**《中共中央党校学报》|田国强、陈旭东：中国经济新阶段的发展驱动转型与制度治理建设**

**田国强、陈旭东：中国经济新阶段的发展驱动转型与制度治理建设**

来源：《中共中央党校学报》2015年10月第19卷第5期 作者：田国强 陈旭东

**摘要：**尽管现有的发展模式让中国经济在过去三十多年取得巨大成就，但它只是一种追赶式发展模式，展望未来，之前的成功模式对从要素驱动转向效率驱动乃至创新驱动的发展模式不可能延续。从理论、历史和统计三位一体进行学理性分析，中国经济超预期大幅下滑的深层次原因更多是制度层面上的问题，是市场化改革不够深入、政府与市场及社会治理边界不够合理、市场经济制度不够完善造成的。中国需要尽快从要素驱动转向效率驱动、创新驱动，其关键是进一步地解放思想，推进改革开放，让中国沿着经济自由化、市场化、民营化道路前进，让市场在资源的配置中真正发挥决定性作用和让民营经济发挥主要作用。市场化改革千头万绪，民营经济主体化、金融市场自由化、土地要素市场化是三大重要切入口。与此同时，为了增强改革的执行力和发展的驱动力，还需要从法治、执行力和民主监督三个维度加强综合治理，推动政府善治，建设有限、有为政府。

**关键词：**经济发展；驱动转型；改革治理

### 导论

中国正处于经济发展驱动转型与国家治理现代化的关键阶段。当前实体经济却面临着非常棘手的发展困境和挑战，2014年中国经济延续了前两年的增长下滑态势且跌幅不断拉大，经济增速创下1990年以来的年度增速新低，今年上半年经济增速又进一步大幅下滑至7%，且有很大可能会进一步下滑，并伴随着通货紧缩加大的风险[[1]](#footnote-0)。如果任由这种下滑势头发展下去，将必定导致包括改革滞后、产能过剩、就业困难、收入下降、资金外流、金融安全（大量坏账）、预期恶化从而严重影响社会、经济稳定等一系列严重问题。

在当前世界经济形势基本面总体不错、国内政治经济形势那么稳定，是什么因素造成了这种持续下行的颓势呢？这种实际经济增长率的持续过快下滑，难道真的是“新常态”下的态势，是潜在增长率的极速放缓所造成的吗？毫无疑问，**由于要素收益递减客观经济规律，中国经济增长的中枢已经下移。但是，这个下滑程度不应像当前这样来得那么快、那么大。即使抛开深化改革治理等制度建设方面带来的可能红利不论，仅从劳动力、资本和全要素生产率等方面看，中国经济潜在增长率并未大幅下滑，仍有保持中高速增长的潜力。**那么，又是什么原因拉大了实际增长率与潜在增长率之间的差距？继而，如何缩小二者之间的差距，使潜在增长率得到充分释放？

如果不找出问题的内在根源，不分析深层次的内在原因，而仅仅只是指出问题的表象和我们需要做什么，不是试图从根源上去找原因，从制度层面上去解决问题，那么很容易采用治标不治本，头痛医头脚痛医脚的方式去解决问题。因而，**更重要的问题应该是怎么改、谁去做、怎么做的问题，也就是方向性、原则性、制度性安排首先需要明确：是让市场发挥决定性的作用，还是让政府发挥决定性或主要作用？是让国有企业发挥主导作用，还是让民营经济发挥主体作用？这里的主体作用是指就业岗位、产值贡献、创新驱动等方面起主要作用。**

尽管现有的发展模式让中国经济在过去三十多年取得骄人的巨大成就，但它只是一种追赶式的发展模式，展望未来，之前的成功模式对从要素驱动转向效率驱动乃至创新驱动的发展模式是不可能延续的。我们的分析表明，**随着要素驱动红利衰减，单纯靠要素驱动、政府发挥主要作用及国企发挥主导作用的经济发展方式不再具有可持续性，再加上政府施政过程中出现的严重不作为的问题以及对“新常态”的理解偏差等多重因素叠加，导致了当前中国经济增长持续大幅度下滑，其背后的深层次原因是市场化改革不够深入、政府与市场及社会治理边界不够合理、市场经济制度不够完善造成的。**

实际上，党的十八届三中全会的定论十分正确，即要让市场在资源配置中发挥决定性的作用，推动国家治理体系和治理能力的现代化。**中国经济要实现又好又快的可持续性发展和长治久安，关键还在于正确理解发展的逻辑与治理的逻辑，并正确处理二者之间的内在逻辑关联、辩证关系。现代市场制度不可替代，市场须发挥基础性和决定性作用，其关键是政府的定位必须恰当，除非市场失灵，或处于危机情况，政府不应该去干预。**只有合理界定政府与市场、政府与社会之间的治理边界，通过三者各归其位又互动互补的综合治理，才能真正实现又好又快的发展[[2]](#footnote-1)。

但是，决议和现实反差巨大。一遇到情况，许多地方仍然是一如既往地按照惯性思维、惯性做法（如政府主导经济发展模式）去处理问题。不知道治理有个度，也有好的治理和坏的治理之分，简单地将治理等同于统治或管制。一旦遇到问题，就想到或仍采用政府主导的方式去解决，其负面作用很大，不可能让市场发挥决定性作用，中国就仍然面临的是一个发展型的政府，仍然会一如既往地出现**“重政府轻市场、重国富轻民富、重发展轻服务”**的“三重三轻”现象。

