

中国经济增长路径转变中经济 与非经济因素共同演进机制构建

张 平

(中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836)

摘要: 改革开放实现了工业化、国际化、城市化的三重发展, GDP 高速增长, 形成了国内与全球化双重发展的规模效率, 技术水平不断提高, 资本快速积累, 农村剩余劳动力在开放中转变为“人口红利”, 创造了劳动要素的比较优势, 推动了经济高速增长, 促进了中国第一个百年目标的实现。第二个百年目标是全面建设社会主义现代化国家, 以人民为中心的全面发展思想贯穿整个发展阶段, 发展路径的转向是必然选择。转折的挑战直接来自于经济增长放缓, 经济发展的正反馈机制逐步弱化。构造非经济因素的正反馈机制, 有助于让人们更广泛地参与到现代化进程和治理过程中, 打破原有增长路径依赖, 转向新的发展方向 and 实现新的发展理念。建立以人民为中心的经济体系要推动广义人力资本的持续提升, 重视包容性发展, 推动知识阶层的扩大再生产, 要基于城市化的社会福利和宏观稳定目标改革宏观资源配置体制, 推动经济激励转向包容性、可持续和平稳的高质量发展阶段。

关键词: 经济因素; 非经济因素; S 增长路径; 正反馈机制; 以人民为中心; 宏观资源配置体制改革

中图分类号: F124 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2020) 10-0037-13

党的十九大报告明确了中国全面建成小康社会后的两步走战略目标、阶段性特征和发展路径, “第一个阶段, 从二〇二〇年到二〇三五年, 在全面建成小康社会的基础上, 再奋斗十五年, 基本实现社会主义现代化……第二个阶段, 从二〇三五年到本世纪中叶, 在基本实现现代化的基础上, 再奋斗十五年, 把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”^①。按现在的高收入组计算, 人均 GDP 超过 13 000 美元, 即突破中等收入上限, 成为高收入国家。2019 年中国人均 GDP 为 10 000 美元, 2020 年在全面建成小康社会的基础上向现代化迈进, 预计在 2028 年前后迈入高收入国家行列, 到 2035 年人均 GDP 将超过 20 000 美元, 初步实现社会主义现代化, 到 21 世纪中叶预计人均 GDP 突破 40 000 美元, 实现现代化强国的目标。^②

党的十九大报告不仅为经济发展提供了具体路径, 更说明了经济发展新阶段的基本矛盾以及新发展理念 and 坚持改革开放的方式方法, 重点强调了发展体系是围绕着以人民为中心这一根本命题, 提出了必须坚定不移地贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念, 基于国家的现代化建设进程 and 奋斗目标提出了全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的总体布局。政治、文化、社会、自然等非经济性因素成为主导现代化转变的重要因素。

实现第一个百年目标的内在经济逻辑在于中国通过改革开放, 促进了工业化、国际化、城市化的

作者简介: 张平, 中国社会科学院经济研究所研究员, 研究方向: 经济增长。

^① 习近平 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, 北京: 人民出版社, 2017 年。

^② 这些价值均以当期价格计。

三重发展,推动了GDP高速增长。经济增长动力是这三重发展带来的规模效率。技术依赖于“干中学”,资本靠高储蓄和吸引外资实现快速积累,而农村剩余劳动力在开放中转变为“人口红利”,创造了劳动要素的比较优势,推动了中国经济高速增长。向第二个百年目标进军的过程是中国转向现代化的阶段,人的全面发展思想贯穿整个发展阶段。发展路径的转向是必然选择,然而转折是艰难的。高速增长意味着规模收益递增,经济的正反馈机制自我强化,转向以人的全面发展为导向的路径,经济走向均衡,规模收益递减,经济回馈机制减弱,需要构造非经济因素的正反馈机制才能打破原有增长路径依赖,转向新的发展方向 and 实现新的发展理念。本文依据S增长路径模型预测未来经济增长率,分析路径转变条件的经验事实,提出适应增长路径转换的模式,引入非经济因素的正反馈机制,克服路径锁定,通过经济与非经济因素共同演化,实现经济发展的路径转换,迈向现代化。

一、中国经济长期增长的S路径

1. 增长研究范式的转变

中国社会科学院经济研究所中国经济增长前沿课题组创新性地提出了经济长期增长的S型路径和发展阶段命题,刻画了中国经济赶超中的阶段性规模收益递增特征,探索从工业化转向城市化过程中的动力结构转变、收益特性、政府干预、技术进步等原理,^①探讨了技术进步中的“干中学”效应递减、低成本要素提供不可持续、从“结构性加速”向“结构性减速”转换的机理与挑战等问题。^②

S型曲线的增长命题涉及两方面的拓展:第一,构造了一个依赖于时间的增长模型。该模型最少具有两期性质,即阶段性特征,规模收益递增的发展阶段受到阶段性极限限制,强制转向至规模收益递减的发展阶段。这一阶段能否依靠创新等新要素推动经济走向内生增长是不确定的,此外,跨期受到自然条件等约束,需要一套新的发展模式。第二,将非经济因素纳入增长模型。S型生产函数是在增长依赖于资本、劳动要素的积累模型中增加了新的规模递增要素,包括社会、制度、创意、人力资本等,将增长目标从单一经济绩效转向关注人的全面发展的经济社会福利,修补、简化了新古典增长范式。现代经济增长模型的演变过程就是一个不断简化的过程,不包括阶段性,也不包含任何非经济性要素,是一个单调的要素积累增长模型,外生变量为技术进步和人口。内生增长理论将人力资本内生为技术进步,作为持续推动增长的因素,增长模型中也没有破坏自然资源引起气候变暖的成本项目,没有两极化分裂社会的代价因素,把人类社会、意识形态、自然资源等高度复杂的过程简化为要素积累的增长模型,是永远增长的永动机模型,适合于工业化的无约束开采物质生产阶段,将其用于基于人的全面发展和与自然和谐共处的现代化阶段是非常有局限性的。

单一增长过程及其简化的经济学抽象作为经典分析的贡献毋庸置疑,但它难以涵盖真实经济发展的多阶段特征和阶段转换特性,过度地简化了非经济性因素,进而成为一个孤立系统,而现实经济是与社会、政治、文化、自然融合一体的人类真实活动。这些问题使经济学家开展积极探索,试图从多方面进行拓展。马克思主义学术传统一直将经济生产方式与阶级的产生相连,形成了丰富的经济与社会互动的发展机制,划分了历史发展的大阶段,指导了实践。从亚当·斯密到现代经济学学者都在不断探索经济与伦理、社会等人类活动变量互动联接的理论逻辑。^③阿玛蒂亚·森指出,现代经济学的根源,一是由“边际革命”开创的经济学的“工程学”;二是经济与伦理学的分离。^④经济与社会互动的分析浩如烟海,如经济嵌入社会的理论、基于心理活动的行为经济学等。经济行为与人类社会、

