

国家治理十年：从顶层设计到市场动力

付敏杰¹ 管智超²

(1. 中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836; 2. 北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

摘要：在中国经济增长转型时期推进的国家治理体系和治理能力现代化进程，在很大程度上重塑了中国经济增长的制度路径。文章以党的十八大以来开展的全面深化改革为界，把自1978年改革开放至今划分为两个阶段：第一阶段主要通过经济体制改革来适应市场经济基础，第二阶段通过全面深化改革来匹配国家治理。随着中国制度改革的总体目标从“适应社会主义市场经济”转向“匹配国家治理”，机构改革目标也从市场化转向“国家治理体系和治理能力现代化”，国家深层制度参数体系的重构将深刻影响中国的经济增长速度、模式和路径。从经济增长角度来看，如何加快深层制度参数向市场主体的传导速度，释放改革红利，从而达到国家治理时代市场决定性作用下的新稳态增速，是国家制度改革和调试要解决的首要问题。因此，应当重点研究发展阶段转变、国家工作重心调整带来的发展战略和资源配置方式转变，评估新组建机构对市场运行和经济增长的影响，以工作方法现代化破解非经济领域、非市场逻辑与经济领域和市场逻辑的冲突，以新质生产力形成经济增长新动能。

关键词：国家治理；经济增长；适应市场；经济体制改革；全面深化改革

中图分类号：F124；D630 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-0246 (2024) 12-0078-16

即使从2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“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”^①开始算起，中国以国家治理为典型特征的全面深化改革也推进了十年。作为完善和发展中国特色社会主义制度的重要内容，新的国家治理体系的构建和治理能力现代化水平的提高，势必深刻影响中国经济增长的速度、模式和路径，并在新时代的国家体制下形成新稳态增速。

一、十年来的经济增长：中国视角与全球视角

1. 经济增长与周期波动

中国经济增长轨迹在2012年以后经历了剧烈的转变。我们从以下宏观经济变量间的关系来阐释：

第一，从GDP增速数据来看，2007年14.2%的增速是21世纪前二十年中国经济增长的最高点。

基金项目：国家社会科学基金重大项目(22&ZD053)；国家社会科学基金项目(21BJY068)；中国社会科学院智库基础项目(ZKJC240603)。

作者简介：付敏杰，中国社会科学院经济研究所研究员，中国社会科学院大学教授，研究方向：经济增长与财税治理；管智超，北京大学政府管理学院博士生，专业方向：国家治理与公共政策。

^① 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，中华人民共和国中央人民政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874.htm。

这一数据从《2007年国民经济和社会发展统计公报》中的11.4%，^①逐步调整为《中国统计年鉴2010》中的14.2%，并一直延续至今。现在看来，2007年的GDP增速是被严重低估的，当然这也避免了当年出台紧缩性宏观措施和宏观经济政策的急剧转向。^②2008年和2009年的GDP增速为9.7%和9.4%，较2007年出现了较大幅度的下滑，但是仍然明显超越了20世纪90年代强调的“七上八下”宏观经济政策的目标区间，也明显高于2000年的8.5%和2001年的8.3%。^③“四万亿”投资政策使中国从2008年以来的全球金融危机中复苏，2010年中国率先以10.6%的增速冲入21世纪的第二个十年（2010—2019年）。在此期间，中国经济增速进入快速下行通道（见图1），特别是经济周期底部的GDP增速一再刷新。2011年GDP增速为9.6%，2012年下降到7.9%。2013年中国提出“新常态”，党的十八届三中全会正式宣布推进国家治理体系和治理能力现代化，宏观经济增速下降到7.8%。在这之后的几年，随着国家治理水平的提升，GDP增速快速下降的势头被遏制，经济周期呈现平滑化特征。2015年提出供给侧结构性改革时，GDP增速降到7%，正式达到“七上八下”的下界。随着“三大攻坚战”的打响，2017年GDP增速正式回升到6.95%，但是2018年重新恢复缓慢下降趋势，2019年跌破6%，2020—2022年（疫情三年）经济增速的算术均值为4.56%，2023年重新恢复到5.2%，2024年的《国务院政府工作报告》将经济增长目标确定为5%。

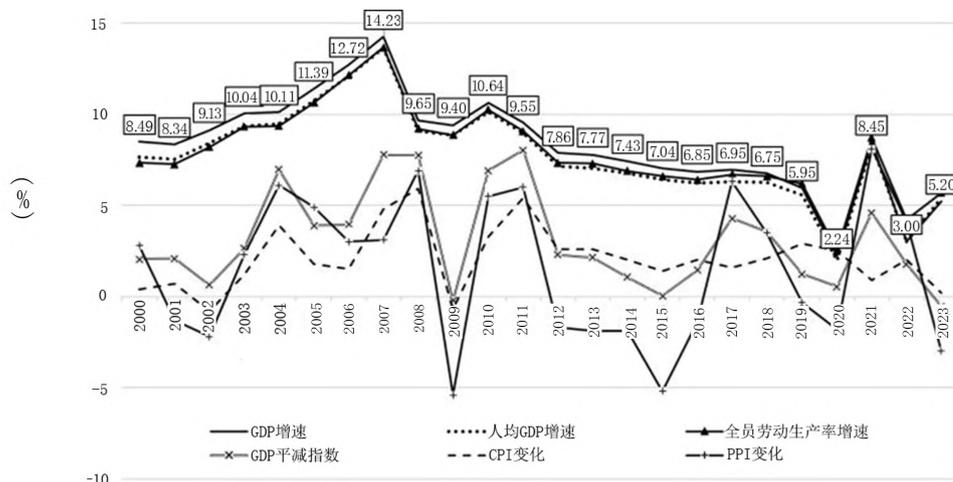


图1 中国经济增长与周期波动：2000—2023年

说明：（1）数据来自Wind金融咨询终端，原始数据全部来自国家统计局，数据时间为2000—2023年。（2）图中数据标签为GDP增速。2007年经济增速（国内生产总值指数）在2007年统计公报中为11.4%，在2008—2010年《中国统计年鉴》中分别为11.9%、13.0%、14.2%，2006年经济增速在2007—2010年《中国统计年鉴》中分别为11.1%、11.6%、11.6%、12.7%。

第二，2000年以来中国GDP增速和人均GDP增速，以及全员劳动生产率3个变量之间一直保持着相同的趋势。但是图1的数据还显示，相同趋势的背后也在悄然发生系统性转变。（1）从GDP增速和人均GDP增速的差距看，2000年以来中国经济增长中人均GDP增速与GDP增速两个变量的系统性差

^① 参见《2007年国民经济和社会发展统计公报》，中华人民共和国中央人民政府网，https://www.stats.gov.cn/sj/tjgh/ndtjgh/qgndtjgh/202302/t20230206_1901951.html。

^② 中国从2007年执行的“稳健财政政策”转向新一轮“积极财政政策”的时间点，发生在2008年11月。参见高培勇：《新一轮积极财政政策：进程盘点与走势前瞻》，《财贸经济》2010年第1期。

^③ “七上八下”是20世纪90年代中国经济转型过程中得出的宏观政策经验，即潜在GDP增速介于7%—8%；如果GDP增速低于7%，应当采用扩张性宏观政策促使其向上；如果GDP增速高于8%，则应该采用紧缩性宏观政策，促使增速向下恢复到正常区间。参见张平：《中国的宏观经济叙事（1978—2025）：历程、共识、逻辑和激励》，北京：经济管理出版社，2023年。

异发生了转变：2018年以前中国GDP增速一直比人均GDP增速快0.5个百分点以上，但是从2019年开始二者之间的差距迅速缩小，新冠疫情期间（2020—2023年）二者差距分别为0.38、0.24和0.2个百分点，2022年GDP增速和人均GDP增速持平，2023年人均GDP增速超过GDP增速0.2个百分点。这一转变的直接原因是人口从正增长转向负增长。累计来看，2000—2018年GDP增速比人均GDP增速快12.3个百分点，年均快0.65个百分点。新冠疫情结束后，这一情况发生了反转。（2）从全员劳动生产率与其他两个指标的差距来看，2005年以前劳动生产率一直是增长最慢的指标。从2005年和2019年开始，全员劳动生产率分别超过了人均GDP增速和GDP增速，2019年以后已经成为增长最快的产出指标。2022年中国全员劳动生产率比人均GDP增速和GDP增速都快1.2个百分点，2023年则分别快了0.5和0.3个百分点（2023年的数据是初步统计数，后续可能会调整）。

