

中国应该制定一项改革促进法,以把中央政府与下面的“四条腿”——地方政府、国有企业、民营企业、外资——重新调动起来。

# 新常态下如何发掘改革动力?

■ 郑永年 新加坡国立大学东亚研究所所长

当前中国经济下行压力非常大。根据我自己到中国各地考察的结果,我是觉得下行压力甚至比我预期中的还大。我们把这称为“新常态”,当然是比较正常的。从高达两位数的“高速增长”,现在下行到中高速增长,这是一个常态。那么为什么说中速呢?就是针对中国自己以前高达两位数的增长来说,是中速增长。但是如果把中国经济世界其他国家来比较,无论是欧美的发达经济体,还是新兴经济体,中国的经济增长还是很高速的。

## 新常态要防止陷入中等收入陷阱

我们对这个新常态必须要有一个比较正确的认识。所谓的常态就是稳定的增长,如果说中国以后10-15年,人均GDP能达到6%到7%的增长速度的话,我们有望进入一个高收入社会。这几年我们一直在讨论中国的中等收入陷阱问题,这个问题是非常有意义的。中国现在面临的困难,即躲开中等收入陷阱,对中国来说是非常重要的问题。根据世界银行的统计,二战以后,全球一百多个国家里,大概只有十几个成功逃离了中等收入陷阱,大部分国家都陷入了中等收入陷阱。这十几个国家大部分还是中东等地石油等资源丰富的国家。除了这些能源类型的国家之外,在东亚,日本和“亚洲四小龙”,即中国的香港、台湾和韩国、新加坡,避免了这个陷阱。

日本和“亚洲四小龙”,是高收入社会,而马来西亚、印尼、菲律宾、泰国等是长期陷入中等收入陷阱的国家。当然,低发展国家也有,亚洲很多,像柬埔寨、老挝、缅甸等。这些国家一一对比就看得很清楚,这些经济体所面临的困难大家也看得很清楚,不用多说。高收入社会往往是政治比较开明、开放、稳定,政府比较清廉。长期陷入中等收入陷阱的社会,则是腐败非常流行,社会不稳定,经常出现暴力。所以我们的目标很明确,必须逃避这个中等收入陷阱。

我记得习近平多次强调,他最担心的就是两个陷阱。一个是国内的中等收入陷阱,中国必须避免。另一个是国际关系方面的“修昔底德陷阱”,就是不要和世界大国,尤其是美国,发生霸权之争,不要发生战争,这是非常明确的。十八届五中全会通过的第十三个五年计划,已经说得非常清楚了:我们要在五年之后,实现全面小康社会。全面小康社会的概念很清楚,有明确具体的规定:今天我们的人均GDP已经是7800美金,五年之后则要实现人均GDP12000美金。这是什么概念呢?从今天开始,我们每年必须达到6.5%的增长,人均GDP才会达到12000美金。

一个需要做的的工作是扶贫,据中国现在的统计,农村还有7000多万贫困人口,城市还有1000多万贫困人口。这是按中国自己的标准,即人均1.5美元/天的收入。如果按照2美元/天的国际标准,中国贫困人口规模更大。如果这样算,中国还有两亿多贫困人口。所以从这个社会结构来看,中国现在的中产阶级还是太小,收入低端群体还是太大。为什么要担心中等收入陷阱?全面小康社会,按我自己的理解,是执政党提出的中产阶级社会的概念。因为中产阶级这个概念可能比较敏感,所以我们就把它称为全面小康,或者中等收入社会,其意义是一样的。如果不能改变低端群体太大的状况,从长远来看,中国可能会像其他长期陷入中等收入陷阱的国家一样,面临社会的不稳定。

## 不要对中国经济过分悲观

不过,避免中等收入陷阱,实现全面小

康,我觉得还是可能性很大的。现在我们一直在讨论两个“百年”,第一个“百年”的目标是建成全面小康社会,第二个“百年”是到本世纪中叶,实现高收入社会。我觉得那个阶段比较困难一点,比接下来五年要困难一点。虽然现在经济下行,但是我觉得,也没有必要过度悲观,也有好的方面。

