

# 新中国 70 年经济学总结

清华大学中国经济思想与实践研究院  
ACADEMIC CENTER FOR  
CHINESE ECONOMIC PRACTICE AND THINKING, ACCEPT



中国·北京  
2019年9月

## 研究团队

李稻葵、袁钢明、王红领、厉克奥博、黄张凯、郭美新、李冰、  
陆琳、伏霖、冯明、徐翔、吴舒钰、石锦建、金星晔、  
龙少波、赵泓宇、胡思佳、陈大鹏、李雨纱、周迪、张驰、  
陈逸凡、王绪硕、周彭、张鹤、刘康一、郎昆

## 摘要

本文梳理新中国 70 年经济发展的基本事实，并从经济学的角度，提炼出 10 条基本经验教训。这些经验教训围绕政府与市场的关系展开，有些是中国经济实践新揭示的、尚未被深入讨论的，有些是有着悠久的经济学渊源、但是目前主流经济学关注不够的。这些经验教训一方面是中国进一步发展的基础，另一方面也可作为其他国家经济发展的参考和借鉴。

回顾新中国 70 年历程，前 30 年与后 40 年既有一脉相承的主线，也有经济发展思路和体制、机制方面的巨大差异。我们分别针对前 30 年与后 40 年做总结。

从新中国成立到改革开放的 30 年，在较短的时间内建立起独立的完整的工业体系和国民经济体系，为后一时期的经济发展奠定了基础，但是这一阶段经济发展的效益不高。从经济理论的角度看，新中国前 30 年有两条宝贵经验：一是公共卫生、基础教育和基础设施是经济快速发展的坚实基础；二是自主创新完全可行，但其成功关键在于开放学习、引进人才、用好人才。此外，也有三方面值得反思和铭记的教训：一是市场作用被行政力量全面替代的后果是经济发展效率极其低下；二是经济发展离不开给予政府决策者恰当的行为激励；三是决策权与决策过程的过度集中导致重大决策失误。

中国改革开放 40 年创造了人类历史上最大规模也极为特殊的经济增长，初步建设起中国特色社会主义市场经济体制。我们认为中国改革开放 40 年在五个方面具有普遍意义的经济学含义。第一，经济的增长需要新企业的创立和发展，而这需要激励地方政府营造良好的营商环境。第二，快速的土地转换是经济增长的关键，而这需要激励地方政府帮助将土地使用权从农地转换为工业或商服用地。第三，金融深化对于把居民储蓄转化为实体经济投资起着至关重要的作用，而这有赖于长期的金融稳定。第四，开放最根本的作用是学习，而非简单地发挥比较优势或利用外国的资金与技术，有管理的开放是推动学习的基础。第五，微观主体的理性博弈行为会带来宏观经济的过度波动，对此政府应采取市场化手段、行政手段和改革手段“三管齐下”的方法对宏观经济波动进行积极主动的调控。

立足 70 年的不平凡历程，新中国经济发展的未来特别值得期待。至 2025 年，中国将不仅实现全面建成小康社会的目标，也完全有可能进入按照国际标准划分的高收入国家的行列。未来 30 年，中国完全有可能实现经济规模的持续增长，成为世界第一大经济体、全球重要的科研中心，且有望迈入世界最发达国家的行列，同时建成具有中国特色的现代化市场经济体系，与西方市场经济体系和而不同、相互借鉴。为了实现上述目标，中国须合理应对三大挑战。第一，要实现从高速度发展到高质量发展的转型，培育高质量发展的新增长点并

尽快实现“中等收入人群倍增”的目标；第二，要持续改革，完善中国特色现代化市场经济体系，其关键是探索合理的国有经济实现形式。第三，要提升自身能力，在国际领域恰当地发挥领导力。

**关键词：**新中国 70 年，经济发展，改革开放，政府与市场经济学

# 目 录

<b>新中国前 30 年经济学总结 (1949-1978)</b> .....	1
第一部分 经济发展概述.....	2
一、 经济发展基本阶段 .....	2
二、 经济发展国际比较 .....	10
第二部分 基本经验和教训.....	14
一、 公共卫生、基础教育和基础设施是经济发展的基础 .....	14
二、 自主创新完全可行，但其成功的关键在于开放学习、引进人才、用好人才 ....	25
三、 市场作用被行政力量全面替代的后果是经济发展效率极其低下 .....	34
四、 经济发展离不开给予政府决策者恰当、正确的激励 .....	40
五、 决策权与决策过程的过度集中导致重大决策失误 .....	41
<b>改革开放 40 年经济学总结 (1979 至今)</b> .....	46
第一部分 经济发展概述.....	47
第二部分 基本经验与教训.....	54
一、 新企业的创立和发展 .....	54
二、 房地产市场培育和快速的土地转换 .....	60
三、 金融深化与金融稳定 .....	68
四、 以学习为导向的对外开放 .....	74
五、 审慎的宏观调控 .....	93
<b>中国经济未来三十年前景展望</b> .....	100

**新中国前 30 年经济学总结**  
**(1949-1978)**

# 第一部分 经济发展概述

## 一、经济发展基本阶段

新中国成立初的中国，以农业为主、生产力低下，在经过了改革开放前三十年的发展和探索后，在较短的时间内建立起独立的完整的工业体系和国民经济体系，可以说，这一时期的经济发展，为后一时期的经济发展、为未来实现从农业国向制造业第一大国的剧变奠定了基础。更重要的是，前三十年对于经济发展和改革的诸多探索，为改革开放的历史转折，为改革开放以来的经济发展和深化改革积累了丰富的经验教训。

根据经济发展的史实，我们将改革开放的头三十年划分为六个时期：建国后的经济改革与恢复（1949-1952年）、计划经济确立与国家工业化的启动（1953-1957年）、“大跃进”的探索与失败（1958-1960年）、六十年代调整时期与经济发展（1961-1965年）、十年动乱时期（1966-1976年）和拨乱反正后的经济调整（1977-1978年）。

### 1. 第一阶段：新中国成立后的经济改革与国民经济恢复（1949-1952年）

1949年的中国经济，生产力水平十分低下，80%以上的人口从事农业，粮食不能自给，每年要从国外进口大批粮食和棉花，农业产值与1949年前的最高水平相比，下降了20%以上<sup>1</sup>；工业发展落后，生铁和钢的产量仅及解放前最高年份的13.9%和17.1%，主要工业品的产量与同期的美国、英国、苏联以及日本不可同日而语。以美国为例，1949年新中国成立之初，美国的电力、原煤、生铁、钢和棉布的人均产量分别是中国的141倍、41倍、144倍、418倍和8.4倍（如表1所示）。毛泽东曾感慨：“现在我们能造什么？能造桌子椅子，能造茶壶茶碗，能种粮食，还能磨成面粉，还能造纸，但是，一辆汽车、一架飞机、一辆坦克、一辆拖拉机都不能造”<sup>2</sup>。而且经济发展极不平衡，工业生产主要集中在东北和东部沿海大城市，90%以上的发电站集中在东北和沿海的几个大城市；70%以上的棉纺锭和织布机集中在上海、青岛、天津；毛纺75%以上集中在上海。

---

<sup>1</sup> 参见国家经济贸易委员会：《中国工业五十年·第1部（1949.10-1952）》，中国经济出版社2000年版。

<sup>2</sup> 参见《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第329页。

图表 1 1949 年我国主要产品的人均产量与国际比较

产品	单位	人均产量				各国人均产量是我国的倍数		
		中国	前苏联	美国	英国	前苏联	美国	英国
电力	度	7.9	219.5	1144.6	514.9	27	141	63
原煤	公斤	83.0	761.0	3498.0	4938.0	9	41	58
生铁	公斤	1.7*	84.4	244.5	165.9	50	144	9
钢	公斤	0.9	95.3	376.3	255.2	106	418	281
棉布	公斤	7.34*	20.28	61.42	70.38	2.8	8.4	9.6

\*包括个体手工业的产量

数据来源：国民经济统计报告资料选编：《我国的国民经济建设和人民生活》，统计出版社 1958 年版。

1949 年新中国成立后，在西方对中国的禁运封锁和对华财产管制、冻结，以及抗美援朝的背景下，中国政府开始统一货币、整顿金融市场，没收官僚建立国有企业，平抑物价，努力恢复与发展工农业生产，具体来说：在农业的恢复和发展方面，增加政府对农业的投资和物资供应，兴修水利，土改和开垦荒地，开通城乡交流和提高农产品比价，发展农业互助组，科学种田的农业技术推广，提高农业生产率；在工业的恢复和发展方面，没收官僚资本和外国资本，建立国营企业，允许多种所有制共存，尊重价值规律，调动生产积极性；财税改革方面，加强税收征管，加强国营企业的财务管理，发行公债和接收外债援助，使得财政状况得到改善，金融方面：将存贷业务纳入国家计划，加强外汇管理，实现外汇收支平衡，率先对私营金融业进行社会主义改造，收归国有。1949 年，中国的国有经济已经在金融和现代工业、交通等领域获得了主导地位<sup>3</sup>，至 1952 年国民经济得到了较好的恢复，工农业产值超过战前最高水平。

图表 2 1950-1952 年我国各部分经济增长情况（单位：%）

	工农业合计	农业	工业		
			小计	轻工业	重工业
平均增长速度	21.1	14.1	34.8	29.0	48.5
环比增长速度（以上年为 100）					
1950	123.3	117.7	136.4	130.9	151.5
1951	118.9	109.4	137.8	132.5	150.4
1952	121.1	115.3	130.3	123.9	143.8

数据来源：吴承明、董志凯主编：《中华人民共和国经济史（1949-1952）》，社会科学出版社 2010 年版

<sup>3</sup> 郑有贵主编：《中华人民共和国经济史（1949-2012）》，当代中国出版社 2016 年版，第 12 页。

## 2.第二阶段：计划经济确立与国家工业化的启动（1953-1957年）

在计划经济确立初期<sup>4</sup>，中国的经济部门设置和经济体制的等诸多方面与苏联表现出了高度的一致性。从1952年下半年至1956年底，在四年之内完成了国家计划经济的改造，建立起了以公有制为基础的国民经济体系，至1956年全国96.3%的农户加入了合作社（包括互助组、初级社、高级社），90%以上的手工业者加入合作社，通过公私合营、和平赎买的方式实现企业向公有制的过渡。经济体制上，这一阶段撤销了五大区经委，实现了经济权力、财政权力、物资调配权力向中央的集中。“一五计划”期间<sup>5</sup>的经济建设，以苏东国家的援建项目为抓手<sup>6</sup>，优先发展能源、冶金、机械、化学等重工业；投资积累上，以“以农支工”的“剪刀差”为基础，农业积累率年均超过30%，实现强力转移。

照搬前苏联社会主义计划经济模式的过程中，中国政府也不乏反省和力图改进的探索和尝试。“一五计划”末期，中央部门直管的企业，有1953年的2800个增加到1957年的9300个，生产建设计划中央部门和地方各管各的，出现各个部门之间发展不平衡和互相脱节的现象。在财政权力划分方面，经过权力上收，中央支配的财权占75%，地方占25%，出现了地方的财权过小、地方性建设缺少资金、物资调配效率下降等现象，企业在人财物、产供销方面的自主权过小，这些都影响了地方和企业的积极性、主动性。前苏联社会主义计划经济的高度计划性所造成的信息不充分、政府干预过度的现象，阻碍了经济发展，在1956年八大前后开始了经济体制方面的调整。

1956年毛泽东同志《论十大关系》中提出，要适当扩大地方和企业的权力。关于计划与市场的关系，陈云同志在当时就提出“主体”与“补充”的思想，“我们的社会主义经济的情况将是这样：……计划生产是工农业生产的主体，按照市场变化而在国家计划许可范围内的自由生产是计划生产的补充”<sup>7</sup>。在计划的施行方式上，探索采用计划分级管理，1956年5月《国家计划委员会关于计划分级管理问题的初步意见（草案）》中提出，“国务院批准下达的计划，分为指令性的指标、可以调整性的指标和参考性的指标”，扩大了计划的灵活性，地方和企业在很大程度上可以根据实际情况做出调整。1957年中央和国务院通过了《关于改进工业管理体制的规定》、《关于改进商业管理体制的规

---

<sup>4</sup> 这里的“计划经济”即为指令性经济(Command Economy)，中国这一时期的“计划经济”与前苏联的计划经济存在一定差异。前苏联在中央层面成立了一百多个部委，分管不同的产业，然后由中央计划部门来协调各产业间活动的联系；而中国经济在最初照搬前苏联模式的基础上作出了符合国情的改进，中央将生产计划、物资、信贷一部分权力下放到地方政府，计划调整的灵活性超过前苏联的计划经济体制。

<sup>5</sup> “一五计划”，即第一个五年计划，从1953年开始，1957年提前完成。

<sup>6</sup> 苏联援建的156个项目中，“一五计划”期间实际完成150项，其中三分之一的项目投资到东北地区；外国援建的资金中，苏联16.5亿美元，东欧各国7.7亿美元。

<sup>7</sup> 参见《陈云文选》第3卷，人民出版社1995年版，第13页。

定》、《关于改进财政管理体制的规定》等三个文件，提出除重工业部门的大型骨干企业以外，可分别不同情况下放一部分企事业单位给地方，为比较合理地扩大地方和企业权力做出探索，同时适当扩大了企业在内部管理的权限，减少了指令性指标，对企业利润实行国家和企业分成。1957年提出的改革要求，例如：企业隶属关系适当下放到省市；扩大地方、企业的财权；扩大地方在物资分配方面的权限；扩大地方和企业计划管理方面的权限（指令性工业指标从12个调整到4个，其中利润指标只下达到省市，不下达到企业）；实行价格分级管理。这些针对前苏联社会主义计划经济的反思和改进探索，应该是符合当时经济实际的，但在之后的“大跃进”运动中走向了另一个极端。

这一时期，“一五计划”超额完成，1957年工农业总产值得到1241亿元，比1952年增长67.8%；农业总产值平均每年增长4.5%，工业总产值平均每年增长18%；经济结构相对比较协调；铁路总里程比1952年增长22%；农民收入比1952年增长30%；消费增长34.2%；医疗卫生事业发展迅速，开始建立覆盖全国的医疗卫生体系，医院病床数量增长200%；科学文化和技术水平迅速提高，高等院校增加了230%<sup>8</sup>。

图表3 1953-1957年我国固定资产投资情况（单位：%）

年份	投资额	新增固定资产	固定资产交付使用率（%）
1953	90.44	74.14	82.0
1954	99.07	80.54	81.3
1955	100.36	86.47	86.2
1956	155.28	117.11	75.4
1957	143.32	133.92	93.4
合计	588.47	492.18	83.6

数据来源：中国统计年鉴（1984）；武力主编：《中华人民共和国经济史》（增订版），中国时代经济出版社2010年版。

<sup>8</sup> 已上数字来源自：《中国统计年鉴（1984）》和《伟大的十年》

图表 4 1953-1957 年我国工农业生产增长情况（单位：%）

	工农业合计	农业	工业		
			小计	轻工业	重工业
平均增长速度	10.9	4.5	18.0	12.8	25.4
分年环比增长速度（以上年为 100）					
1953	114.4	103.1	130.2	126.7	136.5
1954	109.4	103.3	116.3	114.1	119.8
1955	106.6	107.7	105.6	100.0	114.5
1956	116.5	105.0	128.2	119.8	140.4
1957	107.8	103.5	111.4	105.6	118.4

数据来源：《中国统计年鉴（1984）》；《伟大的十年》；武力主编：《中华人民共和国经济史》（增订版），中国时代经济出版社 2010 年版。

### 3.第三阶段：大跃进（1958-1960 年）

1958 年 5 月，八大二次会议的召开和社会主义建设总路线<sup>9</sup>的通过，标志着“大跃进”运动的开始。“大跃进”的探索，核心是下放权力，希望能够通过下放权力，在落实 1957 年改进方案的同时，再往前迈一步，希望能够找到一条比苏联、东欧更快更好的国家发展的道路。但在“左”的思想的影响下，这次探索的尝试在很多方面脱离了 1957 年改革方案规定的正确原则，虽然 1958 年底开始的一系列中央会议希望纠正一些政策上的失误之处，但终止于 1959 年的“庐山会议”，1960 年的“新跃进”进一步让经济形势恶化。这一时期的“大跃进”运动，给国民经济发展带来重大挫折，也为未来中国经济的调整和改革提供了值得借鉴的深刻教训。

“大跃进”的探索以扩大地方权力为核心，下放企业管理权、减少税种、下放税权、下放银行机构，不适当地扩大了地方在计划、基本建设、财力、物力、劳动等方面的权力，为“大跃进”的灾难提供了客观上制度条件。在“大跃进”的背景下，从中央到地方普遍推行“三本账”制度<sup>10</sup>，导致各部门、各地方在计划施行的过程中层层加码，严重脱离我国经济发展实际情况，要求许多省建立独立的工业体系，刮“共产风”，要求工业年均增长 53%，农业地年均增长 30%。在“高指标”和“浮夸风”的影响下，尤其在 1957 年以来下放权力、扩大地方财力、物力的条件下，各地政府纷纷盲目追加基建投资、努力建立独

<sup>9</sup> 社会主义建设总路线：“鼓足干劲、力争上游，多快好省地建设社会主义”

<sup>10</sup> 毛泽东在《工作方法六十条》中提出建立生产计划三本账。中央两本账，一本是必成的计划，这一本公布；第二本是期望完成的计划，这一本不公布。地方也有两本账，地方的第一本账就是中央的第二本账，这在地方是必成的，地方也有期望完成的第二本账，一共“三本账”，评比以中央的第二本账为准。

立的工业体系，重工业投资过快，重复建设浪费严重，致使经济结构严重失衡，至 1960 年重工业占工农业总产值的比重猛升至 52.1%（如表 5 所示）。

在城市，把集体商业的店、组并入国营商业，手工业合作社转为地方国营工厂和合作工厂，把许多重工业的大型骨干企业在内的中央直属企业的 88% 下放给地方管理，同时，也曾设想扩大企业管理权限，减少指令性指标，给予企业一定的人事安排权，但在指标层层加码，行政命令和瞎指挥盛行的情况下，没有完全实现；而且运动式的下放企业管理权，时间过快、过急，造成了企业生产经营上的混乱。

在农村，人民公社化运动也开始全国范围内展开。到 1958 年底全国 74 万个农业社改组合并成 2.6 万个人民公社，转入的农户占总数 99%，行政上取消了乡级政府，并实行“政社合一”，将农村财政贸易下放给公社管理，搞无偿调拨生产资料的“一平二调”<sup>11</sup>、“共产风”，严重扰乱了正常的生产秩序；取消社员自留地和农副业，片面强调“一大二公”<sup>12</sup>，经济自主性下降，吃大锅饭，损伤了农民生产积极性。1959 年全国农业总产值比上年下降 13.6%，1960 年又比 1959 年下降 12.6%，城乡人民的生活遭遇极大困难。

财政上，受“大跃进”和人民公社化运动的影响，1958-1961 年连续四年财政赤字，四年的赤字总规模约占同期财政收入的 10%，财政状况极度恶化；缺少宏观总体规模调控，银行信贷失控，通货膨胀压力巨大，是城乡人民生活雪上加霜。

图表 5 农业、轻工业、重工业占比变化（单位：%）

年份	农业占比	轻工业占比	重工业占比
1952	56.9	27.8	25.5
1957	43.3	31.2	25.5
1960	21.8	26.1	52.1
1965	37.3	32.3	30.4

数据来源：中国统计年鉴（1983）；中国统计年鉴（1984）

#### 4.第四阶段：六十年代调整时期与经济发展（1961-1965 年）

从 1960 年 9 月 30 日中央和国务院提出“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，并以此为原则制定了相对合理的 1961 年年度计划；1962 年的“七千人大会”上，进一步总结了 1958 年以来的经济发展教训，调整了人民公社政策，

<sup>11</sup> “一平二调”，即“平均主义”、“无偿调拨”，这在很大程度上不遵循价值规律，破坏了等价交换原则，严重侵犯了集体和个人的利益。

<sup>12</sup> “一大二公”，所谓“大”，一是规模大，初期的人民公社平均规模为 4797 户，21 万户以上的特大社全国有 51 个，二是经营范围大，涉及农林牧副渔，工农商学兵五位一体；所谓“公”，公有化程度高，公社统一核算，统计分配

实行三级所有，调整了之前向地方下放过多权力的政策，努力控制宏观经济总体规模和计划；1962-1963年，看似还尝试实行厂长负责制；工业建设方面进口14套成套设备，在石化、能源等方面引进先进技术。

这一时期的政策核心是“调整”，具体来说可以分为两个阶段，第一个阶段是“纠偏”，在后期经济情况好转以后，进行了改革的新尝试，是为第二阶段。

第一阶段：限制地方固定资产投资，取消层层加码制度；把“大跃进”时期下放过头的企业和权力重新收回，重大投资由中央管，不再放给地方，中央控制总规模；在全民所有制占主导地位的前提下，适当恢复和发展了集体经济，允许城乡个体经济的存在，恢复社员自留地和家庭副业；开放集市贸易，在国家计划指导下开展市场调节，发挥价格、税收、信贷等经济手段的作用。

第二阶段：把十九个非工业部分的基本建设投资划交地方安排，计划指标留地方20%安排；国家计委管的工业产品，由340种减少为63种；适当扩大企业财务方面的机动权；试办了11个全国性工业托拉斯，隶属各个部委；就如何按经济规律管理企业，克服前一时期以党代政、干预日常企业运营，不讲核算，不计盈亏的弊病，组织专业化、社会化大生产，进行了探索；从调整开始特别是后期注意了经济立法和监督，制定了《农业六十条》、《工业七十条》、《商业四十条》、《财政六条》、《银行六条》等一系列管理条例。

这一时期的经济调整，不是简单的恢复“一五计划”末期的经济体制，而是向中央集中经济权力、注重宏观经济调控的同时，注重市场规律的应用，保护企业和农民的自主性和积极性。经济调整从1961年开始，虽然1963-1965年经历了“四清”、“反修”、“备战”等政治运动，但经济调整的成效显著，1965年相较于1957年，工农业产值增加80%，其中工业增加99%，农业增加55%，经济结构得到了调整改善，农业、轻工业、重工业的比重调整到1965年时的4:3:3的比例。但不可否认，经济调整的成绩还是常常受到“左”的错误思想的压制，还存在着有些部门上收企业过多，物资分配集中过多，企业自主权仍然过小等过分集中的弊病。

### **5.第五阶段：十年动乱时期（1966-1976年）**

从1965年开始，受国际大环境影响，经济工作重心开始转向备战；1966年爆发的“文化大革命”否定了新中国成立以后十七年大量的正确做法。以阶级斗争为纲，不切实际地追求地方自成体系、自给自足，在“打倒条条专政”，批判所谓“复辟资本主义”的政治背景下，又一次下放权力，搞“穷过渡”，割“资本主义尾巴”。1970年前后，在很短的时间内，将包括鞍钢、大庆等大型骨干企业在内的2600多个中央直属企业下放地方管理，并试行物资、财政等大包干，以扩大地方的权利。调整时期恢复起来的城乡个体经济、社员自留地和家庭副业，以及在计划指导下有限制地运用市场调节和经济手段，又被取消

或否定，留下的也奄奄一息；平均主义；调整时期试办的托拉斯也被当做修正主义而受到批判，地区和部门分割，搞“大而全”、“小而全”的盲目生产、重复建设的问题更加严重和普遍。

1966-1968年是“文化大革命”的高潮时期，国民经济发展受到巨大打击；1969和1970年，政治上相对稳定、经济得到了一定程度上的恢复；1972年和1973年经济调整取得了一定成效，但随着中共十大上“四人帮”力量的加强和随后的“批林批孔”运动而受到影响；1975年邓小平主持中央工作，在毛泽东的支持下，陆续进行了工业整顿、农业整顿、科教整顿，国民经济得到了一定程度的发展。

从总体来说，十年动乱时期，企业经济效益大跌，经济波动非常大；工业虽然有一定发展，但产业结构严重失衡，重工业产值增速快于轻工业，轻工业增速快于农业，人民生活水平停滞不前。

**图表 6 1953-1957年我国工农业产值增长情况（单位：亿元人民币）**

年份	工农业总产值	农业总产值	工业总产值	在工业总产值中	
				轻工业总产值	重工业总产值
1965	2235	833	1402	723	679
1966	2534	910	1624	796	828
1967	2306	924	1382	733	649
1968	2213	928	1285	690	595
1969	2613	948	1665	837	828
1970	3138	1058	2080	960	1120
1971	3482	1107	2375	1020	1355
1972	3640	1123	2517	1079	1438
1973	3967	1226	2741	1189	1552
1974	4007	1277	2730	1213	1517
1975	4467	1343	3124	1376	1748
1976	4536	1378	3158	1395	1763

数据来源：中国统计年鉴（1983）；中国统计年鉴（1984）

### **6.第六阶段：拨乱反正后的经济调整（1977-1978年）**

拨乱反正之后，中央开始着手对经济进行调整，取得了一些成效，但仍存在一些问题，主要表现在：第一，高指标计划仍在持续；第二，继续了文革时期“学大寨”的政策；第三，错误的估计了形势，设立了“农业机械化”的目标；第四，仍然强调人民公社的公有化水平，并将其作为核算单位升级的依据；第五，简化税收，中央财力弱化。

有鉴于此，这一时期开始了针对当时经济领域存在的混乱思想进行的讨论。主要围绕是否需要按劳分配、是否鼓励发展社会主义商品经济、是否认为科学技术是生产力、是否尊重价值规律按客观规律办事等问题，应该说，经济领域的这些讨论是向着“解放思想、实事求是”的方向发展的，为之后“真理标准问题”的大讨论做了经济思想领域的准备。

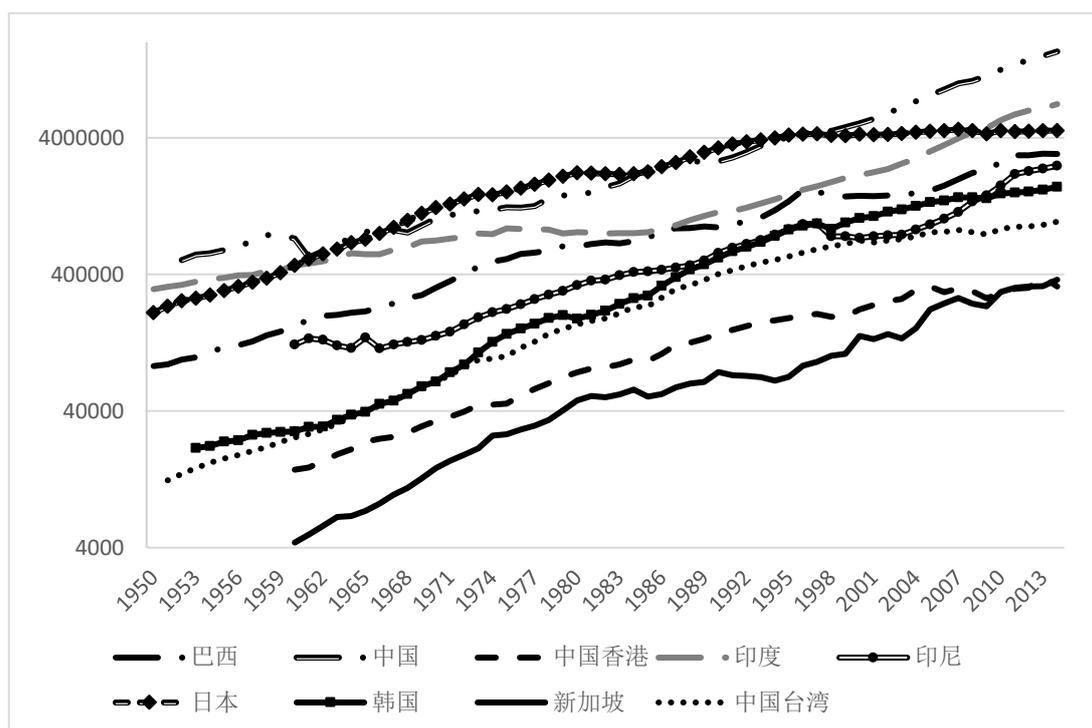
## 二、经济发展国际比较

作为 GDP 总量位居世界第二的经济大国，中国经济呈现出波动增长的趋势。从 1950 年至 1978 年，人口增长迅速，经济发展比较缓慢。总体而言，中国经济发展取得了一定成绩。但这期间波动很大，经历了重大挫折。与其他经济体相比，中国增速仍然较慢，增长质量较低，没有释放中国应有的增速，百姓的获得感相对较差。1978 年改革开放之后，中国在经济发展方面不断赶超，成为世界第二大经济体。本部分选择 GDP、GDP 增速、人均 GDP、人均 GDP 增速这四个经济变量，比较中国同亚洲四小龙、日本、巴西、印度和印尼经济发展方面的差异。

### 1. GDP

从新中国成立初期到 1978 年，由于经济尚处于起步阶段，中国的总体 GDP 稳定增长，但增速较低。1978 年改革开放之后，中国的 GDP 高速增长，综合国力显著增强，成为世界 GDP 排名第二的经济强国。日本和亚洲四小龙在 1950 年至 2014 年阶段，GDP 一直保持中高速增长，80 年代以来虽然增速放缓，但仍然是亚洲最富裕的国家。其中日本 GDP 在 1967 年时首次超过中国，又在 1996 年被中国反超。同为人口大国的印度和印尼的 GDP 也经历了缓慢增长到中高速增长阶段，总量 GDP 有显著的增长。而南美洲国家巴西虽然在 1950 年附近拥有较高的人均 GDP，但近 30 年来增长缓慢，陷入中等收入国家陷阱，GDP 总量和中国的差距越来越大。

图表 7 中国和世界其他地区的 GDP 比较 1950—2014 年（2011 美元，对数刻度）



数据来源：PWT 数据库，ACCEPT 计算

## 2.GDP 增速

自新中国成立初期到改革开放以前，中国的 GDP 增速较低，仅略高于同为经济发展刚刚起步的印度和印尼。改革开放后，GDP 高速增长，中国成为世界上增长最快的经济体，也是世界经济增长发展的主要推动力。亚洲四小龙在 1950 年至 1980 年经历了 GDP 的高速增长以后，自 80 年代开始增速放缓。日本经济在 90 年代初期遭遇了泡沫危机后，GDP 增速明显放缓，再未回到历史顶峰水平。亚洲人口大国印度和印尼在 1950 年至 1980 年 GDP 中速增长，80 年代后增速明显加快，积极跃居经济快速发展国家的行列。南美洲国家巴西的 GDP 在经历了长时期的中速增长之后，近三十年来增速放缓，经济发展动力不足。

图表 8 中国和世界其他地区的 GDP 增速比较，1950—2014 年（2011 美元）<sup>13</sup>

GDP 年均增长率	新中国成立后至 2014 年	新中国成立后至 1978 年	1978 年-2014 年
中国	8.41%	6.68%	9.81%
巴西	5.75%	7.22%	4.62%
中国香港	5.88%	8.44%	4.63%
印度	4.99%	3.65%	6.05%
印尼	5.73%	4.77%	6.22%
日本	4.91%	8.31%	2.34%

<sup>13</sup> 新中国成立后至 1978 年数据使用《新中国 60 年统计年鉴汇编》数据计算，1978 年-2014 年数据使用国家统计局数据计算，取各时间段内的 GDP 增速算术平均值，其余国家数据使用 PWT 数据库数据计算。

韩国	7.48%	9.15%	6.34%
新加坡	8.55%	12.16%	6.79%
中国台湾	7.16%	9.58%	5.39%

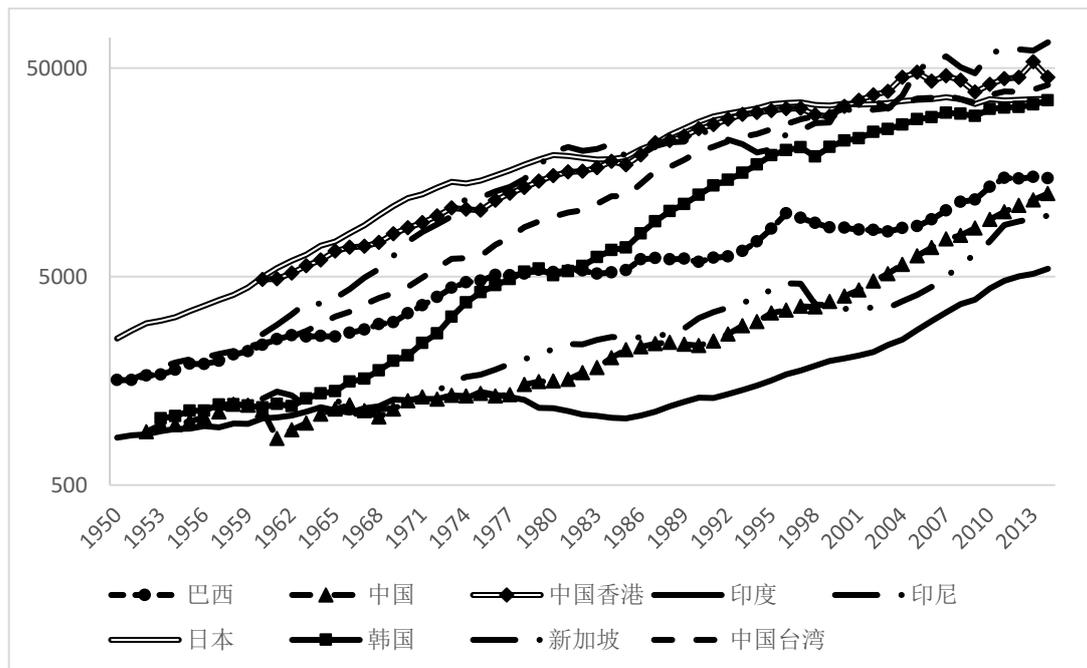
数据来源：国家统计局，《新中国 60 年统计年鉴汇编》，PWT 数据库，ACCEPT 计算

### 3.人均 GDP

按照 2011 年美元计值，中国的人均 GDP 在新中国成立初（1952 年）为 900 美元左右，到 1958 年人均 GDP 达到 1220 美元。从 1958 年至 1962 年间，中国的人均 GDP 在 1962 年下降到 920 美元，倒退至新中国成立初期水平，略低于同期的印度和印尼。1962 年至 1978 年，中国经济发展相对停滞，中国和印度的人均 GDP 大致位于 1100-1300 美元的水平，增长缓慢。与此相比，同时期的亚洲四小龙国家和地区经济发展相当迅速。直至 1978 年，韩国的人均 GDP 为中国的 3.5 倍，中国台湾为中国的 5.5 倍，新加坡和中国香港是中国的 9 倍之多。日本的发展更为迅速，是中国的 11 倍之多。南美洲的巴西虽然增长缓慢，但也是中国的 3.5 倍。

改革开放之后，中国的人均 GDP 增长迅速，从 1978 年的 1516 美元上升到 2014 年的 12513 美元，增长了近十倍。与其他国家相比，自 1978 年起，中国领先于印度的优势逐渐扩大，并于 1999 年超过印尼。日本和亚洲四小龙增速放缓，中国的人均 GDP 与其差距不断缩小。2014 年，中国香港的人均 GDP 不到中国的四倍，韩国和日本仅为中国的三倍。南美洲国家巴西人均 GDP 波动较大，起伏明显，和中国的人均 GDP 水平相当。

图表 9 中国和其他地区的人均 GDP 比较，1950—2014 年（2011 美元，对数刻度）



数据来源：PWT 数据库，ACCEPT 计算

#### 4.人均 GDP 增速

从新中国成立初至 1978 年，人口增长迅速，中国的人均 GDP 增速仅为 4.52%，增长速度仅高于印度、印尼和巴西。亚洲四小龙中，最低的中国香港增速为 5.81%，最高的新加坡达到了 9.98%。同时期的日本也保持高速增长，增速达到了 7.10%。

1978 年改革开放以后，中国经济快速发展，人口增长放缓，人均 GDP 增速达到了历史阶段的最高水平 8.73%。同为人口大国的印度和印尼增速也有所提高。日本、亚洲四小龙和南美洲的巴西经济增长略显疲软，增速远不及前一阶段的增长速度。

图表 10 中国和世界其他地区的人均 GDP 增速比较，1950—2014 年<sup>14</sup>

人均 GDP 年均增长率	新中国成立后至 2014 年	新中国成立后至 1978 年	1978 年-2014 年
中国	6.87%	4.52%	8.73%
巴西	3.55%	4.29%	2.97%
中国香港	4.22%	5.81%	3.44%
印度	2.96%	1.50%	4.11%
印尼	3.81%	2.46%	4.50%
日本	4.22%	7.10%	2.04%
韩国	5.92%	6.68%	5.40%
新加坡	6.15%	9.98%	4.28%
中国台湾	5.30%	6.43%	4.46%

数据来源：国家统计局，《新中国 60 年统计年鉴汇编》，PWT 数据库，ACCEPT 计算

<sup>14</sup> 新中国成立后至 1978 年数据使用《新中国 60 年统计年鉴汇编》数据计算，1978 年-2014 年数据使用国家统计局数据计算，取各时间段内的人均 GDP 增速算术平均值，其余国家数据使用 PWT 数据库数据计算。

## 第二部分 基本经验和教训

### 一、公共卫生、基础教育和基础设施是经济发展的基础

#### 1. 公共卫生

新中国成立初期，由于战乱、饥荒以及传染病的肆虐，人民基本的健康水平难以保证，1949年我国的平均预期寿命仅为35岁，而婴儿死亡率高达200%<sup>15</sup>，面对这样严峻挑战以及缺医少药的客观情况，我国急需建设公共卫生体系以解决人民最基本的医疗健康问题。为建立公共卫生体系，政府加大对于医疗卫生领域的投资，如图所示，在1952年政府卫生支出达3.86亿，占财政支出的0.68%，在随后的30年，政府的卫生支出明显提高，在1978年达到35.44亿，占财政支出的3.16%，这样的投资水平虽然相较于发达国家存在一定差距，但是相对于中国当时的经济状况，该项投资为中国建立公共卫生体系奠定了经济基础，代表政府对于人民健康的重视。

图表 11 1952-1978 年中国政府卫生支出

年份	政府卫生支出（亿元）	占财政支出（%）	占国内生产总值（%）
1952	3.86	0.68	0.57
1953	5.37	0.93	0.65
1958	5.92	0.91	0.45
1963	10.83	1.59	0.88
1968	11.96	1.54	0.69
1973	21.92	2.49	0.81
1978	35.44	3.16	0.97

