

我国生产资料双轨制评析

AN ANALYSIS OF DOUBLE-TRACK SYSTEM OF CHINA'S MEANS OF PRODUCTION

洪民荣

双轨制是中国现行生产资料调节机制的主要方式,也是目前中国经济体制改革面临的重大难题。最近10年,中国调节经济运行的方式与手段发生了显著的变革,即在坚持和完善计划调节的同时,市场调节得以肯定和逐步运用,单纯依靠计划调节的状况已经改变。但中国的这种改革仍然是在探索阶段,在总体上,计划调节与市场调节的结合并不完善,效果也不尽如人意,而其中则以生产资料双轨制的问题最为突出,争议也最大,有必要从理论上和实践上加以专门的分析和阐述。本文涉及的生产资料的范围,按照中国国内理论界近年来讨论时的一种通常方式,多指能源、采掘和原材料等基础工业产品,也包括部分短缺的其他中间性产品。

一、中国生产资料双轨制概观

调节机制是经济学借以说明经济运行方式的一种特定概念。建国以来我国生产资料调节机制的发展演变,可大致分为两个阶段,以及相应存在的两种主要类型。一是传统的单一指令性计划调节模式。这一模式的特点,是由计划调节充当组织生产资料生产和流通的唯一手段,计划调节的方式则采取高度集权的指令性计划。指令性的计划调节包括两个重要特征:1、指令性计划价格,即生产资料的价格主要由国家物价主管部门统一决定;2、指令性计划分配,即生产资料的流向由各级物资主管部门根据分级管理原则统筹安排。这种传统的调节方式

起始于中国50年代前半期,并一直延续到80年代的初期。另一即是现行的双轨制模式。双轨制是中国在生产资料领域实行计划与市场双重调节的一种具体结合方式。双轨制的形成主要是在80年代中期,包括三个比较重要的步骤:一是1980年扩大企业经营自主权以后,开始允许生产企业提高产品的自用率和保留少量的自销产品;二是1984年落实国务院“扩权十条”,正式明确企业完成国家计划后超产部分的生产资料可以自销,价格可按国家计划牌价上下浮动20%;三是1985年起进一步取消了对上述计划外生产资料价格的限制,实行市场定价。双轨制按严格定义,是指同一企业的同一产品实行计划内和计划外两种价格形式,计划分配和市场自销两种流通方式。即对同一企业内的同一种生产资料产品,按国家计划任务生产的部分以相对较低的国家统配价格通过计划渠道销售,而属完成国家计划任务后超产的部分则可按相对较高的市场价格自行出售。在实际情况下,双轨制的计划调节不只限于国家,而包括部门和地区等各种层次的指令性计划在内。同时,双轨制的含义也不仅指同一企业的同一产品,而包括同种产品在不同企业间实行计划或市场两种不同的调节手段。

双轨制较之传统方式是一种重要的历史性进步,它试图通过渐进的方式引进市场调节的作用,逐步改变单一的指令性计划调节模式,最终实现中国生产资料调节机制由产品经济方式向商品经济方

式的转换。双轨制的基本思路是，逐步放开国营企业的一部分计划内生产资料，让其进入市场流通，通过增加计划外产品比重的方法降低原来较高的市场价格；同时用调整的方法提高计划内价格，使之逐步接近计划外价格水平，并最终使两种价格趋于统一。根据这种设想，只要计划内与计划外价格的价差不是扩大，而是逐步缩小，双轨制就可能以较低的震荡和较小的代价为中国生产资料调节机制的改革找到一条比较适当的途径，即通过双轨制使生产资料由行政分配变革为商品流通，由行政定价逐步过渡到市场定价。

纵观四年多的实践，双轨制的实际运行效果明显表现为正反两个主要的方面。一方面，双轨制的实行在一定程度上打破了统得过多，管得过死，以致效率低下的生产资料传统调节方式，使长期以来生产资料价格偏低的情况有所改观，价格的调节作用初露端倪，企业的活力有所增强，短线生产资料的供给不同程度的增加，一些产品的生产甚至有较大幅度的增长。生产资料的配置和利用也有所改善。另一方面，随着时间的推移和条件的变化，双轨制很快暴露出自身的弱点和局限性，并由此带来了比较严重的不良后果，以致在相当程度上偏离了设计者的主观理想预期，而陷于一种新的困境。

