



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2018 年第 29 期

（ 总第 151 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018年 07 月 03 日

中国对外开放40年 与深化市场机制改革的思考

佟家栋

【内容简介】自1978年党的十一届三中全会启动改革开放至今，已经有40年了。这四十年间，中国经济发展取得了惊人的成就，引起世界的瞩目。同时，我们中国学者要认真总结，为后续的发展和深化改革认真思考。本文在充分肯定我国改革开放已经取得巨大成绩的同时，认识到，业绩导向的激励模式使我国经济在发展与改革的道路上，更多地重视持续发展，而深化改革相对滞后。以致留给我们今后的改革任务更加繁重，任务十分艰巨。

关键词：改革 发展 绩效激励 转型 土地财政

1978年党的十一届三中全会开启了中国改革开放40年的历史，中国经济，乃至对外开放取得了史无前例的发展。四十不惑意味着我们的成熟，需要我们的反思，以明确我们下一步更高层次，更深入的改革开放。我们的研究表明，改革开放40年来，以追求社会经济发展为目标的改革发展，在有效推动中国开放经济大发展的同时，社会主义市场经济体制机制改革的深度还不够。下一步的对外开放，需要在社会主义市场经济制度改革方面更加深入、系统。

一、对对外开放效果的追求

中国改革开放初期，首先是确定了比较优势理论在参与国际分工中的指导意义，强调充分发挥自身劳动力成本低的优势，生产劳动密集型产品，扩大制成品的出口。

中国对外贸易发展的第二个阶段是，制造业的大发展推动的中国对外贸易的发展。在这个阶段，伴随中国对外贸易的发展，激励了我国制造业的现代化。反过来，制造业的发展，带来了中国“井喷”式的出口增长。

伴随劳动力收入水平提高，企业的工资成本也逐步增加，出口劳动密集型产品的成本增加。在劳动力供给量有限的情况下，制造业，特别是出口产品生产的制造业企业雇佣劳动力的成本上升，甚至难以雇到新的劳动力。导致出口制成品的成本自然的，甚至是“超前”上升。

此后，中国对外贸易进入痛苦的调整期。一方面，2008年的全球金融危机，使中国对外贸易的需求长期不振。另一方面，由于国内劳动力收入水平的上升，中国的劳动力供给提前进入了刘易斯拐点（即是劳动力单纯的供给数量限制与劳动力价格的快速上升带来的超出常态的劳动力供给不足），中国出口的某些劳动密集型产品过早失去竞争力，造成了中国出口“比较优势断层”。

从引进外资的角度看，改革开放以来，中国的引进外资从谨慎的引进，到积极引进，给予多方面优惠，甚至给予“超国民待遇”，带来了外资的大量进入。2013年以后，中国不仅积极引进外资，还实施“走出去”战略，对外投资年均达到1300多亿美元。

应该说，中国改革开放40年来，对外开放取得了举世瞩目的成就，达到了当初所设定的发展目标。因此，可以说，发展是硬道理成为过去40年中国改革开放突出的特征。

二、中国对外开放的发展与市场经济的转型的关系

1949年，中华人民共和国成立，从此开启了社会主义中国的新纪元。国家或相应的对外经济主管部门根据国家计划决定商品的进出口，其基本动力来自于国民经济的发展。

从新中国建立以后到1978年，对外贸易的统制制度始终是中国外贸制度的主导。1978年以后，经济体制的转型和对外经济开放成为中国经济发展的主导方向。中国的对外开放表现为对外贸易体制机制朝着开放的方向发展，对国内的外贸企业逐步下放经营权。逐步采取了下放管理权、对外贸易的承包制度、对外贸易经营权的分散，对外贸易产品专业化经营的取消，允许外贸企业跨行业经营，由对外贸易的审批制转向注册制。

从激励企业的机制看，经营主体多元化是强化竞争，打破国有企业垄断的基本出发点。经营主体的正常利润回报，甚至超额的利润回报是各类企业参与开放经济的基本动力。

从企业经营的领域看，企业经营领域不断扩大。国家鼓励企业进入更多的国民经济领域。试图创造一个多元经济主体平等竞争、法制化、国际化、市场化的营商环境。

从政策环境看，中国对外开放所采取了贸易自由、投资便利和金融自由化的、致力于经济全球化的政策。因而，企业的国际化经营受到政府的鼓励，扩大出口和对外直接投资，增加产品的

