

从体制认识中国经济的结构性问题

来源于 《比较》 2011 年第 5 期 出版日期 2011 年 10 月 01 日

许成钢

一、从历史和国际比较的角度认识中国的经济增长

近 30 年中国经历了非常快的经济增长，变成了世界第二个最大的经济体。这个成就从最近的 50 年，或战后历史，或者甚至最近八九十年看，都非常了不起。由于中国人口众多，从对全球中长期经济增长的贡献看，中国近 30 年经济增长的影响似乎可与美国 19 世纪末的状态相媲美。但是我们必须看到 19 世纪末的美国，靠着其体制的优越性，靠着其作为第二次产业革命的领导地位，不仅在总值而且在人均水平上都超过了当时世界第一的大英帝国。相比之下，今天中国的人均 GDP 仍然只相当于美国的 1/11（按照市场汇率计算），或 1/6（按照购买力计算）。在全世界只名列第 94 位（IMF，2011），还不及泰国。收入水平才刚进入低中等收入国家行列，技术水平还远落后于发达国家。中国能否有持续的长期经济增长仍然面临巨大的挑战，前景很不确定。

之所以很多人把 GDP 总值超过人口不到中国 1/10 的日本，即人均达到日本的 1/10，当成骄傲，是由于中国曾经败落的太过悲惨。如果我们把历史时间拉长一点，根据最近十几年国际经济史界整理核算的世界各国的历史数据（例如 Maddison，2006）就会清楚地看到，即使只看 GDP 总值，最近 30 年中国取得的成就也只是一个中等水平的历史地位的恢复，而且才只恢复到了中国历史上衰落时期的水平。中国 2010 年国民生产总值为世界第二，大体上是美国的 2/5。如果我们只看 GDP 总值的国际历史排行，中国在 2010 年实际上只是恢复了她在 1913 年的国际地位。在 1913 年，美国的 GDP 是全世界第一，中国是第二，而且中国的 GDP 总值大体上也是美国的 2/5。但是 1913 年是中国政治经济加速衰败的一年。那年出任中华民国内阁总理的宋教仁被谋杀，孙中山发动二次革命讨袁，民国军阀混战开始。

表 1 1850~2010 年中外国国民生产总值比较

(按购买力平价计算, 单位: 10 亿 1990 年 Geary - Khamis 美元)

年份 国别	1850	1870	1890	1913	1950	1980	2010*
中国	247	190	205	241	240	1 047	5 745
美国	43	98	215	517	1 456	4 231	14 624
英国	63	100	150	225	348	728	2 259
德国	48	72	116	237	265	1 105	3 306
日本		25	41	72	161	1 568	5 391

* 2010 年的数据来自 IMF (2011)。GDP 是名义值。

资料来源: Maddison (2003)。

随着中国成为世界第二大经济体, 国内、国际间有很多预言, 说中国很快就要超过美国, 变成世界最大经济体, 甚至要成为世界最大的超级大国, 等等。根据其中乐观的估计, 2025 年, 也许更早, 中国的 GDP 总值可能会变成世界第一。从历史的角度看, 在这些乐观预言实现时, 将达到一个什么样的水平呢? 按照世界历史数据看, 那时中国在 GDP 总值方面大体上恢复到了其 1880 年时的国际相对水平。而 1880 年是大清王朝在太平天国内乱后经济一蹶不振, 秩序勉强恢复的年代。

应该指出, 即使只看 GDP 总值的国际排名, 中国在几十年后也难恢复其 1850 年的国际地位。当时, 由于人口的巨大差距, 作为世界最大经济体的中国比当时位居世界第二、第三和第四的英、德、美的总和还大。最重要的是, 人均 GDP 是比 GDP 总值远更说明经济发展的指标。第一次产业革命以前, 全世界都是农业经济。根据经济史的文献, 1 000 多年里, 世界各国人均 GDP 既无明显增长, 也无巨大差异。各国 GDP 总值的差异取决于人口。产业革命是人类历史第一次改变了这一状况。产业革命起源的英美两国, 从 18 世纪, 人均 GDP 开始以每年 1%~2% 的水平长年稳定地增长。积累到 1850 年, 已经成三倍扩大。虽然仰仗人口是当时美、英、德三国人口总数的五倍, 中国仍然保持世界最大的经济体, 中国的人均 GDP 则落到英美等国的 1/3 左右, 而且在持续下降。在两次产业革命的推动下, 市场经济的人均 GDP 持续提高。以美国为例, 其人均 GDP 从 1850 年的 1 800 美元增长到 1950 年的 9 560 美元。但是, 体制问题和战乱导致中国的人均 GDP 在这 100 年里不仅不增, 反而逆世界发展的趋势而下降。人均 GDP 从 1850 年的 600