第三，为了确认21世纪两个十年中国经济增长中的周期因素差异，图1还展示了2000年以来中国宏观经济的周期性物价指标。从中可以看出，GDP平减指数、居民消费价格指数CPI和生产者价格指数PPI自2000年以来经历了几轮完整的变化周期，并没有显示系统性转变的趋势，从而排除了周期性因素对经济增长转变的影响。（1）从GDP平减指数这一生产侧指标来看，第一个十年的年均值为3.75%，第二个十年年均值为3.10%，差别并不是非常大；从周期极值来看，2000—2009年最高值是2007年的7.78%，最低值是2009年的-0.21%；2010—2019年最高值是2011年的8.03%，最低值是2015年的0.04%，极值差距的变化不大。新冠疫情以后年均值为1.6%，消费侧物价有所下降，但是由于时间尚短，不足以形成趋势性判断；最高值是2021年的4.60%，最低值是2023年的-0.21%。（2）从CPI这一居民消费侧指标来看，第一个十年的年均值为1.87%，第二个十年年均值为2.59%，2010年以来的经济周期内在通胀压力似乎更高，但2019年以后均值重新下降到1.40%；周期极值方面，2000—2009年最高值是2008年的5.90%，最低值是2002年的-0.80%；2010—2019年最高值是2011年的5.40%，最低值是2015年的1.40%，通胀似乎变得更加平均。新冠疫情之后年均值为1.40%，消费侧物价有所恢复，最高值是2020年的2.50%，最低值是2023年的0.20%。（3）生产者价格指数PPI显示出更短的周期和更多的负值，2000—2009年年均值为2.02%。在这十年中，2001年、2002年、2009年三年为负值，最低值是2009年的-5.40%，最高值是2004年的6.10%。2010—2019年年均值为0.89%，比2000—2009年下降了很多，生产侧物价似乎变得温和，但是从极值来看，第二个十年最高值是2017年的6.30%，最低值是2015年的-5.20%，和上一个十年并无显著趋势性差别。2020年以后的最高值是2021年8.10%，最低值是2023年-3.0%，均值为1.85%。（4）总体而言，GDP平减指数、居民消费价格指数CPI和生产者价格指数PPI指标给出的信息没有特别明确的变化趋势。结合图1中产出指标的趋势，可以得出，中国经济增长出现的剧烈转变并不是周期性的，而是长期的趋势性变化。

2. 经济结构变迁

发展中国家经济增长的长期性变化往往与结构因素有关，从农业向非农产业的转变和资源在广义部门之间的再配置过程会深刻影响发展中国家长期增长，进而出现结构性加速、结构性减速等特有现象。^①图2展示了2000年以来中国经济非农化进程中的结构性转变，特别是从以工业、第二产业为主导的经济增长模式，转向以第三产业（服务业）为主导的经济增长模式。（1）2000—2009年第二产业和工业对经济增长的拉动作用超过第三产业。虽然工业、第二产业和第三产业的增速都在11.2%左右，但是工业、第二产业和第三产业对经济增长的平均拉动作用分别为4.69、5.33和4.56

^① Ricardo Hausmann, Lant Pritchett, Dani Rodrik, "Growth Accelerations," *Journal of Economic Growth*, Vol. 10, No. 4, 2005, pp. 303-329; Barry Eichengreen, Donghyun Park, Kwanho Shin, "When Fast-Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China," *Asian Economic Papers*, 2011; 白重恩、张琼：《中国经济减速的生产率解释》，《比较》2014年第73期；袁富华：《长期增长过程的“结构性加速”与“结构性减速”：一种解释》，《经济研究》2012年第3期；张平等：《中国经济增长前沿Ⅲ：中国高质量增长与治理》，北京：社会科学文献出版社，2022年。

个百分点，第二产业远远超过第三产业，表明中国正处于工业化的中期阶段。从发达国家经验来看，这一时期往往伴随着快速的资本深化，基本特征是高投资、高能耗。(2) 伴随着中国经济增长减速，2010—2019年工业、第二产业和第三产业的年均增速分别下降到7.46%、7.51%和8.41%，第三产业（服务业）的增速超过工业和第二产业1个百分点。如果用对经济增长的拉动作用来衡量，则工业、第二产业和第三产业的拉动作用分别为2.88、3.41和3.95个百分点，工业对经济增长的贡献低于服务业1个百分点以上，表明中国正在进入服务业主导经济发展的新阶段。(3) 进入2020年以后的疫情和后疫情阶段，工业年均增速下降到4.91%，第二产业和第三产业下降到4.61%和4.81%。工业增速超过第二产业、第三产业增速的原因是疫情期间各国不同防疫模式的影响。在国外工业生产普遍受到大规模冲击的情况下，中国工业率先恢复并获得进一步成长。但是这样一个由防疫政策差别造成的工业更快成长是不可持续的，随着全球经济恢复常态，中国也将恢复到服务业主导经济发展的阶段。各行业对经济增长的拉动作用从侧面证实了这一点，尽管2020—2023年中国工业获得了超常增长，但是工业对经济增长的拉动作用为年均1.56个百分点，低于第二产业的1.76个百分点，更低于第三产业1个百分点以上。(4) 基于上述的产业结构转型分析，可以看出中国已经度过工业主导经济发展的工业化中期阶段，进入服务业主导经济发展的新阶段。随着全球经济在疫情后重新恢复常态，中国经济增长由服务业主导的特征会更加明确。

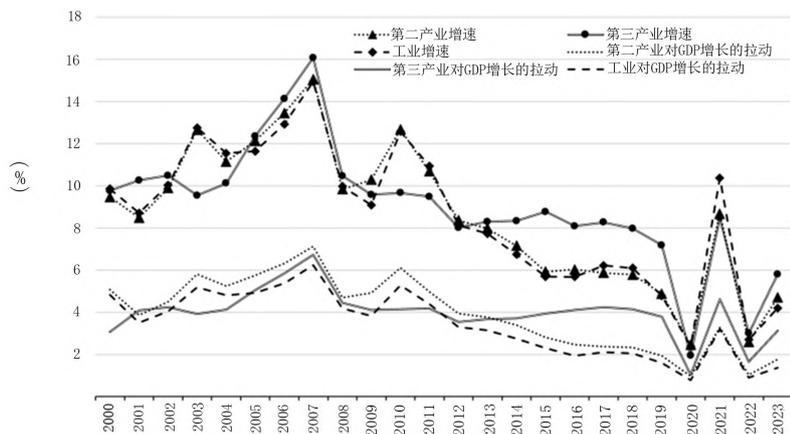


图2 中国经济增长的结构性转变：产业视角

说明：数据来自 Wind 金融咨询终端，原始数据全部来自国家统计局，数据时间为 2000—2023 年。

3. 中国经济增长的外部视角和相对表现

随着中国成长为全球第二大经济体，中国经济受到的国际影响也越来越大。2010年以来，随着贸易摩擦、局部战争的爆发和大国竞争升级，国际因素对判断中国经济增长状态的重要性也越发凸显。图3将中国经济增长状况放在全球经济增长的背景下进行对比。

(1) 无论采用 GDP 还是人均 GDP 指标，中国经济增速都高于全球经济增长，但二者之间的差距趋于缩小。2000—2009年中国 GDP 增速与全球 GDP 增速的差距年均值为 7.36%，2010—2019 年下降为 4.53%，人均 GDP 年均增速差距则从 7.99% 下降为 5.13%，两个指标都下降了将近 3 个百分点，2020—2022 年中国和全球 GDP 增速、人均 GDP 增速年均值差距进一步缩小为 2.47% 和 3.26%。在中国经济增速最高的 2007 年，中国 GDP 和人均 GDP 增速分别为 14.2% 和 13.6%，此时全球经济增长和全球人均 GDP 增速分别为 4.38% 和 3.09%，低于 2021 年从疫情中恢复的 6.23% 和 5.31%，2010 年的 4.53% 和 3.26%，2004 年的 4.47% 和 3.16%，2000 年的 4.53% 和 3.13%，以及 2006 年的 4.44% 和 3.14%。在全球经济负增长的 2020 年（全球 GDP 和人均 GDP 增速分别为 -3.06% 和 -4.03%），中国 GDP 和人均 GDP 增速分别为 2.24% 和 2.00%，也是 2000 年以来的最低值。但是在全球经济同样负增长的 2009 年（全球 GDP 和人均 GDP 增速分别为 -1.36% 和 -2.57%），中国 GDP 和