举个例子。第一,中国已经完成了大规模的基础设施,这个非常重要。中国从1970年代末以来,进行了世界上最大规模的基础设施建设。大家如果去其他国家,甚至欧美发达国家去旅行的话,会发现中国现在的基础设施可能是世界上一流的。

第二,中国已经进入了大规模的工业化阶段,有大规模的制造业基础,这些是世界上少有的。现在大家一般把中国看成是世界制造业基地,光是珠江三角洲就是这样的一个基地。这么大规模的工业化,在其他新兴经济体没有先例,包括印度。如果今天我们去印度看看的话,大家就会发现他们的基础设施不行,更没有大规模制造业的基础。

第三,中国的基础教育实在是做得非常好,人力资源这几年还是没有问题的。从文化上来说,中国有几千年的商业文化。我一直想为什么日本和“亚洲四小龙”能逃避中等收入陷阱?因为这些都是东亚文化圈的经济体,这还是非常重要的。西方也有这个讨论:为什么早期发展的发达国家,都在新教伦理圈,是德国社会学家马克斯·韦伯所论述的经济体,而东亚儒家文化圈的五个经济体,也为了高收入社会。中国当然是儒家文化圈的中心。尽管“五四运动”以来,中国发生了很多反文化的运动,但是随着中国文明的自觉和复兴,中国越来越像传统的儒家文化圈经济体。文化的要素,当然经济学家是不太重视的,因为比较软,但我觉得还是会中国的经济增长产生长远的影响。

从微观方面的一些经济形势来看,也有好的地方。中国已经很快开始从一个出口导向型经济转型为内部消费型的经济体。一个明确的事实是,自“十八大”后反腐败到现在,政府部门的消费,即“三公”消费,已经大大缩小了。不仅政府部门自己消费减少了,政府跟企业家之间的关系也在发生变化。但总体来说,中国的消费水平还是在很快提高,这表明民间的消费增加得很快。

第二方面,就业市场还是不错的。中国改革开放以来,因为以前人口基数很大,发展出了劳动密集型产业。对中央和各级地方政府而言,就业市场是他们最担心的。温家宝总理那时候提出“保八”的口号,担心的就是就业问题,就业问题如果不能解决,就会产生社会稳定的问题。现在尽管经济下行,但就业市场还是有改善的。

第三方面,新兴产业也在兴起,尤其是服务业最近几年兴起得非常快。我们现在感到比较悲观的就是有些产业,尤其是传统产业疲软,如房地产。因为以前房地产对中国的经济做了很大贡献,房地产成为中国经济的支柱,自然也就产生了很多问题。

另一方面,因为中国大规模基础设施建设时代已经过去,所以造成以前的钢铁、水泥等这些行业产能大量过剩。大家到珠江三角洲、长江三角洲看看,会发现低端制造业发生了很大问题。中国劳动力成本提高,很多产业开始从中国往周边其他国家转移,这也是很正常的。当然还有农村这一块,农业的发展方向是什么,我们还是要好好考虑的。

另外一方面,中国经济增长潜能是非常大的,什么潜能呢?习近平说从中国要从传统的数量经济向质量经济转型。我们如果能正确理解质量经济一说,中国的经济潜力就非常大。现在中国实际上是日本、韩国、中国台湾农产

品的最大的外销市场,中国的消费者要跑到日本去买马桶盖、电饭煲,以及大米等农产品。无论是电饭煲、马桶盖还是大米的技术,中国是有的,如果是很容易做出来的,只是我们没有重视。当然,如果要做出来的那些名牌服装、皮包,可能需要较长时间,但是技术类型的这些产品,我觉得中国是可以做得出来的,只是我们不够重视,是产业需要升级的问题。