数据来源：杜乐勋、赵郁馨、刘国祥, 2009: 《新中国成立 60 年政府卫生投入和卫生总费用核算的回顾与展望》，《中国卫生政策研究》，第 10 期

面对缺医少药的局面，如何在有限的投入下达到最大化的成果是中国公共卫生体系所要解决的重点问题，因此，中国必须采取独有的公共卫生举措。中国在建立公共卫生体系过程中应用了三大重点举措：1. 确定以预防为主的卫生工作方针，2. 以“爱国卫生运动”提高卫生水平，3. 建立合作医疗体系，为农民提供基础医疗服务。

有别于西方以治疗为主的卫生体制，中国结合当时实际医疗卫生基础，提出以预防为主的卫生工作方针，将有限的人力、财力、物力投入到预防，获得了显著的成效。为了使人民免受肆虐的传染病，政府给人民提供多种预防性疫苗用以预防天花、白喉、肺结核等疾病侵害。例如在新中国成立初期肆虐的烈性传染病——天花，患病的死亡率高达 25%，而且在全国多地几乎每年都会爆发，卫生部在 1950 年颁布《种痘暂行办法》，在全国推行免费普种牛痘。据报道，在 1949 年至 1952 年间共种痘 5 亿多人次，每年国家免费提供 1 亿多天花疫

<sup>15</sup> 数据来源：国家统计局

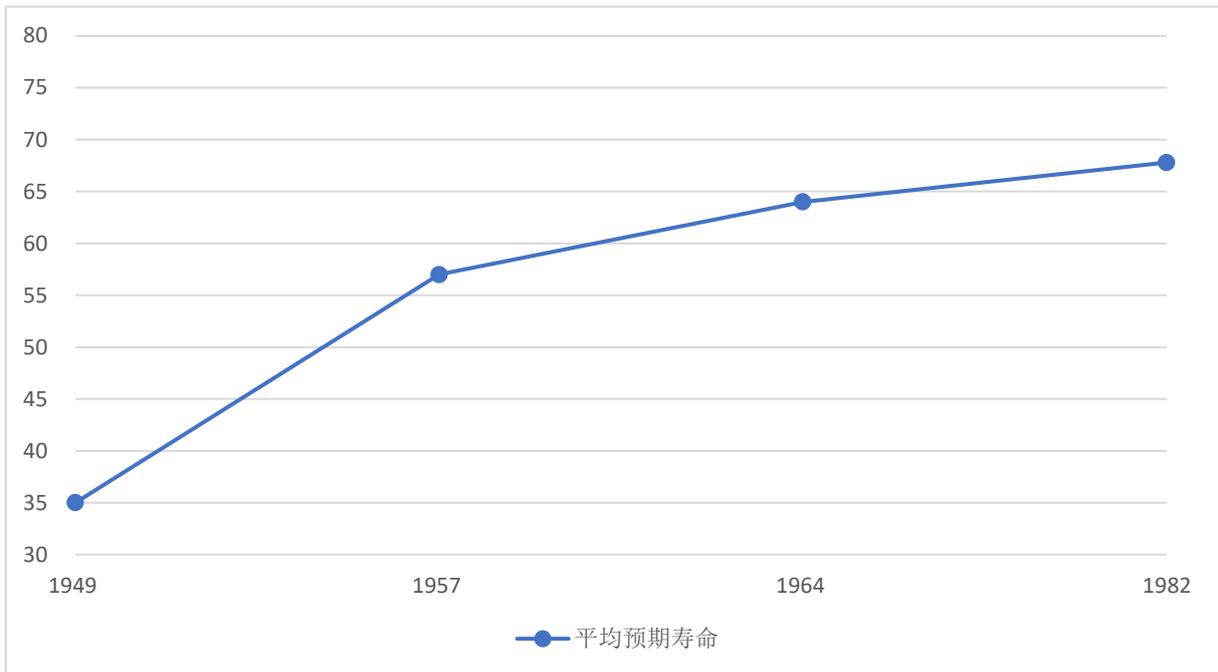
苗，并提供注射所需的各种医疗器材，有效降低了天花病的感染，在 60 年代基本消灭了天花。正是采用了以预防为主卫生政策，中国在新中国成立初期的十年显著的控制并降低了天花、鼠疫、血吸虫病、霍乱等烈性传染病的发病率，大大的提高了人民的健康水平。

同时，发起了“爱国卫生运动”调动人民群众的积极性投入到国家的公共卫生建设中来，在 1949 年至 1952 年之间，在中央防疫委员会的领导下，各地迅速掀起了群众性卫生运动的新高潮，即“除四害运动”，仅 1952 年上半年，全国清理垃圾 1500 多万吨，疏通渠道 28 万公里，新建厕所 490 万个，改建水井 130 多万口，通过人民群众的积极参与，显著改善了当时的卫生环境，提高了人民的健康意识，实现预防和减少疾病的目的，体现了我国公共卫生工作的特色。

在新中国成立初期，85%的人民生活在农村，如何解决这一庞大人群的医疗保障问题尤为重要，在 50 年代中期，很多合作社开始试验性的建立合作医疗体系，用以为农民提供预防性的服务、基础医疗以及疾病治疗的资金筹措和支付。合作医疗体系为农民提供卫生教育、家庭生育计划、预防注射、传染病监测及报告和其它预防性的服务，同时备有基本的医疗设备和药物，让农民可以看的上病、看得起病，有效的保证了农民的健康水平，在 1976 年，全国 93%的人民公社都建立了合作医疗制度。

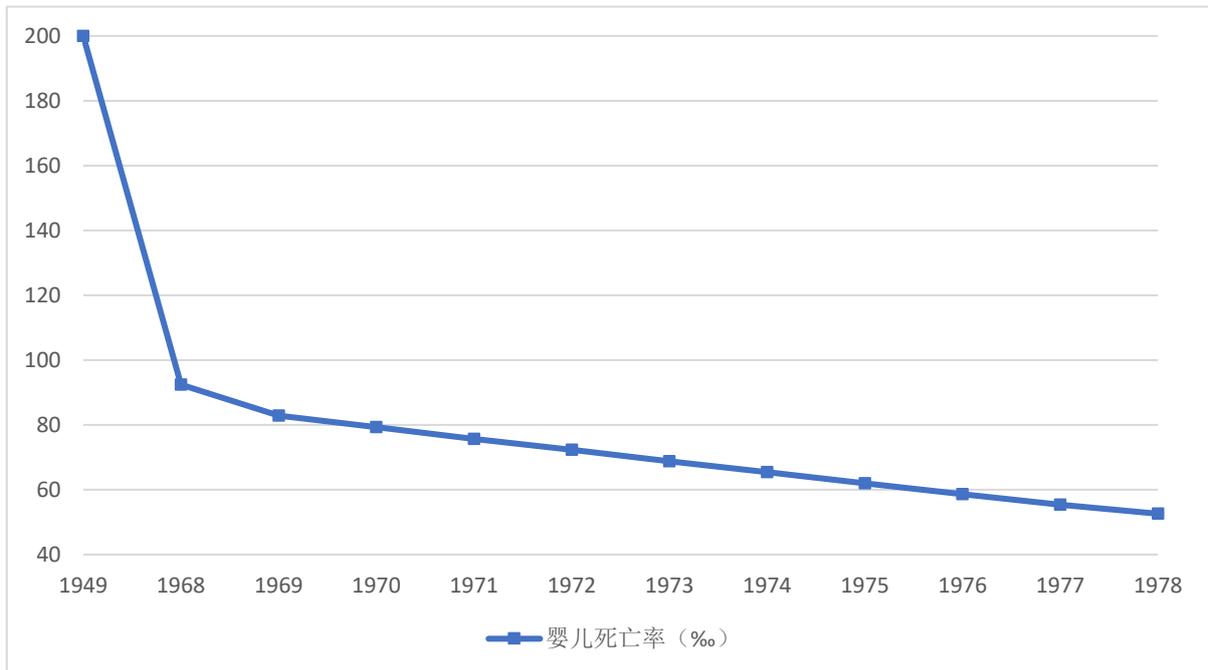
正是因为我国新中国成立前 30 年在医疗卫生的投入，以及采用了中国特色的公共卫生举措，使我国公共卫生体系和医疗服务体系不断完善，并获得了显著的成果。如图所示，从 1949 年至 1982 年，中国平均预期寿命从 35 岁提高至 68 岁，提高了将近一倍，同时婴儿出生死亡率从新中国成立初期的 200‰降低至 1978 年的 53‰。人民的健康水平得到了显著的提高，人口健康水平的提高为社会经济发展提供了重要的人力资源保障(Gourdel et al., 2004)，人民生活质量得到了较大的改善。与此同时，中国也摒弃了传统的公共卫生“西方模式”，在资源有限的情况下，高效的发展出一套国际公认的、成功的公共卫生体制，对于其他发展中国家有着重要的借鉴意义。

图表 12 1949-1982 年中国平均预期寿命



数据来源：国家统计局、中国历次人口普查数据

图表 13 1949-1978 年婴儿出生死亡率 (%)



数据来源：国家统计局、Wind 数据库，ACCPT 整理

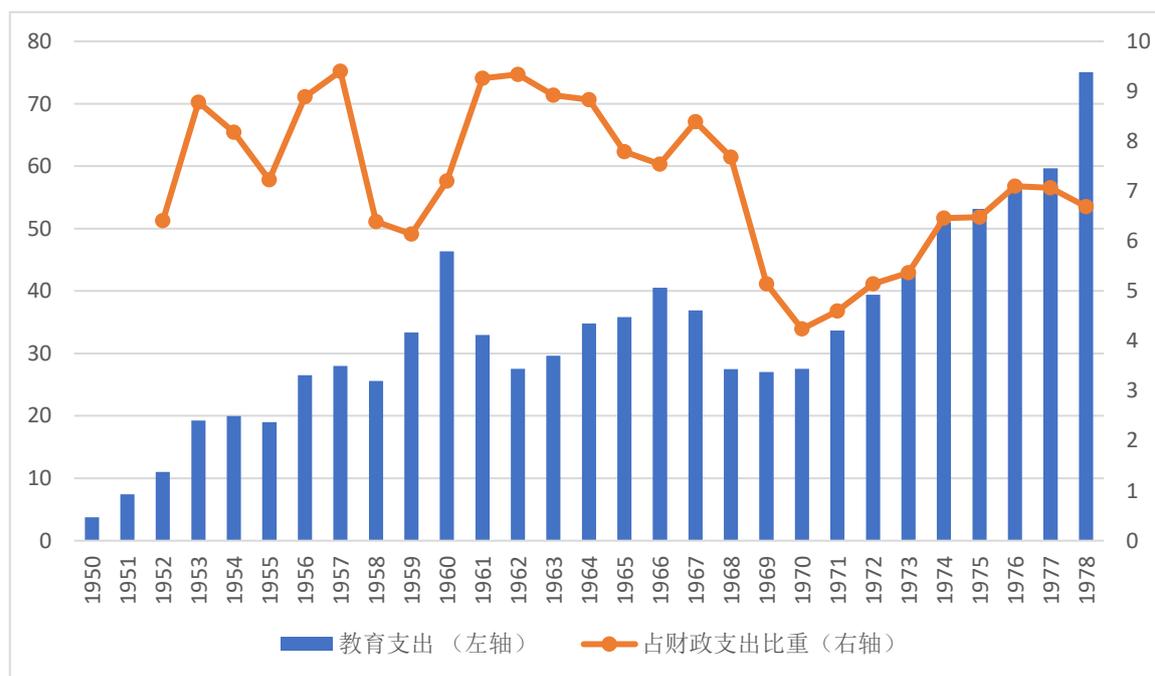
## 2. 基础教育

新中国成立之前，经济水平低下，教育领域投资总量较少，教育设备破旧不堪，大批学校难以维持正常的教育秩序。新中国成立后，国家重视对教育方面的建设，加大国家财政预算内教育支出，如图所示，从 1950 年开始逐步加大

财政预算内教育支出，从1950年时的3.76亿增加到1978年的75.05亿，除个别年份外，教育支出占财政支出的比例在6%以上。在教育上稳定持续的投资是中国建立完善的教育系统的前提，也为国家提供高质量的人力资本奠定了基础。

在1949至1978年之间逐步建立相对完善的教育体系，显著提高教育水平与人才质量。在1949~1957年期间，中央教育部对旧的教育制度、学科内容以及教学方法进行了系统性的改革。规定了以语文、政治、数学、物理、化学、生物等为主的中小学课程内容，这一时期课程体系以文理并重为主。1949年至1953年，农村冬学以及全民识字运动，对文盲的扫除意义重大，截至1956年多数私塾改办为公办小学或民办小学。在1958~1965年期间，主要开展了中小学教学计划的修订，编写两套中小学教材，但是这一时期也开始了“上山下乡”活动，大量的增加了劳动时间，减少了课堂教学，在教育上产生断层。在1966~1976年期间的文化大革命，导致了停课、罢课等现象，在这十年中高考制度被取消，人才的培养和选拔受到严重的影响。在1977年以后，高考制度恢复，教育体系建设逐步步入正轨。

图表 14 1950-1978 年教育支出<sup>16</sup>（亿元）与占财政支出比例（%）



数据来源：《中国教育年鉴 1949-1981》、《中国财政年鉴 2001》

在新中国成立后的30年中，文盲率从1949年80%降低到1982年的22.81%，据中国教育年鉴记录在1949年至1981年之间，中国共扫除文盲14144.8万人。与此同时，通过与同阶段发展水平类似的印度进行比较，可以发现我国在教育水平上的显著提高。联合国在1990年发布的《人类发展指数》中选取成人识字率作为评价国家教育水平的指标，成人识字率指能够理解、阅读和书写有关其

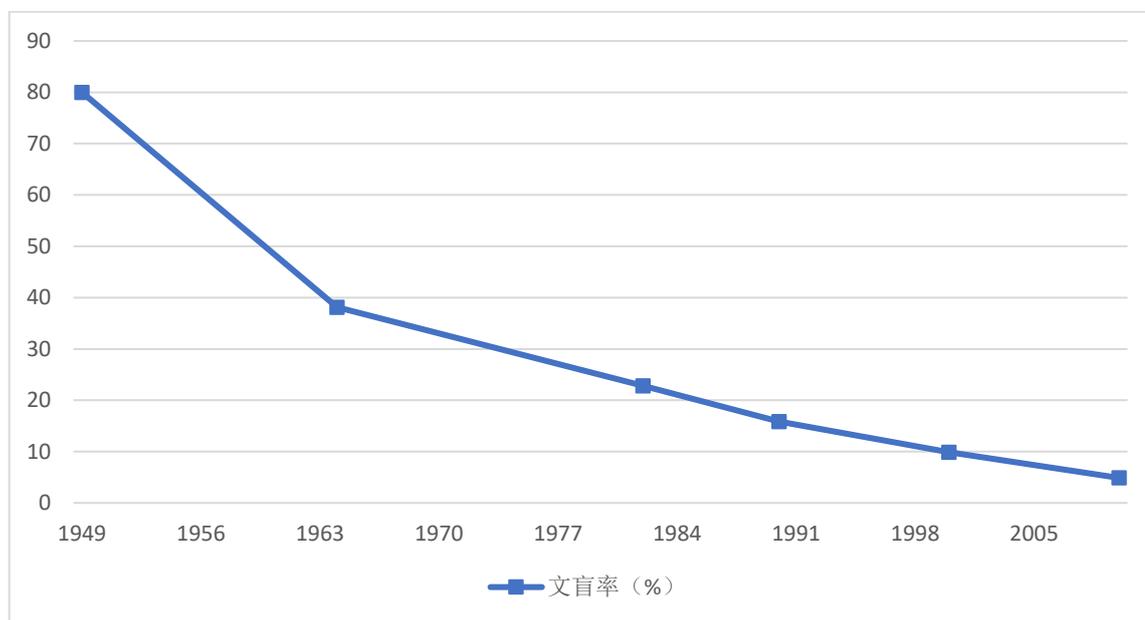
<sup>16</sup> 教育支出：包括公共教育经常费和公共教育基本建设投资

日常生活的短文，年龄在 15 岁和 15 岁以上的人口占该年龄段人口比例，通常讲，“识字”也包括认识数字，即有能力进行简单的算术。如图所示，虽然两国识字率统计年份未能一一对应，但是也可以看出，中国从 1949 年至 1982 年的 33 年中成人识字率提高了 45.51%，而印度从 1950 年至 1981 年的 31 年中成人识字率仅提高 31.55%，且在 1949 年至 1991 年的统计阶段内，中国的成人识字率显著高于印度。在男女教育的平等性上，截取 1976 年当年的中小学男女比例来看，印度女生入学率仅为男生的 60%，而中国超过 80%，由此说明中国在男女教育平等性上相优于印度。

教育水平作为人力资本重要的组成部分，对于经济发展有着重要的推进作用(McMahon & Dean, 1986)。通过对于多个发展中国家 1982 年至 2001 年的经济数据进行建模分析，发现人力资本对于经济发展有显著的正相关，对于教育的投资和发展有助于提高发展中国家的经济水平(Vinod & Kaushik, 2007)。教育水平与经济发展正相关深层次的原因可能由于教育水平的提高对于生产效率的提高有直接的带动作用(Frank, 1960)。

总体来说，在 1949 年至 1979 年的 30 年中，中国政府通过在教育上的投入显著提高了我国人民文化水平，文化水平的提升为社会经济发展提供了重要的动力，为我国经济社会走向高质量发展奠定了坚实的人才基础。

图表 15 1949-2010 年中国文盲率<sup>17</sup>统计 (%)



数据来源：国家统计局，历届人口普查数据

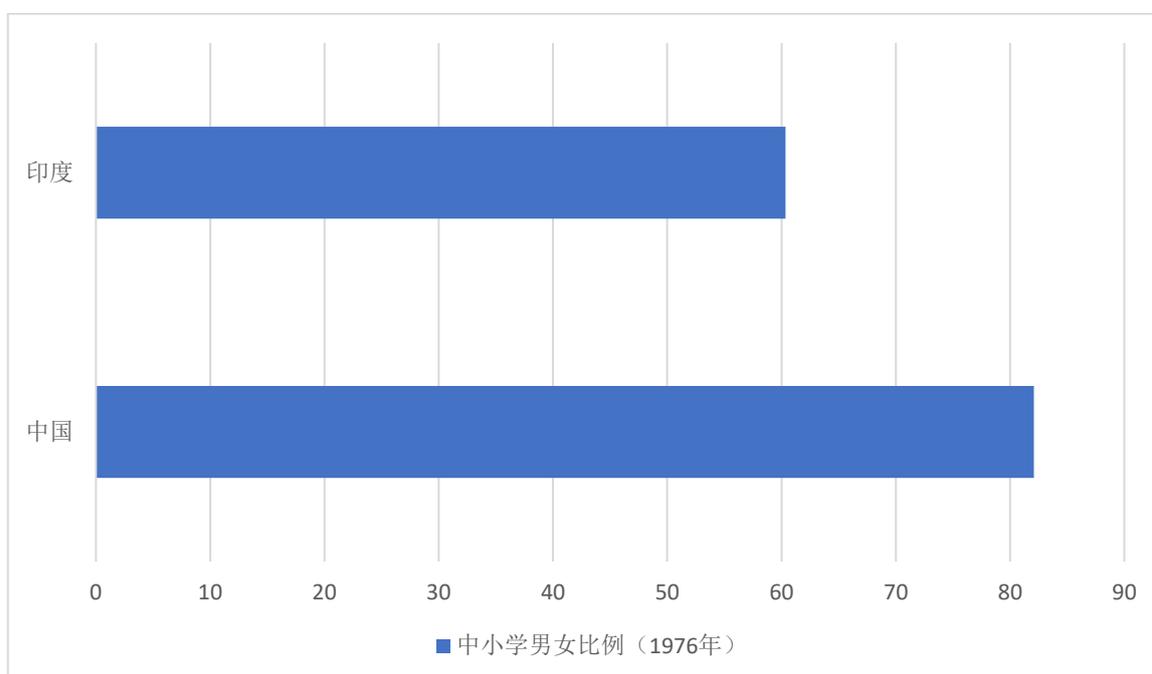
<sup>17</sup> 文盲率：超过学龄期(12-15 岁以上)年龄既不会读又不会写字的人在相应的人口中所占的比例。文盲率反映一个国家人们受教育的程度

图表 16 1949-1991 年部分年份中国与印度 15 岁及以上成人识字率对比

年份	中国:15 岁及以上成人识字率 (%)	印度:15 岁及以上成人识字率 (%)
1949	20.00	-
1951	-	16.67
1961	-	24.00
1971	-	34.00
1981	-	40.76
1982	65.51	-
1990	77.79	-
1991	-	48.22

数据来源：中国识字率数据来自国家统计局，世界银行；印度识字率数据来自世界银行与赵中建, 1990：《印度扫盲教育述评》，《外国教育资料》，第 05 期

图表 17 1976 年中国与印度中小学男女比例<sup>18</sup>



数据来源：世界银行

### 3.基础设施

新中国成立之初百废待兴，基础设施作为国民经济恢复的“先导性”领域，获得诸多政策倾斜和支持。基础产业和基础设施中工业投资增长速度大大高于其他行业。1954-1977 年，全国共完成基础产业和基础设施基本建设投资 2996 亿元，年均增长 8.7%。其中，工业基本建设投资 1183 亿元，年均增长 12.1%，比同期农业投资增幅高 3.6 个百分点，比同期交通、教育、文化等第三产业投资

<sup>18</sup> 中小学男女比例：女生与男生初等和中等教育入学比率是小学和中学女生与男生的毛入学率之比

增幅高 5.6 个百分点。工业投资的快速增长，与当时经济建设领域注重工业尤其是重工业的政策是分不开的，国家把经济建设的重心向重工业倾斜，使煤炭、石油、电力等行业投资迅速增长。

从**交通基础设施建设**来看，截至 1978 年底，交通线路里程总量达到 123.51 万公里，约为 1949 年的 17.61 万公里的 7 倍。<sup>19</sup>具体来看，铁路基础设施侧重于以长江以北、兰州和包头以东的铁路干线恢复和建设，建成了兰新线、成昆线、包兰线、焦枝线等重大铁路项目。公路基础设施建设以短时间内尽快实现我国领土各大区域之间的互联互通为目标，建立了青藏、新藏、川黔等公路干线。内河和港口方面则建成了天津港、连云港、大连港、上海港等一批重要港口。

**图表 18 1949-1978 年中国交通基础设施建设发展情况**

单位：万公里	铁路	公路	内河	管道	总计
1949	2.18	8.07	7.36	-	17.61
1978	5.17	89.02	13.60	0.83	123.51

单位：个	沿海港口	其中：万吨级	内河港口	其中：万吨级	民用机场
1949	161	0	-	-	-
1978	311	133	424	0	78

数据来源：CEIC 数据库，《新中国交通五十年统计资料汇编》。

### **专栏：先行交通基础设施建设与经济发展——以黎湛铁路为例**

新中国成立后，为打破外国经济封锁，加强我国对外贸易，满足国内物资交流和巩固国防的需要，中央人民政府政务院于 1953 年决定在广东省湛江市兴建黎湛铁路（即广西黎塘——广东湛江）。

黎湛铁路全长 318.2 千米，是西南地区与广西壮族自治区通向海边的重要通道，同时也让南海与海南省得以联系华南腹地。黎湛铁路于 1955 年动工，1956 年正式运营，为粤西连通全国的首条铁路。铁路通车后，湛江地区工商业得到迅速发展，粤西地区的水海产品、农林牧业产品以及地下矿产等都得以通过火车运往全国各地。

改革开放后，黎湛铁路仍是沿海与内陆物资往来的交通要道，然而随着湛江一带沿海地区的高速发展，黎湛铁路的单线运输逐渐开始限制了当地产品向外出口。直至 2009 年，黎湛铁路复线建成开通，结束了湛江只靠黎湛铁路单线运输的历史。黎湛铁路复线位于我国大陆铁路网的最南端，向北形成大同一湛江铁路干线，向东形成沈阳—海口铁路干线，向西形成昆明—湛江铁路干线。工程完工后，全线年通货能力从 1800 万吨增加到 4000 万吨，成功打通了湛江通往大西南的铁路运输瓶颈。

<sup>19</sup> 数据来源：《新中国交通五十年统计资料汇编》。

黎湛铁路的建设与发展使湛江港成为南方水路运输的重要枢纽，使湛江保持外贸总额高增速，极大地便利了进出口贸易，2019年前7个月外贸进出口总值同比增长10.2%，其中民营企业进出口同比增长10.4%，国有企业进出口同比增长10.2%。交通便利与外贸发展刺激了民营经济与民间投资的增长，2018年民营经济经济增加值达1900亿元，实现税收超过450亿元，占全市税收总额的70%以上，其中民营进出口额达到180亿元，民间投资同比增长达10%。

### **专栏：先行交通基础设施建设与经济发展——以武汉为例**

一五计划时期，武汉被确定为“重点城市”进行建设。苏联援助中国的156项工程，其中有7项被国家放在武汉，包括武汉钢铁厂、武汉重型机床厂、武汉锅炉厂、武昌造船厂、武汉肉类联合加工厂等。此外，根据中央“优先发展重工业”的指导思想，国家在武汉地区投资新建大型国营企业32个，重点建设项目还包括国棉一厂、汉阳枕木防腐厂等，这些被武汉人亲昵称作“武字号”的大型国营企业，奠定了武汉引以为傲的工业基础。

随之而来的，是巨大的交通基础设施投入。为辅助武汉钢铁公司，1955年10月，徐家棚至青山的徐青工业支线动工；1957年武汉长江大桥建成，连接京汉铁路与粤汉铁路成为京广铁路，极大促进了南北交通；武汉枢纽二期工程于1959年4月开工，到1980年止，包含在第二期扩建工程内有23项工程完工，这些工程促进了武汉铁路枢纽功能的进一步深化。

武汉的交通基础设施建设为其改革开放后的发展打下了扎实的基础。1984年，中共中央、国务院正式批准武汉市为经济体制综合改革试点城市。根据国务院的决定，武汉市人民政府制定了改革试点的十条实施方案，主旨是以“两通（交通和商业流通）”为突破口，发挥中心城市的优势，建成新的全国三大制造业中心、三大科技开发中心、三大金融贸易中心。1992年至1998年，武汉经济发展速度连年突破16%，经济总量一直保持全国前三甲，城市规模始终排名全国城市前列，这一时期被称为“武汉现象”。

从能源基础设施建设来看，1952年全国共有乡村办水电站98个，到1978年增加到83224个。<sup>20</sup>就重点项目而言，一五时期我国建成了河南三门峡水利枢纽、吉林丰满水电站、甘肃兰州热电站等25个电力项目。与能源基础设施建设相关的还包括当时苏联援助的“156项”重点工程中的阜新、抚顺、鹤岗、平顶山等煤矿的25个煤炭项目。而后1972年成套引进的26个项目中包括天津北大港、河北唐山陡河和内蒙古元宝山三个电厂项目，此外二五时期还新建、扩建了甘肃玉门、新疆克拉玛依、山东胜利、黑龙江大庆等油田。

### **专栏：先行水利基础设施建设与经济发展——以安徽淠史杭灌区为例**

---

<sup>20</sup> 数据来源：CEIC数据库。

1958年，安徽淠史杭灌区开工修建，渠系除了灌溉功能，还具有通航、发电、供水等综合效益，总控制面积1.31万km<sup>2</sup>，设计灌溉面积68.4万hm<sup>2</sup>。

灌区开发前，因水源匮乏，水利设施简陋，旱地作物面积大，粮食单位产量低。据六安地区统计局资料：1957年淠河、史河、杭埠河灌区的六安、寿县、肥西、霍邱、舒城、庐江等6县的水田面积占耕地总面积的67%，粮食单产约为116.5公斤。自修建灌区、发展灌溉后，水田面积日益扩大，旱作物面积逐步缩小，沔水田得到改造，耕地率相应增加。据1988年统计，上述6县水田面积占耕地总面积增至85%，粮食单产增至382公斤，为1957年的3.2倍。改造沔水田150万亩，复种指数提高到118%。

除了对于农业的推进，灌区也促进了当地工业的发展。灌区的建立促进了水力发电站的建成，至1988年，已实际兴建42座水电站，总装机容量13456千瓦，年发电量约4000万千瓦时。当满足水、电的充足供给后，六安市一批中、小型企业在改革开放后陆续在渠边兴建，就近利用干渠水源发展重工业、轻工业及食品加工业。沿干渠从南向北，形成一片新兴的工业区。六安造纸厂、六安淠河化肥厂、安徽朝阳制药厂、六安肉联厂等30余家工厂企业，随着工业生产的发展和企业规模的扩大，需水量逐年递增。据淠河管理分局统计资料，1984年前每年工业水费仅收10万元，1985年征收37万元，1988年增加到45万元。

#### 专栏：先行电力基础设施建设与经济发展——以丹江口水电站为例

“一五”、“二五”计划时期，国家大力发展水利设施建设。1958年，丹江口水利枢纽正式开工，1968年首台15万千瓦机组投产发电。1973年按初期工程全部完成，总库容209亿立方米，装有6台15万千瓦混流式水轮发电机组，总容量90万千瓦。

1978年改革开放后，丹江口水电站给湖北、河南两省大量输电，对两省的工农业生产和经济发展做出了巨大贡献；此后，丹江口水电站作为河南、湖北两省电网的第一个联网点，为保证整个华中电网的稳定也做出了突出贡献。到90年代前后，水电站开始支持本地经济发展。

库区（湖北省丹江口市、河南省淅川县）将低电价作为招商引资的一个法宝，承诺给高耗能企业优惠电价，由此建立起化工、冶金、造纸、建材等高耗能支柱产业，重工业规模达到90%以上。据统计，1988年至1997年的10年间，库区由丹江口水电厂获得的总电量超过100亿千瓦时，并从长期的低电价中获得大量收益。湖北省平均电价为0.52元，而库区却享受每千瓦时不到0.20元的优惠电价，库区少支付电费数十亿元，这对库区经济发展和库区移民脱贫致富起到了巨大的作用：1990年丹江口市GDP总值仅7.1亿元，到2003年，全市GDP总值达到37.43亿元。

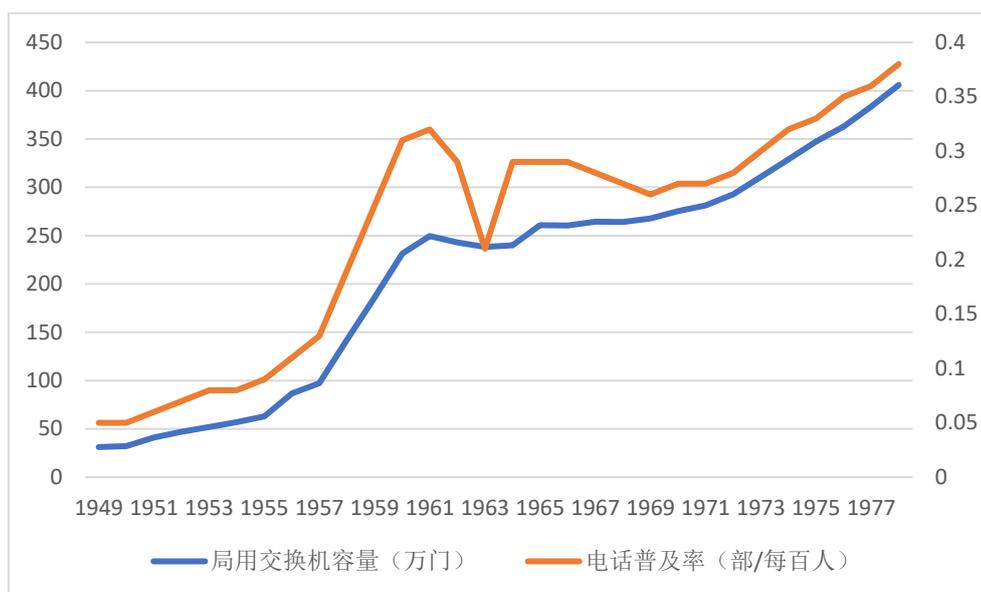
从**电信基础设施建设**来看，我国电话局用交换机容量从 1949 年的 31.37 万门上升到 1978 年的 405.88 万门，与之相应，我国的电话普及率从 1949 年的每百人 0.05 部增加到 1978 年的每百人 0.38 部。<sup>21</sup>邮政通信服务网点密度也从 1949 年的每 364.6 平方公里一个增加到每 193.5 平方公里一个，<sup>22</sup>电信基础设施的建设使得居民的生活水平得到了一定的提高。

---

<sup>21</sup> 数据来源：国家统计局网站。

<sup>22</sup> 数据来源：国家统计局网站。

图表 19 1949-1978 年中国电信基础设施建设发展情况



数据来源：国家统计局。

总的来说，新中国建立前三十年的基础设施建设及其与经济的关系具有以下特点：第一，在新中国成立初期重工业优先发展的背景下，基础设施建设得到政策的大力扶持，取得了较快的发展，但是建成基础设施的质量并不高，如公路建设方面包含众多乡间土路等；第二，由于我国的基础设施建设水平起点较低，且建设缺乏持续性，总体来看彼时政府对基础设施投入落后于经济发展对于基础设施建设的需求，因此基础设施建设成为彼时经济发展的一个瓶颈。从数据上来看，截至 1979 年，铁路电气化里程仅占铁路总里程的 0.2%（2014 年为 33%），全国等级公路里程占公路里程比重仅为 58%（2017 年为 91%）。改革开放前我国没有建成高速公路，直到 1984 年，沈大高速公路、沪嘉高速公路相继开工，1988 年第一条完工的沪嘉高速公路投入使用。改革开放前的 30 年是新中国成立以来基础产业和基础设施投资年均增长幅度最低的阶段；第三，我国早期基础设施的发展并不平衡，体现出明显的区域差异性，资源向重点项目倾斜。

与公共卫生、基础教育一样，良好的基础设施建设也是经济快速发展的基础。已有研究发现，交通基础设施建设可以提高已有企业的生产效率，提高潜在企业进入市场的概率，并且降低已有企业退出市场的概率（张天华等，2018）；交通基础设施还可以扩大企业规模，增强市场活力（张勋等，2018）。

总的来说，经济发展需要先行的社会基础建设。改革开放后尤其是八五、九五时期对基础设施建设的大力投资，弥补了前期基础设施投资的不足，为大力引进外资和促进本国投资做好了基础性工作，一定程度支持了经济持续的高速发展。

## 二、自主创新完全可行，但其成功的关键在于开放学习、引进人才、用好人才

从新中国成立初期到改革开放的近三十年时间里，我国无论是在尖端国防科技还是在其他基础科学领域都取得了一定的成就和突破。在特殊的、被孤立封锁的国际环境下，我国走出了一条自力更生、自主创新的发展道路，得出的一条宝贵经验是：自主创新离不开开放学习。开放学习，不是限于资本流动或者商品贸易的开放，更多的是理念、思维和知识体系的开放学习，与国外科研组织和专家的交流，吸引国内外科技人才为我们的经济建设和科技发展做贡献。一是，我国政府非常重视吸引海外的、尤其是从美国学成归国的科技人才，引导并创造条件让他们参与到国家重大的、关键的科研项目进行研发。二是，政府也积极地引进外国专家为我国经济发展和基础研究领域进行指导。尤其是在新中国成立后的 12 年中，苏联经济和技术专家为新中国经济的恢复和工业化的发展做出了重大贡献。三是，在相关科研课题攻关过程中，我国政府也充分尊重和保护科技人员的自主权。

自主创新离不开开放学习的这条经验在当下也有很强的现实意义：科技创新不能闭门造车，而应该保持开放学习的习惯，在不断地加强对外学术交流、人才交流和人才引进的同时，需要给科技人员松绑和营造宽松的科研氛围，从而促进自主创新的能力。

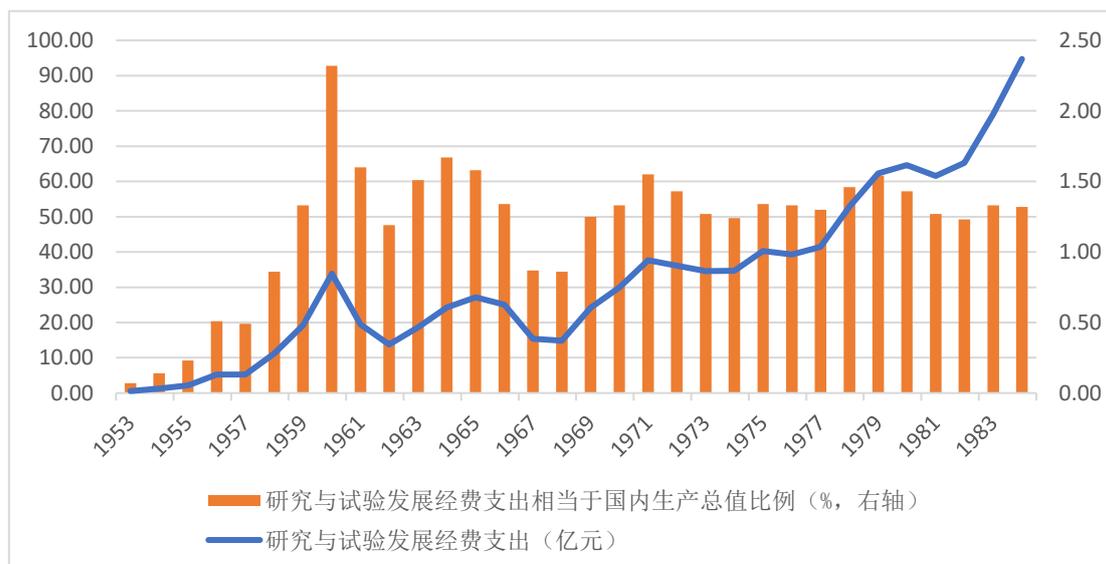
### 1. 科研管理机制的完善

自从新中国成立前夕中央决定筹建中科院以来，中国就迈开了向科技强国进军的征程。自 50 年代开始，我国的科研管理机制逐步完善。1955 年，中科院成立各学部并公布了 233 名学部委员的名单。在学部成立大会上，第一个五年计划的 10 项重点任务被提出，包括将国防工业列为建设重点之一。“一五”期间，全国的科研机构从 40 多个发展至 381 个，科研人员从 600 多人发展到 2 万多人<sup>23</sup>。以中科院为主要力量的科研团队已经建立，并在全国范围内初步形成了由中科院、高等院校、产业部门和地方科研机构四个方面组成的科技体系。国内研发经费投入也逐年攀升，由 1953 年的 0.56 亿元上升至 1978 年的 53 亿元，科研投入占 GDP 的比重也由 0.07% 提高至 1.46%（如图表 20 所示）。

