

■ 大视野

土地制度改革 收入分配制度改革 国资和国企管理体制改革

# 新一轮经济改革需打响“三大战役”

□东南大学教授 华生

30多年来,改革一直是中国社会的主流口号。最近一段时间以来,加快或深化改革已经不仅成了民间和媒体,而且也是一些高层领导的呼吁。放大一些说,现在几乎全世界都在谈改革,但对改革的理解,人们相当不同,这是许多已经陷入困境或危机的国家变革起来阻力重重的原因。国家各有各的难处。中国的难处究竟在哪里,如何破局,是对当代中国人的挑战。胡子眉毛一把抓,不能破解复杂系统问题。下面,将聚焦经济改革主要矛盾,剖解分歧与共识,从而探寻改革的空间和通道。

## 经济改革真正分歧是市场的产权基础

中国改革是从经济体制起步的。1984年中央提出“有计划的商品经济”和1992年提出建立“社会主义市场经济”的目标,是经济体制改革两个标志性的转折点,大体上结束了经济体制改革初期在方向上的摇摆和分歧。

到了今天,各种产品的价格基本市场化,剩下少量的能源公用事业的价格要继续改革也没有分歧,只要平衡通货膨胀压力与城镇居民对这类产品和服务价格调整的抵制,并不是一个简单的“要不要”或“敢不敢”改革的问题。甚至生产要素的价格市场化,金融市场进一步自由化,方向也没有大的分歧,只是如何兼顾国内经济和国际市场的风云变幻,如何权衡搞活金融与防范风险的关系,从而审时度势作出精准决策的问题。现在争论最多的,浮在表面的是政府与市场的关系和边界问题,而真正分歧的实质是市场的产权基础,其中主要是城市的国企问题和农村的土地问题。

政府与市场的关系和边界,本来是个全球性的问题。西方经济学的入门教科书都会说明,现代经济是增长经济,即政府与市场的混合经济。这一点在统计意义上也是正确的;现代西方国家由政府支配的收入大体占一个国家国民生产总值的三分之一到二分之一左右。政府的份额和作用是大还是小,在各国均不相同,也各有利弊优劣,难以分出高下。如北欧国家政府份额很大,但政府为人民做的事也多,收支平衡,情况尚好。美国政府的份额小些,但以小持大入不敷出,财政赤字惊人,故麻烦不小。也正因此,在现代西方国家乃至主要新兴经济体,极端国家主义或极端市场主义都没有什么市场。真正的挑战是选择适合自己国情和经济发展阶段的政府与市场的恰当混合。

