

当代中国经济高社会成本—低产品 成本模式研究^{*}

——改革开放30年政府转型与经济发展分析框架

俞忠英¹, 汤玉刚²

(1. 复旦大学 中国经济研究中心, 上海 200433; 2. 复旦大学 经济学院, 上海 200433)

摘要:文章试图分析改革开放30年中国经济发展的高社会成本—低产品成本模式。依次研究了该发展模式的特征表现、成因机制、利益相关方和转型路径。产出最大化而非社会福利最大化目标以及围绕这一目标的政府间行政性垄断竞争是高社会成本—低产品成本发展模式的根源所在。从高社会成本—低产品成本模式向低社会成本—低产品成本模式的转变是中国经济增长方式转变、产业结构升级的必然需要。成本模式转型的关键点在于政府,但转型的速度要考虑相关各方的承受能力,温和转型更为可取。

关键词:成本模式;行政性垄断竞争;政府转型;改革开放30年

中图分类号:F120.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2008)11-0101-11

一、高社会成本—低产品成本模式的提出

本文的社会成本,是指从整个社会角度看,生产活动中实际发生但又无法通过市场交易得以补偿的成本;而产品成本,则是指从单个企业角度看,生产过程中企业所有的投入成本。两者之和构成产品生产的总成本,后者通过市场交易获得补偿,而前者则只能通过非市场化的方式转嫁给社会各方。社会成本不断趋高,产品成本不断走低,是当代中国经济发展,尤其是改革开放以来经济发展的总特征。当代中国经济发展的高社会成本趋向主要表现为:

第一,投资率高企。近30年的投资率全部在30%以上,其中大部分年份在35%以上,2003年以来更是在40%以上。这为世界各国所罕见。而1980年以来,世界各国的平均投资率都在25%以下,韩国、日本出现过超过30%的情况,但在1997年、1998年以后,都降到了30%以下。投资率高企,意味着投入高企,支出成本高企^①。第二,资源耗费高企。投资率高企的物质形态是资源耗费高企。发端于20世纪60年代的所谓“五小工业”(小高炉、小化肥、小

收稿日期:2008-

作者简介:俞忠英(1941—),男,上海人,复旦大学中国经济研究中心教授,博士生导师;

汤玉刚(1976—),男,山东兖州人,复旦大学经济学院博士后流动站研究人员。

煤窑、小水泥、小水电等)的资源耗费明显高出大工业。时至 21 世纪,这类状况有所改观,但是总体上还是未变。能源消耗系数比发达国家高 4 倍到 8 倍。劳动力资源耗费同样高:20 世纪 80 年代初生产同样产品所用工人比发达国家多 5 倍(轻工业)到 10 倍(重工业)。到 21 世纪初,中国的劳动生产率、工业生产率、农业生产率、服务生产率还未走出世界后三位。另外,土地资源耗费也高,土地使用违法案件频频见诸报端。第三,行政费用不断走高。一方面,1978 年政府行政费用占当年 GDP 的比重不到 1.5%,而到了 2006 年这一比例提高到 3.4%。另一方面,从财政支出内部结构看,行政费用占财政支出的比重在 1978 年时仅为 4.7%,而 2003 年以来则一直徘徊在 19% 上下。第四,环境污染高企。水污染、空气污染、土地污染等全方位污染情况严重。土地荒漠化日甚一日,国家“沙漠化”最新研究成果《中国沙漠与沙漠化》报告显示,近年生态破坏和环境污染造成的经济损失值约占 GDP 的 14%。

