

中国经济政策和体制改革面临的挑战

吴敬琏

2008年爆发的全球金融危机，使中国企业获得的国外定单大幅减少，对中国经济也产生了巨大的冲击。从那时开始，中国经济从高速增长进入下行通道，许多过去为短期繁荣所掩盖的社会矛盾也纷纷暴露出来。在一些政府官员还希望用增加政府投资等刺激政策“保增长”的同时，不少有识之士已经清楚地意识到，当前遇到的经济困难，只是在改革停顿的情况下长期积累起来的矛盾的总暴露，不进行进一步的经济和政治改革，克服现有体制的弊病，建立和完善包容性的经济和政治体制，就不可能保持经济繁荣、政治稳定和社会和谐。

不久前闭幕的中共十八大决定“以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革”，提供了启动改革再出发的可能性。

改革开放造就了中国的繁荣

中国从20世纪70年代末期开始，踏上了改革开放的道路，在原有的主体

* 2012年12月，凯恩克劳斯基金会邀请著名经济学家吴敬琏教授远赴英伦，开展名人演讲活动。这是凯恩克劳斯基金会自2009年以来两次邀请国外著名经济学家来中国演讲之后，首次组织中国经济学家走出国门。演讲活动期间，吴敬琏教授还与英国经济学界名流会晤。此次活动旨在让中国顶尖经济学家与国际社会深入交流，展望中国经济前景及中国在未来全球经济中的角色，让国际社会更多了解中国。本文即是作者2012年12月3日在英国伦敦皇家国际事务研究所（Chatham House）和12月5日在牛津大学所作的讲演。

体制命令经济（command economy）之外，开辟了市场经济的新天地。

虽然在各个领域内改革的推进程度并不相同，但这一轮改革毕竟使一个对世界市场开放的市场经济制度框架初步建立起来。市场制度的建立解放了久为落后制度所抑制的生产力，促使 90 年代以来中国经济实现了持续的高速增长，这具体表现为：

第一，为平民百姓开拓了自由选择的空间。过去在毛泽东的“全面专政”体制下，个人只能从事政府分配的工作，任何私人的创业活动都被视为“搞资本主义复辟”，难免遭到无情的镇压。改革开放以后，政府逐步松动了对私人创业的准入限制。特别是 1997 年政府认可“非公有制企业是社会主义市场经济的重要组成部分”，给予了民营经济一定的活动空间。随着中国民间长期被压抑的企业家精神和创业积极性喷薄而出，到 20 世纪末，中国已经涌现了 3 000 多万户的民间企业。它们乃是中国出人意料的发展最基础的推动力。

第二，大量原来没有得到充分利用的人力、物力资源得到了更有效的利用。在计划经济的条件下，国家工业化是在城乡隔绝的状态下通过国家动员资源和强制投资的手段进行的。这大大限制了工业化、城市化的进度和经济的整体效率。在市场经济制度建立起来以后，生产要素开始被允许从效率较低的产业向效率较高的产业流动。在改革开放后的年代中，中国全国有高达 2.5 亿左右的处于低就业状态的农村剩余劳动力转移到城市中从事工商业。与此同时，也有相当于爱尔兰国土面积的约 7 万平方公里的农用土地转为城市用地。生产要素大量向相对高效部门的转移导致的全要素生产率提高，有力地支持了中国经济的高速增长。

第三，实行对外开放的一个重要作用，是在大规模人力资源投资还没有发挥作用的条件下，通过引进外国的先进装备和学习外国的先进技术，迅速缩小了中国与西方国家之间在过去 200 多年间积累起来的巨大技术水平差距，使高速增长得到技术进步的有力支撑。

