

专题报告一

未来 20 年的结构性改革

成就、挑战和未来增长潜力



过去的高速增长及其原因

过去 30 年，令人瞩目的经济发展给中国带来了诸多好处：年均经济增长率约 10%，远远超过其他任何国家，同时，贫困率从 65% 降到 10% 以下（world Bank, 2009a）。这使得中国一跃成为全球第二大经济体 [在 2010 年全球国内生产总值（GDP）中占 9.5%]、最大的出口国（在全球市场中所占份额超过 10% 并仍在上升）和最大的制造国。中国对世界经济增长越来越重要。

如附录一所述，中国经济过去 30 年的高速增长可以从多个方面来解释。中国是典型的追赶型经济体，政府的资源动员能力与务实而有效的市场化改革使中国经济增长，“后发优势”得以充分发挥。促进中国制造业蓬勃发展的有利因素还包括庞大的市场规模、“人口红利”、对全球化机遇的充分利用，以及庞大而自律的劳动力。此外，市场化改革释放了企业家的潜能，也进一步促进

了经济增长。

虽然市场机制发挥作用的领域不断扩大，并已在资源配置中发挥主要作用，但中国政府在经济起飞过程中一直扮演着重要角色。总的来说，政府利用各种法规和所拥有的权力，动员资本和其他生产要素，推动了工业化和城市化的快速发展。政府强调扩大工业投资，促进了各生产要素从生产力水平较低的农业流向生产力水平较高的制造业。然而，随着形势发展，政府的强有力干预，特别是对生产要素配置的干预，已经无助于解决日益严重的经济失衡和社会摩擦。今后，政府如果继续保持这种强力干预，可能会损害技术效率、创新能力和企业家精神，而这些对今后的中国经济增长恰恰不可或缺。

失衡的显现

如此迅速的增长以及所伴随的结构变化，在许多方面给中国带来了积极影响，但也带来了经济、社会、环境，以及对外经济

未来 20 年的结构性改革

方面新挑战。这些挑战将妨碍政府实现建设“和谐社会”的目标^①。中国经济的高速增长基本上是由投资和工业拉动，依靠的是高储蓄、廉价的资本以及其他要素的投入，出口导向型政策则起到进一步的刺激作用。优先发展工业制约了服务业的发展，而过分强调实物投资导致了人力资本方面的投资偏低。同时，采用资本密集度较高的生产方式，意味着中国经济中非农部门增长所能吸收的就业岗位偏少^②。由于工资增速落后于生产率增速，到 2008 年中国工资收入在 GDP 中的份额降至 48%，并导致消费在 GDP 中的份额下降至全球主要经济体从未有过的低点。这些因素进一步造成收入分配差距扩大加上获取公共服务的不公平，以及征地引发的矛盾冲突，社会和谐发展遭受不利影响。经济高速增长的同时消耗了大量自然资源，并造成了严重的环境污染。随着经济的快速增长、高耗能产业所占份额的提高，以及城市化进程的推进，中国已成为世界最大的能源消费国。许多造成中国国内失衡的政策，也是中国持续面临经常账户和资本账户双重盈余的重要原因。再加上中国在全球市场的份额不断扩大，激化了主要贸易伙伴国的保护主义情绪。

在解决不平衡问题的同时，避免陷入“中等收入陷阱”

要在 2030 年发展成为现代、和谐、有创造力的高收入社会，中国需要做到：

(1) 保持相对快速的经济增长；(2) 同时解决经济、社会、环境和对外经济领域的不平衡问题。在与中国人均 GDP 水平接近的一些国家，头一项挑战也通常被认为就是如何避免“中等收入陷阱”（Gill and Kharas, 2007）。

两方面因素将会制约中国今后的经济增长。一方面，随着适龄劳动人口数量增长的放缓甚至负增长（大致从 2015 年开始），劳动投入对经济增长的贡献将会减少。另一方面，尽管投资占 GDP 的比重目前还维持在较高水平，但该比重终将逐步下降。原因在于，要实现一些社会性目标或随着劳动力供给趋于紧张，部分国民收入将会从企业部门转移到家庭部门，而且环境保护标准的提高也要求经济增长更加“集约化”^③。此外，投资率下降还意味着通过购置新的机器设备来实现技术升级的机会减少。无论如何，当中国从技术追赶阶段逐步向技术前沿靠拢，生产率提升的空间必然会减少。

在这样的背景下，避免“中等收入陷阱”的关键就在于通过调整政策和推进改革来进一步提升中国经济的效率，让全要素生产率尽可能保持过去的高增长水平。如果没有新的激励措施来提升全要素生产率，经济增长可能会迅速减慢，使中国面临更大的风险。在企业内部，技术效率（technical efficiency）的改进可以通过多种方式来实现，如技术创新、改善组织管理、利用规模经济（包括整合供应链）、充分发挥城市化进程中的聚合经济效应、鼓励竞争以促进生产率

提高等。改进配置效率方式则是将生产要素从效率较低的地方转移到效率较高的地方（包括不同企业、产业部门和地区之间的转移等）。资源配置的改善有助于稳定经济增

长、促进增长方式转变，并提高增长质量。如专栏 1-1 所述，此类效率的改进是中国取得经济成就的重要因素，其潜力远未枯竭，完全可以通过进一步改革来释放。

专栏 1-1 生产要素重新配置是生产率进步的一个主要因素，进一步挖潜空间依然巨大

对中国经济增长绩效的几项深入研究支持这一结论。其中，一项研究试图测算资源错配在多大程度上影响了中国和印度的全要素生产率（Hsieh and Klenow, 2009）。研究者利用模型分析扭曲因素对全要素生产率的影响程度，而这些扭曲是造成不同企业之间资本和劳动边际产出存在差异的重要因素。他们利用微观数据发现，与美国相比，中国在某些特定的细分产业，资本和劳动的边际产出在不同企业之间存在较大差异。经过估算，假定对资本和劳动进行重新配置，使边际产出差异缩小到与美国类似的水平，则中国在 1998 年的全要素生产率可望提高 50.5%，到 2005 年，这一潜在收益降至 30.5%。这表明，中国的资源配置效率得到了改进，同时进一步提高的空间依然可观。

另外一项研究（Brandt and Zhu, 2010）对中国过去的增长来源进行了量化分析。研究人员考察了三个产业部门：农业部门、国有的非农业部门，以及非国有的非农业部门。研究发现，非国有的非农业部门的全要素生产率改进是主要的增长来源。此外，研究还发现存在显著的资本错配现象，效率较低的国有部门占有超过一半的固定资产投资，但吸纳就业的比重仅 13%。由此得出结论，如果资本能在国有和非国有部门之间实现有效的重新配置，使非国有部门能得到更多投资，则中国完全不需要将投资率从 1978 年的 21% 提高至 2007 年的 40%，照样可以取得同样的经济增长率。展望未来，减少资本市场的扭曲有助于中国缓解消费与投资失衡，同时保持较快增长。

还有研究（Bai, Hsieh and Qian, 2006）考察了不同产业部门、地区和所有制企业取得资本回报的差异。他们发现了显著的资源错配证据，但同时也注意到错配程度在逐渐缩小，从而推动了经济增长。其他研究（Bulman and Kraay, 2011）则发现，在 1979~2008 年期间，生产要素的配置优化对全要素生产率的增长贡献了大约 2.2 个百分点，差不多超过一半，但贡献比例呈现出下降的趋势。

中国能够以明显低于过去 30 年平均水平的 GDP 增长率迈入高收入阶段。判断一个经济体可否归于“高收入”、“中等收入”或“低收入”阶段的标准当然是人为划分的，世界银行就制定了一些标准对其成员国进行分类。专栏 1-2 描述了中国在 2030 年达到“高收入”门槛所需要保持的增长率。

由于世界经济也在不断发展，这个门槛本身也在变化。中国的相对增长率是本国 GDP 增长率与人民币兑美元汇率变化率的乘积。估算结果大约在 4% 到 6.2% 之间。当然，要超越高收入门槛的水平，则需要更高的年均增长率。一般来说，高收入国家的人均收入是门槛值的 3 倍以上。

^① 关于这些失衡问题的更详细讨论，见总报告。

^② 1993~2007 年期间，工业总就业的年均增长率仅为 2.3%，工业附加值的年均增幅却达到 11.7%。

^③ 维持较高投资率的措施有：推进改革，提高资本回报率；进一步扩大资本深化的空间；增加投资，应对新的社会和环境挑战（Stern, 2011）。

专栏 1-2 在 2030 年中国要成为高收入国家需多快的增长率

1989 到 2009 年期间，世界银行划分中上等收入国家和高收入国家的界限平均每年递增 3.46%（以名义美元价值计算）。假设这一标准继续以相同速率增加，则 2030 年的标准就将达到人均 24079 美元。为了在 2030 年实现这一水平，以美元计算的中国人均 GDP 必须以每年 8.9% 的速度增加，再加上预期的年均人口增长率为 0.4%，那么 GDP 总量就需要保持年均 9.3% 的增速（以美元计算）。假定美国的通货膨胀率为 2.3%，如果实际汇率每年升值 0.8%，则需要实际 GDP 保持平均 6.2% 的增速；如果实际汇率每年升值 3%，则需要实际 GDP 保持平均 4% 的增速。

利用这一简单的测算框架，可以基于不同假设设定参数值，并相应地调整计算结果。例如，若世界银行划分高收入国家的标准以年均 4.5%（而非 3.5%）的速率提高，那么中国需要每年保持 5%~7.2% 的 GDP 增长率。如果 2030 年的目标是使人均 GDP 高出世界银行的高收入门槛值 10%，那么中国需要将年均增长率提高 0.5 个百分点。

88

专栏 1-2 对增长率的测算结果与目前的许多文献预测结果基本上吻合。这表明，在 2030 年迈进高收入国家行列的目标设定是可行的。例如，林毅夫（2011）认为，通过对比日本、韩国和台湾地区人均 GDP 与美国的比值在类似中国当前发展阶段上的表现，中国有希望在未来 20 年以 8% 左右的速度增长。在另外一项近期开展的跨国研究中，Eichengreen, Park and Shin（2011）也预计，2011~2020 年期间中国会以年均 6.1%~7.0% 的速度增长，到 2021~2030 年会保持在 5.0%~6.2%。此外，Lee and Hong（2010）也预测，在“基准”情景下，2011~2030 年期间中国的年均增长率为 5.5%；在“改革”情形下可以提高到 6.6%。本节后面还将提到，我们预测在改革情形下中国经济未来 20 年的年均增长率可以达到 6.6%。这同样意味着进入高收入

国家行列的目标是可行的。

然而，仅有增长还不够。要实现“和谐社会”的目标，就需要使增长更加平等、平衡和可持续。这方面的挑战包括：创造条件增加就业岗位、改善“初次收入分配”，提高公共服务质量和可及性，强化社会保障以减少脆弱性，以及努力降低经济增长对资源的消耗。

中国的高层领导人已经认识到这些问题。2004 年的中央经济工作会议以来，所有重要文件都把转变经济增长方式列为首要工作目标^①。2005 年，转变经济增长方式成为“十一五”规划的核心内容。过去的五年规划以增长为主要目标，而“十一五”规划当中一个重大变化是同时强调了环境和社会目标。虽然在这些领域已取得了若干进展，但还有任务尚未完成（World Bank, 2009）。在“十二五”规划中，环境和社会

^① http://english.peopledaily.com.cn/200412/06/eng20041206_166239.html

领域的目标依然是核心内容之一^①。长期以来，许多关注中国经济的专家学者也不断重申，要实现这些目标，必须推进更深层次的结构性改革^②。

到 2030 年可能出现的情景

经济模型的模拟结果传递了两条重要信息。第一条是正面的，即通过整体协调改革来消除残存的扭曲，可以将中国引向一条更加健康的发展轨迹。沿着这条轨迹，既能够取得较快增长，又能够在结构、社会、环境和对外经济等关键指标上取得显著进步。第二条则相反，如果不对现行政策进行广泛调整，增长的最终结果可能并不理想。虽然经济依然可保持相对较快的增长，但关键的社会、环境和对外经济指标将显著恶化。

在改革有实质性进展的情况下，中国经济在未来 20 年将如何发展？在经济基本面不变的情况下，潜在增长率可以达到什么水平？经济结构会如何演变？为考察各种长期发展战略对中国未来增长速度和质量的影响（包括资源消耗、收入不平等程度以及国际收支平衡等），国务院发展研究中心对其开发的可计算一般均衡模型进行了更新。该模型包含中国的生产结构、需求、收入分配，

以及资源利用的各种详细信息，对 2030 年的长期发展情景进行预测^{③④}。

有可能出现“改革情景”。这种情景假定本报告提出的各项结构性改革能够得到实施。我们首先对这种情景进行定量分析，然后再用定性方法分析当某些改革没有实施或推进不够到位的情景^⑤。

在模型中的改革情景下，GDP 总量的增长率将会逐渐放缓，但仍然能确保到 2030 年中国可以迈进高收入国家的行列。增长的动力将会有所改变。采取更能促进就业的劳动力市场政策，增加劳动密集型生产的规模，可以使就业人数的增长率略高于适龄劳动力数量的增长率。但是，从 2015 年左右开始，人口结构的变化会使总的就业数量出现萎缩。由于中国的技术与世界领先水平之间的差距缩小，对外开放和融入全球经济一体化进程所带来的收益减少，消除市场扭曲获取额外增长空间的潜力被进一步压缩，全要素生产率增速将会逐步放缓——当然，与世界上其他地区相比仍处于较高水平。最后，资本积累对增长的贡献也会有所下降，但依然可观。经济结构的调整需要时间，而在高端制造业、基础设施，以及产业升级等领域仍然会有投资需求。据估计，中

^① 在“十二五”规划时期，由于全球金融危机影响还会持续，这些收益将显得更加重要。世界经济的中期发展前景走弱，出口也将相应放缓，中国如果要保持 GDP 的相对快速增长，就更需要扩大内需。

^② 这方面的研究请参考：Kuijs and Wang（2006），Blanchard and Giavazzi（2006），Lardy（2007），and Aziz and Dunaway（2007）。

^③ 国务院发展研究中心可计算一般均衡模型（DRC-CGE 模型）2010 年版包含了 34 个行业，城镇和农村两类居民，4 种生产要素（资本、农业劳动力、生产工人、技术人员），其中 34 个行业包括 1 个农业，24 个第二产业部门和 9 个服务业部门，具体的模型介绍请参见 Shntong Li et al, “Simulated Scenarios for China’s Economic Growth: 2011-2030”, China Economist May-June 2010, 以及 He and Kuijs（2007）。本研究是在以上两项研究的基础上作了更新和调整。

^④ 驱动经济增长的主要因素包括技术进步、人口及劳动力变化和资本积累。在本模型中技术进步的速度是根据中国历史数据和国际比较的经验结果外生设定的，人口及劳动力是根据基于最新人口普查数据新的人口预测结果外生设定的，资本积累则是由模型根据投资率的变化内生的。模型中驱动结构变化的因素包括需求变化（恩格尔效应）、技术变化，以及要素构成的变化。

^⑤ 这些情景并不一定设定得很精确，而是更展示一种风格，是基于对宏观变量之间关系和变化趋势的分析。对变化趋势的假定可能带有主观因素。

89

国人均资本存量目前仅相当于美国的 8.7%，这表明依然需要积累大量的资本。到下一个十年末，GDP 增长率将从 2011 ~ 2015 年的平均 8.6% 降至 2026 ~ 2030 年的平均 5%。

这样的增长放缓与转变经济发展方式的政策可能无关。与下文将要描述的“趋势照旧”的情景不同，在改革情景中投资水平会显著降低，资本积累对经济增长的贡献也相应减小。然而，这一影响大体上会被仍然较高的全要素生产率所抵消。推动全要素生产率提高的因素包括：劳动力的优化配置（既有不同企业间的转移，也有从农村向城市的转移），金融部门的深化改革，公司治理的改善，服务业发展面临的扭曲和准入障碍减少，研发投入的增加，以及人力资本的进一步开发等。

在改革情景下，未来 20 年中国的经济结构也会有显著变化，经济、社会、环境和国际收支等领域的失衡现象将会缓解。主要的变化趋势包括：

- 工业比重下降，服务业比重上升。到 2030 年，工业在中国 GDP 中所占的比重将下降约 12 个百分点，从 2010 年的 46.8% 降至 35%；第三产业的比重则提高 18 个百分点，从 2010 年的 43% 升至 61%。

- 消费在 GDP 中所占的比重将从 2010 年的 47% 提高到 2030 年的 66%，扭转过去持续下跌的趋势。鼓励创造城镇就业岗位的改革措施，以及日益凸显的工资上涨压力，将有助于提高工资和居民家庭收入在 GDP 中所占的比重，从而进一步扩大居民消费。

① 在此情景下，城市化进程推进的速度较快，但与其他东亚和东南亚国家的经验相比并不特别突出。例如，从 1973 年到 2001 年，韩国的农业劳动力比重从 50% 降至 10%，转移进程更快。从 1980 年到 2001 年，马来西亚的农业就业所占份额也从 37% 降至 18.4%。

随着社会性支出，以及基础设施运营维护费用的增加，政府消费的比重也会扩大。

- 投资占 GDP 的比重将逐渐降低。到 2030 年，投资占 GDP 的比重将会在现有水平上下降 15 个百分点，降至 34% 左右。虽然这一水平远低于现有水平和“趋势照旧”的情景，但也更具有可持续性，而且由于投资率降低，中国经常账户盈余与 GDP 的比值也会逐步减少，从而缓解国际收支失衡。

- 经济增长将创造更多的城镇就业岗位，从而吸收更多来自农村的“移民”，提高农村生产率和收入水平，并缩小城乡差距。城市化水平的提高及城市居民支出方式的改变将会刺激服务业的发展。到 2030 年，农业部门吸收的就业人数所占比重会降到 12.5%^①，这将有助于提高农业劳动生产率和农村收入水平。农业和其他产业部门的生产率差距将缩小，城乡收入差距得到改善。

- 中国的原材料和能源消耗将会减少，污染排放也会降低。原因在于工业的重要性降低。另外，由于能源和大宗商品以及环境退化等方面的定价机制得以改进，工业内部重工业和高污染行业所占的比重也会下降。

出现其他情景也是有可能的。国际环境的变化自然会影响中国自身的发展。另外，国内不同外生冲击和政策选择的组合也很多。因此，后面我们将采用较为定性的方式来讨论可能出现的其他情景。

可能出现的其他情景是，中国在经济结构调整方面取得的进展要小得多。在这种“趋势照旧”的情景下，政策环境与演变趋

势基本不变。结果在 2010 年到 2030 年期间，生产要素和资源继续向工业领域倾斜，工业在 GDP 中所占的比重仅有轻微下降。服务业所占的比重仍然会提高，但与类似发展阶段的国家相比将处于较低水平。投资率和储蓄率尽管目前很高，但仍会继续上升。消费在 GDP 中所占的比重已经很低，但仍会继续下降。特别是由于影响产业发展、企业分红、劳动力市场，以及金融部门的政策并没有根本变化，企业储蓄相应将达到更高水平，企业投资也将随之进一步增加。总体而言，虽然投资水平在继续上升，但经常账户盈余仍将保持高水平。劳动力从农业部门向外转移，以及城市化进程将会持续，但速度较慢。城市就业岗位的创造较为乏力，也将制约居民收入所占份额的扩大，农业与其他经济部门之间的劳动生产率差距将依然巨

大，而且这两个因素还会进一步恶化城乡收入分配差距和社会总体的不平等状况。最后，在这个依靠工业拉动的情景下，能源和资源消耗的密集度将居高不下，污染排放水平会继续上升。

事实上，延续过去的增长方式不是不可能，但将变得越来越困难。正如前面对“趋势照旧”情景所作的模拟那样，一旦接近经济、社会、环境和国际收支失衡可以延续的极限，中国很有可能出现被迫进行改革的情况^①。无论是通过可控的政策调整，还是通过危机的爆发来倒逼改革，急速转变将导致储蓄率和投资率大幅降低，使得中国经济增速反而低于改革情景下的水平。这个结论进一步说明，有必要加快推进改革，将中国引入新的增长轨道。

改革情景下中国经济增长状况见表 1-1。

表 1-1 改革情景下中国经济增长状况 单位：%

	2005 ~ 2010 年	2010 ~ 2015 年	2015 ~ 2020 年	2020 ~ 2025 年	2025 ~ 2030 年
GDP 增长率	11.2	8.6	7.0	5.9	5.0
就业增长率	0.4	0.3	-0.2	-0.2	-0.4
劳动生产率增长率	10.8	8.3	7.1	6.2	5.5
经济结构（期末）					
GDP 支出结构					
投资率	49	42	38	36	34
消费率	47	56	60	63	66
产业结构					
第二产业	46.8	43.8	41.0	38.0	34.6
服务业	43.1	47.6	51.6	56.1	61.1
就业结构					
农业	36.7	30.0	23.7	18.2	12.5
服务业	34.6	42.0	47.6	52.9	59.0

数据来源：国家统计局，国务院发展研究中心可计算一般均衡模型（DRC-CGE 模型）。

① 这类制约因素包括：可贸易商品生产的边际收益减少、产能过剩、资产泡沫、就业创造不足、环境恶化和贸易保护主义等。

第二章

通过结构性改革促进效率和公平：
从追赶式增长到内生式增长

92 转变政府职能

为实现 2030 年愿景，中国需要转变经济增长方式，从由生产要素投入驱动转变为通过提高效率推动增长，从政府直接干预转向更多依靠市场和企业，从消化吸收外来技术转向自主创新，与此同时，还要解决各种经济失衡和化解社会矛盾。要做到这一点，就需要了解哪些政策领域特别有可能推动经济快速、和谐发展，以及需要采取哪些具体改革措施。本报告下面将转入对这些具体问题的讨论。我们认为，以下三个领域的改革在提高效率或减少失衡方面的效果最为显著。首先，需要进一步对企业部门进行改革，从而促进对资源的更有效使用，推动创新和激发企业家精神。其次，改革生产要素市场——土地、劳动力和资本，纠正生产要

素配置方面的扭曲^①。再次，财政体系需要进一步改善并增强可持续性，以保证社会、环境和基础设施等公共服务水平和质量的提高，因为它们是中国实现 2030 年愿景的重要内容。要积极筹集其他可用于投资的资源，以保证中国在某些产业已接近世界技术前沿水平时，依然能保持较快的经济增长速度。

贯穿这些改革的一个共同主题是“政府改革”。在过去 30 年的大多数时候，虽然市场机制在配置资源和推动增长方面发挥了有效作用，但政府依然直接参与资源配置和商业事务。一方面，“战略性”行业的一些重要企业在很大程度上仍然是国家所有；另一方面，政府还通过复杂的手段以较低成本将生产要素引向工业化和城市化发展。相反，在医疗、教育、社会保障和其他一些通常认为因为市场失灵而需要政府干预的领

^① 后面的创新分报告专门分析了促进创新发展所需的其他配套政策，改进中国的技术实力和提升在价值链中的地位是促进快速增长的关键因素。

域，中国政府却一度有所退出。传统的体制安排被放弃，政府的投入也出现滞后，许多医院和学校等公共机构不得不自食其力，把创收作为自己的主要任务。

中国的现行政策在过去取得了很好成就，尤其是在最近的全球危机中表现良好，但这并不能成为不进行政府改革的理由。中国过去的成功是市场力量和政府力量综合作用的结果。强有力的政府通过直接干预推动工业化和城市化，克服市场失灵，推动生产要素的积累；同时，市场机制也充分释放出企业部门的力量。正如格申克龙（Gershenkron, 1962）和罗森斯坦—罗丹（Rosenstein - Rodan, 1961）等经济学家所描述的那样，这类充分发挥“后发优势”的政策并不少见。然而，随着中国逐渐走近技术前沿，粗放的增长模式难以维持，以前的优势就可能成为劣势。随着时间推移，一些现有企业会逐渐巩固它们在获取各种资源和政府支持方面的优先地位。在中国，很多这类企业是大型国企，因为国企很自然地与政府有密切关系，而且它们常被视为对国家具有重要的战略意义。这种带有偏向的商业环境可能危及公平竞争、效率改善和创新，对正在完成工业化、将加入高收入国家行列的中国经济造成损害。这也会使经济的各种失衡和社会矛盾更加难以解决。

为通过改善效率和促进创新实现较快、可持续的增长，本报告将分析政府角色可以通过哪些具体途径进行重新定位，总体而言，就是要减少在资源配置方面的直接干预，使政府在公共产品的提供，以及确保机会平等方面发挥更大的作用。随着经济发展的推进，市场运转效率及经济成熟度的提高，从政府直接干预资源配置所获得的效益

将减少。这就意味着，中国应该重新审视政府在要素市场、企业国有制以及产业政策和竞争政策中应该扮演的角色。此外，为实现建设和谐社会的目标，政府应该加强对于医疗、教育和社会保障的参与。重新审视不同层级政府之间的相互关系也是对政府角色进行重新定位的核心内容。

从追赶式增长到内生式增长

政府改革对中国从原来的追赶式增长转变为内生式发展将非常关键。现在看来，这是非常具有挑战性的工作。虽然 2003 年中共中央十六届三中全会就表示要转变政府在经济管理中的职能（特别是通过行政审批和投资体制的改革），但所取得的进展有限。今后，政府改革的进展需要通过财政体制改革、企业部门改革和生产要素配置改革来推动。

财政体制

为了实现未来 20 年的重大社会和环境目标，需要大幅增加对社会保障、医疗和环境的公共投资及经常性支出，其中大多数需要地方政府来完成。可是，这些支出的增加必须同时保证财政的可持续性，避免税收负担加重到危害经济增长的水平，还应减轻地方政府的财政压力，并加强财政体制的建设。在未来 20 年中，有 6 方面的挑战需要面对：（1）改变公共支出结构并提高其效率，以适应中国发展目标的变化。（2）提高收入动员的效率。（3）把部分事权上收到更高层级的政府，建立财力与事权相匹配的政府间财政关系，同时允许地方政府开征某些地方税。（4）将所有的地方政府借款

和相关支出全面纳入预算,进行严格管理。(5)规范省以下转移支付,使基层地方政府的财力更加均等化。(6)加强对政府的问责,提高透明度。

企业部门

要保持经济相对快速增长,一个富有活力的企业部门至关重要。核心内容就是要进一步鼓励竞争——尤其是(但并不限于)在目前仍受到限制的战略性或支柱产业中国有企业与非国有企业(含私人企业)之间的竞争。要重新界定国有资本功能,并促进国有资产的证券化和可交易性,使国有资本集中于提供公共产品。这就要求改革国企部门,在那些竞争机制可以发挥作用的领域,应该打破垄断或寡头结构,在那些不得不实行垄断的领域,应引入监管机制,以确保其市场权力不会被滥用而阻碍经济发展;对所有的企业降低或取消产业准入和退出的障碍。改进资源配置效率还要求确保市场竞争环境的平等,尤其是小企业与大企业之间、国有企业与非国有企业之间的平等,这不只是法律规定上的平等,还包括对核心投入品的开放利用。要实现国有资产组合的多元化,随着时间推移在市场上出售国有股,并按照现代公司治理结构来改造国有企业。最后,对政府制定的影响产业内部和产业间结构的各类“产业政策”,也应该进行反思和改进。

生产要素的配置

相对而言,改进生产要素(土地、劳动和资本)的使用效率要比企业部门的改

革更具有挑战性。不过,如专栏 2-1 所述,这也是一个存在许多重大扭曲的领域,通过改革来改善资源配置的潜力非常大。

在土地方面,关键的挑战包括:(1)延长农村土地承包期限,保证农村和城市的土地使用权和财产权利得到同等保护,以维护社会稳定,尤其需要关注农村土地权益。(2)推进现有农村集体所有制的现代化,以顺应法律和政策发展的需要。(3)解决农村土地和城市土地在制度上被分割所产生的问题,这种割裂在目前的农村土地征用过程中导致效率降低和不平等加剧,其解决办法是减少政府在土地用途转换过程中的干预,以更加市场化的办法来实现土地配置。(4)通过综合性的土地使用规划来确保耕地保护和粮食安全。(5)引入房地产税,减少地方政府过度依赖土地转让收入所造成的扭曲和社会矛盾。

金融部门也面临几项改革挑战。(1)要继续推进金融机构和金融市场的商业化,以满足居民家庭、企业和政府部门对金融产品和服务的需求。为此,需要改善金融机构的治理,营造良好的政策环境,促进机构之间的竞争,同时对其进行有效监督。(2)需要进一步推进利率市场化改革。(3)需要深化资本市场。(4)金融基础设施和法律构架需要升级。(5)需要强化监管体系。(6)需要建立金融安全网,强化危机管理和清偿制度。(7)重新界定政府的权责。

制约中国劳动力市场弹性和效率的很多问题其实与社会保障和保险体系相互关联,因此,劳动议题会放在社会发展的报告中讨论。

专栏 2-1

产品和要素市场上现存最大的扭曲有哪些

在最近的一系列文章中^①,黄益平及其合作者指出,中国所特有的改革道路大大促进了产品市场的自由化,目前有超过 95% 的产品价格由市场决定,但要素市场上仍存在较多扭曲。他们特别关注劳动力、资本、土地、自然资源和环境等领域,粗略估计了各领域的现存扭曲造成的成本,发现资本和劳动力扭曲的成本特别高。这些扭曲产生的作用类似于提供隐含的补贴,人为地增加了生产利润,提高了投资回报率,并加强了中国对外竞争力。虽然这个不对称的自由化进程是中国取得巨大增长成绩的基本因素之一,却也加剧了各种结构性失衡(包括对外经济失衡)和面临的风险。未来需要关注对要素市场开展综合性的市场导向改革。

类似的是,另外一项研究(Chen, Jefferson and Zhang, 2011)使用中国 38 个工业部门的投入产出面板数据,考察了 1980~2008 年期间结构改革的影响。结果发现,平均来说,通过提高生产率,要素配置效率对促进工业增长有显著的积极影响。根据这一分析,最紧迫的改革应该是继续发展要素市场(包括让非国有企业获得平等的资源利用机会,发展非国有金融机构等)及推进国有企业的重组。

还有的研究(Zhang and Tan, 2007)分析和测算了改革期间扭曲方式的变化,发现中国的产品市场在改革早期有一些分割,但之后一体化程度有所提高。劳动力从农业向非农产业大规模转移,以及对移民限制的放松也表明,劳动力市场的一体化程度也有提高。然而,产业部门之间存在的资本边际产出差异在改革阶段却有所扩大,说明主要的扭曲集中在金融市场和土地市场。

