

10.3969/j.issn.1008-7168.2011.01.017

# 我国经济体制转型的深层思考

许经勇

(厦门大学,福建 厦门 361005)

**摘要:**建国六十多年来,我国经济社会经历了两次转型。第一次转型是建立以公有制为基础的高度集中的计划经济体制;第二次转型是推进计划经济体制向政府主导型的市场经济体制转变;目前正处在第三次转型,即从政府主导型的市场经济体制向完善的社会主义市场经济体制,也就是公平、可持续发展,即科学发展的新体制转变。完善社会主义市场经济体制与实现科学发展是相辅相成的。如果说“十一五”规划期间我国初步纳入科学发展轨道,“十二五”规划期间我国将基本纳入科学发展轨道,那么,“十三五”规划期间我国将建立完善的社会主义市场经济体制,以及与其相联系,将全面纳入科学发展轨道。

**关键词:**高度集中的计划经济;政府主导型的市场经济;完善社会主义市场经济;科学发展;经济社会转型

**中图分类号:**F120.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2011)01-0096-05

## 一、第一次转型——建立高度集中的计划经济体制

20 世纪 50 年代以后,即新中国建立以后,我国逐步建立了以公有制为基础的高度集中的计划经济体制,并不是少数人的主观意志,而是有其客观历史必然性的。

首先是源于马克思恩格斯关于社会主义基本特征的预测。马克思恩格斯处于资本主义自由竞争时代,他们在研究资本主义运动规律时,曾经运用逻辑推理的方法,论及未来社会主义的基本特征。比如,指出资本主义社会的生产无政府状态,将让位于按照全社会和每个社会成员的需要,对生产进行有计划的调节;计划将根据社会的需要来配置各种经济资源,直接规定社会分工,并对各种产品所消耗的活劳动和物化劳动量进行直接计算;社会生产、积累、消费均按照计划进行,社会主要是根据实物量单位来制定国民经济计划。在马克思恩格斯的著作中,以公有制为基础的社会主义计划经济,是作为以私有制为基础的资本主义市场经济的对立物而提出来的。在 20 世纪 20 年代末 30 年代初,前苏联领导层围绕商品、市

场问题,曾经展开了剧烈的争论。争论的实质是如何对待市场问题,集中批判了“迷信市场自发力量”的观点,并在这个基础上确立了高度集中的计划经济体制。

其次是 20 世纪 20 年代末至 50 年代,资本主义自由市场经济遇到了严重挫折。20 世纪 20 年代末 30 年代初,世界资本主义经济发生剧烈的动荡,即爆发了历史上最广泛、最严重、持续时间最长的经济危机。资本主义经济萧条,失业现象严重,资产阶级传统的古典经济理论已经无法解释大萧条中出现的各种经济现象,其理论体系中所假设的某些重要前提已经行不通了。诚如凯恩斯在《就业、利息和货币通论》一书中所指出的,“结果是理论与事实不符,应用起来非常糟糕”,更谈不上能为资本主义摆脱经济危机提供“有效”对策。在这种背景下,被称之为“萧条经济理论”的凯恩斯主义出现了,西方资本主义国家借鉴社会主义国家所实行的对经济生活的直接干预,明显地加强了国家对国民经济的宏观调控,运用国家财政政策调节总需求,这对挽救当时西方资本主义国家的大萧条起了重要的作用。资本主义世界经济从 20 世纪 60 年代开始,便逐渐得到了恢复和发展。既然资本主义

收稿日期:2010-12-02

作者简介:许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授,博士生导师,国家级有突出贡献专家。

自由市场经济在那个年代遇到了严重的挫折，社会主义国家还会再选择这种市场经济体制吗？况且，20世纪20年代末至50年代，实行计划经济体制的社会主义国家，也的确出现过比资本主义国家更加繁荣的景象。从这个意义上说，当时社会主义国家所以选择计划经济体制，并不是由少数人的主观意志决定的。

