

中国经济 未尽的改革

应经济学家解读14项改革攻坚难题

张军 ◎ 主编
张媛 译

人民东方出版传媒
People's Oriental Publishing & Media
 东方出版社
The Oriental Press

中国经济未尽的改革

张军 ◎ 主编

张媛 译

人民东方出版传媒
People's Oriental Publishing & Media



东方出版社
The Oriental Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济未尽的改革 / 张军 主编; 张媛 译. —北京: 东方出版社, 2014. 11
ISBN 978-7-5060-7846-7

I. ①中… II. ①张… ②张… III. ①中国经济—经济体制改革—研究 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 283438 号

中国经济未尽的改革

(ZHONGGUO JINGJI WEIJIN DE GAIGE)

主 编: 张 军

译 者: 张 媛

责任编辑: 袁 园

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

印 刷: 北京中科印刷有限公司

版 次: 2015 年 3 月第 1 版

印 次: 2015 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—8000 册

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 22.25

字 数: 341 千字

书 号: ISBN 978-7-5060-7846-7

定 价: 52.00 元

发行电话: (010) 64258117 64258115 64258112

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 64258029

代序 改革与可改革的体制

中国每年3月的“两会”历来备受关注。不过，2013年3月的两会似乎格外引人注目。这不仅仅因为中国新一届国家和政府领导人的名单将在期待和猜测中揭晓，更重要的还在于，在这几年的经济持续减速和社会对改革的高涨需求面前，人们更期待中国政府如何制定出促进和确保未来新一轮增长的政策。

对改革的诉求和期望日益高涨，起因并不是经济的减速，但2010年后中国经济增长下滑让中国政府的处境变得更加复杂了。没有人确切知道按照现在的状况减速会持续多久，至于经济能否重回2009年之前的体面的增长速度，政府显然也把握不足，以至于这两年的增长目标都下调至7.5%以下了。而多数经济学家对未来中国经济增长前途的看法也开始表现出悲观的情绪。那么，一个有着30年超高速增长辉煌纪录的经济体是否真的就要迎来低速增长的时代？目前来看，回答肯定者居多。在这方面，很多经济学家常常喜欢把日本当作一个鲜明的参照。

在经历了之前20多年的超高速增长之后，日本经济的增长率在1973年出现了陡降，从9%跌到了4%，不仅如此，随后的40年里，日本经济的平均增长率都没有超过3%。今天的中国是否正在重演日本当年的一幕？不管是否认真对待了这一问题，多数经济学家表现得依然很悲观。

但悲观的诸项理由中，多数的讨论其实并不具有很强的说服力。比如，日本在1973年经济出现“跳水”时已经算是一个高收入国家，它的人均收入按照购买力估计已经超过了美国的60%。其实，即使是亚洲四小龙，在各自进入适度增长阶段时，它们的人均GDP按照购买力估计也已接近了美国的一半。而今天把人均GDP只有美国20%（同样是按照购买力估计）的中国与当年的日本相提并论是不符合经济学的“收敛论”的。也就是说，这样的判断大大低估了中国经济追赶前沿国家的潜力。

即便如此，今天多数经济学家依然怀疑中国是否还能继续发挥其过去的优势以实现快速追赶。不管是认为到目前为止的增长模式不可持续也好，还是认为 20 年前的体制改革创造的制度红利释放殆尽也好，总之，当下“糟糕的模式”或者“糟糕的体制”将把中国经济拖入“中等收入陷阱”。

其实，认真想来，“糟糕的体制”也不见得应成为另一个悲观的理由。动辄拿体制说事或者把所有问题归因于体制，这是一种典型的本土思维范式。即使我们否认中国的经济体制演变得多么“糟糕”，也不见得会比那些同样实现了高速增长的经济体曾经的体制坏出多少。一个支撑中国经济高速增长 30 年的体制会比当年的日本和四小龙的体制更糟糕？经济学家应该不能回答这个。尤其是当我们对对方的体制一知半解，缺乏与他国体制打交道和生活其中的感受时，我们对体制作出优劣的大胆评判不过是感情用事而已。

