

市场化改革以来 中国经济制度变迁的内容探析

黄新华

(厦门大学公共管理教育中心,福建 厦门 361005)

摘要:市场化改革以来,中国经济制度变迁的内容主要体现在三个方面:一是农村经济制度的变迁;二是城市经济制度的变迁;三是宏观经济制度的变迁。探讨经济体制改革以来制度变迁的主要内容,有助于我们总结中国经济改革 20 余年已经取得的巨大成就,并为进一步深化改革,完善社会主义市场经济体制,提供制度创新的路径。

关键词:经济体制改革;制度变迁;内容探析

中图分类号:F120

文献标识码:A

文章编号:1007-7685(2004)08-0023-05

制度变迁的实质是一种效率更高的制度对另一种制度的替代过程。中国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济,实现由高度集中的计划经济向市场经济转型。纵观中国经济体制改革的历程,实质上就是制度创新和制度结构的变迁过程。面向市场化的制度安排和制度结构的持续演进,成为改革中推动经济发展的主要力量。探讨中国经济市场化改革以来制度变迁的主要内容,有助于我们总结中国经济体制改革 20 余年已经取得的巨大成就,并为进一步深化改革,完善社会主义市场经济体制,提供制度创新的路径

一、农村经济制度的变迁

中国经济体制改革的序幕是从农村开始的,制度变迁也肇始于农村。农村之所以成为中国制度变迁的突破点,主要原因在于:一方面,农村实行的是集体经济,计划经济对农民而言没有什么既得利益,从就业到住房再到医疗、子女教育等,农民从来就是靠自己解决,因此他们对旧体

制的依赖程度很低,制度变迁容易实行;另一方面,受传统体制的影响,农民在计划经济中是受压抑最重的利益主体,不但受到农业经营机制本身的束缚,也受到工农业产品价格剪刀差之类的其他制度安排对其利益的侵害,因而制度变迁给农民带来利益是巨大的。在这样的对比之下,农民作为农业经营的利益主体寻求制度变迁的冲动最为强烈。概括起来看,经济体制改革以来农村经济制度的变迁突出表现在以下三个方面:

1. 人民公社制度的解体和家庭联产承包责任制的推行。发端于安徽省凤阳县小岗村以包产到户为起点的家庭承包经营,是出自农民自发需求的诱致性制度变迁,这种变迁最初并没有得到决策者的认可,甚至被一些人看作是对社会主义制度的反动。但当这项制度变迁的收益被决策层所深刻理解后,农村家庭联产承包责任制作为人民公社制度改革的基本形式被推广到全国,到 1984 年,全国 569 万个生产队当中有 99.96% 实行了包产到户,同年底召开的中央农村工作会

收稿日期:2004-06-22

作者简介:黄新华(1968-),男,福建三明人,厦门大学公共管理教育中心副教授、经济学博士。研究方向:制度经济学、公共部门经济学。

议宣布“联产承包责任制和家庭经营长期不变”。这标志着联产承包责任制在全国普遍实现，政社合一的人民公社制度开始解体。从农村人民公社到家庭承包经营的转变，体现四个方面的制度变迁：一是在不改变土地等基本生产资料公有制的前提下，实行所有权与经营权的分离，即所有权归集体，经营权归农户，实现了劳动者和劳动资料的直接结合；二是把家庭经营引入集体经济中来，形成了家庭经营与集体经营相结合，以家庭经营为基础的双层经营体制；三是把农户私人财产引入集体经济中来，形成了集体所有制与个人所有制相结合的混合所有制结构；四是把农户的投入和农户的收益紧密联系起来，真正体现了多劳多得的按劳分配和多投多得的按生产要素分配相结合的新型分配原则。可以说，作为中国经济体制改革的第一项制度变迁，家庭承包经营责任制的最大绩效在于突破了计划经济模式，将亿万农民从人民公社制度下解放出来，并拥有了独立的生产经营决策权，实现了责权利的统一。