美元降到 1950 年的 439 美元，低于美国水平的 1/20，沦落为世界上最贫穷的国家之一，比印度甚至尼泊尔还贫穷。

表 2 1850~2010 年中外人均国民生产总值比较
(按购买力平价计算, 1990 年 Geary - Khamis 美元)

国别 \ 年份	1850	1870	1890	1913	1950	1980	2010*
中国	600	530	540	552	439	1 067	7 519
美国	1 806	2 445	3 392	5 301	9 561	18 577	47 284
英国	2 330	3 190	4 009	4 921	6 939	12 931	34 920
德国	1 428	1 839	2 428	3 648	3 881	14 114	36 033
日本		737	1 012	1 387	1 921	13 428	33 805

* 2010 年数据来自 IMF (2011), 其中 GDP 按 2010 年的美元价值衡量。

资料来源: Maddison (2003)。

表 3 1850~2010 年中外人口比较 (单位: 1 000 人)

国别 \ 年份	1850	1870	1890	1913	1950	1980	2010*
中国	412 000	358 000	380 000	437 140	546 815	981 235	1 330 141
美国	23 580	40 241	63 302	97 606	152 271	227 726	308 282
英国	27 181	31 400	37 485	45 649	50 127	56 314	62 348
德国	33 746	39 231	47 607	65 058	68 375	78 298	81 644
日本	32 000	34 437	40 077	51 672	83 805	116 807	127 579

* 2010 年数据来自 US Census Bureau。

资料来源: Maddison (2003)。

以上从历史和比较的角度对国际数据进行反思, 既是警钟也是好事。它让我们可以实事求是地认识到中国与其他国家的差别, 不仅告诉我们中国还有很远很远的要走; 还告诉我们经济的持续发展依赖体制, 依赖技术进步。

历史数据的对比也告诉我们, 用日本 1980 年代末以来的问题对比今天中国的问题是无稽之谈。1980 年代末时, 日本的名义人均 GDP 超过了美国, 而中国今天的人均 GDP 还只是美国的 1/11! 日本过去 20 年的问题是世界上最富有的经济面对的问题。而中国是一个穷国刚起飞不久时面对的发展问题。这些是经济发展不同阶段面对的不同性质的问题。虽然中国的今天比 1950 年只是美国人均 GDP 的 1/20 的状况有了很大改善, 但同日本的 1980 年代末相提并论是无知和误导。

二、严重的结构性问题

今天关于中国的经济结构问题有大量讨论，很多结构的问题已经得到认同。但是对结构问题背后的原因认识还很不够。我想强调，所有最重要的结构问题都产生于同一个体制。如果不解决这个体制问题，结构问题是解决不了的。中国的历史表明，体制问题是落后的根源，而贫穷落后本身并不能保证持续发展。中国经济长期发展的持续性取决于中国的体制改革。

最近谢长泰和克列诺（Chang-Tai Hsieh 和 Peter J. Klenow, 2009）的研究很好地从宏观角度概括了中国的经济结构问题。他们的估算表明，由于资本和其他资源的错误配置导致中国的生产率比美国低约 50%。也就是说，不需要增加投资，只要纠正结构性问题，改变一下资源配置，中国的经济就能增长很多。这证明结构问题浪费了中国大量的资源。

如果经济结构问题不解决，中国经济增长很难持续。以下简要概括公认的主要结构性问题。

第一个结构性问题就是以出口推动增长是不可持续的。中国出口占 GDP 的比例畸高，尤其是最近这些年，还在剧烈增长（见图 1）。这是不可持续的。因为中国已经是世界第二大经济体，很快就是第一大经济体。世界最大的经济靠出口来推动是不可持续的。最基本的道理是，占世界人口 1/5 的国家不可能主要靠卖给别人东西变富强。

