

经济社会一体化：多目标平衡与治理机制

□ 袁富华

[摘要]工业化后期经济发展可持续的源泉,在于服务业结构升级和消费结构升级所提供的效率补偿效应,高质量发展的关键是人力资本积累和要素质量升级。经济发展服务于社会发展,是工业型社会转变为知识型、福利型社会的动力,相应地围绕社会发展目标制定实施经济政策,成为新常态下效率/福利目标动态平衡的重要取向。

[关键词]经济社会一体化;治理;福利;效率;平衡

[中图分类号]F061.2 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2020)01-0038-08

[作者简介]袁富华,中国社会科学院经济研究所研究员

引言

本质上,发展是一个基于结构条件变化不断创造报酬递增机制的过程。经济社会政策的选择及其平衡,由特定发展阶段目标决定。工业化时期中国的发展战略以经济建设为中心,总体目标是加速资本积累,满足基本物质和服务的生产消费需求。与此不同,中国城市化时期的发展路径由服务业和消费主导,核心理念是“经济建设服务于社会发展”,以人为中心的社会政策的作用凸显,由此产生城市化时期效率/福利动态平衡的内在要求,且需要治理结构现代化的制度保障。

发展阶段及其主要矛盾的变化,引致经济社会目标和政策平衡机制的变化。随着结构服务化主导中国新常态趋势的形成,一些不同于工业化规模经济的问题也随之出现,为此,有必要提供一种理论认识的反转:即从生产供给角度看待消费,转变为从消费角度看待生产;从制造业发展角度看待服务业,转变为从服务业发展角度看待整体经济;从经

济政策看待社会政策,转变为从社会政策看待经济政策。笔者认为,这是理解转型时期经济社会一体化的关键。

现阶段中国城市化的主要问题源于工业化资源配置的路径依赖,主要表现为创新动力不足、要素质量升级滞后以及经济社会发展脱嵌。治理结构现代化的目的是推动发展型国家向规则型国家转变,在发挥制度红利的基础上寻求结构服务化的效率补偿效应,避免无效率增长下的滞胀风险。治理结构现代化的重点,应该围绕分享型就业机制的建设,通过制度互补性进行系统整合。

一、经济社会一体化的国际实践与理论基础

后工业化时期以高度城市化为标志的西方成熟社会,其经济社会目标和政策与工业化时期有相当大的差异。围绕罗斯托关于工业化奇迹之后政策选择的再平衡思想,现有一系列研究中,对城市化时期多目标动态平衡的问题与机制进行了初步探

收稿日期:2020-01-05

本文系国家社科基金项目“我国不同要素分配关系与分配正义理念创新研究(项目号:17ZDA114)”阶段性成果。

讨^{①②③},将其综合在城市化时期效率/福利的动态平衡框架下,并因此把经济社会一体化视为高度现代化的一种必然。这种理解既有发达国家的历史实践可供借鉴,也有充分的经济社会理论基础,特别体现在发展理念变化、城市化特殊性以及国家作用的再定位之中。

发达国家长期增长所蕴含的一个铁律,是报酬递增机制的创造和再造,这是发展阶段转换和经济演化的本质。体现为技术创新及治理结构现代化的报酬递增机制,在经济因素与社会因素的相互作用中生成、演化,以此推动历史阶段的顺次递进,呈现出高质量发展的动态图景。随着发展阶段从大规模工业化向工业化后期城市化的升级,为了寻求效率持续改进以满足多样化的福利需求,发达国家不断调整完善制度结构和经济社会结构,由此,现代化理念也处于动态变化之中。第二次世界大战后,世界经济所呈现的加速减速规律,特别鲜明地体现了这种趋势。

1.作为工业化发展成果的经济社会一体化趋势及其理念

根据发达国家经验,经济社会一体化内生于现代化过程之中:即社会发展的制度化建设由技术创新和管理创新推动,并作为新一轮创新的条件和规范存在,以此促进经济效率改进与制度质量提升的良性互动,报酬递增的发展本质蕴含在这种机制之中。与工业化时期重积累、重产出的技术理念不同,经济社会一体化的要点,在于围绕社会政策制定实施经济政策,笔者认为这种差异是理解第二次世界大战后,发达国家转型和城市化可持续的关键。