人均 GDP 增速分别高达 9.40% 和 8.86%。

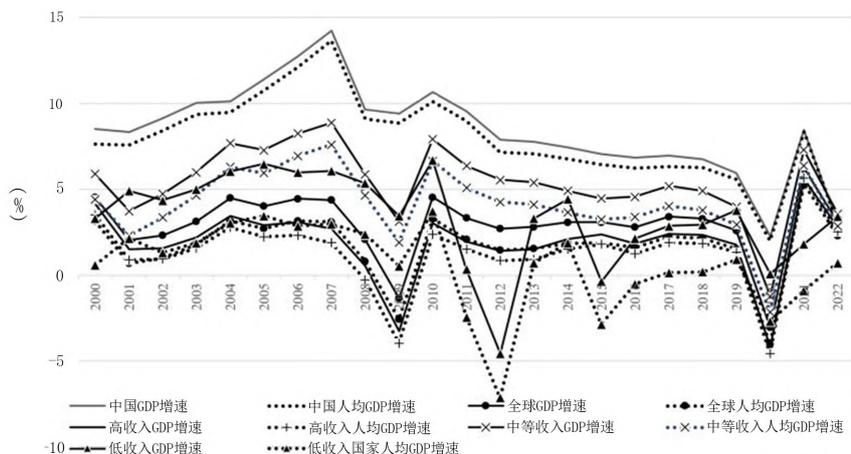


图 3 中国经济增长变迁的国际视角：不同收入组对比

说明：数据来自 Wind 金融咨询终端，原始数据全部来自世界银行，数据期限为 2000—2022 年。

(2) 中国经济增速也完全高于各个收入组的经济增速，但是与中高等收入经济体的差距似乎在不断缩小，主要是因为 2010 年以后高收入国家并没有遇到低收入国家、中等收入国家的增速减速问题。从数据来看，2000—2009 年低收入、中等收入和高收入经济体 GDP 年均增速分别为 5.09%、6.13% 和 1.88%，2010—2019 年则演化为 2.15%、5.32% 和 2.06%，疫情后分别下降为 1.76%、3.20% 和 1.41%，高收入国家增速较为稳定，这也是高收入国家人类发展指数迅速恢复、世界走向极化的重要原因。^① 在人均 GDP 方面，中国所在的中等收入经济体年均增速最高，2000—2009 年、2010—2019 年、2020—2022 年分别为 4.80%、4.10% 和 2.35%，远高于同期高收入经济体的 1.18%、1.53% 和 1.21%，以及低收入经济体的 2.11%、-0.55% 和 -0.96%。高收入经济体的人均 GDP 增速最稳定，低收入经济体的人均 GDP 增速的稳定性最差。2000—2009 年中国与低收入、中等收入和高收入经济体 GDP 增速均值差距分别为 5.24%、4.22% 和 8.47%，到 2010—2019 年分别演化为 5.53%、2.36% 和 5.61%，2020—2022 年分别下降到 2.80%、1.36% 和 3.15%。人均 GDP 增速差距也经历了类似趋势，不再赘述。

(3) 在分析中国与不同收入组经济体经济增速差距变化的基础上，图 4 进一步展示了中国与美国、欧盟两大经济体之间的增速差距及其演化趋势。2000—2019 年美国 GDP 增速最高值是 2000 年的 4.10%，当年人均 GDP 增速达到了 2.93%；最低值是 2009 年的 -2.60%，当年人均 GDP 增速为 -3.45%。2000—2009 年美国 GDP 年均增速为 1.92%，人均 GDP 增速年均值为 0.96%，只有 GDP 年均增速的一半；2010—2019 年美国 GDP 年均增速为 2.39%，人均 GDP 增速是 1.56%。就中美 GDP 增速差距而言，最大值是 2007 年的 12.59% 和 2009 年的 12.31%，最小值是 2018 年 3.85% 和 2019 年的 3.75%；差距年均值从 2000—2009 年的 8.73% 下降到 2010—2019 年的 5.52% 和 2020—2022 年的 3.24%，不断缩小；中美人均 GDP 增速差距从 2000—2009 年的 8.43% 下降到 2010—2019 年的 5.29% 和 2020—2022 年的 2.73%，也在不断缩小。欧盟 GDP 增速最高值是 2000 年的 4.01%，最低值是 2009 年的 -4.38%，年份和美国完全一致；这两个年份的人均 GDP 增速达到了最高值 3.78% 和最低值 -4.57%；年均 GDP 增速从 2000—2009 年的 1.77% 下降到 2010—2019 年的 1.75% 和 2020—2022 年的 1.32%，出现增速下降的趋势。中欧 GDP 增速差距的最大值在 2009 年达到 13.3%，最小值是 2017 年的 3.62%；年均增速差距从 2000—2009 年的 8.41% 下降到 2010—2019 年的 5.63% 和

^① United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2023/2024: Breaking the Gridlock, Reimagining Cooperation in a Polarized World*, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24overviewen.pdf>.

2020—2022年的3.18%，差距也在不断缩小；中欧人均GDP增速差距从2000—2009年的8.58%下降到2010—2019年的5.93%和2020—2022年的3.24%，同样也在不断缩小。

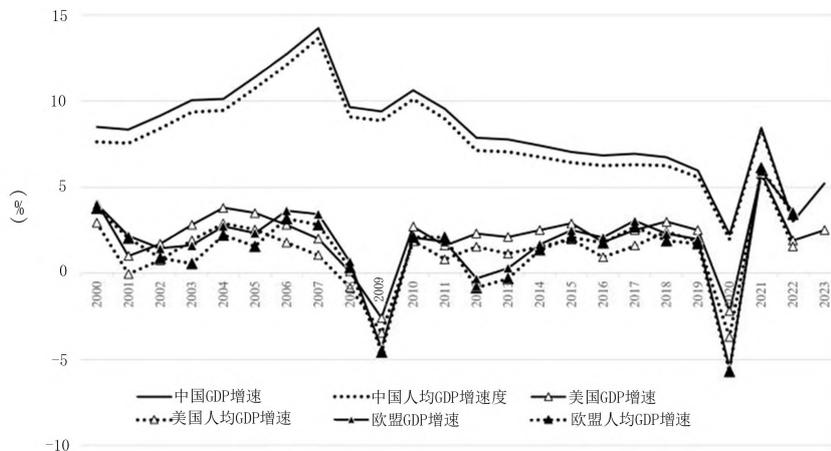


图4 中国经济增长变迁的国际视角：中国、美国与欧盟对比

说明：数据来自 Wind 金融咨询终端，原始数据全部来自世界银行，数据期限为 2000—2023 年。

(4) 以上分析了中国经济增长的外部环境情况，可以看到：虽然中国经济增速（GDP 增速和人均 GDP 增速）始终高于全球平均水平、不同收入组和主要发达国家的增速，但是随着中国融入全球经济程度的加深，保持“一枝独秀”的难度越来越大。经济增速下滑、与外部世界的经济增长差距不断缩小似乎已经成为必然。随着中国经济发展水平向高收入国家靠近，GDP 增速和人均 GDP 增速似乎也在向高收入国家、美欧等发达经济体“看齐”。从经济增长和收敛的角度出发，这毫无疑问导致中国追赶发达国家速度的下降。中国的经济赶超和长期增长依然是可持续的吗？

本文将对此给出分析框架。从制度与经济增长的经典文献出发，通过把 1978 年以来的改革划分为经济体制改革和全面深化改革两个阶段，聚焦国家治理十年来的顶层设计改革及其对市场动力的影响，分析中国经济增长动力重塑的前景和政策措施。本文认为，国家治理顶层设计的制度参数更深，向市场主体传导的周期长，促进增长的效果还没有完全显现。随着全面深化改革在市场层面措施的强化，中国经济将迎来新一轮改革红利。

二、文献：制度与经济增长

从时间对应性上来讲，经济发展的可持续性可能取决于一系列“慢变量”。在对经济增长进行理论探源的过程中，学者逐步将经济增长归因于地理因素、文化因素、运气因素和制度因素等。从地理角度看，全球发达经济体集中在北回归线附近，美国的经济中心在东西海岸；^① 从文化角度看，韦伯对新教伦理与资本主义精神的强调被学者奉为经典，近期有文献也开始关注中国经济增长背后的儒家文化；^② 从运气角度看，有文献认为工业革命的出现就是一个偶然事件，大推动理论强调，同时具备经济发展所需要的基础设施，才能实现各产业部门的协同效应，但这基本上也是偶然事件；^③ 更多的学者关注制度因素，很大程度上是因为制度因素是可以通过集体行动来改变和塑造的公共因素，是各

^① Jordan Rappaport, Jeffrey D. Sachs, “The United States as a Coastal Nation,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 8, 2003, pp. 5-46.

^② Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, London: Allen and Unwin, 1930; 李金波、聂辉华：《儒家孝道、经济增长与文明分岔》，《中国社会科学》2011年第6期。

^③ Paul Rosenstein-Rodan, “Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe,” *The Economic Journal*, Vol. 53, 1943, pp. 202-211; Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, “Industrialization and the Big Push,” *Journal of Political Economy*, Vol. 97, No. 5, 1989, pp. 503-530.

