

# 回顾中国经济改革的三个问题

普林斯顿大学 邹至庄\*

首先,我总结了农业市场化改革的五个方面,阐述了这些措施对经济效率的影响。其次,我探讨了农村的贫困问题,包括三个方面:收入不平等、中央政府重视不够以及地方政府官员对农民的不公正对待。最后,我指出了当前经济体制改革的性质,即:之前改革的延续。

## 1. 农业的改革

### 1.1 生产

生产是农业改革的第一个方面。生产方面的改革始于“家庭联产承包责任制”。在此之前,农民以公社为单位,通常几百人一起劳动。而农业改革的首要问题,就是要改变这种耕作方式,允许家庭耕种自己分得的土地。

在家庭联产承包责任制下,每个农民家庭只需将一小部分产出交给公社,余下的产出归自己所有。不论收成好坏,农民都要向公社上缴固定的数额。在微观经济学中,供给和需求决定了投入和产出。产出的数量取决于边际收益和边际成本。因此,对生产者征收固定的数额,并不会影响家庭的边际决策,也不会影响资本的积累和激励。因此,在改革开始的前六年期间(1978—1984),农业总产值的年均增长率达到了 7.1%,实际总额翻了一番。

地权是生产的另一个要素。20 世纪 80 年代,地方政府与农民签订承包合同,农民得到了使用土地的权利。最初的土地承包期限是 15 年,90 年代初又延长到了 30 年。不过,地方政府为了城镇化发展,经常会重新分配村庄的土地。土地所有权的缺乏保障,引发了农民的不满。而有保障的所有权不仅对工业发展很重要,对农业也很重要。

### 1.2 销售

农业改革的第二个方面是销售。最初,农产品只能出售给国营供销社,由政府派专人收购。农民虽然可以在当地市场出售产品,但即使到了 80 年代,这些市场的规模和数目仍然很小。到 1984 年,虽然经济改革已经启动了数年,但由供销社系统收购的粮食和棉花仍高踞总产

---

\* 邹至庄,普林斯顿大学经济学教授;电子邮件: [gchow@princeton.edu](mailto:gchow@princeton.edu)。本文根据邹至庄教授 2014 年 11 月访问厦门大学期间的讲座和讨论整理而成,经作者授权发表。由厦门大学王亚南经济研究院研究生彭哲翻译整理,本刊编辑部廖谋华校正。

量的 95% 和 99%。

1980 年至 2000 年间,中国农产品贸易总额的年均增长率长约为 6.0%。2000 年以来,农产品的产值增长超过了一倍。中国已跃升为世界上最大的农产品进口国之一。过去十年来,食品的出口速度超过了进口。不过到 2010 年,中国在食品上(包括加工食品)基本上是自给自足的(97% 的食品可以自给)。

农业贸易部门出现了私营企业。国家允许这些私营公司参与竞争,刺激了农产品出口,进一步扩大了市场。私营公司可以按较低的价格向农民收购农产品,

再以较高的价格出口,赚取利润。只要农产品能够售出,私营出口贸易商就能向农民支付较高的价格。在自由市场下,供给和需求由价格决定。由于政府不再控制、压制价格,农民的收入也得以提高。

此外,中国于 2001 年加入了世界贸易组织(WTO)。根据谈判原则,外国将向中国开放出口市场,中国也应向其他国家开放进口市场。这从根本上促进了自由贸易,有助于提高国内农产品价格,提高农村居民的收入。

### 1.3 定价

第三个方面是定价。在市场制度下,农产品的价格不应由政府确定,而是应由供给和需求的相对力量决定。从 1979 年起,农民开始自行设定农产品价格。三年后,中国的粮食价格相对化肥价格上涨了逾 60%,对农业产出产生了积极的影响。这一事实符合供给曲线的基本原理——即价格上升,供给增加。

