

比较

NO.1, 2013

64

COMPARATIVE STUDIES

吴敬琏 主编

巴里·诺顿

中国下一轮经济改革的路径设计

吴敬琏

中国经济政策和体制改革面临的挑战

吴晓灵

制度改革的着力点

黄佩华

改善中国城市财政的几点建议

蔡昉 陆旸

推进改革，提高潜在增长率

魏尚进

中国下一步金融改革的重点

田国强

中国改革的未来之路及其突破口

周小川

社会主义市场经济改革目标的确立及其历史意义

青木昌彦

中日韩经济发展的制度轨迹

雅诺什·科尔奈

违背承诺：匈牙利的经验教训

关键



中信出版社
CHINA CITIC PRESS

比较

No.1, 2013

64

COMPARATIVE STUDIES

吴敬琏 主编

中信出版社
CHINA CITIC PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

比较 .64 / 吴敬琏主编. —北京: 中信出版社, 2013.2

ISBN 978-7-5086-3810-2

I. ①比… II. ①吴… III. ①比较经济学 IV. ① F064.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 009377 号

比较·第六十四辑

主 编: 吴敬琏

策 划 者: 《比较》编辑室

出 版 者: 中信出版股份有限公司

经 销 者: 中信出版股份有限公司 + 财新传媒有限公司

承 印 者: 北京华联印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 11.5 字 数: 200 千字

版 次: 2013 年 2 月第 1 版 印 次: 2013 年 2 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5086-3810-2/F · 2820

定 价: 28.00 元

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。 服务热线: 400-696-0110

<http://www.caixin.com>

010-58103380

E-mail: service@caixin.com

比较

COMPARATIVE STUDIES

主管 中信集团

主办 中信出版股份有限公司

出版 中信出版股份有限公司

主编 吴敬琏

副主编 肖梦 吴素萍

编辑部主任 孟凡玲

编辑 包敏丹

封面设计 李晓军 / 美编 杨爱华

经营部

总经理 吴传晖 (兼)

总经理助理 黄易

华北销售总监 宋洋 / 客户总监 胡蓉

市场总监 金楠

发行总监 邱道姗

整合营销总监 周轶

设计总监 石乐凯

品牌传播总监 马玲

独家代理：财新传媒有限公司

电话：(8610) 85905000 传真：(8610) 85905288

广告热线：(8610) 85905088 85905099 传真：(8610) 85905101

电邮：ad@caixin.com

订阅及客服热线：400-696-0110 (8610) 58103380 传真：(8610) 85905190

香港地区订阅热线：(00852) 21726522

订阅电邮：circ@caixin.com 客服电邮：service@caixin.com

地址：北京市朝阳区西大望路1号温特莱中心A座16层 (邮编：100026)

卷首语

改革，是当前中国社会各界的共识，高层也先后表达了推行改革开放的决心。历史经验表明，任何真正的改革都会触动既得利益，涉及利益的重新分配，必然面临重重阻碍和困难，因此改革既要有坚强且理智的领导人，还要有坚定的目标和方向。改革是一项系统工程，必须在确定改革目标和方向的基础上，考虑改革的顺序安排、配套关系、逻辑关联以及过渡期的政策选择，精心设计改革方案。这样的改革方案既要能解决短期问题，以此为改革自身开辟道路；同时也要有长远考虑，尽量避免因政治需要而做出随意的制度性安排，避免不慎重的、不严格的、自以为符合中国国情的“发明”，导致“发明”的制度性安排一旦实施，就难以逆转，而且会制造出新的改革阻力。当然，改革方案不会从天上掉下来，它需要包括决策者、经济学家在内的各界人士进行深入的研究，展开广泛的讨论。回顾 90 年代的经济改革，改革目标的理论探索和方案设计正是来源于深入的准备，在改革机会之窗开启的关键时刻，顺序推出了一系列改革方案，这是改革成功的关键。当年，参与改革的《比较》编委们，就曾以中外经济学家笔谈的方式，相互探讨经济学理论和改革方案设计，为改革提供了思想动力。在新一轮改革即将启动之际，《比较》再次借此方式邀请国内外经济学家，对新一轮改革最重要的切入点是什么，如何进行最小一揽子改革配套，发表自己的意见和建议，希冀推动对改革方略进行科学、冷静、大胆而又理智的思考。

