## 会议实录|田国强在第二届长江经济带发展战略论坛上的发言

发布时间：2020年1月5日

**编者按：**12月15日，第二届长江经济带发展战略论坛在我校召开。会议由湖北经济学院主办，财经高等研究院、长江经济带发展战略研究院承办。会上，长江经济带高质量发展智库联盟正式成立。

来自长江经济带沿线城市的30余位专家学者围绕论坛主题**“长江经济带区域协调发展”**展开研讨。

以下为湖北经济学院财经高等研究院、长江经济带发展战略研究院院长田国强教授在会议上的发言，已经过本人审定。



今天我主旨演讲的主题是**湖北应加快打造内陆改革开放新天地，用竞争中性改革激发湖北高质量发展的动力。**一年前，在第一届长江经济带发展战略论坛暨中国区域经济50人论坛第九次专题研讨会上，我报告的主题是长江经济带高质量发展需要新的发展理念。我认为，中央提出的创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念体现了“全局观点、系统思维、综合治理”的思想，这个思想在这次中央经济工作会议上也得到了充分肯定。为了达到“综合治理”的目标，那么就需要“改革、发展、稳定、创新、治理”系统思维的方式。只有处理好短期应对和长远发展的辩证关系问题，才能够理顺发展和稳定及其治理的辩证关系，最终，我们希望得到的，就是正确处理好政府与市场、政府与社会的关系。

下面，我主要谈如何才能处理好政府与市场、政府与社会的关系，对政府定位的至关重要性展开论述。今天的主题是关于长江经济带的区域发展，面对区域发展中的市场失灵问题，政府必须要发挥作用。过去的发展理念一味重视了市场的作用，而忽视了政府在维护和服务方面的缺位问题，尤其是面对创新、生态、教育等外部性政府的缺位问题。为此，我近些年提出，政府的定位应该是有能、有为、有效、有爱的维护和服务性有限政府。

**一、改革开放到底做对了什么？**

这个问题异常重要，对湖北今后的改革发展和政策制定也是至关重要。近些年出现的许多影响经济发展的问题都与“改革开放到底做对了什么”这个问题没有弄清楚有关。最近一两年，我反复在思考，为什么近十年来经济增速持续下滑呢？我发现我们在分析解决问题时总是容易走极端，绝对化，缺乏全局观点和系统思维的综合治理方式。比如，过去我们一味强调发展，而在相当大程度上忽视了政府在维护和服务方面的缺位问题，包括生态环境保护方面的缺位问题。现在政府开始重视这方面问题，这非常好，但现在让人感觉经济发展不是那么重要了。现在不少民营企业家对中国经济的发展走向忧心忡忡，我最近去了深圳、苏州，见过的一些民营企业老板都对经济下行表示忧心忡忡。邓小平“发展是硬道理”的论述本身是非常好的，但好像不是那么重要了。造成的可能后果是中央全会的许多关于改革方面的精神也没有被真正领会和得到很好地贯彻落实。

比如，对“十九大”报告中谈到的政府职能转变、市场有效率，产权有效激励、要素自由流动、价格反映灵敏、竞争公平有序和企业优胜劣汰难以真正落实，而是文件空转，把不少过去做对了的地方否定或忽视掉，做对了的改革也往回改。现在我们遇到的是“层层加码”，有可能造成的后果就是文件空转、形式主义、行政化，导致的结果是，把“发展是硬道理”忽视掉或忘掉了，把政府与市场的关系对立起来了，经济下行的压力不断增大。

之所以出现这样的问题，我认为都是与“改革开放到底做对了什么”这个问题没有弄清楚有很大关系。要搞清楚“改革开放到底做对了什么”，首先需要一个正确方法论。我们既要总结改革前后的共性因素，也要总结差异因素，才能得到一个比较正确的结论。正确的方法就是必须以控制实验的科学方法论来区分哪些是改革前后的共性因素和差异因素，厘清哪些是改革成功的因素，哪些是需要进一步改革的对象，不能总将所有的因素都放在一起来泛泛而谈。

