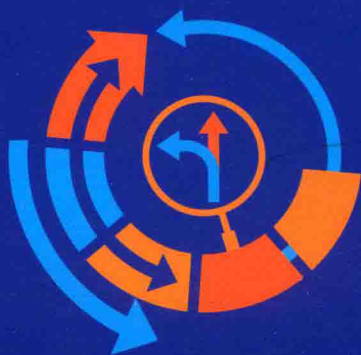


创新制度供给

理论考察与求实探索

贾 康 欧纯智◎著



商务印书馆
The Commercial Press

创新制度供给： 理论考察与求实探索

贾 康 欧纯智 著



创于1897

商务印书馆

The Commercial Press

2016年·北京

图书在版编目(CIP)数据

创新制度供给：理论考察与求实探索 / 贾康，欧纯智著. — 北京：商务印书馆，2016
ISBN 978 - 7 - 100 - 12734 - 9

I. ①创… II. ①贾… ②欧… III. ①中国经济—经济改革—研究 IV. ①F12

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第282102号

所有权利保留。

未经许可，不得以任何方式使用。

创新制度供给：理论考察与求实探索

贾康 欧纯智 著

商务印书馆出版
(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)
商务印书馆发行
三河市尚艺印装有限公司印刷
ISBN 978 - 7 - 100 - 12734 - 9

2016年12月第1版 开本 710×1000 1/16
2016年12月北京第1次印刷 印张 23 3/4

定价：68.00元

目 录

全面深化改革决定可持续增长（代序）/ 1

供给侧改革

供给侧改革条件下的中国经济发展

——兼论房市、股市、营改增 / 7

我看改革与“双创” / 45

产业政策与供给侧改革 / 51

如何把握供给侧改革中的“三去一降一补” / 68

联通“中国梦”的真问题

——跨越“上中等收入陷阱”：何谓？何从？ / 73

PPP 创新

政府与社会资本合作的善治之路

——构建 PPP 的有效性 with 合法性 / 81

2 创新制度供给：理论考察与求实探索

PPP 对公共治理框架下实现公共利益的促进与创新 / 97

以 PPP 创新破解基本公共服务的传统融资掣肘 / 119

PPP 项目中政府的身份定位问题辨识 / 137

医疗健康服务供给的 PPP 模式探讨 / 141

PPP “政热企冷”之说有偏颇 / 154

治理变革

传统基本公共服务供给模式的反思与批判 / 161

公共利益视角下的关于行政审批存废的再思考 / 185

新制度供给下的公共利益对个人利益的引导

——基于税收征纳博弈分析 / 201

正义视角下的关于行政酌情自由裁量权使用的再思考 / 218

机制分析

官僚与官僚组织的激励共赢机理分析 / 241

税收征管中寻租腐败行为的效应与机理分析 / 252

纳税人权益保障：征税权力制约范式考察分析 / 275

公民的税收道德

——基于中印两国的对比分析 / 295

创新发展

关于创新发展的基本认识 / 323

中国宏观经济走势与房地产业 / 339

金融改革的五个“势在必行” / 346

农业发展中的投融资支持与机制创新 / 350

“一带一路”的多赢性质与多元投融资机制创新 / 353

三年和三十年：在不确定性中看确定性 / 357

关于法治共和的包容性发展

——从《国家为什么会失败》读后感谈起 / 364

跋 “命运共同体”中的同与异 / 369

全面深化改革决定可持续增长（代序）

贾 康

“深化改革决定可持续增长”，这是在党的十八大以来形成全面小康、全面改革、全面依法治国和全面从严治党战略布局而中国经济社会转轨仍处于“未完成状态”下所需要确立的认识。

在三十余年改革开放之后，中国改革已进入了“深水区”，阻力前所未有的，所有“帕累托改进”式的“只有人受益而不会有人受损”的改革事项都已做完，现任何一项深化改革的任务都会面临既得利益的“固化藩篱”形成的强有力的障碍，而且各项改革大都已经深度关联交织，“牵一发动全身”，过去在局部发力寻求突破就可以改观全局的空间，已明显收窄，更多更大的考验，正集中于“全面改革”这个基本概念之上。“深化改革决定可持续增长”，我认为这是在关乎“中国梦”现代化伟大民族复兴命运的经济社会转轨“未完成”而攻坚克难的改革势不可免情况下，必须确立的重要认识和关键要领。各方关注的党的十八届五中全会，结合关键时期的“十三五”规划，对此又给出一个要求以“创新发展”为第一动力、具有“顶层设计”性质的指导文件。

