### 《上海证券报》|田国强：稳中求进关键在结构性的体制和治理改革

### 田国强：稳中求进关键在结构性的体制和治理改革

来源：《上海证券报》2016年12月23日上证观察家版面 作者：田国强

**稳中求进关键在结构性的体制和治理改革**

中国经济要实现稳中求进，关键在于结构性的体制和治理改革，解决好发展的逻辑和治理的逻辑间的相辅相容的辩证关系，并切实强化改革的执行力，有效释放改革红利。

改革的要旨是进一步明确和强化市场导向。有限政府核心作用就是：政府应该在有巨大的外部性的维护和服务方面大大地有为，不能缺位，同时在市场可以发挥决定性作用的方面大大地无为，不能越位和错位，为要素驱动转向效率驱动、创新驱动提供制度基础。

当前中国经济正处于L型探底阶段，在旧增长方式后继乏力、新增长方式尚未完全建立的关键转型时期，内部和外部一系列新的不确定因素叠加，使得中国经济在一系列稳增长政策之下虽有回稳态势，但基础尚不牢固，下滑的压力依然存在。

近年来中国经济增速持续下行，有经济潜在增长率下降的影响，但更重要的原因在于三个结构性失衡，即经济结构的失衡、体制结构的失衡和治理结构的失衡，使得实际增长率和潜在增长率的差距拉得越来越大。其中，经济结构的失衡是表象，表现为从要素驱动向效率驱动、创新驱动的转型滞后，深层次的原因在于体制结构上的“重政府轻市场、重国富轻民富、重发展轻服务”和治理结构上的执行落差，没有完全形成改革、发展、稳定、创新和治理的综合改革效应。刚刚闭幕不久的中央经济工作会议也指出，我国经济运行面临的矛盾和问题，根源是重大结构性失衡。为此，必须有忧患意识、危机意识，同时对症下药，实行结构性改革，才能实现稳中有进。

**2017年中国经济面临的不确定性增多**

面向2017年，需要充分认识到，需求侧刺激政策不仅其短期保增长作用已呈现边际递减趋势，且无法从根本上解决经济发展和改革中深层次的动力机制问题，由此带来的中长期副作用还会延滞供给侧结构性改革和向现代市场经济转型的步伐。尤其是房地产行业由于回报率过高，挤占了过多的金融资源，抑制和削弱了企业研发创新和从事实业的意愿，延滞了对供给侧结构性改革至关重要的实体经济的发展。再加上2016年以来的外部一系列“黑天鹅”事件，尤其是发达经济体中以欧盟内部动荡和美国总统换届可能政策大幅变化引发的外部环境不确定性增多，使得逆全球化的潮流有所抬头。2017年全球经济复苏前景不明，使得中国经济稳增长在短期内很难借助外力。

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（以下简称“课题组”）最近发布的2016-2017年中国宏观经济年度报告显示，基于IAR-CMM宏观经济预测模型的情景分析和政策模拟进行的各种量化分析，预计2017年中国宏观经济依然有较大的下行压力。在基准情景下，预测2017年全年实际GDP增速约为6.50%，而经校正后的GDP增速约为6.13%；CPI增长1.9%，PPI增长2.5%，消费增长10.1%，投资增长8.1%，出口下降0.1%，进口增长0.2%。由于外部不确定性因素增多，这是我们不可控的，从而需要充分考虑各种可能性，包括最坏的情况以便于前瞻应对和科学决策。

如我在2016年12月12日中央电视台《新闻联播》“新的改革 新的跨越――供给侧结构性改革：转型升级新方略”专题报道中接受央视记者采访时所表示的那样：“从长期发展来看，标本兼治的任务是经济体制的改革、制度供给的改革、能不能够让市场发挥决定性作用的改革。”如果坚定不移地深化改革，让体制结构的失衡和治理结构的失衡得到有效改善和解决，渐进有序的经济自由化、市场化和民营化改革有实质性的进展，以及恰当采取应对经济增速下滑的财政和货币配套政策措施，社会和民间特别是民营经济的信心就会有大的提振，那么中国经济增长仍有望真正实现稳中求进和长远可持续发展。

**改革是解决要素资源错配及缩小潜在与实际增长率之间落差的关键**

无论是从内在逻辑分析，还是从历史视角的分析，或是量化的实证数据分析，都得不出潜在经济增长率大幅下降的结论。西方成熟市场经济国家研究潜在经济增长率主要就是考虑劳动力、资本以及内生的技术进步，但是对于中国这样的转型市场经济国家，还要加入制度改革的因素。课题组通过一个两部门的一般均衡模型研究发现，尽管我国经济的潜在增长率已进入下行通道，但由于改革滞后所导致的上述“三个失衡”，使得实际增长率和潜在增长率在近些年差距过大，超过两个百分点。能否减小这样的不正常差距在很大程度上取决于体制性改革的成效。如果体制性改革能够在短期内得到有效的执行并且政策应对恰当，则在“十三五”期间，平均潜在增长率仍能维持在7%左右，并且实际增长率可以有一个接近潜在增长率的增速。相反，如果改革陷入停滞，则实际增长率将出现较大的下滑。要素资源错配是导致增长落差的重要原因，根据我国的实际情况，体制性的资源错配问题主要体现在农业和非农业部门，以及国有和非国有部门两个层面上。以城乡改革和国企改革为突破口，进一步深化市场导向的经济体制改革，仍是当务之急。

保证中国经济稳增长，需要深化改革，解决好发展的逻辑和治理的逻辑间相辅相容的辩证关系，解决好“是政府还是市场，是国企还是民企”这样“谁去做”和“怎么做”的关键性、方向性问题，不能仍然“重政府轻市场、重国富轻民富、重发展轻服务”。

