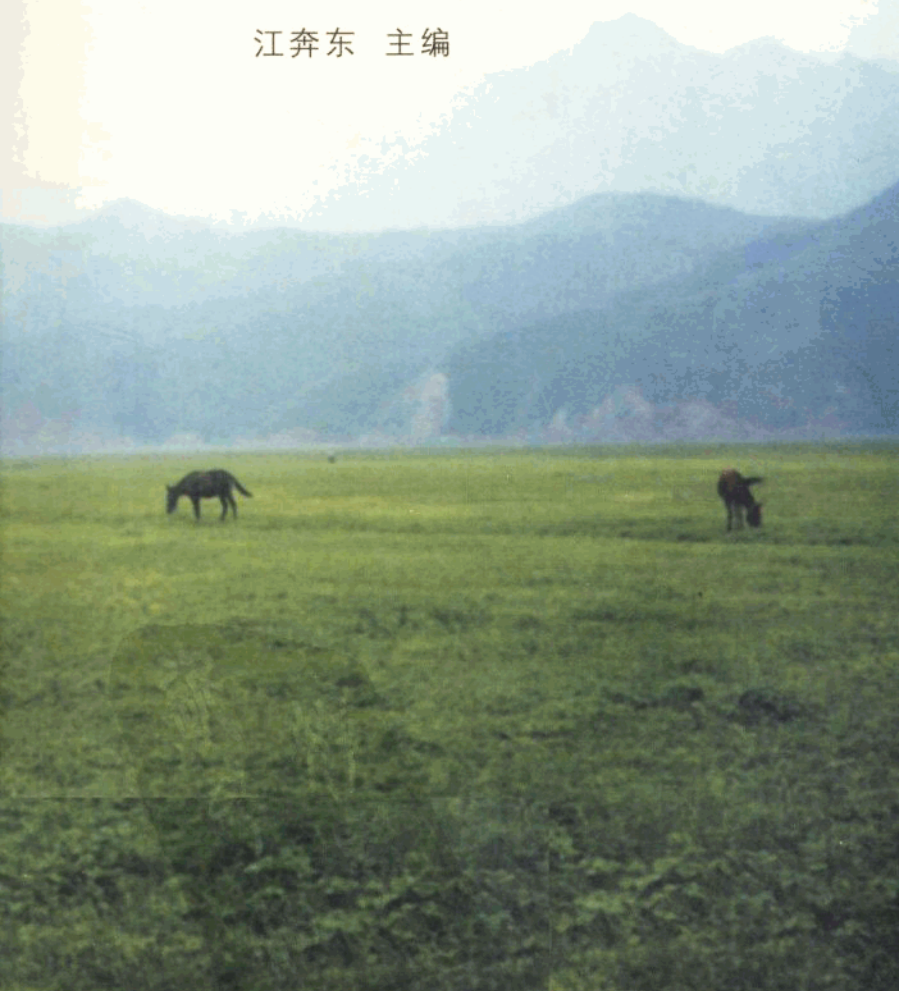


国家社会科学基金项目

中国资源配置 机制转换论

江奔东 主编



前 言

本书是国家社会科学基金项目《我国资源配置机制转换问题研究》的最终学术研究成果。

中国资源配置经过 20 多年由单一计划机制向国家宏观调控下的市场机制的转换，有成就之喜，也有波折之忧，今后的任务依然繁重而艰巨。要顺利地完成这个转换，特别需要理论的创新，给予实践的突破以支持；特别需要从全局上把握，以找准今后的攻坚方向和领域。

本项目在对中国资源配置机制转换这一复杂的经济现象尽可能全面地考察、分析、预测和论证中，突出了对转换中的问题的探索，力求反映一些新的情况，提出一些新的观点，为决策提供一些新的意见。

本项目成果分总报告和分报告两个部分。总报告讨论了四个问题，第一个问题，从理论上探讨了现代经济社会资源配置的最基本的两种体制、机制，对它们进行了比较研究。第二、三、四个问题，以实证的方法，总结了资源配置机制转换的基本经验，指出了尚存在的问题和碰到的新情况，预测了总的转换进程，提出了若干对策建议。分报告包括五个专题，分别对