① 张平、刘霞辉主编《中国经济增长前沿》,北京:社会科学文献出版社,2007年。

② 张平、刘霞辉、王宏森《中国经济增长前沿II——转向结构均衡增长的理论和政策研究》,北京:中国社会科学出版社,2011年;中国经济增长前沿课题组《中国经济长期增长路径、效率与潜在增长水平》,《经济研究》2012年第11期。

③ 乔洪武等《西方经济伦理思想研究》,北京:商务印书馆,2016年,第10页。

④ 阿玛蒂亚·森《伦理学与经济学》,王宇、王文玉译,北京:商务印书馆,2000年,第10-11页。

意识、道德、政治、法律等活动的互动性是现代主义的一个基准。

罗斯托在《经济增长理论史：从大卫·休谟至今》中以经济发展阶段为基准讨论了每一阶段的“增长基本方程”，将非经济因素和增长阶段与极限作为讨论的阶段范式，将经济增长划分为起飞阶段、成熟技术阶段、大众消费阶段等。^① 亚洲金融危机后，世界银行的“中等收入陷阱假说”再次将发展阶段研究推到了重要位置，中国作为新兴市场国家如何跨越“中等收入陷阱”成为一个重要话题。^② 阶段性讨论在本质上隐含了阶段性断点的可能性和演化分叉的可能性，这也是人类社会多样性特征的产物。

加入自然成本冲击来探讨增长模型是在增长模型中增加了成本项目。在大自然作为复杂系统不断被破坏后，经济面临全球性气候灾害、环境污染、瘟疫等的冲击，根本性地改变增长的技术和演进路径。工业化以来，以刺激消费、增加物质消耗为基准的提升 GDP 的增长模式被温室效应不断地挑战，自然灾害、污染和疫情等冲击的规模和频率不断加大，已经构成了增长的损失（成本）项。需要重新定义古典式的自然开采—加工污染—过度消费的工业化生产与生活模式，将其改变为可持续增长模式。^③ 学者、大众、政府精英都在重新讨论是否只有通过物质消耗来提高 GDP 才能实现增长的意义，关注中国全面建成小康社会或进入高收入阶段后，精神享受是否为“精神收入”，能否被核算。在自然成本冲击下，重新设置人类发展的新目标和人类发展的新模式被广泛讨论。

增长路径转折是经济增长路径逐步逼近阶段性极限的特征表述，是一个过程，是必然趋势。路径转换的方向含有多种可能性，如经济学、组织学中讨论的路径依赖是没有成功地转换到更高的增长阶段，而是陷入增长困境中，这被称为增长陷阱。中国增长路径的阶段性极限特征表现在多方面：随着人均 GDP 的增加和市场的全面开放，要素价格完成了国际市场定价，基于市场规模扩张和隐蔽资源（要素）重新定价推动的规模收益递增效用逐步递减，“人口红利”推动的劳动力供给比较优势逐步消失，人口老龄化会导致人口负债；技术进步中的模仿效率和效益随本国技术水平接近全球技术前沿边界而下降，技术创新开发不确定性增强；结构再配置效率下降，后发国家的产业结构从传统农业为主导转向现代化部门为主导，从农村到城市的结构再配置效率也随着城市化率的不断提高而递减；自然成本约束明显加强，可持续发展成为增长的要求；基于城市发展的非经济因素推动增长向包容性增长转变。

这些新的增长模型和发展模式实质上是要推动路径转变，其最大的特征是通过加入非经济因素取得超越增长的广泛的民众支持，形成正反馈机制。

2. S 型增长曲线模型和 2021—2050 年长期增长预测

S 型曲线模型本质上是人均 GDP 基于资本要素积累扩展的增长生产函数，扩展到因时而变的增长路径，构成了一个逻辑曲线。^④ 依据模型和最新的数据，我们重新估计了中国长期增长曲线。^⑤ 中国的人均 GDP 增长在 1953—1978 年波动较大，在 1984—2019 年增长幅度较大，依据 1978—2019 年的数据，用贝叶斯估计模型可以得到：参数估计值的均值为 0.004 12，95% 的置信区间为 (0.003 98, 0.0042)， a 的均值为 86.151 68，95% 的置信区间为 (83.9856, 89.4521)； b 的均值为 0.0892，95% 的置信区间为 (0.0827, 0.091 76)，收敛于 $\alpha = 0.004 12$ ，可得到 $k = 242.72$ ， $a = 86.1516$ ， $b = 0.0892$ 。中国人均 GDP 的 S 型增长曲线函数为：

$$y_t = \frac{242.72}{1 + 86.1516 \cdot e^{-0.0892t}}$$

计算 1978—2019 年实际人均 GDP 与模拟人均 GDP 可得到方程预测误差项为 $e^2 = 7.4159$ ，曲线见

① W. W. 罗斯托 《经济增长理论史：从大卫·休谟至今》，陈春良等译，杭州：浙江大学出版社，2016 年。

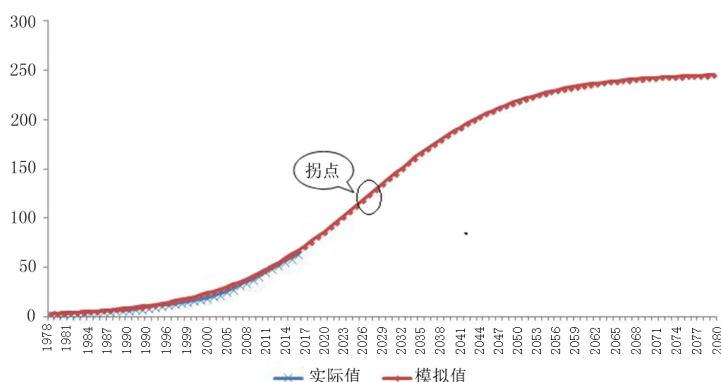
② 张平 《中等收入陷阱的经验特征、理论解释和政策选择》，《国际经济评论》2015 年第 6 期。