财政体制、企业部门和要素配置领域的改革在这里虽然是分别加以陈述的,但它们之间存在高度的相关性。例如,财政体制产生的激励影响着产业政策的制定,尤其是地方政府的行为。不同类型的企业在获得金融资源方面的差异影响着中国的产业结构。中国的农村和城市土地双轨制给地方政府获取租金提供了条件,影响着政府的收入和支出结构。尤其是在危机期间,财政体制的限制会鼓励政府(近来也包括地方政府)利用金融部门作为准财政工具,来支持国有企业、基础设施建设的支出,其结果导致银行

体系需要定期补充资本金,这自然又会带来相应的财政影响。因此,财政体制的改进便成为推动金融部门加强竞争和商业化的关键因素。

对这些改革的先后顺序需要认真考虑。虽然下面的章节中对各个领域的改革顺序提出了具体建议,但总体的改革顺序也有一些基本的原则。首先,最笼统地说,企业部门改革应当先于金融部门改革。这是因为如果先放开了金融部门,则会导致金融系统将资源投向仍然扭曲的企业部门,从而加剧资源配置的扭曲,增大风险程度。反之,如果先

^① 参见: Huang (2010), Huang and Tao (2010) 和 Huang and Wang (2010)。

消除了那些主要的价格扭曲和其他扭曲，企业真正面临实质性的预算约束，那些导致道德风险的主要来源都得到解决，这时再进行金融改革，金融部门将可以更好地按照社会回报率的高低来配置资本。当然，这不是说金融部门的所有改革都要延后。实际上，在仍保持对金融业控制的情况下尽早采取行动来加强金融监管、加深商业化程度、逐渐缩小存贷款利率差并推动利率市场化将产生很大益处。

总体来说，财政改革应当与企业改革同步进行或稍早于企业改革。仍然存在的税制扭曲，以及由当前政府间财政体制造成的不当激励与其他政策结合起来，造成了中国产

业结构的扭曲。当前财政体制的缺陷迫使地方政府大量依赖预算外借款，进一步扭曲了资源配置，提高了风险水平。因此，首先进行财政改革，特别是财政收入领域（尤其是将国企分红纳入预算）和地方政府举债方面的改革，将可以为更有效地进行企业和金融部门改革创造有利条件。

本报告下面将会分析对中国实现 2030 年愿景至关重要的四个特定领域。对于每个领域而言，2030 年的愿景是什么？目前已经取得了哪些进展，要进入实现目标的发展轨道，还面临着哪些主要挑战？在短期、中期和长期内需要分别采取哪些具体步骤？本报告将对这些问题作出回答。

改善财政体系并增强财政可持续性



建立与政府职能相匹配的财政体系

财政体制是促进效率与公平的关键性制度安排之一，对于中国能否实现 2030 年愿景至关重要。中国政府调动了约占 GDP 的 30% 的资源用于支出，使得政府有能力增加关键公共服务的供应，解决重要的外部性问题，并支持了总体经济效率的改善。政府通过税收政策间接影响企业和居民的储蓄、投资和消费决策。政府还在减少机会不平等、保持宏观经济和金融稳定方面发挥着核心作用。设计良好的财政改革将有助于保持经济较快增长，缩小各种社会差距，同时使增长更加环境友好。

过去 20 年里，中国对财政体制进行了深刻改革。改革的起点是 1994 年以增加财政收入、改革中央与省级政府的财政关系和提高中央宏观调控能力为核心的重大财税体制改革。通过这次改革，以增值税为核心的新税制得以建立，为后来财政收入占 GDP 比例的大幅提高打下了基础。这使中国的公

共支出达到了与同等收入国家相当的水平，从而极大改善了公共服务。这次改革也给中国的政府间财政关系带来了重大变化。新的分税安排大大增加了中央政府的收入占比，为中央进行更多更规范的转移支付、解决地区间财力不平衡问题打下了基础。1994 年改革之后又在很多领域进行了一系列渐进式改革。财政政策在推动中国工业化方面也发挥了重要作用。例如，中国通过税收优惠和地方政府提供的其他激励成功地吸引了大量外国直接投资。

展望未来，到 2030 年，中国经济将更为复杂，而且经济、社会、环境等也将对财政有更多需求，这要求中国建立一个高效、稳健的财政体系。如下文所阐述的，政府尤其要满足人们对增加和改善公共服务、扩大社会保障网和改善人力资本的需求。尽管中国目前还有一定的财政空间，同时有很多财政收入资源尚未挖掘，但今后的支出压力非常大，而当前一些发达国家的主权债务危机也说明了保持财政可持续性的重要性和面临的挑战。因此，在启动新的社会项目时要对

其财政成本作出现实的估算，同时要对某些领域的支出加以控制。此外，财政体制改革也将是改革政府职能、强化治理和政府自我监督的一项重要措施。财政改革的重点是提供包括政府监管制度在内的公共服务，以及为地方政府提供恰当激励，使之以财务上可持续、运作上自我约束的方式行使其职能。在今后的 20 年里，需要通过改革和制度建设，推动财政体系在以下 5 个方面实现根本转变：

调整财政支出结构

随着中国逐渐成为高收入国家，政府的职能将发生变化，需要增加在社会和环境方面的支出，同时随着基础设施存量迅速增长，其运营和维护方面的支出需求也将大幅增加。这些都会反映在政府支出结构的变化上。

完善财政收入结构

到 2030 年时，要基本解决目前财政收人体制存在的各种扭曲，从而提高经济运行效率，增进平等。同时，需进一步拓展收入来源（如碳税、个人所得税、国企分红等），以增加预算收入并解决重要扭曲问题。

保障财政可持续性

虽然公共支出在经济总量中的比例没有统一标准，可能高于也可能低于现在的水平，但无论如何，政府收支的相对水平需要与宏观稳定的目标相一致，同时实现经济较快增长与社会、环境可持续性这两个目标之间的平衡。

促进政府间财力均等化

促进政府间财力均等化包括纵向平衡（不同层级的政府之间），也包括横向平衡（不同地区之间），尤其是省以下政府财力应更加平衡。这将有助于推动地区间在基础设施、社会保障等基本公共服务方面的均等化。

强化预算制度，实现地方政府财力与事权的合理匹配，强化问责制和透明度，改善各级政府的预算管理，严格预算执行，提高政府工作效率

本报告认为，通过继续深化财政体制改革可以实现上述转变。过去和现在的政策相对于当时和目前面临的挑战来说基本上是恰当的，而且改革已经取得了很大成绩。但要继续深化改革，使财政体制更好地适应新的挑战，并从已经取得的制度能力改善中受益，还有很多工作要做。本报告针对上述五个优先领域分别就政策选择和工具进行探讨，这些政策和政策工具将有助于中国应对新的挑战，控制新的风险。

中国的财政体系——到 2010 年为止的主要发展变化

政府支出有力支持了国家的发展战略，并随着发展目标的变化而逐渐演变。在经济“追赶”阶段，增加固定资产，消除发展瓶颈，可以获得很高的回报率，因此政府支出向固定资产投资倾斜，支撑了经济的快速增长。由于地方政府的大量投资不纳入预算，很难对这类投资的规模和结构作出准确统计。据估算，用于基础设施的公共支出超过

了 GDP 的 10%（Liu, 2010），远远高出很多发展中国家 3%~4% 的水平。最近几年，按照中国在第十一个五年规划中所制定的发展战略，政府支出开始向促进公平和推动经济平衡增长倾斜。政府扩大了社会安全网的支出（如城乡居民低保、农村合作医疗、对贫困人口的医疗救助等，再如中央扩大了对农村教育的转移支付），增加了对农村和农业方面的支出，取消了农业税，通过转移支付大大缩小了各省之间的财力差距，改善了公共服务。

政府支出中较大份额被用于“经济事务”，而在如医疗和社会保险（以下简称社保）等核心公共服务方面还存在着重要缺口。根据国际货币基金组织（IMF）的《政府财政统计》，2008 年中国总的政府支出达到了 GDP 的 25.7%^①。如表 3-1 所示，中国用于社保和医疗的公共支出占 GDP 的比例远远低于经济合作与发展组织（OECD，以下简称经合组织）国家和中高收入国家的平均水平。如果把社保和医疗支出排除在外，中国其余的非再分配性政府支出水平已

表 3-1 政府支出规模和构成的跨国比较（按占 GDP 百分比计）

占 GDP 比例*	高收入国家	中等收入国家		中国
	OECD	中高收入	中低收入	
总支出	41.6	33.1	36.1	25.7
一般公共服务	5.6	5.6	5.5	2.9
国防	1.6	1.5	2.2	1.3
公共秩序和安全	1.6	2.0	2.6	1.3
经济事务	4.2	5.3	6.1	7.9
环境保护	0.7	0.5	0.3	0.5
住房和社区设施	0.8	1.2	3.0	1.9
医疗卫生	6.3	3.3	3.1	1.0
娱乐、文化和宗教	1.2	0.8	1.0	0.5
教育	5.4	3.9	5.4	3.7
社会保障**	15.2	9.0	6.9	4.7
备注：除社会保障和医疗以外的总支出	20.1	20.8	26.2	20.0

数据来源：GFS, WDI 及世界银行工作人员估算。

* 中国的数据为 2008 年数据，其他国家均为 2007 年数据。

** 中国的社会保障支出中既包括养老基金支出，也包括医疗保险支出。加上从一般预算列支的医疗支出，2008 年政府总的医疗卫生支出达到 GDP 的 2.5% 左右。

① 2008 年，人们通常提及的政府一般预算支出规模占 GDP 的比重为 19.9%（2010 年则是 22.5%）。IMF《政府财政统计》的数据口径较宽，包括了部分政府基金和社保基金的支出。和其他国家一样，中国的这类基金独立于政府的一般预算。中国政府已经把这些基金纳入预算管理体系，有时在某些单项支出的统计中也包括部分基金支出。这类基金的预算周期正逐渐与核心预算的周期趋向一致，有些还逐渐被纳入一般预算。

经与经合组织国家相当。这反映出中国政府在经济活动中发挥着重要作用，包括向公司提供补贴和进行基础设施投资等。基础设施投资的另一部分资金来源于土地出让收入，这部分资金未包括在上述总的政府支出里（这是符合国际通行做法的），但受到预算监管。还有很大一部分基础设施投资是通过地方的城市开发投资公司（以下简称城投公司）（UDICs）的贷款进行的，而城投公司的活动从定义上讲不纳入预算。如果把这部分支出也加上，那么 2008 年政府支出就增加到 GDP 的 30% 左右^①。虽说在国家发展的“追赶”阶段政府在资源分配中发挥积极作用是恰当的，但随着中国进入更高级的发展阶段，政府应该专注于其核心职能——提供公共服务。

在财政收入方面，已开展的一系列改革解决了原有的很多扭曲。这些改革措施包括统一内外资企业所得税、把增值税从生产型转变为消费型、降低进口关税、提高个税起征点和开征燃油税等。

财政收入的改善使政府可以增加支出不损害宏观稳定。一般预算收入占 GDP 的比例从 20 世纪 90 年代中期的不到 10% 提高

到现在的约 20%。政府还征收占 GDP 的 2% 的“政府性基金（不含土地出让收入）”以及占 GDP 的 4% 的社保缴费。此外，地方政府还通过土地出让和城投公司贷款获得大量收入。这些收入主要被用于土地开发和基础设施投资^②。这使得财政赤字规模较小，公开报告的政府债务也较低，也使政府有更充裕的财政能力用于有效缓解最近全球金融危机所带来的冲击。

1994 年财税体制改革使中央对财政收入的控制加强，从而增强了中央政府进行收入再分配的能力，增加了对贫困地区的转移支付。来自中央的净转移支付在地方政府财政收入中的份额日趋增大（见表 3-2）。在各种转移支付中，用于促进财力均等化的一般性转移支付和专项转移支付（针对特定的优先发展领域）近年都持续增长，使“过渡性转移支付”得以逐步下降，这是值得欢迎的。从省级来看，这类转移支付大大降低甚至消除了各省的人均政府支出与当地经济发展水平之间的相关性。各省的人均政府支出差异基本上可以由影响公共服务成本的因素来解释，如当地平均工资水平和人口密度等。

表 3-2 地方政府财政

	1996 年		2001 年		2008 年		2009 年	
	10 亿元	%	10 亿元	%	10 亿元	%	10 亿元	%
预算支出	578.6	100	1313.5	100	4924.8	100	6104.4	100
预算收入	374.7	64.8	780.3	59.4	2865.0	58.2	3260.3	53.4
来自中央的净转移支付	211.9	36.6	541.1	41.2	2204.4	44.8	2856.4	46.8
其中：一般性转移支付	15.9	2.7	121.5	9.3	874.6	17.8	1131.7	18.5
专项转移支付	48.9	8.5	223.7	17.0	996.7	20.2	1236.0	20.2

数据来源：财政部及世界银行工作人员计算。

^① 到 2010 年，这一比例已升至 35%。

^② 根据财政部的统计数据（2011），2010 年国有土地使用权出让总收入增加到了 2.9 万亿元人民币，相当于 GDP 的 7.3%。这些收入的很大一部分用于对拆迁居民的补偿，因此土地出让的净收入要低于这个水平，不过仍然相当可观。

最后，通过一系列加强公共财政管理的措施，公共支出效率也得到了改善。预算外收费已经基本被取消或已纳入预算管理。和其他很多国家一样，虽然社保缴费和土地及其他政府资产的出让租赁收入被纳入各种不同的基金，它们也同样受到类似于预算的管理，同时人们对公共财政的了解也更为综合和全面^①。国企分红已经开始增加，它们被纳入单独的国有资本经营预算，分红收入正在逐渐用于一般预算支出。单一国库账户基本上已在中央和省级建立，正在向下级政府推开，为加强对预算执行的监督和控制打下了基础。政府会计制度的改革及政府收支分类改革也为提高政府透明度打下了一定基础。绩效评估已在一些项目中进行试点。

加强中国财政体系：面临的挑战和政策选择

中国的长期愿景及最近的改革进展为今后 20 年的财政改革指出了明确的方向。事实上，中国的决策者对改革的方向有清醒认识，一些改革措施已纳入“十二五”规划中。这一节从上文提到的五个方面分别阐述中国所面临的巨大挑战，同时也通过国际比较和借鉴其他国家的做法，提出适用于中国的政策建议和政策工具。

调整政府支出结构

政府各类支出占 GDP 比例的跨国比较

^① 2004 年，财政部发布了政府基金目录，规定政府机构不得对目录以外的项目收费。2010 年，国务院开始试行社会保险基金预算。这项预算最初包括了五种社会保险基金：企业职工基本养老保险、失业保险、城镇职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险。最终目标是要将其他社保基金也纳入全国预算。《政府性基金管理暂行办法》规定，自 2011 年起政府性基金全额纳入财政预算，并报人民代表大会审查批准。

如图 3-1 所示：

随着中国向高收入国家迈进，发展面临的挑战在发生变化，政府支出结构需作出相应调整。最值得注意的是，政府要提供社会保障和基本公共服务，改善人力资本，扩大发展机会，这些都需要在医疗、社会保障和环境保护等领域增加支出。如表 3-1 所示，中国的社会保障和医疗支出占 GDP 的比例大大低于经合组织国家和中高收入国家的平均水平，而在教育方面的支出差距相对较小。虽然中国报告的环保支出看来与经合组织国家和中高收入国家水平相当，但由于在环境领域欠账较多，同时又面临很多新挑战，今后需要继续增加环保方面的支出。

高收入国家的各种支出在 GDP 中所占比重并没有一个统一模式，尤其是在社会保障和环境保护方面各国差异很大。一般来说，高收入国家这些方面的支出高于中等收入国家，但高收入国家之间也有很大差别。图 3-1 将中国在四个领域支出的 GDP 占比与经合组织国家和俄罗斯作了比较。例如，瑞士的医疗支出占 GDP 比重为 4.1%，而冰岛为 7.9%；美国的社会保障支出占比为 7%，丹麦和法国则超过 20%。这些项目的总体成本将在很大程度上取决于保障水平和项目的设计，而这根本上来说是各国的政治选择。而且，考虑到很多发达国家现在面临的财政问题，不应当将中国与它们当前的这种支出水平作机械的比较。

以这些国际基准作为参照，中国可以考虑在医疗卫生方面增加 GDP 的 2%~3% 的

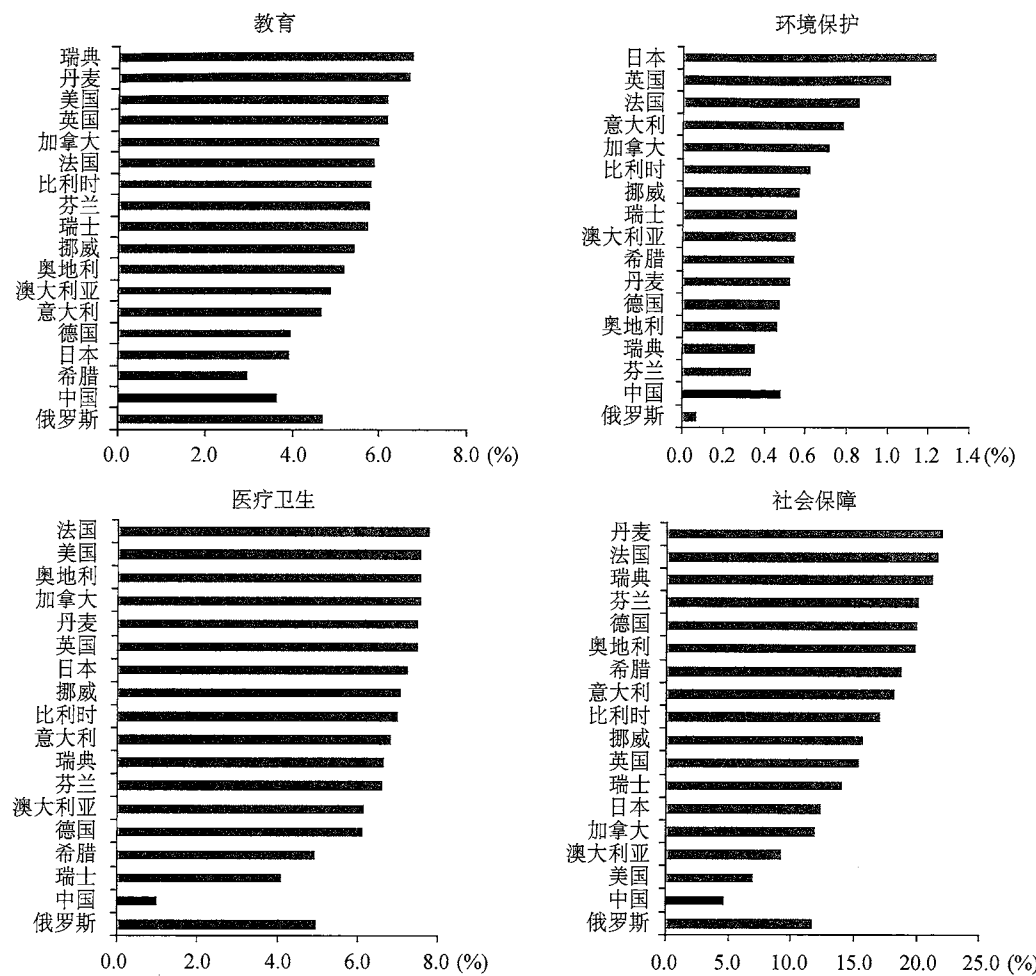


图 3-1 政府各类支出占 GDP 比例的跨国比较

资料来源：《政府财政统计》(2007、2009 年) 及工作人员估算。

支出，在教育方面增加 GDP 的 1.5% 的支出，再增加 GDP 的 3% ~ 4% 用于支持基本养老，并逐渐补偿养老金的历史遗留成本。这些项目加总起来，意味着需要额外增加约合 GDP 的 7% ~ 8% 的财政支出。此外，今后中国还需要将更多资源用于其迅速增长的基础设施资产的运营和维护。

虽然长期来说基础设施投资应该减少，但这方面及其他支出的重新分配不一定遵循线性的变化趋势。在短期至中期，城市化还

会继续快速发展；国内市场也会进一步融合，这可能需要更多的基础设施投资。居民收入的继续增加也会相应地提高基础设施投资的财务回报率和经济回报率，因此这些投资也是合理的。从中长期来看，随着大量基础设施的建成，更多基础设施资产的边际回报率可能会开始下降。到那时，政府的投资活动就应该较为迅速地减少，降到高收入国家的水平，留下更多财政资源用于其他活动。

公共投资的结构也需要调整，以满足日益出现的新需求。面临的挑战是如何选择那些真正解决当前面临的瓶颈的项目。随着经济的发展，中国所面临的发展瓶颈也在变化。从空间角度来看，没有哪个经济体的各个地区能够完全平等地发展，增长的支柱往往是城市 (World Bank, 2009d)。就中国来说，Luo (2005) 发现对湖北和四川等内陆地区进行基础设施投资有助于缩小区域差距，而不会牺牲经济增长率。因此，从推动增长的角度来看，更多的公共投资应当放在

城市和特定区域。

无论如何，政府需要重新确定它的职能，并根据国家的发展目标调整支出结构。在中国过去 30 年的发展过程中，政府的作用发生了重大变化，今后也应当不断调整。一旦明确了政府作用，就需要对如何调整当前的支出结构达成共识并开始实施，在这个过程中还要充分考虑中国政府的具体组织安排。启动这一进程的一个方式就是进行职能审议 (见专栏 3-1)。

专栏 3-1 职能审议——设计提高政府效率改革的工具

职能审议提供了一个灵活、由问题主导、基于证据的框架，可帮助各级公共部门机构找出影响其绩效的关键制约因素，分析各个机构所发挥的职能，评价它们的价值，同时听取对机构改革和程序变革的建议，以促进提供更有效的公共服务。职能审议通常从两个方面来评估现在的支出项目：效率 (efficiency) 和效果 (effectiveness)。某些时候审议的重点是政策和项目层面的有效性，而另一些时候重点是组织层面的效率，也有可能对两个方面同时加以考察。

很多国家都使用过职能审议。加拿大 1994 年进行的项目审议建立了以总理为首的专门委员会。该委员会确定了基于绩效的指南，并通过审议实现了支出的大幅削减 (联邦政府各部门预算平均削减了 21.5%)。新西兰成立了专家小组对政府部门进行了自上而下的审议，政府职能部门并不参加。审议结果是对很多部门进行重组，从而将公共部门的规模缩小了 50%。在拉脱维亚，1999 年对农业部进行的职能审议发现该部承担了 161 项不同职能，确定其中 9 项应当民营化，40 项需要改革理顺，12 项需转到其他部门。审议之后，这些建议很快得到实施。

关于职能审议的文献指出，审议要取得成功主要靠以下因素。(1) 这种审议要确立总体目标，但不应在事前就指明如何实现这些目标。(2) 要将职能审议与预算程序相结合，这样才能确保在预算周期的恰当时机提出合理建议。(3) 经合组织国家能够成功进行职能审议的一个原因是它们的各个机构和项目享有较为灵活的法律授权，有关部委可以自主调整自身的结构和服务。(4) 如果缺乏有力的政治领导和/或相关职能部委的配合支持，这种审议就难以成功。(5) 这种审议在情况非常迫切时，如面临财政危机，往往更容易获得公众的支持。

资料来源：世界银行 (2009)。

未来 20 年的结构性改革

税收和其他财政收入来源方面的进一步改革

为实现 2030 年愿景，中国需要对其财政收入政策进行调整，以便获得充足的预算收入，以满足各项公共支出需求；减少损害效率的各种扭曲；推动社会和环境目标的实现。其面临的主要挑战和机会集中在以下三个领域^①。

首先，存在一些很有潜力的作法，它们既可以扩大收入，又有助于上述三个目标的实现。这类措施集中在四个领域，两个属中央层面，另两个在地方层面。近期增加财政收入最重要的来源是增加国企分红，并将其完全纳入政府一般预算。这将促使国有企业提高投资效率，同时增加政府财政收入^②。如果国有企业将一半利润上缴财政——这是发达国家普遍采用的比例——可以增加一些财政收入。在近期和中期，可以提高对能源（碳）、水、自然资源和污染的税费，这将

鼓励对资源的更有效利用，改善环境，同时还能带来大量财政收入^③。例如，据 Stern (2011) 估算，即使是按较低标准对碳排放征收碳税（如每吨二氧化碳排放为 20 美元），也可以带来相当于 GDP 的 2%~3% 的税收。此外，扩大机动车使用税、停车费（作为近期就可采取的措施）和拥堵费（作为更远期的措施）将有助于建设更高效、宜居的城市，同时也有利于保护环境。上海进行的机动车税试点、新加坡和英国等在拥堵费方面的国际经验都可以成为有益的借鉴。最后，如后面关于土地政策的章节详细谈到的，可以对居民住宅征收房产税，这样有助于土地的更有效利用，同时减少城市的无序扩张。不过，房产税尽管很有前途，但要真正成为重要的财政收入来源还需要较长一段时间，现在世界上很少有发展中国家的房产税收入超过 GDP 的 1%（Bahl, 2009）。

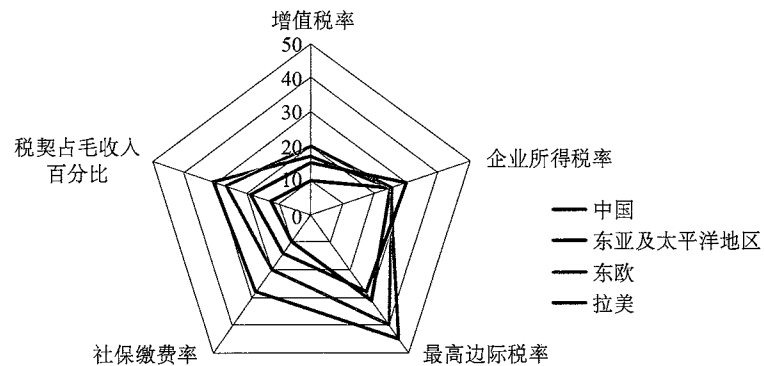


图 3-2 税收领域跨国比较

数据来源：《财政改革与经济治理》(2011)。

① 其他财政收入方面的重要改革包括继续扩大和改革增值税，以及改革公路收费。这两项改革都有助于使经济增长更多来自内需和服务业发展。如果把服务业的营业税转为增值税，不仅可以降低税负，而且也能提高服务业的竞争力，推动外包业务的发展和服务业的专业化。

② 世界银行 (2010a) 对国企分红政策和相关国际经验进行了详细讨论。

③ 其中好几个税种有助于解决负外部性问题。与其他很多税种不同的是，如果不只从 GDP 的角度，而是从更全面的角度来看，这类税收没有负面作用，因为它们是让价格更好地反映经济活动的真实边际成本，包括环境损害成本。

其次，改革对劳动所得的征税既有助于提高效率，也可以缓解经济失衡。图 3-2 提供了主要商品和服务税、企业所得税和劳动所得税税率的国际比较。图中显示，在货物税率及企业所得税率方面，中国与西欧和拉美国家的平均水平相差不大，但在工薪税的边际税率方面，中国远远高于国际通行水平。不管按什么标准来看，中国个人所得税的最高边际税率（45%）、养老保险缴费率（社会平均工资的 28%）以及总的工薪税税楔都是很高的^①。这样就减少了对劳动力的正式需求，工资在 GDP 中所占份额较低，加剧了不平等，也不利于刺激消费。尽管税率很高，但由于对低收入者免收个人所得税，

中国从个人所得税中所征得的收入却非常少。《财政改革和经济治理》(2011) 显示，中国的个人所得税收入只有 GDP 的 1% 左右，而高收入国家平均为 5.85%^②。中国的个人所得税对不同类型的收入实现不同税率，造成了进一步的扭曲和不公平。在超过个税起征点之后，个人所得税的税率即具有高度的累进性（影响了人力资本的积累），而各种社保缴费不仅费率高，而且具有累退性，加剧了扭曲，并使收入很高和很低的人都逃避这些缴费。因为社保缴费覆盖率低，税基较窄，劳动报酬中非现金收入占比高，同时非正式就业比例很大，所以尽管费率很高，但政府获得的社保缴费收入却比较少（见图 3-3）。

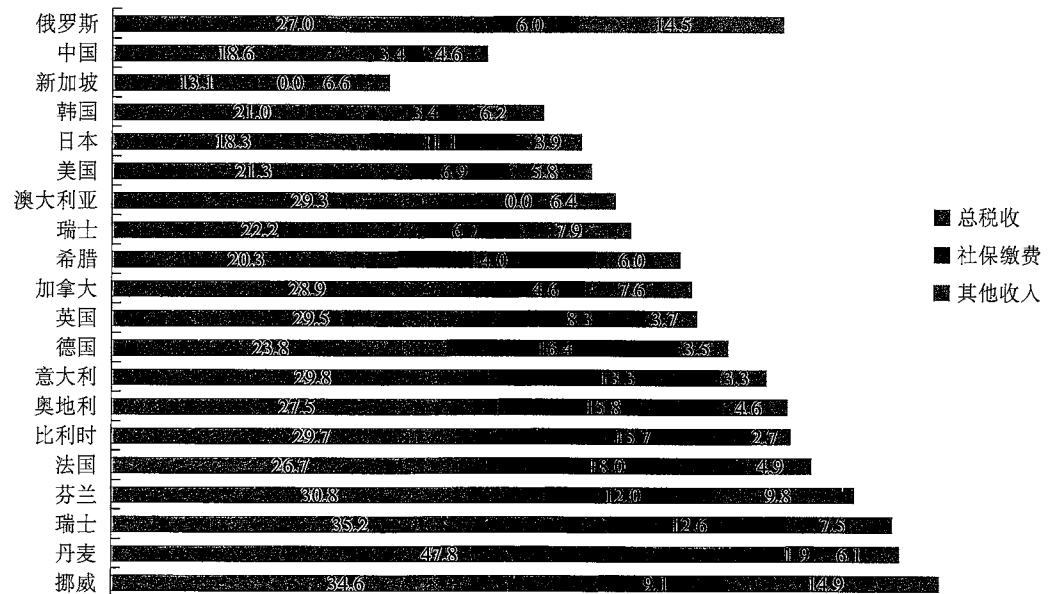


图 3-3 政府支出的跨国比较

数据来源：GFS (2011)，国际货币基金组织；员工计算。

① 数据来自《财政改革和经济治理》(2011)。这里只包括了个人所得税和养老保险缴费。如果把医疗保险和住房公积金也包括在内，中国的劳动征税税楔还要更高。

② 中国个人所得税的“财政收入生产率”——以所得税收入占 GDP 之比除以个税税率的加权平均来衡量——只有全球平均水平的 15%，高收入国家的 11%。

对劳动所得税进行改革，可以分步实施。近期来说，完全可以把失业保险的缴费比例降低 1 个百分点。在中期，可以对个人所得税进行整合，把各种来源的收入（包括资本收益）综合起来，减少税收减免以扩大税基，同时降低边际税率，简化税制结构。如果前面两项措施的效果大于最后一项，同时加强征缴力度，那么改革可能在中期内将个税收入增加大约相当于 GDP 的 1% 的数量，在更远的将来增加的规模可达到 GDP 的 2%。远期来看，中国的社保缴费可以降低平均费率，同时采取措施解决由于最低缴费水平过高而造成的累退性问题，可能还需要辅以其他改革来缓解这样做对相关社保基金的财务影响。在这个方面，可以考虑把养老保险体系中的“历史欠账”单独分离出来，从一般财政收入中拿出资金支付这部分养老金。