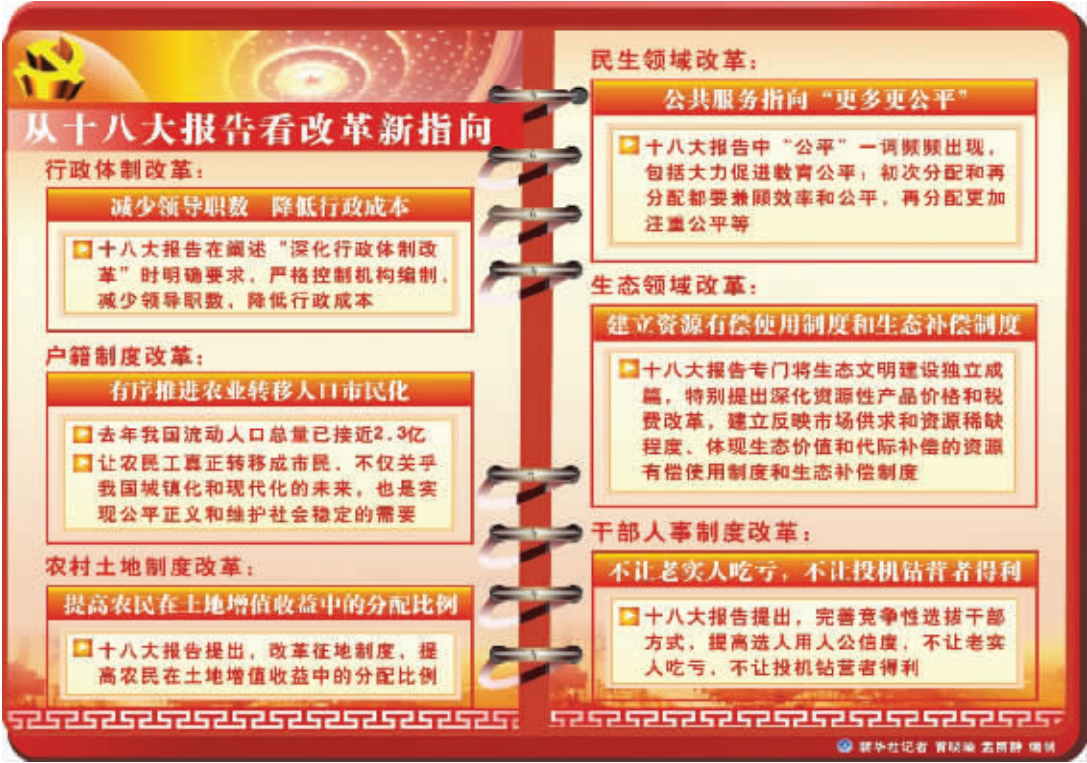
中国的情况则有自己相当的特殊性。因为我们从政府包揽一切的计划经济走来,市场取向的改革在初期历尽艰辛,政府权力过大和过于集中的问题至今也并未真正解决。因此一段时间以来,市场化已经成为方向和正确的代名词。

□中国社科院金融所 杨涛

1992年1月下旬,邓小平到深圳等地视察,发表了一系列重要讲话,这被称为影响当代中国市场化改革命运的“南巡讲话”。近期习近平总书记到深圳和广东等地调研,释放的改革决心令国内外各界所瞩目。

回顾历史,“南巡讲话”所要解决的核心矛盾,表面上看,是要不要市场的问题,实际上则是政府与市场的重新划分,是用市场机制支撑强政府的出现。相比而言,当前矛盾更加突出,表面上看,有经济结构失衡、经济增速下滑、两极分化严重等诸多困扰;实质上,则是公众对于政府行政权力扩张的担忧;迫切需要解决的,是政府职能的边界约束问题。

首先,1994年以来的改革,之所以在经济增长方面取得重大成就,很大程度上要归因于政府主导型的改革发展模式。就此意义



当然,如果市场的逻辑真的那么美好和有效,这个世界的问题就变得相当简单了:因为人们干脆选择一个没有或极少政府的市场经济就可免除一切烦恼。可惜这不是我们生活的真实世界。至少从上个世纪30年代以来,即便在以个人自由著称的西方发达国家,政府的规模与作用都在显著扩大。究其原因,从根本上说是由于市场本身的运行需要有外部的强制力去维持秩序和公正,以防范市场交换中人们自身“既是天使又是魔鬼”的两面性。同时,也是由于广泛存在的外部性和市场竞争内生的垄断大大限制了市场运行的范围和有效性。从逻辑上说,小商品生产者的自由竞争是市场运行的理想状态。但我们知道,在18世纪中小商品生产的鼎盛时期,市场既受制于封建枷锁和行会壁垒,也受制于交易规模和生产能力,从而生产者和消费者的真实生活都并不美妙。因此,市场的运行在进而推动市场规模与边界的扩展,这就是资本主义给市场经济带来真正繁荣的历史过程,规模经济、人皆渴望的对垄断性利润的追求、信息不对称和品牌效应等等,都推动寡头的产生。

