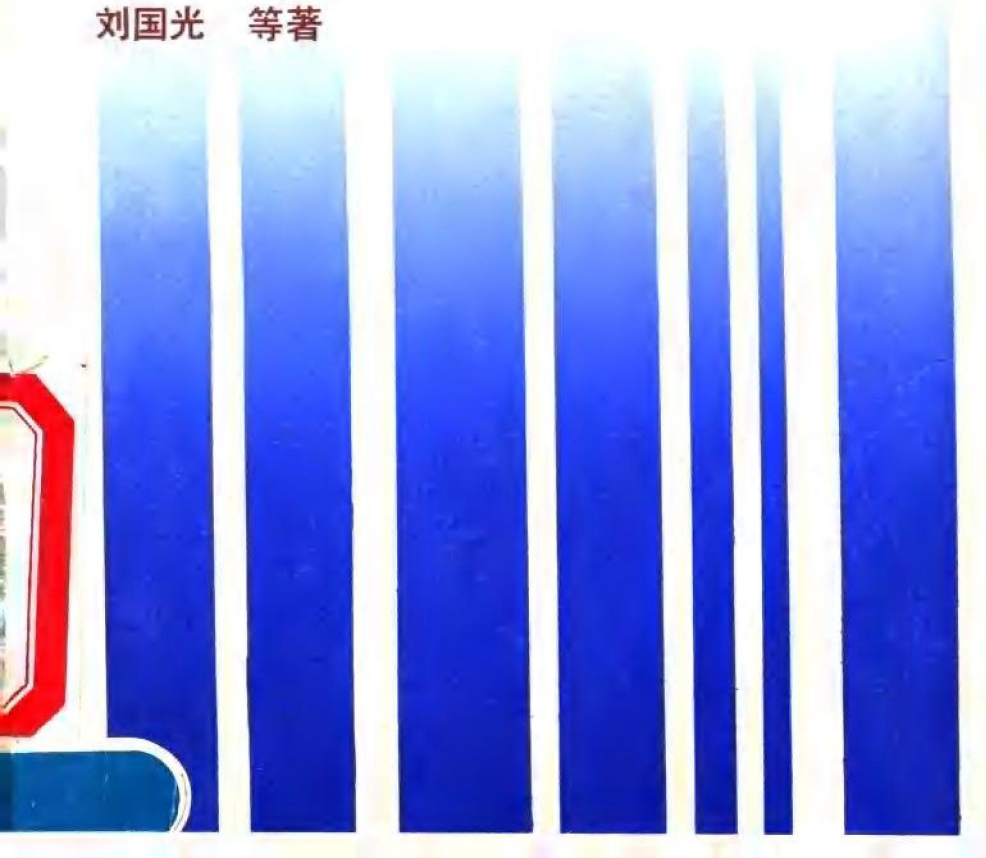


研究报告续集

80年代

中国经济改革与发展

刘国光 等著



中国改革开放史

80年代

中国经济改革与发展

刘国光 主编



80年代中国经济 改革与发展

——研究报告续集

刘国光等 著

经济管理出版社

责任编辑:柳 克 赵 刚

责任校对:孟赤平

技术设计:桑崇基

80年代中国经济改革与发展——研究报告续集

刘国光等 著

*

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

(邮政编码:100836)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售

文物出版社印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 印张 15.5 402千字

1991年7月第一版 1991年7月北京第一次印刷

印数 1~3000册

ISBN7-80025-4089/F·319

登记证号:(京)029号

定价:8.00元

目 录

稳中求进的改革思路	刘国光(1)
中国经济改革理论十年回顾	刘国光(13)
深化改革需要治理经济环境	刘国光(41)
对治理整顿和深化改革关系的若干思考	刘国光(50)
对几年来经济建设与经济改革的反思 中国社会科学院经济建设与改革研究课题小组	(57)
双向协同 稳中求进 中国社会科学院经济体制改革纲要课题组	(71)
中国经济体制中期(1988~1995)改革纲要	(75)
紧缩中的矛盾与对策选择 中国社会科学院经济学片形势分析小组	(111)
经济形势、理论和政策 中国社会科学院经济学片形势分析小组	(118)
走出困境的近期对策 中国社会科学院经济学科片经济形势分析课题组	(136)
在治理整顿基础上进一步深化改革的思考 中国社会科学院经济片形势分析小组	(155)
社会主义经济体制改革理论的反思 中国社会科学院经济研究所课题组	(170)
论经济运行机制 中国社会科学院财贸物资经济研究所财贸 综合问题课题组	(196)

