

## 中国改革的动力何在？

香港大学经济系教授许成钢：中国的分权式威权制曾通过地区竞争机制解决了普通威权制解决不了的激励问题，但这一制度同样也是中国经济社会问题的制度根源。中国经济的可持续增长，有赖于对这一制度的改革。

2014年1月10日 香港大学经济系教授 许成钢 为英国《金融时报》中文网撰稿

【编者按】：2013年是中国的变革之年，而在2014年，各方都在盼望着改革方案的落地。改革究竟改什么？改革的动力何在？现有的体制对改革的约束如何破除？香港大学经济系教授许成钢对此有多年的潜心研究，并在本文中试图对这一系列问题做出解释和回答。许成钢教授认为，中国改革改的是政府和市场关系的逻辑，而现有的中国模式的制度基础是分权式威权制，这一体制在过去多年中通过地区竞争机制解决了普通威权制解决不了的激励问题。但其同样也是中国经济社会问题的制度根源。

面对产业转型的困局，面对社会经济矛盾的复杂化、尖锐化，面对第三次产业革命的挑战，改革是保持中国持续发展的唯一出路似乎成为共识。但是改什么，改革的动力何在，仍是必须讨论的基本题目。

今天的世界是产业革命造就的世界。但是产业革命又是世界历史的分水岭。所有经历了产业革命以及追随了产业革命的国家都经历了持续快速发展，与此同时，背离产业革命的中华帝国，使中国从曾经的世界最强，一度曾衰落为世界最穷之一。现在，虽然从经济体的规模上，中国恢复了一百年前（即1913年）曾有过的世界第二的位置，人均财富在世界上仍然只是中下水平。大量的社会经济问题丛生，社会经济不稳，经济增速骤降，中国的发展能否持续？中国能否成长为发达国家？中国是否应该学习发达国家的体制？这些都是改革要回答的问题。

为扭转中国的落后，一百多年来，先知先觉的国人，发奋努力，试图以改革追上先进国家。今天改革的目标，其基点应与这长期奋斗一致，即全面学习、追赶世界上的先进国家。从产业革命至今，世界上所有的发达经济都是市场经济，都在基本相似的体制下运作。从历史、从科学的角度看，他们都遵循基本相同的规律。如同人们的宇宙航行必须遵循关于天体运动的道理一样，在经济社会领域，无视经济社会其道而行之，例如试图坚持所谓“中学为体，西学为用”的原则，过去失败，今天还会失败。改革一定要放眼看世界，尊重社会经济的自身之道。

早在一百多年前的戊戌变法时，国人中的先知先觉者就已经悟出，中华帝国落后的体制是所有重大问题的根源所在，经济的稳定持续发展取决于体制改革。无可争议的基本事实是，所有发达经济体的共同的基本体制，使得他们的社会经济稳定，技术创新，经济发展。概要地

说，他们共同的基本体制（虽然不同的市场经济之间有一些差异，例如英美模式与德日模式有差别，英美模式与北欧模式有不同。但是与不发达经济比，他们体制之间的差异与其相似的部分对比，非常小）包括：私有产权为主体，私有产权受到法律的严格保护；私人在市场上的合约经济的主要操作方式，司法是合约执行的制度保障；司法独立于政治，行政当局无权干预司法；行政当局的权力受宪法限制；立法独立于行政和司法；在无立法授权的情况下，政府无权干预市场；政府的作用是以监管和提供公共服务的方式辅助和保护市场经济以及社会福利。与此对应，近百年来的基本事实是，世界上所有的国有制统治经济毫无例外都是低效率的，最终垂垂衰败，直致苏联和东欧的整体崩溃。

