

■ 说言晓论

## 失衡的中国： 政府管理成了最短木板



◎赵晓

北京科技大学  
管理学院教授

学者的责任是做一只“牛虻”，即基于学理促进公共政策更臻完善。从这个立场出发，笔者想从“失衡的中国”这个角度进一步探讨中国各种问题的根源及其治理的根本出路，并以此来评论今年的政府工作报告。

从报告看，今天的政府越来越像个“大善人”，要像千手观音那样去填补失衡中国，使之恢复平衡。这里面，有些“手”政府是必须伸的。比如，运用宏观调控手段去调控经济，防止“经济增长由偏快转为过热”，避免“经济大起大落”。再比如，“更加重视节能环保工作”，完善节能降耗、污染减排政策，普遍建立节能减排目标责任制，因为环境保护具有外部性，如果没有政府干预，无法在市场看不见的手的作用下自动达致平衡。

但另外一些“手”则不是政府非要去伸的，或者还可以探求更好的办法。比如，“加快推进产业结构升级和自主创新”，结构调整在政府工作报告中几乎年年都要讲，时间久了只能让人想到政府其实缺乏能力去解决，结构升级也罢，自主创新也罢，推动的力量应该主要来自市场，主体也应该是企业，而不应该是政府。“实施国家重大科技专项，努力攻克一批事关国计民生和国家安全的核心关键技术，依托重点工程推进重大装备自主化建设，力争在重点优势领域取得突破”这样的提法值得怀疑，因为中国从计划经济时代到近年来的汉芯事件的教训都证明，政府花钱搞科技攻关不仅效果很差，还容易导致腐败。此外，世界各国的经历表明，大多数产业政策都不成功，有时反而导致了更多问题。中国“产业政策”干预经济的效果能更好吗？

最关键的，政府应该追究那些事情的源头，从根本上治理，而非头疼医头，脚疼医脚。报告花了很大篇幅谈“三农问题”，又花了很长篇幅谈政府应该如何帮助困难群体和弱势群体，但导致这些问题的根源却是政府的权力太大，民众权力太少，弱势群体力量最小。因此，真正重要的不是改善民生，而是增进民权，也就是变革权力结构，就像阿马蒂亚·森所讲的，给民众更多的自由意味着实现更好的发展，而未必要通过“二次分配”来实现所谓公平分配。

从这样的角度，笔者十分赞赏报告中对“政府工作还有一些缺点和不足”，“政府自身建设存在一些问题的”检讨，这在历届政府工作报告中都是罕见的坦诚，尤其赞赏报告所提出的观点“发展民主，健全法制，是社会主义制度

的内在要求。构建和谐社会，最重要的是加强民主法制建设，促进社会公平正义”。这样的论述，才真正抓住了当前中国一切问题的根本。中国的问题就在于政治体制改革长期滞后于经济体制改革，这个最大的失衡是导致目前许多失衡的根源。

比如说，为什么目前中国的消费与投资、外贸失衡？表面看似是一个宏观经济问题。然而，背后却有其政治体制的因素。2006年的政府工作报告曾谈到“十五计划”期间，中国GDP增长了57.3%、城镇居民人均收入增长了58.3%、农村居民纯收入只增长了29.2%，而政府财政收入增长了1.36倍。很显然，此间政府收入增长远远超过GDP增长和居民收入增长，而居民收入增长大大落后于GDP增长，更落后于财政收入增长（今年的报告进一步坦承财政收入增长的超收现象）。可见，正是因为国家权力太强，强制性收入增长太快，才导致了国民收入分配的不平衡，居民

全社会都应该清楚，政治改革与经济改革的失衡，权力配置的不合理是造成诸多问题的根源，政府今天要用右手去解决的问题其实是它昨天自己用左手造成的。要真正解决问题，必须“积极稳妥地推进政治体制改革，加快中国特色的民主政治建设。完善人民的民主权利保障制度，保障人民依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务。”

