

中国宏观经济分析与展望年度报告

(2010-2011)

——如何破解中国经济结构失衡困局？



“中国宏观经济分析与展望”课题组

上海财经大学高等研究院

2010年12月

报告要点

形势走势

2010年，世界经济继续延续缓慢复苏态势，中国经济增速呈现高位回稳态势。预计2011年世界经济依然是新兴经济体的平稳较快增长与发达经济体的缓慢复苏相伴，主要发达经济体受制于财政赤字、失业严重、消费低迷等因素影响，以及美国第二轮量化宽松货币政策给新兴经济体带来的负面影响，拖累全球经济增速有所放缓。

2011年，随着“十二五”规划的实施，七大战略性新兴产业发展规划也将全面启动，有助于给经济注入强劲的增长动力。当然，如果国外经济形势恶化，国内宏观政策频繁变动，政府宏观调控过度，应对不当，中国经济也有下行风险。

问题挑战

世界经济：“三高一低”（高失业、高赤字、高通胀、低消费）

中国经济：

——短期热点难点问题：通胀预期增强、收入分配恶化、产业结构失衡、消费驱动偏弱、民营经济受限。

——长期深层根本问题：深层次制度障碍未破除，深层次市场化改革滞后，政府与市场的边界界定不清晰、不合理，导致“三重三轻”的不科学发展观：重政府轻市场、重国富轻民富、重发展轻服务。

对策建议

短期：建议2011年应从“道、势、术”三个方面进行综合治理，实行以“稳增长、防通胀、促民富、优产业、转方式、扩内需”为导向的18字方针，以优化微观基础解决宏观经济问题。

关键：从战略高度和长远角度出发，进一步推进深层次市场化改革、发展和创新，实现政府职能的两个根本转变，即从发展型政府向服务型政府转变，从全能型政府向有限型政府转变，建立让市场机制充分发挥作用的基本规则，实现无为而治、科学发展和和谐发展。

指标：是否正确处理好“政府与市场、国富与民富、效率与公平、投资与消费、内需与外需、农村与城市、沿海与内地、改革与稳定、发展与教育、发展与生态”这十大基本辩证关系。

本报告执笔人：田国强（021-65904909，gtian@mail.shufe.edu.cn）

陈旭东（021-65903125，chen.xudong@mail.shufe.edu.cn）

目 录

一、当前世界和中国宏观经济形势走势.....	1
(一) 世界经济继续延续缓慢复苏态势.....	1
(二) 中国经济增速呈现高位回稳态势.....	2
(三) 关于世界和中国经济增长的预测.....	3
二、世界和中国经济复苏中的问题与挑战.....	5
(一) 世界经济：不确定不稳定因素依然存在.....	5
第一、高失业.....	5
第二、高赤字.....	6
第三、高通胀.....	6
第四、低消费.....	7
(二) 中国经济：在高速增长之中存在隐患.....	7
(1) 短期热点难点问题.....	8
第一、M2 增速远高于 GDP 与 CPI 增速之和，通胀预期进一步增大.....	8
第二、政府财政收入增幅远高于居民收入增幅，国民收入分配续恶化 ...	10
第三、重工业增加值增幅远高于服务业增幅，产业结构调整步伐缓慢 ...	10
第四、固定资产投资增幅远高于社会消费增幅，增长动力机制转换慢 ...	11
第五、国有部门投资增幅远高于非国有部门增幅，民营经济发展受限 ...	12
(2) 长期深层根本问题.....	13
第一、重政府轻市场，深层次改革滞后.....	14
第二、重国富轻民富，市场作用欠发挥.....	15
第三、重发展轻服务，政府定位不准确.....	16
三、破解中国经济结构失衡困局：综合治理、职能转变与制度建设.....	17
(一) 采取宏观经济六大综合治理方针.....	17
第一、稳增长.....	17
第二、防通胀.....	19

第三、促民富.....	20
第四、优产业.....	21
第五、转方式.....	22
第六、扩内需.....	23
(二) 关键是政府职能的两个根本转变.....	24
第一、从发展型政府向服务型政府转变.....	25
第二、从全能型政府向有限型政府转变.....	25
(三) 两个根本转变需要理顺十大关系.....	26
第一、正确处理政府与市场的关系，加快推进深层次市场化改革.....	27
第二、正确处理国富与民富的关系，加快推进财政税收体制改革.....	28
第三、正确处理效率与公平的关系，加快推进收入分配体制改革.....	29
第四、正确处理投资与消费的关系，加快推进内需结构均衡发展.....	30
第五、正确处理内需与外需的关系，加快推进需求结构均衡发展.....	30
第六、正确处理城市与农村的关系，加快推进市场导向的城市化.....	31
第七、正确处理沿海和内地的关系，加快推进区域经济协调发展.....	31
第八、正确处理改革与稳定的关系，加快推进社会福利系统改革.....	32
第九、正确处理发展与教育的关系，加快推进科教兴国战略实施.....	33
第十、正确处理发展与生态的关系，加快推进生态环境保护工程.....	33
四、结束语.....	34
本报告主要撰写人简介.....	34

一、当前世界和中国宏观经济形势走势

（一）世界经济继续延续缓慢复苏态势

2010 年世界经济继续处于复苏轨道，但是各国的复苏进程存在明显差异，主要发达国家中美国增长较快，欧元区和日本增长较慢，而新兴工业化和发展中经济体增长虽有所回落，但依然保持在一个相对较高的速度。

美国经济逐步复苏增长前景谨慎乐观。2010 年前三季度，美国 GDP 按年率计算分别实现 3.7%、1.7%和 2.5%的增长。消费成为经济增长中的最大动力，11 月美国零售总额环比增长 0.8%，实际消费者开支连续 7 个月上涨。银行业业绩有所好转，数据显示由美国联邦保险公司进行存款担保的约 7700 家美国银行和储蓄机构第三季度净利润达 145 亿美元，远高于去年同期，不过还没有回复到危机前的水平，而疲弱的房地产市场则依然是复苏的障碍，两大住房抵押贷款公司房地美和房利美仍在继续申请政府救助。

欧元区和日本经济复苏步调相对缓慢。2010 年前三季度欧元区 16 国的 GDP 环比增长分别为 0.3%、1%和 0.4%，同比分别增长 0.8%、1.8%和 1.9%。并且，经济复苏进程分化明显，爱尔兰、希腊和西班牙的经济 2010 年将出现收缩。日本 2010 年第二季度 GDP 环比增长 0.1%，第三季度 GDP 环比增长 0.9%则主要得益于消费者赶在政府对环保车补贴政策到期前购买汽车以及夏季带来的旺盛消费。随着经济刺激计划退出，加之日元升值且全球需求走弱，日本经济预计在第四季度会大幅放缓，甚至出现负增长。

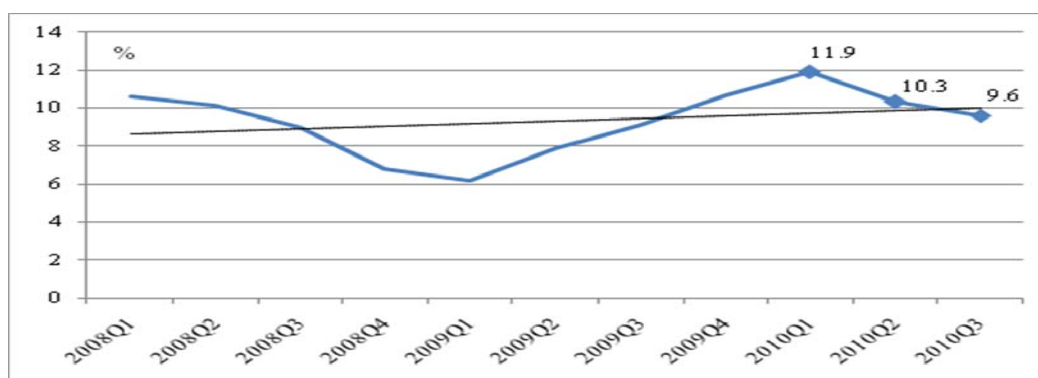
新兴工业化和发展中经济体引领复苏。尤其是亚洲主要新兴工业化和发展中经济体已成为全球经济复苏与稳定的重要力量。如新加坡今年前三季度经济分别取得 16.9%、19.6%和 10.6%的高增长，预计全年经济增速达 15%，将创下该国 35 年来的最高增速记录，同时也是亚洲地区今年经济增

长最快的国家；我国台湾地区第三季度 GDP 同比增长 9.6%，预计全年增速达 9.98%，创下 21 年以来的新高；韩国前三季度 GDP 同比增速分别为 7.8%、7.2% 和 4.4%，预计全年增速达 6%，已基本恢复到危机之前的水平。

（二）中国经济增速呈现高位回稳态势

中国经济增长在此次国际金融危机中一直居于全球领先地位。从图表 1 可以看出，自 2008 年第二季度中国经济增长掉头向下之后，以 2009 年第一季度为谷底，划出了一条清晰的“V”型反转轨迹，在 2010 年第一季度经济增速达到 11.9%（大致是 2007 年第二季度的水平），第二季度大幅降低了 1.6 个百分点，第三季度降低了 0.7 个百分点，前三季度 GDP 26.87 万亿元，同比增长 10.6%，预计全年有望达到 10% 左右，显示中国经济基本恢复常态，进入平稳增长区间。中国经济总量已连续两个季度超越日本，占世界经济总量的比重达到 8.5%，跃居世界第二经济大国。

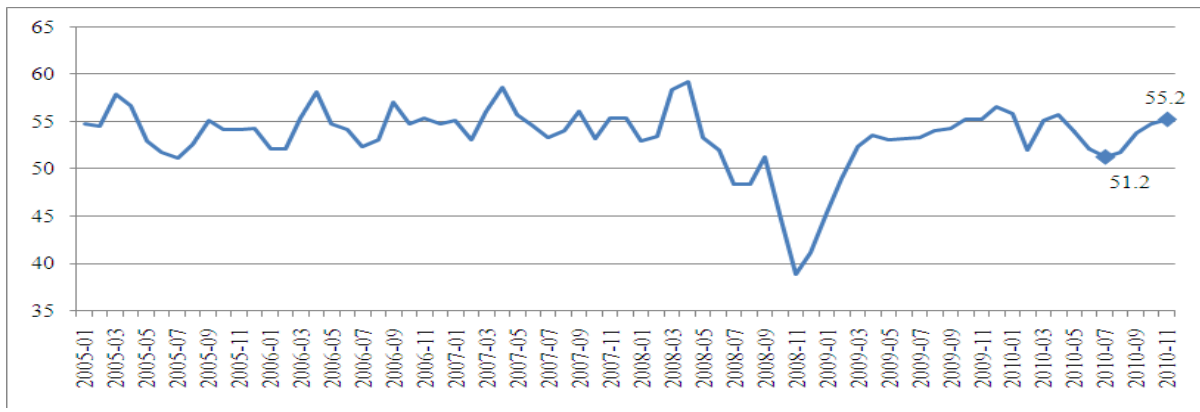
图表1：高位回落的中国季度 GDP 同比增速



数据来源：国家统计局、中经网统计数据库

从经济先行指标制造业采购经理指数（PMI）来看，2010 年 11 月达到 55.2%，为连续第 4 个月回升，也是连续第 21 个月保持在 50% 以上，并创下 7 个月以来的新高，这表明制造业总体继续保持扩张态势，经济复苏的势头得到巩固。其中，11 月购进价格指数升幅最大，比上月上升 3.6 个百分点，达到 73.5%，为近两年来的最高水平，凸显企业成本压力和通胀压力。

