

经济体制改革：

80年代的评估与90年代的基本趋向

张 道 根

90年代是中国经济发展的关键10年。90年代经济体制改革如何，是关系到本世纪最后10年经济发展以及21世纪经济起飞的体制基础建设的重大问题。而90年代改革基本趋向选择，很大程度上受对80年代改革评估的影响。本着百家争鸣的精神，我想提出自己对这一问题的一些看法，更望引起讨论和探讨的深入。

（一）

依据客观的历史的标准来评估80年代中国经济体制改革，结论同流行的观点显然会迥异，我认为，80年代经济改革的基本思路和推进方略无可非议。

第一，80年代经济改革在基本取向上是引入市场机制，这是这一阶段改革的最重要的基本特征。传统体制的最基本特征是，国民经济的运行受单一的国家计划调控，国家主要依靠行政指令和各种直接干预来保证计划的贯彻和落实。市场机制基本上是不存在的，起码说它对国民经济并不发生引导和调节作用。这种排斥市场机制的单一计划经济体制，在宏观上经常导致社会生产比例的失调和经济大起大落的震荡；在微观上抑制了企业、个人创新能力和主动性发挥，从而严重阻碍了国民经济的发展。针对传统体制排斥市场机制的根本弊端，改革首要的当然是引进市场机制，强化市场的调节功能。回顾1979年以来的经济体制改革，我们可以看到，无论是扩大企业权利、强化企业自我约束的微观改革，还是减少国家直接计划调控范围，扩大政府对经济间接的宏观管理机制改革；无论是定价权力下放，价格形式和价格关系调整，还是流通体制的改革，都是为了引入市场机制，强化市场机制对国民经济运行的调节功能。

我之所以称之为引入市场机制，而没有还加上诸如健全市场机制、规范市场机制或深化市场之类的词，是因为市场机制的健全和规范、市场的发育成熟等是一个漫长的过程。对于一个长期排斥市场机制的中央集权的计划产品经济体制的国家来说，改革在它的初期阶段所能做到的只能是引入市场，只有在引入市场并使市场机制嵌入国民经济运行机制之后，我们才能进入到健全、深化和规范市场的阶段。市场的成长和发展、市场机制的形成和完善有自身的成长阶段和发展规律，正象社会主义经济跳不过商品经济阶段一样，市场的发育也跳不过自身发展逻辑决定的成长阶段。任何试图超越市场自身形成和发展阶段，一跳而跃过引入市场阶段中市场机制的不成熟、不发达形态的设想，都很难实现。

1979年以来的中国经济体制改革正是以引入市场机制为基本取向展开的，随着市场的形成和市场机制逐步引入，国民经济运行的调节机制已由单一计划调节，转入计划和市场二元调节。伴随市场机制逐渐引入也出现了市场机制中调节信号的扭曲、市场秩序的紊乱、市场的地区分割等问题。这是初期改革和引入市场机制阶段市场发育过程中必然结果。近年来许

多同志严厉批评了引入市场机制阶段所产生的上述市场机制紊乱,并归因于是市场取向改革中夸大市场机制功能的错误。还有些同志提出,市场机制的引入和其功能的强化是改革应有的题中之意,但我们要引入和强化的市场机制,应当是发达、完善、健全、统一的市场机制,而不是紊乱、无序的市场机制。言下之意,1979年以来市场取向改革的失误,在于引入了不发达、不健全、不规范的市场。

按照前面一部分同志的看法,80年代的改革已使市场机制引入过头了,市场调节的范围、功能已经过宽、过强,此乃导致我国经济不稳定的原因,也是改革的失误。这种观点似乎把市场机制的形成和发挥有效调节作用看得太简单了,尤其是忽视中国这样的传统中央集权的计划产品经济极为坚固的国家,市场的形成和市场机制的引入不可能轻而易举就走得远远的。此外,这种观点似乎立足于市场机制必然是盲目、自发调节经济的结论之上,从而立论于市场机制同无政府状态划等号的传统观念基础上。现代经济发展史业已证明,在市场机制基础上加强和改善国家宏观调控,完全可以使国民经济保持高效、均衡和稳定增长。

按照后面一部分同志的看法,80年代的改革早该强调健全、规范市场,或者应该引入发达、完善有序的高级市场,而不是那种不发达、不完善的低级市场。80年代改革的失误就在于此。这种观点似乎同样也把市场机制的形成和市场的发育看得过于简单了,以为我们只要建立发达、完善的市场,就能建立。却不知市场机制的成长、发育也要循序渐进,不可能一蹴而就。80年代的改革实践也曾证明,在条件和时机尚未成熟时,试图靠“闯关”之类的行动来矫正市场信号扭曲,建立可调控的规范的市场机制,只能导致失败和经济的巨大震荡。