消费相对不足从而内需不足以及中国企业被迫通过外贸来解决市场出路。至于老百姓看不起病、上不起学、买不起房这些问题近年来被批评为市场化的失败，其实是政府在住房、教育以及医疗资源（市场性的与公共性的）供给上的不足，其背后则是公众对政府权力的制约不足，也就是说民权不足才导致公共产品和服务的供应不足。

在所有的弱势群体中农民最穷，则是因为农民离权力的中心最远。试问，农民如果有与城市居民同等权力，“三农问题”还会如此严重吗？所以，与其说农民太穷，不如说农民太缺乏权力。与其给农民减税，不如给农民更多的自治权力。

今日中国的贫富差距悬殊，正与权力结构的高度不平衡相关。笔者的研究

发现了一个“有权必有钱的怪圈”，以权力为中心，离权力越近的人越富，离权力越远的人越穷。2000年以来，财富增长最快的三个群体就是权力者及其亲属、权力法定的国有垄断部门群体、与权力结盟的资本代表（如房地产商）。

权力配置的失衡导致一些人所得是另一些人所失的“零和效应”，由此成为社会不和谐的关键。最近，中国经济体制改革研究会公共政策研究中心课题组计算了2004年的双轨价差，结果发现比以前有过之而无不及。2004年，以公共权力为背景，双轨价差总额高达4.7万亿元，相当于当年财政收入的1.5倍。其中，地价差导致租金为5285亿元，垄断行业垄断租金合计为2125亿元，国有资产流失为715.49亿元，腐败租金为200亿元左右。据此估算，权力垄断与权力腐败的租金总额达惊人的8325.49亿元，占当年GDP的5.2%，相当于当年中央财政收入的55.1%！

如果没有新双轨制这种令人厌恶的现象，中国2004年基尼系数应是0.3797，然而腐败和管制使得基尼系数迅速恶化为0.465，贫富差距冲上国际警戒线。这表明，虽然中国的市场化进程表面上在加快，但权力导致的寻租空间亦在同步加剧。这意味着，中国的一切失衡根源正是权力的失衡。这意味着，如果不改革权力，那么就连改革其实也是失衡的，经济改革与政治改革出现了不平衡，市场化+传统政治体制的组合已经越来越不能让中国健康地往前走了。

撇开经济不平衡，就连社会的不和谐也来自权力的失范。据公安部拿出的数字，群体性事件10年间增加了6倍

多，而且规模不断扩大，涉及各个领域，行为方式激烈，组织化倾向明显。如果正常的权力渠道能够提供争端解决机制，这样的群体性事件还会如此高发吗？

生产安全问题层出不穷，也是因为权力的作祟；地方官员的参与导致小煤矿等安全事故难以解决。

房地产的失衡更与权力的扭曲有关。地方政府官员具有强烈的发展本地经济以及扩张本地财政的积极性，却缺乏相应的来自公众的权力制约和监督，这导致地方政府权力在房地产领域与资本的联盟，住房掠夺性发展快，住房保障建设慢，地方官员公然对抗中央房地产调控。

失衡的中国已经到了非常严重的地步，政府工作报告大量的篇幅其实是在致力于解决失衡。然而，一般性的措施很难解决问题。不仅如此，许多失衡问题在付出艰辛的努力后，甚至会扯出更深层次的失衡来。在这种情况下，全社会都应该清楚，政治改革与经济改革的失衡，权力配置的不合理是造成诸多问题的根源，政府今天要用右手去解决的问题其实是它昨天自己用左手造成的。要真正解决问题，必须像政府工作报告所说的那样，“积极稳妥地推进政治体制改革，加快中国特色的民主政治建设。完善人民的民主权利保障制度，保障人民依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务。”

