

中国经济改革 40 年的阶段、成就与历史逻辑

赵凌云 冯兵兵

(中南财经政法大学 经济学院,湖北 武汉 430073)

摘要:改革开放是十一届三中全会以来中国经济社会发展最鲜明的时代特征,经济改革是其中的基础。十一届三中全会以来,中国经济改革先后经历了机制变革、体制转型、制度构建三个历史阶段。中国 40 年的经济改革,推动中国实现了从“站起来”到“富起来”的历史性跨越,提升了中国的国际经济地位,确立并完善了社会主义市场经济体制,形成了中国特色社会主义政治经济学。中国经济改革 40 年贯穿着从机制变革到体制转型、从体制转型到制度构建递进,从体制性改革到结构性改革递进,从自下而上的“碎片化”改革到顶层设计主导的“整合性”改革递进的内在逻辑。这种逻辑具有鲜明的时代特征和历史背景,深刻地决定着中国经济改革的未来指向。

关键词:改革开放;经济改革;市场经济;历史逻辑

中图分类号:F121 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2018)05-0003-09

中共十一届三中全会做出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策,中国进入改革开放时代。改革开放是决定当代中国命运的关键抉择,是当代中国最鲜明的时代特征。改革开放是涉及经济、政治、社会、文化以及生态文明建设等方方面面的深刻革命,其中,经济领域的改革是改革开放的起点和重点,是全面深化改革的基础领域和推动力量。本文试图基于当今的历史高度和时代视角,在回顾中国经济改革 40 年历程基本阶段、基本成就的基础上,揭示经济改革 40 年的内在历史逻辑。

一、中国经济改革 40 年的基本阶段

中国经济改革作为生产关系的一场深刻变革,呈现明显的历史阶段性。总体上看,40 年的经济改革,大致经历了机制变革、体制转型和制度构建三个历史阶段,呈现出明显的由浅入深、循序渐进的过程特征。

(一)机制变革:1978~1991 年

经济机制,是指经济运行与经济发展的内在运行方式与调节方式。机制变革,是指在特定经济体制范围内对经济运行方式与调节方式的变革。中国经济改革是从机制变革层面切入的,即在既定传统计划经济体制的前提下,通过改变资源配置方式、激励方式与分配方式,从运行层面突破传统计划经济体制。从 1978 年改革开放开始起步,到 1992 年中共十四大明确提出社会主义市场经济体制这一经济体制改革的目标模

收稿日期:2018-08-09

作者简介:赵凌云(1962—),男,湖南华容人,中南财经政法大学经济学院教授,博士生导师;

冯兵兵(1991—),男,湖北随州人,中南财经政法大学经济学院博士生。

式,中国经济改革没有从根本上改变传统计划经济体制,而是呈现明显的机制变革特征。

1978~1991年,中国经济改革的基本指导思想是尊重价值规律的作用,在计划经济体制内引入市场机制。

首先,在农业领域引入市场机制。农业是国民经济的基础,中国经济改革率先从农业展开。中国农村于1958年建立人民公社体制,其中包含的自上而下集中统一的劳动、经营和分配机制极大地抑制了农民的生产积极性。改革的切入点是用横向分散的责任机制取代纵向统一的集中计划机制。包产到组、包产到户等生产责任制确保生产小组和农户经营和分配的自主权,有利于提高农民生产积极性,但最能解放农村生产力的责任制是“包干到户”或“家庭联产承包责任制”。到1984年,实行家庭联产承包责任制的生产队占生产队总数的96.6%^{[1](P128)}。家庭联产承包责任制作为农业责任制的终极形式,极大地释放了中国农村的生产潜力,1978~1984年农村生产年均增长4.8%,为1952~1978年的2倍^{[2](P132)}。1978~1991年,中国农民家庭人均收入由133.57元增加到1991年的708.55元,增长了530%^{[1](P167)}。

家庭联产承包责任制既没有改变农村基本经济制度,也没有改变集体经营体制,只是一种经营机制变化。其一,它实现了在农村集体所有制框架内决策与经营的分散化,与当时中国农村生产力发展水平相适应。其二,它实现了农户决策权、经营权和收益权的一体化,保障了农户私人收益率与社会收益率的一致,调动了农户生产积极性。其三,由于决策与经营的分散化和权益配置的一体化,家庭联产承包责任制构成推动农户与市场对接的内生机制。这一时期,中国经济加速从半自然经济向商品经济转化,经济市场化程度开始逐步加深。1991年与1978年相比,中国农业整体市场化程度由7.67%提高到52.61%,其中中国农村劳动力市场化程度由9.23%提高至26.32%,农业资金市场化程度由10%提高到70.4%,农产品价格市场化程度由5.6%提高到77.8%,农产品流通市场化程度由5.61%提高至21.84%^{[1](P165-166)}。家庭联产承包责任制的广泛确立,加上人民公社体制的终结、统购统销制度的瓦解、农副产品收购价格的提高、乡镇企业的兴起,促进了从事商品生产专业户和经济联合体的不断涌现以及农贸市场的持续繁荣。家庭联产承包责任制启动了农业市场化,也启动了中国经济市场化的第一步。

