



中国发展研究基金会 研究参考

第 11 号 (总 160 号)

2013 年 6 月 18 日

中国改革议程中的关键问题

内容摘要：2013 年 3 月 24-25 日，由国务院发展研究中心主办、中国发展研究基金会承办的“中国发展高层论坛 2013”年会在北京举行。本文为世界银行集团为本届年会撰写的政策报告。

中国近 30 年的经济表现令人印象深刻，现在中国已经是世界第一大出口国、第一制造业大国和第二大经济体。然而，即使经济增速有所放缓，中国的经济增长率是否仍可保持世界最高？在不给整个世界、自然环境和自身社会结构造成重大影响的前提下，中国是否仍可保持快速增长？报告对未来 20 年里中国改革议程中的几个关键问题提出了一系列的政策建议。

关键词：中国；改革；关键问题；

中国改革议程中的关键问题

世界银行集团¹

一、背景介绍

以任何标准衡量，中国近 30 年的经济表现都令人印象深刻。在此期间，中国的国内生产总值年均增幅高达 10%，有超过 5 亿人口脱离贫困。中国现在已经是世界第一大出口国、第一制造业大国和第二大经济体。然而，以下两个问题是无法回避的：第一，即使经济增速有所放缓，中国的经济增长率是否仍可保持世界最高？第二，在不给整个世界、自然环境和自身社会结构造成重大影响的前提下，中国是否仍可保持快速增长？

1、经济增速开始逐步结构性放缓

经过 30 多年高速增长，在未来几十年内，中国的经济增长由于各种原因有可能结构性放缓。首先，人口增速下降，并且从现在开始，劳动力将在几年内开始下降。其次，尽管巨额资本将继续积聚，但经济增长却很少能从中受益，因为劳动与资本比率也在不断上升。最后，作为经济效率和技术进步改善的衡量方法，全要素生产率增长也在放缓，部分原因是中国经济已经耗尽了第一代政策改革的红利，这包括价格改革，所有权改革和吸收引进技术。

在过去，推动生产力增长的一个关键因素是，人与资本从农业向工业和服务业的转移，而且，随着中国朝着科技前沿的发展，采用来自其他国家技术所带来的生产力增长将会放缓，创新和新技术将对生产力增长产生更大作用。因此，需要改变未来经济增长的本质。

越来越多的中国人意识到，当前的生产模式和增长模式是不可持续的。这种意识引发政府工作着力点的重新调整。政策重心要向发展私营部门倾斜，确保市场走向成熟，足以有效分配资源；确保企业走向强大，注重创新能力，具备高技术领域的国际竞争力。这些政策的目标应当是纠正各种扭曲现象，在可持续的基础上实现经济增长。

¹ 本文是世界银行集团为“中国发展高层论坛 2013”年会完成的政策报告。

2、抑制效率、创新和增长的扭曲现象

随着中国开始着手下一阶段的经济发​​展工作，中国需要移除阻碍创新、抑制效率和增长的障碍。战略调整的核心在于转变政府角色，改变政府与市场、私营部门乃至整个社会的关系。一方面，政府不宜再直接插手生产、分配和资源配置；另一方面，政府要把更多的精力放在制定和执行政策和监管机制上，让其他成分参与到经济决策中来，实现可持续、快速和包容性经济增长这一期望的目标。为发挥这样的作用，政府需要把自己转变成为一个更为精简、清廉、透明和高效的现代法治政府。在重新明确政府的这一角色的时候，政府需要加速国有部门改革，同时继续推进私营部门的发展。政府还需要推进改革要素市场（资本、土地和劳动力），帮助巩固市场经济基础，并促进竞争和创新。

3、需要在可持续的基础上实现经济增长

当媒体和市场都在关注中国近期经济增速放缓之际，如何转变中国的资源密集型增长模式将是中国新一届领导面临的主要挑战。中国当前的发展模式给环境——土地、空气和水——造成了相当大的压力，以及对自然资源的大量需求。未来的挑战将是如何转化上述压力，寻求新的增长源，而这需要采用可以发掘全球绿色技术市场潜力的绿色发展模式，同时还要解决中国自身面临的众多亟待解决的环境问题。

