

北京大学国家发展研究院报告系列

王贤青 范保群◎主编

改革的

追问

直击核心议题的本质

追问中国民生难题和发展

释放全中国变革能量

迎接世界变局之挑战

追溯40年改革历程，
探索中国发展方向

林毅夫 周其仁 张维迎
姚 洋 黄益平 等◎著

北京大学国家发展研究院报告系列

王贤青 范保群◎主编

改革的追问

追溯40年改革历程，

探索中国发展方向

林毅夫 周其仁 张维迎 姚洋 黄益平 等◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

改革的追问 / 林毅夫等著. -- 北京: 中信出版社,

2019.6

ISBN 978-7-5217-0287-3

I. ①改… II. ①林… III. ①经济改革—中国—文集

IV. ①F121-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 053655 号

改革的追问

著 者: 林毅夫 周其仁 张维迎 姚洋 黄益平 等

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

承 印 者: 三河市晟雅豪印务有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32 印 张: 12 字 数: 326 千字

版 次: 2019 年 6 月第 1 版 印 次: 2019 年 6 月第 1 次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5217-0287-3

定 价: 59.00 元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

从 1978 年到今天，改革一直是中国持续高速发展的重要推动力，也是从中央高层到媒体、公众讨论的热点，这样的状态可能还会持续相当长一段时间。

对于改革，我们应该思考什么，怎么思考？也许每个人都有自己的答案，但对于北京大学国家发展研究院（国发院）的老师而言，学术是他们切入议题的出发点，由此，他们对改革的追问直击核心议题的本质，避免使用“加速”“倒退”“停滞”这样简单的措辞为改革泛泛定性。《改革的追问》充分体现了这一点。

我们出版这本书缘起于国发院的一系列纪念改革开放 40 周年的活动，始于 2017 年国发院第二届国家发展论坛。在这个论坛上，林毅夫、易纲、隆国强、黄季焜、蔡昉等多位知名学者分享了他们对改革开放的认识和总结。论坛举办以后，从 2018 年春季学期开始，黄益平老师牵头组织了更多的国发院老师就改

改革开放 40 周年分享他们的研究和心得。这个主题作为“朗润·格政”论坛的特别系列一共举办了十多场，议题涉及金融、养老、财政、环境、林地、政府治理模式等，深受听众好评。

王贤青带领国发院传播中心的同事们认真整理了相关报告，同时又增选了周其仁老师的两篇独立演讲和一篇访谈，一起结集成《改革的追问》，承蒙中信出版社出版。李力行老师帮忙校对了其中的不少文稿，蒋少翔和胡晓雯为格政系列报告的组织做了细致入微的工作，在此一并致谢。

国发院对于改革议题的关注和研讨由来已久。周其仁、张维迎、宋国青等前辈学者在 20 世纪 80 年代深入参与了改革的设计和实施工作，为中国的改革和发展事业做出了卓越的贡献。国发院前身——中国经济研究中心创立之后，以林毅夫为代表的国发院教师积极为改革建言献策，影响了 20 世纪 90 年代以来的许多重大改革。《改革的追问》既呈现了国发院前辈经济学家最新的研究心得，也涵盖了中生代学者的声音，还有余森杰、雷晓燕等新一代经济学家的观察思考。除经济学文章之外，本书还收录了陈春花老师的一篇管理学文章，进一步扩大了本书的视角。如果读者在阅读本书之后能够感知到国发院老师们独立思考和不断追问的精神，甚至还能从中领悟到一些看世界的方法的话，那将是令人欣慰的事情。

四十不惑，改革已经年过四十，但我们感到疑惑的东西依然很多。本书收集的文章，为读者理清了改革的一些头绪。

首先，改革不是齐头并进的，而是存在很大的不均衡性。这种不均衡性既体现在行业层面，也体现在区域层面。比如，徐晋涛老师分享的林地改革就不是家庭联产承包责任制的简单翻版，各省的进度和方案都不一样，而且到今天依然在改革的路上；在金融改革方面，黄益平老师