---

<sup>23</sup> 参考中华人民共和国科学技术部，《中国科技发展 60 年》，北京：科学技术文献出版社、科学出版社

图表 20 全国研发经费及其占 GDP 的比重



数据来源：万得数据库

## 2. 大力购置引进外文书刊

科技刊物记录了科技发展的最新动态，是对外了解和学习最新科技成果不可缺少的资料。在新中国成立初期，我国政府很早就意识到了购置科技刊物的重要性。特别是在我国科学技术尚落后于世界先进国家的背景下，政府非常重视采购外文书刊，不遗余力地从国外获得科学研究的相关图书资料，以此保障科学人员的工作。周恩来多次强调“要使科学家得到必要的图书、档案资料、科技资料和其他工作条件”，“必须增加各个研究机关和高等学习的图书费并加以合理使用，极大地改善外国书刊的进口工作”。<sup>24</sup>1956年9月，他又在《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》中再次强调，“为了发展我国的科学研究事业，应该及时地解决必需的图书、资料等问题，进一步密切国际间科学研究工作的联系与合作，收集和交换国内外科学和技术的资料”。<sup>25</sup>

当时我国外汇储备非常紧张，但为支持科技工作顺利开展，我国仍坚持大力进口原版外文刊物，同时有侧重地优先购置科技类外文书刊，旨在为科学研究工作提供文献保证。各地各机构的图书馆积极配合“向科学进军”，丰富外文科技书刊。例如，南京图书馆选择为科学研究工作服务的图书为采购重点，在1957一年时间里就订购了苏联及其他人民民主国家的刊物268种，其他资本主义国家（包括英、美、法、德、日）的科技期刊331种<sup>26</sup>。再如，广州医学院

<sup>24</sup> 周恩来。关于知识分子的报告[N]。人民日报，1956-01-30(1-2)。

<sup>25</sup> 谷秋芳。新中国成立初期的科技政策[J]。法制与社会，2008(12):151。

<sup>26</sup> 南京图书馆近一年来为科学研究服务概况[J]。图书馆学通讯，1957(03):39。

图书馆在一年内时间里添置外文书刊约 3000 册，在新采购的 700 种期刊中，约有 60% 为英文、日文等外文杂志。与此同时，为保证期刊文献的连贯性，广州医学院图书馆还非常重视补订近五到十年时间里的缺刊，在 1956 一年时间里补齐重要外文期刊近 100 种<sup>27</sup>。相较于地方公共图书馆，各高校和科学院得到了更多支持去采购外文科学期刊和收集大量外文文献资料。例如，中国科学院截至 1979 年底藏书总量约为 458 万册（件），其中自然科学类占了 311 万册。在所有的自然社会科学期刊中，有 75% 属于自然科学刊物。而在所有的共计 179 万册的自然科学期刊中英文有 129 万册，俄文 20 万册，日文 17 万册，外文期刊占了期刊总数的约 93%<sup>28</sup>。1956 年北京图书馆和苏联国立列宁图书馆建立国际互借关系，此举为科技工作者借阅外文书刊或显微影片提供了便利。北京国际书店还按期供应苏联及其他人民民主国家的出版目录，方便各地方图书馆了解国际出版情况，和更高效地使用有限的外汇资源向国外选购外文图书。而且，为了方便科学研究工作者使用外文资料，各地方图书馆、高等院校以及科学院图书馆建立馆际互借。

科技和工业发展水平的进步不仅需要成熟的科研管理机制、充足的科研经费和完善的文献资料做保障，更重要的是需要有一大批高素质的科研人员积极地投身到科技研发工作之中。为了学习国外先进的科学技术，中国在两个方面做出了很大的努力，第一是大力吸引留学生归国工作，第二是积极引进外国专家。

### 3. 吸引留学生归国工作

战争年代，因国内动荡，大量中国学生怀着科技救国的理想出国留学。据统计，截至 1950 年，我国在国外的留学生共有 5600 余人，他们大多前往美国、日本、英国、法国等西方发达国家，大都选择理科、工科、医学等专业作为研究方向。尽管这些留学人员有着回国建设的赤子之心，但由于英美等国通过收回护照、扣留拘捕、限制出境等方式对中国学者归国进行封锁，中国的海外留学生归国之路面临重重阻挠。

针对这一不利形势，党和国家领导人在争取海外留学生回国方面做了大量的工作。在周恩来总理的直接关怀下，我国不仅发动民间力量建立留美科协等民间机构，还通过适当的宣传和树典型等方式激发广大留美学者的归国热情和积极性，并建立多个处理留学生归国事务的专门机构来落实留学生归国工作的机制安排。1949 年，教育部成立接受留学生归国工作的相关处室，政务院文化教育委员会也成立了“办理留学生回国事务委员会”，这些机构承担着统筹处

---

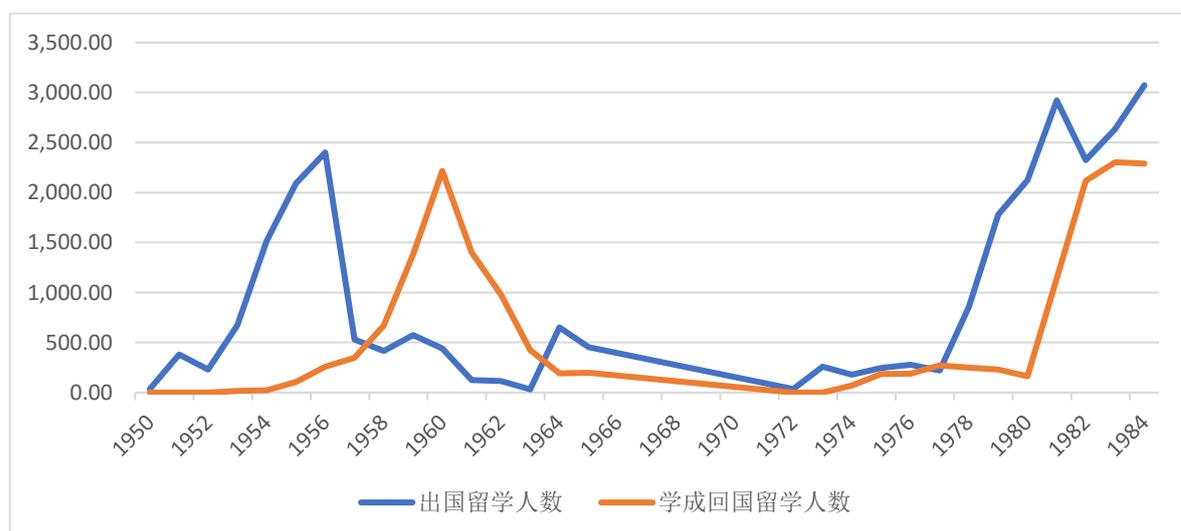
<sup>27</sup> 在“向科学进军”中，我们做了哪些工作[J]. 图书馆学通讯, 1957(03):39-40.

<sup>28</sup> 中国科学院图书馆藏书统计[J]. 图书情报工作, 1980(04):21.

理留学生的回国手续、工作安排等相关事宜的重任。1956年11月，随着归国留学生人数的增多和工作量的加大，留学生归国工作统一并入国务院专家局。为减少留学生的回国阻力，在周恩来总理的领导下，我国外交部门也与英美等国展开了大量的沟通。1954年，我国与美国进行了多次非正式会谈，就被美扣留中国留学生问题进行外交斡旋，这些努力使得部分被美国扣留的中国留学生得以顺利回国，这其中就包括后来在“两弹一星”事业上做出巨大贡献的钱学森、张文裕等科学家。

在这一系列努力下，大批海外留学生在50至60年代选择响应党和国家的号召而回国建设。据统计，从1949至1957年间，共有超过3000名留学生回国，约占新中国成立前海外留学生总数的一半以上<sup>29</sup>。如图表21所示，1958至1964年期间出现了留学生回国工作的高潮。其中，1960年回国工作人数高达2217人，远超同年度出国留学人数。

图表 21 新中国成立后的出国留学和学成归国人数



数据来源：万得数据库

海外留学生的引进对于我国的科技技术进步和产业发展至关重要。在归国的留学生中，45%左右的留学生被分配到机关厂矿，承担工业生产第一线的工作；30%进入学校或科研院所，承担科技研发和培养人才的工作。在我国原子核工业的起步阶段，约有300多位归国人才被抽调到原子能相关领域进行科研攻关的相关工作，这些人才后来都成为“两弹一星”事业的中坚力量。特别值得一提的是，从国外引进的高端留学人员成为了我国关键科技领域的中流砥柱，引领了我国高、精、尖科技领域的跨越式发展。从中科院历届学部委员来看，绝大多数具有海外留学经历。例如，1955年的第一届172位自然科学学部委员中，

<sup>29</sup> 李涛，周全，对新中国成立初期吸引海外留学生归国工作的回顾——兼论其对我国文教事业的影响，《党史文苑》2004年第4期

有 156 位曾留学海外；1957 年的第二届学部委员共计 191 人，其中也有 174 人有过留学经历<sup>30</sup>。在我国 23 位“两弹一星”元勋中，有 21 位科学家曾在美国、德国、英国、俄罗斯等相关技术领域领先的国家中有过学习、工作的经历。在上世纪 60 年代，我国重要的科技突破人工合成牛胰岛素的研发团队中，钮经义、邹承鲁、曹天钦等有过海外留学经历的科学家均作为学科带头人承担了科研领导的工作。这些引进的高端人才不仅从科技发达的国家带来了科学前沿的知识，将其应用到国家重点研究项目之中，而且也对国内科研团队的培育和发展起到至关重要的作用。20 世纪 60 年代“两弹一星”研发工作全面开展之时，我国的“两弹一星”元勋、中科院学部委员于敏即作为年轻科学工作者，加入归国专家钱三强组织的科研团队，进行氢弹技术理论研究并取得了丰富的研究成果。

#### 4. 积极引进外国专家

新中国经济建设面临的最重要的困难之一是缺乏科技人才，因此，引进苏联和东欧的外国技术专家对于快速恢复经济和加快工业化进程是必要的。从新中国成立前夕刘少奇带回第一批专家（1948 年 8 月带来 220 名专家）到 1960 年 8 月苏联全部撤退专家前的 12 年间，苏联援华工作的专家总数超过了 18000 人次，聘请其他社会主义国家专家 1500 人。<sup>31</sup>这些外国专家遍及政府和军队各个系统的领导和管理机构，以及大型企业、重点大专院校和技术兵种的基层部队，甚至包括卫生和体育部门。尤其苏联专家不仅给新中国带来了先进技术，科学技术资料、教学资料和相关设备样品，还帮助中国建立了工业管理的规章制度。而且，他们的敬业精神也感染和教育了中国的干部和工人，言传身教地为中国培养了大批科学技术人才。

在新中国成立前期，由于引进的外国专家主要是苏联专家，我们按照苏联专家来华规模和在华工作状况将外国专家来华情况分成三个阶段。其中，第一阶段是 1949-1953 年，外国专家帮助中国整顿企业和恢复生产，推广苏联的先进经验和先进技术。第二阶段是 1954-1958 年，大规模的外国专家参与新中国各项经济工作，帮助中国建立以重工业为龙头的整个工业经济体系。第三阶段是 1958 年夏至 1960 年 8 月，苏联全部撤回专家时期。在此时期，中苏由于政治冲突，外国专家派遣减少，而大跃进后，外国专家对华经济建设的作用下降，在华工作环境恶化。图表 25 显示了苏联派遣的在华专家统计数据，1956-1957 年是外国专家在华工作的高峰阶段。

---

<sup>30</sup> 归国留学生工作分配和中科院学部委员留学经历的数据引自李涛，周全，对新中国成立初期吸引海外留学生归国工作的回顾——兼论其对我国文教事业的影响，《党史文苑》2004 年第 4 期

<sup>31</sup> 沈志华《苏联专家在中国（1948-1960）》（第三版），社会科学文献出版社，2015 年。

图表 22 苏联技术专家人数

年份	1949 及之前	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
专家人数 1	600 余人	91	557	258	395	983	963	1936	952	915	699	410
专家人数 2				294	428	541	790	1422	2298	1231	1153	1156

专家人数 1: 数据来源苏方统计, 每年派遣人数, 沈志华《苏联专家在中国(1948-1960)》(第三版), 社会科学文献出版社, 2015 年。由 ACCEPT 整理。

专家人数 2: 数据来源苏共中央档案, 截至 1 月 1 日来华人数。沈志华《苏联专家在中国(1948-1960)》(第三版), 社会科学文献出版社, 2015 年, 316 页表 3-1。

总的来说, 外国专家对新中国的经济发展、工业布局和技术进步提供了全面的帮助并做出了了重大贡献。当然, 引进外国专家的过程中也存在一些问题。比如说, 中国对外国专家的聘请准备不足、饮食日程安排有一些困难以及没有完全发挥他们的作用等。同时, 苏联在专家的派遣管理工作方面也有些差错, 存在人员安排和时间设置不合理的现象。

### 5.案例分析：“两弹一星”和人工合成牛胰岛素

自 20 世纪原子弹和氢弹诞生以来, 世界各国都看到了这类武器的巨大能量, 许多大国都力图研发出自己的核武器, 以防来自于核大国的威慑。而在抗美援朝期间, 中国就曾遭受到美国的核威慑。因此, 成功地研发出我国核武器的工作也就迫在眉睫。然而, 在 20 世纪五六十年代, 中国的工业基础相对比较薄弱, 尖端人才稀缺、科研力量薄弱、科研条件艰苦等状况严重制约着我国核工业的发展。而在苏联撤销援助之后, 中国核工业的发展状况更是雪上加霜。

为此, 国家提出了独立自主、自力更生为主的发展战略, 力求依靠自身的力量来发展自己的核武器。在此过程当中, 国家广纳海内外优秀人才, 打破国外重重阻挠和封锁, 大力引进海外学习的人才。大批海外学习的优秀人才在国家的召唤下, 果断放弃优厚待遇、战胜重重阻力, 纷纷回到祖国参加到科研建设当中, 为“两弹一星”等自力更生的成功典范提供了最根本的人才基础和智力保障。

据图表 26 统计, 在“两弹一星”的 23 位元勋当中, 除了于敏和钱骥外, 其余的 21 位均有出国留学或者国外研究工作的经历。许多归国科学家本身就师从国际上核物理等领域的一流大师, 或者是诺贝尔奖得主的学生。有些科学家回国前已经是该领域蜚声海外的学者, 其学术能力都处在世界一流水平。例如, 钱学森在美国从事空气动力学、固体力学和火箭、导弹等领域研究, 师从著名的力学大师冯·卡门并建立“卡门-钱学森”公式, 在二十八岁时就成为世界知

名的空气动力学家。<sup>32</sup> 彭恒武在海外师从著名物理学家玻恩 (M. Born)，并在与导师一起获得英国爱丁堡皇家学会的麦克杜加尔—布列兹班奖。钱三强 1937 年到巴黎大学居里实验室读研究生，其导师则是居里的女儿、诺贝尔奖获得者伊莱娜·居里及其丈夫约里奥·居里。并且，这些回国的科学家们又培养出了一批本土的年轻的科学家，为加快我国“两弹一星”的成功自主研发奠定了坚实的基础。

图表 23 “两弹一星”元勋的国内教育背景、以及国外留学和工作经历<sup>33</sup>

姓名	国内教育背景	海外教育和工作背景	研究领域	归国年份
于敏	1949 年毕业于北京大学物理系	无	氢弹、核武器	/
王大珩	1936 年毕业于清华大学物理系	1938 年赴英国留学，先后就读于伦敦帝国理工学院、谢菲尔德大学。	光学工程	1948
王希季	1942 年毕业于西南联合大学机械工程系	1948 年赴美国弗吉尼亚理工学院研究院留学，获硕士学位。	卫星与返回技术	1950
朱光亚	1945 年毕业于西南联合大学	1950 年，获美国密执安大学博士学位	核物理、原子能技术	1950
任新民	1940 年重庆兵工学校大学部毕业	1945 年赴美国密歇根大学研究院留学，获机械工程硕士和工程力学博士学位。	航天技术与液体火箭发动机	1949
孙家栋	1942 年，考入哈尔滨第一高等学校土木系；1948 年考入哈尔滨工业大学预科学俄语后转入汽车系。	1958 年毕业于前苏联儒可夫斯基空军工程学院飞机设计专业，获金质“斯大林奖章”	人造卫星技术、深空探测技术	1958
吴自良	1937 年毕业于天津北洋大学工学院航空工程系	1943 年赴美国匹兹堡卡内基理工学院冶金系学习获理学博士学位	材料科学	1950
陈芳允	1934 年考入清华大学物理学系，1938 年西南联合大学毕业并留校任教。	1945 年赴英国科索无线电厂研究室从事电视和船用雷达研究。先后在伦敦实验室和曼彻斯特工厂雷达研究室工作。	无线电电子、卫星测量控制技术	1948
陈能宽	1946 年唐山交通大学矿冶系毕业	1947 年赴美国留学，1950 年获美国耶鲁大学研究院物理冶金博士学位。曾任美国霍普金斯大学和威斯汀豪斯公司研究员。	材料学	1955
杨嘉墀	1941 年毕业于上海交通大学电机系电信专业	1947 年至 1949 年在美国哈佛大学应用物理系先后获硕士、博士学位。1950 年至 1955 年先后任美国宾夕法尼亚大学研	空间自动控制、航天技术	1956

<sup>32</sup> 网易新闻，2009：《钱学森简历》，  
<http://news.163.com/09/11/07/20/5NHTNKSS000120GR.html> [2009-11-7]

<sup>33</sup> 共产党员网：《两弹一星元勋》，<http://www.12371.cn/special/ldyxyx/>

		究员和美国洛克菲勒研究所高级工程师。		
钱学森	1929年考入上海交通大学机械工程系学习机车制造专业	1934年进入美国麻省理工学院航空系学习，两年后转入加州理工学院航空系，师从世界著名空气动力学教授冯·卡门，先后获得航空工程硕士学位和航空、数学博士学位。在28岁时就成为世界知名的空气动力学家。	空气动力学	1955
屠守锷	1940年毕业于清华大学机械系。	1941年赴美国麻省理工学院攻读硕士学位，毕业后应聘为美国寇蒂斯飞机厂工程师。	火箭总体设计	1946
周光召	1946年至1951年在清华大学先修班、物理系学习。1954年北大物理系研究生毕业。	1957年至1960年任苏联杜布纳联合核子研究所中级研究员。	高能物理、核武器	1961
黄纬禄	1936年考取南京中央大学电机系无线电专业。	1943年在英国标准电话及电缆公司和马可尼无线电公司实习。1945年考入英国伦敦大学帝国学院无线电系攻读研究生。	火箭与导弹控制技术	1947
程开甲	1941年毕业于浙江大学物理系	1946年赴英国爱丁堡大学留学、工作，1948年获博士学位后任英国皇家化学工业研究所研究员。	核武器	1950
彭桓武	1935年毕业于清华大学物理系后考入了清华大学研究院	1938年考入英国爱丁堡大学理论物理系，师从著名物理学家玻恩(M.Born)，1940年获哲学博士学位。1941年至1943年在爱尔兰的都柏林高等研究院做博士后。	原子能科学	1947
王淦昌	1929年毕业于清华大学物理系	1930年赴德国柏林大学留学，1934年获哲学博士学位。	核物理学	1950
邓稼先	1945年毕业于西南联合大学物理系	1948年赴美国普渡大学物理系留学，1950年获物理学博士学位	核武器	1934
赵九章	1933年毕业于清华大学物理系	1935年赴德国攻读气象学专业，1938年获博士学位	动力气象学	1938
姚桐斌	1945年毕业于上海交通大学	1951年获英国伯明翰大学工业冶金系博士学位，1954年赴联邦德国亚亨工业大学冶金系铸造研究室任研究员兼教授助理。	冶金学、航天材料学	1957
钱骥	1943年毕业于中央大学师范学院	无	空间技术、空间物理	/
钱三强	1932年考入清华大学物理系	1940年获得得法国国家博士学位，	原子能科学	1948

郭永怀	1933 年考入北京大学物理系	1940 年加拿大多伦多大学应用数学系学习，1941 年赴美国加利福尼亚州立理工学院成为世界气体力学大师冯·卡门的弟子，1945 年获博士学位并到美国康奈尔大学任教。	力学、应用数学、空气动力学	1956
-----	-----------------	---	---------------	------

资料来源：ACCEPT 整理

不仅在国防科技领域，我国在其他基础科学领域也坚持自主创新和后发优势相结合，勇攀世界科技高峰。1965 年 9 月 17 日，中国科学家在世界上第一次用人工方法成功合成结晶牛胰岛素，在世界上引起极大轰动。这在当时是一项极其艰苦而极需创造性的科学研究，我国缺乏相关的技术和经验<sup>34</sup>，国际上也没有成功的合成先例，大量的合成工作依靠的是我国科学家历时 6 年零 9 个月孜孜不倦的摸索和研发。

吸引和引导优秀的归国人才参与该项目，并在研发过程中培育本土人才，是该课题成功的经验之一。该项目由中科院上海生物化学研究所、上海有机化学研究所和北京大学等单位科学家联合攻关和合作。不少部分项目带头人，有着丰富的国外交流和科研经验。例如，生化所的邹承鲁院士年轻时求学于英国剑桥大学，在 1951 年获得生物化学博士学位后回国参加发起人工合成胰岛素工作。他负责的拆合工作首先取得突破性进展，关键性地确定了后续胰岛素全合成路线<sup>35</sup>；合成小组带头人钮经义院士获得德克萨斯大学生物化学博士学位后，先后在德克萨斯大学、加州大学伯克利分校等地从事研究工作，1956 年回国就职于生化所。凭借其丰富的经验，他负责合成方案的设计、合成路线的选择和解决难题，是这项成果的主要研究人员之一<sup>36</sup>；有机所带头人汪猷院士获得德国慕尼黑大学化学研究所最优科学博士，先后在德国、英国等国研究所工作，在项目中他对合成方案、产物的鉴定分析标准都提出了明确具体的要求，是课题关键科研人员之一<sup>37</sup>。

在胰岛素合成项目进展过程中，我国也自行培育了一大批优秀的本土研究生和研究员，年轻的他们成为了项目的主要参与者和贡献者。例如，毕业于北京大学生物系的研究员杜雨苍，成功地进行了胰岛素肽链重组条件的研究和

<sup>34</sup> 邹承鲁.对人工合成结晶牛胰岛素的回忆[J].生命科学,2015,27(06):777-779. 他在文中回忆道：“除了谷氨酸钠（味精）之外，中国甚至没有制造过任何氨基酸。”

<sup>35</sup> 九三学社，2018：《邹承鲁》，  
<http://www.93.gov.cn/html/93gov/syfc/lyys/zgkxyys/yq/130111121923505276.html>[2018-08-23]

<sup>36</sup> 科普中国，2017：《中国诺贝尔奖提名第一人——钮经义》，  
[http://www.xinhuanet.com/science/2017-06/26/c\\_136389211.htm](http://www.xinhuanet.com/science/2017-06/26/c_136389211.htm) [2017-06-26]

<sup>37</sup> 中国科学院，2010：《无涯之知，世代之功——上海有机所召开汪猷百年诞辰纪念会》，  
[http://www.cas.cn/xw/yxdt/201009/t20100921\\_2968203.shtml](http://www.cas.cn/xw/yxdt/201009/t20100921_2968203.shtml) [2010-09-21]

人工合成及牛胰岛素结晶最后鉴定工作<sup>38</sup>；生化所研究员龚岳亭是胰岛素 b 链合成的主要负责人之一<sup>39</sup>；还有在中科院上海生化所获得硕士学位的张友尚，毕业于复旦大学的许根俊，来自北京大学的施溥涛、李崇熙、李崇熙等都对胰岛素合成课题做出了突出贡献。这些年轻的研究员在之后大多成为了我国生物化学等基础学科领域发展的带头人和关键人物。

这些经验对当下有很多启发和借鉴意义，不管是国防还是其他科研领域，都要重视开放学习和合作交流，加大创新研发的投入，引进和培养人才。虽然目前我国科技在互联网、人工智能、大数据等方面都位于世界领先地位，但是在一些创新链条长、需要长期资本和技术积累的领域，人才储备仍然有些“捉襟见肘”。因此，中国需要积极地学习外国经验，重视人才的引进和培养，对一些“卡脖子”的关键领域要加大投入，突破美国等国家对我们的科技封锁，创造良好的科研和创新环境。外部环境越是封锁，我们就越要创造条件来坚持对外学习和人才交流。

### 三、市场作用被行政力量全面替代的后果是经济发展效率极其低下

随着 1952 年国民经济恢复任务顺利完成，中国开始探索建立计划经济体制。尽管具体的管理措施经历了数次调整，但总体而言在新中国成立后的三十年间中国试图以行政力量代替市场力量发展经济，而这扭曲了经济主体的激励机制，破坏了以价格信号为基础的经济均衡。中国在这一时期的探索表明，政府全面替代市场配置资源的效率是低下的，单独依靠行政力量发展经济会带来生产效率下降、投资无序、宏观失衡等后果，无法实现经济的可持续发展与人民生活水平的持续改善。

#### 1. 政府替代市场的具体表现

政府替代市场首先表现在经济主体所有制的转换上。在国民经济恢复与调整时期（1949-1952），国有经济中逐步取得经济体系的主导地位，但工商个体与民族资本工业仍起着重要作用，所有制改造也主要以产品收购、订货、包销等初级形式展开，至 1952 年资本主义工业自产自销部分的占比仍有 17.1%，私人商业占批发与零售的比例分别为 36.3%、57.8%<sup>40</sup>。1955 年前后，随着“三大改造”的快速推进，微观经济主体的所有制形式发生了重大变化。在农业领域，到 1956 年底已经有 87.8% 的农户加入了土地归集体所有的高级合作社；在工商

---

38 中国中央电视台，2013：《杜雨苍》，  
<http://www.cctv.com/lm/589/21/32703.html>[2013-04-08]

39 人民网，2003：《中国两院院士资料库 龚岳亭》，  
<http://www.people.com.cn/GB/keji/25509/29829/2103678.html>[2003-9-22]

<sup>40</sup> 汤翠，欧阳日晖，2009：《第二章 国民经济的恢复与发展》，《新中国经济发展 60 年》，人民出版社，pp77-78、85。

业领域，全行业公私合营快速推进，持股分红也改为定息，至 1956 年国营工业与公私合营工业的产值占接近 100%，私人工业几乎消失；在手工业方面，1956 年年底全国共有合作组织 104430 个，比 1955 年增长 61.7%，基本完成了合作化改造<sup>41</sup>。

随着企业所有制转换的完成，微观经济主体的生产决策逐步被计划指令所替代，资源配置由经济交易转变为物资划拨。1957 年，国家计委和中央各部门统一分配的物资达 532 种，较 1953 年增长 134%；国家计委统一管理、直接下达计划指标的产品达 290 种，较 1953 年增长 152%；中央各部门直接管理的工业企业达 9300 个，较 1953 年增长 232%<sup>42</sup>。与此同时，粮食、食用油、棉布、棉花等物资均纳入统购统销范围，各个单位的劳动用工也全部纳入劳动调配计划。尽管大跃进后部分企业与物资的管理权限得到下放，但这主要是决策权在中央政府与地方政府间的转移，微观经济主体的自由裁量权并未显著扩大。在乡村，随着 1958 年前后人民公社化运动的快速推进，公社内部的生产资料与产品的无偿调拨也成为常态。一方面，人民公社内部开办公共食堂、托儿所等，推行平均主义的分配制度；另一方面，公社内部无偿调拨基层的劳动力与生产资料进行水利工程、工矿企业等的建设。

图表 24 中央和各部位管理、分配物资的数量及中央直接管理工业企业的数量

年份	1953	1957	1959
国家计委和中央各部统一分配物资	227	532	132
国家计委统一管理、直接下达计划指标的产品	115	290	215
中央各部门直接管理的工业企业	2800	9300	1200

数据来源：欧阳日晖，宋媛，2009：《第四章 社会主义计划经济的建立》，《新中国经济发展 60 年》，人民出版社，pp136。

需要指出的是，中国建立的计划经济体制并没有实现完整、集中的中央计划。为了应对计划经济的弊病，中央多次尝试将企业与部分物资的管理权限下放给地方政府，关于这一特点 Qian and Xu（1993）等研究进行了详细的讨论。同时，接踵而至的政治风波也极大地冲击着中央政府的计划制定部门，1968 年

<sup>41</sup> 宋媛，欧阳日晖，2009：《第三章 过渡时期总路线和社会主义改造》，《新中国经济发展 60 年》，人民出版社，pp104、106、116、120。

<sup>42</sup> 欧阳日晖，宋媛，《第四章 社会主义计划经济的建立》，《新中国经济发展 60 年》，人民出版社，pp136

中央就没有制定国民经济年度计划。微观主体决策权的缺失与中央计划的不完整、不完善带来宏观经济失衡等一系列后果，本文将在下一节进行详述。

## 2.政府替代市场的后果

政府对市场力量的替代给经济发展带来了三个重要的负面影响，即效率下降、投资失序与宏观失衡。本部分将就这三个方面分别展开论述并提供相应的证据。

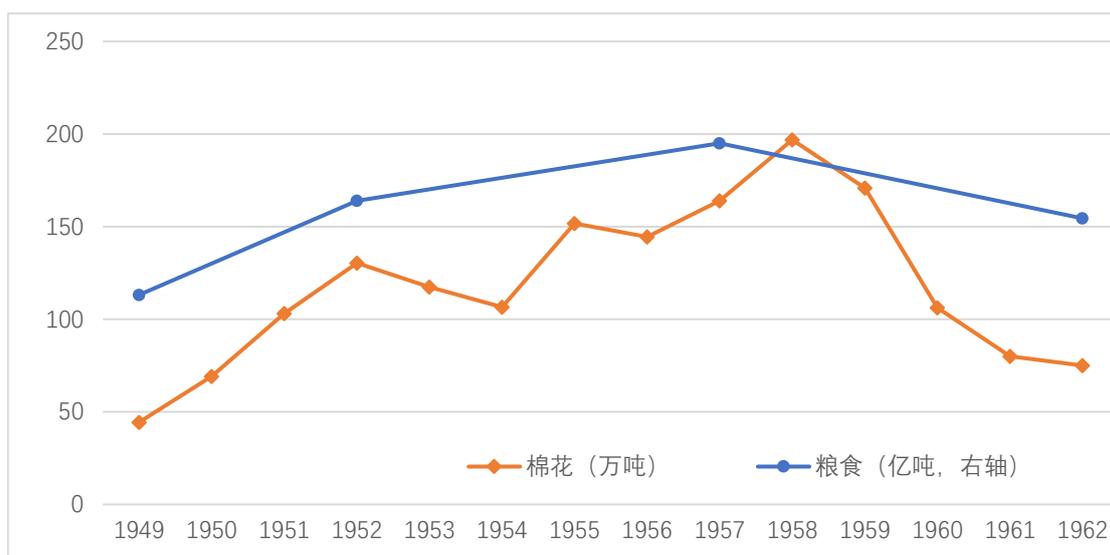
经典的微观经济学原理表明，每一个经济主体均在一定的激励机制下进行决策。如果收益与产出脱钩且缺乏有效的监督机制，则很难保证微观主体高效地从事生产活动。1957年前后“三大改造”过快推进，农业领域由初级社过渡至人民公社，工业领域由订货、包销过渡至全行业公私合营，农户加入人民公社后土地产出与收入脱钩，工业领域国有企业工人、管理人员的收入与企业效益脱钩，这导致农业、工业领域的生产受到严重影响。

**1949-1957年全国粮食产量增长172%，同期棉花产量增长373%，而1957至1962年粮食则减产20.8%，棉花减产55%。**工业领域的生产也有类似影响，1949-1957年全国纱的生产增长468%，而1959至1962则下降64.2%。“大跃进”退潮后，重工业产品的产量也大幅度下滑，**1962年全国水泥产量仅为1960年的38%，粗钢产量为1960年的35.7%，生铁产量为1960年的29.6%，原煤产量为1960年的55.4%。**总体而言，1962年上述主要工业品的产量均回落至1957“大跃进”前的水平，棉花产量则跌回1950年国民经济调整时期的水平。文革期间中国经济的运行效率进一步下降，每百元资金实现的税利从1966年的34.5元下降为1976年的19.3元，每百元工业产值实现的利润从1966年的21.9元下降到1976年的12.6元。<sup>43</sup>可以说，这一时期政府对市场力量的替代给国民经济造成了严重的负面影响，改变了新中国成立初期中国经济总体平稳增长的趋势，极大地降低了经济运行的效率。这一阶段的经验表明，破坏微观主体的激励机制，以政府代替市场，无法实现资源的高效配置，无法维持可持续的经济增长。

---

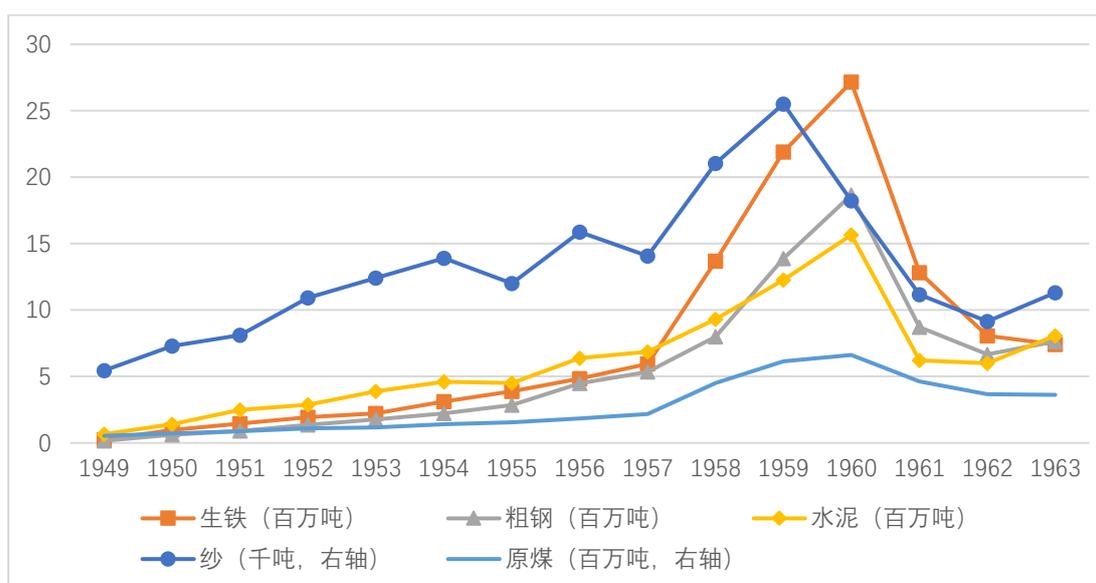
<sup>43</sup> 李成瑞，1984：《十年内乱期间我国经济情况分析》，《经济研究》，第一期。

图表 25 粮食与棉花产量：1949-1962



数据来源：CEIC 数据库。

图表 26 主要工业品产量：1949-1963



数据来源：CEIC 数据库。

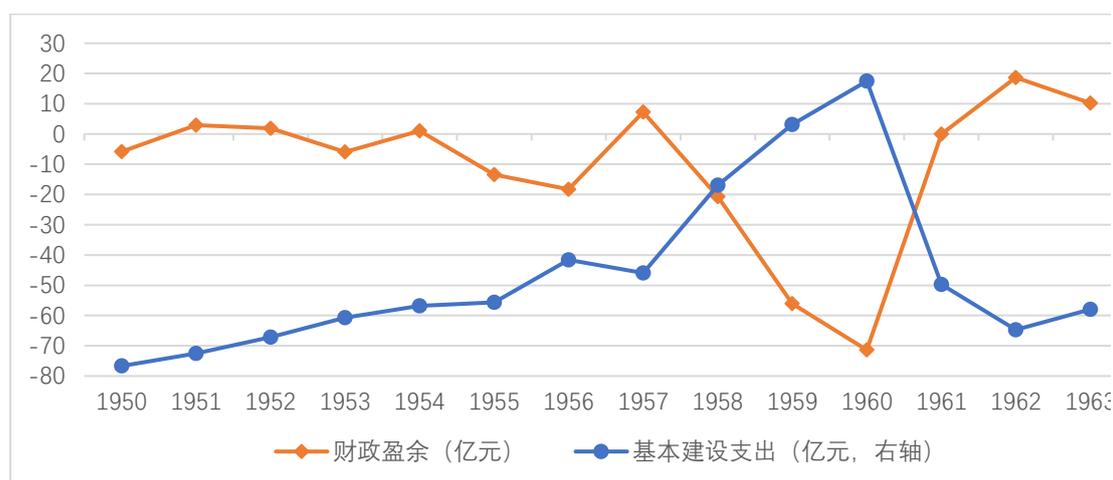
行政力量代替市场配置资源的第二个后果是投资失序。由于计划分配制度消除了市场交易，使得企业不再按市场价格支付相应要素成本，企业经营者也不再按照“边际收益-边际成本”的分析方法进行决策。在重产量而非重利润的背景下，企业产生了强烈的投资冲动。这一冲动有三方面的表现。

首先，全社会的投资量畸形上升。1958年8月的中共中央北戴河会议修订了中国共产党第八次代表大会提出的关于国民经济的第二个五年计划的有关指

标，将“二五”期间的基本建设投资金额由 1180 亿元增加到 3850 亿元<sup>44</sup>，1958 年全年实际基本建设投资达到 269 亿元，较 1957 年增长 87.7%<sup>45</sup>。然而，这一期间中国的投资大多并未用于建设大项目，而是以“小、土、群”为主力，1958 年 9 月一个月间中国建成的小高炉、土高炉就达到 66 万座，是前八个月建成数量的近 3 倍<sup>46</sup>。除了资金投入，投资项目还大量依靠以“记工分”形式无偿征用农村劳动力，据测算 1958 年的短途运输煤炭运动中动用了农村畜力车的 30%，人力车的 10%，驮力的 20%，木帆船的 45%<sup>47</sup>。

其次，财政赤字加大、货币快速扩张。大跃进前，中国的财政收支维持了基本平衡，赤字最高的年份为 1956 年的 18.3 亿元，1957 年则盈余达 7.25 亿元。然而，随着大跃进所需投资的增加，1958-1962 年财政赤字快速增长，至 1962 年达到 71.39 亿元，是 1957 年财政盈余数额的近 10 倍，三年赤字累计达到 148 亿元，是 1950-1957 年财政累计赤字的近 5 倍。由于资本金不足，高涨的投资需要以货币宽松为支撑，据统计 1958 至 1960 年全国货币流通量累计增加 81.7%<sup>48</sup>。

图表 27 财政盈余与基本建设支出：1950-1963



数据来源：CEIC 数据库。

第三，企业的投资效率快速下滑。由于投资项目在规模、可行性等方面缺乏论证规划，且投资实施粗糙盲目，造成了严重的效率损失。据欧阳日晖与高姗（2009）测算，大跃进期间中国“每百元积累所创造的国民收入”在一五计划时期为 35 元，1958 年为 55 元，而到了 1960 年则跌至-0.4 元<sup>49</sup>。1958 年所生

<sup>44</sup> 欧阳日晖，高姗，2009：《第五章 中国特色社会主义建设的初步探索》，《新中国经济发展 60 年》，人民出版社，pp160。

<sup>45</sup> 苏少之，2002：《中国经济通史》第十卷，湖南人民出版社，pp241。

<sup>46</sup> 李宗植、张润君，1999：《中华人民共和国经济史 1949-1999》，兰州大学出版社，PP160。

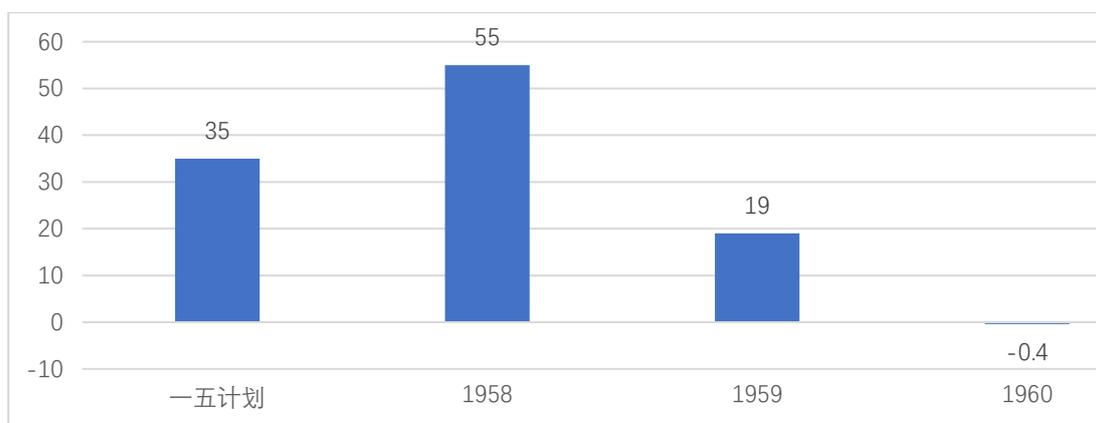
<sup>47</sup> 李宗植、张润君，1999：《中华人民共和国经济史 1949-1999》，兰州大学出版社，PP322。

<sup>48</sup> 赵德馨，2003：《中国近现代经济史（1949-1991）》，河南人民出版社，pp228。

<sup>49</sup> 欧阳日晖，高姗，2009：《第五章 中国特色社会主义建设的初步探索》，《新中国经济发展 60 年》，人民出版社，pp169。

产的 1108 万吨钢铁中，合格的钢铁只有 800 万吨，其他的由于含硫超标无法使用，相关损失只能由财政予以补贴<sup>50</sup>。

图表 28 每百元积累带来的国民收入



数据来源：欧阳日晖，高姗，2009：《第五章 中国特色社会主义建设的初步探索》，《新中国经济发展 60 年》，人民出版社，pp169.

