

完善基本经济制度 推进国家治理体系现代化

——学习贯彻中共十九届四中全会精神笔谈

编者按: 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议审议通过了《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。这次全会主题重大、事关根本。坚持和完善中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化是关系党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、人民幸福安康的重大问题。党中央在这次全会上对这个重大问题进行研究并作出决定, 是从政治上、全局上、战略上全面考量, 立足当前、着眼长远作出的重大决策, 充分体现了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩的战略眼光和强烈的历史担当。为了更好地学习、宣传与贯彻十九届四中全会精神, 本刊邀请我国经济学领域著名的专家学者撰写了这一组文章, 以飨读者。

基本经济制度新概括巩固了改革开放成果 向社会主义制度的成熟定型迈出坚实步伐^{*}

谢伏瞻

党的十九届四中全会审议通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)的一项重大创新在于, 对社会主义基本经济制度作出了新的概括, 即公有制为主体、多种所有制经济共同发展, 按劳分配为主体、多种分配方式并存, 社会主义市场经济体制三项制度并列, 都作为社会主义基本经济制度, 这是对社会主义基本经济制度内涵的重要发展和深化。如何将社会主义基本经济制度坚持好、巩固好, 完善好、发展好, 使其更加成熟、更加定型, 对于更好发挥社会主义制度优越性、不断解放和发展社会生产力、推动经济高质量发展具有重大意义。

一、公有制为主体、多种所有制经济共同发展

中国共产党在领导中国革命、建设和改革的长期实践中, 坚持将马克思主义基本原理同中国具体实际相结合, 成功建立了以公有制为主体、多种所有制共同发展的经济制度, 为我国创造世所罕见的经济发展奇迹提供了根本制度保障。《决定》强调坚持“两个毫不动摇”, 明确了公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分, 都是我国经济社会发展的重要基础。同时, 《决定》对坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展提出了明确要求, 将有助于进一步激发各类市场主体的活力, 增强经济高质量发展的微观动力。

毫不动摇地发展公有制经济, 立足于我国公有制总体上已经同市场经济相融合的改革成果, 同

^{*} 谢伏瞻, 中国社会科学院, 邮政编码: 100732。

时对深化国资国企改革提出新任务。一是要积极探索公有制多种实现形式,鼓励发展国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,使我国基本经济制度发挥出更大优越性。二是要推进国有经济布局优化和结构调整,服务国家战略目标,增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力。三是要进一步推进国有企业改革,完善中国特色现代企业制度,激发国有企业发展活力和内生动力。四是要形成以管资本为主的国有资产监管体制,有效发挥国有资本投资、运营公司的功能作用,强化国有企业的市场主体地位。

毫不动摇发展非公有制经济,进一步增强了民营企业家的信心和发展信心和财产安全感,同时提出要为非公有制经济营造更好环境。一是在法治环境方面,要实现各种所有制经济权利平等、机会平等、规则平等。二是在政策体系方面,要把构建亲清政商关系落到实处,推动领导干部同民营企业家交往既坦荡真诚、真心实意靠前服务,又清白纯洁、守住底线、不碰红线,促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。三是在市场环境方面,要支持各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护,深化市场准入改革,对国有和民营经济一视同仁,对大中小企业平等对待。

二、按劳分配为主体、多种分配方式并存

《决定》将社会主义分配制度上升为社会主义基本经济制度,凸显了分配制度对推动高质量发展的重要性。从全球看,当前保护主义、民粹主义回潮,与一些国家尖锐的分配问题密切相关。从国内发展看,我国如何分好不断做大的蛋糕,还有很多工作要做。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,社会主义分配制度既要最大限度激发活力,鼓励艰苦奋斗、勤劳致富,又要确保人民群众共享改革发展成果,逐步实现共同富裕。《决定》提出,按劳分配为主体、多种分配方式并存,从初次分配、再分配和第三次分配三个方面,对完善社会主义分配制度提出明确要求。

第一,完善初次分配制度,充分发挥市场作用。一是强调按照各生产要素对国民收入贡献的大小进行分配,坚持多劳多得,着重保护劳动所得,增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬,提高劳动报酬在初次分配中的比重。二是强调市场机制在初次分配中的主要作用,提出健全生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制,继续实现居民收入增长与经济发展同步、劳动报酬增长与劳动生产率提高同步。三是把知识、技术、管理、数据等作为生产要素,特别是首次将“数据”增列为生产要素,体现了现代经济增长的新特征新趋势,体现了收入分配制度尊重知识、尊重人才、尊重创新的导向。

第二,健全再分配调节机制,更好发挥政府和社会作用。一是在初次分配的基础上,通过税收、社会保障、转移支付等主要手段,对部分国民收入进行重新分配,合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系。二是突出税收在调节收入分配中的作用,提出完善直接税制度并逐步提高其比重。三是随着我国经济发展和文明程度不断提高,全社会公益慈善意识日渐增强,民间捐赠、慈善事业、志愿行动等第三次分配方式在济困扶弱中的作用不断加大,对再分配起到有益的补充作用。

《决定》提出鼓励勤劳致富,保护合法收入,增加低收入者收入,扩大中等收入群体,调节过高收入,清理规范隐形收入,取缔非法收入,有助于形成强大国内市场、推动经济高质量发展、维护社会和谐稳定,有助于形成正确的激励导向,有助于推进收入分配的法治化水平。

