

经济发展中的计划与市场

——兼论中国经济改革过程中的几个问题

郭熙保 张进铭

一、经济发展计划及其失败

计划是发展中国家政府干预经济活动的最主要的方式。第二次世界大战以后的数十年间,对经济发展的追求表现为人们普遍地接受了经济发展计划,并把它作为加速经济增长的最可靠和最直接的途径。发展中国家的人们很少怀疑制定和执行一个国家经济发展计划的合意性和可行性。人们普遍相信集中的计划(国家计划)提供了重要的而且可能是唯一的制度和组织机制以克服主要的发展障碍,并确保一种持续的、高速的经济增长。许多发展中国家相信,为了赶上经济发达国家,它们需要一个综合的国家发展计划。

对此,联合国在 1965 年发表的一份关于计划的会议报告是这样论述的:计划的一个核心任务就是尽可能地实现稀缺资源的最有效的利用以促进经济发展……由于市场机制无法提供一种可靠的指导,人们需要适当的标准来选择项目。在发展中国家,诸如劳动力、资本以及外汇与生产要素的市场价格远远偏离了其本身的社会机会成本,因而不能正确地反映各种要素的相对稀缺性。

联合国工业发展组织 1970 年的一份报告也论证了发展中国家计划的必要性:政府在工业扩张过程中不能也不应该仅仅扮演一个被动的角色。计划已经成为工业发展规划中的一个重要的和核心的部分,因为市场力量本身不能克服存在于发展中国家经济中的深层次的结构刚性问题……今天,对一定程度的计划的需要已经被普遍地认识到了……与发达的市场经济相比,计划在发展中国家具有更大的可行性和更强的合意性。更大的可行性是由于发展中国家必须考虑的变量数目变少;更强的合意性则来源于这样一个事实,即发展中国家中不同经济主体之间进行合作的自发机制的运行比不上发达国家。在发展中国家,由于不成熟的市场不足以提供一种机制以确保私人的决策能实现符合社会偏好和经济目标的最优经济结果,因此,计划就是完全必要的了。

然而,战后 30 多年的实践表明,发展中国家经济发展计划的执行情况却是普遍令人失望的。在对 55 个早期实行经济发展计划的国家的实际情况进行了大量研究以后,一位经济学家总结道:

对战后计划的检验表明,经济发展计划的执行结果是失败

多于成功。除短期以外,绝大多数国家甚至都没有实现它们计划中的中等的收入和产出目标。更为严重的是,当这些国家继续实行计划时,情况不是好转而是变得更加糟糕。

那么,为什么经济发展计划纷纷以失败告终呢?经济学家托尼·基里克(Tony Killick)把经济发展计划失败的原因归纳为以下五个方面:

1. 计划及其执行的不足。计划经常是过于雄心勃勃。计划制定者总是试图同时实现太多的目标,却没有考虑到有些目标是相互竞争甚至是相互冲突的。计划的设计通常是很壮观的,但在实现既定目标的特殊政策方面却往往很模糊。最后,计划的形成与实施之间的差距是很大的(很多计划从来就没有实施过)。

2. 没有足够的和可靠的数据。一个经济发展计划的经济合理性在很大程度上取决于它所依赖的统计数据的质量和可靠性。当这些数据质量较差、不可靠,或根本不存在时(许多贫困国家的情况正是这样),涉及整个经济范围的数量计划的准确性和内在一致性就会大大减少。同时,当这些不可靠的数据是在缺少足够数量的、合格的经济学家、统计学家以及其他的计划人员(大多数贫困国家就是如此)的情况下编制出来的时候,试图形成并实施一个综合性的和细致的经济发展计划在任何水平上都会遇到挫折。在这种情况下,设计一个广泛的经济发展计划无疑是愚蠢的,而且还浪费了稀缺的、高水平的人力资源。

3. 未曾预料的经济干扰。因为大多数发展中国家都是开放经济,在很大程度上受着国际贸易、国外援助以及国外私人投资等因素的影响,因此,它们要进行短期的预测都是极其困难的,更不用说长期的计划了。1974—1979 年世界石油价格的急剧上涨对大多数发展中国家的经济发展计划是一场巨大的灾难。但是,这一次的能源危机仅仅是其中的一个极端的例子,还有众多的因素是发展中国家的政府无法控制的,而这些因素却能够决定它们的经济发展计划的成败。

4. 制度的缺陷。制度方面的缺陷有很多,主要包括:政府中计划制定部门与日常决策机构的分离;计划制定者、政府官员和政治领导人未能就目标和战略进行持续的对话和内在的交流;对于其它国家的计划实践和组织安排方面的借鉴可能不符合本国的实际情况;等等。另外,还有很多问题值得重视。例如,国内公务员的不胜任和不合格;过于庞大的官僚机构;过于谨慎而拒绝进行创新和改革;部门内部人员之间以及部门之间

