

近来中国政策界又对中国是否会陷入中等收入陷阱的问题开展了讨论。这个问题实际上已经争论了多年，但在进入经济发展“新常态”之后不久的今天又提了出来，仍然具有重大的意义，而争论背后的经济状况更不容忽视。主要原因在于去年以来，经济下行压力之大远远超出了预期。本来“新常态”就是要实现长期平稳的发展，但现在看来，这并不容易实现。

争论的焦点在于新的增长点在哪里？而一个更为重要的问题强调得不多（如果不是被完全忽视的话），那就是，谁是发展的主体？在很大程度上，寻找发展的主体，甚至要比界定增长点更为重要。目前，这场争论的经济学家往往过于注重界定增长点，例如产权、投资、出口、技术创新等等那些能够促进经济继续增长的制度或者“潜力”。他们的讨论仅停留在理论“假设”层面，结果经常导致过分的乐观主义甚至是画饼充饥。要把经济增长点（或者“潜力”）转化成为实际的经济增长，还是需要通过发展的主体，也就是经济发展的主角。就市场经济的本质来说，新的经济增长点在哪里这个问题，可以由发展的主体本身来回答。政府除了规定哪些不能做之外，就由发展的主体自己来寻找增长点，哪里有发展空间，发展的主体最清楚，并非政府或者经济学家所能规定的。

从这个角度来看，近来增长缺乏动力，与改革和发展过于“中央化”是有关联的。中共十八大之后，对之前改革与发展缺乏顶层设计而产生的各种经济、社会和政治乱象的状况，进行了集权式改革。对像中国这样一个大国来说，集权式的改革顶层设计不仅必须，也属必然。尤其是像法治那样的制度建设，必须自上而下地进行，否则很容易出现无政府状态。

不过，集权式的改革顶层设计并不代表中央政府本身就是唯一的改革与发展主体。中央政府是改革与发展设计的主体，也是一些领域的改革主体，例如财政税收、金融货币政策等，但在更多的改革领域，中央政府并非改革主体。在过去的三十多年里，中国主要有四个改革主体，即民营企业、国有企业、外资和地方政府。现在的问题在于，除了中央政府，这四个老的主体出现了很多问题，严重缺乏发展动力。

民营企业在互联网和金融等少数领域比较活跃外，在其他领域并没有显现发展势头。实际上，民营企业资本“向外走”的势头，要比其在内部增加投资的势头更为强劲。外资方面，尽管大规模撤资的现象并没有发生，但很多外资企业在减少对华投资。地方政府和国有企业因为反腐败等原因，基本上处于不作为的状态。现在唯一的亮点在于“众创”这一新现象。不过，尽管“众创”能够比较有效地提供一些就业机会，但对国家整体的产业升级和GDP的增加，不会产生有效的影响。或许，从长远来说，“众创”可

郑永年专栏

新常态下如何推进改革

以孵化一些高科技产业的产生和发展，但远水救不了近火。

要应付目前经济下行的巨大压力，除了“众创”，还必须回头过去促发上述四个发展主体的积极性。在这些领域，中国是可以通过一些制度改革，来促发这些主体的发展能量。只有把这些主体的能动性发挥出来，才能够把发展的潜力转化成为实际的经济增长。

调动发展主体的积极性

第一、要化解反腐败和改革动力之间的矛盾。反腐败会不会对经济发展产生影响？人们对这个问题现在有了共识，即从长远来看，反腐败非常有利于中国经济的可持续发展；没有一个国家的经济发展可以建立在腐败之上。在深度腐败情况下，中国形成了各种经济寡头甚至政治寡头，或者通俗意义上的“既得利益集团”。在大规模反腐败之后构造一个健全的制度基础，即法制和法治，才是中国可持续发展的基础。不过，从短期来看，反腐败对经济是有些成本的，人们可以称之为“整顿成本”。问题在于，如何在推进反腐败的同时减少成本。这方面，改革的空间不少，至少可以从如下几个方面来说。

首先，反腐败要尽量减少对企业运作的负面影响。现在的情况是，一旦一个企业的老总出了问题，整个企业就会停止运作。不能简单把公司老总和公司等同起来。中国需要加强这方面的立法。发达国家在处理这个问题方面积累了很多经验，中国可以参考。

其次，确立健全的政商关系。不当的政商关系是企业与政府官员腐败的一个最为重要的根源，不过，整治政商关系并不是说不要政商关系。中国所需要的是健康的政商关系。政治人物依靠企业家来发展经济，而企业家需要政治人物来提供稳定的营商环境，两者之间必然会有关联。在西方民主国家，企业家有合法合理的管道来影响政治，例如政治（选举）捐款、游说、压力集团、公开的政治参与等。亚洲的日本和“四小龙”，政府有效利用企业家群体，把自身从低度发展提升为发达经济体。现在，这些经济体的政商关系也处于转型过程之中。中国政商之间的边界在哪里？这是需要研究的，可以向其他国家和地区学习。