再次，改革与土地相关的税收制度，减少土地、房产交易环节的财政收入，增加现代的房地产税。本报告后面会更为详细地谈到，中国的地方政府从国有土地使用权出让和房地产交易环节获得了大量收入。由于房地产市场的价格和交易量具有很大的波动性，这类收入不能作为基本公共服务的可靠资金来源，同时给财政的可持续性带来风险。此外，土地开发中地方官员面临一些扭曲的激励，导致土地使用的低效率、腐败、征地过程中滥用政府权力等诸多问题。不管怎样，征地补偿的任何改革都会减少地方政府的土地出让收入，他们将不得不寻找新的财源来为政府运作提供资金。如下文所述，将房地产税扩大到居民住宅是在远期解决这

一问题的一个潜在方案。

此外，还需进一步改革增值税、企业所得税和消费税。这些改革将有助于实现经济的再平衡——使增长更多由内需和服务业驱动。把服务业的营业税改为增值税不仅可以降低税负，而且有助于改善服务业的竞争力，推动服务专业化。中国当前以注册地为依据的企业所得税制度使贫困省份损失了很大一部分财政收入，因为公司总部通常是设在富裕省份。这种安排也导致了地方政府之间的税收竞争和以邻为壑的政策。在中期，虽然增值税、企业所得税和消费税仍然可以按居住地或企业注册地征缴，但税收收入可以根据登记人口、消费或增加值在多个地点之间进行再分配（许善达，2006）。

保持财政的可持续性

过去的财政改革和谨慎的宏观政策为中国提供了较大的财政空间。虽然不纳入预算的地方政府借款使总体公共债务的统计变得复杂，但根据国家审计署最近一份报告对地方政府债务的保守估计，到 2010 年底，所有的公共债务加在一起，约相当于 GDP 的 44%^①。

中国还享有保持甚至扩大财政空间的若干有利因素。中国经济的巨大增长潜力为财政收入的进一步增长和债务动态的有利变化创造了基础。中国政府控制着很多资产，包括国企股份和土地，这都代表着将来的潜在收入。中国的储蓄率很高，同时又有投资级的主权风险评级，这意味着中国借贷的成本

相对较低。由于存在这些因素，中国原则上来说可以保持更高的财政赤字水平，每年赤字可以达到 GDP 的 3%~4%。

与此同时，中国保持财政稳定也面临新的重大压力。人们对社会和环境问题的日益重视、人口的迅速老龄化，以及城市化的进一步发展都会带来更大的支出压力。如上文谈到的，仅仅是把各项社会支出提高到高收入国家的低端水平这一条，就需要额外支出 GDP 的 7%~8%。如果不降低其他项目的支出，中国的财政支出总额将会达到 GDP 的 40%。正如当前某些高收入国家的主权债务危机所显示的那样，要维持这么高的支出水平可能会损害经济的快速增长。如果在显然不可行的情况下硬要维持高支出，就会危及宏观稳定，而且要把现在的隐性债务（如地方融资平台贷款）转变为显性政府债务，也可能给公共财政带来更大压力。与此同时，经济增长的放缓意味着财政总收入的潜在增长率与以前相比会有所下降，而政府同时还面临着通过减税来增加居民可支配收入、推动经济结构调整的压力。

应对保持财政稳定、保持经济较快增长和解决社会、环境方面的不平衡，这三项挑战意味着需要作出一些困难的权衡和抉择。即使是在高收入国家，各国处理这些压力的方式也各不相同，主要是根据各国的具体情况和偏好作出选择。如果中国不想把政府支出规模（政府支出的跨国比较见图 3-3）扩大到经合组织国家的平均水平，那么就需要削减某些支出。近期可采取的措施包括减少对企业的资本转移和其他补贴、精简机构、裁减人员、限制三公消费。随着时间推移，先期公共投资项

目的初始目标基本实现，就可以逐步减少投资规模。考虑到中国的财政空间较大，而且还有很多潜在的收入来源，今后很大一部分收入可以来自上面提到的那些税种的扩大。如果能同时进行改革提高政府效率，包括通过前面介绍的政府机构职能审议等，那么在各类支出之间作取舍的压力就会相对减轻。

具体来说，在增强财政可持续性方面，中国可以建立一个宏观财政框架（通常由中期预算计划和动态的债务可持续性分析组成），并将其与经济和社会发展的五年规划联系起来。中央和地方都可以采用这种工具，以确保公共支出符合国家发展战略和收入约束。首先，这将反映当前的税收和支出政策对未来的预算和融资需求的影响。其次，这可以暴露各种财政风险，如或有债务转为实际债务、外来冲击对经济增长的影响等。再次，这有助于评估政府在当前和将来履行财政义务的能力。如果分析显示在预测的时间段内债务将突破上限，那么政府就需要相应调整有关计划。

将地方政府借贷纳入预算也会有助于加强财政的可持续性。现在，虽然地方政府必须经国务院批准才能正式借贷，但他们可以通过城投公司等融资平台绕过这一限制。根据国家审计署的报告，地方政府债务的总规模已经相当于 GDP 的 26%。这类间接借贷为大型基础设施提供融资，支持了工业化和城市化发展。在今后中国的城市化进程中，需要继续对城市交通、地铁、电力、供水、污水处理等公用事业进行大量投资，债务融资仍将是重要的融资手段。但是，当前这种间接借贷由于缺乏透明度和监管，为财政可持续性和银行资产质量带来了风险。按理

^① 这包括了 6.75 万亿元人民币的国债和 10.7 万亿元地方政府债务（国家审计署的数据）。在所有的地方政府债务中，62.6% 为显性负债，21.8% 为或有负债（贷款担保），而对其余的 15.6%，地方政府只负有有限的救助责任。

说，通过城投公司进行的借贷应当用于可带来收入的项目，它所产生的收入可以偿还贷款，但事实上这类贷款中有一部分看来是用于其他目的。这类准财政融资也使公共收支的真实规模和构成变得模糊不清。由于不能对公共支出进行统一规划、实施和监测，这也会导致公共资金的使用效率低下和分配不尽合理。

允许地方政府进入金融市场可以产生重要的益处。让以债务融资方式建设的基础设施的经济生命周期与债务期限相匹配是公共政策中一个较好做法，因为这些基础设施的成本将由投资项目的受益人来支付。活跃的二级市场将使地方政府受到市场纪律和信息披露要求的制约，因此有助于提高财政透明度、加强预算和财务管理，并改善政府治

理。如果形成竞争性的地方政府信用市场，有很多买方、卖方和各种金融产品——比如债券和贷款相竞争，将有助于加强金融市场的多样化，降低政府借贷成本。

今后，中央政府需要建立必要的制度和法律框架，既使地方政府举债发挥其益处，又要防范它带来的风险。美国 200 多年地方政府基础设施建设的融资经验表明，如果有良好的监管框架，地方政府债务融资是可行的。中国政府最近对地方政府债务的清理，向量化所有地方政府及其附属机构债务、加强透明度迈出了重要一步，并为今后采取进一步措施打下了良好基础。本报告的专栏 3-2 以 Liu (2010) 和 Liu and Pradelli (2011) 为基础，讨论了地方政府债务监管框架应包含的主要内容。

专栏 3-2

地方政府债务的指导性监管框架

地方政府债务监管框架的核心内容包括事前的监管和事后的破产清算制度。在中国，完整的监管框架还应该包括对城投公司债务的严格监管。

事前监管。监管框架应事先列明各种规则，包括地方政府借款的目的（例如，长期借款仅限于公共资本性投资）、允许发行的债务种类（例如，禁止外国金融产品）和债务发行程序等。中国可以先设立财政管理目标，重点关注偿债率（debt service ratio）、经常性预算平衡，以及担保限额等，然后再通过财政可持续性评估设定适应中国国情的限额，而后者需要更多的时间和投入。财政透明度应该成为地方政府和城投公司进入资本市场的先决条件，还可以要求任何希望进入资本市场的地方政府或城投公司由著名的评级机构进行信用评估。这将使得只有那些采取了财政透明度和预算改革的地方政府可以获准进入市场。

事后破产清算制度。国际经验证明，无条件地对地方政府及其实体机构进行救助会带来道德风险，鼓励作为借款方的地方政府采取不负责任的财政行为和贷款方不顾风险的发放贷款。在短期内，中国可以制定两类监控地方政府的指标：一类指标测算财政的恶化程度，另外一类评估财政破产的风险。关键在于尽早进行监控和干预，防止地方政府财政恶化到破产的地步。从长远来看，可以制定更加系统的破产清算制度，包括债务重组的规则和处理索赔的优先次序。

对城市开发投资公司的监管。作为事前监管的一部分，城投公司的长期借款必须用于公共资本性投资，需要确定运营性收入与债务偿还金额的比率限制，并对将资产用于抵押担保作出相应规定。地方政府为城投公司借款提供担保可以发挥有效的作用，但必须遵循明确的规则，例如，政府提供的担保总额不得超过地方政府收入的某个百分比，任何一家城投公司作为借款方获得的担保不得超过地方政府全部担保金额的某个百分比等。美国对于地方性的特殊目的机构（SPVs）的监管经验可以为中国提供有益的参考。

为预防和降低财政风险，中国可以允许城投公司发行收益债券（revenue bonds）并制定相关监管框架。与普通责任债券（general obligation bonds）不同，收益债券是有保障的，其投资的项目所产生的收入流被用来偿还本息。收益债券可以加强融资的自我可持续性，使市场在债务上限的强制执行、风险定价，以及还债期限与资产经济寿命的匹配等方面发挥核心作用。美国 30 万亿美元的地方政府债务中，收益债券约占 2/3。

收益债券的发展需要配套改革的支持，包括公司治理改革、针对服务定价的监管框架、标准化的报告制度，以及审计和市场披露要求等。它要求通过信用评级体系来评估借款人的偿债能力，分析其财务状况，还必须对城投公司建立硬预算约束。

可以分步骤地逐渐放开地方政府的直接借款，先从财政收入能力最强、财政体制改革最为成熟的地方开始。财力较弱的地方可能在开始时更多依靠中央的转移支付。中央可以确定一套明晰的法规，确定地方政府需要满足何种条件才可举债。对城投公司贷款可以以公司治理改革，以及明确它与地方政府的财务关系等作为先决条件。对城投公司和地方政府进行信用评级，同时对前者的财务账户和后者的财政账户进行审计是从金融市场举债的先决条件。对那些被允许从金融市场借贷的地方政府和城投公司要建立硬预算约束，不能指望中央政府的支持。中央政府必须向市场发出一个可信的“不救助”（“no bail-out”）信号，不仅要通过法规的形式确立下来，还要通过实际行动来表明。

进一步改革政府间财政关系

2030 年建成高收入的和谐社会，要求进一步对中国的地方财政和政府间财政关系进行一系列的复杂改革。要实现这一改革议程，面临的关键挑战是财政收入与支出责任不匹配，以及支出责任的过度分散，很多在高收入国家通常是由更高层级政府承担的支出责任和提供的服务在中国是由基层地方政府负责。以下四个领域的改革尤为重要：（1）完成从五级政府到三级政府的转变；（2）上收部分政府职能；（3）中央政府需正式介入省以下政府间的财政收入分配；（4）赋予地方政府一定的税权，扩大收入来源。

要完成从五级（预算）政府到三级政府的转变。这是精简政府规模、改善政府服务效率和加强县级政府财力的关键一步。到

目前为止，已经有 27 个省、900 个县推行了这种财政管理体系^①。由于来自省政府的直接转移支付增加（绕过了省与县之间的地市一级），而且省政府对县级政府财政的监督加强，大多数县级政府的财力有所改善，下一步很自然地应该逐渐将这项改革扩展到全国。虽然这方面没有太多国际经验可以遵循，但中国自己的试点经验表明改革加强了县级政府的财力，降低了政府的总体行政成本，也改善了公共服务的提供。改革过程中应当注意避免过渡期公共服务衔接不上之类的问题。

为促进效率和公平、加强国内市场一体化，可以考虑将某些支出责任上收到上级政府。关于由哪一级政府承担支出责任，有两种观点。按照经济学文献的观点，每项政府职能要由与这项职能的成本收益最为匹配的

那一级政府来承担，而根据“自下而上”原则（subsidiarity principle），每项职能应当分到尽可能低层次的政府（Dollar and Hofman, 2006）。对这些说法当然可以作出一些不同的具体诠释，实践当中各国对政府职能的分配方式也多种多样。如表 3-3 所示，与经合组织国家和中等收入国家相比，中国在支出方面的分权程度更高。对某些支出，中国各级政府职能的划分既不符合有关理论，也不同于其他国家的作法。在大多数国家，收入维持（养老、残疾和失业保险）是中央政府的任务。这样做是有其道理的，因为这可以减少地方性的风险，也有助于劳动力的全国流动和劳动参与率的提高。对中国来说，这样做也会有一种均等化效果——因为一些沿海省份由于有大量的外来务工者，就业人口与退休人口的比率相对较高。

表 3-3 省以下地方政府在政府收支总额中的比重 单位：%

	发展中国家	经合组织国家	转型国家	中国
省以下地方政府占政府税收收入的比重	9.27	19.13	16.59	34.2
省以下地方政府占政府支出总额的比重	13.78	32.41	26.12	59.3

来源：Dollar and Hofman (2006)，工作人员计算。

中国中央政府可以考虑更正式地直接介入省级以下政府财政关系。由于 1994 年的分税安排没有延伸至省级以下，省级以下政府的财力差距依然很大，而省级以下政府承担了所有公共支出的 50% 以上。2005 年，省级政府的财政收入为地方财政总收入的 25%，市级占了 1/3，而提供服务最多的县级政府只占其余的 43%。省级以下的财政安排仍然由各省自行决定，因此导致了不

同省份之间差别很大。例如，山东省级财政收入在山东省总收入中的占比只有 14%，而有些省份要高得多；在浙江，县级政府在地方财政收入中所占份额为 60%^②，有些省份这一数值却很低。一般来说，较高层的政府获取的财政收入份额高于其支出责任，这样就使低层政府（县及县以下）处于最为严重的收支不平衡状态。

① 来源：财政部《2010 年中央政府决算报告》。

② 三个直辖市（北京、上海、天津）的县级政府规模很小。

解决省级以下财力不平等的一个办法是对地方政府的支出自主权设定某些限制。要作出这种限制，首先要明确中国地方政府的定位。和其他单一制国家一样，中国的地方政府原则上是中央政府的代理人，但它们仍然有很大程度的自主权。在很多国家，中央政府通过法律确定地方政府可从事哪些活动，对这些活动设立一个清单（对地方政府的“越权”定义）。但即使地方政府被授予广泛自治（“一般权限”），中央政府仍可考虑至少明确哪些是地方政府必须行使的职能。

第二个办法是由中央政府介入省级以下政府的资源分配。中央至少可以确定各级政府的事权，并对省级以下政府之间的财力不均等程度设定上限。待明确了地方政府的事权后，应当给基层政府分配必要的财政收入，以确保它们可以拥有行使其职能所需的财力。在这个过程中，中央可以要求各省对省以下地方政府的收入分配和转移支付保持一定程度的统一。或者，中央可以要求省政府达到一定的具体指标——如每个学生的最低教育支出，或是某种程度的财力均等化。

除上面提到的房地产税以外，还可以赋予地方政府一定税权，增加其自有收入来源。各地发展水平的巨大差距意味着税收分配需要有一定的灵活性，中国可以考虑让相对发达的城市自行开辟新的收入来源。这样可以给中央留出更多财力用于对贫困地区的转移支付，同时也有助于将更多地方财政收支纳入预算内。此外，这样也可以使地方政府从单纯追求增长速度和投资转向一种更为平衡的增长战略，从而有益于减少城乡差异（下面土地政策一章将讨论这一问题）。最后，这样做还可以改善对政府的问责，因为

地方公共服务若由本地税收支付，人们就会要求地方官员对此负责。一个好的地方税应该达到几个方面的标准：地方政府应该能自行确定税率——至少在一定范围内可以自定税率；税项应该是当地纳税人看得见的，规模足以支付很大一部分地方公共服务；同时税源不易于转移到本辖区以外。除了上面已经提到的房产税、机动车税和拥堵费等之外，还可以考虑征收地方个人所得税，将其附加在中央个税税率之上。不过，现在国家对个税的最高边际税率已经高达 45%，进一步提高的空间不大。因此，改革现有的个税结构、削减最高边际税率可能对提高地方财政收入自主权也是非常重要的。

进行制度改革，加强对各级政府的问责制和透明度

改善各级政府的财政信息、提高透明度会带来诸多好处。这可以提高经济效率，减少腐败，还有利于增强人们对政府的信任。过去在政府收支分类、国有资本经营预算，以及社保基金预算方面的改革为改善政府的自我管理奠定了良好基础。近期的下一步改革很自然地就应该是将信息向纳税人、研究机构 and 高等院校公开。公开的信息越多，就可以更好地开展政策分析和评估，推动公民积极参与政策讨论。这会使人们更容易接受政府最终作出的政策选择，也有助于提高人们对政府的信任。中长期可采取的措施包括使预算编制和预算执行更好地匹配，调整预算编制时间，充分考虑全国人大审议预算的会议时间，将财政的会计方法从现收现付制改为权责发生制，编制政府的金融资产和有形资产目录，最终编制政府的资产负债表。即将进行的预算法修订是将财政透明度和政

府间财政关系以法律形式确立下来的一个机会。

在加强问责制方面，尽管已经取得了一些进步，但仍然面临重大挑战。如果没有有效问责，政府间财政体系在提高效率和改善再分配方面能取得的成效将是有限的。考虑到中国的分权程度很高，一个关键问题就是加强地方政府对中央政府的责任。比如，如果地方政府不对执行结果负责，那么财力均等化、增加对贫困省份的转移支付可能导致更多资源被浪费，而不是用于改善对贫困人口的公共服务。为加强对地方政府的问责，中央可以考虑采取以下四个方面的措施：

首先，对事权划分的财政影响进行定期评估。不同地区之间的差异会变化，基本基础设施的质量会变化，重点投资领域会变化，地方政府的技术能力也会变化。中央政府必须保持灵活性，适时根据这些变化进行调整。在开展评估时，如果对事权进行结构调整，就有必要估算它今后 5~10 年的财政影响（以及必要的对策）。这是比简单的事权划分更大的一个问题。如果事权有所变化，那么可能也需要重新划分某些财政收入，重新分配转移支付。

其次，建立中期财政框架，监测地方政府的财政动态。中国的地方政府官员有一种将资源用于物质投资和“跃进”式发展的固有偏好。这种倾向可能造成政府债务的（隐性）过度扩张，从而造成中长期的财政紧张。降低这类风险的一个途径是要求地方政府制定中期财政计划，并对债务的发展进行动态评估。通过这个过程，可以测算任一

改革措施对财政的影响，也可以综合决定公共收入和支出政策。

再次，对地方官员的业绩进行综合考评。直到不久前，GDP 增速是对地方官员的考评中非常看重的因素。GDP 测量起来没什么困难，而且事实表明其对地方官员的这种问责也发挥了一定的积极作用。但现在国家将重点转向建设“和谐社会”，这就要求更重视如人口健康状况、教育、能效、环境质量等方面取得的成果。由于这些工作分别由各个职能部委负责，中央要想全面了解地方政府在实现这些多重目标方面取得的成效，并据此作出官员任用和财政方面的决定，就会比较困难。

最后，加强跨地区、跨部门协调。中国有不少的转移支付项目：有些是按地区分配的，有些是用于专门用途的专项资金——如农村教育转移支付。每一个转移支付项目都是单独管理，而且其分配没有系统性，往往是临时作决定。因此，需要确保各种转移支付项目结合起来能为区域发展提供坚实的基础，保持地区之间的平衡，同时还要符合国家发展战略。

为加强对地方政府提供公共服务的问责，中国可以考虑进行一个大胆改革，建立国务院直属的预算委员会，同时把对地方政府（包括上述四个方面的职能在内）的评估和监测纳入一个单一机构。包括日本和芬兰在内的很多国家都采取了这种做法，这个机构可以是一个单独的部（如日本的总务省），也可以是现有某个部委（如芬兰的财政部）下设的一个部门。

第四章

企业部门改革



企业部门与中国的 2030 年愿景

一个富有活力和效率日益提高的企业部门是未来 20 年中国能否持续保持经济较快增长、保持企业创新能力和国际竞争力的关键。一个富有活力的企业部门将会通过其不断提高的生产率和较高的资本回报率持续吸引较多的投资，从而支持经济增长。如果能同时形成一个有利于中小企业、服务业和劳动密集型企业的营商环境，将有助于中国实现其建立创新型和谐社会的目标。

如果能够采取成功的改革措施并实现企业部门的结构性转变，到 2030 年中国的企业部门将和现在大为不同。到那时，在几乎所有的产业中，各种规模和各种所有制性质的企业同时存在，它们都面临由市场决定的相同生产要素和投入品价格，并在公平的基础上进行竞争。很多部门通过市场机制已经进行了有效的整合。届时，进入某些“自然垄断”的行业可能仍会受到限制，但在这些行业中的主导企业（不管是国有或民

营）都被置于政府的有效监管之下。大企业——包括数量比现在大大减少的国有企业在内，将实行现代公司治理结构，由专业的董事会对关键的战略问题作出决策。在国内外的激烈竞争环境中，中国的企业将更具竞争力，并在全球市场上取得更大成功。政府制定政策、规章和进行监管的功能会有更好的分工，每个方面都由单独的机构领导，每个机构都有很强的能力、明确的职能和责任。到那时可能还会实施“产业政策”，但与现在的产业政策相比，那时的产业政策将更加突出重点，协调一致，更具可预见性，并且更加“尊重市场”。

未来，中国需要确定在经济活动中政府相对于市场和民营部门到底要发挥什么样的作用。尽管在近年来的金融危机中，中国政府对经济的强大干预发挥了积极作用，但从长期的经验来看，还是需要进一步减少政府对经济的干预。下文中将要谈到，中国的非国有企业比国企的生产率和利润率要高，也更有创新性。过去 10 年中中国所取得的令人瞩目的生产率增长主要来自制造业，而制造

业之所以实现生产率的大幅增长，很大程度上是由于它向民营部门开放，从而推动了竞争。为保持 GDP 较快增长，中国需要从当前受到保护的服务业和公用事业部门挖掘提高生产率的潜力。要做到这一点，一个办法就是沿用当年对制造业行之有效的模式：通过放松管制、对外开放和民营企业参与来鼓励竞争。此外，还需要改革政府与企业之间的关系，使不同规模、不同所有制形式的企业可以平等地获取各种资源和商业机会。

中国的企业部门——到 2010 年的主要发展

企业部门的重大改革为中国经济的高速增长奠定了基础。特别是 1995 ~ 2000 年第

九个五年计划（“九五计划”）期间所进行的大幅改革有力推动了非公经济的发展，提高了非公经济在国民经济中的地位。从 1998 年到 2010 年，规模以上工业企业（年销售额在 500 万元人民币以上）中，国有企业数量所占的比例从 39.2% 降至 4.5%；在全部工业资产中，国企所占份额从 68.8% 降至 42.4%；国企提供的就业占总就业的比例从 60.5% 降至 19.4%（见图 4-1）。1997 年，国企出口占中国出口总额的 57%，而到 2010 年已经降至 15%。现在，非公部门不仅是中国创造最多经济产出（约占 GDP 的 70%）和就业的部门，是最主要的增长引擎，而且也是创新最为活跃的经济部门。根据全国政协主席贾庆林的报告（2009），中国 65% 的专利和 75% 的技术创新都来自非公经济^①。

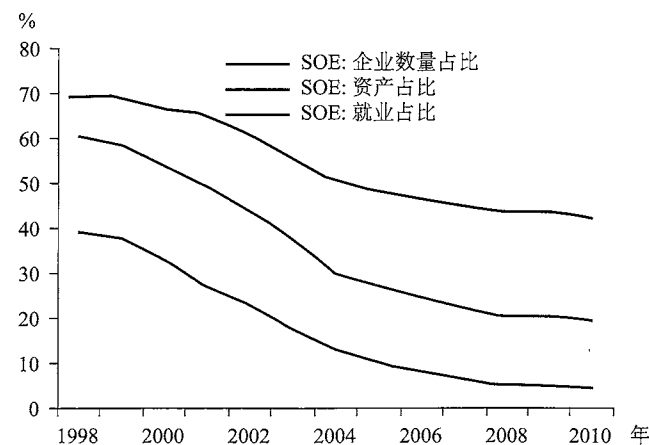


图 4-1 国有企业主要指标趋于下降

数据来源：各年中国统计年鉴。

“九五计划”期间所采取的“抓大放小”的指导原则造就了今天独特的产业结构。大多数中小企业已转为民营。面对国内市场一体化程度的不断提高和国内外市

^① 贾庆林：“在第三届全国非公有制经济人士优秀中国特色社会主义事业建设者表彰大会上的讲话”，《人民日报》，2009 年 11 月 7 日。

场的激烈竞争，这些企业已变得更富有活力和竞争力，目前已在诸多产业部门占据主导地位（Economist, 2011）。与此同时，那些处于所谓“经济命脉”的企业（主要是指在电力、石油、航空和通讯等行业中的大约 120 个大型的中央企业）仍被保留为国有企业，即便如此，这些企业也同样取得了很大进步。很多国企开展了公司制改革，进行了大幅重组（包括削减人员），并能够实现盈利。在一些行业中，国有企业之间的竞争加

强，民营企业的参与范围也有所扩大。2003 年，成立了国有资产监督管理委员会（SASAC），对大型央企进行监督，这为进一步改善这些企业的治理和投资规划打下了基础。

国有企业的盈利状况大有改善。它们的平均股本回报率（ROE）从 1996 年的 2.2% 跃升至 2007 年的 15.7%，不过到 2009 年又回落到 10.9%（见图 4-2）。

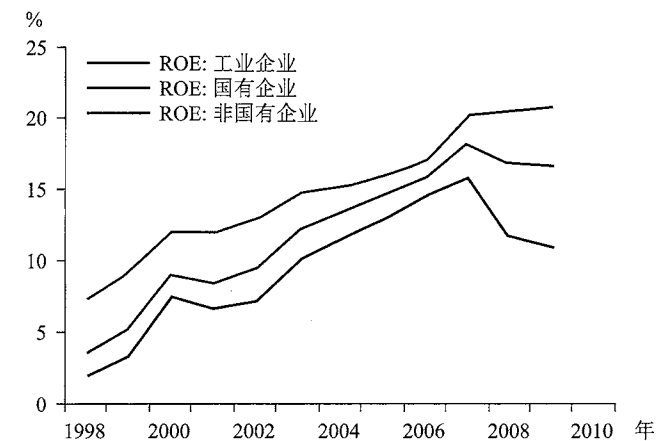


图 4-2 非国有企业的回报率已超过国有企业

然而，国企的平均利润率仍大大低于非国有企业（包括私企在内的）。1998 ~ 2007 年间，国企的股本回报率提高了 13.8%，而非国有企业的股本回报率提高了 12.8%（如图 4-2 所示），低于国企的增幅，但 2009 年非国企的平均股本回报率仍然比国企高出 9.9%。这里还需考虑的一个因素是，国企的很大一部分利润是来自几个垄断程度很高的产业，因为竞争有限而人为地推高了回报率，而且国企就整个部门来说都享受着较低的资

本、土地和自然资源价格^①。在那些国企主导地位较弱的行业，国企的利润状况一般来说较差，这说明非国企的真实优势比表面的统计数字还要大。尽管一些国有企业的财务表现部分受累于承担普遍性服务职责和国家对价格的控制，但很多其他研究都证实私企和其他非公企业的表现要优于国企。

竞争的扩大带来了生产率的快速提高（World Bank, 2009）。民营化和市场化改革

^① 例如，Ferri and Liu (2009) 发现即使是控制了企业的个体特征后，国企的债务成本还是大大低于非国企。据他们估算，如果国企的贷款利率与同类的私企相同，那么它们所应额外支付的利息支出，将会抵消掉他们在 2004 年和 2005 年（研究样本的最后两年）所有的利润。

未来 20 年的结构性改革

带来了大多数制造业部门的活跃竞争，那些由中小企业主导的部门尤其如此。在某些“战略”产业或“支柱产业”（航空、电讯等），通过对企业和运营商进行拆分和公司化改革，国企之间的竞争增强^①。中国的对外开放，尤其是 2001 年加入世界贸易组织，

引进了来自国外的竞争。最近采取的逐渐取消外商投资各种优惠政策的做法使中资和外资企业得以在平等的基础上进行竞争。由于这些原因，同时也由于中国是个大国，产业部门从整体上看，集中度还不高（专栏 4-1），这意味着单个企业之间的竞争还有很大的潜力。

专栏 4-1 中国大部分产业的集中度仍然较低

Sutherland and Ning (2008) 将中国产业集中度的演变与日本和韩国早期的发展进行了比较。虽然这种国际比较受到缺乏完全可比的数据的限制，但它还是能提供一些信息。他们援引 Amsden and Singh (1994)，指出日本所有产业最大的三个企业在产业总产量的占比 (C3) 的平均值 (未进行加权) 在 1937 年是 57.6%，1950 年为 53.5%，1962 年为 44.1%。在韩国，所有产业的 C3 平均值在 20 世纪 80 年代是 62.9%。对中国，两位作者计算了最大的四个企业的产量占比 (C4) 平均值，只有 23%。因此，中国的产业集中度大大低于早些时候的日本和韩国。

