

徐滇庆 李 瑞 著

政府 在经济发展中的 作用



上海人民出版社

徐滇庆 李 瑞 著

政府在经济发展中的

作用

Role of The State
in Economic Development

上海人民出版社

责任编辑 范蔚文
封面装帧 王晓阳

政府在经济发展中的作用

徐滇庆 李 瑞 著

上海人民出版社 出版、发行

(上海绍兴路54号 邮政编码 200020)

新华书店 上海发行所经销 上海中华印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 14.5 插页 4 字数 327,000

1999年4月第1版 1999年4月第1次印刷

印数 1-3,000

ISBN 7-208-03036-7/F·606

定价 26.00 元

序

徐滇庆教授是国内外知名的经济学家，也是一位十分有活力的学者。他虽然在国外任教，但一直关心着中国的改革和经济发展。多年来致力于把西方经济学的一些科学原理与中国的国情、中国改革和经济发展的实践结合起来，进行了卓有成效的研究。其成果发表在国内外报刊上，产生了相当广泛的影响。他在这些研究的基础上写成专著《政府在经济发展中的作用》并不断进行修改、完善，体现了一位学者严肃的科学态度和严格的科学作风。因而可以恰如其分地说，这是一份学术精品。

承蒙徐滇庆教授相邀作序，我是受之有愧的；但是我还是接受了。因为这对我也是一次很好的系统的学习机会。改革开放以来，随着越来越好的学术氛围的形成，中国的学术研究和出版进入了历史上最好的时期。许多好书问世了。可以说，世界各国，特别是经济发达国家稍有社会影响的著作都在中国翻译出版了，国内学者的研究成果更可谓车载充栋，其中不乏精品佳作。时代在飞速前进，知识在不断更新，不学习真不行。所以，虽然工薪微薄，我还是尽量购书学习。可是，任务不断变更，学术兴趣也就不随之转移，更有各种杂事缠身，所以往往读了一半或翻个大概就中止了，甚至买而未读，存之书柜，聊以“书到用时方恨少”或“退休后再好好读”的自慰。终于发现了一个好窍门，就是应允写序。它不仅逼着自己非从第一页读

60-416

到最后一页，而且先睹为快，先知是幸。现在，我作为《政府在经济发展中的作用》的第一读者，或者更准确地说作为未出版前的第一批读者之一，读后感可以用八个字来表达：收获巨大，受益匪浅。

经济发展是当代中国历史性的使命。之所以要进行社会主义经济体制改革，目的就是为中国的经济发展。中国社会主义改革的总设计师邓小平一语中的——“发展才是硬道理”。传统的计划经济体制是政府主导一切，实践表明有它历史的合理性；但是随着经济的发展，它日益成为阻碍经济发展的羁绊。改革的目标是建立社会主义市场经济体制，党和政府领导着这场改革有序地推进。一个非常重要的现实问题无法回避：改革后的政府将在未来的社会主义市场经济体制中起什么作用？这个问题实实在在地困扰着中国。有两种倾向：一是按照传统的计划经济思维定势，不仅期望政府计划出一个社会主义市场经济体制，而且认为或者莫如说希望在这个社会主义市场经济体制中政府仍然起着主导作用；另一倾向是认为既然搞市场经济，政府就应该不再干预，一切由市场这只“看不见的手”自动作用。显然，这两种极端的观点都是不对的。然而，他们的对立却是他们互为存在的依据，长期纠缠不清，阻碍着中国改革的深化。既有对立的两极，通常总会出现中间的观点：两方面都片面，既要市场这只“看不见的手”，又要政府这只看得见的手，两手都要抓。一般说，中间的观点大家都能接受，而且也不能说这种中间观点有什么错，但是这种中间观点往往不解决什么问题。这种“既要”“又要”，一万年都对，就是不能推进中国社会主义改革一步。什么是社会主义市场经济？社会主义市场经济就是在社会主义国家宏观调控下市场对社会资源配置起基础性作用。市场是基础，政府进行宏观调控，两者是内在的统一。所以，就市场

