

中国的改革势在必行

方艾文和马旻

2014年6月



作者简介

方艾文

方艾文是保尔森基金会副主席。保尔森基金会是位于芝加哥大学的独立机构,创始人是美国前财长及高盛首席执行官亨利·保尔森。方艾文最初是一名学者,拥有斯坦福大学中国政治博士学位,此后涉足政府、智库和私营部门,并在亚洲的三个地区(东亚、中亚和南亚)工作过。

2001年至2009年期间,他在美国国务院工作,先后担任负责南亚事务的副助理国务卿(2007-2009),负责中亚事务的副助理国务卿(2006-2007),主要负责东亚和太平洋事务的政策规划幕僚(2001-2006),以及副国务卿罗伯特·佐利克的中国问题顾问。他与佐利克密切合作,建立了中美两国的高层对话。

离开政府后,方艾文博士担任美国外交关系委员会东亚、中亚和南亚高级研究员及全球政治风险咨询公司欧亚集团的亚洲业务组主管和董事。他是卡内基国际和平基金会亚洲项目非常驻高级研究员。

在进入政府之前,他曾在哈佛大学任教(1997-2001),担任文理学院政府系讲师,及肯尼迪政府学院亚太安全项目执行主任及中国安全研究项目主席。他曾在美国海军研究生院任教(1994-1995),担任国家安全事务讲师,同时还是兰德公司中国问题顾问(1993-1994)。

他撰写了三本书和专著,包括《新亚洲格局中的美国》(美国外交关系委员会出版社,2009年,合著)、《中国的技术战士:从核时代到信息时代的国家安全与战略竞争》(斯坦福大学出版社,2003年),以及多篇文章和论文。

马旻

马旻是保尔森基金会高级研究员，主要关注中美双边投资和政策项目以及基金会的研究和智库活动。他与人合著了《排在10亿人后面：稀缺如何决定中国未来10年的崛起》一书。

此前，他是欧亚集团首席中国分析师。这是一个全球政治风险研究和顾问公司。他最擅长分析中国政策与市场的相互关系，尤其关注能源与大宗商品、产业政策、中美贸易及社会和互联网政策。他的顾问和分析工作服务了大批客户，包括机构投资者、跨国公司和美国政府。在加入欧亚集团之前，他曾在北京的一家公关公司工作，客户包括福特和微软。他还曾在华盛顿特区的美中贸易全国委员会担任出版经理。

马旻经常为《大西洋月刊》网络版及多家杂志撰写文章，包括《纽约时报》、《外交》季刊、《新共和》、CNN国际、彭博及《外交政策》，也经常接受电视媒体的采访，例如《查理·罗斯秀》、彭博及美国公共广播公司的《新闻时刻》节目。他曾在约翰霍普金斯大学的尼采高级国际研究学院担任兼职讲师。马旻是美国外交关系委员会有任期的成员，于2012年被《外交信使》杂志评为99位33岁以下的外交政策领袖之一。

美国《外交》季刊杂志授权再发表，“中国改革派的崛起？”，2013年4月17日<http://www.foreignaffairs.com/articles/139295/evan-a-feigenbaum-and-damien-ma/the-rise-of-chinas-reformers>；“三中全会后”，2013年12月16日<http://www.foreignaffairs.com/articles/140557/evan-a-feigenbaum-and-damien-ma/after-the-plenum>；“中国式联邦制”，2014年5月6日<http://www.foreignaffairs.com/articles/141393/evan-a-feigenbaum-and-damien-ma/federalism-chinese-style>。美国外交关系委员会版权所有，2013/2014年www.ForeignAffairs.com。

引言

在经历了35年史无前例的快速
增长后,中国的主要增长模
式正在日渐式微。由基础设
施等固定资产投资以及出口推动的增长
模式产生的回报越来越低。因此,建立
一个新的,可持续的经济模式对于刚刚
执政18个月的习近平政府而言,是一个
巨大的挑战。

坦率地说,中国经济面临巨大的挑战。如果政府不对政策和体制做出较大的调整,这些挑战可能会危及过去几十年取得的杰出成就。长期以来的资源和劳动力密集型增长已经越来越不可持续,原因是环境退化、资源制约、劳动力短缺和人口构成趋势的相互作用迫使中国不仅要考虑经济是否增长的问题,还要考虑如何增长的问题。从总体来看,中国现在肯定比1978年要繁荣得多。但这种繁荣极度失衡,分配也极度不均。

为了实现更普惠的繁荣(这是发达国家与发展中国家在财富上最大的差别),中国需要再次大胆变革。好消息是,习近平的团队已经达成了共识,即结构性改革是避免中国经济掉进可怕的“中等收入陷阱”(很多发展中国家都未能幸免)的唯一办法。习近平和他的团队非常清楚,中国必须改革才能进入持久繁荣的新时代。

