

中国经济的 “两大核心”和“四大重点”

夏斌



夏斌，国务院发展研究中心金融研究所所长

经过三十多年的改革开放，改革已经进入“深水区”，剩下的都是难啃的“骨头”，四平八稳地推进改革，靠零敲碎打，功效不会明显。接下来的中国经济改革必须要有“顶层设计”，必须要有彻底解决问题的“明确预期”。要研究和推进“顶层设计”，必须要对当前中国经济发展中的各种问题和矛盾准确把脉，找到各种经济问题背后的逻辑关系和“脉络”。

当前，经济结构调整、城乡一体化、收入分配不均、教育、就业、医疗、养老等问题，无一不涉及经济问题及其体制改革。但是，面对如此之多的问题，如何梳理其因果逻辑关系？如何厘清各个问题的脉络，找到“抓手”或“突破口”？这是决定中国未来改革成败的大前提。

对国内经济问题的结构分析

目前我们经常议论的经济中各种各样的问题，都可以从以下四种结构分析方法进行归并、把握：一是从国民生产总值的支出法角度分析，投资、消费、净出口比例严重失衡；二是从国民生产总值的生产法角度分析，产业结构发展不协调，第一产业比重稳步下降，第二产业比重稳步上升，第三产业比重却在下降；三是从国民生产总值的收入法角度分析，国民收入分配格局严重失调；四是从国际收支法角度看，中国总储蓄远远大于国内投资。

当前国民经济中的各种结构矛盾与问题都被包含其中并从中可得到解释。这些经济结构相对独立，又互相联系、互为补充和因果循环。我们只有在了解了这四种结构之间的互相联系、补充及因果关系后，才能寻找到改革的“抓手”。

比如，为什么近年来居民消费率逐步下降？最主要的原因是国民收入分配中居民可支配收入在急剧下降，居民预防性储蓄动机增强，相当一部分人担心社会保障的不稳定。这一问题直指收入分配改革与社会保障体系改革。

为什么近年来居民收入没有随着国内生产总值（GDP）的增长而增长？一是在农村，城市化、工业化过程中本应归属农民的土地增值收益，绝大部分被政府与企业获取；二是在城市，居民薪酬收入偏低，财产收入在下降（股市下跌，储蓄是负利率损失）；三是国企垄断严重，分红制度又不健全，且资源税等要素价格便宜，刺激了第二产业的不断扩大，而能促进就业，以普遍提高劳动者薪酬水平为特征的劳动密集型经济、服务经济的发展受到明显的抑制。这一问题直指土地增值收益分配制度的改革、收入分配改革、国企改革、利率市场化改革和产业结构调整等。

为什么产业结构会扭曲？一是税收问题，所以目前正在进行“营改增”的税收改革。二是政府收入增长过快。过去几年来，各级政府土地收入大幅增加，并以此为杠杆，撬动金融资源，加快了第二产业投资，特别是垄断性央企，独占各种优势，多元化经营，不断推动高投资水平。三是与此同时，我国对民营投资服务经济的限制过多。四是利率、汇率、资源要素价格改革的滞后，助推了垄断性、资源性企业以较低的成本加快扩张。这一问题直指税收改革、国退民进、落实新非公36条、利率汇率资源等要素价格的改革。

为什么中国总储蓄高于投资率？扭曲的收入结构、支出结构和生产结构再加上资本价格、资源要素价格、政府管制因素和内需繁荣因素，必然会导致国民生产的大量产品与服务，必然表现出大量的净出口，或者为经常项目异常的高顺差。

两大核心

如果以动态的、互为联系的视角分析，上述四种分析方法是相互关联的，有的是因果循环关系，有的则互为因果关系。任何一个矛盾，想单独解决是不可能的。而且，这些问题的形成动因又不仅仅局限于实体经济本身，所以，必须要纠正政府的过度干预，重新讨论政府在市场运行中的合理边界。

因此，试图寻找单一“突破口”来全面解决中国经济中的各种结构问题及其背后的制度问题，是不现实的。同时，寻找“突破口”又不同于寻找改革的“核心问题”“关键环节”。中国经济体制改革的核心问题，是解决政府与市场的关系，但是如果直接从政府机构改革、政府与市场关系入手，直指高度抽象的核心主题，既不好操作，又不具有改革效率。

所以，改革的“抓手”，必须从若干具体问题入手，推动生成改革的内在逻辑与动力，倒逼一系列制度的渐变，逐步达到解决“关键环节”和“核心问题”的目标，形成经济合理增长的内在动力。

据此，笔者认为，下一轮全面经济改革的方向应该是：以缩小居民收入差距和要素价格“两大核心”改革为“突破口”，推动以“四大重点”为主要内容的改革。

要想提高农民收入，必须改革土地征地制度，把土地级差收入和长期增值收益真正归还给农民。不过，若土地长期增值收益真正回归农民后，各级地方政府的土地出让金将骤然减少，绝大多数的地方财政将难以生存，最终必将会纷纷要求重新划分中央与地方财权和事权，要求财税体制改革。下一步，可能会从国企进一步提高分红比例和出售部分国企股权为内容的“国退民进”中寻找出路。

