

# 新中国70年经济发展： 政府行为演变与增长动力转换<sup>\*</sup>

金 刚 沈坤荣

**摘 要：**从中华人民共和国成立至今70年，中国经济增长在波折中实现了奇迹般的腾飞。其间，中国经济增长历经几个重要的阶段，在每一个阶段，政府行为演变与增长动力转换互为耦合，共同编织了近一个世纪中国经济增长的沉浮与兴盛。具体地，本文将70年来的中国经济增长划分为四个阶段：中华人民共和国成立后30年（1949—1978年）、改革开放后至十八大期间（1978—2012年）、十八大至十八届五中全会期间（2012—2015年）以及十八届五中全会以后（2015年以后）。对应于不同的经济发展阶段，政府行为实现了从中央政府主导→地方政府竞争→政府让位于市场→政府与市场协作的演变。相应地，政府行为演变推动增长动力实现从投入要素驱动向创新驱动的转换。随着增长动力的不断优化，中国经济逐渐从粗放式增长的旧模式走向高质量增长的新常态。回溯70年来的经济发展历程，中国经济增长走过了一条接力式发展的道路。每一个阶段发展弊端的显现，都推动了下一阶段政府行为的演变，构成了增长动力转换与增长潜力释放的内在机制。

**关键词：**中华人民共和国成立70年；中国经济；政府行为；增长动力

## 一、引言

站在中华人民共和国成立70年后的今天，去回顾这70年来的中国经济发展，看到的是近一个世纪中国经济在波折中奇迹般的腾飞。在1978年改革开放以后，作为一个转型的发展中大国，中国在接近10%的增速轨道上行进了长达30余年，使得中国从中华人民共和国成立初期的落后农业国转变为经济总量排名世界第二的制造业大国。从1949年开始，为什么在经济维持缓慢增长甚至时而下滑的30年后，中国经济发展在改革开放后的面貌却截然不同？以改革开放为历史节点，在前30年和后40年的经济发展过程中，驱动经济增长与波动的因素是什么？鉴往知来，回答这些问题不仅有助于我们更好地理解中国这样一个转型大国的发展逻辑，也能够为促进中国经济走上持续稳定的发展道路提供富有价值的启示。

学者们围绕中国改革开放前30年和后40年的经济增长动力已经展开了十分详细和富有洞见的讨论。但遗憾的是，纵观现有文献，要么偏向于制度性视角，强调中国政府行为对于经济增长与波动的主要影响；要么专注于经济性因素，认为中国经济增长与波动来源于工业化、城市化、市场化以及国际化等方面的成败。相对而言，综合两种视角进行全面分析的文献较少。并且大多研究均将研究区间局限于中国1949年以来经济增长的某一个阶段，相对缺乏1949年至今70年来经济增长的宏大叙事（韩超和朱鹏洲，2018；沈坤荣和金刚，2018；张卓元，1998，2008，2009；周飞舟，2006；沈坤荣、赵倩，2019）。这些研究的不足构成了本文写作的初衷。本文试图展现中国自1949年以来70年经济发展的全貌，并且从政府行为演变与增长动力转换两个视角梳理驱动中国经济增长与波动的关键因素。与已有的研究相比，本文试图搭建起政府行为与增长动力之间的桥梁，更加强调在中国经济发展的各个阶段，政府行为演变与增长动力转换之间的内在关联。事实上，归根结底，中国经济增长的大逻辑应该是：政府行为的

<sup>\*</sup> 金刚，南京大学经济学院，电子邮箱：jingang@nju.edu.cn；沈坤荣：南京大学商学院。本文受国家自然科学基金青年基金项目（71903085）与国家社会科学基金重大项目（14ZDA023）的资助。感谢匿名评审人对本文提出的修改意见，文责自负。

演变依靠特定的激励机制,推动了增长动力的转换,最终影响经济的发展。

具体来说,政府与市场的关系是理解政府行为演变与增长动力转换机制的关键。本文将中国 1949 年以来 70 年的经济发展阶段分为四个部分:第一,中华人民共和国成立至改革开放的经济增长阶段,时间跨度为 1949 至 1978 年;第二,改革开放以后至十八大召开期间,时间跨度为 1978 至 2012 年;第三,十八大召开至十八届五中全会期间,时间跨度为 2012 至 2015 年;第四,十八届五中全会召开开启的中国经济增长未来,时间跨度为 2015 年以后。在每一个阶段,政府行为经历了不同的演变形式,与市场构成不同的耦合关系。随着时间的推移,总体上呈现以政府为主导的资源配置机制向以市场为主导的资源配置机制的转变过程。其中,第一与第二阶段主要体现为政府主导资源配置,因而这一时期增长动力主要由政府驱动,依赖于政府宏观政策。第三与第四阶段市场在资源配置中的重要作用逐渐体现,因而这一时期增长动力体现了市场的需求,依赖于创新等要素。

在政府驱动增长动力的时期,不同层级政府间的委托代理关系也是理解政府行为演变与增长动力转换之间关系的另一关键。在中华人民共和国成立至改革开放的增长阶段,中央政府扮演资源配置的主导角色。由于缺乏地方政府作为代理人带来的分工优势,增长动力总是存在阻滞与扭曲效应。一方面制约了经济增长潜力空间的释放,另一方面也带来了频繁的经济波动。在改革开放以后,中央政府放权至地方政府层面,同时以 GDP 增长作为官员晋升的考核指标。这推动了地方政府围绕 GDP 增长展开的激烈竞争,促使中国经济走向高速增长轨道。但由于委托代理天然存在的信息不对称问题,中央政府无法有效监督地方政府的全部行为,也使得环境等公共支出不足的问题愈发突出。这些问题表明政府在资源配置中让位于市场,是推动中国经济转向高质量增长的重要路径。

在本文的余下部分,我们将分上述四个阶段详细阐述政府行为演变与增长动力转换之间的联系。

## 二、中华人民共和国成立后的经济增长:1949—1978 年

### (一) 经济增长的特征事实:经济复苏

中华人民共和国成立伊始,经历多年的战争创伤,中国经济基础可谓一穷二白。根据联合国“亚洲及太平洋社会委员会”统计的结果显示,中国人均国民收入在 1949 年仅 27 美元,不足亚洲同期平均水平的 2/3,也不及印度同期水平的一半(王传利,2018)。即使与中国过去的经济发展水平相比,中华人民共和国成立初期的国内生产总值也处在一个低谷。基于 Maddison Project Database 2018 的相关数据,图 1 和 2 分别展示了 1820—1953 年中国实际国内生产总值以及人均国内生产总值的演变情况。可以发现,中华人民共和国成立初期中国国内生产总值低于 1930—1940 年期间的平均水平,人均国内生产总值甚至仅相当于 1820 年(清朝道光元年)的水平。在这样不利的初始条件下,中国共产党领导下的各级政府不断推进制度改革与地方治理,使得中国经济增长开始了“摸着石头过河”的 30 年历程。

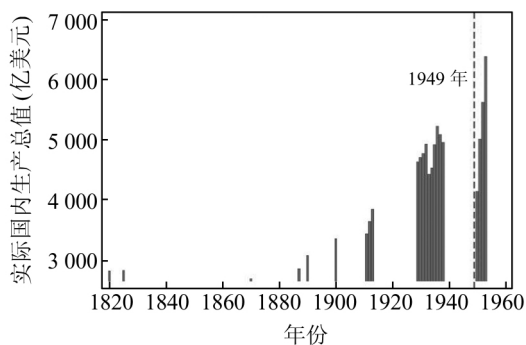


图 1 中国实际国内生产总值:1820—1953 年

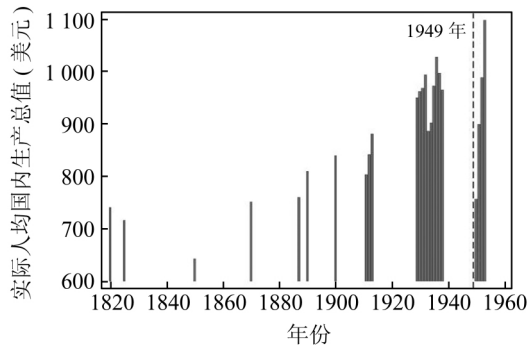


图 2 中国实际人均国内生产总值:1820—1953 年

从整体性视角追溯建国初期至改革开放前夕这一期间的中国经济增长,可以发现这三十年的国民经济变化总体而言既有增长,也有波动。图 3 显示了 1949—1978 年期间中国实际国内生产总值的变化情况,可以发现,经济增长整体上呈现稳中有升的变化趋势。但是分阶段来看,在 1949—1964 年期间,

实际国内生产总值起起落落,增长趋势十分缓慢,直到1964年以后,中国经济才实现了较为平稳的增长。图4显示了1949—1978年期间中国实际国内生产总值增长率的变化情况,可以发现,在改革开放前30年,中国经济增长的波动十分频繁,总体上围绕着0增长率上下变化。在1954年、1958—1961年、1968年、1972年以及1976年,经济增长率均为负值,意味着在这些年份国内生产总值较上年而言不增反减。

