

吕炜

著



# 完善体制阶段的 和谐社会建设与公共财政安排

本书以完善体制、和谐社会建设与公共财政三者的内在联系为逻辑起点，在理论上对三者的关系进行了详细阐述，分析了我国在这一特定阶段正确协调和处理三者关系的内在机理。作者认为，经济增长与社会公平的失衡、经济体制与经济运行状态的失衡是体制完善阶段经济社会不协调的集中体现，构建社会主义和谐社会既是对经济社会发展失衡的反思与校正，也是对上述矛盾冲突整合与超越的历史过程。通过考察社会主义和谐社会与公共财政在思想上的共通之处以及与实践上的同向性，作者分析了以社会主义和谐社会为导向发展公共财政的内在逻辑和内涵，进一步指出：调整和优化财政支出结构、提高财政资金的使用效益，是缓解公共财政支出需求和财力这一矛盾的治本之策；推动相关领域的经济和社会管理体制的改革与制度创新是构建和谐社会的必由之路。对这三者关系的研究对于理解建设和谐社会与社会主义公共财政的关系，进而理解其与公共财政职能、收入、支出结构的关系，对于认识公共财政安排的重点与方向，对于设计和谐社会建设过程中公共财政的实现路径，提供了理论基础。



东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

吕炜

著



完善体制阶段的  
和谐社会建设与公共财政安排

FE 东北财经大学出版社  
Dongbei University of F

© 吕 炜 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

完善体制阶段的和谐社会建设与公共财政安排 / 吕炜著. —大连 :  
东北财经大学出版社, 2008. 11  
ISBN 978 - 7 - 81122 - 380 - 4

I. 完… II. 吕… III. 公共财政学 - 研究 - 中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 149867 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总 编 室: (0411) 84710523

营 销 部: (0411) 84710711

网 址: [http: //www. dufep. cn](http://www.dufep.cn)

读者信箱: [dufep @ dufe. edu. cn](mailto:dufep@dufe.edu.cn)

大连海大印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 385 千字 印张: 20 1/2 插页: 2  
2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 季

责任校对: 贺 莉

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 380 - 4

定价: 36.00 元

# 导 论

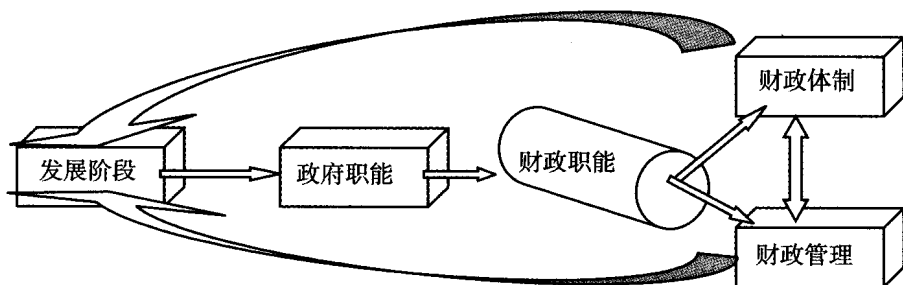
长期以来,国内学术界大多对体制转轨与完善体制、和谐社会构建和公共财政等进行分别的研究。而将体制的完善作为背景,探讨如何运用公共财政这一手段来实现构建社会主义和谐社会目标的综合研究文献尚不多见。国外的相关研究由于体制背景的差异,其观点和方法也往往缺乏直接的应用价值。因此,本文在吸收已有研究成果的基础上,试图将完善体制、和谐社会构建和公共财政三者有机地结合起来,以完善社会主义市场经济阶段为背景,以社会主义和谐社会构建为目标,以公共财政制度安排为手段,研究特定体制背景下经济社会协调发展的财政政策安排。

构建社会主义和谐社会目标的提出,首先是因为中国改革发展已进入和谐推进阶段。这种和谐的核心是体制设计与发展模式之间的和谐,其实质是均衡与协调,其政策意义是转变政府驾驭的方向和方式,其他有关和谐的具体内容的解释都在此基础上展开。同时,这一目标的提出也是转轨进程发生阶段性转换的必然要求,体现了改革的最终目标是建立一个能惠及 13 亿人口的良好发展模式。社会和谐的本质是使社会经济发展的成果能够惠及全社会,也就是在社会的结构和制度安排中需要有一种利益扩散机制和分享机制,需要建立有效的资源配置机制、合理的利益协调机制、安全的社会保障机制和健全的矛盾疏导机制,以不断消除不和谐因素,提高和谐程度,这就需要有强大的财政能力作为基本前提,以确保政府能从容驾驭改革与发展。

一种经济运行只要是以市场作为资源配置的基础方式,其财政模式就必然是公共性质的或趋向于公共化的,只是囿于市场发育程度和经济发展水平的限制,其公共财政的进展程度以及与其配套的职能、体制、管理系统会有很大的不同。从实践来看,我国将建立公共财政框架作为新时期财政改革的重要目标,是随着社会主义市场经济体制作用不断增强、国民经济不断发展、财政改革不断深化而逐步认识和明确的。改革开放特别是 1994 年财税体制改革以来,我们一直在努力探索和构建适应社会主义市场经济体制要求的财政体制,这期间尽管没有明确提出建立公共财政的目标模式,但已在财政“公共化”实践中进行了很多探索。中国的经济改革是在政府主导下进行的,政府在改革出台的时机、步骤的把握、利弊的权衡、变迁进程的调整等方面都起着决定性的组织和领导作用,财政也为推动制度变迁掌握着资源配置权限与范围的进退尺度,在市场培育和市场弥补两方面发挥作用。

