

改革开放四十年的重大制度创新与阶段性发展

沈坤荣^{a, b} 赵倩^b

(南京大学 a.商学院; b.经济学院 南京 210093)

摘要: 经过四十年的改革开放,中国从传统农业大国转变为现代化的工业大国,而大规模工业化带动了城镇化的发展,成为经济增长的新引擎。中国经济能取得举世瞩目的成就,关键在于坚持改革开放。20世纪80年代的农村改革解放了农村生产力,推动了农业劳动生产率提升,带来农村的全方位发展;20世纪90年代的经济体制改革实现了从计划经济为主走向以市场经济为主,极大地提高了经济整体效率,带来城市的全方位发展;2000年以后,中国加入WTO,开启全球市场,带来第三轮高速增长。展望未来,必须全面深化改革,进一步扩大开放,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,以国企改革为重点推进供给侧结构性改革,以建立现代财政制度为重点提升国家治理能力,以“放管服”改革为重点激发市场活力,以加强知识产权保护为重点促进科技创新,以城市群建设为重点完善改革开放空间布局,以金融体制改革为重点增强金融服务实体经济能力,以农村土地产权制度改革为重点推动乡村振兴。

关键词: 改革开放四十年; 制度演进; 制度创新; 阶段性发展

中图分类号: F123.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2019)01-0092-10

一、引言

经过四十年的改革开放,中国取得了举世瞩目的历史性成就。从经济总量增长来看,1978—2017年中国GDP年均增长9.5%,从2010年起超过日本稳居世界第二大经济体,占世界GDP比重从1978年的2%左右上升至2017年的15%左右。从经济结构演变来看,三次产业结构深刻变化,服务业撑起国民经济半壁江山。1978—2017年,第三产业增加值占GDP的比重从24.6%升至51.6%,第二产业增加值比重从47.7%降至40.5%,第一产业增加值比重从27.7%降至7.9%。^①从居民收入提升来看,人均国民总收入(GNI)由1978年的200

美元提高到2017年的8690美元,超过中等偏上收入国家平均水平,占世界平均水平比重从1978年的10.4%上升至2017年的83.8%,^②成功从低收入国家迈入中等偏上收入国家。2008年金融危机后,中国成为拉动世界经济增长的主力,正在重塑世界经济格局。

随着经济增长的阶段性变化,中国经济面临新的内外部环境。当前外部环境最大的变化就是特朗普挑起的中美经贸摩擦,中美贸易仍然以互补性为主,但互补性逐渐减弱,竞争性逐渐增强,特别是中国企业开始从价值链低端向价值链中高端攀升,对美国的优势产业构成威胁,这是美国向中国发起贸易摩擦的一个重要原因。美国提高关税的目的也从减少美国对中国的双边贸易逆差、迫使中国进一步对美开放市场,向遏制中国先进制造业的发展转变。当前内部环境最大的变化就是中国面临越来越严峻的金融约束与环境约束。从金融约束来看,资金空转、房地产金融、国有企业债务、互联网金融等领域存在重大金融风险,如何守住不发生系统性金融风险的底线成为亟待解

^① 数据来源:国家统计局。

^② 数据来源:世界银行数据库。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“我国经济增长潜力和动力研究”(14ZDA023)

作者简介:沈坤荣,1963年生,教育部长江学者特聘教授,南京大学商学院院长、教授、博士生导师;赵倩,1991年生,南京大学经济学院博士研究生。

决的重要问题。从环境约束来看,中国资源环境承载能力已达到或接近上限,优质生态产品供给不足,“先污染、后治理”的粗放型增长模式难以继。妥善应对内外部环境的演变是高质量发展的前提,未来经济发展能否持续,关键要靠进一步扩大开放、深化改革,着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制,不断增强我国的创新力和竞争力。

二、改革开放以来的制度演进

党的十一届三中全会将党和国家工作重心转移到经济建设上来,是改革开放的起点。改革开放降低了原先高昂的体制成本,使中国在全球化中充分发挥比较优势^[1]。改革开放四十年,经济持续高速增长,大致可分为五个阶段。

(一) 1978—1984: 以农村生产组织制度改革为中心

20世纪80年代的农村生产组织制度改革恢复了农村经济的活力,带来农村的全方位发展,1978—1991年农村居民人均可支配收入年均实际增长9.3%,高出城镇居民3.3个百分点。^①

80年代的农村改革始于农民与土地关系的演进。1978年的“洋跃进”造成基建投资规模过大、三大产业投资结构失调、预算外投资迅速膨胀、物价大幅度上涨,为了应对国民经济运行出现的困难,1979年6月中央正式通过“调整、改革、整顿、提高”方针,严格控制引进规模^[2],全国基建和重工业投资放缓。随后,中央将改革重心转向农村,指令性生产计划开始松动。1980年党中央通过《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》,允许在边远山区和贫困落后的地区实行包产到户、包干到户。1982年的中央“一号文件”第一次肯定了以“包干到户”为主要形式的家庭承包制,赋予农民剩余索取权,形成一套有效的激励机制,极大调动了广大农民群众的劳动积极性,提高了农业部门内部的配置效率。1980年初全国只有1%的生产队实行家庭承包制,年底达20%;1984年底达100%,随即人民公社被撤销^[3]。随后,中央明确了土地承包期的年限,并相应调整了《土地管理法》《农村土地承包法》《物