相比之下，所谓的中国模式，事实上，是一个改革发展到半路的政府高度控制的半市场经济，不但不是一个发展了的市场经济，更重要的是，其核心的控制机制是政府。

## 中国改革改的是政府和市场关系的逻辑

为了认识改革什么，让我们看看发达经济中，政府和市场之间的逻辑关系，以及为什么存在如此的逻辑关系。首先来看市场。市场是私人之间交易的机制，因此一定是以私有产权为基础的。而且，以私有产权为基础的市场是满足公众对所有竞争性私有物品需求的最有效机制，所有的竞争性行业都不是政府操作的。从这个意义上说，改革必须要求政府离开市场。那么，政府是不是重要呢？政府非常重要，改革要求政府必须离开市场，但是又必须要在市场上。原因在于有许多问题是市场自己没有办法解决的，需要政府来解决。那么必须政府发挥的是哪些作用呢？

政府第一位的作用就是保护市场运作的先决条件。首先，政府要应对市场失灵。例如金融危机是市场失灵的一个表现。当市场失灵的时候，是需要政府来帮助的。但是，政府绝对不能代替市场，政府代替市场，市场就死了。当产生强烈的负外部性的时候，我们希望政府来保护市场。中央银行的非常基本职责之一是防范金融危机。

政府要保护私有产权，防止政府本身和有权有势的人侵犯公民权利。这是任何市场经济能够发展的最基本条件，没有这个条件，市场经济就不可能正常发展。

政府要以独立司法来保证合同的执行，限制垄断，防止欺诈。这一点是核心重要的，为什么？因为市场交易实际上就是合同交易，如果没有政府来帮助执行合同，市场就没有办法发展。政府还有第二位重要的作用，就是提供公共品。首先，政府要提供硬的基础建设和软的基础建设，这些实际上也是市场运行的先决条件，其中包括学校、医院、道路、桥梁、鼓励正外部性。所谓正外部性就是某一个经济活动给他人带来了的收益，比如研究开发需要大量的投入，一旦成功，不仅可以为投资于研发的人带来收益，也会给社会上的其他人带来收益。这就是正外部性。当有很强的正外部性时，市场上可能没有人愿意出钱，这时候就需要政府来帮助。其次，市场自身无法解决贫富差别问题，需要政府帮助减少贫富差距。其中包括提供

公共品和保证贫穷人口的最低标准，以及保护贫穷人口的财政政策。

## 市场经济发展的前提是宪政民主

在人类正在经历第三次产业革命的时期，中国面对的产业结构转型问题的实质，有很多相似于一百多年前大清王朝面对产业革命的情景。选择“中学为体，西学为用”，还是奋力推动体制改革，是决定中国长远命运的问题。为此，必须正视一个基本事实，即，世界上产业革命的产生，市场经济的蓬勃发展，都是以民主宪政为前提的，这是市场经济发展的基础。宪政是保障法治和市场秩序的基础，其基本原则就是限制政府滥用权力。如果没有宪政和法治的制度限制，市场就没有秩序。因为，在政府自身利益驱动下，政府有足够的力量侵犯市场，侵犯个人和企业的产权。

其背后经历事实反复验证过的道理很简单。世界上任何政府都是由人组成的。组成政府的人本质上与商人、经理、学者、工人没有大的差别，都是普通人。他们不会天然大公无私，因此不可能存在自动不偏不倚的制度和不偏不倚的政府。如何限制政府里面的人不贪便宜？如何保证政府保护市场运作，提供公共品？所有这一切问题合在一起，就决定了民主是至关重要的。民主制度保证政府代表公民，能为了公民的利益保护市场、保护经济、保护社会。民主制度的基本原则是，政府和政策是通过投票，由多数公民的选择决定的。从历史上看，民主的程度是从低到高演进的，从少数精英投票到普选。与此同等重要的是保证言论自由，保证产权，保护宪政。