由于没有明确怎么改、谁去做、怎么做的问题，一旦缺乏了方向感，就很容易导致急病乱投医，甚至引起争论，让人们在中国的改革和走向及国家发展方向上众说纷纭，使之改革充满着对立和冲突，具有很大的风险和变数，中国改革大业面临着极其复杂的局面，政治干扰经济，借改革中出现的问题，怀疑甚至是否定改革开放的正确大方向，将经济问题上纲上线到阶级斗争、政治层面和意识形态方面的问题，这将无法形成上下一致的改革共识，影响社会和谐稳定。**如许多人混淆概念，将市场化等同于私有化，将个体和民营经济等同于私有经济，将公有经济等同于国有经济，然后利用这些混淆，曲解中央政策如将让市场在资源配置中发挥决定性作用简单认为是私有化，从而一味地反对进一步深化改革，大事上纲上线，使之无法达成改革共识，深层次的改革更加谈不上。**由于对这些没有一个明确的态度，让大众感到迷惑，好不容易凝聚起来的改革共识正在涣散，这就使得基层深化改革的具体执行者没了方向感，在这种情况下“多做多错、少做少错、不做不错”自然就成为最优的选择，其表现形式就是不作为，改革也就没了主心骨。据最近《人民论坛》一项调查显示，在8000多份调查问卷中超过70%的受访者认为，“想改革、谋改革、善改革的干部比例不到40%”。

并且，由于中国仍然是一个政府主导的经济，各级政府对从事经济活动的各种程序审批、项目审批、准入壁垒依然众多，维护和服务性的有限政府、有效政府的目标还远没达到，从而政府部门办事效率的高低成为影响发展包括经济发展的重要因素。尽管强力反腐肃贪非常必要，但**由于深层次的市场化制度性改革没有完成，有效市场和有限政府没有到位，其副作用以及目标管理欠缺等造成了政府官员的不作为，也就成为经济增速下滑的另外一个重要影响因素。**经济增长的“新常态”应该是中高速，即使下降，也是缓慢下降，这样大幅度下降肯定不正常。我们需要纠正GDP中心主义，因为它造成了环境污染、公共服务不足等问题。但是，我们不能完全不要GDP指标，而是把教育、社保、生态、环境等公共服务指标同时放入政绩考核体系。

**党的十一届三中全会和十八届三中全会的决议都是纲领性文章，都有重大历史性意义，但让人感觉还是有不小差异，其最大区别就在于前者决议中要做的事情很快就落实下去了，对于改革有高度的共识，且从上到下提升了一批改革的干将作为改革破题者、推动者和操盘手，很快就形成了改革开放的大好局面。**与此同时，中国改革开放关键过程中都是理论探讨先行，在关键的时候往往能得到中央高层的权威表态和一锤定音。十一届三中全会对关于真理标准问题的大讨论、1992年邓小平南方谈话对关于计划与市场关系问题讨论的一锤定音，就是对于改革方向的确认和定向，很快统一了思想，形成了上下联动的共识，对其后的市场化改革开放有不可磨灭之功。**从这个意义上讲，中国经济的可持续发展关键不是靠众多短期性的政策组合，而必须要在根本性、制度性、方向性的问题上取得共识，同时形成为改革发展而竞争的良好态势。否则，出台的政策也可能是与长远发展目标不兼容的，或者得不到贯彻执行。**

中国是一个转型加转轨的经济体，不仅需要进行经济结构的调整，更需要进行经济体制的结构和制度转换。**一个发展经济体转向发达经济体的过程一定是从要素驱动向效率驱动升级，这就需要让市场发挥决定性作用，然后再到创新驱动，这需要民营经济起主导作用。技术创新、商业创新主要靠民企，靠市场激励驱动，而不应由政府和国企主导。**因此，需要深入进行理顺政府与市场、政府与社会之间治理边界的制度性和结构性改革，消除不利于企业创业创新和挤压民营经济的制度性障碍，真正让市场在资源配置中发挥决定性作用，是顺利跨越潜在的“中等收入陷阱”、促进中国经济向效率驱动乃至创新驱动转变的关键所在。

**一、增长瓶颈的根源在于发展驱动和经济体制双转型滞后**

一般而言，一个经济体在一定的时期内增长放缓主要有两种，一是周期性的，二是结构性的，亦即因经济社会发展、科学技术发明和创新导致的结构性变化。**当前中国经济持续下行有一定周期性的原因，但更多的是来自自身经济结构的问题，如产业升级、产业结构、需求方式转变等问题。除了这两个原因外，中国更面临着发展驱动和经济体制双转型滞后的问题，这才是导致中国实际经济增长低于潜在经济增长更为关键的根源因素。**

首先，中国作为一个发展中国家，与其他任何一个发展中国家一样，都面临发展驱动的转型问题，都需要经过三个特定的发展阶段：要素驱动、效率驱动和创新驱动。由于边际收益递减的客观经济规律，要素驱动仅仅是阶段有效的，未来中国经济的可持续增长和发展依赖于向效率驱动、创新驱动的转变。但是，这样的转型驱动是有前提的，有赖于市场经济的完善，否则驱动转型不可能成功。需要指出的是，在中国经济从要素驱动向效率驱动乃至创新驱动的转变过程中要素的作用依然不可或缺，只是不能再过多地依靠规模投入，而要通过一系列体制机制尤其是土地制度、户籍制度和金融制度方面的改革深化使土地、劳动力、资本这三大基本要素在企业家精神和创新精神的驱动下自由流动、优化组合，进而实现效率提升和创新激活。

其次，更关键的是中国还面临体制转型的问题。这是由于，效率驱动乃至创新驱动能否实现，关键还在于经济体制向现代市场体制转型能否成功。

尽管与改革开放之前的计划经济体制相比，中国的市场经济已取得了长足的进步，但与成熟市场经济发达国家相比，现代市场经济体制还远未完善建立。通过短期宏观调控对经济增长放缓的治理有一定成效，但治标不治本，只能适当采用，否则有后遗症。更为根本的结构性问题和治理问题，是长期以来以要素驱动、政府主导、国企挤压为特征的经济发展模式造成了经济增长的动力枯竭、行业垄断、政府负债、产能过剩、效率低下、民营经济发展不足、企业竞争力低下、国富民穷、贪腐猖獗、腐败消费、民间消费疲软等突出问题，由此也导致社会不公、矛盾激化。这些都需要从长期治理的角度入手通过进一步完善现代市场经济制度来加以解决。