图表2：2005 年以来我国制造业采购经理指数（PMI）变动图



数据来源：国家统计局、中经网统计数据库

(三) 关于世界和中国经济增长的预测

如果世界经济形势不发生大的突发性变化,预计 2011 年世界经济还将保持目前的发展态势,即新兴市场经济体的平稳较快增长与发达经济体的缓慢复苏相伴,主要发达经济体的国内消费需求复苏还需要一个较长的时间,拖累全球经济增长有所放缓。

图表3: 国际货币基金组织 (IMF) 对世界和中国经济增长的预测

	占全球实际 GDP 比重 (%)	经济增长预测 (%)			
		2008	2009	2010	2011
美国	21	0.2	-3.2	2.6	2.3
欧元区	16	0.5	-4.1	1.7	1.5
日本	6	-1.2	-5.2	2.8	1.5
中国	11	9.6	9.1	10.5	9.6
全球	100	2.8	-0.6	4.8	4.2

数据来源: IMF, WORLD ECONOMIC OUTLOOK, 2009 年 10 月/2010 年 4 月、10 月

2011 年是“十二五”规划元年,节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料和新能源汽车等七大战略性新兴产业发展规划也将全面启动。从历史经验看,新的发展规划的实施,将带来新一轮的投资需求,有助于给经济注入增长动力。当然,如果国外经济形势恶化,国内宏观政策频繁变动,政府宏观调控过度,应对不当,中国经济也有下行风险。如近期美国国会众议院审议通过了《汇率改革促进公平贸易法案》,将进一步抬高美国的贸易壁垒和提高人民币升值的压力,并对其他国家形成示范效应,从而我国外贸条件可能会恶化,净出口下滑可能成为

主要的减速因素。

总体而言，在世界经济基本保持稳定，以及我国的宏观经济政策恰当，不出现大起大落的话，预计 2011 年中国 GDP 增速将继续在高位运行，全年增长率有望达到 9.5% 左右水平。不过，我们担心的是，如果不进行深层次的市场化改革和制度性变革，政府职能和角色不作较大转变，经济结构调整和发展方式转变的目标堪忧，当前经济增长速度越高，未来结构调整的成本越大，中国经济均衡和可持续发展也只能是一个美好的愿望而已。

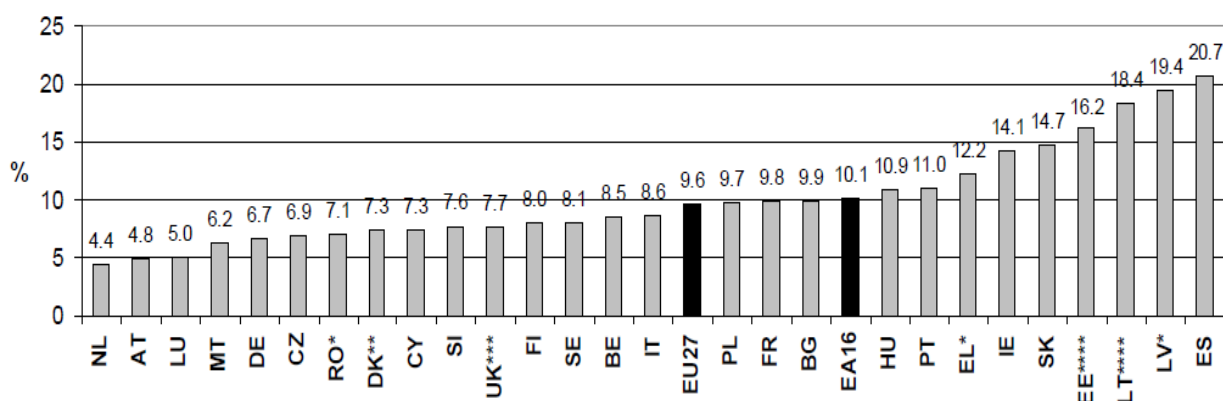
二、世界和中国经济复苏中的问题与挑战

(一) 世界经济：不确定不稳定因素依然存在

对于中国经济来说，外部因素是不可控因素，从而需要充分考虑潜在的最坏情况。当前，世界经济总体上呈现出“三高一低”的现象，特别是一些主要发达经济体的经济复苏进程仍存在着很多不确定、不稳定因素，处于一种相对缓和与未知动荡并存的状态，而美国推出的第二轮量化宽松货币政策，本质上是一种以邻为壑的货币贬值政策，其后果可能导致全球市场流动性泛滥，冲击其他国家特别是新兴经济体国家货币政策的独立性，加剧全球范围内的货币战。并且，由于发达经济体宏观经济政策自利和封闭倾向强化，全球贸易保护主义也有再次抬头的倾向，容易引发贸易战、壁垒战。这些都可能会阻碍世界经济的持续复苏进程。

一是高失业。尤其是主要发达经济体的失业状况不是十分乐观。美国2010年1至11月份美国的失业率从未低于9.5%，11月更是升到9.8%，失业登记人数累计超过1500万，为金融危机前的2倍多。欧盟统计局公布的数据显示，2010年10月欧元区16国经季节性调整后的失业率达到10.1%，其中失业率最高的两个国家分别是西班牙(20.7%)和拉脱维亚(19.4%)。日本2010年11月的失业率依然维持在5.1%的历史高水平，企业雇佣形势整体依然严峻。一旦财政刺激政策退出，这种无就业增长必然带来国内需求疲软，导致经济复苏的内生动力不足。

图表4: 欧盟国家季节性调整的失业率 (2010年10月)



* 2010年第二季度 **2010年九月 ***2010年八月 ****2010年第三季度

数据来源：欧盟统计局

二是高赤字。发达经济体受金融危机冲击最早最严重，导致其债务水平一直居高不下。目前，美国国债总额已超过 12.3 万亿美元，政府债务/GDP 比率达到 84%。2009 年，欧盟 27 国财政赤字/GDP 比率从上年的 2.3% 上升到 6.8%，其中居高的国家包括希腊（15.4%）、爱尔兰（14.4%）、英国（11.4%）、西班牙（11.1%）、拉脱维亚（10.2%）、葡萄牙（9.3%）等，远远超过欧盟《稳定与增长公约》规定的 3% 上限。同期，欧盟 27 国政府债务/GDP 比率达到 74%，其中超过 70% 的国家包括希腊（126.8%）、意大利（116.0%）、比利时（96.2%）、匈牙利（78.4%）、法国（78.1%）、葡萄牙（76.1%）、德国（73.4%）。2010 年，欧洲债务危机并没有得到有效纾缓。尽管近期爱尔兰接受了欧盟和国际货币基金组织提供的 850 亿欧元资金支持，但市场对欧洲债务危机的担忧依然存在，葡萄牙、西班牙、意大利等国家的政府债券继续遭到大量抛售。而据国际货币基金组织的数据显示，日本的政府债务总额也相当于其 GDP 的 200%，在世界经济合作与发展组织（OECD）30 个成员国中居于首位。

需要指出的是，高赤字以及前面提到的高失业率均有其深刻的内在逻辑制度因素，那就是过度的高福利。比如，在“从摇篮到坟墓”的欧洲式福利制度下，工作时间短，假期多，失业工资不比工作少多少，生病免费看，社会福利、养老制度全球领先。随着出生率降低、人均寿命延长和人口老龄化，这种不鼓励勤劳工作和创新创富的高福利体系，必定导致这样的结果，只能是坐吃山空。

三是高通胀。如前所述，美联储已开始推行第二轮量化宽松货币政策（即从 2010 年 11 月至 2011 年 6 月，每月收购 750 亿美元长期国债，总额 6000 亿美元），使得世界各国特别是新兴经济体国家控制热钱流入、资产价格上涨和通货膨胀的形势，变得更加复杂。由此造成的全球宽松货币环

境，通过以下几种渠道向新兴经济体输入通胀：一是通过流动性渗漏输入通胀。由于经济率先复苏取得强劲增长，国际资本势必加大对新兴经济体的投资配置，导致后者通过外汇占款形式被动投放的基础货币不断增加。二是新兴市场经济体退出经济刺激计划后，或多或少地采取了加息的紧缩性货币政策，而美国等发达国家基本处于零利率或负利率区间，拉大了利息差，加之新兴经济体的升值压力不断提升，诱使国际游资涌入。三是全球流动性泛滥导致国际大宗商品价格提升，形成输入型通货膨胀。所有这些都使得新兴经济体控制通货膨胀的难度加大。

当前，除了美国、日本等发达经济体没有出现明显通货膨胀之外，包括“金砖四国”、越南等新兴经济体，以及英国等少数发达经济体都出现了通货膨胀快速上扬的迹象。2010年10月，“金砖四国”中巴西、俄罗斯、印度的CPI增幅分别达到5.2%、7.5%和9.8%，越南全年CPI增幅预计将达到7%，大大超出各国预设的通货膨胀目标。面对通胀压力，一些新兴经济体国家已经开始退出经济刺激政策，如印度年内加息6次。

四是低消费。受金融危机的冲击，主要发达国家居民的金融资产大幅缩水，居民的资产负债表仍然处于调整和修复之中，家庭收入和财富减少以及消费者信心不足抑制了消费。2010年10月，欧元区16国和欧盟27国零售销售额在经历此前连续两个月环比负增长之后，环比上升0.5%。美国方面，由于政府对购房者减免税收的优惠政策到期，第三季度全美住房价格环比下跌1.6%，而在美国房地产市场中占比高达90%的二手房销售10月环比下跌2.2%，同比下跌26%。日本方面，10月零售销售同比下滑0.2%，环比下滑1.9%，而11月家庭消费者信心指数只有40.4，连续5个月下挫。

（二）中国经济：在高速增长之中存在隐患

从经济增长目标看，毫无疑问是成功的，但存在保经济稳定增长和防通货膨胀的两难，及存在短期经济下滑和长期结构欠合理的隐患。如果以

调结构、促转变的战略任务考量，我们很可能无法那么乐观。特别是我国在宏观经济政策上存在一种倾向，一味地崇尚凯恩斯的宏观调控经济理论，随时随地随处都在用，宏观调控频繁，导致行政权力干预价格、干预市场供需的势头增强，使得市场传递信息，提供激励和决定收入分配的三个基本功能扭曲，市场配置资源的基础性作用被削弱。

