



建设现代化经济体系丛书
JIANSHE XIANDAIHUA JINGJI TIXI CONGSHU

加快完善社会主义 市场经济体制

JIAKUAI WANSHAN SHEHUIZHUYI
SHICHANG JINGJI TIZHI

高培勇 常欣 杨新铭◎著

SPM

南方出版传媒
广东经济出版社

作者简介

高培勇

中国社会科学院学部委员。现任中国社会科学院副院长、全国政协经济委员会委员。兼任国务院学位委员会委员、孙冶方经济科学基金会副理事长。曾任中国人民大学校长助理、中国社会科学院财政与贸易经济研究所所长、中国社会科学院财经战略研究院院长、中国社会科学院经济研究所所长。学术领域以财政经济学为主，主攻财税理论研究、财税政策分析等。

常欣

经济学博士，美国耶鲁大学经济系经济增长中心访问学者。现为中国社会科学院经济研究所宏观经济学研究室研究员。主要研究方向为宏观经济、公共经济、制度经济。出版两部个人专著，四部合作专著；发表学术论文二十余篇；主持或参与国家社科基金课题和中国社会科学院课题十余项。

杨新铭

经济学博士，中国社会科学院经济研究所研究员，硕士生导师，《经济学动态》编辑部主任。主要学术研究领域为政治经济学、收入分配理论。主持数项国家社会科学基金项目，发表数十篇学术论文。



“十三五”国家重点图书出版规划项目
建设现代化经济体系丛书

加快完善社会主义 市场经济体制

JIAKUAI WANSHAN SHEHUIZHUYI
SHICHANG JINGJI TIZHI

高培勇 常欣 杨新铭◎著

SPM

南方出版传媒

广东经济出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

加快完善社会主义市场经济体制 / 高培勇, 常欣, 杨新铭著. —广州:
广东经济出版社, 2020.7

(建设现代化经济体系丛书)

ISBN 978-7-5454-7240-0

I. ①加… II. ①高… ②常… ③杨… III. ①中国经济—社会主义市
场经济—市场经济体制—研究 IV. ①F123.9

中国版本图书馆CIP数据核字 (2020) 第095294号

责任编辑: 韩文君 宋昱莹 林跃藩

责任校对: 杨 蕾

责任技编: 陆俊帆

加快完善社会主义市场经济体制

JIAKUAI WANSHAN SHEHUIZHUYI SHICHANG JINGJI TIZHI

出版人	李 鹏
出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路11号11~12楼)
经 销	全国新华书店
印 刷	广东海洋印刷有限公司 (佛山市南海区里水镇和桂工业园A区和安南路1号F栋1~2楼)
开 本	787毫米×1092毫米 1/16
印 张	20.5 2插页
字 数	283千字
版 次	2020年7月第1版
印 次	2020年7月第1次
书 号	ISBN 978-7-5454-7240-0
定 价	61.00元

图书营销中心地址: 广州市环市东路水荫路11号11楼

电话: (020) 87393830 邮政编码: 510075

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与本社联系调换

广东经济出版社常年法律顾问: 胡志海律师

· 版权所有 翻印必究 ·

建设现代化经济体系丛书

编 | 委 | 会

· 主 编 ·

张卓元 高培勇

· 编 委 ·

(按姓氏汉语拼音排序)

迟福林 郝寿义 黄群慧

倪鹏飞 王一鸣 袁富华

张 平 张晓山 张永山

总序

呈现在读者面前的，是一套以“建设现代化经济体系”为主题的学术丛书。

从党的十九大根据我国社会主要矛盾以及经济发展阶段发生的重大变化作出建设现代化经济体系的战略部署，到党的十九届四中全会从制度建设意义上赋予建设现代化经济体系推动经济高质量发展的制度保障新内涵，在中国，围绕建设现代化经济体系的理论和实践探索一直在持续。

建设现代化经济体系不仅是跨越转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力等关口的迫切要求，而且是关乎我国发展的战略目标。作为推动经济高质量发展的制度保障，建设现代化经济体系不仅是推动经济高质量发展的基础性和支撑性要素，而且在其制度体系中居于“四梁八柱”地位。

现代化经济体系，是由社会经济活动各个环节、各个层面、各个领域的相互关系和内在联系构成的一个有机整体。这一体系所覆盖的内容相当广泛，既包括创新引领、协同发展的产业体系，也包括统一开放、竞争有序的市场体系；既包括体现效率、促进公平的收入分配体系，也包括彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系；既包括资源节约、环境友好的绿色发展体系，也包括多元平衡、安全高效的全面开放体系；等

等。因而，围绕现代化经济体系的建设，是一项复杂的系统工程，牵涉领域广，影响范围大，亟须站在历史新的更高起点上，对建设现代化经济体系所涉及的一系列重大理论和实践问题展开深入而系统的研究。以此为基础，为建设现代化经济体系提供学理支撑和方法论支持。此乃本套丛书的立意与宗旨。

本套学术丛书的编辑出版设想，可追溯至2017年末。当时党的十九大闭幕不久，广东经济出版社的领导和几位编辑就专程赴京，邀请张卓元教授和高培勇教授担任主编，并安排《经济研究》编辑部具体负责，计划组织、编辑一套建设现代化经济体系丛书。认识到建设现代化经济体系的极端重要性，主编和编辑部随即组织研究了编辑出版方案。初步确定本套丛书由七本构成，包括一本总论和六本分论（根据党的十九大报告第五部分《贯彻新发展理念，建设现代化经济体系》的六个小标题而定），并请对这一问题有深厚研究基础的专家执笔撰写。

2018年2月4日，丛书编辑委员会在北京举行了论证会议。出席会议的委员共有8人，分别是（按姓氏汉语拼音排序）：迟福林、高培勇、郝寿义、黄群慧、王一鸣、袁富华、张晓山、张卓元。会议由张卓元教授和高培勇教授主持，就如下一些重要问题达成了高度共识：

第一，关于丛书的意义与定位。委员们高度认可丛书的编辑出版工作，认为这是一项直面新时代中国重大经济问题的出版工程，对于推动经济高质量发展具有重大理论和实践意义。

第二，关于丛书的主要内容。委员们认可丛书的内容体系。除总论之外，其余六本的内容方向分别为：深化供给侧结构性改革、加快建设创新型国家、实施乡村振兴战略、实施区域协调发展战略、加快完善社会主义市场经济体制、推动形成全面开放新格局。

第三，关于丛书的特色。委员们认为，要厘清理论依据、理论体系，同时，要处理好丛书各分册选题所代表的各相关领域之间以及各相关领域同现代化经济体系之间的逻辑关系。既注重用理论解释现实，又

力求对实践经验作出理论概括。

第四，关于丛书的主编和作者。本套丛书由张卓元和高培勇主编，各分册的书名和作者分别为：

《建设现代化经济体系论纲》，王一鸣。

《深化供给侧结构性改革》，张平、袁富华。

《创新发展理念与创新型国家建设》，黄群慧、贺俊、杨超。

《乡村振兴战略》，张晓山。

《区域协调发展战略》，郝寿义、倪鹏飞。

《加快完善社会主义市场经济体制》，高培勇、常欣、杨新铭。

《推动形成全面开放新格局》，迟福林、张飞、郭达。

第五，关于丛书的文风。委员们主张，丛书应具有较强的理论性、学术性和可读性，坚持文笔流畅、深入浅出、朴实无华、简洁生动。

理论来源于实践，理论又具有前瞻性。现在看来，当初编辑出版建设现代化经济体系丛书，确是一件颇具眼光的事情。

广东经济出版社的领导和编辑，《经济研究》编辑部的张永山、王红梅等同志为本套丛书做了大量组稿、审稿、校对、联络等出版工作，在此一并致谢！

时光荏苒。从2018年2月算起，这套丛书的组织编写已历时两年，这套丛书凝聚了各位作者和编者的汗水与心血。我们自知，正如中国史诗般改革与发展的伟大进程一样，经济理论也处于深刻的演进变革之中。由于建设现代化经济体系刚刚起步，积累的经验尚不丰富，加上写作时间仓促，水平所限，书中不足之处和错误在所难免，敬请广大读者批评指正！

建设现代化经济体系丛书编辑委员会

2020年2月

目 录

导 言 / 1

第一章 建设现代化经济体系的制度保障 / 15

第一节 改革开放以来的经济体制改革：一个大致脉络 / 17

第二节 建设现代化经济体系要求更好的经济体制环境 / 34

第三节 着力完善社会主义市场经济体制 / 50

第二章 完善产权制度 实现要素市场化配置 / 61

第一节 完善产权制度，实现有效激励 / 62

第二节 纠正资源错配，促进要素自由流动 / 73

第三节 理顺价格形成机制，构建多层次市场体系 / 84

第三章 全面深化国有企业改革 夯实社会主义经济基础 / 91

第一节 深化国有企业改革的思想困扰与反思 / 93

第二节 加快国有经济布局优化、结构调整和战略性重组 / 110

第三节 深化国有资产（本）管理体制改革 做强做优做大国有经济 / 119

第四节 积极发展混合所有制经济 / 131

加快完善社会主义市场经济体制

第四章 优化营商环境 积极支持民营经济发展 / 145

第一节 积极支持民营经济发展 / 147

第二节 规范政府行为 优化营商环境 / 162

第五章 创新与完善宏观调控体系 / 179

第一节 货币政策的创新与完善 / 181

第二节 财政政策的创新与完善 / 195

第三节 宏观审慎政策的创新与完善 / 207

第六章 加快建立现代财政制度 / 217

第一节 什么是现代财政制度 / 219

第二节 现代财政制度的基本特征 / 224

第三节 加快构建现代中央和地方财政关系 / 228

第四节 加快构建现代预算制度 / 233

第五节 加快构建现代税收制度 / 239

第七章 深化金融体制改革 / 243

第一节 深化利率形成机制的市场化改革 / 245

第二节 深化汇率形成机制的市场化改革 / 252

第三节 深化金融机构改革 / 263

第四节 深化资本市场改革 / 273

第五节 扩大金融领域对外开放 / 292

第六节 深化金融监管体制改革 / 308

后 记 / 317

导 言

一

建设现代化经济体系是一项复杂的系统工程，需要从多方面着手，采取扎实管用的政策举措和行动，实现一体建设、一体推进。其中具有基础意义和支撑意义的一项重要工作，就是加快完善社会主义市场经济体制，构筑建设现代化经济体系的制度保障。

从党的十九大首次提出建设现代化经济体系的命题并作出系统部署，到党的十九届四中全会从“坚持和完善社会主义基本经济制度，推动经济高质量发展”的高度布局现代化经济体系建设，迄今我们围绕建设现代化经济体系所走出的基本轨迹，一再验证了这样一个基本事实：制度建设与现代化经济体系建设息息相关，加快完善社会主义市场经济体制与加快建设现代化经济体系血脉相连。换言之，现代化经济体系离不开社会主义市场经济体制的制度保障，加快完善社会主义市场经济体制是加快建设现代化经济体系的基础工程。

正是出于这样的考虑，将加快完善社会主义市场经济体制与加快建设现代化经济体系有机结合起来，基于加快建设现代化经济体系的目标而探索加快完善社会主义市场经济体制之路，构成了本书的出发点和归宿。

二

一个时代有一个时代的主题。新时代加快完善社会主义市场经济体制当然要站在新的历史起点上，根植于中国特色社会主义进入新时代的国情土壤。

中国特色社会主义新时代，既同改革开放以来的发展历程一脉相承，又体现了很多与时俱进的新特征和新趋势。

（一）社会主要矛盾的变化

从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”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”^①，我国社会主要矛盾的这一重大历史性变化，不仅标志着中国特色社会主义进入了新时代，而且对中国发展全局产生了广泛而深刻的影响。

与以往有所不同，新时代人民的需要不仅层次提升了——对物质文化生活提出了更高的要求，而且范围拓展了——在领域和重心上超出了物质文化范畴而延伸至对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求。

新时代制约满足人民需要的主要因素也与以往有所不同，不仅已由社会生产能力落后转化为发展的不平衡不充分，而且发展的不平衡不充分涵盖了涉及人的全面发展和社会全面进步的几乎所有领域、所有方面。

社会主要矛盾是各种社会矛盾的主要根源和集中反映，在社会矛盾运动中居于主导地位。它的存在和发展，决定或影响着其他社会矛盾的存在和发展。抓住了社会主要矛盾，便找准了解决当代中国发展主要问题的根本着力点。

这意味着，新时代加快完善社会主义市场经济体制，必须紧扣社会主要矛盾的变化，围绕破解发展不平衡不充分问题、满足人民日益增长的美好生活需要展开。

（二）经济发展阶段的变化

美好生活需要与物质文化需要虽都着眼于让老百姓过上好日子，但后者的立足点是物质短缺的客观实际，关注并着力解决的问题是“有没有”“有多少”；前者则立足于总体上实现小康的现实背景，关注并着力

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017，第11页。

解决的问题是“好不好”“优不优”。两者所表述的，显然不是一个发展阶段的问题。

同样，不平衡不充分的发展与落后的社会生产虽均为满足人民需要的主要制约因素，但后者围绕解决“有没有”“有多少”问题而聚焦经济“体量和速度”，追求的是“体量优势”和“速度优势”；前者则围绕解决“好不好”“优不优”问题而聚焦经济“质量和效益”，追求的是“质量优势”和“效益优势”。两者所表述的，显然也不属于一个发展阶段的问题。

更明确地说，随着社会主要矛盾的变化，经济发展阶段也在变化。由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”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”，实质上就是“质量和效益”替代“体量和速度”成为经济发展的首要问题，也就是中国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段。社会主要矛盾变化同经济发展阶段变化如同一枚硬币的两个面，两者一脉相承、彼此贯通、相互依托，其理论逻辑和实践逻辑高度一致。

党的十九大之所以明确作出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重要论断，其基本指向，就在于说明中国经济发展的环境、条件、任务、要求等都发生了一系列新的变化。不仅增长速度要从高速转向中高速，而且发展方式要从规模速度型转向质量效益型。不仅经济结构调整要从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，而且发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。所有这些变化，都是中国经济发展到一定阶段必然会呈现的现象，也都是中国经济向形态更高级、功能更齐全、作用更完整、结构更合理、分工更优化的阶段演进的必经过程。

这意味着，新时代加快完善社会主义市场经济体制，必须在紧扣社会主要矛盾变化的同时，围绕推动经济发展从“有没有”“有多少”向“好不好”“优不优”，从“体量优势”“速度优势”向“质量优势”“效益

优势”的转变展开。

（三）全面深化改革

从总体上说，中国改革开放起步于经济体制改革。以基本确立社会主义市场经济体制框架为主要标志，经济体制改革取得了举世瞩目的成就。然而，改革开放终归是一场深刻而全面的社会变革，牵涉一系列体制机制的转型。作为一项宏大而复杂的系统工程，经济体制改革不可能单兵突进。事实上，随着经济体制改革的不断深入，各领域、各环节之间改革的互动性明显增强，几乎每项改革都会牵动或影响到其他方面的改革，几乎每项改革都需要其他方面的改革协同配合。任何一个方面的改革滞后，都会制约和影响改革目标的实现。

来自各方面的信息一再表明，中国经济体制改革进程中遇到的阻力以及暗礁、潜流、漩涡，是与政治、文化、社会、生态文明等领域的问题相互交织的，只能通过全面的而非限于某一领域、某一角度、某一线索、某一侧面或某一环节的改革加以推进。

进一步说，要在继续推动发展的基础上，着力解决好发展不平衡不充分的问题，大力提升质量和效益，更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要，就要求经济、政治、文化、社会、生态文明建设全面推进，就要求实行经济、政治、文化、社会、生态文明体制“五位一体”改革联动。要有效解决中国改革开放进程中所积累的一系列不容回避的社会矛盾和问题，就要全面深化改革。除了全面深化改革，别无他途。

这意味着，新时代加快完善社会主义市场经济体制，必须以国家治理体系和治理能力现代化为主轴，融入全面深化改革，在同经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制改革的联动中展开和推进。

三

一个阶段有一个阶段的使命。新时代加快完善社会主义市场经济体制，当然要根据党中央重大决策部署，立足于高质量发展阶段的新目标、

新任务，奔着解决高质量发展阶段的突出矛盾和问题而去。

（一）全面贯彻新发展理念

理念是行动的先导。一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的。发展阶段的变化，自然会伴随着发展理念的变化。2015年10月，党的十八届五中全会正式提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大新发展理念，既是基于中国经济转向高质量发展阶段的客观状态而提出的，也是奔着解决高质量发展阶段的突出矛盾和问题而去的。

在高速增长阶段，面对物质短缺，关注并着力解决的问题是“有没有”和“有多少”的客观实际，GDP（国内生产总值）的规模和增速自然是核心目标，一切围绕GDP的规模和增速转，以GDP论英雄。从高速增长阶段转向高质量发展阶段，面对总体上实现全面建成小康社会的目标任务，关注并着力解决的问题是“好不好”和“优不优”的现实国情，除了GDP的体量和速度外，至少要做一道“加法”——将GDP的质量和效益纳入核心目标系列。在此基础上，还要做一道“除法”——将GDP的质量和效益放在GDP的体量和速度之前，作为第一位的目标。坚持质量第一、效益优先。

既然要以提升经济发展的质量和效益为出发点和归宿，那么高质量发展阶段的经济发展就必须突出新发展理念，坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”。概括起来讲，就是让创新成为引领发展的第一动力，让协调成为持续健康发展的内生特点，让绿色成为永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现，让开放成为国家繁荣发展的必由之路，让共享成为经济发展的根本目的。

进一步看，新发展理念是一个整体，提出的要求是全方位、多层面的，并非只有“经济”一个维度，也并非只有“GDP增速”一个方面的指标。对此，必须全面而系统地加以把握，让各方面形成合力。决不能依据自身偏好做拆分，搞选择性执行，更不能顾此失彼，攻其一点不及其余。

这意味着，经济高质量发展首先就是体现新发展理念的发展。新时

代加快完善社会主义市场经济体制，就要紧紧牵住新发展理念这个“牛鼻子”，把注意力集中到解决发展不平衡不充分的问题上来。

（二）坚持以供给侧结构性改革为主线

所谓主线，就是占主导地位、统领事物发展的主要线索。在推动经济高质量发展的问题上，2015年12月中央经济工作会议正式提出的供给侧结构性改革，就是这样一条居于主导地位、统领经济发展和经济工作的主要线索。它既是在全面分析中国经济阶段性特征的基础上提出的，也是奔着解决高质量发展阶段经济运行的主要矛盾和矛盾的主要方面而去的。

结构与总量、供给与需求是市场经济内在关系的两个基本方面，是既对立又统一的辩证关系。不过，在不同的发展阶段，矛盾的凸显状况不同，在经济运行中的作用不同，主要矛盾和矛盾的主要方面也就有所不同。在高速增长阶段，面对物质短缺，关注并着力解决的问题是“有没有”和“有多少”的客观实际，唯有侧重于解决总量性问题和需求侧问题，才能通过需求牵引供给，增加经济总量。从高速增长阶段转向高质量发展阶段，物质短缺被总体上实现小康所替代、“有没有”和“有多少”被“好不好”和“优不优”所替代，这个时候的主要矛盾便不再是总量性问题，而是结构问题。矛盾的主要方面也不再是需求侧，而是供给侧。

既然主要矛盾和矛盾的主要方面发生了变化，经济发展和经济工作的主线当然也要随之改变。由立足需求侧转为立足供给侧、由聚焦需求总量转为聚焦供给结构、由注重短期平衡转为注重经济增长动力、由主要依托政策调整转为主要依托改革行动，便是这一变化的主要内容。换言之，随着我国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段，经济发展和经济工作的主攻方向已经让位于结构性调整，主要战场已经让位于供给侧，主要依托已经让位于改革行动。于是，供给侧结构性改革必然要取代需求管理成为经济发展和经济工作的主线。

进一步说，供给侧结构性改革实质是对需求管理的颠覆性调整和方向性改变。在这一主线下，即便也有实施以逆周期调节为代表的需求管理的

必要，但其目的是为供给侧结构性改革创造条件，终归属于辅助线索。相对于以优化供给结构、提高供给质量为核心目标的供给侧结构性改革，需求管理并非平行政策线索。从根本上来说，需求管理是配角，供给侧结构性改革才是主角。

这意味着，经济高质量发展就是以供给侧结构性改革为主线的发展。新时代加快完善社会主义市场经济体制要紧紧抓住供给侧结构性改革这条主线，把注意力集中到推动我国供给能力更好满足人民日益增长、不断升级以及个性化的物质文化和生态环境需要，从而实现社会主义生产目的上来。