双轨制的困境在于这种方式下生产资料领域目前所面临的一系列矛盾和问题。这些问题集中表现为两个主要方面：

1. 生产资料的制度性短缺久治不愈。近些年来中国生产资料始终处于一种供求严重失衡，供给严重不足的状况，生产资料的紧缺演变为制约中国经济实现较快增长的一个主要“瓶颈”。短缺历来有两种主要类型或成因，即资源性短缺和制度性短缺。中国生产资料的短缺虽然受到资源有限的约束，但首先是一种制度上的短缺。这突出表现为中国微观经济主体（企业）生产资料供求行为的失常状态，即在中国社会总需求急剧膨胀推动的加工工业超常增长的情况下，短缺既没有在一定程度上有效地遏制生产资料的过旺需求，促进生产资料的合理使用，更没有明显刺激生产企业的投资积极性，增加生产资料的有效供给能力。这种失常在总体上表现为生产资料的生产虽有增长，甚至增长不能算很慢，但仍远赶不上需求的增加。据统计，1983~1987年期间，中国能源、采掘和原材料的年平均增长速度分别为6.7%、6.3%和11.1%，但加工工业的增长则达20.6%；1988年中国能源生产仅增长4.8%，采掘和原材料生产合计只增长10.8%，而加

工工业却增长了23%，差距明显扩大。生产资料的制度性短缺虽不是双轨制的特殊症状，而是传统方式下已发生的，但问题的关键在于，自双轨制实行四年多以来，这种制度性短缺并没有显著的改观，供求矛盾尖锐的状况依然存在。

2. 生产资料流通领域的混乱状况滋生蔓延。生产资料流通秩序严重混乱是双轨制实行以后出现的一个新的突出问题。由于双轨制没有缓解生产资料的紧缺特征，致使生产资料计划内与计划外价格的差距急剧扩大，相差悬殊。例如，1988年中国煤炭的计划内外差价平均已达30%，钢材更高达50%。另据一项估计，目前中国生产资料的平、议价差总额高达4000亿元之巨。强烈的价差因素诱发了流通领域的种种不良行为。生产资料的部门割据、地方封锁，层层设库、囤积串换，以次充好、掺杂掺假，买空卖空、投机倒把等现象不同程度的发生和加剧，严重干扰了经济秩序，败坏了社会风气。

二、中国生产资料双轨制反思

生产资料的制度性短缺和流通秩序混乱，在中国目前的社会经济生活中产生了严重的不利影响，因而引起了人们对双轨制的广泛争议、指责，乃至试图寻找新的改革出路。显然，无论对双轨制是采取继续完善还是完全变革的方法，很大程度上取决于对这种方式陷于困境的自身原因的认识和判断。

双轨制改革的最重要方面，如前所述，是使中国生产资料领域在长达30多年的计划调节之后重新引进了市场的因素，形成了以计划调节与市场调节并存为主要特征的新型调节机制。中国10年来改革的理论与实践都已证明，在发展有计划的社会主义商品经济中，计划调节与市场调节是两种互不可替代、互不可缺少的基本手段，市场调节在现阶段的存在是一种客观必然。从这种意义说，双轨制无疑是顺应现实的历史性进步；但也正是在这方面，双轨制的改革表现出明显的缺陷和不足。即在这种方式下，计划调节与市场调节只是一种机械的而不是有机的结合，两种调节手段相互冲突和消极制约，以致削弱了整体调节机制，致使生产资料的制度性短缺久治不愈，成为流通秩序混乱的根本原因。双轨制的这种制度性问题主要反映在两个方面：