资源的更多投入和更有效利用，使中国长期保持了年均增长接近 10% 的惊人速度。中国经济迅速崛起。

改革没有取得完全的成功

当我们讲述中国经济崛起的经济学故事的时候，也必须冷静地看到，中国

20 世纪末宣布建立起来的市场经济体制还是局部的和很不完善的。

这种不完善性主要表现在以下方面：（1）虽然国有经济在国民生产总值中并不占有优势，但它仍然控制着国民经济命脉（commanding heights），国有企业在石油、电信、铁道、金融等重要产业中继续处于垄断地位；（2）各级政府握有支配土地、资金等重要经济资源流向的巨大权力；（3）现代市场经济不可或缺的法治基础尚未建立，各级政府官员有着很大的自由裁量权，他们通过直接审批投资项目、设置市场准入的行政许可、管制价格等手段对企业的微观经济活动进行频繁的直接干预。

这种情况在中国发生，是有深刻的社会和历史根源的。

在中国改革初期，不但政治领导人和经济官员倾心于日本、韩国、新加坡等国的“政府主导型市场经济”和“威权发展主义模式”（authoritarian developmentalism），即使以建立欧美式自由市场经济为目标的经济学家也承认，在市场发育程度很低的情况下，政府不能不承担更大的协调责任。

但是，日本等国的政府主导型市场经济模式下，政府干预主要通过中央银行对信贷活动的“窗口指导”和通产省（MITI）对产业发展的政策引导等活动实现的，政府并不直接进行经营活动。中国的情况与它们有所不同，中国的现行体制是从苏联式的“国家辛迪加”（State Syndicate）和 Party-State Inc 演变而来，拥有全面管理国民经济的强大的国家机器和庞大的掌握国民经济命脉的国有经济，因此，中国政府和国有部门对于经济的控制和干预较之东亚国家和地区就更为直接有力。此外，苏式行政社会主义理论没有得到彻底的清理，使许多强化国家干预的做法有了某种意识形态的依据。另外，庞大的官员队伍能够从这种政府主导的体制中得益，也使形成一种“半统制、半市场”的经济格局获得许多人政治上的支持。

“半统制、半市场”体制的延续，造成了两个长期困扰中国的难题。

第一，粗放增长的经济发展模式积重难返。中国从第一个五年计划时期（1953—1957 年）起，引进了苏联依靠大规模投资驱动高速增长的粗放增长模式，造成了资源浪费、环境污染、投资与消费关系失衡等问题。改革开放以后，中国政府力图改变这种情况，还在第九个五年计划（1996—2000 年）中正式要求实现从这种粗放模式向靠效率提高支持的集约增长模式转变。但是在国家仍然主导产业发展方向和重要资源配置的体制下，这一转变难以实现。它所造成的种种问题也不可能得到克服。

第二，腐败蔓延难以遏制。各级政府掌握干预经济和配置资源的广泛权力，形成了从事寻租活动的制度基础。在1987—1989年期间，中国经济学家曾经对转型期间日益抬头的腐败现象进行深入的讨论，提出了通过市场化改革铲除寻租活动的制度基础的强烈要求，但是这并没有能够阻止被称为“官倒”的权力寻租者利用物资分配和价格的“双轨制”大发横财。如所周知，大众对“官倒”的声讨，正是1989年政治风波的导火索。

两种前途之间的选择

“半统制、半市场”体制建立以后，就出现了“中国向何处去”的两种可能前途：一种是政府逐渐淡出对微观经济活动的干预，加强自己在市场失灵的领域进行诸如市场监管和提供公共产品等方面的职能，逐渐成长为在规则基础上运转的现代市场经济；另一种是不断强化政府对市场的控制和干预，不断扩大国有部门的垄断力量，蜕变为政府控制经济社会发展的国家资本主义经济。

当20世纪90年代初期商品价格放开，或者当世纪之交包括数百万计的县乡镇政府所属的乡镇企业改制成为私有企业时，市场的力量大大增强了。反之，当21世纪初国有经济改革的步伐放慢和计划机关对投资和市场进入的管制加强时，另一种倾向就得到了强化。