（三）加快建设现代化经济体系

国家强，经济体系必须强。新发展理念也好，供给侧结构性改革主线也罢，最终都要落实于经济体系建设上并通过经济体系建设体现出来。党的十九大关于建设现代化经济体系的命题，既是在深刻分析我国国民经济体系面临的短板与弱项的基础上提出的，也是奔着解决高质量发展阶段的突出矛盾和问题而去的。

新的发展阶段需要新的经济体系支撑。不仅要实现结构转型，即由中低端产业为主转向中高端产业为主，而且要实现动能转换，由传统动能当家转为新动力崛起，创业创新、网络经济、数字经济、分享经济加快发展。加之改革进入深水区、攻坚期，国民经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，只有按照新发展理念要求，以供给侧结构性改革为主线，改造现有的经济体系，方能推动我国经济发展焕发新活力、迈上新台阶。

高质量发展语境下的现代化经济体系，是由社会经济活动各个环节、各个层面、各个领域的相互关系和内在联系构成的一个有机整体。这一体系所覆盖的内容相当广泛，既须建设创新引领、协同发展的产业体系，也须建设统一开放、竞争有序的市场体系；既须建设体现效率、促进公平的收入分配体系，也须建设彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系；既须

建设资源节约、环境友好的绿色发展体系，也须建设多元平衡、安全高效的全面开放体系，以及充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的经济体制；等等。故而，对于建设现代化经济体系，一方面要全面贯彻新发展理念，将其作为一个统一整体，实现一体化建设；另一方面要立足于用供给侧结构性改革的办法，通过体制机制创新加以推动。

进一步说，实体经济既是一国经济的立身之本，又是财富创造的根本源泉和国家强盛的重要支柱，建设现代化经济体系的着力点当然必须放在实体经济上，以加快发展先进制造业的努力，坚定不移地建设制造强国。不仅互联网、大数据、人工智能要同实体经济深度融合，而且作为实体经济血脉的金融，也须全面提高为实体经济服务的效率和水平。

这意味着，经济高质量发展就是建立在现代化经济体系基础上的发展。新时代加快完善社会主义市场经济体制，就要全力夯实现代化经济体系建设这个基础工程，把注意力集中到以新发展理念引领现代化经济体系建设，以供给侧结构性改革推动转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力上来。

四

从新时代的主题到新时代的使命，由新时代呈现的新特征、新趋势到新时代面临的新目标、新任务，我们已经看到，新时代加快完善社会主义市场经济体制，既须根植于中国特色社会主义新时代的国情土壤，又须奔着解决高质量发展阶段的突出矛盾和问题而去。

事实上，正是在对标社会主要矛盾变化、经济发展阶段变化、全面深化改革等一系列新特征、新趋势，以及对标全面贯彻新发展理念、以供给侧结构性改革为主线、加快建设现代化经济体系等一系列新目标、新任务的过程中，我国现行经济体制存在的突出短板和弱项日渐凸显并演化成为非解决不可的体制机制障碍：市场体系还不健全、市场发育还不充分，政

府和市场的关系没有完全理顺，市场激励不足、要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强，等等。

所以，针对这些短板和弱项，瞄准这些体制机制障碍，在一个大不同于以往的历史条件下进一步解放思想，坚定不移深化市场化改革，扩大高水平开放，不断在经济体制关键性、基础性重大改革上突破创新，无疑是为加快完善社会主义市场经济体制、为加快建设现代化经济体系提供制度保障的必由之路。

可以说，正是基于如此的背景和判断，党的十九大在首次提出建设现代化经济体系命题的同时，围绕加快完善社会主义市场经济体制勾勒出更加清晰的顶层设计：

“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。要完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大，有效防止国有资产流失。深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业。全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，支持民营企业发展，激发各类市场主体活力。深化商事制度改革，打破行政性垄断，防止市场垄断，加快要素价格市场化改革，放宽服务业准入限制，完善市场监管体制。创新和完善宏观调控，发挥国家发展规划的战略导向作用，健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制。完善促进消费的体制机制，增强消费对经济发展的基础性作用。深化投融资体制改革，发挥投资对优化供给结构的关键性作用。加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系。深化金融体制改革，增强金融服务实体经济能力，提高直接融资比重，促进多层次资本市场健康发展。健全货币

政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，深化利率和汇率市场化改革。健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线。”^①

也可以说，正是基于如此的背景和判断，党的十九届四中全会以制度建设为主轴，在坚持和完善中国特色社会主义制度的语境下，将社会主义市场经济体制纳入社会主义基本经济制度“版图”——“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制”，并从制度建设意义上进一步深化和拓展了加快完善社会主义市场经济体制的内涵：

“必须坚持社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，全面贯彻新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，加快建设现代化经济体系。”^②

有必要指出，我们党对社会主义市场经济体制的认识，事实上经历了一个不断深化的过程。从党的十四大正式提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，到党的十八大提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”，再到党的十八届三中全会将市场在资源配置中的“基础性作用”改为“决定性作用”，党的十九大再次强调“使市场在资源配置中起决定性作用”并系统勾勒完善社会主义市场经济体制“路线图”，直至党的十九届四中全会将其纳入社会主义基本经济制度“版图”，成为构成社会主义基本经济制度的三项制度之一，其间的每一步，均属于与时俱进的产物，均是中国特色社会主义的重大理论和实践创新。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017，第33—34页。

② 中共中央：《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，载《〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社，2019，第19—23页。

从社会主义基本经济制度而非一般经济制度的层面定位社会主义市场经济体制，这一变化的影响非同小可。它不仅标志着我国经济体制改革进入了一个新阶段，而且意味着加快完善社会主义市场经济体制对于推动其他领域制度建设乃至整个中国特色社会主义制度建设具有基础性、根本性和全局性意义。这为我们在更高起点、更高层次、更高目标上推进经济体制改革和其他方面改革，构建更加系统完备、更加成熟定型的高水平社会主义市场经济体制进一步指明了方向。

五

加快完善社会主义市场经济体制无疑是一项宏大工程，对于它的研究不可能面面俱到。因此，一个既务实又有效的选择，是在有所取舍的基础上，围绕构筑建设现代化经济体系的制度保障这样一条主线，从“四梁八柱”性质的制度安排以及具有基础性和支撑性作用的要素起步。

循着上述思路和线索，本书的讨论将先后聚焦如下基本内容。

第一，加快建设现代化经济体系与加快完善社会主义市场经济体制之间高度关联。作为我国发展的战略目标以及中国特色社会主义经济发展规律的必然要求，加快建设现代化经济体系离不开深化经济体制改革，必须与改革如影随形，依托于改革推动——将建设现代化经济体系与完善社会主义市场经济体制有机结合起来，坚决破除各方面体制机制弊端，以加快完善社会主义市场经济体制的行动，完善加快建设现代化经济体系的制度保障。

第二，完善产权制度和要素市场化配置是加快完善社会主义市场经济体制的基础工程。加快完善社会主义市场经济体制当然要从夯实市场经济基础性制度做起，产权制度和要素市场制度便是其中的重心所在——在坚持社会主义市场经济改革方向的前提下，建设高标准市场体系，全面完善产权、市场准入、公平竞争等制度，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系，推进要素市场制度建设。以此为依托，筑牢社会主义市场经济有效

运行的体制基础，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。

第三，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展。加快完善社会主义市场经济体制当然要以坚持和完善社会主义基本经济制度为前提，巩固和发展公有制经济，鼓励、支持、引导非公有制经济发展——坚持有进有退、有所为有所不为，推进国有经济布局优化和结构调整，做强做优做大国有资本。按照完善管理、强化激励、突出主业、提高效率的要求，规范有序发展混合所有制经济。健全支持民营经济、外商投资企业发展的市场、政策、法治和社会环境，进一步激发非公有制经济的活力和创造力。以此为依托，夯实社会主义市场经济体制的根基，极大增强微观主体活力。

第四，创新和完善宏观经济治理体制，构建有效协调的宏观调控新机制。加快完善社会主义市场经济体制当然要以正确处理政府和市场关系为原则，既要尊重市场经济一般规律，最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预、充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，也要尊重社会主义市场经济特殊规律，更好地发挥政府作用，有效弥补市场失灵——加快建立与高质量发展要求相适应、体现新发展理念的宏观调控目标体系、政策体系、决策协调体系、监督考评体系和保障体系。健全以国家发展规划为战略导向，以财政政策和货币政策为主要手段，就业、产业、投资、消费、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系。以此为基础，增强宏观调控的前瞻性、针对性和协同性，进一步提高宏观经济治理水平。

第五，加快建立现代财政制度。作为社会主义市场经济体制的重要组成部分，加快建立现代财政制度对于加快完善社会主义市场经济体制不可或缺，必须将其作为具有基础性和支撑性意义的重要举措，从“四梁八柱”性质的制度建设起步——优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事

权、支出责任和财力相适应的制度。完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度，全面实施预算绩效管理，提高财政资金使用效率。完善直接税制度并逐步提高其比重，健全地方税体系，形成结构均衡、功能完备、科学有序的现代税收制度新格局。完善政府债务制度，依法构建管理规范、责任清晰、公开透明、风险可控的政府举债融资机制。

第六，深化金融体制改革。作为社会主义市场经济体制的重要组成部分，深化金融体制改革对于加快完善社会主义市场经济体制至关重要，必须针对现行金融制度所存在的突出矛盾和问题，以强化货币政策、宏观审慎政策和金融监管协调为主线，深化相关金融领域体制改革——建设现代中央银行制度，健全中央银行货币政策决策机制，完善基础货币投放机制，推动货币政策从数量调控为主向价格调控为主转型。建立现代金融监管体系，全面加强宏观审慎管理，强化综合监管。依法依规界定中央和地方金融监管权责分工，强化地方政府金融监管属地职责和风险处置责任。以此为基础，在促进利率市场化、汇率弹性化、银行商业化、融资直接化、金融服务贸易和资本项目投资自由化以及监管协调化等方面不断取得新的实质性进展，进一步提高金融体系的资本配置效率与国际竞争力。

第一章

建设现代化经济体系的制度保障



持续40多年的经济快速增长，无论是在我国过去的经济发展史上，还是在赶超发达经济体的经济发展历程中，都是绝无仅有的。对中国经济增长奇迹成功密码的探究，成了当代经济学家们的一个热门课题。对此，有的学者以“市场化”，有的学者以“民营化”，还有的学者以“改革开放”作为关键词对40多年来中国经济发展的脉络进行总结。应该说，这些研究或者解读都从某一个侧面给出了一定说服力的解释。但是，经济增长或者说经济发展不仅是一连串漂亮的数字，它还是一个完整的经济结构，一套合理的经济制度，以及一系列持续、连贯、恰当的政策。若把这些都囊括进来，中国经济的成长便可以用一个词来概括，那就是“现代化”。之所以选择这个词，不仅是因为它很好地概括了新中国成立以来党和政府的一贯追求，更重要

的是，从洋务运动以来，中国就在追求现代化的道路上不断探索，但直到新中国成立后才真正找到了一条发展现代化的道路。从这个角度讲，中国经济增长奇迹才真正具有了不一般的历史意义；从这个角度讲，新中国成立以来，特别是改革开放以来的经济上所取得的成就才更加显著；从这个角度讲，中国改革开放40多年来的经济快速发展才是真正意义上的奇迹。

党的十九大报告明确指出，要全面深化改革，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。



第一节 改革开放以来的经济体制改革： 一个大致脉络

1978年党的十一届三中全会拉开了改革开放的大幕，自此之后，从农村到城市、从家庭到企业都经历了一次现代化组织方式的变革。这种变革，为中国取得经济增长奇迹提供了制度保障。在新的历史方位上，推进经济高质量发展，建设现代化经济体系离不开制度保障，这就需要进一步深化改革。以深化改革为现代化经济体系建设提供制度保障，回过头来仔细看一下我们曾经走过的改革道路，从中获得一些启示和经验，无疑是必要的。

一、放权让利——改革高度集中的计划经济体制（1978—1992年）

中国的改革开放始于1978年党的十一届三中全会，谁都不会质疑这次会议的重要性。因为，这次会议确立了全党工作的基本路线和工作重心，即“全党工作的着重点应该从一九七九年转移到社会主义现代化建设上来”，并指出了原有经济体制的弊端和改革思路——“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权”。这就为中国的发展做了思想动员，并为发挥基层积极性，探索不同的经营组织形式奠定了政策基础。

（一）农村经济体制改革——家庭联产承包责任制的确立

一般认为，农村经济体制改革是从1978年11月小岗村18户农民签订“生死契约”搞包产到户开始的。但实际上，1978年春天，为了抗御旱

灾，安徽省不少生产队就已经开始实行包产到户，到1979年全省约有10%的生产队实行了这种生产责任制。另外，与包产到户并行并得到政策支持的是另一种向下放权的农村改革——缩小原有的生产单位，即将生产经营权由生产大队下放给生产小队或者生产小组，实际上形成的是包产到组的改革。这种改革更符合向下放权的政策，因此得到了政策支持。与包产到户相比，包产到组是一种不彻底的改革，并没有从根本上解决激励不相容的体制问题，所以，生产积极性与效率都没有很大的提高。

对于包产到户，则争议不断。1979年党的十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》明确提出，“可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励。不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单独户户外，也不要包产到户”。1980年，邓小平同志在与中央工作人员谈话时为包产到户正了名，“一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户，效果很好……我看这种担心是不必要的。我们总的方向是发展集体经济”。此后，包产到户得到快速发展，继安徽后，四川、内蒙古、河南、贵州等地区普遍实行了包产到户。在1980年中共中央印发的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》中，明确提出“可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定”。此后，在1982—1986年连续五个中央一号文件的推动下，家庭联产承包责任制成为“马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。

实践证明，家庭联产承包责任制是适合我国农村农业发展的一项制度，以粮食生产为例，随着家庭联产承包责任制在全国范围内的逐渐实行，我国的粮食生产效率大幅度提高，每公顷的粮食产量从1976年的2.4吨增长到1984年的3.6吨，需要特别指出的是，1980年，在2977.6万公顷土地受灾的情况下，粮食产量却没有大幅度减少，这进一步说明家庭联产承包责任制在农业生产中的重要作用。更为重要的是，农村经济体制改革的过程为进一步改革积累了经验，总结起来至少包括三点：第一，帕累托改进

的预期要确定；第二，实践操作上要渐进；第三，理论上要逻辑一致。

（二）城市经济体制改革——从责任制到承包制

农村经济体制改革的成功，为城市经济体制改革探索了道路，积累了经验。

1984年，党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，标志着我国经济体制改革由农村转向城市。城市经济体制改革的核心是改善国营（有）企业的经营绩效。该决定明确指出，“要使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展的能力，成为具有一定权利和义务的法人”。1986年12月，《国务院关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》颁布，提出根据企业所有权与经营权分离的原则，推行多种形式的经营承包责任制，给经营者以充分的经营自主权。这里多种形式的经营承包责任制包括适用于全民所有制的租赁、承包经营。由此，承包制在全国推广开来。

此后，国务院又细化了一系列政策规定，使企业的承包制得到进一步完善。这些政策规定包括：1987年的《关于深化企业改革完善承包经营责任制的意见》，1988年的《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，1990年新修订的《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》等。应该说，承包制在赋予企业经营者自主权方面取得了较大突破，使国营企业的经营绩效有了极大的提高，但随着时间的推移，承包人短期化经营的弊端也逐渐显现。由此，企业改革仍需深化。

实际上，在实行承包制之前，中央对国营企业经营管理体制也进行了探索。为了贯彻党的十一届三中全会向企业放权的精神，解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象，1979年，国务院制定并下发了《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》。根据该规定，在保证完成国家下达的各项经济计划的前提下，企业被赋予了一定的生产、销售和分配的自主权。然而，企业生产所需的一系列材料、设备、能源以及劳动

力和资本金等都需要依托原有计划，这种自主权实际上被压缩在极小的范围内，其核心也就集中体现在利润留成上。沿着利润留成的思路，衍生出了企业利润全额留成、超额留成、基数利润留成、超额高留成、利润包干、亏损包干、以税代利和自负盈亏等多种形式。这些形式被统称为“经济责任制”。根据《关于实行工业生产经济责任制若干问题的意见》，所谓经济责任制，就是实行责、权、利紧密结合的生产经营管理制度，即企业的主管部门、企业、车间、班组和职工层层明确在经济上对国家应负的责任，建立健全企业的生产、技术、经营管理各项专责制和岗位责任制。1982年党的十二大明确指出，“无论在国营企业或集体企业中，都必须认真实行经营管理上的责任制”。经济责任制在所有企业全面铺开。显然，这种责任制带有多重委托代理的性质。无论是利润留成还是利润包干，都试图从激励机制的角度出发改变原有的平均主义分配倾向，调动企业和职工的生产积极性。但这种激励是以利润绝对数量为标准进行的，它的弊端是这种包干是静态的，不能根据企业的实际经营状况进行调整，由于信息不对称，容易导致分配上的相对不公平，特别是难以保证利润上缴国家的部分。

为此，1983年国务院颁布了《关于国营企业利改税试行办法》，通过利改税的形式，寻求企业和国家之间的一种动态平衡。1984年，根据国务院批转财政部的《国营企业第二步利改税试行办法》，开始第二步利改税改革，即实行完全以税代利^①。应该说，利改税是利润留成改革的终极模式，但与承包制相比，它不能实现经营权和所有权的两权分离，因此不能避免政府对企业的干预和企业对政府的依赖。

（三）经济体制改革——从高度集权的计划经济到计划与市场的内在统一

中国的经济体制转型是从改革高度集中的苏联式计划经济开始的。对

^① 其中，经国务院或财政部、国家经委批准试行利润递增包干等办法的企业，尚未到期的，继续试行原办法，到期后改为税收形式。

于计划经济体制的改革，是从弥补计划经济的不足开始的。改革之初，计划经济的弊端往往被描述为高度集权的计划导致整个经济体缺乏活力，从而形成僵化、效率低下的结果。因此，如何搞活经济，提高微观主体的积极性是改革之初面临的主要问题，解决的关键就是在不改变计划的同时向下放权，以激活微观主体的积极性。

1978年，党的十一届三中全会在将党的工作重心转移到经济工作的同时强调，一方面要改革经济管理体制权力过于集中的缺点，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权；另一方面要重新肯定价值规律在经济工作中的重要性，会议公报指出，“应该坚决实行按经济规律办事，重视价值规律的作用，注意把思想政治工作和经济手段结合起来，充分调动干部和劳动者的生产积极性”。其后，无论是农村还是城市经济改革的初步探索都是沿着放权、提高基层组织和个人的积极性这一路径发展的。其中，农村逐渐形成了以家庭联产承包责任制为主的两权分离式新型经济模式，而城市则从利润留成转向多重代理的经济责任制。应该说，改革是以问题为导向的，是摸着石头过河，是在不断解决旧问题迎来新问题中前进的。

在农村和城市放权让利的改革取得进展的同时，在公有制占有绝对优势的条件下，非公有制经济开始出现并发展，高度集中的计划经济体制开始出现松动。为了更好地管理国民经济，1982年党的十二大提出要“正确贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则”，即“有计划的生产 and 流通，是我国国民经济的主体。同时，允许对于部分产品的生产和流通不作计划，由市场来调节，也就是说，根据不同时期的具体情况，由国家统一计划划出一定的范围，由价值规律自发地起调节作用。这一部分是有计划生产和流通的补充，是从属的、次要的，但又是必要的、有益的”。

如果说党的十二大界定了一个允许市场调节存在的计划经济体制，那么，1984年党的十二届三中全会则将计划经济体制重新界定为“有计划的商品经济”，并将商品经济视为一个不可逾越的社会发展阶段，这就为商

品经济进一步发展奠定了基础。

具体来看，有计划的商品经济就是：第一，就总体说，我国实行的是计划经济，而不是完全由市场调节的市场经济；第二，完全由市场调节的生产和交换，主要是部分农副产品、日用小商品和服务修理行业的劳务活动，它们在国民经济中起辅助性的但不可缺少的作用；第三，实行计划经济不等于以指令性计划为主，指令性计划和指导性计划都是计划经济的具体形式；第四，指导性计划主要依靠运用经济杠杆的作用来实现，指令性计划则是必须执行的，但也必须运用价值规律。按照这一界定，市场调节、指令性计划、指导性计划都有各自的作用领域。其中，对关系国计民生的重要产品中需要由国家调拨分配的部分和关系全局的重大经济活动实行指令性计划；对其他大量产品和经济活动根据不同情况分别实行指导性计划或完全由市场调节。