一国的经济发展不仅受到自身因素的影响,也会受到其他国家经济增长趋势的干扰。但是,在中华人民共和国成立后的30年内,中国总体而言是一个封闭的经济体,与其他国家的经济联系甚少,因此,在中华人民共和国成立后30年内中国经济增长断断续续的下滑趋势可能并非同时期全球经济增长趋势的体现,而只是受到内部因素的影响。图5报告了1949—1978年中国占世界主要经济体GDP的比重,其中世界主要经济体除了中国,还包括美国、英国、日本、德国、法国以及加拿大。可以发现,在中华人民共和国成立后30年内,与同时期世界主要经济体相比,中国GDP所占的比重总体上呈现出下降趋势。尤其在1959—1961年三年期间,中国GDP相对其他经济体而言出现了非常明显的下滑。由此可见,在中华人民共和国成立后30年内中国经济增长的变化,尤其是经济增速下行的出现,并非全球经济增长趋势拖累所致,事实上,问题可能出现在内部。

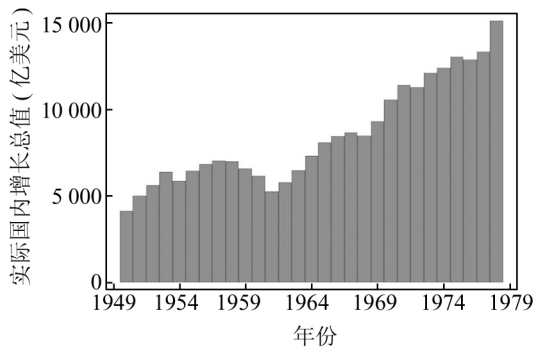


图3 1949—1978年中国GDP变化

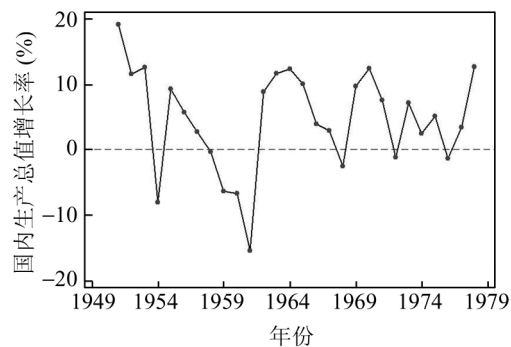


图4 1949—1978年中国GDP增长率变化

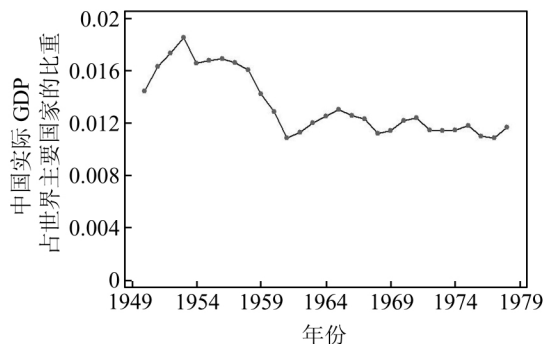


图5 1949—1978年中国GDP占世界主要国家的比重

## (二) 政府行为:中央政府主导

为何中华人民共和国成立后的30年,中国经济发展同时经历了稳中有升的增长和大起大落的波动,并且经济增速明显落后于世界其他主要经济体呢?回答这一问题显然需要将研究的视角拉回到具体的经济发展阶段,理解特定时期政府行为的基本逻辑。自1949年至1952年,中国基本处于国民经济恢复时期,修复经济活动与维持社会秩序是这个阶段各级政府的工作重心。在这一时期,中央政府自上而下推动经济活动的恢复,因此可以看到在此期间,经济实现了稳定的增长,在世界主要经济体中的GDP比重也逐渐上升。到1952年,中国顺利完成了战后国民经济恢复任务,全国工农业产品产量和人民生活水平均实现了较大幅度的提升。与中华人民共和国成立初相比,工业总产值增长144.9%,国家财政收支实现平衡,其中建设支出占比达到50%以上(张卓元,2009)。

1953 年,中央政府开展实施第一个“五年计划”,正式启动了大规模的经济建设,苏联援建的 156 项工程是这一时期经济建设的重点。由于全面向苏联学习经济发展模式,中央政府逐渐推动形成了计划经济体制。通过农村地区的土地制度改革和城市内部的私营经济改造,政府(尤其中央政府)逐渐取代市场成为资源配置的决定性因素。在中国这样一个地域辽阔的国家,中央政府主导政府的一切行为,则必然意味着政府的行为将受到信息不对称等问题的困扰。由于缺乏对基层实际情况的客观认识,中央政府的政策即使就文本而言是正确的,但是从事后的实践结果来看往往事与愿违。在第一个“五年计划”的实施结束后,经济增长受到“大跃进”运动的波及,出现持续三年的下滑趋势。随后,又受到“文化大革命”的影响,经济增长出现持续的波动。

中华人民共和国成立后 30 年,中央政府的权力持续扩张,几乎决定全部经济部门的重要决策。高度的中央集权使得事实上不能在地方得到正确实施的政策被地方政府被动地执行,由于缺乏避免政策实际执行带来效率损失的机制,经济增长总是伴随着较大幅度的起起落落。尽管在“大跃进”与“文化大革命”期间,中央政府尝试向地方政府放权,以使得经济体制区别于苏联的高度中央集权体制,但是事实证明,这些放权努力并未纠正地方政府的激励扭曲(Qian and Xu,1993)。由于在中华人民共和国成立后 30 年,公有制经济主导中国的经济命脉,而中央政府掌握着绝大多数的国有企业(张维迎和栗树和,1998),因此,地方政府并未拥有独立驱动辖区经济增长的能力。并且,在改革开放以前,地方政府吃的是中央政府统一财政的“大锅饭”,地方政府所有的收入均需要上缴给中央政府(陈抗等,2002)。因此,地方政府也缺乏保护辖区经济增长的激励,一切不利于地方经济增长的政策并不会在地方政府层面受到干扰<sup>①</sup>。

### (三) 增长动力: 土改与公有化

#### 1. 土地制度改革与集体化运动

从直接的增长动力来看,1949 年后在农村地区展开的土地制度改革,实现了“耕者有其田”,生产资料与生产者得到优化配置,相比 1949 年前,广大的农户家庭获得了极大的生产积极性,促进了中华人民共和国成立初期经济增长的恢复。随后,为了全面推动中国从农业国走向工业国,中央政府在广袤的农村地区进行了制度再造,使得公有制的社会主义制度嵌入到农村的土地产权上,创造了农村土地集体地权制度。在中央政府的指令性计划下,各个地方政府在农村地区展开了大规模的集体化运动。在互助组的基础上,集体组织逐渐发展为初级农业生产合作社,并进一步演变为高级农业生产合作社和人民公社。从以农户为单元的小农组织向农村集体组织演变,一定程度上有助于实现农业发展的规模效应,在当时资源有限的历史背景下,集体化运动具有一定的合理性。一方面,农村集体化运动很大程度上弥补了当时农业基础设施供给的不足,为农业的长期增长提供了抵御气候变化风险的能力。一个典型的例证是,在 1978 年农业开始去集体化的过程中,最早开展去集体化的地方往往是那些拥有较多灌溉土地面积的地区,有着较少灌溉土地面积的地区仍然倾向于保留集体化的组织模式(Bai and Kung,2014)。另一方面,农村集体化运动也对当时的工业发展起到了巨大的推动作用。中国在“一五”计划以后选择了以重工业为主的经济增长策略,而建立在农业集体化基础上的统购统销政策通过剥夺农民支配劳动剩余产品的权利,为重工业的发展提供了最初的动力(周飞舟,2003)。

但事与愿违的是,中央政府推动的农村集体化改革运动逐渐背离地方实际情况,使得公地悲剧带来的效率损失超过集体化协作带来的规模经济,最终对农业生产造成严重的影响,使得经济增长在短期内出现大起大落的波动,导致了严重的经济与社会后果(Chen and Lan,2016)。

#### 2. 国营经济建立

与农村地区的公有化改造类似,中央政府同样在城市部门推动了社会主义公有化改造,使得大量的

<sup>①</sup> 在改革开放以后地方政府掌握了驱动辖区经济增长的能力并且能够获得促进辖区经济增长的好处后,这一情况发生了明显的变化。Cheung(2014)的研究就发现,在改革开放以后,对于一些中央政府制定的政策,地方政府往往会视是否有利于辖区经济增长而决定认真执行还是敷衍了事。而改革开放以前,在地方政府的任何行为都可能与政治因素挂钩的背景下,中央政策往往能够在各地方政府完全(甚至过度)地落实。

