

二十世纪八十年代初世界银行 对中国的两次考察及影响

文 世 芳

〔摘要〕 国际经验是中国改革开放成功开启和不断发展的重要助力。考察和研究改革开放初期的重大决策，需要观照到对国际经验的借鉴。其中，世界银行等国际组织的作用不容忽视。世界银行 1980 年和 1984 年对中国的两次大规模经济考察，在中国与世界银行的合作中发挥了奠基和深化作用。第一次考察建议制定全面协调的改革方案，要重视改革的稳健性，充分发挥旧体制的优势；第二次考察提出要在利用市场提高效率、加强计划增强掌控、改进政策保证公平等三方面协调发展，对中国改革发展思想影响深远。

〔关键词〕 改革开放初期；世界银行；经济考察；国际经验

〔中图分类号〕 D232；F129；K275 〔文献标志码〕 A 〔文章编号〕 1003 - 3815 (2018) - 03 - 0036 - 15

The Two Inspections by the World Bank and their Impact on China in the Early 1980s

Wen Shifang

Abstract: International experience has been successful in facilitating the continuous development of China's reform and opening. The need to inspect and study the major policy decisions during the opening stages of the reform required reference to international experiences. Among such experiences, international organizations, such as the World Bank, played an important role. The World Bank's two large-scale economic inspections in China in 1980 and 1984 laid a foundation for future cooperation between China and the World Bank. The first inspection proposed the formulation of a comprehensive and coordinated reform program, attached importance to the robustness of the reform, and gave full play to the advantages of the old system. The second inspection proposed using the market to improve efficiency, to strengthen planning and control, and to improve policies to ensure fairness and the development of harmony, which have had a profound impact on China's reform and development.

世界银行在 1980 年、1984 年对中国经济的两次考察，对国际经验主动输入中国和国际因素影响中国改革决策而言，具有典型意义。一是作为世界上最重要的国际性经济组织之一，世界银行通过提供贷款和援助，对推进发展中国家经济发展发挥了重要作用，其专业的经济咨询、调研分析和政策建议也产生了深远影响。二是这两次考察是开创性的，在中国与世界银行的合作中具有承上启下的作用。1980 年的考察是世界银行对中国经济进行的第一次整体评估，决定世界银行与中国合作的可能性和基本模式。这次考察的报告也是中国第一份整体经济报告，有利于中国整体把握自己的经济状况，

为中国与世界银行的深入合作奠定了基础。1984 年的考察是对中国经济进行的第一次大规模政策咨询考察，使中国更加借重世界银行的智力资源，促进中国与世界银行合作进一步深化。1985 年以后，世界银行更加注重就体制改革等重大问题、关键领域对中国进行调研，提出政策建议。三是这两次考察及形成的报告影响深远，在当时就得到邓小平等中共高层的高度肯定和赞扬，并在外交场合多次表示赞同考察团的意见，明确赞誉其对中国经济战略和经济计划具有重要的参考价值 and 借鉴意义。因考察报告在当时具有一定的保密性以及后来相关史料公开不足，目前史学界尚未对两次考察进

行专门研究，即使少数亲历者在历史回顾中偶尔提及，也只是一笔带过、言之不详。本文拟根据相关文献资料，厘清两次考察的来龙去脉，并以这两次考察为中心，探析国际经验特别是重要国际组织的经验对改革开放的重要作用，以期在世界视野下探求中国改革开放的成功经验，深化中国改革开放史研究。

一、1980年世界银行对中国的考察

争取世界银行等国际组织的支持和帮助，是改革开放特别是对外开放的重要内容。实行改革开放政策，一个关键问题就是选择适合中国的发展道路，融入世界发展大潮。国际组织以其丰富的人才优势和国际合作经验及相对独立的优势，在中国和国际社会之间扮演重要的沟通角色。因此，十一届三中全会后不久，中共高层就开始酝酿和寻找时机改善和加强与世界银行的关系。在开放合作的大历史背景下，1980年中国恢复在世界银行的合法席位，随即世界银行来华进行经济考察。

（一）中国恢复世界银行席位为考察奠定基础

1971年中国恢复联合国合法席位后，世界银行就一直向中国抛出橄榄枝。一方面，受意识形态影响，中国认为世界银行是资本主义的象征和利益代表，拒绝成为其会员国。另一方面，在现实问题上，当时中国经济相对独立，以既无外债也无内债而自豪，对世界银行的支持和援助并无十分迫切的需求。十一届三中全会决定实行改革开放后，政治挂帅和“以阶级斗争为纲”的发展思路渐次退出历史舞台。党和国家工作重点要成功转移到经济建设上，走出国内经济发展的困境，改善广大民众生活的水平，都亟须争取国外资金支持和借鉴国际经验。因此，随着思想不断从“左”的迷雾中解放出来，“洋为中用”等正确思想得到恢复和发展。在中共党内素以务实著称的邓小平，在1978年10月就明确表示：“要实现四个现代化，就要善于学习，大量取得国际上的帮助”，“现在是我们向世界各国学习的时候了”^①。

随着大量领导人出国访问以及专门派遣的考察代表团回国汇报，中共领导人意识到一个

严峻现实摆在面前：要实现雄心勃勃的现代化设想，资金和技术是最亟待解决的问题。在现实的巨大差距面前，借鉴国外先进经验，吸收外资发展经济，逐步在中共领导层达成共识。中国开始对世界银行这个能提供经济和技术援助的国际性金融机构表现出浓厚兴趣。

1979年，为恢复中国在世界银行的席位及争取使用世界银行贷款，国务院成立由副总理谷牧负责的领导小组。在领导小组领导下，成立以中国银行研究部主任林基鑫为团长的恢复国际货币基金组织和世界银行席位可行性调研团。调研团对社会主义国家南斯拉夫和罗马尼亚进行了专门考察，了解和研究其与国际货币基金组织和世界银行打交道的经验，并借在世界银行东亚处工作的华侨林重庚回国探亲的机会，与其进行座谈。鉴于对资金的渴望，调研团最关心的是如何从世界银行“国际开发协会”获得软贷款，讨论主要集中在申请软贷款的条件上。林重庚指出，任何一个国家申请世界银行贷款，关键步骤是世界银行要派员对该国进行一次经济考察。申请软贷款的资格取决于经济考察的结果。因此，调研团又与林重庚讨论世界银行经济考察的程序。^②1980年初，调研团向国务院提交关于恢复国际货币基金组织和世界银行合法席位的程序和安排的报告。报告经国务院批准后，中国银行随即邀请世界银行行长罗伯特·麦克纳马拉访华，磋商中国恢复在世界银行席位的相关事宜。

1980年4月，麦克纳马拉一行访问中国。中共高层十分重视此次来访，邓小平亲自会见麦克纳马拉和随行的几位副行长。邓小平就国际形势发表很有见地的看法，并借此释放了中国希望加强与世界银行合作的强烈意愿：“对我们中国来说，考虑问题历来不从中国自身利益一个角度考虑，而是从全球战略来提出问题、考虑问题的。当然，这个考虑是有利于中国的。这就是说，我们需要一个比较长期的和平环境

① 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社，2004年，第398—399页。

② 林重庚《中国改革开放过程中的对外思想开放》，吴敬琏等编《中国经济50人看三十年：回顾与分析》，中国经济出版社，2008年，“序”第27页。

来发展。我们太穷了，要改变面貌。”^①据麦克纳马拉回忆，邓小平表示，中国下决心要实现现代化，发展经济。有世界银行的帮助，中国实现这些目标会快些，更有效率些；没有世界银行的帮助，中国照样要做，只是花的时间可能会长些。通过与邓小平的简短会晤，麦克纳马拉坚信中国不仅把世界银行当做一个资金来源，而且会充分利用世界银行席位所带来的所有机会。^②无疑，邓小平的讲话表明两重意思：中国的发展需要世界银行的帮助和支持；世界银行支持中国将有利于世界银行自身及整个世界的发展。这也就点明了双方的契合点和合作意愿的高度一致性。因此，就在当年5月，中国顺利加入世界银行，标志着中国进一步融入国际金融社会，在对外开放和与世界经济接轨道路上迈出重要一步。