在不同历史时期，在不同国度，民主程度有大有小，但有民主宪政和没有民主宪政是质的不同。哪怕在有限民主的情况下，它也是保证宪政的基础。英国的产业革命是全人类工业化的起点，是全人类近现代经济发展的先导。为英国产业革命奠定制度基础的，是1688年在英国建立了宪政的光荣革命。虽然当时英国只是很有限的民主，但它保证了对权力的限制，即三权分立，在权力分割的情况下，它保证了政府或王室没有权力侵吞私人的财产，它保证了整个社会能够稳定地保护私有产权，从而为产业革命创造了基础条件。因为保护了私有产权，才有企业家的大量产生，才有私人企业的大量发展，才有技术革命、技术革新、技术发展、经济发展等等。

面对第三次产业革命的挑战，面对产业结构转型问题的挑战，最大的挑战是创新力。纵观古今中外的发明创造，人类绝大多数的重大创新都源于私人企业家。百年前的发明电话的贝尔，今天的乔布斯都为实例。原本他们只是千万公民中的一员。让每个公民有机会才是实质问题所在。这是解决产业转型问题中最基本的问题。从体制上，保证每个公民有机会的核心体制问题是，拥有私有产权是每一个公民天生不可剥夺的基本权利。所有人生来就有拥有私有产权的权利，每个公民的私有产权必须得到保护，这是人权的基本部分。这个概念来自英国光荣革命的基本文件，其制度实现是产业革命的奠基条件。以私有产权为主的市场制度同时也是保护公民权利的基础。哈耶克早已论证，剥夺公民私有产权的国有制的统治经济，会导致

走上全面剥夺公民权利的“通向奴役之路”，一定没有创新能力，最终经济一定衰退。  
改革动力问题的核心是激励机制

中国距离宪政还有很大的距离。中国一百多年来的改革教训甚多。不知其教训，即无法推动今天的改革。其中，除了改革什么，很重要的另一个基本教训是，改革触动体制内既得利益，而改革又不能摆脱体制内力量。即，改革的动力何在？谁来改革？为答此问，必须深入了解中国的体制。由此了解这个体制带来的正面和负面影响，包括对改革的制肘。

我把中国的现行体制概括为地方分权的威权主义体制，简称分权式威权制。这是世界上独一无二的体制。世界上的威权制都是高度集权的，中国的威权制也有这个特点。但是，中国的威权制在很多方面是分权的。在中国的体制里，中央对政治、人事高度集权，除此外还包括对大银行、证券市场进行集权控制，在能源方面实行垄断式的集权保护。分权表现为行政、除金融和能源之外的资源、以及其他大量的经济控制权向地方高度分权。一个具体的例子就是土地资源。

这个体制是一把双刃剑，它决定了过去中国改革和发展的轨迹，同时也是今天我们看到的大多数严重问题的制度根源。这个分权式威权制正是所谓中国模式背后的基本制度。

改革的动力何在？谁来改革？这个问题的核心是激励机制问题。在一个威权主义体制内，整个社会经济都被一个自上而下的官僚机构统治，如何解决上下级之间的激励机制问题，决定了这个体制的改革与发展。纵观古今中外的所有威权主义官僚体制，各层官僚的激励机制问题都无法得到基本解决。因为在威权体制下，下级要服从上级，但上级又要从下级那里获得信息。知情的下级很容易欺骗上级。所谓“上有政策，下有对策”，便是人们对这种体制的运行的生动描述。下级为了自己的利益欺骗上级，上级又要根据下级报告的信息来决定是提拔他还是压制他、惩罚他，由此导致上下级官僚之间的激励问题很难解决。当然像新加坡那样的特殊情况，国土很小，无需下级总理就能亲自观察一切时，官僚体制内的激励问题不大。但稍大一点的经济体，情况则完全不同。尤其像中国这样，国土大到连省甚至市一级政府都无法直接观察到实情时、都需要依赖基层报告时，这个激励机制问题就几乎无法通过官僚体制自己解决了。中国改革前的状况，前苏联和东欧地区等 25 个转型国家在崩溃前的 30 年改革的失败，都非常清楚地告诉我们，威权主义官僚体制解决不了激励机制问题。