私营经济转变为国营经济。中华人民共和国成立初期,中国农业占比达到60%以上,中国仍然是一个传统的落后农业国家。通过对城市部门私营经济向国营经济的逐步改造,以及建立在国营经济基础上的重工业发展策略,中国建立了庞大的工业制造体系。从农业向工业的产业结构转变使得全社会的全要素生产率不断得到提升,促进了经济的增长。从外部因素来看,苏联援助带来的技术进步,也是中国从落后的农业国向重工业大国转变的关键。在1949年,中国重工业总产值占工农业总产值的比重仅为7.9%,但是发展到1976年,中国的工业门类已经十分齐全,技术水平领先于多数发展中国家,甚至在部分领域接近发达国家的平均水平。技术引进使得中国的技术前沿不断攀升,打破了经济增长的约束边界,一定程度上释放了经济增长的潜力。

在中央政府主导的计划经济体制下,国营企业的经营权和所有权集中于中央政府,中央关于国营经济发展的政策措施往往能够得到有效落实。例如,在“三线建设”期间,大量的国营企业从沿海地区向内陆地区迁移。Fan and Zou(2015)的研究表明,肇始于1964年的“三线建设”运动很大程度上促进了中国内陆传统农业地区的结构转型,对长期经济增长具有促进作用。试想一下,如果没有中央政府对于国营企业的绝对控制权,“三线建设”的运动可能很难顺利展开。不可否认的是,在中央政府主导的计划经济体制下,大部分国营企业集中于中央政府手中,削弱了地方政府发展国营经济的积极性,不利于经济的稳定增长。虽然在“大跃进”和“文化大革命”期间,中央部委将多数控制的国有企业交给地方政府,扩大了地方政府在财政收入中的比重,但是由于当时的政府重心并不在努力发展经济,向地方政府放权从而促进经济增长的好处也就未在当时得到体现。相反地,当中央政府向地方政府放权之后,由于自上而下的激励扭曲,地方政府竞争反而进一步干扰经济稳定增长的轨迹,加剧经济增长的波动。不仅如此,中央政府主导的计划经济体制下,还为政府与国营企业之间的“父爱主义”提供了成长的沃土。国家通过税收、补贴、价格、信贷等多种措施对国有企业实施庇护,使得国营企业存在“软预算约束”的弊病,造就了一大批僵尸企业,降低了经济运行的效率(焦长权和周飞舟,2016)。

总体而言,在中华人民共和国成立后30年,中央政府主导的经济增长模式表现为计划经济体制,在这一体制的影响下,经济发展一直陷入“一放就乱,一统就死”的怪圈。但是,需要认识到,中华人民共和国成立后30年经济发展无论是增长还是波动,都为改革开放以后经济高速增长提供了坚实的基础和宝贵的经验,至少证实了,传统的计划经济体制与中央政府主导经济发展的模式亟须改变(张卓元,2009)。正如邓小平同志所指出的:“三十年来,不管我们做了多少蠢事,我们毕竟在工农业和科学技术方面打下了一个初步的基础,也就是说,有了一个向四个现代化前进的阵地,总之,我们还是建立了实现四个现代化的物质基础,我们搞社会主义虽然犯过错误,但总的来说,改变了中国的面貌。”

### 三、改革开放后的经济增长:1978—2012年

#### (一) 经济增长的特征事实:增长奇迹

改革开放以后,从中国经济增长的幅度和持续性而言,无疑可以称得上一国经济发展的奇迹。图6和图7分别展示了1978—2012年这30余年中国GDP及其增长率的变化情况。可以明显地看出,自1978年以后,中国经济绝对总量实现了大幅度的提升,年平均增长率高达10%左右。考虑到中国作为一个转型中的发展中大国,拥有庞大的经济体量,以及仍然不够完善的经济体制机制,这一经济成就即使与全世界其他高速增长经济体相比也有过之而无不及(沈坤荣和金刚,2018)。图8显示了1978年以后中国GDP占世界主要经济体的比重变化情况,可以发现,1978年以后中国GDP占世界主要经济体的比重呈现出稳定上升的变化趋势,与1978年之前的变化趋势完全不同。这反映了,在1978年以后,中国长期高速的经济增长,即使与其他主要发达国家相比,也是独树一帜的。

在1978年至2012年的经济增长过程中,2001年中国加入世界贸易组织(WTO)是一个重要的历史节点。可以发现,自2001年以后,中国经济增速明显提升,占世界主要经济体的比重上升幅度也迅速增加。尽管中国在1978年以后取得了卓越的经济增长成就,但是从短期增长来看,经济波动的现象仍然较为明显,尤其在2000年之前,经济波动的频率和幅度均比较明显。

(二) 政府行为:地方政府竞争

在中华人民共和国成立后 30 年的经济发展过程中,计划经济体制逐渐显示出僵化的不利一面。国有经济虽然庞大但是效率较低,导致人民普遍面临物品短缺,需求与供给一直处于不匹配的状态。1978 年改革开放以后,中央政府的工作重心从阶级斗争全面转向经济建设,因此,与计划经济时期相比,中央政府占据资源配置的绝对主导地位逐步开始转变,地方政府行为成为驱动经济增长的重要动力。但是,地方政府行为选择仍然依赖于中央政府的制度安排和激励设计。计划经济时期,虽然中央政府也曾多次向地方政府放权,但是中央政府重阶级斗争而轻经济发展的目标导向,使得地方政府放大了中央政策的扭曲效应,造成了严重的经济后果。改革开放以后,中央政府做对了激励,通过财政分权与政治集权的制度安排,使得地方政府围绕经济增长展开竞争。同时,中央政府开始启动市场化改革与融入全球化的经济发展策略,市场对经济增长的作用逐渐重要起来,在中央政府不断改权让利的背景下,地方政府行为主要体现为市场互补功能。

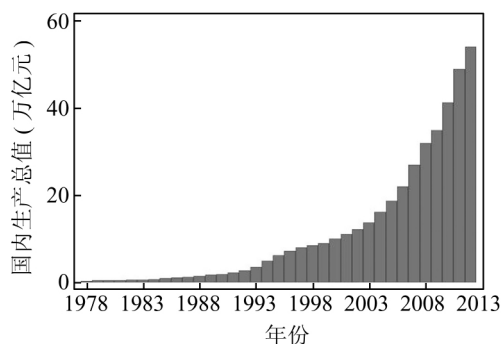


图 6 1978-2012 年中国 GDP 变化

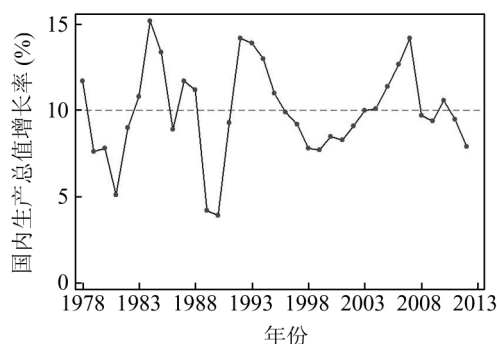


图 7 1978-2012 年中国 GDP 增长率变化

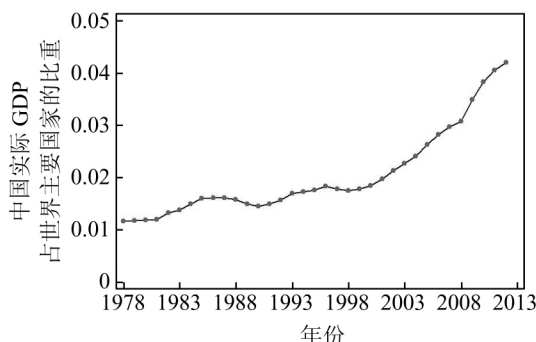


图 8 1978-2012 年中国 GDP 占世界主要国家的比重变化

在财政分权方面,改革开放伊始,为了激发地方政府的活力,并且增加地方政府的财力,中央政府在 1980 年推行了“分灶吃饭”的财政包干制,这一制度一直持续至 1993 年。在财政包干制下,地方政府必须将固定数额或者收入的固定比例部分上交给上一级政府,剩下的部分则由地方政府支配使用(张维迎和栗树和,1998;陈抗等,2002)<sup>①</sup>。尽管财政包干制使得地方政府享受到经济发展的好处,激发了地方政府促进经济增长的热情,但是制度设计的缺陷也使得地方政府与中央政府竞争经济发展的分成。在这一时期,地方政府通过瞒报收入等手段扩大支配财政收入的比例,使得中央政府的收入占比不断下降,全国性公共产品的供给能力捉襟见肘。为此,在 1994 年,中央政府推行分税制改革,这次改革将税收划分为三类:中央税、地方税以及中央与地方共享税。并且,为了避免地方政府税收征管对中央税收分配的侵蚀,中央政府建立国家税务局征收中央税,地方税务局则征收地方税(陈抗等,2002)。改革的