中国加强与世界银行合作，引起国外研究者的广泛关注。有国外学者认为，中国对世界银行等国际机构态度的转变，出于中共维护自身的合法性，“由于毛泽东晚年造成的经济和政治混乱，毛之后以邓小平为首的新一代领导人面临合法性危机。因此，邓小平认为中国需要尽快实现经济现代化。这意味着中国经济需要从自给自足的斯大林主义经济转变为更加依赖出口的独立性经济，而参与国际经济组织（如世界银行和国际货币基金组织）正是为了获得所需要的技术和专家”^③。这种说法值得商榷。中国确实存在也并不否认通过与世界银行合作获得资金、技术和经验的动机和目的，但将合作动力完全归结于维护合法性则有失偏颇。中国对世界银行等国际组织的态度转变，是客观现实的需要，也是历史发展的必然归宿。经历几十年相对封闭的发展状态，经过“文化大革命”的严重挫折，历史已经出现拐点，历史合力推动中国改善与世界尤其是国际组织和西方国家的关系，从而借助各方面力量开辟新的发展道路。主观上，这也是中共适应时代发展要求，探求新发展道路的现实选择。

（二）考察的基本情况

恢复在世界银行的合法席位后，中国申请贷款和援助要获得通过，还必须由世界银行进行经济考察并作出赞同决定。双方很快达成协

定，1980年10月至12月，世界银行组织经济考察团对中国进行正式考察。世界银行考察团由一批具有各种知识背景和丰富考察经验的经济专家组成。这既是世界银行对中国业务的高度重视，也是麦克纳马拉对自己承诺的践行。邓小平在4月会见麦克纳马拉时曾指出：“我们很穷，我们同世界失去了联系。我们需要世行帮我们赶上去。”麦克纳马拉当即承诺派出世界银行最杰出的人才来帮助中国实现现代化。^④从另一个角度看，对一个长期保持神秘的社会主义大国进行大规模实地考察，对任何国际组织和专家来说，都具有相当的吸引力。

为尽可能多地了解中国情况，使考察更具成效，考察团做了充分准备。考察团委托长期从事社会主义国家经济研究的学者或来自东欧社会主义国家的专家如米尔·布鲁斯等撰写有关中国经济背景的文章。考察团还在出访中国前和这些专家进行了深入讨论。

中国方面对与世界银行首次亲密接触高度重视，十分珍惜和国际社会沟通学习的机会，相关部门有计划地组织了接待和配合。财政部负责协调安排考察团的全部活动，国家计委和国家统计局、农业部、交通部和铁道部、教育部、国家经委、电力部和煤炭部，分别负责和考察团所对应的综合经济组、农业组、交通组、教育组、工业组、能源组的联系和协调。为了加强世界银行专家和中国专家的交流沟通，使考察更加深入且符合中国实际，除了负责联系部门的工作人员密切配合和协助考察团外，中国还派出经济专家到各小组和世界银行专家一起工作和考察。^⑤当时，中国的经济统计水平和

- ① 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第621页。
- ② 转引自林重庚《中国改革开放过程中的对外思想开放》，吴敬琏等编《中国经济50人看三十年：回顾与分析》，“序”第28页。
- ③ 江忆恩、肖欢容《美国学者关于中国与国际组织关系研究概述》，《世界经济与政治》2001年第8期。
- ④ 谢世清《中国与世界银行合作30周年述评》，《宏观经济研究》2011年第2期。
- ⑤ 他们主要有朱镕基（国家经委）、星光（财政部）、郑力（国家计委）、赵人伟（社会科学院经济研究所）、朱福林（财政部）等。世界银行考察团和中方商量后，由星光、赵人伟、郑力、朱福林为综合组提供背景资料 and 文章。

信息公开程度很低，很多信息被视为国家机密。但要使考察成功开展，就必须打破原有观念，提供相关资料。只有这样，考察团起草的经济报告才能准确反映中国经济状况，作出对中国有参考价值的判断。这个问题在邓小平的支持下才得以解决。^①可见，这次考察是国外组织对中国经济的大规模整体考察，牵涉范围甚广，没有中共高层的协调支持是无法进行的。

在两个月的时间里，世界银行考察团尽可能对中国经济进行了广泛调查考察。考察团考察了北京、上海、天津三个直辖市和福建、甘肃、广东、新疆、浙江等 17 个省、自治区。这些地方涵盖经济发展层次不同的东部沿海地区、中部地区和西部贫困地区以及少数民族地区，考察范围和对象兼顾广泛性和代表性。经过两个月的考察和考察后的反复讨论，世界银行考察团最终提交了一个主报告《中国：社会主义经济的发展》及八个附件。^②

从整个考察情况看，世界银行因具有丰富的国际考察经验和庞大的专家队伍，对中国的考察是专业而细致的。特别是他们不仅倚重自己的专家团队，而且重视长期从事本国经济研究的中国经济学家的意见和建议，善于取得中国经济部门和经济领域官员的支持和配合。这使考察团的考察报告具有更高权威性和参考价值，也有助于中共高层和中国政府接受报告内容，从而对决策产生重大影响。

（三）理论分析和建议

世界银行考察团的报告，主要对新中国成立后的经济社会发展状况作出评判，并重点分析“文化大革命”后中国经济调整和改革取得的新成绩和遭遇的新问题，在此基础上探析中国经济发展的潜力和未来。历史、现实和未来的分析方法，看似过于套路化。但是，考虑到中国经济的独特性、相关统计资料不完备以及当时外界对中国经济社会的陌生感和隔膜感，要对中国经济社会发展作出预判，最现实的办法也只能从历史和政策上展开分析，而不能靠某一种或某几种经济模式或公式进行简单套用。同时，对于转折时期的中国而言，要开辟新的发展道路，正确认识新中国成立后探索社会主义发展历程是必须迈过的一道坎。对于如何看

待历史问题，在 1980 年的中共党内和中国国内有着不同的声音。世界银行从历史问题入手，可谓找到了当时中国改革发展的焦点问题，也找到了和中共高层的契合点。

1. 关于中国的基本经济情况

考察团认为，中国经济发展战略目标很明确，即一方面要实现工业化，特别是奠定坚实的重工业基础；另一方面要消灭贫困，提高人民生活水平。但是这个战略目标受到人均耕地面积不足、与国际社会高度隔离两个因素限制，从而加剧了实现工业化和消灭贫困两个目标之间的矛盾。土地稀少和国际贸易机会有限，使得穷人的主要收入来源——农业收益有限。为了解决这个矛盾，中国采取的办法是通过发展农业和提供基本社会服务来减低贫困程度，通过大量投入由中央调动的资源来发展工业化。但这两个途径互相冲突，通过农业积累来实现工业化的道路，势必压缩农业投入和农产品消费。两个途径之间关系的紧张，导致中国经济政策严重不稳定。因此，关于政治标准在经济决策中的作用以及中央集权程度的争论一直不断。1957 年以前，经济标准占据支配地位，中央集权逐步加强。“大跃进”则企图通过政治意志和地方积极性来尽量加速经济发展，但其失败导致中共恢复经济计划和再一次集中化，这种状态不久又被“文化大革命”所破坏。“文化大革命”强调平均主义，纯化思想意识而牺牲经济效能。“文化大革命”后的几年，经济标准重新占据支配地位。关键的是，这次恢复计划经济制度和体制改革相结合进行。

考察团充分阐释了新中国经济 30 年的曲折和剧烈波动，探寻其发生的深刻原因，实事求是地肯定中国在工业化和消灭贫穷两个目标上取得巨大进展，指出受益于制度在调动积累方