因此,我认为,80年代的改革只能是引入市场机制,引入的这种市场机制不可避免地具有初级形态的一些弊端。强制消除这些弊端,要么取消市场取向的改革,要么“闯关”导致欲速则不达的失败。从这一点来看,80年代改革在取向上采取引入市场是无懈可击的决策。

第二,80年代经济改革在基本做法上是“放权让利”、强化经济激励,这是一个基本特征。这种基本做法的优点是,它针对传统体制下高度中央集权,地方、企业和个人缺乏相对独立的决策权力和自主利益的最直接弊端而发,较容易得到各方面的认同感;它以赋予各个层次的决策主体看得见的经济利益来启动改革,通过调整较浅层次的权利关系来推进改革,有利于迅速调动地方、企业、个人的积极性,释放出被传统体制长期压抑的经济能量。

“放权让利”作为浅层次改革在实践中也还存在一些问题。“放权让利”在缺乏严格责任约束的制度下,容易导致激励效应的递减和经济效率下降;权利关系体系的调整在未有深层制度创新基础上,可能会产生权责不清、利益不明、行为短期化、秩序紊乱等等。回顾80年代以“放权让利”为基本做法的改革,上述问题的确在不同程度上存在。理论界和实际部门的一些同志清楚地看到了80年代经济改革存在着这样一些问题,由此也引发了对80年代改革评估和思路选择上的歧见。一种看法认为,“放权让利”为中心的改革是战略选择上的失误,80年代经济改革和发展中诸多问题和麻烦都同“放权让利”改革的思路失当相关。另一种看法则认为,“放权让利”为中心的改革在80年代初期是可行的必然的选择,中后期继续在“放权让利”思路推进改革是重大失误。

按照前一种看法,80年代的经济改革自开始之日已经铸成了决策思路的失误,经济改革应该摒弃“放权让利”的基本做法,而选择制度创新、组织重构等深层次的体制重塑为中心来设计和推进改革。同这种观点相近的一些主张主要有,价格改革为中心的价、税、财联动和宏、微观配套改革的理论主张;所有制改革为关键环节的制度变革论。价格改革中心论者

认为，“放权让利”的浅层次改革无法解决运行机制转换问题，只有价格改革为中心的配套改革方能完成这一任务。所有制改革关键论者则认为，只有抓住整个体制的微观基础，以企业制度变革为基点，才能推进改革深化。总之，这两种不尽相同的观点都认为，“放权让利”为基本做法的改革是选择失当的。我认为，80年代“放权让利”为中心思路的改革是正确的选择。首先，改革的启动必须要得到大多数人民的拥护，放权让利、强化经济激励，首先是要给民众以经济动力、决策权力，从而保证改革启动。其次，传统体制积弊甚久也坚固异常，改革一开始还只能指向一些浅层次的体制性问题，而不能触及深层次的制度创新、组织重构等问题，否则会导致严重的混乱和震荡。再次，从实践上来看，正是中国80年代这样一种浅层次的“放权让利”改革，带来了中国经济空前发展和人民生活的巨大改善，也使民众确信稳步、坚定地推进改革深化是中国的必然选择。因此，由浅入深、稳步推进的改革是会带来较长时间的摩擦和冲突，但只要注意认真处理，摩擦和冲突都会落在临界可控区域内。反之，一开始就选择深层次问题为主攻点，试图通过系统配套的方法来启动和迅速推进改革，只能是纯粹理性思维领域中可行的方案，在现实中难以实现。

按照后一种看法，“放权让利”的改革思路失当，只在于80年代后期没有适时转变这一思路，而代之以制度创新、系统变革的思路。因此，持这种看法的人一般均认为，在改革初期的起步阶段，“放权让利”的思路是合理和明智的选择。伴随改革深入，“放权让利”思路的改革导致越来越多严重问题而难以为继了。80年代的中后期（1985年始）应当及时改变思路，转入制度创新、规范市场、配套改革的攻坚阶段。与这种看法相应的是1985年以后，寻找新的改革突破口或设计配套改革系统方案的对策研究十分热烈，直至1988年提出进行工资、物价配套改革的方案。此间，诸种不同改革设计的试点频频推出，企业制度改革的试点，农村配套改革的试点区，建立商品经济新秩序的努力，尽管这些尝试在不同程度上取得了有益的成就，但是仍然更多具有局部的有限意义。直到1988年不得不进入紧缩和治理整顿，要求发动深层改革的各种方案，对策研究和实践尝试，都不得不冷了下来。实践给出了对各种不同思路改革可行与否的最有力回答：即80年代中国的经济改革最实际、最明智的选择，只能是“放权让利、强化利益激励”的浅层改革，任何试图发动深层次改革的闯关想法都注定难以实现或必然碰壁。

