

发展·变革·反思

——中国体制改革的进程和趋向研究

姚 钢 邓英淘 薛玉炜 徐笑波 著

发展·变革·反思

发展·变革·反思

发展·变革·反思

发展·变革·反思

发展·变革·反思

发展·变革·反思



-478

发展·变革·反思

——中国体制改革的进程和趋向研究

姚 钢 邓英淘 薛玉炜 徐笑波 著



中国人民大学出版社

(京)新登字156号

发展·变革·反思

——中国体制改革的进程和趋向研究

姚 钢 邓英淘 著
薛玉炜 徐笑波

*

中国人民大学出版社出版发行

(北京海淀路39号 邮码 100872)

北京市昌平华生印刷厂排版

北京丰台区丰华印刷厂印刷

新华书店经销

*

开本: 850×1168毫米32开 印张: 8.25

1992年11月第1版 1992年11月第1次印刷

字数: 201 000 册数: 1~1 800

*

ISBN 7-300-01465-8

F·399 定价: 4.80元

目 录

前言	1
----------	---

农 村 篇

第1章 政策措施	9
§ 1 微观基础的变革	9
§ 2 市场制度的改造	13
§ 3 产业结构的变化	20
§ 4 总体情况的概括	26
第2章 阶段比较	28
§ 1 政策投入及其效果	28
§ 2 结构变化及其特征	30
§ 3 生产条件有所恶化	34
§ 4 生产效率由升转降	36
§ 5 经济调整及其影响	38
第3章 因果分析	50
§ 1 制约种植业发展的因素及其关联	50
§ 2 制约非农产业发展的因素及其关联	61

城 市 篇

第4章 放活经济	73
----------------	----

§ 1 放权让利：调整微观基础	73
§ 2 开放市场：弱化行政干预	79
§ 3 对外开放：搞活贸易投资	84
§ 4 改革小结与经济调整政策	89
第5章 发展特征	92
§ 1 增长与膨胀共存的发展模式	92
§ 2 分散化的资金分配格局	98
§ 3 存在失调倾向的产业结构	101
§ 4 不理想的投入产出效益	110
§ 5 1989—1990年经济调整成效简析	115
第6章 问题剖析	118
§ 1 经济增长与投资消费膨胀	118
§ 2 城市部门的经济效益状况	122
§ 3 国民经济的整体结构素质	126
§ 4 问题的成因分析及其关联	130
综 论 篇	
第7章 评价与展望	137
§ 1 发展与变革的总评	137
§ 2 目标差距与趋势	143
§ 3 发展阶段与制约因素	147
第8章 两个迷误	150
§ 1 财产权属性与市场迷误	150
§ 2 兰德尔命题与所有制迷误	154
§ 3 小结：两个基本结论	159

第9章 比较与概括	163
§ 1 两个重要的定理及其推广	163
§ 2 对资本主义发展过程的历史分析	168
§ 3 对我国社会主义发展过程的历史概括	172
§ 4 新型的国有财产约束的构建原则	175

对 策 篇

第10章 农村组织与城乡格局	183
§ 1 农户与土地利用制度	183
§ 2 建立新型的合作经济组织	187
§ 3 社区、乡镇企业和农村市场	192
§ 4 建立城乡经济关系的新格局	196
第11章 国营企业的制度安排	203
§ 1 城市用工制度的改革	203
§ 2 管理者队伍的构建和形成	208
§ 3 产权界定和复合激励	213
第12章 宏观调控机制的改革	219
§ 1 弱化行政控制, 强化社会监督	220
§ 2 金融机构与政策调控	226
§ 3 市场规范和运行规则	233
结束语	237
附录1	240
附录2	243

前 言

1978年以来，中国的经济体制改革走过了12年的历程，取得了举世瞩目的成就。在此期间，不论是宏观管理体制，还是微观运行机制，都与改革前发生了极大的变化。12年的理论探索和改革实践，积累了许多值得思考的问题。只有全面总结以往的经验教训，才能把握进一步改革的基本环境和条件，认清阻碍经济发展的关键因素，制定改革的具体措施。

本书共分为四篇，主要围绕着城乡经济改革的政策投入、政策投入后的效果——经济发展状况、新体制构造和运行特征这一主题进行分析和讨论，试图揭示城乡经济及其关联的形成发展过程的背景、成因和机理，揭示城乡改革所面临的基本问题和病灶特征，并有针对性地提出对策。

