

对中国改革的新制度经济学分析

王志成 史学军

1978年12月党的十一届三中全会作出了改革开放的决策,中国由此开始了长达20年至今仍处于过程之中的制度变迁和经济高速增长的过程,其经济的稳定、高速增长被称为“中国的奇迹”。回过头来反思,1978年以前的中国经济可以用“计划占绝对优势,公有制(在工业中是国有制)占绝对优势”两个方面来概括,可以说中国经济体制当时所有的弊端都是由这两个基本的制度框架所发端的,因此中国从1978年后的所有改革措施,也正是围绕着这两个基本制度框架所作出的制度变迁。

一、1978年12月到1984年9月: 农村诱致性变迁的扩散过程

1978年12月党的十一届三中全会作出了实行经济改革、对外开放、对内搞活的重大战略决策。其实,从制度变迁的角度来讲,中国经济体制改革的序幕是由中国农民首先拉开的,农村的制度变迁走在中国整体制度创新的前面。早在1978年前后,安徽省滁州市来安和天长县的农民为摆脱贫困的状况,首先打破三级所有、队为基础的体制,探索出包产到组和小农作物田间管理负责人的办法,开始打破“人民公社制”的坚冰。之后凤阳县小岗生产队首创了包干到户的责任制形式。在这个新的制度安排所创造出的巨大利益面前,尤其是在当前经历了“实践是检验真理的唯一标准”的讨论过后,中国部分地方领导人看到了新制度中蕴涵的巨大生产力。因此,万里在安徽省境内有意识地维持并积极推进了新制度(包干到户)的形成;与此同时,四川也在当地领导人的推动下开始类似的制度变迁,中国的制度创新由部分农民自发的诱致性变迁而成为局部地区自觉的诱致性变迁。到1980年底安徽全省实行“包产到户”、“包干到户”的生产队已达到总数的70%。来自安徽、四川等省社会基层组织的创新行为,反映了新体制的利益之大以至大于人们为此而冒的风险(制度变迁主体的成本),因而人们自发地开始了创新的过程。而当制度创新的收益被中国的经济决策层面所深刻理解后,制度变迁转变成为对中国整体而言的诱致性变迁,对部分地区而言反而成为自上而下的强制性变迁了。农村家庭联产承包责任制作为农村公社改革的基本形式被推广到全国,到1984年底,全国569万个生产队当中有99.96%实行了包产到户,农村家庭联产承包责任制已成为我国农村的主要经营形式了。

农村之所以成为我国制度变迁的突破点,其主要原因在于以下两点:一是因为农村实行的是集体经济,旧体制对农民而言没有什么既得利益,从就业到住房再到公费医疗、子女教育等等,农民从来就是依靠自己来解决,因此他们对旧体制的依赖程度很低,相应地对旧体制创新成本较低,制度变迁也就容易实行;另一方面,受传统体制的影响,农民在旧体制中是受压抑最重的利益主体,不但受到农业经营机制本身的束缚,也受到诸如工农业剪刀差之类的其他制度安排和整个制度环境对其的剥削;因而新的体制对农村而言利益是巨大的。在这样的成本—收益对比之下,农民作为农业经营的利益主体寻求体制变更的冲动也是最强烈,他们一旦发现通过改变资源配置的方式来进行的组织制度创新可以以较少的代价(成本)带来传统体制下无法取得的巨大收益时,就会甘冒风险,从而导致农村整个经营形式的制度变迁。

而制度的创新也确实带来了中国农业的快速发展,从而也带动了整个国民经济的较快增长(见表1),这其中不可否认也有技术创新带来的增长成分,但是:其一尽管1978—1984年农业技术的发展与推广是极具成效的,而相对于同期农村制度创新而言仍是较小的;其二即是技术变迁本身也大部分可视为制度变迁所带来的,因而技术变迁本身所带来的增长成分是比较少的。林毅夫博士在他所作的中国农村1978—1984年产出增长的源泉分析中,也得出投入增加的贡献率为45.79%,而“各项改革所致的生产率的变化”构成产出增长的48.6%的结论^①。

