

迈向 21 世纪的中国经济增长： 从行政驱动机制向市场约束机制的转变

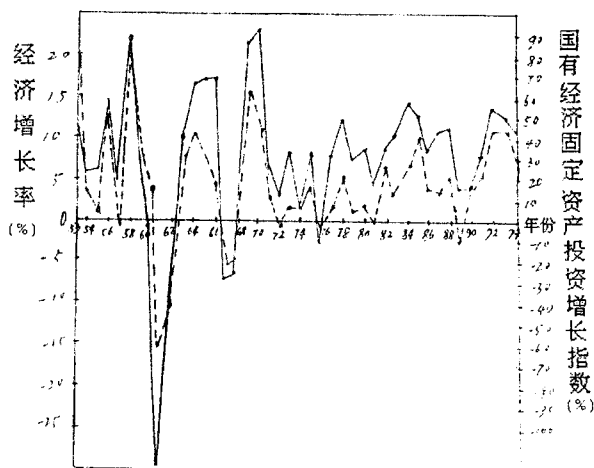
卫兴华 黄桂田

面对 21 世纪,中国大陆为实现国民经济持续、快速、健康增长和社会全面进步的目标,必须以粗放型经济增长方式转变为集约型增长方式为前提。经济增长方式的根本性转换,涉及到国民经济运行体制的方方面面,但最为关键的是要从根本上扭转现有的由行政动力驱动和控制的投资体制,改变投资行为部门化和地方行政化以及投资主体与市场主体相分离的格局,从“政资分开”达到“政企分开”,从而使投资决策、投资主体及其行为受市场机制约束。

中国大陆从 1953 至 1994 年的 42 年中,其经济增长所呈现出的粗放式特征,集中反映在投资规模膨胀、投资结构不合理、投资效率和效益低下以及经济增长严重依赖投资支撑等方面。据有关测算,中国大陆在 1953~1978 年间,生产率增长对经济增长的贡献仅为 2.7%,而要素投入的贡献率高达 97.3%,其中有 80% 来自资金投入增长。改革以来,情况有所改观,1979~1993 年间,资金投入对经济增长的贡献率为 53.6%,劳动投入对经济增长率的贡献为 12.7%,综合要素

生产率的贡献率达到 34.4%。但是,经济增长对投资的依赖仍未得到实质性改进。这种状况可通过下面的图直观地显示出来。

1953~1994 年经济增长率与国有单位固定资产投资增长指数曲线图



资料来源:根据《中国统计年鉴》各卷测算得出。

说明:实线为经济增长率,虚线为固定资产投资增长率。

从该图可以看出,经济增长率与国有单位固定资产投资增长指数的走势存在着惊人

的相关性。经济增长率曲线的波峰和谷底年份与国有单位固定资产投资指数曲线的波峰和谷底年份完全重合。固定资产投资波动与经济增长率波动之间几乎不存在着以年为单位的“时滞”关系（一般而言，固定资产投资周期在一年以上），而在时间上有着完全对应的相关性。也就是说，当年固定资产投资的增长相对应的是经济增长率的提高，当年固定资产投资增长率下降其经济增长率亦作相同的回应。不仅如此，从两种指数绝对量来看，在相当多的年份，投资增长率的指数高于经济增长率的指数（在图上未反映出来，是因为我们在制作图表时将固定资产投资指数的取值刻度缩小了）。以上情况表明，在波峰年份，高经济增长率主要是靠高的投资增长率来支撑的，投资规模的伸缩决定着经济增长速度的快慢及其宏观经济运行波动的状态。

投资在各种经济增长模型中是属于决定性的变量。从世界各国经济增长的实际状况看，投资左右着各国的经济增长。一国在一定时期经济增长速度快慢、经济运行的波动状况等，同相应时期的投资规模、投资结构及其投资效益直接相关。特别是在低经济增长国家和地区更为明显。从这个意义上说，投资是决定经济增长的第一要素或基石。但是，不同的国家和地区或同一个国家和地区在不同的历史时期，经济增长对投资的依赖程度是不一样的，特别是投资的质量和效益存在着相当大的差别。这是由各国或各地区的经济资源、技术状况、体制、政策等多种复杂因素综合起作用的结果。从投资的形成、投资主体及其投资行为的角度看，在成熟的市场经济国家或地区，投资主体的投资决策及其行为主要受市场机制的调节和约束以及政府政策导向的影响。在投资收益与投资风险相对称的市场机制作用下，投资主体盲目膨胀型的投资行为会受到市场机制的强硬约束，因而，其投资的预算约束是硬性的。然