③ 赫尔曼·E. 戴利 《超越增长：可持续发展的经济学》，诸大建等译，上海：上海译文出版社，2001 年。

④ 刘霞辉 《论中国经济的长期增长》，《经济研究》2003 年第 5 期。

⑤ 陈昌兵、张平 《加快我国现代化建设，实现第二个百年奋斗目标》，北京：中国社会科学出版社，2018 年，第 18 页。

下图，可计算的拐点为2033年，即人均GDP从高速增长转向中高速增长，再转入稳定增长，2034年以后中国人均GDP增长将进入平稳发展期。



实际人均GDP与模拟人均GDP图

数据来源：该模型由中国社会科学院经济研究所陈昌兵研究员更新计算。

根据模型的预测值，结合2019年人均GDP 10 000美元的基数，按照2020年名义GDP增长3.5%和汇率为7来计算GDP增速，而后年份假定汇率为7，做三阶段的通货膨胀率假设，2021—2033年GDP平减，即通胀水平保持在2%，2030—2040年降至1.5%，2041—2050年降至1%，这意味着在2050年以前人民币汇率对外保持着小幅升值的增长态势。按模型预测的人均GDP计算（见下表），到2033年中国人均GDP达到24 000万美元，2050年人均GDP达到41 000万美元，实现现代化强国，到2050年经济增长逐步从赶超速度向发达国家增长速度收敛。财富水平的关键不是速度，而是经济的稳定和持续增长以及汇率的升值，具体表现为经济、政治、社会多方面和谐稳定的信用性特征。因此，降低波动、实现和谐和持续增长是发展的根本。

2020年后发展阶段从工业化以物质效率供给转向深度城市化过程中以人为中心，即通过消费和服务提升人的生活质量，达到创新和提升效率的目标，城市化的经济体系向福利社会体系转型，提供高质量的公共服务。2019年中国常住人口城镇化率为60.60%，户籍人口城镇化率为44.38%，随着户籍改革，常住人口衡量的城市化与户籍人口衡量的城市化逐步统一，预计到2030年以常住人口衡量的城市化率将达到70%，城市化率进入自然增长阶段，即通过城乡人口比例的自然变动来提高城市化率。城市人口占比高于农村人口，而且年轻化程度高，预期寿命长，通过人口自然增长的差异来推动城市化，到2050年基本城市化率将达到85%。

中国第二个百年奋斗目标的核心是基于深度城市化过程中的人的现代化，在这一过程中，政治、文化、社会、法律、人与自然和谐等非经济因素作为关键变量应纳入中国国家现代化体系的构建中。

二、中国经济增长转变中的经验事实与模式演进

本文预测2033年为经济增长转折点，转折本质上是一个过程，而不是一个简单的时点，这一过程由一组转折性经验事实推动。本文梳理这一转折过程中的经验事实，讨论发展模式的变与不变，理解过程中不可更改的趋势及传统模式锁定的冲突与调整。

1. 经济增长转变中的经验性事实

中国经济转折中的一系列相关事实都在揭示规模收益递增过程的转变。

(1) 以出口为导向的工业化推动的规模递增经济赶超阶段结束。2012年中国由“结构性加速”

转到“结构性减速”^①。“结构性赶超”是指资源从低效率的传统产业部门转配置到高效率的现代化工业部门，通过结构性配置带来的规模收益递增，实现高速的经济增长。工业化是中国赶超增长的第一大结构性动力，2011年前中国工业增加值占GDP的比重在40%以上，个别年份会低些，但很快就会恢复，2011年后工业占GDP的比重系统性下降，到2019年降至30%。完成工业化后，由于服务业规模效率低于工业部门，所以中国经济结构服务化开始加速后，经济增长因服务业比重上升逐步减缓，这与发达国家的发展历程和趋势一致。经济结构服务化是路径转向的最重要标志。

中国未来增长的预测表

年份	人均国内生产总值年增长率	国内生产总值增长率	人口增长率	人均GDP预测(贝叶斯)以1978年为基期的实际增长	年份	人均国内生产总值年增长率	国内生产总值增长率	人口增长率	人均GDP预测(贝叶斯)以1978年为基期的实际增长
1978	10.2	11.65	1.35		2015	6.4	7	0.50	6.94
1979	6.2	7.57	1.33	9.20	2016	6.1	6.8	0.59	6.78
1980	6.5	7.85	1.19	9.19	2017	6.4	6.9	0.53	6.61
1981	3.8	5.14	1.38	9.18	2018	6.3	6.7	0.38	6.44
1982	7.4	9.03	1.58	9.16	2019	5.7	6.1	0.33	6.25
1983	9.2	10.77	1.33	9.15	2020				6.07
1984	13.7	15.23	1.31	9.13	2021				5.88
1985	11.9	13.51	1.43	9.11	2022				5.68
1986	7.3	8.95	1.56	9.09	2023				5.48
1987	9.9	11.72	1.67	9.07	2024				5.28
1988	9.4	11.3	1.58	9.05	2025				5.07
1989	2.6	4.21	1.51	9.02	2026				4.86
1990	2.4	3.9	1.45	9.00	2027				4.66
1991	7.8	9.3	1.30	8.97	2028				4.45
1992	12.8	14.2	1.16	8.93	2029				4.24
1993	12.6	13.9	1.15	8.90	2030				4.04
1994	11.8	13	1.12	8.86	2031				3.83
1995	9.8	11	1.06	8.82	2032				3.63
1996	8.8	9.9	1.05	8.78	2033				3.44
1997	8.1	9.2	1.01	8.73	2034				3.25
1998	6.8	7.8	0.92	8.67	2035				3.06
1999	6.7	7.7	0.82	8.62	2036				2.88
2000	7.6	8.5	0.76	8.56	2037				2.70
2001	7.6	8.3	0.70	8.49	2038				2.54
2002	8.4	9.1	0.65	8.42	2039				2.38
2003	9.4	10	0.60	8.35	2040				2.22
2004	9.5	10.1	0.59	8.26	2041				2.07
2005	10.7	11.4	0.59	8.18	2042				1.93
2006	12.1	12.7	0.53	8.08	2043				1.80
2007	13.6	14.2	0.52	7.98	2044				1.67
2008	9.1	9.7	0.51	7.88	2045				1.55
2009	8.9	9.4	0.49	7.76	2046				1.44
2010	10.1	10.6	0.48	7.65	2047				1.34
2011	9	9.6	0.48	7.52	2048				1.24
2012	7.3	7.9	0.50	7.38	2049				1.15
2013	7.2	7.8	0.49	7.24	2050				1.06
2014	6.8	7.4	0.52	7.10					

说明：数据来源于《2019中国统计年鉴》。

(2) 全球化市场带动的规模收益递增结束。基于比较优势，中国通过出口拓展了全球市场，2015年出口产品占全球市场份额的比重达到14%的顶峰，而后略有下降，2019年为13%，至此到达

^① 袁富华《长期增长过程的“结构性加速”与“结构性减速”：一种解释》，《经济研究》2012年第3期；中国经济增长前沿课题组《中国经济转型的结构性特征、风险与效率提升路径》，《经济研究》2013年第10期。

