

## 论经济改革方式的战略转换

刁永祚

回顾和总结80年代的改革我们可以看到，改革之所以没有达到预期的效果，不仅仅因为改革政策本身的偏差，也同改革推进方式的不科学有着直接的联系。因此，今后的改革要在改革政策内容和改革推进方式上同时作出调整，用恰当的改革方式去寻求改革的最优政策效应。90年代，中国经济改革的推进方式将发生战略性的转变。

### 一、由行政手段推进为主转向经济手段推进为主

中国的经济改革是以行政手段推进为起点的。注重行政方式的推进，在改革的初始阶段是有其必然性的：第一，我国原有的经济体制是以行政命令为推动力的管理体制，其运行机制具有浓厚的行政色彩，要想改变这种体制，首先也要借助于行政手段的推动；第二，我国的经济改革不是在商品经济充分发展的基础上进行的，而是在商品经济发展相对薄弱的条件下展开的，在商品关系和市场极不发育的条件下，要想通过经济手段和市场机制的引导去进行自觉的经济改革，也是不可能的；第三，我国的经济生活复杂多样，各方面的经济条件和主观意识差别较大，如果等到自发的统一，必然耗费相当长的时间，恰误改革的时机。在这种状况下，选择行政手段推进就极其必然了。行政手段具有直接性、见效快、范围广、行动便于统一等优点，它在前一段的经济改革中发挥了十分重要的作用。

但是，以行政手段为主推进体制改革，从一开始就存在一些不可克服的矛盾，而且随着改革的进一步深入，这些问题显得更加突出，甚至成为进一步深入改革的障碍。第一，经济体制改革的一个直接目的，就是要使企业摆脱行政机构附属物的地位，成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，但另一方面，各种改革的政策和措施又都是通过各级行政机构来贯彻落实的。既然改革政策的目的是要削弱行政机构的权力和影响力，而这种政策又要借助于行政机构才能实施，这就不能不使人产生怀疑，行政机构到底有多大的诚意去实施旨在削弱自身权力的政策，改革政策到底能在多大的程度上得到落实。这种推进方式，必然为行政干预留下隐患。第二，行政推进方式的改革是通过各级行政主管机构来落实的，在行政隶属关系和财政税收渠道十分明确的条件下，各级主管机关不能不考虑自身的利益和工作业绩，难以避免地对改革的政策层层截留，使中央的每一项改革方案落到基层时，已是大打折扣。第三，行政方式推进，使企业始终处于被动地位，企业只要按照主管机关的文件办就行，企业缺乏改革的自觉要求，无法培育起正常的企业经营机制，结果使企业改革的实际离我们所确定的目标相差甚远。

因此，90年代改革将由行政方式推进为主转向经济方式推进为主。与行政方式相比，经济方式具有柔软性和灵活性的特点，它同经济利益直接相联系，更便于被各种经济主体所接受。我国经过12年的经济改革，无论在企业活力、市场机制，还是在宏观管理等方面，已经为改革方式的转换创造了条件，完全可以实现这一转变。

以经济方式为主推进经济改革是一个更加艰巨的系统工程，它需要多方面的配合。就近期来看，至少要解决三个方面的问题：第一，再造经济组织。经济手段推进条件下的企业组织同行政手段推进下的企业组织应有明显的不同，企业应该具有更充分的活力和自主权，能对经济环境作出灵敏的反应。因此首先要搞好企业的改革，健全企业内在的经营机制，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展的主体，为经济推进提供组织保证。第二，健全经济手段。经济方式推进在很大程度上要借助于经济杠杆的作用来实现，在这方面，不仅要充分发挥价格、信贷、税收、财政、工资等杠杆的独立作用，而且要注意彼此的协调和配合，使其在更大的范围内发挥作用。第三，完善经济管理制度。许多事实表明，我国目前存在的与市场直接对立的并不是计划，而是各种行政指令。行政官员的干预行为基本上不是按计划行事，而更多地是拍脑袋行事。因此要下决心割断不必要的行政干预，建立起强有力的有效的管理体制，把政府的行政职能和经济职能分开，形成一套相对独立的运行机制和管理机构，使经济方式能更有效地推进改革前进。

## 二、由政府推进为主转向社会推进为主

在中国的经济改革中，政府的作用是十分重要的，每一项改革措施的实质性推进，都是借助于政府的力量来完成的。政府客观上已经成为改革政策的制订者、推行者和受益者，改革行动都是由政府发动的。在中国目前的情况下，只有依靠政府的权威，才能保证改革措施更好地实施。

