基于大国发展道路的中国经济

沈坤荣 欧阳峣 等

编者按:本文内容是根据来自中国社会科学院、北京大学、中国人民大学、北京师范大学、武汉大学、中山大学等科研机构、高等院校的专家学者在经济所建所90周年国际研讨会2019年5月17日第四单元主题论坛“基于大国发展道路的中国经济”上的发言编辑整理而成。南京大学商学院院长沈坤荣教授和湖南师范大学副校长欧阳峣教授分别主持了两个时段的讨论。

赖德胜(北京师范大学):2018年7月,中共中央政治局召开会议研讨经济形势,并根据外部环境的变化首次提出了“六稳”要求,即稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资和稳预期。前五个“稳”比较具体,比较实,第六个“稳”感觉比较抽象。其实,外部环境的变化对就业、投资等的影响肯定是有的,但这些影响在很大程度上会因为预期的变化而被放大。因此,如何稳预期是非常重要的,甚至可以说,只有预期稳住了,其他五个方面才能比较好地稳住。因此,在未来发展中要管控好预期,帮助企业和居民树立起信心。

我国是个大国,人口多,区域空间大,经济体量大,抗压能力比较强,能经得起风吹浪打,经济有比较强的韧性。经济之所以有比较强的韧性,还因为下面四点理由:

第一,过去40年我国经济已表现出比较强的韧度。回顾改革开放以来外部环境的变化,我国至少经历过三次大的冲击,即20世纪80年代末期、1998年亚洲金融危机和2008年全球金融危机。这三次外部冲击都给我国带来了很大的影响,经济增长指标、就业指标等下滑明显,但都没有发生硬着陆,而且都迅速地反弹回来了。所以中国经济的韧性是经历了历史考验的,是被历史证明了的。这次美国主动发起的贸易摩擦所带来的冲击可能持续时间更长,但有过去40年的积累,包括物质基础和应对经验,我们是完全有信心应对的。今天有专家讲俄罗斯一年GDP才1万多亿美元,中国经济每增长6%就将近1万亿美元,所以我个人觉得中国经济发展到今天这种体量上,抗压能力是很强的。

第二,外贸依存度发生了重要的变化。我国外贸依存度一度高达60%多,经过多年的调整,目前外贸依存度仅为30%左右,经济增长主要是靠内需,去年内需对经济增长的贡献率超过了60%。未来内需还将保持旺盛态势,因为城市化率会进一步提高,中产阶级规模会进一步扩大,内需会越来越旺盛,这会推动消费和投资进一步增长。

第三,人力资本储备量和创新潜力巨大。过去经济增长更多是要素投入驱动的,未来要实现高质量发展,经济增长必须转向创新驱动,而创新驱动的重要力量之一是人力资本的积累和释放。经过多年的发展,我国人均受教育程度大幅度提高,人力资本储量大幅度增加。据估算,我国受过高等教育的人口数量将近1.5亿,而全世界人口过亿的国家也就15个左右。可以预期,未来我国将迎来创新的大爆发,这是中国未来发展和经济韧性的底气所在。

第四,治理体系和治理能力的增强。历经风雨方见彩虹。在应对变动的外部环境的过程中,我国的治理体系不断完善,治理能力不断提高,宏观调控的工具箱不断丰富。今年两会期间,就业优先政策被置于宏观政策层面,与财政支持和货币政策相互协调配合,进行区间调控、相机调控和定向调控。这一方面使宏观调控更具针对性,另一方面也说明我国更具调控智慧、能更加从容来应对外部环境的变化。

总之,过去的经验告诉我们,碰到外部冲击,信心和预期是很重要的事情,信心比黄金宝贵。今

天讲大国发展道路，我认为锻造经济韧性是构筑大国发展道路的重要内容。我国经济韧性强，能够帮助我们应对外部的冲击，这也是稳预期的重要基础。

梁建伟(广东省政府)：习近平总书记在2018年3月指出“海洋是高质量发展的战略要地，要加快建设世界一流的海洋港口，为海洋强国建设做贡献”。水运是粤港澳大湾区经济社会发展的基础性、先导性行业，为把粤港澳大湾区建设成为国际一流的湾区，要充分发挥水运在服务大湾区经济发展中的重要作用。

首先，水运在大湾区建设中的重要地位和作用。(1)湾区经济开放性特点彰显了水运的功能，因为90%以上的货物运输都是依赖于水运来完成，所以湾区独特的地理条件决定了湾区建设离不开水运作为重要的支撑。(2)水运在湾区“合群连河”的区域经济特征中起到枢纽作用。(3)水运是推进生态文明建设、创新绿色低碳发展模式的有效途径之一。因为水运运量大、成本低、污染少、不占地等优点，大力发展水运业有利于加快降低能源资源消耗，发展低碳经济，减少污染物排放，符合生态文明建设的总体要求。据测算，满足一定条件下，水路运输成本约为铁路运输的1/2，公路的1/5，空运的1/20；能耗约为铁路的2/3，公路的1/6，空运1/60。建设一公里复线铁路需占地50亩，一公里四车道的高速公路需占地100亩。(4)水运是海洋产业体系的重要组成部分，全面推动湾区海洋高质量发展，其中港口经济和航运经济是优先发展的行业。经济强国必然是海洋强国，海洋强国必然是海运强国。(5)水运为建设宜居宜业宜游的优质生活圈创造了条件。