三、社会主义市场经济体制

自党的十四大确定了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济以来,我国社会主义市场经济体制在发展实践中不断完善。高质量发展对加快完善社会主义市场经济体制提出了更高

要求。党的十八届三中全会提出,要让市场在资源配置中起决定性作用。《决定》明确提出建立高标准市场体系,对推进社会主义市场经济改革做出全面系统部署。

一是完善公平竞争制度,强调竞争政策在市场经济中的基础地位,提出全面实施市场准入负面清单制度,改革生产许可制度,健全破产制度,落实公平竞争审查制度,加强和改进反垄断和反不正当竞争执法。《决定》特别提出要强化消费者权益保护,探索建立集体诉讼制度。这有助于改善消费环境,引导良性竞争,形成提高供给质量的倒逼机制。

二是完善产权制度,要健全以公平为原则的产权保护制度,推进各类产权依法得到平等保护。针对我国知识产权保护侵权赔偿标准低等不利于推动创新驱动发展的问题,《决定》提出要建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度,同时强调加强商业秘密保护。

三是完善要素市场化配置,推进要素市场制度建设,重点是在土地、金融、科技、数据等领域健全制度规则,深化市场化改革,实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。《决定》提出,要加强资本市场基础制度建设,健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系,明确了提高金融服务实体经济能力的重点和方向。

四是完善科技创新体制机制,加快建设创新型国家的重大制度支撑,构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制,把社会主义集中力量办大事的制度优势同市场在资源配置中起决定性作用结合起来。《决定》提出,要弘扬科学精神和工匠精神,完善科技人才发现、培养、激励机制,健全符合科研规律的科技管理体制和政策体系,改进科技评价体系,有利于进一步调动人才第一资源的创造精神。

五是推动城乡区域协调发展,完善农业农村优先发展和保障国家粮食安全的制度政策,健全城乡融合发展体制机制,构建区域协调发展新机制,形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局,为区域协调发展赋予新内涵,对于发挥各地区比较优势、促进各类要素合理流动和高效集聚,加快构建高质量发展动力系统具有深远意义。

六是建设更高水平开放型经济新体制,从实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放,促进内外资企业公平竞争,健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,健全促进对外投资政策和服务体系,推动建立国际宏观经济政策调控机制,完善涉外经贸法律和规则体系等方面作出了重要部署,有利于提高我国利用好“两种资源、两个市场”的能力和水平。

总之,《决定》对社会主义基本经济制度的新概括,有力巩固了改革开放的成果,为高质量发展提供了坚实的制度保障,充分展现了我们党在新时代不断推进国家治理体系与治理能力现代化所做出的伟大创新,向中国特色社会主义制度更加成熟、更加定型迈出了重要而坚实的一步,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出积极贡献。

优化人力资本 冲刺高收入阶段*

蔡 昉

党的十九届四中全会做出构建服务全民终身学习的教育体系的部署,作为坚持和完善统筹城

* 蔡昉,中国社会科学院,邮政编码:100732。

乡的民生保障制度的一项重要任务。全会特别提出要求,加快发展面向每个人、适合每个人、更加开放灵活的教育体系,建设学习型社会。这对于中国所处的发展阶段及面对的相应挑战,具有针对性、重要性和紧迫性。构建服务全民终身学习的教育体系,既服务于经济社会发展的目的本身,也是培养和优化人力资本,在中国跨越中等收入阶段、向高收入阶段冲刺的过程中,有效应对各种风险和挑战的重要手段。

一、应对经济增长减速

随着中国的人口转变和经济发展进入新的阶段,以人口红利为特征的传统增长源泉式微甚至消失,要求加速从以生产要素积累和投入为主要驱动力的增长模式转到通过改革和创新提高全要素生产率的新增长模式上来。例如,随着劳动年龄人口和经济活动人口先后于2011年和2017年进入负增长,劳动力供给不再为经济增长做出正的贡献;劳动力无限供给特征的消失,也使资本报酬递减现象呈现出来,单纯靠资本积累的经济增长也不可持续。

在应对增长减速的过程中,需要通过教育和培训实现人力资本优化,突破若干发展瓶颈。首先,在更高阶段上推动高质量发展,不可避免要发生要素替代,即资本对劳动的替代或机器(机器人)对劳动者的替代。这个过程固然是产业升级换代不可回避的途径,但是也带来潜在的问题:如果劳动者的人力资本禀赋不能适应这个产业升级,资本对劳动的替代则意味着就业岗位的丧失。其次,主要依靠劳动力在城乡间、地区间和产业间,按照生产率提高的方向进行转移的资源重新配置空间也在缩小,通过这条途径提高全要素生产率的潜力降低,或者说整体而言,全要素生产率提高的难度将越来越大。

应对上述挑战的唯一有效途径,是通过教育的深化和有针对性的培训,提高劳动者就业能力和劳动技能,使其成为技术变革和产业升级的贡献者而不是牺牲者。以中外经济发展经验为依据的研究表明,在资本和劳动等传统要素的作用式微之后,人力资本对增长的贡献甚至大于生产率的贡献。此外,人力资本改善还具有提高生产率的效果,使人力资本的经济增长贡献成倍提高。

