

中國 經濟改革與發展

本書是經濟學界第一次以歷史發展和邏輯推論相結合的方法，
提出一套完整的邏輯體系來解釋五十年來
中國大陸的經濟發展。

林毅夫、蔡昉、李周 ◎ 著



中國經濟改革與發展

林毅夫 蔡昉 李周

本書由香港中文大學授權出版

中國經濟改革與發展

2000年7月初版

定價：新臺幣280元

有著作權・翻印必究

Printed in Taiwan.

著者 林毅夫
蔡昉
李周
發行人 劉國瑞

出版者 聯經出版事業公司
臺北市忠孝東路四段555號
電話：23620308・27627429
發行所：台北縣汐止市大同路一段367號
發行電話：26418661
郵政劃撥帳戶第0100559-3號
郵撥電話：26418662
印刷者 世和印製企業有限公司

責任編輯 方清河
封面設計 劉茂添

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第0130號

本書如有缺頁，破損，倒裝請寄回發行所更換。

ISBN 957-08-2066-7 (平裝)

<http://www.udngroup.com.tw/linkingp>

e-mail: linkingp@ms9.hinet.net

©香港中文大學1995,2000

香港中文大學擁有本書之所有及全部版權

本版限在台灣及海外發行

臺灣版序

自1840年的鴉片戰爭以後，中國屢遭列強欺凌，文明鼎盛的中國淪落為列強的次殖民地，自此中華民族的重新崛起一直是以天下為己任的各界有志之士的夢寐以求。從早期的洋務運動、戊戌變法，中間的辛亥革命、北伐、抗戰，到中華人民共和國建立以後的社會主義制度的實踐，無不以中華民族的復興為目標。然幾經波折，只有到1970年代末鄧小平領導的改革、開放以後，中國的再度富強才不再是一個遙不可及的夢。1978～1998年間中國大陸國內生產總值(GDP)年均增長率高達9.7%，為同期世界平均3%的3倍有餘。在人口這麼多，面積這麼大的地方，以這麼高的速度，持續這麼長時間的增長，堪稱人類經濟史上曠古未有之奇蹟。尤其，1997年東亞地區爆發了金融危機，新舊小龍無不應聲而倒，唯有中國大陸不僅人民幣沒有貶值，而且還保持了快速的經濟增長，成為這場危機的中流砥柱，對東亞經濟的迅速復甦做出了舉世公認的貢獻。

近幾年來，世界銀行、國際貨幣基金、經濟合作發展組織等不少國際權威機構的研究認為，中國大陸有可能在未來二、三十年保持過去20年的快速增長，在21世紀20、30年代間成為全世界最大的經濟體。如果此項預測屬實，中國大陸經濟的快速增長將為世界上許多國家和地區的發展提供無限的商機。臺灣和大陸隔

海而望，經濟上優勢互補，大陸經濟快速發展，臺灣將是最大的受益者。但是，大陸經濟在快速增長的背後也隱現不少危機，過去20年從計畫經濟向市場經濟的漸進改革，從易處入手，越往後困難矛盾越多，如今，國有企業的績效每況愈下、地區收入差距不斷擴大、銀行呆壞帳比例驚人、生態環境惡化、自然災害頻仍。不少國際權威研究者據此預測大陸經濟有可能突然爆發重大危機，而使過去20年來的成就毀於一旦。大陸經濟規模巨大，如果危機爆發，將不可避免殃及鄰近，尤其是和大陸血肉相連的臺灣經濟將難免遭受池魚之殃。

處於千年之交的大陸經濟，未來的發展到底將如樂觀者的預測？還是無可避免地終將爆發致命危機？這是關心中華民族未來命運的人必須深入研究的問題，也是關心臺灣自身前途的人必須關注的問題。

任何現實的經濟，不管在後世看起來其成就多麼地輝煌，在當時總是存在重重矛盾。一個社會中現有的各種問題到底是會隨著經濟的發展而逐漸消弭，還是會逐漸擴大為傾毀性的危機，很大程度上決定於主政者和社會的中堅力量是否對問題的根源有清醒的認識，並以有力的措施和實際的行動採取合力的方式來解決問題。要對一個社會的發展趨勢做出準確的判斷，則一方面要對該社會的實際情況有足夠的瞭解，另一方面則必須有一個能夠說明清楚複雜的現象背後主要因果關係的理論。