中国自然、产业、科技、教育和人力资源配置机制转换的过程与成绩、面对的问题，以及对策进行了深入而具体的研究。

本项目成果专家鉴定组认为：“本项目研究报告中的论点正确，论据充分，资料翔实。本项目之前我国学术界关于资源配置机制转换的研究，大多局限于对资源配置现象的研究，或局限于对某一资源和某类资源的研究。本研究成果的突出特色，一是从产权主体格局单一化和多元化的根源方面，对资源配置计划机制和市场机制进行了比较研究，在深层上解决了对资源配置机制转换的必然性的认识问题；二是对资源配置机制转换已经发生和将要发生的全过程，从全局性、战略性和前瞻性上进行了深入的探讨。本项目研究的贡献在于，把我国关于资源配置机制转换的研究从某一或某类资源的研究推向了全局性研究的阶段，这对我国资源配置机制转换实践的推动，以及资源配置理论研究的进展，都具有重要的意义。这是一份理论力度较大，与实践结合较紧，比较系统全面的关于资源配置问题的力作。”

本项目由江奔东负责总体设计，并担负总报告的研撰。分报告的第一至第五个专题分别由何佳梅 巨鹏、迟树功、李利 邓玉勇、田为厚、江奔东研撰。统稿江奔东 迟树功。本书由国家社科基金资助出版，山东大学出版社给予了大力帮助，特致诚挚感谢。由于水平所限，本项目成果不足之处在所难免，恳请批评指正。

作 者

2000 年 9 月

目 录

总报告：中国资源配置机制转换问题研究	(1)
一、两种资源配置体制、机制与效果	(2)
(一) 资源配置的两种机制	(3)
(二) 资源配置两种机制的比较	(4)
(三) 资源配置机制与产权主体	(9)
二、中国资源配置机制转换的基本经验	(13)
(一) 资源配置机制转换的过程	(13)
(二) 资源配置机制转换的成绩	(22)
(三) 资源配置机制转换的基本经验	(28)
三、中国资源配置机制转换中碰到的问题	(30)
(一) 资源配置机制转换中存在的问题	(30)
(二) 资源配置机制转换面对的新情况	(33)
(三) 资源配置机制转换进展趋势	(35)
四、中国资源配置机制进一步转换的对策	(37)
(一) 加强对资源配置机制转换的谋划	(37)
(二) 推进以产权主体多元化为目标的改革	(38)

（三）明确下一步资源配置机制转换的重点	（39）
（四）加快培育和发展生产要素市场	（40）
（五）强化市场在经济结构战略性调整中的作用	（44）
（六）强化资源在区域之间的市场化配置	（45）
（七）积极参与世界市场配置资源	（46）
（八）完善健全资源配置的宏观调控体系	（47）

分报告：

一、中国自然资源配置机制转换问题研究	（49）
（一）自然资源配置转换的过程与成绩	（49）
（二）自然资源配置机制转换中的主要问题	（67）
（三）自然资源配置机制进一步转换的对策	（72）
二、中国产业资源配置机制转换问题研究	（77）
（一）产业资源配置转换的过程与成绩	（77）
（二）产业资源配置机制转换面临的问题	（88）
（三）产业资源配置机制进一步转换的对策	（92）
三、中国科技资源配置机制转换问题研究	（102）
（一）科技体制的演变进程	（102）
（二）科技体制改革对资源配置机制的影响	（109）
（三）科技资源配置中存在的问题	（114）
（四）优化科技资源配置机制的对策建议	（123）
四、中国教育资源配置机制转换问题研究	（132）
（一）教育资源配置转换的历史进程和主要成绩	（133）
（二）教育资源配置机制转换面临的问题	（142）
（三）教育资源配置机制进一步转换的对策	（147）
五、中国人力资源配置机制转换问题研究	（158）
（一）传统人力资源配置机制及其遗留的问题	（159）

(二) 人力资源配置机制转换的攻坚	(163)
(三) 人力资源配置机制转换的前景分析	(165)
(四) 人力资源配置机制转换的对策	(168)
主要参考文献资料	(171)

总报告：

中国资源配置机制转换问题研究

问题的提出：中国发展面对以下资源状况

1. 中国国土资源面积的 60% 是山地或丘陵，70% 每年受季风气候影响，35% 常年遭受土壤侵蚀和沙漠化，33% 是干旱或荒漠地区，55% 不适宜人类生活和生产。

2. 中国资源的数量和品种居世界前列，但人均量大都明显位居世界后列。中国水资源人均占有量仅为世界人均占有量的 1/4，是世界 13 个贫水国之一。

3. 中国 1997 年人口已达 12.12 亿，现仍以近 10% 的速率增长，每年约有 22.3% 的新增 GDP 被新增人口消费所抵消。中国由于人口基数过大和人口的增长，降低资源消耗率的难度相当大。