而，对于中国大陆而言，在过去几十年中以及现有的体制框架下，国有资产的投资主体直接或间接地属于中央政府及行业部门和各级地方政府，各个部门及各级政府的行为目标特别是投资决策及投资行为基本不受市场机制的调节和约束，而是受行政目标偏好的左右。各级政府作为投资的决策者和直接或间接的投资主体，政府行为偏好直接影响或直接决定着投资的规模、投资结构和投资的效益。政府投资行为的软约束和非市场机制导向，是形成粗放式经济增长方式的主要根源。

投资决策和投资主体的行业部门化和地方行政化，是40多年来中国大陆国有资产投资体制所具有的基本特征。在改革前的传统计划体制中，表面上反映出来的是整个经济运行高度中央集权化，但实际上存在着相当程度的权力和利益的分散化。由于经济活动的多变性和分散于各个地区的国有企业的复杂性，中央政府不可能完全直接从事投资决策和控制国有企业经营，因而，直接控制投资和直接面对国有企业的是各个行业部门和各级地方政府。从国有资产投资角度及其企业的归属关系看，尽管绝大部分国有企业的投资资金的主体部分来源于中央财政拨款（传统财税体制下的地方财政收支亦是归属中央财政的），但具体的投资决策权以及对企业的控制权在很大程度上则是分散在各个行业部门和各级地方政府手中。根据投资决策主体或投资主体形成的国有企业，便分割为部委属国有企业，省市属国有企业以及地县属国有企业（中央直接投资部分形成中央直属国有企业）。由各类、各级行政部门投资决策形成的国有企业，按“归口管理原则”，归属于各类、各级行政部门，形成行业部门和地方各级行政当局管理国有企业的体制。投资决策、投资主体以及干预企业经营的行业部门化和地方行政化格局，便形成以下状态：

第一,从投资资金的形成和集中看,中央政府通过中央财政的统收统支体制,将企业的利润集中在中央,并通过农产品统购统销及其工农产品价格“剪刀差”的方式从农业吸取积累资金,这在相当程度上是一种动员和集中财力形成高积累的有效体制。但是,难以形成合理和有效地分配及使用资金的机制。在投资决策和投资主体已形成行业部门化和地方行政化的体制下,行业部门和各级地方政府出于自身的局部利益,谁投资,谁获益(包括非经济性的利益)因而争投资、争项目的博弈战便成为常态。投资决策失误得不到相应的处置,因而国民经济中处于常态地潜伏着一股巨大的投资驱动力便成必然。

第二,在传统计划体制中,中央政府下达的计划指标是产量、产值指标,对部门和地方政府的经济性政绩考核主要是看其产量、产值指标的完成情况,这样必然形成部门和地方政府追求产值高速度而忽视效率和效益的格局。

第三,由于行业部门和地方政府间权力和利益的闭锁和分割状态,资金和产品由上而下发生纵向关系而缺乏横向流动联系,市场分割,形成“各自为战”的状态。因而盲目投资、重复建设势成必然。结构方面,由于投资受制于部门和地方政府的自身利益偏好,忽视产业结构、产品结构、企业组织结构优化原则,因而产业结构扭曲,产品结构在部门及地区间雷同,企业组织结构不合理,“小而全、大而全”的封闭的循环及规模不经济状态难以扭转。在宏观上便形成了资金短缺、资源紧张与产品过剩、设备闲置并存的矛盾状态。

改革开放17年来,随着“放权让利”改革和“财政包干制”措施的推行,地方的财政自主权大大地增强了。这对于充分调动地方发展经济的积极性,促进地方经济的繁荣和发展,特别是对沿海地区的改革开放,起到了显著的推动作用。然而,“放权让利”式

的改革其初衷除扩大部门和地方的权利之外,主要是为了增强国有企业的自主权和扩大企业的利益,使企业成为真正的“四自”市场主体,但是,在投资决策权和企业对行政的隶属关系仍然处于行业部门化和地方行政化的状态下,“放权让利”不仅没有根本改变部门和地方政府控制和干预企业经营状况,而且进一步强化了投资和其他资源配置的行业部门化和地方行政化格局。例如,通过财政包干制,一方面使地方政府取得了独立的部分财政收入,另一方面,扩大了对资金使用的自由支配权。与此同时,随着“拨改贷”措施的出台,地方政府开始由先前单纯盯住中央财政拨款转向盯住银行贷款,部门及各级地方政府由先前的争财政拨款转移到争银行贷款上来(当然还存在中央与地方财政收入分割的讨价还价)。随着中央政府的财权和财力的相对减弱,中央政府对于部门和地方政府的投资冲动的控制能力和干预能力亦不断降低。

