

改革仍然面临严峻挑战

Our Reform Still Faces a Serious Challenge

吴敬琏

(国务院发展研究中心,研究员 北京 100875)

提要 我们的改革在过去一段时期采取了先体制外,再体制内趋易避难的策略。经过14年的改革,能够分散地、由下而上地进行的改革,已经做得差不多了。现在剩下的主要是决定经济命脉的公共产业部门需要统一进行的重大改革,这些都不是个别地区和个别单位所能各自为政地进行的,而必须由国家最高当局来作决定。

在过去的十多年中,中国的改革领导人采取了不拘泥于教条,一切从发展生产力和提高人民生活水平出发的实事求是的态度,因而能找到一种绕过困难,推进改革的途径,我把它叫做从“体制外”到“体制内”推进改革的战略。这种战略的实施,的确取得了自豪的成绩,推动了国民经济的迅猛发展。然而,我们也应当十分清醒地看到,这种从“体制外”到“体制内”的策略对于整个经济体系的改革来说,仍然属于一种战术性的安排。采取这种策略,为的是减少改革的阻力,缩短改革的进程,最终目的还是建立统一的市场经济体系,而不是无谓地拖延时日,更不是为了保持“体制内”的僵滞状态。改革的领导者有必要审时度势,根据主客观条件提供的可能,尽量加快“体制内”的改革。

公共部门(包括国家财政、国有银行和国有工商企业)至今仍然是我国国民经济的领导力量和骨干成分,如果公共部门的改革问题长期不能得到解决,就会由此产生一系列严重的消极后果。这是因为,只要采取由“体制外”开始的改革战略,在从旧体制向新体制的转变过程中就必然存在一个新旧体制并存的过渡时期。在这个过渡时期中,一方面,旧的命令经济体制已经在多方面被突破,原来用行政命令分钱、分物、分人、分指标、批项目的中央计划机关不再能够令行禁止了;另一方面,新的市场经济体制又还没有完全建立起来并作为一个系统发挥它的整体功能,这不能不造成资源配置机能的紊乱,成为我国公共部门陷于困境的主要原因。因此,在旧体制向新体制的过渡过程中,双重体制并存的局面在过渡时期不宜拖得过长,应当尽可能地

缩短。在“体制外”的改革已经为把改革推向公共部门准备了必要条件,应当抓住时机,在公共部门这个国民经济的基干部门开展整体配套改革的攻坚战,把支持市场制度运转的主要支柱建立起来,促进市场经济体系的早日形成。否则,由于国民经济中已经搞活的“体制外”部分和在很大程度上仍受传统机制束缚的“体制内”部分之间的摩擦,由于双重体制下存在的众多漏洞,经济不可能具有较高的效率。这种状况久拖不决,不但整个国民经济由于拖着一双沉重的翅膀而难以腾飞,而且不可避免地会出现或大或小的经济波动,乃至造成基于这种经济波动的政治不稳定。

应当说,在我国改革的历史上,这种情况不是没有出现过的。1984年中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,宣布经济体制改革的重点由农村转向城市,实际上就意味着在公共部门中开展经济体制改革攻坚战时刻的到来。而且,我国领导在1986年根据第七个国民经济和社会发展规划的规定,积极准备从1987年开始实施以价格、财税、金融、国内外贸易改革为重点的企业、投资、计划方面的改革及与之配套的大步改革。可惜的是,这个现在看来完全可行的计划在1986年冬被终止执行。经济工作的重点转向推行“企业承包”、“部门承包”、“财政大包干”、“外贸大包干”和“信贷切块包干”等五大承包制度,回到维持命令经济体制,希望靠一些小修小补来改善公共部门的运行状况的老作法,结果造成1987、1988年的被动局面,最终导致1988年夏秋之交的巨大经济波动。

针对 1988 年的这种波动,中共十三届三中全会决定从 1988 年秋季开始把经济工作的重点转向治理经济环境。经过一年的工作,到 1989 年冬季实现了国民经济的稳定,在 1990~1991 年期间出现了大踏步进行改革的新的的大好时机。但是,由于对改革目标认识的不一致,一些人力图通过强化对企业和整个国民经济的计划控制,回到“计划经济为主,市场调节为辅”的老路上去,致使没有能够利用这次难得的机遇,大踏步地推进改革,并因此造成了一段时期的经济衰退。这种情况一直到 1992 年初邓小平同志发表南巡讲话才得到改变。但是,即使在那以后,虽然人民群众自下而上地采取了许多主动行动推进改革,取得了不少进展,但公共部门体制改革所需要的规划设计、法规制定和其他实际措施,仍然抓得不得力。这造成了公共部门改革(包括财政税收体制、金融体制和国有企业制度改革)的严重滞后,使它们存在的根本性缺陷没能及时得到改善。