中国经济需要从“道、势、术”三个方面进行综合治理。“道”即基本原则、客观规律、正义，必须遵循，“势”即指环境、大势、气势、优势，“术”即实施的具体方式、方法。中国的经济改革和发展，首先要遵循现代市场经济基本客观规律，这是大的原则，同时也要考虑国内外现实发展环境，善于取势、借势、树势，在以上两点的基础上还要注意经济短期治理的方式方法。中国经济需要标本兼治，短期热点难点问题处理不好，可能使长期深层根本问题恶化；忽视长期深层根本问题，可能使短期热点难点问题的解决形成新的藩篱。基于以上认识，我们对于中国经济的隐患作出如下判断。

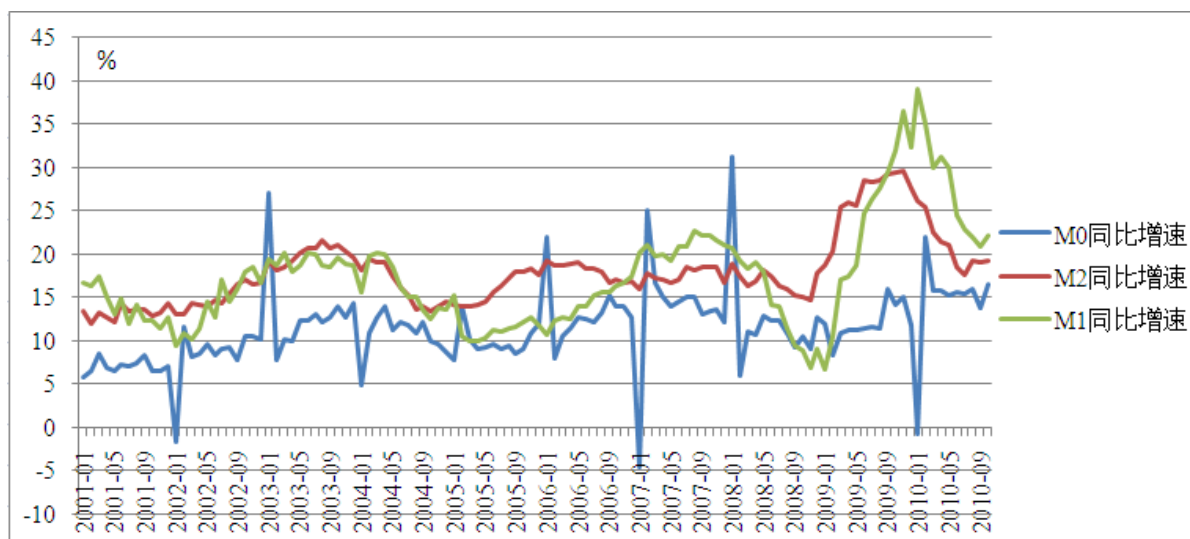
（1）短期热点难点问题

本报告将当前我国经济高速增长中的隐患，归结为通胀预期增强、收入分配恶化、产业结构失衡、消费驱动偏弱、民营经济受限，使得经济发展的内在动力和可持续发展能力不足。具体考察我国前三季度的经济数据，可以发现“5个远高于”的现象。

一是 **M2 增速远高于 GDP 与 CPI 增速之和，通胀预期进一步增大。** 尽管 2010 年 11 月，M2 增速已经从 2009 年 27.7% 的高峰下降到 19.5%，但仍比年初计划调控的水平高出 2 个百分点，同时处于历史同期高位水平，流动性依然保持较为宽裕的状态。当月 CPI 同比上升 5.1%，升幅创 28 个月以来的新高，这与过剩的流动性有莫大的关联。数据显示，2001-2003 年间，中国 M2 增速超出 GDP 增速与 CPI 增速之和不到 6 个百分点；2005-2007 年间超出近 3 个百分点；2008-2010 年 9 月则大约超出 9 个百分

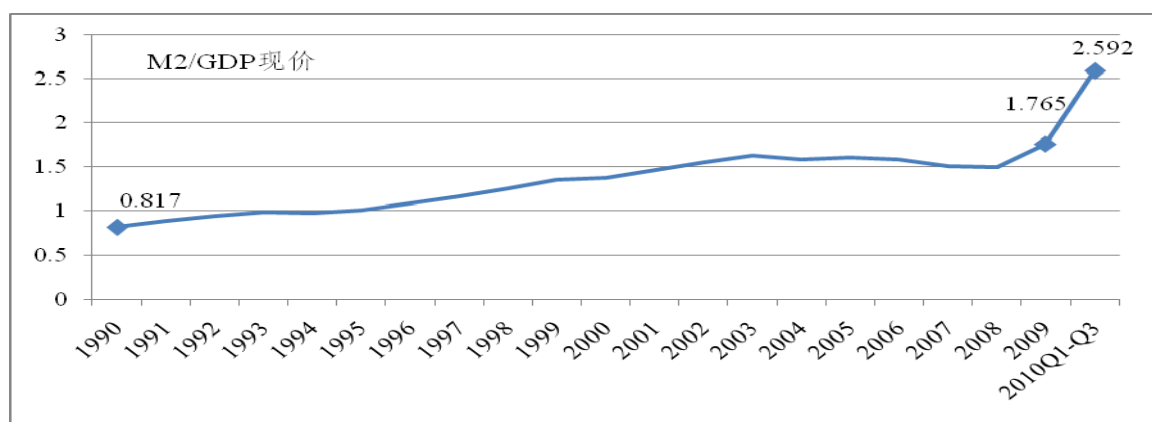
点。中国经济的货币化已经到了一个前所未有的历史高位，这当然主要是为了应对这次世界经济危机所采取的保增长措施造成的，但由于深层次市场改革的滞后，过剩的流动性已大大超过实体经济吸纳的范围，推动通货膨胀持续高企。与此同时，中国经济的证券化却一直受阻，2007年以来沪深股市虽有所起伏，但总体萎缩很多。2007年底沪深股市总市值达32.71万亿元，占GDP比重达158%，而到2010年11月，沪深股市总市值只剩下19.23万亿元，蒸发了近13.5万亿元，使得老百姓的消费愿望受到严重影响。

图表5: 高速增长的货币供应量



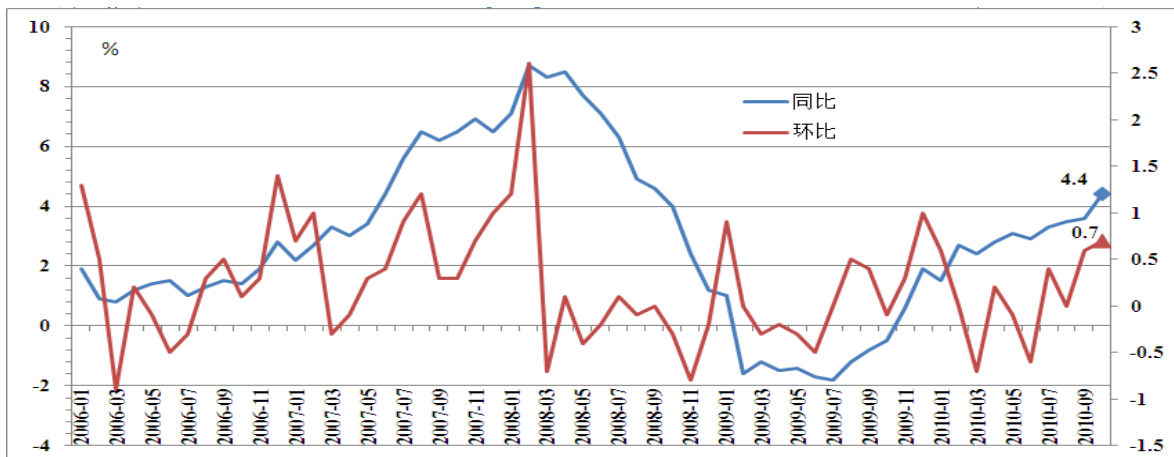
数据来源：中经网统计数据库

图表6: 相对于实体经济过高的货币供应量



数据来源：中经网统计数据库

图表7: 持续上涨的居民消费价格指数 (CPI)



注：左纵轴为同比数据，右纵轴为环比数据。

数据来源：中经网统计数据库

二是政府财政收入增幅远高于居民收入增幅，国民收入分配续恶化。

前三季度，全国财政收入 63039.51 亿元，同比增长 22.4%，其中个人所得税增长 21.5%。同期，城镇居民人均可支配收入 14334 元，同比增长 10.5%，扣除价格因素，实际增长 7.5%；农村居民人均现金收入 4869 元，增长 13.1%，扣除价格因素，实际增长 9.7%。尽管农民收入增幅继续高于城镇居民，但与 2009 年相比，政府财政收入与居民收入增幅之间的差距又有明显拉大的趋势。可以看出，国民财富分配体系的改革依然任重道远。如何让老百姓更多地从经济增长和发展中获得实实在在的利益，是一个亟待破解的难题。

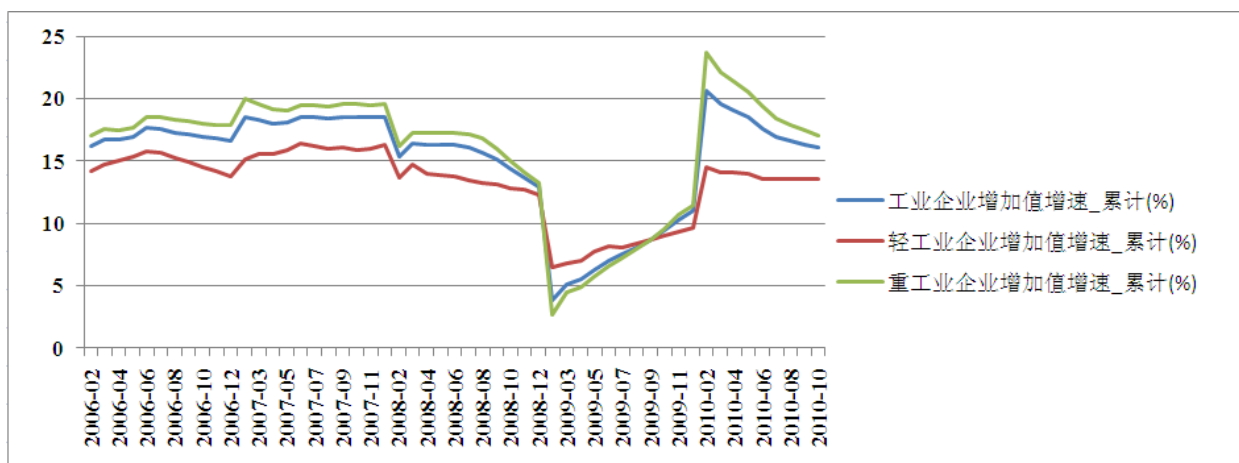
三是重工业增加值增幅远高于服务业增幅，产业结构调整步伐缓慢。

前三季度，我国重工业、轻工业和第三产业增加值分别增长 17.5%、13.6% 和 9.5%，尽管重工业增幅有所回落，但是其与后二者特别是第三产业之间的增幅差距依然很大。与此相适应，同期我国生产钢材 6 亿吨，增长 19%；生产粗钢 4.75 亿吨，增长 12.7%；生产生铁 4.49 亿吨，增长 10.1%；生产水泥 13.49 亿吨，增长 15.9%。从行业投资来看，煤炭投资增长 18.4%，有色金属增长 29.3%，非金属矿增长 36.8%。