其次，大湾区产业发展解决了湾区港口群，湾区港口群为湾区经济发展做出了突出贡献。(1)现在粤港澳大湾区的港口群功能逐步完善，前段时间建立了三个层级的体系，“枢纽型、支线型、喂给型”构成了湾区港口群的总特征。(2)粤港澳大湾区港口群与湾区产业经济发展相辅相成、相得益彰。经验表明，全球经济重心转移往往会催生出一个世界级的港口群。

最后，在大湾区建设中做好水文章的四点建议：(1)在要素流动性上，国际一流的湾区和世界级城市都做水文章。(2)探索粤港澳三地合作建设大型港口。这个合作建设对《纲要》的落地，打造三地的合作平台意义非常重大。(3)积极探索湾区港口合作，建设运营型模式，提升珠江三角洲港口群的国际竞争力，鼓励企业和港口结成战略联盟，实现“1+1>2”的效应。提升湾区国内港口能力，对接湾区内三大世界港口群。重视内陆无水港建设，延伸大湾区港口群的腹地。高度重视港口群的开发应用，将机位港口建设作为港口转型升级的重要抓手。(4)大力发展航运高端服务业，发展邮轮母港，推动游艇建设。

袁富华(中国社会科学院经济研究所)：我简要阐述关于中国城市化的几点看法：

首先，关于发展理念的问题。2019年中国城市化率将突破60%，这个数据是重新理解发展理念的一个基点。(1)工业化时期是以生产供给作为中心，根本理念是从供给角度看待消费，从工业发展看待服务业发展，因此消费和服务业的政策安排都是围绕促进工业化规模扩张。(2)中国经济将步入城市化的成熟期，城市化率超过60%，经济社会政策的重心是提高发展质量。就发达国家经验来看，评估高质量发展通常使用一个最综合的指标——人民生活水平的持续提高。与这个指标相对应的发展理念，自然是立足于消费升级来看待生产和效率，从服务业升级看待制造业升级，把工业化时期的发展理念颠倒过来了。这就是我们对于城市化的理解。(3)如何解读高质量发展。20世纪五六十年代对高质量发展的理解，美国运用的一个指标是人民生活水平的提高；德国和日本关注两个指标：一是人民生活水平的提高，二是向世界提供最高质量的产品。德国和日本之所以强调产品的高质量，是因为在当时有追赶美国技术前沿的压力。但是，总体生活质量提高是最综合的发展指标。(4)发达国家理念的转变有两个历史背景：一是城市化步入成熟期；二是公共服务快速提高。1950—1980年间是所有发达国家公共服务支出快速上升的30年，中国目前正面临发达国家在那一时期类似的趋势。

其次，关于从产品供给转向要素升级问题。对任何一个国家来说，随着服务业替代制造业，这个过程要想获得可持续的动力，服务业和消费必须有效率补偿。换句话说，服务业和消费如果不能促

进生产效率改进,就没有必要实行服务业和消费主导的发展路径。中国目前主要的问题在于,以往对工业化的坚持使得发达国家的跨国公司把中国的人力资本升级路径打断了,中国的知识创新和教育升级路径被低成本工业化模式打断了。

再次,关于要素升级的路径问题。中国要走什么样的教育升级之路?评估教育升级有三个指标:教育年限提高;大学教育普及率;高技能人才上升通道,即培训。美国走的是提高大学教育普及率,日本和韩国紧跟美国,他们的平均教育年限和大学普及率都很高,特别是近20年,日本和韩国的高等教育正在完成对美国的追赶。欧洲主要发达国家的典型为德国,大学教育普及率表面上看不是那么高,但是平均教育年限很高,这来自德国的技能培训体系的支持。中国人口多,大学教育普及率不可能太高,但是我们有可能未来借鉴欧洲"教育+培训"的模式。最关键的问题在于,中国如何建立自己的技能培训激励机制,这无疑是中国未来升级的重中之重。中国现阶段转型时期,主要是发挥大城市的人才集聚优势,在创新上先以大城市突破,目前只能这样。

最后,关于供给侧结构性改革问题。城市化的理念是从消费角度看待生产。中国现阶段的城市化来自教育升级、培训体系升级的压力比较大。要素升级除了教育之外还有养老、医疗、社会保障网络的建设,这些也正处于加速时期。从这个角度理解,供给侧结构性改革的最终目的就是实现福利制度建设和效率提升的动态平衡,如果这个平衡做不到,就谈不上高质量。因此,需求端成为理解供给侧结构改革的钥匙。其中,消费结构升级是一个核心,它连接着生产和公共服务支出两大领域。消费结构非常奇怪,既连接了生产又连接了公共服务支出,一个是经济,一个是社会。因此,在城市化时期,社会问题和经济问题合二为一了。城市化的理念认为,消费是要素升级和未来人力资本投资,这是动态的发展理念。

陈彦斌(中国人民大学):高质量发展有很丰富的内涵,但是从总供给和总需求的视角来看,有两个指标最为关键。从总供给的视角来看,TFP对经济增长的贡献比例。中国过去主要是由要素积累,以后要转向更多靠TFP推动经济增长。从总需求的视角来看,应该由投资和出口推动经济发展的方式,逐步转向更多依靠消费对经济的贡献。但是,十多年来,消费占GDP比重越来越低,2017年为38%左右,而OECD国家都在70%左右。表面上看,这几年消费对经济增长的贡献率提高了,但是这是因为投资和出口增速下滑导致消费被动提高,而并不是消费增速真的强劲。2018年4月限额以上单位消费品零售额增速只有2%,是非常低的,如果扣除价格因素,增速估计更低了。非必需品与必需品增速的差额反差也在加大。2018年必需品增速接近10%,而非必需品增速基本为零。一般而言,经济好的时候就可以多买一点非必需品,经济不好的时候可以少买一点,所以必需品的增速比非必需品的增速差额扩大,说明消费整体低迷和低收入人群消费能力大幅下降。