从财税体制来说,现行体制仍然保持着原来适应于计划经济的基本体制框架。这套财税体制的特点是:一方面,利用国家的计划定价权和国有企业的垄断地位,把剩余都挤到最终环节,即最终产品的生产单位和国有商业的环节上,然后用税、利上缴的形式全部转交给国家财政;另一方面,国家预算不仅承担提供公用品资源的责任,还承担为私用品生产部门,即各种盈利性工商企业提供投资的责任。经过 14 年改革,我国经济结构发生了重大变化,非国有经济发展很快,国家和国有经济的垄断地位已经大大动摇。在这种情况下,财政收入在国民生产总值中所占比重逐年降低,而它承担的任务并无重大改变。于是,赤字大量增加,甚至无力维持政府的基本行政开支。在这种情况下,采取了一些办法来增收节支,例如,把一些应该由财政支出的项目(包括部分国防费用和基础教育费用)甩给基层单位,由他们自己“创收”来解决;征收名目繁多、杂乱无章的缴款;以及向银行“甩包袱”,等等。由于采取的措施并不是为适应新经济体制而作的系统变革,而只是一些非规范的权宜之计,结果不但没有从根本上缓解财政的困难,反而造成财经秩序混乱、平等竞争环境更难形成和资源大量浪费的局面,更加扩大了实际的财政赤字,使财政政策具有强烈的扩张倾向。

从金融体制来说,在旧体制下,单一银行体系作为政府的出纳机关,按照综合财政计划进行拨款。1984 年的金融体制改革虽然把中央银行和专业银行分开了,但不论是中央银行还是专业银行,都还保持着旧体制下银行的特点。就中央银行而论,它仍然保持着作为宏观—微观大一统经济的总帐房的性质。例如,我国的中央银行除承担市场经济

国家中中央银行稳定货币的基本职能外,还承担支持经济增长、甚至救济亏损企业的任务。在政府的多项目标中,稳定货币往往不是主要的目标,这样就使得中央银行难于正确地制定和贯彻货币政策。而且,中央银行仍然照过去的办法按行政层次设置分支机构,这些分支机构在执行货币政策时受到地方政府目标的影响;同时在实施政策时偏重于采取传统的行政手段(信贷额度控制),即使中央银行的货币政策目标规定得正确,在变化了的经济条件下也很难有实现的把握。此外,由于改革过程中出现了某些偏离市场经济目标的情况,例如,在市场经济中,职责在于保持宏观经济稳定的货币当局(即中央银行)是不能从事盈利性活动,也不能实行企业那样的“按盈取奖”的分配制度的,但在我国却没有明确的规定。所有这些,都使中央银行容易倾向于执行扩张性宏观经济政策,而难以实现它保持货币稳定的职能。就专业银行而论,它们至今仍然在相当大的程度上具有行政调控和政策性融资的职能,利率也不由市场供求状况决定,银行经营活动不受风险约束,这样就不能保证资本这一重要稀缺资源的配置按市场导向达到最优,大量的指定贷款造成了投资的浪费,使金融体系的运作具有货币扩张的倾向,并且使腐败行为易于发生。

此外,目前大多数国有大中型企业仍然处在一方面缺乏自主权,另一方面没有硬预算约束的状态下,与成为适合于市场经济要求的独立自主的法人还有相当大的距离。它们装备老化、技术陈旧、包袱沉重、财务困窘,同在改革中成长起来的大批富有生机与活力的民间企业的兴旺状况形成了鲜明的对比。在体制没有根本改变的情况下,国有经济就象一个具有大量漏洞的水库,无论注入多少货币,都由于各种各样的行政机关的征摊和向个人收入的倾斜而发生生产资金的枯竭。近来有些地方还出现了公共资产以多种方式流失的现象。

现在有一种议论,认为目前公共部门经济不振、相对萎缩,以及资产大量流失,是一种积极的、值得加以促进的趋势;让这种趋势持续下去,不要多久,国有经济就会逐渐瓦解消失,这样当前市场制度有效运作的主要障碍就会得以消除,而市场化改革的目标也就实现了。我对这种看法难以苟同,理由如下:如果人们执意守住国有经济这个计划经济的重要堡垒,坚持不进行改革,那么,它的萎缩和瓦解大概是必然的。而且为了实现我国经济的腾飞,如果不可能更有秩序地过渡到市场经济,多花一些代价,只要能建立起企业这种市场主体,也不失为一种必然的选择。不过,如果不得已而出此下策,对各方面都会造成很大的损失。尤其因为直到现在为止,在对发展中国家性命攸关的能源、交通、原材料等基础设施和基础工业中,国有企业还占统

治地位。如果它们由于体制迟迟不作变革而处在没有活力和缺乏效率的状态之中,对于我国经济的腾飞,将造成极大的障碍。十多年来,每一次经济增长加速,不要多久,就遇到能源、交通、原材料等“瓶颈”的严重制约,其原因就在这里。这种若干部门不能支持国民经济的增长速度的状态,从实物系统的观点看,叫做经济过热,在货币系统上的反映,则是通货膨胀。过去十多年中这种情况的反复出现,说明公共部门改革的滞后,对于中国经济的发展有着严重的消极影响。

