

中国经济学 70 年: 回顾与展望

——庆祝新中国成立 70 周年笔谈(下)

编者按: 2019 年是中华人民共和国 70 华诞,也是决胜全面建成小康社会第一个百年奋斗目标的关键之年。新中国成立 70 年来,在中国共产党的坚强领导下,我们从封闭落后迈向开放进步,从温饱不足迈向全面小康,从积贫积弱迈向繁荣富强,创造了一个又一个人类发展史上的伟大奇迹。为了系统地总结和提炼中国 70 年经济发展的内在规律,把实践经验上升为系统化的经济学说,不断开拓当代中国马克思主义政治经济学新境界,本刊特邀部分著名经济学家撰写了这一组文章,以飨读者。

改革开放的经验是积累而成的*

——四十年以来的改革实践和理论的发展

厉以宁

从 1949 年中华人民共和国成立算起,到 1978 年改革开放,已经度过了 30 年,这 30 年左右的时间,并不是没有人提出要改革、要开放,但阻力很大,几乎寸步难行。最大的阻力在于意识形态方面,因为无论在农村还是在城市,意识形态方面都存在着障碍,这具体地反映在当时来自高层的“两个凡是”的影响,任何一项改革建议,都须符合“两个凡是”的要求。

为了扫清思想上的障碍,在 1978 年,全国上下开始了“实践是检验真理的唯一标准”大讨论。这场大讨论长达半年之久,干部、知识界的人士都参加了这场史无前例的大讨论。不再以“本本”作为唯一的指导,也不再把“本本”当作改革和开放的指示,正是在这样的氛围中,1978 年 12 月召开了中共十一届三中全会,提出了新的改革思路。

中共十一届三中全会明确了中国农村改革的趋向,这就是:中国广大地区的农民究竟选择什么样的体制,由农民们自行选择,安徽、四川以及其他一些省份纷纷效仿安徽、四川的样本,在自愿的条件下通过耕地家庭承包制各自提高了农业的增值效应。

农民选择了耕地承包制以后,主要精力放在粮食的增产,解决多年来未能解决的温饱问题。更为重要的是城市居民得到方便。许多城镇短时期内出现了农民个体或合作办起的农贸市场,从蔬菜、瓜果到猪肉,牛羊肉等都有出售。城区中原有的凭证购买粮食和肉食的情况消失了。这是城镇居民最高兴的事情。

与此相应的是,凭证购买棉花、布匹也取消了。城镇居民不仅到农贸市场可以买到布匹和成衣,还可以订做各类衣服,服装店的衣服成为热销的商品。经营布料和服装购销的都是农民,福建、浙江、广东、武汉、上海等地的街头,挂满了待出售的衣裤,而大街上可以听到的宣传是,这些衣裤的

* 厉以宁,北京大学光华管理学院,邮政编码:100871。

原产地是香港,这是因为为了促销,国内许多购买和销售的布料和服装,通常被打上“香港货”的称号,这就是20世纪80年代初的沿海城镇街头的繁荣现象的写照。

二

20世纪80年代在城乡各地还兴起一种新现象,这就是乡镇企业的兴起。

据调查,在农贸市场中最初是农民推销自己家庭中的副产品,如蔬菜、水果、粮食、肉类等农畜产品。但当时对生产资料的需求量很大,到处在盖房子,包括农民的住宅。但盖房所需要的水泥、石灰、木料、油漆等都是市场上的紧缺物质:谁有“后门”才能买到,否则即使有钱也买不到的生产资料。这种情形促进了农民自己走上生产资料生产和销售之路。

果然,有志者事竟成。农民成为新的生产资料的生产者,从而扩大了农村生产资料的产供销范围。这些农民自己的建筑材料产品,很快就补充了市面上对建筑用生产资料的供不应求,同时这也表现出,在生产要素(尤其是建筑材料的供给方面)生产供应方面打开了一条新路。也就是说,在建筑材料方面,除了原来就存在的计划部门的生产供给以外,又增添了农民的建筑材料生产供给。在煤炭供给方面,情况基本上与此相似,即在计划规定的煤炭生产之外,又形成了农民经营的小煤窑,这才能使煤的供应满足国内对燃料的需求。

计划体制在建筑材料方面的限制被打破了。农民经营煤炭生产进入市场也打破了经济计划的限制。至于生活用品方面的情况与此相似,不少民营中小企业应运而生,同计划体制内国有企业的竞争也日益引起了企业界的关注。这就是20世纪80年代的体制内外经济竞争的反映。一批又一批的生活用品,既依靠国有企业提供,又依靠新涌现的民营企业提供。

三

对20世纪80年代的情况,事隔已经30年了。我们可以得出什么样的经验和反思呢?在研究当年经济形势的基础上,我个人认为至少有三个问题值得经济学界思考。

第一,80年代初实行承包制的改革是有成效的,农产品和农村生产效率都有较显著的增加,这也是有目共睹的。但最大的遗憾是没有提出农村土地的所有制的改革和转让问题。农村土地承包经营权的流转刚开始在一些省(自治区)经过试点而受到农民的欢迎。准确地说,农村的土地流转是21世纪才在农村推广的。根据中华人民共和国宪法,农民的承包地是属于国家的,农民可以有承包经营权,也可以出租自己的承包经营权,但不得改变承包经营权的性质。有了上述规定,农民的承包经营权就受到了法律的保护,农民的权利不受侵犯。

现在总结一下,20世纪80年代的农户承包经营是依法经营的一种措施。在农民承包经营的框架下,农民的收成不仅获得了法律的保证,而且还能够扩大经营,提高生产效率。如果说,20世纪80年代开辟了农民可以通过家庭承包经营致富,那么现在,在土地确权以后,从事家庭承包的农民更可以通过转包行为而使自己经营的小规模演变为有一定规模,利用先进的农业机械,成为符合时代需求的现代农场。这些都是土地确权以后的新变化。

第二,中国人口多,就业问题始终影响到农村的兴衰。特别是在农村的人口外出谋生之后,进城的农民将如何安心地工作,进城的儿童将如何入学并在接受新式科技知识之后,如何使自己在城镇中谋得一个好职业。这也是以千百万计算的新市民如何发挥自己的特长所必须关心的问题。

从宏观的角度来看特大型城市可以容纳的农民工及其家属是有限的,但农民工中有技术有专长的仍有在这里落户的可能性。应当在中小城镇较多地吸收农民工就业,在中小城镇,只要政策适当,对农民工的就业仍有很大的吸纳空间。

无论是特大城市,还是中小企业所集中的中小城市,吸纳农民工并安置农民工家属是不可忽视

的大事。这里涉及了农民工幼孩的照顾,学龄前儿童需要进幼儿园,学龄儿童需要上学,农民工家庭的老人也需要有医院照应。根据以上所述,可以清楚地反省,从 20 世纪 80 年代以来,农民工进城后的生活在较长时间内一直没有得到城镇当局的重视,以致城市当局越来越需要“补课”以改变农民工的家居问题。

照理说,城市如果能根据本地农民工家属的情况,在 20 世纪 80、90 年代就着手改善农民工及其家属的安置问题,今天就不会大范围出现(至少中小城市不会出现)农民工家庭的留守问题。

从工业化、现代化过程考察一下西方发达国家的农民工家属的安置问题,我们可以得出两点启示:一是随着这些西方国家工业化、现代化的推进,所需要的服务业工作人员数目是增加的,这就形成了一批又一批的就业的可行性。二是随着西方国家工业化、现代化的推进,城市人口也越来越多,这就为城市中的农民工的家属获得了新的谋生机会。如摆小店铺,或发挥自身之所长,开办某些行业的小工厂或小店,并渐渐扩大经营。这都是正常的现象。

有些外出打工的农民,先外出学艺,积累一定的经验和技能以后,便回家创业了。我们在贵州毕节市调研,发现有各种当地原来没有的新企业现在开始营业了,如面包房、蛋糕店,还有新式的时装店。开办这些新式店的老板都是前几年出去打工,学习了外地企业的技术后,回到毕节,自行开店,生意很好。市政府的同志告诉我们“过去毕节的居民没有购买面包、蛋糕的习惯,现在有了这种习惯了,尤其是在儿童过生日时,桌子上总会摆上蛋糕,全家为儿童祝福。”还有,毕节人到外地打工后,回乡开了时装店。他们懂得沿海城市目前所流行的是什么样的衣服,很快生产出来,挂在店铺里,吸引毕节妇女的注意,所以,外出打工的制衣工匠成为新时装的宣传推广者。这种风气也是最近才流行开来的。

我们在美国、德国考察时,还发现了那里农家的一种新风气,即一些老人不愿住到城市中,而愿意返回农村,仍以务农为生。去美国大湖南岸的农场中,儿女年轻,都到城市中去谋职,有些子女有一技之长,从而自立门户,不再务农了。他们的父辈却不同子女们住在一起,仍在农场中,辛勤劳动。德国也有这样的例子,老人们开着播种机、灭虫机、灌溉机等,在田地里奔忙。我们问这些老人,为什么不同成年的儿女住在一起享清福,为什么不把自己那块庄稼地卖掉?无论在美国还是在德国,我们所遇到的老人们都认为“这是责任”“这是乐趣”“这是对儿女们的交待”,正是由于有了上述的交待才会有这样的一些年老的农民在勤劳地耕作和收获。