### 1.4 金融体制

生产需要资金,因此融资对企业的生产和投资活动十分重要。企业要扩大生产,必须获得资金。企业可以向股东保证:在赚取利润后,会将收入的一部分分配给股东。企业也可以保留一些利润(即留存收益)用作投资。另一个资金来源是银行借款,即农民可以向信贷机构借入资金进行生产和投资。然而,中国的农村金融市场发展缓慢,农村金融机构的实力较为薄弱,提供的金融服务也十分有限。

尽管外部资金有限,大多数农民还是能够继续生产——他们可以用赚得的收益来继续经营。中国的农产品产出市场和要素投入市场几乎完全用现金交易。原因是:中国的传统农业是劳动密集型的;如果仅使用劳动力这一投入要素,就没有积累资本的必要。我国约有 2 亿农民从事劳动密集型的种植和畜牧业活动,他们直接将产品出售给 5 百万至 1 千万名小型贸易商,这些贸易商的库存周期只有短短几天。需要流动性时,他们可以得到来自非农行业的汇款和亲友的零息贷款。

### 1.5 政府的职责

政府在企业经营中有一定的职责。政府对企业不闻不问——无为而治,也是一种职责。

但通常情况下,政府会为了自己的利益行事。在计划经济体制下,政府担负了多重职责:控制价格、制定企业的产量计划,等等。随着中国向市场经济转型,政府的职责也越来越有限,但依然发挥着较大的作用。

马克思的意识形态是“工人受资本家剥削”。但中国以农业为主,大部分产出并不由工业贡献,“剥削”工人的资本家也不多。因此,中国革命的出发点并不是“工人受到剥削”,而是“农民受到剥削”。

然而土改期间,地主的土地并没有转移到农民手中。政府认为,如果把土地交给农民耕种,政府便会失去对农业生产的控制。于是,政府开始组织农民加入合作社,称此举能提高生产效率,产生更多的利润。而将农民按合作社组织起来,也是政府控制农业人口的途径之一。但在 20 世纪 50 年代中期,政府无意将小型合作社组织成较大的合作社。在 20 世纪 50 年代末期的大跃进期间,合作社进一步演化成了公社。

近年来,产销合作社的数量有所增加。但到 2008 年,拥有农民专业协会的村只有约 20%;仅有 10% 的农民加入了农民生产协会,这一比例远低于其他东亚国家和西方国家。与 20 世纪 50 年代相比,如今的农民虽然组织化程度较低,但与公社时期相比,二者的性质有了很大不同。

此外,政府主导了农业的研发活动。相比之下,主要发达经济体的研发活动通常由私营企业完成。但在中国,农民难以自行组织起来开展研发活动:首先,他们的知识有限;其次,他们的规模太小。一开始,中国农业研究的侧重点是农产品产出的提高;2000 年以后,才开始注重农产品质量的提高。中国的农业研发只有一小部分由私营企业完成,政府项目的“挤出”效应是一部分原因(Huang and Rozelle, 2014)。

由市场机构来进行农产品分配和生产,是市场化改革的核心。衡量市场化改革的程度,是看生产和分销是否由市场机构来完成。在中国,无数小农户和贸易商进行着激烈的竞争。这种竞争产生了一个高效的农产品市场。相比之下,工业界中的国企数目众多,国企在工业产出中仍占有重要地位,而在农业上几乎没有什么国企。这说明,中国农业的市场化改革比工业更趋近于完成。

不过,从 20 世纪 80 年代末到 90 年代,农业生产力和农民收入的增速并没有八十年代初期那样迅速。原因是,市场竞争激烈并不意味着产出会增加。可以说,从汉代开始,中国的农业就已达帕累托有效,生产力的改进非常有限。提高产出需要依靠技术进步,只是农业技术的进步没有工业技术的进步巨大。中国虽然没有欧美工业革命期间那样巨大的技术进步,但是技术上仍有改进的空间。例如,农业上的“多熟制”(multiple cropping)就曾是一种提高产出的方法。