国政府通过努力可以实现的目标。

制度与经济增长关系的研究集中体现了从事经济史研究和经济增长研究的学者们的智慧。诺斯和托马斯论述了工业革命之前“有效率的经济组织”和所有权制度对西方崛起所起的关键作用,^①熊彼特强调了创新活动背后的金融支持和有效的金融制度,^②希克斯强调资本市场制度与西欧崛起密切相关,^③肯尼迪认为公债制度实现了强大金融和强权政治之间的联合,^④弗格森强调了英国制度创新矩阵的作用,即文官制度、议会制度、国债制度和中央银行体系等。^⑤上述研究都从不同侧面论证了制度因素对工业革命后欧洲崛起的重要作用。

关于中国经济增长的制度因素的代表性研究有:林毅夫等论证了比较优势战略对改革开放后经济增长的作用;^⑥钱颖一的研究突出了保护市场的联邦主义(中国一种特殊的分权形式)的作用;^⑦戴慕珍等认为财政承包制改革形成了地方政府的公司制模式和地方法团主义;^⑧布兰查德和施莱佛等强调政治集权是导致中国和俄罗斯转轨绩效存在差距的重要原因;^⑨张晓波认为政治集权和财政分权同时造就了中国的经济增长和地方发展差距;^⑩傅勇和王永钦等将政治集权和财政分权统称为“中国式分权”;^⑪周黎安强调官员选拔制度对经济增长具有促进作用;^⑫陶然等特别关注了土地制度和土地市场对中国工业化的推动作用;^⑬张五常认为理解中国经济模式的关键在于理解县域竞争;^⑭郑永年和黄彦杰认为中国经济崛起的背后是“制内市场”型的政治经济体制。^⑮

相对于制度经济学在全球范围内的巨大影响而言,关于制度变迁与经济增长的证据和实证研究总体上是脆弱的,这可能是因为制度并不容易度量。目前全世界范围内可证伪的、具有高度显著性的制度与经济增长关系的研究,可以分为两类:第一类集中于研究市场制度,典型的是关于法律体系和资本市场表现的文献。它们大多从私有产权制度等微观视角开展实证研究,开创者是LaPorta等。这类

① Douglass C. North, Robert Paul Thomas, "An Economic Theory of the Growth of the Western World," *The Economic History Review*, Vol. 23, No. 1, 1970, pp. 1-17; Douglass C. North, Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

② 约瑟夫·熊彼特:《经济发展理论》,何畏等译,北京:商务印书馆,1990年,第73-74页。

③ 约翰·希克斯:《经济史理论》,厉以平译,北京:商务印书馆,1987年,第56-91页。

④ 保罗·肯尼迪等:《大国的兴衰》,蒋葆英等译,北京:中国经济出版社,1989年。

⑤ Niall Ferguson, "The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World 1700-2000," *The Journal of Economic History*, Vol. 62, No. 1, 2002, pp. 267-268; 张宇燕、高程:《美洲金银和西方世界的兴起》,《社会科学战线》2004年第1期。

⑥ 林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海:格致出版社,1999年。

⑦ Yingyi Qian, Barry R. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2, 1996, pp. 149-185; Yingyi Qian, Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, pp. 83-92.

⑧ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992, pp. 99-126.

⑨ Olivier Blanchard, Andrei Shleifer, "Federalism With and Without Political Centralization: China versus Russia," *IMF Staff Papers*, Vol. 48, No. 1, 2001, pp. 171-179.

⑩ Zhang Xiaobo, "Fiscal Decentralization and Political Centralization in China: Implications for Growth and Regional Inequality," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 34, No. 4, 2006, pp. 713-726.

⑪ 傅勇、张晏:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》2007年第3期;王永钦等:《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,《经济研究》2007年第1期。

⑫ 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

⑬ 陶然等:《地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思》,《经济研究》2009年第7期;曹广忠、袁飞、陶然:《土地财政、产业结构演变与税收超常规增长——中国“税收增长之谜”的一个分析视角》,《中国工业经济》2007年第12期。

⑭ 张五常:《中国的经济制度》,北京:中信出版社,2012年。

⑮ 郑永年、黄彦杰:《制内市场:中国国家主导型政治经济学》,杭州:浙江人民出版社,2021年。

文献把全世界划分为不同的法律起源，研究法律起源对资本市场、经济增长的不同影响。^① 第二类研究政治制度和国家制度等公共制度，重点关注国家制度、政治制度对经济增长和长期发展的影响（往往采用城市化率等发展指标的替代变量来解决长期增长指标缺失的问题），强调议会制民主、包容性政治制度、开放性社会秩序等的作用。这类经济学文献很大程度上立足于对宏观制度的单一维度简单二分法，忽视了制度体系的内在联系和复杂性，如以政治制度最常见的“民主+”分类方式（“民主与独裁”“民主与专制”“民主与威权”等）来证明某种政治制度在经济增长中总是具有优势的。^② 总体来看，第一类文献的实证色彩更浓，第二类文献更加侧重理论阐释，实证的科学程度比第一类弱，相关结论的争议也较大，同时由于公共制度的变量往往包含了价值观色彩，所以具有较强的叙事性，不经意间展示出“历史终结”的味道。

奥格尔维和卡勒斯在《经济增长手册》上关于制度与增长的综述性文章，试图把这两种制度——市场制度和公共制度——放在统一的制度体系框架之中，认为上述关于制度与增长研究的很多观点并没有充分的历史证据。他们主推制度的连续视角和系统视角，否定对制度进行简单分类的方法和简单结论，例如认为产权制度不比契约制度更加重要。奥格尔维和卡勒斯总结了八条经验教训：（1）公共制度对于市场运行必不可少；（2）强大的议会并不能保证经济成功；（3）关键在于普遍制度与特殊制度的差异；（4）产权制度与契约制度缺一不可；（5）普遍产权比特殊产权更有利于经济增长；（6）私有产权的安全性是一个程度问题；（7）任何制度都处在一个更广泛的制度体系之中；（8）分配冲突至关重要。这些经验符合很多经典文献的结论，也澄清了类似“只要建构某种特定的政治制度就可以一劳永逸地解决发展中国家的经济增长问题”的关于制度的误解。

尽管政治经济学对政治制度的分类非常简单，但现实世界是复杂、综合的，远远超过了单一制度的分析范式所暗示的复杂性。已有的制度指数往往通过增加维度来显示制度的复杂性，例如国际国别风险指南（ICRG）的制度分类就包括了官僚质量、腐败控制、法律秩序和民主责任四大类，而世界银行主导的世界治理指数 WGI 包含了五大类因素：政治稳定、政府效能、管制质量、法治程度和腐败控制。尽管如此，比起现实世界的制度，这种分类依然是高度简化的。制度复杂性在很大程度上对应着相同的制度在不同国家不同发展阶段对经济发展可能起完全不同的作用。我们必须从更广泛的视野中去观察、分析制度体系，特别是把制度作为一个连续、系统的整体来研究制度改革对经济发展的可能影响，跳出仅仅关注某一个维度或者某个简单二分法的逻辑。因为逻辑会产生间断点，但真实的历史从不间断。

由于中国的实际经济表现与制度理论的预测存在明显的反差，因此，中国制度质量和经济增长之间的关系一直是一个谜题。以营商环境为例，按照世界银行的《营商环境报告》（Doing Business），中国的营商环境得分很低，排名长期落后，无论如何也不能对应四十多年的经济快速发展奇迹。例如按照 2014 年的数据，中国在 189 个国家和地区中排在第 96 位，与伊拉克和刚果接近，^③ 理论上根本不能与中国改革开放以来接近 10% 的 GDP 增速相匹配。

从更广的视角来看，中国的制度和治理指数与经济表现之间的反差，并不仅仅因为中国制度的特

^① Rafael La Porta, et al., “Law and Finance,” *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 6, 1998, pp. 1113–1155; Rafael La Porta, et al., “The Economic Consequences of Legal Origins,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 46, No. 2, 2008, pp. 285–332; Timothy Besley, Torsten Persson, *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, Princeton: Princeton University Press, 2011.

^② Daron Acemoglu, et al., *Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth*, London: Handbook of Economic Growth, 2005; James A. Robinson, Daron Acemoglu, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York: Crown Publishers, 2012; Douglass C. North, Barry R. Weingast, “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-century England,” *Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 4, 1989, pp. 803–832; Douglass C. North, et al., *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009; Daron Acemoglu, et al., “Democracy Does Cause Growth,” *Journal of Political Economy*, Vol. 127, No. 1, 2019, pp. 47–100.

^③ Chong-En Bai, Chang-Tai Hsieh, Zheng Michael Song, “Special Deals with Chinese Characteristics,” *NBER Working Paper Series*, 2019; 付敏杰、张平：《社会主义市场经济体制改革中的经济增长：一种政治经济学探索》，《经济研究》2022 年第 7 期。

殊性，而是发展中国家普遍存在的反差情况的一种写照。例如上述中国营商环境排名与经济增长表现之间的反差，可能符合发展中国家广泛存在的“交易胜过规则”情况。霍尔沃德和普里切特对世界银行《营商环境报告》和企业调查（Enterprise Surveys）进行了大范围对比研究（前者的数据由机构专家按照规律规则、假设完全合规而进行理论推导得到，后者由企业自行汇报），发现报告中完成相关流程（如获取许可证、进口货物等）的时间跨度与成本数据，与各国企业实际汇报数据相比差别巨大。^① 这一差别在非 OECD 国家表现如下：（1）二者的国内差别是国家间差别的两倍以上；（2）企业调查的时间跨度比《营商环境报告》的时间跨度小，例如《营商环境报告》中企业平均获取建筑许可证天数的中位数是 177 天（委内瑞拉和津巴布韦分别是 380 天和 566 天），企业调查中位数为 30 天（委内瑞拉和津巴布韦都是 30 天）；（3）企业调查数据与营商环境中的理论数据不相关；（4）《营商环境报告》数据变化与企业调查的实际数据变化不强相关。这些意味着法律规则对于发展中国家的现实状况描述极弱，针对发展中国家的营商环境调查数据都可能存在严重偏差。