中国会发生这种情况吗?很难说,但同样会有“老人的责任感”“务农的乐趣”“对儿女的交待”等说法的存在。今天务农的老人还不多,但可以“等着瞧”。

在江苏、浙江、福建、广东等省,“老人种田”将是可预料到的一种新的变化。

第三,20 世纪 80 年代,甚至 90 年代依然存在的粗放式的生产所造成的这种大面积污染,对后代子孙所带来的危害不是短时间内就能消失的。

20 世纪 80 年代和 90 年代矿业的采挖污染,已经给矿区的人民生活带来很大损失。不少地区目前正在做“补课”工作。这里说的“补课”,实际上就是对过去过度采矿所造成的恶果进行挽救,其间付出的代价是严重的。例如水源污染了,必须从源头治理起;农田损坏了,也必须从附近的污染源治理起。要恢复矿区的生态平衡,耗费很大,这就使受污染地区在短期内很难恢复原状;污染地区要恢复常态,可能要耗费几代人的精力。那么,在短期内如何改善矿区人民的生活?要让矿区人民有较好的生产、生活环境,最简便的方式是使他们全家和家畜家禽有地可迁,还要使新修的农民住房不低于过去的标准。那么,耗费巨大的拆迁费、建房费、生活安置费等,谁来承担?这一切可能仍需由地方承担主要费用。

总之,20 世纪 80 年代、90 年代农村不顾生态保护而造成的污染,导致后人花费更大地治理环境。这是不可忘掉的教训,今后开发农村时一定要把前人的教训牢记在心。

高质量发展要让创新要素活力竞相迸发^{*}

辜胜阻

经过新中国70年特别是改革开放40年来的建设和发展,中国经济已经由高速增长转向高质量发展的新时代。新时代经济高质量发展,亟需实现从传统要素驱动、投资驱动转向创新驱动。在创新驱动发展进程中,技术创新和制度创新好比车之两轮、鸟之两翼。制度经济学认为,制度是调整与引导人类行为的规则,是一种激励机制,并试图减少因环境复杂性引起的不确定性与降低交易成本。促进创新发展,从制度功能来看,基于激励功能的制度创新,能够调动人的积极性和创造性,激发创新潜能。基于资源整合功能的制度创新,能够促进人才、资本、技术三大关键要素的互动和集成,优化资源配置,形成发展合力。技术创新要有良好的制度供给和制度环境来匹配。习近平总书记指出“如果把科技创新比作我国发展的新引擎,那么改革就是点燃这个新引擎必不可少的点火火。”进入经济发展新时代,需要进一步通过深化改革,推进关键领域的制度创新,强化与技术创新相适应、相匹配的制度供给,最大限度解放和激发创新要素的巨大潜能,最终实现技术创新与制度创新“双轮”驱动经济高质量发展。

第一,创新驱动本质上是“人才驱动”。要完善育才、引才、聚才制度设计,培养并引进一大批引领型创新人才,引导企业完善与创新相容的人才激励机制,吸引创新人才向企业集聚,为创新驱动高质量发展注入源头活水。功以才成,业由才广。当今世界综合国力的竞争归根到底是人才的竞争,人才在推动技术研发、提升技术吸收和技术成果转化能力方面扮演着重要角色。经过70年的发展,我国已经拥有世界上规模最大的科技领域创新人才队伍,是一个人力资源大国,但仍存在高端人才供给短缺、对核心人才长期激励不足等问题。没有人才优势,就不可能有创新优势、科技优势、产业优势。创新驱动高质量发展,亟需加快人才制度创新,优化人才结构,激发人才创新潜力和活力,加快实现从传统数量型“人口红利”转向质量型“人才红利”。落实人才强国战略,完善创新人才培养和引进机制,优化与技术创新相匹配的人才结构,着力培育推动科学技术进步、适应国家战略需要、引领社会发展潮流的领军人物、拔尖人才和紧缺人才,为高质量发展提供智力支撑。要创新培养模式,突出高精尖导向,加快培养具有科学精神、创造性思维和创新能力强的高端人才。构建立体式多层次技术技能人才开发体制,加强学校教育和实践锻炼相结合,打造“产教融合”“校企合作”的“新工科”,加快培育一批具有“工匠精神”的技术技能人才。同时要创新人才引进模式,打破国籍、户籍、身份、档案、年龄等人才流动制约,加强对高端人才引进力度,聚天下英才而用之。

集聚人才的有效途径是建立行之有效的人才激励机制,以市场价值回报人才价值,有效地激发创新人才的工作热情,让人才的创新活力充分释放、竞相迸发。企业人才激励包括以经济利益为核心的物质激励、注重人才价值体现和长期发展的精神激励,以及增强员工归属感和团队凝聚力的文化激励等形式。薪酬、奖金、股票收入、股票期权等物质激励是最基本、最普遍的激励方式。其中股权激励本质是在人力资本所有者之间合理分配企业的剩余索取权,具有长期激励效应,能够实现企业人力资本效用最大化,也是留住优秀人才的“金手铐”。一方面对企业高管的股权激励,能够克服管理人员行为

^{*} 辜胜阻,全国政协、武汉大学国家发展战略研究院,邮政编码:100811。

短期化倾向,同时增强其对大股东机会主义行为的抵制能力,保持企业战略与治理的长期稳定性。另一方面,加强对企业研发人员的股权激励,从制度上实现知识向资本的直接转化,将员工利益与企业发展紧密结合在一起,有利于吸引和留住创新人才,增强企业创新发展的原动力和凝聚力。华为在创新发展过程中逐渐形成了一套独特的人才激励机制,其中最具特色的是股权激励。自 1987 年成立以来,华为先后进行了四次大型的股权激励计划,逐步形成了一个全员利益共同体。正是长期股权激励帮助华为“留了创新人才的心”。据统计,目前有约 700 多个数学家、800 多个物理学家和 120 多个化学家,8 万多名研发人员为华为研发服务。过去 40 年,中国人民从“站起来”到“富起来”,得益于十一届三中全会提出的让一部分人“先富起来”的政策主张,实现了先富带后富的共同富裕。今天中国科技要“强起来”,迫切需要“让科技人员大富起来”,营造“实业能致富、创新致大富”的环境。

第二,创新始于技术,成于资本。要加大多层次资本市场对各阶段、各类型创新型企业的支持力度,以科创板和注册制为着力点推动资本市场存量改革,充分发挥风险投资在科技成果转化与产业化中的重要作用,实现金融链与创新链、产业链有效衔接与深度融合,让资本赋能创新驱动发展。资本市场具有一整套完备的发现、筛选、培育、退出制度功能,能有效聚集人才、资本、技术等创新要素,并促进其自由流动、高效组合,是促进新技术产业化、催化产业革命的重要力量。美国纳斯达克资本市场是高科技产业发展的摇篮,其开放包容的上市标准和完善的市场制度,培育出了苹果、微软、英特尔等世界著名的高科技企业。改革开放 40 年来,我国资本市场经历了从无到有、从小到大的过程,成为资源配置的重要平台。截至 2019 年 8 月,沪深两市上市企业近 3700 家,股票总市值约为全年国内生产总值的 60% 左右。

要构建创新导向的资本市场体系,建立技术与资本对接的有效机制,以科创板制度创新为契机,补齐资本市场服务技术创新的短板。要深化资本市场改革,完善基础性制度建设,优化资源配置,提升资本市场支持创新的效率。同时,要依靠法治化护航,用清晰的法律来规范市场规则、行为准则、准入与退出机制,加大对违法行为的惩处力度,为市场化机制良性运转提供重要保障。科创板是我国多层次资本市场发展中的一个重要里程碑,是落实创新驱动战略、推进经济高质量发展的重要金融制度创新。科创板在市场准入与退出、资金的定价与配置这两个核心基础制度上进行了重大革新,更加尊重市场基本规律和公司治理基本原则,有助于让市场机制在配置资源、检验价值中发挥更大作用。作为资本市场重大增量改革,科创板通过差异化制度安排,提高了资本市场对各类科创企业的包容性和适应性,有利于支持符合国家战略、突破关键核心技术、市场认可度高的科技创新型企业发展壮大、做优做强。

风险投资是多层次资本市场的重要组成部分,是高技术成果转化与产业化的助推器,是适应创新发展的一项最重要的制度安排,能解决企业“最先一公里”的资金来源问题。创新从来都面临九死一生的高风险,不仅需要宽容失败的文化,更要风险投资(VC)为创新活动提供风险社会化机制,为企业创新提供长期资金支持,并提供战略咨询、资源整合等增值服务。《全球创投风投行业年度白皮书(2019)》研究表明,截至 2019 年 5 月底,我国已备案创业投资基金规模超过 1 万亿元人民币,全球第一。据统计,科创板首批 25 家科创板上市企业中,有 24 家企业获得风投机构的支持,渗透率达 96%,投资金额高达 100 亿元。引导风险投资更好赋能创新驱动高质量发展,要拓宽资金来源渠道,降低合格投资者准入门槛,着力培育一批既有专业知识、又有投资经验的风险投资家,放宽各类中长期资金进入风险投资领域的限制。完善风险投资激励政策,综合考虑投资人盈亏收入来优化减税政策,引导更多风险资本进入技术创新领域。构建多元化、市场化的退出通道,实现“投资-培育-退出-再投资”良性循环,让风险投资为创新发展注入持续动力。