显然，党的十二届三中全会虽然进一步扩大了市场调节的领域，并逐渐压缩指令性计划，但计划和市场是各自作用于经济生活的。1987年，党的十三大重申了有计划的商品经济，并指出有计划的商品经济是党对社会主义经济作出的科学概括，是对马克思主义的重大发展，是我国经济体制改革的基本理论依据。与十二届三中全会相比，十三大对于有计划的商品经济的认识更加深入：首先，有计划的商品经济是由我国所处的阶段——社会主义初级阶段——决定的；其次，有计划的商品经济体制是计划与市场内在统一的体制，即“国家调节市场，市场引导企业”的机制，而且计划调节和市场调节都是手段；最后，深化经济体制改革的任务是围绕转变企业经营机制，分阶段地进行计划、投资、物资、财政、金融、外贸等方面体制的配套改革，逐步建立起有计划的商品经济新体制的基本框架。

应该说，在20世纪80年代，经济体制改革的主线是围绕着破除计划经济体制的弊端展开的，无论是农村经济体制改革还是城市经济体制改革，其道路的探索都既有经验也有教训，但总的来看都取得了显著成效。尊重价值规律，承认商品经济无疑是这一阶段在理论和认识上取得的最大成

果，而家庭联产承包责任制则是符合中国经济实际的制度安排的，此后的农村经济体制改革都是在这一制度基础上的完善；城市经济体制改革不仅没有终止于承包制，而且在两权分离和政企分开的路径上继续深化。

二、制度创新——建设和完善社会主义市场经济体制（1992—2012年）

尽管经济体制改革在20世纪80年代取得了很大成就，但困扰着人们的意识形态负担——计划与市场的关系——始终没有得到彻底解决。尽管邓小平同志多次强调“计划和市场都得要”^①，但直到1992年的南方谈话才对姓“资”姓“社”的判断标准这一制约改革进程的问题从理论上作出了明确回答。邓小平同志指出，姓“资”还是姓“社”的判断标准是“三个有利于”，“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”^②。

这就从根本上解除了把计划经济和市场经济看作属于社会基本制度范畴的思想束缚。自此，中国经济体制改革走上了稳定发展的快车道。

（一）经济体制改革的新阶段——社会主义市场经济体制的确立与完善

1992年，党的十四大明确了经济体制改革的目标，即“在坚持公有制和按劳分配为主体、其他经济成分和分配方式为补充的基础上，建立和完善社会主义市场经济体制”。建立社会主义市场经济体制的核心，是正确

^① 邓小平：《善于利用时机解决发展问题》，载《邓小平文选（第三卷）》，人民出版社，1993，第364页。

^② 邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，载《邓小平文选（第三卷）》，人民出版社，1993，第372—373页。

■ 加快完善社会主义市场经济体制

认识和处理计划与市场的关系，也就是“使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化”。

1993年，党的十四届三中全会把“三个有利于”作为决定各项改革措施取舍和检验其得失的根本标准，并勾勒了社会主义市场经济体制的基本框架，包括：以公有制为主体、多种经济成分共同发展；全国统一开放的市场体系；以间接手段为主的完善的宏观调控体系；建立以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度；多层次的社会保障制度。

1997年，党的十五大进一步指出，“把社会主义同市场经济结合起来，是一个伟大创举”“建设有中国特色社会主义的经济，就是在社会主义条件下发展市场经济，不断解放和发展生产力”。完善社会主义市场经济体制，就要加快国民经济市场化进程，尽快建成统一开放、竞争有序的市场体系；而宏观调控主要是通过深化金融、财政、计划体制改革，完善宏观调控手段和协调机制。2001年“十五”计划开始将完善社会主义市场经济体制定位在打破部门、行业垄断和地区封锁上，并将市场的基础性作用引向结构调节，把培育和发展的重点市场定位在要素市场。

经过10年的建设发展，到2002年党的十六大，社会主义市场经济体制已经初步建立。此后，完善社会主义市场经济体制成为改革的主要任务。2003年，党的十六届三中全会将这一任务细化为：“完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制，形成促进区域经济协调发展的机制，建设统一开放竞争有序的现代市场体系，完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度，健全就业、收入分配和社会保障制度，建立促进经济社会可持续发展的机制。”其中，发展要素市场主要锁定在大力发展资本市场，而完善国家宏观调控体系则要求财政政策、货币政策相互配合。需要指出的是，2005年，在原有五年计划的基础上将政府的作用限制于制定中长期和指导性规划上面，因此，“十一五”由“计划”改为“规划”。相应地，在

科学发展观的指导下，以转变政府职能和深化企业、财税、金融等改革为重点，加快完善社会主义市场经济体制，形成有利于转变经济增长方式、促进全面协调可持续发展的机制，使关系经济社会发展全局的重大体制改革取得突破性进展，完善落实科学发展观的体制保障。党的十七大进一步提出“加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系，发展各类生产要素市场，完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制”。

（二）农村经济体制改革——延长承包期与促进农村土地流转

社会主义市场经济体制确立后，重点一直是城市和国有企业改革，但这并不意味着统分结合的家庭联产承包责任制不需要完善，相反，随着时间的推移，一些制度上的弊端开始暴露。主要问题是对土地长期投资不足和规模不经济（劳动力向城市转移）。基于此，农村经济体制完善的方向也是沿着延长承包期与促进农村土地流转发展的。具体来看如下。

1992年，党的十四大再次强调了农业作为国民经济基础的地位，提出“要把家庭联产承包为主的责任制，统分结合的双层经营体制，作为一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善”。

1993年，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“在坚持土地集体所有的前提下，延长耕地承包期，允许继承开发性生产项目的承包经营权，允许土地使用权依法有偿转让”。并开始试点通过转包、入股等多种形式发展适度规模经营，提高农业劳动生产率和土地生产率。

1996年，“九五”计划开始鼓励土地使用权合理流动，并逐步推进土地适度规模经营；而发展乡镇企业成为繁荣农村经济的战略重点。从1983年农村家庭联产承包责任制在全国推广，到1997年农村土地第一个承包期（15年）到期。为了稳定党在农村的基本政策，1997年，党的十五大进一步强调要长期稳定以家庭联产承包为主的责任制，完善统分结合的双层经营体制，逐步壮大集体经济实力。此后，开始了第二轮农村土地承包，并

开始了土地制度法制化建设的进程。2002年通过的《中华人民共和国农村土地承包法》明确了相关制度，并将农村耕地的承包期限以法律的形式确定为30年。此外，1998年，减轻农民税费负担的改革开始启动，拉开了工业反哺农业的大幕。2003年取消农业特产税，从2006年1月1日起废除《中华人民共和国农业税费条例》，至此，农业税彻底取消。2008年，党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，进一步完善农村土地流转，并“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权”。

（三）城市经济体制改革——基本经济制度与现代企业制度的确立

社会主义市场经济体制改革需要与其相匹配的独立、自主经营的市场主体。自改革以来，微观市场主体从“纯而又纯”的公有制，到“公有制为主体，多种所有制并存”，再到“公有制为主体、多种所有制共同发展”“两个毫不动摇”，社会主义初级阶段基本经济制度不断巩固发展。转换国有企业的经营机制是社会主义市场经济体制改革的中心环节，国有企业改革作为经济体制改革的核心，沿着两权分离的路径进一步发展。从股份制到建立现代企业制度，从“抓大放小”到“三年脱困”，再到大幅度盈利，国有企业现代化改革成效显著。

第一，社会主义初级阶段基本经济制度的确立与完善。经济体制改革打破了“纯而又纯”的公有制经济一统天下的格局，个体经济、私营经济以及不同形式的外资经济在所有制结构中的份额不断增加，如何界定这些非公有制经济就显得尤为重要。

党的十四大指出，“以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充”。这就明确了公有制经济与非公有制经济的关系，即主体和补充。党的十四届三中全会对公有制的主体地位进行了说明，即“公有制的主体地位主要体现在国家和集体所有的资产在社会总资产中占优势，国有经济控制国民经济命脉及其对经济发展的主导作用等方面”。而所有制结构进一步调整的方针则确定为，“在

积极促进国有经济和集体经济发展的同时，鼓励个体、私营、外资经济发展，并依法加强管理”。

党的十五大确定了社会主义初级阶段基本经济制度，即“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”。其中，公有制作为社会主义经济制度的基础，其主体地位主要体现在公有资产在社会总资产中占优势，国有经济控制国民经济命脉并对经济发展起主导作用。非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。需要说明的是，党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》从理论上阐释了所有制结构多样性是由我国社会主义初级阶段生产力水平的多层次性决定的。这就为非公有制经济快速发展提供了理论基础。此后，坚持和完善基本经济制度就成为所有制结构调整的主要方针。

2002年，党的十六大进一步提出了“两个毫不动摇”，即毫不动摇地巩固和发展公有制经济和毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展，并提出个体、私营等各种形式的非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。至此，非公有制经济和公有制经济不再是对立存在的，而是共融于社会主义市场经济的两个部分。2003年，党的十六届三中全会进一步提出，产权是所有制的核心和主要内容。完善基本经济制度的内在要求是建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。为了促进非公有制经济的发展，开始放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。非公有制企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面，与其他企业享受同等待遇。为了促进非公有制经济的发展，2005年国务院印发了《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（“非公经济36条”），并开始建设相关配套制度，垄断行业（除关系经济安全的行业外）大都在理论和政策层面上向民营经济开放；2010年国务院以国发〔2010〕13号印发了《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（“非公经济新36条”），旨在进一步拓

■ 加快完善社会主义市场经济体制

宽民间投资的领域和范围，鼓励和引导民间资本向多领域发展。对民营经济而言，能放开的领域基本上都涉及了。由此可见，从党的十六大到十七大，完善基本经济制度的着力点都是构建不同所有制经济公平发展的环境。

第二，现代企业制度的确立与完善。1992年党的十四大指出，国有企业转换经营机制是社会主义市场经济体制改革的中心环节，要通过平等竞争发挥国有企业的主导作用。为此，要“通过理顺产权关系，实行政企分开，落实企业自主权，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体”，进一步完善经营承包制。同时，在积极试点的基础上，有序健康发展股份制，并允许部分小型国有企业出租或出售给集体或个人经营。通过不断探索，党的十四届三中全会进一步明确了国有企业改革的方向——建立现代企业制度，并指出“以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础”。这就进入了公司制改造的轨道，而搞活中小国有企业的途径除了承包、租赁、出售外，又增加了改组为股份合作制这一形式。

进入20世纪90年代中期，国有企业改革进入加速期。根据党的十五大要求，“抓大放小”成为国有企业改革的新战略。即“以资本为纽带，通过市场形成具有较强竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团。采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式，加快放开搞活国有小型企业的步伐”。1999年，党的十五届四中全会根据十五大决议对国有企业改革进行了细化，提出从战略上调整国有经济布局，由此迈出了“国退民进”的步伐。此后，国有企业开始向涉及国家安全、自然垄断、重要公共物品和服务的行业以及支柱产业和高新技术产业集中。

为了更好地履行国有企业出资人职责，2002年党的十六大决定组建新的国有企业管理机构，改革国有资产管理体制。2003年，国务院国有资产监督管理委员会（简称“国资委”）成立，开始对196家国有大型企业进行直接监管。同年，党的十六届三中全会召开，细化了国有资产管理和监

督体制，同时提出完善国有企业公司法人治理结构。国资委的成立标志着大规模的“国退民进”过程趋于结束，国有企业改革从数量调整走向质量提高的新阶段。党的十七大以后，一方面强调健全现代企业制度，优化国有经济布局 and 结构；另一方面着力对国有资产管理体制和制度的完善。

三、国家治理现代化——新时代全面深化经济体制改革（2012年至今）

经过30多年的实践，社会主义市场经济体制已经初步建立，市场机制在资源配置中发挥基础性作用的地位得以确立，但仍存在一些问题。中国迎来了全面深化改革的新时代，经济体制改革也随之进入新阶段。新阶段，经济体制改革的核心是处理好政府和市场的关系。一方面是推进市场在资源配置中发挥决定性作用，另一方面需要政府配合市场更好、更准确地发挥作用。鉴于市场经济已经基本建成，本阶段改革重点实际上已经由促进市场发育发展转向国家治理能力提升和国家治理现代化。

（一）经济体制改革——市场配置资源决定性作用的确立

党的十八大确立了中国经济社会发展的新目标——到2020年全面建成小康社会。全面建成小康社会依赖全面深化改革。为促进全面深化改革，2013年党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称《决定》）。《决定》指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。其中，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。

之所以作出使市场在资源配置中发挥决定性作用的新定位，是因为理论和实践都证明市场配置资源是最有效率的形式^①。因此，必须积极稳妥

^① 中共中央文献研究室：《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，中央文献出版社，2017，第52页。

■ 加快完善社会主义市场经济体制

地从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。其中，市场决定价格是市场在资源配置中起决定性作用的关键，因此，价格机制是市场机制的核心。价格机制已经在全国97%以上的商品和服务价格形成中发挥着决定资源配置的作用^①，而剩下3%的领域价格形成仍由政府管控。这些领域包括关系国计民生的重要公用事业、公益性服务、部分自然垄断环节以及资源、能源等。为深化重点领域价格机制改革，2015年，《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》正式印发，推进水、石油、天然气、电力、交通运输等领域价格改革，放开竞争性环节价格，充分发挥市场决定价格作用。在前期改革成效显现的基础上，2017年，党的十九大进一步提出，要深化商事制度改革，打破行政性垄断，防止市场垄断，加快要素价格市场化改革，放宽服务业准入限制，完善市场监管体制。

发挥市场配置资源的决定性作用，不是不要政府发挥作用，而是要更好地发挥政府的作用。因为，科学的宏观调控、有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。如何做到更好？一方面，政府要学会做减法，合理划定自己的作用边界，将市场能够决定的交给市场，减少不当干预。党的十八大以后，进一步简政放权，深化行政审批制度改革成为政府经济体制改革的重要一环。从2018年开始，全面实施负面清单制度。另一方面，政府要学会做加法，即加强市场监管，维护市场秩序，弥补市场失灵。为此，2017年，国务院印发《“十三五”市场监管规划》，相关部门在执行过程中坚持“宽进”与“严管”并重，有效促进各类市场主体公平竞争。为了配合加快完善社会主义市场经济体制改革，党的十八届二中全会通过《国务院机构改革和职能转变方案》，党的十八届三中全会通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家

^① 张卓元、樊纲、汪同三、裴长洪、高培勇：《改革开放40年经济体制改革理论与实践》，《经济学动态》2018年第7期。

机构改革方案》。由此，作为国家治理体系和治理能力现代化的重要一环，党和国家机构进入深化改革的阶段。而深化党和国家机构改革的重要任务就是要破除现有体制机制弊端，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用；建设现代化经济体系，推动高质量发展；调整优化政府机构职能，合理配置宏观管理部门职能；深入推进简政放权，完善市场监管和执法体制；完善公共服务管理体制，强化事中事后监管，全面提高政府效能。

（二）城市经济体制改革——非公有制经济地位提升与国有资产管理体制改革

党的十八届三中全会进一步强调，“公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基”。强调基本经济制度是中国特色社会主义制度的重要支柱，意味着非公有制经济已经逐渐取得了与公有制经济同等重要的地位。因此，《决定》进一步指出，“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础”“公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯”。此外，《决定》还指出，混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式，这就为公有制经济和非公有制经济，特别是国有经济和非国有经济的进一步融合奠定了思想和政策基础，也为非公有制经济赢得了公平发展的环境，为废除各种形式的不合理规定和消除各种隐性壁垒扫清了制度障碍。

显然，鼓励非公有制经济参与国有企业改革，特别是发展非公有制经济控股的混合所有制企业必须完善现代企业制度，这样才能在一个制度体系内进行监管。不仅如此，深化国有企业改革要在准确界定企业功能的基础上实施分类监管，并通过管资本完善国有企业资产管理体制，进一步放开竞争性领域和竞争性环节，将国有资本投资进一步向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中。党的十九大进一步将完善国有资

产管理体制聚焦于改革国有资本授权经营体制，并提出推动国有资本做强做优做大和培育具有全球竞争力的世界一流企业。

（三）深化农村经济体制改革——延长承包期与三权分置

随着农地流转规模的增加和城乡一体化进程的加速，农村家庭联产承包责任制需要进一步深化改革，特别是附着在土地上的各项权利需要明确，包括土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权以及征地进程中土地增值收益分配权属等。党的十八届三中全会明确指出，农村集体经营性建设用地实行与国有土地同等入市、同权同价，这为建设城乡统一的建设用地市场奠定了基础，也为农民获取更多的土地增值奠定了政策基础。在城乡一体化发展新阶段，需要破除制约城乡一体化发展的二元结构，这就要求健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。为了鼓励农地流转，党的十八届三中全会提出在坚持农村土地集体所有的基础上，稳定农村土地承包关系并保持长久不变，赋予农民对承包地的占有、使用、收益、流转以及承包经营权抵押、担保权能，鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转。

为进一步健全农村土地产权制度，2016年中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，就完善农村土地所有权、承包权、经营权分置（简称“三权分置”）办法提出指导。根据该意见，农村土地归属农民集体所有，要充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能；农户享有土地承包权，这种承包权主要体现在承包农户享有使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能；土地经营权归属经营主体，这种经营权主要体现在土地经营主体享有从事农业生产所需的各项权利。应该说，集体所有权是土地承包权的前提，承包经营权是集体所有的具体实现形式。只有在土地流转中，才会由承包经营权派生出土地经营权。由此可见，“三权分置”是针对新时期农村经济发展的新特征对原有“两权分离”式家庭联产承包责任制的一次

重大制度创新。2017年党的十九大报告充分肯定了农村土地“三权分置”制度改革，并进一步指出“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年”。在2018年新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》中，“三权分置”和延长承包期都以法律的形式进一步固定了下来。

第二节 建设现代化经济体系要求更好的经济体制环境

如经典作家所说，社会主义社会建立以后的主要任务是“尽可能快地增加生产力的总量”^①。改革开放以来，中国创造了“二战”后经济持续快速增长的奇迹，促进了社会主要矛盾的转换，迎来了从规模扩张到质量提高的新阶段。比较“二战”后真正实现经济赶超的日本和韩国的发展，可以发现它们都经历了经济增长率的阶段性回落。这是一国经济在经历长期快速增长后的发展必然。

问题的关键是，这种增长回落能否呈现阶梯式降速，从而延长中高速增长的时间，为进一步赶超奠定基础。显然，原有依赖规模扩张和外资拉动的经济发展模式已经不能为经济成长提供持续的发展动力，不能助推中国经济跨过“中等收入陷阱”，实现由赶超经济向成熟经济，由发展中国家向发达国家，由中等收入国家向高收入国家跃迁。这就需要转换经济增长动力。

一、理解由高速增长转向高质量发展

改革开放以来，中国创造了“二战”后一个国家经济高速增长持续时间最长的奇迹，人民收入持续增长、生活水平有了极大的改善，在世界经济体中的地位也逐渐提高。1978—2012年，中国经济年均增长率达到9.94%，如果不算上1989年和1990年的整顿，则国内生产总值年均增长率可达到10.28%。人民收入不断提高。其中，农村居民人均纯收入由1978年的133.6元增加到2012年的7916.6元，增长了58倍；城镇居民

^① 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编《马克思恩格斯文集（第2卷）》，人民出版社，2009，第52页。

人均可支配收入从1978年的343.4元增加到2012年的24564.7元，增长了70倍。1981年，中国经济总量排在第12位，除落后于长期居于前7位的美国、日本、德国、英国、法国、意大利和加拿大等传统发达国家外，也落后于印度、巴西、墨西哥等发展中国家；到1994年，我国经济总量排在第8位，仅落后于美国、日本、德国、英国、法国、意大利和加拿大；1996年上升到第7位；2000年超过意大利，上升到第6位；2005年超过法国，居第5位；2006年超过英国，居第4位；2007年超过德国，居第3位；2009年超过日本，居第2位（见图1-1）。2010年，我国制造业规模超过美国，居世界第一。从趋势上看，除日本在20世纪90年代中期以前短暂与美国持续缩小差距以外，只有中国在新世纪奋起直追美国。2000年以后，中国、美国的经济总量均保持了持续快速增长。

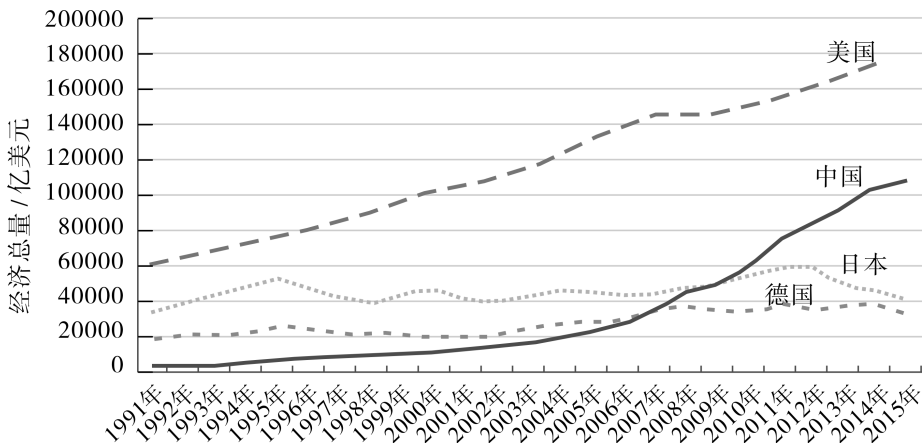


图1-1 世界主要国家经济总量变化 (1991—2015年)