宏观调控 市场发育 流通体制

…… 中国社会科学院财贸物资经济研究所形势分析小组(208)

十年价格改革:成效、问题和出路

…… 中国社会科学院财贸物资经济研究所

“价格改革”课题组(222)

转轨时期特大型国有企业管理改革方案

…… 中国社会科学院经济学科片特大型国有企业课题组(238)

九十年代我国经济发展中若干问题的研究

…… 中国社会科学院工业经济所“经济发展问题”课题组(258)

试论治理整顿的任务和措施

…… 中国社会科学院工业经济研究所治理整顿问题课题组(280)

工业企业亏损调查研究综合报告

…… 企业亏损问题研究课题组(299)

中国原材料工业发展战略研究

…… 中国原材料工业发展战略及对策课题组(334)

重塑投资主体格局培育金融——产业集团

…… 中国社会科学院经济研究所宏观经济管理课题组(344)

对投资体制改革的回顾与思考

…… 中国社会科学院经济研究所宏观经济管理课题组(360)

坚持适度分权方向重塑国家管理格局

…… 中国社会科学院经济研究所宏观经济管理课题组(371)

中国农村经济发展与改革所面临的问题及对策思路

…… 中国社会科学院农村发展研究所农村

发展与改革课题组(387)

论我国农村改革的逻辑主线和创新机制

…… 中国社会科学院农村发展研究所经济发展

理论与政策研究室(405)

关于进一步有效控制我国人口增长的报告

…… 中国社会科学院人口研究所“现阶段我国人口

对策研究”课题组(430)

中国城市土地有偿使用研究报告

..... 中国社会科学院财贸经济所与世界银行合作

课题组财贸所研究组(443)

居民的消费选择与国民经济成长

..... 中国社会科学院经济研究所居民行为课题组(462)

稳中求进的改革思路^①

刘国光

研讨中长期中国经济体制改革的规划,是一件十分重要的事。中国之大,问题之复杂,是任何一个先行改革的社会主义国家所不可比拟的。中国人口为南斯拉夫的 50 倍,为匈牙利的 100 倍。我们的改革难度显然比他们大。这就要求我们更应该讲究策略性、技术性和计划性。单靠“试错法”、撞击反射,看来是远远不够的。尤其是,考虑到改革时期经济发展的部署,更需要有一个目标、内容和阶段性比较清楚,防范措施比较充分的改革纲要。这样,改革效果会更好些,也可以尽量避免改革工作中的重大失误。

改革初战阶段,我们不是没有搞过规划,但主要是年度性的。我们也搞过一些时间跨度比较大的改革规划,但不大便于操作,而且没有充分考虑到改革和发展、政策和体制的结合。现在,我们要研究拟订中期改革规划,并且分几个阶段来设计,就要考虑采取什么策略和战略,使经济政策选择和经济体制转换两方面结合起来;还要考虑如何分步过渡,把阶段性改革同最终目标模式衔接起来。下面讲几点看法。

① 本文系作者在一次研讨会上的发言,原载《财贸经济》1988 年第 3 期。

一、认清形势——首先要稳定经济

设计下步改革,首先必须立足现实,对形势作出正确的判断。搞超越现实、脱离形势的改革规划,我们的思维就有可能走入过于理想化的道路,规划的可行性就会不大。硬要照着去做,可能走上邪路。因此,形势分析很重要。

前九年的改革,我们取得了很大成就。从总指数看,1986年和1978年相比,实现了工农业总产值、国民生产总值、国家财政收入和城乡居民收入这四个方面的翻番;从农村看,打破了集体“大锅饭”体制,建立了初级形式的农村商品经济体系;从城市国有企业看,“两权合一”格局开始受到以承包为主要形式的“两权分离”机制的改造,活力有所增强;从市场发育看,产品市场已初具规模,要素市场已有局部试点;从宏观管理看,以指令性计划为依托的资金、物资行政性统配制已逐步改变,通过市场进行间接调控有所起步。1987年,在深化改革和双增双节方针的指导下,经济发展形势比较好。与上年相比,预计农业总产值增长4%以上,包括乡镇企业在内的工业总产值增长15%左右,全国的生产、建设、流通和外贸的情况都比预料的好,经济体制改革也有较大的进展。总之,改革和发展的总体形势是好的。这是客观方面的形势。此外,从上到下,从中央和国务院的最高决策人到普通的乡民和市民,改革热情高,信心足,思想认识一致,十三大以后更是这样。可见,主观方面的形势也不错。这种主客观形势为深化改革准备了较好的条件。