第三,创新发展需要高效的产权制度。要改革科技成果转移转化机制,推进科技成果所有权、使用权、处置权、收益权改革,畅通高校院所知识创新与企业技术转化的衔接机制,打通科技和经济

转移转化通道,让技术创新真正成为经济高质量发展的核心驱动力。产权制度创新对于调动人的积极性、主动性和创造性至关重要。始于1978年的农村家庭联产承包责任制作为农业生产领域的产权改革,极大调动了农民的生产积极性,使农业生产力得到大幅提升。1980年美国《拜杜法案》规定大学、研究机构能够分享政府资助科研成果的专利权,有效激发了科研人员的创新热情,带动了美国科技成果转化率的提高10倍。

改革科技成果产权制度,解开套在科技成果产权上的“枷锁”,推进科技成果高效转移转化。当前,科技成果转化制度不完善,职务发明人对推动成果转化的动力不足。很多成熟的科研成果在用于职称评审之后被束之高阁,“成果”变成“沉果”。统计显示,我国科技成果的转化率约为10%,远低于发达国家的转化率水平,大多数科技成果过时或者浪费掉。职务发明产权的现存制度安排是导致我国科技成果转化率低下的重要原因。为此,要进一步推进科技成果所有权、使用权、处置权、收益权改革,合理界定高校院所与科研人员在科技成果上的产权关系,增强职务发明人在科技成果转化中的主体地位,制订规范合理的科技成果转化收益分配规则,明确科研人员与科研院所之间的利益分配标准。四川西南交通大学出台“西南交大九条”,在全国首次使职务发明人拥有了科技成果的部分所有权,改变了过去“教授拿不走股权,学校干不成科技成果转化,政府得不到科技型企业”的“三输”局面,成为激发科技人员创新活力的“小岗村试验”。技术成果产权改革要实行以增加知识价值为导向的分配政策,深化科技成果权属混合所有制改革,提高科研人员在知识产权及科技成果转化中形成的股权与相关收益中的分享比例。完善科技成果所有权、使用权、处置权和收益权管理制度,增强科研人员对研发高质量创新成果与推动科研成果转移转化的动力。健全科技成果转化服务体系,促进技术成果有效扩散与转化应用。鼓励研发单位深入研究具有重要市场价值、对经济社会发展具有重大推动力的科研项目,引导企业加大对技术转化能力建设的投入。深化企业家与科学家创新合作,打通科技成果从实验室走向市场的便捷通道,实现产学研用的深度融合。

当前以智能化、网络化、数字化为核心的新一轮科技革命加速拓展,以新一代信息技术与人工智能为标志的技术创新有力地推动了社会生产力的发展,深刻地改变着人类社会的生产方式、生活方式和思维方式,将重塑国家间产业竞争格局,也为我国经济高质量发展开辟了广阔新空间。如何抓住千载难逢的历史机遇?诺贝尔经济学奖得主费尔普斯谈到中国经济发展时认为,中国目前最重要的改革,是把高储蓄的很大部分,从建设摩天大楼、高速铁路等项目转向中国公司的创新项目,鼓励本土自主创新。推动我国自主创新能力迈上新台阶,加快实现创新驱动经济高质量发展,涉及人才、资本、技术三大关键要素。人才是创新发展的第一资源,资本是创新发展的第一加速器,技术成果的进步与应用转化是创新发展的第一推动力,三者相互关联、相互作用,可以结合成为有机联系的整体,共同服务于新时代的创新。要紧紧围绕这三大关键要素进行制度创新,构建使要素活力充分涌流的制度环境。

新中国财政与国家治理同频共振的70年*

高培勇

在今天的中国,每当说到财政或论及财政职能和作用,人们绝对会立刻想到一句堪称经典的表

* 高培勇,中国社会科学院,邮政编码:100732。

述“财政是国家治理的基础和重要支柱”。

这样一句出自中共十八届三中全会围绕全面深化改革所作出的论断,虽被人们解释为第一次将财政与国家治理相对接并由此摆正了财政在党和国家事业全局中的位置,但若深入到其理论和实践渊源层面,就会发现,作为中国特色社会主义的理论创新成果,这一论断的产生或出现,绝非空穴来风,更非主观臆断,而系契合中国财政历史逻辑和时代潮流的必然产物。正是在新中国财政与国家治理持续良好互动的基础上,发现并认识了财政与国家治理之间的特殊关联以及财政对于国家治理的基础性和支撑性作用。

也可以说,新中国财政 70 年,就是财政与国家治理同频共振的 70 年。

一、新中国成立之初: 围绕国家治理问题的财政探索

新中国成立之后的一段时间,我们虽没有明确提出国家治理体系和治理能力的概念,也没有明确提出国家治理体系和治理能力现代化的问题,更没有明确赋予财政以“国家治理的基础和重要支柱”的定位,但就怎样治理社会主义社会、怎样治理中国这个问题一直在积极探索。在充满艰辛的探索之路上走出的每一步,几乎都是从财政入手的。举凡涉及经济社会全局的重大事项,几乎都同财税体制的变革有关。

三年国民经济恢复时期,我们就狠抓过“整顿财经秩序”工作。面对当时饱经战火摧残、几乎处于崩溃边缘的国民经济,在短短的 3 年时间内,通过推出统一财经工作、平衡财政收支、稳定物价等一系列政策措施,为国民经济的恢复、政权的巩固以及各方面的治理工作提供了有力的保证,从而实现了国民经济的全面恢复和国家财政状况的根本好转。

第一个五年计划时期,作为整个计划经济体制的核心组成部分,财政担负起了为工业化筹集资金和促进社会主义改造的双重任务。一方面,以筹集社会主义工业化建设资金为重点,通过改进和加强财政收支管理,开辟和扩大财源,增加资金积累,保证了“一五”计划的顺利完成。另一方面,伴随着对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造进程,通过逐步建立以对不同所有制和不同区域实施“区别对待”为主要特征的财税体制,在发展和壮大国有制经济、削弱乃至消灭私有制经济的进程中发挥了积极作用。

“大跃进”和五年调整时期,鉴于因“大跃进”盲目发动而出现的经济大起大落以及国民经济调整期的特殊体制环境,财税体制做了多方面的探索。先是配合“大跃进”实施对地方和企业的放权,在一定程度上改变了“一五”时期过度集权的体制格局。后来,又适应国民经济调整和应对经济困难的需要,适当收缩了一部分“大跃进”期间下放过多的财权,重新加强了财权、财力的集中统一。与此同时,伴随着经济建设回归适度规模的调整进程,财政收支规模也经历了由急剧膨胀到回归常态的变化。应当说,在进入全面建设社会主义新时期之后的这一段时间,财税体制以及其他方面财税工作的改进和加强也好,围绕计划经济体制而在财税体制上进行的适应性调整也罢,对于保证和推动国民经济全面调整的顺利进行和恢复与发展,都积累下了宝贵的经验。

“文化大革命”时期,在整个经济社会生活陷入混乱状态的背景下,财政工作也面临困局。不仅财政管理指挥体系大大削弱,财政管理思想陷于混乱,国家财经纪律也受到严重践踏。为应对由此而引致的不断增加的财政压力,这一时期的财税体制,在保证国家最低限度的经常性开支、支持经济建设和工农业生产、保持财政运行的相对稳态状况等方面,扮演了苦撑危局的特殊角色。

二、改革开放新时期: 财税改革成为国家治理体系建设的先行军

进入改革开放的新时期以后,我们开始以全新的角度思考国家治理体系建设问题。围绕改革开放而进行的探索,实际上就是以国家治理体系和治理能力现代化为取向的改革探索。在其中,财

税体制改革事实上扮演了“先锋官”和“突击队”的角色。

在“放权让利”为主调的改革时期,从分配领域入手的经济体制改革,最初确定的主调,便是“放权让利”。通过“放权让利”激发各方面的改革积极性,提高被传统经济体制几乎窒息掉了的国民经济活力。而在改革初期,政府能够且真正放出的“权”,主要是财政上的管理权。政府能够且真正让出的“利”,主要是财政在国民收入分配格局中的所占份额。这一整体改革思路与财税体制自身的改革任务——由下放财权和财力入手,打破或改变“财权集中过度、分配统收统支,税种过于单一”的传统体制格局——相对接,便有了一系列的旨在为整体改革“铺路搭桥”的改革举措。

在踏上“制度创新”之路的改革时期,随着改革思路由侧重于利益格局的调整向新型体制的建立的转换,以1992年10月中共十四大正式确立社会主义市场经济体制的改革目标为契机,按照中共十四届三中全会所通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的部署,从1994年起,中国的财税体制改革率先踏上了制度创新之路。通过那次财税改革,不仅为我们初步搭建起了适应社会主义市场经济体制的财税体制的基本框架,而且为整个社会主义市场经济体制的建立以及此后20多年的经济快速发展奠定了基础。实践已经一再证明,1994年的财税体制改革既是社会主义市场经济体制建设的里程碑,也是我国国家治理方式的一次飞跃。

三、全面深化改革:从构筑财政基础和支柱做起

2012年,以我国社会主要矛盾发生历史性变化为基本标志,中国特色社会主义进入了新时代。认识到人民日益增长的物质文化需要已经转变为美好生活需要,并且不平衡不充分的发展已经取代落后的社会生产成为满足人民美好生活需要的主要制约因素,只有依托成熟的国家治理体系和高超的国家治理能力,才可能应对由此而形成的一系列新的挑战。也只有以有效的国家治理体系和治理能力作为依托,才可能破解发展的不平衡不充分问题,更好满足人民日益增长的美好生活需要。