再次是中国赶超型的经济发展战略与超经济强制的资本原始积累。20世纪50年代中期到70年代末期，中国之所以实行高度集中的计划经济体制，在相当程度上是和中国政府所选择的赶超型的经济发展战略，以及与其相联系的超经济强制的资本原始积累联系在一起。20世纪50年代，新中国建立后，为了尽快地从落后的农业国转变为先进的工业国，以及面对严峻的国家安全形势，迫切要求把国防建设搞上去，中国政府因此果断地选择了优先发展重工业的超常规工业化发展战略。而重工业是资本密集型产业，高度依赖于中国最稀缺的经济资源——资本。这就必须尽可能地保持一个较高的积累率。为此，就必须依靠国家政权力量和行政系统的参与，即为了使极其有限的经济资源最大限度地向重工业倾斜，就必须形成与国家集中决策相联系的纵向筹资模式相联系的资源和资金供给机制，即超经济强制的资源与资金供给机制。这种性质的资本原始积累，必然是与高度集中的计划经济体制联系在一起的。与高度集中的计划经济体制相联系，是由一整套制度构成的：即，自上而下的指令性的生产与流通计划；带有国家垄断性质的统购统销；城乡分割的二元社会结构；以公有化为基础的政企合一与政社合一的微观组织形式。在高度集中的计划经济体制下，城乡微观经济组织是作为政府的附属物存在着，政府不仅控制着宏观决策权，而且控制着微观决策权，政府直接通过指令性计划配置资源，完全排斥市场机制的调节作用。

## 二、第二次转型——政府主导型的市场经济体制

市场经济所固有的激励机制与约束机制，以及与其相联系的高效率，决定着高度集中的计划经济体制，被社会主义市场经济体制所取代，是历史的必然。但是，由于我国的经济体制改革是采取渐进式的改革，同时因为我国的资本原始积累还将延续很长时间，使得我国的市场经济体制，必然表现为地方政府主导型的市场经济体制。渐进式改革是从体制外增量改革入手，尔后一步步深入到体制内

存量改革。也可以做这样表述，渐进式改革是在旧体制改革阻力较大的情况下，首先在旧体制外围发育新的体制和新的经济成分，随着新体制和新经济成分的不断壮大，经济结构的不断变化以及改革环境的不断改善，再逐步把改革的重点转到改革旧体制方面。我国经济体制改革的实践经验表明，单纯从国有企业（旧体制的核心）改革入手推进市场化进程，必然会面临一系列难题，诸如政企分离难、企业破产难、工人失业难、历史包袱减轻难等老大难问题，以及传统思想观念的抵制（如振兴东北老工业基地因此拖延到21世纪）。而从体制外改革入手，进行市场化改革，则可以暂时绕道这一系列难题，把改革的阻力降到最低限度。由于非公有制经济与市场经济有着天然的内在联系，因而发展非公有制经济对于推进市场化进程有着决定性作用。当非公有制经济发展到一定程度，还可以对市场竞争态势的形成与强化产生积极的影响。而伴随着市场竞争力度强化，必然对国有企业市场化改革产生强有力的推动作用。

作为旧体制核心的国有企业改革滞后，或者说国有经济市场化进程迟缓，固然不利于经济体制改革目标的尽快实现，但却可以使经济资源特别是关系国民经济命脉的重要部门处于政府的直接控制下，这不仅有利于经济、政治、社会的稳定，有利于缓和体制转轨过程中可能引发的各种矛盾（即承担改革成本），而且能够在市场发育不成熟、市场体系不完善的情况下，发挥政府的导向作用，并通过政府的调节以弥补市场失灵。这就有利于确保改革、发展与稳定的协调运行。因为在我国改革的起步阶段，只有“稳住一块”，才有条件“放活一块”。

政府主导型的市场经济，或者说政府主导型的经济增长方式，其历史贡献表现在：一是为经济起飞创造必要的物质条件。经济起飞的初始阶段，要求基础设施先行建设，比如道路、桥梁、码头、机场、供水、供电、供气，等等。这些大型基础设施离不开政府的主导作用。二是发挥政府对市场的替代。通过分税制改革，一方面，大幅度提高中央财政收入在财政总收入的比重，有利于集中力量办大事，加强中央政府对关系国民经济全局的重点领域的投资与建设；另一方面，形成了地方政府独立的财权、事权，促使地方政府成为经济扩张的重要动力源。与其相联系，政府为了加快经济增长和增加财政收入，必然是积极干预市场，直接控制资源要素价格，以此构造了低成本的发展模式，尽可能吸引更多的国内外投资。与政府构

造的城乡二元体制相联系,土地、劳力、资本等要素价格人为压低,为企业迅速扩张创造优越的体制环境,为出口导向型经济发展模式创造了成本优势。

我国之所以形成政府主导型的市场经济,与我国赶超型经济发展战略相联系的资本原始积累也有很大的关系。也就是说,我国的资本原始积累不仅存在于计划经济时期,也将存在于计划经济向市场经济转变的全过程。例如,作为计划经济体制的重要支柱的城乡二元结构体制,为什么还要延续很长的一段时间,就是因为国家还要通过劳动力价格剪刀差和土地价格剪刀差为工业化、城市化积累资本。又如,我国生产要素市场的发育程度,为什么会远远落后于产品市场的发育程度,就是因为国家还要依靠生产要素的低成本,来人为构造独特的竞争优势,以便为企业创造有利的发展环境。没有生产要素市场发育滞后,没有生产要素的低成本,改革开放以来,就不可能有那么多的劳动密集型企业以及资源消耗型企业从国外、境外流向国内、境内,我国的工业化、城镇化就不可能有那么快的速度发展。