在开篇关于中国下一轮改革的一组文章中，我们邀请了 8 位国内外经济学家，就改革最重要的切入点是什么，如何进行最小一揽子改革配套，提供他们的意见，这 8 位经济学家分别是对中国经济有深入研究的美国经济学家巴里·诺顿，主编吴敬琏，编委吴晓灵，长期从事中国财政问题研究的原世行专家、牛津中国经济研究中心主任黄佩华，社科院人口所所长蔡昉，哥伦比亚大学经济学教授魏尚进，渣打银行大中华区研究主管王志浩（Stephen Green）、上海财大经济学院院长田国强。

巴里·诺顿的文章言简意赅，对当前中国的问题有很强的针对性，站在经济学前沿，他充满善意期许，建议政府从“最可能做的改革承诺，改革后又容易监督，因此政府是可信的”切入新的改革。此后，需要对配套改革进行谨慎细致的长期规划，解决以前改革尚未解决且相互关联的难题集，主要是城市化和公司治理改革。最后，从转变经济发展模式、避免中等收入陷阱入手，根据

五大标准，在日常经济决策中，稳步推进渐进改革。

主编吴敬琏的文章认为，新的改革不是脱离过去的基础重起炉灶，而是在原有的基础上更进一步。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：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，都有待深入讨论。虽然下一步改革方案的设计和执行业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、的现代国家的目标。

吴晓灵认为，新中国成立以来的经验表明，走出困境和经济成功发展的唯一法宝是尊重市场，尊重市场经济规律。应该坚持市场经济的改革方向，把下一轮改革的着眼点放在制度改革上，包括落实公民权力保障，以约束公权力推动政府与市场关系改革，跳出公有私有之争，发展多种所有制，推动城乡一体化等。

黄佩华认为，随着中国将城市化作为推动改革和发展的主要动力，以及城市化进程的加速，重建城市财政必须列为政府改革议程的首位。为了建立一个新的城市财政体系以有效动员和管理社会福利与基础设施的财政和金融资源，城市政府需要通过税收、使用费、拨款获得更为透明和可持续的资源。更大的收入使用权以及透明地和有监管地获取信贷，有助于加强城市财政的预算约束。重建这一体系的第一步应该是促进政府内部财政体系的合理化，使之在分配财政收入和责任时能够更好地与中国分权化的、日益动态化的社会保持一致。

传统观点认为，经济体制改革往往难以兼顾公平和效率，且只可能在较长时间里见到促增长的效果。而蔡昉和陆旸的文章认为，从中国特殊的国情出发，如果能实质性地推进户籍制度改革，将可以通过提高劳动参与率、全要素生产率以及诸如此类的因素，产生立竿见影推动经济增长的效果，同时又能兼顾公平和效率。

魏尚进的文章认为，当前中国金融领域至少需要推进五大项改革：大而不倒的银行、利率、汇率、资本账户开放和人民币国际化。从经济效率最大化和金融稳定的角度来看，这五项改革的最优顺序应该是，首先改革大而不倒的银行，然后推动利率和汇率改革，最后才应该是资本账户开放和人民币国际化。然而，一个值得担心的趋势是非经济因素有可能导致实际的改革顺序和最佳的改革顺序相反，因此改革的顺序非常值得考虑，因为不是任何顺序都能够顺利推进。

王志浩认为，四大“动态失衡”——对失地农民缺乏保护的城市化、依赖高储蓄发放低息补贴贷款的金融模式、中产阶级兴起和僵化的官僚体制、政府干预主义——曾经促进了增长，现在却破坏了经济价值，加大了发生危机的风险。必须通过改革将这些动态失衡转变为动态积极因素。对于如何推进成功的改革，王志浩提出了五大原则和五个具体的领域。