相对而言绝对垄断的寡头竞争成为现代市场经济的主要特色。寡头所享有的一定垄断权力和垄断利润,使他们不仅有能力满足消费需求,而且有可能从事巨额前瞻性的研发和投入,从而能够引导和创造需求。消费者在得到极大的满足的同时,也在被不自觉的诱导甚至误导。资本主义市场经济的马太效应和它一次次毁灭性的重生,导致了对外部干预和监管的必要性。这样,即便为了市场本身的秩序和发展,政府的角色就一直如影随形。当然,政府更不是一个省油的角色,它在解决问题的同时也在制造问题。

这是我们为什么说政府与市场关系的争论是表面的。因为我们

只能生活在既有政府又有市场的混合经济之中。就中国而言,我们今天既存在市场化不足的问题,其实也已经存在着在若干领域过度市场化,商业利益的追逐侵蚀了社会公正和人文价值的问题。实际上,现在经济改革面临的真正挑战是社会主义市场经济到底能否成立,其产权基础是否就是国企,而后者又与市场经济能否兼容。虽然从改革伊始,国企改革的口号就是政企分离,后来成立了国资委,文件中又加上了政资分离,但实际上这些年来又有政企更分不开的趋势。改革向何处去,在经济领域,除了土地制度以外,焦点就是国企国有资产向何处去。

此外,我们还面临一个发展中大国无法回避的财富分配问题。当今世界是一个寡头竞争的市场结构。国企可以退出,央企可以消失,但寡头本身一定存在。掌控国家经济命脉的企业,无论银行、保险、证券,还是油田、矿山、电信、电力,没了央企,要么给外商,要么就是家族寡头了。我国本世纪之交在中小国企和集体企业搞的改制历史说明,公企改制,无论是分是卖,过不了多久,企业还是落入原企业高管或相关权术者手中。因此这种改制既很难公平,改制后的财富分配,就更加悬殊惊人。

## 经济改革要全面打响“三大战役”

新一轮的改革从哪里起步,绝非易事。要成功地推动中国这个有着根深蒂固文化传统的庞大社会的现代化转变而既不停滞又不脱轨,要选择的改革突破必须切中中国在这个历史发展阶段上问题的症结和要害,同时能够凝聚体制内外最大程度的共识,打开发展和改革的新通道,从而为后续的改革路径延伸奠定基础。1980年的中国改革是从回看过去,实在不起来的农村家庭承包起步,它却真实实地启动了中国社会整体转变的枢纽。那么,今天,哪里是我们开启改革新征程的起点呢?

数人的利益;有些改革陷入误区,也是因为并未充分体现多数利益相关者的诉求。以金融改革为例,一种不好的现象,是金融创新成为部分行业、机构谋取超界的财政税收规模来看,1979年国家财政收入占GDP的比重为28.2%,此后一路下滑至1995年的10.3%,然后逐年回升,2008年后回到20%以上。如果考虑全口径的政府收入,那么政府部门在初次分配中所占的资源比重,已经到了超出合理边界的地步。1994年的改革,是对上世纪80年代“数权让利”型改革的收缩,是“政府为主,市场为辅”的传统东亚型模式的确立。而近期应该启动的改革,则应当转变过于扭曲的分配格局,走向“市场为主,政府为辅”的改革路径。

其次,在明确了新时期深化改革的内涵之后,则需认识改革的推动机制问题。可以说,任何成功的改革,必然是因为符合多

土地制度可能是再次启动全面改革的逻辑起点。首先,经济成长是中国刚刚进入中等收入门槛后能否成功实现现代化转型的最大挑战。在全球经济低速增长的大背景下,中国经济持续高速增长的最大推动力是其刚刚拉开帷幕的城市化。而城市化就是农民的市民化,是农民离开乡村到城市落户的过程。这里的一个关键性的制度安排就是农民原先占用的乡村土地和他们要去落户的城市非农土地的转换关系,城市化的主体即农民土地增值收益的主体。显然,纠正迄今为止的人口城市化与土地城市化的脱节,解决占中国人口多数、已经和将要进城的农民工及其家属的安居问题,直接关系到城市的规划布局和发展模式、服务业等第三产业的协调和健康发展,以及乡间巨大的财产和收入差距的缩小与弥合。