从制度匹配的角度讲，中国经济增长的赶超奇迹得益于20世纪90年代经济体制的快速市场化为各种经济的发展提供了巨大的发展空间。但随着经济快速增长，增长空间越来越小，表现在经济增长上就是经济增速的放缓，并偏离了2012年之前的平均增速（图1-2）。从成功赶超经济体看，在经历一轮长期快速增长后，几乎都进入了增速下滑的过程。

日本从20世纪50年代开始进入经济快速增长阶段，到石油危机结束后进入下降通道；韩国从20世纪60年代开始进入经济快速增长阶段，到1997年亚洲金融危机后进入下降通道。具体来看，日本1951—1973年平均经济增速为8.88%，1974—2018年平均经济增速只有2.16%；韩国1961—1997年平均经济增速为9.27%，1998—2018年平均经济增速只有3.94%。而欧洲发达国家进入中低速增长要更早一些，目前平均经济增速也更低一些，如英国和法国1961—2018年的平均经济增速只有1.85%左右，德国1971—2018年的平均经济增速只有1.65%^①。

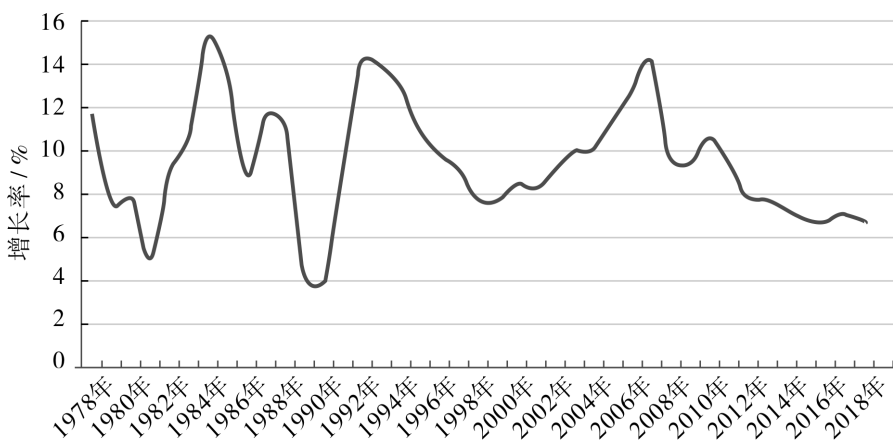


图1-2 1978—2018年中国经济增长率变化

由此可见，在经历一轮高速增长以后，一个经济体会进入下降通道，并稳定在一个相对之前要低的增长率水平上，而这个具体的增速是多少则因国情不同而有差异。这就意味着，中国经济增长速度的下滑带有不可避免的规律性，但维持在怎样水平的增长速度则依据中国各方面政策和进一步深化经济体制改革的成效。

习近平总书记在党的十九大报告中宣告，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和

^① 数据来源：根据世界银行数据库相关数据计算得到。

不平衡不充分的发展之间的矛盾”。应该说，这种判断是对中国经济社会发展从整体上客观把握的结果。以经济学的视野看待社会主要矛盾的变化，可以将其归结为需求和供给两个方面及其两者之间关系的变化。

一方面，从需求的角度看，人民对美好生活提出了更高的要求。首先，这种要求表现在范围上的多维度，即不只局限在商品领域，更多地转向了民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面；其次，这种要求在同一维度上表现为更高的质量要求，而不是更多的数量需要。

另一方面，从供给的角度看，“我国供给体系产能十分强大，但大多数只能满足中低端、低质量、低价格的需求”^①。从更宽的维度看，“我国资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的问题十分严峻”。此外，“我国创新能力不强，科技发展水平总体不高，科技对经济社会发展的支撑能力不足”；“我国发展不协调是一个长期存在的问题，突出表现在区域、城乡、经济和社会、物质文明和精神文明、经济建设和国防建设等关系上”；而且“分配不公问题比较突出，收入差距、城乡区域公共服务水平差距较大”；等等^②。

显然，满足人们对美好生活的需要不能通过压制需求来解决，而要通过改善供给，使供给能够跟上需求的变化，解决不平衡不充分的供给体系，把经济工作的着重点和着力点转换到以质量和效益为重心的轨道上。而且，还要从专注于物质产品和文化产品扩展到包括物质产品、文化产品以及制度产品、政策产品在内的涉及人的全面发展和社会全面进步的所有领域、所有方面需要。同时，要认识到当前人民日益增长的美好生活需要，更多地表现为对于制度产品和政策产品的需要，制约这一日益增长的需要因素又主要在于政府系统供给的不平衡不充分，坚持物质文化供给和制度政策供给并重，以加快国家治理现代化进程的努力，建立起更好满

① 中共中央文献研究室：《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，中央文献出版社，2017，第113页。

② 习近平：《习近平谈治国理政（第二卷）》，外文出版社，2017，第198—200页。

足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要，现代国家治理体系，又要成为重点中的重点。换言之，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展，在继续推动经济发展的同时，更好地实现各项社会事业全面发展，更好地发展中国特色社会主义事业，是新时代经济工作的重中之重。^①

二、把握高质量发展的机遇期

观察日本和韩国的经济发展可以发现，从高速增长赶超到恢复正常增长都经历了两个阶段：第一阶段是中高速增长阶段，第二阶段是低增长常态。如图1-3所示，日本在经历了战后高速增长后，又维持了近20年的中高速增长（1975—1991年）^②，这期间平均经济增速为4.34%，而此后的27年（1992—2018年）的平均经济增速只有0.91%。再看韩国，1999—2007年的9年中高速增长的平均经济增速为6.07%，其后11年（2008—2018年）的平均经济增速为3.06%。从赶超经济体的经济增长恢复常态

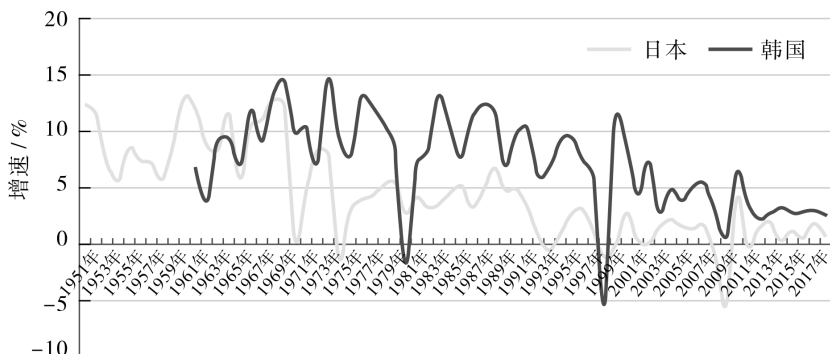


图1-3 经济增速从赶超到正常发展的日本和韩国

数据来源：世界银行数据库。

^① 高培勇：《深刻理解社会主要矛盾变化的经济学意义》，《经济研究》2017年第12期。

^② 由于1974年石油危机爆发，所以这一年的经济增速比较低，为-123%，故未将其列入计算。

看，我国经济进入中高速增长也符合赶超经济体发展的基本特征，所不同的是是否可以将中高速增长的时间维持得更长一些，增长速度相对于日本和韩国更高一些。如果可以实现这一目标，中国就能够跨过“中等收入陷阱”，顺利进入高收入国家的行列。

参照日本和韩国的发展经验，一个比较理想的结果是将6%左右或者更高的增长速度，维持20年左右或者更长时间。从当前经济发展基本态势看，维持6%以上的经济增长是可能的。按照图1-2，中国实际上从2008年开始进入经济增长下降通道，到2011年经济增速依然达到9.5%，可以说是延续了1998年以后的快速增长。从2012年开始，经济增长实质性下降，进入中高速增长的“新常态”，但这种下降呈现出一种渐进的过程，到2018年经济增速依然维持在6.6%。相比同期其他经济体来讲，中国依然维持在一个较高的经济增长速度上（见图1-4）。之所以中国能够维持较高的经济增长速度，得益于中国的潜在经济增长速度依然处于较高水平。

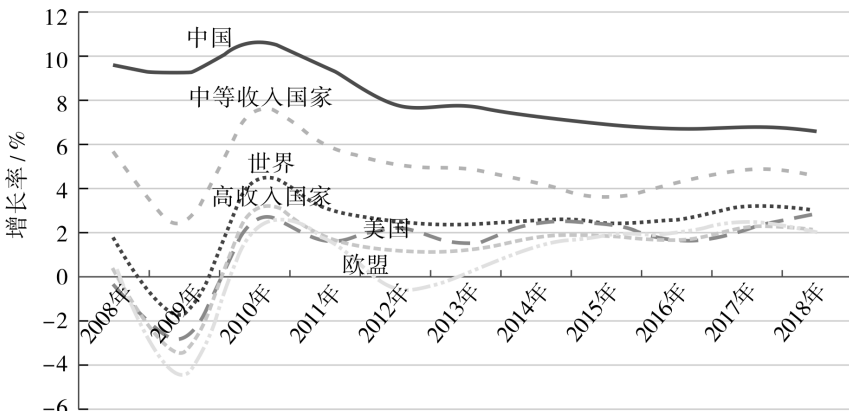


图1-4 主要国家和地区经济增长率（2008—2018年）

数据来源：世界银行数据库。

如果中国的经济增长率能够维持在6%以上的水平，中国GDP总量赶超美国就将在21世纪中叶之前到来。我们可以作一个简单估算。如果中国经济增长率维持在6%的保守水平上，而美国经济比较乐观，按照3%的长

加快完善社会主义市场经济体制

期增长率增长，那么到2033年，中国GDP总量将达到31.69万亿美元，而美国GDP总量为31.93万亿美元，二者大体相当；稍微乐观一点，如果中国经济按6.5%的增长率增长，美国还是按照3%的乐观水平增长，那么到2030年，中国GDP总量将达到28.97万亿美元，美国GDP总量为29.22万亿美元，二者大体持平（见图1-5）。从这个增长趋势看，如何促进经济稳定发展就成为接下来十几年的重点。

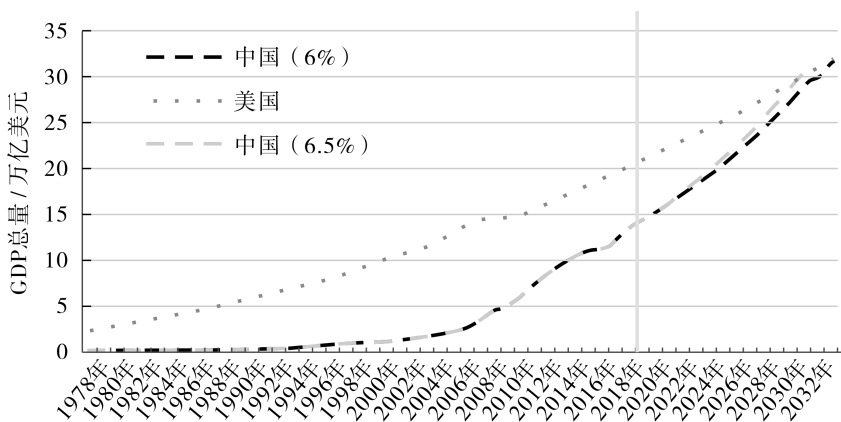


图1-5 中国和美国GDP总量（1978—2033年）

数据来源：世界银行数据库。

由于国内外经济环境发生变化，中国的经济增长速度下行已不可避免。一方面，人口红利消失，劳动力供给的刘易斯拐点已经到来，生产要素的低成本优势在丧失；另一方面，世界经济尚未完全摆脱金融危机的影响，中美贸易摩擦带来的外部环境的不确定性增加。再加上之前所述经济增长的负面影响，原有经济增长模式已经不可持续。因此，要使持续的中高速增长成为现实就必须实现经济发展方式的变革。要转变经济发展方式，转换发展动力是关键。发展动力决定发展速度、效能、可持续性。从三驾马车对经济增长的拉动看（见图1-6），中国长期依赖投资和出口拉动经济增长。如前所述，由于外部环境变化再以出口拉动经济增长已经不可能，而且根据美国、德国、日本的经验，出口迎来转折将不可逆转。就

投资来讲，长期的宽松环境后，在边际递减规律的作用下，无论是财政政策还是货币政策的政策空间都已经很小，不能继续作为我国经济中高速增长的动力支撑。这就要求寻找新的增长动力。

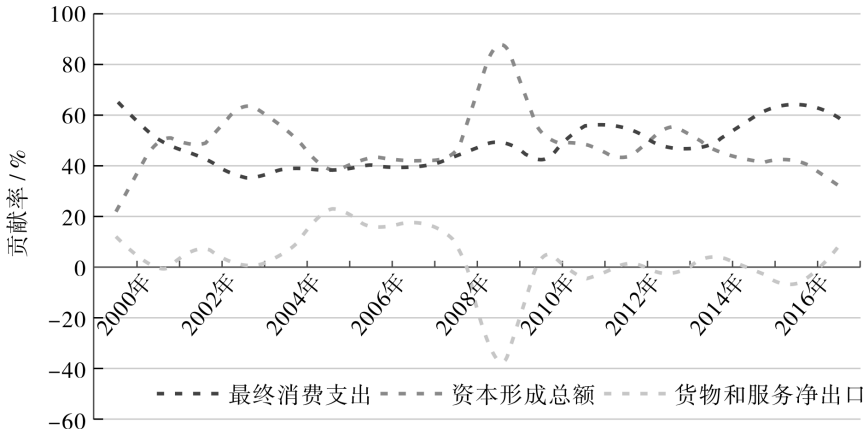


图1-6 三大需求对经济增长的贡献率

新的增长动力是什么？从发达国家的崛起经验看，创新是大国崛起的推动力量，其中发端于英国的第一次产业革命使英国走上了世界霸主的宝座，而美国则依赖第二次产业革命成为西方世界的领导者，特别是20世纪90年代以后的新经济，使美国维持了近20年的中高速增长。就目前全球经济来看，经济社会发展越来越依赖理论、制度、科技、文化等领域创新，但能够带动全球经济新一轮快速发展的重大科技创新还没有到来。在此过程中需要调整发展战略，将发展动力转向创新，迎接、引领新时代的到来，而基本前提就是转变经济发展方式，调动一切积极力量，极大地激发创新的潜能。由此可见，转变经济发展方式，就是要从依赖出口拉动转向依赖内需拉动，从依赖大规模投资拉动转向依赖最终消费拉动。从经济增长动力来看，就是要从粗放型的依赖资源要素投入驱动转向集约型的依赖创新驱动，从依赖计划和国有经济促进经济增长的生产效率向依托市场决定资源要素流动的配置效率和创新驱动的技术

■ 加快完善社会主义市场经济体制

效率转变。通过经济发展方式转变、经济发展动力变革，提高全要素生产率，实现经济发展质量变革。要实现这一系列转变必须以新发展理念为指导。

第一，创新是引领发展的第一动力。实现创新驱动经济增长，不仅需要理论、制度、科技、文化等领域发力，也需要加大投入、吸引创新人才，更需要改革科技体制、人才发展体制，加大教育等基础人力资本投资，在人力资本积累达到一定规模的基础上，突出“高精尖缺”导向，抢占创新发展的高地。

第二，协调发展为新时期经济发展拓展了空间。实践证明，非均衡发展战略在调动积极性方面发挥了重要作用，实现了经济快速发展，但在一定程度上形成了发展的不平衡。实现协调发展不仅是社会主义的内在要求，也是经济中高速发展的一个重要的支撑力量。因为补足农村和欠发达地区的发展，必然会为中国经济增长提供更为广阔的空间，因此，必须坚持协调发展。

第三，绿色发展是高质量发展的重要体现和要求。“绿水青山就是金山银山”“保护环境就是保护生产力，改善环境就是发展生产力”。从供给角度看，美好的生态环境需要治理，需要升级原有生产、消费中不经济、不环保的环节，这无疑要加大投入、升级技术，而这必然会促进生产力发展。从需求角度看，人们追求美好环境、高质量生态，必然会演化出新的需求，促进新的产业发展。因此，践行绿色发展与推动经济增长并不矛盾，相反，恰恰是高质量发展的重要体现。

第四，开放发展，做全球化的倡导者和引领者。当前，世界经济分化严重，美国主导的单边主义贸易政策正在侵蚀全球化成果。在这种背景下，中国不仅要做强全球化的受益者，更要做全球化的倡导者、引领者，要承担起贸易、投资便利化的推动者角色，在赢得新兴市场经济体和发展中国家支持的背景下，推动全球治理和国际经贸、投资规则的变革，实现更加公平的国际经贸环境。同时，在新的产业革命正在孕育的

情况下，积极发展高端产业，争取在不断深化的国际分工中占据相对有利的位置。

第五，共享发展是实现高质量发展的重要抓手。人民共享经济发展成果不仅是一种理念，更是经济发展的动力源泉，也是新时代实现高质量发展的重要抓手。共享在经济上就是满足需求，坚持共享发展就是满足不平衡的需求结构。一方面，要满足富裕阶层的高端需求，这对于引领高质量发展至关重要；另一方面，要满足更广大中、低收入阶层消费升级的需要，这将是扩大内部需求的主要力量。中、低收入阶层尚有大量消费升级的需要，但其面临的是支付能力的制约，为此，当前一个紧迫的任务就是理顺收入分配关系，即在初次分配按市场原则的基础上，强化再分配政策向劳动者一方倾斜。这就要求在发展促进帕累托改进式的分配均衡、实现机会均等的基础上逐渐实现与发展阶段相适应的收入结果相对于劳动者能力的相对公平。

三、推动经济高质量发展：落实供给侧结构性改革

推动经济高质量发展要依托深化供给侧结构性改革，通过效率变革提高全要素生产率从而提升整个经济体系的供给能力。这是因为，中国社会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。这种阶段性转换意味着中国经济社会的发展主要取决于以下几个方面。

（一）促进发展质量变革

评价一个国家的经济发展质量，实际上是在讨论一个国家的生产能力，即是否能够持续提供满足消费者需要的产品，也就是供给能力。这里应该明确经济发展质量存在阶段性特征，即在一国经济发展的不同阶段，对经济发展质量的评价也不同。这是因为在发展的不同阶段，人民的生活需要的内涵和外延存在较大差异。在经济起飞时期，如何解决人民的基本

生活（温饱）问题是评价经济质量的主要标准，消费的内涵实际上是要满足量的需求，因此，扩张生产与供给能力，快速做大经济规模促进经济增长是最重要的。而当经济已经达到中等偏上的水平时，也就是基本解决了温饱甚至达到小康以后，消费的内涵更多地转向商品品质，因此，供给不仅仅是量的增长，更是质的提升。也就是说，消费同样数量的商品需要更多的附加值、更多的附加功能、更好的消费体验，因此，评价供给质量不再是简单的扩张，而是要从供给品质上进行评价。另外，在不同阶段，人们需求的外延也不相同。在经济起飞阶段，人们更多地注重物质上的满足，而当物质得到满足以后，人们就会逐渐转向精神的满足，对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需要越来越迫切。因此，评价一国经济发展质量的标准就不单单是企业的供给能力，还应该包括政府公共物品的供给能力。

从发展阶段看，中国正处于由基本小康向全面小康转变的阶段，也就是跨越中等收入的关键阶段，人民对美好生活的需要越来越迫切，因此，评价经济发展质量既要在需要的内涵上得到提升，也要在需要的外延上得到满足。这就要求实体经济要生产更多优质产品，提供更多优质服务，满足人们对美好生活的需要。为此，第一，要瞄准国际标准提高供给质量，支持传统产业优化升级，加快发展现代服务业；第二，要加快发展先进制造业，推动新技术革命，把握和引领中高端消费的走向，将创新、绿色、低碳纳入现代消费理念中；第三，通过产业升级，更深度地融入全球价值链，并逐渐由加工制造转向设计、营销，掌握微笑曲线的两端，从而迈向全球价值链中高端，提高企业国际竞争力。在需要外延的扩展上，对政府的要求更多的是对制度产品、政策产品的供给要跟上人们对民主、法治、公平、正义的需要。具体来看，要强化法治社会，让人们更多参与、表达各种诉求，并根据诉求的合理性与发展阶段性、合宜性进行有针对性的立法、执法，通过法制建设、制度建设维护一个民主、法治、公平的社会环境，这更多地表现为制度产品供给。另外，政策产品供给要与市场相匹