还有,赶超型的经济发展战略,必然是实行高积累政策,这就必须发挥政府在初次分配和再分配过程中的调节作用,使积累的增长速度显著超过消费的增长速度。改革开放三十多年来,我国基本上是一个从中央政府集权向地方政府放权的演变过程。虽然我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,但是迄今为止资源配置的权力,在很大程度上还集中在各级政府的掌控之中,市场在资源配置中的基础性作用,还远没有充分发挥出来。我国的市场取向改革,为生产要素的自由流动创造了条件,而且由于劳力、土地、资本三要素在城乡之间的收益率存在明显的落差,使得这三种要素从农村流向城市的趋势很强劲。但是,由于城乡二元体制的存在,使得这种要素向城市的单向流动,是建立在不等价交换的基础上,从而造成城乡差别的持续扩大。

但是,地方政府主导型市场经济或地方政府主导型经济增长,其负面效应也是相当明显的。如果说在高度集中的计划经济体制下,资源配置的权力高度集中在中央政府手中;那么在向市场经济转变过程中,资源配置的权力则在相当程度上集中在地方政府手上。一个极其明显的现象是,这些年来在抑制过度投资的宏观调控中,之所以难度那么大,就是因为中央宏观调控目标和地方政府行为目标之间,存在着较大的背离。当前

中央控制房价的目标之所以难以达到,也是源于这个原因。我国投资出口拉动的经济增长模式、过度偏重于第二产业的产业结构、公共产品与公共服务供给严重短缺以及资源过度消耗、环境污染严重,等等,也是与政府主导型的市场经济模式相联系的。我国目前的收入差别、贫富差别之所以如此悬殊,与政府主导型的市场经济也是息息相关的。市场竞争所固有的激励机制主要是通过不同市场主体之间的收入差别来发挥作用的。放任市场竞争,意味着收入差别的扩大。但是,我国穷富收入差别之所以大大超过国际公认的警戒线,和政府的干预也有很大关系。例如,政府构建的城乡二元结构体制,使广大农民无法与城市居民共享改革发展成果,导致城乡差别不断扩大(目前我国城镇最高收入组居民约 1.2 亿人,与农村最低收入组居民约 1.4 亿人,其收入差距由 2000 年的 14.1 倍扩大到 2008 年的 23.1 倍);中央与地方分税制改革,财权上收,事权下移,导致地方政府公共产品和公共投入不足,导致县、乡财政相当困难;国家外汇储备迅速增长,以及外汇收购制度,导致货币的超经济发行,通货膨胀压力加大,穷人受损最为严重。

20 世纪 90 年代以来,我国实行的宏观调控政策,包括积极的财政政策,宽松的货币政策,以及城市化政策,大都是更有利于富者增加收入,但穷者的环境则没有太大的变化。出现城市化进程越快,农村剩余劳动力转移速度越慢,城乡居民收入差距越拉越大的现象。当前我国城市化面临的主要问题是城市化滞后于工业化,即大批农村户籍的劳动力支撑了工业化进程,却不能融入城市之中。出现城市化的“异化”即农民工、城中村、小产权房。按照目前我国工业化程度,城市化率应达到 60%左右,现状是滞后 15%左右。与其相联系的是土地城市化快于人口城市化,全国平均快了一倍,有许多城市快了二至三倍。出现农民不愿意城市化或“被城市化”。我国的消费率、居民消费率、消费对经济增长的贡献率之所以呈下降趋势,也是政府干预经济的结果。我国的消费率从 1992 年的 62.4%下降到 2008 年的 48.6%,居民消费率从 1992 年的 47.2%下降到 2007 年的 35.0%,消费对经济增长的贡献率从 1992 年的 72.5%下降到 2007 年的 39.4%。我国居民收入占国民收入比重,1978~1982 年期间迅速上升,1982 年达到峰值为 62.8%,反映了我国居民是经济增长的直接受益者;随后便持续下降,2007 年降至 44.5%,比 1978 年还低,反映了经济的高增