消费为什么低迷呢?一是近几年中国居民特别是城镇居民的收入没有跑赢GDP。城镇居民消费是消费大头,虽然农村居民消费和收入增速有很大的改善,但是城镇居民消费增速没有显著增长。二是贫富差距仍然较大。不只是收入差距,也有财富差距。资产增加的同时,债务也在增加,特别是近年来房债是债务的主体。房价上涨的财富效应较小,不能有效带动消费;但是,债务对居民消费的抑制作用却很明显。近两年三四线城市的房地产过度发展,导致消费者提前透支消费能力。三是预防性储蓄。大部分国人所头痛的医疗、教育、养老等问题导致了预防性储蓄,抑制了消费。四是供给侧结构性改革没到位,导致高品质产品供给不足,通过海淘、出国买奶粉买马桶的现象说明,即使想消费,国内买不着,导致国内消费不足。

下一步怎么办呢?五点措施很重要:一是提高城乡居民的收入水平;二是大幅降低收入差距;三是要解决好教育、医疗、住房问题,不能再把抑制消费的这三座大山当作是拉动内需的三驾马车;四是停止走房地产刺激经济的老路;五是推进消费品供给侧结构性改革。

张辉(北京大学):从世界经济产业发展趋势看中国处于战略机遇期。从近几十年世界经济产业发展格局来看,一个重要的趋势是全球各行各业的制造基地逐渐东移,中国正成为一个占主导地位

的制造基地。通过对以英法德为主体的西欧地区、以美国为主体的北美地区、以中日韩为主体的亚太地区等世界制造业基地的数据研究发现，在 20 世纪 90 年代初，西欧的制造业增加值为 8415.68 亿美元，占世界份额为 19.2%；北美的制造业增加值为 11163.2 亿美元，占世界份额为 25.6%；亚太地区的制造业增加值为 7014.29 亿美元，占世界份额为 16.2%。到 2017 年，欧盟整体的制造业增加值为 2.52 万亿美元，占世界份额为 18.6%；北美的制造业增加值为 2.34 万亿美元，占世界比重为 17.5%；亚太地区的制造业增加值为 6.03 万亿美元，占世界份额为 44.7%，其中中国的制造业增加值为 3.59 万亿美元，占世界比重为 26.6%。这表明，制造业基地的转移现象存在且还在不断发挥作用，仍旧能够为中国经济发展提供广阔空间，中国发展仍处于重要战略机遇期的研判准确而深刻。

从经济发展阶段看中国处于战略机遇期。自 1978 年改革开放到 2018 年间，我国国内生产总值的年均增速高达 9.5%，人均 GDP 增速为 8.5%，我国与世界主要国家的差距不断缩小。1990 年，中国 GDP 为 8296 亿美元，占世界比重为 2.2%，为美国的 9.15%，日本的 17.72%，德国的 32.3%；2017 年，中国 GDP 为 12.24 万亿美元，占世界比重为 15%左右，为美国的 63.1%，日本的 247%，德国的 326%。但与发达国家相比，我国处于发展中国家的定位始终没有改变。从产业结构高度化的视角来看，根据我们的研究，中国的产业结构高度指标目前刚刚越过 1，而美国、德国、英国、法国和日本都大于 10，韩国和新加坡等新兴工业化经济体也普遍大于 5。从单位劳动力产出角度看，据我们测算，中国整体处于美国 20 世纪 40 年代中期、日本 20 世纪 60 年代中后期和韩国 20 世纪 80 年代初期的水平。进一步细分到三次产业劳动生产率来看，我国农业的现代化进程还相当漫长，第二产业的转型升级压力十分艰巨，第三产业提效空间依然十分广阔。

综合来看，改革开放以来的中国经济发展虽然积攒了雄厚的“家底”，积累了丰富的经济发展经验，但没有改变中国仍旧处在从中等收入国家向高收入国家跨越的发展阶段定位，经济发展方式转变、经济结构转型、经济动力转换蕴藏的巨大潜力仍有待发掘，中国仍将长期处于战略机遇期。

叶初升（武汉大学）：在经济发展新旧阶段转换时期，我国经济出现结构失衡问题，低收入阶段的供给结构不适应已经变化了的、新的需求结构和资源禀赋结构。供给侧结构性改革就是用改革的办法，即通过制度创新与变迁以及发挥市场机制的办法，以矫正扭曲和资源错配、激励创新，促进供给结构升级并在新的发展阶段上实现供求结构新的均衡发展。制度创新通过严谨的政策机制设计转化为一系列可实施、可操作的政策举措，盘活过剩产能沉淀的劳动力、资本、土地等生产要素，让生产要素从低效率领域转移到高效率领域，从已经过剩的产业转移到有市场需求的产业，实现资源优化再配置，提高全要素生产率。