按照完善体制阶段对财政职能的要求，目前体制在某些方面的过渡性特征还是十分明显的，突出表现在财政职能的界定和各级财政的关系界定不明确，并导致财政在支持经济发展的方式上缺乏明确的界定，财政收支结构和范围还不尽合理，财政在支持其他事业发展方面的职能界定还不清晰。毋庸讳言，财政体制的过渡性特征已经对经济社会发展构成体制性约束，公共财政的发展方向对于市场机制的形成与逐步完善具有重要作用，公共财政建设可谓任重而道远。因此，从中国经济社会发展的实际情况着手，分析公共财政在和谐社会框架中的定位和公共财政政策工具在推进和谐社会中的实现路径，既是一个亟待突破的理论命题，更是具有现实意义的实践框架。同时，对于公共财政在和谐社会中的作用，理论界和实践中仍存在着一些争论，比如按照构建和谐社会的时间表，公共财政的各项政策工具在各个阶段对于和谐社会的推进作用究竟如何？公共财政整体对于和谐社会的贡献如何？如何检验所制定的相关政策的一步一步进展？我们的研究正是基于上述命题展开的，同时也是作为一个实践框架对和谐社会构建和财政制度继续创新进行的前瞻性思考。

为了更系统、更全面地研究和谐社会建设与公共财政安排问题，我们采用了两个层次的研究框架（见下图）。从相对静态的角度看，完善体制阶段、和谐社会构建和财政职能是内在统一的。完善体制阶段是背景，标志着转轨过程的量变已经发生不可逆转的部分质变，其面临的主要矛盾也需要相应的调整。和谐社会构建作为政府的战略安排目标，标志着对宏观主要矛盾的认识和主动契合。财政安排作为政府行为的保障和手段，服从并落实政府的宏观战略安排，推动和驾驭转轨的进程。因此，三者相互影响构成了一个完整的系统，即“体制阶段—政府战略—财政职能”，这是第一个层次框架。财政职能的实现是通过整个财政制度的配合来完成的，研究具体的财政安排必须在财政制度的框架中来理解，即“财政职能—财政体制—财政管理”，这是第二个层次框架。



和谐社会建设与公共财政安排的层次

本文以完善体制、和谐社会建设与公共财政三者的内在联系为逻辑起点，在理论上对三者的关系进行了详细阐述，分析了我国在这一特定阶段正确协调和处理三者关系的内在机理。我们认为，经济增长与社会公平的失衡、经济体制与经济运行状态的失衡是体制完善阶段经济社会不协调的集中体现，构建社会主义和谐社会既



是对经济社会发展失衡的反思与校正,也是对上述矛盾冲突整合与超越的历史过程。通过考察社会主义和谐社会与公共财政在思想上的共通之处以及与实践上的同向性,我们分析了以社会主义和谐社会为导向发展公共财政的内在逻辑和内涵,进一步指出:调整和优化财政支出结构,提高财政资金的使用效益,是缓解公共财政支出需求和财力这一矛盾的治本之策;推动相关领域的经济和社会管理体制的改革与制度创新是构建和谐社会的必由之路。对这三者关系的研究对于理解建设和谐社会与社会主义公共财政的关系,进而理解其与公共财政职能、收入、支出结构的关系,对于认识公共财政安排的重点与方向,对于设计和谐社会建设过程中公共财政的实现路径,提供了理论基础。

那么,我们理解的和谐社会导向的公共财政是怎样的呢?从中国财政体制变迁的历史回顾中不难发现,新中国成立以来我国的财政体制进行了多次的改革和完善,经历了由统收统支、财政包干到分税制、多重磨合的发展过程——沿着这条制度变迁的轨迹,可以有效地考察财政与经济的互动过程。本文的分析表明,我国历年来财政体制的变迁多为针对当期经济社会状况作出的应急性调整,短期内有助于促进经济社会的和谐发展,但是,当缺乏前瞻性的财政体制未能及时随经济环境变化作出调整时,反而阻碍经济社会发展,加剧社会经济的不协调。在和谐社会的框架下,面对种种“不和谐因素”,政府应该积极探求兼顾社会公平与效率的发展路径,着眼于长期的发展和制度的完善,尤其应当注意的是,政府不仅仅要追求公共财政体系的完整,而且要立足中国实际,综合考虑目前的财政体制以及财力的可承受能力,力图达到公共财政的合理调整与和谐社会进程的有机统一。因此,将公共财政建设根植于和谐社会构建的全过程中,在两者的密切联系中谋划公共财政建设的方案,以发展的、辩证的观点思考公共财政在和谐社会框架中的定位无疑是非常有益的研究思路。出于上述考虑,我们提出从以下两个角度理解和考察公共财政在和谐社会构建中的定位:首先,公共财政致力于推动社会经济的和谐发展,最大程度地降低社会经济生活中的公共风险;其次,公共财政致力于推动自身的体制完善与和谐发展,这是和谐社会的重要组成部分和最有力的保障。这其中就隐含了另一个重要的命题,即如何能够使财政又好又快地推动和谐社会建设的同时,实现自身的和谐发展?对这一问题的探索亦即构建和谐社会进程中公共财政的实现框架的过程。