① 王丙乾《中国财政 60 年回顾与思考》，中国财政经济出版社，2009 年，第 500 页。

② 主报告《中国：社会主义经济的发展》除了摘要和结论外，分为中国的传统、经济体制、国民收入的增长和贫困的减低、各部门的发展和问题、调整和改革、80 年代的前景和选择等六大部分，共 129 条。八个附件是《统计体系和基本统计资料》《人口、卫生和营养》《农业的发展》《工业的成就和问题》《能源部门》《交通部门》《教育部门》《外贸和外资》。

面非常有效（以1970年价格计算，1957年至1979年的边际积累率超过40%），在绝大部分资金来源于国内积累的情况下保持异常高的投资额，中国的工业化进展很快，工业在国民生产总值中的份额占到40%，和中等收入发展中国家的平均水平差不多。虽然贫困问题在一些地区持续存在，但中国的贫富悬殊不大。平均消费水平增长缓慢，但过去30年在保障居民基本生活方面取得最显著成就，中国低收入群体的状况比大多数其他穷国同类人要好得多，教育、医疗和平均寿命方面都有不俗表现。

考察团从目标分析入手，认为中国要快速实现国家强大（主要是工业化）和人民幸福（主要是提高生活水平），但受制于资源和积累并缺少外在助力，只能内部挖潜。内部挖潜有两个途径：一是减少消费，二是促进生产。前一个途径存在“程度”的问题，如果消费比例过低，必定损害人民生活；后一个途径存在“速度”的问题，如果强调“速度”过快，在经济基础和科技实力不变的情况下，容易违背客观规律。快速实现工业化和提高人民生活水平平衡不好，就导致经济大波动。考察团的这种分析模式，虽然忽略了历史、国际、文化等其他复杂因素，但充分呈现了一个落后、封闭且人口众多的农业国在实现工业化和现代化进程中的困境。从今天的现实回看1980年考察团的报告分析，就不难看出这些分析在某种程度上具有的客观性和科学性，也可以看出这种分析为考察的成功奠定了理论基础。根据这种分析模式，1980年的中国，制约发展的两大问题已经解决或者基本解决，即有了30年建设的积累和实行开放政策以利于寻求外在助力，因此也就有条件有必要进一步讨论如何使改革走向成功。如果考察团不从客观历史条件出发，不从深层次原因进行阐释，而将中国发展问题简单归因于政策失误，或者将问题政治化，归结为意识形态和发展道路，那么考察就将失去其历史价值甚至顺利进行的可能。

2. 关于1977年以后的经济调整 and 改革

1977年至1980年是中国经济发展思想争论激烈的阶段，在改革取向、规模、步骤和进程等方面都有着尖锐的意见纷争。考察团认为，

中国未来经济增长，不可能继续依靠政治动员和行政手段，不可避免地要靠提高资源的使用效益。虽然调整 and 改革的确切形式和方向面临各种对立意见和压力，但是中国舆论普遍认为需要改变现状。因此，改革必须进行下去，但是面临一个艰难的过渡时期，“一个国家既然已经花了30年的时间采用特殊的手段以求达到特定的目标，那么要走另一条不仅对中国来说是新的而且对其他国家来说也只有少数国家取得成功的道路，就难免会遇到各种各样的困难”^①。

如何评价新中国成立后逐步建立起来的计划经济体制，在1977年到1980年引起争论。考察团认为，之所以有这种争论，是因为一方面传统体制在调动人力、物力、资源和减轻严重贫穷方面成绩显著，另一方面在投入转换为产出、协调供求关系等方面效率低下。因此，刚开始中国采取的改革措施并未从根本上触动体制，采取的是允许国营企业保留10%的利润、扩大企业自主权、允许城镇个人和集体经济发展等针对中国经济管理体制主要弱点的小变革。这些显然还不能达到改革的目的，未来必须慎重考虑价格体系、投资决策、对外贸易、劳动力分配和迁移等四个相互关联的问题。

对于因改革使价格逐步放开，引起通货膨胀的问题，考察团否定了进一步下放大多数商品定价权以及恢复原来的体制，通过行政手段调整价格两种极端方法，认为无论用什么方法进行价格改革都必须逐步进行，因为它对其他改革的成败至关重要。最好的办法是解除管制和结合行政手段的混合变革办法。

对于投资应主要让企业根据市场规则调配，还是由国家计划支配，在当时争议很大。考察团认为，扩大企业自主权后，企业相应地获得一定的投资决策权，但靠企业留成利润作为投资的主要来源缺点明显，难以满足社会效益需求。在基础设施投资等方面，必须充分发挥国家的集中投资，关键是要做好中期计划。

^① 世界银行经济考察团著，财政部外事财务司组织译校《中国：社会主义经济的发展》（世界银行经济考察团对中国经济的考察报告主报告，报告号：3391—CHA），中国财政经济出版社，1982年，第9页。

关于人事制度和户籍制度，当时是比较敏感的问题。考察团认为，必须承认旧体制使中国最宝贵的劳动力资源使用效率不高，因此技术人员和熟练劳动力在不同单位之间自由转移的做法应该广泛推广。但是，劳动力分配制度和限制人口迁移的制度，能减少失业，维护社会稳定。所以，任何变动都应是逐渐、有选择和谨慎地进行。考察团还认为外贸体制变革有助于从进出口迅速增长中获益。因此，应该简化行政手续，改革分配程序，让产销见面。

改革初期的大规模引进、下放权力、大项目盲目上马等加剧了中国经济不平衡，引起财政赤字、通货膨胀等问题，因此也引起改革与调整、计划与市场等不同思想的交锋。考察团指出，经济改革确实使宏观经济调整更加困难：一方面，因为价格控制放松，使得通货膨胀难于抑制；另一方面，因为授予企业和地方政府更多自主权和资金，难以实现削减投资和改变投资方向。政府已采取的对策是重新加强中央对投资、财政和物价的控制。但实际上，改革和调整之间的矛盾是因为改革了部分经济体制，而没有相应地解决其他方面的弊端引起的。所以，对于解决这些问题的最恰当对策，是要制定一个全面协调的改革方案。这个方案可能只是适度的过渡的改革计划，不一定迅速实行，但各种改革应该步调一致、有序进行。考察团还提出一个十分重要的观点，那就是中国将来的经济改革并非简单地牺牲计划来扩大市场作用。如果不对宏观经济可变因素和重大投资进行有效计划的话，会失掉预期可从改革中得到的好处。因此，最根本的是要制定从中期到长期的经济计划。在克服当前困难时，若没有长远眼光，不预计到将来会碰到的障碍，则会造成在向长期目标前进时速度缓慢和彷徨不定。

考察团没有回避中国改革中的争议或敏感问题，并提出独特见解。关于计划体制的优劣及如何看待计划经济体制、价格改革的重要性及应采取慎重态度、城乡二元体制优点及弊端等方面提出的意见，应该说其预见性得到此后实践发展的印证。比如，80年代末价格闯关失败和带来的严重影响，证明价格改革要慎重的意见是颇具远见卓识的。户籍制度虽然受到社

会各界尖锐批评但改革依然谨慎，从考察团的意见中或许也能找到一些历史的合理性。

3. 关于中国经济前景的看法

通过一系列分析，考察团得出结论，今后10年，中国政府提高人民生活水平的努力，将受到一系列互相牵制因素的限制，但是在许多方面前景是好的。总体而言，80年代的中国经济发展和其他发展中国家一样，将会是一个困难的时期。中国的发展途径也会受到多方面限制，但是政府在两个方面有回旋余地：一是对当前消费和未来消费的分配比例进行选择；二是通过更好的政策和计划、体制改革、利用各种机会开展对外贸易、借用外资和技术转让来提高效率特别是提高能源、原材料和资金的使用效率。因此，如能把人民的才智、努力和纪律这一巨大财富同提高各种资源使用效率的一系列政策结合起来，中国就将在大约一代人的时间里，大大提高本国人民的生活水平。

