

融既有着竞争力很强的超大金融机构,又有着资本实力和经营能力较弱的中小金融机构。价格调整很难通过制度的设计强制执行,可以通过利率市场化改革引导。自2019年8月20日起,中国人民银行由全国银行间同业拆借中心于每月20日公布贷款市场报价利率(loan prime rate, LPR);各银行应在新发放的贷款中主要参考贷款市场报价利率定价,并在浮动利率贷款合同中采用贷款市场报价利率作为定价基准。2020年11月20日,LPR 1年期为3.85%,5年期以上为4.65%,分别较改革前下降0.4个和0.2个百分点,降低实体经济贷款成本的效果很好。要加快推动利率市场化改革,利用LPR机制引导商业银行下调贷款定价水平,更大力度让利于实体经济。考虑到不同银行负债成本、管理成本、风控能力等存在差异,可以建立差异化的利率区间引导机制,避免地方性中小银行利差过低导致亏损,稳妥有序推进利率市场化改革。2019年2月22日全国银行业协会发布银行业金融机构减费让利、推动银行业更好支持服务实体经济的倡议;2020年6月国务院常务会议提出“推动金融系统全年向各类企业合理让利1.5万亿元”。因此,通过价格调整金融与实体经济利益分享结构的另一个思路,可以考虑把减费让利列入金融机构环境社会治理报告的披露内容,通过社会舆论、市场评估以及监管部门的考核引导金融机构把减费让利制度化。

其次是在垄断因素方面,姜琪在他2012年的文章《中国银行业高利润的来源:市场势力还是高效率》中通过实证研究认为中国银行业高利润主要来源于行政垄断保护下的行业系统性市场势力溢价,而非改革带来的效率提高,虽然GDP增长能在一定程度上拉动银行业利润提高,但非主要原因。应该说,近年来金融业的行政性垄断导致的市场势力大为下降。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”相应地,提出允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。同时,在传统金融之外,互联网金融、金融科技不断兴起,也大大改善了金融业的竞争环境。但总体来讲,金融垄断还是存在的。正因为如此,2020年中央经济工作会议指出,2021年经济工作的重点之一是反垄断和防止资本无序扩张。在保持金融稳定的前提下,应进一步放松金融业的进入门槛,通过金融业的反垄断,改善竞争环境,这既能提高金融业的效率,又能调整金融与实体经济之间的利益分享结构,推动金融同实体经济均衡发展。

## 2035年远景目标与国家发展治理三要素\*

田国强

中国正处在一个新的历史交汇点,内外部环境正发生深刻变化,置身于世界百年未有之大变局中,中华民族伟大复兴的历史进程面临诸多新的机遇与挑战。在此背景下,十九届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》),就今后五年发展和相当长一个时期的改革发展作出了系统谋划和战略部署,并对十九大所确立的第二个百年奋斗目标中的第一阶段基本实现社会主义现代化远景目标,作了进一步的明确和动员,将此前的“全面建成小康社会”提升为“全面建设社会主义现代化国家”。分解来看,2035年远景目标包含了一系列关键词:创新型国家、现代化经济体系、法治国家、法治政府、法

\* 田国强,湖北经济学院财经高等研究院、上海财经大学高等研究院、美国德州A&M大学经济系,邮政编码:430205。

治社会、对外开放新格局、中等发达国家水平、人均收入翻番、共同富裕等。为此,《建议》提出了一系列战略部署和行动方案,指出重点领域关键环节改革任务仍然艰巨,创新能力不适应高质量发展要求,强调经济高质量发展,关键核心技术实现重大突破,把发展经济着力点放在实体经济上,推进以人为核心的新型城镇化等。

在当前内外环境的挑战下,要实现《建议》所提出的当前和远景目标,任重道远,让战略部署落地,其难度可想而知,实施过程会更为复杂。仅人均收入翻番,就意味着GDP实际增速差不多为年均4.7%,而要实现2035年人均GDP达到中等发达国家水平则是更高的要求。即使在2035年只是达到现今高收入经济体1/3分位值(2019年为人均23503美元),今后15年人均GDP年均增速要达到5.4%左右,况且其他高收入经济体今后15年经济或多或少都会增长,难度则会更大。《建议》对此已有清醒的认识:发展不平衡不充分问题仍然突出,重点领域关键环节改革任务仍然艰巨,创新能力不适应高质量发展要求,农业基础还不稳固,城乡区域发展和收入分配差距较大,生态环保任重道远,民生保障存在短板,社会治理还有弱项。