從亞當·斯密以來，主流經濟學的研究以市場體系完備的發達經濟中所出現的問題為主要對象，現有經濟理論的價值也主要在於解釋發達的市場經濟體系中所出現的問題。然而，發

展中國家，尤其是像處於從計畫經濟向市場經濟以及從傳統的農業經濟向現代的工業經濟雙重過渡中的中國，許多問題的根源和發達國家不同，或是根源相似，但是可賴以解決問題的制度、資源、社會條件不同，因此，簡單套用現成的經濟理論來處理發展中國家的經濟問題經常會把問題弄得更糟，對於處於雙重過渡中的國家更是如此。但是，經濟理論是幾個主要社會經濟變數之間因果關係的一套簡單的邏輯體系，經濟理論來自於對經濟現象的觀察和總結，經濟理論的作用在於解釋現象中屬於因的變數如果變化了，屬於果的變數將會如何發展。中國在改革和發展過程中的現象和問題固然錯綜複雜，但「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣！」從現實的經濟現象為出發點，瞭解中國所處發展階段的主要特性和社會的主要思潮和力量，把握住問題的來龍去脈，則有望說明清楚複雜現象背後的因果關係。

本書是經濟學界第一次嘗試以歷史發展和邏輯推論相結合的方法，提出一套比較完整的邏輯體系來統一解釋中國大陸半個世紀以來經濟發展的著作，書中對大陸改革開放以前的經濟發展和制度變遷，以及改革開放以後的成就和問題、下一步的前進方向等，都有比較系統、深入的探討。希望這本書的出版有助於臺灣的讀者瞭解中國大陸經濟的現狀和未來的走勢。

一、大陸改革前的傳統經濟體制及其內部邏輯

自鴉片戰爭以後的一百多年間，亡國亡種之憂牽動著幾代

以天下為己任的知識和政治精英的命運和選擇，譜寫了許多為民族的復興而拋頭顱、灑熱血的英雄詩篇。由於時、地、背景和認識的不同，歷代中國政治領導人和知識精英選擇的道路可能有異，富國強兵的願望則無不同。當1949年10月1日毛澤東站在天安門城樓上高呼「中國人站起來了」，中國政府不可避免地採取了以趕超英美等發達國家為目標的重工業優先發展戰略。

在工業革命以後直到最近才出現的資訊革命到來之前，一個國家發展的水平可以用重工業在國民經濟中所占的比重來衡量。重工業優先發展戰略的選擇十分直觀地反映了中國政治領導人參加革命的動機和多年的追求。實際上，二次世界大戰以後，世界上絕大多數第三世界國家在擺脫了殖民統治以後，採用的政治體制或許不同，採取的經濟發展戰略大多相似。

重工業是資本高度密集的產業，具有三個基本特徵：(1)每個專案的投資周期長；(2)所需的技術先進，在發展中國家建重工業，作為先進技術載體的機器設備需要從國外進口；(3)每個專案一次性的投資規模大。而中國大陸當時是一個非常貧窮落後的農業經濟，也有三個特徵：(1)資本稀缺，由市場決定的利率很高，不利於建設周期長的重工業的發展；(2)經濟落後，可供出口的商品少，外匯短缺、昂貴，從國外進口機器設備的成本高，不能支援重工業的發展；(3)經濟剩餘主要來自農業，農業的生產分散，剩餘少，難於從市場上為重工業專案籌集所需的大量資金。