## 制度创新比技术创新更重要

从这个角度来说,现在政府提出来创新。怎么通过创新来触动下一步的改革?一般理解,好像创新只是技术创新。我自己觉得,我们不能把创新狭义理解为技术的创新,我觉得更重要的还是体制的创新,制度的创新。最近李克强总理也讲到这一点,我也非常赞同,他把制度创新也包含到创新里面,是创新的一个方面。

最近提出的“供给侧改革”,我的理解是要提供新的制度供给,提供新的制度体系。但是我们现在为止,大家理解的还主要是经济学意义上的供给。当然经济学意义上的供给也很重要,比如我刚才举的例子,中国有庞大的消费市场,但是提供不了技术,所以通过技术的供给可以发展经济。不过我觉得,供给更需要的还是制度的供给。

供给侧改革实际上跟邓小平早先提出来的,通过培养新利益来克服老的既得利益的阻碍,这样的思路一直存在。中国改革从邓小平开始,都是通过培养新的利益来对老的利益构成压力,老的利益就是既得利益。假如没有新利益,要改革既得利益,突破旧利益的阻碍,也是很难的。要改革老的利益,是需要成本的,这个成本谁来承担?所以,如果在体制外培养新的体制,培养新的利益,对旧的利益和旧的体制构成压力了,这些旧的利益、旧的体制就可以去改变自己。同时新的利益也可以消化因为改变老的利益而带来的成本。供给侧改革的提法非常好,就是要有新的制度供给。

## 潜力要转化成实际增长

我们回到经济改革的领域,具体来说,过去30多年,基本上中国改革的动力在于五个角色,我简单称之为一个中央政府加上“四条腿”。这“四条腿”是地方政府、国有企业、民营企业、外资,这非常重要,构成了中国30多年经济发展的强大动力。

我是学政治学的,大家在讨论经济发展、经济改革的时候,不要太抽象,一定要看谁在做,这非常重要。很多人都讲这一点,经济学家光是强调经济潜力,这是不够的,怎么样把经济潜力转化成实际的经济增长?要有人来干活,没人干活,潜力只能是潜力。世界上所有国家都有经济发展的潜力,潜力是印尼、菲律宾,还有一些非常差的国家,经济发展潜力也是很大的,但是因为不同的制度,或者缺乏有效的制度,缺乏有效的经济角色,经济主体,他们很难把这些潜力转化成实际的经济增长。

中国今天出现的情况,也是这样的情况。现在的情况是什么样的?从中央的角度来说,用重新集权的方式进行了顶层设计,现在已经完成了。十八届三中全会和四中全会推出来的两个决议,加起来也有500多条改革方案。今年五中全会制定的“十三五”规划,我把它理解成行动纲领。

但是问题是,其他“四条腿”现在不太为了。我们今天客观地看一看,地方政府和国有企业,这两条腿基本上没有什么大的动作。民营企业除了互联网这一块还可以,其他方面也不是那么有作为。外资方面我们发展还

是比较平稳,但是外资要有很大的增长,也很困难。我们批评李嘉诚,实际上李嘉诚的心态也是很多外商普遍的心态。这“四条腿”现在不作为,就产生了很多问题。

## 五大原因导致不作为

为什么他们不作为呢?简单说有几个主要的原因。

第一个原因,我们现在还没有从重新集权转型到重新分权的状态,因为经济发展需要分权。十八大以后的集权,完全有必要,我自己也是做了很多论述。要克服既得利益的阻力,就要有点权力。顶层设计需要权力,进行大规模的反腐败也需要权力。但是在这样一个集权的目标已经基本达成的情况下,要重新分权,要把权力重新分配到那些经济角色、那些改革者手里,地方政府也好,官僚机构也好,让他们去作为。如果他们没权力的话,就很难作为。

