

改革战略的反思与抉择

REFLECTION AND CHOICE ON REFORM STRATEGY

吴敬琏

近三年来我国经济发展的历程说明,经济改革还处在一个重要的转折关头,突破旧体制的束缚就能带来能量大规模释放的阶段已经过去,打一场建立新运行机制的攻坚战无可回避,中国的经济改革还面临新的抉择。

第二,继续按照老思路,把“放权让利”作为改革的主要内容,还是把主要注意力放到理顺经济关系,建立有计划商品经济的体系上来。

城市改革是在农村改革的启示和推动下起步的。同时,它继承了50年代中期以来苏联等国在改革中采取“非集中化”和“强化物质刺激”两项主要措施的传统,于是形成了以“简政放权”和“减税让利”作为改革的主要内容的思路。在当时,放权让利的一系列措施的确也对冲破旧体制的束缚,调动群众的积极性,促进货币经济的复苏和发展起了巨大的作用。

但是,往后的发展却表明,放权让利的思路有很大的局限性。单纯地放权让利,不着重理顺经济关系,就无法形成一套能够有效地配置资源的经济机制;而没有这样一套机制,任何经济体系都不可能

稳定、协调地运转。同时,在这种情况下,各单位和个人势必相互攀比,竞相取得“放”、“让”的优惠,从而形成轮番调整利益分配关系和总需求不断膨胀的局面。考虑到沿着这条道路走下去会使改革的路子越走越窄,一些经济学家主张,应当把改革的重点放到理顺基本经济关系,建立较为完善的商品市场,形成新经济机制方面来。

是继续沿着放权让利的路子走下去,还是改变工作重点,寻找新的出路?一个时期以来,对于选择哪种做法为宜,存在着很大的认识分歧。

坚持放权让利思路的出发点是:个别生产者(包括个人和集体)的积极性乃是促使经济发展和经济效益提高的基本因素;只要用“松绑放权”和“给好处”的办法调动起企业和劳动者的积极性,一切经济问题就会迎刃而解。事实上,这里被作为根据的理论在很大程度上只适合于社会化程度比较低、主要依靠个人能力和个人主动性的经济,而对于社会化的当代经济来说,仅仅有个别生产者的主动性和积极性是远远不够的。在这里,经济效益的高低、经济发展的快慢

首先取决于稀缺资源的配置,只有能够多少正确地配置资源的经济体系,才能维持其存在和稳定运转。

迄今人类社会只发明了两种配置资源的方式,一种是通过预先确定的计划,另一种是通过市场。至于通过有调节的市场机制来配置资源,则可以看作计划方式与市场方式的有机结合。传统的社会主义经济通过一套严整的指令计划体系来配置资源。这种方式是有一定程度的可行性。但是,由于它的动力结构和信息结构的内在缺陷,难于避免经常出现资源配置失当的情况,使整个社会经济处于低效率运转的状态。正是因为这个缘故,社会主义各国需要进行经济改革,转向通过有调节的市场机制配置资源的轨道。然而,有调节的市场机制并不是若干互不联系的个别实施的杂乱组合,而是一个由独立的商品生产者、协调商品生产者行为的竞争性市场和国家根据社会目标对市场进行的调节三个要素结合成的有机体系。这个体系决不是单靠放权让利所能建立的。

第二,改革方法的选择,是不

要总体设计,边走边看,单项突进,“撞击反射”;还是总体设计,分步实施,进行分步骤的同步配套改革。

我国经济改革的理论准备很不充分,加之小农社会轻视理论的传统思想在社会上有着广泛影响,在相当长的时期中,政策不可设计,也无需设计,或者可以“边设计,边施工”的想法占有支配地位。采用这种方法,在短时间好现象干得轰轰烈烈,然而由于各项改革措施之间不相衔接和协调,难免产生巨大的摩擦和漏洞,其弊病会越来越明显。例如,近年来,我国政府采取了一系列扩大企业自主权的措施,各种“扩权”规定多达数十条。但是在价格严重扭曲、缺乏公平竞争的市场环境条件下,企业实际上很难真正具有自主经营的活动和财务上的自我约束力。为了进行宏观控制和避免企业间的“苦乐不均”,往往在“放”了一段时间以后,又不得不加强政府对企业的直接干预,把已交给企业的自主权一一收回。