当然,如此规模和复杂的经济改革不能一蹴而就,而需要一个过程,需要很多年,甚至是一代人的时间。因此,新的领导班子给自己设定的目标是到2020年完成最艰难和最重要的一部分改革。这些改革目标是在2013年11月里程碑式的中国共产党第十八届三中全会上制定的。

这个系列的三篇论文于2013年和2014年发表在美国《外交》季刊上。我们从多个角度解读了中国的改革雄心。

第一篇发表在三中全会前的8个月,对大规模和持久的经济改革表达了审慎乐观的观点。第二篇发表在三中全会后的一个月,就改革对中国意味着什么做了解读。我们注意到三中全会的决定提出市场必须在资源配置中发挥“决定性”作用。我们的观点是,重新界定国家的角色实际上是整个改革议程最核心的挑战。第三篇发表在几个月后,观点是改革不仅需要重新界定国家的角色,而且需要调整中国各级政府的关系,即政府的哪个部门应当发挥什么具体职能。这对于改革的有效落实至关重要。

这三篇文章作为一个整体,提供了一个对中国经济改革中机遇和挑战的全面而简略的讨论。

中国改革派的崛起？

中国的政府换届已经完成。现在在中国和世界经济面对的紧迫问题是：中国的新一届领导班子是否有远见和政治意愿重启停滞不前但至关重要的经济改革？海外的观察家几乎没人能够给出乐观的答案。

国内外越来越多的悲观主义者主要分为三种观点。第一类人可称为“经济犬儒主义者”。他们认为改革的障碍太大，原因是几个深层次的经济问题，包括楼市泡沫，正好在中国经济增长放缓的时候恶化。中国官员应对经济增长放缓的传统解决方案是加快出口，但由于发达工业化国家的需求下降，这样做变得越来越困难。

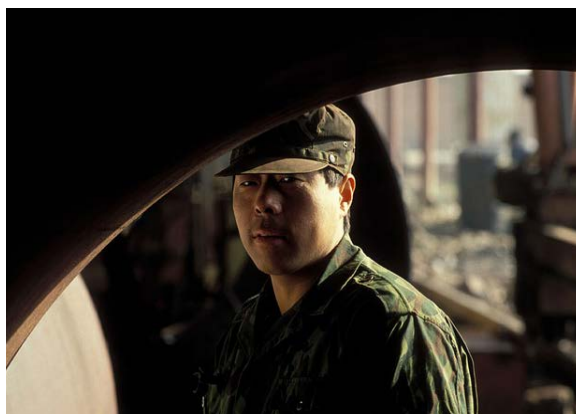


Photo: World Bank/Curt Carnemark

此外，这些悲观主义者认为，即使中国的新一届领导人希望大胆改革，但经济问题已经发展到如此危险的地步，以至于新的领导班子很难就采用新方法达成共识。例如，根据国家审计署的统计，地方各级政府的债务高达11万亿元人民币（1.8万亿美元）。这个问题可能会导致不良贷款的爆炸性增长，对银行业形成较大的制约，并阻碍金融改革。

第二类人可称为“社会灾难预言者”。他们认为政策不当和治理不善正在推动前所未有的社会动乱。根据部分估算，每年有超过10万次抗议示威。这

类人坚信，由于维稳是中国政府的头等大事，政府会避免那些会在短期造成经济失调并可能加剧社会不满的改革。

这类人认为，中国领导人陷入了两难境地：如果改革动作太大，可能会导致更多的抗议示威；但如果改革动作太小，又不能消除社会动乱的深层原因。后面这个两难境地常见的例子是环境退化与地方政府官员的强行征地。这是越来越多的中国人上街抗议的主要原因。

但是地方政府还是不计代价地追求经济增长，而不是整治这种增长带来的环境破坏。除非中央将独立财权下放给省和市政府（无论用何种标准衡量都是极其艰难的改革）并改变将增长作为政绩考核最重要标准的做法，地方政府官员还会继续强征并出售土地给开发商以换取收入。因此，这类人坚信，无论是哪种情形，政治审慎都会制约新领导班子的改革选择。

最后一类人可称为“政治怀疑论者”。他们质疑新领导班子是否有决心克服强大的既得利益者的反对，尤其是国企对改革的抗拒。这种观点认为，这些强大的公司会阻碍领导层提高居民收入的美好目标，并挫败政府希望国企增加股息投入社保项目的努力。

这三种观点都有一定的道理。每一种观点都描述了中国新一届领导人面临的巨大挑战的一个方面。但是，这种悲观情绪忽略了中国现代史上的重要教训。这个教训无疑在新政策团队里有部分成员是认同的，即如果各种条件在正确的时间一起出现，改革是有希望的。

为什么经济改革会比你想象的更快

确实，中国在过去有过几次集中爆发的经济改革，最值得关注的是朱镕基担任总理期间的90年代末。那个年代证明，只要三个条件同时存在，大胆改革是可以实现的。这三个条件是：国内政治公信力危机、国外经济或金融危机的负面影响，以及领导人敏锐地意识到变革的必要性。