但是,正如大家知道的,目前我国国民经济中还存在着不稳定因素,这是我们在搞改革规划时必须充分注意的问题。一是,虽然1987年粮棉油和水产品略有增产,但肉、糖类减产,粮食尚未恢复到1984年水平,人口则已比1984年增加了3000多万,而且目前生产后劲不足,农业不够稳定;二是,工业生产增长过速,产品结构矛盾突出,以“长线产品”为龙头的总量膨胀制约着结构转换,三

是,经济效益不佳,可比产品成本上升,亏损企业和亏损额增加;四是,市场比较紧张,物价特别是食品价格上涨较多、猪肉等一些副食品恢复凭本供应,居民待购力很强,社会购买力与商品可供量之间的差距继续扩大;五是,财政赤字居高不下,通货膨胀压力有增无减。1985年以来,年物价上涨率平均在7%以上,超过了年平均利率,使实际利率成了负数。据有关单位测算,1988年物价上涨率不低于上年。由于这些客观不稳定因素,特别是由于市场紧张、物价持续上涨造成的居民心理不稳定状态,更应该引起大家注意。

根据上述形势分析,我认为,中央最近重新提出稳定经济的方针,是完全正确的。我以为,稳定经济不仅是1988年要实现的方针,而且是“七·五”后三年都要强调的方针,以后还要不断注意经济稳定的问题。其实,稳定经济的方针,1984年经济“发高烧”后就提出来了。中央关于“七·五”计划建议,对于“七·五”计划期间提的主要任务,第一条就是要为经济体制改革创造一个良好的经济环境。现在这一条首要任务人们不大再提了。但我觉得“建议”提的这条首要任务是正确的,现在还适用。要为改革创造一个比较好的经济环境,就必须坚持稳定经济的战略,首先争取把经济稳定下来,在稳定中求发展,求改革的深化,因为如果经济不稳定,不紧缩通货,不控制过旺的需求,结构问题、效益问题就很难有效地解决,从而难以达到有效发展的目的。如果没有稳定的经济环境作基础,深化改革这篇文章就不大容易做好。

近年来,由于宏观失衡的问题没有解决,推迟了有些原定的具有关键意义的改革,使企业改革不能很好地同价格改革,同市场竞争机制的形成紧密地配套进行,价格改革停滞不前,这本身也制约着企业改革的真正深化,不利于企业成为真正自负盈亏的商品生产者和经营者。看来,今后深化改革也不能老是在紧张的不稳定的气氛中进行。所以,在目前的经济形势下强调稳定经济,是十分必要的。

稳定经济,治理环境,首先是稳定物价,紧缩通货,控制通货膨

胀。这里,我想就这个问题顺便谈谈近两三年理论界流行的一些观点:有同志认为,要为改革创造一个相对宽松的经济环境不现实,改革只能在求大于供的紧张状态里进行,需求大于供给的紧张状态是社会主义初级阶段的“常态”,我们应当学会在求大于供的环境中搞改革,搞建设。还有的同志根本就不赞同 1984 年以来是存在着总需求膨胀的,他们认为恰恰是因为“需求不足”,应当用通货膨胀来刺激需求,促进经济的发展,另一些同志虽然承认短期需求膨胀,承认要通过紧缩来“软着陆”,但当紧缩措施刚出台,就惊呼出现了什么经济萎缩和“滑坡”,要求停止紧缩,重新开口子,结果我们的经济还没有软着陆又飞起来,这些观点和看法,从各自的立论来说,都有一定的道理,但是,不管主张者的本意如何,客观上却起着这样一种效果,就是会使人们对社会主义经济中长期形成的失衡和紧张的格局找到一个可以宽容的理由,从而放松对于解决这一“老大难”问题的决心和努力。这几年我们的经济有点象“空中飞人”那样在软着陆中老是着不了陆,这跟上述理论认识和心理状态不能说完全没有关系。我认为,这些观点有的是对形势的判断问题,有的则是搬用至多只对一些工业发达国家短期有效的政策主张,有的则属于对环境和改革关系的认识问题。当然,我们不能要求马上有一个长期稳定的供大于求的市场态势,谁也不会幼稚到认为要等到出现这种态势之后才能进行改革,但改革指导思想必须着眼于创造一个相对的供求大体平衡的良好环境,因为短缺经济本身就容易产生需求生长过旺。宏观政策稍有偏差,通货膨胀就会如脱缰野马,急速奔驰,难以控制。而且通货膨胀政策如同鸦片,一吃上瘾,是很难摆脱的,许多国家尤其是发展中国家的经验教训证明了这一点。如果在价格改革大的措施还没有出台的时候,就出现了物价持续上涨的通货膨胀局面,居民就会对物价上涨在心理和物质上承受不住,那么只要是由于总需求超过总供给引起的物价上涨的通货膨胀持续下去,我们的价格改革大的配套方案就永远也出不了台。这就会无限期拖延改革过程。反之,如果我们下大