配，同样需要政策满足非歧视性、非排他性等特征，维护绿色经济发展。通过调整供给实现经济质量变革，也就是通过提升供给体系质量满足人们不断升级的需要。

（二）促进效率变革

经济质量变革离不开效率变革。这里的效率变革至少包括三个方面内容：其一是资源配置效率，其二是企业生产效率，其三是政府行政效率。提高资源配置效率实际上是要发挥市场在资源配置中的决定性作用。这种作用在原有模式下是通过引导调控商品价格进而实现资源配置的，据统计，全国97%以上的商品和服务的价格是由市场决定的，而剩下的3%的能源、资源、要素价格仍由政府管控。因此，提高资源配置效率就是要使能源、资源和要素价格由市场决定。通过市场化改革实现去产能、去库存、去杠杆，优化存量资源配置。

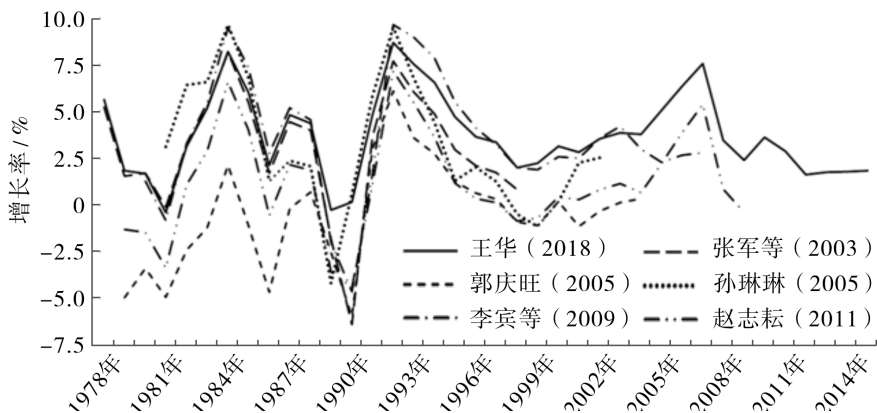
提高企业生产效率，可以从企业内外两个角度去理解。从外部讲，就是不断满足需求，根据市场导引，满足变化的市场需求，达到供求之间的整体平衡。从内部看，是通过技术的升级改造和治理现代化提高投入产出比。显然，无论是内部效率的提升还是外部应对市场能力的增强，都离不开科学决策，离不开公司治理现代化。而公司治理现代化围绕两点展开，其一是产权制度改革，其二是完善激励机制。就目前来看，国有企业改革的重点一直都是围绕产权和激励两个维度推进的，而私有企业则是按照市场规则演进的，但目前能够跻身大企业行列且具有竞争力的私有企业往往也都是经过产权改组和激励机制好的企业。现阶段，进一步提高企业治理能力的关键是继续推进产权制度改革，因为好的激励机制往往依托公司治理。这一过程既包括国有企业也包括非国有企业。对国有企业而言，深化产权制度改革的关键是推进混合所有制改革和由管资产到管资本的管理体制改革。通过引进非国有资本实现国有企业股权多元化和决策科学化；通过国有企业管理体制改革实现政企在经营权上的彻底分离，使国有企业更具市场活力。对于非国有企业而

言，通过进入或引入国有资本可以绕过隐性制度壁垒进入更广阔的市场空间，同时完成公司治理现代化。需要说明的是，改造非国有企业混合所有制的过程既要遵从企业自身的需要和意愿，不能依靠政策强制干预执行，又要遵从市场规则，合理确定价格、结构和相应的权利与义务，不能侵蚀非国有资本的合法权益。

市场配置资源效率的提高和公司治理能力的提升离不开政府行政效率和治理能力的改善。从市场配置资源的角度看，是要处理好市场和政府之间的关系。从目前看，主要是规范政府行为，实现由直接管理向改善营商环境转变。党的十八大以来，改善营商环境、减少行政审批、取消进入壁垒、降低企业交易成本的政府改革不断推进并取得了较大成效。根据世界银行营商环境报告对2018年全球190个经济体的调查，中国营商环境排在第46位，较前一年提高了32位。在10项调查内容中，除了获得信贷、执行合同、办理破产没有明显改善外，其余7项（开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、保护少数投资者、纳税、跨境贸易）都有较大幅度的提升。进一步提高政府行政效率，除了继续在已经得到改善的7项内容上发力外，更重要的是改善融资环境、监督合同履行和健全企业退出机制。对于内资企业而言，要强化竞争性原则，打破各种行政壁垒，坚持市场导向。一方面要求政府退出和市场进入，另一方面则要求政府在补短板（公共服务供给、法制建设）、强监管上下功夫，为发挥市场主体的创新精神和提升经济效率营造良好环境。

（三）提高全要素生产率（TFP）

不管对全要素生产率采取哪一种测算方法，近年来我国TFP对经济增长的贡献都呈下降趋势（见图1-7），而且明显的拐点出现在2008年左右。对此，不同的研究给出了不同的解释。其中比较有代表性的包括人口红利说和结构性减速说。人口红利说认为，随着中国二元经济转型结束，适龄劳动力人口数量的减少将拖累中国经济增长，从而拉低

图1-7 1978—2014年TFP增长率的几种测算结果^①

TFP。而结构性减速说则认为中国经济增长正在由第二产业为主向第三产业为主转型，由于第三产业技术进步低于第二产业，因此，这种产业升级的过程必然导致TFP下降。显然，无论是人口红利说还是结构性减速说所描述的过程，都是经济发展必然要经历的过程。然而，中国是否真的迎来了这一过程，需要进行细化研究。这是因为，服务业的TFP及其增速尽管仍低于制造业，但差距很小，而且服务业的部分行业和个别区域的TFP甚至高于制造业。因此，就当前来讲，服务业TFP拉低了我国经济TFP的结构性减速说并不成立。就人口红利消失来讲，中国的就业压力依然很大，因此，人口红利的消失并不是劳动力数量减少所导致的，而是相对于经济增长的需要，可以从低工资获取的积累下降的结果。

尽管对于TFP下降的原因，不同学者给出了不同的理论解释，但在解决方式上都指向加强人力资本积累。通过提高人力资本价值可以提高劳动生产率，从而获得更多的产出，弥补工资提高导致的人口红利下降，使人

^① 王华：《中国GDP数据修订与全要素生产率测算：1952—2015》，《经济学动态》2018年第8期。

加快完善社会主义市场经济体制

口红利顺利转换为人力资本红利。而结构性减速同样要依托人力资本实现技术创新，从而提高全要素生产率。即便结构性减速期还没有到来，要提高服务业TFP同样要使更多的人力资本流向TFP更高的现代服务业。由此可见，加强人力资本积累是下一阶段提高潜在经济增长率的关键。2010年我国15岁以上人口平均受教育年限只有7.5年，而美国和日本分别是13.2年和11.6年；而在35~54岁的劳动力中，我国接受过中等教育的人口比重高于日本、韩国，但接受过高等教育的人口比重则远远低于日本和韩国（见表1-1）。显然，人力资本存量制约了当前技术进步与全要素生产率的提高。因此，强化人力资本的方向应该是继续增加劳动力受高等教育的比重，并把义务教育向两端延伸，即提高政府对学龄前儿童的教育和高等、中等教育的支出。

表1-1 35~54岁劳动力接受过中等教育和高等教育的人口比重（%）

中等教育									
年份	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
中国	9.2	14.4	18.5	24.8	29.4	40.8	51.6	58.1	63.7
日本	34.0	38.8	43.5	47.8	51.0	54.2	54.8	49.8	46.1
韩国	18.8	25.8	34.0	43.7	54.2	60.4	61.8	61.4	57.9
高等教育									
年份	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
中国	0.9	1.3	1.6	1.7	2.2	2.7	4.0	4.6	5.5
日本	4.9	9.0	12.6	17.5	21.6	26.3	32.4	39.7	47.2
韩国	5.2	6.7	9.1	11.2	13.7	18.5	24.9	31.1	38.3

数据来源：中国经济增长前沿课题组《突破经济增长减速的新要素供给理论、体制与政策选择》。

根据《2018全球创新指数报告》，中国的R&D（科学研究与试验发展）支出、研究人员、专利和出版物等指标已经是世界第一或第二，但实际情况是大量的创新投入并没有提高TFP及其对经济增长的贡献率。这就意味着单纯依赖资源投入并不能有效实现创新和技术赶超。因此，除了人力资本积累以外，还需要在体制机制上实现创新，尤其是要在改革科技体制和人才发展体制、保护知识产权、促进知识转化等方面发力。

第三节 着力完善社会主义市场经济体制

改革开放以来，无论是激励机制调整还是所有制结构调整，又或是宏观调控机制的转型等，都是围绕着解放和发展生产力这一主要任务展开的。通过改革调整，我国逐渐构建了一套与市场经济相匹配的现代化制度体制。从这个角度讲，中国经济制度的现代化与经济快速成长相伴生，从而创造了“二战”后国家经济高速增长持续时间最长的奇迹，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾逐渐转换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。进一步促进经济增长，解决新的社会基本矛盾需要依托新发展理念，着力完善社会主义市场经济体制，使现代化经济体制与现代化经济体系相匹配。

一、坚持社会主义市场经济改革方向

“理论和实践都证明，市场配置资源是最有效率的形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。”从我国的发展实践看，自从1992年党的十四大确立改革的目标是建立社会主义市场经济体制以来，各项制度朝着市场化、法治化的方向发展。市场化改革释放了经济活力，促进了经济持续快速增长。1992—2012年的平均经济增速为10.38%，而1978—1991年的平均经济增速为9.27%。与此同时，政府经济治理能力得到不断提升，经济波动幅度明显收窄，基本摆脱了“一放就乱、一管就死”的“钟摆式”经济治理。1978—1991年经济增长率最高达到15.2%，最低只有3.9%；而1992—2012年经济增长率最高为14.2%，最低为7.7%。经济持续快速稳定增长极大提高了居民收入水平，城镇居民人均可支配收入从1978年的343.4元增加到2018年的39250.84元，增长了约113倍；农村居民人均纯收入从1978年的133.6元增

长到2018年的14617.03元，增长了约108倍；而同期居民消费价格指数只增加了约5.5倍（1978年居民消费价格指数为100，2018年居民消费价格指数为650.8）。这就意味着人民生活水平得到了实实在在的提高。生活水平的提高和消费规模的扩张促使人们的消费结构由数量消费向质量消费转变，人民的需要由物质文化需要向法治、公平、正义、安全、环境等政策、制度需要转变。

显然，满足这一需要依然必须坚持市场化改革的方向，这是因为新时代社会主要矛盾的解决依然要依托发展，而促进发展的动力来源依然是通过市场化改革提高经济整体效率。因此，必须坚持市场化改革的方向不动摇。不仅如此，从全球范围看，无论是发达国家还是发展中国家，市场经济都是作为一种基本经济体制存在的，与国际规则、准则接轨，引领全球化发展进程更加需要坚定不移地推进市场化改革，促进全球经济一体化。

必须明确的是，坚持市场化改革不是不要政府，相反，是更加需要政府。这是因为，以规模扩张为主线的发展主要依托市场放开，也就是通过激发经济主体的活力来迅速扩大供给规模；以质量提升为主线的发展则不仅要依托市场提高资源配置效率，更需要政府治理经济的水平得以提升，而通过经济主体演化出高质量发展的自觉则需要长期博弈，这显然是无效率的；不仅如此，社会基本矛盾中人民需求外延的拓展本身也就是对政府公共供给的需要。从目前来看，无论是涉及医疗、养老等社会保障制度的完善，还是涉及收入分配、收入流动性等社会公平正义政策的出台，以及涉及立法、执法等法律法规制度的规范，都要求政府更加科学、更加合理、更加符合规律和时代发展需要地发挥作用，弥补短板，促进经济社会发展。

由此可见，新时代坚持市场化改革的方向有两个新特征：第一是市场体系现代化，通过全面的市场化改革提升市场经济层级，促进经济高质量发展；第二是政府治理水平的现代化，通过全面深化改革，促进政府政策、制度和法律等公共物品供给质量的提升。无论是第一个特征，还是第

二个特征，都需要遵循市场化的基本原则，使政府和市场相辅相成、相互促进，即通过改革使政府治理符合现代化市场体系的客观要求，使市场体系现代化促进政府治理能力现代化的提升。

二、市场机制有效

市场之所以有效，是依托价格、竞争以及信用等一系列能够筛选出最有效率和最能满足市场需求的市场主体。改革开放以来，中国经济快速增长的基础就是让价格发挥作用，引导市场主体生产市场最需要的产品，引导资源配置流向最具竞争力的市场主体，从而实现快速增长。从这个角度讲，市场机制就是识别机制。通过价格识别需求，通过竞争识别供给。而在高质量发展阶段，市场机制除了价格和竞争机制外，更重要的可能是信用机制。从市场供给的角度看，满足人民对美好生活的需要不仅要依托商品和服务数量的增加，更多的则是消费过程中的体验，是一种对商品和服务质量的主观感知。这就意味着供给一方要从更长远的角度，提供更高品质的商品和服务，而这依托的不仅是价格和竞争机制，还要形成买卖双方的信任关系。这就要求，卖方不能以次充好，要保证商品和服务质量的稳定性；买方要履约，形成对商品和服务的认同。只有这样，才能让高质量发展成为现实。

保证市场能够发挥资源配置决定性作用的基础是要有多元化的市场主体、完备的市场体系和公平的法治环境。

首先，没有市场主体的参与，市场就不会存在。有了市场主体，就要强调多元，也就是强调市场主体的异质性特征。这里的异质性主要指市场主体的所有制差异。按照所有制划分，市场主体可分为公有制经济、私有制经济、外资经济以及不同形态的混合所有制经济。“二战”后各国的实践证明，一元化的市场主体不利于市场经济的良性发展，尤其是在一元公有制条件下引入市场机制是不能成功实现市场化改革的。中国的改革就是从打破“纯而又纯”的公有制开始的，目前已经形成了“公有制为主体，

多种所有制经济共同发展”的社会主义基本经济制度。因此，必须“毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”。坚持发展壮大公有制经济是社会主义底色不变的物质基础，坚持鼓励非公有制经济发展是市场经济资源配置效率得以提升的条件。在高质量发展阶段，一方面要多元化探索公有制经济实现形式的现代化，另一方面要更全面地评价非公有制经济在国民经济发展中的巨大贡献。

其次，没有完备的市场体系，市场机制的有效性就会大打折扣。因为只有完备的市场体系才能让信息、要素自由流动，从而使市场的甄别机制发挥作用，才能真正发挥市场配置资源的决定性作用，因此可以说，完备的市场体系是市场机制发挥作用的基础。改革开放以来，我国的市场化改革主要集中在一般商品领域，要素市场和能源资源市场的市场化改革相对滞后。这种滞后降低了市场机制配置资源的有效性，从而导致无效率、低效率的市场主体不能被市场淘汰，降低了整个经济的效率。除此以外，包括地域分割、行政分割、政策分割以及所有制歧视等的存在阻碍了全国统一的市场形成，也必然会降低市场机制的效能。因此，当前应该加速要素、资源和能源领域的市场化进程，打破市场分割，促进全国统一的大市场形成，最大限度地把市场配置资源的作用发挥出来。

最后，没有公平的法治环境，市场主体的行为就缺少了外部规范，市场机制的有效运行就缺少了强有力的制度保障。“社会主义市场经济本质上是法治经济。”市场机制发挥作用要依靠清晰的产权、有效的契约和规范的行为及恰当的监管，这些都需要在公平的法治环境下进行。因此，科学立法和有效执法就是法治环境建设的重中之重。这里需要指出，法治经济并不是只适用于市场主体，更重要的是让政府权力在法治的框架内运行，正如习近平总书记所言，“把权力关进制度的笼子里”，让权力在法律的规范下运行才是真正践行法治经济，也才能更好地治理市场主体的经济行为，才能使市场最大限度地发挥作用。

总之，市场机制有效是有条件的，离开这些条件，市场机制发挥作用

的空间就会受到挤压。因此，全面深化改革就是要构建符合市场机制发挥作用的条件，提高市场机制的经济效能。也就是通过全面深化改革，完善政策、法律、制度环境，构建完备的市场体系，保护不同所有制经济的合法权益，真正有效促进经济高质量发展。

三、微观主体有活力

市场之所以有效，在于其能够识别最有效的微观主体，而把要素资源配置到这些微观主体才能最终提高市场配置资源的效率。识别最有效的微观主体不是政府去寻找，而是市场主体通过竞争自发涌现出来。问题的关键在于如何使微观主体涌现出来。显然，这需要建立完善的能够激发市场主体活力的制度。

第一，厘清政企关系，构建公平的竞争环境。经济发展离不开企业，企业的成长需要政府的“帮助”，这是后发国家的基本经验。无论是德国对英国的追赶，还是美国对欧洲的赶超，乃至日本战后的追赶，政府都发挥了重要的作用。从赶超的经验看，要避免政府从“帮助之手”堕为“掠夺之手”。在由高速增长转向高质量发展的阶段，微观主体活力首先来源于竞争，通过竞争淘汰无效率、低效率的企业，提高整体经济的效率。公平竞争的环境依托多元化的市场主体，让不同所有制经济在非歧视政策环境下展开竞争，要求政府提供竞争中性的政策。对与政府存在天然联系的公有制经济特别是国有企业，需要进一步深化“政企分离”的改革，使国有企业真正成为独立决策经营的市场主体。在对国有企业的监管方向上，要由管企业向管资产，进一步向管资本转变。在保障国有企业效率的基础上，深化国有企业分类改革。对非公有制经济，特别是对私有企业而言，需要给予更广泛的生存空间，破除“玻璃门”“旋转门”，真正放开竞争性领域和竞争性环节。与国有企业不同，私有企业与政府存在天然的距离。为了获取政府支持，部分私有企业通过“俘获”政府官员的形式拓展自身的发展空间，但这种行为会破坏公平的竞争环境，显然，这种行为既

不合法，也不符合市场经济向更高层级发展的要求。因此，确定私有企业和政府之间的良性关系就显得尤为重要。这就要求按照2016年“两会”期间，习近平总书记给出的答案——构建既“亲”且“清”的新型政商关系，框定政府和企业的行为准则和边界。

第二，完善产权保护制度，稳定微观主体信心。“有恒产者有恒心。”只有平等保护产权才能稳定不同所有制经济主体的发展信心。这是因为，产权是所有制的核心，合理保护产权才能促进不同所有制经济发展。这就要求，健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，特别是要清理、废除有违公平的法律法规条款。但对于不同所有制经济的保护是不同的。其中，对公有制经济财产权的保护，要着重促进公有制经济保值增值，防止公有制经济的资产流失；而对非公有制经济财产权的保护，则要禁止一切对非公有制经济财产的非法侵占行为，确保非公有制经济财产安全。

第三，保护知识产权，激发创新活力和促进创新成果转化。理论和实践表明，知识产权保护要在激励创新和促进创新的外溢效应之间取得平衡。因为，过于严格的知识产权保护虽然有利于创新，但不利于促进创新的外溢效应，不利于经济整体效能的提高，进而也不利于企业的持续创新。相反，相对较为宽松的知识产权保护，虽然能够通过模仿快速缩小与前沿技术的差距，但显然不利于原创性技术的产生和发展。后发经济体的技术进步有两个来源，其一是模仿，其二是自主创新。模仿是指通过引进、吸收、再创造迅速缩小与技术先进国家的差距。这种模式的优点是既节约成本又节约时间，可以在短时间内实现追赶。但由于技术先进国家的技术封锁或者技术壁垒的存在，这种模式的弊端也非常明显，即始终无法引进最前沿技术，始终与技术先进国家在技术进步上保持几十年的差距。自主创新是依托自身的科研能力，独立进行创造实现技术进步。这种模式的好处是独立性强，弊端则是发展缓慢且成本高昂，需要大量的资本积累。显然，对于起飞期的赶超国家而言，引进技术实现经济起飞和效率提

升是最为经济的，待经济实现起飞且有了比较多的积累后再转向依靠创新。这方面，实现由模仿到创新成功转型的案例是日本。“二战”后，日本经济实现起飞且在生产制造业全面赶超美国，并创造了著名的“日本第一”神话。尽管20世纪90年代以后，日本在网络技术等方面开始落后于美国，但经过20多年的发展，当前日本依托自身的发展正在回到技术前沿。我国的技术进步正处于由模仿向自主创新的转型阶段，既需要根据市场需求引导科技创新，又需要夯实基础研究，发展核心技术。这就意味着要加大对经济增长相适应的知识产权保护力度。