为什么苏联东欧解决不了的激励机制问题，中国在改革的前一阶段似乎能解决？所谓的中国奇迹，实际上增长速度并不是奇迹，而是在威权体制下，居然能调动千百万个地方官僚拼命地往前赶，也就是说，在改革早期，中国解决了威权体制下无法解决的激励机制问题。这才是奇迹。但是这个奇迹只是暂时的。长远地看，只要体制是威权主义官僚体制，就无法解决各级官僚的基本激励机制问题。

## **中国改革短暂奇迹的制度基础是分权式威权制**

造成中国改革前期的短暂“奇迹”的制度基础是分权式威权制，即把大量权力下放给地方政

府，引诱地方政府竞赛 GDP 增长速度，这是一个在威权制下曾经非常有效地解决各级地方官员激励机制的绝招。在这个竞赛的过程中，许多地方政府同时试验不同的方式和手段。GDP 这个统计指数是度量市场活动的总和。一旦市场不存在，就没有办法解决复杂的激励机制问题。如果没市场，如果不是竞争 GDP，地方政府的竞赛可能会导致大灾难，例如大跃进。中国前 30 年的改革比较成功的一段，其关键就在于开始建立市场，利用市场的综合指标 GDP，地方竞赛 GDP。

但是，地区竞争只在特定时期、特定条件下暂时解决了威权主义官僚制下的激励机制的一部分问题。换句话说，地区竞争 GDP 只是权宜之计，在这个权宜之计有效的时候，如果抓紧改革，改变威权主义体制，地方竞争这种机制就可以被更好的机制取代。

为什么地区竞争不再能继续帮助解决官僚体制内的激励机制问题？基本原因之一是，政府的职能从来不是单一的，世界上不存在一个只为经济增长而存在的政府。因此，政府把经济增长设为目标，只能是权宜之计。若长远如此，一定造成严重的政治、经济和社会的扭曲。基本原因之二是，只要政府的目标不是单一的 GDP 或 GDP 增速，地区竞争就丧失了解决激励机制问题的效力。

威权主义官僚体制解决不了体制内的激励机制问题，这是腐败猖獗、改革停滞、经济结构问题恶化、社会经济问题尖锐化、保持社会经济稳定愈益困难等等弊病的根源所在。任何有效的改革一定必须着眼于激励机制问题的解决，否则即使有好的具体政策改革措施，也一定流于言辞，无法实施，无果而终。因此，“改革什么”的问题，与“谁来改革”的问题，与“改革的动力”的问题，实质上是同一个大问题，因为激励机制的解决依赖体制改革。

各级官僚的激励机制的核心问题是，他们自身的动力何在？他们对谁负责？在威权制下，他们由上级任命，由上级考核，由上级决定升迁，他们只对上级负责。但下级通常比上级更知道地方发生了什么，上级依赖他们报告信息，依赖他们执行。这正是官僚体制内激励机制的问题所在。如今的一个普遍问题是，许多县、市政府在涉及大量基础建设投资、融资、债务、搬迁、拆迁、地方经济发展与城市化的问题上，因激励机制扭曲而导致了极其严重的债务问题、政府与公民的关系问题等。问题的普遍性和性质的严重性，使得地方政府的改革成为一个必须尽快解决的问题。但是，在现在的威权制官僚体制下，上级无法解决下级的普遍性的激励机制问题。不改变体制，在放权和收权之间便找不到答案。“一收就死，一放就乱”的死循环规律早就尽人皆知，威权制下无法解决的激励机制问题就是其制度原因。

因此，从基本上解决各级官僚的激励机制问题，其关键在于，从根本上，从制度上，改变官僚体制本身，改变官员的任免、考核、升迁的机制，把自上而下的任命改为民选。由此，使官员从只对上级负责变成对选民负责，把他们的动力，从听从上级考核调遣，变成争取选民支持。这个体制改革会从根本上调动起公民和各级官员的动力，保证社会经济的稳定发展，保证以创新为基本动力的长远发展。选举的正常展开需要制度条件，其中一个基本条件是独