与社会主要矛盾的变化如影随形,我国经济发展阶段也发生了历史性变化。认识到中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,由关注并着力解决“有没有”转向关注并着力解决“好不好”,由聚焦并追求“体量和速度优势”转向聚焦并追求“质量和效益优势”,只有依托成熟的国家治理体系和高超的国家治理能力,才可能适应由此而带来的一系列深刻变化。也只有以有效的国家治理体系和治理能力作为依托,才可能在继续推动发展的基础上,大力提升质量和效益,实现经济发展的质量变革、效率变革和动力变革。

其实,成熟的国家治理体系也好,高超的国家治理能力也好,有效的国家治理体系和治理能力也罢,均系国家治理体系和治理能力现代化的具体体现。实现国家治理体系和治理能力现代化,就要求经济、政治、文化、社会、生态文明建设全面推进,就要求从更高层次、更广范围启动全面深化改革,实行经济、政治、文化、社会、生态文明体制“五位一体”改革联动。

全面深化改革并非所有领域改革“一二一”齐步走,仍然要有先锋官和突击队。在厘清改革的逻辑关系基础上,注重抓主要矛盾和矛盾的主要方面,注重抓重要领域和关键环节,实现改革的系统性、整体性、协同性,既是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法论。

绝非出于巧合,新中国财政运行的历史经验一再表明了这样一个基本事实:财政与国家治理密不可分,实系一对连体婴儿。如果将国家治理喻为一座大厦,那么,这座大厦的基础和支柱部分,就是财政。国家治理体系和治理能力现代化这座大厦,当然要从构筑其基础和支柱做起。于是,由财税体制改革入手,以现代财政制度的建立为国家治理体系和治理能力现代化提供强大的制度保障,便成为全面深化改革的题中应有之义。

也正是在这种背景下,才有了关于“财政是国家治理的基础和重要支柱”的全新定位,也才有了“建立现代财政制度”→“科学的财税体制”→“国家治理的基础和重要支柱”→“国家治理体系

和治理能力的现代化”→中国特色社会主义新时代”这样一幅十分明确而清晰的新时代财税体制改革“路线图”。

四、基本结论

围绕新中国财政与国家治理之间的关系说了上述的一大段话,无非是想说明,“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一最初表面基于财政定位认识变化的论断,实则源于新中国财政理论与实践的持续探索,更是不以人的主观意志为转移的客观规律作用使然。

站在新中国财政 70 年的新的历史起点上,可以肯定地讲,在国家治理领域充当基础和重要支柱,在国家治理体系中发挥基础性和支撑性作用,已经成为中国财政必须致力于完成的经常性和必须聚焦于履行的根本性使命。这是中国特色社会主义进入新时代、中国经济发展进入新阶段、中国改革开放进入全面深化经济、政治、文化、社会、生态文明体制“五位一体”改革新时期的历史必然。

理由之一:在所有国家治理活动所涉及的政府职能中,只有财政职能可以覆盖所有的政府职能,只有财政职能部门的的活动可以牵动所有政府职能部门的的活动。它是一项最具综合意义的基本政府职能。

理由之二:在所有国家治理体系所涉及的制度安排中,只有财税体制的触角可以伸展至国家治理体系的枝枝蔓蔓。在所有国家治理活动所涉及的制度变革中,只有财税体制的调整能够相伴于国家治理活动的方方面面。它是一项最具基础意义的基本制度安排。

理由之三:在所有国家治理事务所涉及的利益关系中,只有财政关系可以承载并牵动公共事务线索上的各方面利益。在所有国家治理活动所涉及的利益关系调整中,只有财政活动能够触碰至所有社会组织和居民个人并连接政府系统内部各部门、各级次。它是一条最具“牛鼻子”意义的基本关系链条。

引申一步说,作为全面深化改革总目标的国家治理体系和治理能力现代化,是以财政作为基础和重要支柱的国家治理体系和治理能力现代化,是建立在有效发挥财税体制对于国家治理体系的基础性和支撑性作用基础上的国家治理体系和治理能力现代化。这既是新中国财政的历史逻辑,也是新中国财政的时代潮流。

把中等收入群体倍增作为高质量发展的重要战略^{*}

刘世锦

经过改革开放后三十多年的高速增长,近十年来中国经济正在经历着增长阶段的转换,逐步转入中速增长平台。尽管增长速度有所回落,随着增长基数的扩大,每年经济新增量依然位居世界前列,近年来中国提供了全球 30% 左右的新增量。2018 年,中国经济的新增量相等于澳大利亚的经济总量。在中速增长平台上,经济增速将可能稳定在 5%—6% 之间或 5% 左右。保持这样一个比以往明显降低的增长速度,扩大需求空间依然会成为严峻挑战。

在这一背景下,应当把中等收入群体倍增作为全面建成小康社会后的另一个重要战略。所谓中等收入群体,按官方统计标准,是指三口之家收入处在 10 万到 50 万人民币的人群。目前我国这一群体的规模大约为 4 亿人左右。争取十年左右时间实现中等收入群体倍增目标,中等收入群体

^{*} 刘世锦,中国发展研究基金会,邮政编码:100011。

将会从目前的4亿人增长到8—9亿人,占到总人口的60%以上。

提出这一目标的首要原因,是低收入群体接近或达到中等收入水平,将会成为今后相当长一个时期最为重要的增长来源。最近有个说法,十亿人尚未坐过飞机,五亿人尚未坐上马桶。在中国现有发展状态下,可以说差距就是潜能。提升低收入阶层的收入水平,缩小与中高收入阶层的差距,所释放出来的需求能够较好对接已形成的产能。

另一个原因是,当中等收入群体占多数后,才能形成较为稳定的社会结构。拉美和东亚一些落入中等收入陷阱的国家经验表明,过大的收入和财产分配差距,往往成为社会不稳乃至陷入混乱的起因。不仅如此,从近些年美欧的情况看,即便进入高收入社会,收入差距过大依然可能催生民粹主义,导致社会动荡和政治极端化倾向。

如何在发展的过程中,保持适度的、可承受的差距,有三个因素值得重点关注。

第一,增长潜能。较大的增长潜能可以为社会各阶层提供改善自身状况的机会,这些机会存在,可以直接影响到预期。从长期看,增长潜能取决于科学发现和技术创新的进展程度。在科技潜能既定情况下,产品和要素市场的发育状态、发展权利的开放和保护程度以及特定政策体系等,都直接制约着增长潜能的释放。

第二,社会流动性。流动性意味着已有生产和分配格局改变的可能性。低收入阶层的向上流动,能够产生收入差距缩小的效应。流动性也直接影响着预期,即使收入差距较大,如果存在着较大的流动性,尤其是由下而上的流动性,低收入阶层仍有可能保持积极预期。较大的增长潜能可以提供较多的流动性机会,但在前者既定条件下,权利开放的平等性,也就是我们通常所说的机会均等,成为人们更为关注的制约因素。

第三,人力资本的弹性。这里所说的人力资本弹性,可以理解为人力资本对劳动力需求结构的适应性。随着技术进步和产业结构升级,人力资本的适应性下降。部分劳动者无法适应变动而退出原有工作岗位,教育培训的缺乏又使他们难以提升人力资本,由此导致的不仅仅是经济问题,往往还有政治和社会问题。

现实世界以及不同历史时期,上述三个因素可以形成不同组合。就中国而言,改革开放初期,对内放开和对外开放,极大地解放了社会生产力,推动了规模空前的劳动力横向和纵向流动,最为壮观的是农村人口向非农产业和城市的流动。尽管农村人口文化水平普遍不高,但相对于当时劳动密集型为主的产业结构和用人需求,稍加培训就可以适应工作岗位要求。

近十年来,拉动高速增长的基建投资、房地产投资和出口相继越过历史需求峰值,加上劳动年龄人口总数下降、农村剩余劳动力减少,农村人口转向非农产业的速度已经大为减缓。2018年农民工人数增加仅为一百多万人。与此同时,伴随着高速增长转向中速增长,结构调整或失衡程度加大,如出口产业的减速、重化工业的去产能、房地产和金融部门的过度膨胀等,都引出人力资本再匹配的矛盾。其中的一个突出问题,就是低收入阶层人力资本质量较低导致的流动性困难。

全球化正面临着多年未有的困境。对全球化的不满,很大程度上来自发达国家原有产业向发展中国家转移后,部分劳动者收入和地位的相对下降。美国五大湖的“铁锈地带”由此成为特朗普的票箱。发达国家传统产业劳动者面临的另一个挑战是机器自动化对人工的替代,随着大数据、云计算特别是人工智能的快速发展,人们预期中所受到冲击的不仅是蓝领劳动者,还有大量的白领劳动者。

发达国家正在经历的全球化和数字技术革命冲击距中国并不遥远。事实上,近年来部分成本敏感的劳动密集型企业向海外转移,机器人在劳动密集型行业加快使用,无人车间、无人工厂成为新工业革命的典型场景。这些因素对就业结构影响逐渐增加。

在这种情境下,扩大中等收入群体数量,实现倍增目标,需要在保持适度增长与稳定并收缩收入差距中寻找平衡,并应对传统的和新近产生的不利于这种平衡的诸多压力和挑战。理解并解决