重工业增加值回落有其现实背景。2010 年是“十一五”末年，由于面临着节能减排指标的硬约束，为了完成目标任务，部分地方采用了强制性

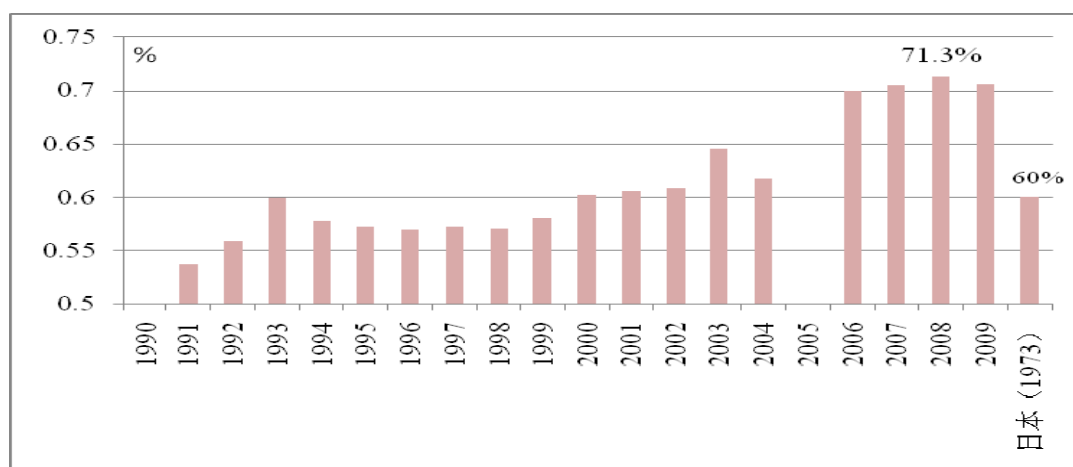
的行政手段如拉闸限电，但高污染和过剩产能可能只是暂时性地被迫下降。由于现有的经济发展模式和资源配置方式还有很强的惯性，我们担心一旦完成了节能减排硬指标之后，当市场出现商机，受到利益驱动，产能也许将再次无序释放，形成过度反弹。

图表8: 2005年以来我国重工业、轻工业和第三产业增加值增速变动图



数据来源: 国家统计局、中经网统计数据库

图表9: 中国重工业产值占工业总产值的比重总体呈上升态势^①



数据来源: 国家统计局、中经网统计数据库

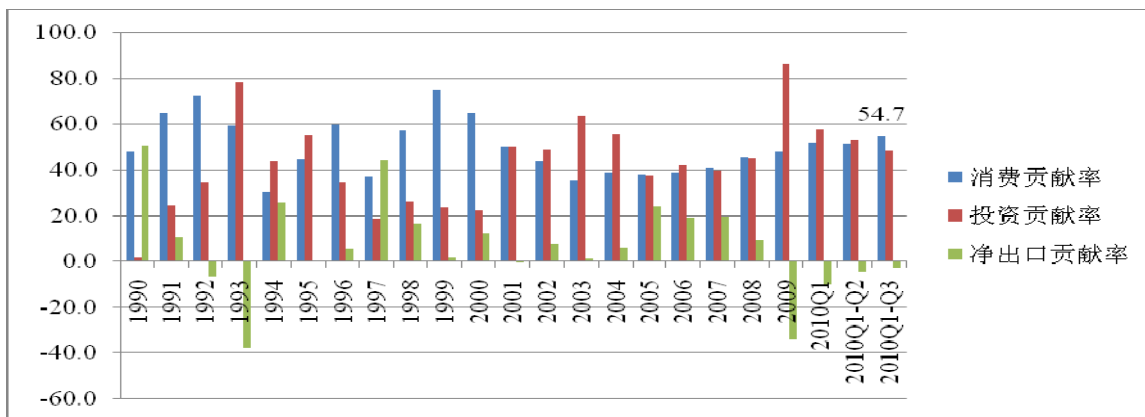
四是固定资产投资增幅远高于社会消费增幅，增长动力机制转换慢。

我国经济增长由投资驱动向消费驱动的转型还有待进一步加强。前三季度，全社会固定资产投资 192228 亿元，同比增长 24.0%，而社会消费品零售总额 111029 亿元，同比增长 18.3%。二者间还是相差近 6 个百分点。并且，消费增长的不确定性仍很大。尽管第三季度最终消费对于 GDP 增长

^① 在国家统计局历年统计年鉴中 1990 年和 2005 年的数据缺失。

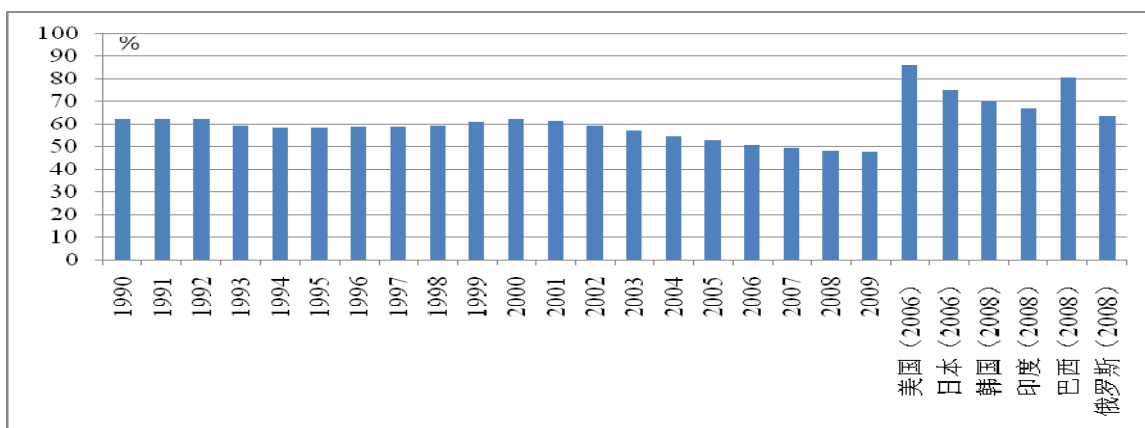
的贡献率达到 54.7%，年内首次超过投资的贡献率，但我们认为，市场自发性消费需求受制于收入增长缓慢，短期内可能难有更多的增长，从全年看依然是投资贡献大于消费。

图表10:三大需求对 GDP 增长的贡献率



数据来源：中经网统计数据库

图表11:低于世界水平的最终消费率（最终消费占 GDP 比重）



数据来源：World Bank WDI Database

图表12:主要发达国家人均 GDP 在 3000 美元和 10000 美元时点的最终消费率变化^②

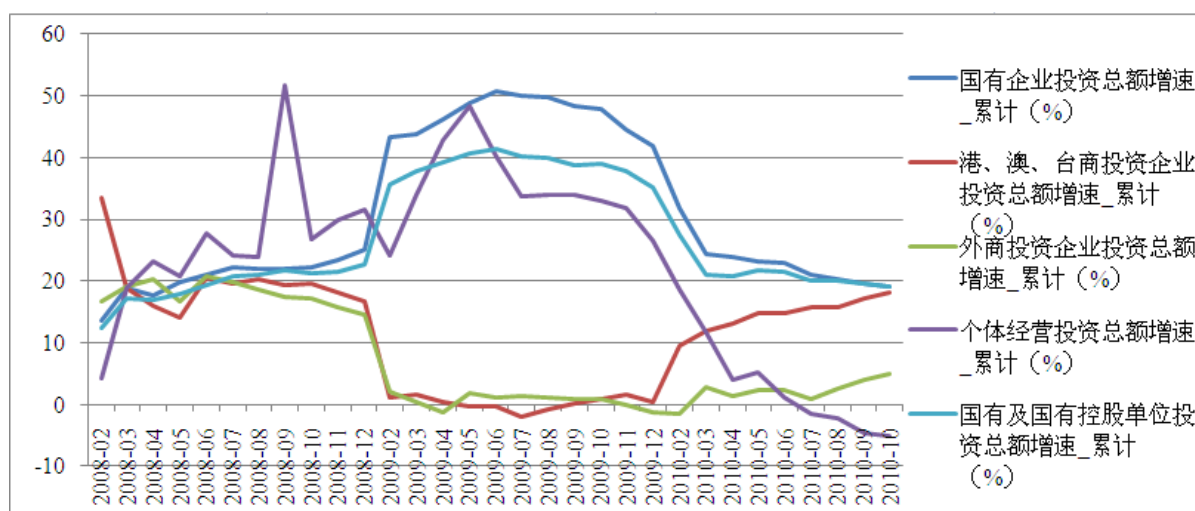
国家	人均 GDP 达到 3000 美元		人均 GDP 达到 10000 美元	
	年份	最终消费率	年份	最终消费率
美国	1962	78.6	1978	78.7
日本	1973	61.9	1984	69.1
德国	1971	74.8	1979	80.2
法国	1971	73.7	1979	76.5
英国	1973	79.8	1986	82.7

五是国有部门投资增幅远高于非国有部门增幅，民营经济发展受限。前三季度，国有企业投资总额 52231 亿元，同比增长 19%；国有及国有控

^② 参见：赵萍，《从全球视角看我国消费率走势》，《中国经贸导刊》2010 年 17 期。

股单位投资总额 68616.21 亿元，同比增长 19.5%；港、澳、台商企业投资总额 5233.18 亿元，同比增长 17.1%；外商企业投资总额 5734.55 亿元，同比增长 4.1%；个体经营投资总额 686.79 亿元，同比下降 4.6%，是唯一的负增长。这种投资的不均衡表现在经济现实中，就是国有企业不仅在石油、钢铁、基础建设等传统垄断领域大举进军，而且还将触角伸到了诸如房地产、贸易等一般竞争性领域^⑨，进一步压缩了民营企业的空间，使得民营企业投资观望的情绪依然十分严重。当然，有一个亮点就是外向型企业投资开始稳步回升。我们知道，过去 30 多年，民营经济在突破计划经济坚冰、推动市场改革与经济发展方面发挥了重要作用，其比重已经由改革初期的几近于零扩展到 80%左右，今后 30 年中国经济要取得可持续的均衡发展，仍然离不开民营经济这个巨大的动力引擎。

图表13:国有与非国有部门投资增速变动图



数据来源：国家统计局、中经网统计数据库

(2) 长期深层根本问题

短期热点难点问题也反映了中国经济的长期深层根本问题，即，深层次制度障碍未破除，深层次市场化改革滞后，政府与市场的边界界定不清晰、不合理，导致“三重三轻”的不科学发展观：重政府轻市场，重国富轻民富，重发展轻服务，简单论述如下：

^⑨ 尽管早在今年 3 月，国资委就责令非地产业务的 78 家央企退出房地产市场，但据调查近千非地产业务央企的地产资产绝大部分仍未剥离出来。参见：《央企退出房地产暂无时间表 千亿资产何去何从》，《中国经济时报》，2010 年 11 月 24 日。

