

# 经济现代化的制度供给及其对高质量发展的适应性

袁福华 中国社会科学院经济研究所研究员

张平 国家金融与发展实验室副主任

时间：2019-3-6 来源：《中国特色社会主义研究》2019年第1期

**【摘要】**中国持续近40年的资本驱动的工业化，在将中国带入中等收入水平的同时，也累积了大量矛盾。在转型和结构服务化过程中，后发劣势主要集中于制度建设的滞后上。中国转型时期的重大挑战，是工业化阶段技术模仿的确定性转变为城市化阶段创新能力的可能性。结构服务化以其异质性、集聚性，对规则和制度供给提出了更高要求，中国新常态下的经济转型，是产品提供为中心向制度规则为中心的转型。以信任体系建设为核心的制度变革，将成为中国克服转型问题的重要依托。在这个时期，效率改进与信任体系的建设存在等价性。

**【关键词】**经济现代化；制度供给；高质量发展；制度创新；信任体系

## 引言

高度现代性具有两个主要标志，经济范畴上表现为生活水平和消费质量的不断提升；制度范畴上是信任体系的建设，这是经济史和社会理论的基本认识。总体来看，现代性由三大制度体系构成：一是创新的组织体系，即市场和政府功能发挥作用的规则、资源、机制；二是信任的组织体系，即信用、信心、诚信发挥作用的规则、资源、机制；三是风险预防体系，即通过创新的组织和信任规则的建立，实现宏观经济稳定和长期社会发展。三个体系通过经济社会结构的反馈功能，塑造了各种不同的现代化制度模式。产业结构是制度规则对于物质和知识要素的赋形，相对于更加深层的要素

和制度规则而言，它表现出易变性。缺乏内生创新机制和创新可能性的经济，是产业经济学中所谓“浮萍经济”，这种经济具有内在的不确定性和风险。

创新分析的价值在于创新的可能性，这是包括资源、制度等一系列真实要素的结构动态的本质。在这种意义上，中国转型时期的重大挑战，是工业化阶段技术模仿的确定性转变为城市化阶段创新能力的可能性。因此，理想的、朝向高度现代化的长期增长，本质上是一部制度演化历史。市场竞争以规则和资源的合理化为前提，同时竞争和扩大再生产又推动了制度更新，制度适应性和调整从根本上保证了发达国家的长期增长。第二次世界大战以后，这种制度与增长的再平衡，充分体现在效率和生活质量提高之间的再平衡。也正是从这种不断改进的发展绩效中，可以发现当今资本主义的结构服务化和城市化，是继工业化之后的又一个高端。

经过 40 多年的改革开放，中国以自己的制度优势，推动了工业化快速发展，但是城市化与结构服务化是根本不同于工业化的路径。不同于工业化政府干预的规模化扩张，结构服务化以其异质性、集聚性，对规则和制度供给提出了更高要求，中国经济新常态下的经济转型，是产品提供为中心向制度规则为中心的转型。以信任体系建设为核心的制度变革，将成为中国解决转型问题的重要依托。

## 一、现代化的三个制度支柱：理论框架

### （一）现代化与制度演进的理论

#### 1. 罗斯托、罗森堡和小伯泽尔

在与马克思资本主义现代化和发展阶段理论比较的基础上，罗斯托（1960, 1997）<sup>①②</sup>构建了西方工业化和城市化变迁的庞大理论，核心是以经济社会再平衡的观点，解释长期增长的可持续问题，扬弃了利润最大化的机械逻辑。罗斯托的思想在下述两点上与本文的分析有关：一是他认为“传统”与“现代”的区分标志，在于是否存在自我维持的增长，这种自我维持的动力来自于稳定的、经常不断的技术革新，而技术革新作为一种生产要素的再生产，又取决于包括政治、文化在内的制度框架的支持与否。二是再平衡的选择方式。无论资本主义还是其他社会，进入工业化成熟阶段之后，社会的中心现象不是经济，而是如何在经济社会政策上进行再平衡，社会绩效是以生产和社会福利政策的总效果来衡量的。其中的原因，按照罗斯托的说法，就是工业化所带来的社会态度的变化，人们对生活质量提高的追求，迫使社会目标和政策从注重生产转到以人为中心，这个结论对后来的研究产生了很大影响。

经济增长的非经济源泉——即创新和组织管理的相互适应性这一议题，在罗森堡和小伯泽尔（2009）<sup>③</sup>那里得到系统探索。他们认为发达资本主义的经济增长，本质上是社会变革在经济领域的表现，而变革又会延伸到社会与政治领域，进而再生产资本主义现代化自我维持的条件。这个处于再生产过程中的现代化制度体系，包括8个方面（如表1），核心认识是：从资本主义制度演化和适应性角度看，不确定性和实验逐渐成为现代化的主要特征，“科学技术—实验性经济—物质福利”共同构成了制度框架的支撑基础。也正是因为实验性经济这个特殊性，使得资本主义制度和组织不得不经

