

经济体制改革与政府的作用

李 裕 宜

党的十一届三中全会以来的十年,我国的经济发展战略和经济体制发生了重大的转变,经济发展和经济体制改革都取得了巨大的成就,这是有目共睹的。近来经济生活中出现了一些问题,经济体制改革也遇到了一些困难。有人对此感到忧虑和困惑。有人则说:“只要政府下决心,什么问题都好解决。”我认为这个话说得有道理。这使我联想到,在改革中实行政企分开,有的政府工作人员感到无所适从,觉得不管事不好,管事却不知该管什么好,以致不该管的事还在管,该管的事又没有管好。我觉得这是一个重要的问题,于是就想对经济体制改革中以至经过改革建立了新体制之后政府^①的作用,谈一点粗浅的看法。

经济体制改革依靠政府推动

我国的经济体制改革,是要实现由产品经济向商品经济的转变。这种改革,没有政府的推动和组织是不可能进行的。

产品经济是一种由社会直接组织生产和直接组织分配的经济形式。按产品经济的要求建立的经济体制,最大的特点是政府统制经济,权力高度集中,经济运行依靠政府通过行政命令推动。商品经济则本质上是一种市场经济。不同的利益主体,要通过在市场上的交换,才能将个别劳动变为社会劳动。企业的经济行为是由市场支配的,企业的收入最终是由市场决定的,市场发挥着调节的作用。

由产品经济转变为商品经济,由适应产品经济要求的旧体制转变为适应社会主义商品经济要求的新体制,是一场深刻的社会变革,势必引起利益关系的大变动,权力关系的大变动,思想观念的大变化。这些变化,首先触及的不能不是在旧体制下主宰经济的政府及其工作人员,触及他们的观念、权力和利益。由于政府掌握着国家的主要经济力量,掌握着国家的全部政治权力,因此,如果政府主张改革,各种障碍便都可以排除,改革就能够展开,如果政府拒绝改革,那就什么力量也奈何不得,改革不可能进行。我国农村集体经济中曾经两次出现包产到户,第一次是1960年至1962年,第二次是1979年。由于政府这两次的态度和政策不同,结果也就迥然不同:第一次,包产到户遭到批判,夭折了;第二次,包产到户得到鼓励,推广了。再扩大一些来说,在社会主义各国,改革都已成为社会经济发展成熟了的需要,但有的国家改革开始得早些,有的国家改革开始得晚些,有的国家至今还基本上按兵不动,原因就在于政府对改革采取了不同的态度。

所以我认为十年来我国改革的起步和取得的成就,是同党和政府及其领导人主张改革、

倡导改革、推动改革分不开的。我们可以回顾一下，哪一项重要的改革成果不是在党和政府的推动和组织下取得的呢？我国党和政府之所以能够在中国发动规模空前的经济体制改革，并领导人民将改革坚持下去，首先是因为在理论上认识上不是把马克思主义当作教条，不是把传统的经济体制当作社会主义的不可动摇的模式，真正把马克思主义与实践相结合，敢于从实际出发，破除旧观念，提出新理论。其次是因为正确确定了经济体制改革的方向，将建立适应社会主义商品经济需要的**新体制**作为改革的目标，采取积极而稳妥的步骤推进改革，并在实践中不断总结经验，及时调整改革部署。

当前，在我国经济体制改革的道路上，出现了通货膨胀、价格上涨过多等问题，改革处在**进有困难、不进则退**的关键阶段。在这个时刻，更需要党和政府总揽全局，掌握方向，采取有力措施，领导人民度过难关，继续推进改革。

改革只改变政府管理经济的方式

适应社会主义商品经济的新经济体制建立以后，政府仍将执行管理经济的职能，这一点是不会改变的。因为在现代社会，由于生产社会化的发展和科学技术的进步，社会再生产的条件发生了重大变化，没有政府的介入，只靠企业本身的力量和行为，已经无法保证社会经济发展了。在当今世界上，历来由政府统制经济的社会主义国家固不待言，即使是西方资本主义国家和广大的第三世界国家，政府对社会经济生活的参与、干预、管理都大为增强了。尽管各国政府介入经济生活的范围和程度有所不同，但总的趋向却是十分明显的：政府愈来愈成为社会再生产过程的重大因素，成为保证社会经济发展不可缺少的力量。