当前，我国在大多数技术领域已经完成了追赶，原创性的核心技术创新成为发展动力的主要来源，这就要求适度强化知识产权保护，保障创新收益，治理对知识产权及其收益的非法侵占行为。但现实的情况是，我国的创新投入和产出已经排在世界前列，但这些创新并没有实质性地促进我国经济增长和全要素生产率的提高。这就意味着大量创新成果游离于市场之外，不能顺利转化为切实的生产要素，或者不能通过产业化而生产出切实的产品。而要促进创新成果转化，就必须明晰知识产权归属，进而合理分配成果转化收益。这是因为，我国创新的主体除了企业以外，还有高等院校、科研院所等非企业机构。企业外的创新成果的权利归属于机构而不是科研人员，而科研机构实际上并不能很好地对接市场，又没有激励科研人员进入市场的机制，从而造成创新成果不能为经济增长作出应有的贡献。当前，只有在科研人员和科研机构之间合理分割创新成果的产权和收益，才能激励科研人员将创新成果转化为实实在在的生产力，才能更好地维护科研机构和国家的权益不受侵害。

四、宏观调控有度

统一的市场和灵活的价格是让市场发挥作用的密钥，因此，合理划分政府与市场的边界就显得尤为重要。发挥市场在资源配置中的决定性作

用和更好地发挥政府作用，为厘清政府和市场的边界划分奠定了基础。在此基础上，政府所扮演的角色就是让市场拥有发挥资源配置决定性作用的环境。这种环境即包括前文所述的政策、制度环境，也包括经济环境。这也就意味着，发挥市场在资源配置中的决定性作用，不是不需要政府发挥作用，而是要更好地发挥政府的作用。从一定程度上讲，市场能否发挥决定性作用的关键在于政府能否更好地发挥作用。政府创造良好的经济环境主要是指在抵御外部冲击、防范化解潜在风险、平滑经济周期、保护幼稚产业和促进特定产业发展等方面发挥作用。其中，抵御外部冲击、防范化解潜在风险和平滑经济周期导致的经济波动，往往被纳入国家宏观调控的范畴；而保护幼稚产业和促进特定产业发展等则被列入产业政策。无论是宏观调控还是产业政策，不管是发达国家还是新兴国家，政府都在积极地发挥作用。显然，通常所说的仅在弥补市场失灵上存在合理性的新古典主义经济学理论意义上的政府在现实中是不存在的，而我国40多年改革开放的基本经验之一就是发挥了政府和市场两个积极性，从而维持了经济快速稳定增长。如前所述，市场化改革以来，政府的经济治理能力不断提高，表现在经济增长上就是经济持续快速增长的同时增长率的波动幅度逐渐收窄，摆脱了“钟摆式”调控。在高质量发展阶段，政府要进一步提高治理能力，科学施策延长中高速发展时间，为跨越中等收入发展阶段创造条件。

就宏观调控政策来讲，首先要明确无论是财政政策还是货币政策都存在政策时滞，即经济政策从决策到出台再到实施，要经历一连串的程序，要经历一个比较长的时间才能落地，而政策效果显现需要更长的时间。这就意味着，任何一项经济政策，都要审慎决策、审慎施策，尤其是宏观逆周期政策。科学制定宏观调控政策的前提，是建立研判宏观经济走势或者预警宏观经济风向的前置指标，从目前看，这些指标大部分为短期指标，如月度或季度的PPI（生产价格指数）、CPI（居民消费价格指数）、固定资产投资以及消费等。但实际上，对于短期经济波动

形势的研判应该建立在准确把握经济周期的基础上，这就需要对经济发展的趋势作出研判，即判断经济是处于景气周期还是衰退周期。显然，短期的前置指标无法满足对经济周期的研判，这就需要对一些基础的指标，如潜在经济增长率、全要素生产率以及经济周期预测等进行测算，并以此作为阶段性判断的基础和长短期政策配合的依据。在制定政策时，特别要注意政策实施的时点和强度。一方面要及时，不能拖延，否则会错过最佳时机；另一方面政策力度要适当，既不能“用力过猛”造成过多后遗症，也不能“用力不足”达不到政策效果。此外，还要注重政策效果的评估。比如，在基础设施投资过程中，必须加强对投资效率的评估，通过评估避免出现一些地区投资不足，而另一些地区投资过度的结构性错配现象。

除了要考量宏观调控政策的时滞和力度外，还要简化政策目标。政策制定者一定要区分政策目标的层级，也就是说哪些是核心目标，哪些是附加目标，哪些是中介目标，哪些是最终目标，只有作出了科学划分才不会因目标重叠导致政策叠加引发的力度过猛，更不会因目标冲突导致政策冲突而使政策无效。实际上，最好的方法是简化多元政策目标。在经济下行阶段，促进就业和稳定经济增长无疑是最重要的目标，因为保证就业和经济增长是其他目标实现的基础。因此，当前宏观调控政策要以稳增长和促就业作为重中之重。

对于后发国家来讲，除了宏观经济调控要科学化以外，配合市场经济的产业政策也要科学化。这里所说的产业政策主要包括两类：其一是对脆弱产业的保护，其二是对新兴战略产业的扶植。而产业政策的科学化也包括两个方面：一方面是保护或扶植程度的确定，另一方面是保护或扶植时间的确定。产业政策的目的是尽可能让本国的脆弱产业或新兴产业在保护期内成长为具有竞争力的产业，防止外部冲击造成的负面影响。但需要注意：第一，享受保护或扶植的企业能否在保护或扶植期内成长起来；第二，保护或扶植是否会对市场造成扭曲。实践证明，保护或扶植期过长会

形成企业对政策的长期依赖，从而难以提高企业的市场竞争力。加入WTO（世界贸易组织）以后，比较典型的案例是我国的纺织业和汽车制造业。其中，纺织业是开放最早的，是没有受到保护的。从目前的情况看，尽管我国纺织业在国际上竞争力比较强，但实际上这种竞争力只停留在中低端市场，而高端市场则让位于国际知名品牌。相反，汽车制造业在加入WTO时处于比较严格的保护政策下，但长期的保护并没有提高汽车制造业的竞争能力，而且核心技术的缺少，导致汽车企业特别依赖保护政策。因此，科学合理地制定相关规则，尤其是政策退出机制，是今后实施产业政策必须加以充分考量的。要真正使产业政策的作用发挥得恰到好处。

第二章

完善产权制度 实现要素市场化配置



建设现代化经济体系是我国从赶超经济向成熟经济转型的标志。建设现代化经济体系就是要逐步摆脱广泛存在的非均衡、不平等政策倾向与超国民待遇，构建包括要素市场在内的公平、竞争、有序的市场体系，通过培育公平、高效、有序、透明、廉洁的市场环境激发各类市场主体的积极性、创造力，为高质量发展奠定制度基础。



第一节 完善产权制度，实现有效激励

市场经济的有效运行离不开法律的有效保护。党的十八届四中全会将社会主义市场经济定义为法治经济，并提出要“健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。国家保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏，企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求”。党的十九大报告再次重申要“完善产权制度”“实现产权有效激励”，这就明确了进一步深化产权制度改革的方向，即通过立法和执法规范个人、企业和政府等市场主体的行为，激发市场主体的积极性、创造力，为发挥市场在资源配置中的决定性作用创造有利的法律制度环境，为社会主义市场经济体制不断完善保驾护航。

一、产权与激励

产权界定和保护的重要性，在于它能为各种经济主体提供正当的激励，并鼓励充分的竞争。从经济学的角度看，产权的有效激励源于围绕产权的一系列制度安排，包括对产权的清晰界定和有效保护、合同的有效执行及纠纷的公平仲裁，这些被视为市场经济最基本的支持性制度。

这里所讲的产权既包括权利束中的不同方面，也包括不同市场主体所有的归属性质产权形式，而界定产权是保护产权及其所代表财产的基础。从这个角度讲，各种类型（归属不同）的财产获得有效而同等的法律保护，是市场经济顺利运转的制度基础，也是各种所有制经济平等竞争的前提条件。根据经济活动过程，法律对经济生活的作用包括：事前的产权界定，这是市场经济下一切经济行为的前提条件；市场通过自由契约实现产

权配置优化；经济成果的确认与保护，即保护合法财产不受侵犯。这一过程就是产权发挥激励作用的过程。

第一，我国正处在社会主义初级阶段，界定产权尤其重要。首先，发展社会主义市场经济要求有独立自主的经济主体，而清晰界定产权是企业成为独立自主的经济主体的前提。需要注意的是，这里的产权界定清晰是指“责、权、利”的清晰划分，而不是单指法律上的权利归属界定清晰。其次，我国“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”的基本经济制度，必然使所有制结构逐渐多元化，而清晰的产权结构是测算不同所有制经济比重的基础，也是监测、研判我国社会主义性质经济基础的必要条件。再次，明确的产权关系是公有制经济战略调整的基石，是国有企业改革的背景，是发展混合所有制经济的前提。从党的十四大报告提出理顺产权关系开始，到党的十四届三中全会首次提出“进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”，之后，虽然关于国有企业改革目标的表述有所变化，但产权清晰一直是国有企业改革的努力方向。明晰产权，就是要革除传统计划经济下公有制经济产权不清对经济行为主体缺乏有效激励的弊端，发挥产权内生的激励作用；同时，清晰的产权结构是国有企业改制过程中避免国有资产流失，实现国有资产保值增值的必要前提。最后，在所有制结构逐渐多元化的条件下，特别是混合所有制经济已经成为基本经济制度的重要实现形式的当下，没有清晰的产权结构就不可能有混合所有制经济的快速发展。

第二，市场发挥配置资源的决定性作用，离不开法律对市场机制的有效保护。在科斯看来，只要财产权是明确的，并且交易成本为零或者很低，那么，无论在开始时将财产权赋予谁，市场均衡的最终结果都是有效率的，都能实现资源配置的帕累托最优。然而，产权界定不影响资源配置效率有三个前提，即自由交换、完全竞争和交易成本为零或很低。而这三个前提都离不开有效的法律保护。因为科斯定理成为现实必须有重新谈

判、缔约的保障，而重新谈判、缔约需要一个最为基本的法律权利，即经济主体平等、自由谈判，因此，重新建立契约就显得尤为重要，而“最佳的契约形式在保护权利感受的刚性与促进事后效率的灵活性之间进行权衡取舍”^①。显然，保证契约的签订与执行需要完备的法律体系。需要指出的是，前面所说的“平等”在很大程度上是一个法律概念，即经济主体拥有的一项权利，而并不完全是经济学的概念。这是因为经济学认为谈判过程中的平等与信息密切相关。在完全信息条件下，谈判双方可以实现平等，但不能排除谈判者事前投资被“敲竹杠”的风险；而信息不对称会导致契约双方不能通过谈判签订一份完全契约。谈判过程中的不平等既可能来自信息的控制者，也可能来自资产的所有者，关键在于谁获得了剩余控制权。虽然剩余控制权往往会向所有者倾斜，但这只存在于所有权、控制权等密切结合在一起时的自给自足的古典经济学理论中。因此，在产权不可分割的条件下，产权的配置效率体现在上述谈判过程中的资产的再配置中。

随着专业化分工的发展，经理人作为人力资本专用投资者逐渐掌握了企业的经营权，这意味着所有权与经营权的分离，特别是在公司制企业中，这种分离越发明显。所有权与经营权的分离意味着要实现资源配置效率，不仅要有企业之间的产权转移，更要有企业内部合理的权利分配。这就会出现一种可能，即企业内部的权利分配可能会导致市场上企业间的产权转移。因此，如何在企业内部合理配置权利就成为现代企业必须面临的问题。实际上，与企业间转让资产所有权及伴生的其他权利需要签订资产买卖契约相似，企业内部权利分配是通过签订劳动契约实现企业效率的提高。由于不确定性的存在，企业倾向于用分配剩余索取权的方式激励掌握企业经营权的经理人，使其转变为企业的潜在所有者，实现激励内生于理性经济人的目的，实现企业效率的改善和资源配置效率的提高。

第三，维护私有财产不受侵犯，是经济稳定的信心来源。保护私有

^① 聂辉华、杨其静：《产权理论遭遇的挑战及其演变——基于2000年以来的最新文献》，《南开经济研究》2007年第4期。

财产在目前阶段对于提高经济效率来讲具有重要作用。因为保护私有产权与理性经济人内在激励相一致，为经济发展提供了根本动力。正如孟子所说，“民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心”。对私有财产的保护有利于增强投资者长期投资的信心。而在对西方世界发展过程进行对比分析以后，诺思得出的结论是，西方世界兴起的根本原因在于对财产权的确立和保护制度的不断完善。除了提高资源配置效率外，私有产权还为降低交易费用提供了有效的动力。出于节省成本、降低交易费用的动机，个人有强大的动力创造出使交易费用尽可能低的组织、规则和制度，如企业制度^①。

必须指出的是，保护私有财产与以公有制为主体并不矛盾，二者应该有机地统一在社会主义市场经济中。这是因为，以私有制为基础的市场经济存在自有的弊端，这种弊端只有通过公有制经济才能弥补。此外，作为后发国家发展公有制经济可以在短期内实现经济快速增长，避免市场试错过程的无效率。历史发展经验表明，完全的公有制与完全的私有制对一国经济的发展来讲都不是最优的制度安排，恰恰是混合经济成为当前各国经济制度选择的主流，尽管公有与私有的数量结构存在差异。因此，在当前必须明确公有制经济与非公有制经济都是我国社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础，必须明确公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。由于非公有制经济长期被歧视与排斥，当前经济发展的重中之重是健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。而且要特别强调，非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。而保障非公有制经济的合法财产有利于非公有制经济的发展，避免公权力对私有财产的伤害。

^① 王建均：《私有财产保护与非公有制经济发展》，《中央社会主义学院学报》2006年第3期。

二、产权与效率

从经济角度讲，产权是经济分配的依据，并通过分配这种激励功能发挥市场在资源配置中的作用。产权与效率的结合源于产权的多重属性特征，包括所有权、支配权、处置权、索取权等，都是作为分配依据存在的，即都会转化为剩余索取权。在经济社会发展的不同阶段，产权的侧重点也有所差异，从而保证了经济效率能够呈现较为合宜的状态。比如，人们普遍接受“私有制是在原始公有制社会解体过程中产生的”这一说法，但实际上，原始社会本身是一种“内公外私”的初始状态，从这个角度看，公有制和私有制应该是同源的，都根源于人类的生存需要与资源相对有限之间的冲突。

在人类文明发展的过程中，公有制和私有制一直是并存的，只不过随着技术进步和制度完善，私有制逐渐由外而内，由原始部落转移到家庭、个人。之所以会出现这种变迁，主要是因为生产力的发展提高了生产单位的能力，缩小了由生存需要决定的生产单位规模，并最终把家庭和作坊（企业）作为不同产业的最小生产单位。这样，私有制在一国内部就成为最主要的所有制关系，无论是奴隶社会、封建社会还是资本主义社会。

需要指出的是，在私有制不断扩大并成为主要所有制关系的时候，公有制并没有消失，而是以不同形式存在着，如西欧长期存在的“公地制度”。特别是当生产力发展到一定程度以后，由于自然垄断、外部性以及界定产权的成本过高等因素，一些产业、领域以公有制经济的形式存在并不断壮大，如国防、铁路、电信、自来水、天然气等的供给以国家和国有企业形式存在，私有产权由于在这些领域没有得到“激励”而不愿进入。

“二战”后，两种截然相反的力量推动着两种所有权制度的发展，并证明了特定条件下公有制经济可以在商业领域实现效率提高。第一种力量是“二战”后公有制产权形式的扩张：一方面，共产主义思潮从苏联发端，迅速向东欧和广大发展中国家扩张，中央计划和公有制成为社会主义

国家经济运行的基本模式；另一方面，欧洲（西欧）老牌资本主义国家急需从被战争破坏的经济中走出来，此时，凯恩斯主义经济思想的传播与马歇尔计划的快速推进扩大了政府和国有企业在国民经济生活中的作用，由此国有产权在资本主义国家也快速发展了起来。据统计，在鼎盛时期，国有产权占整个非洲产出的20%，亚洲产出的12%，拉丁美洲产出的10%。

公有制发展的结果是：一方面，社会主义国家迅速建立了相对完善的经济体系，摆脱了贫困的困扰，人们的生活普遍得到改善；另一方面，资本主义国家走出了一条快速增长的路径，形成了“二战”后增长的“黄金时期”。

第二种力量是公有产权的收缩和私有产权形式大行其道：首先是自20世纪70年代开始的发达国家的私有化进程；其次是原社会主义国家在20世纪80年代末开启的转型过程，大量公有制企业私有化；再次是社会主义国家，特别是中国，在改革开放的过程中探索中国特色社会主义道路，找寻所有制结构的最佳结合点。在此过程中，公有制经济规模整体上是收缩的，但这种收缩并不是无限的，相反，在OECD（经济合作与发展组织）国家，国有企业规模虽然小但地位却很突出。据统计，大多数OECD国家的国有企业产出占GDP的比重为15%~35%，最高的是芬兰和斯洛伐克，为50%~80%。不仅如此，几乎所有国家都有60%~90%由国家控股或独资的国有企业，只有10%的国有企业是上市公司，在主要能源资源（水力发电、石油、天然气和煤炭）、邮政和电信系统、主要运输系统（铁路和航空）等部门，即便是私有化比较严重的金融部门，国有企业也依然保留着30%~100%的股份^①。

由此可见，无论是公有产权还是私有产权都有其特定的效率空间，公有制经济与非公有制经济之间存在效率结合的最佳点，因为私有产权在资源配置效率上占优，而以国有经济为代表的公有制经济在生产性效率上占

^① 经济合作与发展组织：《国有企业公司治理：对OECD成员国的调查》，李兆熙、谢晖译，中国财政经济出版社，2008，第20—30页。

优。此外，在宏观效率上，特别是在掌握战略性新兴产业、促进国民经济发展、应对经济危机冲击等方面，公有制经济比非公有制经济在整体效率上占优。因此，保持必要的公有制经济是一个经济体经济社会持续健康发展的基础。

三、产权激励存在的问题

产权的清晰界定和有效保护、合同的有效执行及纠纷的公平仲裁是市场经济最基本的支持性制度。各种类型的产权获得同等有效的法律保护，是市场经济顺利运转的法治基础。对这一问题，宪法和有关法律都有明确的规定。例如，2004年通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定，“公民的合法的私有财产不受侵犯”“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”。2007年通过的《中华人民共和国物权法》规定，“保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利”“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯”。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》提出，“公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯”，各种所有制经济产权和合法利益“同等受到法律保护”。这些规定和原则是完善产权保护制度的指南。我们必须承认，在实践中，我国还没有建立起与多种所有制经济共同发展相适应的产权保护制度。

首先，我国的法律制度还不完善，政府行为也有待规范，侵犯私有产权及其收益的现象还时有发生。我国正处于历史性的社会转型过程之中，在法治意识、法律的修改、司法的执行等方面，尚没有完全适应实践中公有制的多种实现形式、各种非公有制的经济形态不断发展过程中的产权结构变化的基本要求。坚持“两个毫不动摇”需要法律制度环境的保护，需要政府行为的有效规范，政府要成为市场主体公平竞争的维护者而不是规则的破坏者。

其次，理顺公有产权中的责权关系，构建激励相容的机制，防止公有

产权沦为无主产权。公有产权是我国经济的核心支柱，尽管公有制经济在产出、就业和财税方面的贡献落后于非公有制经济，但公有制经济特别是国有经济依然控制着国民经济命脉，而且技术溢出效应明显，承担着保障全民基本社会福利的任务。但目前看来，国有企业的监管还存在较大的不足，一方面，管企业和管资产、管资本的关系不明确，另一方面，管理部门对于企业高管缺乏有效的外部监督机制和评价标准，同时，缺乏内部激励相容的机制等。由于这些制度缺失，国有企业和公有产权往往沦为部分人谋取私利和利益输送的工具。因此，国家必须打破国有企业高管和政府部门之间任职的“旋转门”，同时理顺高管权能，尽可能激励相容，优化外部环境和完善监督评价追责体系。

再次，保护非公有产权，惩治各种侵害非公有产权的行为。受困于意识形态，尽管改革开放以来非公有制经济在国民经济中的作用不断显现，但其法律地位的获取却缓慢得多。直到21世纪，非公有制经济应有的地位与保护私有财产的意识才最终得到法律的承认。2004年将保护私有财产写入宪法，“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益”“公民的合法的私有财产不受侵犯”“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”。2007年通过的《中华人民共和国物权法》，基于不同类型经济在法律面前平等的地位，“保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利”“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯”。2007年，党的十七大报告进一步指出，“坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”。

能够在法律上承认非公有制经济地位，并明确保护私有产权、确立其平等的法律地位是我国1949年以后取得的历史性进步；但必须指出，落实宪法及相关法律中的规定还需要一定的时间，特别是彻底扭转人们对非公有制经济以及私有财产的偏见，不可能一蹴而就。因此，在实践中，非公有制经济的产权保护状况和平等法律地位的获取情况并不乐观，这在某种程度上存在一定合理性。