1. 计划调节直接限制市场调节的合理功能。传统方式所以必须改造，实质是因为这种方式不能适应商品经济的发展要求，即由于指令性计划调节采

取行政方法定价,价格通常长久偏离实际均衡水平,以致造成利益关系扭曲,发生价格导向错误。我国生产资料的价格即属人为长期偏低。据1985年测算,当年的国家定价与理论价格相比,平均偏低幅度达30%左右。随着中国微观经济主体行为的逐渐市场化,价格失衡实际上抑制了生产和刺激了需求,其结果必然导致生产资料的制度性短缺。双轨制对传统方式的改革,是试图逐步缩小同一产品中实行指令性计划调节的范围和规模,相应让出市场活动的余地,发挥市场机制自发平衡供求与配置资源的内在机能。但从实际运行情况看,双轨制实行以来,中国生产资料的指令性计划比重虽有下降,却始终保持着主要地位。据统计,目前实行指令性价格的生产资料比重仍高达60%以上,生产资料实物流通的自由度从生产企业看也未有显著增加。特别是,尽管近几年来国家统配物资的数量逐步减少,却或多或少被部门和地方重新拣起纳入自身的计划轨道。因此,从整体上说,生产资料市场的范围十分狭窄,实际容量更是很小,难以充分实现竞争性的供求平衡和价格均衡,市场调节的合理功能未能真正形成。由于指令性计划仍占主要地位,致使双轨制不能从根本上摆脱传统方式的弊端,以致不仅不能解决生产资料的制度性短缺,反而进一步加剧了生产资料流通的混乱局面。

2. 市场调节直接冲击计划调节的必要作用。双轨制的核心是所谓价格双轨制,即形成了计划低价和市场高价的两重价格。如上所述,生产资料计划低价降低了生产者的积极性,市场高价虽有刺激生产的可能,但由于计划价格过低和两种价格相差悬殊,实际效果却是驱使生产资料的生产企业千方百计拖欠国家分配计划,把大量的计划内生产数转为计划外生产与销售,谋取差价利益,间或弥补和改善指令性计划价格下生产企业亏本和微利的困境。这种双轨制下市场调节作用的偏差,突出表现为统配物资的欠供状况日趋严重。据1988年调查,在中国当年统计考核的18种国家统配生产资料中,有17种未完成国家供货合同,占总数的94.4%;有15种产品的合同兑现率下降,占83.3%,下降面在近几年来下降中达到了最高点。另据抽样统计,在国家统一分配给企业的生产资料中,企业实际大都只能拿到约50%,大量的被转作议价物资。统配物资的严重欠供,直接影响了必须确保供应的重点生产和建设,对正常的社会和经济生活产生了不利的影响,从而使国家对生产资料必要的计划调节很大程度失去了作用和意义。

双轨制下计划调节与市场调节的冲突,究其主要原因,是在计划调节方式上仍然采用传统的指令性计划的必然结果。即双轨制虽然摒弃了依靠单一计划调节手段的模式,但这种改变并不是通过改革计划调节原有指令性计划方式取得的,而仅仅是有限地缩小这种方式的范围。由于指令性计划调节与市场调节的并存,事实上是两种调节手段在同一经济领域内执行均衡供求和配置资源的相同职能。而由于这两种调节手段的方法完全不同,其一方是指令性价格和分配,而另一方是竞争性定价与配置,本质上互相对立和排斥,因此,双轨制下的计划调节与市场调节从一开始就只能进行水平分工和板块式结合,通过割一块让一块的方法引进和利用市场机制。这种板块式的结合必然造成两种结果:

其一,由于双轨制仍然沿用了计划调节的传统指令性方式,由于计划调节是中国发展有计划的商品经济的客观必要手段,又由于生产资料是牵一发而动全身的基础性和中间性产品,因此指令性计划必然在双轨制形式中占据主要地位,减少这种调节方式的余地也就必然极其有限。在这种情况下,市场机制不可能真正发育成长,其稳定性也将缺乏重要的制度保障,作用必然不可能充分发挥,因而传统调节方式的弊端也就不可能根本消除。

其二,由于指令性计划方式实际上割裂了计划调节与市场调节之间的内在联系,由板块式结合必然产生计划不依据市场,市场独立于计划的分离状态。特别是由于指令性计划调节与市场调节是两种完全不同的利益调节与资源配置方式,各自遵循独特的运行规则,它们所体现和影响的利益关系往往差异很大,甚至相反,因此在现实存在的利益机制导向下,板块式结合致使经济主体必然对不同的调节方式进行选择和规避的可能与必然性,因而不可避免地导致计划调节与市场调节之间的各种矛盾,以致各自功能发生紊乱和偏差,整体调节功能弱化。

三、生产资料计划调节方式的选择

显然,生产资料双轨制的改革实践为我们提供了一个重要的经验,即从一定意义上说,假如计划调节与市场调节的相互结合是一种客观必要,那么,这种结合的效率多少取决于计划调节方式的选择是否恰当。这就必须研究一个很现实的问题,即在社会主义有计划的商品经济中,计划调节与市场调节究竟表现为一种怎样的具体关系。