常保持充分弹性，以满足革新所需要的信息、实验自由、试错等要求。类似的认识路径也被社会学的现代化理论采纳，并发展成为社会信任理论的重要论点，这一点在下文继续分析。

表 1 西方经济增长的制度体系

工业革命以前	1.商人阶层的出现 2.扩大贸易和新资源发现
工业革命之后	3.降低生产成本的创新 4.引入新产品的创新 5.创新思想源泉的发展 6.不确定性和实验 7.克服对创新的抵制 8.组织管理的创新：企业多样性

资料来源：罗森堡和小伯泽尔(2009)。

## 2. 熊彼特、加尔布雷克斯和钱德勒

基于宏观层面上资本主义经济、政治、文化的演进与微观层面上资本家行为的相互作用和创造性破坏，熊彼特（1947）<sup>④</sup>开创了资本主义现代化研究的新视野，这个思维高度至今很少有人能够超越，他的企业家概念和支薪管理者概念被一些作者如加尔布雷克斯（2012）<sup>⑤</sup>和钱德勒（1997）<sup>⑥</sup>引向深入：一是随着资本主义社会演进，企业家精神将逐渐消失，大型企业组织的发展，使得支薪经理取代企业家的功能；二是企业家和资本家将让渡传统上的个人控制权。20 世纪初以来，大型企业作为一种有效率的资本主义组织发展成熟，第二次世界大战后以其垄断力量主导了资本主义经济，致使资本主义国家出现企业家型企业（或竞争市场）和垄断市场的分割，由此不断塑造和更新着经理式资本主义的特征。

现代大型工商业以其生产和销售的横向集中和纵向一体化能力，一改自由竞争假设下利润最大化目标和行为，而着眼于组织的

长期稳定和成长，并因此在制度和组织方面导致资本主义现代化特征的突变。第一，生产和管理方式的创新革命，为资本积累和生产率提供了持续的动力，同时也为城市化阶段公共服务体系的建立和完善提供了保证；第二，正是大企业这种组织形式的力量，使得加尔布雷斯等提出企业目标与社会目标的一致性问题的同时，也具有影响和控制官僚机构、文化和人们意识的潜在破坏性，最终导致公共服务目标向私人企业的偏转；第三，现代大企业的发展推动了资本市场的发展，但是金融市场发展与金融工具创新也隐含了更大的风险，缘于消费信贷的内在风险是现代资本主义的一个重要特征；第四，在结构服务化和高级城市化时代，制造业的集中化趋势饱受非议，不少意见认为大企业的集中将削弱城市化的集聚能力，不利于城市化的稳定。

### 3. 吉登斯

吉登斯（1998）<sup>⑦</sup>的现代性理论认为，处于现代化体系中的组织，其特征不在于其规模和科层的性质，而在于受到认可的程度，现代化体系的本质是信任问题。放在现代化中理解的信任，包括以下含义：第一，信任就是对人或社会系统所持有的信心，高度现代性以高度专业化为支撑和特征，信任机制特别是对专家系统的信任机制的建立尤其重要；第二，制度的作用，是通过促进秩序而建立信任机制，信任依赖于秩序同时又促成秩序的稳定，有利于社会发展。吉登斯这种从抽象层次上解释的现代性与信任的关系，与加尔布雷斯对于大企业知识技术层的界定本质上是一样的，同时也与罗森堡和小伯泽尔关于商业环境建设、这种信任和资本主义发展的基

基础一致。



图 1 组织—规则—关系(信任)的反馈网络

## (二) 转型与制度适应性：制度供给与再平衡机制

综合上述理论分析，这里进一步从转型动态角度对制度适应性机制给出归纳。图 1 列示了现代性的主要制度结构及其相互作用关系。

### A. 基本结构：

组织——包括政府、企业和家庭（或个体消费者）；

关系——在规则主导下的三类组织之间的关系，以及三类组织内部的关系；

规则——由三类组织通过内外部相互关系提供；

B. 关系与反馈：创新和信任机制。图 1 中的 (+, -) 表示三类组织之间或组织内部相互作用的正、负反馈关系，这种图画示意的一个重要作用，旨在展示经济理论研究中默认或被忽视的“信任”的作用，作为现代性的一个重要甚至是核心的特征，本文在这里把信任以更加明确的经济概念标识出来，大致分为三类：一是发生在企业间和企业与政府之

间的借贷信用关系，也包括国家对市场秩序稳定所制定的法律法规；二是发生在企业和消费交易过程中的诚信；三是发生在政府与消费者之间的信用以及信任关系。这三类信任关系囊括了商业环境的改善、人与人之间以及人与组织之间各种正式规则和惯例。为了方便起见，我们只考察制度结构中政府—企业—消费者三者之间的反馈和再平衡关系，而且基于正式规则的有效性。

C. 反馈回路中的稳定、失衡与风险。受到组织之内和组织之间负反馈因素的影响，现代性的一个重要特征是风险的内生性，最典型的情况就是经济的金融化和金融衍生工具的创新，导致实体经济与虚拟经济的分离，这是经济泡沫化风险的源头，进而对经济结构稳定和长期优化带来冲击。也正是由于这种风险机制的潜在危害，促使政府职能沿着高度现代性的方向优化，越来越多的制度性规范和干预，介入企业组织过程、消费组织过程以及相应市场过程当中，制度适应性和不同国家制度模式的调整，也因此成为现代化进程中的一道风景。

