



# 中国经济发展潜力关键在市场化改革的深化

上海财经大学经济学院院长、教授、博导 田国强

上海财经大学高等研究院助理研究员 陈旭东

**【摘要】**当前,中国经济增长速度较以前有所放缓,之所以出现这种情况,除了受周期性和结构性因素影响之外,还源于我们正面临着发展驱动和经济体制双转型滞后的问题。解决当前经济发展的难题,就应当从深层根源去寻求方案。文章主要针对当前中国经济所面临的问题及其深层次市场化改革的必要性进行了学理性分析。

**【关键词】**市场化改革 驱动转型 制度治理 发展潜力

**【中图分类号】**F121 **【文献标识码】**A

当前,中国实体经济正面临棘手困境和挑战,延续了前两年的增长下滑态势,创下1990年以来的年度增速新低。是什么因素造成了中国经济持续下行?如果这一问题没有弄清楚,就很容易导致急病乱投医,这种情况下有可能出现“多做多错、少做少错、不做不错”消极应对方式,必须要予以避免。

## 新时期中国经济增长瓶颈的根源所在

一般而言,一个经济体在一定时期内增长放缓主要有两种原因,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。当前中国经济下行有一定周期性的原因,但更多来自于自身经济结构的问题,如产业升级、需求方式转变等问题。除了这两个原因外,中国还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的根源因素。

首先,作为一个发展中国家,中国面临发展驱动转型的问题。每一个经济体都要经过三个特定的发展阶段:要素驱动、效率驱动及创新驱动。由于边际收益递减的客观经济规律,要素驱动仅仅是阶段性有效的,未来中国经济的可持续发展需要向效率驱动、创新驱动转变。但这个驱动转变有赖于市场制度的完善,否则不可能成功。在这一转变过程中要素的作用依然不可或缺,但不能再一味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创新和企业家精神的驱动下自由流动、优化组合。

其次,更关键的是中国还面临体制转型的问题。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。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,但与成熟市场经济国家相比,

现代市场经济体制还未完善,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行业垄断加大、政府负债激增、产能严重过剩、民营经济发展不足、民间消费疲软等问题。

## 为什么追赶式经济发展方式可持续性不再

归纳起来,要素驱动红利衰减、政府主导动力下降及国企产能过剩挤压民营经济的追赶式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:

一是要素驱动红利衰减。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,但从长远看,由于边际收益递减,在生产率下降的同时伴随着要素成本不断上升,要素驱动的发展模式不可持续。要素驱动易于导致高投入、高耗能、高排放、高污染、低经济效益、低劳动力回报的粗放式经济发展方式。随着要素红利的衰减,以及国际贸易壁垒高筑、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。

不过,由于区域差异、个体的生产力差异以及经济发展驱动转换需要一个过程,发展驱动转换不应一刀切或一蹴而就。许多地方政府过早、过快地通过“腾笼换鸟”、“机器换人”等使得一些产业主动或被动地转移到东南亚一些国家去,恐怕也是造成中国经济增长大幅下滑的一大原因。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仍要发挥重要作用。否则,两头落空也会使经济增长失去动力。

二是政府主导动力下降。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,地方政府用很强的激励来拉动经济增长以取得政绩回报。尤其是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”的土地财政加上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。然而,借助金融和资本杠杆,中国经济在高速增长的同时也形成了高杠杆和泡沫化。数以万亿计的抵押贷款包括其他地方政府债务很大部分又是靠土地出让收入来偿还,这就使得地方政府有很大的激励来做大土地财政。一旦土地市场、房地产市场发生较大波动,其中蕴含着的地方债务和金融风险将使得政府主导经济发展的动力减弱。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%,不到美国的一半,与俄罗斯55%的水平和一些发展中国家相比也有不小差距。

三是国企产能过剩、民营经济发展受限。时至今日,国有经济的规模依然很大,国企在一些地区和重要行业中的垄断地位非但没有削弱,且还在加强。观察2015年上半年各省经济增长数据,可以发现国有经济比重越大、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,如辽宁、黑龙江、吉林都是倒数几位,均滑出经济增长合理区间,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。在国企比重过大的地区,国企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、生产成本低问题,发展严重受限,这就使得当地市场没有一个良性竞争机制,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。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,钢铁、煤炭、电解铝、水泥、平板玻璃、造船等行业都有超过30%以上的产能过剩率,而在政府财政补贴扶持和指定技术路线之下,风电设备、多晶硅、光伏电池等许多战略新兴产业一哄而上,同样出现了严重产能过剩,行业利润大幅下滑。这些都是自我循环的结果,为了追求更高的增长,就用增长来刺激增长,用资源生产资源,结果产生了大量过剩产能。

四是政府自身的经济目标管理不足、办事效率不高。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、制约权力无疑非常必要和及时,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,对简政放权改革还有很长路要走的中国经济而言,仅仅重反腐倡廉是不够的,还必须抓好经济目标管理,提升办事效率,做有为政府。

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。当前各级政府经济活动各种程序审批、项目审批、准入壁垒依然众多,维护和建设服务型有限政府、有效政府的目标还远没有达到,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。

五是对“新常态”理解的偏差。“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,而要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,使得还没有进入平衡增长轨道的中国经济保持中高速增长。由此,放弃粗放式高速增长旧常态和提倡政府简政放权及减少政府的越位,决不应与不作为、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。

以上五大原因归根结底还是市场化改革不够彻底,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。这说明了合理制度安排的至关重要性。由于现代市场制度远未建立,中国经济的效率低下,靠民营经济为主的创新驱动还根本谈不上,如不及时应对,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。

## 市场化改革深化的方向及其切入口

为了推动发展向效率驱动、创新驱动转变,中央政府近年来先后提出“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”、“互联网+”等国家层面的经济战略。不过,在我们看来,制度才是关键,是决定性的因素,如果没有深层次的制度性、结构性改革作为支撑,这些战略举措将很难落地,对于经济增长与发展的拉动作用也将是有限的。由于社会流动性的不足、阶层分化和利益集团阻碍,中国深层次改革,越往后推越为艰难,因而需要中央政府的权威领导,要对大原则、大方向形成上下一致的高度共识。

(▶下转256页)



(◀上接21页)

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,对未来的改革也是如此,在这两方面还有很长的路要走。

现代市场经济制度是不可替代的。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,其对于政府与市场在资源配置中究竟应分别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之间的治理边界,从而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。

市场化改革千头万绪,我们认为下一步中国在一些重要关键领域的改革方向至少有三:

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,无论是经济发展、社会稳定还是其他事,地方政府日子都比较好过,少许多麻烦。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。如果不能实现创新驱动,中国经济增长就只有数量的变化而无法产生质的飞跃。

从各国历史经验来看,向创新驱动的转变,不可或缺民营经济的大发展、大繁荣,包括中小微企业的大发展。所谓创新,首先意味着打破循规蹈矩,这必然蕴含高风险,尤其高科技创新更具高风险特征,创投成功的比例非常低,一旦成功,则会有相当可观的盈利回报。对国企而言,由于先天缺乏承担风险的激励机制,其去冒高风险的动力不足,而民营经济在创新上有着更加强烈的意愿。

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。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。

私有产权的明晰和保障至关重要。当前贪腐猖獗除了一些干部本身的素质不硬外,一个根本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。因此,反腐的一个重要出路就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使其不敢贪。

二是金融市场自由化。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,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还未打通。这有赖于利率市场化和资本市场深化方面的配套改革,由市场决定不同期限、不同风险特点资金的价格,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。

金融体制改革的下一步目标应是形成具有足够广度和深度的金融市场,大力发展非国有、民营金融机构,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。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,金融市场自由度不够,阻碍了金融改革和创新,损害了金融系统的效率和公平。对于政府而言,更重要的还是在金融领域进行结构性改革,只有合理界定好政府和市场的治理边界,正确处理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,首先还是必须提供城镇化的必要条件——由土地市场来配置土地。由于土地无法形成规模经济,中国农产品生产成本与价格居高不下,使得中外粮食价格对比中,中国处于劣势,并有扩大趋势,这也从侧面说明中国土地制度存在着问题和隐患。

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,为经济社会构筑更牢固的发展基石。

土地要素的市场化改革,意味着地方政府将有很大一部分预算收入需另辟财源。可采用国际通常方法,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。一方面,通过提高持有环节的成本,可以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。另一方面,通过此项税收可以调节社会财富分配和平衡收入差距。

人民论坛

责编/张菁