

厉以宁
林毅夫
周其仁等 / 著

读懂 中国改革

①

新一轮改革的 战略和路线图

读懂

中国改革

①

新一轮改革的战略和路线图

厉以宁

林毅夫

周其仁等 / 著

图书在版编目(CIP)数据

读懂中国改革. 1, 新一轮改革的战略和路线图 / 厉以宁等著. -- 2版. -- 北京: 中信出版社, 2017.11
ISBN 978-7-5086-8067-5

I. ①读… II. ①厉… III. ①改革开
放—研究—中国 IV. ①D61

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第201178号

读懂中国改革 1——新一轮改革的战略和路线图

著 者: 厉以宁 林毅夫 周其仁等

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: 北京通州皇家印刷厂

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2017年11月第2版

广告经营许可证: 京朝工商广字第8087号

书 号: ISBN 978-7-5086-8067-5

定 价: 58.00元

印 张: 11.25 字 数: 320千字

印 次: 2017年11月第1次印刷

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

代序

转型国家需要有效市场和有为政府

林毅夫（北京大学国家发展研究院名誉院长）

党的十八届三中全会的决议提到，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系。我们对这个问题的认识随着改革开放的推进而不断深化。十一届三中全会开始强调物质利益在调动工人农民积极性上的重要性，但是仍沿着计划经济的思路用政府的力量来调整农轻重的比例；后来承认市场在资源配置上的作用，但是强调“计划为主、市场为辅”；再到1993年十四届三中全会正式确立了社会主义市场经济的改革方向，当时的定位是市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。这次十八届三中全会指出，市场在资源配置中起决定性作用，更好地发挥政府的作用。从“基础性”到“决定性”几个字的改换，充分体现了解放思想、实事求是、与时俱进的精神，为进一步持续健康发展中国经济，为中华民族伟大复兴中国梦的实现打下一个非常坚实的制度基础。

十八届三中全会的决议中再次强调“发展是解决所有问题的关键”。这个论断不仅适用于中国，也适用于所有发展中国家。经济发

展的本质是技术的不断创新和产业的不断升级，发展中国家具有后发优势，可以引进、消化、吸收发达国家的先进技术，技术创新、产业升级的风险和成本比发达国家低很多，经济增长速度可以数倍于发达国家。从19世纪中叶到现在，发达国家人均收入水平年均增长3%。一个发展中国家如果善于利用后发优势，经济增长速度可以达到8%~10%。

可是从经验事实来看，从“二战”后到现在，全世界只有两个经济体从低收入变成中等收入，然后进入高收入（中国台湾与韩国），只有13个经济体从中等收入变成高收入，其中只有日本和“亚洲四小龙”不是西欧周边和发达国家原本差距不大的欧洲国家。绝大多数发展中国家长期陷入低收入或中等收入陷阱，最主要的原因就是没有处理好政府和市场的关系。

“二战”后发展思路的主流是第一版的发展经济学——结构主义，强调通过政府干预来克服市场失灵现象，推行重工业优先发展，也就是高度强调政府在资源动员和配置上的作用，忽视了市场。结果以对市场的各种扭曲建立起来一些先进的产业，但是，资源错配和寻租腐败盛行，经济发展的绩效很差，跟发达国家的差距越来越大。

20世纪七八十年代，全世界发展中国家都在改革开放，发展经济学的第二版——新自由主义盛行，强调市场，忽视了政府的作用，主张采用休克疗法，推行私有化、自由化、市场化。结果是推行新自由主义所倡导的“华盛顿共识”的国家经济普遍崩溃停滞，危机不断。

在同一时期，有少数经济体取得了成功，它们都有一个共同的特点：在经济发展和转型中既有“有效的市场”，也有“有为的政府”。为什么有效的市场很重要？按照要素禀赋结构所决定的比较优势来选择技术、发展产业，是一个国家在国内、国际市场形成竞争优势的前提。企业追求的是利润，只有在充分竞争、完善有效的市场体系之下

形成的价格信号，才能使企业家按照当时要素禀赋所决定的比较优势进行技术、产业的选择，从而使整个国家具有竞争优势。为什么有为的政府也同样重要？经济发展是一个技术、产业、基础设施和制度结构不断变迁的过程，随着技术不断创新、产业不断升级，基础设施和上层制度安排也必须随之不断完善。基础设施和上层制度的完善不是一个企业家单独能推动的，必须要由政府因势利导，来组织协调相关企业的投资或由政府自己提供这方面的完善措施。另外政府还需补偿技术创新、产业升级过程中先行企业所面对的风险和不确定性，这样技术和产业才能根据比较优势的变化，不断顺利进行创新和升级。所以，一个发展成功的国家必然是以市场经济为基础，再加上一个有为的政府。

