

## ■ 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。各家有各家的难处。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,剖析分歧与共识,从而探求改革的空间和通道。

## 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,只是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,如何权衡金融和防范风险的关系,从而审时度势作出精准决策的问题。现在争论最多的是,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,现代经济是混合经济,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二到二分之一左右。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,但以小搏大不敷出,财政赤字惊人,故麻烦不小。也正因如此,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。



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社会就可免除一切烦恼。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的“天使”和“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的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并不美妙。因此,市场的内在逻辑就会导致生产的积聚和集中,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。

相对而非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,导致了对市场的外部干预和监管的必要性。这样,即便为了市场的秩序和发展,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。因为我们在解决政府与市场关系的争论时,也

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,焦点就是国企国资向何处去。

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,要么给外资,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,国企改制,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势者手中。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眼的农村家庭承包起步,它却真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?

## 改革路径:市场为主 政府为辅

## 上看,这一时期的改革是明确了以市场机制服务于“做大经济蛋糕”的思路,在此过程中政府功能全面得到强化,这反而与改革初期有所区别。以最能体现政府边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“放权让利”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。

第三,中央和地方的分权问题,是历次重大改革的焦点。例如,在上世纪90年代初期的中央财权一度弱化,以1994年分税制改革为界,到进入21世纪,中央政府在财权、事权等诸多方面又逐渐体现出集中性特点。当前,地方

政府在推动城镇化过程中承担了日益繁重的任务,地方投资功能不断强化,使得现有的财政与金融利益相关的诉求。

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、机构谋取超额利益的工具,而非真正服务于企业和居民的金融需求,服务于实体经济中多数人。当前要继续深化改革,关键不在于社会精英的顶层设计,也不应该由政府以改革的名义涉足方方面面。就此而言,深化改革不是造出轰轰烈烈的新运动,也非少数精英的专利,而是应该设计出合理的机制,使得多数利益相关者,都在改革方案的事先、事中和事后参与进去。

第三,中央和地方的分权问题,是历次重大改革的焦点。例如,在上世纪90年代初期的中央财权一度弱化,以1994年分税制改革为界,到进入21世纪,中央政府在财权、事权等诸多方面又逐渐体现出集中性特点。当前,地方

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屋禁不止,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系统危险。中国贫富悬殊的主要原因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,必须待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。大力削减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,但严重恶化财富和收入分配,恐怕不可避免。改革的整个方向是全面推进已经中断乃至倒退多年的政企资分开。这是中央的文件中早已确定的方向和路径,并无决策或意识形态的障碍,而且符合现代企业制度的规范和要求。问题的关键,一是要有政企分割的大决心,二是要有好的制度与机制设计,二者缺一不可。重启国资国企的改革,舆论上正确,国际上主动,经济上实惠,只要有好的制度设计,可以顺水行舟。

当然,经济更不用说社会领域需要启动的改革尚多,可以逐一谋划。然以上三项,则兹事体大,率一发动全身,故列为主攻事项。

质量的路桥建设、低效率的地铁项目等。

最后,不应把改革仅限于各方利益的权衡上,需要重树市场经济道德伦理,促进精神文化层面的改革。市场经济不仅是经济的,更是伦理的,它是以人为本的经济,是多赢的经济。所谓文化层面的改革,不是通过发展文化产业带动多少GDP,不是流于形式的口号,而是从传统文化和现代文化的继承发扬中,寻找道德的标准。从市场伦理学的角度来看,就是在改革通常难以达到共赢的情况下,使得多赢成为新的市场经济认同点。

总之,要走出当前的经济困境,需要把经济动力从外部转到内部,构造一个市民社会和消费社会,这需要经济和社会制度的二次改革。作为合理的改革主线,政府应该作为改革的促进和服务者,而不是过去意义上的全面主导者。

## 以市场化改革创造“制度红利”

□国家信息中心预测部 张茉楠

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,在改革开放的促进下,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,我国相继推进了分税制、国企改制、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,由于土地产权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权不清。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,而这也必然要涉及到土地政策、财税政策、保障政策、金融政策等利益的重新调整和资源的再分配,不对存量改革很难实现。因此,中国必须找准几个核心领域寻求突破。

## 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个条件:一方面,改革必须是在社会大众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

“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的隐性补贴,在某种程度上形成了对市场的替代和挤压,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,深化深化劳动力、资源、利率、汇率等要素价格的体制体制改革,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。

“十二五”期间我国面对的能源供应压力日益增大,能源消费强度仍将保持较高的增长速度。我国化石能源资源相对不足,人均占有量低于世界平均水平。其中相对清洁的石油和天然气资源匮乏,石油进口依存度已接近58%,天然气和煤炭的进口量也日益增大。

“十二五”期间,我国能源需求增长的总体趋势以及能源结构不会发生大的变化。对发达国家的经济发展历程,我国虽然有能源稀缺程度、环境空间、技术水平等不同,但目前我国的许多经济发展问题,如高耗能、高排放、粗放式经济增长、重工业化经济结构、能源效率低等,都是城市化、工业化经济发展阶段性的基本特征,符合发展的规律性。

这也决定,我国面临的碳减排压力将越来越大。政府承诺到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和能源消费做减法,来满足能源强度指标。因此,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制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

## 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

1月30日召开的国务院常务会议提出,要把能源消费总量控制目标科学分解到各地区,地方各级政府对本行政区域的控制能源消费总量工作负总责,特别提到不准对居民拉闸限电。这标志着我国能源战略已经从保供给为主,向控制能源消费总量转变。

“十二五”期间我国面对的能源供应压力日益增大,能源消费强度仍将保持较高的增长速度。我国化石能源资源相对不足,人均占有量低于世界平均水平。其中相对清洁的石油和天然气资源匮乏,石油进口依存度已接近58%,天然气和煤炭的进口量也日益增大。

“十二五”期间,我国能源需求增长的总体趋势以及能源结构不会发生大的变化。对发达国家的经济发展历程,我国虽然有能源稀缺程度、环境空间、技术水平等不同,但目前我国的许多经济发展问题,如高耗能、高排放、粗放式经济增长、重工业化经济结构、能源效率低等,都是城市化、工业化经济发展阶段性的基本特征,符合发展的规律性。

这也决定,我国面临的碳减排压力将越来越大。政府承诺到