

# 高质量发展的动力、机制与治理<sup>\*</sup>

高培勇 袁富华 胡怀国 刘霞辉

内容提要: 立足于整体发展观,以经济发展服务于社会发展为主线,本文对于经济高质量、社会高质量和治理高质量的特征及其互补性关联进行了分析。主要认识归纳为以下几点:第一,高质量发展是一个总括性理念,经济高质量是社会高质量和治理高质量的输出。中国迈向发达国家的核心经济机制在于要素质量升级和创新,但需要社会高质量和制度高质量作为前提。第二,新常态下城市化的本质是福利社会,因此对社会保护能力建设提出了新要求。未来一二十年,中国将步入社会支出快速增长期,而日益增加的公共支出必须以效率改进为支撑,高质量社会与高质量经济协同是重中之重。第三,经济高质量的基础是知识中产群体扩大再生产,通过就业能力提升和消费结构升级,知识中产群体充当了经济高质量与社会高质量的纽带,也是决定要素质量升级的关键环节。第四,高质量经济社会需要高质量治理结构支撑。治理现代化的根本落实,重在呼吁—退出机制建设,借此最小化个人或集体表达信念的成本,增进社会福利和经济效益。包括两个要点:第一,防御性治理,以经济发展服务于社会发展为导向,加强就业保护和社会保障建设,同时,国家应将关乎国家命运的战略部门——农业和医疗卫生部门——纳入公共安全体系建设;第二,进取性治理,以经济高质量和社会高质量协同为导向,国家应该顺应新时代信息化、知识化发展规律,通过生产标准体系建设、中介服务组织建设、文教研发体系建设等促进创新。

关键词: 制度 发展 高质量 治理

## 一、引言

根据比较政治经济学和福利国家理论,高质量发展是一类与报酬递增相联系的总括性制度与机制,并随着特定历史条件变化不断更新和完善。二战后发达国家强力推动的福利体制实践,从经济、社会和治理等三个层面型构高质量路径,并在制度互补性合力牵引下有序演化与升级——以福特主义劳资关系和国家社会保护为纽带,生产组织中注重效率改进与收入提升协同,社会组织中注重教育升级与民生支出并举,国家治理上强调创新激励与社会和谐并重。这可以理解成一种“整体发展观”,其中,高质量经济被视为高质量社会 and 高质量治理的输出,且作为更高质量阶梯的生产力基础。因此,现代化是一个不断再生产高质量制度的连续过程。

以知识中产群体形成乃至最终主导现代化进程为标志,发达国家开启了高质量发展之路。大致分为两个阶段:第一阶段以美国福特主义向全球扩散为载体,既有冲突又有合作的劳资谈判机制,在促成利润分享的同时,有力推动了产品升级与消费结构升级的协同演化。并且,工业发展为公共事业提供了坚实的税收基础,借此构筑起福利国家制度。1950—1970年代见证了发达国家高增长过程中社会支出急剧拉升的壮观图景。第二阶段以自由化向全球扩散为载体,资本主义模式普遍进入转型调整。这一阶段的特征是,社会支出增长放缓并达到历史高位;高水

<sup>\*</sup> 高培勇、袁富华、胡怀国、刘霞辉,中国社会科学院经济研究所高质量发展研究课题组,邮政编码:100836,电子信箱:gaopy@263.net, fuhua\_yuan1@163.com, casshg2001@yahoo.com.cn, liu\_xh@cass.org.cn。参与本研究讨论的人员有张晓晶、张平、赵志君、仲继银、常欣、张自然、吴延兵、张磊、陈昌兵、王珏、汤铎铎、郭路、张鹏、付敏杰、张小溪、楠玉、陆明涛、陆江源、李兆辰。

平社会保障网络建设完成;知识中产替代蓝领成为社会发展主流,并与高度城市化、结构服务化和消费结构高端化相适应。20世纪80年代以来知识经济的崛起,可视为当代西方资本主义高质量的见证。本文用四个典型化事实勾勒上述两阶段特征:供给端产业协调促进效率持续提升;需求端消费升级促进中产群体扩大再生产;工业化带动公共支出快速提升;社会保护对生产系统的嵌入。

作为联系经济、社会和治理高质量的关键环节,知识中产群体的扩大再生产,充当了高度城市化阶段的核心动力,借此维持长期发展的效率-福利动态平衡。立足于整体发展观,本文把高质量发展机制归纳为相互联系的四个层面:(1)社会高质量与经济高质量关联方面,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。(2)治理高质量与经济高质量关联方面,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。(3)治理高质量与社会高质量关联方面,社会保护是为了培育知识中产群体这个核心创新动力,并激发消费的生产性、公共支出的效率补偿效应。(4)从经济、社会和治理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。这种过程论和因果累积的观点,强调制度互补性对发展转型的促进或抑制作用,失衡源于制度路径依赖带来的阻碍。

中国以经济建设为中心的发展观形成于特定历史条件之下。受到劳动力要素质量限制,中国工业化的“准福特主义”具有以下特征:复制模仿的生产技术体系,二元分割的劳动市场,占劳动力大多数的农民工的社会保护程度低,以及社会发展和治理体系滞后于经济发展。中国突破中等收入陷阱的关键,在于要素质量升级或知识中产阶层培育。本质上,高质量发展问题是制度建设问题,治理现代化的关键,在于通过呼吁-退出机制的建设,最小化个人或集体表达信念的成本,包括以下要点:第一,防御性治理,以经济发展服务于社会发展为导向,加强就业保护和社会保障建设。特别地,应将关乎国家命运的战略部门——农业和医疗卫生部门——纳入公共安全体系建设。第二,进取性治理,以经济社会高质量协同发展为导向,应该适应信息化、知识化发展趋势,以产品质量标准体系建设、中介服务组织建设、文教研发体系建设等促进创新。

本文分五部分就高质量发展问题进行分析:第一部分是引言;第二部分是高质量典型事实描述;第三部分给出高质量发展机制的逻辑分析;第四部分阐述中国的转型问题;第五部分是结论。

## 二、模式多样性与高质量发展的典型化事实

本文首先提炼发达国家现代化的几个典型化事实。总体来看,二战后模式多样的发达国家或地区(如北美、西欧和日本)共同经历的高质量升级路径,可以概括为以生产供给为中心转向经济发展服务于社会发展。围绕人的发展进行经济社会治理,是发达国家后工业化时代高度城市化的普遍特征,其中,消费升级和结构服务化所导致的理念变化,如从消费角度看待生产、从社会发展角度看待经济发展等,<sup>①</sup>对于中国转型问题分析尤其具有启发性。本文按照经济高质量、社会高质量、治理高质量的顺序,扼要列示一些事实。

