## **改革开放40年︱田国强：改革下一程的三大重点任务**

来源：澎湃新闻 2018年5月23日

作者：田国强/上海财经大学经济学院院长



澎湃新闻 刘筝 图

改革开放迎来40周年，这一战略决策让中国走上了一条经济市场化和对外开放兼容的强国富民之路，拉开了中国近代以来最辉煌的历史篇章，尽管在这过程中存在着这样或那样的问题，但取得了前所未有的巨大成就。十九大报告提出必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。这些都需要全面深化改革的推进和落地。

**全面深化改革面临的社会主要矛盾转化**

改革，必须坚持问题导向，解决现实矛盾。之所以需要全面深化改革，正如十九大所报告指出的那样，新时代中国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，现实中诸多表象问题都与这个矛盾息息相关。具体而言，中国不平衡不充分发展体现在经济、社会和政府三个层面。

首先，经济层面的不平衡不充分其表现是低质量的发展，且不具有可持续性，导致近些年来经济增速持续下滑。自2011年来中国经济增长已由此前30多年来近10%的平均增长速度，一路快速下滑，破10、破9、破8、破7，平均下滑了3个百分点以上，降至2016年的6.7%。这样的长时间持续下滑至7%以下是改革开放以来从未有过的。面对这一轮全球金融危机，各国经济都受到整体外部经济环境的影响，经历了减速过程，但许多国家早已进入回升或波动上升平衡增长轨道，像中国这样持续下滑的基本没有。中国经济潜在增长率并未大幅下滑，导致实际增长率落差的是要素边际收益递减，政府主导动力枯竭，国有企业产能过剩、挤压民营经济。

其次，社会层面的不平衡不充分其表现是民生资源分配不均衡、社会失衡失序严重。中国各级政府更多还是发展型政府，而非公共服务型政府。在市场可以发挥作用的地方越位和错位，在市场不能发挥作用或容易失灵的地方却大量缺位，导致了生、老、病、居、教等方面的后顾之忧问题。由于大政府、小市场、弱社会的格局，使得公权力介入社会治理过多，造成社会公平正义不足，贫富差距过大，社会规范扭曲，社会文明、社会治理有滑坡的迹象。

再次，政府层面的不平衡不充分表现为过位缺位现象严重。政府与经济活动至今密切相关，政商关系仍密不可分，“跑项目、拿批文”是其一大特征，这样过位的过度干预导致市场人为失灵，而在市场自然失灵应该发挥作用的地方和政府执行力方面缺位有关。政府的各种程序审批、项目审批、准入壁垒依然众多，维护和服务性的有能、有为、有效、有爱的有限政府的目标还远没达到。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实体经济的困境。

**下一步全面深化改革的三大重点任务**

基于以上认知，笔者认为新时代全面深化改革的关键任务是提供制度基础的综合性改革。具体而言，深层次制度改革有三大重点目标任务：

**一是形成具有包容性的现代化经济体系；二是提升国家依法治国能力和政府执行力；三是建立良好的社会规范和秩序及和谐有效的社会治理体系。**

包容性经济制度是经济长期增长的必要条件，任何一个国家如果不实施包容性的市场机制，在经济发展方面如果是汲取性的，肯定不行，不具有可持续性。中国历史上的文景之治、开元盛世、贞观之治、康乾盛世等时期的轻徭薄赋政策，都是施行了比较包容性的经济方面的国策，促进了经济增长。但是，封建王朝绝对不是民主的，也不是法治的，他们靠的是政府的权威性和执行能力。当今世界，无论是美国的资本主义制度还是中国的社会主义制度，尽管政治制度不同，但有一点却是相同的，那就是这两个国家都有很强的执行力，再加上比较包容的经济制度。也就是政治和经济方面的刚柔相济，所以都成为世界上经济政治方面属一属二的大国。

从国家治理的角度看，只关注经济和政治、市场和政府，还远远不够，还要考虑社会的维度。也就是，今后一个时期，中国要建立让市场在资源配置中发挥决定作用的现代经济体系，推进中国经济从要素驱动向效率驱动、创新驱动的转变，推动质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，同时政府要有执行力，需要以改革、发展、稳定、创新和治理五位一体的综合改革方式进行治理，建立有能、有为、有效、有爱的有限政府和实现国家治理现代化。

**有能主要是讲政府执行力的问题，有为就是政府在应该作为的地方不缺位，有效是政府行政的效能和效率的问题，这三个主要是处理好政府与市场的关系问题，以促进有效市场形成为导向，有爱则是讲处理好政府与社会的关系问题。**

至于有限政府，就是凡现有市场能做好的，让市场去做，市场不能做好的，政府才需要去发挥作用。这样，它的治理边界一定是有限的，应基本限定在维护和服务上。当然，发展阶段不同，其维护和服务的内容会有很大不同。特别对转型经济体，还不是一个有效市场。一方面是标准经济学教科书中所界定的市场本身的失灵，而政府又没有去补位，另一方面是由于政府的过位、错位所造成的人为市场失灵，而政府又没有从中抽身。两方面原因的任何一个发生，都造成无法形成有效市场。这时，政府就比“守夜人”政府要发挥更大、更好、更有执行力的作用，比如政府启动和主导改革，建立和完善有利于经济发展、创业创新的现代市场制度，提供提升市场功能的产业政策（功能性或软性产业政策）以及提供对新兴和基础行业等政策（包括适度选择性的硬性产业政策）方面的支持等等。

**从经济、社会、政府切入推动平衡充分发展**

十九大报告强调的是根本性改革、制度建设，新发展理念和思想，产权制度改革，要素市场流动，更加强调的是真正让市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制。这些都需要制度变革，从而首先需要以市场化、法治化的结构性改革来同步解决做什么、谁去做、怎么做的问题，坚定不移地继续推行松绑放权和市场化制度性和有限政府职能的改革才是关键。同时，改革还需要社会自治理的加强。深化改革必须是综合性的，全面性的，因此需从经济、社会和政府三方面综合治理。

首先，提升经济包容性是中国经济发展驱动转型的需要。要素驱动已经无法支撑中国经济的可持续发展，效率驱动在很大程度上已经成型，但创新驱动还做得远远不够。创新主要靠谁，靠民营企业，靠企业家精神。中国新四大发明中，除了高铁之外，支付宝、共享单车和网购都是民营企业的创新成果。

其次，增强社会治理是中国社会和谐有效治理的需要。在社会治理方面，中国要朝着法治化、智能化、精细化的方向走。所谓法治化，就是要着力构建法治社会，善于运用法治思维和方式来解决城市社会治理顽疾；智能化，就是要着力推进智能社会建设，善于运用大数据、云计算等信息技术手段来提高社会治理水平；精细化，就是要在破解街道、社区的“最后一公里”难题方面做更精细的制度设计与安排。当然，笔者更想强调的一点是，

**政府不应也不能把所有社会治理的职能都揽于一身，社会组织在协调各方利益、共享公共资源、促进公平正义等方面可以对政府形成很好的补充和替代作用，这就要求政府将自身管不好也管不了的领域交给社会组织来自我管理。**

第三，提升政府执行力是中国国家治理现代化的需要。政府如果没有执行力，再美好的愿景、再前瞻的规划、再详尽的方案，都只能是停留在脑海和纸面，无法真正得到落实。许多国家之所以陷入低收入陷阱、中等收入陷阱或塔西佗陷阱，与国家依法治国能力尤其是政府执行力的阙如有很大关联。当然，执行力与权力的合理配置也是紧密相关的，国家治理需要在权力下放方面有所考虑，没有权力匹配的执行是机械的。与此同时，政府的执行力又是建立在政府职能得到准确定位基础上的，以有能、有为、有效、有爱的有限政府定位来考察，国家依法治国能力的提升离不开三要素：法治、执行力、民主监督。