

## 对话改革



胡鞍钢

党的十八大代表,现任清华大学国情研究院院长,清华大学公共管理学院教授、博士生导师,兼任国家“十三五”、“十二五”规划专家咨询委员会委员、国家减灾委专家咨询委员会委员、中国经济50人论坛成员等社会职务。

胡鞍钢早年参加由周立三院士领导的中国科学院国情分析研究小组,并作为其中的主要研究人员从事中国国情研究。截至2014年9月,胡鞍钢已出版国情研究系列中英文著作80余部。

胡鞍钢从1998年开始主持编写《高层决策咨询系列文稿·国情报告》,对国家高层决策产生持续重要影响,至今已出版1200余期,多次获得党和国家领导人重要批示。2014年7月,胡鞍钢参加习近平总书记主持召开的经济形势专家座谈会并发言。

# 胡鞍钢:建设有为有效政府 激发全民创新活力

实施更加积极的开放战略 创新绿色改革,向绿色发展转型 更加关注社会公平、社会和谐、社会稳定

□本报记者 顾鑫

“强调市场的决定性作用并不等于承认市场是万能的,新一轮改革的关键是建设有为政府、有效政府。”清华大学国情研究院院长胡鞍钢近日接受中国证券报记者专访时指出,要充分发挥“两只手优势”,应当重新界定政府作用和干预内容,进一步丰富和完善“三单”。要真正理顺市场机制、提升市场配置资源的效率,政府应当完成从审批制干预制到负面清单和标准淘汰的全面转变。

谈及宏观调控,他认为,在经济下行压力加大时,政策托底可以稳定市场预期。当前对于微刺激存在误读,不能将其等同于政府过度干预。研究表明,政府投资对于私人投资的引致效应要远大于挤出效应。他表示,宏观调控旨在稳定宏观经济,还要顺其自然,因为市场本身具有自主调节的功能。只有“看得见的手”与“看不见的手”有机结合,才能实现经济繁荣、宏观稳定。

## 改革开放是国家制度不断现代化的过程

中国证券报:全面深化改革的号角已经吹响,新一轮改革新在哪里?

胡鞍钢:改革过程如同开发和设计“软件版本”一样,需要在改革实践中不断打补丁、升级换代。邓小平同志开创了中国改革1.0版本,1978年以来中国实现了跨越式发展。但是,要逐步实现“大多数人民共同富裕”,最终实现“全体人民共同富裕”,大约还需要一代人的时间。

新一轮改革可称之为改革2.0版本。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第一次明确提出了全面深化改革的总目标,

“完善和发展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”。国家的现代化分两个方面,一方面是“五位一体”的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设,另一方面是制度建设。从这个角度看,十八届三中全会不仅提出了国家建设现代化,还提出了国家制度现代化,这是一个重大创新。

中国证券报:国家建设现代化和国家制度现代化是什么关系,为什么要强调国家制度现代化?

胡鞍钢:国家制度是一个现代国家的“基础设施”,也是一个国家提供给人民和社会的“公益

产品”。国家建设的现代化要求决定了国家制度的现代化,实现国家制度现代化不仅是现代国家最重要的目标和国家现代化的组成部分,也是一个国家实现现代化的必由之路。

中国的改革开放其实质就是国家制度不断现代化的过程。1978年以来,中国通过不断建设新的制度和消亡旧的制度降低和节约整个国家的发展成本,这些发展成本包括传统经济学意义上的交易成本和组织成本,也包括整个国家的治理成本。

中国证券报:新一轮改革应如何处理好自上

而下和自下而上的关系?