如今，中国面临巨大的阻力，反对改革的力量广泛而强大。但上述三个条件再次出现在中国，很可能会改善真正和持久经济改革的前景。

政府公信力危机

考虑一下第一个条件：国内政治合法性的危机。上世纪90年代初，中国政府面对的是公众支持最严峻的考验，也是中国共产党经历了动荡的80年代的一系列政治风波后的恢复期。当时，北京处于政治危机和财政收入危机的深渊。地方政府上缴中央的税收日益减少，导致国库被掏空。

在整个80年代，令人目眩的各种改革让中国摆脱了计划经济模式，转向发展市场经济，包括价格的放开。这些改革造成了通胀压力和社会不满的泛滥，并最终触发了1989年的抗议示威。

在政治动乱结束后，改革被暂时搁置，直到1992年，北京才再度寻求恢复经济增长势头并赢回公众的支持。到了90年代末，能干的朱镕基总理开始重组中国虚弱和笨重的国企并改革银行体系，尽管上百万国企员工下岗增加了不稳定因素。

90年代的改革很有教育意义，原因是中国目前的领导人在期望上升、社会转型和公众不满的压力下，需要再次缩小政府公信力与社会期望的差距。新的领导班子，包括习近平主席，已经公开表

示改革的利害关系重大。社会和经济不平等的加剧、糟糕的食品安全、腐败和中产阶级的期望上升都在以前所未有的方式考验着中国的治理。由于单纯的经济增长已经不能确保政府的合法性，领导层必须将改革视为应对社会分歧和环境退化的手段。

即如果各种条件在正确的时间一起出现，改革是有希望的。

未有的方式考验着中国的治理。由于单纯的经济增长已经不能确保政府的合法性，领导层必须将改革视为应对社会分歧和环境退化的手段。

外部经济冲击

推动中国90年代改革的第二个重要因素是1997-98年亚洲金融危机的影响。亚洲金融危机暴露了中国经济对这类冲击内在的脆弱性。朱镕基总理和其他中国领导人利用危机的时机，推动中国向加入世界贸易组织的长期目标迈进。他们成功地推行了一系列令人信服的改革，既为中国企业面对全球竞争做好了准备，又为外国资本流入打开了大门。简言之，外部的危机使得本土的经济改革者能够推进重要的经济和体制改革。

这一影响深远的经验在目前尤其适用。中国仍在应对2008年开始的全球经济危机的余波。虽然中国比任何其它主要经济体都更快和更好地走出了危机的阴

影,但中国在两个方面仍然很脆弱:中国已经不能再依赖出口,而且中国缺乏抗通胀和抵御下一个金融危机冲击的灵活货币和金融工具。

中国能够安然渡过最近的金融风暴主要得益于政府向经济注入了大量的现金,约6000亿美元的刺激计划和更多的银行贷款避免了经济增长的全面下滑。但是,这些工具的有效性会逐年下降。政府不能简单地依赖一个又一个刺激计划,而且这一策略会进一步加剧中国经济的失衡。中国的GDP增长率在2007年达到13%的顶峰后,增长率在过去五年已大幅下滑。新一届领导目前设定的目标是更为平衡的7.5%。

强悍的领导人

如果没有几位强硬的领导,不仅正确地评估了中国的经济疾病,而且具有采取强硬措施的政治意愿,90年代中国的

许多改革就不可能推行。例如,朱镕基曾以严厉批评地方官员的错误和低效而著称,而且他这种对抗式的风格得到了多位中央领导的支持。非常明显,习近平和李克强在风格和基调上都与前任不同。但更重要的是,他们的工作和讲话至少显示出他们对目前困扰中国的疾病做出了准确的诊断。至少在纸面上,他们开出了许多正确的药方。3月份,李克强在担任总理后的第一次新闻发布会上,光“改革”这个词就提到了20多次。

但是,让言辞转变为可信的行动难度更大。中国的新一届领导人被提拔到这个

位置,但却继承了一个日渐式微的增长模式,而人口老龄化和发达国家的消费疲软可谓雪上加霜。与此同时,许多中国企业,尤其是国企,仍然缺乏竞争力。如果国家取消补贴,包括对能源和土地的补贴,这些企业可能会面临更严峻的财务困境。

此外,为何上一届中国领导人似乎忽视了中国经济中的结构性痼疾也值得深思。虽然用上一届总理温家宝的话说,中国经济“不平衡、不协调、不稳定和不可持续”,但上一届领导人稍感宽心的是,中国仍然可以通过发展来解决大部分紧迫

的问题。实际上,本世纪头10年的增长是如此辉煌,以至于以上一届主席胡锦涛为首的领导层认为,依赖过去几十年的改革红利就可以顺利过关。

但是,虽然中国经济在21世纪头10年增长迅速(主要得

益于投资和出口激增),但从根本上并没有变得更加强大。由于国内需求太低,中国经济相对来说更容易受到全球需求变化的影响,而且反映了新的不平等和不平衡。资本密集型和出口导向型增长模式的代价现在看来是如此的明显和令人震惊,以至于不能再忽视或隐藏了。例如,根据最近的估算,中国增长带来的环境代价至少达到2300亿美元,也就是2010年中国GDP的3.5%。