说到底，中国好比是一个巨大无比的木桶，除非能够持续地补上短板，否则，能够装的水恐怕永远都不能让人满意。而今天，政治体制与政府管理就是最短的那块板。

违背了教育公平性原则，加剧了收入分配的平等和权利的平等。根据《2006年世界银行发展报告》给出的数据，中国的收入不平等方面的基尼系数是0.45，而教育不平等方面的基尼系数是0.37，相比之下，这两个数据美国是0.38和0.13；日本是0.25与0.17；俄罗斯是0.32和0.14。真正的大国的一个共同特征，是收入可能存在一定的不平等，但教育一定是平等的。中国要想成为一个强盛的大国，所要做恐怕不是调整收入分配那么简单，更关键的是抓住源头，那就是解决教育不平等的问题。所以，创新之手要求政府在教育投入方面贯彻罗尔斯原则，对政府绩效的评价也要看最差群体受教育程度的改善情况。

第二，创新之手要求引导企业走向创新致富的路径。过去我们总是以为，通过财政杠杆和其他政策来鼓励企业创新是可行的，但从这么多年的实践效果看，规模较大的国有企业缺乏创新动力，而有创新动力的民间资本又规模太小。如何获得多赢局面？关键有两点：一是改变国企业绩考核标准，把过去以历史业绩考核为主，改为历史业绩考核与创新绩效考核并重，最好能突出后者。创新绩效考核包含创新投入、创新带来的附加值、人才、标准等多个方面；二是降低公司注册资本金标准以及其他创业方面的管制要求，并鼓励并购，这既能使创业成本降低，刺激更多新企业产生，也有利具备一定规模的民营企业迅速扩大规模。

■ 兼听则明

## “保尔森命题”的 正面与背面

在一个比较健康的市场环境中，对外开放和金融发展会产生良性互动，而在一个不健全的市场环境中，开放有可能加剧金融资产价格的波动。所以，中国目前首要的问题是改变市场环境，加快金融业发展。而匆忙的对外开放，对中国金融业的发展很可能带来负面效果。



◎孙立坚

复旦大学经济学院副院长  
金融学教授

保尔森的上海讲话，在我看来是一篇关于中国金融发展问题的研究报告，它留下的“上海命题”值得我们进一步思考和玩味。“保尔森命题”中有两个基本思想：开放和发展的关系，中国金融业的开放在中美战略经济合作中的双赢效应。我认为，后者更为重要。

事实上，开放和发展的关系还没有一个定论可言。尤其是保尔森一针见血所指出的中国金融业发展的不平衡问题。在消费者投资渠道单一、产权制度和信息披露机制和渠道缺失、清晰透明的金融监管机制不完善，企业进入市场门槛过高、公司治理机制和功能的薄弱、金融机构历史负担过重、监管不到位、风险分散手段和机制不健全这些微观经济主体之间还缺乏良性互动的环境下，金融开放意味着什么？会带来什么？外国投资者的担忧会让他们保持在成熟市场中的理性投资方式吗？

环顾周边国家的金融发展，无论是上世纪90年代东南亚国家大范围金融开放，还是日本泡沫经济崩溃后的经济萧条和经济恢复，都无法简单判断金融开放对金融发展的积极意义。在东南亚国家开放金融业的时期，大规模的资本流入在高收益和低风险的目标驱动下，纷纷选择向保护和监管不严的银行业短期贷款，而不是像在成熟市场中那样，展开全方位的金融服务业和资本市场。于是，外资机构的这些短期投资行为，非但没有提振东南亚金融业，相反银行业对资金的使用更加随意，道德风险问题也日趋严重，最终项目的失败和外债的清偿能力的削弱，造成了外国投机资本的套现离场，引发了直到今天还值得我们深思的东南亚金融危机。

10多年前，日本放松外资管理，期待能通过引进战略型海外投资者，在自身缺乏竞争力的金融业内，提高公司治理能力和产品创新能力，但结果不尽如意，有些外资金融机构的接管，更大的目的是在资本市场上能够“卖”一个好价格，其结果是公司不断被更名，经理层频繁更换，严重影响日本企业和金融机构的形象。

可见，在一个比较健康的市场环境中，对外开放和金融发展会产生良性互动，而在一个不健全的市场环境中，开放有可能加剧金融资产价格的波动。所以，中国目前首要的问题是改变市场环境，加快金融业发展。而匆忙的对外开放，对中国金融业的发展很可能带来负面效果。