社会成本的高投入及其高污染等理应导致企业及其产品成本的高企。然而,在当代中国,企业及其产品成本居然“走低”。其一,土地使用费用低。1978 年以前,各类单位的用地都不计费用。1978 年以后,农民自己使用土地并不计入农产品成本。农村非农用地,如乡镇企业占用土地也不计入成本。城市工业用地,租用期间长达几十年,但是,租金低廉乃至为零。如 2007 年 1 月 31 日上海《新民晚报》在头版醒目登载的江苏省常州市高新区大丰园的招商引资广告就列出:“省拨专项工业用地的指标且用地成本低廉”。其二,劳动力使用费用低。无论是 1978 年前还是后,农民从来不算自己的劳动力支出费用。非农业劳动力支出费用相当低廉。1978 年以前的城镇职工工资呈下降趋向:人均实际工资指数从 1957 年的 140.2(以 1952 年为 100)下降到 1977 年的 104.0 与 1978 年的 110.3。1978 年以来,尽管工资水平有所提高,但是,增长速度依然远不如政府财政收入与企事业利润,因而,劳动者报酬占 GDP 的比重趋于下降:从 1990 年的 53.4% 下降到 2005 年的 44.4%,时至今日,这一趋势尚无根本改变。其三,能源使用费用低。前述援引的大丰工业园的广告就称:“工业用电给予补贴”。其四,生产性政府服务费用低。政府对各类开发区(工业园区、高科技园区、高新技术园区等)提供“优惠”乃至“免费”服务,还是援引大丰工业园区的广告头条就是“省市县三级增值税、所得税留成全额返还”,末条则是“免收建设规费”。其五,污染费用低。各类开发区及其招商引资项目的污染费很低以致免费。如大丰工业园区的广告是:“COD500 以下污水处理费 0.4 元/吨”,这是“明”的。“暗”里往往不收任何费用。其六,资金成本低。招商引资项目的配套资金利率低,或者政府贴息。

如此等等。总之,一方面社会成本高企,另一方面,由于种种要素资源的价格很低乃至价格为零,企业的产品成本相当低,这就形成高社会成本与低产品成本的奇特现象。从社会的角度看,低产品成本形成虚幻的价格竞争力,因

为这种竞争力实际上将被高企的社会成本所抵消。企业不考虑,或不完全考虑社会成本,导致其产量高于社会最优规模,导致数量扩张替代技术进步和质量提升,导致外需依赖和内需不足(社会成本最终由国内相关方而非国外消费者承担),生产处于社会无效率状态(无论是静态还是动态),这种无效率暗示了高社会成本—低产品成本发展模式的长期不可持续性。

二、高社会成本—低产品成本模式的形成机制

第一,政府垄断资源。公有制决定几乎所有资源都为国家所垄断。政府是国家权力的实施者。因此,也是政府垄断几乎所有资源。政府是包含中央政府及其各个部门和各级地方政府的系统。所以,各级政府各自垄断其所辖领域内的几乎所有资源。即使不是一级政府,但是作为基层政府“派生”的村委会之类也是其所辖的农村行政村的几乎所有资源的垄断者。

第二,政府竞争资源及其配置。各级政府在各自所辖范围内是垄断者,但在政府间(中央政府与各个部门之间、中央政府与地方政府之间、各级地方政府之间等等)又是竞争者,他们竞争资源又竞争性地配置其资源。

第三,政府不受硬性经济约束地配置资源。政府本身不同于企业、个人等经济主体,对其配置的资源不计经济成本(既不计机会成本、不计沉没成本,当然也不计会计成本),因而,不受经济成本的硬性约束。

第四,“优惠”政策是政府垄断竞争配置资源的基本手段。“优惠”政策为政府垄断、政府间又能围绕“优惠”政策激烈竞争。“优惠”政策的基本内容是价格优惠:或是高价格优惠(如最初放开农产品并抬高农产品价格之类),亦即被优惠者得以垄断高价销售其农产品、劳务;或是低价格优惠,亦即垄断低价地供给被优惠者种种要素资源。而更多的是围绕低价优惠的竞争:土地供给的低竞争以至零价格(零租金);资金(资本)供给低价(贴息)、劳动力供给低价(政府有组织地向其他地方供给劳动力)、政府服务低价供给(减税、免税、退税等)、能源低价供给等等。因此,优惠的实质是政府将企业成本部分地转嫁给社会,将社会资源部分地转给受优惠者。