决心在一个不太长的时期里,坚持需求紧缩政策,把市场搞得比较宽松一点,把货币供应量控制住,把价格稳住,反倒可以在较早的时候使具有实质意义的价格改革措施出台,使之与企业改革的措施配套进行,这样才可以真正加快和加深改革。因此,稳是为了进。对这一点,我们必须有明确的认识。

怎样才能稳定?我认为要“双管齐下”来解决。一是在供给方面通过如目前采取的承包制等办法提高企业效益,用政策调整产业和产品结构,鼓励增加有效供给;二是控制需求。当前凭本供应的市场管理办法是不得已之举,不是抑制需求的根本之道。控制需求,关键还是紧缩通货。一方面要加紧制定三大科学的政策体系(财政货币政策、产业政策、消费政策),提高对需求、供给、结构的管理能力;另一方面要迅速改变控制方式,用分类(投资需求或消费需求、集团消费或个人消费)、分层(政府、企业或个人)、分点(单项工程、单个区域或局部市场)的办法,提高控制水平,防止“一刀切”。比如,当前的主要任务是压缩政府需求和集团消费,抑制低效益的加工工业的盲目发展,同时尽可能不要波及需要增产的产品和需要发展的企业。

稳定经济,必须有严格的总量管理。这里我提出以下几个指标仅供参考:第一,物价上涨前几年已达年均7%以上,其中主要是通货膨胀性的物价上涨,要有计划地逐年降低,比如说到1990年降到3~4%左右。除了某些农产品价格的必要调整外,三年不采取大的价格改革措施,以便控制通货膨胀性的物价上涨。我以为逐步降低物价上涨率是应该的,而且是可以做到的。如果把1988年物价上涨率仅仅维持在不大超过上年的增长率,而且又不规定以后进一步降低目标,有可能使通货膨胀性的物价上涨长期拖延下去。第二,货币供应量增长率过去已达20%以上,今后三年要降到年均为12%左右,相当于经济增长所要求的增长率6~7%,加上经济货币化过程所要求的货币供应增长2~3%,再加上物价上涨率3~4%左右之和。至于后五年(1991~1995年),由于有些价格

改革要出台,应当基本上消除通货膨胀性的物价上涨,以便为价格改革腾出物价结构性上涨的空间。这样,由于价格结构调整所引起的物价上涨就可以维持在平均 3~4% 的水平。第三,工业生产增长率,今后八年要控制在两位数以下,稳定在平均增长 8~10% 左右。我看,达到 8~10% 的增长率决不能说是衰退,更不能说是萎缩,而是正常增长。农业生产要保持 4~5% 的发展速度,粮食生产要再上一个台阶。如果实现了这几个指标,就可以基本上实现经济的稳定,从而可以为改革创造一个比较好的环境。

二、从实际出发有选择地深化改革

我们讲当前强调稳定,并不意味着改革要停下来,或者全部放慢。不久前中央领导同志讲的两句话,非常之好:经济要稳定,改革要深化,这就是说,在稳定经济的同时,改革不但不能停顿,而且要进一步深入下去。我体会,这是因为,造成经济不稳定的种种因素中,传统体制遗留的弊病和双重体制的矛盾和摩擦都是重要的因素,如不从加深经济体制改革上来解决,稳定经济的目的也是难以达到的。