## 2. 农村的贫困问题

### 2.1 城乡居民之间的收入差距

自 1989 年以来,中国农村居民的人均收入持续增长,年均增长率为 5.5%。贫困线以下

的农村居民占比也迅速下降(Chow,2000)。即便从平均数或是最贫穷人口的收入来看,农村居民的经济状况也比之前要好。但是与此同期,城市居民收入的年均增长为7%,城乡居民人均收入之间的差距不断扩大。

因此,农村人口的贫困问题并不是说农村居民的绝对收入水平低,而是相对收入发生了恶化。此外,收入增加本身也会引发农村人口的不满情绪,因为人们的期望值也提高了。当然,这两种说法并不足以解释农村的贫困问题,后面给出了另外两种解释。

## 2.2 中央政府的对“三农问题”重视不够

跟城市相比,中央政府对农村的投入不足。

首先,政府对农村地区的基础设施建设投资要比城市地区少。对于农业生产力的提高,政府投入的资金也十分有限。

其次,政府向农村居民提供的福利要少于城市居民。这些福利包括针对农村居民的医疗补贴和教育补贴。过去四十年里,农村居民的健康状况有了很大改善——某些疾病发病率和死亡率均大幅下降。人民公社实际上提供了免费的医疗,农民可以从“赤脚医生”那里得到基本的医疗服务;但公社解体之后,原先由公社提供的医疗也荡然无存,农民只能依靠自己。因此,经济改革之后,农民的医疗卫生条件发生了恶化。同时,劳动力的流动并不是完全自由的。农村居民虽然可以到城市地区工作,但也只是“二等公民”。由于没有城市居住证和城市户口,农民工无法享受相应的福利;他们没有医保,子女也无法在当地入学。迁移并没有恢复他们失去的福利。这种情况直到最近才有了明显的改变。

第三,尽管废除了人民公社制度,政府机构的统购统销制度仍然持续了一段时间。一些农产品虽然在市场上出售,但是市场的规模并不大。同时,政府的粮食收购价格通常要低于市场价格,农民也不能将粮食出售给私人交易商。因此,在粮食的分销和定价方面,市场经济并没有起到造福农民的作用。

政府忽略农业部门由历史问题演变而来。20世纪80年代初,“家庭联产承包责任制”改善了农民的经济状况,取得了初步的成功。这一步并不需要政府干预,政府也并非没有认识到要重视农业部门(多年来,中央政府每年的一号文件都是关于“三农”问题,可见还是很重视农业部门的!)。“让一部分人先富起来”的战略,导致城市人口和农村人口之间产生了收入差距。城市人口可以享受住房和福利待遇,而农村人口则被排除在外。例如,在20世纪80年代早期,一个工薪家庭每月支付的租金仅为5元人民币——补贴的程度非常高。不过,尽管城市工人享受着廉价的住房,但是,从20世纪50年代到70年代,城市工人的工资水平基本处于停滞状态。这些都是计划经济时期的政策造成的,并不是新政策导致的。

最后,中国还需要处理改革中的其他重要问题,例如:处理与国有企业、银行和金融系统相关的问题,深化门户开放政策,以及考虑这些问题的解决所需的人力资源和财力资源(包括经济特区的基础设施建设所需的人力和财力资源)。这些都导致了政府无法对农村大量投入。

### 1.3 部分地方政府官员不时侵犯农民利益

首先,有些地方政府官员会侵犯农民的权利,为了城镇发展而没收农民土地便是一例——村镇干部要发展地方经济,必须出租土地建立新工厂;而征收的土地来自农民,但农民却经常得不到足额的补偿。这在中国是个广为人知的事实。

第二,很多农村居民并没有得到应有的权利,例如:很多人虽然参与了基础设施建设,但却拿不到工资;在公立学校任教的教师也经常领不到足额的工资。

第三,对农民非法征收税费,其中包括:对并未使用的土地收费,对种植粮食、饲养家畜以外的经济作物征税,收取学费、道路建设费,征收地方政府提供的其他服务的费用。例如,中央政府要求地方政府普及九年制义务教育,但相应的费用需要由地方政府承担,这样,村、县或市一级地方政府也只能诉诸税费。