表1 1952—1987年中国农业平均增长率 单位:%

	1952—1978年	1978—1984年	1984—1987年
农业	2.9	7.7	4.1
种植业	2.5	5.9	1.4
粮食	2.4	4.8	-0.2
棉花	7.0	17.7	-12.9
畜牧业	4.0	10.0	8.5
渔业	19.9	12.7	18.6
林业	9.4	14.9	0
副业	11.2	19.4	18.5

资料来源:林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海,上海三联书店,1994。

一方面制度创新带来了中国农村经济 1978—1984 年的高速增长,另一方面在农村的制度变迁已基本结束、新的制度均衡已经形成(到 1984 年全国农村已基本实现了联产承包责任制)、额外的利益已经消失时,相应的增长速度又会放慢。1984 年以后到 1988 年中国农业增长的止步不前(见表 1),许多人把其原因归结为改革不得要领,其实从深层次的原因看则是在既定的制度环境和结构下农村制度变迁的能量已基本释放完毕,其制度安排已达到新的均衡而不再有额外收益的缘故。

二、1984 年 10 月到 1992 年:城市强制性变迁的推广和诱致性、强制性变迁的交替过程

如果说 1978—1984 年中国的制度变迁主要是围绕着吃饭穿衣的农业体制改革进行,从而稳固了整个改革的大后方的话,那么 1984 年 10 月党的十二届三中全会制定的《中共中央关于经济体制改革的决定》,则标志着改革的重点从农村转移到了城市。城市改革相对于农村改革而言是一个更为复杂的系统工程,它包括所有制、价格制度、市场体系、国有企业管理、金融体制等一系列由各项制度安排有机组合起来的部分制度结构甚至是制度环境的变迁。其中最重要的则是国有企业的改革,可以说其他制度安排的变迁都是围绕着国有经济的改革来进行的。虽然改革的结果出人意料地造就了一个比国有经济更为强大的非国有经济,也即增量改革的效应大大超过了存量改革的效应。但是不能否认,改革的初衷和主要目的还是改革传统的国有企业,使之成为一个能灵敏响应市场价格的变化、自负盈亏的“真正的”企业。

城市经济体制改革的步伐是艰难的,其成本和代价也是巨大的。城市中所发生的制度变迁不象在农村,各种利益主体的利益在改革中会发生巨大的变化。旧体制的受益者包括各级官僚机构、企业干部甚至是一般工人。经济市场化的改革意味着各官僚科层有失去“寻租”对象的可能;企业干部的各种“隐性收入”(如专用汽车、超标的住房、公款消费等)也极有可能就此消失;而对一般工人而言,退休金、公费医疗、住房等原来由国家包下的各种福利也可能丧失。尽管制度变迁同时更会带来收入上升等一系列潜在的收益,但是有限理性、有限信息的结果使绝大多数人不能对此作出正确的评价和估计,这一段时间国家有关政策的多变更使人们不能形成对改革结果的理性预期。而且对某些人而言(如原官僚科层、无能的企业干部),制度改变所带来的净收益绝对是负数(如樊纲博士所言,城市改革并不是“帕雷托改进”,而是“非帕雷托改变”^②)。

正因为城市改革涉及到的每一个人都有可能对改革形成阻力,因此改革一开始是由政府自上而下强制推行的,而且考虑到改革的难度,采取的是增量改革的形式,即在对现有存量保持原有体制不变的前提下,对经济的增量部分推行新体制,在增量部分的新体制对各利益主体作出“事实教育”(如三资企业人员的高收入等)以后,制度变革的阻力减小,从而使存量制度变迁的成本大为减小,再对存量部分进行体制改革。这种皆大欢喜的改革形式不可避免地在经济的各个部分中引致了“双轨制”,如“价格的双轨制”、“国有经济与非国有经济”共生并存等。然而,作为经济主体的各利益团体是具有“天然经

