

高质量发展的动力、机制与治理

□ 高培勇 袁富华 胡怀国 刘霞辉

中国社会科学院 经济研究所 北京 100836

一、高质量发展的动力、机制与转型理论

(一) 高质量发展:整体观与福利国家论

1. 整体观——高质量特征。高质量发展是一种演化着的整体发展观,典型表现为经济系统、社会系统和制度系统的高度现代化及其演化结果,即高度现代性。演化与进步的高质量发展,总体上沿着三个相互联系的层面展开,即经济结构的协调升级、社会结构中知识中产群体(或知识白领)的扩大再生产,以及制度在创新激励和社会保护方面的积极作用。由之,高质量经济可以看作高质量社会 and 高质量治理的有效输出,并反过来推动社会制度变革以达到更高质量阶梯。因此,高质量发展是一个不断创造新的发展条件的连续过程。

2. 福利国家——高质量取向。(1)从发展主义到福利国家论:尽管传统发展理论大多注重工业化过程分析,但是仍然遵循了整体观的视角,典型如格申克龙对后发优势的论述中,特别强调包括政府政策、经济组织和价值观在内的有序体系的重塑。欧洲老牌资本主义国家对美国的追赶以及日本的崛起,一方面提供了发展主义的各种实践模式,另一方面也提供了从发展主义到国家福利论的认识脉络。典型如,通过劳资关系建设,快速走上了福利国家的道路,这也是 Esping-Andersen 所强调的二战后资本主义发展特征和根本力量。20世纪50年代之后发达国家社会支出的快速上升,以及“模式化工资谈判”机制的完善,使得福利制度突破再分配功能,具有了支持广义人力资本积累的生产性作用,这些变化都有利于推动效率和福利的动态平衡。(2)高质量发展的两个递进阶段:从经济发展为主导嬗变为社会发展为主导。发展主义和福利国家的整体论理念,体现在实践中就是高质量主导力量的阶段性变化。当经济建设为中心的工业化解决了物质匮乏之后,高度城市化阶段的任务自然转向人的发展,即经济发展服务于社会发展,这是二战后发达国家在其

实践中逐渐达成的共识,且随着经济结构服务化和消费主导的条件变化而形成。从欧洲和日本战后经验来看,大规模工业化时期福特主义的全球扩散以及各国福利制度的建设,均是着眼于高质量经济社会协调发展,生产、消费和治理的高质量被综括在一个指标之下,即人民生活水平不断提高或发展分享。从生产高质量主导到社会高质量主导的关键转变,源于20世纪80年代之后知识经济崛起以及西方对工业化不平等原因的反思。此时,比较政治经济学和福利国家理论,开始赋予高质量发展指标更多的结构性成分。因此,不能将高质量现代化体系还原为单纯的收入和消费指标,它是由经济系统、社会系统和国家治理系统组成的整体,这些层次不可相互约减。工业化巨大发展之后的高度城市化,围绕着人力资本再生产展开,这个特征决定了与工业化阶段物质资本积累体制的不同,并在引领发展重心从经济向社会转变的同时,把更多的制度性要求引进过来,特别是包括分享、公平、效率等在内的网络博弈规则,从而对治理能力提出更高要求。

(二) 高质量发展:联系、过程与机制

1. 整体观下的基本框架:制度互补性与社会保护嵌入。20世纪80年代以来比较政治经济学和福利国家理论中被广泛关注的五类制度安排是:(1)竞争形式。受到各国价值观和制度依赖的影响,二战后资本主义国家演化出两类竞争组织模式:价格信号协调的市场机制,以及基于组织协调的非市场机制。(2)劳资关系。作为福利国家模式的核心,根据国家、工会和雇主在工资谈判中的参与形式,20世纪50年代中期之后形成了中心化工资谈判和离中心化工资谈判这两种主要的利润分享机制。(3)金融体制。与竞争形式和劳资关系互补过程中形成的金融体系,主要表现为银行主导或金融市场主导之间的差异。(4)福利国家。国家治理经由与其他领域的制度互补,发挥稳定、和谐作用。政府运用就业、教育及其他社会政策,对收入分配和经济社会综