行政力量代替市场配置资源的第三个后果是国民经济宏观失衡。现代经济活动是在一个复杂的生产、交换体系中完成的。与传统的农业、简单手工业不同，工业产品的生产需要大量的中间产品，产业链纷繁复杂，价格信号的缺失与中央计划的低效使得宏观经济出现失衡。就中国经济发展的头 30 年而言，这种失衡首先体现在“积累-消费”上。以“大跃进”期间为例，1959 年中国的宏观积累率达到 43.8%，比一五计划期间的积累率升高近一倍，此后随着国民经济调整有所回落，但 1971 年前后再次升高到 34.1%<sup>51</sup>。经济失衡也体现在农业、轻工业与重工业比例的失调上。据统计，1957 年全国农业和工业劳动者之比为 13.8：1，到 1958 年则迅速下降为 3.5：1<sup>52</sup>；一五计划期间轻工业与重工业产值之比为大体为 3：2，而 1957 年则下降为 1：2.2<sup>53</sup>。

### 3.总结

总体而言，在国民经济调整结束后政府力量开始逐步取代市场力量成为中国经济发展的动力。随着“三大改造”的快速推进，微观主体的产权制度发生重大变化，资源的配置也从市场交易过渡至计划调拨，这给微观主体带来了激励扭曲，造成了经济效率低下、投资饥渴与宏观失衡等严重后果。中国在这一

<sup>50</sup> 王海波、董志凯等，1995：《新中国工业经济史（1958-1965）》，经济管理出版社，pp19

<sup>51</sup> 陈昌智，1990：《中华人民共和国经济简史》，四川大学出版社 pp126；欧阳日晖，高姗，2009：《第七章“文化大革命”期间经济跌宕起伏》，《新中国经济发展 60 年》，人民出版社，pp240.

<sup>52</sup> 李宗植、张润君，1999：《中华人民共和国经济史 1949-1999》，兰州大学出版社，PP161.

<sup>53</sup> 欧阳日晖，高姗，2009：《第七章“文化大革命”期间经济跌宕起伏》，《新中国经济发展 60 年》，人民出版社，pp127.

时期的经验表明，政府全面替代市场配置资源的效率是低下的，这是中国新中国成立头三十年经济发展的重要教训。

#### 四、经济发展离不开给予政府决策者恰当、正确的激励

改革开放前，中国地方官员也积极努力：大跃进时期的大炼钢铁，土地亩产“放卫星”，工业学大庆，农业学大寨等各种运动中地方官员也热情投入，但为何他们的努力非但没有带来中国经济的腾飞，反而伤害了中国经济呢？我们认为主要由于没有给官员足够的激励搞经济建设。**经济发展离不开给予政府官员恰当、正确的激励，这是我们从头 30 年发展中总结的第二条重要经验教训。**

在新中国成立之初我国的干部录用和晋升中，主要强调“德”、“能”和“资历”三个标准<sup>54</sup>，且“德（政治忠诚和可靠）”的重要性被日益凸显，在一定程度上表现为干部选拔过程中重德轻才、重政治轻业务、重出身轻表现。这一倾向在文化大革命期间被推倒了极致：不少领导干部被当成走资派批斗，许多专家学者被带上“反动学术权威”的帽子，大批干部下放到“五七”干校进行劳动改造……这一时期全国立案审查的干部占干部总数的 17.7%，加上未立案但受到冲击和批斗的占干部总数的一半。<sup>55</sup>

除此之外，改革开放前干部领导职务事实上也存在着终身制的问题。由于干部任职不受年龄、健康、任期的限制，干部一旦担任了领导职务后哪怕是政绩平平，只要不犯错误就可以无期限地做下去。<sup>56</sup>

在这种机制背景下，各级政府官员激励并不是搞经济建设、不是大胆创新，而是尽量不犯错误、在各种政治风波中保全自己。在当时的时代背景下，许多地方官员在做决策时的出发点并不是提高当地经济发展指标，不是实事求是地提出解决实际问题的政策，而是在所谓的阶级斗争中“揣摩上意”，机械教条地唯“本本”是从，谨小慎微、如履薄冰，竭力避免“站错队”、被“扣帽子”。

这种激励对经济发展的负面影响也是显而易见的，主要表现在以下三个方面：**第一，效率低下。**在这种晋升激励下，各级政府官员因为怕犯错误，往往

---

<sup>54</sup> 魏姝.中国官员激励机制的发展与改革[J].江苏行政学院学报,2013(04):103-109.

<sup>55</sup> 中国干部人事制度改革 30 年取得 4 大成就有 4 经验. 中国网. 2008-01-10

<sup>56</sup> 这种趋势一直持续到改革开放后，1980 年中央正式提出了干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针，1982 年建立了老干部离退休制度，之后大量年轻的、受过高等教育的人得到很快的提拔和重用。在这一过程中，“革命化”即“德”的要求从积极标准转变为消极标准——强调在“文革”中没有参与派系政治、不是“文革”的获益者，并且其重要性也逐渐让位于“能”。

魏姝.中国官员激励机制的发展与改革[J].江苏行政学院学报,2013(04):103-109.

兰喜阳.党政领导干部选拔任用制度改革与完善研究[D].中共中央党校,2004.

会“一刀切”、运动式地落实上级指示，不算“经济帐”也不顾当地的实际情况，导致了经济运行效率低下。**第二，宏观波动。**由于政治挂帅，经济政策的落实也常常被视为政治任务，在推行过程中被层层加码，导致了政策的执行矫枉过正，加大了宏观经济的波动。**第三，激励扭曲。**由于政治表现成为决定官员能否晋升的主要标准，而缺乏量化的评价指标，事实上就会使得一些善于做表面文章的人因“听话”而受重用，相反，许多有能力的官员往往因为不善于或不愿于“表现”而备受冷落，打击了一些官员干事创业的热情。

## 五、决策权与决策过程的过度集中导致重大决策失误

新中国成立以来，在经济政策的制定和实施过程中，一个重要的教训是决策权过度集中不利于管理经济。管理一国经济需要随时处理从各个部门、各个地方不断涌现的大量信息。从信息的角度看，由于中央计划者无法及时获取必要信息，无论如何努力，都很难做出精准的计划，也很难根据新的反馈信息对政策作出及时调整。国家越大、经济环境越复杂，信息的重要性就凸显，过度集中的弊端也就越明显。事实上，新中国成立后不久，党中央就已经意识到不能盲目照搬苏联的高度集中的计划经济体制，需要正确处理集权和分权的关系，并且根据中国的实际情况做出了一些调整。然而，虽然一段时期内下放了一部分权力，表面上呈现出一定程度的分权，但起最重要决定作用的决策权却始终集中在少数甚至个别领导人手中。这样，政治集权压倒了经济分权的努力，以个人或少数人的大脑代替广大干部群众的大脑，导致了一系列严重的后果。这一问题直到改革开放后，确立了以经济建设为中心的基本路线，并且健全民主集中制，废除领导干部终身制，破除个人崇拜后，才得以较好的解决。

### 1. 决策权过度集中的危害

1959~1961年间的“大跃进”运动给国民经济带来了严重损害，并且导致了史上罕见的、大范围的饥荒。1966~1976年间的“文化大革命”严重破坏了正常的社会秩序，大批干部群众遭到残酷迫害，国民经济更是到了崩溃的边缘。这两次重大的决策失误有着深刻的制度背景，和新中国成立后过度集中的僵化体制有着密切关系。邓小平同志尖锐地指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要”<sup>57</sup>；“从一九五八年批评反冒进、一九五九年反右倾以来，党和国家的民主生活逐渐不正常，一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上这类家长制现象，不断滋长”。邓小平同志尤其强调：“权力过分集中，妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行，妨碍社会主义建设的发展，妨碍集体智慧的发挥，容易造成个人专断，破坏集体领导”<sup>57</sup>。

---

<sup>57</sup> 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第二卷，320-343页。

从经济学关于组织结构的理论出发，决策权过度集中不利于制定、实施正确的政策，具体表现在：

**运动型治理：**在过度集中的决策机制中，最高层拥有绝对权威，一声令下，便可将领导意志传达到基层。而由于最高决策者并不掌握必要的基层信息，因此凭空设想出来的政策往往难以奏效。这种不奏效又被视为地方对中央阳奉阴违的结果，因此掌握政治资源的最高层习惯于运用政治动员，打破正常的政府体系来贯彻自己的路线。这种运动型治理手段极大的放大了错误决策的负面后果。

**扭曲的激励机制：**在过度集中的体制下，各级官员乃至群众完全听命于上级，竭力完成上级指标，以证明上级的正确，唯恐落后。表面上，在大跃进中地方政府获得大量经济政策制定权，在文化大革命中各群众团体获得了空前的权力，实质上，这些无非是基层获得了高层授予的令箭，以便全力以赴完成高层的指令，从而在“锦标赛”中胜出。“中央两本账，一本是必成的计划，这一本公布；第二本是期成的计划，这一本不公布。地方也有两本账。地方的第一本就是中央的第二本，这在地方是必成的；第二本在地方是期成的。评比以中央的第二本账为标准”。<sup>58</sup>这样，从中央到地方，错误盲目的政策指标层层加码，最后不可收拾，酿成大错。

**缺乏纠错机制：**过度集中的体制下，决策者在政策制定中无法掌握准确信息，在政策的执行中无法及时获得准确的反馈。不仅如此，激励机制的扭曲还促使下级人为的隐瞒真实信息，甚至捏造虚假信息。在错误信息的指引下，上级既无法做出正确决策，也无法对错误政策做出及时调整。在大跃进中，最高领导人被虚假信息包围，过度乐观，盲目提高粮食征收标准，不但没有在困难暴露的初期就解决问题，反而刺激了困难的爆发、加剧了困难的严重程度。其次，在过度集中的体制下，任何人对政策的质疑往往被视为对政策制定者的质疑，不允许正常的讨论和辩论，甚至将之视为路线斗争。庐山会议对彭德怀同志的错误评判就是一例。最后，在过度集中的体制下，由于权力垄断在极少数人手中，因此即使人们已经普遍意识到了政策的错误，也很难从根本上纠偏。例如，1972年起，周恩来同志力所能及的对经济、教育、科技等领域进行整顿，然而很快极左路线又重新占了上风。

## 2.失败的努力：对过度集中的纠正

新中国成立后不久，中央就察觉到了苏联式的僵化管理体制存在严重缺陷，并且正确的意识到了问题的症结在于过度集权。毛泽东同志明确指出，要注意国家、生产单位和生产者个人的关系：“把什么东西统统都集中在中央或省市，不给工厂一点权力，一点机动的余地，一点利益，恐怕不妥”。他同时也指出

---

<sup>58</sup> 毛泽东：《工作方法六十条（草案）》，1958。

需要正确处理中央和地方的关系：“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情”。他认为中央不能处处包揽经济管理权和决策权：“中央的部门可以分成两类。有一类，它们的领导可以一直管到企业，它们设在地方的管理机构和企业由地方进行监督；有一类，它们的任务是提出指导方针，制定工作规划，事情要靠地方办，要由地方去处理”。<sup>59</sup>

由此可见，我国领导人很早就认识到了过度集中的苏联模式存在的内在问题。为了激发国有经济部门的活力，早在改革开放之前，我国就一直在做各种尝试，多次下放经济管理权限。1957年，国务院下达了《关于改进工业管理体制的规定（草案）》《关于改进商业管理体制的规定（草案）》和《关于改进财政管理体制的规定（草案）》三个文件，将大量国有企业下放给地方政府管理，同时也下放了大量经济管理权力。然而，经济计划的分权遇上大跃进的狂热，各地出现了大量盲目生产和重复建设，造成了大量浪费。1961年中央发布《关于调整管理体制的若干暂行规定》，之前下放给地方的经济管理权限又被大量上收回中央，并加强了中央对金融、财政和统计的集中领导。重新集权后，虽然暂时解决了各地混乱、盲目的经济建设问题，但是僵化、死板的老问题又再次浮现。为了克服中央计划失灵的问题，从60年代中期开始，中央仍然多次试图通过给地方放权来激发生产效率和灵活性。

总的来看，这些试图调动地方积极性和地方信息的下放措施，效果并不令人满意，这背后的原因在于：首先，表面上的分权并没有改变计划经济的集中管理体制，只是计划权限在各级政府之间的调整。毛泽东同志在1966年3月20日的中央政治局常委扩大会议上强调：“中央叫计划制造工厂，只管虚，不管实”。<sup>60</sup>可见，中央领导层虽然意识到了过度集中的危害，但是这一时期的分权只是具体计划制定权的下放，并没有正确处理政府和市场的关系。正如邓小平同志总结的那样：“过去在中央和地方之间，分过几次权，但每次都没有涉及到党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题”<sup>61</sup>。在这种情况下，企业虽然作为生产经营的主体，仍然要听命于过度集中的计划经济体制，缺乏自主权。

其次，新中国成立头三十年中，我国并没有对权力的分配作出明确的制度安排。什么时候向地方分权、分什么权力、怎样分权存在着很大的随意性。权力的收放成了临时性的权宜之计，集权和分权的关系多次反复，非常不稳定。在这种不稳定的关系中，最终决策权却一直保持着高度集中，一旦出现了对于高层指令的偏离，地方官员就会受到严厉批评。因此地方官员盲目迎合中央的

---

<sup>59</sup> 毛泽东：《论十大关系》，1956。

<sup>60</sup> 《毛泽东年谱1949~1976》第5卷，第569页，中央文献出版社。

<sup>61</sup> 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第二卷，320-343页。

特点并没有得到扭转，经济工作中拍脑袋、蛮干、只考虑短期不考虑长期的现象长期存在。这样，虽然中央领导早就指出“没有民主，不可能有正确的集中”“、“让人讲话，天不会塌下来，自己也不会垮台。不让人讲话呢？那就难免有一天要垮台”<sup>62</sup>，但是由于没有在制度上对这些正确认识形成有力的保障，过度集中的体制下的分权实验最终形成了一放就乱、一收就死的局面。

因此，经济的健康发展要求我们正确处理集权和分权的关系。正如习近平同志所言，必须“加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里”。

63

## 参考文献

靳卫敏, 2015: 《改革开放前后 30 年经济发展的阶段性与联系性》,《濮阳职业技术学院学报》,第 03 期。

沈坤荣、赵倩, 2019: 《改革开放四十年的重大制度创新与阶段性发展》,《学习与探索》,第 1 期。

龚成威, 2009: 《改革开放以来广东经济发展及其阶段划分》,《现代乡镇》,第 05 期。

萧冬连, 2015: 《关于中国当代改革开放史研究若干问题的思考》,《中共党史研究》,第 01 期。

高尚全, 2018: 《亲历社会主义市场经济体制的建立》,《中国金融》,第 8 期。

姜春海, 2002: 《中国乡镇企业发展历史回顾》,《乡镇企业研究》,第 02 期。

王健, 2018: 《市场导向经济体制改革的六个发展阶段》,《人民论坛》,第 33 期。

李稻葵: 《中国经济:新时代、新思维、新战略》,中央社会主义学院学报, 2017(6): 18-23。

李稻葵, 伏霖: 《中国经济长期增长水平的研究》,工作论文, 2018。

宁吉喆: 《经济运行稳中有进,逆周期调节亟待加强》,时事报告(党委中心组学习), 2019(2): 87-103。

陈昌智, 1990: 《中华人民共和国经济简史》,四川大学出版社。

李成瑞, 1984: 《十年内乱期间我国经济情况分析》,《经济研究》,第一期。

李宗植、张润君, 1999: 《中华人民共和国经济史 1949-1999》,兰州大学出版社。

---

62 毛泽东: 《在扩大的中央工作会议上的讲话》, 1962年1月30日。

63 习近平: 在十八届中央纪委第二次全会上的讲话, 2013年1月22日。

- 欧阳日晖, 高姗, 2009: 《第五章 中国特色社会主义建设的初步探索》, 《新中国经济发展 60 年》, 人民出版社.
- 欧阳日晖, 高姗, 2009: 《第七章 “文化大革命” 期间经济跌宕起伏》, 《新中国经济发展 60 年》, 人民出版社
- 欧阳日晖, 宋媛, 2009: 《第四章 社会主义计划经济的建立》, 《新中国经济发展 60 年》, 人民出版社.
- 宋媛, 欧阳日晖, 2009: 《第三章 过渡时期总路线和社会主义改造》, 《新中国经济发展 60 年》, 人民出版社.
- 苏少之, 2002: 《中国经济通史》第十卷, 湖南人民出版社.
- 汤翠, 欧阳日晖, 2009: 《第二章 国民经济的恢复与发展》, 《新中国经济发展 60 年》, 人民出版社.
- 王海波、董志凯等, 1995: 《新中国工业经济史 (1958-1965) 》, 经济管理出版社.
- 赵德馨, 2003: 《中国近现代经济史 (1949-1991) 》, 河南人民出版社.
- 张天华, 陈力, 董志强. 高速公路建设、企业演化与区域经济效率. 中国工业经济. 2018(1): 79-99.
- 张勋, 王旭, 万广华, 等. 交通基础设施促进经济增长的一个综合框架. 经济研究, 2018(1):50-64.
- Frank, A. G., 1960, "Human Capital and Economic Growth", *Economic Development and Cultural Change*, 8(2): 170-173.
- Gourdel, P., Hoang-Ngoc, L., Le Van, C., Mazamba, T. X. and Die, 2004, "Health Care and Economic Growth", *Annales Conomie Et De Statistique*, (75/76): 257-272.
- Mcmahon, W. W. and Dean, E., 1986 *Journal of Economic Literature*, 24(1): 137-139.
- Vinod, H. D. and Kaushik, S. K., 2007, "Human Capital and Economic Growth: Evidence From Developing Countries", *The American Economist*, 51(1): 29-39.
- Chen, Y., Fan, Z., Gu, X., & Zhou, L. A. (2018). Arrival of young talents: send-down movement and rural education in china. SSRN Working paper.
- Qian, Y. and C., Xu, 1993, Why China's economic reforms differ: the M-form hierarchy and entry/expansion of the non-state sector, *Economics of Transition*, 1: 135-170.

# **改革开放 40 年经济学总结**

## **(1979 至今)**

## 第一部分 经济发展概述

1978年，中国正式拉开了改革开放的序幕。经过40年的探索与发展，中国改革开放已经取得了卓越的成就，社会主义市场经济从建立到逐渐完善，而今蓬勃发展。中国的国民经济总量、经济增长速度、城镇化率等在改革开放后均增长迅速，且中国经济在世界经济中所占的份额在改革开放后逐年攀升，从1978年的1.7%上升至2018年的15.8%。1978—2017年中国GDP年均增长9.5%，并从2010年起超过日本稳居世界第二大经济体。从经济结构演变来看，三次产业结构深刻变化，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%。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（沈坤荣和赵倩，2019）。

此外，不同于“休克疗法”，中国采取的是渐进式改革，是一个循序渐进，逐步探索的过程（萧冬连，2018）。在不同的阶段，改革开放的重心和内容有所区别，所取得的成就和面临的困难也各不相同。本文参考王建（2018）的总结，综合考虑了按照社会主义市场经济培育、改革内容和对象以及经济发展特征三个方面，将改革开放四十年总结为六个发展阶段。

### 一、经济发展的基本阶段

#### 1. 1978-1982：计划经济为主、市场调节为辅

1978年党的十一届三中全会正式提出“计划经济为主、市场调节为辅”的基调，从此揭开了中国经济体制改革的序幕。在这个阶段，中国的经济体制改革从农村率先开始。农村集体经济进行了家庭联产承包责任制改革，通过包产到户和包干到户，极大地激发了农村的生产积极性。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，中央通过“一号文件”，肯定了家庭联产承包责任制，并开始推行“包干到户”。农村改革快速推进，1980年初全国只有1%的生产队实行家庭承包制，而年底覆盖率已经达到20%，且于1984年底覆盖率达到100%（沈坤荣和赵倩，2019）。此外，中央还明确了土地承包期的年限，并相应调整了《土地管理法》和《农村土地承包法》。

在所有制结构改革方面，中央提出要坚持公有制为主体，同时允许个体、私人 and “三资”企业的存在和发展。在该方针的指导下，乡镇企业大量兴起，成为了这段时间中国经济发展的重要力量。截止到1983年，社队企业的总产值从1978年的493.07亿元增加到1016.83亿元，年均增长率高达15.6%，且纳税额从1978年的21.96亿元上升到59亿元，年均增长率达到25.5%。

在财政方面，中央权力下放并推行财政大包干制度，极大地增强了地方的财政和财力，提高了地方政府推行改革的积极性。

在对外开放方面，1979年初蛇口工业区设立，1980年深圳、珠海、汕头、厦门设立经济特区，外向型经济开始起步，来料加工等经济形式活跃。

## 2.1983-1986：有计划的商品经济

1984年，十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，首次提出社会主义“有计划的商品经济”理论。该文件标志着经济体制改革的重心从农村向城市转移。城市企业改革从“放权让利”入手，通过扩大企业自主权，调动企业的积极性。

在城市企业改革推进的同时，乡镇企业继续蓬勃发展。1985年，中央发布了《中共中央关于制订国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》，并指出要积极地鼓励农民兴办乡镇企业；1986年实施的“星火计划”进一步促进了乡镇企业的发展。在这一阶段成为了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，深刻改变了农村经济单纯依靠农业发展的格局。乡镇企业的总产值、企业个数、企业职工人数均发生了跨越式增长。但是乡镇企业具有较大的盲目性和不稳定性，为日后乡镇企业股份制改革埋下伏笔。

图表 29 1983-1988年乡镇企业发展状况

年份	乡镇企业总产值 (亿元)	乡镇企业个 数(万)	乡镇企业职工人 数(万人)
1983	1016.83	134.64	3235
1984	1709.89	606.52	5208
1988	6495.66	1888.16	9545

数据来源：《中国乡镇企业发展历史回顾》，姜春海（2002）

在对外开放方面，这一阶段进一步扩大了对外开放的程度。1984年，大连等14个沿海港口城市进一步对外开放。

在财政方面，中央权力继续下放并进一步推行“财政包干”政策。在这个阶段，市场经济尚未完全建立，市场机制不够完善，而财政包干政策激励地方政府部分替代市场职能，促进了本地经济发展。

## 3.1987-1991：国家调节市场，市场引导企业

1987年，中央首次提出“国家调节市场，市场引导企业”的理论，并指出社会主义商品经济与资本主义商品经济的主要区别在于所有制。在这一阶段，中央进一步强调了商品交换和价值规律的基础性作用，并建议计划工作建议在此基础之上。这一阶段的改革主要内容包括以下四个方面：

其一是搞活全民所有制企业，在企业推行所有权和经营权分离的原则，从而将经营权交给企业。此外，这一阶段还理清了企业所有者、经营者和生产者之间的关系，推动全民所有制企业自主经营、自负盈亏的改革。

其二是市场的拓展和建立。这一阶段推动和加快了消费品以及生产资料等商品市场的建立，以及开始探索资金、劳务、技术、信息和房地产等生产要素市场的建立。

其三是开始建立宏观调控体系。宏观调控体系以间接管理为主，且这一阶段的主要方式是通过产业政策来进行对经济的调节。

最后是金融改革的启动。一方面，中央银行参照货币流通规律，开始对货币供应量和信贷规模进行调控。另一方面，开放了多种金融工具和融资渠道，金融市场逐步建立。1990年，上海证券交易所和深圳证券交易所成立，中国证券市场开始建立和发展。

在这一阶段，对外开放的推进进一步加快，工作重心从珠三角流域向长三角流域发展。1990年，上海浦东新区建设的开启，标志着以上海浦东为龙头的长江流域开放带的建立。

#### **4.1992-2003：确立和建设社会主义市场经济体制**

1992年，邓小平同志展开了“南方谈话”，并正式提出了“确立和建设社会主义市场经济体制”的目标，指明了建立社会主义市场经济体制是经济体制改革的方向。中国改革开放进入快速推进的关键阶段。

在这一阶段，首先中国彻底完成了价格体制转轨。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。此外，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日政府决定将改革在全国范围内推行。1993年春由粮食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。

在企业改革方面，改革的重点主要分为国有企业改革和乡镇企业改制。90年代末，进行了全面彻底的国有企业改革：一方面促使国企在短期内退出中小企业，促进了非公有制经济的发展；另一方面，国家支持存活下来的国有企业建立现代企业制度，激活了国有企业的经济活力。与此同时，根据中发（1997）8号文件，对乡镇企业进行了股份制改革，对早期乡镇企业发展所出现的一系列问题进行治理，并成功孕育出了一大批优秀的民营企业。

在金融体制的改革方面，推动证券市场进一步发展的同时，着重解决了国有银行改革的问题。1999年四大国有银行的不良贷款总额高达1.4万亿元。中国政府组建华融、长城、东方、信达四家资产管理公司对四大行坏账进行剥离，在推动银行改革的同时也为接下来国有银行的上市进行筹备。此外，这一阶段

还组建了三家新的政策性银行，并制定了商业银行法，进一步规范化了银行业的发展。

在对外开发方面，这一阶段继续深化对外经济体制改革，在实现汇率并轨的基础上改革外汇管理办法，建立统一规范的外汇市场，继续积极引进外资和增加出口。此外，2001年中国加入WTO，极大地推进了对外开放的进程。

在财政方面，结束了改革开放初期以来的“财政包干”政策，开始推行中央和地方的分税制改革，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)，并规范了中央和地方的转移支付机制，从而强化了中央的宏观调控能力。

此外，1997年中国结束了“福利分房”制度，展开了房地产市场化改革，中国房地产市场开始成长，地方政府土地财政逐渐兴起。

### **5.2003-2012：完善社会主义市场经济体制**

2002年10月，党的十六大报告指出，中国社会主义市场经济体制初步建立，并于

2003年召开十六届三中全会，通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。随着加入WTO，中国社会主义市场经济进入高速发展阶段。

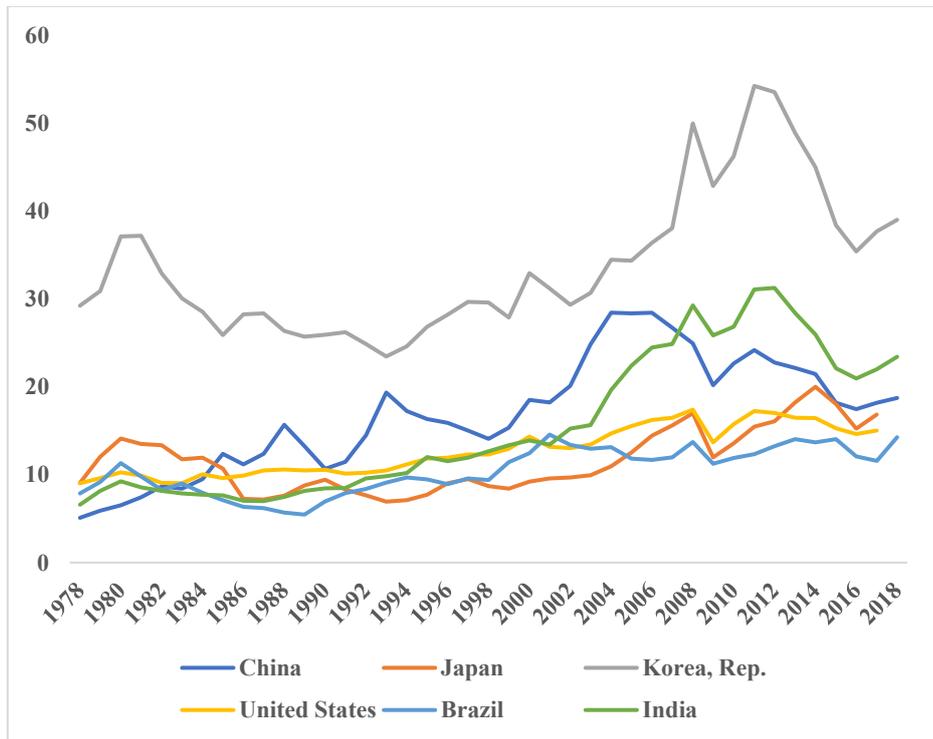
从2003年到2012年，中国经济的发展可以分为两个阶段：2003-2007年，是中国社会主义市场经济的高速发展期；而2008年金融危机之后，中国经济开始向进一步深化改革过渡。

在2003年-2007年间，在中国自身经济增长和加入WTO的双重影响下，中国的对外贸易实现了高速发展。如图32和图33所示，中国进口占GDP的比例从2002年的20%上涨到2006年的28%；出口占GDP的比例从2002年的22%上涨到2006年的36%。

2007年的金融危机对中国的对外贸易产生了一定的冲击，同时也促使金融监管改革工作的推进。自金融危机以来，中央逐步强调深化金融企业改革，健全金融调控机制，完善金融监管体制。同时也强调深化对外经济贸易体制改革，完善对外开放的制度保障，在更好地发挥外资作用的同时，增强国内企业参与国际合作和国际市场竞争的能力。

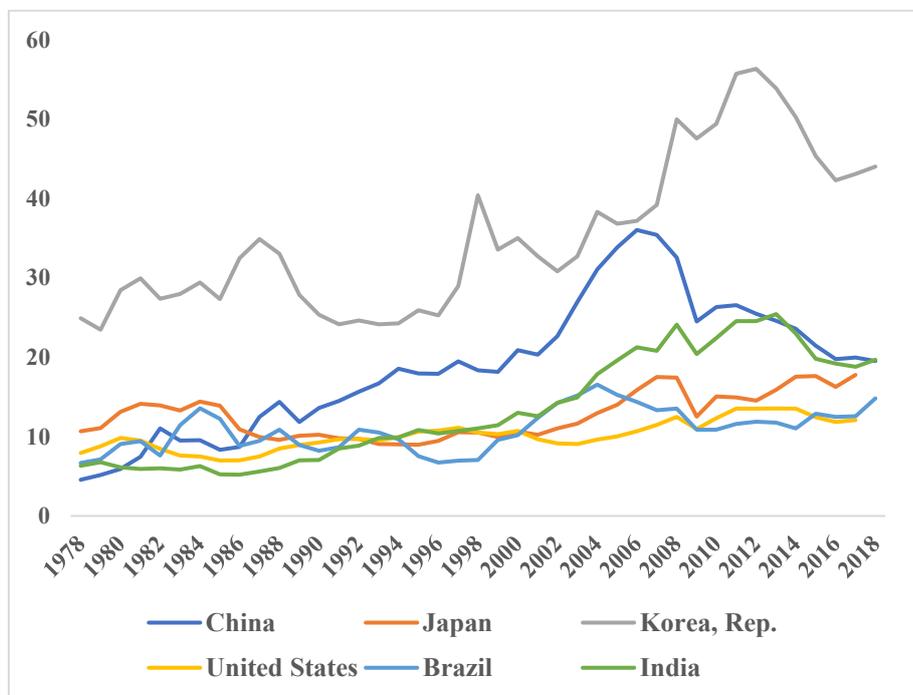
这个阶段中国外商投资增长迅速，“引进来”战略效果显著。如图34所示，中国的FDI净流入从2003年的57亿美元快速上升到2012年的241亿美元，且金融危机并没有影响中国外商投资的增长。

图表 30 进口/GDP



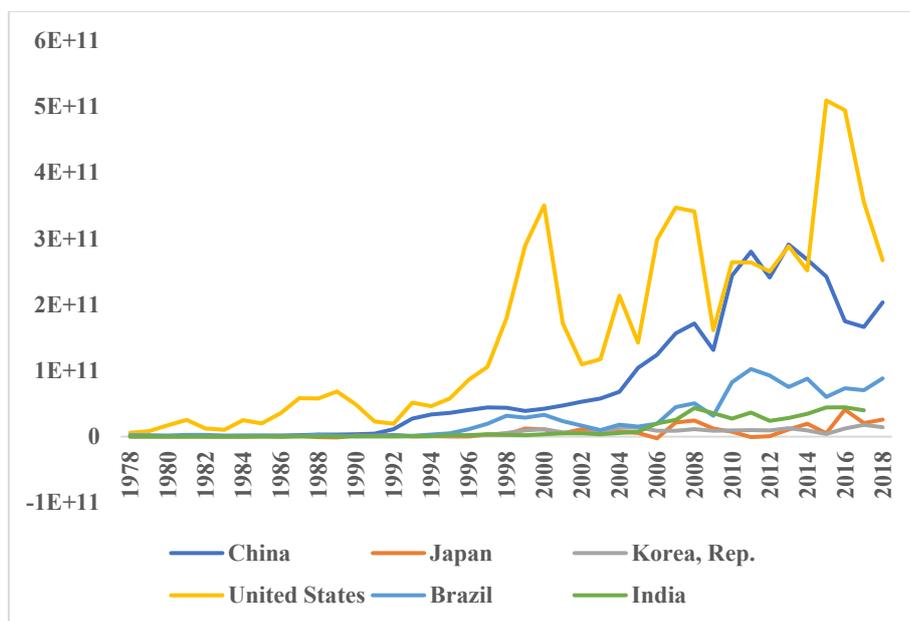
数据来源：WDI，ACCEPT 计算

图表 31 出口/GDP



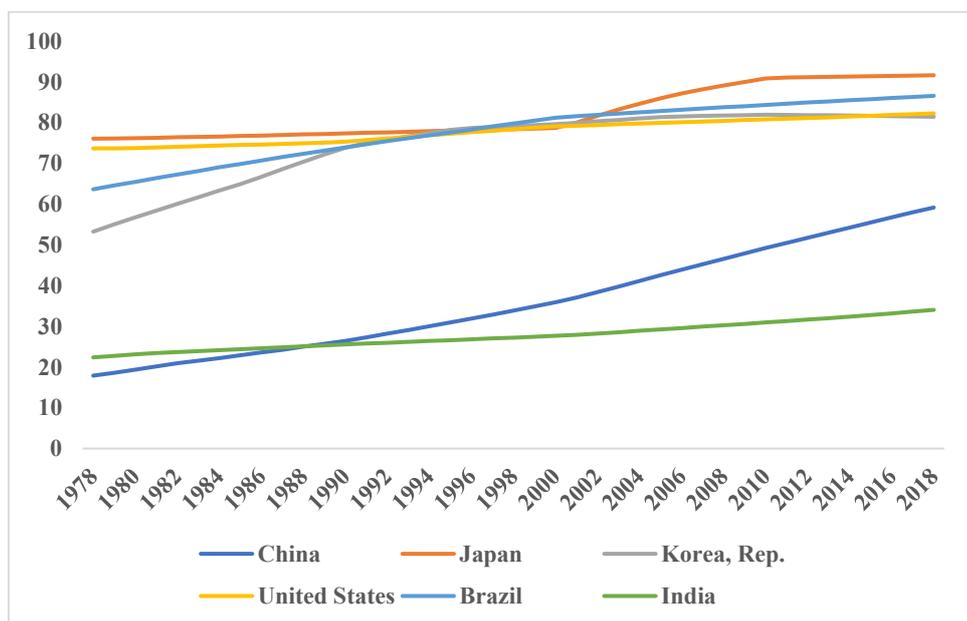
数据来源：WDI，ACCEPT 计算

图表 32 FDI 净流入（美元）



数据来源：WDI，ACCEPT 计算

图表 33 人口城镇化率



数据来源：WDI，ACCEPT 计算

此外，这个阶段中国城镇化速进程加快。如图 35 所示，1978 年以来中国人口城镇化率不断提升，而 2003 年开始城镇化进程更是快速发展，城镇人口比例从 2002 年的 38% 上涨到 2012 年的 51%。

