



# SPARKLING

# 改变中国

经济学家的改革记述

# CHINA

张军◎著

A NARRATIVE OF  
ECONOMIC REFORM  
IN CHINA

一群青年经济学家走出书斋，孜孜不倦地论战、上书、奔走呼吁  
一场制度变革开启大规模社会试验，历经种种探索、转型、博弈

从乡村到城市，从地方到国家，变革无处不在  
从农民、社会精英到政府官员，全民改写时代

著名经济学家

复旦大学经济学院院长

## 张军教授

讲述不为公众所知的改革历程  
解析引人入胜的“中国之谜”

文景

上海人民出版社

Horizon

SPARKLING CHINA

# 改变中国

经济学家的改革记述

张军◎著

A NARRATIVE OF  
ECONOMIC REFORM  
IN CHINA

上海人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

改变中国：经济学家的改革记述 / 张军著. —上海：上海人民出版社，2019

ISBN 978-7-208-16091-0

I. ①改... II. ①张... III. ①中国经济—经济改革—研究 IV. ①F12

中国版本图书馆CIP数据核字（2019）第210780号

书 名：改变中国：经济学家的改革记述

作 者：张军 著

转 码：欣博友

ISBN: 978-7-208-16091-0/F·2604

本书版权，为北京世纪文景文化传播有限责任公司所有，非经书面授权，不得在任何地区以任何方式进行编辑、翻印、仿制或节录。

本书如有印装错误，请致电本社更换 010-52187586

文  
景

---

Horizon

社科新知 文艺新潮

豆瓣小站：世纪文景

新浪微博：@世纪文景

发邮件至[wenjingduzhe@126.com](mailto:wenjingduzhe@126.com)订阅文景每月书情



# 目 录

[修订版前言](#)

[代序 不为公众所知的改革](#)

[第一章 自下而上的农业改革](#)

[农业集体化](#)

[安徽样本](#)

[推广农业改革](#)

[80年代的农业增长](#)

[第二章 莫干山上论战价格改革](#)

[莫干山会议](#)

[双轨价格的经验](#)

[关于双轨制的争论与“配套改革”动议](#)

[价格双轨制：是奇迹还是神话](#)

[第三章 巴山轮会议](#)

[“巴山轮会议”上的经济学家](#)

[1985年的通胀辩论](#)

[“巴山轮会议”的七大论题](#)

[中国经验的理论贡献](#)

[第四章 特区试验场](#)

[试验改革的回声](#)

[成立特区的过程](#)

[设立经济特区的政治经济学](#)

[特区的制度试验](#)

[特区为什么会遭遇经济学家的批评](#)

[特区与沿海开放战略：空间经济学的视角](#)

[特区的使命](#)

[第五章 分权与增长](#)

[向地方分权有多重要](#)

[分权的政治](#)

[1978年以后的财政分权](#)

[分权财政告诉了我们什么](#)

## [第六章 重建金融](#)

[重建银行](#)

[非银行金融机构](#)

[外资银行](#)

[金融市场](#)

[民间借贷市场](#)

[中国金融体制的特征](#)

[中国经济的货币化进程](#)

[金融深化与经济增长：熊彼特可能错了吗](#)

[小结](#)

## [第七章 一场错了再试的改革](#)

[“试错”的开始](#)

[再试再错的改革：承包国有企业](#)

[京伦会议](#)

[改制](#)

[地方试验](#)

[杂交的制度：新国企的出现](#)

[试错的遗产：“央企”的形成](#)

[我的工业研究](#)

## [第八章 浦东开发](#)

[开发浦东的缘起](#)

[早期的特惠政策和浦东的组织架构](#)

[土地批租在上海的起源](#)

[如何破译马克思的地租理论](#)

## [附录 激情岁月](#)

## [后记](#)



1981年，复旦大学正门前留念。这一年，作者开始走上了政治经济学研究之路



20世纪80年代中期，复旦大学经济系的部分教师参与了土地批租问题的研究小组



1987年3月，作者南下考察时于深圳街头留影



1987年3月，作者赴珠海经济特区时留影，他身后是澳门





1987年11月12日，美国快餐连锁品牌肯德基在中国的首家门店（北京前门店）隆重开业，作者经过留影



1990年8月，作者（右三）在伦敦政治经济学院完成了国际暑期学院的相关课程，与同学合影留念



1993年5月，作者与大卫·沃尔教授在剑桥大学合影留念。2000年夏，作者在沃尔教授的协助下回到伦敦进行了为期一个月的研究，并一同前往剑桥大学和威尔士大学拜访了多位同行





1994年3月，作者（左）在经济学家林毅夫家中讨论中国农业集体化瓦解的问题



1994年，作者（左一）在上海参加宏观经济研讨会。同年10月，作者赴任美国华盛顿州立大学经济系客座副教授，其间对中国经济转型问题开始产生兴趣



1990年代中期，作者（左一）与张薰华教授（左二）等于复旦大学相辉堂前合影留念。张薰华教授为作者入读复旦大学经济系时的系主任





1998年9月，曾受邀出席巴山轮会议的匈牙利经济学家亚诺什·科尔内携夫人访问复旦大学。作者与科尔内夫妇合影



2002年，作者（中）与美国经济学家、1993年诺贝尔经济学奖获得者诺思教授（左一）在上海对谈。诺思教授在作者陪同下，于文新大厦顶层瞭望上海市容，感叹不已



2005年，作者（左）与著名经济学家张五常在上海交流有关分税制改革与县级竞争的研究，座谈后合影留念



2015年10月，作者（左）与巴山轮会议参加者、整体改革方案主导者、著名经济学家吴敬琏教授共同出席首届复旦经济学家论坛，分享对全球经济问题的看法





2017年，作者与曾出席京伦会议的美国经济学家、2016年诺贝尔经济学奖获得者哈特教授座谈



2018年10月，作者（右）与巴山轮会议参加者、原国家经济体制改革委员会副主任、著名经济学家高尚全教授合影



2018年10月，作者（中）与曾参与莫干山会议的经济学家华生（右一）共同出席第四届复旦首席经济学家论坛



2018年10月，作者（左一）与为推动中国经济改革做出重要贡献的代表性经济学家之一厉以宁教授（中）出席论坛



# 修订版前言

2018年12月18日是中共十一届三中全会召开40周年的纪念日，因此把1978年视为中国经济改革的元年当然也是有道理的。实际上，在十一届三中全会召开之前，中央还召开过为期36天的工作会议，为十一届三中全会做准备。而在工作会议之前，党和国家的主要领导人纷纷出国考察和访问，使得那一年成为40年来中国高层领导人出访最为密集的一年。那一年，邓小平本人就访问了日本、新加坡等国。就在十一届三中全会召开前，邓小平还专程到了平壤，他告诉金日成，中国要准备改变了，发达国家的技术是我们学习的榜样。可以说，就在那一年，邓小平决定推动变革，中国开始了非凡的学习之旅。

海内外的经济学家，包括我自己，过去30多年来为中国经济改革取得成功的经验做了大量研究工作。中国的改革经验被概括为已有经济学理论的实验室，也被认为可以成功拓展现有经济学理论的分析范围，可对经济学的发展做出贡献。但大多数经济学家的研究都是基于对改革结果的观察，而对那些为推动改革做出贡献的主要人物和事件没有给予同等的关注。在改革经历40年后的今天，对于那些需要更深入理解中国改革的读者来说，这是一个缺憾。

不可否认，中国的改革过程和推动改革的社会力量的形成无疑是中国在改革之初所具有的制度遗产及政治条件的产物。不了解这个背景和初始条件，我们无法知道中国的改革为什么是渐进的、增量式的和分步走的，为什么中国在改革中总是形成双轨体制，并且可以做到“老人老办法、新人新办法”。正是这些制度遗产和政治条件使中国在改革方式和对改革方案的选择上变得不那么激进。

一旦我们把视野转入中国改革进程中的“投入”侧而不是“产出”侧，你立刻就会发现中国改革的精彩之处在于改革如何从党内的思想斗争和

政治较量中形成主流；在于改革如何在关键时候由政治领导人的智慧与眼光所推动；在于改革成为自下而上与自上而下的互动过程；在于改革成为能让更多人参与其中的社会过程；在于改革是一个基于局部经验推广和试错法的社会实验；更在于改革成为一个关于技术和制度的学习与扩散过程。

是的，作为后来者，即使在全球看，中国也毫无疑问是过去40年间向先行国家和地区学习技术和制度最快的国家。这一点让我深信不疑。但意识到这些精彩之处却是在十多年前。2006年底，我开始接触中国经济改革开放的早期文字资料和有关文献，并被推动中国经济转变的许多重要的人物和事件深深触动，从此一发不可收拾。

在我第一次看到有关1978年这一年的记载文献和资料时，对那一年发生的重要事件，我简直不能想象。那个时候我刚刚入高中读书，对北京发生的这一切基本无知。进入复旦大学经济系后，从课堂上知道了在一些农村地区发生的包产到户的自发改革，也听到过一些关于深圳特区建设和四川国有企业可以被允许留存部分利润的试点传闻。但直到1984年秋，在中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》之后，经济改革这个概念才真正进入我的视野。而正是1984年同一年的稍早时候，我从部分年轻教师那里得知，在浙江的莫干山上举行了首届中青年经济科学工作者的研讨会，一大批来自国内各高校、政府和社科院系统的年轻经济学者，意气风发，给改革建言献策，好不精彩。

1983—1985年，我对参加在学校举行的各种讲座格外有兴趣，听过朱嘉明、周其仁在校园做的报告。也特别关注老一代经济学家关于当时宏观经济过热和治理通货膨胀的频繁争论。我记得，吴敬琏教授从耶鲁回来不久就被我们请到复旦大学经济系做过报告，后来他又陆续两次来经济系就经济过热和宏观改革问题的各种意见做过介绍。在20世纪80年代中后期，我的导师宋承先教授也开始研究价格改革和宏观不平衡问题，对我影响颇大。

不过我真正开始从经济学上去研究中国经济改革和经济发展这个主题还是90年代之后的事情，我在别处曾经记述过自己研究兴趣的转变过程，在这里我就不再赘述。但那些研究还是纯学术性的，并局限在学术界之内的传播和交流，还一直没有写过以中国经济改革历程中那些精彩故事为叙事内容的非学术性著作。

差不多是在2007年春节过后不久，我突然有想法，希望自己能写出一本记述中国经济改革过程中那些精彩事件的书。我是想以我的眼光把1978年前后到20世纪90年代间的许多重要改革过程和主要改革方案形成的精彩片段记录下来。但我不是历史学家，而是经济学家，所以在决定写出这样一本书的时候，必须把注意力放在跟经济改革方案有关的事件和参与其中的那些经济学家的身上。那时候，我甚至设想应该可以在记述每个重要改革事件之后，寻找到一篇经济学家的相关研究论文附在其后，以此提升我们对该重要改革认识的水平。作为试验，我先动手整理资料和文献，写下了关于财政分权和分税制这个主题的改革叙事，结果没有想到这篇文章居然写了将近四万字。

从那之后，我便集中精力在复旦大学图书馆收集文献并制订写作计划，开始了写作进程。2007年初夏，我带着大量的文献资料飞到加拿大东部的皇后大学，在那里住了三个多月，集中写作，完成了另外两篇长文，分别是关于1984年的“莫干山会议”和1985年的“巴山轮会议”，字数超过十万字。不仅如此，我还忍不住将之前写的关于财政分权的长文改写成一篇标准的文献综述式的文章，2007年底发表在了《经济学（季刊）》上，并深受读者喜爱。

从加拿大回到上海之后的半年里，因忙于教学和其他工作，写作进程变得缓慢。2008年春节过后我又被学校派去耶鲁大学负责筹备一个代表处，在那儿又住了三个月，但也只写完了关于深圳特区的一章。回国后，正好赶上迎来中国改革开放30周年的日子，各种纪念活动和学术研讨会接踵而至，使得我的写作几乎没有太大进展，但我有机会在那年去

多地就改革30年的话题发表演讲，包括应邀去瑞典斯德哥尔摩大学、新西兰奥克兰大学、美国芝加哥大学和日本大阪工业大学等学府出席纪念中国改革30周年的学术会议并发表主题演讲。2008年11月初，我被《南方都市报》邀请去了广州，在“岭南大讲堂”做了一场讲座，取名“不为公众所知的改革”，后来《南方都市报》专版发表了我那次演讲的内容。

就在那个时候，杭州的吴晓波先生创办财经出版中心“蓝狮子”工作室，邀请我能就中国经济改革写一本书。考虑到我已有的写作章节，便欣然答应。但由于各种研讨会和演讲的邀请，加上教学安排，一直拖延到2009年4月才勉强完成书稿交给吴晓波并由中信出版社出版，书名就用了广州演讲的题目“不为公众所知的改革”。很遗憾，由于赶出版时间，那本书只有六章，计划想写进去的另外一些重要内容最终没有来得及完成。

2018年恰逢中国经济改革第40个年头，似乎有理由重新增补整理这本书。非常巧合的是，世纪文景的姚映然女士也有这个想法，希望我能增补并修订这本书，文景愿意重新出版。就这样，我于2018年5月开始动手写作，增加了全新的两章“自下而上的农业改革”和“浦东开发”，并在已有的章节里又补充了一些值得记述的精彩事件。现在全书共有八章，字数也增加了将近十万字。经过多次沟通，本书的新版定名为《改变中国：经济学家的改革记述》。

我与文景有过一次合作，出版了《顶级对话：理解变化中的经济世界》，知道文景对选题和图书出版有独到的视野和追求，而且品味高雅。本书能作为文景的作品出版，自然十分荣幸。在这里我要感谢姚映然女士的邀请和鼎力支持，感谢本书的责任编辑章颖莹小姐认真的工作并为我提供了一些有价值的参考资料，之前的《顶级对话》一书也是出自她出色的编辑技巧。

我还要感谢国元证券的蔡咏董事长和上海钻石交易所副总裁颜南海



校友。蔡董事长为我在合肥找到并寄来了反映安徽改革30年的《安徽改革开放大事记（1977.6—2008.6）》一书，对于我核实安徽农村地区自发的包干到户情况非常有帮助。南海赠我的口述史《破冰：上海土地批租试点亲历者说》对于我进一步了解上海在土地批租试验中的许多重要事件的细节提供了宝贵的资料。我的学生们在我需要寻找数据时也给予了我有效率的支持。

最后，我要感谢复旦大学人文社会学科传世之作学术精品研究项目（2015）以及中共中央宣传部办公厅2014年文化名家暨“四个一批”人才项目的慷慨资助。

谨以本书献给过去40年来为推动中国经济改革进程做出贡献的所有人。{书.籍.朋.友.圈.分.享.微.信Booker52 7}

## 代序 不为公众所知的改革 [\(1\)](#)

2008年是改革开放30周年，中共中央举行了大型的纪念活动。为什么纪念大会在12月18日召开呢？因为30年前的12月18日召开了中共十一届三中全会。中共十一届三中全会持续了五天，但是在这之前，召开了为期36天的中央工作会议，实际上是十一届三中全会的准备会议，准备了36天。在中央工作会议的闭幕式上，邓小平发表了题为“解放思想，实事求是，团结一致向前看”的重要讲话。这是一个鼓舞人心的讲话，其中特别强调了“解放思想”。

12月18日召开的中共十一届三中全会做出了一项决议：放弃以阶级斗争为纲，把工作重点转向经济发展。中共十一届三中全会召开的1978年，中国实际上发生了很多事情。20世纪80年代初我在复旦大学读书，对1978年有一点儿印象，那一年最深刻的记忆是高考恢复的次年，但是我对中共十一届三中全会的印象并不深。到了1984年和1985年，开始有一些老师、朋友谈论改革开放过程中出现的比较有趣的事情，比如“莫干山会议”。

我演讲的题目是“不为公众所知的改革”，是我凭自己的记忆以及从经济学的角度来看待这30年的改革历程。现在有越来越多当年亲身经历并参与过改革的人写回忆录，提供了很多细节和片段。当然他们之间也有很多争吵，比如争论双轨制是谁提出的，谁是市场经济的最早提出者等。我对这些纠葛并不感兴趣，但是我的观察涉及了这些争论背后真实的内容，现在也有更多文献和资料对这段历史进行了披露，还是可以解释清楚其中的一些争论的。

另外，我最近也看了很多书，比如《市场与调控：李鹏经济日记》，还有一本书是《帝国的消亡：当代俄罗斯的教训》，主要是讲1985—1991年间戈尔巴乔夫推进苏联改革为什么会失败。苏联这六年失

败的经验教训和中国在20世纪80年代初推进的渐进式的、自上而下的改革有相似的地方。我们要反思的问题是，为什么苏联的改革是失败的？为什么中国在1987年、1988年几乎面临与苏联相似的厄运，但1992—1995年这段时间内，大部分的结构性改革却在很短的时间内全部完成了？这里面其实有很多精彩的片段。

我想先从一件事说起。昨天我在飞机上看一本书，是涂俏女士写的报告文学《袁庚传》。这本书里提供了一个很有趣的细节：袁庚早期在中央调查部里工作，调查部似乎是一种情报机构。但是在“文化大革命”后期，部里有人诬陷他是叛徒和特务，结果他被抓起来坐了五年牢。1977年邓小平复出时，袁庚也复出了，他是叶飞的老部下，经叶飞介绍，交通部派他主政交通部在香港的招商局。

袁庚到招商局之后大刀阔斧地进行了一些改革。可是他慢慢发现，香港的地价、劳动力成本非常高，他就想回到广东做一些事情，后来就有了蛇口工业区。蛇口工业区是1978年袁庚到香港之后回广东考察时产生的想法。他觉得应该在广东做一些在香港做不了的事情，就给中央写了一份报告。一方面他希望自己被诬陷的案件能够得到平反；另外一个更重要的方面是他要向李先念副主席汇报，希望在关于蛇口的方案上有所突破。

当然，后来李先念批示同意了，于是就有了蛇口工业区。实际上它是早于深圳而设立的一个特区。1979年，当时习仲勋等一批人向中央提出方案，希望广东的宝安县享受特殊的政策，发展出口加工业。为什么当时会想到在宝安呢？因为宝安在1977年出现过非常严重的逃港事件，每天逃去香港的大约有几千人。

邓小平第三次复出后去了广东，广东省领导就向他汇报了宝安非常恶性的偷渡事件，希望加强在当地的兵力以阻止这样的事情发生。当时邓小平就有了很多想法，他沉思了很久没有说话，最后说这是因为我们的政策出现了问题，不是军队可以管得了的事情。1977年说这些话时，

地方领导人完全听不明白邓小平的意思。一直到一年半之后，当时的国务院副总理谷牧去宝安才“破”了这个题。谷牧说希望不久的将来，大家可以从罗湖桥上走过来。这样大家就明白了，邓小平的意思是我们必须在宝安这个地方改变政策，发展经济。据说当时在宝安，一天人均工作八小时只能赚两毛钱，而在香港一个月可以赚2000港元。

在这样的情况下，习仲勋和当地的领导等提出中央能不能给广东一点特殊的政策，首先应该解决宝安的偷渡事件。这时谷牧也好，邓小平也好，本来还都是在脑子里想的事情，一看到报告，很快就把深圳作为特区的事情定下来了。这之前有一段插曲，袁庚最后一次去见李先念时，带着很多人在李先念办公室谈，说中央应该批给他一块地。李先念是举重若轻的人，他拿出广东的地图，在上面看到一个半岛，就对袁庚说“整个半岛给你好吧”。那片地相当于现在的深圳这么大，300多平方千米。袁庚没有思想准备，他不敢要，后来就只要了2.14平方千米。所以在《袁庚传》里，作者写到袁庚对当时没有多要一些地感到很后悔。

在这个过程中，深圳特区的概念也在逐步形成。中国改革开放30年，在1977—1979年这段时间里，广东做出了很大贡献。首先是因为广东受香港的影响很大，“文化大革命”时中国内地是封闭经济，很多事情是通过香港展开的。包括唐山大地震时购买很多仪器设备救灾、进口很多药品，都是通过中央政府驻香港的机构运进内地的。所以广东了解香港的情况，香港有很多像李嘉诚、霍英东这样有实力的企业家，他们都希望能够在广东做一些事情，所以广东成为中国改革开放的排头兵是很有道理的。

深圳这个名字定下来之后，叫“出口加工区”“自由贸易区”“贸易出口区”都不合适，省委只好暂定为“贸易合作区”。1979年4月中央工作会议期间，邓小平一锤定音，说还是叫特区好，陕甘宁就叫特区嘛！这样广东也吃了一颗定心丸，深圳就叫特区了。1980年8月26日批准施行的《广东省经济特区条例》是经过全国人大常委会讨论通过的，这是从来



没有过的。深圳和蛇口在20世纪80年代上半期经历了非常恶劣的环境和舆论压力，因为要尝试新的体制，所以受到了大家的攻击。《袁庚传》里就提到蛇口一度办不下去，还出现了一些事故。

曾经有一篇文章说深圳“特”在什么地方，挑起了在1985年、1986年关于深圳的一场大争论。大家都认为深圳不应该再办特区了，深圳赚了内地人的钱，资本都是来自内地，没有赚到外国人的钱，当时就有一个对深圳的评价说“发光的不是金子”。眼看着特区的试验要走向失败，但因为邓小平的南方谈话，这种质疑又被摆平了。中央在政治上给予广东比较好的政策环境，所以后来的蛇口、深圳都发展得比较好。

当然，广东在这个时候也抓住了一个机会，很多报告中央领导人能够听进去，也是因为此时的大环境正在悄然发生着改变。中共十一届三中全会之前的几个月，中央领导人密集地出国访问，约20人次访问了50个国家。谷牧率团去了欧洲，访问时间大概是一个月。邓小平在1979年1月访问了美国，之前的1978年，邓小平去了东南亚和日本。邓小平去了新加坡之后，在很多场合讲到中国一定要开放。邓小平在日本访问期间坐了新干线，还看到很多先进的电器，对国外的发展有很深的印象，觉得开放很重要，所以蛇口和深圳的方案很容易得到领导人的认同。

现在我们把视角拉回到经济学家的队伍内部。1979年4月，在江苏无锡召开了一次很重要的会议，刘国光等老一辈的马克思主义经济学家都出席了会议，很多当年参加过这次会议的人都在写文章回忆。这次会议讨论的是按劳分配。但是在这次会议上争论的一个焦点，是关于计划 and 市场的关系。从1979年开始一直到20世纪80年代末，老一代的中国经济学界中马克思主义经济学家讨论的题目就是计划 and 市场的关系。1990年吴敬琏发表了一篇很重要的关于计划 and 市场关系的文章，但对此仍然是有争议的。一直到邓小平南方谈话后才使这件事情平息，他说计划 and 市场与制度没有关系，资本主义可以有计划，社会主义可以有市场。

刘国光写过一篇回忆文章，提出中国不能光搞计划，也要有市场。

这篇文章发表在中国社会科学院的内参上，送到了胡耀邦那里，胡耀邦有一段很长的批示，认为这是思想上很重要的突破。这篇文章也给西方传递了一个很重要的信号——中国开始讲市场了。

市场这个概念提出来后，一直到1984年，在中共十二届三中全会上发表了中国改革的第一份报告《中共中央关于经济体制改革的决定》，才算正式开始了市场经济改革。邓小平对这份文件的评价非常高，他说这份文件里面讲了老祖宗没有讲的话，有新意。1984年的这份文件是建立在1978—1984年老一代经济学家讨论市场和计划关系基础上的，对计划和市场开始有了一些基本的解放性看法，不那么禁锢在传统教科书的层面上。

当然那个时候对计划经济的描述还是很清楚的，计划经济是我们整个经济制度的根本，没有指令性计划就不叫社会主义。但是不管怎么样，已经算是有了一个很重要的突破，这是传统的马克思主义经济学家所做之事。

还有另外一件事，就是前世界银行驻北京的首席代表林重庚（Edwin Lim）发表了一篇文章，回忆当年和中国政府官员接触的情况，当时他希望中国能和世界银行建立起联系。1978年前后，他为了这件事情一直在北京奔走，但受到很多限制，他找到当时中国社会科学院经济研究所所长赵人伟。慢慢打开局面后，世界银行主动提出要为中国做一次为期三个月的全面调查，写一份关于中国经济发展的报告，给中国政府提供一些重要的决策参考，也可以网罗世界上最好的经济学家到中国来。

1981年的这份报告很成功，1984年邓小平就提出再请世界银行来做一次报告。世界银行对中国经济改革的贡献不仅是组织专家来做调研和写报告，更重要的是1981年世界银行和中国社会科学院的专家有所接触，开始想到把东欧社会主义国家的经济学家们请到中国来。当年的东欧经济学家也面临帮政府做咨询，研究到底怎么进行改革的问题。但东

欧毕竟走在了中国的前列，他们从20世纪60年代开始进行改革，有一些经验。此后，从80年代初开始，他们每年都来中国，那个时候我正好念大学，所以这一段历史我是亲身经历的。东欧的经济学家在中国发表演讲，我们听到这些演讲内容后眼睛都睁大了，因为我们当时在学的都是经典作家的作品：《资本论》、马克思和恩格斯全集、斯大林的关于社会主义经济问题的教科书等。所以当时东欧经济学家说的话我们不懂，但是又觉得很科学，让我们耳目一新。

今天大家都知道科尔内（Janos Kornai）的《短缺经济学》，但当时在大学校园里几乎就只有手抄本，而且是英文版。书的写法、分析的角度完全建立在西方经济学的这一套体系之上，不是传统的斯大林式的语言，比较客观，所以完全影响了中国年轻一代，甚至影响了20世纪50年代出生的、目前国内比较活跃的这些经济学家。翻翻20世纪80年代《经济研究》杂志就可以看到，几乎每一期都有年轻人发表的论文，其中必讲科尔内、必讲东欧经济学。

世界银行还想帮助中国社会科学院培养一些年轻的经济学家，当时中国社会科学院就想到派年轻一些的经济学家去西方学习，吴敬琏算是人选之一，当时他还不到50岁，还有黄范章等。吴敬琏后来回忆说，他到耶鲁大学后天天和年轻的学生一起听课。

当然，最重要的一件事是世界银行把东欧经济学引入中国，在1982年请了数位在东欧比较知名的经济学家，和中国的经济学家一起在莫干山上召开了一次封闭性的会议。东欧的经济学家和中国本土的经济学家在一起讨论改革的模式、到底计划和市场的关系怎么处理、东欧的经验是什么等内容。这次会议的对外报道很少，大家只知道1984年的“莫干山会议”。

因为世界银行的建议，东欧经济学家在20世纪80年代初纷纷访问中国，开始影响中国当时的经济学家。这一批经济学家实际上在八九十年代中国经济改革的过程中扮演了非常重要的角色，他们深受东欧的经济

学或者经济学家的影响。简单说，就是他们认为中国社会主义的计划经济要改革，最重要的一点就是支持给地方放权让利。中国的改革在20世纪80年代会走上放权让利式的道路，实际上跟当时东欧这一批经济学家在中国的影响力是有关系的。

在20世纪80年代，大多数经济学家讨论改革模式以及如何改革时，基本的思路都是建立在放权或者分权上。80年代很重要的分权就是中央和地方的财政分权，这推动了地方的积极性。加上东欧经济学的影响，当时中国的经济开始有了变化，中央和地方的分权也基本上完成，地方政府有了足够的积极性，这时中国的改革进入了新的阶段。如果说早期是局部的，广东先办特区，安徽小岗村的家庭联产承包责任制也被默认了，那么慢慢地，中国经济整体都开始发生变化。但是对中央政府来说仍然面临不清楚改革到底要改成什么样、将来的体制是什么样、我们如何推进市场化的改革等问题。所以亟须中国的经济学家在理论上给出一个方案，告诉中央政府改革应该怎么进行。

1984年以后，中国的经济学家，尤其是年轻一代的经济学家开始积极地参与到对改革目标模式的设计过程当中。今天，很多西方经济学家说中国的改革是自上而下的，没有设计、没有蓝图，走一步算一步。这个评价不完全正确。如果说家庭联产承包责任制是自发的，广东的崛起也可能是部分设计过，而实际上自1984年开始我们一直在设计。1984年，《中共中央关于经济体制改革的决定》中提出，中国的经济体制改革第一步要解决的是价格问题。这就是西方人所说的“要把价格搞对”，因为计划经济把价格搞错了，现在要校正价格。但是价格怎么改呢？当时整个社会都是低工资、低物价。经济学家厉以宁后来说过一句话：中国改革的失败一定是因为价格改革，所以最好先去搞企业的产权改革，特别是企业股份制改革。

但是到底价格改革怎么推进？当时有几个年轻人做价格设计，向苏联、西方学习了一些技术，建立了一个很好的模型来计算怎么调整怎么

补贴，我们称之为计算派。这个方案当时拿到中央去讨论，中央不能肯定这种计算方式可信不可信、准不准，也没有明确是否采纳。但是有意思的是，后来有一位领导人表示，可以把这个讨论范围扩大，集思广益，让更多的人能够对价格改革贡献出智慧。后来，《经济学周报》和十几家媒体发起了“全国首届中青年经济科学工作者学术讨论会”，选择在浙江莫干山召开，这就是“莫干山会议”的由来，时间是1984年9月3—10日。

召开这次会议采取了以文会友的方式，首先是征文，有1300人投稿，最后从中选出120篇，所以有120个代表上山参加了会议。今天，这些人回忆这段历史都激动得不得了，称“上山”是一种光荣，觉得这是历史赋予自己为中国做贡献的机会，所以大家对一些名词的发明权特别敏感。但是不管怎么说，“莫干山会议”上讨论最热门的一个议题是价格。为什么价格变得这么热门？因为有人传递了一个信息，说国务院对当时的价格改革方案不是那么有把握，所以大家就进行了讨论，看有没有更好的方案。这就有了对价格改革不同的看法，从文献披露的信息判断，以张维迎为代表的一批人认为要放开价格，这种言论在当时不怎么受重视，当时张维迎只是一名研究生，被人认为根本不懂中国的事情，只是按照西方教科书提出的方法建议放开对市场进行调节。但是也有人提出“小步快调”，调的幅度小但是速度要快，这就是计算派提出的改革办法，但是他们也知道中央对这个方案不是太有把握。争论了几天几夜，大家都热血沸腾，因为发言的人太多，甚至只能采取挂牌子的方式，把自己的名字挂在自己脖子上发言。

当时中央分管经济的张劲夫前往杭州要听取会议的汇报，于是会议最后形成的报告由当时知道怎么写可以让领导听进去的徐景安完成。但是大家在辩论中认为华生口才比较好，就派了他去汇报。会议中虽然产生了放派和调派两派意见，但在最后的汇报报告中还是确定了一个折中的方案，就是所谓调放结合的“双轨制”。



现在大家争论的焦点是，到底是谁提出了双轨制？有人说是华生，还有人说是张维迎。华生在《21世纪经济报道》上发表文章质疑张维迎，认为他不可能提出价格双轨制的想法，因为张维迎是主张放开价格的。当然，更多人出来支持了华生，因为他们认为起码华生在那次会议中积极主张调放结合的改革方式。另外，浙江大学的罗小鹏也发表文章，作为亲身参加了会议当事人，他说价格双轨制是他提出的，但是他不会去争发明权。

华生说，会议形成的价格方案张劲夫听进去了。因为中央本来就对“小步快调”有顾虑，而市场外的价格要放一点，不要太多，有一个上限可以慢慢涨，计划内的价格不断主动地调，这种调放结合的提法符合当时的心态，所以得到了认同。毕竟计划内的价格本来是低的，慢慢调就会高了；市场外的价格可能是高的，但是随着产品越来越多就会慢慢降低。

1985年国务院发布文件，表示开始在生产资料部门实行调放结合的价格改正，这被认为是在“莫干山会议”中形成的价格双轨制方案被中央采纳了。可是在这个时候，在北京的另外一批经济学家却极力反对这个方案。所以在1985年下半年，中国社会科学院的研究生郭树清、楼继伟、刘吉瑞和在国务院研究机构工作的另外一些人，比如说吴敬琏、李剑阁、周小川也开始做一项研究。他们认为中国的改革不能这样搞，要整体配套，这是一个大系统，不能把价格改了而其他不动，所以他们提出要整体设计才能有效。他们极力主张要放弃双轨制这种使不同体制并存的局部改革的方法，甚至还列举了价格双轨制的八大罪状。在价格双轨制实行后不到一年的时间里，国内出现了一个新词，叫“官倒”，北京叫“倒爷”，这些人就是在计划内计划外串轨来获取暴利，批一张条子就可以在市场上赚很多钱，腐败的现象越来越严重，甚至惊动了中央。设计派提出的整体设计思想引起了中央的关注，但是毕竟国务院已经就价格双轨制发文了，并决定于1985年要进行生产资料的价格改革。

但是到了1986年底，国务院认识到价格双轨制产生了经济混乱，于是决定在1987年采纳整体配套改革的意见，其中生产资料的价格采取主动上调的办法。但是，有意思的是，这个方案没有得到一些部委的支持，最后在北戴河会议上只决定对钢材进行调价试点。据说，当时国务院领导带着国家物价局局长向邓小平汇报，汇报结束之后，邓小平没有对这个方案做出任何直接的评价，反而在说不放权让利，不进行政企分离，改革根本不会成功。这件事对当时的国务院领导触动很大，认为邓小平对这个方案是有保留意见的，是不主张的。所以国务院还是不敢进行整体配套改革，后来连钢铁的调价方案都没有执行。

从“莫干山会议”的价格双轨制方案提出到纳入改革策略来推进，也就是一年多的时间，但是由于“官倒”等一系列的社会问题发生了，结果，从某种意义上讲，价格双轨制作为一个改革方案基本上没有得到执行。但是现在大家仍然会说中国还是存在价格双轨制的现象的，农民在联产承包之后的粮食销售不就存在价格双轨制吗？有国家收购价，还有市场的价格。我们的石油也是这样的情况。其实在1978年、1979年，我们的确在一些生产资料领域（包括煤炭）都有双轨的做法，它是在中国地方上自然形成的。计划放松之后，计划外的价格自然高于计划内的价格，这是一个事实上的双轨价格，因此我们不能完全说这是“莫干山会议”之后才有的新现象；相反，“莫干山会议”上一些年轻学者的价格双轨思想更多的倒是受到了这些来自地方的自然实验的启发。

设计派抓住价格双轨制这件事情不放，觉得它应该对很多社会问题的出现负责，因此持续地表示了反对。后来国务院领导在国务院会议上提出，从1987年1月开始进行物价、税收、财政、贸易的改革，这就是所谓的“价、税、财联动方案”。但是联动改革需要中央资金充裕，因为要买单、要补贴，而当时财政部没有钱，所以这个方案实际上也没有执行。我觉得没有执行的另外一个重要的原因，就是邓小平认为价格改革以及联动改革的这一套方案在中国不太适合，很可能会产生严重的社会问题。由于邓小平不支持这个方案，国务院领导是不敢擅自行动的。这

个方案基本上就被放弃了。

这当中还有一段插曲，1985年中国第一次出现了严重的通货膨胀。实际上20世纪80年代中国发生了三次通货膨胀，其中有两次非常严重，这两次通货膨胀都是消费基金膨胀所引发的，这跟中国今天的通货膨胀在形成机制上是不同的。中国今天的通货膨胀都是由于投资过多引起的。可是中国在20世纪80年代的时候投资比较少，主要都是消费。国内没有那么多产能来满足大家的消费欲望，所以引发了物价上涨。80年代有一位老经济学家杨启先先生，他发表了一篇文章，给出了一个很好的解释，他指出那时是“工资侵蚀利润”：企业赚的钱都发给工人当工资和津贴用了，那时候有货币奖金和实物奖金。我清楚地记得，20世纪80年代在工厂里工作的人，下班时拿回家的都是下发的食品或日用品。

出现了通货膨胀该怎么办呢？当时世界银行提出，希望与中国社会科学院、中国经济体制改革研究会一起组织一次大型的会议，听听发达国家怎么进行宏观管理。这次会议于1985年9月2—7日在长江的一条船上召开。这条船属于交通部，叫“巴山”号，所以这次会议就被称为“巴山轮会议”。从重庆到武汉，这艘船在长江上走了六天，会议也开了六天。会议请来了非常著名的国外经济学家，其中有一半是东欧经济学家，比如曾经做过捷克副总理的奥塔·锡克，还有波兰犹太籍经济学家弗·布鲁斯（Włodzimierz Brus）。这次会议还请来了西方的经济学家，比如美国耶鲁大学诺贝尔经济学奖获得者托宾（James Tobin）教授。

参加会议的中方经济学家中最年长的就是薛暮桥先生，当时应该有80岁了，年轻一些的经济学家有刘国光、马洪、高尚全、吴敬琏、赵人伟等。另外船上还有做记录、整理资料的经济学研究生郭树清、楼继伟等，这次会议整理出了很多内部资料，但并没有多少内容公开出版。在会议上，匈牙利经济学家科尔内认为中国的改革其实是在走匈牙利的道路，他在会上发表了很多言论，包括改革的目标模式应该怎么设计、中国应该建立什么样的经济制度等，这些言论对当时中国的改革者很重

要。

而托宾认为中国当时出现的通货膨胀，是因为企业发的奖金太多了，工资增长是劳动生产率增长的两倍。要治理通货膨胀就要让厂长经理少发钱。他甚至说，要让中国的厂长在办公室里挂上一个牌子，上面写上工资的增长率应该小于劳动生产率的增长。据我了解，这次“巴山轮会议”的国外参与者如今大部分都已过世了，但是这次会议对中国改革目标的模式、宏观治理等方面的影响的确很大。

当时这次会议的全称是“宏观经济管理国际研讨会”，但是宏观经济管理是从英文翻译过来的，大家认为这个词比较西化，于是中方就创造了另一个词：宏观控制。但是大家又认为控制是计划经济，也不合适。折中一下，就使用了宏观调控这个说法，于是“宏观调控”这四个字在1985年成了政府用语。“巴山轮会议”上对中国的改革目标模式、宏观调控等问题展开了积极讨论，并且写出了报告提交给中央政府。

1985年中国出现通货膨胀，政府对其进行了宏观调控治理，形势好了一些，但到1987年通货膨胀又开始了。正是在这种背景下，中央政府尤其是邓小平，转向了向地方放权以及推行政企分开的微观层面的改革。在邓小平看来，恐怕计划要大幅度压缩，要改变企业的行为就要给企业和地方更多的自主权。应该说从价格改革转向所有制以及企业改革、转向地方政府的财政分权是很突然的，但并不是偶然的。很多人不明白，邓小平为什么后来先进行所有制改革呢？厉以宁一直认为所有制改革是最重要的，他最著名的言论就是中国如果改革失败就一定是因为价格改革，中国一旦改革成功就一定是所有制改革导致的成功。1987年以后，邓小平的关注方向放在了企业改革上。

厉以宁当时还是北京大学的教师。我上学时读了很多厉以宁介绍西方经济学的书，那时他也非常积极地对改革政策发表意见和建议，在学术界影响不断上升。邓小平关注方向放在了所有制改革以后，厉以宁的影响迅速扩大。事实上，20世纪80年代后半期的改革政策主要集中在国

有企业的改革和中央—地方财政包干的改革两方面。这包括当年在全国普遍推行的企业利润承包制，中央和地方政府大规模推行收入的分享制度，也就是所谓的财政放权，各省开始跟中央谈判，签署财政分权的不同协议。

1987—1988年的政策转变很快，但是时机不太好，因为1987年开始出现的通货膨胀到1988年已经非常严重，再加上腐败，导致社会经济领域出现了混乱的局面。这给了邓小平一个非常重要的信号，中国在20世纪80年代所设计的这一套改革，受到了东欧改革的影响，采取不断放权让利同时进行比较大的价格调整的改革，总体上是不成功的，这使改革者后来产生了完全不同的改革思路。

简单来说，这之后，中央政府尤其是邓小平认识到，中国的改革看起来要用集权的方式来进行，中央政府要有足够的实力自上而下地推进改革，要给地方政府的改革以激励。用经济学家的话来说，要解决20世纪80年代以来中央和地方在激励上的不兼容问题。通过之前的失败，中央政府吸取了教训，认定不能给企业和地方政府这么多的财力，要约束他们的预算。于是改革战略需要改变，在我看来，后来形成的新的战略就是中央通过重新进行财政的集权，和地方政府进行新一轮的谈判，力求掌握更多的财政收入。我不知道为什么这么激进的财政改革能迅速完成。但我深信，中国90年代财政改革的成功，很大程度上解决了中央与地方政府间的激励不兼容的问题。在中国，政府间的利益关系可以简单地从政治和经济两个维度来看。政治方面，中国一直以来都是集权的，各层次的政府官员都是由上级政府任命的，因而从这个意义上说，集权并不是改革中的重点；但经济关系则不同，出于效率的考虑，80年代政府间权力的划分导致了过度分权，地方政府拥有太多的自由支配权，这也直接导致了各地的重复建设和严重的市场分割，中央的政策在地方层面开始政令不通。由于经济激励，各地开始逐渐抵制中央的自上而下的改革。



在中央与地方的收入划分上，20世纪80年代是收入分享制，虽然具体的制度安排在各年和各地都差异很大，但基本的模式是中央政府要从地方政府的收入中拿走一部分，这种收入分享机制有两个问题：一是地方政府有隐瞒收入的动机，由于信息的不对称，中央并不知道地方政府的具體财政收入，因而地方政府可以隐瞒收入，比如将预算内的收入转移到预算外，或者直接就藏富于民了；二是中央政府的政策会前后不一致，即使地方政府不隐瞒收入，中央政府只有在年终才知道地方政府的财政收入，而分享机制是在年初就制定的，因而在年终时，中央政府出于自身利益的考虑，会通过各种形式变更以前的约定。比如80年代中央政府就曾以不同的形式向地方政府“筹措”过大量的资金，而这些借款从来都没有归还，当地方政府预期到中央政府行为的不一致后，更加倾向于隐瞒收入。

1994年的分税制改革是对之前过度分权的一个反应，分税制有两个机制保证了政府间行为的一致性。首先是政府间采取税收分享机制，而不是收入分享机制，特别是增值税的分享。由于税收的征收是相对透明的，不同级政府对于税基的了解也是相似的，因而不存在地方政府隐瞒收入的情况，同时将分享主体放在增值税，该税种是可以作为地方政府努力程度的度量的：越是着力于发展经济的政府，该税基也会越大，因而对于地方政府和中央政府的财政收入都是有利的。其次，与之前的财政体制的一个主要区别是国税局的设立。中央和地方政府各自拥有独立的税收征收机构，由于收入分开征收，因而并不是实际意义上的分享，由于设立了相对公平和固定的分享机制，中央的税收并不会对地方的经济激励产生负面作用。

1994年的分税制解决了中央和地方政府的激励兼容问题，这在三个层面上保证了两者目标的一致性：首先，在税收的征收方面。由于国税局的设立，中央政府不再从地方政府的收入中抽取一定比例作为自身的财政收入，因而在税收的征收方面，地方政府没有激励隐瞒税收，并且由于财政收入的主体是共享税种，中央和地方具有类似的税基，这样地

方政府在扩大税基的同时也有利于中央政府，因而分税制保证了两者都会最大化税基。其次，以增值税作为分享的主体是有利于地方经济发展的。地方政府越是将重点放在发展经济上，这部分的税收也会增长得更快，因而这可以间接用来衡量地方政府的努力程度，各地方政府都将有限的财政收入用来改善基础设施，以此来吸引投资和扩大对外贸易，同时扩大了增值税的税基，这也是为何近年来投资的增速和财政收入的增速要大于GDP增速的原因，因而增值税作为分享的主体保证了地方政府会将精力放在经济发展上。最后，分税制保证了改革的顺利推行。按照分税制的设计，中央政府的收入会越来越多。早在分税制的当年，中央的财政收入就远远超过其支出，因而有相当大的部分可以用来操作，既可以用来直接投资，又可以作为对地方的一种奖励。1994年的税收返还（增值税和消费税返还）占据当年转移支付的70%，很多人认为这是中央对地方执行分税制的一种妥协，但由于这部分的增长速度要小于财政收入的增速，因而即使是妥协，这部分也会越来越小，另外的大部分可以由中央政府来自由支配，这时候的转移支付完全可以被用来作为对地方的一种肯定，或是对因推行改革而造成损失的省份的一种补偿，因而从这个意义上来说，中央庞大的财政实力保证了自上而下的改革的顺利推行。

现在看来，分税制的效果是非常明显的。比如以2007年为例，全国的财政收入超过五万亿，占当年GDP的1/4，同比增长32.4%，并且是超过年初的预算数目，这充分说明中央和地方政府在增加财政收入上是激励兼容的。同时地方政府有一半的财政支出需要依靠中央的转移支付，因而不不管是出于宏观调控还是推行改革的目的，中央政府都有足够的财力来保证政策得到地方政府的支持和贯彻。

大家可以看到，20世纪80年代中国成功的改革都是增量型的改革，包括联产承包责任制的普及和深圳特区的设立，这些做法基本都不触动既得利益，但允许某些新的东西存在。但是真正要改革的，比如说物价、财政等，反而到了20世纪90年代才容易做下去。因此，中国的改革

进程实际上是有两个阶段的。

1991年，邓小平已经是87岁高龄了，他希望在他有生之年看到这一场中国经济体制改革的社会试验能够完成一个基本的架构。于是，在1992年的南方谈话中，他甚至说，你们不能再畏畏缩缩，像小脚女人一样。他已经表达出应该加快改革的意思，他认为耽误的时间太多了，大家应该看准了就做，要大胆试验。我认为，20世纪80年代，中国的改革走了许多弯路，而到了90年代，邓小平希望加快社会主义市场体制的建立，大刀阔斧地把几个重要的结构改革在90年代全部做到位，形成一个体制的牢靠架构。我想这奠定了今天中国社会主义市场经济的基本框架。

因此，从某种意义上说，1997—1998年，社会主义市场经济的基本架构已经成型了。当然还有一些具体的技术性问题没有解决好，包括汇率、对外贸易等，但是总体的架构应该说已经搭建好了。于是，1998年以后的问题就基本是技术性问题了。

---

[\(1\)](#) 本文是作者2008年11月1日应邀在广州发表的一场演讲的简约文字版。该演讲是由《南方都市报》主办的“岭南大讲坛”系列活动之一。本文由《南方都市报》的记者根据演讲录音整理而成。

# 第一章 自下而上的农业改革

众所周知，中国经济改革的最初成功是在农业部门。中国是一个农业大国，人口的80%生活在农村地区，因此，农业部门的改革与增长对中国经济来说是至关重要的。然而，自20世纪50年代初以来，农业部门推行了合作化和农业的集体耕作制度，1958年最终采用了“人民公社”制度。在此之前，农业的生产和销售活动已被纳入中央计划的范围，1953年政府开始对农产品实行征购，征购的价格因为低于农贸市场的价格而成为对农民的一种税收。基于这两方面的原因，中国的农业生产和农业生产力自50年代后期以来处于几乎停滞乃至下降的局面，中国也因此成为粮食的净进口国。在农村地区，农民的基本生存保障面临困难。

1978年安徽省凤阳县小岗村自发性的包干到户或分田到户成为20世纪70年代末中国农业部门集体化耕作制度瓦解的开端。到1984年，几乎所有的农村地区都完成了从人民公社制度向以家庭为单位的“家庭联产承包责任制”的变迁。与农业组织结构和耕作制度的变革相匹配的是农产品收购价格的改革与提高。1979年起，政府大幅度提高18种农产品的征购价格达25%，特别是超征购额以上部分的农产品提价幅度达50%。如果说“家庭联产承包责任制”是把传统的集体化农作制度变成了一种农民与国家之间的固定租金合约的话，那么价格的改革实际上开始了以固定征购额和放松定额（计划）外政府管制为手段的市场化进程。

根据经济学的理论预测，中国农业部门集体化制度的瓦解和价格的自由化进程会显著改善农户的生产激励，提高中国农业的生产率水平。据统计，改革以后，中国农业产出的年平均增长率从1957—1978年的2%提高到1980—1985年的8.2%，尽管1985年以后农业生产的增长率有所下降。农业生产增长率的提高和劳动生产率的改善所带来的另一个结果，是改革以来农村非农产业特别是乡镇企业的迅速扩张。而农业的生

产率增长以及随后的农村工业化成为1978—1985年间中国经济得以快速增长的原因。

## 农业集体化

在这里我们先要回顾一下中国农业部门在20世纪50—70年代这段时间的合作化运动与集体耕作制度的形成过程。

1953年，为了配合第一个“五年计划”的实施，政府除了在工业部门实行对重要生产资料的统一分配（简称“统配”）制度，从而实现政府对资源的直接计划配置的目标外，在农业部门开始建立所谓的“统购统销”制度。实行农产品统购统销制度的目的是为了保障城市居民的生活资料和加工工业的原材料供给，而在1949年以后的几年里，国有商业部门面临着农副产品市场上的私人收购者（俗称“商贩”）的竞争，再加上国有商业部门对农产品采取低价收购政策，国有商业部门自然处于不利的竞争地位。1953年秋收后，国家粮食收购计划在很多地区不能按期完成，而粮食的销量却大大超出计划，形成了不平衡的局面。1953年11月，党中央和国务院决定对油料和粮食实行计划收购和计划供应。1954年9月又决定对棉花实行计划收购。1955年8月，政府颁布《农村粮食统购暂行办法》，对统购统销做了详细的规定，而且把烟草、麻类、生猪、茶叶、蚕茧、羊毛等重要副产品及工业原料规定为“派购”类产品。在统购统销制度的执行上，实行了分类管理的办法。一些关系国计民生及外销的重要产品，被视为第一类商品，由中央集中管理；对于生产集中、供应面广或需要重点保护供应的特需产品，作为第二类商品由中央政府实行差额调拨；其余产品作为第三类商品由地方政府管理。

在建立农副产品的统购统销制度，从而将农业产品纳入计划控制和分配体系的过程中，农业生产的组织形式也在走向集体化。1949—1952年，农村的土地改革基本完成，根据当时过渡时期的政策（称为“总路线”和“总任务”），土地改革以后真正符合农民意愿，同时又能利用规

模经济的农业生产组织形式是以家庭经营为基础的生产互助合作社。由于自愿入社，1952年参加农业生产互助组的农户占全国农户总数的40%，而参加农业生产初级社，也就是一种比互助组规模更大一些的生产合作社的农户只占全国农户总数的0.1%，几乎可以忽略不计。根据苏星写的《我国农业的社会主义改造》一书提供的数据，即使到1955年，互助合作社仍然是农户自愿选择的组织形式，50.7%的农户参加了“互助组”，仅有14%的农户参加“初级社”。[\[1\]](#)

然而，农业生产集体化的进程在1956年以后被人为地加快了。到1956年初，参加农业生产合作社的农户从1955年的14%急剧上升到80.3%，进而在1956年底达到96.3%。尤其是，这一时期，一种更大规模的农业生产高级合作社（所谓“高级社”）得到政府的鼓励和强制推行。1956年底，被强行加入“高级社”的农户猛增到87.8%。

1958年，一种更加激进的发展战略，即“大跃进”，被全面强制执行了。为了实现“大跃进”提出的在短时期内“赶英超美”的战略目标，政府急剧扩大了基本建设的投资规模，因而征购粮食的比重也要扩大。为了配合这一战略，农业的集体化进程进一步加快了，原来的生产合作社被强制性地转变为“人民公社”。1958年4—9月，占全国98.2%的农户被组织在26425个“人民公社”里，在差不多一年时间里实现了以“公社制”为主的农业集体化变迁。1958—1981年，“人民公社”制度成为中国农业生产的基本组织形式。

表1-1 农村人民公社及其规模（1958-1980）

| 年份   | 人民公社<br>数目<br>(个) | 生产<br>大队<br>(千<br>个) | 生产<br>队<br>(千<br>个) | 公社<br>户数<br>(百<br>万个) | 公社<br>人口<br>数<br>(百<br>万人) | 每公社<br>大队数<br>(个) | 每大队<br>生产数<br>(个) | 每生产<br>队人口<br>数<br>(人) |
|------|-------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| 1958 | 23630             |                      | 128.61              | 560.17                |                            |                   |                   |                        |
| 1962 | 74771             | 703                  | 5580                | 134.10                |                            | 9.4               | 7.9               |                        |



|      |       |     |      |        |        |      |     |     |
|------|-------|-----|------|--------|--------|------|-----|-----|
| 1965 | 74755 | 648 | 5412 | 135.27 | 591.22 | 8.7  | 8.3 | 109 |
| 1979 | 53348 | 699 | 5154 | 174.91 | 807.39 | 13.1 | 7.4 | 157 |
| 1980 | 54183 | 710 | 5662 | 176.73 | 810.96 | 13.1 | 8.0 | 143 |

资料来源：《中国统计年鉴》（1981），第133页；转引自邹至庄：《中国经济》，南开大学出版社，1984年，第136页。

“人民公社”是一种生产组织，但同时又是政治及行政单位。每个公社实行公社、生产大队和生产队二级所有制，表1-1给出了人民公社的规模数据。以1965年为例，平均每个公社有8.7个大队，每个大队有8.3个生产队，如果按每个生产队有109人来计算，那么1965年每个公社约有人口数为7871人。在这么庞大的组织里，农民（其实不仅仅包括农民）集中劳动，劳动遵循计划安排和指令分派。每个公社由一个管委会领导，基建规划由大队执行，种田则由小队（生产队）负责。每种作物使用多少土地，用什么样的方法来耕种等决策均由公社和大队集中做出。当然，每个生产队都有一个生产指标，并且必须将产品按规定的收购价格上交政府。正如表1-2表明的那样，除了1961年和1979—1981年间有过两次明显的提价之外，[②](#)农产品的收购价格基本稳定。这说明，在正常年份，政府对农业生产的指导往往是通过计划和行政，而不是利用价格机制来实现的。

在“公社”内部，社员是在生产队的组织下集中劳动的。劳动者的收入按照所评定的“工分”来计算，到年末，生产队的净收入在扣除国家税收、公积金（公共积累）和公益金（公共福利）之后，依据每个社员一年年内累积起来的“工分”数来分配收入。“工分”的评定有不同方法。一种是事先确定每项任务的工分值；另一种是按六—十的分值等级来评出劳动者的等级，每个劳动者的工分总数等于他（她）的等级与出工天数的积；还有一种是从生产队中选出一个“模范”或“标兵”，其余社员以这个模范的工作绩效为基准来评定自己的工分值。不管怎么说，在工分制下，每个社员所得到的收入份额的大小取决于他在这一年中累积到的工分占全部工分的比重。这种制度看上去符合“按劳分配”原则，但在实践

中却趋于降低社员的积极性，因为在生产队的规模下，监督不可能是有效的，从而一个社员多付出劳动所增加的实际上是生产队的收入，而他只能得到其中的很小一部分。

表1-2 农业部门的农产品收购牌价（以1950=100）

| 年份   | 农副产品收购价格<br>总指数 <sup>(3)</sup> | 农副产品收购牌<br>价指数 | 粮食收购牌<br>价指数 | 经济作物收购牌<br>价指数 |
|------|--------------------------------|----------------|--------------|----------------|
| 1952 | 121.6                          | 121.6          | 121.4        | 113.0          |
| 1953 | 132.5                          |                |              |                |
| 1954 | 136.7                          |                |              |                |
| 1956 | 139.2                          |                |              |                |
| 1957 | 146.2                          | 146.2          | 141.4        | 126.4          |
| 1958 | 149.4                          |                |              |                |
| 1960 | 157.4                          |                |              |                |
| 1961 | 201.4                          |                |              |                |
| 1965 | 187.9                          | 185.1          | 190.9        | 152.8          |
| 1978 | 217.4                          | 207.3          | 224.4        | 174.0          |
| 1979 | 265.5                          |                |              |                |
| 1980 | 284.4                          |                |              |                |
| 1981 | 301.2                          | 257.2          | 283.5        | 215.0          |

资料来源：《中国统计年鉴》（1981），第411—414页；转引自邹至庄：《中国经济》，第145页。

这就是说，“按劳分配”所产生的较大的激励效应以能够确定和计量单个劳动者的贡献份额为条件，但满足这个条件并非一件容易的事。对于人民公社来说，第一，生产队的规模较大，一般有上百人；第二；农业劳动的空间跨度大，一个社员一天有时要做几样不同的“农活”；第三，农业劳动受自然和天气原因的影响大。基于这些特点，生产队长对社员的监督成本极其高昂，监督无法做到完全而有效。<sup>(4)</sup>在这种情况下，每个成员所得的应有权数是无法确定的，事实上，在实际操作中，这个权重常常演变成平均主义，也就是“吃大锅饭”。因此，工分制在实

际操作上反而不利于调动社员的劳动积极性，用正式的经济学语言来说，因为在监督不完全（即无法精确计量每个社员的贡献）时，每个社员所获得的边际报酬大大低于其劳动的边际产出，这是导致集体化时期农业劳动生产率被大大削弱的基本原因。

当然，中国农业的集体化运动所反映出来的问题远远超出了上述讨论到的这些劳动供给问题。一个合作组织的成功与效率不仅仅反映于激励的结构如何得当，还取决于合作组织的性质以及其他超经济的因素。事实上，回顾中国20世纪50年代的合作化运动，人们发现，1958年“大跃进”之前的农业生产合作运动基本上是成功的。一般认为，中国农业合作化危机的种子大约是在1958年人民公社化运动中所埋下的。对于合作化运动从成功到失败的转变，许多经济学家和社会学家煞费苦心以求其解。社会学家和经济学家一般将合作组织的性质区分为两种，一是将合作社处理成某种形式的“道德共同体”，认为合作社的成功往往是建立在道义主义之上。许多社会学家和经济学家发现，一个村庄的村民往往是出于道义组成合作社的，他们并不十分关心个人的利益最大化，却可能渴望获得某种形式的保护和安全，特别是在经常出现饥荒的年代。另一种解释建立在“理性主义”的原则上，把合作社的成功运作解释为社员的自愿参与和个人理性计算得到尊重与保障的结果。按照这一解释的逻辑，农民加入合作社的可能性受到合作规模、监督的完备程度、合作社领导人的能力以及社员是否退社自由等因素的影响。

可以说，中国20世纪50年代的农业合作化运动实际上为上述两种解释提供了可检验的机会。基于对中国一些农村地区的调查，巴特勒（S. Butler）发现，在20世纪50年代初期，农民加入合作社也许是渴望某种安全和保障，然而在70年代，社员则更加关心收入的增长。<sup>[5]</sup>另一个不容忽视的事实是合作社的规模在1957年以后被急速扩大，社员的“退社权”也在这时候被剥夺了。<sup>[6]</sup>所有这些因素显然在很大程度上促使合作组织性质的改变，使合作化运动从早期的成功逐步走向了危机，导致农业劳动的激励以及农产品的供给出现持续不足和下降趋势，困扰了中

国集体化农业的发展前景。数据表明，在1958—1965年间，中国农民的消费尚未达到1957年的水平，农民的收入在70年代几乎陷入停滞状态。整个70年代中国农民的粮食人均消费量只相当于20年前的水平，而食用油的消费量则一直低于50年代。农村的贫困十分严重。1977年，中国2100个县当中有1/4的人均收入低于50元的贫困线水平。[\[7\]](#)

## 安徽样本

我是2007年第一次访问安徽凤阳县的小岗村的。去那里参观的人很多，村里还建了一个大包干纪念馆，由全国人大常委会原委员长、安徽省委原第一书记万里题写馆名。馆内收藏和展示了大量的照片和文字材料，有很多非常珍贵的材料，包括省委的政策文件等。特别出名的展品当然是18户农民用手印盖章的方式写下的分田到户的承诺书。据说小岗村纪念馆展示的这份承诺书并不是原件，是复制品，原件应该被国家收藏在了北京。

在这份承诺书上，尽管有不少可爱的错别字，你还是能非常清晰地看到一段震撼的文字表述和文字下面的签名。每个名字上揪有手印，少数人盖上了自己的名章。这段文字的内容是“我们分田到户，每户户主签字盖章，如以后能干，每户保证完成每户的全年上交和公粮。不在[再]向国家伸手要钱要粮。如不成，我们干部作[坐]牢刹[杀]头也干[甘]心。大家社员也保证把我们的小孩养活到18岁”。

在小岗村参观时，我不记得是否去过这些村民深夜聚会密谋分田到户的那间屋子了。据说现在是向游客开放的，可以参观。这个茅草屋的陈设保持了40年前的样子，房屋的主人是严丽华。从那份承诺书上的签名来看，小岗村姓严的居多，估计大多数严姓村民也都是亲戚吧。

小岗村的这个故事在今天可以说是无人不知，无人不晓。凡是提到中国的农业改革，势必要从小岗村的包干到户开始。但是，小岗村在包

干到户之前，实际上已经实行了包干到组，也就是已经把土地分到了每个组，而不是每个户。据说小岗村60来户农民，土地被分到了8个组。

小岗村的做法并不是独一无二的，但在当时确实非常大胆，可以说是星星之火中的一个闪光点。20世纪70年代后，安徽的很多农村地区都流行开了包产到组的责任制。这跟安徽省委主要领导人的支持有很大关系。1977年6月，中央任命万里担任安徽省委第一书记。万里到安徽后的工作重点就是调整农村政策和发展农业生产。1977年8月10日，万里还决定封闭郭庄展览馆<sup>[⑧](#)</sup>，停止一切接待活动，推行了九年的“大批、大斗、促大干”的“郭庄经验”被彻底否定。1977年11月，安徽省委出台《关于当前农村经济政策几个问题的决定（试行草案）》。在这个“六条”决定中，省委提出农业政策要尊重生产队的自主权，要以农业生产为中心，允许生产队划分为作业组，“一组四定”，个别生产可以责任到人（户），也允许社员经营家庭副业等。在当时，这些都是禁区，而且跟全国农业学大寨的路线背道而驰。从这个意义上讲，万里主政安徽标志着中国的农业改革已经在安徽拉开了序幕。<sup>[⑨](#)</sup>

在中共安徽省委党史研究室编写并于2008年出版的《安徽改革开放大事记（1977.6—2008.6）》一书中，我可以找到在1977—1979年这三年间发生在安徽的各种改革事件、会议和政策决定。例如在记录到1978年春天的时候，书中写道：“包产到组在安徽一些地方公开出现。来安县烟陈公社魏郢生产队在贯彻‘六条’过程中制定了‘分组作业、包产到组、以产记工、统一分配’的办法，把生产队划分成两个作业组，公开推行包产到组。当年全队粮食总产比上年增长42%，社员人均收入比上年增长30%。凤阳县马湖公社春耕前在部分生产队实行不动碾子作物包产到组，得到县委领导默许后迅速推广到全公社，成为全省第一个全面推行包产到组的公社和在大旱之年全县唯一粮食总产没有减产的公社。”<sup>[⑩](#)</sup>

的确，1977—1979年间，因受到省委政策的鼓励，安徽农村的很多



生产队都出现了包产到组的做法。但是，包产到组在很多农民看来非常麻烦。因为在包产到组的做法里，必须要联产计酬，可是对于国家、集体和作业组而言，涉及如何根据约定和联系实际的产量来确定三方的分配份额，虽然要体现多劳多得，但计算起来实在是不容易的。于是在实际执行包产到组的地方，有些农民就提出包产到组不如包干到组，也就是对作业组实行产量大包干。大包干的意思就是，该给国家的给国家，该给集体的给集体，剩余的由作业组自己来分配。这样做比包产到组在实际操作中容易得多。

但是在1978年时，安徽的很多县和生产队可能已经偷偷在这么做了。比如，凤阳县的很多农村在1978年下半年就有实行包干到组的呼声和做法，但县委不敢同意这么做。根据《安徽改革开放大事记（1977.6—2008.6）》一书提供的细节，1979年2月，安徽当涂地委领导人把一些地方偷偷实行包干到组的做法向省委第一书记万里汇报，没有想到万里支持这些做法。于是，1979年2月20日，凤阳县委宣布同意推行包干到组的生产责任制，顺应农民的要求。短短几个月后，凤阳县3609个生产队中，实行大包干的生产队就有2554个，占总数的70.8%。[\(11\)](#)

除了包干到组之外，为了顺应农民的呼声，安徽省委也决定在安徽肥西县的山南人民公社率先进行包产到户的试验。按照当时中央关于农业的最新政策，也就是1979年的第4和第5号文件，有“两个不许”：不许分田单干，不许包产到户。当时安徽省委派工作组本来是下去宣讲中央关于农业的这两个重要文件的，但是到了山南公社却了解到农民对这“两个不许”极为不满。根据农民的呼声，宣讲组向省委做了汇报。万里书记非常重视这些呼声，认为我们的很多政策不一定都对，错误的政策必须要根据现实情况加以纠正。他主张可以在山南公社进行包产到户的试验。就这样，先从山南公社开始，包产到户很快就在整个肥西县实行了起来。

安徽省委后来就安徽贯彻学习中央关于农业的这两个文件的情况以



及大多数农民的自发选择等情况，以书面形式向中央和国家农委做了汇报。大概的内容是，应该允许农民根据当地的情况和条件自主选择不同类型的责任制，在一些地区也应该允许农民进行大包干。但是据说当时安徽省委的这些想法和做法在国家层面并没有得到明确肯定，甚至中央内部对于这些做法是否应该得到鼓励和推广也有不同意见。这个问题我后面再专门叙述。

不仅如此，在当时的政治和思想环境下，包干到组仍然受到广泛关注和质疑。1979年3月中，《人民日报》以读者来信方式发表了署名张浩的文章“‘三级所有、队为基础’应当稳定”，并加了编者按。文章全面指责包产到组的做法是错误的，破坏了“三级所有、队为基础”的红线，不得人心，应该即刻加以纠正，回到之前。这样的指责在当时已经实行包产到组和包干到组，甚至少数地方还实行包产到户的安徽，以及全国有类似做法的部分农村地区显然引起了轩然大波，甚至引发恐慌。万里书记坚持安徽各地已有的做法不能轻易改变，他依然认为农民希望的方式就是合理的方式。《安徽改革开放大事记（1977.6—2008.6）》里对这一事件有这样的记述：“‘张浩来信’在推行联产承包责任制的地区引起猜疑和恐慌。省委当机立断，要求各地无论实行什么样的责任制，都不要轻易改变，以免影响农业生产；万里深入基层，鼓励干部群众坚持联产承包责任制；参加国家农委召开的座谈会的安徽代表据理力争，用事实证明联产承包责任制的优越性。安徽上下齐心协力，共顶压力，力保刚刚兴起的农村改革成果。3月30日，《人民日报》登载安徽省农委组织撰写的《正确看待联系产量的责任制》的来信，并配发了编者按。来信阐明包产到组是联系产量责任制的形式之一，是符合党的政策的，‘张浩来信’造成了思想混乱，影响了农业生产；编者按承认‘张浩来信’及配发的编者按有些提法不够准确，今后注意改正，并指出‘春耕大忙期间，集中力量搞好春耕是当务之急，不管用哪种劳动计酬形式和办法，不要轻易变动’。‘张浩来信’风波得以平息，虽未影响到安徽实行联产承包责任制的整体格局，但在个别地方产生了消极后果。”<sup>[\(12\)](#)</sup>

其实也差不多就是在这个时候，凤阳县梨园公社的小岗村可以说是“顶风作案”，在已经实行包干到组的情况下，生产队长和一些农民密谋要实行包干到户。于是就有了我前面提到的18户农民写下那份承诺书的故事。

小岗村的农民因为吃不饱肚子常年外出讨饭是出了名的。可以说在1979年之前，小岗村的状况是中国农业集体化的一个缩影。一个小小的小岗村，它经历了农业集体化和合作化的全部阶段。自从办了高级社之后，政治运动不断，村民无心生产，小岗村的收成每况愈下，所谓“人心斗散、土地斗荒、粮食斗少、社员斗穷、集体斗空”。这是农业集体化造成激励缺失，导致农民没有生产动力的典型。据说自从集体化后，小岗村从来不上缴公粮，还靠国家救济，但依然无法让农民吃饱肚子。无奈之下，村民就外出讨饭。但自从包干到户之后，情况发生了历史性的巨大变化。

关于小岗村18户农民密谋包干到户的文字实在是很多了，但除了那份承诺书以外，对那一过程的详细描述并没有。应该说，现在我们知道的那些细节大多数还是基于当事人的回忆而演绎出来的，1984年中央新闻纪录电影制片厂还拍摄了纪录片《来自农村的报告》，记述了小岗村偷偷实行包干到户的故事。但即使是当事人的回忆有时候也不是那么准确。比如这18户农民到底是在什么时候秘密开的会，当年的参与者事后并没有能够给出具体的日期和时间，只知道那个时候大多数农民应该已经从外地讨饭回来，准备过年。这说明开会的时间应该是1979年春节前后。也有的文字上说是1978年11—12月间。如果是这个时间，那正好是在中共十一届三中全会召开的前后。而《安徽改革开放大事记（1977.6—2008.6）》一书，是把小岗村创立包干到户记录在1979年春，也没有给出具体的日子。不仅如此，这本书也没有就小岗村18户农民密谋包干到户的会议做出很详细的记载，只是说小岗村18位农民在1979年春秘密创立包干到户，甚至连那个捺有手印的承诺书也没有提及。

最近国务院发展研究中心的赵树凯先生写了一篇记录访问小岗村的文章“关于小岗村，你可能不知道的故事”。赵树凯从20世纪80年代初就在中共中央书记处农村政策研究室工作，后来转入国务院农村发展研究中心工作。我记得和他在哈佛大学访学时见过面，有过不长一段时间的接触。赵树凯在文中讨论了小岗村的这个事件在当时到底有没有很快被上级政府乃至邓小平知道，什么时候知道的以及知道后的反应是什么。

赵树凯在文章中说，小岗村分田到户以后，最先知道的不是公社书记，而是公社普通干部。当时有规定，凡是包产到户的村子，公社就不供给稻种和牛草（喂牛用草）。可以想象，负责这项工作的公社干部知道了小岗村已经包产到户，不敢擅自决定是否发放稻种和牛草，从而报告了公社书记张明楼。获悉小岗村分地后，公社书记知道这是政策不允许的，曾要求小岗村纠正，否则不给稻种、牛草。陈庭元来到时，公社和小岗村正在僵持着，小岗村的人不肯退回到原来的大包干到组，牛草和稻种也未能发放。[\(13\)](#)

纸包不了火。这件事很快从公社逐步被上级政府知道。至于这个被上级领导知道的过程是否像坊间流传的那样是附近村子的农民通风报信，现在无从考证，当然我们也无法排除这个可能。对于上级是什么时候知道小岗村事件的，赵树凯在关于小岗村的文中做了说明，我这里引述如下：[\(14\)](#)

（县委书记陈庭元知道小岗村事件）是1979年4月10日。当时，县委书记陈庭元带着秘书陈怀仁下乡查看春耕情况，到了小岗村所在的梨园公社，听完了公社书记张明楼的汇报要离开时，张明楼面有难色、欲言又止，告诉陈庭元：“有一个队出问题了，分到户干了。”陈庭元很吃惊。离开梨园公社后，陈庭元又让司机调转车头，来到了小岗村，在村头与正在地里劳作的青年夫妻闲谈，虽然对方不肯透露实情，陈庭元还是凭借他丰富的农村经验摸到了底实。五天后，陈庭元又来到梨园公社。谈到小岗村的事情，陈庭元对公社书记说：“就让他们干一年试试

看吧！”公社书记问：“那不是支持他们搞资本主义吗？”陈庭元说：“他们都穷‘灰’掉了，能搞什么资本主义？最多也只不过多收点粮食，解决吃饭问题。”陈庭元虽然告诉公社书记不要为难小岗村，但他知道这件事犯了政策忌讳，也没有及时报告地委。

但地委书记还是知道了，只是无法确定是什么时候知道的。在1979年11月，滁县地委选择在凤阳县召开全区农业工作会议，说明地委知道那里农业生产责任制搞得比较好，特别是大包干到组经验突出。据说，会议期间的一个傍晚，地委书记王郁昭率领全体地委常委、各县县委书记直接进入小岗村挨门挨户查看包干到户后的粮食收成，最后来到生产队副队长严宏昌家中主持召开地委常委会。王书记对严队长说，县委同意你们干一年，地委同意你们干三年。鼓励小岗村继续进行试验，在实践中不断完善提高。

地委书记知道了，那么作为安徽省委第一书记的万里是什么时候知道的呢？赵树凯提供了考证材料：

万里第一次看到小岗村的材料，是在1980年1月安徽省委农业工作会议期间。这次会议从1月3日开到11日。地委书记王郁昭 and 县委书记陈庭元各有回忆，他们在会议开始时把凤阳县委办公室关于小岗村的调查材料——《一剂不可缺少的补药》送给了万里。王郁昭报送了两份，一份给万里，一份给省委办公厅。万里看了材料后很高兴，对王郁昭说：“像看小说一样，连续看了两遍。”1月11日会议结束时，万里在总结讲话中，从王郁昭要求给承包到户“报户口”、“承认它也是责任制的一种形式”谈起，说：“不是我们提倡，我们的态度是，不能打击群众的积极性，群众已经认可了，苦苦哀求‘让我们干两年好不好呀？’，那就只能同意，批准！”此时，中央文件仍然明确规定“不许分田单干”、“不要包产到户”。省委农业工作会议结束十天后，1980年1月24日，万里在王郁昭陪同下来到小岗村。面对农民的疑虑和要求，万里表态：“地委

批准你们干三年，我批准你们干五年。只要能对国家多做贡献，对集体能够多提留，社员生活能有改善，干一辈子也不能算‘开倒车’。谁要说你们‘开倒车’，这场官司由我来跟他去打。”回到合肥一个月后，万里离开安徽，调任中央书记处书记。万里在看到书面材料之前，是否已经知道了小岗村的事情，目前无法确定。前不久，本人与时任分管农业的安徽省委书记王光宇秘书吴昭仁讨论此事。吴昭仁说，王光宇是在这次农业工作会上得知此事，万里也应该是在会上得知此事。

至于1979—1980年前后，邓小平在北京是否知道小岗村的包干到户事件，现在没有文字记载。即使知道，也应该是很后面的事情了，也可能是万里向小平汇报的。

## 推广农业改革

在20世纪70年代后期，我估计在中国的其他一些省份，比如河南、四川等地的农村，也会有一些村子自发出现类似肥西县和凤阳县的包产到户或包干到户的做法。但是，因为中央有明令禁止，有“两个不许”，所以地方上的领导干部大多数情况下也并不愿意支持农民的这种做法。即使在安徽，虽然第一书记万里支持小岗村的做法，万里在安徽坊间也因此被冠以“要吃米，找万里”的美誉，但一些地方领导干部依然会反对违反中央“两个不许”的做法。更何况安徽的这些做法并不被国家农委和农业部接受，甚至常常受到指责和阻挠。可以想象，因为中央有文件不许分田到户和不许包产到户，全国农业还都在“学大寨”的时候，万里在安徽的处境其实并不轻松。

可能受时任中央总书记胡耀邦的力荐，1980年2月，万里离开安徽被调入中央工作，在中央书记处任书记，负责农业工作。这或许是中国农业改革的转折点。原来对安徽一些农村地区的包产到户和包干到户的自发行为极力反对的国家农委和农业部现在反而都在万里的管辖范围内

了。万里显然要与这两个保守的中央国家机构进行斗争，而且必须突破中央的“两个不许”，才能扫清在全国推广包干到户的政策障碍。

我曾读过马国川编写的《共和国部长访谈录》中对原国家农委副主任、中央书记处农村政策研究室主任杜润生先生的访谈，其中就谈到国家农委的老领导与万里发生的争议。杜老说，在万里进京担任副总理前，农口有位长期从事农村工作的老干部，为了解包产到户问题专程去安徽调查，结果和万里发生了争论。那个老干部说：包干到户不宜普遍推广，因为它离开了社会主义方向，不是走共同富裕道路。万里说：“包干到户，是群众要求，群众不过是为了吃饱肚子，有什么不符合社会主义，为什么不可行？”万里还问道：“社会主义和人民群众，你要什么？”老干部说：“我要社会主义！”万里说：“我要群众！”

就在万里已经到中央工作以后的那段时期，据说，北京的政府农业部门有一份颇有影响的刊物在1980年连续两期发表文章，公开攻击包产到户违背公有制和按劳分配的原则，显然跟刚兼农委主任的万里对着干。而且万里离开安徽以后，据说安徽新任的省委主要领导也改变了态度，对攻击包产到户的文章不予反驳，甚至还先后召开蚌埠、芜湖、巢湖三个片会，指责包产到户是工团主义、机会主义，是小恩小惠。可见，肥西和凤阳的农村自发推行的包产到户和包干到户的做法在当时面临巨大的合法性挑战，而万里在北京的工作看起来也非常艰难。那么，这个时候的中央主要领导是什么态度？邓小平是什么态度呢？

为了回答这个问题，我查阅了一些资料，大概有了一些结论。简单地说，包产到户即使在中央主要领导人那里也还是有些态度上的不一致。在1979年召开的中共十一届四中全会上，“包干到户”仍然被视为对社会主义原则的违背，“三级所有，队为基础”的基本组织结构再次得到肯定和维持。

我的微信朋友圈里层曾流传一篇赵树凯在《中国改革》2018年第2期上发表的长文，这篇文章恰好是写中共中央前总书记胡耀邦如何支持



包产到户和包干到户的，其中讲到了腹背受敌的万里如何获得胡耀邦的支持，共同推动包干到户的合法化和扩散的这一段历史。[\(15\)](#)

赵树凯提到，1980年5月31日，邓小平在听取胡乔木、邓力群关于思想理论方面的工作汇报时，顺便也谈到了包产到户问题。邓小平的谈话后来被收录在《邓小平文选》第三卷中，也就是那篇《关于农村政策问题》的谈话。从内容上看，这个谈话称赞了安徽肥西县的包产到户、凤阳县的包干到户，而且邓小平也说到“不必担心”这些现象。

后来万里希望能在推广包产到户的问题上与胡耀邦多沟通，并得到他的支持。万里曾向胡耀邦建议召开一次省委第一书记会议专门讨论这个问题，因为在万里看来，要接受和推广包产到户，关键是要看省委一把手的态度。为了准备这个会议，万里与胡耀邦商定分头去有关省市跟地方主要领导见面，做好他们的工作。1980年的7—8月间，胡耀邦去了西北，万里去了东北。尽管胡耀邦和万里做了努力，但是大多数省委第一书记仍然不赞成包产到户。于是，就有了9月份会议上发生的所谓“阳关道与独木桥”之争。

关于这个争论的细节，参加了这个会议的杜润生有过回忆。他说：

争论发生在1980年9月中央召开的省市区第一书记座谈会上。会议专门讨论农业生产责任制问题，由胡耀邦主持，华国锋到会。由我起草的会议文件草稿提出：要遵从群众意愿，不禁止自愿选择家庭承包。草稿拿到农委会议上讨论，意想不到的，多数与会者不同意提出只要群众要求就允许包产到户这条原则。他们主张划一个界限，即贫困地区可以，其他地区则明确不准包产到户。发言反对包产到户的，有福建、江苏、黑龙江几省的省委书记。支持的，有贵州省委书记池必卿、内蒙古自治区党委书记周惠、辽宁省委书记任仲夷等。在会下，我征求北京、广东、广西、湖南、湖北、吉林、辽宁、山西、河北等省领导人的意见，都认为党的十一届三中全会肯定集体化取得了伟大胜利，有错误已

经纠正了。希望在非贫困地区设个“闸门”，以免包产到户自由蔓延。参加会议的人，很多都是跟毛主席共同战斗过的老同志，其中有一位同志在会议休息时间特别拉住我说：包产到户，关系晚节，我们有意见不能不提，留个记录也好。

杜老还回忆说，“会上在黑龙江省委书记杨易辰讲话时，贵州省委书记池必卿插话：你走你的阳关道，我过我的独木桥，我们贫困区就是独木桥也得过。这句话成为概括会议气氛的名言”。[\(16\)](#)

就因为这次各省市区第一书记座谈会上发生这样的争议，杜润生最后跟胡耀邦和万里商量，不得不对中央的文件进行多次修改，作为妥协，最终形成了现在我们看到的中央《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的纪要，也就是著名的1980年75号文件。文件中增加了这样一段话：集体经济是我国农业向现代化前进的不可动摇的基础，但过去人民公社脱离人民群众的一些做法必须改革。杜润生回忆说，文件还根据座谈会上的意见，不得不提出在一般地区，集体经济比较稳定，生产有所发展，现行的生产责任制群众满意或经过改进可以使群众满意的，就不要搞包产到户，愿意选择家庭承包的也不要硬纠；对那些边远山区和贫困落后的地区，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。这就是著名的“切三刀”的说法。

虽然75号文件是妥协的结果，万里很不满意，但胡耀邦还是看到了我们认识上的进步。是的，这个75号文件跟之前中央文件明文规定“不许分田单干，不要包产到户”相比，肯定还是有巨大的进步，至少第一次正式允许在困难地区实行包产到户、包干到户了。而且要知道，中央这个75号文件出台时，包括安徽在内的很多地方的农民早已选择包产到户了。实际情况是，包产到户也并没有真的只在困难地区出现。所以，农民自发改变耕作制度的尝试早已走在了中央文件之前，而中央的政策不过是对已经发生的变化所做的事后的、谨慎的追认罢了。这就是20世

纪80年代中国自下而上改革的一个重要特点，即政策落后于变化。但这反过来也说明中央领导人对所发生的自下而上的局部改革现象的宽容。也就是在1980年，邓小平看到杜润生送来的“傻子瓜子”问题的调查报告后，当即表示要“放一放”和“看一看”，不要马上动手。这句话在很大程度上保护了那个时候来自基层的很多的自发性变革行为。[\(17\)](#)

但是主管农业的万里还是不甘心。在到中央工作差不多一年之后，他终于决定要对国家农委和农业部进行整顿，并与胡耀邦联手共同推动了1982年中央一号文件的出台，突破了75号文件的局限，为农民自发的变革行为提供了合法性，扫清了在全国推广包产到户和包干到户的政策障碍，也为人民公社的瓦解做好了铺垫。

关于万里对国家农委和农业部的整顿以及中央一号文件的出台过程，赵树凯在其文章“胡耀邦与‘包产到户’政策突破”中有较为详细的描述。根据赵树凯的文章，1981年1月6日，国家农委传达了万里在书记处会议上的话：“反对包产到户，是和三中全会精神对着干，思想不通可以，但是这样的人不能继续留在领导岗位。”3月1日，万里主持了农业部党组会，对农业部一些领导人进行了严厉批评，有的指名道姓，措辞强硬；3月11日，万里主持农委党组扩大会，听取农委、农业部等部门负责人的汇报检讨。万里对农口干部的批评，有些话相当尖刻，如说“农民吃不上饭，不见你们说个啥话。农民搞了包产到户，吃上了饭，欢天喜地，你们倒是忧心忡忡”，“只知道坐在大楼里指手画脚，只知道念那本大寨经，不知道农民在想什么干什么”，甚至说“农业部是左的路线的顽固堡垒”。万里要求，农口部门的部级、局级干部要深入农村搞两个月调研，去看看农民在想什么做什么。农口系统的大调查由此开始。7月18日，万里在中南海国务院第四会议室听取国家农委、农业部、林业部、水利部等部门负责人下乡调查汇报。

前面我们提及那个省委第一书记的座谈会以及会上所形成的妥协意见，也就是所谓的“切三刀”政策。“切三刀”是指，在落后地区、中间地

区、先进地区实行三种不同类型的生产责任制，即困难地区实行“包产到户、包干到户”，中间地区实行“统一经营、联产到劳”，发达地区实行“专业承包、联产计酬”。万里对于这个妥协和中央75号文件还是有所保留的，不赞成对包产到户和包干到户的推广增设限制条件。1981年6月，万里安排中央书记处研究室张广友写了内参文章，随后又在《人民日报》公开发表。这篇内参文章明确表示，不应该用“切三刀”政策限制农民，而应该由农民自己选择采用哪种责任制形式。而在这个问题上胡耀邦支持了万里，成为万里抵制“切三刀”的坚定支持者。

那么，取代75号文件的新文件是如何出台的呢？本来设想只可能在全国四分之一左右的困难地区推广包产到户，但实际上那个时候全国各地农民对包产到户和包干到户的自发选择已有燎原之势。在这种情况下，中央75号文件已经失去了现实意义。于是胡耀邦提出应该考虑重新出台新文件了。

根据赵树凯描述的细节，1981年7月31日，胡耀邦批了一期新华社内参给国务院副总理兼国家农委主任万里：“我考虑今年九、十月再产生个农业问题指示，题目可叫‘关于搞好明年农业生产的几个问题’，请考虑是否叫农口同志先酝酿一下，如杜（指杜润生）。在下去考察前，也可找他先谈一次。”随后，胡耀邦于8月4日找杜润生谈话，布置了文件起草工作，他特别提出了文件要写政策放宽问题，并要求提交中央拟召开的工作会议讨论。[\(18\)](#)

可以想象，新文件的起草工作肯定落在万里的肩上，由万里负责，国家农委具体承担起草任务。跟75号文件一样，农委副主任、著名农业经济学家杜润生是起草负责人。“当年十月份，中央召开了农村工作会议。这次会议开了半个月。会议开始时，万里讲话，谈了对农村形势的看法，并对三年来农村改革进行了总结，要求大家讨论会议提供的文件草稿。会议之前，1981年10月20日，胡耀邦主持书记处会议讨论文件稿；会议结束后，12月21日，中央书记处又讨论了根据会议修改的文件

稿。文件没有安排进入政治局会议讨论，而是采取政治局委员圈阅的方式最后审定。当所有程序结束时，已经进入年末，作为1981年文件已经来不及，于是作为1982年一号文件发出。因为作为一号文件效果更好，影响更大，启发了胡耀邦，他决定以后每年发一个中央一号文件。”<sup>(19)</sup>

这就是改革开放之后中央出台的关于农业的第一个“一号文件”。后来几十年中，但凡中央出台一号文件，也都延循了关于农业问题的这个传统。

随着1982年中央一号文件的出台，包产到户和包干到户的理论禁区与推广限制已经被彻底突破。在这种情况下，搞了将近30年的人民公社制度已经不再具有存在的基础，于是中央就开始考虑起草有关文件，废除人民公社。1982年秋，中央高层部署起草关于废除人民公社和建立乡镇政府的文件。整个过程持续将近一年，最终于1983年10月正式出台。至此，中国在20世纪50年代推行的激进的合作化和集体化运动的产物终于被送进了历史的博物馆。发生在安徽等部分地区的自下而上的农业改革终于获得了合法性，包产到户（学名应该是家庭联产承包责任制）在全国扩散开来的趋势终于得到来自中央的鼓励和保护。

## 80年代的农业增长

在经济学家看来，1978年以来发生在中国农业部门的自发变革不仅包括农业组织的非集体化和农户产权制度的变革，也包括一系列农业价格结构的调整与改革。这些制度及政策的改变极大地改善了农户的生产积极性，提高了农业的劳动生产率，促成了改革后中国农业的高速增长。

回顾1978—1984年农业生产制度向家庭为基础的承包制的变迁经历以及1979—1983年农业政策的结果的确是令人鼓舞的。在20世纪80年代末和90年代初，一些经济学家试图在理论上弄懂为什么生产队制度向家



庭承包制度的变迁以及农产品价格结构的改革导致中国农业的高速增长和农业生产率的改善。

林毅夫在芝加哥攻读博士时即以“中国农业改革”这个主题作为其博士论文要研究的题目。后来他完成了系列的研究并在美国顶级期刊发表了多篇研究论文。根据林毅夫的论文提供的数据，图1-1展示了1979—1984年间家庭联产承包责任制在中国农村地区被接受和采纳比重的变化轨迹。我们看到，1979年，仅有1%的农村地区试行家庭联产承包责任制，而几年后的1984年，家庭联产承包责任制的普及率已高达99%。换句话说，中国用了差不多四年的时间完成了从集体农业生产制度向农户生产制度的变迁，这说明这一制度变迁实质上具有了增进家庭收入的帕累托改善的性质。