**二、五重原因叠加导致中国经济增长超预期大幅下滑，追赶式经济发展方式已不再具有可持续性**

归纳起来，要素驱动红利衰减、政府主导动力枯竭及国企产能过剩挤压民营经济的发展方式不再具有可持续性，再加上政府施政过程中出现的严重不作为的问题以及对于“新常态”的理解偏差，这五重原因的叠加，导致了当前中国经济增长持续大幅度下滑，具体如下。

**其一是要素驱动红利衰减、增长中枢下移。**要素驱动在过去相当长的一个时期里为中国经济增长做出了巨大贡献，这是客观事实。然而，从长远看，由于边际收益递减的客观经济规律，在生产率下降的同时伴随着要素的成本会不断上升，要素驱动的发展模式是不可持续的。因为要素驱动本身是要素市场发育不充分的前提下，通过非市场行为压低要素价格而产生的不合理却阶段性有效的竞争优势，易于导致高投入、高耗能、高排放、高污染、低经济效益、低劳动力回报、低创新附加值的粗放式经济发展方式。随着人口红利、资源红利、环境红利等要素红利的衰减，加上国际贸易壁垒高筑、其他新兴经济体崛起等外在持续压力，这一发展模式显然无法继续推动中国从中等收入国家向高收入国家迈进。

需要指出的是，由于区域差异、个体的生产力差异以及经济发展驱动的转换需要一个过程，发展驱动转换不应是一刀切或一蹴而就的。由于对中国经济发展驱动转变的认识不清，误以为从要素驱动转向效率驱动、创新驱动，就是完全不要发挥要素规模投入的作用了，许多地方政府过早、过快地通过“腾笼换鸟”、“机器换人”等使得一些产业或主动或被动地转移到东南亚一些国家去了。这恐怕也是造成中国经济增长大幅下滑的一大原因。实际上，**从要素驱动转向效率驱动、创新驱动，不是一个简单的单向迭代、完全替换的过程，它反映的是占据主导驱动的变化，后一阶段同样需要前一阶段的高度发展作为奠基，原有驱动因素作为存量和重叠还依然要发挥重要作用。否则，两头落空也会使经济增长失去动力。**

并且，尽管由于要素收益递减客观经济规律，中国经济增长的中枢已经下移，但是这个下滑程度不应像当前这样来得那么快、那么大。即使不考虑深化改革和加强治理等制度建设可能带来的改革红利，从劳动力、资本和全要素生产率等要素的中长期基本面看，中国经济潜在增长率没有出现大幅下滑，5到8年内有望继续保持在7%以上。当然，我们也不像一些论者想象的那么乐观，认为未来20年中国都还能实现7%乃至8%的经济增长。靠一味消耗资源和危及生态环境的粗放式发展这也许可达到，但其长远代价也是更为巨大的。

**其二是政府主导动力枯竭、公共服务功能欠缺、内生增长匮乏。**中国依然是一个政府主导型的市场经济，这是因为在过去以GDP增长为主要衡量指标的晋升锦标赛中，地方政府官员有很强的激励来拉动经济增长以取得政绩回报。在1994年分税制改革之后中国的财政体制是“上面千条线，底下一根针”，地方政府的财力和事权本身是不匹配的。1997年土地招标以及住房制度改革重塑了中国的发展模式，由于土地要素市场的政府垄断供给，使得“以地生财”的土地财政，再加上地方抵押借债成为地方政府的重要财政手段。于是，以城镇化为背景，土地要素的城乡流转成为中国过去20年经济增长的主要动力，一定程度上起到了“加速器”的作用。但是，在此过程中也产生了大量问题，如暴力强拆、破坏生态、破坏古迹、破坏文物等等，成为社会矛盾的一大导火索。

对于政府本身而言，这也带来了一个恶性循环。一方面，政府凭借垄断的土地征用权，形成了以土地作抵押的新的融资渠道。2007-2013年间，84个重点城市的土地抵押面积从192.5万亩增加到605.9万亩，抵押贷款从1.33万亿上升到7.76万亿[[3]](#footnote-2)。借助金融和资本的杠杆，中国经济在高速增长的同时也形成了高杠杆和泡沫化。另一方面，这些抵押贷款包括其他地方政府债务很大一部分又是靠土地出让收入来偿还的，这就使得地方政府有很大的激励来做大土地财政。2014年地方土地毛收入已经占到地方一般公共预算本级收入的近六成。如果土地市场发生较大波动，地方政府的融资平台的不良贷款率就可能较快上升，其中蕴含着巨大的地方债务和金融风险，是不可持续的，使得政府主导经济发展的动力枯竭。

同时，政府的发展属性过强，服务功能欠缺，还带来一个后果就是使得居民消费意愿和消费能力不足。政府依然在许多本应由市场发挥资源配置作用的地方占据主导地位，成为市场利益主体，挤压了居民的市场激励收益机会。**政府财政用于固定资产投资、行政管理支出、“三公”消费方面的支出太多，而用于公共服务和社会保障方面的支出不足，基本公共产品的供给严重不足和不均衡，这就使得居民预防性储蓄过多，消费异常孱弱，无法形成真正内生的发展驱动力。**2014年中国居民消费的GDP占比仅约38%，还不到美国的一半，与俄罗斯55%的水平相比也有不小差距。中国经济的可持续发展，要求中国必须从生产型社会向消费型社会转型，当然这有一个渐进的过程。

**其三是国有企业产能过剩、挤压民营经济，经济活力下降。**时至今日，国有经济的规模依然很大，国有企业在一些地区和重要行业中的垄断地位非但没有削弱，并且还在加强。**观察今年上半年各省经济增长数据，可以发现一个现象，即国有经济比重越大、民营经济越不发展的省份往往经济增速越靠后，下降的越快，如东三省的辽宁仅为2.6%，黑龙江、吉林也是倒数几位，均滑出了经济增长合理区间，越是民营经济活跃的地方，经济增速下降较小，如浙江、广东等省。**在国有企业比重过大的地区，国有企业往往凭借控制资源能源与优先获取金融资源的优势而占据过多要素，而这些地区的民营中小微企业则面临比其他地区民营经济更为突出的融资难、生产成本高问题，发展严重受限，这就使得当地市场没有一个良性的竞争机制，经济活力下降。