为了更深入地探究转轨时期公共财政对构建和谐社会的影响,本文基于财政“推动社会经济的和谐发展”与“推动自身的体制完善与和谐发展”两个层次的定位,设计了一套公共财政对和谐社会贡献程度的指标体系,并对1995—2004年公共财政在构建和谐社会进程中的贡献度进行了综合评价,得出了一些有价值的结论:从总体来看,这10年间我国公共财政对经济社会的和谐发展起到了有力的推动作用,而公共财政自身的和谐发展对和谐社会的贡献虽然在总体上有一定的进步,但却呈现出一种不规律的变动状态。不利因素主要来自于财政支出与税收收入

的结构问题,如经济建设支出、教育支出、卫生支出等在财政支出中所占比重,非税收入与税收收入的比例都有所下降,这说明财政支出和税收收入仍然面临着结构调整的艰巨任务。这一指标体系的构建以及对于公共财政在构建和谐社会进程中的贡献度的评价是本文一项重要的尝试性工作,也是本文核心的工作之一,其对于各项财政政策措施实施效果的测度及其所反映出的和谐社会构建过程与公共财政政策安排之间的互动效应,为和谐社会建设中公共财政安排提供了政策参考。

本文的另一项核心工作是对公共财政路径安排的探索。在“财政职能—财政体制—财政管理”的框架下,我们从收入、支出、体制、管理四个方面对公共财政的整体安排与对策进行了具体的分析。公共收入是政府筹集收入、调节经济运行和收入分配的一个重要手段,和谐的公共收入制度包括和谐的税收收入制度与和谐的非税收入制度,我们认为前者的发展方向应以适度减税、逐步向“双主体”税制过渡以及完善税种设置为要点,从而架构和谐的税制体系;非税收入作为税收的补充,其和谐化路径主要是指非税收入的规范化管理,营造公平透明的制度环境。公共支出安排的实质是政府间事权的确定与划分问题。在客观评价转轨时期我国公共支出的基础上,我们分析了影响我国公共支出规模和增长的主要因素,通过分析我们发现我国公共支出总量在构建和谐社会过程中持续增长,但教育支出、医疗卫生支出、国防支出等仍然处于较低的水平,因此下一阶段应该从总量控制和结构优化两方面探索适应和谐社会的公共支出路径的思路。由于整个经济体制改革尚在进行中,财政体制改革也就更为复杂。现阶段,我国财政体制的自身建设肩负着适应市场经济发展与社会发展模式变革的双重任务,合理划分我国政府间事权与财力、规范转移支付制度以及改革省以下财政体制等具体问题的解决可能成为财政体制改革的突破口。另外,本文还特别关注与和谐社会建设相契合的公共财政管理问题,并从和谐社会的基本特征出发,提出了财政法制建设、预算管理改革、公共支出与财政政策管理、公共收入管理、财政风险管理和地方公债制度建立等方面的改革思路。

最后需要特别强调的是,本书作为霍英东基金项目——“完善体制阶段的和谐社会建设与公共财政安排”(项目编号:101085)的最终成果,是我们整个研究团队共同努力的结晶。作为课题负责人,我要特别感谢我的学生和同事刘畅博士,她作为课题助理确保了各项研究工作的落实和高质量完成,同时还要感谢刘丹丹博士、王斌斌博士、管永昊博士、孙克竞博士、王倩倩博士。我的同事和合作伙伴肖兴志教授对我的研究工作一直提供无私帮助,对本书进行了修改和润色,东北财经大学出版社社长方红星教授对本书的出版给予了大力支持,李季老师承担了出版的具体工作,在此一并表示深深的谢意。