绿色发展有可能会成为新的重要增长机遇。这在很大程度上取决于政府政策是否能够促使企业纠正负外部性，并激励企业为应对环境挑战，开拓创新，寻求技术突破。中国并不希望重走发达国家“先致富，后治污”的老路，而是打算采用可以促进环境保护和技术进步的绿色增长模式，实施可以为其他发展中国家、甚至发达国家做出范例的战略。

因此，着眼未来，必须加快改革步伐——企业、要素市场及财政体制改革。这些改革需要针对以下三个方面，以便显著提高效率或减少失衡。第一，继续推进企业改革，以便促进资源的更高效利用，激发创新和创业。第二，推进要素市场改革——土地市场、劳动力市

场和资本市场，纠正要素配置的扭曲。第三，改革财政体制，以可持续的方式帮助提供高水平和高质量的公共服务、社会服务和环境服务。

二、 促进竞争

1、 在战略和支柱产业引入更多的竞争机制

企业界的繁荣发展对于维持相对快速的经济增长至关重要。为此，必须进一步促进竞争，特别是国有企业和非国有企业（包括私营企业）之间在战略和支柱产业上的竞争，而这些产业上的竞争往往被削弱。政府干预竞争和行政垄断的行为中，允许被列入官方名单中的国有企业在特定领域享有独家经营权或占据优势地位是最成问题的。在这样的名单中，有两份最引人注目。第一，2006年中国指定了国家拟实施“绝对控制的”七大战略产业，包括国防、发电和输电、石油石化、电信、煤炭、民航和水运。在这些领域中，为数不多的几家国有企业可能会相互竞争，但是却保护其免受新进入者的竞争。第二，中国还指定了国家拟保留强大影响力的基础或支柱产业，包括机械、汽车、信息技术、建筑、钢铁、冶金和化工。在上述产业中，私营投资参与者将面临一系列准入壁垒或其他限制。

促进战略和支柱产业的竞争，首先是要降低国家主导活动的准入门槛。在某些可以通过引入竞争产生卓越成效的部门中废除垄断和寡头，引入监管机制，确保垄断企业不滥用市场支配力，不拖经济的后腿，还要面向所有企业降低准入和退出门槛。最后，还需要对影响行业内部结构和行业间结构的“产业政策”进行评审，使产业政策现代化。

2、 促进各部门及公共产品和服务提供公平的竞争

所有行业都须要有更为公平的竞争环境。更多的国内和国际竞争都将提高中国企业的效率和提升创新能力。通过使生产要素流向最有效益的地方，将提高资源配置效率。为此，不同规模或不同所有权的公司，不仅在严格的法律意义上，而且在获得投入的条款上，应该有一个更加公平的竞争环境。

从中期来看，为实现更为公平的竞争，必须制定和颁布一整套法律，限制具有潜在扭曲力的随意行为，尤其是产业政策领域的随意行为。这样的法律就是要制定明确的“游戏规则”，这些规则与世界贸易组织对成员国贸易政策实施限制的精神是一致的。上述游戏规则可以抑制中央和地方政府显然试图通过不完善的行政手段来施加影响的做法。

从长期来看，为保障单一市场中的公平竞争环境，中国可以考虑限制地方政府直接或间接向企业提供财务支持，这种财务支持也是一种不正当竞争。为了对抗这种趋势的发展，应该向地方政府提出明确的游戏规则，以此应对各种援助需求的压力。这一点中国可以借鉴欧盟在实施“国家援助”规则时积累的经验。

减少对产业的行政支持可以释放资源，改善公共产品和服务的提供。公共资源应当仅用于或者主要用于提供公共产品和服务，生产和消费公共资源必须获得非盈利性的积极外部影响。这些产品和服务可以是在国防建设、基础设施、社会保障以及基础学科研发领域，其范围可能会随着情况而改变。为了进一步重新界定政府角色，政府制定政策时应当鼓励私人提供公共服务，还应当进一步向私营企业开放公共采购。

3、发展私营部门，降低市场进入和退出壁垒

为了在国内市场加强竞争，还要进行进一步改革以支持私营部门，比如降低企业进出市场的壁垒，打破重点行业的国有垄断或寡头局面，促进效益好的中小企业发展，为其获取融资提供更多便利，促进区域和地方专业化进程，并鼓励国有企业在竞争中主动进行改革。

