

“新中国七十年发展道路与国家治理能力展望” 论坛论点摘编

周建波 陈皓 张越

(北京大学经济学院,北京 100871)

编者按:2019年12月13日,由北京大学经济学院和北京钟南山创新公益基金会联合主办、《中南财经政法大学学报》编辑部协办的北京大学第十届经济思想论坛暨第三届新新智库论坛——“新中国七十年发展道路与国家治理能力展望”在北京大学经济学院举行。坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,是关系党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、人民幸福安康的重大问题。参加论坛的专家学者从不同视角展开研讨,宋丙涛教授简要回顾了新中国七十年来国家治理能力的提升和东西方国家治理的差异;孙圣民教授和周建波教授着重从文化层面剖析了中国传统文化与马克思主义文化对国家治理能力的积极作用;赵学军研究员和龙登高教授分别从国家工业化和企业国际化经验的实践维度,总结了“156项”重点建设项目在我国国家治理能力提升中奠定的技术基础,以及企业市场化、公司化和国际化在解决公共物品供给方面的微观基础。与会部分专家的主题演讲由周建波、陈皓和张越记录、整理,现将主要论点摘编于此,以飨读者。

关键词:国家治理体系;治理能力;中国道路;制度创新;文化自信;工业化

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2020)03-0055-06

新中国七十年国家治理能力:理论与实践

宋丙涛 河南大学经济学院教授,博士生导师

回顾中华人民共和国成立70年来的社会经济发展,大致可分为改革开放前后两个时期,这两个时期的发展有何异同^①?从增长的内涵来看,改革开放前的经济发展可以被称之为公共经济的增长,改革开放后则可以被称之为市场经济的增长。但从国家治理角度来看,70年来我国一直坚持以问题为导向的原则,通过加强公共经济建设解决了新中国成立初期公共物品供给不足的问题,通过推行市场经济满足了人民物质文化生活水平提高的客观需要,最终表现为国家治理能力的不断提升。

收稿日期:2020-03-12

作者简介:周建波(1965—),男,山东烟台人,北京大学经济学院教授,博士生导师;

陈皓(1994—),男,北京人,北京大学经济学院博士生;

张越(1979—),女,辽宁抚顺人,北京大学经济学院助理研究员。

中国与西方国家对于国家治理的认识存在着根本性的差异。举例而言,中西方的上古传说同时记载过一场洪涝灾害。面对突如其来的浩劫,西方国家采取的应对方式是建造一艘避难使用的诺亚方舟。由于诺亚方舟容纳的人数有限,因此选择过程是否公平,选择程序是否正义是西方人关注的重点;而中国人解决洪灾的方式是大禹治水。中国国家治理的逻辑是以人伦道德为准则,以社会整体福利为出发点,让尽可能多的人受益,即注重结果最优。

自古以来,中国国家治理的目标追求符合传统儒家所提倡的“以人为本”的经世济民思想,这与马克思主义所关注的无产阶级与弱势群体在本质上极为相近。毛泽东思想是马克思主义中国化的优秀理论成果之一,其核心思想是积极倡导走群众路线。根据刘伟和陈健的研究,中国国家治理的目标取向和理论逻辑是一以贯之的。“中国特色社会主义社会发展最终是以人民为中心的发展”^[1],习近平新时代中国特色社会主义思想将继续坚持“以人民为中心”这一根本性的发展思想^[2]。保证人民当家作主,体现人民共同意志,维护人民合法权益,是我国国家制度和国家治理体系的本质属性。

中国与西方国家对于国家治理的不同理解也体现在国家治理能力的绩效与测度标准。当下流行的以GDP和GNP为经济发展、国家治理的绩效评估指标实际上起源于欧洲的政治算术和战争需求。欧洲国家使用类似于GDP和GNP的概念来比较不同国家的经济、军事能力。与西方国家不同,古代中国衡量国家治理能力的标准主要是人口和耕地的数量,它是追求和平和民本思想的结果。

经过70年的发展,我国的教育普及率与识字率从1949年的25%,上升到1978年的60%,2018年接近95%;人均寿命在1949年仅为35岁,1969年上升到60岁,2018年则达到77岁,接近发达国家的人均寿命水平。从这两组数据可以看出,1949~1978年的发展奠定了改革开放后快速发展的人力基础,这也是国家治理结构转型的基础。此外,地缘政治的变迁也是推动国家治理结构转型的重要原因之一。1949~1978年的发展解决了我国国防公共物品短缺的问题,保障了国家安全及主权独立,为我国创造了稳定的外部政治环境,奠定了未来经济快速发展的政治基础。至1972年中美关系开始缓和,1979年中美正式建交,随着地缘政治的转变,我国也顺利地推行了改革开放,并迎来了40多年的快速发展。