吕 炜  
2008年5月

# 目 录

## 第一章 体制完善阶段社会经济的现实考察/1

### 第一节 经济转轨及其非均衡特征/2

### 第二节 社会经济体制的转变/11

### 第三节 社会经济运行状态的变迁/21

### 第四节 经济增长与社会公平的失衡与弥合/32

## 第二章 体制完善与和谐社会构建的契合/45

### 第一节 和谐社会——完善体制阶段的题中之义/46

### 第二节 构建和谐社会是对经济社会发展失衡的反思与校正/57

### 第三节 构建和谐社会是体制完善阶段的改革目标和发展目标/63

### 第四节 完善体制阶段和谐社会的构建/70

## 第三章 公共财政与和谐社会的契合/78

### 第一节 现代公共财政的定位/78

### 第二节 社会主义和谐社会与公共财政的逻辑一致性/92

### 第三节 推动社会主义和谐社会建设的公共财政/100

## 第四章 中国财政体制变迁与社会和谐进程的历史透视与评析/112

### 第一节 历史透视——财政体制变迁是对经济社会发展的调适过程/112

### 第二节 短期考察——财政体制变迁促进当期社会和谐发展/119

### 第三节 长期评价——累积矛盾加剧经济社会的不协调/124

## 第五章 和谐社会构建中公共财政的实现框架/134

### 第一节 公共财政建设中的路径依赖/135

### 第二节 新时期公共财政理念的新突破/141

### 第三节 和谐社会构建中公共财政的实现框架与体制创新/150

## 第六章 公共财政对和谐社会贡献程度的指标体系构建与评价/156

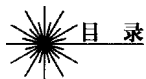
### 第一节 公共财政绩效评价指标体系的构建/156

### 第二节 公共财政对构建和谐社会贡献的综合评价/166

## 第七章 和谐进程中公共收入的契合路径/170

### 第一节 公共收入在构建和谐社会中的作用机理/170

### 第二节 税收收入的契合路径/173



|        |                           |
|--------|---------------------------|
| 第三节    | 非税收入的契合路径/193             |
| 第八章    | 和谐进程中公共支出的契合路径/208        |
| 第一节    | 公共支出在构建和谐社会中的作用机理/208     |
| 第二节    | 转轨时期我国公共支出的总体评价/210       |
| 第三节    | 构建和谐社会的公共支出需求预测/219       |
| 第四节    | 公共支出的国际比较研究/222           |
| 第五节    | 适应和谐社会的公共支出路径/227         |
| 第九章    | 公共财政体制的完善/234             |
| 第一节    | 和谐社会建设与财政体制改革的历史性重叠/234   |
| 第二节    | 我国政府间事权与财力的合理划分/237       |
| 第三节    | 转移支付制度的规范/245             |
| 第四节    | 以和谐社会为导向推进省以下财政体制改革/249   |
| 第十章    | 公共财政管理的改革/262             |
| 第一节    | 财政法治建设与和谐社会构建/262         |
| 第二节    | 预算管理改革与和谐社会建设/267         |
| 第三节    | 公共支出管理改革与对构建和谐社会的全面理解/273 |
| 第四节    | 公共收入管理与和谐社会建设/288         |
| 第五节    | 财政风险管理与和谐社会建设/295         |
| 第六节    | 地方公债制度的建立/301             |
| 主要参考文献 | /307                      |
| 后记     | /318                      |

# 第一章



## 体制完善阶段社会经济的现实考察

体制转轨和发展转型的错位和不一致会导致社会经济系统的非均衡状态，这也正是体制完善阶段社会经济运行的基本特征之一。转轨经济自身的这种无处不在、无时不在的非平衡系统特征，几乎在其经济运行的各个层面都有所反映，本章从社会经济体制转变和社会经济运行状态变迁两个角度对体制完善阶段的社会经济状况进行了现实考察，指出目前经济增长与社会公平的失衡、经济体制与经济运行状态的失衡是体制完善阶段经济社会不协调的集中体现，在取得了举世瞩目的成就之后，我们有必要重新反思我们的经济增长和经济发展方式。中国的经济体制正在不断接近“完全市场经济”，就目前的发展阶段而言，中国有可能而且也有必要把关注的焦点从原来的经济增长扩展到内涵更为丰富的经济发展上来，从通过急剧的体制创新促进经济高速增长逐渐过渡到在相对稳定的体制系统改革背景下，通过对资源的更合理配置与均衡发展，促进中国经济的全面协调发展。市场力量和市场机制会自发地导致收入差距的扩大和各个阶层的分化，只有政府有意愿或有意识地主动在全社会公平分配收入和财富，才能抑制和缩小差距，纠正社会不平等和社会不公正。从这个意义上看，政府的职能不是直接介入市场经济活动本身，而是创造良好、公平的市场环境；不是优惠一部分人或地区，歧视其他人和地区，而是维持和保证公平竞争的统一市场。作为政治系统输出的主要内容，政策制度体系作为一种权威性的社会价值分配方案在和谐社会建设中应起到关键作用。



## 第一节 经济转轨及其非均衡特征

### 一、突破“双重约束”是一个非均衡进程

从人类经济发展史的角度进行考察,以资源配置方式为核心的社会经济体制在一个相对长期的时间内都是稳定的。在稳定的经济体制下,一个社会所主要考虑的是如何在既定的经济体制下推动经济的发展,也就是说,对特定社会来说其主要任务表现为一重性。而经济转轨一方面需要在相对较短的历史时期内彻底改变社会资源的主要配置方式,即进行经济体制的强制性、颠覆性的变革;另一方面还要通过种种自觉的和非自觉的方式,从经济不发达阶段向经济发达阶段跃升。日本学者加藤弘之对中国经济转轨进行研究后提出的“双重转型”思路很有启发意义<sup>①</sup>。他定义的“双重转型”是指从计划经济体制向市场经济体制转型,从传统经济向市场经济转型并存的状态。从计划经济体制向市场经济体制转型可以理解为体制转轨,从传统经济向市场经济转型是指从“市场未发达”阶段向发达的市场阶段转变,可以理解为发展转型。加藤弘之认为中国经济转轨面对的任务并不单纯,体制转轨并非是纯而又纯的体制形态转变,还要受到别的转轨条件的制约,使转轨不能按照改革方案预先设计的路线前进,由此引起了将发展指标与改革指标结合起来进行分析的思考。