那些对制度和比较制度学的研究文献所告诉我们的正确看法（尽管常常被经济学家忘记）应该是，一个体制的形成与结构总是不能脱离当时的经济发展水平或阶段。今天的中国经济，在经济体制上是由计划经济经市场化的改革演变而来，其成功之处在于实现了 30 年的高速增长。正因为如此，该体制在过去 30 年的发展阶段上必有其独到之处。但这并不意味着体制的某些优点可以一成不变。增长和发展的进程会导致既有体制的某些方面不再适应新的增长阶段，不再能提供经济增长的支持，甚至反而可能正在成为增长的桎梏。因此，对经济发展而言，重要的不是哪种体制是最佳的，脱离了经济发展的阶段，谈论最佳的体制是没有意义的。真正重要的是，我们是否有可能让我们的体制随着经济发展的阶段变化而变化，让我们的体制去适应不同的和变化了的经济发展的阶段。在这个意义上说，改革是重要的。

从经济发展的世界经验来看，为了改变体制的某些方面以适应变化了的阶段为目的的改革，成功的例子并不多。即使撇开大多数经济转型国家的失败教训不谈，那些在经济发展中没有能够在新的阶段上维持增长动力的国家，大多数也是因为体制改革的不成功。而在为数不多的高增长经济体中，东亚经济之所以能够成功迈入发达经济的行列，重要之处也应归因于他们体制的可改革性。从经济发展的角度来说，有一个可改革的体制至关重要。

一个体制声称再优越，一旦不可改革，就不能为其长期的增长提供支持。

印度，拉美都是如此。日本也是如此。所以，可改革性比改革本身更重要，唯有体制的可改革性才能确保改革体制的成功。要理解这一点，看看今天的印度就够了。过去这些年来，辛格政府充分认识到了改革对印度经济增长的重要性，也出台了许多重要改革的思路与方案（包括试图建立经济特区以克服“最低工资法”的制约），但改革成效甚微，能改动的地方少之又少。印度的西方观察家们都知道，相对照东亚的体制，印度的体制有很多可圈可点的地方。可是，在印度的体制下，改革谈何容易。对经济持续增长前景而言，印度体制的不可改革性是一个致命的弱点。

在东亚，尽管日本在二十世纪六七十年代取得了超常的经济奇迹，但由于其体制缺乏可改革性，最终还是陷入了之后40年的超低速增长，并使日本终究难以扳回失去的国际竞争力。相反，韩国过去的成功能发展成今天更大的成功，特别是在遭遇1998年亚洲金融危机的重创之后能成功站到国际技术的前沿，被国际学术界公认为是韩国能成功推进体制改革的结果。有意思的是，韩国在“汉江奇迹”后演变出来的体制常常被西方经济学家诟病不已，但这个体制却是可改革的，在一些关键的阶段上，可改革的体制表现出了巨大的韧性和灵活的优势。

经济学家需要去研究在什么条件下一个体制是可改革的，而另一个体制则不可改革。但经济学家在实证的政治经济学方面已有的研究暗示，利益集团的存在和游说势力的壮大是政府不能出台正确经济政策和错失良机的根源。经济发展会导致社会中各种利益集团的兴起和利益的冲突，不管这个利益集团是大企业巨头，还是弱势群体，最可怕的是他们的游说势力过于强大，足以影响乃至改变政府的长期政策。几乎难以想象墨西哥政府的有关改革政策可以免受世界首富、墨西哥的电信巨头的影响。俄罗斯也是如此。

另外，民粹主义政策之所以在拉美和欧洲流行，也多因政府囊中羞涩。一个可改革的体制需要政府的势力（或财富）大过任何一个利益集团，从而政府才有可能保持目标的长远和相对的中立。这是改革可以成功的条件。姚洋教授曾经提出，中国的经济转型和增长的成功在很大程度上是因为中国政府是“中性的”，不受任何一个利益集团的左右，不代表少数利益集团的利益，因此可以（在关键时刻）作出正确的政策选择。