需要再次强调：开放和发展是不同性质的问题！在开放和发展的互动关系上，两位著名学者的观点应该引起我们高度的重视。

早在上个世纪70年代，美国斯坦福大学教授麦金农就强调过，如果不尊重改革的顺序，对外开放政策在国内金融改革完成之前实行，很有可能由于资产价格的过度波动而断送经济发展的前期成果。哥伦比亚大学教授、诺贝

尔经济学奖得主斯蒂格利茨也批评国际货币基金组织和世界银行，在发展中国家还没有完成自己的金融改革的阶段，过分提倡金融开放，断送了曾经创造过东亚奇迹的那些国家实体经济发展的成果。

但是，我们还是感谢保尔森对中国金融业所存在问题鲜明的批评观点和中共的建议，这对我们如何通过加快金融改革的步骤来有效地解决中国金融业所存在的主要问题有着很好的借鉴意义。另一方面，适度有序的金融开放，会产生积极的“倒逼”机制。中国加入WTO的举措已经让我们看到了这一正面效果。

保尔森讲话中还有一个值得关注之处，是他提到双边战略经济对话能够让两国分享许多战略的经济利益。当初敦促人民币汇率调整时，美方也提到过这一改革不光是缓解美国国内就业和中小企业生存问题，同样对中国老百姓生活质量的提高、中国产业结构的升级以及宏观调控政策的效果也会产生积极作用。那么，现在提出中国的资本市场开放会产生怎样的“双赢”效果呢？为什么保尔森这次发言“淡化”了人民币汇率问题？我以为，主要的原因有以下几个点：

首先，中美贸易不平衡是两国经济结构所决定的，而调整汇率水平如果不能产生经济结构的转变，其效果可能十分有限。相反，发展资本市场有可能缓解中国的社会保障压力，产生消费者的财富效应，从而促进内需，起到改变贸易上出现的结构型不平衡状态。同时，资本市场开放对于一个货币政策需要相对独立性的中国而言（和香港地区形成一个很好的对照），实际上也意味着汇率制度不得不再走向市场化的调整机制——有弹性的汇率制度。所以，保尔森花了很大的篇幅在阐述一个良好的金融市场对中国经济可持续发展的必要性，目的就是希望中国走出资本市场开放的第一步。

其次，仅仅要求中国加速金融体系改革，以求得中国经济结构性的变化，以此缓解中美贸易结构性的不平衡，美国方面可能认为这需要较长的一段时间，不利于摆脱国内保守势力，但是如果美国能够参与到中国目前的金融业改革过程中，去分享这场改革所带来的“超常”收益，那么，即使维持目前中国对美的贸易顺差规模，只要美国出口“资金和配套的金融服务”，美国也能分享中国经济开放带来的利益。而且美国有大量的专业化的投资队伍和金融服务机构，在国际金融市场上具有鲜明的竞争优势。一句话，中国如果能够接受美国的要求，导入资本市场开放的政策，那么，在短期内美国也能通过自己在资本市场上的竞争优势来“平衡”自己国内的利益。

第三，长期以来美国负债的经济结构并没有撼动美国在世界经济和政治舞台上的领导地位。但近年来在伊拉克问题上美国与西方盟友国家之间意见分歧，在世界经济和美国经济周期性调整阶段中，美国越来越感到在经济上维系战略合作关系变得很现实。比如，最近日本政府外汇储备的资产结构从单一的美国债券持有结构改变成多种货币债券的组合结构，这在一定程度上反映了美国举债消费的、经济结构开始面临挑战。所以，今天美国非常希望能够通过民间主体的经济活力，重新打造美国经济的雄风。其中，发挥自己机构投资者的优势去开拓海外市场就成为美国经济改变其赤子经营结构的一个重要发展战略。中国经济基本良好的表现、投资渠道单一性以及流动性过剩的现象，预示着中国资本市场发展的巨大潜力，自然就成为美国投资战略的首选目标。