长并没有给居民带来收入的相应增长。说明了这个阶段我们还是把强国放在第一位,牺牲消费保积累。

### 三、第三次转型——完善社会主义市场经济体制与全面纳入科学发展轨道

当前我国正面临经济社会的第三次转型。如果说第二次转型是从高度集中的计划经济向政府主导型的社会主义市场经济转变,那么,第三次转型则是从政府主导型的社会主义市场经济体制向完善的社会主义市场经济体制转变。这个转型是以科学发展为指导,以人为本,以公平为准则,全面、协调、可持续发展。要把转变经济发展方式贯穿于经济社会发展的全过程和各领域,把社会建设以及保障和改善民生放在更加突出的位置,让经济发展成果更广泛惠及全体人民,而城乡一体化则是经济社会转型的重要环节。与其相联系,必须把政府职能的转变提到重要的议事日程,政府职能不转变,经济社会转型就是一句空话。要把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革,大力推进经济体制改革,积极稳妥推进政治体制改革,加快推进文化体制、社会体制改革,使上层建筑更加适应经济基础发展变化,为科学发展提供有力保障。要坚持和完善基本经济制度,推进行政体制改革,加快财税体制改革,深化金融体制改革,深化资源性产品价格和要素市场改革,加快社会事业体制改革。要实施互利共赢的开放战略,进一步提高对外开放的水平,优化对外贸易结构,提高利用外资水平,加快实施“走出去”战略,积极参与全球经济治理和区域合作,以开放促发展、促改革、促创新,积极创造参与国际经济合作和竞争新优势。

与第三次转型相联系的是社会需求结构的战略性转变。经过三十多年的改革发展,全社会的需求结构进入战略调整期。主要表现在三个方面:从生活必需品(柴米油盐酱醋茶)到耐用消费品(家用电器、移动电话、家具、汽车、房地产等)的升级,从私人产品到公共产品(教育、医疗、就业、住房、保障、环保、食品安全等)的升级,从追求物的发展(产品生产量的增加)到追求人的自身发展的升级。当中国进入发展型阶段,并不意味着中国已经摆脱不发达阶段,落后的社会生产力同人民群众日益增长的物质文化需要不相适应,仍然是中国社会的主要矛盾。但也应当看到,随着发展阶段的变化,这一主要矛盾的表现形式也正发

生深刻的变化,呈现出明显的阶段性特征。一是在经济发展水平很低的情况下,资源环境的压力并不明显,但经过几十年经济的快速增长,经济增长与资源环境约束的矛盾日益尖锐。我国绝大多数资源的人均占有量都明显低于世界平均水平,但由于资源性产品价格水平偏低,环境成本更低,导致高耗能、高耗材产业发展过快,成为全球高载能、高载材产品生产基地,与我国能源资源匮乏和生态环境脆弱很不相适应。二是公共性需求快速增长与公共产品(教育、医疗、住房、就业、保障、环保、食品安全等)短缺之间的矛盾日益尖锐;在初步解决温饱、实现小康之后,人们的需求进一步发生变化,由主要解决温饱转变为要求解决就业、公共卫生、基本医疗、义务教育、基本住房、社会保障、食品安全、环境保护,等等。如果公共产品短缺问题得不到解决,不仅会降低人们对未来的预期,还会造成诸多的社会问题。三是经济持续增长与收入分配结构不合理之间的矛盾日益尖锐。中国的基尼系数 2001 年已超过国际警戒线 0.40,达到 0.42,2008 年又上升到 0.47。如果我们还是以原有的改革思路和改革模式,来解决发展型新阶段出现的新问题,不仅难以使问题得到有效的解决,还会使矛盾激化。例如,效率优先、兼顾公平的改革思路,在打破平均主义的改革初期不仅有效,也容易得到多数人的拥护,但放在今天不但会进一步拉大收入分配差距,也不利于扩大国内消费,加剧产能过剩矛盾。也难以得到多数人的认同。应当认识到,以公平和可持续发展为主题的第三次转型与改革,反映了社会矛盾阶段性变化的客观趋势。是体现多数人要求的改革,集中解决了多数人利益优先的问题,完全可以得到绝大多数人的拥护和支持。

如果说,三十年前开启的第二次转型,使中国进入以市场化为目标的经济体制改革时代,那么,新阶段的第三次转型,以公平和可持续为目标,使中国进入了一个政府转型的行政体制与政治体制改革时代。相对于计划经济体制下的政府职能,经济建设型政府是一个进步。经济建设型政府的形成,是对“以阶级斗争为纲”的历史性跨越,对中国推动改革开放和解放生产力,发挥了历史性的作用。但是,政府长期作为经济发展的主体力量发挥主导作用,其负面效应也是很明显的,即资源环境矛盾、产业结构扭曲(投资出口拉动为主)、产能严重过剩等矛盾越来越凸显,以及不恰当地把本来应当由政府提供或主要由政府提供的某些公共产品推向市场,推向社会。当前,企业已经被塑