回顾新中国70年经济发展的理论与实践,我们可以看出,中国成功的国家治理经验来自以问题导向的治理逻辑。1950~1980年国家财政支出主要以国防支出为主,满足国家主权独立及稳定的主要需求;1985年后国防费用急剧减少,并大力发展以科教文卫为代表的人力投资和基础设施投资。

党的十八大以来,我们全面深化改革,充分显示出我国国家制度和国家治理体系的强大自我完善能力。中国特色社会主义建设进入新时代,社会主要矛盾发生变化,经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,全力统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,着力解决我国经济社会发展中的不平衡问题,表明我国的国家治理体系和治理能力现代化建设进入了新的历史时期。

马克思主义传播、国家治理能力、制度差异与经济发展

孙圣民 中国人民大学经济学院教授,博士生导师

新中国70年来取得了举世瞩目的成就。国内外学者普遍的一个共识是,中国共产党领导下的政府,拥有并利用强大的国家能力,强力实施改革措施、推动并主导经济发展^[3]。

以往对中国经济增长的理论解释集中于人力资本等因素,例如从本土的人力资本视角看,江浙地区历史上考取状元和进士的人数最多。在经过长期的历史积淀后,人力资本基础突出的江浙地区自然也成为我国快速发展以来最为受益的地区之一。此外,基于外来人力资本视角提出的理论指出,近现代基督教的传播改善了教育、医疗等人力资本培育的基础,或对我国的经济增长起到了促进作用。但是如果人力资本是最重要的因素,基督教又起到了巨大作用,那么为什么其他发展中国家未能取得与中国相似的快速发展?

根据实证研究,一国的治理模式和治理能力对经济增长的促进作用远大于人力资本。但是,国家治理模式不是任意选择的,常常与一个国家的历史演变过程有着紧密的联系,有明显的路径依赖^{[4] (P13)}。

马克思主义早期在革命根据地的传播,一方面替换传统儒家文化,加强了党内自上而下的统一观念、合作意识;另一方面马克思主义政党的严密性和动员能力,为革命根据地实施有效治理提供了组织保障。同时,抗战时期外部的恶劣环境也使得革命根据地在地方治理上,不能墨守成规而是因地制宜、灵活运作,锻炼出强大的有效治理能力。在执行党中央统一路线方针政策时,最大程度结合地方实际情况,通过在地方灵活和变通执行,以确保中央部署在基层见到成效。

这种有效治理经验可以通过非正式规范,例如信念得以沿袭^[3],或是通过地方实际政治权力结构得到继承^[5]。但这种有效治理能力在计划经济时期受制于自上而下的资源再分配机制以及地方自主发展的空间较小的客观条件而无法施展。改革开放以来,中央政府放松管制力度,地方政府灵活地推动中央政策落实,出台地方性法规和制度,使得历史积累下来的治理能力得到充分发挥。

总而言之,中国特色社会主义制度和国家治理体系是在中国的社会土壤中生长起来的,是经过革命、建设、改革长期实践形成的,是马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的产物。马克思主义的传播对于当代中国国家治理能力和制度状况产生着持续而深远的影响。这种正面的影响通过相应传导机制得以代际传递。在文化方面,马克思主义文化为中国带来了新的政党文化。毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想就是马克思主义和中国文化融合的重要理论成果。这些成果充分体现了中国文化的包容性,我们应当坚定文化自信,继续扩大开放,鼓励接受新知识和文化交融。实现这些才能真正带来制度创新和技术创新,也才能实现中国经济的持续发展。

