

參閱文稿

北京華研有限公司
(香港) 桑尼研究公司

No. 2013~1

2013 年 1 月 2 日

凝聚改革共识 启动改革议程

(香港) 博源基金会董事长 秦晓

一、处于“十字路口”的中国：危机压力与改革机遇

中国所面临的新一轮改革是一个涵盖政治体制、社会治理和经济发展的全面的制度改革。本文的重点是经济增长模式的转型，其中也必然会涉及政治和社会领域。

我们先从一本书谈起。该书是 Daron Acemoglu 和 James A Robinson 合著的 *Why Nations Fail* (《为什么有的国家会失败》)，书的副题：“权力、繁荣和贫困的起源”，提出了一个全球性的、跨越历史、现实和未来的基础性命题，这个命题对处于社会转型中的中国更具特殊的意义。

作者用 15 年的时间对近五百年来全球数十个不同国家出现的繁

荣、稳定与贫困、动荡两个走向做了实证研究并探讨了它的根源。作者认为，产生这两个走向的主要原因不是地理（自然禀赋）、文化和历史（传统）、领导人的理念和认知，而是制度，特别是政治制度。他将制度，包括经济和政治制度划分为“包容性”（inclusive）和“榨取性”（extractive）两类，前者为市场自由交易提供激励，为“破坏性创造”提供条件，同时使财富的分配趋于公平、公正；后者使市场交易充满风险和不确定性并扼制创新，社会创造的财富流向权贵阶层。在一个特定时期“榨取性制度”也可能实现经济的高速增长，因为这也符合权贵的利益，但由于其内生问题而不可持续。作者讨论的第二个问题是从“榨取性制度”向“包容性制度”的转型，他认为这个转型没有一个单一的药方，旧制度下问题的积累也不一定自动导致转型的发生。转型是与各种主客观条件相关的，其中最重要的条件就是出现“十字路口”（Juncture）的时机，所谓“十字路口”即是对旧制度的不满形成社会压力和改革的呼声，大多数国家的转型都发生在处于“十字路口”中政治家、社会精英和民众的互动和选择。当然旧制度解体也不意味着新制度一定会到来，旧制度可能以新瓶旧酒的方式复归。

中国 30 多年前的改革、开放标志着中国开启了向“包容性制度”的转型，当然，转型之路是漫长的、不平坦的，当下的中国又走到了一个“十字路口”（Juncture）。

中国经济发展已进入了一个关键的时期，由于外部因素的趋势性变化和内生问题的日益显现，持续多年的经济增长模式已渐式微，而转型又步履艰难。在这样一个时期，中国需要在体制上实施全面的改革以挖掘新的增长动力，寻求可持续的、均衡的、体现社会公平、公正的经济发展道路。在这个意义上讲，我们面临的是一个“改革窗口”的历史机遇期，传统经济增长模式的问题与弊端可以凝聚改革的思想基础，30

多年经济的发展可以为改革提供所需的物质资源，但如果丧失这个机会，长期积累的问题有可能引发重大的经济、社会危机。

二、传统增长模式的式微：外部因素与内生问题

2008 年全球金融危机的爆发使全球经济从“黄金的十年”跌入“衰退的十年”。中国虽不是危机的重灾区，但也难以独善其身，从 2011 年经济开始持续下滑。我认为，这个下滑有周波性的因素，但主要是结构性的，即它标志着在传统增长模式下中国经济增长的长期趋势已到达了一个拐点。

拐点的出现首先是由于支持传统增长模式的一些基础性因素发生了或正在发生重大的变化，这主要表现为：

1、中国已进入工业化的中后期，依赖要素投入、规模效益的“赶超型”增长方式已走到尽头，而我们目前的制度环境、人力资源状况和技术水平均未能显示出跨越“中等收入陷阱”、进入“创新型社会”的条件和能力。

2、中国的城镇化在经历了三十年持续、加速的进程后开始放缓，城镇化率从“九五、十五”平均每年 1.35~1.45 个百分点下降到“十二五”规划设定的 0.8 个百分点。自 2007 年起农民工在就业人口中的比例出现负增长、农民工工资持续上涨，沿海一些城市出现了民工荒的现象。这表明廉价劳动力无限供给的时期已经过去，“刘易斯拐点”已经到来。

3、中国社会老龄化已悄然来临，长期以来经济发展享受的“人口红利”已基本耗竭。中国劳动年龄人口增长到 2015 年将达到拐点，之后转为负增长；届时中国 65 岁以上老人占人口比重将接近 10%，抚养