同时，科学的经济分析离不开三维六性。只有通过“理论逻辑、实践真知、历史视野”这三个维度，才能保证其结论和举措具有“科学性、严谨性、现实性、针对性、前瞻性、思想性”。之所以强调三维六性的研究方法，是因为目前许多对改革经验教训的总结、提出的政策建议和改革措施缺乏科学性和严谨性，影响了经济充分平衡的良性发展和现代化经济体系的建立。

基于这样的科学方法论，我们来考察中国改革开放之所以取得巨大成就。改革开放取得成功的共性因素大家总结的都很对，都是必要条件，比如说，坚持党的领导，邓小平的“四项基本原则”首要就是坚持党的领导。社会的稳定是中国取得巨大成就的必要因素，建国70年来都是如此。当然，也有人认为是坚持政府主导，但是在改革开放之前政府主导的更厉害，有人认为是国企主要， 但改革开放前国营企业占比达到78%和集体经济22%，但政府的主导和国企的主要并没有带来经济繁荣。那么，为什么改革开放取得这么大的成就？对比改革开放前后的变化，还可以发现新的因素，那就是：除了坚持党的领导，社会稳定之外，还包括较大程度上的经济上选择自由，包括十九大提到的要素的自由流动，松绑放权的改革，引入竞争机制，对外开放，民营经济大发展，国有经济比重不断下降。这些差异因素的提出和实行，使得中国改革开放取得了巨大成绩。

为什么谈这个问题？因为长江经济带的发展、湖北经济的发展都涉及到政府定位，如果我们不把定位弄清楚，一味靠行政化推动，选择性的、硬性的产业政策出现了问题，而没有坚持功能性的、柔性的产业政策，那我们的产业政策就会出现问题。这个问题至关重要，因为政府定位决定了今后的发展。政府定位问题也需要我们解放思想，湖北在改革开放早期的思想解放方面起步早。1978年5月11日，《光明日报》发表了《实践是检验真理的唯一标准》，5月13日《湖北日报》马上就全文转载，并在1978年下半年、1979年2月、1979年9月形成了三次理论学习的高潮。

因此，改革开放的理论逻辑表明，之所以要强调民营经济发展和市场发挥决定性作用，是当前舆论对市场化改革的宣传报道较少。为什么要谈到市场化改革呢？为什么要松绑放权呢？是由于分析解决问题必须从基本约束条件出发，经济问题之所以难解决，是因为我们的政府、家庭、个体存在两大基本无法改变的客观现实——个体自利性和信息不对称。由于这两个约束条件，我们需要改革，需要制定制度和政策来引导人性，让人们自愿地改变其行为结果，以此实现个体理性和集体理性的激励相容。

制度的制定不是试图去改变人性，基本做不到，而是将人性（如个体逐利性）作为基本的约束条件来设计制度或规则，以此顺应人性，让人们自愿地改变其行为结果，以此实现个体理性和集体理性的激励相容。中国的改革开放最大的成就就是搞对了“激励”，尊重个体自利性和信息不对称客观约束。如果激励没搞对，政策很可能是没有用的。所以，改革开放就是尊重个体自利性和信息不对称客观约束，以市场化改革和全球化开放打破传统体制束缚的必然选择，是不断提高效率和勃发创新力的关键所在，也依然是中国下一步改革和应对当前世界重大变局的基本逻辑出发点。

这是从理论逻辑方面分析，从实践真知中也能找到论据——民营经济发展和市场发挥决定作用，确实是中国经济取得持续快速发展的重要依靠。中央领导、发改委都已经把民营经济的贡献总结为“5、6、7、8、9”现象。目前，民营企业超过2500万户，对税收贡献超过50%；民营企业创造的国内生产总值、固定资产投资以及对外直接投资超过60%；民营企业中高新技术企业占比超过70%；民营企业城镇就业超过80%，对新增就业贡献率达到了90%。

发展是硬道理，压倒一切的是稳定，没有发展就没有稳定，刚性的稳定是不能持久的。要避免出现“文件空转”的现象，任何时期都要避免政策过于绝对化。湖北的早期实践在改革开放中也开创诸多先河，早期湖北经济在全国是前三的。在对内改革方面，湖北有许多领风气之先，比如，中国国企第一位"洋厂长"。1979年底，湖北没有私营企业。2018年底，湖北民营市场主体达474.5万户，成为经济微观基础的最大主体，占比95.19%。在对外开放方面，湖北也是内陆开放先锋。1979年1月1日中美建交。同年7月，美国俄亥俄州州长詹姆斯·罗兹到访湖北。8月14日至9月6日，时任湖北省委第一书记陈丕显率团访问美国俄亥俄州。10月，双方在武汉签署《中华人民共和国湖北省和美利坚合众国俄亥俄州建立友好省州关系的协议》。