的竞争(比如,在发展中国家的政府中,财政部和计划部门之间经常是相互冲突而非合作的);缺乏可行的办法维护国家的目标以反对地区的、部门的目标,或者仅仅是部分政治领导人和政府官员的私人目标;此外,在许多发展中国家的政府中,政治的和官僚的腐败现象非常普遍。

5. 缺少政治愿望。最终导致发展中国家经济发展计划失败的原因不能简单地归于缺乏经济的潜力和足够的行政管理能力。许多发展中国家的一些政治领导人和高层决策者缺少政治愿望,也可能是引起计划失败和导致计划形成与实施之间存在巨大反差的重要原因。大多数计划未能实现的主要原因是政府未对计划提供足够的支持。如果一个国家的政治领导层对经济发展计划非常关注,并且实行适当的经济刺激,则其人民也就会关心该计划。以发展为目标的政治愿望要求领导者们具有长远的眼光,而且以国家的、社会的利益为重。同时,它还需要各种经济集团的合作,因为发展的目标有可能会损害他们的既得利益。因此,这样的政治愿望仅靠良好的主观意愿和豪言壮语是远远不够的。它要求一种非凡的能力和巨大的政治勇气,对强有力的集团和既得利益群体提出挑战,并使他们相信这种发展是符合全体人民的长远利益的。如果缺少各个集团和利益群体的支持,一部分政治家追求发展的政治愿望很可能遇到强大的抵制,使之遭受挫折,并加剧内部的冲突。

二、市场在经济发展中的作用

事实上,经济发展计划也不是从一开始就完全失败了。前苏联在30年代和中国在50年代所取得的令人印象深刻的工业化成就,就是完全用中央计划制度取得的。那么,为什么计划开始能够成功,而后来却普遍地失败了呢?经济学家杨小凯认为,社会主义制度的实质就是用计划经济模仿资本主义的组织,却将创造这些组织的私有财产剥夺,并废除公平的市场。一旦有了劳动分工和企业制度演进的榜样,计划制度模仿这个过程是可行的。前苏联的优先发展重工业和强制提高积累率的政策,都是对西方国家重工业发展快于轻工业,以及投资率在起飞时期迅速提高等过程的模仿。而萨克斯(J. Sachs)则进一步认为,社会主义制度的初期可以充分利用模仿(以计划模仿市场)的潜力实现相当成功的工业化。但模仿的潜力耗尽和分工变得愈来愈复杂后,它破坏私有财产和市场制度的弊病就会愈来愈突出。他特别强调台湾跳跃式工业化是以模仿西方的基本法律制度为基础的,但前苏联的跳跃式工业化则破坏了这些基本法律制度,而模仿这些法律制度创造的工业化模式和组织。也就是说,计划最初的成功并不在于其本身,而是由于对市场制度的有效模仿。

尽管也存在着市场失败,但与国家计划相比,市场机制在配置资源和促进经济发展方面仍然是更为有效的。经济学家哈里·约翰逊(Harry G. Johnson)认为,作为经济发展的工具,市场机制比详细的计划更为有效。首先,在一个发展中国家,要想通过控制的办法取得理想的经济结果是特别困难而且缺乏效率的。亚当·斯密正是由于看到了他那个时代政府的低效和腐败,才竭力地呼吁自由竞争。其次,为消除市场机制的主要弊端而采取的一些措施(如指令性计划)会带来并不理想的社会后果,而这些后果对那些渴望取得高速发展的发展中国家来说,其代价是极其昂贵而且也是无法负担的。约翰逊强调,市场和价格体系有以下两方面的经济功能:

首先是静态功能,包括:(1)市场将消费品分配给不同的消

费者,这种分配是由消费者的支付意愿所决定的,而且,假如人们认为收入分配的情况可以接受的话,这种分配过程是具有社会效率的;(2)按照利润最大化的原则,市场指导着生产哪些产品,在(1)中的假设同样存在的条件下,这也是符合社会利益的;(3)按照获取最大收入的准则,市场在多种用途之间配置不同的生产要素;(4)市场控制着可供使用的特殊种类的劳动力和资本设备的相对数量;(5)市场通过对生产要素的报酬,在不同的经济主体之间进行收入分配。总之,市场可以解决在不同的目的之间对稀缺资源进行配置的一切经济问题。

约翰逊认为,除了上述的静态功能之外,市场还能够以多种方式对经济增长提供刺激,即市场具有动态功能,为了能够在市场上获得更多的商品和服务,消费者将会想方设法增加自己的收入;市场为新产品和技术进步的发明者提供获利的机会,从而鼓励他们不断地进行开发和创新。更为重要的是,市场为各种形式的资本积累提供特殊的刺激:首先是以培训技能的形式来积累人力资本,因为这样的技能可以获取更高的报酬;其次是物质资本的积累,因为这种资本可以赚取收入。资本的积累特别是人力资本的积累,对经济增长和经济发展是至关重要的。