第一、重政府轻市场，深层次改革滞后。中国经济过去 30 多年的巨大成就，与通过市场化的改革使得非国有经济发展起来，政府不断从本不应该管的地方退出，使得市场化程度显著提高息息相关。但是，由于在这个市场化改革的动态过程中，“大政府、小市场”的格局依然没有改变，于是一些人便将政府主导而不是市场导向当成了所谓“中国模式”的精髓，使之政府在不该管的许多地方抓着不放，该管的许多事却没有去管或没有管好，越位、错位和缺位的现象越来越多：政府控制了太多的生产要素和重要资源，控制了太多的市场准入，已从市场秩序维护者蜕变为市场参与主体，使得民营经济和企业家精神受到很大限制。而由于政府主导所致的体制性障碍依然严重，民营经济的生存和发展空间受到限制，其动力引擎的作用被削弱，也导致民企向公权力所有者输送私人利益的腐败行为屡禁不绝。

当前我国面临的诸多深层次矛盾和问题都与政府职能的越位、错位和缺位有关，比如政府与民争利、行政干预增多、经济结构不合理、收入分配持续恶化、产业结构失衡、消费驱动偏弱、机会不均、生态破坏、环境污染、城乡差距和贫富差距持续扩大、腐败和违法乱纪增多、利益集团影响变大，其他如社会诚信危机，教育投入严重滞后，国民基础教育薄弱，犯罪案件、经济纠纷民事纠纷剧增，社会结构不稳状态呈扩大化趋势，人们的幸福感在下降，等等。

随着社会利益主体的多元化、利益矛盾的复杂化、利益冲突的尖锐化，改革已然越过普惠的帕累托改进阶段，进一步深化改革难免会触犯一些既得利益集团，包括政府由于高度介入经济而形成的自身庞大的利益存在。这使得改革的动力在减弱，改革的共识在减小，很多人沉湎于过去改革的成功，停滞于过去发展的经验，殊不知过去在政府主导下的成功并不必然确保未来的成功，过去在政府主导下的发展经验也可能成为未来发展的桎梏。在此背景下，要确保改革深入推进，更需要政府行政体制的改革，乃

至政治体制改革的配套跟进。

第二、重国富轻民富，市场作用欠发挥。政府与民争利主要体现在两个方面：其一是政府的税收增长居高不下。自上世纪 90 年代以来，我国城乡居民收入年均增幅保持 10% 以内，而同期的政府财政收入年均增幅则接近 20%，近些年二者之间的增幅差距又有明显拉大的趋势，其中个人所得税征税起点过低、税率过高的现状，更与早期作为发展中国家的美国不收个人所得税形成鲜明对比：美国直到 1913 年成为世界最强大发达国家，才专门通过宪法修正案，允许国家征收个人所得税。其二是政府的发展型属性过强。政府依然在许多本应由市场发挥资源配置作用的地方占据主导地位，成为市场利益主体，挤压了居民的市场激励收益机会。如，低价向农民征用土地，转手以商业化手段拍卖，形成极为普遍和巨额的地方土地财政；一些垄断行业的国营企业靠垄断利润过得很滋润，而一旦发生亏损却由全民分担；对要素价格进行管制，人为压低，使得市场价格传递信息、提供激励及决定收入分配三个基本作用被严重扭曲；等等。

中国早期改革“让一部分人、一部分地区先富起来”的历史告诉我们，千重要，万重要，给老百姓更多经济上的选择自由最重要。从农村到城市的改革实践都已表明，哪里政策一松动，哪里自由度更大一些，哪里经济效率和民众福祉就更高。从这个意义上讲，破解当前中国国富民穷的难题，根本出路在于降低税赋、还富于民的同时，进一步加强深层次市场化改革。有论者将十七届五中全会的最大亮点归结为从国富到民富的转变，这是一个非常令人期待的转变。但如果不将富民的内在逻辑弄清楚，国民收入分配的鸿沟可能难以有效弥合，将损及一个有效制度安排所应满足的两个基本约束条件——参与性条件与激励相容条件，不利于社会和谐稳定和经济可持续发展。从产权的视角切入，富民的内在逻辑应该是“欲富民必先赋私权，欲保私权必先限公权”，关键还是要归结到合理界定政府与市场的治理边界，让市场充分发挥作用上来。

第三、重发展轻服务，政府定位不准确。这一问题与前两个问题紧密相关，相互耦合。如前所述，由于我国长期以来重政府轻市场、重国富轻民富的倾向，政府长期居于资源配置的主导地位，并将其掌握的资源主要运用于经济发展领域而不是公共服务领域，由此逐步形成了一个“与民争利的发展型政府”模式：一方面政府越位，充当了经济建设主体和投资主体的角色，挤压了居民从市场中获得激励收益的空间，另一方面政府本应从居民激励收益中抽取的高税收用于提高福利，却忽视了社会保障、医疗卫生、教育、生态环境等公共服务基础设施的建设，使得居民的福利收益得不到保障。

近年来，我国在教育、扶贫、社保、医疗卫生方面的支出虽有所增加，但这些支出在财政支出总额中的比重仍非常小。比如，2009年国家财政支出为76299.93亿元，其中教育支出10437.54亿元，社会保障和就业支出7606.68亿元，医疗卫生支出3994.19亿元，环境保护支出1934.04亿元，四项支出总额仅占当年国家财政支出的30%左右，而同期美国的相关支出比例超过50%。实践也表明，经济与社会发展失衡、城乡发展失衡、区域发展失衡、经济发展与生态环境失衡等，都与这种政府主导模式和政府的缺位、错位和越位有关。

三、破解中国经济结构失衡困局：综合治理、职能转变与制度建设

在稳增长中调结构，在解难题中促转变，在风险最小化下求效果最大化，这应是后危机时代中国破解经济失衡困局、谋求经济均衡发展的基本思路。在经济形势好转、复苏势头巩固的背景下，政府应更加关注深层次的经济结构调整，更加关注经济增长的质量和效益，更加关注经济市场化改革的推进和加强其改革的力度。实际上，早在 1995 年中央就提出了转变经济增长方式，但多年来一直徘徊于纸面，问题的关键在于深层次制度性障碍没有破除，深层次市场化改革滞后，政府与市场的边界界定不清晰、不合理，政府职能越位、错位、缺位的现象屡见不鲜。现代经济学理论告诉我们，政府干预正常市场会导致许多严重问题，特别是信息和激励问题，破坏市场价格体系的传递信息、提供激励和分配这三个基本功能，从而导致市场价格偏离均衡价格，出现短缺或过剩，造成资源的无效率配置。

为此，针对当前中国经济结构失衡的现状和经济发展方式转变的需要，本报告提出了以“稳增长、防通胀、促民富、优产业、转方式、扩内需”为导向的 18 字宏观综合治理方针。当然，根本的根本还在于加强深层次市场化改革，建立长效机制，正确处理好一系列重大经济社会关系，特别是合理界定政府与市场的边界，促进政府从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变，从而建立有效政府和有效市场，使之同时达到效率、公平与和谐发展。

（一）采取宏观经济六大综合治理方针

第一、稳增长。在世界经济继续保持复苏势头和中国经济基本恢复常态的前提下，建议在宏观经济政策取向上以“稳增长”取代“保增长”，更加强调经济稳定发展。从大的趋势看，中国经济在中短期内保持 8%-9% 的增速不是大问题，在此背景下能否摆脱大起大落的困局至关重要。中国

经济大起大落的背后是宏观政策大起大落，其根源在于行政权力对市场经济的过度干预。政府的过度干预不会造就一个有效市场和有效政府，只会让市场低效，并且滋生寻租和腐败的空间。保持政策相对稳定的核心就是要减少政府频繁的短期宏观调控，代之以加强长效的市场制度建设，这也是中国建立和完善社会主义市场经济体制的题中应有之义。

比如，股市和楼市就是中国经济的缩影，在很大程度上由政策调控，总是大起大落。股市相对稳定之所以重要，在于如果股市不稳，大幅度下滑，会大幅减少家庭资产，加上居民的现期收入上不去，生(生计)、老(养老)、病(治病)、居(居住)、教(子女的教育)等消费预期不断增加，现期的消费就会受到挤压，内需不足的情况会不断恶化。再看楼市，自 2003 年国务院发布 18 号文^④以来，政府每年都会出台若干对房地产宏观调控的政策，但是总给人头痛医头、脚痛医脚的感觉。不可否认，房地产行业存在着很多急需解决的重大问题，存在着严重的贫富差距和房产资源配置的低效率问题，近期又伴随房价上升过快的问题，但解决问题的根本方法不是频繁的价格管理和政策手段，而是切实加强房地产市场长效制度建设。

为此，我们今年 2 月曾建议，应从促进土地城乡流转、开征房产物业税种、加强银行风险管理、构建住房保障体系、推进住房租赁市场建设、完善土地拍卖制度等涉及面广、影响面大的制度建设方面入手，多管齐下，实行一般均衡的综合治理，建立有效市场，让市场充分发挥作用，兼顾经济效率与社会公平，引导有效供给与需求，从而促进房地产市场稳定健康发展^⑤。今年以来房地产市场的发展基本验证了该报告的科学性和前瞻性，我国房价并没有被一轮轮的宏观调控打压下去，因为老百姓的刚性需求和理性预期在那里。如果仅仅将政策目标瞄准高房价，而不是房地产市场严重的结构失衡，并由此而采取的一系列非法律定义的行政手段，这无法解

^④ 即《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》国发〔2003〕18 号。

^⑤ 详细讨论参见《上海财经大学高等研究院 2010 年度政策建议书之二：固本治源，缓急相济——关于综合治理房地产危情的政策报告》。

决深层次的结构性矛盾和问题，而且会破坏市场的自我调节作用，激化供求失衡的矛盾。如果房价被人为遏制，不能提供足够的投资和生产激励，也就无法保证有效供给。

当然，中国经济不可能永远保持这么高的增速，但是也不能立即下降很多，而应该是一个渐进下调的过程。因为在社会保障机制迟迟未健全的现状下，传统的依靠大量低成本劳动投入和巨大物质资源投入的粗放式低效率经济发展方式还有其必要性，否则一刀切地拉低经济增长率可能造成大量失业，造成社会不稳。尽管如此，从长期看，这种经济发展方式是不可持续的，根据边际收益递减原则，随着中国从低中等收入国家向中等收入国家的跃迁，中国的经济增长速度一定会放缓。届时，如何实现达到长期平衡增长轨道下经济低速增长下的社会平稳运行和社会稳定，关键在于当下的深层次市场化改革，转变发展方式，满足人们更强的参与性和激励相容约束条件，增加经济效率，最终让市场有效。