尽管各国制度模式差异显著,但从经济绩效和社会发展的总体表现来看,20世纪50年代以来发达国家现代化过程大致可以分为两个阶段,见证了分享机制与福利制度的建设与完善:第一阶段围绕规模工业化的生产供给展开,对应着1950年—1970年的结构性加速,微观动力来自于福特制在资本主义世界扩散,这种制度适应了重工业化、深加工程度以及垂直一体化的生产方式。这个时期,发达国家为了利用工业化的规模效率优势,结合特定国情演化出了各自的制度模式,典型如日本的供应商体制、德国的参与型企业等^④。受到凯恩斯主义的影响,各国政府对经济活动广泛干预,目的是提高私营企业效率,这一点在加尔布雷斯的著作中有着鲜明体

现^⑤。配合生产端的效率改进,这个30年间公共服务支出急剧增长,到1980年达到峰值。自20世纪80年代开启的第二阶段,以三种理念和社会态度的反转为标志——从生产供给角度看待消费,转变为从消费角度看待生产;从制造业发展角度看待服务业,转变为从服务业发展角度看待整体经济;从经济政策看待社会政策,转变为从社会政策看待经济政策。这种反转发生的背景,是服务业主导下发达资本主义新形态的出现,包括生产组织层面上水平分工取代垂直一体化,知识白领或知识技术阶层取代蓝领阶层成为社会主体,以及效率/福利多目标动态平衡取代工业化相对单一的目标等。

2.一体化政策目标框架

立足于上述总体趋势的观察,可以看到,政策一体化制度框架的生成和演化,沿着技术、社会和治理等三个层面展开,分别对应着工业化时期的规模经济、知识中产阶级扩大再生产以及转型时期制度调整,目的是适应发展阶段变化的要求。其间,由不同结构条件所塑造的发展理念不断更新,最终推动了与高度现代化内在一致的激励结构的形成。第二次世界大战后至今发达资本主义的转型,制度上虽然不断调整但却保持着连续性和稳定性,并作为后续生产/消费高质量发展的条件,新目标、新环境、新要求的反馈路径由此形成。总体来看,20世纪80年代以来,蕴含在发达资本主义转型过程中的效率/福利目标平衡机制如下:第一,从产业结构升级中培育创新动力。知识经济的兴起改变了生产结构和生产组织,这种不连续的结构因素导致创新源泉发生变化,由以往大规模工业化时期的工业技术创新转向以服务业高端化为基础的知识创新。在充分挖掘了重工业化和深加工程度化规模效率的基础上,为了寻求蕴含于知识经济中的报酬递增机会,发达国家竞争的焦点转向服务业高端化,科教文卫等与要素升级关系密切的领域受到重视。经由这些知识密集产业的发展,发达国家实现了生产/消费结构升级的互动以及市场激励与公共服务提升的互动。第二,知识中产阶级的扩大再生产。发达国家工业化带来的显著社会变化是知识中产阶级的崛起^⑥,主要归因于第二次世界大战后高技能和高等教育的迅速普及。根据Kochhar(2017)^⑦所提供的数据,欧美老牌资本主义国家中产及中产以上人口比重普遍在80%左右,平均教育年限高、人均收入水平高是其主

要特征。作为高度现代化的内核,知识白领阶层充当了协调经济社会和谐发展的纽带,既是消费生产性(或人力资本积累的)源泉,也是缓冲社会不公平压力的减震器。第三,国家治理结构现代化。权利—利益制衡机制连同呼吁—退出机制的建设是发达国家治理结构现代化的根本特征,也是推动治理现代化的根本力量⁸⁹。这种治理结构面对经济社会条件变化,表现出较大的适应性,并使得参与和分享制度在知识经济时代得以完善与巩固。根本上来说,发达国家规制型政府与新兴工业化国家发展型政府的重要区别在于运用规则和妥协维护要素所有者的利益均衡,包括产权保护、竞争激励和社会保护等在内的一系列正式或非正式规则的建立,成为效率/福利动态平衡的助推器。