自2004年在沿海地区出现民工荒现象以来,劳动力短缺已经蔓延到全国范围,导致普通劳动者工资持续上涨。例如,离开本乡镇半年以上的农民工工资,在2003—2018年期间实际增长了三倍。这一方面有利于增加低收入家庭和农户收入,改善收入分配状况,同时也形成人力资本回报率下降的劳动力市场信号,导致很多家庭不愿意让孩子继续上学和升学。如果这种状况持续下去,将导致中国人力资本积累不能适应转方式、调结构和换动能的要求,普通劳动者就业前景堪忧。克服这种劳动力市场失灵,需要政府更好发挥提供公共品的作用。一方面,政府应承担主要的支出责任,加快落实普及高中阶段教育的战略部署,如把这一阶段教育纳入义务教育,以减轻家庭支出负担,降低机会成本;另一方面,公共就业服务更着重于人力资本培养,为已经进入劳动力市场的劳动者提供有针对性、有效率的技能培训。

二、防止收入差距扩大

处在中等偏上收入水平,甚至在刚刚跨入高收入门槛的阶段上,经济增长趋于减速,意味着蛋糕做大的速度相应减慢,如何分好蛋糕成为至关重要的政策挑战。国际经验显示,不能有效应对这一挑战,就有陷入中等收入陷阱之虞。事实上,虽然经济学家就收入分配恶化导致国家陷入中等收入陷阱,还是陷入中等收入陷阱导致收入差距扩大,尚未取得共识性的结论,但是,无论因果关系如何,中等收入陷阱与收入分配恶化具有密切的相关性,可以从跨国数据中得到

证实。

例如,利用跨国数据我们可以整体观察各国人均 GDP(反映发展阶段特征)与基尼系数(反映收入分配状况)之间的关系。以 40% 的基尼系数作为分界点,以此区分收入分配“较好”(小于 40%)或“较差”(大于 40%)两种状况。从中可以大体看到的一个统计趋势是:高收入国家大多数分布在较小基尼系数的区间,同时,有些中等收入国家以及低收入国家也处于这个较小基尼系数区间;然而,在较大基尼系数的区间所分布的,绝大多数为中等收入国家。

2018 年,中国人均国内生产总值已经达到 9771 美元,按照既有的增长速度,不日即可跻身高收入国家行列。然而,正如并不存在经济增长可以自动带来收入改善的“涓流效应”一样,即将跨过高收入门槛,并不能成为对收入分配问题掉以轻心的理由。中国城乡居民收入的基尼系数在 2009 年出现降低的趋势后,于 2016 年开始不再降低。此外,如果观察城乡居民人均收入的五个分组,即可看到,虽然各收入组都经历了平均收入的增长,但是,近年来较低收入组的收入增长速度慢于较高收入组的趋势日益明显。

事实上,在这个新的发展阶段上,存在着若干不利于收入分配改善的因素。首先,随着就业扩大和收入增长与生产率提高同步发生的资源重新配置空间缩小,生产率提高越来越需要借助创造性破坏机制,劳动力市场的初次分配功能,不再足以解决分好蛋糕的问题。其次,随着新成长劳动力的减少,劳动者整体人力资本改善的速度放慢,产业结构调整譬如从制造业向服务业的转变,并不必然伴随着生产率的提高,这为工资提高和社会流动设置了一定的障碍。

防止收入差距的再次扩大,疏通社会流动通道,阻断贫困代际传递,需要政府实施更大力度的再分配政策。健全国家基本公共服务制度体系,完善覆盖全民的社会保障体系,是国家再分配政策实施的基本框架,其中坚持教育优先发展,具有更加直接的针对性。不同类型和不同阶段的教育,具有不尽相同的外部性,应以各自的社会回报率作为确定发展优先序的依据。例如,在学前教育领域政府承担更多支出责任,可以获得不可估量的社会回报率,也是阻断贫困代际传递的最根本、最有效手段。

三、破解未富先老难题

根据联合国预测,2020 年,中国 60 岁及以上人口占比为 17.5%,不包括最不发达国家和中国在内的发展中国家该比例为 10.3%,而发达国家的该比例为 25.9%。可见,中国的老龄化程度,更接近于发达国家而不是发展中国家。这种统计特征相应表现出一些影响社会经济发展的未富先老特征。其中一个格外明显的特征则是,老年人口具有相对低的劳动参与率,因而随着人口老龄化整体劳动参与率也会降低。

如果分年龄段观察中国劳动参与率,可以看到一个“倒 U 型”的变化曲线,即从劳动年龄 16 岁开始逐年提高,到达最高点后下降。20—24 岁年龄组和 50—54 岁年龄组的劳动参与率与平均水平相同,处于两者中间的各年龄组则较高,55 岁以后便急剧降低。从 2015 年人口抽样调查数据看,劳动参与率在 35—39 岁达到最高点 86.4% 之后,便随着年龄提高而下降,分别降低到 55—59 岁的 58.4%、60—65 岁的 40.5% 和 60 岁及以上的 19.4%。

随年龄增加劳动参与率递减这个现象在各国都存在,具有一定程度的普遍性。但是,由于中国未富先老的另一个特殊表现,即受教育水平随年龄增加而降低,劳动参与率递减表现得格外突出。以人均受教育年限衡量人力资本,可以看到,大体上在 20 岁到 30 多岁的这个年龄段上,人口的平均受教育程度达到最高。在随后的年龄段逐渐下降,到了 50 岁以后,特别是在临近法定退休年龄时,人均受教育年限则降到难于适应劳动力市场需求的程度。

积极应对人口老龄化的一个关键任务,就是从改善人力资本入手,提高劳动年龄人口中较大年龄组的劳动参与率。渐进延迟退休年龄的出发点应该是提高实际劳动参与率,而不是为了提高领取养老金的门槛而简单提高法定退休年龄。当前的教育发展是为未来进行人力资本积累,而解决已经面临的人力资本不足的现实制约,需要从继续教育和在职培训着手,按照产业结构变化的需求,提高整个劳动者群体的就业能力和技能水平。