从 2015 年底提出供给侧结构性改革以来，三年多的实践似乎把“三去一降一补”直接等同于供给侧结构性改革。仔细分析，其中存在一些问题：一是关于去产能。采用行政手段去产能没有实质性的、可以称之为制度创新的改革。行政性手段去产能不是供给侧改革，而是供给侧调控。调控的主体是政府部门，不是市场；调控只能治标，不治本。实际上，数据显示去产能并不理想，产能利用率依然很低。二是关于去库存。所谓去库存就是把已经生产出来的产品想办法卖出去，这显然是用在需求侧，而不是供给侧方法。在去库存问题集中的房地产领域，由于与经济波动和风险等短期问题关联在一起，只看到一些措施在反复，没有看见制度创新意义上的改革。三是关于去杠杆。去杠杆就是解决债务和风险的问题。由于我们的融资体制没有创新、没有变化，一刀切的清债很可能会把好的民营企业拖垮，增大金融风险，所以后来强调结构性去杠杠。在此基础上，中央进一步强调金融供给侧结构性改革。四是关于降成本。降成本的确是发生在供给侧，也涉及税制改革的制度变迁。但是，减税只是让利于民，在微观层面上不会影响企业的资源配置决策，在宏观层面上一般不会产生资源跨部门流动再配置的结构效应。改善营商环境，降低制度性交易成本，其结构性效应也不明显。需要结构性减税、结构性降成本。因为时间关系，补短板问题就不再详细分析了。

总体来看，这几年被称之为供给侧结构性改革的实践其实有很多是发生在需求侧，旨在让市场

发挥决定性作用、具有制度创新意义的改革推进依然缓慢。而且,在实际操作中,似乎过多地关注短期波动。从经济学理论看,供给侧结构性改革应该属于长期而不是短期问题;应该是蕴含结构变迁的发展问题而不是短期的波动问题。当前中美贸易摩擦越来越严重,大家都呼吁要拉动内需,这的确有一定的道理,但是希望不要因为焦虑于短期而耽误了长期发展的结构调整。

王曦(中山大学):如何看待中美贸易摩擦问题呢?中国 GDP 有赶超成为第一的可能,这就与美国有冲突。而就中美之间的关系和贸易谈判问题,我认为存在一些误判。比如有些学者对国家经济实力的武断定性判断以及贸易摩擦结果的不当预测,因此需要反思。例如要增加国际盟友,在当前世界哪些国家算中国的盟友呢?俄罗斯算,因为俄罗斯和中国是战略合作关系,但俄罗斯经济体量仅相当于广东,真正排在前十位的国家还没有同中国建立很紧密的战略合作伙伴关系。因此一定要更多地做好前瞻性的研究,要实事求是,不要浮夸,在国际关系上要用合纵的方式发展更多的战略伙伴。

从战术方面解决贸易摩擦:一是营销占比的问题,中国 60%的大豆是进口美国的,一旦贸易摩擦升级,物价可能会上升,需要当心和预防。二是关于科技创新和就业的问题。中国的民营企业解决了中国 80%的就业,解决了中国 70%的科技创新,但同时只获得了 25%的银行贷款,意味着什么呢?比如华为也是民企,专利数量特别高,在就业和科创方面贡献大。如果给予民营经济更多的倾斜,甚至不要说优惠,贷款能多分点给他们,也会促进企业科技创新,进而提高就业。与国外的科技合作,如果能够给欧洲和其他地方足够的好处,进一步开放,同时国家各方面能保证政策风险比较低,我相信他们愿意用其技术来换中国的市场。

吕冰洋(中国人民大学):大国经济发展离不开国家能力的建设,而财政能力是国家能力的重要组成部分,从新中国建设 70 年经验看,合理建构与合理利用财政能力是改革事业成败的关键。在计划经济时代,财政收入主要依赖国有企业,例如,1960 年国有经济贡献了 92.0%的国家财政收入和 89.7%的工商税收,这有助于政府迅速集中财力完成重工业优先发展战略,但这种高积累、低工资制度严重压抑了经济积极性。改革开放后,我们经历了放权让利改革,财政收入占 GDP 比重不断下滑,到 1993 年仅为 12.2%,这虽有助于激发经济活力,但确确实实给国家带来了一系列治理危机。1994 年分税制改革后,中国财政收入逐年上升,但宏观税负过高的呼声也随之而来。

实际上,2009 年后我国经历了一系列减税改革,2018 年宏观税负为 29.39%,相比同等发展水平的国家已经较低。现在媒体经常宣传的是中国宏观税负是如何之高,实行上不少测算是不准确的,对社保补助收入和土地出让金的性质、来源和用途缺乏了解,由此导致对中国宏观税负的误算。其实比较世界各个国家,越是发达国家税负越高,丹麦占 55%,法国占 45%,为什么可以这样呢?这是因为高的宏观税负一定要建立在社会共识基础上,发达国家一定是强政府,这是世界规律,但强政府需要更多的税收支持,为了让人民同意纳税,征税就要取得社会广泛的共识,没有共识,社会税收遵从度就会较低,最终导致财政汲取能力的下降。

举个例子来说明税收制度建设对国家能力的支撑是多么的重要。2018 年我国实行个人所得税改革,社会各界皆大欢喜,认为这次改革在减税的同时增加了个人所得税调节收入分配的力度。但是实际上我国个税占税收比重只有 8.9%,而 OECD 占 24.3%,美国占 40.2%,在很多国家个税是筹集财政收入的重要手段。但是我国这次改革将导致个税的税基不断萎缩,并且很多人没有意识到,它同时导致个税调节收入分配的作用下降。“堤外损失堤内补”,当个税收入下降后,就会迫使政府通过其他方式增加财政收入,而来自其他形式的财政收入所产生的扭曲作用不见得低于个税。因此,大国发展一定得合理构建财政汲取能力,并不是说税越少越好,而是要在取得广泛社会共识的基础上保持一定的财政收支规模,至少要尊重一般规律,与世界同等发达国家齐平。

沈坤荣(南京大学):中国经济要走大国发展道路,这是中国作为一个幅员辽阔的大国所客观决定的。大国发展道路的关键在于分权,中央政府负责政策的顶层设计,由地方政府具体负责政策的执行。事实上,改革开放以来中国获得的高速经济增长很大程度上就是由地方政府驱动的,离开地方政府行为的视角,便无法透视中国经济增长的基本逻辑。