因此，重工業發展的三個特徵與中國資本稀缺的要素稟賦狀況存在著尖銳的矛盾，在靠競爭來決定價格，靠價格來配置

資源的市場體制中，重工業發展不起來。要優先發展重工業客觀上要求政府干預，利用行政手段人為壓低利率、匯率來降低重工業發展的門檻，並用降低工業投入要素的價格，即能源、原材料價格以及工資水平的方式，將剩餘從農業和礦業等初級產業集中到工業來，為重工業的發展積累資金。當然工人的工資壓低了，政府也必須同時壓低生活必需品的價格以保證城市工人的最低生活水平。在上述利率、匯率、工資、物價等各種價格信號被全面扭曲的宏觀政策環境下，資金、外匯、原材料和各種生活必需品將無可避免地出現全面的短缺。要保證這些短缺的資金、外匯、原材料會被用來優先發展重工業，首先必須有一個全面的計畫，將各種建設專案按戰略目標排序，然後用行政手段按計畫配置資源。同時，為了低價收購農副產品，政府還必須壟斷農副產品的購銷。但是，在農業家庭自主經營的情況下，壓低農副產品價格必然導致農民減少農副產品的生產和供給；在企業享有經營自主權的情況下，企業必然有積極性將由政府價格扭曲所得的超額利潤用於職工福利、在職消費和其他與重工業發展無關的活動上。為了保證農業能按國家計畫的量來生產和交售，以及經由各種價格扭曲所創造的工業剩餘會按國家計畫的方案來使用，中國政府就在農村實行了集體化，在工業部門實行了國有化，以剝奪農民和企業的經營自主權。這樣，以重工業優先發展的趕超戰略為邏輯起點，相繼形成了以扭曲各種要素和產品價格為目的的宏觀政策環境、高度集中的資源計畫配置制度和沒有經營自主權的微觀經營機制為特徵的三位一體的傳統計畫經濟體制。

上述高度集權的計畫經濟體制內生於在資金稀缺的落後經濟中推行資金密集的重工業優先發展的戰略。推行和中國大陸相同的發展戰略的非社會主義發展中國家，如印度、南亞、拉丁美洲等國家，雖然社會制度和中國大陸不同，但經濟體制則和中國大陸有許多雷同之處，原因在此。實際上，不管在任何地方、任何時代，或任何經濟體，只要政府以行政的力量扭曲了利率、匯率、價格等，就必須以計畫、行政的方式來干預資金、外匯，和價格被扭曲的物資的配置和使用。

傳統的經濟計畫體制使中國大陸的政府有能力在貧窮落後的基礎上動員一切可用的資源，在較短時間裏建立起一套完整的工業體系，試爆了原子彈、發射了人造衛星，成為世界上一個不容忽視的軍事大國。但中國大陸的經濟也為之付出了巨大的代價。在微觀方面，人民公社和國有企業的經營者缺乏自主權，無法根據每個工人、農民的工作表現來決定報酬水平，只能用政治動員的方式來號召工人、農民為社會主義建國的理想而犧牲，但在實際的物資利益方面，出現幹好幹壞一個樣，人民的生活水平長期得不到改善，久而久之政治動員失去了效果，工人、農民缺乏生產積極性，生產效率低下。在資源配置方面，出現了重工業太重、輕工業太輕、農業的發展受到忽視，產業結構失調，資源使用效率很差。因此，人民生活的改善非常緩慢。和韓國、臺灣、香港、新加坡等周邊市場經濟國家和地區的快速發展和人民生活水平的大幅度提高成了強烈的對比。這種對比終於在1970年代末，毛澤東去世，極左的四人幫倒臺，以鄧小平為核心的老一輩領導人重新掌權以後，觸發

了一場始料未及的經濟改革和開放的大潮。

二、1970年代末以來大陸對傳統經濟體制的改革

極端的個人崇拜和資訊的閉鎖，使毛澤東的晚年在大陸人民心中享有近乎神的地位，當在文革中靠邊站的老一代領導人打倒了毛欽定的接班人——四人幫以後，他們必須在政策上有所改弦更張，給人民帶來實質的好處，以取得重新執政的正當性，但由於他們自己是老一輩的革命家，不僅參與了新中國的締造，而且，在靠邊站前還親自參加了社會主義計畫經濟體制的制定和推行，所以，他們也不可能完全否定現行的體制。中國的改革也就只能走一條以修修補補為特徵的漸進道路。但是傳統的計畫經濟體制是一個內部各個制度安排間因果邏輯關係緊密相連的體系，當鄧小平領導的改革承認物資刺激對提高工人、農民工作積極性的重要性時，雖然只是在嚴密的傳統計畫經濟體制中打開了一個小小的缺口，但傳統計畫經濟體制的崩解，並最終被市場經濟體制所取代，也就無可避免。