1994 年的分税制改革也是税费繁多的原因之一。分税制改革提高了地方政府向中央政府上缴的收入比例——从 1993 年的 22.0% 上涨到了 2004 年的 55.7%。为此,省政府和地方政府便将税负转移给了农民。

农民遭受的不公正待遇受到了历史传统的影响。在中国历史上,地方政府官员认为自己处在有利地位,拥有特权,有统治农民的权威。中华人民共和国建立后,官员们拥有的权力更大,权力的滥用反而更为严重。而中央政府旨在造福农民的政策则无法实施。

总而言之,农村的贫困是中国的头号经济问题和社会问题。

### 3. 当前的经济体制改革

2013 年 5 月,国务院总理李克强宣布了多项经济改革政策。<sup>①</sup> 这些政策的主要内容是:允许市场部门有更多的自由,鼓励外国投资,让中央银行利率可自由浮动。这些措施并不是全新的,而是 1985 年改革的延续——早在 1985 年,中共中央就发布了重大决议,标志着经济改革的开始<sup>②</sup>;实际可以看到,1985 年的“决议”与李克强去年谈及的问题有很多内容相似。

以利率市场化为例,这个问题早在 1984 年就已提出。我与当时的国务院领导人曾有一次长谈,谈话的主题之一就是“价格自由化”。中国当时正在进行国企改革,即给予国有企业更大的经营自主权。但是,由于价格不由市场决定,国有企业总是可以高价卖出产品,按低价购进原材料,赚取高额利润,从而导致经济效率低下。而 1985 年的“决议”启动了价格改革。不过,很长一段时间以来,中央银行仍然控制着利率。由于贷款利率低于市场利率水平,银行无法满足对贷款的需求。这就催生了“影子银行”,即在正规银行体系以外进行的交易。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 参见“李克强在国务院机构职能转变动员会议上的讲话”。

<sup>②</sup> 主要指“第六届全国人民代表大会第三次会议关于《政府工作报告》的决议”。

<sup>③</sup> 参见邹至庄,中国的利率市场化改革,《金融时报》中文网,2013 年 7 月 22 日。<http://m.ftchinese.com/story/001051532>

可见,改革措施的执行仍然是个严重的问题。

## 提问环节

**问题一:**中国的经济曾经非常类似于前苏联。为何俄罗斯等前苏联成员国在经济上的表现与中国有如此大的差异?

中国的计划经济体制沿用的是前苏联模式。20世纪20年代,中国在经济上非常贫弱。外国强迫中国签订了很多不平等条约,中国在经济上受到了外国资本家的剥削。因此,人们将资本主义等同为经济上的帝国主义,认为资本主义并不是一项好制度。但事实上,二者并不相同:社会主义国家也可以是帝国主义国家。只要一个国家强大,它就有可能利用别国,前苏联就是如此。在这种情况下,中国转而寻求社会主义制度,用共产主义思想启发中国革命,中国共产党也由此建立。

1949年以后,中国开始向前苏联学习计划经济,因为前苏联是唯一一个在计划经济上有经验的国家。但到最后,中国和前苏联都认为计划经济存在问题,应当抛弃。这一次,中国的改革走在了前苏联前面。

为何中国能够取得成功,而前苏联成员国的改革却不太成功?这要归功于邓小平。在经济改革之初,由于被灌输了共产主义意识形态,大多数中国政府官员和群众认为共产主义与市场并不相容。但邓小平认识到,中国亟需改变。为了说服其他党员,他提出了一些口号,例如:“不管黑猫白猫,捉到老鼠就是好猫”;另一个口号是“实事求是”,即追求真理,而不是从意识形态出发;此外还有“实践是检验真理的唯一标准”,即若某件事情取得了成效,就应当遵循。