告诉我们，利率市场化和汇率市场化的节奏与方案各异。从更宏观的角度看，产品市场的改革比较到位，而金融、劳动力、土地、电力、供水等要素市场的改革就滞后很多。在区域上，东中西部的市场化水平差异很大，东部走在了前列。

其次，改革是一个动态过程。问题和方法时刻都在变化，利益攸关方时刻都在博弈，2018年民营经济再次受到高度关注就是一个典型的例子。我本人也深度参与了这次讨论。40年来，民营经济的发展波浪式前进，螺旋式上升。从最早被否定，到邓小平对傻子瓜子的“我的意见是放两年再看”，再到20世纪90年代末获得宪法地位，民营经济历经磨难，终得凤凰涅槃。然而，过去20年，围绕民营经济的争论一直未见停息，“国进民退”和“国退民进”的讨论此起彼伏，最终演变为2018年上半年的民营企业“退场论”以及下半年的“56789”“自己人”的戏剧性变化。同样事关民营经济，但每次讨论的焦点都有所不同。沿着这个方向追问下去，关于民营经济的讨论又与国企改革等一系列重大问题紧密相关，还远远没有到可以画上句号的时候。

最后，改革是中国的，也是世界的。中国是世界的重要组成部分，“改革”和“开放”总是并列出现，足以说明问题。美国是二战以来世界上最强大的国家，中国改革开放的40年，总是伴随着中美关系的变化。当中国从人口大国变成经济大国，尤其是当中国经济增长对全球经济增长的贡献率连续多年超过30%的时候，中国与世界的融合程度早已经不是40年前所能相提并论的。我们今天的一举一动都会得到全球各国非同寻常的关注，而中美关系又是中国与世界关系的关键一环，处理好中美关系，能够让中国获得更加融洽的国际经济和政治环境。

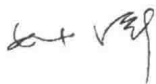
面向未来，我们最可靠的选择可能依然和40年前一样：解放思想、实事求是。让改革成为常态并不是坏事，改革是中国持续进步的重要推

动力。国发院以推动中国进步为己任,《改革的追问》也是我们推动中国进步的工作的一部分。

当然,推动中国进步不是仅仅靠一两本书就能完成的,而是还有更多、更艰难的工作要做。更何况,一本书的容量本身就非常有限,国发院还有大量的研究成果和观点无法收纳进来,希望大家进一步关注我们的研究。

本书取名“改革的追问”,就是希望能唤起更多的有识之士对中国乃至全球的发展进行深入思考,对改革面临的议题,尤其是难题,敢于追问,并积极参与公共讨论。在中国改革开放的历程中,公共讨论起到了积极的作用。公共讨论不仅能帮助我们分辨真伪,走近真理,还能更好地凝聚共识,促进改革落地。