胡鞍钢:改革的另一个说法是创新,应当将自下而上与自上而下相结合。自下而上的创新,包括经济活动的主体如企业家、投资者、消费者,基于微观经济的各种创新,这包括技术创新、企业制度创新、商业模式创新、产品需求创新、服务需求创新等,还包括地方的创新,基层的小创新,群众的微创新。自上而下的创新有助于自下而上的创新。一是使得各种创新规则化、制度化、法治化。二是需要中央总结地方创新,支持地方创新,保护地方创新。

## 记者手记

### 避免“两只手劣势”

□本报记者 顾鑫

新一轮改革的目标已经清晰,然而路径还需要探索,对于改革方案的建议在利益诉求多元化的今天更是可以看到各种“药方”,改革的顶层设计到底该如何完善?在听到这一采访的初稿后,胡鞍钢教授决定接受采访。如何平衡好政府和市场之间的关系是新一轮改革面临的重大课题之一,我们的对话就此展开。

十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,这到底怎么理解?按照“市场派”的观点,则更为强调前半句,而按照“政府派”的观点,则更为强调后半句。

今年发生的论战比较充分地反映了两派之间观点的冲突,当然,当事人并不一定认可这种派别的划分。争论的焦点其实最终落在政府应当扮演怎样的角色,政府之手可以伸多长、应当伸多长。按照胡鞍钢的说法,就是要建设一个有为政府、有效政府,充分发挥“两只手优势”。

这不可避免会涉及到“完善和发展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”。在胡鞍钢看来,中国政府找到了“药方”,即明确权力清单、负面清单、责任清单。然而,知易行难。清单的内容到底包括哪些?清单内容该如何确定?清单内容的修改谁来监督?一系列问题都需要解答。

毫无疑问,“两只手”都较好地发挥作用,当然会优于“一只手”。可是,如果“两只手”配合没有那么默契,如果政府之手和市场之手挥舞的都是其负面,答案可能就另当别论了,不排除会出现“两只手劣势”的局面。

要避免“两只手劣势”,关键在政府之手。首先,政府之手不能乱伸,市场可以较好发挥作用的领域就应当放手,不要随意干预市场价格,政府自身不要参与市场竞争,不能利用发放政府补贴为由头进行寻租。其次,政府之手该出手时一定要出手,不能缺位,比如没有盈利而老百姓又亟需的基础设施必须得由政府来进行建设,正外部性较强的公共卫生领域应当发挥好政府作用。

当前,我国正在大力推进简政放权,这可能会让人产生一个疑问:政府是不是管得太多,所以现在要少管一些?其实,简政放权并不简单等同于少管一些甚至不管,而是要变更管的方式,即所谓监管转型,这就需要避免转型失误,减少监管转型的随意性,完善法律法规,依法行政。

实际上,胡鞍钢也认为,平衡好政府和市场之间的关系是一门艺术。在笔者看来,这门艺术的精髓到底是什么,恐怕还需要在实践中进行探索。

## 激发人的创造力 激发全民创新活力

中国证券报:当前经济体制改革的亮点是什么?

胡鞍钢:最大的亮点是《决定》提出使市场在资源配置中起决定性作用。当然,强调市场的决定性作用并不等于承认市场是万能的。《决定》特别提到了要建设法治政府、服务型政府,也提到了要健全宏观调控体系,全面正确地履行政府职能。

中国证券报:纵观中国改革历程,自十一届三中全会以来,我国经济体制改革一直是围绕调整计划和市场、政府和市场关系进行的。对于处理政府和市场关系,我们的认识经历了怎样的转变?

胡鞍钢:可以说,自建国以来政府与市场就是一对重大关系和突出矛盾,中国对此的认识经历了一个比较长且反复的试错过程,在顶层设计与

摸着石头过河的探索实践中,不断创新、不断完善社会主义市场经济体制。

1978—1992年,既是中国改革开放的发动阶段、全面开局阶段,也是中国从计划经济体制向市场经济体制的过渡时期。

1992年邓小平的南巡讲话拨开了“姓社还是姓资”的迷雾。随后,1993年召开的十四届三中全会做出了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,这是第一个社会主义市场经济体制的总体设计和蓝图,正式确立了社会主义市场经济改革的方向。

当前,提出市场在资源配置中起决定性作用具有现实针对性。我国仍存在市场体系不够完善、市场规则不尽统一、市场秩序还不规范、市场竞争

不够公平,政府权力过大,行政审批过杂,对微观经济干预过多而监管不到位的问题,影响了经济发展活力和资源配置效率,必须不失时机地加大改革力度。

中国证券报:更加尊重市场规律,相应的变化会有什么?