2. 农产品流通制度的变迁。从 1982 年开始，农产品流通制度围绕取消统购统销、放开经营、取消国家定价形成市场价格的方向逐步展开，经过二十多年的探索，农产品由统购统销向营销市场化的制度变迁已初步完成，基本形成了符合中国国情的农产品流通制度的新框架：一是取消了国家对农产品的统购统销制度。扩大了农民自由出售农产品的自主权。二是转换了农产品的价格形成机制。除少数重要产品外，取消国家定价，绝大多数农产品价格放开，由市场自行调节。三是培育了农产品市场组织，逐步形成了多种经济成分、多种经营形式、多种流动渠道的新型农产品流动体系。四是形成了政府对农产品市场的调控体系，对粮食收购实行最低保护价，建立了粮食等重要农产品专项储备制度和风险基金制度。五是积极培育了连接农民与市场的中介组织，提高了农民在市场经济中的竞争能力。

3. 乡镇企业异军突起。发端于 20 世纪 80 年代的中国乡镇企业的异军突起和迅猛发展，成为经济体制改革以来农村经济制度变迁的重要组成部分。因为在计划经济体制的夹缝中产生和发展起来的乡镇企业作为一种企业制度安排，在中国的经济领域，它率先以市场为导向组织生产经营活动，生产要素从市场中来，产品到市场中

去，形成了一整套独具特色的灵活机制：自主快速的决策机制，能进能出的用工机制，能上能下的干部机制，酬效挂钩的分配机制，奖惩分明的激励机制，自负盈亏的约束机制，自我积累的发展机制。这些灵活多样的机制不仅为建立社会主义市场经济体制进行了有益的探索，提供了宝贵经验，也是乡镇企业够快速增长的重要制度因素。

市场取向的农村经济制度的变迁有力推动了农业和农村经济的发展，使农业和农村经济成为中国社会主义市场经济的先导力量。农村改革与发展的成功，提高了人们对市场经济的认识水平和接受程度。正如邓小平同志指出的：“我们首先解决农村政策问题，搞联产承包责任制，搞多种经营，提倡科学种田。农民有经营管理的自主权。这些政策很见效。三年农村就发生了显著变革。”“农村见了成效，我们才有勇气进行城市的改革。”^[1]可以说，农村改革和发展的成功，为中国经济体制改革目标的确立奠定了理论基础，为社会主义基本制度与市场经济的兼容性提供了实证支持。因为农村改革不仅没有改掉以公有制为主导的财产占有制度和以按劳分配为主体的分配制度，而且还使公有财产不断巩固和增值，使大多数农民摆脱贫困并向小康目标迈进。1978 年全国乡镇企业总产值只有 493.07 亿元，2001 年增加到 126.04 亿元，增加 253 倍多。农民的人均收入水平从 1978 年的 134 元提高到 2001 年的 2366 元，增加近 18 倍。农村的实践表明，社会主义基本制度与市场经济是可以很好结合在一起的。这无疑增强了我们建立社会主义市场经济体制的信心。

二、城市经济制度的变迁

1984 年 10 月党的十二届三中全会制定的《中共中央关于经济体制改革的决定》标志着改革的重点从农村转移到了城市。城市改革相对于农村改革而言是一个更为复杂的系统工程，它是由一系列制度安排有机结合起来的制度结构，甚至是制度环境的变迁。其中最重要的是国有企业制度的变迁、城市就业制度的变迁和非国有制经济的迅速发展。

1. 国有企业制度的变迁。国有企业制度变迁具体可划分为四个阶段：（1）1978—1983 年的放权让利。通过放权让利，企业有了一定的经

营自主权和部分决策权，通过利润留成的奖金分配，企业有了一定的激励机制。但这种浅层次的制度安排一开始就先天不足，受当时的制度环境的制约，无法克服原有制度安排的弊病，无法建立一种能在市场经济中有效运营的企业制度，不可能使企业真正成为一种“有效率的经济组织”。