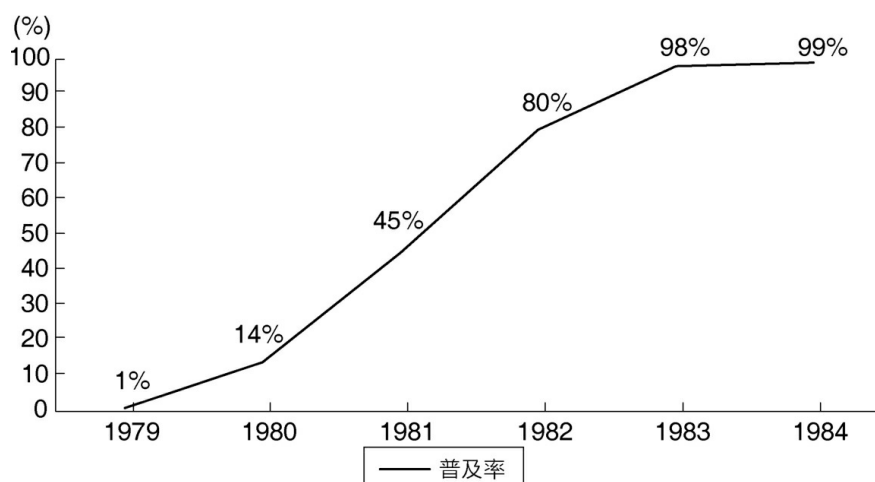


图1 农村家庭联产承包责任制的普及率（1979-1984）

资料来源：Justin Y.F. Lin, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China”, *The American Economic Review*, 1992, 82 (1), pp.34—51。

包产到户或家庭承包责任制在农业部门的迅速普及反映了这一制度在当时中国农业发展水平和阶段下的适应性。农业集体化和合作组织在当时的主要问题在于它不能为农户和社员提供有效的劳动激励。约瑟夫·柴（Joseph Chai）在《中国：向市场经济的过渡》（*China: Transition to a Market Economy*）一书中曾对20世纪70年代末以来中国农村地区尝



试和摸索的不同包干制度的演变做了回顾与分析。[\(20\)](#)他发现，70年代末和80年代初最早被尝试的包干制度是“不联产责任制”，特别是“定额包干”。1980年1月，55.7%的农户实行了这种责任制。但是，农户不久就发现，“定额包干”制度需要有一个计件的精确核算指标，而实际上所采纳的“计件”方法执行起来又十分困难，结果人们便逐步用产量或任务包干去取代计件制度，于是“联产责任制”发展起来了。这种责任制与计件制相比有两个优点：一是它大大降低了监督农户劳动的监督成本；二是农户因为可以获得超出生产定额的额外部分，因而劳动的积极性与报酬更加直接地联系在一起了。不过，“联产承包”最初是以组和工分制为基础的，但很快发现把农户家庭作为承包制的基础可以大大减少“搭便车”和其他监督成本，而工分制则不利于将农户的劳动与报酬更直接地联系在一起，于是“包干到户”逐步得到确认和选择，而原来长期实行的“工分制”最终被放弃掉了，1984年，“包干到户”的普及率达99%。

我前面曾经提到，家庭联产承包责任制实际上克服了生产队体制下难以解决的“监督和计算问题”；在承包责任制下，每个农户成了事实上的“剩余索取者”，监督因而成为多余的了。这是家庭承包责任制较之于集体化耕作制度和工分制在产权结构上发生的最显著的变化。由于产权结构的这一变化，农户的收入在1978—1984年间逐步增长。根据《中国统计年鉴》的数据显示，农户在农业净收入中所占的比重提高了7个百分点，从1981年的81%提高到1988年的88%，而与此同时，国家和集体所占的比重分别从1981年的5%和14%下降到4.5%和7%。

表1-3 中国农业生产责任制的演变（1980-1984）

|                   |      | 普及率（%） |      |        |      |        |        |        |
|-------------------|------|--------|------|--------|------|--------|--------|--------|
| 责任制类型             |      | 1980 年 |      | 1981 年 |      | 1982 年 | 1983 年 | 1984 年 |
|                   |      | 1 月    | 2 月  | 6 月    | 10 月 | 6 月    | 2 月    |        |
| 1. 不联产责任制<br>定额包干 |      | 55.7   | 39.0 | 27.2   | 16.5 | 9.0    |        |        |
| 2. 联产责<br>任制      | 专业承包 |        | 4.7  | 7.8    | 5.9  |        |        |        |
|                   | 包产到组 | 24.9   | 23.6 | 13.8   | 10.8 |        |        |        |
|                   | 包产到户 | 1.0    | 9.9  | 16.9   | 10.8 | 4.0    |        |        |
|                   | 包产到劳 | 3.1    | 8.6  | 14.4   | 15.8 |        |        |        |
| 3. 包干到户           |      | 0.02   | 5.0  | 11.3   | 38.0 | 70.0   | 78.7   | 99.0   |

资料来源：J. C. H. Chai, *China: Transition to a Market Economy* 。

我在前面没有讨论的一个话题是农产品收购价格的变化。这是中国农业改革的另外一个重要的内容。价格改革是我在本书第二章要重点记述的。实际上农产品的收购价格在1979—1984年间的的确确是被大幅度提高的，与此同时，国家统购的比重也不断下降，这体现了价格市场化改革的方向。价格调整与农产品销售市场化比重的提高在很大程度上对农户的生产决策产生了积极的影响。1979年，国家决定提高18种农产品的征购价格，其中粮食征购价格提高20%，而且征购额被固定下来长期不变，征购额以上的那部分农产品价格则提价50%；棉花征购价提高15%，生猪征购价提高26%，食用油征购价提高25%，油籽征购价提高24%。[\(21\)](#)对于另外一些产品，如蔗糖、鸡蛋、牛肉等，征购价格提高幅度平均达20%—25%。在这一时期，超额征购价有了更大幅度的提高，达30%—50%，远远高于定额内的征购价格的提高幅度。但超额征购价的提高在棉花比在粮食和大豆上的幅度更大，棉花超额征购价提高了2/3，而粮食和大豆提高了1/3左右。图1-2刻画了1978—1984年间农产品征购价格指数的上升趋势。

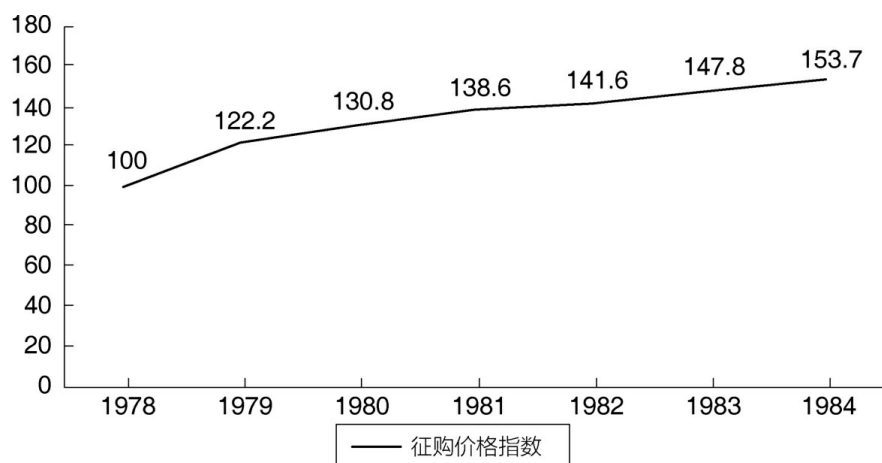


图1-2 中国农产品征购价格指数的走势（1978-1984）

注：1978年的指数为100。

资料来源：《中国统计年鉴》（1991）。

另外，原来在“文化大革命”时期被取消的农产品的“协议价”和“市场价”又被重新引入。农户在完成了国家定额征购和超额征购的“义务”以后，可以按照这个协议价格或市场价格向国家出售多余的农产品。事实上，农产品的“自由市场”在20世纪70年代末也开始被政府许可开放并不断发展起来，于是在1978—1984年间农户实际上面临四种价格：定额征购价、超定额征购价、协议价和市场价。随着时间的推移，后三种价格的比重不断上升（见表1-4）。

表1-4 中国农产品售价结构的变化（1978-1984）

|        | 1978 | 1984 |
|--------|------|------|
| 定额征购价  | 84   | 34   |
| 超定额征购价 | 8    | 34   |
| 协议价    | 2    | 14   |
| 市场价    | 5    | 18   |

注：单位为%。

资料来源：J. C. H. Chai, *China: Transition to a Market Economy*。

1978—1984年间农产品的政府征购价格的结构变化及其价格的提高

自然会影响家庭联产承包责任制下农户的生产决策。事实上，当国家的征购定额被固定不变以及超定额征购价格被大幅度提高以后，一个典型的农户所面临的收益曲线将出现“向上抛”的特点，从而农户具有增加生产的强烈积极性。假定国家定额收购价格为 $p_0$ ，超定额收购价格为 $p_1$ ，定额征购量为 $q_0$ ，超定额征购量为 $q_1$ ，那么，一个典型农户的平均收益（AR，即国家的需求曲线）则为：

$$\begin{aligned} AR &= \frac{p_0 q_0 + p_1 q_1}{q_0 + q_1} \\ &= \frac{p_0 (q_0 + q_1) + q_1 (p_1 - p_0)}{q_0 + q_1} \\ &= p_0 + \left( \frac{p_1 - p_0}{1 + \frac{q_0}{q_1}} \right) \end{aligned} \quad (1)$$

显然，当农户面临定额征购价和超定额征购价的组合时，其面临的国家的需求曲线被分割成两段：在定额范围内为 $p_0$ ，而且在此范围内农户的边际收益等于平均收益，即：

$$AR = MR = p_0 \quad (2)$$

当产量超过定额 $q_0$ 时，农户的平均收益为：

$$AR = \frac{p_1 - p_0}{1 + \frac{q_0}{q_1}} \quad (3)$$

但因为此时农户的边际收益为 $p_0$ ，所以对于超定额产出，农户的平均收益将小于边际收益，这表明农户此时将面临一条递增的平均收益曲线。我们将农户的平均收益曲线（即需求曲线）描绘在图1-3中。[\(22\)](#)由于平均收益在征购定额右侧出现“向上抛”的特点，因此产出越多，农户的平均收益越大。

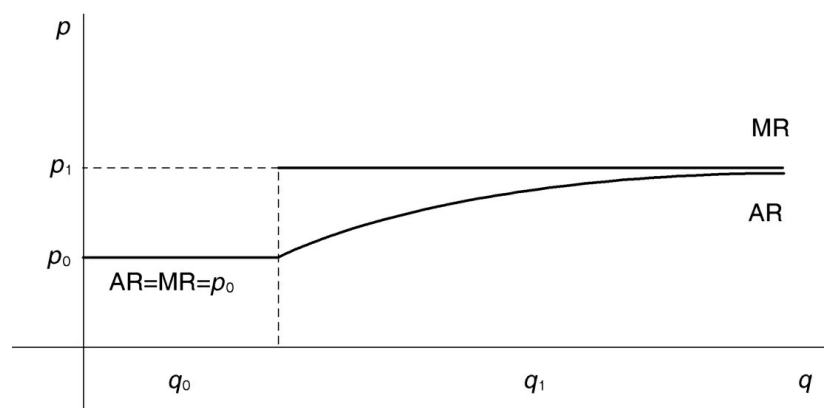


图1-3 中国农户“向上抛”的收益曲线（1978-1984）

以上分析旨在说明，关于1978年以后家庭承包责任制对生产队模式的替代和1978—1984年农产品收购价格结构的变化为中国农业在20世纪80年代上半期的迅速增长提供了有力的激励。表1-5提供的数据表明，1980—1985年间，这一中国农业耕作制度的变迁和农业改革时期，也是中国农业增长最快的时期。由于农业的增长，农业在物质生产部门净产值中所占的比重从1978年的33%稳定提高到1982—1984年的40%。世界银行对中国农业占GDP的比重所作的估计也证实了相似的趋势，从1978年的29%提高到1982—1983年的37%。[\(23\)](#) 经济学家约翰逊的计量研究还发现，1978—1984年的农业产量增长中大约仅有一半可以用农业的投入增长来解释，而另一半则归功于农业生产力的增长所作的贡献；[\(24\)](#) 而林毅夫的研究证明，20世纪80年代中，农业生产率的增长中约有20%被认为应由农业生产制度从生产队体制向家庭联产承包责任制的转变来解释。[\(25\)](#)

表1-5 中国农业的增长率

|           | 农业总产值的年平均增长率（%） |
|-----------|-----------------|
| 1957—1978 | 2.3             |
| 1980—1985 | 8.2             |
| 1985—1990 | 4.7             |

资料来源：《中国统计年鉴》（1991）。

本章我们记述了40年前中国农业变革酝酿和发生的实际过程，我也从经济学家的视角分析了农业集体化制度的瓦解和回到家庭承包制对中国农业生产率提升的正面影响。万里说得对，这场变革是农民自己的选择，中央面临的抉择是愿意不愿意尊重农民的这一选择并将这种变革合法化。中央领导层在1978—1982年间就“包干到户”是否应该予以鼓励并全国推广的争议，其实是20世纪80年代中国整个改革进程的精彩画面的一个真实写照。改革就是在这样自下而上与自上而下的相互交织和互动中、在思想路线和理论的争议中不断推进的。

不可否认，在那个时期，自发的试验往往成为很多改革的缘起。星星之火，可以燎原。当1977—1978年邓小平开始谋划在党内推动思想路线大转变的时候，中国一些地区的农民已经在偷偷改变农业的集体耕作制度了。1977—1978年，安徽多个地区的生产队社员自发变革的勇气和包括当地公社书记、县委书记在内的基层领导们的胆识实在令人敬佩，在中国40年改革历史中可圈可点。

正是因为底层农民和基层领导人的这种勇气与胆略，农业改革的苗种迅速播撒全国，困扰中国农业生产长达20年的生产率停滞和下降的趋势被劳动生产率和农业总产出的快速提升所取代，农业增长成为20世纪80年代上半期中国经济增长的主要贡献者。农业的增长和农民实际收入的提高，也为1984年中国领导人决定把改革的重心转入城市和国有部门提供了有利的条件。

---

(1) 参见苏星：《我国农业的社会主义改造》，北京：人民出版社，1980年。

(2) 1961年的提价是在1959—1961年的农业危机之后做出的；而1979—1981年的提价是在“文化大革命”结束之后和经济改革的初期。

(3) 农副产品收购价格总指数是收购牌价、超购加价和设价（市价）的平均值。

(4) 队长是否有足够的动力去监督社员劳动也是一个值得考虑的问题。

(5) 参见S. B. Butler, “Price Scissors and Commune Administration in Post-Mao China”, in W. L. Parish (ed.), *Chinese Rural Development: The Great Transformation*,



Routledge, 1985。

- (6) 社员的“退社权”被剥夺被一些经济学家解释为导致中国农业合作化失败及1959—1961年中国出现农业危机的一个重要原因。关于这个问题的讨论，可以阅读林毅夫发表的论文。参见Justin Lin, “Collectivization and China's Agricultural Crisis in 1959-1961”, *Journal of Political Economy*, 98(6), pp.1228-1252。
- (7) 参见N. R. Lardy, “State Intervention and Peasant Opportunities”, in Parish W. L., *Chinese Rural Development: The Great Transformation*, pp.95—114。
- (8) 郭庄是安徽萧县的一个村，在全国学大寨时期，安徽郭庄是与河南七里营、江苏华西村齐名的农业明星，影响全国，波及海外。全国各地、各行各业，大批人员涌向这里参观学习，体验生活。时任国务院副总理陈永贵等曾去参观。
- (9) 由中共安徽省委党史研究室编写的《安徽改革开放大事记（1977.6—2008.6）》，为我们研究和了解农业改革的起源和大包干责任制早期在一些农村地区的出现过程提供了重要的参考资料。该书由合肥：安徽人民出版社2008年12月出版。
- (10) 参见中共安徽省委党史研究室编：《安徽改革开放大事记（1977.6—2008.6）》，第12页。
- (11) 参见中共安徽省委党史研究室编：《安徽改革开放大事记（1977.6—2008.6）》，第27页。
- (12) 中共安徽省委党史研究室编：《安徽改革开放大事记（1977.6—2008.6）》，第30—31页。
- (13) 参见赵树凯：《关于小岗村，你可能不知道的故事》。我这里参考了爱思想（[aisixiang.com](http://aisixiang.com)）上的网络版。
- (14) 这里和之后的引文均来自赵树凯的文章，出处同上。
- (15) 参见赵树凯：《胡耀邦与“包产到户”政策突破》，载《中国改革》，2018年，第2期。
- (16) 这里的原话出自马国川编写：《共和国部长访谈录》，北京：生活·读书·新知三联书店，2009年。
- (17) 据文献记载，邓小平曾经三次就“傻子瓜子”发表谈话。其中，1984年10月22日，邓小平在中顾委第三次全体会议上明确提出了对“傻子瓜子”问题的处理方针，把“傻子瓜子”上升到个体经济发展的高度。他说：“还有些事情用不着急于解决，前些时候那个雇工问题呀，大家担心得不得了。我的意思是放两年再

看。那个会影响到我们的大局吗？如果你一动，群众就说政策变了，人心就不安了。你解决一个‘傻子瓜子’，就会变动人心，没有益处。让‘傻子瓜子’经营一段，怕什么？伤害了社会主义吗？”

(18) 参见赵树凯：《胡耀邦与“包产到户”政策突破》。

(19) 参见赵树凯：《胡耀邦与“包产到户”政策突破》。

(20) J. C. H. Chai, *China: Transition to a Market Economy*, Oxford University Press, 1997.

(21) 参见Y.Y.Kueh, “China's New Agricultural-Policy Program: Major Economic Consequences, 1979—1983”, *Journal of Comparative Economics*, 1984, 8(4), pp.353—375。

(22) 在征购定额之外，农户的平均收益为：

$$AR = \frac{p_1 - p_0}{1 + \frac{q_0}{q_1}}$$

因此，AR随 $q_0$ 增加而增加，当然，检验一下AR对 $q_0$ 的微分，我们马上知道AR曲线的斜率递减。

(23) 这一数据转引自凯姆·安德森：《中国比较优势的变化》，经济合作与发展组织发展中心、中国国家计委技术经济研究所译，北京：经济科学出版社，1992年，第58页。

(24) 参见D. G. Johnson, “Economic Reforms in the People's Republic of China”, *Economic Development and Cultural Change*, 1988, 36(3), pp.225—245。

(25) 参见Justin Y.F. Lin, “The Household Responsibility System Reform in China: A Peasant's Institutional Choice”, *American Journal of Agricultural Economics*, 1987, 69(2), pp.410—415。

## 第二章 莫干山上论战价格改革

在中国，很多事情都是经验在先、思想在后的。1984年之前，在部分农产品和少数生产资料领域里出现了两种定价方式并存的做法。但是，1984年前后中国的经济学家对价格改革的策略和模式进行了非常集中的讨论，尤其是在1984年9月的“莫干山会议”上，如何实现价格的市场化？价格改革的最好方式是什么？在当时出席会议的一批年轻的经济学者当中，这些问题引起了激烈的讨论，被传为“莫干山会议”的佳话。而华生、张维迎和田源是会议上价格讨论组当中不同思路的代表。正因如此，今天他们之间争论的当然就不再是价格如何改革的话题，而是谁第一个提出了价格双轨制的改革思想。特别是在2007年和2008年，关于价格双轨制的“发明权”，在中国的经济学界，特别是在那些曾经参与价格改革思路讨论与论战的经济学家之间是有分歧和争议的。争论尤其是在张维迎和华生（从文字上看，卷入争论的还包括张少杰、高梁、李晓西、罗小鹏等所谓“上过山”的人）之间间接展开的。基于这些争夺的文字，有的人甚至还总结出了四个不同的版本。我无意考证这些有争议的问题，尽管我也不能在记述中完全回避这样的争议。对我而言，也许弄明白价格双轨制的“专利权”在今天已没有那么重要了，真正重要的是，中国在经济转型的初期的确有些精彩的东西值得好好回忆，并对其采取理论的分析。价格双轨制肯定就是其中之一，也是最有争议的一个话题。

### 莫干山会议

既然提到1984年，那么就让我先从1984年说起。“把价格弄错”（getting price wrong）是计划经济的策略。因此，当中国的经济改革开始以后，首先要改革价格，“把价格搞对”（getting price right）。微

观经济学让我们明白其中的道理，但实际上，当中国经济的改革中心从农村转移到城市之后，怎么“把价格搞对”变得非常复杂。

当时的中国经济实物色彩很浓，城市的食品和基本消费品实行配给制，国有企业部门非常庞大，普遍实行对生产资料的价格管制，甚至连火柴涨价一分钱，都要由国务院讨论和批准。因此，改动任何一个产品的价格都要触及很多部门的利益甚至于经济体制。那么，我们怎么知道什么价格被扭曲了多少？能使供求关系趋于平衡的“均衡价格”（equilibrium prices）又在何处？价格的改革应该是一次到位呢，还是可以像收音机搜寻频道那样“微调”（fine-tuning），不断地向均衡价格靠拢？这是政府当时面临的一个极其重要的决策问题。

1984年9月3—10日，由《经济学周报》《经济日报》《世界经济导报》《经济效益报》《中国青年报》《中国村镇百业信息报》《中国青年》和中央人民广播电台以及浙江省社会科学院与浙江省经济研究中心这十家单位联合发起了“全国首届中青年经济科学工作者学术讨论会”的活动。会议在浙江省德清县莫干山举行，所以又称作“莫干山会议”。我没有找到筹划这次会议的更多细节信息，但是仅有的资料显示，这次会议是1984年3月以征文的形式开始筹备的。向全国发布的征文信息实际上不仅吸引了身处大学和研究机构的年轻经济学者，而且吸引了政府部门里思想活跃的中青年人士参与。

会议的筹备组收到应征论文1300多篇，而且他们制定了“以文选人”的原则，坚持选拔过程中不讲关系、不讲学历、不讲职业、不讲名气，代表人选资格一律凭论文水平确定。最后有120篇论文入选。我记得，当时复旦大学经济系刚刚留校的一批青年教师也提交了论文并参加了会议。“莫干山会议”得到了中央有关部门的关注和地方政府的支持，浙江省委书记、省长等都到会讲话。有意思的是，这次讨论会并没有采取论文报告的形式，而是以城市经济改革及相关问题为中心议题，分七八个专题小组展开讨论，论文另外印发。

在我看到的一些参加过会议的人后来写就的回忆资料中，很多人提到，“莫干山会议”中的很多人不仅血气方刚，而且具有良好的理论素养，思想活跃、文字泼辣、观点新颖。大家畅所欲言、平等讨论、互相补充，形成集体成果。激烈的讨论经常延续到深夜。会议期间，他们不看电影，不游山玩水，这使得当时出席会议的不少老同志对他们刮目相看。“莫干山会议”把中青年经济工作者作为一个群体推上了中国改革转型的大舞台。现任国家发展和改革委员会宏观经济研究院教授的常修泽曾经开玩笑地说，后来“上山”成了一种荣耀。“莫干山会议”后不久，《中青年经济论坛》于1985年在天津创刊，这份刊物也获得了当时经济学系学生的喜爱。

“莫干山会议”大约讨论了八个专题并分成相应的讨论小组：（1）关于价格改革的战略问题；（2）关于工业企业实行自负盈亏问题；（3）关于发挥中心城市多功能问题；（4）关于沿海14座城市对外开放问题；（5）关于金融体制改革问题；（6）关于发展和管理股份经济问题；（7）关于农村产业结构变动问题；（8）关于现阶段政府经济职能问题。其中在理论和思想上讨论最热烈，也最富有成果的是价格改革的战略问题。

“莫干山会议”在价格改革的战略问题上主张，一是以提高采掘工业品价格为中心，改革工业品价格体系；二是以解决农产品价格倒挂和补贴过多为中心，调整消费品价格和公用事业收费。但对于工业品价格如何改革，会上最初形成了两种意见或者两种思路：“调放结合，以调为主”和“调放结合，先放后调”，这就是所谓的“调派”和“放派”。会议的最后出现了第三派意见。第三派意见认为，应该通过客观上已经形成的生产资料双轨价格，自觉利用双轨价格使计划价格和市场价格逐步靠拢，在这个过程中，逐步缩小生产资料的计划统配的物资部分，逐步扩大市场自由调节的部分，最后达到两个价格统一，这就是双轨过渡的价格改革思路，简称“价格双轨制”（dualtrack pricing/dual-track approach）。31岁的华生作为价格组的代表，在会议上向中央领导做了汇报，会后华生

写了一份会议纪要，题目是《用自觉的双轨制平稳地完成价格改革》。

[\(1\)](#)

华生于2005年在《中国改革（综合版）》杂志发表了一篇题为《双轨制始末》的文章，文中描述了“价格双轨制”的思想在“莫干山会议”上的形成过程。他说：

在“莫干山会议”之前，中央对价格改革问题已经进行了长期的研究和酝酿。国务院价格研究中心的田源等人提出了对严重扭曲的价格体系，必须进行大步调整的建议，并进行了大量的测算和方案的比较，引起了很大的关注。周小川、楼继伟、李剑阁等人提出用“小步快调”的办法，不断校正价格体系，既减少价格改革过程中的震动，又可以逐步逼近市场均衡价格的主张，也得到了重视和研究。但因为调整价格体系牵一发而动全身，影响到方方面面的利益结构和会产生难以预计的连锁反应，价格改革起步的决策仍在权衡之中。

由于在中央工作和接近上层的这批同志带来了这些总揽全局的信息，“莫干山会议”价格组的讨论就分外热烈。争论最初在“调派”和“放派”之间进行。当时参会的“大调”和“小调”的主流派详细论证了价格改革的必要性、迫切性和价格调整方案的可行性，阐述了一步走向市场均衡价格存在的困难和风险，而以来自西北大学的研究生张维迎为代表的“放派”则主张一步或分步放开价格控制，实行市场供求价格。反对“放派”主张的主要论点是说在计划经济为主的情况下，一下放开价格控制太不现实，同时市场发育也需要一个过程。在市场不完备时，市场均衡价既难以实现，也未必优化。由于争论非常激烈，会议还发明出挂牌辩论的方式，挑灯夜战。记得当时参会的都是年轻人，意气风发，思想单纯，得理不让人。在会议内外热烈气氛的激励下，我们一批来自中国社会科学院和中国人民大学的在校研究生（华生、蒋跃、高梁、张少杰）经过几天通宵达旦的争论和讨论，采纳和综合了双方观点，形成了实行“放调结合”的双轨制价格改革思路，并委托我代表大家参加挂牌辩



论和答辩。[\[2\]](#)

以上这个说法得到了曾于国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所任职的高梁的证实。正如华生所说，高梁本人当时是作为中国社会科学院的研究生参加“莫干山会议”的。在《经济观察报》2005年7月4日发表的文章《华生：双轨》中有一段对高梁的采访。在被问及价格双轨制和“莫干山会议”的时候，高梁说：“调派也可以说是算账派。当时中央组织几个单位，如航天部710所，做出了巨大的价格模型，进行计算机分析。周小川、李剑阁、楼继伟等来自中国社会科学院工业经济研究所和清华大学的学者，也在做模型。他们希望把价格算清楚，通过政府调价，然后一下子放开。但在现实中，调价牵扯各方面利益，账不管怎么算都会遇到巨大阻力。在莫干山上，以田源为代表的、已经参与政策研究的一批学者，提出以‘调’为主的意见。与之相对的，是以西北大学研究生张维迎为代表的‘放派’则主张，应该一步或分步放开价格控制，实行市场供求价格”。[\[3\]](#)

的确，在“莫干山会议”前后，价格改革的“调派”和“放派”都积极地发表文章阐释其观点。代表性的文章包括楼继伟和周小川于1984年在《经济研究》上发表的《论我国价格体系改革方向及其有关的模型方法》，郭树清于1985年发表在《中国社会科学院研究生院学报》上的《关于中国价格体制改革的目标模式》以及张维迎于1985年在《经济研究参考资料》上发表的《关于价格改革中以“放”为主的思路》等。[\[4\]](#)而在“莫干山会议”上形成的价格双轨过渡的第三派的主张最初则是写入会议纪要的。在题为《用自觉的双轨制平稳地完成价格改革》这份会议纪要中提出的“放调结合”的双轨过渡的想法随即受到国务院领导的高度重视。“莫干山会议”之后不久通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》（1984年10月）特别强调了“价格体系的改革是经济体制改革成败的关键”。1985年3月，国务院下文首次正式废除计划外生产资料的价格控制。这个决定被认为是生产资料价格双轨制改革正式实施的标志。而

华生等人于1985年在《经济研究》上发表的题为《论具有中国特色的价格改革道路》的文章，再次论证了价格双轨制思想的形成。[\[5\]](#)

但是，这个在34年前召开的学术研讨会以及在当时引发争论的价格改革的思路，在今天却出人预料地成为中国经济改革40年中最具争议的话题。在会议结束的20多年后，参与当年“莫干山会议”价格组讨论的亲历者们展开了一场关于价格双轨制发明权的争夺战。

原本，在20世纪80年代末，价格改革的失败，特别是价格双轨制引发的经济混乱，使得“价格双轨制”这个名词在中国国内声名狼藉。这也可以理解，为什么几乎没有人站出来，为澄清谁在当年的“莫干山会议”上首次提出价格双轨制的改革思路而著书立说。价格双轨制的名声大噪是90年代之后的事情，价格双轨制的声誉从国际上开始逐步传入国内，由坏变好。因为在国际经济学界，价格双轨制在90年代之后才开始被公认为是中国经济转型中最具创意的战略。随着国际上的经济学家把价格双轨制的思想变成理论，价格双轨制更是成为来自中国的对现代经济学少有的贡献之一。

2008年9月28日的《经济观察报》发表了记者马国川对张维迎的采访《我总是直截了当地表达我的观点》。在采访中，张维迎再次提到了自己对价格改革的早期观点，特别强调“价格双轨制”这个词早于“莫干山会议”就出现在自己的文章中。他说：

1983年底开始论文的选题，我意识到研究价格改革问题现实性很强，而且我很有想法，这些想法跟其他人都不一样，很新颖.....经过几个月的努力，到1984年4月我就有了一个明确的价格改革思路.....思路一旦形成，写文章就是水到渠成的事了。大概花了两三天时间就完成了一万多字的文章“以价格改革为中心带动整个经济体制的改革”。.....文章就发表在1984年6月的《专家建议》上。

张维迎在访谈中明确地说，在那篇发表在《专家建议》中的文章

里，他已经系统地论述了以“放”为主的“双轨制价格”的改革思路。那篇文章中有这样的话，“所谓价格制度的改革，就是有计划地放活价格管制，逐步形成灵活反映市场供求关系的平衡的价格体系，以充分发挥价格机制在计划经济中的效能”（“当时不能讲市场经济，但按照我提出的改革思路，结果不可能是计划经济。”[⑥](#)），“价格体制改革的具体办法，可以参照农副产品价格改革的办法，实行双轨制价格，旧价格用旧办法管理，新价格用新办法管理，最后建立全新的替代价格制度。与价格调整相比，价格改革是一个连续的逼近过程。问题不在于第一步是否达到合理，而在于每一步是否都在趋向合理”。

张维迎在《经济观察报》的这次访谈中总结了自己对价格双轨制方案的贡献。他说：“尽管我本人在1984年4月就提出并系统论证了双轨制的改革思路，但双轨制实际上是随着20世纪80年代初经济结构调整、地方分权及乡镇企业的出现而自发产生的。我的贡献在两点：第一，明确把市场价格制度作为改革的目标模式；第二，把自发产生的双轨制现象从理论上提升为自觉的价格改革道路。这类似大禹治水中把‘堵’转变为‘疏’的思路。”[⑦](#)

张维迎还在访谈中回忆了一个细节。他说，除了田源本人，“还有几个发言者挑战我。我基本上是单枪匹马轮番应战。我一直对自己的逻辑思维很自信，也喜欢用一些浅显的比喻。随着讨论的进行，有越来越多的人被我说服，至少觉得我讲得有道理，我发言时点头的人越来越多，掌声也越来越多。我越讲越兴奋，后来也有人帮助我向大家解释我的观点，因为我普通话讲得不好，有些人听不懂”。

在对张维迎的访谈记录发表之后不久，2008年10月13日，华生与高梁和张少杰联名在《21世纪经济报道》发表了一篇长文，题目是《张维迎为什么要盗劫价格双轨制？》[⑧](#)。在文章中，作者认为张维迎不仅挑起了对价格双轨制的发明权的争论，而且还歪曲了历史真相。他们在文章中说：

在20世纪90年代出版的张维迎自己著作的作者简介中，首次自称是“国内最早提出并系统论证双轨制价格改革思路的学者”，但由于他并没有提供进一步的细节，人们也无从知晓他是在哪里提出和论述的。因此，尽管20世纪80年代过来的人看到后都感到很奇怪，但我们谁都没有去质疑和驳斥。直到2006年张维迎在其出版的《价格、市场与企业家》一书中，首次提出他在1984年4月就写成了“以价格改革为中心带动整个经济体制的改革”一文，并刊登在国务院技术经济研究中心出版的《专家建议》上。在该文中他第一次系统提出了双轨制价格改革思路。他说在“莫干山会议”上“从一开始就形成‘调’、‘放’两派，田源是调派的代表，我是放派的代表。最终，我的观点说服了大多数人，会议组织者以政府领导人‘容易听进去’的方式将我的观点做了一些修正，向国务院提交了这次会议上提出的价格改革新思路，受到国务院领导的重视，‘双轨制’由此成为中国价格改革的官方政策”。

由于张维迎的说法与20世纪80年代留下的文献记载及“莫干山会议”与会者的回忆都完全不同，因而引起所谓关于双轨制发明权的争论。

作为历史的亲历者和当事人，我们一直觉得，这种事后对历史的修改十分令人遗憾，但双轨制已经载入历史，争夺个人的发明权没有什么意思，所以这些年来我们一直回避对张维迎的说法做出正面的评论。

但是，最近在《经济观察报》纪念改革三十年的访谈中，张维迎进一步明确说，在“莫干山会议”上“我还讲了如何通过双轨制逐步放开价格的思路，我的发言引起了轩然大波，因为之前没有人从放开市场的角度考虑价格改革问题”，说他“基本上是单枪匹马轮番应战”，“我现在确实想不出还有谁是‘放’派了”，“随着讨论的进行，有越来越多的人被我说服”，“掌声也越来越多”，称自己是“莫干山会议”上把市场价格作为改革目标并提出双轨制的唯一贡献者。这样，当然就有人，包括媒体向我们尖锐地提问，张维迎的说法与你们的回忆完全对立，不可能同时为

真。如果张维迎所言属实，那么过去所说我们几个在“莫干山会议”上提出双轨制的人，就是在撒谎和伪造历史。因此，尽管在这种非黑即白的情况下，说清楚真相总会令有些人难堪，但作为历史的当事人已经再没有什么回避的余地。我们也只好在改革开放30年之际，澄清事实真相，这既是对历史和大众知情权的尊重，也有助于人们对改革真实历程的认识。

那么，张维迎为什么坚持认为自己是价格双轨制思想的第一人呢？从已有的文字资料上不难发现，张维迎要据理力争的是，在“莫干山会议”之前，他就提出了“价格双轨制”的思路。他的主要证据就是他于1984年6月在国务院技术经济研究中心能源组内部资料《专家建议》中发表过的那篇文章，题为《以价格改革为中心带动整个经济体制的改革》，发表时间早于“莫干山会议”三个月。张维迎说就是因为这篇文章自己才入选出席了“莫干山会议”。

那么，既然张维迎在“莫干山会议”前就提出了“价格双轨制”，为什么会议中却被称为“放”派的代表呢？张维迎的解释是，“放”其实就是双轨制价格改革的核心。而华生他们认为，张维迎发表在《专家建议》中的文章其实“和改革没有多大关系”，所以“并不能算数”。他们的原话是：“既然现在张维迎说他早在‘莫干山会议’以前就写文章全面论述双轨制，并带着文章上山，他为什么在‘莫干山会议’上不提双轨制？……首先，这是因为‘莫干山会议’提出的价格改革双轨制推进战略与张维迎文中提到的双轨制价格并不是一个内容。会上进行的是‘放’和‘调’的争论，而张维迎是高调的市场化‘放’派，坚决反对‘调’。本来张维迎的长文还提到一次‘调’，说可以‘或先调后放’，但这正是‘莫干山会议’上‘调’派的思路。这样，他到‘莫干山会议’上遇到了‘调’派以后，就完全抛弃了自己‘或可以先调’的含糊想法，变成了彻底的‘放’派，与‘调’派展开了激烈的争论。在这种情况下出现的第三种思路，是综合放调两方面的意见，把放、调各作为一轨，综合起来叫放调结合的双轨



制。当时讲双轨制主要是从外放内调、两条腿走路、双轨推进这个动态意义上说的，并不是强调去搞计划内外两个价格，那样与会者和领导根本都不会接受。……当时在‘莫干山会议’的主报告和领导批示中说的都是放调结合，并没有提及双轨制。”

那么，张维迎发表在《专家建议》中的那篇文章到底应不应该“算数”呢？我不是亲历者，自然不能也无须做出回答。在目前披露的文献中，张维迎的确早在1984年的文章中就提出了价格双轨制的思想。但同时我也理解华生等人认为张维迎的这篇文章与改革没有多大关系，不应该算数的理由。简单地说，这是因为“莫干山会议”通过争论形成的价格改革的思路中，只有调派、放派和“放调结合”派。最后形成的价格改革报告的文稿中没有使用过“价格双轨制”这个名词，当时张维迎是属于放派的。而张维迎要力争的是，他在“莫干山会议”前写出的文章中就使用过“价格双轨制”，早于“莫干山会议”几个月。这就使得争论和争夺复杂化了。

当年“莫干山会议”上价格改革的主报告“价格改革的两种思路”的执笔人徐景安先生于2008年也就价格双轨制的来龙去脉写过文章，基于文字资料和回忆提供了一些细节，以《双轨制价格改革的由来》为题发表在《领导者》2008年第2期（总第20期）上。[\[9\]](#)根据徐景安的说法，张维迎于1984年6月发表在《专家建议》中的那篇文章《以价格改革为中心带动整个经济体制的改革》，在收录进张维迎自己的《价格、市场与企业家》文集时做了很大的修改，而且增加了第五节的新内容，这部分内容“可以说就像1984年制订的双轨制价格改革方案”。[\[10\]](#)

徐景安认为，张维迎是国内最早有过价格双轨制改革思路的人，但不能说其系统论证过双轨制价格改革。他认为，应该澄清的是，张维迎于2006年出版《价格、市场与企业家》文集时，对《以价格改革为中心带动整个经济体制的改革》一文做了重大修改，特别是加了第五节“价格改革与放活市场”的内容。徐景安发现，在新加的这一节里，张维迎



实际上根据“莫干山会议”的主报告，将从短线放起改成从长线放起，并列举了机电、轻工作为先放开的产品。可是，在张维迎为这篇文章新写的注释里把修改后的文章仍然说成是1984年4月21日写的，而且没有说明在哪里做了修改。徐景安说，这样就使得张维迎于1984年撰写的文章“看上去不仅具有理论性，而且还有操作性了”。

不过，徐景安还是很幽默地说：“对于1982年毕业，当时还在读研究生的他来说，能写出这样一篇有见地的文章确实难得，所以入选参加‘莫干山会议’，并在会上崭露头角，以‘放’派独占鳌头。平心而论，要求他在参加‘莫干山会议’前，就系统地论证双轨制价格改革，提出具有操作性的建议，是难为他了。参加‘莫干山会议’后，他受到启发，坚持研究，修正和完善他原来的想法，写成系统地论证双轨制价格改革的文章，那是合乎情理的。”<sup>(11)</sup>

在这里，我想张维迎与华生等人之间关于谁提出了双轨制价格改革思路的争论应该告一段落了。当年参加过“莫干山会议”和价格改革论战的人很多，而今天卷入这场争夺战的只是其中很少的人。更多的人没有出来参与论战和提供证据。可能是因为这样的发明权争论根本没有必要，在那个年代，中国的改革总是经验走在思想的前面。而早在1988年中国经济改革十周年之际，关于价格双轨制的经验与思想谁为先的问题就引起过当事人的争论。

在1988年，为了纪念中国经济改革十周年，华生、张学军和罗小朋在《经济研究》杂志连续三期发表了题为《中国改革十年：回顾、反思和前景》的长篇论文。在“回顾篇”里，他们提到在“莫干山会议”上他们的价格双轨制思想的形成过程。但是，他们的这一文章遭到了石小敏和刘吉瑞的批评和质疑。石小敏和刘吉瑞于1989年2月在《经济研究》发表的文章《经济学家首先要尊重历史和事实——评华生等〈中国改革十年（回顾篇）〉》中指出，中国的价格双轨制形成于1984年之前，是1979年以来在农产品价格和其他一些商品价格方面已经实行过的改革方

法。至于生产资料价格的双轨制，他们认为，在1984年5月国务院颁布的“扩权十条”中就明确认可了，而这比“莫干山会议”早四个月。

石小敏和刘吉瑞提及的生产资料的价格双轨制的做法和经验，是众所周知的事实。曾担任九年（1982—1990）国家物价局局长的成致平先生在《价格改革三十年（1977—2006）》一书中甚至还肯定地说过，首先明确提出价格双轨制思想并使它得以推广的，不是别人，而是前国家经济委员会主任吕东。<sup>[\(12\)](#)</sup>成致平先生解释说，价格双轨制首先是从石油行业开始的，当时，我国的石油产量上不去，1981年国家决定在石油行业实行包干，包干以内一个价，超出一个价；计划内每吨100元，超产的每吨644元，这种价格的差距就是价格双轨制。每吨100元是国内的收购价，每吨644元是国际的市场价。这也是为了防止石油外流，从而采取的出口转内销的办法。到了1984年，在其他国民工业生产资料方面也开始实行价格双轨制。石油行业搞了几年价格双轨制以后，为了解决工业领域里的困难，国家经济委员会决定在其他工业生产资料方面推广价格双轨制，让价格双轨制得以普及。成致平特别说道，他所说的“国家经济委员会”就是特指当时的国家经济委员会主任吕东。

还应该提及的是，在“上过山”的那些年轻学者当中，当年与华生一起参与到与石小敏和刘吉瑞争论中的罗小鹏在20年之后也发表了自己对价格双轨制发明权的看法。在我收到的来自浙江大学的一份非公开出版的刊物中，罗小鹏发表了一篇长文，其中讲到了“莫干山会议”和价格双轨制思想的形成过程。尽管他认为实际上自己才是第一个在“莫干山会议”上提出价格双轨制改革思路的人，但他的看法还是与已经公开的争论文字不同，也许这代表了更多参与者避而不谈的观点。在文章中，他特别强调价格双轨制的思想是那个年代的必然产物，不是孤立的事件，更不是单个人的发明：

关于谁最先提出双轨制的改革思路这一问题的争议，就是这样一个问题。我虽然知道自己是在“莫干山会议”首先提出价格双轨制的人，但

是，多年来我并没有刻意地强调这一点，因为我并不认为自己对双轨制思路的形成和实施做出了最大贡献。我的理由是：

1. “莫干山会议”是当时中国的青年知识分子在老一代改革者的支持下，一次成功的集体行动，而我并不是这次集体行动的策划者和主要的组织者。这次集体行动的主要目的，就是要扩大青年经济学者参与改革的机会，与老一代经济学者竞争，为改革出谋划策。而我对这个策划和组织过程没有多少贡献。这个过程中有不少无名英雄，有的人我到现在还不知道。我所知道的策划者之一，Z君，提出以论文质量选拔人才，对策交流、组织讨论的会议方针很幸运地得到采纳。如果没有这个创新，而是像以前那样，各自宣讲自己的文章，“莫干山会议”早已被人遗忘。

2. 我刚参加会议，就得到内部消息，中央领导受到农村改革取得成功的鼓舞，已经决定加快城市经济改革，但计划价格成为城市经济改革的拦路虎，中央决策者急切需要一个可行的价格改革方案，如果“莫干山会议”能够对此有所贡献，将是巨大的成功，并将扩大青年一代学者参与改革的机会。消息来自在决策核心部门工作的青年学者，没有他们的搭桥，不可能有“莫干山会议”与高层决策的互动，也不可能有与会者群策群力的精神。

3. 大家当时就知道，价格改革策略是皇冠上的明珠。因此，会议一开始，对价格改革策略的争论就成为热点，除了正式议程，会议还专门开辟了晚间的挂牌讨论。擂台一开，主张自由价格的一派便先声夺人，而代表当时主流思想的计划价格派，也毫不示弱，提出了以调整计划价格为主的改革方针。两派旗鼓相当，争执不下。会前我并没有形成双轨制的改革思路，但是，当我看到“放派”和“调派”相持不下的时候，突然从河北改革的经验中得到灵感。于是，在我主持的分组会上首先提出了“两派都行不通，只有搞双轨制”的意见。换句话说，没有当时自由争论的氛围，我未必能够产生“双轨制”的想法。况且，没有S君提出“统购

改税”的创意，没有河北的改革试验，我根本不可能产生这样的创意。

4. 虽然“双轨制”的想法是我首先在会议上提出来的，但在辩论中我并不是这一思想的主要发言人。这一思想的主要发言人是H君，他辩才过人，使这一创意迅速赢得会议多数人的支持。

5. 更重要的是，H君最后代表大会说服了高层决策者。一个新政策思路能不能说服决策者，对于决策过程非常重要。我曾经有多次机会接触高层决策者，提出过不少有创意的政策建议，但是，多数建议都未能说服决策者。世界上有很多高明的办法早就被人发现了，但只有那些赢得决策者信心和决心的意见，才真正创造了历史。因此，那些能够直接说服决策者接受创意的人对历史的贡献，应该大于发明这些创意的人。

6. 当然，贡献最大的是双轨制的决策者。是他们承担了巨大的个人政治风险，给青年人参与的机会，同时又承担了改革的政策风险。价格双轨制并非没有风险，当时的国务院领导对此十分清楚。但是，他们在讨论是否实行双轨制的时候，表现出了大无畏精神，毅然决定接受青年人的建议。而老一代改革者，也扮演了不可替代的重要角色。没有这些开明的改革领导者，再高明的创意也是白搭。

总之，双轨制思路的形成和实现，是中国20世纪80年代初改革过程的一个成就。这个过程高度调动了中国精英阶层的集体认知能力，调动了中国精英阶层的集体智慧。夸大少数人的创意，而看不见集体认知能力对政策过程所起的决定性作用，不符合事实，也不符合历史的逻辑。

“莫干山会议”充分体现了这样一个道理：一个不断扩大的、具有公共理性的公共空间，对于提高社会精英的集体认知能力极为重要。一群名不见经传的小人物，突然间对历史的进程产生了重大的积极影响，究竟是因为什么？难道仅仅是因为这些小人物的天分吗？

“莫干山会议”不是一个孤立的事件，而是80年代初中国社会公共空间不断扩大过程中的重要一环。在此之前，恢复高考和研究生教育，吸

纳智囊团参与政策过程，都为“莫干山会议”做了铺垫和准备。“莫干山会议”的策划者、组织者和参与者是在这一过程中成长和筛选出来的社会精英分子。80年代初公共空间的扩展为这些青年精英的成长和选拔提供了一个比较公平的参与机会，这一过程的公平性赋予了这些精英分子宝贵的公共精神。没有这种公共精神，就不可能有“莫干山会议”上具有公共理性的讨论过程。否则，即使有人提出双轨制，这种思想能否成为一种改革共识，也有很大的疑问。[\(13\)](#)

我相信，无论当年对价格改革持有什么见解的人，他们今天都会对考据价格双轨制的发明权失去兴趣。他们更珍视的一定是，在那个年代，他们这批年轻学生参与了中国经济转型40年当中一个重要的事件。即使今天他们还有争夺战，但是这个会议依然是40年来少数能留存永久记忆的事件之一。

23年后，华生对当年的“莫干山会议”的记忆还是很清晰。他在接受《南方周末》记者采访时说：“我从小就喜欢闻汽油味，但是在莫干山上连日的开会、不眠不休地讨论，在下莫干山去杭州向领导汇报时，我第一次晕了车，好一阵子几乎失去知觉。那时我是作为价格组的代表，向时任中央财经领导小组秘书长的张劲夫同志汇报，所以印象特别深刻。‘莫干山会议’结束不久，就是党的十二届三中全会，就是小平同志说，‘这次会议文件写出了老祖宗没有讲过的新东西’的那次会议。[\(14\)](#)在该次全会上，中共中央做了一个关于经济体制改革的决定。之后是国庆节，小平同志在天安门广场上坐敞篷车阅兵，那是改革的鼎盛时期。那时候我们经常被邀请参加国务院的会议，到各地组织改革试点。胡绳同志当时任中国社会科学院院长，我曾陪他出访东欧，一路上给我讲他当年在毛主席身边的故事，真是学了很多东西。”[\(15\)](#)

## 双轨价格的经验

正如在“莫干山会议”的讨论中有人提到的那样，其实在1984年前，部分农产品和一些生产资料的价格就已经在客观上形成了双轨并存的局面。这个重要的经验现象进入了参与“莫干山会议”的一批年轻经济学家敏锐的视野中，使他们看到了双轨过渡有可能作为实现价格市场化的可行策略的价值。

那么，这些早期的价格双轨现象又是怎么形成的呢？在1984年之后，随着价格双轨过渡被中央采纳为价格改革的基本策略，价格双轨制是否推动了中国的市场出清价格（market-clearing price）体制的形成呢？对于这些问题，我在1997年出版的《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》一书中做了详尽的分析。[\(16\)](#)我在书中指出，1984年之前，一些产品的价格出现双轨并存的现象与改革初期产品分配（流通）体制和增加生产者自由权（经济分权）的激励改革政策有直接关系。而1984年之后，价格双轨制更是在此基础上策略性地成为推进微观改革和市场体制建立的有计划的转型战略。

在1978年之前的计划经济时期，由于1958—1960年的“大跃进”和自1966年开始的“文化大革命”等运动，中国经济的中央集权的程度大大削弱，这就使中国的计划经济与苏联模式有了区别。苏联的企业在产供销上都由中央的专业部（中国的计划官员习惯于把这个称为“条条”）垂直进行，这是标准的集权管理模式。而由于行政分权的原因，除了中央集中管理一部分企业之外，中国从省（市）到县的各级地方政府（我们俗称“块块”）也都负责管理国有企业。许成刚和钱颖一曾经把这个计划管理的组织结构类比于一个多部门的公司治理结构，即M型公司。[\(17\)](#)

这个由于行政分权演化出来的条块结合的模式对1978年之后的经济分权和局部的市场化改革无疑会产生重要的影响。[\(18\)](#)但是，由于分权还只是在中央和地方政府之间的行政性分权，而没有涉及向微观生产者的放权，因此，产品的生产和分配当中还没有真正形成在计划配额之外进行交易的成分，尽管当时在隶属于不同计划管理者的国有企业之间时



常也会进行实物性的物物交换或串换。[\(19\)](#)

经济性的分权，也就是向生产者的分权，开始于1979年。1979年7月，国务院颁布了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》，首次提出了生产企业对其生产的产品享有自销权。这是扩大国有企业自主权的重要起点，也是改革计划分配体制的关键一步。根据我在《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》中提供的资料，这个规定让生产者开始享有很少的、但是重要的“计划外”（above-quota）的决策自由。按照这个规定，企业自销产品的范围仅仅局限在而且必须是按照规定分成的产品、超计划生产的产品、自己组织主要原材料生产的产品、试制的新产品和商业与物资部门不收购的超储积压产品。

依照陈共炎和乔刚在1994年联袂撰写的论文《产品市场的形成与价格改革》提供的证据证明，即使这个允许生产者自销的产品面临严格的界限，但是到了1984年，企业自销的产品范围很快就扩展到了国家计划分配的几乎所有生产资料，而且企业自销的产品所占比重不断上升。

[\(20\)](#)

1981年，国家允许油田超基数生产的原油可以按照国际市场的价格自行出口。这个政策很快使得生产原油的同一油田出现了两种价格。1983年，国家允许出口原油“以出顶进”，在国内加工生产成品油，并按国际市场价格在国内销售。这就又出现了成品油的双重价格。根据经济学家张卓元提供的准确数据，也是在1983年，政府为了鼓励煤炭企业增加产量，对22个矿务局实行对超核定能力生产的煤炭加价25%—50%。

[\(21\)](#) 很多经济学家都提到的“扩权十条”，指的是1984年5月由国务院颁布的《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，这个“扩权十条”是在1979年7月国务院颁布的《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》的基础上对企业的进一步放权。

“扩权十条”规定，凡是属于企业自销的工业生产资料和完成计划数之后的“超产部分”（所谓“计划外”），一般在不高于或低于国家定价

20%的范围内可以由企业自行定价，或者由供需双方在规定的幅度内协议定价。1985年1月，国家物价局与国家物资局根据国务院的指示，联合发出了《关于放开工业生产资料超产自销产品价格的通知》（以下简称《通知》），在《通知》中进一步取消了原定不高于国家定价20%的限制，允许企业按市场价格销售“计划外”的产品。《通知》同时规定，对于那些在1983年以前有权取得计划内调拨物资的国有企业，以1983年的调拨数为基数，仍然按照调拨价享受生产资料的计划供应，而超过这个基数的部分，则要按照市场价格从市场上自行购买。可以说，到了这个时候，在工业领域，生产资料的价格双轨制安排正式合法化了。

紧接着在1985年2—11月，中国经济体制改革研究所和北京青年经济学会主持了针对429家国有工业企业的价格双轨制的有关调查。调查发现，1984年这429家企业的平均自销率（即自销产量占全部销售产量的比率）为30.08%，主要原材料的市场采购比率为16.41%，而到了1985年的上半年，后一比率上升到了43.8%。

刁新申基于这个调查所撰写的研究报告《价格：双轨制的作用和进一步改革的方向》对双轨价格如何影响了企业的生产决策和行为做了很好的分析。[\(22\)](#)而我在《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》一书的第四章也系统地在理论上讨论了“边际影响”或效率增进的效应。我要把这个理论的问题放到本章后面专门讨论。在这里我想引用刁新申在研究报告中的一段话来结束本节。他在报告中这样写道：

双轨制的含义是，企业的产出品和投入品都同时存在两种价格——国家行政规定的牌价和由市场力量形成或由交易双方确定的可以浮动的市场价，企业计划内生产的产品和计划供应的物资按牌价调拨、买卖和分配，计划外部分则按市场价销售或购买。在此情况下，企业无论是增加或减少生产品或投入品，其增减变化部分的价格实际是按市场价格计算的。也就是说，企业计划外每增加一个单位的产品，就可以获得一份按市场价格出售这部分产品的收益；而每节约一个单位的原材料耗费，

就等于少到市场买一份市价原材料，从而，也就等于按市价标准获得一份节约收益。于是，企业进行生产决策时，可以按市场价格而不是按牌价对自己的增产和节约进行评价。这也就同时意味着，市场价事实上已对企业的边际产出和投入产生了决定性作用，通过这种边际作用，形成了调整短期供求的信号和影响力量。[\[23\]](#)

## 关于双轨制的争论与“配套改革”动议

1985年，当价格双轨制在工业和生产资料上被鼓励实施之后，中国的经济学界却很快对它的利弊展开了激烈争论。反对价格双轨制的经济学家主要是郭树清、刘吉瑞、吴敬琏、楼继伟和周小川等。他们也是后来逐步形成的“配套改革”方案的主要起草人和倡导者。

引发1985年价格双轨制争论的一个很大原因是当时宏观经济的失衡状况和转型初期出现的一些“设租”（rent-setting）和“寻租”（rentseeking）现象。由于逐步放开了“计划外”的数量和价格管制，在计划内外之间进行的“倒买倒卖”和计划官员权力“设租”的现象开始有所暴露。而在1984—1985年，以所谓“消费基金”膨胀为特征的通货膨胀的压力不断增加，物价变得越来越不稳定。中国的经济学家对于应该采取什么样的宏观政策争执不休。对这个过程的回顾和讨论我会在“巴山轮会议”那一章里进行，在那一章里我还会集中讨论中国宏观经济的不平衡以及所涉及的通货膨胀的理论与政策问题。

在反对价格双轨制的那一派经济学家中，重要的观点是价格双轨制的推行助推了物价的涨势，让通货膨胀的压力挥之不去。而且，两种价格并存在客观上造成了官员和企业利用体制内外的差价进行套利的现象，滋生了企业向政府的“寻租”活动以及贿赂等腐败现象，并且严重影响收入的公平分配。[\[24\]](#)

早在1985年年初，还在中国社会科学院读研究生的郭树清、楼继

伟、刘吉瑞和邱树芳等人就首先上书国务院领导，提交《全面改革亟须总体规划——事关我国改革成败的一个重大问题》的报告。<sup>(25)</sup>在报告中他们提出，价格双轨制本质上是有冲突的体制，如果长期维持必将引起经济领域的协调失败，产生混乱局面，葬送改革的前途。之后他们在国务院领导的支持下开始研究整体配套改革的方案，并在1985年8月发表了研究报告“关于体制改革总体规划研究”。在研究报告中他们进一步指出了价格双轨制的“八大弊端”，主张尽快取消价格双轨制，代之以整体配套改革的战略，来解决当前的宏观经济不平衡和腐败蔓延的问题。<sup>(26)</sup>

1986年，当时在国务院经济体制改革方案设计办公室工作的吴敬琏、周小川、郭树清和李剑阁等写出了一系列关于经济体制改革整体推进的研究报告（最后于1988年以《中国经济改革的整体设计》为名出版<sup>(27)</sup>），其中也公开反对价格双轨制。他们认为价格双轨制等于在同一条道路上同时实行可以靠左行驶和靠右行驶的双重规则，必然导致撞车和混乱。同时他们提醒，双重价格并存必然助长计划内外的倒买倒卖和权力“寻租”现象，造成腐败蔓延。根据张卓元提供的资料，有的经济学者主张要尽快恢复计划价格体制来取代价格双轨制，主张80%以上的生产资料价格双轨制要尽快并轨到计划轨道上来，只有少量的、次要的和供求基本平衡的生产资料才可以并为市场轨道。由此可见当时对价格双轨制的批评有多么严重。<sup>(28)</sup>

1988年，吴敬琏在北京和上海组织了关于价格双轨制带来的种种弊端的讨论会，并将讨论的结果汇编为《腐败：权力与金钱的交换》一书出版。<sup>(29)</sup>最为硝烟弥漫的论战发生在1988年和1989年之间的《经济研究》杂志上。前文我们提到，华生、张学军和罗小朋于1988年发表题为《中国改革十年：回顾、反思和前景》的长篇文章，文章中提出价格双轨制是中国经济体制改革的创举。这个说法很快遭到石小敏和刘吉瑞的批评。他们于1989年初在《经济研究》杂志上发表回应文章，批评和反驳了华生等人的观点。



在1985年前后，支持价格双轨过渡策略的经济学家并不多。除了华生等人之外，刘国光算是支持价格双轨制的。他于1985年在《经济研究》杂志发表文章，认为价格双轨制能为生产者提供有效的激励，强化降低成本的意识，缓解某些物资的短缺，是中国进行价格改革的可行路径。[\(30\)](#)

在1985年9月2—7日由中国经济体制改革研究会（即后来的国家经济体制改革委员会）、中国社会科学院和世界银行联合在“巴山”号游轮上举办的“宏观经济管理国际讨论会”（人们习惯于把这个会议称为“巴山轮会议”）中，中外资深经济学家不可避免地讨论到了中国价格改革的方式。在1987年中国社会科学院经济研究所编辑出版的《中国的经济体制改革——巴山轮“宏观经济管理国际讨论会”文集》中，刘国光等负责撰写的材料就特别写到会议对价格双轨过渡的讨论内容，尤其提到了波兰经济学家布鲁斯教授对价格双轨制的肯定：

在我国的双重体制中，计划内外产品售价不同的双重价格是计划内外双重计划体制和双重物资分配体制的集中表现。在模式转换过程中，从放调结合的价格改革入手，利用双轨价格逐渐消长，推动经济体制的全面改革，可以避免改革中的大的震荡。正如布鲁斯所说的，在配给体制向商品体制过渡阶段，其他社会主义国家在消费品方面曾经实行双重价格，但中国在生产资料方面也实行了双重价格，这可能是一项有益的发明创造。它是从旧体制进入新体制的桥梁，可以使行政的直接控制平稳地过渡到通过市场进行间接控制。[\(31\)](#)

很容易看出，经济学家对价格双轨制的争论在理论上已经牵扯到了中国改革的战略采择问题：中国的经济体制改革到底是应该分步走呢，还是要整体推进呢？在转型经济学（economics of transition）的文献上，这两种不同的战略取向被今天的经济学家习惯地称之为“渐进的改革”（gradualist reform）和“激进的改革”（radical reform）。但是，国际

上的主流经济学家开始注意并研究转型战略的理论问题是20世纪90年代以后的事，这要比中国的经济学家对这些问题的讨论晚了将近十年。

1986年在中国经济改革推进战略的形成历史上是最富戏剧性的一年。价格双轨制的推行受到很多经济学家的批评，对于价格改革到底应该采取什么样的战略，经济学家内部出现了分歧。与此同时，经济学家内部对改革的顺序（sequence of reforms）也产生了分歧：应该优先改革什么？当时的分歧主要集中在是应该先推进价格改革还是先推进所有制改革。

从1978年12月的中共十一届三中全会到1984年10月中央召开中共十二届三中全会，期间，中国的改革是从农业生产的联产承包责任制开始的。中央政府对经济体制的整体改革并没有形成什么方案，经济改革基本上是局部的以及零敲碎打的。但是在1984年10月中共十二届三中全会上通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》则有了新的突破，被邓小平高度评价为有了“我们老祖宗没有说过的话，有些新话”。这个决定明确提出了建立“社会主义商品经济”的目标，而且在战略上要求转移到以城市为重点，进行全面的改革。

紧接着在1985年9月的中共十二届四中全会上通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》。这个文件建议用五年的时间或更长一些的时间基本建立起由企业自主经营体系、市场分配体系以及宏观调控体制三者相协调的基本经济制度。但是在那段时间里，中国的宏观经济发展不平衡的压力一直存在，通货膨胀也迫在眉睫。如何在那样一种宏观经济的局面下推进经济体制的改革，就成为当时中国经济学界和政府决策部门面临的最重要的问题。

当时，经济学界很快就出现了关于改革的重心和顺序问题的不同意见。不主张先进行价格体制改革而力推企业改革的经济学家、北京大学的厉以宁教授提出了著名的论断“中国的改革如果遭到失败，可能就失败在价格改革上；中国的改革如果获得成功，必然是因为所有制的改革



获得成功”。<sup>[32]</sup>厉以宁认为，中国的经济处于非均衡的状态，而且这个非均衡的状态要持续很长的时间，在非均衡的经济里，价格的作用是有限的，通过价格改革来理顺经济关系并不实际。中国的改革应该绕开价格改革，先集中进行企业所有制的改革，在此基础上再去逐步理顺比价关系。

而另外一些经济学人，主要就是我们前面提到的还在中国社会科学院研究生院读书的郭树清、楼继伟、刘吉瑞和邱树芳等，以及后来在国务院经济体制改革方案设计办公室工作的经济学家吴敬琏、周小川和李剑阁等，则不主张实行太长时间的价格双轨过渡，也不支持局部性的改革战略，而是坚持改革的系统性和整体性，形成了“整体配套”改革的思想。正如前述，1985年初，郭树清、楼继伟、刘吉瑞和邱树芳等人向国务院领导提交了题为《全面改革亟须总体规划——事关我国改革成败的一个重大问题》的报告。这个报告和后来吴敬琏、周小川等人的一些研究报告肯定产生了一定的影响。

所以，在1986年的1—3月间，国务院领导在全国经济工作会议、中央财经领导小组会议以及国务院常务会议等多个场合提出，1987—1988年要采取比较重大的步骤，要迈大步子、尽快建立一个有利于微观竞争的好的体制环境，还特别说到“具体说来，明年（即1987年——引者注）的改革可以从以下三个方面去设计、去研究——第一是价格，第二是税收，第三是财政。这三个方面的改革是互相联系的”，“关键是价格体系的改革，其他的改革围绕价格改革来进行”。<sup>[33]</sup>

国务院领导的这些讲话很快就得到了贯彻执行，整体配套改革的方案也随之紧锣密鼓地进行。吴敬琏在他的著作《当代中国经济改革》中简单地回顾了他参与其中的一些细节。他说：

为了进行拟议中的配套改革，国务院在1986年4月建立了经济体制改革方案设计办公室。这个办公室在国务院和中共中央财经领导小组的

直接领导下，拟订了“七五”前期以价格、税收、财政、金融和贸易为重点的配套改革方案。其中的价格改革方案，准备1987年从生产资料价格开始实施。改革的具体办法，类似于锡克早在1981年就向中国同行介绍过的（20世纪）60年代中期捷克斯洛伐克改革的做法：“先调后放”。先根据计算全面调整价格，然后用1—2年的时间将价格全面放开，实现并轨。在财税体制方面的主要举措，则是将当时实行的“分灶吃饭”体制（revenue-sharing system），改革为“分税制”（tax-sharing system）以及引进增值税（VAT）等。[\(34\)](#)

吴敬琏在书中还进一步透露了当时富有戏剧性的变化。国务院常务会议在1986年8月批准了这个配套改革的设计方案，邓小平本人也支持这个方案并给予了很高的评价。但是在1986年10月，国务院领导突然转变了想法，与原来提出的价格、税收、财政、金融等整体配套改革的思路相反，转向了以国有企业的所有制改革为主线的思路，而且于1987年和1988年决定在国有企业中实行承包制。[\(35\)](#)换句话说，厉以宁的思路占了上风，取代了整体配套的改革思路。

无独有偶，在1988年5月国务院准备进行价格和工资改革“闯关”的时期，国务院领导最终也是拒绝了吴敬琏和刘国光等人提出的“先治理，再闯关”的意见，而采纳了厉以宁等人提出的通货膨胀并无大害的主张。这就解释了为什么出现在“中国学术论坛网”上的吴敬琏的个人简历中会写有这么一段：

在几个关键时刻他提出了后被证明是正确的政策建议。他提出的经济改革与发展战略的基本思路以及不少政策主张（如1984—1988年的反通货膨胀主张等）现已被实践证明是正确的。

虽然没有更多的信息来解释为什么国务院的领导在1986年10月突然改变了主意，但是这与当时的经济形势应该是有直接关系的。我们将

在“巴山轮会议”那一章专门讨论转型时期中国的宏观经济变化。在这里我想特别指出的是，由于国务院在1984—1985年那一轮的通货膨胀中采纳了紧缩的治理政策，尤其是中国人民银行在1985年下半年采取了紧缩的货币政策，连续两次提高利率，加强信贷的控制，结果中国经济在1986年的第一季度开始出现了明显的下滑，2月份甚至还出现了经济的零增长。面对经济不景气的这个敏感时段，是否放松货币政策、如何刺激生产的增长极有可能重新成为国务院优先考虑的问题。在这种情况下，企业改革可能比价格改革和整体配套改革对帮助经济恢复繁荣更具说服力，因为以价格改革为中心的整体配套改革的短期效果很可能是紧缩性的，而以企业承包制和财政包干等为主的改革坚持的则是放权让利式的思路，有助于改进供给和恢复繁荣。

## 价格双轨制：是奇迹还是神话

从20世纪80年代中期到现在的30多年间，中国经济改革过程和经济体制转型的很多经验与策略也逐步传播出去并得到了国际上的认同。中国渐进主义式的转型战略相对更为成功也已成为共识。1984年的“莫干山会议”以及发生在1985—1986年的那场关于价格改革的争论，到今天早已被人遗忘，但是价格双轨制或双轨过渡的思想与方法似乎已经被这个世界上的大多数经济学家所接受。而且，价格双轨制也成为中国成功进行经济转型的最具代表性的“程式化事实”（stylized facts）。也就是说，无论在世界的什么地方、什么场合，只要提到中国的经济转型策略，就必然要提到价格双轨制。

前文的回顾表明，价格双轨制在中国的实践褒贬不一，而且如果这个双轨制的策略仅仅局限在工业品领域的话，那么它究竟在多大程度上帮助了中国可以顺利与成功地进行经济转型，并没有定论或十分精确的统计证据支持。从策略上讲，双轨价格的混合体制所坚持的时间是太短了还是太长了，直至今天也没有足够的研究来帮助判断。因此，今天我

们对中国的价格双轨制所可能有的所有评价其实都还缺乏丰富的经验基础。我们只能说，计划与市场的混合体制在中国经济中的确处处可见，这是中国经济体制转型的渐进主义或演进主义的方式产生的结果，未必有那么浓厚的策略和机制设计的色彩。

但有意思的是，价格双轨制的思想以及在中国经济中出现的计划与市场混合体制并存的现象，却引起了经济学家的极大兴趣。经济学家一直希望弄明白价格双轨制作为一种机制是否可能真的存在？是否在经济上有意义？是神话还是奇迹？

第一个试图搞清楚价格双轨制作为一种机制是否可能存在的经济学家是年轻的威廉·伯德（William Byrd）博士，现为世界银行的经济学家。他与16世纪文艺复兴时期的英国作曲家同名同姓。伯德博士在20世纪80年代中期就敏锐地注意到了中国的计划与市场双轨并存的现象以及中国经济学家关于价格双轨制的讨论，于是他决定把这个问题作为他的经济学博士论文的选题。他基于博士论文改编出来的两篇论文先后于1987年和1989年在《比较经济学杂志》（*Journal of Comparative Economics*）上发表。[\(36\)](#)我在《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》的第四章介绍过他的工作。在1989年的论文里，他给出了一个简单的一般均衡模型，希望求证价格双轨制下的均衡是否存在；如果存在均衡，这个均衡是否符合“帕累托最优”（pareto-optimality）的含义。

伯德博士的模型很简单。其中几个关键的假设是：存在着计划定价和计划配额，计划外是自由的市场，计划指标小于企业的生产能力（所谓留有余地的计划），国有企业追求利润最大化等。为了尽量刻画中国的经验，伯德博士还进一步假设，人们的工资收入是固定的，完成计划指标构成生产者（企业）、消费者（家庭）和投资者的最低数量约束。也就是说，对生产者来讲，产出品计划指标和投入品的计划分配是最小的数量约束，而对于消费者和投资者来讲，计划分配的产品数量是消

费者和投资者购买这些产品的最小数量约束。

伯德博士假定有 $n$ 种不同的产品、 $m$ 个生产者和 $n$ 个消费者（家庭），每个产品均有计划价格和市场价格。然后他把生产者和消费者都划分为“受计划约束”和“不受计划约束”的两类。所谓受计划约束的生产者，就是生产者的产出和投入数量正好等于计划的配额，而不受计划约束的生产是指生产者可以在计划配额之外通过市场来出售和购买一部分产出与投入品。消费者的类型也类似，受计划约束的消费者是指消费者的购买量正好等于配给量，而不受计划约束的消费者是指消费者可以在市场上购买配给未满足的剩余需求。

然后，伯德博士构造了生产者的利润最大化的均衡、消费者效用最大化的均衡以及投资者的投资效用最大化的均衡，解出各自均衡的一阶条件。这里为了简化，我把投资者的均衡省去。在求出的均衡条件中，伯德博士发现，对于生产者来说，不受计划约束的生产行为与单一市场体制下是一样的，它只对价格做出反应。计划参数（如计划价格、计划指标）的变化对产出和投入均没有影响，影响的只是利润水平的高低，即只有收入效应，好比政府征了税或者给了补贴。而对于受计划约束的生产者，伯德博士发现计划价格的变化对产出也没有影响，只影响利润水平的高低，与不受计划约束的生产者的情况一样。在消费者模块里，由于假设消费者的收入是固定的，结果，计划配额的减少或者计划价格的提高均降低了消费者的福利，但这也意味着工资调整或者政府的等额补贴可以抵消计划参数变化的收入效应，不影响最优化的结果。

最后，要证明价格双轨制的均衡存在，需要中央计划者或者政府在物资流量和金融流量上必须保持平衡，即满足以下三个条件：第一个条件是计划分配的产品在总量上必须足额，没有缺口；第二个条件是金融流量上保持平衡，利润用于投资或扩大再生产；第三个条件是家庭的收入应该大于计划分配的消费品的价值，换句话说，家庭必须有剩余的收入来购买配给之外的消费品。有了这三个平衡条件，伯德博士试图寻找

能够满足生产者、消费者以及市场出清价格的向量 $P^*$ 。[\(37\)](#)伯德博士的研究证明，不受计划约束的均衡是帕累托最优的，而受计划约束的均衡则不是。但是，计划指标和计划分配的充分减少可以使一个受计划约束的均衡过渡到一个不受计划约束的均衡，这就可以使所有的经济主体参与市场的交易，改进效率。计划约束的存在仅仅表现为收入或者“计划内”的分配而已。

伯德博士的这个研究和结论在直觉上是很简单的。只要满足一些严格的条件，计划轨与市场轨并存的效率其实就等价于市场轨，因为计划轨的存在仅仅改变的是收入的分配，而不改变效率的条件。这就好比一个典型的市场体制内的经济主体面对了一个总量固定的纳税或者补贴。

在伯德博士的论文发表十年之后，经济学家刘遵义、钱颖一和热拉尔·罗兰（Gérard Roland）找到并公开了他们对价格双轨制的一个更为简单的理论处理。[\(38\)](#)他们把价格双轨制处理为一种商品分配机制，然后证明并给出了双轨制的“帕累托改进”（pareto-improving）和配置效率的条件。他们使用了最简单的供给与需求的均衡概念来处理价格双轨制的均衡和效率，并且实际上也得到了与伯德博士相同的结论。

让我们用他们在论文中给出的两个图示来说明这个处理的方法。图2-1与图2-2都是演示供求均衡的简单图示。在图2-1中，他们讨论了一个特殊的双轨制的情形。所谓特殊，是因为在图2-1中，他们假设：第一，计划的配额小于完全市场上的均衡数量。这种情况当然在计划经济里是相当普遍的；第二，由配给满足的需求（rationed demand）和由计划安排的供给（planned supply）都是有效率的。这里所说的“有效率的”指的是经济学的正宗含义。也就是说，从需求方来说，计划配给的产品正好是按照消费者的支付意愿以由高到低的顺序进行分配的，这不仅保证需求线是平滑的，而且使得配给的需求线（黑色的AB段）正好与市场上的需求线在图2-1的左上方重合。根据同样的思路，对于供给方来说，所谓有效的计划供给是指提供计划产品的生产者正好也是按照



边际成本以由小到大的顺序来排列的。这不仅保证供给曲线是平滑的，而且使得计划的供给线（黑色的DF段）与市场上的供给线在图2-1的左下方重合。在这种情况下，双轨制的配置效率与市场单轨是一样的。两者的不同仅仅在于收入分配方面，这取决于计划价格与市场价格的大小。

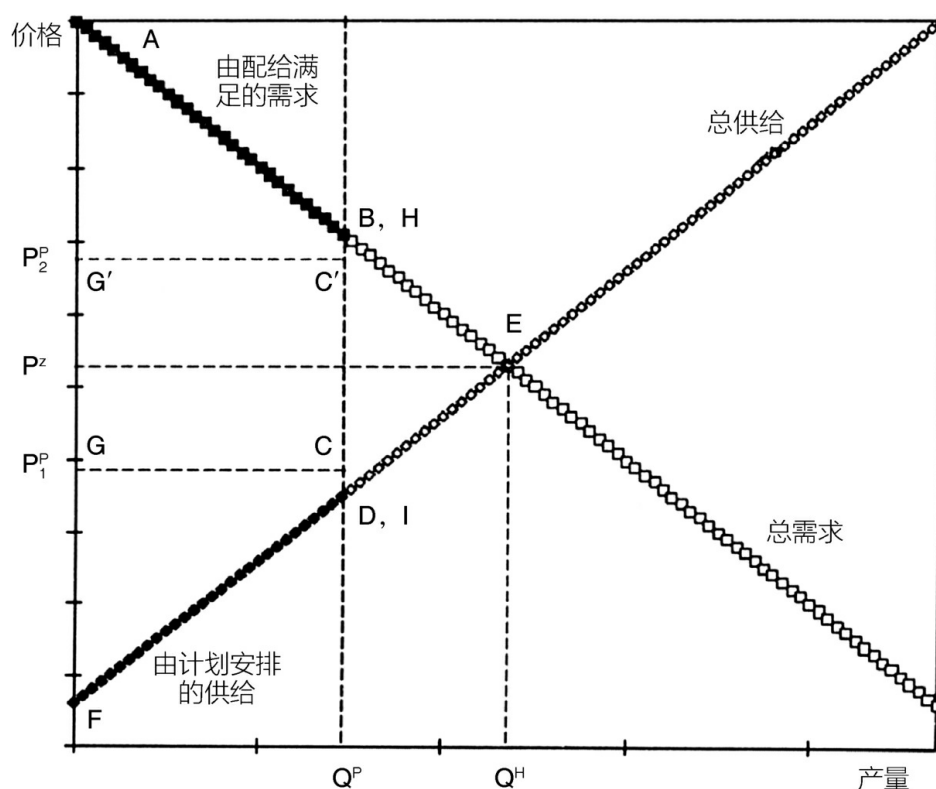


图2-1 演示供求均衡的简单图示（情形1）

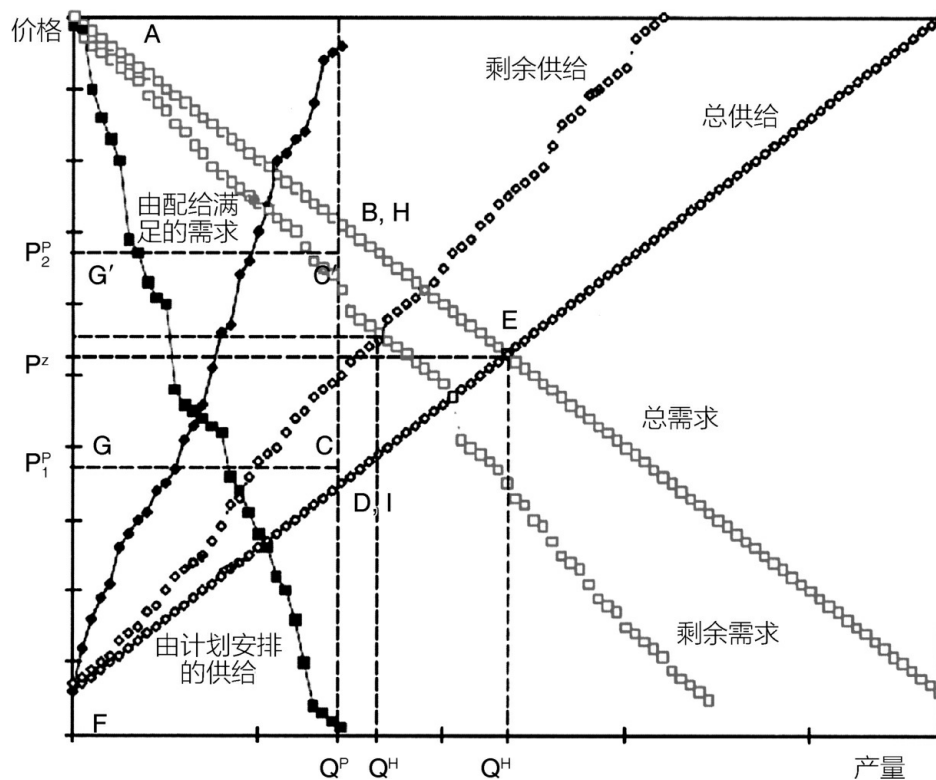


图2-2 演示供求均衡的简单图示（情形2）

然后，刘遵义、钱颖一和罗兰把这个分析推广到了一般的情况。一般的情况是，配给的产品未必分配给了支付意愿最高的消费者，而有提供计划产品义务的生产者也未必是边际成本最小的生产者。为了表示这种情况，在图2-2中他们用不连续的线AH和FI分别代表配给的需求和计划的供给，而且因为不再是都有效率的，所以这两条线也不再与市场上的需求线和供给线重合。这样一来，价格双轨制的配置效率就取决于市场轨是局部自由化的还是完全自由化的。

如果市场轨是局部自由化的，也就是说，计划和市场是彻底分离的，你可以到市场上去购买计划外的更多的产品或出售计划规定之外的更多的产品，但你不可以到市场上去出售你的计划产品或购买你的计划产出。这样一来，市场轨就只包含“剩余的”供求，也就是只包含被计划满足之后的剩余部分的需求和供给。剩余需求与剩余供给的交点代表了均衡。刘遵义、钱颖一和罗兰发现，在这个时候，该均衡是“帕累托改

进”的，但不是有效率的，因为AH和FI并没有与市场上潜在的需求线和供给线重合。换句话说，在这个体制下，一些拿到配给产品的人可能不是支付意愿最高的人，而计划供应商也不一定是边际成本最低的。

最后，他们考虑了完全自由化的市场轨的情况。在这种情况下，拿到配给产品的人，如果愿意，允许到市场上卖掉这个产品，而有计划供给义务的生产者也允许到市场上去购买别人生产的产品来完成计划上缴的义务。在这种情况下自然会改进局部自由化的效率，也会同时实现“帕累托改进”和配置效率，因为市场轨在这个时候包含了全部的需求与全部的供给。他们的上述分析可以得到一个结论是：

假如计划的数量小于完全自由化的市场均衡数量，无论最初的计划价格和计划分配是否有效率，那么，第一，无论市场轨是局部自由化的还是完全自由化的，计划与市场的双轨制都是“帕累托改进”的；第二，市场轨是完全自由化的双轨制还可以实现配置上最有效率的结果。[\(39\)](#)

此外，刘遵义、钱颖一和罗兰还考虑了计划的数量大于完全自由化的市场均衡数量的情况。在计划经济里，劳动就业的分配往往就是这样，通过简单的讨论就可以知道。在局部自由化的市场条件下，剩余的需求和剩余的供给可以从市场轨实现均衡，但是由于计划分配的数量大，全部的均衡数量会大于有效率的均衡数量，所以这个结果尽管是“帕累托改进”的，但也不是有效率的。

而在完全自由化的市场条件下，他们发现，只有允许计划的权利一方与计划的义务一方都可以在市场上进行交易，也就是把计划权利与义务货币化（租金化），而不是继续执行实物的计划分配，才可能实现配置的效率。因此，他们得到了另一个结论：

假如计划的数量大于完全自由化的市场均衡数量，无论最初的计划价格和计划分配是否有效率，那么，第一，无论市场轨是局部自由化的

还是完全自由化的，计划与市场的双轨制总是“帕累托改进”的；第二，如果计划的权利与义务是以租金的形式来履行的话，那么市场轨是完全自由化的双轨制还可以实现配置上最有效率的结果。[\(40\)](#)

这个结果让人们想起了著名的“科斯定理”（Coase Theorem）的含义。[\(41\)](#)由于都是“帕累托改进”的，因此，与转型前的状况相比，采用价格双轨制的过渡方法在理论上说就可以使任何人不受利益伤害（no losers），但肯定有人改善了利益（winners），这是个双赢的策略（win-win strategy）。

当然，以上理论命题是有条件的。如果要保障价格双轨制的“帕累托改进”性质的话，需要假设计划的权利和义务都得到了完全的保障和履行。比如，如果计划的义务没有得到执行，或者出现了计划轨向市场轨的串轨行为，价格双轨制作为过渡机制就会面临瓦解的危险。实际上，讨论价格双轨制的文献都要涉及这个问题，刘遵义、钱颖一和罗兰的文章也讨论了这点。简单地说，政府需要在双轨制方案下很好地去保障计划的权利和义务都得到执行。但在经验上，我们看到计划与市场两种体制并行的做法在很多转型的经济中并不像在中国那么突出。这到底是因为什么呢？

早在1992年，凯文·墨菲（Kavin Murphy）、安德鲁·施莱弗（Andrei Shleifer）和罗伯特·维什尼（Robert Vishny）三位经济学家就发现，苏联的局部市场化改革（1985—1991年）之所以没有成功，没有带来生产的增长，原因很可能在于，苏联的改革者没有能够做到在一些重要的国有企业继续维持一部分重要的生产资料的计划分配。[\(42\)](#)结果，一些重要的生产资料的生产者在改革后可以自由地选择把生产资料卖给谁，而同时，私人企业也可以自由地按照市场价格来采购生产资料，但价格控制却依然留在了国有部门。国有企业因为受到原有的计划体制约束和价格的管制而在获得生产资料方面竞争不过私人企业，生产迫于停顿，大量重要的生产资料从国有企业流向了那些私人企业。

所以，原有生产者的计划义务是否能够保证得到履行对于经济改革初期的生产实现平稳过渡是非常关键的。中国之所以能够在转型初期避免出现L型曲线产出变化，自然也 and 价格双轨制下的计划轨总体上能够得到继续维持有很大的关系。凯文·墨菲、安德鲁·施莱弗和罗伯特·维什尼在他们发表在《经济学（季刊）》上的一篇文章中就看到了这一点。他们写道：

中国也走了我们所描述的这种局部改革的道路，但是有一点例外，中央政府仍然继续维持着对国家计划配额的非常严格的执行，并且只允许企业将超出国家计划配额的那部分产出卖给私人买主。结果，政府控制住了投入品的流失问题。相反，苏联政府名义上保留了对国有企业的调配配额，但实际上却大大放松了对计划的履行。[\(43\)](#)

那么改革者是否有能力在经济转型时期保证计划义务得到执行呢？这是价格双轨制能够实现“帕累托改进”的重要前提条件。这显然取决于政治上的条件，中国是在现有的政治体制和行政结构内推进局部改革的，这就维护了政府的权威，并利用了现有的政治和组织资源。而苏联在局部改革时期，执政党和政府的权威已经大大被削弱，政府也没有能力维持原来的计划轨道。这是一个真正的差别。中国的改革在策略上总是能够充分地去利用它的政治和组织资源，而这就解释了为什么中国的局部和渐进改革能够平稳地演进过来。

总而言之，当价格双轨制被作为一种价格改革的思想与方法在1984年的“莫干山会议”上被提出来的时候，中国在20世纪80年代初就在工业生产部门经历了计划与市场两种体制并存的局面，这个双轨体制经过了整个80年代，并几乎延续到了90年代上半期。这种双轨体制的形成格局总体上没有引起剧烈的摩擦和动荡，而且产出一直在增长。这是一个什么样的机制？中国为什么能够做到双轨体制的并存并维持这么多年？这俨然已经成为一个让经济学家迷恋的现象。不仅经济学家试图根据经验

现象的观察来研究它，解释它，寻找它的内在机制，与此同时，这个双轨制的现象还让人们联想到了20世纪30年代由奥斯卡·兰格（Oscar Lange）和弗雷德·泰勒（Fred Taylor）提出的市场社会主义（market socialism）的理想模式。

在20世纪30年代的“社会主义大争论”中，兰格和泰勒发展了关于计划与市场的机械结合模式的思想。<sup>(44)</sup>但是，他们当年设想的这个模式面临严重的激励问题，不仅如此，他们的这个模式也无法克服生产者（国有企业）垄断以及官僚主义的问题。澳大利亚的经济学家克莱门德·蒂斯德尔（Clement Tisdell）教授在1993年曾经对中国的价格双轨制与兰格和泰勒的市场社会主义模式做过这样一个评论：

在由兰格、泰勒提出的市场社会主义体制与中国的双轨价格制之间存在着若干的差异和共性。两种体制都是致力于使市场供给与市场需求相平衡，但是，兰格和泰勒提出的市场社会主义模式要求由国家来模拟市场，而双轨价格制则限定生产单位生产量的一定比例受计划当局的计划配额支配。在中国，计划配额之外的生产则不再受任何生产配额的支配，供给与需求可以通过市场在买者和卖者之间直接沟通。因此，根据交易成本理论，中国的双轨价格制将比兰格和泰勒提出的市场社会主义模式花费更少的成本。进一步来说，对于卖者而言，尽管价格双轨制在制定价格方面比市场社会主义模式具有更大的风险性和不确定性，但是价格双轨制并不要求国家掌握缓冲存货或利用平衡资金来影响市场。

<sup>(45)</sup>

---

(1) 1984年以学生身份参与“莫干山会议”的国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所国有资产研究中心主任高粱回忆说：争论异常激烈，会议还发明了挂牌辩论的方式，经常将争论延续到深夜。回想挑灯夜战的当年，那是理想主义者的大聚会。在激烈碰撞中，一种新的折中思路产生了。高粱还说，他和中国人民大学的研究生蒋跃商讨，并从农贸市场中颇受启发。当时城市居民凭粮票买粮，一人一月30斤。如果粮票有富余，可以拿去农贸市场换鸡蛋。如果不够吃，就去农贸市场买高价粮。他们认为原材料价格改革也可以这样进行。计划



外调剂价格就是市场价格。逐步缩小计划比例，从而扩大市场比例。这个想法和中国社科院研究生华生、何家成、张少杰所持的观点不谋而合。大家觉得华生笔头快、口才好，最不怕场，就让他代表发言。“在价格组挂牌争论的最后一天下午的最后一小时，看大家实在争不出头绪，我们报名，说有第三方案。华生上台演讲。”参见黄镔坚：《华生：双轨》，载《经济观察报》，2005年7月4日。