我国经过改革，自然不应当、不可能取消政府管理经济的职能，否定政府在社会经济发展中的重大作用。不仅如此，取消和剥夺政府管理经济的某些职能也是不可能的。应当发生和必然发生的，是转变政府管理经济的方式，从适应产品经济转变为适应社会主义商品经济。

从过去的情况和今后的需要来看，我国政府管理经济的职能主要包括以下几个方面。但是，政府执行管理经济职能的方式将发生重大的变化。

第一，创造适宜于投资和生产经营的环境。

首先，为投资和生产经营创造必要的物质条件。现在的企业所进行的是建立在分工和专业化基础上的社会化的生产经营，不可能做到自给自足，需要外界提供一系列条件，供给能源、原材料、中间产品，提供交通运输和邮电电讯的方便，提供有一定素质的专业人才和劳动力，提供为开发应用新技术的基础科学成果，提供医疗服务和娱乐设施，提供国内外社会经济信息等。为了提供这些条件，需要建设基础设施，发展交通、通讯事业，发展教育和科学研究，发展文化和卫生事业等。而这些部门有些是不能直接盈利的，有些是需要大量投资而回收期长的，有些是服务范围窄小不划算的，总之都是单个企业无法提供或难以提供的，必须由政府投资举办或需要政府统筹举办。

其次，创造适于从事生产经营活动的环境。这主要指的是，生产经营者从哪里获得和怎样利用生产要素，到哪里和如何出售产品或劳务。在旧体制下，企业所需生产要素由政府供给，企业不能选择，怎样利用生产要素由政府规定，企业不能自主，产品卖给谁以及卖价由政府决定，企业无权支配。这种体制束缚企业手脚，什么都是听命于和依赖于政府，缺乏自我发展的能力和机会。企业作为独立的生产经营者，其活动舞台是市场。政府为企业创造有

利的活动环境，主要是放开企业的手脚，培育完善的市场体系，使企业到市场上去施展，谋求生存和发展。

第二，制订各方面必须遵守的经济行为准则。

为了维护社会和人民的利益，为了发展正常的经济联系和进行公平的竞争，政府要制订各种准则，对各方面的经济行为有所制约。在旧体制下，政府为企业和个人规定了严格的行为准则，以否定企业自主权为前提，以服从政府命令为主要内容。在行为准则中，唯独缺少对政府及其负责人管理经济行为的约束，这是主观主义、官僚主义、朝令夕改、瞎指挥盛行的重要原因。发展商品经济，大大改变了政府、企业和个人的行为方式，旧的准则很多已不适用，需要制订新的准则，主要包括市场交易准则、企业内部和企业行为准则、政府宏观调控和干预行为准则。新的经济行为准则主要应通过经济法制来确立。

第三，管好用好政府收入和国有资产。

政府收入主要有两个来源：一是政府作为公共事务管理者通过征税等手段取得收入；二是政府作为全民所有制生产资料所有者的代表从国有企业取得财产收入。在原有体制下这两项收入是不分的，是混合在一起的。为了真正实现国有企业经营权与所有权的分离，也为了同所有制企业处于平等地位，并保证政府收入得到合理使用，政府对国有企业的管理权与所有权也应分离开来，从国有企业取得两种收入应当分流。作为公共事务管理者，向国有企业和其他所有制企业一样征税，用作维持和发展公共部门的需要。作为国有资产的所有者，应保证经营性的国有资产增值，非经营性国有资产得到有效利用，同时，从国有企业取得的财产收入，除用于改造和扩大原有企业，还要用于发展社会需要但最低投资额大、投资周期长、投资风险大以及客观条件决定发生亏损的部门。

第四，调节社会资源的配置和利用。

经济调节的实质在于，通过何种方式实现有限资源的合理配置和利用，使得向社会提供的产品或劳务，在现存条件下能最大限度地满足社会的需要。调节方式基本的是两种：一是市场调节，二是政府调节。政府调节又可分为直接调节和间接调节。市场调节和政府调节可以在一个国家并存，以不同的形式结合起来。