农村篇(第1→3章)集中讨论农村的体制改革和经济发展。在第1章中，通过微观基础、市场制度和产业结构三个方面描绘了农村改革的线索和进程。农村微观基础变革是以家庭联产承包责任制的全面推广为标志的，其目的在于调整农村生产力与生产关系之间的矛盾，使农民从僵化的、低效率、平均分配的生产组织制度中解放出来，使农村劳动者作为活的生产要素与其他生产要素之间取得相对自由的合理配置，从而激发了农村经济组织内部潜在的活力。农村微观基础的变革，造成单家独户的农民与生产资料的直接结合，并形成分散化的生产状况和收益动机，这必然

与非市场化的农副产品统派购制度产生极大的磨擦和矛盾，在客观上要求改革农副产品统派购制度，开放农村市场。农副产品的生产销售，从统购包销到合同订购，以及城乡集市贸易品种、数量的迅速增长，说明农民已经在一定程度上享有了生产经营的自主权，在城乡商品交换领域已不再是仅仅面对单一的购销系统。微观基础变革所焕发的活力，农民生产经营束缚的解脱，使农村产业结构发生了明显的变化。在农业内部，打破了以前过分强调种植业的格局，改善了农业内部资源的配置和利用，提高了农业以市场需求为目标的多样化产出能力。在农业以外，以乡镇企业为代表的非农产业迅速崛起。非农产业不仅吸收了大量农村剩余劳动力，而且解除了农村劳动力与土地之间的依附关系。农村产业的分化，促进了农村经济的发展，这标志着我国农村已经开始步入工业化的进程。

第2章着重分析农村改革和发展在不同阶段的特征。第一，分析政策投入的目的和性质，指出政策投入关键在于调整 and 解决阻碍经济发展的“短线因素”。通过第一阶段解决农民同集体的关系和第二阶段解决农民同国家关系的实证分析，说明政策投入及其效果。第二，指出农村产业结构变化，突出地表现为种植业和农业在农村社会总产值中的比重下降。但在以1984年为中心的前后两个阶段中，种植业和农业比重下降的内涵不同，前一阶段是在增长前提下正常调整的结果，而后一阶段则是发展停滞的结果。第三，说明农业生产条件存在着趋于恶化的迹象，并在1985年以后日益突出。造成这种状况的原因有二：一是政府和农民对农业的长期投入不足，二是家庭联产承包责任制的负作用正在加强。第四，指出农村生产效率是一个由上升到下降的过程，这预示着在改革过程中又出现了新的制约经济发展的制约因素。第五，从经济环境、市场状况、微观基础、产业结构和生产条件这五个方面，分析了1989—1990年期间农村经济的发展状况。

第3章分析制约种植业和非农产业发展的因素及其相关影响。着重于说明种植业和非农产业发展所面临的问题，以及问题的成因和相关影响。并且通过因素分析和流程分析的方法，在国民经济的体系框架内揭示了种植业和非农产业的地位和作用。

城市篇（第4—6章）从基本事实出发，引用了大量的统计资料 and 调查资料，旨在对以放权让利为中心的城市经济体制改革和经济发展，以及存在的问题，进行较为清晰的刻画。在第4、5章中，以调整国家与企业的关系、调整中央与地方的关系、实行对外开放和协调计划与市场的关系作为基本线索，分析城市经济体制格局的变化，以及这种变化对经济发展的影响。并在此基础上，指出城市经济的基本特征是：第一，经济增长仍未摆脱数量扩张的模式，在很大程度上是以物价大幅度上升为代价的。第二，放权让利形成了多元化的利益主体和分散化的资金格局，致使中央政府的调控能力急剧下降。第三，由于投资主体增加，分散投资和重复建设大量存在，产业结构出现进一步失调的倾向。第四，投入产出效率下降。

通过对城市经济发展特征的分析，已经初步揭示了城市经济所存在的基本问题，第6章则是对这些问题进行机理性的分析。着重说明了以下几点：第一，1978—1988年的10年中，后4年投资消费膨胀表现得尤为突出，投资消费在刺激经济增长的同时，也造成物价的恶性膨胀，使城市经济处于不稳定的状态。第二，运用综合要素生产率指标，从国民经济整体和城乡两大部门的角度，比较分析城市经济效益，指出城市改革未能全面动员城市生产要素的合理利用，没有真正触动阻碍生产效益提高的关键环节，因此城市经济效益不仅没有提高，反而在一定程度上有所下降。第三，运用产值结构、劳动力结构和工业结构高度化三项指标，通过国际比较和自身发展进程比较的方法，进一步分析了国民经济的结构素质的状况，指出产业结构中大跨度错位和整体功

能差，是产业结构的均衡度很低的根源。第四，通过对企业体制、企业间的关联、政府与企业间的结构特征、国家宏观调控四个方面的综合性分析，指出软约束、软杠杆、高分割和畸市场是城市经济的基本格局，是引发各种病症的基因。