应当看到,东亚地区的日、韩等国家(或地区)也实行优惠政策以促进经济增长。但是,与这类国家(或地区)相比,当代中国(大陆)的优惠政策,一是实施时间长达数十年;二是优惠政策不仅像日、韩等由中央政府给出,而且由各级政府给出,连最基层的政府乡、镇(街道)都会给出,因而存在着政府间围绕“优惠”政策的激烈竞争乃至恶性竞争;三是“优惠”政策配套齐全;四是“优惠”政策几乎涉及所有产业。从近30年看:先是给农业“优惠”(农产品价格率先放开而提价与土地承包制的实行等);后是给劳动密集型工业(农副产品加工业、轻纺工业等)“优惠”(放开价格而提价);再是给资本密集型产业“优惠”;进而给高科技产业、高新技术产业“优惠”;五是“优惠”遍及各类企业:从农业

企业到乡镇企业与私人企业、个体劳动者到高新技术企业、到三资企业，而国有企业则始终是被优惠者。

第五，“政府人”激化围绕“优惠”政策的政府竞争。国家以及政府的决策者及其政策实施者是“人”，是“政府人”，其中特别是政府官员。“政府人”（特别是政府官员）作为个人与其他个人一样，都属经济人。首先作为政府人，与其他个人一样，其所有的资源（或具有私人产权的资源）是稀缺的，因而都受到稀缺资源对其个人的硬性约束；其次，政府人与其他个人一样也有其只属于个人的种种需求，其需求欲望同样地趋于无限；其三，政府人与其他个人一样内在地受到资源稀缺与需求无限的双重约束而具有只属于自己个人利益；其四，政府人与其他个人一样都是理性人，并且也只是有限理性者而非无限理性者；其五，政府人与其他个人一样，其理性思考的结果必然是追求以自己的较少资源耗费得到自己的较多利益以满足自己的需求欲望，也就是追求“经济”，摒弃“不经济”。因而，政府人与其他个人一样，也就成为“经济人”而非“不经济人”。

“经济人”追求自己利益的路径大体有两条。一条是向外部、向别人、也就是向社会转嫁部分成本，如压低所购买的要素价格与抬高其产品（劳务）销售价格等等。这是个人（产品、劳务）低成本但社会（别人）高成本模式。另一条是在内部创新，经济人自己进行软、硬技术创新。这是个人（产品、劳务）低成本、社会（别人）同样低成本模式。市场经济及其机制的本质就在于避免转嫁路径而促成创新路径。因为经济人从事生产必须在市场上按照市场价格（社会价格）购买要素资源；其产出的产品（劳务）也必须满足市场（社会或别人）的需求并且按照市场价格销售。因而，市场（社会）对进出市场的经济人给出硬性约束，迫使所有这些人不能走第一条路径、只能走第二条路径以求得自己的利益。然而，只要存在走第一条路径的可能，经济人总会把这种可能变为现实。当污水排放之类负外部性不进入市场而不受市场约束时，经济人就把这类成本统统转嫁给社会。而科斯定理就是主张借助市场机制去阻断经济人把负外部性转嫁给社会的路径。

政府人也是经济人，然而又与企业及其个人等其他经济主体不一样：政府人配置的资源并不属于自己个人所有，政府人配置的资源往往不计经济成本，因而，不存在像其他经济人那样的硬性经济约束。这是从“内”看。从“外”看，政府人并不像其他经济主体那样向“市场”供给并且销售其产品、服务，也不像其他经济主体那样受到社会必要劳动及其时间决定的规律的硬性经济约束。因而政府人能够违背这类市场规律而供给、销售其“优惠”政策：竞相压低价格以致零价格地供给土地；竞相低价格地供给电、水、气等；竞相低价格地供给资本（资金），竞相低价格地组织劳动力输出到其他地区或其他国家；竞相低价格地提供政府服务（减免税收等）；竞相低价格乃至零价格地提供具有负外部性的权利；等等。从而加速社会成本高企与产品成本低走。