(2) 华生：《双轨制始末》，载《中国改革（综合版）》，2005年，第1期，第22—25页。

(3) 黄镔坚：《华生：双轨》。

(4) 楼继伟、周小川：《论我国价格体系改革方向及其有关的模型方法》，载《经济研究》，1984年，第110期；郭树清：《关于中国价格体制改革的目标模式》，载《中国社会科学院研究生院学报》，1985年，第3期；张维迎：《关于价格改革中以“放”为主的思路》，载《经济研究参考资料》，1985年，第6期。

(5) 华生等：《论具有中国特色的价格改革道路》，载《经济研究》，1985年，第2期。

(6) 这句话是张维迎在采访中对所引用的前一句话的补充。——编者注

(7) 马国川：《我总是直截了当地表达我的观点》，载《经济观察报》，2008年9月28日。

(8) 华生、高梁、张少杰：《张维迎为什么要盗劫价格双轨制？》，载《21世纪经济报道》，2008年10月13日。

(9) 徐景安：《双轨制价格改革的由来》，载《领导者（双月刊）》，2008年，第2期（总第20期）。

(10) 对细节感兴趣的读者，可参见徐景安的原文。

(11) 参见徐景安：《双轨制价格改革的由来》。

(12) 参见成致平：《价格改革三十年（1977—2006）》，北京：中国市场出版社，2006年。

(13) 罗小鹏：《集体认知能力与改革路径选择——对价格双轨制改革过程的理论反思》，载《浙江大学CARD动态》，2008年，第1期（总第34期），第10—11页。

(14) 邓小平对《中共中央关于经济体制改革的决定》的这个评价是1984年10月22日在中央顾问委员会第三次全体会议上的讲话中提到的。原话是“前天中央委员

会通过这个决定的时候我讲了几句话，我说我的印象是写出一个政治经济学的初稿，是马克思主义基本原理和中国社会主义实践相结合的政治经济学，我是这么个评价。……这次经济体制改革的文件好，就是解释了什么是社会主义，有些是我们老祖宗没有讲过的话，有些新话。我看讲清楚了。过去我们不可能写出这样的文件，没有前几年的实践不可能写出这样的文件”。参见《邓小平文选》，第3卷，北京：人民出版社，1993年，第83—91页。

(15) 参见夏榆：《幸福是“心喜欢生”》，载《南方周末》，2007年5月17日，第27版。

(16) 参见张军：《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》，上海：生活·读书·新知三联书店上海分店；上海人民出版社，1997年。

(17) 参见许成刚和钱颖一的论文《中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》，参见钱颖一：《现代经济学与中国经济改革》，北京：中国人民大学出版社，2003年。

(18) 详细讨论参见许成刚和钱颖一的论文《中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》。

(19) 潘振明和罗首初于1988年合著的著作中对计划经济体制下企业间的物资串换进行了很好的分析。参见潘振明、罗首初：《社会主义微观经济均衡论》，上海：生活·读书·新知三联书店上海分店，1988年。关于行政性分权与经济性分权的区别，参见刘吉瑞：《论行政性分权与经济性分权》，载《经济社会体制比较》，1988年，第3期。

(20) 陈共炎、乔刚：《产品市场的形成与价格改革》，见樊纲、李扬、周振华主编：《走向市场：1978—1993》，上海：上海人民出版社，1994年。

(21) 张卓元：《九十年代中国价格改革展望》，见薛暮桥、刘国光等：《九十年代中国经济发展与改革探索》，北京：经济科学出版社，1992年。

(22) 参见中国经济体制改革研究所综合调查组编：《改革：我们面临的挑战与选择》，北京：中国经济出版社，1986年，第45—57页。

(23) 参见中国经济体制改革研究所综合调查组编：《改革：我们面临的挑战与选择》，第47—48页。

(24) 吴敬琏在他的著作《当代中国经济改革》的第66—70页也剖析了价格双轨制和局部市场化可能带来的消极后果。参见吴敬琏：《当代中国经济改革》，上海：上海远东出版社，2004年。

(25) 他们的这个报告后来发表在《经济社会体制比较》，1985年，第1期。

- (26) 参见郭树清、楼继伟、刘吉瑞等：《关于体制改革总体规划研究》，载《经济研究参考资料》，1986年，第35期。
- (27) 参见吴敬琏、周小川等：《中国经济改革的整体设计》，北京：中国展望出版社，1988年。
- (28) 参见张卓元：《九十年代中国价格改革展望》。
- (29) 吴敬琏主编：《腐败：权力与金钱的交换》，北京：中国经济出版社，1993年。
- (30) 刘国光：《经济体制改革与宏观经济管理》，载《经济研究》，1985年，第12期。
- (31) 参见中国社会科学院经济研究所发展室编：《中国的经济体制改革——巴山轮“宏观经济管理国际讨论会”文集》，北京：中国经济出版社，1987年，第10页。
- (32) 转引自吴敬琏：《当代中国经济改革》，第73页。
- (33) 转引自吴敬琏：《当代中国经济改革》，第72页。
- (34) 参见吴敬琏：《当代中国经济改革》，第72—73页。
- (35) 参见吴敬琏：《当代中国经济改革》，第73页。
- (36) William Byrd, “The Impact of the Two-Tier Plan/Market System in Chinese Industry”, *Journal of Comparative Economics*, 1987, vol.11, issue 3: 295—308; “Plan and Market in the Chinese Economy: A Simple General Equilibrium Model”, *Journal of Comparative Economics*, 1989, vol.13, issue 2: 177—204.
- (37) 威廉·伯德博士对价格双轨制的一般均衡的存在性定理的证明，读者可以直接参阅他的论文。
- (38) 参见Lawrence Lau, Yingyi Qian and Gérard Roland, “Pareto-Improving Economic Reforms through Dual-Track Liberalization”, *Economic Letters*, 1997, 55(2): 285—292; Lawrence Lau, Yingyi Qian and Gérard Roland, “Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition”, *Journal of Political Economy*, 2000, 108(1): 120—143。
- (39) 参见Lawrence Lau, Yingyi Qian and Gérard Roland, “Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition”, *Journal of Political Economy*, 2000, 108(1)。
- (40) 参见Lawrence Lau, Yingyi Qian and Gérard Roland, “Reform without Losers: An

Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition”, *Journal of Political Economy* , 2000, 108(1)。

- (41) 本书作者在《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》中对科斯定理及其在中国经济转型战略上的应用做了分析与讨论。参见张军：《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》，第72—78页。
- (42) 参见Kavin Murphy, Andrei Shleifer and Robert Vishny, “The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform”, *The Quarterly Journal of Economics* , 1992, 107(3): 887—906。
- (43) 参见Kavin Murphy, Andrei Shleifer and Robert Vishny, “The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform”, *The Quarterly Journal of Economics* , 1992, 107(3): 899。
- (44) 关于这些思想的阐述，参见奥斯卡·兰格：《社会主义经济理论》，北京：中国社会科学出版社，1981年；弗雷德·泰勒：《社会主义国家的生产指导》，载《经济社会体制比较》，1987年，第3期。
- (45) 参见C. Tisdell, *Economic Development in the Context of China: Policy Issues and Analysis* , The Macmillan Press Ltd, 1993, London; 中文版参见克莱门德·蒂斯坦尔：《中国的经济发展》，杨瑞龙等译，北京：中国经济出版社，1995年，第148页。

### 第三章 巴山轮会议

在中国，一提到“巴山蜀水”，人们自然就会想到三峡。三峡两岸崇山峻岭，悬崖绝壁，风光奇绝。

在30多年前，即1985年9月2日，应该恰是我刚刚开始硕士研究生第一堂课的时候，在这段属于长江三峡的江面上，有一条游船，它缓慢地从重庆驶向武汉。而在这艘当时属于交通部的长江游轮“巴山”号上，正在举行着一个由30余位海内外经济学家参加的国际会议。会议是由中国经济体制改革研究会（即后来的国家经济体制改革委员会）、中国社会科学院和世界银行联合举办的。会议的全称是“宏观经济管理国际讨论会”，但人们还是习惯于把这个会议简称为“巴山轮会议”。

会议结束后共整理出了七个重要的专题。但实际上，船上的经济学家讨论的问题主要就是一个：中国应该怎样调控正在经历通货膨胀的宏观经济。在30多年前，我们的政府和我们自己的经济学家对转型中的宏观经济及其治理的知识都准备不足。这些问题在“巴山”号轮船上讨论了整整一周时间，于9月7日在武汉正式结束。

30多年后的今天，如果你在Google上搜索“巴山轮会议”，至少有25800条关于它的信息，而且大多数是2005年“巴山轮会议”召开20周年的时候，一些当时参会的中国经济学家对它的纪念、回忆以及后人对它的评价。的确，在中国经济改革的头几年，特别是1982—1987年这段时间，思想和学术领域非常活跃，不仅学者们积极参与中国改革策略的研究，而且政府积极推动与支持，是双方互动最好的一段时间。

回首往事，中国经济改革和开放以来，几乎没有一场学术性的经济讨论会，像1984年的“莫干山会议”和1985年的“巴山轮会议”那样，让经济学界那么记忆深刻，让与会者至今都津津乐道。而且，如果说“莫干山会议”推动了中国经济体制改革的进程，那么“巴山轮会议”则启蒙了

中国的宏观经济管理。当然，这两次会议都无一例外地改变了一群年轻人的命运。

## “巴山轮会议”上的经济学家

我们先说到底都有哪些人参加了此次“巴山轮会议”。我的手头从1990年开始就一直保留着一本书，书名是《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编》。事实上这本书可能是由出版社公开出版但又仅限“内部发行”的唯一一本关于“巴山轮会议”的详细资料。这本资料由经济日报出版社于1986年6月出版。[\(1\)](#)

这份资料在今天看来是非常珍贵的。它收录了“巴山轮会议”上讨论并由中国经济学家整理出来的七个专题报告和13位中外经济学家的专题发言。在书的封二上还有一帧中国领导人在中南海会见与会11位国外经济学家的彩色照片。从照片上可以清晰地辨认出不少经济学家，尽管我后来只与其中的一部分经济学家有过见面的机会。从照片上看出，中国的经济学家薛暮桥、马洪、高尚全、刘国光等参加了会见。而受到领导接见的国外经济学家当中，我能很容易地辨认出美国耶鲁大学的托宾教授、匈牙利经济学家科尔内教授、世界银行驻华办事处首任主任林重庚博士以及当时在世界银行任职的英国经济学家伍德（Adrian Wood）教授。

我并没有见过托宾教授本人，只是见过他的照片，熟悉他的形象。他是1981年度诺贝尔经济学奖的获得者，于2002年离世。当年他在“巴山轮会议”上的言论格外引人注目。而科尔内教授在中国经济学界的名声甚旺，尤其是在20世纪80年代至90年代初这段时间里。他的《短缺经济学》（*Economics of Shortage*）是20世纪80年代极少数能够让我们看到如此高超的分析能力的经济学著作，它甚至影响了中国新生代经济学人头脑中的经济研究范式。我清楚地记得，在20世纪80年代初，《短缺经济学》还没有被翻译成中文出版之前，就在很多大学的经济学研究生



中被广泛复印和阅读了。随后他的其他著作也陆续在中国被翻译出版。而我与科尔内教授则有过多次数见面的机会，一次是1998年9月，在中国纪念党的十一届三中全会召开20周年之际，他应经济科学出版社的邀请来中国参加其著作《短缺经济学》纪念译本1000本的出版发行活动。那年他访问了北京和上海，在复旦大学，我邀请科尔内夫妇吃过饭。还有几次是在哈佛大学，在2000—2001年间，我曾去他在哈佛大学经济系的办公室当面请教他，讨论转型的理论问题。科尔内教授后来还曾委托他的研究助理给我送来了多篇他的最新论文。

而我与英国经济学家伍德教授相识的时间则更早一些。那是在1992—1994年间，我获得英国文化委员会的资助，在英国萨塞克斯大学继续我的博士后项目的研究，当时伍德教授已回到坐落在萨塞克斯大学内的英国“发展研究院”（Institute of Development Studies）工作。我和他经常一起在IDS的餐厅吃午餐。那个时候他正在从事的研究其实就是后来在牛津大学出版的那本著作《南北贸易、就业与不平等》[②](#)。这本书称得上是伍德教授最有影响的研究成果。而在这之前，我是在世界银行组织的一份关于中国国有企业所有制改革的项目报告上第一次看到伍德这个名字的。他现在执教于牛津大学，2007年4月，在英国诺丁汉大学“当代中国研究院”（School of Contemporary Chinese Studies）的揭牌仪式上，我与他作为嘉宾巧合地被安排在第一场报告，同台演讲。

其他出席“巴山轮会议”的国外经济学家还包括布鲁斯（Włodzimierz Brus，英国牛津大学安瑟尼学院高级研究员，现已去世）、拜特（Aleksander Bajt，南斯拉夫政府经济改革执行委员会委员、斯洛文尼亚艺术与科学院通讯院士）、凯恩克劳斯（Alexander Cairn-cross，英国剑桥大学教授、格拉斯哥大学名誉校长，现已去世）、琼斯（Leroy Jones，美国波士顿大学经济学教授、韩国财政体制改革委员会顾问）、埃明格尔（Otmar Emminger，联邦德国证券抵押银行理事长、教授，现已去世）、阿尔伯特（Michel Albert，法国保险总公司董事长、里昂信贷银行董事，现已去世）、小林实（日本兴业银行常务董事、调

查部主任，现已去世）。

有意思的是，出席“巴山轮会议”的中国方面的人员几乎都不在大学教书，多半是在政府和学术机构担任职务的著名经济学家或官员，也包括了一些初出茅庐的年轻经济学者。这一方面是因为主办方是中国经济体制改革研究会和中国社会科学院，不过，可能更重要的原因是，中国经济学的学院派在那个时候还没有真正形成，尽管“莫干山会议”上已经有不少青年经济学者崭露头角。

如果以当年出席会议者的年龄为序，那么，60岁以上的中方与会代表是薛暮桥（81岁，时任国务院体改办顾问，2005年7月病逝）、安志文（67岁，时任国家体改委副主任、中顾委委员）、童大林（66岁，时任国家体改委副主任）、马洪（65岁，时任国务院副秘书长、国务院发展研究中心主任）、刘国光（62岁，时任中国社会科学院副院长）。

在这里我要特别提及百岁老人薛暮桥先生，因为他的一本书对我走上经济研究的道路影响甚大。我在1981年进入复旦大学读经济学时看的第一本涉及中国经济的书就是《中国社会主义经济问题研究》[③](#)。薛暮桥与邓小平同年出生，被称为中国经济学界的宿将。他是中国科学院院士，1949年中华人民共和国成立以后长期担任中央政府的经济领导工作，历任政务院财政经济委员会秘书长兼私营企业局局长、国家统计局局长、国家经济委员会副主任、中国科学院哲学社会科学学部委员、国务院科学规划委员会副秘书长、全国物价委员会主任等职务。1988年起任国务院发展研究中心名誉主任。1979年，他在“牛棚”和“五七干校”耗费11年心血、七易其稿的《中国社会主义经济问题研究》一书出版，发行1000万册，成为研究中国经济体制演变和经济发展的启蒙教材。2005年3月，他与马洪、刘国光和吴敬琏四人被授予首届中国经济学杰出贡献奖。

50—60岁年龄段的会议代表是戴园晨（59岁，中国社会科学院经济研究所研究员）、杨启先（58岁，时任国家体改委副主任）、周叔莲

（56岁，时任中国社会科学院工业经济研究所副所长）、高尚全（56岁，时任国家体改委副主任）、吴敬琏（55岁，时任国务院发展研究中心常务干事）、赵人伟（52岁，时任中国社会科学院经济研究所副所长）、张卓元（52岁，时任中国社会科学院财贸经济研究所所长）、陈吉元（51岁，时任中国社会科学院农村发展研究所副所长，2003年7月病逝）。

50岁以下的参会者包括了项怀诚（46岁，时任财政部综合计划司副司长）、洪虎（45岁，时任国家体改委秘书长）、楼继伟（35岁，时任国务院办公厅研究室主任科员）、李克穆（33岁，时任职于国务院发展研究中心）、田源（31岁，时任职于国务院发展研究中心）、郭树清（29岁，时为中国社会科学院博士研究生）。

从时任国家体改委副主任的安志文先生为《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编》这本资料写的序言中可以判断，会议从头至尾都是经过精心准备、组织和设计的。会议得到了世界银行驻北京办事处的协助（林重庚博士是当时的办事处主任）。而且，在今天几乎不可能做到的是，中国方面的上述参会学者，大概60岁以下的，还分别负责书面整理了会议上国外经济学家的专题发言。

## 1985年的通胀辩论

即使以今天的标准来判断，也很少有一次学术会议会像“巴山轮会议”那样，对经济政策的影响那么大。那么，“巴山轮会议”到底讨论了什么问题？形成的结论是什么？为什么30多年后的今天人们还是这么高度评价此次学术会议？

要回答这些问题，先要了解召开“巴山轮会议”的1985年，中国的经济改革和经济形势处于什么阶段。我先引用当时已经81岁高龄的薛暮桥先生在会议的开幕致辞中说到的一段话，他说：“专家们都知道，要把

微观经济搞活，必须加强对宏观经济的控制。现在我们还不善于加强宏观管理，所以微观放活以后，就出现了许多漏洞。去年（1984年——引者注）第四季度到今年第一季度，出现了银行信贷基金失控和消费基金失控等问题，给今年的经济体制改革增加了困难。”<sup>(4)</sup>

薛老所说的宏观失控的情况是从1984年初开始蔓延的，直到1986年才被控制住，这是中国经济改革以来发生的第二次经济过热和通货膨胀。第一次则发生在1979—1983年间，但之后不到一年的时间，即1984年，通货膨胀又开始抬头。直到1993年之前，这样的通货膨胀反复了多次（见图3-1）。我今天的看法是，相对于发生在1979—1983年的第一次通货膨胀，1984—1986年间的这一次通货膨胀则开始很好地具备了转型经济的典型特征，因此对经济研究和解释性的经济理论的形成有非常重要的价值。我们先来简单地回忆一下，在1984—1986年的通货膨胀生成时期，中国经济的现象是什么。吴敬琏教授在他的教科书式的著作《当代中国经济改革》<sup>(5)</sup>的第十章中对这个阶段的经济形势做了以下分析：

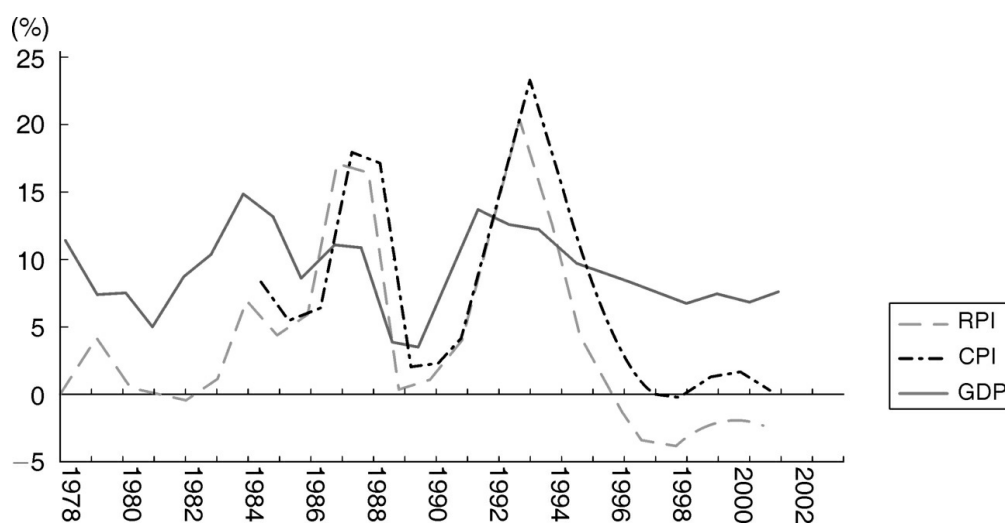


图3-1 中国经济增长与价格水平变化

RPI：零售商品物价指数变化；CPI：消费价格指数变化；GDP：增长率。另外，大多数经济学家对1998年的GDP增长率存疑。

资料来源：中华人民共和国国家统计局所编《中国统计年鉴》有关各卷。

1982年9月，中共第十二次全国人民代表大会正式确定了到20世纪末工农业生产总值“翻两番”的战略目标，并提出了相应的战略重点和战略步骤。按照原来的部署，1980—2000年的20年间，前十年是打基础，后十年实现腾飞。但是，当时大家的热情很高，在某些中央领导人的鼓励下，从1984年年初开始，各地方政府竞相攀比，层层加码，纷纷要求扩大投资规模，以便“提前翻番”。尽管后来中央政府领导人一再提出头脑不要发热，但是一些地方政府根据以往的经验，提出了“下马中上马”、“批评中前进”，继续扩张，使得经济过热的势头一时间很难遏制。当年9月，中共十二届三中全会扭转了1981—1983年期间计划经济思想的回潮，确立了社会主义商品经济的改革目标。当时群情振奋，认为从此可以放手改革，中国经济也将很快腾飞。同时，1984年10月适逢建国35周年大庆，有人又提倡“能挣会花”，一些机关和企业突击提高工资，发放奖金和服装等消费品，更使得经济过热势头火上浇油。[\[6\]](#)

这段时间正是我在复旦大学经济系读大三的时候。我至今还记得，中国的经济学家在这段时间里讨论最多的话题的确就是通货膨胀。在当时看来并用当时的语言来说，通货膨胀的发生归咎于“投资基金膨胀”和“消费基金膨胀”，尤其是，消费基金膨胀在中国当时正在形成的新生代经济学人那里得到了格外的重视。新生代经济学人把这个现象在概念上创造性地定义为“国民收入的超分配”。研究消费基金膨胀的形成机制和“国民收入超分配”问题成为当时中青年经济学家的研究新热点。不仅《经济研究》杂志上不断发表大量从消费和工资上涨的逻辑来解释通货膨胀的理论性文章，而且在1986年出版的一本影响甚大的大型调查报告《改革：我们面临的挑战与选择》中就专门对消费基金（主要指工资和奖金）的膨胀做了调查，而且参与这个报告写作和讨论的青年经济学人包括了王小强、刁新申、张少杰、石小敏、白南风、张维迎、宋国青等。[\[7\]](#)

为什么新生代的经济学人对消费膨胀这么感兴趣呢？在今天看来，

主要原因恐怕是，新生代经济学人正在实现着“研究范式”从注解型向解释型的转变，而消费基金的膨胀现象正好满足了这些经济学人范式转型的需要。所以，在当时，对通货膨胀给出的有影响的经济学解释明显都带有这个实证的色彩。大多数青年经济学者认为，消费基金膨胀的如此经验现象是与中国的经济转型方式联系在一起的。当政府在微观上的控制放松以后，激励机制发生了微妙的变化，引起宏观上的国民收入分配的失衡或是“国民收入的超分配”。

但是，当新生代经济学人的兴趣重在解释现象的同时，老一代经济学家对1984—1985年中国宏观经济的激烈争论就已经开始了。他们与年轻经济学人的兴趣存在显著的差别，他们的争论更加富有政策导向性、更现实，也更具对政策的影响力。比较活跃的老一代经济学家关心的问题是：经济过热了吗？我们如何看待正在发生变化的宏观经济形势？政府应采取怎样的对策？而且非常重要的是，当时，在经济理论界的争论与政府领导人的政策取向之间有非常密切的关联。那个时候，中央决策层往往存在着与经济学家内部一样的分歧，并且这样的分歧直接决定了谁将在最后出台的政策中占上风。

简单地说，活跃的老一代经济学家的争论和意见分歧涉及这样一个问题：在推进改革与宏观稳定之间哪个应该优先？到底是先改革，还是先治理通货膨胀？这取决于怎么判定通货膨胀的性质。如果认为经济总量上的平衡对推进改革而言是重要的前提条件，那么政府就应该优先治理通货膨胀而后再进行改革。而如果把通货膨胀理解为转型经济的“非均衡”常态的话，那么有一定的通货膨胀并非有害，反而有助于经济增长和改革的推进，根据这一逻辑，政府不应该采取紧缩政策来对待通货膨胀。

以上两种观点和言论的代表性人物分别是中国社会科学院的刘国光 and 北京大学的学院派经济学家厉以宁。其中，当时在青年改革者中影响比较大的是学院派的观点。他们的观点认为通货膨胀是经济转型和经济



起飞时期的典型现象，而且，只是表现在结构问题上，而不是表现在总量问题上，所以不应当采取紧缩政策压制。如果要实行从紧的宏观政策，那就是打击和反对了改革。可以看出，当时在争论中，学术的分歧有时甚至也会上升到政治和原则性问题。

经济学家吴敬琏在他的《当代中国经济改革》一书中对当时的这个争论和分歧做了一些记录。[\[8\]](#)书中记载，在当时的激烈辩论中，主张采取扩张性宏观经济政策的经济学家认为，经济的开放和搞活客观上要求增加货币供应量，货币供应速度超过经济增长是经济本身提出的要求，而且保持货币供应在一定限度内的超前对经济增长是一种推动。这一派观点的理论基础是他们自己提出的“非均衡理论”。根据这个理论，在经济转型时期，供不应求为常态。在中国这样一个发展中国家，国民在可以预见的未来将始终处于总需求超过总供给的状态中。如果政府抑制需求和限制货币供应量，不但不利于经济的高速增长，并且会损害各方面的利益，招致人们对改革的支持减弱。因此，紧缩的宏观政策是不可取的。不过，吴敬琏在书中并没有公开提到谁是这个观点的代表人物，他只是在脚注里给出了他提到的这些言论的出处。根据这个注释，这些言论是出自北京大学的学院派经济学家厉以宁发表的一篇文章。[\[9\]](#)

不知道从何时开始，中国的媒体习惯于把厉以宁称为“厉股份”，而把吴敬琏称为“吴市场”。这至少说明人们看在眼里的是，厉以宁是股份制的积极呼吁者，而吴敬琏则是市场经济的积极倡导者。巧合的是，厉以宁与吴敬琏都是江苏南京人，而且同生于1930年。在中国经济学界，他们两人总是作为相反言论的代表出现在媒体上。比如，两人自20世纪90年代以来对中国证券市场和中国应该走什么样的工业化道路等理论问题一直有着几乎针锋相对的观点。

与上述扩张性宏观经济政策的观点完全不同，支持和主张实行紧缩政策的经济学家的观点主要是，从国际经验来看，通货膨胀不利于经济发展和经济改革。中国经济的主要改革任务是价格改革，它需要供求关

系基本平衡，宏观经济环境要比较宽松，政府的财力要有余地。因此，政府应该采取果断措施抑制通货膨胀，控制总需求，改善总供给。并且，在经济的体制环境得到治理的条件下才能迅速推进实施第一批的改革措施。吴敬琏认为，“刘国光是这种‘良好环境论’或‘宽松环境论’的主要代表”。<sup>[10]</sup>他认为，刘国光在1979年、1983年和1986年出版的著作和发表的多篇文章中，反复阐述了抑制通货膨胀和为改革创造“宽松环境”的必要性。<sup>[11]</sup>当然，吴敬琏本人在当时也是积极主张抑制通货膨胀的。

在1984—1985年间，经济学家之间对于要不要容忍一定的通货膨胀以及要不要实行严厉紧缩政策的辩论，对国务院的决策和政策选择当然产生了一定的影响。1985年2月初，经邓小平同意，国务院召开了省长会议，要求各地严格控制投资基金和消费基金的膨胀。但数月内并未见效，宏观形势继续朝膨胀方向发展，经济学家针对通货膨胀的辩论也并未停止。在那个特定的时期，中国经济体制改革研究会联合中国社会科学院和世界银行发起了“宏观经济管理国际讨论会”，即著名的“巴山轮会议”，其目的就是希望听取国外经济学家对宏观管理的经验介绍以及针对中国宏观经济管理的建议，但更为重要的目的其实是希望此次会议的声音和结论能真正影响对于是否实行严厉的紧缩政策正犹豫不决的中国政府。

按照吴敬琏的判断，“巴山轮会议”使国务院领导坚定了实施宏观稳定政策的信心。吴敬琏还透露，会议上1981年诺贝尔经济学奖获得者托宾教授的发言起了很大的作用。托宾认为中国政府应该立即采取“三紧”的政策（即紧的财政政策、货币政策和收入政策）来抑制通货膨胀。<sup>[12]</sup>紧接着，在“巴山轮会议”之后，1985年9月在北京召开了中国共产党全国代表大会（中共十二届四中全会），会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议（草案）》对1986—1990年的经济改革和发展提出了四个基本原则。其中一个原则就是要求坚持总需求和总供给的基本平衡，保持消费与积累的恰当比例。这算是

1984—1985年宏观经济政策辩论和“巴山轮会议”影响下的一个非常不错的结局。

## “巴山轮会议”的七大论题

在“巴山轮会议”上，经济学家们重点讨论了宏观管理的理论和国际经验，从概念上厘清了计划与市场的关系、改革的目标以及经济调控的手段等。会议最后形成了七大专题报告，它们分别是“目标模式和过渡步骤”“财政政策与宏观管理”“货币政策和金融体制的改革”“收入政策与宏观管理”“经济增长与投资问题”“通货膨胀和价格问题”以及“实现宏观经济间接控制目标的一个重要前提”。

没有必要全面介绍这七个专题的讨论内容，需要重点回顾的是其中两个重要的理论问题，因为这两个问题可能对中央的决策形成在实际上产生了影响。第一个问题是改革的目标与战略方式，也就是改革的目标模式和朝市场经济的过渡步骤。科尔内教授在这个问题上给出了有意思的概念构造。

他把协调机制区分为两种类型：行政协调和市场协调。每一种协调机制又可分为两种具体的形态。于是就有了直接的行政协调（1A）、间接的行政协调（2A）、没有控制的市场协调（1B）和有宏观控制的市场协调（2B）。这个概念组合对当时的中国经济学界有非常大的影响，而且在会议上，大多数学者都沿用了这个概念组合并且原则上同意2B应该是中国经济改革的目标模式。与会学者还一致认为，中国的经济改革要达到这个目标，仍需要较长的时间。因为中国的改革起点不是1A，而可能是半个1A。用波兰经济学家布鲁斯的话说，中国从1A向2B的过渡将是再一次的长征。<sup>[13]</sup>

关于过渡的方式，讨论主要集中在“一揽子改革”上。与会的国外经济学家都比较强调“一揽子改革”的重要性，认为改动经济体制是不能零

敲碎打进行的，改革需要整体配套。根据郭树清和赵人伟整理出来的报告来看，会上的代表多次强调了价格改革的迫切性，主张要尽快设计推出以价格改革为核心的配套改革方案。[\(14\)](#)包括托宾、琼斯等在内的经济学家还提出，等价格改革成功之后再逐步推进资本市场和外汇的改革，而那应该是十年之后的事情了。[\(15\)](#)这个意见对1988年6月初中央政治局会议形成的价格和工资改革的“闯关”决定应该产生了较大的影响。

“巴山轮会议”上的讨论对中央的决策可能产生了影响的第二个重要的问题是，如何判断当前的宏观经济态势以及如何实施宏观治理的政策。会议上经济学家普遍认为中国经济出现了过度需求，用托宾的话说，这么多经济思想并不一致的第一流经济学家对中国经济做出了相同的诊断，这一情况说明中国政府应当对此给予充分的重视。[\(16\)](#)

如何治理过度需求的问题自然成为会议讨论的一个重要话题。多数经济学家也一致地认为中国应该实行紧缩的财政政策和紧缩的货币政策（所谓“双紧方针”），并对中国银行体系的现状和中央银行的职能等技术性问题给予了比较多的改革建议。此外，会议上还特别针对收入分配的政策进行了研讨，这是因为在当时，工资上涨和消费基金的膨胀蔓延正成为中国经济学家关注的热点问题。

科尔内教授指出，经济改革有很多风险，主要风险之一就是要求增加工资的压力过强，如不能正确处理，可能带来严重的问题。托宾的意见是，工资上涨超过劳动生产率的增长速度，会导致工资（成本）推动型的通货膨胀。他给出了一个教科书上的公式：假设其他条件不变，物价上涨率等于名义工资增长率与劳动生产率增长之间的差额。他认为，政府必须控制名义工资的过快增长，上述公式应该挂在经济主管机关办公室的墙上，时刻不忘。[\(17\)](#)

在开始改革之后，特别是从1984年下半年开始，中国的工资增长和消费基金膨胀的局面迅速蔓延。在1985年由中国经济体制改革研究会组织的大型调查中，获得了1984—1985年间工资上涨和消费膨胀的实际信

息（见表3-1）。根据这一调查报告，“1984年劳动生产率提高了7.8%，国民收入增长了12%，而城镇居民工资性收入增长了22.3%，包括农村居民在内的全体居民货币收入额增长了25.3%，社会集团消费中行政管理费支出增加了38%。我们调查的城市消费基金增长高于全国水平。这种城市居民消费、农村居民消费和社会集团消费三者同时大幅度上涨的现象是新中国成立以来罕见的。1985年，三种消费基金还将比去年再增加800亿元。我们面对的是消费基金的全面膨胀”。[\(18\)](#)

表3-1 18个城市[\(19\)](#)银行统计消费基金增长情况表（%）

|                                      | 1984年1—6月<br>比上年同期 | 1984年全年比<br>上年同期 | 1985年1—6月<br>比上年同期 | 1985年1—6月<br>比1983年1—6<br>月 |
|--------------------------------------|--------------------|------------------|--------------------|-----------------------------|
| 一、工资和对<br>个人其他支出                     | 13.1               | 22.8             | 35.2               | 52.8                        |
| 其中：                                  |                    |                  |                    |                             |
| 1. 国家工资支<br>出                        | 12.1               | 16.0             | 20.2               | 34.7                        |
| 2. 国家职工资<br>金支出                      | 2.7                | 57.40            | 89.7               | 94.7                        |
| 3. 国家对个人<br>其他支出                     | 21.5               | 37.6             | 63.2               | 98.8                        |
| 4. 国家职工工<br>资和对个人其<br>他支出<br>（1+2+3） | 13.0               | 25.1             | 36.1               | 53.9                        |
| 5. 城镇集体单<br>位工资支出                    | 13.0               | 22.43            | 33.8               | 51.2                        |
| 二、行政企业<br>管理费支出                      | 19.2               | 40.4             | 72.5               | 105.7                       |

该报告还调查了消费基金膨胀的特征。根据调查发现，消费基金膨胀的主要表现包括：（1）企事业单位超发奖金、滥发实物、随意增加津贴、扩大浮动升级；（2）“账外洒漏”，即单位通过“账外”方式发放



和增加各种职工收入，如套取现金、公款私存、利用劳动服务公司作为小金库、对外承包等；（3）国家用于职工福利、物价住房补贴以及其他转移支付的基金迅速增长。这就导致中国的实际工资成本（劳动力价格）迅速上涨了。在当时，账面工资占总成本的比重不到10%，但加上各种福利支付和补贴，工资性支出比重则达到了15%以上，超过了日本13%和苏联15%的水平。[\(20\)](#)

由于消费基金的膨胀转入更加隐蔽以及采用“体制外”的支付方式，造成国家统计局对企事业单位工资总额的统计数据产生严重的向下的误差。调查报告中对国家统计局的工资总额的统计数据与来自银行的工资性现金支出数据进行了核对，结果发现两者之间的缺口在1984年以后跳跃性地扩大了（见图3-2）。

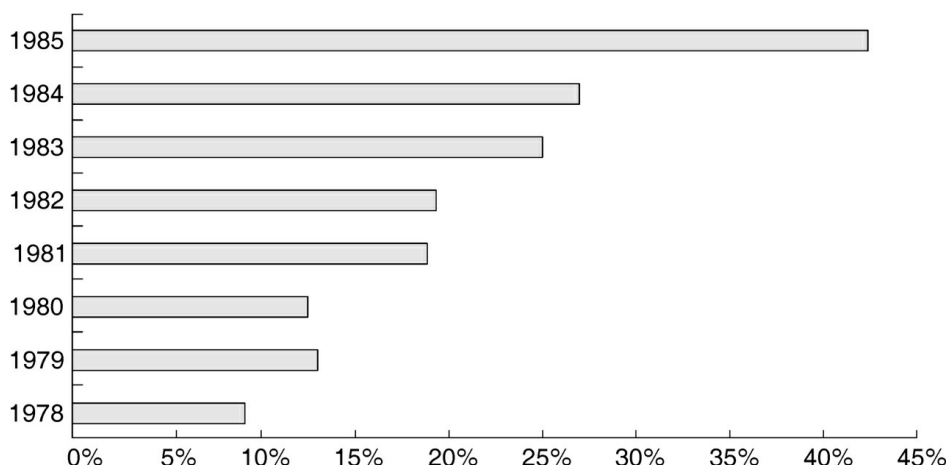


图3-2 统计局与银行统计工资的差距

注：本图的百分比是银行发放的实际工资性现金支出超过统计局的工资总额统计的幅度。银行的统计对于监视消费基金的增长更准确，但依然不能充分反映“账外洒漏”的消费基金的增长部分。

资料来源：中国经济体制改革研究所综合调查组编：《改革：我们面临的挑战与选择》，第94页。

那么，怎么控制工资的过快增长呢？在“巴山轮会议”上，布鲁斯提出，单纯使用经济手段难以保障工资与劳动生产率之间的正确关系，需



要考虑采取必要的行政干预。托宾也主张，中国政府不能马上放弃行政的控制。他甚至建议把目前由银行监督工资总额发放的办法逐步改成控制每小时工资水平的办法。也有的经济学家认为中国当前使用的对超额发放的工资实行征税的政策应该严格执行。但是，总体上，与会的国外经济学家认为，在西方，由于工会组织和其他因素，政府控制工资过快增长的经验并不多。但是大多数经济学家不主张把工资与物价挂起钩来，这种“收入指数化”的主张在会议上没有得到认同。

从1985年的情况来判断，大多数经济学家大大低估了中国非国有部门的扩张以及劳动力跨部门和跨地区流动的发展速度。实际上，中国的工资增长过快和消费膨胀的问题最终是在非国有部门的崛起与劳动力自由化的过程中得到解决的。不过，这些问题在当时的“巴山轮会议”上似乎还没有人能预料到。

但是，中国经济体制改革研究会于1985年组织的那场大型调查报告对中国如何解决工资增长过快与消费基金膨胀的问题却超前地做出了重要预测。这份由李峻和夏晓汛负责执笔的调查报告《消费膨胀：改革与发展面临的严峻挑战》在结束部分这样写道：“在当前宏观失控局面未扭转之前，为了巩固现有的各个成果，并为进一步改革创造机会，对消费基金加强行政管理约束是必要的，但这不是我们的目标。就中长期来看，对劳动力价格的管理从僵硬的计划管制下解放出来，开放劳动力市场，把劳动力无限供给的潜能释放出来，由市场机制——劳动力的供求关系来决定相对工资水平，从机制上抑制劳动力价格上涨趋势，把国家从烦琐的具体工资标准的设计中解脱出来，集中精力从事宏观分配政策和工资基金总量的管理，是改革的方向。”[\[21\]](#)事实证明，今天倒是真的做到了。

## 中国经验的理论贡献

在前文中我们实际上讨论了1978—1994年间四次严重的通货膨胀时

期。从图3-1可以看出，中国经济在1994年之后进入了宏观经济稳定和通货紧缩时期，而在1992年经历了改革开放以后最严重的通货膨胀。另外，由于受到1997年亚洲金融危机的负面影响，在1998—2001年间，物价总水平甚至出现了负增长，即通货紧缩，不过，很快又恢复到正的但微不足道的增长。

有意思的是，无论是在通货膨胀时期，还是在通货紧缩时期，中国经济的产出始终都保持着高速增长。产出与通货膨胀之间为正的相关关系在其他转型经济里很少出现。例如，在俄罗斯和其他东欧国家，总产出的下降与通货膨胀在经济实行自由化改革中一直并存。而在中国，1978—1993年间，通货膨胀与经济增长始终保持着正相关的关系；而在1993年之后，GDP的增长又与通货紧缩并存。

频繁的通货膨胀和收放循环的那一段经历虽然已经成为过去，但这个现象留给经济学家的却是一次理论创造的机会。我们知道了很多那个阶段的故事，包括“提前翻番”，也包括工资增长过快和消费基金的膨胀，我们也比较认同“国民收入超分配”的说法。但是，在很长的时间里，经济学家一直希望能够找到一个可检验的经济学的理论，这个理论需要解释为什么中国在转型初期的通货膨胀会伴随着产出的增长而不是产出的下降。

一个好的经济学理论是不容易产生的，它需要创新。它不仅要在逻辑上能够自圆其说，具有可以实证检验的性质，而且它要抓住相对重要的经验现象，而且解释最好是比较简单的。20世纪80年代中期以来，确实在经济学文献里出现了不少解释中国通货膨胀循环的理论。的确，从早期的文献上看，大多数解释中国通货膨胀的理论主要是解释为什么会出现消费膨胀、为什么国有企业存在追求投资扩张的冲动等。这些解释对于我们理解中国转型初期的通货膨胀循环现象当然是有帮助的，但是，这些理论总体上还只是帮助我们认识了一些局部以及更零碎的现象。这些现象是有用的，但还不是比较重要的经验现象。所以，在我的

印象里，那个时候大多数解释通货膨胀循环的理论不过是在重复教科书上关于通货膨胀会由总需求的膨胀而拉起的基本原理而已。它们更像是已有理论的应用而不是理论的创新。

一直到了2000年4月，美国芝加哥大学的《政治经济学杂志》（*Journal of Political Economy*，被认为是最有影响的经济学期刊之一）发表了一篇由多伦多大学的劳伦·布兰特（Loren Brandt）和朱晓冬（Xiaodong Zhu）署名的论文，文章提出了一个解释中国在1981—1993年间通货膨胀循环的新理论。我认为这可能是到目前为止最好的一个理论，因为这个理论试图去捕捉中国现象对经济学可能存在的贡献机会。一个理论在没有更好的替代理论出现之前，我们暂且说它是最好的理论。理论不是真理，理论是可争论的。好的理论总是激发出人们去推翻它的欲望。

这篇论文的题目是《一个分权经济中的再分配：中国改革时期的增长与通货膨胀》[\(22\)](#)。作者在论文里给出了一个解释中国在1981—1993年间通货膨胀循环的非常简单的理论。

作者的理论建立在这样两个基本的现象关联之上：第一，1981—1993年间的通货膨胀总是与货币的增发联系在一起；第二，这一时期的通货膨胀总是伴随着产出的增长。那么，到底又是什么东西使这两个现象关联在一起的呢？作者认为，是银行信贷向非国有部门的分流（credit diversion）把以上两个现象关联起来了。

原先，银行信贷是政府控制的，怎么可能出现信贷向非国有部门的分流呢？作者认为，这是分权的结果。由于分权化的改革，指令性的信贷分配不再奏效。进一步来说，即使有了信贷的分流，如果信贷总额在当年是固定的，那么银行信贷向非国有部门的分流只能解释非国有部门的产出增长，但并不能解释为什么会伴随着通货膨胀。而作者的这篇文章之所以重要，就是因为作者在这里巧妙地找到了一个外生的东西，它使得信贷的规模不再固定。这个外生的东西就是当时政府对国有企业的

就业保障和承诺。而这个就业保障是由中国的社会主义体制决定的，所以对于信贷的分配而言是外生的东西。

于是，解释通货膨胀和产出增长相伴随的理论就出来了：分权化的改革越来越使银行的信贷开始向非国有企业分流。由于非国有企业的生产率高于国有企业，因此它们之间生产率的差解释了产出为什么会持续增长；而政府为了维持国有企业的就业和福利待遇等（这个承诺是外生的），只能对国有企业实行补贴。由于分权改革造成政府财政补贴能力的下降，因此政府不得不越来越多地依赖货币创造（money creation）来补贴国有部门，从而引起通货膨胀。每一次只要政府想控制通货膨胀，就必然也只能控制信贷向非国有企业的分流。控制住了这个环节，货币创造的压力就释放了。这样一来，抑制了通货膨胀，但也影响了产出的增长。而要增加产出，又必须再放松对信贷分流的控制，从而形成“收—放”的循环。

这个理论与通常人们所接受的理论有一个不同。在解释中国通货膨胀和产出波动的形成机理时，一般的理论都突出了投资规模的角色，认为是投资规模的变动引起产出的波动和通货膨胀。不过，一般的理论在经验上的基础并不牢靠，因为大多数情况下，产出波动的时候，投资占GDP的比重并没有特别明显的变动。而劳伦·布兰特和朱晓冬的理论强调的不是总的投资规模，而是投资在效率不同的两个部门之间的分配。

为了检验这个理论与经验观察是否吻合，作者估计了国有企业部门和非国有企业部门的“净现金流”，它是企业的产出与所有非金融性投入（包括投资、社会福利支出等）的差额。作者用“净现金流”来衡量国有企业部门的补贴缺口。图3-3是基于作者的数据绘制的国有企业的净现金流以及其所占GNP的比重的变动模式，我们可以从中清晰地看出，1983年以后这个缺口越来越大了。之后，作者对其理论进行了统计上的检验。

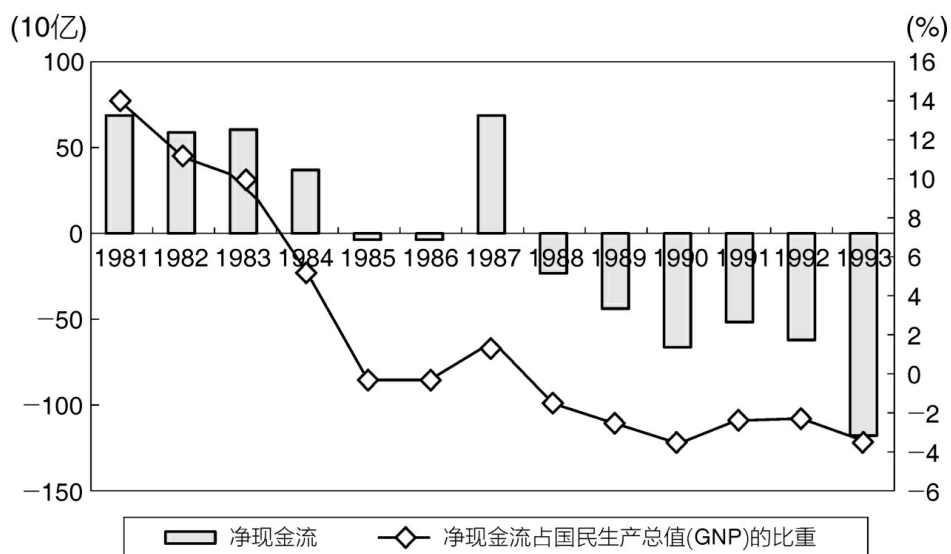


图3-3 国有企业的净现金流变化（1981-1993）

资料来源：根据劳伦·布兰特和朱晓冬2000年发表的论文中的数据绘制而成。

作者在统计上进行检验的是这样几个由其理论推演出来的命题：

（1）信贷向非国有企业的分流应该减少国有企业在全部固定资产投资中的份额，两者应该是负向关系；（2）国有企业的投资份额下降应该降低GNP的增长率，两者应该是负向的关系；（3）货币的创造应该随着国有企业投资份额的下降而增加，两者应该是负向关系；（4）通货膨胀应该是货币创造的结果，两者应该是正向的关系。

在数据上，作者用“铸币税收入”（seigniorage）作为货币创造的代理变量。表3-2显示的回归结果在统计意义上验证了上述命题。

表3-2 回归结果

| 被解释变量     | 常数项              | 解释变量              |                   |        | 调整后的R2 |
|-----------|------------------|-------------------|-------------------|--------|--------|
|           |                  | 非国有信贷比率           | 国有企业的投资份额         | 滞后的铸币税 |        |
| 国有企业的投资份额 | 0.878<br>(28.86) | —0.332<br>(—3.24) |                   |        | 0.44   |
| GNP的实际增长率 | 0.698<br>(3.89)  |                   | —0.757<br>(—3.37) |        | 0.49   |
| 铸币税/GNP   | 2.30             |                   | —2.553            |        |        |

|      |                   |                 |      |
|------|-------------------|-----------------|------|
| 比重   | (3.19)            | (—2.87)         | 0.40 |
| 通货膨胀 | —0.028<br>(—0.78) | 0.310<br>(2.19) | 0.43 |

资料来源：根据劳伦·布兰特和朱晓冬的论文中表2改编。

2005年，在《发展经济学杂志》（*Journal of Development Economics*）上，另外两位作者费尔滕斯坦（Feltenstein）和岩田（Iwata）把这个解释框架进一步推广到了1952年以后的中国的商业周期现象上。<sup>[23]</sup>费尔滕斯坦和岩田在论文里的研究证实，在数据允许的1952—1996年间，中国不断发生的通货膨胀是财政向地方政府分权的一个不可避免的结果。地方政府不断获得的财政自主权经过一个传导机制最后推动了货币创造，使货币供给常常失去控制，从而通货膨胀总是频繁地发生。按照他们的理论，中国的经济分权对实物产出有显著的正面影响，但财政分权却不利于物价的稳定。这个结论与前文中我们所讨论的理论当然是“如出一辙”。

事实上，这个理论也有助于解释1994年以后中国商业周期的变化。1994年之后，国有企业的布局发生了变化，国有企业的数量大大减少。再加上1994年实行的中央与地方的分税制大大提高了中央政府的预算收入的比重，从而缓释了对货币创造的需求。1994年实行分税制之后，地方政府的财政收入增长缓慢，限制了对地方国有企业的补贴能力，结果大多数地方的中小型国有企业不得被民营化。所以，在1994年之后，超额货币创造的压力没有了。这是中国在1994年之后通货膨胀消失的主要原因。

在中国的经济学界，人们总是在思维上习惯于把1994年之后通货膨胀的消失和通货紧缩的产生简单地归因于所谓“产能过剩”。但是，这样的解释无异于逻辑上的“同义语反复”。这好像是在用总供给和总需求曲线去定义什么是通货紧缩，这不是好的经济学理论。“产能过剩”的流行



观点并没有告诉我们为什么在1994年之后产能才过剩，产能的扩张在1993年之前就持续发生了，并没能阻止通货膨胀的到来（最后一次恶性的通货膨胀发生在1992—1993年）。而且，没有理由认为1993年之后与之前产能的扩张有着本质的不同。而事实是，在此之前的通货膨胀高发时期，产能也是一直在增长的。所以，从逻辑上说，“产能过剩”不应该是1993年之后通货膨胀远离我们的主要原因。解释中国通货紧缩生成机制的任何好的理论都要能够同时解释为什么曾经摆脱不掉频繁的通货膨胀的压力。

在解释1994年之后通货膨胀压力的解除方面，劳伦·布兰特和朱晓冬的理论至少让我们去关注了更重要的现象，每一次的通货膨胀总是与中央政府的过多透支行为联系在一起。因此，当中央政府在1994年之后把更多的财政收入集中在自己手中以后，一系列的事情自然就发生了变化：

第一，过去不断由中央政府的透支行为而推动的货币创造的机会基本被控制住了。

第二，地方的财力被约束之后，地方政府因为财力有限而不得不加快了对国有企业的民营化进程，从前政府保障国有企业部门就业和福利的“外生”承诺被动摇和瓦解了。

第三，中央政府不断积累的财政收入显著提高了中央政府对宏观经济的平衡和调控能力。特别是，当中央的财力提高之后，可以在宏观总量上加大对于基础产业和重要基础设施的投入，缓解瓶颈行业的约束。而且中央政府财力的大幅度增长提高了中央政府对上游产业的收入或者价格的补贴能力，使得基础原材料和能源价格的上涨对下游的传导因为中央政府的补贴能力而梗阻了。

而这些方面的变化与1994年以后中央与地方财税安排的改变以及国有经济的战略性重组的精彩故事有直接的关系。要弄明白通货膨胀为什么离我们而去，我们更需要注意这些故事。

- 
- (1) 在这之后，1987年由中国社会科学院经济研究所发展室编辑出版了《中国的经济体制改革——巴山轮“宏观经济管理国际讨论会”文集》（北京：中国经济出版社）。这是一本公开出版发行的文集。
  - (2) Adrian Wood, *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford: Clarendon Press, 1994.
  - (3) 薛暮桥：《中国社会主义经济问题研究》，北京：人民出版社，1979年。
  - (4) 参见中国经济体制改革研究会编：《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编》，第59页。
  - (5) 吴敬琏：《当代中国经济改革》，上海：上海远东出版社，2003年。
  - (6) 吴敬琏：《当代中国经济改革》，上海：上海远东出版社，2003年，第358页。
  - (7) 中国经济体制改革研究所综合调查组编：《改革：我们面临的挑战与选择》。
  - (8) 吴敬琏：《当代中国经济改革》，第355页。
  - (9) 参见厉以宁：《关于经济改革中亟待研究的几个理论问题》，载《经济发展与体制改革》，1986年，第5期。
  - (10) 吴敬琏：《当代中国经济改革》，第355页。
  - (11) 刘国光的这些观点分别参见刘国光：《论经济改革与经济调整》，南京：江苏人民出版社，1983年；《刘国光选集》，太原：山西人民出版社，1986年；《关于发展社会主义商品经济问题》，载《中国社会科学》，1986年，第6期。
  - (12) 吴敬琏：《当代中国经济改革》，第356页。
  - (13) 参见中国经济体制改革研究会编：《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编》，第19页。
  - (14) 参见中国经济体制改革研究会编：《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编》，第22—23页。
  - (15) 托宾的这番话曾被解释为“中国十年内不要搞资本市场”。而且在20世纪90年代经济学家之间关于中国资本市场的辩论中，这番话多次被吴敬琏教授引用来支持自己的观点。
  - (16) 参见中国经济体制改革研究会编：《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编》，第34页。

- (17) 参见中国经济体制改革研究会编：《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编》，第38页。
- (18) 中国经济体制改革研究所综合调查组编：《改革：我们面临的挑战与选择》，第92页。
- (19) 18个城市为广州、杭州、昆明、南昌、天津、福州、厦门、南京、西安、兰州、合肥、沙市、石家庄、温州、潍坊、济南、沈阳、哈尔滨。
- (20) 中国经济体制改革研究所综合调查组编：《改革：我们面临的挑战与选择》，第94页。
- (21) 中国经济体制改革研究所综合调查组编：《改革：我们面临的挑战与选择》，第108页。
- (22) Loren Brandt and Xiaodong Zhu, “Redistribution in a Decentralized Economy: Growth and Inflation in China under Reform”, *Journal of Political Economy*, 2000, 108(2):422-439.
- (23) Andrew Feltenstein and Shigeru Iwata, “Decentralization and Macroeconomic Performance in China”, *Journal of Development Economics*, 2005, 76: 481—501.

## 第四章 特区试验场

邓小平在1985年8月1日会见日本公明党第十三次访华代表团时说：“前不久我对一位外国客人说，深圳是个试验，外面就有人议论，说什么中国的政策是不是又要改变，是不是我否定了原来关于经济特区的判断。所以，现在我要肯定两句话：第一句话是，建立经济特区的政策是正确的；第二句话是，经济特区还是一个试验。这两句话不矛盾。我们的整个开放政策也是一个试验，从世界的角度来讲，也是一个大试验。总之，中国的对外开放政策是坚定不移的，但在开放过程中要小心谨慎。我们取得了一些成绩，但一定要保持谦逊态度。”<sup>(1)</sup>

今天的经济学家也都这么说，40年来中国经济的改革应该解读为一场大规模的社会实验和制度变迁过程。这话听起来是很震撼人心的。但是，对于40年前的中国领导人而言，制度变革并不是一个可以事先设计得当的试验，没有人对此有足够的知识准备。而当改革的领导人邓小平决定把一个邻近香港的南方小镇辟为中国整体经济体制改革的试验场的时候，迎来的多半还是阻力、怀疑、挑战 and 指责。于是，这才有了上面邓小平有所针对的那段话。

40年来尽管风雨坎坷，深圳作为中国的第一个经济特区，也确实是名副其实的试验场。它有1979年第一个引进香港“外资”兴办的来料加工企业；它有1981年在蛇口第一个采用的建筑工程招标制度；它有1983年向社会公开发行（IPO）的全国第一张宝安联合投资公司的股票；它有1985年成立的第一个外汇交易中心；它有1987年第一个土地使用权的拍卖会；它有全国第一个劳动力市场和工资制度的改革；它还有1990年第一个探索出的国有资产三级授权经营的模式；它是建立劳动服务公司和实行劳动劳动合同制的第一个尝试者，是最早进行外汇管理体制改革的区域，也是实行政企分离、废除干部职务终身制和引进招聘上岗制度的

先锋。[②](#)

1987年春，我有机会与我的同学一行四人坐火车南下，去了广州、深圳和珠海。那个时候，作为经济特区，深圳和珠海并不是可以随便进去的，出发前我们在上海办理好了去深圳和珠海的手续。珠海留给我的印象并不深，但深圳给我的印象很深刻。当时深圳已经出现了一些现代化的建筑和购物中心，我们从深圳大学那里还搭乘小巴车去了蛇口工业区参观。20世纪80年代去深圳的人都想方设法要去一趟地处山区的所谓“中英街”。“中英街”是在沙头角镇上的一条小街，一边归属香港，一边归属深圳。有意思的是，在“中英街”，内地人跨到街道那一边的香港商店里，内地的警察是要喊他们出来的，因为内地人被允许逗留在“香港”的时间是有限的。我记不得我们编造了什么理由到深圳公安局拿到了去“中英街”的通行证，只记得我在“中英街”买的一块香港的布料至今还锁在家里的衣橱里，不知道该派什么用场。

## 试验改革的回声

20世纪90年代初的那段时间，国内外的经济学家都对中国在80年代以来的改革策略表现出了浓厚的兴趣。一个关于转型经济学的领域迅速成长。属于中国自己的经济学家也是在这个时候开始研究和总结中国经济改革的方式的。1991—1994年间，中国的经济学家在上海连续举办的经济学学术会议成为日后在中国流行多年的“过渡经济学”（economics of transition）的起点和基础。在经济学家总结的中国经济改革策略的经验当中，“增量改革”（incremental reforms）和“试验改革”（experimental reforms）成为最没有异议的两个新概念。其中，“试验改革”所描绘的不仅是一种在改革中央计划经济管理体制上遵循的所谓“错了再试”的经验主义的方式，而且其显然也刻画出了80年代经济学家所观察到的两项带有某些“自发试验”性质的经验事实：绝大多数中国农村地区的“包产到户”以及在广东、福建和沿海一带通商口岸的开放。

回想起来，这两件事情可以说是40多年前发生在中国经济改革初期最重要的事件，而且它们改变了中国经济及其体制。我做出这样的评价并不是脱口而出，而是经过深思熟虑的结论。其实，道理是很容易想明白的，不需要我们在这里展开更多的讨论。简单地说，1979年之后，中国的农村家庭普遍放弃生产队和人民公社这样的集体耕作制度，转向选择“家庭联产承包责任制”（俗称“包产到户”），解决了绝大多数中国农民的温饱问题，释放出了几亿的农村剩余劳动力，推动了农村的工业化和中国经济在部门结构上的变迁；而最早在广东、福建，后来在沿海一带开放通商口岸更是打开了中国封闭经济的缺口，它像阀门被打开一样，迅速地释放了中国经济被长期压抑的“比较优势”，有力地将中国带入了全球化的轨道。

有意思的是，这两件事情多多少少又都部分地带有“自发试验”的性质。即使有政府被动的默许和无奈的选择在里面，但“包产到户”肯定不是由政府设计和推广出来的制度试验，而是农户自发的选择。深圳特区的出现，看上去是我们设计好的一个试验，其实它并不完全是偶然事件，其中也有很多自发而必然的成分，它被与宝安县禁而不止的偷渡逃港事情联系了起来。从这个意义上讲，这两次重要的事件背后掩埋的“火种”比我们通常所说的“改革开放”差不多要早上20年。很多人可能都注意到，周其仁教授于2008年1月在北京的一次演讲中有一段内容，就提到了这两次事件发生的早期线索。

他提到，1959—1961年间中国的三年困难时期逼出了波及全国多个省区的包产到户。我在网络上找到的周其仁演讲的现场记录稿中，周其仁说到，事实上，在1961年前后，全国发生了较大规模的包产到户，比如说河南，但当时不叫包产到户，叫借地，就是农民向人民公社借土地来种，所谓借地自救；安徽大概40%的生产队实行了包产到户，当时也不叫包产到户，叫救命田，把地划给农民自己种，以度过困难时期。[③](#)

周其仁提到的第二次事件是发生在1962年的广东省宝安县（现为深



圳市辖区)的偷渡逃港事件。他说,由于各种传言和国内的经济困难,就在宝安这个地方,曾积集了10万人口意图偷渡逃港,这些人来自全国12个省区、广东62个市县。当时约6万人偷渡出境,其中大部分被港英当局遣返回来。在这样偷渡猖獗的背景下,没有办法,当地确实被逼出要利用香港发展边境贸易来建设宝安和开放市场的政策。用周其仁的话说:“回头看,这个事件埋下了未来开放的契机。”<sup>[4]</sup>

很多人在今天说,深圳过去是一个宁静的小渔村。其实,它显然并不宁静。周其仁提到的宝安县在20世纪60年代发生的偷渡事件,甚至惊动了中央领导。关于宝安这一段并不宁静的日子,我还找到了苏东斌教授主编的《中国经济特区史略》中记载的资料。<sup>[5]</sup>资料显示,1898年6月9日即清光绪二十四年四月二十一日,清政府在割让了属于新安县的香港岛和九龙半岛之后,又与英国签订了《展拓香港界址专条》,将新安县的新界也以99年的租期借给了英国。深圳河对岸的香港在20世纪50—70年代一举成为新兴工业化的经济发展区,而河这岸的宝安县(宝安县在1913年改名为宝安县)却因为它的“边防”地位而被封闭起来,经济和社会长期都没有什么变化发展。其实,在1951年宝安封锁边界之后,偷渡就开始产生并不断蔓延。根据黄也平主编的《中国大决策纪实:1978—1998》一书提供的数据,宝安县的偷渡高潮分别发生在1957年、1962年、1972年和1978—1979年,行动外逃总计119274人次,其中已逃出港的有60157人。<sup>[6]</sup>1979年深圳第一任市委书记张勋甫上任的头一个月就发生了3054人次的老百姓逃港事件,逃出1855人。<sup>[7]</sup>

陈宏在《1979—2000深圳重大决策和事件民间观察》一书中提到,1979年5月6日,来自惠阳、东莞、宝安80多个乡镇的七万群众,像数十条凶猛的洪流,黑压压地扑向深圳,两个海防前哨不到半个小时就被人山人海吞噬了。这场惊天骤变是被一则谣言引爆的,谣言说,在英国女王伊丽莎白二世加冕纪念日当天,香港实行大赦——凡滞港人士可于三天内向政府申报香港永久居民。<sup>[8]</sup>

最有意思的是，董滨和高小林合著的《突破——中国特区启示录》以及苏东斌教授主编的《中国经济特区史略》中都特别提到，刚刚恢复工作的邓小平在1977年11月11日视察广州的时候，作为重大的恶性政治事件，广东省委向邓小平汇报了深圳这个不足三万人的小镇出现的恶性逃港热潮。而邓小平听后却沉默了很久之后说“这是我们的政策有问题”，他还说：“此事不是部队能够管得了的。”这话在当时着实让很多人摸不着头脑，难以理解其中的含义。[\\_9\\_](#)而等到1979年5月14日时任国务院副总理谷牧视察深圳时，才终于破了题。针对逃港事件，谷副总理说了句算是鼓舞人心的话：“现在往那边跑的多，将来一定是往我们这边来的多。我们大家共同努力吧。”[\\_10\\_](#)不知道香港人今天从罗湖桥上走向深圳时，是否知道40年前谷副总理的这句话。

我们刚才提到的这次持续的偷渡事件对中国改革领导人选择深圳建设特区的决策的确有着深刻影响。尤其是，它是中国政府接受设立深圳特区的最初建议的非常关键的因素。但是，如果因此就说深圳特区的设立完全是偶然事件导致的结果，那就错了。

另一个纯粹的看法，也是在我翻阅的大多数中英文研究文献里的基本观点，即深圳特区的设立在战略上应该理解为中国政府实现开放并与世界经济逐步一体化的一座“桥梁”和一个“窗口”。不过，对于这个纯粹经济理性的逻辑解释很早就有人提出过挑战。比如，在《亚洲公共行政学》杂志（*The Asian Journal of Public Administration*）于1985年底出版的一期关于中国经济特区的特刊上，龚启圣（James Kung）博士发表了题为“中国经济特区的起源与表现”的研究文章。他在文章中这样说：“假如经济原则是适用的话，那么人们就会问，类似的政策为什么不在主要的工业城市，如广州、上海和天津采用，那里现有的工业基础和熟练劳动力的环境更适合于外商投资。换句话说，如果在这些城市采用当前的‘增长极’（growth pole）战略的话，单位投资的边际成本会更低。”[\\_11\\_](#)

所以，我们不能否认，当时在中国改革领导人的头脑里存在着寻找一个体制试验场和改革突破口的想法。关于这一点，下面行将记述的深圳特区从酝酿到批准的整个过程会给予证明。中国改革领导人明白，突然开放像上海、广州这样的大城市不仅社会风险和代价极高，而且在那个时候，外资是否对中国政府的全面开放政策拥有足够的信心与安全感，仍是一个很大的不确定性问题。在这种情况下，选择深圳作为试验场，利用其毗邻香港的地理优势，通过新体制试验和吸引港澳资本的落户政策，最终向西方投资者证明，中国的开放政策和推进经济市场化的改革是一个可以信赖的承诺。从这个意义上讲，选择深圳作为特区试验场其实是一个典型的经济社会成本—收益分析的理性结果。

## 成立特区的过程

在1979年5月，谷牧同志讲“现在往那边跑的多，将来一定是往我们这边来的多”这句话的时候，应该说是鼓励大于自信的。即使不怀疑中国人的能力，我们仍然对当时的特区决策充满着重重疑虑。事实上，在20世纪70年代末，虽然党的十一届三中全会决定放弃以阶级斗争为纲的指导思想，形成了转向经济建设的共识，但是如何开始经济建设？什么是经济发展的可行模式？如何改革一个形成了几十年的僵化的计划经济体制？经济改革有没有可遵循的方案？到底从哪儿开始？什么是突破口？应该保留多少计划？引进多少市场？改革的目标模式到底是什么？对于政府而言，这些还都是未知数。而且当时，以苏联经济学教科书为教条的传统马克思主义政治经济学还处于经济理论界的权威统治时期，社会和经济制度的“性质”（或者“主义”）还仍然是中国经济学家考虑问题的核心概念框架。因此，今天我们对40年前深圳和珠海等为什么能被中央考虑并批准成为“特区”充满好奇。

回想起来，中国经济改革这40年的过程，固然出现了许多新奇的、创造性的做法和现象，值得我们今天认真总结和研究。但从根本上讲，

中国在经济转型中始终采纳的是一条折中的道路。我们在中国的党政文件和媒体上经常见到听到，也习以为常的说法是“多种经济成分并存”或是“多种所有制形式并存”。为什么那么多的政治家、官员、老一代的经济学家不容易接受市场经济、私营企业、私有制或者经济自由化、私有化之类的提法，却在“多种经济成分并存”这个提法上表现出惊人的一致和认同？真是奇怪，中国经济转型的这40年，始终没有脱离“多种经济成分并存”的制度框架。如果它是杂乱的和缺乏逻辑的拼盘，那么它的生命力来自何处？

显然，现在的经济学家还没有对这个具有中国特色的经验和制度结构给予更多的关注，但这却是我一直不愿意放弃思考的题目。为此，我也总是不断地去阅读《邓小平文选》第三卷，而每一次阅读都有新的感受。作为政治家的文选，《邓小平文选》第三卷中的每句话似乎都是不可替代的，都有它在中国经济转型和发展中的意义和力量。同样，尽管深圳的这个试验带有自发和倒逼的性质，但是在当时的政治条件下，要在广东沿海一带正式设立经济特区并且中央要做出这个关于特区的决定，听上去并不是理所当然的，更不会没有政治上的斗争。但是，这个决策似乎又没有我们想象的那么复杂和困难。这当然与邓小平在20世纪70年代末头脑中就有的局部开放思想和沿海发展战略有直接的关系。

“1979年，那是一个春天，有一位老人，在中国的南海边画了一个圈……”这是唱遍大江南北的《春天的故事》里的歌词，形象而夸张地描述了深圳经济特区的由来。为了搞清楚设立深圳特区决策的提出和批准经济特区的政治决策的过程，我查阅了很多资料，最初发现整个决策过程的线索特别多，要理出一个头绪还真不容易。后来我慢慢明白了，这里面不光涉及深圳特区的形成及其决策过程，还有一段关于深圳的蛇口与香港招商局的插曲，而蛇口工业区的成立要早于深圳特区。这个故事我会马上讲述，但总的来说，1978—1979年围绕深圳而发生的高层决策是非常值得记述的一个关于40年来中国经济改革的片段。那么，让我从1978年关于蛇口的故事说起。

历史的安排往往就是这么巧妙。在1978年初，可以说中国还处于百废待兴和改革开放的前夜，但中国的高层领导人却掀起了一次出国考察热。据说一年里有13位副总理和副委员长以上的领导人先后20次访问了50个国家。邓小平也在这一年访问了日本、欧洲和亚洲。[\(12\)](#) 在1978年10月的最后一周里，邓小平访问了日本；11月5—14日，邓小平前往泰国、马来西亚、新加坡访问。他访问日本时，日本现代科技的发达水平给他留下了深刻印象。他在日本体验了“新干线”，还参观了松下电器公司。我在后来的电视上看到这样一个片段，印象颇深：邓小平在参观松下电器时，在一间展示微波炉的展示厅里亲口品尝了用微波炉加热后的烧卖。

后来，邓小平到了“新马泰”，它们充分利用外资进行经济发展的经验给他留下了深刻的印象。邓小平在1979年10月的一次讲话中说：“我到新加坡去，了解他们利用外资的一些情况。外国人在新加坡设厂，新加坡得到几个好处：一是外国企业利润的35%要用来交税，这一部分国家得了；一个是劳务收入，工人得了；还有一个是带动了它的服务行业，这都是收入……我认为，现在研究财经问题，有一个立足点要放在充分利用、善于利用外资上，不利用太可惜了。”[\(13\)](#)

就在1978年4月的时候，国家计划委员会和外贸部也曾组织“港澳经济贸易考察团”前往香港和澳门考察。回到北京后，考察团向国务院提交了一份考察报告——《港澳经济贸易考察报告》。报告建议把靠近香港和澳门的宝安和珠海划为出口基地，力争三五年内建设成为对外生产基地、加工基地和吸引港澳客人的旅游区。刚从西欧考察回来的谷牧副总理深感开放的重要性和紧迫性，自然对这个及时送上来的报告十分赞赏。于是，1978年6月，该报告就得到中央领导人的同意，并且鼓励把出口基地办起来。[\(14\)](#)

交通部和广东省在1979年元旦之后，向李先念并国务院递交了一份建议报告，主张在靠近香港的深圳蛇口建立一个码头，发展招商局与香

香港的贸易。理由很简单，香港的地价和劳动力价格都太贵，如果能在蛇口建立与航运有关的一个工业区，既可以充分发挥广东的地价和劳动力价格的比较优势，又可以利用香港的资金和技术，岂不是一举两得。

李先念与谷牧听取了当时交通部驻香港的商业机构“香港招商局”（前身是由李鸿章于1872年创办的轮船招商局）的常务副董事长袁庚关于香港招商局建立广东宝安工业问题的汇报，听完汇报后李先念决定给袁庚“一个半岛”去试验。袁庚先生后来回忆说，他当时“思想不够解放”，不敢要个半岛，而只要了2.14平方千米。就这样，“香港招商局蛇口工业区”先于深圳特区在1979年初挂牌成立了，于是也才有了后来关于“蛇口模式”的说法。事实上，经济特区以及后来在整个中国推进的体制改革很大程度上都与“蛇口模式”有联系，是从“蛇口模式”扩散出去的。

中国这40年的改革往往就是这样，只要是成功的做法，试验区的经验和模式很快就扩散开来，被别的地方吸收。我在2007年5月去参观安徽凤阳小岗村“大包干纪念馆”时就有很强烈的感受。我在想，为什么邓小平和时任安徽省委书记的万里对小岗村1978年“违规”的“包产到户”采取了宽容的政策而没有坚决取缔？一直有人传说，在邓小平看来，小岗村的“包产到户”不过是一个小的试验，等做了之后并且看到了结果再下结论也不迟。我在国外讲课中经常会把这个细节与著名的耐克鞋的一句广告语“Just do it！”联系起来，每次都会引来学生们的阵阵笑声。

当然了，成立的“香港招商局蛇口工业区”还只是一个弹丸之地，但它的确反映了当时的一些领导人，包括副总理李先念、谷牧等对开放中国经济有一种紧迫感。而在这个时候，邓小平头脑中设想的蓝图似乎就更遥远、更透彻了。也就在这个时候，他已经有了所谓“让一部分地区先富起来”的想法和政治策略了。于光远在十几年前有过一次回忆，提到了有关邓小平的一个细节。

在邓小平100周年诞辰（2004年）的一天，著名经济学家于光远在



北京的家中接受了记者的采访，其中涉及有关深圳经济特区决策前后的话题。于光远回忆说：“1975年我在国务院政治研究室工作，就在这期间邓小平又被打倒。1977年邓小平第三次复出，国务院政治研究室也改名为国务院研究室。1978年我参加了那次中央工作会议，党中央五个常委差不多每周都要听取一次华东、中南、西南、西北、华北、东北六个代表团的汇报，汇报时各常委的发言和插话，由各代表团去汇报的人回去传达。大会对传达没有什么限制，各常委也就利用这个方式去讲想让参会的人知道的话。其中有一次邓小平讲他的‘一部分城市可以先富起来’的主张，举了十来个城市为例，第一个就是深圳，而且说的就是深圳这个地名，而不是宝安。”[\(15\)](#)

其实，就在这次中央工作会议之前，国务院于1978年6月决定同意《港澳经济贸易考察报告》的建议，要在靠近香港和澳门的宝安和珠海建设生产加工和出口基地。于是，1979年2月，国务院正式下达了38号文件，明确提出在宝安建立出口基地和新型的边防城市。1979年4月1—2日，广东省委常委会议为即将召开的中央工作会议准备材料，讨论中大家对出口工业区提出几个名称，难以确定。

于光远还回忆道：“邓小平在中央工作会议上提出‘一部分城市可以先富起来’，把深圳放在首位，就是要划出一块地方来实行特殊的方法。吴南生……在1998年和记者谈话时讲了自己当时的心情，其中包括‘发愁这块地方叫什么名称好呢？’他想可以叫‘出口加工区’，但这就和中国台湾地区一样，那就糟糕了，也可以叫‘自由贸易区’，但那又好像‘资本主义摆在脸上了’。习仲勋、吴南生向叶剑英汇报了广东省委常委会议讨论的情况和省委的设想，叶剑英要求广东省赶快向邓小平汇报。邓小平听说要划出的地方的名称老是定不下来，他就说那就叫它特区吧，陕甘宁边区就是‘特区’，邓小平这句话使吴南生觉得事情就好办了。”[\(16\)](#)

对于经济特区这个说法的来龙去脉，后来吴南生有过一个更详细的

考证，[\(17\)](#)而且对过程交代得非常清楚，也涉及很多人，这里我就不去细说了。其实，我在阅读中注意到，广东省领导人在1979年初已经有按照特殊政策的待遇先走一步的想法了。

根据中山大学岭南学院的徐现祥和陈小飞的文章，1979年1月底，广东省委书记吴南生带领工作组到汕头市开展调查工作。其间产生了一个大胆的设想，在汕头可否仿照中国台湾地区的做法也办一个出口加工区？汕头是中国对外开放历史悠久的港口城市，其历史可追溯至五口通商时代。甚至恩格斯都曾为汕头写下这样的文字：“其他的口岸差不多都没有进行贸易，而汕头这个唯一有一点商业意义的口岸，又不属于那五个开放的口岸。”解放初期，汕头还是一个商业繁荣的地方，与香港的差距并不大。[\(18\)](#)吴南生的设想得到汕头地方领导认可。之后，习仲勋和吴南生一起向在广州的叶剑英副主席汇报这个设想，叶帅听了非常高兴，希望广东省委尽快向小平汇报。[\(19\)](#)

1979年4月5—28日，中央经济工作会议期间，广东省委第一书记习仲勋在会议上公开向中央“要权”。他说，如果中央能给点权的话，“广东几年就可以搞上去，但是在现在的体制下，就不容易上去”。他特别谈到，广东要求中央能在深圳、珠海、汕头划出一部分区域实行单独的管理，给些特殊的政策，自主权大一些，作为华侨回来投资办厂的地方，可以叫作“贸易合作区”。习仲勋还在怀仁堂向邓小平做了汇报。[\(20\)](#)

在这个时候，提出希望实行特殊政策的不仅有广东，福建也曾提到了特区试验的想法。国务院副总理谷牧还组织中央部委领导前往广东和福建进行了考察并向中央提交了报告。1979年7月15日，中央下达了50号文件，即《中共中央、国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告》，决定在广东的深圳、珠海、汕头和福建的厦门，划出一部分区域试办出口特区，给地方更多的自主权，发挥比较优势，吸引外资，把经济搞上去。但报告主张先在深圳和珠海试验，取得经验后再考虑汕头和厦门。50号文件特别强调了要

重点把深圳的出口特区办好。

《中国经济特区史略》中披露，1979年12月11日，国务院副总理谷牧主持召开第一次特区筹建的专题汇报会议（京西会议）。吴南生在汇报筹建工作时建议把“出口特区”改成“经济特区”。1980年5月，中央正式批准，将“出口特区”改成“经济特区”。[\(21\)](#)根据徐汝超的介绍，当时对于深圳特区的划定面积也有争论。为了划出深圳特区的范围，深圳的领导张勋甫、贾华和方苞等带队实地察看，最后经市里反复讨论，确定深圳范围为东起背仔角，西至南头一甲村，东西长49千米；北沿梧桐山、羊台山分水岭，南至深圳河，南北宽约6.5千米，总面积327.5平方千米。

但是这个规划的范围遭到当时“省特区办”的否定，理由是深圳搞这么大的特区规划不现实，不是一般的大，而是大得无边，比全世界特区的总面积还大。张勋甫等人就回复“省特区办”，深圳特区比延安时期“陕甘宁”小得多，应该要杀出一条血路来推广到全国，特区是全国的特区，6平方千米这么小怎么“杀”？最后这件事情一直等到请示了中央才最终获准这327平方千米的范围。

与此同时，一部关于特区的法规条例也在紧锣密鼓地筹备着。仅仅2000字的《广东省经济特区条例》经过一年多的讨论和13次之多的修改，终于在1980年8月26日第五届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上被批准公布。一部地方法规在全国人大的会议上审议批准还是一个例外。而1980年8月26日这一天也就从此成为深圳经济特区的生日。

## 设立经济特区的政治经济学

我在本章的前面提到过一个关于中国经济特区起源的很有意思的学术研究，即龚启圣博士发表的那篇“中国经济特区的起源与表现”。据

查，发表这篇论文时，作者还是香港理工大学的讲师，正在英国剑桥大学攻读博士学位。我认识他很晚，但我知道他的名字应该是在20世纪90年代后期。那个时候我看到美国《比较经济学杂志》（*Journal of Comparative Economics*）上有一组围绕林毅夫的一篇关于中国农业集体化危机的论文展开讨论的文章，其中有一篇文章就是这位作者写的。当时我并不知道他的中文名字，不过后来我在林毅夫北京的家里拜访时顺便问到这位作者是谁，林毅夫告诉我他是香港人，中文名字是邝启新，还特别说香港人中有不少“邝”这个姓的。从那以后我就记住了这个罕见的姓氏。可是后来有机会见到他本人，而且还认识了他的不少学生和合作者，才发现他的中文名字是龚启圣，目前在香港科技大学担任教授，是发展经济学和政治经济学领域的著名学者。有意思的是，我至今不能解释，为什么林毅夫能给出邝启新这个名字呢？

龚启圣在文章中提出的核心问题是，在将近十年的平衡增长<sup>[\(22\)](#)</sup>与自力更生之后，中国为什么戏剧性地转而采取了开放政策，特别是成立了四个经济特区？具体而言，他在文章中问了以下两个问题：第一，如何认识经济特区对于中国近期改革的重要性？是否还有替代方案？例如，为什么中国要等到1984年才开始寻求振兴主要工业城市，例如广州、上海及天津？为什么这些主要城市已有的基础设施以及劳动力并没有吸引到特区的那些改革措施，反而中国需要去成立新的经济特区？第二，四个经济特区的表现到底如何？它们是否完成了中国政府提出的任务目标？我们需要用什么指标来衡量它们的表现？

龚启圣对第一个问题的回答大概是：第一，外国投资者对投资主要城市缺乏信心。虽然主要城市（广州、上海和天津）的基础设施和劳动力基础更好，单位投资的边际成本更低，但是一旦考虑中国在过去30年（1949—1978）发生的一系列政治风波和动荡，投资者更担心投资无法得到保护。因此，即便中国马上向西方无差别地开放主要城市，也很难吸引到外资。

第二，中国需要考虑开放对社会主义国家形象的冲击。从中国角度看，它在相当长的一段时间内对西方是关门的，缺乏“与资本主义打交道”的经验，因此在这一阶段一旦开放主要工业级港口城市（广州、上海和天津），中国将面临更大的经济和政治风险。

第三，他还认为，开辟特区是有利于中国实现统一的。成立南方沿海的经济特区作为缓冲区，以此完成中国恢复对香港行使主权，乃至从更长远的角度对台湾实现统一的历史任务。

经济特区的概念，其背景来源于1978年十一届三中全会宣布的中国经济新政策。全会宣布停止使用“以阶级斗争为纲”的口号，并要求改善中国经济绩效，改变相对落后的境况。正是在这个背景下，中国采取了“门户开放”政策，以实现社会主义现代化。由此，广东与福建——两个沿海省份——被给予特别地位，以此实验一种与以往不同的经济发展模式：利用资本主义企业与资本，但同时要服从地方政府的规划与审批。

四个经济特区相继成立，包括广东省的深圳、珠海和汕头，以及福建省的厦门。根据暨南大学特区港澳经济研究所所长陈肇斌教授在《中国特区经济》一书中的说法，成立经济特区的主要目的，是划出特别区域作为桥梁和窗口，以吸引外资、技术、知识，以及管理技巧

（management knowhow）。[\(23\)](#)

龚启圣认为，成立经济特区的想法在中国共产党内部是有意见分歧的。自1979年特区概念出现，到一年以后最终被官方决策同意，期间中共内部对特区性质进行了激烈争论。长期领导中国的经济建设并且在党内拥有很高威望的领导人陈云对于经济特区的运作方式一直持谨慎的态度。根据时任新华社副社长曾建徽1984年在《瞭望》周刊的文章所述，1982年陈云曾经批示：“特区要办，必须不断总结经验，力求使特区办好。”[\(24\)](#)陈云的这个意见对特区在早期的发展状况有很大的影响。

1982年，在经济特区成立仅仅三年后，反对经济特区的意见就颇具



规模了。反对的声音主要有两类。第一类是直接反对，认为特区的概念等同于“租借”和“卖国”；特区增加了经济犯罪的机会，也加剧不平等。反对者认为，在社会主义改造30年后，允许外资进入中国并投机倒把，这是倒退并复辟半殖民地。

第二类反对意见认为，“关门”政策才适合经济特区。与按照老制度运行的其他地区相比，经济特区应当在规模上更小，在发展上更慢一些才对。

事实证明，第二类反对意见没有站住脚，特区的发展非常快。在这种情况下，1984年1月24—29日邓小平首次考察深圳和珠海经济特区，并写下了一句著名的话：“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的。”之后不久，中央通过一系列会议进一步决定开放14个沿海城市，允许这些城市采取部分类似深圳的政策措施。

不过，邓小平对深圳的肯定并没有消除第一类反对意见。这类意见虽然主要从意识形态角度出发，但也揭露了特区存在的实际问题，特别是经济犯罪愈演愈烈，例如腐败与走私。可以说，持第一类观点的反对者更关注经济发展的社会影响。

龚启圣认为，直到他的文章发表的1985年，中国官方表述仍然将纯粹的经济逻辑作为设立特区的主要依据。但他指出，即便中国官方对设立经济特区的理由不以特区的社会影响为主，但在成立特区的动机上，也许还是必须将政治原因与经济原因相结合才能合理地解释这个问题。那么，龚启圣是如何解释中国建立经济特区的缘由的呢？

龚启圣给出的解释因素，正如前文所述：第一，社会成本与收益；第二，地缘政治因素；第三，中国恢复对香港行使主权，乃至从更长远的角度对中国台湾地区实现统一的政治策略。

龚启圣在文章中认为，众多西方观察家误读了中国20世纪70年代末开启的经济改革，将其误解为中国融入世界资本主义经济体系的渐进步



骤。这些人只看到了经济计划系统对市场元素的强调和经济去中心化，但他们没有看到的是中国在融入世界资本主义体系的第一步就选择采取经济特区政策，这应当被视作中国战略的一部分。

中国之所以采取经济特区政策作为建设社会主义的道路，主要原因也许还是出于社会成本——收益考虑。正如邓小平所说，经济特区本质上是“试验”，在这里可以用较低的社会成本来进行一场“试验”。如果成功了，那么基于这种实验可以形成重要政策结论，并适用于其他地区。即便失败了，其对国家整体的破坏也可以被控制住。一旦这种情况发生，中国可以提前终结经济特区实验。

因此，龚启圣认为，从社会成本——收益分析框架来解读经济特区，可以认为设立经济特区的意图不在于说明中国对资本主义进行无差别开放；相反，可以清晰地看到，虽然新一届中国领导人郑重承诺要改革中国经济，但是，他们考虑到中国缺乏“与资本主义打交道”的经验，如果此时将中国主要城市向外资开放，并允许外资主导，这将是极为冒险的。

在龚启圣看来，内地希望在一开始吸引香港和澳门（而非跨国资本）资本来投资，为的是鼓励国际资本能根据港澳资本的示范模式陆续来华投资。正如中国官方的说法，在这一背景下，对中国而言更为理性的策略是，划出一些人口稀疏地区，并发展这些地方，在实验基地的基础上，使其转为西方国家企业园区的改良版本。

龚启圣在文章中说，因为毗邻香港，深圳经济特区就能够担当“缓冲区”（在政治上和意识形态上）。深圳可以成为香港与其他地区的“杂交体”。

龚启圣猜测，经济特区这个概念也蕴含了一个更为乐观的看法：中国期待经济特区能够在香港回归方面完成“历史使命”。中国可以在香港与经济特区之间做第一层地区分工，并在经济特区与中国其他地区之间做其他层面的地区分工。同时，也期待这样一种模式可以适用于中国台

湾地区（对厦门特区而言）。

在龚启圣看来，如果期待经济特区完成“历史使命”，就要看它们在树立经济发展模范方面做得如何。这就需要评估一下特区的表现。他以深圳为例做了如下的分析。

在经济特区成立的早期阶段（1979—1980），深圳发展得很慢。深圳的主要发展体现在“三来一补”。这种组装加工工作涉及服装、金属和塑料制品，也包括农产品，如蔬菜、鲜活水产。此类投资的规模很小，通常每个项目在十万港币左右。

深圳发展的起步较慢，主要原因有两点。第一，基础设施缺乏，投资规模小。由此，对基本建设的投资少，基础设施投资力度不足（见表4-1），并且公布的外资规模也仅有1.2亿港币（见表4-2）。

表4-1 基本建设投资

|       |        |        |        |        |        | 单位：亿元人民币     |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| 1978年 | 1979年  | 1980年  | 1981年  | 1982年  | 1983年  | 1984年<br>上半年 |
| —     | 0.4988 | 1.2487 | 2.7039 | 6.3265 | 8.8593 | 6.03         |

数据来源：《人民日报》，1984年3月29日，第5版。

表4-2 公布的外商投资金额

|       |       |       |       |       |       | 单位：亿元港币      |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| 1978年 | 1979年 | 1980年 | 1981年 | 1982年 | 1983年 | 1984年<br>上半年 |
| —     | 1.2   | 2.5   | 5.9   | 8.8   | 11.3  | 5.9          |

数据来源：《人民日报》，1984年3月29日，第5版。

第二，决策和立法滞后。虽然广东省人大第二次会议于1979年12月26日通过了在深圳、珠海和汕头成立经济特区的决议，但是相关规定仍然在草案阶段，直到1980年8月份全国人大常委会才通过了相关规定。