### 1. 制度模式的区分

首先来看一下由图 1 衍生出来的制度模式情景。如表 2，政府—企业—消费者三种组织及其关系的组合，基于资本主义国家差异化的历史演进和各具特色的发展实践，演进出来不同的制度和效率模式。尽管这些发达资本国家的制度模式形态各异，但是都是基于一个共同特点：即个人自由、法律

规制和创新活力，并以此创造出了信任和高效率的经济社会发展绩效。

大致看来，这些制度模式分布在以英美为代表的自由市场经济和以瑞典为代表的福利国家的两极。在以市场经济、个人自由（私有制）为共同制度基础的条件下，模式变异的主要因素在于政府干预的程度不同。例如，美国具有较好的个人主义和诚信的历史传统，这种诚信建立在其清教徒传统之上，避免过多干预是其目标。新加坡采取精细的法律法规建立和完善社会信任机制，源于其缺乏信任的社会传统。德国的法规法律和集体协调，与福利国家的建设时间密切相关。但是，随着高度现代化时代的到来，主要发达资本主义国家在制度模式表现出收敛的趋势，这种趋势的成因在于对抗高度现代化内生的风险，以规则制定和经济环境营造为特征的这种收敛趋势，主导了 21 世纪发达国家制度的演化和调整。

表 2 各国社会制度模式

制度模式	特点	代表性国家
自由市场经济	个人主义,诚实互信	美国,英国
行政市场体制	计划指导的市场经济	法国
法律规制的市场经济	法律规制	新加坡
集体协调的市场经济	政府指导与集体协调	日本
社会市场经济	法律规制,集体协调	德国
福利国家	民主社会主义	瑞典

资料来源:左大培等(2009)<sup>®</sup>。



## 2. 适应性调整和发展阶段：创新、信任与风险预防机制的再建设

实践中，第二次世界大战后发达国家制度现代化的适应性调整分为两个阶段。

第二次世界大战后至 20 世纪 70 年代。这个阶段见证了资本主义国家工业化的迅速发展和生产率的巨大提高。主导这个时期发展和变革的力量，除了前文提到的企业组织集中化及相应技术创新外，最为引人注目的，是财政体制的适应性调整和财政支出的制度化，尤其是社会保障体系的建设 and 高等教育（包括培训制度）的发展，公共服务在这个阶段终于成为实至名归的发展重任。19 世纪下半期至第二次世界大战之前，主要资本主义国家公共服务支出以较低的速度持续增长，20 世纪 30 年代的经济大萧条，使得人们认识到现代化内生风险的危害和建立保障屏障的重要性，第二次世界大战后社会保障体系建设步入快速发展时期，到 20 世纪 80 年代，主要资本主义国家社会保障支出比重达到高峰，社会保障制度的建设达到成熟和完善。这个时期，随着技术复杂性和对创新需求要求的提高，以美国、德国为代表的发达国家，在高等教育和技能培训体系建设方面成果卓著，高等教育和高技能普及的一个重要结果是大批知识技术白领的培育，并作为一个阶层推动了资本主义现代化高级阶段的可持续。

20 世纪 80 年代至今。新自由化和管制放松的本质，是干预与市场经济的再平衡，这种本质与发达国家经济结构服务化的现状有关，同时也与高质量发展可持续的要求有关。与前一阶段不同，面对公共服务体系的完善及相应支出刚性的压力，20 世纪 80 年代以来发达国家不得不借助创新和市场活力的维护保持稳定、开发增长潜力。实际上，包括美国在内的发达国家已经意识到这些问题，一方面试图通过再工业化扩大巩固效率基础；另一方面根据知识信息产业的网络化和创新分散化特征，以规则标准的制定激发创新活力，同时这种做法也是为了保持技术控制力。针对金融体系的内生性风险，2008 年以后，美国进行了大量金融改革，实施了更加严格的监管措施，最有代表性的是内容浩繁的《多德-弗兰克法案》（伯南克，2014）<sup>⑨</sup>：第一，该法案提供了一种让大型机构可以安全倒闭的机制，对于任何被认为未受充分监督的机构，金融稳定监督委员会均可以通过投票来指定其接受美联储的监督。类似的金融稳定监督委员会也可以指定金融市场基础设施受美联储或其他机构监管，如股票交易所或其他交易所等。第二，该法案要求大公司每年接受一次美联储的压力测试，自身也要开展一次压力测试，以便增强公众和组织对公司应对重大风险的信心。第三，有序清偿制度，联邦存款保险公司将会对大型综合类机构的关闭和清算，保证存款人的安全赔付。

