

[SUFE-IAR-201002]

上海财经大学高等研究院 2010 年度政策研究报告之二

破除中国模式迷思 坚持市场导向改革

——中国下一步改革的关键在于政府职能的两个根本转变



田国强 夏纪军 陈旭东

上海财经大学经济学院、高等研究院

2010 年 9 月

破除中国模式迷思 坚持市场导向改革

——中国下一步改革的关键在于政府职能的两个根本转变

【摘要】中国改革再次走到十字路口，面临着改革方向何去何从的问题：是进一步深化改革，抓大放小，无为而治，让市场发挥越来越多的作用；还是国进民退，让政府主导经济，发挥更多的作用？这是关系到改革能否成功一个根本的方向性问题。本文所给出的答案是前者。为此，我们首先破析了理论和现实中的深层次误区和错误的观点，然后分别破解和破除了理论界和思想界关注、争论较多的两个命题：“中国改革之谜”和“中国模式之辩”，探讨了改革开放和富民强国的经济学内在逻辑。随后，本文提出中国下一步改革的关键在于政府职能的两个根本转变，即：从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变；从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变，从而解决政府职能越位、缺位和错位同时并存的状态，建立有效政府和有效市场，合理地界定政府、市场和社会的治理边界，使之能同时达到效率、公平与和谐，实现科学发展。最后，本文分析了政府职能转变及未来改革应正确处理好的经济社会发展的十大辩证关系。

【关键词】改革开放；富民强国；经济学内在逻辑；政府职能转变

目 录

一、破析理论深层误区.....	1
二、破解中国改革之谜.....	3
2.1 充分考虑约束条件才能做成事.....	4
2.2 承认个人利益推进市场化改革.....	5
2.3 发展与稳定的经济学内在逻辑.....	8
2.4 促进地方政府竞争与对外开放.....	12
三、破除中国模式迷思.....	13
3.1 中国模式的弊病及出路.....	13
3.2 富民强国的经济学内在逻辑.....	15
3.2.1 欲强国，必先富民.....	16
3.2.2 欲富民，必赋私权.....	16
3.2.3 保私权，必限公权.....	18
四、关键是政府职能的两个根本转变.....	21
4.1 从发展型政府向服务型政府转变.....	22
4.2 从全能型政府向有限型政府转变.....	23
五、两个根本转变需要理顺十大关系.....	24
5.1 正确处理政府与市场的关系，加快推进深层次市场化改革.....	25
5.2 正确处理国富与民富的关系，加快推进财政税收体制改革.....	25
5.3 正确处理效率与公平的关系，加快推进收入分配体制改革.....	26
5.4 正确处理投资与消费的关系，加快推进内需结构均衡发展.....	27
5.5 正确处理内需与外需的关系，加快推进需求结构均衡发展.....	28
5.6 正确处理城市与农村的关系，加快推进市场导向的城市化.....	28
5.7 正确处理沿海和内地的关系，加快推进区域经济协调发展.....	29
5.8 正确处理发展与稳定的关系，加快推进社会福利系统改革.....	29
5.9 正确处理发展与教育的关系，加快推进科教兴国战略实施.....	30
5.10 正确处理发展与生态的关系，加快推进生态环境保护工程.....	31
六、结束语.....	31

破除中国模式迷思 坚持市场导向改革

——中国下一步改革的关键在于政府职能的两个根本转变

田国强 夏纪军 陈旭东

改革开放已过而立之年。30多年来，这一由邓小平创导的改革开放战略决策与实践探索，引领中国走上一条以经济市场化、政治民主化、社会法治化为导向的对外开放兼容的发展道路，并由此拉开了中国近170年来最辉煌的历史篇章，走出了一条至今为止适合自身国情的转轨道路，并取得了巨大成功。经过32年高速增长，从总量上看，中国经济的诸多指标已跃居世界数一数二的位置，从而成为世界政治经济舞台上一支举足轻重的重要力量。

一、破析理论深层误区

改革开放所取得的巨大成就自不待言。然而，由于市场化改革与开放所激发出来的巨大动能和势能，就像正在高速升空的火箭，尽管有很大的内外部阻力和摩擦，所带来的正面效应远大于转轨过程中各种问题的负面效应，包括政府主导经济发展和社会治理所导致的负面效应。由此造成了许多理论上和现实中诸多深层次的混淆、误区和错误的观点。一些短识者、短视者或既得利益者便误把阻力当动力，误把刹车当油门，误把缺点当优点，使本末倒置、似是而非的论调屡见不鲜。

比如，将中国改革的成功归因于政府主导下的经济发展路径、社会管理方式及其政治治理结构，从而认为已经找到一个与现代发达社会截然不同的终极发展模式，即一些人所宣称的“中国模式”¹，这是一种“致命的自负”，误将“次优”当“最优”，误将过渡性制度安排当做终极性制度安排。从而，其政策药方就是不断弱化放开和开放的松绑放权型改革，不断扩大政府规模，提高政府财政收入，不断加大政府干预经济的力度和垄断，不遗余力地鼓吹政府主导经济，导致政府行政体制改革和

¹ 近期，海内外思想界和学术界关于“中国模式”的辩争甚嚣尘上，持认同论者有之，持否定论者也大有人在，隐现改革开放以来“第四次思想交锋”之势。争论本身并非坏事，真理越辩越明。实践也表明，过去三次思想交锋对中国改革起到了极大的推动作用。

政治体制改革裹足不前，造成了国进民退和国富民穷的局面。比如，央企垄断了资源，垄断了经营，靠政策倾斜，靠垄断利润过得很滋润，其资产规模已从本世纪初的 7 万亿增加到 2009 年的 21 万亿，而民企投资则遭遇了各种名目的政策瓶颈，进入壁垒虽略有缓和但仍大量存在。并且，国家财政收入在 1993 年至 2008 年之间的平均增速超过 19%，大大高于整个经济发展和老百姓收入的增长速度，使政府财政收入与居民收入增幅之间的差距越拉越大。这既不公平，又无法激励创新和效率的提高，而相关政府主管部门也有回归传统计划经济体制下的功能和角色的倾向，这些都与早期的市场化改革方向背道而驰，令人十分担忧。由于政府在经济发展和社会治理中的主导功能被强化，政府寻租及及不少官员的腐败未能得到有效遏止，成为贫富差距和社会不公平日益严重的症结之一，造成了严重的效率和公平问题。还有，一味地通过物质资源投资拉动经济，而不注重人力资源开发，导致人力资本的报酬停滞不前，以及过低的征税起点，也是贫富差距和社会不公平日益加大的原因。

然而，不少人没有认识到以上所有这些问题基本上都是由于政府权力太大，干预过多，征税过高，使得政府和市场的治理边界得不到合理界定所造成的，反而认为是政府管得不够，希望用扩大政府权力的办法去解决矛盾，结果必然形成恶性循环。比如，在经济政策上，一味地崇尚凯恩斯的宏观调控经济理论，视之为神丹妙药，几乎随时随地随处都在用，宏观调控几乎快变成了微观调控，导致行政权力干预的势头有增无减，市场配置资源的基础性作用被严重削弱。这些似是而非的观点正从不同方面干扰着市场化、民主化、法治化的改革路向，严重干扰了中国改革究竟应该何去何从的方向问题。如果政府主导一切的治理思维不加以扭转，就有可能滑入权贵资本主义的泥淖，改革也就会失去内生动力。

这些体制上的矛盾正以各种方式呈现出来，使发展中的当代中国遭遇到深层次的困惑。往“左”或往“右”都可能走入歧路，后退也没有出路，只有继续向前。因此，需要进一步解放思想，理清改革方向，继

续保持忧患意识和危机意识，凝聚改革的共识与内生动力，以切实有效地推进改革开放。从这个意义上看，中国要实现更深层次的改革突破和发展创新，还必须进一步加快推进经济体制改革，以及与之相适应的行政体制和政治体制改革，这应该成为未来 30 年改革开放的重要议程，是国家真正实现长治久安和现代化的根本保障。温家宝总理在深圳特区成立 30 周年之际的讲话，强调“不仅要推进经济体制改革，还要推进政治体制改革，没有政治体制改革的保障，经济体制改革的成果就会得而复失，现代化建设的目标就不可能实现”²。实际上，邓小平早在 20 世纪 80 年代就曾对此有过一番精辟的论断：“不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”³“要把政治体制改革提到日程上来。”⁴

那么，下一个 30 年，在将中国建设成创新型强国、构建和谐社会的总体目标下，如何深入推进经济体制改革、行政体制改革和政治体制改革，实现科学发展，避免坏的市场经济，走向好的市场经济，继而建成公平正义的法治社会和民主政治，真正走向富民强国，让中国长治久安并实现现代化，从而最终达至现代性呢？这需要政治家、经济学家、法学家、社会学家、企业家等共同来思考和推动。本文是我们作为经济学家的一得之见，希望能够起到抛砖引玉的作用，激起学术界、理论界和思想界同仁共同来思考这些问题。