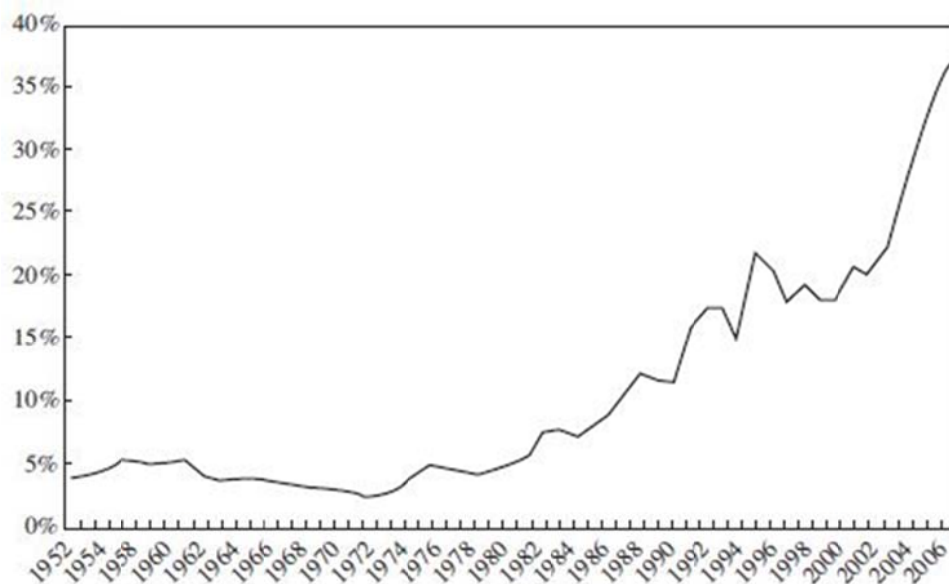


图 1 不可持续的出口水平：1952 ~ 2006 年出口占 GDP 的比例

资料来源：何东和张文明（2009）。

第二个结构性问题就是内需不足。其首要原因是国内消费水平极低，也就是老百姓的消费占 GDP 的比例非常低，而且在过去几年里一直在持续下降（图 2 表明中美民众消费占 GDP 份额的相反发展趋势）。中国民众消费占 GDP 比例之低在世界上是空前的。造成低消费的一个主要原因是劳动收入非常低，而且其占 GDP 的比例在最近几年里还在持续下降（见图 3）。这在世界主要国家的发展史中也是空前的。还有就是中国总的储蓄率极高，在世界上是最高的，而且还在持续上升。这样高的储蓄最重要的原因是政府储蓄、企业储蓄在快速增长。由此导致居民储蓄占全国总储蓄的比例在近几年里稳步下降（见图 4 和图 5）。这当然也进一步导致内需不足。总之，所有以上这些都是不可持续的。

第三个巨大的基本结构问题是中国经济的不平等，社会经济的不正义，例如土地问题等等。中国经济的不平等在最近 20 年里恶化，尤其是近 10 年里迅速恶化。中国经济不平等的水平已达世界之最，甚至超过了印度。这些不平等严重威胁着社会稳定。任何社会经济因素威胁社会稳定的时候，一定会威胁经济增长的可持续性。不平等本身也是导致内需不足的基本原因之一。