2008年中央“四万亿”经济刺激计划很多资金就是流向了本来就资金充裕的国有企业，这带来的一大后果就是重复投资、无效投资的不断累积，经济的造血机制不足。国家统计局统计显示，2013年末我国工业企业产能综合利用率基本低于80%，近一两年来进一步降低，一些行业已属于绝对过剩行业。以钢铁产业为例，目前我国大约有12亿吨粗钢年产能当量，按照今年上半年的粗钢产量粗略计算，全年产能利用率不足70%。这仅仅是冰山一角，中国产能过剩的行业远不止于此，此外像煤炭、电解铝、水泥、平板玻璃、造船等等都有超过30%以上的产能过剩率，行业利润大幅下滑。这些都是自我循环的结果，为了要追求更高的增长，就用增长来刺激增长，用资源生产资源，这样的反复循环的结果就产生了大批过剩产能，企业大面积亏损。此外，各地方政府大都照搬中央政府2009年提出的七大战略新兴产业及其后扩展的九大战略新兴产业振兴规划，由政府财政补贴扶持和指定技术路线，使得风电设备、伏电池等许多战略新兴产业一哄而上，同样出现了严重的产能过剩。这些过剩产能如化解不及时、不到位，通货紧缩的风险就会进一步上升，加剧经济下行的趋势。

**政府主导型经济和国企垄断不仅导致产能过剩、效率低下，同时也导致了贪污腐败猖獗、腐败消费旺盛和民间消费疲软。**客观而言，过去相当长一个时期来自政府部门的奢侈性消费、铺张性消费本身及其相关产业拉动效应，也曾经是中国经济增长的一大动力，但这是一种畸形消费。在“八项规定”、“十五条禁令”等出台和落实之后，许多最浮华、利润极大的高档消费行业就受到很大打压，如高档酒店、饭店、会所、化妆品、营养品以及金银财宝、古玩字画等出现生产过剩，消费需求远没有以前旺盛，并影响了其他相关产业。

**其四是政府自身的目标管理缺失、不作为现象严重。**新一届中央领导集体看到了腐败问题的严重性，将其提升到了亡党亡国的高度，于是深入推进反腐倡廉，这对于整顿吏治、净化政风、制约权力无疑是非常必要和及时的，但由于中国依然是一个政府主导型经济，还不是一个市场发挥决定性作用的经济，驱动转变所需的市场制度要件还不健全，没有跟上，对在很大程度上仍还处于“重政府轻市场、重国企轻民企、重国富轻民富”，简政放权改革还有很长路要走的体制转型中国经济而言，如果仅仅重反腐倡廉而轻目标管理，就容易导致不作为，包括政策不作为和做事不作为，使得**“银行的钱难以贷出去、财政的资金难以用出去、各种审批手续难以批出去”**的“三难”现象比较普遍。

政府与经济活动至今密切相关，市场仍未发挥决定性的作用，政商关系仍密不可分，“跑项目、拿批文”是其一大特征。当前各级政府对从事经济活动的各种程序审批、项目审批、准入壁垒依然众多，维护和服务性的有限政府、有效政府的目标还远没达到，从而政府部门（无论是否该管的）办事效率的高低成为影响发展包括经济发展的重要因素。一旦影响了政府官员的办事积极性，增长动力就会衰减，从而更一步地加剧了经济增长的下滑。2014年中国经济增长没有达到预期目标以及今年上半年经济增长的进一步下滑，经济目标管理缺失从而办事不积极、不作为，直接导致中国经济实际增速与潜在增速的缺口扩大。

**其五是对“新常态”的理解出现偏差。**这也是一个重要原因。**“新常态”是指粗放式的高投资、高消耗、高污染所支撑的高速增长不能再继续下去了，而是在提高市场效率与社会公平正义安定有序治理方面要有新作为，使得仍处于提升发展阶段（还没有进入平衡增长轨道）的中国经济保持一个中高速增长。**由此，放弃粗放式高速增长的旧常态和提倡政府简政放权及减少政府的越位，绝不应与不作为、放任经济放缓划等号，更不意味着经济增长的大幅、过快下滑，从而自我放松对实现经济增长目标的坚定承诺和责任心态。这种认知上的误区如不清除，继续放任这种做法，按照这样的下降速度持续发展下去，实际经济增长率继续大幅下滑也大有可能。

以上提及的五大原因导致了中国经济增长持续过快地大幅下降，不过其背后，是制度层面的原因，归根结底还是市场化改革不够彻底，说明了合理制度安排的至关重要性。不同的制度安排将导致不同的激励反应，不同的权衡取舍，进而导致不同的结果。还是邓小平说的好：“**制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。**”[[4]](#footnote-3)中国经济的效率由于现代市场制度远未建立而非常低下，靠民营经济为主的创新驱动还根本谈不上，如不及时应对，就会大大地增加滑入“中等收入陷阱”的可能。这些解决了，加上政府施政效率和行政效能的提升，未来5-8年内中国保持一个中高速的经济增长是完全可能的。

### 三、市场机制不可替代，创新驱动、转型发展呼吁深层次市场化的改革

如前所述，中国经济增长突然失速背后的深层次根源是制度的原因，是政府与市场之间的治理边界尚未得到合理界定，市场在资源配置中的决定性作用和民营经济的主体作用远未得到充分发挥，使得原有的经济发展方式不具有可持续性。在从政府主导型经济向市场决定型经济转变的这个过渡阶段中，政府的不作为、乱作为又使得经济增长过快过大地偏离了潜在增长率。**潜在经济增长率的释放需要通过发展驱动转变和结构性、制度性改革，从要素驱动转向效率驱动、创新驱动，与之相伴的是，中国经济制度改革的路径需要实现从经济自由化向市场化、民营化[[5]](#footnote-4)的跃迁，通过深化市场导向的改革进一步完善现代市场经济制度，牵引经济社会制度的合理化转型。**