就单个产业来看，两位作者发现中国 2006 年 C4 超过 40% 的只有三个产业：石油和天然气开采；石油加工、炼焦和核燃料加工；发电供电和供热。这些产业只占研究覆盖的 37 个产业总销售额的 14.4%。在这 37 个产业中，只有 5 个产业的 C8 超过 40%。根据 C4、C8 这些虽然简单但常用的指标，中国的产业中只有很小的一部分——主要是传统的支柱产业——可以称得上非竞争性的。

OECD (2010) 也发现根据衡量产业集中度的常用标准，中国的产业集中度相对较低且呈下降趋势。这项调查使用赫芬达尔—赫希曼指数 (HHI)，对企业的分类则根据美国司法部的兼并准则确定。研究发现，在按四位数的产业部门分类中，可称为高度集中或较为集中的产业从 1998 年的 27% 降至 2007 年的 14%。这与其他国家相比、包括与美国相比都是较低的。

一种非常关键的竞争——国企与非国企之间的竞争——在某些行业，特别是在那些“战略产业”和公用事业部门，仍然受到抑制。大型国企主导某些生产活动，不全是因为它们本身的竞争力强到足以占据主导地位，而是因为市场竞争受到限制，或者政府赋予它们某种垄断地位 (Lin, 2010)。这种

“行政垄断” (专栏 4-2) 带来的竞争不足、竞争条件不公平等问题被称为“当前中国民营企业面临的重大问题” (Naughton, 2011)，是“造成中国经济中垄断的主要根源” (Owen and Zheng, 2007)。政府与国企——特别是大型国企之间的紧密联系限制了民营企业进入某些产业，限制了它们对资源

的获取，阻碍了资源的有效使用和分配，遏制了企业的发展和 innovation。

专栏 4-2 行政垄断

“行政垄断”指由政府政策人为地赋予市场权力，限制竞争或促进反竞争行为。这与自然垄断不同——在自然垄断中，市场力量是来自规模经济或范畴经济等结构性因素。在中国，最主要的行政垄断政策是对 (民营或外国) 企业进入多种经济活动 (或扩大经营规模) 设有直接或间接的限制，服务业尤其突出。这类政策也包括政府规定必须使用某种专门产品或服务的作法和地方政府对非本地企业和产品的歧视性待遇 (即“地区封锁”)。中国有很多经济活动都需要经过政府机构审批，但由于缺乏法律授权，往往会使得行政垄断更为严重。

在中国，政府干预竞争和行政垄断最严重的方式之一是制定正式的产业清单，对一些产业赋予国有企业完全控制权或优先地位。特别值得一提的是两个清单。(1) 2006 年出台了一个“战略性”产业清单，规定国有经济对军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运这 7 个行业保持“绝对控制力”^①。在这些行业中，虽然有限的几个国有企业之间可能会有一些竞争，但由于限制新的企业进入，这些国企因而受到保护 (Naughton, 2007)。(2) 中国还有一些“基础或支柱产业”，其中包括装备制造、汽车、信息技术、建筑、钢铁、基础金属和化工产业，对这些产业，国家要保持“较强控制力” (Owen and Zheng, 2007)。对于这些产业，民营企业要想进入，会面临各种障碍和限制^②。而且，制定这种清单所发出的信号是国企将在这些部门发挥主导作用，民营企业从中可能得出结论认为政府不会允许民营

企业在这些部门发展规模“过大”，认为政府即使不会阻止民营企业进入这些部门，也会限制它们的扩张。如专栏 4-3 中所描述的，这些进入和退出障碍可能使 GDP 潜在增长率降低和全要素生产率 (TFP) 下降。

与高收入国家 (HIC) 相比较，中国的这些产业清单包含的产业过多，而且其中很多产业完全可以放开市场竞争。大多数国家都限制那些真正的“自然垄断”行业的市场准入，这样做是正确的。在没有强有力的监管能力的情况下，把这些行业的企业保留为国有也是有道理的。但是，即使在那些部门，技术的进步也已经使其中的某些子行业变为可能具有竞争性的行业，例如电信产业及电力电网的很大一部分都已经成为竞争性行业。而且，在大多数高收入国家，那些中国认为是“战略性”的产业，如煤炭和空运等，也有很多民营企业参与，存在活跃的竞争。中国现

^① 例如，2006 年，所有的石油、天然气和乙烯企业，所有基础电讯服务，55% 的发电和 82% 的民航和空运都是由国企控制 (Owen and Zheng, 2007)。

^② 即使允许民营企业进入，而且哪怕不是所谓的“战略性”行业，民营企业仍然面临其他不利条件。Ferri and Liu (2009) 记录了国企在贷款方面的重要优势。Pan 在对中国民营航空业前景的概述中，记录了国企在监管和金融服务方面的其他优势，比如可以获得政府的注资、容易得到银行贷款等。Tian (2007) 记录了民营企业进入汽车工业的障碍。

^① 在某些行业，如电讯业，这种分割是按地区界线划分市场，结果是在任何一个地方仍然只有一个主要的供应商。

在的“基础产业”或“支柱产业”大部分是——甚至可能全都是竞争性产业，高收入国家对这些产业没有（或不再有）大规模由政府控制。因此，那些阻碍非公经济进入这些行业的行政壁垒可能阻碍了可以带来效率大幅改进的竞争。

专栏 4-3 市场进入、退出和“创造性破坏”

市场的各个部分进入率和退出率都很高，但具体比例有所不同。有效的市场进入和退出机制对竞争是十分关键的。Brandt, van Biesbroeck and Zhang (2009) 发现，中国全要素生产率提升很大一部分是来自新的高生产率企业的进入和效率低下的现有企业的退出。在他们研究的样本期间，企业的净进入贡献了 2/3 以上的生产率增长，比美国制造业部门的比例还要高。不过，这个平均水平后面可能掩盖了不同规模、部门和所有制形式企业之间的差别。有证据显示，这种创造性破坏效应在规模较小的企业当中发挥了强大作用。

大企业的淘汰更新太慢可能会限制生产率的提高。几项新的研究表明，全要素生产率保持快速增长的经济中往往大企业的更新速度很快。例如，Fogel, Morck and Yeung (2007) 研究了 44 个国家每个国家排名前十位的公司的稳定性对 GDP 和全要素生产率增长的影响。他们发现，大公司的地位较不稳定的国家增长速度很快，也就是说，“新兴企业撼动停滞不前的大企业”。这种关联在高收入国家尤为明显。低收入国家可以通过生产要素配置的改善来获得较快增长，而高收入国家需要“创造性破坏”来开拓产业发展的前沿，提高产业部门的活力。

尽管在这方面已经取得了一些进展，但更多的改革还有待开展。例如，中国政府曾试图收缩并优化国有经济的布局。2005 年，国务院发布了允许私营企业进入国企垄断行业的原则，并呼吁对国企和私企实行公平待遇。但实际上，这些原则实施起来非常困难，取得的进展非常有限。

一些政策使不同类型的企业不能在平等基础上竞争，或增加企业面临的不确定性，进一步限制了效率改善。在这些政策下，虽然国企和非国企同时存在，但它们面对的激励却非常不同，它们的行为也会非常不同，从而引起资源配置的扭曲。尽管非国企是中国经济快速增长的推动力，但效率相对低下的国企数量依然偏多。Li and Xia (2008) 使用中国的工业普查数据详细比较了这两类企业的绩效，并试图解释不同所有制的企业如

何配置资源、制定战略以达到其目标。非国企在劳动生产率、成本控制和盈利等方面优于国企，但国企可以更容易、更稳定地获得由政府分配的资源，如银行信贷（见下文对金融行业的讨论）。这种可预见性和成本优势使国企可以进行长期投资和从容管理库存。与此形成对照的是，由于对非国企的产权保护不尽有效，同时它们也较难获得政府控制的资源，非国企不得不采取短期视角，把重点放在降低生产成本和获取由市场配置的资源上。

对产业发展的干预

自 20 世纪 80 年代末以来，中国政府通过行政管理和产业政策等手段对产业发展进行了广泛干预。行政管理包括行政审批或备案、检查、强制关闭企业和对那些从事所谓

不当产业活动的企业的其他限制。产业政策比行政管理更为正式，但两者之间往往有密切联系。总的来说，这些政策试图影响资源在不同经济活动之间（不同产业之间和产业内部）的分配，从而实现与市场运行可能产生的结果不同的目标。这些政策对那些既有国企也有私企存在，但国企占主导的产业来说尤为关键。各级政府中都有一系列部门参与产业政策的制订实施，使用各种各样的政策工具来实现多重目标。从国际范围看，很少有国家像中国如此广泛地运用产业政策和行政管理手段影响产业发展。

专栏 4-4 山东和山西的省级产业政策

2007 年，山东省政府发布了“关于进一步加快钢铁工业结构调整的意见”。同年，山东省将济南钢铁公司和莱芜钢铁公司合并，成立山东钢铁集团（SIS）。后来，山东钢铁集团逐渐收购了其他中小型钢铁企业，扩大了省内的产业集中度。2009 年，山东省政府又颁布了“钢铁工业调整和振兴规划（2009~2011 年）”，提出要把山东钢铁集团建成一个大型钢铁集团，再扶持 3~5 个其他中型特种钢企业，并加速钢铁产业向沿海地区发展。2010 年，山东省党委通过了关于编制“十二五”规划的建议，其中再次提出要加强钢铁产业的集中度，包括将日照钢铁集团并入山东钢铁集团，从而使山东钢铁集团的产能达到全省总产能的 75% 以上。省级产业政策的另一个例子是山西省政府通过大规模重组来推动当地煤炭产业的发展。2008 年，山西省政府颁布了“关于加快推进煤矿企业兼并重组的实施意见”，此后，主要以行政手段把大多数小型煤矿（通常是私营煤矿）合并到大型煤矿企业（通常是国企）。

推行产业政策的工具至少有五种。它们是：（1）政策声明^①；（2）立法；（3）颁布决定（政府部委的决定要求下属机构遵

这类干预由三大类主体实施（详见附录二）。第一类是中央高层机关。第二类是中央政府各部委，包括发改委（NDRC）、工业和信息化部（MIIT）等。第三类是地方政府（省及省以下）及其所属机构。从逻辑上讲，地方政府应当执行中央的政策，但因为地方政府职责非常广泛，所以它们也有许多可以影响产业发展的手段，包括地方产业规划、财政政策、土地政策，以及影响地方国有企业等。山东省对钢铁产业的重组和山西省对煤炭产业的重组是省级产业政策的两个突出例子（专栏 4-4）。

照实施）；（4）书面或口头指示；（5）“专项检查 and 重组”^②。

如附录二所述，中国的产业政策有 7 个

^① 这类例子如中国共产党全国代表大会上的工作报告、对制订五年规划的指导意见，以及各种综合性或针对单个产业的政策文件。

^② 这一政策工具由如国家质监总局（AQSIQ）、国家食品药品监督管理局（SFDA）和国家安全生产监督管理局（SAWS）等机构来实施。这类检查和重组会导致产业内的重大结构变化。例如，2011 年 4 月，许多中小型中国乳制品企业的生产许可证被废止。

主要特点。(1) 它们通常以规模为导向, 也就是说, 把重点放在大型企业的发展上。因此, 这些政策往往不利于中小企业的发展。(2) 它们被用来控制那些政府认为存在过剩产能的行业扩张。(3) 它们被用来对那些被视为过于分散的产业进行整合。(4) 鼓励技术创新, 比如要求使用某种特定的(本地)技术。(5) 通过直接行政干预来将资源引向重点产业(或抽离禁止类产业)。(6) 经常采取多部门联合行动。(7) 各级政府在贯彻执行这些产业政策时, 常常会出现目标之间相互矛盾的现象。例如, 中央政府可能想在全国范围整合某个行业, 但有些省份却想把这个行业作为本省经济的“支柱产业”。中国有 30 多个省市自治区, 再加上很多省级以下的政府单位也介入产业发展, 因此某个具体产业最终是应得到重点发展还是被限制发展就难以辨清。面对各方面的不同干预, 企业所处的总体营商环境不甚稳定。

和其他国家一样, 对中国产业政策总体有效性的评价褒贬不一。较为正面的评价往往来自政府机构^①——这是预料之中的, 而批评性的评价多来自学术界专家^②。对某些具体政策所取得的积极成效人们会有更为一致的看法, 例如不少人对 20 世纪 90 年代后期对纺织业所采取的一系列政策持肯定态度^③。也有很多人指出, 如果政府未采取措

施限制产能扩张, 产能过剩问题会比现在更加严重。过去十年钢铁工业的发展就是一个例子。

然而, 中国的产业政策至少从两个方面来说是不成功的。首先, 产业的实际发展往往与政府的初衷不一致。有些时候, 政府要重点发展的行业却没有发展起来。例如, 1982 年国务院决定大力推动超大规模集成电路(VLSI)的发展。“七五”到“十五”计划期间都有大量资金投入这一产业, 结果却令人失望^④。另外一些时候, 这些行业发展了, 却慢于政府规划的时间表。例如, 早在“七五”计划期间(1986~1990年)汽车工业就被列为国家的“支柱产业”。虽然此后国家一直在重点培育这个行业, 但它在整个 20 世纪 90 年代发展甚微, 这可能主要是由于当时中国的收入水平还无法支撑私人汽车的快速增长。汽车工业真正的腾飞发生在最近十年, 也就是人们的收入大幅增长、中国加入世界贸易组织以后^⑤。此外, 还有一些未被选为重点扶持对象的产业蓬勃发展, 如在湖南长沙的工程机械产业集群。

其次, 特别需要引起注意的是, 尽管有关部门作出各种努力来提高行业的集中度, 企业也进行了大量的并购活动, 但一些受产业政策扶持的行业反而变得更加分散。根据“十五”规划, 前十大钢铁企业的市场份额要从 2000 年的 50% 提高到 2005 年的 80%

(OECD, 2006), 但实际上 2004 年这个份额降到 34.6%, 到 2009 年又回升至 43%。与此类似, 1994 年中央政府发布了“中国汽车工业发展政策”, 目标是要在 20 世纪之内将全国汽车产业集中为 2~3 个大型企业。然而整个 20 世纪 90 年代汽车产业的集中度一直保持在很低水平, 甚至有所下降(J. Hu, 2008)。实际上, 在中央政府大力扶持某些大企业扩张的同时, 其他企业也在扩张。

导致中国产业政策效果不佳的一个重要原因是中国的五级政府结构。此外, 地方官员面临的激励机制也造成产业更加分散。大型工业企业是提供地方就业和税收的重要来源。由于地方政府可获得辖区内生产的产品增值的 25%, 他们会努力保护现有企业, 或是与其他地区竞争吸引新企业。地方政府对跨省的企业并购非常谨慎, 因为这可能会减少当地的就业机会, 或是将税源转移到其他地方。有些时候, 地方政府试图保留的企业可能就是中央因其技术落后或污染严重而试图关闭的企业。信息的不对称和地方利益的驱动会加剧这种矛盾。

再次, 产业政策还通过其他三个渠道影响企业的行为:

- 由于产业政策对不同规模、不同所有制的企业进行区别对待, 从而影响了资源的有效配置。产业政策对规模的重视使得大企业从中获益。国企所处的“产业制高点”的重要地位使得对大企业的偏好成为对国企的偏好, 其结果就是使大量资源流向大型国有企业(往往是效率较低的企业)以保障其生存, 而同时抑制了中小企业的发展。而且, 产业政策的规模导向也会鼓励中国的企业仅仅为了得到政策支持而进行扩张。

- 直接行政干预的频繁使用使不受政

策优待的企业面临很大不确定性, 导致其投资环境恶化。着眼于长期发展的产业需要一个可预见的政策环境, 以便进行产业创新、技术升级和扩大生产。如果企业担心政府会施加直接管制, 可能被迫或被“鼓励”兼并甚至关闭, 那么它们就不愿意进行长期投资。

- 各级政府、不同部门之间的不同产业政策使营商环境更加复杂化。每个部门都有不同的目标, 即使同一级政府里的不同部门目标也不尽相同。它们各自又拥有各种正式或非正式、直接或间接的干预手段, 对每个部门的职能往往又没有明确的划分, 因此会由于职能重叠而造成政策混乱。结果就是不同政策导致产业往不同方向发展, 而对它们所产生的综合影响却并不清楚。

与产业政策相比, 中国的“行政管理”受到的批评更多, 尤其是行政管理中自由裁量权和审批制度的使用可能导致寻租行为和腐败, 恶化营商环境。产业干预成为政府与企业之间密切关系的一个基础。中国对产业发展的干预还有以下特点: (1) 非常广泛(影响国民经济的很大一部分); (2) 经常是直接的、指令性的; (3) 进行干预的部门很多, 使用的政策工具也很多(Jiang and Li, 2010; Shi and Wang, 2011)。

为实现中国的 2030 年愿景, 进行企业部门改革

要提高生产率、扩大创新, 从而为经济较快增长打下基础并使中国走上实现 2030 年愿景的道路, 中国需要:

- 通过改革国企部门、进一步扩大国企和民营企业之间的竞争, 改善技术效率和

^① 如国家信息中心(State Information Center)(2007), 国家发改委(Ou and Liu, 2007), 以及 Yuan(2010) 的评价。

^② 如 Shi and Wang(2011), Jiang(2010), 和 Yang(2004) 的评价。

^③ 当时中央政府发布了一项淘汰纺织业的落后工厂、减少产能的政策, 具体措施包括了对落后企业的强行关闭、对结构重组和设备更新的财政补贴, 以及对下岗职工的优惠待遇等。

^④ 类似情况也在省级和地方各级出现。例如, 有的地方政府将软件业作为当地的支柱产业并从十多年前开始给予其各种优惠政策, 但这些地方的软件业至今仍未发展起来。

^⑤ 产业政策重点扶持的一些企业, 如天津夏利、广州标致和北京吉普在这段时间的产业地位实际上是有所下滑, 而并不被重视的吉利、比亚迪和奇瑞却迅速发展。

资源配置效率，特别要缩减国有部门和解决“行政垄断”问题。

- 通过进一步改善竞争环境的公平性——特别是小企业和大企业之间、国企和非国企之间竞争环境的公平性，来提高资源配置效率。

- 实行更有限的、更具一致性、更可预见和更有益于市场运作的政策干预，来迎接新挑战，改善营商环境。

这三个政策领域都主要与大型企业有关。虽然中国的企业部门改革和营商环境改革远远不限于大企业，但提高效率和减少失衡、限制政府与企业之间直接联系的最大潜力来自这些处于“经济制高点”的大企业。

122 重构国有部门，加强国企与非国企之间的竞争

要着手解决“行政垄断”问题，政府有关部门应重新审议给予国有企业优先待遇的“战略产业”、“基础支柱产业”清单。在中国，这类清单包含的内容过于广泛，包括了很多在大多数高收入国家都非常开放的产业，而国有制对这些产业的必要性并不明显，更何况政府可以通过法规监管实现其目的。如果经过重新审议，认为一些产业或子产业可以从清单上删除，那么政府下一步就可取消对这些产业的各种不合理的显性的或隐性的限制。政府可以发出一个清晰的信号，即这些产业今后的发展将建立在公平的竞争环境基础之上。这类步骤可以不必修改《反垄断法》而单方面实施。如果经过重新审议认为国有制对某些产业确实非常重要，那么对这些产业的政策重点就应当转向加强

企业的治理（董事会和管理层），同时对它们进行有效监管。

制定一个解决包括近期和远期问题在内的关于国有制的清晰政策会对审查这类产业清单有所帮助。考虑到企业的所有制在中国当今产业政策中具有显性或隐性（出于习惯）的重要性，这个政策需要详细阐明国有企业在经济中到底应该发挥什么作用。这种政策表述可以被作为衡量其他更具体的产业政策的基础^①。1999年，中共中央十五届四中全会试图对国有经济的职能作出界定，提出应由国有经济控制的四个领域：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。2006年，国资委表示在七个行业国有经济应当保持“绝对控制”，另九个行业保持“较强控制力”。今后，要重新定义中国的国有经济政策，需要强调国有制的重点应当是公共产品提供。

中国还可以通过新一轮国企重组进一步缩小国有经济的规模。20世纪90年代中期，一些中国经济学家建议对国有经济部门进行“战略重组”（Wu, et. al., 1998）。中共十五大决定实施这项战略。然而，这项战略的实施虽然在1998~2003年取得了令人瞩目的进展，但近年来看来进展不大。近期的研究（Zhang, 2010）表明，几乎所有的竞争性行业都仍存在国有企业。即使在批发、零售和餐饮业，仍然有20296家国有企业，占全部国企总数的17.8%。20世纪90年代晚期至21世纪初期削减国企的改革是对当时严重的财政困难所作出的反应。虽然

^① 政府在设计产业发展战略时可以用国有制作为一种政策工具，特别是在经济繁荣时期，国有企业可以成为积聚资源的一个极佳平台。然而，有证据表明，长期保留大规模的国有经济部门会损害效率和平等竞争。

改革根本上来说是成功的，但改革的成本高达2万亿元^①人民币。今后的国企改革要避免这种高成本，最好是积极主动地进行改革，而不是在出现危机时作出被动反应，而且改革的目的是改变增长模式，以便实现向高收入国家的转变。如果不进一步缩减国有经济部门，就很难为民营企业创造一个公平的竞争环境，也很难限制政府与企业之间的密切联系。

目前政府在国有企业中的所有权分布是广泛而多种多样的，覆盖了大多数部门，包括全资所有、多数股权和少数股权，因而未来的国企改革面临的挑战来自两个方面：公共资源如何得到最好利用；国有资本管理如何由现有体制过渡到新体制，以满足中国已确定的长远发展战略目标的需要。

第一项挑战的对策可以简单化，即公共资源应当完全用于提供公共产品——其生产和消费能产生正的外部效应。公共产品的范围可以是一个相当长的序列，从国防产品到基础设施、社会保障和基础研发活动。根据情况变化公共产品的范围会有所调整，近年来强调的保障性住房例子，就很好地说明了政府资源如何可以用于处理紧迫的社会问题。的确，公共产品的涵盖范围十分广泛，甚至可以包括可靠的能源供给，以及交通运输、邮政等领域的普遍服务等。可以根据特定公共产品的性质决定用于所投入的政府资源比例。在少数认为特殊重要的领域（如国防领域），所需的全部或绝大部分资金应当由政府提供。但在多数领域，少量股份参与就可能实现有效提供某种公共产品的目标。最重要的是，在许多领域，尽管政府提

^① 据国务院发展研究中心研究人员估算。

供绝大部分资金，民营部门也可以充分参与到公共产品的提供过程中。民营部门在获得政府资金支持的同时参与提供公共产品，可以促进这个领域的竞争，降低生产和提供的成本。

第二项挑战的对策则不那么简单。首先，要加快推进国有企业中的仍未评估资产的证券化（在上市的国有企业，资产的价值是已知的）。这将为国有企业通过一系列措施深化改革创造条件。这些举措包括所有权与经营权分离、按照现代公司治理结构改造国有企业——任命高级管理人员、按照国际惯例披露信息、推行外部审计等。然后，政府可考虑设立一个或多个国有资本管理公司或投资基金，由它们作为所对应企业中国有资本的持股者，并在金融市场上实施专业化管理和交易。不同的公司或基金分工负责特定的领域。随着时间推移，它们可以作为政府代表，逐步实施资产组合多元化和出售国有股。国有企业的红利上缴给资本管理公司或投资基金，并进一步由它们上缴给财政。最后，将一部分国有资本划拨给国家社保基金，以其收益用于弥补未来保障支付需求。

尽管上述提出的国有资本管理公司或投资基金的具体运作细节尚待进一步研究，但重要的是尽早确定关键原则。例如，国资委的职能应该限定于政策制定和监督，而资产管理的具体职能应该由管理公司或投资基金履行。这些公司或投资基金应当有明确的职责界定，实施独立和专业化的管理，并按公开宣布的绩效标准进行考核（具体取决于其所持股企业的性质）。此

外，这些公司或基金也要遵循国际通行规则，披露其运营、价值创造、盈利、分红等方面的信息。

在中期，可以通过对剩下的国企进行改制，扩大民间资本参与。根据中国自己过去对国企进行公司化改革和重组的经验，还有很多大型国企，特别是那些由中央国资委或各省国资委监管的母公司，可以重组为混合所有制企业和上市公司。而且，各级政府可以减少对那些公司的持股，建立具有专业化治理结构的现代公司治理结构。减少国企数量的另一个好处是有助于加强国资委对国企的监管。

同样在中期，中国还可以从两个方面强化《反垄断法》，从而进一步推动竞争。首先，可以使《反垄断法》的有关条款更加明晰，以限制“行政垄断”。中国新《反垄断法》在 2008 年颁布实施。这部法律中有一章是关于行政垄断及其对竞争的影响，基本上是宣告行政垄断违法。然而，现在的法律文本没有“牙齿”，相关条款也非常简单，重点只针对跨地区的商品，而且该法操作性较差，实施与否完全取决于“高层（行政）机关”的意愿。同时，这部法律的有关规定要服从于其他法规，因此经常是形同虚设。在政府内部，对有关法律法规的实施是由不同的机构来执行的，这样一种谨慎的作法在刚开始时可能是有道理的。由于行政垄断是一个突出问题，未对这种行为规定相应惩处办法的《反垄断法》是不完整的。但另一方面，如果采用超前的作法（超出实施能力）又可能会损害法律本身的权威性。例如，如果对行政垄断作强硬规定的话，反垄断机构可能会提出对同级或上级政府其他机构的法律诉讼。很显然，要实施

《反垄断法》对行政垄断的规定，一方面要对法律条文作出修订，另一方面要有很强的政治意愿，包括政府高层对实施机关的强有力支持。其次，可以重新考虑该法的豁免范围。所有关于竞争的法律都会给某些产业或某些种类的经济活动和交易提供豁免（UNCTAD, 2002）。豁免可能是针对某种性质的经济部门（如真正的“自然垄断”），或是针对某种功能，如产品标准的制定或其他由一个或很少几个企业来做比较合理的经济活动。这些豁免有的可能是实现竞争政策的目标所需要的，但也有一些可能是迫于特殊利益集团的压力。很多情况下政府需要经常重新修订这些豁免。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）的报告就提供豁免的程序和原则提出了一些一般性建议。如果使用这些原则，豁免的数量和适用豁免的经济活动的性质和范围都会较为有限，提供豁免的程序也更具可问责性和透明度。

使竞争环境更为公平

加强竞争的同时要保障竞争的公平。建立公平的竞争环境将有助于把生产要素引向最能对其有效使用的地方，从而提高配置效率。不同规模和所有制的企业应当在更公平的环境里竞争，这不仅是指严格法律意义上的公平，也包括各企业获取生产投入品的公平。

要解决这一问题，近期最需要进行的改革重点应该是直接消除那些超出竞争政策范畴之外的几项关键扭曲。这包括：（1）大型企业或国企在获得信贷方面受到优惠待遇，包括可能出现的道德风险（见下文对金融的讨论）；（2）国企分红率仍然很低（企业因而保有大量储蓄，对这些

资金的使用可能不如用于其他方面那么有效）；（3）国企与政府决策者的关系紧密（如特大型国有企业总裁有部级官员身份），因而给国企带来了潜在优势。对产业政策进行重审（见下文）以消除对某种规模或所有制形式的企业的偏好也有助于解决这些问题。

从中期角度，可以制定和实施一系列法律来限制那些可能造成扭曲的行动，包括产业政策领域的扭曲行动，推动公平竞争。这类法律要明确“游戏规则”，就像世界贸易组织对其成员国的贸易政策所进行的限制，或是美国宪法对州际商业作出的限制。这些规则可以很好地制约中央和地方政府官员强行利用行政手段以推动产业向不同方向发展的企图。《反垄断法》就是这一系列法律中的一部，上面已经进行了讨论。如果强化版的《反垄断法》仍然留下很多重要空白，可以通过额外的立法来补充（可能以特别法的形式），以便对当前中央和地方政府这种非常普遍的产业干预进行限制。这部法律应当具有可实施性，任何政府部门如果采取任何被该法禁止的干预措施，都可以对其提起诉讼。

长期来说，要维护在单一市场上的公平竞争，中国应考虑限制政府对企业提供的直接或间接资金支持。一个最近的例子是国家给主要国有航空公司的大规模注资（Pan, 2010）。这种支持使这些公司可以承受纯商业性实体不会或不能承受的损失，从而造成不公平竞争。为遏制这种趋势，中国应当给各级政府设定明确的游戏规则，规定在面临要求对企业提供援助的压力时如何处理

（Leipziger, et. al, 1997）。这方面可以以欧盟实施“国家援助”规则的经验为基础。虽然欧盟和中国之间存在很多重要差异，但它们面临相似的限制成员国（欧盟）或地方政府（中国）的反竞争行为问题。欧盟的经验强调，很有必要建立一个具有可信度的制度框架，来监督产业补贴项目，实施各方已经达成一致的产业政策规则^①。

“产业政策”的重点和现代化

中国的产业政策需要根据变化进行适时调整。在过去 30 年以“追赶”为导向的工业化过程中，虽然产业政策并不总能达到预期效果，但在一些情况下还是发挥了积极作用。但是，中国当前的产业干预体系有可能阻碍正在追求的创新驱动型发展。Weiss（2005）总结了东亚国家的产业政策经验，指出对收入较高的新兴市场国家来说，主要目标是提升出口产品结构，提高在价值链上的位置。对这些国家来说，对市场进行猜测和制造赢家的旧式产业政策没有太大意义。实现创新驱动型的发展，就需要一个更有益于中小企业和新企业的营商环境，鼓励公平竞争，对产业的低集中度和过剩产能保持更大容忍，并且更多地依靠市场机制。释放出来的创新活力在刚开始时可能导致新企业大批涌入、企业之间残酷竞争、产业分散、投资过度，但这些对于尚未成熟的产业来说未必是不健康的现象。

产业政策改革应当首先明确解释产业政策的作用和目的。哪些市场失灵、外部性或其他情况需要使用产业政策？如 Leipziger, et. al.（1997）所指出的，如果政府只是靠

^① 关于在中国的环境下如何应用欧盟式“国家援助”的详细论述，见 Schneider（2010）。

“拍脑袋”决定支持某些产业，而没有这些行业里存在市场失灵的明确证据，或是根据非经济因素考虑支持哪些行业，这将带来很高的财政成本，而且通常也会失败。实施产业政策的有关原则应当公开发布，以保障政策目标和结果的监测评估都具有透明度。