立的司法，保证选举能合法进行，使得有利益要干预选举的力量不能得逞，否则正常选举无法进行。此外，地方民选的立法机构必须独立于地方司法和地方行政首长，由此限制选出的政府的权力，以保护选区公民的基本利益。选区内所有重大决策，包括地方债、地方税、地方重大投资等，都必须由地方民选代表（即地方立法机构）决定。总之，彻底改变体制，由人民决策和监督代替中央监督地方政府，是从根本上解决地方政府激励机制问题的唯一途径。以上的改革方案不仅与公民利益一致，不仅符合解决地方政府激励机制的逻辑，而且实际上也正是当今世界所有幅员辽阔的发达国家的地方政府所遵循的基本原则。对于相似的改革方案，有人以中国国情为由拒绝讨论，但此种理由不仅逻辑不通，而且违反历史和事实。

中国台湾省早在抗战后不久就在县级及以下地方政府实现了普选。这一制度实际上是逐步实施 1946 年通过的《中华民国宪法》的结果。而这一宪法是由中国共产党和其他民主党派和国民党共同讨论并通过的。中共在推动此宪法的宪政原则方面的重要贡献，尤其是以制度制约执政党的宪政原则，已经昭然载于史册。虽然台湾省直到 1980 年代末才真正全面实施这一宪法，但从地方选举做起的渐进的实施宪政过程，决定性地帮助了台湾的社会经济稳定和持续快速发展，不仅为后来的全面落实宪政奠定了基础，也为台湾从一个落后的农业经济，发展成为一个发达的、以创新为动力的经济体（人均 GDP 超过许多欧盟国家），奠定了制度的基础、社会的基础。韩国的历史制度与中国极为相似，其战后的制度演变和经济发展也都与台湾极为相似。概观类似“中国国情”的渐进式宪政改革的规律，发人深省。

## **不是中等收入造成陷阱，而是制度造成陷阱**

在文革刚结束的贫穷状况下，中国将经济增长速度作为政府的目标，实际上是改革早期的政治折衷，只是暂时的，加上市场化的正确方向，由此决定了地方竞争机制可以有效地暂时解决体制内的激励机制问题。但是，此时的中国已不是彼时的中国。中国已经从一个极度贫穷的国家变成了世界第二大经济体。中国不是新加坡。作为一个超大规模的经济体，当这个经济体采用出口导向发展经济，是全球经济无法承受的。此外，中国已不是文革刚结束的状态。那时，大批刚刚从被打倒的状态中解放出来的干部与民众渴望改变。现在，各级政府的自身利益巨大，经常同社会利益冲突，经济增长之外的社会经济问题变得越来越重要。

因此，地方竞争机制一方面推动了 GDP 的高速增长，另一方面也产生了大量的社会经济问题，如中小企业发展严重受阻、内需低迷不振、收入不平等问题、环境问题、政府侵犯私营企业和公民权益的问题、城市住房问题、地方财政问题、腐败问题等等。每一个省、市、县都面临着所有这些问题。各级地方政府竞赛 GDP 增长速度或财政收入，使其中许多问题更为恶化。

上述的多数问题在“十一五”规划中全都讲过，解决方案也都讨论过，十二五规划又重提，并提出了解决方案。今天这些问题整体上在持续恶化。为什么这些问题迁延不愈？一个流行的说法是因为增长速度太快了。综上所述，这个说法是对中国问题的误诊。这些问题不是因

为增长速度本身所致，而是因为分权式威权制下的激励机制造成的。这个激励机制只能激励各级地方政府竞赛 GDP 的增长，没有办法激励各级地方政府去做 GDP 之外的事情。

综上所述，在分权式威权制基础上产生的地区竞争，在过去 30 多年中，曾是解决激励问题的有效手段，是中国奇迹的机制。但是这种机制已经早在十年前就已不适应形势。要想解决新形势下的激励问题，必须从根本上改革分权式威权制。在现有体制下的集权、放权改革，最好能成为基本改革买时间的权宜之计，否则，长远看，都已于事无补。