中国现阶段的主要特征，可以用如下四句话来描述：

第一，“黄金发展”和“矛盾凸显”相伴随。在中国各地稍做些调研就可以感受到，我们仍然处于“可以大有作为的战略机遇期”，在三十余年高速增长后转向“新常态”的新起点上，经济增长发展的底气和市场成长的巨大潜力仍在，不论是大城市，还是中小城镇和许多农村区域，建设场景触目可及，给人印象深刻。但来自资源、环境的矛盾制约和来自人际关系的矛盾制约，更是日趋明

显、咄咄逼人：雾霾已动辄打击大半个中国；地方某些新上马的重化工项目，一而再、再而三遇到民众的强烈反对且演变成震动全局的群体事件；进入“中等收入阶段”后，收入分配问题更为凸显，社会心态越来越明显地倾向于不少其他经济体曾在跌入“中等收入陷阱”前表现过的“端起碗吃饭，放下筷子骂娘”、追求“民粹主义基础上的福利赶超”的特征。

第二，“下行因素”和“上行因素”在对冲。中国经济“潜在增长率”已在“下台阶”，从10%左右下行到7%左右的区间，“新常态”中“新”已明确，而“常”未达到，即还未完成触底企稳，相关的下行因素包括劳动力成本上升，人口红利即将迅速消失，老龄化社会压力正迅速到来，以及较高基数上常规投资“报酬递减”，等等。但可以对冲下行因素的若干上行因素，是最值得我们重视与争取的，这些上行因素包括新型城镇化红利（“动力源”需求释放引发的“成长引擎”效应），科技创新红利（走创新型国家道路、跟上“第三次产业革命”大潮激发科技“第一生产力”的乘数效应），社会管理红利（在社区治理、非营利机构和志愿者组织成长等方面的基层自治、社会和谐、兴利除弊效应），而使所有这些红利能够如愿释放出来的关键，是实质性“攻坚克难”的改革能否不停留于口号而变为现实，进而可综合性地凝聚而成提升和保持全要素生产率、化解种种矛盾制约的“改革红利”。业已壮大的民间资本、社会资金，及可随之调动的民间智慧和潜能、活力，必须依托改革摆脱羁绊而更多贡献其“正能量”，新一轮价税财联动改革、投融资改革、国资体系改革和行政改革、司法改革等，实在无可回避。上述的下行因素和上行因素对冲之后，我们应力求争取的，是今后尽可能长时间实现7%左右年均速度的中次高速增长平台、结构优化的增长质量“升级版”。

第三，深化改革的努力和既得利益的阻力相博弈。自十一届三中全会开始，到邓小平南方谈话后实施1994年宏观层面以财税为重点的配套改革，再到千年之交前后以“入世”锁定全面开放格局，一系列改革创新打开了生产力解放和国家现代化的新时代，但渐进改革中既得利益也渐成局面，尾大不掉，虽然深化改革、加快转型自九十年代后一路强调至今，但在“利益固化的藩篱”之前步履维艰。十八大之后，高层关于“壮士断腕”的改革的决心已有明确表述，

但社会上、企业界、市场中对于在体制内“自动手术”、“自我革命”的怀疑仍未消除，且与意识形态因素的阴晴变化叠加。在深化改革努力与既得利益阻力的博弈背后，是改革与社会“矛盾累积”问题的赛跑，早已被人形象比喻为“两只老虎的赛跑”，这两只老虎各自要素齐全，似乎也看不大清楚对方，但都在往前跑，谁跑得更快一些，将决定国家的前途、民族的命运、“中国梦”的成败。化解既得利益阻碍，既是改革的最难之处，又是我们必须面对和交出答卷的历史性的考验。

第四，“十三五”是挑战机遇并存局面下接受历史考验的改革新起点和争取“继续大踏步跟上时代”来引领的“新常态”的关键时期。既然追求可持续增长和现代化伟大民族复兴的关键在于进一步解放生产力实现现代国家治理之下的包容性发展，那么以创新驱动带来“动力转型”，以供给侧结构优化供给和制度供给更有效地支持升级增质，将是决定我们能否合格地应对挑战掌握机遇的“关键一招”。我们必须以更大的决心、勇气、魄力和更高的智慧与操作水准，推进“五位一体”的全面改革，在总体“路线图”下还要配之以多轮“最小一揽子”的改革“时间表”设计。近期一系列关于改革的新动态新进展，业已给出了强烈的信号：

——中央要求于2016年要完成重点、基本任务的财税配套改革，势必倒逼整体考虑下的经济改革和与之联动的多方配套改革；

——在前一阶段已有颇多明确宣示的金融改革领域，将会依照建立存款保险制、发展中小型金融机构等要点，力求对利率市场化、人民币资本项目下可兑换等改革任务，展开具有攻坚性质的新阶段；