第二个原因,反腐败很重要,但是反腐败过程中,地方也出现一些问题。比如反腐败到了地方,很多演变成互相举报,很容易造成人人自危,不能专心于自己的事情。

第三个原因,今天中国民粹主义的情绪有点高。民粹主义表现在民间社会仇富、仇官的心态上。我发现现在政商关系发生了很大的问题:一个企业家要找一个政府官员,吃顿饭,谈点事情,非常困难。这需要我们正确的理解,因为政商关系做不好,就很难发展经济。国家经济还是靠企业家这个群体来发展的,如果政府不能处理好和企业家这个群体之间的关系,经济发展就缺乏动力。随着形势的主体,政府越来越不是缺钱。而是治理的主体。

另外政府方面本身也有民粹主义的倾向性。比如国有企业的改革,以前国有企业走了西方的新自由主义路线,国有企业老总工资很高,但是现在一下子把他们工资减得那么低,从以前的上千万,减到不足一百万,这就影响他们的积极性。

第四个原因,现在强调任何改革都需要法律基础,但是从实践中看,我们许多改革都要突破现行的法律,如果没有这样一个法律基础,就很难干。

另外,还有一个重要原因,地方政府很多官员和我交流的时候说,我们现在强调主要的领导对重大事宜要负终身责任制,但是规定又不太清楚,终身责任制是什么意思?我不能保证我做的事情百分之百是能成功的,是正确的。所以他们很担心终身责任制:“是不是我退休了以后,出了问题,还要重新把我抓回来?”大家很担心,这就导致了大家不作为。

## 经济层面需要纠正的几个错误

经济政策层面,也是有一些问题、一些错误的认知,需要纠正。这是我自己的观察。首先,金融自由化很重要,这是十八届三中全会一个很重要的改革方向,但是我们现在有些过度金融化。很多省的实体经济下行,但是金融经济在上升。我觉得中国现在要发展的是实体经济,而不是过度的金融自由化。如果是过度的金融自由化,反而使得我们的实体经济发展不起来。因为本来金融自由化的目标就是为了帮助实体经济,但是因为金融这个部门太能赚钱了,大量的钱反而从实体经济转向了金融经济,这个趋势我觉得是不健康的,是不好的。

第二,我们有些领导对中国中小型企业的发展困境判断不准。一般认为中小企业的发展就是因为缺少资本。当然很多中小企业确实是缺少资本,但也有很多中小企业不是,

主要是缺少投资空间,而不是资金。实际上,中国现在是资本过剩的国家,即使在国有银行拿不到钱,但如果这些民营企业能找到很好的投资空间,他们投资起来并不是很困难,可以从国际金融市场通过引入外资来做。从这个角度来说,国有企业改革还要深化,因为国有企业现在自己不作为,但占据着大量的投资空间。现在国有企业改革方案出来了,把国企分为竞争性方面的国企,和提供公共服务的国企。公共服务方面的国企,还可以继续做大做强。但竞争性领域,国企应当退出来,把大量投资空间让给民营企业,这是一个需要改革的方向。

但是现在很遗憾的是,大家对国有企业的改革,有些想法不正确。企业就是企业,国有企业就要赚钱,不赚钱就要倒闭。现在有一些思想不解钱“左”的人,现在把国企跟国家命运、执政党命运绑在一起,这不是好现象。一家、两家、三家国有企业倒了,国家不会倒的,执政党也不会倒的。所以我觉得这个问题不要被过分意识形态化。

另一个问题是,大家一直在谈“互联网+”,但我觉得“互联网+”还是要具体情况具体分析。有些领域确实是“互联网+”,像马云、马化腾、百度等,是互联网企业,给互联网加一些东西。更多的企业则是自己的东西加互联网,这样是比较好的,因为互联网只是一个工具。这几年我们强调互联网没有问题,但好像也创造出了一个互联网乌托邦的概念。我出不认为互联网能成为中国经济的主体,它只是一个工具。互联网很重要,但不能取代实体经济,对中国这样一个国家来说,下一步要从中等收入走到全面小康,走到高收入的经济体,更重要的还是要继续发展实体经济,这一点大家不要被误导。