<sup>①</sup> 除此之外,中央政府还将大量的国有企业下放到地方,由地方政府控制。截止到 1985 年,中央政府控制的国有工业企业只占乡及乡以上工业企业总产值的 20%。省、市政府控制着占工业企业总产值 45% 的国有企业,最为基层的县政府则控制着占工业企业总产值 9% 的国有企业(Qian and Wesgaint,1995)。

结果是,相比分税制改革以前,中央政府的财力大大增长,相应地,地方政府的税收分成逐渐下降。但是,地方政府的事权并未缩减,地方政府仍然需要承担大量的支出责任。

在政治集权方面,中国的政府结构是中央-省-市-县-乡镇的五级科层体系,地方官员是否能够沿着科层体系往上晋升取决于其能否在上一级政府设定的考核指标中胜出,而在考核指标的设定上,上一级政府拥有绝对的话语权。因此,中央政府的政策总是能够沿着科层体系自上而下传递,地方官员出于晋升的动机具有遵循中央政策的强大激励。并且,由于晋升职位是固定且有限的,同一级地方官员为了晋升不得不展开竞争,这使得地方政府往往会加大在经济增长方面的努力程度,超出上级政府预期的增长目标,以在零和博弈中实现占优均衡。中国政府职能最为全面的基层政府是县级政府,因此,Cheung (2014)将县级政府之间的竞争视为“平生没有见过这么好的中国制度”。

为了最大限度地促进经济增长,地方政府展开的激烈竞争主要围绕以下两个方面展开:

第一,税收竞争。为了更多地吸引有利于经济增长的流动性生产要素,地方政府竞相降低辖区的实际税率,以短期内牺牲实际税率的方式获得长期税基的增长。中国的税收立法权是高度统一的,除了筵席税等不太重要的税收之外,地方政府一般无权决定税种开征和税率设定,所以各地方政府实际税率上的差别主要体现为中央政府所批准的税收优惠政策的不同。不同地区由于争取到的税收优惠幅度和范围不同,其宏观税负水平具有很大差异。在这样的背景下,地方政府的税收竞争形式主要表现在对中央政府优惠政策的争取与对征税努力程度的选择等方面(沈坤荣和付文林,2006)。已有研究几乎一致性地认为,中国地方政府间通过税收手段竞争流动性经济资源,对地区的经济增长产生了显著的促进作用。这种促进作用一方面来自内外资企业提供的更为丰富的经济增长资源,另一方面则来自税收竞争下地方政府对企业直接干预的减少与市场化改革的推进(Qian and Roland,1998;林毅夫和刘志强,2000;付文林和耿强,2011)。

令人感到意外的是,地方政府围绕税收收入展开的实际税率竞争,并未导致地区间实际税率的逐底竞赛,这在很大程度上使得地方政府的税收竞争维持在合理的边界内。已有研究从地方政府和企业两个视角对此进行了解释。一是在官员晋升锦标赛的竞争逻辑下,当地方政府的竞争激烈程度超过一定阈值后,预期到晋升无望的地方官员会降低提升财政收入的努力程度,避免了税率的持续降低(Lu and Landry,2014)。二是相比较低的税率,企业更加在乎集聚获得的集聚租金。因此,即使地方政府并未实施更低的税率政策,只要企业投资得到的集聚租金更大,也依然能够吸引企业的流入(付文林和耿强,2011)。

第二,土地竞争。分税制改革以后,财权与事权划分的不对等并没有带来普遍的地方政府财政困境,原因在于,中央政府在财政收入上给地方政府关闭一扇门的同时,又打开了一扇窗。中央政府在分税制改革之初将土地转让收益划给地方政府,随着1998年国家启动住房商品化改革,土地增值的空间逐渐显现,使得土地出让收入逐渐成为地方政府竞争的核心。对于制造业企业而言,土地是很重要的生产要素,地方政府一方面通过降低工业土地出让价格竞相吸引国内外企业入驻,获得经济增长的基本动力。另一方面,又依靠工业发展吸引的劳动力流入为本地的商住房市场提供稳定的需求,从而促进房地产价格的上涨,既弥补了工业土地低价出让的损失,又进一步促进了辖区的经济增长。

中央政府向地方政府的放权,除了激发地方政府为经济资源展开竞争,促进了经济增长的活力外,还为打开经济高速增长之门提供了两把重要的钥匙。

一是,中央政府给予地方政府在具体政策执行上的自由裁量权,在针对官员的考核中重视结果而不重视过程,为地方政府寻找适合辖区发展方式提供了微妙的空间。中国是一个幅员辽阔的大国,这决定了中国经济必须要走大国发展道路,而大国发展道路的关键就在于分权。因此,中央政府仅仅负责政策的顶层设计,由地方政府具体负责政策的执行。在具体执行过程中,地方政府由于具有自由裁量权,往往导致中央政策在局部地区呈现非完全执行的状态。在改革开放后的很长一段时间,地方政府的这种相机抉择机制是有利于辖区经济增长的。原因在于,中央政府获取各地区信息成本较大,一些中央政府制定的政策并非放之四海而皆准。如果强制推行,可能反而会导致严重的后果,这在计划经济时代实际

上已经得到部分验证。正是因为自由裁量空间的存在,地方政府才能够视中央政策是否有利于辖区经济增长而决定认真执行还是敷衍了事。这虽然导致了中央政策在地方实际执行层面的巨大差异性,但是这种背离某种程度上符合地方发展经济的客观情况,对于经济增长而言是有效的(沈坤荣和金刚,2018)。

二是,中央政府鼓励地方政府探索适宜辖区的经济发展政策,再进一步考虑政策自下而上的可行性。不同于小国发展,中国作为一个转型大国,现实中并不存在其他国家的成功案例可供全面移植与模仿,这就迫切需要中国能够设计出符合自身体制与发展阶段的经济增长方式。中国幅员辽阔,各个地区历史文化、资源禀赋以及发展阶段千差万别,这尤其需要地方政府在发展过程中贡献地方智慧。中央政府向地方政府的放权,鼓励了地方政府开展改革与发展的试点实验。因此,符合地方客观现实的改革措施不断涌现,孕育了“三来一补”等中国特色的经济发展模式。在探索地方政策的过程中,地方官员扮演着类似于企业家的角色,在企业家精神的基础上不断开拓体制性创新,寻求发展中的问题并加以解决,从而构成了改革开放以后中国经济增长的基本逻辑。

### (三) 增长动力:改革开放与投资驱动

#### 1. 制度改革

经济增长来源于投资与全要素生产率两个方面的驱动,其中全要素生产率增长既受到技术创新的影响,也受益于制度创新。研究表明,改革开放以后中国经济的长期高速增长,很大程度上取决于全要素生产率的持续增长(Bosworth and Collins,2008;Hsieh and Klenow,2009;Brandt et al.,2012)。尽管很难区分制度创新与技术创新各自在多大程度上贡献了全要素生产率的的增长,但是二者对于全要素生产率增长的重要性均已在学术界形成共识。

与改革开放前的制度改革相类似,改革开放以后,制度改革同样在农村和城市部门展开。在农村,与改革开放前农村集体化运动恰恰相反,各个地区积极开展去集体化运动,首先在安徽凤阳小岗村得到实践的家庭联产承包责任制逐渐在全国扩散。尽管家庭联产承包责任制推行以后,规模化耕作的优势不再,但是,承包制避免了土地集体化运作导致的公地悲剧,有效避免了搭便车的激励扭曲,对于提高农业生产效率起到了正向的作用。与此同时,人民公社运动时期的社队企业,逐渐演变成中国 20 世纪 90 年代十分重要的非国有经济形式——乡镇企业<sup>①</sup>。其中,苏南地区的乡镇企业得益于毗邻上海地区的星期日工程师,显著推动了辖区的经济增长。1981 年至 1990 年,乡镇企业的工业产值年均增长 28.1%,而国有经济同期增幅仅为 7.7%。在城市,由于地方政府之间的激烈竞争,有益于提高辖区经济增长绩效的国有企业改革迅速展开(张维迎和栗树和,1998)。总体上,中国国有企业的改革走过了一条从扩权让利试点、经济责任制、利改税、承包经营责任制、租赁制、股份制试点到现代企业制度建设与新型国有企业构造的历程,这些改革大大提升了国有企业的效率(黄速建等,2019)。

#### 2. 对外开放

1978 年以后,特别是 2001 年中国加入 WTO 以后,对外开放显著促进了中国经济的高速增长。对外开放至少在三个方面产生了增长效应:一是,与改革前形成鲜明对比的是,改革后中国大量吸收外资。这些外资不仅带来了促进经济增长的资本要素,更为重要的是,还提供了大量前沿的技术和管理经验。外商直接投资通过水平关联、前向与后向关联对中国企业产生了正向的溢出效应,促进了中国产业的升级,提高了国民经济的全要素生产率(沈坤荣和耿强,2001;邱斌等,2008)。二是,对外开放使得中国的产品获得了广阔的国外市场,经济结构逐渐从“内需依存型”向“出口导向型”转变(刘瑞翔和安同良,2011)。通过出口,中国企业可以进一步接触到发达国家先进的生产技术与管理方式,从而通过学习效应促进国内企业生产率的提高(张杰等 2009;钱学峰等,2011;范剑勇和冯猛,2013;吕大国等,2016)。三是,对外开放也为中国企业提供了对外投资的空间。尤其是近年来,中国企业对外投资的规模大幅增长,通过绿地投资与跨国并购等多种方式既获得了经济增长所需的能源资源,又通过逆向技术溢出效应

