

# 论中国经济改革发展的现状与推进思路

石奇

**摘要:** 中国经济当前表现出以下特点: 关于开放型发展战略, 根据开放经济条件的变化, 应作出相应调整; 以平衡型战略取代出口导向型战略, 引资战略以提升国际竞争力为目标进行变动; 关于改革战略, 已有的改革已经从根本上改变了中国经济的运行基础, 从而新的经济流转方式需要建立; 融资制度必须尽快转换, “收入- 消费- 产出”再生产各环节之间新的动态平衡机制必须尽快建立; 关于国有企业改革, 改革的目标正在转换分解, 以求分别解决; 人的要素与物的要素得以分割处理; 关于结构调整, 中国面临产业结构升级和发展结构转换的双重压力。

**关键词:** 中国经济 改革 发展

## 一、宏观层面: 发展和改革战略面临调整

20 余年的改革和开放, 使中国积累了足够的经验, 政府对经济的把握和调控能力提高。与此同时, 中国经济运行和发展的内外环境与当年启动改革开放时的初始条件相比, 已经发生根本性变化。以下的分析表明, 中国的发展和改革战略需要根据现实条件作出调整。

### (一) 开放型经济发展战略的调整

当前中国经济发展面临的最直接的任务是两个: 工业化的深入推进和经济自由化的深入推进。

中国经济工业化的当前处境是, 一方面国内大多数产业的技术装备需要替代进口, 实现国产化, 以便为国产工业品的质量差别化、技术自主化创造前提条件, 另一方面在全球竞争中出口产品结构急需升级, 以便摆脱由劳动密集型产品贸易条件恶化而导致的“贫困化增长”。同时, 三次产业间的结构纠缠, 工业内部的结构纠缠, 城市化水平的提高等, 在工业化进行中都难以回避。对于发展中大国而言, 理想的开放型发展道路应当是出口为进口服务、进口为提高生产率服务、外资为提高国内生产要素质量服务, 而不是不计资源成本、不计长远潜力培育的为出口而出口, 也不是不考虑进口结构的盲目进口, 更不是把外资经济当作经济发展主力的发展战略。这意味着工业化的深入推进需要在经济开放中获得效率。对外开放对工业化最深刻的影响是由技术变革带来的全要素生产率的提高, 具体包括如下几种效应: 一是出口的产业关联效应, 即通过出口产业的前向关联和后向关联带动国内相关产业发展; 二是出口的积累效应, 即通过出口获得积累, 进行原有产业的扩大再生产或新兴产业的投资, 以实现连续增长; 三是进口技术进步效应, 即通过进口国外先进技术, 增加经济发展的技术含量和知识含量, 提高生产率; 四是对外贸易的学习效应, 即通过进出口贸易了解国际市场信息和外国厂商的管理经验、技术经验, 增加模仿和创新机会; 五是要素跨国流动的资源配置效应, 即通过国外资金、人才、技术的引进, 把国内潜在的要素比较优势化为现实的竞争优势; 六是外国企业的竞争激励效应, 即外国企业加入国内市场竞争, 加速国内企业分化组合, 实现优胜劣汰, 壮大优势企业。因此, 从深入推进工业化、提高经济增长技术含量和要素生产率的角度出发, 需要对开放型经济发展战略进行适度调整, 使其充分发挥在工业化中的各种效应。