其次,在工业领域引入市场机制。在农村经济改革的同时,城市进行了以扩大企业自主权为中心的企业改革试点,尝试通过放权让利机制扭转管理过于集中、缺乏经济活力的弊端。第一步是扩大企业自主权。1978年10月,扩大企业自主权的试点工作在四川起步,之后扩展到全国范围。在多项扩权机制中,利润留成赋予了国有企业在利润中提取留成的权利,初步打破统收统支的传统工业体制。第二步是实行工业经济责任制。企业经济责任制包括利润留成、盈亏包干、以利代税三种形式。工业经济责任制进一步扩大了国有企业经营自主权。第三步是实施“利改税”。为进一步放权让利,1983年开始实施“利改税”改革,将企业上交国家利润改为上交所得税,税后利润由企业支配。“利改税”的实施,调动了企业改善经营管理、提高经济效益的积极性。第四步是实施股份制改革。1987年后,股份制改革在增强国有企业活力、消除传统体制弊端方面显示了优越性,逐步成为国企改革的重要模式。

再次,在商品流通领域引入市场机制。在放宽购销管制的基础上,1985年取消了农产品统派购制度,对主要农产品采取合同收购和市场收购。扩大市场调节范围,国家计划管理的商品由1978年的274种减少到1991年的12种^{[1](P279)}。在物资流通领域,最突出的是形成了生产资料价格“双轨制”,为生产资料市场价格机制的发育和成长开辟了一条通道,一定程度上发挥了价格机制配置资源的作用,增强了企业活力。价格改革经历了从“调放结合,以调为主”到“调放结合,以放为主”的转变,放开了大量农产品和工业品价格,促使价格体系趋于合理,形成了新的价格机制和价格宏观调控机制。

此外,这一时期还在对外关系领域引入市场机制。包括对广东省和福建省实行外汇“大包干”,下放进出口贸易的经营权,推动工贸结合的试点改革,兴办经济特区等。

(二)体制转型:1992~2011年

经济体制,即资源配置方式,是资源配置的规范体系。近代以来,计划经济体制和市场经济体制是人类社会配置资源的两种基本体制。从1992年中共十四大确立社会主义市场经济体制的改革目

标,到2012年中共十八大提出全面深化改革的任务,中国经济改革的主线是建立和完善社会主义市场经济体制,呈现从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的特征。

中共十四大明确提出,“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”“要使市场在社会主义宏观调控下对资源配置起基础性作用”^{[3](P18-19)}。中共十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确了社会主义市场经济体制的基本框架。这一框架主要包括建立现代企业制度、培育和发展市场体系、建立和健全宏观调控体系、建立合理的收入分配制度、建立社会保障制度,等等^{[3](P519-534)}。这一决定明确了建立社会主义市场经济制度的行动纲领,这一决定的实施标志着中国经济改革开始从传统计划经济体制向市场经济体制转型,中国经济改革从机制变革阶段进入体制转型阶段。

1.体制转型是一个系统的过程

从传统计划经济体制向市场经济体制转型,重点是构建市场经济体制的各种要素。第一,构建市场主体,主要是在公有制企业建立产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,构建社会主义市场经济体制的微观基础。第二,构建市场体系,着重发展生产要素市场,重点是金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场。第三,完善市场机制,特别是推进价格改革,建立主要由市场形成价格的机制。第四,规范市场秩序,规范市场行为,创造平等的竞争环境,形成统一、开放、竞争、有序的大市场。第五,构建与市场经济体制相适应的宏观调控体系,主要运用经济手段、法律手段和必要的行政手段管理国民经济,不直接干预企业的生产经营活动^{[3](P527-530)}。

2.体制转型也是一个渐进的过程

1992~2002年是体制转型的第一个阶段,即社会主义市场经济体制初步建立时期。2001年,中国加入了WTO,国内市场体系与国际市场接轨步伐加快,中国市场体系开始成为国际市场体系的重要组成部分。根据这一实际,2002年,中共十六大正式宣布,社会主义市场经济体制初步建立,基本标志是“公有制经济进一步壮大,国有企业改革稳步推进”“个体、私营等非公有制经济较快发展”“市场体系建设全面展开,宏观经济调控体系不断完善,政府职能转变步伐加快”“开放型经济迅速发展,商品和服务贸易、资本流动规模显著扩大”^{[4](P2-3)}。同时,根据邓小平提出的到2020年建立比较完善的社会主义市场经济体制的构想,明确提出新世纪头20年改革的主要任务是完善社会主义市场经济体制,即在2020年建成完善的社会主义市场经济体制。