问题的思路和方法就尤为重要。

一种传统的、依然颇有影响力的思路着眼于收入再分配,把高收入乃至部分中等收入群体的收入转到低收入群体,以缩小收入差距。国内外的历史经验证明这条路是走不通的。一个社会抑制了最有创造性那部分人的活力后,并不能改变低收入者的状况,还可能滑到普遍贫穷。

另一种思路则立足于机会均等,致力于缩小不同群体之间在人力资本提升上的差距。一个简单的逻辑是,在剥去种种社会关系的外衣后,人们之间能力的差距,远没有现实世界中收入分配、财产分配差距那么大。如果能够创造一个人力资本公平发展的社会环境,人们的积极性、创造力都能发挥出来,公平和效率就可以互为因果,成为相互统一而非矛盾的关系。

依照这种思路,下一步扩大中等收入群体,需要通过宏观政策发掘和发挥增长潜能,通过结构性改革增强社会流动性,通过社会政策全面提升人力资本质量。

宏观政策首先要尊重并顺应增长阶段的转换,不能追求不切实际的高增长,更不能期待重返以往高增长轨道。随着中国经济增速放缓,结构性因素在驱动增长中的份额下降,宏观政策在稳增长中的作用加强。合理的宏观政策是使实际增长率匹配潜在增长率,并减少增长中的波动。货币政策需要完善其发挥作用的市場基础,近期贷款市场报价利率形成机制的改革就是一个重要进展。财政政策在解决结构性问题中可以扮演积极且更具创造性的角色。

增强社会流动性的压力加大、空间缩小。改革开放以来社会流动性水平提升,主要依托于打破各种各样的行政性管制,开放个人和企业的发展权利,疏通社会流动的渠道。下一步改革的重点是要素市场和基础部门。在大都市圈、城市群发展中,推动城乡之间人员、土地、资金等要素双向流动,允许农村集体建设用地和农民宅基地进入市场,农民可以进城,城里人也可以下乡。在能源、交通、通信、金融等领域,进一步打破行政性垄断,放宽准入、鼓励竞争。同时要防止社会阶层固化,拓宽纵向流动通道,给低收入阶层在教育、就业、晋升等方面以更多公平且可及的发展机会。

社会政策要在提供基本社会安全网的基础上重点支持人力资本质量提升。在就业、医疗、养老等方面,建立覆盖全国的“保基本”社会安全网,加快实现全国统筹、异地结转,增加便利性,促进劳动者的合理流动。以更大力度,把更大份额的国有资本转入社保体系,缩小社保资金缺口。形成反贫困的长效机制,通过改善基本生存发展环境,尤其是医疗、教育、文化等条件,重点提升年轻一代的人力资本,提供更多的就业创业机会,实现贫困的代际阻隔。全面加强职业教育培训,并逐步将此作为一项基本公共服务加以提供,使面对结构和技术变化冲击的劳动者能有更强的职业选择能力,增强劳动力市场的活力和韧性,形成与结构转型升级和高质量发展相适应的人力资本支撑体系。

中国特色社会主义市场经济机制 增强了经济增长的稳定性*

刘 伟

新中国成立以来的 70 年实际上是探索中国特色社会主义这一主题的 70 年。根本目的在于寻

* 刘伟,中国人民大学,邮政编码:100872。

求适合中国特色的社会主义道路,以实现国家现代化的发展目标。从新中国成立初期到改革开放之前的毛泽东时代,是改造旧经济格局,创建新的国民经济体系的时期。进入以邓小平为总设计师的改革开放时代,是国民经济迅速发展摆脱贫困的时期。习近平新时代则是国民经济转变为高质量成长的时期。70年来,在经济体制上发生的最为深刻的历史性变化是由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的变革。在这一深刻的历史变革进程中,不仅极大地推动了生产力的解放和发展,显著提升了经济增长速度,而且增强了经济增长的稳定性。

从战后初期直到20世纪70年代末,就经济增长的速度而言,总体上传统的计划经济国家与典型的市场经济国家相比并无显著差异。据有关学者统计测算,从1950—1979年的30年间,包括苏联、罗马尼亚、波兰、匈牙利、民主德国、保加利亚、捷克斯洛伐克等7个集中计划经济体制国家(不包括中国)年均增长率(GDP)为4.49%,人均GDP年均增长3.77%;包括美国、加拿大、日本、新西兰、欧洲主要资本主义国家等21个市场经济体制国家年均增长率(GDP)为4.54%,人均GDP年均增长率为3.62%。^①当然在不同时期情况有所不同,以美国等16个市场经济国家为样本,与包括中国在内的8个集中计划经济国家相比较。比如在20世纪50—60年代战后初期,计划经济体制国家经济增长率,无论是GDP总量(平均为5.7%)还是人均增长率(平均为4.7%)均高于市场经济国家(总量增长率平均为5.0%,人均均为3.7%);到60年代至70年代则是市场经济国家快于计划经济国家(GDP总量平均增速相差1个百分点以上,人均则相差近1个百分点);70年代至80年代则交互领先,70—75年计划经济国家GDP总量和人均水平增速高出市场经济国家1个百分点左右,75—80年则相反,市场经济国家高出计划经济国家1个百分点左右。总体上看30年里增长速度相差不大,^②差距主要在效率上。微观上看,特别是自20世纪60年代之后,无论是劳动生产率还是资本产出率,无论是静态效率还是动态效率的比较,计划经济体制国家总体上低于市场经济国家。宏观上看,特别是从经济增长的稳定性上看,总和的经济增长波动上,市场经济国家略高于计划经济国家,但部门和领域的工业生产、农业生产及固定资产投资等方面的波动性,计划经济国家均高于市场经济国家。我国的情况尤为突出,以工业生产的波动为例,根据中国工业统计资料(1949—1984年)的数据计算,标准差为0.1634,离散系数为1.513,期间我国工业生产总产值年均增长率为10.8%,最高值1958年为54.8%,最低值1961年为-38.2%,同时各年度标志值与平均增长速度间离散系数大(高达151.3%),说明增长的稳定性较低。^③这种波动的原因,首先在于工业增长中的结构性波动,包括冶金、煤炭、机械、纺织等在内的主要工业生产部门增长都存在显著的大起大落,即增长过程中的结构性失衡所致。一些部门增长率长期大幅度高于工业生产平均增长率,而另一些部门增长率又长期显著低于工业生产平均增长率,不仅给经济增长带来严重的不稳定性,而且严重降低了增长的宏观效率和结构效益。进一步分析其原因则在于经济体制的过于集中计划,进而形成过多的行政直接干预,从而使经济增长和结构演进长期脱离经济发展的客观规律。^④

改革开放以来,我国开始推进市场化改革进程,中国特色社会主义市场经济体制条件下的经济周期性波动呈现出自身新的特点。从国内生产总值(GDP)总量增长的变化上看,从1978年至2018年,我国GDP平均指数为109.5%(算术平均数),标准差为2.71%,与均值相比,标准差数值较小,说明我国进入改革开放新时期以来的40年里,经济增长不仅保持了高速度(9.5%),而且在

① 弗雷德里克·L·普瑞尔,1989《东西方经济体制比较——研究指南》(中译本),中国经济出版社。

② 保罗·R·格雷戈金,1988《比较经济体制学》(中译本),上海三联书店。

③ 刘伟、杨云龙,1987《中国产业经济分析》,中国国际广播出版社。

④ 刘伟、杨云龙,1990《比较经济学——发展·体制·政策》,中国财政经济出版社。

长期里增长是具有较高稳定性的。^①如果以均值加上或减去一个标准差作为波动的正常区间,则在 106.8%—112.2% 之间(109.5% 加或减 2.71%) ,那么,改革开放 40 年以来,低于 106.8% 的年份有 5 个(1981 年、1989 年、1990 年、2016 年、2018 年) ,可视为经济增长速度较低;高于 112.2% 的年份有 7 个(1984 年、1985 年、1992 年、1993 年、1994 年、2006 年、2007 年) ,属于经济增长速度过快。总体上看,经济增长速度过低或过高持续的时间都不长,会很快出现调整。除去短期波动,从长期趋势看,我国 1978—2018 年经济周期的峰值出现过 3 次,分别为 1984 年、1992 年和 2007 年。而从经济周期的谷底看,则出现过 4 次,分别为 1981 年、1990 年、1999 年和 2018 年。若将相邻的两次谷底之间所经历的时间视为一个经济周期,则改革开放至今我国经历了四次经济周期,每次周期之间约为 10 年。总体上看,进入改革开放新时期,尤其是伴随着中国特色社会主义市场经济体制的培育,我国经济增长的波动性大幅度缩小,特别是自 1998 年之后,中国经济增长进入第三个周期以来,经济增长虽仍有波动,但波动幅度不断降低,经济增长进入相对稳定期,两位数的通胀和较显著的通缩均未发生过。表明不断深化的社会主义市场经济改革,不但有力地促进了经济增长,并且显著地提升了增长的稳定性。