在经济自由化的推进方面, 加入 WTO 是中国的一次契机。从贸易自由化看, WTO 协议的调节范围涵盖了从货物贸易到服务贸易, 从知识产权到直接投资的主要领域, 而且, 随着这一组织议题的增多, 调节的触角将伸向国际经济活动的方方面面。中国加入这一国际组织, 就必须不断地降低关税、削减补贴、取消各种传统性非关税壁垒。1994 年 4 月关税与贸易总协定乌拉圭回合谈判结束以后, 西方发达国家工业品的加权平均进口税下降到 3.7% 左右, 发展中国家下降到 11%, 发达国家、发展中国家和转型经济国家进口产品受关税约束的比例分别达到 99%、73% 和 98%。中国自 1986 年提出申请恢复关贸总协定缔约国地位以来, 为推进贸易自由化做出了很大努力, 从 1993 年到 1997 年先后 5 次大幅度下调关税税率, 降幅达 60%, 平均进口关税税率已经降至 17%, 同时大幅度削减非关税壁垒。在全球贸易自由化浪潮中, 为避免沦为孤岛, 中国已经启动了自己的贸易自由化进程。在金融自由化方面, 20 世纪 70 年代以来, 在国际货币基金组织倡导下, 各国金融自由化进展迅速。接受国际货币基金组织协定第八条义务, 实现经常帐户下货币自由兑换的成员国数目, 1970 年是 35 个, 占成员国总数的 30%, 到 1997 年初增加到 137 个, 相应比重上升到 76%, 中国在 1996 年 12 月实现了经常帐户下的货币自由兑换, 随着贸易自由化的发展及生产要素跨国流动规模的扩大, 在健全监管制度条件下开放资本帐户是经济自由化的必然选择, 同时, 跨国银行和保险公司也将大幅度地参与中国国内的金融市场业务。

面对这两大任务, 中国目前开放经济的基本格局是什么呢? 首先, 中国经济开始具备开放型大国特征。到 1999 年中国国内生产总值已超过 1 万亿美元, 位居世界第 7 位。1998 年中国共进口 1 401 亿美元的商品, 是世界第 11 大商品进口国, 随着经济的快速发展, 中国逐渐成为国际市场上一些产品的重要购买者。这些说明中国已成为最具潜力的新兴大市场。中国还不仅是市场大国, 资料显示, 中国同时也是出口大国和仅次于美国和英国的世界第三大投资接受国。其次, 中国的国际分工方式已经发生变化。20 世纪 80 年代中期以来, 随着产业结构的升级, 中国的制成品出口迅速增长, 1986 年和 1995 年, 轻纺产品和机电产品相继成为第一大类出口品。工业制成品出口主导地位的确立, 表明中国参与国际分工的方式逐渐由垂直型转向水平型, 从出口初级原材料、进口工业制成品的产业

间贸易,转向同时出口和进口制成品的产业内贸易,中国外贸的方式和内容正在向国际贸易的主流趋势靠拢。另外,日趋紧密的国际贸易与国际投资的互动融合也显示了中国参与国际分工的方式的变化。第三,中国的出口品深加工、精加工程度不够,附加值低。目前虽然中国对外贸易的主体已转向产业内贸易,特别是大多数机电产品既有出口也有进口,但以进出口单价相比,中国出口品的低技术含量、低加工程度、低附加值的劣势就暴露无遗。第四,工业制成品的国际竞争力不强。对贸易竞争力系数的测算表明,中国贸易品的竞争优势主要体现在能够发挥劳动力要素禀赋优势的劳动密集型产品上,而附加值较高的资本密集型和技术密集型产品大多缺乏国际竞争力。第五,加工贸易比重高,外贸发展严重依赖于外商的技术和市场。这是典型的“飞地”经济。在加工技术、原材料供应、出口市场高度依赖外资的条件下,国际市场的微小波动都将导致加工贸易的忽长忽落,并造成全部进出口贸易的同向大幅振荡。这一问题还导致了外资对国内部分产业发展方向的控制。最后,资金净流出对国际收支平衡的压力越来越大。1995年以来,在中国国际收支平衡表上,经常帐户中的投资收益逆差急剧扩大,并造成非货物贸易收支持续恶化,成为影响中国国际收支平衡的潜在不稳定因素。从国际收支角度看,利用外商直接投资对中国宏观经济稳定已构成进退两难的问题。