为了推动向效率驱动、创新驱动转变，中央政府近年来先后提出了“一带一路”“京津冀经济圈”“长江经济带”“中国制造2025”“自贸区”“大众创业、万众创新”等国家层面的经济战略。近期又将“互联网+”提升至国家发展战略层面，这与中国今后的发展方向也许是最为契合的。这是因为互联网技术手段作为一种信息交流和处理方式，可以使得信息沟通的成本大大降低，有助于促进现实市场经济向亚当·斯密、哈耶克、阿罗·德布鲁及科斯等人所描述的市场经济的理想状态进一步逼近，从而带来运行效率显著提升。

不过，在我们看来，如果没有深层次的制度性、结构性改革作为支撑，这些战略举措仍然没法落地，对于经济增长与发展的拉动作用也将是有限的。由于社会流动性的刚化、阶层的分化和利益集团的强大，使得中国深层次改革的空间越来越狭小，越来越艰难。尽管我们不像许多人那样悲观，认为“改革已死”，但也不像另一些人那么乐观，因为改革从来都是非常艰难，是需要大智慧的。不管怎样，改革首要的是明道，要对大原则、大方向形成高度共识。这要求进一步解放思想，坚持改革开放，发挥现代市场制度不可替代的作用。

**中国过去30多年改革之所以取得巨大成就最重要的两个关键字，就是“放”和“开”，对外开放和对内放开。中国未来在这两个方面还有很长的路要走，现代市场经济制度是不可替代的。**如果不把这个问题搞清楚，就做不到让市场发挥决定性作用，也就无法实现经济发展动力的转换与重构。现实中所存在的问题及许多人所给出的彼此矛盾的应对之策说明，这方面还存在着许多误区、误解。有人认为，中国过去取得的成绩主要不是市场机制的作用，而是政府的作用，是国有经济的作用，从而提出了所谓的“中国模式”，甚至认为国企改革就是要把国企合并，变为唯一的、绝对的垄断，好让国有企业相互间不竞争。但是，竞争产生效率，一旦国有企业垄断市场，国有企业的效率（而不是垄断利润，很多人分不清它们间的差别）就会下降。此外，垄断了，民营企业如何能进入？这个问题不解决就不能做好中长期发展，无法实现从要素驱动转向效率乃至创新驱动的发展转型。近期面对经济波动、股市波动，很多人又开始鼓噪此类杂音，并落实在行动中。如果是这样，中国当初就没有必要改革了。计划经济时代就是政府、国有经济在发挥主导作用，其基本结果就是资源配置的极度低效率。另外，极度原教旨市场主义者则认为，不需要政府干预，市场经济的功能发挥没有边界，没有外部性，不会失灵，基本是万能的。这两种极端观点都不可取。

### 四、民营经济、金融市场、土地要素是三大重要改革切入口

市场化改革千头万绪，针对前面所提到的问题及现实中存在的种种认识上的误区，我们认为下一步在一些重要关键领域的改革方向至少有三——民营经济主体化、金融市场自由化、土地要素市场化。这三点其实也都是跟政府与市场在资源配置中究竟应该分别发挥怎样的作用这条主线有关的，涉及如何合理界定政府与市场之间的治理边界，其要旨还是进一步深化市场导向的改革，将政府最基本的作用和职能尽量限定在“维护”和“服务”上，也就是制定基本的规则和保障社会秩序的稳定以及供给公共产品和服务，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进中国从政府主导型经济转向市场决定型经济，为中国从要素驱动转向效率驱动、创新驱动提供制度基础。

**一是民营经济主体化。**在这里民营经济主体化主要指的是在就业岗位、产值贡献、创新驱动等方面起到主要作用和占主要部分。**改革开放以来的实践告诉我们，中国经济的大发展无论是在产值还是就业方面主要靠的不是国有经济，而是非国有经济尤其是民营经济的大发展**，并且越是民营经济发达的地方，地方政府无论是经济发展、社会稳定还是其他操心事方面，日子都比较好过，少许多麻烦。如果继续让国有经济发挥主导作用，势必会导致政府在资源配置中占据支配性的主导地位，限制和压制市场决定性作用的发挥，从而难以真正实现国家治理体系和治理能力的现代化。**从历史视野的分析角度来看，洋务运动时期、抗日战争前后、社会主义改造之后三次以国有经济推动工业化的尝试均未取得实质成功，以政府高度干预经济为特色的民国政府统制经济和新中国前30年计划经济弊窦丛生，均未能将经济发展引入正途，值得殷鉴[[6]](#footnote-5)。**

所以，中国经济改革下一步的方向应该是让国有经济发挥重要作用而非主要作用，提高经济领域的自由度和竞争度，让民营经济发挥主体作用。唯其如此，才可能真正发挥市场在资源配置中的决定性作用。前面说过，任何一个经济体一定是从要素驱动向效率驱动升级，也就是让市场发挥决定性作用，然后再到创新驱动，使民营经济发挥主体作用。尤其是如果不能实现创新驱动，经济增长就只有数量的变化而无法产生质的飞跃。从各国经验及中国自身历史经验来看，中国经济从要素驱动向创新驱动的转变，不可或缺民营经济的大发展、大繁荣。

所谓创新，首先就意味着打破循规蹈矩，这就必然蕴含高风险，尤其高科技创新更具有高风险特征，创投成功的比例非常低，但一旦成功，就会有相当可观的盈利回报，从而能吸引更多的资金前仆后继地往里投。不过，**对国企而言，由于先天缺乏承担风险的激励机制，国企领导怕担责，也担不了这样的责，加上无论盈利多大，自身不可能获什么利，是不可能去冒这样的高风险，指望国企创新是不可能的。而对于民营经济，由于追求自身利益的强烈动机，是最敢于冒风险的，从而最具有创新意识和创新力。**因此，从各国来看，企业创新（非基础性科学研究）的主体都是民营企业。国内公认最具有创新的阿里巴巴、腾讯、华为等企业，也都是民企。余额宝等互联网金融的出现是不让民营经济进入金融行业倒逼的结果，是死地而后生导致的结果。国有企业如不能解决效率低下、寻租腐败、挤压民营、不利创新、机会不公这五个问题，就不可能搞好。