如果明确了产业政策的作用和目的，产业政策的制订就会更有针对性，实施产业政策的机构就会减少，政策工具就会更为简单，并且更加尊重市场。如上文已经谈到的，当前中国的产业干预非常广泛，但往往缺乏一致性，具有很强的不可预见性，而且多是通过行政干预手段。产业政策更有针对性意味着要缩小产业政策的适用面，只用于非常必需产业政策的少数几个行业。这样也可以避免稀释宝贵的技术和企业管理智力资源，也可以避免将其他具有比较优势的成熟产业挤出投入品和要素市场（Westphal, 1990）。减少实施产业政策的政府机构（见下文）将有助于使政策更加协调。减少可使用的干预手段，包括规定任何资金的支持都应通过财政而非银行渠道，将带来更大透明度，减少对其他市场的连带影响。例如，产业政策最好追求更为一般性的目标，如某个产业的整合，而不要对具体的（现有）企业提供优惠，这样可以避免对更有创新性的新企业造成歧视。对企业的支持应当是暂时性的，而且必须有严格的“日落条款”（结束期限）。最后，政策应当尽量让市场发挥作用，利用市场的力量来实现政策目标而不是与市场背道而驰。例如，通过市场力量来促进企业并购（比如让企业更多的股份上市交易）将有助于产业的集中，同时不要事先设定并购的结果。

中国是个大国，国情复杂，同时地方分

权程度高，这些特殊性也会影响中国的产业政策设计。在日本、韩国和新加坡这样小而集中的国家发挥了良好作用的一些做法可能并不适用于中国。地方各级政府事实上都有很大的自主权。在这种情况下，中央可以制定政策，但实施这些政策并对实施情况进行监测非常困难。在同一级政府内，由于许多机构的职能相互重叠，也有可能使政策的执行向不同方向发展。地方政府想增加本地就业或增加税收，往往努力保护现有企业、吸引新企业，为此他们可能会以低价出让土地等方式向企业提供资源，帮助它们取得各种审批，或是阻碍跨地区的兼并。这些作法都可能加剧产业分散的问题，使中央促进产业整合的目标难以实现。

改革中央与地方的分税规则及对地方官员的考评办法，可以使地方的激励与中央的工作重点更为一致。就地方对财政收入的考虑可能影响地方产业政策而言，改变关键税种（如增值税）的税收分享规则可能有助于减少产业的分散。同样，如果对官员的业绩评估不限于当地 GDP 增长，而是包含其他发展指标，也会有助于控制地方官员保留现有企业或吸引新企业的愿望，从而有助于产业的整合。所有这些作法都牵扯到一个适度的问题，因为地方的竞争也有其积极一面，而这些积极作用应当予以保持。要在更深层次上使地方面临的激励与中央的发展目标一致，需要对中国各级政府之间的关系作出更为根本性的改革，但这个问题超过了我们这里的讨论范围。

最后，还有一个贯穿以上各个主题的问题，即需要理顺与企业所有权、产业政策和产业监管有关的政府机构职能分工。中国的改革是渐进式的，虽然每项改革都有其自身

的合理性，但总体上来说很多措施比较零散，导致的结果就是很多政府机构具有多重职能，不同机构之间职能交叉重叠。例如，国资委不仅负有对国有企业进行监管的核心职能，而且还有一些制定法律和政策的职能。同样，《反垄断法》的实施职能分散在三个机构——国家工商总局、商务部和发改委，而这三个机构都有其他的更多职能，比如商务部有吸引外商投资的职能。甚至有些国有企业在自己追求赢利的同时，还承担着制定产业政策的职能，如烟草行业。这些安排使不同层级政府之间已经存在的割裂更加严重，加剧了各有关部门的紧张关系。这种割裂可能导致政策缺乏重点，出现重复劳动，同一机构的不同职能相互矛盾和相互削弱。

中国应重新考虑和划分各个机构的功能和责任，每个领域规定一个主要的负责机构

（如果不是唯一负责机构的话）。例如，国资委可以只负责“保持和增加国有资产的价值”这一核心职能。在竞争政策方面，多数经合组织（OECD）国家都由一个单一的政府机构来实施竞争政策，中国也可以考虑这样做。“第三个机构”（如国家发改委）可以承担所有关于制订产业政策的职能。企业只负责自己的经营。每个机构由于其职能集中，运作起来会更为有效；而由于减少了职能交叉，它们合作时也会更加协调一致。虽然中国在建立单独的部门监管机构方面取得了一些进展，但还需要继续努力。

除产业政策以外，还有其他一些改革将有助于中国企业部门的改进。这涉及总体营商环境方面的问题，包括消除障碍建立深度融合的国内统一市场，加强知识产权保护、政府采购改革、合同实施、破产制度和贸易政策、扩大金融服务和改进公司治理等。

第五章

金融体系改革



到 2010 年中国金融体系的发展

在经济起飞阶段，中国的金融体系符合动员储蓄并向战略部门配置资本的需要。过去 30 年，中国金融体系成功实现了对计划经济资金分配体制的改革，为投资的快速扩张提供了有力的资金支持，并由此推动了经济增长。中国银行体系充分动员了国民储蓄，以满足企业和地方政府巨大的投资需求，这主要归功于其广泛的分支网络、储户认为国有银行高度稳定、比较稳定的通货膨胀水平，以及很高的家庭储蓄率等因素。

过去 10 年，中国金融体系的改革和重组取得了重大进展。这主要包括：推动利率市场化；通过向战略投资者出售部分股权并在国内外交易所上市，改革国有银行治理结构；在一定程度上放松了对金融机构的准入限制和对资本流动的控制；通过机构重组和引入国际标准，对监管体系进行了重大改

革；采取多种措施推动证券市场的发展等。

尽管推进了诸多改革，但中国的金融体系仍然受到抑制，而且存在结构失衡、维持成本高、具有潜在不稳定性等问题。

受到抑制

关键领域仍受到广泛的控制^①。与第二次世界大战后迈入高收入国家的类似发展阶段相比，中国银行部门国有产权比重和政府干预的程度要高得多（见图 5-1）。尽管国有银行的所有权结构从以往的国有独资转变为目前的股份制，但政府仍继续主导金融行业。对金融机构进行保护并干预其经营决策，使它们成为了便利的政策工具。这些做法固化官僚文化，扭曲激励机制，阻碍银行的商业化，不利于将金融资源配置到生产率最高的地方去。

结构失衡

尽管近来在推动发展直接融资方面做了

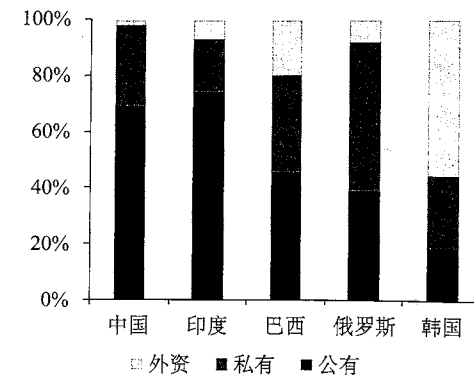


图 5-1 2005 年银行部门的所有权结构

资料来源：世界银行金融监管数据库。

注：图中显示大股东为外资、国内私有资本和国有资本的银行所持银行资产的比例。

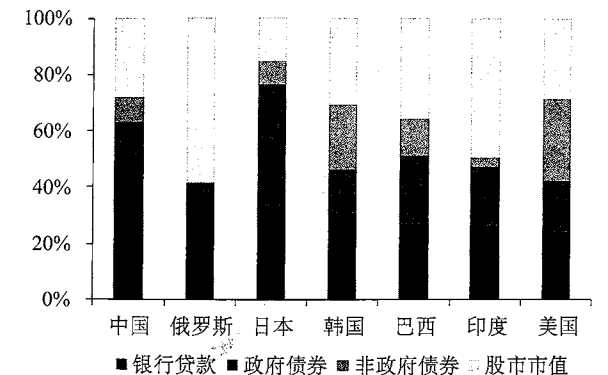


图 5-2 2009 年金融体系结构比较

资料来源：国际清算银行、证监会、国际货币基金组织国际金融统计、世界发展指标。

很多努力，但银行信贷仍然占企业部门融资总量的将近 90%。就中国目前所处的发展阶段而言，金融体系较多依赖于银行部门也属正常，但国际比较显示，中国在这方面过于失衡（见图 5-2 和附录四）。最近的研究表明（Demirguc - Kunt, Feyen 和 Levine, 2011），随着经济的发展，最优的金融结构会越来越以市场为导向。这与理论观点基本一致，即相对于银行提供的服务而言，经济的发展增加了对非银行金融机构和证券市场服务的需求。发达国家（如英国、德国、日本和美国）的历史也表明，银行体系和证券市场的运作和发展具有很强的互补性（Allen, Capie 等，2011）。到目前为止，中国还未充分利用这方面的互补性。如果高收入国家的历史具有可靠的指导意义，那么中国未来的发展在很大程度上取决于建立一个更加平衡的金融体系。不平衡还表现在资本市场、股票市场远远超过固定收益市场，公司债市场的份额一直很小。

维持成本高

中国金融体系的历史旧账还没有完全消化，新的损失却已经开始产生。银行一直被政府作为实现其宏观经济和部门政策目标的工具，很难做到审慎放贷。这也许有利于实现政府的政策目标，却使银行面临更大的风险。贷款质量恶化会导致公共政策的最终成本上升。20 世纪 90 年代末以来，几家国有银行上市前国家对其进行了数轮注资，以处置不良贷款。2008 年以来对地方政府的贷款也可能遭致损失^①。这些都可能对政府财政产生实际或者潜在的显著影响。

潜在的不稳定性

中国金融体系比较脆弱，具有潜在的不稳定性，主要有以下几个原因。金融机构的行为和经营同质化蕴含着系统性风险，某种程度上反映出金融机构的商业化导向不强；金融服务综合经营的现象普遍，而且已经发展了若干年，却没有一个强有力的监管框架

^① 控制表现为以下形式：指令性贷款和贷款规模控制，贷款利率下限和存款利率上限，以及对金融机构商业决策的干预等。

^① 根据媒体的报道，银行对地方政府融资平台的贷款的潜在损失可能达到 2 万亿元。

来监测、衡量和防范整个金融行业的风险；影子银行业务活动的快速发展虽然为难以满足资金需求的企业和个人提供了融资渠道，但基本上在官方视野之外，没有得到有效的监管；前面所提到的地方政府债务问题也导致中国的金融体系脆弱且有潜在不稳定性。金融安全网的一个主要部分——存款保险制度，从启动至今十多年仍没有建成；处置有问题银行的机制尚未制度化，危机管理机制仍不完善；由于财政、货币（政策）和金融监管部门之间缺乏有效的信息共享和相互协调，在建立一个应对系统性风险的宏观审慎框架方面进展有限，这也令人担忧。

总而言之，金融部门的改革和发展不能适应实体经济发展的需要。目前的金融体系以银行为主导，并受到强大的国家干预，这在经济起飞阶段有利于动员储蓄和向战略部门配置资本。但随着扭曲效应的成本不断提高，以及累积的不平衡和风险日益加大，中国金融体系的优势正逐步被削弱。即便不对其金融部门进行根本性的变革，中国经济仍将维持较长一段时间的高增长，但是资源配置的扭曲将更为严重，收入和财富分配问题将更加突出，内外不平衡的现象将更加明显。这些将危害社会稳定、降低生产率的增长速度，以及破坏竞争。如果在将来万不得已时才推进金融自由化，改革的积极效应将被弱化。如果政府缺乏综合性方法和协同措施，负面效应也将扩大。可以说，中国重新审视其金融体系的愿景和战略正当其时。延缓金融体系的改革，将冲击或阻碍实体经济的发展。

2030 年中国金融业的愿景

中国应建立一个更加自由、平衡、高效、

安全和稳健的金融体系，以满足企业、家庭和政府部门的多元化金融需求。中国未来的金融体系应消除抑制，在银行与非银行金融机构及市场（尤其是资本市场）之间实现合理的平衡，以更多元化的机构和产品来适应中国经济的变化。金融机构应进一步商业化和合理化。这要求建立高效的公司治理架构，创造平等的竞争环境，提高监管有效性，并允许金融机构破产。金融体系应扩大覆盖面，为更多的家庭、消费者，以及微型、小型和中型企业提供金融服务，并能够提供长期资本和风险资本，以支持现有企业的升级和壮大，以及高科技和新兴产业中新企业的兴起和成长。

运转良好的金融体系对于中国致力于建设和谐和高收入社会至关重要。(1) 随着劳动力和资本供给增长放缓，中国需要更多依靠生产率的增长，而这必须由金融体系通过改进资本配置予以支持。(2) 如果要提高全要素生产率对经济增长的贡献，就需要加强创新，而创新的实现离不开整个金融体系，尤其是高度发达的资本市场支持。(3) 运转良好的金融市场可以提供良好的监督和公司治理，并通过包括并购在内的各种手段，来及时推动产业重组，实现企业的进入和退出。(4) 中国经济的再平衡需要建立一种包容性的金融体系，向众多住户和微小企业提供多样化的金融服务和产品。(5) 金融可通过增加个人和家庭的借贷机会，帮助他们更多地投资到那些价值可以与中国经济发展同步增长的资产，从而有助于夯实养老保障，促进减贫，提高社会公平。最后，金融系统如果管理不当，会阻碍经济发展。最近的金融危机，以及中国自身的经历都充分证明了这一点。

为加强中国金融体系应进行的重要改革

建立效率更高、更加稳健的金融系统，促进中国向现代、和谐、有创造力的高收入社会转型，需要进行系统性的改革。为实现金融系统的良性循环，政府有必要逐渐减少对金融机构内部事务的干涉，而更关注政府应该履行的职责，包括完善监管，加强基础设施建设，以及建立并实施正确的激励和机制。

金融体系的全面商业化和合理化

宏观和金融层面的政策工具相互间需要更好地协调，以推动金融体系朝着更商业化和更有效的方向转变。应该完善机制、框架和机构建设，使金融机构在避免激励扭曲、防范道德风险，以及防止发生政府或有债务的前提下提供金融中介服务。推动这样的改革，还需要政府重新定位自身的角色和职责，少用直接控制，多用间接调控。例如，目前央行货币政策的职能独立性需要进一步提高。此外，货币政策工具的选取方面，调整法定存款准备金率、窗口指导等数量型工具使用的频率较高。为了使银行能够更好地管理自身资产和负债，央行可多采用公开市场操作等更加市场化的方式来落实货币政策。

减少对金融机构直接或间接的控制十分

必要，而且目前依赖银行融资来实现政府政策目标的做法也需要作出改变。一直以来，由于高度依赖商业银行的贷款来实现自身的政策目标，各级政府往往通过直接控股或施加间接影响等方式介入金融机构的日常经营。如果不能找到其他方案来替代目前的做法，那么金融机构的完全商业化就不可能实现。其他可行的方案包括更加有效地利用财政支出、通过银行体系来实施政府信贷计划、政策性银行的合理化，以及改善政府间的财政关系。替代方案的目标应该是首先使商业银行不再承担政策性职能，而是成为一家真正的商业银行，能够遵守市场规则，接受有效监管，与国内外的同业对手开展竞争。政策性贷款、政府指令性贷款可以逐步退出，或转移到少数职责明确并受到严格监管的政策性银行。

应该以商业为导向来改进金融治理架构。尽管民营化是提高国有金融机构商业化程度的最佳途径，但大型国有金融机构的民营化决非易事^①。如果政府继续作为国有银行的大股东，那么就需要强化国家所有权的职责。为了提高效率，国有持股机构需要像民营股东那样开展运作和决策。否则，鉴于政府往往需要实现多重目标，国有金融机构将不会真正实现商业化运营。通过对现有国家所有权的机构、职能及具体做法进行彻底反思和厘清，并结合国际上的成功经验和失败教训，中国可以建立一种新的金融治理架构（专栏 5-1）。

^① 大型国有金融机构民营化很难找到国内战略投资者。将它们出售给国外战略投资者不仅在政治上可能难以被接受，而且出于各种原因也可能难以找到有意愿和能力的买家。将政府持有的股份分配给小的个人投资者可能也不是好的方案，因为政府仍可控制银行的经营管理。

专栏 5-1

金融领域国家所有权职能效率亟待改善

中国尚未在金融领域建立起统一高效的^①国家所有权职能。虽然中国政府希望长期拥有大型国有金融机构，但从未明确阐述直接拥有所有权对其实现政策目标有何必要。众多政府机构参与其中，但每个机构仅负责所有权中的一部分职能，因而没有一家机构能够具备足够的视野或权力从全局的角度来审视整个金融部门。这种分割模糊了决策权，并且使得权利义务也不匹配。此外，公众无法通过充分的公开信息来理清金融领域国家所有权的组织方式，更谈不上了解目标、授权、权责分工及绩效指标。由于缺乏清晰的目标界定和权责分工，也就无法建立其有效的监督和评估框架。

需要采取多项改革措施，进一步提高国家所有权职能体系的有效性。中国政府需要清晰阐述金融领域的长期和总体发展目标，解释政府为何需要持有金融机构所有权，如何决定哪些金融机构的所有权应当继续由政府持有，哪些金融机构可以民营化，以及国家所有权比重应该达到什么程度、持续多长时间和如何保持等问题。国家所有权机构的权责应该通过法律予以明确。应该制定和发布所有权政策，向公众阐明政府为何需要拥有某些金融机构，政府将如何行使其所有者权利，以及作为所有者职责将如何分配和执行等。还应该建立业绩考核系统，制定国有金融机构的合并绩效报告来提高透明度，并加强问责。在中长期，应该考虑建立合理的国家所有权职能体系组织模式。然而，如果不能同时对激励措施和机制进行根本性的变革，简单的组织性变革无法达到预期目标。

进一步推进利率市场化

中国应进一步放开现有的利率管制。虽然中国在利率自由化方面已经取得不小进展，但是现有的利率管制仍然造成了很多金融扭曲^①。通过利率管制，政府可以向优先发展的部门配置资本，而且还能保护银行体系，这对于实施赶超战略意义重大。但是，随着经济的成熟度不断提高，继续进行利率管制将会对经济发展产生越来越明显的障碍。人为将资金成本维持在很低的水平，将会导致过度投资，延误结构调整。利率管制扭曲了风险定价机制，将会阻碍资本市场的

发展。利率管制保证了息差收入，扭曲了金融机构的激励机制，让其难以真正认识到风险，而对风险的深刻认识恰恰是商业银行业和资本市场持续发展的关键所在。此外，如果让市场来决定利率，对于货币政策从直接的数量控制转向间接干预至关重要。

尽管贷款利率下限已经变得没有多大约束力，比较容易取消，放开存款利率上限却较为复杂，有几个关键的前提条件不能忽视。金融脱媒过快或资本流入过快，会使得资金涌向短期金融产品，增加爆发金融危机的风险。此外，还应避免银行与非银行金融机构之间，或者直接市场与间接市场之间出

^① 政府仍然对金融机构的贷款利率下限和存款利率上限进行管制。银行体系新出现的信用理财产品，在一定程度上规避了存款利率上限。影子银行活动的加剧，对金融体系的稳定造成潜在的负面影响。

现自由化进度严重不对称甚至脱节的情况。应当对金融机构的道德风险进行合理审视，防止出现恶性的利率竞争从而危及金融稳定。在放开银行利率管制之前，应保证监管当局能够通过有效监管，防止出现高息揽储及向高风险借贷者提供高息贷款等过度竞争现象。

深化资本市场

深化资本市场不仅能够促进金融结构的再平衡，而且还有助于实施以科技创新为主题的赶超战略，让富有创造力和活力的民营企业可以不断涌现和发展。一个国家的金融结构对其产业结构有直接的影响。一般来说，股权融资能够为创新型行业提供更好的支持，而通过债券发行和银行贷款所进行的债权融资更适合现有的传统行业。与银行相比，资本市场具备的关键优势是对一个商业机遇可以有多个潜在的投资者进行评估，这对于评估新技术的可行性尤其有帮助。风险投资和私募股权基金将在高科技产业的融资过程中发挥更重要的作用。机构投资者将在中国资本市场的发展中扮演日益重要的角色。届时，由于大型成熟企业更多地依赖于直接融资，资本市场的深化将有助于家庭部门和中小型企业获得银行贷款。

与以银行为基础的金融体系相比，以资本市场为基础的金融体系更依赖法治和 market 基础设施。如果不对政府职能进行重新定位，那么就无法建立一个更加公平、透明和高效的资本市场。在市场机制更能发挥作用的领域，政府应逐渐减少行政控制。例如，对于新股上市发行申请，中国应从目前以业绩为基础的审批体系过渡到以信息披露为基础的体系。政府应把工作重点放在完善法律

框架、加强法律法规的执行、升级金融基础设施，以及严格实施信息披露的有关规定。政府应努力避免对市场进行人为分割。例如，中国固定收益市场的监管分属中国人民银行、中国证监会、国家发改委，这种分割的状况引起了市场对监管一致性的担忧。各家监管机构的职能应予以明确，从而保证不同市场板块之间监管一致。

资产管理业务的成长对于推动证券市场的深入发展至关重要。中国的金融体系需要提供各种合理的金融产品，这些产品应具有不同的风险和回报预期，从而满足投资者不同的风险偏好。避险型个人投资者可以选择银行储蓄，而更愿意承担风险的投资者可以购买公司债券、共同基金和股票。这将引导资金流向可能产生高回报的风险型创新企业和促进孕育期较长的长期企业投资行为。资产管理业务的发展也有助于为老年人提供财务保障（即改善了退休金的保值增值渠道），同时提高社会的凝聚力与稳定。与银行相比，资产管理业务所需要的监管相对较少，但它要求更高的透明度、更强的投资者保护、市场化的利率决定机制和资产的市场定价。政府必须提供坚实的法律基础来培育这方面的业务。根据其他国家的经验，适当的市场基础设施和环境一旦建立，该业务将会迅速发展，并能吸纳很大一部分家庭和企业储蓄。

升级金融基础设施和法律框架

应进一步加强金融基础设施建设，以推动整体金融市场尤其是资本市场的发展。金融基础设施包括很多要素，例如征信系统、评级服务、会计和审计、支付和证券结算系统、交易所，以及场外交易市场。尽管中国

已经建立了很多关键要素,但要保证它们有效运作还有大量工作要做。例如,过去几年中国在担保物权登记系统建设方面取得了长足的进步,这一点在应收账款和租赁物权登记系统建设方面表现得尤其突出。要使之真正发挥作用,剩下还需要将存货和设备的登记系统集中起来并联网。除了升级支付和证券结算系统,需要采取的行动还包括继续提高消费者征信信息报告的覆盖面和质量,以及提升信用评级机构的独立性、职业道德和准则。

要进一步推动充分而准确的信息披露并提高透明度,二者都应建立在可信的会计和审计基础之上,从而减少信息摩擦,支持金融发展。中国在会计和审计方面的法律和监管框架已经和国际标准接轨^①。然而,有些证据表明,某些上市公司的财务报表并不合规,而且遵守可适用的审计准则情况也良莠不齐。更为严重的是,如果发生欺诈行为,声誉将严重受损,投资者丧失信心而且短期内难以恢复。还需要进一步努力提高监管机构的能力,同时促进会计和审计行业的发展。对会计和审计领域出现的不良行为应施以坚决而严厉的惩罚。

加强监管和完善监管框架

应加强监管机构的独立性和有效性。确保监管更加有效是一项颇具挑战性的任务,尤其是在中国政府作为主要金融机构所有者的背景下。政府同时作为金融机构的所有者和监管者存在潜在的利益冲突。无一例外,类似条件下其他国家的经验表明,这样的监

管往往会失效。随着金融自由化的推进和金融市场的不断深化,监管失效的风险会越来越大。中国融入国际金融体系和人民币的国际化将加大中国改进监管的压力。不管今后政府是否仍是银行的所有者,都应该寻求通过体制改革来确保监管机构的政治独立性,使之可以履行其“保持距离型”的监管。

应对金融服务一体化程度的不断加深的挑战,需要对现行体制和架构进行调整,以更好地协调监管资源。尽管现行法律仍要求银行、证券和保险实行分业经营和管理,但综合金融业务实际发展的程度令人惊讶。现有的分业监管架构无法满足对金融机构和行业之间溢出风险进行监管的要求。实际上,不同监管机构之间的协调机制往往流于形式,而且信息共享也非常态。这可能迫使政府考虑将所有的金融监管机构纳入一个统一监管架构,抑或保持现有分业监管结构,但同时通过改善职能监督来加强它们应对跨行业金融风险的能力。

建立一个权责明确、运转良好的宏观审慎监管框架,对于中国防范和应对破坏性的异质性金融风险(包括影子银行部门快速扩张可能引发的风险)非常重要。目前,中国尚未建立起良好的宏观审慎架构。当然,在一些涉及面较广的金融问题上已经存在某种形式的跨部门协调,但一个具有明晰机制设计(包括任务、职责、权责分配、信息共享安排等)而且更为全面的宏观审慎监管框架亟待建立。中国人民银行深度参与宏观审慎监管和监督,包括制订差别化的

法定存款准备金率和资本金要求^①,以及严格控制银行间市场的参与和操作。金融监管当局不愿意退出与宏观审慎相关的领域,但同时又没有完全专注于微观审慎监管和监督工作。尽管中国对于宏观审慎监管的定义尚需明确,但世界各国都已经在强调宏观审慎监管对于保证金融稳定的重要性。

在现有框架基础上,中国可以建立更高级别的金融委员会,以预防系统性风险及维持金融稳定。如果提升委员会的战略高度并赋予其对金融体系进行总体评估的职责,那么不仅能够使国务院摆脱目前繁重的工作任务,同时还能够使专业性的监管机构专注于提高金融监管的有效性。它还能打破不同监管机构之间,以及央行与监管机构之间的协调和信息沟通障碍,分析并监督所有可能会带来系统性风险的机构、产品、工具、市场及交易。该金融委员会的职责包括开发和建立用于监控和识别系统性风险的工具、标准和指数,以及开发宏观审慎的政策工具(其中微观审慎的手段也可能作为传导渠道)。

建设金融安全保障网,完善危机管理和破产机制

金融自由化可以造就一个更高效的金融体系,但同时也会增加金融动荡的风险。除了少数个案以外,大多数国家都会因为先前宏观经济的扭曲,以及相对价格和资产价值大幅波动,而在各自金融体系开放的过程中

面临程度不一的危机。尽管中国庞大的外汇储备为抵御潜在的货币危机提供了安全保障,但仍然不能忽视国内发生金融危机的可能性。

建立早期预警系统将有助于提供监控的有效性,做到及早介入并防范危机。为了识别各种潜在的风险,政府需要继续加强金融稳定方面的分析,并且建立全面的预警指标体系。该预警体系至少应该由两部分组成。第一个部分包括宏观经济模型及产业模型,可以涵盖房地产市场、外汇市场、银行部门、股票市场,以及劳动力市场等。对每一个指标而言,该系统应该明确何种程度的日度、周度及月度波动需要采取相对应的处置措施。第二个部分应该明确哪些机构要具体负责监控和报告市场动态,并且根据具体情况作出反应。

中国应该完善金融机构的破产机制,使经营不善或经营失败的金融机构可以有序退出。“太大不能倒”或者“太关联不能倒”,对于国家拥有所有权和控制权的金融机构,人们通常有这样根深蒂固的认识。那些偿付能力不足的小型金融机构也很少破产^②。这就有可能产生道德风险。让那些管理不善和经营失败的银行或企业进入破产程序,短期内可能产生很大的成本,但为了防范道德风险在金融自由化进程初期发出这样的明确信号十分必要。完善的金融机构破产体系应当包括:委派裁决机构,法律力量迅速介入失败金融机构,拥有足够资源来关闭、注资或

^① 实行差别化的法定存款准备金率和差别化的资本金要求,需要有单个银行的具体信息,而这些信息只有银监会通过非现场监控和现场检查才能收集到。从逻辑上讲,中央银行应该集中精力关注核心的中央银行业务和宏观审慎问题,把微观层面的审慎监管留给银监会。

^② 在过去十多年,只有海南发展银行被关闭。其他几十家经过破产的金融机构主要是信用合作社这样的小型金融机构。即便被允许破产,破产过程也是非常冗长,有的至今仍未完成。

^① 中国新采用的会计标准国际财务报告准则已经非常一致。中国采用的审计标准大体也符合国际审计准则。

未来 20 年的结构性改革

者出售这些金融机构，有能力管理被介入机构及其资产，建立一个有效的金融安全网。一个能够有效发挥作用的破产体系，将有助于抑制道德风险和保持财政稳健。

政府应该在法律框架层面建立有效的退出机制，精简司法体系，以便及时处理出现问题的银行和企业。应当允许经营不善或经营失败的金融机构有序退出，并清晰界定政府在提供财政支持方面的角色。应该对中国人民银行和其他监管机构的角色予以重新审核。例如，专门用于救助面临短期流动性问题的欠款银行而设立的央行流动性应急工具，其救助金额的上限应该予以明确。建立一个庭外处置机制也十分必要。此外，应精简司法体系，以便及时处置经营失败的金融机构。

政府应该建立正式的存款保险制度，以应对民营的存款机构可能发生的挤兑，从而

保证中小储户存款的安全（专栏 5-2）。用存款保险基金取代全面的存款保险制度需要慎重考虑。如果这样的基金只是简单为经营失败的银行买单，那么它将只能承担风险爆发以后出现的亏损，而不具备任何防范风险的作用。从其他国家的经验来看，存款保险机构应当拥有手段来缓解银行经营当中存在的道德风险。有时候，该机构需要具备监督职能，把赔付的权利（即从银行收取保费）和义务（向投保的存款人付款）结合起来，以便更好地应对银行破产的风险。否则，存款保险的优势，比如其对银行冒险经营的威慑力，以及通过降低银行挤兑概率来提高银行系统的稳健性，就会荡然无存。要使存款保险制度真正发挥作用，还需要建立相应的法律基础。拟定当中的《存款保险条例》还只是一部行政法规，并不能替代立法。

