

论中国经济体制 跃迁的方式与当代内涵

陈孝兵

我国经济体制改革的具体目标是建立社会主义市场经济体制。10多年来,人们一直都在不断寻找中国走向现代市场经济的最佳契机。其间引发的各种论争和诸多决策建议从不同视角看都有其相当的合理部分。由于现代市场经济体制总是微观经济运行的市场化与政府宏观调控二者的有机结合,而政府的宏观调控又在很大程度上表现出可塑性和多样性,并直接影响经济运行的效率。因此,中国在确立了社会主义市场经济体制的基本选择之后,实践中仍面临着如何摆脱传统经济体制的桎梏,如何具体选择市场经济的运行模式与组织方式,以及进一步明确政府干预经济的界线等问题。这些问题实际上牵涉到中国经济体制的制度缺陷与制度跃迁问题,特别是经济体制创新与跃迁问题,其解决的好坏,将直接关系到整个经济体制改革的进程。

一

大家知道,从集中计划经济体制向市场经济过渡,主要有两种基本的方式和道路,即渐进式道路和激进式道路。激进式改革道路是80年代末发生巨变后东欧各国在经济或

政治转轨过程中采用的基本方式,旨在通过紧缩性财政与货币政策,在较短时期内放开商品和生产要素的市场价格,推进国有企业的私有化,并彻底改变传统的政治制度、社会结构和意识形态,经过短期内生产和生活水平的下降以及经济社会秩序的混乱动荡所引起的阵痛,建立起新的市场经济体制。这种激进式改革道路不是对现行体制的修改或更换,而是对体制结构本身进行脱胎换骨的改造,这无疑加剧了改革的风险与成本,处理得不好,就会带来体制选择上的倒退。渐进式的改革方式是在原有计划经济体制结构有某些无法实现的潜在福利机会的情况下出现的,比如在现有的经济技术和可供支配的资源状况特定的条件下,只要改变体制结构的某种安排,便会将潜在的福利释放出来。我国的农村改革就是一个明显的例子。农村经济体制结构中并不添加新的体制要素和技术要素,也没有发生大的结构变动,只是将现有土地的使用权和剩余产品的交换权下放给农民,农民便获得了符合市场经济体制的自由选择权。80年代以来中国经济和社会转轨的基本方式就是这种渐进式的改革道路,其主要特征是:(1)改革过程中不是立即改变旧的利益关系和经济社会结构,也不首先触及经济体制中的核心问题,而是在不破坏正

常的经济秩序的前提下，采取放权让利、因势利导、由易到难的方式逐步进行。(2) 在强调统一领导的前提下，采取非均衡推进的战略，分区域、分部门、分企业各个突破，分步推进，形成农村“包围”城市，沿海“包围”内地，非国有经济“包围”国有经济，最后实现经济体制的整体转换。(3) 兼顾改革与发展的关系，在经济改革过程中实现灵活的以经济稳定增长为目标的宏观经济政策，合理分担改革的代价，不因为改革而牺牲发展，也不因为发展而放弃改革，避免了“休克疗法”所引起的生产和生活水平持续下降的严重问题。

尽管渐进式改革道路是不是一条符合中国国情的改革道路在学术界还存在歧义，有些人也在怀疑采取渐进式的方式能否真正解决经济新体制的效率问题和旧体制的复归。但是，实践表明渐进式改革方式之于中国的经济发展，还是非常富有积极意义的。这就是：(1) 推动了经济的高速增长，提高了国民经济的整体实力和人民群众的生活水平，实现了改革与发展的相互促进。(2) 大大减少了改革的摩擦成本，使改革得以顺利进行。(3) 政治上的相对集中和稳定以及党和政府的权威性，有效地控制了改革中的各种矛盾与冲突，防止了社会秩序的瓦解和无组织状态的出现，使各种社会资源得到了较为充分的利用。

应该承认，中国选择的渐进式改革道路是由高度集中统一计划经济条件下的有序状态逐步转变为现代市场经济的有序过程，从一种有序状态转变为另一种有序状态的过程要比由无序状态转变为有序状态困难得多，因为这种转变在很长一段时间里往往是以经济运行的无序化为代价的。我国经济体制中的某些缺陷正是这种无序状态在实践中的最直接反应，具体分述如下：