在党政领导中具有开明思想的人士和社会各界支持改革思想的人士的共同努力下，中国中央在2003年10月通过《关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》，指出经济发展“仍面临诸多体制性障碍”，要求在经济体系的许多方面进行进一步改革，以便完善现有体制。但是，这一决定并没有得到很好的执行，特别是在2006年以后出现了“国进民退”的倒退现象和以“宏观调控”的名义加强政府对微观经济活动的控制和干预时，国家资本主义的趋向就变得更加明显了。

国家资本主义的强化，使粗放经济增长方式和寻租活动造成的矛盾都日益加剧。

关于经济增长方式的转型，在“九五”（1996—2000年）计划期间，由于执行1993年制定的改革规划，经济体制有所改进，经济效率有明显的提高。但是，21世纪初中国城市化加速，政府用低价征收农民土地的办法获取了分配土地资源的巨大权力，于是各级政府用转让土地的巨额收入和用土地抵押取得的银行贷款进行大规模投资来提高增长速度，以至于虽然“十五”（2001—

2005年)“十一五”(2006—2010年)规划都规定要以转变经济增长方式为主线,但是经济发展方式转型鲜有成效,这使资源短缺、环境破坏,以及劳动者收入提高缓慢、大众消费不足等经济和社会问题愈演愈烈。

与此同时,中国在前一时期执行的政策的积极影响却正在消退而其消极后果却日益显露:(1)随着“刘易斯拐点”的出现,劳动力无限供应的情况有了改变,中国的劳动力成本正在上升;(2)由于低价土地的浪费使用,土地紧缺开始在东部沿海地区出现;(3)随着中国企业与发达国家企业之间的生产技术差距的缩小,它们就再也不能靠简单地引进国外设备和技术来提高自己的技术水平和市场竞争力了;(4)在20世纪80年代和90年代,中国利用发达国家由于储蓄过低造成的储蓄—投资缺口,采用“出口导向政策”,用净出口弥补国内消费需求不足,曾经有力地支撑了中国经济的高速度增长。但是正像日本等最先采取出口导向政策的国家一样,中国在经历了十来年出口推动的繁荣后,在21世纪初期出现了由于外汇储备增加过快引起的货币超发、资产泡沫生成和通货膨胀压力增大等病象。

所有这些都警示:如果不能尽快打破体制性障碍,实现增长方式的转变,将不可避免地导致经济和社会灾难。

另一个严重后果是,各级政府日益强化的资源配置的权力和对微观经济活动的干预,造成了权力寻租的庞大制度基础,使腐败迅速蔓延和贫富差别日益扩大。

20世纪90年代初期商品价格自由化,曾经也阻断了通过物资分配和价格“双轨制”寻租的“官倒”们的财路。然而,行政权力不肯退出市场,使寻租的基础在许多领域继续保持。由于体制的演进会有路径依赖,一旦进入政府主导的路径,从寻租活动中得利的既得利益者,必然力求扩大政府的权力和寻租活动的制度基础,使腐败在各级官员和他们的亲属子女中蔓延开来。一些得到官员支持和庇护的私营企业也与官员相勾结,靠寻租发财。

在中国的条件下,国家资本主义很容易堕入权贵资本主义,即毛泽东在反对国民党的斗争中提出的“官僚资本主义”即“封建的、买办的、国家垄断资本主义”的泥坑。

面对这种情况,出现了两种互相对立的社会诉求:

一种是要求回归市场化、法治化和民主化的改革正途,把中国建设成为富裕、民主、文明、和谐的现代国家。

另一种是用民粹主义和民族主义的口号蛊惑民众，要求重举毛泽东“无产阶级专政下继续革命”的旗帜，强化国家对经济和社会的控制，实现“对资产阶级的全面专政”。

后一种主张虽然在实际上符合从寻租活动得利的特殊利益集团的要求，但由于受到贪官污吏损害的大众的某些诉求得到似是而非的满足，也得到部分人的支持，形成了一定的社会声势。这在前几年重庆的“唱红”、“打黑”的运动中表现得十分明显。