4. 中国农林牧矿等 12 大类行业的发展成本均高于世界平均数，按世界平均水平用 1 美元可以办成的事，在中国则要花 1.25 美元。

5. 中国的人类活动强度对资源、生态、环境具有明显的破坏性，与世界平均水平相比，高出世界平均水平 3~3.5 倍。

6. 中国科技资源与中国大国的地位不相称，力量明显不足。中国经济综合实力居世界第 7 位左右，但科技竞争力却在 14 位之外。

7. 中国的储蓄率比较高，而证券化率却很低，仅 10% 左右，证券化率大大低于发达国家。

8. 中国的隐性失业率为 27% 左右，约 1.83 亿劳动力需实现充分就业，而中国的城镇化率大大低于发达国家。

9. 中国有 5800 万人吃“皇粮”，约每 20 人中就有一人靠财政养活，亦即约 8 个劳力养活一人。中国人力资源素质本来就低，负担却如此之重，实属罕见。

结论：透过以上资料可见，中国要在 21 世纪中叶基本实现现代化和实现可持续发展，必须迎接并不乐观的资源国情的挑战，必须通过深化改革以更有效的机制配置资源。

一、两种资源配置体制、机制与效果

资源关系到一个国家的生存和发展。资源配置是经济运行、经济发展的核心问题之一。世界各国都极力追求资源的最优配置，并为此煞费苦心地营造国际、国内战略及政策环境。

资源配置是指对相对稀缺的资源在各种可能性生产用途之间进行的选择、安排和搭配的过程。优化配置是资源配置的基本原则。所谓优化配置，是指使配置过程获得最佳效率，也就是在既定的资源状况和生产力水平下，对资源合理地选择、安排和搭配，以尽可能高水平地满足人们的需求。通俗地说，就是做到人尽其能，财尽其力，物尽其用。

资源配置，首先要在不同经济主体间传递有关需求、可利用资源的信息，然后根据这些信息，安排资源在不同经济主体间的分配。资源配置机制的形成有两个重要因素。一是经济主体及其格局。经济主体指资源的拥有者，经济主体格局指经济主体的单元化或多元化程度，它是形成资源配置机制的重要基础之一；二是信息传导方式，它是资源配置的重要中介环节，信息传导机制的优劣决定资源配置的优劣。

（一）资源配置的两种机制

现代经济社会中，存在着两种最基本的资源配置机制。一个是计划经济体制下的计划指标型资源配置机制，主要由计划指标来执行传导信息的功能；另一个是市场经济体制下的市场价格型资源配置机制，主要由价格来执行传导信息的功能。

从理论上讲，计划指标型资源配置和市场价格型资源配置都可以圆满地解决资源优化配置问题。在计划指标型资源配置机制中，解决资源优化配置问题起码要满足两个条件：一是计划指标的制定者拥有最充分的完整的供求信息；二是计划的执行者忠实地执行和完成计划指标。在市场价格指标型资源配置机制中，解决资源优化配置起码也要满足两个条件：一是价格绝对遵照资源供求变动；二是市场是完全竞争的市场。

在现实经济生活中，满足计划指标型资源优化配置的起码条件是不具备的。计划的制定者不可能做到充分地拥有信息，也难以解决计划的执行者的执行动力问题。那么，降格以求，计划的制定者可不可以做到拥有比较充分的信息，使计划指标比较靠近准确的资源供求呢？我们认为，现实的社会生产力发展水平还不具备这个物质力量；同时我们还认为，假设计划的制定者能够拥有充分的信息，计划指标百分之百的科学可靠，现

实的人们的管理水平和思想觉悟水平，也还不具备忠实地执行计划和完成计划的能力。或许，随着社会生产力水平的极大提高，将来人们具备了足够的物质力量，有条件建立起一个能够拥有比较充分的资源的信息中心，随着人们觉悟水平的提高，人们具备了相应的思想觉悟，能够比较忠实地执行并完成这个中心制定的计划指标。但是构建这样一种“理想化”的机制的投入，与建立市场机制的投入是一种什么样的关系？谁高谁低？有无必要？这是今人难以判断的。我们不能信口说，计划指标型的资源配置在未来社会中可行与否，因为毕竟那还是离我们相当遥远的事情。相信我们的后人比我们更聪明，他们会选择一种适合他们生活时代的资源配置机制。一言以蔽之，计划指标型的资源配置不是适合当今社会生产力发展水平和人们觉悟水平的一个有效的资源配置模式。

