

以治理转型促进社会预期的稳定

林致远

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2015.29.002

新常态下，技术进步与人力资本积累是我国经济实现发展转型的基本驱动力，而推动技术进步与人力资本积累的深层因素则是公众对社会发展的稳定预期。基于这一认识，应当将公众对社会发展的稳定预期作为新常态下政府治理的衡量标准之一。为此，政府不仅要着力构建完善的产权和法律制度，将权力置于明晰、严格而公正的法律框架之内，更应该建立健全社会保障制度，承担起公平分配的职责。只有这样，才能够实现新常态下良好的政府治理。

1) 高速的经济增长伴生不稳定的社会预期

经济长期高速的增长促进了我国国力和居民生活水平的快速提升，但与此同时，公众对社会发展不稳定的判断也日益凸显。

在市场化进程中，我国经济以年均近10%的增速创造了世界经济增长史上的“中国奇迹”。这大致经历了两个阶段：第一个阶段从市场化改革开始到20世纪90年代末。在此期间，凭借供给一端无限供应的劳动力和相对充裕的自然资源与需求一端长期短缺经济下广阔的国内市场的交互作

用，市场活力逐步被释放，驱动着我国经济的高速增长。第二阶段始于20世纪90年代中后期。随着生产能力的不断提升，国内供给逐渐超过国内需求，国内市场逐步饱和。在非公有经济勃兴的冲击下，原先规模庞大而效率相对较低的国有经济体，被动地进行了以“抓大放小”为特征的国有经济战略性重组。国企改革转型发展全面展开后，下岗、失业群体大量出现，同时传统的以家庭养老为主的保障体系也因城市化进程加快和人口控制政策的实施而面临严峻挑战，建立社会保障体系的迫切性也开始显现。

不过，中国经济高速增长的引擎并未因此受到削弱，三大因素继续支撑着21世纪之初前10年我国经济的高速增长：一是人口红利，即低工资水平下的无限的劳动力供应，一直延续至2005年前后，东部沿海地区开始出现“用工荒”问题时才终现拐点；二是出口红利，2001年11月我国加入WTO后，尚处于消费繁荣期的欧美和新兴经济体为国内业已饱和的产能提供了新的释放和扩张渠道；三是房地产红利，20世纪末期单位福利分房制度的终结和城市化进程的加速，为一直囿于财力约束的地方政府找到了新的税费来源。

在官员晋升激励机制下，人口红利下的低工资、房地产红利下由不断推高的商业地价补贴的低廉工业地价、一直受到压制的低廉资金使用价格和自然资源价格，共同组成了低廉的要素价格体系，并支撑起一个以出口战略为主导的工业和服务业体系，也使得我国在21世纪之初迅速发展成为“世界工厂”。在全球经济处于景气周期的岁月里，我国延续了高速增长的态度。尽管2008年全球金融危机给我国经济带来了巨大的冲击，但在四万亿政府投资刺激计划的助推下，我国经济高速增长的势头得以延

续至2012年末。

经济长期高速增长促进了我国国力和居民生活水平的快速提升，但与此同时，公众对社会发展预期的不稳定性也日益凸显，主要表现在两个方面。第一，尽管我国于20世纪90年代中后期便开始着手建立社会保障制度，但由于各地政府长期处在以GDP增长为主导的绩效评估体系之下，加上政府财力的现实制约，进而导致了社会安全网的建设严重滞后，难以应对自2000年即已步入老龄化社会的现实需要。面对保障水平低、覆盖面不足以及基金规模有限的格局，公众对社会养老、医疗等问题的担忧心理普遍存在。第二，进入21世纪后，房地产行业逐渐成为各级地方政府公共基础设施建设的主要资金来源，也成为驱动当地经济增长的重要动力。在工商业用地不断侵蚀农村农业用地的过程中，因土地产权不明晰而导致的社会矛盾尤为凸显。一些因房屋拆迁和农业用地被侵占却未得到合理补偿而引发的纠纷、冲突及上访事件，给稳定的社会预期与社会心理带来了不容忽视的负面影响。的确，如果市场化改革在财产权难以得到有效保护的状态下进行，那就意味着作为市场经济根基的法治制度基础不牢靠，也意味着保障市场经济有效运行的游戏规则不明晰。而缺乏法治根基的市场经济终究难以让公众形成稳定的社会预期。