第三，80年代经济改革的基本目的是动员和调动资源，提高资源利用率，促进经济快速增长，这是第三个基本特征。从经济发展角度来看中国经济改革发动的背景，可以发现，中国是在传统高度集中的计划产品经济体制中实行“赶超”发展多次受挫后实施改革的。改革前的经济大震荡和经济长期停滞的交替，导致有效率的实际增长率较低，资源浪费或无效使用较为严重。中国经济发展水平较低，居民生活状况改善极缓慢，及至“文革”结束前夕，国民经济已到停滞、崩溃的边缘。为此，经济体制改革的基本目的首先要着眼于刺激增长，动员或筹集国民经济系统中一切可动用的资金、劳力等要素，以力促国民经济在较长时间里保持一种高增长势头。这也是提高经济水准、改善人民生活、支撑改革推进的基本保证。因此，80年代的中国经济改革的基本功能目标，应当是、也只能是动员和筹集资源，力促经济总量快速增长。况且，80年代的改革只能是浅层次的放权让利、强化利益激励为中心的改革，这种浅层改革的突出功能效应也主要是资源总量的筹集和动员，而不是资源存量和增量的重组和优化配置。

80年代的经济改革成功地实现了其功能目标要求的任务。当然它也同时似乎引发了一系

列问题和困难。高速度带来了经济过热、资源紧张、结构失衡；高需求、高投入带来通货膨胀、攀比扩张、效益下降；数量冲动引致总量经济低水平扩张、收缩，而结构矛盾依然如故。显然，我们不能否认这些问题同80年代改革有关。但是更重要的是，我们必须分析这些问题的出现是否可以认定是改革思路选择的失误。理论界和实际部门中不少同志认为，这些问题的出现意味着改革的错误。我认为具体问题需要具体分析。

首先我们要看一下上述问题和困难的出现究竟有多少是体制改革引发的，多少是由于政策性失误造成的。经济体制改革中新旧体制转换可能发生的摩擦、真空甚至机制扭曲，会引发上述问题和困难。在体制转换中由于非机制性的单纯的宏观政策和决策失误也会引发这些问题，或者加重体制转换引发的问题和困难。我们应当区分这两类不同原因引致的相同问题，不能一概视之为改革进程本身的原因。客观地讲，80年代经济发展中的许多问题同宏观决策失误相关甚密。如财政政策、金融政策的失误就是导致通货膨胀严重的重要原因。

其次要看一下改革进程中引发的问题到底同旧体制弊端关联密切，还是同新体制出现关联密切。攀比扩张、效益低下等是“大锅饭”和软预算约束的旧体制的痼疾，只要旧体制还没有彻底革除，这些弊端总会以这样或那样的形式或多或少表现出来。唯有通过改革，建立新体制，才能消除这些弊端。从这个意义上说，不是改革带来了这些弊端，相反，改革旨在消除这些弊端。

再退一步说，即便说改革本身带来了上述问题，也必须看到改革本身带来的成就与问题相比哪个是第一位的。10年改革不仅创造了经济增长上世所罕见的记录，而且使中国产业结构摆脱了重工业自我循环震荡的格局，经济增长的波动幅度也远远小于改革前30年的历史。成就显然远远大于问题。极为关键的是还必须注意，改革同发展一样具有阶段性，改革的阶段性和发展的阶段性具有某种对应关系。发展的阶段性状况决定中国经济体制改革的初期阶段只能优先解决总量增长问题，初期的放权让利、引入市场机制的浅层改革最适宜解决这一问题。更高层次的结构问题、资源配置优化问题，只有在总量超速增长走到尽头才能着手解决，与之相应，改革才能超越浅层次而进入深层拓展的阶段。

综上所述，从80年代改革的基本特征来历史地、客观地评价前10年的经济体制改革，我们应当充分肯定地说，改革的实际取向和战略基本上没有失误和偏差。

(二)