权法》等,通过法律保障农民的地权,增强农民的信心。

粮食市场价格双轨制是计划经济转向市场经济(有计划的商品经济)的重要尝试。在主要农产品产量大幅增长的同时,为了提高农民收入,作为计划经济体制重要标志的统购统销制度^②开始松动。一方面,自1979年3月起粮食统购价格提高20%,超购部分从加价30%提高到50%,而销售价格不变(主要为城镇居民提供“平价粮”),^③购销差额由中央财政补贴;另一方面,中央缩小了农村指令性统购范围,扩大了粮食市场流通范围,超购粮食比重从1979年的37%上升到1984年的71%^[4]。为了减轻购销差额补贴产生的沉重财政负担,以及解决粮食市场流通渠道不畅带来的“卖粮难”“储粮难”和“运粮难”问题,推行了32年的粮食统购统销制度正式于1985年废除,改行粮棉合同定购制度,^④农民自愿签订由国家定价的计划收购合同,同时被允许以市场调节价出售合同订购以外的粮食,这意味着粮食市场双轨制的确立,指令性生产计划被取消,市场交易开始运转。但是,新的合同价格低于上年粮食超购价格,释放了错误的价格信号,导致粮食播种面积大幅度下降。在粮食供不应求的情况下,市场价格明显高于合同价格,因此,农民普遍不愿意与政府签订粮食订购合同,全国粮食订购任务无法完成,城镇居民的“平价粮”无法正常供应。最终,粮价市

① 数据来源:国家统计局。

② 统购统销制度于1953年建立,与统一全国财经工作以及对工商业、农业和手工业的社会主义改造被并称为新中国财经战线上的“三大战役”。在特定的历史环境下,这一政策对于抑制投机行为、稳定市场价格、缓和粮食供应危机确实起到了巨大的作用,为我国支撑工业化进程奠定了制度基础和微观基础。也应当看到,统购统销人为地割裂了农民与市场的联系,排除了价值规律在价格调节和资源配置中的作用,抑制了农民的生产积极性,一定程度上决定了此后农产品供给长期的供不应求的状况。资料来源于《统购统销制度的建立》,商务历史网,history.mofcom.gov.cn/。

③ “平价粮”凭粮票供应,粮票不足则需要去自由市场购买高价粮。

④ 粮食、棉花合同订购价格按照“倒三七”比例定价,原统购价权数为0.3,超购加价权数为0.7。

场化改革被迫中止,粮食供给保障目标回归,以农业生产增长率放缓为标志,农村第一轮改革在1985年宣告结束^[5]。

20世纪80年代初,乡镇企业焕发出顽强的生命力,成为国民经济的重要组成部分、农村经济和县域经济的重要支撑力量。1978年社队企业总产值仅为当年农业总产值的1/3左右,到1987年乡镇企业中二、三产业产值首次超过了农业总产值。^①乡镇企业深刻地改变了农村经济单纯依靠农业发展的格局,标志着中国农村经济进入一个新的历史时期。但是,乡镇企业具有较大的盲目性和不稳定性,早期乡镇企业的技术和经营理念主要来自国企的“星期日工程师”,劳动生产率普遍较低,自身抵抗市场风险的能力较弱。值得注意的是,政府与乡镇企业的关系并未理顺,集体企业的管理者缺乏有效的激励和约束机制,导致经营利润下降,集体资产流失严重,集体经济的萎靡为乡镇企业股份制改革^②埋下伏笔。

十一届三中全会后,非公有制经济得到恢复与发展。家庭联产承包责任制的实行提高了农业劳动生产率,传统农业出现大量剩余劳动力,高峰时期出生的人口也纷纷进入劳动年龄,个体经济成为吸纳新增劳动人口的重要渠道,因此获得了政府的鼓励和支持。1981年6月中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确指出,“国营和集体经济是中国基本的经济形式,一定范围的劳动者个体经济是公有制经济的必要的补充。”紧随其后,1982年《宪法》规定“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济是社会主义公有制经济的补充。”在一系列政策的支持下,个体工商户的数量逐步增长。私营经济是个体经济发展的必然趋势,1987年11月党的十三大明确提出鼓励发展个体经济、私营经济的方针,1988年《宪法修正案》明确了私营经济的法律地位和经济地位。

(二) 1985—1991: 改革从农村走向城市

以家庭联产承包责任制为中心的农村改革解放了农村生产力,提高了农业劳动生产率,增强了党中央深化改革的信心,改革开始从农村走向城市。这一阶段的城市改革以承包制为中心,但是,

将农村承包制度移植到城市缺乏一定前提条件,农村承包制改革的成功实际上放大了承包制的作用。

农村改革的成功让党中央看到了城市实行承包制改革的可能性,中央与地方之间的财政包干制得到进一步发展。实际上,财政包干制^③早在1971年就开始试行,通过扩大地方的财政收支范围和管理权限,调动了地方的积极性。1980年推广“划分收支、分级包干”,从根本上改变了“财政大锅饭”现象,因此又被称为“分灶吃饭”。从1989年起采用“划分税种、核定收支、分级包干”。总体来看,在市场机制不完善的情况下,财政包干制激励地方政府部分替代市场职能,促进了本地经济的发展;对“自下而上”制度创新的默许和支持(如安徽凤阳小岗村和温州民营经济)在很大程度上推动了改革的进程。但是,财政包干制的弊端也是显而易见的,其一,地方市场分割加剧,“诸侯经济”初步形成。其二,中央“鞭打快牛”,地方“放水养鱼”,税收对经济结构的调节作用被削弱。其三,中央对国民经济的宏观调控能力降低,这一点从中央财政收入占财政总收入的比重迅速下滑也可以看出。因此,对财政包干制的改革也提上议程。在央地财政关系向包干制演进的同时,企业承包^④开始试点。企业承包经营有利于理顺政府和企业的关系,在短期内激发了企业活力,但随后国有企业开始大面积亏损。究其原因,一是承包基数制定不科学,同样出现“鞭打快牛”的情况;二是企业经营者缺乏自我约束机制;三是承包存在短期行为。