随着经济发展，近年来中国居民财富积累速度明显加快，形成了一部分富有阶层。私有财产得不到切实保护导致一部分富人选择投资移民。当然，富有阶层是否选择投资移民还受到其他因素影响，如子女教育、投资风险与收益在经济下行背景下是否出现背离，但不得不说的是，地方政府选择性执法对富有阶层财产安全是一个巨大的威胁。根据招商银行和贝恩公司联合发布的《2011中国私人财富报告》，中国个人境外资产增长迅速，2008—2010年年均复合增长率约为100%。与此同时，近年来中国向境外投资移民人数快速增加，在接受调研的高净值人群中，近60%的人士已经完成投资移民或有相关考虑。据招商银行和贝恩公司的调查，出于保障财产安全目的而移民的比例高达43%。中国银行和胡润研究院对全国18个重点城市拥有千万元以上财产的富人进行了调查，结果是，1/3的富人拥有海外资产，平均60%的富人有移民意向或已申请移民，以投资移民为主，拥有亿万元财产的富人的海外投资比例更超过50%。在移民中，掌握财富、知识和技术的人最多，其中很多是民营企业家，他们的离去将给中国经济社会发展造成重要影响。

四、完善产权保护制度

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》把完善产权保护制度提高到了新的理论和实践高度，提出“产权是所有制的核心”“公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯”，各种所有制经济产权和合法利益“同等受到法律保护”，这些原则对于完善我国产权保护制度，进而完善社会主义基本经济制度提供了明确的指导。党的十八届四中全会更将依法治国、依法执政、依法行政作为政府进一步改革的目标，并将公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利平等对待，保证这些权利不受侵犯，同时将“增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式”也作为今后政府立法、执法、行政的重要标准。

目前实践中存在的主要问题是财产保护不力，不论是对公有制财产，还是对非公有制财产，都存在这一问题，只不过表现形式不同。其中，公有制财产面临保值增值的难度增大和防止部分人利用公权力侵吞公有资产，或在处置公有资产过程中出现公有资产大幅度流失，甚至转变为私有财产的问题。而非公有制财产面临的有效保护问题更为突出。之所以认为非公有制财产没有得到有效保护的后果更严重，是因为非公有制财产权明确，得不到有效保护将严重影响一国的法律环境，也就是说，缺乏一个公开、公平、公正的市场环境；而公有资产流失大部分是由于贪污腐败、职务犯罪、化公为私等行为，它不直接侵害其他经济主体的权益。因此，侵害非公有制财产比侵害公有制财产危害更大。总的来看，非公有制财产之所以得不到公平、有效的保护，既有意识形态、理论方面的原因，也有法律、政策和执行等层面的原因。其中，最直接的是以下两大因素。

第一，政府机构拥有巨大的行政权力，而不受限制的行政权力往往成为侵害非公有制经济产权的一个根源。“有些地方个人产权受到非常粗暴的侵犯，用各种莫须有的罪名，侵犯、占有个人产权，甚至让一些企业家倾家荡产，被送进监狱”^①。在这种情况下，政府不仅没有充当合法私有财产的保护者，而且扮演了“掠夺之手”的角色。

第二，司法系统没能做到对非公有制经济的公平裁决。当非公有制企业的财产受到侵害时，立案、判决和执行都面临许多困难。当非公有制企业与国有企业发生财产、合同等经济纠纷时，裁决及其执行往往偏向于国有企业。

因此，构建公平、有效的保护非公有制财产的法治环境，就需要在有效约束政府的条件下从下述几个层面努力。

其一，营造有利于非公有制经济发展的社会舆论环境。这需要从社会意识形态和理论方面着手。在社会意识形态方面，不能再把“公”和

^① 李剑阁：《下一步改革的两条主线：市场化取向，多种经济成分共同发展》，《中国改革》2013年第1期。

“私”、“公”和“非公”绝对对立起来，更不能把“非公有制经济”与“自私”“剥削”等直接联系起来，不能认为只要是“非公有制经济”就丧失了“道德的制高点”。我们必须调动一切积极因素，最大限度地激发各类资本、技术和智力的潜力，让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发。因此，无论是“公”还是“非公”，只要是创造社会财富的源泉，就应该受到积极评价和公平对待。

其二，法律、政策条文或解释需要进一步完善。从根源上讲，一些法律、政策条文或解释不利于营造非公有制经济发展的公平法治环境。我们需要对公有制的主体地位进行科学的理解，不能把公有制的主体地位理解为公有制企业可以在法律和市场规则面前凌驾于非公有制企业之上，在产权保护和合同仲裁上天然享有特殊优待。一些法律条文有时也容易导致对非公有制财产的伤害。例如，《中华人民共和国宪法》第十三条规定，“公民的合法的私有财产不受侵犯”“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”，但同时又规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。但对“公共利益”目前还没有明确的界定，对如何界定“公共利益”也没有明确的规定，这就容易导致借“公共利益”之名侵害和掠夺非公有制财产的现象出现。

其三，消除对非公有制经济的司法偏见。构建公平的法治环境，执法和司法环节至关重要。从立法层面看，平等保护各类财产和经济活动的法律法规和政策并不缺乏，问题是它们并没有得到有效执行。美国学者艾利森曾指出，在达到政府目标的过程中，方案确定的功能只占10%，而其余90%取决于有效执行。这同样可以用在法律法规和政策的制定和执行上。强化已有法律法规和政策的执行，是各类所有制经济平等竞争、共同发展的关键。这就要求司法机关和政策执行机关在面对公有制经济单位与非公有制经济单位的财产、合同及其他经济纠纷时，能够抛弃所有制偏见，依据法律条文公平、公正裁决。

第二节 纠正资源错配，促进要素自由流动

一、资源错配与经济效率

广义地看，是否存在资源错配是与标准的市场配置资源情况进行比较得出的。然而，完备的市场经济本身的约束条件很苛刻，这就意味着资源错配不可能消除，而只能尽量降低。配置资源需要与经济发展阶段相联系，与经济体量和基础相适应。

从各国发展经验看，赶超国家的一个显著特征就是政府在经济运行过程中扮演着重要作用，集中体现在“更好地利用国际国内两个市场、两种资源”。显然，这种利用不单单是市场行为，更多的是政策引导。这一方面体现在利用产业政策引导要素流向需要发展的产业部门，另一方面体现在政府直接干预要素配置。无论是工业化过程中德国对英国的赶超，还是“二战”后日本的崛起、新兴经济体的快速发展，都具有明显的资源错配特征，又都实现了经济在特定阶段的快速发展。

就我国来讲，从改革开放以前的重工业优先发展战略——利用城乡商品价格剪刀差实现资本积累，到改革开放后的非均衡发展战略——一部分人、一部分地区优先发展，对外开放过程中的优惠政策以及各种产业政策等也都带有资源错配和价格扭曲的特征。结果是，改革开放前，我国快速建立起一套独立、完整的经济体系，而在1978年后的30多年中经济维持了将近两位数的快速增长，实现了人类有史以来持续时间最长的增长奇迹，并在2010年后一跃成为世界第二大经济体，为中国的和平崛起奠定了坚实的基础。

但应该看到，随着经济增长、市场逐渐完善和赶超的逐渐结束，利用资源错配和价格扭曲的空间越来越小，效率损失越来越凸显；相反，市场

发现价格（价值）、发现优秀企业、传递稀缺信息，把资源配置到高效率部门、高效率企业的作用越来越大。这就意味着，利用资源错配和价格扭曲的经济溢出效应和宏观的生产性效率逐渐让位于微观的资源配置效率，因此，政府的适时、适度退出和退出过程、形式就显得尤为重要。其中，德国、日本、亚洲新兴经济体的发展都是比较成功的，这些经济体都是在经济发展到一定程度以后逐渐实现资源由政府配置到由市场配置的转换，但时至今日政府在经济发展中依然扮演着重要角色；俄罗斯等转型国家在“华盛顿共识”的指引下试图通过激进的政府退出政策快速建立完备的市场经济体制，结果不但没有使市场发挥作用，反而造成经济长期动荡，直到新的强势政府出现才勉强使经济逐渐走出阴霾。

当前，我国经济发展已经进入由高速增长的赶超经济向高质量发展的成熟经济转型的新阶段，资源配置由政府主导转向由市场发挥决定性作用成为必然。这是因为，长期由政府投资驱动经济增长的边际效率在下降，相反，市场配置资源的分散风险特征越发明显。这就出现了资源配置转换的窗口期，而这个过程就是要使我国经济增长从要素投入驱动转向创新驱动，因此，发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用就显得尤为重要。

研究表明，如果以美国为标准纠正资源错配，我国制造业企业的TFP提高30%~45%，而如果以日本和韩国为标准，劳动力要素错配造成的TFP损失为2%~17%^①，如果消除劳动力和资本资源错配，农业TFP可以增长20%~30%^②，同样，消除劳动力和资本资源错配可以使工业企业总量TFP提高51%以上，国有企业和集体企业总量TFP分别提高45%和18%以上^③。此外，资源错配还会影响制造业企业的R&D投入，抑制经济体的创

① 袁志刚、谢栋栋：《中国劳动力错配对TFP的影响分析》，《经济研究》2011年第7期。

② 朱喜、史清华、盖庆恩：《要素配置扭曲与农业全要素生产率》，《经济研究》2011年第7期。

③ 李静、彭飞、毛德凤：《资源错配与中国工业企业全要素生产率》，《财贸研究》2012年第5期。

新和技术进步^①，进而造成过度投资，导致需求不足和产业结构失衡^②，等等。

由此可见，纠正资源错配可以促进全要素生产率的提高进而为维持经济快速增长奠定基础。

二、资源错配的来源

除了带有赶超色彩的一般性政府干预外，我国的资源错配还有特殊性，即各种类型的市场分割。这里的市场分割主要是指非市场因素将要素限制在不同领域、部门、区域等，阻碍了要素向高效率部门流动，从而影响了市场配置资源的效率。当前，我国存在不同的要素市场分割，如地区分割、行政分割、制度分割，这些分割有的缘于经济赶超的特殊政策，有的缘于计划经济留下的体制性因素还在发挥作用，有的缘于现行政治制度对地方政府的考核等，但在新的发展阶段，这些分割无疑降低了要素配置效率，需要根据经济发展的不同阶段逐渐深化改革直到形成统一的要素市场。

（一）条块分割：从“诸侯经济”到条块经济

改革开放以来，虽然市场在资源配置方面逐渐取得了决定性地位，但由政府控制的资源依然是促进中国经济发展的重要因素。与其他国家不同，维持良好的央地关系是经济社会良性发展的基础，这要求“充分发挥中央和地方两个积极性”“赋予地方必要权力，让地方有更多的因地制宜的灵活性，发挥地方发展经济的积极性和创造性，有利于增强整个经济的生机和活力。同时，全国经济是一个有机的整体，中央必须制定和实施全国性的法律、方针、政策，才能保证总量平衡和结构优化，维护全国市场的统

① 张杰、周晓艳、李勇：《要素市场扭曲抑制了中国企业R & D》，《经济研究》2011年第8期。

② 叶文辉、楼东玮：《资源错配的经济影响效应研究》，《经济学动态》2014年第11期。

一，促进国民经济有序运行和协调发展”^①。发挥中央和地方两个积极性在制度安排上就表现为中央和地方两个行政主体同时对地方经济具有管理权。

以1994年分税制改革为分水岭，中央与地方的关系（经济关系）由改革开放初期的“诸侯经济”逐渐演变为条块经济。一方面，国务院各部委对应于地方政府各部门形成纵向的垂直管理体系，即“条条”，如国家税务总局对各级税务部门的业务管理；另一方面，地方本级政府对相应业务部门以及下级业务部门的横向管理，即“块块”，如地方政府对税务部门的行政管理。虽然是条块分割，但实际上是“条条块块”网状交错，既相互分割，又相互牵连。好处在于，可以充分体现中央和地方政府的双重目标。在原有经济体制下，一方面有利于地方执行中央计划，另一方面有利于计划的监督实施。显然，这种制度安排隐含着中央与地方政府目标函数一致的假设。但在市场经济下，特别是分税制改革以后，由于财权与事权不对应，中央与地方的目标函数出现了偏差。结果是，中央政策在地方执行时会走样，尤其是在追逐GDP的过程中，地方政府会根据自身的特殊情况选择性解释、执行中央政策。由于受到地方政府的管理，业务部门在执行“条条”政策时必然会受到“块块”的干扰而使政策的初衷不能完全体现。

显然，条块分割是政府改革滞后于经济改革的结果。从政府承担的经济责任看，有效的行政系统必不可少；但从统一市场的要求看，破除各级地方政府出于自身利益的考量，利用优势资源设租寻租的“条条块块”又势在必行。只有协调好，才能真正促进要素、资源的自由流动，解决发展不平衡、资源分布不均衡等问题。在高质量发展的背景下，解决条块分割的关键是协调“条条块块”的目标不一致问题，合理匹配中央与地方的财权与事权。要破除目标不一致的障碍，就要根据新发展理念将中央和地方的发展目标相统一，重新制定考核地方政府政绩的指标体系，从原来重视经济增长转变到协调发展上来，将只关注GDP的增长转移到以人民为中心

^① 江泽民：《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》，载《江泽民文选》第1卷，人民出版社，2006，第471—472页。

的民生发展上。通过协调中央与地方的发展目标，解决条块分割问题，破除地方障碍，形成统一的市场体系。

（二）制度分割：以户籍制度为中心的劳动力要素的制度分割

对于制度分割，人们往往联想到户籍制度，并把户籍制度作为阻碍劳动力流动的最大障碍。然而，传统的户籍制度是与人民公社制度、粮食统购统销制度、就业分配制度等相互配合的一整套将农民固定在农村的制度体系。户籍制度是以城乡分治为主，从就业到生活资料配给等的一整套歧视性制度安排。从这个角度讲，随着改革开放的不断推进，人民公社制度、粮食统购统销制度以及就业分配制度等都已经不复存在，户籍制度限制流动和就业的核心功能也就消失了。户籍制度核心功能的弱化及其附加功能的强化同时发生，这些附加功能包括义务教育、基本社会保险、最低生活保障和保障性住房等基本公共服务。应该明确的是，除了个别大城市外，对于绝大多数正规就业劳动者来讲，为户籍制度所分割的基本公共服务基本不存在，不能获得基本公共服务的是异地务工人员（通常所说的农民工）。由于不能享受基本公共服务，进城务工人员不能长期定居，而且抑制了人力资本的代际传递，这既影响劳动力供给的数量，也影响劳动力供给的质量，更不利于实现城乡基本公共服务均等化。

之所以强调清除户籍制度的障碍，主要是因为继续提升资源配置效率和挖掘人口红利可以促进我国潜在经济增长率的提高。相关研究表明，劳动力转移形成资源重新配置效率，是亚洲经济体产业结构变化的一个典型特征^①，也构成中国改革开放时期全要素生产率的重要组成部分^②，并对这一时期的经济增长作出显著贡献^③。不同的是，中国的劳动力除了在部门——劳动力从第一产业转移到第二产业、第三产业——重新配置外，还

① 参见Margaret McMillan和Dani Rodrik的文章 *Globalization, structural change and productivity growth*。

② 参见Barry Bosworth和Susan M. Collins的文章 *Accounting for growth: Comparing China and India*。

③ 都阳：《劳动力市场变化与经济增长新源泉》，《开放导报》2014年第3期。

在地区——劳动力从欠发达的中西部地区转移到发达的东部地区——重新配置，这两种资源再配置都提高了劳动生产率和潜在经济增长率。

据统计，1978—2015年，我国的劳动生产率（劳均GDP）实际提高了16.7倍，其中第一产业提高了5.5倍，第二产业提高了13.5倍，第三产业提高了5.2倍。蔡昉^①将劳动生产率的提高划分为产业内贡献（不同产业自身生产率提高的贡献）和结构变化贡献（劳动力向高生产率产业转移的贡献），1978—2015年产业内贡献55.1%，结构变化贡献44.9%。进一步看，在结构变化贡献中，劳动力向具有较高劳动生产率的产业转移带来的效率提升的贡献为4.6%，而劳动力向劳动生产率提高速度较快的产业转移的贡献达到40.2%。此外，根据计算，我国劳动生产率在1978—1994年和1995—2009年两个时段的年均增长率分别为6.4%和8.6%，其中全要素生产率、资本劳动比和人力资本的贡献在这两个时段分别为46.9%、45.3%、7.8%和31.4%、64.0%、3.5%^②。

由此可见，进一步提高劳动生产率的重点将是促进劳动力由低效率的产业、企业和地区向高效率的产业、企业和地区流动，同时继续挖掘农村剩余劳动力，促进其流出。虽然相对于改革开放之初，农村剩余劳动力可以流出的数量大幅度下降，但农业就业比重依然较高，仍有转移潜力，而且随着农业现代化程度的提高，多余的劳动力将进一步释放。

阻碍劳动力流动的是基本公共服务在本地劳动力与外来劳动力之间的差别化政策，户籍制度只是表象，问题的根本是地区经济发展差距导致基本公共服务在地区间存在较大差异。而在目前的财政体制下，流动就业人员享有的基本公共服务成本由流入地承担，这无疑增加了地方政府的财政负担；另外，由于资源约束，外来人员对资源的分担也自然会引起本地人员的反对，不利于劳动力市场的统一。劳动力流动的宏观效应和成本由地

^① 蔡昉：《中国经济改革效应分析——劳动力重新配置的视角》，《经济研究》2017年第7期。

^② 参见Kuijs Louis的文章*China through 2020: a macroeconomic scenario*。

方承担显然是矛盾的关键，因此，促进流动劳动力及其家人公平享有基本公共服务就需要在中央与地方之间合理分担成本，并设计外来人员基本公共服务的渐进式融入模式。

（三）信贷配给：资本要素的政策分割

信贷配给是经济生活中普遍存在的现象，通常表现为两个方面：其一，只有部分贷款申请人可以获得金融机构的贷款；其二，贷款申请人申请的贷款额只能得到部分满足。一般来讲，大企业更容易获得贷款，而中小企业则普遍存在融资难问题。一般而言，信贷配给产生的原因包括三点：首先是资本的稀缺性致使其不能满足所有的贷款需求；其次是信息不对称和监督成本造成的道德风险和逆向选择；再次是政策性利率（资本价格）管制导致的贷款利率低于市场利率引起贷款需求过大、供给不足。除了普遍存在的中小企业融资难问题以外，我国的信贷配给自有一些特征和问题，如所有制歧视、城乡歧视和地区歧视等。具体表现为，金融机构将资本更多地配置到国有企业、城市和东部地区，而更需要资金支持的民营企业、农村和中西部地区却得不到充足的资金支持。

从经济角度讲，城乡之间和地区之间的信贷配给都可以通过市场解决，即通过经济发展可以实现城乡之间和地区之间的信贷配给均衡。但所有制歧视（除了规模差异具有合理性）则主要缘于国有企业与国有银行之间千丝万缕的联系，而这种联系往往以政府为纽带，以政策导向为支撑，有的政府机构特别是地方政府机构直接参与协调国有企业与国有银行之间的资金供求，甚至强迫国有银行贷款给经营不善的国有企业。这些现象在经济下行时期屡见不鲜。相关研究表明，依靠与政府权力的紧密联系，国有企业可以借助政府隐性担保和政策资源倾斜，提升自身实力，降低经营和违约风险，也可以从政府直接干预银行信贷决策中获益；同时，偏行政化的监管激励机制，提高了国有企业信息的规范性和真实性，弱化了经理人经营和投资风险偏好，缓解了资金供求方的信息不对称问题。这使国有银行向国有企业提供信贷时有更低的期望违约损失、更低的平均交易成本

和更高的隐性合约收益，从而愿意为国有企业提供更优的信贷条件。这最终导致在各地区、各行业普遍存在的“信贷所有制歧视”现象^①。

虽然国有银行贷款给国有企业具有合理性，但这种由政府干预的银行“理性”行为明显扭曲了资源配置，特别是代表资本价格的利率已经失去了甄别优质企业的功能。其结果是企业整体创新力不足，在低效率水平上以规模扩张的形式运行。因为，一方面，获得贷款容易且成本较低的国有企业缺乏压力而盲目扩张，没有动力去通过改善内部治理、促进技术进步来提高企业的核心竞争力；另一方面，面临信贷歧视的民营企业融资困难，维持生产尚且不易，遑论技术创新。平均来看，2003—2007年，民营企业的长期负债占其总负债的17.11%，而国有企业的长期负债占其总负债的41.09%^②。

显然，增加融资渠道、提高直接融资比重以及准许设立民营银行、村镇银行，可以满足一部分民营企业的贷款需求，但并不能从根本上解决信贷配给造成的价格扭曲问题和资源错配造成的效率损失问题。要改变目前信贷配给中的所有制歧视问题，就必须隔断政府与企业之间的联系，清除干扰银行利率形成的制度性障碍，发挥金融系统应有的高效率甄别企业的作用。