2003~2011年是体制转型的第二阶段,即完善社会主义市场经济体制的时期。2003年,中共十六届三中全会通过了《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》,要求更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,增强企业活力,健全国家宏观调控体系^{[4](P465)}。2007年,中共十七大强调,要在完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展^{[5](P17)}。中共十七大以后,经济改革主要在农村综合改革、集体林权制度改革、国有企业改革、现代市场体系和宏观调控体系、发展非公有制经济以及财税、金融、价格、科技、教育、社会保障、医药卫生、事业单位等领域展开。到2012年中共十八大召开前,中国的市场经济体制初步得以完善。

总体上看,到2012年中共十八大召开前夕,中国经济改革的主要内容是推进从传统计划经济体制向市场经济体制的转型。到2012年,社会主义市场经济体制已经确立并初步完善,传统计划经济体制作为一个体制模式退出历史舞台。

(三)制度构建:2012~2018年

制度是具有规范性、体系性和根本性的体制和规范。2012年中共十八大明确提出全面深化改革的任务。2013年召开的中共十八届三中全会,把“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的目标^{[6](P547)}。国家治理体系,是“在党的领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”^{[6](P548)}。在这种背景下,经济改革的内涵,已经超出单纯的经济体制和经济运行领域,经济改革的内涵,开始从完善社会主义市场经济体制转向构建中国共产党领导和实施经济治理的制度体系。

2012~2018年,中国经济改革呈现显著的制度构建特征。

第一,构建党中央集中统一领导经济工作的制度。习近平新时代中国特色社会主义思想强调,中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。加强党对经济工作的领导,是中国共产党执政题中应有之义。中国共产党如何领导经济工作?长期以来的提法是“加强和改进党对经济工作的领导”“党的领导主要是政治、思想和组织领导”。习近平新时代中国特色社会主义思想思想则明确提出“集中统一领导”,即不仅在思想理论、路线方针上实施领导,而且在领导机构、政策制定、决策部署、组织实施等工作层面集中统一于党中央,逐步形成了党加强对经济工作集中统一领导、全面领导的制度体系。2018年4月,根据《深化党和国家机构改革方案》,成立中央财经委员会,中央财经委员会第一次会议通过了《中央财经委员会工作规则》,强调要加强党中央对经济工作的集中统一领导,做好经济领域重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。第二次会议强调要加强党中央对科技工作的集中统一领导,形成强大的科技创新合力。

第二,构建党中央集中统一领导全面深化改革的制度。全面深化改革是一项复杂的系统工程,需要建立更高层面的领导机制。中共十八届三中全会决定成立中央全面深化改革领导小组,截止到中共十九大召开,共召开小组会议38次,审议200多个文件,出台1000多项改革举措。领导小组下设6个改革专项领导小组。在中央全面深化改革领导小组的领导下,逐步构建了党领导全面深化改革的决策体系、推进体系和督察体系。中共十九大以后,全面深化改革进入新阶段,改革进一步触及深层次利益格局的调整和制度体系的变革。根据《深化党和国家机构改革方案》,中央全面深化改革领导小组升格为中央全面深化改革委员会。把中央全面深化改革领导小组升格为委员会,是健全党对重大工作领导体制机制的一项重要举措。相对于此前成立的中央全面深化改革领导小组而言,中央全面深化改革委员会致力于加强全面深化改革战略研究、统筹规划、综合协调、整体推进,加强对地方和部门全面深化改革工作的指导。

第三,完善中国特色社会主义经济发展的制度体系。中国特色社会主义经济制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分。中共十八大以来,通过全面深化改革,逐步完善了新时代中国特色社会主义经济制度的基本框架。一是完善了中国特色社会主义基本经济制度。一方面完善产权保护制度,健全“归属清晰、责权明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度。另一方面积极推进多种资本交叉持股、相互融合的混合所有制经济,推动国有企业完善现代企业制度,支持非公有制经济健康发展。二是完善现代市场体系制度。按照让市场在资源配置中起决定性作用的新要求,着力构建企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和生产要素自由流动、平等交换的现代市场体系;建立公平、开放、透明的市场规则,改革市场监管体系,实行统一的市场监管;完善主要由市场决定价格的机制,减少政府的不当干预;建立城乡统一的建设用地市场;完善金融市场体系、人民币汇率市场化形成机制和金融监管协调机制;深化科技体制改革,健全技术创新市场导向机制和技术创新机制。三是构建转变政府职能的制度体系。经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。中共十八大以后,特别强调更好发挥政府作用,强调科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。因此,在改革中,强调完善以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系;强调深化投资体制改革,确立企业投资主体地位;强调完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向;强调进一步简政放权,深化行政审批制度改革,加强市场监管活动和公共服务提供,等等^[6](P514—522)]。