第六，“寻租人”与“政府人”合力向社会转嫁自己的成本。如前所述，只要有向社会向别人转嫁自己的成本的可能，经济人总会把这种可能变为现实。政府提供的“优惠”意味着存在低价格乃至零价格的巨量资源，存在向社会转嫁自己的成本的巨大空间，也就是存在巨额租金吸引着经济人去寻求，进而出现众多寻租人。寻租人包括政府人（或政府人自己或政府工作人员的家属及其亲朋好友）以及非政府人，也包括海外投资者，当代中国政府对外商设置的租金远远高于国内投资者。众多寻租人进入反过来加剧了政府围绕优惠政策的垄断竞争。寻租人与政府人相互作用的合力加速了社会成本高企与产品成本走低，加速了高社会成本与低产品成本模式的形成和发展。

以上六点的相互作用构成了高社会成本—低产品成本模式形成的有机系统，如图 3 所示。其中，政府垄断资源、政府

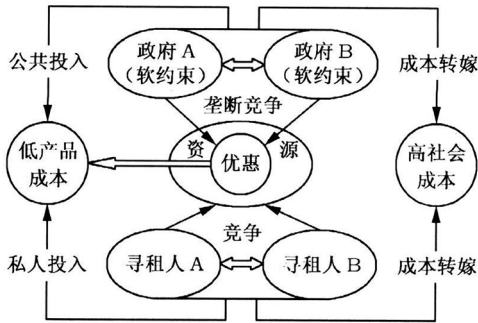


图 3 高社会成本—低产品成本模式形成机制示意图

间垄断竞争和软约束是形成此模式的必要前提条件，“优惠”政策是政府垄断竞争配置资源的基本手段，“政府人”和“寻租人”则围绕“优惠”政策展开竞争，并竞相向社会转嫁成本。

三、高社会成本—低产品成本模式的各相关者

第一，“国家”。这个成本模式包含的低产品成本具有强竞争力。低产品成本等于低产品价格，产品具有低价格的强竞争力。因而，中国制造迅速发展并且迅速占领国内外市场而成为“世界工厂”。微观的强竞争力表现为宏观的经济迅速增长，表现为中国经济在近 30 年来 GDP 平均每年以 10% 左右的高速持续增长，国家综合国力迅速提升，GDP 总量以汇率计算为当今世界第 14 位，以购买力平价计算为当今世界第二，可谓“中国奇迹”。但是，“国家”作为“社会”的代表承担着高社会成本，低产品成本转为“国家”的高成本与综合国力的高增长（当然，高社会成本条件下的综合国力的高增长是不可持续的）。

第二，“政府”。“政府”是“国家”职能的执行者。但是，“政府”不同于“国家”，只是执行者，因此，“政府”作为独立的实体并不承担高社会成本，也就是说高社会成本并未从政府财政支出，即使有些要从财政支出，如政府投资（这个部分在当代中国称经济建设支出，占财政支出的比重年年趋于降低）、税收返还等等，但是，财政支出来自财政收入，财政收入又来自社会，所以，实际也未承担这部分社会成本。应当看到，政府不仅不是高社会成本的承担者，而且是成因者，当然由于同时也是低产品成本的主要成因者，所以，政府也得到了

“政绩”:经济持续高增长、综合国力增强、全国及其各个地区都得到发展,包括人的生活水平的提高,等等(当然,这实际上也是不可持续的)。

第三,“产业”。前面说过,政府的优惠政策遍及各个产业,但是,并不“平均”,而且是相当“不平均”。给农业的优惠政策是在改革开放之初,给出的仅限于率先放开价格之类,而不是降低农产品成本的优惠政策,给出者为中央政府,各级政府特别是各级地方政府并未在农业形成围绕优惠政策的垄断竞争。因此,给农业优惠政策的时间(效应)相当短,充其量也只是延续了 3、4 年。20 世纪 80 年代中期至今的 20 多年间,优惠政策基本集中于第二产业,特别是加工业,各级政府特别是地方政府围绕这些优惠政策的垄断竞争相当激烈。给第三产业的优惠政策主要在科技部门,更多地是在高等教育部门,各级政府特别是地方政府围绕这类优惠政策的垄断竞争同样相当激烈。当然房地产业也是受益者。因此,三次产业所得的优惠政策首先在第二产业、在工业,其次在第三产业;优惠政策与 GDP 增长速度呈正相关关系,第二产业尤其是工业的增长速度最快,第一产业(农业)最慢,第三产业次之。