二、破解中国改革之谜

历史是最好的老师，新一轮改革开放不能忽视历史经验的传承。为什么中国几千年历史上一些大的变革都没有成功，如商鞅变法、王安石变法及至清末维新派变法，最终都以失败告终，甚至一些变法者本人的生命都无法得到保证，而只有邓小平领导的改革开放这一伟大变革取得

² 参见胡舒立：《温家宝深圳讲话为何受关注》，《新世纪》周刊，2010 年第 35 期。

³ 《邓小平文选（第三卷）》，人民出版社，1993 年版，第 176 页。

⁴ 同上，第 244 页。

了巨大成功？到底是制度创新最重要，还是经济发展最重要，哪一个应该先行？有学者认为，现有经济学理论无法解释中国经济的改革和发展的成功之处，不能解释其“背后因果关系”（林毅夫，2007a，2007b），从而也一直被主流经济学界当做中国改革之谜⁵：为什么在缺乏现代经济学公认的可促进经济发展的制度环境下，中国经济能取得持续30多年的快速发展？这是“中国特殊论”（The China Uniqueness）在经济学家中的一个翻版。

之所以有现有经济学理论无法解释中国经济改革和发展的成功之处，有中国改革之谜的说法，是没有正确理解改革开放的经济学内在逻辑。中国改革完全可以运用现代经济学的基本原理、分析框架及其内在逻辑来解释。下面，我们尝试运用经济学的基本原理、现代经济理论及其分析框架和研究方法，来解释中国经济的改革和发展的成功原因。

2.1 充分考虑约束条件才能做成事

面对中国原有的计划经济体制，必须进行改革才能实现发展，但是引进一项新的改革措施或制度安排必须具有可行性、可实施性，满足客观约束条件，同时也可以将实施风险控制到尽可能小，不致引起社会政治和经济的大动荡。这里实际上牵涉到“制度改革和经济发展究竟应该谁先开始”这样一个互动问题。从发展和动态的角度来看，如果一国经济尚未取得初步发展，初始收入水平很低（比如中国改革之初，人均才300美元左右），非常贫穷，非常落后的时候，需要先发展起来，因为改革势必会牵涉到许多人的利益。为什么中国改革能取得巨大成功？就是因为这种改革充分满足了经济机制设计理论中的两个约束条件（即参与性约束条件和激励相容约束条件，将在下文进行详细阐述）。其中之一，就是参与性约束条件，让绝大多数老百姓从改革中得到好处。如果贸然实行以“休克疗法”为特征的全盘私有化，试图一步跨入市场经济，必然会造成巨大的社会矛盾冲突和社会资源浪费，招致大多数人的反对，因而是不可能成功的。即使收入水平较高，国家相对富裕，也必然会造

⁵ 许成钢（2008）从政治集权和经济分权的角度对中国改革之谜进行了剖析。

成比较大的社会矛盾冲突和社会资源浪费，俄罗斯和东欧国家是这方面典型的负面案例。

在约束条件下做事是经济学中一个最基本的原理。可行性也就是做好事情必须要考虑所面临的各种约束条件，否则就没有可实施性。所以，是否满足约束条件或者是否具有可行性，是判断一项改革措施或制度安排是否有利于经济发展和经济体制平稳转型的一个必要条件。而在一国经济转型中，一项制度安排要有可行性，其首要约束条件就是必须符合该国特定发展阶段的制度环境。具体到中国，就是改革必须适应中国的国情，才可能实现稳定和发展。

需要着重指出的是，在承认约束条件极端重要的同时，也不能不加分析地拿约束条件来说事。不少人对国情这个约束条件的理解有很大误区，以至于对市场改革、对民主法治一概排斥，进而反对行政和政治体制的改革。最常见的误区有两个方面：

一是将约束条件长期化、刚性化、静态化。其实，从长远看，随着改革的深入，经济的发展，约束边界和参与性条件也是在不断推移和扩大其边界的。许多 30 年前不可想象的事情，今天看来都不成其为问题。民主法治也是这样，随着社会经济的发展和人们生活水平的提高，国情也在慢慢演变，它对民主法治这样的精神文明和政治文明的需要也会越来越强。

二是混淆原则问题和方法问题。民主法治要不要，肯定要，这是原则问题。至于怎么实现，这是方式方法问题。因为所谓国情特殊，而抛弃大原则，这显然是不可取的。但是，目标不等于过程，民主法治也不是立等可得的，需要探讨和摸索，需要有一个过程和采用适当的方式、方法和步骤，一步步去实现，但这并不表示不能做。

2.2 承认个人利益推进市场化改革

在通常情况下，经济人或单位总是追求自身利益⁶。这是我们必须面

⁶ 利己假设尽管在绝大部分情况下，特别是常规情况下，都基本成立，但像任何一个理论和假设一样，也有其适用边界。在非常规情况下，比如天灾人祸、战争、地震，他人遇到危机时，往往表现出利他、无私性，甚至是原意付出生命（动物都有的本能，况且人），否则将会走向极端个

对的最大客观约束条件，在此前提下赋予经济自由，并实行分散决策和引入激励机制。满足四个先决条件，推行放开和开放的松绑放权型改革，是中国在传统计划经济体制向现代市场经济体制转轨中，创造出持续、快速的经济增长的根本原因。当然，另外一个极其重要的因素就是稳定（不折腾），包括政治和社会的总体稳定^{7、8}。

第一个先决条件是承认个人利益，允许老百姓发家致富。在市场经济学中，在论证竞争市场经济机制导致最优资源配置时，一个最基本的假设是：每个人，每个单位，每个企业，每个国家都是利己的，都会在给定的法规、政策条令、预算约束、生产技术条件和价格等约束条件下争取自身的最大利益。承认人的自利性，是解决人类社会问题的一种现实的、负责的态度。这也正是为什么需要党纪国法，以避免那些机会主义者钻基于人们都是大公无私假设下的制度空子的原因。相反，如果把利他性当做前提来解决社会经济问题，例如生产的组织问题，像改革前那样否认人的自利性，认为人们都是大公无私，只要强调为国家、为集体就能够调动人们的积极性，其后果可能是灾难性的。其结果就是大家都想钻制度的空子，吃大锅饭，憧憬着别人为自己创造美好的共产主义社会。

“自利”是经济发展、社会前进的动力。中国农村“生产承包制”就是承认了农民的个人利益，即人的自利性后才调动了农民的积极性。包产以前，他们之所以没有积极性，是因为怕别人分享自己的劳动成果或想自己不劳动也能分享别人的劳动成果。分田到户后，农民认识到是为自己劳动，生产积极性就大大提高了。所以，好的制度能让懒惰人变勤快，自私的人做好事，不好的制度会让勤快的人变懒惰，无私的人迟早变坏。一个建立在利己（利本身、本家、本国）基础上的体制不一定

人主义或利己主义。反对这个假设的人往往忽视了这种差别，详细讨论，见本文作者之一田国强的《经济学的思想与方法》一文。

⁷ 更完整和确切地说，按田国强的观点看，中国改革之所以取得如此巨大成就，有5大原因：1) 正确处理发展与稳定的关系；2) 推行松绑放权市场导向改革；3) 实行对外开放融入国际社会；4) 地方政府分权鼓励区域竞争；及5) 采用渐进改革体制平稳转型。详细讨论，见田国强(2010)。

⁸ 关于什么是稳定的真正内涵，及其与发展的关系的讨论，详见后面“发展和稳定的经济学内在逻辑”部分。

就会使人们变得更贪婪。同样，一个建立在人们思想觉悟基础上的体制也未必会使人们的觉悟不断提高。这正如邓小平所说的：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”⁹

第二个先决条件是给予人们更多的经济自由。让每个人在不危害他人利益的前提下有更多经济上的选择自由，即人们所说的“松绑”。以自愿合作、自愿交换为基础的经济上的自由选择分散化决策的市场机制中起着根本性的作用，是保证竞争市场机制导致资源最优配置的一个最基本的前提条件。中国经济改革30多年做了许多事，但最重要的是：放宽政策，给生产者和消费者较多的选择自由。例如，改革初期，尽管中央政府未曾给予沿海地区什么财政上的优惠，但宽松的经济政策和领导人的思想解放使人们有了更多经济上的选择自由，沿海地区的经济因此得到迅速发展。

第三个先决条件是实行分散化决策：由当事人（企业部门或个人）作出生产消费决策而不是由上级主管部门作出决策，即人们所说的“放权”或“分权”。正是由于信息不对称，上级主管部门不可能完全掌握所有信息，人们才希望分散化决策。用激励机制这种间接控制的分散化决策方式来促使（激发）人们做决策者想做的事，或实现决策者想达到的目标，从而使得决策者的目标和经济人的自利行动成为激励相容，而不是激励扭曲。分散化决策方式大大降低了信息处理和传递的成本，所以更有效地利用了经济信息。指令性经济机制主要是用集中化决策方式，而市场机制主要是用分散化决策方式。