极限水平，净出口占GDP的比重从2007年的8.6%，下降到2018年的0.85%，出口带动效应下降，出口导向的经济扩张结束，逐步进入以国内需求为主导的经济发展阶段。

(3) 空间聚集获得的规模收益预计到2030年前后结束。2011年中国城市化率突破50%，2019年突破60%，空间聚集带来的规模效应推动着城市化的投资、私人住房的购买和城市建设产业的发展，预计2030年城市化率达到70%后，城市规模聚集度逐步稳定，人口城市化速度依循城乡自然人口的增长而提高，库兹涅兹周期也基本结束。2030年后城市人口占比大是源于城市人口比例大、年轻人多、预期寿命长以及城乡人口的自然增长。城市化率的提高失去了人口转移带来的聚集效应，为人口空间聚集而大幅度投资的城市建设周期结束，城市化加速增长路径转向平稳增长路径。

(4) 中国“人口红利”在2015年结束。“人口红利”是中国赶超路径中最重要的一个要素，改革开放后劳动人口占总人口的比重持续上升。后发国家人口多，由此导致贫穷，进而陷入“马尔萨斯陷阱”中。只有大量农村剩余劳动力转移到工业化进程中，参与到国际化分工体系，才能化负担为红利。中国劳动力占比在2012年见顶后逐步缓慢回落，人口老龄化速度加快。按照联合国的预测，中国人口总量在2031年将达到14.6亿的顶峰，人口增长转变为负向，劳动供给增长率下降，65岁人口占比接近20%。

(5) 中国的资本形成增长速度逐步下降。资本形成来自于国内储蓄，包括国内投资和净出口，现阶段净出口占中国GDP的比重下降至1%，因此中国的储蓄主要来自国内储蓄的增长，从现有的情况看，储蓄增长率与收入增长率保持正相关关系，随着收入增长的减缓，储蓄增长也将减缓，居民、企业、政府负债增长加速，根据国家金融实验室公布的2020年资产负债表，第一季度居民负债占GDP的比重为57.7%；企业负债占GDP的比重为161.1%，政府负债占GDP的比重为40.5%^①，净储蓄水平持续下降，资本形成增长速度也逐步下降。

(6) 中国汇率重估带来的GDP高速增长在2016年人民币加入SDR后结束。1994年汇率并轨，人民币汇率从5.8贬值到8.7，中国从此开创了持续出口盈余的历史，通过压低汇率增强比较优势提升出口竞争力。随着中国贸易总量在全球市场份额的提高，汇率贬值带来的出口效应第一次被修正，2005年人民币持续小幅升值，到2015年中国GDP按美元计算超高速增长，包含了名义GDP的高速增长和汇率升值。汇率升值导致大量国际资金涌入中国，人民银行的货币发行是基于外汇资产的货币供给，货币供给大幅度增加，推高了中国的GDP增长，每年达到15%左右，加上每年汇率升值约3%，中国以美元计价的GDP年均增长18%，汇率升值带来了中国的超高速赶超和财富效应。2015年8月11日汇率按市场定价原则改革，2016年10月人民币加入SDR体系，2017年后人民币双向波动，直到2020年形成了比较均衡的汇率体系，但基于汇率升值带来的大幅度经济增长已经结束。汇率定价透明化后，中国资源（要素）价格也逐步与国际定价接轨，隐蔽资源（要素）重估结束。

(7) 中国成为《巴黎气候变化协定》的缔约方，强调减排的国际责任，自然约束成为新的成本，这些基本事实预示着阶段性发展逐步走向极限，转折已经不可避免。

2019年中国人均GDP超过10000美元，未来15年将跨越中等收入阶段，迈入高收入国家行列，增长速度向发达国家收敛，规模收益逐步递减。增长路径转变不以人的意志为转移，有其内生逻辑，符合现代化发展的三大规律。第一，符合人类需求定律，经济学中的恩格尔定律、心理学的马斯洛需求层次理论以及大量事实已经证明了需求定律，即随着人们收入水平的提高，物质消费占比下降，而精神需求增长，与之匹配的是服务业占GDP比重持续上升。^②第二，符合广义人力资本消费—创新效率补偿的规律，精神需求的增长必须伴随着广义人力资本消费的提高，提升人的创新能力，形成创

^① 张晓晶、刘磊 《宏观杠杆率—NIFD季报》，www.nifd.cn。

^② 中国经济增长前沿课题组 《突破经济增长减速的新要素供给理论、体制与政策选择》，《经济研究》2015年第11期。

新效率补充, 否则该循环不能持续。^① 第三, 符合人的全面发展规律, 人们的收入—福利水平超过小康阈值后, 经济体逐步进入均衡增长阶段, 经济约束逐步减弱, 人的全面发展成为现代化的中心议题, 大量的非经济因素是构建现代化体系的新基础。

2. 转型方向、路径依赖与模式变革

中国从 2020 年全面建成小康社会到 2035 年实现社会主义现代化, 首先面对的是经济规模收益递增的消失, 经济增长放缓, 路径需要转换, 而且这一转换没有强的经济激励; 同时, 需要转变与原有高速增长相伴的模式, 即需要转变发展模式中的控制系统 (宏观制度) 的导向, 重新确立激励方向, 转变相关结构 (市场结构、产权结构、生产结构、利益格局等) 和动力机制 (正反馈机制), 改变路径锁定状态。中国从经济赶超模式转变为高质量发展模式, 从单一物质增长转向以人的发展为基准, 创新、协调、绿色、开放、共享与经济、政治、文化、社会、生态五位一体的协同发展, 这是一个全新的激励目标。未来经济增长的基本模型中, 一方面, 要融入更多具有规模收益递增性质的新要素, 将创意、人力资本、知识与数据等变量加入创新变量组中; 另一方面, 将非经济要素纳入基本增长模型, 绿色作为可持续度量变量, 共享作为包容性变量, 政治、文化、社会、法律等作为制度性治理变量。高质量增长模型要素组要远远高于传统的增长模型, 而被解释变量也不仅仅是 GDP, 而是包含了基于人的发展的多维社会福利目标函数。增长路径的改变充满了不确定性, 特别是原有路径和模式都会阻碍这一转型。形成超前性的意识, 开拓未来的方向, 最终要依靠路径导向, 积极改变发展模式, 制定基于中国人发展的宏观激励目标和配置体系, 形成基于新要素的新结构, 建立非经济要素的正反馈机制, 通过国民积极参与打破路径锁定, 实现路径和模式 (激励) 的双重转换。