——上海和广东、福建的自由贸易试验区部署带有新一轮“以开放促改革”的战略意义，将以准入前国民待遇、负面清单管理等为突破，打造可复制的高标准国际化、法治化营商环境而推动市场取向改革的实质性升级；

——工商企业注册资本登记制度改革，在取消公司注册资本限制、将企业年检制度改为年度报告制度等举措推出后，结合反复强调、继续推进的简政放权，必将降低市场主体的创业成本，助力大量中小微企业的发展成长，推动企业投资、创业、创新打开新局，并与国有经济领域以主打“混合所有制”为重

大举措的深化改革互动。

——经济改革与行政、司法改革等其他方面的改革将互相激励，为构建公平正义、繁荣强盛的国家共襄壮举。

——以创构新动力、加快发展方式转变和增长质量升级为必选重点的“十三五”规划，还必然与政府职能的深刻转变和政府履职的机制改造相交汇，把经济社会发展规划与国土开发、城乡建设、公交体系、环境保护、区域振兴等规划实现“多规合一”，在尊重市场规律和市场资源配置总体而言的决定性作用的同时，更好发挥政府作用，稳增长、优结构、促改革、防风险、护生态、惠民生。

总之，实干兴邦，事在人为。中国“做好自己的事情”的最大热点和难点、最需要做实的大事，就是攻坚克难地深化改革。下一步“十三五”时期的改革在按照五中全会部署继续循序展开时，应把握的大原则是把“顶层规划”的贯彻和必要的“先行先试”相结合，正确处理改革、发展、稳定的关系，以法治建设跟随和肯定创新开拓的成果，以改革的实质性深化激发潜力释放活力。客观地说，我们这个世界上最大“二元经济”体和新兴市场，在新起点上的新动力仍然强劲雄厚，但同时很大部分的新动力源是以“潜力”形式存在的，要如愿地使潜力、活力涌流出来，真正实现方式转变、人民群众生活质量与幸福感提升、经济社会可持续发展，不仅对接全面小康，而且跨越“中等收入陷阱”而连通“中国梦”愿景，必须义无反顾、“壮士断腕”般地推进和深化历史性的全面改革。

供给侧改革

供给侧改革条件下的中国经济发展

——兼论房市、股市、营改增

贾 康

我们现在所讨论的问题，中央的完整表述叫“供给侧结构性改革”，我认为认识这样一个重要的战略性指导方针，首先需要把握与它的形成相关的背景。

在党的十八大之后，我们在新的历史起点上要继续大踏步地跟上时代，处理好新时期的一系列改革发展任务，中央的一系列大政方针非常值得进一步领会。十八大后的人事安排基本到位之后，经过三中、四中、五中全会，决策层显然在一步一步地把顶层规划和治国理政的基本方针清晰化。

三中全会解决的问题，是改革深水区必须要做的顶层规划，形成了“60条”，它是经济改革为重点的、但是已强调全面配套改革的设计。四中全会则把经济改革为重点切入的全面改革非常明确地推进到司法改革、行政体制改革，以及宣传上不直接说却又回避不了的政治体制改革。五中全会是系统化地把这种大政方针所依据的发展理念做了合乎逻辑的条理鲜明的表述：以作为第一动力的创新发展，引领协调发展、绿色发展、开放发展，落到人本主义立场上“人民群众对美好生活的向往”变成大地上现实的共享发展，走向共同富裕。最粗线条地说，这样一系列指导方针的明朗化里面的关键词，至少是如下几个表述出来都是以“现代化”为趋向的基本概念的链接。

首先，三中全会“60条”那么丰富的内容，涉及336项具体改革切入点的任务，如做出最主要的浓缩，核心的理念是国家治理体系和治理能力的现代化，可简称“现代国家治理”。“治理”这一用语已经明显区别于我们过去说惯了的

管理调控的“管理”，它所涉及的制度安排、机制连接，是要改变过去仅仅强调自上而下管理调控、掌控的架构，转变到必须对应“包容性发展”这一使政府和非政府的多元主体充分互动展开的一套新型制度安排，把管理和自我管理、组织和自组织、调控和自调控结合在一起，达到调动一切积极性、释放一切潜力与活力、解放生产力的新境界。这种包容性发展理念，既是对我们整个统一市场多元主体互动和整个经济社会生活中各方多赢共赢的内在逻辑的肯定与指导，其实也对应于中国与全面开放进入总书记说的和其他经济体“命运共同体”式的发展，就是“摒弃你输我赢的旧思维”，推动多赢共赢。这是国家治理体系和治理体系现代化最基本的内涵。