价格双轨制^⑤是从计划经济向市场经济转型

① 数据来源《中国乡镇企业年鉴》(1978—1987)。

② 乡镇企业股份制改革包括建立现代产权制度,改制为公司制企业、合作制企业、股份合作制企业、合伙企业或私营企业。

③ 财政包干一般指中央核定收支总额,地方在划定的收支范围内自行组织收入,自主安排支出,自求收支平衡。

④ 企业承包即以企业为单位和国家签订承包合同。

⑤ 价格双轨制是指国家定价和市场调节价并存的价格管理制度,计划任务内的生产资料价格为国家牌价,超计划生产部分和按国家规定的比例允许企业自销部分(统称计划外)价格放开。

过程中所采取的一种特殊制度安排,反映了经济体制转换时期新旧体制并存的状况。双轨制在经济转型期促成了体制外价格机制的发育和壮大,使集体企业、民营企业、个体户能够以较高的价格在市场上买到生产资料,促进了非公有制经济的发展,因此具有一定合理性。但是,随着商品经济的蓬勃发展,双轨制的弊端也逐渐暴露,比如“倒爷”利用计划内生产资料分配权寻租,双轨价差越高,“批条子”的寻租空间越大。党中央高度重视双轨制造成的腐败和经济秩序混乱现象,于1988年决定将猪肉、食糖等部分商品价格“并轨”(又称“物价闯关”),但是,群众已形成物价上涨预期,全国各地出现抢购现象,潜在的通货膨胀压力很大,社会总需求超过总供给,客观的经济形势要求紧缩。1988年9月中共十三届三中全会正式通过“治理经济环境,整顿经济秩序,全面深化改革”的方针,1989年进一步实行财政和信贷双紧方针,压缩基建投资和信贷规模,抑制过旺的消费需求。经过两年的治理整顿给经济发展和改革带来了一些负面影响,但通货膨胀终于得到抑制,并促成了供求关系的变化,双轨制中的市场价格和计划价格的差额大大收缩,个别产品甚至出现市场价格低于计划价格的现象^[6],为价格“并轨”创造了有利条件。

(三) 1992—1997: 建立社会主义市场经济体制

1992年邓小平“南方谈话”为改革开放创造了宽松的政治环境,加快了改革步伐。随后党的主要会议见证了中国特色社会主义市场经济体制的建立和完善。1992年10月,党的十四大确立了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并提出要以公有制包括全民所有制和集体所有制为主体,个体经济、私营经济、外资经济为补充,多种经济成分长期共同发展。1993年党的十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出“坚持以公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针。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”。1997年9月党的十五大确立“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,是中国社会主义初级阶段的一项基本经济制

度。非公有制经济是中国社会主义市场经济的重要组成部分。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导,使之健康发展。”

二次价格闯关实现并轨,“票证经济”落幕。1992年价格改革迈出较大步伐,1991年底国家物价局和国务院有关部门管理的生产资料和交通运输的价格有737种,1992年就放开了648种。^①与此同时,对农产品的收购价格和其他工业品价格也大踏步地放开。价格闯关风险最大的是放开粮食价格,1991年5月广东、海南率先实行粮食购销同价改革,1992年4月1日政府决定在全国范围内推行这一改革。党的十四大闭幕后,全国各地先后放开粮食及其他产品价格,促进粮食产销与市场接轨。由于粮食产量的持续增加以及人民生活水平的提高,1992年底各地的库存粮食充足,所以本次粮食购销同价改革并没有出现抢购。粮价的放开促进其他商品的流通,提高了农民的生产积极性,粮食产量显著增长。1993年春由市场决定价格的比重已由五年前的50%左右扩大到80%左右,同年粮票被正式宣告停止使用,长达38年的“票证经济”落幕。

“诸侯经济”已成为建立社会主义市场经济体制的阻碍,分税制改革势在必行。随着市场在资源配置的作用不断扩大,财政包干制的弊端开始显现,比如税收优惠成为地方招商引资的重要手段,税收调节功能弱化;市场分割严重;重复建设和产能过剩严重;中央财政收入比重下降,中央政府的宏观调控能力受到了一定程度的影响。在这样的时代背景下,1994年实行以建立中央与地方税收体系为中心的分税制改革,将税种划分为中央税(由国税局征收)、地方税(由地税局征收)、中央地方共享税(由国税局代征,按固定比例返还地方),并执行规范的转移支付机制。但是,随着经济发展的阶段性变化,分税制中不合理的因素也逐渐暴露,如基层政府收支责任不匹配、财政收入层层上缴、支出责任层层下拨。

^① 资料来源于《邓小平与共和国重大历史事件(98)》,人民网,<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0222/c69113-29828905.html>。