“放权让利”是必要的,问题是“放的权”,“让的利”不是真正落实到了将要成为市场主体的企业,而是落到了行业部门和各级地方政府手中。“政企分离”,其前提是“政资分离”,即投资决策和投资主体从各级行政部门彻底分开,而要实现“政资分离”,就必须彻底扭转投资行为行业部门化和地方行政化的体制。

值得说明的是,以上分析主要是偏重于行政性分权体制下的部门和地方的行为,并不是说,投资规模处于常态的膨胀及粗放式经济增长完全与中央政府无关。相反,在有些历史时期,盲目片面追求超高速增长却直接与中央政府特别是主要领导人的指导思想相关,例如1958年的大跃进以及后来的“洋跃进”等等。只要是政府作为主要投资主体,投资决策、投资行为和企业经营直接受制于政府而不是主要受制于市场机制的调节和约束,那么,资金和其他资源的低效益配置及

粗放式经济增长格局便难以得到根本性改进,整个宏观经济随投资规模的伸缩而波动的状态也难以根除。

总之,投资对行政的强依赖特别是行业部门化和地方行政化,是引致投资盲目膨胀、争项目、重复建设、国有企业产业结构和区位结构布局不合理、企业结构组织不经济等系列弊端的主要制度根源,也就是形成粗放式经济增长方式的制度根源,实现经济增长方式从粗放型向集约型,从外延型向质量效益型的转变,就必须打破行政驱动机制,形成市场调节和市场约束机制。

17 年来的改革实践表明,行政性分权所涉及的只是中央政府与行业部门和地方政府间的权力利益分配关系,而没有根本解决企业的投资及其经营对行业部门和地方政府的隶属关系,相反,放权让利的改革强化了行业部门和地方政府对投资的权益。为此,实现经济的集约型增长,资金和资源的合理和高效配置,必须:

第一,打破行业部门所有制。除基础产业管理和公共服务性行业部门外,对于竞争性行业部门逐步拆除行政建制,按照产业结构优化、企业组织结构合理化和资源配置高效益原则,将先前的竞争性行业部门的资产存量进行调整和重组,以资金、资产、产品结构为纽带,组建成企业集团,使之成为真正的投资主体和市场主体,摆脱行业部门的行政隶属关系,使之直接面对市场机制调节。例如原有的纺织工业部改组成中国纺织工业集团总公司,石油工业部改组为中国石化总公司,以及民航总局下组建起的各个航空公司等,通过拆除行政建构,进行资产重组,已取得了明显的成效。

第二,转换地方政府职能。通过 17 年的改革,经放权让利的改革,地方政府的权力和利益显著增强了,因而,深化改革的重要

任务,是实现地方政府与企业的权利分开,扭转地方政府直接或间接控制投资和企业经营的局面,从政资分离实现政企分离。为此,将地方政府的公共投资,服务性投资、基础设施投资与地方竞争性产业的投资分开。地方政府彻底脱离竞争性产业的投资权能,使地方竞争性国有企业成为真正的市场经营主体。

第三,将企业改革同改组、改造和加强管理结合起来,切实转换企业经营机制,构建集约型经济增长方式的微观基础。

第四,深化金融体制改革,特别是使基层银行的信贷活动摆脱地方政府的干预。

应该说明的是,投资活动从行政驱动机制向市场约束机制的转换,并不意味着全部的投资活动都要交给市场。中国大陆所要建立的市场经济体制不是完全的单纯由市场机制发挥调节作用的市场体制,而是要把计划和市场有机结合起来,建立和健全有宏观调控的,或称之为计划导向的市场经济体制。反映在投资活动中,计划与市场相结合的投资体制应体现为:第一,在宏观上中央政府制定包括投资规模、投资结构、经济增长速度等在内的宏观经济运行计划,并通过各种经济杠杆进行有效控制和调节,克服投资活动及其经济增长的盲目性和随意性。第二,对于关系到国计民生的重大工程、基础设施、公共部门以及国民经济的薄弱环节,仍然应该由政府进行直接或间接投资。当然,对于这类投资活动,必须根据市场、产业结构等状况,进行科学论证、合理安排,也应该注重投资效率和效益。第三,对于竞争性产业部门的投资活动,应该彻底从行政部门脱钩,由市场机制调节和约束,政府通过产业政策、财政、信贷等经济调节手段以及法律手段进行合理调节。

(责任编辑 杨宗传)