胡鞍钢:从市场主体角度来看,要大大简化注册企业的审批程序,明确提出负面清单管理规则,其好处是让企业可以对照清单自行自检,对其中不符合要求部分事先进行整改,从而提高企业进入市场的效率。这就体现了政府是为市场经济活动生成市场主体服务,而不是直接干预微观经济活动。

从市场产品和服务角度来看,在已经确立市场主体地位的基础上,要求进一步

步形成全国统一的市场体系。现在居民日常消费品和工业生产资料的产销已经由计划控制过渡到市场调节,市场分割程度在20世纪90年代中期以后明显下降。即使是政府定价也要充分考虑到生产或服务成本。

从行业角度来看,竞争性行业要由市场来配置资源,基础性行业要打破垄断,引入市场竞争机制;对一些公共产品的生产和提供,也要界定产权,积极引入市场机制和竞争机制。

总之,尊重市场规律的目的是激发人的创造力,激发全民的创新活力,提高企业的自主创新能力,从根本上推动中国经济发展由世界上最大规模的“中国制造”轨道进入最大规模的“中国创造”轨道。我有一个口号就是“让十几亿人民一同创新”!

## “两只手”优于“一只手” 以制度手段约束“两只手”

中国证券报:经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,当前应该如何把握?

胡鞍钢:在一个社会中,政府与市场是存在其中的两个主要方面,二者不可偏废。如果我们把一个经济体比作一个人体,那么有政府和市场的“两只手”比只有“一只手”好,即“两只手”优于“一只手”。

历史经验表明,中国的经济体制改革一开始就不同于前苏联和东欧国家经济转轨,简单地从“一只手(计划)”转向“另一只手(市场)”,即砍断一只真手,安装一只假手(所谓“坏市场”),

而是转向了“两只手”,调整政府之手(转变职能),扶植市场之手(放开并培育市场),建立并完善混合型的社会主义市场经济体制。

应当认识到,市场化改革不是简单地让市场作用多一些、政府的作用少一些。中国作为一个幅员辽阔、人口众多的大国,不同地区也有着自己不同的特点。有些地区市场发育不够完全,政府的作用可能多一点,也是适当的,但如果政府过度干预或直接干预微观经济,可能就有问题了。

中国证券报:如何用好这两只手?

胡鞍钢:一是各就其位,扬长避短。市场在资

源配置方面具有极强作用,另一方面市场也有“掠夺之手”。在资本逐利性的推动下,市场存在自发性、盲目性,市场主体极端追求个人利益也会对社会利益、集体利益乃至环境利益造成极大危害。政府在组织有效市场、纠正市场失灵方面发挥着不可或缺的作用,但也存在过度干预市场,获取或掠夺经济利益的冲动。二是对于有形之手和无形之手都要以公开透明的秩序管理进行监督,即以制度的手段约束两只手,使得两只手都在阳光下运作。

中国证券报:对于经济体制改革有哪些建议?

胡鞍钢:一是要实施更加积极的开放战略,完善以中国市场与世界市场一体化为导向的全面开放型经济体制。

二是创新绿色改革,从黑色发展向绿色发展转型。包括加快生态文明制度建设,解决地方政府的“指挥棒”问题等。

三是在追求经济效率、提高经济效益的同时,更加关注社会公平、社会和谐、社会稳定,推进公平公正、互利共赢、共同分享、共同富裕的改革。公平与效率是可以实现统一的,这取决于改革是否公平公正。

## 重新界定政府作用和干预内容

中国证券报:推进经济体制改革,除了强化市场的作用,政府职能是否也应当发生相应的转变?