(四) 1998—2011: 对内进行国企改革, 对外加入 WTO

1998—2011 年见证了重要的经济体制改革, 这一阶段对内改革目标是深化国有企业改革, 重塑政府与国企的关系; 对外开放目标是加入 WTO, 开启全球市场。

国有企业改革进入攻坚阶段。党的十六大首次提出“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济, 必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”的方针。党的十六届三中全会明确提出“大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济, 实现投资主体多元化, 使股份制成为公有制的主要实现形式”, 第一次提出建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度, 国企改革从承包制转向产权制。党的十七大首次提出“平等保护物权”, 党的十七届五中全会进一步指出, “营造各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境”。本轮国企改革的对象是不具备比较优势的国有中小企业, 改革方式为企业产权制度改革(企业改制或整体出售)和职工身份置换补偿(“买断工龄、自谋生路”)。本轮国企改革力度之大、持续时间之长, 对中国经济产生了深远的影响, 一方面促使国企在短期内退出中小企业(“国退民进”), 促进了非公有制经济的发展, 从根本上改变了国民经济的所有制结构; 另一方面, 存活下来的国有大中型企业在国家支持下建立现代企业制度, 重新焕发经济活力。当然改革的“阵痛”也是存在的, 最大的负面影响在于大量职工下岗和由此引发的社会矛盾(尽管个体经济很大程度上缓解了转型时期的失业问题)。根据《中国统计年鉴》20 世纪 90 年代初国有企业职工约 1.1 亿人, 集体企业职工约 4000 万人; 而 1998 年国有企业职工仅 5200 万人, 集体企业职工仅 1000 万人。如何在改革的同时铺好社会安全网, 减少社会不稳定因素, 是每一次改革都需要直面的问题。

处理国有银行不良资产, 促使其向现代商业银行转变。长期以来各级政府的行政干预和对国有企业的“输血”导致国有银行经营效率低下,

1999 年工、农、中、建四大银行国有银行不良贷款^①总额高达 1.4 万亿元。为了配合国有企业改革, 让金融业和实体经济“轻装上阵”, 中国政府迅速组建华融、长城、东方、信达四家资产管理公司(简称 AMC), 分别剥离工、农、中、建四大银行的坏账。AMC 前期处置相对优质不良资产较为顺利, 后期为了防范与私人交易的道德风险, AMC 倾向于将不良资产“贱卖”给政府, 现金回收率不高; 这一环节也存在少数滥用资产折扣权“寻租”的情况, 需要通过进一步改革提高经营绩效。

加入 WTO, 开启全球市场。2001 年 12 月, 中国正式加入世界贸易组织(WTO)。加入 WTO 首先解决了“入世”前美国给予中国最惠国待遇的问题, 营造了良好的国际环境。“入世”时遵守国际规则的承诺促进国内改革, 一些重要原则已延伸到经贸领域之外的范围^[7]。在 WTO 框架下, 国际粮食价格的长期低位运行诱发“天花板”效应, 部分粮食国内外价格出现倒挂, 对农业等弱势产业构成一定挑战, 相关领域改革势在必行。以玉米为例, 国内加工和饲料企业大量购买国外玉米, 而国家收购的玉米只能存入粮库, 即“洋粮入市、国粮入库”。粮食品种价差持续扩大, 倒逼国内粮食收储制度改革, 即从国家“托市”向“市场化收购”加“定向补贴”机制转变。此外, 加入 WTO 意味着进一步参与国际经济合作和分工, 国际资本大量流入, 尤其是外国直接投资通过“外溢效应”与“学习效应”, 使中国经济的技术水平、组织效率不断提高, 进而提升全要素生产率水平^[8], 推动产业结构升级。

以城镇住房制度改革激活房地产市场。改革开放前, 中国实行公有住房实物分配制度, 城镇居民住房的主要来源为单位建房分配, 住房租金只占工资收入的 2%~3%, 住房的商品属性被忽略, 仅作为国企职工福利。1979 年起城镇住房制度开始了市场化探索过程, 1979—1982 年开始全价售房试点, 但当时城镇居民的购买力不足, 且公有住房的租金较低, 居民对租房存在消费偏好。为

^① 银行贷款优良情况被分为五类, 分别是正常、关注、次级、可疑、损失, 后三者被视为不良贷款。

了调动城镇居民的购房积极性,1983—1985年职工所在单位和地方政府为职工提供购房补贴,但因财政负担日益繁重而难以为继。1986—1990年政府开展提租补贴改革,在调高公有住房租金的同时发放住房货币补贴,但不久遭遇了严重的通货膨胀,且提高公有住房租金触动了某些既得利益群体的利益,本次改革没有得到有效执行。为了减少改革阻力,1991—1997年政府对公有住房的售价和租金实行差别化管理,增量公有住房在规定面积内按标准价购房(取得部分产权),超出规定面积按市场价购房(取得全部产权);存量公有住房逐步上调租金至成本价。此外,建立住房公积金制度,提高城镇职工的住房储蓄、住房消费意识;加快经济适用房建设,为城镇住房制度改革提供缓冲地带;实行分税制改革,明确地方政府改善居民居住条件的主体责任。1998年亚洲金融危机爆发后,为了将房地产培育为新的经济增长点,国务院出台《关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》,自当年起停止住房实物分配,实行住房分配货币化,新建住房原则上只售不租。建立和完善廉租房、经济适用房和商品房的多层次城镇住房供应体系。相对于城镇住房制度的一波三折,土地使用权的市场化改革较为顺利。1987年深圳经济特区率先进行土地使用权出让转让试点,1990年国务院进一步规定土地使用权出让和转让的细则,1992年《国家土地管理局令》提出土地使用权获取方式主要有出让、划拨、转让三种方式,^①1994年《城市房地产管理法》进一步明确土地使用权的出让方式。