田国强认为,市场的本质是无为而治,无为而治的必要条件是完善市场制度,让市场有效,而让市场有效的必要条件是要有一个有效的政府和一个和谐的社会。一个有效政府的必要条件是这个政府必须是有限和定位恰当的,有限就是恰当,多了不好,少了也不行。而一个和谐社会应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会,它与现代市场经济体制是完全兼容的。当前中国改革进程中出现的所有问题基本都是由没有弄清和遵循政府、市场和社会之间的这种内在逻辑关系。因此,要建立现代市场制度,让市场有效,必须通过深化改革,进一步合理界定和理清政府、市场和社会的治理边界。

传统计划经济在改革过程中,通常难以秉持明确、清晰的改革方向和目标,而总是在目标体制的选择上争论不休,影响改革进程。在我国,从20世纪70年代末到80年代有关经济体制改革的方向、目标也是长期争论、几经反复,在其他计划经济国家也是如此。幸运的是,1992年党的“十四大”确立了社会主义市场经济体制改革目标,在改革理论和实践上取得了重大突破。这一体制目标及其不断深化的内涵已经指导了中国改革20年的历程,取得了辉煌成就,还有可能继续引领中国的改革开放。“历史文本”栏目下周小川的文章对社会主义市场经济这一划时代提法的历史形成、具体内涵、推进策略及其所获得的成果进行回顾,为未来的改革开放提供经验参考。他认为,“十四大”和十四届三中全会所建立的关于社会主义市场经济体制的“一个提法、两点解释”、“一个整体框架”、“整体推进、重点突破”和“几个中期课题”,进一步丰富和完善了经济学理论体系,特别是对计划经济改革理论的创新和发展起到了划时代的推动作用。

在“前沿”栏目中,青木昌彦运用制度的博弈理论和内生论,分析中国、日本和韩国经济发展的制度轨迹及其历史渊源。他简要描述了这三个东亚经济体的经济发展历程:从以小农经济为特征的马尔萨斯阶段,逐渐发展到后马尔萨斯阶段,再到库兹涅茨阶段,最后到公司经济阶段。然后,比较分析了三个经济体在相似的经济发展阶段,各自所采取的制度安排。这些制度安排主要体现为政治国家和社会规范的不同组合,文章以中国清朝、日本德川时期以及朝鲜李朝的农业税征收为例,分析了这三个经济体各自特有的国家和社会规范组合,并说明了这三个经济体在向现代的公司经济转型中,国家形态和社会规范的组合如何以路径依赖的方式转变。青木还指出,东亚经济目前都面临人口老龄化问题,制度安排如何应对这个问题,是每个东亚经济体必须面临的挑战。

在“转轨经济”栏目中,科尔奈研究了世界各地都普遍存在的承诺问题:信守承诺的意义是什么?为什么会有那么多人违背承诺?大量的背信弃义会产生什么后果?他把承诺分为5种基本类型,并以匈牙利为例,详细分析了违背承诺的后果。更为重要的是,他对计划经济和市场经济的承诺进行了比较。社会主义计划经济体制是不用作出承诺的,上级机构通过直接向下属机构下达命令从而做出纵向协调,只须令出必行。而资本主义市场经济主要根据买卖双方自愿缔结私人合同进行横向协调。当然,履行私人合同,遵守买卖双方、债权人和债务人作出的承诺只是各种协调过程中的一种,但无疑也是最重要的一种。

削弱私人合同声誉的人，也会危害资本主义市场经济基础的威信。

全球金融危机已经过去四年，但是对危机的反思和监管依然在继续。哥伦比亚大学法学教授卡塔琳娜·皮斯托，结合这次危机，提出了一个新的金融理论：金融的法律理论。该理论的基本论点是，金融是依法律构建的等级化混合体系；在金融体系的核心部分，法律相对更有弹性，而在金融体系的外围部分，法律更缺乏弹性。传统观点认为，不会随意更改的可信承诺有助于保持金融体系的稳定，而皮斯托则认为，由于奈特所谓的“根本的不确定性”及流动性约束，导致金融体系具有内在的不稳定性，而不可更改的承诺往往会在危机时期加速金融体系的崩溃。因此，未来的金融监管应当承认金融工具、中介机构和市场之间存在相互依存关系，承认法律可能会以各种方式放大这些相互依存关系；法律和合同承诺应该考虑不确定的未来，并据此作出调整。