1970年代末，中國大陸雖然已經進行了將近30年的工業建設，但80%的人口仍然居住在落後貧困的農村，大約有2.5億人生活在無法維持溫飽的絕對貧困之中。長期以來農業被視為國民經濟的基礎，農村的貧窮落後給整個社會經濟發展帶來了極大的困難和挑戰。正因為如此，1970年代末，大陸經濟改革發軔於農村。開始時，安徽鳳陽的一個村的農民自發地、秘密地將集體的土地承包給各個農戶自己經營，農業生產立竿見影地

得到很大發展，後來這種生產制度得到了政府的承認並加以推廣，以土地平均分配到各農戶分散經營為核心的家庭聯合承包責任制也就迅速地取代了集體耕作制度。這種改革到1984年在全國範圍內完成，推行了二十多年的人民公社體制終於解體。農業生產獲得前所未有的快速增長。在農業發展的基礎上，農村經濟全面繁榮，城鄉間、地區間的收入差距縮小，農民生活水平大大提高，絕大多數農民基本解決了溫飽問題。

農村改革的成功極大地鼓舞了中國政府全面推進以市場為導向的體制改革的決心，1984年10月召開的中國共產黨十二屆三中全會決定將體制改革重點轉移到城市。與自發的農村體制改革不同，城市中的改革一開始便由政府發動。在國有企業改革方面，從1979年至今，經歷了四個階段，第一個階段(1979-1983年)主要在傳統經濟體制內部擴大企業自主權，擴大物質激勵的作用。這些措施包括引入利潤留成和與貢獻掛帥的獎金制度，允許國有企業在強制性的國家計畫之外進行生產，允許出口企業保留部分外匯收入，由企業自己支配使用。第二階段(1984-1986年)重點轉向規範國有企業對政府的財政義務，將企業推向市場。從1983年開始，利潤上繳改為對利潤徵稅。1984年政府允許國有企業以議價出售定額以外的產品，並相應制定自己的產量計畫，由此形成價格雙軌制。在第三階段(1987-1992年)，明確企業經理人員權利和義務的承包制被規範化並得到推廣。最後階段(1993年至今)試圖將現代企業制度引入國有企業。改革的每一階段政府的干預都在減少，國有企業獲得越來越多的自主權。

在農業和工業方面的微觀經營體制的改革實現了提高技術效率的預定目標。經驗檢驗表明，農業部門1978～1984年間的產量增長幾乎有一半是改革帶來的生產率提高的結果，而且這種生產率增長幾乎完全歸功於引入家庭責任制。擴大工業企業自主權同樣也提高了國有企業的生產率。因此，農業和工業上的微觀經營體制改革創造了一個新增的資源流量，這是中國改革的一個重要特徵，也是中國的改革和蘇聯東歐的改革最大的不同之處。

然而，在一個扭曲的宏觀政策環境中，擴大企業自主權雖然提高了國有企業的生產效率，但是，國有企業工資、福利和其他未經批准的開支增長過快，加上來自自主經營的鄉鎮企業和其他非國有企業的競爭，國有企業的盈利能力不斷下降，致使政府的補貼和財政負擔不斷增加。

在擴大企業自主權的同時，為了使企業自主權能夠成為真實，原有的計畫分配和價格體制也必須作相應的改革。允許國有企業超計畫生產，就必須允許企業在計畫分配制度之外得到額外的資金、投入和出售額外的產出，因此就出現了分配和價格的計畫和市場並存的雙軌制。計畫之外的生產發展遠較計畫之內的生產發展迅速，因此，原材料和各種物資的配置逐步偏離計畫軌而傾向市場軌。開始的時候一些重要投入品還保持計畫控制，但控制專案逐漸減少。到1984年底，中央集中的信貸分配也下放到地方銀行。計畫分配逐步被取消，市場在資源配置上的作用也就隨著改革的不斷深化而增加。