比开始上升。这标志中国正迈入老龄社会的门槛。

4、自 20 世纪 90 年代中以来出口已成为中国经济高速增长的重要支柱，占 GDP 的比重高达 25%。全球金融危机后出口急剧下滑，全球金融风暴是结构失衡所导致的，因而全球经济的复苏必然经历结构的“再平衡”。这就意味着中国长期依赖的出口需求将受到买方和卖方经济体内部国际收支平衡的制约。

以上四个基础性因素的重大变化，对中国经济的供给面和需求面将会产生深刻的影响。从供给面看，高储蓄提供的充裕、廉价资本，农民工提供的无限、廉价的劳动力已走到尽头；从需求方面看，全球“再平衡”，包括国家的“国际收支平衡”、政府的“财政收支平衡”、家庭的“去杠杆化”和增加“储蓄率”都将对外部需求形成制约。由此，以投资、出口为主导的经济增长模式将难以为继。

中国传统经济增长模式在逐步失去外部因素支持的同时，其内生问题也开始显现，这主要表现为：

1、速度高但质量低，规模大但结构失衡。质量和效益问题主要反映在：增长主要依赖要素投入而不是全要素生产率（TFP）的提高，能耗、材耗过高，生态、环境破坏、资源浪费等。结构失衡主要反映在：经济增长过重依赖投资和出口而消费、内需不足（投资占 GDP 50%以上，而居民消费仅占 35%），经常项目下长期巨额顺差造成过剩货币流动导致通胀压力，三大产业中农业落后、服务业不发达（占三产比例 43%，远低于同等收入国家），城乡、地区、贫富之间收入之间差距拉大。

2、社会公平、公正缺失。公共产品，包括社保、医保、教育、住房等有形公共产品和法治、产权和专利保护、反垄断、公平竞争等无形的公共产品供给短缺；以重化工产业结构为主的一次分配与以投资为主

的公共财政支出扩大了政府财政收入与居民收入（“民生开支”占财政支出仅 32%、宏观税负高达 35%）、资本与劳动收入的差距；垄断、价格管制、国企与民企的不同待遇不仅扭曲了市场的价格体系、导致资源错配、造成不公平竞争，同时也形成了特殊的利益集团；设租、寻租和腐败成为社会的普遍现象。城镇化中征地、房地产开发成为地方政府获取财政收入的重要来源，而农民却未能从中得到应有的利益。

这些问题产生的根源是政府管制和主导经济的模式已形成路径依赖、产生了由此获利的权力和资本结合的特殊利益集团，而市场化改革进程停滞，法治建设不力、公共产品缺失。

三、新时期的挑战：速度与制度之争

当下关于中国经济发展是否进入了一个“新时期”在学界存有争议。一些学者将争论聚焦在未来二、三十年中国经济增长的速度上，他们认为工业化、城镇化和全球经济一体化的进程，劳动力的低成本比较优势依然可以使中国保持长期的、相对高的增长速度，如 8%。我认为速度是经济发展的重要指标，但它不是目的。速度与质量（效益）、结构应保持均衡，高速度、低质量、结构失衡不能持续，相反，高质量、良好的结构则可以减轻速度的压力。经济增长受到环境、生态、资源的约束，以之为代价换取的高速度会恶化生存环境，透支未来，这显然不可取。经济增长的终极目标是改善民众的福祉，使之受益，分配不公、公正缺失的高速度只能使少数利益集团获利，使社会矛盾尖锐化。所以争论实质不是速度而是制度，即原有的增长模式是否可以持续？是否应该持续？决定经济增长的最根本因素是要素还是制度？至于“新时期”的增长速度应该多高，这需要通盘考虑各种基础性因素发生的变

化，环境、能源制约、要素价格市场化等减项因素，制度改革、政策调整等加项因素，并在此基础上测算出中国经济真实、合理的潜在生产能力。

四、凝聚改革共识

共识是启动新一轮改革的思想基础。关于“新时期”的争论反映出在改革的必要性、改革的目的上需要凝聚更广泛的社会共识。我认为共识的要点是：

1、中国自 20 世纪 70 年代末启动的改革、开放被视为人类历史上从计划体制向市场体制的伟大的制度变革。从更深层的意义上讲，改革、开放的内在逻辑和终极指向是建立一个现代社会。市场机制是现代社会的一个重要组成部分，它的基本特征是市场供求决定价格，从而引导资源配置。但市场自由交易体系需要民主、法治、产权保护、信息公开透明、政府与市场边界的划分等制度基础设施的支持。在这个意义上讲，中国的市场化改革仍有待推进，而政治体制、社会治理的全面改革、法治的建设更是不可逾越。

2、以政府主导经济为标志的传统增长模式在启动市场化改革、推进工业化进程中曾发挥了积极的作用，但随着市场化的进程，这种模式对价格、交易的管制扭曲了资源配置、抑制了市场交易和创新，产生了官商勾结的温床，它已成为当下中国政治、经济、社会、环境领域诸多弊端的矛盾的根源。