上述情况表明,随着经济开放内外环境的变化,中国需要适当调整对外开放战略。这种调整可以按照以下思路进行。第一,以平衡型战略取代出口导向型战略。实证性研究,大国经济发展规律以及WTO协议限制都预示出口导向型工业化战略在21世纪初期必须终结,取而代之的是平衡型贸易战略,即适度的出口导向与有效的进口替代相结合,以关税、汇率杠杆为主要调控手段的兼容战略。其政策含义是废除亏损出口、行政指令出口、高额补贴出口的政府诱导机制,代之以对部分幼稚产业实行战略性、动态性保护,从政府优先国内采购、科研补贴等方面对高新技术装备工业等实施进口替代扶持。与战略调整相配合,还要从优化产业结构入手调整出口结构,提高出口产品附加值,并加强对技术引进的管理。第二,引资战略调整以提升竞争力为目标。其具体内容包括:(1)实行直接投资与对外借债并重的引资路线;(2)根据产业国际竞争力的不同等级,实行差别化的股权制度安排;(3)鼓励跨国公司对中部地区的投资;(4)鼓励跨国公司对基础设施、教育、科学研究进行投资。第三,国际收支战略调整以防范金融风险为目标。其具体内容是:(1)资本帐户开放安排在所有对外开放政策的最后;(2)控制经常帐户差额浮动范围;(3)资本帐户重点加强外债规模管理,动态优化外债结构;(4)稳定人民币汇率。

## (二) 改革战略面临调整

宏观上可以从以下两方面来看:第一方面,推动融资制度转换。改革开放以前,中国的国民经济是财政直接融资型经济,国民收入一部分转化为投资需求的过程主要由国家来操纵。改革开放以后,因为城乡居民初次分配再加上二次分配,在国民收入分配中的比例越来越大,国家财政分配比重下降,使其从生产建设型变成了吃饭和建设型。总需求对经济增长的拉动力主要从“储蓄-存款-贷款”的经济流程而来,这使得国民经济成为一种借贷需求型经济。不仅如此,亚洲金融危机发生后,我国的银行体制也进行了一些旨在降低风险的改革,并采取了一系列加强信贷监管的措施。另外,从投资主体结构看,随着体制的转轨,地方政府投资办企业、上项目的热情在下降,国有企业包括城镇集体企业因盈利率低甚至亏损而基本上没有自我积累和投资的能力,银行对国有企业和城镇集体企业的贷款又趋于谨慎,从而,来自地方政府、国有企

业、城镇集体企业的投资需求趋于萎缩。在传统的间接融资渠道发生梗阻的情况下,如果直接融资渠道畅通,进而实现企业资产多元化,应该能够产生一定的补偿效果。然而,我国直接融资渠道的拓展并不十分理想,适应不了国民收入漏出转化为投资需求的需要。简言之,间接融资渠道萎缩,直接融资渠道不能有效扩展,储蓄无法顺利转化为投资,会导致总需求不足。

上述问题的核心是经济的市场化运行与经济的低社会化程度之间的冲突。这意味着融资制度的社会化、市场化转换必须尽快完成。为此,(1)要积极推动经济发展的投资社会化,从政府借居民的钱办企业,转向鼓励全社会投资办企业。降低企业的注册资本门槛,简化办企业的审批程序,消除居民投资的政策壁垒,从而扩张投资需求,增强需求拉动力。(2)从轻税费角度涵养社会的投资和发展能力。清理费项,降低企业的综合负担,扩大投资者的利润空间,刺激投资者的积极性,改革目前抑制投资积极性的生产增值税体制,实行消费增值税体制。(3)加速发展经济的资本社会化。在加强对上市企业和证券市场的监管的同时,增加上市公司数量,扩大基金上市规模。有必要逐步和有序地开放证券的场外交易和地区性的一级半证券市场,这样既可以避免两市的股市价位因股票供给过多而崩溃,又可以缓和因直接融资渠道窄而使储蓄不能顺利转化为投资需求的矛盾,分流了居民储蓄,也使更多的企业获得了资金,同时,使银行体系集中的风险随着资本社会化逐步得以释放。