## 下一步应制定“改革促进法”

下一步怎么走呢?我刚才讲了那么多,其实也是很清楚的。我想提几条。

第一条,我们要分权,要把权力分到改革者手里,要大规模分权。

第二条,要节制民粹主义,民粹主义要少一点,大家要走向法治,反腐败也好,各方面也好,都走向法治。工资水平要走向市场化。

第三条,地方政府的制度创新非常重要。我经常来广东,在广东比较一下深圳、东莞、广州这三个大城市。深圳是全国创新能力最强的城市,比上海和北京都强。这些城市都是“共产党的天下”,大家都是一样的体制,为什么深圳能创新?地方的创新机制非常重要。

另外,企业与社会创新还是很重要的,如果企业与社会不能创新的话,光有政府创新,也不行。到深圳去考察一下,地方政府与企业、社会,三者是共赢的关系,大家都充满了创新的动力,大家有机会应该好好去考察一下深圳的做法。

我最近也在提倡,中国能不能制定一部改革促进法,或者改革推动法。一些改革缺乏法律基础,又要负终身责任制,那会造成什么结果?就是使得好多人不敢作为,我们不应该制定一部改革促进法,把腐败与改革过程中的试错区分开来。因为改革一定要有试错,不让人试错,怎么改革?人不是上帝,没有人可以保证做的事情百分之百能成功,不失败。但是改革中的试错不是腐败。行政过程要公开透明,腐败执行过程中出现一些差错、错误,也不是腐败。如果根据十八届三中全会、四中全会提出的500多项改革,确定我们要改什么,这些改革需要哪些法律、法治条件,在此基础上,制定一项改革促进法或者推动法,未来就可以把中央政府与下面的“四条腿”——地方政府、国有企业、民营企业、外资——重新调动起来。

五个角色如果能合力,我们就有足够的信心,把中国的人均GDP从现在的7800美元在五年后提高到12000美元,再经过十来年的时间,达到今天台湾、香港的水平。我相信,从这个角度看,邓小平以前说的要在本世纪中叶实现民主富强的中国,是完全可能的。

# 滴滴还是共享经济吗?

■ 魏武挥

(上接 03版)

但它依然是一种出租车公司,政府把它比照出租车管理,看起来并没有什么不妥。制约滴滴的,主要就是城市道路容量问题。对出租车颁发牌照,虽然这里面有很多猫腻,但你不得不承认的,是这本身并非一项恶政。出租车如果不是持牌经营,城市交通情况会大幅恶化。在全世界,公共交通优先发展,这是共识。

美国、日本、中国香港,出租车价格都十分昂贵。比如大阪机场到大阪市区的出租车价格可以超过上海飞往大阪的机票价格。如果不是有太急的事,或者太过土豪,一般人都选择铁路(新干线)从机场前往市区。对出租车要进行遏制式发展,恐怕是城市交通管理者思考的前提。滴滴既然是一种出租车公司,那么,它就理所当然地被视为:要遏制发展。这个征求意见稿里各种限制,都是比照出租车来的。

北京上海的出租车管理办法明文规定出租车司机必须本地户籍,出租车当然是本地

牌照。而广州并无本地户籍规定。于是,落到滴滴上,就成了北京上海专车司机必须本地户籍,而广州则放开。

但从舆论上看,人们显然是偏袒滴滴的。包括Uber,在全球都有不少支持者。这里面很重要的一个原因就在于需求的事实存在。而这种需求,在Uber、滴滴这类公司出现之前,并没有得到满足。这个需求就是:出租车与私家车中的一个GAP(裂缝)。

在中国,这个GAP尤其明显。中国的公共交通,无论是公共汽车还是地铁,与“舒适”两个字距离非常远。出租车本来应该提供舒适服务,但实际上也不能达成。我不得不说一句的是,中国出租车的价格相对来说,略微便宜。尤其是北上广深杭这种国际性大都市。所以人们疯狂购买私家车。当物质条件到达一定程度后,舒适性很重要。但很快,私家车也不能说是“舒适”了。大都市的交通情况恶化,使得开车并不是一件多么舒心的事。更何况,私家车投入毕竟较大,很多上班族才几年的年