3、传统经济增长模式的式微预示着中国经济发展将进入一个“新时期”。“新时期”的主题是通过体制改革挖掘新的增长动力、转换增长方式，把质量、效率、均衡、绿色、公平作为经济发展的宗旨和目标。

4、新一轮经济体制改革的重点是转变政府的职能，即从一个主导、管制经济活动的政府转变为一个向社会提供公共产品（包括有形和无形的）的政府。在经济领域政府转变应从财政、税收、（要素）价格的改革入手，因为财、税、价是政府管理的主要公共资源，也是政府应对经济周波、调整经济结构、调节社会收入分配的主要政策工具。

5、改革不仅是个理念问题，也是利益格局的调整。现代社会是一个多元的利益结构，改革的成果应使大多数人获利，同时兼顾少数的利益，使改革的成本可以承受，改革的风险可以控制。中国当下的问题是在政府主导经济体制下形成了权力和资本勾结的特殊利益集团，对此，社会精英的责任和民众的呼声都是至关重要的，因为他们可以凝聚话语的力量，政治家的改革意愿和决心是这个力量的函数。

五、中期配套改革：目标与内容

博源基金会最近对以“价、财、税”为中心的中期配套改革做了专项研究，并将在近期发布研究成果。研究报告认为：中期改革的目标一是完善并充分发挥市场机制配置资源的基础性作用，重点在要素市场上建立以市场供求为基础的价格形成机制及相应财税体系，以提高经济发展的质量和效益；二是建立一个以公共服务均等化为目标的政府配置财政资源的体制，提供公平、公正的创业、就业、社保和收入分配体系，创造良好的生态环境，以改善经济和社会发展的均衡性。即从要素价格市场化、税收改革、公共部门支出和预算管理体制入手，作为启动全面改革的突破口。

中期配套改革的内容有 12 项：

1、理顺资源（包括矿产品、能源及部分公用产品）价格体系，形

成资源的市场均衡价格；

2、放开对存贷款利率浮动范围的限制，实现利率市场化；

3、实现人民币在资本项下基本可兑换；

4、较大幅度地提高财政对社保、医疗、教育等民生支出以及节能、环保支出占 **GDP** 的比重；

5、降低包括三公消费和政府投资性支出占 **GDP** 的比重；

6、在服务性领域，全面完成营业税改增值税；

7、提高矿产品资源税率、开征环保税；

8、改革个人所得税制，稳定起征点，减少个人所得税累进阶梯，降低最高税率，政府高级公务员公布财产制度化并纳入综合个人所得税管理；

9、简化进口环节税种，降低税率，尤其是奢侈品进口税；

10、划拨 20~30% 国资委持有的上市国企股份到社保体系，缓解养老金体系中长期面临的巨大缺口，为今后国有资本社会化改革提供经验；

11、建立全口径财政预算，由各级人大审议批准包括一般财政预算、政府性基金预算、完整的国有企业资本经营预算在内的公共预算。清理所有未纳入预算的各种体制外收费，在降低广义宏观税负的同时从制度上治理腐败；

12、允许具备条件的地方政府自主发行地方政府债，利用市场机制提高地方财政透明度。

为使改革能顺利推进，建议设立一个超越部门利益的“改革委员会”来负责改革的总体设计并监督执行，以克服部门利益对改革的掣肘。

定量分析表明上述改革有利于提高经济效益、改善经济发展的均衡性、遏制收入分配差距扩大的趋势。同时，改革的成本是可以承受的，

风险是可控的，更为重要的是它有助于为下一步深层次的、全面的改革奠定基础。

六、经济发展与政治体制改革

“新时期”不是单纯的经济增长的阶段特征，更为重要的是中国政治体制改革和社会转型的关键时期。经济的增长和发展可以促进但不会自发导致社会的进步和政体的民主化进程。反之，一个良好的民主、法治政体是经济繁荣、社会公平、公正的决定因素，因而它是改革议程的题中应有之义。我认为启动中国政治体制改革首先需要重温我们提出的四个基本理念，检讨现行的四个重要政策。

1、真正坚持“科学发展观”，将经济发展的主要目标从规模、速度转向质量、效益和社会公平、公正；

2、真正坚持“依法治国”，将“维稳”的社会治理方针转变为通过法治、公民社会保障人的权利、规范人的行为；

3、真正坚持“和谐社会”的宗旨，将传统意识形态主导的政策转变为现代社会的自由、多元的包容的政策；

4、真正坚持“执政为民、惩治腐败”的理念，建立对公权有约束、监督和制衡的制度。