济理性”的,一旦他们发现或计算到新制度的收益大于甚至远远大于旧体制的收益及体制转换成本时,旧的“无形制度”的束缚开始减弱,“意识形态”成本减小,强制性的变迁转化为诱致性变迁,自上而下推行的改革演变成为自下而上要求的革新(如各地竞相要求实行承包制、争相下海从商等)。因此,第二阶段的改革实际上是以强制性变迁开始而又转化为诱致性变迁,之后这两种性质的变迁不断交替往复的过程。在这个过程中,交织着价格体制改革、市场体系的培育、政治体制改革、宏观经济管理体制的改革等一系列制度安排的变革,而其中国有企业的改革不言而喻是重中之重,是贯穿整个改革的中心,非国有经济的发展则是改革的最大成果。

1. 国有企业改革是整个城市改革体系中的重点

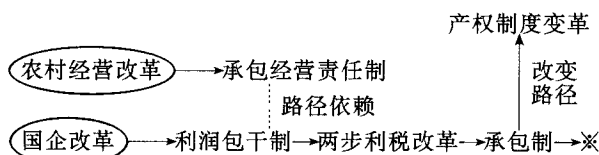
传统体制国有企业的弊端在日益开放的经济中显露无遗,在这种背景之下,中央政府决定对国有企业进行自上而下的制度变革。这一时期的国企改革又可分为两个阶段:

(1) 第一阶段(1978—1987 年)。实际上,早在 70 年代末对国有企业的改革已经提上议事日程。1978 年 10 月,四川省率先选择了重庆钢铁公司等 6 家企业进行扩权试点。在此基础上,1979 年 5 月,国家经委、财政部等 6 个部门在三个直辖市选择了首都钢铁公司等 8 家企业进行全国范围内的试点,从而拉开了国企改革第一个阶段的序幕。这次改革主要是围绕着企业的“扩权让利”来进行的,即给予企业对新增收益的部分所有权(部分剩余索取权),激励企业经营者和生产者获得更多的收益或收入而努力提高劳动积极性和资源的利用效率,达到社会财富和劳动者收入双增的目的。“扩权让利”在一定程度上提高了企业完成国家计划和增产增收的积极性,提高了企业的发展意识和赢利意识,在企业收益或个人收入增长方面产生了显著的作用。因此,中央政府在 1980 年 6 月把试点企业扩大到 6600 多个,约占全国预算内国有工业企业的 16%,产值的 60%,利润的 70%,随后政府又进行了两步“利税分流”的改革。然而,这次改革又是不完善的、浅层次的,尚未触及旧制度的基本框架,计划为主的环境和企业作为政府部门附属物的地位未见根本改观。同时,企业获得了相应的权利,但是企业行为却缺少有效的约束,生产增长主要是靠投入的增加。如果企业的制度变革仅仅停留在此,则还不如其旧有的状态,国有企业改革仍然面临着新的选择。

(2) 第二阶段(1987—1992 年)。针对前一阶段改革出现的企业成本上断上升、经济效益逐步下降,政府和企业收入增长受阻的困境,国务院于 1986 年 12 月颁布了《关于深化企业改革、增强企业活力的若干规定》,提出了围绕企业经营机制的转换来深化企业制度改革的思路,实际上也即推行企业经营承包责任制,而这又可以说是 1983 年以前实行的利润包干制的延续和发展。1987 年 1 月到 4 月,国家经委召集了多次会议部署推行企业经营承包制,于是承包制在全国迅速推行,根据全国 28 个省、直辖市、自治区和 7 个计划单列市的初步统计,截止 1987 年 6 月,实行经营承包制的预算内工业企业 33312 户,占企业总数的 90%。