### (一) 供给端产业协调促进效率持续提升

就产业结构与生产率的关系而言,发达、欠发达国家分别在迥异状态之下演化,即发达国家第三产业劳动生产率长期高于第二产业,且随着结构服务化和高度城市化发展,服务业对就业的吸纳使其生产率向第二产业收敛,均衡趋势是比较劳动生产率接近于1。与此相反,欠发达国家工业化

<sup>①</sup> Rostow(1960)关于发达社会目标从生产转向福利国家和人文目标的思想,是对发展规律的洞察。里斯曼等(1988)对于经济发展所导致的人的更加精致的需求倾向,给出了相应的分析。

起始于二元经济,第二产业劳动生产率通常高于服务业,服务业低质量成为长期困扰城市化的普遍问题,这是从产业协调角度理解高质量发展的一个关键着眼点。发达国家服务业的高效率与其长期从事商业的历史和重视知识生产配置的传统密切相关。20世纪30—50年代福特主义在美国的形成与扩散,导致垂直一体化规模经济及其对知识需求的增加,根本上强化了发达国家现代部门之间的联系,以工业—服务业协调促进生产率逐渐成为常态。<sup>①</sup>

图1展示了1950—2015年欧洲老牌发达国家和日本对美国的追赶。作为福特主义工业化的发源地,以及作为20世纪80年代以来知识经济的全球引擎,美国三次产业均表现出协同优化的高效率,并始终作为欧亚其他发达国家的模范和赶超标杆而存在:(1)图1(a)显示了英、法、德、意、日整体经济效率(劳均GDP)与美国的对比,在经过了20世纪后半段快速追赶之后,进入21世纪以来,欧亚发达国家整体绩效对美国的追赶步伐缓和下来。主要原因是,各国对福特制工业化报酬递增进行了最大化使用,但是面对知识经济时代美国引领的创新,欧亚发达国家的工业化体制似乎存在某种程度的不适应。(2)进入21世纪以来,各国追赶美国步伐放缓,这种趋势可以在图1(b)得到进一步说明。首先,欧、美、日等国家或地区二、三产业总体上呈现协调发展趋势,普遍呈现出三产劳动生产率高于或接近于二产的现象。美国产业结构相比于其他国家的最大不同在于,其服务业效率与潜力似乎太高了,服务业高端化及相应知识经济的发展,有力支撑起工业发展,从而也使得美国二产生产率继续长期保持着与其他国家的差距。

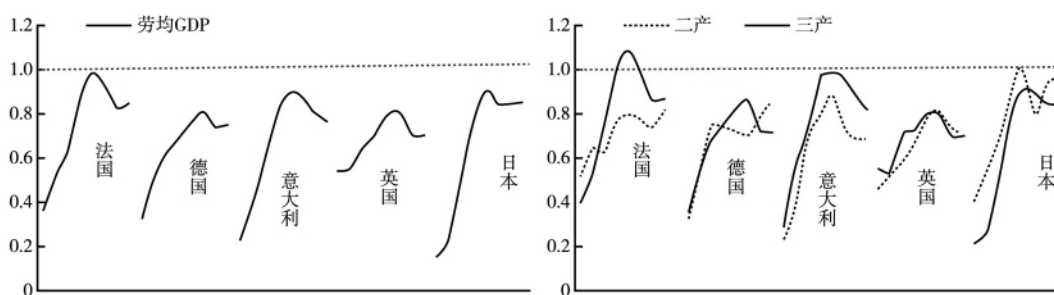


图1(a) 1950—2015年发达国家劳均GDP对美国的追赶趋势(美国=1)

图1(b) 1950—2015年发达国家产业劳动生产率对美国的追赶趋势(美国=1)

注:原始数据来源于 Mitchell(2007)、UNdata、Maddison Historical Statistics, 2011年美元不变价。李兆辰博士对各国历史数据进行了系统估算和整理。

## (二) 需求端消费升级促进知识中产群体扩大再生产

需求端消费升级、服务业高端化与知识中产群体再生产之间的关联,笔者前期一系列研究给予了较多关注,主要认识是:相对于欠发达国家而言,发达国家消费结构中科教文卫的比重较高。拉美国家长期停滞的一个典型现象,就是高端消费比重长期抑制在20%左右的水平,亚洲新兴工业化国家情景类似。经验表明,经济追赶国家达成高质量发展的必要条件,就是推动科教文卫消费比重突破30%这道门槛。消费结构升级之所以重要,原因在于高端消费具有特殊的生产性或效率补偿效应,即推动人力资本升级的潜力,而知识中产群体的扩大再生产,正好是这种潜力的实现。<sup>②</sup> 实践上,二战以来美国引领的消费结构与生产结构升级的示范作用不断增强,发达资本主义在经

<sup>①</sup> 加尔布雷斯(2012)认为,现代大型公司及垂直一体的工业化,决定性的要素是合格人才供给,促进了科教阶层的形成,这是二战后美国经济社会最重要的变化之一。

<sup>②</sup> 请参见高培勇等(2019)、袁富华等(2019)。关于消费的生产性问题,有必要提及两个文献:Sklair(1995)认为,穷国消费水平的提高,并没有推动生产能力提高和报酬递增,购买导致萧条;Ward(1992)把消费理解为“过程”而非生产结果,强调消费的功能性价值,把消费的社会性纳入分析视野。

济、社会 and 治理层面竞争加剧,中产群体标准(如收入、偏好、教育、医疗等)随着高度现代化不断提高,以人为中心的发展理念充分体现在知识中产群体的成长之中。Kochhar & Cornibert(2017)关于英、法、美、德、意等国1991—2010年中产群体收入水平及其分布状况的研究,可以作为中国评价经济、社会 and 治理结构高质量的一个启发性参照。数据表明,发达国家中等群体的扩大再生产,是建立在高水平教育与较高收入水平之上的。根据Barro-Lee的教育数据,欲突破10年的平均教育年限,中国以及亚洲大部分新兴工业化国家要在2030—2035年才能实现,这方面甚至比拉美国家还要滞后。