重聚改革共识，实现改革重启的可能性增大

最近一年来，政治和社会势态发生了某种戏剧性的变化。

一方面，随着“中国向何处去”争论的深入，让越来越多的人认识到倒退是没有出路的。

另一方面，前几年被短期效果所掩盖的问题对国民经济造成的破坏性结果也在逐渐显露。例如，用威权发展模式进行高速铁路建设所造成的巨额贪污和浪费震惊了全国人民。打着毛泽东思想的旗帜，企图通过“唱红”、“打黑”窃取政治领导地位的野心家的真实面貌也逐渐暴露出来。

这样，今年以来改革的气候逐渐“回暖”，出现了形成新的改革共识的可能性。愈来愈多的人要求制止开倒车的逆流，重启改革议程，通过市场化的经济体制改革和法治化、民主化的政治体制改革，建立包容性的经济体制和政治体制。

与此同时，从中央到地方都出现了一些试验性的改革探索。

例如，中国人民银行采取灵活措施，逐步走向存贷款利率的市场化。中国证监会正在采取措施改变实质性审批为主的监管方式，走向以强制性信息披露为主的合规性监管。上海市正在执行国有资本退出几十个竞争性行业的计划。上海市最先提出的、对发展我国的服务业具有重要意义的营业税改增值税的改革，很快就得到了一些大城市和国家财税部门的积极响应，有望加快增值税最终向消费型转型的步伐。

还有广东省的一些体制创新也很值得注意，其中包括：（1）从深圳开始的民间组织无主管设立改革，现在已经在广东全省实施。人们普遍认为，这为建设公民社会（civil society）走出了最初的、然而十分重要的一步。（2）在国家工商管理总局的允准下，广东从2012年开始进行宽松商事登记制度的试点。这显示了用“法无禁止即自由”取代“普遍的行政准入制”的开端。

新的改革不是脱离过去的基础重起炉灶，而是在原有基础上更进一步。目前，各界人士正在对新一轮改革的顶层设计和总体规划进行热烈的讨论。由于20世纪90年代以后的改革存在经济体制改革缺乏政治体制改革的配合，使许多经济改革的重要措施难于完全落实的缺点。多数人都认为，重启的改革不仅应当包括经济改革，还应当包括政治改革。

对于经济改革总体规划的讨论，大体上涉及三个领域：第一是私用品领域，即“竞争性领域”，包括市场开放、国有经济布局调整、农地产权改革、金融改革等项目；第二是公共领域，包括财税改革、市场监管、反垄断执法等；第三是公民社会建设，即“第三领域”，包括民间组织（NGO）的发展等。

政治改革也大体上涉及三个领域，这就是：建立法治，推进民主，实施宪政。至于三者具体包括哪些内容，它们应当有重点地进行，还是同步推进，都还有待深入地讨论。

不久前闭幕的中共十八大要求“以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革”；在经济改革方面，“坚持社会主义市场经济的改革方向”，“处理好政府和市场的关系”，“更大程度更大范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”；在政治改革方面，“加快推进社会主义民主政治制度化”，“实现国家各项工作法治化”。这可能意味着中国改革的重启走出了第一步。虽然下一步改革方案的设计和执行都会遇到重重阻力和障碍，但是也给人以希望。如果能够克服阻力和障碍，中国将在未来几年中踏上新的改革征程，逐步迈向建设富裕、民主、文明、和谐、现代国家的目标。

随着中国体制的改善和经济增长模式转型和国内消费的增长，中国在全球经济中扮演的角色也将发生改变，从仅仅作为一个提供制成品的世界工厂和出口大国，转变为一个向全世界提供巨量有效需求的广大市场。与发达国家的经济结构调整相配合，中国的这种角色转换将为全球经济稳定和发展提供重要帮助。