中国学者对经济转轨的研究摒弃了一些西方学者的理想主义和纯理论化倾向,更多的立足于中国经济改革与发展的现实土壤,基于有着典型中国特色的经济转轨实践来考察经济转轨的实质与特征。厉以宁在其著作《转型发展理论》中系统的阐述了具有比较明显双视角思路的“转型发展”观,认为中国是一个转型的发展中国家,转型是指中国正在从计划经济体制转变到市场经济体制,发展是指中国正在从不发达状态迈向现代化。正是由于转型与发展这两项任务结合在一起,中国所遇到的问题尤其错综复杂,这里既有转型中的问题,又有发展中的问题<sup>②</sup>。周振华对“增长转型”的研究则是以体制转轨为约束条件,研究狭义的发展问题,只是这里的“转型”是指增长方式或发展方式的转换<sup>③</sup>。在这之后的研究中“转轨”与“发展”逐渐成为可接受的共识,经常被用于对同一问题的解释。

① [日] 加藤弘之:《中国经济的双重转型及其特点》,载《经济学动态》,2003(8)。

② 厉以宁:《转型发展理论》,北京,同心出版社,1996。

③ 他在导论中对转型的描述是,“在现实经济生活中,实际增长方式的差异构成了不同总体特征反映的类型。但从理论上讲,增长方式可以从不同的角度进行划分,没有统一的格式。例如从需求的角度,可以划分为以内需为主导的增长方式或外向型增长方式;从供给的角度,可以划分为外延增长方式与内涵型增长方式;从投入产出的角度,则可以划分为粗放型增长方式与集约型增长方式。而选择哪种角度来划分增长方式的类型,完全取决于其研究的内容及其需要。”(周振华:《增长转型》,3~4页,上海,上海人民出版社,1997)笔者于2004年首次明确提出要建立以“转轨—转型”为框架的双视角研究思路,来分析和研究经济转轨政策和实践(载《财经问题研究》,2004(2))。



为方便说明问题,在本书中,“转轨”也称为“体制转轨”,用来定义经济体制的变革;“转型”也叫做“发展转型”,用来定义经济发展阶段的转换。依据上面对几个基本概念的定义,各转轨经济体在经济转轨这一特定阶段的经济运行既受到体制转轨的制约,也受到发展转型的制约,从而构成了“转轨—转型”经济的双重约束。所谓“双重约束”,是相对于经济转轨所要实现的最终目标而言的,这个最终目标毋庸置疑是极其明确的,即成为以市场作为资源配置主要方式的发达经济体,现行的状态与明确的目标相比,一方面存在体制上的极其不协调、不一致,各转轨经济体在转轨前都是以高度集中的计划指令作为资源配置的主要方式,这与以市场作为资源配置主要方式的经济体制无论是在内容上还是在形式上都是格格不入的;另一方面在发展阶段上也相距甚远,各转轨经济体大都脱胎于贫穷落后的前社会主义国家,工业化水平低、技术落后、自然经济占相当大比重、人民生活水平偏低是其客观存在,与西方发达国家相比较存在显著的发展阶段差距。显然,不论是体制状况还是发展阶段实际或者是两者相互交融的客观存在,都构成了经济转轨的基础性制约因素,即“双重约束”或者“双重压力”。发展层面的转型问题与体制层面的转轨问题并不是孤立存在的,而是在纷繁的社会经济中相互交织、相互影响,共同构成了难以捉摸的矛盾运动的复杂关系。

既然存在着体制上和发展阶段上两大基础性制约因素,那么对中国来说,要想成为以市场作为资源配置主要方式的发达经济体,一方面就要解除体制上的约束,进行经济体制的变革,即“体制转轨”;另一方面就要解除发展阶段上的约束,实现发展阶段的转换,即“发展转型”。中国所进行的经济转轨实践过程,从体制的角度进行考察,实际上是在政府当局转轨政策的驾驭下在一个相对比较短暂的时期内(相对于人类体制的自然演化过程),将结构复杂的市场机制作为外生变量系统性、集束性地强行注入传统计划体制管理下的国民经济肌体中,新旧体制在一定时间内共同存在并不断产生冲突与磨合交替,最终市场经济体制以其相对明显的高效率和优越性战胜并取代计划经济体制而居于统治地位;从发展的角度进行考察,实际上是在历史原因造成的落后状态下向有着明确目标和既定参照物的发达阶段迈进,在这个过程中由于客观历史条件已经不允许其进行遵循人类经济发展史的自然演化过程,而是必须借鉴和直接利用发达国家现存的先进技术和发达的生产力,因而不可避免地出现传统的生产力与现代发达的生产力长期并存的局面,并直接表现为转轨过程中的“二元性”特征;从体制与发展交互关系的角度进行考察,经济转轨既可以理解为既定体制约束条件下发展阶段的跃升或者既定发展水平的条件下体制上的改善和调整,也可以理解为体制与发展两者同时进行的以相互契合为目标,并以最终完成向发达的市场经济的转变为目的的调整和变革。由于体制与发展本身都有其各自独特的动态运行特征以及发达国家市场经济占据世界经济格局主导地位的现存格局和环境条件,已经不允许转轨经济体进行长期的以体制与发展相互