专栏 5-2

建立存款保险体系

很多国家都已经建立起比较有效而且职能齐备的存款保险体系。从其他国家的实践来看，构建存款保险体系大致有以下几点原则：（1）也是最重要的一点，是应该限定存款保险的覆盖范围。只有这样才能使得大额储户、次级债投资者，以及相关银行能够清楚其资金运用是有风险的，从而提供激励，让那些相对在行的储户来监督银行的行为，同时又能为那些没法对银行进行有效监督的中小储户提供安全保障。（2）加入存款保险体系应该是强制性的。这样，当其他银行亏损需要救助时，实力更强的机构就无法置身事外。（3）与单纯由私人部门或公共部门管理存款保险体系相比，公共部门和私人机构合作管理的模式被证明要更加高效^①。不过，亚洲地区的存款保险机制往往是由公共部门管理，而且并不强制要求加入。（4）需要事先明确声明，弥补银行亏损的资金将主要来自存款保险体系的资金池，只有真正出现灾难性局面时才会动用纳税人的资金。（5）尽管在很多国家存款保险费用往往偏低，但原则上说保费的定价应该与银

^① 当然，完全由私人部门来管理的案例少之又少。因此，这里的证据主要来自公私联合管理模式与完全由公共部门管理模式的对比。

行实际承担的风险相匹配（Laeven, 2008）。（6）在处置问题银行时，存款保险机构必须积极参与处置方式和时点的决策，尽量使得处置成本最小化，并且保护剩余的存款保险基金。有证据表明，当存款保险机构能够介入经营失败的银行，并且有权取消该银行的存款保险体系成员资格时，银行破产的几率会有所降低（Beck 和 Laeven, 2008）。

应当建立一个有效的危机管理框架。在 1997 年的亚洲金融危机和 2008 年全球金融危机时中国未受到大的负面冲击。不过，这并不应当成为骄傲自满的理由。目前国内外的冲击基本被隔离，中国的金融机构还未接受过真正的考验。因此，需要建立一个应对危机的框架，整合现有的各种单向措施和安排。危机框架应该包括金融预测模型和应急预案，并且让所有相关机构都参与进来。要有效发挥危机管理框架的作用，战略设计和能力建设非常重要。

重新定位政府的权利和责任

中国金融体系中存在的大多数问题和潜在风险都可以追溯到政府的职能定位。政府广泛介入金融市场的活动是中国金融体系的一个重要特征。如上所述，政府既是金融机构的所有者又是监管者，而且经常通过直接或者间接手段影响资源的配置。政府也普遍被认为是金融机构隐性的担保者。尽管过去政府介入和主导金融体系收到一些好的效果，但是对于金融部门的负面影响也越来越凸显。例如，政府同时履行所有者和监管者职能，角色相互冲突，影响监管的有效性；政府继续控制金融机构（包括通过任命高级管理人员），助长了银行的官僚文化；政府被视作经营不善的金融机构的隐性担保者，加剧了道德风险问题。要建立有效的金融体系并保证金融稳定，中国需要重新定位政府在金融领域的权利和责任。

首先，政府应该将工作重点更多地放在营造良好的金融环境方面。政府应该重视金融基础设施方面的投资，并允许金融机构在不受干预的情况下对其服务和产品自由定价，放宽市场准入，并对经营不善而倒闭的机构予以处置。健全的金融政策，完善的金融基础设施，适度竞争和破产的紧迫感，能够大大降低交易成本，同时激励金融机构有动力提供方便、快捷、可靠的金融服务。

其次，需要解决政府同时扮演所有者、监管者和行业发展促进者等多重角色所引致的利益冲突问题。这样的利益冲突使得监管当局很难在履行监管职责的过程当中保持中立和公正，进而能够对发生严重问题的被监管对象采取果断措施。此外，中国的金融监管当局凭借任免高级管理人员的权力，还能对金融机构的日常治理和运营进行深度干预。

再次，地方政府的权利和责任亟需协调。尽管地方政府对当地金融机构的经营失败承担责任，但是却没有相应的监管权力和能力。特别是 20 世纪 90 年代末以来，伴随着分权化的总体趋势，中央政府逐步将更多的权力赋予了地方政府。现在由地方政府管理的金融机构（准金融机构）不少于十几类。然而，这些金融机构的监督职能往往分散在不同的政府部门。由于缺乏有效监管机构和有效手段，地方政府难以保证当地金融机构安全和稳健运营，因而只得通过省联社或金融办去大量干预地方金融机构的治理和

未来 20 年的结构性改革

运营。实际上，各个省级政府行使了大量所有者职能，因此在履行监管职能方面往往不到位。因此，有必要建立有效的省级金融监督框架。地方政府应当把主要精力放在履行监督责任，与中央层面的监管机构进行有效协调，并逐渐培育和发展区域监管能力等方面。其中，区域监管能力需要涉及建立监管框架、培训专业化的监管队伍以及加强现场检查和非现场检查的有效性等。加强省级监管能力可以减轻中央层面监管机构的负担，并且可以填补监管空白，最终实现降低区域金融风险的目的。为了建立这样一个有效的区域金融监管框架，地方政府应该逐渐将金融领域的所有权与监管职能分开。

最后，政府需要明确界定并提供有效的非商业金融服务。明确区分政策性和商业性业务，意味着要决定哪些服务和产品应由政府或由政府拥有的金融机构来提供。在有理由需要政策性金融发挥作用的领域，应该首先明确原则和具体政策，并辅以绩效监控和结果评估。同时，还需要建立退出战略，避免长久占用公共资源，以及对信贷市场造成潜在扭曲。所有这些措施都将使商业金融机构可以专注于自身的商业性业务，从而提高资本使用效率，并且避免金融和财政亏损。对于商业可持续边界的良好理解，有助于进一步推动政策性银行改革和面向农村家庭，以及小企业的包容性金融服务发展。

四、改革的障碍和触发机制

改革的障碍

金融自由化改革的障碍或面临的困难，

在国有银行占主导地位或政府长期干预的金融系统中司空见惯。需要推进改革以适应不断变化的内部和外部经济环境时，对这些障碍的担忧往往会延误改革。

国有银行和国有企业的道德风险

在各个大银行和企业仍然是国有的情况下，道德风险问题会比较普遍。由于没有硬性的预算约束，企业在利率高企的情况下会继续盲目借贷和投资，从而导致对贷款的需求虚增。那些更追求扩大市场份额而不注重利润和审慎管理的银行会推动利率的恶性竞争。尤其是实力薄弱的银行，往往有很强动力提供较高的存款利率，以筹集资金放贷或投资于高风险的信贷或项目。这些都可能会导致普遍的忍痛借贷和金融不稳定。如果不能适当控制诱发道德风险的因素，利率市场化或者更加广泛意义上的金融自由化将会产生很大的金融不稳定风险。

国有企业的金融软肋

目前，国有企业支付的平均借贷利率比其他借款方（如民营公司和混合所有制企业）低得多。国有企业的加权平均资产回报率却远低于其他企业（参见前一章）。另一方面，国有企业的平均负债/权益比率要高出许多，超过了 230%^①。如果金融体系实现自由化，许多高杠杆率的国有企业将很难再为其投资或债务进行低成本融资，这将会使其财务状况恶化，并可能导致破产。

政治和官僚体制的阻力

金融抑制政策创造了经济寻租的空间，使一些借款人得益，并且滋生出了既得利益集团。由于进入壁垒高，利率管制和信贷过

度需求产生了信贷配给，银行享有舒适宽松的业务环境。政府对银行的控制和信贷分配的权力是其对经济和社会活动实施干预的重要手段。所有这些将产生一种很强的体制惰性，或者一种退回旧体制的倾向，从而让金融改革面临重重阻力。

变革的触发器

随着经济发展和扩张，各种内外部力量逐步积蓄，最终将导致金融自由化和开放。韩国和日本等其他国家的证据都能说明这一点（附录四）。中国经济从中等收入转型为高收入国家的过程中，中国政府将面临日益增加的国内外压力。无论中国政府对于未来一二十年如何打算，以下因素可能会加剧对国内金融体系进行变革的压力，并推动金融领域的改革：

全球市场一体化

中国的金融体系必将进一步融入国际金融体系。过去 30 年，中国保持了快速的经济增长。这一定程度上应该归功于中国经济的开放，以及与全球经济的融合。迄今为止，这种一体化进程主要是由贸易和实体经济所引领，金融领域发挥的作用有限。在转型为高收入社会的过程中，由于中国企业的业务布局将更加全球化，越来越多的国外金融机构也将进入中国市场，中国的金融业在更大程度上融入全球资本市场将不可避免。

不良贷款可能增加，银行资产负债表可能恶化

如果延续目前的借贷行为和国有银行的治理结构，很可能在不久的将来，当经济增长速度减慢和国有企业的绩效恶化时，会再次出现大量不良贷款。不良贷款的不断累积

增长，以及一再用纳税人的资金去填补银行资产负债表的窟窿，可能会引发公众对于政府对银行部门过度监管和控制的不满。

公众需求

随着中国居民收入水平的上升，家庭将积累更多的储蓄，对更为多样化的储蓄选择和投资途径的需求将会增加。对于更加平等和开放地获得经济机会的需求也将高涨。同样，随着中国的产业结构和企业日益复杂和多元化，市场主体对企业实施分权式监控和治理的需求也将不断提高。根据国际经验，随着经济逐渐走向成熟，通过证券市场为公司提供的金融服务将越来越重要，这对高新技术产业而言更是如此。

来自实体经济的压力

如上所述，要保持较快的经济增长速度，中国必须通过支持创新和提高效率来促进全要素生产率（TFP）的提升。因此，通过金融系统来提高资本配置效率，将逐渐成为中国经济保持持续增长的关键。

来自世界经济的外部压力

中国成为高收入经济体对世界经济的影响将不同于过去任何其他国家崛起过程中所产生的影响。经济腾飞较早的亚洲经济体，甚至包括日本，可以将世界经济和国际经济体制作为实现自己发展战略过程中的一个外生变量。但对于中国而言，世界经济和国际经济体系将不再是外生变量，一定程度上内生于中国经济自身的发展。换句话说，在中国崛起为高收入国家的过程当中，中国与世界之间的交互作用将成为主要的影响因素。中国将在国际贸易和金融规则的制订方面发挥重要作用。很难想象这样的国家会继续保持强大的外汇和资本管制，并在外汇市场上进行频繁干预。

^① 数据来源：Liu and Zhou (2009)，链接地址为 http://www.wcu-snecon.co.kr/upload/catalogue_file/b828a8d86c926d2d14372f04dc2742f7.pdf。

改革的顺序

保持合理的改革步伐和顺序，对于金融自由化和开放进程的成功至关重要。在过去 30 年，中国的金融部门较好地服务于经济快速增长，在此过程中，金融部门自己也经历了改革和重组。然而，鉴于当前以及未来的经济环境，还需要对中国金融部门作进一步的改革和调整。中国并非一定要仿效目前发达国家金融市场的结构（包括所有权结构）和做法。不可否认，金融自由化和开放过程不会一帆风顺，如果不能做到审慎管理，就会面临金融不稳定、经济运行状况暂时恶化等各种问题。虽然管理金融改革既是科学又是艺术，各国的具体情况又大不相同，但借鉴其他国家的经验仍然可以得出一些总体的原则。

应避免为被监管对象利益所驱动而盲目放松管制。许多国家的经验——包括美国和欧洲金融危机的教训都证实了这一点。推进金融自由化的同时应加强监管。此外，过度的监管会抑制创新，阻碍效率的提升。保持适当的平衡并非易事，却至关重要。

- 金融改革深受政治经济发展进程的影响，一些短期可实施的行动可能会因此受到限制，从而导致改革进展缓慢。某些市场化改革措施，由于缺乏配套措施而难以推进。不成熟的改革也可能成为金融不稳定的根源。日本和韩国的历史表明，金融体系局部放松管制，可能导致监管套利的行为，最终会影响金融系统的稳定性。因此，金融领域各个环节上的管制放松应该协调推进，这样才不会产生严重的监管套利机会。对于银行和非银行金融机构而言，金融自由化应该平行推进，这样可以避免金融脱媒（储蓄

银行存款转化为直接的证券投资）过度或某些金融部门扩张过快，防止埋下日后发生金融危机的隐患。

- 金融体系的对外开放是大势所趋，国内自由化的步伐必须加快。不断增大的外部压力最终迫使日本和韩国开放国内金融市场。在国内金融自由化尚未取得同步进展的情况下，国内融资转向离岸交易甚至引发新的金融不稳定。因此，根据上文所建议的原则，应该加快利率的进一步市场化。虽然中国可以抵御更大的外部压力，但还是需要考虑到与其他国家一起发展和共同繁荣的需求。通过尽早并系统地推进金融体系自由化，中国不仅能从金融发展中获益，而且还可以避免遭受不必要的金融不稳定。

- 在金融体系自由化之前应加强金融市场基础设施建设。为了使金融体系运转良好，政府必须尽快加强金融市场基础设施建设，逐步减少对于金融机构内部事务的干预，而把重点放在政府本应该行使的职能上，包括实施监管和监督、确保会计和审计的可信度、提高交易的透明度，以及建立有效的激励机制。

- 只有同时实施体制和组织结构方面的改革，金融改革才能顺利开展。在不改变旧机制的情况下引入金融自由化的规则反而会使扭曲更为严重。如果政府不实现组织变革，政府干预和直接参与金融体系内部事务的做法就不会有明显改变。这将导致产生巨大的惰性，对于推进真正的金融自由化非常不利。在这些方面，日本和韩国的经验可以再次引以为鉴。对于中国而言，国有金融机构的治理结构及其管理层和员工的激励机制改革，以及相关的政府机构的机制改革，是亟待优先解决的议题之一。

第六章

土地政策

一个关键生产要素：土地

中国要追求更有效率的经济增长、更加平衡和公平的发展，土地是一个关键因素。过去 30 年里，土地与投资的结合不仅推动了中国超高水平的基础设施建设、城市扩张和工业增长，而且也维持了社会稳定。土地和财政、货币体系有着重要联系，并对宏观经济稳定产生重要影响。在利用土地这一关键性的经济资源来推进工业化和城镇化方面，各级政府——尤其是地方政府已经积累了大量经验。伴随着金融体系的商业化，土地已经成为联系政府和商业部门的主要纽带。虽然中国似乎有一些相当严格的土地使用规范，但土地仍然被地方政府用来吸引和刺激投资，所采取的方式不仅带有很大的不规范性 and 扭曲效应，而且还会损害农村土地现有使用者的权益。

展望未来，合理的土地政策和法律框架，以及实施机制将成为持续发展和结构升级的重要前提。土地利用效率的提高将促进

全要素生产率和 GDP 的增长，保持就业水平，确保中国自身的粮食供给能力。土地市场的有效运转不仅有利于扩大农业生产者的经营规模，从而提高农村收入水平，还将会促进建设高效和宜居城市的步伐。中国的土地政策对于维护社会稳定至关重要。在城市化快速推进和农村人口快速向城市转移的背景下，农村土地依然会在经济困难时期发挥社会安全网的作用。此外，无论以何种形式存在，土地仍然是地方政府公共收入的重要来源。

过去的 30 年中，在与土地有关的政策和法律框架改革和建设方面，中国取得了显著的进步。从 1978 年引入家庭联产承包责任制，到 2007 年通过的《物权法》和 2008 年通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，经过一系列政策和立法，中国在很大程度上解答了如何保障土地所有权、土地使用权（尤其是农地使用权），以及相关财产权的问题（参见专栏 6-1 对于农村土地改革重要事件的回顾）。在城市范围内，城市土地使用权市场始建于

20 世纪 80 年代中期, 并运转良好。规范的 土地征用和补偿条例也在不断完善之中。

专栏 6-1 历史视角——中国农村土地政策的改革及法制框架的出现

为适应经济和社会领域的变化, 中国的土地政策和法律框架一直在不断演进。一个明确的方向就是要改进土地相关权益保护, 同时将政策内容纳入法律并形成综合性的土地法律框架。过去 30 年, 土地政策和土地立法方面的标志性改革主要有以下几项。

中国的宪法规定, 农村和郊区的土地除明确划归国有的部分外, 均为集体所有。1978 年中国开始实施的家庭联产承包责任制, 将集体所有的农业用地承包给农户经营。开始的承包期限为 5 年, 然后又分别于 1984 年和 1993 年将承包期限延长至 15 年和 30 年。到 1983 年, 几乎所有可耕地都已分配到农户手中。家庭联产承包责任制为此后 10 年农业和农村经济的强劲增长奠定了坚实基础, 为消除贫作出了巨大贡献。(Lin, 1992; Ravallion and Chen, 2004)。

1984 年, 中共中央 1 号文件确立了中国农村土地使用权制度。该文件对集体土地所有权和个人土地使用权进行了明确区分, 并规定农户的土地承包期限延长到 15 年。该文件允许土地使用权在农户之间自愿转让, 但对于集体内部如何重新分配承包土地并没有明确规定。1993 年的第 11 号文件对土地承包制度作了进一步完善, 要求将农户土地承包期限在原先的 15 年到期后再延长 30 年。该文件允许在取得村集体同意的前提下转让土地使用权。而且明确地传达了中央的意图, 为适应人口变化而对土地承包进行行政性的调整会侵犯农民的承包权利。1996 年, 第 16 号文件明确禁止大规模的承包方案调整, 规定只有在得到村民大会或村民代表会议的 2/3 多数同意并取得县乡政府的许可后, 才能进行小规模调整。该文件还禁止通过行政措施推行各种形式的非自愿规模化农业经营。

在 1986 年, 中国借鉴香港地区的土地批租制度制定了《土地管理法》, 并于 1988 年进行了修订。《土地管理法》规定, 可以将公有土地的使用权授予个人, 并允许在不同个人中间进行转让。1998 年修订的《土地管理法》规定, 农村集体土地承包给家庭经营的期限为 30 年, 而对于城镇土地, 则规定市场使用权的上限为 70 年, 这为后来活跃的城镇土地使用权市场打下了法律基础。《土地管理法》规定了政府征用农业用地的详细流程, 但并不包含给农民提供充分参与机会的条款, 例如征地之前预先告知、让农民参与征地补偿标准的制定, 以及处理征地过程中出现的争端等。

2001 年, 第 18 号文件确立了下一步的政策导向, 禁止村集体强制回收土地承包权并以盈利为目的将土地承包给村民以外的人。2002 年, 这些政策被进一步纳入《农村土地承包法》。该法律明确了村集体的土地所有权和农民家庭的使用权之间的关系, 以及使用权的具体内容, 并对家庭承包权转让作出了有关规定。依照该法律, 农户拥有的农村土地承包和经营权可以转包(给其他村民家庭)、出租(给非村民家庭)、

互换、转让或者进行法律规定的其他形式的交易, 该法律明确了如何处置各种违反规定的情况。2007 年出台的《物权法》是现代中国历史上第一部综合性的私人财产法典, 明确规定中国所有形式的财产, 包括政府、集体和私人拥有的财产, 都受法律的同等保护。该法律还进一步将农民的农业土地使用权定义为财产权利, 而不再是像以前的法律那样定义为合同权利, 这给农民的土地权利提供了更大的保护。《物权法》再次确认了《农村土地承包法》的有关规定。对于任何形式的土地交易, 使用权的转让都必须遵守以下原则: 自愿、出让方和受让方之间谈判自由不得强迫、补偿、需履行正式程序、对合同条件进行详细规定, 以及要求受让方保持土地的农业经营能力等。2008 年, 中共中央通过《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》, 将农民 30 年的土地承包期改为无固定期限的“长久不变”, 这是一个里程碑式的变化。

中国在土地政策和立法改革上取得了显著成绩, 但给全体农民提供足够安全、长期、可交易的土地权利保护依然面临挑战。到 2011 年, 正在修订中的《土地承包法》有望进一步加强承包权利, 填补重要的法律空白, 明确政府出于公共目的而征用土地的范围, 明确土地征用的补偿办法及其在村集体和农民家庭之间的分配方式, 并将法律的保护范围扩大到农民在所有形式的土地上的权利, 包括宅基地和村集体的建设用地。

然而, 之前的改革也在政策、制度安排和实际执行等方面留下了若干问题。在城市扩张和农村人口快速向城市转移的过程中, 土地政策也面临新的重大挑战。

为了成功实现向高收入阶段过渡并建设和谐社会, 中国需要对土地政策进行一些关键性的调整, 以克服现有土地使用制度内在的各种限制, 并应对已经出现的挑战。下一步的改革必须降低现有体制的复杂性, 并减少相关矛盾, 特别是土地的集体所有制和国家所有制与私人财产权利之间的矛盾, 并最终构建一个清晰的法律、制度和政策框架, 以平等对待不同类型的土地所有权, 以及相关的私人财产权利。未来改革的取向应该以市场为基础实现城乡土地资源的有效配置, 并最终形成统一的土地市场, 哪怕这一进程有一定风险。同时, 还要建立起可以支撑这个市场的制度框架。在此期间, 中国必须重新审视政府在一级土地市场上的绝对垄断权

(只有政府有权将土地的使用性质转变为城市用途), 逐步将政府的角色转变为市场的监督者、管理者和服务者, 以及法规的执行者。中国还需要确保民众能够更加公平地参与土地经营和交易并分享其收益。

总体而言, 为了实现 2030 年愿景, 中国需要结合自己经济、制度和社会的特点, 逐步吸取高收入国家的有益经验, 并适应相关标准和规范。中国需要完善政策和法律框架, 以便能够清晰地界定土地所有权和相关财产权利; 需要建立开放而统一的土地市场, 从而改善土地资源的可及性并实现资源的有效配置; 需要设立高效、透明和公正的机构, 以支撑土地市场的有效运转; 还需要采用各种技术和运用各种技能, 实现对土地资源的有效服务和管理。

本报告将着重分析三个方面的土地政策议题, 以及相关改革的必要性和政策选择。这三个议题对于中国实现高收入目标和维护

社会稳定尤其重要，分别是：（1）农村地区的土地权利保护及治理模式；（2）土地政策与城乡一体化；（3）土地政策与政府财政。

农村地区的土地权益保护及治理模式

在迈向高收入社会的进程中，中国需要改善农村土地权利保护的总体水平，以刺激长期投资，促进农业持续增长和农村向城市的移民进程，其途径包括：有效落实农民家庭拥有长久不变土地使用权的政策，扩大农民对其他类型农村土地的财产权利；推广土地登记制度，加强农村土地市场建设；推动农村集体治理模式改革和现代化进程。

尽管已经有了一个较为清晰的法律和政策框架，农民对承包土地实际拥有的权利却较弱，经常面临被侵犯的风险。土地承包权的不稳定会严重打击农民长期投资农业的意愿，减少土地整合与出租活动，降低农民福利水平。一项调查发现，至少拥有一个土地登记证的农民进行中长期投资的可能性比那些没有获得任何登记文件的农民要高出 76% (Landesa, 2010)，拥有合法土地证的农民进行中长期投资的可能性则更大。土地承包制本身固有的各种限制，也还有一些不确定的地方，尤其是涉及现有耕地的使用权及承包合同的更新和延续，目前还没有明确的法律规定。同样重要的是，农村宅基地和其他类型集体土地权利的定义、保护和处置办法也不够完善，仍存在诸多问题。

此外，在政策和法律实施、基层治理和问责制度改进、土地权利的文件登记，以及增强公众的权利意识等方面，还存在相当的

困难。总的来说，这些因素给权力滥用和腐败创造了条件。例如，当返乡移民希望重新从事农业耕作、要求返还自己已出租给他人的土地的时候，往往会发生争夺农村土地的冲突。有人估计，中国约有 1/4 的村庄与商业企业订立有土地合并出让的协议。

有关方面需要充分认识到问题的复杂性，并通过精心设计、有序的整体改革方案来改善农村地区的土地权利保障问题。改革可以包含以下几个方面的内容：

保证农民土地使用权的长期不变。可以通过对现有的 30 年土地承包合同和证书的更新和延续来保障耕地的使用权。中共中央 2008 年发布的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》规定，农民的土地承包期延长到无固定期限的“长久不变”，这具有里程碑式的意义。近期改革需要通过相关立法，将政策中已经明确的农民对土地“长久不变”的承包权利固定下来。还需要进一步明确走向无固定期限的土地所有权改革——哪些人有权享有这些权利。例如，明确农民在村集体中与土地权利有关的成员身份。

中长期的配套改革则需要解决当前集体土地所有权和个人使用权记录体系薄弱的问题。这方面的工作包括建立与实施土地证制度和合同体系，除了有助于明确权利本身的内容，还会涉及核心的法律条款、权利和义务规定，以及出现侵权时的处理办法。应该建立并实施城乡一体化的土地合同与土地证的文件记录体系，例如采用中国现有城市土地使用权证的标准格式。

对于上述问题，专栏 6-2 从国际比较的视角进行了阐述。

专栏 6-2

法律和政策框架——国际比较的视角

高收入经济体的一个典型特征是保障土地和物业的所有权及获取资格。在任何经济体，土地都是最重要的生产要素之一，在全部国民财富中占很大比重。土地和物业的重要性使高收入经济体通常都表现出共同的发展趋势：确保清晰的权利界定、加强对土地和物业使用权的保护。这样可以使土地的效用及其对经济增长的潜在贡献达到最大化，尽可能减少政府干预造成的负面影响和漫长的、无效率的争端。例如，虽然土地的最终所有权可能属于政府，但长期以来已经确定的原则是，政府实际上仅享有很小的权利。

宪法和法律框架提供了基本的所有权定义，以及涉及征用、继承、离婚或抵押等情况时应该如何处理的规定。登记和清册管理部门利用文件记录给土地权利和地块分布提供清晰的定义，并包含各种类型的使用权。法律框架还明确了物业价值的测算基础（这在强制收购或征用时可以帮助进行赔付，在征税和会计实践中也都会用到），以及转变用途的程序（通过规划、分区及土地用途监管等途径实现）。通过建立这些法律框架，人们通常能感受到，相关的权利和义务是有保障的、有明确定义的，从而有利于促进经济繁荣。虽然不可能完全消除土地使用和交易中存在的不确定性，但在某种程度上是可以预测的，并能通过各种形式的保险等风险管理策略加以防范。

高收入经济体通常会制定较为完善的法规和具有法律效应的社会政策，这部分反映了选举的压力，部分是因为社会团体和消费者的影响。法规规定往往会对住房和商业部门的业主和租客作出基本的权利和义务安排。类似地，明确相关限制和责任的环境法律和监管政策，会对土地和物业的用途及其价值高低产生显著影响。此外，通过各种各样的国际论坛、协定和协议，社会和环境保护措施正越来越多地注意遵从国际标准和实施准则。

改进土地登记。和大多数发展中国家一样，中国缺乏一个完整的、可靠的全国土地分布记录。在短期或中期内，建立起全国存量土地记录或许并不可行，可是，比较清晰地描述土地的位置及其适用的各种权利，是有效保护土地权利的一个必要前提。有关各地块位置及所有人的更为可靠、精确和便于查询的记录，可以加强合同持有人的信任感和安全感，减少土地纠纷，使土地管理法规得到更有效的实施。

中国政府已认识到土地登记工作对促进使用权保护、农村经济增长和城乡移民的潜在作用，并已开始进行各种现代化土地信息

管理系统和管理方法的试点。近期，需要逐步扩大农业用地的登记范围，在更广泛范围的推广。政府需要在初期投入充足资金来实现农业用地的系统化初始登记。最终，土地登记体系可以通过对二级市场交易的收费来实现财务上的自我维持，这方面有成功的国际经验。其他国家的经验表明，把土地登记及管理职责划归单一机构负责，或许是最有效的安排。这可以避免管辖权的重叠与登记的混乱，防止出现不同体系和实施办法并行的局面。土地登记和标准化的土地权利证书发放必须逐步扩展到所有类型的农村土地。

发展农村土地市场。逐步建立起透明、

未来 20 年的结构性改革

高效的耕地使用权市场对提高中国的生产率和 GDP 增长率、缩小城乡收入差距等具有重要作用。有研究指出,在中国这样一个快速增长的经济体中,通过土地出租,劳动生

产率增幅可能达到 60% (Jin and Deininger, 2009)。

专栏 6-3 从国际视角对土地市场情况进行了阐述。

专栏 6-3

土地市场——国际视角

高收入国家经济发展的一个重要支柱是土地市场的有效运转,所有的经济活动都需要土地,土地市场可以促进土地资源获取的便利性,将土地用于最经济的用途,从而鼓励经济活动、促进社会繁荣。形成有效土地市场的前提包括:清晰的土地政策、合理的法律框架、有保障的土地权利、政府和专业机构的全面服务能力、透明和便利的信息,以及面向所有人的开放准入等。

土地交易往往比较复杂,因为交易的产权本身有多重含义,涉及的交易金额较大,交易受到的监管框架约束也较为特殊。在美国和英国,通过私人协议(价格由买方和卖方直接协商决定)完成的交易是最常见的交易形式,不存在单独的土地市场。除了以用途划分的房地产部门外,还有按照可交易物权的性质划分成不同市场部门,包括自有房产(完全的所有权, freehold)、分契物权(strata title)、部分物权(fractional title)、分时物权(timeshare)、租赁物权(leasehold),以及与房地产相关的其他各种权利,如配额、碳排放权和可交易的开发权等。

土地市场的有效运转取决于能否便利地获得买方、卖方、职业顾问及其他中介机构的各种信息。在发达国家,公共部门的土地行政管理系统负责登记所有权的转移、交易价格,并接受公众查询。此外,交易信息往往是通过全国统计机构进行发布。近期随着电子政务模式的发展,目前的趋势是更多地利用网络来提供查询服务,以及为房地产交易提供更多的数据分析和电子化公共服务。

农业用地市场的运转状况可视为土地权利保障程度的重要指标。从 20 世纪 80 年代到 90 年代中期,中国仅有不到 5% 的可耕地属于租赁性质的经营(Li, 1999; Brandt et al, 2002)。而自 20 世纪 90 年代中期以来,耕地租赁市场日益活跃。虽然这方面缺乏系统的官方数据,但最近的调查见证了农业用地租赁市场的发展。2000 年,在全部耕地中租赁经营的部分仅占 7%,到 2008 年已达到 19%。沿海和南方地区的耕地出租现象比内陆和北方地区更普遍(CCAP,

2008)。2007 年,国务院发展研究中心开展了一项覆盖 3 000 个村庄的调查,结果显示,约有 21% 的耕地进入了租赁市场。在安徽省和山东省,农民土地转包比率分别达到 12.4% 和 6.1% (World Bank, 2010b)。但是,目前大多数土地交易活动都属于非正规交易,缺乏可以强制执行的合同,市场运行缺乏效率,市场规模也被限制在可以通过非正规手段进行强制执行的部分区域。