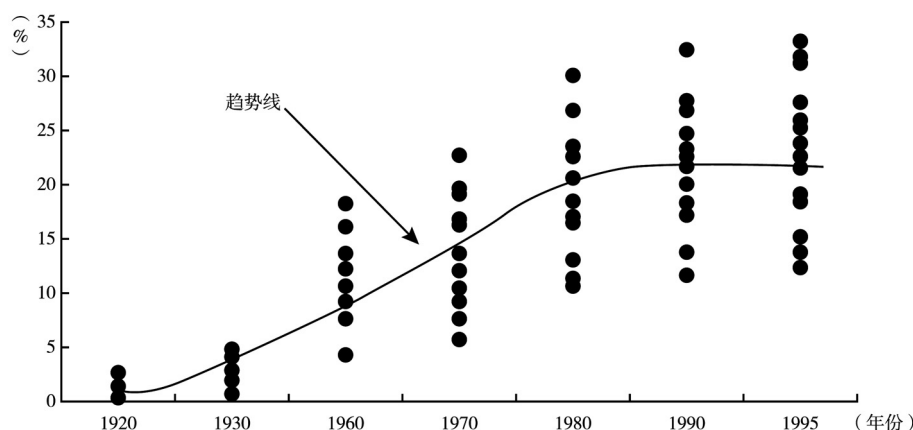


图2 1920—1995年发达国家社会转移支付占GDP比重(不包括教育)<sup>①</sup>

### (三) 工业化高增长与需求端公共服务支出扩大并行

福特主义在发达国家的扩散保证了技术创新、劳动生产率提高与工资收入增长的互动,这种协调机制为公共财政提供了稳定的税收来源,并反过来成为需求端公共服务支出和消费能力持续提升的保障。作为社会保护对生产系统嵌入的重要机制之一,发达国家社会支出体系的建设完善,源于对大萧条的深刻反省。生产力巨大发展推动了福利国家理念的落实,比较政治经济学和福利国家理论的一些主要观察,如Esping-Andersen(1990)认为,贯穿战后资本主义多样性的主线就是福利国家建设,福利制度成为经济现代化的根本动力。需要强调的事实是,二战后欧美老牌发达国家甚至包括后来者的日本,其工业化向高度城市化顺利转型的一个重要动力,就是社会保护对生产系统的嵌入。20世纪50—70年代,转移支付和教育经历了一个与工业化加速并行的急速提升时期,高质量经济与高质量社会发展协调格局逐步形成。正如图2所展示的那样,随着后工业化时期经济减速的发生,到1980年,发达国家社会支出的强势增长阶段结束,有两个原因:一是社会保障制度建设基本完善;二是20世纪80年代以来新自由化和管制放松。但是,与工业化时代相比,高度城市化下资本主义多样性仍是大趋势,社会支出的模式分化是其重要表征:(1)奉行福利稳定的欧洲大陆仍然呈现缓慢增长趋势,社会转移支付占GDP比重普遍在30%左右。英、美代表了财政节约的社会转移支付体制,上升幅度不大。(2)政府教育支出在欧、美、日等发达国家(地区)仍然受到重视,教育支出的GDP占比在绝大多数国家高于4.5%。(3)社会支出模式的差异,是由各国制度设计和演化的路径依赖所致,经济全球化中的技术、信息和文化传播等共性因素,在某种程度上带来了制度收敛动力,但是从长期看,发达国家经济效率趋同中的制度分化仍是主流。

<sup>①</sup> 数据来源于Lindert(2004)。社会转移支付项目包括福利、失业救济、养老金、健康、住房补助。图中包括18个国家:澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、日本、荷兰、新西兰、挪威、瑞典、西班牙、英国、美国。

#### (四) 规制型国家与就业保护

除公共支出外, 社会保护对生产系统嵌入的第二个重要机制, 表现为正式、非正式规则与生产系统效率的互补, 这是规制型发达国家与发展型国家的重要区别。如, 关于日本发展主义的一些研究述及, 日本对生产率的理解是基于劳动关系, 而非简单的投入产出利润最大化。<sup>①</sup> 实际上, 这种理解同样适用于包括英、美在内的所有发达国家, 实践中皆重视就业保护对生产系统的嵌入。规制型国家就业-福利系统的治理核心是集体讨价还价, 根据政府、雇主和员工的关联方式, 分为几种模式:<sup>②</sup> (1) 日本基于公司的福利国家模式。这种模式形成于大规模工业化时期, 强调提高生产率的目的是为了增加就业; 管理层必须根据公司实际状况, 向工人咨询如何提高劳动生产率; 以及生产率带来的收益必须在管理层和工人之间公平分配。终身雇佣、年功序列以及管理上密集的信息同化是其特征。(2) 德国规制的特征是“授权型国家”。通过立法和规制, 为各类社团谈判提供制度保障——国家授权社团群体自治和集体行动, 由此限制、矫正或支撑社会主义市场经济的运行。北欧社会民主国家采取了普遍主义的福利制度, 其特征是注重社会平等, 即使没有德国那样的市场参与, 也可以获得合理的收入保障。(3) 与上述中心化讨价还价的合作模式比较起来, 离中心化讨价还价的英、美就业-福利模式, 采取了政府间接干预方式——或者通过加强或削弱工会力量的方式, 或者通过提供社会保障的方式。20世纪80年代以来, 结构服务化进一步削弱了工业福特制, 社会安全网络建设越发重要起来。因此, 正如一些研究(Ebbinghaus & Manow, 2003) 所认识到的那样, 界定福利社会模式不是依据社会支出多少, 而是依据国家和私人混合提供福利的方式。20世纪最后20年至今信息化、知识化和经济结构服务化, 正在改变工业化时期的发展理念, 包括制度适应性、福利-效率动态平衡能力, 以及社会发展与经济发展协同等等。面对新的经济形式, 发达国家那种以治理高质量支撑经济社会高质量的做法一定程度上值得认真借鉴, 尽管发展型国家向规制型国家的转型过程中充满各种困难和挑战。

### 三、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

上述高质量经济、社会和治理的典型事实, 蕴含了高质量发展的一些理论认识。本质上, 发展是一个不断寻求报酬递增机制的过程。绩效上, 低质量是长期从事完全竞争生产活动的结果, 由对人口红利或资源禀赋的过度依赖所致, 报酬递减、不可持续是其特征; 高质量是长期有目的构建技术竞争优势的结果, 由对人口质量、社会质量和制度质量的不断提升所致, 报酬递增、可持续是其特征。简言之, 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。<sup>③</sup>

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, 高质量经济可以看做高质量社会 and 高质量治理的有效输出, 并反过来推动社会制度变

<sup>①</sup> 关于政府组织市场以促进快速工业化的发展主义, 请参见高柏(2008)第2章和第7章的论述。以日本为典型案例, 发展主义以三个原则用于经济实践, 即经济战略观、有组织的竞争和立足于长期生产率提升的反利润原则。规制型国家与发展型国家的定义, 请参见Johnson(1982)。