2) 新常态下的发展转型亟需稳定的社会预期

新常态下，我国经济从高速增长阶段降档进入中高速增长阶段。政府治理应该抛弃单一的税收优惠和财政补助思维，转而为技术进步和人力资本积累提供必要的制度环境。

四万亿政府投资刺激计划的实施对缓解全球金融危机的急剧冲击起到了积极的作用，但经济下行的长期趋势不会因为短期的大规模经济刺激计划的实施而发生逆转。当美欧日等发达经济体在全球金融危机后普遍步入再调整阶段，当中国经济刺激政策逐渐退出后，自2001年加入WTO后便逐渐依赖世界市场的中国经济终因世界市场需求萎缩而不得不面对诸多行业产能过剩的困局。人口红利在2005年后逐渐消退，房地产红利因价格高企和供求关系转变开始下滑，出口红利也因金融危机后全球经济再平衡而趋于丧失。当21世纪前10年支撑我国经济的三大动力逐渐弱化之时，我国经济开始从高速增长阶段降档进入中高速增长阶段。

现代增长理论表明，由劳动力、物质资本和自然资源等生产要素驱动的经济增长无法长期维持，长期经济增长的最终驱动力在于技术进步和人力资本积累。因此，对于身处“三期叠加”（经济增速换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期）的中国经济而言，依靠生产要素驱动的粗放型增长方式已经走到了尽头，新常态下的发展转型必须走以技术进步和人力资本积累为核心的集约型增长道路。为此，重新审视既有的制度基础设施存在的缺陷，为技术进步和人力资本积累提供必要的制度环境，是未来政府治理中的关键一环。

技术进步源于持续的研发活动和“干中学”。尽管研发活动有望带来巨额的回报，但也隐藏着巨大的风险。正因如此，低成本的模仿创新成为诸多企业实现技术进步的主要途径。然而，模仿创新终究无法占据产业价值链的顶端，这使得我国虽成为“世界工厂”，但在体现产业分工的“微笑曲线”中，却只能被动地处于附加值最低的中

段（组装、制造），而附加值最高的左段（技术、专利）和右段（品牌、服务）均为外国企业所把控。应当说，作为后发国家，由于缺乏研发资金和人力资本储备，借助模仿创新以实现技术进步，本身便是后发优势所在。但也应当看到，模仿创新一方面会减弱社会对研发活动的重视程度，另一方面也会弱化社会对专利保护的重要性的认识。

对于政府而言，一提到推动技术进步，往往首先想到的就是如何给予税收优惠和财政补助。然而，从基础性研究层面到应用性开发层面，技术进步有着十分复杂的内容构成，有限的政府财力应侧重于投放到基础性研究领域，而不是侧重于投放到商业性的应用开发领域。研发活动的确常常带有很大的风险，但如果从事这种风险性的活动能够给厂家带来一定年限的独占的超额利润，那么市场上的逐利资本则会愿意投资这类活动。因此，重要的是政府要切实保护专利权和专有技术权，而不是诉诸单一的财税政策上的优惠。专利权、专有技术权直至知识产权的严格保护，便是政府能够给予发明者、发现者和创作者，以及潜在的发明者、发现者和创作者的最为明确的回报和稳定的预期。

技术进步源于人的思想及其实践。因此，掌握技术进步钥匙的人便不再是简单的劳动力，而是人力资本。鉴于此，通过教育、培训和实践的方式，让更多的人源源不断地转变成能够推动技术进步的人力资本，将是关乎我国能否顺利实现新常态下发展转型的根本。在社会生产实践中，由于作为劳动力的人只是手段，是被动的，而作为人力资本的人不仅是手段、更是目的，不仅是被动的、更是主动的。因此，就治理变革而言，要求政府实现理念上的根本转变。既然人力资本既是手段也是目的，那么不论是