国有企业的承包经营责任制改革实际上是农村制度变迁成功后的城市化推移,在既定的产权制度不发生变化的情况下,也是国有企业改革最好和最后的形式。这里有个制度变迁

的路径依赖问题，中国改革伊始的制度环境不允许中国进行“大爆炸”（Big Bang）式的激进式改革。因此，产权改革的坚冰在当时是不可打破的，改革不可避免地走入“承包经营责任制”这一路径中去，而农村“包干到户”的成功，为国企改革提供了“路径榜样”，国企改革因此也只能顺着这一路径进行下去（尽管这一时期已有少数企业的股份制试点），直到发现前方，已无路可走时才可能回头（如图1所示）。



与以前的改革形式相比，承包制确实包含了一些积极的东西。但是它仍然属于旧的计划框架没有大的突破条件下的行政性分权，因而存在着一系列无法克服的体制性缺陷，并在其一开始推行时就已经显露出来。从制度经济学的角度来讲，这是因为在其它制度安排没有发生变更的情况下，国企改革变迁已经到了尽头，也即其制度变迁的边际效率已经为零，该项制度安排已不可能单项改进。因此，整个制度环境的变化和其它制度安排的变迁，尤其是产权制度的变革成为国企改革进一步深入的重要条件。

对这一段国企改革的成效，大多数人持否定的态度。的确，摆在我们面前的是国企三分之一明亏、三分之一暗亏、三分之一赢利，甚至是更糟的状态。然而就国企改革本身而言，制度的变迁还是有效益的。一方面，从改革前后的制度状况来判断：国企在自主权扩大、面向市场组织生产、企业管理制度改革等方面都取得了不同的进展，企业制度得到了优化；另一方面，从包括世界银行专家在内的许多经济学家的测算来看，国有企业的全要素生产率在这段时间是有较大改进的。如Chen等在1988年的研究中发现，国有企业的全要素生产率在1957—1978年的年均增长率仅为0.4%，而1978—1985年则为4.8%^⑧，Groves则在1994年的研究中测算出中国1980—1989年的相应增长率为4.5%^⑨。因此，实际上国有企业本身的效率是上升的，只不过相对于上升更快的非国有经济来讲效率不高。因此，在与非国有经济的竞争中表现为无效率和竞争失败。也正因为如此，国有企业的改革才不得不在困境中摆脱一直以来的路径而走上产权制度变革的道路。

2. 非国有经济的迅速发展

让改革的设计者们始料不及的是体制外经济——非国有经济的迅猛增长。非国有经济包括城乡集体合作经济、外资、合资、联营、股份制经济和私营、个体经济等与传统的国有制有不同的产权关系，并因此按照与旧体制不同的方式运作的经济实体。对于中国的渐进式改革来说，非国有制经济的发展是一个必须的、自然的（而不是“人为的”“事先设计”好的）、必然的过程，是一种开始意想不到的并因此而被经常形容为“异军突起”的自然发展过程。这表现在从改革的最初阶段开始，我们一直是以最大量的人力、物力、财力用于国有企业，在发展非国有经济方面所费的努力相对是较小的，而结果却是在主攻的“国有企业搞活”上成效不大，在费力不大的非国有经济方面却由于这些经济主体的本身行为符合经济规律的要求而硕

果累累。1980—1992年，非国有经济的年均增长率高达40%，远高于国有经济的7.8%；非国有经济成分在中国工业产出增长的份额则从1978年18%增加到1992年的67.5%^⑩。

非国有经济的迅速发展对中国国民经济的健康稳定的发展作出了巨大贡献。可以说，改革以来中国之所以保持较高的经济增长率，其主要原因并不是国有经济的体制改革取得了根本性的突破，而是因为在我们的经济中，在旧体制的周围，已经成长起了一块具有相当规模的非国有经济。对国民经济总量增长作出最大贡献的也不是国有经济，而是占用资源比重较小的非国有经济。