作为外因，香港可以解释投资规模小的问题。在深圳成立经济特区的同时，香港正经历严重的通货膨胀，实际工资与地价都在上升。这极大地增加了香港制造业的生产成本，而制造业正是当时香港经济的基石。同时，组装加工工作对技术要求不高。本地生产成本低，但组装加工技术门槛不高，这使得香港将组装加工工作转移到了深圳，并且不需要太多的资本支出。可见，在早期阶段，香港投资者主要关心的是，通过将组装加工分包给深圳，可以降低其生产成本。

第二阶段（1981—1982），出现了一些工业发展，但是增长的主要动力来自房地产的迅猛发展，以及一系列旅游相关的项目。

第三阶段，1983年是深圳经济发展的分水岭。受惠于1982年对基础设施的巨量投资，深圳的工业产值迅速增加。

龚启圣说，也就是在第三阶段，深圳遭受了多方的批评。第一，深圳成了以贸易为中心的经济体，这会侵蚀中国的外汇创收能力。第二，由第一点引申，深圳的进口远远大于出口。第三，深圳非但没有依赖外资来刺激经济增长，反而吸引了大量中国自己的企业利用深圳作为套利的窗口。第四，深圳没能促成西方先进技术向中国的转移。

龚启圣在文章中认为以上批评并不公允。第一，那时就断定深圳的发展绩效，还为时过早。无论从出口导向工业化角度，还是从引入外资的角度，深圳还在积累阶段，结构质变尚未发生。第二，宏观经济不均衡。中国百废待兴，国内需求远大于生产水平，特别体现在家电方面。经济出现了严重的不均衡问题。深圳作为市场经济和自由口岸，出现了进口大于出口的现象，国内资本逐利而聚，这是国内不均衡问题的表现。第三，技术转化条件不成熟。关于技术转移的问题，可以拿香港做参照。其实，以深圳的水平，当时就提出发展高科技产业并不现实。技术转化需要时间、资本投入和示范引导。这需要深圳的探索，更需要中央政府的支持。

40年来，深圳特区一跃成为中国内地最具创新活力的地方，聚集了

一大批中国最有国际竞争力的公司，深圳也成为当今中国的一线大都市。这些成就在20世纪80年代初是根本无法想象的。公允地看，在1980年代初，深圳等特区所提供的示范效应、创业活力以及其利用更灵活的政策促进经济发展的能力，对于那之后的中国经济改革的影响毫无疑问都是有益的。

## 特区的制度试验

我清楚地记得，在20世纪80年代以后，包括在90年代初的一段时间里，总能听到一些声音，特别是经济学者对深圳经济特区的比较负面的评价和批评，甚至种种批评涉及中国的政治以及意识形态问题，以至于中央领导人得出来发表意见平息这些公开的争议。不过，对这些问题的记述我准备放在后面进行。当然，我在后面要记述的主要内容还是集中在经济学家之间的研究和争议上。而在本节和下一节中，我想讨论一下深圳的试验在挑战原来的计划管理体制和试验新的体制方面所作的贡献。在我看来，这个贡献应该是深圳特区对中国经济转型的最大贡献。而有意思的是，40年来在对深圳的批评和质疑中大多数针对的却是它的产业结构和增长模式，而忘却了它在体制试验上的贡献。

在我自己的书柜里藏有多本关于深圳特区的研究著作。除了《中国经济特区史略》之外，还有一些在20世纪80年代中期出版的书籍，这些书籍大多数写于80年代初，内容是调查和总结深圳特区在体制改革和试验上的经验。我的很多学生在我的书柜里发现这些有关经济特区的文献资料时都会觉得奇怪，当时我怎么会经济特区感兴趣呢？其实，在复旦大学读书期间，我并没有把深圳特区作为我的研究项目，一直到了90年代初前往英国萨塞克斯大学之后，才对经济特区试验和沿海发展战略有了一些接触，因为当时我的指导老师华大伟（David Wall）正在从事关于中国经济特区和沿海发展战略的研究。总之，因为有了这样一个参与经济特区和沿海发展战略研究项目的机会，我才收集了一些早期的研

究文献。现在看来，调查和记录深圳特区体制创新试验的文献是非常珍贵的资料。

我想，在当时的政治和经济局限下，深圳特区的建设一开始就必然受到整个经济管理体制的制约。尽管广东省制定了深圳作为经济特区的特区条例，但要执行这个条例，则需要创新体制，打破原来的管制，需要得到特区之外的旧体制在很多方面的容忍、让位和配合。深圳仍然要与它的上级主管部门，乃至中央部委打交道。所以，深圳在经济管理体制上进行的种种变革和对新体制的试验一开始就对中国经济改革有了全局性的价值。事实上，到了今天深圳依然算是中国最市场化的经济体，像华为、中兴和万科这样的公司出现在深圳而不是上海，一点儿都不奇怪。

深圳在经济管理体制上的改革和创新涉及很多方面。首先它需要创新融资制度；需要改变原来体制的投资管制；需要引入竞争机制；需要改革外汇管理体制；需要突破原来的土地管理和经营模式；需要允许和建立劳动力市场；需要政企分开；需要改革和建立新的行政官员治理；需要有地方的立法权；需要改变计划经济的工资决定和福利分配机制；需要改变商品的计划定价体制；需要引进新的激励模式。而深圳在这些方面对新体制的试验对中国其他地区的经济体制改革和开放进程具有重要的参考价值。我们今天在中国经济中观察到的许多新体制和新规范，几乎都能在当年的深圳找到它们的影子。

一个很好的例证大概就是我书柜里藏着的谷书堂先生主编的《深圳经济特区调查和经济开发区研究》这本书。这本书在1984年由南开大学出版社出版。主编在前言中这样说：“今年四月，党中央、国务院又作出重大决定，继续扩大开放地区，把天津市列入了新开放的十四个沿海港口城市之中。因此，如何结合天津的实际情况，学习、借鉴深圳经济特区及其所属的蛇口工业区的经验，更好更快地兴办开发区，实现对外开放，便成了人们普遍关切的问题。基于这种客观情势，我们也先后分

两批去深圳和蛇口，对其开发建设、经济管理体制、引进外资和技术、计划与市场、对内联合、劳动和工资、产品内销和外销、引进外资银行、物价和人民生活，以及典型企业等多方面的问题进行了实地考察。”<sup>(25)</sup>

作为一个特区，深圳必然会受到香港成功经验的影响，在突破旧的体制和探索新的体制方面做了很多的试验和改革。我在这里不想逐一讨论，只是选择以下几个方面进行点评，希望能“以偏概全”。但有一点是肯定的，记述深圳在体制上的这些改革试验，是因为过去40年来，在中国整个经济体制改革的历程中总是能找到深圳早期试验的影子。那么，让我择取以下几个片段：

第一，对建筑工程废除官方包办的敝习，引进和采取公开招标制度和承包制。今天的中国在基础设施和公共工程建设中早已建立起来的符合国际规范的、透明的竞争性投标合约制度，它最早是在深圳的蛇口工业区尝试的。根据调查，尝试这样新的体制缩短了工程的建设工期以及加快了建筑的速度。例如，在实行招投标制度之后，六层住宅楼从200天的施工时间缩短为100天；高层建筑从原来25天一层的速度减少到了三—五天一层。<sup>(26)</sup>竞争性投标合约制度也进一步派生出更加细致的分工和专业化的合约结构，即承包公司内部再进行的逐级向下的发包制度，而且承包出去的不仅是工程，还有承包造价和质量。经济学家对这样的发包制度是有成熟的理论分析的。“承包”（或者包工）这种市场合约体制成为今天中国建筑施工领域的基本制度规范。

第二，人事制度改革。从大的方面来讲，40年来中国干部人事体制的改革和演进是非常有记述价值的。它肯定是中国经济体制改革的重要组成部分，因为如果把地方政府和官员的角色去掉，这个经济体制就要坍塌下来。事实上，经济学家在过去十年中显然已对这个问题给予了较多的关注。

不过，在人事制度方面，深圳蛇口工业区最早的试验涉及的只是属



于经济学和管理学上所讲的“人力资源管理”的范畴。企业的高级管理人员、政府部门主管的任命在蛇口工业区都从过去的由上级主管部门直接委派改革为聘任制度，取消职务终身制度，聘书上写明的是职责、权利、待遇、解聘和续聘等内容，公开透明，且一般任期为两年。这样的改革试验显然加快了管理部门的人力资本更新速度，为职业经理人市场的建立和后来向公司治理模式的转型奠定了基础。

第三，劳动就业制度的改革。中国自从计划经济体制建立之初就实行“统包统配”的固定用工制度。它的经济学性质被形象地描述为“铁饭碗”和“大锅饭”。深圳的劳动就业制度的改革试验是从1980年左右在蛇口的外资和合资企业中开始的，之后推广到整个深圳特区。1983年，深圳根据蛇口的经验制定了《深圳市实行劳动合同制暂行办法》，把劳动合同制作为特区的主要用工形式。众所周知，劳动合同制的引入需要有完全社会化的新的社会保障制度的支持，所以深圳率先在全国建立起由劳动保险公司统筹办理的“社会劳动保险基金”，由该基金来解决劳动合同执行中因为解雇和辞退等原因造成的职工困难补贴和退休金的来源问题。基金由企业和职工按月交纳。在该制度的试验中，深圳采取了“老人老办法，新人新办法”的双轨过渡的方式，以避免就业体制转轨引起的社会成本过高的问题。实际上，这个试验对其他地区改革劳动就业制度提供了重要的经验。

第四，工资决定机制的改革。劳动就业制度的改革必然也要求改革原来的工资决定机制。蛇口工业区最早的工资决定是按照十类工资区的标准支付基本工资和基本工资的1—1.5倍的工业区补贴。尽管在当时这个工资水平大大高于内地，但依然是延续计划体制的做法。而且到了1982年前后，其弊端越来越暴露出来。根据南开大学经济学家对蛇口工业区13家企业的工资改革的调查，1983年10月，蛇口工业区开始对工资决定机制进行改革，主要是实行多元工资制度。根据他们的调查，蛇口工业区改革后的工资由基本工资加岗位、职务、职称工资，再加边防津贴和副食品补贴，最后加浮动工资，这四大部分组成。根据1984年3月

的统计，在工资总额中，基本工资占30.5%，两项补贴占10.3%，岗位、职务和职称工资占37.2%，而浮动工资占22%。[\(27\)](#)

在这个工资结构中，基本工资、边防津贴和副食品补贴是基本固定的，因此真正可变的是工资的另外两项内容，即岗位、职务、职称工资和浮动工资。而且，蛇口工业区的岗位、职务和职称工资被细分为15个等级，最高158元，最低30元。浮动工资是浮动的，其来源有三：（1）按照人均工资提取每月14元的奖金；（2）每月16元从基本工资以及岗位、职务和职称工资中提取的浮动部分；（3）从利润留成中提取的基金。[\(28\)](#)

第五，关于土地批租制度的引入。这是中国经济40年来能在财政分权的状况下实现经济增长的一个重要制度，也是最近几年随着问题的暴露在中国的学术界最有争议的一个制度。

第六，对于深圳特区而言，土地批租制度的引入显然是为了解决融资问题的需要。据说，就在1979年4月的中央经济工作会议期间，邓小平曾向广东省委第一书记习仲勋表示“中央没有钱，你们自己去搞，杀出一条血路来”。[\(29\)](#)而吴南生在1980年到深圳负责特区的基本建设（所谓的“四通一平”）时，除了来自银行的3000万元人民币的贷款，能想出的办法也就是土地收入了。有人曾经在开发罗湖区时估算，按照每平方米5000港元计算，可用作商业用地的40万平方米土地的总收入可以达20亿港元。[\(30\)](#)

第一步，深圳特区先尝试了有偿使用国家土地的制度。1982年，深圳最终起草颁布了《深圳经济特区土地管理暂行规定》，率先对划拨土地进行了有偿、有期使用的改革。规定还说明了各类划拨土地的使用年限及土地使用费的标准。其中，工业用地最长年限为30年；商业用地20年；商品住宅用地50年；教育、科技、医疗卫生用地50年。[\(31\)](#)

第二步，1987年之后，深圳部分借鉴了香港的土地批租制度，率先在特区试验了土地出让或者批租的制度。在这个制度下，取得土地的投

资者或者开发商，为了获得一定年限的使用权，需要交纳一笔出让金。1987年的下半年，深圳特区曾分别将三块土地先后以协议、招标和拍卖的方式出让使用权，获得地价款2000余万元人民币。[\(32\)](#)

在总结土地有偿使用和土地出让试验经验的基础上，《深圳经济特区土地管理条例》于1988年1月3日正式实施。条例明确规定，土地使用权和所有权相分离。政府拥有土地的所有权，但土地的使用权不但可以出让，而且可以转让、抵押、出租。就在同年4月，中国的《宪法》进行了再次修正，其中将“土地使用权可以转让”写入了《宪法》，等于追认了深圳土地制度改革的合法性。在1992年邓小平南方谈话之后，地方政府的土地批租制度开始在特区之外被广为采用，成为各级地方政府重要的财政收入来源。

“土地批租制度”是香港的译法，其对应的英文为“the land leasehold system”。在该制度下，批租只涉及土地的使用权，不改变土地的所有权。业主取得的只是某一块土地在一定年限内的使用权，以后业主之间能转让的也仅仅是土地的使用权。而当批租期限届满，承租人就要将这块土地的使用权连同附属其上的建筑物，全部无偿地归还给土地所有权人。

深圳率先实行的土地使用权与所有权的分离在土地国有制的局限条件下对于城市土地要素的使用和配置效率的改善当然具有重要的意义，并且，也进一步帮助实现了土地的级差地租。我记得经济学家张五常先生曾对土地的“两权分离”在中国经济体制当中扮演的角色给予过很高的评价。根据张五常的解释，事实上，中央与地方的财政分权体制，特别是1994年实行分税制度之后，中央与地方共享的增值税的来源主要就是与土地批租不可分离的新增投资和生产活动，从这个意义上讲，在中国的财政分权下形成的激励模式似乎与“租金分成”的模式很类似。

当我统计地方政府依靠土地批租而获得的收入数据时，发现这并不容易。虽然从1994年至今，土地批租的收入全归地方政府所有，但我的

学生帮我查找得到的数据却多涉及土地的税费收入，而并没有依靠土地批租获得的收入数据。的确，从统计上看，地方政府利用土地批租所获得的收入并不能完全从政府的税费收入和财政预算中得到充分的反映。事实上，在中国与土地有关的各种名义税种和税率中，即使包括占比最多的土地增值税，来自土地的各种税费也最多只占到地方预算财政收入的5%—8%，而土地批租的收入是不列入地方政府的预算收入的。例如，2006年中国的城镇土地使用税和土地增值税还不到250亿元，当然也就不会超过当年3万亿税收收入的8%，见图4-1。

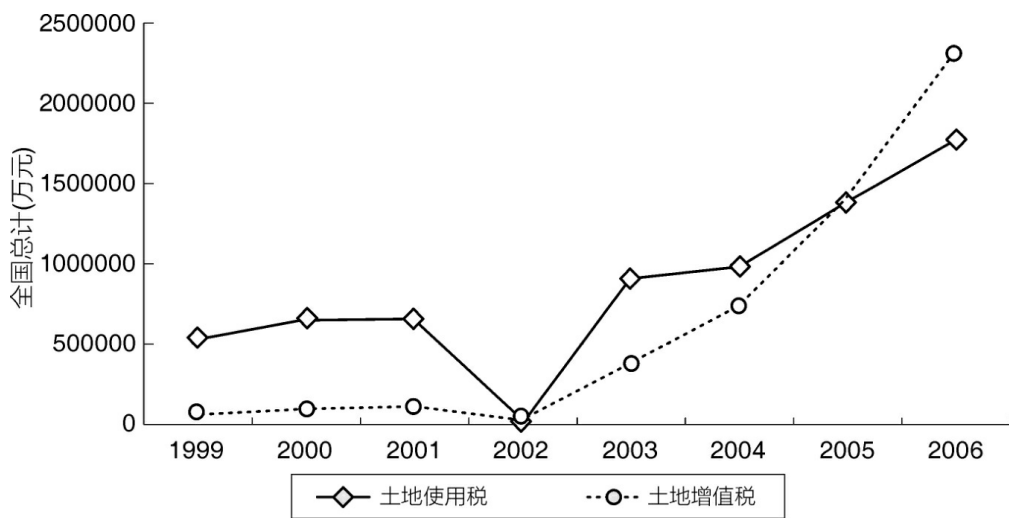


图4-1 城镇土地使用税和土地增值税趋势图

资料来源：中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴》（2000—2007年各卷），中国统计出版社。

但是，来自土地批租的收入到底会有多少呢？有各种不同的估计。因为地区和城市的不同，现有的估计值落在财政预算收入的15%—35%的范围内。对于相当一部分的中国县市而言，可能用于基础设施投资的财政资金中有60%—70%是来自土地批租收入的。这也就是为什么人们在今天往往把土地批租收入戏称为地方政府的“第四财政”的原因。

### 特区为什么会遭遇经济学家的批评

自深圳特区成立以来，人们对它的批评就不绝于耳。这当然不难想明白，在20世纪80年代初期，“文化大革命”以来“左”的思潮依然流行，政治环境不尽如人意，因此在深圳实行特殊的制度试验和开放政策，引入市场经济的商业模式和生产方式，在政治上是有一定风险的。在姓“资”姓“社”的问题仍然是一个核心理论问题的时候，争论的焦点自然首先落在特区的制度是否符合社会主义的性质。于光远的回忆为此提供了一个小小的片段：

当然事情并没有完。1982年的1月，“冷空气”大量南下，北京有一个单位制定了白头文件，题目是“上海租界的由来”，说的是清朝末年由于上海道台的腐败，帝国主义在上海设立了租界，我们因此丧失了主权。这是攻击搞深圳特区的人的语言，意思是说搞特区不是搞社会主义，有一段时间这样的舆论铺天盖地而来。另外，当时又发生了一个以计划经济为主的问题。1982年4月22日到5月5日，在北京有一次专门为广东深圳而召开的会议，主持人最后讲话说，坚持计划经济为主市场经济为辅的方针必须进一步统一认识，我认为深圳搞那么大的规划是不现实的，深圳不是一般的大，而是大得无边，深圳特区面积达327平方公里，比全世界特区的总面积还要大，这么大的一块特区面积，全都搞起来不是一个简单的事情。吴南生说他手边有这个人讲话的原件，他是按照这位同志的原件念的，原件中还说特别需要指出的是有的人想和计划经济脱钩，想割一块土地出去自己搞，我认为搞计划经济是客观需要，不是哪一个领导想怎么搞就怎么搞，你想的是不可能的。现在的资本主义国家，包括日本、美国、法国都认为要搞计划经济，而南斯拉夫则搞得太自由化了。事实说明不搞计划经济是不行的。计委的主要任务是搞好综合平衡，按客观规律办事，计委工作要有全面的观点，不要怕困难，不要怕得罪人。[\(33\)](#)

于光远认为深圳特区的制度是符合社会主义性质的。1983年第2期的《经济研究》杂志发表了于光远的文章《谈谈对深圳经济特区的几个

问题的认识》。他的主要理由是，深圳特区不是政治社会制度的特区，而是经济政策和管理特区，而且特区里仍然有公有制企业的主导地位。可以想象，他的看法并不会得到多数人的认同。

当中国内地的老一代经济学家正在为深圳特区定性的时候，1985年5月出版的香港《广角镜》第152期发表了香港大学亚洲研究中心陈文鸿的文章《深圳的问题在哪里？》，开始对深圳特区五年来的试验结果进行评估和质疑。有人称这篇文章打响了“特区失败论”的第一枪，而且揭开了深圳第一次大围剿的帷幕。

陈文鸿在文章中得出的结论是：中央和深圳政府对深圳经济特区的期望，是建成能发展成为以工业为主体的综合体经济，可是，事实上直至目前而言，深圳的工业仍从属于贸易，经济是以贸易为主。就这方面而言，深圳的成绩还未如理想。这个结论来自他简单而“定量”的分析。

根据陈文鸿的分析，第一，资金以外资为主、产业结构以工业为主、产品以出口为主是中央给深圳定下的发展目标，深圳特区尚没有做到以上所说的三个“为主”。1983年进口大于出口，引进的主要是被香港地区、日本淘汰不用的设备；引进的外资只占30%，这30%中又主要是港资；1983年深圳工业总产值7.2亿元人民币，而社会零售商品总额为12.5亿元人民币，做生意赚的钱比工业挣的钱多得多。

第二，陈文鸿指出，特区其实赚了内地的钱。他在文章里诙谐地说：“更妙的是，一些上海人跑到深圳买了一把折骨伞，发现竟是从上海送去香港，又转回深圳的。上海人很高兴，说是比在上海买少花了几块钱；深圳人也高兴，说赚了几块钱。香港百货公司也高兴，同样说赚了几块钱，真不知谁见鬼了！简直是阿凡提到井里捞月亮。”

最后，陈文鸿又对深圳的贸易模式提出了批评。他认为深圳的经济是依赖贸易的，而在贸易中又主要是对国内其他地方的转口贸易，无论是直接的或间接的，转口商品主要是包含相当比例的进口商品。外引内联的资金之所以投资深圳，主要是因为这个庞大的贸易和由此而来的高



利润。深圳五年多时间发展的表面繁荣，也主要根植在此。

有意思的是，陈文鸿文章所引用的数字，几乎全是摘自内地或者特区报刊公布过的。陈文鸿通过对这些数字的逻辑推理和估算来得出结论。例如，陈文鸿实际上是根据深圳公布的1983年社会商品零售总额和人口总数来推算出深圳市的人均社会购买力高达4170元人民币的。而在同一时期，上海的人均社会购买力为912元，北京为896元，广州为504元。深圳比上海、北京高出三四倍，比广州高出七倍多，这显然是不符合常理的。因此，陈文鸿得出结论认为，深圳的市场繁荣，主要是靠内地顾客来维持的。

在20世纪80年代中期，国内的经济学家还多以概念和定性分析见长，而陈文鸿的文章虽然简单，却是“让数据说的话”。所以，文章虽然没有涉及深圳特区的性质，却提出了让那些关注深圳特区性质的人备受鼓舞的问题与结论。而且，让人耳目一新的文章风格在那个时候肯定是最具杀伤力、影响力和传播价值的。于是，文章一经发表，引起哗然。如果是身处互联网当道的今天，陈文鸿的名字定会红遍中国大江南北。

其实，根据我的记忆，在20世纪80年代中后期，不仅仅是陈文鸿，其他一些经济学家也对深圳特区有过相似逻辑的批评。这让我想起1992年9月我初到英国萨塞克斯大学时与华大伟教授的一场对话。[\(34\)](#)我之前曾经提到，华大伟当时正在从事关于中国特区和沿海发展战略的研究。我到了萨塞克斯大学之后就去办公室找他。他对我说，他正在为世界银行准备一份评估深圳特区的背景报告。他还拿出了一些他写就的相关文章，希望我能帮助他收集一些资料和数据，同时也能参与他的项目。我问他对特区的基本评价是怎样的。他直截了当地说，经济特区是一个扭曲的环境，它像磁石一样把内地的资源吸引过去，短时间里发出耀眼的光芒。

正在这个时候，成都《经济学消息报》的主编高小勇先生与我联系，希望我在英国期间能为《经济学消息报》写点评论文章或者开一个

专栏。我答应了他并开始动手写一些评论。有一次我对华大伟建议，也许我可以把他关于深圳特区的文章编译出来，在报纸上发表。于是，

《经济学消息报》不久便在第一版发表了华大伟的文章，题目是《发光的并不都是金子》（“All that glitters is not gold”）。华大伟教授说这是他在中国的报纸上发表的第一篇文章，那应该是1993年的春天。

华大伟教授的观点，当时的我并不十分同意。我认为他总是无法摆脱以西方主流的概念和框架来审视中国，因而在研究中国问题上总是比较倾向批评中国。不过，他对中国非常友好，批评显然也是善意的。因此，我们彼此之间从那时候起就成为很好的朋友。每年我们会在中国和英国多次见面。我还策划并帮助上海财经大学出版社编辑出版过一本他的研究文集《中国的开放经济》[\\_ \(35\) \\_](#)。只是我们之间并没有任何研究上的合作。

总之，在深圳特区建设的最初阶段，尤其是特区的试验在党内和政治上还有不同意见的时候，深圳遭遇到这些来自学术界的批评自然就备受关注了。在这种背景下，1992年1月，邓小平再一次来到深圳，发表一系列针对深圳特区试验的讲话，从中我们可以感受到在这之前的那场争论的火药味。

1992年1月19日，邓小平再次到深圳。他在深圳参观过程中说：“对办特区，从一开始就有不同意见，担心是不是搞资本主义。深圳的建设成就，明确回答了那些有这样那样担心的人。特区姓‘社’不姓‘资’。”

1月23日，邓小平在深圳开往珠海的快艇上还说：“现在，有右的东西影响我们，也有‘左’的东西影响我们，但根深蒂固的还是‘左’的东西。有些理论家、政治家，拿大帽子吓唬人的，不是右，而是‘左’。‘左’带有革命的色彩，好像越‘左’越革命。‘左’的东西在我们党的历史上可怕呀！一个好好的东西，一下子被他搞掉了。右可以葬送社会主义，‘左’也可以葬送社会主义。中国要警惕右，但主要是防止‘左’。右的东西有，动乱就是右的！‘左’的东西也有。把改革开放说

成是引进和发展资本主义，认为和平演变的主要危险来自经济领域，这些就是‘左’。我们必须保持清醒的头脑，这样就不会犯大错误，出现问题也容易纠正和改正。”

邓小平最后说：“我们推行三中全会以来的路线、方针、政策，不搞强迫，不搞运动，愿意干就干，干多少是多少，这样慢慢就跟上来了。不搞争论，是我的一个发明。不争论是为了争取时间干……不争论，大胆地试，大胆地闯。农村改革是如此，城市改革也应如此。”<sup>(36)</sup>

不搞争论，那是政治上的务实和策略。但争论的过程确实让更多的人去思考了这样一个更根本的问题：局部性的改革和试验改革，尽管有其策略性的意义和价值，但的确会产生局部与整体经济体制的落差，如果处理不当，将引发普遍的“寻租”现象。事实上，在一些经济学家批评深圳特区的管理体制时常常会用发达国家的“企业区”或是国际上流行的“出口加工区”作为参照组。深圳特区在当时显然已经超出了“出口加工区”的概念，也不再是完全封闭的管理体制。不仅如此，深圳特区还在鼓励和促进与内地省份以及内地企业的经济联系（所谓“内联”）上大做了文章。

根据谷书堂主编的《深圳经济特区调查和经济开发区研究》一书在深圳所作的调查，所谓“内联”，是指经济特区与内地各省、市，各部门、各企业在经济上或技术上的联合。它主要是采取双方在特区共同投资、联合办厂、开店等方式，达到共同开发和建设特区的目的。<sup>(37)</sup>毫无疑问，由于特区的政策和体制优越，内地的企业和政府有足够的动机来深圳投资办厂和开设经营窗口，同时也为深圳建设提供了资金、熟练劳动力以及管理型的人力资本。<sup>(38)</sup>这本来是一个想推动深圳特区与内地省份经济联动的善意想法，但也不可避免地诱导出了越来越严重的内地企业利用深圳特区寻求“直接非生产性寻利”（UDP）现象。

1994年春节前我离开了英国萨塞克斯大学，走前我提交了一篇研究论文《垄断特权的社会成本》（“The Social Costs of Special Privileges in

China”），这篇论文从理论上讨论了特区政策扭曲的社会成本。该论文的中文版后来收录在我写的《特权与优惠的经济学分析》一书中。[\(39\)](#)

我清楚地记得，1993年我还在英国萨塞克斯大学时，我的同事陈志龙教授也参与到华大伟教授的研究项目中，并受邀专程前往英国考察“企业区”，了解英国一些老工业地区实施特殊政策待遇的“企业区”（类似于我们的“开发区”）的体制和管理模式。后来他回到上海写了不少内部研究报告递送到政府部门。也就在这个时候，中央政府酝酿多时的关于继续扩大开放地区的一系列政策也出台了。在我的印象中，到了20世纪90年代中期，早期那种备受关注的寻租现象逐渐消退了，说明在深圳和其他一些地方的特区试验所产生的局部扭曲效应基本消除，更大范围和地区的体制趋同在加速发生着。

## 特区与沿海开放战略：空间经济学的视角

就我的阅读范围而言，关于深圳特区和整个中国经济特区战略的研究文献里，绝大多数的研究只是集中在深圳特区创立的政治经济学分析方面[\(40\)](#)，或者对深圳特区经济发展状况以及经济结构的一般分析。当然，偶尔也会有一些比较研究的文献出现，这些文献把中国的深圳特区与其他国家的出口加工区或者自由贸易区等模式进行比较分析。当然，早期对深圳特区进行批评的文章也多半是一般的描述分析和规范分析，少有建立在严谨的理论框架和统计计量分析之上的研究成果问世。

我想，从理论上说，经济学家感兴趣的问题往往是深圳特区（或是全部的经济特区）的存在是否对中国经济改革和增长存在“扩散”的正面效应。这样的问题在理论上类似于外商直接投资（FDI）的流入是否对本土的企业产生技术存在扩散效应一样。经济学家对后一个问题，也就是技术扩散问题给予了比较多的经验研究，尽管在结论上还不是那么确定。但就早期而言，经济学家对前一个问题的研究却是不足的。这些年来，随着经济地理学的复兴和经济学家对空间变量在经济解释中的意义



有了更多的认识，以区域经济和经济地理学的视角来考察中国经济变化的研究开始受到越来越多的关注。在这个时候，创设特区和推进沿海发展战略的政策是否产生了预期的正面效应，就有可能得到一定程度的回答。

要更好地理解并且研究一个特定区位上的经济活动对当地经济增长可能的影响，我们需要考虑的一个重要因素是“外部性”，而且我们需要把区位和地理的因素考虑进“外部性”的生成问题中去。在经济地理学的文献里，这样的问题往往是在城市经济学的范畴内被提出来并被这样加以表述的：以技术或者知识在企业间的扩散为话题，我们需要弄明白的动态扩散机制是，一个特定地区的企业主要是从自己所在的产业内学到东西，还是主要从产业外的企业学到东西？

经济学家的定义是这样的：如果企业主要是从自己的产业内学到东西，那么技术在企业间的扩散或者技术的采纳过程就会明显得益于“集聚”效应。这是一种属地化的外部效应。一旦存在这样的效应，企业当然就趋向于集中在某个特定的地区或者城市。这个现象也就是我们习惯上说的“扎堆”。

而如果某个特定地方的企业主要是从自己所在的产业外的企业学到东西，并且面临着竞争性的环境，那么经济学家就认为该地存在所谓“城市化”的外部效应。在这种外部效应下，技术和知识的扩散需要一个产业多样化的学习环境。

1992年，包括格莱泽（Glaeser）和施莱弗（Shleifer）在内的四位经济学家联名在著名的《政治经济学杂志》上发表了一篇题目很短的论文——“城市的成长”<sup>(41)</sup>。对于空间经济学和城市经济学的复兴而言，这是一篇非常重要的文献。随后，在1995年，同样的杂志上发表了亨德森（Henderson）等另外几位经济学家合作的论文“城市的工业发展”<sup>(42)</sup>。我之所以说这些重要的经验研究文献复兴了城市经济学的早期思想，是因为关于外部经济和空间经济学的早期思想可以追溯到马歇尔的《经

济学原理》和加拿大籍的简·雅各布斯（J.Jacobs）1969年出版的《城市经济》（*Economy of Cities*）中。

得益于过去十多年一些经济学家在空间、地理和城市经济学上的前沿工作与贡献，这些年来，使用空间地理经济学、城市经济学的理论和分析技术研究中国区域经济整合模式与产业组织结构的文献也开始不断涌现了。我在这里需要重点提及的是我于几年前读到的塞西尔·巴蒂斯（Cécile Batisse）写的一篇论文“动态外部性与地方的经济增长：对中国各省的面板数据分析”[\(43\)](#)。这篇论文的研究有助于我们更好地去理解20世纪80年代以来，中国的特区试验计划和沿海开放战略是怎么影响中国经济发展格局的。

塞西尔·巴蒂斯的文章实际上先后讨论了两个问题。第一个问题是，改革开放以来，主要工业行业在中国各省的区域化状况是怎么演变的。也就是说，什么行业变得更集中（在某些特定的省份），而什么行业在地理上的分布变得更加分散了。如果我们可以找到一个度量上的方法把这个问题量化，那么第二个问题就自然是，这些工业行业的地理分布（集中或者分散）对当地的经济增长到底有什么样的影响。

很明显，巴蒂斯套用了格莱泽等人在1992年使用的方法，把“城市—产业”的组合数据变成了“省份—产业”的组合数据。然后对中国30个工业行业在每个省份（用 $p$ 表示， $p = 1, \dots, 29$ ）的所谓地方化（或者专业化）的程度进行了测度。给定一个产业（用 $s$ 表示， $s = 1, \dots, 30$ ），她用工业增加值（VA）测度了衡量专业化程度的所谓“Isard指数”，其定义是：

$$L_{sp} = \left| \frac{VA_{sp}}{VA_{sn}} - \frac{VA_p}{VA_n} \right|$$

这里的 $n$ 表示整个经济的总体。一看就知道，Isard指数度量了某个省份在一个给定的产业上相对于其他省份的“分量”，这个分量从一个侧



面可以反映出某个产业在某地区的地方化或者专业化的程度。作者发现，的确，以这个指数来度量，能源（石油、天然气等）产业主要集中在中国北部和东北省份，而大多数接近消费者市场导向的制造业则主要集中在沿海地区。作者把每个省的专业化指数进行加总之后发现，改革开放以来，中国的产业明显出现了区域化和地区专业化的趋势。

有了这个指标之后，我们再来讨论另外一个问题。当一个省份在某些产业上形成了比较集中和专业化的结构之后，它对当地的产业发展和经济增长有什么样的影响？我们在前面提到，在经济学文献中，对于什么样的产业空间更有利于技术和知识的传播与消化，经济学家是有不同的理论解释和经验支持的。一个理论认为，产业朝某区域的集聚和较高的区域专业化的程度有助于技术的扩散和消化，从而促进产业发展和经济增长；而另一个理论认为，一个区域的产业越分散，越异质化和多样化，越有利于技术和知识的扩散与学习，从而越促进产业的成长与经济增长。基于中国改革开放之后的产业空间分布的演变模式（1988—1994），巴蒂斯对这两个基本的理论假说做了一个实证上的检验。她设定的回归方程是：



图4-2 中国的产业区域化趋势（1988-1994）

资料来源：Cécile Batisse, “Dynamic Externalities and Local Growth: A Panel Data Analysis Applied to Chinese Provinces”, *China Economic Review*, 2002, Vol.13, No.2—3: 231—251.

$$\ln G_{s,p} = \beta \ln(K_{s,p}) + \chi \ln(S_{s,p}) + \delta \ln(T_{s,p}) + \ln(\text{div}_{s,p}) + \gamma(X_p) + u_{s,p}$$

被解释变量 $\ln G_{s,p}$  是一个产业在一个省份的增加值率，反映产业和地方经济的成长速度。在解释变量中，作者考虑了人均资本存量 $\ln(K_{s,p})$  和反映地区与产业特征的变量。在反映地区的特征变量里，作者把经济特区和沿海开放城市作为“虚拟变量”，为的是检验这些特区和开放城市所代表的地理因素是否对地方的产业成长和经济增长有显著的影响。除此之外，作者重点考虑了各省份在1984年的产业专业化指数 $\ln(S_{s,p})$ 、竞争指数 $\ln(T_{s,p})$  以及产业多样化指数 $\ln(\text{div}_{s,p})$ 。

之前，我们已经介绍了产业专业化指数。此外，巴蒂斯还计算了竞争指数 $\ln(T_{s,p})$  以及产业多样化指数 $\ln(\text{div}_{s,p})$ 。一个省份在某个行业内的竞争指数，是以该行业在这个省份的企业数量与行业的工业增加值的比率除以这个比率的全国值来衡量的：

$$T_{s,p,t} = \frac{\text{NBE}_{sp}/\text{VA}_{sp}}{\text{NBE}_{sn}/\text{VA}_{sn}}$$

而行业的多样化指数是用正规化的赫芬达尔指数（Herfindahl—Hirschman Index）的倒数来衡量的：

$$\text{div}_{s,p,t} = \frac{1/\sum_{s' \neq s}^S \left( \frac{\text{VA}_{s'p}}{\text{VA}_p - \text{VA}_{sp}} \right)}{1/\sum_{s' \neq s}^S \left( \frac{\text{VA}_{s'n}}{\text{VA}_n - \text{VA}_{sn}} \right)}$$

准备好了中国29个省30个行业在1988—1994年的这些数据，作者用固定效应的面板技术回归了上面的方程。回归的结果发现：第一，1984年的产业专业化水平对后续的产业增长有不利的影响。换句话说，产业在一个区域早期越集中，之后越不利于产业的增长。第二，1984年的产业竞争指数对后续的产业增长却有积极的影响。这意味着，给定一个产

业的组织结构，一个地区的中小企业越多，这个地方的动态效率越高。第三，产业的多样化指数对后续的增长也有正面的影响。这也就是说，企业在一个产业多样化的环境里更有利于其成长。产业的分散化和多样化在一个地区要比产业的集聚更有利于增长。第四，经济特区和沿海开放城市虚拟变量的回归系数为正，而且非常显著。这说明，经济特区和沿海开放城市的产业成长速度比其他地区更快。

因为经济特区和沿海开放城市虚拟变量的回归系数格外显著，作者进一步把数据按照地理的区位分成了两个组，再分别进行回归，一个组包含经济特区和沿海开放城市，另一个组包含所有其余的省份。这样做的目的是想检验产业的多样化更有利于产业增长的这个结论是否过分受到了地理位置的显著影响所致，或者说，是否因为某些地理上的因素导致某些产业对多样化指数、竞争指数或者专业化指数这些变量更敏感。回归结果的确发现，那些分布在经济特区和沿海开放城市的产业似乎与内地的产业不同，前者明显受到产业间的外部性的正面影响，而这种影响在内地却不明显。这意味着分布在经济特区和沿海开放城市的企业对动态外部性比内地企业更敏感。[\(44\)](#)

总的来说，如果我们把该研究的所有四个结果综合起来考察，我们就会发现它们实际上帮助揭示了一个关于企业之间的动态外部性和技术在空间上扩散的机制。由于执行了经济特区和沿海开放城市的政策，让中国的这些沿海地区更好更快地接受了外商直接投资，而且接近国际出口市场，发挥了比较优势，并通过产品的生命周期和产业组织结构的变化迅速向内地及行业扩散技术和管理知识，整体加快了产业的成长进程。

另外，除了动态外部性和产业成长中的技术扩散效应之外，其实经济特区还有更重要的价值。在经济特区进行的体制改革和试验不断地被全国其他地区仿效，这也是一种知识的溢出效应。而且随着经济特区的经验不断被推广，模仿新体制的过程就是经济体制改革的过程。新体制

的这种动态外部性最终也就消除了不同体制和不同地区之间的“租金”差距，避免了早期我们看到的跨地区的“寻租”活动。

中山大学岭南学院的青年经济学者徐现祥和陈小飞写就的文章中把这个过程称为特区的“试验—推广—趋同模式”，其结果是不可避免地实现各地区经济绩效的趋同。[\(45\)](#) 这里我很愿意使用他们给出的一张图。在图4-3的左半图中，作者展示了深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区与全国经济增长速度在1980—2004年间的标准差。从中我们可以看到，这个标准差明显呈现下降趋势。这意味着，特区的经济增长绩效在逐渐与全国的水平靠拢。在图4-3的右半图中，我们可以看出，在改革开放的初期，深圳的经济增长速度远远高于全国平均的增长速度，二者的差距高达50个百分点左右。而到了1996年，这个差距已经下降到7个百分点。从那个时候至今，虽然深圳的经济增长速度还是高于全国平均水平，但二者之间的差距趋于平稳，基本上稳定在7个百分点左右的水平。

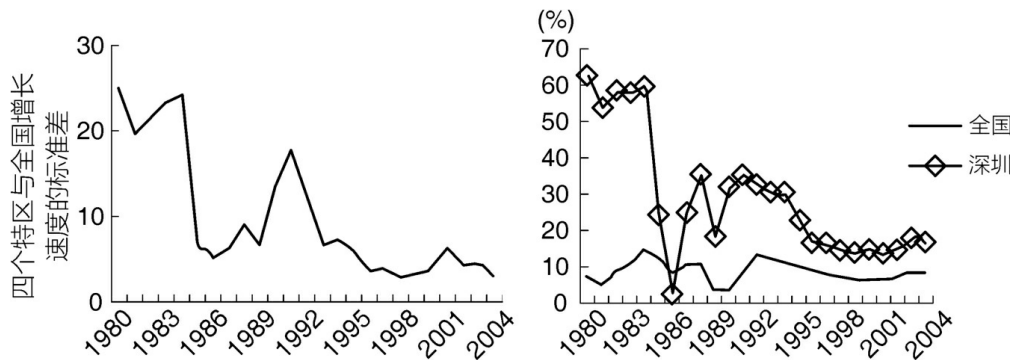


图4-3 经济特区与全国经济增长速度的趋同

资料来源：《中国统计年鉴》（2005）、《深圳统计年鉴》（2006）、《珠海统计年鉴》（2006）、《汕头统计年鉴》（2006）和《厦门统计年鉴》（2006）。

## 特区的使命

应该说，到了今天，甚至再早些年，特区的历史使命就已完成了。

但是特区这个大胆的试验在当时的意识形态和思想界引起的震荡至今还有余波。只是对于“80后”的新人来说，特区的故事更像是编造出来的，也许难以让他们相信这个诞生曲折而又显得多余的试验。

如果我们闭上眼睛认真回顾一下中国经济改革和开放这40年，从我们眼前闪过的一定是一次次精彩的历史事件。从历史学的角度来看，这一次次事件看上去是在特定时间和环境下发生的，而且涉及不同的人。可是，如果我们把这些事件像电影胶片一样连接起来回放，我们就会发现它们其实不是随机的、杂乱的，而是像珍珠脱离链子一样，一连串发生的，存在着逻辑。是这个逻辑吸引了经济学家的眼球，经济学家试图归纳这些事件发生的内在逻辑、评估它们在中国经济转型与增长中的重要性。

我能体会到，一些当年参与深圳特区决策和建设而现已离退休的地方领导人或中央政府官员，在今天回忆起自己亲历深圳特区成立的前前后后，一定百感交集。在深圳特区成立的时候，我还是一名刚进大学的学生。40年后，我是以一个经济学者的身份在头脑中寻找我对深圳特区的记忆。我的很多朋友都说我的记忆力特别好。的确，我对自己的记忆力是充满自信的。因此，我在本书记述的改革事件，首先来自我长期储存起来的记忆信息，另外也是这40年里发生的在经济学家看来非常重要的改革事件。用这种标准来衡量，深圳特区正是其中之一。

---

(1) 这句话出自《邓小平文选》，第3卷，第133页。

(2) 这里的概括综合了以下研究文献：谷书堂主编：《深圳经济特区调查和经济开发区研究》，天津：南开大学出版社，1984年；苏东斌主编：《中国经济特区史略》，广州：广东经济出版社，2001年，第5页和第94—95页；暨南大学经济学院经济研究所、深圳市科学技术协会联合编写：《中国经济特区研究》，1984年内部资料印刷。

(3) 周其仁是在2008年1月12日北京大学光华管理学院主办的第十届“光华新年论坛”上做这个演讲的，后来他根据演讲内容，修改之后发表了文章《重新界定产权之路》，载《证券市场周刊》，2008年3月13日（来源：

<http://www.cenet.org.cn/article.asp?articleid=30173>)。

- (4) 参见周其仁：《重新界定产权之路》。
- (5) 以下参考了苏东斌主编的《中国经济特区史略》第1章的有关内容，第36—40页。
- (6) 这个数据来自黄也平主编的《中国大决策纪实：1978—1998》（上），北京：光明日报出版社，1998年，第180页。转引自苏东斌主编：《中国经济特区史略》，第1章，第38页。
- (7) 参见苏东斌主编：《中国经济特区史略》，第39页。
- (8) 摘自陈宏：《1979—2000深圳重大决策和事件民间观察》，武汉：长江文艺出版社，2006年。
- (9) 董滨和高小林在他们的《突破——中国特区启示录》一书中描述：坐在一旁的中共广东省委组织部副部长刘波听得非常清晰，他先是惊诧，继而疑惑……省委领导的心掉进了云里雾里。直到十天后邓小平离穗回京，这两句话仍然没有解开谜底。转引自陈宏：《1979—2000深圳重大决策和事件民间观察》，第8页。
- (10) 参见苏东斌主编：《中国经济特区史略》，第39页。
- (11) 参见James Kung, “The Origins and Performance of China's Special Economic Zones”, *The Asian Journal of Public Administration*, 1985, Vol.7, no.2 (December):198-215。
- (12) 转引自董滨、高小林：《突破——中国特区启示录》，第17页。但是虹霞在《中国经济特区的形成之路》一文中则提到领导人的出国访问是21次，访问了51个国家，载《纵横》，1999年，第4期，第39—42页。
- (13) 《邓小平文选》，第2卷，北京：人民出版社，2008年，第199页。
- (14) 以下关于蛇口工业区方案提出和决策过程的描述参考了《中国经济特区史略》提供的资料。参见苏东斌主编：《中国经济特区史略》，第47—49页。
- (15) 参见欧阳薇荪：“于光远谈邓小平与深圳特区”。资料来源：<http://www.hznet.com.cn/kjdt/hzkj/2004/0004/hk2404t02.htm>。
- (16) 参见欧阳薇荪：《于光远谈邓小平与深圳特区》。原文个别地方与史实有出入，此处引文做了适当增删。——引者注
- (17) 参见吴南生：《真实的历史：敢闯的记录——读〈经济特区的由来〉有感和一件重要历史资料的说明》，载《南方日报》，2002年3月31日。



- (18) 转引自卢荻的文章《广东经济特区的主要拓荒者吴南生》（上），载《广东党史》，1990年，第5期，第8页。
- (19) 参见徐现祥、陈小飞：《经济特区：中国渐进改革开放的起点》，载《世界经济文汇》，2008年。
- (20) 转引自董滨、高小林：《突破——中国特区启示录》。
- (21) 参见苏东斌主编：《中国经济特区史略》，第51—52页。
- (22) 关于“平衡增长与自力更生”的表述，原文如此。
- (23) 参见赵元浩、陈肇斌主编：《中国特区经济》，北京：科学普及出版社，1984年。
- (24) 参见曾建徽：《一项重要决策的诞生——对外开放的新步骤》，载《瞭望》周刊，1984年，第24期，第9—13页。对于创办特区，至少在1992年之前，陈云一直有自己的看法。据记载，1981年时他谈到，现在只能有这几个特区，不能增多，要认真总结经验。1982年春节，他又强调：“特区第一位的问题是总结经验。”1984年4月，陈云在听取中央书记处书记、国务委员谷牧关于沿海城市开放问题的汇报时说：特区货币究竟怎么办？是一个特区发，还是每个特区都发？“如果特区货币只在特区内发行，也没有什么了不得的问题。如果各个特区都发货币，那么实际上就是两种货币并存。而两种货币并存，人民币的‘腿’会越来越短，特区货币的‘腿’会越来越长。因为‘优币驱赶劣币’，这是货币的客观规律。”后来，陈云在中国银行工作人员一封反映特区货币发行问题的信上批示：“特区货币发行权必须在中央，决不能让特区货币与人民币在全国范围内同时流通。如果不是这样做，就会出现国民党时期法币发行之前的状况。”陈云紧紧把住了特区货币发行权在中央和特区货币不能在内地流通这两条，使主张发行特区货币的同志也感到再搞特区货币意义不大了，便撤回了原来的要求。参见朱佳木：《陈云不赞成发行特区货币》，载《党史博览》，2016年，第6期。
- (25) 参见谷书堂主编：《深圳经济特区调查和经济开发区研究》，第1页。
- (26) 分别参见暨南大学经济学院经济研究所、深圳市科学技术协会合作编写：《中国经济特区研究》，1984年1月内部资料印刷，第106—108页；谷书堂主编：《深圳经济特区调查和经济开发区研究》，第28页。
- (27) 参见谷书堂主编：《深圳经济特区调查和经济开发区研究》，第109—116页。
- (28) 参见谷书堂主编：《深圳经济特区调查和经济开发区研究》，第115页。
- (29) 参见林洪主编：《珠江三角洲“经济奇迹”的理论思考》，广州：广东人民出

版社，1995年，第4页。

(30) 参见苏东斌主编：《中国经济特区史略》，第3章，第61页。

(31) 参见暨南大学经济学院经济研究所、深圳市科学技术协会合作编写：《中国经济特区研究》，第129页。

(32) 这个数据来自陈善哲：《深圳个案凸现土地使用权与房产权的“时差”困局：土地到期“空中楼阁”告急》，载《21世纪经济报道》，2004年10月8日。

(33) 参见欧阳薇荪：《于光远谈邓小平与深圳特区》。

(34) 华大伟教授不幸在2007年8月病逝于英国。

(35) 参见大卫·沃尔（华大伟）：《中国的开放经济》，姜建强等译，上海：上海财经大学出版社，2002年。

(36) 《邓小平文选》，第3卷，1993年，第374页。

(37) 参见谷书堂主编：《深圳经济特区调查和经济开发区研究》，第71页。

(38) 根据调查，在当时，深圳的总投资当中有20%的资金实际上是来自内地的。参见谷书堂主编：《深圳经济特区调查和经济开发区研究》，第73页。

(39) 参见张军：《特权与优惠的经济学分析》，上海：立信会计出版社，1995年。

(40) 例如，我手头上的这本对深圳特区进行政治经济学分析的著作是：George Crane, *The Political Economy of China's Special Economic Zones*, M.E.Sharpe, Inc., 1990。这可能是在西方出版的研究深圳特区比较早的一本书了。在图书馆里我们可以发现，在20世纪80年代中后期，中国国内研究深圳和经济特区的著作的确相当丰富。

(41) 参见E. Glaeser, H. Kallal, J. Scheinkman and A. Shleifer, “Growth in Cities”, *Journal of Political Economy*, 1992, 100: 1126—1152。

(42) 参见V. Henderson, A. Kuncoro and M. Turner, “Industrial Development in Cities”, *Journal of Political Economy*, 1995, 103: 1067—1090。

(43) 参见Cécile Batisse, “Dynamic Externalities and Local Growth: A Panel Data Analysis Applied to Chinese Provinces”, *China Economic Review*, 2002, Vol.13, No.2—3: 231—251。

(44) 对回归细节感兴趣的读者可以参考作者的论文，我在这里省略对回归报告的介绍。

(45) 参见徐现祥、陈小飞：《经济特区：中国渐进改革开放的起点》。

## 第五章 分权与增长

很多经济学家都曾预言，过去40年中国经济的起飞与高速增长对经济学的发展必将产生深远的影响。这么多年来，不可否认，现代经济学对中国经济的转型和增长产生了不凡影响，而且帮助我们搞懂了很多发生在这40年中的事情。但同时，中国的经济转型与增长的经验也在影响和推动着经济学的发展。这并不是文字游戏。这里面隐藏着一个有趣的、不容易看清楚机制在起作用。我记得德国著名物理学家海森堡（Werner Heisenberg）表达过这样一个观点：理论决定了我们能真正观察到什么。我想这句话的含义是深远的，不仅仅局限于量子力学，对经济学家来说，当他们观察中国的经验时，他们可能常常不是因为找到了好的经验才去建立理论，而是因为有了理论才容易发现好的经验。事实上，经济学家的头脑中有很多现成的理论和知识体系，而这些东西很大程度上决定了经济学家能否在中国经济转型中看到一些不同的东西。

一个很好的证据就是关于“财政联邦主义”理论与中国经验观察的形成。过去十多年来，经济学家对中国政府间的财政关系和财政分权现象表现出浓厚的兴趣，研究文献随后迅速增长。而在这些研究文献的背后，实际上你可以找到关于联邦制的非常丰富的研究内容。这大概给海森堡的观点提供了又一个注脚。

写作本书期间，我在加拿大女王大学政策研究院遇见了已经退休四年的彼得·莱斯利（Peter Leslie）教授。我们相约一起吃了午餐。他在过去几十年间的研究兴趣一直是加拿大的联邦制，同时参与了很多关于宪法修正的辩论。他是政治学家而不是经济学家，但经他介绍，我结识了研究“财政联邦制”的经济学家。其实，在欧洲和北美的大学里，你总是可以很容易地找到以研究“财政联邦主义”或者“地区主义”为专长的学者。这并不奇怪，因为联邦制是政治制度当中非常重要的一个宪政制

度，它划分了上下级政府之间的权利和义务，建立了政治秩序。当然，由于历史和政治传统的原因，世界上的联邦制国家虽然很多，但模式差异也相当大。如即使同属于英联邦的国家，加拿大和澳大利亚的联邦制至少在财政意义上也相去甚远。

因为制度的差异总是持久地存在，至少在过去半个世纪里，政治学家和经济学家对财政联邦主义的研究兴致从未减弱过。而这些研究的文献不仅为经济学家观察改革后中国经济经验提供了一个视角，更重要的是，他们希望在观察和研究中国经济转型与增长的经验现象中能够寻找到那些也许还不曾熟悉的东西。

中国不是一个联邦制的国家。但是自从20世纪50年代实行了中央集权计划经济模式之后不久，中央与地方之间围绕计划管理权力与财政收支管理的制度就一直处于政策和理论争论的中心，导致中央与地方之间反复不断进行权力的划分、调整与妥协。

事实上，这种现象并不典型，在中央集权计划经济模式下也是不多见的。苏联式的集权计划经济模式一直都是依赖中央的专业部门对生产者进行垂直的计划控制，在财政上地方政府并没有自主的权力。但中国的计划经济模式一开始就烙上了分权的印记。即使中央多次尝试重新集权，地方政府的权力也始终没有受到削弱。每一次的集权努力都是短暂的、不成功的，而且都是以过渡到更大程度的分权而收场的。政治学家王绍光教授曾经说，毛泽东本人从骨子里不喜欢苏联的集权计划经济模式，他一直试图要打破苏联式的模式，在经济上实行“虚君共和”的治理体制。[①](#)虚实真伪，我们就留给政治学家和历史学家去研究吧。

总而言之，由于长时期演变出来的在计划管理和财政上的地方分权体制，特别是又经过了“文化大革命”和1970年大规模向地方分权的运动，[②](#)使得中国在1978年决定实行经济体制改革之后，具有与标准的苏联型计划经济非常不同的初试条件。这个经验现象后来成为一些经济学家解释中国经济转型成功的一个重要的经验观察。

## 向地方分权有多重要

2007年3月2—3日，澳门大学举办了一次国际性的学术会议“中国经济增长：原因与前景”，会议的主题是聚焦中国的经济增长。其中，担当会议演讲嘉宾的经济学家包括了两位诺贝尔经济学奖获得者，道格拉斯·诺思（Douglas North）教授和詹姆斯·莫里斯（James Mirrlees）教授。另外，还有伦敦经济学院的许成钢教授、新加坡国立大学的黄朝翰（John Wong）教授和我本人。

诺思教授虽年事已高，但仍然精神抖擞，诙谐幽默。他的报告清晰地讲述了英国和西欧的历史，一如既往地强调了制度在经济发展中的重要性。许成钢教授在会议上也做了报告。成钢是一位非常优秀的理论经济学家，在报告中，他也继续阐释了十多年来与钱颖一等人发展起来的一个理论，这个理论强调了财政分权在解释改革后中国经济增长方面的重要性。

其实，我们很容易发现诺思教授和许成钢的这两个报告可以很好地拼在一起，它们具有很强的互补性。为什么这么说呢？我们都知道，诺思教授发展起来的新的经济历史学有一个重要的理论，这个理论说，是“好的制度”导致了增长而不是相反。诺思教授所谓的“好的制度”大概是指一些在英美国家发展起来的制度，比如清晰界定和保护私人财产、有效的资本市场、独立的司法程序以及有效率的执法习惯等。很显然，中国没有可以对照的制度。因此，诺思教授的理论所作的预测与中国的经验是不符合的。但是，大多数经济学家到现在也不认为诺思教授的理论有错。与大多数经济学家的理论不同，诺思教授强调制度是最重要的，关于这一点大多数经济学家也是接受的，而且他的理论的确解释了很多很重要的历史现象。

但是，经济增长肯定受许多因素的驱使，依赖很多条件。最近30多年来，经济学家花费了很多的精力和智慧想弄明白为什么一些经济增长



了而另一些经济却没能能够增长。即使制度是最重要的，也还可能有多多样化的形式。的确，我们所看到的英美现象与中国现象（包括很多其他经济的经验现象）是有差别的。但是，很多制度即使形式上存在很大的差别，也许也发挥着类似的功能，它们彼此可以替代。至于为什么它们会有差别，则是另一个需要研究和回答的问题。

这样一来，要揭开中国经济增长的谜团，就需要回答什么是那些可替代的制度？而许成钢的报告试图要回答的正好是这个问题，所以我说他与诺斯教授的报告正好可以拼在一个盘子里。那么，是什么驱动了中国经济的增长呢？许成钢的解释是，不是诺斯教授讲到的那些制度，那些制度在中国不是现成的，驱动增长的是中央向地方的分权。这样就回到了他在1993年之前的一个比较有影响的理论研究了。

1993年，许成钢与钱颖一在《转型经济学》（*Economics of Transition*）杂志上发表了一篇题目比较冗长的文章“中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张”。[\(3\)](#)这篇文章最初是在伦敦政治经济学院的“三得利—丰田经济学和相关学科研究中心”（STICERD）的工作论文上印行的。这篇论文让他们开始了长达十年的研究财政联邦制的项目。在1993年发表的这篇论文中，他们已经有了一个初步的观察，认为中国改革前的经济在组织结构的意义与苏联就不同，他们认为这个组织结构的不同对后来的改革方式和经济增长都有影响。在苏联，计划经济的管理模式是垂直的、纵向的，而中国的计划体制内始终存在着多层次以及多地区的管理模式，这样就构成了产业组织学上所谓U型和M型组织结构的分野。在中国，这个结构被习惯地称为“条条”（中央部委）和“块块”（地方各级政府）。

这个早期的观察强调了地方政府相对于中央政府是与众不同的角色。而在后来的一篇研究论文中，他们则进一步把这个基于中国的经验现象理论化了，于是在2000年，许成钢与埃里克·马斯金（Eric Maskin）、钱颖一联合发表了“激励、信息与组织的形式”一文。[\(4\)](#)

从某种意义上讲，这篇理论文章提升了中国经验的经济学意义。虽然这个理论依然留下了一些更基本的问题没有解决，比如它还不能回答这样的问题：由分权驱动的地方竞争为什么一定是良性的而不是恶性的呢？但是，向地方分权的思想在理论上得到了进一步的发展，形成了后来的“中国特色的财政联邦主义”（fiscal federalism, Chinese style）的基本概念框架，用这个框架来解释中国的经济转型与增长，这样就把经济学和公共财政文献里早已存在的财政联邦主义的研究向前推进了。

在经济学文献里，有关财政联邦主义的研究至少也有半个多世纪了。一般认为查尔斯·蒂布特（Charles Tiebout）于1956年在芝加哥大学的《政治经济学杂志》（*Journal of Political Economy*）发表的“一个关于地方支出的纯理论”是一个转折点。<sup>[\[5\]](#)</sup>因为在这之前，公共财政的学说，如果有的话，也都是关于国家财政的理论或者“集权”的理论。在发表了这篇经典的论文之后，分权的重要性开始受到经济学家的注意。随后，乔治·斯蒂尔（George Stigler）、理查德·阿贝尔·马斯格雷夫（Richard Abel Musgrave），尤其是华莱士·E. 奥茨（Wallace E. Oates）等经济学家进一步发展了向地方分权的思想，形成了早期的财政联邦主义，他们撰写的相关文献可以看成是第一代的财政分权理论。2006年6月，正是蒂布特发表他的那篇经典论文进入50周年的时候，美国的林肯土地政策研究院出版了威廉·菲谢尔（William Fischel）编辑的一本公共经济学的纪念文集《蒂布特模型50年》，不过，封面上却写着“为了表彰华莱士·E. 奥茨的贡献”。

蒂布特的分权理论简单地说是这样的：在公共品的供给问题上，向地方政府分权可以解决困扰中央政府面临的信息缺损的问题。因为只要居民可以在不同地方之间自由迁徙，他们自己的真实偏好实际上就通过“用脚投票”的机制显示出来了。而且，因为地方政府的收入与“逃离”的居民多少成反比，所以也就必然因此产生地方政府之间的竞争，这个类似于竞争性市场的机制就可以影响地方政府的公共支出模式。后来，这个重要的思想得到很多经济学家的发展，逐步形成了中央与地方

分权的财政联邦主义的基本思想。

但是，早期财政联邦主义的思想还主要局限在公共财政的范畴内，还没有更集中地涉及地方政府的激励模式以及分权与经济增长的关系等问题。一直到了20世纪90年代初，随着中国和俄罗斯等经济转型国家的经验现象受到重视，早期财政联邦主义的思想才得以发扬光大。在这个时候，许成钢、钱颖一、热拉尔·罗兰以及政治学家巴瑞·R. 维恩格斯特（Barry R. Weingast）等人开始把财政分权的思想更多地与地方政府的激励模式、经济转型和经济增长联系起来。这在很大程度上是受了中国和俄罗斯经济转型经验现象的影响，他们的研究方法和视角与早期的公共财政理论已经不同，这一转变把公共经济学引入了更精彩的领域，形成了在今天可以称为第二代财政分权或财政联邦主义的基本文献。<sup>[6]</sup>

这些研究的贡献是，它们发展了早期的分权理论，尤其是，这些文献突破了公共品供给的局限，然后进一步把向地方的财政分权与地方政府的激励和地方之间的竞争联系起来，建立了解释经济转型的一个概念框架。在这个框架里，他们强调了向地方的分权促成地方竞争的条件，而且他们显然认为这是一个“良性竞争”。概括来说，分权竞争：（1）促进了不可逆转的市场机制的发展（所谓的market-preserving）；（2）促进了乡镇企业的发展；（3）促进了城市化和基础设施的建设；（4）导致了改革实验的发生和模仿；（5）促进了外商直接投资的流入。

当然，这个分权理论也面临一些挑战。

第一，我刚刚说过，这个理论的核心是，向地方的分权产生了地方之间的竞争，而竞争维护了市场，竞争推动了经济增长。由此自然而生的一个问题是，这个“良性竞争”是必然的吗？我们也许需要问的是，这个“良性竞争”发生的条件是什么？在什么情况下向地方的分权可能产生“恶性竞争”呢？

问题恰好在于，“良性竞争”和“恶性竞争”在中国似乎同时出现了，尤其是在经济转型和经济增长的后期阶段。在经验现象上，这些年来人

们用来描述中国经济转型和增长过程中的那些可以称之为“恶性竞争”的现象有许许多多。比如，市场的分割、地方保护主义、重复建设、过度投资和过度竞争、宏观调控的失灵、司法的不公、地区差距的扩大、对环境的破坏、“裙带资本主义”以及忽视基础教育和卫生保健支出等。这些问题最终又要回到政府的性质和目标上才能回答。财政分权并不解释政府的目标。我们在中国观察到的现象似乎意味着在财政分权体制下，地方政府的目标已经演化成了“单任务”性质了。但这是向下分权的必然结果吗？显然，分权还不能很好地去解释这个问题。

第二，就地方政府推动经济增长的激励来说，从20世纪80年代以来，财政体制和中央与地方的行政分权一直在变化之中，为什么地方官员推动经济增长的激励没有什么改变呢？这个问题是北京大学的周黎安教授在他的研究中提出来的。他认为，虽然行政与财政分权确实构成地方政府激励的重要来源，但它们是否是构成中国地方政府内部激励的最为基本和长期的源泉，这是值得进一步推敲和讨论的。由于中国不是联邦制国家，按目前的体制，中央和地方的分权只能属于行政管理性质的向下授权，下放的权力随时可以收回。事实上，自分权改革以来，中央和地方的管理权限的划分一直处于调整和变动之中，但地方政府的增长激励为什么几乎不变？

第三，目前中国治理地方官员的激励模式在深层次上与市场经济的培育和发展有着内在的矛盾。换句话说，这种激励模式与一个良好的市场经济所需的政府“多任务”职能之间存在严重冲突，使得行政与财政分权可能无法确保市场维护的合理激励。

我在复旦大学的年轻同事王永钦等人于2006年完成了一篇文献综述——《中国的大国发展道路：论分权式改革的得失》。[⑦](#)在这篇文章中他们给出了四个理由来说明为什么中国地方政府的激励模式与市场经济所需要的政府职能是不可能协调起来的。他们认为政治组织中的激励与经济组织中的激励相比有很大的不同。

第一，政治组织委托人的偏好往往是异质的，而企业组织中股东的偏好基本上是一致的，即收益最大化。在政治组织中，每个利益集团都有它自己的偏好和利益，因而，无论对于任务本身，还是对于委托人，都很难界定一个指标对绩效进行衡量。

第二，与委托人偏好的异质性有关的是，政治组织一般是多任务的，这也与主要追求利润最大化的企业不同。除了效率和经济增长之外，政治组织还需要追求社会公正、收入平等、环境保护、公共服务质量等目标。所以，从理论上来说，由于政治组织的这种多任务性，在政治组织中很难通过基于单一维度（任务）的类似企业中计件工资式的强激励来追求各种目标，而且基于增长目标的考核很容易损害其他社会目标。

第三，与企业绩效易于找到同类企业做参照不同，政治组织的绩效难以找到一个可以参照的标准。中国的地方政府之间虽然可以进行一些比较，但地方之间的巨大差异也使得地方政府间的相互参照非常有限。换言之，政治组织是一个垄断组织，因而很难找出一个具有充分信息量的指标对其进行比较。

第四，政治组织与经济组织不同，它在激励机制的设计方面更多地会采用相对绩效评估，而非绝对绩效评估。所以，在中国演变出来的一个机制是把相对的GDP增长率作为评估的唯一信息。但相对绩效的评估会造成代理人之间相互拆台的恶性竞争。其中，最典型的就是形形色色的地方保护主义，地方保护主义造成的地区分割和“诸侯经济”会阻碍中国国内市场整合的进程。在资源配置方面的深远影响是，这种市场分割会限制产品、服务（甚至还有思想）的市场范围，市场范围的限制又会进一步制约分工和专业化水平，从而不利于长远的技术进步和制度变迁，这最终会损害到中国长期的经济发展和国际竞争力。

以上这些问题的提出给了我们一个有益的提醒。我们必须要对地方政府的激励来源做更深入的分析才能准确地把握分权与竞争的关系。对



地方官员激励的观察和分析肯定需要联系中国的政治制度和官员治理的重要特征才能有望获得突破。这是我将在另一章专门去讨论的题目，我将回顾中国政治制度的演变过程以及对官员的治理模式，更深入地去讨论官员的激励，以帮助回答为什么向地方的分权既驱动了增长也产生了诸多的负面效应。

总而言之，在现有的政治组织和政治集权体制保持不变的格局下，向地方的分权不仅有收益，也是有成本的。似乎，这是一个有关权衡的问题，也就是说，这个问题本身是无望在财政分权的范畴内找到解决办法的。

## 分权的政治

有人说，在经济研究中，中国太大了以至于不能把中国仅仅当成同一个经济体来处理。的确，今天的中国是一个大国。在国土面积上中国相当于100个韩国，按人口计算也有30个韩国那么多。治理这样一个面积和人口都巨大的国家，在当今世界上也算是一个智力的挑战了。如果我们把中国的经济想象成一架庞大的空中客车A380，那么真正值得我们去问的问题是，什么力量可以推动它离开跑道，实现经济的起飞？这个问题让中国人思考和探索了至少150年。

几年前我读过这样两本书：一本书是辛向阳撰写的《百年博弈：中国中央与地方关系100年》。[\[8\]](#)这本书回顾了中国的中央与地方关系在整个20世纪所经历的重大调整与重要事件，其描述的画面相当精彩。后来我又看了张明庚和张明聚合著的《中国历代行政区划：公元前221年—公元1991年》，[\[9\]](#)更是让我大开眼界。悠久的历史行政区划的历史，也反映出中央与地方关系的演进过程。

张明庚和张明聚认为，真正的国家地方行政区划，始于秦始皇统一六国后。秦始皇在公元前221年统一中国后，彻底废除分封制，实行中



央集权制，在中央统辖下，地方设立诸多郡、县，并把地方的郡县制推行到全国。所谓郡县制，就是将全中国土地划分若干郡，郡下再设若干县，郡县各设地方政府，由中央政府任命郡、县官员，以协助中央办理地方诸多行政工作的一种政治制度。

自秦代后，历代在其地方行政区划上均仿效秦制，虽经历朝的更替，但在其地方行政区划设置上，少者为二级制，多者为五级制。朝代变更时，各代在地方行政区划上，虽有沿袭、变动或新增设置，区划层次或多或少，但有一点是共同的，即均是为了加强中央对全国的统治和领导。

经历了20世纪50年代和60年代的行政区划的反复调整之后，到了改革开放初期，基本上形成了今天政府的基本结构和公共行政的管理体系。1977年之后，地方各级“革命委员会”逐渐改称为各级人民政府；撤销人民公社，复称为乡或镇；“地区”不再作为省下的一级政权机构，而是确立为省府派出机关，称行政公署。同时由于经济的发展，在全国各省、市、自治区以下，大量的地级市、县级市相继出现，在必要的地方设立了“特别行政区”，也出现了一些直属于中央的“计划单列市”（不属于行政实体）。此阶段的行政区划序列为：省、直辖市、自治区 / 地区、市辖区、市（地级）、自治州、盟、特区 / 县，市、市辖区、自治县、旗、特区 / 乡、镇（旗）。在这一时期，还出现了大量由地区改称的市（地级市），下辖几个县；并有很大数量的县升格为县级市，形成全国地、县数量减少，地、县级市相应增多的局面，同时全国乡的数量减少，镇的数量增多。

1949年之后行政区划的调整看起来涉及的只是政府的管理体制和行政管理权力的设置问题，但由于在20世纪50年代的中期急于要建立集中的计划经济体制，因此，在行政区划结构内中央与地方管理权限的分配就成为计划体制下的中央与地方之间产生的实质性矛盾，因为计划经济体制本质上是中央集权的决策体制。这样一个集中计划管理的体制格局

差不多到20世纪50年代中后期就基本形成了。

本来，在1949年中国共产党取得革命胜利之前的20世纪40年代，毛泽东有过一个重要的思想。他在1940年1月演讲的“新民主主义论”以及1945年4月发表的《论联合政府》的报告中一直认为，中国的新民主主义经济要在新民主主义政权下适当发展私人资本主义经济。<sup>[\(10\)](#)</sup>新中国成立前夕和初期，毛泽东和党中央的其他领导同志都曾表示，要让私人资本主义工商业先发展一个相当长的时期，比如说15年，二三十年，至少十年，多则15年或20年，等等，然后再向社会主义过渡。但是到了1952年土地改革完成的时候，这一设想发生了重大的变化。1953年，他正式提出了“过渡时期的总路线”。根据这个总路线，过渡的时间实际上被缩短为三年。为了完成这个急促的目标，加快对资本主义的改造和所有制的国有化成为重要的任务。这是中国集中计划经济体制模式建立的基本开端。

实际上，中国的集权计划经济建立之初，集权和分权的问题很快成为争议的焦点。吴敬琏教授认为这也是新中国成立以来最早提出的中国经济体制改革的问题。<sup>[\(11\)](#)</sup>他在《当代中国经济改革》一书中提到，由于当时处于毛泽东提倡“百花齐放，百家争鸣”的宽松时期，在1956年前后，经济学家孙冶方和顾准就针对中央计划经济的集权模式提出了尖锐的批评，两人都提出了社会主义经济不能违背市场规律的重要看法。

<sup>[\(12\)](#)</sup>虽然两人的思想在1958年之后均受到严厉批判，但至少在1956—1958年间，中央领导人对集权模式的弊端还是有所察觉和回应的。

根据薄一波的回忆记载，<sup>[\(13\)](#)</sup>为了准备中共第八次全国代表大会，毛泽东在1956年2—5月连续听取了34个中央部委和省市领导的工作汇报。这些汇报的内容涉及诸多方面，其中包括中央与地方的关系。在此之后，中央政治局对好些问题进行了多次讨论和总结，形成了十个方面的问题。于是，在1956年4月底至5月初，毛泽东在政治局扩大会议上和最高国务会议上先后讲述了这十个方面的问题。1976年9月毛泽东逝世

后，由胡乔木主持整理修订的“论十大关系”讲话稿正式发表。这就是毛泽东著名的文章“论十大关系”的形成过程。在“论十大关系”中，列入第五个关系的就是“中央与地方的关系”。

毛泽东在1956年4—5月间形成的“论十大关系”的讲话报告直接决定了中共第八次全国代表大会对经济管理体制进行改革的决定。于是在1958年开始了首次向地方的分权。这次向地方政府的行政分权主要包括：（1）向地方政府下放计划权力。把原来由中央向地方逐级下达的计划管理制度改为以专业部门与地区相结合的计划管理制度。（2）向地方政府下放企业管辖权。把大多数国有企业下放给地方政府（包括街道和人民公社）管理。（3）向地方政府下放物资分配权和劳动管理权。（4）向地方政府下放财政和税收权以增加地方政府的收入。（5）向地方政府下放投资和信贷的审批权。

关于中央与地方财政分权的细节，我们将在后面继续讨论。但是，由于1958年向地方政府下放权力的指导思想是要配合毛泽东的“大跃进”运动，而且在农村强制推行集体化耕作制度和“人民公社”，[\(14\)](#)结果很快造成了经济的混乱并在1959—1961年出现了三年困难时期。

面对“大跃进”造成的严重后果，从1961年开始，中央的政策不得不进行调整以及重新集权。其中最著名的事件是1962年1月召开的由中央局、省、市、地、县五级政府官员参加的中央工作扩大会议，也就是所谓的“七千人大会”。毛泽东在这个会议上承认了错误并愿意承担责任，同时恢复以陈云为组长的中央财经领导小组，负责经济的调整和恢复工作。在这次会议上，中央又强化了加强集中制和全国一盘棋的思路。随后从地方收回了绝大多数原来下放的权力，并加强了中央对金融、财政和统计实行的集中领导。

到了1963年，中国的经济得到了部分恢复。不过根据政治学家王绍光的分析，对毛泽东来说，收权仅仅是摆脱暂时困难的权宜之计。一旦经济好转，他决心再一次打破苏联式的中央集权计划体制。1966年3

月，毛泽东在杭州政治局会议上提出“虚君共和”的口号。在他看来，中央政府只应是个象征性的“虚君”，经济实权仍应分散到各地区去。他批评中央部门收权收得过了头，指示凡是收回了的权力都要还给地方。用他的话说就是“连人带马全出去”。[\(15\)](#)这之后紧接着就是“文化大革命”的爆发，向地方分权的这种局面可以说一直持续到了1976年毛泽东逝世和“文化大革命”结束。[\(16\)](#)

王绍光在《分权的底限》里说，毛泽东的权力下放不仅唤醒了地方政府的自我利益意识，也扩大了地方政府的财力。自我意识加上独立财源使地方政府有可能变成潜在的离心力量。毛泽东留下的政治遗产中因此既包括集权主义的统治方式，也包括一个裂痕重重的政治经济体制。

实际上，1951—1978年经济改革之前，中国的中央—地方财政关系经历了频繁的变动，这充分反映了在集中计划体制内寻找集权与分权之平衡的不可能性。苏州大学的黄肖广教授对计划经济时期中央与地方财政关系的变迁做了细致的梳理与回顾。[\(17\)](#)我以他提供的资料为基础把中央—地方的财政关系做如下简单的说明。

1951—1957年间实行的是划分收支和分级管理的体制。1950年，当时的政务院颁布了《关于统一管理1950年度财政收支的决定》，决定实行集权管理和统收统支的财政体制。该《决定》规定地方的财政收入一律上缴中央，地方的支出一律由中央拨付，实行收支两条线，地方的收与支之间没有关系。

1951年3月，政务院颁布《关于1951年度财政收支系统划分的决定》，修改了1950年的决定，改为中央与地方划分收支和分级管理的制度。在收入方面，划分为中央预算收入、地方预算收入以及中央与地方比例分成收入。分成比例一年一定。在支出方面则划分了中央和地方各自的支出范围。

1953年中国开始了第一个“五年计划”（1953—1957）。为了适应这个时期经济建设的需要，不仅行政区划上做了调整，而且在财政上坚持

了1951年颁布的划分收支的办法，实行了中央、省和县三级财政体制，并且还决定把地方“超收节支”的部分全部归地方所有。

由于1956年毛泽东发表“论十大关系”的演说强调了发挥地方积极性的重要性，中央决定大面积下放企业的计划管理权给地方政府。国务院在1957年11月颁布了《关于改进财政管理体制的规定》，决定从1958年实行“以收定支、五年不变”的体制。但是，由于“大跃进”运动造成的经济混乱，这个体制实际上只执行了一年不到的时间。1958年9月，国务院决定用“总额分成、一年一定”取代原来的“以收定支、五年不变”的规定。从1959年到1971年间，中央与地方的财政体制基本上是在这个框架里修改的。其间，因为三年困难时期的发生，1961年起中央又实行了集中管理的体制来恢复和调整经济，但后来很快又转向扩大地方财权的体制。因为“文化大革命”的爆发和出现经济混乱的局面，1968年中央曾决定实行早期的收支两条线的做法，但最终也没有执行。

1970年前后，中央决定把大多数企业下放给地方政府管理。为此，从1971年，也就是第四个“五年计划”开始，中央决定实行地方财政收支的“大包干”制度。具体做法是“定收定支，收支包干，保证上缴（或差额补贴），节余留用，一年一定”。“大包干”制度扩大了地方政府的预算收支的范围，在理论上自然可以增加地方的可支配收入，提高地方政府的激励。

但是，中央在执行中马上就发现，地方超收的大小“苦乐不均”，更重要的是，由于在“文化大革命”期间，政治和经济上的混乱使大多数地方的预算收支难以平衡，超收成为空话。因此，在1974—1975年间，中央对“大包干”体制进行了修正，调整为“收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干”。这个规则显然把地方的收与支之间的关系切断了，当然难以给地方以激励。

因此，在1976年之后，中央再进行调整，回到之前的规则，即改为“收支挂钩，总额分成”的办法，同时于1977年将江苏省设立为财政管

理体制的改革试点，试行“固定比例包干”的体制。按照这个试点体制，江苏省可以根据最近几年的预算支出占预算收入的比例来确定上缴中央和留用的比例，一定四年不变。比例确定之后，地方的预算支出从留给地方的收入中解决，多收多支，少收少支，自求平衡。1978年，中央选择十个省市为“收支挂钩，增收分成”的试点，给予地方政府增加预算收入的激励。

所有这些改革的重要结果之一，就是把过去的“条块结合，以条条为主”的财政体制改变成了“条块结合，以块块为主”的财政体制。可以说，在1957—1978年的这20多年间，中国所执行的中央计划和集权财政体制不断被修改和瓦解。“大跃进”和“文化大革命”这样的政治事件对中国的经济体制造成的破坏更像是经济学家熊彼特所说的“创造性破坏”，因为它破坏了苏联式中央集权的计划经济模式，逐步演变成为“向地方分权的权威主义体制”。而这就成了后来中国经济改革的“政治逻辑”。<sup>(18)</sup>

记忆中，我在1990年前后对苏联型的中央计划经济体制的演进路径产生过浓厚的兴趣。1992年，我在上海的一本经济学杂志《经济发展研究》上发表过一篇题为《信息费用、有限理性与计划约简：关于中国传统计划结构的一个理论解说》的论文。<sup>(19)</sup>

在这篇论文中，我从计划当局处理信息的能力有限这个假设（这个假设当然是很现实的）出发，讨论了计划管理的体制会朝什么方向变化的问题。事实上，说计划当局处理不了那么多的微观信息一点儿都不夸张。苏联在20世纪60年代初期就发现，要做到有效的计划，一家企业包含的数据就多达4万个，一年需要至少完成600万次运算。苏联当时有17万家企业、60万家零售店。可想而知，计划当局怎么能够有效地进行计划管理。中国在改革开放初期有将近10万家国有企业、700万家集体企业，要实行集权计划管理，在信息上已经大大超出了中央的能力。<sup>(20)</sup>

在这种情况下，中央计划当局一定会做出理性的反应，对计划的范



围和计划任务进行大幅度的压缩与约简。如果我们把计划任务想象成投入—产出的矩阵，那么，约简计划任务的最简单方法就是让矩阵中出现更多的“零向量”，这意味着计划单位之间没有关联，从而能减轻中央计划的协调和综合平衡的工作量。遵循这样的思路，如果计划的再约简能够按照地理区域或者特定的产业部门来规划，上述条件就可以基本满足。这是因为地理区域相对来说在其内部容易产生合作，减少对外部的依赖程度。特别是当这个区域在经济上基本能做到自给自足的时候更是如此。而按照特定的工业部门来约简中央计划，条件相对来说要更严格一些。只有那些在生产中对外联系不多，而较多依赖本行业内部提供投入品的产业才最适合。不用说，重工业比其他类型的产业更适合。[\(21\)](#)

中国对计划的约简与苏联有着根本的不同。中国的工业部历来不够发达，地方政府扮演了更重要的角色以及拥有更强的谈判能力。资源大都控制在地方政府的手里而不是工业部的手里，这与苏联有着根本的区别。所以，中国的计划约简基本上是以行政区划为单位的，中央把计划的权力更多地下放给了地方政府。尽管也存在着工业部的计划范围，但整体而言，中国的地方政府担当了更多计划者的角色。而在苏联，工业部是计划的主要制定者和管理者。

## 1978年以后的财政分权

1980年以后，中央与地方的财政关系进入一个以“包干”为特征的体制。“包干”或者“承包”是我国民间对一种简单的合约形式的俗称。有意思的是，中国过去40年的经济改革在微观上基本就是依靠“包干”或“承包”这种方式推进的。私人产权的所有制是中国经济改革中的一个意识形态“禁区”，但在实际操作中“包干”却很容易被改革者接受，因为在“包干”或“承包”中政府依然拥有所有权。在经济学上，“包干”大概就是一种“固定租约”。

就这样，中国进入经济改革时期之后，中央与地方的财政关系也开

始以地方与中央签订财政上的“承包”为主，形成了以划分收支为基础的分级包干和自求平衡的协议关系。这种体制也时常被称为“分灶吃饭”。但其间因为国有企业改革政策的推行，也使得中央与地方的财政体制相应地做出了一些调整。

1980年2月，国务院颁发《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的规定》，决定除了三个直辖市之外，其余地方均实行形式各异的财政包干体制，实行所谓的“分灶吃饭”。这个规定的主要内容是对财政收入进行分类，划分为固定收入、分成收入和调剂收入三类。而财政支出按照企事业单位的行政隶属关系进行划分，地方财政在划分的收支范围内多收多支、少收少支，自求平衡。

但是，由于各地区经济发展水平和初始的财政条件不同，在实际执行过程中各地区的包干方案是有所不同的。根据钟晓敏教授的总结与分析，1980—1985年，大概有四类方案在不同的地区得到了执行。

第一类是执行标准的“划分收支、分级包干”的体制。执行这一体制的是四川等15个省。这15个省根据1979年的收支预计数作为基数，收大于支的，按比例上缴中央；收少于支的，不足部分由中央从工商税中根据某一比例进行调节。中央承诺这个方案一定五年不变，地方自求财政平衡。

第二类执行的是特殊的地方预算财政体制。这类体制主要是在新疆等五个少数民族自治区和几个视同民族自治区待遇的省内实行。根据这个方案，这些地区除了继续享受原来的特殊待遇之外，也参照第一类方案划分收支范围，确定中央的补助金额，并保证每年增加5%，五年不变。地方的收入增长全部留归地方。

第三类方案的设计针对了广东和福建两省。在这两个省实行的是“划分收支、定额上缴或定额补助”。这个特殊的政策是为了配合开放和经济特区的建设。

第四类也就是我们前面提到的江苏省的试点方案。在1980年后，江苏省继续按照试点办法执行，即实行“固定比例包干”的体制。但是实际上在1981年后江苏省也实行了上面第一类方案的包干体制。

在1980年中央决定实行财政包干的基本体制之后，决策者本来的想法是把这种“分灶吃饭”的体制作为过渡体制，只准备实行五年。因为在当时的改革设计中，之后准备实行按照税种划分中央与地方的财政收入的体制。甚至在1986年国务院准备“价税财金贸”配套改革方案时就曾想以“分税制”取代“分灶吃饭”体制。[\(22\)](#)后来在“价税财金贸”配套改革方案流产之后，国务院反而决定将财政包干体制继续执行下去，而且在1988年向更大的范围推广了。

1988年的财政大包干体制基本延续了1980年的体制模式，而且因为把新兴的“计划单列市”也纳入了财政包干的范围，结果涵盖的地区达到了37个省、直辖市、自治区和计划单列城市。如表5-1所示，财政包干的具体安排实际有六类：

(1) 收入递增包干。以1987年的决算收入和地方支出为基数，参照近几年的收入增长，确定地方收入递增率（环比）和留成、上解比例。在递增率以内的收入，按确定的留成和上解比例在中央与地方之间分成；超过递增率的收入全部归地方。达不到递增率的由地方自行解决。从表5-1可以看出，实行这种体制的有北京、河北、辽宁等十个省市。

(2) 总额分成。根据前两年的财政收支状况，核定收支基数，以地方支出占总收入的比重确定地方的留成和上解中央的比例。天津、山西和安徽三省市实行了该体制。

表5-1 1988-1993年中央与地方的财政收入分享合约类型

|        |          |               |            |                  |                  |
|--------|----------|---------------|------------|------------------|------------------|
| 收入递增包干 | 总额分<br>成 | 总额分成加增<br>长分成 | 上解递增包<br>干 | 定额上<br>解（亿<br>元） | 定额补<br>助（亿<br>元） |
|--------|----------|---------------|------------|------------------|------------------|

|     | 合同规定的增长率<br>(%) | 地方留成率<br>(%) | 总额分成比例<br>(%) | 增长分成比例<br>(%) | 上解额<br>(亿元) | 递增包干比例<br>(%) |      |
|-----|-----------------|--------------|---------------|---------------|-------------|---------------|------|
| 北京  | 4               | 50           |               |               |             |               |      |
| 河北  | 4.5             | 70           |               |               |             |               |      |
| 辽宁  | 3.5             | 58.3         |               |               |             |               |      |
| 沈阳  | 4               | 30.3         |               |               |             |               |      |
| 江苏  | 5               | 41           |               |               |             |               |      |
| 浙江  | 6.5             | 61.5         |               |               |             |               |      |
| 宁波  | 5.3             | 27.9         |               |               |             |               |      |
| 河南  | 5               | 80           |               |               |             |               |      |
| 重庆  | 4               | 33.5         |               |               |             |               |      |
| 哈尔滨 | 5               | 45           |               |               |             |               |      |
| 天津  |                 |              | 46.5          |               |             |               |      |
| 山西  |                 |              | 87.6          |               |             |               |      |
| 安徽  |                 |              | 77.5          |               |             |               |      |
| 大连  |                 |              | 27.7          | 27.3          |             |               |      |
| 青岛  |                 |              | 16            | 34            |             |               |      |
| 武汉  |                 |              | 17            | 25            |             |               |      |
| 广东  |                 |              |               |               | 14.1        | 9             |      |
| 湖南  |                 |              |               |               | 8           | 7             |      |
| 上海  |                 |              |               |               |             |               | 105  |
| 黑龙江 |                 |              |               |               |             |               | 2.9  |
| 山东  |                 |              |               |               |             |               | 3    |
| 吉林  |                 |              |               |               |             |               | 1.1  |
| 江西  |                 |              |               |               |             |               | 0.5  |
| 陕西  |                 |              |               |               |             |               | 1.2  |
| 甘肃  |                 |              |               |               |             |               | 1.3  |
| 福建  |                 |              |               |               |             |               | 0.5  |
| 内蒙古 |                 |              |               |               |             |               | 18.4 |

|    |      |
|----|------|
| 广西 | 6.1  |
| 西藏 | 9    |
| 宁夏 | 5.3  |
| 新疆 | 15.3 |
| 贵州 | 7.4  |
| 云南 | 6.7  |
| 青海 | 6.6  |
| 海南 | 1.4  |

注：本表的广东包括广州市，陕西包括西安市；武汉和重庆从湖北和四川分离出来后，这些省从向中央提供净税收变为了从中央得到净补贴的省份。它们的收支差额由武汉和重庆向省上缴的收入作为中央给地方政府的补贴加以弥补。武汉和重庆上缴给所在省的百分比分别是4.6%和10.7%。