综论篇（第7—9章）对由城市和农村这两个经济系统合成的国民经济体系的变化过程及其特点作出整体的评价和判断，以此作为进一步展望我国经济90年代发展前景的基础；同时从理论和实际相结合的角度，对近年来较为流行的观点和提法作出一定程度的清理和分析。

第7章首先对12年来我国经济的发展与变革的整体状况进行评价和概括，并特别着力于对这种状况下的城乡结构作出描述；然后对90年代我国经济的发展目标和现存的主要差距进行比较分析；最后对制约我国经济进一步发展的主要障碍因子予以提炼和归纳。

第8章以两个似乎是长盛不衰的论题——市场机制和所有制——为中心来展开讨论。为了便于分析，我们把现代经济学中一些较为成熟的看法和结论以定义、命题和推论的形式整理出来，然后以类似于推理的方法，用这些命题和推论对我国经济理论界中的一些流行观点进行讨论和判别。

如果说，第8章主要是从逻辑角度对市场迷误和所有制迷误进行分析和清理，那么，第9章将是历史与逻辑相统一的角度对这两种迷误作出进一步的剖析，并提出一些建设性的分析和观点。第9章中首先介绍了霍特林定理和高当定理及其推广和它们的政策含意；然后用这两个定理及其推广来概括和比较经典资本主义经济制度的特征、改革前后的我国社会主义经济制度的特征；最后对未来我国的经济体制改革的取向给出简要的理论说明。

对策篇（第10—12章）以前三篇的分析为基础，主要针对农

村内部经济组织、城乡关系、国营企业制度和宏观调控方面存在的问题提出政策建议。

第10章首先讨论农户与土地的关系，提出可以在保持现有的产权界定的前提下，通过一套简洁、灵活和有效的土地税制度，实现稳定和完善农村微观基础的作用。其次，讨论农户与新型的合作经济组织之间的关系，建议成立四种与农村社会经济发展相关联的合作经济组织，提高农户的组织化程度。再次，分析乡镇企业的财产关系及其与社区利益之间的关系，这是关系到农村非农产业和乡镇企业能否从外延增长和工业偏向，转向内涵发展与结构协调的重大问题；同时指出，要想转入内涵型的市场发育轨道，就必须提高农村经济组织的制度现代化和规范化程度。最后，讨论城乡关系问题，指出我国农村下一步发展趋势的核心是加强第三产业的发展 and 城市化进程，因此必须改变城乡利益关系扭曲和城乡分割的格局，提出从改革城市居民身份入手，逐步形成新型的城市人口和企业群体的设想。

第11章针对国营企业（不包括那些以福利性目标为主的国营企业）的职工身份和产权管理两个方面提出相应的政策建议。首先讨论国营企业职工（包括厂长经理）的身份及其地位，因为劳动力要素是生产要素中最活跃的部分，而且它与其他要素的结合方式的不同以及运用其他要素的主动性方面的差异，将直接影响要素整体的产出效能。其次，讨论国营企业管理者队伍的构建和形成，这是关系到国有资产运营效率的重要问题。最后，将以大中型国营企业的体制改革为重点，讨论产权界定、组织构造和复合激励问题。

第12章主要讨论如何建立宏观调控机制的问题。首先分析了各种经济组织的功能冲突，指出现在国家经济组织负盈不负亏的体制状况，难以协调政策目标和盈利目标之间的尖锐冲突，只有通过功能分解，才能最终解决。其次强调只有弱化行政性控制，

廓清产权，进行功能分解，才能建立产权约束和垂直调控系统。再次，专门讨论了金融体制的改革，以及利用金融手段进行宏观调控的作用。最后，简略地分析了市场规模和运行规则问题。

为了使下一步的改革能够顺利进行，在结束语中，我们申明了改革的策略原则和步骤，指出只有坚持策略原则和有步骤地推进改革，才能达到预期的目的。

本书的前言和第10、11、12章及结束语由姚钢执笔；第7、8、9章由邓英淘执笔；第1、2、3章由薛玉炜执笔；第4、5、6章由徐笑波和薛玉炜执笔。最后，由姚钢负责全书的总纂。

在本书的研究、写作和出版过程中，韩晓芸同志协助进行了数据处理，中国人民大学出版社的沈小农同志在文字润色和逻辑体例编排方面做了大量工作，在此表示诚挚的谢意。

我们在本书的写作过程中，广泛参阅和利用了国内外的有关文献和研究成果，但本书的缺点、不足和错误，均由本书作者负责，并诚恳地欢迎读者批评指正。

作者

1992年4月于北京

农 村 篇

第1章 政策措施

§1 微观基础的变革

发展与改革的起点——休养生息

1978年以前，我国农业生产长期处于徘徊不前的局面。到1978年，全国仍有一亿多农民没有解决温饱问题，相当多的农民生活贫困；农民人均从集体分配中得到的年收入只有74.7元，按照农村人民公社作为基本核算单位计算，有近30%的单位人均分配在50元以下，而从当年农民口粮（原粮）的分配情况看，有近23%的单位人均口粮在180公斤以下，即每人每日不足0.50公斤。