建设更高水平开放型经济新体制*

江小涓

党的十九届四中全会通过了《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。其中,建设更高水平开放型经济新体制是一个重要方面。从理论研究和学术探讨的角度看,这是将中国开放过程的治理实践升华到治理理论并指导未来开放战略的重大课题。本文就此谈两点学习体会。

一、我们已经成为开放型大国,开放经济的治理能力不断提升

中国特色社会主义道路的一个重要特点,就是通过发展对外贸易、吸收外资和引进技术,借鉴有益发展理念和先进管理经验,推动增长和就业,推动思想解放和体制改革,推动治理能力的提升。

(一) 开放推动持续增长

首先是对外贸易持续快速增长。40年来我国对外贸易发展迅速,年平均增长速度达到14.5%,远超世界平均水平。2018年,我国进出口总额已经达到5.4万亿美元,是世界第一贸易大国。我国经济的外贸依存度也达到较高水平,在世界各贸易大国中排名前列。

其次,我国吸收外资与对外投资快速增长。吸收外资从开放初期的区区几亿美元,增加到2018年的1350亿美元,40年累计吸收FDI为2.1万亿美元。近15年来,我国已经成为吸收外资大国,2003年排名世界第一,此后排名一直居世界前三。过去20年,我国对外投资迅速增长。2016年中国对外直接投资达到1961亿美元,创历史最高,2018年为1298.3亿美元。现在我国已经是重要的投资母国,最近几年位居世界第二或第三位。

对外开放40年中,开放领域主要指标的增长均快于国内生产总值的增长,1978—2018年,我国国内生产总值年均增长9.6%,同期对外贸易年均增长18.4%,出口年均增长18.8%,吸收外资年均增长10.7%,2003—2018年对外投资年均增长29.0%。对外开放各项指标均保持较高增速,对中国经济快速增长发挥了全方位的积极作用。

(二) 开放推动改革创新

我们开放初期并没有设定长期目标,而是采取渐进开放模式,顺应形势发展变化逐步向前走。在这个过程中,开放的内在要求持续推动着改革进程。例如,设立特区引进外资,就产生了不按计划而按市场引导的经济运行模式,进一步的开放推动着进一步的改革。这个过程中一个集中快速的改革时期出现在我们加入世界贸易组织前后阶段,在这个过程中,WTO要求的透

* 江小涓,清华大学公共管理学院,邮政编码:100084。

明度、非歧视、公平竞争、依法行政等基本原则，推动着国内改革加速，特别是法制建设的突飞猛进。

开放还通过引进较高强度的竞争，推动国内企业改革创新。一是国内企业要适应向发达国家出口商品的要求和面对进口商品的冲击，二是跨国公司进入后加大了国内市场的竞争强度，三是国内企业要走出去到其他国家投资生产。三方面的竞争压力大大加快了国内企业提升技术水平和产品质量、建立现代企业制度的进程，内资企业和外资企业在相互竞争中共同提高，增强了国内产业的整体竞争力。

（三）开放推动治理能力提升

中国的开放过程是立足国情的学习和创新过程，更是发展和提升开放经济治理能力的过程。中国的开放并没有走一些西方教科书和学者推荐的那种“全面”、“彻底”的开放模式，其显著特点是渐进式，开放的进程与国内产业的逐步成长和体制的渐进改革相互匹配、相互适应和相互促进。通过对外开放，中国不仅引进了资金技术，还感受和体验了市场经济、开放经济的治理之道，并将之与中国国情有效结合，使中国的开放发挥了多方面的积极作用，并避免了有些国家在开放过程中碰到的严重冲击和冲突问题。总之，立足国情与借鉴学习相结合，中国对开放经济的治理能力得到了显著提升。

二、建设更高水平开放型经济新体制的基本要求

党的十九届四中全会提出，要建设更高水平开放型经济新体制，这是全局性的重大任务。现在，国家间的竞争日益成为制度的竞争和治理的竞争，包括竞争环境、创新环境、生态环境、法制环境等等。我们要不断改革创新，实现更高水平的对外开放。

（一）在开放竞争中更多发挥市场配置资源的基础性作用

党的十九届四中全会提出，要建设高标准市场体系，特别强调了完善公平竞争制度、全面实施市场准入负面清单制度、强化竞争政策基础地位、落实公平竞争审查制度等，提出要推进要素市场制度建设，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。这些改革措施，将推动我国社会主义市场经济体制建设迈向新高度，为高标准开放奠定国内体制基础。今后在开放竞争中，需要让外资企业和内资企业、进口和出口、资金流入和资金流出等各类企业和各种经济活动在资源获得、竞争地位和受法律保护各方面处于平等地位，无须再特别强调某个方面并给予政策优惠，而是让市场机制在利用两种资源和两个市场方面更多发挥作用。

（二）从政策性开放转向制度性开放

党的十九届四中全会指出，要推动规则、规制、管理、标准等制度型开放。中国实行渐进式开放40多年来，针对不同时期、不同地区和不同行业，我们用不同的政策引导开放过程。经过多年改革，我们基本具备了制度性开放的条件和环境。第一，分行业分地区优惠的外贸政策已经基本取消，外经贸政策和法律法规统一透明。第二，《中华人民共和国外商投资法》的实施，外资企业的国民待遇有了法律保障。第三，政府大幅度减少行政审批和优化营商环境，符合多边体制要求的管理体制框架初步形成。今后要致力于使制度性开放体制更加完善和相对定型。