3. 结构服务化的特殊性与多目标平衡机制

20世纪80年代以来知识经济的发展有力推动了工业型社会向知识型、福利型社会的升级。上述技术创新、社会发展和制度变革三个层面的目标在工业化时期逐步形成并在结构服务化条件下进一步完善。换句话说,发展中心从生产供给转向高端人力资本积累,要素质量升级成为建立在工业巨大生产力之上的新的需求和趋势。这种转变由高度城市化的特殊结构条件所致,也是经济社会政策再平衡作用的结果。具体来看:

第一,后工业化时期城市化的特殊性,使得政策选择及其再平衡方式发生了改变。发达国家福特制主导的大规模工业化在三个原则的互补与平衡中寻求生产率持续增长:即分工精细化、工资讨价还价以分享进步红利、资本积累与消费升级协同演化⁹⁰。以物品产出和供给为中心的这个阶段,社会政策目标服从于经济效率目标,尤其是大企业发展目标。当工业化主导在高度城市化时期被结构服务化主导所取代,经济发展促进社会发展与人的发展的理念逐步形成,体现在发达国家的社会学、心理学思潮对工业化的反思中。经济社会政策一体化目标的平衡中,倾向于强调由科教文卫事业发展所主导的人力资本积累,进而呈现出向需求支出端要效率的特殊景象。

第二,需求支出端的生产性与效率补偿。间接效率补偿与消费结构升级中所蕴含的生产性有关。笔者前期一系列研究中,对消费的效率补偿机制进行了探索,旨在说明内需主导的城市化可持续性的源泉,在于劳动力要素升级和知识过程创造,这都需

要科教文卫等高端消费项目的支持,从而间接提供创新动力⁹¹。从制度化方面看,要素质量升级所涉及的大都是外部性较大的公共领域,公共服务支出能力提升也就成为可持续发展的内在要求,并由此引出经济效率/福利制度动态平衡重要性。直接的效率补偿来自于服务业结构升级,沿着消费结构升级以及其他部门高质量发展的需求,位于高端的知识生产部门得到发展,知识的扩散推动服务业和制造业一体化融合。

第三,适应社会目标的产业政策调整。实践上来看,顺应工业型社会向知识型、福利型社会转型的趋势,20世纪90年代以来发达国家一改以往选择性、特定性产业政策,转向促进研发和支持创新扩散,注重营造良好的科技创新环境和营商环境,高度城市化时期的产业政策更加具有前瞻性和综合性⁹²。无论是美国一系列创新法案和国家创新战略、欧盟信息化和竞争力战略,还是日本科技创新立国战略,都是根植于要素质量升级和知识创新的预期之中。经历了1950年—1980年这30年的快速增长后,1980年发达国家社会保障、教育、医疗等公共支出达到顶峰,公共服务制度化建设进一步完善,城市化可持续的先行条件准备就绪,也因此使得(置于后端的)产业效率改进具有了连续性,发达国家用各自的现代化实践讲述了从工业化时代向信息化时代递进的完整故事。

二、中国以经济建设为中心的历史阶段性及其在转型时期的脱嵌与失衡

以上述发达国家经验和现代化理论为参照,本部分考察中国工业型社会向知识型、福利型社会转型时期所遇到的脱嵌或失衡问题。就经济社会一体化目标和机制而言,首先表现三个层面的偏离(或三重挑战):一是“干中学”模仿复制技术路径依赖,与城市化时期可持续发展要求不相适应;二是中国资本驱动模式,抑制了知识技术层的扩大再生产,迟滞了劳动力要素升级⁹³;三是原有以经济建设为中心的工业化资源配置体系,与城市化时期基于社会发展的理念不相适应。

可以认为,上述失衡问题是由中国新常态下新旧动能转换摩擦所引致的,且成为发展型国家向规范型国家嬗变的瓶颈制约。从共性上来说,干预加市场的中国工业化资源配置体系,符合发展初期阶