资料来源：财政部预算管理司和IFM财政事务局编：《中国政府间财政关系》，北京：中国经济出版社，1993年，第26—27页。转引自钟晓敏：《政府间财政转移支付论》，第137—138页。

（3）总额分成加增长分成。这种办法是在“总额分成”基础上增加的收入再进行与中央的比例分成。实行这个体制的是大连、青岛和武汉3个计划单列市。

（4）上解额递增包干。以1987年上解中央的收入为基数，每年按照一定比例递增上解。广东省和湖南省采用了这个体制。

（5）定额上解。按照原来核定的基础，收入大于支出的部分，确定固定的上解数额。上海、黑龙江和山东实行了这个定额上解的体制。

（6）定额补助。按照原来核定的基础，支出大于收入的部分，实行定额补助。实行这种财政包干体制的有吉林、江西等15个省市

（区）。[\(23\)](#)

作为一种固定租约的变种，五花八门的财政包干体制至少在边际上改变了地方政府的激励，应该会显著加强地方政府对增加收入的努力。我将会在下一节结合一些重要的经济学研究的文献专门来讨论这个问

题。不过，这种财政上的分权体制产生了很多负面的结果。最明显的结果是地区之间的“待遇”不平衡，最突出的表现在广东和上海之间。比如，在20世纪80年代中期，上海每年上缴中央财政120亿元左右，而广东在其经济迅速发展之后上缴额依然只有十多亿元。另外，经济学家也认为，财政包干制度还造成了地方经济之间的相互封锁，有碍市场的整合。

不过，最终导致1994年中央用“分税制”方案取代多年实行的“财政包干制”的一个主要原因还在于中央对其财政预算收入占全部预算收入或占GDP比重的持续下降的担忧。这个担忧与学术界和思想界在当时的讨论有很大的关系，而且显然是一些政治学家主张的所谓“新权威主义”和“国家能力”的言论占了上风。

1988—1989年前后，中国的政治学界和思想界出现了一场关于“新权威主义”的激烈争论。主张新权威主义的学者（如吴稼祥、萧功秦、张炳久等）在理论上援引哈佛大学萨缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）教授的政治学说，并以韩国等国家和地区在“二战”后先通过精英治国实现经济起飞，然后实现政治民主化的经验为证据，主张中国的政治民主化必须以经济的充分市场化为前提，而中国的经济市场化只能在集权体制下才可以推进，因此，中国需要政府的权威和集权体制。

“新权威主义”的思想立即遭到以黄万盛、荣剑、于浩成等人为代表的政治文化学者的反对和批评。后者认为中国经济改革中出现的财政困难、通货膨胀等问题正是高度集中的政治经济体制下所产生的负面后果，因此中国必须推进政治民主化体制的改革，用民主的政治体制推动经济的市场化改革运动。这场争论在1989年之后逐渐消退，但此间许多青年学者也加入其中，探寻中国政治现代化的道路。“新权威主义”的讨论对中央决策者重新认识财政分权以及中央财力的下降等现象产生了重要的影响。

从统计上看，财政包干制度的大面积推行的确逐步改变了政府预算



财政的增长格局和中央财政的相对地位，集中表现在财政预算收入的增长开始出现落后于GDP增长的趋势，同时中央财政也出现相对下降的趋势（见图5-1）。政治学家王绍光对1978—1994年间出现的这个财政现象有过这样一段描述：

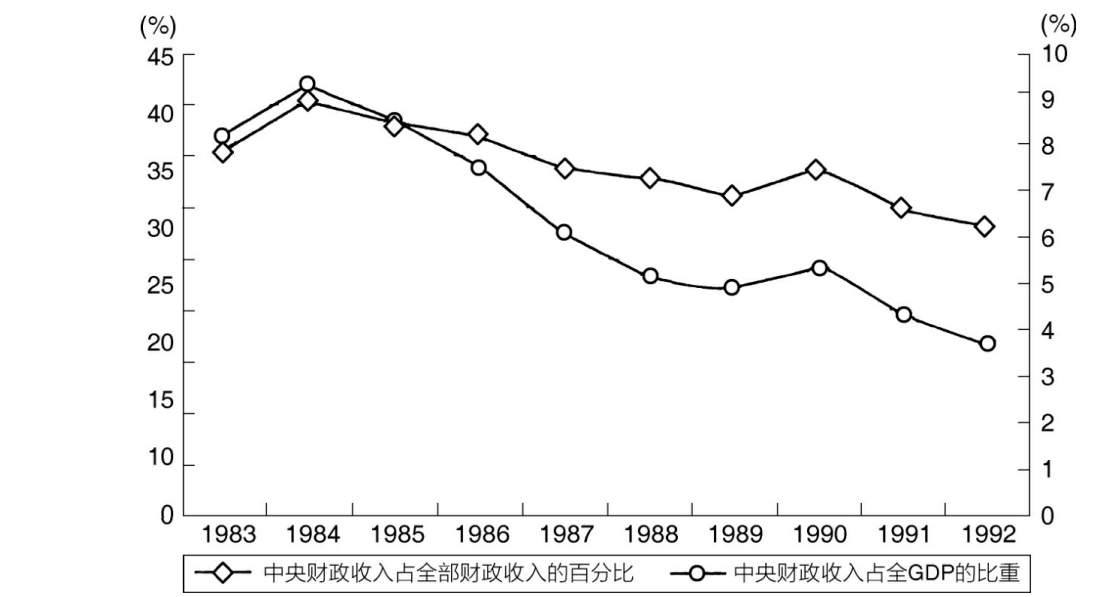


图5-1 中央财政能力的相对下降

资料来源：中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，1995年。

中国的政府财政收入占GDP的比重从近31%跌至不到11%，下降二十多个百分点。政府开支与GDP之比也有较大幅度的下降，但跌幅要小一些。结果，预算赤字持续增加。更耐人寻味的是，目前各级政府的资金都严重短缺。中央政府的财政状况尤其糟糕，其在国家财政收入中的比重大幅下滑，从改革前的约60%降至1994年的不足33%。到了1995年，中央政府的开支中有50%多是靠国内外借债维持的。尽管地方政府收入在国家财政收入中的比重有所增加，它们在GDP中占的比重也下降了。这一比重在三分之二的省份里缩小了10%还多。我们完全可以说，地方和中央政府都陷入了严重的财政危机。[\(24\)](#)

王绍光教授在《分权的底限》中对中国的财政分权为什么会

央政府预算收入占GDP比重的下降给出了一个有意思的解释。他认为，中国的财政包干制本来是为了调动地方政府的积极性，刺激他们加大征税的力度，从而使中央和地方都能从税收增长中获益。然而，其结果并非如此。不仅财政紧张造成了中央和地方政府之间的矛盾，而且财政紧张一直出现在中国持续的经济增长期间。这是一个悖论。用王绍光教授的话说，这个悖论的根源是，中国财政体制的设计让中央和地方政府都拥有了太多的自由裁量权，这为机会主义行为的盛行打开了方便之门。中央和地方都指望从机会主义行为中得到好处，但结果双方都以财政收入不断下降而告终（相对于GDP而言），他们陷于典型的囚徒困境之中：

如果地方政府不遗余力地加大征税力度，他们有理由担忧，中央会在下一轮谈判中调高他们的上缴比重。所有地方政府都知道他们与中央达成的分成合同会在几年之内重新讨论，而中央政府则背着“鞭打快牛”的坏名声：财政收入快速增长的省份，基数可能调低，上缴比重可能调高。事先预料到中央的这种事后机会主义，地方政府的响应是自己的机会主义，即征税努力程度上留一手。[\(25\)](#)

的确，很多学者都指出了自20世纪80年代以来频繁调整的财政体制使得中央与地方财政分配关系缺乏稳定性的问题。例如，以研究中央—地方关系为专长的经济学家黄佩华（Christine P. Wong）也提到，中央为了扩大在财政收入总额中所占的份额，采取多种措施频频从地方财政“抽调”资金。她列举事件：从1981年起，国家每年发行国库券，并向地方借款；1983年起开征能源交通重点建设基金，并将骨干企业收归中央；1987年，发行电力建设债券；1988年取消少数民族定额补助递增规定。除此之外，中央还陆续出台了一些被戏称为“中央请客，地方拿钱”的增收减支措施，致使财政包干体制变得很不稳定，挫伤地方积极性。而地方也相应地发展出一系列应对中央的策略性办法。[\(26\)](#)按照阎彬的说法，这些中央“抽调资金”与地方“明挖暗藏”的行为极大地加深了

双方的戒备心理。[\(27\)](#)

张闫龙在《财政分权与省以下政府间关系的演变》一文中的研究还特别提到，中央相关政策文件的一些措辞能清晰地揭示这一时期中央与地方财政关系中存在的巨大摩擦。例如，国务院于1988年发布的多个文件的结尾处反复有这样的文字：

各级人民政府领导同志要严格按照国家的方针政策，发展经济，管好财政。要进一步加强全局观点，体谅中央的困难，正确处理中央和地方的利益关系。

要严格执行财政、财务制度，加强审计监督。各地实行财政包干办法以后，要认真执行国家规定的各种财政、财务制度。凡应当征收的税款要按时、足额收上来，不能违反税收管理权限，擅自减税免税；不能把预算内的收入转移到预算外，或者私设“小金库”。

各项开支要严格按照国家有关规定支付，不能违反财务制度、会计制度；所有收支都要按规定如实反映，不得打“埋伏”、报假账。凡是违反财政纪律或弄虚作假的，审计部门要认真检查处理，问题严重的，要给予纪律处分。

要加强对财政工作的领导，积极支持财政部门履行自己的职责，严肃财经纪律。各级人民政府要带头执行国家的财经制度，不得越权行事，自作主张，影响全局，更不得以或明或暗的方式去指使财政部门违反国家规定处理财政问题。[\(28\)](#)

以上不努力征税的理论有助于解释财政包干制度下预算收入的增长为什么趋于下降。可是，如果因此相信地方政府没有从地方的经济增长中获得更多的收入控制，那就错了，否则我们不能解释是什么为地方经济的增长提供了强有力的正面的激励。正如国务院的文件提醒的那样，“把预算内的收入转移到预算外，或者私设‘小金库’”其实已经成为

地方政府的重要收入来源。这个更为复杂的问题把我们引向了一个非常独特的中国现象，那就是地方预算外收入的存在和增长。

预算外收入并不是财政分权改革的产物，而在计划经济时期就已经存在，但是规模小。在20世纪80年代中央与地方财政分权之后，预算外收入才演变成为一个庞大的地方收入来源。预算外收入的构成和来源并没有固定的模式，但都是地方政府自收自支不纳入预算管理的收入。一般包括地方财政部门管理的预算外资金（如各种税收附加和基金、集中事业单位的经营性收入、集中企业单位的收费等）、行政事业单位管理的预算外资金（如地方政府的税收附加和基金、行政事业单位的收费等）、国有企业的预算外资金（如部分折旧上缴、部分利税上缴等）以及由地方政府管理的社会保障基金等。根据国家统计局的数据，由于预算外资金的增长，到1992年全国预算外资金的规模为3855亿元，是当年预算内财政收入的97.7%。<sup>(29)</sup>

1993年11月，中共第十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出了整体推进的改革战略。其中包括要从1994年起建立新的政府间财政税收关系，将原来的财政包干制度改造成合理划分中央与地方（包括省和县）职权基础上的“分税制”。分税制的方案早在1986年前后就已准备和研究多时，后来被搁浅，1992年曾恢复实行分税制的试点。1993年12月15日，国务院颁布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》，对分税制的方案进行了详细说明。

分税制预算财政管理体制的主要内容：（1）中央和地方明确划分了各自的政府事权和财政支出的范围；（2）中央和地方明确划分了各自财政收入的范围，明确划分了中央税、地方税以及中央与地方共享税；（3）建立了中央对地方的转移支付制度，即税收返还和专项补助以帮助实现地区平衡。此外，还清理了地方的预算外资金，取消或减少了大量的政府收费项目；推行以增值税为主体的间接税制度，统一个人所得税等。

中央与地方共享的预算收入主要来自增值税和资源税。增值税由中央分享75%，地方分享25%。资源税按不同的品种划分，陆地资源税全部作为地方收入，海洋石油资源税作为中央收入。证券交易印花税在1994年的时候确定为中央与地方五五分成，但自2002年起改为中央分享97%。

图5-2描绘了分税制改革前后中央预算收支占全部预算收支的变化趋势。中央财政收入占总财政收入的比重在1984—1993年间一直呈下降趋势，从40.5%下降至22.0%，而实行分税制后，该比例得到扭转，显著上升。2003年中央财政收入占总财政收入的比重已达54.6%。而地方的财政收入从1994年前所占的70%左右下降到1994年后的50%左右。

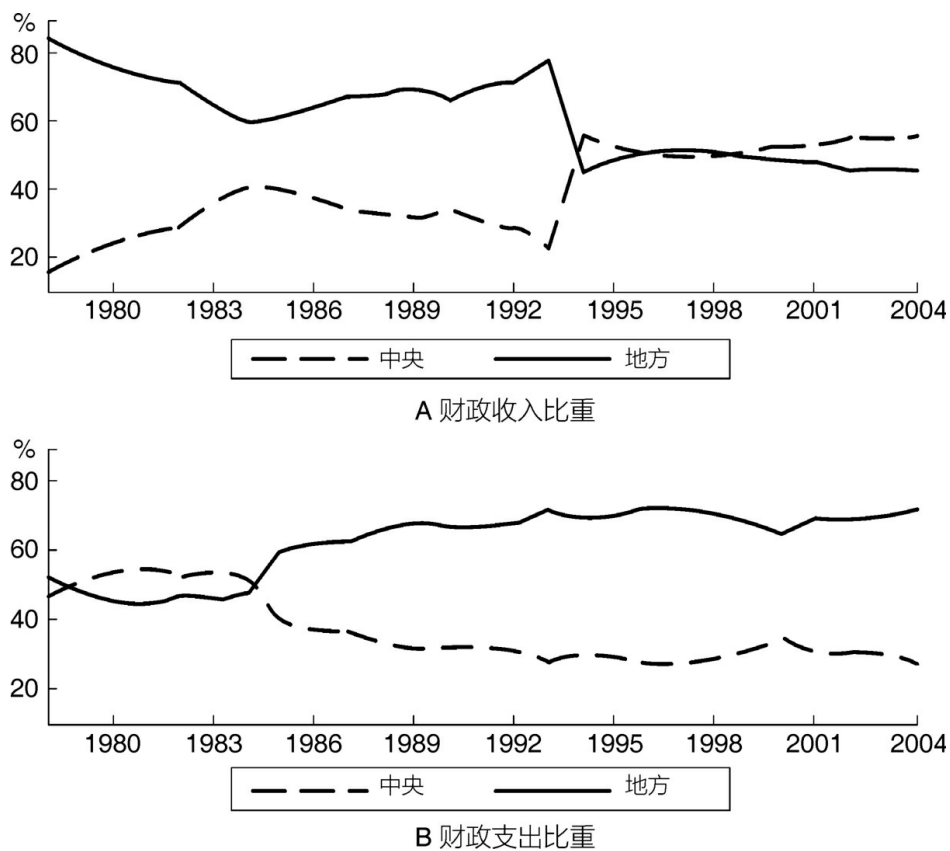


图5-2 中央预算收入和支出的相对变化（1994年分税制的影响）

资料来源：陈诗一、张军：“中国地方政府财政支出效率研究：1978—2005”，载《中国社会科学》，2008年，第4期。



图5-2是否暴露出分税制设计的问题是存有争议的。一些财政学家认为，中央的收入当中有相当一部分实际上返还给了地方政府。因此，中央的预算收入并没有图5-2所显示的比重那么高。但大多数经济学家的看法是，即使考虑了转移支付，1994年的财政体制改革总体上还是只涉及了财政体制的收入方面，而仍然保留了改革前的带有计划经济色彩的支出责任体制，让地方政府扮演着中央政府的支出代理人的角色。因此，1994年的分税制改革使地方政府相对中央政府的支出比例大幅度提高了，这是事实。我们从图5-2可以看出，地方财政支出在近20年中比例变化并不大，基本稳定在60%以上。实际上，在2002年，地方政府在全部预算收入中的比重大约为45%，却负担了全部预算支出的70%。即使把中央政府的返还收入考虑进来，也不足以达到收支的平衡。更重要的是，财政体制的改革没有为地方政府的融资提供更多的选择机会；实际上，在1994年分税制改革之后，在地方政府层面上切断了收入与支出需求的联系，使地方政府，尤其是落后地区的政府负担加重了。

之后的很多研究都发现，即使有中央的税收返还和专项补贴，但分税制的实行似乎没有能够在平衡地区收入差距方面发挥更大的作用。1994年为了推进分税制，取得富裕省份的支持，中央采取了保障地方政府不少于1993年收入基数的让步政策。中央政府从专享税和分享税中取得的收入如果超过了1993年税改前的收入，则将多出的部分返还给地方政府，以保障地方政府在实行分税制后的实际收入不低于该地区1993年的水平。对于超出1993年基数的收入，中央与地方按照7：3的比例分成。由于1993年地方有做大“基数”的策略性动机，结果使得中央的返还收入负担过大，直接影响了用于平衡地区收入差距的财政能力。

另外，正如黄佩华指出的，因为中央与地方的共享税和税收返还的主体是增值税，而增值税主要来自制造业和服务业部门，因而分税制和主要建立在税收返还基础上的中央转移支付实际上是一个扩大地方财政能力差距而更有利于富裕和发达地区的财政体制。<sup>[30]</sup>在表5-2中，我们大致可以看出分税制改革前后，富裕省份和贫穷省份在经济发展和财政



收支上的差距在逐渐扩大。

表5-2 富裕省份和贫穷省份所占的财政和经济份额（%）

|          | 1990年 | 1998年 |
|----------|-------|-------|
| 5个最富的省份  |       |       |
| GDP的百分比  | 22.80 | 25.10 |
| 人口的百分比   | 12.70 | 12.20 |
| 税收收入的百分比 | 26.00 | 23.00 |
| 政府开支的百分比 | 19.80 | 18.50 |
| 5个最穷的省份  |       |       |
| GDP的百分比  | 12.70 | 11.70 |
| 人口的百分比   | 18.90 | 18.70 |
| 税收收入的百分比 | 12.30 | 9.80  |
| 政府开支的百分比 | 14.00 | 8.60  |

注：最富的省份为上海、北京、天津、广东和浙江；最穷的省份为贵州、甘肃、陕西、江西和河南。因为数据方面的考虑，西藏和海南没有包括在内。资料来源：黄佩华：《21世纪的中国能转变经济发展模式吗？》，载《比较》，2005年，第18期。

## 分权财政告诉了我们什么

2008年初，我与北京大学的周黎安教授联袂编辑了一本文集，并取了《为增长而竞争：中国增长的政治经济学》这样的书名，可谓煞费苦心。我们编辑这本文集的目的是为了能够总结和体现这些年来中国经济学家对财政分权与增长研究的成果。我认为这是转型经济学文献的重要内容。接下来我将结合这本文集的内容对十多年来经济学家研究分权与增长的文献做一些回顾和讨论。

1985年以来的财政分权体制演变至今，判定中国已是一个高度分权的国家，应该没有什么疑问了。即使1994年的分税制使得中央的收入更加集中了，但依然没有改变由地方担当经济发展和组织投资活动的分块

结构。如果用地方政府支出的相对比重来衡量的话，中国可能算是当今世界上最分权的国家了。

由1997年世界发展报告《变革世界中的政府》提供的数据显示，在发达国家，省（州）级政府财政支出占各级政府支出总额的平均比重只有30%左右，最分权的加拿大和日本也只有60%。[\(31\)](#)在20世纪90年代，发展中国家的平均比重是14%，转型经济是26%，美国也不到50%。从图5-2我们可以看出，中国的省级财政支出十几年来一直维持在占全国财政支出的将近70%。[\(32\)](#)因此，高度的分权体制成为观察改革后中国经济增长的一个重要的特征性现象。这就解释了为什么我一开始就以“向地方分权有多重要？”为标题写下许成钢等经济学家努力构造“中国特色的财政联邦主义”的理论框架。

在经验上，处理财政分权与经济增长的关系是复杂的工作。我们先来看图5-3。图5-3A给出了用省级政府的财政支出占全国财政支出的比重（FDR）来度量的分权，图5-3B给出了GDP的实际增长率（ $y$ ），两者都用对数（ $\ln$ ）进行了处理并经单位根检验，两者都是一阶单整时间序列数据。[\(33\)](#)看上去，总体的趋势是，两者表现出某种正相关的关系。但是，我们之后要提到的那些细致的计量检验却告诉了我们不同的“故事”。

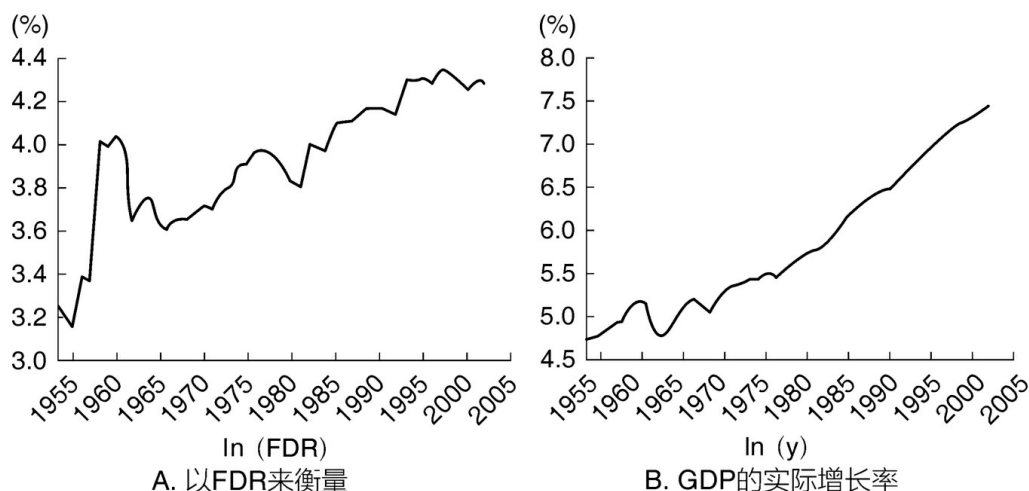


图5-3 中国的财政分权与经济增长（1955-2005年对数值）

资料来源：周文兴、章铮：《中国财政分权对经济增长的影响：一个假说及检验》，打印稿。

在经济学文献里，查尔斯·蒂布特于1956年发表的经典理论以及华莱士·E. 奥茨于1972年在《财政联邦主义》一书中提出的分权有利于增长的理论总是会受到挑战。<sup>[34]</sup>比如，巴德汉（Pranab Bardhan）教授曾经评论说，在蒂布特的理论里，要素（尤其是居民 / 选民）的完全自由流动和政府对选民负责是两个最重要的假设。而这两个假设对不发达的经济显得过于苛刻了，不太容易得到满足。<sup>[35]</sup>对中国的经验而言，要素的流动在改革开放之后的确在不断加快，但各地区的禀赋差异巨大，依然难以支持要素流动的假设。另一方面，中国的政治体制和官员治理的特殊性又使得政府与地方民众的关系变得微妙和复杂了。看上去，中国的地方政府更多地对中央负责，但又因为受到中央执政理念（合法性）和官员治理模式的约束而又未必不向下负责。

对经验现象的观察研究也是极为复杂的。技术上，影响经济增长的因素复杂难辨，而准确衡量分权程度的方法并不容易获得，也常常不可靠。经济增长与分权之间必然相互影响，要找到合适的工具变量来确认因果关系不容易做到。华莱士·E. 奥茨在1993年的论文“财政分权与经济发展”中对这些问题做了细致的讨论和说明。所以，要弄清楚中国的财政分权是否正面影响了经济增长，绝不是一件简单的事情。

比如，1998年张涛和邹恒甫在《公共经济学杂志》（*Journal of Public Economics*）上发表了题为《财政分权、公共开支与中国的经济增长》的文章，这几乎是英文世界里第一篇公开发表的用中国数据系统检验财政分权与增长关系的论文。<sup>[36]</sup>他们使用1978—1992年的省级数据检验了财政分权与经济增长的关系，发现财政分权有利于经济增长的理论没有得到中国经验的证实。他们给出的解释是，财政分权之后中央政府对外部性较强的基础设施的公共投资减少了。

2000年，林毅夫和刘志强共同撰写的论文“中国的财政分权与经济增长”却证实中国的财政分权改善了经济效率，促进了经济增长。[\(37\)](#)他们使用的是1970—1993年28个省市的面板数据。

这两项研究的被解释变量都是人均GDP的增长率，而且都使用了巴罗—曼昆（Barro-Mankiw）式的增长经验方程来进行回归估计。对于经验研究而言，读者往往更感兴趣的是他们使用什么样的数据来源，如何形成数据，对财政分权的度量方式以及计量策略有什么不同。在这里，这两项研究除了度量分权的方式不同，其他方面没有实质性的差别。张涛和邹恒甫用地方相对于中央的预算支出的比重这个传统的指标来度量财政分权的程度。[\(38\)](#)这个方法常常因为是否要把转移支付计算进来等原因而受到批评，支出是否比收入能更恰当地衡量财政分权也是有争议的。不过，对于中国的具体情况而言，用支出比用收入衡量分权更适当。真正的问题在于他们度量分权的支出是预算内支出，而给定中国预算外资金膨胀的事实，他们肯定低估了向地方的分权程度。

在林毅夫和刘志强的研究中，他们认为财政分权应该从1985年算起。他们还进一步确认在1985—1987年共有四种类型的中央与地方的财政分权安排，1988—1993年有五种类型。他们以省级政府提留的财政收入的增加额作为省级政府在本省预算收入中的“边际分成率”，用这一指标来衡量财政分权。假如某省可以从其财政收入中保留一个份额，那么，度量的财政分权的程度就等于所提留的份额。他们发现，1985—1987年有14个省、1988—1993年有五个省都可以归入这一类。其余几种类型的财政安排根据定义都意味着100%的边际分成率。根据这个定义，接受财政补贴的省份当然也意味着100%的边际分成率。而在1985年以前，所有省份的财政分权程度都记为0。作为例子，表5-3给出了部分省份的边际分成率的计算。

表5-3 边际分成率（部分省份）

| 省份 | 1985—1987年 | 1988—1993年 |
|----|------------|------------|
|----|------------|------------|

|     | 分权方案 | 分权程度   | 分权方案 | 分权程度   |
|-----|------|--------|------|--------|
| 北京  | a    | 49.55  | b    | 100.00 |
| 上海  | a    | 23.54  | c    | 100.00 |
| 河北  | a    | 69.00  | b    | 100.00 |
| 山西  | a    | 97.50  | a    | 87.55  |
| 黑龙江 | c    | 100.00 | c    | 100.00 |
| 江苏  | a    | 40.00  | b    | 100.00 |
| 四川  | a    | 100.00 | a    | 100.00 |
| 甘肃  | e    | 100.00 | e    | 100.00 |

注：a为上缴当地收入的一个份额；b为在基年上缴当地收入的一个份额，在接下来的几年里上缴总额按已商定的一个比率上升；c为向中央政府上缴一个固定数量的收入；e为从中央接受一个固定数量的补贴。

资料来源：Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China”.

林毅夫和刘志强用这种方法衡量的分权指标很容易把经济发展程度完全不同的省份以及前后不同的时期都处理成相同的分权程度。这是他们的研究中存在的一个比较大的问题。因此，总体上，这些早期的研究都因为数据的约束和度量方面的差异而导致结果上存在较大的分歧。同时，以上两项研究都没有涵盖1994年实行分税制以后的经验数据。

2006年，张晏和龚六堂发表《分税制改革、财政分权与中国经济增长》一文，[\(39\)](#)改进了对分权的度量方法，也获得了更完整的数据（包括28个省市1986—2002年的数据），并重新对中国的财政分权和经济增长之间的关系进行了检验。他们使用的估计方法与以上研究并没有不同，但是他们在度量分权程度时考虑了转移支付和预算外资金，构造了四类分权的定义。他们除了用预算内本级政府的财政收入（支出）占中央预算内财政收入（支出）这个传统的方式度量分权程度之外，还分别使用了不包括转移支付以及包括预算外收支的另外两种定义。但是他们发现估计的结果是一致的。由于考虑到了1994年的分税制并涵盖了1994



年之后的数据，他们的估计显示，中国的财政分权与经济增长存在明显的跨时差异，在1994—2002年间显著为正，而1986—1993年间则为负。因此，他们认为分税制改善了财政分权对经济增长的影响。

但是他们对不同地区所做的计量检验部分地显示了上述结论的原因。他们发现，人均GDP高于6000元的14个发达地区，财政分权对经济增长的影响显著为正，而对另外14个不发达地区而言，这一影响则不显著异于0。因此，在他们看来，财政分权对经济增长的影响同时也存在跨地区的效应。

毫无疑问，这类研究总是有益的。但是，因为经济增长与财政分权的关系复杂，彼此相互影响，在经验研究中如何巧妙处理内生性的问题对于研究者来说总是一个严峻的考验。人们当然可以说，在没有找到更好的工具变量（IV）解决内生性问题之前，都有理由对这些研究结果报以谨慎的态度来对待。但无论如何，财政分权对地方政府支出行为的影响是不能低估的。问题只是在于，这种影响在不同的地区可能以不同的方式影响了经济的增长。

要说明地方政府在财政分权之后的财政激励是否得到加强并不难做到。从逻辑上说，如果分权导致地方政府的支出越来越受制于地方的财政收入，那么，一般而言，地方政府就有更大的激励致力于地方的投资与经济增长、税基扩大。所以，一个简单的处理技巧是拿地方的财政支出对财政收入做回归，看看相关系数有多大。这个方法曾出现在叶卡捷琳娜·茹拉夫斯卡亚（Ekaterina Zhuravskaya）在2000年发表的对俄罗斯分权的研究论文中。<sup>[\(40\)](#)</sup>她用俄罗斯35个城市的数据，考察城市收入的变化对自己支出的影响。结果发现，相关系数为—0.9。也就是说，俄罗斯地方政府自有收入增加1元，地方的分享收入就下降0.9元，地方的财政收入只能增加0.1元。所以，叶卡捷琳娜·茹拉夫斯卡亚认为俄罗斯的财政分权无法给地方提供足够的财政激励，地方政府也没有动力去发展地方的经济。后来，金和辉等人在2005年的论文里用中国1982—1992



年的省级面板数据，也进行了回归分析，[\(41\)](#)有意思的是，他们的论文题目使用了“Fiscal Federalism, Chinese Style”，显然是为了与茹拉夫斯卡亚的“Fiscal Federalism, Russian Style”相互呼应。

2007年5月，我指导的博士研究生傅勇在其博士论文中也做了这样一个财政激励的检验，他把数据扩展到了1970—2004年，而且考虑了转移支付和分税制。[\(42\)](#)与茹拉夫斯卡亚的研究一样，他也控制了地方的人口规模，还加入了时间虚拟变量来控制宏观波动。结果是，1970—1979年，支出对收入的相关系数为0.16，说明两者基本没有关系。而1980—1993年，相关系数变为0.85—0.91；分税制后的1994—2004年，相关系数为0.95—1.08，这个结果取决于固定效应还是随机效应。张晓波使用1993年和2000年1860个县级的财政数据所做的类似回归也得到非常接近的结果。1993年的相关系数是0.815，2000年的相关系数则是1.144。[\(43\)](#)

我们自然会想到一个问题，财政分权之后地方政府面临这么强大的财政激励是促进了地方的经济增长还是阻碍了经济增长呢？金和辉等人的研究使用的是分税制改革之前的数据，他们发现地方的财政激励促进了经济增长。但是，陈抗、阿耶·L. 希尔曼（Arye L. Hillman）以及顾清扬三人的论文则坚持认为1994年实行分税制使中央加强了预算内财政收入的集权，从而改变了地方政府的行为，从“援助之手”回到了“攫取之手”。

不过，陈抗、阿耶·L. 希尔曼以及顾清扬的逻辑是有问题的。在他们给出的一个简单模型里，分成比例是中央决定的，中央的份额越大，地方越倾向于选择非预算收入来回应。当中央采取集权之后，地方的最好策略是选择非预算收入来增加自己的利益。但是他们认为，非预算收入的扩张代表了地方政府从“援助之手”到“攫取之手”的转变。他们的论文没有去证实1994年实行分税制后预算外收入的增长是否促进了经济增长，但是他们相信这一转变会使腐败加剧、投资减少，从而不利于经济

增长。

他们的这个推理有待经验的检验。但经验的观察似乎是，对地方政府来说，预算外收入的增加很可能更促使地方政府致力于加快经济增长。比如说，1994年以来，地方基础设施的投资活动事实上反而加快了，投资环境更加显著地得到改善，外商直接投资也是在1994年之后加快了落户中国的步伐。不过，问题是，实行分税制以后地方政府财政行为的变化是促进还是妨碍了经济增长，答案依然取决于地区的初试条件。

以基础设施的投资为例。在我和我的学生们做的一个关于基础设施的研究中发现，[\(44\)](#)在基础设施融资中，国家预算内资金已从1987年的32.6%迅速下降到20世纪90年代中期的10%左右；国内银行贷款的比例近年来也一直在23%—25%之间徘徊，自筹投资成为中国基础设施建设的中坚力量。这就意味着对基础设施建设的投入在20世纪90年代中期转入以地方预算外投资为主的阶段。在1994年之前，基础设施项目中来自中央的比例一直在50%以上，而到了1999年仅占32.5%。这样一来，东西部地区之间在基础设施投资上的差距就变得明显了。新疆、甘肃等经济欠发达省（区）市，中央项目的比例普遍高于全国平均水平，新疆甚至在1998年达到了55.9%；而海南等沿海经济发达地区，中央项目的比例不到15%，完全依赖地方的自筹资金。因此，基础设施的投资在分布上向沿海地区偏斜就不足为奇了。

傅勇在其博士论文中考察了实行分税制之后财政分权对地方财政支出结构的影响。他使用了1994—2004年中国29个省市的面板数据，分别估计了财政支出中基本建设支出和科教文卫支出的比重是如何受到分权和地方竞争影响的。他用人均省级财政支出占人均中央财政支出度量分权，用各地外商投资企业的实际负担税率去除均值作为竞争程度的度量。在控制住其他因素之后，傅勇发现，在1994—2004年间，财政分权对东部和西部的的基本建设支出比重的影响显著为正，而对科教文卫支出

比重的影响显著为负；不过，对中部的影响不显著。而把数据推广到1986—2004年再做回归，他发现在1994年实行分税制之前，财政分权对基本建设支出比重的影响不显著，而对科教文卫支出比重的影响显著为负。

这个发现帮助说明了实行分税制之后，地方政府的财政约束更明显了，似乎诱导了增长导向的财政支出结构。[\(45\)](#)当然，我们在前面曾经讨论指出，由于地区的经济发展水平和禀赋条件不同，分税制对投资和经济增长的影响就会不同，而这又会进一步帮助拉大地区间的差距。张晓波用1860个县的财政数据计算发现，县级政府财政支出中生产性支出比重的基尼系数从1993年的33.04增加到了2000年的41.61，增加了26%。回归之后他还发现，农业比重大的地方，经济增长慢。[\(46\)](#)这背后的逻辑可能是，一个地方如果工业基础雄厚，他们的财政税收就比较容易征收，地方政府就有财力致力于改善投资环境和推动经济增长；而一个农业比重大的地方，当地的企业必然需要承担更大的税负，这会恶化投资环境，不利于经济增长。地方的不平衡发展就会愈演愈烈。

在这些问题上，我们还需要更多的经验研究。历史上长期以来的演变导致中国各地区在初始禀赋上的差别惊人，很难把中国经济想象成一个单一的经济。所以，在经验研究上把地区分开的做法是更有意义的。对某一地方进行案例的跟踪和试验研究有时候会对澄清一些复杂的经验现象非常有用。

一个很好的例子是埃里克·图恩（Eric Thun）对中国汽车产业崛起模式的研究。[\(47\)](#)在财政分权和对外开放之后，上海、北京、广州、武汉和长春等地汽车产业的成长表现出了非常不同的模式。埃里克·图恩发现，在体制上，上海模式的特征是集权的官僚系统加上等级制的企业关系，这种模式更像日本；而北京和广州的模式是分散的官僚系统加上市场化的企业关系；长春和武汉的模式则正好是分散的官僚系统加上等级制的企业关系。这些体制上的差别以及对汽车产业的成长与竞争力的

影响需要进行更深入的案例研究才能看得更清晰。埃里克花了7年时间在这5个地方进行调查和追踪，写就了这本书，颇受好评。

另外，在有些情况下，中国各地区的禀赋、社会、政策与体制条件的持久差异也为我们经济研究提供了一个很好的自然试验的场地。比如，做教育回报、贫困、收入分配以及公共政策的评估等，这样的自然试验是不可多得的。于是，细心的观察常常带来额外的惊喜。

- 
- (1) 参见王绍光：《分权的底限》，北京：中国计划出版社，1997年，第4章。
  - (2) 1970年的大规模分权还有军备上或者战略上的原因。因此这次的分权有着更加明确的备战目的。为了备战，全国被划分为十个协作区，中央要求各个协作区（包括一些省市）都要建立起自己的工业体系，能够自己武装自己。
  - (3) Chenggang Xu and Yingyi Qian, “Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector”, *Economics of Transition*, 1993, 1(2): 135—170.
  - (4) Chenggang Xu, Eric Maskin and Yingyi Qian, “Incentives, Information, and Organizational Form”, *Review of Economic Studies*, 2000, 67(2): 359—378.
  - (5) Charles Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, 1956, 64: 416—424.
  - (6) 参见Wallace Oates, “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 2005, 12: 349—373.
  - (7) 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭：《中国的大国发展道路：论分权式改革的得失》，载《经济研究》，2007年，第1期。
  - (8) 辛向阳：《百年博弈：中国中央与地方关系100年》，济南：山东人民出版社，2000年。
  - (9) 张明庚、张明聚：《中国历代行政区划：公元前221年—公元1991年》，北京：中国华侨出版社，1996年。
  - (10) 关于这两篇经典文献的全文，可分别参见《毛泽东选集》，第2卷，北京：人民出版社，第662—771页；《毛泽东选集》，第3卷，北京：人民出版社，第1056—1060页。
  - (11) 参见吴敬琏：《当代中国经济改革》，第39页。

- (12) 孙冶方在1956年发表的文章是《把计划和统计放在价值规律的基础上》以及《从“总产值”谈起》，均见《孙冶方选集》，太原：山西人民出版社，1984年。顾准于1956年写成的论文是《试论社会主义制度下的商品生产和价值规律》，见《顾准文集》，贵阳：贵州人民出版社，1994年。当然后来两人在60年代都受到审查和批判，并分别成为“修正主义”和“资产阶级右派”清洗运动的受害者。
- (13) 参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾（上）》，北京：中共中央党校出版社，1991年。
- (14) 吴敬琏在《共和国经济50年》一文中提到，在这一轮改革中，农村发生了与国营工商业体制相反方向的运动：后者的变革方向是放权让利，前者却是将原来只有15—20户规模的高级农业合作社归并为“大社”，并于1958年夏秋之交建立起“一大二公”的人民公社。在保持命令经济行政协调的总框架不变的条件下，层层分权的行政社会主义体制和农村的人民公社一起，形成了“大跃进”的组织基础。这是1958年中国经济生活陷于混乱的重要成因。
- (15) 参见王绍光：《分权的底限》，第4章。
- (16) 王绍光对“文化大革命”期间的分权以及经济的混乱做过政治的分析。参见王绍光：《分权的底限》，第4章。另外吴敬琏从经济学的视角对这段时期的行政分权过程也进行了分析。参见吴敬琏：《当代中国经济改革》，第45—54页。
- (17) 黄肖广：《财政资金的地区分配格局及效应》，苏州：苏州大学出版社，2001年。
- (18) 参见政治学家谢淑丽的研究。Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993.
- (19) 该文发表于《经济发展研究》1992年第3期。这本杂志是华东理工大学经济发展研究中心创办的，后来因为种种原因停刊了。这篇文章也收录于我的《制度、组织与中国的经济改革》（上海：上海财经大学出版社，2004年）一书中。
- (20) 参见张军：《制度、组织与中国的经济改革》，第6页。
- (21) 参见张军：《制度、组织与中国的经济改革》，第11—12页。
- (22) 参见吴敬琏：《当代中国经济改革》，第252页。
- (23) 这里综合参考了钟晓敏：《政府间财政转移支付论》，上海：立信会计出版社，1998年，第6章。黄肖广：《财政资金的地区分配格局及效应》，第2章。吴敬琏：《当代中国经济改革》，第7章。



- (24) 参见王绍光：《分权的底限》，第8章。
- (25) 参见王绍光：《分权的底限》，第8章。
- (26) 参见Christine P. Wong, “Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China”, *Modern China*, 1992, 18; 以及Christine P.Wong, “Can China Change Development Paradigm for the 21st Century? Fiscal Policy Options for Hu Jintao and Wen Jiabao after Two Decades of Muddling Through”, 2005, *Paper for Stiftung Wissenschaft und Politik*。
- (27) 参见阎彬：《正确处理中央与地方财政关系的关键：逐步实行分税制》，载《财经研究》，1991年，第4期。
- (28) 参见张闫龙：《财政分权与省以下政府间关系的演变》，载《社会学研究》，2006年，第3期。
- (29) 参见黄肖广：《财政资金的地区分配格局及效应》，第225—228页。
- (30) 参见黄佩华：《21世纪的中国能转变经济发展模式吗？》，第29—46页。
- (31) 参见世界银行编著：世界发展报告《变革世界中的政府》，蔡秋生等译，北京：中国财政经济出版社，1997年。
- (32) 这个数据参考了黄佩华的文章。参见黄佩华：《21世纪的中国能转变经济发展模式吗？》。
- (33) 参见周文兴、章铮：“中国财政分权对经济增长的影响：一个假说及检验”，打印稿。
- (34) Wallace Oates, “Fiscal Federalism”, New York: Harcourt Brace Jovanovic, 1972.
- (35) 参见Pranab Bardhan, “Decentralization of Government and Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, 2002, 16(4): 185—205。
- (36) 参见Tao Zhang and Heng-fu Zou, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China”, *Journal of Public Economics*, 1998, 67: 221—240。
- (37) 参见Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China”, *Economic Development and Cultural Change*, 2000, 49 (1) : 1—21。中文版见林毅夫、刘志强：《中国的财政分权与经济增长》，载《北京大学学报》，2000年，第4期。
- (38) 他们选取的指标分别包括人均省级财政支出与中央财政支出的比率、人均省级预算支出与中央预算支出的比率以及人均省级预算外支出与中央预算外支出的比率。



- (39) 张晏、龚六堂：《分税制改革、财政分权与中国经济增长》，载《经济学（季刊）》，2005年，第4期。
- (40) 参见Ekaterina Zhuravskaya, “Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style”, *Journal of Public Economics*, 2000, 76, 337—368。
- (41) 参见Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry Weingast, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics*, 2005, 89: 1719—1742。
- (42) 傅勇的博士论文题目是《中国式分权、地方财政模式与公共物品供给：理论与实证研究》，复旦大学中国经济研究中心，2007年。
- (43) 参见Xiaobo Zhang, “Fiscal Decentralization and Political Centralization: Implications for Regional Inequality”, 2006，打印稿。
- (44) 张军、高远、傅勇、张弘：《中国为什么拥有了良好的基础设施？》，载《经济研究》，2007年，第3期。
- (45) 张恒龙与陈宪的研究也得到了类似的结论。参见张恒龙、陈宪：《财政竞争对地方公共支出结构的影响》，载《经济社会体制比较》，2006年，第6期。
- (46) 参见Xiaobo Zhang, “Fiscal Decentralization and Political Centralization: Implications for Regional Inequality”, 2006。
- (47) 参见Eric Thun, *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*, Cambridge University Press, 2006。

## 第六章 重建金融

不用说，中国经济这40年的变化是全面而深刻的。但要说哪些方面的变化更大，金融或许是要排在第一位的。尽管经济学家对中国的金融体系和金融改革是最不满意的，但至少在城市范围内，金融对我们每个中国人、对每个基层单位的影响都是不可估量的。我很难想象还有什么比金融对我们的经济和生活更有影响力。

在我的案头，一眼就能从一堆书中看见几本关于金融的书。这并不奇怪，在出版社和朋友送给我的书籍当中，金融方面的书总是占了大多数。让我说说就在我眼前的这样几本书。一本叫《红楼理财》[①](#)，是汇丰晋信基金管理有限公司的何寒熙编写的。寒熙是我很多年前指导的硕士研究生，从复旦大学毕业后在上海从事基金方面的研究工作。她巧妙地把投资理财的思想演绎在了《红楼梦》的贾府和红楼儿女中。

另一本书是《我在美联储监管银行》，由卢菁所著。[②](#)卢菁也曾是复旦大学的学生，世界经济专业毕业，后去了加拿大。我于2008年2月在纽约与她相遇，闲谈中了解到她丰富而精彩的经历。这本书记录了她1998—2001年在纽约联邦储备银行工作的所见所闻和思想心得，值得局外人一读。

还有一本书是王禾生撰写的《大道平安》。[③](#)这本书以漂亮的文字记录了30多年前在深圳蛇口诞生的平安是如何一步步成长为今天中国著名的保险和金融公司的。2007年夏天，应平安的掌门人马明哲的邀请，我与巴曙松和赵晓等专程前往位于上海浦东的平安上海运营管理中心访问。平安的后台信息管理系统的效率和它学院派的建筑风格给我们留下了极为深刻的印象。

货币和银行的监管、金融公司的崛起以及投资理财走入家庭和老百姓的生活，这三个方面恰好代表了金融领域的势力范围。我念大学是在

20世纪80年代初，课堂上只有货币银行学，没有金融学。而今天的金融课程表则大为不同，丰富多了。中国的经济在改变，金融也在改变。虽然中国有许许多多的改革是自下而上的，是从局部的试验和经验中提炼出来的，可是金融改革却一开始就是自上而下的。这就需要政府事先知道要改成什么样的金融体制，并需要有明确的目标模式。不幸的是，经济学家却不能给出这个目标模式。经济学家发现，金融体制的问题极为复杂，其他领域的转型套路对它来说并不适用。这使得我国的金融改革不仅一再拖延，而且无法加速其转型的过程。

我总觉得，在经济学上，经济学家至少有两个问题至今都没有很好的答案。一是储蓄的多寡，另一个就是金融与经济的关系。金融到底有多重要？是银行主导的金融还是市场主导的金融更重要？这两个问题到了今天其实已经是全球性的问题了，对很多国家的政策制定者而言都非常重要，而在这些问题上，经济学家没有给出明确的答案。这典型地验证了那句人们经常用来嘲讽经济学家的话：It depends！

仔细想想，这也难怪经济学家，这两个问题似乎都与具体的历史、传统和文化有密切的关系，在逻辑上不容易做到一般化。金融的问题在每个民族和文化之间都有不同的含义、结构组合和运作模式。正因为这样，中国的金融变革过程就格外的“中国”和精彩，我希望在我的记忆中能够寻找到这些精彩的片段。

## 重建银行

我自己并不是从事金融研究的。可是我每年审阅的校内外博士和硕士研究生的学位论文中，属于中国转型时期金融领域的研究主题占了将近一半。在中国，金融的含义包括了货币、银行和金融市场等方面。有趣的是，货币与银行是我读大学时期金融专业的主要课程内容。我清楚地记得，我进入复旦大学后阅读的第一本关于中国金融方面的著作是香港的饶余庆先生撰写的《现代货币银行学》，这本书是1983年由中国社

会科学出版社出版的，在当时非常有名。[\[4\]](#)当然，在20世纪80年代初的时候，复旦大学世界经济系的陈观烈教授（复旦大学经济学院的首任院长）也是货币银行学方面的资深学者。我没有听过他的货币银行学的课，却在1987年的《世界经济文汇》杂志上认真拜读了陈先生撰写的12篇关于货币银行学的系列文章。[\[5\]](#)

货币银行学对于我们理解中国20世纪80年代初金融体系的特征具有重要的意义。当时人们总是说，是财政部而不是银行控制着中国的金融资源，事实上的确是这样。1949—1978年，中国人民银行不仅不是中央银行，而且还隶属于财政部，成为财政部的一个部门。2007年底我偶然翻得1978年美国国会联合经济委员会出版的《毛主席以后的中国经济》一书，发现该书第一卷“政策和执行情况”中，根本没有提到有关中国的银行或者金融的内容。[\[6\]](#)这并不奇怪，当时，银行几乎就不存在。一直到了1978年这一年，中国人民银行才与财政部正式脱离，成为真正的银行并升格为正部级单位。

1978年之前，中国农业银行、中国银行和中国建设银行在行政上隶属于中国人民银行。1979年2月，中国农业银行得以重建，一个月之后中国银行则正式从中国人民银行的行政管理体制中独立出来，成为负责国际贸易、外汇和海外汇款的专业银行，而不再是中国人民银行的附属机构。1984年1月，中国人民银行被命名为中国的中央银行。[\[7\]](#)而且也是在1984年1月，中国人民银行原有的商业银行业务移交给了新成立的中国工商银行。所以，中国工商银行与中国的中央银行是同时成立的。

因此，记述改革初期中国的银行部门的变化以及之后货币与银行体系的演进，从中国人民银行入手寻找线索是一个捷径。根据香港的饶余庆于1990年发表的一篇英文文章介绍，中国人民银行实际上是对1949年之前就存在的政府银行与私人银行进行国有化以及合并的产物。但1949年之后，原有的交通银行和建设银行几乎被取消了（1952年和1963—1965年除外），中国人民保险公司作为中国财政部的一个单位于1959年

也停止了国内的业务。所以，剩下的就只有中国人民银行和农村的信用合作社。<sup>[9]</sup>这是中国30多年前开始金融改革的初始条件。

就在中国银行从中国人民银行分离出来之后，中国政府在1981年还组建了一家银行，叫中国投资银行。我之所以很早就知道这家银行，是因为我有一个儿时的好友，他的太太在20世纪80年代末就进入了这家银行工作。我那时时常去北京，总会与他们夫妇见面。

我听说，这家银行的使命最初就是为了从世界银行和国际货币基金组织等机构引进项目资金，为中小型投资项目提供贷款，因为在当时，中国已经恢复在世界银行集团中的席位。1985年世界银行还在北京开设了办事处，而这个办事处的首任主任就是后来参与创办中国国际金融有限公司的经济学家林重庚。他在1980年就到北京帮助世界银行开展工作了。<sup>[9]</sup>1986年中国成为亚洲开发银行的成员，中国投资银行也就自然担当起该行对中国的项目贷款工作。1994年中国人民银行批准中国投资银行可以吸收公众存款并从事商业银行的业务，完成向商业银行的转型。

1987年4月，交通银行重新组建并把它的总部从北京迁入上海。这家银行是股份制银行，政府占50%的股权。有意思的是，交通银行不仅是综合性商业银行，从事海内外的银行业务，而且还是地区性银行，因为它的业务范围在当时集中在华东和沿海地区。交通银行不属于传统的国有商业银行，也没有必要必须受到国家产业政策和信贷计划的影响。实际上，它是中国商业银行中第一家实行资产负债率管理的银行。它于1993年开始实行资产负债率管理，这就意味着银行的贷款要受其存款的制约。此做法对于在当时还严格实行信贷配额计划分配的银行体制来说当然具有改革的意义。

在新建银行方面，还必须提到另外几家在今天已相当有名的银行，它们分别是中国光大银行、华夏银行和中国民生银行。中国光大银行和华夏银行都是企业创办的银行，这与中信银行（原名中信实业银

行)类似。

在我的印象中，中国光大集团应该是王光英（王光美之弟）在香港创办的。我查了维基百科，上面提供的信息说，中国光大集团在创办之初的注册名为“紫光实业有限公司”。1984年7月更名为“中国光大集团有限公司”，总部继续设在香港。进入20世纪90年代后，公司业务发展向中国国内倾斜，并将重点放在金融业。1990年11月，中国光大集团总公司在北京成立。至此，光大集团拥有两个总部：一个在北京，另一个在香港。1992年8月，中国光大银行成立，1996年4月又成立了光大证券有限责任公司。

1995年，中国光大银行改制成为股份合作制银行，中国光大集团的股份占51%，其余股份出售给了更多的机构，其中包括亚洲开发银行。据说，这是外国机构首次被允许持有中国的银行股权。值得一提的是，1996年10月，原中国人民银行副行长朱小华担任了中国光大集团的第三任董事长，但不到三年时间就因为受贿罪被判刑入狱。

华夏银行是北京的首都钢铁公司创办的。首钢是著名的大型国有企业，总经理是当时将近古稀之年的老革命周冠五。周冠五在20世纪80年代成为中国著名的具有改革精神的企业家。1992年5月邓小平视察首钢之后，政府给了首钢许多经营上的特权，还专门下发扩大首钢自主权改革的试点文件，其中包括融资的权利，于是首钢就想到了主办一家银行。1992年12月华夏银行组建成立。1995年年初，华夏银行也被转制为股份制银行，而且好像就在这一年，周冠五离职，时年77岁。

中国民生银行算得上是中国第一家民营银行，总行于1996年1月在北京开业。这家银行由全国工商联会主办，最初的59个股东全是工商联的会员单位，而且清一色是私人企业。后来，股东的数量迅速增加到2000多家公司。2000年12月19日，民生银行A股在上海证券交易所公开上市。

从1985年到20世纪90年代初期，中国正处于创办银行的时期，这当



中大多数银行是地区性或者专业银行。我找到了我在20多年前出版的书《中国经济改革的回顾与分析：1978—1998》，里面有一段对当时开办银行的描述：“1985年至90年代初陆续建立了其他地方银行或者专业银行，包括广东发展银行、厦门国际银行、福建兴业银行、深圳发展银行、上海浦东发展银行、中国国际投资信托公司实业银行、中国招商银行、蚌埠住房储蓄银行和烟台住房储蓄银行。前五家银行的目的是为广东、福建两省和上海、厦门与深圳经济特区的发展筹资。厦门国际银行也是中国第一家合资银行。中国国际投资信托公司实业银行是该公司的银行部门。中国招商银行是一家国营航运公司——中国招商控股有限公司的银行部门。蚌埠住房储蓄银行和烟台住房储蓄银行专门从事住房抵押业务。从广义上说，后两家银行有点类似于美国的储蓄与贷款协会（S&L）或英国的建筑协会（Building Society）。”<sup>(10)</sup>

记述中国的银行在20世纪90年代之后所经历的改革过程是需要更多篇幅的。在这里，我只想提一下商业银行在2004年之后经历的财务重组和制度改革。毫无疑问，对整个银行部门而言，这是最重要的改革。此番重组改制的直接目的是为了降低银行的不良信贷资产，提高资本的充足率。当时，人们之所以总是说，中国的商业银行在“技术上”已经破产了，就是因为资不抵债，只是由于中国的企业和家庭还继续在中国的银行存款，银行依靠储蓄才能活下来。更多的人担心的是，外国银行一旦以竞争者的身份出现在中国的储户面前，中国的商业银行是否会面临灭顶之灾？根据当时的推测，中国在“入世”并且即将结束过渡期之后很快就要面临那样的局面。事后发现，我们的担心其实被夸大了，事态的发展没有那么可怕。但是，中国的确在这个令人担心的环境里完成了商业银行的财务重组与改制，这是可喜的。

在很多方面，中国的银行部门面临着与韩国在1997年之前类似的“健康问题”。最主要的表现为银行经常受到政府的干预；没有过硬的信贷审查程序和机制以及风险管理制度来进行信贷的决策和执行；企业过度依赖银行的信贷支持，银行的坏账率高，资本金不足。就程度而

言，中国的国有商业银行的坏账率高于韩国银行在1997年之前的平均水平约10%—15%，企业的负债率则低于韩国企业财团的负债率平均水平，后者通常高达300%。当然，中国的商业银行与韩国的商业银行唯一有显著不同的地方在于，在1997年之前，韩国的银行积累了大量的国外短期负债，而中国的商业银行没有。这是因为中国的金融部门还没有真正向外国金融资本开放，尽管这些年来非正式的短期资本的流入其实从没有中断过。

从2004年开始，中国政府加快了对国有银行部门重组和改革的步伐，尽管看起来并不是一帆风顺的。其中最重要的工作就是按照“一行一策”的原则，将国有四大商业银行股份化，吸收非国有的机构股东或所谓的战略投资者，包括国外的大银行集团，希望最终实现其在海内外上市的目标，完成改革和重组的任务。而为了实现这个目标，“四大”首先进行财务的重组（如剥离大量的坏账，提高资本充足率），因为这对于实现股权的资本化和有效的治理结构的目标是必要的第一步。但是，银行的财务重组只是把身上已有的伤疤抹平了，但是否从此进入一个健康的状态，这在很大程度上还要看通过股权的改造和资本化是否能建立起一个有效的银行治理结构和业务战略。到目前为止，工行、中行、建行和交行、农行相继进行股份制改造并成功上市了。

为了银行的重组，中央财政曾多次动用外汇储备为银行注资，核销不良资产据说超过两万亿元人民币，资本充足率也能保持在《巴塞尔协议》规定的水平以上。但是，中国的商业银行在财务重组和改制中，特别是在引进国外战略投资者的问题上一直备受指责，被认为在操作中存在国有资产流失的问题。2008年10月，身为中国国际金融有限公司董事长的李剑阁在“纪念改革开放30周年经济学家座谈会”上有一次发言，首次回应了这些指责和批评的声音，他说：

然而，银行改革之初却引来了许多争论、怀疑和指责。当初建设银行准备引进国外投资者时，国外金融机构普遍没有投资意愿。经过中央

政府承诺注资、改组，一些外国投资者看到了发展前景，才开始注资，其中就有美国银行。建设银行上市后股价走势一度非常好。于是，又有人眼见美国银行账面利润非常丰厚，便指责引进国外投资者是“贱卖国有资产”。特别是根据协议条款，美国银行还拥有继续从中央汇金投资有限责任公司购买部分建行股票的期权，而在当时市场价格远高于行权价格的情况下，很多人抨击国有银行改革导致的国有资产流失，就像“动脉出血”……这些人忽略了一个重要事实：按照市场契约原则，战略投资者注资时承担了风险，以后获得收益也是应得的回报。但是，在这些人看来，似乎只有交易对手赔钱，才能证明当初的决定是正确的。照此逻辑，我们如何对外开放？有趣的是，10月27日是美国银行的行权日，而当日建行的收盘价已经低于行权价，也就是说美国银行有可能放弃行权。我们知道，期权是有价格的，美国银行当初获此期权，在谈判中肯定要在其他方面做利益让步。如果美国银行这次放弃行权，对他们来说，这笔买卖就是赔了。因此，当初有些人据此批评银行改革，从逻辑上和事实上都是不成立的。[\(11\)](#)

李剑阁的此番言论后来经过整理，全文发表在了著名的《财经》杂志上。我应邀为该文写了一篇评论《金融危机了，思想不能危机》发表于同期，但发表时题目被改为了《思想混乱更危险》。

## 非银行金融机构

除了开设和重建银行机构之外，在这个时期也开始恢复和重建了大量非银行金融机构。在中国，非银行金融机构，主要是说它们不可以吸收短期存款，特别是不能吸收居民储蓄存款。据说，国际货币基金组织关于非银行金融机构的定义会有不同，它只强调存款和非存款的概念。因此，如果按照国际货币基金组织的定义，中国的信托投资公司就应该属于银行机构了，因为在中国，信托投资公司是可以吸收存款和发放贷

款的。另外，1995年的《中华人民共和国商业银行法》规定银行不得从事保险、经纪和信托投资业务，只做存贷款等银行传统的业务。诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）教授来上海时，曾对我说，看起来，这次金融危机（指2008年金融危机）让我们反思，中国的银行倒真正做了银行原本做的事情，而美国的银行做了它不应该做的业务。

近40年前，中国非银行金融机构的组建是从1979年10月由荣毅仁在北京创办中国国际信托投资公司（CITIC）开始的。“中信”在当时是中国规模最大的国际金融投资公司。创办这家金融投资公司的最初想法来自1979年1月荣毅仁与邓小平的一次会面。参与会面的还有胡子昂、胡厥文等工商界的民主人士。据说当邓小平谈到在新的历史条件下如何发挥原工商界人士专长问题时，荣毅仁在会上提出了引资兴办实业的建议。这个建议引起了邓小平的浓厚兴趣，希望荣毅仁尽快写出一份报告。[\(12\)](#) 荣氏家族有400多位亲属分布在世界各地，其中大多都是工商界及科技界知名人士，这当然是天然的优势。就这样，中信公司在9个月之后在北京挂牌，荣毅仁担任董事长。在20世纪90年代初，中信控制的资产约达250亿元人民币，创办了300多家合资企业，其中包括1987年注册成立的中信实业银行（现更名为中信银行）。

除了中信之外，其实各省基本上都在政府的支持下建立了自己的信托投资公司。我记得人们习惯于把地方政府支持创办的信托投资公司称为地方政府的“第二财政”。很多年前我读到谢平的一篇介绍中国的非银行金融机构的文章时，感到惊讶，非银行金融机构的繁殖速度非常快。谢平博士当时就职于中国人民银行非银行金融司，他的这篇文章是作为中国经济改革研究基金会国民经济研究所的“工作论文”印行的。[\(13\)](#) 根据谢平提供的数据，信托投资公司是中国非银行金融机构的主要形式。1996年年底，中国具有独立法人资格的信托投资公司共有244家，其中全国性公司22家，地方性公司222家；国务院直属的一家，就是中信，国家部委独资的15家，商业银行独资的5家，地方政府独资和控股的143

家。

在当时，信托投资公司出现的违规案例是比较多的，制造的风险非常大。在国内，最著名的事件制造者当属中国农业发展信托投资公司，也就是我们所说的“中农信”。该公司于1988年成立，财政部是大股东，隶属国家计委，后归属农业部。其规模庞大，在全国有300多个分支机构。但是它却盲目投资，严重亏空。最后中国人民银行不得不在1997年1月4日决定关闭并解散该公司。由此可见信托业当时的混乱。实际上，根据我在自己的书里曾经记录的数据显示，中国有1200多家信托投资公司，仅1992年就成立了300多家。但是这些信托投资公司是否都具有法人资格就不得而知了。

地方政府也是在这个时候迅速建立起自己的信托投资公司的。正因为有地方政府这个背景，这些信托投资公司迅速吸引了国外的众多银行和其他投资机构投资其中。1997—1998年东亚金融危机期间，于1980年成立的有政府背景的广东省投资信托公司在1992年之后，因为投资失误出现严重亏损和资不抵债，而国外的投资者相信广东省政府会承担赔付责任并纷纷提出要求，这次事件一时间将中国再次推上全球媒体的风口浪尖。

关于赔偿的猜测可以说愈演愈烈。但广东省政府说，它自己也是投资者，也蒙受巨大损失，而信托投资公司是独立的法人实体，不应该由省政府承担赔偿责任。就在这场争执的关键时候，朱镕基总理决定让该信托投资公司破产。[\[14\]](#)现在看来，这个决定无疑是最好的选择和出路。在破产清算的过程中，外国投资者还是享有了某些优先权。至于为什么以及是哪些投资者，我不知道这其中的细节。中国的信托投资公司的确出了很多问题，这个案例只是其中之一而已。实际上，中国曾多次整顿过信托投资公司，而且一直到2001年之后，中国才制定颁布了《信托投资公司管理办法》和《中华人民共和国信托法》。

除了信托投资公司之外，再就是中国人民保险公司（PICC）的恢



复。“人保”于1980年恢复了国内保险业务并于1983年9月正式从中国人民银行分离出来成为非银行金融机构。中国人民保险公司是1949年10月创办起来的，并在1958年之前开展了国内保险业务，但1958—1979年间，中国人民保险公司成为并且只是中国人民银行的一个部门，停止了国内的保险业务，只做几个对外港口的保险业务，尽管它对外还是称中国人民保险公司。

由中国人民邮政承办的邮政储蓄于1986年恢复。当然，邮政储蓄最早其实是国民党在1919年创办的业务，1949年之后由中国人民银行接管并于1953年被终止。在邮政储蓄恢复20年之后，中国于2007年3月6日成立了中国邮政储蓄银行（PSBC）。

另外，易纲在他的《中国的货币、银行和金融市场：1984—1993》一书中基于楼继伟在1993年的文章，提到中国有20多家财务公司、4家保险公司、9家租赁公司和3000多家城市信用合作社。[\[15\]](#)而我查阅的由柴健（Joe Chai）提供的数据则显示，中国在1994年初有1500多家城市信用合作社和590多家信托投资公司。[\[16\]](#)看来，两者的数据有不小的出入。

关于证券公司，谢平在1997年发表的那篇文章里的数据说，证券公司在1996年底有94家，其分公司22家，营业部1100多个。不过，在中国没有政府独资的证券公司，也不允许由个人投资者出资组建，因此这些证券公司都为法人投资组建的。有意思的是，在1996年之前，中国人民银行各分行还控股了43家证券公司，但之后，在整顿中这些证券公司都被要求转让和脱钩了。

## 外资银行

中国的金融开放是缓慢和谨慎的。可是，在1949年之前的上海，金融市场是自由的，有200多家国外的银行，而且货币可以自由兑换。我



记得邓小平1991年初在上海曾说过，上海曾经是金融中心，货币可以自由兑换。他还说，我们今后也要做到这些，而且中国在金融方面取得国际地位，首先要靠上海。

可能很多人并不知道，上海是今天的美国国际集团（AIG）、汇丰银行（HSBC）和国泰航空公司的出生地。AIG诞生在上海，是因为AIG的前身是史带（C. V. Starr）1913年在上海创立的“美亚保险公司”（AAU）。复旦大学管理学院的“史带楼”就是AIG捐赠的。因为具有这样的历史背景和渊源，中国的金融开放一开始就在地理上选择性地进行。上海成为中国金融开放的前沿地带。其实，早在1978年，上海就有了汇丰银行（英国）、渣打银行（英国）、东亚银行（香港）和华侨银行（新加坡）四家海外银行的分支机构了。它们落户上海的时间远远早于中国金融开放的真正时间。而中国金融开放的时间我认为应该是1990年之后。

1990年9月8日，中国人民银行颁布了《上海外资金融机构、中外合资金融机构管理办法》（以下简称《办法》）。这个《办法》加快了境外金融机构进入中国的步伐。尽管这个《办法》是针对上海的外资金融机构，但允许外资金融机构落户的城市则包括了北京和深圳等经济特区。1991年，日本、美国和法国的多家著名银行纷纷进入中国。

从很多方面来判断，1991年算是中国改革开放40年历程中的一个转折年份。这一年中国的领导人开始考虑更大程度的开放和改变政策了。在我的印象里，江泽民主席在1993年前往美国西雅图参加了APEC首脑会议，会见了克林顿总统，参观了波音公司。据说，之后的那一届广交会也创下了历史纪录。1992年春，90岁高龄的邓小平发表的一系列重要谈话更是一个敦促中国要加快改革和开放步伐的老人的心声。

1991—1998年，外资银行在中国的分支机构迅速增加到了将近200家。1998年8月12日出版发行的中国版《金融时报》上，我读到并记录下的一个数据是，到1998年6月底，中国的外资金融营业性机构有178

家。其中，外资银行的分行146家，注册的独资银行6家，中外合资银行7家，外资财务公司7家，外资保险公司11家，中外合资的投资银行1家。外资银行的总资产为373.9亿美元，占中国金融资产的2.58%。

当时在上海发行的《国际金融信息报》则披露了上海的外资金融机构的早期信息。根据1998年3月12日发行的这份报纸，到1998年2月底，上海批准设立的外资金融机构有51家，其中外资银行开设的分行39家，外资财务公司2家，合资财务公司2家，合资银行2家，外资独资银行1家，外资保险公司4家，合资保险公司1家。外资金融机构代表处162家，其中，外资银行代表处65家，外资证券代表处35家，保险代表处49家，信用卡公司代表处4家，金融经纪代表处8家，信贷财务公司代表处1家。到1998年2月，上海的外资金融机构的总资产为180亿美元，占了中国全部外资金融机构总资产的一半。

外资银行在1996年之前是不被允许经营人民币业务的，它们的主要服务对象是在中国的外资企业。但是，1996年底，中国人民银行颁布了《上海浦东外资金融机构经营人民币业务试点暂行管理办法》，批准了仅在上海浦东的9家外资银行允许经营人民币业务的试点。这9家银行分别是花旗、汇丰、渣打、东京三菱、第一劝业、三和、日本兴业、法国东方汇理以及上海巴黎国际银行。之后一年，国务院同意中国人民银行扩大外资银行经营人民币业务的试点范围，不仅增加了上海浦东的外资银行经营人民币业务的试点名单，而且决定深圳成为上海之后可以进行试点的城市。

在试点扩大的同时，中国人民银行也放宽了外资银行经营人民币的业务范围。例如，允许个案报批外资银行增加人民币营运资金的规模，但总量不能超过人民币1亿元。1998年4月，允许上海9家可以从事人民币业务的外资银行中的8家与中资银行以相同的条件进行人民币的同业拆借，在市场上买卖债券和回购债券。在这个规定下，1998年7月东京三菱银行从上海城市合作银行拆入为期4个月、金额1000万元人民币的

资金，[\(17\)](#)这算是第一笔外资银行在中国国内拆借人民币的行动，具有纪念意义。

我在新华网上看到的资料显示，截至2007年7月末，有22个国家和地区的71家外国银行在中国设立了132家外国银行分行，另有外商独资银行19家（下设分行88家）、合资银行4家（下设分行6家）和3家外资独资财务公司。

中国在2001年11月加入世界贸易组织之前就承诺，入世后将取消对外国银行的所有非审慎性限制并给予外国银行国民待遇。于是在2006年底决定对外资银行实施法人导向的政策，鼓励外国银行在中国注册法人银行。2007年8月，中国的银监会批准了20家外国的银行可以在中国境内改制成外资法人银行，据说有12家已经改制成功。这些改制的银行实际上就是中国的银行或者是具有中国身份的银行。

## 金融市场

中国的金融市场至少在早期大概应该包括商业票据市场、同业拆借市场、资本市场和农村的非正规信贷市场。不用说，我自己对商业票据市场和同业拆借市场根本没有太多的关注。不过，1995—1997年前后，我在浙江温州对非正规信贷市场有过调查并在香港出版的学术杂志上发表过一篇研究论文。[\(18\)](#)在2003年之后我对中国资本市场也仅有少许的经验实证研究，而且是与我的博士研究生合作进行的。[\(19\)](#)

我先简单讲述一下同业拆借市场的开始。阅读饶余庆早期的那篇论文才知道，[\(20\)](#)中国人民银行在1984年10月才批准银行间的同业拆借，目的是为了改变长期以来信贷规模自上而下分配的做法。据说，银行间的拆借到1986年才真正发生。这可能是因为中国人民银行由于种种原因缺乏资金而不得不让一些缺乏资金的商业银行从别的银行借入。到了1992年，大约30个城市建立了自己的资金拆借市场，但是因为地方政府

的保护和封锁，资金拆借往往发生在同一地区的银行之间而很少发生在跨地区的银行之间。拆借的利率在20世纪80年代末大约为10%—14%。

[\(21\)](#)

就在20年前，中国资本市场的兴起和发展是非常热门的研究方向，我指导的研究生中就有不少人选择这个方向作为学位论文的题目，我自己也从中学到了很多。其实，我对股票和债券的早期知识多是来自上海译文出版社的沈志彦在1992年赠送我的一本美国学者写的《投资经济学：股票证券知识入门》。[\(22\)](#)后来，随着更多研究文献的出现，关于中国证券市场如何起步、证券市场的政策是如何不断突破的以及监管当局与市场如何互动，自然有了很多的文字记录。

差不多20年前，退休后受聘于英国伦敦大学亚非学院的华大伟教授向我推荐，说在伦敦政治经济学院攻读博士学位的斯蒂芬·葛霖（Stephen Green）——与英国汇丰银行集团的总裁同名同姓——想前往上海为其博士论文收集素材。

我欣然答应为斯蒂芬到复旦大学提供便利。经我介绍，他深入访问了上海证券交易所并接触了上海证券界的朋友。我记得他的博士论文题目大概是“关于中国证券市场产生和演进的政治经济学”。

2003年，他的一本名为《中国的证券市场》（*China's Stock Market*）的书出版了，在西方获得了好评。他现任渣打银行中国研究部主管，有了一个在中国财经媒体界颇有名气的中文名字——王志浩。

《中国的证券市场》这本书详细描述了中国证券市场起步、争议和发展的政治过程，有许多鲜为人知的细节，这显然是他自己在进行文献搜集和访问当事人的结果。

众所周知，在1991年之前，中国的金融市场主要就是国库券和其他金融债券的交易。政府债券、金融机构发行的债券以及企业债是当时主要的金融产品，股权融资的扩张是之后的事情。在1981—1991年间，中国金融市场上的债券总额为3770亿元，其中1600亿元到期回购，余额为

2170亿元。在这些债券中，政府发行了1308亿元，金融机构发行了598亿元，企业发行了657亿元，股票75.4亿元，还有就是银行的大额存单。[\(23\)](#)很明显，早期的金融市场上，政府债券是主要的产品。

中国是从1981年才开始恢复发行政府债券的。到了1987年，财政部也开始发行重点建设债券。之后，建设债券、保值公债和特种国债不断发行。我记得很清楚，早期发行的政府债券是不允许进入市场交易的，但随着发行规模的扩大，自然阻挡不了对债券交易的需求，如果不允许交易，大家就私下进行黑市交易。一直到1986年8月，中国人民银行沈阳分行第一个批准当地一家信托投资公司的请求，同意开辟债券交易的营业柜台。在这之后，更多的地方开始了债券二级市场的交易。当时，大量的经纪公司、信托投资公司和信用社都在从事债券交易的业务。

中国真正在全国范围内允许成立债券交易市场（即债券交易的二级市场）是1988年4月。经国务院批准，政府债券的二级市场进行试点。第一批试点的城市包括沈阳、重庆、武汉、广州、哈尔滨和深圳。两个月后，试点的城市增加了54个。也是在1988年，中国人民银行批准成立34家金融证券公司。在这些证券交易市场上，90%是国库券的交易。

但是，1988年注定是不平凡的一年。这一年，金融市场还是出现了混乱，非法交易层出不穷。我们前面提到过，这个时候，一些大的信托投资公司也出现了问题。这让中央政府决定在1989年整顿金融机构，特别是信托公司和证券公司，这次整顿活动使证券交易量明显下降。这个局面持续到了1990年。1990年2月，上海和重庆终于允许1987年和1988年发行的国库券进入市场交易。之后，更多的城市允许交易扩大。这样，金融证券的交易规模方有大踏步地增长。表6-1给出了1986—2002年中国债券品种的基本结构及其变化趋势。

表6-1 中国的债市（1986—2002）

| 年份 | 规模（亿元） | 比重% |
|----|--------|-----|
|----|--------|-----|

|      | 企业债券    | 国 债      | 金融债      | 企业债券  | 国 债   | 金融债   |
|------|---------|----------|----------|-------|-------|-------|
| 1986 | 100.00  | 62.51    | 30.00    | 51.95 | 32.47 | 15.58 |
| 1987 | 30.00   | 116.87   | 60.00    | 14.50 | 56.49 | 29.00 |
| 1988 | 75.41   | 188.77   | 65.00    | 22.91 | 57.35 | 19.75 |
| 1989 | 75.26   | 223.91   | 60.66    | 20.92 | 62.23 | 16.86 |
| 1990 | 126.37  | 197.23   | 64.40    | 32.57 | 50.83 | 16.60 |
| 1991 | 249.96  | 281.25   | 66.91    | 41.79 | 47.02 | 11.19 |
| 1992 | 683.71  | 460.78   | 55.00    | 57.00 | 38.41 | 4.59  |
| 1993 | 235.84  | 381.31   | 0.00     | 38.21 | 61.79 | 0.00  |
| 1994 | 161.75  | 1137.55  | 776.00   | 7.79  | 54.81 | 37.39 |
| 1995 | 300.80  | 1510.86  | 200.00   | 14.95 | 75.11 | 9.94  |
| 1996 | 268.92  | 1847.77  | 1070.20  | 8.44  | 57.98 | 33.58 |
| 1997 | 255.23  | 2411.79  | 1463.50  | 6.18  | 58.39 | 35.43 |
| 1998 | 147.89  | 3808.77  | 1950.23  | 2.50  | 64.48 | 33.02 |
| 1999 | 158.00  | 4015.00  | 1800.89  | 2.64  | 67.21 | 30.15 |
| 2000 | 83.00   | 4657.00  | 1645.00  | 1.30  | 72.94 | 25.76 |
| 2001 | 147.00  | 4884.00  | 2590.00  | 1.93  | 64.09 | 33.99 |
| 2002 | 325.00  | 5934.30  | 3075.00  | 3.48  | 63.58 | 32.94 |
| 总计   | 3424.14 | 32119.67 | 14972.79 | 6.78  | 63.58 | 29.64 |

资料来源：张军、郑祖玄、赵涛：《中国上市公司资本结构：股权融资偏好、最优资本结构、还是过度融资？》。

在这个阶段内，中国的股票市场或者股权交易并没有真正发展起来。有意思的是，1984年7月，中国第一家股份制企业北京天桥百货股份有限公司成立，它还发行了据说是三年期到期偿还的“股票”（其实就是债券）。当时，只有上海飞乐电声总厂向公众发行了不可偿还的股票，因此人们总是把这个举动解释成中国经济改革后发行的第一只真正的股票。股票发行的实验于是就这样开始了。后来也陆续成立了一些股份公司，比如上海真空电子、沈阳金杯、重庆渝中等。尽管大股东是政府，但这些股票是不可偿还的，所以这些公司发行的当然就不再是债券



了。

实际上，就在一些企业发行了股票之后，在中国的部分地方，股票的自发交易就开始活跃起来了。这些交易的产生先于交易所的成立。我清楚地记得，20世纪90年代初北京天则经济研究所组织的有关中国经济制度变迁的案例研究中，有两篇文章写的是关于股票交易的案例。[\(24\)](#)一篇是杨晓维撰写的《产权、政府与经济发展市场化——成都自发股票交易市场的案例》，另一篇是陈郁撰写的《制度变迁、市场严禁与非正式的契约安排——1986—1990年上海股票交易的一个案例分析》。在为这批案例举办的讨论会上，我对陈郁写的这个案例还做了评论。

1990年12月19日，上海证券交易所正式成立。1991年7月3日，深圳证券交易所也正式开业。这算是中国证券市场的一件大事。交易所刚开业的时候，在上海证券交易所挂牌交易的只有8家上市公司。我所看到的数据是，到1991年底，上海和深圳两个市场上交易的股票一共也只有14只，总市值正好100亿元。与后来股市的发展情况正好相反，刚开始的时候，大型国有企业是不能上市的，因为当时在政治和意识形态上还在激烈争论着股票市场“姓资姓社”的问题，要上市也只能让那些小企业去上市（小盘股）。而且投资者（股民）也只以上海和深圳的居民为主。

前面提到的两则案例记录的都是股票的场外自发交易的故事。成都的红庙子（因成都证券公司红庙子营业部而得名）地下股票交易市场在1992—1993年上半年间非常流行，一度成为中国最大的自发性股票交易市场；所交易的主要是企业发行而未上市的股票以及其他权证品种，据说多达70多种。而上海在交易所成立之前的股票交易也带有很强的自发性。也就是说，在没有合法的和被允许的交易制度之前，投资者已经在寻找正规交易的替代方式了。

从1993年开始，中国的股票市场真正进入快速扩张的时期。在政治上，1993年的主流意识形态发生了根本性的转变。邓小平在1992年发表

的一系列讲话实际上彻底改变了中央的政策基调。关于1992年之后中国主流政治舞台上发生的意识形态的转型，美国经济学家巴里·诺顿（Barry Naughton）教授做过很好的分析。[\(25\)](#)

对中国的证券市场而言，由于政策上和意识形态上的解禁，1993年之后最大的变化是要建立全国性的证券市场，改变当时的局部和区域性的状况。这就要求建立全国性的交易中心并与上海和深圳两个市场联网，推广股票的网上发行。到了1996年，中国证券市场的投资者迅速从1991年的11万人增加到2300万人。上海和深圳两个市场的市值也突破1万亿元。同时，大型国有企业的上市帷幕也被拉开，标志性事件当属青岛啤酒于1993年的成功上市。一旦大型企业上市，中国证券市场的结构和性质就发生了微妙的变化。监管问题也提上了议事日程。尽管国务院证券委员会和中国证监会于1992年10月成立，但是全国性的证券监管系统并没有建立起来。一直到1993年7月国务院证券委员会颁布了《证券交易所管理暂行办法》以及1997年8月国务院宣布上海证券交易所和深圳证券交易所由中国证监会直接领导和管理，垂直监管的结构才逐步成型。

1996年之后的证券市场完全改变了之前小盘股主导的局面，大中型国有企业的上市融资成为政府的优先战略。1997年5月，国家计划委员会公布了300亿元的上市额度并明确说要向大中型国有企业倾斜。另外，我在本书第七章“一场错了再试的改革”中也有记述，1997年7月18—24日，时任国务院副总理的朱镕基在辽宁考察国有企业时提出了后来被称为“三年国企脱困”的军令状，即用三年左右的时间使大多数国有大中型亏损企业走出困境。为了执行这个军令状，政府把注意力转移到了证券市场。结果在政策上，政府的主管部门鼓励并优先批准有困难的国有企业经过重组和改组之后上市。正如图6-1所显示的那样，因为国有企业加速了上市的步伐，1997—2001年间，中国的股权融资规模开始大大领先于企业债务融资。

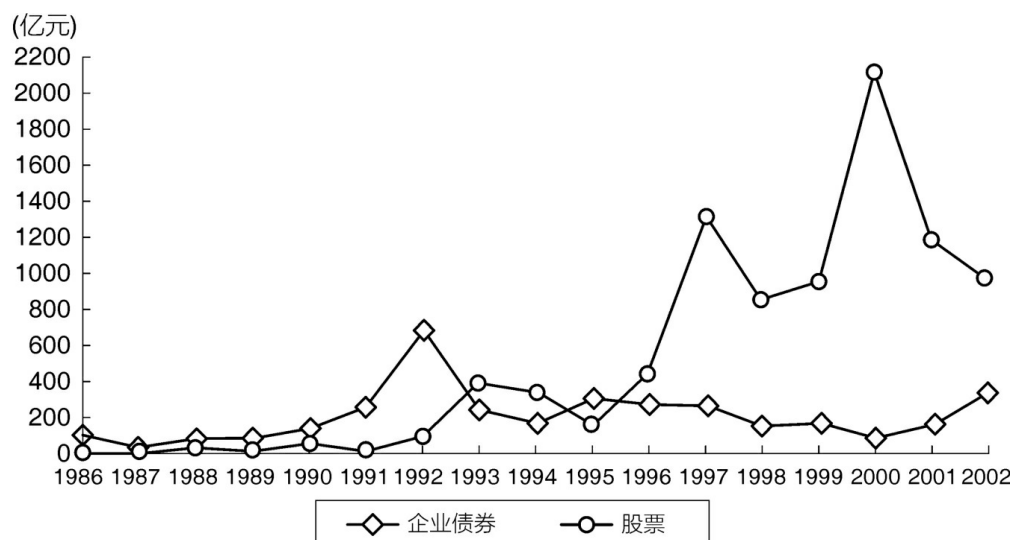


图6-1 中国企业的债权融资与股权融资

资料来源：张军、郑祖玄、赵涛：《中国上市公司资本结构：股权融资偏好、最优资本结构、还是过度融资？》。

## 民间借贷市场

与其他发展中国家类似，“非正规金融”或者“民间借贷市场”在中国的很多乡村和城市都存在。我曾经在苏南地区调查，了解到民间借贷的存在对当地私人企业发展的重要性。当然，最为典型的民间金融市场当属浙江的温州。所以，只要说起民间的借贷，温州自然是不可不提的。被经济学家广为接受的“温州模式”其实很大程度上是由温州民间金融市场的历史传统决定的。

我是在1995—1997年这段时间里关注起温州的民间金融的。其间，我在1996年承担了北京天则经济研究所的一项案例研究项目，专门调查温州的民间借贷市场。1996年，我与浙江农业大学（现为浙江大学的一部分）的钱彦敏博士一同多次前往温州，与中国农业银行温州市分行、中国人民银行温州支行和温州发改委接洽和访谈，而且还查阅了不少当地的政策法规与民间借贷案例的第一手资料。更重要的是，我们见到了温州当地那些从事温州民间借贷研究的学者，比如张仁寿、陈国兴等，

了解到更多的细节，还拿到了他们撰写的文章和著作。回到上海后，我撰写了《改革后中国农村的非正规金融部门：温州案例》并于1997年发表，这篇文章后来被广泛引用。

其实，在过去40年里，大多数发展中国家的金融市场和金融体系都有二元分割的体制特征。也就是说，在这些国家的金融市场上，同时并存着正规金融部门和非正规金融部门。在我的书房里藏有一本我在20世纪90年代曾经反复阅读的著作《发展中经济的农村金融》，它对发展中国家的农村信贷市场进行了很好的研究。[\(26\)](#)可能就是因为这本书，让我对中国的民间融资市场有了兴趣并去温州做了案例研究。

我还记得美国著名的金融经济学家麦金农（Ronald McKinnon）在他的经典著作中给出的解释。他认为，对于发展中国家来说，“金融抑制”是导致非正规金融出现的主要原因，而这种金融抑制主要是由于政府的政策干预和歧视造成的。[\(27\)](#)

但是，后来的许多经验研究发现，除了政府的政策之外，发展中国家金融分割的产生还有更基本的原因，这些原因包括司法体系的不确定性、人力资本的水平低、基础设施（特别是通信设施）的欠发达等。这些因素都可能导致无法写出正规的金融合约，要有效执行合约就更困难了。根据这样的理论，在信贷市场上非正规金融的出现正是为了弥补正规金融由于信息不对称和合约无法执行等问题导致的信贷真空。由于以上原因，在发展中国家非正规借贷市场的存在是一个普遍现象。表6-2提供了对发展中国家的非正规金融规模所做的大致估算。

表6-2 非正规金融跨经济体比较

| 国家 / 地区  | 非正规信贷 / 所有正规信贷<br>(%) | 参与非正规金融<br>的人口比例<br>(%) | 调查时间 |
|----------|-----------------------|-------------------------|------|
| 孟加拉国（农村） | 63                    | 36.5                    |      |
| 玻利维亚（城   |                       |                         |      |

|          |       |     |           |
|----------|-------|-----|-----------|
| 市)       | 49.4  | >33 | 1987      |
| 喀麦隆      | 27    | 70  | 1988      |
| 中国（农村）   | 25    | 20  | 1994      |
| 多米尼加共和国  | 20    |     | 20世纪80年代  |
| 印度（农村）   | 39    |     | 1981—1982 |
| 印度尼西亚    | >80   |     |           |
| 冈比亚      | 67    |     |           |
| 加纳       | 60    |     |           |
| 几内亚      | 200   |     |           |
| 韩国（农村）   | 50    |     | 1986      |
| 老挝       | 46.5  | 38  | 1996      |
| 马拉维      | >100  | >19 | 1988      |
| 马来西亚（农村） | 62    |     | 1992      |
| 墨西哥（农村）  | 50—55 |     |           |
| 尼日尔（农村）  | 45    |     | 1985—1986 |
| 尼日利亚     | 65    | 85  | 1987—1988 |
| 尼泊尔      | 57.1  |     | 1982      |
| 巴基斯坦（农村） | 69    | 33  |           |
| 菲律宾      | 59—70 | 33  | 1987      |
| 斯里兰卡     | 45    |     | 1976      |
| 中国台湾     | 24—40 | >50 | 1964—1990 |
| 泰国       | 21—50 |     |           |
| 赞比亚      | 84    |     |           |
| 津巴布韦     | 87    |     |           |

资料来源：Kellee S. Tsai, “Back-Alley Banking: Private Entrepreneurs in China”, Ithaca, NY: Cornell University Press, p.221, 2002.