但是，以政府推进为主，也产生了一些问题：首先，政府作为改革政策的设计者，其改革方案的准确性和时效性受自身因素的制约，难免会产生一定的误差。不可否认，在现实的政府中集中了一批优秀的人才，他们的素质好、水平高；但是他们个人的智力总是有限的，有限的视野使他们对各种因素不可能考虑的十分周全，再加上信息传递因素的制约，使改革政策的准确性和时效性必然受到一定的影响。其次，突出政府在改革中的作用，往往给人一种造成一种印象，只有政府才是改革的倡导者和推行者，是改革的主体，而其他层次只是改革的被动接受者。由于缺少必要的舆论导向和思想教育，在改革取得成功时，政府希望群众拥护改革，在改革遇到困难时，政府又呼吁群众理解和支持改革，这就造成了政府同群众作用的分离。最后，改革的实践表明，政府推进为主使许多改革方案难以得到有效的落实。应该看到，在政府制订的改革方案中，许多都是正确的，但是这些正确的方案往往难以落实或者收效甚微，这除了管理体制方面的原因之外，很重要的原因是由于缺少民众的社会性的配合。

因此，在今后的改革中，要变政府推进为主为社会推进为主。主张社会推进为主并不是放弃政府推进，区别在于，在发挥政府推进作用的同时，不要忘记社会性积极因素的调动，逐步形成一种推进改革的社会力量。社会推进是一项比政府推进更为复杂的工作，要积极地创造条件，通过政策宣传和思想引导，使社会成员真正理解改革、支持改革、参与改革，把人民群众作为改革的主体和根本动力，逐渐形成一种人民群众同政府相互关联的利益机制，增强群众参与改革的自觉性和主动性。社会推进的实质是调动人民群众的精神因素，使改革成为群众推进的改革、社会推进的改革，以保证改革推进力的持久性。

## 三、由单项突破为主转向综合配套为主

迄今为止，中国的经济改革走的是一条单项突破的道路，缺乏整体性的系统协调。这种

单项突破的改革方式在改革的初期是有着客观原因的：一是改革具有尝试性。改革初期，在改革总体思路尚不明确的情况下，我们只能是摸着石头过河，走一步，看一步，走走停停。这种单项突破是难以避免的；二是改革具有探索性。中国的改革涉及问题太多，在改革之初不能同时展开，只能选择有代表性容易见效的领域来单项展开；三是改革具有风险性。为了避免大规模的经济震荡，降低改革的社会成本，只能先进行单项改革的试点，以便在试点经验的基础上进行推广。因此，这种改革方式在以往的改革中曾发挥了积极的作用。没有这一过程，我们就不可能有现在的成熟。

但是单项改革毕竟是有局限性的，特别是改革发展到今天，单项推进就显得不适应了。第一，各项改革政策和措施都自成一体，发散性强，没有一个起凝聚作用的中心和主线，使改革难以形成合力；第二，各项改革措施之间相关度低，缺乏协调性，相互之间不能配合，难以产生整体效益；第三，正因为每一项改革都各自为政，构不成整体性行动，所以整个经济体制改革缺乏内在的逻辑和规划性，从而削弱了改革的总体效力。

早在1984年前后，有的同志就建议搞整体的改革规划，经过近3年的讨论，大家才获得了搞改革整体设计的共识。1987~1988年，由国家体改委牵头组织8个主要的理论和决策部门就如何制定1988~1995年的总体改革规划，展开了充分的研讨，并形成了几个主要的思路。可惜那一次只是停留在理论规划这一层次上，没有形成决策规划。甚至就连1988年准备实施的勇闯价格关的改革，都不是这次规划的反映。因此，改革决策在实际过程中具有随机性，其形成缺乏足够的民主性和科学性，在这种情况下搞改革是难免出现失误的。

如果说，单项推进的改革方式在80年代的存在是有其客观条件的，那么，90年代的改革就不能再按照这一思路来展开了。因为改革发展到今天，我们不但有了一个大体清晰的理论方向，而且改革实践也提供了许多使理论和政策进一步完善的生长点，因此今后的改革完全有条件进行整体设计和有计划推进。按照整体的设计综合配套地进行改革，失误就可能少一些。

#### 四、由同步推进为主转向异步推进为主

以往的经济改革具有明显的同步推进的特点，这是政府的主体作用和行政方式为主带来的必然结果。整个改革过程都是由政府这一中心进行指挥，用行政手段层层下达给以落实，改革按照统一的模式来进行，并且大体上在同一时间内完成。这种改革方式具有声势大、影响面广、见效快的优点，在前一时期的改革中发挥了明显的作用。