段的一般规律:不论是第二次世界大战后欧洲和日本对美国的追赶,还是中国工业的迅速崛起,都得益于银行主导的资源集中配置体制。与发达国家福特主义技术路径一致,中国经由大企业主导的重工业化,成功地将人口红利转化为资本积累,奠定了现代化所需的巨大生产力物质基础。从特殊性来说,中国承接低端产业转移的同时,技术组织上沿袭了流行的生产模式,但是受制于城乡二元性这个初始条件,逐渐发展出一种生产优先的“准福特主义”——即重投资轻消费、重物质资本轻人力资本、重规模轻质量。这种资源配置体制以短期利润最大化为特征,与城市化内生效率改进的要求脱节,集中体现为转型时期经济发展与社会发展脱嵌或失衡,这是理解治理现代化重要性的关键。根据前文所述,后工业化时期结构服务化主导经济的显著特征在于要素质量升级的要求变得迫切,发展理念的反转也集中体现为对社会发展目标的重视上。为此,笔者强调以下几点:

1. 立足于服务业结构升级看待效率改进和宏观稳定

结合中国现实问题,这里提供两点分析。

首先,报酬递增的源泉和机制。由工业化时期向人口红利要效率,转变为城市化时期向服务业结构高端化或知识经济要效率,理论上,中国产业转型连续性需要内生的创新机制支撑,或者就像发达国家表现的那样,有一个人力资本积累的平台,通过新机会的创造抵消资本报酬递减压力。但是,中国工业化后期面临的问题,恰恰是人力资本升级滞后所带来的瓶颈,中低层次人力资本主导的产业发展从技术能力和消费能力两方面形成制约。现阶段,中国经济结构上的困境,主要是工业化资源配置体制路径依赖所致,典型如干预和银行主导的投融资体制,将工业规模化扩张模式移植到城市化和服务业发展过程中,对“快钱”的盲目追逐,导致房地产“虚业”挤掉实业,从根本上抑制了服务业高端化。这种无效率的增长蕴含了风险累积机制:“虚业”在挤掉实业的同时,导致服务业规模化扩张,这种数量型扩张在长期中不利于提高就业质量和收入水平,进一步导致人力资本投资能力低下,反过来抑制产业升级,并打破城市化过程中效率和福利目标的动态平衡。

其次,结构上的矛盾影响到宏观层面稳定,这是

发展型国家常见的问题。转型时期不稳定的根源是“虚业”盛行——典型如房地产和“互联网+”的不适当运用,“快钱”思维本质上是旧体制追求利润最大化的不良遗产。需要强调的是,转型时期宏观形势的研判,需要立足于结构服务化的大背景,特别是关系民生的通胀趋势的判断,应该联系对于结构优化有潜在影响的指标进行分析。笔者的前期研究^⑨将这类指标称为“隐性通胀”因素原因是,不同于资本驱动的投资需求诱致的通胀,城市化时期的通胀成因由工业部门转移到服务业,不仅包括房地产部门,还包括科教文卫等高端部门,这都是影响未来潜力和增长预期的结构成分。从发达国家历史经验来看,城市化总体趋势是这类隐性通胀因素导致的不稳定。据此笔者认为,鉴于中国科教文卫等服务业高端项目供给和人力资本升级存在短板,由此导致的效率补偿能力不足是未来通胀趋势的最大隐患(城市化过快发展引致的农业供给短板,也值得重视)。

2. 立足于知识中产阶级扩大再生产看待社会发展

除了“脱实向虚”的效率失衡,转型时期脱嵌或失衡的另一个重要诱因是知识技术阶层发展滞后,这在拉美国家表现得比较明显。对于新兴工业化国家而言,能否实现经济对社会发展的嵌入——或者说能否达成劳动力要素质量升级,是突破中等收入陷阱的关键。对于中国而言,以经济建设为中心的阶段性目标基本实现,但是人口红利之后面临的挑战在于要素质量升级机制及知识创新过程,其成败取决于知识中产阶级扩大再生产能力。

有必要对一个流行的认识误区进行订正。现在有关经济增长保6与否的争论,不少基于增长速度来预测中国什么时候达到发达水平,这是误解。鉴于发展型国家的结构性因素制约,工业化后期能否再上一个台阶,不是纯粹的统计数据游戏,而是艰难的系统性转型问题,特别是人力资本升级、知识中产阶级扩大、以及治理结构的建设完善。因此,经济发展本质上是一个效率/福利动态均衡概念,是对报酬递增机制的不断寻求而非简单的统计预测,关键是如何通过要素和结构升级保持可持续的增长。