但是,对深化改革的含义要恰当理解。今后改革的深化并不是在任何时候各项改革都要全面铺展,各项改革都要加快步伐,而是应当有所选择,有轻有重,有缓有急。在稳定经济为主的前三年,那些花钱多的改革,那些不利于控制需求的改革,那些只能刺激数量增长,不利于效益提高的改革,都不宜于进行。已经实行的应予重新考虑。而只应推进那些不花钱或少花钱的改革和不会加剧市场紧张和需求膨胀的改革,以及有利于提高效益和改善结构的改革。这应当成为前三年选择改革措施的准绳。

从总体上看,在前三年以稳定经济为主的阶段,改革的步伐相对的要小一点;后几年改革的步子可以迈得大一些。前三年中,在宏观经济平衡达到基本稳定以前,大步价格改革措施不宜出台;资

金、股票市场的发展也不能过快；企业改革中一切有助于诱发或强化短期行为和消费膨胀的因素都要尽可能防止，等等。但是，诸如农村土地管理和使用制度的改革，乡镇企业的改革，城市国营小型企业以租赁和拍卖转让为主要形式的改革，等等，应当加快。特别是宏观调控机制的改革，包括政府职能的分解和转换，机构的精简，以及中央银行独立地位和职能的强化，专业银行企业化等改革等等，都可以加快步伐。如果按企业、市场、宏观调控三方面来划分，我认为这三方面的改革在总体上要配套，但短期内可以有所侧重。当前为了稳定经济，特别要注意实现宏观调控机制的转换和完善，当然也不排除采取必要的行政措施。在此前提下，要重点推进并深化国有大中型企业以两权分离为内容的企业改革；而为了稳住市场，控制物价上涨，这就要求暂时推迟以价格改革为中心的大改革方案的出台，相应地，市场化的步子也要放慢。总之，深化改革应当有选择地进行，要从实际出发。这个“实际”就是本阶段宏观经济的总态势，就是为着创造一个稳定的经济环境。

有些同志对价格双轨制带来的问题很担心，他们主张忍受短期阵痛，迅速变双轨制为市价单轨制，以减少双重体制摩擦，使社会经济运行迅速转到市场化的轨道，以避免重新回复到旧体制。这种想法可以理解。但是应当看到，没有改变“急于求成”的发展决策观念，没有建立一个严格的货币供应量控制体系，没有一个供求不太紧张的市场条件，就匆忙将大步价格改革措施推出台，全方位放开市场，强行将双轨制转为单轨制，恐怕风险太大。我们要记取东欧某些国家在这方面的教训，不要重走他们走过的弯路。在我们这样一个大国，搞没有把握的激进式改革，后果是不堪设想的。所以，以价格为中心的市场大配套改革，我认为还是准备充分一点、步子稳一点比较好。花两三年稳定经济打好基础的时间，再用几年分步过渡的时间，过好价格改革这一关，表面上看慢了一点，实际上是快的。

有的同志认为整个经济改革成败的关键，不在以价格改革为

中心的经济运行机制的改革,而在于以所有制改革为中心的企业机制的改革。其实,这个问题在党的十二届三中全会关于经济体制改革的《决定》中已经作了回答,就是:企业改革是经济改革的中心环节,价格改革是整个改革成败的关键。我以为,党的十二届三中全会《决定》中这两句话是正确的,以所有制关系改革为中心的企业机制改革同以价格改革为中心的经济运行机制改革是整个经济体制改革不可分割的两个组成方面和两条主线,它们之间存在相辅相成的关系。而且后者的实质性进展是前者顺利推进的条件。当然,在不同时期和不同情况下,这两者的侧重点可以有所不同。目前,以价格改革为中心的经济运行机制这方面的改革之所以有所缓行(外国人主要从这一点看我们改革的进展),在实践中突出了另一方面即企业机制的改革,我看,这并不是因为理论风向改变的结果,而是因为宏观失衡的客观条件逼迫我们不得不这样做。当然这也是为转向间接的宏观调控准备一个适宜的微观经济基础所必须的。近一两年理论风向的变化不过反映了这一客观形势。但是不能不看到。以两权分开和理顺产权关系及强化经营权为主要内容的企业机制改革,如果没有以环境改善为前提条件、以价格改革为中心的经济运行机制改革的相应配套,前者是难以真正深化下去并获得最终的成功。