除八个专题考察附件外，主考察报告就有129条，在此要详细评述考察团的观点及论证并不现实，但整体而言，世界银行考察团的建议是务实而着眼长远的。其中，三条建议影响深远：一是强调改革的整体推进，建议制定全面协调的改革方案，确保改革方向不变；二是重视改革的稳健性，在涉及就业、价格等问题上强调审慎的态度，以防因政治和社会稳定因素影响改革总体进程；三是一再强调要重视旧体制的重要作用，充分发挥旧体制的优势，加强国家对改革进程的掌控。这三条建议对正努力开辟新发展道路的中共高层而言，很有现实针对性和借鉴启发意义。当时中国正面临这些问题，需要作出关键抉择。当然，世界银行考察报告并不能单一地发挥作用，但它与其他经验和建议一起，结合中国正在进行的实践，就能发挥出不可忽视的重要作用。比如，中国需要制定全面协调的改革方案，确保改革大方向不变，也是布鲁斯等社会主义经济学家从东欧经济体制改革中得出的重要结论之一，当然中国在改革实践中也愈发发现改革不配套所带来的弊端。正是在这些因素共同作用下，中国不断作出改革规划、设计和经济体制改革决定。这些经验在中国改革开放和现代化建设实践中，

进一步得到总结升华,有些已成为重要的改革经验和智慧,比如将强调改革的稳健性提升为强调经济体制改革也是一场革命,必须处理好改革、发展和稳定的关系。

二、1984年世界银行对中国的考察

世界银行和中国成功开启合作后,1984年第二次对中国进行大规模经济考察,就中国到2000年的远景规划和可能遇到的问题进行“诊断”,并提出一系列改革思想和措施。这次考察是在中国经济体制改革出现重大进展的关键时期进行的,也是中共高层为更好推进改革而主动邀请的,为中国围绕社会主义商品经济而进行的深化改革提供了重要参考和借鉴。

(一) 双方的成功合作为第二次考察奠定基础

从1980年中国恢复在世界银行的合法席位到1983年,世界银行与中国进行了广泛而富有成效的合作。世界银行不仅向中国提供了近10亿美元贷款和援助,而且在提供咨询、培训人员、提出政策建议等方面给予中国很大帮助,为第二次考察奠定了良好的合作基础。

在1980年对中国进行第一次考察后,世界银行通过援助项目等途径对中国做了进一步研究,还与中国社会科学院经济研究所合作,集中对企业和体制改革进行调查研究,形成不少富有影响的成果^①。其中,1982年7月8日至29日,世界银行组织以国际著名经济学家布鲁斯、锡克、林重庚等七人组成的经济体制考察团到中国进行学术交流和考察活动,影响最大。7月11日至16日,国家体改委以中国物价学会的名义,在杭州莫干山召开苏联东欧经济体制改革座谈会^②。世界银行经济体制改革考察团介绍了苏联、东欧价格改革和经济体制的情况,以及对中国经济体制改革的看法。会议对中国是选择激进改革还是渐进改革展开了热烈讨论。最后与会者一致认识到,中国没有别的选择,只能进行审慎而渐进式的改革。8月10日,薛暮桥等人将《关于布鲁斯为首的经济体制考察团来访情况的报告》上报薄一波和国务院主要负责人等高层。8月15日、25日,薄一波、万里先后作出批示。薄一波批示:“季

立同志:我看了一遍,觉得整理得非常好,问题提得突出,反映了我国实际情况,充分介绍了苏联、东欧国家体改经验,可资对照研究。问题就在于更进一步总结我国体制改革的经验,并能提出较佳方案。”万里批示:“请转告廖季立同志,此件我看了很有参考价值,请发政治局、书记处和国务院常务会议各同志,并发劳动人事部参阅。”^③“审慎而渐进式的改革”的建议意义非凡,后来这个改革路径被公认为中国改革开放取得成功的关键性因素之一^④。

虽然在1982年、1983年间,关于经济体制改革的争论激烈,经济体制改革一度历经曲折。但是,中国改革开放实践难以抑制地朝前发展,改革力量不断积聚。实践发展给体制改革施加了压力,也提供了动力。在不同发展思想相持的时刻,中国更加迫切地需要世界银行提供智力和思想资源以及国际经验借鉴。

1983年5月底,时任世界银行行长克劳森^⑤访华,中共高层不仅高度赞扬了第一次考察对中国产生的重要影响,而且主动邀请世界银行对中国进行第二次考察。5月25日,国务院副总理姚依林会见克劳森时明确表示:“世界银行的贷款和有关中国经济的调查报告对我们的发展是有益的。报告中的许多观点,我们是赞

- ① 比如《中国:卫生部门》(1984年报告)、《对最近经济发展趋势和政策发展的综合考察报告》以及对工业财务、农村财务制度、上海的城市发展、农业价格等问题的研究等。
- ② 为与1984年9月召开的中青年经济科学工作者学术讨论会即1984年莫干山会议相区别,一般称这次会议为“第一次莫干山会议”或“1982年莫干山会议”。
- ③ 《国家经济体制改革委员会大事记(1982—1998)》,2003年,第6—7页。
- ④ 当时正处于改革争论激烈的时期。1982年4月,中央书记处研究室还印发材料指责锡克是“反社会主义分子”。因此,会议不仅有意降低规格,而且会议消息没见报,报告和简报也未公开发表,社会上的知晓度不高,但不可否认对中共高层和中国改革影响很大。
- ⑤ 1981年7月克劳森接替麦克纳马拉担任世界银行行长。克劳森曾与中国有着良好合作,在1979年至1981年作为美洲银行行长多次访华并与邓小平、李先念、姚依林等会谈。

同的。”^① 26日，邓小平会见克劳森时指出：“占世界人口四分之一的中国在本世纪末摆脱贫困、落后的状态，建成一个小康社会，这对世界经济的稳定和发展将是一个重要贡献。要达到这个目标还需要作出艰苦的努力。我们要有正确的经济政策，不光是国内政策，还有对外开放政策。要争取国际上的帮助，其中包括世界银行的帮助，这是很重要的。世界银行可以在资金、技术和经济管理方面给予帮助。”邓小平明确提出，希望世界银行对中国给予帮助不限于资金，还包括技术和经济管理。当天，国务院主要负责人会见克劳森时提出：“世界银行在向中国提供贷款和咨询、为中国培训人员方面做了不少工作。合作项目效果也很好。欢迎世界银行准备再次对中国的经济情况进行考察并写出第二个调查报告。在这方面，中国的有关部门将给予大力支持”，“帮助第三世界国家发展经济提供资金很重要，但是为它们培训人才，对它们的经济政策提供咨询也相当重要”。^② 国务院主要负责人直接提出了第二次考察的议题以及世界行政策咨询的重要意义。对于这段历史和合作背景，克劳森表示：“本报告总结的这项研究，最初的设想可以追溯到1983年我访问中国的时候。在北京，我有机会同邓小平主任和赵紫阳总理会晤。在同他们以及其他卓越的中国领导人进行的讨论中，我对中国政府在国家发展方面的看法以及长期目标，获得了更多的了解。我们曾谈到要把中国每人每年平均收入在2000年提高到800美元的全国性目标；我们也曾探讨中国的令人振奋的前景，以及在改革和现代化过程中可能出现的各种复杂性问题。在北京的讨论中，我们赞同由世界银行就中国在未来20年中可能面临的有关发展的若干关键性问题进行一项研究。这一研究尤其要参照国际经验，对于处理这些问题的某些可供选择的方案加以分析。”^③

（二）考察的基本情况

第一次考察的成功经验和此后广泛的合作，使1984年世界银行组织经济考察驾轻就熟。他们依然派出强大的研究团队，很多专家是第一次考察的重要成员。第二次考察分为两个阶段：第一个阶段是1984年二三月间考察了四周，第

二个阶段是四五月间考察了五周。与第一次撒网式考察20余个省市不一样，这次考察选择有代表性的省市做详细调研。除北京外，只考察了三个省份：收入较高的沿海省份江苏、收入中等的内陆省份湖北以及收入较低的西北省份甘肃。