所谓优惠政策,无非是把资源转移给被优惠者。因此,优惠政策在三次产业的分布不均或严重不均,即农业所得最少、时间最短、政策种类最少,第二产业所得最多、时间最长、政策种类齐全,第三产业次之,这意味着社会资源从农业流出最多,向第二产业流入最多,第三产业次之。各级政府低价乃至零价格优惠给投资者的土地来自农业以致耕地迅速趋减。各级政府低价乃至零价格优惠给投资者的排污权,以及有组织地从农村组织强壮劳动力流出,并且几乎是缺乏任何社会保障地流出,同样伤害农业而惠于其他产业,特别有惠于工业。因此,高社会成本的主要承担者是农业(农村)。低产品成本的主要受惠者是第二产业、工业与第三产业(城市)。值得注意的是,银行业作为第三产业的重要部门似乎未受优惠,而且还是政府优惠政策的受损者,高社会成本的承担者,因为高投资率所含的高投入资金来自银行。然而,银行并未成为真实承担者,因为有政府财政“埋单”。据中国人民银行研究局副局长透露,政府为四大国有银行为主的金融系统“埋单”总共花费 5 万亿元之巨!近两、三年,政府试图给农业以某种“补偿”:如减免农业税、新农村建设等,然而,与从农业流出的资源损失相比,短期内尚属“杯水车薪”。因此,农业是高社会成本的基本承担者,第二、第三产业(其中又以工业为主)则是低产品成本的受益者。

第四,“企业”。企业的状况与产业的状况基本相似。但是,如果稍微仔细分析,从内外资企业看,外资企业受益于低产品成本要多于内资企业,各级地方政府更多地青睐外资企业,也给外资企业更多的优惠政策,如受益最多的所谓外向型的出口有一半以上来自外资;从企业规模看,大企业、特别是外资大企业更加受到各级政府的青睐,也得到更优惠的政策;从国有企业与非国有企业看,国有企业更多地受到政府关照,也得到更优惠的政策,因为现有国有企

业或国有控股企业大都是大型企业，又大都是垄断企业，并且大都直属中央政府领导，受到政府保护；尽管政府发布 36 条保护并且促进非公经济，但是，非公企业所得优惠依然较差，并且还要交纳种种“贡赋”（来自政府的种种检查及其或明或暗的收费）。个体户以及农民（家庭承包者）的优惠所得最差。

第五，“个人”。如前所述，所有个人都参与经济活动，都成为经济人。经济人的成本较低化（乃至最低化）与收益较高化（乃至最高化）的途径有两条：一条是自主创新；一条是将外部资源转给自己，亦即将自己的成本转给社会。市场机制硬约束经济人走第一条路径。非市场机制或是人为地干预市场机制、破坏市场机制会软化乃至几乎没有经济约束地推动经济人走第二条路径（这也是“捷径”）。当代中国先实行计划经济，后引进市场与市场机制，但是，作为基本要素资源的土地、资金至今仍然为政府掌控，因而，政府得以强力干预市场机制以致有损市场机制，把土地、资金等等为自己所掌控的种种资源低于市场价格乃至零价格地“优惠”出去。从而驱动参与经济活动的经济人放弃第一条路径而走第二条路径（所谓“捷径”）。其中，最具备走这条捷径的经济人就是政府人、特别是政府官员。政府官员作为政府的代表者，掌控并不为他人所有的种种要素资源，如几乎全部的土地、资金以及劳动力资源等等。政府官员配置这些社会（公共）资源又不受任何经济硬约束。政府的目标也就是政府官员的目标只是“发展”= 只是 GDP 增长 = 只是招商引资。所以，政府官员的行为竟然竞相以低价、再低价乃至零价格地把社会（公共）资源“优惠”配置出去。政府官员得到的收益是：“薪金，职务的特权，公众中的声誉（在当代中国更有改革家的名号），权力，庇护人身份，部门（在当代中国更包括各个地区）的产出，作出改革的自由自在感和管理该部门（在当代中国更包括各个地区）的自豪感”。此外，政府官员还由此得到“升迁”。政府官员的配置权还意味着“租金”以及非政府人的“寻租”引来的政府官员更多的收益。当代中国，政府及其相关的政府官员掌控的是巨量资源的配置权，更意味着巨量“租金”，也意味着存在更为普遍的非政府人的“寻租”及其政府官员的更高收益。因此，政府及其政府官员不仅创设了第二条路径，而且政府人也成了第二条路径的最大受益者，他们投入的成本趋于最小化（只是投入“时间”），所得收益则趋于最大化。