我国在旧的体制下，国民经济是由政府直接调节的，政府通过指令性计划分配资源。通过改革，我们要改变这种调节方式，采用新的调节方式，这就是适应社会主义商品经济的运行机制。目标是实现“国家调节市场，市场引导企业”。^②在这里，市场调节是第一位的，基础性的。企业的生产经营由市场导向，企业出于自身利益的追求，根据市场情况（主要是商品供求关系、价格变动、竞争对手），结合本身条件，来作出生产经营决策。市场调节由于使企业的利益要在市场上实现，使生产要素可以自由流动，使企业卷入市场竞争，因而具有灵活配置和利用资源的优点。但自发的市场调节不是万能的，由于市场信号的时滞，由于它注重的是个别企业的、短期的效果，并由于必然产生垄断倾向，是具有盲目性和局限性的。为了克服市场调节的缺陷，发挥政府的调节作用现在和今后都是必要的。政府调节主要依靠制订计划和计划控制实现。政府的计划调节，实际上就是对市场调节加以引导，经过市场去支配企业行为，达到资源的合理配置和有效利用。这种政府计划调节与旧体制下的政府直接调节是不同的，首先，它并不排斥市场调节，而是与市场调节相结合的；其次，这种计划调节主要不是采取指令性计划的形式，除对垄断性行业和一定时期短缺而又重要的少数产品实行指令性计划，对大量的商品和企业不实行指令性计划，主要通过经济参数调控市场，引导企业的生产经营符合社会的需要。

第五，调节社会集团、个人的收入和支出。

为了有利于社会生产力的发展，有利于社会的稳定，对各个社会集团和个人的收入实行一定的调节是必要的。政府在调节收入分配中起着主要的作用。过去在左的政策支配下，不仅分配方式单一，而且政府按照大体平均、略有差别的原则实行调节，导致平均主义严重。近年来，随着多种所有制形式和多种经营方式和商品经济发展，出现了多种分配方式，人们不仅获得劳动收入，还获得经营收入、利息收入、利润收入等非劳动收入。少数人还通过非法手段获得很高的收入。人们之间的收入差别比过去扩大了。我们不能重新采取平均主义的调节政策，但不能没有适当的调节政策。新的调节政策所依据的原则是，鼓励一部分人先富，同时坚持共同富裕的方向；在促进效率提高的前提下体现社会公平。根据这种原则，调节收入分配的政策，关键是要按照收入的不同情况，对高收入者的过高收入作适当的社会扣除，对低收入者进行必要的帮助和扶植，对少数人非法攫取高额收入坚决打击。

由于分配方式多样化和收入水平提高，对社会集团和个人的支出进行适当的调节显得日益重要。调节支出的意义在于，通过鼓励哪些方面的支出，不鼓励哪些方面的支出，将社会集团和个人的经济行为引到符合社会需要的方向上来。

实现新旧经济体制转换要发挥政府强有力的作用

近来我国经济生活中出现了一些失控现象：投资规模过大，财政赤字增加，银行贷款增加过猛，消费基金和社会集团消费增长过快，物资调拨计划完不成，越权减免税负和偷税逃税严重，“官倒”和“私倒”兴风作浪，以权谋私、铺张浪费和请客送礼等不正之风越刮越凶，盲目进口和走私活动屡禁不止，通货膨胀日益明显，价格上涨幅度过大等。

这些问题的发生，与当前新旧两种经济体制并存有着密切的联系。我们改革的目标，是要用新体制代替旧体制。新旧体制的转换完成得越快越好。但是，企图在短时间里全面实现新旧体制的根本性转换，是有很大大风险的，社会可能陷入灾难性的混乱之中，经济的正常运转可能遭受严重破坏，国家、企业和群众都将难以承受。我们没有采用这种一步到位的改革方式，而是采用了渐进的改革方式，分阶段、有步骤地实现改革的目标，完成新旧体制的转换。这样，在一个比较长的时间里（例如五年、八年或十年），新旧体制必然就是并存的：改革措施陆续出台，新体制开始局部运转，但旧体制尚未完全退出，还继续局部地发生作用。新体制是适应商品经济的，旧体制是否定商品经济的，两种体制存在根本性的冲突，运行规则完全不同，由此产生许多摩擦和矛盾是不可避免的。新旧体制都在经济生活的各个方面发挥作用，但又都不能有效地发挥作用，两者的畸形结合，甚至还会产生出哪一种体制单独作用也不易见到的有害后果。以投资体制而言，作为改革措施，扩大了地方和企业的投资权，但旧体制下所固有的投资大锅饭、投资效果无人承担责任的情况尚未改变，就引起地方和企业投资盲目增长。以分配体制而言，改革扩大了企业自主权，企业有了支配部分资金和利润的权力，部分确定工资奖金的权力，但企业的产权关系仍然模糊，没有真正做到自负盈亏，没有建立起自我约束的机制，于是滥发奖金、片面扩大福利、盲目增加消费基金就是势所必然了。以物资管理体制而言，对重要的生产资料和紧俏的消费品，企业有了部分自销权，并放开了价格，但政府仍掌握了相当大的物资分配权，这就引起了以权经商、高价倒手、“官倒”横行。这些矛盾任其发展，国民经济的健康发展是不可能的，经济体制的进一步改革是无法进行的，并且严重危害为政清廉和社会风气。