全面取消农业税,缩小城乡差距。从城乡税负水平来看,农民的税负远高于城市居民。同样作为纳税人,城镇居民在缴纳个人所得税时有免征额,而农民缴纳农业税没有设立起征点;加之农民人均收入远低于城镇居民,大部分农民收入没有达到个人所得税起征点却要缴纳农业税,这显然增加了农民的税负,不利于城乡收入差距的缩小。因此在“十五”初期,国家开始了以减轻农民负担为中心的农村税费改革,2004年国务院开始实行减征或免征农业税^②的惠农政策,自2006年1月1日起废止《农业税条例》,全面取消农业税

(烟叶税除外)。尽管2004年农业税占财政收入比重已降至1%,农业税仍然是农业县的重要税收来源,取消农业税后,国家通过转移支付弥补地方税收收入,自上而下的转移支付成为乡镇公共事务运转的重要财力支持。这一改革举措深刻影响了国家财政税收结构,成为推进财税体制改革的第一步。

(五) 2012至今:以供给侧结构性改革为主线全面深化改革

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》,基本确立了主要领域的改革主体框架,全面深化改革亦是新时代中国特色社会主义思想的精神实质和丰富内涵,这一阶段以供给侧结构性改革为主线。

以供给侧结构性改革推进经济从高速增长向高质量发展转变。随着中国经济进入新常态,供给侧结构性改革成为宏观经济政策的重中之重。2016—2017年供给侧结构性改革的重点领域在于“三去一降一补”,即去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,取得了实质性进展,供给结构对经济结构的适应性有所增强,市场供求关系明显改善,经济运行质量效益逐渐好转。以去产能为例,2017年煤炭开采和洗选业产能利用率为68.2%,比上年提高8.7个百分点;黑色金属冶炼和压延加工业产能利用率为75.8%,提高4.1个百分点。^③2018年起供给侧结构性改革不断深化,这一阶段围绕要素市场化配置改革展开,以“破”“立”“降”为重点。“破”即破除以“僵尸企业”为代表的无效供给,优化存量资源配置,推动化解过剩产能。“立”即大力培育新动能,扩大优质增

① 其中,以划拨方式取得国有土地使用权,不需要使用者支付地租,而是经国家批准,可以无偿、无年限限制使用国有土地。划拨方式的主要适用范围包括国家机关用地和军事用地,城市基础设施用地和公益事业用地,国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地。转让方式包括出售、交换、赠予等,以转让方式取得国有土地使用权,其地上建筑物、其他附着物所有权随之转让。出让方式包括招标、拍卖、挂牌、协议,招拍挂出让方式主要适用于商住用地,协议出让方式主要适用于工业用地。

② 指农业四税:农业税、屠宰税、牧业税、农林特产税。

③ 数据来源:国家统计局。

量供给“降”即降低实体经济成本,包括制度性交易成本、涉企收费、企业用能和物流成本等。

以“放管服”改革推动政府职能转变。2016年政府工作报告提出,要推动简政放权、放管结合、优化服务改革向纵深发展,切实转变政府职能、提高效能。一系列改革举措已取得明显成效,如取消下放国务院部门审批事项、“非行政许可审批”、中央制定地方的行政审批事项,减少中央层面的核准项目,清理审批中介,放开政府定价,压缩专项转移支付,推行清单管理,有效推动了政府职能转变,政府服务得到优化。推行清单管理,加强事中事后监管,削减职业资格,放宽了市场准入,改善了营商环境。推进工商登记由“先证后照”向“先照后证”转变,注册资本由“实缴制”向“认缴制”转变,推行“多证合一、一照一码”,启动企业简易注销登记等多项商事制度改革,显著提高了企业设立便利度,新登记企业数量明显增加。

三、从新制度经济学的视角理解改革开放的制度创新

中国的改革开放选择了一条渐进式增量改革路径,在借鉴西方传统经济学范式的同时,坚持扎根中国实际,坚持理论与实践相统一,成就了迄今为止持续时间最长的高速增长。

第一,先易后难的渐进式改革降低了改革的不确定性。20世纪90年代,中东欧国家普遍面临经济转轨,而转轨的目标就是建立市场经济体制,当时主流的激进式改革方案基于新古典静态一般均衡的分析框架,认为市场经济体制通过价格信号实现资源的有效配置,因此激进式改革以快速放开价格为核心,而且这种激进式改革方案强调单一性、普适性,即一个国家无论拥有何种初始条件,都需要遵循宏观经济稳定化、价格和国际贸易自由化、国有企业私有化等基本原则。但是,价格自由化并没有明显提高转轨国家的资源配置效率,反而引起了不同程度的产出下降,这种“转型性衰退”表明制度与制度建设的重要性^[9]。与价格自由化配套的私有化改革也出现分化,俄罗斯、乌克兰等东欧国家的快速大众私有化并没有改善治理结构,还造成了大规模资产掠夺;而匈牙

利、爱沙尼亚等国的国有企业主要向外资出售,顺利引入了资金、技术、管理,实现了资产的有效重组^[10]。20世纪70年代末80年代初开始的中国渐进式增量改革与中东欧激进式改革形成鲜明对比,整体而言,中国依据改革阻力越小越先行的原则安排各项经济体制改革次序,改革举措从试点到推广、从农村到城市、从局部到全国、从体制外到体制内^[11],这种多层次、多阶段的“一揽子改革计划”降低了改革带来的不确定性,使先行改革得以持续,并为后续改革创造条件^{[12][13]}。中东欧、中国等转轨国家多年的实践促使经济学家从新制度经济学的视角考察这种动态的体制转轨过程,经济体制改革的重心从“搞定价格”转向“搞定制度”。