从理论上分析,现实中计划调节与市场调节的

关系可以明显地划分为两个重要的方面。

首先,这种关系依经济层次的不同而不同。社会经济有两种平衡,一种是宏观平衡,一种是微观平衡。在社会主义宏观经济领域,计划调节是主体的调节手段,起决定性的作用。即计划调节有意识地运用财政、信贷、收入、外汇等多种经济杠杆调整社会总供给与总需求的基本平衡,实现经济结构的优化,保证国民经济合理的发展方向和增长速度,而避免经济的较大震荡及由此产生的高昂代价。计划调节的这种自觉作用为自发性的市场调节所不具备,更不可能替代。但另一方面,在社会主义微观经济领域,市场调节则充当自行调整微观平衡的不可缺少的基本手段。市场调节的这种功能,计划调节同样也不能取代。这是由于任何一种调节手段的效率都必须以掌握比较充分的信息为前提。但在日趋复杂的商品经济社会中,要使分散的微观信息完整地、真实地、及时地和廉价地依靠行政渠道汇集到决策机构显然不可能,它们只有通过市场竞争与价格波动才能得以灵敏地反映和传递。因此,实践证明,试图用计划实现微观经济的基本平衡十分困难,甚至根本不可能。

其次,计划调节与市场调节的关系在同一层次内也表现出自身的特点。在微观经济层次中,这种特点表现为:第一,虽然市场调节是一种基础性的调节手段,但并不意味着排斥计划调节的存在。市场调节的实质是一种价格和供给、需求的相互关系,它通过价格围绕价值上下的波动和供求关系的变化诱导微观经济主体从自身利益出发,对价格信号作出迅速和连续的反应,实现资源的优化配置。市场调节作为一种自发性的事后调节手段,在其实现过程中,往往存在着调节不足,调节不灵,或引起微观主体行为与宏观目标冲突,乃至对社会经济形成破坏性后果的可能。在这些情况下,微观的市场调节明显地必须依靠微观的计划调节加以自觉协调和避免。第二,进一步看,在这种微观层次虽然客观上要求市场调节与计划调节相结合,但并不必然意味着需要计划对市场进行一种直接性的干预,即以计划价格替代竞争价格,以计划分配取代市场竞争。相反,经验表明,为了实现微观经济中市场调节与计划调节的有机结合,有必要对计划调节的具体运用确定一条完全不同的原则。这就是计划调节方式的选择应当满足这样一种条件:即计划调节不应扩大到妨碍市场竞争和破坏契约自由的范围,从而不致于影响市场机制运行的正常环境和发挥充分的作用。

现在回到生产资料领域,据此可以认为,摆脱中国生产资料双轨制现实困境的很重要途径是确立比较充分的微观市场机制的作用,而同时建立与此相适应的新型的计划调节方式。这种方式可按其必要包括下述三方面具体政策:

1、竞争政策。

竞争不完全是商品供求弹性较低的一种主要后果。生产资料的供求特性受两种因素制约:一是生产资料通常生产周期较长,投资规模较大;二是生产资料多属基础性或中间性产品,需求广泛,可替代性较弱。因此,生产资料的实际供求弹性很低,容易造成竞争不完全。这主要有两种情形和结果:(1)竞争过度,即由于供给弹性较低,生产资料生产的行业规模和企业数量的调整往往非常缓慢。由于新技术的产生或新产品、新材料的替代,其中一些行业可能由此陷于生产的慢性过剩,而触发破坏性的过度竞争,致使这些行业的企业变得异常脆弱,整个行业的技术进步出现停滞,生产力遭到损害。一些发达国家曾经发生的化纤冲击棉纺业,石油冲击煤炭业即是如此。这种行业性而不是单个企业的危机对社会和经济的稳定都会产生不利的影响。(2)竞争不足,即由于需求弹性较低,存在着垄断某种生产资料或行业的生产或销售的可能性及有利性。一旦实际生产者和经营者的数量过少,卖方垄断必然会发生,以致竞争不足,阻碍生产力的发展,降低甚至破坏经济运行的效率。