非国有经济的迅猛发展同时为国有经济的改革提供了“制度榜样”和“行为示范”。既然按非国有经济的制度、管理架构能有更高的效率，那么国企改革为什么不能借鉴其模式呢？可以说，导致国企改革改变路径走向产权制度变革的最主要原因并不是经济学家们的突破，而是非国有经济“制度榜样”的作用。不仅如此，非国有经济的发展，还能在许多方面逐步影响到人们的行为方式、传统观念和社会习惯，使得旧体制中生活的人能在潜移默化中学会如何适应新体制，从而消除“意识形态”对制度变革的障碍，减少变革的成本，减小改革的阻力，使得对旧体制的改革过程更加平稳，更少“震动”。非国有经济的发展在减少“意识形态成本”方面所起的作用甚至远远超过其本身所能带来的效益。

三、1992年至今：制度环境的变迁和制度创新阶段

中国的经济增长自1978年以来一直处于一个较高速发展的阶段，这主要应归因于改革的成功也即是制度变迁的功效。然而到1989年中国的经济增长却陷入了低谷（表2），1989和1980年实际国民收入的增长率仅分别为3.7%和5.1%，大大低于1988年以前的经济增长率。之所以出现这种情况，大多数人认为是因为受意识形态因素的影响，改革出现了反复的结果。然而，更深入地去探究其中原因，我们将发现实际上是因为单独几项的制度安排的变革已经达到了尽头，在其它制度结构和整个制度环境没有出现突破的情况下，单这几项制度变迁已经出现了边际效率为零的状况。这其实和微观经济学中的劳动和资本投入效率问题一样。在资本投入不增长的情况下，劳动投入的边际效率终究会发生递减、并最终为零的状况，这时的产出不再增加甚至出现负增长，除非增加资本的投入使得产生规模经济，才能导致产出的大规模增长。而这里制约整个经济进一步朝前发展而应增加的制度安排则是“产权制度和市场经济的确立”。

实际上，作为单个的制度安排，市场体系的培育自1978年改革以来一直是处于不断进行之中，主要表现为价格制度的改革和各种商品市场的建立。可以说作为单项的制度安排，其制度变迁也是富有成效的。计划在整个配置资源中的作用逐步减小，而市场作为配置资源的手段其作用日益增加，商品价格也已大多由市场来决定。然而，市场体制不仅是一项单独的制度安排，而对于整个经济体制改革而言，更是制度环境，对其它制度安排的变革存在着举足轻重的作用。除非其发生重大的实

质性变迁,否则其它制度安排不可能有突破。具体表现则是在1992年以前,到底是“市场多一点,还是计划多一点”的问题一直困扰着人们,整个经济还不能突破“计划经济的框架”。而其他制度安排就只能在“有计划的商品经济”这个框框中左冲右突,整个改革也因此不得要领,并时有反复。一方面,各种商品受价值规律制约,在市场中自由流通;另一方面,作为生产商品所必需的各种生产要素(资本、劳动力等)却仍是由计划控制,这势必造成整个市场和经济的扭曲,也阻碍了改革的进一步深化。同时,作为另一重大制度环境的“产权制度”在这一时期也是止步不前。这两项重大制度安排的束缚形成中国经济制度变迁的两大瓶颈,也使得中国的经济增长成为在既定约束条件下的产出最大化求解。其结果是整个经济的停滞不前,1989—1991年的中国经济的低增长便是明显的例子。

表2 中国改革的绩效: 1978—1996年

年份	实际国民收入增长(%)	实际GNP增长(%)	GDP增长率(%)
1978	12.3	11.7	11.7
1980	6.4	7.9	7.8
1984	13.6	14.7	15.2
1987	10.2	11.5	11.6
1988	11.3	11.3	11.3
1989	3.7	4.2	4.1
1990	5.1	4.2	3.8
1991	7.7	9.1	9.2
1992	15.4	14.1	14.2
1993	15.1	13.5	13.5
1994	—	12.6	12.7
1995	—	10.5	10.5
1996	—	9.7	9.6