未来 10 年要建立起一个有效运转的农村土地市场,是一项非常艰巨复杂的任务。

它要求培育合格市场机构,并结合配套改革措施,包括家庭登记改革、促进劳动力流动,以及扩大社会保障体系覆盖面等。在适当时候,还需要以相同方式加强所有农村集体土地的使用权保护及市场化运作。更长期

地看,农村土地使用权的拥有者应该获准进入城市土地市场,在农村土地转换为非农用途的过程中,他们应该成为平等的利益分享者。

从国际视角看市场机构的阐述见专栏 6-4。

专栏 6-4

市场机构——国际视角

土地市场的有效运转必须得到各类机构的大力支持。在高收入国家,这些机构是随着经济发展而同步发展的,它们是处理土地登记、土地管理和土地市场等复杂问题的有效工具。在高度发达的土地市场上,这些机构会涉及大量利益相关方,从政策制定者到交易经纪人,从抵押贷款人员到律师,从土地评估人到土地登记人等。

政府机构负责提供政策、法律和监管,覆盖土地使用的所有方面。它们之间经常有复杂的联系,不同部门和不同层级承担着各种职责,包括土地使用的规划和强制实施、财政计划和房地产税的执行、国有土地的管理,以及土地登记等。近年来又出现了商业化的趋势,政府机构的具体运作采取“代理人”形式,将服务外包给私人机构或者组成公私合作机构来提供服务等。创新的动力来源有:削减成本、提高问责能力、改善公众服务及改进服务能力等。在英国,这方面的机构有负责为税收目的对物业价值进行评估的评估办公室(Valuation Office Agency)及广泛利用私人企业参与全国地图测绘的机构地理测绘局(Ordnance Survey)。

强制执行法律和监管主要是政府的职责,每个国家都有独特的、分层的司法体制。在许多发达国家,除这些机构外还有用来处理征地、税收和会计等特定事务的特别法庭。例如,在英格兰和威尔士就有土地法庭(Lands Tribunal),专门负责裁决征地过程中的土地所有者和占有者的补偿争端,另外还有独立的评估法庭(Valuation Tribunals)负责裁决纳税人针对房地产税的上诉等。此外,许多国家还建立有法庭外的争端解决机制,通常是由公认的独立专业机构来发挥作用,比如,英国的皇家特许测量师协会(Royal Institution of Chartered Surveyors, RICS)就是一例。

合格、可靠和便利的专业服务为活跃的土地买方、卖方和政府机构活动建立了重要联系。除了银行与金融服务提供商外,提供这些服务的还包括:律师和不动产顾问(在英国是律师,在欧洲很多国家是公证人),房地产代理人或经纪人,评估机构、土地测量师以及建筑测量师,会计及其他人士。

改革村集体组织制度。农村土地承包权的保护水平相对较低,是广泛存在的一类基层治理问题。利用重新调整土地承包方案或者从事商业开发的机会,村干部滥用权力、

寻租,侵害其他集体成员利益,这一问题长期以来没有得到很好解决,而且村集体的公共治理比较缺乏透明度和问责制,这些都反映了一个更基本的问题,即集体与集体成员

之间的关系没有理顺。虽然最近的调查显示,土地承包方案的调整频率在下降,但在 1998~2008 年,平均来说每个村都至少经历过一次局部的承包方案调整(Wang et. al, 2010)。

未来 20 年,中国农村地区面临的一项重大政策挑战是,如何对农村集体治理模式进行现代化改造,使之逐步适应法律和政策变革的新要求,尤其是从过去那种服从集体管理、有具体期限的使用权承包,转向无固定期限的、可继承和交易的农民土地权利。改革需要明确界定集体所有制性质,明白无误地确定集体的成员资格,并沿着政府加强和无限期延长个人财产权利的改革方向,明确划分土地的集体所有权和个人权利的范围。上述改革不但要求改善集体治理水平,还需要重新界定村集体的功能和角色,可能要缩小对农村土地管理的职责范围。

三、土地政策和城乡一体化

在迈向高收入国家的道路上,中国需要建立起公平透明的征地政策,限制政府在土

地征用中的作用,让村集体和农民分享更多城市化收益,确保在城乡一体化进程中更好地实现社会和谐。

中国政府已经把城市化和城乡一体化提升到整体发展战略重要组成部分的高度。跟其他国家相比,中国的城乡收入差距在不断扩大,土地管理制度却依然向城市开发倾斜。现有制度的特点是严格区分农村土地和城市土地,并采取不同的管理办法。城乡分割的土地市场,使政府掌握了垄断的征地权,可以将土地出让给城市使用者,造成了目前城市的失控性扩张。这种征地制度使村集体和农民难以分享到土地的增值收益,不利于自身利益的维护。

上述现状是历史形成的,在中国早期发展阶段,这种制度安排可能有助于利用农村剩余土地来支持早期工业化。然而,与其他高收入经济体相比,这种特殊的制度安排不利于今天中国的增长和发展,并日益成为实现和谐的城乡一体化的主要障碍。此外,土地市场的城乡分割会导致城乡收入差距拉大,以及其他一些严重问题,这就需要重新反思现有的土地使用制度和政策(专栏 6-5)。

专栏 6-5 城乡一体化和土地联动机制——现有的问题和潜在的问题

与农业用地的使用权不同,中国的法律对农民的宅基地和其他集体土地(如集体建设用地)的保护并没有达到同等的力度。1962 年,在中国依然采取集体农业经营的时候,宅基地就分配给了农民家庭,允许长时期无偿使用,从而在事实上形成了个人对宅基地的使用权。农村宅基地缺乏法律保护,导致农民在土地征用过程中处于不利地位。法律的空白让许多试验或试点项目学会“钻空子”,往往会侵害农民利益,违反或规避现有法律规定。

各地方政府正在推进旨在“促进城乡一体化”的各种开发项目。这些项目都跟农民对农业用地和宅基地的使用权相关,采取的办法是用农业用地的使用权来换取加入社会保障的资格,以宅基地的使用权和自有住房来换取城市住房。

从 2004 年开始,各地启动了涉及农村建设用地复垦的各种土地联运机制,包括将农民的宅基地复垦为耕地。每完成一亩土地的复垦任务,就减少一亩农村建设用地,按照“占补平衡”规定,要在同一地区增加一亩农业用地(由于土地质量存在差异,需要考虑一定折扣)。多出来的农业用地带来了城市用地的指标,可以用于辖区内其他地方。这些地方往往位于城市周边,由于城市土地的市场价格很高,政府就可以将农业用地转变为建设用地,进而出让土地使用权给开发商。

通过上述土地联动机制,目前不可交易的农村宅基地使用权最终实现了市场化操作。然而,法律和制度对集体建设用地和农户宅基地的保护力度不足,地方政府通过复垦、征地、将土地出让给开发商来获取巨额收入。另外,虽然地方政府往往声称农地使用权交易属于自愿性质,但事实上经常会出现非法剥夺农民土地权利的现象。

更重要的是,如果强迫农民用土地的财产权利来换取社会保障(土地换保障),会导致道义上的尴尬局面。相比之下,城市居民就不需要以放弃财产权利来换取社会保障。这与 2007 年《物权法》的宗旨存在矛盾,该法律要求所有类型的财产权利都享有同等的法律保护。

应逐步解决并最终取消城乡两种土地制度并轨运行这一长期现象。各地已实施多个试点项目来促进城乡一体化,希望在将来能制定出综合性的政策改革框架。许多试点项目使旧有体制面临的挑战显露出来,同时还带来了一些新问题。

要使城乡区域和居民实现更和谐的一体化,需要采取两方面基本的政策调整:近中期,要改革当前的征地政策和办法;远期则要实现土地市场的城乡一体化,建立更公平的利益分享机制。

改革农村土地的征用和补偿办法。世界各国政府都拥有在特定环境下、按照特定条件强制征用土地的权力。与其他国家相比,中国政府拥有更强大的征地权,并且过度使用这种权力。据估计,2003~2008 年,总计有 140 万公顷的农业用地(其中 95 万公顷是耕地)被法定征用。据报道,同期还有 45 万公顷的土地被非法征用。与其他国家不同,土地的强制征用造成的后果不是个

别领域的,也不只在地方层面。农地征用的程序还需要在以下三个方面进行更加深入的改革。

首先,中国法律应明确规定只有符合哪些目的政府才能够动用征地权。世界上没有哪个高收入国家是为了明显的工商业开发目的,就允许政府利用强制征地权,作为土地供应的正常手段。在近期要想更好地与国际接轨,中国就需要在法律框架中严格限制政府征地权的使用范围,并有效落实以下这个基本原则,即政府的征地权使用应该限于公共用途,限于靠市场运作无法妥善解决的时候。在推进上述改革时,需要同时培育相关市场机制,消除城乡土地市场的分割状态。

其次,重建现行征地补偿机制,目前的征地补偿办法是引起人们抱怨征地过程不公平的最常见原因。现行补偿办法的依据是土地的农业产值,而不考虑土地转为非农用途后的增值部分。农业用地(耕地)的补偿标准是过去 3 年平均农业产出的一个倍数

(通常是土地承包期,如 30 年)。考虑到中国的城乡居民收入和生活水平差异很大,这种操作办法仍然可能导致一些问题。农村和城市土地市场被严格分割开会加剧城乡收入差距。因此,迫切需要反思现有的补偿办法,尤其是为商业开发等非公共目的而征用的土地。我们建议借鉴国际通行做法,即土地征用的补偿额一般以其市场价值最大化的用途为依据。

再次,重塑现行土地征用流程。中国目前的法律虽然明确了政府征地的必要程序,并要求地方政府公开安置方案并征求意见,但这些工作往往是在征地申请得到批准后才开展的。此外,法律没有明确规定征地要提前告知村集体或农民,也没有给他们作出反应的机会。近期,在改革征地的工作流程中需要加入某些关键条款,包括提前告知、在征地过程中提供咨询和参与机会,以及落实可行的申诉和争端解决渠道。

促进农村和城市土地市场一体化,实现公平的利益分享。中国土地政策的长远设计

需要更广泛的思考。例如,如何重新平衡政府对一级土地市场的垄断权,如何让村集体和农户参与农业用地的用途转变。缩小城乡收入差距的措施必须考虑更公平的利益分享机制。例如,逐步允许村集体或农民参与农村土地转为非农用途的过程,同时削弱乃至最终取消政府对一级土地市场的垄断权。

其他经济体(例如韩国和台湾地区)有过成功的城乡土地市场并轨和一体化的经验(专栏 6-6)。这两个经济体都充分保护了农户的土地权利,使之不受政府行政干预的影响,从而促进了农民对土地的投资,大幅提高了土地的生产率,给农民成为市民提供了收入保障。在城市化的起步阶段,这两个经济体都盛行小农经济,人均土地面积很少。在促进农业用地向非农用途转变的时候,都采取了对农户有利的做法,通过综合措施,让农户能分享到由于土地用途转变带来的部分价值增值^①。这两个经济体的农民在进入城市工作后,都会自动被城市社会保障体系所覆盖。

专栏 6-6

韩国通过土地政策促进城乡一体化的经验

第二次世界大战前,韩国的土地利用方式以租佃耕作为主,第二次世界大战后开展了大规模土地改革,从地主手中购买土地,从日本占领者手中没收土地,再分配给原来的佃户,超过 150 万个农民家庭获得了土地,自耕农的比率从 13% 提高到了 71%。

韩国采取一系列法律和政策来限制规模农业和企业农业,其目的是避免在城市化进程中出现社会动荡。在城市化进程的大多数时间里,租佃耕作受到禁止。这一限制到 1986 年才开始放松,当时农村人口已经下降到全国人口的 35% 以下。农场平均规模从 1970 年的 0.9 公顷提高到 1995 年的 1.3 公顷以上。韩国还禁止企业拥有农业用地的

^① 例如,台湾地区制定了一项法律,通过“区域征用”的办法为城市开发项目(尤其是商业性质的项目)提供土地。根据这个办法,作为原先的土地所有者的农户可以要求获得相当于被征用土地面积的 40%~50% 的产权作为补偿,而不是现金,从而在很大程度上分享了城市开发的土地增值收益。

所有权和企业化的农业经营,条件直到 1990 年才开始放宽,但仍保留了两个限制条件:首先,必须有一半以上的企业投资来自农民或农民家庭;其次,企业代表人以及超过一半的董事会成员必须是农民。

韩国在城市化进程中建立的最重要机制,就是 1966 年启动的土地调整计划。该计划的项目实施,需要获得受影响区域中 80% 的土地所有者的同意,项目覆盖的全部土地中有 40% 由政府使用,用于基础设施建设及抵押融资,其余 60% 的开发区则根据原先土地所有者拥有的土地数量进行重新分配。这些土地所有者可以选择将增值后的土地出售,或者用于其他商业用途。目前,首尔市超过 50% 的建成区和釜山市超过 40% 的建成区都是通过这类土地调整项目开发形成的。

在中国,土地征用和城市扩张不但限制了农民从土地增值中获得的收益,而且村集体和农户被排除在城市二级土地市场外,降低了农民土地权利的保护水平。在推动城乡一体化进程的背景下,迫切需要一整套改革方案来改善农村土地所有权的保护以及(更重要的)农业用地和宅基地使用权的保护。

中国各地正在开展一系列改革试点项目,最典型的案例是重庆市和成都市。这些试点项目正在尝试城乡一体化的新办法,包括:开展农村土地所有权和产权的登记和界定工作,制定农村建设用地通过市场交易用于城市开发的政策和办法,制定耕地保护政策,促进劳动力流动和社会保障的改革等。这些试点项目的经验教训还有待于在未来数年进行认真总结和评价,不过我们认为,促进更平等的城乡一体化进程的总体改革方向应该包含如下几个方面:

限制政府征地权,放开建设用地市场。如上所述,政府强制征地的权力和范围应该被严格限定在狭窄的为了“公共利益”的类型,同时需要逐步建立起城乡统一的建设用地市场。村集体和农民可以在平等的基础上与政府一起参与一级土地市场开发,完成

集体土地的用途转换并进入市场交易,而不需要预先由政府将其转变为国有土地。从长期来看,在满足城市开发和土地利用规划的审批和执行条件的前提下,村集体和农民还应该得到授权,参与将集体农业用地转变为非农用地,允许他们在城乡一体化的建设用地上通过土地使用权交易进行获益。

对村集体和农民获得的土地增值收益可以征税,税率水平应相当于将土地转化为城市土地需要投入的“公共品”部分。中国大陆也可以考虑借鉴台湾地区或韩国在城乡一体化方面采取的区域征地模式(zone expropriation model)的宝贵经验,把城市和产业规划同农民的公平参与和利益分享有机结合起来。

解决城中村问题。建立城乡统一的建设用地市场,需要精心设计改革的优先顺序,一个选择是先在城市内部广泛分布的集体所有土地(以城中村的形式存在)上进行,这些地土地属于集体所有的非农建设用地,在城市通过征用集体农业用地得到迅速扩张的时候,它们没有被政府征用。在中国的许多城区,集体建设用地往往没有被纳入城市发展规划。城中村现象的长期存在是城市发展缺乏效率、城区过度扩张的原因之一。允

许城区内的村集体利用集体建设用地参与城市一级土地市场,可能有助于提高城市发展的效率和城区的土地利用密度。

加强城市发展规划的监督和统筹。城市发展需要有一个城乡统一的土地市场,要求制定严格的、可强制执行的城市和产业用地规划。虽然中国已经制定了相对严格的城市规划程序,但长期规划的实施和执行力度不大。此外,目前还缺乏可以充分考虑城市居民长期利益的可行机制,这一机制要求决策者对城市发展重大决策造成的社会与环境的影响负责。现有的城市规划体制在监督和统筹方面的不足,可以通过如下措施加以改善:允许公众参与和公开监督城市规划过程,通过大众传媒增强透明度。

152

土地政策与地方财政体制改革

在迈向高收入国家的道路上,中国需要减少地方政府治理和财政体制方面的扭曲,通过引入房地产税和改革征地制度,减少地方财政对土地出让收入的过度依赖。

中国的土地政策与城市治理和财政问题密切相关,共同影响着中国未来城市土地の利用方式和使用形态。中国在城市规划和发 展领域取得的显著成绩与面临的严峻挑战,都与高度分权的地方政府治理结构和财政体制密切相关。

1994年,中国财政体系的分税制改革界定了中央政府和地方政府各自的征税权力。在公共服务提供方面,各级政府的征税权力和支出责任不对称。另外,地方政府拥有法定征地权和垄断城市一级土地市场,加上以GDP增长率为核心指标的地方官员考核体系,共同促使地方政府尽量获取更多土

地出让金。

地方政府还把越来越多的储备土地作为抵押物,通过土地抵押获取银行贷款。近年来,由地方政府组建的、专门从事土地抵押融资的国有实体的数量快速增加,通过将储备土地抵押给商业银行,获得的贷款则用于城市开发。通过大量征用农村土地来增加地方财政收入,这一做法有很大风险,可能导致不可持续的城市发展模式和地方财政体系,并降低土地资源的利用效率。

全面引入以市场价值为征收基础的房地产税。目前,土地出让收入已成为中国地方政府的重要财政收入来源,房地产面临的税费负担却不高,中国尚未普遍开征房地产税。从长远看,土地出让收入会因征地制的改革而逐步减少,房地产税将成为地方政府可持续的新税源。通常来说,房地产税是地方政府收入中主要的稳定税源之一,随着房地产税的实施,原则上可以取消一些不利于地方投资环境改善的小额税种。

当然,房地产税还需要一段时间才能成为主要的收入来源。即使从长期来看,房地产税也很难完全取代土地出让收入。有一项研究指出(Bahl, 2009),只有少数国家(如美国和加拿大)的房地产税能占到GDP的3%~4%,经合组织国家(OECD)和发展中国家的平均值分别约为2.1%和0.6%,只有少数的发展中国家(如乌拉圭)能达到1.0%左右。引进房地产税需要有一套非常复杂的制度设计,房地产初始价值不容易估算清楚,这可能会导致把初始税率设定在较低水平,征收初期的收入会远低于上述国家的平均值。因此,地方政府只能逐步减少对土地出让收入的依赖。

专栏 6-7

土地价值评估和税收——国际视角

大多数现代土地登记管理体制都包含一项重要的价值评估和税收功能。公共部门会出于以下目的对土地进行价值评估,包括房地产税的征收,国有土地的购买、出售和出租,在需要征用土地的时候进行公平补偿等。有效运转的土地市场,包括可靠市场数据的容易获取,可以给透明、准确、基于市场的价值评估提供良好平台。高收入经济体都有成熟的公共部门和私人部门的评估专家,采用国际上认可的评估方法和标准。有计算机技术支持的自动评估模型的发展给评估人员带来了巨大帮助,尤其是在他们需要在全国范围的土地进行广泛的税收评估的时候。

大多数发达国家都征收房地产税——通常包含交易税、不动产遗产税和年度房地产税,征税基础是实际的交易价格或者估计的市场价值。通常认为,市场价值是比较公平的税基。在美国和欧洲,土地和物业的税收给市政财政提供了保障,是基层政府的重要收入来源。房地产税的优点是能够被纳税人广泛接受,有长期的可持续性和预测功能,可以作为通货膨胀的风险对冲工具,确保真实财政收入的稳定。过去20年,随着信息技术快速发展,电子化的计费 and 缴费已成为中央政府和地方政府财政管理的一个重要特征。

然而,房地产税的有效实施是一项复杂任务,即使已经有了非常完善的制度环境,往往也需要进行重大改革。其他国家的经验可以为此提供一些借鉴:房地产税的有效实施需要若干必要的前提条件,如要有足够的专业人才来开展价值评估,以及妥善管理的房产登记等。在近期就可以着手培养上述能力。在征收高度透明、难以逃避的税收时,为克服征收实践方面的挑战,政治上的理解和意愿可能是最重要的前提条件。在全面引进房地产税的同时,还应该简化目前过于复杂的房地产税费体系,确保每一项税费都要服务于各自的特定目标,而不会对房地产市场产生太大的负面影响。

有效监管土地抵押融资活动。目前中国

的土地抵押融资模式在多大程度上已经偏离了最初设定的目标(作为一种规划工具,按规划要求定期出让政府拥有的富余土地,为实现总体规划服务),需要进行全面的重新审视。这种模式已逐渐演变成为一种原本并不希望出现的处理征用土地的办法,通过拍卖将其分割出让,服务于利润最大化,以及为贷款提供担保的目标。中国至今还没有针对土地抵押融资活动的法律和监管体系,只是在某些政府文件提到这一问题。考虑到中国各地区的土地融资规模已经很大,并对整体经济(尤其是金融部门)产生了显著影响,因此中国迫切需要对其实施有效监管。

153

附录一

中国经济的增长率为什么如此之高



中国经济的高增长率是由众多因素共同导致的。可以从三个方面加以考察：(1) 增长来源的构成；(2) 有利于增长的外生因素；(3) 国内政策与实物投资所发挥的作用^①。

• 中国经济增长的成就既反映了劳动力和资本投入的增加，也归功于全要素生产率(TFP)的提高。中国年轻的人口结构产生了巨大的“人口红利”。尤其是在改革开放的早期阶段，劳动力增速超过总人口的增速，“人口红利”体现得更为明显。另外，有中国的高储蓄率支撑，投资率保持了较高水平而且还在继续上升，由此促进了资本的快速积累。随着时间的推移，劳动力数量的增加速度有所放缓，但对经济增长的贡献下降基本上被投资率贡献的提高所抵消。而且，根据世界银行研究人员的估计，中国的全要素生产率(包括人力资本提升与要素

配置优化的影响)保持了每年3%~4%的增长速度，全球范围内来看已是相当出色^②。

• 中国经济的高速增长还得益于三方面的外生因素作用，它们分别是：

“后发优势”。通过扩大对外开放，中国从更先进的国家那里引进了新的技术以及社会和经济制度，以较低的成本和风险实现了本国产业的创新和升级(Lin, 2010)。Lee and Hong (2010) 的研究表明，这些因素发挥了重要作用。

初始阶段的高度扭曲。由于改革开放之前采取的不恰当政策，1978年时中国经济存在高度的扭曲，不能发挥比较优势。为了追求规模以及发展重工业和先进行业，政府必须通过各种扭曲手段来保护这些产业部门，包括压低利率和生产投入品的价格，高

^① 关于中国取得巨大经济成就的原因的讨论请参见：Hofman and Wu (2009)，Huang (2011) 以及 Vincelette, Manoel, Hansson and Kuijs (2011)。

^② 高路易等人的研究发现(Kuijs, 2010)，1978~2009年的全要素生产率的年增长率约为3%~3.5%，其中有约0.5个百分点来自人力资本的提升。另有研究认为(Bulman and Kraay, 2011)，1979~2008年全要素生产率的年增长率约为3%~4.1%，其中一半以上得益于资源配置效率的改进。

估本币汇率等(Lin, 2010)。这不仅导致资源不能在不同部门和不同地域进行有效配置，而且让国内经济与外界的联系较为有限。扭曲本身并不利于经济发展，但从另一个角度来看，如果能够采取政策消除这些扭曲，全要素生产率将会更大的提升空间。

有利的外部环境。这段时期全球经济状况(Vincelette, et al., 2011)及产业的结构性变革在全球化进程中进一步深化(Yusuf and Nabeshima, 2010)，都非常有利于中国扩大对外开放。2001年中国加入世界贸易组织(WTO)及后续在关税和其他政策方面所作出相应变革，而且采取更有效的措施吸引外国投资，这些都是对外开放进程的重要组成部分。

• 最为重要的是，中国开展了一系列以市场为导向的渐进式改革，并通过改善基础设施和物流体系加速国内市场的一体化，

从而得以充分利用上述各有利条件，创造了高速增长奇迹。具有里程碑意义的改革措施包括：在农业生产领域引入家庭联产承包责任制，设立经济特区，开放可贸易的产业部门，大规模放松价格管制，深化财政体制改革，对国有企业进行重组和改制、鼓励民营部门发展，以及为加入世界贸易组织所进行的各项改革等。其他重要的推动因素还有：宏观经济调控的改善，支持高储蓄率各项措施(高储蓄是诸多条件共同作用的结果，比如生产率的快速提高，对工资成本的控制，有管理的汇率制度及政府储蓄因为政府财政收入快速增长和控制经常性支出而有所扩大等)，以及地方政府为吸引投资而开展的地区间竞争。政策方面的改进，要素配置效率的提高使得中国在投资率很高而且还在持续上升的情况下，仍然能够保持较高的边际资本产出水平(Bai, Hsieh and Qian, 2006; Song, Storesletten and Zilibotti, 2009)。

附录二

中国的产业政策——实施主体和主要特征

对产业发展的干预目前主要由三类主体实施：(1) 中央高层机关；(2) 中央政府各部委；(3) 地方政府（省及省以下）及其各机构。此外，其他利益相关方也会对产业政策的执行产生影响，例如行业协会和企业本身等^①。

中央高层机关包括中共中央、全国人大和国务院。国务院既可以发布涉及多个产业部门的综合性文件，也可以针对某个具体产业部门出台政策指导意见。干预的目标是要促进产业之间或产业内部的重组和结构升级^②。全国人大制定的法律也可以涉及产业政策，并会对某些产业部门的发展造成显著影响。中国共产党历次全国代表大会的“工作报告”当中都包含了重要的战略指导性意见（例如，对“支柱产业”的选择），这些意见是今后制定和实施产业政策的重要基础。

一些中央政府部委也可以根据各自职责

发布相关的产业政策，这些部门包括国家发展和改革委员会、工业和信息化部等。国家发改委定期发布的《产业结构调整指导目录》和《外商投资产业指导目录》就是综合性产业政策的典型例子，这些政策明确指出哪些产业应该被“鼓励”发展、“限制”发展，或“禁止”发展。国家发改委还会针对一些特定的产业部门出台产业发展指导意见。2010年国务院颁布的《关于促进企业兼并重组的意见》则是工业和信息化部制定产业政策的一个体现。地方政府及其各部门在产业干预方面的职能请参照主报告。

目前，中国的产业政策主要有以下7个方面的特征：

- 往往以规模为导向，即把重点放在大型企业的发展上。例如，在1993年中央宣布要通过组建大型企业集团的方式对国有

^① 过去，国家发改委（或其前身国家计委）负责牵头产业政策的制定和实施，其他专业部委负责具体执行，地方政府及其他利益相关方往往也参与其中。随着政府机构改革的推进，大多数专业化的经济管理部门已经被撤并，其他利益相关方的影响力却在不断增强。

^② 例如，国务院2010年通过的《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》就是一个综合性文件，该文件确定了7个优先发展的产业部门。2005年通过的《钢铁产业发展政策》则是针对某一具体产业出台政策的例子。

企业进行战略重组。1997年，中共十五大又宣布采取“抓大放小”的战略，促进大型企业集团的发展。2000年以来，“在一些重要产业领域组建大型企业集团”的战略已经成为中国产业政策的一个主要内容。具体的政策措施包括：以规模为导向制定产业发展规划，设置审批条件，提高产业准入门槛等。这些政策的受益者往往都是现有的大型企业（Jiang and Li, 2010）。

- 被用来控制政府认为存在产能过剩的行业扩张。早在20世纪80年代，当政策方向还是以促进各个产业发展为主的时候，纺织业、汽车业和家用电器等产业就已经被认定存在产能过剩的现象。进入21世纪，限制存在产能过剩的行业的发展是中国产业政策的重要组成部分。这一点在实施紧缩性宏观调控的时期表现得尤为突出。2007年以来，属于限制发展类的行业部门先后有：钢铁、纺织、电解铝、煤化工、平板玻璃、烧碱、水泥、多晶硅、造船、化工、光伏和风力发电等。在这些行业中，不仅新企业的进入会受到限制，既有企业扩大产能的项目也很难通过审批。这些领域的企业还会被限制通过发行企业债或者上市来融资。此外，其陈旧的产能设备可能被列入淘汰清单。

- 整合政府认为过度分散的产业。在“十一五”期间，政府不但积极鼓励实力较强的企业兼并实力较弱的企业，而且还采取了其他一系列推进产业整合的措施。随后，从《十大产业振兴规划》直到“十二五”规划文件，都强调了提高产业集中度的要求。某些省级政府还利用这些文件或决议作为其政策基础，加快本地产业的整合。例如，2008~2009年期间，河北省和山东省政府部门就分别推动了当地钢铁企业的兼并

联合；2009~2010年期间，山西省和河南省政府部门则分别对当地的煤炭企业采取了类似的整合措施。

- 旨在鼓励技术创新的政策也具有产业政策的效应。有些政策要求采用某种特定的（本地）技术。例如，一家大型的移动通信运营商就被要求采用中国自主开发的3G技术TD-SCDMA。诸如此类的技术往往具有规模经济的特点，不适合较小规模厂商的使用，这样将有利于大型企业获取进一步的竞争优势。

- 依赖直接行政干预将资源引向被鼓励发展的产业（或抽离被禁止发展的产业）。在对某些行业实施“关停并转”的过程当中，虽然市场机制也发挥了一定作用，但很大程度上也依靠政府的直接手段。这些措施包括市场的准入、项目审批、土地审批、贷款审批、产业指导目录，以及对落后产能实施强制性淘汰等。

- 经常采取多部门联合行动。例如，2009年9月出台的《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设，引导产业健康发展的若干意见》是由中央十个部委联合发布的。该意见要求文件落实过程当中负责产业管理、质量管理、投资管理、环境保护、土地管理、金融管理的各个部门及各级地方政府要联合行动。

- 各级政府在贯彻落实政策的过程中，经常会出现不同目标之间相互冲突的情况。例如，中央政府从国家的层面上考虑可能需要整合某个产业，但有些省份却出于地方利益想将这一产业作为本省经济的支柱产业。中国有30多个省市自治区，而且省级以下还有更多的地方政府，这些都有自己的切身利益，因此某个产业最后到底是应该受到限制还是被鼓励就很难说得清。

附录三

日本和韩国在金融自由化方面的经验



在日本和韩国，金融自由化是由各种内外部压力共同作用促成的。政府当局起初只是被动接受金融自由化，并未采取措施主动应对。银行、企业及监管部门在推进机构治理改革、主动应对金融自由化方面也是行动迟缓甚至毫无建树。另一方面，放松利率管制和推进资本市场开放的步伐却在不断加快。这就提供了道德风险滋生的土壤。因此，出现了大量的监管套利活动，各种风险不断累积，金融危机最终爆发，在花费大量财政资源之后才得以收拾残局。