第二方面,推动“收入-消费-产出”之间动态平衡机制的建立。我国近来工业资本有机构成在短期内快速提高,导致劳动者的购买力相对萎缩和资本生产能力相对过剩。一个国家在其发展过程中,工业资本利润率长期呈下降趋势,而劳动者和人力资本的收益率长期趋于上升,结果造成工业资本有机构成提高,这是一般规律。正常情况下,工业资本利润率下降和工资率上升趋势自动调节企业提高资本与劳动力的比率,绝对和相对减少工人。由于工业劳动生产率提高,供给品增多,劳动者的工资水平也提高,消费结构变动对第三产业提出需求,第三产业实际成为第二产业劳动力和高收入的一种再分配机制,从工业转移出去的劳动者被第三产业的发展所吸收,从而“收入-消费-产出”之间实现了动态的平衡。但中国的工业领域长期以来没有依循这一规律来提高资本有机构成,反而因为一些超经济因素形成强制就业,劳动力越来越多。目前,国有工业制造业中的资本有机构成是20万元/人,能得到相当于银行贷款利率的资产盈利水平的资本有机构成为40万元/人。按此计算,仅国有制造业中就过剩1500万职工。国有单位职工平均工资水平从1952年到1997年,扣除物价因素,增长881%。近些年出台的职工各类统筹又占到工资总额的50%以上,而国有工业资金税后利润率从1978年的15.5%下降到1997年的0.8%。可以看出,资本有机构成不能提高,资本利润率长期下降和职工报酬的持续上升,将整个国有工业置于困境之中。为使国有工业能够生存下去,国家不得不出面干预企业,使其大规模地减员增效。在短期内快速提高工业的资本有机构成,调整工业生产能力与劳动的比率,猛然改变了收入-消费流量,职工收入减少,消费需求水平下降,而资本的产出能力相对过剩。这就使得资本的产出相对于职工的消费需求发生过剩。

从中国当前的情况出发,要建立“收入-消费-产出”之间的动态平衡机制,就要从限制劳动力流动和人口迁移的政策,转向鼓励人口和劳动力社会化流动和迁移的政策,放宽和逐步取消对职业、劳动力流动和人口迁移方面的限制,从而使

农村过剩劳动力和下岗职工得到转移,使闲置劳动力资源得到利用,用城市化、第三产业和劳动密集型工业发展来增加居民收入,疏通和消解收入与消费之间的梗阻。

## 二、微观层面:国有企业改革目标正在转换分解

中国在国有企业改革方面经过一个探索过程之后,把企业的公司制改造作为中心环节和主攻目标确定下来。

比较而言,我国的公司治理结构改革所要解决的核心问题既有与西方发达国家公司治理所要解决的核心问题相类似的地方,又有很大的不同,表现出了比西方发达国家更加复杂的情况。类似的地方表现在,公司治理所要处理的同样是股东和高层经理之间的关系问题,公司治理的目标同样为两个方面:一方面,要给经营者以充分的自由去管理企业,股东不能对其作过多的干预;另一方面,要保证经营者以股东的利益为准绳去管理企业,即经营者能够受到有效的监督和约束。不同的地方表现在,西方发达国家20世纪90年代以来在后一方面的问题上表现更为突出,以致于可以忽略前一方面的问题,中国的情况则是,随着放权让利改革的推进,以经营者为首的企业内部人控制问题日益突出,同时政府以“婆婆加老板”的身份对国有企业进行过多干预的问题仍然相当严重。中国国有企业改革进程中出现的这种状况,反映了如下的两难选择问题:给企业经营者以充分的经营自主权是必要的,它可以带来企业效率的提高,但同时也可能导致“内部人控制”,导致股东利益的损失;国家作为大股东对企业进行监督和控制是必要的,但国家作为委托人所具有的特殊地位又使这种监督和控制难免带有行政色彩,导致对企业的过多干预。解决这样的两难问题,是我国建立有效的公司治理制度的根本任务所在。

为了解决上述问题,操作层面上已经对企业改革目标进行了转换和分解。

首先,人的要素如何退出原有体制的问题被分解出来。尽管目前总体就业压力仍很大,在局部地区就业矛盾仍有趋于激化的危险,但从形势发展看,一个应当引起重视的变化是,再就业工作的矛盾焦点正在从确保生活来源转向职工与企业解除劳动关系过程中的补偿问题。