提供一个数据说明。北京和上海作为全国最发达的两个省份,目前人均GDP均突破2万美元,进入发达水平的门槛。同时,作为全国高级人力资本最集中的两个地区,也代表了社会发展的最高水平。

即便如此,北京和上海发展型特征仍然很突出,如表1所示,两个地区与日本韩国平均人力资本水平相比仍有很大的追赶空间,尤其是作为主要储蓄者的35—54岁几个年龄组,高等人力资本普及率相差20年左右^⑩。笔者的前期研究也表明,日韩两国在后工业时期均经历过高等教育普及的15—20年的快速提升时期。根据这种经验可以预想,中国如果要将城市化机遇变为现实,需要创造一个人力资本快速提升机制,但是这需要教育、培训的大力投入和治理机制的精心设计。

上述分析可以这样归纳,转型时期的脱嵌问题根本上是由需求支出端无效率所致。具体包括两种情景:一是由于缺乏知识中产阶层的支持,消费结构升级能力不足,无法提供城市化持续增长的内生动力,即消费不具有效率补偿性;二是公共服务支出无效率,表现为大量投资于回报率下的基础设施建设,在人口红利结束之后,更好的效率路径是保证科教文卫等人力资本的投资。

表1 2015年各个年龄组人口高等教育比重及其对比
单位:%

年龄组:岁	北京	上海	韩国	日本
25—29	44.0	32.8	85.0	42.1
30—34	45.8	33.6	78.3	55.5
35—39	39.0	25.1	70.3	54.1
40—44	27.3	16.3	56.1	46.7
45—49	20.2	10.3	46.0	46.5
50—54	14.9	7.3	36.5	41.4
55—59	9.6	3.9	25.3	41.4
60—64	9.2	3.7	18.4	23.3

数据来源:Barro-Lee.com;北京和上海1%人口抽样调查。

3.立足于规制型国家建设看待治理结构现代化

经由治理结构现代化增强制度韧性,用制度多样性理论解释,就是通过制度设计推动发展型国家向规制型国家转轨。党的十九届四中全会将国家治理作为重要战略目标提出,可谓抓住了转型问题的本质。现阶段产业结构失衡以及经济社会脱嵌,要从原有经济体制的路径依赖上找原因。治理结构现代化既要保持制度连续性(以便为效率提升创造一个稳定环境),又要增强就业系统、投融资系统和公共部门的韧性,以此判断为参照,现阶段的实质性问题可归结为以下几点。

第一,投融资体制与结构服务化的激励不相容问题。银行主导、大企业主导的工业化资源配置体制,反映了中国高速增长时期典型的发展主义特征。与大多数发达国家——如日本和欧洲老牌资本主义国家不同,中国为了实现快速工业化追赶,采取了短期利润最大化的静态比较优势策略,与欧洲国家和日本所采取的平衡发展分享的“反利润”模式存在极大不同。短期利润追求的工业化模式,与中国二元经济的初始条件有一定程度的相容性,但是这种以激励投资为目的的资源配置体制,却与结构服务化和消费主导的知识经济不相容。原因是随着服务业对制造业的替代,原有大规模资本驱动的基础削弱甚至消失了,在以质量和结构升级趋势引领新时代的理想条件下,原有投融资体制需要调整和重塑,为新的报酬递增机制提供相容的激励。

第二,市场缺位与退出机制缺失。中国的发展主义采取了政府组织市场的策略,使得市场机制符合国家战略,也因此导致了转型时期市场缺位和退出机制缺失。为了保持体制的连续性,与第二次世界大战后其他工业化追赶的举国体制不同(典型如日本),政府组织市场在中国采取了直接经济运行的方式,国有经济嵌入在了高增长机制中,这样做的优势是推动资本积累的迅速完成,劣势是导致市场缺位——即必要的市场规范机制的缺失,当前频发的借贷违约问题以及僵尸企业难以退出等,就是这种问题的反映。从这一点来看,转型时期的脱嵌,也表现为市场制度供给能力与规则需求之间存在缺口。就像发达国家在高度城市化时期以公共财政深度干预社会发展那样,发展型国家的干预在结构服务化时期同样重要,只是政府角色转变为提供市场规则和公共服务,法制化和制度化是解决市场缺位的重中之重。