随着中国经济的快速发展，改革的关注点从这一阶段开始，逐渐从单纯的追求增长，开始向社会公平和区域发展、城乡发展平衡等方面转移。

## **6.2012 至今：加速完善社会主义市场经济体制**

党的十八大以来，习近平总书记在关于全面深化改革“坚持社会主义市场经济改革方向”方面，提出了一系列重要思想、重要论断和重要举措，且我国社会主要矛盾已经发生转变，这更加要求加快完善社会主义市场经济体制。

在这一阶段，中国经济发展面临诸多转折点。其一是经济增长速度由高速增长逐渐向中高速平稳增长过渡；其二是外向型经济的发展面临转型，外商投资和外贸增速逐渐回落；其三是产业升级转型压力日益凸显；其四是房地产市场和金融市场的调控。

在这样的背景下，中央开始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。去产能、去杠杆、去库存以及破除僵尸企业等改革措施取得了实质性进展，市场供求关系明显改善。

此外，十八大以来，全面开放的新格局逐渐形成。这一阶段的对外开放政策，以“一带一路”建设为重点，坚持“引进来”和“走出去”并重，遵循“共商共建共享”原则，加强创新能力开放合作

## 第二部分 基本经验与教训

### 一、新企业的创立和发展

我们在经济学层面总结出以下两条结论：第一，改革开放过程中，政府培养、帮助企业的激励对于企业进入与发展而言极为重要；第二，由于地方政府存在一定程度的盲目性、局限性，在帮助企业进入与发展的过程中会产生一些非理性决策。因而，需要相应的约束制度，规范地方政府帮助企业进入和发展的行为。在改革开放 40 年后的今天，政府应以进一步放开市场门槛和不断改善营商环境为抓手，不断促进新企业的创立和发展。

#### 1. 政府帮助企业进入和发展的激励极为重要

政府培养、帮助企业的激励直接影响着政府在企业进入和发展过程中的行为方式以及所产生的效果。总结改革开放 40 年的企业进入与发展历程，我们认为**政治激励和经济激励是理解地方政府促进企业进入与发展的两个重要维度**。其中，政治激励与官员晋升直接挂钩，经济激励与税收直接挂钩，而两者均对企业的进入与发展有重要影响。

##### (1) 政治激励使地方政府主动帮助企业进入和发展

政府帮助企业进入和发展的政治激励源于地方政府官员持续不断的晋升动力。晋升带来的权力范围扩大以及个人成就感的提升，往往使其竭力保住位置，甚至争取一切可能的机会，实现不断晋升，成为地方政府官员的选择。也正是基于地方政府官员持续不断的晋升动力，其往往以晋升考核指标为行动指南，探索如何在考核中脱颖而出，获得竞争优势。而我国在改革开放以来的很长时间内，地方官员晋升的一个关键因素在于政绩，即地方 GDP 增长。因此，主动帮助企业进入和发展就成为地方政府的一项重要选择。

##### 第一，政治锦标赛是促使地方政府帮助企业的重要原因。

20 世纪 80 年代初以来，我国地方官员的选拔和提升标准由过去的纯政治指标转变为经济绩效指标，比较突出地体现在地方 GDP 增长上，而地方官员晋升的一个关键因素是政绩，因此导致地方官员对 GDP 的追求。**地方官员基于政绩的考虑，以各种可测的指标评价作为标准，从基层开始一级一级地在竞争中寻求突破，实现向上晋升。**与此同时，根据周黎安教授所建立的地方官员政治晋升博弈模型，地方官员依赖于对地方经济尤其是国有企业的影响力，通过恶性

的经济竞争达到政治竞争的目的。<sup>64</sup>因此，为了在政治锦标赛中获得优势，地方政府竭力帮助新企业进入与发展。

美国则有很大的不同，美国地方政府帮助企业进入和发展最重要的原因在于为了让百姓满意，从而获得选票。如为了挽留本地体育俱乐部，大量补贴新建棒球场、橄榄球场、篮球馆、冰球馆。另外，着力解决当地就业问题。2017年9月，亚马逊宣布计划在北美地区寻找一个城市建立自己的第二总部，预计投入50亿美元，同时提供超过5万个就业机会。消息一出，众多北美城市纷纷投标，希望能招徕亚马逊，其中不乏波士顿、华盛顿、亚特兰大、达拉斯和丹佛等知名城市。这些城市为了最终获胜，给出各种优惠政策。如美国新泽西州州长就曾表示，如果亚马逊选择了该洲的城市建设第二总部，未来10年里可享受50亿美元的税收优惠。<sup>65</sup>

## 第二，政府在城市整体经济规划布局和调整中发挥宏观调控作用。

在特定的背景下，政府通过宏观调控，对城市整体经济规划做出相应的布局和调整，使城市摆脱困境，重塑发展活力。从某种程度上说，此举是地方政府获得政治锦标赛中竞争优势的来源之一，因而成为重要的政治激励。同时，政府以城市整体经济发展规划为抓手，为企业发展创造新的动力。相比于企业，政府能够从更宏观的角度统筹城市经济的发展方向，为企业的发展提供指引和航标。在帮助企业发展的同时，进一步增加了政治锦标赛中的竞争优势。江苏省企业改制中，地方政府在资金、用地等方面给予企业大量的帮助就是一个例证。

政府在城市整体经济规划布局和调整中所发挥的宏观调控作用在东北地区得到明显表现，其中，最具代表性的事件当属第一部分中提到的**铁西区的东搬西迁**。铁西的复兴得到了中央的高度肯定，胡锦涛总书记在视察铁西时，激励铁西人民战胜困难，走出一条中国式的老工业基地振兴道路。2007年6月9日，国家发改委、国务院振兴东北办授予沈阳市“铁西老工业基地调整改造暨装备制造业发展示范区”称号。对于铁西而言，意味着国家对过去5年老工业基地调整改造和装备制造业发展成果的肯定，同时也意味着一个新时代的开始。<sup>66</sup>从某种程度上说，中央的肯定能够成为地方政府的重要政治激励，推动其进一步为企业的进入和发展提供帮助。

---

<sup>64</sup>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[J].经济研究,2004(06):33-40.

<sup>65</sup> 2017 亚马逊要建第二总部，美国这些城市为招徕它，几乎快疯掉了！  
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1581421217844812515&wfr=spider&for=pc>

<sup>66</sup> 和讯新闻网，2009：《沈阳铁西复兴》，<http://news.hexun.com/2009-07-14/119593001.html> [2018-11-14]

## (2) 经济激励促进政府与企业互利共赢

地方政府帮助企业进入和发展的经济激励与税收直接挂钩。一方面，税收的多寡关系着地方政府能否获得自主支配的资源，实现各项政策的顺利推进；另一方面，当一个地区经济发展状况良好，给地方带来较多税收的时候，政府官员的收入可能与税收挂钩，这一机制对政府的行为往往产生很强的经济激励作用，这也是地方政府竭力帮助企业进入和发展的重要原因之一。钱颖一教授提到，80年代实行中央向地方放权和财政包干制对地方政府的行为和它们所管辖的地方经济产生了影响。财政包干制在加剧地方保护主义，导致中央财政收入下降的同时，给予地方政府很高的边际财政留成率。也有实证研究发现，在财政包干制期间，地方政府的边际财政留成率越高，其财政激励就越高，进而表现出更愿意帮助和支持本地有活力的企业。这与90年代的俄国有很大不同，俄国地方财税收入与本地的经济发展几乎不挂钩，地方政府没有经济激励发展本地区经济，相应地也就没有激励帮助企业进入和发展。<sup>67</sup>

此外，就税收收入和来源结构而言，整个间接税收入（包括间接税特征明显的其他税种）在全部税收收入中占比超过70%，来自企业所得税、个人所得税等直接税收收入占比仅为26.2%；2013年，在全部税收收入中，由国有企业、集体企业、股份合作企业、股份公司、私营企业等企业所缴纳的税收收入占比达90%。总体而言，中国现行税制格局中，70%以上的税收收入来源于间接税，90%以上的税收收入来源于企业。<sup>68</sup>其中，企业缴纳的流转税是地方政府与企业之间的牢固纽带。与中国不同的是，美国等西方国家更多依赖个人所得税。以美国为例，从联邦政府财政收入构成来看，个人所得税的贡献份额一直很高，在大多数年份，美国个人所得税占联邦财政收入比重都高于45%。即便在全美财政总收入中，个人所得税贡献率也高达30%，名列各类税收榜首。而我国个人所得税在中央和地方财政收入中所占比重很低，几乎可以忽略不计。<sup>69</sup>可以说，美国等西方国家更依赖个人税，而我国更依赖企业税。因此，税收所带来的经济激励推动地方政府主动帮助企业进入和发展。

当然，税收目标的实现并不是政府或者企业单方面努力的结果，而是政府基于自身战略规划，为企业进入和发展提供优质的环境，关注企业发展动态，与企业实现互利共赢，互惠互利。

---

<sup>67</sup> 豆瓣网，2014：《钱颖一：理解现代经济学》，<https://www.douban.com/note/369127038/> [2018-11-14]

<sup>68</sup> 海外网，2017：《中国税收结构的改革方向未来去向何方》，<http://tax.rednet.cn/c/2017/06/16/4325716.htm> [2018-11-14]

<sup>69</sup> 搜狐网，2017：《中美税制结构及税负比较》，[http://www.sohu.com/a/124772907\\_126158](http://www.sohu.com/a/124772907_126158) [2018-11-14]

### **第一，政府官员收入与税收挂钩是重要的经济激励。**

当政府官员收入与来自企业的税收直接挂钩的时候，政府就有足够的激励帮助企业进入与发展。以开发区为例，在改革开放后很长一段时期里，由于开发区经济效益好，发展快，因此政府抽调专门的人到开发区，创新性地设立了专门的行政架构——管委会，并将管委会人员的收入与引进企业所带来的税收直接挂钩。正是这样一种模式，驱动着政府通过各种方式为企业的进入创造优质的环境，提供各种优惠条件，一切都以帮助企业进入和发展为目的。甚至为一些大企业提供一对一服务，帮助其解决包括报税困难、检验检疫困难、用工困难等在内的各种困难。尤其是电子信息化产业，由于产业本身的特点，能为政府带来较高的税收收入，而管委会人员有限，因此收入就会相应增加，进而产生较强的企业服务驱动力。

### **第二，政府竭力帮助企业进入和发展，与企业互惠互利。**

地方政府帮助企业进入和发展的经济激励很大程度上来自于税收，而税收的多寡往往与企业的发展状况直接相关。当企业发展状况较好时，能为地方政府带来更多税收，使其获得更多自主支配的资源，从而保证各项工作的顺利开展。因此，地方政府在经济激励的驱动下，大力鼓励企业发展，竭力引导上下游产业协同发展，与企业互利共赢、互惠互利。

华晨宝马在沈阳的落户和发展是政府引导上下游产业协同发展，政企互惠互利的典范。沈阳政府大力引进宝马，在很大程度上带动了当地经济的发展。首先，在地方政府的财政税收方面，华晨宝马极大地拉动了沈阳地区的财政税收，仅华晨宝马一家企业就为沈阳市总共600多亿税收贡献了其中的近200亿。与此同时，华晨宝马落户沈阳还带动了上下游相关企业的协同发展，进一步促进财政税收的提高。

地方政府在大力引导上下游产业协同发展的同时，往往提供一定的优惠政策，如税收优惠、行政审批便利等，如靖江市的优惠奖励政策，江阴“审批店小二”以及为企业人力资本建设提供学习和培训机会，竭力为企业创造优质的发展环境。一方面，因势利导、顺势而为，帮助企业进入和发展；另一方面，体现了政府帮助企业的经济激励，即通过企业更好地发展，为自己各项政策的顺利推进争取到更多的资金支持。

新企业的创立和进入是地区发展的重要动力。无论是以美国为代表的发达国家，还是仍然处在兴起阶段的发展中国家，通过给予适当的优惠政策和有效引导来吸引有发展潜力的企业落户，都是政府发展地方经济的重要手段。

政府对于企业的帮助和引导不仅在于吸引企业进入的阶段，在企业的后续发展过程中，尤其是企业发展的关键转折点，政府同样要给予相应的关注。应该说，模塑科技、亚星锚链、东北制药、澄星集团的发展都离不开地方政府的

关注与支持。此外，“像吉利这样的企业，如果我们不加以大力扶持，那我们还去扶持谁呢？”时任浙江省委书记的习近平总书记的这句话同样直接体现了政府对企业发展的关注。政府如此关注吉利汽车的发展，一方面在于汽车工业回报率高，规模效应大，能够带动当地经济的快速增长。另一方面，此举体现了浙江省委政府对民营企业的政策倾斜，为企业的发展提供了坚强的后盾。

在经济激励的推动下，政府往往竭力为企业提供帮助，同时时刻关注企业的发展动向。这其中，除了前面提到的政策优惠、引导上下游产业协同发展等以外，不乏一些具有**创新性的模式**。如河南省按照“政府引导、社会参与、专业管理、市场运作”的原则，创新性地采取“直接变间接、无偿变有偿、资金变基金”的方式。在这样一种模式下，扶强带弱、扶点带面，增强了企业发展的内生动力，提升了企业效益和产业层次，进而为地方政府带来税收收入，成为帮助企业经济激励。

以互利互惠的共赢目标为出发点，美国政府有同样的做法。威斯康辛州与 iPhone 制造商富士康科技集团签署协议。一方面，威斯康辛州政府在未来的 15 年内为富士康集团提供高达 30 亿美元的收入和销售税收减免；另一方面，富士康集团有希望为威斯康辛州带来 13000 个高薪工作以及 100 亿美元的投资资本。

## 2. 政府帮助企业进入和发展需要一定的约束制度

改革开放 40 年来，我国各级政府采取多种手段帮助企业进入和发展。从总体上看，政府帮助企业进入对于经济增长有着直接的拉动作用，通过政府“看得见的手”极大地促进了中国经济的飞速发展。然而，由于各方面的原因，地方政府存在一定程度的盲目性和局限性，在帮助企业进入和发展的过程中往往产生一系列问题。因此，需要相应的约束制度，规范地方政府帮助企业进入和发展的行为。

具体而言，地方政府决策的过程中，由于各个地方只在乎所辖区域的发展，同时容易以当前宏观层面的经济热点和政策导向为重要判断依据，对于其他同级别地区是否会选择相同的行业和发展规划考虑较少。又由于与周边的省市进行比较，地方政府也经常存在羊群效应，同样去追寻眼下回报比较可观的一些项目、或是眼下有政策支持的一些行业。再加上前文所提及的腐败问题，地方政府有时会存在权力寻租的问题，做出一些对自己有利的决策。在这些因素的共同作用下，地方政府往往出现重复投资或无效投资，导致产能过剩等问题。同时，地方政府在政治激励或经济激励的推动下，往往通过“政策洼地”，打造竞争优势，吸引新企业进入，导致不同地区地方政府之间出现恶性竞争的问题。

鉴于此，一方面，需要建立统一完善的市场体系，通过市场的力量对产品、资金等进行合理配置和管理，用有效的市场力量对地方政府的行为进行约束，有效规避恶性竞争、过度投资等问题。另一方面，需要通过中央宏观调控有效

应对地方政府“过度热心”所带来的副作用。由于中央政府相比地方政府具有一些天然优势，能够凭借更多的信息统筹全局。因此，来自中央政府的宏观调控是十分必要的。如上世纪九十年代末，针对纺织行业大面积亏损和产能严重过剩的局面，朱镕基总理启动了国有企业中关于纺织行业“压锭”去产能，到 2000 年实现全行业扭亏为盈，为实现纺织工业的产业升级和振兴奠定了基础。此外，需要采取一定的措施有效应对当前的腐败和“变相腐败”问题。当前，地方政府除了在制定规划战略、分配行政资源和选择企业给予各方面支持过程中存在的一定程度的腐败和权力寻租问题以外，还出现了为官不为、懒政怠政问题。随着贯彻中央“八项规定”力度的加强和反腐倡廉建设的深度发展，各级政府的实际工作中出现了“不想作为、不敢作为”的现象。这样一种变相的腐败，同样对地方的发展带来了负面影响。因此，需要采取相应措施，有效应对地方政府的腐败和变相腐败问题。当然，法制约束对于规范地方政府帮助企业进入和发展的行为而言同样是必不可少的。需要建立完善的法律制度，理顺政府和市场的关系，防止政府在宏观调控中越位、缺位和错位等行为，有效解决异地司法和执行问题，促进经济的健康发展。

## 二、房地产市场培育和快速的土地转换

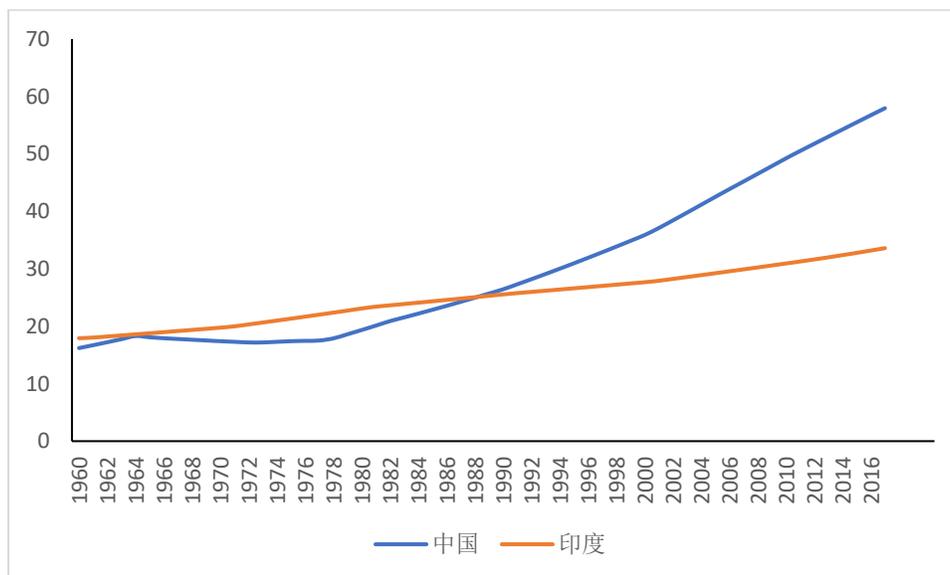
### 1. 土地转换对经济发展至关重要，但是现代经济学忽视了这一点

在工业革命早期和古典经济学时代，经济学家对土地和地租问题进行了较为深入的探讨，如大卫李嘉图的级差地租理论。但是随着主要发达国家完成工业化和城市化形成已定型经济体后，当前主流经济学教材中，关于土地对经济的影响的探讨少之又少。基本的假设是，只要界定好土地的私有产权，根据科斯定理，资源会自发配置达到最优。但是在现实中，科斯谈判的成本往往十分高昂，如果完全放任市场自发地进行土地转换谈判，这一进程将昂贵且缓慢。土地不仅与经济活动的地理分布密切相关，更涉及城市化等社会经济发展进程；而政府作为经济活动地理分布的规划者，通过引导土地使用方式的转换来引导土地资源分配至关重要。

首先，农业用地和非农用地的转化影响城市化进程。一旦农用地无法顺利转化成建设用地，城市化和工业化的进程都将受到阻碍。其次，城市建设用地的具体使用方式会严重影响一个地区的经济活动，土地在工业用地和商住用地之间的转化直接影响当地经济发展轨迹。最后，大量的公共建设和基础设施的建设和分布，包括公共交通系统，都和土地资源的配置息息相关。

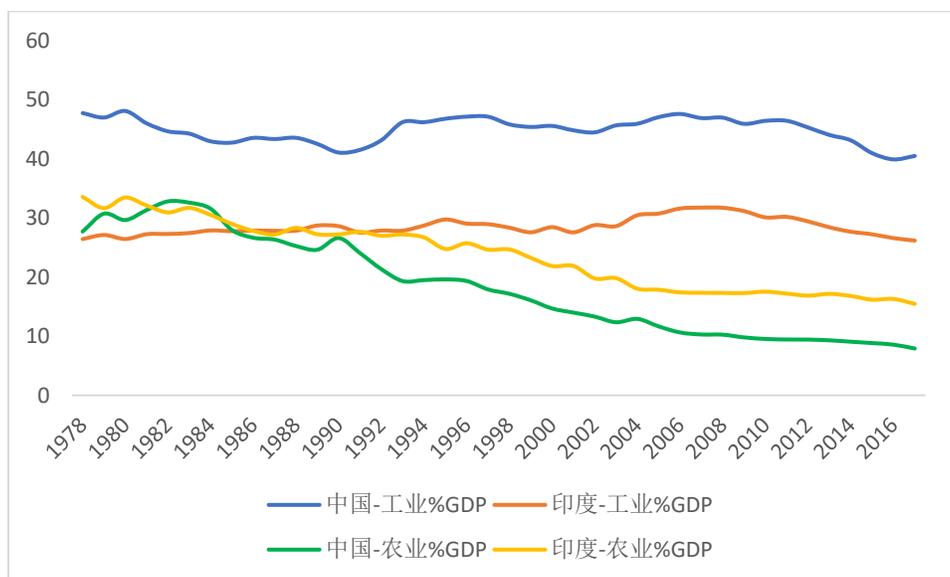
我们以印度和巴西为例子说明自由放任的土地政策对经济发展的不良影响。印度在殖民时期确立了封建土地私有制，独立后始终未能就这一体制进行彻底改革。大量土地集中在地主手中，对印度的工业发展和城市化进程都形成了较大的阻碍。从城镇化率的角度来看，1978年印度和中国的城镇化率均低于30%，印度还领先中国接近五个百分点；但是到2017年，印度城镇化率仍然只有33%，跟中国已经拉开差距。从产业结构的角度来看，中国第一产业对GDP的占比已经下降到8%，并且开始了二三产业的转型升级过程，而印度对农业还有较大的依赖度，且工业占比仍然低于30%。

图表 34 中印城镇化率比较 (%)



数据来源: WDI

图表 35 中印产业结构比较



数据来源: WDI

巴西和印度的发展状况有所区别, 但也是政府放任土地资源自行配制对经济产生的不利影响的另一种状态。巴西的土地制度是在拉丁美洲殖民时期的大庄园制基

础上演变而来的。19 世纪末巴西开始现代化进程，但是土地集中程度不但没有降低反而有所提高。到 20 世纪 50 年代<sup>70</sup>，巴西仍然有 78%的农民没有土地；而大庄园的经营规模很大，平均经营面积能达到 2000 平方公里。2003 年，面积超过 2 000 公顷的庄园占农户总数的 0.8%，但他们的土地占全部土地的 31.6%<sup>71</sup>。在土地高度集中于庄园主所有的土地制度下，巴西的城市化出现了非正常发展。由于大量失地农民涌入城市，巴西在 80 年代业已完成城市化，2005 年城市化率更是上升至 84.2%。但是正规房地产市场容量有限，涌入城市的贫困农村劳动力也没有买房能力，供给和需求两端的制约导致巴西的城市化经济没有有效启动。导致贫民窟不断增长，贫民窟遍及巴西所有大中城市。据 2000 年的人口普查，巴西有贫民窟 3905 个，比 1991 年增加 717 个。里约热内卢市城区人口 585 万人，其中有 150 多万人住在大大小小的 513 个贫民窟里。人口多达 30 多万的罗西尼亚贫民窟号称拉美地区第一大贫民窟。20 世纪 70 年代中期，巴西制造业就业人口占总就业人口的 20%，而城市人口却占总人口的 61%，工业化与城镇化严重脱节<sup>72</sup>。

**其次，土地作为经济发展的重要要素，其使用方式的转化对地区经济发展有着全方位的影响，包括企业进入，产业转型升级等。**如果政府能够合理地引导土地资源配置，将能极大地促进企业进入和地区产业转型升级进程。

相较于许多国家自下而上的城市规划，中国政府通过自下而上的规划，主导了城市建设用地在不同使用方式之间的分配，保证了工业发展能够得到所需要的土地供给，并通过不同土地使用方式之间的转换，促进了企业进入和经济的转型升级。

我们在沈阳市调研过程中所了解的铁西区“东搬西建”的案例就很好的说明了这一点。2002 年，铁西区国企改革面临困境，1100 多家国有企业资产负债率 90%以上，30 万产业工人半数濒临失业。在这样的背景下，铁西区政府提出“东搬西建”方案，通过合理的土地开发利用，成功重新盘活了老工业区。铁西区政府通过将城市中心企业所在的工业用地置换成商业用地，将土地资源配置给更有需求的一方，与此同时，利用土地差价的收入解决了老城区城市环境建设和在西部开发区为迁出企业重新设厂。截至 2005 年，铁西区已经基本度过国企改革的难关：土地置换的 140 亿收入，50 亿解决了国企的历史遗留问题，55 亿用于支持西迁的企业新建发展，35 亿用于老城市中心的改造，30 亿内债得以偿还，15 万职工得以安置。2002 年国企改革的困境部分说明，此时铁西区的土地资源已经存在错配：一方面老城区

---

<sup>70</sup> 韩俊、崔传义、赵阳，2005：《巴西城市化过程中贫民窟问题及对我国的启示》，《中国发展观察》，第 06 期。

<sup>71</sup> 李瑞林、王春艳，2006：《巴西城市化的问题及其对中国的启示——兼与中国城市化相比较》，《延边大学学报(社会科学版)》，第 02 期。

<sup>72</sup> 曾宪明，2011：《工业化、城市化中的土地问题——以巴西为例》，《生产力研究》，第 01 期。

已经无法为工业企业提供工业进一步发展所需的要素，企业发展面临困顿；另一方面多年建设聚集了大量人口和需求的老城区对商业开发投资者具有极大的吸引力，但是由于当前规划难以进入。铁西区政府对土地使用方式的大胆置换，顺应了资源合理分配的需求，成功偿付了国有企业的改革成本，同时完成了老城区的产业转型和新开发区的建设。

## 2.政府可以在土地使用方式的转换过程中发挥积极的作用

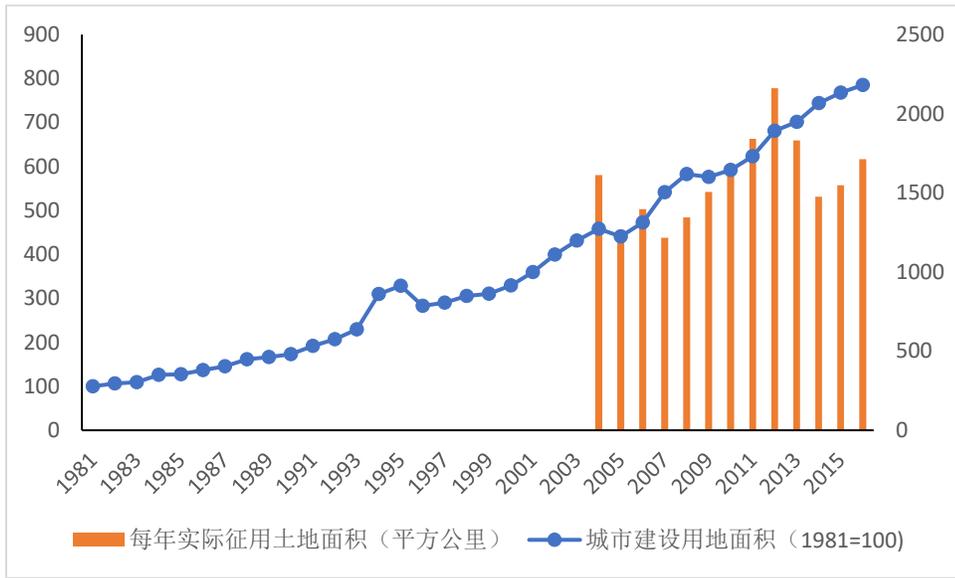
中国房地产市场 20 年的发展经验表明，无论土地所有制如何，一个致力于经济发展的政府都可以对土地资源的配置施以一定程度的管控和影响，无论以直接还是间接的方式，不可放任自流。

**首先，地方政府应当有激励协助降低土地转换的交易成本。**在中国，由地方政府直接参与跟农业用地使用者的谈判，而非由开放商和农户直接展开一对一交涉。这极大地加速了土地从农业用地向非农用地的转换。首先政府的协调谈判能力远远大于单个开发商，同时能够跟片区内土地使用者以集体的形式展开谈判，提高了片区内土地完整地转换使用方式的可行性。其次，政府谈判的灵活性比个体开发商强，在现金补偿之外，还能通过资源的综合使用，提供多种非现金补偿手段，如解决就业等，极大地降低了谈判成本。

此外，中国政府通过统筹这一农地向非农地转化的过程，密切跟踪耕地面积的保有量。中国政府高度关注耕地面积变化，严格执行十八亿亩耕地红线，为国家的粮食安全提供了较大的保障。

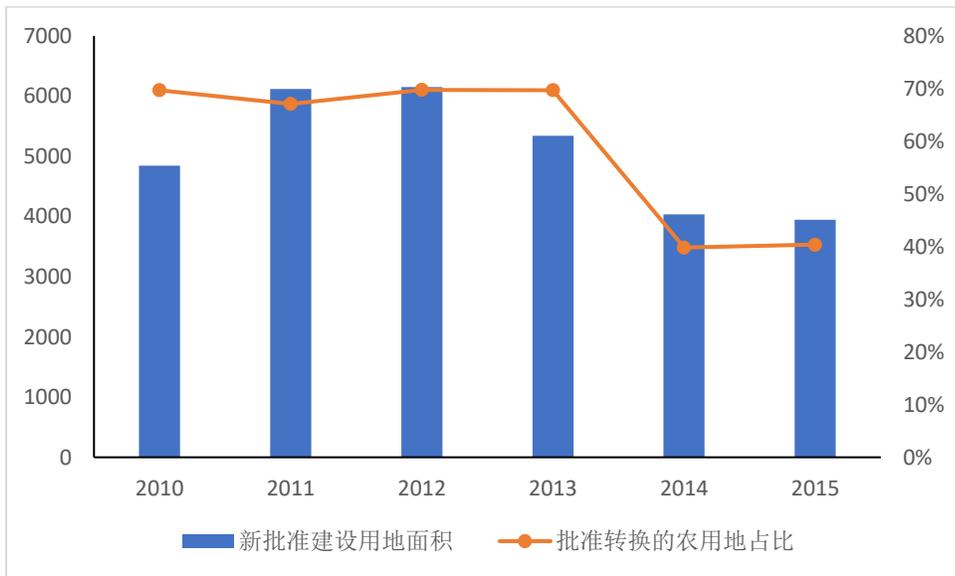
改革开放以来，中国城市建设用地面积快速上升，98 年房改和房地产市场启动更是促进了城市化进程。1981 年，全国城市建设用地面积仅 6720 平方公里，2016 年这一面积已经达到 52761.3 平方公里。

图表 36 中国城市建设用地面积变化和每年征地面积<sup>73</sup>



数据来源：国家统计局

图表 37 批准转换的农业用地在每年新批准建设用地中占比



数据来源：中国国土资源公告

<sup>73</sup> 注：每年批准征用土地面积和实际征用土地面积有较大差异，当年批准指标可待来年实际征用。

其次，经济发展要求政府有一定自上而下的整体规划，包括区域规划和城市规划，无论土地所有制如何。除了中国政府在土地资源分配方面扮演着重要角色，世界上许多经济体政府都曾经或者持续间接引导着土地资源的配置。

在中国，有国土资源部门和城市规划部门对土地使用方式的分配进行整体统筹规划。在美国和欧洲，尽管土地产权私有，政府仍然有相关部门对土地使用方式进行管理。美国在各个层级的政府中都有发展规划的部门<sup>74</sup>，其中联邦政府进行全国性的发展规划与调整，而城市或者县一级的地方政府则直接参与具体城市规划。地方的城市规划部门出具有效期限 20 年的《城市总体规划及发展指导纲要》，以说明居住，商业和工业用地的目标及位置。在这个基础上，各个社区的规划部门在指导纲要的基础上，具体确定各个分区的详细建设目标，包括土地利用，交通和公共服务设施等。此外，美国的城市规划委员会对某一区域内的房屋楼层，容积率乃至外观进行要求：特朗普在纽约筹建特朗普大厦时<sup>75</sup>，为了在一片较矮建筑群中建设容积率 21.6 的高楼，与当地的城市规划委员会进行了长期的谈判和沟通，通过媒体等多方运作才最终通过了委员会的投票，在筹建芝加哥特朗普国际大厦时更曾因公共交通问题与当地城市规划委员会展开了拉锯战，可见美国对土地使用方式管理之严格。在德国<sup>76</sup>，城市发展参议会以法律形式发布城市建设规划，规定所有开发项目的可能性用途。该建设规划的管理范围包括具体某个居民区是否被允许建设部分办公或工业建筑，以及划归公共设施和道路的用地范围内不可建造其他任何建筑<sup>77</sup>。

二战后，在美国的引导和本国政府的配合下，日本、韩国和台湾地区都曾展开过以改革封建土地所有制，降低农业用地集中度和垄断性的有偿土地改革。此外，19 世纪以前，美国由于对城市发展和土地利用缺乏规划，出现了拥挤和卫生条件低劣等一系列问题，并最终随着 1916 年纽约州通过“区划条例”，至 1926 年美国各州都有了自己的区划法规，对土地使用方式进行规划和引导<sup>78</sup>。

除了区域经济发展和城镇化，政府直接或间接引导土地资源分配还有助于重要公共设施和基础设施的建设。在中国，由于城市土地为国家所有，政府比较容易展开道路交通等基础设施建设。在美国，在土地私有制的基础上，联邦政府和州政府各自拥有一部分土地所有权，以便开展重要的基础设施建设。以圣地亚哥为例，联

---

<sup>74</sup> 石坚、徐利群, 2004: 《对美国城市规划体系的探讨:以圣地亚哥县为例》,《国外城市规划》,第 04 期。

<sup>75</sup> 托尼·施瓦茨, 唐纳德·特朗普: 《特朗普自传》, 112-113。

<sup>76</sup> 王甜, 姜瑶、隋承泉, 2009: 《德国城市规划与建设》, 《城市发展研究》, 第 06 期。

<sup>77</sup> 王晓川, 2005: 《德国:城市规划公众参与制度陈述及案例》,《北京规划建设》,第 06 期。

<sup>78</sup> 孙施文, 1999: 《美国的城市规划体系》,《城市规划》,第 07 期。

邦政府所有的土地占比 27.7%，州政府所有的土地占比 27.1%<sup>79</sup>。此外，美国的《重要空间法》也保证了政府在涉及国防，水利和交通等公共设施问题上可以合理地有偿征用土地<sup>80</sup>。

### 3.地方政府应当有激励去解决市场化的房地产市场带来的社会问题

中国房地产市场经过 20 年发展，极大地改善了居民的居住条件，并形成了中国最大的资产市场。虽然政府利用对土地资源的引导很好地促进了经济的发展，但是对房地产市场的合理调控仍然有待进一步完善，中国房地产市场也因此面临许多问题。

首先是房地产市场的供需失衡和房价的过快上涨。由于中国政府有激励通过引导土地资源来促进经济发展，此外，吸引投资带来的长期税收收入远优于一次性出让土地带来的财政收入（考虑到拆迁补偿等问题，政府实际上能够通过土地出让得到的收益有限），中国政府在决定土地的使用方式时，优先倾向于增加工业用地的比重。在以追求经济增长速度为导向的地方土地出让制度下，工商业用地在城市建设用地中所占比重高居不下，居住用地供给严重不足。这虽然极大的促进了中国经济的快速发展，却是以大量土地消耗和住房用地高价格出让为代价。从增量上看，每年新增供应的土地中，住宅用地所占比例不到 30%，一线城市的住宅用地新增供给更是常年居于 20% 以下。从存量上看，2010 年初，中国国际金融公司曾发布了一份中国建设用地供给潜力的分析报告。<sup>81</sup>按照这份报告列出的数据，日本城市用地中，76% 是居住用地。纽约居住用地占建设用地比重为 42.2%，首尔为 62.5%，伦敦为 46.7%。而在我国的城市中，这个指标仅为 30%。居住用地供应不足是城市房价高速上涨且居高不下的的重要原因之一。

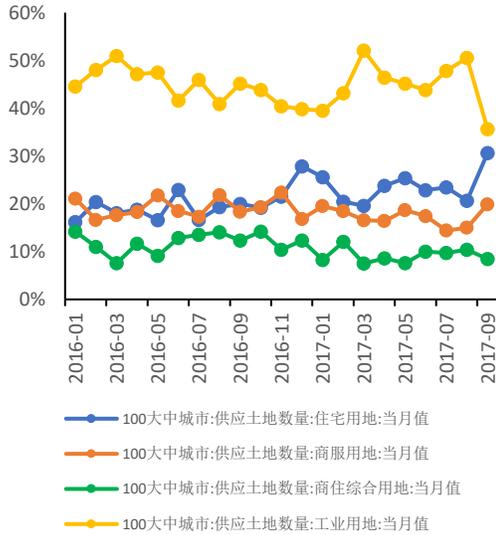
---

<sup>79</sup> 石坚、徐利群, 2004: 《对美国城市规划体系的探讨:以圣地亚哥县为例》,《国外城市规划》,第 04 期。

<sup>80</sup> 鲍东海, 2004: 《美国如何防止滥用拆迁特权》,《中国房地信息》,第 02 期。

<sup>81</sup> 中金公司-100112: 《房地产-土地并不稀缺, 中国建设用地供给潜力分析》。

图表 38 新增土地供应比例：按用途



数据来源：国家统计局、wind 数据库

图表 39 新增土地供应中住宅类占比：按城市



数据来源：国家统计局、wind 数据库

另一方面，虽然房地产市场整体取得了较快的发展，人均住房面积提升迅速，但是住房资源的分配出现了严重的不均衡，房价的持续上涨使中低收入人群的住房无法满足。这一现象在北京等大城市尤其严重。如果不能有效缓和这一矛盾，中国的城市化将面临和巴西相似的考验。

