

体制改革：减少公权力加快市场化

樊纲

摘要：我们现在的体制还有很多由于旧体制没有改革造成的效率损失，改革还有很大潜力未得以释放。政府部门过大行政支出高昂造成社会成本上升过快是对经济增长的一个重大扣除，还有大型的国有企业效率低下，金融体制落后等。要解决这些问题，在于进一步市场化改革，把国有企业民营化，进一步减少政府管制，减少政府部门的各种权利，使得市场机制发挥更大的作用，我们的公权力减少了腐败才能减少，中国经济才会有更大的增长。

新中国成立六十年，取得了举世瞩目的成就，从一个贫穷落后的国家发展为今天世界上举足轻重的经济大国。按照今年上半年的情况来看，我们已经是世界上最大的出口国，尽管人均GDP只有三千美元，但按照汇率计算不久就将超过日本成为世界第二大经济体，人民生活水平取得了明显的提高，这些都是伟大的成就。在今天庆祝新中国成立六十年的日子里，我们对这六十年的一些问题做经济学的分析，目的是在今后经济发展上取得更大的成就。

如何看待前一个三十年

新中国这六十年明显分为两个三十年。第一是1949年到1979年，中国经济的基本特征是计划经济。这是前一个三十年。1979年文化大革命结束不久，中国经济走出崩溃的边缘，开始进行改革开放，中国经济一路腾飞，平均每年增长百分之九点几，人均GDP按汇率时价计算从一百美元左右上升到现在的三千多美元。这是后一个三十年。这一阶段的经济体制虽然不是完全的市场经济，但是实行了面向市场的改革，在很大范围内实行了市场经济的制度。

现在关键的问题是如何看待前一个三十年，也就是计划经济的三十年。有人说我们这三十年也取得很大的成就，我们进行了大量的基础设施建设，初步建成了工业体系，有了“两弹一星”，我们大大提高了教育和医疗水平的水平，人们的寿命也得到很大提高，得出的结论是那三十年也取得很大的成就，这些成就证明过去的体制也是一个不错的体制。经济学怎么分析这个问题呢？经济学基本的分析方法不是回答过去有成就或者没有成就，不是去论证过去三十年是不是一无是处。当时八、九亿人进行大量辛苦的劳动，做出了巨大的努力当然取得了很大成就，这些劳动也不是完全白费的，因此谁也不能否认那三十年取得了很大的成就。但是经济学要问的问题是什么呢？假如我们换一种体制是不是能取得更大的成就？是不是能让人们的创造力得到更大的发挥，是不是能让人们少做一些无用功？把更多时间用在发展经济上，是不是可以少浪费一些资源？是不是可以更合理配置资源，是不是我们的经济效率得以改进？总之是不是可以取得更大的成就。

经济学从不承认有十全十美和一无是处的东西，经济学的分析方法是在各种可替代的方案中，在各种能够取得一定成就的经济体制或者各种政策方案里，选择一个成本相对较小而收益相对较大的方案或者体制。因此对于过去三十年，前三十年要问的问题不是取得了什么成就，而是换一种体制能否获得更大成就，少走弯路少付不该付的成本。从这个角度说计划经济不是更好的方案，假如当时不是实行了计划经济而是也搞了市场经济的话，我们这六十年可能取得更大的成就，这里不是在脱离历史讲问题，那几十年的历史有政治、社会、国际

方面的各种问题导致我们走上了计划经济的道路，我们现在回顾这段历史，尽管当时实行的体制和政策有一定的历史原因，但是我们不能得出结论历史上发生的就是正确的，否则我们无法解释下一个三十年我们要走市场经济的道路。我们要改革和开放，我们要摆脱过去计划经济的束缚，也就是说我们得不出计划经济比市场经济更好这样的结论，相反我们得出的结论是假如那三十年也实行了后面三十年执行的制度和政策的话我们现在可能取得更大的成就