在日本，三种重要力量导致了金融自由化。首先，日本经济的高速增长阶段在1974年基本结束，企业部门投资需求放缓，并开始积累过剩资金。家庭部门此时也已经积累了数目可观的金融资产（存款），并开始寻求比银行存款收益更高的资产。此外，经济发展放缓使得政府预算赤字规模不断扩大，政府必须通过发行大量债券进行融资。政府债券和大量存单的持有者要求按市场利率水平支付，因此导致了利率自由化率先在政府债券和大量存单两个市场出现。在此情

况下，为了防止监管套利率的市场化，必须覆盖其他种类的利率。

其次，日本企业“走出去”也要求国内的金融体系能够为其国际业务的拓展提供各种支持，比如对冲风险头寸及进行以外币计价的融资活动。日本本土的金融机构也开始布局全球业务，纷纷在世界各地建立支行或者子公司，这些都推动了日本外汇市场的进一步放开。一旦日本企业有条件在海外发行债券，日本的金融机构就可以更加自由地投资于国外资产。与此同时，日本的家庭也开始通过设在海外的日本银行或保险公司购买日本企业发行的（欧洲日元）债券，这些债券不再受到利率管制。这些变化带来了更大的压力，促使政府放开国内金融体系，以减少潜在的监管套利并阻止国内资金流向离岸市场。

再次，随着日本经济和金融市场的不断发展壮大，外资银行和非银行金融机构进入日本金融市场的兴趣也与日俱增。他们游说本国政府向日本的官员施加压力。从20世纪70年代中期开始，日本持续大规模的经

常项目顺差更是招致了更多的国外尤其是美国的压力。外国政府要求日本开放服务业和资本市场。国外的施压最终见效。这些也增加了日本政府放开国内金融市场的压力。如果不加快金融自由化的步伐，日本国内金融体系的扭曲程度将进一步加剧，也将导致更多的弊端。

与日本相比，韩国政府对于金融体系的控制更加直接，也更为普遍。与中国类似，韩国所有的银行都是国家所有。政府通过明确的信贷政策以及隐性的窗口指导等措施对银行的借贷行为实施严格控制。同时，利率水平受到管制，管制利率的水平明显低于市场出清的水平。20世纪70年代，韩国政府开始重点扶持重化学工业（heavy and chemical industry），政府对银行的干预进一步加剧。结果重化学工业存在明显的产能过剩，并催生了大量银行不良贷款。与此同时，轻工业和中小企业却难以得到银行信贷。这些又反过来影响了韩国企业的出口竞争力，并导致20世纪70年代末期韩国经济增速的下滑。扭曲程度在朴正熙总统被暗杀时达到顶峰。为了缓解金融压抑造成的严重不良后果，同时推动全面的经济自由化改革，韩国政府开始允许银行民营化并放松对非银行金融机构的准入限制。

然而，政府仍然想将银行作为实施产业政策的工具，而一些高杠杆企业的继续存在也有赖于从银行获得廉价、稳定的融资。因此，银行体系自由化方面的实际成效有限。与此同时，一个强势的既得利益群体——财阀企业——开始出现。他们对政府经济政策施加了巨大影响。政府部门往往是通过引导非银行金融部门的扩张来向金融体系注入更强大的市场力量。采取的主要手段包括放松

对私人（包括外资）控股的非银行金融机构比如财务公司、商人银行以及保险公司的准入限制。这些非银行金融机构不受政策性贷款项目的约束，却能够开设储蓄账户以吸纳存款。和日本的情况类似，韩国的金融市场规模不断发展壮大，以及韩国在20世纪80年代后期出现大规模的经常账户盈余，来自国外尤其是美国的压力陡增，这些都进一步推动了韩国的金融自由化。由于银行存款流向非银行金融机构，银行存款的份额不断下降，银行利润被压缩。这又反过来促使银行向政府施加压力，要求政府允许他们开发原本只是由非银行金融机构（比如信托）才能发行的金融产品。

在20世纪80年代晚期，韩国政府开始推进利率市场化改革，但直到20世纪90年代早期政府宣布利率市场化的改革议程时，取得的成效依然甚微。虽然短期的货币市场工具例如商业票据和大量存单的利率已经放开，但是政府依然保持着对银行利率的控制。这加速了资金向财务公司、其他非银行金融机构以及银行信托账户的转移。由于企业越来越依赖于这些短期融资工具，企业负债的平均期限开始下降。随着韩国本土企业的国际化程度越来越高，同时一些国外金融开始向其政府施加压力，准备进入韩国竞争不充分但却发展迅速的金融市场，韩国政府也放松了外汇管制，以应对来自国内企业和国外政府的压力。另一方面，大型财阀企业和银行已经预见到，由于财阀企业对韩国整体经济表现影响巨大，韩国政府不可能让其倒闭。事实上，韩国政府确实保护过财阀和金融机构（包括规模较小的），而且在1997年之前还没有财阀和金融机构破产的记录。上述这些因素的影响相互叠加，造成了两个

后果：企业更加依赖于短期融资，以及外债特别是金融机构的短期外债不断增加。在 20 世纪 90 年代前半期，规模持续增加的外资和国内储蓄都流向了那些不顾风险大举扩张的大型企业。显然，这要部分归功于广泛存在的“大而不能倒”的道德风险。1996 年，韩国经济进入衰退期，一些过度举债的大型企业难以偿还他们的债务时，韩国国内便爆发了金融危机。由于举借了大量以外币计价的短期外债，1997 年，外资开始大规模从亚洲国家撤离引发了货币危机，反过来又加剧了国内的金融和经济危机。

危机之后，韩国在国际货币基金组织 (IMF) 的指导下实现了金融体系的完全自由化和开放。同时，大规模的金融机构和企业重组也逐步推进。但为了清理金融机构的资产负债表，韩国政府注入巨额财政资金和

公共资源（数额大约相当于当时 GDP 的 1/3）。在韩国快速发展的早期阶段，政府对金融领域的控制效果明显。但是它也导致道德风险在银行和企业间蔓延，助长了受惠企业的鲁莽投资，同时弱化了银行对风险的管理。最终，政府不得不动用巨额的公共资金予以救助。日本国内也经历了一场由资产泡沫破灭引发的金融危机。由于不能妥善处置金融机构的道德风险问题，政府对金融行业监管不严，从 20 世纪 80 年代下半叶开始，日本国内的资产泡沫开始逐步累积，并最终在 1991 年破裂。到 1998 年，日本基本完成了金融自由化进程，并对其金融监管框架和政府组织结构进行了调整。2004 年，日本金融机构的重组也基本结束。在此过程中，日本经历了一个漫长而严重的金融危机，对金融危机的处置也耗费了大量的公共资金。

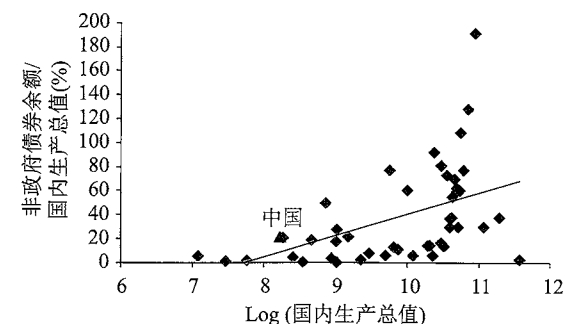
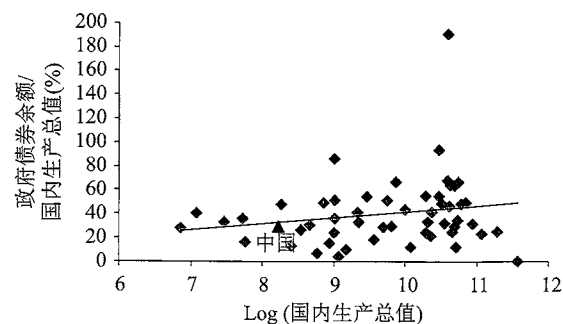
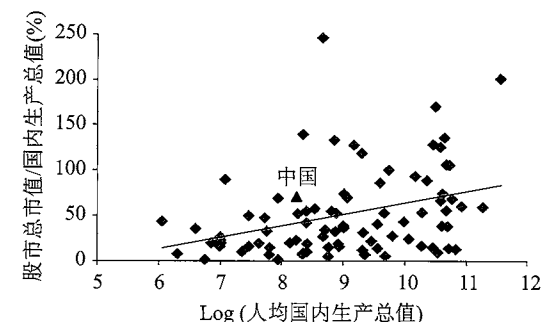
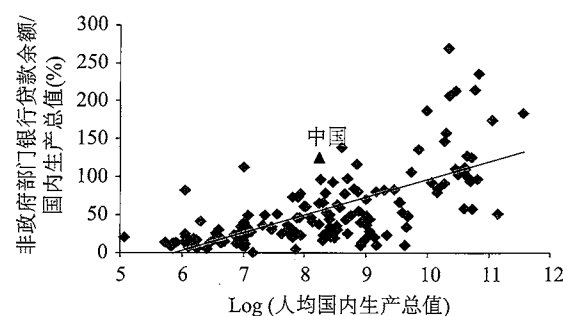
附录四

失衡且不完整的金融体系



用各种指标来衡量中国金融深化程度，可以发现中国金融体系基本上是适应甚至超越于目前经济发展阶段的（图 1）。但实际上，中国金融发展并不平衡，而且也不完整（表 1）。证券和保险市场已经有了很大发展，但规模和深度远远不及银行体系。银行

体系自身的失衡则主要体现在少数几家国有大型商业银行占有超过半数的银行资产（表 2）。虽然近年来国有银行所占的资产比重已经在不断下降，但是四大国有银行的规模依然位居世界十大银行之列。



未来 20 年的结构性改革

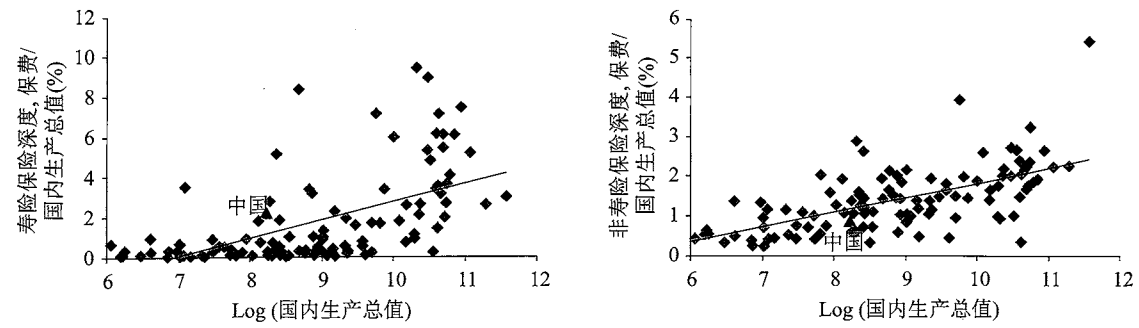


图 1 部分金融业规模/深度数据 (2009 年)

资料来源: 国际清算银行、国际货币基金组织国际金融统计、世界发展指标、AXCO。

表 1 行业 市场规模 (1999 ~ 2010 年)

年	银行机构	保险机构	证券公司	政府债券	金融债券	公司债券	股票市值
1999	137.0	2.9	—	11.8	7.2	0.9	29.5
2000	138.5	3.4	—	13.1	7.4	0.9	48.5
2001	145.4	4.2	—	14.2	7.8	0.9	39.7
2002	169.8	5.3	—	14.8	8.2	0.5	31.9
2003	179.7	6.7	3.6	18.0	8.7	0.7	31.3
2004	175.0	7.5	2.1	22.4	9.1	0.8	23.2
2005	175.2	8.3	—	27.3	10.8	1.7	17.5
2006	204.0	9.1	—	28.9	12.1	2.6	41.3
2007	179.6	10.9	6.5	32.4	12.7	3.0	123.1
2008	204.3	10.6	3.8	31.3	13.4	4.1	38.6
2009	237.8	11.9	6.0	29.3	15.1	7.1	71.6
2010	241.6	12.7	4.9	28.1	15.0	8.6	66.7

资料来源: 中国银监会、中国保监会、中国证监会、中国证券业协会、巴塞尔委员会。

注: 所有数字均为占 GDP 的百分比。政府债券包括已经发行的财政部国债和央行票据。

表 2 按机构划分的银行资产份额 (2003 ~ 2010 年)

银行类别	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
大型国有银行	58.0	56.9	56.1	55.1	53.7	51.6	51.3	49.2
政策性银行及国开行	7.7	7.6	7.8	7.9	8.1	8.9	8.7	8.0
股份制商业银行	10.7	11.5	11.9	12.4	13.7	14.0	14.9	15.6
城市商业银行	5.3	5.4	5.4	5.9	6.3	6.5	7.1	8.2
农村商业银行	0.1	0.2	0.8	1.1	1.1	1.5	2.3	2.9
农村合作银行	—	—	0.7	1.1	1.2	1.6	1.6	1.6
城市信用社	0.5	0.6	0.5	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0
农村信用社	9.6	9.7	8.4	7.9	8.2	8.3	6.9	6.7
非银行金融机构	3.3	2.8	2.7	2.4	1.8	1.9	1.9	2.2
新型农村金融机构及邮政储蓄银行	3.2	3.4	3.7	3.7	3.3	3.5	3.4	3.7
外资银行	1.5	1.8	1.9	2.1	2.4	2.1	1.7	1.8

资料来源: 《中国银监会年报 2010》。

资本市场的失衡状况也比较突出。股票市场依然占据主导, 公司债券市场则发育不足。股票市值与 GDP 之比达到 67%, 几乎 7 倍于公司债券市场的规模 (表 1)。不过, 从融资渠道占比份额来看, 公司债券虽然只占到 9% 的份额, 最近的发展速度却不慢。近些年, 通过银行贷款渠道获得的融资占比已经降至 50% ~ 60%, 但银行贷款占比下降很大程度上是因为政府债券和金融债券 (大部分是政策性银行发行的债券) 份额的上升, 而非股票融资和公司债券融资份额的上升 (图 2)。

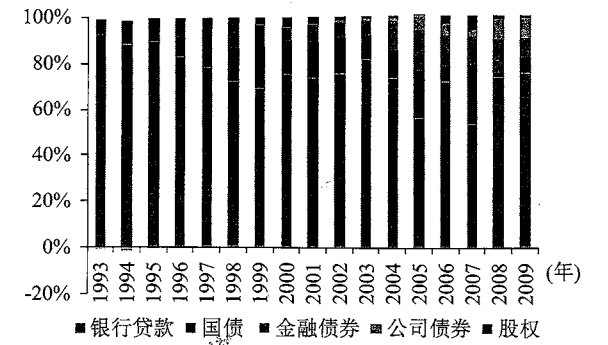


图 2 不同融资方式占比情况 (1993 ~ 2009 年)

资料来源: 《中国证券期货统计年鉴》。

参考文献

- Ahmad, S. Ehtisham (2011) "P. R. China: Reforming Public Finances to Meet Advanced Country Challenges." A background paper written for the World Bank.
- Allen, F., F. Capie, C. Fohlin, H. Miyajima, R. Sylla, G. Wood, and Y. Yafeh (2011) "How Important Historically Were Financial Systems for Growth in the U. K., U. S., Germany, and Japan?", Pennsylvania Financial Institutions Center Working Paper #10 - 27.
- Amsden, Alice H. and Ajit Singh (1994) "The Optimal Degree of Competition and Dynamic Efficiency in Japan and Korea." *European Economic Review*, 38 (3 - 4): 941 - 951.
- Aziz, Jahangir and Li Cui (2007) "Explaining China's Low Consumption: The Neglected Role of Household Income." IMF Working Paper WP/07/181, July.
- Aziz, Jahangir and Steven Dunaway (2007) "China's Rebalancing Act." *Finance and Development* 44: 3, September.
- Bahl, Roy (2009) "Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries." February 25. Draft.
- Bai, Chong - En, Chang - Tai Hsieh and Yingyi Qian (2006) "The Return to Capital in China". National Bureau of Economic Research Working Paper 12755, December.
- Blanchard, Olivier J. and Francesco Giavazzi (2006) "Rebalancing Growth in China: A Three - Handed Approach." Center for Economic Policy Research, Discussion Paper DP5403, January.
- Boyd, J. H. and B. D. Smith (1998) "The Evolution of Debt and Equity Markets in Economic Development." *Economic Theory*, 12, 519 - 560.
- Brandt, Loren, Johan Van Biesbroeck, and Yifan Zhang (2009) "Creative Accounting or Creative Destruction? Firm - Level Productivity Growth in Chinese Manufacturing." *Journal of Development Economics*, forthcoming.
- Brandt, Loren and Xiaodong Zhu (2010) "Accounting for China's Growth." Institute for the Study of Labor Working Paper No. 4764, February.
- Bulman, David and Aart Kraay (2011) "Growth in China 1978 - 2008: Factor Accumulation, Factor Reallocation, and Improvements in Productivity." World Bank, processed, May.
- Chen, Shiyi, Gary H. Jefferson and Jun Zhang (2011) "Structural change, productivity growth and industrial transformation in China." *China Economic Review* 22, pp. 133 - 150.
- Cook, Paul (2001) "Competition and its Regulation: Key Issues." Center on Regulation and Competition Working Paper No. 2, October.
- Deininger, Klaus and Songqing Jin (2009) "Securing Property Rights in Transition: Lessons from implementation of China's rural land contracting law", *Journal of Economic Behavior & Organization* 70, pp. 22 - 38.
- Demirguc - Kunt, Asli, Erik Feyen and Ross Levine (2011) "Optimal Financial Structures and Development: The Evolving Importance of Banks and Markets." Working paper.
- Development Research Center of the State Council and World Bank (2005) "Land Policy Reform for Sustainable Economic and Social Development: An Integrated Framework."
- Development Research Center of the State Council and World Bank (2008) "Strengthening Land Rights for Equitable Growth and Social Harmony."
- Dollar, David and Bert Hofman (2006) "Intergovernmental Fiscal Reforms, Expenditure Assignment, and Governance." Paper presented at the Roundtable Conference on Public Finance for a Harmonious Society, Beijing, June 27 - 28.
- Economist (2011) "Bamboo Capitalism." March 11.
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park and Kwanho Shin (2011) "When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China." NBER Working Paper 16919.
- Ferri, Giovanni and Li - Gang Liu (2009) "Honorary Creditors Before Thy Shareholders: Are the Profits of Chinese State - Owned Enterprises Real?" Hong Kong Institute for Monetary Research Working Paper No. 16/2009.
- Fiscal Reform and Economic Governance (2011) Collecting Taxes Data System, 2009 - 2010. http://www.fiscalreform.net/index.php?option=com_content&task=view&id=759&Itemid=134
- Fogel, Kathy, Randall Morck and Bernard Yeung (2007) "Big business stability and economic growth: Is what's good for General Motors good for America?" *Journal of Financial Economics*, 89 (1), pp. 83 - 108.
- Foster, Lucia, John Haltiwanger, and Chad Syverson (2008) "Reallocation, Firm Turnover, and Efficiency: Selection on Productivity or Profitability?" *American Economic Review* 98(1): 394 - 425.
- Gerschenkron, A. (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gill, Indermit and Homi Kharas (2007) *An East Asian Renaissance - Ideas for Economic Growth*. Washington DC: The World Bank.
- He, Jianwu and Louis Kuijs (2007) "Rebalancing China's Economy—Modeling a Policy Package", World Bank China Research Paper No. 7.
- Hofman, Bert and Jinglian Wu (2009) "Explaining China's Development and Reforms" Commission on Growth and Development Working Paper No. 50.
- Hsieh, Chiang - Tai and Peter Klenow (2009) "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India". *Quarterly Journal of Economics*. 124 (4): 1403 - 1448.
- Huang, Yiping (2010) "Dissecting the China Puzzle: Asymmetric Liberalization and Cost Distortion." *Asian Economic Policy Review* 5, pp. 281 - 295.
- Huang, Yiping, and Bijung Wang (2010) "Cost Distortions and Structural Imbalances in China" *China & World Economy*, Vol. 18, No. 4.
- Huang, Yiping and Kunyu Tao (2010) "Causes and Remedies of China's External Imbalances." China Center for Economic Research Working Paper No. 2010 - 2002.
- Huang, Yukon (2011) "Background Note: China's Policy Reforms - Why They Worked." Processed, April 26.
- Jacoby, Hanan, Guo Li and Scott Rozelle (2002) "Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China," *American Economic Review*. Vol. 92 (5).

- Jin, Songqing and Klaus Deininger (2009) "Land rental markets in the process of rural structural transformation: Productivity and equity impacts from China." *Journal of Comparative Economics* 37, pp. 629 - 646.
- Kuijs, Louis and Gao Xu (2008) "China's Fiscal Policy—Moving to Center Stage." Paper written for the Stanford Center for International Development conference on Social Services, Regulation and Finance.
- Kuijs, Louis and Tao Wang (2006) "China's Pattern of Growth, Moving to Sustainability and Reducing Inequality", *China and the World Economy*, January 2006.
- Landesa (2011) "Preliminary Survey Findings on Chinese Farmers' Land Rights and Future Reforms", presentation slides.
- Lardy, Nicholas R. (2007) "China: Rebalancing Economic Growth". In *The China Balance Sheet in 2007 and Beyond* (Washington, DC: CSIS and Peterson Institute for International Economics).
- Lee, Jong - Wha and Kiseok Hong (2010) "Economic Growth in Asia: Determinants and Prospects." Asian Development Bank Working Paper Series No. 220, September.
- Leipziger, Danny M. and Vinod Thomas (1993) *The Lessons of East Asia: An Overview of Country Experience* (Washington, DC: The World Bank).
- Leipziger, Danny M., Claudio Frischtak, Homi J. Kharas and John F. Normand (1997) "Mercosur: Integration and Industrial Policy."
- Li, Guo (1999) *The Economics of Land Tenure and Property Rights in China's Agricultural Sector*. Unpublished Ph. D. dissertation, Stanford University.
- Li, Shaomin and Jun Xia (2008) "The roles and performance of state firms and non - state firms in China's economic transition." *World Development* 36, No. 1, pp. 39 - 54.
- Lin, Justin Yifu (1992) "Rural Reforms and Agricultural Growth in China." *American Economic Review*, 82, No. 1, March, pp. 34 - 51.
- Lin, Justin Yifu (2010) "The China Miracle Demystified." Paper presented at the Econometric Society World Congress, Shanghai, August 19.
- Lin, Justin Yifu (2011) "China and the Global Economy." Remarks at the 20th Anniversary of the Hong Kong University of Science and Technology, March 23.
- Liu, Lili (2010) "Strengthening Subnational Debt Financing and Managing Risks." Review of Economic Research; Ministry of Finance, China; August 16, 2010, 46 F - 9. Beijing.
- Liu, Lili and Juan Pradelli (2011) "China Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at Subnational Level: Strategic Considerations and Policy Options." Forthcoming Policy Note, World Bank Beijing Office.
- Liu, Lili and Steven Webb (2011) "Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline: International Experience." *World Bank Policy Research Working Paper*, #5587.
- Liu, Xiaoxuan and Xiaoyan Zhou (2009) "How the Financial Resources are Allocated to the Real Economy in China—Test for Relationships Between the Financial and Industrial Sector." Working paper.
- Luo, Xubei (2005) "Growth Spillover Effects and Regional Development Patterns: The Case of Chinese Provinces", *World Bank Policy Research Working Paper*, #3652. Washington, DC: World Bank.
- Ma, Guonan and Wang Yi (2010) "China's high saving rate: Myth and reality." BIS Working Pa-

- pers No. 312, June.
- Manning, Nicholas and Neil Parison (2004) "Determining the Structure and Functions of Government: Program and Functional Reviews". WB Russia CSR team Working Paper 36135.
- Ministry of Finance (2011) "Report on the Implementation of the Central and Local Budgets for 2010 and on the Draft Central and Local Budgets for 2011." Presented to the Fourth Session of the Eleventh National People's Congress, March 5.
- Mullan, Katrina, Pauline Grosjean and Andreas Kontoleon (2010) "Land Tenure Arrangements and Rural - Urban Migration in China." *World Development*, 39 (1), pp. 123 - 133.
- Naughton, Barry (2007) "China's State Sector, Industrial Policies and the 11th Five Year Plan." Testimony before the US - China Economic and Security Review Commission Hearing, May 24.
- Naughton, Barry (2011) "What Price Continuity?" *China Leadership Monitor* 34.
- OECD (2006) "Current Situation of the Chinese Steel Industry." Report DSTI/SU/SC(2006)9.
- OECD (2010) *Economic Survey of China 2010* (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).
- Owen, Bruce and Wentong Zheng (2007) "China's Competition Policy Reforms: The Antimonopoly Law and Beyond." Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper No. 06 - 32.
- Pan, Jane (2010) "Focus: China's private airlines." <http://www.flightglobal.com/articles/2010/05/18/342125/focus-chinas-private-airlines.html>.
- Ravallion, Martin and Shaohua Chen (2004) "China's (Uneven) Progress Against Poverty." World Bank Policy Research Working Paper No. 3408.
- Rosenstein - Rodan, P. N. (1961) "Notes on the Theory of Big Push", in H. Ellis and H. Wallich, eds., 1961.
- Rozelle, Scott and Guo Li (1998) "Village Leaders and Land - Rights Formation in China." *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2. pp. 433 - 438.
- Schmitt, Ulrich (2011) "China: Land Policies for a Harmonious, High Income Society." Background paper for this report. July.
- Schneider, Jacob (2010) "Administrative Monopoly and China's New Anti - Monopoly Law: Lessons from Europe's State Aid Doctrine." *Washington University Law Review* 87, pp. 869 - 895.
- Song, Zheng Michael, Kjetil Storesletten and Fabrizio Zilibotti (2009) "Growing Like China." CEPR Discussion Paper No. 7149, January.
- Stern, Nicholas (2011) "Raising Consumption, Maintaining Growth and Reducing Emissions." Paper for China Development Forum, March.
- Sutherland, Dylan and Lutao Ning (2008) "Exploring and Explaining the Extent of Concentration and Diversification in Chinese Business Groups". Processed.
- Tian, Lihui (2007) "Does government intervention help the automobile industry? A comparison with the Chinese computer industry." *Economic Systems* 31, pp. 364 - 374.
- UNCTAD (2002) "Application of Competition Law: Exemptions and Exceptions". UNCTAD/DITC/cLP/Misc. 25.
- Vincelle, Gallina, Alvaro Manoel, Ardo Hansson and Louis Kuijs (2011) "China: Global Crisis Avoided, Robust Economic Growth Sustained. In Mustapha K. Nabli, ed., *The Great Recession and Developing Countries: Economic Impact and Growth Prospects* (Washington, DC: The World

未来 20 年的结构性改革

- Bank).
- Wang, Hui, Tan Tao and Joyce Yanyun Man (2010) "To Reallocate or Not? Reconsidering the Dilemma for China's Agricultural Land Tenure Policy", Peking University - Lincoln Institute Working Paper Series No. 040, October.
- Weiss, John (2005) "Export Growth and Industrial Policy: Lessons from the East Asian Miracle Experience." ADB Institute Discussion Paper No. 26, February.
- Westphal, Larry E. (1990) "Industrial Policy in an Export - Propelled Economy: Lessons from South Korea's Experience." *Journal of Economic Perspectives* 4, No. 3, Summer, pp. 41 - 59.
- World Bank (2006) "Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report." Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2007) "China: Improving Rural Public Finance for the Harmonious Society." Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2009a) From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda; An Assessment of Poverty and Inequality in China (Washington, DC: The World Bank).
- World Bank (2009b) "GET Note: Functional Reviews & Alternative Service Delivery". "Recently Asked Questions" Series 53458, August 2009, Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2009c) Mid - Term Evaluation of China's 11th 5 Year Plan (Washington, DC: The World Bank).
- World Bank (2009d) World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. (Washington, DC: The World Bank).
- World Bank (2010a) "Effective Discipline with Adequate Autonomy: the Direction for Further Reform of China's SOE Dividend Policy." Policy Note.
- World Bank (2010b) China Land Transfer and Registration Technical Assistance: Report on Survey of Rural Households and Other Stakeholders in Anhui and Shandong Provinces.
- Yusuf, Shahid and Kaoru Nabeshima (2010) Changing the Industrial Geography in Asia (Washington, DC: The World Bank).
- Zhang, Xiaobo and Kong - Yam Tan (2007) "Incremental Reform and Distortions in China's Product and Factor Markets." *The World Bank Economic Review* 21 (No. 2), pp. 279 - 299.
- Zhao, Min (2011) "China: Fiscal Policies for a Harmonious, High Income Society." Background paper for this report. July.
- 陈守明, 李永, 程德理: 《技术发展中的产业政策》, 化学工业出版社, 2010 年版。
- 胡江云: "行业政策与中国汽车大企业集团的发展", 见张文魁主编《中国大企业集团年度发展报告 2007》, 中国发展出版社 2008 年版。
- 江飞涛, 李晓萍: "直接干预市场与限制竞争: 中国产业政策的取向与根本缺陷", 《中国工业经济》, 2010 (9)。
- 江小娟: 《制度变革和产业发展——进程和案例研究》, 北京师范大学出版社 2010 年版。
- 刘世锦: "市场开放、竞争与产业进步——中国汽车产业 30 年发展中的争论和重要经验", 《管理世界》, 2008 (12)。
- 欧新黔, 刘江: 《中国产业发展与产业政策》, 新华出版社 2007 年版。
- 石耀东, 王忠宏: "我国产业政策评估——以汽车产业为例", 国务院发展研究中心课题报告, 2011 年。
- 吴敬琏, 张军扩, 刘世锦等: 《国有经济的战略性改组》, 中国发展出版社 1998 年版。
- 项安波: "中国新兴大企业的成长与战略变迁",

工作论文, 2011 年。

- 许善达: "税收与税源的一致性研究", 提交给公共财政与和谐社会圆桌会议的论文, 2006 年 6 月 27 ~ 28 日, 北京。
- 原磊: "十大产业调整与振兴规划评估", 《中国经济导刊》, 2010 (10)。
- 杨伟民: 《中国可持续发展的产业政策研究》, 中国市场出版社 2004 年版。
- 张文魁: "'十二五' 国企改革的方向和任务",

国务院发展研究中心调研报告, 2010 年第 203 号。

- 财政部: 《中国财政年鉴》各年, 中国财政杂志社。
- 国家统计局: 《中国统计年鉴》各年, 中国统计出版社。
- 国家信息中心: "节能减排: 中国产业政策新起点", 工作论文, 2007 年。