第三,经济社会一体化的信任机制与呼吁机制问题。信任与呼吁机制的建立和完善,是国家治理结构现代化的标志,也是发展型国家嬗变为规制型国家的关键制度关节^⑪。效率不能替代制度建设,一味追求效率可能导致欺诈、责任感丧失等一系列道德风险,增加治理成本、削弱发展潜力。信任和呼吁规定了经济活动参与人交换规则和规范,包括正式的和非正式的经济社会规则,它的作用是降低不确定性,并为实验、试错等创新行为带来激励。发展型国家与规制型国家在这个制度领域的重要差别,就

在于个体表达个人信念的成本相对较低,健全的呼吁机制阻止低效率风险累积。发展型国家工业化时期制度供给以经济建设为主,特别是银行主导的选择性资源配置体制,人为地挑选了优胜者,致使经济中大部分信用机制和交换惯例得不到培育,这是与金融市场主导的发达经济的重要差别。同时,信任和呼吁机制也是丰裕时代需求多样化的产物,原有资源配置体制下受到忽视的中小企业和消费者,当有能力和意愿参与发展分享的时候,都同样面临有关制度建设的迫切需求,制度红利的大部分作用由此得到体现。

三、多目标动态平衡:制度互补性与均衡回复

理论上,多目标动态平衡机制属于制度模式多样性和制度互补性的研究范畴,回顾一下稍早时期的文献,至少可以追溯到20世纪70年代法国调节主义学派对福特主义问题及其后资本主义转型的分析^⑩。根据这种理论及其变种,特定发展模式由就业系统、市场组织框架、金融系统、宏观经济政策以及国际体系(国际贸易规则)根据各国国情组合而成,五类体制在目标上基于特定结构条件实现互补,形成一定时期稳定的经济社会治理机制,若某个系统出现问题,通过反馈机制作用于其他系统,如果冲击足够大,将会导致发展模式整体上的调整和转型,适应于新的发展条件的互补性制度也相应产生。这是20世纪70年代之后发达国家试图扭转福特主义所导致的通胀困境的大致阐释。理论上,这种解释对于中国转型治理分析具有启发性。

参照发达国家经验,前文述及中国“准福特主义”的发展模式在工业化后期所遇到的主要困难,并把多目标平衡问题归结为结构服务化过程中效率/福利提升的动态均衡问题,强调城市化时期理念和政策变化的两个趋势:即从生产供给为中心转向要素质量升级,以及从经济建设为中心转向社会发展为中心。实际上,2010年以来这种转型趋势已经显著起来,尽管受到投融资体制扭曲的困扰特别是对房地产价格高启以及地方政府债务平台风险的担忧,但是问题解决过程中,中国宏观政策逐渐转向支持城市化高质量发展的大方向却是非常清晰的。根据国际转型经验,未来一二十年中国将会出现一个公共服务支出快速增长时期,这种城市化的客观规

律必然会对经济效率持续改善提出更高要求,以效率覆盖城市化高成本成为避免风险的唯一路径。为此,需要完善治理机制推动效率补偿的达成。这里结合一些具体的平衡机制,从制度互补性角度给出一些扼要提示,核心是说明以多目标平衡增强发展分享能力。

1. 新发展理念:从联系的角度理解多目标平衡

适应结构服务化新常态下经济社会条件变化,“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念不仅体现了多目标综合平衡的发展思想,而且突出了运用系统论和联系观点理解转型问题的方法论,具有很强的前瞻性以及制度多样性、互补性的理论逻辑,是对“以经济建设为中心”传统发展认识的突破。把“五大发展”理念贯穿到五类制度组织系统时,其因素联系和因果机制就是围绕中国工业化后期民生事业塑造经济效率系统,实现效率与福利的动态平衡。综合来看,通过制度调整达成高质量消费与高质量生产供给的相互促进。