经济运行机制而言,社会主义市场经济与现代市场经济是没有什么根本区别的。问题在于,市场如何与社会主义基本制度——公有制相协调,或者说社会主义公有制如何与现代市场经济机制相适应,这就涉及到国有企业改革或者更广泛更深刻意义上的所有制改革;另一个问题是在市场经济下,政府的功能是什么,它对经济发展起什么作用?宏观调控究竟包含哪些内容?又如何操作?这是当代中国改革的两大难点,因而不时成为学术界的两大热点,在某种意义上讲还是两大敏感点。也正是这三“点”,给经济学研究提供了空前的挑战和机会,我常戏称这是可以获得双倍诺贝尔奖金的重大课题。它关系到中国社会主义改革和经济发展的最后的成败。

现成的答案是没有的。照搬西方模式是不可能成功的,作为学者这样做也是没有出息的。正确的途径是把西方经济发达国家实践证明成功的那些经验背后隐含的科学原理,同中国国情和当代中国改革与经济实践的相结合,创造出有中国特色的社会主义经济发展模式来。这可能需要几代学者付出艰辛的劳动。

徐滇庆教授付出了自己一份艰辛的劳动。李瑞同志我不认识,但是他曾经在中国政府部门担任过相当高的领导职务,现在又作为一名企业家,在改革中的中国经济市场中驰骋。因此,他们的合作堪称珠联璧合,从而使这本书既运用了最新的当代经济学成就,又紧紧扣住了急剧变化中的中国实际。

难能可贵的是这本书全面详细地进行了理论的、历史的分析之后,对现实的问题作出了自己创造性的回答。不能说其中的意见都是正确的、完美无缺的,但肯定是卓有启发的,有的还是可以付诸实施的,因而都是值得重视的。

学术重在建设。这是一本建设性著作,我希望能引起所有

中国特色社会主义建设者们的关注。

我郑重推荐这本书。

刘 吉

中国社会科学院副院长

前 言

中国的经济改革震撼了全世界。在短短的十几年内,改革激发了高速度的经济增长,使得中国的经济面貌发生了巨大的、令人难以想象的改变。

1979年到1994年期间中国国民生产总值年平均增长率为9.8%,1992年增长率为14.2%,1993年为13.5%,1994年为12.6%,1995年为10.5%。经济增长速度居于世界首位。到1995年提前实现了经济总量比1980年翻两番的战略目标。1996年,中国第一次实现了宏观经济“软着陆”,在保持9.7%增长速度的同时把通货膨胀率降为6.1%。全年进出口总额2899亿美元,继续保持顺差格局。实际利用外资551亿美元,比上年增长14%,国家外汇储备大幅度上升,到1996年底为1050亿美元,比上年增加314亿美元。中国的经济实力明显加强,谷物、棉花、油料、肉类、水泥、煤炭等产量均占世界第一位。1996年钢产量超过1亿吨,在世界上同时包揽了钢煤粮棉这四大项的冠军。^①在改革中中国市场繁荣,购销两旺,人民生活水平有了显著的提高。

中国经济改革的最大的特点就是“摸着石头过河”。可是,与此相对应的必然是经济学理论研究远远落后于改革的实践。

在改革发动的初期,曾经有过一场关于“实践是检验真理的

^① 参见《人民日报》,1997年9月12日;《中国统计年鉴1996》。

唯一标准”的辩论。通过辩论,人们的思想得到了解放。从此,无论是在中国农村改革还是在工业改革中,中国的领导人都鼓励人们对各种方案进行大胆的尝试,逐步形成了一条具有中国特色的经济改革道路。可是,经济理论研究的情况却不能令人满意。一方面,长期的计划经济没有为中国造就一支健全的经济研究队伍,断层又断代,先天不足,和其他专业相比,经济研究底子薄弱。另一方面,由于种种原因,新培养出来的经济学人才大量流失,研究队伍不稳定,难以进行持续深入的研究。再加上各级政府没有投入足够的人力和财力也严重地拖了经济研究的后腿。改革进展得越快,经济理论研究越发显得滞后。

没有受过正规现代经济学系统训练的中国工人、农民、企业家、政府官员们和经济学家创造了许多新的思路和改革方案,同时也创造了许多新的专用名词。确实,在中国的经济改革中有不少现象很难用现代经济学来给以解释。有些中国人创造的专用名词的含义并不十分确切,要翻译成外文,有的时候一个词就得翻译上一大段。这使得东西方经济学界的交流遇到了不少困难。毫不夸张地说,没有几个西方经济学家真正了解中国的经济改革。有些西方经济学家在困惑之余认为,中国的经济改革“很不正统”。甚至还有人怀疑:中国的改革到底符合不符合经济理论?