国有企业经营管理人员，与政府人相似；而高层管理人员又与政府官员相似，因为，这些人员本来就是政府官员，并且，又可能重新成为政府官员。国有企业的投入全部来自社会公共资源，而不是来自高层管理人员，所以这些高层管理人员投入的成本也趋于最小化（也只投入“时间”），所得收益也趋于最大化。

外资企业或“三资”企业的经营管理人员，不仅投入时间（劳动），而且投入自己的资本（金）、技术等，尽管他们受益于由“优惠”政策而获得的低产品成本，但是，他们的所得收益显然不如前两类个人。私营业主等尽管也受益于某些“优惠”政策，但是“优惠”度远远低于国有企业、外资企业（“三资”企业），他

们的成本并不趋于最低化、收益也不趋于最高化,而是远远低于前三类个人。

个体户等受益则更低。

而农民(农民工)等则是高社会成本的主要承担者:土地资源被地方政府低价、超低价收购,生活于环境污染重地等等。因而,农民(农民工)的收入为社会最低。此外,城市失业、半失业者的状况与农民相似。

总之,高社会成本与低产品成本模式本身蕴含的两极化,即社会成本走高与产品价格走低,表现为高社会成本的承担者主要是农业、农村、农民,低产品成本的受益者主要是工业(等非农产业)、城市、市民(其中又以政府官员等极少数个人为主),从而表现为农业与工业等非农产业的两极分化,农村与城市的两极分化,农民等低收入者与政府官员等一部分高收入者的两极分化。其原因则在于资源配置权的两极分化:政府官员等极少数人拥有最多、最强、最高的资源配置权,农民等大多数人则仅有很低、很弱、很少的资源配置权。这种两极分化趋势的发展,必然危及社会稳定,进而危及国家(政府)。所以,国家(政府)认识到必须深化改革,其结果必然是高社会成本与低产品成本模式的转型。

四、高社会成本—低产品成本模式的转型

高社会成本—低产品成本模式的转型在于破解此模式的内在形成机制,明确转型目标,并通过体制改革为利益相关者提供正确的经济激励。改革开放 30 年是中国从计划经济向市场经济转型的 30 年,毫无疑问,正是市场配置资源范围的不断扩展,要素、产品市场价格机制的形成和完善,缔造了中国经济的高速增长。但与此同时,也正是某些领域,如土地、能源等重要生产要素市场的政府行政性垄断定价,以及由此引发的政府间行政性垄断竞争,导致了经济增长方式转变的困境,地区产业结构的趋同,以及产业升级动力的不足,导致公共部门与私人部门之间的分工演化受到抑制,社会成本的分担机制被长期扭曲。因此,中国经济站在新的起点上,进一步的体制改革是经济发展模式转型的根本动力,而政府转型则是当今经济和社会转型的核心节点。具体而言:

第一,转型目标。存在多种多样的成本模式:高社会成本与高产品成本模式;高社会成本与低产品成本模式;低社会成本与低产品成本模式;低社会成本与高产品成本模式;较低社会成本与较低产品成本模式;最低社会成本与最低产品成本模式;等等。其中,最为诱人的当然是最低社会成本与最低产品成本模式,因为这符合现代经济学的成本最小化与收益最大化的主题。把这个成本模式设定为转型目标是不会有什么错的。

第二,转型过程。综观当代中国经济发展的成本模式,可以这么看,改革开放前基本属于高社会成本与高产品成本模式,因为这个时期的“企业”也是“政府”或是“政府的附属机构”,企业的收入与支出都为政府的收入与支出,所