据此可以将发展目标的重置及其关系作一概览:第一,以消费结构升级促进生产效率提升。这是从就业和收入提升角度看待生产效率提升,与高速增长时期基于短期利润最大化看待规模效率的角度显然不同。消费结构升级对应着未来高质量就业和收入水平的持续提高,与“耐心”的前瞻性目标密切相关,具有跨期多、贴现率高的特征,这是消费主导不同于资本驱动的效率机制,也是消费生产性和效率补偿潜力所在。第二,以服务业结构升级促进整体经济发展。以产业论,结构服务化下改善效率的机制是升级服务业结构,服务业高端化作为知识经济的典型特征,其目标着力于知识过程的建立,知识创新、垄断、扩散作为新的报酬递增机制存在,也是服务业提供效率补偿效应的源泉。第三,经济发展服务于社会发展和民生改善。两类目标误置是导致城市化时期各类矛盾的根源。社会保护目标与相应制度建设一方面是为了适应工业化后期需求多样性,另一方面也是缓和工业时期加剧的社会不公平问题。目标权衡和重置的核心在于民生事业发展具有动态效率支撑。

2. 顶层设计:政府目标及其在联系中的作用

放在转型时期理解,顶层设计这一理念提出的背景有两个:一是政府发挥作用的环境变化了,政府与其他制度系统的目标及其联系变化了,典型如经

济发展服务于社会发展的要求下,政府能把法制化和民生事业做好,就已经尽职尽责了。二是作为发展分享的重要推动者,政府被嵌入了非线性的经济社会关联网络之中,或者说,传统发展型政府的统治者角色,有必要转变为经济社会联系中的利益博弈合作角色,这是规制型政府的特征,它具有与其他制度系统妥协的能力。因此,执行顶层设计的政府,原则上是社会一体化政策的协调者。

为协调各类制度系统及其目标,结构服务化时期政府功能将发生以下转变:第一,由直接干预和供给端激励转变为促进需求端升级。公共服务支出有效性的衡量,一大类指标是教育和社会保险,属于广义人力资本提升范畴,与劳动力质量提升、社会保护等有关。这一块公共服务提供能力及其可持续性,是效率/福利平衡能力的核心,也是决定城市化可持续性的关键,掉进“中等收入陷阱”的大多数国家,都是在这个环节上出了问题。第二,规则设计者、提供者。城市化时期政府的主要功能转型为促进需求端,相应把产出供给的激励交给市场,这是政府/市场划界的基本轮廓。但是,对于中国而言,这个过渡的挑战很大,原因在于政府直接干预所导致的市场缺位,需要以新的制度规则进行弥补,这也是转型时期强调法制重要性的原因。第三,国家创新体系建设。包括基础研发平台提供、功能性产业政策的设计等,涉及创新潜力、营商环境的塑造。

3. 就业系统:从维持型向分享型转变

前期研究中,笔者对中国就业系统在新常态下的演进趋势进行了分析,认为维持型就业系统向分享型就业系统的演变是提升就业质量、促进效率改善的客观要求^⑩。从联系和目标平衡角度来看,这种转变具有极其重要的意义。作为国民经济的核心环节,就业领域的制度变化涉及公共服务目标、市场组织以及投融资制度的变化,即关乎发展模式的整体转型。中国工业化的持续扩张,长期依赖于二元分割的就业制度,行政垄断部门的就业受到高度保护——如稳定的就业、较高的工资以及乐观的职业生涯等,相比较之下,农民工和城市部分低素质劳动者处于劳动力市场的弱势一方,就业不稳定、缺乏社会保护问题突出,但这部分就业群体却构成中国劳动力供给的绝大部分,中低层次教育程度是其特征。

福特主义的特征是利润分享,这种制度设计产

生于发达国家高增长时期,并促成了生产消费高质量的协同演化。相比较而言,中国将在中低速新常态下补足发展分享这个短板,在劳动力代际更新过程中推动要素质量升级,因此面临的压力会更大。未来挑战是如何提高公共服务能力满足人力资本积累要求,这里仅就社会保护的制度化问题提供一些分析。第一,就业保护与合同实施。规制型政府的作用很大程度上体现在就业的社会保护上,除了教育公平以促进整体劳动力质量提升外,还包括失业保险以及劳动力市场保护规则的提供。中国庞大的劳动力规模为城市就业市场施加了巨大压力,经济社会不稳定的根源部分在于就业合同的不完备,劳动契约规范需要政府与企业之间进行制度妥协。第二,提升就业能力和学习激励。就劳动力更新过程中人力资本升级途径而言,中国相对有限的普通教育资源,意味着只能有少部分年轻人接受高等教育,大部分人需要通过技能培训体系获得高技能,因此,建立与高等教育类似的职业生涯规划 and 激励,是中国职业教育系统需要慎重对待的问题。