为解决农村所面临的现实的、紧迫的问题，党的十一届三中全会专门讨论了农业问题，提出了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》（以下简称《草案》），认为全党目前必须集中主要精力把农业搞上去，要使农林牧副渔全面发展。党的十一届四中全会正式通过了上述决定（以下简称《决定》）。这两个文件对我国农业、农村的经济发展与体制改革的各个方面有着广泛、持续而深刻的指导意义；可以说这两个文件奠定了我国农村经济发展与体制改革大踏步前进的基础。

为了在一个较为脆弱的农村经济基础上开始全面的农村经济体制改革，在改革的最初几年中，即自1978年起，国家一方面降低粮食征购基数，增加粮食进口，使农民得以休养生息、恢复元

气；另一方面，又大幅度地提高农副产品的收购价格，国务院从1979年3月起，陆续提高了18种主要农副产品的收购价格，平均提价幅度为24.8%，据有关部门测算，由于提价当年可使全国农民增加收益70亿元。在提高农副产品收购价格的同时，降低了农用塑料薄膜等一部分农业生产资料的价格，并保持了主要农业生产资料（化肥、农药）价格稳定，以强化对农民生产行为的激励。

与1978年以前或1980年以后的阶段相比，在改革初期的1978年至1980年，农村发展的经济环境的改善程度最大。尽管当时已经提高收购价格的农副产品的市场价格仍高出“超购”水平不少，对农民短期生产行为进行调节的仍然是市场价格，但大幅度地提高农副产品收购价格，改善和增强了对农民长期生产行为的激励，稳定和提高了农民对未来的预期。另一方面，这种宏观政策的大幅度调整，直接增加了农民收入。3年间，农户总储蓄从1977年的46.5亿元增至1980年的117亿元，增长了1.5倍。农村发展经济环境的改善，农民元气的恢复，为进一步酝酿的全方位的农村经济改革奠定了物质基础和社会心理基础，使农村经济立于起飞的起跑线上。

微观基础巨变——联产承包

相对于改革开始以后宏观经济政策的大幅度调整，国家在农村经济的微观基础层次上的变革却是循序渐进的。从1979年起至1984年底，约有99%的生产队实行了包产到户。自此，我国长期实行的农村经济的微观基础——人民公社三级所有、队为基础的制度，被家庭联产承包责任制这一新型农村生产组织制度所取代。农村生产组织制度的变革，及时有效地调整了农村生产力与生产关系之间的“裂痕”，将农民从低效平均分配的僵化生产组织制度中解放出来，摆脱了原来通过一种生产组织将劳动者与土

地一一对应起来的固有模式，使得劳动者作为活的生产要素面临着诸多的机会与选择，劳动者与生产要素之间的相对自由配置所释放出来的潜能，极大地激发了农村经济组织内部潜在的巨大活力。

1978年12月制定的《草案》重新肯定了评工记分、分组作业、联产计酬等生产责任制。尽管在《草案》中仍写进了“不许包产到户，不许分田单干”等观点，但其主要基调却是尊重农民自主权，农民有权选择各种生产责任制，有步骤地改革现有生产组织制度，进而解决农村中生产力与生产关系不相适应的矛盾。

1979年9月，十一届四中全会通过的《决定》，将《草案》中“不许包产到户”的规定改成了“不要包产到户”，《决定》允许“……某些副业生产的特殊需要、交通不便的单家独户”可以例外。1980年底的中央《75号文件》则进一步放松限制，指出，实行包产到户，在落后地区是“联系群众，发展生产，解决温饱问题的一种必要措施”，这是第一个明确申明可以包产到户的中央文件，它加速了“双包”到户责任制在全国的推广。

据有关材料可知，在1978年秋（即在1978年十一届三中全会召开之前）只有少数生产队实行了包产到户，1980年底约有20%的生产队实行了包产到户，这个比例在1982年底达到78.0%^①，并且大包干（包干到户）所占比重日益占有绝对优势。另据1984年和1985年《中国统计年鉴》的统计资料显示，1983年底和1984年底实行大包干的生产队占全部生产队的比重分别达到了97.9%和99%。根据上述数字，我们认为，自1977年以来，实行双包到户的生产队所占比重的变化趋势大致可以用S曲线来描述（见图1—1），并且曲线在1984年达到了饱和状态，即几乎所有的生产

^① 参见杨勋等：《中国农村改革的道路——总体评述与区域实证》，北京大学出版社1987年版。