其一，渐进式改革道路的推进需要一个廉洁、高效和权威的政府，但这一点在现实

中却遇到了来自两方面的严重挑战：一是随着市场化的深入，建立在传统经济政治基础上的政府权威影响削弱，而新的政府权威又一时难以建立；另一方面，落后的行政、干部人事制度以及严重的腐败现象，也严重影响着政府的权威和效率。这样，随着改革的不断深化，很容易出现经济生活的无秩序现象，使改革陷入困境。

其二，改革开放以来我国经济中的市场化程度已经越来越高，但地方政府和国有企业的软预算约束以及在此基础上产生的各种行为方式远没有改变，在人力资源与物质资源的矛盾十分尖锐的背景下，市场机制难以自发地消除二元结构特征。这样，在我国城乡就分别产生了两个夹缠在一起的工业化目标：一方面，城市经济正处于产业改造和升级的攻坚阶段；另一方面，农村经济也面临着转移剩余劳动力和提高农业比较效率的紧迫任务。由于人力资源的绝对过剩和物质资源的相对短缺，使得这两个目标在相当长的时期内不易协调。于是城市经济与农村经济便在市场化的过程中展开了激烈的竞争，城市经济要依靠农村经济为产业改造和升级积累资本，缓解内在的张力；而农村经济也只能与城市经济展开争夺，以求得发展的空间。体制的缺陷在于：如果放慢城市经济的产业升级速度，将会使我国在国际经济的竞争中失去生存和发展的机会，更无法巩固业已取得的改革成果；如果一味地让城市经济孤军深入，又会由于农业的萎缩和停滞而再度打断我国工业化的进程。

其三，我国现有公有制的实现形式主要是国家所有制，它是以国家名义占有、支配、管理财产的所有制形式。这种国家所有制的特点是：(1) 国家将社会全体成员对公有财产的占有上升为以国家名义的占有；(2) 国家占有排除了以个人或组织名义支配或管理财产的可能性；(3) 国家对财产的占有只能通过行政指令层层传递的方式来实现，它构

成了高度集中计划体制的基础。这样一种公有制形式与市场经济体制是难以调和的。从国家所有制本身而言,它无法逃避下列矛盾,即(1)劳动者追求自身利益与共同占有财产之间的矛盾;(2)公有生产资料必须属于国家所有与生产只能分散在单个企业中进行的矛盾;(3)国家所有制的集权与实际存在的企业与集团利益的相对独立的矛盾;(4)所有者目标与代理者目标的矛盾;(5)国有制成员行使权力的集中性与经济效率低下、成本过高之间的矛盾。虽然政府可以采取其他措施来弥补体制上的某些缺陷,但是政府行为只有在它带来的收益大于它所花费的成本时,才是经济而合理的,不论国家所有制采取何种实现形式,都必须接受市场法则的测度。因此,我们在此前提下的选择余地并不大,那就是坚持社会主义公有制为主体,但必须改革国家所有制的具体实现方式;反对私有制,但要寻找利益分配的公平原则以及经济与法律关系的开放度和透明度。

二

从体制的角度看,要选择合理而高效的运行模式和组织方式,探寻新的国家所有制的具体实现方式,决不能忽视政府作为宏观经济管理者对经济体制跃迁的推动力量。这种推动力量主要是通过政府对企业实行政隶属关系控制的同时,应用经济手段而不是过份依赖行政强制力来约束企业行为才得以体现的。

在传统体制下形成的将政府部门划为条块,对国有企业实行政隶属关系控制的局面,虽然在后来曾有“适度分权”的尝试,但经济生活中的“父爱主义”现象一直存在着,并导致政府经济管理职能不明确,特别是预算约束软化,政府干预经济的界线模糊等后果。我们承认,在经济运行过程中,政

