



贾康：国家治理现代化与 三次分配





【摘要】本文条理化阐述现代国家治理、现代市场体系、现代财政制度以及现代政治文明几个基本概念的内涵，清晰化理顺概念之间的逻辑链条，并以此为背景，重点探讨近期引起各方高度关注的共同富裕、三次分配方面中央重要表述的相关基本认识，包括三次分配的概念初识、对于共同富裕的相关认识、效率与公平的关系、对于政府和第三次分配之间的关联等，强调把中央对于共同富裕系统工程的指导落到实践中，需要将共同富裕导向之下的全面配套改革作为制度创新龙头，引领中国现代化的“共富”过程。

【关键词】国家治理现代化 三次分配共同富裕

一、三个基本概念的内涵

(一) 现代国家治理

对于全局工作来说，“国家治理现代化”这一概念最权威的表述来自党的十八届三中全会。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下文简称《决定》），对于全局改革至今仍有重大指导意义。《决定》明确要求改革要“推进国家治理体系和治理能力现代化”。《决定》作为内容丰富的重要指导文件，笔者认为对其内容如作浓缩，最核心的精神实质，就是“国家治理现代化”。

其中需要特别注意的是，“治理”的概念与以往对于调控和管理的表述，是有重大区别的。“治理”和“管理”虽然只有一字之差，但在制度安排架构方面，这两个概念差异巨大。“管理”显然是一个自上而下掌控的架构，而“治理”特别强调多元主体平面展开的互动，注重将管理和自我管理、组织和自组织、调控和自调控结合在一起的包容性发展，以最大限度地调动一切积极因素，发掘一切潜力，使潜力变为活力来解放生产力。这样的“包容性发展”，也是非常重要的概念，对接现代化过程中治理意义上的“治理体系和治理能力的现代化”。中央这样的指导精神，显然涉及在改革的深水区如何攻坚克难的问题。到了“十四五”规划纲要即将出台的时候，概念上又特别运用了“宏观经济治理”的新表述，而不是简单延续“宏观调控”的概念，这和《决定》的文件精神是一脉相承的。这种治理概念之下的解放生产力，取向上是以一直以来所说的“现代化”推进

机制，对应前些年中国和国际社会充分互动后最高决策层明确宣布接受并要努力掌握的“包容性发展”概念。

笔者认为相关的制度安排，以及机制优化形成的整个机制联结，有一个相当清晰的逻辑链条。这个链条上的第一个概念，就是“现代国家治理”，显然它以进一步解放生产力的取向而内嵌于中国的现代化全局战略部署之中。在改革开放之初，邓小平曾经高瞻远瞩地把推进现代化的整个战略部署概括为“三步走”。坚持经济建设为中心基本路线的改革开放之路，被实践证明越走越宽，其具体推进，表现为“三步走”的前两步提前实现，国民生产总值翻一番再翻一番，不到 2000 年就达到了前两步的目标；之后，从千年之交开始，中央又对第三步中半个世纪的时间跨度，提出了节点目标，要在 2020 年实现全面小康——2021 年习总书记庄严宣布，我国已全面建成了小康社会。全面小康作为节点目标实现之后，对接的就是决策层已经明确表述的“新的两步走”，2035 年要基本建成社会主义现代化，2050 年建成现代化强国。这个现代化战略目标的实现，就是邓小平所说的“伟大民族复兴”，也是习总书记所说的“中国梦”要梦想成真。“现代国家治理”的现代化取向，是内嵌于上述整个中国实现伟大民族复兴的现代化战略中的。

（二）现代市场体系

为了在改革的深水区，建设出现代国家治理的一整套制度安排和机制联结，又要特别注重跟之紧密相关的另外一个概念——“现代市场体系”。

这一概念在《决定》里多次出现。《决定》里和现代市场体系概念相关、同整个资源配置机制优化的诉求相联系的重大理论突破，是将邓小平南巡之后就特别强调的社会主义市场经济中的资源配置机制说到位了：即市场在资源配置中要起决定性作用，可以简称为“市场决定论”。

这个市场决定论的认识突破，来之不易。在改革开放之初，就意识到改革的核心问题是政府和市场的关系，经过反复探索，到了邓小平南巡的时候，他以一言九鼎的影响力说清楚了：不论计划多一点儿还是市场多一点儿，都是调节手段的问题，也就是运行机制层面的一定差异，而不是社会主义和资本主义根本制度层面上的区别之所在。资本主义也必须有计划，社会主义也要搞市场，这样的认识突破，具有里程碑式的意义，此后终于确立了我们的目标模式，是建设中国特色社会主义市场经济。但是由于种种主客观原因的限制，那时文件里所表述的资源配置机制，还是市场发挥“基础性作用”。又经过多年对现代化理论联系实际的推进，《决定》明确表述了市场在资源配置中起“决定性作用”。这一“市场决定论”对于进一步深化改革、解放生产力，有重大的、深远的指导意义。而现代市场体系的建设，除了在理论思维上遵循“市场决定论”，还带有另外一个紧跟着的重要表述，就是“政府更好发挥作用”，这也是中国特色社会主义市场经济里面必须同时认清的“政府作用论”。