二、中国经济改革 40 年的历史成就

改革开放 40 年是波澜壮阔的 40 年,中国经济改革极大地调动了人民群众积极性和创造性,极大地激发了社会活力,在经济社会发展、国际地位提升、经济体制构建和经济理论创新等方面,取得了举世瞩目的历史成就。

(一)发展成就:向“富起来”的历史跨越

改革开放以来,中国经济结束了过去的慢速增长阶段,开始步入高速增长的新阶段。中国国内生

产总值由 1978 年的 3678.7 亿元增长到 2017 年的 827122 亿元,增长了 223.8 倍,年均增速达到 9.5%^{[7][8]}。中国人均国内生产总值由 1978 年的 385 元上升至 2017 年的 59660 元,增长了约 154 倍^[8](见图 1 和图 2)。2017 年中国工业增加值约为 28 万亿元,500 多种主要工业产品中有 220 多种产量位居世界第一^[7]。中国经济快速发展带来全国人民生活水平实实在在地提升,人们告别了排队购货、凭票购物、供不应求等物资短缺状态,物质生活得以显著改善。此外,按现行联合国标准,中国贫困人口由 1978 年的 7.7 亿人降至 2017 年的 3000 多万,占同期全球减贫人口总数 70% 以上^[7]。改革开放 40 年,中国 7 亿多人摆脱贫困,13 亿多人的生活质量和水平大幅度提升,用 40 年走完了其他国家几百年走过的发展历程。

得益于 40 年的持续快速发展,中国实现了从物资短缺到供给充裕的巨大转变,基本解决了人们的温饱问题,人民生活水平总体上达到小康水平。中国人民的生活告别了“票证时代”,走过了“温饱阶段”,迎来了“全面小康”。在中国改革开放 40 年的历程中,中国人民实现了从“站起来”到“富起来”的历史性跨越。

(二) 开放成就:国际经济地位和国际价值链条中位置的提升

伴随经济快速发展,中国国际经济地位不断提升。首先,经济实力不断增强。1978 年的中国是世界上最贫困的国家之一,国内生产总值仅占世界的 4.9%,人均国内生产总值还不及撒哈拉沙漠以南非洲国家人均国内生产总值的 1/3^[7]。2017 年,中国国内生产总值上升到 82.7 万亿^[9],按年平均汇率折算超过 12 万亿美元,占世界经济的比重为 15%,仅次于美国,居世界第二位^[10]。其次,国际经济影响力不断增强。1978~2017 年,中国货物进出口总额从 355 亿元增长到 27.8 万亿元,年均增速高达 14.5%^[7],2010 年超过德国成为世界第一大出口国,2013 年进出口贸易总量超越美国成为世界第一大贸易国^[11]。外汇储备总额则由 1.67 亿美元增至 3.1 万亿美元,居世界第一^[7]。2017 年,中国经济增量大约为 1.2 万亿美元,相当于全球排名第十四位国家的经济总量^[12]。加入 WTO 以来的 17 年,中国对世界经济平均贡献率接近 30%^[13],过去 5 年更是超过美国、欧元区和日本贡献率的总和^[14],成为世界经济增长的“稳定器”和“压舱石”。

与此同时,伴随中国的科技实力不断增强,中国在国家创新链条和价值链条中的地位不断提升。改革开放 40 年特别是中共十八大以来,中国科技创新实力持续提升,中国科技发展进入“跟跑、并跑和领跑并存”时代。在基础科学领域,“天眼”、上海光源等重大科研基础设施为开展世界级科研奠定基础;量子反常霍尔效应、多光子纠缠等研究达到世界领先水平。在技术领域,载人航天、深地探测、超级计算等产业关键技术迅速发展成熟;即时通信、移动支付、无人超市等应用让世界瞩目。世界知识产权组织等机构发布的 2018 年全球创新指数报告表明,中国首次进入“最具创新力经济体”前 20 名^[15]。实现创新驱动发展,需要在关键核心技术上的突破。对外直接投资年度流量全球排名从加入 WTO 之初的第 26 位上升至 2017 年的第 3 位^[13]。高铁、核电、航天、钢铁、汽车、船舶、装备、家电等一批新兴产业和传统产业逐步“走出去”,积极开展对外投资,积极参与全球价值链和产业链的提升。