资料来源:《中国统计年鉴》,1993、1994、1995、1996、1997年,北京,中国统计出版社。

正是在这种情况下,邓小平于1992年春视察了深圳、上海等地,并发表了重要讲话,史称“南巡讲话”。其中“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义和资本主义的本质区别”,“改革开放迈不开步子…要害是姓‘资’还是‘社’的问题”等重要指示,无疑为中国进一步制度创新的“意识形态障碍”去除了紧箍咒,紧接着1992年10月党的“十四大”正式确立了中国建立社会主义市场经济新体制的目标,并确定在全国开展股份制试点。在经历了三年的“治理整顿”之后,中国改革的设计者们敏锐地发现了束缚改革深化的症结所在,并果断地对改革的整体制度环境进行了变革,中国改革自始进入了全面的制度创新阶段。这一阶段的主要特点是改革过去主要突破旧体制到建立新体制,由政策调整转到制度创新,由单项改革转到整个制度安排和制度环境的变革。制度环境发生的突破性变革,为其它制度安排(如国企改革、宏观管理体制改革等)的变迁与创新腾出了广阔的空间,在新制度利益不断释放的前提

下,也使整个国民经济的加速发展有了进一步的制度保证。1992年以来中国经济增长又进入了一个高潮,国民生产总值(GNP)连年保持了10%以上的增长率便是对此的最佳回应(表2)。

四、结语

综观20余年的改革历程,制度创新贯穿于整个中国经济发展的始终,并对经济增长起着加速推动的作用。1978年改革开放开始,当年国内生产总值(GDP)增长率便达到11.7%;1984年城市经济体制改革全面启动,当年GDP增长15.2%;1992年全面制度创新开始,当年实际国民收入增长率高达14.2%。可以说,1978年以来中国经济的波动实际上是一种“制度波动”,经济周期实际上也就是“制度创新周期”,这种“短周期”历时约为5~8年,其实质是制度创新的边际收益由递增到递减而最后为零的过程,制度变迁成为中国改革20余年经济发展的最重要原因。

然而,制度因素不可能一直是经济增长的原动力。马克思主义经济学认为生产力才是整个社会经济发展最活跃的成分,制度可带来的效应只能在既定的生产力水平下,制度不均衡没有达到适应生产力的状况下才会发生。而一旦制度变革的结果使生产关系已基本适应生产力的要求,也即制度已达到新的均衡时,起重要作用的将不再是制度,而是技术(生产力)。当代美国便是这样,几十年来促进美国经济发展的最主要动力并不是制度创新,而是技术创新。正是因为不断的技术创新使得美国始终处于经济发展的最前列;而且只要其保持不断的技术创新,它将始终保持领先地位,这也就是美国率先提出“知识经济”的主要原因。对目前中国而言,制度不均衡仍然存在,中国的经济体制改革仍将深入进行下去,因而制度仍将是中国经济增长的源泉之一;然而,又由于中国的制度创新已达到一定阶段,制度创新的效率递增趋势已经减缓甚至有可能出现效率不变或递减的状况,我们又必须加强对知识的重视程度,使知识和制度成为中国经济下一步腾飞的两大发动机。

注释:

- ①林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海,上海三联书店,1994。
- ②樊纲:《渐进改革的政治经济学分析》,上海,上海远东出版社,1996。
- ③Chen, K., Jefferson, G., Rawski, T. Wang, H. and Zheng, Y., 1988, “New Estimates of Fixed Investment and Capital Stock for Chinese State Industry”, *China Quarterly*, pp. 114.
- ④Groves, T., Hong, Y., McMillan, J., and Naughton, B., 1994, “Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises”, *Quarterly Journal of Economics*, Feb.
- ⑤张军:《“双轨制”经济学:中国的经济改革(1978—1992)》,上海,上海三联书店,1995。

(作者单位:复旦大学经济学院 上海 200437;
复旦大学管理学院 上海 200437)

(责任编辑:杨宗传)