<sup>①</sup> 乡镇企业是指由乡镇政府或者村委会控制的公共所有制企业,本质上这些企业是集体所有制企业(张维迎和栗树和,1998)。研究表明,乡镇企业一直到 20 世纪 90 年代中期之前都是中国经济增长最大的动力(周飞舟,2019)。

促进国内企业创新的提升(蒋冠宏和蒋殿春,2012;毛其淋和许家云,2014)。

不仅如此,对外开放的重要性还体现在,将地方政府竞争约束在合理的范围内,避免过度竞争产生负面效应。改革开放以后,虽然地方政府行为对市场起到互补作用,但是地方政府对资源配置起决定性作用,而市场仅起到辅助性或基础性作用。令人费解的是,在这样的背景下,地方政府对资源配置的种种干预从未突破合理的边界。在一次又一次干预中,地方政府并未发展成为“掠夺之手”,而总是表现为“援助之手”。究其原因,在于中央政府不仅做对了鼓励地方政府展开竞争的激励,而且通过对外开放拓宽了产品市场的竞争程度,使得地方政府的干预行为总是能被约束在合理的范围内,否则一旦地方政府从“援助之手”转变为“掠夺之手”,市场将会立马给予负面的反馈,造成的后果将首先由地方政府承担。这一逻辑被周黎安(2018)形象地归纳为“官场+市场”的模式,即在官场竞争和市场竞争的相互作用下,更大范围的市场化提升了辖区内政府干预的有效性,外部的“有效市场”促成了辖区内的“有为政府”,而这一切的关键,就在于对外开放。

### 3. 投资驱动

从需求视角看待中国改革开放以后的经济增长,投资是最为重要的驱动因素,正因如此,改革开放以后中国经济增长常常被总结为投资驱动型增长模式。其中,主要是地方政府竞相投资拉动了经济的增长,相比之下,民间投资显得不足。地方政府竞相投资驱动经济增长,造成了改革开放以后中国经济增长另外一个特征性事实——经济波动。关于经济波动的形成机制,沈坤荣和孙文杰(2004)形象地概括为“黄灯效应”。他们认为,中央政府对地方政府投资冲动的宏观微调常常失效,原因在于地方政府的“理性预期”与“学习效应”。一般而言,针对不断升温的宏观经济,中央政府采取温和的“微调”措施,发出经济应该放缓的信号,力图实现“软着陆”。但是,这些温和的“微调”措施往往得到逆向效果,出现中央喊停,各地经济反而冲刺的现象。为了能在中国特有的经济周期波动中获取最佳的发展空间,各级地方政府往往在经济紧缩的“前夜”进行最后的冲刺。这种白天学习贯彻中央文件,晚上继续加班加点开工建设的行为,往往都能够取得经济上的成功。比如,可以在下一轮经济启动时占有先机,可以先将项目突击审批上马而向上级政府进行融资的“倒逼”,而最后政治上的“进步”就是对这种经济成功的“肯定”。有了这种理性预期概念,地方政府“非理性”冲刺行为自然不会停止。中央政府不断出台的“微调”政策,恰似十字路口不断闪烁的“黄灯”,刺激着各级地方政府在即将到来的“红灯”亮起之前,猛踩投资扩张的“油门”,作出最后的冲刺。为此,中央政府必须采取更为严厉的紧缩政策,“一刀切”式的行政手段也就在所难免,这样的宏观调控就像抗生素类西药,尽管不能增强机体的内在素质,却会有立竿见影的效果。因而改革开放以后,中国的宏观经济总是潮起潮落,显示出特有的周期性特征。

## 四、十八大与十八届五中全会期间的经济增长:2012—2015年

### (一) 经济增长的特征事实:高速度转向高质量

2012年以后,中国经济增长速度逐渐脱离长期的高速增长轨道,开始步入中高速增长阶段的新常态。在新常态下,经济高速增长不再是中国经济发展的重要目标,从高速增长向高质量增长转变,是这一时期经济发展的核心内涵。

数据表明,十八大以后,中国经济已经稳步向高质量发展阶段转变。一方面,中国经济增长维持在中高速水平,尽管与过去的高速增长相比有所下降,但是与同期其他国家相比,仍然处于较高的经济增速轨道上。在2013—2016年,中国国内生产总值年均增长7.2%,同期全球经济体与发展中经济体的增速分别为2.6%和4%。另一方面,改革开放以后投资驱动型增长模式存在的一些问题慢慢得到解决,经济结构持续优化,消费成为驱动经济增长的主要动力。产业结构进一步优化升级。2013年,按现价增加值计算,服务业占国内生产总值的比重首次超过第二产业。总体上,新产业、新业态以及新商业模式等经济增长的新动能加快成长起来,资源节约型、环境友好型社会建设也已初见成效。

### (二) 政府行为:政府让位于市场

尽管在改革开放之后的很长一段时间,地方政府对资源配置起决定性作用,促进了中国经济的高速

增长,但是随着地方政府竞争愈发激烈,近年来,地方政府行为游走在中央政府管控的边缘,所产生的负面效应已经不容忽视。

首先,地方政府展开的税收竞争引发了投资的超常性增长,降低了整体投资区域配置绩效,带来了宏观经济的过度波动。而研究表明,宏观经济的波动与经济的长期增长速度呈现负相关关系(邵军和徐康宁,2011;陈昆亭等,2012)。因此,税收竞争带来的短期增长收益很可能是以长期增速的下降为代价的。当地方政府的竞争进入白热化状态,地方政府倾向于选择地方保护性策略,大幅增加了地区间的交易成本,人为切割了中国天然统一的大市场,所带来的价格扭曲产生资源配置效率的损失,进一步损害了长期的经济增长(周业安,2003;沈坤荣和付文林,2006)。

其次,尽管在改革开放的早期,土地财政为地方经济发展解决了“第一桶金”问题,并成为地方政府长期以来重要的财政收入来源,但是,“以地谋发展”的增长模式适应了中国经济在追赶式阶段快速增长的需求,却也给未来可持续发展带来了艰巨的挑战。地方政府垄断了土地一级市场,一手低价买进土地,一手高价卖出土地。为了扩大土地出让的收入,地方政府倾向于降低土地征收的成本,使得大量失地农民的基本权益难以得到保障,引发了一系列社会隐患。与此同时,为了增加土地出让收入,地方政府与房地产商合谋,具有维持高企房价乃至进一步推高房价的激励,进而使得房地产市场的投机行为屡禁不止。

再者,由于分税制改革以后地方政府的财力被削弱,地方政府债券发行等合规合法融资渠道存在很大局限性,地方融资平台逐渐演变成成为地方政府举债的主要渠道。尽管地方融资平台保障了中国改革开放后很长一段时间,尤其在内外条件十分恶劣的 90 年代中后期经济的高速稳定增长,但是,也不可避免地助长了地方政府的盲目举债行为,带来了沉重的地方隐性债务问题。

最后,地方政府围绕 GDP 增长展开激烈的竞争,使得短期内不利于 GDP 增长的公共服务供给长期被忽视。其中最为典型的就是环境保护。正因如此,伴随着改革开放以后中国经济高速增长,环境问题也变得愈发严重。尽管一些经济发展较为迅速的东部沿海地区开始改变重视 GDP 忽视环境治理的政府支出偏向,但是地区之间发展阶段的差异性,使得环境治理的区域联防联控难以落实,造成了污染的就近转移,降低了污染治理的规模经济性(沈坤荣等,2017)。不仅如此,不同地区参与不同形式的环境规制竞争,其中一些地区出现环境规制的竞相向上竞争,而一些地区展开环境规制的逐底竞赛,进一步拉大了地区间环境规制的差异程度,为污染企业的跨地转移提供了更大的空间,约束了环境规制对企业创新的倒逼机制,对于长期经济增长产生了不利的影响效应(金刚和沈坤荣,2018)。

由于地方政府竞争产生的负面效应逐渐盖过正面效应,矫正地方政府竞争的激励机制就显得刻不容缓。因此,党的十八届三中全会指出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。”这意味着,十八大以后,改革的方向是引导政府尤其地方政府扮演好服务经济发展的角色。驱动地方政府行为让位于市场,是十八大以后中国经济向高质量增长阶段的必然要求。