放鬆計畫配置機制所帶來的一個意想不到的效應是非國有

企業，尤其是鄉鎮企業的快速增長。1979年之前鄉鎮企業的發展因難以獲得信貸、原材料和進入市場而大受制約。改革為鄉鎮企業的快速擴張創造了兩個有利條件：(1)家庭聯合承包責任制改革產生的新的剩餘流給新的投資活動提供了資源基礎；(2)傳統計畫分配體制的放鬆使鄉鎮企業能夠得到關鍵的原材料和市場。鄉鎮企業數量、雇傭工人和總產值的年均增長率，在改革期間均數倍於同期國有企業的增長速度。

鄉鎮企業和其他形式非國有企業的迅速發展給改革帶來了兩個未曾預料到的影響。首先，作為傳統經濟體制的局外人，非國有企業必須從競爭性市場獲取能源、原材料，產品也只能銷往市場。它們面臨預算硬約束，如果管理不善就無法生存。它們的職工沒有「鐵飯碗」，可以解雇。結果非國有企業生產效率遠高於國有企業。非國有企業的發展給國有企業施加很大壓力，促使國家在制定改革政策時，以非國有企業的微觀經營體制為參考基準，國有企業的經營、管理體制不斷向非國有企業靠攏。改善國有企業微觀經營體制的改革措施，如實行利改稅、承包制及引進現代企業制度等，都是對來自鄉鎮企業及其他非國有企業的競爭壓力的反應。國有企業之間、國有企業與非國有企業之間競爭增加，也提高了國有企業生產效率。其次，非國有企業的發展明顯地糾正了資源的不合理配置。通常非國有企業要以市場價格購買投入品，並以市場價格出售產出品。價格信號誘導非國有企業更多採用比國有企業更勞動密集的技術，集中於更勞動密集的中小型企业。這樣，非國有企業的產業結構和技術結構更加符合中國要素稟賦所決定的比較優

勢。非國有企業的發展緩和了重工業優先發展戰略產生的經濟結構失衡。發展道路逐漸由重工業優先發展戰略轉向符合要素稟賦決定的比較優勢，是大陸漸進式改革能夠推動經濟持續增長的最重要的原因。

三、大陸漸進式改革優於前蘇聯東歐的休克療法改革

大陸經濟改革從微觀機制入手，在農村解散集體農業，在城市通過擴大企業自主權改善對國有企業的管理機制，鼓勵發展非國有企業，在價格和匯率全面放開之前引入雙軌制，沒有進行大規模私有化，國有企業繼續保持在工業部門中的主導地位。通過這種謹慎、漸進的方式，在改革過程中逐漸以市場體制替代傳統的計畫體制，同時保持了顯著的經濟增長和物價的相對穩定。

與中國一樣，前蘇聯東歐國家以前實行的也是計畫經濟體制。但在經濟轉型上，它們一開始就明確以「複製西歐的市場經濟制度」為目標，並選擇了休克療法，冀望立即過渡到同樣的制度。而大陸的改革開始時只是以提高經濟體制的效率為目的，採取的是「摸著石頭過河」的策略，並無明確的體制變革的方向。對各種推出的改革措施則以「不管黑貓、白貓，捉住老鼠就是好貓」的實用主義態度為評價標準。但經濟問題的背後總有一定的經濟邏輯，從問題出發，實事求是地針對問題、解決問題，改革的有效措施必然順著問題背後的邏輯進行，從改善微觀經營體制為出發點的改革，最終導致傳統的計畫經濟

體制被市場體制所取代。

大陸經濟轉型的一個特點是經濟的穩定和持續增長。通過給予國有企業經理人員和農民自主權以及將個人報酬與努力掛帥，提高國有企業工人和農民的積極性。儘管沒有私有化，但積極性的提高意味著效率和產量的增加。部分的自主權意味著國有部門和農村地區的企業家能夠部分控制這些新增資源。傳統經濟中被壓制的輕工業部門符合中國經濟的比較優勢，因為輕工業品的短缺而更具盈利性。享有自主權的企業家在利潤動機驅動下，將歸其控制的社會新增財富配置到那些更具盈利的受壓制部門，因而，這部分經濟的發展充滿了活力。同時，計畫分配機制和扭曲的宏觀政策環境還存在，國家就依然控制著原有的資源，並將它們配置於原來優先發展的國有經濟部門，而維持了國有部門的穩定。