4. 金融市场的结构性改革

20世纪90年代以来,日本和欧洲国家基于银行的投融资体制,发生了向金融市场主导的转变,直接融资的地位上升。理论上,基于银行的间接融资机构与国家动员体制密切相关,典型如日本的主银行制,这是一种与企业组织系统互补的制度安排,并且通过影响生产组织形式对就业系统及其他经济系统造成影响。与此类似,中国的工业化基于银行主导的金融体制形成和运作,在转型时期也面临金融结构完善问题。党的十九届四中全会对于金融系统供给侧结构性改革的定调是,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,有效防范化解金融风险。传统的基于银行的金融结构,主要功能是动员储蓄、对大企业进行选择性的融资,金融供给侧改革的基调从金融系统内部结构完善,以及金融系统与其他经济系统的联系角度认识问题,把金融发展之于小企业、消费者的普惠性纳入进来,契合创新激励和稳定性的现代化特征。

总之,新常态下治理结构现代化的任务,是推动要素质量升级,以便为效率/福利动态平衡提供基础。由于发展战略和瓶颈制约不同,中国现代化两个阶段治理框架存在本质差异。大规模工业化阶段

围绕资本积累进行体制设计,经济建设是中心,这种体制成功地把中国带入中等收入国家。但是,在向高等收入国家迈进的时候,人力资本高端化是必要条件,促进人的发展自然成为中国城市化阶段制度设计的主要目标。以就业系统为核心展开的规则设计和法制化,是这个阶段制度改革的要务。

注释:

①袁富华、张平.宏观调控:产业政策和财政金融政策相互关系的视角[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(5).
 ②付敏杰、张平、袁富华.工业化和城市化进程中的财税体制演进:事实、逻辑和政策选择[J].经济研究,2018(12).
 ③Rostow, W. W. The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto[M]. Cambridge University Press,1960.
 ④Amable,B. The Diversity of Modern Capitalism[M]. Oxford University Press,2003.
 ⑤作者在《新工业国》中,用了最后11章的篇幅,对以下观点进行阐述:在工业化时期,国家多重经济社会目标的制定,都是为了促进大企业产出和效率提升。[美]约翰·加尔布雷思,嵇飞译.新工业国[M].上海人民出版社,2012.

⑥袁富华、张平.知识技术阶层再生产:效率和发展的一类等价命题[J].经济与管理评论,2018(6).
 ⑦Kochhar, R. Middle Class Fortunes in Western Europe[R]. Pew Research Center, 2017.
 ⑧[美]阿尔伯特·赫希曼著,卢昌崇译.退出、呼吁与忠诚[M].北京:经济科学出版社,2001.
 ⑨[美]阿尔伯特·赫希曼著,冯克利译.欲望与利益[M].杭州:浙江大学出版社,2017.
 ⑩Boyer, R. and Saillard, Y.Regulation Theory [M]. Routledge,2002.
 ⑪袁富华.供给侧结构性改革:现实基础、理论逻辑、治理配套[J].贵州省党校学报,2017(5).
 ⑫袁富华、张平、陆明涛.长期增长过程中的人力资本结构:兼论中国人力资本梯度升级问题[J].经济动态,2015(5).
 ⑬袁富华、张平.结构性减速过程中的储蓄耗散:假说与事实[J].天津社会科学,2018(3).
 ⑭依据分段年龄组,大致可以递推高等教育普及率的差距。
 ⑮袁富华、张平.经济现代化的制度供给及其对高质量发展的适应性[J].中国特色社会主义研究,2019(1).
 ⑯张鹏、张平、袁富华.中国就业系统的演进、摩擦与转型[J].经济研究,2019(12).

责任编辑:陆焱