## 二、中国现代化对全球化和国际竞争的适应性

中国改革开放之后的大规模工业化，正赶上 20 世纪 80 年代兴起的新一轮全球化浪潮。这个时期中，全球化一改以往生产供给竞争主导的模式，而进入金融主导的全球化模式。相应地，发达国家国际竞争的焦点，也从生产供给的纵向一体化能力的竞争，转向全球经济资源配置能力的竞争。因此，持续高速增长阶段的中国工业化得益于发展“时滞”上的两个错位：一是发达国家结构服务化形成，争夺焦点是科教文卫等高端服务业的发展及其效率补偿，把低端制造业向新兴工业化国家转移，外商直接投资推动了技术扩散；二是中国利用自身制度优势，通过国家动员机制成功捕捉了这轮全球化机会。2008 年金融危机，尤其是 2012 年以来，中国再次置身于全球化再平衡过程中，同时国内结构服务化趋势也将从根本上导致工业化生产函数的改变，城市化阶段如何以制度弹性适应全球化再平衡，自然成为理论探索的焦点。而从工业化时期以生产供给为中心、向以制度供给为中心的转变，无疑是最大挑战。

## （一）大规模工业化阶段对全球化适应及问题

### 1. 创新的组织体系

创新问题的分析价值，在于创新的可能性，这是结构动态的本质。中国 20 世纪 70 年代末期开启的渐进式制度变革，是根据国内外特定的经济发展条件作出的安排，是基于自身制度模式对现代化发展方式的一种适应性调整。这种发展计划的路径一方面通过市场规则的建立，与全球化的竞争

规则相协调；另一方面则利用公有制的传统制度力量保持工业化的足够动力。事后看来，尽管这种创新的制度安排在向城市化的转型时期遇到了困难，但是虑及发展的初始条件，当时的安排无疑是一种明智选择。大规模工业化阶段创新组织的因果累积及其张力和失衡如下。

第一，产业组织。这个因果循环围绕投资和储蓄的动员展开，得益于中国以其制度安排对全球化机会的利用。本文首先指出一个基本差异。就经济动机而言，发达国家引入外国直接投资的目的，通常是为了激励国内竞争，并以此促进国内经济环境改善和国内企业竞争力；或者是为了增加消费品多样性，满足消费者选择。无论怎样，这样的做法都是以激励企业自主创新能力为前提，满足消费者对产品质量的需求，保持经济效率提高与消费结构升级的协调。但是，像其他新兴工业化国家那样，中国改革开放的初始条件，如过剩的劳动力、生产管理技能的短缺、国内企业家精神不足等，使得外资利用和国内经济发展过程不得不考虑更加复杂的选择。在工业化之初，中国使用外资的目的不是引进竞争，而是就业和出口渠道拓展，外资的示范效应带动了民营经济的发展，但是，外资与民营经济始终没有取得像国有经济那样的主导地位。

因此，这种更加复杂的选择，在投资诱致增长的原则方面与西方经济理论相似，但在实际运作中却由于政府直接干预而具有典型的中国特色。实践中，中国经济从轻工业主导

到重化工业主导的升级过程，均可以看做“容易的工业化阶段”。“容易”一词的产业组织含义包括两个方面：一是企业间投资诱致机制的建立。立足于主导产业，尤其是重化工业企业联系的增强，中国经济后发优势得到充分发挥，主要以填补产业发展空白而不是竞争的投资市场，为资本积累快速提高提供了基础。中国这种围绕重化工业展开的投资需求联系网络，尽管产业集中度较低，但却促进了储蓄—投资—再投资的循环(袁富华等，2018) ⑩。二是消费优势需求。以衣食住行为主导的优势需求以及消费者对商品数量的偏好，是呈现于较低人均收入水平上的现象。消费需求的这种作用与生产供给的规模化扩张相适应，这个过程一致持续到中等收入水平，此后将自发产生消费结构升级的要求。有一个认识需要强调，即从创新可能性和经济结构升级的内在规律来看，优势消费需求与投资诱致机制的变化是同一问题的两个方面，即随着人均收入水平提高，消费倾向的内在变化将给原有工业化模式造成压力，原有“投资需求—收入提高—消费需求”的模式因此将面临变化，从而导致原有投资诱致机制的失灵，这是理解现阶段中国供给侧结构性改革和经济转型的要义。

第二，投融资体制。中国选择性投融资体制对于大规模工业化的促进，在20世纪90年代进入重化工业化之后表现得最为显著：一是政府主导的工业化过程的本质，在于利用储蓄创造和储蓄动员快速实现资本积累。由于关注点集中于

资本要素的可得性，相应经济机制必然围绕利润最大化的短期目标运作。政策手段往往是压低工资、利率和服务业成本，这是一套与选择性融资，即针对国有经济，相协调的规模化扩张的结构条件。因此，政府主导的实质是资源动员，而不是长期增长潜力培育，因为后者涉及外生的政府干预通常无法做到的事情，即内生的创新能力。二是需要强调的是，不同于发达国家以市场竞争为基础的消费和储蓄行为，中国的储蓄动员是以牺牲消费为代价，收入分配中劳动要素占比过低，并导致消费压抑和服务业效率低下，最终给转型和城市化阶段的效率改进造成瓶颈制约。三是围绕国有经济和基础设施建设所进行的干预，不同于发达国家的指导性计划和讨价还价。在国家力量对国民经济各个行业形成控制的条件下，作为投资诱致机制的核心，战略产业的发展质量和创新能力从根本上决定了国家总体的创新能力。资本收益递减和结构扭曲成为干预的常见问题。