（三）跟随并行和引领，实现高标准开放

中国的开放制度建设总体上进入了跟随、并跑和引领三者共存的阶段。“跟随”是指学习借鉴。开放型市场经济的运转不少国家已经实践多年，在我们尚需改进完善的方面，不需要也不可能从头开始不断试错，而是应该结合国情充分借鉴少走弯路。“并行”是指达到同等开放标准。现在中国的开放体制在一些方面已经达到或接近发达成员的平均水平，要随着全球开放体制的

推进并行向前,如服务业开放、投资保护、知识产权保护、环境保护等方面的进展。“引领”是指中国在某些方面的开放达到更高标准,引领全球贸易体制的进一步改革创新。正如党的十九届四中全会所指出的,要加快自由贸易试验区、自由贸易港等对外开放高地建设。中国的自贸区自贸港试点中的有些方面,如“放管服”改革和优化营商环境的试点,即使从全球标准看也达到前沿和高点。继续坚持和完善这些改革创新,我们有可能在推动建设全球高标准开放体系中发挥引领作用。

(四) 要关注的风险与挑战

今后的开放可能面临一些新的挑战 and 风险。一是服务业开放会有一些特殊问题。比如金融稳定问题、普遍服务问题、文化遗产问题、意识形态问题等,不少国家依据国情对特定领域的开放有特殊要求。二是跨境数据安全问题。数字知识产权问题和个人隐私保护问题,是当前国际贸易中的核心问题,不同国家主张不同,我们要以我国国家安全和长远利益为出发点,兼顾各国共同发展利益,提出我们的主张。三是全球化的抵制力量和利益平衡问题。从母国和东道国两方面看,抵制服务全球化的力量都明显强于制造全球化。母国方面的主要理由是白领岗位转移、技术和人才流失、知识资本的外溢和国家战略优势地位的弱化等。东道国方面的主要理由是本土企业受到竞争排挤、外来文化侵蚀、经济社会安全受影响等,服务全球化进程必然有起伏,要理性解读和正确应对。四是对外投资中的风险问题。国际环境中有许多不确定因素,对外投资风险不可忽视,政府在投资保护方面要发挥更多作用。

进一步完善收入分配制度和政策*

李实

党的十九届四中全会通过了《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),进一步明确“坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存”仍然是我国基本分配制度。为了实现这一制度,一方面要“坚持多劳多得,着重保护劳动所得,增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬,提高劳动报酬在初次分配中的比重”。另一方面,在初次分配领域要“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制”,而且在再分配领域要“健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制,强化税收调节,完善直接税制度并逐步提高其比重”。而且,需要通过“保护合法收入,增加低收入者收入,扩大中等收入群体,调节过高收入,清理规范隐性收入,取缔非法收入”来建立与社会主义市场经济制度相配套的、公平合理的收入分配制度,逐步实现共同富裕的远大目标。

一些相关的研究成果表明,当前我国的收入分配问题仍不容忽视。一方面,收入差距处于高位徘徊的状态。根据国家统计局的测算,居民收入差距的基尼系数在2008年后出现了7年的下降后,从2016年开始出现反弹。另一方面,收入分配领域中一些分配不公的问题没有得到根本解决,特别由于市场化改革不到位,市场扭曲,收入再分配政策缺失和力度不足引发的收入差距过大,收

* 李实,浙江大学公共管理学院,邮政编码:310027。

入分配不公问题仍然存在。因此,贯彻党的十九届四中全会决定的精神,需要进一步推进收入分配制度改革。

健全生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制需要进一步推进生产要素市场的改革,完善各种要素市场的分配功能。中国初次分配中的问题主要根源于生产要素市场的不完善。这里所谓的生产要素市场是指资本市场、土地市场、劳动力市场,即三大生产要素市场。在每一大类生产要素市场中又可以细分为几类专业性市场,如劳动力市场中包括了经理人市场、技术人才市场、非技术人员市场等等。

完善的生产要素市场会有助于形成有利于要素合理配置的要素价格,有利于实现合理的初次收入分配结果。而在现实中,可以说我国还没有形成真正意义上的土地市场。为了发挥土地市场在分配中的作用,土地的配置要遵循市场法则,这样做的好处是多方面的。第一,有助于提高土地使用的效率。这一点是不言而喻的。第二,有助于提高土地的收益,特别是土地所有者的收益。市场在有效配置土地资源的同时,也在给予土地合理的回报。一个非常简单的道理,流动起来的资源具有更高的市场价值,土地也不例外。第三,有助于收入分配的公平性。建立和完善真正意义上的土地市场,让农民从中获得更多的收益,有助于缩小城乡收入差距。

资本市场的扭曲和不完善问题同样严重。这一问题主要来自于两个方面:一是资本市场的垄断;二是对资本市场的管制。当然,管制也是造成资本市场垄断的制度性原因。在现代经济中资本是流动性最大的生产要素,其次是劳动,最后是土地。资本的跨行业流动、跨地区流动、跨国流动已是一种常态。资本只有实现了充分自由的流动,才能够实现资本配置的优化,同时资本的充分自由流动也是实现资本收益均等化的过程。这也有助于缩小资本收益的分配差距,因为往往大资本容易获得更高的资本收益率。而资本收益率均等化主要靠资本市场的竞争和流动,不是靠政府的管制。资本收益的高低还是由资本的供求决定,不仅取决于资本市场,也取决于土地市场和劳动力市场,即取决于各种生产要素市场的运作方式和竞争程度。在生产过程中,各种生产要素之间的替代性,各种要素的供求关系决定着其收益率水平。