中国过去的经历，以及其他国家的经历表明，加强国内竞争可以大幅提升生产力。近三十年中国经济得以迅速增长，私营企业的参与发挥了重要作用。从二十世纪八十年代开始，在所有制多样化和市场化改革的刺激下，大多数制造业各部门的准入和竞争环境都大有改观。此后，还要通过多样化融资渠道为私营部门提供更多支持。所以，所有企业部门需要进一步改革，以提升资源利用效率，推动创新和创业。

4、国有企业的进一步改革（包括所有制多样化）

改革企业部门，首先要认识到政府所有的企业是无处不在和多种多样的，它们在大多数领域都存在。政府可以是全资所有者，也可以是大股东或小股东。国有企业与私营企业相比，消耗了更大比例的资本、原材料和中间投入，但创造的总产出和附加值却相对较小。国有企业的大部分利润来自少数几家国有企业，这些利润是通过限制竞争与获得廉价资本、土地、自然资源而得到的。这样就阻碍了私营部门的进入，减少了竞争和创新，最终降低效率和福利。

营造不公平竞争环境的政策，或者加剧企业面临的不确定性的政策，都会进一步限制效率的提升。尽管国有企业和非国有企业得以共存，但在面对不同激励，自然会按照不同的方式行事，资源配置由此就会出现扭曲。非国有企业推动了中国经济的快速增长，而许多运行效率不高的国有企业依然在开展业务。此外，某些地方政府旗下的国有企业近期还在迅速扩张；这些扩张行为可能会将私营企业排挤出局，进一步削弱竞争态势。这种做法与中国构建健康市场经济的努力背道而驰。

在中期内，扩大私人部门参与范围可以通过对现有国有企业的改制加以补充。中国凭借过去积累的企业化和国有企业改制经验，这些大企业可以转变为多种所有制并存的企业和上市公司。此外，政府还可以减持这些公司的所有权股份，并建立以专业管理为特征的现代管理模式。虽然天然垄断企业还是存在的（例如，铁路运输），但是垄断企业应当接受独立监督，确保缺乏竞争不会导致价格垄断，也不会导致可能影响下游行业的市场力被滥用。

三、彻底改革要素市场

为了完成向市场经济过渡，进一步巩固增长的基础，中国需要彻底改革要素市场——资本、土地和劳动力市场。这些领域的市场改革往往滞后于商品和服务市场的改革。资本、土地和劳动力市场的制度阻碍了生产要素投入的有效配置。政府通过土地收取租金的方式造成土地利用的低效率，也造成财政体系依赖不可持续的土地收入。农民工和本地工受到的差别待遇弱化了城市化的力量，加剧了经济和社会

的不平等。国有企业和非国有企业之间融资渠道的差别性待遇，也扭曲了中国的产业结构，阻碍生产力的提高。

1、土地市场

未来 20 年，土地将越来越稀缺，高效利用土地将成为中国长期目标中的关键环节，这些长期目标包括粮食安全、高效和创新的都市、机会均等和社会稳定。更合理的土地政策将有助于保障农民拥有土地的权利，推动农业投资和生产力的发展；确保城市或农村的土地被用于最高生产的用途；缩小城乡差距；促进更为有效和可持续的城市发展。

提高土地利用效率，需要解决三个关键问题：（1）保障农村土地使用权；（2）农业用地转城市用地；（3）把土地当做地方政府收入来源。解决这些问题需要进行政策组合改革和发展机构能力，而这些工作需要花时间来设计和实施，但这些工作对于中国整体改革计划的成功是必要的。

首先，落实保障农业土地使用权的措施，将近期的决策落到实处：赋予农民无限期土地使用权，拓展土地注册和巩固农村土地市场，改革和更新农村集体所有制组织的管理结构和争议解决机制。

其次，改革土地征用和补偿措施，在市、地区和国家层面实施战略性土地利用规划。由于国家运用不受监管的征地权来增加政府收入，中国的城市用地面积增长比城市人口增长的速度快得多。需要实施以下两项改革措施：第一，地方政府在为城市拓展征用农村土地之前，其发展规划必须获得上级政府审批，上级政府在审批过程中需要考虑相关区域土地利用的当务之急和城市用地的效率；第二，当前土地征用的补偿措施也需要进行评审，毕竟这些措施经常招致抱怨。