（四）产权分割：二元土地制度

土地作为要素参与经济发展历来为人们所重视，威廉·配第的一句名言流传很广，即“劳动是财富之父，土地是财富之母”。然而应该强调的是，土地与资本不同，并不会伴随着经济增长而持续增加，相反，它的稀缺性是显而易见的。因此，更好地利用土地满足经济的长期发展需要离不开一定程度的土地用途管制，但土地用途管制并不意味着政府充当土地利

① 景麟德、李金城、顾国达：《信贷所有制歧视——政治关联效应和信息释放效应》，《中国经济问题》2018年第5期。

② 叶宁华、包群：《信贷配给、所有制差异与企业存活期限》，《金融研究》2013年第12期。

用过程的直接参与者，也不妨碍土地作为要素在符合管制的前提下在所有者和使用者之间流动。

长期以来，我国一直实施的是城乡二元土地制度，即城市土地以及矿藏、水流、海域、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属于国家所有，除法律规定属于国家所有以外的农村和城市郊区土地、宅基地、自留地、自留山，以及法律规定归集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂，属于集体所有。应该说，二元土地制度在以城市为中心的发展过程中发挥了重要作用。一方面，政府依靠强制低价征收和垄断主导土地一级市场实现的城镇化，解决了城镇化进程中的资本来源和公共物品提供问题，为快速城镇化提供了制度基础和政策空间；另一方面，农村土地集体所有分散经营的模式保证了农村土地的农业种植用途并激励农业长期稳定快速发展。然而，随着城市的不断蔓延，城乡土地资源在用途和定价机制上出现了较大的分野，农村建设用地在转化为城市建设用地的过程中，增值利益分配向城市（政府）倾斜，使农村集体得不到应有的补偿，这是目前普遍存在的问题，甚至造成严重的社会矛盾。

究其原因，正是二元土地制度在法律上留下了缺口，使地方政府能够全程参与土地规划、征用、（拆迁）补偿、储备到招拍挂以及建设、监理等。而地方政府热衷于土地开发，其动力就在于土地开发可以扩充财源（土地出让金）从而加速城市经济发展。地方政府之所以如此，也是缘于相关法律规定。如《中华人民共和国土地管理法》（2004年版）第二条规定，“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。第四十七条规定，“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿”。第六十三条又规定，“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。这三条法律规定，确定了政府在征收、征用土地过程中的主体地位，农村土地虽然属集体所有，但为政府强制性征收留下了缺口，并将原有土地相关人员排除在了因

用途改变而产生的溢价分配之外。其结果是：一方面，土地低效率利用和城市在空间上急速扩张，而人口的城镇化进程缓慢；另一方面，城乡之间基本公共服务的不均衡格局长期存在抑制了农村经济、社会的发展，同时，大量优质农村耕地突破用途管制的约束转变为城市建设用地。

破除城乡二元土地制度的根本在于在不改变农村土地集体所有的前提下，修订不合理的法律规定，创新农村土地制度特别是产权制度，使地方政府摆脱过度依赖土地财政的发展模式。首先，修订现有法律的不合理条款，使农村集体能够享有更多的权利，而不至于成为地方政府的基层代理人；其次，创新土地产权制度，明确所有权、使用权、处置权以及收益权等产权权利束的归属，为构建统一的土地流转市场提供制度保障；再次，约束地方政府行为，匹配地方政府财权与事权，遏制地方政府片面追求经济增长的冲动。

三、规范政府行为，完善市场配置资源体制

决定经济增长的要素，在劳动力、资本、土地流动上都存在一定的障碍。这些障碍有些是处于赶超阶段的经济体在快速发展过程中所遗留下来的，有些是经济发展不平衡本身所特有的，有些是经济发展过程中普遍存在的，还有些是从计划经济到市场经济的转型过程中需要解决而没有及时解决的，等等。这些障碍在当前我国经济发展过程中已经凸显出来，阻碍要素向高效率部门流动，不利于潜在经济增长率的提高，不符合健全社会主义市场经济体制的要求。

党的十八大以来，党中央客观认识我国经济发展的阶段性特征，并主动适应经济发展新常态，调整经济增长速度，优化升级经济结构，积极处理政府和市场的关系，为建设现代化经济体系、促进高质量发展提供了指导思想。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》明确提出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心

问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题”“建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。必须加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系，着力清除市场壁垒，提高资源配置效率和公平性”。

由此可见，党中央对我国经济发展所遇到的瓶颈有深刻认知，对如何通过深化改革破解这些问题也有非常准确的把握。因此，今后建设现代化经济体系和促进高质量发展的关键就在于落实好党的十八大以来党的重要会议关于经济发展和体制改革的相关内容，着力破除影响要素自由流动的体制性障碍，发挥市场配置资源的优势，提高要素的配置效率。但需要注意的是，由于长期以来政府在经济活动中扮演重要角色，过度参与经济活动容易形成思维和行为的惯性，习惯性地以新的政府力量去扭转原有的政府力量。虽然这种以新的政府力量扭转原有的政府力量的做法在短期内可以收到一定效果，但从长期看，一定会造成更大程度的扭曲，这就需要根据一国发展阶段协调好政府和市场的关系，发挥政府和市场两个积极性。在不断创造市场发挥作用的条件（法律和制度建设，尤其是政府改革）的基础上，逐步纠正价格扭曲和资源错配，逐渐缩小政府干预的空间，扩大市场配置资源的范围。当然，这些都应该与一国经济发展的阶段联系在一起。

第三节 理顺价格形成机制，构建多层次市场体系

一、社会主义市场经济发育

1978年以来，改革开放一直沿着市场化的方向不断推进。从实行高度集中的计划经济到提出“计划经济为主，市场调节为辅”，从“有计划的商品经济”到党的十四大正式明确了社会主义市场经济的改革目标，市场化程度不断提高。原有计划定价的商品的价格决定权不断让渡给市场，由此形成三个基本的特征事实。

其一，市场经济基本格局已然形成，绝大多数商品价格已经由市场决定，并随着供给和需求关系的变化而变化。据统计，到2016年，全国97%以上的商品和服务价格已经放开^①，价格改革的深化将向仍存在政府管控的3%的领域延伸，这些领域多为关系国计民生的重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节，以及资源、能源等领域，如何体现市场决定价格引导资源配置和合理消费是今后一段时期市场化改革的主要方向。

其二，政府在特殊条件下为弥补市场不足而发挥作用的机制已然形成。这一点在2008年国际金融危机以后表现得尤为明显，在应对危机后，政府逐渐退出，市场重新发挥作用。根据王小鲁等^②的测算，市场化总指数显示，我国的市场化进程在2008—2010年期间出现了放缓、停滞或下降，大致自2011年以后呈现上升趋势（见图2-1）。在他们测算的五个指标中，政府与市场的关系的指数在2008年以后的市场化进程中有明显下

^① 张卓元、樊纲、汪同三等：《改革开放40年经济体制改革理论与实践》，《经济学动态》2018年第7期。

^② 王小鲁、樊纲、余静文：《中国分省份市场化指数报告（2016）》，社会科学文献出版社，2017，第12页。

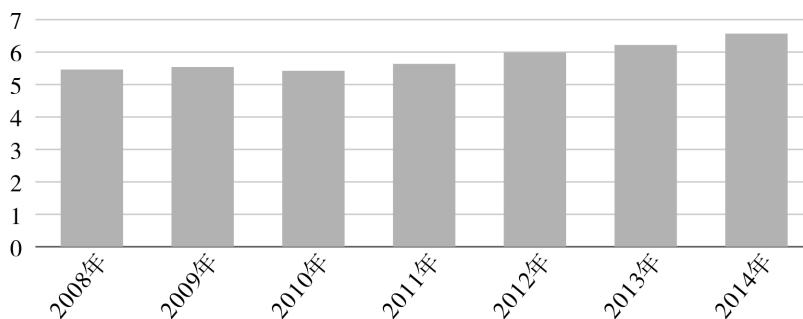


图2-1 市场化总指数的变化趋势

降（见图2-2），这是导致市场化总指数在2008—2010年下降的最主要原因，也影响了后来一段时期的市场化进展程度，而非国有经济发展、要素市场发育程度、中介组织发育和法律制度环境等三个指标则维持着上升的态势。如果客观评价这一阶段的市场化进程放缓的现象，显然是政府为了抵御外部冲击采取了必要的政策的结果，这恰恰是党的十八届三中全会“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”精神的充分体现。虽然我国政府在形势判断和政策力度上有待进一步科学化，但其后政策退出和恢复市场化进程则反映了我国政府在协调政府与市场的关系上越来越成熟，也越来越贴近成熟经济体的特征。

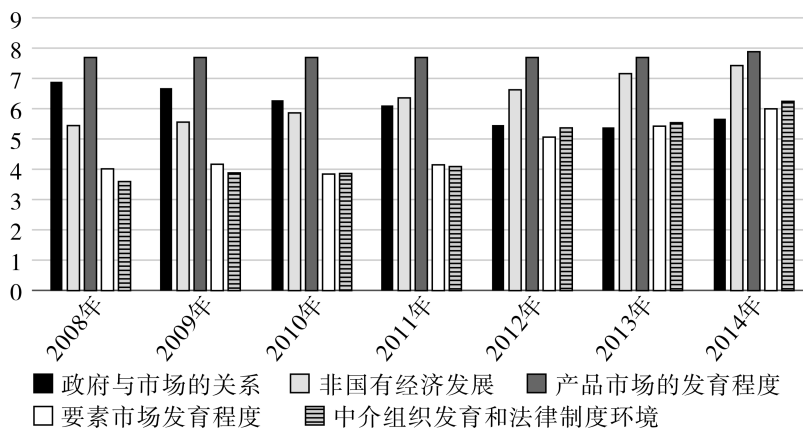


图2-2 市场化各方面指数的变化趋势

其三，市场化发育程度不均衡，既体现为不同产品的二元化特征，也体现为地区差异的梯度性变化。如果根据产品类型细分，市场可分为产品市场和要素市场，产品市场又可细分为一般消费品市场和能源资源类产品市场，这些市场的二元化特征还比较明显。具体来看，要素市场的市场化程度虽然不断提高，但与产品市场的市场化程度相比，还有不小的差距。根据王小鲁等的测算，产品市场的市场化程度为7.78，而要素市场的市场化程度只有5.93^①。就产品市场来讲，一般消费品的市场化进程基本上已经完成，但能源资源类产品的市场化程度还不高，绝大部分还处于国有垄断阶段，特别是以个别省份资源能源再国有化为代表的事件出现以后，进一步加剧了这一问题。当然，关于国有化的问题需要一分为二地看，有些领域确实需要进一步加强，特别是关系国计民生的行业，但如果从产业链的角度看，即使是能源资源类产品也会有竞争性环节可以充分市场化。市场化进程不均衡的另一个表现是地区差异，而这一差异基本上呈现出沿着东、中、西梯度递减的特征。其中，市场化程度最高的是浙江，市场化指数为9.78；市场化程度最低的是西藏，市场化指数为0.62；青海排在倒数第二，市场化指数为2.53^②。

二、社会主义市场经济与价格机制

1992年，邓小平同志的南方谈话明确了计划和市场在经济发展中的功能性作用，即“计划和市场都是经济手段”。而此后的社会主义市场经济改革无疑是沿着逐渐发挥市场在资源配置中的作用而展开的，到党的十八届三中全会提出了更高的要求，即“使市场在资源配置中起决定性作用”。党对市场的认识不断深化，得益于市场化改革实践所取得的成效，

① 产品市场的发育程度指数由“价格由市场决定的程度”（包括社会零售商品、生产资料和农产品的价格决定）和“减少商品市场上的地方保护”两个分项指数组成，前者数据自2008年以后没有更新导致测算结果偏低。

② 市场化指数的得分范围是0~10，数值越大代表市场化程度越高。

铸就了中国经济40多年发展的伟大奇迹。实践证明，市场经济是迄今为止人类实践中所能找到的最有效的经济制度^①，而大多数经济体基本上采用了带有或多或少计划色彩的市场经济。市场经济在资源配置中的效率是其他制度安排所不能比拟的，尽管随着社会化大生产日益发展，大数据的应用使计划（规划）实施的可能性在提高，但依然不能有效替代市场。

一般认为，市场之所以有效，是因为：首先，市场可以通过价格机制传递供求信号，引导资源在不同生产者之间流动，使生产者生产的产品数量和结构满足消费者的需求。其次，资源和产品在生产者、消费者中的配置是通过竞争机制完成的。竞争的核心在于价格（生产者竞争降低价格，消费者竞争提高价格），价格变化又缘于技术的进步（降低成本）和人力资本的提高（提高收入），这两种机制是经济持续发展的动力。此外，在这种分散化的决策过程中，政府和市场在各自的领域内发挥作用，形成有效互补，发挥“看得见的手”和“看不见的手”的双重作用，将人们的努力导向生产性活动和为更好地实现生产性活动创造良好的环境。显然，各类市场主体都是围绕价格而展开竞争的，因此，建设统一开放、竞争有序的市场体系就是现代化经济体系题中应有之义。但问题的关键是价格为什么能够引导资源实现有效配置，价格的本质是什么呢？这些问题一直是经济理论工作者要探索的基础问题。

在西方经济理论的探讨中，新古典主义经济学用一般均衡模型完美地论证了价格机制的有效性，但完全信息、完全竞争等远离现实的基本假设却成为其理论的致命缺陷。不完全的信息会造成道德风险和逆向选择而偏离理性行为，不完全竞争、寡头垄断以及完全垄断等市场结构又会造成市场主体在产量和价格的选择中偏离社会最优状态，从而更加扭曲市场主体的行为。与新古典主义经济学理论不同，新奥地利学派把价格机制看作一种信息交流机制。其中，竞争是市场参与者发现和利用信息的过程；价

^① 杨春学、谢志刚、王瑶：《对自由市场的两种理解——芝加哥学派与奥地利学派的比较》，社会科学文献出版社，2013，第1页。

格的形成是市场对参与者根据自己“特定时空的知识”的决策所显示出来的信息进行编码的过程；交换是对有关知识或信息进行传播的过程。需要指出的是，如果市场或价格机制是一般均衡过程，那么，政府在大数据的条件下更能够充当一般均衡实现的调节者角色，重新回到计划经济的轨道上；但如果价格机制是对分散化的“默会知识”进行编码的过程，那就只能把这一过程交给市场，因为这种“默会知识”本身就不可编码，只能通过市场交易来表达，或者说摆脱市场而利用这种“默会知识”的交易成本高得难以想象。因此，价格不再是使市场达到均衡的调节者，而是这种“默会知识”拥有者所能享有的“租”。

这就意味着，市场主体可以利用自身拥有的“默会知识”来套利，而“默会知识”的多少决定着套利空间的大小，也就是价格的高低。在此过程中，随着交易频率的提高，这种“默会知识”不断地被更多人获得，套利空间逐渐被压缩。因此，在确定的市场上，我们看到政府计划的效率非常高，不管是社会主义国家创立初期的经济建设，还是西欧国家“二战”后“黄金时期”的恢复性发展，乃至“二战”期间的战争经济都可以说是在有明确目标的条件下政府计划生产性效率的体现。但随着经济常态化，环境的不确定性逐渐加强，计划的生产性效率逐渐丧失，市场配置资源就成为常态。特别是在创新领域，依托创新获得更大的套利空间是激励经济不断向前发展的内在机制。

由此可见，统一的市场和灵活的价格就是让市场发挥效率的密钥。而此时政府所扮演的角色，在很大程度上将表现在抵御外部冲击、平滑经济周期、保护幼稚产业和促进特定产业发展等方面。这些已经为近年来的经济发展实践所证明，因此，不管是发达国家、发展中国家还是新兴国家，政府并不是新古典意义上的弥补市场失灵。我国改革开放成功的基本经验之一就是在不同阶段对政府和市场的的作用作出了正确处理，发挥了政府和市场的积极性。

三、进一步改革的方向

为更好发挥市场在资源配置中的决定性作用，首先要形成和完善统一开放、竞争有序的市场体系，其次要减少政府干预，使价格能够快速灵活地反映市场主体信息的变化，而这是现代化经济体系建设题中应有之义。总的来看，目前阶段围绕价格体制进一步深化改革的方向有三个：其一，市场主体建设；其二，市场环境建设；其三，市场体系建设。这三个方向的改革相互交织，需要统一推进，通过市场建设完善市场定价机制与多层次价格体系。

就市场主体而言，大家习惯性地想到企业，但实际上参与市场的主体至少包括三类：需求方、供给方、监管方。这三类主体，既有企业又有个人，还有政府和第三方组织。所谓市场主体建设就是要规范市场主体行为，使市场主体行为符合市场经济内在运行机制的要求，避免人为干预造成价格扭曲。这里最重要的是规范政府行为以及市场和价格监管部门的行为，建立负面清单制度，明确政府监管的职能范围，将能够由市场决定的价格交由市场决定。在关系国计民生的重要领域坚持公平与效率并重的原则，通过放开竞争性环节的价格，推进价格改革。将政府定价的范围和领域主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节，同时要提高价格决定过程的透明度，接受社会监督。对企业和个人来讲，就是要尊重市场规律，赋予他们自由交易的权利。企业按照利润最大化原则合法经营，个人按照效用最大化原则自由选择商品。

市场环境建设，首先，要消除各种人为的市场分割，着力清除市场壁垒，尤其是要破除地方保护主义的阻碍，构建全国统一的大市场，实现商品、要素的自由流动。其次，要构建平等交换、竞争有序的市场环境。市场定价不是企业随意定价，而是在竞争环境下，在供需双方自愿交易、平等交换的基础上进行交易而产生的定价。在交易的过程中，要保证供需双方拥有充分的知情权、自由选择权和合理退出权，尊重契约精神，保护双

方的合法权益。避免因为交易双方契约地位不对等而形成的“位势租”，即一方利用自身的有利地位获取不合理的收益。再次，要规范市场监管，一方面要规范价格竞争机制，惩处各种对市场产生扰动的恶性价格竞争行为，另一方面要规范企业定价策略，尤其是规制具有垄断特征的企业定价行为，避免垄断企业通过价格和产量策略将部分消费者排除在外，从而损害社会福利。

市场体系建设就是要构建多层次市场，在不同层次的市场上让市场和政府各有侧重，公平与效率各有体现，通过多层次市场体系建设完善现代化经济体系。根据商品特征可以将市场划分为商品市场和要素市场：商品市场又可以分为消费品市场和原材料市场，还可以分为私人产品市场和公共物品市场；要素市场可以划分为劳动力市场、资本市场、土地市场和技术市场等。与多层次市场体系相匹配的是多层次的价格体系，这里主要是指多层次价格形成机制建设。

具体来看，在消费品市场上，97%以上的商品价格已经由市场决定，剩下的3%集中在公共物品、原材料以及关系国计民生的重要领域，如医疗、教育、交通、石油、天然气等。对于这些涉及面广、关系重大的领域，可以根据需求弹性厘清市场和政府的边界，对需求弹性小的商品或环节提高政府定价的透明度，制定合理的价格形成机制，如阶梯定价等，结合公平与效率，采取不损害社会福利最大化的原则。完善农产品价格形成机制，注重发挥市场形成价格作用。与此同时，制定特定环境（条件）下的规制政策，应对大的外部冲击、自然灾害可能造成的影响。规范劳动力价格（工资）形成机制，形成共享发展成果的收入分配体制机制。逐步放开城乡统一的建设用地市场，使土地价格逐渐市场化，平抑政府行为造成的土地开发不当，以及土地增值分享不合理的现状，提高个人在土地增值收益中的比重，保护个人合法收益。完善人民币汇率市场化形成机制，加快推进利率市场化，健全反映市场供求关系的国债收益率曲线。此外，保护知识产权，形成智力产品定价机制，激发科研人员的创新动力。

井冈山

加快完善社会主义
市场经济体制

高培勇 常欣
杨新铭◎著



南方出版传媒
广东经济出版社


建设现代化经济体系丛书

- ★ 建设现代化经济体系论纲
- ★ 深化供给侧结构性改革
- ★ 创新发展理念与创新型国家建设
- ★ 乡村振兴战略
- ★ 区域协调发展战略
- ★ 加快完善社会主义市场经济体制
- ★ 推动形成全面开放新格局

责任编辑：韩文君 宋昱莹 林跃藩

责任校对：杨蕾

责任技编：陆俊帆

封面设计： 视觉传达
310-51264077



广东经济出版社
微信公众号



广东经济出版社
旗舰店

加快完善社会主义 市场经济体制

上架建议：经济管理/经济理论



定价：61.00元