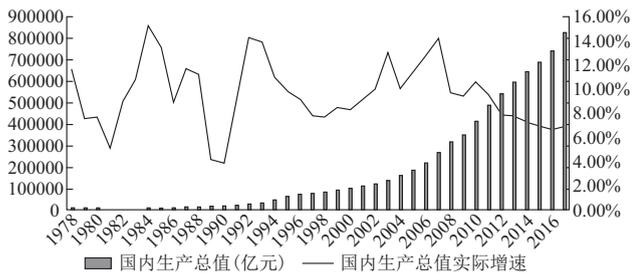


图 1 1978~2017 年中国国内生产总值及其增长速度

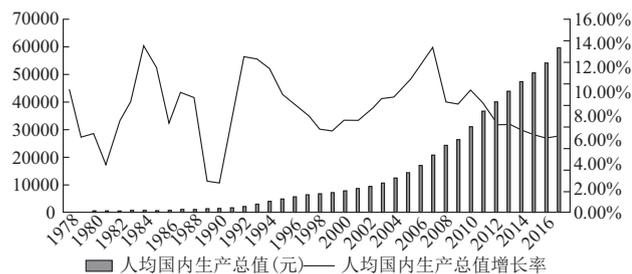


图 2 1978~2017 年中国人均国内生产总值及其增长速度

数据来源:1978~2016 年数据来自国家统计局编:《中国统计年鉴 2017》,中国统计出版社 2017 年版。2017 年数据来自国家统计局:《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》2018 年 3 月 1 日第 10 版。

中国综合国力的持续上升带来中国大国地位的不断增强,中国在国际经济事务中发挥越来越重要的作用。2014年6月,中国发起的“一带一路”倡议得到国际社会的广泛响应;2015年12月,中国倡导并设立的亚洲基础设施投资银行,吸引了世界多国的积极加入;2015年12月,国际货币基金组织宣布人民币加入SDR(特别提款权),成为继美元、欧元、日元、英镑之后第五个加入SDR的货币。中国在世界体系中的经济地位不断提高,在国际性经济组织中的积极作用越来越明显,在国际贸易规则制定上的话语权日益增强。在亚太经合组织、东盟自由贸易区、上海合作组织等区域性经济组织中发挥着主导性作用,区域影响力不断提升。

(三)体制成就:社会主义市场经济体制的确立和完善

新制度经济学的创始人道格拉斯·诺斯曾经指出,“有效率的经济组织是经济增长的关键”^{[16](P6)},制度是“决定长期经济绩效的根本原因”^{[17](P127)}。中国经济改革40年最根本的制度成果,就是构建和完善了社会主义市场经济体制。

经济发展本质上是优化资源配置特别是提高稀缺资源配置效率,以尽可能少的生产要素投入获取尽可能多的经济产出的过程。人类经济发展理论和实践都已证明,市场是最有效的资源配置方式,市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济^{[18](P62)}。经济改革40年的主线,就是引入市场机制、培育市场体系、建立市场经济体制、完善市场经济体制,就是不断增强市场在资源配置中的决定性作用。社会主义市场经济体制,是取得经济改革40年一切成果的重要制度基础。

社会主义市场经济体制,也确立了中国现代化的体制模式。市场化是现代化的基础。中国古代,市场机制的发育与运行一度在人类经济史上处于领先地位,但没有发育成经济体制和资源配置的独立因素。近代以来,在国际市场的作用下,中国市场机制迅速发育,但受到不合理国际分工体系和市场体系的制约和扭曲,也没有成长为独立的经济体制。在传统计划经济体制下,虽然存在市场因素,但在高度集中统一的计划的排挤下,也没有发展成市场机制。在中国历史上,市场始终未能成长为经济体制和资源配置体系中的独立因素,是中国现代化没有能够真正发生的制度原因^{[19](P252)}。社会主义市场经济体制的建立,确立了中国现代化进程的市场化轨道,在中国现代化和中华民族伟大复兴进程中具有重大历史意义。

(四)理论成就:中国特色社会主义政治经济学的创立和发展

中国经济改革40年在理论上的最大成就,就是创立和发展了中国特色社会主义政治经济学。

经济改革是在科学的经济理论指导下进行的。以毛泽东为代表的中国共产党人对中国经济理论进行了艰辛探索,确立了把马克思主义基本原理和中国具体实际相结合的思想方法,确立了正确处理国家、生产单位和个人的关系等科学理论观点。这些思想方法和理论观点,是中国特色社会主义政治经济学的理论源头。中国经济改革最初就是在这些理论的指导下启动的。实践是推动理论发展的根本力量,也是检验理论的标准。以邓小平为主要代表的中国共产党人,顺应改革开放和社会主义现代化建设的时代要求,提出了社会主义本质理论、社会主义初级阶段理论、社会主义基本经济制度理论、社会主义分配制度理论、社会主义市场经济理论、社会主义发展理论、社会主义开放理论等,创立了中国特色社会主义政治经济学^[20],为中国经济改革提供了具体的理论指导。