增长路径的转换直接涉及打破增长路径依赖和原有发展模式锁定的利益格局。路径依赖来自于技术路径讨论, 诺思将其引入经济学, 逐步形成了一套制度演进的路径依赖理论。^② 制度变迁和路径依赖理论涉及很多命题, 本文从以下三大问题入手: 第一, 报酬递增与自我强化机制保障了路径持续性的逻辑, 经济报酬作为唯一的激励手段, 具有自我强化效应, 形成了一个单一的追逐经济利益最大化的体制格局。第二, 制度变迁动力机制揭示了制度形成的最重要基础是人们的意识形态和产权安排制度效率, 意识形态是使个人和集团行为范式合乎理性的智力成果, 通过意识形态等因素构成一组相互关联的制度体系, 因此, 制度的变革不单单是一个经济绩效问题, 应当拓宽为“一个社会的政治、经济制度、技术、人口统计学和意识形态”^③。第三, 路径锁定本质上是利益格局和历史选择对现在选择的约束。

学者们沿着技术进步和制度变迁开展了很多探索, 特别是在打破路径依赖方面的分析涉及路径构造以及路径依赖与路径构造的相互作用、共同演化过程、挑战路径等, 并延展至微观层面。^④ 从现有的分析看, 规模递增因素消失, 需要改变原有路径, 技术进步和微观组织的分析侧重于再构造新的规模收益递增路径, 但从一国的宏观经济与制度方面来说这是不可行的。任何国家都不存在持续的经济规模收益递增特性, 转入规模收益递减路径后, 往往是从赶超阶段转向高质量发展阶段, 狭义的增长绩效难以持续提供规模递增的回报, 改变增长路径并构建新的发展模式变得非常不易, 必须要有以下两方面的拓展: 一是在高质量转型过程中加入广义绩效, 即构造基于人的发展的福利目标; 二是正反馈机制需要拓展到意识形态领域, 降低构建政治、法制体系的交易成本, 通过社会参与等非经济类要素的正反馈形成新的发展模式。可以改变基于人的全面发展的高质量增长路径的方向, 构造激励过程, 并通过经济奖励和惩罚来影响路径发展, 以非经济因素建立正反馈机制, 形成经济与社会等的共

① 袁富华、张平、刘霞辉、楠玉 《增长跨越: 经济结构服务化、知识过程和效率模式重塑》, 《经济研究》2016 年第 10 期。

② Douglass C. North, "Economic Performance through Time," *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, 1994, pp. 359-368.

③ 道格拉斯·C. 诺思 《经济史上的结构和变革》, 厉以平译, 北京: 商务印书馆, 2002 年, 第 5 页。

④ 刘汉民、谷志文、康丽群 《国外路径依赖理论研究新进展》, 《经济学动态》2012 年第 4 期。

同演化,打破原有利益锁定。这一过程保持了渐进性、正反馈、共同参与、共享利益的帕累托改进,而且交易成本不断下降,使经济平稳增长。路径转换模式与激励的特性更多来自于目标的转变、激励机制的改变、社会参与度推动的反馈以及利益再调整打破原有利益格局的锁定,这是改变路径模式需要的基本要素。

学者们对高质量发展的路径转型方向达成了共识,而且各级政府已经制定了相关改革措施,但路径转型依然举步维艰。赶超增长的路径仍有增长空间,未达极限,而新增长路径更多地显示出均衡、可持续增长,呈现规模收益递减特性,增长速度逐步放缓,这与规模回报递增形成的观念和路径非常不同。新增长路径在经济绩效上需要以创新为中心的内生增长的制度设计,需要更广泛地开放产业管制,特别是让大众参与到人的全面发展的过程中,引入意识形态、政治和法律制度等非经济因素形成的正反馈机制,获得经济与非经济报酬激励。这次转型是经济、文化、政治、社会、自然共同演化的新方式,宏观资源配置和激励体制改革是推动转型的根本,通过转变宏观配置体制和激励目标,提高社会参与性,形成社会正反馈机制,推动路径转向。这是一个现代化转型过程也是实现治理现代化的过程。

由于增长的规模收益递增接近尾声,可用的正向经济绩效激励或分享的利益越来越少,既得利益者展开了存量博弈,主要涉及以下三种方式:一是透支未来,增加高负债,试图延续规模收益递增;二是强占弱势群体的分配份额,加大分配不公和收入差距,保证既得利益者的利益;三是通过干预、管制等损害市场机制的行为,设租寻租,大幅度增加交易成本,降低制度效率。遏制传统路径依赖形成的利益锁定在微观层面要围绕着降低交易成本,不断吸收具有规模递增性的新要素,积极推动和深化市场配置资源改革,加强产权保护,同时尽快开展宏观资源配置体制改革,矫正政府干预资源的行为,积极改变增长路径的导向和激励目标,增加社会等非经济因素的参与,消除路径依赖对新增长资源的消耗,为转型提供有利的宏观导向。

三、宏观资源配置体制改革和公共治理机制的建立

从中国现有的发展阶段看,强化宏观资源配置体系转型是核心任务,积极深化和推进基于产权保护的法律制度体系、降低交易成本、提高市场配置资源和激励的效率、激活新的生产要素融入创新增长体系是完善社会主义市场经济基础制度的过程。中国经济已经迈入新发展阶段,宏观资源配置体系和国家治理的经济基础发生了根本变化,1993年以来基于工业化的宏观调控和政府治理体系经过27年的实践,需要重新设定和调整思路。2019年服务业占GDP的比重达到53%,经济基础条件发生了深刻变化,发展的最突出特征是要基于人的发展来推进深度城市化。人的发展是知识社会的根本,人的发展才能实现创新,获得创新效率,人的发展需要参与社会治理过程,这些新的属性直接要求宏观资源配置体系的转型。中国政府治理的现代化和宏观调控的稳定化需要财政体制、金融体制、政府治理的转型,让财政金融、政府治理等宏观资源配置体系服务好人的发展这一目标,增加激励,推动社会参与,共同构建社会、意识形态、法律等非经济因素作为支持转型的正反馈因素。城市化的发展要求政府对生产资源进行宏观配置,促进生产转向公共服务,从GDP单一经济绩效指标转向包含人的发展的社会福利目标,提供高质量的公共和私人服务,促进人的发展。政府为人服务的属地特征决定了理顺中央政府与地方政府的的关系是建立公共服务体系的基础。宏观资源配置体系的改革有利于厘清政府、国企边界,硬化地方政府的硬约束,明确政府公共服务为本的激励目标,并通过政府体制的转型,积极推动国企转型。将社会治理等非经济要素纳入国家治理体系,有助于推动发展模式的转型和国家治理的现代化。

改革的当务之急,一方面是构建防范系统性风险和激励经济转型的新宏观资源配置体系,保障中国经济跨入高收入和高质量的平稳发展阶段;另一方面是基于国家现代化目标,完善治理体系,实现