与此同时，值得提及一个流行说法，即所谓的中等收入陷阱。这个提法不仅肤浅，而且误导改革方向。如果我们看中国香港、日本、新加坡、韩国、中国台湾、印度、非洲、拉美从 1950 年到 2000 年半个世纪的发展状况，可以发现，这些国家和地区，要么发展，要么不发展，没有所谓的中等收入陷阱。中国，从 1940 年或者 1930 年一直持续到 1978 年改革前夕，人均 GDP 相当于非洲最穷的国家之一，是一个贫穷陷阱。

文献里的所谓中等收入陷阱是以拉美国家为主的。但是认真看看拉美国家的情况，从有数据记录的最近二百年历史来看，拉美国家并不是从贫穷国家进入中等收入国家后落入中等收入陷阱的，而是正好相反。拉美国家在历史上曾是世界上的富裕国家，远比北美更富裕，直到 19 世纪的中期，美国虽然已经开始工业化，变得比较强大，但拉美国家仍比北美富。那个时候的古巴比北美新英格兰地区还富，后来它们从富裕国家变成了中等收入国家，而美国则从一个相对贫穷的国家变成了富裕国家。所谓的中等收入陷阱其实是错误总结历史，更是忽视了拉美国家的制度导致它们从富裕经济停滞不前，沦为中等收入国家。而美国则因有利的制度，从相对贫穷变成中等收入，然后又成为富裕国家，并最终演变成超级大国。经济的长期增长和衰落是由制度带来的。

我要强调，核心不是中等收入造成陷阱，而是制度造成陷阱。真正决定中国命运的，不是因为中国现在是中等收入国家，所以面临挑战；而是因为中国的体制有问题。这同一个体制，即分权式威权制，曾经帮助中国从世界上最贫穷的国家之一进入了现在世界上低中收入国家，但也阻碍了中国进一步发展。障碍是这个体制，而不是收入水平。

## 如何改革“分权式威权制”

如前所述，中国的分权式威权制曾经通过地区竞争机制解决了普通威权制解决不了的激励问题。但是，分权式威权制同时是今天中国面临的严重的经济社会问题的制度根源，是制约中国经济可持续增长的最基本因素。因此，中国经济未来的可持续增长，有赖于对分权式威权制的改革。以下是人们为了在不触动现有体制的条件下，改进激励机制的方案。

第一个方案，就是坚持地区竞争，以多目标代替 GDP 增速的单一目标，比如在对地方政府的考核指标中纳入收入分配、社会稳定、环境保护等目标。但问题是，地区竞争机制无法有

效解决多目标问题。经济学理论严格地证明了，不存在一种能同时有效解决多个目标的激励机制问题的自上而下的体制。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，地方政府会把其中的许多竞争变成逐底竞争（race to the bottom）。例如，当收入分配公平与获取财政收入有矛盾时，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。经济学的理论证明，在多目标的情况下，在自上而下的体制里，最好的激励机制是没有激励的机制。这就是为何世界上的官僚体制，基本都不为官僚提供强有力的激励。世界上所有的发达经济体都是以宪政为基础的市场经济，在这种制度下，经济与政府、经济与官僚体制的关系松散，因此，不为官僚提供强有力的激励，有制度的条件。

第二个方案，坚持单一目标的地区竞争，但改变竞争指标。例如设计一个综合目标，例如绿色 GDP 来代替 GDP，作为地区竞争的指标。但是，这个方案也不可行。原因在于：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扭曲目标。第四，中国不存在真正独立于地方政府且有权力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。

第三个方案，是否可以放弃综合目标，也放弃多项指标，而只用地区竞争来针对某些单项社会经济问题呢。这是完全不可行的。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，作为市场活动的整体综合指标，才是新的、特别好的指标。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，也不是千百万个定量指标，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，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，这场地方竞争酿成了古今中外空前的大饥荒。