从经济增长速度变化上看,上一个经济周期(2009—2008 年)是高速增长的后期,现阶段进入“换挡期”,从以往的年均 9.5% 左右调整到 6% 左右。应当说即使在 6% 左右仍是较高的增长率,^②我国新一轮经济增长正面临经济新常态的深刻变化和高质量发展的新要求。一方面必须适应经济新常态的变化,贯彻新的发展理念,转变经济发展方式,使经济增长实现动能转换、结构升级和高质量发展。特别是通过技术创新和制度创新,通过全面深化改革,尤其是深化社会主义市场经济体制改革和加快法治化进程,努力提升要素效率和全要素生产率,提升并稳定潜在的经济增长率。另一方面,必须不断完善宏观调控机制,构建合理的宏观经济政策目标体系和有机协调的宏观经济政策体制及实现机制,使经济增长尽可能长期稳定在潜在增长率水平上,防止系统性地偏离潜在经济增长率,进而防止出现政策性的大起大落,实现稳定经济增长的发展目标。所以,构建现代化经济体系不仅对于提高经济效率,而且对于提升经济稳定性,都具有极为重要的意义。包括构建现代化的产业体系、市场体系、分配体系、城乡及区域布局体系、绿色发展体系、开放体系和经济机制等。以深化供给侧结构性改革为主线,推动各项战略举措的有效实施。在宏观调控方式上使供给侧结构性改革与需求管理统一起来,以深化供给侧结构性改革推动生产效率的提升,包括劳动生产率、企业竞争力、产业组织和结构完善及演进水平,国民经济供给体系畅通性等全面提升。同时不断完善总需求管理的质量,使需求管理与供给管理,总量调控与结构调控,短期增长与长期发展有机统一,切实体现稳中求进总基调,实现高质量发展。

城镇化道路的中国创造*

洪银兴

我国原先是农业大国,同所有发展中国家一样面对典型的二元结构,现代化的重要方面是推进城市化,使广大农民通过城市化进入现代阶段。传统意义的城市化是农民进城,西方模式的城市化

* 洪银兴,南京大学,邮政编码:210093。

① 资料来源《中国统计年鉴 2018》2018 年 GDP 指数来自国家统计局统计公报。

② 在过去的 30 年里,当经济增长水平达到一定程度后,能将经济增长速度持续稳定在 5% 的国家只有韩国和新加坡。

以牺牲农业为代价。我国不仅在农村工业化的过程中创造了在农村建小城镇,创造了农民自己转移自己的城镇化道路,而且在进入新时代又通过城乡深度融合发展创造了新型城镇化道路。新中国成立初期我国的城镇化率仅为10.6%,1978年常住人口的城镇化率也只有17.9%,而到2018年末常住人口城市化率达59.6%,户籍人口城镇化率也达到43.37%,尤其是城乡差距明显缩小。中国城镇化的成功具有世界意义,创造了在农业人口占绝大多数的发展中大国实现低成本的城乡协调发展的城镇化道路。这是中国特色社会主义经济发展道路成功的典范。

在通常情况下工业化和城市化是相伴的,但是我国从新中国成立到1978年的30年中推进的在城市发展工业的国家工业化并没有产生明显的城市化效应。其原因,一方面城市本身就有很强的就业需求,当时城市工业的发展只能满足这些就业需求;另一方面由于户籍制度等限制城乡各自是在封闭的系统中发展的。其中只有在1957年开始的“大跃进”时期,大炼钢铁,城市人口有过短期的爆发性增长(城市化率由1956年的14.62%一下子提高到1960年的19.75%),但接下来的经济困难时期迫使1962年开始实行国民经济调整,把相当多的进城农民赶回农村。1963年的城镇化率一下子回到16.84%。直至1978年城镇化率也只有17.92%。

我国城镇化的真正开启是在1978年农村改革以后,农业劳动生产率显著提高,农业劳动力剩余显性化,剩余劳动力流向何方?在当时条件下,我国的城市同农村一样落后,既不能为转移出来的农业劳动力提供充分的就业机会,国家财力也不允许为进城的农民提供充足的公共服务。当时以苏南和温州地区为代表发展乡镇企业,在农村推进工业化的同时在农村建起了小城镇。农业剩余劳动力不是进入城市而是进入城镇建厂就业生活。农民创造了离土不离乡的城镇化道路。这是中国农民的创造,也是农民自己转移自己的低成本快速度的城市化道路。自此我国的城市化用城镇化来概括,到1986年城镇化率就达到24.52%。

我国农民进入离土离乡的城镇化阶段是在20世纪90年代后期。随着经济体制改革的重心转移到城市,城市地区开启了快速工业化进程。尤其是东南沿海城市的对外开放,三资企业和外向型制造业发展迅速,城市的基建步伐也明显加快,劳动力需求明显扩大,带动服务业迅猛发展,就业渠道也明显拓宽,与此同时劳动力流动的城乡分割体制也逐步打破。出现了大规模的农村剩余劳动力跨地区流动现象,涌入城市和东部沿海地区的城镇。1998年的城镇化率一跃达到30.40%,截至2008年12月31日,全国农民工达22542万人,其中离开本乡镇的农民工为14041万人,占农民工总数的62.3%。71%的农民工在沿海东部地区就业。大量农业劳动力离土离乡进入城市非农部门,既拓展了收入来源,也活跃了城市经济和生活服务,促进了城乡、工农经济的良性发展,满足了城镇居民日益增长的物质和文化的需要,出现了城市离开农民工就难以运转的状况。到2010年我国成为世界第二大经济体时,城市化率达到49.68%。接近人口的一半在城市。这说明我国的经济发展同城镇化是相互促进的。城镇化率的快速提升除了得益于经济的高速增长外,还得益于适应市场经济的城乡体制的改革,突出在户籍制度改革,放宽了中小城市落户条件,打破了人口流动的城乡壁垒。

经济发展进入新时代,城镇化率过了50%(2012年城镇化率已达52.57%)以后,人口转移意义上的城镇化已基本完成。“城市病”也进入多发期和爆发期。农民离土离乡后留在农村的是老人、妇女、儿童,城乡差距进一步扩大。这就是习近平总书记指出的:即使将来城镇化达到70%以上,还有四五亿人在农村。农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。城镇化要发展,农业现代化和新农村建设也要发展,同步发展才能相得益彰。在此背景下,城镇化也需要从数量增长转向高质量发展。党的十八大强调,要坚持走中国特色新型城镇化道路。党的十八届三中全会提出,“完善城镇化健康发展体制机制,坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展。产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调

推进”。这表明中国的城镇化道路又有了新的创造:

首先是人的城镇化。城镇化的核心是农民的城镇化,也就是农民的市民化。过去的城镇化只是指农民进城,新型城镇化要求进城的农民享受市民权利,即市民化。进城的农民工入城市户籍意味着在上学、就业、医疗、公共服务等方面享受市民权利。户籍人口城市化率与常住人口城市化率的差距大致反映进城的转移人口没有实现市民化的状况。2013年,全国常住人口城镇化率为53.7%,户籍城镇化率为35.7%,两者相差18%。2018年,中国常住人口与户籍人口城镇化率差距降到16.21%,但差距仍然很大,这方面的城镇化仍然有提升的空间。进一步的问题是,仅仅解决进城的农业转移人口的市民化是远远不够的。在我国这样的农村人口众多的大国,如果农民进城才成为市民,问题不仅在于城市对进城的庞大数量的农民工市民化有多大的供给能力,更为重要的是发展现代农业还是需要足够的农业劳动者,特别是知识型农民。因此人的城镇化需要解决农民不进城就市民化,享受平等的城市人的市民权利,城乡居民政治、经济和社会地位的平等,城乡生活方式的趋同,公共物品的享受权利平等。就就业机会来说,高校毕业生到农村就业与在城市就业享受平等的权利。就受教育的机会来说,农民及其子弟入学及选择学校享受与城市人平等的权利。就卫生和医疗来说,农民与城市人享受平等的权利。就社会保障制度来说,各种社会保障不只是提供给城市人,也应提供给农村人。就享用公共产品的机会来说,农村人与城市人享受平等的机会。这是人民为中心的发展观的体现。

其次是城镇城市化。处于广大农村区域的城镇在我国有着特殊重要的地位。过去发展农村城镇是要解决农业劳动力的就地转移。新时代赋予城镇化三大任务:第一,城镇要成为乡村振兴的中心,主要功能是吸引现代生产要素。第二,城镇要提供农民就地市民化的机会,进入城镇享受市民权利。第三,城镇要吸引大中城市现代化过程中转移的产业和人口以疏散大中城市。城镇实现这些任务就要具有城市功能,也就是城镇城市化,涉及产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚等城市功能。城镇需要按现代城市要求进行基础设施和公共设施建设,包括集中供水、供电、供气、通路、通电话、通电视、通网络、办学校、办医院,以及生态建设等。第四,20世纪80年代推进的城镇化是农民自发的,走的是分散型道路,形不成集聚效应,达不到规模经济,形成低水平的重复建设和投资。新型城镇化需要政府自觉安排,走集约型道路,必须规划先行。科学合理的规划大中小城市和小城镇的布局和功能,体现城市和城镇规划一体化。

三是城乡发展深度融合。现代化的城乡关系是在保持城与乡的特色的同时在发展水平上实现一体化。如果说城镇化的初期是农业要素“化”到城镇,新型城镇化则是要求城市发展的势头和要素“化”到农村,城市要素、城市生活方式向农村扩散,从根本上改变农村的落后面貌,实现城乡一体化发展。城乡一体化实际上是建立以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。城市要素流向农村基本上是通过流向城镇后向乡村扩散的。首先是把城市的市场化水平“化”到农村。通过扩大农村社会分工,克服自然经济及其残余,打破城乡之间的要素分割体制。建立城乡一体的要素市场,使农村尽快赶上城市的市场经济水平。消除要素在城乡之间自由流动的各种体制和政策性障碍,做到城乡就业同工同酬,城乡土地同地同价,城乡产品同市同价。其次是取消城乡分割的户籍制度,从而使城乡居民在城市和农村的流动和居住地不受户籍的限制。农民居住在城市,城市职工居住在农村城镇完全取决于各自的选择。第三是基本公共服务均等化。将提供给市民的机会和设施安排到农村城镇去,把高质量的教育、文化医疗设施办到农村城镇,增加农村城镇的公共产品和公共设施的供给。由此解决农民不进入城市在当地城镇就能享受到各种市民的权利,特别是在城镇享用与城市平等的优质的教育、医疗和文化资源。