其次,中国城市房地产价格多年来的翻番攀升,是现行的城市土地的垄断供应和土地拍卖的土地财政制度的直接产物。高企的城市房价,不仅严重挤压了工薪阶层的消费需求,构成农民进城高不可攀的屏障,扩大了居民之间的财产与收入差距,还拴牢了靠土地财政过活的地方政府和绑架了银行和金融系统。但正如已经有太多国家的教训说明,依靠房地产来刺激和维系经济繁荣,都难免最终以泡沫破灭、金融危机与经济动荡、增长中断为惨痛代价。因此,土地制度改革是化解房地产泡沫和金融风险的治本之策。

其三,正如我国上个世纪80年代乡镇企业异军突起,农民离土不离乡的乡村工业化曾经发生过一定的历史作用,但终究因其巨大的环境资源代价和规模不经济而退出历史舞台。我国迄今所走的农民工外出打工、离乡不离土的工业化城市化道路,虽然在一个阶段中降低了工业化和城市化的成本,推动了经济增长并使中国成为世界工厂,但其对劳动力素质和农业现代化的负面影

响已经日益突出。特别是新生代农民工已极少可能返回乡村但仍属农村户籍人口,平分农村资源,使农地的规模使用和农户的专业化经营受到极大阻碍。可以认为,目前我国农民家庭的普遍兼业化已经严重阻塞了农业现代化发展的各种可能空间。

最后,由于垄断与土地财政造成的农用地与非农用地的巨大利益差,在乡村土地上兴建各种小产权房屡禁不止、尾大不掉,造成了这个领域法治的全面松弛与普遍破坏。而近年来实行的城乡建设用地增减挂钩制度,推翻了土地市场依位置定价的黄金法则,以建设用地计划指标的置换和交易,颠覆了土地市场的基本交易规律。在增减挂钩的巨大利益驱动下,各种强行合并村庄、赶农民上楼以及廉价掠夺农民宅基地、承包地的现象屡屡出现。因此,解决土地问题已经既是当务之急,又是启动整个制度改革和经济发展的枢纽性环节。而土地制度改革的核心,又是其方向的确定和可行的制度设计。

新一轮改革的第二役需要直指贫富差距和收入分配。如果改革导致贫富两极分化,改革就失败了。今天我们已经面临这样的现实危险。中国贫富悬殊的主要原因首先是初次分配之前资源分配的严重不均等。一部分人依靠对土地、矿产和制度资源的强势占有,预先注定了他们在分配中的绝对优势地位,使得绝大多数工薪阶层终其一生也难以企及别人财富的一个零头。其次是二次分配的制度不公与软弱无力,使得整个社会财富和收入的分配偏离了公平正义。

如同当年只有借土地承包的成功才能进军城市改革一样,必须修正土地制度改革顺利推进,方可真正启动这场战役。此役真正展开,不仅可以全面遏制贫富差距的扩大,而且可以大大增加收入和财产的透明度。大力削除社会福利和制度性资源分配的居民歧视,减少一般民众主要负担的间接税和社保交费,增加和开征按财产和收入负担的直接税,包括开征固定资产税、遗产税、赠与税乃至移民脱籍补税等,都会是这个一揽子改革方案中的必要配件。

第三役是改革国有资产和国有企业管理体制。国企私有化,其他效用也许不少,但严重恶化维系经济繁荣,都难免最终以泡沫破灭、金融危机与经济动荡、增长中断为惨痛代价。因此,土地制度改革是化解房地产泡沫和金融风险的治本之策。

其三,正如我国上个世纪80年代乡镇企业异军突起,农民离土不离乡的乡村工业化曾经发生过一定的历史作用,但终究因其巨大的环境资源代价和规模不经济而退出历史舞台。我国迄今所走的农民工外出打工、离乡不离土的工业化城市化道路,虽然在一个阶段中降低了工业化和城市化的成本,推动了经济增长并使中国成为世界工厂,但其对劳动力素质和农业现代化的负面影