因为有第一次考察合作的成功经验以及中共高层的高度重视，各相关中央部门、机构以及四省市官员和经济界人士向考察团提供了大量资料、意见和建议。这些单位主要包括国家计委、国家经委、财政部、农牧渔业部、煤炭部、交通部、教育部、对外贸易部、劳动人事部、石油工业部、铁道部、城乡建设和环境保护部、水利电力部、国家统计局以及一些大学和中国社会科学院所属研究所。国务院经济研究中心还组织了一系列研讨会。

与第一次考察一样，为确保考察的科学性和权威性，考察团充分征求经济学家的意见，米尔·布鲁斯、罗伯特·德来斯代尔等人或提出宝贵意见，或参加背景材料和附件撰写。为在有限的时间内使考察更加切实可行和少走弯路，考察团组织专家撰写《农村非农业发展问题：亚洲地区的经验和中国的前景》《城市化问题：国际经验和中国的前景》等九篇背景文章作为参考材料。考察团考察的最终成果为一个主报告和六个附件。^④

从整体来看，1984年的考察相对于1980年而言，在考察程序上基本一致，但根据考察目的和内容的变化，在考察方式和考察对象上进

- ① 《姚依林会见世界银行行长克劳森》，《人民日报》1983年5月26日。
- ② 《邓小平赵紫阳分别会见世界银行行长克劳森》，《人民日报》1983年5月27日。
- ③ 世界银行1984年经济考察团《中国：长期发展的问题和方案》（主报告），中国财政经济出版社，1985年，“序”。
- ④ 主报告《中国：长期发展的问题和方案》除提要 and 重点外，包括增长和变化、说明性预测、农业的前景和政策、能源发展问题、布局问题、国际经济战略、工业技术的管理、人力资源的开发、筹集资金、发展管理等十个部分。六个附件分别为《教育问题和前景》《从现在起到2000年的农业》《能源问题》《模型和预测》《从国际角度来看中国的经济体制》《运输问题》。

行了调整。最大的特点是第二次考察的合作基础更好。尝到了第一次考察的“甜头”，又经历四年改革开放洗礼，参与考察的中方工作人员思想更加开放，少了1980年的疑虑和拘谨。对于世界银行而言，有了更多与中国合作的经验，相关专家此前已对中国经济尤其是经济体制改革进行了重点考察，并和中国学术界进行了深入探讨，提出的建议针对性和现实感更强，已不再停留于历史评价层面。

（三）理论分析和建议

1984年世界银行经济考察团从中国经济目标出发，围绕目标实现的可能性及实现目标需要注意和把握的问题进行考察，并就此撰写考察报告。中国的最终经济目标是赶上发达国家，同时维护社会主义制度，使广大人民分享繁荣富强的果实。具体目标是在1980年至2000年间实现工农业总产值翻两番，人均国民收入从300美元左右增加到800美元。考察团指出，要达到这一目标，无论在发展战略上还是体制改革上都要掌握好方向。考察团主要从经济增长格局、经济管理、社会问题和政策等方面，就中国长期发展问题和对策作出阐述。

1. 关于经济增长格局

根据发达国家的发展速度，中国要在2050年赶上发达国家，人均收入必须每年递增至少5.5%甚至6.5%。这种高速度、长时间的增长世所罕见，成功的范例很少。考察团经过深入考察和数量模型测算认为，中国过去的发展速度令人鼓舞，1979年至1984年的人均国民收入年增长率高达6.8%。如果能合理提高能源和材料使用率，到2000年人口能保持在计划目标的12亿左右，实现工农业总产值翻两番和人均收入增长的目标可以实现，但要求投资占国民收入的30%。

实现如此宏大的国民经济增长和国民收入增加目标，将出现怎样的经济增长点和经济增长格局，是一个核心问题。考察团强调，损害其他部门来发展工业不会带来迅速和有效率的经济增长，需要采取进一步措施支持农业，尤其不应忽视基础设施和服务业。与重工业、农业相比，中国的轻工业尤其是服务业在国民经济中所占比例小，发展空间非常大。因此，考

察团着重强调发展服务部门和提高资源利用效率的问题，认为其不仅是主要的经济增长点，而且有利于体制改革、吸收新的劳动力、降低农业人口比重。关键是如果更强调发展服务业和更有效地利用资源，则只要使投资率达到26%就能实现经济目标。降低投资率而不影响实现经济目标，这正是中国梦寐以求而又难以解决的棘手问题，这个意见无疑提供了一个令人豁然开朗的新的发展思路。

农业问题关系人民群众生存发展和国家稳定，中国历来重视粮食生产。考察团认为，农村改革的巨大成功，使中国人均热量消费和蛋白质消费量已达到中等收入国家水平，但动物产品在饮食中所占比重还处于低收入国家水平，应当更加重视增加家禽生产。要增加家禽生产，发展畜牧业，就必须有充足的粮食饲料和蛋白质饲料，这要求对农作物格局进行调整。对于工业发展，考察团强调专业化和城市化问题。长期强调自给自足，追求门类齐全的发展思路，造成中国工业专业化进展缓慢，因而必须打破地方贸易壁垒，缓和地方经济布局和全国经济布局之间的矛盾。在工业布局方面，考察团的意见是，应该根据自身特点建立在不同的地区，形成分工不一的专业化城市，比如钢铁等重工业和农业加工业应建立在靠近原材料地区，因此需要发展大型城市和小型城市，也需要发展向农村提供商品和服务的小城镇。

经济增长格局的改变，必须充分考虑两个关键性制约因素，即能源和运输。世界经济发展证明，能源越来越成为制约经济发展的瓶颈，交通运输是保证经济发展最重要的基础设施之一。考察团指出，中国的单位产出能源消耗高，节能潜力大。要实现工农业产值翻两番，能源增长至少要翻一番，在石油勘探和开采难以确定的情况下，最重要的担子将落在煤炭上。由于中国煤炭资源丰富，增产所需要的煤炭是可以做到的。更困难的课题是解决煤炭的运输和干净而有效率地使用煤炭的问题。考察团认为，随着经济改革和发展，中国对运输投资的构成和组织管理必须作较大变革。如工农业专业化发展，需要增加中短途运输，而这种运输以公路为宜，因此需要作出使公路运输发挥更大作

用的战略规划；要用柴油机车和电气机车取代蒸汽机车并铺设若干关键新干线提高铁路运输效率；水运能力也应该进一步提高。

在开放型经济中，对外贸易和资金将愈发重要，因为出口额已经提高到占中国国民收入的9%至10%。考察团认为，今后20年内，中国需要改变出口制成品的构成，纺织品和服装出口增长将变得缓慢，要扩大机械产品和金属产品出口。中国政府对从国外借款采取谨慎方针是稳妥的，鼓励外国直接投资是明智的。因为与其说让外商在中国直接投资是引进外资或先进技术，不如说是为了让现代管理技术起示范作用，起到激发竞争的效果。

考察团根据目标模式，将中国主要经济增长点放在加强第三产业和提高经济效率，是一种着眼长远的发展思路。第三产业和经济效率问题，既是中国经济发展中的薄弱环节，也能兼顾经济增长和人民生活水平提高，是现代经济的发展方向。从主要增长点出发，考察团对三大产业结构的布局及各产业发展方向的意见，对能源、交通、外贸等领域的具体政策建议，既观照到世界发展趋势，也照顾到中国国情和优势，对后来的“要致富，先修路”以及出口转型升级等经济发展政策有着直接影响。

2. 关于经济管理

改革初期，中国曾一味强调引进先进技术和设备，但同样的技术在不同的管理机制下产生截然不同效率的现实，让管理部门逐步认识到管理是一门重要的科学。同时，引进先进技术和设备还面临外汇短缺的障碍，提高经济管理水平则相对经济而实用，能产生立竿见影的效果。因此，学习借鉴西方管理经验一时成为改革热点。对此，考察团的认识更加深刻，强调指出，中国到2000年在中等收入范围内将上升到什么高度，最重要、最关键的就在于经济管理是否卓有成效。