第三，开发土地租金和土地融资的替代方案，地方房产税和地方政府从国内资本市场借款。中国现在已经在两个城市试点房产税，但发现推行期间困难重重，常常会遇到技术、制度和社会方面的问题。地方政府目前只能从中央政府借款，但也开发了多种手段的预算外融资，包括以土地作抵押的融资。开放更多常规的融资渠道可以降低对土地融资的需要。根据其他国家的经验，这种地方政府借款需要严格监管，尽管目前的数量有限。房产税与地方政府借款合在一起可以更好的利用土地及更有效的城镇化。

2、资本市场

现在转向分析资本市场。尽管过去三十年中国深化金融部门改革方面的成绩斐然，但中国的金融体系依然缚手缚脚，存在重大结构性失衡。这些失衡不仅会构成显著的系统风险，还将妨碍金融体系为复杂多变、国际融合度日益提升的经济发展服务。金融部门改革的目标应当是构建一个竞争力强、平衡、高效、安全和健康的金融体系。这样的体系应当足以满足企业、家庭和政府部门的需求，并可以为中国最终与全球金融体系接轨打下基础。

首先，实行更为灵活的利率政策，在不进行数量控制的前提下，使利率主导信贷市场。与此同步，金融机构的直接和间接管控应服从于独立的市场安排。

第二，资本市场需要进行深入改革，使其能够提供更多的股权融资和证券化融资，这是发展更具活力和创新行业的重要成分。为实现这个目标，中国可以转变股票首次公开发行政策，从现有的以业绩为基础的审批制度，变为以信息披露为重的审批制度，并侧重改善资本市场的法律框架，落实法律法规，升级金融基础设施，并执行严格的信息披露规定。

第三，如果上述制度和治理结构已经就位，那么中国可以拟定和实施一项计划，放开存款利率上限及贷款利率下限；这一步骤将加快银行商业化进程，确保金融部门的稳定性。

3、劳动力市场

与土地和资本一样，劳动力也需要流向能带来最高收益的地方，流向产出最多、工资最高的工作。中国以后要拥有一个能提供高收入的开放经济，发展灵活和充满活力的劳动力市场是必不可少的；而是否能够成功发展这样的劳动力市场，关键取决于生产和就业模式是否能够迅速调整，以适应不断变化的国际和国内需求。

然而，中国的户口制度，也就是户籍注册制度，以及由地方管理的保险和养老金制度限制了劳动力的流动。户籍制度改革在未来几十年是当务之急，应当在 2030 年前完成，然而，这项改革的进展很可能是缓慢的，因为它取决于财政体制改革。户籍制度已经不再限制劳

动力从农村向城市的迁徙，但是农民工没有城市户口，他们依然无法获得医疗、教育和住房等城市居民可以获得的社会福利。户籍制度改革的主要局限在于，地方政府既没有资源，也没有动力去为农民工及其家庭提供公共服务。因此，户籍制度改革的步伐将取决于地方政府推进财政体制改革的速度，以及中央和地方政府如何分担出资责任。考虑到这些因素，推进户籍制度改革的系统性方法包括：（1）使户口和获取公共服务脱钩，使用居住证作为有权获取服务的凭据；（2）鼓励地方政府开展试点改革；（3）重新界定中央和地方政府的出资责任，以此推动改革进程。

第二，为了增加劳动力的流动性，社会保障（养老金、医疗保险和失业保险）应在全国范围内可转移。未来几十年，数亿劳动力还是会去寻求更好的工作，这就要求劳动力市场具有灵活性，配有能够保护工人权益的机构，向工人提供就业预测信息、社会保险和可以转移的负担得起医疗保险和老年财务保障。

第三，中国需要找到降低城市就业人群社会保险缴费水平的方法。这种隐性就业税需要雇主负担，雇主要承担平均占工资的 45% 的雇佣税，这在国际上都算是高的。因为最低缴费额适用于平均工资的 60%，这种隐性税收比率对于低收入工人来说要更高些。可以考虑的选择有：吸收政府债务中的遗留成本，提高退休年龄，随着工资的上涨减少养老金替代率。这些选择可以减少社会保险税，增加对劳动力的需求。