第二,中央政府有力凝聚了改革共识。新古典传统过分强调价格调节机制,淡化了政府在体制转轨中的作用,但是,转型国家需要由政府制定政策,推动体制转轨^[14],缺乏政府理论的产权理论也是不完整的^[15]。一方面,高层决策者的坚定支持(如1992年“南方谈话”)为改革奠定了平稳的政治环境;另一方面,改革本身就是对利益格局进行调整^[16],由于中央政府掌控诸多资源,能够通过制度安排(如各种形式的补贴、社会政策托底)补偿改革中的潜在受损群体,最大程度凝聚改革共识,从而降低改革成本,实现“卡尔多改进”^[17]。以农业生产组织制度变革为例,这项改革能够在短时间内迅速推广至全国,是因为没有触及城镇居民的既得利益^[3],而中央政府在其中发挥了重要的组织协调作用,即通过补贴平抑粮食销售价格波动,城镇居民仍然享受“平价粮”福利。

第三,地方政府推动了自下而上的制度创新。由于存在外部性、不确定性,自下而上的需求主导型制度安排不一定导致微观主体的集体行动,此外,微观主体的制度需求受到既得利益集团的限制,可能面临违法、^①甚至违宪的风险,在改革开

^① 农村土地改革始于安徽省凤阳县小岗村。1978年冬,该村18人按下手印,违背中央有关政策,搞起“包产到户”“分田单干”,当年即实现丰收,并先后得到安徽省委书记万里和中央领导人邓小平的肯定,随后,家庭联产承包责任制在全国广大农村推广开来。

放初期,微观主体很难直接获得中央政府的许可。而在特定的环境条件下,微观个体与组织会达到激励相容,内部规则(由分散化的个体根据自身利益最大化原则,相互作用形成彼此认同的规则)与外部规则(由组织强制他人服从的规则)的演变会相互促进,因此微观个体需要依靠某种政治组织提高谈判力量。另一方面,随着中央下放“自由裁量权”,地方政府具有独立目标函数,即发展本地经济并从中获利,以及更多资源配置权;而公共服务供给异质性偏好和信息搜寻成本的存在使得地方政府的动员能力更强,在这一阶段市场竞争主要是地方政府之间的竞争。由于微观主体自发的制度创新推动了本地的经济发展,地方政府倾向于通过以下途径帮助微观主体突破制度创新进入壁垒,并借此获取垄断租金:一是通过正式或非正式渠道向中央反映当地微观主体的制度需求;二是为获得改革试点展开竞争;三是未获改革试点的地方政府根据本地发展需要选择性实施中央的改革方案;四是采取先斩后奏、暗中模仿试点单位的制度创新。需要强调的是,地方政府越接近具体环境,越了解微观经济主体的需求及资源状况,其进行制度创新的动力越强。

第四,初始条件约束影响了演化路径。从国家层面来看,转轨模式因不同国家的初始条件而异,即制度变迁具有路径依赖性 or “锁定”效应。从地区层面来看,由于不同地区国有经济和非国有经济(包括民营经济、乡镇企业等)的资本分布、所有权结构不同,不同类型经济组织的交易效率出现分化。对比浙江的温州模式和江苏的苏南模式可以发现,受到历史条件的约束,浙江在政策选择方面偏好于发展民营经济,致力于营造出宽松的政策环境,促使民营企业实现持续的组织创新,形成温州模式;江苏在改革开放前就出现了大批为地方基层政权所有的社队企业,更倾向于集体所有制经济,因此在政策选择上主张将社队企业改造为具有模糊产权结构的乡镇企业,形成苏南模式;而在中部地区或东北老工业基地,由于主要是国有资本创造了GDP,当地政府固守传统偏好,不能适时出台发展民营经济的政策,使这些地区陷入民营企业的“发展陷阱”。

第五,制度与组织之间的学习机制加速制度的演化。微观个体自身知识的限制以及内部规则可能出现的“锁定”效应会产生一系列失误,这需要由组织来弥补。给定一个组织和微观个体激励兼容的环境,由于组织占有更多资源,对特定环境的认识可能更全面、更敏锐,组织的制度创新活动所形成的相关知识可以节约微观个体的创新成本,从而有利于内部规则的形成。但是,组织的问题在于没有办法应对复杂社会中所发生的所有活动,相对于组织而言,依靠内部规则更容易消化吸收分散化的知识;实施外部规则是一种政治行为,会出现制度刚性和组织僵化问题。当组织认识到自身的局限性,会从内部规则的演进中吸收知识,并对自身进行改造,从而提高运行效率。此外,在一定条件下内外部规则会相互竞争,外部规则之间也会相互竞争,有助于制度和组织之间产生相互的学习机制,进而加速制度的演化。

四、新时代全面深化改革的政策建议

随着改革进入攻坚期和深水区,必然会触及多方面的既得利益,需要以更大的决心推进改革开放,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,以供给侧结构性改革为主线构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,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。

以国企改革为重点推进供给侧结构性改革。国有企业承担了一批重大基础设施、公共服务工程和许多国防科技工业重大项目,彰显了国之重器的实力与担当。深化国有企业改革是实现“两个一百年”奋斗目标的重大任务,亦是推动我国经济持续健康发展的客观要求。第一,建立健全现代企业制度和法人治理结构,坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离,重大投资、经营决策按程序办理。第二,清理“僵尸企业”,^①实现市场出清,释放被占用的社会资源;同时做好社会政