解除劳动关系过程中的补偿问题主要包括三个方面。一是下岗职工出“中心”的补偿问题。我国专门针对下岗职工的“再就业服务中心”政策是从1997年起普遍实施的,到2000年,部分人员由于3年协议期满,将退出“中心”。按照最初的协议,最终退出中心的下岗职工将要与原企业解除劳动关系。而目前我国对原有国有企业职工最终解除与原企业的劳动关系或实现体制身份转换的补偿问题尚缺乏明确规定。从实际情况看,目前一些地方的操作方案一般为,在原有工龄折抵社会保险缴费年限的基础上发放数千至1万元的一次性补偿。从可操作性方面看,这是一个彻底解决体制内职工身份转换的较为合理的方案。国家改变当初对“全民”和城镇“大集体”职工终身雇佣的承诺,应当在经济上有所补偿。但目前的困难在于,一次性补偿的资金没有来源;而且这笔钱应当由企业出还是由政府出的问题迄今仍无明确的政策规定。二是社会保障基金空帐问题。社会保障基金空帐问题是历史遗留问题,从政策走势看,中央政府已经提出了“部分国有资产变现”的基本方案,理论界也在探索和论证发行长期国债补充社会保障基金的可行性。但目前的问题是,短期支撑社会保障体系运转的“现收现支”措施已经很难延续。在国有企业集中地区,“断保”现象相当突出,在目前的“三三制”办法中企业负担1/3和社会负担的1/3很难落实,基金收缴额与发放额之间的缺口急剧扩大。因而,完善社会保障体系需要把解决历史遗留的空帐问题和强化社会保障基金的收缴法规结合起来进行。三是

企业改制或解除劳动关系过程中拖欠职工工资及医药费等问题。当前拖欠职工的工资及医药费的偿还问题已成为影响企业破产、兼并或产权关系重组进程,并阻滞职工体制身份转换以及与原企业解除劳动关系的一个具体难点所在。考虑到历史因素,简单等待按破产程序清偿欠帐并非合理的办法,而且也不能解决尚未破产的企业的类似问题。这个问题已成为影响社会安定的一个重大隐患,而且拖延时间越长产生的积弊越大。目前已经到了需要有统一政策来认真解决的时候。

其次,涉及物的要素如何退出原有体制的问题被分解出来。目前,我国关于国有经济改造的思路是,从短期看,实现国有企业脱困的最重要政策措施是推行“债转股”;从长期看,国有经济的布局要进行战略性调整,要有进有退。在这项重要的改革进程中,最大的难点是国有资本的退出过程。

关于国有经济改革,在理论上已经实现三个突破:一是国有经济的基本存在形式将从国有企业转变为国有资本,国家或政府占有的那一部分国民财富将从实物资产形态转变为价值属性的资本形态。二是国有资本的配置将是一个不断重组、不断优化的过程。资本是可流动的,国有资本也将是一个流动的财富量。在不断让渡、不断交易的流动过程中,一方面,国有资本或者还其以利润最大化为目标的资本本性,或者向真正需要行使国有经济职能的领域集中;另一方面,企业产权结构,包括现在国有独资的大型企业的产权结构,将按照现代企业制度的要求走向多元化。三是企业内部将建立健全符合社会主义市场经济要求的法人治理结构。以股东会、董事会、监事会为核心的企业法人治理结构将大大增强资本在社会经济活动中的支配权力,资本的优化组合将成为企业内外良性运转机制的形成基础。这些方面的突破意味着国有经济的资本化进程已经取得进展。国有经济的资本化进程是实施上述改革思路的必要条件。在国有经济布局的战略性调整过程中,“进”和“退”的主体是国有资本,是产权,是价值形态的退出与集中,而不是把国有的那一部分机器设备从原有领域搬到新的领域中去。

国有资本的市场化是解决“退出”问题的关键,而“退出”是贯彻所有改革思路的关键。就目前的情况看,国有资本“退出”主要涉及三个层面:一是“债转股”;二是在多种形式的产权改造基础上实现“放小”;三是推进大企业产权结构的多元化。在“债转股”的操作步骤中,金融资产管理公司购买银行债权和把这些债权转换为对企业的股权并不困难,困难之处在于最终把这些股权有偿出让,实现金融资产公司的资本退出。在“放小”和产权结构调整中,难点也是产权的让渡。解决难题的出路在于建立产权流动的市场化方式和渠道。股市是产权流动的有效方式与规范渠道。有关方面已经在扩张股票市场上作了巨大努力,并且开始规模性地尝试发展证券投资基金,以及可转换债券等。但相对于需要改造的国有经济规模和需要间接投资转换为直接投资的储蓄规模来说,目前我国的股市还太过弱小。而且从国际经验看,公众性的投资方式和充满投机性的股票市场并不适宜作为全社会大规模产权置换的主渠道。进一步的思路应当从两方面拓展:一是培育新的市场化法人投资主体;二是推动企业间的资产并购。