府作为宏观经济的调控者,不可能完全游离于市场之外,适当的行政干预是必要的,这样有利于减少市场自身的盲目性。但是,我们也不能否认,由于计划指导的失误或者宏观调控的力度不当,会引发一些新的问题,诸如重大的结构失衡、“过热”与通货膨胀、“过冷”与市场疲软等问题。作为宏观经济调控者的社会管理者,政府的目的是要保证全社会资源的最大配置以及社会的稳定,支配并制约其行为的,应当主要是行政法规和它们之间的行政隶属关系;而作为企业所有者,他们的目标是追求自己所拥有资产的利润最大化,支配并制约其行为的,则主要是价值规律和市场调节信号。过去我们以“政企职责分开”为主要思路,出台了一系列改革措施,试图在划分政府作为企业所有者与厂长、经理作为企业日常经营管理者权限的基础上,再通过政府自身两种不同职责的划分,即政府同时作为社会经济管理者和国有企业所有者这两者之间职责的划分,最终达到政府全面转变职能的目的,但实践的效果并不理想。因为在计划经济向市场经济的过渡过程中,政府的数量型的指令性的微观计划经济与市场经济无法协调,在现实经济生活中,地方保护主义与权钱交易不仅引致了繁复的地区封锁和经济管制,而且各地“诸侯”又在新的领域不断炮制新的管制,这就完全束缚了国有企业的生产经营自主权,严重阻碍了政府宏观调控的经济效率。因为,中国的生产力发展水平在区域上本来就不平衡,政府内部条块分割的格局,极易使宏观利益的追求演化为局部利益的追求,并造成严重的结构性问题。特别是进一步扩权以后,各利益集团发挥积极性的活动空间大为扩展,在凭借行政权力组织和调动一切可能的力量安排自己地盘上的发展时,注意力都放在那些看起来能够增加自己收入的项目上,表现了强烈的“诸侯经济”倾向,进而造成全局范围资源配置的低效、结构雷同以及财力、物力

的巨大浪费。很明显，由于条块分割中利益局部化而形成的政府部门职能的异化，大大削弱了政府机构的宏观调控能力，非但政府部门无法努力保持宏观稳定，条块更把数量扩张和重复建设的趋向迭加和放大到企业行为上，这种不良影响使我国的市场经济在推进伊始就面临着发展不平衡的尖锐挑战。

与此同时，社会统制结构对体制跃迁的承受能力，也是阻碍新体制推进的重要因素。由于众所周知的原因，中央政府的运作权力缺乏必要的制衡法则，经常出现政策信号的不稳定，当各种矛盾开始表面化时，也缺乏必要的妥协机制，以利把矛盾乃至冲突的代价减少到最低限度。主要表现在：（1）权力制衡和妥协机制没有完全建立起来，非规则的权力运用依然存在，虽然决策程序化程度在提高，但是透明度太低。（2）在全社会范围内，各权力机构的运行效能也呈下降的局面，诸如地方政府的职能转换步伐过缓，对企业的管理过死；农村大量基层组织要么瘫痪、要么被宗族网所覆盖，滥用权力、以权谋私、贪污腐败现象屡禁不止。近些年来，政府解决社会经济问题往往缺乏力度，时时出现“救火”的举措，即哪个领域出现问题，就在哪个领域实施紧急干预措施，例如对犯罪、腐败、农民负担过重、打假等重大问题，这样就势必抑制政府对来自体制内或体制外的各种非经济行为作出及时而合理的决策，无形之中便加剧了政府选择的成本。

没有人会怀疑，在向市场经济体制跃迁的过程中，政府的主动性至关重要。一般而言，新体制的构造是主动行为，要靠政府具体推动，一些后起的工业化国家经济发展的经验证明，在完善的强有力资本约束的企业制度基础上，强化科学计划的政府主导作用，是实现经济持续高速发展的关键。诺贝尔经济学奖获得者、美国著名经济学家萨缪尔森说过，经济体制发展的世界潮流，是市场经济向计划方向发展，计划经济向市场经济转

变，这是一条规律。不论全球私有化浪潮如何剧烈，以完善的市场微观基础与强有力的科学计划紧密结合为特征的体制，将成为经济体制跃迁的主流。

三

应该指出的是，改革开放以来人们对中国经济体制跃迁的当代内涵的认识，并不是一下子就统一到建立社会主义市场经济体制上来的。由于经济体制上的某些薄弱环节难以弥合，尽管经济体制方面的改革举措在不同的历史阶段都在不同程度地向市场经济体制的目标逼进，但这一逼进的过程总是显得过长。现在，经济体制改革已经进入了以建立现代企业制度为核心的攻坚阶段，有关产权制度、组织结构、政府与市场的界线、制度选择的成本与效率以及社会保障制度等方面的著述恢宏丰硕，不乏卓识。从某种意义上说，这些问题都属于建立新体制的重要环节，是体制创新与跃迁不可或缺的组成部分。