需指出的是，混合所有制尽管比当前大多国有企业的模式要好得多，但它至多也只是个次优制度安排，说不定会造成两难。如果让国有成分占主导地位，民营企业或个人能放心将自己的资金让国企的主管去管理吗？在国企的比重不占优的前提下，又如何保证国有资产不流失？即使能做到，其制度交易成本，包括监督成本一定会很大，效果会有限。此外，通过国企合并形成规模效应，对于应对国际市场竞争也许有帮助，但这也有副作用，不利于国内经济发展和竞争，就是其在国内市场上的垄断势力的加强，对民营经济会形成挤压。并且，民营企业参与国际市场竞争同样可以取得更大、更持久的竞争优势，比如1988年创办的华为如今已发展成为本土企业自主创新和全球运营双轮驱动的最佳样板。

总之，**面向未来，中国要真正实现富民强国的目标也有赖于民营经济的发展。根据国内外的经济实践和经济学的基本逻辑，可以发现：欲强国，必先富民；欲富民，必赋私权；保私权，必限公权。**其实，姜子牙早在3000前就深刻地认识到此点，说出了“**王者之国富民，霸者之国富士，仅存之国富大夫，无道之国富君廪**”的名句。通过建立有限从而有效的政府，赋予并保障个人自由选择权、私人财产权及个人生存权。那么，基于个人自愿交换基础上的市场经济就能以最少的信息成本实现资源的有效配置，使经济充满活力和创造力，实现经济繁荣、人民富裕，提升国家政治经济实力。尤为重要的是，受个体逐利的约束、资源的约束、信息非对称的约束，要实现富民，首先要赋予公民基本的私权，其最核心是基本生存权、经济自由选择权、私有产权。只有对私权尽一切可能去保护，同时对公权力尽一切可能去制约，才能为长治久安奠定制度基础。

其中，产权的明晰和保障至关重要。秦商鞅就曾以野兔被捉前后的区分为例来阐述产权明晰可起到“定分止争”的至关重要的作用：**“一兔走，百人逐之，非以兔为可分以为百，由名之未定也。夫卖兔者满市，而盗不敢取，由名分已定也。故名分未定，尧、舜、禹、汤且皆如骛而逐之；名分己定，贪盗不取”**。当前贪腐猖獗除了那些干部本身的素质外，一个重要的原因就是由于公有产权没有明晰界定及公权力的大量越位，就可通过手中的公权力进行寻租。在防贪、反贪方面，采用孙子兵法中的“不战屈人之兵”才是上策，有贪官才去反贪至多是中策，说不定是下策，这是由于即使贪官是少数，也破坏了政府的形象，造成了很坏的社会影响。历史经验早已告诉我们此点。王岐山过去一个时期曾指出反腐“以治标为主，为治本赢得时间”，现在应该已到了治本的时期，反腐的根本出路在于进一步推进市场化的改革和民营化，通过合理界定政府治理边界让官员没有机会贪，通过法治让官员不能贪，通过问责和社会监督不敢贪。

**二是金融市场自由化。**“金融很重要，是现代经济的核心。”[[7]](#footnote-6)金融只有在为实体经济发展服务的过程中，才能成为经济的中心，中国经济的长远可持续发展需要金融改革发展动力的支持。目前，中国的金融市场还是一个政府监管过度、干预过多的市场，准入壁垒森严的国有垄断市场，由此导致了金融资源配置的扭曲，金融进入实体经济的管道没有打通，迫切需要进一步加大改革开放的力度。这有赖于利率市场化和资本市场深化方面的配套改革，前者的要义在于让各类经济主体可以自由地进行不同资金的交易融通，从而由市场决定不同期限、不同风险特点资金的价格，后者则要求建立多层次市场结构、多元化投资主体和多样化投资品种的市场结构。所以，**金融体制改革的下一步目标应该是建立现代化的金融体系，形成各种所有制，特别是大力发展非国有、民营金融机构，具有足够广度和深度的金融市场，丰富金融产品种类和投资选择，提高金融资源配置效率，同时要使金融更好地服务于实体经济，尤其要增强对民营中小微企业的支持力度，促进消费金融的健康持续发展。**

互联网金融作为金融业的新生事物，来自民企、来自民间、来自草根，已经并将继续对国有部门依然占据主导的传统金融带来巨大改变，是中国经济在从要素驱动向效率驱动、创新驱动转型的关键历史阶段出现的一种新的业态，与中国经济转型发展的目标方向是相一致的，并将会更有利于这样的驱动转型。智能手机的出现，加上大数据、云计算等技术革命，使得中小微企业的市场行为和信用记录越来也为外人所知，信息越来越对称，同时使得融资的风险得以由众多的债权人分担，这样就既可以降低融资交易成本，尤其是会大大解决中小微企业贷款难的问题，也可以解决皮凯蒂在《21世纪资本论》中所指出的不正常的资本回报率过高的问题。

此外，需要重点指出的是，尽管几年前全球金融危机与包括美国银行业在内的金融体系大量衍生产品的推出不无关系，但这绝不意味着我们要禁锢金融业的市场化改革和创新。**中国面临的问题关键还在于金融市场化程度不足，开放竞争程度不高，政府过度干预金融市场，使之缺乏自由度，阻碍了金融改革和创新，损害了金融系统的效率和公平。这次股市的暴涨暴跌，不能简单地归咎于所谓的“做空势力”或金融创新，其更多与政府通过短期政策刺激而非长期结构性改革刺激，有很大关联。**面对断崖式的股市下跌危机，政府无疑应该行使一定的行政职权，首先做到止血，然后尽快恢复市场应有的有效交易功能，但不应将目标放在要把股市推到一定点位上，否则会陷入一种囚徒困境。更重要的还是在金融领域进行结构性的改革，而不是一刀切地让所有改革创新尝试停摆乃至往回走，只有合理界定好政府和市场的治理边界，正确处理好金融创新和金融监管的关系，才能兼顾整个金融系统的效率性和安全性，使中国经济获得持久发展的动力。