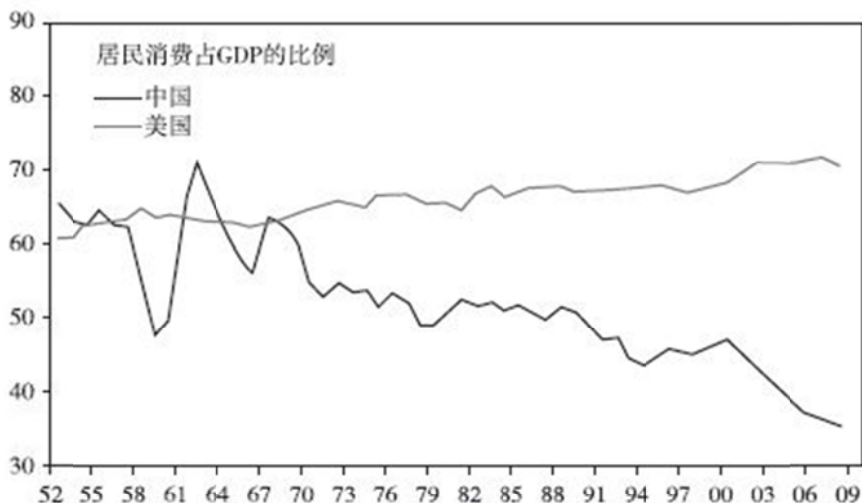


图2 1952~2009年美国和中国居民消费占GDP比例

资料来源: Roach (2009)。

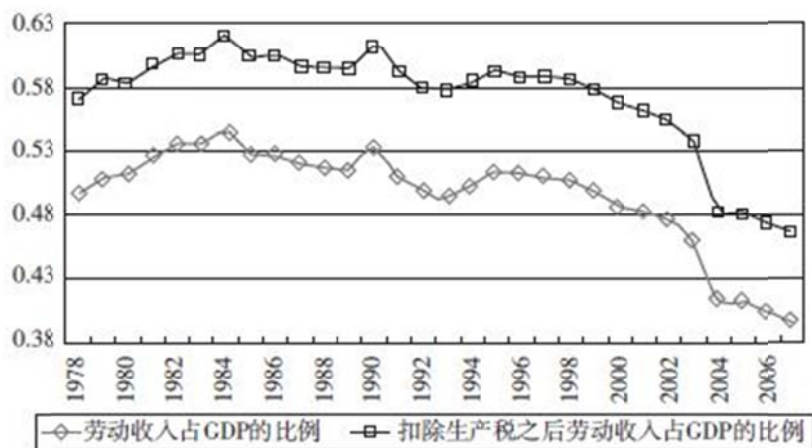


图3 1978~2006年持续下降的劳动收入占GDP的比例

资料来源: 白重恩 (2009)。

第四个重大的、一直被人们热烈讨论的问题是关于中国制造业升级换代的问题，关于中小企业发展不够等问题。

最后一个重大问题是环境问题。

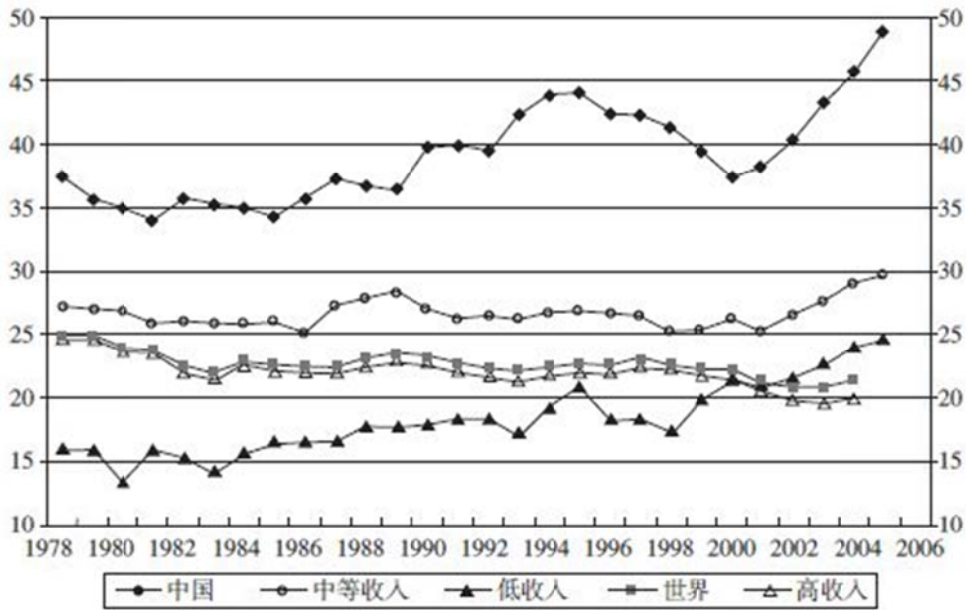


图4 1978~2006年中国和世界其他地区的储蓄率

资料来源：杨涛、张俊森和周绍杰（2009）。

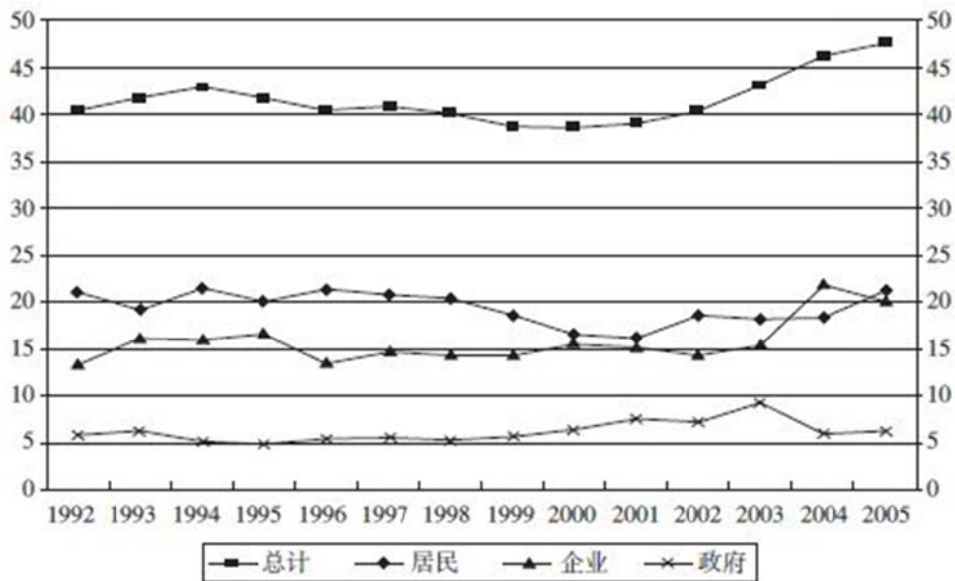


图5 1992~2005年企业和政府储蓄

资料来源：杨涛、张俊森和周绍杰（2009）。

几乎所有这些结构性问题都已经写在了“十二五”规划里。但是，所有这些结构性问题统统都是由同一个体制问题产生出来的。关于这一点，“十二五”规划并不清楚。“十二五”规划似乎把许多问题归结为增长速度，或单纯追求增长速度。似乎降低经济增长速度是解决问题的中心环节。这是只见树木不见森林。