中国经济正在步入新的发展阶段，改革体制中那些越来越不适应经济发展的部分（特别是涉及公共部门、收入分配、土地和户籍制度以及金融等领域）变得十分迫切。可是今天的局面与之前是否大有不同？即使今天在数量上不超过2%的国有企业的资产占了全部企业资产的40%，即使国有部门（特别是央企和金融部门）的权势日益增长，看上去中国依然没有变得更像俄罗斯或墨西哥。相反，这些财富的增长极有可能增强中国政府掌控局面和推进改革的能力。这是中国经济转型和发展成功的秘笈。当下和未来20年，中国政府继续保持“中性”至关重要，在政治上要力图避免被利益集团绑架和俘获，换句话说，中国需要长期保持体制的可改革性，唯有如此，适应未来发展阶段升级的重大改革的成功方可期待。

张军

CONTENTS

目 录

第 一 章 转型期国有企业如何突围

- 国企前景堪忧 / 003
- 国企为何利润如此高 / 004
- 国企的特殊之处 / 007
- 国企在宏观经济政策中的角色 / 009
- 如何进行国企改革 / 012
- 国企改革相关的政策和制度改革 / 020

第 二 章 中国经济再平衡：利率和汇率的市场化改革

- 中国利率、汇率的渐进式改革 / 025
- 中国利率和汇率改革的演变过程 / 026
- 中国利率和汇率面临的问题 / 031
- 中国内地与香港地区面临同样的汇率难题 / 045
- 未来利率和汇率的市场化改革 / 046

第 三 章 如何走好城镇化之路：制度“大推进”

- 城镇化滞后于工业化的疑惑 / 053
- 移民、城镇化以及增长模式：制度和事实 / 055
- 邻里效应和公共政策 / 060

第四章 农业大国的工业化之路：中国减少农村贫困的经验

- 中国的减贫成就举世瞩目 / 069
- 中国的农村扶贫政策是有效的吗 / 073
- 经济增长才是中国降低农村贫困的根本动力 / 074
- 农业增长对于降低农村贫困真的更重要吗 / 076
- 非农收入的增长对于降低农村贫困更重要 / 079
- 中国的工业化是益贫的 / 083
- 中国战胜农村贫困的经验 / 085
- 中国经济发展未来之路的一道门槛：
如何跨越“中等收入陷阱” / 089

第五章 中国农民的贫困现象：政府应该做些什么

- 为何现代农民会如此贫困 / 095
- 中国经济增长的特征——高资本形成率 / 099
- 关于农业遭到挤压的争论 / 104
- 对农业部门的挤压效应和投入不足 / 116
- 过度挤压和农业生产率低下 / 120
- 中国未来农业发展的政策 / 122

第六章 不同行业间的收入不平等现象：如何缩小差距

- 目前的市场化改革降低不了工资差距 / 129
- 关于行业间差距我们都了解什么 / 130
- 中国劳动力市场改革和行业间差距：背景和现状 / 133
- 中国不断扩大的行业收入差距：差距能否缩小 / 136
- 中国行业间工资差距缩小短期内难实现 / 140

第七章 中国医疗体制转型中政府与市场的作用

- 中国面临日渐沉重的疾病负担 / 145

经济转型期的医疗卫生转型	/ 146
医疗卫生支出及其前景	/ 155
医疗卫生领域仍需政府发挥作用	/ 167

第 八 章 中国如何加强社会保障体系的收入分配效应

中国的社会保障制度被寄予更高期望	/ 171
社会保障制度的发展状况	/ 173
中国社会保障制度收入分配效应的实证研究	/ 177
如何完善社会保障的收入分配效应	/ 188

第 九 章 中国城市居民面临的住房困境

每个家庭都应该获得一套体面的住房	/ 199
住房制度大变革和住房市场的发展趋势	/ 200
实证研究结果	/ 204
中国政府解决城市住房问题的措施	/ 213