其他制度指数也存在类似问题。例如，在贝斯利和佩尔森的“繁荣支柱指数”中，中国在进入指数排名的 150 个国家和地区中排在第 67 位（得分 0.607），但按照模型的预测排名应为第 120。尽管采用的是 2000 年左右的数据，远远落后于今天的中国发展水平，但是预测也是失误的。由此，贝斯利和佩尔森认为，这一差异代表难以直接套用此书的理论。从更大的研究范围来看，世界范围内的预测误差也主要来自发展中国家，^② 特别是南亚国家的预测指数普遍比实际指数要高，而拉丁美洲国家恰恰相反。

我们认为，专家作为外部参与者，与作为企业家的内部参与者存在认知偏差。因为机构学者或顾问专家在评判某项领域的时候，心里必须先验存在一个“坐标系”，否则便不能设计指标体系并进行评分。他们还必须存有无偏向的价值中立特征，即不能有宗教信仰和皈依者狂热、不能接受特定国家的高等教育、不能有特定价值取向的企业文化。从实际结果来看，这个“坐标系”又往往是以教材或发达国家制度、经验为基础的，暗含了一个“制度收敛”的假设，即所有国家在经济发展的过程中，制度和治理都会向某个国家的制度基准或者某种治理模式靠拢。一旦遇到不向基准收敛的国家和经济体，“坐标系”就可能失灵，从而导致专家学者的“外部判断”与企业家的“内部判断”出现永久性偏差，甚至出现方向性错误。因为制度对内部参与者形成的约束往往是潜在不可观测的，我们只能看到约束基础上形成的均衡结果。

三、国家治理体系和治理能力现代化改革的历史视角

制度建设是党的十八大以来党和国家工作的重中之重。党的十八大报告提出“要把制度建设摆在突出位置”，“制度”一词在报告中出现了 102 次。习近平总书记在党的十八届四中全会上指出：“新时代改革开放具有许多新的内涵和特点，其中很重要的一点就是制度建设分量更重，改革更多面对的是深层次体制机制问题，对改革顶层设计的要求更高，对改革的系统性、整体性、协同性要求更强，相应地建章立制、构建体系的任务更重。”^③

^① Mary Hallward-Driemeier, Lant Pritchett, “How Business Is Done in the Developing World: Deals versus Rules,” *Journal of Economic Perspective*, Vol. 29, No. 3, 2015, pp. 121-140.

^② 预测最差（相差 50 位以上）的国家依次是：印度、缅甸、埃塞俄比亚、布隆迪、柬埔寨、菲律宾、斯里兰卡、越南、土耳其、中国；预测过度（相差 50 位以上）的国家依次是：科特迪瓦、加纳、尼日利亚、加蓬、墨西哥、科威特、阿曼、哈萨克斯坦、新加坡，其中新加坡是唯一的发达经济体。参见蒂莫西·贝斯利、托斯滕·佩尔森：《繁荣的支柱：发展集群的政治经济学》，付敏杰译，北京：社会科学文献出版社，2022 年。

^③ 《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》，中华人民共和国中央人民政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm?_did=ua7bkh5of7ovs57evoxgdiz82vls。

在国家治理体系和治理能力现代化改革上，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“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”。由此推动的新一轮中国制度建设的影响是持久而全面的。党的十九届四中全会通过的《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》更是为国家治理体系和治理能力现代化提出了与2050年全面建成社会主义现代化强国并行的“两步走”战略，即到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化，到中华人民共和国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。党的十九届四中全会深化了对中国特色社会主义制度体系中根本制度、基本制度、重要制度的诠释，^① 习近平总书记强调“制度优势是一个国家的最大优势，制度竞争是国家间最根本的竞争。制度稳则国家稳”^②。

无论从经济学之外的视角来看，还是从中国推进国家治理体系和治理能力现代化的目标来看，中国的国家制度改革都不向特定发达国家的改革模式收敛。党的十八大报告明确提出，充分发挥中国特色社会主义政治制度优越性，积极借鉴人类政治文明有益成果，绝不照搬西方政治制度模式。党的十九届四中全会通过的《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》强调，中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系，国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开，国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。^③

为了分析国家治理对经济增长的影响，我们把1978年十一届三中全会以来的改革开放划分为两个阶段：经济体制改革阶段和全面深化改革阶段，分界线是2013年党的十八届三中全会。^④ 研究国家治理和机构改革的学者大多同意按此分界。^⑤ 在两阶段分界的研究中，高培勇提出党的十八届三中全会后的财税体制改革正在经历从“适应经济体制”到“匹配国家治理体系”的转变。^⑥ 财政是国家治理的基础和重要支柱，财税“覆盖全部、牵动大部”，财政体制改革涉及所有政府部门运行逻辑的调整，从而成为理解中国改革与发展的重要切口。我们将这种思路进行了拓展，从财税体制拓展到整体改革方式，这样经济体制改革阶段就不是适应市场经济体制，而是政府规则主动适应市场经济，特别是市场主体和市场规则，即市场化改革。

^① 《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》提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标。在中国特色社会主义制度谱系中，党的集中统一领导制度和全面领导制度是我们党和国家的根本领导制度；人民代表大会制度是根本政治制度；马克思主义在意识形态领域指导地位的制度是根本文化制度；共建共治共享是根本社会治理制度；党对人民军队的绝对领导是根本军事制度；政治领域中党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度是基本政治制度；经济领域中以公有制为主体、多种所有制共同发展，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等是基本经济制度；重要制度包括经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制、法治体系、党的建设制度等方面。

^② 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第277页。

^③ 中华人民共和国中央人民政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm?did=ua7bkh5of7ovs57evoxg diz82vls。

^④ 付敏杰、张平：《社会主义市场经济体制改革中的经济增长：一种政治经济学探索》，《经济研究》2022年第7期。

^⑤ 1978—2023年中国共进行了9次政府改革，分别发生在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年、2018年和2023年，五年一个周期，与党政机构换届紧密相关。改革都是从国务院机构改革开始，然后推动地方政府机构改革，这种从上到下的改革推进路径与中国实行单一制直接相关。有些文献把2003年作为第二分界点，强调2003年之前主要是精简政府机构，2003年以后主要是政府职能转变。还有文献进行了更详细的划分。参见赵宇峰：《政府改革与国家治理：周期性政府机构改革的逻辑——基于对八次国务院机构改革方案的考察分析》，《复旦学报》（社会科学版）2020年第2期；左然、左源：《40年来我国机构改革的经验和启示》，《中国行政管理》2018年第9期；沈荣华：《我国政府机构改革40年的启示和新趋向》，《行政管理改革》2018年第10期；孙涛、张怡梦：《从转变政府职能到绩效导向的服务型政府——基于改革开放以来机构改革文本的分析》《南开学报》（哲学社会科学版）2018年第6期。

^⑥ 高培勇：《由适应市场经济体制到匹配国家治理体系——关于新一轮财税体制改革基本取向的讨论》，《财贸经济》2014年第3期；高培勇：《中国财税改革40年：基本轨迹、基本经验和基本规律》，《经济研究》2018年第3期。

1. 改革方向：从“市场化”到“现代化”

世界各国都在进行大量的制度改革，大部分改革都集中在政府换届带来的政治力量重塑的关键节点。在很大程度上，制度改革只是一个工具，重要的是改革所要达到的目标，这直接决定了改革对不同部门、不同群体利益格局的影响，进而决定了短期和长期增长的绩效。前面把1978年以来中国的改革进程划分为经济体制改革和全面深化改革两个阶段，是为了分析两个阶段不同的改革目标和改革路径。

(1) 在2013年以前的经济体制改革阶段，改革的方向是市场化，改革目标是适应市场经济发展、激发市场主体活力。推进市场化最重要的方式是推进个体经济、集体经济、民营经济、外资经济的快速成长，在国有企业中引入市场化经营机制和产权制度改革中的民营化转型机制^①，以及由于国有企业改革“抓大放小”、国有经济战略性重组而造成的“国退民进”。在这一时期，国有企业数量不断减少，国有经济的比重不断下降，国民经济劳动生产率、全要素生产率不断提升，外国直接投资和对外贸易快速增加，人均GDP年均增速接近10%。沿海沿边开放城市快速成型，开发区、工业园区、经济特区等连续涌现，成为经济增长的主要推动力量。总体而言，经济体制改革是以市场化为基本改革方向，以市场制度改革和完善为先导，以政府功能转变为补充，具有明显的适应性特征，主要是改掉市场领域和部分行政领域中与市场基础不能适应的部分。从经济学的角度看，这种制度改革具有典型的需求导向特征，通过改掉制约市场部门发展的直接约束条件，更好地促进市场部门增长。从改革分类来看，这种改革的工具性质很强、价值属性很弱，改革的进程是且行且改，“摸着石头过河”，缺乏对改革过程的总体性设计。

(2) 全面深化改革的方向是现代化。以现代化为导向的改革，必然要求政府与市场共同发展，毫不动摇支持民营经济和国有经济发展，不可能再出现大范围的国有企业民营化。全面深化改革的核心任务，是以顶层设计方式推进国家治理体系和治理能力现代化、发展和完善中国特色社会主义制度，而国家治理体系和治理能力现代化又是中国全面建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的重要载体。2013年、2018年和2023年开展了三轮大的机构改革，涉及市场和经济方面的内容少，更多内容是关于政治、社会、文化、生态文明和党的建设。关于市场化的内容，《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”。经济体制只是推进“五位一体”国家治理的一个部分，机构改革以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点。^② 全面深化改革坚持了系统观念，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，比经济体制改革阶段主要集中于经济领域要宽泛得多。在经济领域中，对于“新发展理念”以及高质量发展、绿色低碳、共同富裕等主题的强调，也会在一定程度上影响经济新动能的形成。从改革分类来看，全面深化改革的顶层设计特征决定了其可以体现更深层次的价值特征，特别要体现“以人民为中心的发展”，具有较强的政府供给驱动和主动性变革特征。