胡鞍钢:我与王绍光在《政府与市场》(中国计划出版社,2000年)一书中就明确提出,应当建设一个有为政府、有效政府,重新界定政府作用和干预内容。干预的范围应当缩小,从“无所不管”转向“有限领域”,从“过度干预”(越位)转向“适度干预”(定位),从公共服务的“缺少干预”(缺位)转向“加强干预”(到位);干预手段要转变,从计划、行政手段为主转向经济、法律手段为主,从直接控制为主转向间接控制为主,从基于“人治”转向“法治”,干预本身也要接受法律监

督和法律制约;干预的透明度要提高,减少干预过程中的“寻租”现象。

具体而言,我国政府职能转变涉及五个方面。一是宏观调控要为各类经济活动主体提供良好的经济环境。今后在我们考虑和设计“十三五”规划时,应进一步减少预期性指标,增加约束性指标。专项规划也应进一步强化约束性指标。(预期性指标是给市场提供重要的引导方向和信息,约束性指标是对政府的约束。)需要说明的是,宏观调控只是在经济运行出现异常波动时才实施的政策,没有必要屡屡实施,市场也具有经济稳定器的功能。

二是市场监管要激发市场的竞争性和提升资

源配置的效率,维护市场基本秩序。首先,要施行统一的市场监管,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为,反对地方保护,反对垄断和不正当竞争。其次,要加强社会信用体系等软环境的建设,建立健全社会征信体系,褒扬诚信,惩戒失信。从根本上看,这对于减轻企业负担,降低准入门槛,提高市场主体创新性有着积极作用。最后,应当健全优胜劣汰市场化退出机制,完善企业破产制度。

三是公共服务要有效保障公共品的供应。政府负责基本公共服务,并不等于政府大包大揽,需要创新公共服务供给方式,扩大公众参与,最大限

度调动社会资源和各方积极性,逐步建立政府主导、市场引导、社会充分参与的供给机制。

四是社会治理方式应当改进。一是坚持系统治理,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。二是坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。三是坚持综合治理,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系。四是坚持源头治理,标本兼治、重在治本。

五是市场在环境保护中的不足应得到有效弥补。必须淡化“GDP崇拜”,在政府考核以及官员晋升中引入如社会发展、生态环境等多种衡量指标。

## 微刺激、定向调控极其重要

中国证券报:当前的微刺激、定向调控等都是政府主导,如何理解使市场在资源配置中起决定性作用这一背景下的政府作用?

胡鞍钢:宏观经济稳定,市场主体才能稳定预期,企业才能有序竞争;微观政策放活,才能增强市场主体内生动力,反过来才能有利于宏观经济稳定;社会改革托底,就可以缓解社会压力,守住社会稳定底线,为宏观经济稳定和微观经济活动创造条件。这是中国特色的宏观调控。

无论是微刺激,还是定向调控,都是全社会经

济活动中极少的一部分,但又是极其重要的一部分。例如2013年,在全社会固定资产投资实际到位资金中,国家预算资金只占4.55%,这表明中国投资主体不是政府,而是企业和社会投资者。政府的主要投资是集中在公共投资领域,而公共投资具有明显的外溢效应,可以带动基于市场机制的私人投资和全社会投资,而全社会投资也产生了更大范围的溢出效应。

我们最近一项研究表明:公共产品投资所带

动的全社会投资会促进私人消费,而全社会固定

果?

胡鞍钢:李克强总理在第八届夏季达沃斯论坛开幕式上的讲话应该就可以回答这个问题,即“三单”,权力清单、负面清单、责任清单。“权力清单”解决“政府应该干什么”的问题;“负面清单”解决“企业不能干什么”的问题;“责任清单”解决“政府该怎么管市场”的问题,政府要加强事中事后监管,当好市场秩序的“裁判员”和改革创新的“守护者”,例如保护知识产权等。