第二、防通胀。通货膨胀问题从根本上来说，还是货币问题，是流动性问题。尽管当前我国的通货膨胀还处于可控范围，但是不排除有恶化的可能，而当前我国货币政策的操作空间已经非常狭窄。一方面，面对全球泛滥的流动性，加息将会进一步拉大与发达经济体的利息差，吸引热钱涌入，所以 11 月份央行的再次加息也是两难权衡的结果。另一方面，存款准备金率经过年内的多次提升，已经达到 18% 的历史高位，进一步上调的空间十分有限。采取价格管制措施更是下下策，会产生信息与激励扭曲的严重副作用和后遗症。现代经济学理论与现实经济实践都告诉我们，政府对某一商品实行最高或最低限价之后，必然会破坏市场价格体系的传递信息、提供激励和分配这三个基本功能，导致供应短缺（或剩余）、黑市盛行、以次充好、以假乱真，造成市场无效率。

防通胀的根本出路在于改革，需要从进一步深化市场改革的角度综合治理、辨证施治。首先，对流动性的吸纳取决于是否有丰富的金融投资工

具、投资渠道和投资方式。建议进一步大力发展股市、债市、期市等资本市场，推进金融产品和服务方式创新，将过于充沛的 M2 转化成 M3、M4 的增长。其次，建议进一步拓宽民间投资渠道，引导大量的社会富余流动性流向实体经济，向创业投资和扩大再生产投资集聚。再次，建议加快推出国际板业务，让境外企业在中国上市发行股票，成为国内外公司的主板市场，形成以人民币为交易货币的“蓄水池”。此外，建议积极探索如何利用高额的外汇储备支持企业到海外发展，鼓励其实现从简单的产品输出向资本输出的转变，以及允许居民个人直接参与国际资本市场，实现“藏汇于企”、“藏汇于民”，这在化解国内流动性过剩的同时，也有利于优化其投资组合，降低系统性风险，分享各国经济增长的成果。

第三、促民富。当前我国国民财富分配格局存在三个方面的不足：一是国与民的收入差距拉大，二是贫与富的收入差距拉大，三是城与乡的收入差距拉大。这些问题不解决，都将严重阻碍中国经济转变发展方式和调整经济结构的进程。从这个意义上看，民富的内涵有二：一是居民收入水平的整体提升，二是居民收入分配结构的相对合理。

毋庸置疑，作为促民富关键环节的收入分配改革必须要谋划长远，但久拖不决肯定不是解决问题的办法，短期内还是应该拿出若干能够起到实效的具体措施。首要的是，改革现有的国有资产收益分配制度，将大部分国有收益真正转移到公共支出领域，如充实到社保中去，让作为国有资产名义所有者的全民，真正享受到实实在在的收益。其次，应该提高起征点、降低税率、建立必要的减免退税机制，切实降低中产阶级和工薪阶层税负，同时开征（或加大）资源税、房产税、遗产税等国际经验表明可有效缩小收入差距的税种等，让税收真正起到调节收入分配的功能。再次，要对低收入群体进行补贴，防止居民收入在通胀压力面前出现负增长，危及基本生存权。这也是实现社会和谐稳定，从而确保经济得到平稳发展的必要条件。由于自身的能力有限或机遇不佳，必然会使一些人在竞争中无法生存，

这时就需要政府和社会施予保护，来保障每个人的生存权利，否则社会就不可能安定有序。没有一个稳定的社会环境，经济就不可能得到发展。所以，“发展是硬道理”和“稳定压倒一切”是一体两面、密切相关的。

第四、优产业。经济金融危机的一个作用，就是促使我们下决心充分利用市场机制进行深层次的结构优化调整。作为经济结构调整的一个战略性举措，节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料和新能源汽车等七大战略性新兴产业发展规划将在 2011 年开始全面启动。这是一件好事，但是如何把好事办好，要更加重视发挥市场的作用，发挥民企业的作用，避免政府干预过多。因为以国家为主体的创新体制，往往不计成本，在动机上可能是忽视经济效益的，也许在某些特定领域或特定目标上能成功，但不会导致可持续发展的创新型经济。相反，以民企为主体的创新体制，由于对利润和效益的密切关注，以及分散决策具有所需信息最小的优势，使得它更容易导致整体经济效益的持续提升。

其次，要不断完善对中小企业的政策扶持体系，为民营企业和中小企业提供一个公平竞争的投资环境，让其进入原由国家垄断的行业，促进市场竞争，让生产要素向最有效率的地方集中，以提升整个经济的效益和效率。由于中小企业的大量存在而形成的竞争和创新文化，促使创新型大企业不断涌现，也正是发达国家保持强大的一个主要原因。没有充满活力和蓬勃发展的中小企业，一国经济很可能是没有希望的，对于有巨大就业压力的中国更是如此。数据也显示，在经济合作与发展组织（OECD）成员国中，中小企业占企业总数的 95%。为此，要进一步清理和取消限制中小企业发展的政策规章。比如，新《劳动合同法》无论是从出台时机还是立法依据都很有问题，使得大量出口导向型的中小企业的运营成本增加，用工体制僵化，生存空间恶化，属于典型的好心办坏事。究其原因，就是用热情和愿望替代了经济规律，政府在不该管的地方管得太死太细，结果导致有法必依则大量中小企业倒闭，有法不依则法律威严受损的两难局面。

再次，要大力促进服务业发展。目前，我国服务业占经济总量的 45% 左右比重不仅与成熟发达国家相比，甚至与其他主要发展中国家相比都低不少。美国、英国、德国、日本等发达国家的服务业通常占 GDP 的 65% 以上，而巴西、印度、俄罗斯、韩国、菲律宾等发展中国家目前的水平也都在 55% 以上。相对而言，服务业对能源、资源等要素的消耗较低，它并不会像需要大量基本原材料投入的行业一样，由于国外大宗商品及原材料价格上涨而显著地引致成本推动型和输入型通货膨胀。相反地，一方面，发展劳动密集型的传统服务业有助于缓解劳动力过剩的问题，并可以减轻资源密集型制造业过度膨胀所引致的资源耗竭、环境恶化等负外部性。另一方面，发展智力密集型的现代服务业则有助于提升中国在世界产业价值链中的位置，实现由中国制造向中国智造的升级转变。

第五、转方式。大力转变经济发展方式，推动中国经济实现从“高碳”经济向“低碳”经济的转变，从低成本驱动向创新驱动的转变，从依靠物质资源投资拉动向依靠人力资本投资拉动的转变，从关注 GDP 增长向关注民众福祉的转变，实现全面、协调、可持续发展的科学发展。要实现这一目标，以下三个方面至关重要。

其一要深化要素市场改革。在长期以来的转型和赶超过程中，我国的要素价格体系是严重失衡的，行销全球的低廉劳动密集型产品的背后是低要素价格，包括低人力成本、低资金成本、低环境成本、低土地成本。尽管商品价格的形成已经比较市场化，但要素价格的形成还是以行政定价占主导，扭曲了正常市场价格的三大基本功能，所以要注重发挥价格信号与财税激励的作用。只有资源、能源价格理顺了合理了，资源税、环境税到位了，才能真正将节能减排落到实处；只有劳动力、资金成本不再被人为压低了，才能激励企业更多地去关注创新和技术研发。

其二要加大人力资本开发。劳动人口、资本存量和全要素增长率是决定经济增长的要素。当前中国的人口结构正处于老龄化的时期，固定资产

投资规模也日益受到资源、环境承载量的限制，所以中国经济的可持续增长越来越依赖于全要素增长率的提升，依赖技术进步，而这取决于劳动力的质量，即人力资本。并且，在市场经济条件下，个人工资水平是由其边际生产率决定的。所以，提高劳动者工资及其收入，关键在于提高劳动者的人力资本，而这需要加大教育、医疗等的投入。

其三要转变政绩考核方式。目前主要还是经济指标特别是 GDP 增速指标，在这个总前提下，即使加上节能减排指标，也还是激励不相容的，不足以对地方政府行为构成内生化的约束。解决问题的办法只能是弱化经济增长指标，加强社会发展指标（如居民收入增长率、就业水平、受教育水平、社会保障水平、环境保护水平等），只有这样才能从根本上改革政绩评价体系，引导地方政府更多地关注科学发展，形成可持续的平稳较快发展。

第六、扩内需。可以预期，一直以来支撑中国增长模式的外部需求在未来几年内都将会比较疲软，原因在于主导全球经济消费需求的发达国家特别是美国居民家庭当前都面临着去杠杆化和重建储蓄等重要任务。因而，当务之急是促进从外需支撑的出口型发展模式向内需支撑的消费型发展模式转变。如果说前述的促民富可以增加居民的购买能力，那么要真正有效激活消费需求，还需要增加居民的消费信心和消费意愿。2008 年下半年以来，中央密集出台了一系列刺激消费的政策，通过一次性转移支付或财政补贴来扩大居民的“半强制性消费”，起到了非常显著的成效，但这种撒网式的补贴性消费行为一旦长期化，将会给政府带来巨大的财政负担，并且会为进一步深化市场导向的改革筑高藩篱。建议在有针对性提高特殊人群补贴、降低部分产品消费税等刺激政策的同时，积极规划出台面向未来 5 到 10 年的涵盖就业、养老、医疗、住房、教育等涉及居民“生（生计）、老（养老）、病（治病）、居（居住）、教（子女教育）”的具有全局性的一揽子社会福利改革计划，以稳定居民收支预期，提高自发消费

信心，扩大自主消费需求。

当然，在社会保障和医疗改革等公共福利政策还处于改革摸索的情况下，经济由出口导向向内需驱动的转变无法一蹴而就。当前政府在扩内需的同时，应该在稳外需方面同样有所作为，以保持经济的平稳较快发展和缓解庞大的就业压力。首要一条，就是近期保持人民币汇率的相对稳定。数据显示，如人民币在短期内升值 3%，家电、汽车、手机等生产企业利润将下降 30% 至 50%；在其他生产要素成本和价格不变的情况下，如人民币升值 1 个百分点，纺织品企业利润也将降低 1 个百分点，而其本身的利润只有 3% 至 5%。尽管从长期看人民币还存在一定的升值空间，但在当前国际经济形势仍然不稳的情况下，要尽量顶住人民币升值的国际压力，稳定人民币汇率，这对缓解中国企业出口成本的上升，帮助出口依赖型企业稳住一定的外部市场，具有重要的现实意义。事实上，由于改革开放，中国大陆已有相当比重的外国企业、跨国公司和合资企业，形成了你中有我、我中有你的格局，使得人民币升值对其他国家利弊互现，也会相对减轻人民币升值的压力。其次，要继续运用财政、信贷、外贸基金等多种手段，为企业降低出口成本，提升产品技术含量，克服隐性贸易壁垒，支持具有竞争优势的产品出口，加快转变外贸发展方式，同时实施出口市场多元化战略，帮助企业不断开拓新兴经济体市场贸易、东亚区域内贸易及自由贸易区内贸易（如中国-东盟、中国-秘鲁、中国-智利、中国-哥斯达黎加等双边自由贸易区）。

（二）关键是政府职能的两个根本转变

通过前面对中国经济短期热点问题和“三重三轻”长期根本问题的分析，以及上述六大方针的详细阐述，可以看出中国经济的根本症结在于政府、市场与社会之间的边界没有界定好，政府越位、错位、缺位现象严重。所以，政府既是问题的来源，也是问题的答案，其自身的职能需要做出重大转变。惟其如此，政府、市场与社会之间的边界才能得到合理界定，也