第三，发展错位及其累积因果。选择性投融资体制这种提供了近 40 年增长动力的制度安排，在中国经济转型时期遇到了效率改进的困难。2012 年以来的结构性减速和经济新常态，使得资本收益递减，特别是国有经济投资效益不佳的问题日益凸显，在缺乏有效的资本深化机制的态势下，中国宏观调控仍然局限于短期的传统政策工具，大规模的基建投资以及房地产投资膨胀不仅进一步抑制了真实效率，而且扭曲了经济结构，抑制了城市化潜力。20 世纪 80 年代以来，欧

盟、美国和日本跨国公司联合主导世界经济的格局逐步形成，这些发达国家和地区在知识信息时代又占据了制高点，科教文卫等服务业高端化成为竞争焦点。这些居于核心的跨国公司，不仅仅是割裂了受资国的生产销售链条、抑制了国内技术基础的培育，外部竞争环境的变化增加了中国经济转型的困难。

## 2. 信任组织体系及其问题

首先征引缪尔达尔（1992）{11}关于发达和不发达经济的本质差异或者发展问题的一个洞见：发达国家社会基质容许经济发展，或者在它不容许经济发展时也会变得容易调整，而不会在发展道路上设置太多的障碍；但是，这种判断不能正确地用于不发达国家，发展问题要求社会和制度结构的诱导变化，因为它阻碍了经济发展，因为它并不自发地变化或在很大程度上并不限于经济领域的政策作出反应。正如本文第二部分理论分析所阐述的那样，发达国家现代化历史深深植根于由制度、惯例所规范的一套信用、信心、诚信体系之中，并根据内外部结构条件变化进行调整以塑造有效的商业环境和社会信任。中国经济新常态下工业化向城市化的转型，同时面临着以下两个问题：一方面，随着城市化的发展，中国正在进入一个公共服务体系建设和完善时期，另一方面，随着财政支出刚性压力的增加，原有干预体制需要变化和适应，由此，制度供给和深化改革成为内生要求。

信用和干预导致的问题。有一个因果循环主导了中国工业化的信用体系运转：鉴于信用缺失的初始条件，围绕发展规划建立起来金融体系具有强烈的政府干预色彩，国家在信贷分配中的主导本质上是一种信用担保，但是却对市场机制中本应自发产生或通过规则建立的信用产生了挤出。这也是为什么在大规模工业化后，在金融领域突然发生了似乎不合市场逻辑的问题的深层次原因。选择性投融资体制与资本驱动的工业化模式，使得中国金融体系，无论是间接融资还是直接融资都带有显著的储蓄动员特征，短期利益追求以价格扭曲为基础，这种来自直接干预的外在的安排，不是发达国家那样基于竞争和资源配置优化。因此，这种以规模扩为目的的信用体系，它的激励功能是沿着最大化生产供给进行的，与发达国家金融体系的创新激励存在本质上的差异。事后看来，中国广阔的投资和消费需求市场为这种信用体系的维持提供了条件，但是恰恰是这种优势导致了长期的广泛存在于工业化阶段的短期利益最大化行为，并最终导致信用体系出现问题：干预的短期利润最大化激励模式和选择性信贷分配模式，在工业行业投资效益下滑的态势下，迫使政府行为扭曲。特别是 20 世纪 90 年代以来，城市化加速导致财政支出压力增大，中国经济越来越趋向于土地财政、土地金融等更加具有短期性和投机性的利益追求，众所周知的各种各样的融资平台、信贷平台的建立，严重损害了金融环境，并