文化、政治、法律、社会等因素与经济转型的协调一致,通过非经济因素的正反馈推动经济体系进入创新、均衡的增长路径。从全球增长的一般规律看,只要中国经济名义 GDP 增长持续高于发达国家的均值(3%),并且保持汇率的稳定,中国的人均 GDP 就会不断向发达国家收敛,成功进入高收入国家行列。保持稳中求进,在宏观经济稳定的同时,进行适应发展阶段的体制改革,才能激励国家向高质量现代化国家转型。

1. 高质量转型下的宏观管理体制演进

改革开放后,1978—1992年中国经济年均增速达到9.3%,但价格波动大,有三次超过两位数。1993—2012年进入重工业化加速阶段,经济增速高达10.5%,通货膨胀平稳。这一时期,中国初步建立了市场经济体制,对外开放和宏观管理体系深度调整,实现了从低收入水平向中高收入水平的飞跃。受益于改革开放,20年高速平稳的经济增长推动了经济转向出口导向的工业化;构建了基于出口导向工业化过程的宏观资源配置体制,保证了经济平稳;推动了城市化发展,启动了城市的“大建设周期”,1998年、2008年两次积极的财政政策构建了坚实的基础设施体系,1999年公房改革、1997年开启住房消费信贷、2002年实施土地招拍挂制度加速了城市化进程。2013—2035年中国进入深度城市化发展阶段,2020年开始户籍制度、土地要素改革,预计2030年城市化率突破70%后城市化进程进入平缓发展阶段,城市化成为下一阶段发展的主导力量和核心议题。

工业化、城市化扩张转向深度城市化过程中,路径方向和宏观资源配置系统要随阶段性的发展而变化,以往基于出口导向工业化发展的政府治理体系和宏观管理体制也将发生变化。2002年允许土地招拍挂后,经济的运行流程就发生了变化,城市建设加速,在传统宏观管理体系的母体中已经“孪生”出一个满足城市化需求的资源配置体系,即一个血脉下的两个资源配置系统——一个服务于工业化,另一个服务于城市化。2008年金融危机后,中国银行体系借信托通道为城市化发展提供了大量资金,形成了庞大的影子银行体系,或确切称为银行的影子——钱主要来自于银行,但服务于市政和住房开发的城市化需求;财政方面,发展城市依靠“土地财政”,空间规划优先于产业规划。于是,“孪生”于工业化激励体制之上的第二套宏观管理体制,在城市化阶段开始起主导作用,作为既成事实,它应城市需求而生,但与第一套体制相互牵制。宏观管理体制转型的方向,应该是顺应深度城市化和高质量发展的要求,确立以人民为中心的经济社会多重目标,但在主体责任、发展目标和协调机制的重塑过程中,将会遇到更多的挑战。^①

2. 政府治理和宏观管理体制改革的着力点

宏观管理体制的转变与城市发展阶段特征相关。国际货币基金组织为中国宏观管理框架改革列出了十一项阶段性评估指标:从外部需求转向国内需求;从投资转向消费;从工业转向服务业;资源分配上,从国家导向转向市场和私人部门推动;从过高的企业债务转向可持续的杠杆水平;从财政债务上升(特别是地方政府债务)转向可持续的财政;从金融部门自由化转向改善治理;从增加要素投入转向提高生产率和鼓励创新;从不平等的增长转向包容性的增长;从高污染转向绿色增长、可持续利用能源;从旧式的、间歇的政府公告,转向及时、清晰易懂的沟通。^②这些评估说明未来发展的目标以及宏观资源激励方向需要根本性改革,而不是修补。

中国政府提出新常态下供给侧结构性改革后,开始进行高质量经济增长转型,制定了两步走的现代化目标,重新确立了新发展阶段的社会主要矛盾,推进了国家治理现代化,把经济发展与转型的目标和步骤清清楚楚地摆放在全国及全世界人民眼前。中国发展路径的方向和目标是明确的,改变政府治理形态和与之相关的宏观经济资源配置与激励机制,才能使激励和资源配置向正确的方向转型。

(1) 政府治理和公共财政体系改革。与政府治理高度密切相关的就是财政体系,中国不断充实

^① 张平、袁富华 《宏观资源配置系统的失调与转型》,《经济学动态》2019年第5期。

^② 林卫基等 《中国该如何深化改革:IMF的国际视野》,北京:中信出版社,2018年,第9页。

税收法定原则,在国家治理层面迈出了坚实的步伐。调整政府治理体系最好的入手点就是财政,一方面改革基于工业化建构的财政体系,另一方面通过立法建立规范的政府治理体系,将公民纳入国家治理过程,通过立法、公共决策与监督参与等方式完善政府治理,建立以人民为中心的现代治理体系架构,建立财权和事权匹配的财政税收体系。这种重新匹配,不仅仅表现在财政收入和公共支出的数字匹配上,更应该体现在城市居民享受服务与承担纳税责任以及中央与地方事权财权的匹配上,否则会造成财税体制缺少可持续发展的韧性和合理性。

公共财政制度改革的方向包含如下几点:第一,从流转税为主导的税收体制转向以直接税和间接税为双支柱的混合型框架,从单一对企业法人征税转向对自然人和法人共同征税,逐步形成与纳税人享受公共福利匹配的税收格局。第二,增加消费型增值税作为地方的主税种,从流转税征收环节上入手,对生产环节和消费环节征收增值税,即从生产环节继续向企业征税,税率继续下降到9%,降低企业的增值税负担,提升企业竞争力,同时从消费环节开征价外消费型增值税,税率从1%以内的水平开启,征收的税收归地方,减轻地方对“土地财政”的过度依赖,同时通过提高服务质量,聚集人流消费,获得税收收入。第三,强化政府预算和负债硬约束,这需要立法层面和政府监督层面的改革,当然这一改革也需要做债务的技术型处理,因为大量地方债务是因弥补地方财政缺口而累积的,属于中央—地方收支不匹配的产物,需要纠正。第四,实现中央与地方的事权和财权匹配,按服务范围与效率等原则合理划分中央与地方事权,针对这一问题已经有很多技术性讨论,但事权改革一直没有落实,如尚未形成全国统一的劳动要素市场、未推进全国统一的社保体系。第五,包容性、绿色发展和未来社保基金的可持续性都在挑战当前的财政收支体系和运转效率,需要将其纳入新的财政体系中,进行系统性设计。^①