北京大学国家发展研究院院长



2019年2月28日于北京

第一篇 改革的逻辑

李约瑟之谜和中国的复兴：新结构经济学的视角 林毅夫 / 003

经济改革中的理念、领导力与思想市场 张维迎 / 018

中国经济发展的政治经济 姚洋 / 036

改革开放与中国的发展 张燕生 / 050

中国靠什么实现了快速增长和贫穷逃离 刘国恩 / 055

第二篇 改革的方略

改革开放中的管制改革：从制度经济学分析 张帆 / 077

40 年中国对外开放的奇迹 余森杰 / 090

中国政府在经济发展中的作用 汪浩 / 107

劳动力市场改革的逻辑与未来 蔡昉 / 117

国企改革的进展和未来 陈小洪 / 128

中国的农业发展与改革 黄季焜 / 138

中国财税改革回顾与展望 林双林 / 149

中国林权改革历程的回顾和分析 徐晋涛 / 172

改革开放与北京空气污染治理 胡大源 / 186

改革在路上：中国医疗保障体系建设的回顾与展望 雷晓燕 傅虹桥 / 204

中国地方政府债务的积累与管控 林双林 / 224

中国养老保险制度的改革及其存在的问题 赵耀辉 / 236

第三篇 改革的未来

全面实施市场准入负面清单管理 易纲 / 257

成本的博弈 周其仁 / 264

新时代的营商环境更需要企业家守正创新 陈春花 / 287

构建开放型经济新体制 推动形成全面开放新格局 隆国强 / 296

成功都是过去式，改革永远在路上 周云杰 / 300

改革 40 年：“大象感冒，不能只拿小勺喂药” 周其仁 / 306

超越中国奇迹 黄益平 / 316

别把创新不当回事 周其仁 / 336

发展的动力还看人民的智慧：中国产业集群崛起背后的故事 张晓波 / 362



第一篇

改革的逻辑



李约瑟之谜和中国的复兴：新结构经济学的视角^①

林毅夫

北京大学博雅讲席教授、国家发展研究院名誉院长、新结构经济学研究院院长、
南南合作与发展学院院长

我很高兴担任李约瑟年度纪念讲座第二讲的主讲人。李约瑟是我敬佩的学者，能够在他晚年工作、并以他的名字命名的研究院发表演讲，讨论他研究生涯里的一个重要课题：“李约瑟之谜：为何在前现代社会，中国科学、技术、经济发展的成就领先于世界，在现代社会却如此落后”，这是我的殊荣。这个谜题由他提出，也是他一生研究的重点。他提出这个谜题的主要目的是想探讨中国是否有复兴的可能。这个谜题自年轻时代就一直萦绕于我的内心，今天下午利用这个机会向诸位介绍我的研究心得。我将从自己于2009年在世界银行担任首席经济学家时开始倡导的发展经济学的第三版——新结构经济学的理论框架和视角来分析和解答这一个谜题。

根据李约瑟翔实的文献研究，中国在近现代之前是世界上最先进的

① 2017年10月27日，林毅夫在英国剑桥李约瑟研究院第二届李约瑟年度纪念讲座发表演讲，本文根据该次演讲整理。

国家之一。但是在 18 世纪下半叶英国爆发工业革命之后，中国迅速落后于西方国家。

经济基础是衡量国家实力的重要指标。根据经济史学家麦迪逊的研究，在 19 世纪 20 年代，中国的经济总量仍然占当时世界经济总量的 1/3，但在那之后急速下降。在 1949 年实现了社会主义建国时，经济总量占世界的比例只剩 4.2%，到 1978 年，当中国开始从计划经济向市场经济转型时，其经济规模只回升到 4.9%。

据马克斯·韦伯的研究，在 13、14 世纪时中国已处在工业革命爆发的边缘。有些学者的研究发现，宋朝的科技和纺织业发展水平与在 18 世纪爆发工业革命前夕的英国的水平不相上下。但是，中国并没有发生工业革命，并在近代竞争中“兵败如山倒”。对此，李约瑟提出了一个极具挑战的问题：为什么中国在近现代之前能大幅领先其他文明，却无法在近现代维持它的领先地位？这个问题的答案关系到我们对中国未来发展前景的判断。

这个问题是李约瑟在 20 世纪 50 年代首先提出来的，那时他无法预想到在 20 年以后的 70 年代末的中国会焕发出全新的气象。自 1978 年向市场经济转型之后，中国已经成为世界上经济发展最为迅速的国家。截至 2016 年，按购买力平价计算，中国经济规模从占世界 GDP（国内生产总值）的 4.9% 恢复到 18.6%。以这么高的速度持续这么长时间的增长是人类经济史上不曾有过的奇迹。中国共产党第十九次全国代表大会刚刚结束时，习近平说，“今天，我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。”^①

① 习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告。www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。