进口和引进外资同样受到政府的支持。

从对外开放的目的看，在促进对外整体开放，发展对外贸易，引进外资，扩大对外经济合作的基础上，用对外开放倒逼经济体制的改革成为政府的追求目标。因此，“摸着石头过河”是我们的典型思路。

作为一个实施计划经济的发展中大国，面临两个方面的艰巨任务，一方面是，实现经济体制的转型，即是从计划经济向市场经济的转型，从由拾遗补缺向开放经济方向转型。另一方面是，实现经济迅速发展。

我们看到，中国改革开放40年以后，我们在经济发展水平方面已经进入中等收入国家的行列。据国家统计局的数据，2017年人均国民生产总值已经达到8800美元。在一个拥有13.9亿人口的大国是难能可贵的。应该说，中国经济发展已经取得了显著的成效。

从经济学意义上讲，路径的可复制性在于经济体制的体制机制的规范与稳定。

从经济发展的角度出发，两个方面的激励机制扮演着重要的角色。首先，中央政府各部门，地方政府，乃至国有企业的经济业绩成为考核干部，甚至晋升干部的主要指标。一些学者研究了干部晋级与其所在部门或地区经济发展速度、水平之间的关系，并得出了肯定的结论。其次，民营企业进入生产经营领域，市场的发展和因为商品短缺带来的高回报率，激励了民营企业的发展。民营企业的积极性借助地方政府为追求经济业绩的鼓励政策，实现了它们生产规模的扩张。总起来看，在经济正常发展的阶段，尽管中央政府、地方政府、国有企业和民营企业，甚至外资（三资）企业追求的目标不同，但是他们为实现自己的目标，共同推动了经济业绩目标的实现，带来中国经济的高速增长。

然而，经济增长不可能是直线发展的，市场经济的力量总会带来生产供应和市场需求的不平衡。当着这种不平衡发生时，无论是中央政府还是地方政府总是希望维持可持续的发展，不愿将

速度放慢。因此，中央政府和地方政府携手合作，以维持经济和对外开放的持续高速增长。相对而言，国有企业更愿意服从政府的要求，继续维持产量。因此，政府将国有企业作为“亲儿子”。因而在以维持经济高速增长为业绩目标的政府看来，国有企业越是壮大，就越能保障经济的持续增长，进而是维持政府对经济发展业绩的追求。因此，经济越是不景气，政府越是要支持国有企业，从而是国有企业的实力逐步增强。而且经济不景气持续的时间越长，国有经济持续壮大的机会越多，市场经济的因素在经济调整中的决定性作用就会趋于弱化，业绩优先成为暂时放弃经济体制机制转型的合乎逻辑的理由。¹在政府看来，国有企业越是能够维持持续的高增长，官员们晋级的机会越大，持续增长的目标成为专注发展经济的理由²。

政府为维持高增长所付出的开支越大，因经济不能正常调整所累积的问题越多，从而会为下一个周期调整付出更大的代价。只有这样，才能支撑国有经济的高速发展。长此以往，我们所追求的市场经济改革被暂时忽视，形成了政府不断输血，不断维持高增长的干预经济体系。因而，在市场经济的名义下，贯彻了计划经济的增长目标。

总之，当经济景气时，国有企业和民营企业一起发展，当经济不景气时，国有企业在政府的支持下，维持发展以便支撑高增长率的业绩追求。由于民营企业的“不配合”，使它们难以获得政府对企业转型升级的持续支持。

支撑高增长率需要大量的政府开支，要求政府部门创造或拥有大量的财政支出来源。土地财政的发展为政府获得这样的支出来源创造了条件，带动经济各个领域的高速增长。与房地产业的

1 见余子良、洪倩林、佟家栋、王芊“入世后国企产权改革的出口效应”《国际贸易问题》2017年10月期。佟家栋、洪倩林“国有企业改革对制造业工业企业工资与雇佣的动态影响”《产业经济研究》2017年2月期。

2 见薄智跃：“经济绩效与省级领导人的政治升迁”《人民论坛》2008年6月26日。

扩展及其利润相比，出口制造业部门和企业更加艰难。一方面，出口企业的工资水平远不能与房地产业相比，而且出口企业还面临同类发展中国家的成本竞争，另一方面，在劳动力进入短缺期，劳动力大量流入建筑行业，就意味着与外资、外贸行业就业人员的相应减少。我们称之为“中国式荷兰病”。