中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕新时代中国经济建设、经济发展和中国共产党的经济工作,提出了一系列创新性战略思想和理论观点,提出了以新发展理念为核心的习近平新时代中国特色社会主义思想。习近平新时代中国特色社会主义思想的基本内涵,可以概括为“七个坚持”,即:坚持加强党对经济工作的集中统一领导,坚持以人民为中心的发展思想,坚持适应、把握、引领经济发展新常态,坚持使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用,坚持适应我国经济发展主要矛盾变化完善宏观调控,坚持问题导向部署经济发展新战略,坚持正确的工作策略和方法。习近平新时代中国特色社会主义思想蕴含着丰富的理论创新,是一个系统全面的经济思想理论体系。这一思想围绕加强中国共产党对经济工作的集中统一领导,科学阐释了新时代中国共产党经济工作的领导方式、根本立场、大局思维、体制构建、宏观调控、战略运作以及工作方法等七个

重大问题,形成了新时代中国共产党经济工作思想体系。这七个方面从理论上破解了发展中国家现代化进程中必须面对和解决的发展道路、利益关系、发展形态、经济体制、总量平衡、发展动能、发展持续性等七个关键问题,有利于中国在经济发展和现代化进程中避免出现颠覆性错误和重大失误,是引领新时代中国经济改革、经济发展的行动指南^[21]。

三、中国经济改革 40 年的内在逻辑

中国经济改革是经济体制与经济运行领域一场深刻变革。任何经济体制和经济运行方式本身都是一个具有内在联系的逻辑结构,其变革过程必然具有内在逻辑。

中国特色社会主义是改革开放以来中国共产党全部理论和实践的主题。因此,中国经济改革 40 年贯穿着一条逻辑主线,即完善中国特色社会主义经济制度。尽管中国经济改革是从自下而上“摸着石头过河”开始的,但是已经逐步演变成一个自上而下顶层设计主导的过程。站在历史高度上看,中国经济改革是一个人为设计并实施的制度变迁过程。从自发性改革到设计性改革的演变,是中国经济改革 40 年的基本逻辑。总体上看,中国经济改革 40 年,以中共十八大为标志,可以分为改革的展开与改革的全面深化两个阶段,由此形成的全面深化改革的阶段特征,构成中国经济改革 40 年内逻辑的演绎过程。

第一,从改革的深度看,中国经济改革呈现从机制变革到体制转型,再从体制转型到制度构建的逻辑递进轨迹。这一递进过程符合发展和完善中国特色社会主义经济制度的内在逻辑。发展和完善中国特色社会主义经济制度,关键是按照生产力的要求,完善社会主义生产关系。机制、体制和制度,构成生产关系逐步递进的三个层次。经济机制从属于经济体制,经济体制从属于经济制度。三者都从属于生产关系,是生产关系的具体表现形式。完善社会主义生产关系,必须从完善经济机制切入,逐步推进到体制和制度层面。

这一逻辑递进过程符合中国经济体制变迁的“路径依赖”的历史逻辑。中国的经济改革之所以从机制破题,是因为中国传统计划经济体制变迁中内在地蕴含着部分市场因素。与前苏东社会主义国家高度集中的计划经济体制不同,中国经济中存在农村自留地经济、自由市场、社队企业、城市个体经济以及国营企业物资“计划外”调配等非计划经济因素。尽管这些非计划经济因素或市场因素自始至终只是作为计划经济的补充,仅仅用以促进物资流通、满足人民生活需要,并未触及中国高度集中计划经济体制^[22]。但是,这些因素为改革开放初期在农业、工业、商业以及对外经济关系领域引入市场机制奠定了历史基础。正是这种历史基础的存在,一方面决定了中国经济改革可以从机制变革破题,另一方面决定了中国必然走上与前苏东国家的“激进式”改革不同的“渐进式”道路。

这一递进过程也符合市场经济体制成长的现实逻辑。改革开放前,在“左倾”错误的影响下,市场被看成是政府计划的干扰因素甚至对立面,对政府计划发生“破坏性作用”,一直遭受打击和压制。改革开放初期,引入市场机制,市场机制开始发挥对计划经济体制的“辅助性作用”。市场机制一旦引入,就以其自身的逻辑快速成长。特别是 1992 年中共十四大明确提出社会主义市场经济体制这一经济体制改革的目标模式以后,市场机制开始在国家宏观调控下对资源配置起“基础性作用”。中共十八届三中全会明确提出发挥市场在资源配置中的“决定性作用”。市场机制在资源配置中作用的变化,体现了市场经济体制成长过程的内在逻辑。

第二,从改革的广度看,中国经济改革呈现从体制性改革到结构性改革的逻辑递进轨迹。经济改革的基本目的是解放和发展生产力。长期以来,制约中国经济发展的基本因素,一是不合理的经济体制,二是不合理的经济结构。因此,中国经济改革 40 年间,经济体制改革始终伴随着经济结构的调整。中共十八大以来,决策层开始将经济改革从体制层面推进到结构层面,明确提出用改革的办法解决结构性问题。将改革推进到结构领域,是中国经济改革特有的内在逻辑。