最后，在土地由农业用地向非农用地转换的过程中，由于政府拥有较强的谈判能力，农业用地所有者的利益受到了损害。中国关于拆迁补偿和“钉子户”处理方式的规定虽然一直在不断完善，但是仍然有待进一步明晰。此外，在不同的经济发展阶段，政府对土地使用方式的引导也应当有不同的思路。当前，随着城市化进程已经发展到较高的水平，中国正在对农地征收工作进性改革，部分地区开发商开始和农民直接进行谈判。

中国房地产市场自起步阶段，就同时担任着促进经济发展和改善居民住宅的双重定位。在过去的 20 年中，房地产市场的整体定位更偏向其经济功能，如 98 年房改其中目的之一就是应对 98 年亚洲金融危机，而 08 年全球金融危机之余，中国更是加大了对房地产市场的开发投资力度。面对上述问题，中国房地产市场面临着从经济功能为主向民生功能为主的转化。中国应该向国际上发挥房地产市场民生功能较好的国家和地区学习，做好房地产市场在两大功能之间的平衡和转型。

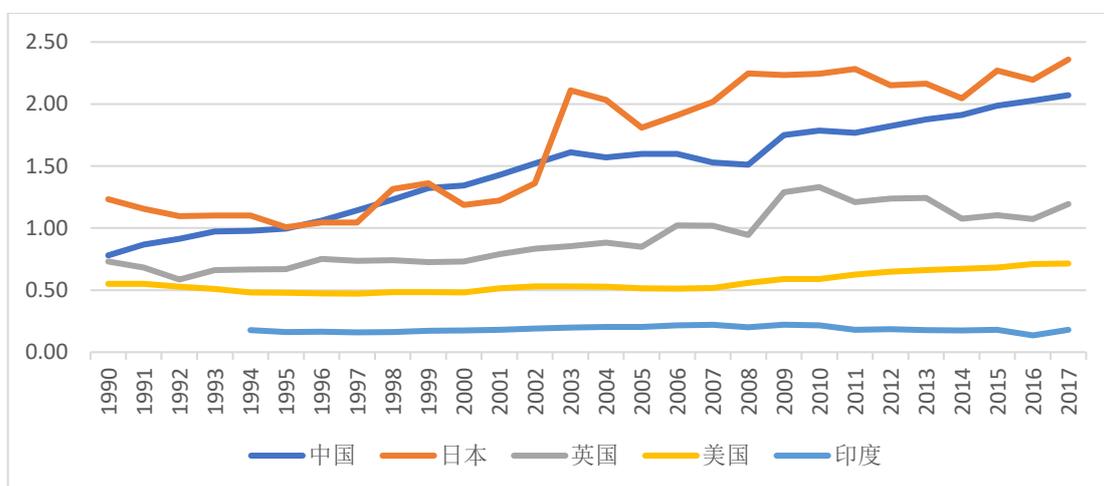
### 三、金融深化与金融稳定

#### 1. 稳健的、以本币为基础的金融深化是经济增长的重要动力

金融深化主要有两个表现：金融产品和服务种类和数量的膨胀，以及可以购买金融产品和服务的人群的扩大。

学术界常用广义货币量和 GDP 的比值来衡量“金融深化”程度。改革开放的过程伴随着广义货币量 M2 的膨胀。1990 年末，M2 存量为 1.5 万亿人民币，M2/GDP 比值为 0.78；2017 年末，M2 存量达到 167.7 万亿人民币，M2/GDP 比值达到 2.07。衡量金融深化程度的另一常用指标是金融业增加值在 GDP 中的比重。1992 年金融业增加值为 GDP 的 5.45%，2017 年该比例提高到 7.95%（2017 年美国金融和保险业增加值占 GDP 比重约为 7.5%）。

图表 40 M2/GDP 跨国比较



数据来源：CEIC 数据库

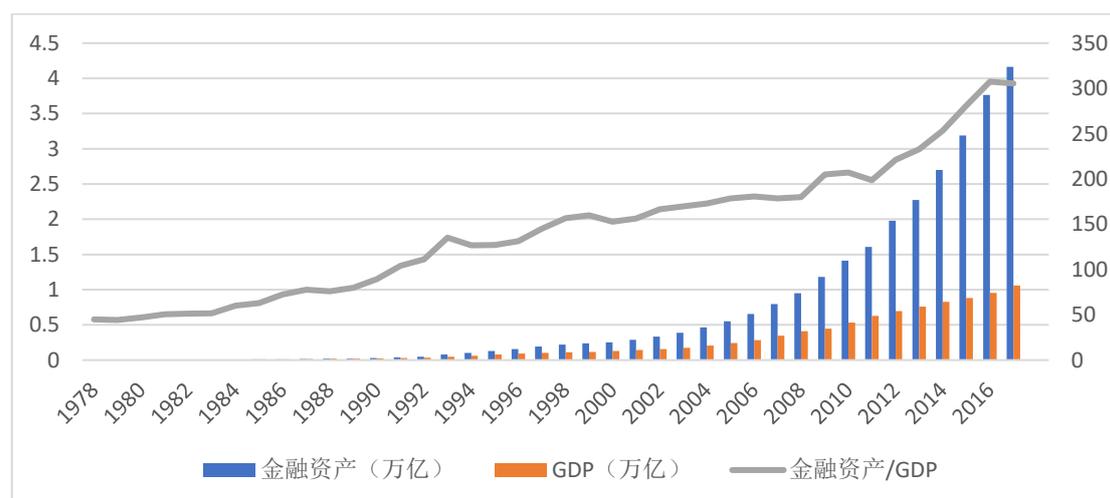
从金融产品种类和数量看，改革开放之前，居民持有的金融资产主要是储蓄存款，1990 年以来债券和股票市场从无到有、发展壮大。1992 年 12 月末，我国债券（政府债券和公司信用类债券）余额仅为 2105 亿元，股票总市值仅为 1048 亿元。2018 年 9 月末，债券（政府债券和公司信用类债券）余额达到 52.2 万亿元，增长为 1992 年的 248 倍；股市总市值达到 48.7 万亿元，增长为 1992 年的 464 倍。另外，据相关测算，2016 年末各类理财产品余额将近 30 万亿元。

风险投资行业也获得长远发展，中国已经成为世界第一风投大国。根据清科研究中心的统计，2017 年中国风投投资规模达 300 亿美元，风投投资额与 GDP 之比达到 0.25%（为 2006 年的 5 倍）。以投资额和机构数目计，中国可能

是全球第二大风投市场<sup>82</sup>。以融资额计，2017 年中国风投融资规模为 510 亿美元，连续两年超越美国，成为第一大风投融资市场。中国风投融资额与 GDP 之比达到 0.4%（美国这一比例总体保持在 0.2%-0.3%之间）。融资规模大于投资导致中国可投资资本存量不断上升，目前已达 1140 亿美元，接近美国的水平<sup>83</sup>。

同样需要指出的是以互联网金融产品为主体的新兴金融产品近年来突飞猛进。根据艾瑞咨询研究报告，2017 年泛线上信贷产品交易规模超过 10 万亿，网络资管规模达到 3.5 万亿。<sup>84</sup>

图表 41 我国金融深化情况（金融资产总量与 GDP）



数据来源：国家统计局、银保监会、信托业协会、证券业协会、保险业协会、基金业协会、清华大学中国经济思想与实践研究院测算

综合上述对各类金融资产情况的分析，并结合前文整理的不同金融类别资产规模的统计数据，我们汇总得到了近年来我国金融资产规模及占 GDP 比重变化情况，我国金融资产近年来保持较快扩张步伐，从 2012 年的 54 万亿扩张到 2017 年的 324 万亿，占 GDP 的比重由 285% 上升到 393%，反映出我国金融深化的程度持续提高<sup>85</sup>。

居民持有大量金融资产是硬币的一面。硬币的另一面则是改革开放 40 年来基础设施投资、设备投资和土地投资的蓬勃发展。根据国家统计局数据，1981-2017 年全社会投资累计完成 490 万亿元，年均增长 20.2%。<sup>86</sup>

<sup>82</sup> FactSet 数据显示 2017 年全球风险投资总额中美国占比 55%，中国占比 17%，分列第一、第二位。Preqin 数据显示当前美国风投机构共计 1199 家，中国风投机构共计 368 家，机构数量在全球主要市场中同样分列第一、第二位。

<sup>83</sup> 来源：中金报告，<https://36kr.com/p/5147457.html>

<sup>84</sup> <http://www.199it.com/archives/665901.html>

<sup>85</sup> 需要指出的是，此处对金融资产的统计仍存在遗漏，一些规模较小的类别如期货业等未统计在内。

<sup>86</sup> [http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/ggkf40n/201809/t20180906\\_1621360.html](http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/ggkf40n/201809/t20180906_1621360.html)

从金融市场的参与人群来看，主要呈现两个特点。第一，广泛性。以股市为例，2018年10月，股市共有账户数1.4亿个，即使按照人均2个账户计算，也有超过7000万股民。2015年5月股市“高歌猛进”时，上证、深证账户数更是双双超过1亿<sup>87</sup>。第二，多层次。2017年，可投资资产大于600万元人民币资产以上人群（“高净值人群”）达到近190万人<sup>88</sup>，其投资目标更偏重保证财富安全、财富传承和子女教育，而非单纯增值。这些人群更加重视海内外资产配置和投资种类配置（例如购买海外房地产和保险产品）。对于“家庭金融资产不低于500万元，或者近3年本人年均收入不低于40万元，且具有2年以上投资经历”的合格个人投资者<sup>89</sup>，可以投资私募基金。2017年，全国私募基金总体规模逾11万亿，基金发行数量为2.4万多只<sup>90</sup>。对于普通个人投资者，主要投资于银行存款、银行理财产品以及公募基金等，其中，随着余额宝等产品的流行，货币市场基金在相当程度上挤占了银行存款的份额。2018年9月末，货币市场基金总量达到8.92万亿<sup>91</sup>，而公募基金总量为11.6万亿。银行转而依靠理财产品留住投资者和提高利润，2017年底，一般个人类理财产品存续余额为14.6万亿元，年增幅近1/4，占理财总规模的近1/2。

中国改革开放以来的金融深化是稳健的、以本币为基础的。首先，政府精准控制和紧密监管金融产品创新和发展。例如，2018年3月，政府发布《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》，私募基金的投资门槛从“投资于单只私募基金的金额不低于100万元且符合相关标准的单位和个人；个人金融资产不低于300万元或者最近3年年均收入不低于50万元”调整至“家庭金融资产不低于500万元，或者近3年本人年均收入不低于40万元，且具有2年以上投资经历；最近1年末净资产不低于1000万元的法人单位”，事实上是提高门槛。其次，政府限制居民购买国外金融资产。其主要措施包括：设置个人年度购汇便利化额度（5万美元），设置境外提款限额（10万人民币），对境外资本市场投资要通过经审批的合格境内机构投资者（QDII）等，以限制“资本外逃”。

这一稳健的、以本币为基础的金融深化过程促进了经济的发展。首先，更多的投资者可以从金融市场的发展中获得资本性收益，更多的企业和个人可以获得金融市场的资金支持。其次，金融产品种类和数量的膨胀，吸纳了大量货币，使得央行在维持稳定通胀的同时具备了更大的货币政策空间，从而减轻了财政政策的压力。

---

<sup>87</sup> <http://data.eastmoney.com/cjsj/yzgptj/2015-05-25%5E2015-05-29.html>

<sup>88</sup> <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1603692687261408251&wfr=spider&for=pc>

<sup>89</sup> <https://finance.sina.com.cn/stock/y/2017-11-17/doc-ifynwnty4270779.shtml>

<sup>90</sup> <http://funds.hexun.com/2018-03-21/192673561.html>

<sup>91</sup> <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1616015285883827077&wfr=spider&for=pc>

## 2. 积极有效地化解金融风险，保持金融稳定

中国政府始终高度重视并积极主动地化解金融风险，在此过程中强调维持社会的稳定。中间虽然经历过一系列的金融风险事件，但在政府的积极参与下，最终都得以有效化解，避免了系统性金融危机和大规模社会不稳定事件的发生。

首先，核心决策层要把防范化解金融风险放在突出位置。自 1997 年后，中国每 5 年召开一次全国金融工作会议，针对系统性金融风险的防范、健全金融监管体系等主题进行深入讨论。在 2008 年金融危机期间，国务院成立由王岐山担任组长的应对国际金融危机小组，同时他还主持建立了旬会制度，进一步加强“一行三会”的协调配合，密切关注和着力应对国际金融危机。在近年来经济金融形势不稳的背景下，国务院层面专门成立了“金融发展稳定委员会”，行政级别高于“一行三会”，国务院副总理任委员会主任，专门协调金融稳定和改革发展的问題。

其次，政府应在预防系统性危机产生方面发挥重要作用。与国外相比，中国积极果断地采取措施，较为成功地应对了 1997 年的亚洲金融危机和 2008 年的全球金融危机，保持了中国金融体系的基本稳定。亚洲金融危机期间，中国对货币市场加强宏观调控，同时央行 2 次降准、6 次降息，1998 年新增发国债 1500 亿元，用成功的调控维持了宏观稳定。全球金融危机期间，央行 4 次降准，5 次降息，通过大规模一揽子计划加大对国内市场的刺激，扩大内需，投资民生领域，促进经济平稳过渡。

最后，政府在化解金融风险的过程中要处理好社会稳定问题。社会稳定是经济持续发展的基础，在中国这样人口众多、社会多元的发展中国家尤其强调改革力度保持在社会稳定的容忍范围之内。中国政府的做法具体表现在以下三个方面：第一，在迫不得已的情况下区别对待境内公众投资人和境外机构投资者的资金安全。例如，在 2004 年南方证券破产案的处理中，央行专门提供 87 亿元再贷款，以帮助南方证券全部偿还之前挪用的股民的保证金。相比之下，1998 年广东国际信托破产案中的机构投资者就没有这么幸运，除境内自然人存款的 7 亿多元本金<sup>92</sup>被安排由中国银行代为全部清偿外，其余 388 亿内外债一视同仁（包括境外债权人 320 亿），最终清偿率不足两成<sup>93</sup>。第二，不同类型监管机构的基层设置与人员配备规模不同。人民银行下沉到县级，银监会下沉到市级，而证监会只下沉到省级；银行监管机构的从业人员规模也远超证券监管机构的人员规模，反映出政府对于保护居民存款安全、维护社会稳定的重视。第

---

<sup>92</sup> 包括了 9 个证券营业部挪用的 1.32 亿元股民保证金，数据来源是《原广东国际信托投资公司破产案审判纪实》<http://www.chinanews.com/n/2003-03-01/26/277482.html>

<sup>93</sup> 数值为申报债权金额，数据来源是中华人民共和国最高人民法院公报 <http://gongbao.court.gov.cn/details/bba0bd0d46cb1999c24e15b160713.html>

三，政府对不同类型金融违法行为的处罚力度不同，例如集资诈骗罪最高可判处死刑，但证券市场违法行为的处罚力度较弱，原因就在于两者对于社会稳定的影响程度有差异。

### 3.金融体系的发展离不开政府培育和调控

中国金融体系 40 年的发展历程清楚地表明，**单靠金融市场的自发调节难以保证金融市场高效稳定运行，政府必须参与到金融体系的培育和调控之中。**这一方面是因为金融体系的复杂性和关联性，一旦发生扭曲和失败，其后果往往比其他市场更为严重；另一方面是因为金融体系能否顺利运行关系到个人、企业和经济的发展，本身是一种公共产品，具有巨大的外部性。

从微观层面来看，**微观主体的金融市场行为需要政府予以规范。**由于资本本身具有的逐利动机，单纯依靠金融主体自发的调节与矫正往往会最终导致扭曲与混乱。例如 90 年代初证监会成立以前，“股票热”浪潮席卷全国，从中小企业到大型企业，自发的、随意的股票发行和证券市场在各地泛滥。人们甚至形成了一种错误观念，认为买了股票就能发财。在这种狂热的氛围下，人们哄抢股票认购表，最终在 1992 年酿成了震动全国的“8·10 事件”。这一事件表明，随着股份制改革的深化和各种有价证券的发行，特别是股票市场的迅猛发展，必须建立一个集中统一的监管机构，统一法规，统一制度，统一监管。正是在这样的背景下，国务院组建了中国证券监督管理委员会。

从行业发展来看，**政府调控是推动行业改革的有效力量。**90 年代国有商业银行积累了大量风险，一度引起国际社会的广泛关注，一些国际媒体和机构甚至曾在当时做出过中国国有独资商业银行“在技术上已经破产”的判断。为了解决国有独资商业银行的巨额不良资产问题，政府投入了大量资源，包括 1998 年发行 2700 亿元特别国债补充四家国有独资商业银行资本金，1999 年剥离四家银行不良贷款 1.4 万亿人民币<sup>94</sup>，交由专门成立的四家金融资产管理公司处置，2003 年后推动国有商业银行股改上市等。可以说，没有政府的介入和支持，单靠银行自身力量，是不可能安全化解当时的危机的。

从宏观层面来看，**化解系统性危机需要政府介入。**以 2008 年经济危机为例，在此之前占据西方社会主导地位的新自由主义理论的核心思想是限制政府活动，主张“无监管的市场更优越”。但危机的爆发表明，市场的自我矫正无法控制风险、重塑信心、再造资产负债表和重启经济增长。只有国家力量和政府机构才能解决这些问题：关键时期充当金融体系的“救生筏”，使其免于崩溃；向

---

<sup>94</sup> 根据唐双宁 2005 年 3 月 25 日《关于国有商业银行改革的几个问题——在中国金融学会 2005 学术年会上的演讲》，当时剥离的 13939 亿元资产包括四家国有银行的不良贷款约为 10000 亿元，和国开行 1000 亿元，表内利息 1000 多亿元，为债转股剥离正常贷款 1000 多亿元。

实体经济提供直接刺激，弥补私人需求的骤然下降；设计全国性和全球性的监管机制，避免类似的危机事件重蹈覆辙。事实上，对于系统性的金融风险 and 危机事件，相对于强有力的政府介入，目前还没有任何其它可替代的私人金融市场解决方案。<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup>. 马勇, 陈雨露. 金融发展中的政府与市场关系: “国家禀赋”与有效边界[J]. 财贸经济, 2014, 35(3):49-58.

#### 四、以学习为导向的对外开放

我们在经济学层面提炼了以下两点结论。**第一，开放迫使中国本国的经济主体学习国际上最先进的知识、制度、理念，并结合中国实际付诸实践，开放对中国而言最根本的作用正在于此。**在开放的过程中，中国本土企业、劳动者与政府在进出口贸易、合办企业中与国际先进企业互动，走出国门考察实践，积极学习，认识、理解市场经济，树立市场经济的基本理念，并逐步建立起市场经济的氛围、制度，促进中国经济在开放中不断升级。我们认为，中国在开放过程中的确发挥了比较优势，但其影响是有限的。事实上，在过去四十年发展历程中，中国的一些成功的经济实践恰恰违背了所谓的比较优势；纵观世界各国的经济史，许多国家在工业化过程中也并未将发挥比较优势作为重要战略，英国、美国、德国都是如此。同时，我们赞同对外开放引进了技术，带来了资金，创造了就业、税收，但从宏观层面看，学习所带来的影响更加深远。

**第二，一个平稳、可持续的开放过程需要政府精心地管理与引导，“一蹴而就”的开放并不能给经济带来长期的增长与繁荣。**这主要体现在两个方面。第一，政府始终以培育经济的内生增长能力为核心，注重经济自身的“造血功能”。中国政府（特别是中央政府）注重引导实体经济的转型升级，并充分认识在开放中学习所带来的深远影响。由此，中央政府出台了一系列政策鼓励招商引资，以极大的政治勇气与决心不断地推进对外开放，在适度保护本国企业与引进外部竞争间保持动态平衡。第二，要认识到开放会对一些产业、地区、群体带来重大冲击，并尽力帮助消解这些开放带来的负面影响；第三，注重引导、约束经济的短期非理性行为，严控外债与资本流动。中国政府自引进外资之初就极为重视外债偿付，谨慎控制外汇、外债与短期资本流动，避免了国际收支危机。同时，政府将外汇视为战略资源精心配置，使其为经济长期增长服务。

##### 1. 开放的根本作用是学习

毫不夸张地讲，在改革开放的过程中，中国的经济主体以“三人行必有我师”的精神抓住各种机会，在出国考察、名校培训中学习，更在进口设备、出口贸易、合资经营的过程中学习。**这里所指的经济主体，不止涵盖企业家、劳动者，更包含政府这一重要的经济活动参与者。**事实上，政府不但自身在开放中努力学习、转变角色，更调动其所掌握的资源推动企业家与劳动者做出转变。在学习的过程中，中国的企业家、劳动者、政府走出计划经济的惯性思维，了解、认识、适应市场经济条件下自己角色与任务，共同推进了市场经济制度和思维方式在中国落地生根、茁壮成长，共同促进中国经济转型升级。

## 企业在对外学习中逐步升级

企业是市场经济活力的源泉。然而在计划经济体制下，国有企业对上接受指令，对下进行行政化管理，按照国家计划生产。企业的原材料与产品均由国家划拨、分配，利润、亏损也均由政府承担。放眼当时的中国，几乎找不到具有现代治理架构的企业。

我们认为，加入国际先进企业的配套体系是中国企业与企业家学习、理解市场经济的经营思维和管理经验，并逐步实现转型升级的第一个重要渠道。这里我们以两家江苏省江阴市乡镇企业的例子进行阐释。

**澄星集团。**澄星集团是一家化工、精细磷化工企业，产品销售覆盖全球 70 多个国家和地区，2017 年营业收入 723 亿元，拥有独资和控股的子公司 50 余家，员工 10000 余名，连续多年跻身中国企业 500 强前三百强，也是一家优秀的制造业企业。同时，澄星集团也是一家 1984 年创办的乡镇企业（江阴市要塞镇澄南村的村办企业），初始资本金仅 3.8 万元，主要经营五氧化二磷，第一年利润仅 8 万元。澄星集团创始人、董事长李兴先生在调研中讲到，澄星成功的秘诀就是“紧紧捆绑在国际大企业的列车上，成为其产业链的一份子”。公司从“小作坊”蜕变为“大企业”的转折点是 20 世纪 90 年代中期成为可口可乐公司与高露洁在中国的合资公司供货磷酸添加剂。同样，挤进大公司的产业链十分艰难，单靠成本优势无法得到订单。高露洁方面开出的产品质量指标高达 21 项，而国内当时的标准不超过 10 项。为此，企业投入 100 余万元购买专利，又投入 160 万元改进技术设备，用四年时间达到标准。为满足可口可乐供货要求的技术改进同样持续了 3 年。1998 年，高露洁授予澄星集团“优秀供货商”称号，全球 36 家子公司所需的大部分牙膏用磷酸氢钙产品都从澄星采购。<sup>96</sup>

需要指出的是，与国际先进企业互动不仅给中国企业带来了设备、技术等“硬”知识，更带来了思维、管理方式上的变革。高露洁公司不仅对产品质量要求严格，对生产、接单、开票、运输等业务流程也有着详细的规定，供应商不论员工还是管理层均要接受高露洁公司的培训与考核。<sup>97</sup>澄星集团对此非常重视，李兴先生亲自督导实施，最终通过了认证，公司管理也发生了质的飞跃。在调研中李兴先生向我们讲述了另一个有趣的细节。澄星集团的生产车间设置了门禁，平常需要刷卡进入。他在接待外国合作方参观时按中国习惯提前将门打开以示尊重，但外方确认为这不符合管理规定，不值得提倡。可见，外资企业带来的思维与理念上的变化是何其深刻、细致。

---

<sup>96</sup> 相关资料整理自 于万夫、朱建华，2008：《沧桑正道——李兴与澄星崛起的世纪传奇》，人民日报（海外版），2008 年 10 月 28 日，第 08 版；杨仪，2014：《奔走万山——说说李兴的那些事儿》，江苏人民出版社，第 110-111 页、第 123 页。

<sup>97</sup> 杨仪，2014：《奔走万山——说说李兴的那些事儿》，江苏人民出版社，第 115 页。

**模塑科技。**模塑科技是一家优秀的装备制造业企业，是中国最大的汽车保险杠生产企业，为宝马、捷豹路虎等进行配套，2015年营业收入31亿，净利润2.95亿，并已在美国、墨西哥设立工厂。模塑科技的前身则是曹明芳先生1984年在江阴市周庄镇成立并经营的镇属小企业——江南模具塑化有限公司。公司成立前五年都在生产玩具、圣诞蜡烛等出口产品。1988年大众在上海的产桑塔纳轿车项目落地，按照本地化率要求需要在长三角区域采购汽车保险杠。曹明芳先生得知后几经周折与上海大众取得联系，并在江阴市政府的支持和担保下向银行借款253万美元进口德国设备，聘请德国专家指导生产，在一年内生产出了符合大众技术指标的合格保险杠，成功获得了桑塔纳轿车订单。自此，保险杠成为这家乡镇企业的名片，企业陆续为宝马、通用、奔驰等知名企业配套，并于1997年上市。至2000年，企业净资产达到2.6亿，在江阴市政府的支持下完成了企业的私有化，更名模塑科技<sup>98</sup>。

从一家企业简单生产塑料玩具的小企业到一家走向世界的高附加值制造业企业，模塑科技依靠参与外资企业的配套体系学习先进的管理、经营理念，发生了翻天覆地的变化。模塑科技数次扩建工厂或赴外地设厂都聘用德国公司进行总包以保证质量控制。近年来，模塑科技尝试自建工厂，但整体设计依旧选择与德方合作。同时，跟随着外资企业，模塑科技的产品跨出国门走向全球，事实上模塑科技的海外工厂就是为了配合宝马在墨西哥的项目而建设的，厂址就在宝马工厂对面，由此打开了北美市场。

通过与加入国际先进企业的配套体系，许多中国的“小作坊”转型升级为“大企业”。国际先进企业在带来利润、技术、设备的同时，更带来了先进的管理方式、经营理念、品牌意识。我们认为，开放在这方面带来的影响是深刻、广泛的，而前述两家企业并非特例。事实上，Liu等（2014）<sup>99</sup>利用企业调查的微观数据发现管理层拥有外资企业工作经历的创业企业在员工激励、法律仲裁等方面有更好的机制设计，他们认为这是FDI外溢性的重要通道之一。

在与国际先进企业互动的同时，一大批企业家开始走出国门，通过政府培训、考察项目、资费培训项目进行学习。1985年，外国专家局设立全国工商企业出国培训备选人员外语考试（Business Foreign Language Test，简称BFT），以便政府、工商企业、财政金融等出国培训人员确定英文水平。据统计，截至2011年该考试总考生人数已突破20万<sup>100</sup>。李兴先生1992年便在加州大学商学院参加培训，并在那时第一次了解“股份制”，被教授“（股份制是）解决均

---

<sup>98</sup> 整理自调研材料。

<sup>99</sup> Liu, Q., Lu, Ru., Zhang, C., 2017, “Entrepreneurship and spillovers from multinationals”: Evidence from Chinese private firms, *China Economic Review*, Volume 29, PP 95-106.

<sup>100</sup> 新浪教育，2011：《全国出国培训备选人员外语考试工作大会召开》，<http://edu.sina.com.cn/yyks/2011-09-21/1657313513.shtml> [2018-11-13]

分社会财富、解决劳资矛盾、促进社会进步的有效经济组织形式”的论述打动，从此坚定了企业要靠上市来建立现代企业制度、筹措资金发展的决心。为此，他在 90 年代中期便尝试在纳斯达克上市，并在纽约做了路演，直到 1997-1998 年金融危机袭来才转变思路谋求在国内上市。<sup>101</sup>

### 大量国有企业劳动者通过外资企业树立市场经济思维

伴随着外资企业的进入，中国数量巨大的国企职工也开始冲破计划藩篱，了解、接纳市场经济的思维方式。计划经济时代，中国的广大城市劳动者大都在国有企业工作。以沈阳为例，1990 年沈阳共有职工 230 万，其中 146 万在国企工作，75 万在集体企业工作。<sup>102</sup>

在 20 世纪末进行改革前，于职工而言国企绝不仅仅是提供工作岗位的机构，还承担了大量社会职能——尽管国企工资低，但职工的住房（单位提供的租赁住房）、医疗（国有企业附属医院）、子女教育（国有企业附属学校、幼儿园）、生活福利（分发水果、鱼、肉等）、养老（退休金发放）等都来自企业。可以说，那个时候的国企是名副其实的“单位”，即人们依附的单元，而非现代意义上的企业。因此，许多国企员工惧怕“下岗”，甚至发生过某国有企业员工因为被辞退而当众杀死了解雇他的经理的案例<sup>103</sup>。

正是外资企业的进入让大量国企职工认识到了脱离国企、政府系统后依旧可以体面、受人尊敬地生活。外资企业凭借其优厚的待遇让劳动者看到了新的选择。据一位老领导回忆，华晨宝马的合资企业不仅待遇好，还有优良的福利，许多职工华晨的职工都想进入合资企业工作，人们纷纷以子女能进华晨宝马为荣。<sup>104</sup>这并非个案，事实上即便到民营企业蓬勃发展、国企改革深入推进的 2013 年，外商投资企业的平均工资（6.2 万人民币）也显著高于股份有限公司（5.2 万元）和国有企业（5.6 万元）。<sup>105</sup>

随着就业观的变化，劳动者开始服从管理、重视效率，官本位思想开始瓦解。在大国企时代，企业没有严格的效率激励机制，许多员工“一张报纸、一杯茶水过一天”。沈阳另一家国有企业东北制药董事长魏海军先生为我们讲述了一个生动的案例。他初到濒临破产的东北制药主持工作，为了整顿作风提出了“一点儿也不能差，差一点儿也不行”的口号。然而，有几位员工却将他举报到市委、市政府，认为这种要求是“唯心主义”，因为工作中做不到百分之

---

<sup>101</sup> 整理自于万夫、朱建华，2008：《沧桑正道——李兴与澄星崛起的世纪传奇》，人民日报（海外版），2008 年 10 月 28 日，第 08 版。

<sup>102</sup> 沈阳市统计局，2000：《沈阳统计年鉴（2000）》。

<sup>103</sup> 整理自调研材料。

<sup>104</sup> 整理自调研材料。

<sup>105</sup> 数据来源于国家统计局年度数据库。

百精准。举报尽管被驳回，但依旧可见部分职工的想法与市场经济格格不入。<sup>106</sup>然而，外资企业的优厚薪酬逐步改变了人们的观念。华晨宝马不提供“铁饭碗”，员工录用全凭考试，市长都不能直接干预，干得不好还会被辞退。<sup>107</sup>这些事实让人们意识到，“找熟人、托关系、求官员”不是万能的，要靠自己的能力吃饭，多劳才能多得。

### 政府通过与外资企业互动转变自身角色

计划经济体制下，政府在经济活动中发挥着总协调者的核心作用，通过制定生产计划、调拨原材料、分配制成品掌握着整个国民经济。市场经济下政府应该发挥什么作用？面对这一极为复杂的问题，最初政府官员的处理较为简单。1995年中央政府提出“抓大放小”的战略后<sup>108</sup>，东北工业重镇沈阳市改革了一大批企业的所有权，将市属企业管理权下放给区政府，随后又进行了私有化。据统计，1995年沈阳工业企业中的地方国企有789家，2000年减少为391家，同期集体企业从6453家缩减到2787家，而私营企业从11家增长到1127家；市属国有企业从1995年的522家变为2017年的27家。<sup>109</sup>我们在调研中了解到，这些私有化的“小”企业有很多是盈利的，甚至包括460余家细分领域的“隐形冠军”，然而很多企业在私有化后反而由于银行停贷、管理层退出等原因陷入困境，其中的大多数已不复存在。

显然，简单地“一放了之”是不行的。实践出真知，政府与外国先进企业的互动成为其学习市场经济思维、制度的重要途径。我们认为，通过与外资企业的互动，中国政府（尤其是地方政府）至少发生了以下四点认识上的重要变化。

第一，政府不能干预企业的日常经营，且应提供良好的公共服务。在这方面，合资企业为中国的政府官员上了生动的一课。时任国务院副总理谷牧在强调改善外资企业经营环境时谈到“那种沿袭管理国营企业的办法管理外商投资企业，乱加行政干预，比如不经请董事会讨论，就调换该外资企业里中方高级管理人员等做法，外商投资者最为反感。”<sup>110</sup>沈阳政府的转变也提供了支持案例。沈阳市2003年引入宝马与本地汽车企业华晨成立合资公司生产整车。我们在调研中了解到，宝马方面对企业管理十分严格，企业配套采购都由宝马方面

---

<sup>106</sup> 整理自调研材料。

<sup>107</sup> 整理自调研材料。

<sup>108</sup> 全国人民代表大会，1996：《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-01/02/content\\_5003506.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-01/02/content_5003506.htm) [2018-11-13]。

<sup>109</sup> 沈阳市统计局，2000：《沈阳统计年鉴（2000）》。

<sup>110</sup> 谷牧，2009：《谷牧回忆录》，中央文献出版社，第六章，PP377。

控制，以标准化考试雇佣员工。一位老领导对我们表示，“进宝马，市长的条子都不管用！”。同时，宝马方面对建造工厂的土地提出了细致、严格的要求，沈阳政府为此做了大量努力，铲平山丘平整土地，将原有土壤更换为符合标准的新土，修建道路并按要求安装红绿灯。<sup>111</sup>政府俯身为一个非国有的工厂提供如此细致入微的服务，这在计划经济时代是无法想象的。

**第二，合资企业的成功促使政府坚定进一步改革的决心。**对于国有企业改革，沈阳市做过许多努力与尝试，包括包干、利改税、股份制等，中国第一个国有企业破产的案例也诞生于此（1984年沈阳防暴器材厂破产），但这些举措都没有从根本上改变国有企业的面貌。我们在调研中了解到，沈阳机床、东北制药等重要的国有企业当年也有机会进行合资经营，但由于种种原因未能实现。相比之下，华晨宝马的成功让政府认识到引进先进的合作方是国企改革的正确方向。最近一段时间，沈阳政府已经推动27家市属国有企业进行混合所有制改革，其中东北制药的改革完成，北方重工等企业也在积极引入战略投资者。

**第三，政府要尊重企业家精神。**随着经济发展，政府官员越来越意识到企业家对企业发展的作用。朱镕基曾经指出“把设备买进来容易，把技术引进来也可以，只要有钱，但培养真正的企业高层管理人员没那么容易。”<sup>112</sup>他在谈到努力打开国际市场时也强调“只要我们有真正的企业家，就可以打进它们的市场赚大钱。”<sup>113</sup>2018年，中共中央统战部、全国工商联共同发布“改革开放四十年百名杰出民营企业家”名单，“旨在展现我国民营经济发展取得的重大成就，展示民营企业家中国特色社会主义建设者风采”<sup>114</sup>，政府对企业家的重视达到了新的高度。

中央政府如此，地方政府亦然。沈阳老领导对早年华晨汽车掌门人仰融看法的变化也是一个例证。仰融是华晨的创办人与掌门人，曾引进日本技术生产金杯汽车，随后力主与宝马合作，但2002年前后由于股权风波与时任辽宁省某领导发生矛盾，被迫移居香港。时过境迁，许多人对仰融当年的战略眼光表示赞许，认为如果他继续执掌华晨，企业会发展得更好。

**第四，认识到国民经济发展不能只靠国有企业。**从20世纪90年代中期，中国的领导人就开始思考降低对欧美出口过度依赖、开辟新市场的问题。在这

---

<sup>111</sup> 整理自调研材料。

<sup>112</sup> 朱镕基，2011：《加强同发展中国家的经贸合作》，《朱镕基讲话实录（第二卷）》，人民出版社，PP.194-201。

<sup>113</sup> 朱镕基，2011：《上海发展中需要注意的几个问题》，《朱镕基讲话实录（第二卷）》，人民出版社，PP.271-276。

<sup>114</sup> 新华网，2018：《改革开放四十年百名杰出民营企业家名单发布》，[http://www.xinhuanet.com/finance/2018-10/24/c\\_129978412.htm](http://www.xinhuanet.com/finance/2018-10/24/c_129978412.htm) [2018-11-14]。

方面，非公有制企业一马当先。朱镕基就多次对华为、海尔等企业成功进入俄罗斯市场表示赞许：“我们现有企业体制有毛病。不能全靠国有企业，这也说明国有企业不改革是没有前途的……我们国有企业体制上的问题暴露得越来越多……听说华为公司已打进这里的电信市场，去年销售额达 1 亿美元，这是个民营企业。海尔也正向俄罗斯发展。四川长虹也要打入俄罗斯市场，准备投入 3000 万美元，建立一个年产 100 万台电视机的工厂。我认为他们有眼光。”<sup>115</sup>

在向外资企业进行学习的同时，中国政府官员也十分重视向外国政府、国际组织、学者学习市场经济的制度、经验。改革开放初期，政府派出了大量考察团。事实上，改革开放的序幕正是由 1978 年国务院副总理谷牧率团考察欧洲五国拉开的。率团归来后，谷牧向政治局做了近十小时的报告，这对中国领导人下决心进行改革开放起到了重要推动作用。<sup>116</sup>进入 20 世纪 90 年代，中国政府开始与国外著名高等院校合作，派出各级别官员前往接受培训。据统计，1992-2005 年间，仅国家行政学院签署的双边培训项目就有 42 个，其中美国 8 个，数量最多；2010 年全国党政干部和企事业单位人员出国（境）培训约 7 万人<sup>117</sup>。美国著名学府哈佛大学肯尼迪政府管理学院与中国政府有三个高级别项目，其中“新世界哈佛高级公务员培训项目”启动最早，由肯尼迪学院高级领导进行全英文面试，录取率不到 50%，李源潮（中共中央政治局原委员、原国家副主席、时任南京市委书记）、马建堂（国务院发展研究中心党组书记、国家统计局原局长、时任青海省副省长）都曾参加这个项目的学习<sup>118</sup>。

在推进改革的过程中，中国政府也十分注重了解、借鉴先进国家的经验。1991 年时任国务院副总理朱镕基在会见时任美联储主席格林斯潘时曾讲到：“中国关注美国在银行改革方面的经验和做法。我们已把中央银行原来每省一个省级分行的格局改为设立九家大区分行，旨在加强中央银行的监管，排除地方政府的不当行政干扰。”<sup>119</sup>他在 1994 年会见美国财长本特森时也讲到：“（中国实现汇率并轨）吸取了国际货币基金组织的建议，到现在为止，情况是好的，还没有出什么问题……”<sup>120</sup>中国在建立股票市场、改革银行体系等一