随着改革的深化,面临的问题越来越复杂,“摸着石头过河”的成本也越来越高。在经济转型过程中,旧体制的弊病被进一步暴露了出来。计划经济和市场经济并存带来了严重的混乱。国有企业大量亏损,大量工人下岗,他们的生活福利遇到了较大的困难,贫富差距加大。国家汲取财政能力下降,经济波动大起大落,贪污腐败现象不时出现……。中国未来经济发展面临着许多困难。

这些问题交织在一起使许多人产生了困惑:中国经济将走向何处?无论是中国人或外国人都很关心这个问题:在邓小平之后,中国会不会倒退、停滞?会不会像前苏联一样突然来个崩溃?

要回答这个问题,必须要从经济理论和中国经济发展的历史来探讨一下:为什么当年中国走上了计划经济的道路?为什么中国开始经济改革,并且走上了中国所特有的市场经济道路?中国的经济发展政策是如何形成的?

究竟政府在经济发展中应当起到一个什么样的作用?这个问题广泛地引起了世界各国经济学家和政府官员的注意。在传统的计划经济体制下,似乎没有讨论这个问题的必要。对所有的经济问题,政府是没有不管的。就是因为政府管得太多,经济发展速度越来越慢,促使各个计划经济国家先后走上了经济改革的道路。现在还有不少人按照传统的思维逻辑,把希望寄托在政府身上,指望政府能够拿出一套改革经济和发展生产的办法。可是有的国家在经济改革中却走到了另外一个极端。他们过于相信市场机制的作用,放弃政府应尽的职责,让市场来决定一切,结果导致了崩溃式的灾难。为了避免重大的决策失误,降低改革的成本,有必要系统地研究一下政府在经济发展中的作用。研究这个问题不仅对中国的经济改革和进一步发展以及其他发展中国家的经济发展有重大的意义,而且对经济学理论的研究也有重大的意义。在写作这本书的时候,我们尽量不重复别人已经讨论得比较清楚的问题,多谈一些自己的看法,特别是提出了一些尚不很成熟的看法,以期和学术界、企业界和政界的朋友们互相切磋。

第1章介绍了现代经济学中对政府作用的论述,第2章介绍了发展经济学中对政府作用的论述。我们侧重从经济模型的

数学结构来介绍历史上出现的各种有关经济发展的理论。本书指出,之所以发展经济学没有达到预期的目的,是因为在一部分模型中没有研究经济发展的主体,仅仅阐述了发展的过程、现象,没有揭示发展的动力和政策选择过程。在另一部分模型中,虽然考虑到了人的作用,但是把政府摆在制定发展计划和执行发展计划的核心位置上,把政府当成经济发展的主体。许多传统的发展经济学模型是在为政府出谋划策,过度强调了政府的使命和作用。

在第二次世界大战之后,主张政府积极干预经济活动的凯恩斯主义在经济学界占有统治地位,许多发展中国家采用了优先发展重工业的方针,力图在较短时期内赶上和超过世界先进国家。这就是风靡一时的“赶超战略”。在第3章中我们讨论了“赶超战略”的历史背景。凡是实行“赶超战略”的国家都毫无例外地强调政府对经济活动的主导作用。虽然在一些国家中“赶超战略”取得了初期成功,但是增长速度不能持续,最终“赶超战略”使得许多发展中国家,包括中国、前苏联和东欧各国都付出了沉重的代价。

我们在第4章中简单介绍了印度、巴西、东欧和前苏联推行“赶超战略”的教训。

第5章深入讨论了加快经济发展的战略选择。论述了一旦选择了“赶超战略”就必然会不断地加强对经济活动的控制,上马容易下马难,不以人们意志为转移,必然会走上了计划经济的道路。其中介绍了林毅夫的一些观点,也包括了我们准备和他在下一步联合研究的基本思路。

第6章讨论的重点是中国的经济波动规律和形成剧烈振荡的原因。研究这个问题的著作很多。从目前的情况来看,研究如何划分经济周期和导致周期振荡的原因固然很重要,但是最

重要的无过于如何防止下一次大振荡。许多经济学家建议加速金融体制的改革,尽快使银行系统摆脱各级政府的行政干预。我们在这一章中用一个“父子对策”的博弈来支持这一论点。按照前几个经济周期的规律,1997年前后恐怕是又一个经济周期的起点。为了限制周期振幅,加速金融体制改革已经成为当务之急。