同时，还必须同时从供给方面加快改革，包括以下两个方面。

其一，利率、汇率市场化改革：利率市场



税改

化改革后，可增加居民收入，促进消费，也会出现反映社会资金供求的市场信号，引导资源的合理配置；利率及汇率市场化改革后，产品创新将更为活跃，促进银行寻找、扶植更有活力、更具创新能力的民营中小企业。

其二，水、电、气、油、矿产等资源要素全面市场化改革：加快这项改革，必然使一部分国企亏损，这将倒逼国企改革，引入民间资本；也会倒逼政府削减行政审批权力，放松管制；抑制资金与资源浪费和破坏生态、片面追求投资扩张的恶习，进一步逼着企业与地方政府在服务经济中寻找发展机会，提高全要素生产率。最后，达到以市场信号与压力实现产业和区域

结构的调整。

四大重点

只要是坚持改革方向不动摇，“两大核心”的改革必然要求推动土地征地制度改革、社会保障改革、财税体制改革和“国退民进”改革这四项重点内容。

其一，土地征地制度改革：这是中国农村下一轮最主要、最艰难的一项改革，也是开拓中国未来巨大消费市场的历史机遇。土地征地制度改革，最大的阻力来自各级地方政府。因此在着手这项改革的同时，在理顺中央与地方政府财权和事权关系上，须有配套的财税改革。

同时，这项改革推行后，全国农民将新增千亿元的收入，此时，政府对农民及进城变成市民的农民工，在其住房、医疗、养老、教育等制度安排上，应配合社保体系改革和财税改革，提前研究，准备预案。

其二，社会保障改革：这项改革既解决国民后顾之忧，扩大国内消费，纠正国内经济结构扭曲，又是追求共同富裕、实现中国梦的一项历史工程。

其三，财税体制改革：上述各项改革的结果，最后都会直接或间接影响到中央或地方政府的收入与支出。所以，涉及面最广、情况最复杂、历时最长、最需要在短期急处理、中期有安排、长期有预期的改革，是财税体制大改革。政府要有充分的思想准备，重新思考中央与地方政府的财力与事权关系，适度提高地方政府收入比重，合理测算中长期国家财政的收支缺口及动态变化，全面制定中国中长期财税体制渐进改革方案。

其四，“国退民进”改革：只要坚持深化上述各项改革，未来的国家财政出现相当大的收支缺口难以避免。要真正解决此问题，最有可能实施的制度调整是动用政府手中掌握的大量现存资源，推进市场经济体制的最后形成。未来的国企改革，在宏观层面，要认真研究，关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域到底是哪些？相对控股最低比例的要求到底是多少？在此基础上配合社会保障和财税改革中动态的资金缺口需求，提出“有进有退”的股权调整中长期计划。国企改革还应包括重点国有金融企业的改革。对各级地方政府及下属的财政等部门持有的国企及地方金融机构股权，应参照中央国企及中央国有金融企业股权处置办法实行。

改革的原则

当改革一旦真正全面、持续铺开，进一

步的推动全靠政府的“顶层设计”是不可能的。作为这一轮改革的指导原则，应是在寻找到当前中国各种经济问题之间的逻辑始点和真正动因后，咬住“硬骨头”，“攻其一点，不及其余”。对改革过程中暴露的新问题、新矛盾，不回避，而应积极面对，顺藤摸瓜，展开讨论，尊重群众的创新。只有坚持沿着市场运行实践中揭示的矛盾方向，及时修正原有改革安排中的政策措施、改革力度和速度，才能遵循发展方式转变的内在逻辑去推动改革，才能在改革中找到真正能推动中国经济持续增长的新的机制动力。

同时，改革要兼顾短期经济的稳定。要决心改革，同时又要讲究改革策略，研究当期经济的承受能力，把握好改革的力度和速度。其他相对独立领域的改革同样重要，同样需要同步进行，如科技创新、人口政策、房地产调控、市场秩序监管等。面临千头万绪的问题，政府需要学会“弹钢琴”。

而且，改革既要有先后次序、轻重缓急之分，又要有时限要求。改革决策要视同“下围棋”，在布局第一步时，想好第三步，甚至第四步，提前“做眼”。在紧紧咬住“两大核心”改革之时，同时启动、部署其他方面的改革，便于在动态中把握其他改革与“两大核心”改革的衔接。改革也必须有时间表，有具体的量化指标要求，原则上应在未来的3-5年内，健全或基本健全中国整个市场经济运行的机制与制度。

改革要讲究改革的总体性、协调性和系统性，必须要有相应的组织班子。这是基于当前中国行政管理体制现状的必需。能否取得这轮改革的最后成功，关键取决于决策者的战略勇气与历史责任的担当，能否真正坚定不移地将这一轮经济改革进行到底，除了策略上的把握之外，战略勇气和中国复兴这一历史责任的担当，有唯一决定性的意义。✎

（本文主要思想来自于
《中国经济改革：逻辑与行动框架》）