(2) 货币供给体系改革。建立政府治理体系和现代公共财政体系才能推动中国的货币供给体系和利率市场化改革。中国基于外汇占款的货币发行方式正在逐步转变。2013年外汇占款达到顶点后,随着2015年汇率改革,外汇占款显著下降,导致央行缩表。2016年央行依靠“其他金融机构借款项目”——以其他金融机构的国债等抵押物发行各类短期、中期便利等——大幅度创造资产,新的资产带来的货币创造占比已经逐步弥补了外汇占款的下降。通过不断降准提高货币乘数,以扩张M2的供给。以外汇占款做抵押的货币发行模式是明显的小国模型,类似于货币局制度,可稳定盯住汇率,最利于出口导向,并推动出口—货币供给的良性循环,形成以出口导向为基础的货币供给体系。中国现阶段出口导向型工业化逐步结束,汇率按市场定价,货币发行的基础也发生了变化,通过银行债券抵押再贷款的方式属于过渡模式,会逐步转向以公债为资产的大国信用模型体系,国债作为新的资产来源将逐步“登堂入室”。国债收益率作为利率市场化和货币政策导引才是未来大国选择的方向。中国没有快速转向大国货币发行模型的根本原因是政府软预算,财政收支体系存在很多非规范状态,政府治理现代化是货币转向大国模型的前提。^②中国亟须开展基于公债货币供给的转型,一方面为长期发展筹资,另一方面也要改变中国依赖外汇资产的货币发行格局,加快利率市场化建设,开展以国债利率为基准替代基于中期借贷便利(MLF)利率为基准的LPR利率的改革。政府治理和财政体制不能建立有效的自我约束监督体制,无法克服软预算,采用公债货币化的货币发行机制会加大经济波动。

从城市发展资金需求看,央行货币供给的90%分配给银行体系,银行再分配给非银机构,绕开监管为城市发展贷款,资金成本高、期限短,这与城市化需要低成本和长期限的资金需求完全不匹配,也是导致城市化大发展的同时负债快速增长的原因。中国的银行体系是工业化效率发展的代表,但随着城市化的推进,多样化的需求需要更多样的金融机构来满足,因此要增加金融机构的多样性和配置的灵活性,防范风险,改进金融监管效率,增强金融体系韧性。

^① 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》,《经济研究》2017年第12期。

^② 张平《货币供给机制变化与经济稳定化政策的选择》,《经济学动态》2017年第7期。

城市化阶段债券市场不统一，监管规则不一致，难以推出创新的债券品种，极大地延缓了中国债券市场的发展，无法满足城市发展对建立统一的债券市场和多层次资本市场的迫切需求。

(3) 政府配置资源体系改革。中国赶超成功的重要经验之一就是政府干预资源配置，即有为政府，通过产业政策、土地政策、税收优惠政策、选择性金融政策等推动工业化，积极招商引资。中央、地方政府的税收都与工业化高度相连，各部委也与地方政府发展工业化纵向配置资源体系配合，形成了一组激励相容的中央、地方大力发展工业化的特征，取得了突出的赶超效率。但工业化见顶后，产能过剩、污染过度和负债等问题慢慢暴露，供给侧结构性改革就是针对这些问题的举措。未来发展方向清晰，但激励和机制并没有跟进，政府继续沿着传统配置资源的体系推进，发达地区的任务依然是招商引资，延伸产业链，各属地工作的重点仍然是扩大工业制造产能，在需求难以扩张的条件下，存量博弈，产能扩张，导致资源浪费。

中国政府从干预资源配置的产业政策转向激励竞争和创新的创造环境型资源配置产业政策依然任重而道远。发达国家的产业政策注重改变产业和创新成长条件，塑造创新环境，致力于扶持小企业，是重要的功能性干预工具，具体政策多集中于改善环境、降低风险方面，而不是直接补贴。中国实现城市化后，创新和就业都需要中小企业的大发展，产业政策的重点也从干预产业发展转到规划主体开发区，为小企业发展创造条件，在改善基础设施、金融设施、社会公共服务设施等领域加大了投入。

要加快推进政府行政管理体制改革，特别是以事业单位体制改革为突破口，降低科教文卫体的行政管制，保障基础公共服务的质量。可以按市场需求让市场配置资源，促进服务升级，满足以人为本全面发展的需求。转变政府职能，一方面要从立法层面放松行政化管制，减少对资源分配的干预，另一方面要提高监管水平，提升营商环境质量，迎接规则层面的治理参与并与国际规则对接，探索中国屹立于世界之道。^①

3. 构建社会等非经济因素的正反馈机制

两个宏观资源配置体系的经济摩擦有悖于城市化发展和转型的阶段性要求，已经引起政府高度重视。鉴于现阶段的宏观调控仍然囿于传统工业化的资源配置机制，从经济阶段转换的要求看，必须着眼于建设新的宏观资源配置体系。第一，发展目标从物质生产为中心向以人民为中心转变，生产供给导向的宏观管理系统转向消费者导向的宏观管理系统，在此背景下，提高居民收入份额和人力资本回报率、强化消费跨期效率补偿，成为宏观调控目标的重要方面。第二，发展机制从低成本—规模扩张的单一效率标准向基于多样性—风险分散的经济韧性标准转变，以便形成效率—韧性较为均衡的宏观资源配置体制。第三，激励方式从工业化的产业干预向竞争性政策转变，特别是将服务部门从管制和低效率中释放出来，促进服务业升级，强化创新的市场激励。第四，发展战略逐渐从出口导向调整为大国模型，以内需为主，提升国际分工价值链的地位，增加出口附加价值，而非补贴化发展。

为了推动转型，促进宏观资源配置进行适应性转变，归根结底需要坚持两条：第一，逐步推动政府治理现代化，构建基于城市化发展的资源配置体制，在财政、金融、产业政策方面实现两套体制的并轨，使协调、监管、配置、激励的信号一致以及主体目标一致，从根本上转变为服务以人为中心的内需发展。第二，重构国家发展目标，在包含包容性、可持续的经济目标外，纳入社会等非经济因素，将发展目标从单一 GDP 绩效标准转向以人为中心的新的国家福利目标。

经济、政治、文化、社会、绿色五位一体的新国家福利目标的实现需要一组非经济类因素参与转型过程，构造正反馈机制推动高质量发展模式的转型。国内已经有很多研究都涉及了这方面，如有学者主张开展“参与促进型改革”，“以促进社会成员最大范围、最深程度、更高质量参与工业化、现代化进程为目标，着力推进相关领域改革取得突破；其要点可概况为：扩大参与机会，提升参与能