市场经济本身，还是其赖以运作的制度基础设施，都应当以人为本，并最大程度地为人力资本的有效积累提供有力的保障。而以人为本和促进人力资本积累的要义，仍在于让社会公众形成稳定的社会预期。事实上，公众只有在稳定的社会预期中，而不是在匆忙不定、浮躁不安的拼搏劳碌中，才会有更多的闲暇和心境去发展自己的兴趣和专长，才会有稳定的心态去从事一些短期难以获得回报的基础性研发活动，人力资本积累和技术进步才会迎来真正的动力之源。

③ 良好的政府治理在于促成稳定的社会预期

公众形成稳定的社会预期，需要政府做好两件事情：一是建立相对完善的制度基础设施，二是建立相对健全的社会保障制度。

发达国家的长期实践表明，要让公众形成稳定的社会预期，需要政府做好两件事情：一是建立相对完善的制度基础设施，二是建立相对健全的社会保障制度。关于市场经济的制度基础设施问题，易中天先生曾有过精辟的概括：一是在人与人的经济关系上，契约面前人人平等；二是在人与人的社会关系上，法律面前人人平等；三是在人与自然界的关系上，科学（真理）面前人人平等；四是人的精神层面上，上帝面前人人平等。也就是说，在易中天看来，要搞好市场经济，首先要有产权保障、法律保障、科学精神和宗教信仰。对于身负发展转型职责的各级政府来说，如何建立起明晰、严格而公正的司法体系，真正在全社会培养起法治精神，应成为新常态下的工作重点。

当前，中国改革发展已经进入矛盾凸显期。近年来，中国不少地方的城镇在开发建设中，出现了以暴力拆迁为代表的众多“暴力执法”的现象。此外，一些政府部门之前存在的乱作为或不作为现象也呈现出多发的态势。这些清晰地表明了一点，尽管我国取得了经济增长的奇迹，但是仍旧面临产权和法律制度基础缺陷的严重掣肘。从现代政治学的角度看，政府是社会契约的产物，是公众同意将保障自身财产安全和人身自由的权力让渡于它的结果。因此，保障公众的财产权和人身权是现代政府的首要职责。从这一意义上说，抛弃人治传统，真正回归现代法治精神，将政府权力关进法律制度的笼子之中，是政府迈向良治的第一步，也是至关重要的一步。

如果说塑造市场经济的法治基础是关乎政府治理的社会正义之责的话，那么建立相对健全的社会保障制度则关乎政府治理的社会公平之责。从公共经济学的视角看，参与公共产品配置以行效率之责，参与社会财富分配以行公平之责，参与熨平经济波动以行稳定之责，是现代政府介入市场经济的三大职责所在。问题在于，高速增长之下的各级政府，常常过多地介入到资源配置过程，而过少地参与公平分配过程，从而形成了“越位”与“缺位”并存的问题。比如，在四万亿政府投资的经济刺激政策实施过程中，不少掌控核心资源的国有企业广泛地介入到房地产业、批发零售业、宾馆服务业等诸多竞争性行业，形成“与民争利”的格局，已然突破了政府供给公共产品的应有边界。

事实上，在政府的三大经济职责中，建立相对完善的社会保障制度，履行公平分配职责才是市场经济中政府应当履行的首要职责，对谋求在新常态下发展转型的各级政

府来说就更是如此。尽管建立社会保障制度的重要性在20多年前就受到政府的重视，但是认识层面上的“效率优先，兼顾公平”思想盛行，管理层面上的以GDP增长为核心指标的政府绩效评估体系的推行，都难让社会保障制度的建立健全落到实处。例如，当前，单就关乎每一居民的养老保险来说，就有城镇企业职工基本养老保险、机关事业单位养老保险、城镇居民社会养老保险、新型农村社会养老保险、城乡居民社会养老保险等至少五个项目并存的景象，不同项目在养老金待遇、筹资方式等方面存在很大的差异。不仅如此，源于计生政策的实施，我国仅用30多年的时间即已步入老龄化社会，而西方国家用了一百多年。可以说，西方国家富了才变老，而我国未富就变老。因此，如何加快建立健全现有的社会保障制度，早日真正做到人人都有“老有所养”的稳定感，将是新常态下政府实现良好治理的又一重大使命。G

（本文作者为厦门大学宏观经济研究中心副主任、教授，本文系2014年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“地方债发行机制与监管研究”阶段性成果之一，批准号：14JZD011）