此外政府为获取支持经济高速增长的资金，必须不断地扩展征税的科目和来源。从而加大了企业税收负担，造成了制造业企业在艰难的经济调整期难以正常运行。“国进民退”越是成为一种必然的结果。³

因此，以深化市场经济改革为目标的社会主义市场经济建设，在解决了人民温饱问题后，长期的以经济增长、高速度发展对外开放为目标，客观上造成了优先经济发展，放缓市场经济深化改革进程的结果。

总之，改革开放40年，我们将发展是硬道理贯穿于全过程，取得了令人瞩目的成绩，而在经济制度转型方面，表现为市场经济改革滞后，因而没有形成一个经济发展高速度与经济体制机制转型并进的格局。

三、在经济发展的基础上，深化对外开放的体制改革

40年对外开放的经验表明，中国作为一个经济体制转型的发展中大国，在比较出色地完成了经济发展的任务，进入了中等收入国家行列的同时，开放性市场经济体制机制转型的任务还远没有完成。主要体现在以下几个方面。

首先，一个完善的市场经济体系尚未实现。市场经济在资源配置中要居于主导地位，追求获取最大限度的利润成为所有企业，甚至政府高度认可的发展经济的动力。

3 见佟家栋、刘竹青：“房价上涨与中国制造业的“用工难”问题” 《经济研究》工作论文，2018年2月5日

第二，缺乏市场经济正常运行的秩序及其依法执行的惩戒制度。市场经济要求有一系列法律制度用以维护其运行，依法惩戒违反市场经济规则的经济主体，不断修改和完善运行规则。

第三，政府官员在经济发展业绩考核的激励下，政府作用被逐步扩大，乃至替代了市场力量的刺激，使国有企业日趋做大。2008年国际金融危机以后，中国政府对经济的干预增强了。

第四，政府深度参与经济运行，使对外开放包含过多干预的嫌疑。从对外贸易方面，从中央到地方持续的鼓励出口政策是加速中国经济增长的重要来源。

党的十九大，提出深化经济体制改革。强调要发挥市场经济的决定性作用，充分发挥政府干预经济的作用，要解决好政府和企业的关系，市场经济力量和政府引导力量两个积极性，使“看不见的手”和“看得见的手”携手配合，把握好经济发展的方向，保持市场经济的激励机制。

从改革开放的角度看，建立开放新体系，形成新形式下的对外开放倒逼经济体制改革的新战略。首先，在微观领域，为企业经营对外贸易与经济创造良好的条件，对国有企业和民营企业一视同仁，形成平等的市场竞争生态。第二，在经济体制改革的基础上，形成企业，乃至产业创新的机制，创造企业能够在市场经济环境下改进技术，提高劳动生产率的内在机制，形成企业采用新技术的内在压力或动力。

从中观层面看，首先是尽快推动全国统一市场的形成，减少政府对区域经济发展，资源流动和集聚的干预，避免城市“摊大饼式”的发展。切断土地财政运行的机制，使房地产业的发展以人民的居住为底线。

从宏观角度看，宏观经济政策在很大程度上，避免政府过度参与经济运行。当然有为政府对宏观经济的调节是必不可少的，但是，要避免政府干预与政府追求业绩密切联系起来，造成负面的路径依赖。

总之，改革开放40年来，我们实行了一条加快中国经济发展

的正确道路，创造了中国经济发展的奇迹。同时，我们市场经济的转型明显滞后。在集中发展经济，追求高增长的绩效压力下，我们依靠政府的强力干预，甚至参与经济运行的政策，大力推动了持续性经济增长。党的十九次代表大会明确了市场体制机制在中国经济发展中的主导作用，同时，政府要积极干预经济，发挥“看不见的手”和“看得见的手”的作用，解决好政府和市场的关系，解决好政府职能转变的问题。在实现中国迅速增长的基础上，实现中国经济对外开放的体制机制转型。

【作者简介】

佟家栋，南开大学原副校长、中国特色社会主义经济建设协同创新中心首席专家、世界经济学会副会长、欧盟研究会副会长、欧洲学会副会长、南开大学应用经济学科学学位分委员会主任。