第四个先决条件是引入激励机制。一项经济制度要解决的一大问题是如何调动人们的积极性，即如何通过某种制度或规则的安排来促使人们努力工作。一项经济制度如果不能激发其成员的积极性，反而压抑了其成员的创造力，制造出一批又一批的懒人、闲人，该制度就不可能长期存在下去。市场机制成功地解决了激励问题，即如何调动人的积极性，

⁹ 邓小平，《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第二卷，1994年第2版，p333。

给主观为自己的个人以激励，使他们客观为社会而工作。市场机制所提供的激励，使自利的个人和人们之间的互利统一起来，这也就是经济学中所说的激励相容。能否实现激励相容，关系到任何经济体制的存亡。

2.3 发展与稳定的经济学内在逻辑

改革初期，中国面临两个客观的现实约束条件：一是社会物质资源严重匮乏；二是人们的思想水平整体不高，还很注重个人利益。基于这两点，改革的顺利推行就要满足两个基本约束条件：参与性约束条件和激励相容约束条件。参与性约束条件要求改革措施能得到绝大多数人们的拥护，符合老百姓的根本利益，使他们支持改革，愿意参与改革。激励相容约束条件，要求所采用的改革措施或制度安排能极大地调动人们的生产和工作积极性。这两个约束条件最优机制设计理论中的委托人（比如改革者）所面临的两个基本约束条件，最优机制设计理论是现代经济学的机制设计理论的一个分支。

参与性约束条件意味着经济人能够在改革中或新的制度安排中获利，至少不受损，否则就会反对这项改革或制度安排。所以，满足参与性约束条件的机制在现代经济学中也称作个人理性（individually rational）机制。因为追求自身利益最大化的个体不会自动接受某一制度安排，而是会在接受与不接受之间作出选择，只有当一项制度安排使个体的收益不小于其保留收益（不接受该制度）时，个体才愿意根据这一制度安排进行生产、交易、分配和消费。如果一项改革或制度安排不能满足参与性约束条件，个人就可能放弃；如果人们都不愿意接受这一改革措施或制度安排，就意味着它失去了政治基础，因此就不可能成功推行，即使推行，人们也会以正式或非正式手段加以颠覆。换言之，强制改革反而导致反对改革，造成社会的不稳定，从而也就谈不上发展。可以说，参与性约束条件和社会稳定密切相关，不满足参与约束，就没有稳定，也就谈不上发展。因此，在制度变革中，首先要让绝大多数个体愿意参与新的制度，以保证社会的稳定。邓小平“压倒一切的是稳定”这一论断非常精辟和深刻，具有深邃的经济学思想，是对“经济发展首

先需要满足参与性约束条件”的一个直白而具体的解释。

以上关于参与性条件与稳定关系的讨论，可以澄清当前人们对稳定理解的极大误区，帮助人们正确理解什么才是真正的稳定及稳定的内涵。靠“堵”来解决问题的思路，并不能让老百姓获利或满意，一味地靠强力压制下的社会刚性稳定，只是一种表象稳定，从长远来看，只会造成更大的不稳定。而以“疏”的方式来解决，满足以上参与性约束条件，也就是那种让人们真正满意和获利的改革或制度安排所导致的稳定，从而不致使变革引发社会不稳甚至动荡的稳定，才是真正意义上的实质稳定。这样，社会稳定不是短期的刚性静态稳定，而是长期的动态韧性稳定。真正的稳定是开放社会条件下内生稳定的真实状态，而非基于权力部门内部感受的稳定状态，以及为了以社会绝对安定为目标的所谓“维稳”，一味去堵，只会暂时掩盖问题而无法根本解决问题。所以，对稳定理解误区的根源还在改革和发展过程中没有真正理解邓小平关于稳定论断的经济学内在逻辑，即首先要满足参与性约束条件。社会不稳定的背后其实是社会不公正，而社会不公正的背后则是机会不公所导致的利益结构失衡，由此导致的收入分配不公、收入差距过大以及攀比效应，使一些个体和群体的参与性约束条件得不到满足，他们不是选择沉默接受就是起来抗争。

其次，稳定还应该包括政策的稳定。当前由于对凯恩斯主义和政府大力干预经济的过度热衷，使得政策没有连续性和稳定性，由此导致市场信息失真（市场中充斥着不确定性以及与政策的博弈，引发投资者和消费者要么持续观望要么大肆投机）、激励机制扭曲和经济大起大落，从而造成了社会不稳。如果一项政策总是被引向其反面，这不得不使人怀疑政策设计背后的逻辑。显然，政策的稳定应该建立在科学性和前瞻性基础上；靠长效制度建设实现的稳定，是建立在遵循经济学理论内在逻辑基础之上的稳定。

现实中稳定问题的存在也说明，“个体自利性”是我们不得不面对的现实约束条件。在给定制度安排下，追求自身利益最大化的个人会做

出自己最优的选择，但是该选择不会自动满足改革的目标，而信息的不完全性使得社会最优很难通过指令方式来执行。所以，要执行改革的社会目标，要求一项制度安排能使个体的最优选择与改革的目标相一致，即激励相容。一项好的制度能够引导自利的个体主观上为自己，但其客观效果在为社会服务，尽管每个人都是有私心的，但事实上做了有益于社会的事。相反，一项不满足激励相容的制度安排，则是好人、能人、勤人得不到好报，坏人、庸人、懒人反而得到奖赏。在自利性社会约束下，我们不可能期望人人都像雷锋一样具有自我牺牲精神，大部分人在大多数时候都是追求自身利益最大化的，而且这也是社会进化的法则。在这种约束下，一项能够实现社会最优的制度必须满足激励相容条件，能够实现人人为自己，同时也人人为他人。所以，满足激励相容约束条件的机制也被称作可实施机制。

这样，一项改革或制度安排在满足参与性约束条件的同时，也要满足激励相容约束条件。光有稳定而不满足激励相容约束条件，大家都没有激励去做有利于社会、有利于效率提高的事，也就没有发展。即使一项制度起始时满足参与性条件，能够实现一时的稳定，但是从长远动态角度来看，如果不能满足激励相容条件，没有发展，那么随着人口的增长、资源的衰竭以及外部竞争的加剧，参与性条件也很难被长期维持，自然也就影响到稳定。所以，没有发展不可能有长久的稳定。这其实就是邓小平的“发展是硬道理”和“压倒一切的是稳定”的经济学内涵，它们深刻地刻画了稳定与发展之间的内在逻辑关系。中国历史上其他的变革或改革之所以难逃失败的结局，就是因为没有很好地满足参与性和激励相容这两个约束条件，不能很好地解决个人理性和可实施这两个必要条件，而邓小平深刻地理解并在改革开放过程中始终把握住了发展是最大的硬道理和稳定压倒一切的内在逻辑关系。

稳定与发展之间的辩证关系也决定了中国的改革和体制转型需要采取渐进方式。尽管改革的目标非常明确，但目标不等于实施过程，改革必须要考虑中国的国情，也就是要适应当时中国的社会物质初始条件

和经济制度环境。中国之所以与俄罗斯等东欧国家选择了不同的改革路径，一个主要原因是因为物质初始（禀赋）条件的差异。首先，中俄两国本身的初始经济条件不一样。改革之初，俄罗斯等东欧国家的人均 GDP 比中国高出许多倍，经过激进式改革，他们的 GDP 下降了 50% 甚至更多，人均仍然还有 1000 多美元。而中国刚开始改革的时候，人均 GDP 只有 300 美元左右，下降 50% 就只剩下 150 美元左右了，试想如果中国的人均 GDP 真的下降了 50% 将会导致什么样的结果？前面谈到，经济发展的一个必要条件是社会的稳定、国家政权的稳定，所以中国没有条件进行激进式的改革。其次，中国与西方有不同的历史、文化传统。俄罗斯属于西方文明，比较强调民主、法治，做事情先讲规则（不过，改革后也出现了许多与此相反的现象）。而中国在很多情况下则更强调对传统的尊重，做事情总是讲平衡，希望有一个好的皇帝或领导人，而不是先强调民主和法治。所以从根本上来讲，这两个初始条件不一样决定了中国与俄罗斯改革路径的差别，而从理论和实际上，也都说明了中国改革模式的选择是合理的、正确的。

另外一个主要原因是制度环境在短期是参数，是约束条件，一时无法改变，只能逐步地改变，逐步地内生，所以需要制定各种过渡性的制度安排，要根据实际情况选择相应的变革路径，因而中国的改革和经济体制的平稳转型一定是渐进式的，不能一步就达到改革目标。比如，在 1970 年代末期，中国经济面临全面短缺，如果实行剧烈的变革，导致原有生产、交换秩序被破坏，相当一部人的收益大幅下降，破坏了参与条件，那么社会就会陷入不稳定状态，新制度也得不到广泛的认同，也就无法顺利运行并产生相应的效率，发展更无从谈起。

所以，当初中国体制变革的初始条件决定了改革必须是渐进式的，并且先从负面影响最小的农村开始，而城市改革先从增量改革开始，等非国有经济发展到一定水平，市场制度逐渐成形，才开始真正意义上的所有制改革。尽管这一变革路径不是谁一开始就设计好的，而是“摸着石头过河”，一步步走出来的，但之所以能够走出来，关键是在探索过