轻人,未必能承担得起。一些大城市,对私家车也使用摇号或竞拍牌照的方式去限制,使得很多人欲购还不得。专车由于提供了这个空档的需求。更何况专车就由于各方的竞争,还有大量的补贴,使得价格似乎也出租车持平甚至是低廉。

城市交通恶化对于坐车的人来说,只有一件事情要去做:出门再提早一些。至于在车上,乘客的身份使得ta能干很多事,包括睡觉、小憩、看看朋友圈聊聊天。交通恶化,是每个人都需要承担的,这可以说是一个公共问题。但出行舒适,这个可和自己密切相关。交通恶化所形成的负反馈,是长期的。明天出门是不是舒适,这是短期速达的反馈。

舒适这两个字,是仅仅仗仗车的本身硬件(车型),更重要的是车的状态、司机的服务态度。故而,舒适和服务可评价密切相关。评价能起到效果,其机制在于滴滴和司机不是雇佣关系,也就是滴滴在司机和乘客之间,更大程度上是一个裁判的角色。

有不少司机曾经抱怨过滴滴对乘客的偏向,这类抱怨在一些媒体文章上有所体现。但恐怕这种偏向是合理的,因为服务业天然就应该是偏向接受服务的消费者的。这就是联盟性质的企业,和雇佣性质的企业非常大的

差别。滴滴有点类似出行领域中的淘宝店,它的运营人员某种意义上就是淘宝上的店小二,其根本立场在于服务评价者,而不是滴滴供给者。其在一定效果的评价体系,是滴滴车感觉上会更舒适的原因,因为司机服务态度会更好,车况会更好。

滴滴的整套服务,从叫车开始,到达目的地,包括车行路径,都是数字化的。这意味着服务可追踪可回溯。投诉司机绕路,有很好的证据可供查看,而且滴滴还事先给你一个参考价格。至于安全方面,虽然也有零星不安全的事发生,但总体上而言,它未必比本地出租车不安全,应该说更安全才是。

这次各地的讨论意见稿,根据地方上情况不同,略有差别。但总体来说,都是把滴滴看成一个“高端出租车公司”。这对滴滴很不利,这会影响它的“指数型增长”的目标。因为一旦高端,必然市场不大。

出行市场以价格从低到高排列,目前是这样的:公共交通(公车/地铁)、出租车、专车/快车、租车(无司机)和私家车。要让政府放弃公交优先的策略是不可能的,也是不符合城市优选规划的。但滴滴的联盟模式的的确比传统出租车模式更好,也更有效。规模效应将降低成本,如果滴滴要自己采购车辆的话。所

以,我个人的结论很清楚:比照出租车进行管理并无不妥,但具体政策制定上,与出租车相比,应更偏向专车/快车服务。

故而,考虑到一些大城市本身对外地牌有林林总总的限行措施,大城市的本地车牌要求是可行的,但户籍上理应放宽,车型上更应该降低标准。舒适服务和具体车型的关系并不大,1.6L的A级车未必不能提供舒适服务。总的说来,滴滴的确已经是一家出租车公司,但它的生产关系比传统出租车公司更先进,联盟性质的公司组织,规模更容易快速发展,服务体系也会更优化。滴滴所提供的租车服务,其舒适性与私家车更为接近,加之作为乘客可以省心省力,服务的可追踪可回溯也对相对可靠安全提供保障,长期来看,的确存在可能抑制私家车购买(主要是家庭第二台用车),从而减缓交通拥堵。政府将其视为一种出租车公司进行管理并无不妥之处,但要把它限定为“高端出租车公司”,可能就是错的。

当下的出租车服务太过低端,以它为准绳视滴滴为高端从而去遏制滴滴的发展,但舒适度需求依然存在,只能将大众导向购买私家车之途,交通状况长期而言,只会更趋恶化。(完)