对于转型中国家，有为的政府尤其重要。一方面，转型中国家因为过去所采取的战略，遗留了一批违反比较优势、没有自生能力的资本密集型大型企业。对这些企业的保护补贴不能一下完全取消，否则会带来大规模破产、失业，造成社会和政治不稳定，需要政府给予原有的产业一些转型期的保护补贴。另一方面，转型中国家由于过去政府将有限的资金投入去发展资本密集型产业，导致基础设施非常差，同时存在很多制度扭曲，需要政府解放思想、实事求是，发挥积极作用去克服。

我国在改革开放过程当中采取的是一种渐进的双轨制，即一方面给予原来没有自生能力的大型国有企业必要的保护和补贴，另一方面放开符合比较优势的劳动密集型产业的准入，让市场发挥作用。这样一个转型方式使得我们能够维持稳定和快速的发展，但是也付出了一定的代价，最主要表现为收入分配不断恶化，腐败现象越来越普遍。其原因在于为了保护、补贴没有自生能力的大型企业，我们保留了一些对价格信号的扭曲，比如通过金融抑制人为压低资金价格，将金融

资源主要分配给国有和少数非国有的大型企业。这相当于给大型国有企业和这些比较富裕的群体提供了补贴，而补贴这些大企业的是把钱存入金融体系，得不到金融服务而且相对比较穷的中小企业、农户和一般家庭。对于能拿到资金的企业来说，因为资金价格相对便宜，所以投资的是资本相当密集的产业，这样的产业创造的就业机会相对少，从而也会抑制劳动需求和工资，进一步恶化收入分配。此外，资源价格也偏低，谁能拿到资源开采权，谁就能马上致富。这些扭曲都创造了租金，有了租金就有了寻租的行为，导致腐败贪污。

在改革开放初期，中国是一个极端贫穷的国家，资本十分匮乏。当时以对市场的干预、扭曲给这些资本密集型大型企业保留一些保护、补贴是维持经济和社会稳定的必要，属于“雪中送炭”。经过 30 多年高速发展，我们现在已经是中等偏上收入的国家，资本已经不再那么短缺，很多原来不符合比较优势的资本密集型重工业现在已经符合比较优势，在国内国际市场上具有竞争优势。在这种状况下，继续保留那些保护补贴就从“雪中送炭”变为了“锦上添花”，导致的结果只能是收入分配恶化和腐败蔓延。

十八届三中全会与时俱进地强调市场在资源配置中起决定性作用，这意味着需要消除对市场所遗留的一些干预、扭曲，让资源由市场进行配置，这样一方面能够让经济更好地按比较优势发展，另一方面可以解决改革开放以来遗留的社会、经济问题。在这个过程中，政府还应该发挥好的作用，保护产权，维持宏观稳定，克服市场失灵，因势利导地推动技术、产业、制度等结构的变迁。

如果能这样做，中国经济还可以持续、稳定、健康而且比较快速地发展，到 2020 年左右人均收入在 2010 年的水平上翻一番，加上人民币升值，很可能可以跨进高收入国家的门槛，达到人均收入 12 700