程中坚持处理好了稳定与发展之间的辩证关系，实现了制度平稳转型和经济快速发展的良性互动。

2.4 促进地方政府竞争与对外开放

市场经济的有效性不仅需要赋予个人自主权，而且需要保障竞争的有序。这一逻辑同样适用于中央与地方政府之间的关系界定。在中国历次分权改革中，地方政府之间虽然是有竞争的，但竞争的目的是为了争夺中央政府的资源或银行的信贷等公共资源，缺乏来自市场或基层的约束，导致公地悲剧。如果地方政府的竞争没有来自资本市场、劳动力市场的约束，公有产权无法做到界定明晰，就不可避免地要出现“一放就乱、一收就死”的两难局面。直到1990年代后的市场化改革，尤其是外国直接投资（FDI）的大规模进入以及私人资本的发展，使地方政府之间对FDI以及私人资本的竞争开始替代对国有资本的竞争，成为地方政府行为的主要因素，使得“一放就乱、一收就死”的现象大为减少，使地方政府行为趋于效率导向，中国政府治理结构也才开始逐渐走入一个相对良性的分权竞争、开放兼容的循环。

然而，在这种治理结构下，虽然经济领域的政府行为趋于有效率，但民生问题被地方政府忽略、居民权益得不到保护，社会趋于不稳定，种种乱象不断滋生。其根源在于，地方政府虽然受到来自资本市场的约束，但基本不受劳动力市场的约束，中国居民不具有用手投票和用脚投票的权利。所以，今后的改革方向应该是进一步扩大公民权利，限制政府公权，建立有限政府，维护私权。

对外开放也是发展市场经济的必然要求。因为市场经济作为一种资源配置方式，其目的是实现有限资源的效益极大化，这就必然要求资本、劳动、技术等要素的自由流动和优化配置。在中国融入世界、世界走向中国的过程中，一个最大的好处就是打破了过去信息封闭、闭门造车的局面，使得信息对称了，从国家领导人到普通百姓都真切体会到了中国与世界发展的落差，从而有了比学赶超的外部参照系和内在驱动力。一个很小却很能说明问题的例子就是，1978年10月邓小平访日乘坐新干

线列车时，陪同人员在列车上问他的感受，他说：“快，真快！就像后边有鞭子赶着似的！这就是现在我们需要速度。”“我们现在很需要跑。”他还说，“这次访日，我明白什么叫现代化了。”¹⁰

从以上分析可以看出，中国的改革实践很好地回答了在中国制度环境下的道格拉斯·诺思之问，即在当时中国的国情下，怎样才能从不利于经济发展的传统制度过渡到有利于经济发展的好制度？以及在什么条件下，才能从非理想状态向理想状态过渡？当然，其他国家由于初始条件不一样，可能会有不一样的解答。

三、破除中国模式迷思

时至今日，随着社会利益主体的多元化、利益矛盾的复杂化、利益冲突的尖锐化，改革已然越过普惠的帕累托改进阶段，进一步深化改革难免会触犯一些既得利益，包括政府自身庞大的利益。在此背景下，要确保改革深入推进，既需要满足更强的参与性和激励相容约束条件，更需要政府行政体制及至政治体制改革的配套跟进。然而，现实的情况却是，改革的动力在减弱，改革的共识在减小，很多人沉湎于过去改革的成功，停滞于过去发展的经验，殊不知过去的成功并不必然确保未来的成功，过去发展的经验也可能成为未来发展的桎梏。

3.1 中国模式的弊病及出路

毋庸置疑，在中国的初始资源禀赋条件和政治、经济、社会、文化结构下，中国走出了一条适合自身国情的转轨道路，并取得了巨大成功。但如果因此而故步自封，将中国改革成功归因于政府主导下的经济发展路径、社会治理方式及其政治权力结构，归因于一个与现代发达社会截然不同的所谓“中国模式”的终极发展模式，这是一种夜郎自大，盲目自信，没有区分好“次优”办法和“最优”办法、过渡性制度安排和终极性制度安排的表现。也正是由于大量存在的关于“中国模式”的误读、误导、误区，使得中国改革面临着一个方向性的问题：是进一步深化改革，抓大放小，无为而治，让市场发挥越来越多的作用；还是国进民退，

¹⁰ 王锦思：《邓小平开创中国改革开放先河与学习日本》，《日本新华侨报》，2008年12月18日。

让政府主导经济，发挥更多的作用？答案无疑是前者。

首先，为什么会出现所谓“中国模式”的谬论？这是因为中国从封闭半封闭的计划经济中走出后，对内改革、对外开放所激发出来的动能和势能都非常大，其所带来的正面效应¹¹远远超过政府主导经济发展、社会治理所导致的负面效应。于是，一些短识者、短视者或既得利益者便误把阻力当动力，误把摩擦力当动力，误把刹车当油门，误把缺点当优点，十分满足于发展现状，改革的共识和内生动力大大削弱。如果这种政府主导一切的治理思维不加以扭转，中国很可能会滑入权贵资本主义的泥淖。如前文所述，所谓“中国模式”的成功之处（尽管政府有过度介入和干预经济的负面作用），恰恰在于它是立足中国的具体国情，基本满足经济良好运行的四个基本条件，充分学习和借鉴世界各国文明优秀成分的结果。然而，这个学习和借鉴的过程远没有终结。现在就匆忙下结论，认为“中国模式”已经是一条成熟的现代化路径，还为时尚早。

其次，为什么说从长远看以政府主导为核心论调的“中国模式”是不可取的？因为在政府直接介入经济推动经济增长的过程中，会不知不觉地逐步积累起相当多的经济矛盾和社会风险，很多人却如同温水中的青蛙，浑然不知其害。当前，我国面临的诸多深层次矛盾和问题，无不可以从政府身上找到源头。比如政府与民争利、政策朝令夕改，经济结构不合理、收入分配失衡、机会不均、生态破坏、环境污染、城乡差距和贫富差距持续扩大，国有资产流失、贪污腐败和违法乱纪增多、利益集团影响变大，其他如社会诚信危机，教育投入严重滞后，国民基础教育薄弱，犯罪案件、经济纠纷民事纠纷剧增，民间上访增长速度也很快，社会结构不稳状态呈扩大化趋势，人们的幸福感在下降，等等。

再次，从经济思想的角度看，凯恩斯的政府干预思想用多了不好，是强心针，是激素，最多只能起到头痛医头、脚痛医脚的作用，不是基于一般均衡的综合治理。要建立长效机制，实现长治久安，还是应当采

¹¹ 当然，从边际上看这种正面效应增加也许是递减的。

取亚当·斯密、熊彼特、哈耶克的自由市场思想，用赫维茨激励相容的机制设计解决市场和政府失灵问题。亚当·斯密从资源有效配置的角度论证了市场的最优性；熊彼特从发展和动态的角度，论证市场而不是政府最能激发创新和企业家精神，而创新和企业家精神才是经济可持续发展的核心动力；而哈耶克从信息与激励的视角论证市场制度优于计划经济制度，赫维茨进一步证明市场是唯一的利用最少信息，且导致资源有效配置的制度安排，并提出了正是由于信息不对称，需要采用激励相容的机制设计来解决市场和政府失灵问题。这些经济学家的深邃思想将对中国今后的改革起着至关重要的作用。

不可否认，不同国家具有各自的文化、历史特征，但这种差异并不表示终极目标没有任何共同之处。从转轨和发展路径上讲，由于初始条件、内生状况、外部约束不同，后发国家不可能重复先发国家走过的老路，因而需要也只能另辟蹊径。但这并不意味着这条道路的指向与现代性社会的终极目标的偏离或背离。从这个意义上讲，中国的最终目标仍应是构建起以市场经济、民主政治、法治社会为基本特征的现代化国家。这是着眼于保持经济社会的长远发展和长治久安考虑，也是建设富强、民主、文明、和谐的现代化强国的内在要求。

3.2 富民强国的经济学内在逻辑

那么，如何在兼及现代世界强国发展的一般规律和中国自身历史现状的具体国情基础上，开创有中国特色的现代性发展道路，实现上述目标呢？我们认为，这条道路有其经济学内在逻辑，即：欲强国，必先富民；欲富民，必赋私权；保私权，必限公权。反推回去论证，通过建立有限和有效政府，建设强效的国家能力，赋予并保障个人自由选择权、私人拥有财产权及个人生存权。那么，基于个人自愿交换为主导的市场经济就能够以最少的信息成本实现资源的有效配置，使经济充满活力和创造力，实现经济的繁荣和富裕，提升国家政治经济实力。