對於前蘇聯東歐國家的轉軌，西方的經濟學家們起初一致建議必須快速私有化。他們認為私有產權是市場機制良好運行的基礎，真正的市場競爭要求有一個真正的私有部門；轉軌經濟中的國有企業遇到的許多問題可以通過快速私有化來緩解；私有化必須在國有企業結構調整之前進行；必須推行一個全面放開價格、全面市場化、全面私有化的「休克療法」。

如果支援市場的各種制度可以在一夜之間建立起來，而且，資源是高度流動的，資源從低效率部門向高效率部門的重新配置可以一蹴而就，那麼，休克療法應該是可取的。然而，市場運行必要的各種法規制度的制訂和實行則需要一個過程；重工業中的一些固定設備不能用於輕工業生產，對於其他設

備，用於新用途前必須對其進行改裝；重工業中的工人在從事新工作之前也需要重新培訓；對於那些虧損很大的國有企業也很難要他們馬上面對市場的競爭，因為害怕大規模失業，這些低效率的國有企業即使私有化以後也不可能被關閉，政府被迫繼續提供各種明補和暗補。因此，休克療法實行的結果並不是有效率的市場經濟體系的馬上建立，而是，生產急劇下滑，經濟衰退，同時伴隨惡性通貨膨脹，社會劇烈動盪，人民生活水平大幅下降，與實行漸進式改革的中國形成鮮明對照。

四、國有企業改革和大陸經濟改革的最終完成

大陸經濟改革至今仍在進行中，特別是國有企業改革尚未取得成功，宏觀政策環境的改革還沒有完全到位。過去20年來在經濟快速增長的同時，也出現了一系列令人擔憂的問題。這些問題如果惡化，很可能使整個國民經濟體系崩潰。歸納起來，當前中國經濟中存在的主要問題有如下六個方面：(1)經濟周期波動；(2)銀行呆壞帳的比例高，弊病很大；(3)貪污腐化孳生；(4)國有企業虧損嚴重；(5)地區發展差距擴大；(6)糧食供給問題。沒有穩定的社會就不會有經濟的長期發展。以上這六個問題，任何一個惡化了都將造成社會不穩，更何況這些問題還有可能交織在一起總爆發。這六個問題都與中國從計畫經濟向市場經濟過渡時採取了漸進的改革方式，宏觀政策環境的改革滯後於資源配置制度的改革，資源配置制度的改革滯後於微觀經營機制的改革，造成經濟體系內部的制度不配套有

關。而經過了20年的改革，還不能將微觀經營機制、資源配置制度和宏觀政策環境中存在的各種問題都徹底解決，以建立一個新的、內部各種制度安排邏輯一致的、新的市場體制的原因，則在於宏觀政策環境和資源配置制度中的一些扭曲是維持國有企業生存所必需的條件，因此，國有企業改革的成功是中國經濟改革最終完成的前提。

在所有的宏觀政策環境的改革中最為滯後的是利率政策的改革。銀行的利率尚被人為控制，名義利率不能根據市場供求靈活調整。因此，每當出現高通貨膨脹預期時，真實利率就不斷下降，投資的機會成本和當前消費的機會成本也跟著下降，導致投資貸款增加、儲蓄減少，經濟就會出現投資和消費一齊拉動的過熱。反之，經濟就會出現投資和消費一齊下降的過冷。國民經濟的發展就隨著通貨膨脹預期的變動而呈周期波動。經濟周期波動的根本的解決辦法是利率市場化。但是，國有企業的生存依靠國有銀行的低利貸款來維持，如果放開利率，則將使國有企業的利率負擔大為加重。同樣，國有銀行呆、壞帳比例高也是因為國有企業的生存依靠國有銀行的低利貸款來維持，而國有企業的經營情況差，還不起貸款，結果，貸出去的款也就變成了呆、壞帳。經濟生活中貪污腐化的橫行也是因為政府對利率和某些商品價格的低價控制，市場價格和官訂價格之間存在價差，成為掌握這些廉價資金和資源的官員手中一種可以依其意願而分配的、可以為某些企業和個人不勞而獲的「租」。而維持低利率和某些產品的低價政策，同樣是為了使已陷入困境的國有企業能夠繼續生存下去。大陸的產業