(2) 1983—1986 年的利改税。利改税的第一步是将所有大中型企业过去向主管部门上缴利润的制度，改变为实现利润的 55% 向国家交纳企业所得税，税后余利较大的企业与主管部门再实行利润分成或向政府交纳调节税。第二步是从 1984 年开始，建立以工业征收产品税、商业征收营业税为主的税收制度，同时开征增值税、房地产税、资源税等税目。应当说，利改税在规范政府与企业之间的关系上是一大制度变革，因为它开始以法律的形式取代行政形式来明确企业与政府之间的利益分配关系，但这种改革形式在产权、组织与激励等方面未有大的突破。(3) 1987—1991 年的经营承包责任制。承包经营责任制的核心内容可归结为两点：一是按照责权利相结合的原则，落实企业的经营管理自主权，保护企业的合法权益；二是按照包死基数、确保上缴、超收多留、欠收自补的原则，确定国家与企业的分配关系。历史地看，承包经营责任制在国有企业制度变革中曾起过积极作用，它以契约的形式进一步扩大了企业经营自主权，强化了企业利益主体地位，承包合同也为企业设定了明确的目标责任，给企业一个比过去大得多的边际留成率，产生了一定的激励和约束效果。但承包制并不是一种独立的企业制度，而只是企业在委托人和代理人目标函数不一致的情况下，为降低监督费用所确立的合约安排，它并没有走出传统体制的制度框架。(4) 1992 年至今建立现代企业制度。1992 年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的总目标，并把建立现代企业制度作为国有企业改革的目标模式，由此国有企业改革开始从以往主要是在分配关系上，特别是在企业与政府间的利益分配关系上进行调整，转向从产权制度上进行改革。党的十四届三中全会作出了关于建立现代企业制度的决定，特别强调国有企业必须从产权制度和管理制度上进行根本改造，通过规范化的公司制改革，建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的企业制度，以适

应市场经济的要求。党的十五大又进一步提出所有制结构调整，即建立公有制为主体，国有制为主导，多种所有制经济共同发展的基本经济制度，从而把国有企业改革纳入整个社会经济所有制结构改革之中。2003 年，为深化国有资产管理体制改革，国务院国有资产监督管理委员会成立。随着新型的国有资产管理、运营、监督体制的建立，将会进一步推动国有企业的改革和重组。

2. 就业制度的变迁。与渐进式经济体制改革的整体战略相吻合，城镇就业制度的变迁也是渐进发展的。从计划就业向市场就业过渡，伴随着国有企业富余人员逐渐从国有企业转移到非公有制经济部门，这一过程大致经历了两个阶段。第一阶段是双轨经济体制下的就业制度变革。在双轨经济体制下，国有企业的劳动力需求逐渐从统分统配的用工制度向更加灵活的、具有契约性质的劳动合同制转化。尽管国有企业并不能自由解雇计划经济体制下所雇佣的劳动者，但已经拥有招聘和解雇新职工的自主权；而其他类型的企业，则基本按照市场经济原则在劳动力市场上自由招聘所需要的劳动力。第二阶段是与现代企业制度相适应的劳动力市场全面启动的就业制度变革。20 世纪 90 年代以来，为推动国有企业实施现代企业制度的改革，根据中国国情，借鉴国际成功经验，在 1993—1994 年试点的基础上，为分流下岗职工而实施的再就业工程在全国范围内推行。再就业工程的实施，加快了中国劳动力市场的发育和成熟。然而再就业工程只是从计划就业向市场就业过渡的一个桥梁，一旦社会条件具备，下岗职工与本单位的劳动关系将最终被解除，完全市场化的就业制度将会建立起来。

3. 非国有经济的迅速发展。非国有经济包括城乡集体经济、外资、合资、联营、股份制经济和私营、个体经济等与国有制经济有不同的产权关系，并因此按照与旧体制不同的方式运作的经济实体。对中国经济体制改革来说，非国有经济的发展并不是一个“人为的”、“事先设计”的过程，而是一个自然发展过程，由于这些经济主体的行为符合经济规律的要求而硕果累累。1980—1992 年，非国有经济的年平均增长率高达 40%，远高于国有经济的 7.8%；非国有经济成分在中国工业产出增长的份额从 1978 年的