证监会市场部王嫻根据国际证监会组织发布的报告《降低系统性风险——证券监管部门的角色》及相关文献，概述了证券监管部门在危机后如何把信息披露等传统监管措施与防范系统性风险结合起来，加强与宏观审慎部门的协调配合，及时监测并有效防范系统性风险。

目 录

Contents

第六十四辑

- 1 新政府，新挑战：中国下一轮经济改革的路径设计 巴里·诺顿
How should Chinese Policy-makers Approach the New Challenges of
Economic Reform? *by Barry Naughton*
- 10 中国经济政策和体制改革面临的挑战 吴敬琏
Challenges in China's Economic Policy and System Reform
by Jinglian Wu
- 19 制度改革的着力点 吴晓灵
The Focuses of Institutional Reform *by Xiaoling Wu*
- 22 改善中国城市财政的几点建议 黄佩华
Some Suggestions for Improving China's Municipal Finance
by Christine Wong

29 推进改革, 提高潜在增长率

蔡防 陆旸

Enhancing the Potential Growth Rate through Reform

by Fang Cai and Yang Lu

37 中国下一步金融改革的重点

魏尚进

The Key Points of Next Financial Reform

by Shangjin Wei

44 改革是解决中国四大动态失衡的关键

王志浩

Solving China's Four Dynamic Imbalances is the Key to Reform

by Stephen Green

53 中国改革的未来之路及其突破口

田国强

China's Reform: Future Path and Breakthrough Points

by Guoqiang Tian

历史文本

Historical Text

74 十四大确立社会主义市场经济为体制改革目标的历史意义

周小川

How Socialist Market Economy Became the Goal of Institutional

Reform on the 14th CPC National Congress and its Historical Significance

by Xiaochuan Zhou

前沿

Guide

86 经济发展中的制度轨迹及其历史渊源: 中国、日本和韩国的比较

青木昌彦

Historical Sources of Institutional Trajectories in Economic

Development: China, Japan and Korea Compared

by Masahiko Aoki

转轨经济

Transition Economy

- 110 违背承诺：匈牙利的经验教训 雅诺什·科尔奈
Breaking Promises: Hungarian Experience *by Janos Kornai*

法和经济学

Law and Economics

- 138 金融的法律理论 卡塔琳娜·皮斯托
Towards a Legal Theory of Finance *by Katharina Pistor*

金融论坛

Financial Forum

- 168 证券监管部门防范系统性风险的职责与措施 王 娴
The Role and Measures for Securities Regulators on Mitigating
Systemic Risk *by Xian Wang*

新政府，新挑战

中国下一轮经济改革的路径设计

巴里·诺顿

改革，是当前中国社会各界的共识，高层也表达了推行改革的决心，在2012年11月21日召开的全国综合配套改革试点工作座谈会上，李克强说，“改革是中国最大的红利”。李克强还勾画出了改革的总体方向：“改革的方向就是把应该由市场和社会发挥作用的交给市场和社会。”他还提到，深化改革，千头万绪，但不能眉毛胡子一把抓，要化繁为简，突出重点，积极寻找牵一发而动全身的突破口。但问题在于，在目前的条件下，这样的突破口并不存在，没有任何单一措施能让改革自我启动。我们必须更仔细地思考，为了推动整个改革进程，需要一套什么样的改革。本文将就此提出我的一些想法，这些想法有的也许是愚蠢的，有的也许是有用的。

首先，我认为，改革有多种不同的形式。有的改革需要整体配套，精心规划；有的改革需要快速出台，而且要有可信性；有的改革则必须根据经济情况的变化稳步推进，是渐进的、可持续的。

其次，我的一个基本看法是，中国下一轮经济改革面临可信性问题。而成功的改革需要改革者重建可信性，因为可信性会影响改革的设计和引入改革的顺序。改革迫在眉睫，但马上就处理那些最困难最重要的事情，并不一定是最好的。相反，首先要做的是如何减少可信性问题。因此，我们需要采取一些能