在改革开放之后的很长一段时间,地方政府的任务维度是单一的,这带来了经济的高速增长,但是也引发了一系列潜在的问题,例如环境等公共服务产品供给不足,约束了长期经济增长的空间。十八大以后中国经济进入新常态,以高质量发展为起点,市场起配置资源的决定性作用,政府面临的任务是多维度的,不仅需要通过更好地服务市场促进经济的稳定增长,还需要纠正公共品供给中的市场失灵,扩大环境、社会保障等公共品的供给。在这样的背景下,由于不同任务的量化程度与考核难易程度不同,如果还依赖地方政府竞争构成的驱动力,重视经济增长忽视公共服务的偏倚现象仍然难以解决。正因如此,十八大以后,中央政府通过一系列顶层设计,协调地方政府与市场的关系,将地方政府从多任务中释放出来,开展有利于长期经济增长的服务活动。相关的政策至少包括以下两个方面:

第一,通过将任务分配给中央部委或者省级政府缓解地方政府的多任务负担,约束其干预资源配置的空间。其中,一些具有很强跨区外部性的活动由中央部委或省级政府集中负责管理。例如,在环境治理领域,十八届五中全会指出,“加大环境治理力度,以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制

度,深入实施大气、水、土壤防治行动计划,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。”将基层环保部门的管理权最终上收至省一级,能够很大程度上隔离环境管理权力与地方利益,有利于打破地方保护,解决长期以来基层环境部门执法不严的痼疾。并且,2016年由环保部牵头成立中央环保督察组,对地方生态环保工作进行督查,将环境监督功能从地方政府中剥离出来,既能缓解地方政府的任务问题,又极大提高了监督的中立性与客观性。

第二,削减地方政府的职能,将大部分市场活动交由企业开展,降低企业参与市场活动的交易成本。十八大以后,在2014年12月3日国务院常务会议上,李克强总理指出要简政放权、放管结合向纵深推进,营造鼓励大众创业的良好环境。在“放管服”的改革过程中,加快地方政府职能转变,通过减少行政审批事项、改革商事制度、削减职业资格、清理审批中介、实行减税降费、放开政府定价、压缩专项转移支付、推行清单管理、加强事中事后监管以及优化政府服务等措施,激发了市场活力,促进了十八大以后中国经济的稳定增长。

### (三) 增长动力:自主创新

从驱动经济增长的直接动力来看,随着改革开放进程的深入,过去拉动经济高速增长的驱动因素均面临难以以为继的困境。十八大以后,中国经济从高速增长阶段向高质量增长阶段转变,亟须实现经济发展动能转换。

图9总结了新常态下中国经济增长各驱动因素面临的客观情况。经过30多年的高速发展之后,中国经济在2010年后进入增速持续下滑阶段。明晰增速下滑的内在机制,挖掘潜在的增长动力,对于十八大以后中国经济向高质量阶段转变具有重要意义。

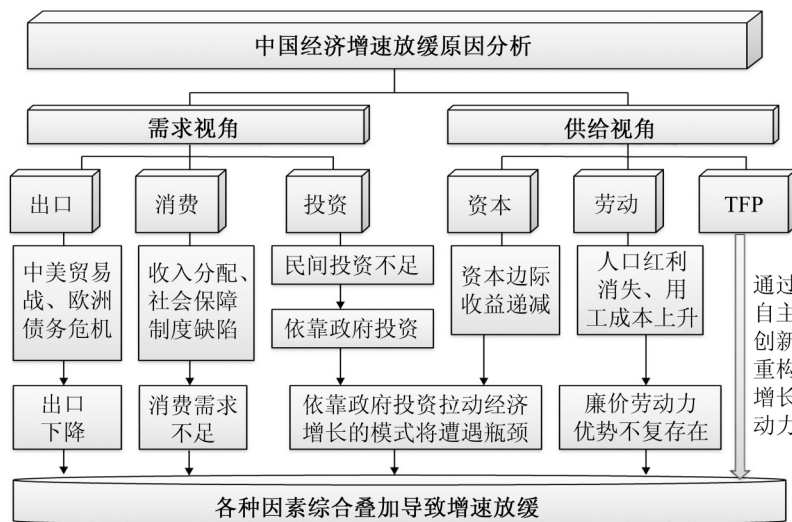


图9 新常态下中国经济增长的驱动力

从需求视角来看,在出口方面,受美国金融危机、欧洲债务危机后主要国家制造业回流的影响,中国出口呈下降趋势。尤其伴随着中美贸易战愈演愈烈,中国出口与贸易格局受到不小的冲击。在消费方面,一二线城市房价的不断上涨,对消费需求产生了巨大的挤出效应。并且,由于缺乏高质量产品的充分供给,消费升级的需求难以得到满足,消费潜能的释放被抑制,产生了较为严重的消费外流现象。在投资方面,由于改革开放以后中国经济增长总体上表现为投资驱动模式,资本的边际回报率逐渐下滑,继续依赖投资驱动经济增长的空间较小。并且,从投资的来源结构来看,地方政府的垄断和行政干预,使得许多行业缺乏民间投资与外商投资参与,政府投资是投资的主要来源。由于缺乏市场规范,依靠政府投资拉动经济的模式存在种种问题,典型的如地方政府的隐性债务问题。因此,继续以地方政府为主体扩大投资,对于经济增长的作用已然式微。

从供给视角来看,就劳动要素而言,改革开放后的很长一段时间,中国企业的比较优势体现在较为低廉的劳动力成本。但是,计划生育政策的推行,使得当下的中国已经加速进入老龄化社会,农村青壮

年劳动力源源不断流向城市部门的情况很难继续持续,这使得人口红利逐渐消失。就资本要素而言,前期政府驱动的大规模投资已经使得资本的边际收益递减,继续增加投资带来的增长效应极为有限。

由于存在以上种种约束,十八大以后,中国经济增长亟须转换新动能。正因如此,以习近平总书记为核心的党中央创造性地提出推进供给侧结构性改革,为调整中国经济结构、转变经济发展方式提供了一剂良方。在供给侧结构性改革中,提升全要素生产率是改革推进工作的重心(沈坤荣和金刚,2016)。其中,关键的突破口在于加强自主创新能力。过去 30 多年,中国工业的技术进步普遍来自技术购买基础上的逆向工程式模仿创新,随着中国整体技术水平逐渐向发达国家靠拢,继续通过技术购买方式获取前沿技术的空间收窄。因此,解决问题的关键在于培育以自主创新为主的技术创新模式。

党的十八大提出实施创新驱动发展战略,强调科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑,必须摆在国家发展全局的核心位置。为此,十八大以后,各地方政府尤其强调人才的引进与人才待遇的优化。不少地方政府甚至纷纷出台人才引进政策,引发人才争夺战。不仅如此,政府还通过一系列减税降费手段降低企业的成本,释放企业的自主创新活力。

## 五、十八届五中全会开启的中国经济增长未来:2015 年以后

### (一) 政府行为:政府与市场协作

中华人民共和国成立以来,中国在各个阶段实施了不同的发展战略,在改革开放前 30 年,中国经济基本上在“摸着石头过河”,采用中央政府占主导中心的计划经济体制,一定程度上适应了当时的社会经济发展环境。尽管面临过艰难的阵痛,但也为后续的改革提供了方向。改革开放以后,中国迅速进行了政策调整,将计划经济体制转向中国特色的市场经济体制,强调地方政府行为对市场资源的配置作用。结果是,中国在改革开放以后实现了长期的高速经济增长,创造了令世界瞩目的经济奇迹。但是,随着地方政府竞争的程度与范围愈加深入,地方政府行为逐渐突破管控的边缘,引发了一系列影响经济长期稳定增长的不利因素。

经过 30 余年经济的高速增长,中国需要改变自身的发展战略,将片面追求经济增速的增长目标转向全面追求经济质量的发展目标。其中,政府的角色尤其需要转变。正因如此,十八届三中全会明确指出,“让市场在资源配置中起决定性作用。”展望中国经济增长的未来,地方政府需要改变过去资源配置主导地位的角色,与市场形成协作,让位于市场,确保最大化资源配置效率。与此同时,地方政府需要在自主创新、公共服务等方面发挥更大作用。

一方面,自主创新与模仿创新不同的关键之处在于,自主创新是促进技术前沿面的上移,而模仿创新是向技术前沿面的迫近,这决定了自主创新有着更多的不确定性。地方政府行为很难直接催生自主创新,但是,参与创新的企业越多,产生新发现,以及将新发现转化为能够带来商业利益的产品的可能性就越大。因此,地方政府需要做好支持和辅助工作,鼓励更多的企业参与到创新中,实现“万众创新”。

另一方面,中国经济高速增长时期,地方政府围绕 GDP 展开的激烈竞争,使得养老、医疗、环境等方面的公共服务长期被忽视。新常态下,地方政府需要弥补基本公共服务的不足,增加相关领域的投资。在养老与医疗领域,地方政府需要鼓励民营企业参与其中,以提高公共产品的供给质量与效率。在环境领域,地方政府肩负环境治理的重大责任,需要严格贯彻中央环境政策,将重点放在制定和实施因地制宜的环境政策上。