解决新旧体制之间矛盾的最好办法，是尽快实现新旧体制的转换，让新体制起主导作用。但是，前已述及，这一过程是不可能很快完成的。而且就当前来说，不制止通货膨胀，不抑制价格上涨速度，进一步的改革措施是很难出台的。这就是说，新旧体制的并存和对峙，在今后相当一段时间里还是不可避免的。

新旧体制的矛盾，主要依靠政府发挥强有力的作用来解决。政府在新旧体制转换时期，一方面要加强宏观控制和管理，为经济体制改革创造比较适宜的环境。前一段时间出现问题较多，有的问题变得比较突出，是与宏观控制不够有力、宏观管理不够严格有关的。另一方面则要审时度势，积极而有步骤地推动改革，适时地推出配套的改革措施，逐步完成以产权关系为中心的企业机制的改革和以价格为中心的经济运行机制的改革，由旧体制过渡到新体制。这里我想着重谈谈加强宏观控制和管理的问题。

宏观控制和管理重点，是使社会总需求与社会总供给基本平衡，防止通货膨胀。近几年的问题，主要是货币供应增长过度，总需求超过总供给，这是价格上涨过猛的主要原因。这里有一个认识上的问题：通货膨胀对经济发展和改革究竟是有利还是不利，或者是否是利弊参半。有一种看法认为，通货膨胀能刺激经济增长，供给增加，而这是经济体制改革所需要的。这是不恰当地搬用了西方国家的经验。在那里，有生产和生产能力的相对过剩，当需求不足时，增加货币供应，搞赤字财政，的确可以刺激经济增长和就业增加，不致引起总需求超过总供给，因为那里存在现成的供给能力。在我国，情况完全不同。我国历来存在短缺现象，这固然有体制原因，但生产资料和消费品总量上供给不足也确是事实。在这种情况下，货币供应过多，并不能起到增加供给的作用，只能导致总需求超过总供给，通货膨胀，价格上涨。如果通货膨胀严重，将引起工资等居民收入与价格加速轮番上升，市场机制不能正常发挥作用，企业经营机制难以健全，改革无法进行。

制止通货膨胀、价格迅速上涨，要强化政府的宏观控制和管理。首先要控制投资规模。我国投资资金的来源当前主要有四种：财政拨款，银行贷款，自筹资金，举借外债。一般来说，自筹资金是出售商品或劳务和发行债券或股票的收入所构成的，有物质保证，在总量上似不必控制其使用，只需要在使用方向上作一些调节。举借外债的数量受到适度外债规模的限制，是不能盲目增加的。财政收入是有物质保证的，只要各级政府切实做到财政收支平衡，当赤字出现时坚持用发行债务解决而不向银行透支，就不会成为通货膨胀的因素。关键问题是，政府运用什么手段控制银行贷款来实现控制投资规模。我们有过资金供给制的经验和一刀切地紧缩银根的经验。资金供给制对资金需求不加控制，钱不够就开动钞票机器，经验证明是不足取的。1985年的一刀切的紧缩，曾造成工业生产负增长，一年后不得不基本恢复资金供给制，也是不足取的。提高贷款利率以增加使用贷款单位的资金成本，在商品经济中本来对抑制贷款需求是有效的，但我国的工商企业和银行目前经营机制不健全，行为合理化的问题尚未解决，这种办法的作用十分有限。采取什么手段控制银行贷款，既要考虑能有效地防止通货膨胀，又要考虑有利搞活经济，有利产业结构的优化。我赞成杨培新同志提出的意见。③可不规定各级各专业银行的贷款额度，而是只规定中央银行向各专业银行的贷款数量。各专业银行能发放多少贷款，取决于从中央银行分得的贷款和本身吸收的存款。存款是有物质保证的，只要中央银行给专业银行的贷款是根据经济正常发展（不是过热）的需要确定的，就不会使货币过量投放。这样，并没有对专业银行贷款卡得很死，却可以鼓励它们多吸收存款，节约和灵活地使用贷款。当然，各级专业银行能否合理、公平发放贷款，那是还要有其他制的办法的。