总的来说,西方模式的城市化基本上是以牺牲农业为代价的,在城市化实现以后再去解决农民

问题,为此付出了沉重的代价。中国的城镇化一开始就是在农村改革分离出剩余劳动力基础上,农民在农村发展非农产业的同时建设小城镇,从而创造了农民自己转移自己的城镇化道路。随着城市经济的发展又开启了离土离乡的城镇化道路,农民工成为城市经济不可或缺的重要部分。进入新时代后推进的新型城镇化,突出人的城镇化,城镇城市化和城乡一体化。中国的城镇化始终是尊重群众创造,以人民为中心,城乡协调发展。这条道路是中国创造的,是中国特色社会主义经济发展道路的重要体现。

中国 70 年的发展实践与发展 经济学理论的发展*

樊 纲

中国经济在过去 70 年中的伟大实践,为经济学理论的发展提供了新的经验与新的案例,它们可以论证已有的一些经济学理论,也可以为新理论的形成作出贡献。这里我们只讨论一下中国实践,对发展经济学理论的两点新的启示。

第一点启示是,70 年经济发展实践说明,计划经济的道路是行不通的,但这并不否定政府可以在市场化发展的道路上起到积极的、不可或缺的作用。

新中国成立不久就开始实行了苏联式计划经济,直到 1978 年改革开放,才走上社会主义市场经济的发展道路。前后经济发展的成果,首先是证明了计划经济不是一条成功的发展道路,只有发挥市场经济配置资源的决定性作用,经济才能高效、持续地发展。但是另一方面,许多发展中国家的历史都证明了,如果在发展的早期阶段(以至中期阶段),只有市场竞争,没有政府发挥适当的协调、稳定和促进的作用,经济发展也很难成功。一是市场经济的不稳定性很容易把一个国家的经济拖入周期性的经济波动中,一次次的经济过热与经济危机会把前期增长的成果消耗殆尽,甚至陷入各种各样的“陷阱”当中,长期停滞。二是,发达国家的企业已经很强大,占领了市场,有着较强的竞争能力,而落后国家的企业如果也只是在市场上与它们同样地竞争,没有政府一定程度的保护与扶持,这些弱势企业就很难发展。中国改革开放以来的经济发展,一方面得益于市场化改革,全面实行了市场经济体制,但另一方面,并没有放弃政府对市场的调节作用。中国经济的一大奇迹可以说还不是 40 年高增长,而是 40 年高增长却没有出现经济危机和经济衰退,宏观经济基本保持平稳。与此同时,政府实行了一系列的产业政策,较为有效地使中国的企业逐步地发展起来,逐步地学会了市场竞争的本领,并且在市场开放、引进外资的大框架下,使中国的一批“幼稚工业”得以发展起来,在“出口导向”发展战略的有效实施过程中,实现了越来越多的“进口替代”。

总之,中国的发展证明了,对于那些落后的经济体来说,政府市场化发展进程中发挥有效的作用,对于解决一系列早年发展经济学中所讨论的那些“发展难题”,是一个重要的制度保障。

第二点,中国 70 年的发展轨迹,对于发展经济学而言,一个重要的启示就是“后发优势”在持续发展中的作用更为重要,而“比较优势”这个历来受经济学家重视的因素,实际并不很

* 樊纲,中国经济体制改革研究会 邮政编码:100081。

重要。

所谓发展中国家,其实就是“落后国家”,在发展初期,这种落后表现在增长要素的各个环节上往往是处处落后:要钱没钱,人口不少但教育落后,人力资本匮乏;市场经济体制不健全,企业管理不善,科技落后,缺乏创新能力,等等。但在这种条件下,你还需要更快地增长,要比发达国家增长得还快,这样才能真正实现缩小差距(这才是真正实现了“发展”)。这时发展中国家怎么办?在要素结构的问题上处处落后,就需要寻找一些“发展的要素”,即一些可以在某些领域里获得竞争力的“相对优势”,实现经济增长的起步,并一步一步地改善增长要素的结构,实现持续的增长。

所谓的“发展要素”一般说来就是两种:一是“比较优势”。劳动力便宜,就可以在劳动密集型产业中获得劳动成本相对较低的竞争优势,为落后国家挣得“第一桶金”。二是“后发优势”,也就是作为后来者可以通过学习和模仿,利用世界上前人所积累的很多不受或已经不再受专利保护的大量的技术和知识,包括社会科学和管理学的知识,来加速我们的发展;我们可以学到别人发展过程当中的一些经验与教训,我们可以少走弯路,节省试错成本,可以走捷径,等等。

在这两个主要的相对优势中,哪个更重要?一些学者反复强调的是比较优势,打开任何一门发展经济教科书首先讲的也是比较优势,客观上说一个落后国家在一开始也就只是有廉价劳动力这一个发展要素。但是,如果只有这个要素来支撑增长,增长不会持续,也解释不了像中国这样的 40 年的持续增长。中国还是人口大国,20 多年后就开始遇到了劳动力短缺(当然我们有我们的特殊问题导致农民工在城市住不下早早就退出了劳动供给),其他人口小国用不了几年劳动力就会用光,还怎么发展?现实中,很多发展中国家也是因为仅仅发挥了比较优势(包括自然资源上的优势),没过多久,经济就出现了停滞,经济增长就没能实现一个长期持续增长而真正缩小差距。

要解释中国最近这 20 多年的持续增长,最重要的已经不是比较优势,而是“后发优势”。因为后面的 20 年里我们看到的已经不仅是劳动密集型产业的发展,而是各行各业的发展,看到了技术的进步,看到了高新科技产业的产生与发展。这里就要注意到比较优势与后发优势的差别。比较优势是较低的劳动成本产生的竞争力。但有这种竞争力的只能是在一部分产业当中,即劳动密集型产业当中,而且只是在比较低端的、不需要很高技能的组装与服务环节上。而后发优势不一样。它的本质是以较低的学习成本和试错成本,以较快的速度缩短知识与技术上的差距,它可以发生在所有的领域、所有的产业当中,使得经济取得全面的增长,形成较为完整的产业体系。而且它不仅在生产活动中存在,在诸如体制改进等这些领域里存在着。作为后来者,通过在开放的过程当中,学习、模仿、引进、吸收,使知识和技术的增长可以更快地接近前沿。中国 40 年高增长,后来这 20 年,应该说我们越来越多地是依靠这个后发优势。

而最近发生的一些事件,比如中美贸易摩擦,特别是美国对中国的技术封锁、停止科技交流、对中国企业“高科技产品断供”、试图与中国科技“脱钩”,其实是从反面证明了发挥“后发优势”在我国经济发展中起到了多么重要的作用。如果我们现在还只是在搞劳动密集型,美国人不会这么紧张,不会在科技知识交流上这样地大动干戈!我们经历的这些历史,都给了我们新的资料,也让我们认识到了发展的困难,也使我们得以更加清晰地分析发展经济学的逻辑。

概括地说,落后国家的发展都要经历这么几个阶段:第一,纯粹依靠比较优势;第二,进入比较优势与后发优势同时起作用的时期,这里的前提是要在一开始的时候,也就是在第一阶段的时候,就要开始对外开放,学习模仿,主动地受益于“知识外溢”,积以时日,才能在后面的阶段上接续起来,支撑发展;第三阶段,继续学习模仿,同时也到了加大自主创新的阶段了,我们现在就到了这个阶段。一方面我们过去几十年的发展,使得我们的企业和研究机构,逐步到达和接进了科技前沿,

逐步具备了自我研发的能力;另一方面,发达国家的技术封锁也迫使我们必须进入自主创新的阶段了。我们能不能在过去基础上有更大的、持续的发展,这确实要取决于我们是不是能够做得更好,自己把自己的事情做好。首先是改革能不能深入,能不能提高我们体制的效率,真正发挥市场配置资源的作用。其次就是能不能在自主创新上实现真正的突破。科技创新这些事情不是政府补贴能够补贴出来的,不是政府“决定”就能发展出来的,而是要通过一套机制,以知识产权为核心的投资机制、激励机制,才能使得创新不断地发生。

发展中国家遇到的一些困难,遇到当前我们遇到的这类问题,其实是符合逻辑、符合规律的。从一开始我们就说所谓发展就是在有人比你先进、比你强大、而且他们已经统治了市场的情况下我们要赢得一席之地,是一件多么困难的事情。现在,一些国家动用国家力量打压我们的企业,也是利益冲突的一种延伸。在这个意义上,中美贸易摩擦这样的事情,也为发展经济学的发展,提供了新的“案例”。