中外文化交融与盛唐的产生

——简论国家治理能力的形成

周建波 北京大学经济学院教授,博士生导师

历史上中外文化交融带来了文化与制度的创新,隋唐盛世的产生正得益于新文化带来的健全的宏观、微观制度及其相互的协调。

宏观上,隋唐是大一统国家有效遏制世族,同时世族仍有力量对政府形成有力约束,避免政府滥用权力的一个时期。国家具备强有力的公共品供应能力,同时发挥了大一统政府所具有的规模优势,凭着所掌握的大量人口,通过制度化的方式动员民众从事修路架桥、水利灌溉等大规模基础设施建设,推动了生产力的快速发展。大一统政府治下的隋唐民众赋税负担大幅度降低。钱穆指出“要论轻徭薄赋,亦当以唐代为最”^{[6] (P195)}。并且,隋唐政府在佛教超血缘博爱思想的影响下出台了废除酷刑、解放奴婢等政策,佛教众生平等理念的深入人心和积极实践,一方面提高了女性在社会中的地位,另一方面又通过科举制度有效提高了官员素质和政府管理社会的能力。

微观上,魏晋南北朝时期,奴婢是社会经济中一支不小的劳动大军,到了隋唐时期,佃客则成为生产的主体。佃客尽管没有对土地的所有权和处置权,但有剩余索取权,较之魏晋南北朝的奴婢生产,更有劳动积极性。而受佛教超血缘的博爱理念影响下的“社邑”组织通过动员民众开展生活、生产方面的互助活动,提高了家庭经济抵御危机、发展生产的能力,形成了国家、家族、强大的民间互助共同保护小农的新局面,构成了推动盛唐形成的微观制度保证。

在外来佛教文化的影响下,中国还产生了儒释道多元信仰的新文化,由此推动中国文化从偏重群体利益、偏重社会秩序建设,向兼顾个人与集体、情感和秩序等方面发展。“在政治上,不论僧俗,皆信礼教。在人生上,则玄佛双修。”^{[7] (P353)},它给当时的社会带来了一股迎面春风,也使当时的世族获得

了新生：“在种族问题上由强调封闭性变为强调开放性，在文化问题上由捍卫异型而强调共生性”^[7]（P276），为实现并巩固民族的大融合，推动盛唐的出现奠定了坚实的文化基础。

正是经济平等和政治平等的有机结合，正式制度和非正式制度的良好互动，政府宏观调控与微观主体经济活力的空前释放，才为兼容并蓄的盛唐奠定了坚实的基础。中国在人类发展史上曾经长期处于领先地位，盛唐时期是一个典型样本。从外来的佛教激活中国本土文化，最终形成儒释道多元信仰的新文化，推动中国社会走向盛唐的经历中，陈寅恪看到了近代中国文化的发展方向，认为中国自今日以后，“真能于思想上自成系统，有所创获者，必须一方面吸收输入外来之学说，一方面不忘本来民族之地位。此二种相反而适相成之态度，乃道教之真精神，新儒家之旧途径，而二千年吾民族与其他民族思想接触史之所昭示者也”^[8]（P284—285）。正是游牧文明和农耕文明，外来超血缘的佛教与本土重血缘的儒家思想的冲突与融合，奠定了盛唐的文化基础。

在十九届四中全会上，习近平总书记特别强调了加强国家治理体系和治理能力现代化建设。从盛唐的历史经验中，我们可以发现国家治理能力的形成受到本土文化和外来文化的影响。近代一百多年来重血缘的中国本土文化和超血缘的欧美基督教文化、马克思主义的冲突与融合，也必将产生活力四射的新文化，由此推动中国社会形成国家有力的宏观调控和民间微观的积极创新相结合的新制度，这就是当代四个自信，实现中国梦的文化基础。

国家治理能力提升的技术基础

——“156项”重点建设项目与当代中国的工业化

赵学军 中国社会科学院经济研究所研究员，博士生导师

近代中国工业化的源头是洋务运动，但是晚清时期中国工业化发展缓慢，与同时期世界发达国家的工业化程度有较大差距。当代中国工业化的源头则是“156项”重点建设项目，因此第一个五年计划提出的“156项”重点建设项目在新中国工业化发展的历程中占据了重要历史地位。马克思主义认为生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑。在国家治理体系中，工业化程度与国家治理能力之间亦存在类似的关联。从该意义上讲，“156项”重点建设项目与当代中国的工业化奠定了国家治理能力得以提升的技术基础。习近平总书记在《求是》杂志发表的《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》一文中，充分肯定了“156项”重点建设项目在我们整个经济、工业化建设当中起到的重要作用^[9]。具体而言，“156项”重点建设项目的落地对新中国产生了以下五个方面的重要影响：

第一，“156项”重点建设项目是当代中国工业化的源头，是中国建立独立工业体系与国民经济的奠基石。“156项”重点建设项目扶植了一批骨干企业，许多后起的企业都是围绕骨干企业然后慢慢发展成体系的。这些骨干企业的建立还推动了我国产业体系的建立。