结构性问题是中国经济发展长期积累的深层次问题。体制与结构,是决定经济发展的两个基本因素。体制侧重于生产关系,结构侧重于生产力。特定生产力的构成、形态及其演变,受制于特定的

体制。改革开放 40 年来,在推进经济体制改革的同时,决策层也高度重视结构调整。改革开放初期主要通过调整产业比例关系的方式,20 世纪 80 年代中后期开始,采取结构调整的方式,20 世纪 90 年代中后期开始,主要通过转变经济增长方式和转变经济发展方式等手段。但是,中国经济发展的结构性问题长期没有从根本上解决,某些方面还存在愈演愈烈的情况。经济总量规模快速扩张,但经济整体素质没有相应提升。创新发展能力不强,大量关键设备、关键核心技术、高端产品依赖进口。产业升级乏力,在国际产业链、价值链中处于中低端。伴随经济快速发展和人民生活水平提高,需求结构快速变化,但供给结构没有相应改变,导致供需结构严重失衡。一些有大量购买力支持的消费需求,在国内得不到有效供给,导致出境购物、“海淘”购物快速扩张,大量需求外溢。2008 年以来,尽管一再实施需求刺激,但经济下行压力越来越大、经济质效越来越低、潜在问题越来越多、经济风险越来越大。总体上看,到中共十八大召开,中国经济发展面临体制问题和结构问题,但结构问题更为突出;结构问题中,供给侧的问题和需求侧的问题都存在,但供给侧的问题尤为严重。这种结构性问题是长期以来积累下来的,这些问题导致中国经济被锁定在低端发展模式上。

结构性问题归根结底是体制性问题。中国经济结构性问题长期累积而没有根本解决,一方面,是因为改革开放以来一个较长时期内,比较注重运用政策手段、结构调整的方法解决结构问题,比较注重运用需求管理、总量管理的方法解决结构性问题,在经济市场化和国际化程度快速提升的新的历史条件下,结构调整和总量管理的效力逐渐式微。以需求管理为主的宏观经济政策已经难以为继。另一方面,是因为体制性问题依然突出,市场机制没有真正在资源配置中发挥决定性作用,导致要素资源错配,形成大量低端过剩产能和“僵尸企业”。政府对企业的市场“进入”和“退出”规制过多,企业制度性交易成本过高。不合理的体制机制导致投入结构偏向劳动力、资本、原料等要素,产业结构方面偏向制造业,产业层级结构方面偏向劳动密集型和资本密集型,产品结构方面偏向低附加值产品,地区结构方面偏向沿海,所有制结构方面偏向国有企业。

推进结构性改革必须采取改革的办法。习近平总书记强调,推进供给侧结构性改革,目的在于推动我国产业结构层次实现一个大的跃升,推进社会生产力水平实现一个大的跃升。供给侧结构性改革本质上是一场改革。推进供给侧结构性改革,要以改革的办法,加大重要领域和关键环节改革力度,加快体制机制创新,抓紧梳理需集中推出和落实的改革举措,打好组合拳,增强改革针对性,使各项改革措施同向发力。要实现创新驱动发展,因为我国经济发展经过量的积累进入质的提升阶段,已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段。

第三,从改革的方式看,中国经济改革呈现从自下而上的“碎片化”改革到顶层设计主导的“整合性”改革的逻辑递进轨迹。全面深化改革,不仅是改革的全面深化,更重要的是对改革方式的改革。全面深化改革改变此前改革采取的自下而上、“摸石过河”的方式,采取自上而下、顶层设计主导的改革方式。改革开放初期,国务院成立了国家体制改革办公室,2003 年机构改革中,将国家体改办合并到国家发改委,专门的改革领导机构的缺乏,一度导致改革顶层设计的缺失和改革速度的放缓。中央全面深化改革领导小组和后来的中央全面深化改革委员会,则从根本上改变了改革的方式,即从顶层设计开始,自上而下,督办落实,形成一以贯之的改革推进的闭环系统。

正是因为有了高规格改革领导制度和自上而下的改革体系,中国经济改革开始从“碎片化”改革进入到“整合性”改革。1978~2012 年,中国经济改革打破了传统高度集中的计划经济体制,但是,政府部门根据专业化管理的要求越分越细,管理体制呈现“碎片化”特征。例如,不动产的管理分散在住建、农业、林业、海洋等多个部门,政府预算权力分散在财政部以及发改委、教育部、农业部等国家部委中,大型流域水质监测分散在水利、环保、农业等部门。体制“碎片化”严重制约现代治理体系的形成,严重制约国家治理体系的效能。“碎片化”导致条块分割、标准不一、工作重复、难以共享^[23]。例如,不动产管理的碎片化导致难以形成全国统一的不动产管理系统,难以形成集成整合的现代国民财富管理体系^[24]。预算“碎片化”导致政府预算缺乏整体性、统一性和战略上的一致性。“九龙治水”格局导致流域水环境保护和水污染治理难以形成从源头防范、过程治理到污染追责的闭环系统,致使水污