最近几年，湖北领导的思想又一次解放，经济就得到了大发展，又一次上去了。湖北今年的GDP增长是7.6%；而深圳、沿海地区是大大低于湖北的经济增速。因此，湖北具备打造内陆改革开放新高地的历史基因与基础条件，从各个方面来说，湖北武汉相当于美国芝加哥的地位，包括从国家安全来讲，湖北发展一定要做上去，长江经济带发展一定要做上去，这是湖北的历史使命。我们应该制正确的激励政策，处理好政府与市场的关系。这是我想讲的第一点。

**二、为什么竞争中性至关重要？**

为什么改革行动是重要的呢？因为一打政策，不如一个改革行动。竞争中性强调平等对待各类市场主体，消除对不同所有制企业设置的不合理限制等，意味着只要是市场主体，不管身份如何，都将一视同仁，在市场准入和资源等方面，都享受公平的待遇。改革开放之所以取得巨大成就，主要不是靠短期的宏观经济政策，尤其是硬性、选择性的产业政策，虽然短期政策是为长期改革形成良性的高质量发展奠定基础，有其必要性，但是这些政策不具有可持续性，不能解决根本问题，而更多靠的是开放背景下市场化的结构性改革，及由此体现的竞争中性、所有制中立原则导向。

从制度设计的视角来看，政府无论怎么做都很难改变人性，也少有激励去掌握市场和经济人的具体信息，基于有限信息作出事先的硬性产业政策规划和措施的平均水平不高或至多差强人意，但方差却可能会很大。只有定位恰当的有限政府治理模式在经济体制转型、结构变迁及市场失灵中发挥着不可或缺的指导性作用，硬性产业政策的采用应适度、慎用，市场化制度改革而不是产业政策对经济发展起关键作用。理论逻辑和实践真知，比如说湖北、浙江最近的发展，都表明定位恰当的有限的政府才能带来有效市场。

当然，任何论断都不能绝对化，一些战略性、基础性、前瞻性和不被其他国家卡脖子的行业需要产业政策，例如军工行业，一些投资大、回报低、建设周期长的基础设施行业，比如高铁等。这些行业是必须要产业政策支持的，需要政策来处理好政府与市场，政府与社会、生态之间的关系。

我们现在步入创新驱动发展阶段，在这个阶段，不能一边倒地偏向产业政策，也不应该一味地用抑制投资的产业政策去产能，可能与理论逻辑存在偏差，否则容易导致“一放就乱，一乱就收，一收就死”的反复循环的情况出现。政府应该简政放权，以竞争中性原则，由市场供需来决定哪些企业退出或进入，让市场中的各个企业自己决定如何发展、往哪方面发展的问题。否则一味的政府主导、做大国有企业，不利于提高效率，不利于创新力的提升，因为基础的创新成功率只有5%，试问，哪一个国有企业的领导愿意冒着95%的失败概率去创新呢？国内外具有创造力的企业基本上都是民营企业。国内如华为、腾讯等企业，是靠产业政策倒贴来发展起来的么？现在中央和发改委都已经明确提出了“竞争中性”的原则。竞争中性的原则就是由市场供需来决定哪些企业退出或进入，让市场中的各个企业自己决定如何发展、往哪方面发展的问题。

从国际看，这种政府主导和国企主要的发展方式也导致国际上的反弹，出现了否定中国市场经济地位的论调。这样，无论是从国内改革还是从对外开放的角度，竞争中性都非常重要，湖北理应在竞争中性方面发挥示范区的作用，这会将湖北的改革开放引向更加全面、深入的阶段。