* Barry Naughton, 美国加州大学圣迭戈分校经济学教授和中国国际事务研究中心主任。

迅速得到执行且可信的行动。然后，应该开展一揽子相互关联的改革。

一、中国下一轮经济改革面临可信性问题

让我们先来看看为什么中国下一轮改革面临可信性的问题。我认为，原因有四个：

第一，中国改革已经走过了 30 多年，那些“容易”改革的都已经改掉，留到现在的都是最难的反改。这些改革要么存在操作上的困难；要么遭到很大的反对；要么一开始不能做，但现在可以做。

第二，中国政府反复承诺推行广泛的改革，但是事实上并没有真的推行。比如，让民营企业 and 国有企业竞争是非常重要的一项改革，中国政府在 2005 年就推出了“非公经济 36 条”，可是并没有实质性的改革措施出台，因此收效甚微；2010 年，又推出了新的“非公经济 36 条”。2013 年是否又会出台一个“36 条”呢？单纯重复这样的原则，是无法令人信服的。

第三，在中国，政策制定者往往更看重决断力（decisiveness）而非可信性（credibility）。决断力意味着政策制定者会随情况的变化，充分灵活地改变他们的决定并实施新的政策，换言之，政策制定者制定和执行政策是不受约束的。可信性意味着政策制定者对某一政策作出承诺，不会随情况变化而随意改变。他们的决策会受到检查、会遭到否决和问责等等。在任何政治体制中，都需要决断力和可信性，但这两者之间存在权衡取舍，任何一种太多或太少，都不一定好。在全球金融危机期间，中国展现了决断力，而美国则表现得太没有决断力。

第四，当前存在改革可信性问题的最重要原因，是大家普遍认为，既得利益集团将阻碍经济改革。中国持续 30 多年的经济增长和繁荣产生了强有力的新的利益集团。这些利益集团反对竞争和透明。虽然他们的行动不易被发现，而且也不容易知道他们究竟有多大的权势，但是，人们普遍认为，利益集团阻碍了中国推行成功的经济改革。

那么，下一轮中国经济改革应该做些什么呢？我认为，成功的改革设计需要考虑三个方面：第一，中国政府需要作出可信的改革承诺，为此需要迅速推行可以快速启动且容易监督的新改革。第二，解决以前改革尚未解决且相互关联的难题集（clusters），这需要对配套改革进行谨慎细致的长期规划。第三，转变经济发展模式，避免中等收入陷阱，因此要根据某些标准，在日常经济决策中，稳步推进渐进改革。

二、作出可信承诺，让改革起步

如上所述，中国下一轮经济改革面临可信性问题，因此，对新一届党政领导来说，首先要作出可信的改革承诺，以此来促进经济改革取得重大进展。

经济学家对什么能使政府的政策可信有大量有益的讨论。对于这些讨论，我认为可以简化为三个重要的教益：（1）要使改革的承诺可信，领导人或政治家就必须在开始时付出一定的成本，让大家相信你对改革是认真的。但是，这些初始承诺的成本不能太高，否则会制造出很多反对力量，导致失败。（2）这些承诺应该是受人欢迎的，因而有助于形成对改革的支持，进而增强可信性。（3）这些承诺必须很容易监控，换句话说，每个人都能看到“领导人是否履行了他的承诺”。

以可信性为起点考虑一项政策时，还有一个权衡取舍：可观察性（observability）和目标一致性（tightness of fit）。所谓可观察性，是指不管政策制定者作出了什么承诺，公众或广大人民都能够在一定程度上看到并判断政策制定者是否践行了承诺。目标一致性是指政策制定者作出的承诺与他最终要实现的目标之间的相关性，如果承诺与最终目标最直接相关，我们就说这个承诺与最终目标的一致性最高。考虑到中国的最终目标是建立一个基于法治的有效运行的市场经济体制，政策制定者很难作出与这个抽象的最终目标紧密相关的可信承诺。可观察性和一致性之间的权衡取舍告诉我们，我们选择的可信政策，不一定是最重要的，或者和我们的最终目标最一致（目标一致性低），但应该有高度的可观察性。我在这里给出了一些具体建议，当然它们都是非常初步的例子，我希望这些建议能起到抛砖引玉的作用。