随着居民收入水平的提高,财产积累的增加,在居民收入决定中,资本和财产的影响作用变得越来越重要。这是一种长期的变化趋势。如何减弱资本和财产的扩大收入差距的效应?一种有效的途径是使得资本存量的分布更加均等化。一是,使资本市场更有竞争性,更加有效地配置资本。这需要打破资本市场的垄断,取消资本进入生产领域和部门的门槛限制,实行资本的自由流动,让资本获得均等的收益。二是,进一步发展资本市场,特别是有利于小资本发展的资本市场,有利于个人的储蓄更大程度上转化为有收益的资本。三是,缩小银行和金融机构的借贷利息差,使得储蓄人获得更多的收益。

在劳动力之间实现按劳分配的关键是进一步完善劳动力市场,消除劳动力市场上的各种制度性的流动障碍,特别是影响城乡之间劳动力流动的户籍制度。在现实生活中,户籍制度的问题不仅是城乡(农业与非农业)户口的分类,还有当地户口和外地户口之分。由于户口功能被泛化后,农(业)村户口人口和劳动力受到歧视,外地户口人口和劳动力也受到不同程度的歧视。中国的户籍制度改革的方向不是要完全地废除户籍制度,而是要还原户籍制度初始的功能:人口注册登记的功能。这需要剥离吸附在户口上的对部分人群带有歧视性的其他功能。户口不应再与就业机会相关,不应再与工资水平的决定相关,不应再与享受社会保障的权利和资格相关,不应再与参加各种社会组织权利相关,不应再与是否享受居住地公共服务的权利相关,不应再与是否获取政府的各种福利补贴的资格相关。而且,户籍制度改革不仅仅是要取消城乡户籍的限制,也要取消地域性户籍的限制,真正实现户籍制度的单一注册登记的功能。

众所周知,要素市场,特别是处于初级发展阶段的要素市场并不能完全解决收入分配中的收入差距过大的问题。因而,政府的收入再分配政策应该发挥积极的作用。正如党的十九届四中全会决定指出,需要“完善相关制度和政策,合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系”。从2003年以来,中央政府采取了一系列政策措施,试图抑制收入差距扩大的趋势,解决一些突出的收入分配不公问题,取得了一定的成效。这主要表现为以下几个方面:第一,从2003年开始建立城乡居民的最低收入保障制度。这在一定程度上缓解了城乡贫困,缩小了收入差距。第二,实施了各种惠农政策,建立新型农村合作医疗制度和农村养老制度,增加了农民转移性收入,起到了缩小城乡之间收入差距的作用。第三,减免农业税带来了农民收入增长,缩小了城乡收入差距。当然,相对于一些市场经济较为成熟,经济发展水平较高的国家,我国的收入再分配政策的调节力度还有待于不断完善。

收入再分配政策可以从以下几个方面作出调整和完善。首先,改进税收结构,提高对收入分配的调节力度。我国税收对收入分配的调节力度是比较有限的,主要因为税收结构的不合理,表现为直接税比重过低而间接税比重过高。而前者大多具有累进性,有助于缩小收入差距,后者大多具有累退性,起到扩大收入差距的作用。因此,提高税收在收入分配中调节力度需要对税收结构加以调整,减少间接税的比重,也需要增加一些有助于调节收入分配的税种。引入调节收入分配的税收有许多种,如财产税或房产税。实施财产税,一方面可以增加直接税的比重,从而更加有效地调节高收入群体的收入,另一方面可以使得政府更有条件减免部分间接税,从而让企业更有活力,并让劳动报酬有所增加。

其次,进一步提高对贫困和低收入人口的转移支付。中国建立了一个覆盖城乡的最低生活保障制度(低保),对于缓解贫困起到了明显的作用,但其收入再分配效果有待改善。根据国家民政部的统计数据,2018年底享受低保资助的人数超过了4500万,其中农村低保人口约3500万。据测算,农村的常住相对贫困人口超过6000万。这意味着低保的覆盖面仍有待于进一步扩大,一些贫困地区的保障水平还是偏低的,仍需进一步提高。此外,即使与同等发展水平的国家相比,中国政府财政对居民家庭的转移支付的种类是偏少的。如大多数国家对儿童实行的不同种类的生活和教育补贴,对老年人提供较为优厚的生活津贴和免费公共服务,而在我国并没有列入政府的议事日程。因此,政府可以不断增加针对特殊人群和弱势人群的转移支付项目,以缩小他们与其他社会成员的收入差距。

再次,完善社会保障制度,缩小保障水平的差距。迄今,中国已建立了覆盖全社会的养老保障制度和医疗保障制度。然而,这两种保障制度都有一个共同的特点,即不同人群享有不同待遇,有着明显的待遇差异。就养老制度而言,公务员养老保障制度、事业单位人员养老制度、企业职工养老制度、城镇居民的养老制度、农村居民养老制度。几种养老制度的养老金水平相差很大,受到了社会诟病。从长期来看,一种保障制度,分为不同类别和等级,而类别之间存在较大待遇差别,显然是不可持续的。