契合为目的试验性实践,同时由于社会体制和发展水平中完善和改革的进程以及与此相伴随的绩效不是在短时间内就可以凸现和观察出来的,而是不可避免地出现一个认识、评价、再调整的时滞,因而两者不可能在整个极其复杂的转轨过程中完美而长期稳定的契合在一起并相互推进,体制与发展两者的相脱节、相背离、相磨合、相交融、相促进必然贯穿于整个转轨过程的始终。

## 二、经济体制与经济运行非均衡的特征

如前所述,由于体制转轨和发展转型的错位和不一致性导致了社会经济的非均衡系统状态。转轨经济自身的这种无处不在、无时不在的非平衡系统特征,几乎在其经济运行的各个层面都有所反映。本书将从四个层面对中国经济体制与经济运行中的非均衡特征加以描述和分析。

### (一) 经济制度创新的非均衡与制度结构的非均衡

对于经济制度创新的非均衡与制度结构的非均衡,我们在理论上可以从两大方面进行分析:

首先是制度体系创新的非均衡与不同类制度之间的非均衡。一个社会是由庞大的不同种类制度所构成的制度系统。由制度的构成要素与层次所组成的制度结构,事实上也是一个制度体系。这里所说的制度体系,主要是就作用于人们不同社会经济活动领域的不同种类的制度所构成的制度系统而言。不同的社会经济环境会产生不同种类的人类行为规则,同时不同的人类社会经济活动客观上也需要不同制度规则来规范、约束,按照分析的需要,社会制度体系可以分成不同产业之间的制度、不同地区之间的制度、不同市场之间的制度以及城乡之间和经济基础与上层建筑之间的制度。由于一个社会的变革是与该社会的制度体系的变革相互制约、相互推动的,因此社会经济发展战略与变革模式以及制度创新者的偏好、动机不同,必然会引起该社会在制度体系创新过程中的时序与力度不同,由此必然会产生制度体系创新的非均衡,进而产生不同种类制度之间的非均衡。

其次是制度结构创新的非均衡与制度结构内部之间的非均衡。根据新制度经济学的定义:制度是指一种社会的游戏规则<sup>①</sup>。这些规则是人类设定来限制自己的行为互动的局限条件。这些局限条件也就构成了人们在社会经济交换过程中的激励与约束的动机。制度的作用就在于能够通过降低交易成本来促进交易的顺利进行(或促进人们在交易过程中的竞争与合作)和扩大市场的规模与范围。通常制度又是由其他不同种类和层次的制度组成的复合体。就社会制度的构成要素看,制度是由社会的非正式约束规则、正式约束规则和实施机制组成<sup>②</sup>。就制度的层次看,依

<sup>①</sup> 易宪容:《现代合约经济学导论》,308页,北京,中国社会科学出版社,1998。

<sup>②</sup> [美]道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁和经济绩效》,刘守英译,上海,上海三联书店,1994。



据马克思的社会经济结构观标准<sup>①</sup>，社会制度可以分成生产力运行层次的制度、经济基础层次的制度和上层建筑层次的制度，其核心是生产资料所有制。由于制度各构成要素与各层次制度的属性、地位不同，决定了不同地位与属性的制度创新难度也不同，一般来说较高层次的更为根本的制度相对于较低层次的非根本的制度更难变迁与创新；同时在制度创新过程中，不同层次的制度创新主体对自身偏好的资源与权力的表达也是不同的，这些都会导致制度结构内部之间的非均衡。

以中国为例，中国在市场化制度创新过程中，是在先保持政治制度稳定的前提下进行经济体制改革，而且重点是在社会主义公有制经济之外进行非公有制经济制度的创新和商品经济的“外围”培育，然后将在非公有制经济中创新的一些有绩效的制度和商品经济规则逐渐移植到社会主义公有制经济内部，而后由经济体制改革的逐渐深入，促发政治体制改革。在具体的改革方案和措施上，也是先对那些较为容易变革的技术、生产操作层次的制度规则进行制度创新，然后对一些具体组织形式或组织制度如企业组织制度进行创新，当这些“制度安排”创新积累到一定程度后，才进行所有制形式特别是公有制实现形式乃至人事组织、事业行政等上层建筑领域的“基础性制度安排”或“制度环境”的创新。这种非均衡渐进式改革的一般特点和规律，兼之制度创新主体偏好和各种经济利益关系等人为因素的介入，致使中国不同层次的制度创新表现出明显非均衡性。

## （二）市场化程度非均衡和市场效率非均衡

由于中国改革选择的是先农村后城市，先东部沿海后中西部内陆的改革不同地区制时序，而且在城乡之间与东中西部之间实施的制度创新力度也有所差别，由此引起城乡之间和东中西地区之间的市场化程度也明显不同，所以使中国城乡之间、东中西地区之间呈现出显著的制度创新的不对称。由于中国不同地区实施市场化改革的次序、程度与力度的不同，造成不同地区传统体制的遗留程度与市场化程度不同。市场化程度非均衡和市场效率非均衡的主要表现是：