这种包容性发展、解放生产力，必须落到资源配置机制上，所以，第二个关键词就是“60条”中多次提到的现代市场体系，而且以市场在资源配置中总体上发挥“决定性作用”的表述，终于把小平同志南方谈话后确立的社会主义市场经济目标模式中的资源配置问题，说到位了。当年邓小平以极大的魄力，在他有生之年以被称为“天鹅之舞”的超常规的南方谈话方式，奋力一推，使中央几个月内形成了最高层级的指导文件，确定社会主义市场经济的目标模式，但是由于种种主客观限制，当时也只能说到市场在资源配置中发挥基础性作用。而现在，我们对市场经济的深化认识又经过二十多年，在汉语语境里三中全会的“决定性”是说到位了，而市场决定性作用后面又跟着一句意味深长的话：政府要“更好发挥作用”。这里面所包含的挑战，其实是非常明显的。比如实际生活里面我们过去终于已经认识到政府和市场应划清边界，要“井水不犯河水”式地各行其道，这当然体现了认识上的重大进步，但现在最新的境界是什么呢？政府可以跟市场主体以伙伴关系 PPP 来实行政府和社会资本的合作。政府怎么更好发挥作用？PPP 体现了认识以“否定之否定”螺旋式上升的进步。中国特色下，守正还要出奇。后面还会汇报自己这方面的研究心得。

以现代市场体系的资源配置机制配合现代国家治理，解放生产力，在三中全会“60条”中又给出了过去中央从来没有以这样的高度来表述的“现代财政制度”的建设要求，认为财政是国家治理的基础和重要支柱。也就是说，政府要更好发挥作用，必须先解决好“以政控财、以财行政”，“钱从哪里来、用到

哪里去、怎么用”这一套问题。因此，三中全会后中央政治局首先审议通过的第一个配套改革方案，就是财税改革，我们今天要讨论的营改增，是财税改革中税收改革排在第一位的重头戏。至于大家关心的股市、房市，跟财税改革也都有种种直接、间接的联系，整体发展的配套改革中，财政要继续像 20 世纪 80 年代初、1994 年和这次一样，打头阵服务全局。在强调全面配套改革的同时，财政改革要在推进过程中率先启动。这些我们是在三中全会之后，通过上面三个关键词的链接可以形成的基本认识。

到四中全会，又推到全面依法治国。我对它的概括是，这是在现代化取向上与中央文件过去已有所表述的政治文明对接。中国整个的发展，需回忆一下孙中山先生辛亥革命后一幅著名的题词：“世界潮流浩浩荡荡，顺之则昌逆之则亡。”把它进一步对应到我们现在必须把握的现代化趋向上的一些最基本的只能顺应、不能违拗的大潮流来说。

所谓世界范围内人类文明的推进，归结起来有哪些只能顺应，不可能反向而行的基本潮流呢？看大势，首先第一条是工业化，中国的落伍就是在工业革命之后。以鸦片战争为标志拉开了近现代史帷幕，一路积贫积弱，被动挨打，内忧外患，终于在 20 世纪，先后出现三件大事：一是辛亥革命推翻千年帝制；二是 1949 年中华人民共和国成立，使我们整个版图的主要部分摆脱了内战，自“一五”时期开始大规模经济建设，力求尽快形成自己相对独立的工业体系，上海等工业基地成为整个中国工业化的带头羊、领头雁，在传统体制下就明确提出“四个现代化”奋斗目标；当历史给了邓小平机会，以改革开放这第三件大事打开新局面之后，“三步走”现代化战略构想贯彻中工业化已形成经济起飞的主要支撑并推进到“世界工厂”。工业化后面必然伴随的是第二个大潮流：城镇化。我们过去不论改革开放前后，对工业化的追求是坚定不移的，但是关于城镇化的认识过去曾经走入明显的误区。想想十年浩劫中上海和其他地方几千万知青上山下乡的“逆城镇化”，后来的结果是不得不受到客观规律的惩罚。工业化、城镇化两个潮流全球范围内是相伴而行的，中国特定的挑战，是怎么弥合自己作为这个世界上最大的二元经济体，走到一种城乡一体化的现代化状态，而且又必须伴随改革开放四个大字所表明市场化、国际化，这两方面邓小平

看得非常清晰，说得非常到位：不改革开放死路一条。改革是什么？市场化取向，一直走到南方谈话确立市场经济目标模式。开放是什么？全球化取向，义无反顾地加入国际竞争，到千年之交有锁定全面开放格局的入世，以及现在必须进一步做好的开放发展。上面四大潮流之外，就是第三次产业革命大潮来了，必须实现高科技化或称信息化，这是第五。