因此,毫无疑问习近平和李克强都明白甚至是承认,改革已经不再是可有可无的,而是不可或缺的。但是,改革的范



Photo: World Bank/Steve Harris

围、规模和深度将最终取决于新的领导团队是否能够展现出魄力并把握时机，做出像90年代那样大胆的决定。

中国式放权

什么是真正经济改革的标志呢？未来一年半内有几个指标值得观察。一个主要指标是中央在多大程度上通过向地方官员下放财政和预算权，从而弱化中央政府在经济中的地位。这个方向的改革包括将审批基础设施项目的权力下放给地方政府、减少不必要的行政官僚习气，并禁止地方政府随意征收行政费。

财政方面也可能出现某种形式的权力下放。1994年的分税制改革将税收从地方政府上收到中央政府。此后很多省的财政收入大幅缩水。地方政府现在需要依赖中央政府的转移支付来充实预算。当转移支付不

够用的时候（这种状况经常发生），他们就会依赖卖地给开发商并从影子借贷渠道举债来补充所需的财政收入。鉴于中国缺乏完善的市政债市场或强大而独立的地方税基，地方财政系统的紊乱就不足为奇了。这种鼓励卖地给开发商的做法造成了中国房地产市场的过热。

另一个急需改革的是能源价格。在中国经济繁荣发展的年代，中国人为地压低了能源价格，因为能源是中国资本密集型增长模式的重要生产要素。因此，由于一直害怕推高通胀，政府常常干预市场，以确保电和煤等能源的价格保持稳定。

但是，能源价格低意味着中国的工业没有动力去提高效率。相反，中国的企业变成了高能耗高污染的环境破坏者。提高能源价格，让其反映真实的成本，可以迫使中国的企业提高能效并采用更清洁的生产方式。

第三个值得关注的领域是中国的社保体系，尤其是医保和养老金体系。从2009年开始改革以来，中国破碎的医保体系被逐步地修复，在新一届政府的领导下可能会进入一个新时代。与此类似，分散和严重不足的养老金体系也需要摆脱现在大规模资金短缺的状态。如果中国

政府要应对老龄化社会并通过降低预防性储蓄来支持消费，这两个改革都是势在必行的。

中国梦

分开来看，每项改革都不算太艰巨，但叠加效应却异常巨大。但是，值得一

提的是，对经济改革的预期也需要考虑中国目前经济的现实。中国经济现在的体量已达到8.3万亿美元，其复杂性和成熟性都远非15年前可比。从这个意义上说，当今改革的红利在规模上肯定会比90年代低起点的时候小很多。

但是，这就是新一届领导人所面对的局面。改革的举措涉及方方面面，包括但不限于上述几个选项。制约中国改革的因素从来都不是智力层面的。中国有很多优秀的经济学家，也提出了很多有创意的建议。最主要的障碍还是政治层面的。90年代的经验表明，推动重大改革



Photo: World Bank/Yang Aijun

的是国内和国外挑战的正确组合及大胆和有魄力的领导人。

但是这些条件现在都存在。近期政府的声明也显示,长期改革议程正在酝酿过程中,很可能在今年秋天的第十八届三中全会上揭晓。外界认为其中可能涵盖资本市场改革,例如扩大公司债和政府债的使用以及进一步放松对国外机构投资者限制。如果中国领导人确实选择三中全会来宣布新的改革举措,是因为其政治象征意义:在1978年的那届三中

全会上,中国市场改革的总设计师邓小平取得了对中国愿景的共识。正是这一共识让中国成为了世界第二大经济体。

任何中国经济改革都不可能快速完成而且没有阻力。改革的定义就是重新划分强大的政治和经济利益。但是,如果新的领导班子真的想重振中国经济并实现大力宣传的“中国梦”,不深化经济改革是不行的。政府只要遵循李克强的讲话就可以了:“改革贵在行动,喊破嗓子不如甩开膀子”。

三中全会后：中国为何必须重塑政府

1 1月初，北京正在准备迎接中国共产党十八届三中全会。这是一个高级别会议，将决定未来十年的大政方针，习近平似乎在刻意提高对重大经济改革的期望。他谈到了“全面的”改革计划，并援引了邓小平的话。邓小平在1978年第十一届三中全会上整顿了中国经济和政治，改变了历史。

然而，全会闭会后，中共刚刚发布了最初的公报，观察家就立刻认定会议是失败的。股市应声下跌。香港恒生指数下跌1.9%，至10周以来最低水平。上海综合指数下跌1.8个百分点。许多评论家认为，面对第一次大考，中国的领导人不愿意或是怯于进行习近平承诺的全面经济改革。