18%增加到 1992 年的 67.5%。非国有经济的迅猛发展为国有经济的改革提供了制度榜样和行为规范。“既然非国有经济的制度、管理架构能有更高的效率，那么国有企业改革为什么不能借鉴其模式呢？可以说，导致国有企业改革改变路径走向产权制度变革的最主要原因，就是非国有经济制度榜样的作用。”^[2]

三、宏观经济制度的变迁

如果说农村和城市经济制度的变迁更多的是塑造了面向市场经济的微观主体——农户、居民和企业，那么，宏观经济制度的变迁则重塑了转轨经济中的政府及职能。

1. 计划制度的变迁。以指令性计划配置社会资源是计划经济体制的核心，经过 20 多年的改革，中国高度集中的计划体制已发生深刻的变迁，突出地表现在：指令性计划大幅度减少，生产资料和消费资料市场化程度逐步扩大；国家直接计划管理的范围大为缩小，企业决策权特别是生产经营权、产品定价权、产品销售权、物资采购权、留用资金支配权已经或基本落实；行政管理手段逐步削弱，经济手段、法律手段的调控作用不断增强；计划管理职能有了根本性变化，计划方法得以改进。计划制度的变迁对调动中央、地方和企业的积极性，推动改革开放和经济发展起到了十分重要作用。

2. 投资制度的变迁。十一届三中全会以前，与计划经济模式相适应，中国投资制度的主导模式是集权投资模式，以行政办法管理投资，资金无偿使用，偏重于指令性控制，企业没有投资决策权，只是听命使用资金，充当国家的报帐单位。十一届三中全会后，随着经济体制改革的展开，投资制度发生了相应的变迁。主要表现在：通过简政放权，地方和企业的投资决策权日益扩大，初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道的格局；对投资项目实行分类管理，建立和完善了政策性融资体系，培育并强化了投资主体的自我约束机制；证券市场稳步发展，为投资主体服务的工程咨询、设计、审计、建设监理、设备采购等市场服务体系逐步发育壮大。

3. 金融制度的变迁。改革开放以来，金融制度的变迁主要表现在四个方面：一是以国有商业银行为主体、多种金融机构组成的金融组织体系基本形成。截止 2001 年底，全国已组建 10 家

股份制商业银行和 1 家住房银行（烟台住房银行），有 108 个城市在城市信用合作社基础上组建了城市商业银行，4 家国家专业银行正向商业银行转化，190 多家外国金融机构已在中国开展金融业务。二是金融市场在规范中发展。不仅全国统一的银行间拆借市场已经建立，其利率已由市场形成，而且资本市场也有一定程度的发展，沪、深两个证券交易所上市公司已达 1160 家（2001 年底），从 1996 年 12 月 1 日起，人民币经常项目下已可实行自由兑换。三是随着 1995 年《中国人民银行法》的颁布，中国人民银行已开始向真正的中央银行转变。中国人民银行依法独立制定和执行货币政策，基础货币的调控权已集中到总行，利率等货币政策在调控货币供应量中的作用得到更多的运用。四是 2003 年，随着中国银行业监督管理委员会的成立，金融监管体制逐步健全。金融制度的变迁对提高储蓄向投资转化的效率，支持国民经济持续、快速、健康发展，抑制通货膨胀，发挥了重要作用。

4. 财政制度的变迁。1980 年，财政制度作为整个经济体制改革的突破口，率先打破了统收统支的局面，实行“划分收支、分级包干”的办法。以后又进行了几次较大的改革。1992 年，在前一时期改革的基础上，提出了分税制财政制度改革试点方案，1994 年，在全国范围内实行分税制财政制度。分税制财政制度的基本内容是：按照中央与地方政府的事权划分，合理确定各级财政的支出范围；将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税，分别建立中央税收和地方税收征管体系；科学核定地方收支数额，逐步健全比较规范的中央对地方的税收返还和转移支付制度；建立健全分级预算制度，硬化各级预算约束。分税制财政制度的变迁通过对收入增量的调整，形成了有利于中央财政收入适度增长的运行机制，增强了中央财政的经济实力，使中央财政建立和完善转移支付制度、实施有效的横向和纵向经济调节成为可能，也为最终建立与市场经济相协调的公共财政制度奠定了基础。