第 十 章 政府间的转移支付和区域间均衡发展：新改革议程

政府大量投资的利与弊	/ 217
中国的财政转移支付制度	/ 219
财政转移支付是否促进经济增长	/ 225
财政转移支付引起的经济结构变化	/ 228
财政改革议程表	/ 236

第十一章 中国贸易政策的成与败及未来模式

中国对外贸易的历史性时刻	/ 243
贸易政策的变化	/ 244
中国与世界各国的贸易关系	/ 258
全球经济面临的挑战和中国未来的贸易政策	/ 259

第十二章 节能减排：2009—2049 年中国新型发展战略

节能减排能否实现经济和社会的双赢目标 / 271

文献回顾 / 273

方法论 / 276

预测分析 / 278

波特假说适用于中国 / 286

第十三章 中国经济奇迹的社会基础：论关系型合约的收益与成本

中国经济奇迹背后的“制度悖论” / 289

转型前中国作为一个关系型社会的历史基础 / 290

关系型社会在中国经济转型过程中的作用 / 295

关系型社会与市场机制的互动：一个理论说明 / 305

转型和发展对关系型社会的消解 / 310

从关系型社会到规则型社会的转型与挑战 / 317

第十四章 中国未来政治改革路径：产权解释

政治体系应扮演什么样的角色 / 329

经济增长和发展与政治体系演变之间的关系 / 331

中国政治体系职能的演变过程 / 334

政治改革的四个阶段 / 335

中国当前的政治条件：新型竞争制和问责制 / 339

现状：竞争性垄断？ / 342

第一章

转型期国有企业如何突围

杜巨澜 香港中文大学经济系副教授，于复旦大学获得学士和硕士学位，后于哈佛大学获得经济学博士学位，研究领域包括组织机构经济学、金融、国际经济学、经济发展和转型等。

王 勇 香港科技大学经济学助理教授，美国达拉斯联邦储备银行助理研究员，于2009年在芝加哥大学获得经济学博士学位，此前分别在北京大学中国经济研究中心和复旦大学获得硕士和学士学位。其研究领域包括经济增长、政治经济学、国际贸易以及中国和印度经济，近期研究重点为结构变化的宏观经济分析、产业升级、发展中国家的产业政策等。

国企前景堪忧

过去十年中，发达国家的经济波动和新兴经济体国家资本主义的兴起构成了世界经济发展的两大显著特征。一方面，欧洲和北美洲的发达经济体遭遇了全球金融危机和欧洲主权债务危机的双重打击；另一方面，以“金砖四国”为代表的新兴市场调整了发展战略，从过去以“华盛顿共识”为基础的自由资本主义的目标模式向国家资本主义模式转型。这十年来，俄罗斯政府响应公众需求，重新将“战略性”产业握于掌中，由国家直接控制，私营垄断企业也不得不听从政府的行政指令。同一时期，中国国有企业大步前进，而私营部门却出现相对倒退。

在后金融危机时代，国家资本主义模式的力量逐渐凸显。中国政府通过国有企业实施了一系列财政刺激措施，较快地稳定了经济增长率和就业率，帮助中国度过了金融危机并引领全球走出了经济衰退。中国和其他主要新兴市场的经济活力使得不少国家的领导人和公众对国家资本主义模式刮目相看并充满信心，认为这种模式已不再是通往自由资本主义的过渡形式，而是一种可持续发展的经济模式。作为国家资本主义的中流砥柱，国有企业在各国社会中扮演着关键性的角色。在中国，国有企业占中国股市总市值的 80%（《经济学人》，2012）。大型国企的股份大多掌握在政府手中，而政府则通过优惠的产业政策和提供财政补贴支持国企的发展，以求帮助政府实现各种政治和社会目标。