但随着后续60条决定的出台，判决突然逆转。文件提出了全面的经济改革议程，包括关于金融自由化、健全中国社保体系、新的财产权保护措施、更加依赖市场力量等方面的承诺。亚洲股市全面上涨。

有多个因素可以解释这种从悲观到狂喜的快速转变。其中包括以下两种心理的此消彼长：一方面是对中国这一世界第二大经济体的高度期望，另一方面是对中国领导层是否有战胜反对改革的既得利益者的意图和政治意愿的深度怀疑。许多人期待中国将增长模式从投资驱动型转变为消费和创新驱动型。因此，很多人会继续关注他们想看到的全会改革议程，既包括长处也包括不足。

但重要的是，要在中国的政治经济现实和中国政府自身目标的背景下评估全会的改革承诺。在这个意义上，全会已为改革进程注入了新的生命力，最终将增强中国经济的抗风险能力、活力和可持续性。

走向市场

一个月后，我们可以对全会进行更深入的反思，看哪些目标实现了，哪些未能实现。

这次会议在概念上的主要贡献是，在60点内容的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中用“决定性”代

全会已为改革进程注入了新的生命力，最终将增强中国经济的抗风险能力、活力和可持续性。

替“基础性”来描述市场在资源配置中的作用。这一变化清楚地显示，正像我们去年春天的《外交》季刊上预测的那样，中国政府致力于

推进和落实以市场为基础的改革。从中国政府的角度，这是一项认识上的突破，因为它意味着中国领导人愿意让市场在至今仍为国家主导的经济领域中发挥更大的作用。

一个例子是资本的分配，这一直集中在政府支持的银行或其它非正规借贷渠道。全会致力于推动私人资本扮演正式的角色。

不过，虽然这是一个重大突破，但还不能认为这已是板上钉钉的事：让市场发挥决定性作用，国家就必须后退。这就是为什么政府的角色问题将决定大部

分未来的改革挑战。中国总理李克强已经向反对市场改革的强大“既得利益者”宣战。但实际上，中国经济的最大既得利益者是政府本身。

因此，中央政府不仅必须改变政府和经济的关系，还必须改变政府同中国社会和公民个人的关系。简单地说，政府必须从“行政管理型”过渡到“监管型”。换句话说，它必须变得更像是（各种利益集团）比赛的裁判，而非既当运动员（积极参与经济活动）又当裁判。

上述改革均非易事。即使经过35年的经济改革，旧有意识形态的拥护者仍然存在。他们本能地不相信市场的力量，仍然倾向于政府来操纵和控制市场。全会的结果表明，如果推动改革，政府就必须放弃这样的角色。

就拿价格为例，这是反映供求关系的基本市场信号。在中国，三种重要价格一直由国家控制或受到中国政府的频繁干预：汇率（人民币相对于其它货币的价格）、利率（简单来说就是钱的价格）、能源和资源的价格（生产要素价格）。

为了减少对出口产业的昂贵补贴并鼓励国内消费，全会前中国的货币已经在升值，随着时间的推移，汇率最终转变为由市场决定几乎确定无疑。但其它两种价格，即利率和能源价格，似乎也有望进一步放开。

首先，中国已经放开了贷款利率，最终也很可能会放开存款利率。中国央行已经勾勒出各个步骤，包括在新成立的上海自贸区进行政策试点并建立存

款保险制度，从而在未来几年实现利率市场化。

其次，在过去十年左右的时间，中国已经随意地放开了一些生产要素价格，但还有很多没有放开。在许多情况下，这造成了复杂、扭曲的价格。例如，尽管中国按照全球市场价格进口原油，但加油站的费率由中央政府控制，以保护消费者受到通胀的影响。这一政策导致人们在预期价格上涨以及石油行业抱怨其上游投资亏损前定期囤积汽油。但最近的全会期间，中国承诺放开以前补贴的大宗商品和稀缺资源价格，包括石油和天然气价格，随着时间的推移，甚至还会包括水价。

让这些价格受到市场的约束可以鼓励竞争，加强银行的商业化运作，激励能源密集型生产商提高效率，并基于更真实的成本进行投资。对政府和企业而言，市场定价是一个强大的工具，可以合理有效地分配资源，并管理失控的资源消耗。但是，要做到这一点，中国政府还必须准备放弃一项长期拥有的核心权力，减少价格管制，也许还要容忍较高的通胀水平。

社会契约

无数中国人过去一直依赖与中国政府明确的社会契约。在当代大部分时间，政府提供了几乎各方面的工作保障、社会保障、退休保障，通常是将这些义务下放给国企和其它工作单位。这一状况在上世纪90年代发生了变化。当时国有企业面临“不改革就是死”的考验，不得不大幅转变职能。它们变得更加商业化，并在此过程中推脱了许多福利义务。