染防治体系出现断裂,难以有效遏制水环境的恶化。更重要的是,部门分化导致行政审批和行政许可事项林立,以至于形成推进一个项目需要到相关政府部门盖几十个上百个公章的现象,导致政府对企业和市场的管理和调控严重错位。

全面深化改革的重要特征,就是加大体制机制和制度整合力度。例如,在不动产管理方面,由国土资源部牵头,联合住建、农业等部门,建设不动产登记、确权、颁证与信息“四统一”管理系统^[25]。在预算管理方面,加强人大对预算编制和预算监督的集中统一管理。在流域生态环境保护方面,通过推进国家公园制度、流域协同保护、流域生态补偿体系等改革,率先在长江流域构建统一的流域生态保护与修复体系。在政府管理方面,破除多个部门层层审批格局,大力推进一个部门、一枚公章管审批改革。

从“碎片化”改革到“整合化”改革,体现了中国经济改革推进的内在逻辑。中国传统计划经济体制是高度集中统一的,这种体制严重约束生产力的发展,要解放生产力和发展生产力,必须打破这种集中统一的体制。革故鼎新,打破这种集中统一体制,必须构建以分散决策为基础的市场经济体制,必须采取“分”的方式推进改革。承包责任制、放权让利、行政分权、市场化,就是以“分”为特征的改革方式。体制“碎片化”正是这种改革方式的必然结果。体制“碎片化”导致的治理低效表明,以“分”为特征的改革已经完成历史使命,改革必须进入以“合”为特征的阶段。在这个阶段,经济改革的基本方式就是“整合化”,即围绕构建现代经济治理体系,全面推进政府经济治理机关职能整合、机构整合、体制整合,打破管理部门分化和体制“碎片化”带来的既得利益格局,形成高效统一整合的经济治理制度体系。这也是“分久必合、合久必分”的普遍逻辑在中国经济改革40年历史逻辑中的生动呈现。

参考文献:

- [1] 赵凌云.中国经济通史·第十卷(下册)[M].长沙:湖南人民出版社,2002.
- [2] 林毅夫,蔡昉,李周.中国的奇迹:发展战略与经济改革(增订版)[M].上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2013.
- [3] 中共中央文献研究室.十四大以来重要文献选编(上)[M].北京:人民出版社,1996.
- [4] 中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [5] 中共中央文献研究室.十七大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2009.
- [6] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [7] 陆娅楠,李心萍.开放融通,中国为全球增长添动力[N].人民日报,2018-04-12(03).
- [8] 中华人民共和国国家统计局.中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报[N].人民日报,2018-03-01(10).
- [9] 陆娅楠.中国经济总量突破80万亿[N].人民日报,2018-01-19(01).
- [10] 陈雪柠.去年我国GDP总量占世界经济的比重达15%左右[N].北京日报,2018-03-01(2).
- [11] 林毅夫.中国经济改革:成就、经验与挑战[N].人民日报,2018-07-19(07).
- [12] 陆娅楠.中国经济为什么能[N].人民日报,2018-01-19(02).
- [13] 中华人民共和国国务院办公厅.中国与世界贸易组织[N].人民日报,2018-06-29(14).
- [14] 侯露露,管克江.提供增长动力 拓宽发展路径[N].人民日报,2018-04-16(02).
- [15] 刘石磊.看待中国科技创新世界地位要有“定力”[N].新华每日电讯,2018-08-07(08).
- [16] 道格拉斯·诺斯,罗伯斯·托马斯.西方世界的兴起[M].厉以宁,蔡磊,译.北京:华夏出版社,2009.
- [17] 道格拉斯·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2014.
- [18] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,人民出版社,2014.
- [19] 赵凌云.市场力论:一个新的理论框架及其在中国经济体制分析中的运用[M].长沙:湖南出版社,1996.
- [20] 逢锦聚.改革开放与中国特色社会主义政治经济学的创立和发展[N].光明日报,2018-07-31(11).
- [21] 赵凌云,杨晶晶.扣时代之弦,发强国之音——习近平新时代中国特色社会主义经济思想论析[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2018,(3):1—7.
- [22] 向新,苏少之.1957~1978年中国经济体制下的非计划经济因素[J].中国经济史研究,2002,(4):3—13.
- [23] 朱娟娟.长江委:长江流域综合监测体系亟待建立[N].中国青年报,2018-08-07(3).
- [24] 赵凌云,岳任崇.论全面深化改革的阶段性特征[J].江汉论坛,2014,(8):20—24.

(责任编辑:陈敦贤)