在这次演讲中，我想分析以下几个问题。1. 为什么工业革命没有起源于中国？2. 为什么中国在 1978 年之后能如此蓬勃地发展？3. 为何中国在 1978 年之前不能有同等程度的经济表现？4. 在这段时间，其他社会主义和非社会主义国家也都尝试从政府主导的计划经济向市场经济转型，它们的经济却出现了崩溃、停滞、危机不断，中国则保持了稳定和强劲的增长，为什么同样从计划经济向市场经济转型，不同国家的经济表现会有如此大的差异？5. 就像每枚硬币都有两面，每件事情也都有两面性。中国为快速的经济增长付出的代价是什么？6. 中国在未来是否还有可能维持快速增长，从而实现中国知识分子和李约瑟共同关心的中国的复兴？最后这个问题对世界经济也至关重要，在 2008 年世界金融危机之后，中国每年对世界经济增长的贡献率达到 1/3。目前世界经济尚未能从 2008 年金融危机中完全恢复，如果中国经济能保持有力的增长，这对世界来说是件好事。如果中国经济增长放慢，世界经济将会失去增长的动力引擎，这不仅仅是对中国，对全世界来说，也将是个挑战。最后，我会对这个讲座做一个简短总结。

为什么工业革命没有发生在中国

首先，我们得了解“工业革命”的定义。对很多人来说，工业革命意味着蒸汽机的应用、纺织工业的机械化与钢铁使用的普遍化。但是，我认为这不是一个好的定义。因为如果一个经济体只有这三种创新，它只会经历一次大幅度的生产率提高，却不会有持续的经济发展。

我们知道，在 18 世纪之前，西方国家平均每年国民年收入的增长率仅为 0.05%。这意味着要用 1 400 年，才使得人均收入翻番。当然，对世界其他地区来说，情形类似。18 世纪之后，增长率提高了近 20 倍，国民平均收入增长率从 0.05% 提高到 1%，人均国民收入增长一倍所花

费的时间也从1400年减少到70年。在西方，从19世纪中叶至今，国民平均收入增长率再度翻番至2%，收入翻番的时间也从70年减少至35年。这种加速的经济增长并不是因为那三种新技术的运用，而是因为科学技术日新月异，带来的经济增长一日千里。为什么突然之间，科技创新率提高，产业升级速度加快？这是什么原因导致的？我认为技术创新的速度和产业升级速度的提高才是工业革命的本质和更重要的内涵。

为什么西方经济增长率突然加速了？我认为是技术创新范式的改变。工业革命之前，所有社会或文明中的技术创新来自农民或手工业者的经验。自18世纪中叶工业革命之后，技术创新主要来自实验室里的研究和实验。19世纪之后，技术创新不仅仅来自实验，更是来自科学理论指导下的实验。这种范式的转变对中国乃至世界产生了根本性的影响。

18世纪以前，技术创新以经验为基础，中国具有优势。中国肥沃的土地和适宜的天气都对农业生产十分有利，因此，中国能供养庞大的人口。庞大的人口也意味着比起其他国家，中国有更多的农民和手工业者来积累经验，促进中国社会的技术创新和经济发展。不仅仅是中国，古埃及和古印度等古文明国家都出现在大河流域中土壤肥沃的地区。我想这是中国在过去能如此先进的原因。但是，在技术创新普遍采用实验的方法后，庞大人口失去其重要性。因为在实验室里，一个科学家能在一年中做成百上千次实验，而这原本可能需要农民或手工业者穷其一生才能完成。

但是，技术创新革命是另一场革命的结果：15、16世纪的科学革命。科学革命使人能通过实验获得知识。当通过实验来发明新技术时，过一段时间很有可能会遇到瓶颈。科学革命的一项贡献是可以通过科学研究来获取更多关于自然界的知识，帮助人们突破技术创新上的瓶颈，使得新技术的发明可以源源不断地涌现。这种以科学为基础，进行技术创新