最后,努力落实公共服务均等化的目标。虽然这个目标已得到了全社会的认可,但是现实与理想情况还相差甚远。在公共服务提供和享有上,城乡之间、地区之间,不同人群之间的差异仍很明显。仅靠市场机制是不够的,靠地方政府也是不行的,中央政府应该发挥更大的作用。

改革开放以来,中国在经济增长和扶贫方面取得了令世人赞叹的成就。2020年中国将彻底消除绝对贫困,我国经济和社会也会进入一个新的发展阶段。缓解相对贫困,创造更大的机会公平,缩小收入和财富差距,提升个人发展能力,逐步实现共同富裕,将会是新发展阶段的主要战略目标。为了实现这些目标,必须加快推进收入分配制度的实质性改革。

国有经济布局优化和结构调整的三个原则*

黄群慧

《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出,“探索公有制多种实现形式,推进国有经济布局优化和结构调整,发展混合所有制经济,增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力,做强做优做大国有资本”。推进国有经济布局优化和结构调整成为坚持和完善中国特色社会主义基本经济制度的一项重要任务。我国经济已经从高速增长转向高质量发展阶段,“十四五”时期乃至未来更长远,国有经济布局优化和结构调整既要服务于自身的高质量发展,更为重要的是一定要服务于整个经济的高质量发展,更加看重促进国有资本更好地实现其功能定位和使命要求的“做优目标”。具体而言,国有经济布局优化的结构调整应该遵循以下三方面原则。

一、国有资本布局优化和结构调整要更好地服务于经济高质量发展

自20世纪90年代以来,我国一直在推进国有经济布局优化、结构调整、战略性重组,国有经济布局 and 结构处于不断的变化中,总体而言呈现出以下几个典型化的事实特征。一是2000年以来我国独立核算的国有法人企业数量呈现“先降后升”的发展趋势,国有经济部门资产规模则稳步提高,国有资本总量上扩张明显。国有工业企业自身规模不断扩大,相对于私营工业企业而言,以不到私营企业十分之一的数量,资产规模则接近于私营企业资产规模的2倍。总体而言,国有经济调整较好地实现了“做大”目标。二是虽然从20世纪90年代以来国有经济布局优化调整目标一直是将国有资本逐渐集中到关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,但是国有资本的行业布局结构演变并未很好地实现这种“做优”国有资本的目标,国有资本在重要行业、关键领域和高新产业的净资产比重大多呈现下降态势,而诸如房地产和建筑业等高盈利的产业占比则大幅提升。如果说,国有企业一方面要服务于国有资本保值增值的“逐利”要求,另一方面要服务于国有资本需承担的国家战略、国计民生的“公益”功能定位要求,则多年国有资本布局结构变化表明,国有经济布局调整的方向更多地受到“逐利”导向的驱使,而非政府理性布局的“公益”定位驱使。三是国有资本总体上处于产业链的上游,在资源型产业、重化工产业国有资本占据主要地位,这种产业链条位置在一定程度上保证了国有企业具有一定的资源要素垄断利润,也表明国有企业发展更多地是依靠资源要素驱动。

归结上述国有经济布局优化调整的典型化事实特征可以看出,多年国有经济发展基本实现了国有资本“做大”的目标,但还没有很好地实现“做优”国有资本、实现国有资本的“国家使命”功能定位,呈现出“大而不优”的国有经济格局。这个格局远远不能适应我国经济从高速增长转向高质量发展的需要,未来国有经济布局优化与结构调整应该更好地服务于经济高质量发展的要求。一方面,国有经济布局“大而不优”是与我国高速增长阶段和粗放的经济增长方式相适应的。与我国快速工业化进程、投资驱动高速增长、粗放的经济增长方式相适应,一直以来我国国有经济发

* 黄群慧,中国社会科学院经济研究所,邮政编码:100836。

展方式以投资驱动的规模扩张为主导。在经济高速增长的大环境下,企业面临着众多的发展机会,模仿型排浪式消费需求和大规模的基础设施投资需求使得“跨越式发展”成为多数企业追求而且可以实现的发展战略目标。与民营企业的企业家机会导向驱动的“跨越式”发展方式不同,由于主客观条件使得国有企业更多地倾向选择投资驱动的“跨越式”发展方式。另外,国有经济布局“大而不优”是我国国有经济布局战略目标与其微观基础激励不相容的结果。国有资产多级管理体制下,增长型(地方)政府缺乏使国有企业从竞争性行业退出的激励,同时,分类改革之前全体国有企业的商业化导向也与国有经济战略性布局目标不完全一致。另一方面,高速增长阶段国有经济布局“大而不优”带来了经济高负债的巨大风险。高速增长阶段国有经济扩张也带来了一系列问题,集中表现在国有经济部门的债务问题上。关于我国债务问题的一个共识是,风险主要集中在企业部门和地方政府。其中,企业部门债务主要集中在国有企业,地方政府债务和各种融资平台公司关系密切。可以说,当前我国的债务问题主要集中在国有企业和国有经济部门。国有经济部门债务问题及其引发的经济风险,也是高速增长阶段不可持续、必须转向高质量发展阶段的重要原因。

二、国有经济布局优化和结构调整要更好地服务于国家整体重大战略

按照经济高质量发展要求,国有经济功能定位可以更加明确,更好地服务于国家战略与服务于民生目标,在创新型国家建设,“一带一路”、制造强国战略等国家重大战略中发挥关键作用;国有经济布局可以更为合理,国有资本绝大部分集中于提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全等真正关系到国家安全、国民经济命脉的关键领域以及公益性行业的优势企业中。这要求将以前分布于产能过剩的重化工领域的国有资本,调整到高端和战略性新兴产业、与国家“一带一路”建设相关的产业、与完善中心城市服务功能相关的产业等领域中。