^① 张平、张自然、袁富华 《高质量增长与增强经济韧性的国际比较和体制安排》，《社会科学战线》2019年第8期。

力,完善鼓励创业、创新的制度和政策,创造稳定的参与预期的法制环境”^①。高质量发展是一个总括性理念,经济高质量是社会高质量和治理高质量的输出,城市化的本质是福利社会,转型的核心是要发展知识中产阶级,这是一个重要的角色,是参与转型、形成正反馈的重要群体。^② 高质量转型需要社会成员的广泛参与,并从中获益,构造这种正反馈机制才能有效地推动目标、路径方向和机制的成功转型。

福山对国家治理的定义是“政府制定和执行规则以及提供服务的能力”^③。考夫曼等将国家治理定义为“一国行使权力的传统和制度,包括选拔、监督和更换政府的过程;政府有效制定和执行健全政策的能力及尊重公民、管理公民之间的经济和社会互动的制度”^④。贝斯里将国家治理简单表述为“财政和法律”^⑤。付敏杰认为国家治理是国家财政理论与微观产权保护的“治理均衡”^⑥。

综合国家治理和公共选择理论,本文归纳国家治理体系现代化的三大支柱:一是国家能力构造,可简化归结为财政能力,即法定税收收取能力和公共服务能力,矫正外部性(如自然保护等),强调税收与公共服务能力的匹配,提供高质量的社会公共服务与社会保障,通过再分配促进帕累托改进,提升全民福利水平。二是基于法律执行产权保护,保障市场配置资源制度的有效性,减少“免费搭车”行为,强调产权和市场制度,制衡政府权力。三是社会广泛参与公共治理过程,制定社会民众参与程序、议事规则等的流程,保障取之于民用之于民,用于制衡微观市场缺陷和约束政府。三大支柱本质上都包含经济、政治、社会、文化、法律等多重因素,需要五位一体的建设。更重要的是要得到最广泛阶层的支持和参与,形成社会正反馈机制,使多因素共同演化。从路径看,通过完善法律体系、再分配和公共服务体系,提高教育和医疗的质量,扩大知识中产阶级规模,有利于实现共同富裕和现代化转型。

四、中国现代化进程的体制改革顺序

2012年以来中国不断构建高质量转型的“四梁八柱”,中央和地方纷纷设立了相关目标,但没有宏观激励目标和与之配套的宏观资源配置体制改革,难以推动转型,在缺乏第一步转型的基础上,特别是没有社会受益者的支持,即尚未建立非经济因素的正反馈机制,转型往往被原有路径形成的利益格局锁定,难以完成。现实的体制目标是以人民为中心,提高人民的人力资本,推动知识阶层崛起,形成“关于人力资本消费—创新效率补偿”的正向循环。现代社会的经济、政治、文化、社会目标并非最大化经济增长速度或短期规模效率,而是努力促进经济、政治、文化的协同发展以及作为社会基础力量的中产知识阶层规模的不断扩展,使其得到回报,并形成正反馈推动转型。

基于这样的现代化转型过程,需要对现有的体制进行改革,并安排好转型的顺序,加强发展与改革的相互配合,实现多种体制资源共同演化。2021—2035年最重要的任务就是要基于城市化和后小康发展阶段的基础事实,调整宏观激励目标及与之匹配的宏观资源体系,平稳进入高收入国家行列,在2035—2050年全面推动国家治理的现代化。

① 刘世锦等《陷阱还是高墙?中国经济面临真实挑战和战略选择》,北京:中信出版社,2011年,第31-32页。

② 高培勇、袁富华、胡怀国、刘霞辉《高质量发展的动力、机制与治理》,《经济研究》2020年第4期。

③ Fukuyama Francis, “What is Governance?” *Governance*, Vol. 26, No. 3, 2013, pp. 347-368.

④ Kaufmann Daniel, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2008,” *World Bank Policy Research Working Papers*, 2009.

⑤ Timothy Besley, Torsten Persson, *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, Princeton: Princeton University Press, 2011.

⑥ 付敏杰《国家能力视角下改革开放四十年财政制度改革逻辑之演进》,《财政研究》2018年第11期。

1. 2021—2035年：确立高质量转型目标函数与开展宏观资源管理体制变革

2021—2035年的重点是进行政府—宏观体系改革，适应新的发展阶段，保持稳定和连续的增长，改革动力机制，从赶超阶段向高质量发展阶段转变。

2020年受到新冠肺炎疫情的影响，全球经济受创，中国政府积极应对疫情，调高赤字，第三次发行特别国债，增加地方专项债和政策金融债，对大量中小企业进行税收、社保的期限性减免。金融方面积极配合，金融杠杆不断提升，预计2021年中国经济增长需要在政策激励下得到恢复与整固，逐步走向正常。宏观体制改革是对以城市化为基准的大国模型进行的迈向现代化国家治理的财政框架改革、金融框架改革和产业政策改革。2021年后，中国财政和金融重整计划要提上议事日程，并与宏观体制改革配合。

2. 2035—2050年：全面建构国家能力与国家治理现代化体系

2035年中国人均GDP将超过20000美元，进入高收入国家行列，国家治理现代化成为国家体制设计的核心任务。国家治理现代化是基于人民公共选择体系下形成的一整套公共治理机制，促进国家制度的完整与稳定，以此重新构建国家能力，形成基于以人民为中心的社会治理与国家能力体系，保障国家的持续发展和人民幸福，凸显社会主义国家的优势。

建构国家治理体系，一是要提高以全民公共福利为目标的国家能力，特别是要积极提高行政和财政双重能力，服务于以人民为中心的国家发展。二是基于经济、政治、法律体系建立“效率产权保护”结构，保证市场配置资源的决定性地位，加入新生产要素，扩展知识中产阶级规模，使其在知识创新过程中获益。三是使国民参与公共治理过程，形成社会等非经济因素并纳入路径共同演化体系，参与改革和演化，逐步构造一个能把国家增长红利内部化到人力要素持续提高和积累上来、推动中产知识阶层规模不断扩大、形成知识消费—创新发展—共同富裕的正向循环。

以人民为中心的经济体系的基本特征包括：以消费为起点，推动广义人力资本的持续提升，重视包容性发展，推动知识阶层的扩大再生产；^①以提高人的要素质量促进创新，优化要素市场化配置与激励体系，提升效率；基于城市化的社会福利体系和宏观稳定的资源配置体制，保持经济可持续和平稳发展；形成人与自然和谐相处的价值观；构建现代治理体系，强调广泛人群参与的治理过程，构建新型国家能力。以人的全面发展为中心的高质量发展转型是一个整体性的转变，涉及经济、社会参与、公共治理等新的激励命题，从政府及宏观资源配置体系转型入手才能把握制度转型的根本和方向。

责任编辑：孙中博

^① 张平、郭冠清 《社会主义劳动力再生产及劳动价值创造与分享——理论、证据与政策》，《经济研究》2016年第8期。