<sup>②</sup> 从劳资关系角度研究资本模式多样性的文献可谓汗牛充栋, 本文主要参考了Ebbinghaus & Manow(2003)、高柏(2008)、青木昌彦(2016)、Amable(2003)以及左大培和裴小革(2009)的论述。

<sup>③</sup> 可以这样认为, 现代性是现代化的结果与表现, 关于高度现代性的社会学本质请参见吉登斯(1998)。在这个框架下, 本文把人为构建技术优势的日本发展主义理念(高柏, 2008)与赖纳特(2005)关于高质量发展的认识综合起来。

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。

进一步,可以把结构条件变化与报酬递增机制纳入制度比较与演化理论框架中分析。一方面,国内经济社会制度领域的互补性及其关联导致了发展模式变化;另一方面,国情差异导致了国际分工中多重均衡发生,发展模式多样性由此产生。同时,国际贸易和经济全球化,也促使不同制度路径上一些共性趋势发生,典型如经济指标的收敛以及社会和治理结构现代化,这点在发达国家表现得尤其显著,上文典型化事实分析已经给出说明。<sup>①</sup>从国际分工的中心-外围联系角度来看,制度多样性或者对共性趋势的偏离,也导致发达/欠发达国家的“同时不同步”问题。在这种意义上,中心国家为外围国家树立了标杆与追赶节奏,即朝向经济、社会和治理高度现代化路径的赶超方式。

## 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(2009)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。类似地,诺斯(1990)认为制度对于经济增长是重要的,强调组织和规则在利用报酬递增机会上的重要作用,认为制度变革及制度适应性的目的,是获取知识与学问、引发创新。增长本身是一种变革,西方致富的历程必然涉及而且也需要一个容忍变革的社会(罗森堡和小伯泽尔,2009)。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(1990)所强调的二战后资本主义发展特征和根本力量。根据前文所述,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”(pattern bargaining)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,联系到上文有关高质量发展的典型化事实,现代化演化的一些特征和规律就更加清晰了。当经济建设为中心的工业化解决了物质匮乏之后,高度城市化阶段的自然任务转向人的发展,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。这种高质量理念起初源于消费主义浪潮的兴起,其后,随着劳资关系模式普遍确立,发达国家的理论和政策关注重心转向社会保护。一些历史见证者的文献,也为这种实践和认识变化提供了佐证。例如,被誉为“德国奇迹之父”的艾哈德(2017)强调恢复时期德国经济要建立在效率和高质量生产之上,发展目的是保证人民生活水平提高、增强消费意愿,将经济进步的好处转移给消费者。当然,这也是二战后福特主义全球扩散的核心理念。这些工业化时期的理念产生于物质资本积累的特定历史阶段。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

<sup>①</sup> 共时多样性和历时演化的制度比较,属于结构主义的分析范畴,具体请参见青木昌彦(2016)、皮亚杰(2009)。资本主义多样性及其比较的分析,请参见Amable(2003)。

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

英国工业革命之后,发生在欧洲和北美的工业化追赶,特别是格申克龙文献中的追赶,以及罗斯托(1997)关于现代经济起源的论述,似乎都强调老牌发达国家为了达成高质量而进行技术竞争的努力。尽管在追赶英国之初,一些欧美国家有过短暂的模仿经历,但最终都走上了各自技术创新的道路。因此,从历史来看,遵循劳动力或自然资源比较优势,进而嬗变为发达国家的案例很少见到。由此引出我们的一个认识,根据上文分析,经济质量及其实现手段属于整体发展观的范畴,经济高质量、社会高质量以及治理高质量构成相辅相成的体系。反过来说,基于静态比较优势的发展策略,需要有一套相应社会治理机制与之配套,低质量发展模式一旦形成,制度的路径依赖,加之这套制度的利益相关者将会阻碍变革,迫使经济陷入恶性循环,拉美的现代化历史就是这方面的典型例子。<sup>①</sup>正如罗森堡和小伯泽尔在考察西方社会经济变迁所揭示的那样,资本主义财富积累是基于制度、组织以及技术互补性因素相互促进的结果。一系列关于生产和分配的制度在集体或个人的合作博弈中协同演化,保证创新和收益分享的动态平衡。从现代化演进趋势看,发达资本主义真正的经济、社会、治理高质量协调发展局面,出现在二战后福特主义扩散过程中。正如上文所分析的那样,以20世纪50—70年代社会支出占GDP比重快速上升为标志,这些国家进入经济增长与社会高质量建设时期,而支撑这种工业化进程的基本制度框架就是福特主义利润分享机制,这个时期也是各个发达国家高质量治理模式确立时期。在滞涨和新自由化思潮的冲击下,发达国家在20世纪80年代以来进入转型探索,以期运用制度变革适应知识经济主导的高度城市化阶段。巧合的是,中国的经济转型也是发生在这个全球大背景下,并且明确意识到制度改革与治理结构现代化对于高质量的根本重要性。

### 1. 整体观下的基本框架: 制度互补性与社会保护嵌入

沿着法国调节主义的理论脉络,本部分对高质量发展的基本分析框架给出简要回溯,分为三个步骤。首先,征引Boyer & Saillard(2002)的调节主义方法,这类框架以构成各种发展模式的五类抽象制度安排为起点,然后结合各国具体社会特征说明五类制度的组合模式,进而对发展模式演化问题给出比较说明。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。

其次,国际上制度多重均衡问题。继续征引Amable(2003)根据上述五类制度安排做出的模式多样性分析。主要资本主义模式,都是基于历史特殊性演化而来。换句话说,国家间发展模

<sup>①</sup> 经济低质量及与此相关的社会治理和价值观混乱,请参见爱德华兹(2019)。



式的差异,分别由各国相异的五类制度组合所决定。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,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。再者,除了英美采取了金融市场主导的投融资体制外,其他几类模式均基于银行集中的金融体系。

再次,发达国家国内制度互补问题。福利国家理论的针对问题,是社会保护模式的形成、演化及其对经济社会和谐发展的促进作用。实践上,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。无论是上文几个典型化事实所揭示的高质量趋势和规律,还是五类制度安排在各国的特定组合模式,都体现了效率-福利均衡、私人与国家制度妥协的整体发展观念。对于这一认识,我们可以在高质量制度互补与低质量制度互补的国际对比方面稍作延伸。(1)高质量制度模式。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)低质量制度模式。大规模工业化后期,发展中国家普遍陷入中等收入陷阱的原因,表面上是生产结构出了问题,但根本上是五类制度安排的失衡——或者是受制于制度路径依赖,无法形成有效的妥协机制;或者是市场规则缺失;或者是政府过度干预和保护等。这类发展模式从一开始就从事外围竞争性生产,而与之配套的治理规则,也仅仅是为了强化垄断利益集团的报酬,进而根本上损害了整体发展质量,扭曲了经济结构。更为严重的是,牵一发而动全身的制度互补性阻碍了深层次变革,致使经济陷入低质量泥潭无法自拔。