响已经日益突出。特别是新生代农民工已极少可能返回乡村但仍属农村户籍人口,平分农村资源,使农地的规模使用和农户的专业化经营受到极大阻碍。可以认为,目前我国农民家庭的普遍兼业化已经严重阻塞了农业现代化发展的各种可能空间。

最后,由于垄断与土地财政造成的农用地与非农用地的巨大利益差,在乡村土地上兴建各种小产权房屡禁不止、尾大不掉,造成了这个领域法治的全面松弛与普遍破坏。而近年来实行的城乡建设用地增减挂钩制度,推翻了土地市场依位置定价的黄金法则,以建设用地计划指标的置换和交易,颠覆了土地市场的基本交易规律。在增减挂钩的巨大利益驱动下,各种强行合并村庄、赶农民上楼以及廉价掠夺农民宅基地、承包地的现象屡屡出现。因此,解决土地问题已经既是当务之急,又是启动整个制度改革和经济发展的枢纽性环节。而土地制度改革的核心,又是其方向的确定和可行的制度设计。

新一轮改革的第二役需要直指贫富差距和收入分配。如果改革导致贫富两极分化,改革就失败了。今天我们已经面临这样的现实危险。中国贫富悬殊的主要原因首先是初次分配之前资源分配的严重不均等。一部分人依靠对土地、矿产和制度资源的强势占有,预先注定了他们在分配中的绝对优势地位,使得绝大多数工薪阶层终其一生也难以企及别人财富的一个零头。其次是二次分配的制度不公与软弱无力,使得整个社会财富和收入的分配偏离了公平正义。

如同当年只有借土地承包的成功才能进军城市改革一样,必须修正土地制度改革顺利推进,方可真正启动这场战役。此役真正展开,不仅可以全面遏制贫富差距的扩大,而且可以大大增加收入和财产的透明度。大力削除社会福利和制度性资源分配的居民歧视,减少一般民众主要负担的间接税和社保交费,增加和开征按财产和收入负担的直接税,包括开征固定资产税、遗产税、赠与税乃至移民脱籍补税等,都会是这个一揽子改革方案中的必要配件。

第三役是改革国有资产和国有企业管理体制。国企私有化,其他效用也许不少,但严重恶化维系经济繁荣,都难免最终以泡沫破灭、金融危机与经济动荡、增长中断为惨痛代价。因此,土地制度改革是化解房地产泡沫和金融风险的治本之策。

其三,正如我国上个世纪80年代乡镇企业异军突起,农民离土不离乡的乡村工业化曾经发生过一定的历史作用,但终究因其巨大的环境资源代价和规模不经济而退出历史舞台。我国迄今所走的农民工外出打工、离乡不离土的工业化城市化道路,虽然在一个阶段中降低了工业化和城市化的成本,推动了经济增长并使中国成为世界工厂,但其对劳动力素质和农业现代化的负面影

响已经日益突出。特别是新生代农民工已极少可能返回乡村但仍属农村户籍人口,平分农村资源,使农地的规模使用和农户的专业化经营受到极大阻碍。可以认为,目前我国农民家庭的普遍兼业化已经严重阻塞了农业现代化发展的各种可能空间。

最后,由于垄断与土地财政造成的农用地与非农用地的巨大利益差,在乡村土地上兴建各种小产权房屡禁不止、尾大不掉,造成了这个领域法治的全面松弛与普遍破坏。而近年来实行的城乡建设用地增减挂钩制度,推翻了土地市场依位置定价的黄金法则,以建设用地计划指标的置换和交易,颠覆了土地市场的基本交易规律。在增减挂钩的巨大利益驱动下,各种强行合并村庄、赶农民上楼以及廉价掠夺农民宅基地、承包地的现象屡屡出现。因此,解决土地问题已经既是当务之急,又是启动整个制度改革和经济发展的枢纽性环节。而土地制度改革的核心,又是其方向的确定和可行的制度设计。