与此同时，中国经济得以平稳发展，经济政策包括产业政策的作用当然不可忽视，但需认识其治标不治本甚至有潜在后遗症的弊端，这么做只是为稳增长和深化改革赢得时间。财政政策和货币政策如不与深层次结构性改革相挂钩，其增长效应都将是短期的，治标不治本，且从实际效果看正呈现边际递减的趋势。随着中国市场经济的不断成长、成熟，经济增长要实现从要素驱动向效率驱动和创新驱动的转变，失败率较大的倾斜扶持性产业政策要少用、慎用，因为其很容易被利益集团左右，影响越来越重要的竞争性的市场环境的形成。尽管产业政策是一种垂直性的政策，其影响的领域相对会比较窄一点，但往往造成行业性的产能过剩，库存过度，制约经济的进一步发展和可持续发展。产业政策除了一方面要有度之外，另一方面也要对各类所有制企业放开，而不是歧视性对待民营企业。

**稳中求进需增强结构性体制和治理改革的执行力**

如前所述，中国经济要实现稳中求进，关键在于结构性的体制和治理改革，并切实强化改革的执行力，有效释放改革红利。

增强改革执行力要重视目标方向感，正确理解导致改革取得成功的新的因素是什么。对这个问题，应该通过控制实验的科学方法，以辨析出哪些改革举措和政策是中国改革取得巨大成就的差异因素，而不是拿其他国家的经验来做对比（由于各国初始条件不同，可比性不大）。中国改革就是基本放弃计划经济，在很大程度上通过采用各种激励机制，实行渐进有序的、分阶段的经济自由化、市场化、民营化这样的松绑放权改革，使政府的干预大幅减少，促进民营经济大发展，从而使国有经济比重不断下降而取得的。按照控制实验科学方法的说法，也就是，除了固定的因素之外，新的因素是：较大程度的经济上的选择自由、松绑放权的改革、引入竞争机制、采用各种激励机制、对外开放、民营经济大发展，采用渐进式改革方式，中国的巨大成就正是对这样的基本经济制度予以市场化改革才取得的。从而，应该进一步明确和强化市场导向，坚持渐进有序和分阶段的经济自由化、市场化、民营化的改革方向不动摇。

增强改革执行力要明确政府边界感，要明晰政府在现代国家治理体系中的合理边界，推动政府、市场、社会三位一体建设。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，对于政府与市场在资源配置中各自究竟应发挥怎样的作用还没有弄清楚，没有合理界定和理清政府与市场和社会的治理边界。有效市场的必要条件是有边界的有限政府，而不是无边界、事事有为的有为政府。事事有为、目标多重，其结果很可能就是执行不下去。我们要让政府职能恰当定位的根本目标，就是要合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界问题。只有这样，才能建立有效市场和有限(从而有效)政府，才能让市场在资源配置和经济活动中发挥决定性的作用，以及让政府主要在维护和提供公共服务方面发挥好的作用。需要特别强调的是，即使政府在发挥作用的时候，也应是尽量通过制度或规则的适当设计，而不是直接干预经济活动或将干预减少到最少，从而需要通过制度来合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界。

增强改革执行力要注重方案操作性，需认识到两个最大的基本客观现实：个体逐利性与信息不对称。在此前提下，一项改革或制度安排能够取得良好效果就要满足机制设计理论所界定的两个基本约束条件：参与性约束条件和激励相容约束条件，让大众从改革中获利，形成上下一致的改革共识、势能和动力。参与性约束条件，也称之为个体理性约束条件，意味着要求改革能符合大众的根本利益，尽量让所有人至少是绝大多数人从改革中获利，至少不受损，这是改革成功的必要条件之一。激励相容约束条件要求所采用的改革措施或制度安排能极大调动人们的生产和工作积极性，并且在个体逐利达到最优结果的同时，也实现改革者所希望达到的目标，这是提高效率的必要条件之一。这里的个体可以是地方政府、政府部门，也可以是产业、企业及至最广大的老百姓。

增强改革执行力要更多的有担当者，要发现和培养改革发展的开拓良将，从法治、考核和监督三个维度推进综合治理。在现行体制下，一地一域改革的成败，主要是看一把手有没有改革意识，有没有改革智慧，有没有创新意识，有没有忧患意识，有没有解放思想。这就要求在干部人才的配置上下大功夫，尽可能把思想解放，勇于且善于改革创新，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，使之成为一个个改革发动机。同时，必须改变干部的激励体系，通过法律规章、政绩考核及民主监督的牵引，形成一种有利于改革执行的氛围。改革的贯彻执行，是把中央改革要求与人民呼声具体结合的过程，也是把行政力量和社会力量具体整合的过程。这都需要进一步深化政治体制和行政体制改革，努力形成有品质、有保证的改革人才供给，共同服务于全面深化改革和国家治理现代化的大局。

以上这些才是应对当前经济增速下滑和解决供给侧结构性问题的正确举措。改革的要旨是进一步明确和强化市场导向。有限政府核心作用就是：政府应该在有巨大的外部性的维护和服务方面大大地有为，不能缺位，比如维护国家安全、社会稳定、市场秩序、财产保护，提供公共服务、环境保护、解决贫富差距问题；同时在市场可以发挥决定性作用的方面大大地无为，解决越位和错位问题，为要素驱动转向效率驱动、创新驱动提供制度基础。

这样，才能同时处理好发展的逻辑和治理的逻辑，实现经济又好又快的发展，才能真正落实好近期中央经济工作会议提出的稳中求进总基调，让十八届三中、四中、五中、六中全会关于“四个全面”的综合、整体、深化改革的纲领性决议文件精神得到真正有效执行和落地，才可能实现十八大以来中央提出的各项宏伟目标，达到长治久安，实现民族伟大复兴梦。