在现实实践中，满足市场价格型资源配置的起码条件，也是不具备的。价格绝对遵照资源供求变动是不可能的，它只能相对地围绕资源供求变动；完全竞争的市场也是不存在的，但国家可以通过宏观调控，反对垄断，保护竞争，力求比较靠近完全竞争。市场机制不是万能的，但国家能够通过宏观调控，通过产业政策的引导和加强市场法制，使市场健康运作，以实现资源配置效率的最大化。这就是说，凭借价格信息这个中介，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的机制，是现实社会生产力水平下和人们觉悟水平下最有效的一种机制。

（二）资源配置两种机制的比较

为什么市场价格机制是比计划指标机制更有效的资源信息传导、资源配置机制呢？对此，我们从以下几个层面进行讨论。

第一，从家庭层次上分析。家庭是组成经济社会的“细

胞”。对一个家庭来讲，资源优化配置，就是出售所拥有的资源（主要指劳动力），将家庭收入进行投资、购买消费品，在允许的条件下，使家庭实现最大的满足。最大的满足是指家庭出售资源和购买消费品的配置方式，已经再没有更好的办法来提高家庭的满足程度。

在计划经济体制中，计划的制定者对每一个家庭所拥有的资源的掌握是很不充分的，很难形成一个充分合理的劳动用工计划和工资计划。在传统用工计划和工资计划指标下形成的格局是：劳动力的价值得不到恰当的实现，劳动者的工资（价格）与其劳动力的价值扭曲，相去甚远，这样，劳动者的积极性、创造性必然受挫。另外，劳动力流动受到限制，家庭所拥有的基本资源利用不畅。由于家庭资源出售不畅，家庭收入也就不能实现最大化，也就谈不上实现家庭的最大满足。

在市场经济体制中，家庭拥有的资源，不是通过计划指标来配置，而是通过市场配置，家庭最基本的资源——劳动力在劳动力市场上进行售卖，劳动力价值通过价格中介予以实现，并且可以自由流动；家庭其他资源，比如家庭拥有的货币，不仅仅只是通过储蓄投资，而且可以通过更多的渠道投资。这样，家庭资源利用就比较顺畅，家庭也就可以得到相应的消费，实现家庭拥有资源条件下的最大的满足。计划指标型机制与市场价格型机制之间最大的区别在于，家庭对拥有资源进行配置的自主权、自由度不同。因而，配置效率也不相同。

第二，从企业层次上分析。对一个企业来讲，资源配置远比一个家庭复杂。企业资源优化配置就是获得最大经济效益的资源组合方式，即根据投入品、产出的价格，以最小的投入获得最大的产出，使企业利润最大化，除此再不可能有更合理的资源组合方式去增加利润。

企业资源配置与企业目标相联系。在计划经济体制下，企业是以完成上级下达的产出（产量）计划指标为目标的，企业的资源配置也是靠上级下达的人、财、物分配（投入）指标来完成的。上级分配的产量指标和供给指标不可能做到充分掌握资源配置信息，指标往往是脱离实际的。当供给不足时，企业可以理直气壮地完不成产量计划；当供给过剩时，企业又可以不讲管理、不计成本。企业缺乏提高经济效益的原动力。在计划经济体制下，上级也考核企业利润，并要求企业把盈利作为目标，但只要资源配置存在计划分配的成分，企业以利润为目标就只能是名义上的、形式上的、一厢情愿的，而不可能是实质性的。企业没有资源的完全支配权，就难以做到以提高经济效益为中心，把盈利作为经营目标。例如，企业没有完全的用工、辞退权力，从何降低成本？考核利润不就是形式主义的吗？在计划指标型配置体制下，企业跑、冒、滴、漏长期解决不了，劳动生产率提高不快，这同企业缺乏资源配置自主权有很大的关系。计划指标型资源配置，一不能保证国家向企业传递反映社会供求状况的准确信息，二不能解决企业为实现企业的目标（盈利）相对应的资源配置动力问题，因此不是一个资源配置效率最大化的好机制。

在市场价格型资源配置体制下，企业的目标十分明确，就是以最小的投入获得最大的产出，赚钱盈利是惟一目的，它首先解决了企业资源优化配置的动力问题。企业拥有支配资源的自主权，为了盈利必须千方百计降低成本、增加产量，提高产品质量和市场占有率，从经营到生产的各个环节都要以提高经济效益为中心。解决了企业的动力、活力，只是满足了市场价格型资源优化配置的第一个条件，进而需要再讨论企业获得的资源信息的充分度问题。在市场价格型配置体制下，企业对资