四、财政体制改革

未来 20 年，中国面临的挑战是如何改革财政体制。第一，要限制政府开支占国内生产总值的比重，还要改变政府开支的构成，使之与中国的优先事项相适应，即加大社会和环境领域的政府投资比重以及经常开支的比重；第二，改善收入动员的效率，这可以通过调整收入结构来实现；第三，改革政府间财政关系，这可以通过优化各级政府的资源可用性和支出责任来实现。

1、调配更多政府开支给社会和环境目标

中国在未来 20 年迫切需要在卫生、社会保障和环境保护领域加

大投入。这些投入对于提供社会保障和基本社会服务，构建人力资本和拓展机遇至关重要。未来几十年提供社会服务的开支将增加，而且地方政府将承担越来越大的份额。要实现这样的增长，同时要保持财政可持续性，避免损害经济的高税收负担。因此，政府开支需要做出调整，以反映中国面临的不断变化的发展挑战，值得一提的是，需要制定财政纪律和预算程序，以及更强的财政制度，这样可以在从较低优先级到更高优先级的政府项目上重新配置资源。

2、调动额外金融资源以满足日益攀升的预算需求

中国具有大量尚未开发的收入潜力，可以满足不断上升的预算需求。最重要的短期额外收入来源就是提高国有企业的分红比例，并将这些资金完全划归政府预算。这样可以在生成大量资源的同时，刺激国有企业制定更为高效的投资计划。

在短期到中期，可以对能源（碳）、水、自然资源的使用和污染征收更高的税款，并提高这些资源的使用价格。这样既可以鼓励使用者提高效率，还可以改善环境状况，生成主要收入。此外，提升机动车使用税、停车费（短期选项）和拥堵税（长期选项）可以改善城市效能、宜居程度和环境状况。

最后，加大向居民征收房产税的力度，这样可以提升土地使用效率，同时缓解城市过度扩张。政府还可以拍卖带宽用户权限等公共资源，出租公共设施特许经营权和自然资源开采权，以此来获得可观的经济收益。上述措施不仅可以提高政府收入，还可以避免政治上强大的利益集团获取这些经济收益。

3、确保各级政府可以获得的预算资源与支出责任相匹配

在政府开支方面，中国是世界上财政分权最显著的国家之一，但在政府收入方面却高度集中。中国地方政府的开支占全部预算支出的80%左右，并承担着提供关键公共服务的责任，如基本医疗、教育、养老金、失业保险、残疾福利、住房保障、基础设施维护和低收入保障。中国的地方政府以各类税费、出让土地使用权和征收房地产交易税等方式获取主要收入。存在于地产开发行业的扭曲动机，可能会导致腐败滋生、强行征地、低效用地和滥用政府权力等问题。此外，财

政支出责任和收入不匹配导致了地方政府债务不断增长，通常是采用预算外借款，以绕过预算内借款的限制。主要的措施是，通过重新收回某些职能，将收入与支出责任更好地联系在一起，同时扩大地方政府征收地方税的范围。地方政府借贷和支出应该纳入预算管理，并服从监管。对较富裕和有能力的市政府，要服从债券市场纪律。尽管政府间转移支付在多数大国是很普遍的，但是中国与众不同，其地方政府拥有自由支配权，而负责提供各项服务的基层地方政府却面临着极大的财政压力。为了解决各省之间以及省内政府资源可用性的差异，可以执行资源转移规定，对省向县和市转移资源的行为加以管理。在其他国家，加强地方政府的自治和能力是普遍做法，在单一制国家也不例外

五、结论

未来 20 年里，在构建一个现代、和谐、有创造力的高收入社会的过程中，中国将会面临很多挑战。中国的高层领导已经认识到调整国家发展战略和转变经济增长模式的紧迫性。中国在“十二五”规划和其他政策文件中都已经给出了未来 5 年新的政策方向，并阐述了宏观经济、社会和环境目标，并把“幸福指数”作为评估地方政府绩效的一个尝试。因此，将政府规划和政策转变为现实将可以使中国成功转型。

地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn
