



# 以市场化改革破解转型与增长两难困境

上海财经大学经济学院院长、教授 田国强

**【摘要】**当前,面对经济下滑局面,中国需要加快深入理顺政府与市场、政府与社会之间治理边界的制度性和结构性改革,大力引入竞争机制,继续深化对外开放,消除不利于企业创业创新和挤压民营经济的制度性障碍,真正让市场在资源配置中发挥决定性作用和让民营经济发挥主要作用。

**【关键词】**经济增长 市场化制度改革 转型 困境

**【中图分类号】**F015

**【文献标识码】**A

## 经济增长下滑的现实和潜在风险不可忽视

经过30多年要素驱动的发展,中国经济确实取得了非常大的增长和发展成就,但是由于要素收益递减的客观规律,中国经济增长的中枢已经下移,不过这个下滑不应像现在这么快,现实和潜在的政治、经济和社会负面后果和风险都不容忽视。根据对媒体公开报道的梳理,2015年以来珠三角地区有大量企业关门,其中东莞占比例超关门企业总数的三分之一。

尽管在市场经济条件下,企业倒闭尤其是中小企业的破产倒闭并不鲜见,但是与经济增长下滑一挂钩,问题就会放大,极其不寻常。目前,实体经济增长减缓和企业倒闭叠加效应正在向银行业加速传导,银行不良资产风险有扩大的趋势。据《财经》报道,截至2015年三季度末,中国16家上市银行不良贷款余额为9080亿元,比2014年末增长了近三成,不良贷款率全线急速上升。尤其是许多产能过剩行业的企业债务负担沉重,杠杆率加速攀升。

同时,与20世纪90年代国有企业大量倒闭和工人下岗还有政府保底兜着不同,这一轮倒闭潮是民营企业批量倒闭和外资企业大量撤离,大量农民工返乡,形成了“逆城镇化”的现象,其中很多人又成为新的失业者或重新回到农地耕作,而国家的失业救济社会保障制度基本还没有建立健全,如果处理不好,基本的生存权都没有保障,就会带来一系列严重的政治经济社会方面的问题。

现在许多人将现有的农村土地制度作为失业农民工的一种救济制度的替代,但这种做法既没有考虑到效率(这种无法形成规模经济的现有土地制度使得中国农产品生产成本持续上升导致价格不断上升,导致中外粮食价格差别悬殊,超出50%以上),更没有考虑到对农民的公平,是政府职能错位、缺位的表现,背离了政府维护和服务的基本职能。

此外,我们也看到很多国有企业以降低效率为代价利用政

府的补贴或垄断利润进行所谓的“稳就业”。特别是很多传统工业企业虽然库存高企、产销下降、开工率不足,但是并未裁员,而是通过减少薪水、无薪休假、缩减工时、在职培训、推迟入职等将显性失业转化为隐性失业。

更严重的是,国有企业以所谓的“稳就业”向政府表功、邀功和民营企业的“倒闭潮”,容易给人们带来一种错觉,错认为还是国有企业好,民营企业靠不住,从而否定过去30多年让经济大发展的民营化改革方向。事实胜于雄辩,从经济数据看,2015年以来恰恰是那些国有经济比重越大的地方,经济受到的冲击越大,增长下滑越严重,如东北几个省份。

现在很多人都号称要反思改革,借改革中出现的这样那样的问题,怀疑甚至是否定改革开放的正确大方向,将经济问题上升为阶级斗争、政治层面和意识形态方面的问题,民族主义和民粹主义盛行,对改革方向及其深化改革形成了很大的干扰,使得从上到下对于改革还没有完全形成共识和内在动力机制。并且,一旦遇到问题,政府就想到或仍采用政府主导的方式去解决,不可能让市场发挥决定性作用,中国就仍然面临的是一个发展型的政府,仍然会一如既往地出现“重政府轻市场、重国富民富、重发展轻服务”的“三重三轻”现象。

但这样做会有效果吗?我们在总结中国30多年改革所取得的巨大成就和展望未来,进一步深化改革,一定弄清楚什么是新的因素导致了改革成就巨大。应像实验物理一样,要研究和找出两个变量之间的关系,一定要将其他变量固定。同理,对总结中国改革成就也应该是如此。但许多人在总结经验时,将改革取得巨大成就总结为,主要是政府主导、国企主要、党的领导、社会稳定所致。这些当然都是重要因素,不可否定,但笔者要问的是,这些不都是改革开放前就早已有的要素吗?

中国改革之所以取得巨大成就,还因为政府的干预大幅度地减少,民营经济大发展从而使国有经济比重不断下降而取得的。较大程度上的经济上的选择自由、松绑放权的改革、

引入竞争机制(包括中央与地方政府、对内对外的竞争)、对外开放、民营经济大发展这样的基本制度性市场化改革下中国经济才取发展。

回到市场化改革开放这个基本共识上来,在这个基本共识上来谈经济下滑的问题,来谈顶层设计和改革的问题。按照十八届三中全会精神真正让市场在资源配置中发挥决定性的作用。因此,需要继续坚持改革开放,是具体行动上的坚持,而不是说的多、做的少的坚持,甚至是往回改的所谓改革。实际上,改革越往后推,代价越大,难度也越大。

### 制度转型滞后才是经济增长大幅下滑的肇因

面对中国经济增长的大幅下滑,如果不找出问题的内在根源,不分析深层次的内在原因,仅仅只是指出问题的表象和我们需要做什么,而不是试图从根源上去找原因,从制度层面上去解决问题,那么很容易采用头痛医头脚痛医脚的方式去解决问题,治标不治本。解决问题,当然首先需要清楚“做什么”这个问题,但这远远不够,更重要的是还需解决“谁去做”和“怎么做”的问题,否则就没有方向感,引起争议、歧异和思想的混乱。因而,更重要的问题应该是谁去做、怎么做的问题,也就是方向性、原则性、制度性安排首先需要明确:是让市场发挥决定性的作用,还是让政府发挥决定性或主要作用?是让国有企业发挥主导作用,还是让民营经济发挥主体作用?这些问题不明确,就只会给政府进一步主导和干预经济提供空间。

当前中国经济下行有一定周期性的原因,但更多还是自身经济结构的问题。除了这两个原因,中国更面临发展驱动和经济体制双转型滞后的问题。发展驱动转型滞后是指从要素驱动向效率驱动乃至创新驱动的转型滞后,这一转型基本上是所有经济体必须经历的,但这个转型是内生的,还是要归结到体制转型滞后上来,所以制度变迁才是最根本的。从根本上说,中国改革方向不明确,向现代市场经济体制转型和变迁滞后,才是导致中国经济增长下滑更为关键的根源因素,再加上政府部门及其官员做事激励的缺损以及对新常态理解的误区,使得问题雪上加霜。

历史经验表明,大规模制度变迁进程往往都是经济面临极大困境触发进行的。我的一个基本判断是,如不尽快进行实质性的、制度性的、深层次的市场化改革,从根本上改善制度供给,中国经济持续快速下滑的劣势很难止住,弄得不好会引发连锁反应的恶果,会危及政治经济社会的稳定。市场化改革不是靠制造出更多的名词,那样只会引起争议、歧义和思想上的混乱,或给政府进一步干预经济制造条件。

我们必须认识到,唯有深化制度改革和变迁,才能从根本上解决增长和转型两难,而转型发展和深化改革需要同时兼顾

发展和治理两大逻辑,正确理解它们之间的内在辩证关系。发展的逻辑主要是提升一个国家的硬实力,而治理逻辑则注重软实力方面的建设,当然是多方面的治理,包括政府和市场的治理制度、社会公平公正、文化、价值观等方面的建设,其关键是政府、市场与社会的关系处理问题。

因此,中国需要加快深入进行理顺政府与市场、政府与社会之间治理边界的制度性和结构性改革,大力引入竞争机制,继续深化对外开放,消除不利于企业创业创新和挤压民营经济的制度性障碍,真正让市场在资源配置中发挥决定性作用和让民营经济发挥主要作用,这是中国顺利从要素驱动向效率驱动乃至创新驱动转变,跨越潜在“中等收入陷阱”关键所在。

### 从经济学的基准点出发深化市场化制度改革

那么,如何深化市场化制度改革呢?自2015年11月中央财经工作领导小组会议首次提出“供给侧改革”之后,这个就成为一个炙手可热的词汇,引起了理论界和思想界的讨论热潮。其实,自2013年开始,学术界便有一种观点,中国新一轮改革需从供给端入手。贾康主编了一本题为《新供给:经济学理论的中国创新》的书,强调要以改革为核心,在供给侧入手推动新一轮制度变革创新。进入2015年,中国经济面临持续下滑的空前压力,理论界也进行了大量的思考和建言。以吴敬琏、钱颖一等为代表的经济学家也认为,目前中国经济的应对视角依然集中在短期的“三驾马车”理论,侧重货币政策和财政政策来解决内需不足的问题,但深层次的问题还是供给侧的不足。

中国经济从过于强调需求侧走向注重供给侧,这是一个进步。因为通过财政和货币短期政策及一味地通过投资拉动经济的需求侧管理,是不可持续的,并且有很大的负面作用,此方面已经开始逐一暴露,当前所面临的经济增长和发展困境及制度方面转型的滞后在很大程度上要归咎于此。但由于供给侧定义和内涵都非常不明确,各种解释都有,已经引起很大争议。有人认为供给侧改革应该是进行深层次制度性的改革,如减税、简政放权、给企业更大自由和激励,也有人认为政府应该加大作用,解决供给不平衡的问题,如产能过剩。其实,改革不是造就更多的新名词,除了引起争议、歧义和思想上的混乱之外,还会为了争夺新名词的发明权而争功、邀功而无法形成合力,并且会给政府干预经济提供空间。

也有不少人,包括笔者认为,供给和需求是一体两面的,不必纠缠所谓供给端还是需求端发力,关键是改革端,市场化的制度改革才是根本。事实上,十八届三中全会决定已经讲得很清楚,改革就是要让市场在资源配置中发挥决定性的作用,已经形成了上下的广泛共识,从而很多好的改革建议都可以纳入到这个提法上来。中国要做的最大的供给改革是完善制度供给,提供



一个好的市场经济制度环境,让市场在资源配置方面真正发挥作用。

改革需要回到经济学基本常识,同时在方法论上我们做任何事都是相对比较而言的,因此必须有一个基准点或参照系作为比较,否则无从着手。中国下一步推进深层次市场化变革,也还是要从现代经济学的基准点和参照系说起,违反经济学常识,改革只有失败。基础经济理论最基本、最重要的作用就在于给出目标、基准点和参照系,从而起到明道、指明方向的指导作用,通过理论指导改革、变革及创新来促使现实经济运行不断向理想状态逼近。

尽管许多经济理论不适宜直接用来描述当前中国经济制度环境,但是却为中国经济改革与发展的取向指明了长远方向,为我们研究各种问题提供了一系列的参照系和基准点,从而为逐步解决现实和理想状态之间的落差奠定了理论基础。现代经济学以理想经济环境为基准点,以自由竞争市场为参照系,严格地给出了市场导致有效配置从而成其为好的市场经济的前提条件,而这些前提条件正好是指明了改革的长远取向,从而起到明道、指明方向的前瞻性指导作用,通过理论指导改革、变革及创新来促使现实经济运行不断向理想状态逼近。

当前,面对中国经济增长持续下滑,国内各方面又提出了很多应对之策。但是,如果不能像诺斯那样找出问题的内在根源和从制度层面上去解决问题,只是堆列出众多看起来都非常正确的时髦词汇、动听语言及只是简单列出需要解决的问题,而没有给出任何主语,也就是没有明确前面提到的“谁去做”和“怎样做”这些最基本和根本的制度性问题,那么只能是政府主导具体经济活动,一拥而上的“大跃进”式政策出台。可是,如果主要靠政府靠国企来做可行么?以创新为例,创新是要容忍失败、承担风险的,成功率不到5%,政府和国企的领导不可能承担这样的失败风险,从而应该主要靠市场、靠民企。

所以,制度才是关键,是根本。只有深化市场化方面的根本性制度方面的改革,才有可能解决增长与转型的两难。当然,在现实经济中市场也不是孤立存在的,它要运行良好及向理想状态逼近,还需要政府、市场与社会各归其位这样一个国家治理三维结构能够得到有效的耦合和整合才行,这就需要前面提到的合理界定和理清政府与市场、政府与社会的边界。这里就涉及到两个层次的问题:

第一个层次是治理边界的界定。我们首先要知道政府与市场及社会之间的合理边界在哪里。市场有效和社会规范的必要条件是需要一个有限而定位恰当的有效政府,这样政府的合理定位至关重要。其原则就是,市场能做的让市场去做,市场不能做或做不好的政府才去做。归纳起来,政府的基本作用就是两条、四个字:维护、服务。例如,前面提到的基本的社会救济制度就属于服务的范畴,中国做得还远远不够。

第二层次是主次之分。谁是关键?答案是制度。我们一旦知道它们之间的边界后,还需要理清。那么,谁去理清呢?由于政府是主体,市场是客体,社会也是客体,从而当然也就是要靠作为主体的政府去做,去理清。但政府、市场和社会,三者却正好对应一个经济体的治理、激励和社会规范三个基本安排。其中,政府的作用具有极大的正负外部性,从而需要合理定位,这就涉及到著名的“诺斯悖论”——“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是经济衰退的根源”。

那么,谁能规范主体,也就是政府的定位呢?法治。这样,法规治理是最关键、最根本的,它奠定了最基本的制度环境,具有极强的正负外部性,决定了政府定位是否适度,从而决定了市场激励机制的效果和社会规范形成的好坏。人们可能会问,政府及其部门愿意去限制自己的权力吗?一般来说,当然不愿意去限制自己的权力,从而在中国现有国体之下也需要对权力进行划分,行政部门、立法部门和执法部门要各司其职。

因此,最基本的治理制度是关键,是决定性的,只有从规范、制约和监督政府权力的制度、法治和公民社会这三个维度的综合治理着手,合理界定好政府与市场、政府与社会治理边界,才能同时解决好效率和社会公平正义的问题,才能从根源上根除腐败和行贿受贿现象,建立起健康的政府、市场、社会、企业及个人关系。这样,它们之间应当是良性互动的关系,惟其如此,政府方才可以不断通过法律法规的制定及执行,强化市场方的效率、效能。

整体而言,现代市场经济制度对正处于跨越“中等收入陷阱”关键阶段的中国来说依然是不可替代的,其建立健全需要在政府、市场和社会这样一个三位一体有机耦合的整体框架下完成,在合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界方面需要有明显的改革进度,惟其如此才能真正推动中华民族的伟大复兴和国家的长治久安。

人民论坛

责编/张蕾