具体而言,国有经济布局和结构调整应该注意几点。第一,更好地发挥国有资本服务于创新型国家战略功能。国有资本要在技术创新方面发挥前瞻性、战略性的引导作用。无论是战略性新兴产业,还是高技术制造业,国有资本进入都是期望能够发挥创新带动作用。国有企业要将更多的创新资源集中于重大自主创新生态系统的构建,通过整合创新资源引导创新方向,形成创新辐射源,培育具有前瞻性的重大共性技术平台和寻求突破重大核心技术、前端技术以及战略性新兴产业的先导技术,从而有效发挥国有资本在制造业高质量发展和产业转型升级中的引领作用。第二,更好地发挥国有资本服务于公共民生功能。在那些国家战略意义和公共民生服务意义不突出的产业领域,国有资本原则上应该沿着逐步收缩的方向进行调整。同样是国有资本布局,中央企业和地方企业的国有资本布局的重点是不同的,中央企业国有资本布局重点体现为实现国家战略意图和全国性公共服务网络,而地方企业的国有资本布局重点应该主要体现为地方城市公共服务、城市基础设施建设等领域。由于地方国资总量要大于中央国资总量,因此未来地方国资的改革具有十分重要的战略意义,尤其是地方国资平台公司的改革,对防范我国经济风险、促进我国经济健康发展具有重要意义。第三,国有资本要更好地服务于“一带一路”。“一带一路”所要求的是国有资本海外布局的调整。这意味着国有企业“走出去”战略的重点更多地向“一带一路”沿线国家转移,针对“一带一路”沿线国家情况差异寻求技术合作、产能合作、资源合作等。

三、国有经济布局优化和结构调整要更好地服务于改革系统性、整体性、协同性

党的十八大以来,国有经济布局优化和结构调整工作得到有效推进,国有企业进行了大量的战

略性重组,截至2019年11月,中央企业进行了21组39家企业的重组,中央企业数量从117家减少到95家。通过重组,央企布局结构进一步优化,有利于中央企业做强做优做大国有资本、培育具有全球竞争力的世界一流企业。但是,国有企业战略性重组,并不是简单地进行同行业公司的合并,需要更加注重改革的系统性、整体性和协同性,需要协同考虑有利于建设市场公平竞争环境,需要协同考虑有利于解决自然垄断性行业的垄断问题,需要协同考虑有利于建立以“管资本”为主的国有资本管理体制、需要协同考虑有利于形成兼有规模经济和竞争效率的市场结构、需要协同考虑有利于化解产能过剩问题等各方面要求。

基于这样的考虑,在“十四五”时期推进国有经济布局优化和结构调整时应该注意以下几方面问题。首先,与供给侧结构性改革协同。选择市场竞争程度相对高、产业集中度较低、产能过剩问题突出的行业,包括资源类行业、钢铁、汽车、装备制造、对外工程承包等领域,进行企业并购重组,从而减少企业数量,扩大企业规模,突破地方或部门势力造成的市场割据局面,促进形成全国统一市场,有效提高产业集中度、优化产能配置和促进过剩产能消化。需要强调的是,由于这类领域产能过剩突出、经济效益比较差,所以推进这类产业的并购重组应该是国有资本布局战略性调整的重点和当务之急。其次,与深化垄断性改革协同。在具有自然垄断性的领域,区分自然垄断的网络环节和可竞争的非网络环节性质,根据行业特点整体规划、分步实施,通过企业重组、可竞争性业务的分拆和强化产业管制等“多管齐下”的政策手段,推动可竞争性市场结构构建和公平竞争制度建设,使垄断性行业国有经济成为社会主义市场经济体制更具活力的组成部分。如果说以前国有经济战略性调整将国有资本集中到具有自然垄断性的行业上,那么“十四五”时期国有经济战略性调整则要将国有资本集中到自然垄断性环节上。第三,与建立以“管资本”为主的管理体制相协同。积极推进“管资本”为主的国有资本管理体制的建设,应通过行政性重组和依托资本市场的并购重组相结合的手段,改建或者新建国有资本投资运营公司,将分散于众多行业、各个企业的国有资产产权归为国有资本投资运营公司持有。无论是竞争性行业,还是垄断性行业,其国有企业并购重组都应该与建立国有资本投资运营公司相结合。对于竞争性行业的国有企业的重组,应该通过组建国有资本运营公司的方式推进,重组后的国有企业产权由国有资本运营公司持有;对于垄断性行业的重组,应该通过改建国有资本投资公司方式推进,重组后的国有企业产权由国有资本投资公司持有。第四,与建立公平竞争市场环境相协同。国有资本布局的战略性调整,一定要从全国经济改革一盘棋出发,从整体经济高质量发展视角考虑,不仅仅是国有资本的自身做强做优做大,一定要考虑到创造公平的竞争环境,给民营经济发展提供更好的发展空间。从产业组织结构调整看,在基于行业特性推进中央企业的并购重组时,不仅考虑规模经济和市场集中度,还要考虑产业组织的形态,最终有利于形成兼有规模经济和竞争效率的市场结构。

(责任编辑: 谢 谦)(校对: 曹 帅)