鉴于单项突进的改革的严重缺陷,1985年中共全国代表会议前后形成了企业、市场、宏观调控体系三环节同步配套改革的思想,并着手按照这种设想进行具体方案的设计。

但是,有些理论工作者和实际工作者对这种配套改革的思路仍持怀疑态度,认为是不切实际的想法。

他们不赞成这种思路的理由之一,是以为后者企图“毕其功于一役”。这其实是一种误解,主张总体设计,分步实施,配套改革的同志一再说明过,鉴于问题的复杂性,由旧模式过渡到新模式必然是分阶段进行的;各方面的改革也有一个由浅入深、由低级到高级的发展过程。这种分阶段的配套改革有两项基本要求:一要保证各项改革的合理顺序,二要在各个关系密切的环节上同步进行。做到了这

两点,各项改革措施就能前后有序、左右配合地得到贯彻,保证我国经济体制改革从旧模式比较平稳地过渡到新模式。

不赞成总体设计、分步实施、配套改革思想的理由之二是,按照这种思想进行的改革,对各方面改革相互衔接严密程度的要求太高。只要一个环节上一步不到位,就会出现满盘皆输的局面。我以为这里也存在误解。改革的设计固然不可能预见一切细枝末节,但是只要它反映了事物的基本内在联系就能发挥指导的作用,保证改革的行动不致发生大的偏差;而在实施过程中,当发现原方案有某些误差或执行中有所偏离,根据实际情况作出适当调整,以保证整个改革有秩序地进行和达到建立有计划商品经济体制的目标,也是不难做到的。

第三,中长期目标的选择,是原始的市场经济,还是计划的商品经济。主张进行周密设计、配套实施的改革的同志认为,只有通过自觉的、系统的行动,才有可能在较短的时期内建立起现代商品经济,或者叫作有宏观管理的市场经济的雏型。在这种经济体制下,市场发育正常,竞争规则明确,国家对宏观经济有较强的调控能力,从而属于主导地位的全民所有制大中型企业和各种所有制形式的小企业的活力都能得到发挥。

另一些同志则认为,问题的要点并不是建立某种预先确立的秩序,而是只要“放开”、“搞活”,就能自然而然地形成商品经济龙腾虎跃的局面。采用这种方法是否能够“放”出一个商品经济来呢?回答是肯定的。问题在于,这样自发地形成的商品经济只能是原始的、粗陋的商品经济,而不是我们所需要的现代商品经济。在原始的商品经济中,市场秩序混乱,交易行为受到旧时代人身从属关系和政权利力的多方干扰,各种不正当的竞争手段被广泛地采用,政府只充

当“守夜人”的角色,对经济完全不加干预。事实上,象我国已经存在的几千个大型骨干企业是无法在这样环境中健康成长的。

我们并不否认,由于中国正处在由二元经济向现代经济转化时期,每年有数以千万计的农业过剩劳动力向非农产业转化,举办大量小企业是必要的。但是,小企业的迅速发展不应危及大企业的主导地位,各种早期市场经济的消极现象也不能听其蔓延。如果不是这样,则势必损害我国现代化建设的主力,还必然滋生种种社会矛盾和腐败行为。

第四,国民经济宏观管理模式的选择,是在命令经济的框架下实行行政性的分级“切块”管理,还是依托一体化的国内市场,在中央的集中统一领导下进行有部门分工和层次分工的调节。

我国三十年来在改革问题上一直存在着“行政性分权”还是“经济性分权”的争论。早在50年代中期,当人们认识到了高度集权的命令经济体制有重大缺陷,需要加以变革时,由于没有认识到解决问题的关键是实现由命令经济到商品经济的模式转换,而把传统体制的种种弊端的根源简单地归结为“权力过分集中”。于是以为,只要在原有体制的框架内实行分权,便能做到药到病除。由此形成了“体制下放”,将中央政府的职能下放到大区、省、市、县的总思路。可是,实践证明,命令经济天然地要求高度集权管理,在命令经济的框架下实行地方分权,结果只能引起国民经济的混乱。

党的十二届三中全会确定了以“有计划商品经济”作为改革的目标模式,而商品经济本质上是一种商品生产者根据市场信息分散进行决策的体系,国家主要地是通过管理和调节市场实现宏观经济管理的职能,因此,确定有计划商品经济的目标,也就意味着彻底否定不可避免地高度集权的“条条

专政”和分散主义的“块块割据”之间来回摆动的“行政性分权”的道路。不过,这时旧思路仍然时有所表现。特别是在当前旧体制还在经济生活中特别是国有部门的经济生活中居于主导地位的条件下,经济主要要靠行政力量来推动。在这种情况下,哪怕是作为向经济性分权前进的过渡步骤实行地方分权,也会形成行政性分权的格局。