在企业改革方面,不少同志主张大中型国有企业特别是大型国有企业应主要搞股份制。这作为长远目标模式不是没有道理的。但在三年稳定时期市场化步子放慢的形势下,不能有大的动作。这三年中,只能在经营权变革上做文章,实行以不牺牲国家所有者利益为前提的多样化承包经营责任制。在目前条件下,承包经营责任制是比较现实的选择,可以在稳定所有权和强化经营权的基础上出一些效益。但承包制是否可以作为大中型国有企业改革的目标模式,还需要研究。从长远来看,它可能是一种积极的过渡形式。在深化和完善承包经营责任制时,要为以后逐步过渡到多种形式的股份制准备条件。当然;以后也不会是股份制囊括一切,它不过是

“以公有制为主体、多种所有制形式并存”模式中重要的一种财产组织形式。

总之,在今后几年改革和发展中,前三年应当坚持“稳中求进,以稳为主”。把稳定、改革、发展这三者有机地结合起来。稳定为了改革,改革为了发展,发展又要考虑到稳定和改革两方面的需要。企求发展和改革同时都加快的想法,恐怕是不现实的,也是难以做到的。

三、实现协调配套,把阶段性改革和目标模式衔接起来

有了前三年稳定经济作基础,创造了一个比较宽松的国民经济格局,并且在一些方面改革得到进一步的深化,今后八年中的后五年改革就可以迈出更大的步子。那时,稳定发展的思想还是不能放弃,在以模式转换为内容的整个改革时期,稳定经济的政策都应一以贯之。只是后五年不会象前三年那样严峻。因为前三年要根治前期需求膨胀和通货膨胀的“后遗症”;而后五年只需防范本期通货过松和需求生长过旺。这样,后五年可以看成是改革的加快推进时期。因此,“前三”、“后五”都要坚持“稳中求进”,区别在于:前三年要“以稳为主”,而后五年可以比较全面地推进配套改革。在此阶段,以价格改革为中心的市场运行机制的改革,以国有大中型企业股份制为中心的所有制关系的改革,以及以结构改革为中心的农村第三步改革等,都可以有较大的动作。

后五年改革的内容更加丰富,这里举几个方面:

(一)农村改革方面,应进一步推动农村土地的相对集中经营,诱导农民搞合作农场、合股农场和家庭农场,培养较高一级农村商品经济体系中的市场主体;同时大面积进行农村就业结构和产业结构的改造;改革农村流通体制,以策应对粮棉等主要农副产品第

二次较大幅度的价格调整,但不能象 1979 年那样一次提价过猛,可考虑分两小步进行,以免短期内政策性价格上涨太快。

(二)企业改革方面,要把大中型国有企业改革推到一个新阶段,即从承包制为主逐步转向股份制为主。根据股份制原则和法规改造企业内部组织形态和内外关系。先是在非垄断性大中型企业中推行,并且以中型企业为主,然后推及到垄断性大型企业。但八年内很可能难以完成某些大型企业的改革任务,要留到“九五”计划时期去完成。而且企业改革大体完成时,有少数垄断性企业可能仍然是政府企业,但这些政府企业也不一定由政府直接操纵其日常生产和投资活动,也要采取适当方式,实行所有权与经营权的分离。

(三)在以价格为中心的市场运行机制的改革方面,本阶段应着重解决“双轨制”问题。如果经济形势能按我前面的设想发展,那么,较大步子的价格改革便可在此时出台,分步解决价格“双轨制”。五年中头两年放开紧缺程度较小、竞争性较强的生产资料价格,在一些县和小城市放开非口粮性工业用粮和其他用粮的价格;然后再用三年的时间逐步放开其他重要生产资料的价格,使 80% 的生产资料价格实行市场调节,在大中城市放开非口粮性工业用粮和其他用粮的价格,口粮特别是大中城市的口粮,看来 1995 年前还不能完全放开,还需继续实行“双轨制”,到“九五”计划期间逐步扩大市场调节范围,争取在本世纪末实现把城市用粮补贴改为对 10~20% 的低收入者给予福利补贴。不过,这要看今后粮食生产的发展和稳定情况。此外,本阶段资金、劳动等要素市场可以加快发育,不仅要发展短期资金市场,而且要发展长期资金市场,但股票、债券等长期资金市场的发育不大可能在“八五”计划期间全部完成,还需在此后继续深化。劳动力市场的发育形成看来也是这样。

(四)宏观控制方面,后五年要使宏观控制机制的改革发展到一个更高层次,进一步深化三权(行政、所有、经营)分离的改革,基