才能在经济市场化、社会法治化、政治民主化的道路上大大向前推进。在现有约束条件（包括参与性约束条件）和发展形势下，政府职能的转变是可以做的。

因此，下一步改革的关键是政府职能的两个根本转变，即：改变政府职能越位、缺位和错位同时并存的状态，促进政府从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变，从而建立有效政府和有效市场，使之能同时达到效率、公平与和谐，实现科学发展。简言之，就是从发展型政府向服务型政府转变、从全能型政府向有限型政府转变。这两个根本转变应该成为下一步改革的首要议程。

第一，从发展型政府向服务型政府转变。在现代市场经济条件下，政府的主要作用应该是为作为微观经济主体的企业创造良好的经济社会环境，以提供经济发展所需的软件和硬件基础设施，这是政府公共服务的经济维度。除此之外，还有很大一块是市场机制失灵，对此，政府也必须发挥作用，这是政府的社会性公共服务部分，它是指政府通过转移支付和财政手段支持教育、科技、社会保障、公共医疗卫生、环境保护等社会发展项目，以为全体公民参与市场竞争创造公平的起点。

因此，政府要最大限度地缩小自身的经济人角色，扩大公共服务范围和力度，而不是经济建设甚至牟利，这才是政府的本质。这样，在考量政府绩效的时候，单单依靠 GDP 指标就是不可取的，社会公共服务指标应成为硬约束，这就要求政府要少伸“掠夺之手”，多伸“援助之手”，采用“无为之手”，让财富更多地流向百姓，以最大化社会经济福利。

第二，从全能型政府向有限型政府转变。政府的触角无所不至，严重越位、错位，把不该管的事抓着不放，而该管的许多事又没有去管，这依然是典型的全能型政府特征。特别是政府过度干预经济，使得规则让位于“关系”，这本身说明中国的市场化程度还不是非常成熟。放眼世界，选

择市场经济的国家占绝对多数，但真正建立起规范的市场经济的国家并不多，就是因为没有建立起法治环境和民主制度，陷于权力设租、寻租的权贵资本主义的泥淖中。所以，建立有限政府，关键是要让公共权力的行使受到法律的约束和民众的监督，也就是民主法治问题。

从这个意义上看，中国要实现更深层次的改革突破和发展创新，还必须进一步加快推进政治体制改革，至少是行政体制的改革，这应该成为未来 30 年改革开放的重要议程，是国家真正实现长治久安和现代化的根本保障。然而，政治体制改革是一个系统工程，不能故步自封，也不能好高骛远，需要循序渐进、扎实推进。当务之急是，将行政体制改革这一政治体制改革的重要内容做实做好^⑥。一个政府是否真正有作为，不在于其管得到底有多宽，而在于管理的范围和程度是否合理，管理的方式和结果是否有效，是否让市场，让政府有效。按照老子的观点，也就是：要“以正理国，以奇用兵，以无为治天下”（即“行的正，用的活和管的少”）。

实践表明，我国在计划经济时代的全能政府管理模式所遗留的一系列深层次问题，正是造成当前社会不和谐的一个重要原因，迫切要把本不该由政府管的事情交给企业、社会组织 and 中介机构，更多地发挥市场在资源配置中的基础作用，同时把本该由政府管的事情坚决管好，切实提高行政效能和工作效率。因此，在构建和谐社会的进程中，政府应加快转变全能政府管理模式，建立有限政府和有效政府管理模式，由微观管理为主转为宏观管理为主，由直接管理为主转为监督管理为主，从而为经济体制改革、社会体制改革和更高层次的政治体制改革奠定坚实的基础。

（三）两个根本转变需要理顺十大关系

实现政府职能的两个根本转变，目的在于合理界定政府、社会与市场的治理边界，从而从根本上改变政府越位、错位、缺位的现象，充分发挥

^⑥ 对此刘吉教授也进行过大致的阐述。他在《经济观察报》2010年8月28日《先易后难地推进政治体制改革》访谈中，提出“当务之急而同时又不太难的政治体制改革，应是行政管理体制改革”。

市场机制作用。具体而言，只有正确处理好“政府与市场、国富与民富、效率与公平、投资与消费、内需与外需、农村与城市、沿海与内地、改革与稳定、发展与教育、发展与生态”这十大基本辩证关系，加强深层次改革和长效制度建设，才能真正实现市场经济条件下基于合理健全规则的无为而治，以及推动科学发展、最终构建和谐社会的长期可持续发展。

第一、正确处理政府与市场的关系，加快推进深层次市场化改革。中国经济在这次金融危机中一枝独秀，并不意味着应该继续高擎凯恩斯主义大旗，加大政府介入经济的程度。在非常规情况下，政府出手救市是必要的，但这只是一种短期的应急措施，是一种强心针、兴奋剂，激素，常打不好，更不意味着政府和市场的合理边界发生了新变化。政府行政干预手段的运用范围过大、直接控制和配置的资源过多，这种“类计划经济模式”本身与市场经济大方向是背道而驰的^⑦。

从经济思想的角度看，凯恩斯的政府干预思想用多了不好，是强心针，是激素，最多只能起到头痛医头、脚痛医脚的作用，不是基于一般均衡的综合治理。要建立长效机制，实现长治久安，还是应采取亚当·斯密、熊彼特、哈耶克、德布鲁和斯卡夫、赫维茨等从经济自由、创新、竞争均衡、信息和激励等方面论证市场最优性的经济思想：亚当·斯密（Adam Smith, 1776）从经济自由导致资源有效配置的角度论证了市场的最优性；熊彼特（Schumpeter, 1934）从创新激励角度论证了市场机制的有效性；哈耶克（Hayek, 1945）则从解决分散知识和信息的问题角度论证了市场机制下价格体系相对于计划经济的优越性；德布鲁和斯卡夫（Debru and Scarf, 1963）则通过对埃奇沃思（Edgeworth, 1881）首先考察过的经济核（economic core）^⑧

^⑦ 参见：田国强、夏纪军、陈旭东，《破除中国模式迷思 坚持市场导向改革——中国下一步改革的关键在于政府职能的两个根本转变》，《比较》2010年第50辑。

^⑧ 经济核（economic core）定理具有非常深刻的经济思想和较强的政策意义，它说明了竞争市场制度的内生性和演化性。其基本含义是，当一个社会的资源配置处于经济核状态时，就不存在任何小集团，对这个资源配置不满，从而想控制和利用自己的资源来提高他们自身的福利。这样，当资源配置处于经济核状态时，不存在什么势力，或什么小集团对社会造成威胁，从而这个社会就比较安定。如果用经济学的术语讲，就是经济核状态同时满足了帕累托最优和参与性约束条件。

概念的证明，论证了在非常一般的技术条件下，即使事先不决定任何制度安排，一旦个人拥有了基本的私权，让他们充分竞争，自愿合作和自愿交换，所得到的结果和竞争市场配置结果一样，从而实现资源的有效配置；赫维茨（Hurwicz, 1972、1973、1979、1986）则最终证明了市场机制的唯一性和有效性，即，在信息不对称性约束下，只要每一个人或者至少有一部分人以追求个人利益最大化为目标，那么产权明晰的竞争市场机制是唯一的最节省信息且产生了有效配置的机制。这些经济学家的深邃思想将对中国今后的改革起至关重要的作用。

所以，在经济回复到常规情况下，中国还是要进一步加快推进深层次市场化改革。从长远来看，中国要真正实现政府提出的经济结构调整和发展方式转变两大战略目标，就必须改变政府主导经济结构调整和产业结构升级的思维，率先打破政府自身带来的行政垄断和行政管制，为市场机制发挥更大作用提供更为广阔的空间。当然，由于政府职能转变和政府管理模式创新涉及权力调整、利益冲突，将会损害很多人的既得利益，改革的难度因而会非常大，但不能由此放弃这样的改革，这个坎是躲不过去的，所以应该进一步解放思想，充分利用中央政府的权威作用推行政府职能转变和政府管理模式创新。

第二、正确处理国富与民富的关系，加快推进财政税收体制改革。其实，亚当·斯密在《国富论》中就已阐述了，国富的根本在于民富，同时古今中外正反面的例子又都告诉我们，改革无疑应该首先从财政税收体制入手。目前，我国的财税体制就是以轻国民消费，而重投资为前提的。政府从民间收缴的税收，一方面以超过整体经济和居民个人收入的速度增长，另一方面并没有全部转化为可供国民消费的福利，而是大量地转变为投资。这导致的一个后果就是国家财富过多地集中在政府和大型国有企业手上，财政支出的绝大部分被用于贡献 GDP 增长的经济再投资和政府的自我消费，民众并不能充分地分享经济改革的发展成果和国企垄断带来的

庞大资产和收益，造成了“国富民弱”的不良局面，这也是造成居民消费持续得不到充分释放的根本原因。

改革的方向主要有四：一是改变政府财政收入空前膨胀、增速居高不下的特点，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重；二是扭转政府财政支出集中于参与经济投资和自我消费的局面，提高教育、卫生、社保、环保等方面的投入；三是提高个人所得税起征点、降低税率、建立合理的减免退税制度，扩大中产阶级在社会中的比例；四是增加对畸高收入群体的税收，将其作为用税收杠杆来调节社会收入分配的重点。

第三、正确处理效率与公平的关系，加快推进收入分配体制改革。现代微观经济理论告诉我们，只要每人的初始禀赋的价值相同，亦即只要有一个公平的竞争起点（政府可以通过税收和向每个国民提供同等基础教育达到这种起点平等），然后通过市场运作就可以达到既有效而又公平的社会结果。但是，在当前财政税收和国民教育体制与社会公平起点目标还有一定差距，市场经济体制远未完善的时候，中国需要确立一个兼顾效率与公平的收入分配秩序，把经济社会发展的成果更加合理地分配到群众手中，使全体社会成员逐步实现共同富裕。

从而，收入分配体制改革需要注意处理好市场、政府和社会三者之间的关系。从初次分配调整看，由于市场是配置资源的基本渠道和激励机制，必须尽可能地通过完善市场体系来改善初次分配格局，发展经济，将“蛋糕”做大，从而还是要首先注重效率原则。从二次分配调整看，其要义在于政府还富于民，以弥补贫富差距过大这一市场失灵问题，从而应该更加注重公平原则，保障起点公平和机会公平，增加国民的向心力和凝聚力。从三次分配调整看，引导全社会关注和参与慈善事业发展，不仅可以缩小贫富差距，而且可以净化社会生态，促进社会和谐。在一些发达国家，慈善事业等再分配的总量大概占 GDP 的 8% 左右，而我国目前只占 0.05%。加速推进慈善事业的发展，对于我国而言无疑具有强烈的现实意义。

第四、正确处理投资与消费的关系，加快推进内需结构均衡发展。

长期以来，中国经济发展一直受困于投资率过高、消费率过低所造成的需求结构失衡问题。2009年中国经济最终消费率为48%，且不论远低于现阶段美国超过80%的最终消费率，也远低于美国人均GDP刚达3000美元的1962年的78.6%。与此相伴的一个现象是，中国的储蓄率高达50%，远远超过美国3%左右的水平，形成了两个极端。