印象中我是1996年的春天前往温州做调查的，在这一年中应该是去了好几次。我到温州后先去拜访的是中国农业银行温州市分行的陈国

兴。听他介绍，温州历史上的民间融资活动就很发达。有“呈会”或“成会”之说。当然，“呈会”在中国农村的很多地区都存在，一般被认为是一种高利贷。“呈会”在温州还分为“轮会”“标会”以及“抬会”等。但是，当地的学者告诉我，“抬会”具有金融投机的性质。在20世纪80年代初，温州的“呈会”非常活跃，规模小、数量多，成为当时民间信用的主要形式之一。

但是，对于企业的经营活动而言，温州最发达的还是民间集资活动。在农村，民间的集资主要是为了增加企业的流动资金和为投资提供一定的融资。我的好友张仁寿教授曾经送我一本名为《温州模式研究》[\(28\)](#)的著作，里面提到，社会集资的70%用于私人 and 集体企业的流动资金，30%用于基建投资。民间集资的渠道多种多样，包括职工投资、合股经营、以资代劳、挂户公司等，一般集资的期限为1—3年，利率与民间借贷的利率相当，月息约为2%—3%。这个判断也被由张震宇和毛春华提供的关于温州瑞安市民间集资的典型调查的数据所证实。[\(29\)](#)

调研温州的民间借贷市场，最有意思的是它的利率水平。从观察来看，温州农村民间私人自由借贷的利率平均为月息25‰，高的超过30‰；而企业在民间的借款利息率平均为月息20‰，高的不超过25‰，两者都高于官方正规金融部门当时的利率水平达2—3倍。更有意思的是，虽然国家的金融机构几次向上调整利率，但民间资金信贷的利率却基本保持稳定不变，对官方部门的利率调整似乎没有做出明显的反应。

这个现象应该意味着民间信贷市场与官方的金融部门之间是相互分割的。这几乎是所有民间借贷市场的一个十分重要的特征。另外，我在调查中也发现，民间利率随时间的变化并不明显，这或许反映了农村民间金融市场不完全是古典自由市场的结构的又一特征。如果这一点是正确的话，那么，在温州农村的民间信贷市场上一直存在着超额需求这一经验现象就可以理解了。因为，如果农村信贷市场能够出清，那么，在温州我就应该能够观察到更高的民间利率出现。而如果农村借贷市场的



结构不是古典自由市场的结构，那么，利率水平就未必能出清农村的信贷市场，即使在这个市场上存在着超额需求，利率也未必向上调整。

这些疑问和观察促成了我后来去完成文章《改革后中国农村的非正规金融部门：温州案例》。我在那篇论文中试图回答以下问题：为什么民间的金融部门能够维持高于官方正规部门的利率水平；特别是，为什么非正规部门的利率对正规部门的利率变动反应不灵敏；为什么民间的利率不能出清民间市场。这些问题简单地说就是，为什么温州民间的借贷利率这么高；为什么这些利率还不够高，不用说，这些问题可以很容易在“信息经济学”的概念框架里得到解释。实际上，因为在信息经济学上的理论贡献而荣膺诺贝尔经济学奖的约瑟夫·斯蒂格利茨教授就曾经有过这方面的研究。[\(30\)](#)

## 中国金融体制的特征

中国的金融部门从重建银行到建立资本市场，再到金融开放，经历了太多的曲折，有说不完的精彩故事。但至今，中国的金融还是以银行为主。中国人的剩余收入和金融资源主要还是通过银行这样的中介来分配出去。

十几年前，我曾经发表过一篇文章，题目为《迷失在亚洲增长》。起这个名字是因为有一部电影《迷失东京》（*Lost in Translation*）。我没有看过这部电影，但我觉得这个中文的片名翻译得非常好，很有寓意。对两个美国人来讲，在东京能与普通百姓生活一段时间，那是“相当”不容易的，可以想象他们如何迷失在日本人讲的英文里（这可能是英文片名的直接含义）。

亚洲和西方在语言和生活方式上差别巨大。我个人的体察常常是，与西方人相比，亚洲人倾向于把一些手段当作目的来生活。这方面的例子比比皆是。比如，亚洲人热爱储蓄，亚洲人爱讲面子，亚洲人对待子

女胜过对待自己，亚洲的家庭把读书好几乎看成衡量孩子成功的唯一尺度，深受“学而优则仕”的传统教义的影响。我在韩国和日本都曾有过生活的经历，深知家长如何望子成龙。与中国家庭一样，韩国和日本的家庭也为子女请家教，孩子周末上补习班或者父母陪子女学习钢琴等。亚洲人能吃苦、有生意经、精打细算、生活井井有条，但往往循规蹈矩，不太有发明和创造的禀赋。与西方人相比，亚洲人过于相信和依赖政府，崇尚官本位。因为这些方面的差异，西方人对亚洲经济的很多现代现象也就不太容易看得明白。

在亚洲（主要是在东亚），近40年来的经济增长和经济发展成就非凡，这是有目共睹的。从东京、新加坡、首尔到香港和上海，这些城市的崛起可以说是亚洲经济发展的一个缩影。与伦敦和纽约相比，这些地方曾经并正在告诉古老的欧洲和欧洲人的后裔们什么是快速的工业化和现代的经济的发展。对欧洲人和他们的后裔们来说，亚洲的经济成就仿佛是神话。他们会问，哪来的这么快的变化？我们常说，这是因为亚洲人非常勤劳，能吃苦。中国人、韩国人和日本人都是这样的典型代表。经济学家保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）先生曾把这种勤劳比喻成汗水。<sup>(31)</sup>在从事“增长核算学”的经济学家们看来，亚洲人为自己的经济发展挥洒了更多的汗水，而灵感则少了一些。<sup>(32)</sup>

如果我们把经济学家所说的“更多的汗水”解释成更多的生产能力和更多的产品，读者一定更容易接受。更多的生产和更多的产品本身就是经济的增长，可是，为了获得更多的生产和产品，我们需要更多的花费，经济学家把这个花费称作资本的形成或者投资。所以，多数经济学家倾向于把亚洲的增长解释成政府主导的更多和更快的投资花费的结果。

于是，我们进一步要问的问题是，为什么亚洲的政府可以更多更快地为投资而花费呢？答案是，亚洲的银行里资金充沛。这些银行集中了政府、企业和公众百姓的巨额储蓄，而公众也总是愿意把钱存在本国的

银行里面。这就是亚洲政府的幸运，也是西方人根本做不到的事情。我们设想一下，假如美国政府今天能像亚洲新兴市场经济的政府一般作为，其经济早就会因为金融市场的原因而垮掉了。而在亚洲，政府这样的所为却帮助实现了高速的经济增长。

说起储蓄，历来有很多概念上的纠缠。的确，在概念上我们如何定义储蓄是很重要的。我们经常听到更多的人把一个国家的储蓄等同于老百姓的银行存款。例如，一说起中国的高储蓄，大多数人习惯于把这个特征想象成银行存款过多的现象。银行存款多的确是亚洲的普遍现象。而且，亚洲人喜欢把钱放在银行里用于未来的消费，银行变成了可以信赖的保险箱。

可是，即使是家庭储蓄的概念，对经济学家而言，也可以从存量和流量两个层面来核算和度量。从存量的角度核算家庭储蓄，就是要估计家庭的实物资产和金融资产的存量规模。这并不是一件容易的事情，因为这还涉及家庭的耐用消费品的价值估计，选择什么样的折旧率，如何估计农民的实物资产以及是否应该包括农民自存的农副产品等问题。在我的记忆中，已故的诺贝尔经济学奖获得者弗兰科·莫迪利安尼（Franco Modigliani）教授生前曾经依据生命周期理论从资产存量的角度考察了中国家庭的储蓄率的变动。其论文的中文版是由上海社会科学院的权衡教授推荐给《比较》杂志并最终发表的。[\(33\)](#)另外，山东大学的臧旭恒教授曾经在1994年对中国家庭的耐用消费品和家庭的资产存量做过一个初步的估计。他选择了10%的折旧率，时间范围是1978—1991年。[\(34\)](#)

除了实物资产外，对金融资产的估计也涉及很多问题，因为金融产品的价值与市场波动有关，选择什么样的价格（是账面值还是市值）来核算金融资产是存在很大争议的。尽管如此，一些经济学家还是希望能找到一些好的方法对金融资产进行估计。例如，莫迪利安尼教授和臧旭恒教授都曾经在他们各自的研究中对中国家庭的金融资产做了估计和核算。我手头还有一本李鹰撰写的著作，他综合了已有的很多研究成果并

依赖有限的数据集得出的基本估计是，自1981年开始，中国家庭金融资产的增长开始加速，超过实物资产的增加速度。1992—1995年，在比重上，中国家庭的金融资产也超过了实物资产。这当中，至少在20世纪90年代中期之前，储蓄存款一直是中国家庭持有金融资产的主要形式并且在金融资产的流量当中占据绝对的份额。[\(35\)](#)

从流量的角度估计储蓄率则相对容易一些。就中国而言，我们有中国资金流量表，为这样的估计提供了便利。一般而言，经济学家把国家的储蓄定义成国民收入扣除最终消费的剩余。由于国家的储蓄应该涵盖家庭、公司与政府部门，所以国家储蓄就不再仅仅是老百姓存款的概念了。观察国家的储蓄，或者要核实国家储蓄率的变动方向，我们需要去熟悉一个国家的国民收入账户和资金流量表，而不仅仅注意银行存款的变动。

2007年1月，我在清华大学参加了“2007中国生产率研究专题研讨会”。在此次会议上，世界银行北京代表处的高路易（Louis Kuijs）博士做了一个报告，核算了中国的投资回报率。这是一个非常有争议的问题。在此之前，高路易对中国的储蓄做过研究并写出了引用率很高的论文《中国的投资与储蓄》。[\(36\)](#)

《中国的投资与储蓄》利用中国的国民账户和资金流量表的数据资料估算了中国的总储蓄率。根据这个估算，1990年代，国家储蓄占GDP的水平大约为36%，而2000年左右已经上升到了差不多46%。这个模式看上去与老百姓的银行存款的增长是类似的，其实并非如此。例如，如果我们用家庭的可支配收入减去家庭的消费来估计家庭储蓄的话，那么，家庭储蓄占GDP的比重在此十年是不断下降的，而不是像银行存款那样持续增加的。2000年左右家庭储蓄占GDP的比重只有16%左右，而1990年代则超过了20%。

在流量上，政府有储蓄，也有存款，但两者并不是一回事。在国民账户中，我们用政府的收入扣除政府消费（不包括政府投资）来测算政

府的储蓄。政府的储蓄占GDP的比重当前达到了6%左右，与1990年代的5%相比，政府的储蓄虽有增长，但并不显著。原因不难想明白，尽管在每年的国民收入中政府部门获得的份额在这十年来不断增加，但政府的消费也增长较快。而储蓄增加最明显的是企业部门，由于企业部门基本上没有消费，也很少派息分红，国有企业更没有向政府上缴收益，于是，中国的企业部门的总储蓄在此十年来获得了非常显著的增加。1990年代，中国的企业总储蓄占GDP的比重约为12%，而2000年左右已经高达20%以上，超出了家庭的储蓄水平，在世界上也许只有日本达到了这个水平。实际上，如果说中国和美国的国家储蓄率的最大差异是在家庭储蓄方面的话，那么，中国和印度的国家储蓄率的差异就主要在企业储蓄方面了。印度的企业储蓄只占GDP比重的5%。

因为企业的消费微不足道，企业储蓄水平的大幅度增长应该主要反映了企业的可支配收入，尤其是利润的显著增长。而这一点恰恰会引起争议。因为，这么多年了，我们已经习惯于不把中国的企业，尤其是国有企业，看成可以赢利甚至赢利可以大幅度改善的企业。久而久之，我们似乎也不愿意接受中国企业的利润大幅度增长的事实。如果我们中国企业的赢利状况真的大幅度改善了，那岂不是说明了中国企业变得更有竞争力了吗？其实不然。企业的赢利增加是一回事，企业的利润率提高是另一回事，而企业的生产率提高更不同于前两者了。如果外部市场需求条件不变，利润率的提高应该反映生产率的提高，而如果市场需求条件改善了，企业的投资扩张就能改善赢利水平。即使利润率未必变化，如果能够赢利企业数量增加了也能导致企业赢利的整体增长现象的发生。

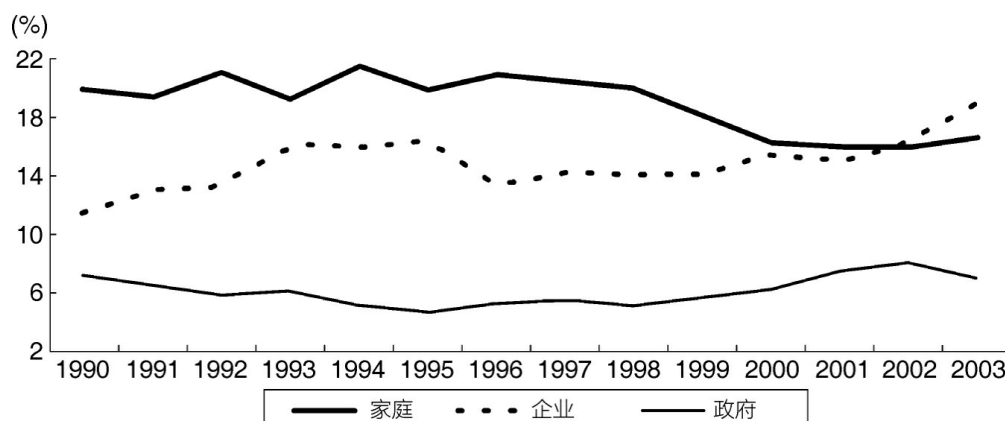


图6-2 中国的总储蓄率（占GDP的比重，1990-2003）

资料来源：Louis Kuijs, “Investment and Saving in China”.

关于中国企业的赢利和利润分配我们姑且搁置起来，它不是我在这里要讨论的问题。我介绍了那么多关于储蓄方面的研究，目的是想说明，在中国，与其他东亚经济体一样，高储蓄匹配了中介化的金融体制，两者相辅相成，虽然还难以说清楚两者的因果关系。

在美国，因为家庭和政府的储蓄率非常低，美国的政府做事要花钱，钱不够就得向资本市场发行国债来融资。而且因为国民的储蓄率低，资本市场融资的代价必然就更大，而过高的资本成本必然阻碍私人部门的投资从而最终妨碍经济增长。如果没有老百姓更高的储蓄率，亚洲政府的发展目标就会面临金融的严重约束而难以实现。所以，高储蓄率是快速工业化和亚洲经济发展模式的关键因素。

但是，亚洲的高储蓄率同时又意味着亚洲的金融资产结构中的高负债率。这是亚洲经济发展模式的显著金融特征。我们说美国人的存款很少，但美国人拥有的金融资产并不少，只是在这些拥有的金融资产中，银行储蓄的比重微不足道罢了。从这个意义上讲，与亚洲人相比，美国人更多地扮演着投资者的角色，而亚洲人则是银行的储户。推而广之，我们会发现，在美国的金融资产中，股权资本一定占绝对的比重，而在亚洲，债权的份额占绝对的多数。在公司的资产结构中，这个差异也一览无遗。负债率在亚洲公司中的比重大大高于在美国公司中的比重，



这也是众所周知的事实。这彰显出亚洲的中介化金融的特征。

中国、亚洲和西方国家在金融体制和金融发展上的差异曾经是很多金融经济学家热衷讨论的问题。很多年以前，我在韩国庆北国立大学访问，我的韩国同事拿来一篇论文给我看，论文是美国著名的金融经济学家富兰克林·艾伦（Franklin Allen）教授在韩国中央银行的演讲稿。在这篇演讲稿中，他试图回答的问题就是为什么亚洲的金融中介化程度高于西方？我们是否知道哪种金融体制更有效率？最后的答案却是不明确的，“只能各打了50大板”。

图6-3是我在课堂上经常使用的一张图，可以帮助刻画金融体制的某种差别。在图中，我以相对较宽的货币口径（M2）占GDP的比重来度量金融中介化的程度，用证券的市值占GDP的比重作为对直接融资重要性的相对度量指标，那么，就像图中所显示的那样，中国与其他经济体相比，金融中介化的特征非常突出。从图中还可以看出，韩国更接近于中国的金融体制。当然，这个粗略的度量和对比并不十分准确，但还是能说明一些特征性的事实。不用说，这样的度量需要更长的时间范围才有意义。

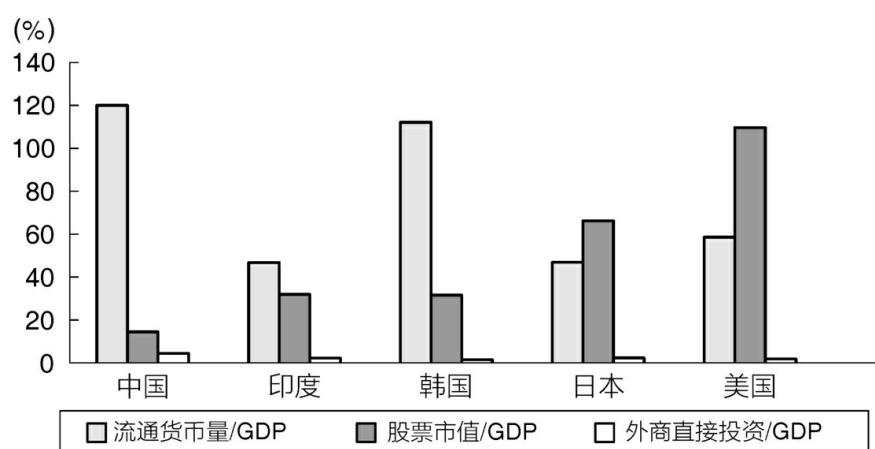


图6-3 几个经济体的金融发展指标（1993-2000的平均值）

资料来源：原始数据来源不详，来自作者的课件。

与以上的问题有关，由于银行金融在亚洲的经济发展中占有主导地

位，导致融资成本相对低廉，资金充沛，可在亚洲要发展资本市场似乎就显得非常困难。这样的判断会让人觉得难以接受。可是，有的研究真的可以给出这样的结论。数年前我在《远东经济评论》上读到的一篇文章说，1988年以来，在亚洲只有中国香港资本市场的投资回报超过了世界的平均水平，而投资于亚洲其他资本市场的平均所得还不敌在美国银行里的存款利率。而1993年以来的12年里，四个新兴亚洲资本市场（包括中国、菲律宾、泰国和印度尼西亚）的股市实际上已经摧毁了投资者的资本。只有中国香港和印度的资本市场获得了超过美元存款利率的收益率。在1993—2004年的12年时间里，在亚洲资本市场最初投资的1美元变成了73美分，而同期在英国则变成了2.13美元，在美国为2.51美元，在拉美为2.5美元，在东欧和中东则变为3.85美元。这的确与这些经济的GDP增长率不相称，中国15年来维持了9%以上的经济增长率，但自1992年以来证券市场的指数却几乎下跌了2/3。[\(37\)](#)

这是一个“亚洲之谜”，更是亚洲现象。在经济增长和资本市场繁荣的关系上，通常的理解是两者高度正相关。亚洲高速增长的经济本应为证券投资者提供巨大的赢利空间。可是，真正发生的情况并非如此。外国投资者实际上是通过直接投资而不是证券投资在亚洲市场获利的。以此而论，亚洲的高速经济增长（包括30多年来中国的增长）从根本上说不是金融现象而是财政现象。看上去是经济增长没有带动金融资本的发展，但同时，因为没有资本的发展，经济的增长更加依赖政府的财政行为。

那么，到底资本主导的经济增长与银行主导的经济增长有什么不一样呢？我想，它们的区别在制造业或者出口加工领域中会看得更明白。中国过去20多年制造业的发展就是一个典型的案例。我们今天常常说，来自中国的出口产品中，中国人自己赚到的只有微薄的加工费，而出口所得的绝大部分收益归属于外国的投资者。香港中文大学的宋恩荣教授有一项研究，[\(38\)](#)他发现，中国香港的资本投资者越来越多地通过把加工区段外包到中国内地，然后再出口到世界其他市场的方式来获得越来越

越高的回报。由于加工在中国内地，香港的投资者则主要通过承接来自世界市场的订单和负责出口产品的营销渠道等服务而获得更多的利润，而内地则保持了快速的贸易扩张和经济增长。与亚洲其他经济体的经历类似，由于储蓄率过高和十分宽松的货币环境，中国没有资本投资者和资本的增长，但有银行信贷的扩张。两者的区别仅在于，前者会去主动发现投资的机会和市场，后者则听从政府的指挥并为政府的发展战略与支出埋单。有一次在巴塞罗那，一位印度的著名经济学家告诉我，与西方经济增长历史相对照，东亚的经济增长显著的不同是，它更多地表现为国家的增长。细细想来，也不无道理。

## 中国经济的货币化进程

在20多年前，我的同事尹翔硕教授送给我一本书，是美国斯坦福大学的麦金农教授的《经济市场化的次序》。这本书于1997年由生活·读书·新知三联书店上海分店；上海人民出版社出版。[\(39\)](#)译者分别是周庭煜、尹翔硕和陈中亚，他们三位都是我的好友。周庭煜是我在生活·读书·新知三联书店上海分店出版的第一本学术著作的责任编辑，陈中亚是我在攻读硕士研究生学位时同住一间寝室的室友。

麦金农的这部论著讨论的是计划经济国家在市场化转型时期政府如何有效控制货币供给，从而控制通货膨胀。我很喜欢该书的写作风格。我见过麦金农教授几次，他针对中国的汇率问题发表的文章我都拜读过。当然，他在20世纪80年代就为我们所知，不是因为这本书，而是因为他与他在斯坦福的同事爱德华·肖（Edward Shaw）教授在同一年出版的著作《经济发展中的货币与资本》和《经济发展中的金融深化》。这两本著作被广泛称为“金融抑制”理论的开篇之作。[\(40\)](#)

麦金农在《经济市场化的次序》中的第13章专门讨论了中国的金融增长与宏观稳定，时间跨度是1978—1992年。他在书里有这么一段话：“总之，从1978年到90年代初，中国出现了持续的财政恶化。不断

增加的公开和隐蔽的赤字主要由来自国家银行体系的借款弥补，并且中国广义货币的增长也非常高——十多年平均每年大约23%。由此就有了我们的谜：中国如何成功地比面临类似财政收入下降的东欧社会主义国家更好地抑制了这种通货膨胀的压力呢？可以肯定，中国在1985年，然后在1988—1989年，都遭受了严重的价格上涨，但都通过货币紧缩而成功地恢复了过来。”[\(41\)](#)

麦金农的这个“中国之谜”也时常被其他经济学家提起。它让后来的很多经济学家有兴趣去寻找“谜底”。简单地说，麦金农的疑问是，中国与东欧那些转型经济一样，在市场化的转型中都经历了经济的货币化进程，即货币量比GDP增长得更快，而且政府的财政状况持续恶化，可是为什么中国的通货膨胀控制得比它们好？这个问题也可以更简单地归结为：中国的货币到底哪里去了？

20多年前在复旦大学从事博士后研究的张杰教授（那时他是陕西财经学院的教师）曾经与我讨论过麦金农的这个“中国之谜”。他自己对中国经济的货币化颇有兴趣。他在1998年出版的《中国金融制度的结构与变迁》一书中，有专章讨论过麦金农的“中国之谜”和中国的货币化进程这个问题。[\(42\)](#)当然了，从某种程度上说，易纲博士在1996年出版的著作《中国的货币、银行和金融市场：1984—1993》就是讨论中国的货币化进程的。实际上，前几年他在商务印书馆出版的论文集干脆就使用了《中国的货币化进程》作为书名，[\(43\)](#)可见易纲是多么青睐货币化这个既浅显又深奥的问题。

对麦金农提出的“中国之谜”的一个最直接的解释是，中国经济在转型初期的货币化程度比东欧低。例如，世界银行的研究报告说，俄罗斯在经济转型初期（1990年）的M2/GDP为100%，而中国在1978年改革开始时的M2/GDP则只有25%。这当然只是一个间接的证据。但是如果我们一开始的货币化程度确实低的话，那么经济的市场化就意味着需要更多的货币交易。换句话说，我们的经济在转型初期存在着更大的非货币

化部分，当经济进入货币化进程的时候，这部分经济开始去吸纳更多的货币。用张杰的话说，“在低货币化水平上起步的经济改革具有某种特殊的优势，即存在一个较长的货币化区间。由于低货币化的经济潜存着巨大的货币需求，因此具有极强的货币稀释能力。在这种情况下，国家可以给经济注入一定量的货币而无需担心通货膨胀的后果，这就意味着国家将获取一大笔货币化收益”。<sup>(44)</sup>

可是问题在于，当这部分没有货币化的经济被逐步货币化之后，国家发行货币的收益（即所谓的“铸币税”）就必然会大幅度下降，之后的货币增发就必然会导致通货膨胀。易纲在他的书里认为，这个能产生显著货币发行收益的货币化区间大约就在1979—1984年。在这个时间段里，由于最初的货币化程度非常低，中国经济开始大量吸收政府发行的货币，从而货币的超常增长不仅迅速提高了货币化的程度，而且没有造成通货膨胀。但是，1985年之后，货币化进程就开始放缓了，货币的超常增长不断造成通货膨胀，这说明货币发行的收益开始大幅度下降。

<sup>(45)</sup>

许多经济学家发现，在最初的时期，货币化的进程中一个重要的现象是居民和企业对现金需求的超常增长。特别是农民、个体户、私人企业和乡镇企业进入市场，而它们主要使用现金进行交易。所以，这个时期的货币化进程表现为对现金的需求。但有意思的是，如果我们观察货币流通中的现金比率指标的话，我们又会马上发现，这个指标在1985年之后并没有持续上升。实际上，现金比率基本稳定在20%上下的水平。这就意味着之后的时期，中国的中介化金融开始发挥作用。居民的银行存款开始增长，企业的贷款也开始增长。

经济学家发现，居民储蓄存款的增长对于回答“货币到底哪里去了？”的问题至关重要。最初阶段，银行存款的增长主要来自农村。农民的收入增长和对现金的需求很快就表现为银行存款的增长。货币发行的很大一部分变成了农民的银行存款，而这个存款的累计等于中央银行向国家的贷款。1978—1984年，银行和信用社向农村地区的贷款只占全



部贷款的1/3，却从农村地区获得巨额的银行存款。这个“金融剩余”的大部分直接补贴了城市的国有企业部门，而不需要国家再更多地发行货币进行补贴，这是中国在20世纪80年代基本上保持超常货币发行而又免遭恶性通货膨胀袭击的重要原因。这就是麦金农在他的著作中所说的，农民和农村在这个时期实际上扮演了政府“净贷款人”的角色。[\(46\)](#)

到了20世纪80年代中后期，随着乡镇企业和个体、私人企业的崛起与扩张，它们也开始为国有部门提供越来越多的金融剩余，也开始扮演“净贷款人”角色。张杰提供的数据说，尽管非国有企业在工业总产值中的比例持续上升，到了90年代中期已占70%，刚开始它们从银行获得的贷款基本上只占20%。[\(47\)](#)这说明，国家可以从非国有部门那里获得金融剩余而不需要求助于再多发货币（也就是通过通货膨胀税）用来补贴国有企业。

但是，谁都知道，中国经济的货币化进程不可能像20世纪80年代早期那样一直持续下去。当货币发行占GDP的比重达到一定水平，经济部门吸收货币的能力就可能下降，也就是说货币化进程结束了。这个时候，货币的发行规模就只能根据经济增长所能创造的货币需求来决定了。那么，中国的货币化进程是什么时候结束的呢？

要回答这个问题并不容易。它不可能仅仅从M2占GDP的比重上简单地看出，它同时也需要考虑通货膨胀的因素，更重要的是要考虑货币需求性质的变化以及国家的货币管理方式等。但总体而言，经济学家倾向于认为中国经济的货币化进程在20世纪80年代中后期就结束了。有人把这个时间确定在1985年，也有人确定在1988年，还有人认为约在1991—1992年。

图6-4提供的是M2占GDP的比重变化。对该图怎么解读是存有争议的。至于货币化进程是什么时候结束的，我们当然还需要更多的证据。但不管怎么说，在1984年之后，通货膨胀毕竟还是更频繁地发生了。尽管中国每次都能够控制住通货膨胀，但与1984年之前相比，通货膨胀显



然更严重了，这应该表明货币化的进程肯定慢了下来。事实上，在图6-4中我们的确看到，1984—1992年，货币相对于GDP的增长更起伏不定，而这正是通货膨胀的高发期。

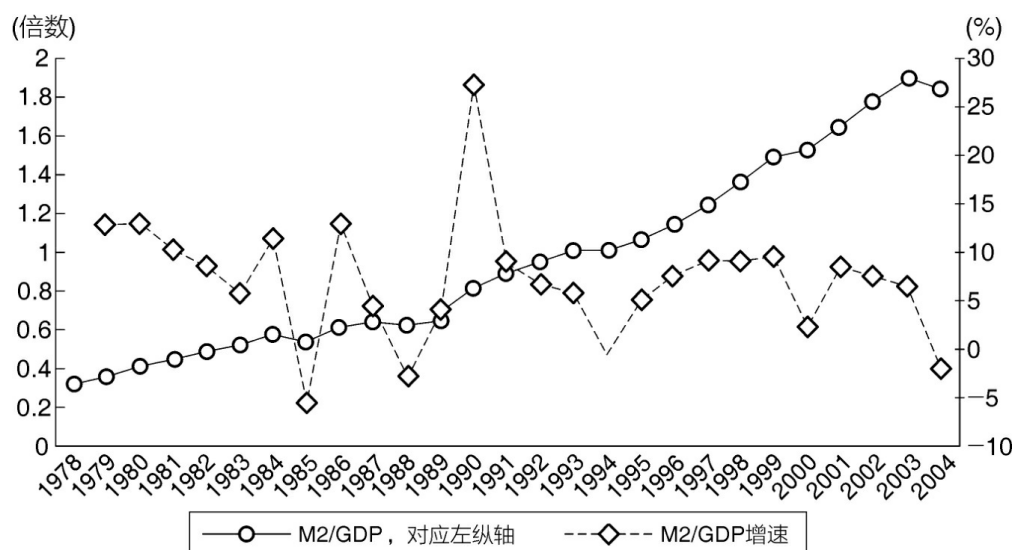


图6-4 中国的货币增长（1978-2004）

资料来源：《中国统计年鉴》和《中国人民银行统计季报》相关各期内容。

## 金融深化与经济增长：熊彼特可能错了吗

1993年，国际上当红的实力派经济学家R·金（Robert King）和罗斯·莱文（Ross Levine）在哈佛大学主办的经济学刊物《经济学季刊》（*Quarterly Journal of Economics*）上发表了一篇论文，而且还起了一个非常有趣的题目，叫作《金融与增长：熊彼特也许是对的》。[\(48\)](#)他们利用1960—1989年来自80个国家的跨国数据重新审视和检验了著名经济学家约瑟夫·熊彼特1912年出版的《经济发展理论》中所论述的金融发展促进经济增长的命题。[\(49\)](#)

一般而言，金融发展（或者金融深化）通过两种途径成为经济增长的“发动机”：其一，金融深化增加资源的流动性，减少了金融投资的交易成本，从而导致投资增加；其二，金融深化提高金融资源的配置效率

以及回报率，从而提高生产率，而生产率的提高是经济增长的最终源泉。

在熊彼特之后的半个世纪里，对于金融发展与经济增长之间因果关联的系统研究则主要集中于史密斯（1969）、麦金农（1973）和肖（1973）等发展经济学家的著作之中。这几位经济学家我们在前文曾经提到了，这里就不再赘述。实际上，得益于他们的研究，金融对于经济发展和增长的重要性在今天才得到了更多的理解和认识。金融部门的自由化和解除政府对金融部门的抑制是实现有效经济增长的重要条件。正是因为这样，在现有的文献里，人们普遍认为金融深化（即减少政府对银行信贷分配的直接干预）对经济增长有显著的积极影响。

中国在过去30多年所经历的转型与增长为我们观察和研究金融发展与经济增长的关系提供了一个很好的经验素材。我和我的学生与同事在十几年前做了一项经验研究并发表了四篇研究论文。其中一篇是《中国的金融深化与生产率关系的再检测：1987—2001》，[\(50\)](#)另一篇是英文的“The Financial Deepening-Productivity Nexus in China: 1987—2001”。[\(51\)](#)在这些论文中我们发现，金融发展与经济增长的正向关系这个结论在中国经验面前并不牢靠。在中国，相对外资的影响，银行部门的发展对于经济增长的贡献仅仅流于表面。虽然跨国数据的经验证实了金融深度的发展通常提高了投资率和投资回报，但是中国改革后期（尤其是20世纪90年代之后）的情况并非如此。我们的观察是：第一，与其他发达经济和发展中经济相比，中国的金融发展几乎全然体现为信贷规模的增长；第二，一旦我们使用全部银行信贷与GDP的比重作为“金融发展”的代理指标，不仅仅是金融发展与经济增长的正面关系不显著，我们很快就发现金融发展与经济增长之间出现了负相关的关系。

例如，在我们的研究里，我们利用中国29个省（市）1984—2001年间的计算了每一年各省的“金融发展”（即当地的贷款占GDP的比重）指标，然后我们以这个指标的均值为参照把29个省（市）分成了两

大地区，分别简称为“高贷款地区”和“低贷款地区”，与各自的经济增长率相对照，结果发现，高贷款地区的经济增长率总体上显著不如低贷款地区的经济增长率。反过来，我们把经济增长率的均值作为参照把29个省（市）分成“高增长地区”和“低增长地区”，然后分别与各自的信贷占GDP的比重去对照，得到了同样的结论，也就是说，高增长地区的信贷占GDP的比重反而更低。

同样以信贷占GDP的比重来衡量中国各地区金融发展水平，为此我们还制作了一张包含中国29个省市、跨度为1984—2001年这17年间的“面板数据”的散点图（见图6-5）。我们发现，经济增长与信贷水平之间呈微弱的负相关关系。而相比之下，如图6-6所示，如果我们利用同样的跨省市的数据，外商直接投资与GDP增长之间却有正相关关系。因此，国际上跨国研究发现的金融发展与经济增长之间的正向关系在中国也许并不存在。我们不禁要问，熊彼特教授的观点错了吗？

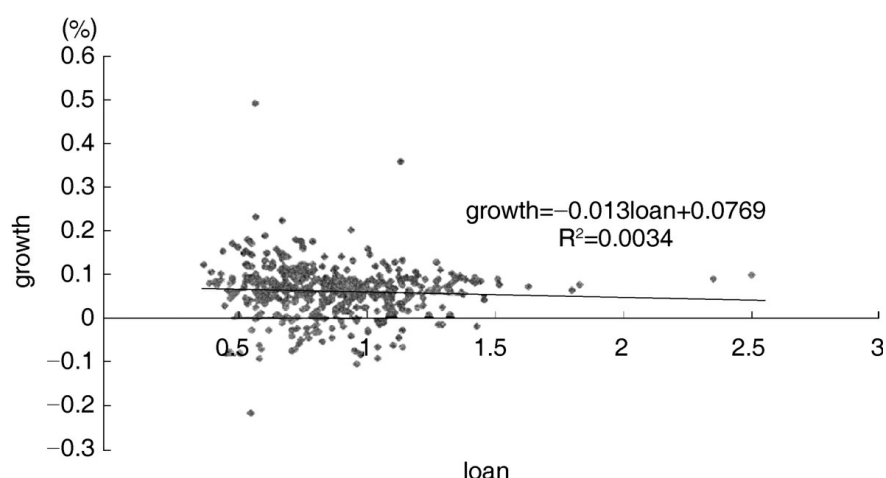


图6-5 中国的信贷与经济增长

1. 样本是1984—2001年中国内地29个省、自治区、直辖市（不含重庆、西藏）的数据。
2. growth是人均实际GDP的年度增长率，loan是信贷占GDP的比重。

资料来源：张军：《中国的信贷增长为什么对经济增长影响不显著？》，载《学术月刊》，2006年，第38卷第7期。

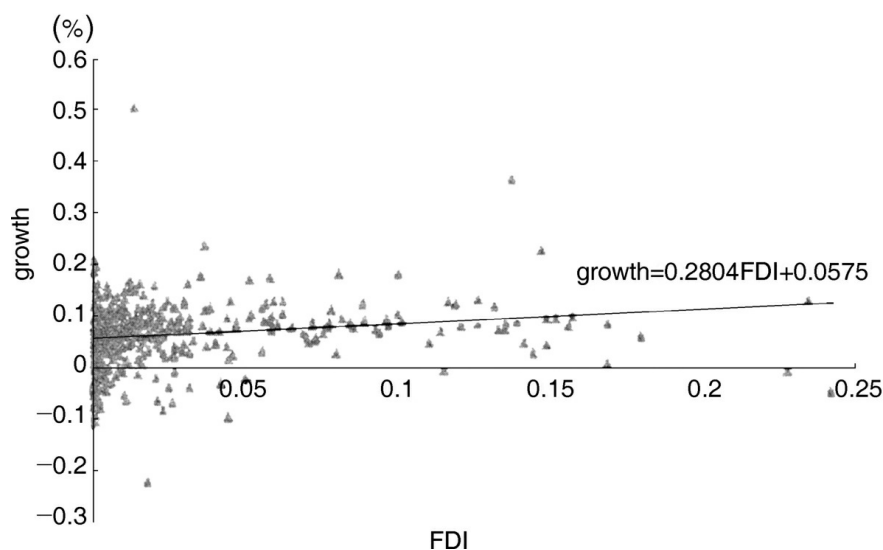


图6-6 中国的经济增长与外商直接投资比重的关系

1. 样本是1984—2001年中国内地29个省、自治区、直辖市（不含重庆、西藏）的数据。
2. growth是人均实际GDP年度增长率，FDI是外商直接投资占GDP的比重。

资料来源：张军、金煜：《中国金融深化与生产率关系的再检验：1987—2001》，载《经济研究》，2005年，第11期。

图6-5所展示的信贷增长与经济增长之间微弱的负相关关系是在没有控制住其他影响经济增长的因素的前提下出现的。如果我们把那些有可能影响经济增长的相关因素都考虑在内的话，也就是说，如果我们对经济增长进行多元回归分析的话，那么信贷水平与经济增长之间的负相关关系就会更加显著。事实上，在其他一些经济学家的研究文献里，得到的往往也是这样的结论，即跨国研究所发现的金融发展有助于经济增长的关系在中国看上去不存在。

表面上看，图6-5显示的负相关的关系可以归因于我们在前文提到的中国金融发展的一个重要特征，即中国的金融发展主要是信贷规模的增加所致，而直接融资市场则发展不足。可是，从理论上说，银行作为金融中介，它的存在与资本市场一样有助于增加资源的流动性，减少投资的交易成本，从而导致投资增加和经济增长。不仅如此，银行信贷的

功能还有助于发现投资的价值，提高金融资源的配置效率以及投资的回报率，从而提高生产率。这也有利于经济增长。那么，为什么信贷规模的增长在中国从整体上没有能够促进经济增长呢？

我想，一个在经济学家中非常流行的看法是，如果金融抑制依然存在，那么，信贷的增长并不能促进有效率的投资项目的增长，反而让无效率的投资不断实现，这样一来，经济的实质性增长就成了问题。考虑到改革开放之后，中国的对外开放政策、地理因素、基础设施、外资流入、教育和人力资本以及其他有利于增长的因素被不断发现并对经济增长发挥积极的作用，我们显然应该对图6-5所展示的负相关关系进行更深入的分析。

经济学家会通过不同的途径并使用不同的方法解释信贷规模增长没能很好地促进经济增长的这些经验观察。一个几乎没有异议的解释是，政府对于金融系统的影响力常常导致对中国经济增长起主要作用的非国有部门并未得到更有利的金融支持。这一观点似乎符合人们对中国经济增长和金融部分关系的一般看法。从信贷分配结构上说，中国70%的银行信贷给了国有企业部门，而国有企业部门大体上只能提供GDP的30%，这也是目前中国主流经济学界中最流行的观点。

根据这个判断，只要没有从根本上改变信贷过度向缺乏效率的国有企业部门的分配惯例，我们就很难在信贷增长与经济增长之间看到一个清晰的正相关关系。根据这一见解，更多的信贷分配给了低效率的国有企业应该是信贷规模增长没有能够从总体上促进经济增长的根本原因。尽管不断有人想挑战，可是，国有企业缺乏效率早已不是一个新的问题，也不是中国的特有现象。不管怎么说，只要存在着全面的金融抑制和信贷分配的扭曲，金融发展与经济增长之间的“熊彼特猜想”就难以被证实。

不过，这个观点基本上只是一个经验的观察，需要一些严密的论证。前几年我做了一些工作就是为了检验这些命题。我们设想去检验

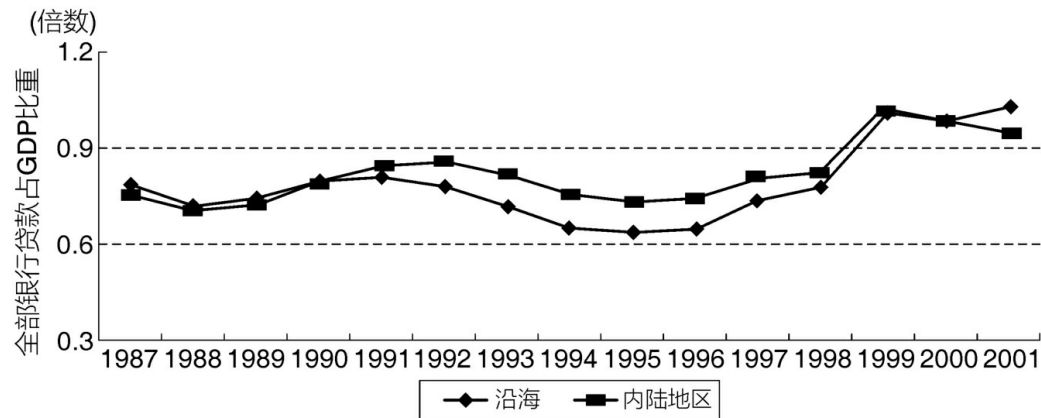
上述命题的一个可能的路径是观察信贷水平的地区差异对地区经济增长差异的影响。我们假设检验途径的一个基本想法是，既然更多的信贷分配给了低效率的国有企业是信贷增长没有能够从总体上促进经济增长的根本原因，那么，一个合乎逻辑的推论似乎应该是：非国有企业获得的信贷增长总体上是应该有助于促进经济增长的。而如果这个推论成立的话，那么一个地区非国有企业获得的信贷越多，该地区的经济增长就越显著。进一步而言，根据这个推论，地区之间经济增长的差异也就应该可以由各地区非国有企业所获信贷水平的差异来解释了。

由于数据不可得的限制，我们没有办法获得改革以来中国各省市的国有企业部门每年实际获得的信贷规模的数据。但是，我们可以用计量回归的方法来间接地估计出这一数据来。在这里我省略掉具体的估计细节，读者可以参见论文《中国的金融深化与生产率关系的再检测：1987—2001》。简单地说，我们用计量经济学上的“残差结构一阶自相关（AR1）的固定效应面板数据方法”来估计银行贷款总量中实际给予国有企业的部分。为此，我们假设银行分配给当地国有企业的贷款变动可以用当地国有企业的产出占当地工业总产出的比重变动的固定倍数来表示。由于中国的国有企业资金来源主要是银行贷款，所以国有企业的产出比重与银行贷款的分配结构的关系应该是相对稳定的。

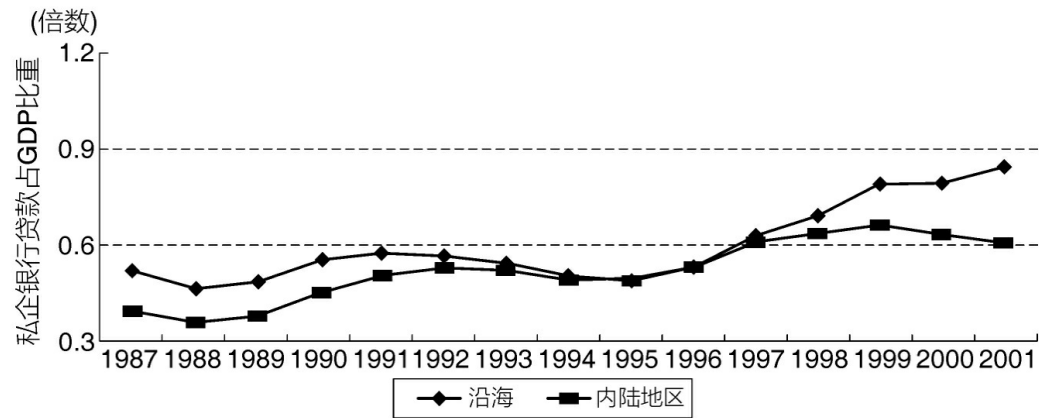
利用中国各省市1987—2001年间“国有企业的产出 / 工业总产出”的比重数据作为解释变量，用“银行贷款 / 地区生产总值”的比重数据作为被解释变量，我们采用固定效应模型估计出了银行贷款中给予国有企业的部分。由于银行贷款往往具有时序性质，也就是说银行贷款往往与过去的贷款规模相关，所以对于“残差”，我们采用了一阶自相关的技术调整。估计的结果还是令人满意的。在估计了银行贷款中给予国有企业的部分之后，我们用各地区每年总的银行贷款减去估计的国有企业获得的信贷部分就得到了当年非国有企业部门获得的银行贷款比重的估计值。用这个方法，我们计算出了1987—2001年间中国各个省市非国有企业获得的银行信贷占各自GDP的比重。



在此基础上我们还计算了1987—2001年间中国沿海地区（包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南、广西）与内陆地区（包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆）的信贷分配结构的变化模式（见图6-7）。



A 全部银行贷款占 GDP 总值



B 私企银行贷款占 GDP 比重

图6-7 中国沿海及内陆地区的信贷增长及其分配结构的差异（1987-2001）

资料来源: Jun Zhang, Guanghua Wan and Yu Ji n, “The Financial Deepening-Productivity Nexus in China: 1987—2001”.

从图6-7中我们发现，在去除国有企业获得的贷款部分之前（图6-7A），沿海和内陆地区的银行贷款占地区生产总值的比重相差无几，

在一段时期内，内陆地区的比重甚至超过了沿海地区，但实际上，这是由于内陆地区更高的国有经济比重造成的。而在去除了国有企业获得的贷款部分之后（图6-7B），沿海地区总体上则比内陆地区表现出更高的“金融自由化”程度，尤其是1996年以后。我们注意到，1992—1995年间沿海地区的金融深化指标有所下降，我们知道这恰恰是中国经济开放程度进一步加快的时期，相对来说金融就成为经济发展的制约因素。对于内陆地区来说，1996年之后与沿海地区金融深化差异的扩大是一个不利的信号，凸显了沿海地区与内陆地区经济差距扩大背后的金融原因。

在估计和计算了各地区非国有企业部门获得的信贷比重的年度数据之后，我们就需要进一步从整体上检验一下非国有企业部门获得的信贷增长是否有助于经济增长。为了这一目的，我们选择了GDP和全要素生产率（TFP）两类指标作为经济增长的代理指标。除了GDP的增长率之外，我们选择全要素生产率指标的考虑是：第一，生产率增长是经济实际增长的唯一可持续的因素；第二，在最近一些关于地区经济增长的差别的研究中，人们发现地区间的生产率增长的差异越来越成为解释地区间经济增长差异扩大的主要原因。所以，我们分别使用GDP的增长率和全要素生产率的增长率作为“经济增长”的代理（被解释变量），在控制住其他一系列影响GDP增长或生产率增长的因素之后，我们来检验一下非国有企业获得的信贷比重的增长是否有助于经济增长。我们的控制变量包括标准的增长回归所涵盖的因素，如政府的支出、城市化水平、基础设施、教育、投资、开放的程度等因素。

如我们期望的那样，涵盖29个省市、跨度15年的面板数据的估计结果显示，1987—2001年，在控制了其他因素对经济增长的影响以后，中国的非国有部门获得的银行信贷支持对于GDP增长和生产率增长的贡献都显著为正。这个结论与图6-5所反映的负相关关系形成了鲜明的对比。因此可以这么说，如果说改革以来中国的信贷增长在总体上未能促进经济增长的话，那的确是因为信贷的分配结构尚未能从过度偏向国有企业的格局中彻底扭转过来而造成的。更有意思的是，自从20世纪90年

代中期以来，沿海地区与内陆地区在信贷分配结构上越来越表现出差异。如图6-7B所示，非国有企业部门获得的信贷比重在沿海地区比内陆省份增长得快，这是解释沿海地区与内陆地区经济增长差距拉大的一个非常重要的线索。

原先，在20世纪80年代初农业改革和农村工业化全面铺开之时，经济学家就发现建立一个有利于私产增长和效率改善的金融体制变得非常必要。这要把政府职能的转变和金融部门的自由化置于头等重要的地位。但实际情况却不是这样。回顾过去40年的改革历程，我们发现，中国在20世纪90年代后的高速增长根本不是经济学家原来所预料的那种“金融现象”。金融的发展，尤其是银行信贷的分配在这个经济高速发展的过程中依然受到了严厉的抑制。中国到目前为止的金融发展更像是经济高速增长的一个结果。经济增长越来越与政府参与热情和财政开支联系在一起，几乎成了一种“财政现象”。

在研究中国经济转轨的文献里，一些经济学家在理论上把地方政府之间为“招商引资”而竞争产生的一种“纳什均衡”理解为财政分权的结果。他们发现，中国在向市场化体制转型的过程中，中央政府将更多的权力转移给地方政府，产生了财政联邦主义的地区分权制度，地方政府为了引进境外资本（包括吸引外资）发展地方经济而展开激烈的相互竞争，提高了资金使用的成本，从而限制了预算软约束。实际上，1994年之后，地方政府为“招商引资”而展开的竞争导致了对城市形象工程和基础设施的持续投资。在最近的文献里，一项经验研究发现，中国财政分权与经济增长的关系事实上存在显著的跨时差异和地区差异。该研究证实，1994年之前二者之间的关系显著为负，而分税制改革后的财政分权则有利于经济增长。这支持了我们这项研究的一种思路和观察结果。实际上，在我们的研究中，我们基于1987—2001年29个省市的面板数据的计量回归发现，在控制住其他因素之后，政府支出比重的增长对全要素生产率的增长有正面的影响。这表明，差不多在1994年以后，“资本形成”成了经济增长的主要来源。

在资本形成成为经济增长的主要来源的时候，金融部门的自由化受到了进一步的抑制和干预。这与1994年分税制改革后地方政府面临的财政局面有直接关系。因为在分税制安排下，共享税和税收返还的主体是增值税，而增值税主要来自制造业和服务业部门，因而分税制和主要建立在税收返还基础上的中央转移支付实际上是一个扩大地方财政能力差距而更有利于富裕和发达地区的财政体制。更重要的是，分税制的引入和财政体制的改革只涉及了财政体制的收入方面，而没有将中央与地方的支出责任划分清楚，仍然保留了改革前的带有计划经济色彩的支出责任体制，让地方政府扮演着中央政府的支出代理人的角色。实际上，1994年分税制改革之后，在地方政府层面上切断了收入与支出需求的联系，使地方政府，尤其是落后地区的政府负担加重了。

落后地区的政府在收入比重下降和支出比重上升的情况下必然重新寻找途径来解决不断增加的收支缺口。这些方式通常包括：第一，扩大非预算和预算外的收入来源；第二，通过建立政府拥有的公司向银行间接借贷；第三，以各种方式和手段去影响银行的信贷分配和间接补贴国有企业。一般而言，地方政府扩大非预算和预算外的收入来源主要用于地方基础公共产品的提供，而干预银行信贷决策并向银行举债则更多地与促进地方经济发展和补贴国有部门等扭曲行为相联系。

不难想象，由于地方财力所限，地方政府，特别是落后地区的政府早已疲于奔命。对于富裕的地区来说，由于地方政府拥有更多的资源提供给公共服务和基础建设等，所以更具有“招商引资”的潜力，当地的国有企业的重要性更快地被非国有企业所替代。而且一旦经济发展显示出活力，步入良性循环，也使得地方政府不会过多通过干预银行系统的信贷分配来维持对国有企业的贷款进而维持社会稳定。但是，对于贫穷的地方来说，初始的基础建设水平相对落后，地方的银行系统本来就需要在国有企业改制方面承担更多的责任。缺乏资源的地方政府又因为在解决社会稳定（包括国有企业员工下岗问题）、改造和建设基础设施、改善投资环境和提供公共服务等方面处处需要向银行借款。这样造成的情

况往往是，银行的信贷与地方政府的支出和投资高度互补。实际上这就加大了政府对银行系统的信贷决策和信贷行为的干预与影响力度。一项研究发现，由于地方政府过度投入城市建设和政绩工程，1998—2002年，银行对地方政府的信贷平均每年增长了61.6%，而同一时期，银行对企业的净贷款只增长了10.4%。<sup>(52)</sup>

总之，在中央与地方实行财政分权的体制下，地方政府之间的政绩竞争有助于约束地方政府对企业的直接干预行为，因此，财政支出和由此诱导的资本形成总体上有利于经济增长。但是在退出直接干预企业之后，地方政府对于银行信贷分配的行政干预却有碍金融资源分配效率的提高和中国金融深化的进程，尤其是在广大的内地省份。

## 小结

过去20多年来，中国经济依然实现着高速的增长，但其增长模式却受到了经济学家的质疑。因为在此增长模式下，过度投资、地区经济不平衡扩大的问题，尤其是金融深化严重滞后的问题变得越来越突出，经济增长越来越成为财政现象而不是金融现象。事实上，现阶段的金融体系由于受到地方政府的干预并与地方国有企业和地方政府的公共支出相互关联，还没有很好地发挥价值（项目）发现和监督这两方面的金融功能。金融资源配置持续的低效率在相当大的程度上影响了中国非国有部门的增长和经济增长模式的转型，大大延缓了中国经济发展时期金融深化的进程。

解释中国经济增长的任何努力都必然要与中国在1994年开始的政府间财政关系的重塑相联系。中央与地方政府的财税关系的演变（尤其是1994年的分税制改革）虽然有助于贯彻经济增长的目标，却强化了财政对金融的干预，不利于金融市场的整合与发展，也难以形成地区平衡发展的机制。由于政治上的妥协，中央向地方的转移支付更多依赖收入返还和固定补贴，而平衡性的转移支付制度并没有真正建立和实施，结果

默许和强化了地区在人均财政支出上的巨大差别。落后地区捉襟见肘的财政收入和日益增长的公共支出以及投融资需求微妙地改变了地方政府的行为，助长了地方政府特别是落后地区的政府对经济活动和银行信贷分配的干预行为。要纠正地方政府的行为和激励方式，需要将政府体制的改革、中央与地方的财税关系以及银行部门的改革过程纳入一个统一的架构中。总的来说，改革40年来，虽然中国经济在推动实物经济部门的增长方面找到了切实可行的办法，但要维持一个依赖金融中介实现有效率的资源配置和保持地区平衡的发展模式，看起来还有很长的路要走。

- 
- (1) 汇丰晋信基金管理有限公司：《红楼理财》，上海：上海人民出版社，2007年，文字作者何寒熙。
  - (2) 卢菁：《我在美联储监管银行》，北京：清华大学出版社，2007年。
  - (3) 王禾生：《大道平安》，北京：中信出版社，2008年。
  - (4) 遗憾的是，尽管我的印象深刻，但我在自己的书架上再也没有能够找到当年我阅读的这本1983年的著作。不过，这本书的新版《货币银行学》于1998年由中国社会科学出版社出版。
  - (5) 陈观烈的这些文章后来收录在了文集《货币、金融、世界经济：陈观烈选集》中，上海：复旦大学出版社，2000年。
  - (6) 参见美国国会联合经济委员会：《毛主席以后的中国经济》，第1卷（上、下），中文版，内部发行，北京：中国财政经济出版社，1980年。
  - (7) 1983年9月国务院做出决定，授权中国人民银行仅仅执行中央银行的职能。
  - (8) 参见Y. Jao, “Financial Reform in China, 1978—1989: Retrospect and Reappraisal”, *Journal of Economics and International Relations*, 1990, Vol.3, No.4.
  - (9) 参见林重庚的回忆文章《中国改革开放过程中的对外思想开放》，收录于吴敬琏等编著：《中国经济50人看三十年：回顾与分析》，北京：中国经济出版社，2008年。
  - (10) 参见张军：《中国经济改革的回顾与分析：1978—1998》，第154页。
  - (11) 这里引用的是经作者审定发表的版本。参见李剑阁：《抵御风暴，仍需改革》，载《财经》，2008年，第23期。



- (12) 参见马克锋：《荣氏家族》，广州：广州出版社，1997年。
- (13) 谢平：《中国非银行金融机构研究》，中国经济改革研究基金会国民经济研究所“工作论文”（1997），电子版可以参见 [www.neri.org.cn/workpaper/20xp.pdf](http://www.neri.org.cn/workpaper/20xp.pdf)。
- (14) 在经济学家邹至庄的《中国经济转型》一书中也有一段关于该事件的描写。参见邹至庄：《中国经济转型》，曹祖平等译，北京：中国人民大学出版社，2005年，第246页。
- (15) 参见易纲：《中国的货币、银行和金融市场：1984—1993》，上海：生活·读书·新知三联书店上海分店；上海人民出版社，1996年，第273—274页。
- (16) 这个数据转引自张军：《中国经济改革的回顾与分析：1978—1998》。原始数据出自Joe Chai, *China ; Transition to a Market Economy*, Clarendon: Oxford University Press, 1997。
- (17) 这个细节是由上海的《新民晚报》在1998年7月30日报道出来的。
- (18) 参见张军：《改革后中国农村的非正规金融部门：温州案例》，载《中国社会科学季刊》（香港），1997，秋季卷，总第20期。
- (19) 例如张军、郑祖玄、赵涛：《中国上市公司资本结构：股权融资偏好、最优资本结构、还是过度融资？》，载《世界经济文汇》，2005年，第6期。
- (20) 参见Y. Jao, “Financial Reform in China, 1978—1989: Retrospect and Reappraisal”, *Journal of Economics and International Relations*, 1990, Vol.3, No.4。
- (21) 参见张军：《中国经济改革的回顾与分析：1978—1998》，第164页。
- (22) 本顿·盖普：《投资经济学：股票债券知识入门》，孙惠新等译，上海：上海译文出版社，1991年。
- (23) 参见易纲：《中国的货币、银行和金融市场：1984—1993》。
- (24) 参见张曙光主编：《中国制度变迁的案例研究（第一集）》，上海：上海人民出版社，1996年。
- (25) 参见Barry Naughton, “A Political Economy of China's Economic Transtion”, 2008, 收录于Loren Brandt and Tom Rawski (eds.) *China's Great Economic Transformation*, Cambridge University Press, 2008。
- (26) J. D. 冯匹斯克等编著：《发展中经济的农村金融》，汤世生等译，北京：中国金融出版社，1990年。

- (27) 参见麦金农：《经济发展中的货币与资本》，卢骢译，上海：生活·读书·新知三联书店上海分店，1988年。
- (28) 参见张仁寿、李红：《温州模式研究》，北京：中国社会科学出版社，1990年。
- (29) 参见张震宇、毛春华：《社会主义市场经济条件下的温州金融现象透视》，杭州：浙江大学出版社，1993年。
- (30) 参见Karla Hoff and Joseph Stiglitz, “Imperfect Information and Rural Credit Markets-Puzzles and Policy Perspectives”, *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, 1990, vol.4 (3), pp.235—250, September.
- (31) 我指的是他1994年的文章。参见Paul Krugman, “The Myth of the Asia Miracle”, *Foreign Affairs*, 1994, November/December。这篇文笔优美的长文发表之后顷刻间引起了持续的批评和讨论，尤其是在亚洲。
- (32) 在英文世界里，汗水（perspiration）与灵感（inspiration）在拼写上很接近，拿汗水与灵感做对比，不仅寓意深刻，而且文字上很俏皮。
- (33) 参见莫迪利安尼：《生命周期理论和中国的居民储蓄》，载《比较》，2005年，第21期。
- (34) 参见臧旭恒：《中国消费函数分析》，上海：生活·读书·新知三联书店上海分店；上海人民出版社，1994年。后来臧旭恒教授与他人还于2001年在上海人民出版社出版了《居民资产与消费选择行为分析》一书，可以看成前部著作的姊妹篇。
- (35) 参见李鹰：《中国资金宏观配置问题研究》，北京：中国金融出版社，2001年，第3章。
- (36) 参见Louis Kuijs, “Investment and Saving in China”, *World Bank Policy Research Working, Paper 3633*, 2005, June。
- (37) 因为我不记得具体的发表细节，只记录了这段文字，因而我没有能够在网上找到该文的原始版本。这里是援引我对该文写的一篇评论文章。
- (38) 我没有找到宋恩荣教授的论文，只知道这是他于2005年12月在复旦大学的演讲中报告的，演讲的题目是“中国是世界工厂还是血汗工场？”。
- (39) 麦金农：《经济市场化的次序》，周庭煜等译，上海：生活·读书·新知三联书店上海分店；上海人民出版社，1997年2月版。
- (40) 这两部著作的原始英文版都是1973年出版的。

- (41) 参见麦金农：《经济市场化的次序》，周庭煜等译，第276页。
- (42) 张杰：《中国金融制度的结构与变迁》，太原：山西经济出版社，1998年。
- (43) 参见易纲：《中国的货币化进程》，北京：商务印书馆，2004年。
- (44) 参见张杰：《中国金融制度的结构与变迁》，第52页。
- (45) 参见易纲：《中国的货币化进程》，第132页。
- (46) 麦金农说：“更多的是出于巧合而不是出于有意的设计，构成人口3/4以上的农民在20世纪80年代初期，通过国家银行体系开始成为政府的一大净贷款人。”参见麦金农：《经济市场化的次序》，周庭煜等译，第277页。
- (47) 参见张杰：《中国金融制度的结构与变迁》，第57页。
- (48) 参见Robert King and Ross Levine, “Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right”, *Quarterly Journal of Economics*, 1993, 108(30): 717—737。
- (49) 熊彼特教授的这本名著最初是1912年以德文出版的，1934年才由哈佛大学出版社出版了英文版，列入了“哈佛经济丛书”第46卷。中文版是根据英文版翻译出来的，由商务印书馆于1990年6月出版。
- (50) 张军、金煜：《中国的金融深化与生产率关系的再检测：1987—2001》，载《经济研究》，2005年，第11期。
- (51) 参见Jun Zhang, Guanghai Wan and Yu Jin, “The Financial Deepening-Productivity Nexus in China: 1987—2001”, *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, Taylor and Francis Journals, 2007, 5(1): 37—49。

## 第七章 一场错了再试的改革

我还记得日本著名经济史学家、中国经济学家朱绍文昔日就读于东京大学时的同窗小宫隆太郎曾经在1985年说：“在中国不存在企业，几乎完全不存在。”<sup>[1]</sup>30多年前，这句话让小宫的名字响彻中国大地。

而在今天，除了150多家所谓“中央企业”那显赫的规模、地位和在国际上备受关注的投资行为之外，上百万家的地方国有企业早已在国企改革——那场我曾经称之为“光荣革命”的过程中退出了历史舞台。在这里，我将记述改革或改造国有企业那段曲折而精彩的历程。<sup>[2]</sup>无论如何，曾经作为中国经济改革重中之重的国企改革，30多年来基本走完了复杂而又耗时的脱胎换骨之路。

今天，我不知道该怎么去定义这场改革，也难以用最简单的方式去评价它。什么是它取得成功或者遭遇失败的标准？这些问题到了今天我仍然难以回答。但有一点也许是肯定的，40年之后，这场企业改革终于卸下了压在政府肩膀上的沉重负担，而肩负起它们的是整个社会的宽容和创业家的力量。

回眸40年来的历程，国有企业的改造可谓是一项艰巨的系统工程。而最令我感兴趣的是这个庞大的工程是如何开始、如何实施以及如何完成的。在中国的经济改革进程中，国有企业的改革可谓集中了比任何其他改革都多得多的经济学家的智慧，但它无疑也比其他改革更消耗精力、更具争议性，甚至更危险。尤其是，这场改革是从一个错的起点上开始的，并被接连不断的试验所延续。无疑，这就是一场“错了再试”的改革。让我们一起寻找这场错了再试的改革被唤起的线索吧。

### “试错”的开始

从改革的政策和决策来说，国有企业才是第一个改革的目标领域。在有关农村经济的文件中，并没有真正出现过“改革”的字样，其内容也基本属于政策调整的范围。而且农村耕作体制的变革本来就是农户的一种“自发秩序”，带有自下而上演进的性质，还算不上“改革”。从已披露的文献判断，中央政府的决策层在酝酿和试行改革时，选择的突破口恰恰是工业企业的管理，办法是扩大企业自主权。可以说1978—1980年，改革的焦点一直放在扩大企业自主权上。只是这个突破口的选择并不是很成功。<sup>[3]</sup>

1976年“文化大革命”宣告结束之后，中国的国有企业部门实际上正处于人心涣散和管理混乱的局面，这一点从著有《中国国有企业改革编年史：1978—2005》的章迪诚提供的数据中可略见一斑。尽管1978年国家的基本建设有雄心勃勃的计划安排并且拨款较上年增加了40%，但全国1/3的国有企业的生产秩序却依旧不正常。其中，全国重点企业主要工业产品中的30项主要质量指标中有13项低于历史最好水平，38项主要消耗指标中的21项没有恢复到历史最好水平；国有工业企业每百元工业产值提供的利润比历史最好水平低1/3；独立核算的国有工业企业亏损面达到24.3%，亏损额达37.5亿元。<sup>[4]</sup>

在计划经济时期，改善企业的生产和管理一直是令计划者头痛的问题。有资料显示，1977年11月，国家计委向中央政治局提交的《关于经济计划的汇报要点》和《关于加快工业发展的若干问题》（简称“工业三十条”）两份文件，就主要涉及了工业企业的生产和管理体制问题。当时频繁派出政府代表团出国考察，了解和介绍国外工业企业管理的经验也成为代表团的一个重要的使命。据经济学家房维中回忆，1978年6月30日，华国锋在听取谷牧访问欧洲五国汇报后说：“外国企业管理确实有些好经验值得借鉴。”<sup>[5]</sup>

1978年7—9月，在国务院召开的务虚会上，李先念提出实现专业化、发展合同制和贯彻执行按劳分配原则；赋予企业必要的独立地位，



让企业根据所需，主动地履行经济核算，增收减支。此次讲话代表的显然是一个压抑了许久的思想。它发出了国有企业改革的先声，使得“扩大企业自主权”成为国有企业改革的一个历史起点。

1978年10月底，国家经委又组团访问了日本，回国后考察团的主要成员袁宝华、邓力群、马洪、孙尚清等再向李先念汇报。李先念非常认同搞好搞活企业的重要性。而要把企业搞好，当时的看法就是要扩大企业自主权。经委组织赴日考察团向国务院提交了《日本工业企业管理考察报告》。据说，这份报告经余秋里和康世恩的批示印发下去，产生了非常大的影响。<sup>[6]</sup>

1978年10月，四川省率先选择六家地方性国有工业企业下放实行“扩大企业自主权”的试点权利。这六家试点企业分别是：宁江机床厂、重庆钢铁公司、成都无缝钢管厂、四川化工厂、新都县氮肥厂和南充丝绸厂。试点改革的主要内容是，在年终完成计划指标之外，一是允许企业提留少量利润，二是给职工发放少量奖金。以今天的眼光来看，这一改革的分量实在微不足道，但在当时无疑是一次“破冰之旅”。

前国家经济体制改革委员会综合规划局局长、国务院经济体制改革方案研究办公室副主任、中国经济体制改革研究会副会长杨启先教授在2004年9月20日出席新浪财经举办的“国企产权改革与社会公正”沙龙时曾回忆了早期的这段经历。他说：“1979年，中央专门组织100多人的一个调查小组，总结过去改革的经验，当时计委、经委必须都是老一点的同志参加。从调查的结果得出一个结论，现在看是一个很大的进展：国有企业的问题看来不是原来说的中央管得过多，还是地方管得过多；中央管或地方管都只是一种行政管理，如果要解决企业的问题，搞活企业，必须适当地建立企业自主权。从这时开始提到自主权了。究竟怎么拿到自主权呢？当时开了很多的座谈会，和企业商量。企业就说我要自主权，但我现在最缺自主钱，希望你们给我钱。大家既想搞活企业，又想让企业拥有自主权，但是给自主钱国家财政不答应。后来商量能不能



实行利润分成制，预算的钱不能给，只能分一定的计划外的利润给企业。但是，由于财政的任务很重，需要100%交给国家，分多了不行，所以分了1%—3%，能达到10%的很少。”<sup>[7]</sup>

杨启先教授所说的这个结论实际上早在1961年就被经济学家孙冶方提出来了。孙冶方在1961年后多次提出，经济管理体制的中心问题，不是中央人民政府与地方政府的关系，而是“作为独立核算单位的企业的权力、责任和它们同国家的关系问题，也即是企业的经营管理权问题”。<sup>[8]</sup>当然，他的这些观点在“文化大革命”中受到了批判，不可能得到政府的重视。1978年夏天，国家计划委员会研究所在薛暮桥的带领下曾到江苏进行计划管理体制调查，同年的7月24日，写出了《关于计划管理体制的一些意见》，指出现行计划体制的根本缺点有两个：一个是条条与块块的相互分割，另一个是国有企业没有机动的权力。这样的体制割断了行业之间和地区之间的经济联系。用报告的话说：“企业与企业不能自由结合，两个企业能够商量解决的事情，必须分别层层上报，请两个领导机关协商批准，许多一天半天能够解决的问题，往往要拖延几个月。”《意见》提出，改革计划管理体制，不仅要解决条条与块块之间的矛盾，还要解决行政管理与经济发展客观规律之间的矛盾；不仅要扩大地方的权力，更重要的是扩大企业的权力，发挥企业的积极性。<sup>[9]</sup>

1979年初，四川省委批转了省经委党组《关于扩大企业权力，加快生产建设步伐的试点意见》，批准对四川化工厂等一百家企业进行更大范围的扩大自主权试点。四川大型国有企业改革试点的成功为中央政府开启国有企业改革的决策全局提供了有力的支持。1979年5月25日，国家经委、财政部、对外贸易部、中国人民银行、国家物资总局、国家劳动总局六个部门联合发出通知，确定在首都钢铁公司、北京内燃机总厂、北京清河毛纺厂、天津自行车厂、天津动力机厂、上海汽轮机厂、上海柴油机厂、上海彭浦机器厂等八家企业进行企业扩权的试点。

为什么四川省率先进行了国有企业扩权的试点呢？简单说来，似乎

应归功于当时四川省领导班子的务实作风。出于战略的考虑，四川作为具有防御战略地位的西南大省，政府在四川建立了数量非常多的国有企业。在我的书房里，有一本20年前出版的书，叫《新中国工业经济史：1966—1978》。[\(10\)](#)在这本书里，我们可以发现，四川实际上是1964年毛泽东提出要进行一、二、三线战略重新布局和抓紧西南“三线”建设工程的重点地区。[\(11\)](#)西南“三线”建设的重点项目集中在铁路（川黔、成昆、贵昆、襄渝、湘黔等）、钢铁（攀枝花、酒泉、武钢、包钢、太钢等）、煤炭（六枝、水城、盘县等）、电力（映秀湾、龚嘴、刘家峡、夹江等）以及石油、化学和机械（以四川和贵州为重点）等。在那里，建设起来了许许多多的大型企业。

其实，四川省在中国改革开放40年的历史中扮演着非常重要的角色。有很多的改革试验是在四川进行的。四川社会科学院的经济学者们甚至说四川一直是国有企业改革的弄潮儿。[\(12\)](#)1982—1983年，我当时还在读大二，在复旦大学结识了一位来自英国的留学生克里斯·布拉莫尔（Chris Bramall）。回忆起来，除了当时我的英文老师是美国人之外，他是我结识的第一位外国留学生。他告诉我他留学的动机是因为对四川的好奇。我记得他说过，研究四川省的理由有很多，其中一个理由就是四川在改变农业和国有企业管理体制方面比其他地方做得更早。十年之后，我在伦敦政治经济学院的经济学家书店看到了他在牛津大学出版社出版的著作《评价毛时代的经济计划：四川1931年以来的生活水准与经济发展》[\(13\)](#)。

1979年7月9—13日，在四川成都召开全国工业交通工作会议。时任国务院副总理的康世恩主持会议，当时的财政部部长吴波专程到会听取意见。成都会议的一个重要内容被认为是最后认同了五个重要的文件，内容包括扩大企业经营管理自主权、实行利润留成、开征固定资产税、提高折旧率和改进折旧费使用办法、实行流动资金全额信贷等。当然，这五个文件已经在当年4月中央工作会议上原则通过，后又在6月召开的五届人大二次会议上征求过意见。国务院最后于7月13日发布了《关于

扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》等五个文件。这些文件的基本精神是，要根据不同行业、不同企业的具体情况，实行不同的利润留成比例。企业用利润留成建立生产发展基金、集体福利基金和职工奖励基金。

我看到的资料显示，在成都的工业交通工作会议上，产生过激烈的争论。争论是在财政部与希望进行扩权试点的地方政府之间发生的。当然，最后还是那些认为扩权不损坏财政收入的试点经验占了上风，这使得国务院的那五份扩权文件真正得到了认同。于是，《人民日报》《光明日报》等主要媒体开始对四川、云南等地扩大企业自主权试点的成效进行集中报道和宣传，让试点得以推广。1979年底，试点企业终于扩大到了4200家。当然，在那个时期，经济学家中也有支持这项改革的。最著名的倡导者可能就是曾担任中国社会科学院工业经济研究所所长的蒋一苇教授了，他提出的著名的“企业本位论”在客观上支持了企业扩权。

[\(14\)](#)

1980年1月22日，国务院批转了国家经委、财政部《关于国营工业企业利润留成的试行办法》。根据试点企业中反映的问题，该办法规定，从1980年起，企业利润留成办法由原来的全额利润留成改为基数利润留成和增长利润留成；企业增长利润留成的比例，按照不同行业分别制定；企业必须完成产量、质量、利润和供货合同四项计划指标才能提取全部留成资金，每少完成一项，扣减其应提留资金的10%；企业从基数利润中提取的留成资金，用于发展生产的不少于60%，用于福利和奖金的不超过40%。

1980年9月2日，国务院批转了国家经委《关于扩大企业自主权试点工作情况和今后意见的报告》，要求从1981年起，扩大企业自主权的工作要在国有工业企业中全面推广。让国有企业普遍实行利润包干，调动企业的生产积极性。1981年12月26日，财政部、国家经委发布了《关于国营工交企业实行利润留成和盈亏包干办法的若干规定》，提出了利润留成和包干的主要形式。[\(15\)](#)

以最初确定的改革目标来评价，扩大国有企业自主权的改革试验无疑是成功的。它使国有企业获得了独立的利益，企业管理者和职工的积极性得到了很大的调动，赢利状况也有了显著改善。但是，改革者很快就发现，这样的改革导致了一个事先没有充分想清楚的问题，那就是国有企业变得越来越追求投资的扩张。我清楚地记得，对这个问题的经典描述和分析很快在几年以后被介绍到中国的匈牙利经济学家科尔内的《短缺经济学》中找到。根据科尔内的分析，国有企业出现投资扩张的冲动一点儿都不奇怪，因为它们面临的财务约束依旧是“软的”。

实际上，在研究文献的过程中我发现，在扩大企业自主权的改革试验中，改变国有企业财务约束的想法很早就被提了出来并纳入了改革的议程之中。不少经济学家都写文章分析说，在计划经济体制下，国有企业的生产经营资金全部由国家拨付，企业不可能在意使用资金的成本，这是企业投资冲动不受约束的根本。这与科尔内在《短缺经济学》中的思想也是完全一致的。

于是，1979年8月28日，国务院批转了《关于基本建设试行贷款办法报告》及《基本建设贷款试行条例》，试行将基建拨款改为银行贷款，贷款业务由中国人民建设银行办理。这一尝试拉开了国有企业融资体制改革的序幕，也成为后来著名的“拨改贷”改革的最初试验。不过，由于种种原因，局部试验经过了六年之后，一个被称为“拨改贷”的改革方案才终于推出。根据“拨改贷”改革方案，自1985年2月1日起，包括国有企业的新增流动资金、国有企业和事业单位在内的所有国有单位的基本建设和更新改造投资全部改为了银行贷款。这个决定在后来的很长一段时期里未必真正改变了国有企业面临的预算约束的性质，却从此把国有银行与企业捆绑在了一起，演化成几乎20年后才终于厘清和削弱的“银企关系”以及中国企业居高不下的负债率。

在当时，也许我们的经济学家并没有在理论上想明白，为什么“拨改贷”之后，国有企业的预算约束还“硬”不起来？这个问题的答案最终

是由在20世纪90年代初开始流行的“产权经济学”的观点给出的。[\\_\(16\)](#)

扩大国有企业自主权和融资制度的改革很快就显现出来的另一个问题是企业与政府之间在收入分配上的利益冲突。尽管试点扩大到了更多的企业和部门，但是向企业扩权给国家财政收入上带来的压力还是很快暴露出来了。例如，《中国统计年鉴》（1993）的数据显示，国有企业提供的财政收入逐年下降，由1978年的973.65亿元，下降到1979年的923.62亿元，到1980年则下降为889.58亿元。1978—1985年，国家财政收入和居民储蓄之间的分配格局也发生了显著的变化，国家控制的财政收入相对于民间储蓄也在不断下降。1978年的时候，居民储蓄占财政收入的比重只有18%，而到了1985年，这个占比已经上升到了86%。

在这里我特别要指出的一个与国民收入分配相关联的问题是，国有企业利用信息上的优势不断扩大了自己的收入份额，并把大量的赢利转化成了工资奖金的分配。中国的经济学家把这个现象叫作“工资侵蚀利润”。这一时期，不仅国家的财政开始出现了赤字，而且工资收入的增长很快推动了社会零售物价的上涨，使经济在改革开放后首次面临了显性的通货膨胀的威胁，由于国有企业工资收入超常增长引发通货膨胀的现象在1993年之前一直伴随着中国的改革进程，它俨然成了一个不得不与向地方政府的分权以及国有企业的微观行为联系起来的特定的宏观现象。[\\_\(17\)](#)

其实，国有企业扩大自主权的试验和推广很快就暴露出新的问题。除了以上我们提及的问题之外，地区间的相互封锁也开始形成并蔓延。地区封锁的最典型表现是地方政府阻止当地的资源流出。这些做法在媒体报道中被形象地描述成“烟叶大战”“羊毛大战”和“蚕茧大战”等。[\\_\\_\\_\\_\\_\(18\)](#)对于出现的这些地区封锁问题，国务院于1980年7月1日和10月17日先后发布了《关于推动经济联合的暂行规定》和《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》两个文件，希望能通过企业之间的横向经济联合来鼓励企业的专业化和分工趋势。这样的想法在今天看来显得十分幼稚，但



作为一项政策却一直执行到了20世纪80年代末。特别是，1986年3月国务院还继续发布了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》，足见中国企业之间的所谓横向经济联合受到政府重视的程度。

也就是在1986年6月，复旦大学经济研究中心联合上海市政府协作办公室、经济体制改革办公室以及上海市政府经济研究中心沟通组织了一次为期一个月的关于上海工业企业横向经济联合的大规模调查。调查发放了3342份企业问卷、走访了220家企业，涉及5大行业。调查的成果最后汇编成书，以《企业改革与发展新路：上海工业企业横向联合调查报告集》为名由复旦大学出版社于1988年1月出版。我记得很多年之后，日本东京都立大学的经济学教授村上直树博士来复旦大学经济研究中心拜访，提到他们发表在《比较经济学》杂志上的文章曾引用该调查报告时，[\[19\]](#)在座的报告负责人和参与者方深知该报告的学术价值。

总之，1980年前后，以“放权让利”为特点的改革的确引发了不少经济问题。当时国务院认为：我们是在总的体制没有变动的情况下，自下而上改革的，各方面矛盾很多，牵扯很大，如果不解决新矛盾，就前进不了，甚至已经改了的也巩固不住。[\[20\]](#)用经济学的语言来说，在国有企业的体制没有变化的前提下，这个自下分权的改革必然造成国家与企业之间的“激励不兼容”，这样的放权让利到最后可能葬送改革。类似的风险在苏联和东欧的局部改革时期（20世纪80年代中后期）都不同程度地出现过。西方的经济学家后来把这种单纯地向地方政府和企业实行分权的改革做法叫作“改革陷阱”。[\[21\]](#)

即使当时面临向企业和地方政府分权所产生的风险，扩大企业自主权的试点还是得到了政府的支持。1980年4月9—19日，国家经委在南京召开了第二次全国工业交通工作会议并决定继续搞好扩大企业自主权试点。会议决定把地方企业扩权试点的审批权下放给各省、市、自治区，特别要求选择少数矿山进行扩大自主权试点。根据萧冬连教授提到的数据，到1980年6月，试点发展到6600个，约占全国预算内工业企业数的



16%左右，产值占60%左右，利润占70%左右。其中，上海、天津试点企业利润已达到80%以上，北京已达到94%。[\(22\)](#)

近40年后的今天，回头去评价这些单纯面向地方和企业的扩权改革，不难发现其内含着的深刻矛盾。这个矛盾就是分权和扩权试验与计划体制之间的矛盾。在整个经济计划体制完整保持不变的前提下，微观的改革试验和激励改善只会导致经济的其他方面更大的扭曲，并在宏观总量层面上持续产生严重的不平衡，特别是频繁导致恶性通货膨胀。

据发表在《经济研究参考资料》1981年第182期上的研究文章透露，微观与宏观的严重脱节现象也被1980年第一次来中国访问的联邦德国经济学家古托夫斯基觉察到了。他认为，中国在扩大企业自主权方面取得了很大进展，自由市场发展很好，改善了居民的供应。但他忧虑，中国在微观经济方面进行的试验太多，如上缴利润、利润留成方面；企业各自为政，存在着无政府主义状态；在宏观经济上看不到完整的规划，尤其是看不到在微观经济方面的局部试验和宏观经济之间有什么联系。1981年9月14—15日，古托夫斯基应薛暮桥之邀第二次访华时，就中国经济改革和财政金融问题提出了咨询意见。[\(23\)](#)

## 再试再错的改革：承包国有企业

20世纪80年代初期，人们在以放权让利为思路的国有企业改革进程中很快就发现，扩大企业自主权非常容易造成企业的过度扩张，导致国民收入的超分配，频繁引发恶性通货膨胀。如何约束国有企业多吃多占的行为一直困扰着中央政府。据章迪诚的资料，1979—1980年，国家财政出现了新中国成立后前所未有的近300亿元的财政赤字，社会零售物价指数在1979年上升了1.9%，1980年上升了6%，使中国经济首次面临通货膨胀的威胁。

受承包经营责任制在农村获得成功的启发，有经济学家提出“包”字

进城，在国有企业推行承包经营责任制。按照当时的理解，所谓责任制，是指在国家计划指导下，以提高社会经济效益为目的，以经济责任、经济权利和经济利益紧密结合为基本特点的生产经营管理制度。于是，1981年初，作为试点，山东省率先对所属国有工业企业实行了利润（亏损）包干的经济责任制。1981年4月，国务院在召开的全国工业交通工作会议上公布了《关于抓紧今年工交生产，努力增产增收，保证完成国家计划的通知》，同年10月和11月先后发布了《关于实行工业生产经济责任制若干问题的意见》和《关于实行工业生产经济责任制若干问题的暂行规定》。这些文件肯定了之前扩权实践中形成的各种利润留成和盈亏包干办法，以及处理国家与企业之间利益的分配政策，并明确了经济责任制的内容以及必须遵循的原则和要求。

1981年10月29日，国务院批转国家经委、国务院体改办《关于实行工业生产经济责任制若干问题的意见》，规定国家对企业实行经济责任制，在分配方面可以采取利润留成、盈亏包干和以税代利、自负盈亏三种经济责任制形式。1982年，国务院批准首钢、二汽等八家大中型国有企业成为采取承包经营责任制的试点，同时进一步对36000多家国有工业企业实行“定额上缴、超收归己”的改革，这大概可以视为国有企业的第一轮“承包”高潮。

不过，由于很快出现了经济秩序混乱和物价快速上涨等宏观不稳定的现象，特别是由于国家的财政收入出现了恶化的趋势，中央还是决定停止全面推行利税承包制度，并且从1983年起转入了企业的“利改税”改革。1983年2月28日，国务院批转了财政部《关于国营企业“利改税”试行办法（草案）的报告》，决定国有企业保留原来的工商税，把相当于基数利润的部分改为所得税；凡有赢利的国有大中型企业，按55%的税率计征所得税，所得税后的利润，一部分以递增包干上缴、固定比例上缴、定额包干上缴或缴纳调节税等办法上缴国家，一定三年不变，剩余部分按照国家核定的留利水平留给企业。而对于小型国有企业，则根据实现利润按八级超额累进税率缴纳所得税，税后由企业自负盈亏。企业

的税后留利实行“五马分肥”，即建立新产品试制基金、生产发展基金、后备基金、职工福利基金、职工奖励基金，并规定前三项基金不得低于留利总额的60%，后两项基金不得高于40%。

“利改税”基本上达到了稳定和增加财政收入的目标，但由于按照基数法确定企业所得额，所得税后的利润又采取递增包干上缴等方式上缴国家，造成了企业创造利润越多，上缴国家的部分就越多的“鞭打快牛”的现象，企业抱怨不断。于是，1984年9月18日，国务院又批转了财政部《关于在国营企业推行“利改税”第二步改革的报告》，主张完全以税代利，将企业上缴利润全部改为上缴税收；将工商税按缴纳对象划分为产品税、增值税、盐税和营业税；对国有企业的利润征收所得税，并对部分国有企业所得税税后利润开征调节税（一户一率），调节税后的剩余利润为企业留利；允许企业在征收所得税前从利润中归还技措贷款；增加资源税、城建税、房产税、土地使用税和车船使用税。

不幸的是，“利改税”政策的出台恰逢国民经济出现过热后的宏观经济整顿和紧缩时期，此时的国有企业已经出现了连续22个月的利润滑坡，因此，“利改税”的改革方案也就难以真正进一步推进并最终被终止了。这迫使中央决策层去寻找其他的改革方案，而这个方案就锁定在了“承包经营责任制”上。

什么是承包？在建筑业，承包工程或者项目的含义不难理解，是项目的发包和承包两方签订的一个租约或者准租约。在这个租赁合约上，发包方与承包方在一些指标上达成一致意见。类似的，承包制就是企业的管理者（厂长）与政府签订一个租约，厂长“租赁”一家企业，承诺完成政府的考核指标以换取政府对企业管理者的承诺。当然，如有必要，这个承包关系可以在企业内部层层复制到生产车间或者班组。

1987年3月，国务院总理在六届全国人大五次会议上所作的《政府工作报告》中提出：“今年改革的重点要放在完善企业经营机制上，根据所有权与经营权适当分离的原则，认真实行多种形式的承包经营责任

制。”4月23—27日，国家经委受国务院委托召开全国承包经营责任制座谈会，在总结吉林、广东等省和首钢、二汽等企业坚持承包经营责任制经验的基础上，决定从1987年6月起，在全国范围内普遍推行承包经营责任制。8月31日，国家经委和国家体改委发布的《关于深化企业改革、完善承包经营责任制的意见》重申了实施承包经营责任制“包死基数、确保上交、超收多留、歉收自补”的原则，以及兼顾国家、企业、职工三者利益的要求。1988年2月27日，国务院又发布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，对企业实施承包经营责任制做了进一步规范。于是，承包经营责任制在全国范围内普遍推进。据政府公开的数据表明，到1987年底，全国实行各种承包经营责任制的国有大中型工业企业已达到82%，国有大中型商业企业达到60%以上。据章迪诚提供的数据，1987年7月，全国工业企业利润扭转连续22个月下滑的局面，仅当年就增加财政收入60多亿元。1988年底，即全面推行承包经营责任制后20个月，全国预算内工业企业创利税达369亿元，相当于1981—1986年6年间企业所创利税的总和。

图7-1简化了承包经营责任制的基本实施过程。看得出，这是一个政府与企业之间的谈判过程。正因为这样的性质，承包经营责任制肯定埋下了经济过热的火种。其实，就在企业实行承包经营责任制的初期，就有不少经济学家提出，承包经营责任制仅仅向国有企业提供了一个正面的激励，但并没有配以相应的约束制度。也就是说，企业的承包人实际上负盈不负亏。全面推行承包经营责任制后，这一问题得到证实并变得十分突出。为了回应这一问题，1987年8月25—29日，国家经委、中共中央组织部和全国总工会在北京联合召开全面推行厂长负责制工作会议，要求全国所有大中型工业企业在1987年内普遍实行厂长负责制，所有全民所有制工业企业要在1988年底之前全面实行厂长负责制。