另外,市场制度的功能并不是让所有人分享所有信息;恰恰相反,市场制度会促进专业化造成的信息不对称,因而使得人们不需要知道其它专业的知识,但却能享受所有专业部门的产品。因此,市场的功能在于,当每个人只知道整个社会的信息的极少一部分时,人们却能充分利用这所有部分信息的集合。

三、经济转轨的条件

由于经济发展计划的失败,人们对计划的态度由信奉变为怀疑和沮丧。以前非常流行的经济发展计划越来越少地被人们采用。相反,越来越多的发展中国家开始由原来的计划经济转向市场经济。

然而,在由计划经济向市场经济的转轨过程中,经常会出现非常严峻且又难以对付的问题。尽管有些经济学家认为通过简单的转换就可以实现较完善的市场经济,但事实证明,一个运行良好的市场体系必须具备特殊的社会的、组织的、法律的以及文化的前提条件,而这些条件在发展中国家又往往是不存在的。欺骗、腐败和垄断并不会由于改革的出现而自动地消失。对于如何促进市场有效地运行,经济学家内森·凯费茨(Nathan Keyfitz)和罗伯特·多夫曼(Robert A. Dorfman)提出了以下14条制度和文化方面的要求:(1)诚信(包括银行、保险公司以及商品供应者等);(2)法律和秩序(确保合同的履行);(3)保证人身和财产安全;(4)保持竞争与合作的平衡(创造安全的工作条件和清洁的环境);(5)明确责任和分散权力(一个独立的司法部门);(6)公众的利他主义(为残疾人、长期失业者、老年人等提供一个社会的“安全网”);(7)社会的流动性,对进取精神的法律支持以及对竞争的宽容;(8)以物质利益刺激产量的提高;(9)鼓励私人延缓眼前的消费并进行储蓄;(10)不受传统约束的理性;(11)政府的诚实;(12)支持企业间有效的竞争,反对垄断性的控制;(13)信息自由(同时保护个人的隐私);(14)信息的流动不受约束,同时保证信息不带有偏见。

即使这些制度的和文化的前提条件都成立,一个运行良好的市场体系至少还要求以下法律和经济方面的努力:(1)明确地建立和区分产权,规定确立和转让产权的程序;(2)制定商业法律并通过法律系统加以强化,特别是合同法和破产法;(3)除

了那些具有很强外部性的部门外,允许人们在所有部门自由地从事经营活动,不设立大量的许可证;使人们有同等的自由来从事贸易、选择职业或获得政府官员的职位(平等的经济机会);(4)一种稳定的货币和一个可靠并富有效率地支付体系(一个银行系统);(5)公共部门管理或经营的自然垄断的产业(即规模报酬递增的产业)中,技术效率要求一个企业达到能够供给10-15%的国内市场的规模;(6)在每一个市场上为买卖双方提供足够的信息,包括市场上各种产品的特性和供需的情况;(7)自主的鉴赏力——保护消费者免受生产者和供应商的过度宣传的影响;(8)对外部性(包括有害的和有益的)进行公共管理并提供公共产品;(9)具备执行稳定的货币政策和财政政策的有力工具;(10)安全网——为那些在经济方面遭遇不幸的人,特别是非自愿失业者、受伤的工人以及没有工作能力的人提供足够的消费品;(11)鼓励创新,特别是颁布并加强保护专利和产权。

总之,走向市场经济的经济改革并不仅仅包括消除价格的扭曲,对一些国营企业进行私有化和宣布市场自由。东欧和俄罗斯以及很多发展中国家由计划经济转向市场经济的改革之所以在开始阶段就遇到挫折,在很大程度上是由于它们不具备上述一些前提或条件。

四、中国经济改革过程中应注意的几个问题

与俄罗斯及一些东欧国家的激进式改革相比,我国的渐进式改革迄今为止可以说取得了较大的成功。但是,如果从建立社会主义市场经济的最终目标来看,我们的改革正处在攻坚阶段,还有很多艰巨的任务等待我们去完成。我们认为,在今后的改革中应该特别重视以下几个方面的问题:

第一,选择好改革的路径。从计划经济向市场经济的转轨,是一个重大的制度变革过程。这种过程具有路径依赖的特征是不言而喻的。这就是说,首先,初始的体制选择会提供强化现存体制的刺激和惯性,因为沿着原有的体制变化路径和既定方向往前走,总比另辟蹊径要来得方便一些。其次,一种体制形成以后,会形成某种在现有体制中有既得利益的压力集团。他们力求巩固现有制度,阻碍进一步的改革,哪怕新的体制比现有体制更有效率。即使由于某种原因接受了进一步的改革,他们也会力求使改革有利于巩固和扩大他们的既得利益。于是,初始的改革倾向于为后续的改革划定范围。所以说,改革能否成功,能不能实现建立社会主义市场经济的目标,不仅取决于改革者的主观愿望和最终目标,而且依赖于一开始时选择的路径。哪怕目标是清楚的,具体措施的大方向也是正确的,可是只要在初始的路径选择上有一些细微的差错,那么在往后的发展中,它就会按照本身的逻辑,偏离原来的目标,演进为远离原来设计的另一种体制。因此,我们必须做到以下两点:第一,我们在作出任何一项改革决策时,都要慎之又慎,不仅要考虑将要采取的措施的直接后果,还要研究它的长远影响。不要因为取得某些短期效果造成对下一步改革的障碍。第二,要密切观察改革是否选取了不正确的路径,或者现时的体制已在多大程度上偏离了目标。如果发现了路径偏离,要尽快采取措施加以纠正,把它拉回到正确轨道上来,以免出现积重难返的情形¹⁰。

第二,加快政府改革的进程。为尽快实现经济转轨的目标,就必须加大政府改革的力度。这是因为:首先,不论是从静态方面还是从动态方面,也不论是从短期的资源配置效率还是从长期的经济增长来看,市场机制都要比政府(计划)干预运行得更

好。因此,政府的作用不是替代市场,而是补充市场,并促进市场的形成和发展。其次,对我国来说,政府改革的任务是非常迫切的。过去人们认为,延误改革只是推延了增长,错过改革机会的成本至多也就是继续停滞。但是,进一步研究这个问题则会发现,政府有效性和可信度的下降以及对改革的抵制会随时间的推移而扩大。这意味着推迟政府改革所付出的代价要高得多。此外,加快政府改革还有助于抑制寻租和腐败。寻租和腐败对我国经济改革的破坏力极大,如果任其发展的话,真的有可能成为我国的“现代化的陷阱”。当然,政府改革是一个长期的、艰难的政治上十分敏感的任务。但是,既然历史的车轮已经启动,我们就别无选择,只有勇敢地面对各种挑战了。

第三,加快制度建设。要建立社会主义市场经济,首先离不开制度的保证。因此,我们必须尽快建立起一种制度框架以促进市场最有效地运行。市场的质量取决于这种制度框架,因为市场正是在其中运行的。大体而言,在制度建设方面应注意这样几点:(1)产权制度变革,产权方面的立法是制度建设的核心;(2)在财产权立法不完备的情况下,不要轻易破坏原有制度下的诱导机制,以致使复杂的分工组织瘫痪;(3)以法律的形式来保证各种经济主体开办、经营各种大型商业组织、工业企业和银行的自由;(4)政府应当制定一部平等竞争法,并完善破产法、合同法和仲裁法,以保证整个社会的公平竞争。

第四,完善劳动力市场和社会保障体系。随着国有企业改革的不断深化和下岗职工人数的增加,劳动力市场和劳动保障体系的作用显得越来越重要。劳动力的自由流动和一个完善的劳动力市场,不仅可以为人们提供更多的就业机会,而且能起到减少收入分配差距的作用,因而成为经济发展和社会稳定的重要因素。而社会保障体系作为解决社会问题的一种经济手段,在经济转轨的过程中更是起着不可缺少的保障作用。在我国建立多层次的社会保障体系,不仅有利于减轻国有企业负担,深化国有企业改革,而且有助于保证劳动者的基本权益,维护社会的稳定和公正。另外,只有形成了一体化的社会保障体系,才有可能形成适应社会主义市场经济要求的劳动力市场。

注释:

United Nations, Planning the External Sector: Techniques, Problems and Policies, New York, United Nations, 1965, pp.12.

R. Helfgoth & S. Schiavo-Campo, An Introduction to Development Planning, UNIDO Industrialization and Productivity Bulletin 16, 1970, pp.11.

Albert Waterston, Development Planning Lessons of Experience, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1986, pp.293.

Tony Killick, The Possibilities of Development Planning, Oxford Economic Papers, July 1976.

杨小凯:《当代经济学与中国经济》,149~151、166~167页,北京,中国社会科学出版社,1997。

Harry G. Johnson, Money, Trade and Economic Growth, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Nathan Keyfitz & Robert A. Dorfman, The Market Economy Is the Best but Not the Easiest, Mimeograph, 1991, pp.7~13,14.

10 吴敬琏:《路径依赖与中国改革》,载《经济学与中国改革》,上海,上海人民出版社,1995。

(作者单位:武汉大学经济学系 武汉 430072)

(责任编辑:文建东)