美元，成为第二次世界大战以后第三个从低收入变成中等收入再进入高收入的经济体，为中华民族伟大复兴中国梦的实现迈出坚实的历史性一步。

（本文为林毅夫在北京大学国家发展研究院
“朗润·格政”论坛“解读三中全会的改革政策”的发言）

改革回望

第一章

重新反思

中国改革之得失

目录

代序 转型国家需要有效市场和有为政府 /林毅夫·III

改革回望

第一章 重新反思中国改革之得失

重新反思中国改革之得失 /吴敬琏·003

改革是怎样重启的 /胡舒立 霍侃 杨哲宇·010

杜润生和中国农民的一个世纪 /马国川·039

第二章 中国改革的两条主线

重温推进改革开放的“宣言书” /石仲泉·061

转型闯关 /管清友·074

中国改革的两条主线 /张维迎·079

中国道路的实质与真实历程 /华生 罗小鹏 张学军 边勇壮·085

改革进程及其问题

第三章 为什么中国的体制改起来特别难

为什么中国的体制改起来特别难 /周其仁·103

政治体制改革是经济持续增长的前提 /陈志武·110

确立社会转型新思维 /孙立平·117

“大部制”与政府机构改革 /竹立家·132

第四章 当前中国改革最紧要的问题

当前中国经济改革首先抓哪些方面 /厉以宁 · 141

当前中国改革最紧要的问题 /吴敬琏 · 146

制度是一根链条,改革可以从任何一个环节着手 /张明澍 · 162

危机、改革与中国的长期增长 /张军 · 170

改革不是革命,过河还得摸石头 /吴稼祥 · 202

改革展望和我们的未来

第五章 未来10年是改革的窗口期

中国宏观经济形势和新一轮的经济改革 /厉以宁 · 209

未来10年是改革“窗口期” /张维迎 · 231

中国经济改革:逻辑与行动框架 /夏斌 · 235

改革的路线图与公信力 /许小年 · 257

利益逻辑与中国改革的困局 /郑永年 · 261

人口红利消失后的中国 /王丰 · 267

第六章 政治改革是未来中国改革的主题

中国改革该向何处去 /张千帆 · 279

中国如何赢得新一波开放政策 /郑永年 · 286

行政体制内涵式改革开启 /汪玉凯 · 292

中国下一步的改革与政府职能转变 /田国强 · 299

中国社会的五大颠覆性问题及其改革路径 /竹立家 · 311

附录一 一张图读懂十八届三中全会 · 317

附录二 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 · 319

重新反思中国改革之得失

改革回望

第一章

重新反思 中国改革之得失

重新反思中国改革之得失

吴敬琏（国务院发展研究中心研究员）

在改革开始的时期，中国并没有为自己设定体制改革的目标，而是采取了“摸着石头过河”“黄猫、黑猫，只要捉住老鼠就是好猫”的策略。不管是什么样的政策或制度，只要能够恢复经济、稳定社会，都可以拿来应用。在邓小平、胡耀邦的指导下，以1978年5月11日《光明日报》发表题为《实践是检验真理的唯一标准》的评论员文章为开端，在全国掀起了一场以“解放思想”为基本内容的启蒙运动，为改革开放奠定了思想基础。

增量改革的畸形产物：权力的垄断与寻租

中国改革从一开始，就采取了一种不是整体变革，而是在维持原有主体经济不做根本性变动的条件下，在国有经济以外推进的增量改革战略。这种做法能够较好地保持经济在改革过程中的稳定增长，但也带来了双重体制并存、行政权力干预交易活动的寻租条件广泛存在的问题。

而在确立社会主义市场经济体制的改革目标时，大家对于什么是“社会主义市场经济”，又有不同的理解。相当多的人把东亚国家所谓的“政府主导型的市场经济”当作社会主义市场经济的常态。因此，

中国在世纪之交初步建立起来的市场经济体系，就带有浓厚的政府强力干预经济活动的重商主义色彩。正像布坎南等主编的《关于寻租社会的理论》中所指出的，重商主义社会乃是一个腐败的寻租社会。在这样的社会中，腐败行为必然出现在有寻租条件的每一个角落。于是，在市场经济体制初步建立以后，我国社会始终存在一个“向哪里去”的选择问题。或者是限制行政权力，走向法治的市场经济制度；或者是沿着重商主义的道路走向权贵资本主义（或称“官僚资本主义”“官家资本主义”）的穷途。在这种情势下，坚持建立市场经济改革大方向的人们要求坚定不移地推进改革，建设法治的市场经济。然而某些能够从寻租活动中获得利益的既得利益者不愿意继续朝着法治市场经济的方向前进，他们采取各种各样的手段来阻止进一步的经济和政治改革，以免自己的寻租和设租权力遭到削弱，甚至假借“改革”“宏观调控”等名义扩大权力的干预，以便扩大寻租活动的空间，使自己能够攫取更多的财富。

例如，根据1997年党的十五大和1999年十五届四中全会关于国有经济的布局调整和国有企业股份化改制的决定，国有企业的改制和改革在世纪之交有很大进展，但是当改革推进到特大型国有垄断企业改制的最后阶段，改革进程就慢了下来，开始停滞不前。在有的领域甚至出现了“再国有化”“新国有化”等“国进民退”的“开倒车”行为。

除了国有部门的改革推进乏力之外，21世纪之初还出现了各级政府利用自己对土地、信贷等重要资源的配置权力，大办“形象工程”“政绩工程”，或者利用工程立项、市场准入、资金投放等权力徇私舞弊。所有这些，都使能够接近权力的贪官污吏、“红顶商人”获得暴利。

体制缺陷有何消极效果？

还有一个重要的因素是政治改革的滞后。邓小平在1980年发动全国农村承包制改革的同时，在中共中央政治局会议上做了著名的“八一八”讲话，启动了政治改革。1986年他又多次指出，不搞政治改革，经济改革也难以贯彻，要求加快政治改革。不过这两次改革都没有能够进行下去。邓小平逝世以后，新一代领导人在追悼会上再次提出政治改革的问题。1997年的中共十五大提出了“建设社会主义法治国家”的口号，十六大又重申了这样的主张，而且还提出建设民主政治和提升政治文明的问题，但是10年来进展十分缓慢。例如物权法、反垄断法等维护市场经济的基本法律，用了13年的时间才得以出台。对于一个所谓“非人格化交换”占主要地位的现代市场经济来说，没有合乎公认正义的法律和独立公正的司法，合同的执行是得不到保障的。在这种情况下，经济活动的参与人为了保障自己财产的安全，就只有去“结交官府”。于是，就出现了寻租的“新动力”。