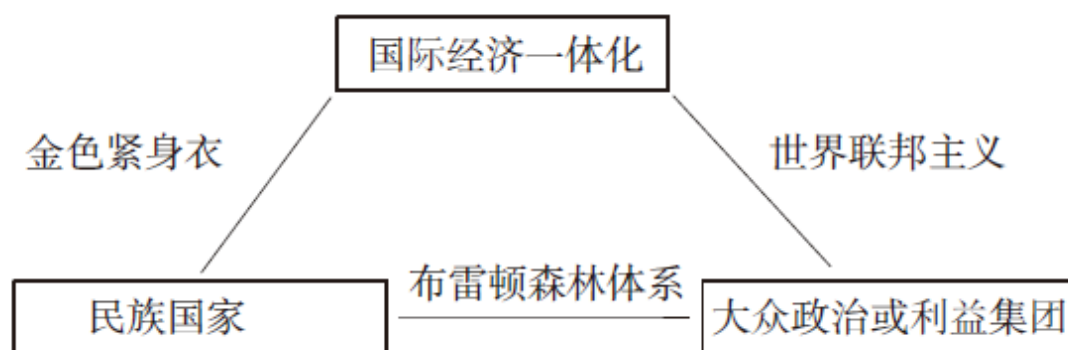
对诚信和信任等其他经济社会信任体系的建设造成了破坏性冲击。

干预和选择性的国家信用担保所导致的规则缺失，其影响在政府与企业 and 消费者关系中也表现得相当明显。第一，大规模工业化阶段生产供给导向，是以较低的产品质量标准 and 力度较小的生产监督为代价，从经济意义上说，这是重视资本轻视消费的表现，而在包括社会发展的更加广泛的意义上，这是社会信任机制普遍缺失表现。换句话说，消费者的信任不是不可衡量的变量，相反，它往往构成长期经济效率和结构优化的一种基础，但是却与企业 and 政府短期利润最大化要求发生冲突。特别是中国的建设型财政，越来越不适合于城市化公共服务提高的内在趋势，对消费者的科教文卫的提供，根本上来说是长期效率改进的问题。第二，与消费者具有更加紧密联系的小企业的发展，在城市化阶段越来越表现出与大企业发展的同等重要性，政府的选择性投融资体系主要是针对国有经济和大型企业的信贷分配和信用担保，这种信任关系在结构服务化和消费主导时代需要拓展到政府—小企业的关系中去。

### 3. 风险预防体系

投资驱动的工业化体系的内生风险，分为三个部分：一是由诱致机制自身波动导致的风险，主要是投资和消费需求的调控与管理，大致属于凯恩斯主义的相机抉择政策工具的作用范畴。二是投资诱致的因果积累所带来的结构扭曲，属

于系统性的经济结构问题，需要经济体制改革。三是大规模工业化所导致的社会问题，连同系统性的结构问题，需要整体经济环境的重建，中国经济新常态下供给侧结构性改革的战略，即针对这一根本问题。第二和第三个议题属于下文将要述及的发展再平衡问题，又鉴于文献对于中国大规模工业化阶段宏观调控问题已经给出了诸多研究，这里只是给出一个有启发性的提示。这个提示旨在指出，城市化是不同于工业化的生产函数，即结构服务化和消费主导的城市化的经济调节，比工业化时期的调控手段具有更大的综合性和前瞻性。主要原因在于，随着结构服务化主导经济格局的形成，原有内生于需求诱致机制中的短期且较容易应对的风险，将被内生于结构扭曲和制度扭曲中的风险替代，城市化过程一方面要为不断增加的公共服务化提供效率支持，另一方面需要以更加强大的驾驭能力应对金融化风险，因此，相机抉择的短期调控逐步失灵，以制度供给加强风险控制，将成为常态。



资料来源：Rodrik(2000) <sup>②</sup>。

图 2 加入“金色紧身衣”的全球化三难困境

## （二）从生产供给转向制度供给：结构服务化与制度适应性

### 1. 内外制度的适应性调整：收敛与特色

有必要对全球规则的主导者美国在 20 世纪 80 年代以来的影响，给出一些说明。这个说明之所以有必要，是因为这个事例涉及发达国家俱乐部的后来者日本关于自身制度适应性的讨论及实践。这个事例对于中国和其他新兴工业化国家的制度适应调整，或许具有最直观的启发性。面对日本 20 世纪 80 年代全球资源配置和控制能力的迅速提升，美国敦请西方 5 国（美国、日本、德国、法国、英国）签署的“广场协议”，成为日本经济脱实向虚和经济低迷的导火索，泡沫破灭后，日本国内一些经济学者，把经济长期低迷的原因归入到高增长时期集体协调的制度模式之中，并且引发了延续至今的改革走向问题：是保持自己的特色还是收敛到英美模式？

如图 2，坚持收敛到盎格鲁—撒克逊市场经济模式的学者认为，全球化下可供选择的模式有三类：一类是已经不再适应于 20 世纪 80 年代及其后的“布雷顿森林体制（或者民族国家——民主政治模式）”；一类是短期内不可能实现的“世界联邦主义乌托邦（或者抹去各民族国家政治边界，成立全球联合体）”；剩下的第三类是各国无论是发达国家还是发展中国家的制度调整指向，即穿上“华盛顿共识”这件“金色紧身衣”，各国投身到以自由主义为核心的改革和竞

争潮流之中。但是，正如另外一些日本学者指出的那样，日本 20 世纪 90 年代以来趋向华盛顿共识的改革，同样带来了收入不公平加剧、失业增加等问题，国内制度调整应该在干预和市场趋向之间进行再平衡。

从工业化产出扩张走向城市化的制度供给，这个围绕生活质量提升所展示出来的秩序，形象说来就是市场秩序或经济环境、社会秩序或制度化建设。高度现代性有两个主要标志，即经济上表现为生活水平和质量的不断提升，制度范畴上表现为信任体系的健全，这是经济史和社会理论的共识，尤其是信任，被当代社会学理论视为现代化的核心。对于中国的发展阶段转换来说，结构服务化过程可能导致两种不同的城市化情景：一种是发达国家那样的高度现代化，服务业替代制造业成为经济发展的主导力量的，服务业沿着知识信息积累的路径升级，并且以其网络化集聚效应为创新和企业成长提供环境；一种是拉美国家的情景，尤其是 20 世纪 80 年代以来的城市化，走的是制造业空心化、服务业成本型发展的路子，结果导致结构服务化过程的人口漂移和“成本病”。从制度适应性角度来说，这是城市化过程秩序和失序的经验对比。