1. 禁止国有企业进入特定的竞争性行业

国有部门和私人部门将在中国经济中长期共存。根据国资委的数据，在 39 个工业行业中，有 18 个行业的国有企业总产值低于 10%。根据略有不同的分类制度，在经济的全部 98 个行业中，中央国资委的一级企业涉足 41 个行业，二级企业涉足 81 个行业，三级企业涉足 87 个行业，四级企业涉足 85 个行业。以上海的国有企业为例，上海国资委下辖 46 个国有企业集团，它们的业务遍及 79 个行业。据估计，上海国资委所辖总资本的 11% 分布在 59 个行业中，而这 59 个行业都被认为是充分竞争的，如酒店、纺织和服装，或塑料产品等。

因此，必须制定禁止国有企业利用它们在某些部门的垄断优势，将业务扩张至竞争性行业的规则。我们可以列出很多禁止国有企业的竞争性行业。任何进入这些行业的国有企业必须私有化，或者退出。我认为，这是一个有效的措施，理由有二：一是，这样做需要付出一些前期成本（up-front），但成本并不很大。毕竟，许多国有企业进入的竞争性部门并不是经济中的重要部门，而且一开始我们可以对竞争性行业下一个比较窄的定义。随后，再将这个定义进一步扩大，比如说，这个更广泛的定义应当包括钢铁这样的行业，没有任何理由让国家所有权在钢铁行业继续占主导地位，而目前国有企业的活动阻碍了钢铁行业的重组，进而延缓了有全球竞争力的中国钢铁企业的出现。二是，人们很容易知道政府管理下的国有企业是否违反了这个规则，比如国有企业进入服装行业，显然是违反了禁入规则。因此，这个针对国有企业的禁入规则是很容易监督的，从而也是可信的。

当然，讨论并不应该止步于一个行业是不是竞争性的。国有企业的活动既有成本，也有收益：对中国来说，不应该认为国有制只有好处没有坏处，而是应该让国有企业自己决定进入哪些行业经营。主张国家所有权的人会举出一堆理由，来说明国有企业对能源行业、基础设施以及国防工业等行业至关重要。我个人不太赞成这个看法，但是让某些部门继续保留国有制在一个健康的经济中并不是问题，更重要的是，我们应当就公共部门和民营部门的相对作用达成一个稳定的共识，而启动达成共识这一过程的最佳方式是将经济明确划分为允许国有企业进入的领域和禁止国有企业进入的领域。20世纪50年代台湾地区就是这么做的。当时，有人对这种做法表示不理解，但是支持这一做法的政策决策者指出，国有企业经常拥有某些特权和优势，如果让它们进入竞争性部门，它们就会利用这些优势在这个竞争性部门中扩张，这是不公平的，而且会阻碍经济发展。当时，这样的言论看似令人不解，但是，时间证明，这是一个正确的观点。

中国也曾鼓励国有企业退出竞争性行业，但它是政策性的，禁止进入不是一个规则，因此不具约束力。为了确保国有企业不进入竞争性行业，给民营企业进入创造空间，首先要做的就是将政策上升为国家法律或规则。如果这样做，当国有企业进入竞争性行业时，民营企业就可以理直气壮地说，根据规则，国有企业不应该在这样的行业经营。我甚至希望民营企业可以通过法院来捍卫自己的利益。当然，这样做并不容易，需要时间。但是，我们都知道，人们相当尊重法院

对商业纠纷的裁决。如果给民营企业一个可以诉诸法院的机会，它们就会通过法院来解决此类问题，再考虑到这背后民营企业自身的利益，就可以形成强有力的外部机制，来监督体现在法律中的政府承诺。