合平衡进行调节。(5)国际经济一体化。中心外围世界分工体系中,发达资本主义国家通过经济、社会和治理高质量维持其中心地位,即所谓保持国家竞争优势。具体地,自由市场经济体制与社会民主体制代表了制度谱系的两极:(1)以英、美为代表的自由民主经济模式。与社会民主经济比较起来,英美模式的主要特点是注重市场竞争机制的作用,社会保护程度低。(2)以北欧国家为代表的社会民主经济。这类福利国家模式奉行普遍主义的社会保护,与其他基于缴费的福利制度比较起来,北欧国家更加注重社会福利的平等性。(3)以德国为代表的欧洲大陆模式,采取政府授权而非干预的社会保护政策,劳资关系建立在一套规范的合作谈判机制之下,工会与雇主协会在相互妥协中决定利润分享方式。(4)20世纪50年代后半期逐步定型的日本发展主义模式,这是一个另类。高速增长时期卡特尔、供应商体系等非市场机制的发展、政府的窗口指导、基于公司的就业保护(终身雇佣制)以及企业内职业培训,推动了具有本国特色的效率-福利动态均衡路径的形成。发达国家各式各样的福特主义工业化,尽管把国内各部门生产率提高视为根本进步因素,但是对生产率的理解,不是囿于纯粹技术概念,而是围绕劳动关系的社会保护展开。表面上看,工业化时期发达国家基于技术创新,获取垂直一体化的规模经济、挖掘报酬递增潜力;其后随着结构服务化和高度城市化,抢占高端服务业发展的制高点,在信息经济和知识经济领域引领创新。深层次的原因在于制度设计的合理性,四类典型的资本主义模式均具有在妥协、平衡中实现社会保护的特征。社会民主国家的意图自不待言,即使另一极端——英美模式,虽然没有基于公司或国家的强大合作机制,但却达成了就业合同、社会保障、金融市场多样化的有效结合,促进了规范、激励与宏观稳定的相互协调,成为财富增长的重要制度保障。

2.发展与分享:效率与福利的动态平衡。(1)基本前提:相互联系的核心治理结构——劳资关系主导的企业治理体系与社会支出主导的国家治理,构成一国制度多样性生成、演化及制度再生产的根本前提,由三个主要环节构成,即呼吁、退出与嵌入。呼吁与退出通过价格信号和非市场治理机制嵌入于经济、社会和治理的各个环节,主要作用就是经由竞争、合作机制的建设,完善纠错改错机制,抵消报酬递减的冲击,避免由于信任的缺失导致失衡甚至崩溃。扼要展开如下:一是经济层面的呼吁。呼吁—退出机制对于经济高质量发展嵌入的重要性,体现为消费者对于低质量产品“用脚投票”。这种市场竞争压力传导到私营企业内部,一方面增加企业对技术工人的需求,另一方面是推动劳资关系的改善,

企业利润与工资福利挂钩成为讨价还价的焦点,并通过私营部门福利制度建设提升社会发展高质量。二是社会层面。社会保护的呼吁既体现在微观层面上,也体现在宏观层面的公共政策上。微观层面上呼吁国家对劳资关系立法,以保证工人收入稳定;宏观层面上呼吁社会对公共性、战略部门——教育研发、农业、卫生健康给予财政支持。三是国家治理层面。发达国家在认同呼吁—退出机制的前提下,通过降低信念表达成本,实现个体对国家治理的参与,呼吁和退出,包括对正式公共组织和民间组织的信任与不信任表决,监督国家社会保护和整体发展的实施状况。(2)核心动力:呼吁的渠道是经济社会各类正式、非正式规则,宏微观制度的不完善有可能产生抑制,反过来阻塞效率—福利动态平衡过程,削弱核心动力的培育。贯穿于发达国家高质量发展历史经验的一个主题,即资本积累的目的是服务于人力资本提升,或者说经济发展的目的是服务于社会发展。白领群体在20世纪50年代的崛起乃至在80年代以来成为引领高度城市化的中坚力量,显示出高质量发展的核心动力,在于知识中产群体再生产这个环节。知识中产群体再生产赋予了消费以生产性和效率补偿效应,赋予了现代化体系稳定性,赋予了福利社会生产功能,赋予了高质量升级连续性。(3)关联过程:正反馈与因果累积。围绕知识中产群体的扩大再生产所形成的正反馈,其输出就是效率和福利的动态平衡过程,包括工业型社会的物质资本积累、知识型社会的人力资本积累以及发展连续性。20世纪80年代以来信息技术的发展和知识经济的崛起,开启了资本主义转型之路,漫长的制度和组织调整持续至今。高度城市化阶段的因果联系,植根于结构服务化进程之中,知识经济循环由知识中产群体的扩大再生产推动,新的正反馈机制由服务业高端化、消费的生产性以及社会保护的效率补偿所决定。不可否认,受到结构服务化这种不可逆转趋势的影响,长期增长放缓是城市化时代的常态,这也是一些国家(如美国)谋求制造业回流以提振经济的原因。

(三)高质量发展的几个命题

其一,从社会高质量与经济高质量协同看,知识中产群体扩大再生产,是工业型社会向知识型社会演进的必要条件。福特主义去技能、同质化劳动组织,是为标准化规模经济体裁衣,知识中产群体的形成和扩大,起到了衔接工业化过渡到知识经济时代的作用,在高度城市化时期,知识中产群体的棘轮效应有利于效率—福利动态平衡的保持。其二,从治理高质量与经济高质量的协同看,经济建设为中心转向经济发展服务于社会发展,是现代化演进的必然趋势。服务于社会发展,属于知识经济和高度