**三、如何实施竞争中性政策？**

中央已经提出来“竞争中性”原则，十九届四中全会精神中就有体现，习近平主席在解释四中全会精神时，开宗明义谈到十八届三中全会336项措施要落实；同时讲到了邓小平关于“制度的至关重要性”的问题：制度好，使坏人无法任意横行，制度不好使好人无法做好事、甚至走向反面。四中全会强调，要把国有资本做强、做大、做优，这一个提法我认为非常好，和把国有企业做强、做大、做优有很大区别。四中全会还强调，“国家治理体系和治理能力现代化”，这句话具有深刻的内涵，任何一个国家的政府都需要“有能”，即有治理能力，主要是讲政府的执行力问题；“有为”是政府在应该作为的地方不缺位，需要对市场失灵和缺位的地方，政府要补位；“有效”是政府行政的效能和效率问题，需要政府政府转变政府职能，办事有效率，营造好的营商环境；“有爱”，即解决民生问题、生态问题、贫富差距过大的问题。有限政府，就是凡是现有市场能做好的，让市场去做，市场不能做好的，政府才需要发挥作用。也就是说，只要市场能有效发挥作用，就应该让市场发挥决定性作用，只有当市场失灵（由政府的缺位或过位导致）时，政府就应该补位或去位。

十九大报告虽然没有明确提出“有限政府”这一说法，但已经充分表达其内涵了，表述了政府的维护和服务功能。十九大报告所提出的“以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰”和“转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府”这两段话基本对应了有能、有为、有效、有爱的有限政府的行为特征，正好对应经济包容性、国家强制力（依法治国）和政府执行力及社会包容和谐性的提升，并点出了政府应回归到维护和服务的基本职能上来。

对于如何实施竞争中性政策，我认为，首先应从国家法律层面对竞争中性原则及其适用性予以确认，如在《公司法》、《反垄断法》、《反不正当竞争法》等相关法律法规中给予确认。湖北可以从自身经济的实际出发，对地方自主权以内的一些法律制度安排，做出一些先行先试的探索，对于无论各种市场主体的所有制成分，在政策环境、法律保障、要素供给等方面，都平等竞争、一视同仁。湖北在竞争中性法律和政策探索方面可以先行。

其次，国资委要从管资产转变为管资本上来。《中共中央国务院关于深化国 有企业改革的指导意见》：“该管的要科学管理、决不缺位，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全；不该管的要依法放权、决不越位，将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业，将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业。”这次十九届四中全会着重提出的将国有资本做强、做大、做优就非常有科学性，和将国有企业做强、做大、做优有重大差别。与此同时，创新，特别是技术创新，主要靠市场而不是政府，靠民企而不是国企。民营经济、创新经济最强的是美国，靠的是民企，也靠企业家精神。

最后，开放之于改革的倒逼作用也显得异常重要。进入改革深水期，“零关税、零壁垒、零补贴”会是我们长期努力的方向。如果湖北能够在“三零”的探索上先行一步，打开“大门”，把门开开，就能形成一种激励相容的局面。任何一种规模经济，“高关税”会挡住好的企业，“高壁垒”会挡住民营企业、外资企业，加强知识产权保护，“高补贴”会挡住有效率的企业。目前的中美第一轮贸易谈判，对上述三点都有了一定的表述。创造公平竞争营商环境等正成为开放体系下全球经济贸易和投资的目标和重点。这样的开放，对于竞争中性原则的落地，具有倒逼作用。“三零”目标短期达到可能困难重重，但应作为努力方向，从更长期的角度，或者更开放、以开放倒逼改革的角度去权衡和考量，这对中国经济的发展也是有利的。

湖北，是中国内陆改革开放的一面旗帜。历史赋予了湖北全面改革开放试验田和内陆对外开放新高地的新发展定位。经济建设依然是中心工作。湖北在民营经济发展和创新驱动发展方面有基础、有条件、有优势，应该成为实施竞争中性政策的示范区。

最后，我用邓小平南巡在咱们湖北讲话中谈到的几句话作总结。“发展才是硬道理”、“能发展就不要阻挡，有条件的地方要尽可能搞快点”、“低速度就等于停步，甚至等于后退”、“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条”，他还提出了著名的“三个有利于”论断。这些理论在今天仍然具有指导意义，经济建设仍然是中心工作，我们的党建工作，就是要与发展问题结合起来，抓学习、促发展，要促进经济的发展。

谢谢大家！