新一轮改革的第二役需要直指贫富差距和收入分配。如果改革导致贫富两极分化,改革就失败了。今天我们已经面临这样的现实危险。中国贫富悬殊的主要原因首先是初次分配之前资源分配的严重不均等。一部分人依靠对土地、矿产和制度资源的强势占有,预先注定了他们在分配中的绝对优势地位,使得绝大多数工薪阶层终其一生也难以企及别人财富的一个零头。其次是二次分配的制度不公与软弱无力,使得整个社会财富和收入的分配偏离了公平正义。

如同当年只有借土地承包的成功才能进军城市改革一样,必须修正土地制度改革顺利推进,方可真正启动这场战役。此役真正展开,不仅可以全面遏制贫富差距的扩大,而且可以大大增加收入和财产的透明度。大力削除社会福利和制度性资源分配的居民歧视,减少一般民众主要负担的间接税和社保交费,增加和开征按财产和收入负担的直接税,包括开征固定资产税、遗产税、赠与税乃至移民脱籍补税等,都会是这个一揽子改革方案中的必要配件。

## 以市场化改革创造“制度红利”

□国家信息中心预测部 张莱楠

从1978年“改革开放”战略的提出,到1992年邓小平南巡后改革开放的重启,这两次改革开放让中国从一个占全球经济总量不到2%的落后经济体,发展成为占全球经济总量10.5%的第二大经济体,从一个“跟跑者”变成一个“领跑者”,这就是改革开放给中国带来的最大好处。

然而,改革从来不会一劳永逸,改革需要“与时俱进”。

## 推动“存量改革”

目前高层释放出新一轮改革的信号。那么,到底什么是改革的标志?众说纷纭,但归根结底一定是对存量的改革,因为改革的本质必然是利益的重新分配,是对既有格局“动刀子”。

1992年“南巡讲话”之后,中国相继推进了分税制、国企改革、住房商品化、耕地保护制度等改革,但大部分改革走到了半途。一些改革的获益者,为了维护自己的既得利益,希望维持甚至扩大行政权力广泛干预市场。

最突出的就是住房商品化改革。在中国,房地产代表着土地GDP及其财富的分配,由于土地供给是通过土地市场中的层层委托、分级代理实现,过长的代理链以及每级代理内部责任不清。在行政权力的支配下,土地供给价格不断攀升,居民住宅的价格也水涨船高,形成土地收益的逆向分配效应——低收入阶层被阻挡在住房市场之外,中等收入阶层置房成本加重。地方政府获取大量土地出让金,房地产开发商赚取超额利润,土地收益分配主体严重错位,导致资源错配,使社会财富分配加速两极分化。

房地产改革一手连着经济,一手连着民生;一手连着政府,一手连着社会。要真正触及中国房地产市场中的矛盾,就必须真正解决土地财政问题,并形成全面系统的房地产市场公共政策,而这必然要涉及到土地政策、财税政策、保障政策、金融政策等利益企业的隐性补贴,在某种程度上形成了对市场的替代和挤出,导致市场资源配置扭曲和信号失真。而在提供公共产品(社保、医疗、教育、住房)、构筑市场秩序和规则(法治、信用)方面却出现了“缺位”和“空位”。

## 要“效率”更要“公平”

纵观各国改革经验,一个国家的良性改革需要至少符合两大条件:一方面,改革必须是在社会的适度参与下进行的;另一方面,改革虽然不能是人人受益,但需要使大多数人受益。改革开放30年来,中国公平与效率的政策经历了打破“平均主义”、落实按劳分配政策;到提出公平与效率关系并逐步确立和实施“效率优先,兼顾公平”的政策。