城市化时代的特征,知识技术群体再生产自身不是目的,真正目的是推动生产、消费的持续扩大。其三,从治理高质量与社会高质量的协同看,社会保护是为了培育知识中产群体这个核心创新动力,以保持发展模式的活力和稳定。经济发展服务于社会发展体现在政策制定实施上,就是以社会政策统领经济政策。高度城市化时代,公共政策的重要性源于网络化所引致的负向外外部性和人口集聚所导致的各类经济社会风险,国家层面上提供的社会保护——教育支出、就业保护、医疗健康服务等,根本上是增加劳动者素质,实现发展的分享。其四,从经济、社会和制度相互联系的整体发展趋势看,知识经济时代要求发展型国家向规制型国家转变。这里的规制型国家的含义指国家的法制化。

二、中国高质量发展与治理结构现代化

第一,治理结构现代化:理念与战略的中国定位。新常态下供给侧结构性改革的最终目的,是满足高质量消费需求,主攻方向在于提高供给质量,根本途径是通过优化要素配置和调整生产结构,提高供给体系质量和效率,进而推动经济增长。我国社会主要矛盾的转化,决定了资源配置方式从政府主导向市场主导的转化;而资源配置方式的转化,则决定了我国产业体系从工业主导向服务业主导、从低端主导向中高端主导的转化;产业体系特征与经济增长阶段的一致性,意味着中国必须要从依靠高投资、劳动参与率等要素驱动的高速增长,转化为主要依靠技术进步、效率驱动的高质量发展。

第二,治理结构现代化:社会发展与社会保护。中国向高收入水平的持续迈进,首要的任务是完善制度建设,健全有利于人力资本积累的社会保护体系。有三个要点:一是在城市化已经成为大趋势的条件下,完善农民工这个劳动群体的社会保护机制,包括企业用工制度的规范以及农民工社会保障的覆盖和落实。二是鉴于中国转型时期产业结构调整可能带来的冲击以及产业总体的弱质性,有必要探索系统性的失业保险体制建设,与之相关的是国家再就业培训的制度化建设。三是应当尊重发展规律,城市化时期发展分享的含义,就是通过社会保护把增长红利内部化到人力资本积累上。为此,社会政策和经济战略首要的目标,在于如何通过社会保护的提高增进效率,而不是一味强调投资与积累。

第三,治理结构现代化:知识创新的要点。针对结构服务化与内需主导发展的特殊性,国家创新体系建设应该立足于推动知识创新,在教育、信息沟通和产业融合方面给予系统性制度支持。首先,教育培训体系建设一体化。教育培训一体化的关键环节是,在资质认定和职业生涯规划上,实现技术工人与

普通高等教育劳动力一体化,为蓝领工人向知识白领的技术升级提供激励。其次,产品标准与呼吁—退出机制建设一体化。重点在于以下两个方面:一是推动中介组织对国家治理体系的嵌入。二是强化规则实施效力。最后,金融市场与实业一体化发展。金融供给侧改革的要点在于推动经济整体网络化发展,包括银行对中小企业的支持、资本市场对创新的支持、金融体系的监管以及信用机制的健全等。

第四,治理结构现代化:公共安全体系建设。中国公共安全体系未来改革取向:一是生产层面,价格导向必须有高生产标准进行配套。欧洲福利国家和日本在生产 and 市场竞争中,采取了质量导向的生产方式,由生产导致的潜在公共隐患很大部分在企业层次上消除。英美国家虽然采取了价格导向的生产竞争策略,但是生产标准受到了严格控制和外部监督。相比较起来,中国采取了利润最大化的英美国家短期主义生产策略,但是从微观到宏观层面均缺乏严谨的质量控制程序,因此从公共治理来看,这个生产体系是隐患较大的——特别是在转型时期,生产向城市周边的转移也把污染扩展到农业。二是社会层面,消费高质量构成公共安全的核心部分。高端城市化时期发达国家沿着消费结构的各个层次构建公共安全体系,最基础的是食品安全标准立法与管制,最高层的是公共健康体系的构建,中间层次的工业品消费由生产标准控制。其中,鉴于农业部门和医疗卫生部门在城市化时期的公共性,发达国家普遍赋予其国家安全的战略地位,注重人才培育和研发投入向农业生产与生命科学中倾斜。三是制度建设层面。高质量治理的标志是以最低的个人成本、社会成本表达信念,即通常所谓信息公开和舆论监督机制的健全。高质量经济社会,需要一个连接个人与组织的呼吁—退出机制。发达国家通常通过教育、媒体和社会联系强化呼吁与退出功能,这是制度韧性的核心构件。

第五,治理结构现代化:法制化与市场制度设计。中国工业化采取了政府一定层面主导市场的方式,典型体现在直接干预的各种制度工具之中,为了缓和路径依赖的影响,转型时期法制化建设可以把政府组织市场作为目标。需要提醒的是,市场制度设计不是政府与市场谁多谁少的问题,而是政府与市场各负其责的问题。首先,以经济发展服务社会发展为导向,政府治理逐渐转向福利国家制度和就业保护;其次,以公共安全体系建设为导向,对关乎国家安全的科技研发、农业部门和公共卫生体系建设加大投入,建立规范的管理体制;再次,以经济稳定为导向,健全金融市场体系和诚信机制;最后,以创新激励为导向,完善市场运行。

■ 《经济研究》2020年第4期,约21000字