---

<sup>115</sup>朱镕基，2011：《企业要进军俄罗斯》，《朱镕基讲话实录（第四卷）》，人民出版社，PP. 230-236

<sup>116</sup>谷牧，2009：《谷牧回忆录》，中央文献出版社，第六章，PP. 305。

<sup>117</sup>汪东亚、于艳，2011：《内地官员海外培训全记录》，《凤凰周刊》杂志，[http://news.ifeng.com/shendu/fhzk/detail\\_2011\\_09/08/9041977\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/shendu/fhzk/detail_2011_09/08/9041977_0.shtml) [2018-11-13]

<sup>118</sup>汪东亚、于艳，2011：《内地官员海外培训全记录》，《凤凰周刊》杂志，[http://news.ifeng.com/shendu/fhzk/detail\\_2011\\_09/08/9041977\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/shendu/fhzk/detail_2011_09/08/9041977_0.shtml) [2018-11-13]

<sup>119</sup>朱镕基，2011：《会见美国联邦储备委员会主席格林斯潘是的谈话》，《朱镕基讲话实录（第二卷）》，人民出版社，PP. 34-41。

<sup>120</sup>朱镕基，2011：《会见美国财政部部长本特森时的谈话》，《朱镕基讲话实录（第二卷）》，人民出版社，PP. 464-471。

些列改革过程中更充分参考他国经验，这在前文已有详细描述。事实上，直到今日这种学习的步伐也没有停止。我们在调研辽宁自贸区沈阳片区时了解到，相关领导在讲话中反复提到世界银行“营商环境报告”，力求与世界先进对标，简化企业注册流程，做到“工商执照当天领，公章四小时送达，当天税务登记完成”。

### 关于比较优势的讨论

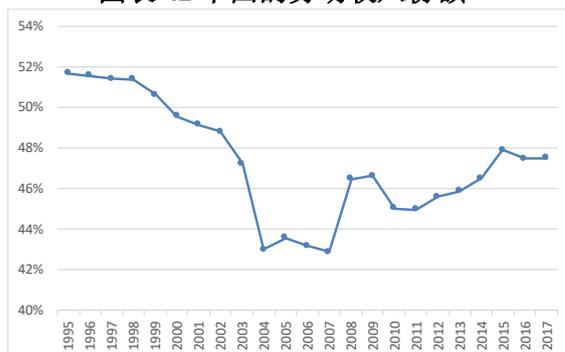
对于中国而言，对外开放最根本的作用是迫使本国经济主体学习国际上最先进的知识、制度、理念，并结合中国的实际情况将其付诸实践，而非简单地发挥比较优势。事实上，中国经济许多的成功实践恰恰违背了所谓的比较优势，中国国内的产业空间布局也很难用比较优势理论进行解释。放眼全球经济发展史，我们亦不难发现许多工业化国家并未采用自由贸易政策，没有选择依靠比较优势参与国际分工，而是通过各种手段向其他国家学习以谋求自身发展。

首先，20世纪九十年代初纺织、鞋帽等商品的出口占比下降与比较优势理论的推论不一致。计算中国劳动收入占国内生产总值的比重（即劳动收入份额）可以发现，1995-2007年劳动收入在分配体系中的份额始终是下降的，这一阶段中国经济中依旧有大量的低价劳动力，尚未达到“刘易斯拐点”。按照比较优势理论的分析，这一阶段中国应专注于劳动密集型产业的对外贸易。然而，纺织、鞋帽等劳动密集型产品出口占中国出口总额的比例在这一阶段却稳定地下降，机械、车辆船舶等需要更多资本、技术的产品出口份额稳步上升。我们认为，对纺织品的配额制裁并不能解释下降趋势，因为纺织品出口的绝对量自“入世”后稳步增长，中国出口占全球纺织品出口的份额也稳步上升；即便在2002、2005年全球防止一体化协议分阶段生效的时点，出口份额也没有因贸易壁垒的降低而未发生大幅度提升。<sup>121</sup>

---

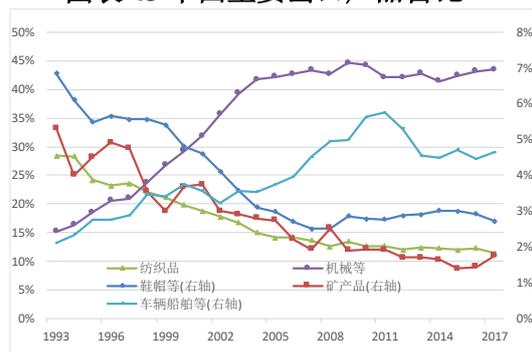
<sup>121</sup> 中华人民共和国商务部，2005：《专题一，纺织品贸易一体化与中国的纺织品出口》，<http://zhs.mofcom.gov.cn/aarticle/Nocategory/200504/20050400081560.html> [2018-11-20]

图表 42 中国的劳动收入份额



数据来源：CEIC 数据库，ACCEPT 计算

图表 43 中国主要出口产品占比



数据来源：CEIC 数据库，ACCEPT 计算

其次，许多高技术产业“超前”布局并取得长足发展。按照比较优势理论，中国在改革开放初应着重发挥劳动力、土地等价格优势，不能急于求成搞复杂的、技术要求高的产业。然而，中国恰恰提早布局了许多资本、技术密集型产业，汽车行业就是一例。1979 年中国刚刚确立对外开放的政策，中央政府官员与北京汽车制造厂代表便开始接洽美国汽车公司（AMC）商讨成立合资企业；1983 年，双方正式签订合同开始合作。<sup>122</sup>根据世界银行 WDI 数据，此时中国人均 GDP 仅 225.4 美元，全球排名 181，是美国的 1.45%，英国的 2.59%，日本的 2.16%，法国的 2.26%，德国的 2.29%。即便在这样的条件下，时任一机部部长饶斌依旧强调“合资企业出二代车不能超过 3 年。看合营企业业绩主要不是看出多少车，赚多少钱，而是看何时出新车。”时至今日，不仅北汽集团凤凰涅槃，中国的汽车产业也大放异彩，已拥有 6 家世界五百强企业，孕育了吉利、比亚迪等优秀的民营企业。<sup>123</sup>

电子产业也是中国很早就重视发展的行业。江泽民同志在 1984 年就提出“应该发展电子产业”<sup>124</sup>。1984 年至 1990 年，中国各地方政府、国有企业和大学，总共从国外引进晶圆生产线达 33 条，据估算花费 1.5 亿美元；随后，国家又制定了“908”、“909”等多个专项；2000 年 6 月，国务院《鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》，大力支持电子信息产业。<sup>125</sup>经过四十年的发展，尽管很多企业经历失败与淘汰，但仍有许优秀的企业在国际竞争中壮大

<sup>122</sup> 刘杨，2013：《中国第一家汽车合资企业成立始末》，《中国经济周刊》2013 年第 37 期，[http://paper.people.com.cn/zgjzk/html/2013-09/23/content\\_1303907.htm](http://paper.people.com.cn/zgjzk/html/2013-09/23/content_1303907.htm) [2018-11-20]

<sup>123</sup> 中国经济网，2018：《2018“世界 500 强”榜单:6 家中国车企再次上榜》，新华网转载，[http://www.xinhuanet.com/2018-07/21/c\\_1123157964.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-07/21/c_1123157964.htm) [2018-11-20]

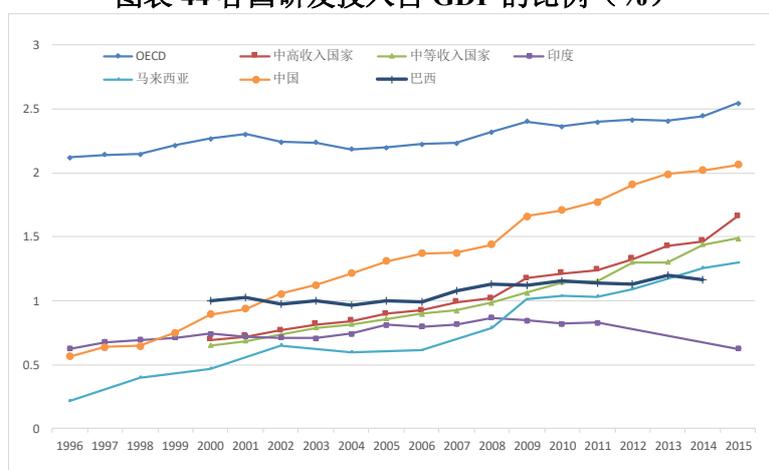
<sup>124</sup> 江泽民，2006：《振兴电子工业，促进四化建设》，《江泽民文选（第一卷）》，人民出版社，<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64185/180137/10818670.html> [2018-11-14]。

<sup>125</sup> 伐柴，2018：《历史进程里的中国半导体产业》，格隆汇转载“伐柴商心事”文章，<https://m.gelonghui.com/p/178262> [2018-11-15]

了自己。华为、中兴、联想、小米等企业不仅在国内市场站稳脚跟，更在非洲、印度等海外市场有着亮眼表现，并逐步走向自主创新的前沿。2016 年，华为主推的 Polar 码首次入选 5G 短码信令标准，这是首次有中国公司涉足国际基础通信框架协议，中国电子产业的创新能力得到了国际认可。

再次，中国高度重视研发投入，并在科研、创新领域取得瞩目成就。按照传统的比较优势理论，作为一个后发国家，发展高技术并不是最好的选择。但是，中国政府始终注重对高技术项目的研发投入。1986 年 3 月，四位中国著名科学家致信国家领导人，建议制定高科技发展计划，当年 11 月中国便制定并实施了“国家高技术研究发展计划（863 计划）”，批复经费 100 亿元（这一数字是四位科学家信中建议数额的 50 倍，充分体现了最高层对高端产业、技术的重视。<sup>126</sup>中国研发投入占 GDP 的比重在 1999 年超过印度，2002 年超过巴西，2010 年超过英国，始终高于中等收入国家均值和中等高收入国家均值，2015 年（2.07%）只比 OECD 国家均值低 0.5 个百分点。<sup>127</sup>这些投入产生了显著鲜果，根据世界知识产权组织（WIPO）的数据，2017 年中国国际专利申请数量为 4.89 万件，全球排名第二，仅落后于美国（5.66 万件），增长 13.4%；按申请人划分，前十大国际专利申请人中有三家中国企业，其中华为公司以 4024 件排名全球第一，超过英特尔、高通等老牌科技公司。<sup>128</sup>

图表 44 各国研发投入占 GDP 的比例（%）



数据来源：世界银行 WDI 数据库。

比较优势理论也很难解释一些微观企业的发展历程。我们在后文会详细两家制造业企业的发展历程——模塑科技与澄星集团。模塑科技 20 世纪 80 年代

<sup>126</sup> 马颂德、胡雪琴，2009：《“863 计划”经费申请 2 亿批了 100 亿》，《中国经济周刊》，2009 年第 02 期，PP. 61-62。

<sup>127</sup> 数据来源于世界银行 WDI 数据库。

<sup>128</sup> World Intellectual Property Organization, 2017, Patent Cooperation Treaty Yearly Review 2018, [http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_901\\_2018.pdf](http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_901_2018.pdf) [2018-11-20]

生产塑料玩具、圣诞蜡烛等低端产品时几乎没有利润，反而转型生产技术含量更高、资本品要求更高的汽车保险杠时才获得成功；澄星集团所生产的食用级磷酸产品更需要大量的研发投入，最终也取得了成功。显然，狭义的比较优势理论并不能完全解释中国经济的快速升级与发展。通过向先进企业全面学习，企业是可以突破狭义比较优势的限制，实现自身的跨越式发展的。中国目前在电动汽车、高铁、芯片等高科技领域取得的成就为我们的观点提供了有力证明。

中国国内的产业空间布局也很难用比较优势理论进行解释。如果回到 80 年代鸟瞰中国，给定劳动力、土地等要素价格低廉的宏观特质，东北地区发展初级制造业的比较优势似乎更为明显。沈阳有完整的工业体系，拥有大量熟练工人，配套企业齐全；辽宁拥有营口、大连等港口，公路、铁路交通也很便捷（沈大高速是新中国建设的第一条高速公路）；大连 1984 年设立经济技术开发区，其享受的优惠政策与深圳经济特区相同。然而，我们在调研中却了解到大量辽宁的企业家、工人南下深圳，在那里建立了自己的新企业。改革开放后大量优秀的工业企业也都出现在广东、江浙，而非东北。这说明简单地讨论比较优势不能全面总结开放对中国的重要意义。

更重要的是，回顾工业革命以来的世界各国的发展历程，不难发现许多国家在工业化过程中并未将自由贸易与比较优势作为核心战略。如前所述，英国、美国、德国均采取贸易保护主义政策，并未将发挥比较优势作为重要国策。然而，这些国家均成功实现了赶超——英国取代荷兰成为世界霸主，美国、德国在一战前的工业产值都超过了英国。这些国家都很好地学习了先进国家的技术、经验、制度，进行改造为己所用，这是比较优势理论很难解释的。

贸易与合资企业并非学习的唯一途，通过非贸易手段进行学习在历史上曾是常态。1851 年，伦敦切尔西皇家植物园园长罗伯特·福琼从中国偷走了 17,000 粒茶种、23,892 株茶树，甚至带走了一个种茶的成熟团队及其和全套制茶工艺。英国 1858 年他又受聘美国专利局来中国“学习”种茶，薪水竟高达每年 500 磅。<sup>129</sup>美国的学习道路更加坎坷。1791 年，美国开国元勋、财政部长汉密尔顿与支持家政关税和贸易保护的经济学家考克斯共同向国会提交《制造业报告（Report on Manufactures）》，公开鼓励“引进”技术。然而，英国对其进行了严格的技术封锁，甚至不允许本国纺织工人进入美国。尽管如此，曾在英国纺织厂做了六年学徒的英国人萨缪·斯莱特依旧暗中来到美国，凭借记忆复制了当时最先进的纺织机器并进行改良，帮助美国纺织工业实现赶超。斯莱特因此被安德鲁·杰克逊总统称为“美国工业革命之父”，却也被英国称为“叛

---

<sup>129</sup> 戴老板，2018：《一场事先张扬的弯道超车》，转引自华尔街见闻网，<https://wallstreetcn.com/articles/3393341>[2018-12-04]，参考资料包括《茶叶大盗》（萨拉·罗斯）、《绿色黄金：茶叶帝国》（麦克法兰）。

徒”。与这些历史相比，中国依靠合资企业学习技术和管理经验，不仅支付专利费用，还与外国投资者分享广阔的市场，共同成长，算得上是“有礼貌的好学生”。<sup>130</sup>

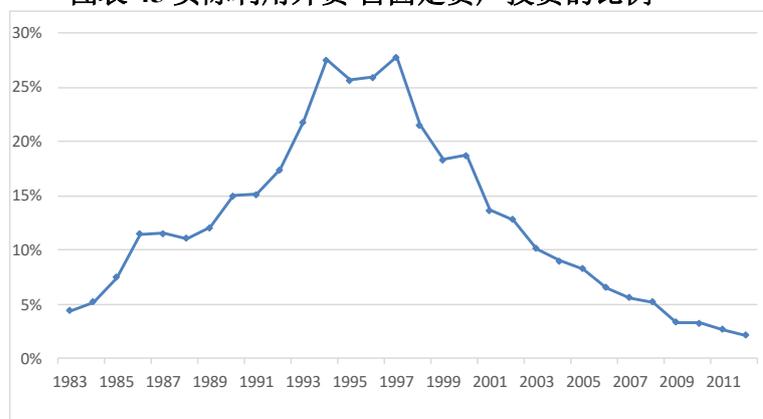
基于上面的论述，我们认为简单地将中国的开放理解为发挥比较优势并不全面，在开放过程中进行学习所带来的影响更加深远。正因为有意识地、主动地、勤奋地学习，中国才能在面对冲击与质疑时坚定开放信念，并不断促进本国经济升级，并没有像传统的“干中学”等理论预测地那样被“锁定于”低端产业。

### 关于资金、技术、创造税收、就业等观点的讨论

诚然，对外开放带也为中国带来了更多资金、技术、设备，创造了税收、就业，使得中国通过发挥比较优势融入了国际经济体系。但是，我们认为其影响的深远程度远不及对先进知识、制度与理念的学习。

作为一个储蓄率很高的国家，中国并不缺乏一般意义上的资金。1983-1986年，中国实际利用外资占固定资产投资的比例始终不足 10%，即便是 20 世纪 90 年代外资涌入高潮时期，这一比例最高也只有 28%（1994 年、1997 年），随后逐年下降。整体而言，外资形成的投资规模有限。

图表 45 实际利用外资 占固定资产投资的比例



数据来源：国家统计局，CEIC 数据库，ACCEPT 计算

引进技术设备是中国改革开放的重要目的，中国企业也的确通过外资企业引进、学习了许多先进技术，这促进了中国生产率的提高，改善了中国的福利，Holmes 等（2013）对这个问题做了详尽的阐释（但是，我们并不认同中国使得

<sup>130</sup> 整理自 BBC News, 2011, Samuel Slater: American hero or British traitor?  
<https://www.bbc.com/news/uk-england-derbyshire-15002318> [2018-12-01]

其他国家受损的观点，这在本章第一部分已经进行了详尽阐释。) <sup>131</sup>。但是，我们认为狭义的技术设备带来的影响是有限的。

首先，中国引进技术设备不是为了简单地将其用于生产，而是通过这些技术设备进行学习。在调研中，一位国家计委的老领导提到，中国制造机械行业的公差标准在 1980 年之前都是按照苏联设计的，直到改革开放通过进口大量西方零部件才意识到应该进行更新，由此建立了现行的行位公差标准体系。由此可见，即便是进口零部件，也能带来巨大的学习效应。

其次，单靠购买设备得来的改进是有限的，不宜被过度夸大。如前所述，早在 20 世纪 70 年代初，周恩来就曾主持引进了西方的化肥、化纤、大轧机等设备，被称为“四·三方案”，但这没有从根本上改变相关产业的面貌。另一个与之类似的例子是，作为宝马的合资伙伴，华晨汽车自主品牌“04 款中华轿车”与宝马“3 系”、“5 系”在 2004 年前后一度共线生产。<sup>132</sup>尽管在宣传中极力包装，但中华轿车依旧没有获得市场认可。对于外资进入中国的问题，黄亚生（2003）做了深入研究。他以服装等行业为案例进行探讨，认为出口导向型的 FDI 产生的知识转移是非常有限的。同时，他也强调 FDI 在制度层面给中国经济带来的好处，认为国外投资在带来技术的同时帮助中国企业突破旧有的体制机制障碍，促进中国经济发展。<sup>133</sup>

再次，为了引进这些技术设备，中国企业也付出了巨大成本。如前所述，模塑科技从德国进口设备耗资 253 万美元，这对于一个注册资本仅 32 万美元、前几年经营刚刚保本的乡镇企业而言无疑是巨款。<sup>134</sup>黄亚生（2003）也指出外资企业收购的多数国有企业标的尽管盈利能力差，但前期都依靠融资优势、政治优势积累了大量优良资产。<sup>135</sup>

最后，核心的先进技术也很难通过合资或购买得到。沈阳机床集团 2005 年收购濒临破产的德国著名机床企业希斯集团，获得其 17 个产品的全套技术，但由于德国联邦经济与出口管理局的限制，相关文件无法调回国内使用<sup>136</sup>。

---

<sup>131</sup> Holmes T J, Mcgrattan E R, Prescott E C. Quid Pro Quo: Technology Capital Transfers for Market Access in China\*[J]. Staff Report, 2013, 82(3):págs. 1154-1193.

<sup>132</sup> 苏庆菊，2003：《中华与国产宝马共线生产 奠定质量基础》，“搜狐汽车”转载《北京晨报》<http://auto.sohu.com/2003/12/16/01/article216960166.shtml> [2018-11-13]。

<sup>133</sup> Huang Y, Huang, P Y, Kirby W., 2009, Selling China: Foreign Direct Investment During the Reform Era. Cambridge University Press, Introduction and Chapter 9.

<sup>134</sup> 徐东青，2017：《曹明芳：吹尽黄沙始到金》，《江阴实业家》，上海人民出版社，PP. 289-302。

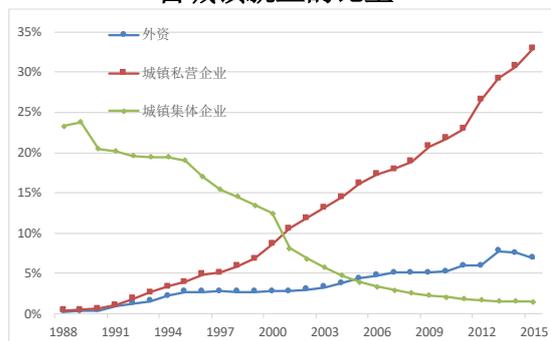
<sup>135</sup> Huang Y, Huang, P Y, Kirby W., 2009, Selling China: Foreign Direct Investment During the Reform Era. Cambridge University Press, Chapter 9.

<sup>136</sup> 整理自调研资料、何勇，2007：《沈阳机床买船出海记》，《人民日报》2007 年 6 月 27 日第 06 版，<http://media.163.com/05/0526/11/1KM5FS4P00141E37.html> [2018-10-26]

从宏观角度来看，外资企业为政府贡献的税收也是有限的。改革开放的前30年，为了吸引外资，中国政府出台了一系列税收优惠政策。据朱琳（2007）<sup>137</sup>的整理，外资企业所得税享受“免2减3”的政策，即盈利的头两年免征，第三年至第六年减半征收；合营企业按合同规定进口的设备、必要物资免征关税和进口工商统一税；非限制出口的商品出口免征关税和工商统一税；四个经济特区、十四个沿海城市经济技术开发区以及长三角、珠三角、厦漳泉三角洲的外资企业的优惠力度更大，如所得税按15%征收（内资企业为33%）。事实上，直到2008年《企业所得税法》正式实施，外资在税收方面的“超国民待遇”才正式结束。根据《中国外商投资报告》中的数据，外资企业2002-2007年的税收贡献率始终在20%左右。<sup>138</sup>2016年，外资企业贡献税收的五分之一，而非金融类国有企业贡献的税费就达到30%<sup>139</sup>。因此，从税收的角度看，外资企业十分重要，但其重要性不宜夸大。

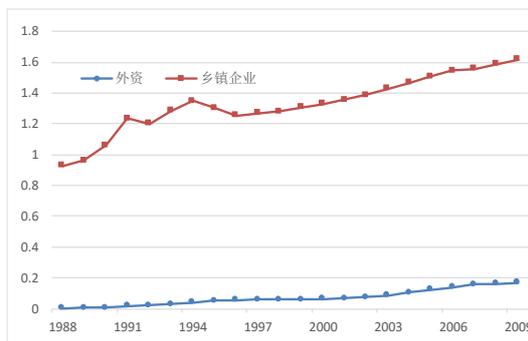
从就业来看，外资企业的宏观影响更为有限。根据1998-2015年的就业数据进行分析，即便在1992年中国非公有制经济快速发展前，城镇外资企业就业人数（港澳台商投资企业与外商投资企业之和）也始终小于城镇私营企业就业人数。与农村乡镇企业就业人数相比就更加微不足道。

图表 46 外资、私营企业与集体企业就业占城镇就业的比重



数据来源：CEIC 数据库，ACCEPT 计算

图表 47 外资与乡镇企业就业人数（亿）



数据来源：CEIC 数据库，ACCEPT 计算

<sup>137</sup> 朱琳，2008：《我国外资企业税收政策的历史考察与理论分析》，西南财经大学。

<sup>138</sup> 邢厚媛，2017：《中国外商投资报告（2017）》，PP18，<http://images.mofcom.gov.cn/wzs/201804/20180416161221341.pdf> [2018-11-13]

<sup>139</sup> 陈德铭，2018：《改革开放见证中国坚持融入、深刻影响全球价值链的四十年》，《国际贸易问题》，2018年01期，PP13-16。白天亮，2017：《这五年，国企风生水起（新常态里看变化）》，《人民日报》2017年07月28日第10版，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-07/28/nw.D110000renmrb\\_20170728\\_1-10.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-07/28/nw.D110000renmrb_20170728_1-10.htm) [2018-11-13]

## 2.对外开放需要政府精心地管理与引导

开放是一个复杂的过程，涉及一国经济活动的方方面面。为了使经济健康发展，政府（特别是中央政府）应积极管理、引导对外开放进程，绝不能“一放了之”。总结过去四十年年的发展，我们认为一个稳健、可持续的开放过程至少需要政府在以下两方面进行精心管理：第一，政府应专注培育经济的内生增长能力；第二，政府应管理、约束微观经济主体的短期非理性行为，严格管理资本流动与外债。

### 政府注重培育经济的内生增长能力

中国领导人自开放之初就从战略高度注重通过开放培育、激活经济自身的活力。邓小平同志多次强调开放是为了“发展生产力”、“带动本国企业”。<sup>140</sup>仔细梳理中国对外开放的历程，不难发现许多政策都是为培育经济自身的“造血功能”服务的。下面我们选取四个侧面进行讨论。

第一，中央政府高度重视在开放中实现产业转型升级。如前所述，20世纪80年代初很多外资商人和部分专家认为“深圳发展工业的条件差，产品以外销为主与客商投资目标（产品进入大陆市场）相悖，主张把深圳建成金融、商业、外贸、旅游中心”。<sup>141</sup>但中央政府并不满足于发展旅游、金融等第三产业，而是高度重视发展制造业，坚定以工业为主的战略，要求深圳发展成为“以工业为主的综合性外向型特区”<sup>142</sup>。为此，中央政府出台一系列措施优化外商经营环境，发挥“税收低、劳务费用低、场地使用费用低”的优势。同时，政府始终重视高技术产业的布局。例如，江泽民同志在1984年就提出“应该发展电子产业”<sup>143</sup>；1986年3月，四位中国著名科学家致信国家领导人，建议制定高科技发展计划，当年11月中国便制定并实施了“国家高技术研究发展计划（863计划）”，批复经费100亿元（这一数字是四位科学家信中建议数额的50倍，充分体现了最高层对高端产业、技术的重视<sup>144</sup>。朱镕基在1996年着重强调对“三来一补”为代表的加工贸易产业进行升级，他在充分肯定加工贸易作用

---

<sup>140</sup> 邓小平，1994：《实行开放政策，学习世界先进科学技术》，《邓小平文选（第二卷）》，PP. 132-133；邓小平，1994：《关于经济工作的几点意见》，《邓小平文选（第二卷）》，PP. 194-202。

<sup>141</sup> 谷牧，2009：《谷牧回忆录》，中央文献出版社，第六章，PP. 359-371。

<sup>142</sup> 谷牧，2009：《谷牧回忆录》，中央文献出版社，第六章，PP. 359-371。

<sup>143</sup> 江泽民，2006：《振兴电子工业，促进四化建设》，《江泽民文选（第一卷）》，人民出版社，<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64185/180137/10818670.html> [2018-11-14]。

<sup>144</sup> 马颂德、胡雪琴，2009：《“863计划”经费申请2亿批了100亿》，《中国经济周刊》，2009年第02期，PP. 61-62。

的同时认为“要向高新技术发展，增加新优势，还靠过去的‘三来一补’是不行的”，鼓励企业在引进技术、设备的基础上自己搬办厂生产。<sup>145</sup>

第二，政府（特别是中央政府）高度重视开放所带来的学习效应。邓小平在 1978 年的讲话中就明确提出要通过开放进行学习<sup>146</sup>，认为“各国人民在资本主义制度下所发展的科学和技术，所积累的各种有益的知识经验，都是我们必须继承和学习的”。<sup>147</sup>如前文所述，江泽民、朱镕基等领导人更加突出强调学习的作用。江泽民在谈话中强调“能否不断学习世界上一切先进的东西，能否不断跟上世界发展的潮流，是关系一个国家、一个民族兴衰成败的大问题。”<sup>148</sup>朱镕基也多次强调学习的重要性，他曾谈到“没有竞争，就没有进步。没有开放，先进的管理经验、经营方式、技术手段怎么能进得来呢？美国国际集团在上海引进了一个代理人制度，一下子就发展很快，中国人保上海分公司也马上采用了这个办法……但上海人再聪明，如果美国国际集团不进来，没有样板，也引不进代理人制度。”<sup>149</sup>

基于此，就不难理解中国的最高领导人何以凭借巨大的政治勇气和决断不断深入地推进对外开放。如前所述，在加入世界贸易组织的问题上，国内国外均有许多不同意见，质疑甚至唱衰中国入世的决定。加入世界贸易组织后，中国政府付出了巨大努力促进中国充分融入国际经济体系——2001 年至今中国中央政府清理法律法规和部门规章 2300 多件，地方政府清理地方性政策法规 19 万多件；关税总水平由 2001 年的 15.3% 降至 9.8%，2015 年贸易加权平均关税税率降至 4.4%，明显低于韩国、印度、印度尼西亚等新兴经济体和发展中国家，已接近美国（2.4%）和欧盟（3%）的水平；在世贸组织划分的 160 个服务业分部门中，中国已承诺开放 100 个，接近发达国家成员平均承诺开放 108 个的水平。时至今日，中国通过 12 个自贸区改善营商环境，改善服务质量，这些努力依旧可视为在对外学习中提升、发展自己。<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> 朱镕基，2001：《要调整完善加工贸易政策》，《朱镕基文选（第二卷）》，人民出版社，PP. 265-270。

<sup>146</sup> 邓小平，1994：《实行开放政策，学习世界先进科学技术》，《邓小平文选（第二卷）》，PP. 132-133。

<sup>147</sup> 邓小平，1994：《实行开放政策，学习世界先进科学技术》，《邓小平文选（第二卷）》，PP. 168。

<sup>148</sup> 江泽民，2006：《在新世纪把建设有中国特色社会主义继续推向前进》，《江泽民文选（第三卷）》，人民出版社，<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64185/180139/10818611.html> [2018-11-14]

<sup>149</sup> 朱镕基，2001：《搞好金融保险市场对外开放》，《朱镕基文选（第二卷）》，人民出版社，PP. 298-302。

<sup>150</sup> 整理自中华人民共和国新闻办公室，2018：《中国与世界贸易组织》白皮书，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj1/201808/20180802773208.shtml> [2018-11-14]；中华人民共

第三，正因为认识到与国外先进经济体互动可以带来巨大的学习效应，中国领导人非常重视吸引外资。1986-1987年，时任国务院副总理谷牧亲自协调出台优化外资营商环境的文件。为了不让政策在执行中走样，他还主持制定了22个实施细则。仅1986年10月-12月，他就亲自主持召开12次有关会议。<sup>151</sup>朱镕基在讲话中曾经数次强调吸引外资的重要性。在谈到上海的发展时，他曾说“浦东的地也别那么贵了，吸引外资，加快速度。”、“（吸引外资大项目）要坚定投资者来投资的信心，什么事情都要抓紧办，错过这个时间就不行了。”<sup>152</sup>同时，中央政府将吸引外资作为考核地方官员的重要指标，引导地方政府竭尽全力为外资企业项目落地提供服务。前述沈阳市政府为了宝马项目顺利落地“削平山丘、更换土壤”就是一个例证。在调研中，江阴市当年主管工业的副市长向我们讲到，20世纪90年代他每次去北京、上海出差，都会组织企业把近期的产品目录等材料翻译成英语、日语，他亲自带上去和外资企业驻华办事处洽谈沟通。

第四，中国政府注重协调不同领域的开放节奏，既给本国有能力的经济主体发展生存的机会，又通过逐步开放引入竞争、促进本国企业学习进步。基于提升本国经济内生增长能力的目的，对进口商品的开放必然不是一蹴而就的，否则本国市场在短时间内被外国产品占领，国内企业就很难继续生存。然而，如果保护过度，企业不仅无法学习国外先进企业的经验，不用面对竞争压力，也不容易做大做强，正如中国古语所云“外无法家拂士，内无敌国外患者，国恒亡”。

朱镕基在1994年谈到金融业开放时强调，“中国的银行离商业银行的标准还差得很远，如果在这个时候批准大量的外国银行来做人民币业务，实际上是让中国的银行在不平等的基础上进行不平等的竞争。”<sup>153</sup>然而，中国政府的这种保护并非“溺爱”，反而通过有节奏的开放给本国企业压担子，督促其成长。朱镕基在同一场合就讲到“我们要采取渐进的方式，中国政府这种保护并非无条件的、永久的。”<sup>154</sup>事实上，从1994年起中国的金融服务业开始渐次开放，汽车领域的关税也开始逐步下降。2018年，在贸易保护主义势力抬头的背景下，中国在入世承诺的基础上进一步放宽甚至取消了金融、汽车领域的合资企业持

---

和国新闻办公室，2018：《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/24/c\\_1123475272.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/24/c_1123475272.htm) [2018-11-14]。

<sup>151</sup> 谷牧回忆录，第六章

<sup>152</sup> 1992-03-25

<sup>153</sup> 朱镕基，2011：《会见美国财政部部长本特森时的谈话》，《朱镕基讲话实录（第二卷）》，人民出版社，PP. 464-471。

<sup>154</sup> 朱镕基，2011：《会见美国财政部部长本特森时的谈话》，《朱镕基讲话实录（第二卷）》，人民出版社，PP. 464-471。

股比例限制，大幅降低汽车进口关税。这些事实再次说明中国政府的保护是暂时的、有条件的。

### 帮助微观经济主体应对开放带来的负面冲击

如前所述，尽管开放带来的学习效应可以极大地推动经济转型发展，但仍会给部分产业、地区、经济主体带来重大冲击。进口机床等机械设备冲击沈阳企业，造成近百万人下岗；中国的本土胶片行业也被富士、柯达等外国企业冲垮，最终被整体收购；欧美等国对中国纺织行品的出口限制也进一步加剧了行业衰败。面对这些冲击，中央政府和地方政府均肩负起自身责任，一方面通过财政支出保证下岗工人的基本福利，通过税收、就业引导等支持下岗职工再就业（“纺织空嫂”是最典型的案例）；另一方面，政府发力帮助行业进行深刻调整，如沈阳市组织“东搬西建”、国务院推进“纺织砸锭”，尽快实现出清，让行业重回正轨。

### 引导、约束短期非理性行为，严控外债与资本流动

在开放的过程中，政府应及时识别、约束微观经济主体的短期非理性行为。于中国而言，这一点集中体现在对外汇与资本流动的管理上。中国政府谨慎地管理资本流动，严格约束企业过度借用外债的倾向，防止发生国际收支危机。

中国政府充分借鉴拉美等地区的发展经验，辩证地认识借用外债的优势与缺点。邓小平在 1979 年中国开始借用外债时就强调“偿付能力”的问题<sup>155</sup>，1986 年进一步强调“外债要适度，不要借得太多。要注意这两方面的经验。借外债不可怕，但主要用于发展生产，如果用于解决财政赤字那就不好”<sup>156</sup>。朱镕基在 1997 年也总结道“我们进来的外资都是设备投资、借的外债，而且基本上是中长期的外债，……，所以，我们基本上可以避免这次遍及亚洲国家的金融危机。”<sup>157</sup>同时，中国政府将外汇储备视为战略资源，在发展初期谨慎地分配其用途，如朱镕基就反复强调“不能把宝贵的外汇用于进口消费品包括小轿车。应该集中有限的外汇主要用于引进先进技术，改造国民经济的薄弱部门，加快产业结构调整。”<sup>158</sup>

事实上，即便是在直接投资领域，政府也十分注意外汇的偿付问题。一位国家计委的老领导向我们谈到改革开放早期“外汇平衡”政策出台的背景——“外汇平衡”的根本目的是在外汇短缺背景下保证有足够的外汇支付外商投资

---

<sup>155</sup> 邓小平，1994：《关于经济工作的几点意见》，《邓小平文选（第二卷）》，PP. 194-202。

<sup>156</sup> 邓小平，1994：《关于企业和金融改革》，《邓小平文选（第三卷）》，PP. 192-193。

<sup>157</sup> 朱镕基，2011：《认真吸取亚洲金融危机的教训》，《朱镕基讲话实录（第二卷）》，人民出版社，PP. 505-511。

<sup>158</sup> 朱镕基，2011：《关于当前经济形势和宏观调控的意见》，《朱镕基讲话实录（第一卷）》，人民出版社，PP. 228-240。

者希望汇出的利润。为此，国家要求合资企业必须有能力强解决外商投资人利润汇出所需的外汇，否则项目不予批准。一个典型的案例是，大亚湾核电站项目一度因为外汇平衡问题无法解决而搁置，此后美国国际核能公司总经理林杰克建议将部分电量卖给香港赚取外汇解决了外汇平衡，合资项目才得以最终落地实施。<sup>159</sup>尽管外汇限制在一定程度上限制了消费者的需求，但它帮助中国经济取得了平稳、可持续的发展。

同时，中国政府谨慎地制定汇率政策，综合考虑通货膨胀、出口、信心等因素，确保币值平稳。在实践中，汇率同时与实体经济、金融市场相联系，学理意义上的均衡汇率无法计算。因此，既要考虑外汇市场交易的价格信号，又要考虑实体经济的承受能力，抓住关键时点推行改革。朱镕基曾经强调“（汇率急剧变化）既给进出口企业带来更大的风险和不确定性，又加重了国内通货膨胀的压力，影响了海外投资者的信心。有人说人民币贬值以后有利于出口，我看不见得。各国的经验证明，本国货币过度贬值并不能促进出口。出口能否增加不完全决定于汇率，主要靠产品的品种、质量和服务。在限制进口方面，也不见得能真正起到作用。即使如有些人期望的那样，1美元兑换15元人民币，有的地方或部门还是会进口‘奔驰’汽车。”<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> 文轩，2018：《大亚湾核电站：改革初期我国最大中外合资企业诞生》，[http://www.sohu.com/a/232147417\\_468637](http://www.sohu.com/a/232147417_468637) [2018-11-14]。

<sup>160</sup> 朱镕基，2011：《切实加强外汇管理》，《朱镕基讲话实录（第一卷）》，人民出版社，PP. 346-351。

## 五、审慎的宏观调控

回顾梳理 1978 年改革开放以来中国政府宏观调控的历程可以为我们理解和反思宏观经济学理论提供了难得的机会。通过前文分析，我们发现目前主流经济学教科书和经济学研究中对经济周期和宏观调控的认识都存在不足，而改革开放后中国政府宏观调控的经历和经验可以对这些不足形成有益补充。我们认为，在经济学基础原理层面，可以将过去四十年中国政府在宏观调控方面的经济学原理凝练地总结为如下两点：

### 1. 企业之间的微观博弈导致并加剧了宏观周期波动

微观企业决策者之间的博弈会导致和加剧宏观经济周期，放大经济波动，造成福利损失。具体而言，微观企业主体在市场进入过程中的“抢占先机博弈”和市场退出过程中的“消耗战博弈”导致并加剧了经济周期性波动，造成宏观经济在过“冷”和过“热”之间反复摇摆（图 36）：