在改革开放后的很长一段时间,地方政府行为主要体现为市场互补功能,总体而言正面效应大于负面效应。比如,地方政府为吸引经济增长的生产要素展开税收竞争,虽然短期内牺牲了税率,但是长期却扩大了税基,带来了中国生产总值与财政收入的长期高速增长。颇为遗憾的是,随着中国逐步迈向追求高质量发展的新常态,地方政府行为引起的区域竞争却愈演愈烈,合理的约束机制被不断突破。市场功能很大程度上被地方政府所取代,在一些关键领域,地方政府总是游走在管控的边缘,所产生的负面效应似乎已经超过正面效应。尤其有三点值得重视:

一是在环境治理方面,地方政府以自我为中心的思维愈发突出。中国作为一个发展中大国,地区间发展阶段的差异性使得地方政府间的协作愈发困难。由于不同地区无法在环境治理上达成联防联控的共识,激烈的地方政府竞争加剧了污染的空间转移,不仅降低了污染治理的效率,更是影响了整体经济质量的提升。

二是在金融资源方面,地方政府对金融资源的争夺逐渐演变为隐性债务扩大的竞争。我国多层次、多元化的资本市场尚不够完善,这给予地方政府无序竞争和隐性债务提供了空间。金融的扩张与争夺,使得地方政府债务高企,一些违规的债务即使通过中央调控也难以彻底清除。

三是在土地出让方面,分税制改革以后,地方政府财政长期依赖于土地出让收入。地方政府围绕土地出让展开的竞争,推高了房价,降低了人民的幸福感与获得感。近来,一个值得注意的现象是,不少一二线城市为争夺年轻人不惜降低落户门槛,提高人才补贴力度。这看上去似乎是为城市的创新积累人力资本,实际上背后仍然是土地出让竞争的逻辑。年轻人有着买房的刚需,年轻人来了,房价就不可能跌下来,土地出让金就能一直维持。

从中国的客观现实到中国的理论研究,一定要把握住中国情境下最为特色的细节。中国经济学的研究不仅仅要关注国际化的问题,更要直面中国经济的鲜活现实。概言之,这种现实就是不完善的市场与强有力的政府。在这样的背景下,如何矫正地方政府异样的博弈,是决定中国经济未来能否走向高质量发展阶段的关键。

张连城(首都经济贸易大学):目前,中国已经是一个经济大国,但还不是经济强国。因为经济转型还没有成功,经济发展质量不高。总体上看,中国的经济增长模式依然是粗放型的而不是集约型的。自从 1995 年中共中央十四届五中全会明确强调要实现经济增长方式从粗放型向集约型的转变以来,已经有 24 年了。为什么至今还没有实现成功转型?

从经济发达国家的经济发展历程来看,以技术进步为主要特征的集约型经济增长模式占据统治地位,都是在工业化后期完成的,而在工业化初期和中期,主要依靠要素投入推动经济增长的粗放型增长模式具有客观必然性。目前,中国的工业化进程总体上还处于中期阶段,只是部分经济发达地区刚刚进入工业化后期。因此,经济转型也只能逐步地梯度推进。

即使中国进入了工业化后期,经济转型也要依赖于相应的制度基础。这里说的制度基础是指构建完善的市场经济制度。对于任何一个国家或经济体,经济的成功转型都不是由政府来完成的,而是微观经济主体即企业在市场经济制度下的一种自主选择。从企业角度来说,如果企业采用集约型增长方式不能获得较大收益或较低成本,同时还要承担转变增长方式过程中研发和技术创新的巨大风险,那么就不会有转变经济增长方式的内生动力。即是说,经济转型的主要驱动力主要来自企业。当然,在经济转型过程中,政府也不是无所作为的,但政府的作用主要应当表现在对转型过程中的企业给予精准的政策支持。

目前,我国经济转型过程中存在的主要问题包括:一是以市场化为取向的经济体制改革比较缓慢,甚至一定程度出现了市场垄断不断强化、民营企业发展受阻的趋势。而垄断企业和具有软预算

约束的国有企业可能缺乏推进创新和技术进步的内生动力,在我国,具有硬预算约束的民营企业技术创新和新产品占比超过70%就是一个有力的说明。因此,要成功实现经济转型、提高经济发展质量,首先就要推进以市场化为取向的经济体制改革。二是由政府部门认定哪家企业是高新技术企业并给予减免税等政策支持是不精准的,即使是真正的所谓高新技术企业,其产品和工艺以及生产流程也未必完全是高新技术。因此需要转换思路,对所有企业的真正技术创新活动,例如研发投入、加速固定资产更新的折旧损失等,都应当给予政策支持。只有实现经济转型才能实现高质量发展;只有实现了经济转型和高质量发展,经济大国才能成为经济强国。

姚树洁(重庆大学):当前中国经济面临两个重要挑战:一是人均GDP达到一万美元以后出现中等收入陷阱综合症的威胁;二是要素成本不断提高,人民对工资水平提高的期望与劳动生产效率增长缓慢之间的矛盾及平衡问题。人们都想不断提高工资,但是,生产效率提高及技术进步需要时间,没办法促成每年按照多少千美元的速度增长。