经济管理体制改革的难题主要在国有部门。非国有企业因为追逐利润的动力，会自发采用合适手段提高效率。如何调动国有企业的积极性，是一个世界性难题。考察团重点分析了提高国有企业效率的问题，在对现有各种管理制度分析利弊的基础上，开出了新的“药方”。这

个“药方”即使在今天看来，对国企改革也依然不乏新意。考察团认为，企业要提高效率，必须有改进经营工作的动力、一定的经营自由、经济上合理的价格和竞争。但是，建立独立的、有适当动力的企业，是社会主义制度下进行改革最困难、最根本的方面。世界经验表明，将国有企业交给职工直接控制，容易导致工资与职工福利过多而不太关心盈利和服务；由管理人员控制企业，也容易导致职工福利增多而经济效益增加少；资本主义国家常用的将企业的战略决策权交给董事会的做法，则要求董事会成员与企业利润密切相关，但是国有企业属于国家和全民所有，董事会成员无论是来自中央还是地方，都很难与利润挂钩。因此，考察团提出一个全新的方案：“把每一家企业的所有权分散给几个不同的机构，这些机构都以不同形式代表全民，但是他们主要关心的是企业的利润而不是直接关心企业的产量、采购和用人。（这些机构除了中央和地方政府外，还可以包括银行、养老金组织和保险公司）建立这种社会主义合股所有制，开始时可以采取适当分散现有国有企业自有资本的办法。随着筹集投资资金方式的多样化，各方面的国家机构都可以购置现有和新建企业的股份，这种社会主义合股所有制可以得到进一步加强。”^①股份制后来成为中国国企改革的重要方向。但是应该指出，考察团提出的“社会主义合股所有制”并非私有化，而是各种机构、利益相关者的制衡，着眼防范和弥补股份制可能削弱国有企业和弱化国家控制力的弊端。

一个社会要充满活力，必须有浓厚的竞争氛围。企业间的竞争对经济的高效增长有关键意义。考察团认为，中国在加强企业之间竞争方面还需迈出更大步伐，可以通过取消年度生产计划和物资分配制度、取消国内贸易的行政限制、允许新生产者进入某些市场、让更多行业允许个体和集体企业从事经营活动、鼓励淘汰陈旧过时的工艺和产品等方式，进一步营造竞争氛围，不能补贴或保护落后技术而损害优

^① 世界银行1984年经济考察团《中国：长期发展的问题和方案》，第13—14页。

胜劣汰原则。合理的价格制度是让企业良性竞争和社会具有活力的重要方面，但价格的波动又容易引起社会不稳定，因此解除价格控制必须坚定、逐步地进行。解除价格控制可以与逐渐取消年度生产计划和物资分配计划同步进行。但在某些领域的价格改革步骤可以快一点：一是通过行政决定或者市场决定，对大多数种类的能源和其他原材料大幅度提价，以达到节约能源和资源的目的；二是因为农民获得了生产自主权，容易导致盲目性，应该允许农产品价格随供求关系灵活调整以避免某些产品过剩或短缺；三是规定严格的出厂和零售价格之间的差价；四是影响经济活动布局的某些价格应该灵活波动，使得资源朝着预期方向集中。人才的自由流动，也是促进社会活力的重要内容。考察团指出，高度熟练劳动力的短缺会影响中国今后 20 年的发展。为了减少这种风险，应考虑采取措施把现有高度熟练劳动力分配到最合适岗位，并激发他们的积极性。因此，要允许选择工作的自由和更灵活的工资制度，允许单位自由地、有竞争地招聘和解雇人员。

根据改革实践，下放投资决策权可以促使管理人员把大胆革新思想同详尽分析、仔细核算和避免浪费等结合起来，好处很多，但是又存在企业作出经济价值不高的投资并忽视对国民经济更有益的投资的严重弊端。对此，考察团认为，在企业动力、竞争和价格方面的改革可以克服这些问题。考察团虽然主张扩大企业自主权和进一步下放投资决策权，但是一再强调国家对投资的主导作用，要加强和改进而不是削弱政府推动经济发展的能力。为了实现这个目的，应根据变化了的体制，一方面熟练掌握、充分利用信贷、税收、价格等间接控制手段；另一方面改进计划工作，通过使用计量模型、计算机、培训计划工作人员来加强计划的科学性。

传统社会主义经济体制的一个严峻弊端就是管理僵化、效率过低，重点是国有企业。考察团抓住这个关键问题和关键环节，进行政策设计和新管理制度探索，提出很多启发性建议，对中国是极为有益的。考察团强调改革的政府主导性，加强和改善宏观调控能力，也令人印

象深刻，这也是后来中国改革的重要特征。

3. 关于社会问题和政策

考察团认为，中国过去在减轻贫困方面的卓越成就，很大程度上在于土地政策和社会主义所有制、相当普遍地享受到基本教育和基本医疗卫生服务、保证必要的食物摄取量，由此提出一个问题，“过去收到积极效果的政策和机制，是否还能用来实现一个中等收入的中国的社会目标？这些政策和机制是否能适应经济管理体制上出现的变化？”考察团给出的结论为：“在某种程度上，对这两个问题的回答都是‘是’。”^①同时也指出，因为经济改革和技术活力增强，收入差距很可能扩大，而对价格、工资和就业制度实行经济上有益的改革后，必须对社会政策和机制做出改变和革新。

效益和公平永远是一对矛盾。考察团认为，为了提高效益，最好不要试图掩盖经济上所必需的收入差距，但是可以采用累进所得税制和对奢侈品征收高额间接税等办法缓和矛盾，防止收入差距过大。最根本的是，革新社会保障制度，制定一项适合中等偏下收入国家的有效的、经济上负担得起的、切实可行的社会保障制度。考察团指出，老龄化和农村扶贫要引起格外关注。中国通过计划生育政策控制人口出生率取得巨大成功，但长期把生育率降到远低于“更替水平”也是不可取的，会加速老龄化、引起劳动力稀缺等问题。到 21 世纪，老年人比重增加将成为中国一个严重的社会问题。因此，应该在疾病预防、医疗以及保险和资金筹措等方面制定战略方针。为了减少农村的贫困，应该采取措施提高农民收入。对贫困地区，要因地制宜地制定一套相辅相成的措施予以扶持。

考察团强调要保持和发扬原有体制在维护社会公平、保障人民基本生活需要、公平教育等方面的传统优势，以及要预计和及早预防老龄化问题，是很有前瞻眼光的，今天中国遇到的老龄化问题和计划生育政策的调整，正好印证了这一点。对农村扶贫的建议与当前的精准扶贫也有很大相通之处。

^① 世界银行 1984 年经济考察团 《中国：长期发展的问题和方案》，第 24 页。

4. 考察结论和政策建议

通过各种模型、数据的计算、评估和预测，考察团得出的结论是：中国的经济前景将取决于能否成功地调动和有效地使用一切资源，特别是人力资源。这又主要取决于经济管理体制的改革能否成功。经济体制改革取得成功，要求在三方面协调发展：一是更多利用市场调节来鼓励革新和提高效率；二是加强计划工作，间接和直接经济控制相结合；三是改进和推广社会组织机构和政策，以便在市场调节和间接控制可能引起更大不平均和不稳定的情况下保持公平分配，从而维护社会主义基本原则。这三个方面要取得正确的平衡很困难，很多国家改革失败也正是没能处理好这些关系。因此，中国在克服现有体制弱点的过程中，必须防止丧失现有体制的力量，尤其是调动资源和援助贫困者的能力。这并不会阻止中国向前迈进。这也说明，中国的改革要循序渐进，每走一步都要进行试验和评估。东欧国家的经验表明，要稳步前进，尽量在实行市场调节时避免采取判断不当的步骤，以免后来又收回成命或进行行政干预，造成不必要的人心浮动。但是，改革的步骤和速度也不一定是很小很慢的。尽管存在造成失误的较大风险，同时实行一整套根本性的改革措施也许仍不失为最好的办法。