实验的新方式正是科学革命的结果。所以，如果想回答为什么工业革命没有起源于中国这个问题，应该先解答为什么科学革命没有发生于中国。

科学革命的精髓是通过运用数学模型来归纳宇宙与自然运行的规律，并且运用可控实验来验证数学模型中产生的假说。为什么中国没有发现这种理解世界运行的新方式？发生科学革命首先必须有对自然现象充满好奇心和很有悟性的人。对于自然现象充满好奇心与悟性是一种与生俱来的能力，在人口众多的中国，应该会有很多具有这种天赋的人。那为什么这些天之骄子没有找到这种更好的研究自然现象的新方式？

我的解释指向了中国的社会政治制度。古代中国有其独特的科举制度让平民百姓可以通过科举晋升为统治阶级。在古代，成为官员是光宗耀祖且收益最高的工作。所以，考取功名、成为官员对大众来说极具吸引力。宋朝以后科举制度要求考生熟记儒家的四书五经，这就导致有才华的年轻人都投身于儒家经典的学习以准备科举考试，他们没有学习数学和可控实验的动力。因此，中国缺乏拥有这两样人力资本同时又充满好奇心的人才，科学革命也就未能应运而生。

与中国相比，西方实行封建制度，不存在抑制杰出人才学习数学和可控实验的社会原因。对自然现象好奇的天才通过数学和可控实验来满足自己对自然现象的好奇心而催生了科学革命。没有本土的科学革命，就不会有本土的工业革命。

当科举在宋朝成为国家选取人才的制度时，数学也是其中的一项考试内容。但是，皇帝随后发现，数学好的人没有用处，对皇帝的忠诚才更重要。儒家思想更有助于培养忠君爱国的人才。根据儒家哲学，要想成为一名君子，就应该仁民爱物，并尽忠于皇帝。即使天高皇帝远，也要严于律己，并对天子尽忠。所以即使近现代之前的信息和控制技术落后，儒家教诲与科举制度仍能帮助中国维持大一统和政治稳定。

以儒家思想为主要内容的科举制度可以说是一种制度创新。在信息控制技术落后的过去，这是件好事。但是，这种制度并不鼓励人们学习数学和可控实验，这一点恰巧是科学革命的关键。在西方国家产生了科学革命和工业革命之后，中国迅速从最先进的国家跌至低谷。有关中西经济社会的比较，我最喜欢的一句话来自奇坡拉先生的《工业革命之前：1000—1700年的欧洲社会与经济》。全书最后一句话是：在1000—1700年，西方世界基本是农业社会且处于黑暗时代。与同时期中国相比，西方更为贫穷与落后。但是，在18世纪之后，一切都被逆转。随着西方国家在经济、军事、政治力量上的迅速崛起，中国就像世界上其他发展中国家一样，被英国及其他西方势力打败，并成为半殖民地。这就是中国没有发生工业革命带来的后果。

为什么中国在1978年之后蓬勃发展

如何复兴中国？这是近代中国知识精英孜孜以求的。自鸦片战争之后，中国知识分子尝试各种方法，包括发起洋务运动，引进技术来增强军事实力，通过革命推翻帝制，开启民主科学的新文化运动和社会主义建国。但在1978年的改革开放前，中国还是一个贫穷落后的国家。为什么从1978年起，中国能如此迅速地发展？在过去连续38年间，中国保持9.6%的年均GDP增长率，贸易增长率更是达到14.8%。以这么高的速度、持续这么长时间的增长，堪称人类经济史上未曾有过的奇迹。

在上述的高速增长之后，2009年，中国超过日本，成为世界第二大经济体。2010年，中国超过德国，成为世界最大的出口国家，获得了“世界工厂”的称号。在工业革命之后，英国成为第一家“世界工厂”，随后轮到美国、德国和日本，现在中国获得了这个称号。2013年，中国超越美国，成为世界第一大贸易国。2014年，以购买力平价为衡量标准，