国有企业通常不仅规模庞大，而且利润率也极为惊人。以 2011 年入选世界财富 500 强的 57 家中国企业为例，不难发现，这些企业几乎全部都是国有企业。不仅如此，在中国的 500 强企业中，总利润的 81.88% 都来自国企，利

润最高的 10 家企业无一例外均为国有。其中，5 家国有商业银行和三大国有石油公司的利润竟是入围中国 500 强的所有 184 家私有企业利润总和的两倍。对比国有企业与非国有企业的平均利润率，我们可以看出，在过去十年里前者已超过后者，这与 20 世纪 90 年代的情况截然相反。

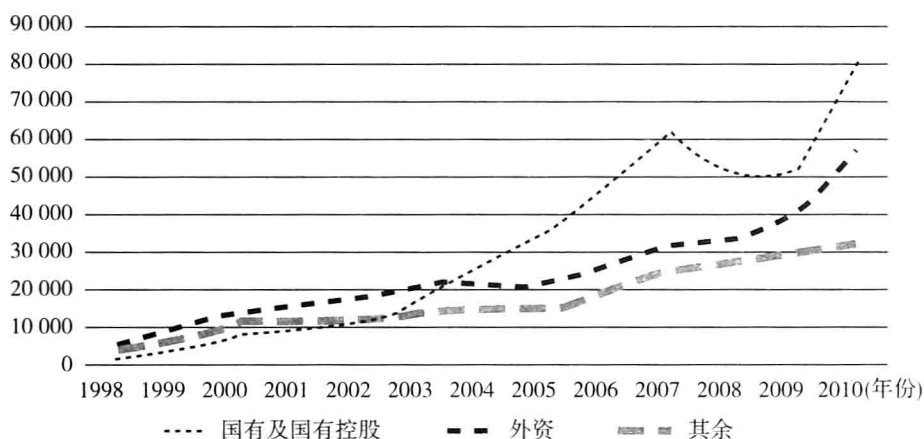


图 1-1 1998—2010 年雇员平均利润率（人民币）

资料来源：CEIC。

图 1-1 是 1998—2010 年期间不同所有制企业的雇员平均利润率。自 2002 年起，国有企业和国有控股企业的利润率就超越了非国有企业。中国 GDP 增长率和国有企业利润率在十年中持续维持高位，这与大众对国有企业在 20 世纪 90 年代持续亏损、削弱增长的印象完全相反，我们不禁产生了三个疑问。第一，在中国宏观经济和全球经济背景下，国有企业高利润率的根本源头何在？第二，如果国有企业维持现状，会产生什么结果？第三，如果实施国有企业改革，应该如何进行？

本章的目标就是解决第三个问题，但首先要对前两个问题有深刻的理解。国有企业目前处于营利状态，我们的担心从何而来？

国企为何利润如此高

世界银行对中国国有企业高利润的原因进行了分析，一针见血地指出其

利润主要来自垄断。通常，各级政府都会实施工业准入和竞争限制的措施，其目的是帮助国有企业保持垄断地位，同时，政府更倾向于与国有企业签订政府采购合同，并提供其他优惠待遇。从这个角度讲，国有企业的高盈利是行政垄断的直接结果。

Li, Liu, and Wang (2012)^① 对国有企业在上游产业的行政垄断以及这种垄断对国民经济的各种影响进行了详细的研究。他们构建了一个一般均衡模型，试图分析为什么过去十年中国国有企业效益迎头超越非国有企业、形成与 20 世纪 90 年代截然相反的局面，而在整个 20 年间中国的整体经济始终保持高速增长。他们这份研究的核心观点可简要归纳如下：在 20 世纪 90 年代，随着经济自由化和国有企业改革，在 2000 年前后，中国形成了一种垂直型的国家资本主义的产业结构，即国有企业基本退出了大部分的下游产业（例如制造业和酒店餐饮等服务产业），但在上游的关键性产业则继续占据垄断地位。这些上游产业为下游产业提供中间产品和服务，例如能源、金融、电信等。下游产业开放带来的经济活力成为 GDP 高速增长的主要动力，特别是在 2001 年中国加入世贸组织之后，这一作用尤为显著。与此同时，下游产业的扩张增加了对上游产品和服务的需求，而这些上游产业被国有企业所垄断。所以，尤其在中国劳动力充足、工资水平极低的背景下，上游的国有企业能够从下游产业处获取巨额的垄断租金。这就是过去十年中国 GDP 高速增长、国有企业超越非国有企业的原因。