显然,在上述两种情况下,有必要采取相宜的竞争政策,建立适度竞争秩序,以减少不必要的代价,稳定社会与经济的发展。竞争政策对应于竞争不完全有两种主要方式。一是限制竞争政策,这主要是针对存在慢性过剩危机的生产资料行业。其政策包括:鼓励生产者之间建立各种形式的联合和合作、国家购买、颁发生产许可证,以及信贷、税收等方面对扩张生产行为的限制。主要目的是控制这种行业的生产者数量和生产规模,维持一定的需求量,保护其必要的生产力。二是抑制垄断,促进竞争政策,这主要是针对生产或经营的垄断可能性较大的生产资料行业。政策包括:监督和阻止企业间和地区间的横向与纵向限制竞争或事实上限制竞争的各种行为,以及通过包括国家直接投资在内的各种方式鼓励生产者和经营者参与这一行业的活动。主要目的是促进充分竞争,消除卖方垄断,刺激这些行业生产力的提高。

2、收入政策。

价格变化幅度大是商品供求弹性低的另一个主

要后果。由于生产资料相当部分实际供求弹性较低,又受制于短缺因素,其价格变动往往相对剧烈;又由于生产资料是基础性和中间性产品,因此这种价格特点必然不利于受价格管制而又提供最终产品或服务的行业的正常生产和发展。从实际看,这主要是指两类行业和部门:一是非竞争性行业,如邮政、交通、银行、供水、供电、供煤等;二是一些生产基本生活必需品的部门,如农业,这些部门和行业或出于社会与政治的考虑,或出于历史的原因,目前其价格全部或大部置于国家的直接管制下,可调整变化的余地很小,有些甚至一直处于偏低水平。

显然,只要价格管制不取消,上述行业和部门所使用的基本生产资料就必须采取一种非竞争性价格的供给方式。这种方式有两个主要类型:价格支持政策和收入支持政策。它们之间的根本差别在于是否构成对市场的直接干预。所谓价格支持政策是指通过指令性计划向使用企业提供计划内低于市场价格的生产资料,即价格暗补,其计划调控的直接对象是生产资料生产企业。实践证明,这种政策总体上弊大于利。所谓收入支持政策是指不直接干扰市场价格,使之等于均衡价格,从而实现供求的基本平衡,但同时以非价格形式即向使用企业提供直接的收入补贴来达到支持的目的,亦即价格明补,其计划调控的直接对象是生产资料的使用企业。这种政策的最大特点,是尽可能避免市场机制的扭曲,一种设计合理的直接收入支持政策不仅会使补贴更为有效,而且有助于最大可能地缩小补贴的范围和数量。这种向生产资料使用企业提供收入补贴的支持政策,我们设想有下述几点原则内容:(1)确定有必要实行支持政策的非竞争性行业和基本生活必需品。(2)确定这些行业或产品使用的,有必要实行支持政策的主要生产资料。(3)设置一定期限的各种生产资料的目标支持价格,目标价格是参

考价格而不是在市场中实际运行的价格。一旦市场价格超过这种目标价格,国家即按具体规定和方式向符合要求的使用企业提供不同程度的价差补贴。一旦市场价格低于目标价格,或某种行业与产品的价格管制取消,补贴相应停止。(4)支持政策虽提供价差补贴。但生产资料仍然主要由企业通过市场方式取得,是一种保“价”不保量的政策。

3、实物政策。

实行实物政策,是由于生产资料在总体上处于一种短缺症状,而且主要是一种制度性短缺,这种制度性短缺虽然随着经济机制改革的深化能够缓和,甚至基本解决,但由于生产资料生产周期较长,使得这种供给缺口短期内一时难以消除,因此很难满足潜在的全部需求。在这种情况下,对一部分旨在促进国民经济稳定发展和经济结构合理化的重点经济建设,对事关国家安全的军事建设,以及对一部分上述受价格管制的非竞争性行业和生产生活必需品的部门等,国家有理由通过一定方式保证短缺生产资料的基本供应。

实物政策是指国家对生产资料的流向进行有限和适度的调控,但这种政策采取根本不同于传统指令性计划的方式,基本特征是保量而不保“价”,即以不干扰市场价格的运行和作用为前提。在这种政策中,国家可以通过两种渠道为上述需求项目提供生产资料实物:一是合同采购,即国家直接向生产资料生产企业按市价或期货价格订货,国家在生产企业的各类订货中享有优先权,但无价格特权;二是进口补充,即国家通过中央与地方外汇进口部分生产资料。

本文作者洪民荣(Hong Minrong)复旦大学世界经济研究所经济学硕士,现在上海社会科学院部门经济研究所从事研究工作。