3.2.1 欲强国，必先富民

欲强国，必先富民。这是从几千年来中国和世界各国强国实践的经验

教训中得出的基本结论。无数个人追求和创造财富而使自己致富，国家就会富强，无论是中国汉代的文景之治、清代的康乾盛世或现在的改革开放¹²，还是美国的强国实践都不同程度地说明了此点，反之就不可能成功。中国自鸦片战争以来历次变革图强的失败，其根本原因就是寻求强国过程中忽略了富民这一环节。民不富何以求国富，国不富何以求国强。就如邓小平反复指出的“贫穷不是社会主义”，“贫穷落后就要挨打”，充分认识到人们追求自身利益这一客观现实，提出了具有高度胆识和魄力的“让一部分人先富起来”这一改革策略和路径，结果取得了巨大成功。所以民富是根本，改革开放成功的关键就是让个人追求和创造财富，老百姓富裕了，国家财政实力自然增强，同时凭借中国的人口和经济规模，世界政治经济大国的地位也就水到渠成。

需要注意的是，如前所述，这个论断涉及一个最基本的行为假设，也是追求国家富强的一个约束条件，这就是经济人的自利行为，即个人或多或少都有私心。在社会发展现阶段，人们的思想境界不可能达到共产主义社会的理想境界的背景下，我们必须承认和尊重个人自利性权利——一个人在法规、制度、技术等环境约束下追求自身利益最大化的权利。追求个人利益最大化是个人在一般情况下的基本选择倾向，但如前所述，这并不否认在危机时刻或特殊情景下，个人会表现出利他倾向或奉献精神。

3.2.2 欲富民，必赋私权

欲富民，必赋私权。这是唯一正确的富民途径。由于一个经济社会受到个人私心的约束，受到资源的约束，受到信息非对称的约束，要实现富民，必须先赋予私权，然后基于自愿交换的市场经济，才能够实现经济的繁荣。所谓私权，从广义上看主要体现为三个方面的权利：保障老百姓经济上自由选择的权利，拥有私有产权的权利并给予保护，以及

¹² 尽管封建时代下的治世、盛世并不是现代社会意义上的民富社会，但从历史回溯、纵向比较的视角看，在封建社会中，其修养生息、轻徭薄赋等政策正是其实现治、盛的必要条件，也使其实现了相对意义上的民富。中国改革开放所取得的巨大成就也是相对而言的，尽管还远远没有达到现代社会的民富（实际上现在老百姓相对政府是民穷，但相对于30年是大大地富裕了）。当然，以现阶段美国为基准，中国无疑还有很长的路要走。

基本的生存权利。

要富民强国，首先要赋予老百姓经济上的充分自由选择权。分析中国经济改革的成功经验，千重要，万重要，给老百姓更多经济上的选择自由最重要。从农村到城市的改革实践表明，哪里政策一松动，哪里自由度更大一些，哪里经济效率就更高，由此带来居民收入水平的大幅度提升。

要富民强国，同时还要给老百姓拥有私有产权的权利并给予保障。所谓私有产权，指的是当个人行使某权利时就排斥了其他人行使同样的权利，它是经济自由的保证。这样，产权的界定就是明晰的。私有产权在信息与激励方面具有极大优势：一旦个人产权得到保护，个人利益与产权一致，劳动成果和产权收益不被他人分享，个人利益得到了充分保护，就能极大地调动个人发家致富的愿望，激励人们努力工作，增强竞争意识。同时，私有产权必然导致分散决策的市场化运作方式，由此信息更容易对称，信号传递机制灵活，市场供求反应灵敏，最后导致国家的富强，从而形成激励相容的结果。中国经济发展之所以取得如此巨大的成就，其根本因素就是民营经济成为了中国经济的主体。要保持中国经济长久持续发展，从根本上说，仍要进一步大力发展非国有企业，特别是民营、私有企业，这才是经济长久发展的根本出路。

除了上述两点权利，还要保障人们的基本生存权利，这也是实现社会和谐稳定，从而确保经济得到平稳发展的必要条件。由于自身的能力有限或机遇不佳，必然会使一些人在竞争中无法生存，这时就需要政府和社会施予保护，来保障每个人的生存权利，否则社会就不可能安定有序。没有一个稳定的社会环境，经济就不可能得到发展。所以，“发展是硬道理”和“稳定压倒一切”是一体两面、密切相关的。

一旦个人拥有了这三种私权，让他们充分竞争，自愿合作和自愿交换，即使事先不决定任何制度安排，根据微观经济学中的经济核(economic core)极限定理，在非常一般的技术条件下，其结果也能得到和竞争市场一样的配置结果，从而实现资源的有效配置。所以市场机

制不是人为发明的，而是一种有其内在逻辑的社会选择结果，是全人类的共同财富。正如邓小平曾精辟指出的那样，市场经济只是一种手段，资本主义国家可以用，社会主义国家也可用。

3.2.3 保私权，必限公权

保私权，必限公权。这是保私权的内在逻辑结果，也是许多非洲、拉美等地区的发展中国家所面临或经历过的发展陷阱给我们的教训。个人的自由选择权、财产的拥有权和生存权利的真正落实，市场经济的有效运行，不是单靠简单的放任自由，也不是单靠简单的民主政治。要确保个人拥有真正的自由以及产权和契约得到强力保护，必须有一个有限但强有力的政府，既要防止来自政府对私人权利的侵害、防止私人之间的权利的相互侵害，又要保证政府在维持基本的法律秩序、社会秩序和经济秩序方面的权威，防止无政府主义的无限放任，防止外来的侵略，维护国家的安全和稳定。

所以，要保障个人自由选择权，一方面要对政府行为进行限制，限制政府进入竞争性领域，限制政府对私人选择权与交换权、财产权的干预和侵害，防止政府部门本身成为阻碍改革的既得利益集团，建立有限政府和有效政府。另一方面，政府还必须要有足够强的国家能力对市场进行必要的规制，健全市场规则，维护市场秩序，防止私人之间权利的相互侵害，包括解决公共品供给中的“搭便车”行为、外部性问题中的权力侵害与保护；通过提供教育、医疗、失业等社会保障体系来维护个人公平的参与权等。所以，要切实的维护个人的权利，必须要限制政府公权力，使其有所不为同时有所为，在有限政府的前提下还要拥有强效的国家能力。政府的有限性确保私权不被公权侵犯，而强效的国家能力则能够保障私权及国家的安全和稳定。

那么，靠什么来建立有限政府呢？现代经济学家和法学家的一个共识就是，要靠法治（rule of law），而不是法制（rule by law）。从法制走向法治，是中国进一步推进改革开放需要实现的一个重大飞跃。现代市场经济本质上是法治经济。法治是现代国家建设好的市场经济的重

要制度基础，是现代市场经济体制区别于传统市场经济体制的一个基本特征。如果没有一个良好的法治环境，市场经济就不能运行良好，为了建立市场经济体制，我们一定要强调法治。法治和人治的区别不在于有没有法制，而在于法治是否建立在民主基础之上。法治是一个以多数人和多元利益并存为基础的社会调整机制，是和谐社会的本质内涵。为什么要强调依法治国？其要义就是限制公权、保障私权。

法治的第一个作用是约束政府对经济活动的任意干预；如果政府行为不受法律约束，独立的企业制度和自由交易就没有根本的保障，现代市场经济的基础也就不复存在。法治的第二个作用才是约束市场经济的人的行为，其中包括产权界定和保护，合同和法律的执行，维护市场竞争。对经济发展来说，最重要的，是合同要得到执行，财产要得到保护。保护产权的意思，就是产权神圣不可侵犯，谁也不能掠夺别人的财富。有了法治，产权就能得到保护，人们就会把自己的资源和精力全部投入创造财富，经济才能发展，整个社会才能走向富裕¹³。因而，对一国经济的长远发展的保证就是依法治国。

那么，对依法治国的保证又是什么呢？是民主。要建立好的法治体系，就需要民主作为保障。尽管民主不是经济发展的必要或充分条件，但民主是建基在规则制定（而不是执行）中少数服从多数、多数尊重少数的原则基础上的，一般能保证法律的公平和合理。法治有个自身无法解决的难题：谁来监督执法者？对执法者如何执法？如果执法者本身不受法律的约束，法律只是统治者用来制约公众的，这样的社会就不能称之为法治社会，而是法制社会，即统治者以法去管制他人的社会。在这种状态下，统治者自己可以不受法律的约束，独立于法律的权威之外，享有不遵守法律的特权。中国古代“刑不上大夫”的司法理念，就说明中国在封建主义时期不是法治社会，最多只能算是法制国家。世界上其他国家在封建社会时期也都一样，这与市场经济体制是根本不相容的，所以现代市场经济国家都不得不由法制转向了法治。那么，怎样才能制

¹³ 对法治与市场的紧密关系的详细讨论见钱颖一（2000）。

约执法者，使法制 (rule by law) 变成法治 (rule of law)? 这就是民主。民主能制约执法者，防止执法者成为法治的破坏者，从根本上保证法治，这就是民主的好处。因此，民主和法治是和谐社会的基础和制度保障。这样，民主的作用主要在于让司法制度设计更加合理化。需要特别着重指出的是，法律一旦制定就应严格执行，不能在执行的过程中又采用民主，让民意、媒体、网络舆论来干预法律的严肃性，让多数人剥夺少数人的权利。