有一点可以肯定，单靠降低增长速度不仅一定解决不了绝大多数的结构性问题，而且，如果不改革体制，在增速下降时许多结构性问题反而会进一步恶化。值得指出的是，“十二五”规划中包括的大部分结构性问题在“十一五”规划中就已经讨论过，并作出了相当多的承诺。但是五年过后，多数问题不但没有改进，反而变得更加严重。因此，五年规划把这些问题写进去，与五年之后这些问题能不能解决没有一定的关系。如果不对产生这些问题的基本体制问题进行改革，那么写在规划里的问题就不可能得到纠正。中国的经济发展能不能走远，能走多远，取决于体制改革。

三、体制问题是经济结构问题的根源

为了解决中国面对的体制问题，必须分析清楚中国的体制是什么。这是最具挑战性的一个问题，因为中国的体制与世界所有国家都非常不同。我以古今中外许多研究为基础，加上自己长期的研究，把中国的体制总结为“向地方分权的威权主义体制”（Regionally Decentralized Authoritarianism, RDA），或简称为“分权式威权制”。此体制的主要特点是中央对政治、人事权的高度集权与在行政、经济控制权方面向地方高度放权相结合。这二者的紧密结合使中国的体制在世界上独一无二，超出政治学和政治经济学已有的理论范畴。此体制决定了中国改革与发展的轨迹，同时也制造了我们所面临的严重的结构性问题。

分权式威权制是创造中国地区间竞争的最基本的体制结构，是地区竞争和地区实验的制度基础。这个机制帮助解决了地方政府的激励机制问题和信息问题。由于解决了这些最核心的激励机制问题，地区竞争和地区实验使中国经济在向市场经济转轨的过程中，在市场经济还没有很好发展的阶段就能产生强劲的驱动力，从而造就了 30 多年的快速增长。

分权式威权制是对中国体制的抽象概括描述，因此有意忽略了相对次要的因素。例如中国至今仍然存在像铁道部这样统治全国一个行业的有别于分权式威权制的机制。但这不仅是特例，而且不是解释中国高速发展特点的基本因素。假如中国的体制是像以铁道部这样的几十个中央专业部为主的机制，中国的改革不会走上今天的道路，中国也不会有持续 30 多年的高速增长。铁道部对全国铁路的高度垄断，以致最近 10 年的大发展，是逆改革的大方向而行。由此产生的问题

经常要比分权式威权制产生的问题更糟糕。关于这一基本问题的文献已经很多，也已相对成熟，在相当大的范围里很多经济学家持有共识，故不在此赘述。

在以上文献基础上发展的新的论断是，当今所有最重大的经济结构问题和社会问题都是从分权式威权制中产生的。为解释这个论断，让我们从地方竞争谈起。如上所述，分权式威权制是创造地方竞争的基本体制，地方竞争是驱动 30 多年改革和快速增长的基本机制。重要的是，地方竞争是一个极其强有力的工具，但是它也可以成为一个威力巨大的摧毁工具。在分权式威权制下，地方竞争做什么，取决于中央或上级规定的竞争目标是什么。

在中国很穷的时候，所有人都认为经济增长最重要。所以各地方竞争 GDP 增长速度自然成为过去改革 30 年的竞争目标。但是当中国的经济已经脱离贫困，进入低中等收入水平后，大量超出 GDP 范围的社会经济问题变得越来越重要。各地方竞争 GDP 增长速度不仅不能满足民众的意愿，甚至产生出大量社会经济问题。“十一五”和“十二五”规划都把大量 GDP 以外的问题列为目标。

能不能用地区竞争的机制同时解决 GDP 以外的目标，包括收入分配、社会稳定、环境保护和经济发展等数十数百（甚至成千上万）的问题？答案是不能。经济学理论可以严格证明不存在一种能同时有效解决多个目标的激励机制问题的体制。如果一定要求地方政府同时在许多方面进行竞争，其结果会适得其反。即，地方政府会把这些竞争变成逐底竞争（race to the bottom）。如果收入分配公平与获取财政收入有矛盾，他们会竞相寻找增大财政收入牺牲收入分配公平的新方法。