第二，“156项”重点建设项目改变了中国生产力布局，尤其是促进了中国工业城市的兴起，改变了近代中国畸形的工业布局。1949年的工业体系布局颇不合理，主要集中在沿海大城市，当时有“上青天”的说法（指上海、青岛、天津），内陆地区则主要是武汉和东北地区。“156项”重点建设项目带动了如甘肃省兰州市、山西省大同市、长治市，河南省洛阳市等后起工业城市发展，正是这些变化平衡了中国工业体系布局。

第三，“156项”重点建设项目是当代中国技术进步的源头，引进的“156项”重点建设项目相关技术在当时世界上都是先进的。在“156项”重点建设项目推行之后，我们成功生产了飞机，长春一汽产出了汽车，洛阳一拖制造了拖拉机。苏联大规模对中国进行援建，并取得了诸多成果，这是全球历史上少有的落后国家推进工业化的成功案例，值得深入研究。

第四，“156项”重点建设项目是举国创新体制的成功实践。十九届四中全会强调我们要构建关键核心技术攻关的新型举国体制，发挥中国特色社会主义制度和国家治理体系的优势，发展自主可控

的关键核心技术。“156项”重点建设项目就是计划经济时期的举国体制的实践。这种体制具有如下特征：国家财政大规模投入、以国有企业为技术创新主体、集中全国力量进行技术攻关、技术创新聚集于急需的重化工业。

第五，“156项”重点建设项目对高质量发展有借鉴意义。集中国家资源推进关键核心技术的举国体制具有优越性；继续发挥国有大企业科技创新的主体作用；坚持对外开放，完善引进技术消化吸收与再创新的“干中学”的创新模式；派出留学人员与自主培养相结合的人力资本积累方式；积极利用外国科技人员的“外脑”人才模式。

市场化、公司化、国际化与新时期公共品的供应

龙登高 清华大学社会科学学院教授，博士生导师

在20世纪70年代，中国的发展远远落后于欧美国家。以基础设施行业为例，1977年我国全部港口的货物吞吐量之和尚不及荷兰鹿特丹一个港口。几十年过去了，根据2019年联合国发布的报告，以2018年全年货物吞吐量为标准，全球十大港口中有七个来自于中国^{[10](P17)}。2002年中国的GDP仅为美国的13%，但到2012年中国的GDP已经达到美国的53%。这些数据足以说明，新世纪以来中国的确取得了超预期的跨越式发展。

在这种超预期的增长和巨变的背景下，社会中又出现了一些认识偏误的现象。这些认识误区具体表现在心态上由不自信转为自我膨胀，甚至无视客观规律，目空一切。在言论上，部分被实践所否认和淘汰的东西又沉渣泛起。例如，有学者因为全球化的风险而否定开放与国际化所取得的成果，甚至提出中国不应加入WTO的观点。在理论上，过分强调集中力量办大事所带来的优势，而忽视市场的积极力量。实际上，新世纪跨越式发展是市场化、公司化和国际化的成果。

以中国交通运输业为例，1973年，周恩来总理发出“三年改变港口面貌”的号召，国务院成立港口建设领导小组，但三年过后，苦于资金短缺，许多港口建设项目无以为继。到2005年时，中央政府在沿海港口的投资不足1%，但是投资总量已经直线上升。2005年时中国港口的货物吞吐量的数据是“十五”规划预计的2~3倍；中国交通运输业的代表企业——中国交通建设集团在香港上市后，通过进行现代化企业的组织管理，提升了企业运营效率，中交集团在世界500强中的排名由2008年的426位上升到2019年的93位^[11]。而且，中交集团目前有三分之一的利润来自海外市场，这在几年前是难以想像的。由此可见，市场微观主体在良好市场环境中所迸发出的活力是超乎想像的，这是难以单独通过计划得到的。因此，片面强调举国体制，强调集中力量办大事，忽略市场的作用实则是进入了认识误区。