然而，民主又靠什么来保证呢? 靠分权，分权保障了一定的民主。具体来说，包括政府部门之间得分权，上下级政府之间的分权，政府和民间的分权，以及民间内部、不同群体、不同人之间的分权，即不让财富和权力集中在少数人或利益集团手上。分权对保证民主非常关键。中国经济改革一开始就提出的“松绑、放权”就是一种分权式改革，它极大地提高了经济效率，促进了中国的经济发展，为随后的市场化改革创造了良好的条件，打下了坚实的制度性基础。为什么要分权呢? 是基于信息和激励问题。由于经济活动方面的信息往往是不对称的，因而需要采用分散化决策的方式。基于以上分析可以看出，现代国家制度作为一个整体，从经济长远发展来看，法治、民主与分权一环扣一环，三者缺一不可¹⁴。

最后分权靠什么呢? 为什么要分权? 靠自由选择，自由合作和竞争! 其最终、最根本的原因，就是人们当前的思想境界还没有那么高，人在常规情况下基本是利己的，仍然注重个人利益，为了调动积极性，需要给予人们尽可能多的经济上的自由选择权，同时让他们充分竞争，所以按邓小平的话说，中国仍处于社会主义初级阶段，需要搞市场化改革，走社会主义市场经济之路。

综上所述，建立有限政府和有效政府以维护个人选择权利、建立有效的激励机制，基于个人自由选择的市场经济就能够以最低的信息成本实现资源的有效利用，实现经济的繁荣与创造力，推动居民富裕，实现

¹⁴ 王一江教授在《国家与经济》一文中详细讨论了民主对现代市场经济的建立与完善的重要性，谈到了法治、民主和分权三者之间的关系。

均衡发展，继而实现国家能力的提升，这是基于历史上世界强国的实践经验，根据经济学理论得到的富民强国的内在逻辑。

四、关键是政府职能的两个根本转变

深刻理解改革开放的内在逻辑和“中国模式”的实质要害，不难得出一个基本判断：中国改革已经进入到“深水区”。而政府既是问题的来源，也是问题的答案，其自身的职能必须做出重大转变，从长远看政治体制改革也有极大必要性。惟其如此，政府、市场与社会之间的合理边界才有可能得到重新界定并界定清楚，也才有可能在经济市场化、社会法治化、政治民主化的道路上大大向前推进。沈凌、田国强（2009）建立了严格的经济学理论模型，其理论和实证研究显示，在经济发展的早期阶段，民主政治制度也许并不能给发展中国家提供一条赶超发达国家的途径，但是集中的政治制度也有极大的风险性，从而当经济发展到一定水平时，民主政治制度更有利于经济实现长久而稳定的可持续增长。

然而，政治体制改革是个系统工程，不能一蹴而就，也不能裹足不前，要有一个切入口，这个切入口可以从行政体制开始。在现有约束条件（包括参与性约束条件）和发展形势下，政府职能的转变是可以做，也是必须做的。因此，下一步改革的关键是政府职能的两个根本转变，即：改变政府职能越位、缺位和错位同时并存的状态，促进政府从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变，从而建立有效政府和有效市场，使之能同时达到效率、公平与和谐，实现科学发展。简言之，就是从发展型政府向服务型政府转变、从全能型政府向有限型政府转变。这两个根本转变也是政治体制改革的落脚点，应该成为下一步改革的首要议程。

4.1 从发展型政府向服务型政府转变

在改革发展过程中，中国逐步形成了一个“与民争利的发展型政府”的模式，政府长期居于资源配置的主导地位，并将其掌握的资源主要运

用于经济建设领域而不是公共服务领域，这使政府充当了经济建设主体和投资主体的角色，在应该发挥主要作用的公共服务领域中却严重缺位。近年来，国家在教育、扶贫、社保、医疗卫生方面的支出虽有所增加，但这些支出在财政支出总额中的比重仍非常小。比如，2008年，中央财政支出为13344.17亿元，其中教育支出491.63亿元，社会保障和就业支出344.28亿元，医疗卫生支出46.78亿元，环境保护支出66.21亿元，四项支出总额仅占当年中央财政支出的7.1%左右。实践也表明，经济与社会发展失衡、城乡发展失衡、区域发展失衡、经济发展与生态环境失衡等，都与这种政府主导模式有关。

与之相反，公共利益服务型政府抛弃了政府将主要精力用于搞投资搞建设的做法，主张政府为作为微观经济主体的企业创造良好的经济社会环境，以提供经济发展所需的软件和硬件基础设施，这是政府公共服务的经济维度。除此之外，还有很大一块是市场机制失灵，对此，政府也必须发挥作用，这是政府的社会性公共服务部分，它是指政府通过转移支付和财政手段支持教育、科技、社会保障、公共医疗卫生、环境保护等社会发展项目，以为全体公民参与市场竞争创造公平的起点。

因此，政府要最大限度地缩小自身的经济人角色，扩大公共服务范围和力度，而不是经济建设甚至牟利，这才是政府的本质。这样，在考量政府绩效的时候，单单依靠GDP指标就是不可取的，社会公共服务指标应成为硬约束，这就要求政府要少伸“掠夺之手”，多伸“援助之手”，采用“无为之手”，让财富更多地流向百姓，以最大化社会经济福利。

从发展型政府向服务型政府转变，也是破解当前中国经济发展和财富分配难题的必然选择。尽管中国经济持续高速增长带来了社会财富“蛋糕”的快速变大，但国民财富分配格局的不合理程度也日益加深，主要表现在三个方面：一是国与民的收入差距拉大，我国居民收入比重由1988年70.5%的最高点下降至目前的36%左右，国家财政收入在1993年至2008年之间的平均增速超过19%，大大超过整个经济发展的速度，政府从经济发展中得到的好处远远多于居民，且财政支出又大多用在推

动 GDP 增长和自我消费上，而不是涉及公共利益的教育、医疗、社保、环保等事业上，使得老百姓捂住钱袋子不愿消费；二是贫与富的收入差距拉大，我国基尼系数由 1982 年的 0.249 拉大到 2008 年的 0.47，社会各阶层的差距越拉越大，因制度性利益冲突和不均等而产生的各种矛盾趋于尖锐化，已成为很多群体性社会冲突事件的主要直接源头，如不加重重视将影响社会稳定的大局；三是城与乡的收入差距拉大，我国居民收入之比由 1978 年的 2.57 倍增至 2009 年的 3.33 倍，城乡二元结构问题非但没有得到有效缓解，反而有固化和恶化的趋势。这些问题不解决，都将严重阻碍中国经济转变发展方式和调整经济结构的进程。

政府应该下大决心从国企收入分配改革、财政税收政策改革等硬骨头入手，促进政府从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变。首要的是，改革现有的国有资产收益分配制度，将大部分国有收益真正转移到公共支出领域，如充实到社保、教育和公共卫生方面去，让作为国有资产名义所有者的全民，真正享受到实实在在的收益。其次，应该大幅度提高收税起征点¹⁵、降低税率、建立必要的减免退税机制，切实降低中产阶级和工薪阶层税负，同时开征（或加大）资源税、房产税、遗产税等国际经验表明可有效缩小收入差距的税种等，让税收真正起到调节收入分配的功能。

4.2 从全能型政府向有限型政府转变

政府的触角无所不至，严重越位、错位，把不该管的事抓着不放，而该管的事又管不好，这依然是典型的全能型政府特征。特别是政府过度干预经济，使得规则让位于“关系”，这本身说明中国的市场化程度还不是非常成熟。放眼世界，选择市场经济的国家占绝对多数，但真正建立起规范的市场经济的国家并不多，就是因为没有建立起法治环境和民主制度，陷于权力设租、寻租的权贵资本主义的泥淖中。所以，建立有限政府，关键是要让公共权力的行使受到法律的约束和民众的监督，也就是民主法治问题。

¹⁵ 美国直到 1913 年成为世界最强大国家后，才开始征收收入所得税，反观中国，还是一个发展中国家，人均收入很低的时候就开始收税，并税率很高。

从这个意义上看，中国要实现更深层次的改革突破和发展创新，还必须进一步加快推进政治体制改革，至少是行政体制的改革，这应该成为未来 30 年改革开放的重要议程，是国家真正实现长治久安和现代化的根本保障。然而，政治体制改革是一个系统工程，不能故步自封，也不能好高骛远，需要循序渐进、扎实推进。当务之急是，将行政体制改革这一政治体制改革的重要内容做实做好¹⁶。一个政府是否真正有作为，不在于其管得到底有多宽，而在于管理的范围和程度是否合理，管理的方式和结果是否有效，是否让市场，让政府有效。