自从经济学家们创立了“寻租理论”以后,我们可以从更高的层次上用经济理论分析贪污现象。如果不注意限制政府对经济活动的过度干预,那么,单靠思想教育、监督和惩治都难以从根本上解决问题。在第7章中我们明确提出要正本清源,治标兼治本。根治贪污就必须加速经济改革的步伐,政企分开,加强市场竞争机制,减少政府对经济活动的干预。

第8章讨论了由上而下以及由下而上的两种改革方案的差别。指出虽然中国渐进式的改革取得了很大的成功,但是今后仍然会面临控制改革速度的问题。渐进改革有长处,也有短处。如果计划经济和市场经济两种体制长期交织在一起,就有可能大大增加改革的成本,为腐败提供温床,延缓改革的步伐,甚至出现倒退。如果加快改革的步伐,就会遇到速度的问题,多快才合适?加快速度会不会翻车?没有定量分析就很难讨论和确定改革的速度。我们为此建立了可计算一般均衡模型,定量地讨论各种价格改革、税制改革、国际贸易改革方案,以及这些改革对国民经济体系的冲击。这些定量分析的结果将有助于改革政策制定者预测改革的可行性,把握改革的力度。为了方便非学术界的读者,我们没有在本书中阐述冗长、复杂的数学模型。如果有哪位读者对数学模型及其运算过程感兴趣,欢迎来信和作者联系,共同探讨。

在第9章中我们试图从经济信息论的角度来探讨制定经济

改革政策的原则,提出了在经济改革中信息传递成功的三个条件,特别分析了信息接受主体的各种特征。

我们在第 10 章里从信息论的角度来总结中国农村改革、乡镇企业改革、价格改革以及工业改革中的经验和教训。特别强调了国有企业的软约束对于改革信息的扭曲是当前国有企业改革的一个症结所在。目前从这个角度来研究的文章似乎还不多,有必要深入做些研究。

自改革开放以来,也不知道提出了多少改革国有企业的建议,试用了各种方案,可是非但国有企业的困境没有得到根本改善,反而出现恶化趋势。究竟什么是国有企业改革的症结?我们在第 11 章指出,由于没有一个合理的选择经理人员的机制,所以在国有企业中普遍存在着代理人缺位的问题。企业家只能从市场竞争中产生。完善和健全市场竞争环境是培养和挑选企业主管的唯一途径。

第 12 章的主要部分来源于我们在 1993 年以后分别发表的有关经济改革的四篇论文,研究了国有企业改革的基本思路。按照“卡尔多改善”的原理,在经济改革中一方面要注意设计对生产者的激励机制,提高劳动生产效率,另一方面要注意尽量避免在改革中损害任何一个利益集团。为此,我们设计了一种改革国有企业的方案,试图通过“划小核算单位,建立新的增长核心和为生产者卸下包袱”的三步法深化国有企业的改革。

企业兼并是改造国有企业的重要的办法。但是有些人却误解了企业兼并的含义,不恰当地提出了“造大船”的策略。在第 13 章中我们分析了当前推行股份制和企业兼并的一些问题。企业兼并的目的是解放生产力,增强竞争能力。最关键的是要首先整理好企业内部的生产关系。让具有活力的企业去兼并那些缺乏竞争能力的企业。如果是靠政府干预,把亏损企业

绑在一块,只能亏损得更多。

第14章主要是我们和西安交通大学的两位教授席酉民和冯耕中合作的结果,讨论了有关政企分开和理顺各级政府和国有企业的关系问题。他们于1995年夏天作为访问学者来到加拿大合作研究了半年。我们的合作是卓有成效的,当然,今后还会继续合作下去。

中国留美经济学会于1996年夏天在加拿大西安大略大学召开了“中国税制改革国际研讨会”。在会上我们发表了论文,研究个人所得税改革对经济系统的冲击。在组织这次会议和会后编辑论文集的过程中,我们学习到了许多新的知识。我们把这些信息和心得都汇编在第15章之中。

随着经济改革的深入进展,社会保障体系的重要性也日渐显著。我们在第16章分析了现有体制的缺失,介绍了新加坡、智利和美国等国家在社会保障上的经验和教训。提出了建立全国统一的社会保障体制的政策建议。