回到计划经济不是办法

前面讲了第一个三十年存在的问题，第二个三十年是不是就没有问题呢？市场经济也不是一个十全十美的体制，我们选择走市场经济道路，只不过是因为在和计划经济体制相比较中它问题更少一点，可能成就更大一点，而不是因为它是一个十全十美的制度。它也有它的问题，也许早年有些学者有一种幻想或者有一种错误的幻觉，以为市场经济是十全十美的制度，以为市场经济可以解决我们所有的问题。实行市场经济以后发现市场经济也存在很多问题，这次金融危机暴露出来市场经济可能失去理性，可能导致经济波动和经济周期等，我们也发现市场经济如果没有保障制度的话可能会导致巨大的收入差距，这些问题也都是我们能够看到的。那么这些问题是不是刚刚发生呢？不是，在上一个世纪，上上个世纪，上上上个世纪，人们就发现了这些问题。那时候的经济学家们讨论问题的时候，包括马克思、恩格斯讨论这些问题的时候，也发现了我们现在所发现的这些问题，概括起来说也就是当时人们所说的两大问题：第一是市场的无政府状态；第二是社会差距拉大。问题不在于市场经济是不是十全十美的，而在于我们怎么解决市场经济可能产生的问题。当年的一个政策主张就是搞计划经济，也就是因为这个计划主张，世界历史上就出现了计划经济这样的经济体制，不仅中国，其它一些国家也实行了相当一段时间的这种体制，结果证明了用计划经济的办法来解决市场经济产生的问题并不是出路，最后人们回到市场经济的轨道上来，把市场经济作为配置资源的基础性体制，这已经被各国的实践所证明。现在有些人的想法是再回到计划经济，再回到政府大包大揽，实际上是在走老路而已，走老路最终的结果一定还是解决不了真正的问题。

那么怎么办呢？人类在不断努力当中，只有不断探索寻找新的办法，对原有体制进行不断的调整和改进才是应该做的事情，这实际上也是最近一百多年来世界各国所不断努力做的事情，就是不断改进市场经济体制。迄今为止基本的改进方法是增加一些公共服务来对市场经济的某些趋势进行校正或者抑制，比如在市场经济基本配置资源的体制上加上更多的社会保障机制和宏观调控的机制，来防止收入差距拉得过大以防止经济出现大的波动，也就是解决市场经济产生的两个根本问题——收入差距拉大和市场无政府状态导致的经济波动和经济周期。我们当然可以去想更多的办法对市场经济进行校正和补充，使人类的制度变得更加完善更加完美，这也是世界各国不断出现所谓的第三条道路的设想。

人类需要探索需要继续努力寻找新的更好的体制，尽管我们也不相信有十全十美的体制，但总是会有更好的体制。迄今为止无论是理论分析还是各国实践的证明，回到计划经济不是解决市场经济产生各种问题的办法。新中国成立六十年来在这两个三十年的对比当中我们也应该明确，我们不能再用计划经济的办法，回到政府大包大揽、计划和管制的办法来解决我们在发展市场经济当中面临的各种问题。只有明确了这一点，我们才能明确我们必须朝着市场化改革的方向继续努力，使市场经济有更多补充的体制建立起来，我们的经济才能有更好的发展。

减少公权力加快市场化

现在人们经常会用中国目前所实行的市场经济体制和发达国家所实行的市场经济体制比较，从中指出我们有这样那样的问题，很多人也把我们现在的问题归为市场经济的问题，这里有重大的差距需要认识。中国仍处在计划经济向市场经济转轨的过程当中，而不是已经建成了市场经济，很多我们现在所面临的问题，出现的一些丑恶的现象，包括腐败等等这些问题，是和我们所处的转轨时期有密切的联系。

所谓经济转轨特指的是从计划经济向市场经济，从完全由政府管制的经济向自由市场过渡的时期。现在西方发达的市场经济国家历史上从来没有这样的时期，都是从中世纪的自然经济过渡到市场经济，从私有经济的基础上逐步建成了所谓的市场体制。我们的前提是过去三十年的计划经济，新中国成立三十年之后我们才又从计划经济的基础上，以计划经济为起点开始搞市场经济改革。这样一个过程还远远没有结束，我们还有大量的国有企业，还有大量政府管制的体制仍然存在，仍然需要进行进一步的改革。在这个过程中我们要认识到过去发展和改革的前提是政府掌控着大量的公权力，有大量的资源掌控在政府和国有企业的手中，从这样的起点进行过渡，我们就面临一个重要的制约，公权力在市场经济当中可能会产生的一些腐败现象。

人们一谈起腐败，很多人认为腐败是因为搞市场经济才产生的，市场经济使得人们贪婪了，用权力谋私利了，但是要说贪婪和道德，在现在的市场经济国家里面，人们也贪婪，有机会也会腐败，但是为什么我们的腐败现象特别严重，这是现在需要考虑的。我们可以想一想，腐败的定义是什么，什么叫做腐败，腐败的基本定义是用公权谋私利。在这样的定义下，我们就可以推理，假如没有公权的话，假如都是私有产权，也就无所谓有没有腐败，用自己的钱谋自己的私利是合情合理的，可能结果是有的人更富有，有的人更贫穷，这是市场经济需要解决和防止的一个问题，但是它不是腐败。腐败的根源在哪儿呢？不是因为人们贪婪，因为私人经济更贪婪，追求利润最大化，越多越要多，但是贪婪不产生腐败，产生腐败的根源是公共权力的存在，是公权的存在同时人们又贪婪，我们不能假设人们不贪婪的情况下因为公共权力存在的情况下才产生了腐败。