实践表明，我国在计划经济时代的全能政府管理模式所遗留的一系列深层次问题，正是造成当前社会不和谐的一个重要原因，迫切要把本不该由政府管的事情交给企业、社会组织 and 中介机构，更多地发挥市场在资源配置中的基础作用，同时把本该由政府管的事情坚决管好，切实提高行政效能和工作效率。因此，在构建和谐社会的进程中，政府应加快转变全能政府管理模式，建立有限政府和有效政府管理模式，由微观管理为主转为宏观管理为主，由直接管理为主转为监督管理为主，从而为经济体制改革、社会体制改革和更高层次的政治体制改革奠定坚实的基础。

五、两个根本转变需要理顺十大关系

未来，中国进一步深化改革，特别是推动政府职能的两个根本转变，需要正确处理好政府与市场、国富与民富、效率与公平、投资与消费、内需与外需、农村与市场、沿海与内地、发展与稳定、发展与教育、发展与生态这十大基本辩证关系。这些关系处理得好不好，也是政府、市场与社会的治理边界是否得到合理界定的重要表征，关系到政府的两个根本转变是否能得到真正实施，从而需要引起充分重视。

¹⁶ 对此刘吉教授（2010）也进行过大致的阐述。他在《经济观察报》2010年8月28日《先易后难地推进政治体制改革》访谈中，提出“当务之急而同时又不太难的政治体制改革，应是行政管理体制改革”。

5.1 正确处理政府与市场的关系，加快推进深层次市场化改革。

中国经济在这次金融危机中一枝独秀，让很多人产生或加强了一个认识上的误区，以为金融危机证明了自由市场制度的失败，应该继续高擎凯恩斯主义大旗，加大政府介入经济的程度，认为金融不需要进一步市场导向的改革等观点不一而足，从而加入了认同“中国模式”论的行列。这是一种极具误导性的、短视的看法。在非常规情况下，政府出手救市是必要的，但这只是一种短期的应急措施，是一种强心针、兴奋剂，激素，常打不好，更不意味着政府和市场的合理边界发生了新变化。政府行政干预手段的运用范围过大、直接控制和配置的资源过多，这种“类计划经济模式”本身与市场经济大方向是背道而驰的。

在常规情况下，中国还是要进一步加快推进深层次市场化改革。从长远来看，中国要真正实现政府提出的经济结构调整和发展方式转变两大战略目标，就必须改变政府主导经济结构调整和产业结构升级的思维，率先打破政府自身带来的行政垄断和行政管制，为市场机制发挥更大作用提供更为广阔的空间。当然，由于政府职能转变和政府管理模式创新涉及权力调整、利益冲突，将会损害很多人的既得利益，改革的难度因而会非常大，但不能由此放弃这样的改革，这个坎是躲不过去的，所以应该进一步解放思想，勇往直前，充分利用中央政府的权威作用推行政府职能转变和政府管理模式创新。

5.2 正确处理国富与民富的关系，加快推进财政税收体制改革。

改革开放 30 多年来，尽管其间经历了一些波折起伏和思想交锋，中国经济还是在市场化的道路上快速发展，带来了国民经济总量的空前增长和中国终于重新崛起的基本实现。然而，由于没有及时调整国民财富分配格局，使得政府与民争利、国富民弱等问题和现象日益突出，已成为经济可持续发展的极大阻碍。特别是近年来我国政府财政收入与居民收入增幅之间的差距又有明显拉大的趋势，其中个人所得税征税起点过低、税率过高的现状，与早期作为发展中国家的美国不收个人所得税形成鲜明对比。且在国富的名义下，国营企业往往已蜕变为部门垄断利

益集团，亏损却由全民分担。同时，与制度性利益冲突相关的各种矛盾，也成为很多群体性社会冲突事件的主要直接源头，并开始影响到社会稳定的大局。

如何破解当前中国经济发展和财富分配的难题？其实，亚当·斯密在《国富论》中所研究的也是国民财富（wealth of nation），而不是国家（政府）财富（wealth of state），并进一步阐述了国富的根本在于民富，同时古今中外正反面的例子也告诉我们，改革无疑应该首先从财政税收体制入手。目前，我国的财税体制就是以轻国民消费，而重投资为前提的。政府从民间收缴的税收，一方面以超过整体经济和居民个人收入的速度增长，另一方面并没有全部转化为可供国民消费的福利，而是大量地转变为投资。这导致的一个后果就是国家财富过多地集中在政府和大型国有企业手上，财政支出的绝大部分被用于贡献 GDP 增长的经济再投资和政府的自我消费，民众并不能充分地分享经济改革的发展成果和国企垄断带来的庞大资产和收益，造成了“国富民弱”的不良局面，这也是造成居民消费持续得不到充分释放的根本原因。

改革的方向主要有四：一是改变政府财政收入空前膨胀、增速居高不下的特点，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重；二是扭转政府财政支出集中于参与经济投资和自我消费的局面，提高教育、卫生、社保、环保等方面的投入；三是提高个人所得税起征点、降低税率、建立合理的减免退税制度，扩大中产阶层在社会中的比例；四是增加对畸高收入群体的税收，将其作为用税收杠杆来调节社会收入分配的重点。

5.3 正确处理效率与公平的关系，加快推进收入分配体制改革。

毫无疑问，消费高增长的可持续性需要收入高增长的持续性来保证，这需要在收入分配体制上着手改革和完善。改革开放以来，我国城乡居民收入在总体稳步增长的同时，不同群体、不同阶层之间的收入差距却在拉大。我国 2008 年的基尼系数已达 0.47，超过 0.4 的国际公认警戒线。如不加以重视，收入分配的经济问题随时可能向深层次的社会问题转变。这可以从近几年来急速攀升的群体性事件和社会抗议得到例

证。

现代微观经济理论表明，只要每人的初始禀赋的价值相同，亦即只要有一个公平的竞争起点（政府可以通过税收和向每个国民提供同等基础教育达到这种起点平等），然后通过市场运作就可以达到既有效而又公平的社会结果。但是，在当前财政税收和国民教育体制与社会公平起点目标还有一定差距，市场经济体制远未完善的时候，中国需要确立一个兼顾效率与公平的收入分配秩序，把经济社会发展的成果更加合理地分配到群众手中，使全体社会成员逐步实现共同富裕。

从而，收入分配体制改革需要注意处理好市场、政府和社会三者之间的关系。从初次分配调整看，由于市场是配置资源的基本渠道和激励机制，必须尽可能地通过完善市场体系来改善初次分配格局，发展经济，将“蛋糕”做大，从而还是要首先注重效率原则。从二次分配调整看，其要义在于政府还富于民，以弥补贫富差距过大这一市场失灵问题，从而应该更加注重公平原则，保障起点公平和机会公平，增加国民的向心力和凝聚力。从三次分配调整看，引导全社会关注和参与慈善事业发展，不仅可缩小贫富差距，而且能净化社会生态，促进社会和谐。在一些发达国家，慈善事业等再分配的总量大概占 GDP 的 8% 左右，而我国目前只占 0.05%。

5.4 正确处理投资与消费的关系，加快推进内需结构均衡发展。

中国经济发展一直受困于投资率过高、消费率过低所造成的需求结构失衡问题。2008 年中国居民消费率（居民消费占 GDP 的比重）为 35.3%，不仅大大低于发达国家（如美国为 70.1%，日本为 55.38%，德国为 54%），也低于发展中国家（如印度为 54.7%，俄罗斯为 49%，巴西为 61%）。与此相伴的一个现象是，中国的储蓄率高达 50%，远超美国 3% 左右的水平，形成了两个极端。

如果说美国是要增加储蓄并去杠杆化，中国则是要扩大消费降低储蓄率。生产的出发点和落脚点是消费，如果消费需求不足，投资所带来的再生产将找不到出路，必会导致资金和经济循环链条断裂。特别是在

当前国外消费得不到保证的情况下，只有进一步扩大国内消费，才能使中国经济得到快速、健康和可持续发展。这不是单纯依靠投资或出口，可以做到的。单纯依靠投资拉动经济增长，容易导致投资效率的低下和大量资源的消耗，经济增长模式和发展方式过于粗放；单纯依靠出口拉动经济增长，容易致使国际贸易摩擦日益增多，经济增长动力机制受制于人。只有生产出来的产品大多为本国国民所消费，变成在流通中增值的财富，才能推动经济实现真正的健康持续增长。

5.5 正确处理内需与外需的关系，加快推进需求结构均衡发展。

中国经济的内需不足是个“慢性病”，久治不愈，此轮经济危机之前的世界经济繁荣周期又让“病情”进一步加重。所以，一碰到世界金融和经济危机，这个问题就显露无疑。从发展的趋势看，外需对于中国经济的边际收益正在递减。中国必须有前瞻眼光和改革魄力，下大决心花大力气解决内需不足的问题，挖掘民间投资和居民消费的潜力，建立自我驱动的内生增长动力机制。

但是，这绝不意味着要放弃外需，对外需还是要稳中有拓，内需、外需完全可以并行不悖。即使是像美国这样的主要依靠内需（2008年内需占总需求的比重为92%）特别是消费驱动（私人消费支出占GDP近70%）的发达国家，同样也保持着世界上数一数二的对外贸易量。这次金融危机就引致了一个认识误区，认为出口下降、外需萎缩对中国经济的影响似乎也不大，中国已经到了可以不需要外需支撑的阶段。这其实也是严重脱离中国当前实际的，中国还是一个中等收入水平国家，还有庞大的就业压力存在，外需还是我们解决就业岗位、提高居民收入的一个重要管道。