2. 改革目标：从适应市场经济到匹配国家治理

把1978年十一届三中全会以来的改革进程划分为两个阶段——经济体制改革阶段和全面深化改革阶段——的一个非常重要意义是，辨识中国改革总体上经历了从“适应市场经济体制”到“匹配国家治理体系”的转变。已有文献和成果显示：

(1) 在经济体制改革阶段，核心任务是解放和发展生产力，主要内容是改变计划经济时期形成

^① 张卓元：《中国经济改革的两条主线》，《中国社会科学》2018年第11期；李晓西：《中国经济改革30年：市场化进程卷》，重庆：重庆大学出版社，2009年。

^② 参见《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，中华人民共和国中央人民政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2018-03/04/content_5270704.htm。

的政府管理体制和转变政府职能，改革方式在2003年以前是“精简机构”，2003年以后是“转变职能”，改革方向是与国际通行的政府职能接轨。具体来说，这一时期机构改革的典型方式是“做减法”，主要思路是通过机构改革来撤销和合并各级政府部门中的专门经济管理部门和综合机构中的专业机构，这一点在1992年确定社会主义市场经济体制后更加清晰。国务院部门数由1992年的86个减少到2003年的51个，其中经济管理部门从50个减少到7个；1998年国务院部门减少了21个，经济管理部门减少了9个。^①从当时的经济形势来看，这在一定程度上受到全国财力下降和中央财力不足的影响，究其根源是传统的以国有企业为主要税基的财税制度还不能完全适应快速发展的市场经济。在市场制度改革方面，作为经济体制改革的核心环节，国有企业改革的目标是建立现代企业制度，与国际通行的企业制度接轨，强调国有企业的一般市场主体特征。^②例如，1993年《中华人民共和国公司法》第一条直接阐释了立法目的是“为了适应建立现代企业制度的需要”^③。2003年以后，国家财力逐步充实、两个比重不断提高，^④政府改革开始进入“转变职能”和功能完善阶段，更加聚焦服务型政府建设，社会管理、公共服务和民生保障功能明显增强。

(2) 在全面深化改革阶段，改革的目标是全面推进国家治理体系和治理能力现代化，为全面建成社会主义现代化强国提供制度保障。在推进国家治理的十年中，国务院政府部门数量和政府职能总体稳定，改革措施主要是组建国家数据局、退役军人事务部、国家金融监督管理总局，撤并计生委和国家旅游局。真正的革命性转变不是减少国务院组成部门和调整以国务院部门为核心的政府职能部门，而是改革政府的管理方式和管理政府的方式，即纵向权力体系改革。政府管理方式改革集中于简政放权、行政审批制度改革和商事制度改革。反腐败力度和约束型制度建设的速度前所未有，条条制度红线严格约束政府、机构和官员的行为，深刻调整了政党、政府、市场、社会之间的行为边界和权责边界。改革管理政府的方式主要是通过加强党的机构建设实现的。2018年以后机构改革重点从政府改革转向建立完善党的机构和建立健全党全面领导的体制。^⑤全面深化改革以来，党政融合程度大大提高，形成了更加清晰的党政复兴型治理结构，纵向延伸的政府体系成为党战略决策的实施体系和执行主体。^⑥在党的十九大确立的中国特色社会主义制度体系之中，“坚持党的集中统一领导”是中国特色社会主义制度的第一大优势，十九届四中全会提出，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，党是最高政治领导力量。^⑦通过党的机构改革和党政关系调整，尤其在“党的领导、政府执行力、武装力量战斗力、群团组织活力”四个维度上发力，系统性、整体性地坚持和加强了党的领导的整体逻辑。在国家机构的改革中，党的领导空前加强，维护党的集中统一领导的机构职能体系更加健全，党和国家机构履职更加顺畅高效。如新组建了

^① 据1998年的机构改革方案，国务院撤销的工业经济专业管理部门有电力工业部、煤炭工业部、冶金工业部、机械工业部、电子工业部、化学工业部、地质矿产部、林业部、中国轻工业总会、中国纺织总会。参见黄小勇：《机构改革的历程及其内在逻辑》，《行政管理改革》2018年第5期。

^② 付敏杰：《国有企业作为“特殊市场主体”：事实、理论与政策》，《河北学刊》2024年第1期。

^③ 1993年通过的《中华人民共和国公司法》第一条是：“为了适应建立现代企业制度的需要，规范公司的组织和行为，保护公司、股东和债权人的合法权益，维护社会经济秩序，促进社会主义市场经济的发展，根据宪法，制定本法。”

^④ 两个比重即财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重。关于分税制改革和两个比重变化情况，参见付敏杰：《分税制二十年：演进脉络与改革方向》，《社会学研究》2016年第5期。

^⑤ 习近平总书记强调，“深化党和国家机构改革是对党和国家组织结构和管理体制的一次系统性、整体性重构。我们整体性推进中央和地方各级各类机构改革，重构性健全党的领导体系、政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系，系统性增强党的领导、政府执行力、武装力量战斗力、群团组织活力，适应新时代要求的党和国家机构职能体系主体框架初步建立，为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提供了有力组织保障”。参见《习近平出席深化党和国家机构改革总结会议并发表重要讲话》，中华人民共和国中央人民政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2019-07/05/content_5406606.htm。

^⑥ 王浦劬、汤彬：《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》，《中国社会科学》2019年第9期。

^⑦ 参见《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》，中华人民共和国中央人民政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm?did=ua7bkh5of7ovs57evoxgliz82vls。

一系列党的决策机构、咨询议事机构和工作机构：2018年新组建中央全面依法治国委员会，中央审计委员会、中央和国家机关工作委员会，中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央财经领导小组，中央外事工作领导小组升级为委员会；2023年新组建中央金融委员会和中央金融工作委员会、中央科技委员会、中央社会工作部和中央港澳工作办公室。在市场制度层面，行政审批制度改革的深化以及简政放权、商事制度改革极大地提高了中国的制度竞争力和营商环境排名，市场主体的快速成长见证了中国经济展现的新活力。作为全面深化改革的重要内容，新时代全面深化国有企业改革的目的是建立中国特色现代企业制度，在改革方向上更强调国有企业的中国特色。作为国有企业改革和约束所有市场主体的基础性法律，2023年12月新修订的《中华人民共和国公司法》立法目的之一是“完善中国特色现代企业制度”，在现代企业制度的基础上更突出中国特色，把党的领导融入公司治理各环节。^①

四、从顶层设计到增长动力重塑：政府与市场

全面深化改革的十年，中国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段。随着经济增速的长期调整，如何增强经济发展的可持续性和内生动力就成为中国经济发展的首要问题。十年来全面深化改革、国家治理体系和治理能力现代化改革的目标，很大程度上就是为了让中国经济从一个“短跑选手”转变成“长跑选手”，从政府直接推动的粗放型高速增长模式成功转向市场主体驱动、更加均衡可持续的高质量发展模式。创新、协调、绿色、开放、共享五大新发展理念的全面贯彻落实，将重塑中国经济新动能。在这一转换过程中，一系列的改革和发展措施都将深刻影响中国经济增长的速度和前景。

1. 发展阶段转变和国家工作重心调整带来的发展战略和资源配置方式转变

从经济体制改革到全面深化改革，虽然中国一直强调处于并将长期处于社会主义初级阶段，经济建设依然是中心任务，但是随着中国特色社会主义进入新时代和社会主要矛盾发生变化，中国经历了从“全面建成小康社会”到“开启全面建设社会主义现代化国家新征程”的历史性跨越和从“发展是硬道理”到“高质量发展是新时代的硬道理”的发展观念、发展模式的转变。从经济发展水平来看，中国正在跨越中等收入陷阱、迈入高收入国家门槛。新时代、新矛盾、新理念、新格局、新阶段、新征程，必然带来党和国家工作重心和工作方式的全新变化。从全面深化改革的方向来看，党领导下的公共部门将更加聚焦“有为政府”建设和公共资源配置，强化行政问责、增强社会响应，更加聚焦满足新时代人民群众对公平、正义、民主、法治、安全、环境的需求以及对美好生活的需要。

可以用财政资金数据分析公共资源配置的巨变。尽管全面深化财税体制改革伴随着服务业营改增、深化增值税改革等一系列涉及面非常大的税制改革措施，但是中国的宏观税负变化并不大，税收收入占GDP的比重从2012年的18.68%和2013年的18.64%下降到2023年的14.37%；一般公共预算收入中的地方收入比重从2012年的47.91%下降到2022年的46.58%，十年间几乎没有变化。但是在中央对地方转移支付方面，以竞争性项目和市场效率为导向的专项转移支付从2012年的46.67%下降到2023年的7.88%，总规模下降了1.05万亿元左右；以区域财力均衡为目标的一般性转移支付比