（1）在区域发展上呈现出“梯度推进”的态势。据中国改革基金会国民经济研究所“市场化指数”的研究报告的计算，东、中、西部产品市场的发育程度的平均得分分别为 8.80、7.25、6.21，东西差距为 2.59；东、中、西部要素市场的发育程度的平均得分分别为 5.64、2.75、2.19，东西差距为 3.45；东、中、西部市场中介组织和法律制度环境的平均得分分别为 6.44、4.94、4.31，东西差距为 2.13。<sup>②</sup> 这表明中国在市场制度发育方面存在着市场化程度非均衡特征。

（2）在产业领域层面上的非均衡发展。渐进改革所形成的市场化程度不均衡和市场效率不均衡，使初步建立的市场机制出现运行不畅和低效率。用市场化水平

<sup>①</sup> 马克思：《〈政治经济学批判〉一序言》，见《马克思恩格斯选集》，第 1 卷，北京，人民出版社，1976。

<sup>②</sup> 樊纲、王小鲁、朱恒鹏：《中国各地区市场化相对进程报告》，载《经济研究》，2003（3）。



作简单考察,产品市场内部的市场化次序表现为:农产品市场化程度高于工业品市场化程度,工业品市场化程度高于服务产品市场化程度。要素市场内部的市场化次序表现为:劳动力市场化程度高于土地市场化程度,土地市场化程度高于资本市场化程度。总体而言,产品市场化程度高于生产要素市场化程度。这种不均衡意味着,由于市场效率实现程度的差异,最终消费品将首先出现买方市场的特征,而要素市场、供给调节方面将出现市场反馈不全面和低效率的局面。政府对市场的适应程度较低,则意味着政府对企业进行行政性干预的能力仍然很强,政策的传导机制还具有很强的传统计划体制的特征,如投融资体制方面。体制的结构性矛盾决定了经济运行中结构问题的普遍存在:一些领域(如农工商贸等物资生产领域)在市场化改革方面确实有“开拓创新”之势,因而取得了令世人瞩目的“辉煌成就”;但在其他一些领域(如教育、医疗等人类自身生产领域以及科技、文化等精神生产领域),虽然在市场化改革的外部压力下也做了不得不为之的调整和改革,但从整体来看没有“伤筋动骨”,有的领域十几年几乎“顽固不化”,仍存在很多争论。

### (三) 商品市场和劳动力市场供求非均衡

进入20世纪90年代以后,随着中国经济全面走向开放经济,商品市场非均衡从短缺经济走向过剩经济,出现买方市场。商品市场非均衡是结构性的,表现在三个方面的结构性非均衡:一是低技术含量产品过剩与高技术含量产品及基础性产品不足并存;二是城市市场商品过剩与农村市场潜在需求巨大并存;三是国内市场供给过剩与跨国公司在国内市场挤出国内企业并存。

劳动力市场非均衡是要素市场非均衡问题的一部分,考虑到中国是一个劳动力持续供给过剩的国家,因此,劳动力市场非均衡是要素市场非均衡的主要矛盾。中国的劳动力市场非均衡,是指劳动力持续供给过剩,也就是就业不充分,即失业问题。进入90年代中后期,非农就业岗位的增长逐步放慢步伐,乡镇企业吸纳就业的能力日渐萎缩,国有企业下岗失业人员更是与日俱增。工业、建筑业和服务业作为总体,连续多年没有额外提供新的就业岗位,失业问题日趋严峻起来,成为宏观经济指标中最不尽如人意的指标。根据粗略估计,城镇失业率目前约在10%以上,如果算上农村的失业、半失业人口,则失业人口还要更多。

### (四) 货币市场供求非均衡

在开放经济下,货币市场非均衡主要表现形式是出现通胀或者通缩。前者是货币供给超过宏观货币需求量,后者则相反。中国在20世纪90年代走向开放经济的过程中出现了先高通胀继而又通缩的现象。对需求面和供给面的分析都指出,中国在开放经济下出现的货币市场非均衡性,外因是次要的,作为内因的制度性和结构性问题才是主要的原因<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 黄列:《中国开放经济下的非均衡经济——结构性分析》,上海,复旦大学出版社,2000。



分析通货紧缩必须从通货膨胀开始。所有的发展中国家通货膨胀都是不可避免的，主要有两个原因：第一，发展中国家在经济发展的时候，由于投资规模大，投资需求带动了物价的上涨，这是投资需求拉动的通货膨胀，所有的发展中国家都不能避免；第二，发展中国家在发展之初的时候，处在一个经济结构失调的状态，在此状态下发展经济，某些短缺部门就更加短缺，某些瓶颈约束就更为严重，一些关键性产品的价格就首先上涨，从而带动了整个物价水平的上涨。在经济学里，这叫做结构性的通货膨胀。中国作为一个发展中国家，就通货膨胀来说，这两个原因都是存在的，但是，中国不仅是一个发展中国家，还是一个转轨的发展中国家。作为转轨国家，中国还有三个造成通货膨胀的特有原因：