Li, Liu, and Wang (2012) 还利用这一理论框架解释了国有企业在 20 世纪 90 年代普遍效益不佳的原因。当时，下游产业开始大规模的自由化改革，民营企业和其他非国有企业进入市场，增加了市场竞争，国有企业无力与这些新进入的企业竞争，陷入亏损。同时，政府要求上游的国有银行为垂死挣扎的国有企业提供补贴，导致不良贷款普遍增加，进一步导致国有企业总体表现恶化。因此在这个时期，与私营企业和其他非国有企业相比，国有企业普遍表现不佳。但是，在资源从效率低下的国有企业转移到高效的非国有企业以及技术进步等因素的作用下，国民经济总量依然得到了快速增长。由此可以得出一个结论，国有企业走出 20 世纪 90 年代的财务困境、转向

^① Li, Xi, Xuewen Liu and Yong Wang (2012). "A Model of China's State Capitalism", HKUST working paper.

2000 年之后的高营利状态，其主要原因在于它们从下游产业退出、不再与非国有企业竞争，但同时在上游产业占据垄断地位、赚取垄断租金。政府保护、廉价劳动力供给充足、出口需求强劲等多方面因素成就了国有企业的繁荣发展。

Du, Lu, Tao, and Yu (2012)^① 对 1998—2005 年期间国有企业的重组和私有化改革进行了研究，探讨了中国制造业中的国有企业拥有的行政垄断权力及其变化。这种分析难度很大，因为垄断权力通常很隐蔽且难以测量。他们研究了企业垄断溢价的变化，即产品价格与边际成本之间的差价，再将其与国有企业重组后的全要素生产率（TFP）相结合进行分析。他们分析了由中国国家统计局编制的《中国工业企业调查》这个全面的数据库，估算了企业的提价能力和 TFP，研究了私有化的国有企业在重组前后的提价能力和 TFP 的变化，并将其与同时期保持国有身份的企业数据进行对比。一个隐含假设是进行了私有化改制的国有企业如果没有改革，其提价能力和 TFP 的变化趋势将与其他国有企业相同。进行了私有化改制和未被私有化的国有企业在提价能力和 TFP 上的差异反映了国有制属性对企业提价能力所产生的影响，也就是行政垄断权力。

他们的研究表明，国有企业在私有化改革之后经历了一个垄断溢价显著降低和 TFP 大幅增加的时期，这主要发生在实施改革的当年以及之后的一年，说明企业提价能力和 TFP 的变化主要来自其所有制属性的变化。从理论上说，企业垄断溢价的降低可能是由于产品价格降低，或生产成本增加，或这两个因素共同作用的结果。由于企业 TFP 增加紧随私有化改制的完成，垄断溢价的降低不可能是边际成本上升造成的，因此产品市场价格的下落和企业垄断权力的削弱才是溢价下降的主要原因，这也进一步说明国有企业在私有化改革之前对产品定价过高，赚取了高额垄断租金。

改革几十年中，随着非国有制企业和外资企业不断进入这一产业，国有企业逐渐退出。研究发现，即使在这些产业，行政垄断依然存在而且具有强大的影响力。所以不难想象，在政府严禁非国有制企业和外资企业进入的战略性行业，行政垄断必然更加猖獗。

简而言之，不论是在国有企业占据主导地位的上游产业还是逐渐开放的

^① Du, Julian, Yi Lu, Zhigang Tao, and Linhui Yu (2012). "Is State Capitalism Sustainable? Insights from an Examination of the Twin Costs of State Ownership in China", working paper.