那么,如何落实《建议》中的战略部署,让规划落地,特别是如何具体全面深化改革,改善能产生内生动力的基础制度环境,使之符合现代化发达国家的体制要求,以此实现《建议》中的各种目标,就成为当前中国学术界的重要研究课题。显然,要做到这些,单靠经济治理领域的单兵突进是不行的,还必须将国家治理、社会治理的因素也考虑进来,以全局观念、系统思维、综合治理的一般均衡分析来加以谋划。这是因为包容性经济制度,国家能力和政府执行力,以及民主法治、公平正义、包容透明的社会治理是好的国家发展与治理三要素,差不多是经济可持续良性发展,社会和谐稳定,全面建设社会主义现代化国家,长治久安的充分必要条件。古今中外的实践反复地说明了,凡是经济社会取得成绩或进步,都是这三要素的某些方面得到改进,而出现问题一定是其中某些要素存在缺陷。从而,中国下一步需要围绕上述这三要素进行全面深化改革,继续做长短板、补齐短板,以此实现国家治理体系和治理能力的现代化,实现远景目标。

要做到这些,必然要对中国经济研究也提出更高更新的要求,特别是旨在研究和解决影响全局的中国经济发展中的重大现实问题,给出政策建议和改革措施,必须要理论结合实际,掌握其关键性研究方法,包括要有全局观念、系统思维、综合治理的一般均衡分析,不能盲人摸象;同时要采用“三维六性”(分析要有三维度:理论逻辑、实践真知、历史视野,强调的是六性:科学性、严谨性、现实性、针对性、前瞻性、思想性)的多维度、多重特性的研究方法;此外,还要正确处理好短期风险应对和中长期发展改革治理的辩证关系,充分考虑其系统性风险和不确定性,不能盲目乐观,要有风险意识和危机意识;同时注重改革举措从必要性到充分性的转换,准确把握信息、激励、效率和公平四个关键词。只有这样,才能研究和解决好国家发展与治理三要素问题。下面具体论述。

## 一、以经济制度上的包容性促进向创新驱动转型

改革开放以来,中国经济发展主要依靠劳动力、资本、土地、自然资源等要素驱动,成就显而易见,但问题也愈益突出,经济增长的可持续性面临巨大挑战。

十九大提出了中国经济从高速增长阶段向高质量发展阶段迈进的基本判断,但高质量发展靠要素驱动难以完成,需要向效率驱动乃至创新驱动转变,以此才能提高效率和勃发创新力。《建议》中“创新”出现了47次,“创新驱动”出现了3次,提出到2035年要“进入创新型国家前列”,重视程度可见一斑。创新驱动要靠企业家精神、靠现代市场体系、靠能激发人们创新的主观能动性的宽松环境。企业家精神和创新驱动是市场竞争的结果。竞争导致企业利润下降,企业就会有动力

去创新,且要生存还不得不去创新。

中国过去 40 多年的改革开放之所以取得巨大成就,离不开松绑放权的市场化改革,竞争机制的引入,对外开放的实行,民营经济的大发展,这些大大加强了经济制度的包容性。这样,想要促进经济社会良性发展,重要的并不是利用行政力量干预市场运行,财政、货币、产业政策调节只是为进一步深化改革开放争取时间、打下基础、创造条件。中国经济目前的全要素生产率水平仅相当于美国的 50% 不到,市场还没有完全在资源配置中发挥决定性作用,创新精神和企业家精神也并未充分释放。如何通过体制机制改革实现从要素驱动向效率驱动、创新驱动的转变,是突破增长瓶颈的关键。

美国经济学家鲍莫尔(William Baumol)扩展熊彼特的创新理论,论述了创新和企业家精神的确立依赖于制度的选择,从而属于内生变量。如果影响企业家行为的游戏规则是非常态乃至破坏性的,那么创新和企业家精神也得不到释放。所以,基本和基础性制度环境的建立才是最为关键的,如现代市场经济体制的建立和完善。现代化和工业革命及当前科学技术创新的高速发展都充分显示,科技创新的主要源泉是充分发挥自由竞争下的个人主观能动性。