第一是隐蔽的通货膨胀公开化。隐蔽的通货膨胀是指表面上物价没有上涨，但有钱买不到东西，凭票证供应，排长队购买，这时物价是稳定的。计划体制下不是没有通货膨胀，只是没有公开的通货膨胀，但是存在着隐蔽的通货膨胀，这种状态是靠严格的价格控制来维持的。改革开放后，严格的价格管制阻碍了生产力的发展，所以价格管制就一定要逐步取消，但是一旦取消，物价就会上涨。

第二是价格和国际接轨。在计划经济下，中国的价格是封闭的运行体系，具体表现为初级产品价格低于国际市场价格，由于中国当时是与世界市场隔绝的，所以影响很小。开放以后，这种隔绝状态就被逐渐打破了。初级产品价格就逐步上升，要跟国际市场接轨。然而加工制成品价格短期内不会下来，因为劳动生产率没有上去，必然会造成平均价格水平的上升，这是开放带来的不可避免的结果。

第三是投资规模过大引起的通货膨胀，但在中国带有经济体制的特点。其表现为很长一个时期，中国的投资主体是不承担风险的，企业是不自负盈亏的。因此，投资主体敢于冒险去重复建设，进行无效益的投资，这样就造成了带有体制因素的由投资规模过大引起的通货膨胀。

以上三个原因造成的通胀是计划经济体制国家特有的，由于大多数的经济转轨国家在转轨前都实行计划经济体制，因而隐蔽的通货膨胀公开化是通货膨胀中的一个共同原因。

通货紧缩主要不是一种货币现象，跟货币供应量没有太大关系，主要是由人们预期的紊乱造成的。1998年以来中国经济进入了比较严重的通货紧缩时期，物价水平连续二十多月呈现负增长，消费市场疲软，经济增长乏力。为了启动消费、扩大内需、恢复经济自主增长，政府推出了一系列的积极财政政策。但是实际执行情况显示，作为一项反周期调节的政策，积极财政政策始终未能在刺激有效需求、恢复经济自主增长方面产生明显的效果，投资需求越来越依赖政府，对居民消费拉动弱，而政府消费却节节上升。这些现象表明，中后期的改革进入攻坚阶段，由于各种风险不断增强，民众的不安全感和支出预期在加剧，普遍会根据体制变动的预期对消费需求做出不同程度的压抑。以20世纪90年代中期的转折来划分阶段，在



这之前的近 20 年中，政府的主要目标是下放传统计划经济体制下被集中控制的权力和利益，随着权力配置资源模式的被突破，相应的利益分配和索取的权力也被分解到更多的主体身上，微观经济获得了少有的活力，经济增长与体制转轨也因此获得了持续的推动。在这之后的过程中，政府改革的主要目标开始转向集中下放传统计划经济体制下的各种责任，为市场机制的运行扫清障碍。比如包括职工下岗、养老、医疗在内的社会保障的责任，比如职工住房、子女教育的责任。这些责任不下放下去，国有企业的问题就无法解决，银行的不良资产还会增加，一些竞争性商品与服务就仍然要靠公共部门以较低的效率来提供，计划应该进一步退出的领域不能彻底退出，市场作为资源配置基础方式的功能就不能进一步完善。这种下放对经济增长和体制转轨而言，意味着政府、企业、家庭三者之间一次新的利益关系调整。与前一阶段相比，利益调整的方向可能会是逆向的，至少是复杂的。此外，市场开放度的提高也使国外不确定因素的影响更为直接。

积极财政政策对经济的直接产出效果要大于调控作用，其实质是以直接贡献于经济增长的方式掩盖了政策传导受阻的事实。我们反思政策的这种失灵，结论是：我国近年来经济运行中的失速、失业等问题正是市场经济下的短期非均衡特征的表现。

### 三、经济体制与经济运行非均衡的分析框架

非平衡运动的过程中经济的基本特征，决定了转轨经济研究与一般经济制度形态研究的两个明显区别：一是由于转轨特征而使各种经济关系所表现出来的非纯粹性或叫过渡性<sup>①</sup>，使得我们往往不能简单地用对错来评价人们的经济活动和经济行为，而只能通过程度和方向等量的尺度来进行把握，即考察其不可逆因素。由于变革中的同一种经济关系内部可能既包含传统体制的因素又包含市场体制的因素，导致经济行为的复杂性和多重性。比如在价格双轨制状态下，同一个企业既会有计划价格部分的行为，又会有市场化价格部分的行为，还会有价格双轨间的寻租行为，这在微观上直接关系到对企业如何评价的问题，在宏观总体上则涉及到如何判断从双轨演进到市场价格机制的趋势问题<sup>②</sup>。

二是既定制度下的规律在转轨经济中运用时会发生偏离现象，即出现规律的不适用性和不可解释性，这种情况的根源仍然是经济关系的复杂性。实践中经常碰到这样的情况，一项符合规律的政策出台后，其结果是对一部分经济关系不适用，对一部分经济关系的调节有用但不如预期的好，对一部分经济关系则是出现了逃离规

<sup>①</sup> [俄] A. 布兹加林、B. 拉达耶夫：《俄罗斯过渡时期经济学》，佟刚译，25～31 页，北京，中国经济出版社，1999。

<sup>②</sup> 吕炜：《资本挑战体制——关于中国经济转轨原理的一种解析》，120～123 页，北京，经济科学出版社，2000。