源的取舍，凭借市场价格信号。在一个完全竞争的大市场中，市场价格是随资源供求均衡配置而相应变化的，以盈利为目标的企业必然受价格的驱使。这样，从所有企业总体观察的企业资源配置与从全社会角度观察的资源配置是一致的，即企业获得了充分的准确的资源信息，也就能够完成优化配置，实现满足社会需求的最大化。很显然，市场价格型的资源配置是一个“自动化”的机制，有一只“看不见的手”在操作资源配置过程。而计划指标型的资源配置是一个“手工化”的机制，需要人工操作整个过程。稍有科学知识常识的人都会知道，自动操作机器比手工操作机器要先进得多。社会经济也是一部大机器，市场价格型资源配置明显地比计划指标型配置要先进得多。

这里的讨论，有一个假定前提，即市场是完全竞争的市场，价格是遵从资源供求相应变化的，也就是说，是以全社会市场机制的成功运作为前提的。在这一前提下，单个企业有没有资源配置失败的可能呢？完全有这个可能。成功还是失败，取决于企业经营者对市场的把握及其采取的经营战略和策略。单个企业的失败，在市场价格型资源配置体制下是正常的现象，而且是不可缺少的。一个企业配置失败了，这个企业的资源就流向另一个企业，可能造成另一个企业配置的更大成功。企业在有死有生、死死生生中，整体上实现资源的高效率配置。就一个企业来讲，市场竞争中失败，其实就是企业资源配置的失败，也就是对价格信息把握不准造成的失败。但就全社会企业整体来讲，价格信息总量是充分的，每个企业获取信息的“待遇”机会是均等的。这同计划经济体制下计划指标“先天性”的总量信息不充分、不均等是截然不同的。

由于全社会企业资源的价格信号遵从了资源供求的变化，所以市场经济条件下的企业有死有生、死死生生，只是资源在

不同企业间的流动，个别企业的死，造成一定的资源浪费，但不会造成大量的浪费。而在计划指标型的资源配置体制下，由于资源信号总量的不充分（即指标脱离供求实际），单个地观察企业，要么是过量地储存原材料，要么是生产能力过剩或不足，要么是半成品、成品积压，要么是人浮于事。更为严重的是企业只生不死、有生无死，企业已无还贷能力，仍然注入资金，低效率运营，亏损也照样生产。而经营较好又有市场需求的企业却又得不到应有的支持，计划指标的调整速率之慢，跑项目、跑物资、跑资金、跑指标之难，生活在计划经济时代的企业经营者们都有体会。计划经济为什么又叫短缺经济？短缺是资源的大面积浪费和低效率配置造成的。任何资源配置机制，由于资源传导信息与资源实际利用之间的“误差”，都不可避免地造成资源的一定浪费，但总有一个最有效的机制，使浪费达到最小程度，而这一最有效的机制就是市场价格型的资源配置机制。

第三，从宏观层次上分析。从家庭和企业层次的分析中，我们已经明确了市场价格型资源配置比计划指标型资源配置的效率高。我们再从宏观上深入讨论满足市场价格型配置的信息充分度问题。市场价格型配置必须以市场完全竞争为前提。但是在市场经济中，生产的盲目性是随时要发生的，不完全竞争是很可能发生的。如何尽最大可能把盲目性压低到最小程度，并且把不完全竞争压缩到最小程度，以使价格传导保证最充分地体现资源供求状况，这是完善市场价格型资源配置的课题。

20 世纪 20 年代末 30 年代初资本主义经济大危机之后，市场经济国家中，国家干预的经济思想取代了完全放任的经济思想。国家开始重视对经济的干预和调控，出台了反垄断的政策以保护自由竞争；出台了产业政策以引导企业发展；出台了调

控经济增长速度、抑制通货膨胀率、控制失业率等一系列宏观经济管理办法以保证国民经济发展。国家干预、调控经济，是以保证市场竞争、完善资源市场化配置条件为大前提的。由于坚持了使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，市场经济国家的资源配置仍然以较高的效率实现。

