进行了深刻的批判。

现代经济学的学者愈来愈多,这种思想的影响力也愈来愈大。

总之,在80年代初期,随着改革理论和改革进程的深化,“改良的苏联模式”和“东欧模式”的影响逐渐消退,后两种模式占了上风。在后两种模式中,大致地说,东亚模式往往为官员们所钟爱。像邓小平本人就十分欣赏“四小龙”,特别是新加坡的许多做法^①。而欧美模式则为具有现代经济学知识的学者所向往。虽然这两种模式在政府的作用问题上存在原则性的差别,但在当时命令经济还占有统治地位的条件下,这种差别并不显著。而且即使以自由市场经济作为改革最终目标的人们,也深受格申克隆(A. Gershenkron)^②等发展经济学家的影响,认为在落后经济的高速发展的冲刺中,强有力的政府往往是利大于弊的。

(1)官方、学者界人士对改革目标达成的共识,通过中共中央和中国政府的官方文件成为有行政约束力的规定。

1984年的中共十二届三中全会的《中共中央关于经济体制改革的决定》(以下简称《决定》)在确定中国改革要从以农村为重点向以城市为重点的战略转移的开始的同时,也明确了建设“社会主义有计划的商品经济”或“社会主义商品经济^③”这一改革目标。《决定》指出,“商品经济的充分发展,是社会经济发展的不可逾越的阶段,是实现我国经济现代化的必要条件。只有充分发展商品经济,才能把经济真正搞活,促使各个企业提高效率,灵活经营,灵敏地适应复杂多变的社会需求”。《决定》还指出,要发展社会主义商品经济,第一,“要建立合理的价格体系,使价格能够比较灵敏地反映社会劳动生产率的变化和供求关系的变化。”“价格体系的改革是整个经济体制改革成败的关键。”第二,“实行政企分开,所有权同经营权分开”,“增强企业的活力,特别是增强全民所有制的大、中型企业的活力是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节。”第三,要积极发展多种经济形式和多种经营方式,采取国家、集体和个人一起上的方针。“坚持多种经济形式和多种经营方式的共同发展,是我们长期的方针,是社会主义前进的需要。”

(2)1985年中共全国党代表会议《关于制定第七个五年计划(1986—

① 例如,邓小平在1992年的“南巡讲话”中讲到“坚持两手抓”时指出:“新加坡的社会秩序算是好的,他们管得严,我们应当借鉴他们的经验。”(见《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社1993年版,第278~279页)。

② Gershenkron, Alexander (1952), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, In *The Progress of Underdeveloped Areas*, (ed.) by Berthold Hoselitz, Chicago: University of Chicago Press. 他在书中用的“Advantages of Economic Backwardness”一词,常被译为“后发优势”。

③ “商品经济”是“市场经济”的俄语表达形式。由于要与1982年中共“十二大”“坚持计划经济为主”的提法相衔接,十二届三中全会《决定》在商品经济一词前面加上了“有计划”的定语。

1990)的建议》提出,要通过使企业成为自主经营自负盈亏的商品经营者、完善市场体系和建立以间接手段为主的宏观调控体系等三方面互相联系改革,“力争在今后五年或者更长一些的时间内,基本上奠定有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制的基础。”《建议》对新经济体制的描述表明,人们越来越明确地认识到,这个新的经济体制是在现代国家中普遍流行的市场经济,也逐渐懂得问题的关键在于用市场取代计划来进行经济资源的配置,决定企业生产什么、生产多少、为谁生产、如何分配等微观经济问题。

(3)1987年的中共“十三大”认为,“社会主义有计划商品经济”的“运行机制”总体上来说应当是“国家调节市场,市场引导企业”的机制。国家运用经济手段、法律手段和必要的行政手段,调节市场供求关系,创造适宜的经济和社会环境,以此引导企业正确地进行经营决策。

(4)经过1989—1991年的曲折和辩论,在1992年的中共“十四大”上正式明确“市场在资源配置中起基础性作用”的“社会主义市场经济”目标。

从1984年以后的中国党政领导机关的文献可以看到,在对改革目标作理论论述时,大体上采用模式(4)的语言;而在规定具体措施时,则有更多模式(3)的内容。

这样,政府职能和国有经济定位的界定,成为20世纪80年代形成改革目标模式模糊之处。这种模糊使具有不同倾向的人可以对中国经济改革的制度目标作不同的解释。在20~21世纪之交市场经济体制初步建立以后,如何界定政府的职能和进行政府自身的改革,就经常成为中国改革向何处去的重大经济和政治问题。

四、建立新经济体制对于经济发展的推动(1994—)

市场经济的目标模式虽然在20世纪80年代中期就开始形成,但是改革的实际推进,仍然按照80年代初期的做法,以“增量改革”的方式进行。这就是说,对于计划经济原有的部分(存量部分)不作大的改变,改革和发展着重在增量部分进行。

增量改革战略对于80年代中国改革的快速推进起了良好的作用,它的好处主要表现在:(1)保持了仍是国民经济主体部分的国有经济的稳定,使国家经济生活不致发生大的波动,为改革推进创造合适的环境;(2)在稳定的经济环境中逐步发展起一批具有活力的民营企业 and 地区,使人民群众和广大干部从切身利益中直接感受到改革的成效;(3)通过示范效应和竞争压力,促进原国有部门的改革。总之,非国有经济的蓬勃发展与国有经济本身的发展互相促进,创造了一种只有沿着市场化改革道路前进才能保持经济繁荣的

态势。

但是,由于这样的改革没有触动国有经济,没有改变“双轨制”的基本态势,就不能不带来消极的后果,而且这种做法持续的时间愈长,其消极后果也体现得愈严重。

国有部门改革滞后和双轨体制并存带来的消极后果主要表现在以下几个方面:

(1)国有企业的财务状况日益恶化。造成这种状况的主要原因,一方面是因为国有经济在很大程度上仍然保留着计划经济下形成的僵化,生产增长仍然主要依靠大量资源投入,特别是投资支撑,效率没有多少提高。另一方面,是由于国有部门用“放权让利”的方式进行改革,而不能建立有效的产权约束和市场竞争约束,结果造成了“内部人控制(insider control)”的状态,使国有企业财务的预算约束进一步软化。^①这样就使企业的财务状况变得日益虚弱。到90年代后期,国有部门陷入全面亏损的困境。

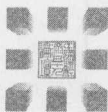
(2)通胀压力经常存在,不时爆发。改革以来,中国经济的高速增长一直伴随着经济的大幅度波动。由高额财政赤字造成的高通货膨胀压力始终存在。而这种高额赤字之所以存在,又是由于:一方面作为国家财政投入主要来源的国有部门财务状况日益恶化;另一方面财政系统没有经过彻底改造,其支出负担并未减轻;这样就增大了财政赤字和通货膨胀的压力。与此同时,在双重体制下,旧的行政控制方式的有效性已经大大降低,而适合于市场制度的宏观经济管理方式又没有建立起来,因而宏观经济当局没有有效手段来实现它的货币政策目标并保持宏观经济的稳定。以上因素的综合结果,便是每当经济的增长率达到两位数,不要很久就会爆发高通货膨胀。

(3)利用公共权力敛财肥私的寻租活动日益猖獗,行政腐败广泛蔓延。命令经济与市场经济并存的状态为利用行政垄断牟取私利的寻租活动以及其他形式的腐败行为提供了广泛的基础。问题的症结在于,在增量改革战略下,经济已在相当大的程度上货币化了,可是在计划经济条件下居于统治地位的行政权力仍然干预微观经济活动;改革使独立企业得以建立,然而相当大部分的资源,如生产资料、土地、投资和信贷资源仍然掌握在政府手中,用行政方法加以分配。这样,它就把整个经济变成寻租活动的巨大温床^②。

(4)贫富差距扩大。中国自从改革开放以来,居民平均收入水平有相当

^① 国有企业的“软预算约束”(soft budget constraints)是匈牙利经济学家科尔奈(János Kornai)在分析匈牙利转轨经济提出的重要概念。见J. 科尔奈(1980):《短缺经济学》,北京:中国财经出版社1986年版。

^② 关于对中国寻租腐败活动规模的估计,请参阅吴敬琏《当代中国经济改革战略与实施》,上海远东出版社1999年版,第416~417页。



大的提高。但是,他们之间的贫富差别却急剧扩大。收入水平急剧扩大的主要原因是:在“增量改革”战略下对不同地区、不同部门、不同经济成分采取不同的政策,使不同社会集团之间收入水平迅速扩大;国有企业财务状况的恶化和最后不得不大量解雇职工,使部分城市居民生活水平不升反降;城市工商业的低效率,使它不能创造足够的就业岗位来吸收农村剩余劳动力,影响农村居民生活水平的提高。特别是高通货膨胀和腐败行为等因素,更使社会贫富分化加剧^①。

为了克服以上这些矛盾,中国政府酝酿用价格、税收体制和财政体制的配套改革消除“双重体制胶着对峙”状态,全面建立市场经济体制。^②

根据1984年中共十二届三中全会的《决定》和1985年中共全国党代表会议《关于制定第十个五年计划的建议》,国务院在1986年3月提出了以价格体制、税收体制和财政体制为重点进行配套改革的设想,要求改革在1987年迈出决定性的步伐^③,以期在90年代末建立起社会主义商品经济的基本框架。为了进行拟议中的配套改革,国务院在1986年初制定了以价格、税收、财政、金融和贸易为重点的配套改革方案,准备从1987年开始实施。

与此同时,邓小平在1986年再次要求启动以“党政分开”为重点的政治体制改革,使中国的政治体制适应于市场经济的需要。20世纪80年代双轨并存引致的诸多矛盾表明,问题的症结在于命令经济的种种遗产一方。而要克服国有企业和国家计划的种种弊病,又不能不涉及国家体制的改革。正是由于认识到政治改革的重要性,邓小平在1986年重提进行政治体制改革的问题。“不改革政治体制,就不能保障经济体制改革的成果,不能使经济体制改革继续前进,就会阻碍生产力的发展,阻碍四个现代化的实现。”^④

但两方面的改革都没有能够进行下去。

在经济改革方面,1986年10月,国务院领导又改变了原来的设想,转向以国有企业改革为改革的主线,并在1987年和1988年实行了“企业承包”、“部门承包”、“财政大包干”、“外贸大包干”和“信贷切块包干”等五大包干制度,回到了维持市场经济与命令经济并存的老做法,希望靠一些小修小补

① 关于20世纪90年代初期中国居民贫富差别的估计,请参阅同上书,第417-418页。

② 赵紫阳(1986):《在中央财经领导小组会议上的讲话(1986年3月13日)》和《在国务院常务会议上的讲话(1986年3月15日)》,转引自吴敬琏(1999):《当代中国经济改革》,上海:上海远东出版社2003年版,第72页。

③ 赵紫阳在全国经济工作会议上的讲话,见《人民日报》1986年1月13日的报道。

④ 邓小平(1986):《在听取经济情况汇报时的谈话》、《在全体人民中树立法治观念》《关于政治体制改革问题》,见《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社1993年版,第160、163-164、176-180页。