此外还有什么呢？非常关键、不可或缺的就是现代政治文明所不能回避的法治化、民主化，即全面依法治国，建设与发展民主政治。上面六大潮流所合成的文明路径，我觉得就是我们十八大以后前述几个关键词联结、体现的中国必须继续“大踏步跟上时代”的最基本的大方向，最确定无疑的要领。现在基于这种认识，合乎逻辑地抓住创新第一动力往前攻坚克难，这一套认识最新的概括可能就是大家已经注意到，媒体上很长一段时间各个地方，各个部门的领导不断发表文章来讨论怎样认识的“四个全面战略布局”。第一，全面小康，这是2020年的目标，现在进入决胜阶段。第二，是全面改革，2020年还必须取得其决定性成果，如果没有这第二个全面，全面小康的价值要大打折扣，因为它只是邓小平规划的“三步走”现代化战略前两步提前实现以后第三步中的一个节点，是在50年时间段里给出的一个中间目标，我们是要以全面小康为中间跳板式的过渡，继续发力去实现习近平总书记说的“中国梦”。所以，它一定要伴随全面改革取得决定性成果这第二个全面性的要求，否则后面继续提升的后劲就跟不上了。全面改革，又必然扩展到政治文明概念之下的“全面依法治国”，以及既然历史决定了共产党是执政党，那么必须解决好王岐山同志对外国专家所说到的共产党执政的合法性问题，就是要有第四个“全面从严治党”。这里的合法性还不是指白纸黑字规定共产党执政合法，王岐山同志讲的是得到人民群众衷心拥护，在“人心向背”的意义上形成的一种自然法性质的合法性，这除了全面从严治党外别无选择。

实际生活中，我们必须承认，要把这四个全面处理好，落到我们整个制度安排可以调动一切积极因素的国家治理现代化状态，看得出来，有一系列严峻挑战。改革怎么样啃硬骨头、涉险滩、攻坚克难？全面从严治党怎么样继续推进？这种制度建设最后应该是合乎人本主义立场地落到我们整个体制内的官员

也能得到制度的保护，大家在一起追求这个境界，怎么样“以治标换治本”，显然我们还要迎难而上处理一系列十分棘手的问题。四个全面战略布局之下，我认为实际的改革推进中的重要要领的概括，就是习近平总书记说的要抓矛盾主要方面的供给侧结构性改革。这个战略方针形成的大背景，也密切关联着“引领新常态”的客观需要。

十八大前后、特别是十八大召开之后，中国的经济运行呈现出一个明显的阶段转变。从龙头指标 GDP 近年表现看，在我们成功抵御世界金融危机之后，2010 年出现一个 10.4% 的两位数高速增长，但现在看得很清楚，2010 年这个表现，就是前面 30 年算总账年均 9.8%（差不多两位数）和南方谈话之后 20 年算总账在两位数以上这个高速增长阶段最后一年的回光返照了，以后我们无法再设想中国的年度增长率能够实现两位数的水平。其后的变化，是决策层 2011 年意识到必须应对内部、外部的经济及社会压力，需要寻求软着陆，提出了“稳中求进”，2012 年进一步表述为稳增长。稳字当头的情况下，强调加快发展方式转变，2013 年明确提出速度的可接受“区间”概念，到了 2014 年，明确使用了“新常态”这个概念。“新”是新在经济阶段演变过程中直观的经济增长速度下台阶，而新后面跟着的“常”，就深入到经济结构怎样优化这个深层问题；“常”是要追求经济运行下行过程中形成一个以结构优化支持的增长质量“升级版”状态，在增长速度下行中，实现阶段性探底以后的企稳，企稳以后对接一个增长质量提高的中高速增长平台，这就“常”了。所以，可以从习近平总书记 2014 年末在 APEC 会议上关于新常态的讲话里提炼出三个关键词。第一是“中高速”，阶段转变，增长速度要下台阶，合乎中国进入中等收入阶段后应该出现的规律性的表现，因为各个经济体在进入此阶段后，都不可能再继续高速、而必然要落向中高速。第二个关键词是“结构优化”，实质性的追求是在进入此阶段后，通过结构优化打造经济增长升级版。这第二个关键词作为更实质的追求，怎么实现？必须连通第三个关键词“创新驱动”，就是习近平总书记说的“唯改革创新者胜”，别无选择，要敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，完成攻坚克难，以改革为龙头带动整个生产力新一轮的解放。经济运行过程中的指导思想方面，中央强调只要在可接受的区间内，绝不贸然启动大规模经济刺激计划，要让市场