以,企业成本包含社会成本。高社会成本等于高企业(产品)成本。近30年来,原有的政府所属企业或国有企业的多数已经与政府分离,极少数尽管还是国有企业,还未与政府分离,但是,企业已经相对独立地设立了成本账户,也相对独立地进出市场,至于其他企业基本不再是政府企业。所以,社会成本不再等同于企业(产品)成本了。原来的高社会成本与高企业(产品)成本模式,也借助政府的“优惠政策”变型为高社会成本与低产品成本模式了。但是,高社会成本的“高”毕竟有个临界点,前述的社会两极分化表明,我们正在逼近这个临界点而不得不再次转型了,再转型到低社会成本与低产品成本模式。

但是,直接转型到这个理想成本模式既不可能也不现实。因为尽管是政府的优惠政策形成了高社会成本,政府也因此而得到快速增长的财政收入,但是,政府增加的财政收入远不足以承担所有这些高社会成本。即使政府财政收入能够全部承担,问题是财政收入来自纳税人。纳税人包括法人与自然人,归根结底还是来自企业。所以,高社会成本主要是由企业承担,从而转化为企业成本,推动企业成本走高,进而又推动产品成本走高。高社会成本与低产品成本模式也就转型为低社会成本与高产品成本模式。高社会成本—低产品成本模式到低社会成本—低产品模式不可能一步到位,只可能缓慢行进。这绝不是1年、2年或3年内可能走完的过程。

内在的产品成本走高面对外部的市场(如今中国的企业产品都基本面对市场硬约束),迫使企业走向第一条路径,即走向内部创新,消化产品成本的走高,进而从高产品成本重新趋向低产品成本。由此,低社会成本与高产品成本模式又向低社会成本与低产品成本模式转变。产品成本的走低又使社会成本走低,缓慢地持续地向最低社会成本—最低产品成本模式逼近。

第三,转型机制。这个机制与高社会成本与低产品成本模式的成因机制相同。所以,关节点还是“政府”,即政府的转型。当代中国政府掌控社会基本要素资源,属于所谓的“大政府”。政府转型就是要从“大政府”转型为“小政府”,首要的是把资源配置权“放”给“农民”,农民、农村、农业之所以会成为高社会成本的主要承担者,就是因为农民对本属于自己的土地没有实际的资源配置权(或产权)。当然,也要“放”开对几乎全部资金的配置权。应当看到,政府对放权,即对土地、资金等资源配置权的“放”的问题,过去和现在都作过许多改革,但还要深化这些改革。政府转型涉及的不只是中央政府,还涉及众多的地方政府。如乡镇政府近5万个,就是县也有2800个之多,而且每个县都有60多个科局。众多地方政府各有自己的利益,他们都是本地资源配置权的主要掌控者。所以,即使中央政府“放”了(转型了),各级地方政府也未必都会“放”、都会转型。此其二。其三,有了前才会有“优惠”政策的“放”,亦即放弃优惠政策这个为政府所惯用的基本手段。“大政府”也就基本转型为“小政府”了。

第四,转型难点。难点之一是企业承受程度。这个成本模式的转型意味

着高社会成本转到企业,由企业承担,进而企业的产品成本由“低”转“高”。转型的基本手段是政府放弃优惠政策。企业产品成本由“低”转“高”的程度与优惠政策的放弃程度正相关,优惠政策放弃程度高,直至全部放弃,产品成本也高直至最高(如其他条件不变),企业的承受程度也会走低直至最低(如其他条件不变)。难点之二是社会(国家)承受程度。企业的产品成本由低走高,社会成本由高走低,如果企业承受程度也走低,那么,部分企业会倒闭引起 GDP 增长速度放慢,失业率上升;产品市场价格走高引起价格上涨和通货膨胀;农民工返乡及其进城速度放慢,进而城市化(城镇化)速度放慢;等等。当然,这里有个“其他条件不变”问题。其实,高社会成本转由企业承担又意味着新企业、新产业的出现,如环境保护产业的出现,从而减缓 GDP 增长的降速、失业率的升速、城市化率的减速,但是,必须注意,并不能抵消通货膨胀的升速。所有这些其实也是社会成本。因此,高社会成本内部化为企业成本及其产品成本会引发新的社会成本,社会或国家还是面临着承受程度的问题。难点之三是个人承受程度。企业、社会的承受说到底都属个人承受程度。各种人群的承受并不相同,其中,农民等占人口绝大多数的弱势群体所受影响依然为最大。