这种格局的形成是由1980年的财政“分灶吃饭”改革发端的。这种财政体制规定了按行政隶属关系征交收入,因而使各地竞相铺摊子,上项目,力求自成体系,同时运用行政权力实行地方保护主义,争夺稀缺资源,阻碍商品流通。接着,1984年的“简政放权”将大部分国有企业下放到了“中心城市”,而在市场环境不具备,指令性的生产、物资分配和投资计划还不能不承担大部分宏观协调责任的情况下,市级领导机关只好组织行政性公司来对这些企业进行管理,形成了更小的“块块”和更小的“条条”。与财政体制和企业隶属关系的行政性分权相适应,在投资、物资、信贷、外贸和外汇等方面也都采取了层层“切块”包干的办法。与此同时,另外一种行政性分权,即将投资、物资、外汇等“切块”包给“条条”的“部门包干”体制也发展起来。

这种行政性分权的势头如果不能得到抑制,相反日益强化,一方面会破坏命令经济的集中统一原则,使目前仍占支配地位的命令经济陷于混乱;另一方面,经济“切块、切条、切丝、切末”,不断细化又必然肢解社会主义统一市场(integrated market),显然与建立有计划商品经济的目标背道而驰。近来,市场割据、封关设卡的情况日趋严重,由此造成资源配置效益降低以至出现全国中速增长,而效益高的大城市趋向萎缩的反常现象。

在中国这样一个发展中国家,中央政府的集中权力的削弱,有它特别不利的地方。这是因为,对于一个正在赶超先进国家的发展中国家来说,发挥政府集中权力在资本形成、指导企业和开展对外经济关系中的作用是至关重要的。A. Gerscheukrou 早已论证过这一点。战后亚洲和拉丁美洲不少国家和地区效法日本的先例,运用高度集权的政府同市场经济相结合,成功地推动了经济的高速成长。

肯定高度集权的政府加商品经济的模式的优点并不是说,有计划的商品经济就不需要在中央政府的集中统一领导下发挥各级地方政府的积极性了。恰恰相反,由于商品经济本质上是分散决策的经济,在对众多的商品经营者,对市场和对公共事务的管理中,各级地方政府必须发挥它们的积极作用,包括:(1)根据国民经济发展的总体要求和当地条件,做好中长期的经济和社会发展规划;(2)集中力量搞好基础设施、环境治理方面的建设和管理;(3)通过行政管理,指导和促进企业的专业化协作、技术改造和经营管理现代化,有效地开发本地资源;(4)搞好文教、卫生、社会福利事业和各项服务事业;(5)促进精神文明的建设和创造良好的社会风气,搞好社会治安。

第五,宏观经济政策的选择,是采取扩张性的货币政策推动高速增长和支持体制改革,还是控制货币供应,保证改革有一个不致发生高额通货膨胀的相对宽松的环境。

我国第七个五年计划已经明确规定把“坚持社会总需求和总供给的基本平衡,保持国家财政、信贷、物资和外汇的各自平衡和相互间的综合平衡”,“进一步与经济体制改革创造良好的经济环境和社会环境”作为“七五”的重要原则和基本任务,但是究竟应当采取什么

样的宏观政策的问题无论在理论上还是政策上都尚未获得彻底解决。

在1986年初工业总产值增长速度从1985年的最高点24.8%(1985年4月)降到5.6%(1986年1月)和0.9%(1986年2月)以后,应当采取扩张性的货币政策,还是继续采取加强和改善宏观控制政策的争论重新爆发。有的经济学家把问题提到“落后势力”与“改革”的“斗争”高度来分析问题,认为1985年采取加强宏观控制、紧缩需求的方针,乃是在“四个平衡”的“旧观念”基础上作出的“决策上的重大失误”。

也有一些经济学家从实际经济情况分析出发,得出了1985年紧缩措施使国民经济出现了总需求不足的态势的结论。其中,有的经济学家认为问题在于“中间需求不足”,应当放松对流动资金贷款的控制;有的经济学家则认为问题在于最终需求不足,正确的救治办法是增加投资或消费。加之当时确实存在部分产品滞销和企业货币资金紧张的现象,于是放弃紧缩性货币政策的理论主张逐渐取得优势。

在这样的主客观条件下,1986年二三月之交放松了对工业流动资金贷款的控制,以便刺激工业的增长率回升,引发了第三季度初的信贷膨胀。

可是1986年的后三季度国民经济的发展状况似乎并没有证实扩张性货币政策的正确性。首先,转而采取扩张性的货币政策并没有改善企业的环境。这是因为,资金周转阻滞、企业头寸拮据的根本原因,是1984年不切实际地追求高速度、高消费造成的经济结构上的矛盾的暴露和激化,增加货币供应并不能解决这一矛盾;相反,大量供应低息货币而不是主动进行产业调整,不利于结构改善,因而企业间的相互拖欠越清越多。据有关方面估算,在银行拿出数十亿