改革开放是一场深刻的制度变革,它为中国经济增长注入了巨大的动力。上世纪80年代农村

改革调动了农民积极性,大大提高了农业劳动生产率;上世纪90年代国企改革为中国工业发展注入了活力;而加入WTO之后,中国产品开始大量走向全球,并成为全球最大的制造业大国、出口大国。可以说,在改革开放的促动下,国民经济的蛋糕越做越大,这些都反映了改革开放所取得的高效率。

然而,“改革红利”并未在全民中间合理分配,不公平问题也随之产生并日趋严重,原有的权力体系逐步强化,权力寻租、资源垄断正成为固化的权力体系。比如,我国在初次分配中存在许多不合理的收入扩大因素,最为突出的是各种形式的垄断。那些掌握着垄断性特权、垄断性资源的人迅速聚敛了大量的财富。由瑞士信贷银行资助、中国经济体制改革研究会进行的研究显示,中国家庭财富达9.3万亿元人民币,相当于中国GDP的30%,而且增速远远超过GDP。因此,新一轮改革的重点应打破资源垄断和权力循环,给经济公平、社会公平、机会公平以空间。

## 让“政府”与“市场”归位

十八大报告提出,要“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路”。而“新四化”归根结底就是要遵循“市场化”原则。实际上,市场化改革是中国几十年来遵循的发展主线。市场化改革为中国30年持续的高增长释放了巨大的活力空间,但也出现了明显的“二元化”特征:一方面过度管制,形成了产业垄断和产业管制壁垒;另一方面缺乏管制和管制无为,造成无序竞争。

市场经济体系的“二元化特征”与政府对自身的角色定位密切相关。“强势政府”迅速组织资源,是实现“增长奇迹”的关键,然而问题的关键在于,政府不能用权力干预经济,把动用资源变成常态化,变成政府代替市场。目前,一些地方政府通过不断扩权压制市场成长的空间。政府对微观经济直接干预管制以及对国有企业隐性补贴,在某种程度上形成了对市场的替代和挤出,导致市场资源配置扭曲和信号失真。而在提供公共产品(社保、医疗、教育、住房)、构筑市场秩序和规则(法治、信用)方面却出现了“缺位”和“空位”。

归根结底,推动中国经济结构调整的力量因素是通过资源的重新配置来提高效率,而这必然依靠市场化力量。当前中国最需要的并不是政府救济式的反哺,而是应该打破资源和权力垄断,继续深化劳动力、资源、利率、汇率等要素价格的市场体制改革,通过要素松绑释放要素效率,而这必将涉及到政府自身更大的改革,因为这才是中国能够真正创造的“制度红利”。

控制能源消费总量 硬化节能减排考核

□新华都商学院 林伯强

2020年非化石能源占一次能源消费的比重达到15%左右,碳排放强度比2005年下降40%—45%。化石能源消费是碳排放的主要来源,其产生的碳排放量在全部碳排放量中的比重超过90%。以往我国采取的节能形式是以GDP能源强度为约束指标,这种做法虽然有利于支持经济增长,但对能源消费的约束力不够,地方政府可以同时把GDP和能源消费做大,来满足能源强度指标。因此,“十二五”期间,唯有在继续进行能源强度约束的同时,进行能源消费总量控制,才能硬化节能减排考核。

能源消费总量控制应是倒逼机制,因为现实中不可能无视短缺。能源消费总量控制将对我国经济社会产生重大影响,将影响GDP增长速度、能源结构、能源价格、GDP产业结构,乃至耗能产业迁移。对某个省份的能源消费总量限定可能迫使这个省份的钢铁厂迁移到其他省份。

实现40亿吨标准煤的能源消费总量控制,除了将总量控制目标科学分解到各地区,政府认为还需要政策配套,包括充分发挥市场机制作用,加强科技创新,完善水电、核电及可再生能源电价定价机制,理顺天然气与可替代能源比价关系和煤电价格关系,完善差别电价和惩罚性电价政策等。

这也决定,我国面临的破减排压力将越来越大。政府承诺到