既然80年代中国经济体制改革的基本取向和思路并无偏颇和失误，是否意味着90年代经济改革可以继续沿此取向和思路推进。我觉得结论应当是否定的。因为80年代经济改革面对的主要问题、所要实现的基本目标同90年代不同，改革所触及的体制层面也就不同。所以改革的取向和思路必然相异。我认为90年代经济改革在基本取向和思路上的特征应当是：

第一，适应80年代经济发展阶段的要求，改革的基本功能目标应当从刺激总量经济增长转向促进结构调整和优化。80年代是中国摆脱传统体制下经济增长大起大落或长时期停滞的起步的10年。面对传统体制的长期压抑，动乱和频繁的政治冲击，以及70年代中期国民经济濒临崩溃的状态，改革的初期功能目标只能是，也必须是力促经济总量快速增长。80年的改革也确实带来了持续10年的高速增长。1979—1988年的十年间，国民生产总值年均增长率达9.5%多，居民人均收入水平提高速度也远非昔日可比，经济波动幅度也大大小于改革前的30年。尽管在超常规持续高增长的同时还有经济过热和通货膨胀等问题，但是，这种持续多

年的超常规高速增长是迈向新发展阶段的必经阶段。初期改革首先必然要致力于把国民经济推出超常规高速增长的门槛，然后才能进一步解决更深层次的问题。

伴随着时间的推移，传统体制下长期受到压抑的经济潜在在初期改革的启动下逐渐释放完毕，超常规高速增长在缺乏结构重组、资源配置优化的初期浅层改革形成的经济体制中难以为继。结构失衡日趋严重，资源重组和配置的空间随总量增长率加快而缩小，愈益增大的资金、资源存量基本上处于板结状态。国民经济增长轨迹呈现出结构凝固化的低水平的平面升缩波动的循环格局。这种状况意味着按照刺激总量经济增长为功能目标设计的初期改革已无法延续，必须不失时机地调整改革的功能目标，使之凝聚到结构调整、资源配置优化等深层次问题上来。

或许有人认为，结构调整、资源配置优化依靠国家强制政策调节可以解决，体制改革则是费时长久、短期难以见效、甚至造成混乱的办法。两年来治理、整顿的实践可以回答这一质疑。治理、整顿主要是宏观政策调整，不是或主要不是体制性改革，尽管它能为改革和发展创造良好的起点环境。然而，两年多的治理、整顿虽然在总量控制上成效很多，但在结构调整、资源配置优化上似乎举步维艰。国有大中型企业效率近两年来下降特别明显；资源闲置、资金短缺极为严重；更为严重的是，产业结构调整进展缓慢，信贷启动后，某些长线产业再度伸长，而短线产业增长放慢。看来除了启动以调整和优化结构为功能目标的改革，中国经济在90年代将陷入“松、乱——紧、死”的短周期震荡之中。因此，90年代中国经济的功能目标必须转向深层次的结构调整和资源重组。

第二，根据90年代经济发展的要求和改革深化的自然逻辑，改革必须从简单地引入市场转向深化市场和规范市场。90年代中国经济发展中要致力解决的关键问题是资源配置结构优化和重组，而资源配置结构优化和重组的基本保证是，必须存在各种要素可以自由流动并按效率优先的原则重组的市场机制。这种市场机制必须是健全、统一、规范和可调的。而80年代经济改革的重心只在于、也只能是引入市场机制，还不可能进入到健全、深化和规范市场的层次。因此，80年代中国的市场发育还远不够成熟，市场体系残缺不全，价格机制仍然扭曲，市场的行政分割时有加重。由于80年代改革旨在刺激总量经济增长，尚未进入到全面调整和优化配置资源结构的阶段，市场机制的初步引入便能显示出事半功倍的效果。而伴随总量经济增长为中心的阶段的完结，结构调整和优化为中心的增长阶段来临，80年代改革所形成的尚未成熟和远未规范的市场已无法胜任，并且带来一系列问题，诸如诱使结构失衡加重和资源配置状况恶化等。为此，改革必须从简单的引入市场转向健全、规范市场。

况且，90年代经济改革从引入市场机制为基本取向转为健全、规范市场机制的时机已经成熟。80年代引入市场机制的改革，已使各类市场初步形成，市场信号在经济调节中功能作用日渐强化，价格、供求和经济主体之间的耦合反应逐渐明显增强。与此同时，单纯引入市场机制而不可避免带来的一些问题也逐渐暴露出来。初期市场形成中的体系上残缺不全，导致价格信号的紊乱和过速变动；市场机制的深层构造未及重塑，导致的市场上经济主体行为扭曲，市场秩序混乱，等等。这些既为90年代经济改革走向健全和规范市场机制作出了必要铺垫，又揭示了健全和规范市场机制的问题之所在。