元信贷资金清理拖欠后,企业间的拖欠反从1986年初的160亿元增加到6月末的230亿元。其次,放松银根,给那些本应转产、下马甚至倒闭的企业“输血”,使它们能够继续维持下去,妨碍了社会经济效益的提高,使国家财政的经济基础受到削弱。最后,也是最重要的是,放松信贷管理意味着广义货币供应量的增加。1986年3月以后的信贷膨胀有可能使全年货币供应量的增加达到22%左右的高水平,而这些投放出去的货币经过少则半年、多则一年的时间,就会变成现实的购买力。这样,通货膨胀的迹象从9月份就开始出现,9、10、11、12四个月的货币投放量直线上升,连续四个月超过1984年高峰时期的水平,而且超过额一月高过一月。如果这种趋势不能在近期扭转,将给后来的经济形势带来相当大的复杂性。

第六,选择什么样的改革步伐,是否应当让当前这种双重体制对峙、新经济机制难于有效运行的状态长期延续。

由于在前一阶段我们实际上采用了放权让利、单项改革的思

路,对于国有大中型企业和重要产品又主要采取了“增量改革”、“超计划”部分“放开”的办法,改革的成就主要表现在经济关系的许多方面局部地突破了旧体制的一统天下。可是从总体上看,旧体制还居于支配地位。而且新经济体制的发展也很不平衡,特别是有计划商品经济的最基本的要素——大体成型的商品市场也并未建立。这就使新经济机制,即有调节的市场机制难于有效地起作用,更谈不上起主导作用了。

面对这种形势,有两种思路可供选择:一种想法是目前状况并不妨碍新经济体制的有效运行,例如价格“双轨制”的优越性就还在发挥,起着“边际调节作用”,因此近期的任务是加以完善,而不是急于取消。另外一种想法是这种双重体制的对峙状态引起的矛盾与摩擦将使国民经济的运行状态恶化,使传统体制下久已存在的“膨胀—紧缩”波动的波幅更大,周期更短,而且随时存在回到旧体制去的危险,因此我们应当尽量缩短这种状态延续的时间,使新经济机制较快地成龙配套,以便保证有计划

商品经济在国民经济中逐步发挥主导作用。

在主张加快改革步伐的人们中,对于怎样才能做到这一点,也有很不相同的认识。笔者认为,为了加速改革的步伐,首先必须采取更加有力的措施,尽快造成保证改革全面出台时不致发生严重通货膨胀的较为宽松的经济环境。国际经验证明,发展中国家在进入从二元经济向现代经济转化时期的初期,一般地无论在生产结构还是在经济体制方面都不具备支持经济稳定地高速增长的基础条件,因此在进入高速增长阶段之前需要经历一个为“起点”作准备的“助跑”时期。我国目前大体上还处在这样的时期。这个时期的主要任务,一是加强国民经济的物质生产基础,二是理顺经济关系,建立能够有效运行的经济机制。如果为了追求一时的高速度而在基础条件不具备时强行“起飞”以致影响打基础的工作,实际上是得不偿失的。在这个问题上,建国以来已经经历过几次令人痛心的失误,这种历史决不应该重复了。

(上接19页)就必须鼓励竞争,让价格自由浮动,取消各地区无形的“关税”壁垒,改善交通运输和通讯条件,促进全国统一的商品市场的形成。

中国农村目前已采取了将计划与市场相结合的办法。根据中国的具体情况,这种“混合调节”机制很可能优于单纯依靠计划或单纯依靠市场调节的办法。然而,“混合调节”也有可能失去计划和市场两者的优越性,却具有两者分别使用时所没有的某些弊病。其结果,产业结构的调整也许跳不出地方绝对优势的圈子而不能获取比较优势的经济效益。因此,有必要对生产结构的变化随时进行监测,发现问题,及早纠正,避免更大的损失。

比较优势原则不仅适用于农业,而且可以作

为调整各部门产业结构、国民经济结构、地区经济结构和外贸结构的客观依据。在当前,强调发挥比较优势而不是绝对优势,更是提高宏观经济效益的关键。中国地大物博,各地都有自己的“资源优势”,有举办各种工副业的条件。如果单纯强调发挥“地方优势”,凡条件具备的地方都要办小矿山、小铁厂、小化肥、小机械、小卷烟厂……,这样一来,重复建设,小而全的地区经济结构便不可避免,小厂与大厂争原料的现象必然发生,专业化大规模生产所创造的经济效益便不可能实现。虽然当地人民在近期内有可能较快致富,但从长远来看,因违背了比较优势原则,不合理的产业结构会造成宏观经济效益的损失;而随后必须再次调整产业结构和布局所需耗费的成本则更难以估量。