## 2. 发展质量、信任与创新

尽管结构服务化意味着不同于工业化的结构条件变化，但是经济转型不论是制度变化还是经济结构的重新塑造，都是为了提高效率这一不变的理论原则。实践上，发达国家经

验展示了服务业和消费主导的高度现代化的效率特性，根本上来说，结构服务化的效率补偿能力是发展质量的最终衡量标准，相对于大规模工业化而言，这一阶段的最大不同是以秩序建立激发创新可能性。

从模仿的确定性到创新的可能性。根据发展经济学的传统认识，后发优势对于工业化追赶国家的吸引力，就在于它给“干中学”模仿创新提供了一个确定的技术存量池子。根据前文所述，中国大规模工业化阶段的最重要的事情，就是通过改革开放和制度设计，捕捉这种存量技术扩散机会，并通过政府直接干预尽可能放大工业化部门之间的诱致效应，不断增强确定性技术存量的吸收能力。但是，不同于日本技术革新和知识累积的内生型工业化模式，中国在整个大规模工业化阶段都是直接切割国际低端产业链，最终形成了与发达国家的互补模式，居于“中心—外围”国际分工的外围地位。无论引用在外资引进领域还是在国内企业发展领域，中国工业化阶段的生产组织及其扩张，本质上都不属于典型意义上的竞争范畴（或者称为立足于廉价劳动力成本的竞争，不是通常意义上基于管理和技术创新降低成本的竞争），而是为了填补国内市场的稀缺性空白，或者供给国外市场不足的那部分。因此，中国经济转型和结构服务化面临两种创新压力：一是补偿创新能力的空白，即从以往时期模仿型确定性创新，向谋求创新可能性的经济环境过渡；二是补偿创新激励制度的空白。由此本文解释了结构服务化，尤其是中国

未来内生增长和效率可持续的一个问题，从制度建设层面上讲，就是需要彻底改变工业化阶段那种为了吸收确定技术扩散的干预主导的经济组织和制度体系，否则就不能为创新可能性的出现提供机会。因此，也正是面对转型的现实和结构服务化的特征及其要求，我们对发展问题的思考方式发生了变化，并由此抓住了制度改革为何需要深化的一个根本点。

经济机会的创造。实践上，中国对技术和其他经济要素的使用，其确定性同时也是外部条件对国内发展的决定性，即居于产业链条高端的发达国家给予的一种外围经济机会，对于中国而言这无论如何都是一种被动的适应。本质上，依赖国外技术的加工工业化与依赖初级品的工业化没有什么不同，只是前者在因果累积作用下所造成的破坏程度更大，新常态下正在呈现的脱实向虚问题可佐证之。这种认识可用以下方式稍作展开：模仿创新的确定，给予政府干预合理性的一个证明，强调一下，只是在技术确定性和可获得性存在时，干预可以以其资源调动能力和高增长绩效证明自己。值得注意的是，发展阶段转换促使以下问题发生：一是中国大规模工业化阶段技术机会的确定性和外生性，减少了干预的经济代价和风险，至少增长速度能够覆盖成本和风险。体现在剩余劳动力流动之中的这种经济机会，转换成了储蓄和资本，并成为高增长的动力。二是问题出现在结构服务化过程之中，现在廉价劳动力这个动力消失了，发展同时面临了内部创新和制度变革两种要求。换句话说，以往的确技术性技术

来源消失了，现在只能从城市化秩序中谋求创新可能性，因此，没有信任规则的支持，就不能产生有效竞争和创新。

既然现在必须面对可能性而非确定性问题，自然的推论就是，原有以干预为中心组织起来的投融资体制、产业组织、要素积累等一整套规则需要调整。制度适应性，就是面对更加开放的可能性调整和适应。然而，这种适应需要以新阶段的信任体系的建设为基础，创新可能性或机会的创造，不可能在一种政府直接干预和选择性担保的氛围中产生，在这里，罗森堡和小伯泽尔（2009）{13}的理论再次起到了作用，信用、诚信和信心在整个经济过程中的扩散自然成为一种内在趋势。如果我们意识到建立信任规则体系的重要性，那么，创新可能性就会变成可以预见的事件：即不是采用工业化阶段那种捕捉确定性的“控制”方式，而是采用完善经济环境和规范个体行为的方式对创新可能性进行培育，正是高度现代性的激励特征。

### 3. 制度供给和制度适应性的三个环节

可以把创新可能性和信任规则的一些认识，进一步归拢到增长和稳定制度建设的理论认识中，包括财政公共服务支出制度化、金融体系完善以及创新激励等三个环节。由于这些问题在笔者关于宏观调控的有关研究中有详细的论述，这里只是做一个概要性说明。