世界银行1984年的考察是一种目标管理模式，即根据目标预测各种变量，提出针对性措施。这种方式能给中国经济计划和经济社会发展规划制定提供直接借鉴。在第一次考察报告的基础上，考察团再次提出必须防止丧失现有体制的力量；改革要循序渐进，避免冒进政策引起社会问题而损害改革整体进程；要有一整套根本性的改革措施。报告尤其提出改革要取得成功，必须在利用市场提高效益、加强计划增强掌控、改进政策保证公平三方面协调发展，意义深远。从中国改革开放40年的实践来看，这些原则性意见基本把准了改革的问题和实质，符合改革的需要。用现实来映照历史，从今天来看考察团的报告可见，当前改革中存在的一些问题，正是在这些原则上出现了一定程度的偏差。如何在计划、市场和公平之间寻求平衡，依然是当前改革的重大课题。考察报

告在这些方面至今还能给人以深刻启发。

三、世界银行两次考察对中国的影响

改革开放初期，中国刚从经济混乱和封闭状态中走出来，经济基础差、技术落后、资金匮乏、信息闭塞是现代化建设面临的主要难题。世界银行对中国的考察，“除满足了世界银行和中国政府的工作需要，也算破天荒首次由一个国际经济学家团队对中国的经济情况进行透彻分析。依我看来，这标志着中国在对外经济思想开放和吸取国际发展经验方面取得了重大的进步”^①。它使中国不仅获得援助贷款项目，弥补建设和发展资金缺口，而且吸收了国际上先进的发展理念、知识、经验和技能，锻炼培养了适应现代化需要的经济理论和经济工作人才，树立了中国改革开放新形象。

（一）为中国获取世界银行贷款和援助奠定基础

以考察团与中方合作撰写的《中国：社会主义经济的发展》报告为依据，世界银行认为，在规划、设计和实施大项目方面，中国的技术能力强于其他许多借款国，政府部门也愿意学习有助于推动经济快速发展的项目管理方法，中国缺少的是创新能力、成本效益分析、现代化会计准则和管理技术，据此确认中国有资格获得硬贷款和软贷款。正因为有了考察报告的正面评价，1981年中国就获得了第一笔2亿美元的贷款，1984年获得10亿多美元的贷款。

两次考察的良好合作为中国和世界银行长期合作打下了良好基础。90年代初，世界银行贷款资金是中国引进外资的主要渠道之一。从1993年开始，中国连续五年成为世界银行年度最大贷款国，每年贷款额将近30亿美元，有些年份从世界银行获得的贷款额甚至相当于当年中国利用外商直接投资额的50%以上。在截至2010年的30年里，中国引进世界银行贷款承诺额累计超过478亿美元，贷款规模在世界银行成员国中位居前列，支持建设了326个项目，

^① 林重庚 《中国改革开放过程中的对外思想开放》，吴敬琏等编 《中国经济50人看三十年：回顾与分析》，“序”第35页。

几乎覆盖中国所有省区市。^①

从投资结构上看，世界银行贷款主要用于能源、交通等中国国民经济瓶颈部门，而这些部门和领域恰恰是私人资本不愿进入或者不适宜大规模进入的。世界银行不仅是直接资金提供者，还是基础性和战略性资金的重要支持者，并发挥了引导私人资本投向的作用，有助于中国吸引外资流向投资长、收益慢的领域。

（二）为中国改革发展提供重要参考和借鉴

改革开放初期，中共高层十分注重外部经验的借鉴学习。世界银行两次考察的报告是中共高层重要的参考资料，在一些重大决策上注重从报告中吸取经验和智慧。

对于世界银行第一次考察报告，主抓对外开放的副总理谷牧就反复研读。在1980年12月的全国第二次进出口工作会议上，谷牧在开幕式上讲话指出：“世界银行的一些专家在中国调查后，写了一个考察报告，准备在征求我们意见后正式提出。我花了两个晚上仔细看了这份考察报告的摘要。他们对我们的计划、财政、工农业生产、银行、进出口作了大量的调查工作，提出了意见。当然，关于政治方面的问题，他们搞不清楚，有些莫名其妙的说法，我们提了修改意见。他们接受了。但是关于经济问题，他们有许多见解是值得重视的。”他一一列举世界银行报告对中国外贸工作的意见后指出：“他们的意见很有参考价值。”他特别赞同世界银行将对外贸易看作是80年代中国经济“两个有回旋余地”的问题之一，认为应该利用国际上的有利形势，为国民经济发展提供好的“回旋余地”，并对世界银行提出的中国要解决外汇短缺问题，使商品进入国际市场，应当把发展工业制成品出口放在优先地位的观点进行了阐发。中共中央总书记胡耀邦认为，谷牧这个讲话和相关看法“很好”，并为此作了很长一段批示。^②

世界银行撰写好第二次经济考察报告后，专门组织讨论团赴华，同中国相关部门负责人和专家学者沟通、讨论，力图使观点更加准确、成熟。1985年3月7日，国务院主要负责人会见了讨论团，表示：“这两份报告是好的文件，对我国第七个五年计划的制定和我国经济发展的长远规划将会起到借鉴作用。”^③10月13日，

他又在会见世界银行代表团时再次表示：“世界银行的朋友们对中国的经济情况进行了考察，先后写过两个调查报告，对我们很有参考价值。”^④他在外交场合反复强调两个考察报告的重要作用，说明报告确实给中共高层留下深刻印象。在实际工作中，他也重视对世界银行建议的吸收运用，比如他在全中国科技工作会议上的讲话中就指出：“世界银行最近关于中国经济的考察报告也说，在中国，大量地不断地采用‘不显眼的技术，比采用非常先进的技术更重要；缩短同一行业中先进工厂和落后工厂在技术上的差距，比兴建少数最先进的工厂更重要。我认为，这是符合我国现阶段量大面广的企业的情况的。”^⑤据此，他提出在引进适用技术和最新技术之间需要掌握的一些基本原则。

中共高层除亲自学习借鉴世界银行的考察报告外，还组织重要的政策决策者和智囊，对世界银行考察报告进行认真研究，力图在充分消化、吸收的基础上，将国际上成功的经验运用到中国经济体制改革和经济建设的实践当中。《人民日报》不仅详细阐述了考察报告的主要观点，在全社会予以广泛宣介，而且披露“中国有关部门正在认真研究这份报告及有关材料”^⑥。

关于两次考察及考察报告所产生的影响，世界银行及国外研究者作了较高评估。世界银行在一份报告中也指出，双方合作的第一份研究报告让中国政府对其研究报告的全面描述感到很惊奇，也是第一次认识到中国与其他发展中国家有如此多的相似之处。双方合作的第二个分析调研项目的影响更大，甚至影响到当时

① 谢旭人：《加强务实合作 实现互利共赢——纪念中国与世界银行合作三十周年》，《人民日报》2010年9月8日。

② 参见刘向东主编《对外开放起始录》，经济管理出版社，2008年，第86—93页。

③ 《赵紫阳会见卡劳·斯曼诺古，对世界银行同中国的积极合作表示满意》，《人民日报》1985年3月8日。

④ 《赵紫阳会见世界银行代表团》，《人民日报》1985年10月14日。

⑤ 赵紫阳《改革科技体制，推动科技和经济、社会协调发展》，《人民日报》1985年3月21日。

⑥ 《世界银行发表经济专家在中国实地考察报告，论述我国经济长期发展问题和最佳选择方案》，《人民日报》1985年9月21日。

五年计划的部分政策。国外学者认为，中国的官员们被世界银行在第一份经济报告中所描绘的发展蓝图所打动，也惊讶于所面临的问题与其他发展中国家有许多相似之处。布鲁金斯学会在《世界银行史》中指出，这份报告“成为中国高官的入门读物，对世界银行在中国建立良好声誉有很大帮助”。第二份报告产生了更加巨大的影响。中国国务院主要负责人在阅读完后，指示国家体改委着手准备一份包含该报告一些主要建议的新的“五年计划”。^①