市场经济国家对经济的干预采取了间接的办法。与此相反，在传统社会主义经济思想影响下，计划经济体制的国家默认商品的存在，却不承认市场竞争，信息由国家直接掌握，物资、资金、人力由国家直接控制，许多产业和行业形成垄断经营，部门和条块分割。说白了，就是说在默认货币和商品生产存在的情况下，却同时又“垄断”价格信息，允许垄断经营存在。这样就发生了机制上的自相矛盾。大家知道，国家直接干预资源分配、垄断经营、产品经济同计划指标型资源配置相对应，国家间接干预资源搭配、自由经营、商品经济同市场价格型资源配置相对应。实行计划经济体制的国家，采取国家直接干预方式，垄断资源和经营，却又默认商品生产、流通和交换存在；承认商品生产、流通和交换存在，却又“垄断”信息，按长官意志配置资源，垄断经营。这样，就陷入了管理方式与生产基础（指商品生产）相矛盾的怪圈之中。当我们从天上回到地面，承认商品生产、市场经济不可逾越时，也就必须相应地改变国家管理和干预经济的方式，坚决实施政企分开（把企业从政府附属物的地位中彻底解放出来），打破条块分割及行业垄断，制定法律保护竞争，使价格信息在资源配置中起导向职能，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。

（三）资源配置机制与产权主体

在现代经济社会化大生产条件下，资源配置实际上是经济

主体之间以权能和利益为内容的交往关系。这一交往关系包括生产活动和交易活动。所谓权能和利益，即产权。这就是说，资源配置是产权主体之间的交往关系。为保证交往顺利进行，总需要人们共同认可并遵守的规则，以规范交往活动、交往行为，这样就形成了特定的资源配置机制。

一般地说，有什么样的产权主体格局，就产生什么样的交往规则，形成什么样的资源配置机制。产权主体格局涉及的内容很多。这里讨论产权主体格局，主要是指产权主体的单一化或多元化程度。大家知道，产权包括所有权和经营权，那么产权主体也就包括了所有权主体和经营权主体，也就存在所有权主体或经营权主体的单一化或多元化。无论就所有权主体而言，还是就经营权主体而言，其单一化或多元化，对资源配置机制的形成均有很大影响。

工业革命以来，产权主体格局及其资源配置机制经历了由低级向高级演进的历史过程，其中具有典型意义的有以下四种情况：

一是在所有权主体与经营权主体尚未发生分离，产权主体分散、多元化的情况下，资源配置通过市场自由竞争，资源信息由价格来传导。价格是竞争所形成的价格或均衡价格，基本反映了资源供求，资源配置效率较高。这是自由资本主义时期的状况。

二是在所有权主体与经营权主体不分离和分离并存，产权主体向少数人手中集中、趋于单一化的情况下，资源配置虽然通过市场，资源信息虽然由价格来传导，但价格是垄断价格，背离资源供求，资源配置效率较低。这是资本主义曾一度出现垄断现象时的状况。

三是在所有权主体与经营权主体不分离，产权主体集中、相

对单一化的情况下，资源配置由中央机关统一按计划调拨，而计划指标不能反映资源供求，资源配置效率较低。这是传统社会主义计划经济体制阶段的状况。

四是在所有权主体与经营权主体不分离和分离并存，产权主体（包括所有权主体和经营权主体）分散、多元化的情况下，国家宏观调控下市场在资源配置中起基础性作用，资源信息由价格来传导，防止垄断和不正当竞争，价格反映了资源供求，配置效率较高。这是当今发达市场经济国家的状况，也是中国经济改革所要达到的目标。

以上四种产权主体格局及其资源配置机制模式的发展过程，也是否定之否定的发展逻辑进程。就产权主体格局说，第一种为多元化，第二、三种为单一化，第四种为多元化。第二、三种格局否定了第一种格局，但又在更高的形态上被第四种格局所否定。就资源配置机制来说，第一种为市场机制，第二、三种为计划机制（在第二种中，当垄断扩大到全社会，也即市场垄断走向极端，在此情况下，价格只是定价者的主观意愿，严重背离价值，这一点同计划机制没有多少实质性的区别），第四种为市场机制。第二、三种机制否定了第一种机制，但又在更高的形态上被第四种机制所否定。

通过对上述资源配置发展的历史过程和逻辑进程的分析，我们发现了一个规律性的现象，即产权主体格局的演变导致了资源配置机制的转换。如果舍掉非经济因素，产权主体格局演变与资源配置机制转换，就是一个前因后果的关系。也就是说，产权主体单一化与计划机制相顺，与市场机制相悖；产权主体多元化与市场机制相顺，与计划机制相悖。

产权经济学的常识告诉我们，产权中所有权决定经营权，但不能取代经营权。产权主体格局的演变，一指所有权主体格局