健全和规范市场机制不是对原有引入市场机制取向的改革的否定，而是进一步拓展和深化。它要求市场种类和形式进一步发展和相互间配套，从而形成比引入市场机制阶段更加齐全的市场体系；它要求市场主体的企业、个人和市场宏观调控者的政府行为合理化、规范

化,以形成规范的市场行为活动准则;它要求市场运行秩序和规则的规范化,以形成公平竞争、规范可控的市场运行机制。因此,在总体上它是进一步推进市场深化,强化市场功能,而不是相反。没有发达、完善和健全的要素市场,没有市场机制成熟、规范的基础,90年代中国经济系统中的存量要素重组、流量投向优化,都无法实现,从而难以迈过80年代粗放式总量经济增长阶段而进入资源重组和结构优化的新阶段。

第三,适应90年代经济发展阶段转换的要求,经济改革必须从“放权让利”为中心转向“规范权利、创新制度”为中心。80年代“放权让利”为中心的改革之所以取得了巨大成效,从根本上说在于它适应了80年代经济总量超常规恢复性的增长阶段的历史需要。受传统体制长期压抑的地方、企业、个人的积极性和内在经济动力,在“放权让利”的改革中逐渐焕发起来,使得国民经济内在地具有一种加速经济增长的冲动。而刚刚摆脱传统体制下经济增长巨大震荡和长期停滞的国民经济,恰恰需要一段较长时间的持续超常规总量增长来迅速提高经济增长水平和人均收入水平。“放权让利”的改革适应了80年代经济发展的客观要求,然而90年代超常规总量高速增长的道路已难以为继,经济发展必须不失时机地转入资源配置结构优化的新阶段。简单的“放权让利”必须让位于“规范权利、创新制度”的深层改革。

从经济运行机制转换自身逻辑来看,由浅层次的“放权让利”向深层次改革的推进必然要转到“规范权利、创新制度”上来。“放权让利”为中心的改革旨在打破传统体制下权力集中、利益集中和动力缺乏的权利体系,以调动各个方面发展经济的积极性,而对于权利运作的制度结构的改革尚未及展开和深入。这是因为权利运作的制度结构是更深层次的问题,制度结构的重塑必须在权利分割业已逐渐清晰化的基础上方能真正开始。即在“放权让利”改革的正负效应都已显示出来,各级权利主体都感到不进行权利规范化的制度创新已无路可走的情况下,权利运作的制度结构重塑必然要提上议事日程。因此,改革由浅层的“放权让利”迈向深层的“制度创新”是改革逻辑演进的自然结果。

治理整顿以来的经济实践也越来越清楚地显示出,继续寻找经济权力和利益在中央、地方、企业之间如何划分没有出路。一是单纯地重新分割权利首先要遇到来自地方、企业的强大抗衡力量。地方、企业强调权利、责任、负担三位一体,收权必须收责任、收负担、收权面临着可能同其初衷相反的结果。二是缺乏制度规范化的权利分割,不管哪一层决策主体权利多大,都无法保证权利运作的规范和合理,不同经济主体之间的权利边界也难以划清,因而相互间权利“越位”和彼此指责、推诿不可避免,甚至愈演愈烈。三是继续寻找如何分权,结果都仍然逃脱不了“分久必合、合久必分”的恶性循环的老路,同此相应,国民经济无论如何也走不出低水平震荡循环和周期性“治理整顿”的陷阱。

显然,90年代中国经济体制改革必须超越“放权让利”的浅层改革,而在深层次的制度创新方面有所作为。一方面把80年代“放权让利”改革的积极成果以规范化制度形式肯定和稳固住,另一方面力求在企业组织制度、宏观管理制度等深层问题上有较大突破,创建适应现代商品经济发展的经济组织制度结构。

90年代是中国经济发展的关键10年。从21世纪的长远角度来看,90年代中国经济体制的深层改革能否发动和成效如何,具体至关重要的意义。如能逐步加大改革力度,成功地完成90年代经济体制深层结构重塑的历史任务,中国21世纪的经济腾飞将有了坚实的新体制保证。反之,21世纪中国经济的前景实难预料。