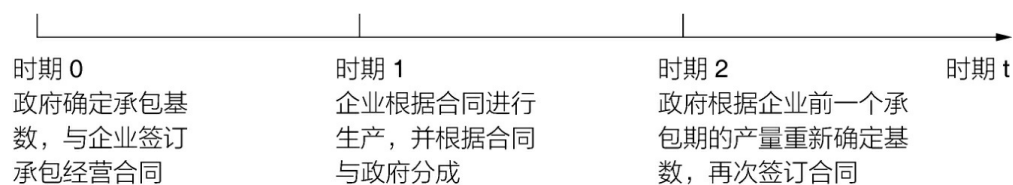


图7-1 承包经营责任制实施时序图

当然，这样的做法并不能改变问题的性质。在为期三年的首轮承包经营责任制推行期间，即1987—1990年，中国经济再次在宏观上经历了剧烈的波动，1988—1989年的经济过热暴露出了承包经营责任制固有的弊端。对于这个弊端，经济学家的解释是，政府和企业之间确立的承包经营责任制不可能是一个完全可执行的契约。从理论上说，由于政府与企业之间存在信息不对称，在签订承包合同、确定承包基数时，企业就有了因操纵信息而获得额外利益的讨价还价能力，企业可以利用信息优势来谋求最大的分配利润。1988—1989年发生的宏观经济过热在很大程度上改变了承包经营责任制在20世纪90年代初进一步推行的政府意愿。

作为在校的研究生，我自己正是在这段企业承包经营责任制推行后的时期（1989—1990）有幸在上海参加了一些关于大中型国有企业的调研活动。其中一个调研活动是作为上海哲学社会科学“七五”重点研究规划项目的一部分，在上海社会科学联合会和上海经济学会的组织下展开的，从1989年初夏开始，持续了一年多。这期间我参与了对上海的数家国有大中型企业（如上海牙膏厂、上海刀片厂、上海电钟厂等）的调查。上海人民出版社于1990年底出版的研究成果《发展与改革：若干重大经济问题研究》记录了当时基于这个调查的主报告和分报告。[\(24\)](#)另外，我还参加了对上海国有企业（当时称为国营企业）承包经营责任制的专项调查活动。这个调研活动最后以《上海企业承包制研究》为名结集出版，[\(25\)](#)成为今天我们回顾与评价将近30年前的企业承包经营责任制经验教训的重要资料。

以我今天的眼光来看，国有企业承包经营责任制的实施在中国经济体制改革和企业改革的历史上是最典型的中国式改革。它从局部经验

（试点）中形成方案，然后自上而下推广和逐步完善。上海自然也不例外，它的大多数国有企业都在这个时期实行了承包经营责任制，因而为我更详细地了解企业承包经营责任制的微观和宏观效果提供了经验素材。

根据《上海企业承包制研究》中提供的资料，在1979年，全国有八家企业开始成为实行国有企业利润留成的试点。上海有三家企业被选择为试点单位。这三家企业就是赫赫有名的上海汽轮机厂、上海柴油机厂和上海彭浦机器厂。后来试点推广到了103家基层工厂，实行“基数留成加增长分成”的利润分配办法。试点带来了利润的增长，于是上海工业系统请求国家经贸委和财政部批准，在冶金和纺织两局分别实行“基数包干、增利分成”和“利润全额分成”的承包试验。在纺织局系统的这个方案里，实现利润的9.5%留给企业；而在冶金局系统，利润的基数全部上缴国家，增加利润的40%留给企业。而且这两个局的试点时间都规定在1983年。

随着1983年和1984年国家实行第一步和第二步“利改税”，上海的调节税率在全国定得最高，1985年平均为27.91%，在这种情况下，上海市政府决定在工业系统内推行以企业工资总额包干并与效益指标挂钩为主的所谓“四配套”改革。<sup>(26)</sup>这样的政策当然对提高企业职工的工作积极性有相当正面的激励。特别是，企业职工的工资、奖金分配和调资升级等都由企业自己决定，在外部条件不发生变化的短期情况下，这样的激励可以显著提高企业投入的利用率和劳动生产率，增加产出。

但是，在第二次“利改税”之后，“四配套”改革的效应受到了影响，而且总是解决不好企业的技术改造所需资金来源的问题。在计划经济体制下，国有企业的技术改造是一项重要的考核指标。而在“利改税”之后，企业上缴了各种税费和摊派之后资金已经所剩无几。1987年，国家经委向全国的工业企业推行了更加综合的承包经营责任制。而上海的465家国有企业（其中411家为大中型企业）也是在这一年实行了包上缴



利润、包技术进步、包固定资产增值和工资总额同经济效益挂钩，也就是所谓的“三包一挂”的综合承包经营责任制的试点。[\(27\)](#)

1988年，中央政府为了支持上海的发展，决定同意上海实行财政包干的方案并支持上海企业的发展。在这种背景下，上海市政府对原来的承包经营责任制做了一些改进和调整。特别是大幅度提高了企业的留利，承包期限大多数调整为五年。换句话说，全国的大多数企业的承包合约在1990年到期，而上海的承包合约大都在1992年到期。同时针对不同类型的行业企业采取不同的承包方法。1988年5月底，上海经委系统下的1623家企业中的98.2%与主管部门或财政局签订了不同形式的承包合同。[\(28\)](#)

1989—1992年的整个承包期内，市场条件开始出现恶化，能源、资金和原材料供给均出现短缺和紧张的局面，价格和成本上升，企业的利润大幅度下降，导致无法完成承包基数的企业数开始持续增加。根据1990年对上海十个工业局的123家企业所作的调查，完成承包基数的企业只有28%，而且还首次出现了全行业的亏损。[\(29\)](#)

上海的承包企业面临的问题当然也是全国承包企业共同的问题。全国企业的承包期大多是到1990年结束，而在1989年，对承包经营责任制方案进行修正的呼声越来越强烈。令我印象最深的是强调“利税分流”的方案。该方案认为，当时的承包经营责任制在承包的基数上没有区分利润和税收，而应该把利和税各自归位。由于这个方案曾经在个别地区和企业试点过，所以很快被政府接受了。1989年，财政部、国家体改委联合下发了《关于国营企业实行利税分流的试点方案》，提出了将企业的利润分别以所得税和利润的形式分开上交，税后还贷，上交的利润采取多种形式承包的办法。比全国的时间表稍晚了一些，上海的承包企业大约在1992年第一轮承包期结束后开始实施了“利税分流”的承包方案。

承包经营责任制作为在1987—1992年中国国有企业改革政策中的重要内容，在今天评价它的历史功过已经没有太大的意义了，但是它为什

么会成为当时的主流方案，却又是很有意思的问题。通过很多经济学家的言论，似乎多少能看出一些当时最能打动改革者的论点，那就是，承包经营责任制最大的优点是它的简单性和可操作性，它是社会成本最小的改革，而且它显然具有固定租约一般的激励增进的直接效应。但如今我们都知道，租赁和承包合约其实仅仅适用于特定的行业企业，它的成功需要非常严格的条件，而承包经营责任制显然把这些条件都给一般化了。

回想起来，1978年之后，承包经营责任制在农业生产上相对来说取得了成功，但1987年开始全面推行的承包经营责任制在工业企业上的实施和执行却复杂得多，不如农业生产那么简单易行。这是有多方面原因的，比如，对农业生产，农户的“积极性”至关重要；而对于工业生产，个人的积极性虽然也是重要的，但还有比积极性更重要的因素（如企业家精神、技术、竞争、决策与治理模式、资本结构、创新等）决定着企业的前景。

## 京伦会议

1993年总是被国内外经济学界看成是中国经济改革的一个分水岭，标志性的事件是在这一年的11月14日，中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》），一改之前只说商品经济或者有计划的商品经济的说法，改说要建立社会主义市场经济体制。该决定的内容涉及对公司的治理、价格、金融、财税以及财政和分配体制等。这显然是一项更为大胆的制度变革，而且到来得非常快，离1989—1991年的治理整顿只有两年多的时间。看得出，这是当时的领导人对邓小平于1992年发表南方谈话的直接回应。而对国有企业而言，这更像是一个加速而激进的改革战略的开端。

当然，《决定》对企业的改制还只是阐述了一个基本原则，需要有

更具体的操作办法。

1994年8月23—26日，由吴敬琏、荣敬本和周小川、楼继伟分别牵头的两个课题组“中国经济体制改革的总体设计”及“中国税制体系和公共财政的综合分析与改革设计”联合当时的国家经贸委，共同在北京的京伦饭店召开了一个国际会议，主题为“中国经济体制的下一步改革”，也就是后来所说的“京伦会议”。

这个会议的时间是在中共十四届三中全会确立了建立社会主义市场经济体制之后，我猜测吴敬琏、荣敬本负责的课题组与周小川和楼继伟负责的课题组均为从构建市场经济体制的角度来设计下一步的重大改革。不过，从会议讨论的议题和大多数经济学家的发言内容来看，这个会议实际上是围绕改革国有企业和建立与市场经济相适应的现代公司治理结构这个主题进行的。围绕这个主题的一系列问题都在会上进行了深入讨论，这些问题包括银行与企业的关系、银行不良资产的处置和企业破产的法律程序及社会保障体制的改革等。

如果说1985年的“巴山轮会议”重点讨论了宏观经济管理问题，“京伦会议”显然讨论的就属于微观范畴的问题了，而这中间相隔了差不多十年。十年前，中央关于经济体制改革的决定中还只是承认“商品经济”，而十年后，终于将“市场经济体制”写入党的决定中，这是非常不容易的，而用市场经济中的现代公司治理制度改造国有企业和国有银行，也就迫在眉睫。

出席会议的中方经济学家除了以上提到的两个课题组的负责人之外，还有陈清泰、张卓元、李剑阁、刘遵义、钱颖一、许成钢、吴晓灵、谢平、肖捷等。不过，在1994年，吴晓灵是中国人民银行政策研究室主任，谢平是副主任，而肖捷还在财政部综合计划司任副司长，钱颖一还在斯坦福大学执教，许成钢则任教于伦敦经济学院。

会议邀请的国外经济学家也非常有针对性，显然是经过深思熟虑的。比如，哈佛大学的哈特（Oliver Hart）教授，是关于企业理论和合

约经济学的顶级学者。由于他在理解企业的合约结构方面做出的理论贡献，2016年被授予诺贝尔经济学奖。还有一位是哈特教授的同事米尔格罗姆（Paul Milgrom）教授，来自斯坦福大学，也是顶级经济学家。我在2000年访问哈佛大学时与两位有过一面之交，当时哈特教授是哈佛大学经济系的系主任，而米尔格罗姆教授正好在哈佛大学访问。

会议还邀请了斯坦福大学的麦金农教授和青木昌彦教授。麦金农教授是一位专攻金融发展，特别是转型经济中的金融与经济增长的著名经济学家。他病逝于2014年，享年79岁。青木昌彦教授是我的老朋友，也是我尊敬的师长，有一段时间我们交往甚密，在东京、北京、上海或旧金山共同出席会议。他是日本人，主要在斯坦福大学执教。他基于日本企业独特的组织和制度发表过不少有意思的研究论文，在主流经济学界享有声誉。他还在经济发展方面倡导比较制度分析的方法。不幸的是，2015年他因病突然去世，享年77岁。

外方的与会者中还有著名的拉迪（Nicholas Lardy）教授。他被认为是美国经济学家当中研究中国经济最为权威的人物。他那个时候应该还在西雅图的华盛顿大学担任杰克逊国际研究院的院长。他目前是华盛顿“国际经济研究所”（Research Institute for International Economics）的研究员，对改革前和改革后的中国经济均有深厚的研究，出版了不少研究中国经济的著作。来自华盛顿大学的还有波兹南斯基（Kazimierz Poznanski）教授。他是波兰人，研究专长是东欧社会主义国家的转轨问题。另外还有两位分别是来自美国佐治亚州立大学的罗伊·伯尔（Roy Bahl）以及来自加州大学圣克鲁兹分校的黄佩华（Christine Wong）教授。伯尔教授是财政专家，时任美国财政学会的会长。黄佩华则是一位以研究中国的公共财政，特别是中央与地方的财政关系而著称的经济学家。

会议从8月23日开始，到26日上午结束，持续了三个半天。时任国务院副总理朱镕基于8月25日下午会见了参会的外方代表。

三天半的会议由四个主题板块构成。第一个是关于国有企业改革的主题，也就是关于如何在国有企业和国有银行建立现代公司制度及其治理结构。在这个主题下，除了以上提到的课题组负责人汇报研究的基本设想之外，还特别安排了青木昌彦教授报告《转轨经济中的企业内部人控制和治理结构》，米尔格罗姆报告了《日本经济组织中的激励机制和组织结构》。许成钢报告了《中国现代企业制度建立中应该注意的问题》，波兹南斯基教授报告了《东欧转轨过程中的私有化存在什么问题？》

第二个板块讨论企业和银行间的债务重组以及破产程序。这里哈特教授重点报告了关于转轨经济中的破产程序的设计问题。青木昌彦教授报告了战后日本清理企业与银行间债务的经验。麦金农教授重点比较了中国与俄罗斯在金融改革政策上的不同。刘遵义和钱颖一、吴晓灵和谢平分别报告了中国企业与银行间债务重组的设想方案。

第三个板块是关于财税体制改革的。首先是周小川和杨之刚汇报了中国1994年分税制改革取得的成绩和问题，然后楼继伟和李克平报告了对建立转移支付的新制度的设想。黄佩华报告了关于中央—地方财政关系问题。伯尔报告了关于政府间转移支付的研究。

最后一个板块是对1995年经济改革的展望，是由吴敬琏教授演讲，拉迪做点评。

有意思的是，京伦会议尽管非常重要，但在社会上以及媒体上并没有产生什么影响，而且即使在经济学家的圈子里，很多人对这个会议也没有什么印象。如果你在网上搜索，也会很失望，几乎找不到关于这个会议的媒体报道或有关的具体信息。

一直到1999年夏天，才有一本关于京伦会议的文集出版。这本文集名为《公司治理结构、债务重组和破产程序：重温1994年京伦会议》，由吴敬琏、周小川等编著，中央编译出版社出版。这本文集收录了中外经济学家在京伦会议上报告的11篇文章。周小川以《经济学中的微观制

度概念》作为本书的代序。中央编译局《比较》杂志的肖梦女士所写的记述京伦会议的文章《现代企业制度、银行与财政的配套改革——记“中国经济体制的下一步改革”国际研讨会》也收入了本书。

在记述京伦会议的文章中，肖梦写道：“什么是‘公司治理结构’、‘有限理性’、‘不对称信息’、‘不完全契约’？什么是‘内部人控制’、‘逆向选择’和‘道德风险’？什么是‘现金拍卖’和‘结构性商谈’？等等，等等。这些常识性概念是近十几年来微观经济学理论中一系列概念上的突破，虽然在西方已经成为帮助工商界经理们的新工具，却不为我们所熟悉。也许有人会说，这些听上去就挺吓人的新名词对我们又有是没用？我们中国的改革还远到不了那一步。然而，既然我们打算按照十四届三中全会的‘关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定’探索中国经济体制改革的道路，我们就应该面对现实中已经出现或在转轨过程中将要出现的难题，避免他人犯过的错误和走过的弯路。那么，国际上已经通行的概念和新的研究成果就应该首先为我国学术界认知。”

是的，在1994年，我们的理论界和企业界还不清楚什么是公司治理（corporate governance）、控制权（control rights）、信托责任（fiduciary）、持股人（shareholder）和利益相关人（stakeholder）以及股东大会，对董事会、监事会等这些治理制度以及它们之间的关系也还不甚了了。对CEO、CFO、MD等这些在西方公司里流行的称呼同样比较陌生。京伦会议毫无疑问开拓了中国经济学家的视野，让我们看到国有企业，特别是大企业改革的方向，那就是公司化或法人化，其核心是在企业内部建立现代公司治理结构。这些概念和讨论无疑影响了1994年之后的企业改革的政策方向。

关于银行与企业的债务重组，京伦会议上讨论了三种方案。一种是刘遵义和钱颖一建议的方案，主张建立一家资产管理公司来处置坏账。周小川等人提出了债转股方案。还有一种方案，由吴晓灵和谢平提出，强调了企业、银行与财政之间进行综合债务的重组。在债务重组问



题上，哈特教授主张先实行债转股，然后与原股东共同进入美国破产法第11章的重组程序。

以今天的眼光来审视，1994年的京伦会议在很多方面都是超前的，是有预见性的，对之后的中国企业改革、银行改革和债务重组具有重要的推动作用。

## 改制

中央政府原本希望在1994年就完成建立现代企业制度的工作，并将此项工作分为酝酿、准备、部署和起步四个阶段。有资料显示，到1994年底，国家体改委向八个省、两个直辖市、一个计划单列市、八个中央企业主管部门和中国石化总公司下发了《关于国家体改委联系的30家现代企业制度试点企业和一家国家控股公司试点工作的有关通知》，就试点的工作程序做了规定。

但是，之后的事实证明，政策的落实工作并非想象中那般顺利。比如说，中央政府在1994年11月出台了《关于选取一批国有大中型企业进行现代企业制度试点的方案》和《关于深化企业改革，搞好国有大中型企业的规范意见》后，原计划在1995年上半年出台12份试点配套文件，但是，直到1996年10月仅仅出台了五份。试点工作原计划在1996年结束，实际则到1997年底才基本告一段落。

为什么执行得这么缓慢呢？显然是因为决策者对风险和问题的事先估计是不足的。甚至对于究竟由哪个部门来负责牵头领导建立现代企业制度也存在一定的争议，争议的焦点当然最后集中在国家体改委和国家经贸委两个部委上。最后经过协调，在1994年初国务院召开的现代企业制度试点工作会议上，由当时的国务院副总理邹家华宣布，试点工作由国家经贸委负责。

有意思的是，在此之后，国家经贸委提出了在全国选取一些城市进

行“优化资本结构”的改革试点思路，主要内容是“增资、改造、分流和破产”。这一思路强调以城市为依托，每个城市逐一“击破”，以深化国有企业改革。“优化资本结构”的试点工作自1995年开始在18个城市中推行，到1996年扩大到58个，到1997年则进一步扩大到全国111个城市。尽管在推广上非常顺利，但是不难看出，这一试点工作的内容所涉及的每一方面都需要有大量的资金支持，这使得当时的试点工作面临“无米之炊”的尴尬局面。加上自1993年起，中国经济再次面临恶性的通货膨胀，宏观经济形势的恶化使得国有企业当时的状况可谓雪上加霜。

之后的两年时间里，经过多方面的讨论，特别是经济学家们的争论与研究，终于形成了国有企业改革的一个新的突破口。1995年9月28日，中共十四届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，对国有企业改革提出了新的思路，即实行“抓大放小”的改革战略。在“抓大”方面，中国显然是模仿了日本的大公司模式。例如1996年，中央政府对1000家重点企业中的300家明确了所谓的“主办银行”，保证企业信贷资金来源；核定合理的流动资金，将短期贷款改为一年期贷款，贷款实行基准利率，不得上浮；企业保证不挪用、不欠息。与“抓大”相比较，“放小”更是驾轻就熟。山东诸城和湖南等地的小企业改革模式为中央决策层提供了制定有关政策的经验参考。1996年，国家体改委和国家经贸委分别出台了《关于加快国有小企业改革的若干意见》和《关于放开搞活国有小型企业的意见》，对放开国有小型企业加强了政策上的指导。于是，在地方上，小型国有企业的直接民营化进程正式启动了。

可是，就在中央政府明确国有企业改革的新方向的同时，大中型国有企业的基本面却在进一步恶化。根据章迪诚提供的数据，1994年在工业39个大类中，国有独立核算工业企业发生全行业亏损的有13个行业，亏损总额为58.58亿元，而到了1997年全行业亏损的行业数增加到25个，亏损总额达到258.86亿元。1997年底，全国国有及国有控股的16874家大中型工业企业中亏损者达6599家，亏损额为665.9亿元。\_\_\_<sup>(30)</sup>

另外，国有企业改革导致下岗职工人数激增，1996—1997年，下岗职工总数已经达到1500万人，直到2000年这一数字一直居高不下。从此，“下岗”成为一个前所未有的名词，当然也是众所瞩目的社会问题。我就是在那个时候开始对中国国有企业的亏损问题产生兴趣的，并在1997年9月取得“王宽诚英国学术院奖学金”和“王宽诚（英国）皇家学会奖学金”之后赴伦敦政治经济学院的“三得利—丰田经济学和相关学科研究中心”开始了对亏损问题的研究。

鉴于国有企业亏损和职工下岗的问题已经上升为一个影响政治和社会稳定的重大问题，中央政府立刻出台政策，采取与以往不同的更大力度的方式加速了对国有企业部门的改革和重组。1997年7月18—24日，时任国务院副总理的朱镕基在辽宁考察国有企业时提出了著名的“三年国企脱困”的改革策略，即用三年左右的时间使大多数国有大中型亏损企业走出困境。我把“三年国企脱困”的改革政策汇总在表7-1中。

为了实现“三年国企脱困”这一目标，国家除了要求在国有企业领域本身进行改革外，还出台了多项配套措施来剥离国有企业的负担。1998年，政府向四大国有商业银行注入2700亿元人民币作为准备金；同年先后成立了信达、东方、长城和华融四家资产管理公司，负责收购、管理和处置从四大国有银行剥离的不良资产。1999年7月30日，国家经贸委、中国人民银行颁发了《关于实施债权转股权若干问题的意见》。1998年7月，全国养老保险和再就业服务中心建设工作会议上，把实行基本养老保险行业统筹的11个部门所属企业的基本养老工作全部移交地方管理，同时加快企业再就业服务中心的建设。1998年8月3日和6日，中央政府先后出台了《关于加强国有企业下岗职工管理和再就业服务中心建设有关问题的通知》和《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》。1998年12月24日，按照国务院《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，医疗保险制度改革从1999年1月也开始启动。1999年8月，国务院转发劳动保障部等部委《关于做好提高三条社会保障线水平等有关工作的意见》，决定从1999

年7月1日起，将国有企业下岗职工基本生活费水平、失业保险金水平、城镇居民最低生活保障水平提高30%。1999年6月，中央政府决定从增发的国债中，每年专门划出90亿元，用于企业技术改造和产业升级的贷款贴息。

表7-1 “三年国企脱困”的政策

| 问 题      | 配套政策                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 国有企业债务过重 | <p>“债转股”。</p> <p>1998年，向四大国有银行注入2700亿元人民币作为准备金。</p> <p>1998年先后成立了信达、东方、长城和华融四家资产管理公司，负责收购、管理和处置从四大国有银行剥离的不良资产。</p> <p>1999年7月30日，国家经贸委、中国人民银行颁发《关于实施债权转股权若干为意见》。</p>                                                                                                                                                                                                                  |
| 国有企业职工安置 | <p>1998年7月，全国养老保险和再就业服务中心建设工作会议上，把实行基本养老保险行业统筹的11个部门所属企业的基本养老工作全部移交地方管理，同时加快企业再就业服务中心的建设。</p> <p>1998年8月3日和6日，中央政府先后出台了《关于加强国有企业下岗职工管理和再就业服务中心建设有关问题的通知》和《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》。</p> <p>1998年12月，按照国务院《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，医疗保险制度改革从1999年1月开始启动。</p> <p>1999年8月，国务院转发劳动保障部等部委《关于做好提高三条社会保障线水平等有关工作的意见》，决定从1999年7月1日起，将国有企业下岗职工基本生活费水平、失业保险金水平、城镇居民最低生活保障水平提高30%。</p> |
| 国有企业技术落后 | <p>1999年6月，中央政府决定从增发的国债中，每年专门划出90亿元，用于企业技术改造和产业升级的贷款贴息。</p> <p>截至2000年底，国家经贸委分四批共安排重点技术改造</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

|        |                                                                            |
|--------|----------------------------------------------------------------------------|
|        | 国债资金项目880项，总投资规模为2400亿元，其中国债资金195亿元，贷款1459亿元。                              |
| 产业结构   | 性过剩总量控制、结构调整、关闭“五小”、淘汰落后、大力压缩过剩生产能力。                                       |
| 市场秩序混乱 | 1998年起，中央政府实施“联合缉私，统一处理，综合治理”的缉私新体制，特别加大了对成品油、植物油、纺织原料、汽车、计算机等重点商品走私的打击力度。 |

资料来源：张军等：《中国企业的转型道路》，上海：格致出版社，2008年。

2000年12月11日召开的全国经贸工作会议最终宣布说，国有企业改革与“三年国企脱困”目标得到基本实现。他们的依据是，到2000年底，重点监测的在1997年亏损的6599家国有大中型企业中有4800家扭亏；全国国有及国有控股工业企业实现利润2392亿元，是1997年的2.9倍；全国31个省（自治区、直辖市）国有工业全部实现了整体扭亏或赢利增加，重点监测的14个主要行业中有12个实现了整体扭亏或赢利增加。按照巴里·诺顿的说法，下岗人数在经历了1995—2002年近七年的峰值期后，终于出现了较大幅度的下降，这一过程可以看作是中国劳动力市场整体格局初步形成的时期。<sup>[31]</sup>

至此，在国有企业问题上，余下的自然就只是国有资产的产权问题了。这个问题在经济学家中的讨论少说也有十年了，但是真正作为改革的政策，一直到2002年才有了明确的方案。2002年11月，中共十六大报告提出，对于国有资产管理的问题，应实行“国家所有，中央政府和地方分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益”的管理模式。该管理模式终止了新中国成立以来一直实行的国有资产“国家统一所有，地方分级管理”的管理模式。在国家拥有终极所有权的前提下，地方政府将享有完整的出资人权益，可以自行决定这部分资产的拍卖、转让等事宜。

此后，2003年3月，十届全国人大一次会议成立了新的国有资产管理机构——国有资产监督管理委员会，对中共十六大上决定的国有资产

管理模式进行了落实。3月19日，国务院国有资产监督管理委员会成立，3月26日正式挂牌。2004年，全国31个省份和新疆生产建设兵团的国资委全部组建完毕。

当2003年10月14日，中共十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》时，股份制成为国有企业改组改制的主要形式就再自然不过了。只是，“股份制”这个非常中国式的词汇，既让人感觉别扭，又不得不让人感叹它在中国所具有的独特和微妙的含义。

## 地方试验

前文已经提到，作为对地方中小型国有企业改革的基本指导原则，“抓大放小”的改革思路是1995年在中央的文件中明确提出的。其中，对于“放小”只做了如下的解释：“要着眼于搞好整个国有经济，通过资产的流动和重组，对国有企业实施战略性改组；这种改组要以市场和产业政策为导向，搞好大的，放活小的……区别不同情况，可采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式，加快国有小企业改革改组步伐。”但是，事实上，各地出台的针对国有中小型企业改制的文件中很少有对中小企业的标准进行明确的界定。例如，吉林省在1995年3月27日公布的《吉林省人民政府关于印发国有中小型企业产权出售改制经营若干问题意见的通知》中，只是在讨论具体收购支付方式的条款中提到“企业净资产在10万元以上、500万元以下的须在三年内付清”。而湖南省于1998年7月4日出台的《湖南省人民政府关于通过产权转让进一步放活国有中小型企业若干政策的通知》中，即使在涉及收购支付方式时也未提及如何界定中小企业。因此，中小企业的概念在地方之间可能存在很大的差异，但不管怎么样，绝大多数地方拥有的国有企业都可以纳入中小企业的范畴。

从国家统计局公布的工业经济统计数据上很容易发现，进入20世纪



90年代，地方国有企业的经营状况一直在恶化。根据章迪诚在《中国国有企业改革编年史：1978—2005》一书中提供的资料，1994年，重庆市属预算内国有工业企业亏损面达到55.7%，资产负债率达到80%以上。

[\(32\)](#) 如果能让重庆市属的这50家预算内国有工业企业的经营状况得到彻底改善，重庆国有企业改革的僵局就能打破，这个思路让重庆自然而然地选择了事后被称作“放小”的道路。重庆的这个经验很快得到了中央政府的肯定，并在全国范围推行。事实上，也许是“英雄所见略同”，从1995年起，山东、四川、安徽、湖北、浙江、广东等地政府也在积极进行国有小企业的改制方式的试验，我想其动机与重庆并无二致。

回顾这些地方经验，很容易发现，地方国有企业的改制完全是自下而上和分散进行的，中央政府并不设定统一的改革模式，只规定一些基本的原则，完全由地方政府来寻找“最优”的改制模型。地方政府对改制模式的选择当然也非常谨慎，以求把改制的社会成本最小化。从这个意义上说，中国的国有企业改革是一片巨大的制度试验田。我曾说过，中国的模式就是不存在一个模式。[\(33\)](#) 在国有企业改制问题上也是如此。至于中国的制度条件为什么允许并可以出现这种多样化的改革模式，这非常有意思，却是另外的话题，还是留给读者自己去思考吧。

从操作的角度看问题，一家国有企业如果要完成改制，必须要筹集改制所需资金、安置富余劳动力、厘清原企业存在的债务关系、重新组织生产等。在解决这些问题时，需要协调政府、企业、职工、银行等相关利益主体之间的关系。在理论上其实就是重新定义“企业”这一概念的过程，而要顺利实现这个过程，每一方都要对改制的方案选择投以赞同票。

在国有中小型企业改制过程中，一向以“敢为天下先”著称的湖南省再度受到了经济学家和政府的注目。湖南省长沙市在中小国有企业改革中首创“两个置换”模式，在进行改革试点时获得了成功。所谓“两个置换”，指的是在所有权改革方面，通过所有权转让置换企业的国有性

质，解除企业对政府的依赖关系；在劳资关系方面，通过一次性补偿置换职工的全民身份解除职工对企业的依赖关系，让职工直接进入劳动力市场。<sup>(34)</sup>2000年，首批被湖南省作为“两个置换”模式的三家试点单位是长沙市湘江涂料（原湖南造漆厂）、通大集团（原长沙水泵厂）和友谊阿波罗公司（原友谊商店和阿波罗公司），这三家企业用了近一年的时间完成了改制，并收到了较好的成效。

根据唐朝阳2001年发表的论文中披露的资料，长沙市“两个置换”的结果是，通大集团有350人办了内退手续，230人自谋职业，还有21人办理了预备工手续。友谊阿波罗公司共有置换对象2564人，除75%的职工进行了身份置换外，有341名职工选择了内退，占13%；有约177人选择档案进入人才交流中心，占7%；100多人选择买断工龄，占5%。人员变动幅度最大的是湘江涂料，该公司改制后管理部门减员达45%—50%，生产车间也减员40%—45%。而改制资金主要来自对土地存量的盘活。<sup>(35)</sup>

我是在2004年3月5—6日应长沙市政府的邀请前往长沙考察地方国有企业改革的。一起前往长沙的还有周其仁和张春霖等。长沙的刘副市长（之前，张五常曾经向我提及他）全程陪同了我们的考察。我们听了介绍，并到多家改制企业去了解情况，还与当地的几位“改制能手”见了面。所谓改制能手，就是在当地的企业改制中有思想、有能力来化解矛盾，在改制过程的“死结”上总能找到解决办法的“能人”。

长沙的经验让我想起了1994年我在《经济研究》上发表过的一篇经常被引用的理论文章《社会主义的政府与企业：从“退出”角度的分析》。<sup>(36)</sup>在这篇文章里，我把国有企业的制度看成国家与公民的一个隐含的“社会契约”，国家用就业保障来换取公民放弃选择权。现在，国有企业的重组就是国家用市场合约与职工替换社会合约。在替换中，国家要首先解除原来的义务，因而需要支付代价来“赎回”自己的义务。

在长沙听取经验汇报时我一直在想，为什么国有企业的重组或者改

制过去不可行而今天却是可行的？一个重要的原因是，重组的成本在今天比在20年前大大下降了。这恰好是国有企业改革到如今的一个重要成果。一方面，就人员安置问题来说，大多数国有企业处于经营困难状态，国有企业职工原来的就业保障已经名存实亡，职工在谈判中的底线自然不高。比如，从长沙的经验中可以发现，现在的国有企业职工对其身份的唯一诉求就是社会保障。另一方面，更重要的是，随着我们在社会保障、保险、劳动力市场、房地产市场的发展以及非国有经济增长等方面取得显著成就，国有企业尽管不赢利了，但它的部分资产、土地和厂房等还有着市场价值，所谓“国破山河在”。这些显然大大降低了国有企业重组或改制所需的社会成本。如果我们在20年前一开始就动手进行国有企业的重组或改制，就一定会把中国闹个天翻地覆，社会成本可谓无穷大。

在经验上，长沙把90多家地方国有企业的改制问题朴素地归纳为两句话：钱从哪里来，人往哪里去。不用说，这是地方被逼出来的“思想”。在长沙，地方的改革者告诉我们，国有企业改革的两大关键是产权制度改革和理顺劳动关系。前者是建立现代企业制度，后者是解除企业对职工的无限责任，使劳动力市场化。他们在操作中针对当地企业的实际情况分别采取了不同的改革方案，如股份制改造、破产改制、兼并改制、出售改制、合作改制、并轨改制以及关停改制等。

我从长沙回上海后曾经写过一篇文章，题目为《我对长沙国企改革经验的几点理论评价》，于2004年3月10日在《中国改革报》上发表。

[\(37\)](#)在这篇文章中，我写过这样的话：

回想一下，过去我们把中国经济改革的成功经验总结为“增量改革”，不先去动“存量”，这是非常重要的策略。现在看来，把国有企业的重组和再造推延到现在不完全是无能，而是一个重要的经验。刚开始成本过高的改革会随着经济发展和体制变化而变得可以接受和操作，因为人们的成本预期会有很大的调整。当国有企业的“身份”就像“户口”那

样变得不再那么重要的时候，改革的成本就下降了。这样，国有企业的重组或再造就可以转变成一个会计的或者财务意义上的项目来操作。在这种情况下，对企业和政府来说，他们所作的主要就是去建立一张可以持平的企业再造的“损益表”就行了。

在建立这样一张损益表的过程中，长沙的地方经验是把全部国有企业的可变现的经营性和土地资产“统筹”到政府下设的“资产经营公司”中，用以统筹所谓“理顺劳动关系”的成本支出。这样的做法一方面提高了国有企业的土地和部分可经营的资产在变现和重组中讨价还价的能力；另一方面则克服了国有企业原有的区位与行业差异对重组后企业职工安置的不同影响，兼顾了效率和公平。

另一个来自长沙的看起来成功的做法是，对国有企业的改革成功地利用了政府作为第三方的角色和承诺。在引进战略投资者、土地置换、债务打包以及社保并轨等方面，政府作为当事人也同时充当了第三方的角色。比如，为了解决职工的社保问题，政府出面向社保局承诺把两亿元的社保欠费动用工业发展资金分十年付清。在引进控股投资者或者在土地置换与开发中，也是由政府出面担保向银行取得信贷。

在这些改制的每一个环节中，长沙的地方政府都尽量确保程序的合法性。为此，他们在企业改制操作程序上建立了规程。在长沙，企业改革和发展领导小组办公室的负责人罗放良送给了我一大本“内部资料”：《企业改革法规政策汇编》[\(38\)](#)，它编辑记录了长沙地方国有企业改制的政策法规。内容之详细，涉及方面之多，超乎我的想象。

当然，在中国各地的改革模式中，与“长沙模式”相仿，受到来自各界广泛关注的还有另一种模式，它就是“诸城模式”。与“长沙模式”相比，“诸城模式”又有着适用于当地禀赋和企业特征的独特之处，这一点也同样体现在当地国有企业改革合法性的实现上。

2008年4月26日，《南方人物周刊》推出的系列报道《打捞三十年



争议人物》收录了一位名叫陈光的人物。陈光时任诸城市委书记，现任菏泽市委书记。20多年前在山东的诸城，陈光因为大刀阔斧地实行国有企业改革，使诸城市的企业从国有企业到乡镇企业在两年内几乎被“一网打尽”，而被好事之徒冠以“陈卖光”“陈送光”的称号。即便在今日，关于“诸城模式”以及国有企业改革模式的争论仍未平息。重温这段历史，我们仍然可以感受到当年改革推行时的波澜壮阔以及暗潮涌动。

诸城市的国有企业改革始于1992年，当时距36岁的陈光到此赴任的日子不过一年多。在这一年的夏天，时任中共中央总书记的江泽民到了诸城，鼓励当地探索和推进国有企业改革。这无疑从政策层面为诸城的国有企业改革打了一针强心剂。如果说中央决策层的意见还只是提供了外部制度上的可行性，那么1992年4月，诸城市政府对市属150家独立核算企业进行审计的结果则提供了更加直接的现实依据。由黄少安和魏建提供的数据显示，150家企业中，有103家明亏或暗亏，占企业总数的68.7%，亏损额高达1.47亿元，企业负债率平均高达85%。<sup>(39)</sup>

事实上，最初在诸城市电机厂进行试点时，诸城市政府曾经给出过两套方案，一套是由国家持股，另一套是将企业资产存量出售给职工，国家以土地作价入股。但是经过职工讨论后，采取了有别于这两套方案的第三条道路，即职工出资购买企业全部资产，土地由企业租用。

在这里，我们发现与“长沙模式”不同，诸城将国有企业改革方案的选择交给了职工，而“长沙模式”中则是说服职工接受政府选择的方案。“长沙模式”更加侧重于改制方与企业职工的单独谈判，如友谊阿波罗公司的改制会议开了530多场。而就“诸城模式”的改制速度来看，1993年5月，在20多天内完成35家企业改制的做法是不可能有时间来进行这样的单独谈判的。那么，如何保证在这样短的时间内让改制企业的职工能够接受改制方案，从而保证企业改制的成功？

答案就在于，“诸城模式”下的企业改制没有造成失业。以诸城企业改制的第一个试点单位——市电机厂的改制实践来看，该厂所属277名

职工在改制后无一人下岗，全部转变成持股股东，以内部股权认证形式集资270万元，购买了市电机厂所有资产，成立了山东诸城市开元电机股份有限公司。抛开个案就整体而言，诸城国企改制增加了企业总体就业人数。黄少安和魏建在文章中给出了数据，1992年改制前，诸城市属以上企业就业人数为15624人，乡镇企业就业人数为35105人；改制后，截至1998年底，市属以上企业就业人数55686人，乡镇企业就业人数为39712人，分别比1992年增加了256.41%和13.12%。因此，股份制使得职工成为股东，保证职工就业成了诸城市国有企业改制成功的重要条件。

1992年9月，诸城市政府制定了《诸城市体改委关于企业股份制试点实施方案》，它规定了股份制改革的指导思想和原则、组建方式和股份划分、具体的方法步骤、配套政策等，以股份制形式将当地国有企业出售给本企业职工。尽管诸城并非是第一个吃螃蟹而推行国有企业股份制改革的城市，但是其改革面之广、改革力度之大却是其他城市前所未有的。黄少安和魏建在文章中说，诸城国有企业改制带来的绩效是显而易见的：1992—1996年，诸城市财政收入以年均31.2%的速度递增，其中改制企业上缴税金的平均增幅为36%，比财政收入高5.8%。5年间诸城市工商企业上缴税金达2.5亿元，占全市税收总额的78.1%。

此后，从1997年起，诸城又经历了所谓的“二次改制”。如果说第一次改制的重点在于产权改革的话，那么第二次改制的重点则在于公司治理结构方面，通过拉大公司内部员工股份持有比例的差距，集中解决公司决策层的股权激励问题。

从诸城市“二次改制”的经验来看，将国有企业改革分成两步来走，这并非是预先设想的步骤，而是根据第一次改制后出现的问题，对先前改革进行的修正和补充。我们可以认为，第一次改制的主要目的在于解决改制的合法性，即能够最大限度地获得来自职工方面的支持，从而让改革能够顺利取得突破性进展；而第二次改制的主题无论如何都应该是为了改进效率，建立起更加有效的公司治理结构。这是一个很好的想



法。因为根据南斯拉夫20世纪50年代后在创设“工人自治”模式上的运行经验，实行员工平均持股并不能真正建立起有效的公司治理模式。我自己在1987—1989年曾花心思去研读了有关南斯拉夫“工人自治”的经济学研究文献，我知道这其中的问题出在哪里，但在这里就不再细说了。不过，我对职工大规模持股的担心被我的同行宋立刚和姚洋在2004年的一篇研究论文中证实了。[\(40\)](#)不仅如此，陆挺和刘小玄在2005年的一项研究中也得出类似的结论，提高改制后企业效率的最佳方案之一是使得股权向经营者集中，实现股权的合理定价。[\(41\)](#)而这与诸城“二次改制”的方向正好是吻合的。

## 杂交的制度：新国企的出现

除了地方国有企业改制的片段之外，我最想记述的还有这场“光荣革命”中另外一幅精彩的画面，那就是20世纪80年代一批由企业家而不是政府创办的国有企业群体的崛起，我暂且把它们称为创业型国有企业。创业的含义当然是指企业家创办企业的意思。但是，这些企业的创办的确依靠了从国家或集体企业中借来的资金，甚至根本就是在原有濒临倒闭破产的国有企业的基础上再造的。它们主要集中在电子、家电、饮料、纺织、医药类等新兴行业。如今中国有不少的优秀企业就是当时的这些创业者一手打造起来的。

我不需要再去寻找更多的素材和记忆片段，吴晓波撰写的《激荡三十年：中国企业1978—2008》中已经记载了许多这样的创业故事。[\(42\)](#)其中，很多人都不会忘记军医大学赵新先教授带着自己的“三九胃泰”在深圳创业的故事。在惠州，从华南理工大学毕业的李东生在一个简陋的农机仓库开辟自己的工厂，与香港人合作生产录音磁带，这便是日后赫赫有名的家电公司TCL。在广东顺德的容桂镇，只有小学四年级文化水平的潘宁以零件代模具，用汽水瓶做试验品，凭借手锤、手锉等简陋工具，以及万能表等简单测试仪器，在十分简陋的条件下打造出了中国第

一台双门电冰箱，这便是在后来统治了中国家电业十余年的科龙公司的前身。

1983年7月5日，在“国营青岛橡胶九厂”的基础上，“双星”商标正式登上历史舞台，而汪海这个名字也渐渐为世人熟悉。1984年，在中国科学院计算所投资20万元人民币的基础上，以柳传志为首的11名科技人员创办了中国科学院计算所新技术发展公司，1989年公司更名为联想集团，仍归中科院主管。也正是在这一年，李经纬看中了一种运动饮料配方，当时它躺在广东省体育科研所的文件夹里无人问津，李经纬感到机会来了，“健力宝”由此诞生。1989年6月，青岛红星电器股份有限公司黄海冰柜厂成立，这就是后来大名鼎鼎的“澳柯玛集团”。

在当时看来这些企业都很幼小，它们基本都是在原有濒临倒闭的工厂基础上由具有雄心抱负的年轻人接手经营，或者由创业者向单位借资筹建的，相比那些老牌国有企业，它们缺乏资本，也缺乏市场，但是由于它们生产的产品与老百姓的生活息息相关，而且它们少了老牌国有企业面临的种种体制上的约束，在日后发展迅速。可以说它们唯一拥有的比较优势就是自由和创业精神。

进入20世纪90年代之后，随着企业承包经营责任制的弊端和国有资产流失现象不断暴露，通过建立股份制对国有企业所有权结构进行改革的思想开始受到了政府的关注。在上述背景下，中国政府在1993年提出今后国有企业改革的方向是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。

1993年，中国进入股份制试点的高潮，大型国有企业纷纷开始股份制改革。这一年，青岛啤酒、上海石化、北京人机、广船国际、安徽马鞍山钢铁、昆明机床六家改制国有企业在香港及全球发行股票并在香港联合交易所挂牌上市，这六家企业在境外共发行H股股票405292.8万股，筹资金额达80亿港元。这些公司上市后都有良好表现，特别是马鞍山钢铁，被英国《国际金融评论》评为1993年度全球新兴股票市场最成

功的上市公司。在建立现代企业制度改革上，1994年，100家不同类型的大中型国有企业建立实行现代企业制度的试点，试点内容包括以下几个方面：确立企业法人财产权，完善企业组织制度，健全会计制度，改革人事制度。

也就是在这个时期，创业型国企进入迅速扩张的阶段。全球化和多元化渐渐进入这些企业的视野。这时候的海尔从一个产品向多个产品发展（1984年只有冰箱，1998年时已有几十种产品），从白色家电进入黑色家电领域，以“吃休克鱼”的方式进行资本运营，以无形资产盘活有形资产，在最短的时间里以最低的成本把规模做大，把企业做强；同时产品批量销往全球主要经济区域市场，建立自己的海外经销商网络与售后服务网络；学会了做贸易的联想集团，开始了外向型和产业化战略，于1988年在香港成立了“香港联想”，拓展海外业务并成功上市；在双星鞋业的基础上，双星相继推出了“双星轮胎”“双星机械”“双星服装”“双星热电”等产品。并且在这段时期，又有一批新公司成立，前文提到的20世纪90年代中国国有企业改革中的股份制改革实践，正是在这一背景下进行的。1993年2月18日，经呼和浩特市体改委批准，呼和浩特市回民奶食品总厂整体进行股份制改造，成立“内蒙古伊利实业股份有限公司”，1997年2月5日，内蒙古伊利集团公司正式成立。

奇瑞汽车也是在这时候创立的。1997年3月，在芜湖经济开发区，由安徽省和芜湖市下属的五家公司共同投资的、注册资本为17.52亿元人民币的安徽汽车零部件工业公司成立，此即奇瑞汽车公司的前身。这家公司的成立带有明显的国际化印记。1996年，“951工程”（项目启动时取的内部代号）以2500万美元的价格购买了英国福特公司的发动机产品技术和一条生产线，显然当时的芜湖政府不认为造汽车是多么困难的事，无知者无畏，而无畏的精神却已深入这家企业的组织基因，并且继续发扬光大。和那些老牌大型国有企业一样，创业型国有企业在这一阶段也谋求通过资本市场扩大融资渠道，从而纷纷成功上市。

这一批诞生在20世纪80年代甚至90年代的新型企业代表了中国经济转型期出现的特殊企业模式。它们有计划经济历史的印记，更有企业家创业精神的典型特征。这些企业有的是依靠从国家或集体借来的资金，有的是以原有濒临倒闭破产的国有企业为基础建立起来的，但之后却都是企业家自己的企业了。没有他们，中国企业军团缤纷多彩的画卷就会黯然失色。

## 试错的遗产：“央企”的形成

2000年夏天，我获得欧盟委员会“中欧高等教育合作项目”的资助并在华大伟教授的协助下回到伦敦大学亚非学院（SOAS）进行了为期一个月的研究。在这期间，我与大卫前往剑桥大学和威尔士大学拜访了不少同行，其中最有意思的会面非剑桥大学耶稣学院的彼得·诺兰（Peter Nolan）教授莫属了。据说彼得是邓亚萍的博士生导师。网上有位作者是这样描述彼得·诺兰教授的：一头爱因斯坦式的白发，一张邓布利多校长式的脸孔，一脸斯皮尔伯格式的天真笑容。眼镜架在鼻梁上，可能是用来随时看书的吧，看人的时候，头微低，目光是从眼镜上面跃出去，显得总是那么专注。[\(43\)](#)

我与彼得多次在国际会议上见面。数年前在伦敦政治经济学院的会议上，我和他又是同台演讲。我知道，每次他在演讲中总是一如既往地称赞中国的大型企业。这当然会招来不少的反对意见，但他总是提前告辞，眼不见为净了。2002年初，我收到他的一本英文著作，题目是《中国和全球经济：国家冠军企业、产业政策和大企业革命》[\(44\)](#)。在这部著作里，他对中国的大型国有企业和企业集团给予了很高的评价并寄予厚望。2008年3月16日，英国的《金融时报》发表了一篇分析中国大型国有企业的长文《中国的国家冠军企业》（“China's Champions”）[\(45\)](#)，显然是部分借用了彼得这本书的题目。在这篇文章中，作者说，十年前，国有企业还像随时可能出现的经济灾难，1997年金融危机之后，国

有企业的利润率下降到了零，而且出现巨额亏损。十年后，150家国有企业的利润高达一万亿元，而且在快速增长。2007年底，世界最有价值的十家公司中，有四家是中国企业。

这些都是媒体关注的事情，而我并不特别在意。我对彼得·诺兰教授的“大企业革命”的观点也持保留意见，但愿意高度关注中国政府手上控制着的那些大型国有企业的改革和未来。事实就是这样，相较于那些新的国企而言，中国政府手上仍然拥有并控制着传统的大型国有企业，它们主要分布在资源、能源、重化等所谓战略性部门，并且成为所在行业的领头羊，占据主导和垄断的地位，国家在这些企业上也一直保持着绝对或相对的控股地位，“国家所有”的特征在这些企业中得以维持下来。

20世纪末，随着“抓大放小”战略的实施，一大批企业集团纷纷组建，这些大型国有企业的改革重点转向产权领域，开始了向现代公司的转型路径。进入21世纪后，电力、电信、民航、邮政等行业的政企分离步伐开始加快，以拆分为特征的公司重组成为必然选择。2001年，铁路、民航、黄金、稀土行业的政企分离相继破冰；2002年5月16日，电信行业在1999年分拆的基础上重新组建的中国电信集团、中国网通集团正式成立，最近的重组是在2008年5月24日推出的“六合三”方案。

2002年，民航业通过联合重组，形成了三大航空集团和三家民航服务保障企业集团，六大集团脱离了与民航总局的隶属关系。民航总局直属的九家航空公司进行联合重组，按照政企分开的原则，形成三家大型航空集团：以中国国际航空公司为主体，联合中国航空总公司和西南航空公司组建中国航空集团；以南方航空公司为主体，联合北方航空公司和新疆航空公司，组建中国南方航空集团公司；以东方航空公司为主体，兼并西北航空公司，联合云南航空公司，保留东方航空股份有限公司名称并继续使用原标志。三大航空集团组建后，即与民航总局脱钩。在电力行业，按照“厂网分开”的原则重组发电和电网企业，两大电网公

司、五大发电集团公司和四家电力辅助集团公司挂牌运营。此外，还组建了中国黄金集团公司。

2004年，中央企业之间及其内部合并重组步伐加快，如中煤建设集团并入中国煤炭工业进出口集团公司。2006年9月4日，全国邮政正式启动政企分开工作，按照“自下而上”的原则，进行省级邮政监管机构的设立工作，同时成立省级邮政公司。2007年1月29日，重组后的国家邮政局和新组建的中国邮政集团公司正式挂牌，标志着邮政业改革第一阶段的完成。

最后，中国铁路系统在2000年剥离中国铁路工程总公司和中国铁道建筑总公司的基础上继续酝酿更彻底的改革，下一阶段可能的措施就是在全国范围内成立几大集团公司，铁道部改制为行业监管部门。至此，几乎所有垄断行业的改革都已破冰。而且，更为重要的是一些军工或准军工企业的改制有了罕见的突破。在之前20多年改革的基础上，2007年国防科工委发布《关于非公有制经济参与国防科技工业建设的指导意见》，规定：在国家政策允许范围内，非公有制企业在军品市场准入、竞争及参与军工企业改组改制等方面与国有军工企业一视同仁。国家对军工企业的市场化意志异常坚决。

就在大型国有企业向现代公司转型进程中，政府也开始了对国有资产管理采取新的体制。虽然早在1988年，国有资产管理局就已成立，目的是为了防止国有资产流失，但是由于国有资产管理局是财政部下设的机构，加上出资人观念并不清晰且传统观念时常干扰，企业产权的流转和转让多发生在企业内部，范围相当有限。2001年4月28日，财政部转发了《企业国有资本与财务管理暂行办法》，对大型国有企业的财产与财务管理模式进行改革，这才真正标志着以出资人管理制度为中心的新型财务制度框架体系已经初步形成。2003年，在原国务院经贸委的基础上，国务院国有资产监督管理委员会（简称“国务院国资委”）正式成立，把196家大型国有及国有控股企业划归其管属，这一百多家企业成



为中央直属企业（简称“央企”）的最初样态，同时也是大型国有企业的最新样态。

从2003年4月初开始，地方各级国有资产监督管理机构陆续完成了组建工作，一些省级或地市级国有企业纷纷划归这些地方国资委管理，这样就基本确定了国有资产管理的新体制，确保了国有资产管理与财务监督工作的开展。国资委代表国家行使出资人权利，对所出资企业的国有资产收益依法履行出资人职责。至此，以中央企业为代表的大型国有企业的市场化进程继续向前推进了一大步。

几年来，共有81家中央企业进行了43次重组，中央企业数目亦从196家减至150家，央企的数目稳步下降。这个目标在2006年12月5日国务院国资委出台的《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》文件中得到进一步明确，文件中提出了中央企业由2006年的159家调整和重组至2010年80—100家的目标。

政府在这场改革过程中始终维持着控股的地位。这些年来，随着宏观经济的繁荣，特别是2003年以后由于房地产市场的繁荣拉动重化工业的超常增长，企业的赢利逐年提升，利润逐年增加，政府从这些大型垄断性国有企业中得到了巨额的利润收入。但是，这些大型企业的体制问题依然存在。传统国有企业的几个重要的体制特征继续保留了下来，除了国有资产的管理体制之外，它们的“掌门人”在很大程度上还严格地由中央政府和国资委控制着，治理结构的问题显而易见，而且它们在市场上拥有着不可挑战的垄断地位。这些都使得它们在市场上常常备受非议。

今天形成的“央企”格局，当属这个试错式改革的“遗产”。我们该怎么去评价它？其命运将来到底如何？这些企业绝大部分似乎都以冲击世界五百强为目标，在不断做大企业的资产规模。这是1995年前后中央政府提出的国有经济战略性调整后的“阶段成果”，但是不是最后的归宿就难说了。这是更大层面上的问题。至于该用什么概念范畴来对待，是政

治？是战略？是外交？是历史还是经济学？现在还不好轻易下结论。

## 我的工业研究

我清楚地记得，我在《经济研究》杂志上发表的第一篇论文是关于企业改革模式的，题目是《产权结构、所有制和社会主义企业制度》。<sup>(46)</sup>这篇文章发表于1989年，算起来到现在已近30年。实际上，在我首次涉足经济研究时，中国的企业改革正进行得如火如荼。尤其是，当大多数国有企业在1987年纷纷按照政府的改革政策而实行“承包制”以后，经济学家发现是有现成的经济学理论和分析工具来研究这一经验现象的。例如，我自己就发现经济学现有的理论在这个问题上是有用武之地的，于是我写出了论文《国有企业的货币激励：理论与经验研究》，发表在1991年的《上海经济研究》第6期上。<sup>(47)</sup>

在当时，观察中国国有企业改革与转型模式的国内外经济学家不在少数。在我的书架上藏着林青松在1999年8月送给我的一本由专题论文集成的著作《中国工业改革与效率》，它就是在1988—1993年间由分布于北京、世界银行以及美国和澳大利亚的经济学家合作研究形成的有关中国企业改革的成果。<sup>(48)</sup>而且也就是在20世纪80年代末90年代初的这个时期，我开始阅读并熟悉了诸如谢千里（Gary Jefferson）、托马斯·罗斯基（Thomas Rawski）和巴里·诺顿等海外经济学家的论文。他们这些经济学家大都发现中国的改革使国有企业的效率有了明显的改进。尽管也有支持的声音，但在当时，认同他们这个结论的经济学家并不占多数。很多年之后，我在谢千里位于波士顿郊外的家里小住，他还对杰弗里·萨克斯（Jeffery Sachs）教授的反对意见耿耿于怀。他说，杰弗里有一次在评论他的关于国有企业的效率有明显改进的经验结论时居然说，你们怎么可以有这样的结论？这与主流经济学的推断是矛盾的，也违反经济改革的主流意识形态。

即便如此，之所以还是有那么多的经济学家兴趣不减，主要是因为

中国的国有企业改革采取了旨在改善生产激励的基本策略。说这样的改革策略是事先设计好的，那是不可信的，大有事后诸葛亮之虞。它更像是政治妥协的产物。改善国有企业职工的生产积极性，改进管理方式，提高企业的生产利用率和劳动生产率，非国有企业的进入与竞争，这些都是经济学的典型问题。有意思的是，在经济体制没有发生基本变革之前，改善生产者的效率不仅是可能的，而且带有“帕累托改进”的特征。在早期，这个绩效的改进常常就被解释成转型成功的重要标志。

我自己也从那个时候起一直到2001年，加入了观察和研究中国企业改革与绩效的行列。尤其是1995年初夏从美国结束博士后研究回到复旦大学，我的学术研究开始聚焦在中国工业部门的改革方面。我对工业组织的变动、利润率、生产率以及经济增长模式的理论和经验都非常有兴趣。

特别要提到的是，在这段时间里，我有幸得到原伦敦政治经济学院“三得利—丰田经济学和相关学科研究中心”中国项目主任阿塔尔·侯赛因博士的支持，并在他的推荐下，在1996年底取得了英国学术院/（英国）皇家学会“王宽诚研究奖学金”（British Academy/The Royal Society K. C. Wong Fellowships），使我在1997年秋天回到伦敦政治经济学院“三得利—丰田经济学和相关学科研究中心”进行了为期半年的研究工作，并对中国工业部门发生大规模亏损的问题产生了浓厚的兴趣，完成了一篇关于中国国有企业亏损模式的研究论文“Market Size, Scale Economies, and Pattern of Loss-making in China's State Industry”（中文版为《需求、规模效应与中国国有工业的亏损模式：一个产业组织的分析》）。

当时我选择这个题目从事研究主要是因为中国项目组的主任侯赛因博士的建议。在此之前，他和当时在“三得利——丰田经济学和相关学科研究中心”工作的庄巨忠博士（后去亚洲开发银行工作）研究了中国工业企业的亏损模式，但主要是考察亏损企业的地区分布并试图解释亏

损的地区特征。在我回到伦敦政治经济学院之后，开始从侯赛因博士那里接触了关于中国国有企业亏损的大量数据，经过反复斟酌，最后我决定选择亏损变动的时间模式来进一步分析亏损发生的系统性原因。

这篇论文的初稿曾应邀在英国皇家国际事务研究所（The Royal Institute of International Affairs, Chatham House）报告过，报告会由当时在该研究所负责亚洲事务的大卫·沃尔教授主持，侯赛因博士亲自陪同我参加了这次为我主办的专场报告会。1998年下半年，我在《经济研究》上发表了这篇论文的中文稿（因为篇幅所限，发表时做了较大压缩）。<sup>(49)</sup>我知道，自《经济研究》发表了这篇论文之后，我的解释在经济学界引发了不少评论和不同意见。据说，在该论文申请“孙冶方奖”的评审过程中也因为有不同意见而在最后时刻与“孙冶方奖”失之交臂。

但是，这篇论文后来被英文杂志《东亚评论》（*East Asian Review*）接受，发表于2000年春出版的千禧年卷的首篇。<sup>(50)</sup>2000年6月，我应邀参加东京大学的中兼和津次教授在东京大学经济学部主持的一个关于中国国有企业民营化的高级研讨会，在会上我也报告了这篇论文，并得到日本著名经济学家石川滋教授和美国匹兹堡大学托马斯·罗斯基教授的点评。

我在这篇论文中试图要搞清楚的问题是，为什么中国国有企业的亏损在改革以来会变得如此严重？关于国有企业的财务绩效，经济学家有过不少研究。但是，我发现，大多数的研究并没有去观察国有企业发生亏损的时间模式。刚刚提到的侯赛因博士和庄巨忠博士对中国国有企业亏损的研究集中于亏损发生的区位模式方面，这的确是一个非常有趣的问题。不过，我更关注的是亏损发生变动的（时间）模式，并试图解释这个模式。因为我注意到，亏损的指标在20世纪80年代并没有太大的变动，而国有企业真正出现大规模的亏损似乎是从80年代末开始的，并且从此不断恶化。正如图7-2所显示的那样，由于亏损企业的亏损额猛

增，国有部门的净利润（赢利企业的赢利扣除亏损企业的亏损）在80年代末之后不仅陡降，而且从90年代中开始甚至变成负的了。

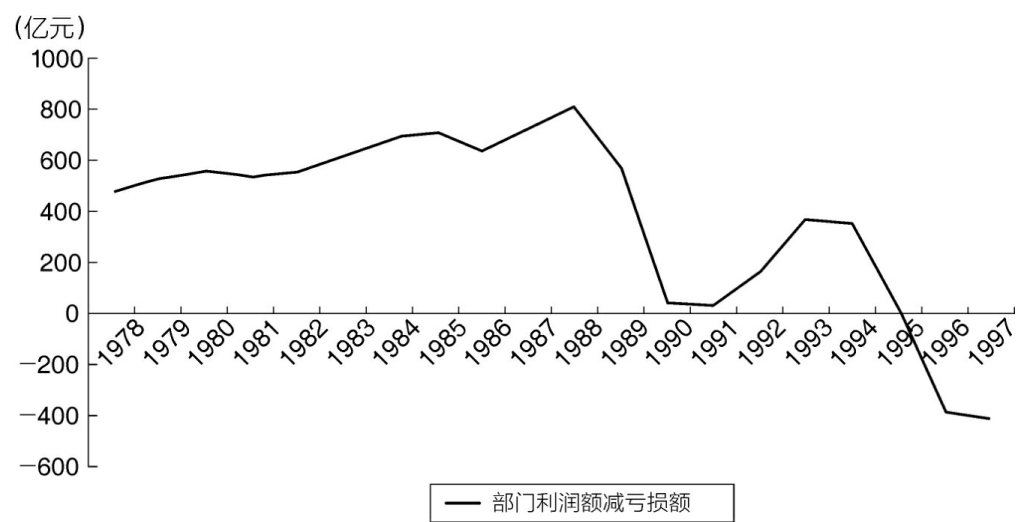


图7-2 中国国有企业部门的净利润变化模式（1978-1999）

为了从整体上解释国有企业亏损的这个变动模式，我在论文中构造了一个工业组织的简单模型。在这个模型里，我把市场的规模或者需求因素以及厂商的规模作为解释变量。我这样做的基本考虑是，虽然单个企业都可能由于某种原因出现暂时的亏损，但是整个部门的大规模亏损在我看来显然是一个“转轨现象”。也就是说，发生这样的行业性亏损必定与中国的工业改革和转轨过程有直接的联系。所以，我需从转轨过程中的重要参数来寻找解释亏损发生的变动模式。我认为，市场规模或者需求的变动应该是一个重要的因素，而我将另一个因素“锁定”在厂商的规模上。我相信还有其他的重要因素，但是我从经验观察中注意到厂商规模变动或者工业组织变动的相关性。因此，我决定尝试将厂商规模纳入我的解释模型中去，从而构造了一个简单的工业组织模型。这个模型的均衡条件是：

$$n^* = (a - c) \sqrt{\frac{S}{F}} - 1$$

在我构造的这个解释模型里，市场可以维持的厂商数量 $n$ （即保证每个厂商都不亏损）（1）是需求规模（ $S$ ）的增函数，（2）是厂商规模经济的减函数。在这里，厂商的规模经济在短期是由固定成本（ $F$ ）与边际成本（ $c$ ）的关系决定的。显然，这样的理论结果大大简化了我们对工业中国工业亏损问题的解释逻辑，而且大致上又捕捉了工业改革和经济转轨过程的基本特征。在转轨过程中，随着市场的自由化，原来在计划经济下累积起来的超额需求必然推动市场规模的不断扩张，这在20世纪80年代应该是显而易见的。但是随着投资的增长和生产能力的改善，市场规模的扩张必将趋于缓慢。通常，在一个不存在超额需求的“古典竞争”状态下，厂商规模的差异将会影响和改变市场的结构。规模经济显著的厂商将获得更大的市场份额，要维持原来的均衡状态就不再可能维持原有厂商的数量。换句话说，这时候，一部分甚至大部分厂商将因为厂商规模经济的差异或由此导致的市场结构的变动而失去赢利能力，成为“亏损企业”。我认为，这一点可能对于我们理解中国工业企业在20世纪90年代所经历的那种大规模亏损现象是很重要的。事实上，我始终感到好奇的是，为什么在我们的工业统计中总是存在着“亏损企业”这样的统计项目？“亏损企业”似乎是中国工业（不仅是国有的）企业的一个重要的部门。

另外，差不多也就是在这个时候，原东京都立大学经济学部的村上直树教授开始与我进行个人的学术往来，通过他，我结识了很多日本的经济学家和在日本工作的多位中国经济学家。我在前文提到过，在此之前，我已注意到村上教授等人针对中国工业改革所发表的多篇研究论文。当时，村上教授、大塚启二郎教授以及刘德强教授即将在牛津大学出版社出版他们的研究成果《中国的工业改革》，而我则有幸提前阅读了这部著作的打印稿，并为该书中文版的出版进行了努力。

1998年年底，我在村上教授的帮助下获得东京都立大学招募基金的资助，来到东京都立大学经济学部与村上教授合作研究，并有了面对面地与日本著名的经济学家大塚启二郎教授讨论中国问题的机会。这次访



问的结果之一是有了与村上教授和梁坚博士合作的那篇关于中国工业企业利润率决定的英文论文。同时，我开始对度量中国工业企业的效率变动和规模经济等问题产生了兴趣，这成为我之后几年的主要研究工作的重点。

我前面曾提到2000年6月，我应东京大学经济学部的著名经济学家中兼和津次教授的邀请到东京，参加了在东京大学举行的一个关于中国国有工业改革的讨论会。这次会议由美国匹兹堡大学的托马斯·罗斯基教授、日本亚洲经济研究院的今井健一博士<sup>(51)</sup>和我三人作为嘉宾发表演讲，日本著名经济学家石川滋教授也参加了会议并做了评论。会后，我和罗斯基教授在从东京去千叶拜访日本“亚洲经济研究院”新址的火车上就中国的工业改革有过一次长时间的对话，这次交谈也让我开始关注中国经济的投资效率和资本形成的问题。

2000年9月，我携家人赶赴哈佛大学。作为燕京学社资助的客人，我在哈佛大学的主要研究工作就集中在有关中国的工业改革和经济增长方面。我最好奇的问题依然是中国工业企业部门的利润率下降模式，于是我又集中去研究了利润率下降的问题。只是，这次我希望能把国有部门的利润率的变动与我已经完成的国有企业亏损模式的研究结合起来。

的确，就当时的研究文献而言，中国国有工业的财务表现和赢利能力在改革以后的恶化趋势一直是备受关注的论题。中国工业部门（包括国有部门）的利润率在改革后呈不断下降趋势，特别是在20世纪90年代以来持续恶化。一方面，经济学家对国有企业的效率改进所进行的经验研究越来越多；另一方面，90年代以后国有工业部门又出现大规模亏损。这些现象使得工业企业部门的赢利问题变得更引人注目、更加有趣了。事实上，人们常常把这个问题简单地概括为国有企业的利润率下降与效率增进之间的“经验”冲突。<sup>(52)</sup>

当时已有的理论解释可笼统地归类为两种思路。一种解释基于国有企业的所有制或者体制低效率的论断。持这类观点的多是中国国内学

者。简单而言，这种解释基本上是“科尔内主义”的翻版，它依照的是对国有企业的“定性”分析。[\(53\)](#)所以这一解释主要还停留在先验的逻辑上，缺乏经验的有力支持，比如，它无法面对利润率的下降在非国有部门表现出同样模式的经验观察。第二种解释的思路则是经典的工业组织理论的翻版，其基调是，20世纪80年代以来，非国有企业特别是乡镇企业的大规模进入使市场竞争程度大大加剧，竞争必然动摇国有部门的垄断地位，从整体上降低整个工业部门的平均利润率。[\(54\)](#)

第二种解释与中国工业部门利润率的整体下降趋势看起来似乎较为一致，但是这种解释的经验基础并不牢靠。如果市场竞争持续导致工业部门的利润率下降，那么竞争自然也将成为企业亏损的主要原因，因为在逻辑上，亏损与利润应呈反向变动的趋势。所以，当我们说竞争导致利润率持续下降的时候，也同时意味着竞争导致亏损的持续增长。因此，在经验上，竞争假说不仅应该与观察到的利润率下降的趋势相吻合，而且它也要能够与我们所观察到的国有部门自20世纪80年代以来的亏损变动模式基本一致。可是实际上，国有部门（以及主要的工业行业）的亏损额和亏损企业的比重至少在整个80年代却是与利润率同时呈下降趋势的。这也就是说，工业部门利润率的持续下降在经济自由化的初期阶段并没有伴随企业亏损额和亏损企业数量的增长。从统计数据上看，1980—1988年，国有部门的亏损额和亏损企业的比重没有明显的增长趋势，甚至有所下降，但同一时期的利润率却持续下降。事实上，国有部门的亏损与利润率之间的发展方向只是在80年代末以后才出现正常的反向变动趋势。而上述第二种解释（竞争假说）并没有提供利润率与亏损之间变动方式的任何追加信息。

我们认为，把工业改革以来中国国有部门利润率的不断下降趋势与企业亏损模式的变化联系起来不仅是一个重要的经验观察，而且是所有试图解释中国工业利润率下降模式时所不能忽视的一个理论要件。在理论上，我发现，协调利润率和亏损两者之间变动模式的一个关键因素是市场规模的扩张速度，或需求的增长率。把需求因素引入对利润率下降

和亏损模式变化的经验观察之中也是相当成功的。基于这些工作，我们发展了一个解释中国国有工业利润率下降模式的更好的理论。

按照这个理论，整个20世纪80年代中国国有部门利润率的下降可以被解释成非国有部门的“进入和竞争”侵蚀利润的结果，但得益于需求的迅速扩张与市场规模的超常扩大，企业的亏损指标反而趋于下降而不是增加。而80年代末以来，随着需求增长的趋缓和 market 需求的移动，市场结构和工业组织的变动开始导致行业内亏损企业的大幅度增加，从而也必然使得部门加总的利润大幅度下降，因为在统计上加总部门利润的方法是，一个部门的利润总额等于该部门实现的全部利润额减去该部门亏损企业的亏损额。因此，我们对国有工业利润率下降模式的解释是，由于需求的因素及其工业组织的变化，利润率的下降在80年代主要是因为非国有部门的“进入和竞争”侵蚀了国有部门的利润，而90年代以来利润率更显著的下降则主要因为自身亏损的大幅度增加。对利润率下降模式的这一解释不仅在理论上调和了利润率与亏损之间的变动方向，而且还能够更好地解释中国工业的整体财务绩效在90年代以后所显示出来的一系列结构性的特征。

我的这个假说在统计上得到了验证。使用1980—1998年的时间序列数据，可以检验国有企业自身的亏损、来自非国有企业的竞争对国有企业部门的利润率变化趋势的影响方式。简单地说，我们用 $\pi$  表示利润率，用 $x_1$  表示国有亏损企业的比重。另外，我们把时间序列分成1980—1987年以及1988—1998年两个时期，引进虚拟变量 $D_1$ ，将两个时期的观察值合并，用以估计以下回归：

$$\pi = \alpha_{11} + \alpha_{12} D_1 + \beta_{11} x_1 + \beta_{12} (D_1 x_1)$$

$$1980—1987\text{年: } D_1 = 0 \quad \pi = \alpha_{11} + \beta_{11} x_1$$

$$1988—1998\text{年: } D_1 = 1 \quad \pi = (\alpha_{11} + \alpha_{12}) + (\beta_{11} + \beta_{12}) x_1$$

得到的回归模型如下：

$$\begin{array}{ccccc} \pi = 14.942 & + & 0.291x_1 & - & 0.612(D_1 x_1) \\ (1.677) & & (0.113) & & (0.075) \\ (8.910) & & (2.574) & & (-8.180) \end{array}$$

$$R^3 = 0.924 (adjR^2 = 0.914) \quad SE = 2.2975 \quad F = 97.074$$

该回归强烈表示了两个时期的影响是相异的，于是可导出两个时期的回归方程如下：

$$80 \text{ 年代 (1980—1987 年): } \pi = 14.942 + 0.29 x_1$$

$$\begin{aligned} 90 \text{ 年代 (1988—1998 年): } \pi &= 14.942 + (0.291 - 0.612) x_1 \\ &= 14.942 - 0.321x_1 \end{aligned}$$

图7-3直观地显示了两个时期的回归方程。不用说，一看就知道，这验证了我的假说，国有企业部门在20世纪90年代的利润率下降其实是因为亏损侵蚀了利润。

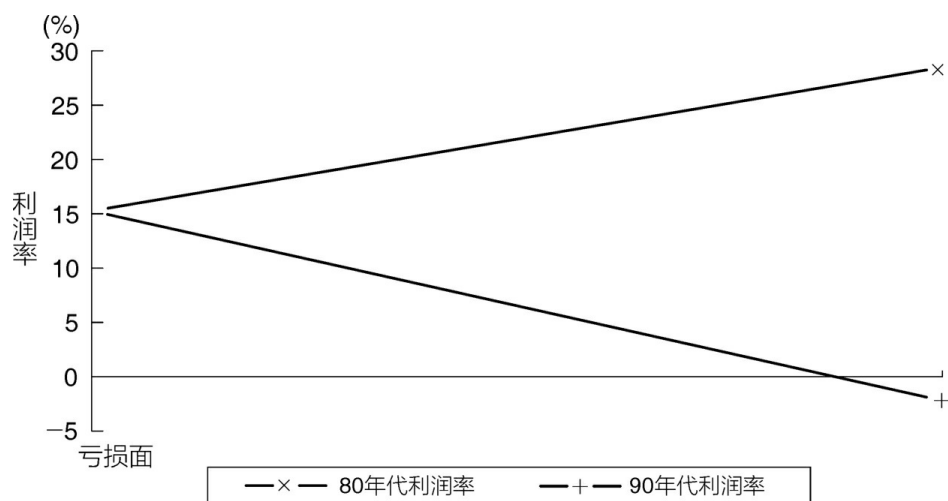


图7-3 利润率—国有亏损企业比重回归

当然了，来自非国有工业部门的竞争力量总是存在的。但我的假说认为，这个竞争对国有企业的利润率的影响在20世纪90年代大大削弱了。为了进一步证实这个说法，我们可以用 $x_2$ 表示非国有企业的进入比

重（非国有工业总产值 / 工业总产值），并用它作为来自非国有企业的竞争的指代，用与亏损指标相同的方法来进行检验。也就是说，为了检验来自非国有企业的竞争力量在80年代和90年代对国有企业利润率的不同影响，我们利用时间虚拟变量，设定如下模型：

$$\pi = \alpha_{21} + \alpha_{22} D_2 + \beta_{21} x_2 + \beta_{22} (D_2 x_2)$$

$$1980—1991年: D_2 = 0 \quad \pi = \alpha_{21} + \beta_{21} x_2$$

$$1992—1998年: D_2 = 1 \quad \pi = (\alpha_{21} + \alpha_{22}) + (\beta_{21} + \beta_{22}) x_2$$

得到的回归结果为：

$$\begin{array}{ccccccc} \pi = & 39.049 & + & 25.548 D_2 & - & 0.659 x_2 & + & 0.501 (D_2 x_2) \\ & (3.427) & & (8.865) & & (0.095) & & (0.162) \\ & (11.394) & & (-2.882) & & (-6.970) & & (3.104) \end{array}$$

$$R^2 = 0.904 (adjR^2 = 0.884) \quad SE = 2.6708 \quad F = 46.825$$

回归结果显示，竞争在两个时期对国有企业的利润率的影响力度的确是不同的。显而易见，在80年代竞争对国有企业的利润率下降的解释能力更强。于是，这就可以推出两个时期的回归方程：

$$80年代(1980—1991年): \pi = 39.049 + 0.659 x_2$$

$$\begin{aligned} 90年代(1992—1998年): \pi &= (39.049 - 25.548) + (-0.659 + 0.501) x_2 \\ &= 12.239 - 0.144 x_2 \end{aligned}$$

我们把这个结果展示在图7-4中。

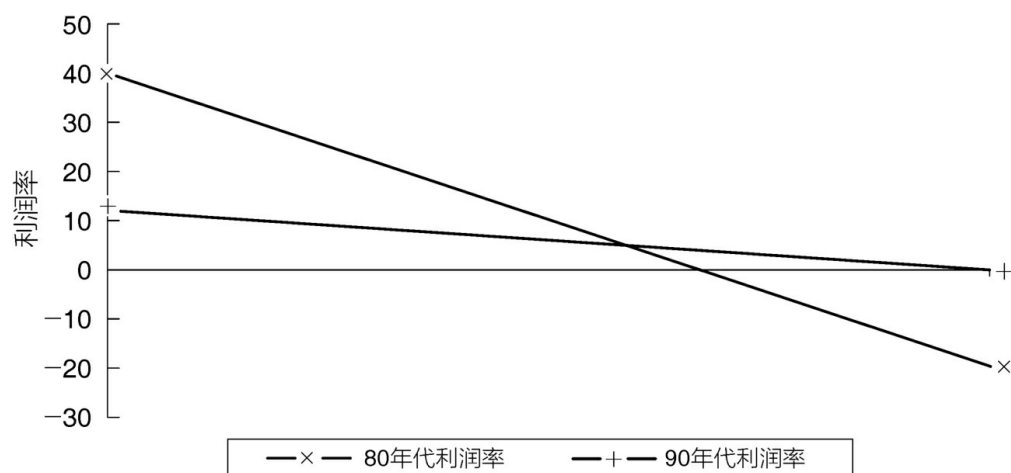


图7-4 竞争在20世纪80年代和90年代对利润率的不同影响

在我于2001年9月离开哈佛前的最后两个月里，布兰代斯大学的谢千里教授与我几乎每周一次在哈佛的费正清中国研究中心见面，讨论中国工业企业的技术开发问题。我在他给予我的一部分资助下去熟悉了关于“研究与开发”的大量文献。罗斯基教授还在这期间邀请我前往宾夕法尼亚州的匹兹堡大学经济系报告我那篇关于工业企业利润率变动模式的论文。2001年11月，在英国的威尔顿庄园举行的“中国的经济与企业改革”国际会议上，我则简短地报告了那篇关于国有企业利润率决定的论文。

2003年9—12月，我受聘在韩国庆北国立大学经济通商学院执教一整学期。在教学之余，我利用相对充裕的时间，完成了积累多年的一篇关于全要素生产率的文献综述的论文。同时，我在2003年出版了一本著作——《中国的工业改革与经济增长：问题与解释》，算是对五六年来研究中国工业改革的一个小结。

---

(1) 小宫隆太郎的这句话出自他1985年在日本冲绳举行的“日中经济学术讨论会”第二次会议上提交的一篇论文。该论文后来收录在他的著作《现代中国经济：日中的比较分析》（中文版见北京大学现代日本研究班译，北京：商务印书馆，1993年）一书中。他在该书的前言中还提到他的这个说法当时在中国引起的震动。他说，曾经有一次，他在中国被要求在企业领导人会议上做一次讲演，主持人在介绍他时说：“这位就是认为‘在中国不存在企业的东京大学的小宫先



生’。”参见小宫隆太郎：《现代中国经济：日中的比较分析》，第4页。

- (2) 请注意，1992年10月12日，在中共第十四次全国代表大会上，首次将全民所有制企业由过去的“国营企业”改称为“国有企业”。1993年3月29日，第八届全国人大第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，正式将“国有企业”的称谓以法律形式固定下来。
- (3) 历史学学者萧冬连教授在其文章《国有企业改革的起步及其矛盾》中提到了这个看法。该文发表于《中共党史研究》，并由中国共产党新闻网于2008年3月20日独家网络发表。
- (4) 参见章迪诚：《中国国有企业改革编年史：1978—2005》，北京：中国工人出版社，2006年。
- (5) 房维中：《在风浪中前进：中国发展与改革纪事1977—1989》第一分册。转引自萧冬连教授的论文《国有企业改革的起步及其矛盾》，中国共产党新闻网，2008年3月20日。
- (6) 参见贺耀敏：《扩权让利：国企改革的突破口——访袁宝华同志》，载《百年潮》，2003年，第8期。
- (7) 该处文字引自人大经济论坛，详细出处参考<http://www.pinggu.org/bbs/b32i3272.html>。
- (8) 参见孙冶方：《关于全民所有制经济内部的财经体制问题》，见《孙冶方全集》，第2卷，太原：山西经济出版社，1998年，第229—242页。
- (9) 转引自萧冬连：《国有企业改革的起步及其矛盾》。
- (10) 马泉山：《新中国工业经济史：1966—1978》，北京：经济管理出版社，1998年。
- (11) 根据马泉山在《新中国工业经济史：1966—1978》中提供的资料，“三线”建设的最初想法来自毛泽东。毛泽东在1964年前后集中地讲了他的备战思想和中国工业的再布局战略。他特别强调，当时的工业都集中在沿海和大城市，不利于备战。他说，工厂可以一分为二，要抢时间迁到内地去，各省都要搬家，要建立起自己的后方基地。他还说，你们不搞攀枝花，我就骑着毛驴去那里开会；没有钱拿我的稿费去搞。
- (12) 在2008年12月3日的《四川日报》上有一篇对四川社会科学院的林凌教授的采访文章。而林凌和他的同事们撰写了一本回顾四川经济改革的著作：《改革三十年亲历》。

- (13) Chris Bramall, *In Praise of Maoist Economic Planning: Living Standards and Economic Development in Sichuan Since 1931*, Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1993.
- (14) 蒋一苇教授的论文《企业本位论》曾获得1984年的孙冶方经济科学论文奖。
- (15) 1979年，作家蒋子龙根据当时国有企业的改革素材创作并发表了小说《乔厂长上任记》，讲述了一家企业扩大自主权的典型故事。
- (16) 我在1991年出版了国内第一部关于产权经济学的著作：《现代产权经济学》，上海：生活·读书·新知三联书店上海分店；上海人民出版社，1991年。
- (17) 在本书的“巴山轮会议”一章中专门介绍了经济学家对这个时期的宏观经济形势和通货膨胀的形成机制所作的不同的研究。
- (18) 关于当时地区封锁和市场分割的评价，参见陈东琪、银温泉主编：《打破地方市场分割》，北京：中国计划出版社，2002年，第6页以及第20—21页。
- (19) 参见Murakami, Naoki, Liu, Deqiang and Otsuka, Keijiro, “Market Reform, Division of Labor, and Increasing Advantage of Small-Scale Enterprises: The Case of the Machine Tool Industry in China”, *Journal of Comparative Economics*, 1996, 23(3): 256—277。
- (20) 转引自萧冬连教授的论文《国有企业改革的起步及其矛盾》。
- (21) 后来，中国经济学家吴敬琏教授在反思这一过程时也说过：“把传统体制的弊病归结为权力过分集中，是一种肤浅的论断；权力高度集中乃是用行政计划配置资源的必然要求。企图以‘放权让利’来实现经济运行状况的根本改变，是决不会收到效果的。”参见吴敬琏：《当代中国经济改革战略与实施》，上海：上海远东出版社，1999年，第54页。
- (22) 参见萧冬连：《国有企业改革的起步及其矛盾》。
- (23) 《经济研究参考资料》在20世纪80年代至90年代初是很受经济研究人员欢迎的学术刊物，但它并不是公开出版物。在我的印象中，它发表的文章多以调查、资料和背景报告为主。现在很多大学的图书馆里已经不容易找到这些过去的非公开出版物了。关于古托夫斯基访问中国的这个细节转引自萧冬连：《国有企业改革的起步及其矛盾》。
- (24) 参见林炳秋等主编：《发展与改革：若干重大经济问题研究》，上海：上海人民出版社，1990年。
- (25) 徐家树、蒋铁柱主编：《上海企业承包制研究》，上海：华东师范大学出版

社，1991年。

- (26) 所谓“四配套”是指工资总额包干，上下浮动；改进奖金分配办法，实行上不封顶、下不保底；实行厂长负责制；全面贯彻国务院的“扩权十条”。
- (27) 该数据参见徐家树、蒋铁柱主编：《上海企业承包制研究》，第144页。
- (28) 该细节参见徐家树、蒋铁柱主编：《上海企业承包制研究》，第144页。
- (29) 该细节参见徐家树、蒋铁柱主编：《上海企业承包制研究》，第129页。
- (30) 参见章迪诚：《中国国有企业改革编年史：1978—2005》，第479页。
- (31) 参见Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, The MIT Press, 2007, p.187。
- (32) 参见章迪诚：《中国国有企业改革编年史：1978—2005》。
- (33) 参见张军：《中国的模式就是不止一个模式》，载《经济观察报》，2008年8月12日。
- (34) 参见唐朝阳：《两个置换：国有企业改革新模式——长沙市湘江涂料、通大集团、友谊阿波罗公司国企改制调查》，载《企业管理》，2001年，第4期。
- (35) 参见唐朝阳：《两个置换：国有企业改革新模式——长沙市湘江涂料、通大集团、友谊阿波罗公司国企改制调查》，载《企业管理》，2001年，第4期。
- (36) 参见张军：《社会主义的政府与企业：从“退出”角度的分析》，载《经济研究》，1994年，第9期。
- (37) 张军：《我对长沙国企改革经验的几点理论评价》，载《中国改革报》，2004年3月10日。
- (38) 罗放良主编：《企业改革法规政策汇编》，长沙市企业改革和发展领导小组办公室，2004年3月。
- (39) 参见黄少安、魏建：《国有中小企业产权改革及政府在改革进程中的角色：山东诸城国有中小企业改革》，载《经济研究》，2000年，第10期，第14页。下面涉及诸城的数据均出自该文。
- (40) 参见宋立刚、姚洋：《改制对企业绩效的影响》，载《中国社会科学》，2005年，第2期。
- (41) 参见陆挺、刘小玄：《企业改制模式和改制绩效：基于企业数据调查的经验分析》，载《经济研究》，2005年，第6期。
- (42) 在吴晓波的《激荡三十年：中国企业1978—2008（上）》的第二部分“1984—

1992：被释放的精灵”中有精彩的描写。我在写作本书过程中也参考了晓波的这本书。参见吴晓波：《激荡三十年：中国企业1978—2008（上）》，北京：中信出版社，2007年。我还利用以下网站的资源进行了相关内容的整理：

<http://finance.qq.com/a/20080416/001401.htm>;

[http://www.aucma.com.cn/jianjie\\_1.asp](http://www.aucma.com.cn/jianjie_1.asp); [http://www.ycwb.com/gb/content/2004-11/08/content\\_790545.htm](http://www.ycwb.com/gb/content/2004-11/08/content_790545.htm); <http://blog.ccidnet.com/bloghtm-do-showone-uid-39292-itemid-134238-type-blog.html>。

(43) 这段话是我在网上偶然看见的，不知道作者是谁。参见 <http://johnnyzzuk.blogbus.com/logs/14063301.html>。

(44) Peter Nolan, *China and the Global Economy: National Champions, Industrial Policy and the Big Business Revolution*, Houndsmill: Palgrave, 2001.

(45) Deoff Dyer and Richard McGregor, “China's Champions: Why State Ownership is no longer Providing a Dead Hand”, *The Financial Times*, 16 March, 2008.

(46) 参见张军：《产权结构、所有制和社会主义企业制度》，载《经济研究》，1989年，第8期。

(47) 参见张军：《国有企业的货币激励：理论与经验研究》，载《上海经济研究》，1991年，第6期。

(48) 林青松、杜鹰编：《中国工业改革与效率：国有企业与非国有企业比较研究》，昆明：云南人民出版社，1997年。

(49) 参见张军：《需求、规模效应与中国国有工业的亏损模式：一个产业组织的分析》，载《经济研究》，1998年，第6期。

(50) Jun Zhang, “Market Size, Scale Economies, and Pattern of Loss Making in China's State Industry”, *East Asia Review*, 2000, No.4(March): 3—28.