5. 价格制度的变迁。计划经济体制下价格制度的主要弊端是：价格决策权高度集中，定价权主要集中在政府；价格体系严重扭曲，基础产品价格长期偏低。理顺这种不合理的价格制度不

外乎三种方式：(1) 由政府统一调整产品价格，使其与市场均衡价格相一致。(2) 全面放开产品价格，由市场机制校正不合理的价格。(3) 实行政府定价与市场形成价格双轨并存的制度，逐步扩大市场价格的比重，最终形成以市场价格为主的新的价格制度。在微观基础、产业结构和宏观调控体系都很不完善的条件下，方式(1)和方式(2)都不是一种理想的选择。由政府按市场均衡价格统一调价受动力和信息因素的制约，不仅难以达到预期效果，而且会造成新的价格扭曲；全面放开价格则会引起利益关系和经济秩序的激烈震动，遇到强大的阻力，恶化经济环境和经济秩序。这是中国经济结构、政治结构和宪法制度所不能允许的。在这种情况下，实行第(3)种方式，即调放结合，双轨过渡，政府定价与市场定价并存的改革战略显然是一种比较有利的选择。采取双轨过渡的形式，不仅可以保持现有经济体制、经济秩序和利益关系的相对稳定性，保证经济的正常运转，而且可以逐步引入新的经济体制，为经济发展提供新的动力机制、信息机制和调节机制，提高资源配置的效率。实际上，正是在双轨过渡的制度变迁中，中国的价格制度实现了面向市场化的转变，国家宏观调控下的市场价格体制已基本形成，不合理的价格结构已发生深刻变化。

6. 对外贸易制度的变迁。经济体制改革以来，对外贸易制度的变迁大致经历了以下三个阶段：第一阶段(1979—1990年)，通过下放对外贸易经营权和推行对外贸易承包经营责任制，打破了对外贸易的垄断体制；第二阶段(1991—1993年)，通过调整汇率、实行外汇双轨制、统一外汇留成等措施，彻底取消了国家给予外贸企业的财政补贴，使外贸企业开始走上自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的道路；第三阶段(1994年至今)，与经济体制改革的目标模式相一致，对外贸易制度变迁的目标是，统一政策、放开经营、平等竞争、自负盈亏、工贸结合，推行代理制，建立与市场经济体制和世界贸易组织相适应的全方位对外开放的外贸体制。实践证明，不断市场化、国际化的对外贸易制度的变迁，不仅提高了外贸企业的积极性，使外贸宏

观调控体系得到完善，而且极大地促进了我国进出口的发展。

7. 社会保障制度的变迁。经济体制改革以来，针对计划经济体制下社会保障制度存在的弊端，社会保障制度的改革被提上了改革的议程，1993年党的十四大通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》，明确提出了社会保障制度改革的总体目标，建立包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置等在内的社会保障体系。2003年，《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》则进一步确立了加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系的制度要求：完善职工基本养老保险和医疗保险制度；健全失业保险制度；完善城市居民最低生活保障制度；建立农村最低生活保障制度。社会保障制度的变迁对促进劳动力资源的优化配置，形成市场公平竞争的环境具有重要意义。

以上分析表明，市场化改革以来，中国经济制度已经发生了重大变化，但离建成完善的社会主义市场经济体制仍有相当的差距。因此，要实现完善社会主义市场经济体制的目标和任务，即“完善公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度；建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制；形成促进区域经济协调发展的机制；建设统一开放竞争有序的现代市场体系；完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度；健全就业、收入分配和社会保障制度；建立促进经济社会可持续发展的机制。”^[3]必须进一步深化改革，推进农村经济制度、城市经济制度、宏观经济制度的持续创新，才能充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。

参考文献：

- [1] 邓小平.《邓小平文选》(第三卷)[M].北京：人民出版社，1993.
- [2] 王志成，史学军.对中国改革的新制度经济学分析[J].经济评论，1999，(5).
- [3] 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[N].厦门商报，2003-10-22.

(责任编辑：耿玉春)