那么是否能用科学的方法设计一个综合指标来包含所有重要目标，例如绿色 GDP，来作为地方竞争的指标？答案是不可能。否定答案的科学道理如下：第一，许多指标相互之间存在深刻的内在矛盾。第二，在这诸多指标中，有的是界定明晰，容易度量的，如 GDP；有的是界定模糊，难以度量的，如社会稳定。第三，在这些指标中，不仅执行难易有别，而且以不同方式不同程度涉及地方政府、地方官员的自身利益。以上前两点问题加上自身利益，使得地方政府既有动力也有能力极其容易地扭曲目标。第四，中国不存在真正独立于地方政府且有全面收集和审计地方政府各方面工作数据的机构。绝大部分信息收集要依赖地方政府，因此可以轻易做手脚。

如果再退后一步，是否可以放弃 GDP，用地区竞争来解决某些单项社会经济问题？答案仍然是否定的。为此我们先要解释为什么地方竞争 GDP 增速能有效解决地方政府的信息和激励机制问题。实际上这个问题是事关经济改革的最基本问题。如果地方竞争能独立于市场解决社会经济定量指标的问题，我们 30 年前就不需要推动经济体制改革。分权式威权制并不是新的体制，地方竞争也并不是改革才有的新机制。市场才是中国体制里新的东西，GDP 才是新的东西，而且是一个特别好的东西，它是市场活动的总体指标。地方政府竞争 GDP 增速是决定中国经济改革不同于计划经济的关键点，也是决定中国经济改革不同于苏联、东欧改革的一个关键点。地方政府竞争 GDP 增速的时候，竞争的既不是计划体制下的单项定量指标，也不是千百万定量指标，而是市场的整体活动。当行政与市场有矛盾时，这一竞争可以大大削弱改革的阻力。而且，由于市场向所有人开放，GDP 是市场活动的总体指标，无需授权，任何独立的机构可以独立地从任何地区的市场收集信息，从而验证各地的 GDP 统计数字。这使得 GDP 数据难以造假。这本身在很大程度上帮助解决了考核地方政府的信息问题。

试图让地方竞争（或单项考核地方政府）市场以外的其他定量指标，实际是背离 30 年的市场改革，回头到漏洞百出的计划体制。当地方竞争 GDP 之外的东西时，信息和激励机制方面的基本问题无法解决。地方政府会为了竞争某些定量指标不惜作假，不惜牺牲其他。由此会恶化一系列相关问题，导致灾难性后果。最坏的极端例子就是“大跃进”。“大跃进”就是地区竞争出来的。人民公社是当时中央鼓动，地方实验地方竞争产生出来的。1958 年河南嵕岬山卫星人民公社是全国第一个人民公社，放了“卫星”。三个月后毛泽东视察其附近的七里营人民公社，肯定创建人民公社的地方实验^①。从此发动了全国的竞争。所有地方都和它比，创造新式的人民公社。你后院砍树伐木炼铁，我砸锅炼钢。你办食堂，我也办。你的食堂便宜，我的食堂不要钱。你声称亩产要达万斤，我吹牛亩产可超 10 万斤。最后许多公社、许多县为了证明生产了足够多的粮食，把农民的口粮种子都上交。这场地方竞争导致数千万人饿死，酿成古今中外空前的大灾难。

（^①1958 年 3 月，中共中央政治局成都会议通过了《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》。主张“把小型的农业合作社有计划地适当地合并为大型的合作社”会后，各地农村开始了小社并大社的工作。1958 年 4 月 20 日，河南省遂平县成立嵕岬山卫星人民公社，成为中国历史上第一个人民公社。到当

年8月底，在4个月时间里，河南就建立了1300多个这样的农村基层组织，入社户数占总农户的99%以上。8月6日，毛泽东视察河南新乡七里营人民公社时，说人民公社名字好，将全国公社化运动热潮推向极致。河南省，尤其遂平县以及近邻的信阳地区是全国大饥荒最悲惨的地区。据报告，嵯岬山人民公社在大饥荒中饿死了1/10人口。）

相比之下，地方竞争GDP增速则性质不同。这是因为GDP是市场活动的总指标。虽然地方竞争GDP仍会产生许多问题，但不至于出现地方竞争市场之外的单项定量指标时的灾难，即“大跃进式”的灾难。所以分权式威权制没有办法解决GDP增长之外的问题。只要面对的问题和GDP增长不直接或间接相关，这个体制就没有办法解决。这些不能解决的问题中包括大量的社会问题：不平等、不正义、污染环境，等等。其中有许多和GDP增长有矛盾，有很多和GDP增长不直接相关，有许多还触动很多既得利益。