2. 要求国有企业在 2013 年完成公司制改造

《公司法》颁布 18 年来，国有企业并没有全部完成公司制改造，中央企业的公司制股份制改制面由 2003 年的 30.4% 提高到 2011 年的 72%。在所有的中央政府企业中，仍然有 28% 的企业未按《公司法》改制。根据国资委提交给人大的报告：“国有大型企业母公司层面的公司制股份制改革步伐相对较慢，不留存续资产的整体上市等制度性难题有待进一步探索解决。”为了加快公司制改造的进程，最高层应该施加压力：要求国有企业，甚至是 100% 国有的企业，必须根据《公司法》重组为股份制公司，如果做不到这一点，就解雇国有企业的领导人。这个措施容易监督，而且大家对国有企业公司制改造是有共识的，因此比较容易推动。同时，公司制改造有助于信息披露，而这对问责和诚信都是必需的，这还可以为下一步的资本市场改革奠定基础。

3. 官员财产公示

虽然中国共产党已经在党内提出这一要求，但这些信息并不对外公布，应该将这些信息公开。这一举措的前期成本较高，可能会引起一些人的反对，但它是一个强有力的可信承诺，可以消除人们心中的疑问，让政治领导人更受民众欢迎。

总而言之，尽早开始精心选择若干可信的政策措施，可以改变整个政策环境。选择这些最初政策的依据是它们能够得到实施的可信度而不是它们本身的重要性。这一点非常重要，因为它们可以改变改革的环境，创造改革的动力，还能使新的领导人树立威望。

三、改革集和最小一揽子改革

中国经济的规模已经很大，而且很复杂。因此，不可能只有一个最小一揽子方案，而是有若干个最小一揽子方案。这些改革方案所涉及的问题都与深层次的结构问题相关，如产权、监管结构，有时候甚至是公民权利。接下来的改革从技术上看要比 20 世纪 90 年代的更难，当然 90 年代的改革也很难，只不

过现在我们面临的是某种新的困难。因此必须有充分讨论，谨慎而行，否则很容易出错。在讨论下一步改革时，首先需要确定一些领域，在这些领域必须推行改革集（reform clusters），然后设法在这些领域里确定最小一揽子改革是什么。我认为，有两个明确的可以改革的领域。

1. 城市化

城市化是中国经济的基本推动力，而且中国经济中的很多难题都与城市化密切相关。在城市化这个改革集中，涉及以下几个方面：

第一，财政改革。财政改革非常困难而且容易出错。我并不是财政方面的专家，但认识一些优秀的财政专家。在财政改革方面，我们需要倾听专家的意见。在推行财政改革时，也有一些可以运用的基本原则。第一个原则是，财政收入和支出体系必须尽可能地建立在公式和规则的基础上。在目前的体制中，有很多专项转移支付是通过讨价还价来决定的。如果我们能将目前的体制转变成一个规则导向的体制，那将是巨大的成功。第二个原则是中央和地方之间的财政关系，通常来说，应该由尽可能低层的政府来执行支出责任，因为它们最接近公共服务的提供地，更能对当地居民的需求作出反应。但是，在现行财政体制改革中，最大的难题是，我们授予地方政府更多的权力，但是缺乏对地方政府的有效监督。解决该问题的最好方法就是，在地方政府中推行民主，建立让人民监督资金和税收的制度。但是，在建设民主期间，重要的是坚持严格的自上而下的审计和监督。

中央和地方财政关系还涉及一个非常困难的权衡取舍：国家预算中对贫困地区的再分配原则和各地决定其税负大小的原则。在中国，由于两方面的原因，可能需要有较大力度的再分配功能：首先，在缺乏地方民主的情况下，对地方层面的税收缺乏有效监督；其次，中国的地区差异很大，而在文化上又是一个统一的国家，为了平衡地区之间的差异，财政需要有较大的再分配功能。我个人的感觉是，中国仍将维持较高度度的再分配和自上而下的监督。关于财政改革，我认为还需要讨论，以形成共识，不仅在经济学家中形成共识，而且要在政策决策中形成共识，因为财政改革是一个深层次的政治决策。

第二，土地所有权改革。这一改革和财政改革相关。财政改革的目标之一是，改变土地收入在地方政府收入中的重要性，因为过分倚重土地收入是不健康的。这可能意味着允许农民和其他土地所有者从土地中获得更多的收入。这一改革的结果可能好坏参半。说它好，是因为它可以将收入从政府部门转移到