简单地说，政府必须从“行政管理型”过渡到“监管型”。

对政府和企业而言，市场定价是一个强大的工具，可以合理有效地分配资源，并管理失

控的资源消耗。但是，要做到这一点，中国政府还必须准备放弃一项长期拥有的核心权力，减少价格管制，也许还要容忍较高的通胀水平。

但此后，政府并没有做到以同等质量和范围的新体制取代旧体制。地方政府受投资拉动型经济增长的诱惑，在基础设施、住房以及其它固定资产方面投入了巨资，却忽略了福利和养老服务。有时候，地方官员还将资源从社会福利转移到房地产等利润丰厚的企业。中央政治局委员陈良宇甚至被起诉挪用48亿上海社保基金装入地产商的口袋。

全会明确阐述了健全中国社保体系的必要性，部分是通过财政转移支付，让中央政府增加在医疗保健和养老金方面的公共支出。全会还鼓励私营部门在提供这些服务方面发挥更大作用，特别是考虑到老龄化的中国社会需要更多福利。具有讽刺意味的是，国企可能会被部分恢复其先前担任社会服务资金来源的角色。到2020年，国企派发给政府的股息将提高两倍或三倍至30%，这些股息将被用于支持社会福利。

但是，为了满足公众需求和不断提高的期望，政府不能简单地重新安排资源，并重建社会契约，而是必须处理产权和社会流动性问题。全会决定通过给予公民，特别是中国农村人口更多的产权来解决这些问题。虽然政府名义上“拥有”一切土地，但生活在城市的中国公民可以利用按揭贷款市场来买卖房产。但农民几乎没有出售、转让或开发自己土地的权利。虽然没有时间表，但全会承诺允许农村土地以与国有土地“平等的权利”和“平等的价格”出售、出租或租赁。

很快将允许农民用土地作为抵押。而这反过来又会刺激农村人口流动到城市，并在更赚钱的行业工作。

合乎逻辑的下一步是减少并最终取消对社会流动性的控制，也就是所谓的户籍制度。该制度以“非法”流入城市为由剥夺了无数中国人平等获得社会福利的权利。旧时代制定的为防止人口大规模涌入城市的政策已经没有多大意义。中国现在是一个城镇人口占多数的国家。打算留在城市的流动人口大军不会因为政府拒绝他们享有平等权利而离开。有迹象显示会先

在小城镇废除户籍政策，但不会很快，也不会很容易。

现状

最终，中国将需要重新安排和市场、社会契约和公民相关的政府基本职能。不过，政府也必须重新打造政府本身，

使其更具治理能力，从而让市场发挥作用。这就意味着政府必须变得更像是一个仲裁者那样的裁判，而非在经济中四处插手、自我监管的参与者。

放开价格是向正确的方向迈出的一步，因为这会削弱目前可以用价格管制干预市场的官僚机构。另一个步骤是放宽民营企业的市场准入条件，它们往往面临很多来自地方政府的行政障碍。目前，中央政府已经采取温和的改革措施，减少繁文缛节，并简化地方政府对项目的审批程序。中国不乏规章制度，却鲜有对政府的制衡。政府可以通过加强监管机构和提高执法能力来回归本原。



Photo: World Bank/Yang Aijun

但是肯定很多人想知道,如果国企继续在经济中占据主导地位,政府将如何转型。但这种预期本身就是不现实的,全会的决定表明政府无意将最重要的国有企业缩减或民营化。事实上,政府在目前不会讨论大规模的民营化。

尽管如此,政府可以通过让国企参与更激烈的竞争来约束它们。如果将国企占据主导地位的行业向民营企业和外资开放,国企受到的庇护就会减少。全会文件提到了这一点,但考验可能会来自贸易和投资谈判。外国竞争者会坚持,中国政府必须开放更多行业,以促进公平、平等的竞争,而这最终也将有利于中国企业。如果国企无法竞争和生存,那么就需要国家做好准备,像90年代那样至少在表面上容忍一些企业破产。

竞争是运作良好的市场的重要组成部分。这样的市场塑造了企业的行为,无论是国企还是民企。挪威国家石油公司是一家国企,但其行为却像一家私企,而且采用了全球最佳实践。相比之下,中国的电信业巨头华为名义上是一个民企,但其职能却更像是领先国企,常常接受各种名目的国家支持。即使没有

民营化,如果国企需要参与更激烈的国内外竞争,也会变得更加审慎内敛。

重组一个9万亿美元的经济体绝非小事一桩,因为金融、劳动力市场和工业改革已经密不可分地相互交织。如果改革要取得成功,中国不仅需要扩大市场,还需重塑政府,即使大型国有部门仍将继续存在。说到底,这是一个政治问题,而非经济问题,绝非一朝一夕可以解决。因此,不难理解为何中央政府给自己定的目标是到2020年,也就是习近平第二个任期过半的时候,完成部分最艰难的改革。届时将有五位新同事加入七人组成的政治局常委,这样的变动可说是大换血。在中国试图进行如此大规模的结构改革时,这将给予中国领导人和中国经济一些喘息的空间(以时间换空间)。