对于中国这样一个处于转轨中的发展中大国而言,不够完善的市场环境决定了在市场起资源配置主导作用的基础上,政府也需要在经济发展中承担起责任。与此同时,中国的幅员辽阔与区域差距又决定了政府间分权的重要性,因而地方政府扮演的角色对经济发展至关重要。总而言之,合理的地方政府行为应该达到这样一个状态:既要发挥地方政府的作用,又要规范他们的行为,形成控而不死、活而有序的局面。

### (二) 增长动力:五大发展理念

习近平总书记在党的十八届五中全会上提出,要坚定不移地贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的

发展理念。这五大发展理念构成了中国未来经济高质量增长的基本动力。

其一,十八大以后,中国经济增长的基本动力转向自主创新,这仍将是驱动中国经济未来高质量增长的重要动力。政府需要加大研发投资在GDP中的比重,并且采取相应的政策确保研发创新能够最终转化为产品创新。为鼓励企业进行不断试错的自主创新,地方政府尤其需要构建自由、公正的创新环境,避免创新政策对企业存在所有制歧视。

其二,改革开放以后的较长一段时间,以效率优先的发展政策不可避免地导致了中国的城乡之间、区域之间以及行业之间产生分化。新常态下,中国经济向高质量增长阶段转变,将通过缩小城乡之间、区域之间以及行业之间的差异,促进经济的稳定增长。通过城镇化的大规模推动,改变城乡之间的差距。通过支持落后地区的宏观政策(如西部大开发、东北振兴),缩小区域之间的差距。通过产业政策,支持产业结构的不断优化。

其三,在中国经济高速增长阶段,粗放型发展模式使得经济奇迹的出现建立在高昂的环境成本与沉重的生态代价上。新常态下,中国不应继续重蹈发达国家先致富、后治理的覆辙,而是将通过推动环境保护与技术进步协同的经济增长模式走上“绿水青山就是金山银山”的绿色发展道路。一方面,在高质量增长阶段,通过加强环境保护与治理,不仅能够倒逼企业生产工艺流程与污染治理技术的创新,最终实现企业乃至国家竞争力的提升,而且能够改善公共环境,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。另一方面,更为重要的是,绿色发展正成为全球公共议题,绿色产业的发展已经成为全球国家共同的增长点。通过加强环境治理,促进绿色产业的发展,将能够进一步增强中国产品在全球市场的竞争力。

其四,中国将坚持对外开放促进经济高质量增长。尽管全球金融危机以后,发达国家呈现普遍的逆全球化趋势,中国通过对外开放,增加产品出口拉动经济增长的空间已经式微,但是中国仍应积极融入全球市场。2001年中国加入世界贸易组织,极大地促进了中国经济的高速增长,进一步坚持对外开放,仍然可以通过提高效率与刺激创新提升国际竞争力,这对于服务业的增长尤为关键。并且,作为全球第二大经济体,中国需要在对外开放中积极参与全球治理,为全球经济的共同繁荣提供公共服务平台。因此,中国需要继续深化“一带一路”倡议,丰富政策支持手段,弥补发达国家撤出发展中国家投资后留下的需求缺口。

其五,在改革开放以后,经济高速发展阶段,不同群体之间的收入差距也日益拉大。新常态下,旨在转向高质量增长阶段的中国经济还需要体现出增长的包容性,突出坚持“以人民为中心”的发展理念,为所有人提供均等的发展机会与公平的社会保障。通过实施动态调整个税起征点试点,鼓励大众创业带动就业,打赢脱贫攻坚战等方式,让人民群众更多地共享高质量增长的成果。

#### 参考文献:

- [1] 陈抗、Hillman、顾清扬, 2002:《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》,《经济学季刊》第4期。[Chen Kang, Hillman and Gu Qingyang, 2002, Fiscal Re-centralization and Behavior Change of Local Governments: From the Helping Hand to the Grabbing Hand, *China Economic Quarterly*, 10.]
- [2] 陈昆亭、周炎、龚六堂, 2012:《短期经济波动如何影响长期增长趋势?》,《经济研究》第1期。[Chen Kunting, Zhou Yan and Gong Liutang, 2012, Does Cycles' Volatility Affect the Trend of Long Run Growth, *Economic Research Journal*, 1.]
- [3] 范剑勇、冯猛, 2013:《中国制造业出口企业生产率悖论之谜:基于出口密度差别上的检验》,《管理世界》第8期。[Fan Jianyong and Feng Meng, 2013, The Mystery of the Productivity Paradox of China's Manufacturing Export Enterprises: A Test Based on the Difference of Export Density, *Management World*, 8.]
- [4] 付文林、耿强, 2011:《税收竞争、经济集聚与地区投资行为》,《经济学季刊》第4期。[Fu Wenlin and Geng Qiang, 2011, Tax Competition, Economic Agglomeration and Investment Behavior among Regions, *China Economic Quarterly*, 4.]
- [5] 韩超、朱鹏洲, 2018:《改革开放以来外资准入政策演进及对制造业产品质量的影响》,《管理世界》第10期。[Han Chao and Zhu Pengzhou, 2018, The Evolution of Foreign Investment Access Policy and Its Impact on the Quality of Manufacturing Products since Reform and Opening-up, *Management World*, 10.]

- [6] 黄速建、肖红军、王欣, 2019:《竞争中性视域下的国有企业改革》,《中国工业经济》第 6 期。[Huang Sujian, Xiao Hongjun and Wang Xin, 2019, SOE Reform in the View of Competitive Neutrality, *China Industrial Economics*, 6.]
- [7] 蒋冠宏、蒋殿春, 2012:《中国对发展中国家的投资——东道国制度重要吗?》,《管理世界》,第 11 期。[Jiang Guanhong and Jiang Dianchun, 2012, Is the Host Countries' Institution Important for China's Investment in Developing Countries?, *Management World*, 11.]
- [8] 焦长权、周飞舟, 2016:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》第 1 期。[Jiao Changquan and Zhou Feizhou, 2016, "Capital to the Countryside" and Rural Reconstruction, *Social Sciences in China*, 1.]
- [9] 金刚、沈坤荣, 2018:《以邻为壑还是以邻为伴?——环境规制执行互动与城市生产率增长》,《管理世界》第 12 期。[Jin Gang and Shen Kunrong, 2018, Polluting Thy Neighbor or Benefiting Thy Neighbor: Enforcement Interaction of Environmental Regulation and Productivity Growth of Chinese Cities, *Management World*, 12.]
- [10] 林毅夫、刘志强, 2000:《中国的财政分权与经济增长》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第 4 期。[Lin Yifu and Liu Zhiqiang, 2000, China's Fiscal Decentralization and Economic Growth, *Journal of Peking University (Humanities and Social Sciences)*, 4.]
- [11] 刘瑞翔、安同良, 2011:《中国经济增长的动力来源与转换展望——基于最终需求角度的分析》,《经济研究》第 7 期。[Liu Ruixiang and An Tongliang, 2011, The Driving Force of China Economic Growth and Transformation Prospect: An Analysis from Final Demand Perspective, *Economic Research Journal*, 7.]
- [12] 吕大国、沈坤荣、简泽, 2016:《“出口学习效应”的再检验:基于贸易类型的实证分析》,《经济评论》第 2 期。[Lv Daguo, Shen Kunrong and Jian Ze, 2016, Retest of Learning-by-exporting Effect: An Empirical Analysis Based on Trade Type, *Economic Review*, 2.]
- [13] 毛其淋、许家云, 2014:《中国企业对外直接投资是否促进了企业创新》,《世界经济》第 8 期。[Mao Qilin and Xu Jiayun, 2014, Does Chinese Enterprises' Foreign Direct Investment Promote Enterprise Innovation, *The Journal of World Economy*, 8.]
- [14] 钱学锋、王菊蓉、黄云湖、王胜, 2011:《出口与中国工业企业的生产率——自我选择效应还是出口学习效应?》,《数量经济技术经济研究》第 2 期。[Qian Xuefeng, Wang Jurong, Huang Yunhu and Wang Sheng, 2011, Export and Productivity of Chinese Industrial Enterprises: Self-selection Effect or Export Learning Effect?, *The Journal of Quantitative & Technical Economics*, 2.]
- [15] 邱斌、杨帅、辛培江, 2008:《FDI 技术溢出渠道与中国制造业生产率增长研究:基于面板数据的分析》,《世界经济》第 8 期。[Qiu Bin, Yang Shuai and Xin Peijiang, 2008, Research on FDI Technology Spillover Channel and China's Manufacturing Productivity Growth: An Analysis Based on Panel Data, *The Journal of World Economy*, 8.]
- [16] 邵军、徐康宁, 2011:《转型时期经济波动对我国生产率增长的影响研究》,《经济研究》第 12 期。[Shao Jun and Xu Kangning, 2011, Study on the Impact of Economic Fluctuation on China's Productivity Growth in the Transitional Period, *Economic Research Journal*, 12.]
- [17] 沈坤荣、付文林, 2006:《税收竞争、地区博弈及其增长绩效》,《经济研究》第 6 期。[Shen Kunrong and Fu Wenlin, 2006, Tax Competition, Region Game and Their Efficiency of Growth, *Economic Research Journal*, 6.]
- [18] 沈坤荣、耿强, 2001:《外国直接投资、技术外溢与内生经济增长——中国数据的计量检验与实证分析》,《中国社会科学》第 5 期。[Shen Kunrong and Geng Qiang, 2001, Foreign Direct Investment, Technology Spillover and Endogenous Economic Growth: A Quantitative Test and Empirical Analysis of China's Data, *Social Sciences in China*, 5.]
- [19] 沈坤荣、金刚, 2016:《以提升全要素生产率为重点推进供给侧结构性改革》,《南京财经大学学报》,第 3 期。[Shen Kunrong and Jin Gang, 2016, Promoting Supply-side Structural Reform with Emphasis on Enhancing Total Factor Productivity, *Journal of Nanjing University of Finance and Economics*, 3.]
- [20] 沈坤荣、金刚, 2018:《中国经济增长 40 年的动力——地方政府行为的视角》,《经济与管理研究》第 12 期。[Shen Kunrong and Jin Gang, 2018, The Motive Force of China's Economic Growth in the Past 40 Years: A Perspective of Local Government Behavior, *Research on Economics and Management*, 12.]
- [21] 沈坤荣、金刚、方娴, 2017:《环境规制引起了污染就近转移吗?》,《经济研究》第 5 期。[Shen Kunrong, Jin Gang and Fang Xian, 2017, Does Environmental Regulation Cause Pollution to Move Nearer, *Economic Research Journal*, 5.]