中国经济体制跃迁的过程有三个基本的约束条件：起点约束、制度约束和国情约束。其中，起点约束从发展阶段的角度规定着体制跃迁的质量标准；制度约束从制度属性出发规定着体制跃迁的个性特征；国情约束则从实现条件入手规定着体制跃迁的具体运行方式。从起点约束看，中国经济的体制创新，起点要高，步伐要快，今天我们已经不具备西方国家发展市场经济的初始条件，不可能沿着西方人走过的路循序渐进地发展市场经济；我们不能自行降低标准，体制创新只能站在更高的起点上，同现代市场经济的国际标准相一致。从制度约束看，社会主义制度的本质属性决定了体制跃迁过程既不能采取拿来主义式的全盘私有化的方式，又不能新瓶装旧酒回归旧体制。具体而言，主要体现在以下几个方面：（1）从所有制关系入手，影

响市场经济运行的基础、经济关系的结构和实现方式，巩固和发展公有制经济。(2) 从分配关系入手，影响分配方式与分配结构，从社会总体上体现按劳分配的原则。(3) 从宏观调控入手，自觉主动地影响市场经济的运行过程，抑制市场调节的盲目自发作用。(4) 从行为规范入手，塑造文明的市场行为主体和调控主体，体现公平与效率兼顾的原则。从国情约束看，我国经济体制长期发展的二元结构，特别是绝对过剩的劳动力资源、地区发展不平衡、市场机制发育的先天不足以及多年以来深厚的计划工作基础，都决定了中国的体制创新不能采取体制爆破的方式，彻底打破固有的组织结构，而应当是强有力的政府调控与市场经济相结合。正是在这种意义上，日本经济学家石川滋认为中国的经济体制是浓厚地保留着欠发达的市场经济和传统经济的各种因素的混合型社会主义。

构建国有企业的产权制度，是中国经济体制跃迁的主要环节，是整个体制过渡到市场化目标的阀门。对于国有大中型企业来说，按照归属产权、经营产权和营运产权相分离的原则，把国有企业改组为公司制，是实现企业法人产权独立化的有效组织形式。公司制企业使国有资产所有权与行政权相分离，所有权本身就是经济利益的主体，由国有资产管理委员会代表掌握国有资产的最终归属产权，并授权给地方和全国投资控股公司经营国有资产的产权，而全国和地方投资控股公司则依据国家宏观计划和产业政策直接向国有企业投资，企业则成为自主经营、自负盈亏的营运产权的主体。主要特征是：(1) 把坚持企业经营国有资产自主权与保障国有产权对企业的约束结合起来，成立国有产权经营公司，作为国有资产管理委员会和企业之间的中介机构，专司国有产权经营，使各企业之间以资产联系为纽带结成新的经营组织。(2) 国家授权给多个全国或地方投资控

股公司投资经营，不能只授权一个投资公司去经营，以实现交叉持股和股权的多元化。(3) 上市的股份有限公司只能是少数，国有股权在公司中所占份额的多少，可按不同产业和分散程度区别处理。(4) 支柱产业和基础产业中的骨干企业，国家要控股并吸收社会资金或资本入股，以扩大国有经济的主导作用和影响范围。

当然，中国要形成最佳绩效的经济体制，还不能忽视自身的交易技术结构和经济制度的初始条件，因为在计划体制向市场体制过渡的过程中，凡市场有效的部分是不可能出现中国特色的，凡是市场失效的方面，才存在寻求最佳体制绩效的机遇。我们在强调市场作用的同时，必须十分关注非市场替代的体制跃迁。作为世界上人口最多的国家，中国的人均自然资源始终处于短缺状态，因而体制跃迁会受到某些不可超越的条件制约。特别是人口压力和就业压力，将日益成为体制跃迁过程中的巨大障碍，在许多方面甚至会改变市场经济的常规形态。这种改变或许正是中国经济体制跃迁的特质。

前面我们把中国经济体制向市场经济转轨的某些缺陷归结为渐进式改革道路下经济运行的无序化以及政府行为的错置。实际上，渐进性的体制过渡总是由政府来推动的，我们不可能完全依赖这种推动来轻易地获得体制跃迁所产生的效率与福利，更不可能依靠这种行政力量来规范普遍的个人或组织行为。体制跃迁的过程决不是从旧体制的母体中成长出新体制，它一开始可能是反秩序的，但只要政府的宏观管理和行政指导过程也是资源配置的过程而不是经济计划的强制干预，随着新体制运行方式与组织结构逐步确立，新的经济秩序就会应运而生。这个时候，旧体制的局限性往往会成为体制跃迁的动力源泉。

(责任编辑 杨宗传)