## 2. 发展与分享:效率与福利的动态平衡

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。此处,本文要做的工作就是尝试把赫希曼(2001)的理论逻辑,应用于制度互补性本质的认识上。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:(1)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”,标准化产品的工业化时期,注重质优价廉,随着消费水平的提高,消费多样性需求的呼吁,为创新和产品升级提供动力。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。(2)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。20世纪最后20年以来,在各类发达资本主义模式下,国家保障体系越来越具有根本重要性,尽管企业福利制度在大公司仍有其补充作用。(3)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。

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。对此,有必要扼要阐释如下:(1) 赋予消费以生产性和效率补偿效应。前文典型化事实分析中,对发达国家中产群体的属性——收入和知识进行了强调。二战后工业化的巨大成果与其说是资本积累,不如说是资本积累提供了人力资本积累的丰沃土壤,为工业化后期的持续进步奠定坚实基础。知识中产群体消费结构升级的最大特征是,通过人力资本积累,再生产出高素质劳动力要素和产业结构。这是知识经济时代效率的源泉。(2) 赋予现代化体系稳定性。作为职业分布最为广泛、价值观最为多样化,以及最富有进取心的群体,知识中产群体扩大再生产通过提供智力促进创新、通过提供财富促进金融市场稳定、通过提供理性呼吁-退出促进制度质量提高,国家对这些属性的培育正是社会和谐稳定的基础。(3) 赋予福利社会生产功能。从动态角度看,社会支出的再分配功能,只有在促进知识中产群体培育的条件下才有持续性。原因在于,对知识中产群体再生产的支持,可使国家获得最大的动态收益。如外部性较大的教育、健康等公共服务提供,经由广义人力资本积累,既作为物质资本内部化的重要途径存在,也是发挥财政生产性和效率功能的重要途径,这是发达国家公共支出中最富有智慧的设计。(4) 赋予高质量升级连续性。发达国家工业化及其经济转型,之所以保持了效率持续提高和人民生活持续改善,根本一点在于知识中产群体对于低质量的抑制作用。高质量起初源于工业化生产力发展,但是社会保护的嵌入使得生产率具有更加稳固的基础。效率-福利一环紧扣一环的循环提升,关键在于知识中产群体这个齿轮日益紧固。这种正反馈,在接下来的内容中给出进一步分析。

关联过程: 正反馈与因果累积。<sup>①</sup> 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。(1) 工业型社会: 内部治理与利润分享。福特主义在世界的扩散,以及相应大公司主导的垂直一体化,是工业型社会的典型标志。作为资本主义制度的内核,福特主义在制度互补的正反馈中实现自身扩大再生产。技术组织上,运用生产装配线进行大批量、标准化产品生产,同时,去技能化、同质化的劳动力被置于严格操作流程之下,以确保生产率提升和规模经济。劳资关系上,产业工人由官僚化工会组织起来,争取工资增长与生产率增长保持一致,以利润分享换取工人对监督和努力工作的妥协。市场机制上,工资增长是需求增长的前提,同质性消费为同质性产品提供市场;金融体系围绕大规模生产方式进行组织,并作为企业生产经营的激励和监督者存在。福利国家一方面监督集体讨价还价的顺利实施,保障宏观经济层面的供需平衡;另一方面提供必要的公共服

<sup>①</sup> 经济思想史上,制度因果累积的理论分析沿着两条独立形成的思路展开,凡勃仑这条思想主线的丰富内涵请参见杰弗里·霍奇逊(2012);另一条是缪尔达尔(1992)一线的思想,更接近于制度互补的系统论述。福特主义更加系统的分析请参见Simon(1990)。

务以满足私营企业对教育和人力资本的需求。归纳起来,福特主义劳动生产率的持续增长,建立在持续的物质资本积累和持续增长的工资收入之上,进而推动了发达资本国家高增长/高福利螺旋。(2) 知识型社会: 国家治理与社会保护。工资谈判模式从制造业部门向其他部门的扩散,特别是20世纪70年代石油危机冲击,导致发达国家陷入滞胀,福特主义模式遇到危机。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。第一,以知识中产群体扩大再生产推动的消费结构升级,如科教文卫消费支出的扩大,在促进人力资本积累或劳动力素质提升的同时,维持服务业高端化与制造业高端化的协同演进。第二,经济结构优化有利于公共财政的可持续,除了基本的分配功能外,高水平的社会支出为教育和消费提供更强大的支撑,个体消费被日益纳入公共政策,使得以人为中心的发展制度化。第三,高效率、高福利为其他制度改革提供了宽松环境,良好的制度互补为更高质量的发展提供基础。(3) 转型与负反馈。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。但是,知识经济主导的发展模式已经不可逆转,经济社会网络化又把新的多重均衡和更大的不确定因素引入世界经济,各国如何适应变化了条件的调整制度,以获得发展的稳定性是一大难题。唯一肯定的是,原有福特主义那一套制度已经表现出极大的不适应,在维持知识中产群体再生产的同时,如何在社会保护与弹性就业系统之间达成平衡,仍然是资本主义转型的头等重要课题。

### (三) 高质量发展的几个命题

20世纪80年代以来,福利国家实践和理论争论的主题是转型与高质量发展的制度保障。经济全球化、结构服务化和知识经济的发展,正在颠覆福特主义工业化理念,产品供给为中心向“人的发展为中心”的演化不可逆转。比较政治经济学的一些激进观点认为,知识经济不应被理解为一个零星散布于经济部门之中的技术性概念,它是一种改变经济性质和人类生活方式的最佳实践(Unger 2019)。作为一种包容性的前卫模式,其发展和传播要求制度安排的根本改变,这不是政府与市场谁多谁少的问题,而是一种结构上完全不同的市场经济。这种认识正好契合前文高质量发展转型的主旨。全球化浪潮对福特主义各类模式造成冲击,面对新的不确定性和报酬递增机会,一些经验观察倾向于硅谷模式,认为这类制度组织似乎更加适应于信息经济创新要求,相反,垂直一体化生产组织在复杂信息加工面前,却显得捉襟见肘。正是基于类似原因,有些研究提出世界经济向英、美模式收敛或许成为大趋势。但是,比较政治经济学和福利国家的大多数研究者坚持制度多样性立场,高质量发展可以经由不同的制度模式获得。这里,本文把一些思考进一步归纳如下:

(1) 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。反观工业化之后陷入民粹主义旋涡之中的拉美国,这个群体的缺失不仅导致生产要素低质量,而且导致社会保护的低效率,最终导致效率-福利失衡与发展不稳定。

(2) 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。工业化和城市化的发展历史显示,知识技术群体主导地位的确立,只不过是最近几十年的事情。工业化时期福特主义体制的主要目的,还是为了使用蓝领工人以获得大规模产出,从物质生产力积累角度看,福特制只是充当了更高现代化的“必须通过的点”。经济发展

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。

(3) 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。

(4) 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。新兴工业化国家以经济建设为中心的追赶,不可避免地导致经济体系与其他制度的失衡,社会发展滞后是这些国家的普遍特征。经济转型,或者实现经济高质量并达到发达水平,需要法制化配套,弥补信任与和谐的规则缺失环节。

#### 四、中国的问题: 高质量发展与治理结构现代化

比照上述四个命题,本部分首先检视中国转型时期的问题及其原因。在以经济建设为中心的总战略号召下,40年的工业化最大限度地动员了国内人口红利,在较短历史时期里突破了贫困陷阱、达到了中等收入水平。但是,受制于低起点发展条件的制约,中国依靠国际低端产业链转移融入经济全球化,长期从事于完全竞争产品生产,围绕着这种技术特征建立起来的一整套制度模式带有“准福特制”的特征,表现在:第一,从社会发展与经济发展的关系看,中国以经济建设为中心的战略,与发达国家工业化实践在目的上一样,都是为了进行物质资本积累、提高生产率,以满足生活必需品的基本需求。准福特制在中国有以下含义:技术上采用模仿复制的标准化、大规模生产方式,以大企业为主导获得工业化增长诱致效应和报酬递增;但是,受到城乡二元经济的约束,劳动力市场呈现出明显的分割,一方是农民工的完全竞争市场;另一方是受到保护的国有或其他正规部门,工人参与利润分享的机制不健全,并最终导致消费率长期处于低位。第二,从治理结构与经济发展的关系看,转型时期的主要问题在于企业部门的二元结构。国有经济报酬递减相对突出,且僵化的劳资关系短期内难以扭转;民营部门面对着是完全竞争的市场,长期缺乏投融资政策的有效支持,创新能力和劳动力谈判能力低下是其主要问题。第三,从治理结构与社会发展的关系看,中国社会保护的二元性问题也比较突出,国有部门具有较好的劳动保护与社会保护,农民工与城市非正式部门的社会保护水平较低。第四,从经济、社会和制度相互联系的整体发展趋势看,中国转型时期社会发展与治理能力都滞后于经济发展,从而构成高质量发展的制度性、结构性约束。跨越中等收入阶段的基本条件是服务业结构升级、消费结构升级以及知识过程的建设,这些条件的培育需要国家对科教文卫等提供战略性支持。

##### (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。高培勇等(2019)构建的“四个转向”和“四个机制”的逻辑框架认为,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。随着中国发展进入城市化和经济结构服务化阶段,原有依赖于大规模物质资本积累和劳动力要素投入的增长方式难以为继,迫切要求转变发展方式、调整经济结构、转

换增长动能。与此同时,随着人们收入水平的提高,消费需求更多地从基本物质需要转向更具收入弹性的商品和服务,并表现出个性化、多样性的新特点和结构性升级的新特征,而这是规模化、数量型传统生产方式难以充分满足的。正是基于这些新变化、新特征,党的十九大报告作出了“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的重大判断。社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化,也是划分社会发展阶段和制定路线方针政策根本依据。这种变化意味着中国现在面临的主要问题,已经不是“落后的社会生产”问题或单纯的量的问题,而发展不平衡已无法满足人民日益增长的生活需要,决定了必须以供给侧结构性改革为主线,着力推动高质量发展。

## (二) 治理结构现代化: 社会发展与社会保护

以党的十九大报告提出以人民为中心的发展思想、促进人的全面发展这个新论断为坐标进行历史阶段划分,可以把中国宏微观层次治理现代化的40年历程分为两个阶段,即以经济建设为中心的工业化阶段,以及新常态下社会发展为中心的高度城市化阶段。受到制度互补路径依赖的影响,第二阶段治理结构重塑将面临诸多挑战。

第一阶段,经济建设为中心之下的治理及因果累积。(1)为激活经济潜力,20世纪80年代几乎同时从宏微观两层面、从城乡两部门进行总体制度设计,并为90年代社会主义市场经济体制的确立奠定了基础,围绕人口红利和物质资本积累的低价工业模式也逐步定型。高速增长模式下报酬递增的制度关联机制如下:财政和银行位于资金分配的核心地位,资金有选择地流入大企业和国家重点扶持产业,这些部门通常具有极高的前后向关联度,并由此派生出一系列次级诱致效应——大企业拉动小企业、工业拉动服务业、外贸拉动国内投资等等。同时,围绕诱致效应的强化,其他配套制度如教育模式、市场分割等也相应建立起来。但是,这种模式最终会导致消费过低,即现阶段转型时期消费结构升级滞后——这是第一重失衡。(2)第二重因果累积失衡是市场二元分割,即国有部门与民营企业之间存在一定程度的劳动生产率差距,以及就业保护程度不同。这是中国“准福特主义”的最核心的特征。选择性融资的一个后果是资金持续向国有经济倾斜,并围绕其发展形成了市场的二元分割。就业市场的体制内外之别,主要差别在非工资成本的不同上。整体上来看,民营部门资源利用效率较高且真实成本在市场上得到体现,但是国有经济过度投资通常导致较低的资本收益,现阶段僵尸企业问题、资金向房地产行业的错配问题,都可溯源至二元市场的因果累积。(3)第三重因果累积失衡存在于经济发展与社会发展之间。大规模工业化的路径是基于复制模仿和加工制造,配套的人力资本以初级和中级教育程度劳动力为主导,并且大部分集中于就业保护程度低的产品竞争部门,缺失福特制工业化的工资讨价与利润分享机制。近年来,中国社会支出呈现快速上升的势头,旨在填补社会发展滞后的短板。

第二阶段,人的发展为中心之下的治理。发达国家工业化高质量的本质特征是利润分享。二战后一段时期,特别是欧洲和日本经济恢复过程中,以经济建设为中心的理念一度占主导,但是随着工业生产组织制度的完善,经济发展服务于社会发展理念的逐步形成,20世纪50—70年代见证了发达国家经济与公共支出协同增长的和谐局面,到80年代福利国家制度普遍建成。正如前文所述,结构服务化主导的高端城市化,无论是消费还是公共事业发展,应该承担生产性和效率补偿功能,社会保护通过要素质量升级具有效率改进效应,这是发达国家与拉美国家的根本不同所在。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。