（1）在经济上行周期，微观企业主体纷纷积极进入市场，增加投资，扩大产能，希望在市场竞争中抢占先机。尽管就任何某一单个企业来看，其行为决策都是理性的；但在宏观层面却形成了坏的均衡。本文称之为“抢占先机博弈”（**Rush to the Top**）。“抢占先机博弈”一方面容易导致短期内经济过“热”，使得宏观经济面临通货膨胀压力，另一方面也导致产能迅速积累，为后续经济下行周期的过度竞争、产能过剩和通货紧缩埋下伏笔。

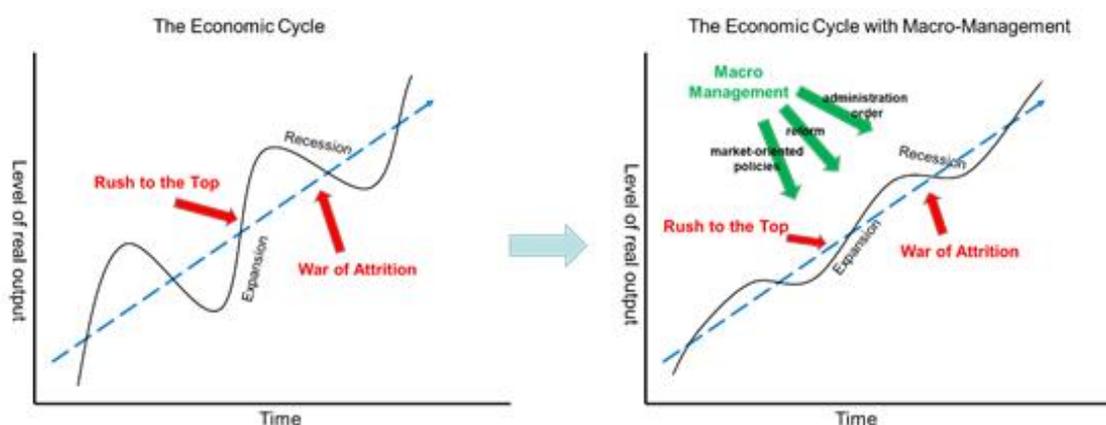
（2）在经济下行周期，微观企业主体采取消耗战略，即便面临亏损也迟迟不愿主动退出市场，而是相信竞争对手会破产、自己只要坚持下去就能成为最后的胜利者。尽管从任何某一单个企业来讲，其行为决策可能是理性的；但在宏观层面也同样形成了坏的均衡。本文称之为“消耗战博弈”（**War of Attrition**）。“消耗战博弈”导致市场产能严重过剩，恶性竞争加剧，企业盈利能力下滑，亏损面扩大，宏观经济面临通货紧缩压力。微观理论中对“消耗战博弈”曾经有所研究（Fudenberg & Tirole, 1986; Bulow & Klemperer, 1999），遗憾的是并未引起宏观经济学家们的重视。

中国经济在 1998 年亚洲金融危机之后、2008 年美国次贷危机之后以及 2014-2015 年期间的表现为经济下行周期提供了典型案例；而中国经济在 1985-1986 年、1988-1989 年、1993-1994 年以及 2003-2007 年等时期的表现为经济上行周期提供了典型案例（表 11）。总体而言，发展中国家的经济冷热波动相较于成熟的发达国家而言更为剧烈；而中国作为一个由计划经济向市场经济转轨的发展中国家，一些体制性因素还可能加剧宏观经济的周期性波动。其一，由于国有经济主体面临“软预算约束”（Kornai, 1986、1998），因而，一方面在经济周期上行时往往有过度投资的倾向，从而加剧了经济过“热”，另一方面

在经济周期下行、面临产能过剩和亏损时，不愿主动退出市场，延缓了产能出清的时间（Li & Liang, 1998; Qian & Roland, 1999）。其二，地方政府之间的竞争和地方官员的“晋升锦标赛”是中国经济发展的一大特点（周黎安，2004、2007）。地方官员和地方政府出于 GDP 和税收的考虑，也往往倾向于增加投资、保护当地落后产能，这些做法也会加剧经济周期性波动。

但需要强调的是，上述体制性因素并非导致宏观经济周期性波动的根本性原因，根本原因仍在于市场经济中普遍存在因素——微观企业主体的个体理性下的“抢占先机博弈”和“消耗战博弈”引发总体福利损失，导致宏观经济陷入坏均衡。中国经济过去的经历表明，参与“抢占先机博弈”和“消耗战博弈”的不仅有国有企业，而且也包含大量的民营企业。例如，造成2014年和2015年水泥、钢铁、煤炭、平板玻璃、光伏等行业严重产能过剩的因素中，不乏大量民营企业。事实上，即便在公认的市场化程度较高的经济体中，“抢占先机博弈”和“消耗战博弈”导致经济周期性波动、社会总体福利损失的情况也普遍存在：1995-2001年期间“互联网泡沫”的兴起于破灭为“抢占先机博弈”提供了典型案例，而美国航空业的长期过度竞争和资源消耗则同时包含着“抢占先机博弈”和“消耗战博弈”（详见专栏）。

图表 48 经济周期与宏观调控示意图



资料来源：ACCEPT 绘制。

## 2. 政府需要运用市场、改革、行政命令三种手段去稳定宏观经济

政府“看得见的手”应当帮助市场“看不见的手”，通过宏观调控平滑周期波动，改善经济总福利，从而规避“微观个体理性导致总体福利损失”：当经济过“热”时，政府应当通过宏观调控限制过度投资和重复建设，控制基础设施建设规模，遏制通货膨胀；当经济过“冷”时，政府应该通过宏观调控加快落后产能退出，促进市场出清，同时扩大基础设施建设，刺激总需求，帮助经济走出通缩。

回首过去四十年，中国经济之所以能够实现长期较为平稳的高速经济增长，成功由低收入经济体跨越为中高收入经济体，主要法宝之一就在于政府通过宏观调控手段屡次成功地应对了经济过“冷”和经济过“热”的挑战，避免了经济大幅震荡。

**中国政府在宏观调控中采取了“三箭齐发”的策略**——综合运用市场手段、行政命令、体制改革三种方法共同作用，在宏观经济过“热”时帮市场降温，在宏观经济过“冷”时帮市场升温，从而既在短期实现宏观经济平稳发展，又在长期促进资源更优化地配置、改善社会福利。具体而言可以简要总结如下（表 11）：

**市场手段：**（1）运用存贷款基准利率调整、法定存款准备金率调整等货币政策工具，间接影响微观企业的投融资行为和微观家庭的储蓄消费决策；（2）运用税率调整（企业所得税率、出口退税率、增值税、车辆购置税优惠）、财政支出补贴消费（家电下乡补贴）、财政支出补贴企业设备升级等财政支出工具，扩大或紧缩总需求。

**行政命令：**（1）在经济过“热”时期，严格控制新增投资项目审批，防止重复建设。典型的案例如：1990 年代针对电视机、洗衣机、电冰箱等行业的过度进入问题，采取行政命令手段严格控制新上项目<sup>161</sup>。（2）在经济过“冷”期，通过行政命令方式，强制落后产能退出市场。典型的案例有 1990 年代针对纺织业的“压锭限产”，以及 2015 年之后针对钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业直接设置具体的量化目标，强制性去产能<sup>162</sup>。例如，2016 年 2 月国务院印发《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，明确提出从 2016 年开始用 5 年时间压减粗钢产能 1 亿-1.5 亿吨的目标，对环保、能耗、质量、安全、技术达不到标准的企业要求强制退出（表 12），该指标从中央层面下达，层层向下分解到各个省、市、县。（3）在经济过“冷”期，政府扩大基础设施建设，直接和间接扩大总需求。一个典型的案例是：为了应对亚洲金融危机的冲击，1998 年中央政府增发 1000 亿元国债，并配套 1000 亿元贷款，专门用来扩大基础设施建设，包括农村电网改造、水利工程建设、高速公路建设、粮库建设、城市基础设施建设，技术改造利息补贴等。（4）在经济过“热”时期，减少土地审批、严格信贷审批，提高行政命令手段对重点城市的房地产市场进行“限购”。

**体制改革：**即巧妙地运用经济过“冷”或经济过“热”的契机推动经济体制改革，释放经济活力。亚洲金融危机爆发之后通过改革手段实现宏观调控目

---

<sup>161</sup> 《朱镕基讲话实录（第二卷）》，第 374、498 页。

<sup>162</sup> 详见：2016 年 2 月 1 日国务院印发《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕6 号）。

的的案例尤为典型：（1）亚洲金融危机之后趁机推动住房体制改革，由原先的福利分房转变为市场化购房，既起到了短期宏观调控的作用，也为市场化改革和长期经济增长注入了新动力。（2）1999年启动“高校扩招”，一方面扩大了内需，缓解了短期的就业压力，另一方面也为经济长期发展积累了丰富的人力资源储备。（3）趁机提速了WTO谈判进程，在2001年成功加入了WTO，扩大了经济开放程度。（4）成立四家资产管理公司，剥离四大国有商业银行不良资产，开启商业银行股份制改革的序幕。再比如，趁1993-1994年经济过“热”的契机，及时顺势推动了“分税制”改革，深刻改变了中国财政税收体制的基本框架。总而言之，中国政府宏观调控的一个经验是：巧妙地运动宏观调控的契机推动体制改革，一方面把改革作为宏观调控的手段，平抑经济波动；另一方面通过改革为长期经济发展释放新活力、注入新动力。

最后需要补充强调的是，单纯依靠市场“看不见的手”消化经济周期波动的代价是昂贵的。有一种观点认为，“看不见的手”的力量最终会实现市场出清。这在理论上当然是正确的；但在现实中，单纯依靠市场的力量实现市场出清往往会经历漫长的过程、造成巨大的社会资源浪费。美国航空业从1980年代到2010年代经历了长达三十多年的时间才基本完成这一过程。而对于发展中国家而言，如此漫长的等待期和巨大的资源浪费是难以承受的。如果单纯等待市场“看不见的手”发挥作用，对发达国家而言，上述“抢占先机博弈”和“消耗战博弈”造成的或许仅仅是周而复始的经济波动或偶尔发生的经济危机，但对于发展中国家而言，则可能是经济发展过程的中断甚至停滞，是社会动乱和“中等收入陷阱”。很多拉丁美洲国家和撒哈拉以南非洲国家的经历无不证明了这一点。

图表 49 中国政府宏观调控的经济学原理

	宏观经济表现	微观机制	宏观调控的主要措施	典型时期
经济上行周期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 投资者情绪乐观，产能快速扩张；</li> <li>● 重复建设严重；</li> <li>● 通货膨胀；</li> <li>● 产能过快扩张可能加速经济走向产能过剩。</li> </ul>	微观企业主体在市场进入阶段的“抢占先机博弈”（Rush to the Top）	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 限制产能盲目扩张，避免重复建设；</li> <li>● 控制基础设施建设规模；</li> <li>● 收紧货币政策和财政政策；</li> <li>● 遏制通货膨胀；</li> <li>● 提高名义利率，保护储户利益，确保金融稳定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1984-1985年</li> <li>● 1988-1989年</li> <li>● 1993-1994年</li> <li>● 2003-2007年</li> </ul>
经济下行周期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 产能过剩；</li> <li>● 通货紧缩；</li> <li>● 企业盈利能力下滑，亏损面扩大；</li> <li>● 落后产能迟迟不愿意退出，导致市场难以出清。</li> </ul>	微观企业主体在市场退出阶段的“消耗战博弈”（War of Attrition）	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加快落后产能退出，促进市场出清；</li> <li>● 积极的财政政策，扩张性的货币政策；</li> <li>● 扩大基建，提振总需求，帮助经济走出通缩；</li> <li>● 深化改革，释放活力，培育市场，扩大内需。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1998-1999年</li> <li>● 2008-2009年</li> <li>● 2012-2016年</li> </ul>

资料来源：ACCEPT 整理。

图表 50 钢铁行业行政命令去产能规则

<p>总体原则：严格执行环保、能耗、质量、安全、技术等法律法规和产业政策，达不到标准要求的钢铁产能要依法依规退出。</p>	
分项指标	措施
环保方面	<p>对污染物排放达不到《钢铁工业水污染物排放标准》、《钢铁烧结、球团工业大气污染物排放标准》、《炼铁工业大气污染物排放标准》、《炼钢工业大气污染物排放标准》、《轧钢工业大气污染物排放标准》等要求的钢铁产能，实施按日连续处罚；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。</p>
能耗方面	<p>对达不到《粗钢生产主要工序单位产品能源消耗限额》等强制性标准要求的钢铁产能，应在 6 个月内进行整改，确需延长整改期限的可提出不超过 3 个月的延期申请，逾期未整改或未达到整改要求的，依法关停退出。</p>
质量方面	<p>对钢材产品质量达不到强制性标准要求的，依法查处并责令停产整改，在 6 个月内未整改或未达到整改要求的，依法关停退出。</p>
安全方面	<p>对未达到企业安全生产标准化三级、安全条件达不到《炼铁安全规程》、《炼钢安全规程》、《工业企业煤气安全规程》等标准要求的钢铁产能，要立即停产整改，在 6 个月内未整改或整改后仍不合格的，依法关停退出。</p>
技术方面	<p>按照《产业结构调整指导目录（2011 年本）（修正）》的有关规定，立即关停并拆除 400 立方米及以下炼铁高炉、30 吨及以下炼钢转炉、30 吨及以下炼钢电炉等落后生产设备。对生产地条钢的企业，要立即关停，拆除设备，并依法处罚。</p>

资料来源：国务院《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，2016 年 2 月。

## 专栏：航空公司的“帝国梦”（Dream of Empire）与美国民用航空业的过度竞争

1978年，美国《航空放松管制法案》（The Airline Deregulation Act）出台，放松了美国政府对航空票价、航线和市场准入的管制。民用航空委员会的监管权力被逐步取消。航空公司逐渐可以自由地进入和退出航空业，并制定自己的航线和票价。

放松管制的最初的确收到了预期的效果，从1976年到1990年，乘客实际支付的票价的平均值按实际通货膨胀调整后下降了30%<sup>163</sup>。1979年至1988年间，美国航空（American Airlines）服务的国内机场数量从50个增加到173个，美国联合航空（United Airlines）从80个增加到169个。<sup>164</sup>

随着新的企业大量进入市场，现有航空公司不愿放弃已有的地位，通过多种方式扩大规模，提高运力，以期获得规模经济，限制竞争对手发展，希望能够赢得“抢占先机博弈”，从而实现航空“帝国梦”。企业之间微观博弈的均衡导致并加剧了宏观经济的波动。航空业的“抢占先机博弈”使得企业盲目扩张产能，运力迅速累积，行业过度竞争，出现恶性价格战、非正当订座服务等不正当竞争现象。

80年代以来，航空公司为了占领市场，逐步建立起中心辐射（hub-spoke）的特殊航线网络。相对于“点点直达”（fully connected）的航线布局，中心辐射航线网络可以更灵活地调整价格。研究表明，当有新进入者试图进入运营中心辐射（hub-and-spoke）网络航线的市场时，现有公司会有进行价格战的动机（Hendricks, Piccione 和 Tan, 1997）。<sup>165</sup>

不正当竞争还体现在很多方面。在当时航空业的竞争性环境下，拥有订座服务、航空运输服务等整合多个产品的公司，可以通过技术工具控制交叉产品外部性的方向，从而对无法整合产品的竞争对手公司造成不利影响。举个例子，在网络订座系统发展的早期，拥有该系统的航空公司有意将其航班置于其他对手航班之前。由于代理成本的存在，即使帮旅客订票的旅行社知道排在最前面的航班不一定是最优的航班，也没有动机去进行比较和筛选。Fisher 和 Neels（1997）估计此类排序偏差仅在1984年就造成了5800万美元的影响。<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Alfred Kahn, “Airline Deregulation”, 详见：  
<http://www.econlib.org/library/Enc1/AirlineDeregulation.html>。

<sup>164</sup> 同上。

<sup>165</sup> Hendricks, K., M. Piccione and G. Tan (1997), “Entry and Exit in Hub-Spoke Networks,” *RAND Journal of Economics* 28: 291-303.

<sup>166</sup> Fisher, F. and K. Neels (1997), “Estimating the Effects of Display Bias in Computer Reservations Systems,” in *Microeconomics: Essays in Theory and Applications* edited by Maarten-Pieter Schinkel, Massachusetts: Cambridge University Press, 450-483.

面临航空业的激烈竞争，航空企业采取消耗战略，即便亏损也不愿意主动退出市场，而是寄希望于对手先退出或破产。企业之间的“消耗战博弈”均衡同样在宏观层面上加剧了经济的波动，航空业产能过剩，全行业亏损严重。1980-2008年的28年间，航空业亏损年份长达14年。<sup>167</sup>在过于激烈的竞争下，许多航空公司破产或被兼并，如1980年泛美航空（Pan American）兼并了国家航空（National Airline），1985年人民航空（People Express）收购边疆航空（Frontier Airline），1986年西北航空（Northwest Airlines）兼并共和航空（Republic Airlines）等。大型的航空公司的数量从放松管制前的11家减少到1996年的8家，三家主要的航空公司国内市场份额从1981年的31%上升到55%<sup>168</sup>。生存下来的航空公司也大都经历了历时长久的严重亏损，甚至破产。美国航空曾于2002、2004年两次申请破产保护，联合航空于2002年申请破产保护，达美航空（Delta Airlines）和西北航空于2005年申请破产保护。

随着2005年美国航空与美国西部航空（Western Airlines）合并，2008年达美航空收购西北航空，2010年美国联合航空与大陆航空（Continental Airlines）合并，2012年西南航空收购穿越航空（AirTran Airways），2013年美国航空与全美航空（U.S. Airways）合并，成为全球最大航空公司。美国航空业逐步形成寡头垄断格局，其长达三十多年时间的过度竞争格局终于宣告结束。相较于1979-2010年美国航空业净亏损518亿美元，2011-2016年美国航空业合计盈利594亿美元，基本弥补了过去三十年的亏损。<sup>169</sup>

从美国航空业的发展历史我们可以看到，只依靠市场力量来应对经济周期波动的代价是昂贵的。美国航空业自70年代末放松管制起至2008年金融危机，经历了三十多年的时间才完成这一过程，期间产能过剩和过度竞争造成了行业的长期亏损和不正当竞争，其经验和教训值得我们借鉴和吸取。

---

<sup>167</sup> 招商证券，《无形供给侧改革，9年长牛10倍股——美国航空大牛市深度思考》，2018年3月12日。

<sup>168</sup> 肯尼斯·巴顿著，冯宗宪译，《运输经济学》，商务印书馆，2002。

<sup>169</sup> 大成国际资产管理，《2018年航空业有没有投资机会？》。

# 中国经济未来 30 年前景展望

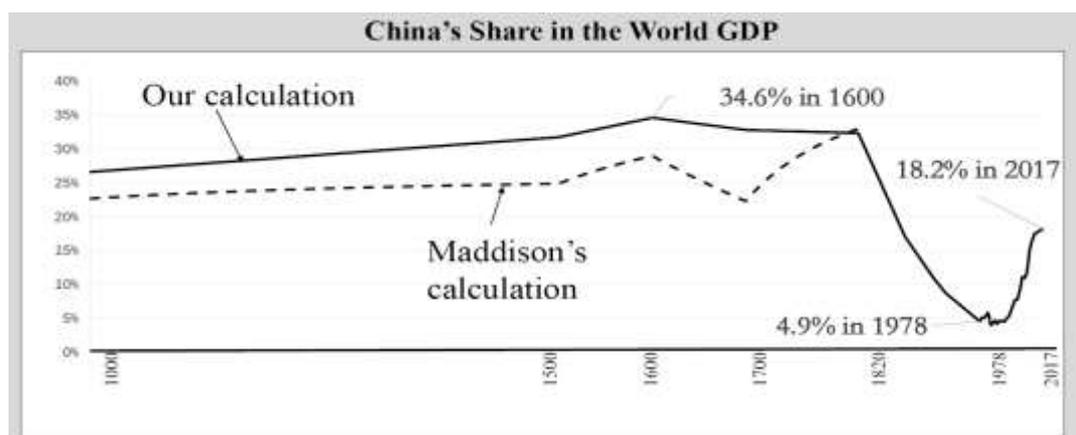
## 第一部分 中国经济未来 30 年前景展望

经历了 70 年的发展，距离新中国成立一百年的重要历史节点还有三十年的时间。展望未来三十年，我们认为中国特色社会主义市场经济体制将逐步成型，经济的发展前景十分广阔，中国将进入高收入国家的行列，成为全球最大的经济体和全球重要的科研中心。同时中国也面临了十分迫切的现实挑战：对外，中国必须在美国全球领导力下降的过程中提升自身引领全球化的能力，打造和平健康的发展空间；对内，中国必须进行产业的转型升级和扩大中等收入群体的规模，完成向高质量发展的转变。

### 展望一：中国将成为全球最大经济体，迈入高收入国家行列

过去 40 年，中国完成人类历史上规模最大的经济增长，中国经济占全球经济比重从 1978 年的 1.8% 上升到 2018 年的 15.8%。根据我们的长期研究发现，这是自 1600 年以来，中国经济占全球经济的比重第一次出现趋势性上升。

图表 51 中国占全球 GDP 比重



数据来源：ACCEPT 测算

我们预计，中国占全球 GDP 的比重无论是以购买力平价计价还是美元计价都将持续上升。中国在 2014 年中国已经成为购买力评价标准下的全球最大经济体，按市场价值占 GDP 的比重也将在未来 30 年的前半段达到全球第一。

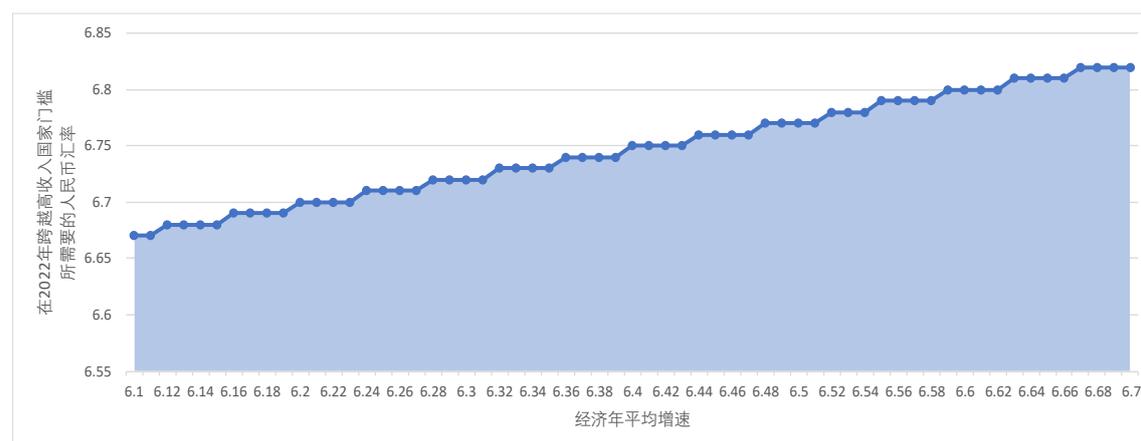
我们将中国未来较长期的经济增长分为增长较高速、能够跨越中等收入陷阱的东亚路径，和增长速度下行明显、陷入中等收入陷阱的拉美路径两种情况进行分析（李稻葵，伏霖，2018）。结合世界银行的人口预测数据，在东亚路径下，到 2035 年和 2050 年时，中国经济总规模将分别相当于届时作为标准的美国的 191% 和 253%。在拉美路径下，到 2035 年和 2050 年时，中国经济总规模将分别相当于届时美国的 127% 和 97%。我们的实证研究表明，中国具备了走东亚路径的三项基本条件，即：稳定的政府，达到一定标准的人口受教育水平和健康水平，以及对发达经济体开放，因此中国经济未来 30 年大概率将走向东

亚路径下的增长，成为无论是购买力平价还是市场价格计算的世界最大的经济体。

与此同时，中国也将跨越中等收入陷阱，迈入高收入国家的行列。结合上面的长期经济增长研究我们估计，在经济增长的东亚路径下，到 2035 年和 2050 年时，中国人均收入水平将分别相当于届时美国的 49.7% 和 73.4%。在经济增长的拉美路径下，到 2035 年和 2050 年时，中国人均收入水平将分别相当于届时美国的 33.0% 和 28.1%（李稻葵，伏霖，2018）。换言之，如果中国经济能够按照东亚模式维持中高速增长，那么到 2035 年中国人均 GDP 有望达到美国的一半。

中国 2018 年的人均国民总收入为 9470 美元，按照世界银行标准（人均 GDP 在 3996 至 12375 美元中间）属于中高收入国家。根据我们的预测，在 GDP 每年增长 6.3%，人口增长 0.38%、人民币汇率基本稳定、SDR 一篮子货币结构不变的基本假设下，中国有望在 2022 年左右达到高收入国家水平（李稻葵，张驰，陈大鹏，2018）。

图表 52 按世行标准中国在 2022 年成为高收入国家所需的经济增长速度和汇率组合



数据来源：ACCEPT 估算

近些年来，在我国政府、学术界和企业界的共同努力下，中国在科研创新和专利申请上获得了较大进步。2017 年全年中国注册了 140 万项发明专利。作为对比，美国和日本当年分别注册 60.7 万和 31.8 万项。中国在科技方面更像是一个“短跑选手”，爆发力强，近年来在大数据、人工智能、互联网等领域进步显著。这些领域都具有创新链条短，短期集中投入资金和技术，可以取得爆发式增长的特点。同时，这些领域需要大规模的编程人员和集中式的技术投入。例如在人工智能方面，2017 年中国人工智能论文总量和高被引论文数量位居世界第一；是全球人工智能专利布局最多的国家，其次为美国和日本。中国的大数据行业更是经历着爆发性增长，2017 年中国数字经济市场规模达到 27.2 万亿元，占 GDP 的 32.9%；2018 年我国数字经济规模达到 31.3 万亿元，占 GDP 比重同比提升 1.9 个百分点。预测 2019 年该市场规模将达到 35 万亿元，并在 2023

年我国数字经济市场规模将增长至 54.5 万亿元，2019-2023 年均复合增长率将约高达 11.71%。这些条件都为中国未来一段时间在信息技术等领域成为全球领先的研发中心打下坚实基础。

与此同时，对于创新链条长的，需要长期资本和技术积累的领域，中国尚存较大差距，如半导体行业。半导体行业主要分为上游的工业软件和下游的芯片制造。上游的工业软件（EDA）主要被美国三大公司垄断，中国公司的市场份额目前非常微小，极度依赖国外进口满足国内需求。为化解这一难题，中国政府应该重点研究、明确找出并指明当前中国最缺乏但是非常核心的、俗称“卡脖子”的关键技术，加以重点扶持，加大资金和技术的投入，一一攻关。要做好心里准备，这些技术的创新环环相扣，但成效绝不是一蹴而就的，需要政府持之以恒的鼓励和支持。

同时，应注意到经过中国教育长期的改革和发展，中国高校培养出的高素质人才不断增多，为中国积累了良好的人力资本优势。根据 2016 年《中国教育统计年鉴》的数据，2016 年全国普通高校本专科、研究生毕业生总数约为 760.57 万人，其中理工大类毕业生 315.78 万人，占比 41.5%，仅工科毕业生人数就达 285 万人，占比 37.5%。相比之下，2016 年美国理工科高校毕业生总人数为 56.4 万人，占全部毕业生比例仅 14.9%，理工科人才培养规模和占比均远低于中国。规模庞大的理工科毕业生将直接贡献中国的科技劳动力积累，为科技创新提供坚实人才基础，有力支撑着中国的技术进步和产业升级，助力中国在部分科技领域领跑世界。

图表 53 2016 年全国普通高校毕业生分专业人数（万人）

	普通本专科 毕业生人数 (万人)	研究生毕 业人数 (万人)	普通本专科、 研究生毕业生 总数 (万人)	占比
理工大类	290.95	24.83	315.78	41.52%
财经大类	94.07	2.70	96.77	12.72%
文学与艺术大类（含语言、新闻）	91.10	4.89	95.98	12.62%
管理大类（包含旅游、服务）	86.03	7.20	93.23	12.26%
医学大类	60.85	6.58	67.43	8.87%
教育与体育大类	48.84	3.14	51.98	6.83%
其他（包含法学、农学、历史学、哲学、军事学等）	32.35	7.06	39.41	5.18%
总计	704.18	56.39	760.57	100.00%

数据来源：国家统计局

## 展望二：中国特色现代化市场经济体制将逐步成型

未来三十年，中国特色的现代化市场经济体系，与西方市场经济体系和而不同、相互借鉴。

中国特色社会主义经济体制随着改革开放的进一步深化将逐步成型。经历了 40 年的改革开放之后，当前的中国特色市场经济具有三个比较突出的特点，分别是超大规模的实体经济和储蓄过剩，要素相对成本的大逆转，以及国民的需求高端化、多元化。为了充分利用大量的国内储蓄，有效化解劳动力成本过高等问题，充分满足国内消费者的消费需求尤其是高端需求，需要建立健全中国特色市场经济体制，厘清政府与市场的关系，化解中国经济下一步发展可能遇到的问题和矛盾，通过持续的改革促进中国经济加快实现高质量发展。

在这个阶段，新经济的发展需要一些新思维，尤其是需要结合了我国新中国成立以来 70 多年的宝贵经验形成的经济理论，把中国故事在理论上讲清楚，用理论引导中国经济的发展和中国特色市场经济体系的建立。实现中华民族伟大复兴绝对不是轻轻松松就能够实现的，一定要有艰苦付出的思想准备。中国经济学界必须有紧迫感，必须把我们成功的经济实践，转化为国际上有广泛说服力的、具有中国特色的、与西方自由经济学理论分庭抗礼的经济学理论，为中国经济的重大决策，做出应有的贡献。

## 第二部分 中国经济未来 30 年发展面临的挑战

**挑战一：实现从高速增长到高质量发展的转型，培育高质量发展的新增长点并尽快实现“中等收入人群倍增”的目标；**

其中重点之一是自主创新和技术升级，在这方面，深圳走在了全国前列，不仅成为全中国技术创新最活跃、产业升级最前卫的地区，在相关体制机制方面也树立了标杆，比如说，深圳市政府设置了各种辅助机制帮助创新基金更好地运行，这一做法非常值得总结和推广。

除了产业升级和技术进步，中国经济发展中特别重要、目前必须重视的增长动力就是中等收入人群的扩大。国家统计局将年收入在 10 万元-50 万元之间的一个典型的三口之家定义为中等收入家庭，按照这一标准，当前我国拥有超过 4 亿的中等收入群体。化解长期内生经济增长动力不足、实现经济高质量发展的关键在于通过有效的宏观经济政策促进我国的中等收入群体人数倍增。

新增 4 亿中等收入群体，根据我国当前居民收入分配情况，需要将目前我国处于中等偏下收入和中等收入群体中年收入不足 10 万元的典型家庭年收入提高到 10 万元以上。假设未来一段时间居民可支配收入每年分别按照 8%、7%和 6%的速度增长（实际收入年增长速度分别为 6%、5%和 4%，假设物价每年增长 2%），在出生率维持不变的情况下，我们预测实现中等收入群体人数倍增分别需要 11 年、12.4 年和 14.5 年的时间。换言之，以 2018 年为基年，在 6%的居民可支配收入年增长假设下，我国有望在十五年或者说三个五年计划内，实现中等收入群体数量倍增的目标。

图表 54 中等收入群体收入倍增预测结果

情景	可支配收入年增长	收入倍增需要年数	实现年份
1	8%	11	2028
2	7%	12.4	2030
3	6%	14.5	2032

数据来源：ACCEPT 估算

根据 2016 年中国劳动力动态调查（CLDS）和 2013 年中国家庭金融调查（CHFS）的调查数据，我们预测未来十五年有望新增为中等收入群体的 4 亿人口中，从城乡分布来看，74.2%为农业人口，25.8%为城镇人口；从年龄分布来看，45 岁以上占 50.5%，26-35 岁占 17.8%，36-45 岁占 23.8%；从地域分布看，东部地区占 56.5%。特别地，京沪深穗四个一线城市的外来务工者中，约有 30.4%的外来务工者在未来五年内会跨入中等收入群体，这一群体约占全部新增的 4 亿中等收入群体的 16.9%。根据上述预测我们推断，未来一段时间中等收入群

体倍增的主体应该是尚未城市化的农业人口，尤其是已经在一、二线城市工作生活的外来务工人员。

如果中国能在 15 年内实现中等收入群体倍增，届时我国中等收入群体的规模将是“欧盟+美国+日本”的两倍，这将是人类经济史上的巨大成就，对于全球经济发展意义重大。通过中等收入群体倍增，将最大程度地释放我国作为全球最大消费市场的发展潜力，解决增长所需的内生动力不足等一系列结构性问题，持续推进中国经济实现高质量发展。

为了充分应对中国经济持续发展所面临的各项挑战，将对中国经济未来发展的美好愿景变成现实，最重要的是正确处理好政府与市场之间的关系。有理由相信，未来 30 年将是中国跨越转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的历史关口，加快实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的 30 年。中国经济过去 70 年的经济建设和形成的宝贵经验为后 30 年的发展打下了坚实的基础。

## **挑战二：持续改革，完善中国特色现代化市场经济体系**

为了进一步推动中国经济的可持续、高质量发展，需要通过持续的改革和探索化解中国经济当前面临和将要面临的突出问题，建立完善符合中国国情、顺应时代要求的市场经济体制。在这一过程中，核心问题是妥善处理好政府与市场的关系，进一步激发政府赋能的市场经济体制的活力。为了建立这一市场经济体制，需要思考和回答以下几个中国经济发展的关键问题。

第一，作为中国特色社会主义市场经济最重要的特征，国有经济如何实现。中国经济的一个特点是政府与市场共同推进经济的发展，国有经济是这一体制的一个重要组成部分，但是国有经济的实现形式绝不应该仅仅局限于国有企业，国有企业的形态也不应仅仅局限于政府牢牢控制的传统国企。在这方面，深圳进行了先行探索。目前，深圳市的 GDP 超过了 2 万亿元，而国有资产则突破了 3 万亿元，深圳国有资产的主要实现形式并不是国有企业，而是各种各样的国有基金。这些国有基金怎样管理好？怎样发挥私人资本所达不到的社会效应？这是需要深圳以及全国其它地区进一步探索的一个重大课题。

第二，对于重要的生产要素，尤其是土地，政府与市场调控的关系如何拿捏。过去那种靠出卖土地获得财政收入来支撑地方发展的模式难以为继，但是，如果土地完全控制在政府手里，土地的使用效率如何提高？政府的财政收入从何处来？政府如何能够高效地运转？这都是重要的话题。在这方面，深圳以及雄安新区等必须担当探索的重任。

第三，政府如何担当一些重大的社会责任。在很多领域例如退休、养老、医疗、基础教育等，当前有过分市场化的倾向，基础教育阶段的课外补习以及医疗领域过分依赖市场化的以药补医的方式都不可取。

诸如此类的问题还有：金融监管体制如何进一步巩固？对于包括基础设施建设在内的公共产品，如何克服地方政府依赖银行短期借贷带来的短视等问题？如何持续推动科研体制创新，厘清知识产权分配问题，在明晰产权的基础上如何保证科研人员积极性？归根结底，以上这些问题都集中在如何理顺政府与市场的关系上。

另外，经过前一个时期的发展，中国的部分行业还出现了企业数量过多、产业集中度较低等一系列问题。中国的民营经济尤其是处在产业链中下游的民营经济当中，由于产业集中度过低，面临着艰巨的兼并重组调整。从目前企业拥挤、过度竞争的状态来看，在实现发展到具有较高产业集中度的成熟经济体状态这一过程中，民营企业和国民经济都要经历痛苦。在这一过程中，有序退出和兼并重组是经济发展的出路，但是经济发展的历史告诉我们这一过程往往极为漫长，例如美国上世纪 80 年代后的民航产业就是一个典型案例，用了 30 年的时间才完成退出和重组。这是因为“笑到最后”的“幸存者”可以享受较高的行业利润，因此企业不愿做“及时退出”的“逃离者”，导致被过度竞争、极低利润慢慢拖死、压垮。因此未来若干年，中国政府必须扮演积极的角色来推动这一过程。

### **挑战三：提升自身能力，在国际领域恰当地发挥领导力。**

中国经济已经从出口和投资驱动型经济成功转型成为消费驱动型经济，业已成为全球经济的发动机和减震器。中国拥有全球最大的消费市场和最有活力的消费者，2018 年消费对于经济增长的贡献度达到 76.2%。作为全球化的受益者，面对未有之大变局，中国应积极应对一段时间以来的经济全球化逆流，高举多边协议和自由贸易的大旗，以“一带一路”为抓手，促进形成多元合作的全球化经济新格局。

需要充分认识到的一点是，当下美国引领全球化的相对能力较 20 世纪 70 年代出现下降，而中国引领全球化的能力正在逐步提升。习近平总书记在 2017 年达沃斯论坛主旨演讲中提出“构建人类命运共同体”的理念，强调要坚定不移推进经济全球化，引导好经济全球化走向，打造富有活力的增长模式、开放共赢的合作模式、公正合理的治理模式、平衡普惠的发展模式。李克强总理在 2019 年博鳌论坛提出中国将进一步扩大开放，维护以联合国为核心的国际体系、以规则为基础的多边贸易体制，积极推动全球治理体系改革。中国政府连续提出成立亚投行、新开放银行、共建“一带一路”等倡议，帮助很多国家尤其是发展中国家建设基础设施项目，与世界其他国家共同分享改革开放带来的发展红利，帮助发展中国家缩小与发达国家的收入差距，为消除贫困、缓解全球不平衡做出了十分重要的贡献。

展望未来，由美国、欧洲与中国共同引领的新型全球化将为世界经济的发展注入澎湃动力。为了推动新型全球化的深入发展，中国应继续坚定不移地学习其他国家的先进经验，深化关键领域改革，在发展中进一步提升自身引领全球化的能力。中国应该认真思考如下问题：如何在全球发挥应有的领导力？如何避免美国等西方国家过去在全球事务中所犯的错误？如何提升自己的全球领导能力和话语权？如何通过人才培养，讲好中国理论、中国故事？中国年轻一代必须有意识地提升自己的国际事务能力，这方面尤其值得期待和探索。