作为中国经济学者,我们的一个重要任务,就是要把中国实践对理论的启示,发掘出来,梳理出来,概括出来,为经济学大厦添砖加瓦做出我们的贡献。

如何将中国特色社会主义伟大实践提炼为 原创性经济理论*

洪永森

一、新中国成立70周年取得的巨大经济成就

据经济史学家麦迪森《世界经济千年史》估算,鸦片战争前的1820年,中国GDP占世界经济总量的32.9%,居世界首位,其时西欧各国的总和为23.6%,美国和日本分别占1.8%和3%。鸦片战争后,由于帝国主义列强的侵略,中国经济长期遭受掠夺,加上战乱频仍,国力日益衰微。新中国成立时,中国GDP占世界经济总量已降至5.2%。受“文革”影响,到1978年改革开放之初,中国GDP跌至历史低谷,占世界经济的比重为1.8%,只有美国的9.4%,排在世界第11位,人均GDP更是排到世界第134位。

党的十一届三中全会确立了以经济建设为中心的基本国策,开始探索中国特色社会主义市场经济发展模式,中国经济从此驶入快车道,国民经济以年均9%的速度增长。2010年,中国超过日本,成为全球第二大经济体。2018年,中国GDP达13.6万亿美元,占世界经济总量的16.2%,是美国GDP的66.3%;人均GDP达9608美元,跃升至世界第68位。改革开放40年来,中国主动参与经济全球化,发展成为第一大工业国、第一大货物贸易国以及第一大外汇储备国,重新回到世界经济舞台中心。中国建立了全球最完整的制造业体系,生产任何一种产品的原材料、中间材料,都可以在中国找得到,而且从产品设计、生产加工到销售等各个环节,均具备成熟的供应能力。中国的科技实力进一步增强,主要科技创新指标稳步提升,2018年全社会研发经费支出3184亿美元,研发经费占GDP的比重超过欧盟15国的平均水平,成为全球第二大研发大国,而研发人员总量、发明专利申请量和授权量均居世界首位。虽然整体上与西方发达国家技术水平还存在相当大的差

* 洪永森 厦门大学经济学院/王亚南经济研究院 邮政编码:361005。

距,但是中国在一些关键领域比如电子商务、金融科技、大型装备、高铁、核电、5G 等,已实现“弯道超车”,开始领跑世界。

作为世界第一人口大国,中国经济长期保持高速增长,这在全球范围内找不出第二个。值得一提的是,中国反贫困的成就举世无双。根据世界银行早前公布的数据,中国极贫困人口占世界极贫困总人口的比例,从 1981 年的 43% 降至 2010 年的 13%。按照中国官方的统计口径,通过反贫困措施尤其是实施“精准扶贫”后,中国贫困人口已由 1978 年的 7.7 亿下降至 2018 年的 1660 万,贫困发生率也由 1978 年的 80% 锐降至 2018 年的 1.7%。

无论是纵向还是横向比较,中国经济进步都是举世瞩目的,全世界没有人否认中国改革开放 40 年来所取得的巨大经济成就,但西方国家很少有人承认中国是市场经济国家,这里有很多原因,最主要在于中国经济学理论的国际话语权太弱。中国特色社会主义的伟大实践是人类经济发展史上的伟大奇迹,为经济学研究提出了全新的时代命题。原创性理论是中国经济学进入国际学术殿堂的“入门券”,也是学术高质量发展的标志。从这个意义上说,中国特色社会主义经济建设的伟大实践值得认真归纳和总结,并将之提升到原创性的经济理论高度。

二、中国经济学原创性理论与中国取得的经济成就不匹配

早在 20 世纪 40 年代初,王亚南就意识到开创中国经济学原创理论的重要性,提出建立“中国经济学”的想法。鉴于当时中国经济学界总体研究水平落后于西方,对舶来品的理论学说表现出模仿盲从或“人云亦云”的症象,他发出“我们应以中国人的资格来研究政治经济学”的呼声,并希望“我们要由政治经济学的研究,逐渐努力创建一种专为中国人攻读的政治经济学”。从中国经济学发展的历史轨迹看,王亚南提出的命题至今仍未过时。

新中国成立后,由于深受苏联政治经济学教科书理论形式和方法论的影响,中国经济学界偏重于研究生产关系,忽视资源配置问题,实际上是按照“苏联模式”进行社会主义计划经济建设。改革开放后,中国经济学家大胆拨乱反正,从传统计划经济的思想桎梏中解放出来,对中国确定社会主义市场经济体制,探索适合本国国情的发展道路,尤其是推动中国模式在实践上的不断完善和理论上的不断自觉,发挥了巨大的理论指导作用。同时,中国经济学家积极学习借鉴西方现代经济学的有益成分,“洋为中用”,经济学一跃成为中国社会科学中最为国际化的一个学科。

不过,应该看到,与 70 年来中国经济所取得的巨大成就以及所产生的国际影响力相比,中国经济学理论研究要逊色得多,与中国取得的经济成就极不匹配。中国经济学虽也取得重要的进步,但远不如中国经济转型那么成功,尤其是学理意义上的理论原创性不足。改革开放以来,国内经济学界提出不少重要理论观点,如社会主义与市场经济兼容、双轨制、渐进式改革、土地“三权分置”等,但这些还称不上是原创性的经济理论,未被国际同行所熟悉与认可,需要进一步提炼与体系化。总体上看,中国经济学还处于一个较低的发展阶段,国际学术影响力与话语权较弱。在实际应用方面,中国经济学服务国家经济发展的能力也明显不够,包括国家推动建设的新型智库在内,综合研判能力不足。

经济学诺奖得主科斯曾说“在过去,经济学曾是英国主导的一个学科,现在美国成为了经济学的主导。如果中国的经济学家能有正确的态度,那么经济学就会成为中国主导的一个学科。”中国经济学家值得为这样的宏大愿景而努力。

三、哪些研究领域中国可以做出原创性的理论突破

中国经济学的原创性贡献,必然根植于中国特色社会主义伟大实践。中国经济学家既要继承

与弘扬马克思主义政治经济学的研究范式,又要批判吸收西方现代经济学的有益成分,实现对后者的超越。尤其在以下几个研究领域,中国经济学最有可能实现理论突破:

第一,中国经济发展模式。随着中国经济在全球经济体系的重要性日益凸显,中国经济问题日益成为世界性的经济问题,中国经济学家需要对此提出中国观点与中国方案。改革开放40年的经验表明,中国模式是一条成功的发展道路,但这条道路是否具有普适性?是否可以为广大发展中国家提供经验借鉴?这就需要我们将其学理化、理论化、系统化,从概念、基本假设、理论推演到实证检验,都要做到逻辑自洽。

第二,政府与市场的关系。全世界没有一个国家像中国这样拥有这么多政策工具,中国政府所掌握的经济资源,以及通过各项法律与政策对经济活动进行调节的深度与广度,全世界也没有哪个国家能出其右。可以说,在研究政府与市场这一经济学最基本的关系方面,中国经济学家拥有全世界最丰富的“政策数据库”,这是中国经济学的一个主要特色和显著优势。结合改革前后正反两方面的实践,中国经济学家有可能凝练出“看不见的手”与“看得见的手”之间的辩证关系。在政策研究领域,如何利用现代经济学包括行为经济学、实验经济学特别是计量经济学的评估方法,对经济政策进行科学的顶层设计与量化评估,提高政府资源配置的能力与水平,这是中国经济学家必须深入思考的现实课题。

第三,收入分配和共同富裕。经济全球化时代,收入差距日益拉大现象不仅存在于发达国家,也存在于很多发展中国家,这是一个全球性经济现象,也是马克思《资本论》所揭示的资本主义生产方式发展基本规律。西方国家对此都束手无策,甚至出现了“逆全球化”现象。中国则主动抓住了经济全球化的战略机遇,实现了跨越式的发展,同时,因为有以人民为中心的中国共产党的强有力领导,中国正在积极探索解决收入分配差距问题与社会不公平现象,目前的“精准扶贫”即是一个明证。中国经济学家擅长于制度分析、阶级分析和利益分析,因此在发展经济学尤其是收入分配和共同富裕方面,可以做出原创性的理论贡献。

第四,数字经济条件下的经济行为与运行规律。前几次工业革命,中国要么错过,要么跟在别人后面,但以信息技术、互联网、移动互联网、人工智能、云计算为特征的新一轮工业革命,中国不仅及时跟上,而且许多领域已走在前列。信息技术革命正在改变人类的生产方式、生活方式、商业模式等。如何研究新技术条件下人的行为与经济运行规律,已成为经济学必须面对的新命题。进入新世纪,中国及时抓住了数字革命的机遇,大力发展数字经济,具有人口优势和规模优势的超大型经济体奠定了中国数字经济在国际上的领先地位。海量的素材和大数据,为研究数字经济条件下的经济行为提供了丰富的“原材料”,中国经济学家在这方面拥有得天独厚的条件,若能立足于中国伟大实践,把握数字时代脉搏,服务国家重大需求,将大有可为。

习近平同志指出,当代中国正在进行前无古人的伟大实践,“这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代,这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代。我们不能辜负了这个时代”。在当今2.0版经济全球化初见端倪的背景下,中国经济学家需要站在中国人的立场上,肩负起占据经济理论国际话语权的历史使命,从学理上解释中国经济发展规律,提炼塑造中国经济发展模式,在国际学术舞台上传播以中国特色社会主义市场经济理论为核心的“中国经济学派”的理论创见,并将原创性理论用于指导中国经济改革与全球化实践。

(责任编辑:冀木)(校对:王红梅)