分权式威权制的一个核心特点是以一种特殊结构的政府机制在宏观和微观层面全面干预经济。中央政府一方面主要依赖人事权控制地方政府，保证地方政府能执行中央政府的宏观政策，包括财政政策。另一方面给地方政府自主权处理地方事务以提供激励机制，并保证地方事务能在极不相同的条件下得到适当处理。中央的宏观政策中带有很强的自身利益，例如每个中央部门都有其自身的利益。但无论中央意图为何，地方政府如何行事总是受自身深层利益驱动。1980年代以来发展起来的市场经济并没有从根本上改变这一特点。在市场经济迅速扩张的同时，各级政府的作用也在迅速扩张。以下以财政和土地问题为例说明这一体制的运作和问题的产生。

土地问题是深刻影响中国城市化进程，影响内需，决定中国长期经济发展可持续性的重大结构性问题的根源。它又是集中产生尖锐社会矛盾，产生重大社会问题的根源。

图6从一个侧面相当有代表性地表现了地方和中央对中国经济的直接贡献。从图中我们可以看到，全国10年来基础建设的绝大部分是地方政府投资、负责的。而且其份额一直在增加。至2009年，全国90%多的基础建设投资是地方政府投入的，而中央政府只占百分之几的微小部分。从最简单的激励机制的角度分析，一个有效的体制应该大体上是谁投入、谁负责、谁收益。但是从图7可以看到，绝大多数地方政府是赤字运行。全国过半数税收收入都进入中央政府腰包，

而全国绝大多数的公共服务、公共品、基础建设、行政工作都依赖地方政府负责。这与中央政府掌握巨大财政盈余和巨大外汇储备，同时只负责很小比例的公共服务形成鲜明对照。对这一扭曲的政策的一种解释是，中央获全国财政收入大头但每年把其多数的财政收入以转移支付方式返回地方政府。因此不但不影响地方财政，还缩小了地区差距。此说法的良苦用心可以理解^①。但是，如此大规模使用财政转移支付机制，在各级地方政府中制造了严重的激励机制和信息问题。第一，这把地方政府努力推动经济以增加税收的动机扭曲为到中央游说获得中央返税的动机（即所谓“跑部钱进”问题），并造成大量的无谓损失（deadweight loss）。更不用说由此造成了无数寻租腐败的机会，成为破坏法治和秩序的根源。第二，中央返税主要返到省级，给了省级政府更大财政资源。但全国大多数公共服务是市县政府提供。基层地方政府财政问题之日趋严重是不争的事实。换言之，此做法严重扭曲省、市、县政府之间的激励机制。第三个扭曲激励机制的方面是，中央拿走全国税收主体大幅度刺激，甚至是迫使地方政府依赖土地解决地方财政。近 10 年来，土地财政收入已经成为绝大多数相对发达的地方政府的主要财政收入来源。（^①根据对最近十几年全国各地数据的非常小心的一些经济计量学分析，中央以全国财政收入很大的比例进行转移支付的做法不但没能减少，反而扩大了地区差距！）

在中央收走全国大部分税收的同时，作为对地方政府税收收入损失的补偿，从 90 年代后期起，地方政府不仅得到授权，更被鼓励以土地收入解决其财政问题。地方政府以地区试验的方式寻找新方式征地，卖地；以地区竞争的方式获得更多的土地收入。最近 10 年里，大多数相对发达地区的 GDP 增速与当地土地财政密切相关。地方政府依法以低补偿价征收土地，以高价市场出租、出售或拍卖，获取巨额收入。失地民众（包括农民、市民和小企业主）则怨声载道，造成尖锐的社会矛盾。自 2002 年以来，一方面，地方政府由廉价征地获取日益高涨的收入，另一方面由此引发的社会冲突越演越烈。多年来，全国多数的恶性群体事件都是因征地引发。近年来，全国每年恶性事件数字不断上升，事件性质越发趋于恶性。这说明经济增长可以使社会更和谐，也可以造成更多社会矛盾。在 80 年代地方政府推动土地承包制改革时代和 90 年代地方政府推动乡镇企业时代，地方 GDP 的增长伴随着多数人的共同富裕，甚至许多地方变得比改革前更平等（Ravallion 和陈少华，2007）。而近十几年盛行的土地财政则带有明显的掠夺