（三）对中国思想理论界形成冲击和启发

1980年世界银行考察团的考察，是新中国成立以来国际金融组织第一次对中国经济进行的大规模考察，分析了新中国30年经济建设的成绩和问题，并指出解决问题的途径。1984年的考察报告不但全面分析了中国经济面临的主要问题，而且根据对各国经验的比较研究，提出解决问题的可选方案。因而，这两个报告受到经济学界的高度重视。他们认真阅读和讨论两次考察的主报告和附件，从中学学习现代经济学的基础理论、分析工具和国际发展经验，并在广泛讨论中逐渐认识到西方经济学说具有一定的合理性、科学性和某些方面的相对优势。比如，世界银行在1980年和1984年的考察报告中，对中国工业的技术进步状况提出的看法，就在学术界引起广泛讨论。在工作中与世界银行专家有过接触的研究人员，针对学术界的一些观点指出，世界银行报告中在分析38个国家或地区与分析中国的技术进步时所使用的是两个不同的模型。因此，将其结果进行相互对比的做法是不可取的。^②又如，1984年考察团的报告提出，解决国有企业动力不足的问题，最合适的办法是建立社会主义合股所有制，就引起了学术界的热烈讨论和争鸣，对刚起步的股份制实践起到了一定的推动作用。这些讨论是新的理论和思想传播、相互启发的重要途径。

（四）培养了适应改革开放需要的经济人才

在世界银行1980年、1984年对中国的考察中，中国相关部门的很多领导干部和工作人员负责接洽和准备工作，一批经济工作者和经济学家一起参与考察、提供背景材料，参与考察报告的撰写和修订。他们在与世界级经济学家

的交流对话中，接触到当时世界上最前沿的经济学说和经济思想，尤其是近距离观摩了经济学家们如何将经济理论运用于经济考察、经济评估和经济预测中，运用到制定经济政策来解决实际存在的经济问题。大量计量方式、计量模型的充分运用，给一向偏重定性研究的中国经济工作者和研究者以新的启发。“当时的这批同志日后都成为骨干力量，继续传帮带，在之后世行项目的组织、实施、管理中发挥了巨大的作用”^③。通过与世界银行的合作，对人才培养的意义毋庸置疑，其深远影响难以估量。比如，参与第一次考察的朱镕基后来成为中国政府总理，在经济领域解决很多重大难题；赵人伟等人成为著名经济专家，为中国经济体制改革提出许多宝贵建议。参与世界银行的考察，对他们经济思想的发展是有一定影响的。

（五）树立了中国改革开放新形象

中国向世界开放，希望以此获取全世界的低息贷款、科学技术、直接投资、管理经验、先进思想和理念。这种美好意愿的实现必须获得世界各国尤其是西方发达国家的认同。因此，良好的国际形象、国家信誉很重要。经历长期的封闭状态，又在“文化大革命”中发生冲击国外驻华机构等严重影响国际形象的事件，在西方某些国家和相关人士眼中，中国的形象是神秘、混乱而不可捉摸的。加上意识形态斗争影响，西方一些国家长期妖魔化社会主义中国，中国的改革开放虽然受到世界各国的好评和支持，但重塑国际形象，消除国际社会对中国的误解、偏见和怀疑，让世界相信中国的改革开放是稳定的国策、中国的发展前景是光明的、和中国进行贸易往来是安全的，并非易事。作为世界上权威的国际性经济组织的世界银行和中国合作的巨大成功，两次报告客观指出中国经济社会所取得的显著成绩、中国实现现代化目标的可能性、中国领导人表现出的学习世界

① 参见李志军等编译《国外公共政策评估手册与范本选编》，中国发展出版社，2015年，第159页。

② 秦宝庭等《再谈对中国技术进步的评价——兼评与世界银行报告有关的评论》，《数量经济技术经济研究》1989年第7期。

③ 王丙乾《中国财政60年回顾与思考》，第503页。

先进发展理念的虚心诚恳态度，无疑有助于树立中国改革开放新形象。

世界银行两次考察的潜在作用和溢出效应还不止这些。比如，这两次考察特别是第二次考察的成功合作，为1985年中国和世界银行合作举行对中国改革影响深远的巴山轮会议^①创造了条件。又如，世界银行确定在中国的项目后，项目可行性报告、招投标机制、会计审计制度、绩效评估等，都将按照国际通行法则进行。通过这些项目的示范、辐射作用，又影响中国其他项目的开展，形成国际制度、国际规则的国内化，倒逼中国经济体制改革。^②

四、余论

在中国改革开放成功开启和不断发展的历史进程中，内在动力和实践驱动是最根本的推动力量，决策者把握发展潮流和历史机遇，作出历史性重大决策发挥了决定性作用。决策者在世界发展大格局中考虑中国发展问题，根据国内外条件选择适合中国的发展道路，实现改革与开放的良性互动，至为关键。要实现这种良性互动，找到正确的适合中国的社会主义发展道路，既要总结历史经验教训，客观认识和深刻反思中国社会主义建设中存在的问题，又要科学把握、清醒认识世界发展的成功经验和历史潮流，从而在二者之间找到契合点、平衡点和创新点。为了解决这个问题，在改革开放酝酿和起步阶段，中共派出大量富有经济建设经验的干部外出考察学习。通过这些“探路者”带回的信息，有助于决策层正视中国与世界差距，开阔眼界和思维，在初步把握世界发展脉搏的基础上提出改革思路和路径。但是，这种单向度的信息引入是单薄的，对于改革开放大决策、大变革是远远不够的。因此，“走出去”与“请进来”、高层出访和中层考察、政府往来和学术交流等各方面多维度的沟通交流，共同为中国吸收国际经验和智慧搭建了桥梁。解放

思想，充分借鉴各种经验，使中国站到一个更高的平台宏观把握各种改革发展问题。这是中国改革开放发展迅猛而后劲十足的一个重要因素。

随着改革开放史研究的深入，国际因素的重要作用逐渐被重视，高层出访和大规模对外考察对改革开放成功开启和不断发展的重要作用已得到充分认可。但囿于国内相关资料公开不足，国外资料搜集困难，外部信息主动输入及外部力量对中国改革开放影响的研究还很薄弱，很多问题模糊不清。这既限制了改革开放进程中国际因素的研究，也不利于改革和开放内在关系研究的进一步深化。毫无疑问，中国改革开放40年来的巨大成功，具有国际性影响和世界性意义。相应地，也应该认识到，这种成功并非“偶然性事件”，无迹可寻，中国改革开放一开始就具有世界性站位和科学性内涵。中国改革开放酝酿和决策阶段有意识有计划地保留传统社会主义优势，消化、吸收苏东改革经验和教训以及西方资本主义国家发展经验，成功地融合了世界各国发展经验和智慧。加深国际因素的研究，不仅有助于深入理解中国改革开放和中国特色社会主义的科学性，也有助于进一步从世界经验角度考察中国道路和中国模式发展的必然性，从而可以从理论上、发展源头上加强对中国特色社会主义道路、理论、制度和文化的自信。

（本文作者 中共中央党史和文献研究院副研究员 北京 100080）

（责任编辑 吴志军）

① 1985年9月2日至7日，在重庆到武汉的长江“巴山号”轮船上，中国社会科学院、中国经济体制改革研究会和世界银行联合举办宏观经济管理国际讨论会，简称“巴山轮会议”。会议对中国如何加强宏观控制，推进经济改革，提出很多宝贵意见，影响深远。

② 比如影响全国的“鲁布革效应”。参见《鲁布革冲击》，《人民日报》1987年8月6日。