在过去一年的国民经济新高涨中,地方、部门、企业表现了很高的积极性,分别采取了许多主动行动,推进本地区、本单位的改革开放,对市场力量作用范围的扩大和市场形成,例如自由价格制度的形成,起了重要作用。但是,个别地区、部门和企业对体制转轨,特别是对于公共部门体制转轨所能够起的推动作用毕竟是有其一定限度的。因为我们的改革在过去一段时期采取了趋易避难的策略,经过14年的改革,能够分散地、自下而上地进行的改革,已经做得差不多了,现在剩下来的往往是一些需要统一进行的重大改革,象财税改革(包括税种设置、税率厘定和财政体制的确定)、金融体系的改革和产权制度改革等等,都不是个别地区和个别单位所能各自为政地进行的,而必须由国家的最高当局来作

决定。在工作的重点不够明确、改革的施工蓝图不够清晰、改革的具体措施不够有力的情况下,地方、部门和企业注意力自然而然地转向增加投资、铺新摊子、增辟开发区等方面。而且,一些方向对头,并有良好开端和前进势头的改革项目,如证券市场的建立和土地批租的开放,也由于缺乏统一规划和基本规则,不可避免地出现混乱,而且由此滋生了某些也许可以称为“自发私有化”的少数人瓜分社会财产的行为。与此同时,由于无章可循或有章不遵,使权钱交易和其他腐败行为得以猖獗。在某些市场上,以国家资本为依托的投机活动成为主流,这样就使所谓泡沫经济在一定范围内发展起来。

把以上所说的一切归纳起来,可以得出这样的结论,即不论从短期的观点看,还是从长远的观点看,现在的当务之急,都是要加快关键部门的改革,使市场经济制度的基本框架在整个国民经济的范围内早日建立起来。当然,即使要建立市场经济的基础结构,也面临着需要进行的工作方面很多与力量不足的矛盾。为了缓解这种矛盾,在改革的推进上需要按照各项改革措施的轻重缓急,采取从基础工作做起,同时为进一步发展作准备,既要循序渐进,又要加快每一步进程的方针;既不逡巡不前,又不杂乱而进。(责任编辑 本刊特约编辑王骨)

(上接第15页)

源。这类商品的价格机制纯属物以稀为贵,其价格与它们的成本(包括成本为零,即不含成本的一切自然资源)不成任何比例,即完全无关,而完全取决于有效需求,即供求关系。第二类商品则是除第一类之外的所有商品,即劳动产品。对它们不应称为稀缺物品,尽管它平均利润率:当某一商品因供不应求而价格上扬,其利润率因而高于其他商品时,吸引其他厂家纷纷投资生产这种商品,从而导致供求趋于平衡,价格回降,即利润率趋于平均值;供过于求时则价格下跌,在成本不变的情况下利润率便低于平均值,生产厂家便减产或转产,供求平衡后价格才又回升,利润率趋于平均值。或者,生产同类商品的个别厂家因技术先进或经营管理有方,或是使其成本低于其他厂家,从而在价格不变的情况下其赢利率高于同类厂家,或是其产品质量上乘,从而可能以高于同类商品的价格出售,使其赢利率高于平均值,这种效益促使其他厂家也改进工艺技术或经营管理,如此等等。这便是市场经济中价格机制的调节作用和对改进生产技术和经营管理的促进作用。商业服务业即第三产业的价格机制也大体如此。

以上所述是从微观的角度。如果是物价总水平在上升,其原因从根本上说只能有两个:或者是货币贬值(通货膨胀),或者是因自然资源紧缺而导致物价普遍上升。

自然资源是大自然的无偿赠予,其成本为零。在人口总数不高、人类科技水平不高、生产总规模不太大时,自然资源似乎是取之不尽、用之不竭的,即供远远超过求,人们长期以来视其价格等于零。随着人口增多、人类

科技水平提高、生产总规模愈益扩大,自然资源逐渐显得紧缺,尤其是天然储量较少的一些矿藏以及适合于人类居住、耕作、活动的土地等许多不可再生的资源。在供不应求的情况下,它们的价格开始不再是零,而是随着供求趋紧而愈益上升,再加上人工成本之后其价格当然更高。在自然资源的供应普遍趋紧、更加之开采成本普遍升高(例如起初可开采浅层的煤田和油田,以后却愈益只能开采深层的煤田和油田)的情况下,即便货币没有丝毫贬值,物价总水平也必然不断上升。同理,在为珍惜自然资源而开征各种资源税的情况下,税额会打入成本,从而使物价普遍上升。不过,这会促使人们厉行节约,节制消费,对于自然界以及未来世代的人们无疑是福音。

简而言之,单纯用供求关系决定价格或者单纯用生产成本决定价格都无法讲清上述全部情况,因为这是市场经济中两种不同的价格决定机制,只有两者加在一起才全面。王文中其实也暗含了类似的意思。《价格机制劳动价值说的局限和误导》一文中便有:“劳动价值属于生产成本……但是销售价格最终能否高于生产成本,却得由市场供求关系来决定。”本文的表述显然与王文有所不同,原因在于对劳动价值说误导的解释不大相同。

最后须指出,现代西方经济学无疑有不少可取之处,应当认真研究、吸取,但它也存在一些根本的不足,应当对它施以重大改造,而不能简单地照搬。这当然远非这篇短文所能胜任的。(责任编辑 冷远猷)