在过去十年中,很多人看多中国经济的增长。他们相信中国政府将继续展现惊人的适应能力。三中全会雄心勃勃的经济改革议程表明,总的来说,他们的直觉是对的。即使近年来看空中国经济的情绪此起彼伏,我们还是应该再次看多未来十年的改革。

中国式联邦制

中国国家主席习近平的任期已过了一年多时间，北京的经济口头禅一直非常一致和明确：中国的增长模式已经失效，需要改变。

中国共产党在去年的三中全会上将这一承诺纳入经济改革议程，然后在三月份召开的全国人大上再次强调改革。但如此明确的目标并不能掩盖的事实是，除非中国政府以更深远的方式重塑自身，否则经济改革就不能成功落实。

首先，中国政府的权力范围需要缩小。全会最重要的政策决定是宣布市场现在将在资源配置中发挥“决定性”作用。如果这是真的，那么政府目前履行的很多职能，比如制定价格，必须交给市场来完成。

然而，即使中国需要遏制某些政府权力，但仍然需要一个强硬有效的政府强制执行各种规则和标准，提供公共产品，并履行各种行政职能。此外，还需要由正确的行政级别来处理那些任务。很多事情应该留给省市一级政府来做，但中央政府却常常越俎代庖。地方政府方面也经常承担一些由中央政府处理会更为有效的责任。这导致了一些显著问题：事权与财权不匹配，管理主体混淆，以及政策瘫痪。

其实说穿了，中国需要一个新的能够适应瞬息万变的经济条件的“联邦制”，重新调整中央和地方政府权力。而这正是今天在中国所争论的话题。

改革现状

新兴的中国联邦制是什么样子呢？它肯定不会将省市转变成自治主体，赋予它们像美国的州和印度的邦那样的独立决策权。中国式联邦制会下放一部分权力并上收一部分权力，以更理性的方式重新调整治理职责。



Photo: World Bank/Steve Harris

中国对联邦制的挑战并不陌生。但其领导人长期倾向于禁止权力真正下放，生怕地方权力割据各自为政，或危及国家来之不易的统一。事实上，中国历史上各个朝代和现代领导者深刻的历史经验继续塑造着中国当代的治理观念。尤其是在19世纪和20世纪，中国领土一再分裂成独立的封地或强大的地区军阀管辖地，之后又被新的但有时孱弱的中央政权所统一。因此，无论是国民党还是共产党，都倾向于建立强大的中央集权政府，以限制各省的权力。

邓小平在80年代末的早期改革包括几项经济分权的实验，例如在深圳等沿海城市建立经济特区，培育市场改革并试点民营经济。一旦证明这些实验可

行,最高领导层便让其扩大规模,并在全国复制。

于是,基于中国社会主义政治经济学的逻辑,各省展开了激烈竞争。在承诺忠于党的政策要求的同时,省级政府将大量资金投入到当地招商引资和维持经济增长的活动中,有时会以牺牲国家标准或各省市间协调为代价。中央政府保持控制并制定规则和指导方针。但是,当中央政府追求相互矛盾的目标时,例如牺牲增长确保环境可持续性,地方往往会忽略这样的要求。

那种任意的分权现在成了中央政府改革新重点的障碍。中央和地方目标不一致的情况非常普遍,而且难以持续。归根结底,习近平雄心勃勃的改革议程需要彻底改变中央与各省分担成本、为项目融资、筹集资金、调节经济,以及激励地方和市级政府推行改革的方式。

以领导层关于城镇化的全面承诺为例,其目的是提高生产力、个人收入和国内消费。中央政府已承诺在未来20年将3亿多人转入城市。尽管这一改革看起来非常了不起,但是需要增加对公共产品的支出,例如医疗保健,其中大部分将转化为地方政府的成本,而地方政府缺乏广泛的权力通过税收或债券来增加财政收入。

税收和支出

由于上述原因,如果中央政府不重新调整中国的联邦制,以反映地方治理的实际需求,习近平的改革努力可能会在各省得不到执行。

具体来说,有三套权力,即财政权、行政审批权、执法权,需要按照平衡各级政府权力的方式重新调整,以增加市场改革成功和持久的概率。

中国需要彻底变革低效和矛盾重重的财政制度。在基层,各地理论上支持中央政府的命令,提供医疗保健等服务,但往往缺乏足够的收入来维持这些服务。同时,在上层,中央政府担心下放更多的税收和举债权力将加剧腐败,并导致积累更多的地方债,而这对中国财政体系造成的压力已达18万亿元人民币(3万亿美元)。