### (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。提要如下:第一,教育培训体系建设一体化。中国工业化的短期主义不仅导致了脱实向虚问题,而且导致了教育和培训体系的碎片化,无论是通识教育还是专业化技能提升,都被简单的模仿复制理念所左右,创新的自主性与能动性受到破坏。鉴于中国人口规模巨大的特殊国情,有助于知识中产培育的普通高等教育与高技能培训一体化建设,是一条比较可行的城市化之路。在企业力量有限的情况下,这种关乎未来绝大多数劳动力就业能力的培训体系,只能由国家逐步完善。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。第二,产品标准与呼吁-退出机制建设一体化。知识经济的特点是信息异质性、网络化和分散决策,每个行动者都会利用各种信息渠道满足其偏好多样性,并通过呼吁-退出机制给企业生产施加压力,以此促进竞争、提高质量,这也是高质量发展的重要标志。干预和行政命令属于大规模、垂直一体化的线性决策,但是却与质量标准制度相抵触,后者对应于网络化的呼吁-退出决策或反馈机制。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。作为重要的互补性制度,与企业、消费者利益诉求密切相关的各类中介组织,在推动产品标准方面具有自主性和积极性,也是促进社会和谐的成本最低的制度体系。二是强化规则实施效力。呼吁-退出机制失灵的大部分原因,在于对那些劣质生产缺乏规则约束、惩罚不力,因此通过实施规则的明确建立,成为克服由来已久的制度软约束的关键。第三,金融市场与实业一体化发展。制造业与服务业的融合,不仅仅是制造的服务化问题,在知识经济下,这个趋势体现的是产业链的整合与重塑。以经营客户为核心的理念,突破了工业化时期以产品供给为中心的局限,创新价值得以在生产、营销和消费的各个环节得到实现,这也是金融市场与实业一体化发展的理论依据。对此,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。

### (四) 治理结构现代化: 公共安全体系建设

除了上述针对生产率改进的进取性制度建设之外,作为高质量发展标志的另一类防御性社会保护机制是公共安全体系建设。现实中,公共安全意识以及对公共安全的需求,是整体社会发展质量的体现。20世纪中期以后一系列现代化理论研究中,有一类关于社会风险的思想在西方传播甚广。比如,Beck(1992)的不确定性理论认为,不同于人类先前遇到的各种灾难,现代社会面临的危险大多属于“人造的”——由人们自利行为、对利润的追求以及对生态的破坏所致,这些新出现的危害不同于职业危害,其影响波及范围大且不容易检测。这也是为什么发达国家强调公共安全体系以预防为主的原因。从实践上来看,发达国家公共安全体系的完善,也是大规模工业化之后的事情,属于社会发展高质量建设问题。

发展主义的特点是,为了尽管实现经济追赶,在工业化过程中对企业发展提供了更多的资源,即使是基础设施建设也是为了促进生产,相比之下,社会发展领域的资源供给不足。中国公共安全体系的问题在于制度互补环节缺失,未来改革取向简述如下:(1)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 and 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。(2) 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。最近一二十年西方流行的生命政治学(罗斯,2014),可以看做对高科技主导之下生存风险的深刻反思。(3) 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。

#### (五) 治理结构现代化: 法制化与市场制度设计

赖纳特(2005)把国家或政府在现代化过程推动作用的发挥,称为“必须通过的点”。与西方经济、社会和治理高质量发展经验比较起来,中国基本完成了大规模工业化的考试,而相继出现的另一个必须通过的点,将是与经济转型相配套的市场法制化、治理法治化建设。鉴于这个任务的艰巨性,我们称之为国家的“第二次推动”也不为过。中国的工业化是在渐进制度改革进程中达成的,制度路径依赖的有利之处,在于国家集中动员资源适合于数量型、规模化、确定性的生产模式,但这种模式有个不适用于高质量发展的弊端: 法制化实施机制和执行能力的缺失。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,根本上不同于日本高速增长时期政府组织市场的方式。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:(1) 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,这不像工业时期那样短期获利,但是能够保证国家长治久安。(2) 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。(3) 以经济稳定为导向,健全金融市场体系和诚信机制。(4) 以创新激励为导向,完善市场运行。为了适应信息经济和知识经济要求,国家应鼓励行业协会、信息咨询等中介组织的发展,增强横向信息加工处理能力,为形成新的生产组织打下基础。

## 五、结 论

世界发展经验表明,从中等收入水平向高收入水平升级是一个充满风险的过程,工业化后期随着发展动力转向结构服务化与内需主导,原有资源配置体制将面临变化。城市化以福利国家建设为根本特征,效率-福利动态平衡是这个时期经济社会可持续发展的保证,为此,需要一种更加综合的视角理解中国城市化转型。立足于整体发展观,本文对经济、社会和治理结构高质量的特征及其关联进行了分析,为什么要推动以经济建设为中心的工业化理念转变,以及如何实现经济社会服务于社会发展,始终是贯穿于理论分析的主线。本文认为,以下几点对于中国转型分析具有启发性: 第一,高质量发展是一个总括性理念,经济高质量是社会高质量和治理高质量的输出。中国迈向发达国家的推动力在于要素质量升级与知识创新,但需要社会高质量和制度高质量作为保障。第二,新常态下,转型和城市化对社会保护提出了更高的制度化需求。未来一二十年,中国将步入社会支出快速增长时期,同时,为了覆盖日益增加的公共支出,必须有制度创新与之配套,因此,高质量社会发展与高质量经济发展协同非常重要。第三,经济高质量的重要支撑在于知识中产群体扩大再生产,通过就业能力和消费结构升级,知识中产阶层充当了经济社会高质量发展的纽带,也是决定要

素质升级的关键环节。作为高度现代化的最重要成果,知识中产群体再生产能力根本上决定了城市化发展的潜力,发展中国家无法跨越中等收入门槛,通常也是这个环节出了问题。第四,高质量发展经济社会发展,需要高质量治理结构支撑,为了应对转型风险,中国治理结构应从进取性制度建设和防御性制度建设两方面着手,并要求政府职能转向促进高质量体系的协同上来。进取性的治理以激发市场活力、培育创新能力为核心,防御性的治理以社会保护为核心,两者共同构筑起稳健发展的屏障。