以上这类“改革”引起的挑战主要体现在两个方面。从经济方面说，靠资源投入和出口需求驱动的粗放经济增长方式的持续，使资源短缺、环境破坏等问题日益突出，内外经济失衡加剧，金融市场面临系统性风险；从社会政治方面说，寻租基础扩大，腐败蔓延和贫富分化过大导致大众强烈不满，威胁社会安定。

我将对这两个方面分开来进行考察。

第一，以上体制缺陷在经济方面的消极后果。

苏联式的集中计划经济把西方国家在18~19世纪早期经济发展中采用的资源投入首先是资本投入驱动的增长模式奉为圭臬，执行了一条“优先发展重工业的社会主义工业化路线”。中国从第一个五年计划起，也仿照苏联的先例，采用了这样的增长模式。改革开放以后，

虽然一再明确提出要“实现由粗放增长方式到集约增长方式的根本转变”，但是由于命令经济旧体制的遗产这种体制性障碍严重存在，增长方式的转变始终未能取得明显的成效。在要素（投资）驱动的增长模式未能成功转变的情况下，又效仿东亚国家的榜样，采取“出口导向”的国家对外经济政策，用出口需求弥补由要素（投资）驱动造成的内需不足，于是形成了一种以投资和出口驱动的粗放增长方式。

这样，随着中国经济总量的增大，投资驱动的增长方式所带来的资源浪费、环境破坏等问题就变得愈来愈突出。到了世纪之交，资源短缺，原材料、燃料价格飙升，已成为制约中国经济发展的瓶颈。至于生态环境的恶化、地质灾变的频繁发生，不但影响中国经济的持续发展，而且威胁中国人民的基本生存条件。

投资驱动的增长方式在宏观经济上造成的不良后果，首先表现为投资与消费之间的失衡。这些年来中国的投资率不断攀升，目前固定资产投资占GDP（国内生产总值）的比重已经接近50%，大大高于多数国家20%左右的水平。即使东亚一些国家和地区在第二次世界大战后依靠投资拉动经济实现快速增长的时期，其投资率也远没有达到中国目前的水平。例如日本20世纪60年代经济高速增长时期，其固定资产投资比重的峰值也从未超过GDP的34%。在我国投资率畸高的同时，居民消费的比重却已下降到GDP的35%以下，仅为一般国家的一半左右。这种状况会造成最终消费不足，劳动者生活水平提高缓慢，居民收入差距拉大。从中长期看，投资效率下降，银行体系中潜在不良资产增加，企业财务状况恶化等等，蕴藏着银行系统的系统性风险。

除了上面讲到的内部失衡外，粗放增长方式的持续所造成的另一个经济后果是外部经济的失衡。这主要是指由出口导向政策长期未做调整所引起的国际收支盈余的过度积累和为了减缓本币升值速度而由

中央银行大量收购外汇造成的货币超发，股票、房地产、收藏品等价格飙升（资产泡沫形成）和消费物价指数持续提高（通货膨胀），金融市场的系统风险增大。

第二，上述体制缺陷在社会政治层面导致的消极后果。

由于寻租规模的扩大，腐败活动日益猖獗。根据1989年以来若干学者的独立研究，我国租金总数占GDP的比率高达20%~30%，年绝对额高达4万亿~5万亿元。巨额的租金总量，自然会对社会贫富分化加剧和基尼系数的居高不下产生决定性的影响。近年来寻租行为越来越盛行，主要原因就是公权不彰，官员的个人意志能够决定企业的成败祸福。诚如阿克顿勋爵所说：“权力通常导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。”

1995年，当时在人民大学社会学系工作的李强教授发表了他们的抽样调查报告，表明1994年全国居民的基尼系数已经达到了0.43的高水平，超过了国际上0.40的警戒线。接着，社科院经济所的赵人伟、李实教授也发表了类似的报告。这些研究非常有意义，可惜当时只在学界引起了一些反响，而没有引起高层领导的注意（2000年国家统计局才第一次公布了全国居民的基尼系数），自然也就没有认真地研究问题到底是从何而来并提出对应措施。世界银行《2006世界发展报告》公布的数据显示，中国居民收入的基尼系数已由改革开放前的0.16上升到0.47。在列出的127个国家中，基尼系数低于中国的国家有94个，高于中国的国家只有29个，后者中27个是拉丁美洲和非洲国家，另外两个是亚洲的马来西亚和菲律宾。

以上事实说明，目前社会上存在的种种弊病和偏差，从根本上说，是源于经济改革没有完全到位，政治改革严重滞后，权力不但顽固地不肯退出市场，反而在强化对市场自由交换的压制和控制，造成了普遍的腐败寻租活动的基础。由此可以得出结论，扩大成就和克服