造成为发展的主体力量,改变经济建设型政府的时机已经逐渐成熟。要因势利导地推进经济建设型政府向公共服务型政府转变。政府转型的实质是转变政府主导的发展模式。尽管政府主导的发展模式过去取得了巨大的成就,但在中国进入发展型阶段后,其负面效应逐渐凸显出来。从经济层面上看,政府主导的经济运行机制造成权力与市场的结合,既容易滋生腐败现象,又不利于实现可持续发展(即短期行为);从社会层面看,政府的公共服务职能缺位,不利于缩小城乡差别、地区差别、穷富差别,协调重大利益关系,实现公平正义与社会和谐;从政治层面看,政府在经济领域拥有过大的权力,不利于规范和约束公共权力,还会削弱党的执政基础。

建设服务型政府,涉及发展理念和发展模式的全面转型,涉及经济体制、社会体制、政治体制的全面改革,不是对原有体制的“修修补补”,因此政府转型必然引发第三次转型。应当这样看,即改革开放以来,政府用于经济建设的支出是逐渐下降的,表明政府的职能也处在逐步转变中。在国家财政支出中,经济建设费用所占的比重,已从改革开放初期的64.1%,下降到2008年的23%。但问题在于1994年的分税制改革并没有到位,财权和事权不匹配,地方财政收入与地方经济总量成正比,现行的财政体制激励地方政府扩张经济总量。与此同时,现行的政绩考核体系也主要同经济总量相联系,使得地方政府在扩大地方经济总量上有极大的冲动,但对于基本公共服务供给则缺乏应有的积极性。

建设服务型政府任重而道远。在第三次转型中,政府转型如果没有进展,无论是经济体制改革,政治体制改革、文化体制改革和社会体制改革,都很难有实质性的突破。改革的难度在于,政府是改革的首要对象,同时又是改革的规划者和组织者。在第三次转型中,政府转型的特殊性表现在:一是需要突出地强调政府在科学发展中的角色与责任。在过去三十年的第二次转型与改革中,政府主要扮演推进改革开放,扩大经济总量的角色。中国的改革很大程度上是分权式改革,即权力下放,从中央集权到地方分权;对地方政府的触动不是很大,中国的市场经济是地方政府主导型的市场经济,配置资源的权力主要集中在地方政府手上。当时中国处于生存阶段,求温饱阶段,

以及与其相联系的经济起飞阶段,经济总量是主要矛盾,需要在政府主导下尽可能地扩大经济总量,满足当时的社会需求。而在发展型新阶段,政府则要在公平与可持续发展中承担新的责任,扮演新的角色。即需要政府从以往主要关心经济总量到主要关心公平与可持续发展。二是需要通过政府转型为政治体制改革探路。如何推进政治体制改革取决于对当前社会阶段性矛盾的基本判断。应当指出的是,当前突出的社会矛盾,是中国由生存型阶段迈向发展型阶段的必然反映。社会矛盾阶段性变化对政治体制改革提出的新要求,集中表现在方方面面都要求建设一个公共服务型政府。人们对政治体制不满意,主要表现在对公共权力行使上不满意,而改善公共权力行使的关键在于强化政府的公共服务。如果在建设公共服务型政府上有重要突破,就会找出一条处理社会矛盾的正常化、制度化渠道,从而大大缓解政治体制改革的压力。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》指出:“改革是加快转变经济发展方式的强大动力,必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革。”“大力推进经济体制改革,积极稳妥推进政治体制改革,加快推进文化体制、社会体制改革,不断完善社会主义市场经济体制,使上层建筑更加适应经济基础发展变化,为科学发展提供有力保障。”<sup>[1]</sup>早在20世纪80年代,邓小平就明确指出:“我们提出改革时,就包括政治体制改革。现在经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制,就不能保障经济体制改革的成果,不能使经济体制改革继续前进,就会阻碍生产力的发展,阻碍四个现代化的实现。”“进行政治体制改革的目的是,总的来讲是要消除官僚主义,发展社会主义民主,调动人民和基层单位的积极性。要通过改革,处理好法治和人治的关系,处理好党和政府的关系。”<sup>[2]</sup>(p.176)

#### 参考文献:

- [1]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议[N]. 厦门日报,2010-10-28.
- [2]邓小平文选(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,1993.

[责任编辑:王 篆]