## 三、结构层面:产业升级和城市化双重压力

中国经济发展面临的最直接、最表象化的挑战将是“入世”带来的竞争加剧及其对二元经济结构的分隔强化。前者是产业升级问题,后者是城市化进程问题。

在产业升级方面,除体制性因素外,中国产业主要弱在两个方面:规模和技术手段。关于产业规模,人们担心最多的是面对“入世”的汽车产业。当前中国汽车产业的问题主要在规

模。成本有没有竞争力,规模是决定性因素之一。但值得指出的是,中国汽车产业规模不经济的根本原因并非是中国没有能力达到优化的规模。据研究分析,中国汽车产业的问题主要出在市场方面,就是说,竞争力的主要制约因素并非产业能力弱,而是需求扩张不足。中国汽车产业的真正难题是如何突破“先有消费扩张,再有成本及价格大幅度下降;还是先有价格下降,再有消费扩张和成本降低”的两难选择。所以,政府的着力点应是寻求商业资本和金融资本有效参与的方式,从而在这个关系产业结构升级的重大难题上取得突破。关于技术手段,从普遍情况看,技术手段落后是中国产业落后的根本原因。中国在前期发展中,由于资金与成本限制,许多产业采取了倚重初级技术、适用技术的结构选择,主要表现在大量引进二手设备、接替发达国家淘汰的产业,大力发展以“三来一补”为主要形式的劳动密集型组装业等。当前,这种低度化的技术构成已成为我国产业国际竞争力不强的最重要原因。淘汰落后技术和缺乏竞争力的中间技术,加大对先进技术的倚重程度,全面更新工艺设备已显得十分迫切。

中国的城市化状况是加入世贸组织后另一个需要充分重视的问题。从20世纪50年代初到90年代末,中国城市化水平一直明显落后于工业化水平。这种发展方式一方面避免了一些发展中国家“过度城市化”的难题,集中资源在一段时间中迅速推进了工业化;另一方面,随着工业规模的扩展,新兴的高附加值产业的发展,供给能力和质量的提高,城市化滞后于工业化带来的内需相对萎缩等负效应给经济持续增长带来的困扰也就显得突出了。而且,随着中国加入世贸组织,如果处理不好,这种负效应还会被强化、放大。

工业化推动城市化,这已成为国际经验。自工业革命以来,城市化进程开始加速。根据钱纳里的世界发展模型,在工业化率、城市化率共同处于0.13左右的水平以后,城市化率开始加速,并明显超过工业化率。同时,发展中的城市以其“聚集效应”,以及提供一个总量不断扩大的享有较高收入的城市就业人口等优势,对工业持续增长起到拉动作用。由此带动的农业现代化,也在提供一个不断扩大的对工业品的需求。在欧、美由工业化拉动城市化率快速提高的大国中,大城市作为城市化主导力量的现象表现十分突出。总结这个特征的政策含义是,大国政府在有意识引导城市化进程时,其战略重点应是发展大城市,以大城市为中心组合大中小城市的关系,如发展大都市区、城市带等。同时,政府也不能忽视制定独立的发展中小城市的战略规划。另外,对于发展中国家来说,城市化问题有独特的经验:既要创造城市化所需的资源,也要防止大量农村人口潮水般涌入仅能提供有限就业岗位的城市以致拖了城市经济增长的后腿,激化社会矛盾,造成“城市病”。