(51) 非常不幸的是，今井于2009年2月因故突然去世，年仅43岁。

(52) 例如，在世界银行的出版物《转型》中，有一篇题为《中国的国有工业：生产力的提高与利润率的下降之悖论》的文章。在中国，“悖论”习惯上被表述成“经济效率”与“经济效益”之间的不对称。

(53) 本文把所有从科尔内的“预算软约束”概念出发来解释国有企业的低效率和财务绩效的思路与方法统称为“科尔内主义”。科尔内的理论见他的《短缺经济学》等一系列著作文献。

(54) 我的朋友、在伦敦大学亚非学院执教的卢荻博士于2000年对这两种观点及其

相关文献提供了一次出色的分析性评论。

## 第八章 浦东开发

4月18日是浦东开发的纪念日。2018年的4月18日迎来浦东开发开放28周年。那么作为纪念日的4月18日是怎么确定的呢？要回答这个问题，我们要回到1990年春节。

1990年，邓小平又来上海过年。在这之前，他已经连续两次来上海过年了。实际上，从1988年到1994年，邓小平连续七次在上海过春节。1997年2月19日邓小平在北京逝世，享年93岁。

1990年邓小平在上海过年期间，谈到了浦东的开发问题。人民网上曾经发表了余亦青的一篇关于朱镕基进京工作的文章<sup>[①](#)</sup>，文中记述了邓小平1990年和1991年在上海过年时就浦东开发问题与朱镕基谈话的一些细节。文中有这么几段文字：

1990年1月20日，邓小平离开北京前往上海。这是进入20世纪90年代后他的首次外出视察。大年初一的上午，时任中共上海市委书记、市长的朱镕基来给邓小平拜年。两人的话题很快落到了浦东的开发建设上。自从改革开放以来，深圳的经济改革如火如荼，上海却一直举步不前。朱镕基等市委主要领导认为，上海目前的选择只有一个，就是搞深圳的经济特区。但此前，由于种种原因，上海一直不敢跟中央提像深圳一样搞改革开放。这一次，朱镕基也是委婉地跟邓小平说，浦东开发的报告不理想，不敢报。邓小平的回答是，应该赶快给中央报，“不用怕，报嘛”。

过完春节后，朱镕基再一次得到邓小平的鼓励：“我一贯主张胆子要放大，这十年以来，我就是一直在那里鼓吹要开放，要胆子大一点，没什么可怕的，没什么了不起。因此，我是赞成你们浦东开发的。”邓小平又说：“你们要多向江泽民同志吹风。”当时，江泽民已由上海市委



书记出任中共中央总书记，朱镕基接棒成为上海市委书记兼市长，不过，也正因为这层关系，让上海向中央要政策不太好意思，怕兄弟省份有意见。

邓小平决定亲自去做工作。1990年2月17日，他回到北京后，对政治局的领导说：“我已经退下来了，但还有一件事要说一下，那就是上海的浦东开发，你们要多关心。”“江泽民同志是从上海来的，他不好说话。我本来是不管事的，我现在要说话，上海要开放。”

当天下午，国务院总理李鹏就让国务院副秘书长何椿霖给朱镕基打了电话，讲了一些浦东改革开放要注意的问题，建议出一个书面报告。朱镕基回答说，上海的报告已经讨论了两三个月，总是不太满意，要催的话，今天晚上他就加班弄好。

朱镕基果然当晚就改好了报告，第二天就送给何椿霖。此后，朱镕基向中央领导不断游说：“我们现在希望增强中央下决心的力量，批准我们这个报告。”他还代表上海保证，会为全局做贡献，“让上海真正在全国一盘棋中做出他应有的贡献，我们有这个决心。”

1990年3月3日，邓小平再次找到江泽民、李鹏等中央负责同志：“要用宏观战略的眼光分析问题，拿出具体措施。机会要抓住，决定要及时。”“比如抓上海，就算一个大措施。上海是我们的王牌，把上海搞起来是一条捷径！”

就这样，在邓小平的敦促之下，1990年4月10日，中共中央终于召开了政治局会议，通过了浦东开发开放的决定。4月18日李鹏总理亲自到上海宣布这一决定，中央同意浦东实行经济技术开发区和某些经济特区的政策。4月18日就成了浦东开发的纪念日。

1990年5月3日下午，在浦东的浦东大道141号，上海市人民政府浦东开发办公室和浦东开发规划研究设计院正式挂牌，时任中共上海市委书记、上海市市长的朱镕基出席挂牌仪式。

## 开发浦东的缘起

浦东是指上海黄浦江以东地区，南临杭州湾，东北抵长江口，西靠黄浦江，总面积约2000平方公里。在租界时期的上海，浦东显然是被遗忘的地区。但是，有意思的是，伟大的革命先驱孙中山与浦东有着不解之缘。除了其夫人宋庆龄出生在浦东并在浦东长大之外，根据唐国良主编的《辛亥革命中的浦东人》，由孙中山先生1905年创建的中国革命同盟会中就有浦东新场的叶汉丞，周浦的夏允麟和王一亭，川沙的黄炎培，高行的叶惠钧、曹成甫以及高桥的李平书等。[②](#)

1919年，孙中山在其《实业计划》一书的第二计划第一章中提出设想，应该在长江口附近的浦东地区建设东方大港，改造上海旧港，使上海成为面向世界的航运中心。非常难得的是，在文中，孙中山还制作了一幅用中英文注释的“计划图”，图中还有“高桥”“浦东”等字眼。因此，也可以毫不夸张地说，浦东开发早在近一百年前就被孙中山设想过了。

在改革开放以后，特别是进入20世纪80年代，浦东的开发就开始受到民间人士的关注。来自民间的研究也开始多了起来。

2016年9月13号的《东方早报》发表了一篇介绍20世纪80年代关于开发浦东的民间研究的文章，提到了一些细节。例如，文中提到，1980年2月，上海市建委的简报《基建情况》上登载了上海城市规划局的工程师陈坤龙关于在浦东地区建设新市区的建议。陈坤龙提出上海应该把浦东开发起来，建设新城。同年10月，上海社科院的《社会科学》月刊发表了陈坤龙的文章《向浦东广阔地区发展》，明确提出了“把浦东地区建设成为上海新城”的观点。上海市城市经济学会的易新也在《社会科学》第6期上发表了《在浦东沿江建立新的市中心——要在6100平方公里上做大文章》，不约而同地提出在浦东沿江建设新的市区中心城市的想法。[③](#)

另外，在1981年上海市政协五届三次会议上，政协委员、城建专

家、同济大学教授殷体扬提交了《建议筹设开发浦东建设和规划机构》的提案；同时，政协委员陆子芬、俞颖生提出了《请积极准备建立浦东新区，建设成为新型国际城市楷模》的提案，还有政协委员李立侠、姜庆湘等的提案《引进外资建设浦东发展上海经济》。

1983年，上海社科院部门经济研究所副所长陈敏之领衔的“上海经济发展战略研究”被列入全国哲学社会科学“六五”规划重点项目，该课题提出应当把开发浦东提到上海城市发展战略的议事日程上来，并且应当占有重要地位。设想将浦东建设成上海的政治中心，同时辅之以文化中心、教育中心、科技中心和信息中心，而不仅将浦东视为市区的延伸辅助地带。即使以今天的眼光来看，这也是相当超前和大胆的想法。

不可否认，民间关于开发浦东的呼声之所以频频出现，并不是因为这些研究者站在了国家战略的层面来考虑，而主要是从解决上海面临的实际困难出发的。当时的上海在基础设施，特别是老百姓的居住条件上面临非常困难的局面，其中最为糟糕，也是最为出名的是居民的住房与生活条件长期得不到改善。朱镕基在1988年走上市长岗位时曾经说过这样的话，他说作为市长现在一天要收到一百多封人民来信，都是讲粪便横溢、垃圾成堆、交通拥挤和住房紧张的。这就是那个时候上海这座大城市的现状。针对这个状况，老市长汪道涵也说过很坦诚的话，作为市长，他说是对得起中央的，因为上海为全国贡献了1/6的税收，但是却对不起上海的百姓，因为实在没有钱来改善居住条件。

在这个背景下，1984年，上海市政府终于在制订的《上海经济发展战略汇报提纲》中首次正式提出开发浦东的想法。<sup>[4]</sup>1987年5月，多次呼吁开发浦东的美籍华裔建筑学家林同炎<sup>[5]</sup>专程访华，受到中央领导接见。6月，在中央领导的建议下，成立由中外专家组成的开发浦东联合研究咨询小组，也称六人小组。中方组组长上海市副市长倪天增，外方组组长林同炎，总顾问是汪道涵。小组在规划、融资、土地及综合发展方面组织研究力量开展研究，提供思路 and 规划，并最终在1988年4月

形成了《上海浦东新区总体规划》的研究报告。[\\_⑥](#)

1988年5月2日，上海市政府在西郊宾馆召开了著名的“开发浦东新区国际研讨会”，听取国内外专家学者的意见与建议。江泽民和朱镕基都出席了会议。会上很多中外专家都无一例外提出要将浦东的建设和规模放到更高层次上。例如，美籍华裔桥梁和建筑专家林同炎的团队提出，浦东从陆家嘴十平方公里开发建设起步需要五亿美金左右。

我前面提到了，1990年春节在邓小平的强烈建议和鼓励下，1990年2月26日，中共上海市委、上海市政府正式向中共中央、国务院提交了《关于开发浦东的请示》。[\\_⑦](#)

浦东开发得到中央批准之后，邓小平一直很关注。1991年1月28日，邓小平又到上海来过年。他在听取朱镕基汇报时再次谈到浦东开发。邓小平说：“那一年确定4个经济特区，主要是从地理条件考虑的.....没有考虑到上海在人才方面的优势。上海人聪明，素质好，如果当时就确定在上海也设经济特区，现在就不是这个样子.....开发浦东，这个影响就大了，不只是浦东的问题，是关系上海发展的问题，是利用上海这个基地发展长江三角洲和长江流域的问题。”[\\_⑧](#)

1991年2月18日，农历大年初四，邓小平一家登上了上海的新锦江大酒店41层的旋转餐厅眺望上海市区的面貌，邓小平回头跟身旁的朱镕基说：“我们说上海开发晚了，要努力干啊！”朱镕基向邓小平讲了浦东“金融先行”的一些想法和做法。邓小平回应说：“金融很重要，是现代经济的核心。金融搞好了，一着棋活，全盘皆活。上海过去是金融中心，是货币自由兑换的地方，今后也要这样搞。中国在金融方面取得国际地位，首先要靠上海。那要好多年以后，但现在就要做起。”也就是在这个场合，邓小平说了那个著名的“三个一点”的话：希望上海人民思想更解放一点，胆子更大一点，步子更快一点。

朱镕基后来在全市干部会议上传达了邓小平的这次讲话精神，并在会上明确提出开发开放浦东是首要任务，为此需要推进上海的各项改

革。他甚至化用曹操的话说：“何以解忧，唯有改革”，称1991年是上海的“改革年”。

朱镕基说的1991年是改革年这个话在当时的政治气氛下影响很大。1991年2月15日，上海的党报《解放日报》以社论的形式非正式地传达了邓小平在上海讲话的思想和观点，并连续发表4篇署名“皇甫平”的文章。在其中一篇名为《改革开放需要大批德才兼备的干部》文章中，作者写有这样的话：“有的同志兼资文武此全才，既能雄辩滔滔，又能冲锋陷阵，那更是人才难得，求之不得。”

这个“皇甫平”当然是笔名，其实就是当时《解放日报》的副总编周瑞金以及上海市委政策研究室的施芝鸿和《解放日报》评论部的凌河三人。他们根据邓小平在上海的谈话精神，以“皇甫平”为笔名在《解放日报》头版发表了这个系列文章，大胆呼吁思想解放和改革开放。在1989年的政治风波之后，这样的改革呼吁引发思想界的交锋，是可以预料的后果。

第二年，88岁的邓小平不顾年迈，不辞辛苦，从北京一路南下，经武昌，到珠海和深圳，最后回到上海过年，发表了著名的南方谈话，向全国明确提出“三个一点”，打破了“姓资姓社”套在人们头脑中的枷锁。因此，围绕朱镕基产生的这场争论及“皇甫平”的这个系列文章也成为邓小平1992年南方谈话的先声。而正是邓小平的南方谈话最终打破了长期困扰我们经济发展政策的关于“姓资姓社”的僵化思想的沉重枷锁。

## 早期的特惠政策和浦东的组织架构

1990年4月30日，上海市人民政府举行了关于浦东开发的新闻发布会，会上朱镕基市长宣布了开发浦东的十项优惠政策和措施。这些政策大概要点如下：

- （1）区内生产性的“三资”企业，其所得税减按15%的税率计征；

经营期在十年以上的，自获利年度起，两年内免征，三年减半征收。

（2）在浦东开发区内，进口必要的建设用机器设备、车辆、建材，免征关税和工商统一税。区内的“三资”企业进口生产用的设备、原辅材料、运输车辆、自用办公用品及外商安家用品、交通工具，免征关税和工商统一税；凡符合国家规定的产品出口，免征出口关税和工商统一税。

（3）外商在区内投资的生产性项目，应以产品出口为主；对部分替代进口产品，在经主管部门批准，补交关税和工商统一税后，可以在国内市场销售。

（4）允许外商在区内投资兴建机场、港口、铁路、公路、电站等能源交通项目，从获利年度起，对其所得税实行前五年免征，后五年减半征收。

（5）允许外商在区内兴办第三产业，对现行规定不准或限制外商投资经营的金融和商品零售等行业，经批准，可以在浦东新区内试办。

（6）允许外商在上海，包括在浦东新区增设外资银行，先批准开办财务公司，再根据开发浦东实际需要，允许若干家外国银行设立分行。同时适当降低外资银行的所得税率，并按不同业务实行差别税率。为保证外资银行的正常营运，上海将尽快颁布有关法规。

（7）在浦东新区的保税区内，允许外商贸易机构从事转口贸易，以及为区内外商投资企业代理本企业生产用原材料、零配件进口和产品出口业务。对保税区内的主要经营管理人员，可办理多次出入境护照，提供出入境的方便。

（8）对区内中资企业，包括国内其他地区的投资企业，将根据浦东新区的产业政策，实行区别对待的方针。对符合产业政策，有利于浦东开发与开放的企业，也可酌情给予减免所得税的优惠。

（9）在区内实行土地使用权有偿转让的政策，使用权限50年至70



年，外商可成片承包进行开发。

（10）为加快浦东新区建设，提供开发、投资的必要基础设施，浦东新区新增财政收入，将用于新区的进一步开发。

除了这十项政策之外，1992年3月10日，时任上海市市长黄菊在市政府新闻发布会上说，国务院又给浦东新区新增五项优惠政策，扩大五类项目审批权限，增加五个方面的资金筹措渠道（简称“52111”）。据说，从1992年到1995年，每年可增加40亿元左右的资金。[\[9\]](#)

除了中央给予浦东的优惠政策之外，上海也出台了浦东开发开放的地方法规。1990年9月10日，国务院有关部门和上海市政府向中外记者宣布了《上海外资金融机构、中外合资金融机构管理办法》《关于上海浦东新区鼓励外商投资减征、免征企业所得税和工商统一税的规定》等九个法规文件。1991年9月18日，上海市人民政府又公布了三个新的行政法规，即《鼓励外地投资浦东新区的暂行办法》和关于外高桥保税区进出海关和外汇管理的两个《施行细则》。

顺便说一下，今天我们所说的浦东新区其实是在1992年成立的。在中央宣布浦东开发的时候，浦东还不是上海市委市政府的派出机构。实际上，1990年4月30日上海市政府宣布成立的还只是上海市浦东开发领导小组，挂牌设立的是浦东开发办公室和浦东开发规划研究设计院，还不是新区政府。

随后，在1990年9月11日，开发浦东的三个主力的开发公司，也就是外高桥保税区开发公司、陆家嘴金融贸易区开发公司和金桥出口加工区开发公司组建完毕，正式挂牌成立。1992年3月10日，浦东的外高桥保税区管委会也正式成立了。也就是说，从1990年至1992年，从组织架构来看，浦东开发是由浦东开发领导小组直接领导的，三大开发公司为主力，浦东开发办负责协调有关区县政府和市政府的各委办局。这个组织架构显然是过渡性的，不可长期维持，需要尽快组建更高级别的政府机构才能适应浦东开发的规模和力度。最终在1992年11月，经国务院批

准，在上海原杨浦、黄浦、南市区浦东部分、川沙县以及上海县部分地区的基础上，正式成立了浦东新区。1993年1月1日，浦东新区党工委、浦东新区管委会挂牌成立，作为上海市委市政府的派出机构行使对浦东新区的区域管理。

还回到政策层面的问题。尽管国务院同意了浦东可以实行上述优惠政策，可是这些政策如何做得好对浦东来说并不容易。好在深圳和南方的特区已经先走了一步，上海可以学习其他特区的经验。这就是所谓上海的“后发优势”吧。我前面提到过，邓小平1991年在上海过年时就曾经说过这样的话，意思是上海虽然开发晚了，但也有好处，可以学习和吸取深圳的经验与教训。

1990年的5月下旬，时任上海市副市长、浦东开发领导小组组长的黄菊带着一批人赴南方考察取经。据时任浦东开发办政策研究室主任、上海市陆家嘴集团公司（开发公司）总经理的王安德回忆说：“从5月25日到6月7日，我们跑遍广东、福建两省里面的全部经济特区和沿海开放城市，有深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区及七个沿海开放城市，工厂企业35家。这些沿海城市有很多好的经验，我们白天访问、参观、听介绍，晚上所有人到黄菊的房间开会。针对白天的内容，每个人要发表自己的意见，哪些东西是值得借鉴的、哪些东西是可以复制的、哪些不行，上海可以做什么。每天晚上都是如此，非常紧张。在最终形成的考察报告中，专门有一部分提出了需要深入研究的几个问题，也就是在浦东开发过程中，需要浦东借鉴和解决的问题。事实上，日后的一些政策雏形相当一部分是出自这里。”<sup>(10)</sup>

南方的考察对于上海更好地把握开发浦东的政策力度和操作方向起到了重要的作用。比如，浦东和上海怎么样用优惠政策发展外向型经济，对接全球产业链，考察带来的启示帮助浦东在政策上决定实行所谓的“三为主”的政策，也就是以“三资”企业为主、以出口为主、以参与国际市场竞争为主。

另外，基于南方考察的经验和认识，上海意识到必须培育市场体系，建立和完善包括证券、资金、技术、房地产、劳务、生产资料等要素市场，要使要素在浦东能够聚集，产生巨大的市场能量。

把金融做大是关系到浦东开发能否成功的决定性因素。浦东开发的资金需求量很大，如何解决融资的问题非常现实。考察让上海认识到，要建立更多的地方非银行金融机构对投资进行融资，同时要允许和鼓励各商业银行在浦东设立分行，把金融做大至关重要。

关于早期开发，特别是基础设施投资的资金来源问题，显然是要多渠道筹集。浦东基础设施建设的开发资金，大概包括了以下几个渠道：

（1）土地批租收入。（2）市政府统筹解决的东西联动项目投资资金。（3）中央对浦东开发开放的财政信贷支持。（4）国家有关部门参与部分项目投资。（5）发行债券和举借外债所筹措的资金，其中有很多融资机制的创新尝试，如采用BOT方式吸引内外资建设、经营延安东路越江隧道复线等具有一定营利性的基础设施项目。（6）开发公司以一定比例的资本组建股份公司，大量吸收企业社会个人的资金使资金总量迅速增长。1992年陆家嘴、金桥、外高桥等开发公司相继组建了股份公司，并在境内外证券市场上市，资本总量空前扩大，浦东概念股成为境内外注目的热点。（7）加快扩大浦东新区税基，增加政府的财政收入。[\(11\)](#)

关于土地批租，是通过组建政府的开发公司进行的。其基本做法是，由政府规范土地一级市场、放开土地二级市场，形成所谓的“资金空转，批租实转，成片开发”的开发模式。“资金空转，批租实转”的含义是，先由市财政局按土地出让价格开出支票给开发公司，作为政府对企业的资本投入并由工商局验证；开发公司再将支票背书付给市土地局签订土地使用权的出让合同，并同样经工商局验证；市土地局出让土地使用权以后，从开发公司所得到的背书支票再全部上交市财政局；市财政局将土地收入的4%归中央，上交给国家财政。这样财政投入只是一

纸拨款凭证，空转了一圈又回到财政，所以是地道的空转；而土地则是实实在在地到了开发公司手里，这是实转。土地空转与土地划拨的最大区别在于，划拨的土地不能有偿转让、出租和抵押，而空转到手的土地，却能够经过国有公司开发后，进入土地二级市场，通过以地合资、以地集股、以地抵押和以地招商等方式，使土地资本与国内外金融资本、社会资本相结合，大规模地筹集资金。截至1999年底，政府以“空转”的形式，向重点开发公司成片出让土地23幅，出让面积61.589平方公里，折算为政府的资本投入61.5亿元，使开发公司吸纳200多亿元的土地合资开发资金、120亿元的土地转让收入，吸引800多家中外合资房地产公司和总量约400亿元的房地产开发资金。[\(12\)](#)

上面谈到浦东开发的资金来源问题时提及“东西联动”项目资金这个概念，这是个有意思的想法。因为这说明浦东开发伊始，浦东就与浦西联动。关于这个问题，我当面请教过曾经在1992—1998年担任浦东新区管委会主任的赵启正。2018年5月15日下午，赵启正应邀在复旦大学为学生们做了关于浦东开发28周年的讲座。我也参加了那场讲座，使得我有机会当面问他这个问题。他认为这是浦东开发的一个重要思路，也是浦东开发成功的一个重要因素。那么，这个联动想法是怎么产生的呢？

这个问题最初应该是来自开发早期政策上对内资和外资待遇的讨论，这也是深圳等南方特区曾经面临的比较困惑的问题。深圳的早期开发好时机上也不得不依靠“内资”的支持。这个早期的现象甚至引发了诸多批评。但是在早期吸引外资流入特区或开发区并不是一件容易的事，所以一开始就要面临对内资的政策问题。

王安德在回忆文章中提到这样一个细节：“记得在市委讨论的时候，我就说了自己对招商引资的认识：内资不来，外资不会来。内资领头来，外资跟着来。我说了这个观点后，邦国同志问：‘你说慢点，什么意思？’我就说了：‘从大量的实际接触中发现，外资是在看我们的内资动不动，中央机构动不动。所以内资不来，外资不会来。如果内资领

头来，外资会跟着来。’市里领导肯定了这个观点。我们在浦东开发的初期就提出了浦东开发要打中华牌、打世界牌的十六字方针：开发浦东，振兴上海，服务全国，面向世界。这句话把浦东浦西、上海全国、中国国际之间的关系讲透了。浦东是主战场，开发浦东把整个上海都带动了，和全国的关系是服务全国，在服务全国的时候必须记住浦东是面向世界的。十六个字有非常深的内涵。浦东开发的第一批人，人人都能讲出这十六字纲要。”

## 土地批租在上海的起源

浦东的开发，土地批租当然立下汗马功劳。但土地批租并非始于浦东开发。实际上，土地批租的试验早于浦东开发，是在20世纪80年代中期，而且被认为是上海的创新之举。

对上海而言，在土地批租上的突破纯属财政困难倒逼出来的。在20世纪80年代初，上海依然把85%的财政收入上缴中央，占了全国财政收入的1/6。以1983年来说，上海的财政收入是156亿元，上缴中央131亿元，上海没有财力来改善城市的基础设施和居民的生活空间。这个问题困扰了上海的汪道涵等主要领导。而那个时候，在广东，不仅上缴中央财政相对较少，而且由于开放政策先行一步，财政收入获得较快增长；相比之下，上海自己可以支配的财力实在捉襟见肘，远远无法满足经济发展和城市改造的巨大资金需求。

在这个情况下，上海市委市政府开始关注土地问题，寻找可能的突破。土地是国家所有的，《中华人民共和国宪法》第十条第四款明确规定，“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”。可是在20世纪80年代初，随着企业改革，特别是“利改税”之后，人们发现由于占有的土地的区位不同，企业之间的经营收入可能并不真正反映其经营状况和竞争力，一些幸运的企业可能因为占有的土地区位优势，形成的所谓“级差地租”掩盖了企业在经营和竞争力上的缺

陷。这些现象在当时变得越来越明显，引导人们去思考土地的级差收入应该归谁的问题。这当中，上海的一些高校、社会科学院与政府的研究部门开始组织一些理论的研究，主要是希望从马克思主义政治经济学的地租理论中寻找突破土地免费使用和不能出租的线索。

在这里，复旦大学经济系的老系主任张薰华教授做出了杰出的贡献。张薰华教授1921年出生于江西九江，今年已经97岁高龄了。我进入复旦大学经济系读书时，张教授是系主任。张教授是中共地下党，在上海解放时参加了解放军接管复旦大学的工作。复旦大学校史馆还保留着1949年7月29日由陈毅和粟裕签署的授予张薰华等同志复旦大学“校务委员并兼常务委员”的“委任状”。

张薰华教授毕生研究马克思的《资本论》，对马克思主义经济学有创造性的贡献。著有《〈资本论〉提要》（三册）、《〈资本论〉中的再生产理论》、《〈资本论〉脉络》、《〈资本论〉中的数量分析》、《生产力与经济规律》、《土地经济学》、《交通经济学》等作品。其中三卷本《〈资本论〉提要》已发行数万册。《〈资本论〉脉络》和《生产力与经济规律》在我读大学的年代就在我们学生当中十分流行，深得学生们喜爱。至今仍为很多高校经济学科的必读教材。张薰华教授对马克思的地租理论所作的开创性研究催生了中国改革开放后的“土地批租”政策，为中国土地批租制度的建立提供了理论依据。

那么，张薰华教授关于“土地批租”的论文是什么时候写出来的呢？是1984年。张薰华教授在被访谈到这个问题时回忆道：“党的十一届三中全会后，邓小平同志多次指出要尊重社会经济发展规律，按经济规律办事。于是，我结合自己对马克思主义经济学的理解和认识，撰写了一篇论文，题目是‘论社会主义经济中地租的必然性’。我的主要观点是，土地的有偿使用关系到土地的合理使用和土地的共有权问题。土地属于国家，其所有权要通过地租实现，级差地租应该成为国家的财源之一。1984年港澳经济研究会成立大会上，我提交了这篇论文，随后发表在



《中国房地产》第8期上。没想到，这篇文章很快引起了有关部门的重点关注。”<sup>(13)</sup>

由于这篇文章的发表，1985年初，上海市委研究室专门派人到复旦大学拜访了张薰华教授，并约请他再写一篇文章，特别是就上海的有偿土地开发思路提供理论依据。张教授欣然答应，于是就有了《再论社会主义商品经济中地租的必然性——兼论上海土地使用问题》一文，刊登于上海市委研究室的《内部资料》第6期上（1985年1月21日印发）。文章明确指出，“土地的有偿使用关系到土地的合理使用和土地的公有权问题。级差地租应该为国家的财源之一，港澳的租地办法可以采用”。

张薰华教授的这篇文章很快又受到了中共中央书记处研究室的高度关注，并建议稍做修改与补充，完稿后于1985年4月10日在内刊《调查与研究》第5期上刊出。刊出时的标题改为了《论社会主义商品经济中地租的必然性》。当时，中央的这个刊物在全国各省市领导机关都可以看到，所以影响非常大。所以，张薰华教授不愧是为中国土地批租制度提供理论依据的最重要的代表人物。

张薰华教授的文章引起了上海市委市政府领导的重视。于是上海市委研究室开始组织更多的学者进行专题研究，当时参与研究工作的还包括了复旦大学经济系的多位教师和市委研究室的研究人员。后来张薰华教授与上海市委研究室合作编写出版了或许是国内第一部《土地经济学》的著作，这本书后来甚至在很多高校成为教科书。

与此同时，为了更好地推动土地批租的试点，上海不仅率先把土地管理与房屋管理的职能分开，成立了土地管理局，而且还成立了批租办公室。上海的市、区两级土地管理机构开始组织对城乡土地进行普查、勘丈、确权、登记和发放土地证的工作，建立了较为完整的地籍档案和规范的地籍管理系统，成为上海开展土地批租试点及大规模推行土地有偿使用制度改革的基础工作。

另外为了更好地学习香港土地批租的经验，1986年8月，上海派出

由11人组成的考察团赴香港考察，进一步了解香港土地批租的特点、房地产市场发展的经验教训、上海试行土地批租需要具备的条件以及听取香港方面关于如何吸引外商来上海租地经营的建议等。后来上海还聘请了梁振英、简福饴、刘绍钧、罗康瑞等七位香港专业人士担任上海土地批租的咨询顾问。

由上海市委党史研究室编辑的一部关于上海土地批租试点的口述史《破冰：上海土地批租试点亲历者说》收录了当年参与土地批租的研究与试点工作的有关人士的回忆录，提供了20世纪80年代中后期上海进行土地批租试验的非常宝贵的历史资料。[\(14\)](#)

从这本书中，可以看到上海在土地批租试点方面做了大量创新的工作。除了理论上的研究之外，上海在土地批租试点的方向上提出以向国际出让为主要方向，以国际招标为试点起步方式，且出让金收取外汇，尽可能参照国际惯例进行试点。在政策实施步骤上大胆提出将综合性行政规章作为试点的起步，以后再陆续出台配套制度。由点开始，点、片、面结合，有计划地分期试行土地批租。在试点地块的选择上，明确提出从熟地入手的原则，通过对遴选出的21个地块进行比对，选择规划较为成熟、基础设施相对完善、前期垫付资金比较容易解决的虹桥经济技术开发区（26号地块）作为起步试点区。这些做法使得上海的土地批租试点一举成功。之后很快就把土地批租试点扩大到了虹桥28—C地块和协议出让了第一块工业用地，即漕河泾齐来工业城。

另外，上海的土地批租试点工作始终在中央、国务院的领导下以及国务院特区办、建设部、国家土地管理局等有关部门的指导下进行。根据上海市委党史研究室助理研究员、《破冰》副主编严亚南说，“1986年10月，在完成《关于上海试行出租土地使用权办法的初步设想》后，上海市委原书记芮杏文即要求抓紧做好向中央、国务院领导的汇报准备工作；11月24日，来沪视察的时任中共中央总书记胡耀邦对上海试行此项改革表示支持，对于改革中可能出现的问题，亦表示可以尝试和探

索。1987年7月7日，国务院特区办在上报中央领导同志的《关于选若干点试行土地使用权有偿转让的建议》中提出：在上海、天津、广州、深圳等地试行土地批租。时任国务院副总理谷牧、姚依林先后在报告上做出同意试点的批示。1987年9月5日至7日，国家土地局召集上海、天津、广州、深圳四个城市的有关负责同志开了土地使用权有偿转让试点工作座谈会，上海的与会人员在会上提出的建议得到了原国家土地局的支持。10月19日，国家土地局提出了致国务院《关于在深圳、上海、天津、广州试行城市土地使用权有偿转让的报告》，正式确立了城市土地使用制度的改革方向、路径与方法”。<sup>(15)</sup>1987年12月23日，由时任上海市市长的江泽民签发，上海市人民政府正式公布了《上海市土地使用权有偿转让办法》，该《办法》有七章54条，决定从1988年1月1日正式实行。上海率先突破了土地不可转让的禁区，制定了中国第一个允许国有土地使用权转让的地方法规。在这部地方法规试行四个多月后，即1988年4月12日，第七届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法（修正案）》，在《宪法》第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖，或者以其他形式非法转让土地”的后面，加上了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的条款。也就是从此以后，“土地批租”逐步成为地方政府财政收入的重要补充来源，更重要的是，土地批租强化了地方政府对地方发展规划、基础设施建设与更新、房地产市场以及地方政府招商引资的横向竞争所发挥的巨大作用。

## 如何破译马克思的地租理论

非常幸运的是，《破冰：上海土地批租试点亲历者说》介绍了张薰华教授1985年的那篇经典论文，使得我们可以看到张教授当时是如何试图破解马克思的级差地租理论以及这个理论是否可为上海的土地批租所用这一难题的。

张薰华教授的论证一如他讲解马克思的《资本论》一样，抽丝剥

茧，逻辑非常严密。根据张教授的看法，首先，土地的差别是客观存在的自然现象，由此产生的生产率不同也是客观的，即使到了共产主义社会也还是存在，跟社会制度没有关系。他在文中写道：“土壤的肥沃不同，或者矿山的富集不等，或港口的水深差别，或者地理位置的好坏等原因，会使不同等级的土地（耕地、矿山或港口）之间具有不同的生产力，即土地之间具有级差的生产力。例如，在三块等面积的，但土质不同的土地上投入等量劳动（物化劳动和活劳动），产品分别为300斤、500公斤、700公斤，这三个数字表示了这三块不同等级的土地的劳动生产力。又如在相同水深的泊位码头上投入等量劳动（物化劳动和活劳动），可以容纳不同吨位的轮船吞吐不等数量的货物，这又表示了不同泊位的劳动生产力。总之，不管社会形式如何，土地总会有差别的，因此，即使到了共产主义社会，这种以使用级差土地为条件的级差劳动生产率也仍然存在。”[\(16\)](#)

然后他在商品经济的条件下来论证级差生产力会转换为超额利润。他说：“人口的增长和社会的需要使劣级土地开发成为必要，投入劣级土地的劳动就应该得到补偿，于是在劣级土地生产的产品的个别价值调节市场价值，并表现为个别生产价格调节社会生产价格，就是说，也要得到平均利润。优级土地有较高的生产率，等量土地等量投资会生产较多产品，按同一单价出售，得到比最劣地经营者较多的利润，即得到了超额利润。更优等级的土地有更高等级的生产力，还会得到更多的超额利润，所以，超额利润也是按照土地的级差而不相等的。这种级差超额利润不仅存在于土地产品的价格构成中，而且渗透在加工产品的价格构成中。因为土地产品（煤炭、石油、矿砂、棉花.....）会作为生产资料（原材料）进入产品成本，又会作为生活资料（衣食主要来自土地产品，住行都要依托于土地）通过工资间接进入成本；另一方面，加工工业本身，它的厂地多在市区或近郊，土地的地理位置使它节约运输费用和其他费用，也会取得级差的超额利润”。[\(17\)](#)

他进一步论证：“如果土地产品的价格合理地调整，最劣土地的商

品经营者得到了合理报酬，那么，问题就转到较优土地的商品经营者方面。他们会因此取得超额利润，但这项超额利润是虚假的社会价值，即不是由他们的劳动创造的价值，而是社会对土地产品的过多的支付。他们虽然通过产品的出售首先占有这项超额利润，但不应是最后占有者，否则便是不劳而获！我们过去由于财政上统收统支，这个问题不突出，现在企业自主权扩大，并且自负盈亏，这个问题就非解决不可。只有在价格体系合理、土地有偿使用（支付相当高的地租）和资金有偿使用（支付相当高的利息）的条件下，加工工业的劳动者工资才可上不封顶，下不保底。不然的话，就不仅使国家失去巨大财源，而且使占有优级土地、矿山、油田的经营者以及加工工业不劳而获这项超额利润，并转化为社会消费基金，冲击市场。这项超额利润应该归谁所有呢？显然，谁是土地所有者就归谁所有。简单地说，这是由土地所有权决定的。”[\(18\)](#)

张教授认为级差地租是级差超额利润的转化形式，这种转化又以土地所有权为条件。我们反对的只有土地私有权而不是一般的所有权，只是反对地租为私人所占有而不是一般地反对地租。我们现在不收地租，实质上等于放弃土地公有权，并且失去巨大财源，又使占有土地的企业、集体和个人不劳而获这份超额利润。而土地价格可以看作是按利息率计算的地租价格，实际上是土地经营权的出售价格。地租是一项定期收入，类似利息。一个投资者将一笔资金购买土地所带来的地租，相当于将这笔钱存入银行获得的利息。因此：

$$\text{土地价格} = \text{地租} \div \text{利息率}$$

张教授在论文中谈到，香港的土地制度基本上沿袭了英国的土地法。这期间，港英当局所谓“卖地”也只是出卖一幅土地在一定年限内的经营权。年限到期后买地者就要将土地连同上面的建筑物一并交还给港英当局。

香港的“卖地”有三种期限。一是999年，基本是永久占用。另外两



种分别是75年和99年。租约又分为可续的和不可续的。但不管哪种形式，在租约内，买地者都可以转手倒卖，只是租约到期仍要按原始租约条款归还土地。根据张薰华教授给出的数据，香港用出租土地使用权的办法所增加的收入占整个财政收入的比重在一些年份可以高达30%以上（见表8-1）。

表8-1 香港出租土地使用权所获收入占整个财政收入比重（1976-1983）

| 财政年度      | 卖地总收入（港币亿元） | 财政总收入（港币亿元） | 卖地收入所占比重（%） |
|-----------|-------------|-------------|-------------|
| 1976—1977 | 5.77        | 74.94       | 7.43        |
| 1977—1978 | 10.08       | 93.83       | 10.74       |
| 1978—1979 | 18.93       | 124.42      | 15.21       |
| 1979—1980 | 28.48       | 167.96      | 16.94       |
| 1980—1981 | 116.90      | 301.87      | 35.41       |
| 1981—1982 | 89.08       | 334.94      | 26.60       |
| 1982—1983 | 49.06       | 308.18      | 16.05       |

数据来源：据张薰华教授在论文中提及，这个数据来自港澳经济研究中心的有关论文。

基于以上分析，张薰华教授提出：“上述英国从而港英的土地租赁法，如果撇去其资本主义性质，有些可以为我们所用。我们是社会主义国家，但又保存商品经济。我们不能出卖土地所有权，但事实上已经出让经营权，对经营（使用）土地的任何单位和个人必须收取地租。并且，作为地租的实体的超额利润是一种特殊分配关系，决定了地租只应由国家来收取。在这些条件下，我们也可采用港英的租地办法。可以将租期订为例如20年、30年、40年、50年，等等，按地段好坏定出地租级差标准，再按租期长短的利息率计出地价；并且，在租约中明文规定，必须按城市规划兴建某种建筑物（在市中心处运用高地价杠杆使建筑物迫向高层发展），在租约满期后，也必须将地面建筑物完好地连同土地一起交给市房地产局。引进外资兴建工厂、宾馆、高速公路、码头等都可适用这种办法。”[\(19\)](#)



最后，张薰华教授为上海尝试土地批租提供了建议。他说，“上海是全国的经济中心，它的每一块土地，即使是郊区土地，相对于全国来讲，都处于优越的位置。因此，经营上海的每平方米土地都应该取得超额利润，也就是每块土地都应该收取地租。任何单位（包括行政单位，各部各省下属驻沪单位）、任何个人占用土地都必须有偿使用，即必须支付地租并根据地段好坏，拉开地租的级差幅度。建议市府机关带头迁出外滩，将外滩以高地租租给外资、外贸、金融等单位，并运用地租引导南京东路成为经营高档商品的一条街。可以防止一些部门挤占土地，推动一切企、事业加强经济核算，土地的级差效益就被发掘出来，我们的财政收入会猛增起来。一些不宜设在市中心区的单位和居民（包括外来单位和人口）会因地租从而房租的日益高昂而迁出。一些用地较多、运量较大的中重型工业，在能源和原材料价格继续上调之后，将负担不起市区高昂地租而迁往郊区或转迁内地，从而使生产力布局趋向合理”。

张教授进一步对港口也提出了很好的建议。上海港的深水泊位所在码头也是最宝贵的地段，必须收取高额地租迫使与港口无关的单位和居民外迁，并迫使各个泊位提高利率。同时，改善浦东浦西之间交通，大力开展浦东深水岸线。这样，较之在罗泾、金山铺新摊子，可以节约七八十亿元投资，而且收效较快。

至于空运，张教授认为，机场虽然也要占用土地，但是场址是可以搬迁的，不像泊位那样带有固定性。随着交通结构的变化，上海空运势必迅猛发展，浦西土地昂贵，虹桥机场扩展受限，在浦东围海造地另建国际大型机场比较理想。此外，浦西的军用机场在不影响国防的前提下，如能迁往郊县，也能增加市区的土地资源。一旦浦东机场建成，它的用地面积将大大超过虹桥机场。在开始时，地租的级差小于虹桥，随着浦东的开发和机场自身营运的发达，地租也将日益上升。这些建议在当时非常重要，而且事后证明这些建议和推测是正确的。

最后，张薰华教授还提出，郊区土地宜种蔬菜、植水果、饲禽畜、养鱼虾，不宜以种粮为主。如果副食品舍近求远，既不能保鲜，又要付出巨额流通费用，必然造成浪费。反之，粮、棉、油非易耗物品，较之鲜货易于远道运输。随着浦东机场的建立，浦东农村还可大量经营鲜活产品空运日本等地外销。这样，郊区农民将迅速富起来。但这种富起来的原因除农民自身的勤劳外，还包含着因郊区土地的优越位置所带来的级差超额利润，这是不劳而占有的部分，原则上应作为级差地租处理。也就是说，农民富起来只应该是劳动致富的部分，因经营优级土地而得来的超额利润部分原则上应上缴国家。

浦东宣布开发已经28年了。这28年也是上海这个昔日的远东大都会和计划经济时期的制造业重镇华丽转身的28年。今天，上海不仅产出了将近3万亿人民币GDP的经济总量，而且毫无疑问已经成为中国最为国际化的超级大都市。也正是由于浦东的开发和上海经济的转型，以上海为龙头的长三角地区才得以成为中国与全球生产链紧密衔接的制造业中心，与南方的广东珠江三角洲地区相得益彰。据统计显示，1979—2016年，接近3/4的外资集中于中国的沿海地区，尤其以长三角和珠三角为主。这当然并不奇怪。一方面加工出口需要有接近港口的便利；另一方面，也由于在出口加工和深度开放上中国采取了分步走的发展战略，允许靠近香港、澳门和台湾的广东、福建先行一步，并在20世纪90年代决定开发浦东和开放上海，带动长三角地区制造业的全球化。

浦东开发是个大手笔。浦东的开发和上海的开放使得中国经济更快速地融入了世界经济。这印证了邓小平先生1990年春节在上海说过的一句话——“上海是我们的王牌，把上海搞起来是一条捷径”。以浦东开发和上海开放为契机，中国在改革和开放上进入了前所未有的阶段，也赢得了国际社会的高度认可和支持，不仅为之后中国经济的快速发展创造了条件，也为中国最终于2001年加入世界贸易组织奠定了基础。

今天这一切似乎都已顺理成章。但是回想30年前邓小平表达对推迟

开放上海的遗憾和对敦促中央尽快开发浦东的紧迫心情，回顾上海的领导人和社会各界就开发浦东所做的基础研究以及前期在土地批租问题上进行的充分理论准备，这一切无不让人感慨万千：改革再次成为能让更多人参与其中的试验过程、试错过程和社会过程。

---

- (1) 参见余亦青：《揭秘：邓小平如何力排众议扶植“黑马”朱镕基》，载人民网，2015年12月17日。
- (2) 参见唐国良主编：《辛亥革命中的浦东人》，上海：上海社会科学出版社，2011年。
- (3) 参见谢国平：《上世纪80年代开发浦东的民间研究》，载《东方早报》，2016年9月13日。
- (4) 其实，20世纪80年代初，对究竟是开发浦东还是开发别的地方是有争论的。也就是说，是北上、南下、西移还是东进，是有些不同看法的。例如，著名的马克思主义经济学家于光远在当时就主张开发金山并给出了理由。
- (5) 林同炎，美籍华人，著名建筑学家。福建福州市人。原名林同揆，后接受茅以升的建议将“揆”改为“炎”。1967年，他当选为亚裔第一位美国国家工程科学院院士，1996年当选为中国科学院外籍院士。
- (6) 关于“浦东新区”的命名，1986年国务院批的上海城市总体规划还叫“浦东地区”。浦东总体规划方案中最初也是叫“浦东地区”。“新区”是后来想出来的，为的是有别于特区，也有别于经济开发区。所谓“不特而特”，反而更容易利用特区和开发区的政策。
- (7) 这些细节出自参与者的会议。中共上海市委党史研究室、上海市现代上海研究中心编著了一本《口述上海 改革创新（1978—1992）》的书，《东方早报·上海经济评论》2016年8月30日以“浦东开发的准备、研究和早期开发”为题部分转载，口述者为当年浦东开发研究咨询小组的成员李佳能。
- (8) 参见2012年2月20日新华社发表的《从春天再出发——记邓小平南方谈话20周年》的长篇通讯文章。
- (9) 参见《解放日报》，1992年3月11日。
- (10) 参见王安德口述、任姝玮文：《其实，浦东开发起步更早》，载《浦东开发》，2013年，第2期。
- (11) 参见陈高宏：《浦东开发开放的战略实践》，原载《浦东时报》，2017年7月

7日。这里引自搜狐财经2017年7月10日。

(12) 这个解释也是来自陈高宏的文章《浦东开发开放的战略实践》。

(13) 参见张薰华口述：“马克思主义地租理论的传承与实践”，见上海市委党史研究室编：《破冰：上海土地批租试点亲历者说》，上海：上海人民出版社，2018年，第321—322页。

(14) 参见张薰华口述：《马克思主义地租理论的传承与实践》，见上海市委党史研究室编：《破冰：上海土地批租试点亲历者说》，上海：上海人民出版社，2018年，第321—322页。

(15) 参见严亚南：《上海土地批租亲历者说（16）总结篇：主要特点与基本经验》，见澎湃新闻，2018年3月22日。在《破冰：上海土地批租试点亲历者说》中的前言部分，他也有类似的表述。

(16) 参见上海市委党史研究室编：《破冰：上海土地批租试点亲历者说》，第327页。

(17) 参见上海市委党史研究室编：《破冰：上海土地批租试点亲历者说》，第327页。

(18) 参见上海市委党史研究室编：《破冰：上海土地批租试点亲历者说》，第329页。

(19) 参见上海市委党史研究室编：《破冰：上海土地批租试点亲历者说》，第331—332页。

## 附录 激情岁月 [\(1\)](#)

本文是想跟大家分享一些发生在20世纪70年代末到90年代中期的改革故事。那个年代我称之为激情和浪漫的年代。很多重要的改革都是在那时发生的。虽然我本人经历了那个年代，但我并没有参与太多关于改革的讨论，尤其是在1980年代。但是在十年前，为了纪念改革开放30周年，我在加拿大过暑假时，动手写了一本书，由此整理了那个年代的很多资料，发现真的很精彩。今天凭借记忆，让我带大家再次走进那段激情岁月，看看很多重要的改革是怎么开始的，又是怎么推进的。

我一直说，过去40年，最浪漫也是最精彩的改革篇章发生在1980年代。很多经济学家都倾向于把1993年看成中国改革开放的分水岭。那年11月，我们召开了中共十四届三中全会，通过了关于建立社会主义市场经济体制的决定。由于这个决定，1993年以前和1993年之后的改革在风格上就有了很大的不同，而且之后的改革加速了。从1994年到1999年这短短的几年间，构建社会主义市场经济体制所需要的主要改革已基本完成。再往后的改革大都是次要的或者技术性的了。大概可以说，具有决定性意义的改革是在邓小平在世时完成的。

那么，我就从1994年说起。

### 1994年京伦会议：建立现代公司制度

首先给大家介绍一位经济学家，奥利弗·哈特（Oliver Hart）教授。他是2016年诺贝尔经济学奖得主，美国哈佛大学经济学教授，曾经担任过哈佛大学经济系系主任。他曾在1994年来到中国，参加了一个重要的会议——京伦会议。

当时有很多著名的经济学家出席了1994年的京伦会议，奥利弗·哈

特是其中的一位，与奥利弗·哈特一同来到中国参加京伦会议的，还有一位非常著名的经济学家是青木昌彦教授。另外还有芝加哥大学的两位诺贝尔经济学奖得主。

1994年8月23—26日，国家经贸委与吴敬琏教授所领导的“中国经济体制改革的总体设计”课题组和“中国税制体系和公共财政的综合分析与改革设计”课题组，在北京京伦饭店联合召开了“中国经济体制的下一步改革”国际研讨会。有人认为它开创了微观经济学最新发展在中国的传播，并把改革引入微观经济基础深层研究，被称作“京伦会议”。

“京伦会议”实际上是在讨论中国国有企业如何改革的问题，而会议召开时，国有企业正在面临一个巨大的挑战——债务问题。当时国有企业的债务问题是最为困扰国有企业发展的问題。

会议议题主要包括，怎么重组国有企业？如何对国有企业进行债务重组？怎么改组国有企业？在“京伦会议”上，奥利弗·哈特教授还有青木昌彦教授在这些方面做出了很多有价值的分析和建议。

奥利弗·哈特教授是做企业合约研究的学者，所以他对此有很多的想法，而这些想法实际上影响了中国国有企业改革的思路。后期我们对国有企业进行改组的办法，对国有企业债务的重组的办法，包括设立四大国有资产管理公司以解决国有企业债务问题，都是受到了“京伦会议”所讨论之议题的影响。

青木昌彦教授在京伦会议上提出了一个很重要的概念：内部人控制<sup>(2)</sup>。这个概念对我们国内的经济学家有比较大的影响。国有企业很容易出现“内部人控制”的现象，换句话说，外部的人没有办法帮他们解决“内部人控制”的问题，所以必须进行国有企业改组。包括当下我们对国有企业改革的许多观念，诸如“建立现代企业制度”和“建立现代的公司治理”等概念，在1994年之前并不存在。直到“京伦会议”之后，对于国有企业改革重组的决定才变成了大家达成共识的一个变革思想，而后再也多次被写入中央的有关重要文件当中。



“京伦会议”的召开是为了贯彻落实十四届三中全会关于建立市场经济体制决定的精神，因为在这个决定中，转变国有企业的经营机制和建立跟市场经济相适应的治理方式成为核心问题。

中共十四届三中全会是1993年11月召开的，1978年改革之后，正是在这次会议上，第一次明确提出“市场经济”这个概念，而这距离1978年的十一届三中全会已经过去15年。1984年的中共十二届三中全会的决定还只是提到“商品经济”，未能提出“市场经济”。所以，虽然我们说改革开放是从1978年开始的，但实际上要到1993年的十四届三中全会才第一次提出要建立社会主义市场经济。

对我们过去40年的改革而言，十四届三中全会是个分水岭。因为承认了我们的改革目的是建立社会主义市场经济，所以，改革在此之后便加快了。我大致地回顾了一下，在1994年之后的四五年时间里，我们已经把建立市场经济体制所需要的重要改革基本敲定，比如财政的分税制改革、价格的放开、城镇住房制度的改革、商业银行法的出台，外汇体制和汇率的并轨改革，1995年的国有经济战略性改组和公司治理改革，1997年国有企业的“抓大放小”，等等。

过去我们总是说，中国经济的改革是渐进式的、摸着石头过河的、走一步退两步的，但是在1993年的十四届三中全会之后，中国经济的改革变成相当激进的改革。

## **1992年邓小平南方谈话：中国改革突然加速**

在1993年十四届三中全会之前，各方面的改革在思想和理论层面都存在争论和分歧。不仅仅有思想界和知识分子的争论，也有中共党内的争论和意见分歧。正是这些公开的和不公开的争论所产生的制衡力量，使得1980年代的改革变得相对谨慎和缓慢。

而进入1990年代，特别是邓小平1992年发表南方谈话之后，党内政

治环境发生了变化，这些争论和分歧依然还在，但改革已经走在争论之前。这归功于邓小平1992年的南方谈话对市场化改革的推动，而且他非常不主张无休止的争论，因为那样会贻误改革的时机。邓小平在1992年南方谈话时曾经说“不搞争论，是我的一个发明”。

加州大学圣地亚哥分校的巴里·诺顿教授出版的教科书《中国经济：转型与增长》（*The Chinese Economy: Transitions and Growth*），也讲述了中国经济体制改革的进程和阶段。他在书中有一个类似的说法，认为1994年之后，中国改革的进程突然就加快了。

这显然是“市场经济”四个字为改革开了方便之门。十四届三中全会能把“建立社会主义市场经济”这几个字写到决定当中，邓小平的南方谈话起到了非常大的推动作用。南方谈话向世界宣告：我们要更加开放，我们的改革不会倒退，我们的改革步子只会更快。

## 1990年邓小平上海过年：浦东要后来居上

从1988年到1992年，邓小平连续五年到上海过春节。1993年没有来，但1994年又到上海过春节。1994年之后就没有再公开露面，直至1997年逝世。

在1990年春节期间，邓小平对朱镕基等市领导说，我有个失误，当时办四个特区的时候没有加上上海。上海是我们的王牌。可以看到邓小平对上海和上海人的评价非常高。他认为上海浦东的开发有点晚了，但是他同时又说上海人聪明，肯定可以赶上的。这是在1990年1月末与朱镕基会面时的谈话，春节后他就回到北京，对中央领导人说，我虽然现在退休了，但是我有件事情要拜托你们，就是上海浦东的开发。

在邓小平的推动下，中央在1990年4月10日立刻召开会议，通过了关于上海浦东开发的决定。1990年4月18日，时任总理李鹏来上海宣布浦东的开发。

事实证明了，虽然浦东的开发比四个特区要晚，但是历经28年的发展，浦东获得了巨大的发展成就，取得了巨大的成功。28年前浦东的GDP是60亿，现在则达到1万亿。上海GDP共3万亿，浦东占了1/3。

1992年，邓小平到上海过年时，对当时上海的领导人说：“浦东开发晚了，但可以借鉴广东的经验，可以搞得好一点，搞得现代化一点，起点可以高一点。”可见，他对浦东始终非常惦记。

## 1979年经济特区的构想：一份考察报告引发的连锁反应

比浦东开发更早的是广东和福建的四个特区，而比深圳特区开发更早的是深圳的蛇口。

1978年的4月，国家外贸部和国家计委派了一个考察团，到香港和澳门去考察，回来之后考察团撰写了一份报告。报告认为，我们应该在靠近香港和澳门的两个地方，与港澳对接一下，尝试做一些出口加工的生意。当时选了两个地方：靠近澳门选了珠海，靠近香港选了宝安县，也就是现在的深圳。后来这份报告在十一届三中全会上作为一份会议资料，发给了所有与会者。这份报告非常重要，也正是这份报告引发了对蛇口工业区和后来的经济特区的构想。

读蛇口工业区原党委书记袁庚的传记，可以看到他跌宕起伏的一生。康生迫害他，让他坐了牢，但是他出来后通过叶飞的关系在香港的招商局被安排上了一份工作。在几年前，袁庚过世时，有人对他的评价是：“没有袁庚就没有现在的深圳。”事实上，袁庚是蛇口工业开发区的倡导者。他当时主张建立蛇口工业开发区，就是受到这份港澳考察报告的刺激。他当时就提出：“为什么不能在蛇口做一个货运码头？”他测算了工业区的成本，说蛇口的成本和香港的成本差距非常大，如果有了蛇口工业区，香港的货物就可以放在蛇口的码头，因为蛇口的租金比较

低。

在他的积极推动下，广东在临近香港的蛇口成立了蛇口工业区。蛇口工业区比深圳要早，深圳特区是1980年正式成立的，蛇口工业区是在1979年成立的。

港澳经济考察报告事实上引发了一系列的事件：袁庚提出建立蛇口工业区，广东省向中央提出在深圳、珠海、汕头建立出口加工区，同一时期，福建也提出要实行特殊政策，建立出口加工区。

中央经过讨论的结果是，原则上大家都同意要建立特区，关键的问题是特区的面积有多大以及这个地区叫什么。

特区的名字叫什么？一开始说叫出口加工区，有人提反对意见说：“台湾有出口加工区，我们不能有。”最后还是让邓小平来定。邓小平说：可以叫特区，陕甘宁就是特区。

特区的面积有多少？300多平方千米？广东省的特区办认为这个面积太大了，并且比喻道“全世界的特区加起来都没有300多平方千米这么大”，有人反对道：“这个特区的面积太大了，难道你们还想要一个比陕甘宁特区更大的特区吗？”有的人甚至说：“大得无边。”“大得无边”这句话在当时是很严重的。可以看出，有很多人反对建立面积如此之大的特区。最后中央还是在邓小平的意见下，拍板子定下来，同意建特区，就叫经济特区，以及深圳特区面积有327平方千米。

1979年深圳特区还没有成立，但是广东省有一个地方性的特区条例——《广东省经济特区条例》。广东省上报到人大常委会之后，1980年8月26日全国人大常委会通过了此条例，这也是在全国人大常委会讨论并通过的中国历史上第一个地方性的法规，这个历史性的条例是针对深圳特区的。所以8月26日是深圳创立的日子，也是深圳特区创办的日子。

但是深圳从创办之初就一直面临“到底是姓资还是姓社”的争论。

1980年创办特区，目的是引进外资，那么在当时肯定会引发意识形态层面上的争论。创立特区的做法与马克思主义经典作家、与我们老祖宗的意识形态肯定会发生冲突，于是就不停地争论。

在深圳刚刚创办一年的情势下，中央就有些动摇，包括高层都有些动摇，提出要在政策上有一些调整。当时吴南生作为深圳的市委书记，面临巨大压力。1982年和1983年，掀起了一场针对深圳的全国大讨论。这个讨论在思想界、在党内都非常激烈。当时很多人说：“你到深圳去还能看到社会主义的影子吗？”所以此时，就更需要邓小平真正地站出来，不然深圳就要面临被关掉的风险。

1984年1月，邓小平就去考察了深圳，同时写下了这句著名的话：深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的。

但是在1985年2月，香港《广角镜》杂志发表了青年学者陈文鸿的文章《深圳的问题在哪里？》。陈文鸿在1985年，也就是深圳特区创办五年之后去深圳考察。他发现，其实深圳吸引的外资并不多，吸引的都是内地的资本，内地各个省都在深圳有很多游资。他还通过测算出深圳的人均购买力比上海、北京高出数倍来加以证明。

因为大家都觉得深圳代表商机，代表机会，投资深圳就可以挣很多钱。而且内地的游客也都到深圳去买东西，因为深圳可以买到香港的东西。

陈文鸿在文章中写道：深圳特区没有做到广为宣传的“以工业为主，以外资为主，以出口为主”的发展模式。他指责说，深圳的繁华是“以进口商品和物资赚取国内市场的钱”为依托的。虽然陈文鸿的论证方法受到了很多的质疑，但是与他持相似观点的人不在少数。

他算了一笔简单的账，深圳的零售总额除以深圳的人口等于深圳的人均购买力。他当时算出来，1984年深圳的人均购买力是4000多元人民币。同时他又算了北京和上海的人均购买力，都只有700多人民币，由

此他推论深圳的繁荣靠的是内地的购买力。因此他下结论说，深圳并没有达到当时设立特区时所定的目标：引进外资。

陈文鸿这篇文章再次引发了很多争论。本来在1984年，邓小平已经写下了上述那句话，意思是说，不要再争论了。但是陈文鸿在1985年发表的这篇文章，再次把深圳推向了风口浪尖，再次质疑深圳特区创立的合法性和必要性。

直到1992年，邓小平到深圳进行南方谈话，我们才看到深圳的确是沿着当年所设想的方向（吸引外资的出口加工区）发展的。1980年代中期人们看到的现象，那只是内地的游资在那边晃了一圈，到1992年，这种现象已经非常少了。深圳真正成了以出口为导向的出口加工区。

不管怎么说，在四个经济特区中，深圳是非常成功的。今天的深圳已经变成了所谓“北上广深”四个一线城市之中的一个。现在，深圳的GDP已经超过了广州，GDP总额已经超过2.2万亿。现在，深圳已经变成了硬科技的摇篮。大量的创业者都愿意到深圳去创业。

当年逃港事件最严重的时候，谷牧副总理站在当时宝安县罗湖口岸边，站在从罗湖过关到香港的口岸桥上说：“我希望有朝一日，更多的是那边的人到这边来。”今天在罗湖口岸的铁路桥上，更多的就是香港人从香港到深圳去，当年谷牧副总理所期望的目标已经实现了。

1980年至今，30多年时间，深圳真的发生了巨大的变化。我相信在1990年代后期，深圳发展的模式已经基本定型。深圳已经成了一个开放的、更加具有市场化特征的经济特区。我相信深圳比很多内陆城市都更加发达，而深圳的经济发展模式也是它如今能够在高科技产业上独领风骚的一个非常重要的原因。

## **1984年十二届三中全会：改革重心从农村转向城市**

当大家在争论深圳是姓资还是姓社时，1984年的十二届三中全会召



开了，出台了《中共中央关于经济体制改革的决定》。换句话说，当深圳在如火如荼地大搞建设的时候，我们国内绝大部分地区的经济体制还处在计划经济的时代。

1984年10月的十二届三中全会，通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》。大家很奇怪，我们1978年不就已经开始改革开放了吗？但实际上，1984年之前，我们整体的改革都集中在农村及农业上，只有1984年的《关于社会主义经济体制改革的决定》（下文简称《决定》）出台以后，经济改革的重心才转移到城市。

邓小平对这个决定评价很高，说有了老祖宗没有讲过的话，有新意。那么1984年的《决定》到底讲了什么老祖宗没有讲过的话呢？就是第一次提到了改革的目标是建立社会主义“商品经济”——那时根本不敢提社会主义市场经济。

研究马克思主义政治经济学的人，整天都在争论“什么是商品”。商品对应的是产品。市场经济对应当时的商品经济，而计划经济对应当时的产品经济。商品经济比产品经济近了一步。那什么是商品呢？就是可以用作交换了。产品是不能交换的，只有能够用作交换的时候才成了商品。所以那个时候把社会主义商品经济写到了十二届三中全会的《决定》当中，在邓小平看来已经是讲了老祖宗没有讲过的话。或许邓小平看到了，这离开市场经济已不太遥远。

所以从1984年起，中国的改革才真正开始进行，1984年之前的改革都是自发的，1984年的《决定》之后，我们才开始有意识地、有组织地推进在城市的改革。

但是出台《决定》的时候，中国的经济出现了比较严重的而且愈演愈烈的通货膨胀。

在计划经济年代，是没有通货膨胀的。因为价格是政府定的。但是在计划经济时代，供不应求会出现什么样的后果？就会出现有需求的人

要排队，要等候。在1984年《决定》出台的时候，政府在包括生产资料、消费品在内的各种物品上的定价已经开始松动了。换句话说，市场上已经开始出现了一些局部反映供求关系的现象，其结果就是通货膨胀一发不可收拾，而且这个现象断断续续一直持续到1987年，1987年稍微得到了控制，1988年又反弹。所以我们在出台《中共中央关于经济体制改革的决定》的时候，中国的经济已经发生了一个很有趣的变化，它已经不是完全的经典的计划经济了，它已经开始出现很多市场交换的因素了，已经把价格给抬上去了。

1980年代中期有一位东德的经济学家到北京来访问。他听了很多关于中国经济体制改革的介绍之后，表示：“我认为中国的改革都是微观的改革，没有宏观的改革。”他暗示，中国在微观改革中没有关注宏观稳定问题。

可以想象，在计划经济时代，需求是严重的短缺，需求是被抑制的。而需求是一个巨大的能量，一旦放任需求，在供给严重不足的情况下，价格会猛然飙升。这解释了为什么当时政府发现没有办法控制通货膨胀，因为彼时的经济政策完全没有宏观调控的概念。

在十二届三中全会提出要推进城市的经济体制改革时，我们已经面临了宏观经济不稳定的问题，但是，当时关于改革的决定当中仍然只有微观经济的改革。

整个1980年代，特别是1984—1988年，国务院所面临的最为困扰的问题是，如何在宏观经济已经失控，通货膨胀压力居高不下的情况下，继续在城市推进对计划经济的改革。

## **1985年巴山轮会议：宏观管理的起点**

1985年9月2—8日，中外30多位经济学家共同乘坐一艘从武汉开往重庆的邮轮“巴山号”，在轮船上召开了“宏观经济管理国际研讨会”，也

就是后来所说的“巴山轮会议”。其中中方最年长的经济学家是薛暮桥先生，时年81岁。最年轻的参会者是郭树清，29岁，他那时候还在中国社会科学院读书呢。

巴山轮会议的重要性体现在，其第一次让我们的改革者和经济学家了解了宏观稳定和宏观需求管理的重要性，也帮助我们更好地理解配套改革的重要性。

巴山轮会议是由中国经济体制改革研究会、中国社会科学院和世界银行联合举办的，一共讨论了七八个议题，最重要的议题是：在经济体制改革当中，为什么会出现通货膨胀？如何控制通货膨胀？改革需要什么样的条件？宏观经济不平衡会如何影响改革？改革应该以什么样的方式推进？

这个会请来了1981年的诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·托宾，以及匈牙利籍的经济学家亚诺什·科尔内。还有来自英国和日本的经济学家。

在会上，詹姆斯·托宾解释了为什么在改革的过程中会出现通货膨胀——因为中国的工资上涨过快。他指出，因物价上涨率等于名义工资率减去劳动生产率，如果劳动生产率提高了，工资跟着上涨，就不会导致物价上涨。但是如果劳动生产率上涨速度低于名义工资上涨速度，工资虚高，那么就一定会导致物价上涨。

针对当时中国面临的消费基金膨胀和工资上涨的压力，他甚至建议，这个公式（物价上涨率=名义工资率—劳动生产率）应该写下来，放到每个国有企业经理、国有银行行长的办公室，让他们时刻牢记：名义工资要跟着劳动生产率走。

科尔内曾经历在匈牙利进行的局部的经济改革，这使得他的发言能针对更基本的改革方式问题。也就是计划经济向市场经济过渡的办法会有几种，哪种更可行。他的分析对中国经济学家影响很大。他的《短缺

经济学》一书更使他在中国名声大噪。

## 1984年“莫干山会议”：价格双轨过渡？

通货膨胀现象的产生促成了1985年的巴山轮会议。但是，物价上涨既是价格改革的产物，也反过来影响价格改革的进程。在改革初期，价格改革应该如何推进？如何能把价格改革对社会方方面面的利益的影响降到最低限度？这是1984年中央决定把改革重点从农村转移到城市之后面临的一个最基本的改革问题。

但实际上，就在中共十二届三中全会做出关于经济体制改革的决定前两个月，也就是1984年的9月，在浙江莫干山召开了一个青年经济学者的会议，史称“莫干山会议”，其全称为“中青年经济科学工作者学术研讨会”。该会议面向全国征文，收到1300份投稿，选择其中的120篇，分成七个组，挑灯夜战，连夜讨论如何从计划经济过渡到市场经济的改革方案。据说讨论和争论最为激烈的是价格组。随着时间推移，莫干山会议也因为对价格改革的争论而名扬四海。

会议不仅吸引了全国的年轻经济学者踊跃参加，当时的浙江省领导人也与会致辞。来自北京的中央领导人张劲夫特地赶到杭州，听取了莫干山会议的总结汇报，而向张劲夫做汇报的人就是华生。

结果在20多年之后，在华生和当时也参加了莫干山会议的张维迎之间发生了一场著名的争论，一场关于发明权的争论，也就是莫干山会议上关于双轨制价格的改革方案到底是谁提出来的争论。

张维迎当时是西北大学的一名研究生。张维迎说，这是他第一次坐飞机，从西安到杭州。这个会真的是让很多人有了第一次。

这是一场争论得不可开交的激辩。因为那时我正在撰写那本关于改革开放的书，其中要写到“价格双轨制改革”，所以双方都来找我，向我提供资料。我记得一天夜里我已经睡下了，张维迎从香港给我打电话，

他当时好像在香港中文大学访问。他说：“因为你写这个书，所以我要把当年很多原始的材料复印好寄过来。”写这段历史让我很为难，因为我并没有参加这个会，我只能看很多人的回忆。当时在价格组参与讨论的人很多，其中有些人后来都写了回忆文章，也有的参与了华生与张维迎之间的争论。

从我掌握的资料来看，价格双轨制改革的这个思想曾经出现在张维迎在西北大学读书时的文章里，但不是在莫干山会议上提出来的。根据很多人提供的资料显示，在莫干山会议上，张维迎是主张“放开价格”的，也就是属于“放派”；另外一派人，叫“调派”，主张“调整价格，逐步到位”，而“不是放开价格，一次性到位”。华生好像是一个综合派，也就是“调放结合”，这也是基于讨论而形成的价格报告中明确建议的一个方案。我猜测，华生向张劲夫汇报的时候，可能就是按照双轨制的思路来汇报的。

虽然双轨制成为后来莫干山会议就价格改革所形成的思路，但“双轨制”这个词并不是某个人拍脑袋发明的。在更早的时间，1982年和1983年，一些重要的生产资料，如煤炭，已经出现价格双轨的现象，否则当时中国的经济就不会有通货膨胀。换句话说，“莫干山会议”之前，“价格双轨制”这一现象已经存在了。

不过，价格双轨现象确实引起了经济学家的注意，并有不少经济学家认为价格双轨制也许是一个可行的改革思路。毕竟价格一次放开的风险太大，慢慢调整计划价格，同时在计划外更多允许超额的产量按供求关系定价，逐步走向市场价格，听起来也是有道理的。

可是，在过渡期内价格双轨制毕竟意味着“计划内的价格”和“计划外的价格”并存。大家可以想象，按照这样的双轨制方式改革，因为市场价格高，计划价格低，一定会有人想办法把计划配额往市场转移，必然出现所谓串轨的行为。

1985年，中国经济就出现了一个现象，叫作“官倒”，也就是官员倒

卖计划的配额。假如你有关系，你就去中央的部委批个条子，你到某个钢厂按照计划价格获得一百吨的钢材，随后再到市场上按照高于计划的市场价格转手卖掉，中间就牟取了巨大利益。换句话说，凭借关系和条子可以给你带来巨额的收入。一时间官倒成为我们面临的腐败现象，蔓延很快。

## 1986年：改革方案的较量

作为从计划价格向市场价格的一种过渡方式，在很多人讨论价格双轨制的优越性的时候，以吴敬琏等为代表的经济学家却反对价格双轨制的思想。他们反对通过双轨的办法向市场价格靠拢。他们主张“一篮子改革”。他们认为，经济体制改革中很多因素都是关联的，你不能只做一部分市场化，不然肯定会带来市场混乱。当时国务院成立了一个经济改革设计办公室，整体改革派的这几位经济学家就在这个办公室。

他们认为双轨制的这个办法不仅引发通货膨胀，而且引发腐败，引发官倒和寻租。吴敬琏教授以及他的研究小组当时就给中央写了很多报告，给价格双轨制定了八宗罪。

“整体改革派”在报告里主张应该推动“一篮子改革”。1986年他们提交过一份关于整体改革的报告给中央，而后国务院也开了会，中央也通过了。遗憾的是，两个月以后，“一篮子改革”方案被搁置，所以吴敬琏对这件事情耿耿于怀。吴老在他的教科书《当代中国经济改革》中，也提到这件事情。本来国务院拟通过按照这个方案进行改革了，但是为什么后来又反悔放弃？我想，当时在通货膨胀已经很严重的宏观经济背景下，“一篮子改革”的方案过于冒险。赵紫阳总理决定暂缓这个改革方案，转而决定启动关于企业所有制的改革。

1984—1987年间，面对严峻的通货膨胀，决策者不敢冒险，最后决定把改革的重心转移到企业改革上，对国有企业进行承包制和股份制改



革。

国有企业所有制改革显然是“一篮子改革”方案搁置之后的直接结果，随后争论就转向了企业改革。当时有一位经济学家一直呼吁企业改革。他有句名言：“中国经济改革如果失败，一定是因为价格改革；如果成功，一定是因为企业改革。”这个人就是北京大学的厉以宁教授。所以厉以宁也有一个绰号叫作“厉股份”。因为厉以宁主张国有企业进行所有制改革，实行股份制。

当时中央在决策上放弃了以吴敬琏为代表的关于经济体制“整体改革”的方案，并转向了企业改革，无形当中支持了厉以宁国有企业股份制改革的方案。我在中国学术信息网上曾看到介绍吴老的文字中有这样一句话，说他向政府提了很多方案，事后都证明是正确的，但是往往没有得到中央的采纳。我想那些没有被采纳的方案中，最重要的就是关于“整体改革论”以及后来的“价格闯关”的方案。

吴老和厉老同年同月生，又在同一个中学读书。但从1980年代后期起相当长的时间里，两位并没有面对面。一直到2008年，北京大学纪念中国经济改革开放30年的时候，他们一同受邀参加了纪念活动，终于同台出席，面对面。厉以宁和吴敬琏是对推动中国经济改革做出重要贡献的两位代表性经济学家。

在20世纪的改革年代，经济学家们以各种各样的方式参与到了改革的过程当中，每个人事后都可以说，“这里面有我的贡献”“这里面有我的建议”。在今天，这种现象已经几乎不可能了。那个年代真是浪漫的。

## **1978年12月小岗村的“包产到户”：自下而上的农业变革**

提到农业改革，就要提到安徽凤阳的小岗村，就要提到原人大委员

长万里。万里在地方工作时是负责农业的，在安徽坊间流传一句话，“要吃米，找万里”。1980年万里得到胡耀邦推荐进京。

万里主政安徽时，安徽的小岗村发生了一件历史性的事情：18位农民自发地进行了“包产到户”的秘密行动，并立下了一张著名的契约。这是1978年的冬天。

1978年11月，小岗村的这18位村民秘密地在严家讨论要“包产到户”，把土地分到每个家庭。做这件事情风险很大，万一被泄密是要面临杀头之祸的，所以他们就按了手印，并承诺如果出现意外，会相互义务抚养其子女至18岁。这是一件十分悲壮的事情。

据说，在安徽主政的万里，对这件事情是知情的，而且万里秘密地派人到小岗村去了解情况。因为小岗村这18位农民在干了一年之后，他们隔壁的村子就发现这个村子意外丰收了，于是就发现他们偷偷地把土地分到了家，所以有人就向上打了小报告。我们可以合理地推测，万里当时是知道这件事情的。但是，万里很聪明地打了个电话给邓小平问怎么办。据说，邓小平回复得很简单，只做不说。

万里认为小岗村自发做的事情是正确的道路，所以他写报告给中央，得到了邓小平的支持。紧接着，他又写报告给国家农委和农业部，建议全面实行“家庭联产责任承包制”，但是农业部很保守。1980年万里到中央去工作，并担任副总理，分管农业。到中央工作一年后，从1981年开始，他提出对农业部进行全面整顿，消除阻力。

在中央的讨论中，万里和胡耀邦达成了共识，提倡推动“包产到户”到全国。但是阻力特别大，中央决策层也出现了很大的意见分歧，最后做出的决定是妥协式的，分地区地搞家庭联产责任承包制，发达地区不要搞，只有特别穷的地方才去搞包产到户，而且介于两者之间的也要看情况。所以我们可以认为当时是“有条件地”推行家庭联产承包。但是万里还是觉得农民很希望把田分到家。

此时胡耀邦站在了万里这边，给了万里很多的支持。尽管阻力很大，但是胡耀邦和万里依然谋划着要起草一份文件，推动家庭联产责任承包制。

无论如何，胡耀邦和万里还是在积极推动“包产到户”，最后说服了中央诸位老同志，这就形成了1982年初中共中央一号文件（直到现在，这一传统还在延续，每年中共中央出台的一号文件一定是关于农业的），同意全国范围内逐步推进家庭联产承包责任制的实行。

1982年，人民公社的实体依然存在。一年后，1983年，人民公社完成了实质性的解体，乡镇政府建立。换句话说，1983年人民公社全面地被乡镇政府替代掉了，实际上这件事情直到1984年的年底才全部完成。所以1982年开始推行家庭联产承包责任制的时候，人民公社还在。但是如果没有胡耀邦和万里共同的推动，这件事情估计还会拖很久。

## 1978年的不同寻常：改革元年

因为今年是改革开放40周年，所以我们必须要多讲讲1978年到底发生了什么事情。1978年11月，安徽小岗村自发地出现了“包产到户”的行动；1978年4月，国家计委和外贸部派出香港、澳门考察团，最后引发了蛇口工业区的建立，建立对接香港、澳门的码头，后来进一步引发了四个经济特区的建立。更加值得一提的是，1978年是一个出国年，那一年中央13位副国级以上的领导人，共20次出国考察。

邓小平在1978年去了哪里呢？首先，邓小平10月份去了日本。他参观了松下电器，日本人用微波炉加工食物，他看了之后觉得非常奇怪。可以说，1978年出国考察的时候，他受了非常多的刺激。他还乘坐了新干线，并说了一句意味深长的话：这个速度对我们正合适。

紧接着他去了新马泰，会见了时任新加坡总统的李光耀。在新加坡，他感受最深的是新加坡利用外资，这也是后来他在建立深圳特区、

引进外资这件事情上十分坚持的原因。建立深圳特区的方案中，一直强调要利用华侨引进投资。邓小平为什么支持这样的方案？是因为他在新加坡看到了成功的经验和惊人的经济成果。他认为，中国一定要开放，一定要利用外资。

同时，谷牧带团到联邦德国去考察，回来之后写了十分详尽的报告。这些事情都发生在1978年11月以前。邓小平从新加坡回国不久之后，就开了一个长达36天的中央工作会议。算是为了年底召开十一届三中全会做准备了。

十一届三中全会是1978年12月18—22日在北京京西宾馆召开的，而在此之前，中央开了一个中央工作会议。从某种意义上说，这个36天的中央工作会议才是中国改革开放真正的起点。

中央工作会议取得了重大的成果，那就是邓小平在这个会上所作的闭幕词“解放思想，实事求是，团结一致向前看”。如果我们通读全文，就会发现这个演讲非常非常重要。而邓小平这个讲话实际上是十一届三中全会的主题报告。

党的思想路线上有了这个历史性的转变，把经济建设放到最优先的位置，彻底告别了“文化大革命”，这才有了1980年代充满浪漫色彩的，充满理性与激情的改革岁月。

---

(1) 选摘自2018年4月19日作者在复旦大学星空讲坛所做的题为“激情岁月——你所不知道的经济改革”的演讲，本文由华东理工大学国际社工学院研究助理吴怡烨整理。

(2) Insider Control，指现代企业中在所有权与经营权（控制权）相分离的前提下所形成的、因所有者与经营者利益不一致而导致的经营者控制公司的现象。

## 后记<sup>①</sup>

30年来，中国经济所经历的变化包含了太多引人入胜的故事，不胜枚举，也不知道该如何下手。我总觉得，30年间，经济学家在经济变革过程中的感受和经历应该是非常不同的。与其他社会科学家不同，30年来经济学家这支队伍不停地从事研究、写作、报告，坚持不断地呼吁、讨论、批评和上书。他们自己内部意见分歧、分裂，充满争论和相互指责。这些事件和情节只有身在这支队伍里才能观察和体会到。而我的观察始于20世纪80年代初进入大学之时，那个时候正是中国经济改革和经济学家参与改革过程中最为精彩纷呈的岁月。我的记忆难以抹去。

自2006年我就开始思考和酝酿动手写一本记述这30年所发生的精彩故事且又可以轻松阅读的书。目的是想记录下我记得的那些曾经对中国经济改革和发展有着重要意义的事件、人物以及与之相关的经济学家的研究工作。我想把事件讲成故事，而对故事的叙述则选择以我的视角为角度，它多半来自我个人的记忆，虽然在必要的时候我也必须去查证一些事例和文献。

可是，什么时候写？写什么？采用何种写法？我总是不断地去想这些问题。时间一天一天地过去了，但我始终没有动笔。对书的模样我有过很多种幻想。2007年初的一天，我在书店里忽然见到一本刚刚出版的记录量子力学发展史的翻译读物，叫《量子史话》。我自大学时代就喜爱阅读物理学史，这本黑色封面的书吸引了我。我买下了这本书，在阅读中我看到了它的记述格式与写作风格。它以事件的发生过程为主线，把重要的物理学家放到当时的事件中，同时又不放过对这些物理学家的研究工作的简化描述。这样的写法似乎正是我所喜欢和希望去尝试的。写出经济学家这30年间的精彩和个性，我似乎对此有了信心。

对于中国经济改革这样的主题，为什么我不可以尝试新的写法呢？

更不用说，即使是科普作品和科普作家也有各自的风格和个性，写出来的作品也有视角和写法上的不同。我自己总是倾向于把这本书写得轻松些，有个人的品味和嗜好在里面，有丰富的研究文献做支撑，也最好能涉及自己的相关研究。

对于我来说，完成这部作品其实并不难。因为我从读大学开始就坚持每天都观察中国正在进行的改革，热衷于阅读各类文献，跟踪经济学家的研究，关心经济学家内部的争论，较早地参与经济学的各种会议讨论。而我自己从事中国经济的研究已很多年，写过不少的研究论文，研究兴趣也颇为广泛。除此之外，我还高度关注着中国经济本身和其他经济学家的研究工作。因为这些原因，即使我自己并没有像身在北京的一些经济学家那样亲身参与中国经济改革中的政策制定，但仍自认为是一个认真的观察者。我自己并不写日记，但从十多年前开始我就记录着自己的学术流水账，对发生在自己身上的与中国经济和经济学家有关的事件和研究活动保持着浓厚的兴趣，这也算是另一种参与和体验的过程。这个习惯让我对我所经历的、看到的和参与的事情存留着良好的记忆。当我动手写这样的故事时，我头脑中的素材不怎么凌乱，也很容易梳理。

于是，我决定尝试用我自己在过去20多年里的所见所闻和自己的叙述语言写出这本关于中国经济改革的作品。既然是以我自己的视角和记忆来写中国经济改革，那么我就不需要追求对中国经济改革过程的全面记述，也无须追求逻辑完美和具有权威性。实际上，因为这是我自己的记忆和叙述，我当然希望读者在阅读本书的过程中也站在个人角度上来看问题，改革中的很多事情长期以来都有争议，没有最具权威的解释和说法。即使是事件的当事人和内部人员，今天也只能依赖自己的记忆回忆起来，历史本来就是这样形成的。因而读者也不必在我的这本书中寻找那些有争议问题的正确答案。我所看到的事件、经历的过程，特别是我阅读过的经济学论文、经济学家讨论的文献，甚至我个人对一些当事人的印象，都记述在这本书里了。当然，没有记述的事情并不等于不重



要，而是因为我没有时间去写出我所经历的、阅读的和观察到的更多的改革片段。

的确，在中国经济改革的进程中，就经济学家的角度来说，我想我还有很多可以记述的东西，但我依旧做了筛选，并且部分地反映了我的偏好，我先选择了六个论题。与很多经济学家一样，我缺少的是写作时间。虽然你有很好的想法与构思，但就是没有时间写出来。在时间上，你需要化整为零，这是一件很痛苦的事情，但也没有更好的办法。就这样，本书的写作过程前后拖延了将近两年。在这两年时间里，由于教学、科研、行政、会议、演讲和出差的繁忙，绝大多数时间我没有用在写作这部作品上，这也是为什么完成这部作品会这么耗时的原因。

我最终动笔记述改革始于2007年5月我到加拿大女王大学做研究工作。在加拿大的三个月时间里，除了写研究论文之外，我的确有比较充沛的时间来整理和记述改革的故事。于是，我先后写出了“莫干山上论战价格改革”、“巴山轮会议”以及“分权与增长”三个中国经济改革的片段。它们算是一个开始，也是一个模板。

回到上海后，我开始以这三个片段为基础改编出后来在《经济观察报》上以“改革记述：经济学家自己的故事”为题的系列文章，连载了将近一年半时间。我决定这么做的动机当然是给自己一个约束，告诉自己必须坚持写下去。而在写作“分权与增长”一章的过程中，我还根据自己收集的文献资料改编出了一个副产品，那就是2007年底我发表在《经济学季刊》上的那篇“分权与增长：中国的故事”。

从加拿大回国前，我去美国波士顿见了我的合作者谢千里教授。我向他提及我所写的这些东西，他很感兴趣。当时，他应学术刊物《比较经济研究》（*Comparative Economic Studies*）的邀请正在撰写论文，总结中国经济的改革发展对经济学研究可能有的贡献。在谢千里教授的家里，我们进行了长时间的讨论。我们都倾向于认为，中国的经验首先是验证了经济学中很多成熟的理论，也向很多已经被接受的理论提出了

疑问，但更多的是为经济学家提供了可以为经济学做出贡献的机会。

我在加拿大写完的内容是以1984年的“莫干山会议”和1985年的“巴山轮会议”为中心展开的记述。在前一个会议上，中国的经济学家，尤其是新生代经济学人，为价格改革这个神经质般的问题寻找可行的方式，为其设计方案；而在后一个国际会议上，如何理解和处理转型初期出现的宏观经济失衡与通货膨胀，成为中国经济学家向国外经济学家当面求教的大题目。当我把这个故事告诉谢千里教授之后，他的直接反应是，中国的经济改革就像活生生的经济学课堂。

的确，中国经济改革的过程也是一个包括我国政府官员在内大家都在学习现代经济和经济学的过程。在这个改革过程中当然会有来自经济学的智慧，但更重要的是，它让我们自己的经济学家（无论是老一代还是青年一代）从传统的书斋和经典名家的全集中走了出来，开始直面真实的中国经济现实。在这种情况下，再去争论经济学家对中国经济改革的贡献有多大，就变得无谓了，而且已经没有了价值和意义。

回想起来，在中国经济改革的头几年，特别是1982—1987年这段时间，思想和学术领域的确异常活跃，不仅老学者和中青年学者积极参与中国经济改革的研究，而且他们与政府保持了相当紧密的关系，并得到政府的积极推动与支持，形成双方互动的最难忘的一段时间。

所以，在我的这本记述改革的书中，开篇就从1984年在浙江莫干山召开的“全国首届中青年经济科学工作者学术讨论会”（简称“莫干山会议”）写起。回想起来，这是我印象深刻和记忆比较周全的一年，这一年我念大三。我知道这个时期的前后，我所在的复旦大学的校园里活跃着一批在当时讲话掷地有声的年轻的经济学者。在当时与他们的接触中，我知道了很多发生在那个时候的重要事件，他们大部分都参与其中。今天，他们当中的绝大部分都已不再活跃在中国的经济学界，有些在美国，有些在政府任职，有些则成了相当有成就的投资家。

我选择从“莫干山会议”开始这个系列的记述，还有另外一个考虑。

我想要在记述改革的历程中讲述更多的经济学家自己的故事，因此，我从经济学家以一个集体的形象走上历史舞台的重要事件开始记述当然是最恰当的。在“莫干山会议”上，上百位“中青年经济理论学者”作为整体开始形成，他们走上了摆脱经典注释性的经济研究的轨道，成为活跃在中国经济改革理论和政策研究领域的重要力量。我在记述此次会议的章节里是这样写的：

往事回头，中国经济改革和开放以来，几乎没有一个学术性的经济讨论会，会像1984年的“莫干山会议”和1985年的“巴山轮会议”那样，让经济学界那么记忆深刻，让与会者至今都那么津津乐道。而且我认为，如果说“莫干山会议”推动了中国经济体制改革的进程，“巴山轮会议”则启蒙了中国的宏观经济管理。当然，两次会议都无一例外地改变了一群年轻人的命运。

2007年8月，我从加拿大回国之后，因为事务繁忙，对本书的写作基本就停了下来。一直到2008年春节之后我才开始新一章的写作。这个时候我去了耶鲁大学，在那儿住了将近三个月。与在加拿大不一样的是，我在耶鲁有公务，要经常出差，所以时间上并没有保障。实际上，在耶鲁我只完成了“特区试验场”一章的写作就回到了上海。

从耶鲁大学回到上海之后的十个月时间里，除了繁忙的教学和自己的研究工作之外，我应邀参与了上海世纪出版集团与复旦大学新政治经济学研究中心策划的“中国改革30年研究丛书”并承担了写作《中国企业的转型道路》一书的工作。在出版时间的硬性约束下，我与我的几位学生共同努力，几乎每周讨论素材、文献和方法，不仅按时完成了书稿，而且我在这个过程中构思了“一场错了再试的改革”以及“重建金融”这两章的记述内容。

2008年是中国经济改革30周年，很多地方都在安排纪念活动。在国外，芝加哥大学于7月中旬举办了一场大型的国际会议，纪念中国经济

改革30年。我和谢千里教授提交了我们的合作论文并在会议上发表。后来我被邀请分别在大阪产业大学孔子学院、斯德哥尔摩大学、北京大学、诺丁汉大学出席纪念中国经济改革30年的会议并发表演讲。我所在的复旦大学中国经济研究中心从5月开始就专门推出了大型周年纪念公开讲座。我在这个讲座上讲述了中国价格改革的演变。2008年11月1日和2日上午，我还应中共广东省委宣传部和《南方都市报》的邀请分别前往广州和深圳，为参加“岭南大讲坛·公众论坛”的市民讲述了中国改革开放30年过程中的诸多不为公众所知的故事。两周后，我的演讲在《南方都市报》上以两版的篇幅发表了出来。

我要感谢我的学生们，他们与我每两周便有一次“工作坊”，我们一起讲解论文并讨论学术问题，他们的投入与参与也给了我专注于学术的热情。我在复旦大学中国经济研究中心的年轻同事们，给了我愉快的工作环境。而且因为他们，每周一次的“现代经济学讲座”始终能进行下去。我喜欢这样的讨论氛围。

也感谢《经济观察报》的殷练、《上海证券报》的沈飞昊、《东方早报》的张明扬和《南方都市报》的周筱赟这些年来对我的支持和与我的愉快合作。

还要感谢吴晓波先生对我的这本书的关注。同时，蓝狮子财经出版中心和中信出版社的编辑给予了我足够的耐心和支持。感谢上海“曙光学者”跟踪项目、上海市重点学科建设项目（西方经济学，B101）、复旦大学985国家哲学社会科学创新基地“中国经济国际竞争力研究”项目以及教育部长江学者特聘教授计划的资助项目。

最后我要感谢我的父母、岳父母以及兄弟姐妹，他们没有占去我太多的时间。我总是说，我的太太和儿子给了我生活和研究的激情。太太在生活上是我的依靠，儿子现在也在学习经济学，甚至考试前要打越洋电话来向我请教问题。在我们的家里，我们三人是非常要好的朋友。我希望今后我与儿子之间能有合作论文的机会。

张 军

2009年4月20日于上海

- 
- (1) “修订版前言”已介绍了本书的修订缘由与新增章节情况。“附录”则以讲述改革故事的方式带领读者系统回顾了改革开放40年来具有决定性意义的精彩事件。因此，本篇“后记”保留本书旧版十年前的原貌。文中提及的“30年来”，指1978—2008年。