近年来中国的区域差别加大了,引起了政府和民间的注意。什么是导致区域差别加大的根本原因?区域差别会不会引发社会动荡、分裂或内战?政府在缩小地区差别上能够做些什么?在1997年夏天,中国留美经济学会在昆明召开了一次关于中国区域经济发展的国际研讨会。我们在筹备会议的同时也特别留意研究了一下中国中西部地区经济发展的问题。第17章的内容就是根据我们在会上以及会后在一些报刊上发表的论文所整理而来的。我们在这一章里介绍了区域经济学关于地区不平衡发展的观点,提出了缩小地区差别的政策建议。通过研究,我们认识到不平衡发展是区域经济的一般规律,在中国出现的地区差距加大的现象是经济高速发展的必然结果。如果为了防止地区间差距加大而采用地方保护主义,只会使得差距变得更加严

重。缩小地区差别只能靠加快中西部经济发展和生产要素流动。政府有必要制定区域发展政策,但是一定不要过高地估计区域政策的作用。

正当中国申请加入世界贸易组织的时候,深入研究一下政府在对外贸易上的作用是非常必要的。显然,在发展对外贸易的过程中,政府的作用特别重要。政府在外贸谈判中的策略直接影响到了国家和民众的利益。在第 18 章中我们利用可计算一般均衡(CGE)模型具体讨论了政府应当在谈判中采取的对策。

按照一般的规律,本书的最后一章,第 19 章,应当是结论,可是,从确定本书的名字之时,我们就已经很清楚地认识到,关于政府在经济发展中的作用是不可能用一篇文章或一本书来作出简单结论的。只要人类的经济活动继续下去,关于政府在经济发展中的作用就会继续讨论下去。我们在此提出的一些观点不过是想起到一个抛砖引玉的目的。

在 1996 年,沈阳市政府利用世界银行贷款举办了两次对政府官员的市场经济训练班。在我们讲稿的基础上中国经济出版社出版了《政府与经济发展》一书。此书发行以后得到了较好的反应。非常感谢刘吉、董辅礪、吴敬琏、周小川、林毅夫等人以及许多读者提出的宝贵意见,我们根据他们的指教作了三次较大的修改和补充,从 10 章扩展为 19 章,篇幅增加了近一倍。非常感谢刘吉同志在百忙之中为本书写了序言。我们也非常感谢沈阳市政府的张国光、鞠秀礼、邹冰等人对本书写作的帮助和支持。感谢加拿大西安大略大学休伦学院(Huron College, University of Western Ontario)和北京大学中国经济研究中心提供的种种方便和支持,感谢加拿大国家社会科学基金会(SSHRC)为我们的研究提供的财政资助。

在这里,我们把最真挚的感谢奉献给我们的贤内助关克勤和赵丽尧。多年来她们的关怀和支持使得我们能够在繁忙的日常业务中有可能抽出时间来完成这项工作。赵丽尧女士担任辽宁省交通厅纪检组副组长,监察处处长。她为第7章的写作提供了许多很好的观点和资料。如果说这本书对中国的经济发展会起到一点作用的话,毫无疑问,这里面有着她们很大的一份贡献。

如果书中有谬误、不当之处,当然是我们作者的责任,敬请读者提出宝贵的批评和建议。

徐滇庆 李瑞

1997年11月

作者简介

徐滇庆, 1967年毕业于东北大学自动控制系, 1981年获得华中理工大学经济管理硕士学位。1984年进入美国匹兹堡大学经济系, 1990年获得博士学位。从1990年到1994年受聘任教于加拿大萨斯开澈温大学济经系, 1994年至今在加拿大西安大略大学休伦学院经济系任教, 并任北京大学、东北大学、西安交通大学和云南大学兼职教授, 沈阳市政府经济顾问。在1994年-1995年期间担任中国留美经济学会会长。1997-1998年期间担任中国留美经济学会副会长。著有《国际贸易、税制与经济改革策略》(中国经济科学出版社); 主编《中国经济改革: 分析、反省、前瞻》(香港中文大学出版社), 《台湾经验和海峡两岸发展策略》(中国经济出版社), 《中国国有企业改革》(中国经济出版社), 《中国税制改革》(中国经济出版社)等书, 并在北美、欧洲、中国大陆和香港、台湾的经济学学术杂志和报刊上发表百余篇论文。