因此，如果说美国是要增加储蓄并去杠杆化，中国则是要扩大消费降低储蓄率。生产的出发点和落脚点是消费，如果消费需求不足，投资所带来的再生产将找不到出路，必会导致资金和经济循环链条断裂。特别是在当前国外消费得不到保证的情况下，只有进一步扩大国内消费，才能使中国经济得到快速、健康和可持续发展。这不是单纯依靠投资或出口，可以做到的。单纯依靠投资拉动经济增长，容易导致投资效率的低下和大量资源的消耗，经济增长模式和发展方式过于粗放；单纯依靠出口拉动经济增长，容易致使国际贸易摩擦日益增多，经济增长动力机制受制于人。只有生产出来的产品大多为本国国民所消费，变成在流通中增值的财富，才能推动经济实现真正的健康持续增长。

第五、正确处理内需与外需的关系，加快推进需求结构均衡发展。

中国经济的内需不足是个“慢性病”，久治不愈，此轮经济危机之前的世界经济繁荣周期又让“病情”进一步加重。所以，一碰到世界金融和经济危机，这个问题就显露无疑。从发展的趋势看，外需对于中国经济的边际收益正在递减。中国必须有前瞻眼光和改革魄力，下大决心花大力气解决内需不足的问题，挖掘民间投资和居民消费的潜力，建立自我驱动的内生增长动力机制。

但是，如前所述，这绝不意味着要放弃外需，对外需还是要稳中有拓，内需、外需完全可以并行不悖。即使是像美国这样的主要依靠内需（2008年内需占总需求的比重为92%）特别是消费驱动（私人消费支出占GDP

近 70%) 的发达国家，同样保持着世界上数一数二的对外贸易量。这次金融危机就引致了一个认识误区，认为出口下降、外需萎缩对中国经济的影响似乎也不大，中国已经到了可以不需要外需支撑的阶段。这其实也是严重脱离中国当前实际的，中国还是一个中等收入水平国家，还有庞大的就业压力存在，外需还是我们解决就业岗位、提高居民收入的一个重要管道。

第六、正确处理城市与农村的关系，加快推进市场导向的城市化。在中国走向现代化的过程中，农村人口城市化是不可回避的重大问题。只有大量减少农民，才能真正富裕农民。我们必须突破就农村解决农村问题的改革思路，从长治久安的大视角来观察和思考解决“三农”问题的根本有效途径，那就是坚持市场导向的城市化道路，为农村剩余劳动力不断创造新的城市就业机会，促进土地、劳动、资本等各种生产要素在城乡间和农村内部自由而有序地流转。

并且，从经济增长的角度看，城市化也是中国经济中长期保持一个较快增长速度的动力源。城市化水平每年提高一个百分点，就意味着约 1000 万农民进入城镇，这将会带动住房、水电、公路、学校、医院等一系列重大民生工程和基础设施的投入。这种从农村向城市、从农本社会向工业社会的动态演进，不仅具有巨大的经济价值，也有着重要的社会意义。

第七、正确处理沿海和内地的关系，加快推进区域经济协调发展。时至今日，邓小平于上世纪 80 年代初提出的“两个大局”战略构想，应该进入到深入推进第二个大局的阶段。即沿海地区经过大力推进改革开放，已经实现了经济社会的率先发展，从而需要加大对中西部地区的反哺力度，形成东中西部地区相互促进、共同进步的均衡发展格局。当然，由于东、中、西部地区在要素禀赋、地理区位、生产力水平、基础设施和社会文化等方面存在较大差异，客观上存在着经济发展的“梯度推移”，不能搞大锅饭式的平均主义和恶性的同质竞争，而应该充分发挥各个地区的比较优势和独特的资源禀赋，实现错位竞争，互利合作，协调发展。

第八、正确处理改革与稳定的关系，加快推进社会福利系统改革。 正确处理改革、发展与稳定的关系至关重要：稳定条件下的改革推动发展，发展让老百姓获利而松释了参与性约束条件，实现动态的稳定，从而创造加大改革力度的条件，推动进一步经济发展。这是中国改革开放取得成功的基本经验，也是指导中国未来进一步改革、发展与创新的重要指导思想。

从这个意义上讲，真正的稳定靠疏，而不是靠堵。只有让人民真正满意和获利的改革或制度安排所导致的稳定，从而不致使变革引发社会不稳甚至动荡，才是满足参与性约束条件下的真正稳定，让社会稳定建立在合理的利益均衡结构和经济发展结构基础上，从而形成一种动态内生的韧性稳定，而不是一味去堵，一种靠外部压制的刚性稳定。一味去堵和刚性稳定只会暂时掩盖问题无法根本解决问题。实际上，尽管当前中国发生了一系列的社会矛盾、社会冲突事件，但是中国政治统治的权威性和社会管治的有效性并没有从根本上发生动摇。这样，造成稳定误区的根源还在于我们在改革和发展过程中没有真正理解邓小平关于稳定论断的经济学内在逻辑，即首先要满足初始参与性约束条件，继而通过不断改革和发展来满足更高参与性约束条件，实现动态稳定。

当前，影响中国社会稳定的正是那些影响人们的就业难、养老难、看病难、住房难、上学难等实实在在的现实问题。如前所述，我们要积极规划出台面向未来 5 到 10 年的涵盖就业、养老、医疗、住房、教育等涉及居民“生（生计）、老（养老）、病（治病）、居（居住）、教（子女教育）”的具有全局性的一揽子社会福利改革计划。需要注意的是，过犹不及，我们需要的是必要的社会救济制度，不是像美国现在实施的现支现付的社会保障制度，也不是欧洲国家的那种高福利政策。随着人均寿命的延长和出生率的下降，过高的福利政策是入不敷出的，当前美欧政府的赤字、债务危机就是例子。更严重的是，高福利容易滋生大众的惰性和对政府的依赖，使得原本勤奋工作的人也容易失去努力工作的激励。

第九、正确处理发展与教育的关系，加快推进科教兴国战略实施。所谓“不谋长远者，不足谋一时”，我们一定要立足长远来指导当前。那么，长远的事情是什么呢？我们认为，最重要的是教育和科技，而教育、科技高度发达的背后则是杰出人才的涌现。因此，中国要真正崛起为世界政治经济强国，必须科教兴国和人才强国。短期来看，“引进+模仿”的知识进步模式还可以在一段时期内支撑中国的经济增长，但是从长期来看，可持续的经济增长与发展只能依靠知识的积累和技术的进步来推动。

一要尽快恢复和实施上世纪 70 年代就已实行过的 12 年制义务教育。遗憾的是，此次《国家中长期教育改革和发展规划纲要》没有将此纳入改革议程，这是一个巨大的战略失误。从国内需要看，国民九年义务教育根本不能满足现代化和市场化的要求，只有初中水平的国民很难在竞争的市场环境下生存，除非政府来保障这些人的生存权，否则将会造成社会的不稳，但如此一来，又会造成巨大的财政负担，其结果是更加得不偿失！从世界范围看，欧美发达国家都已实行 12 年制义务教育。所以我们必须要有前瞻眼光，从战略高度对此项工作予以充分重视。二要充分重视高层次创新型杰出人才培养，以满足中国经济全面接轨世界以及自身产业升级和经济结构调整的需要。培养一大批高层次创新型杰出人才是实现建设创新型国家这一国家发展战略的关键所在，也是中国大学现阶段必须承担的历史使命。三要建立和完善能引进人、留住人和用好人的长效机制，采用多种引进方式，分层次、分功能、分步骤地引进三类人才，下大决心引进真正的海外顶尖华人科学家、实职聘任海外杰出学术领军人物以及大批引进海外高层次的优秀博士回国或为国服务，形成一支达到世界顶尖水平的庞大科研队伍，以及一批能够按照国际先进标准培养大批创新型杰出人才的世界一流大学和强大师资队伍。

第十、正确处理发展与生态的关系，加快推进生态环境保护工程。改革开放 30 多年来中国取得了举世瞩目的成就，但是在经济快速增长的同

时，我们也为此付出了巨大的生态环境代价，水、大气、土壤、噪声等污染问题日益严峻。根据世界银行估计，中国每年环境污染和生态破坏造成的损失与 GDP 的比例高达 10%。如果这种情况不能得到根本扭转，不仅会影响和制约我国改革开放和现代化建设全局，而且会危及人类生活质量甚至是生存问题。

为此，在政府决策层面，环境系统决策应该与社会系统、经济系统紧密地结合在一起。一方面，要充分运用市场机制的激励作用，通过利用市场这只“看不见的手”来引导经济行为主体促进污染治理和生态建设。另一方面，由于环保是一个外部性十分明显的行业，不能单纯依靠市场，要充分发挥政府的作用，进行必要的规制监管，同时加大生态建设和环境保护投入。此外，要转变思维方式，实现环境治理模式从末端治理向源头和全过程控制的转变；要加快经济结构的战略性调整，在加快转变经济增长模式和发展方式的总体框架下设计合理机制，实现环境管理目标。

四、结束语

世界经济正逐步收敛到一个新的均衡点，这给中国实现重新崛起和民族复兴创造了良好的机遇，也提出了新的更深层次的挑战。本报告指出，当前中国经济正面临着通胀预期增强、收入分配恶化、产业结构失衡、消费驱动偏弱、民营经济受限等短期热点难点问题。需要注意的是，短期热点难点问题有其深层制度背景，本报告将中国面临的长期深层根本问题归结为：深层次制度障碍未破除，深层次市场化改革滞后，政府与市场的边界界定不清晰、不合理，导致重政府轻市场、重国富轻民富、重发展轻服务的不科学发展观。

针对当前的中国宏观经济发展，本报告提出以“稳增长、防通胀、促民富、优产业、转方式、扩内需”为导向，从“道、势、术”三方面进行综合治理的 18 字方针。当然，根本的根本还在于加强深层次市场化改革。

市场的本质是无为而治，而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，而要有一个有效的政府的必要条件是要有一个有限和定位恰当政府。因而，改革的关键在于政府职能的两个根本性转变，即从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变，建立让市场机制充分发挥作用的基本规则，实现无为而治和科学发展。在此过程中需要正确处理好以上提到的“十大”关系。最后，从更深层次的角度看，中国迫切需要在加快完善市场经济体制和转变政府职能的同时，不断推进社会体制改革、文化体制改革和政治体制改革，以实现更深层次的改革突破和发展创新。

本报告主要撰写人简介：

田国强：美国明尼苏达大学经济学博士（1987年）。现为上海财经大学经济学院、高等研究院院长，首批人文社会科学长江学者讲座教授，首批中组部“千人计划”入选者及国家特聘专家，上海市人民政府特聘决策咨询专家，美国德州 A&M 大学经济学教授（终身教职）。曾任中国留美经济学会会长(1991-1992)。在国际英文知名学术刊物上发文近百篇，在中文学术期刊上发文四十余篇，包括在经济学权威期刊《经济研究》上发文 9 篇。主要研究方向：经济理论、经济机制设计、幸福经济学、中国经济、转型经济等。