再次，要大量起用新人。反腐败不仅仅要惩治腐败者，更重要的是要起用清廉者或者不腐败的人。无论是企业还是政府的运作，领导团队至关重要。反腐

败运动清除了大量的腐败者，但在起用新人方面力度并不很大。往往起用的新人大都是那些不作为者，或者没有能力作为，或者不敢作为。这种情况严重影响着企业和政府的运作。

第二个大领域就是要处理好法律和改革之间的矛盾。现在强调改革必须要有法律依据，这并没有错。不过，改革也往往意味着要冲破现有法律的规定，这就产生改革和现有法律之间的矛盾。这里，有几个方法可以使用。

其一是要清理旧的法律，修改甚至废除不合时宜的法律，减少甚至解除这些不合理法律法规对改革的约束。中国因为一党长期执政，在立法方面，往往只做加法，即立新法，而忽视减法，即修改旧法。任何法律的制定具有时代背景，时代变化，就要对法律进行修改或者废除。因为很长时间没有做这方面的工作，中国已经积累了大量已经不合时代需要的法律和法规。尽管有关方面已经在推动这方面的工作，但还没有出现有形的结果。

其二是要加快分权。自执政以来，无论习近平还是李克强，一直在强调和呼吁行政审批权下放，但至今并没有很大的效应。尽管也有分权，但所分之权，“含金量”不高。今天，大部分权力仍然在官僚机构手中。问题在于，官僚机构已经不作为。官僚本身没有使用权力，社会和企业也没有得到权力，这样就出现了权力闲置的现象。

其三，法律要保护改革者。在大规模的反腐败运动中，在很多地方尤其是基层出现了强劲的“举报风”，就是大家互相揭发。举报很有效，但对建立法治负面冲击很大。因此，对举报行为必须给予法律依据。如果对所有举报者，只有奖励而没有惩罚，就会演变成“文化大革命”期间的“互斗”情形，影响整个体制的运作。法律必须规定举报需要什么条件，举报者也要担负法律责任。如果恶意的举报者不能得到惩罚，他们便毫无责任感。在改革者不能得到保护的情况下，没有干部官员能够有所作为。

节制民粹主义 加快吏治改革

第三个大领域就是要节制民粹主义，加快吏治改革。民粹主义具有一定的功效，但要意识到其限度。任何社会，在穷人还占据人口大多数的時候，很多政策很容易倾向民粹主义。不过，民粹主义一旦占据主导地位，发展就会受到严重制约。实际上，中央的政策需要得到人民的支持，但所有政策最终还是需要通

过官僚体系执行下去的。这就需要进行一系列的吏治改革。

其一，要改革工资制度，给官僚体系提供足够的物质刺激。人们经常质疑高薪养廉制度。高薪不一定能养廉，因为人的贪婪是无限度的。但如果官员没有一定的薪资水平，腐败就成为必然。如果官员不能够有体面的生活，没有任何事物能够阻止权力寻租行为。中国官员大面积的腐败所累计起来的钱，足够实现“高薪”了。如果实现不了合理的薪资水平，永远跳不出腐败的循环。工资制度方面，中国具有太多的改革空间。没有一个国家像中国那样，其官员的基本工资远远少于其它收入；也没有一个国家像中国那样，其官员工资可以连续那么多年不提高。因为工资制度不合理而带来的腐败，所牺牲的不仅是政权，也是全体人民。

其二，要区分腐败和改革上的一些失误。要容许改革的试错性质。如果规定不能犯任何错误，就等于不容许任何改革。改革必然具有一定的风险，没有风险，哪有改革？1980年代和1990年代的改革能够有效推行下去，是因为当时的改革是可以试错的。在容许改革者试错的情况下，改革者具有动机承担风险。今天的改革执行不下去，主要是因为不容许改革者犯任何错误。并且在反腐败的过程中，人们往往在犯错误和腐败之间划等号。所以没有官员敢于承担任何风险，没有官员有改革动机。

其三，要努力把政务官和事务官区分开来。这方面，1980年代有过很好的讨论，但马上被政治化，不了了之。中国传统具有世界上最发达的官僚体系，但现在反而失去了。政务官可以由政治人物来任命，以形成决策和政策执行的团队。政务官必须具有政策创新的能动性和执行力，而事务官也就是一般的公务员则是执行政务官所制定的政策。可以考虑从社会、企业（无论是国有企业还是民意企业）、学校等直接提拔一批有作为、敢于作为的政务官。这方面已经开始（例如在环保领域），但远没有形成一种制度。（实际上，这种制度可以称之为“社会培养干部的制度”，不仅关乎于政策制定和执行，更关乎政权的合法性问题，需要另文讨论。）最近中国高层强调要起用“改革促进派”人才，这是一个正确的方向。

不管怎样，今天的中国处于陷入“中等收入陷阱”的边缘，发展仍然是要务，是硬道理。如果发展是可以持续的，所有存在的问题都是发展中的问题，但发展一旦出现重大问题，问题的性质就会变化。诚如习近平“四个全面”论述所展示的，建设全面小康社会仍然是头等大事，深化改革和发展仍然任重道远。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点