第五,转型思路。转型的关节点在政府,在政府的政策,也就是在政府的转型思路。政府应当对转型及其难点给出综合评估,进而对转型政策给出综合评估,同时对政府自身从“大政府”转型到“小政府”的过程给出评估。可供选择的思路有:快速转型,慢速转型,温和转型。比较合乎实际的是温和转型,否则,企业、社会与个人都会承受不了。

五、简短结论

从计划经济年代的高社会成本—高产品成本发展模式,到改革开放 30 年以来的高社会成本—低产品成本发展模式,再到与科学发展观相一致的低社会成本—低产品成本发展模式,这样一个经济发展模式的变迁过程背后隐藏着市场和政府关系的演变。经济发展既需要一个完善的市场机制,也需要一个有效的政府(公共部门),两者互补而非替代。靠高昂社会成本来维持的高经济增长终究是无法持续的,这种高增长必然伴随着严重的价格扭曲,低下的资源使用效率和激烈的社会冲突。问题的根源在于政府转型的不彻底性,即从计划经济下的全能型政府向市场经济下的公共服务型政府转变之中,政府仍然具有相当的资源垄断权,对基础性资源仍具有相当的行政性定价权,这些权力与政府部门的 GDP 考核,与私人部门的利润和寻租动机相结合,使近 30 年的经济发展逐步深陷到高社会成本—低产品成本模式之中。因此,只有政府,包括地方政府,实现了职能转型,经济发展才能走出高社会成本—低产品成本的困境,并在市场价格机制的引导下逐步走向低社会成本—低产品成本的创新驱动型经济发展模式。

* 本文是教育部重大课题“我国经济市场化过程中的政府职能转变及其效率评价体系研究”(02JAZJD790006)最终成果之一。

注释：

①相关数据来自历年《中国统计年鉴》、《国际统计年鉴》。

参考文献：

- [1] 薛暮桥. 中国社会主义经济问题研究[M]. 北京：人民出版社，1982.
- [2] 缪勒·丹尼斯. 公共选择理论Ⅱ[M]（杨春学译），北京：中国社会科学出版社，1999.
- [3] 青木昌言，奥野正宽，冈崎哲二. 政府的作用，国家的作用[M]. 北京：中国发展出版社，2002.
- [4] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集[M]. 第23卷，北京：人民出版社，1972.
- [5] 布坎南，马斯格雷夫. 公共财政与公共选择——两种截然对立的国家观[M].（类成曜译），北京：中国财政经济出版社，2000.
- [6] 奥尔森·曼瑟尔. 权力与繁荣[M].（中译本），上海：上海世纪出版集团，2005.
- [7] 斯蒂格利茨. 经济学[M].（上册，中译本 姚开建等译），北京：中国人民大学出版社，1998.

A Study on High-social-cost and Low-product-cost Model of Modern Chinese Economic Development ——A Framework of Government Transition and Economic Development during 30 Years of Reform and Opening-up

YU Zhong-ying¹, TANG Yu-gang²

(1. China Center for Economic Studies, Fudan University, Shanghai 200433, China;

2. School of Economics, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: This paper studies the high-social-cost and low-product-cost model during 30 years of reform and opening-up and discusses its features, formation mechanism, relative stakeholders, and transition path orderly. This developmental model is the result of pursuing output maximum and intergovernmental administrative monopolistic competition. Transition from high-social-cost and low-product-cost model to low-social-cost and low-product-cost model meets the requirements of China's economic growth mode adjustment and industrial structure upgrading. Government power is the key to cost model transition, but the transition speed should match with the capacities of relative parties and moderate transition mode is preferred.

Key words: cost model; administrative monopolistic competition; government transition; 30 years of reform and opening-up (责任编辑 许 柏)