中国新世纪跨越式发展的基础与根本究竟是什么？实践已经证明社会主义市场经济体系营造的制度环境，现代公司治理激活的创新主体，以及开放与国际竞争的千锤百炼激发的企业长期的竞争力，才是跨越式发展的基础与根本。港珠澳大桥的成功建造离不开世界桥梁、水运技术长期发展的成果，以林鸣为代表的中国工程师们从未放弃对技术差距的学习追赶。中国民营企业的代表——华为公司也曾经花费巨资向IBM学习建立完善的管理体系，并最终取得了卓越的成就。如果没有国际交流和竞争，过分渲染全球化的风险和恐惧，又如何能迎来跨越式发展呢？

新中国70年的成就是有目共睹的，我们必须大力肯定政府在经济发展中所起到的积极作用，但过犹不及，考虑到政府发挥作用的边际成本的提高，还必须积极发挥市场的作用，坚持两个毫不动摇。亦即，“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”“毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展”，两者根据社会发展的要求形成有机的结合。可以预期的是，随着全面深化改革向纵深推进，我国国家制度和治理体系必将在国际竞争中赢得更大的比较优势，展现出更为旺盛的生机活力。但在当前，一定要警惕超预期增长所带来的认识误区，正确认识到新世纪跨越式发展实现路径和新时期公共品

供应的微观基础是在市场化、公司化、国际化中不断前行的民营企业 and 国有企业。

注释：

① 此处及后文关于“改革开放前”“改革开放后”“前三十年”“后四十年”的提法是为了表述的方便。需要注意的是中华人民共和国成立 70 年，可分为改革开放前和改革开放后两个历史时期。虽然这两个历史时期在经济政策方面存在较大差异，但两者之间的关系决不是彼此割裂的，更不是根本对立的。

参考文献：

- [1] 刘伟.习近平新时代中国特色社会主义经济思想的内在逻辑[J].经济研究,2018,(5):4—13.
- [2] 陈健.习近平新时代中国特色社会主义经济思想的逻辑主线与实践路径研究[J].经济学家,2018,(3):14—19.
- [3] Dell, M., Lane, N., Querubin, P. The Historical State, Local Collective Action, and Economic Development in Vietnam[J].Econometrica,2018,86(6):2083—2121.
- [4] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.
- [5] 李飞跃,张冬,刘明兴.实际政治权力结构与地方经济增长:中国革命战争的长期影响[J].经济研究,2014,(12):45—59.
- [6] 钱穆.中国经济史[M].北京:北京联合出版社,2014.
- [7] 徐清祥.门阀信仰:东晋士族与佛教[M].北京:中国社会科学出版社,2010.
- [8] 陈寅恪.金明馆丛稿二编[M].上海:上海古籍出版社,1980.
- [9] 习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019,(24):4—9.
- [10] United Nations Conference on Trade and Development. Review of Maritime Transport[R].New York:United Nations Publications,2019.
- [11] 中交投资有限公司网站.中交集团居《财富》世界 500 强第 93 位[EB/OL].(2019-8-16)[2020-01-12].http://www.cccic.com.cn/2019/0816/c18a1479/page.htm.

(责任编辑:陈敦贤)

(上接第 54 页)

- [13] Goldin, C., Katz, L.F. Technology, Skill, and the Wage Structure: Insights from the Past[J]. American Economic Review, 1996, 86(2):252—257.
- [14] Ball, R., Jayaraman, S., Shivakumar, L. Audited Financial Reporting and Voluntary Disclosure as Complements: A Test of the Confirmation Hypothesis[J].Journal of Accounting and Economics, 2012, 53 (1—2):136—166.
- [15] Dorantes, C.A., Li, C., Peters, G.F., et al. The Effect of Enterprise Systems Implementation on the Firm Information Environment[J].Contemporary Accounting Research, 2013, 30 (4):1427—1461.
- [16] Dyck, A., Morse, A., Zingales, L. Who Blows the Whistle on Corporate Fraud[J].The Journal of Finance, 2010, 65 (6):2213—2253.
- [17] 池国华,杨金,邹威.高管背景特征对内部控制质量的影响研究——来自中国 A 股上市公司的经验证据[J].会计研究,2014,(11):67—74.
- [18] Glaeser, E. L., Saks, R.E. Corruption in America[J].Journal of Public Economics, 2006, 90 (6—7):1053—1072.
- [19] 邢立全,陈汉文.产品市场竞争、竞争地位与审计收费——基于代理成本与经营风险的双重考量[J].审计研究,2013,(3):50—58.
- [20] 伍利娜.审计定价影响因素研究——来自中国上市公司首次审计费用披露的证据[J].中国会计评论,2003,(1):113—128.

(责任编辑:胡浩志)