但是同步推进的改革方式也拥有着明显的弱点：第一，同步推进往往抹煞了地区、行业和企业之间的差别，不利于进行有针对性的、符合实际的改革。中国是一个大国，各地区之间、部门之间、企业之间的差别是客观存在的，这一现实决定了各地区不可能同时地进入同一种改革模式。第二，同步推进的改革方式，给政府造成的压力太大，各级政府部门忙于改革方案的设计、改革措施的规划和行政手段的推广落实，整齐划一的改革方式，使政府经常性地陷入改革的日常工作，而往往忽视改革的总体设计，各种文件、指令的层层下达，不仅造成主管部门和基层单位的沉重负担，而且造成空间上和时间上的差异，使改革的结果同政府的愿望不相一致。第三，同步推进的改革方式使本来体现差别的一些经济调节手段丧失了应有的作用。同步推进主要是依靠行政手段来维持的，在行政方式起主要作用的条件下，许多本来是具有弹性和差异性的经济调节手段，也被政府当作行政手段来使用，使其失去了本

身的属性,难以从经济的角度发挥作用。如信贷本是一种经济杠杆,它有着特定的功能和调节作用,但在经济形势严峻需要紧缩信贷时,政府往往采取急刹车式的紧缩政策,对信贷采取“一刀切”的硬性规定,使经济手段变成了行政手段,从而影响了改革的实效。

到目前为止,中国的改革居主导地位的还是同步改革。改革的实践表明,这种改革方式具有许多局限性,不能充分体现地区和企业之间的差别和特点,不利于调动各方面的积极性。因此,今后的改革要逐步地变同步推进为异步推进,使改革的政策和过程真正反映实际,体现差别,体现特色。异步推进将在今后的改革中逐渐占据主导地位,但是还需明确,异步推进不等于单项突破,它是指某一地区、某一领域的综合配套改革,是更能体现特色和优势的改革方式;同时,强调异步推进并不是完全否定同步推进,今后的改革还需要有大范围的统一行动,以保证改革在宏观上的协调,区别在于不能用同步推进去代替异步推进,同样也不能用异步推进去取代同步推进。

### 五、由目标推进为主转向战略推进为主

中国的经济改革是在理论准备不足,改革的总体思路尚不明确的条件下展开的,许多问题都比较模糊,只能是逐渐摸索前进。经过几年的实践,改革的目标逐步明确,开始在既定目标的前提下进行改革,这种推进方式在一定程度上克服了盲目性,对打破旧体制,培育新体制,具有明显的积极作用。但是这种推进方式由于缺少系统的战略思考,实行的结果又为下一步的改革增加了难度。从改革方式的评价来看,目标推进要比盲目进行更高明一些,问题的关键在于目标本身的确是否具有科学性和战略性,能不能在完成一个既定目标之后,更顺畅地向下一个更高层次的目标过渡,实现目标体系的战略衔接,以保持改革推进的连续性。

认真地、实事求是地分析以往改革确立的各种目标,我们就会发现,许多目标的规定都难以达到这一要求。以往改革目标的特点是:第一,随机性。改革目标和措施缺乏整体的系统思考,结果使有些改革方案不仅没能很好地实行,而且还为新的改革设置了障碍;第二,短期性。许多领域的改革虽然也提出了具体的目标,但是由于目标本身缺乏长远的考虑,使改革行为往往具有过渡性质。第三,突击性。改革政策的实施往往带有短促突击的特点,政府的一个文件、上级的一个指示就能发动某一领域的改革。由于每一项改革方案都相应规定明确的时间界限,使改革方案的落实形成了一项突击性的任务,难以有效地理解和消化;第四,不稳定性。改革的主线具有不确定性,经常地发生变化,改革政策内容调整的频率过快,不仅相互抵销了改革的政策效应,而且容易使群众产生改革的疲劳感,难以始终如一地把握改革的方向。

对以往改革实践的反思,可以使我们清楚地看到,90年代的改革应该由短期的目标推进转变为长期的战略推进。战略性推进是一种层次更高的改革,也是难度更大的改革。它要求用战略性的思路系统设计改革的总体方案,用战略性的眼光来指导改革方案的落实;注意近期目标和长远目标的统一,注意改革的过渡模式和目标模式的衔接,强调改革过程和改革结果的一致。当然,战略性推进也需要通过确定具体的改革目标来完成,但这种目标已不再是孤立的随机性的,而是总体战略中的阶段性目标;不仅如此,在对阶段性改革目标进行必要的修正时,也要按照战略推进的要求,注意它的系统性和连续性。战略推进将成为90年代改革的主导方式,它标志着中国的经济改革从低级发展到高级、由不成熟发展到成熟的过程。