中国的改革依据的是“试错法”和试点结果,即“摸着石头过河”。因此,中国的经济改革是渐进式的——国有企业的改革便是如此。计划经济和市场经济的主要区别是所有制。在计划经济条件下,国家拥有并控制企业;而在市场经济中,大多数企业是私有的。鉴于此,中国选定了一批国有企业,扩大其经营决策自主权,目的是想看看这一举措是否行得通。与此相反,前苏联国家希望在短时间内构建市场经济,采用了“休克疗法”,计划在几年之内完成国有企业的私有化。但是,收购国有企业的资金从何而来?另一个问题是,即使购买了国有企业,有能力管理企业的经理人也并不多。这些都是前苏联国家改革不成功的原因。

**问题二:**您对中国走向非洲怎么看?

走出去的政策就是对外国进行投资。我曾提到过“内向外商投资”(inward foreign investment)——例如台湾地区、西欧国家和美国的投资者对中国大陆投资。我们的共识是,外商投资对中国有利,它带来了资本、管理和技术。现在,中国开始启动海外投资。中国为非洲提供了资金,甚至派驻员工帮助非洲开展业务。

这与20世纪30年代中国的情况不同。虽然当时的中国也有很多外国投资,但就外国强迫中国接受不平等条约这个方面而言,是存在剥削的。但现在,中国并没有强迫非洲国家,这

些国家也对中国的投资表示欢迎,这表明中国的投资对他们有利。

**问题三:**近年来,一些国家已经将人民币作为了储备货币。您如何看待这个问题?人民币如何才能成为国际货币?

中国政府已经出台了一些政策。但人民币成为国际储备货币是一个自然的发展。如果其他国家接受人民币进行交易,人们可以使用人民币购买商品,人民币就会走向国际化。随着中国外贸和对外投资的进一步发展,等到其他国家乐于使用人民币时,人民币就会成为国际货币。

**问题四:**一些西方国家认为人民币的价值被低估,中国政府在操纵汇率。您如何看待这种说法?

现在这种情况已经不存在了。从根本上说,中国对汇率的控制持续了很长一段时间。最初,人民币是高估的;后来,中国政府决定调整人民币汇率,使之更接近市场均衡。虽然政府对外汇汇率有控制,但在上海有一个外汇掉期市场。出口商会得到美元,而进口商需要,他们将人民币兑换为美元的比率是 8.3。这 8.3 的汇率接近于市场均衡——这大约是在 1996 年。

随后,人民币相对美元的实际价值上升。这是因为,在 90 年代末期,中国的通货膨胀率较低,人民币的实际汇率保持在 6 左右;在此期间,美国的通货膨胀率较高,美元的相对价值降低。但是,中国政府仍将汇率保持在之前的水平,所以人民币确实有一段时间被低估。大约四年前,中国政府宣布允许人民币汇率逐步上升。升值是渐进式的,仍在政府的控制之下。到这时,仍然可以说人民币汇率受到了政府管制。

但是自今年(2014 年)4 月 1 日起,可以说汇率再次达到了市场均衡,汇率下降到了 6 左右。这是由市场供需决定的。当前的人民币汇率已经处在均衡状态,因为它时涨时跌,而不再是固定不变的。

#### 参考文献:

Chow, Gregory C., 2000, China's Economic Reform and Policies at the Beginning of the 21st. Century, *China Economic Review* 11(4), 427-431.

Chow, Gregory C., 2015, *China's economic transformation* (3rd edition). Wiley. 本书初版的中译本见:邹至庄(著),曹祖平等(译),2005,《中国经济转型》,中国人民大学出版社。

Huang, Jikun, and Scott Rozelle, 2014, China's Agriculture: Past Failures, Present Successes and Enabling Policies, in G C Chow and D Perkins, ed. *Routledge Handbook of the Chinese Economy*, Chapter 11.

Zhang, Xiabo, 2006, symmetric Property Rights in China's Economic Growth, Washington, D. C. : International Food Research Institute, Development Strategy and Government Division, DSGD Discussion Paper No. 28.

韩俊,2003,将土地农民集体所有界定为按份公有制,《中国经济时报》,2003 年 11 月 11 日。