为制止通货膨胀，还要防止消费基金膨胀。当前消费基金的膨胀，主要是社会集团消费过度、职工工资奖金增加过快而造成的。控制社会集团消费，仅扩大专控商品范围、严格审批手续，还是不够的，许多企事业单位都会巧立名目和利用“关系”突破这种限制，更重要的是应严格限制和卡紧集团消费的资金来源。防止企业工资奖金增长过快，如果规定工资总额和工资增长速度，是封顶的办法，不利于调动企业和职工的积极性。征收奖金税，流于形式的比较多见，企业总有办法逃避交纳奖金税。工资奖金同上交税利、同劳动生产率挂钩，要合理些，但现在办法实际上都使工资的增加同销售价格上涨、消耗增加联系在一起了，不能准确反映企业和职工对社会的贡献。这样的办法可能比较好一些：（1）增加工资与因价格上涨向职工提供的补偿，分开来计算和确定。（2）工资同用不变价格计算的净产值生产率挂钩。这样做，工资奖金的增加就能反映企业和职工生产效率的提高和实在的贡献，是合理的，同时，从社会范围来看，增加的工资奖金是有物质保证的，增加得再多也不算工资膨胀。

制止通货膨胀，虽然可以消除价格上涨过猛的主要因素，但不是立刻可以见效的。为了扭转已形成的价格猛烈上涨的局面，还需要调整价格改革的步伐和加强管理。严重供不应求的商品，价格放开之后是会猛烈上涨的。目前还需要实行调放结合的办法。只有供求平衡或接近平衡的商品，才能放开价格。严重供不应求的商品，价格暂时还不能放开，价格实在不合理的可以进行适当的调整。已经实行双轨制的商品，现在不好收回，否则在另外的方面又会引出负效应。但怎样解决大家都痛恨的“官倒”呢？清理公司、取缔“官倒”是抓得对的、是有作用的。但其作用又是有限的，因为作为“官倒”地盘的公司，许多是有经营条件的合法公司，取消不了；政府官员不在公司兼职，但仍可通过其他途径与公司发生直接的利益关系，利用权力为公司谋利；搞活流通、合法外衣的掩护和关系网的保护，不少“官倒”可能躲过查处。解决“官倒”问题，还得从“官倒”存在的土壤和条件方面做文章，例如，在双轨制不取消的情况下，可以对双轨制商品的市场销售规定最高限价，不仅适用于出厂价格，而且适用于任何环节的销售价格。抬价或变相抬价突破最高限价的，一经发现，从严查处。这样做，仍然可以鼓励生产单位增加供给，可以解决使用单位的需要，又可以比较有效地抑制“官倒”、“私倒”的猖狂活动，防止价格成倍上涨。将来条件成熟取消价格双轨制，那时倒爷们想获暴利就很困难了。其实，对其他扰乱经济、破坏改革、腐蚀干部的劣迹，也不能太仁慈了，都要采取切实有效的办法来对付。否则，改革没有希望，国家没有希望。

有人担心，强化政府的作用，特别是在宏观控制中强化某些行政手段的作用，可能使改革停顿和倒退。人们担心的这种情况，是值得注意和警惕的。但是，也不要一接触政府作用、行政手段，就一概认为不好。首先，政府管理经济采取经济 and 行政两种手段的必要性，是新旧体制并存逼出来的。以市场调节为重要标志的新体制的缺陷，政府本来可以用经济手段调节来弥补，但由于旧体制作用的存在，使经济手段变得无效，为了对付旧体制，不得不在一定限度内使用行政手段。其次，采用行政手段，是有选择的。我们应选择的，是既能有效地解决当前的难题、又不否定已有改革成果、其作用与改革方向一致的行政手段，这样做，强化政府的作用和运用行政手段，就不会导致改革的停顿和倒退，而是有利于为改革创造较好的经济环境，促进改革。

注释：

① 本文所指的政府，泛指各种国家机构，有时甚至把党的机构暗含在内。这样做只是为了行文简便。

② 见赵紫阳在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告。

③ 见杨培新：《制止通货膨胀的对策》，1988年9月5日《世界经济导报》