性，因此使得由此推动的 GDP 增长伴随着日益尖锐的社会矛盾。相比之下，土地承包制和发展乡镇企业是靠给予民众财产、资源和机会发展经济。

土地财政和征地引发的社会问题现象产生于分权式威权制。那么分权式威权制自身能否解决土地财政引发的社会问题？原则的答案是：否。下面让我们具体看看在不触动体制下试图解决这些问题的各种政策建议。第一个建议是改变考核地方政府 GDP 指标，原因是包括土地问题等结构性问题都源于粗放式增长模式。但是，如上所述，在分权式威权制下，没有比地方竞争 GDP 增速更有效的解决激励机制问题的方法了。加上 GDP 增长自身的重要性，靠放弃地方竞争 GDP 增速来对付结构性问题是“病急乱投医”。不仅不能解决结构性问题，反而会因此破坏各级地方政府的激励机制，而制造出更多问题。第二种建议是中央除了考核 GDP 以外，还同时考核甚至直接监督地方土地财政和社会稳定方面的指标。如上所述，经济学理论关于此类面对多重目标时（甚至相互矛盾的目标时）的激励机制问题有清楚的否定结论。因此除非改变体制，没有解决办法。具体来说，由于面对多重目标时无法解决信息问题（地方政府可以轻易地伪造数据欺骗考核），最好的机制是削弱对其中任何指标的考核。例如，考核内容不与奖惩挂钩或甚至不考核。这一理论结论也许抽象地看上去不容易理解，但是想一想“大跃进”中央号召地方政府“以粮为纲，以钢为纲”无情竞赛的血的教训，也许能帮助看懂这一结论的精髓。第三种建议是，中央将全国土地收入全部收回并直接决定全国土地使用。近年来在许多难以解决的社会经济问题上都能听到这种声音。中央一些部委也有沿着这个方向的说法或动作。提出这类建议的人可能是出于纠正问题的好心。但这是个逆改革而行的建议。从实质上看，这类建议不经意地相当于要把中国的体制，至少一部分，改回到苏联式的中央计划经济。在古今中外的任何官僚体制里，下级永远知道的比上级多。总是下级决定上级知道什么，不知道什么。由中央全盘计划管理的体制永远无法解决最基本的信息与激励机制问题。所谓“上有政策，下有对策”是对这个经济学普适原理的既通俗又精辟的概要。此外，任何进一步向中央集权的转变一定会给市场改革造成更多难以逾越的体制障碍。与此相关的文献浩如烟海，经济学家早有共识，故不赘述。

除了以上所述财政体制问题之外，从更基本的体制结构看，许多政府机构（包括从中央到各级地方）之所以可以理直气壮、不受约束地以侵犯民众基本权益、动摇社会稳定为代价征地敛财，是因为分权式威权制里的约束是从上到下，官员

不对民众负责。还因为《中华人民共和国宪法（2004）》规定，“城市的土地属于国家所有”。“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”（第十条）。这里关于城市土地属于国有加上国家可以征地的条文，为政府的土地财政奠定了法律基础。可以说，土地问题源于分权式威权制，源于宪法不保护民众的土地所有权。

土地问题是决定内需问题、收入分配问题、社会稳定问题等经济结构问题的最大因素。以上讨论告诉我们，经济结构问题的解决必须超越现有体制。在市场经济已经占国民经济主体的情况下，以法治为方向的体制改革才是保持经济可持续发展的唯一出路。以土地问题为例，其解决的途径只能是法治。以宪法、以法律保护私有产权是保护市场经济，保证市场经济发展的必要条件。世界上所有发达的或稳定的市场经济无一不满足这一基本条件，中国也不能例外。中华人民共和国 2004 年修订的宪法朝此方向有了重大进步，增加了重要的新规定，“公民的合法的私有财产不受侵犯”（第十三条）。这是中国 30 年改革中最重要的里程碑性质的基本法改革。但是，2004 年宪法仍然不承认土地的私有产权，留下巨大缺陷。这里需要指出，从中华人民共和国宪法上取消土地私有制是文化革命的恶果。中华人民共和国第一部宪法，即 1954 年宪法，是承认土地私有制的（见第八条），但 1975 年的“文革宪法”把此条文删掉了。文化大革命之后，“文革宪法”的许多坏东西都逐渐得到了纠正。但是土地产权这部分至今未改，成为产生现在社会最基本的疾病的根源之一。

分权式威权制的精髓是从中国古老的、世界上独一无二的历时两千年的皇权帝制遗传而来。当中国极端贫穷落后时，当文革的恶果促醒了绝大多数人民推进市场改革的决心时，基于这个体制的地区竞争曾有效地调动了各级政府推动市场改革的积极性，使 GDP 增长大幅加速。虽然其自身在改革中也朝着适应市场化有一些进步，其基本特点从未有过变化。当我国进入低中收入状态，大量的社会经济问题超出了 GDP 范围的时候，这个体制不可避免地成了社会稳定和持续发展的主要障碍。改革分权式威权制的必要条件之一是向法治转化。这要求以法律为基础的治理机制逐渐代替大量的行政机制，要求宪法保护民众的私有财产，包括土地私有产权，要求各级司法独立于各级地方政府，要求各级政府必须服从宪法。