#### 参考文献

- 阿尔伯特·赫希曼 2001《退出、呼吁与忠诚》,卢昌崇译,经济科学出版社。
- 埃里克·赖纳特 2005: 国家在经济增长中的作用,载于霍奇逊《制度与演化经济学现代文选: 关键性概念》,贾根良等译,高等教育出版社。
- 安东尼·吉登斯,1998《现代性与自我认同》,赵旭东、方文译,三联书店。
- 冈纳·缪尔达尔,1992《亚洲的戏剧》,谭力文、张卫东译,北京经济学院出版社。
- 高柏 2008《经济价值观与日本产业政策》,安佳译,上海人民出版社。
- 高培勇 2019《现代化经济体系建设理论大纲》,人民出版社。
- 杰弗里·霍奇逊 2012《制度经济学的演化》,杨虎涛等译。
- 理斯曼·格拉泽·戴尼,1988《孤独的人群——美国人性格变动之研究》,刘翔平译,辽宁人民出版社。
- 路德维希·艾哈德 2017《大众福利》,祝世康、穆家骥译,商务印书馆。
- 罗斯托,1997《这一切是怎样开始的: 现代经济的起源》,商务印书馆。
- 内森·罗森堡、L. E. 小伯泽尔 2009,《西方现代社会的经济变迁》,曾刚译,中信出版社。
- 尼古拉斯·罗斯 2014《生命本身的政治》,尹晶译,北京大学出版社。
- 诺斯 2016《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,格致出版社。
- 皮亚杰 2009《结构主义》,倪连生、王琳译,商务印书馆。
- 青木昌彦 2016《比较制度分析》,周黎安译,上海远东出版社。
- 塞巴斯蒂安·爱德华兹 2019《掉队的拉美: 民粹主义的致命诱惑》,郭金兴译,中信出版集团。
- 亚历山大·格申克龙 2009《经济落后的历史透视》,商务印书馆。
- 袁富华、张平 2019《增长非连续、效率补偿与门槛跨越》,中国社会科学出版社。
- 约翰·肯尼斯·加尔布雷斯 2012《新工业国》,嵇飞译,上海人民出版社。
- 左大培、裴小革 2009《世界市场经济概论》,中国社会科学出版社。
- Amable, B., 2003, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press.
- Beck, U., 1992, *Risk Society: Toward a New Modernity*, London: Sage.
- Boyer, R., and Y. Saillard, 2002, *Regulation Theory*, Routledge.
- Ebbinghaus, B., and P. Manow, 2003, *Comparing Welfare Capitalism*, London and New York: Routledge.
- Esping-Andersen, G., 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Johnson, C., 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press.
- Kochhar, R., and S. Cornibert, 2017, *Middle Class Fortunes in Western Europe*, Pew Research Center, April.
- Lindert, P. H., 2004, *Growing Public*, Cambridge University Press.
- Mitchell, B. R., 2007, *International Historical Statistics (6th ed): 1750—2005*. New York, N. Y.: Palgrave Macmillan.
- Rostow, W. W., 1960, *The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto*, Cambridge University Press.
- Sklair, L., 1995, "The Culture-ideology of Consumerism in the Third World", in Sklair, L., *Sociology of the Global System (2nd Ed.)*, Baltimore: Johns Hopkins University, 147—190.
- Simon, C., 1990, *The Crisis of Fordism and the Crisis of Capitalism*, Telos, 83, Spring.
- Unger, R. M., 2019, *The Knowledge Economy*, London & New York: Verso.
- Warde, A., 1992, "Notes on the Relationship Between Production and Consumption", in Burrows, R., and C. Marsh, *Consumption and Class, Divisions and Change*, Springer, 15—31.



## Motivation , Mechanism and Governance in High-quality Development

GAO Peiyong , YUAN Fuhua , HU Huaiguo and LIU Xiahui

( Institute of Economics , Chinese Academy of Social Sciences)

**Summary:** According to comparative political economy and welfare state theory , high-quality development is a comprehensive system and mechanism that provides increasing returns. It is constantly updated and improved as historical conditions change. The welfare systems strongly promoted by developed countries after World War II seek to construct high-quality development in the economy , society , and governance , and to evolve and upgrade them in an orderly manner through institutional complementarity. On the basis of Fordist industrial relations and national social protection , production organizations focus on developing synergy between improvements in efficiency and improvements in income; social organizations focus on upgrading education and social spending; and national governance emphasizes both innovation and social harmony. Together , they form an overall development concept , in which a high-quality economy is seen as the output of a high-quality society and high-quality governance , and as the foundation of a ladder to higher-quality modernization. Therefore , modernization is a process that continuously reproduces high-quality systems.

Based on this overall development concept , which suggests that economic development serves social development , this article analyzes the characteristics of a high-quality economy , high-quality society , and high-quality governance and their complementary relations. The main findings are as follows. First , high-quality development is an overarching concept. The core economic mechanism of China's transformation into a developed country lies in upgrades and innovations in quality , but the prerequisite is a high-quality society. Second , modern urbanization is based on a welfare society; new suggestions are therefore put forward for building China's capacity for social protection. In the next one to two decades , China will enter a period of rapid growth in social spending. This increased public spending must be supported by improvements in efficiency. The most important thing is the synergy between a high-quality society and a high-quality economy. Third , the foundation of high-quality economic development is the development of middle class knowledge. Through improving employability and upgrading the consumption structure , middle class knowledge becomes a link between a high-quality economy and a high-quality society. Fourth , a high-quality economy and high-quality society are supported by high-quality governance structures.

The fundamental implementation of governance modernization focuses on the construction of a voice-exit mechanism , which minimizes the cost of individual or collective expression of beliefs and promotes social welfare and economic efficiency. There are two main points. First , defensive governance is oriented toward economic development that serves social development and strengthens employment protection and social security construction. At the same time , the country should consider incorporating strategic sectors—agriculture and the medical and health sector—into a public safety system. Second , aggressive governance should be guided by the synergy of a high-quality economy and a high-quality society. The country should conform to the new era of information and knowledge development , and should promote innovation through the construction of production standard systems , intermediary service organizations , and cultural and educational research and development systems. China's development plan , which has high-speed growth as its main focus , was formed under specific historical conditions. The establishment of a set of industrialized systems around cadre schools and capital accumulation has promoted 40 years of high growth. However , a resource allocation system characterized by low-quality products cannot meet the requirements of knowledge innovation in the era of structural service. Reshaping the system and governance model to dynamically balance efficiency and welfare will lead to the kind of high-quality development that is the fundamental goal of China's deepening reform and will improve integration into the global economy.

**Keywords:** Economic System; Development; High-quality; Governance

**JEL Classification:** C13 , L18 , O10

(责任编辑:冀 木)(校对:晓 鸥)