中国的崛起和其他国家的崛起不一样,仅仅因为我们的人口体量巨大这一点就存在本质差异。过去60年,只有13个经济体成功从中等收入跨越到高收入行列,但是这13个经济体人口加起来只有中国的四分之一。如果中国跨越中等收入陷阱,进入发达国家行列,那么进入发达经济体的人口将等于全球过去60年跨越中等收入陷阱总人口的四倍。这个人口数量涉及的不仅仅是一个或是若干个国家从穷到富的问题,而是中国如何撬动全球政治地缘的问题。这就是为什么当前美国及其他国家非常在乎中国崛起的根源所在,也是美国竭尽全力打压中国的根源所在。我们面对上述两个挑战怎么办?首先是战略转移,经济增长模式必须改变,而且也已经在改变。改革开放前30年,先是靠农村联产承包责任制,这在世界发展史上创造了农业大国崛起的途径;后来是靠吸引外资,吸引外国技术促进中国经济增长。通过这种开放型经济模式,中国能够在比较低水平的情况下进行快速的经济发展。

2014年以后,中国出现了连续两年进出口贸易负增长,吸引外资的增长速度也大大降低。因此,中国经济必须从外向推动变成内生增长。

什么叫内生增长呢?就是用过去40年建立起来的工业基础和人力资本来牵引中国经济可持续发展。中国最大的增长极是长三角、京津冀、粤港澳大湾区。在中部地区,以武汉为中心的长江中游城市群现在的发展势头很好。在西部,以重庆和成都为中心的长江上游城市群发展得也很好。中国的内生增长动力来自各区域城市板块去拉动本地区的经济增长,来自发达城市区域去拉动落后城市区域的发展。

如果用地级市为单位的人均GDP来测算,最高和最低相差十几倍,如果能够把150个人均GDP低于全国平均水平的地级城市拉平到现在的平均水平,且发达城市人均GDP还能持续发展,那么中国就具备了跨越中等收入陷阱的必要条件,根据最近几年的发展情况来看,这样的条件是存在的。所谓“板链拉动”,就是利用现代交通通信技术和设施,使城市板块之间实现均衡发展,为“马阵跨阱”创造必要条件。我们把地级市形容为一匹匹骏马,收入高的城市成为快马,收入低的城市为慢马,在“板链拉动”增长格局下,实现快马拉慢马、慢马追快马的空间增长态势,是我国实现跨越中等收入陷阱的战略路径及战略对策。

转型升级具体落实到某一个区域是不一样的。比如说,我国人均GDP超过两万美元的城市有20多个,它们的转型很成功。现在中西部也有武汉、长沙、重庆、成都和西安等少数城市进入到人均GDP两万美元的行列。通过这些发达城市或城市板块去拉动各自周边地区的中小城市和农村,形成区内趋同发展。再通过“互联网+”、高铁、高速公路、航空、水运体系,加速板块之间生产要素、信息及技术的流通及推广,就可以实现发达板块拉动落后板块发展的目的。

黄朝峰(国防科技大学):今天讨论的主题是基于大国发展道路的中国经济。中国经济走到今天,取得了很大成就,同时区域发展不平衡的现象也相当突出。按照一些经济发展指标衡量,部分发达地区与发达国家已经相差无几,但与此同时,落后地区的发展还非常滞后。这些年来,关于如何更好地支

持落后地区发展，政府想了很多办法，采取了很多措施，也取得了很大成就，但受到原有基础、历史、环境等多种因素的制约，发展不平衡问题仍然是我国面临的重大挑战之一，是实现民族复兴必须跨过的坎。

要实现贫困落后地区的经济发展，总的来看有两类办法：一是“输血”；二是“造血”。“输血”就是直接给这些地区大量的资金、物资支持。从短期来看，这种办法可谓立竿见影。就好比帮扶贫困户，直接送他几千慰问金扶贫款，他的年均收入立刻“秒增长”。但众所周知，“输血”从来不是长久之计，国家财政根本无法长期维持。从长期来看，“造血”或者说让贫困落后地区具备自我“造血”的能力，才是这些地方实现经济稳定长期发展的根本方法。对于这个问题，我谈几点思考。

第一，对经济发展不平衡问题要有战略认识，这不单纯是一个经济问题，也是一个安全问题。从大的方面来看，国家内部不同地区之间长期经济发展不平衡，会削弱一部分国民对国家的认同感，与民族、宗教、边疆等问题的交织会进一步激化上述认知，从而造成对国家安全的威胁。从小的方面来看，一部分民众的长期过低收入会使他们产生被剥夺感、被遗弃感等，有可能激化一些人的极端意识，甚至产生报复社会的念头，对社会安全构成严重威胁。

第二，支持贫困落后地区的经济发展要有战略视野。目前对于贫困落后地区在“造血”方面的扶持主要体现在项目建设上，而这些项目主要以低端为主，例如动物养殖、农产品加工等。之所以支持这些低端项目，也有很充分的理由，例如当地缺乏资金、技术、人才，交通不便，高端项目难以成长。对于这个问题要辩证地看，既要看到这些原因及其产生的结果，也要看到两者的互动关系。因为钱少、技术低端、人才少、交通不便，所以高端项目无法落地难以成长，但反过来看，正因为没有高端项目，这些地区才难以赚到“大钱”，也不可能拥有什么高技术、高端人才，收益率低，也不会有资本去投资。因此，解决贫困落后地区的经济发展要有战略视野，除了低端项目的扶持之外，中央政府应该有计划地在这些地区安排一些“高大上”的项目，通过这些高端项目带动贫困落后地区在思想、人才、技术等各个方面的跨越式发展。在这个方面，当年的“三线建设”是有丰富经验的。正是通过“三线建设”，当年工业几乎空白半空白的很多落后地区都有了自己的“先进工业”，成为后来发展的坚实基础。

第三，支持贫困落后地区发展要有战略观，既要算小账更要算大账，既要算经济账也要算政治账。如前所述，贫困落后地区由于人才资金技术缺乏，交通不便，企业发展处于劣势，不论是低端项目还是高大上项目都会面临这些困难。因此，单纯从经济角度看，这些项目很可能不划算甚至赔钱，但我们要看到，贫困落后地区的发展既是一个经济问题，也是一个政治问题，还是一个安全问题。大多数贫困落后地区位于我国的战略大后方，只有这些地区经济发展了，拥有较为先进的工业技术基础，中国这个巨人才能站得更稳，立得更牢，始终处于不败之地。有了这个大战略观，推动贫困落后地区的发展就站在了更高的格局，扶持这些地区的企业特别是重点企业发展也变得理所当然。至于具体如何扶持，可以有很多办法，除了常见的税收和财政扶持，政府采购也是一个重要途径。例如，制定倾斜政策，规定同等条件下优先采购，甚至产品价格可享受高 10%的优先。当然，制定政策的时候要考虑如何避免投机行为，防止一些企业在落后地区注册一个空壳公司，但生产销售都不在当地的现象发生。

徐长生(华中科技大学)：按照阿根廷著名经济学家劳尔·普雷维什提出的“中心－外围”国际经济分工理论，西方发达国家处于“中心”，生产高级产品和服务；发展中国家则处在“外围”，提供初级产品和原材料。二战后率先成功实现工业化和现代化的发展中国家和地区以亚洲“四小龙”为典型代表，它们在“中心－外围”的国际分工格局中通过面向发达国家市场的出口导向战略，从劳动密集型的出口加工制造业开始一步步实现了产业升级。二战后至 20 世纪 70 年代初发展经济学的第一个阶段，即结构主义的发展经济学理论占主导，它以中国、印度、巴西、墨西哥等发展中大国的工业化为己任，强调计划化、进口替代和优先发展资本密集型的大工业，但这些国家的实践都没有取得成功。所以，20 世纪 70 年代之后发展经济学的第二个阶段转而以新古典主义理论为主导，它基于“四小龙”的成功经验，强调市场化、出口导向和优先发展劳动密集型的加工制造业。从 1978 年开始，中国改革开放所创造的经济奇迹也是遵从了全球化潮流和“中心－外围”的国际分工体系，借鉴吸收了

“四小龙”的成功经验,通过渐进式的市场化改革、大力吸引外资、优先发展出口导向和劳动密集型制造业,最终成为世界最大的制造国和货物贸易国。二战后正反两方面的经验表明,后进的发展中国家和地区要成功实现工业化和现代化,必须顺应“中心—外围”的国际分工和市场体系。

近40年来,世界经济发展最成功的大事和国际经济格局最大的变化,也是发展经济学实践最成功的典型,就是包括中国和印度两个世界上最大的发展中国家在内的发展中大国的崛起。中国2001年加入WTO以后,2002—2007年间世界经济出现了年均5%左右的高速增长,靠的是两个火车头拉动,一头是最大的发达国家即美国,另一头是中国和印度这两个最大的发展中国家。2008年国际金融危机发生后,发达国家经济衰退、复苏缓慢,甚至出现了逆全球化思潮,发展中国家的经济分量和话语权则大大提升,近10年来中国就贡献了世界经济增量的30%左右。世界经济发生了“百年未有的大变局”,其中心舞台不得不从“G7”转向“G20”。传统的“中心—外围”分工的世界经济体系正在并将进一步转变为发达国家(北方)和发展中国家(南方)双中心带动或双轮驱动。发展经济学也将因此而进入第三阶段。

这种转变之所以会发生,是20世纪80年代以来经济全球化和产业转移分工的结果。发达国家经济向高端的制造业和服务业升级,发展中国家则承接了低中端的制造业转移,跨国公司在全球范围内配置资源、优化分工,各个国家在全球生产体系和价值链中密不可分,你中有我,我中有你,很难再走回头路。世界经济要可持续发展,一方面离不开发达国家在科学技术创新和新兴产业发展中的带头作用,另一方面也少不了发展中国家的低成本制造业和潜在大市场。世界经济增长必须依靠发达国家和发展中国家南北双中心带动或双轮驱动。合作共赢是任何一个发达国家或发展中国家唯一正确的选择。

倪鹏飞(中国社会科学院财经战略研究院):中央从经济社会主要矛盾转变出发,提出中国进入了高质量发展的新时代的论断是完全正确的。但是从社会形态看,按照党的十九大制定的目标,到2035年要基本实现现代化,十四五规划和未来十五年中国处在从传统转向现代的关键期。从城市的角度来看,以下五个方面支持上述判断。

第一,从中国经济发展层面看,中国处在迈向高收入的跨坎期。具体从收入水平、产业转型、要素驱动等看,中国的个别城市已经跨过台阶进入高收入阶段,但是大部分城市还有距离,虽然一只脚迈上台阶但是身体的重心甚至另一只脚能否迈过,迈过去的能不能稳住,这些均具有很大的不确定。解决的办法是将市场取向的改革进行到底。

第二,从城市社会发展层面看,中国进入了城市社会的风险多发期。城市居民安居乐业是城市真正现代化的重要标志。中国常住人口城镇化率接近60%,未来十五年可能会超过70%,大量的人口进入城镇对就业和公共服务提出巨大需求,而信息化和智能化将对就业产生很大的挑战,如果没有足够的就业岗位和服务保障,可以想见大量游手好闲之人聚集在城市意味着什么。应对的根本措施是创造环境促进制造业和服务业的发展。