工业化在推动城市化的同时,在聚集效应和扩大需求两个重要方面也享受到城市化进程的回报。同时,工业化与城市化的发展还会支持农业人口向非农产业流动,提高农业的效率和收益,扩大农村对工业品的需求,并以此获得自身发展的更有力的支持。这些良性互动关系是维持经济持续增长的重要基础,否则将带来消极影响。从中国的情况看,这种消极影响的主要表现是:第一,中国城市化的严重滞后,直接影响市场容量的扩大,影响投资的增长,影响经济可持续增长,妨碍国内需求的有序扩展和升级,形成具有很长持续性的城乡消费断层,导致工业生产能力和投资领域的扩张受到严重的城乡二元结构的明显阻滞。第二,妨碍第三产业的发展,形成就业结构偏差,削弱了中国产业(主要是第三产业)在其结构推移过程中吸收剩余劳动的能力。第三,妨碍农业的发展,大量过剩农村劳动力滞留在农村,阻碍了扩大农产品市场容量,造

成人地关系的高度紧张,阻碍了农业劳动方式的革新和农业劳动生产率的提高,不利于提高农业劳动者的收入和消费水平。第四,妨碍农村工业提高素质和持续增长。分散的农村工业享受不到城市地区的聚集效应;对第三产业的拉动力弱小;存在着土地利用、规模和运输的不经济。在这些情况下,农村工业要提高素质比城市工业面临更多的困难。在工业结构升级过程中也处于不利的地位,影响其持续增长的能力。

中国城市化的进展,需要政府制定正确的城市化方针,并选择适当的政府—市场组合机制来保证这一方针的实施:

第一,政府的城市化方针要与市场配置资源的机制相结合,正确处理城市化进程中政府作用与市场作用的关系。计划经济时期城市发展方针实施的结果是“计划赶不上变化”。20世纪80年代以后实行的城市发展方针是改革初期,计划经济体制作用较强的背景下提出来的。近20年城市化的发展,在资源配置上受市场机制影响的程度逐年加大。因此,这一方针与事实之间的矛盾,以及不完善之处也日渐明显。所以,政府要重新确定对城市化进行“控制”的定位:把“控制”建立在市场机制对资源发挥基础性配置作用的基础之上,对城市化进行“控制”是为了弥补这一过程中发生的“市场失效”。因为,城市化说到底就是资源的重新配置。只有在市场发挥基础性作用时,政府的干预才有可能最大限度地符合经济发展的需要。

第二,需要制定更完善的发展大城市的方针。“严格控制大城市规模”仅是城市化中发展大城市战略中的一个部分。实际上,还应涉及发展城市带,涉及根据合理规模的标准扩大大城市数量,包括将有条件的中小城市发展为大城市等问题。城市化战略的侧重点应该是发展具有合理规模的大城市,带动其他规模较小的城市和镇的发展,并利用规模较小的城市和镇的发展分解大城市发展过程中的负效应,形成合理的城市结构、网络。而关于大城市规模的控制,也要实行有区别的具具体政策,有的大城市由于内部产业扩展推动城市规模也在发展中,就要引导其发展;有的城市可能其外部负效应已超过正效应,并在一定时期内具有不可逆性,或政府出于其他特殊考虑,就需要严格控制规模;对已经衰退的大城市也要有特殊政策处理,等等。同时,控制规模的方式也要改善,如用经济政策引导市区工业迁往郊区,或在正在形成的城市带的其他地区中选址,等等。

第三,需要进一步完善发展中、小城市和发展小城镇的方针。首先是要通过发展几大城市带的规划来引导其规模扩张和质量提高。其次要积极引导其中成长性强的城镇扩大规模。因为,在未来10-20年中,制度变革会增强乡镇企业的资产和劳动的流动性,从而可能导致原先分散从事非农产业的近亿劳动力利用中小城镇实现重新整合,从而加速城市带的形成和发展,加速具有合理规模的大、中城市的发展。再次,政府要进一步完善推进小城镇发展的各种相关制度安排和规划。

#### 注释:

王允贵:《21世纪初期中国开放型经济发展战略研究》,载《改革》,2000(2)。

周天勇:《总需求萎缩的深层梗阻及其扩张途径》,载《经济研究》,1999(1)。

陈淮:《当前中国经济发展的若干难点》,载《管理世界》,2000(2)。

夏小林、王小鲁:《中国的城市化进程分析》,载《改革》,2000(2)。

(作者单位:南京经济学院经济系 南京 210003)  
(责任编辑:陈永清)