以金融为例，金融领域改革面对的最大问题是全面的体制问题。首先是，国有部门的软预算约束问题以新面目重现。计划经济时期直到 90 年代后期，国有部门都受制于严重的软预算

约束。90年代后期起，经过了大规模的国有企业改革，重组国有银行，以及民营企业的迅速发展，中国经济的软预算约束问题得到了基本的遏制，但是，近年来这个问题又以新的形式重现。典型的例子是还有地方政府融资平台和那些规模巨大的央企。这些融资平台以土地和财政收入做抵押，向金融机构融资。它们既无财政纪律约束，也没有可信的破产威胁，因此肆无忌惮地大规模借贷，在软预算约束下，大量投资到低收益项目上，由此造成一方面GDP增长，一方面资不抵债。如此持续发展，最终会拖垮整个国家的财政金融体系。由此可见，软预算约束严重扭曲了资源配置，降低了效率，威胁金融稳定。

其次，金融业尤其是银行业的国家垄断。这种国家垄断不仅导致软预算约束，还导致金融资源配置效率低下，加剧不平等。垄断的国有金融部门向国企和地方政府提供全世界最廉价的贷款，牺牲了储蓄者的利益，尤其是那些缺少投资机会更依赖储蓄的低收入民众的利益。金融垄断导致中小企业融资难，减少民众创业增收的机会。国有垄断金融部门为了维护自身利益，会利用自身在体制中的政治力量，阻碍民间金融机构的发展，而相比之下，民间部门在政治立法体制中缺少代表力量。

再次，在中国，土地是国有的，金融国家垄断和土地国有制相结合带来了更严重的问题，例如剥夺公民，尤其是剥夺农民使用土地做抵押融资创业的机会；地方政府通过融资平台以土地为抵押从国有银行大量贷款，投资到许多低效项目上，对银行安全乃至金融安全造成巨大威胁。纵观世界，所有金融发达国家的制度都是以私有土地产权和私有产权为基础的，这一点我在其他地方有更详细的论述，不再赘述。

最后，由于司法不独立和缺少法治，中国的金融监管屡屡失效。新闻媒体多年来披露的大量金融丑闻都源于因司法不独立和法治缺失导致的监管失灵。

要解决这些问题，必须从体制入手，以体制改革推动市场经济的发展，才能有效制止经济下滑。其中的核心和当务之急是帮助中小企业的发展。从全球经济来看，有一个规律性的现象：一个国家的人均GDP高低和该国中小企业的比例高度相关且成正比。反过来说，一个国家压制中小企业，压制市场机制，进而压低GDP。中小企业的发展还和大家都关心的收入平等问题紧密相关。因为世界上任何国家，最多的就业都是在中小企业。中小企业发达，就业才发达，居民收入水平才高。为此，必须降低中小企业的进入壁垒，保证政府不直接干预企业；同时还要为中小企业提供宽松的金融环境，货币政策不应过紧。

从中长期来看，体制改革应该从以下几方面着手。

第一，建立民营为主体的市场经济，尤其要破除金融垄断，大规模开放民企尤其是中小民企金融领域，金融监管包括银行监管应该对国企和民企一视同仁。

第二，承认和保护公民特别是农民的土地所有权，在最终实现这一目标之前，可以推动延长

租期、允许土地抵押、以法律形式限制各级政府征地权等方面的改革。

第三，推动设立完全脱离地方的专业法庭，包括金融专业法庭、土地专业法庭等，帮助部分解决这些领域里的司法独立问题。以此为起点，扩大独立司法的范围，自下而上推动司法独立。

第四，推动地方选举，完善村级选举，尽快推动镇级选举，尽早准备县市级选举。选举包括行政首长和地方人大代表。自下而上推动选举制度的全面普及。

第五，确立各级人大作为立法机构的基本权力。当务之急的第一步是地方财税权力。至少可以从县市级起推动，保证地方立法机构约束地方政府的财税行为。自下而上推动立法机构的独立行使权力。