附：牛津大学教授、前世界银行高级经济学家阿德里安·伍德（Adrian Wood）的评论：

我第一次遇到吴敬琏是1980年10月17日，在中国社科院经济研究所。我还保留着当时的记录。我是第一届世界银行派往中国经济代表团的一员，而吴敬琏是经济所为数不多的经济学家代表中的一员。当时最大的经济议题是调

整和改革的相对重要性。在激烈的讨论中，吴敬琏持少数派观点，他认为改革是更基本的（改革意味着减少中央对经济的控制）。他还认为，经济和政治改革应该同时进行（这在当时显得尤其前卫）。

自1980年以来，吴敬琏一直践行自己的想法，我们刚刚也听到了他最近的观点，像往常一样清晰和有说服力。在这期间，中国经济取得了巨大的进步，这主要得益于改革。其间，吴敬琏和许多中国经济学家起到了极其重要的作用，他们为一系列改革步骤出谋划策，并为落实这些改革提供了重要建议。吴敬琏在国际经济学会（International Economics Association, IEA）第16届全球大会上的Fitoussi演讲对此进行了详细的梳理。^①

但是，正如吴敬琏恰当地指出的，中国的改革过程尚未完成，仍亟待进一步的改革。原因有二：

1. 新旧体制并存促生了大量分配问题。腐败是其中的一大块，但是界定腐败非常困难，因为同时还存在大量合法但不公平的寻租和设租行为。许多人因为被排除在体制之外，而无法获得应得的收益甚至遭受了损失：农民工没有享受社会服务的权利，农村居民受教育不足，普通人没有官方关系。其结果就是社会腐化以及党和政府合法性的下降，正如胡锦涛和习近平在党的十八大所指出的。

2. 目前半改革体制无力将中国经济推入发展的下一个阶段，即从中等收入水平到高收入水平之列。经济学家认为跨越这一步需要更多物质和（尤其是）人力资本积累，同时还需要效率和创新（以获取技术租金）的大力提升。但是，光有这些还不够，还需要一个更加公平竞争的经济环境，在此经济环境下，创立企业更加容易，市场更易进入，国企和私企在同一个竞争舞台上，企业的成功不再依赖官方关系，而是基于生产更新、更好、更便宜的产品。

因此，我完全同意吴敬琏的说法，那就是必须推行进一步改革。而推行下一步改革，会遇到两大问题：

A. 到底应该采取哪些措施？广义来说，很多都是明摆着的，比如，就像吴敬琏说的，更多的法治。但是，应该由谁做什么来建设更多的法治：是对具体的法律和法律程序进行具体的修改，还是提高执法力度，确保严格遵循现行

^① 详见吴敬琏，《经济学与中国经济的崛起》，《比较》，第55辑，第1—16页。——编者注

的立法。在竞争领域，中国《反垄断法》及其执行程序需要具体的修改；其他很多领域亦如此。这正如吴敬琏所说，“形成……一套综合计划”。

B. 中国领导人能否执行这些改革？吴敬琏认为，执行改革是最困难的部分，我深表赞同。在我看来，需要一些相当激进的措施，但自相矛盾的是，领导人似乎没有足够的权力来贯彻执行这些激进的改革。共产党作为一个整体，有足够的权力，如果原本方向就是如此，完全可以执行进一步改革。但是新领导人能否引领这个方向？中国已经从“人治”转向了“委员会集中决策”，但是现在似乎更需要多一点“人治”，比如另一位邓小平。委员会不善于作出困难和大胆的决策：一般会折中处理并选择最小公约数和风险最低的解决方案。就像吴敬琏所说，即便如此，仍然有大多数人认同需要进一步改革。而现在面临的风险就是，现实中，这些改革涉及面太小，来得太晚。我希望我的看法有误，并期待中国能再次带给我惊喜。