^① 2023年12月29日修订后的《中华人民共和国公司法》第一条是：“为了规范公司的组织和行为，保护公司、股东、职工和债权人的合法权益，完善中国特色现代企业制度，弘扬企业家精神，维护社会经济秩序，促进社会主义市场经济的发展，根据宪法，制定本法。”

重从2012年的53.33%上升到2023年的84.58%，总资金规模增加了6.4万亿元左右。^①如此巨大的公共资金结构调整，必然会影响到公共资源配置方式和配置效率。

对于经济增长至关重要的问题是，新时代中国特色的“有为政府”将如何影响“有效市场”？新公共资源配置方式会如何影响市场部门在配置资源中“决定性作用”发挥的范围和深度？中华人民共和国成立以来形成的、在经济体制改革阶段有所深化的政府直接配置生产资源的经济增长模式，应当按照什么样的最优实践路径、在中国式现代化过程中逐步退出历史舞台？不断强化的大国竞争关系和国家对统筹发展与安全的强调，会如何影响公共资源和市场资源的宏观配置结构和配置模式，如何影响市场主体的行为？新型举国体制该如何区分政府与市场边界、公共与私人边界？这些问题的不同解决方式会直接影响新时代中国经济的增速和新动能的形成。

2. 新组建机构对市场运行和经济增长的影响尚未完全显现

全面深化改革阶段中国成立了很多新部门，全面推进党的建设。在《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》提出的中国特色社会主义制度体系之中，“坚持党的集中统一领导”是中国特色社会主义制度的第一大优势，党的集中统一领导制度和全面领导制度是我们党和国家的根本领导制度，位居各项制度之首，是根本之根本。经过三轮大的党政机构改革，党全面领导国家的体制不断成熟，党全面领导国家发展的新模式正在形成。在党政关系更加和谐、党政协作更加顺畅的同时，党领导经济建设的体制也在悄然变化。从机构组织方式来看，新组建的大量党的机构并不直接管理市场，而是借助相应的政府机构实施管理，但是其本身也会影响经济增长。机构改革、新机构的运行、机构间的相互关系以及形成的新型融合型党政关系等，制度参数更深，向市场传导周期很长，对于市场主体和经济增长的影响并不会马上显现出来，而是存在一个时间上的滞后性。正如习近平总书记强调的“完成组织架构重建、实现机构职能调整，只是解决了‘面’上的问题，真正要发生‘化学反应’，还有大量工作要做”^②。

从经济学理论上讲，这些位于政府权力上层的机构，势必会形成比市场制度和管理型、执行型政府机构更深层的制度参数。这些参数将具有更加明确的制度慢变量特征，属于制度体系中“宏观制度-微观制度”二分法中的宏观制度、“公共制度-市场制度”中的公共制度、“深层制度-浅层制度”中的深层制度，进而通过相关的制度体系缓慢而持久地影响经济增长。当然这也是改革的真正长期福利效应所在。由此产生的问题必然是：（1）宏观制度变量会如何影响微观制度变量以及如何影响经济增长前景？例如统筹发展与安全、构建新发展格局究竟会对企业投资、居民消费、企业进出口产生何种长期影响？强调高水平科技自立自强会对中国的长期技术进步路径产生哪些可能影响？这些影响如何度量、通过什么时间期限加以测度才是合理的？（2）公共制度如何通过市场制度影响微观主体行为？例如中国特色现代企业制度的建立，会对国有企业、民营企业行为以及国有经济和民营经济的深度融合产生哪些长期影响？在中央企业竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力不断增强，国有企业作为中国全球产业链链主位置不断强化和巩固的背景下，如何才能促进国有企业、民营企业和整个国民经济全要素生产率的提升？（3）深层制度参数如何影响浅层制度参数以及如何影响经济增长前景？前文对政治制度、市场制度的文献回顾解释了制度作为一个完整体系相互影响、相互补充、相互成就的重要事实，因此党的集中统一领导制度不断加强，也会从根本上改变中国的制度谱

^① 按照2012年财政决算数据，2012年中央对地方转移支付总额为40 262.70亿元，其中一般性转移支付为21 471.18亿元，占比53.33%；专项转移支付18 791.52亿元，占比46.67%，具体数据参见中华人民共和国财政部网站，http://yss.mof.gov.cn/2013zycyzs/201303/t20130322_784988.htm；2023年中央对地方转移支付总额102 945.19亿元，其中一般性转移支付85 075.78亿元，占比84.58%；专项转移支付18 869.41亿元，占比18.48%，具体数据参见中华人民共和国财政部网站，http://yss.mof.gov.cn/2024zycyzs/202403/t20240325_3931296.htm。

^② 《习近平出席深化党和国家机构改革总结会议并发表重要讲话》，中华人民共和国中央人民政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2019-07/05/content_5406606.htm。

系,进而加快增长方式转变。例如党的十八大以来党中央对新发展理念的强调,以及党的二十大以来对“完整准确全面贯彻新发展理念”的重申,都有助于提升中国经济的绿色低碳竞争力,让中国在新一轮产业革命中居于领先地位。

3. 以工作方法现代化破解非经济领域、非市场逻辑与经济领域和市场逻辑的冲突

全面深化改革的范围远远超过了经济体制改革,至少涉及“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局以及经济发展目标的阶段性转换,因此,中央一再强调要“统筹推进”“协调推进”,要坚持系统论,这就涉及全面深化改革中改革与发展的方法论问题。实际上,在全面深化改革阶段,工作方法论的问题比以往任何时候都重要。全面深化改革涉及大量的非经济领域,必须构建大量的非市场制度和非经济制度,^①例如党的领导制度、政治制度、社会制度、文化制度、生态文明制度等。从理论上讲,这些制度逻辑广泛存在于马克思主义、政治学、社会学、文化学、生态学等学科的本位学科研究中,例如马克思主义强调人类社会演进,政治学不懈地追求制度公平正义、社会学强调社会功能,文化学重视传统与现代价值的判断,生态学突出人与自然和谐。这些内容很大程度上反映在党的二十大报告总结的中国式现代化的五大特征之中,即人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路。^②

值得注意的是,这些非经济、非市场制度往往遵循非经济逻辑,必然会带来不同领域、不同部门工作逻辑的协调和逻辑边界、部门边界的确认问题,有一些机构甚至会产生反市场逻辑。例如有研究表明,环保考核力度的加大会明显抑制市场投资。^③解决这一问题的经济逻辑是强化市场的作用,全面深化改革要求让市场在资源配置中起决定性作用,因为市场深度和市场广度的增加,往往意味着更有效、更节约地利用资源,实现高效率高质量发展机制。市场作用的深化必然要求资本在更大范围内掌握资源配置权,必然要求更大范围的产权保护制度。因为在一个自古未有、前所未有的社会主义市场经济体制下,在一个共产党执政、工人阶级领导的以工农联盟为基础的社会主义国家,资本可能会具有更多的政治焦虑、极度渴望安全,必须使其有能力、有条件拿起法律武器、执行自我保护,这是我们利用资本、发展生产力的法治前提。我们要创造制度条件、让资本站在社会主义一边,才能在与国际资本主义和资本主义国家的竞争中不断胜出,才能实现中华民族伟大复兴。

建设有效市场,让市场有效配置资源的前提是发挥资本的逐利性特征,追求成本最小化、收益最大化,这是市场经济国家依靠微观主体持续推动经济增长的制度基础。但是资本在更大范围内的扩张,必然涉及经济与政治、经济与社会、经济与文化、经济与自然的范围冲突问题,甚至会更进一步地产生资本无序扩张问题,从而触碰国家制度的底线。这就要建立更加和谐、温和的市场协调机制,确立市场深化和资本扩张与政治、社会、文化和自然环境之间的协商性、执法性边界,让资本能够以政治接受、社会接受、文化接受、自然接受的方式温和有序扩张,不会过多破坏非经济领域的运行方式,要防范暴风骤雨式的雷霆执法对市场基础和高质量公司的打击。在充满不确定性的协商执法过程中,只有如何才行的问题,没有行不行的问题,方式方法才是主要的。正因为如此,2023年中央经济工作会议特别提出要增强宏观政策取向一致性:加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策协调配合,把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估,强化政策统筹,确保同向发力、形成合力;准确把握经济工作的政策取向,在政策实施上强化协同联动、放大组合效应等。对非经济性政策的强调,更多指向了非经济领域,也就是政治、社会、文化、生态领域与经济领域工作的协调问题。

不仅如此,2023年中央经济工作会议还进一步强调改革发展和统筹协调的方法论问题,提出坚

① 张平:《中国经济增长路径转变中经济与非经济因素共同演进机制构建》,《社会科学战线》2020年第10期。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,中华人民共和国中央人民政府网, https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