5.6 正确处理城市与农村的关系，加快推进市场导向的城市化。

在中国走向现代化的过程中，农村人口城市化是不可回避的重大问题。只有大量减少农民，才能真正富裕农民。我们必须突破就农村解决农村问题的改革思路，从长治久安的大视角来观察和思考解决“三农”问题的根本有效途径，那就是坚持市场导向的城市化道路，为农村剩余

劳动力不断创造新的城市就业机会，促进土地、劳动、资本等各种生产要素在城乡间和农村内部自由而有序地流转。

并且，从经济增长的角度看，城市化也是中国经济中长期保持一个较快增长速度的动力源。城市化水平每年提高一个百分点，就意味着1000多万农民进入城镇，这将会带动住房、水电、公路、学校、医院等一系列重大民生工程和基础设施的投入。这种从农村向城市、从农本社会向工业社会的动态演进，不仅具有巨大的经济价值，也有着重要的社会意义。

5.7 正确处理沿海和内地的关系，加快推进区域经济协调发展。

时至今日，邓小平于上世纪80年代初提出的“两个大局”战略构想，应该进入到深入推进第二个大局的阶段了。即，沿海地区经过大力推进改革开放，已经实现了经济社会的率先发展，从而需要拿出更多的力量来加大对中西部地区的反哺力度，形成东中西部地区相互促进、共同进步的均衡发展格局。

当然，由于东、中、西部地区在要素禀赋、地理区位、生产力水平、基础设施和社会文化等方面存在较大差异，客观上存在着经济发展的“梯度推移”，不能搞大锅饭式的平均主义和恶性的同质竞争，而应该充分发挥各个地区的比较优势和独特的资源禀赋，实现错位竞争，互利合作，协调发展。

5.8 正确处理发展与稳定的关系，加快推进社会福利系统改革。

“发展是硬道理”和“稳定压倒一切”，既是中国过去32年改革开放取得成功的基本经验，也是指导中国未来进一步改革、发展与创新的重要指导思想和方针。首先，中国的问题是发展中出现的问题，还是要靠发展来解决。同时，中国之所以取得这么大的成就，没有一个稳定的社会，没有一个稳定的政府和政权是不可能实现的。越是在形势复杂、任务繁重的时候，越是要切实关注社会的真正稳定及其内涵。

真正的稳定靠疏，而不是靠堵。只有让人们真正满意和获利的改革或制度安排所导致的稳定，从而不致使变革引发社会不稳甚至动荡，才

是满足参加性约束条件下的真正稳定，让社会稳定建立在合理的利益均衡结构和经济发展结构基础上，从而形成一种动态内生的韧性稳定，而不是一味去堵，一种靠外部压制的刚性稳定。一味去堵和刚性稳定只会暂时掩盖问题无法根本解决问题。实际上，尽管当前中国发生了一系列的社会矛盾、社会冲突事件，但是中国政治统治的权威性和社会管治的有效性并没有从根本上发生动摇。这样，造成稳定误区的根源还在于我们在改革和发展过程中没有真正理解邓小平关于稳定论断的经济学内在逻辑，即首先要满足参与性约束条件。

5.9 正确处理发展与教育的关系，加快推进科教兴国战略实施。

所谓“不谋长远者，不足谋一时”，我们一定要立足长远来指导当前。那么，长远的事情是什么呢？最重要的是教育和科技，而教育、科技高度发达的背后则是杰出人才的涌现。因此，中国要真正崛起为世界政治经济强国，必须科教兴国和人才强国。短期来看，“引进+模仿”的知识进步模式还可以在一段时期内支撑中国的经济增长，但是从长期来看，可持续的经济增长与发展只能依靠知识的积累和技术的进步来推动。

为此，一要尽快恢复和实施上世纪70年代就已实行过的12年制义务教育。从国内需要看，国民九年义务教育根本不能满足现代化和市场化的要求。从世界范围看，欧美发达国家都已实行12年制义务教育，这要求我们必须具有前瞻眼光，从战略高度对此项工作予以充分重视。二要充分重视高层次创新型杰出人才培养，以满足中国经济全面接轨世界以及自身产业升级和经济结构调整的需要。培养一大批高层次创新型杰出人才是实现建设创新型国家这一国家发展战略的关键所在，也是中国大学现阶段必须承担的历史使命。三要建立和完善能引进人、留住人和用好人的长效机制，采用多种引进方式，分层次、分功能、分步骤地引进三类人才，下大决心引进真正的海外顶尖华人科学家、实职聘任海外杰出学术领军人物以及大批引进海外高层次的优秀博士回国或为国服务，形成一支达到世界顶尖水平的庞大科研队伍，以及一批能够按照

国际先进标准培养大批创新型杰出人才的世界一流大学和强大师资阵容。

5.10 正确处理发展与生态的关系，加快推进生态环境保护工程。

改革开放取得了举世瞩目的成就，但是在经济快速增长的同时，也为此付出了巨大的生态环境代价，水、大气、土壤、噪声等污染问题日益严峻。根据世界银行估计，中国每年环境污染和生态破坏造成的损失与 GDP 的比例高达 10%。如果这种情况不能得到根本扭转，不仅会影响和制约我国改革开放和现代化建设全局，而且会危及人类生活质量甚至是生存问题。

为此，在政府决策层面，环境系统决策应与社会系统、经济系统紧密地结合在一起。一方面，要充分运用市场机制的激励作用，通过利用市场这只“看不见的手”来引导经济行为主体促进污染治理和生态建设，并加快推进绿色和低碳经济发展。另一方面，由于环保是一个外部性十分明显的行业，不能单纯依靠市场，要充分发挥政府的作用，进行必要的规制监管，同时加大生态建设和环境保护投入。此外，要转变思维方式，实现环境治理模式从末端治理向源头和全过程控制的转变；要加快经济结构的战略性调整，在加快转变经济增长模式和发展方式的总体框架下设计合理机制，实现环境管理目标。

六、结束语

中国改革再次走到十字路口，面临着改革的方向问题：是进一步深化改革，抓大放小，无为而治，让市场发挥越来越多的作用，还是国进民退，让政府主导经济，发挥更多的作用？本文所给出的答案是前者。其基本结论是，中国下一步改革的关键在于政府职能的两个根本性转变。无论是中国特殊论，还是中国模式论，都存在极大的误区。当前中国所面临的深层次矛盾和问题，其根源都在于政府职能的缺位、越位和错位，特别是政府替代市场对于经济的强力干预，导致国进民退、国富民穷，危害严重且深远。由此，政府必须从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥

作用的有限政府转变，从而建立有效政府和有效市场，使之能同时达到效率、公平与和谐，实现科学发展。

总之，开弓没有回头箭，改革没有回头路。中国要真正实现长治久安和现代化，使之全方位实现中华民族的伟大复兴，必须坚定不移地在经济市场化、社会法治化、政治民主化的道路上继续阔步前行！

【参考文献】

- 1、《邓小平文选》（第二卷），人民出版社1994年版。
- 2、《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版。
- 3、林毅夫，2007a：《现有经济学理论难以解释中国经济奇迹》，《人民日报》12月20日。
- 4、林毅夫，2007b：《中国经济学：机遇和挑战——林毅夫教授在北京大学的讲演》，《文汇报》4月1日。
- 5、刘吉，2010：《先易后难地推进政治体制改革》，《经济观察报》8月28日。
- 6、钱颖一，2000：《市场与法治》，《经济社会体制比较》第3期。
- 7、沈凌、田国强，2009：《经济增长的制度环境》，未发稿。
- 8、田国强，1994年：《中国国营企业改革与经济体制平稳转轨的方式和步骤——中国经济改革的三阶段论》，《经济研究》第11期。
- 9、田国强，2007：《和谐社会的构建与现代市场体系的完善——效率、公平与法治》，《经济研究》第3期。
- 10、田国强，2008：《改革开放30年回顾：从拨乱反正、市场经济到和谐社会构建》，《当代财经》第12期。
- 11、田国强，2010：《从国富到民富——从发展型政府转向公共服务型政府》，载王一江：《民富论——关于发展和分配问题的探讨》，中信出版社。
- 12、田国强、陈旭东，2010：《后危机时代下的中国经济形势、结构调整及其应对之策》，未发稿。
- 13、田国强，2010：《中国社会主义市场经济改革的理论与实践：基于信息与激励的视角》，讲义稿，
<http://econweb.tamu.edu/tian/lecture-notes-china-reform.pdf>。
- 14、王一江，2005：《国家与经济》，《比较》第18辑。
- 15、王一江，2010：《民富论——关于发展和分配问题的探讨》，中信出版社。
- 16、许成钢，2008：《政治集权下的地方分权与中国改革》，《比较》第36辑。