政府如何更好发挥作用，我们于新供给经济学的研究里，可以用一个公式来表述，就是在资源配置里，要把“有效市场+有为、有限的政府”的

作用充分优化结合，实现中国在现代化推进过程中以创新发展作为第一动力的守正出奇、出奇制胜——守市场经济的“市场决定论”之正，出“政府作用论”之下承担一定风险的追赶—赶超战略之奇。中国作为落后的经济体，在改革开放新时代急起直追、大踏步跟上时代而最后实现伟大民族复兴的目标，所建设发展的现代市场体系，其整体的运转，既要借鉴其他市场经济国家、特别是发达经济体经验里的共性，也要特别注重掌握好中国特定国情约束条件之下、特定发展阶段、不同发展道路上市场机制具体的个性。这些共性、个性，需结合于追赶—赶超现代化战略的实施。同时，在现代市场体系概念之下，还有一个中央再次明确的微观基础上的重要表述——坚定不移推进混合所有制的改革。所谓多种经济成分并存、“两个毫不动摇”，在直观表现上，就是既有国有经济的部分，也有非国有经济的部分，而如果看清楚了混合所有制这一改革路径，那么其前景，就是国有、非国有的经济成分，要在现代企业制度的代表性形式——股份制之下，走上越来越多的混合所有制之路而共存、共赢、共同发展。这也可以回应社会上关于到底是“国进民退”还是“国退民进”的争论——其实不是简单的谁进谁退的问题，而是在现代企业制度框架之下推进“资本的社会化”，通过混合所有制走出一个共赢局面。理论上这也对接着马克思主义创始人在有生之年已经给出的重要思想指引，就是在资本主义的发展过程中，生产力的发展已经在股份制出现的这个阶段上，形成了资本私有制的“扬弃”，这个扬弃的机制继续往前运行，那么就有可能从消极扬弃升华为积极扬弃，进一步推进到在资本社会化的路径上，在共同占有生产资

料和联合劳动的基础上“重建个人所有制”。股份制清晰的产权模式，也就是现在可以看到的，无论是在其他经济体，还是在中国，都有继续发展和完善、产权可量化到人的股份制，现代市场体系中应把握好的“制度基石”概念，显然就是现代国家治理在微观基础层面最主要的制度建设路径——通过现代企业制度清晰界定和保护的产权（股权）。以股份制为代表的现代企业制度，包容性地适应于各种类型的企业共赢之路，即混合所有制改革之路。

（三）现代财政制度

国家治理体系和治理能力现代化，离不开作为“国家治理基础和重要支柱”的财政，所以还要打造现代财政制度，这是逻辑联结上的第三个重要概念。这在《决定》发布之后，已经有了广泛的讨论，一系列的相关改革方案、政策优化的要领和实际中的改革创新，要和制度设计实施的创新过程相结合。从宏观调控的概念上来说，现代财政制度要解决整个国家政权体系（从中央到地方的各级政府）怎样“以政控财，以财行政”、按照现代化取向的客观要求，在有效市场基础上更好发挥政府作用的问题。财政，正是在“治理”概念之下实施国家治理现代化必须紧密结合“市场决定论”和“政府作用论”来打造好的其基础和重要支柱。

党的十八届三中全会之后，中央政治局首先审批通过的有专门指向的配套改革方案，就是财政税收配套改革。形成文件指导之后，中央政治局又审批通过了各个改革特定领域里的一系列方案，进而形成了一个总体配

套改革的指导文件系列。目前还处于进一步深化改革的“进行时”，而在现代国家治理、现代市场体系、政府更好发挥作用的现代财政制度基础这三大概念之后，逻辑链条上还有另外一个非常重要的概念，就是党的十八届四中全会确立的“全面依法治国”的指导方针，可以称为“现代政治文明”。也就是说，从经济视角上的改革，扩展到政治、社会维度，以后还有“五位一体”总体布局中的文化、生态维度，在最关键、最基本的几个维度上，从现代国家治理概念延伸出一个逻辑环环相扣的认识链条。我们就是要在这样一个合乎逻辑关系的认识链条上，进一步掌握如何推进整个中国的现代化进程。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_49740