**三是土地要素市场化。**城镇化依然是中国经济发展的重要动力，但是要转换到市场导向的、开放型的城镇化道路上来，首先还是必须提供这种城镇化的必要条件——由真正的土地市场来配置土地。无恒产者无恒心，且由于土地无法形成规模经济，中国农产品生产成本持续上升导致价格不断上升，使得中外粮食价格差别悬殊，并将会继续扩大，这充分说明了中国土地制度存在着大的问题和隐患，需要尽快进行土地要素市场化的改革。**通过构建开放和包容的土地市场，让市场在土地要素资源的配置中发挥更重要的作用，使土地真正得以在农户间和城乡间自由流动和自由组合，让民众(尤其是农民)分享更多土地红利，可以为经济社会构筑更牢固的发展基石。**因为如前所述，要素市场的扭曲特别是竞争性土地市场的缺失，已经使产品市场、货币市场、劳动市场、资本市场和地方财政体系均发生扭曲，进而引起经济结构的扭曲，正在破坏中国经济和社会稳定的基础，瓦解民众对改革和法治社会的信心。政府应该回归到维护和服务的基本职能上，只管城市规划、区划，管理土地市场的外部经济性，提供公共产品和服务，放手让市场配置土地，促进市场导向的城镇化早日完成。

土地要素的市场化改革还需要财政体制改革的配套跟进，因为前者意味着地方政府将有很大一部分预算收入需另辟财源。可以采用国际通常方法，将集中在房地产开发和销售环节的税费，整合成或增加房产物业税，每年征收。这既利于提高效率，也更能彰显公平。通过提高持有环节的成本，让投资者把房子投放到租赁市场和二手房市场上去，形成真正的消费品，降低高空置率，此其一。其二，通过此项税收可以调节社会财富分配和平衡收入差距。对于地方政府而言，这也许是一种比一步削减土地出让金及有关税费更具可操作性的方式。一来可以改变鼓励土地垄断和高价拍卖的逆向激励机制，逐步将地方政府对于土地的收益分摊于未来70年内收取，使政府获得长期稳定的收入来源。二来可以将长期在公共财政体系外循环的巨额土地出让收入纳入预算管理，让地方政府从土地市场的重要交易者真正回归到房地产市场的监管者角色。

当然，在新型城镇化的背景下，与之相关的还有户籍和社保制度改革。**当前中国数量型人口红利不断下降，唯有进一步提高劳动力市场的灵活性、流动性以及进一步加大人力资本投资，才能带来劳动生产率的提升。**这首先要打破传统户籍制度的刚性，而户籍制度改革其背后的实质是公共服务、公共福利的均等化，这也就涉及到社会保障制度改革的问题。在这方面，应以保障基本生存权为根本，以人力资本投资为纽带，通过赋权增能来强化居民基本能力的建设，提供起点公平的机会，这样才能真正地让转移的农村劳动力真正稳定到城市里去。同时，积极推出面向未来5到10年的涵盖就业、养老、医疗、住房、教育等涉及居民“生、老、病、居、教”的具有全局性的一揽子社会福利改革计划，真正做到藏富于民、还富于民，这样才能形成内生的消费驱动发展模式。

### 五、健全政府善治三要素：法治、执行力和民主监督

一旦基本的制度、改革方向和大政方针决定之后，无论将政府与市场、政府与社会之间的合理治理边界是否界定清楚，随之而来的就是具体的举措和执行。如前所述，十八届三中全会具有重大历史意义，但是对于如何将决议精神尤其是国家治理体系和治理能力现代化的总体目标，落实到改革发展的具体行动中去依然还没有方向感，这对政府执政能力提出了新的更高要求。由于政府既是改革的主要推动力量，更是改革的对象，这就决定了中国下一步改革的艰难性。那么，如何将二者有机结合起来，将全面深化改革引向深入呢？即如何从政府自身的改革入手，来使之成为一个个的改革发动机？如何确保深化市场化改革的成功？如何在加强治理的同时，又不对发展产生太大的副作用？这些问题实际上就牵涉到政府治理本身，在我们看来一个政府的善治实现依赖于三要素——法治、执行力和民主监督[[8]](#footnote-7)。

**其一，健全法治环境。**法治的首要作用是对政府行为的规范和约束，其次才是对市场经济个体。这是“法治”和“法制”的本质差别。**一个好的法治环境，可以支持和增进市场，真正让市场发挥基础性和决定性的作用，而政府只是起到维护和服务的作用，只有这样才能最大限度地压缩权力寻租腐败的空间。**在现代社会，产权的明晰和保护，更需要法治的保障。市场的本质是“无为而治”，“无为而治”的必要条件是完善市场制度，让市场有效，而让市场有效的必要条件是要有一个有效的政府，一个有效政府首先得是一个有限和定位恰当的政府，其定位需要由法治来规范化、有序化、制度化。因此，政府职能从全能政府向有限政府的转变成为关键。

同时，从促进改革的角度来看，也需要法治的健全作为保障。**如果仅仅是临时调整那些政策性的短期手段，而不触及与普遍规律相违背的、带有根本性的法规条文，那么改革往往很可能会难以真正落实下去、持续下去，因为政策宣示很可能会被利益部门或个人根据自身的理解或理念而错误解读甚至反面解读。**现实中，十八届三中全会后的土地制度改革就由于许多部门和个人的错误解读，而走了很多弯路。所以，对于那些从理念上根本反对改革的人特别是有话语权、公权力的人也有必要以法治进行规制和制约，从法理上阻塞其阻挠改革深化的空间。