^① 所谓“僵尸企业”,就是指已停产、半停产、连年亏损、资不抵债、主要靠中央政府补贴和银行续贷维持经营的企业。

策的兜底,妥善处理由此引发的职工分流安置问题。第三,积极促进国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合,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。第四,完善激励约束机制,发挥国有企业各类人才积极性、主动性、创造性。

以建立现代财政制度为重点提升国家治理能力。财政制度的现代化包括完善立法、改革税制、明确事权、透明预算等多项改革内容,是处理好政府与市场、政府与社会、中央与地方错综复杂关系的基石。其一,落实税收法定原则,减少征税自由裁量权、增加透明度;强化税收征管,特别是加大对纳税人不如实申报、不如实纳税、不及时纳税的处罚力度,严厉打击虚开增值税发票和骗取出口退税违法犯罪行为。其二,深化税制改革,继续推进结构性减税,健全地方税体系,稳定税负,税收收入、财政收入的增长要与经济增长相适应。其三,建立事权和支出责任相适应的制度,重构以一般性转移支付为主的转移支付体系,发挥中央和地方两个积极性。其中,国防、外交、国家安全等维护国家统一的重大事务均属于中央政府事权,应由中央政府承担相应支出责任;医疗、教育、养老等基本公共服务以及跨区域重大项目的建设维护均属于中央与地方共同事权,应明确各自的支出责任;市政工程、市容环卫、公用事业等地方事务均属于地方政府事权,应由地方政府承担相应支出责任。其四,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。

以“放管服”改革为重点激发市场活力。转变政府职能,优化发展环境,最大限度激发市场活力,是行政体制改革的重要任务。第一,除关系国家安全和重大公共利益等的项目外,市场机制能有效调节的经济活动不再保留审批和许可。第二,大力清理废除妨碍公平竞争的各种规定,实行全国统一的市场准入负面清单制度;建立信息公开平台,推动“非禁即入”普遍落实;继续清理规范政府性基金和行政事业性收费,治理各种中介服务乱收费,坚决斩断利益关联,破除服务垄断。第三,大力发展“互联网+政务服务”,打造全国一

体化政务服务平台;推进线上线下融合,全面提升各级政务服务大厅“一站式”功能。第四,将“单一窗口”功能覆盖海关特殊监管区域和跨境电子商务综合试验区等相关区域;推进海关、检验检疫业务全面融合,进一步压缩进出口整体通关时间,提升跨境贸易便利化水平。

以加强知识产权保护为重点促进科技创新。知识产权是激励创新的制度保障,要强化知识产权的创造、保护、运用,营造稳定公平透明、可预期的营商环境。第一,加快知识产权法律法规建设,健全知识产权相关法律制度。第二,发挥知识产权司法保护作用,加大知识产权侵权行为和不正当竞争行为的执法力度、司法判赔力度,降低维权成本、提高侵权成本。建立知识产权纠纷多元解决机制,加强知识产权仲裁机构和纠纷调解机构建设。第三,强化进出口贸易、传统优势领域、新领域新业态、民生领域知识产权保护,强化在线监测,健全侵权假冒快速处理机制。第四,深化商标注册、专利申请等便利化改革,进一步压缩商标注册审查时间、发明专利审查周期,提升商标权、专利权保护工作效能。

以城市群建设为重点完善改革开放空间布局。城市群是城镇化发展到新阶段的重要标志,要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。第一,做好多中心、多层次的城市群整体发展规划,并成立权威的统筹协调机构,构建稳定有效的一系列合作机制保障落实。第二,秉承“成本共担、利益共享”的基本原则建设跨区域基础设施、推进污染联防联控。深化户籍制度改革,破除城市间的行政壁垒,加快劳动力、资本、土地、技术的自由流动。第三,推进城市群内部率先实现基本公共服务均等化。设立专项统筹资金,建立财政横向转移支付机制。从养老保险、医疗保险、住房公积金、基础教育等若干领域做起,确保城市群内居民养老保险关系转移接续业务网上办理,异地就医即时结算,住房公积金互认互贷,公共交通、通信服务实现联网。建立教育资源、就业服务、社会保障等公共服务合作共享平台,形成资源共享的有效渠道。

以金融体制改革为重点增强金融服务实体经济

济能力。金融要把为实体经济服务作为出发点和落脚点,建立“脱虚向实”的制度安排与运行机制,提高金融配置资源的效率。第一,提高直接融资比重,大力发展股权融资,推进债券市场健康发展。培育壮大机构投资者,引导投资基金、社保基金、保险公司等机构投资者参与资本市场,优化市场投资结构。规范场外交易,提高市场流动性。第二,深化利率市场化改革,探索利率走廊机制,提高央行调控市场利率的有效性,最终实现货币市场利率和商业银行存贷款利率的统一。深化汇率市场化改革,增强人民币汇率的弹性,加快外汇衍生品市场建设。第三,健全金融监管体系,守住不发生系统性金融风险的底线。加强协调机制,必须实现监管部门目标、绩效、激励、资源的一致性,努力做到监管政策、标准、规则和行动严密对接,特别是对跨行业、跨市场、跨部门金融创新活动要有效监管。地方政府要按照中央统一规则,强化属地风险处置责任。