中国需要一个能够适应瞬息万变的经济条件的“联邦制”,重新调整中央和地方政府权力。而这正是今天在中国所争论的话题。

中国上次全面改革税收制度是在1994年,当时中央政府收回更大份额的财政收入,巩固了中央政府。上世纪80年代,中央政府的财政

收入大幅下降,在很大程度上是因为各地普遍超支,没有将足够的税收返回中央。1994年,中央政府出台了增值税,取消了几种地方税,并上收了整个征税流程。

在接下来的20年,中央政府充实了国库,但是地方财政预算却大幅减少。例如,2013年,中央政府收入约1万亿美元。在此期间,公众对政府服务及改善本地基础设施的需求日益增加。因此,省级政府转而依靠其它收入来源,即强征土地并销售给房地产开发商,以及影子地方融资平台和其它表外收入来源。

1994年的分税制改革在当时看来是合理的,但由此带来的恶果也非常明显:随着地方政府开始依赖其它收入方式,中国已经出现基础设施型密集型经济增长和房地产泡沫的盲目建设热潮,这进

一步加剧了地方债这一不稳定因素的快速积累。

这样的支出压力短期内不会缓解。事实上,情况可能会在中国城镇化和改革工作进程中进一步恶化。例如,为了实现习近平进取的城镇化目标,除了新的基础设施需要巨额投资之外,还需要为数百万新城市居民提供社会服务支出。地方政府未来需要更多的收入,而且很可能会继续用土地换资金。

因此,为了让较大的改革项目取得成功,中央政府必须调整财政政策。这就意味着进一步集中税收征收权力,但同时也要为地方财政收入创造更多来源。北京将提高现行税率或建立直接征收的新税种,然后再将资金重新分配给地方。这样一来,中央可以更好地控制地方一级的支出,要求它们将拨款用于社会服务,而不是建造住宅和空荡荡的商场。

改革应该下放若干其它权力,以帮助体制内各级政府间取得适当的平衡。例如,一个大概率事件是,中央政府将开展拖延已久的扩大房产税改革,从而保证更多和房屋所有权直接相关的地方财政收入。征收地方房产税也将通过公开应税者资产的方式增加透明度。其它新增财政收入来源可以是引入新的地方税种,因为许多地方税被国家增值税的扩张所取代。

决策时刻

让市场起“决定性”作用就要求政府从部分经济活动中完全撤出。方法之一是转变政府职能,让政府从事无巨细都要干

预的管理者转变为裁判一样的监管者。中央政府已经启动这一进程,通过李克强总理的持续努力,取消了上百项中央行政审批。打破中国令人目眩神迷的官僚迷宫,可以顺应李克强经常重复的口头禅:“让市场做自己最擅长的事”。

行政联邦制需要实现两个主要目标:第一,给予地方更多的权力,让其批准投资项目,并为符合地方经济利益的民营企业发放牌照;第二,至少在一定程度上证明中央机构确实减少了对地方项目的干预。

从根本上说,中央政府现在强调行政联邦制体现了这样一种认识,即中央政府需要成为一个宏观监管者,而不是经营和投资的积极干涉者,尤其是在私营部门这一提供就业机会的主要来源。

中国需要彻底变革低效和矛盾重重的财政制度。所争论的话题。

为了实现其它改革目标,中央政府还需要在各级政府之间取得适当的平衡。例如,

习近平承诺要平衡经济高速增长与社会和环境成本。但是,尽管经济增长需要分权,以便市场能从中央政府自负的官僚桎梏下解放出来,但是地方政府却经常无视环保法规和标准,产生严重的污染和有害的环境。为了确保地方不公然违抗空气、水和食品安全标准,中央政府需要统一可靠的执法。

达到上述目标的一个办法是进一步改革用于评估和提拔地方官员的体系。目前这一体系由中央政府监管。中央目前正在试图重新调整激励机制,让省级和地方干部不仅对经济增长负责,还要对社会服务和环保负责。这些因素都是绩效评估的组成部分。

另一个正在争论的潜在解决方案是，适当地授权中国的法院系统，让其充当某些法规 and 政策的准独立执法者。这在缺乏独立司法制约的一党专政体制下肯定难度很大，需要清除当地法院所有的政治干预和腐败，并培养一大批训练有素的法律专业人士。但比起用政治化的反腐运动迫使地方政府和官员遵守规则，法律制约是一个形成激励机制更可持续的手段。

改革的时代

中国古典小说《三国演义》的开篇语很好地解释了中国历代统治者为何害怕真正的联邦制：“话说天下大势，分久必

合，合久必分”。纵观现代，尤其是在上世纪20年代军阀割据国家衰亡的背景下，中国领导人担心权力下放会导致多个权力中心相互竞争，从而威胁到国家的完整性。

但21世纪的政府需要制衡及合理的权力分工，而21世纪的经济体，尤其是一个让市场发挥更多“决定性”作用的经济体，需要在各级政府之间进行权力分工。

政府的合理分工不一定意味着国家的分裂。中央政府已经明确阐述了对经济改革的政治承诺。但要真正落实这些改革，中央政府还需要表现出同样的政治胆识，重新塑造自身及下属省份的角色。

保尔森基金会简介

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute
All Rights Reserved

5711 South Woodlawn Avenue
Chicago, IL 60637
paulsoninstitute.org