- [22] 沈坤荣、孙文杰, 2004:《投资效率、资本形成与宏观经济波动——基于金融发展视角的实证研究》,《中国社会科学》第6期。[Shen Kunrong and Sun Wenjie, 2004, Investment Efficiency, Capital Formation and Macroeconomic Fluctuation: An Empirical Study from the Perspective of Financial Development, *Social Sciences in China*, 6.]
- [23] 沈坤荣、赵倩, 2019:《改革开放四十年的重大制度创新与阶段性发展》,《学习与探索》第1期。[Shen Kunrong and Zhao Qian, 2019, Major Institutional Innovation and Stage Development in the Past 40 Years of Reform and Opening-up, *Study & Exploration*, 1.]
- [24] 王传利, 2018:《新中国成立初期的节约运动述略》,《中国浦东干部学院学报》第5期。[Wang Chuanli, 2018, The Thrift Campaigns in Early New China, *Journal of China Executive Leadership Academy Pudong*, 5.]
- [25] 张杰、李勇、刘志彪, 2009:《出口促进中国企业生产率提高吗?——来自中国本土制造业企业的经验证据:1999~2003》,《管理世界》第12期。[Zhang Jie, Li Yong and Liu Zhibiao, 2009, Does Export Promote the Productivity of Chinese Enterprises? Empirical Evidence from Chinese Local Manufacturing Enterprises: 1999-2003, *Management World*, 12.]
- [26] 张维迎、栗树和, 1998:《地区间竞争与中国国有企业的民营化》,《经济研究》第12期。[Zhang Weiyong and Li Shuhe, 1998, Interregional Competition and Privatization of State-owned Enterprises in China, *Economic Research Journal*, 12.]
- [27] 张卓元, 1998:《中国20年经济体制改革的成效与展望》,《中国工业经济》第11期。[Zhang Zhuoyun, 1998, Effectiveness and Prospect of China's 20-year Economic System Reform, *China Industrial Economics*, 11.]
- [28] 张卓元, 2008:《中国价格改革三十年:成效、历程与展望》,《经济纵横》第12期。[Zhang Zhuoyun, 2008, Thirty Years of Price Reform in China: Effectiveness, Course and Prospect, *Economic Review Journal*, 12.]
- [29] 张卓元, 2009:《中国六十年城市经济体制和政府职能变化》,《中国城市经济》第10期。[Zhang Zhuoyun, 2009, Changes of Urban Economic System and Government Functions in China in the Past Sixty Years, *China Urban Economy*, 10.]
- [30] 周飞舟, 2003:《“三年自然灾害”时期我国省级政府对灾荒的反应和救助研究》,《社会学研究》第2期。[Zhou Feizhou, 2003, Study on the Response and Relief of Provincial Government to Disasters in the Period of “Three-year Natural Disasters”, *Sociological Study*, 2.]
- [31] 周飞舟, 2006:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。[Zhou Feizhou, 2006, Ten Years of Tax-sharing System: System and Its Impact, *Social Sciences in China*, 6.]
- [32] 周飞舟, 2019:《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》第3期。[Zhou Feizhou, 2019, Government Behavior and Social Development in China: Research Discovery and Paradigm Evolution in Sociology, *Social Sciences in China*, 3.]
- [33] 周黎安, 2018:《“官场+市场”与中国增长故事》,《社会》第2期。[Zhou Li'an, 2018, “Official + Market” and China's Growth Story, *Chinese Journal of Sociology*, 12.]
- [34] 周业安, 2003:《地方政府竞争与经济增长》,《中国人民大学学报》第1期。[Zhou Yean, 2003, Local Government Competition and Economic Growth, *Journal of Renmin University of China*, 1.]
- [35] Bai, Y. and Kung, J. K., 2014, “The Shaping of an Institutional Choice: Weather Shocks, the Great Leap Famine, and Agricultural Decollectivization in China”, *Explorations in Economic History*, 54: 1-26.
- [36] Bosworth, B. and Collins, S. M., 2008, “Accounting for Growth: Comparing China and India”, *The Journal of Economic Perspectives*, 22(1): 45-66.
- [37] Brandt, L., Van Biesebroeck, J. and Zhang, Y., 2012, “Creative Accounting or Creative Destruction? Firm-Level Productivity Growth in Chinese Manufacturing”, *Journal of Development Economics*, 97(2): 339-351.
- [38] Chen, S. and Lan, X.H., 2017, “There Will be Killing: Collectivization and Death of Draft Animals”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(4): 58-77.
- [39] Cheung, S. N. S., 2014, “The Economic System of China”, *Man and the Economy*.
- [40] Fan, J. and Zou, B., 2015, “Industrialization from Scratch: The Persistent Effects of China's ‘Third Front Movement’”, SSRN Working Paper.
- [41] Hsieh, C. and Klenow, P. J., 2009, “Misallocation and Manufacturing TFP in China and India”, *The Quarterly Journal of Economics*, 124(4): 1403-1448.
- [42] Lü, X. and Landry, P. F., 2014, “Show Me the Money: Interjurisdiction Political Competition and Fiscal Extrac-

- tion in China”, *American Political Science Review*, 108(03): 706-722.
- [43] Qian, Y. and Weingast, B. R., 1996, “China’s Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style”, *The Journal of Policy Reform*, 1(2): 149-185.
- [44] Qian, Y. and Xu, C., 1993, “The M-Form Hierarchy and China’s Economic Reform”, *European Economic Review*, 37(2): 541-548.
- [45] Qian, Y., Roland, G. X. and Rard, 1998, “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *The American Economic Review*, 88(5): 1143-1162.

## **Economic Development of New China in the Past 70 Years: Evolution of Government Behavior and Change of Growth Momentum**

**Jin Gang<sup>1</sup> and Shen Kunrong<sup>2</sup>**

(1.School of Economics, Nanjing University; 2. School of Business, Nanjing University)

**Abstract:** In the 70 years since the founding of China, China’s economic growth has made great achievements. During this period, China’s economic growth has gone through several important stages. In each stage, the evolution of government behavior and the transformation of growth momentum are coupled, which jointly weave the ups and downs and prosperity of China’s economic growth in the past 70 years. This paper divides China’s economic growth in the past 70 years into four stages: 30 years after the founding of New China (1949—1978), from the reform and opening up to the 18th National Congress (1978—2012), from the 18th National Congress to the 5th Plenary Session of the 18th Central Committee (2012—2015) and stage since the 5th Plenary Session of the 18th Central Committee (from 2015). Corresponding to different stages of economic development, government behavior has evolved from central government dominative mode, local government competition, government giving way to market to government-market cooperation. Accordingly, the evolution of government behavior promotes the transformation of growth momentum from input factor-driven to innovation-driven. With the continuous optimization of growth momentum, China’s economy has gradually moved from the old extensive growth model to the new normal of high-quality growth. In retrospect of 70 years’ economic development, China’s economic growth has gone through a relay-type development path. The emergence of the drawbacks in each stage of development improves the government behavior in the next stage, and constitutes the internal mechanism of the transformation of growth momentum and the release of growth potential.

**Key Words:** 70 Years since the Founding of China; China’s Economy; Government Behavior; Growth Momentum

■ 责任编辑 邓悦