以农村土地产权制度改革为重点推动乡村振兴。“三农”问题是关系国计民生的根本性问题,而农村土地制度改革是农业农村现代化的现实路径。第一,探索宅基地的所有权、承包权、使用权“三权分置”,扎实推进宅基地使用权确权登记颁证;通过宅基地有偿退出、宅基地有偿调整置换等方式推动宅基地使用权流转,在增加农民财产性收入的同时整合农村土地资源。第二,加快城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂,用农村宅基地拆旧区复耕指标换取开发城镇周边耕地指标,将调剂指标所得收益全部用于改善农业生产条件,以及完善农村道路、水、电及通讯等基础设施和基本公共服务。第三,探索建立全国统一的建设用地市场,宅基地、农村经营性集体建设用地等农村集体建设用地按同地、同价、同权原则入市,让农民分享土地增值收益,并将集体收益主要用于美丽乡村建设。第四,完善承包地“三权分置”制度,厘清承包农户、新型经营主体双方在承包地的权利,避免和化解流转中产生的纠纷。由政府搭建土地流转平台,对集中流转的土地综合治理后再推向市场,保证所有者、承包者、经营者等各方的利益,促进适度规模经营,加快农业现代化。

参考文献:

- [1] 周其仁《体制成本与中国经济》,《经济学(季刊)》2017年第3期。
- [2] 肖冬连《1979年至1980年:经济调整在争论中推进——大转折纪事之四》,《党史博览》2006年第2期。
- [3] 蔡昉《中国农村改革三十年——制度经济学的分析》,《中国社会科学》2008年第6期。
- [4] 赵德余《从国家统购到合同定购:1985年粮食市场化改革的初次尝试及其价值》,《中国市场》2011年第29期。
- [5] Mcmillan J, Whalley J, Zhu L, “The Impact of China’s Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth”, *Journal of Political Economy*, Vol.97, No. 4, 1989, pp.781-807.
- [6] 张卓元《中国价格改革三十年:成效、历程与展望》,《经济纵横》2008年第12期。
- [7] 龙永图《加入世界贸易组织对中国社会经济的深层影响》,《中国流通经济》2006年第12期。
- [8] 沈坤荣《外国直接投资与中国经济增长》,《管理世界》1999年第5期。
- [9] Kornai J, “Transformational Recession: The Main Causes”, *Journal of Comparative Economics*, Vol.19, No. 1, 1994, pp.39-63.
- [10] 张凤林《理解制度变迁:当代转轨经济学若干争论评析》,《经济学动态》2015年第5期。
- [11] 吴敬琏《渐进与激进:中国改革道路的选择》,北京:经济科学出版社1996年版。
- [12] Dewatripont M, Roland G, “The Design of Reform Packages under Uncertainty”, *American Economic Review*, Vol.85, No.5, 1995, pp.1207-1223.
- [13] Roland G, “The Political Economy of Transition”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, 2002, pp.29-50.
- [14] Turley G, Luke P J, *Transition Economics: Two Decades On*, London: Routledge Press, 2011.
- [15] Furubotn E G, Richter R, *Institutions and Economic Theory: the Contribution of the New Institutional Economics*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.
- [16] 樊纲《两种改革成本与两种改革方式》,《经济研究》1993年第1期。
- [17] 蔡昉《中国改革成功经验的逻辑》,《中国社会科学》2018年第1期。 [责任编辑:房宏琳]

· 本刊中青年作者简介 ·



沈坤荣 1963年生，江苏苏州人，经济学博士，南京大学商学院院长、教授、博士生导师，美国斯坦福大学经济学系高级研究学者，教育部长江学者特聘教授，教育部经济学教学指导委员会委员。兼任中国工业经济学会常务副理事长，南京大学——霍普金斯大学中美文化研究中心兼职教授。2003年起享受国务院专家特殊津贴，2006年成为“新世纪百万人才工程”国家级人选，2007年第三届国家教学名师奖获得者，国家“万人计划”教学名师，2009年获全国优秀博士学位论文指导教师称号。主要从事宏观经济、转型经济、经济增长等问题研究。主持多项国家社会科学基金重大招标项目和国家自然科学基金项目，出版《经济发展方式转变的机理与路径》等9部学术专著，在《中国社会科学》《经济研究》《求是》《人民日报》《光明日报》等报刊

发表学术论文百余篇；研究成果曾获教育部人文社科优秀成果奖、孙冶方经济科学奖、张培刚发展经济学优秀成果奖等多项奖励。在本刊发表的论文有：《中国经济的“结构性减速”与对策》（2014年第2期）、《改革开放四十年的重大制度创新与阶段性发展》（2019年第1期）。

高奇琦 1981年生，山西长治人，华东政法大学政治学研究院院长，人工智能与大数据指数研究院院长，比较政治学科带头人、公共政策博士点负责人，教授、博士生导师。兼任上海市大数据社会应用研究会副会长、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员。主要从事科技政治与比较发展战略、人工智能、公共政策、比较政治理论与方法、比较地区政治、比较民族政治、国家治理与全球治理等问题研究，创立并主持了具有一定声誉的两大政治类指数：全球治理指数（SPIGG）和国家治理指数（NGI）。在《政治学研究》《世界经济与政治》《人民日报》等报刊发表学术论文80余篇，其中20余篇被《中国社会科学文摘》、人大报刊复印资料等转载；在Journal of East Asian Studies等SSCI期刊发表学术论文2篇。主持国家社会科学基金重大专项“积极参与全球治理改革与建设研究”、国家社会科学基金重点项目“全面推进依法治国与国家治理现代化研究”等。获得上海市哲学社会科学奖二等奖两项、三等奖一项，是霍英东教育基金（2015）、上海市人才发展资助基金（2014）获得者，上海市曙光学者（2013）。在本刊发表的论文有：《试论全球治理的国家自理机制》（2014年第10期）、《向死而生与末世论：西方人工智能悲观论及其批判》（2018年第12期）。