第三,从区域关系看,中国处在区域兴衰的博弈期。一方面,北方(东北、西北和华北)经济放缓甚至衰退在持续,另一方面,南方(东南和西南)经济持续向好。这样中部地区显得特别关键,而中部地区的南方和北方也在分化,区域经济存在着南北荣衰博弈。但是均衡发展区域关系是现代化的重要特征,要阻止北方衰退向南蔓延,关键要实施东中一体的战略,促进中部地区持续崛起和繁荣,核心是要加快筑牢中国高质量发展的长江防线。

第四,从城乡关系看,中国进入城乡关系的转折期。中国总体上将要从城乡分割的二元结构进入城乡一体的城市社会,不管在城市里会遇到什么问题,这个趋势不会有重大的变化。城乡一体是现代化的重要特征,但城乡关系转折面临着诸多的挑战和不确定性,根本出路还是要深化农村经济制度改革。

第五,从城市形态发展看,中国处在城市化形态的定型期。中国城镇化的形态已经过小城镇和大城市的发展阶段,未来十五年将经历都市圈、城市群、都市带发展阶段,然后逐步稳定下来,城市群主体形态是现代化的重要特征,在这个走向定型的时间里,如何顺应市场规律、发挥好政府作用,促进经济社会空间活动即城市形态的自然演化,这些均充满了挑战。

常欣(中国社会科学院经济研究所):谈到大国视角下的中国经济,中央与地方关系的讨论自然是一个绕不过去的话题。我在研究宏观稳定特别是动态跟踪地方政府债务风险变化的过程中就对央地关系问题给予了较多关注。

可以看到,2017 年以来,对地方政府债务的新一轮强化治理总体来讲取得了一定成效,尤其是基于显性债务测算的地方政府杠杆率持续上升势头得到了一定控制,2018 年 8 月开始也出台相关举措着手化解隐性债务。但这种高压管控的效果能否持续仍然具有一定的不确定性,因为一些深层次的矛盾和问题还没有得到根本性的解决,其中就包括央地间政府关系的掣肘问题。这里涉及一个命题,就是中央政府所谓的不救助威胁是可置信的吗?

我们注意到,近年来为抑制地方政府过度举债,相应引入了"中央不救助"的原则,旨在打破地方政府不会破产、最后中央政府一定为地方政府"买单"或者说中央财政一定会兜底的"幻觉"。这在某种程度上可以看作是中央政府做出的承诺,但是这种承诺的可信性如何呢?这就引出了所谓的地方政府软预算约束问题。"软预算约束"这个概念最早是由匈牙利经济学家科尔奈提出来,他当时主要针对的是国有企业。后来的学术发展表明,这个概念实际上不仅仅是针对国有企业,对地方政府也是同样适用的,尤其是财政分权理论兴起之后,对于央地关系视角下的地方政府软预算约束问题产生了大量研究。

基于博弈论的分析框架,这方面研究的一个基本结论是,地方政府预算软约束的形成与中央政府承诺的动态不一致是密切相关的。也就是说,中央政府在初始阶段承诺,当地方政府出现财政困难时不会提供救助,但真正出现问题以后,往往又违背事前承诺,最终还是会采取一些救济行动。那么央地之间博弈的结果是什么呢?当地方政府预期到中央政府的反应策略,从而无法形成中央政府拒绝救助的声誉机制后,地方政府的支出和借贷决策就会受到扭曲性激励。正是这种承诺的时间不一致性导致了地方政府的预算约束软化,会刺激它过度支出、过度举债。

进一步看,中央政府不救助的承诺不可置信背后的根源又是什么呢?相关研究表明,这与政府间财政关系高度相关。当纵向财政制度安排呈现如下特征时,容易降低中央政府信守承诺的可能性,进而加剧预算软约束倾向。首先,从收入角度看,地方政府税收自主权较低,自有收入数量有限,通常要与中央政府共享同一税收来源。其次,从支出角度看,中央政府和地方政府事权安排有一定重叠,而且地方政府要满足一些刚性要求,支出上自主权也不足。再次,从收支相关度角度看,地方政府支出大量依赖于中央政府的转移支付,从而与其税收努力无关,其提供公共产品所付出的成本与辖区内居民在消费公共产品过程中所获得的收益之间缺乏直接的关联。

观察现阶段中国不同层级政府间财政制度的设计会发现,这三个特征的重合度较高。有学者针对中国财政实践的相关实证研究表明,地方政府对中央财政转移支付的依赖程度越高,预算软约束出现的频次就越高,这两者是直接相关的。

回顾近几年围绕中央与地方财政关系所做的调整,主要是在支出端推出了一些改革举措,中央政府承担了更多的事权,但是收入层面改革的进展却相对滞后,包括地方主体税种怎么构建,中央和地方收入层面的划分如何调整,等等,无论是时间表还是路线图都不是特别清晰。由于在平衡支出责任与收入权力上的改革力度不一,导致纵向财政失衡问题依然比较严重。由此,地方政府信用独立性自然无法建立起来,也就是地方政府的信用还高度依赖于中央政府的信用,它们之间的信用边界还没有做到明确的区隔。在这样的情况下,中央政府不救助的威慑力就是不足的。

总之,下一阶段要真正防范和化解地方政府债务风险问题,恐怕还是要更多回到中央与地方财政关系的重塑方面,要解决深层次的地方政府预算约束软化和举债冲动问题。简言之,不是通过高压管控的方式,而是从制度层面形成一种有效的制约机制。我觉得未来在这方面的改革应该说依然是任重而道远。

(编辑整理:刘新波)

(校对:李仁贵)