第一，公共服务支出及其与效率改进的平衡。作为政府一个体信任机制的建立的重要环节，包括社会保障和教育在

内的公共服务支出，在短期可以促进消费，更为重要的是，长期来看，公共服务支出实际上作为结构服务化的基础性支撑存在，研究经常提及的服务业发展和消费结构升级的效率补偿效应，即与此密切相关。发达国家的经验表明（典型如第二次世界大战后至 20 世纪 70 年代），随着结构服务化趋势的形成，财政支出制度化建设也随之进入一个关键时期，公共服务水平的提高越来越成为高质量发展的核心标志。与这种历史经验相类似，中国经济新常态也正在步入这个政府一个人信任制度建设的关键时期，一些全局性措施特别值得强调。首先，不同于传统工业化，人口向城市的集中，更加需要包括养老、失业和社会救助体系的健全，这与较高生活水平上养老模式变化、失业损失相对较大等高度现代性的特征相关，这构成了中国制度适应性理论和实践探索的一个主要方面。其次，作为高度现代性的另一典型特征，国家对教育尤其是高等教育（以及技能培训）的支持程度，是经济发达与否的重要衡量标准。换句话说，高度现代性社会中，人的质量问题比数量问题居于优先考虑的地位。上述两个方面的公共服务的增强，有利于长期中内需潜力培育和效率改进。

第二，金融体系完善的要求主要来源于两个方面：市场稳定和资源配置。市场稳定与家庭资产多样化趋势有关。不同于工业化阶段“储蓄—投资—收入”这样的家庭和企业关系模式，城市化阶段主要以家庭资产多样化和财富增



长为特征。研究中经常遇到的一个现象是，在工业化向城市化的转变过程中，家庭储蓄率表现出持续的下降趋势，这种趋势在发达国家表现较为突出，中国经济新常态下，随着服务业对制造业的替代，及其相应的投资增长速度放缓，经济增长不可能像以往那样吸收和累积大量居民储蓄了，社会保障和金融资产越来越成为家庭银行储蓄的手段，为此，稳定的金融市场体系建设将成为中国城市化发展的重要任务。进一步，联系到多样化资产的增值保值，金融市场功能也需要突破工业化时期单纯的“储蓄—资金配置”这样的简单方式，转向新的经济条件下更加有效的资源配置有效方式的探索，这也是现阶段国家特别强调加强资本市场建设的重要原因。

第三，创新激励和小企业支持。未来公共服务支出的刚性压力，需要持续的效率改进，尤其是结构服务化主导的经济下，由于缺乏像工业化那样的诱致机制，经济增长将更多依赖于内生的创新和效率，这不仅需要发挥财政金融政策作用，如上文提及的教育健康等广义人力资本积累、资源配置有效性等，而且需要国家对商业环境的完善，特别是对小企业发展的支持。服务业的特征是分散化、异质性，城市化的作用是集聚，小企业的作用是捕捉异质性机会和稳定就业，构建有利于小企业发展的信任体系，是培育经济活力和创业精神的重要途径，关于这一点，可以从 20 世纪 80 年代发达国家产业政策中去借鉴更多经验。

### 三、结论

持续近 40 年的资本驱动的工业化，在将中国带入中等收入水平的同时，也累积了大量矛盾，实践中表现为脱实向虚问题的发生和原有发展模式的不可持续。在转型和结构服务化过程中，后发劣势主要集中于制度建设的滞后上，面对外部确定性技术机会的消失，对创新可能性的谋求，成为中国新常态下必须认真面对的挑战，也正是从这里开始，中国站在了与发达国家一样的角逐场中。结构服务化过程赖以运转的支点不是工业化时期那样的生产供给诱致机制，而是通过制度供给中蕴含的创新可能性，以及由创新给予支持的效率改进和经济稳定性。在这个时期，效率改进与信任体系的建设等价。

注释：

①Rostow W.W.The stages of economic growth: a non-Communist manifesto [M]. Cambridge University Press, 1960.

②[美]W.W.罗斯托著,黄其祥译.这一切是怎样开始的:现代经济的起源[M].北京:商务印书馆,1997.

③{13}[美]罗森堡、小伯泽尔著,曾刚译.西方现代社会的经济变迁[M].北京:中信出版社,2009.

④Schumpeter J A . Capitalism, Socialism, and Democracy[M]. Happer &Brothers Publishers, 1947.

⑤[美]约翰·肯尼思·加尔布雷思著,嵇飞译.新工业国[M].上海:上海人民出版社,2012.

⑥[美]小艾尔弗雷德·D.钱德勒著,重武译.看得见的手[M].北京:商务印书馆,1997.

⑦[英]安东尼·吉登斯著,赵旭东、方文、王铭铭译.现代性与自我认同[M].北京:三联书店,1998.

⑧左大培、裴小革.世界市场经济概论[M].北京:中国社会科学出版社,2009.

⑨[美]伯南克著,巴曙松、陈剑译.金融的本质[M].北京:中信出版社,2014.

⑩袁富华、张平、李兆辰.增长非连续的原因与创新路径的转换[J].中共中央党校学报,2018(1).

[瑞典]冈纳·缪尔达尔著,谭力文、张卫东译.亚洲的戏剧[M].北京:北京经济学院出版社,1992.

Rodrik D. How Far Will International Economic Integration Go?[J]. Journal of Economic Perspectives, 2000, 14(1):177-186.