**其二，加强国家能力建设。**一个善治国家也离不开政府的执行力，也就是所谓的国家能力。**市场经济不是无政府状态，它需要的是一个有限而有效的政府，政府在最基本的维护和服务职能方面应充分发挥作用。**如果连这两个都做不到，那就是典型的不作为当然，这两者都需要公共产品和服务来实现，而公共产品具有外部经济性，这种外部经济性又存在着受益或影响范围的差异，从而也就存在一个中央政府与地方政府的事权和财权分布的最适度，不能将地方事权压得过重而财权统得过死，否则就必然还是“政令不出中南海”，政策得不到贯彻执行。

与此同时，对于当下中国而言，全面深化改革的方案已定，但最终还需要靠各级地方政府及其领导干部去贯彻和落实，特别是当前政府仍然在主导经济的情景下，需要有执行力。**当前不少基层干部怕犯错、怕担责，执行者的不作为，已经成为改革推进的严重障碍。增强改革的执行力和发展的驱动力，必须从法治、激励和理念三个维度推进综合治理，特别是要发现和培养改革发展的开拓良将。**这就要求在干部人才的配置上要下大的功夫，尽可能让思想解放、勇于改革创新、善于改革创新的人来担纲负责，不唯上、不唯书、只唯实，敢闯、敢试、敢为人先的人放在重要岗位上或一把手的位置上，使之成为一个个改革发动机。

**其三，完善民主监督机制。**没有民主监督，没有问责，没有责任边界的划定，没有社会和媒体的监督，这样的政府治理体系将是涣散失效的。尤其是对于中国而言，中央政府对于地方官员晋升具有权威性和主动权，如果没有有质量的量化指标，就没了努力方向，也就无法对官员加以问责，从而官员也就没有责任和动力关注经济发展，不再勇于创新。**过去的GDP中心主义（当然还加上维稳）的政绩考核方式，在带来经济高速增长的同时，也带来了很多问题和矛盾，但千万不能从一个极端走向另一个极端，不能说现在就可以完全不要GDP增长目标，在这方面不要作为了，当前更需要有质量的经济增长目标。**

来自媒体和社会的外部监督也很重要。媒体被称为是政治力量、司法力量和行政力量之外的监督政府的第四种权力，应该且完全可以起到朱镕基早在1998年就提出的“舆论监督、群众喉舌、政府镜鉴、改革尖兵”的作用，推动政府施政效率和行政效能的提升并极大压缩贪腐的存在空间。同时，**对于地方政府的公共服务质量信息，当地的民众显然是更加了解的，而地方和中央政府则往往是信息不对称的。因此，政绩考核体系应该纳入当地民众的民意调查，让民众参与完善政绩考评机制，以使得信息更加充分。**这样，通过自上而下的问责和自下而上的监督，将对政府及其官员的不作为、乱作为形成有效制衡。

### 六、余论

未来10年，是中国改革和发展的关键时期。十八届三中全会对未来的改革做了许多战略部署和目标定向，但是战略需要战术的支撑，目标需要执行的落实，还需要进一步明确。如果不主动作为，不对改革进行推动，不对改革明确表态支持，不为改革保驾护航，可能导致的结果，要么是下面本来有改革想法的部门、地方可能会由于多做多错、少做少错、不做不错而选择不作为，要么是即使有改革的初步行动，也由于既得利益阶层的阻碍和牵绊，改革胎死腹中或无法真正贯彻落实。如前所述，这一轮中国经济的大幅下滑，在很大程度上也要直接归因于此。**突破僵局，需要中央在改革的大方向、大方略、大方针上持之以恒，不出现动摇反复。**

面对改革的艰巨性和困难性，必须用好成功改革的方法论，在效率与公平的前提下，解决好改革、发展、稳定和创新的互动关系问题，以改革谋发展，在发展中求稳定，在稳定中促发展，从而在发展中促创新。**邓小平创导的改革的成功和中国历来改革的失败给我们提供了很深刻的启迪。要让改革成功，将一件事情办成，必须实现“道、势、术、时”四位一体的综合治理。**也就是，在明了改革的方向和路线这个“道”之后，改革者还需要充分认识到任何一个重大改革或变革成功还有三大必要条件：一是“树势”，必须发挥中央顶层的独有的权威；二是“优术”，细节决定成败，改革的方式、方法要对头；三是“抓时”，要抓住稍纵即逝的改革时机，现在改革的空间越来越狭窄，越往后，改革将越艰难。因此，需要在正确的时间做正确的事情。为了将事情做成，把握做事的时机非常重要，也就是所谓“道有时，事有势”，如果错过了改革或变革的最佳时机，就可能难以挽回大局。

1. 上海财经大学高等研究院“中国宏观经济形势分析与预测”课题组：《2015年中国宏观经济形势分析与预测年中报告：风险评估、政策模拟及其治理》，2015年7月。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 详细讨论，见田国强、陈旭东：《中国改革：历史、逻辑和未来》，中信出版社，2014年7月。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 邵挺：《别了，土地财政》，《中国发展观察》，2009年3月。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 邓小平：“党和国家领导制度的改革”，《邓小平文选》（第二卷），人民出版社1994年版，第333页。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 田国强：《中国国营企业改革与经济体制平稳转轨的方式和步骤——中国经济改革的三阶段论》，《经济研究》，1994年11月。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 参见田国强、陈旭东：《近现代中国的四次社会经济大变革——国企改革的镜鉴》，《探索与争鸣》，2014年第6期。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 邓小平：“视察上海时的谈话”，《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第366页。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 福山在其著作《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》中，提出所谓良好的政治秩序应该具有三个基本要素：强大的国家、法治和负责制政府（民主），并将其结合在一个稳定的平衡之中。但是，笔者认为法治才是首要的和至关重要的，在此前提下才有政府维持和服务职能的发挥及其问责。参见福山、马国川：《国家、法治与负责制政府》，《财经》，2012年12月3日。 [↑](#footnote-ref-7)