那么公共权力是怎么来的呢？是过去计划经济体制下，一切企业都成了公共企业，一切资本都成为国有资本公有资本，一切权力也就都成了公权力，包括当时一个售货员卖给你肥肉还是瘦肉，都是一种公权力的使用，在这个问题上都可能是一个腐败现象，它可能给自己的亲戚朋友切出一块更好的肉，本质上属于利用公权谋私利的问题。因此我们在这里看到，不是因为搞市场经济有了腐败，而是因为我们没有把各种权利私有化才产生了腐败，是因为大量公权力还仍然存在，没有完全改革才产生了大量的腐败。市场经济和过去计划经济不同之处是使得腐败货币化，在更大范围里用公权谋私利的行为得以实现，因此腐败变得醒目。真正要解决问题，在于进一步市场化改革，把国有企业民营化，进一步减少政府的管制，减少政府部门的各种权利，使得市场机制发挥更大的作用，我们的公权力减少了腐败才能减少。有人说其它国家腐败少是监督体制好，有各种有效的监督机制防范人们腐败，当然这个没有错，但问题是监督防范腐败在经济学看来也是有成本的。如果大量的公权力存在，你需要建立多大的监管监督惩罚部门，要有多少的社会成本来进行监督和监管我们才能防止腐败，而且如何对监管部门进行监管等等，这一系列的社会成本也使得在公权力大量存在情况下腐败难以抑制的重要原因。因此根本在于要削减公权，而不是如何建立防范机制，只有公权比较少了，少量的社会成本建立的监督机制腐败得以抑制。

体制改革三大阻力

第一，根据我们的研究，政府部门过大造成支出成本高昂是对经济增长的一个重大扣除。我们最近这些年政府的行政支出在整个GDP的增长当中所占份额有了非常明显的加大，也就

是说政府成本有了明显加大，如果这个成本能够减少的话，能够释放出一大块经济效率和经济发展的潜力。第二，我们的产权体制。尽管许多中小国有企业已经民营化，但是仍然有大量大型的国有企业存在很多效率低下的问题，尽管现在大型国企的利润率还是比较可观，但是考虑到这些企业多数是在资源性垄断性行业，大量资源性和垄断性收入应该归为国家所有而不是表现为企业利润，而这些现在都表现为企业利润，把这些因素考虑在内，这些企业的实际效率是非常有限的，如果产权改革的话这些企业的效率会更加提高，我们能从中挖掘出增长潜力。第三，我们的金融体制落后。尽管这次在金融危机中由于我们比较稳健没有急于推进金融的国际化，因此受到冲击较小，但是我们金融市场资本市场配置资源的效率应该说还是比较低下的。如果进一步改革，进一步使得我们资本配置效率提高的话，我们的增长潜力会得到进一步发挥，特别是如果大量中小企业能够在金融发展当中获得更多金融支持的话，中国经济也会有更大的增长。

应对危机放眼长远

大量的农民在转移过程中，大量的农业人口在向城市转移，在劳动力转移和城市化进程当中都有很多制度性的问题需要解决，特别是过去一些限制和阻碍劳动力转移和人口流动的制度，包括各种公共产品供给制度、土地制度还有一些限制人口流动的制度和政策，如果能够取消的话，使得资源的转移和配置更加符合经济规律，我们的增长潜力也就得到更大的发挥。因此从各个方面看，包括在世界范围内配置资源的能力的形成，都需要我们在体制改革上下更大的功夫，从各个方面看中国的改革远远没有结束，中国的改革大有潜力，我们能从改革当中获得更大的增长的源泉。就是在这个意义上，我们现在不仅需要应对经济危机这样的短期问题重视，同时在应对危机的过程中着眼于长远，加大经济体制改革的力度，这样才能使我们的经济结构得以调整，使得市场经济促进经济增长的能力得到更大的发挥，使中国的经济在今后的十年二十年甚至下一个三十年，继续高速稳定和平衡的增长，中国人的福利得以更大的提高。

（作者：中国经济体制改革研究基金会秘书长）