同时,需要纠正什么技术都自己独立搞一套体系的迷思,即使是美英法德日等发达工业国家,也没有完整的技术体系,都依赖于国际分工。从而,为了达到《建议》中的远景目标,开放的重要性和必要性更加凸显。特别是面对美国从贸易、投资、技术等领域的打压和封锁,中国应主动推动对外开放,进一步扩大同盟军,要尽量避免将自己合并为中低端类,这特别不利于创新驱动发展和创新型国家的转变。因此,中国需要以利益共享确保供应链安全和促进外部市场多元化,应团结日本、欧盟、英国等发达经济体,以多元化确保供应链。

令人欣喜的是,东盟和中日韩澳新 15 国经过多年谈判,近日共同签署了《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)这一全球最大规模自贸协定。RCEP 将贸易自由化与便利化作为首要任务,致力于建立逐步削减货物贸易关税和非关税壁垒的高质量自由贸易区。此协定的签署也正好呼应了《建议》提出的“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的要求。确实,中国国内市场巨大,经济充满活力,在当前美国对中国全面遏制的背景下,大力发展内循环是顺理成章的重要战略部署,但外循环决不能丢。如果没有外循环,最好的结果也只是次佳而不是最佳。并且,即使短期内循环发展起来,而抛掉了外循环的话,至多只是局部、短期最优,全局、长期最优应是开放式的国内国际整体双向流动的大循环。在经济全球化的今天,中国经济已经与世界经济深度关联,如果只是关注中国自身的局部均衡,而忽视世界范围的全局一般均衡,不进行深层次、多方位的综合治理改革和加大开放,将会面临需求瓶颈、技术短板和机制挑战等诸多问题,并可能加重经济不平衡不充分发展的问题。

这样,从包容性经济制度的要求来看,中国所推行的社会主义市场经济体制要求,依法平等保护民营企业产权和企业家权益,破除制约民营企业发展的各种壁垒,依法保护外资企业合法权益,健全促进和保障境外投资的法律、政策和服务体系,健全为更为广纳式的包容性市场经济体制,真正让市场在资源配置中起决定性作用,让政府起更好而不是更多的作用。

## 二、在法治政府框架下加强国家能力和政府执行力

十九届五中全会确立了到 2035 年“基本建成法治国家、法治政府、法治社会”的目标,其中法治政府是关键。构建高水平社会主义市场经济体制,需要加快转变政府职能;建设职责明确、依法行政的政府治理体系;深化简政放权、放管结合、优化服务改革;全面实行政府权责清单制度;持续优化市场化法治化国际化营商环境。政府需要发挥作用的地方不能不作为,不能缺位,而需补位,

让政府发挥好的恰当的作用。做到这些都需要法治,现代市场经济体制与传统市场经济体制的最大区别之一就在于其基础是法治(the rule of law),也就是依法治国。

这样,法治建设是中国未来全面深化改革至关重要的核心内容,是其他领域改革的关键枢纽,是国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。这是由于界定和理清政府与市场、政府与社会治理边界的关键是政府职能和权力边界的确定,而这关键靠法治。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。而让市场有效的必要条件是政府职能定位恰当。因此,政府职能转变成为关键,从而市场定位和政府定位不是两个独立变量,而是相关变量。市场能否在资源的配置中发挥决定性的作用是政府定位的应变量,市场是否有效关键取决于政府的恰当定位,其定位需要由法治来规范化。

当然,法治还要明确公民的权利与义务,界定和保护产权,保证合同执行,维护市场竞争。一个国家经济长远发展的保证就是依法治国,一个职能恰当定位的政府一定是个有能、有为、有效、有爱的维护、服务型政府,让其发挥这些作用的关键是让公权力的行使受到法律的约束和民众的监督。

### 三、完善社会治理、发展壮大中等收入阶层

一个和谐理想的社会应具有民主法治、公平正义、包容透明的社会治理,能保证社会成员的基本权利,创造起点公平,保证所有人享有大致相同的机会平等,比如保证所有人都能够接受教育,享受同等的基础教育,使之都能够公平地参与市场竞争,都能够依靠法律和制度来维护自己的合法权益。当代中国在民主法治、公平正义、包容透明的社会治理方面取得了巨大进步,但依然需要深化改革。

没有良好社会自治的国家公共治理,难以称得上是成熟的国家公共治理。面对转型过程中信息极度分散、复杂的社会矛盾和日益繁重的社会管理、服务任务,仅仅依靠政府的力量远远不够,且矛盾可能引向政府自身。特别是涉及人民安全、公共安全的信息,地方政府和相关部门需要充分重视,包容透明,及时公开,提前预警,做好预期管理,以此提振大众的信心和政府的公信力,做到不战而屈人之兵的效果,而不是等到出现了大问题才去解决,这么做无论怎么有效和有执行力,都只是次优而不是最优,代价太大。国际经验表明,社会可以作为平衡和控制政府与市场之间张力的关键要素,社会组织在协调各方利益、共享公共资源和公共信息、促进公平正义等方面可以对政府形成很好的补充作用。这就要求实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动,发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用,同时要求社会治理更多地依靠制定明确、透明的规则,畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径,充分反映自身的意愿和诉求,确保政府决策的科学、民主、公正和激励相容,夯实公正的公共利益基础,使之成为社会发展的润滑剂和催化剂,减少社会摩擦,降低发展成本。

与此同时,仓禀实而知礼节,社会力量要真正成为促进国家发展的具有理性、建设性的内在推动力,还需要政府的扶持和引导,特别是要大力培育和壮大中等收入群体,他们是确保一个社会实现稳定和发展的的重要因素,也就是减少社会矛盾和社会不公的有力制度安排。当然,当前中国收入分配差距仍然较大,如何改革收入分配体制,为大众创造一个尽可能公平竞争的起点,随后让市场去运作,实现效率与公平的兼顾平衡,需要引起特别的重视。

因此,面向2035年,中国需要实行国民收入倍增计划,推动生计有所靠、终老有所养、病疾有所医、住者有所居、求学有所教,实现《建议》所提出的“中等收入群体显著扩大,基本公共服务实现均等化,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小”目标,形成可持续经济增长和提振内需的基础,也为民主法治、公平正义、包容透明的社会治理打下良好基础。中国需要将新时期的经济增

长目标放在国民收入增长方面,这是提振内需实现经济良性循环的必要条件,也是实现发展成果为全民共享的必然要求。

#### 四、结束语

总之,中国要真正实现2035年远景目标,必须进一步健全国家发展与治理三要素,推动经济社会的良性发展和国家的长治久安。包容性经济制度、国家能力和政府执行力,以及民主法治、公平正义、包容透明的社会治理,这三要素是好的国家治理体系的充分必要条件,也大致对应了一个国家的政府、市场和社会三方面制度安排及其边界的合理界定。一个现代化的国家治理体系,必然是正确处理好政府与市场、政府与社会的关系,让三者各归其位、互动互促的制度体系,从而需要在经济、政治、文化、社会和生态文明建设等的全方位整体联动改革框架下进行。这些不同领域的改革都涉及到一个共同的问题,就是科尔奈所言的“对政府影响应该达到的规模和限度进行仔细设计”。改革中要转变政府职能,全面实行政府权责清单制度,合理界定政府与市场、政府与社会之间的治理边界。

当然,改革理念和方案的重要性自不待言,更重要的还是执行和落实,否则只能是停留在纸面和口头。所以,基于信息有效和激励相容的顶层机制设计,对于中国下一步的改革推进和制度完善以及实现《建议》所提出的当前和远景目标至关重要。当然,改革也离不开基层的大胆探索尝试,只有坚持顶层设计与基层探索联动的全方位改革,及时变革,才能避免经济、社会、政治方面的系统性风险,形成共识,建立信任。这样,在思考大国战略和国家关系时,往往不能只看表象和经济层面的利益,仅从战术层面上思考问题,还要有大局意识、危机意识和忧患意识,需要从全局、长远和大国战略层面,从风险和利益的权衡方面来系统思考大国关系走向及其对应。唯有如此,才能在百年未有之大变局中实现中华民族的伟大复兴!

## 论适当增加公共消费<sup>\*</sup>

郭庆旺

习近平总书记指出“我们必须采取正确的消费政策,释放消费潜力,使消费继续在推动经济发展中发挥基础作用。”<sup>①</sup>党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)提出“增强消费对经济发展的基础性作用,顺应消费升级趋势,提升传统消费,培育新型消费,适当增加公共消费。”这是在我国发展环境面临极大不确定性的新形势下,在进入新发展阶段之际,从贯彻新发展理念,构建新发展格局的高度,对消费作用的重新定位以及全面促进消费的战略抉择。尤其值得关注的是,《建议》首次提出“全面促进消费”,并将“适当增加公共消费”作为其中的一个重要组成部分。

的确,公共消费与私人消费一同构成了最终消费。增加公共消费,不仅增加最终消费,而且对

<sup>\*</sup> 郭庆旺,中国人民大学中国财政金融政策研究中心、财政金融学院,邮政编码:100872。

<sup>①</sup> 习近平 2017《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社,第230页。