③ 张军等:《GDP增速的结构性下调:官员考核机制的视角》,《经济研究》2020年第5期。

持“稳中求进、以进促稳、先立后破”，这一点直接指向了党和国家工作方式方法的现代化问题，即只有发展方向与现代化相容、发展方式与现代化相容，才能把政策变革对市场的伤害降到最低。上述十二个字是在新时代十年中国推进增长模式转变和高质量发展中得出的宝贵经验，也充分体现在提升中国经济绿色转型速度和绿色竞争力的过程中，对于中国当前所处的产业转型升级、新旧动能转换至关重要，但最根本的转变还是以立法的形式推进政策调控，建立现代标准的政策周期和政策过程；充分引导市场理性、让市场对新政策的出台有充分预期，让价格机制更好地发挥作用；通过政府激励优化创新资源和新兴产业的跨期配置模式，奠定中国在新兴战略性新兴产业、高科技产业上的先发优势。这一点在新能源行业表现得尤其充分。^①

4. 以新质生产力推动经济增长市场动能的形成

新质生产力已经成为重塑中国经济增长新动能的关键。新质生产力是“创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。它由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生，以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力”^②。

新质生产力与党的十九大报告所提的“现代化经济体系”、党的二十大报告所提的“现代化产业体系”具有一脉相承的政策逻辑。^③ 新质生产力必须有足够的市场参与度和社会参与度，才能成为推动中国式现代化和高质量发展的市场驱动力量，因此，在政策上要特别注重：（1）确立企业在发展新质生产力方面的决定性作用。让市场在资源配置中起决定性作用，是建设高水平社会主义市场经济体制的基本要求，也是新质生产力通过“生产要素创新性配置”来提高全要素生产率的关键所在。（2）因地制宜发展新质生产力。地方政府应当根据本地情况、发展具有本地化特征的新质生产力。要实现企业决策、企业家决策、多元化决策，充分利用资本市场对新质生产力的全过程支持制度，避免一哄而上、重复投资、形成新的产能过剩和地方债务负担。（3）以公共服务改革助力生产力质变和全要素生产率的提升。新质生产力聚焦技术革命性突破和战略性新兴产业、未来产业，在推进新技术、新产业快速发展的过程中，直面旧生产力更新迭代、新旧动能转换带来的“创造性破坏”结果。要通过更加完善的公共服务和社会福利，努力降低旧产业淘汰、旧动能消失对就业的不利影响，采用更加市场化方式处理企业破产、兼并、重组等影响税收、就业和资本重新配置的问题，避免政府直接干预对市场出清的不利影响，助力企业提高全要素生产率。（4）推动国有经济加大公共技术、通用技术、共同技术的研发投入和国有经济新质生产力的更快成长，提升国有企业核心竞争力。国有企业历来是党和国家布局生产力的重要力量，在新质生产力发展中也要发挥表率作用，完善中央企业链长制，推动技术创新和产品创新，促进国有企业、中央企业的全要素生产率更快攀升。（5）推动民营经济更快聚焦新质生产力，发挥和巩固市场领先优势。要切实保护产权，优化民营企业发展环境，依法保护民营企业法人财产权和企业家权益，让民营企业家和民营经济切实感受到中国在民主法治、公平正义上取得的历史性进步，打造民营经济新质生产力的国家队。

责任编辑：孙中博

^① 张平：《中国经济绿色转型的路径、结构与治理》，《社会科学战线》2022年第8期；付敏杰、张平：《社会主义市场经济体制改革中的经济增长：一种政治经济学探索》，《经济研究》2022年第7期。

^② 《习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调：加快发展新质生产力扎实推进高质量发展》，中华人民共和国中央人民政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6929446.htm。

^③ 付敏杰：《新质生产力的政策脉络、政策逻辑和政策重点》，《河北大学学报》（哲学社会科学版）2024年第4期。

ABSTRACTS

The Formation Mechanism of Qi Theory in the Ming Dynasty and its Qi-related Interpretation in Zhang Zai's Philosophy

Ding Weixiang (54)

How did Qi theory emerge in the Ming Dynasty, and what were the mechanisms behind its formation? It should be noted that the increasing intensification of ideological autocracy in the Ming Dynasty not only led Cao Duan to “unearth ancient precedents from classical texts,” but also inevitably directed the exploration of Neo-Confucianism towards the “principle of creation,” thereby creating the trend and potential for the rise of Qi theory. Luo Qinshun’s reversal of Zhu Xi’s relationship between Li (principle) and Qi marked a pivotal shift from Neo-Confucianism to Qi theory. As for Wang Tingxiang, his staunch opposition to Buddhism led him to embrace the “theory of primordial Qi,” and by the time of Wu Tinghan, the arguments had entirely shifted to a Qi-based perspective. However, this formation of Qi theory in the Ming Dynasty also led to a “constrained” interpretation of earlier thoughts. For example, the classification of Qi theory in Zhang Zai’s philosophy can be traced back to Zhu Xi’s comprehensive inheritance and selective distribution of the thoughts of the Four Masters of the Northern Song Dynasty. While the Qi theory in the Ming Dynasty relied on Zhang Zai’s idea that “the void and Qi are concomitant” to challenge Zhu Xi’s assertion that “Li precedes Qi,” it ultimately adopted the Qi-related elements of Zhang Zai’s philosophy. Although Zhang Zai did not reject the primacy of objective existence upheld by Qi theory, Neo-Confucianism and the School of Mind, sharing the same stance, were still categorized as idealistic schools. In reality, the main value of the thoughts of Zhang Zai, Cheng-Zhu, and Lu-Wang lies not in the attribute definitions of their core concepts, but in their distinctive approaches to learning.

Ten Years of National Governance: From Top-Level Design to Market-Driven Dynamics

Fu Minjie Guan Zhichao (78)

The modernization of China’s national governance system and capabilities, which is taking place during the transition of economic growth, will profoundly reshape the institutional framework for economic growth. This study uses the comprehensive deepening reforms initiated at the 18th CPC National Congress as a demarcation point, dividing the reform and opening-up process since 1978 into two phases: The first phase primarily focused on adapting to the foundations of a market economy through economic system reforms, while the second phase aligned the comprehensive deepening reforms with national governance objectives. As China’s overall institutional reform goals shift from “adapting to a socialist market economy” to “aligning with national governance,” and the focus of institutional reforms transitions from market-oriented reforms to “modernizing the national governance system and its capabilities”, the restructuring of deep-rooted institutional parameters will profoundly impact the pace, model, and trajectory of China’s economic growth. From the perspective of economic growth, the key issue to address in national institutional reforms and adjustments is how to accelerate the transmission of deep institutional changes to market participants, release the dividends of reform, and achieve a new stable growth rate under the decisive influence of the market in the era of national governance.

This necessitates a focus on understanding the shifts in development stages and national priorities, as well as the transformations in development strategies and resource allocation methods. It is essential to evaluate the impact of newly established institutions on market operations and economic growth, and to modernize working methods to resolve conflicts between non-economic sectors and economic sectors, non-market logics and market logics, thereby generating new drivers for economic growth through enhanced productive forces.

Technological and Economic Paradigm Shift and the Formation of the Agricultural-Commercial Society in the Song Dynasty

Liu Pingsheng Ge Jinfang (133)

The Song Dynasty stands out in Chinese history as an exceptionally innovative period. The innovative technologies of this era were widely applied across various sectors of the economy. At least seven dominant technological groups were established, including agricultural tools and implements, iron smelting and coal mining, shipbuilding and navigation, bridge construction, papermaking and printing, ceramics production, and textile manufacturing. These technological groups not only exhibited high rates of technological advancement but also interpenetrated, synergized, and formed intricate three-dimensional connections. This interplay gave rise to a new techno-economic paradigm—the agricultural-commercial economy paradigm—which, in turn, systematically transformed into a driving force for economic growth. From a long-term perspective, it is evident that China's techno-economic paradigm has evolved through distinct phases: from the agricultural economy paradigm to the agricultural-commercial economy paradigm, followed by the industrial-commercial economy paradigm, and ultimately to the digital economy paradigm.

The Formation of the “Sea of Hatred”: Tracing the Origins of Narrative Forms in Modern Tragic Novels

Jiang Ronggang (189)

In the early development of tragic love novels, the titles of the works consistently exhibited a strong preference for the image of the “Sea of Hatred”, which was a result of the intentional creation and amplification in earlier *xiaxie* novels. The *xiaxie* novel is a mournful lament of the struggles faced by humble scholars after the Daoguang period. Through tragic narratives of renowned scholar' misfortunes, the fall of beautiful women, and the shared suffering of those in distant lands, the “Sea of Hatred” image permeates the text. This directly inspired the artistic imagination of tragic love novels. While the tragic narratives in these novels are expressed through new forms, such as the clash between Chinese and Western civilizations and the love-hate relationships between families and nations, the intertwining of the flower soul and national soul in the narratives forms an implicit connection with the earlier *xiaxie* novels at the level of spiritual expression. Through the investigation of story prototypes from *xiaxie* novels to tragic love novels, it becomes apparent that their tragic endings were often the result of deliberate rewriting. A deeper analysis of this phenomenon reveals that the consistent expression of grief in these narratives is, in fact, an external manifestation of the marginalization of the last generation of scholars and the resulting emotional suppression, confusion, and frustration, representing the collective elegy they composed for themselves during this transitional period.