显然，鲍尔森上海演讲，还暗含了美国机构投资者在中国的潜在机会。所以，力求中方开放资本市场是提升美国经济利益的一个重要环节。但是，这是是否能给中国金融业带来双赢，则取决于我们在开放前金融改革的深化程度。

■ 直言

## 以创新之手改善收入分配



◎周业安

中国人民大学经济学院  
教授、博导

当一个国家的劳动力收入相对于整个国家的财富来说增长较慢，会带来什么样的问题？世行最近的报告说会影响居民消费，进而弱化内需。除此之外，我在本栏前面的文章提到，这种收入分配格局将影响劳动者的人力资本投入及这些劳动者的后代的人力资本投入，从而阻碍未来的经济增长；同时，这种以劳动力低廉为自豪的发展模式还会鼓励资源耗竭型经济的持续，从而可能败光整个家底。

工资分配的影响是巨大的，并且起作用主要体现在微观激励上，而不是世界所重视的消费上。首先，我国的低工资陷阱并不是指工资水平绝对低，而是指工资增长落后整体财富的增长。

收入不平等体现在结构上，是小部分人能从整体财富的增长中享有更多，而大部分人很少甚至没有享有这种增长的果实。由于大部分劳动者身陷低工资陷阱，一方面会导致他们缺乏人力资本投资而无法在未来改变自身命运，从而进入到一个恶性循环当中；另一方面，社会不公平感就会上升，社会冲突就会显现。为了降低分配不公带来的交易成本，社会又必须花费大量的资源来解决这种冲突，而这些资源本该花在生产上。

社会冲突不是来自劳动收益的差别，而是在于租金收益的差异。人们真正诟病的是大型国企和政府机关的打工者的相对高收入。大型国企凭借资源或者行政许可或者国家投资获得的垄断地位来创造利润，当财务困境出现时，还能通过财政的公共资金救助，职工相应的也分享了垄断利益。垄断势力越强的国企其职工分享的垄断收益也就越多。至于国家机关，看似工资水平不高，实际上福利水平弥补了名义工资的不足，实际收入委实不低。特别是，政府机关可以通过行政方式给自己加工资。尽管工资的来源是公共财政，但这种公务员加工资的事似乎和纳税人无关，从来不会征求纳税人的意见。殊不知这种工资增加并不是来自劳动投入本身，而是来自岗位权力背后的租金收益。

对既缺乏高质量的人力资本，又缺乏寻租机会的大多数打工者来说，只能接受低工资的事实。现在不少学者还拼命鼓励廉价劳动力经济，似乎这是强国富民之路。他们也动不动脑子里想想，如果老百姓都廉价了，还富裕啥？工资上的廉价伴随着就是权利的廉价，后者会进一步弱化劳动者的声音，并加剧低工资带来的恶性循环。

恶性循环还出现在企业身上。基于廉价劳动力的企业成长模式的一个突出特征就是进入障碍低，缺乏核心竞争力。为了降低行业挣钱，很多企业就会投向这个行业，导致行业竞争度急剧上升，企业利润必然摊薄。用经济学的术

语来说，就是充分竞争下的企业经济利润等于零。如果这样，企业也就没有能力去创新了。

如何解开上述两个死结？一些人立马会想到政府管制。其实不然，工资决定是市场机制作用的结果，政府干预只能损害资源配置的效率。但政府也不是不能管制，这要看从哪些方面管。经济学家通常都认为，纯粹的租金收益差距是可以管制的，因为寻租本身在浪费资源。从这个角度讲，大型国企和政府机关的工资水平可以管制。问题是，直接管制工资分配可行吗？想想也不行，多数人没有权利，也就无法要求少数有权利的人自律。所以，关键还是赋予多数人缺失的权利。这是另一个问题，暂且不谈。大多数劳动者毕竟是在普通的竞争性企业工作，这些企业按照市场均衡工资来支付劳动者的报酬，低工资陷阱就不能成为一个管制的理由。如果这样，还是无解。

劳动者低工资和竞争性企业的低利润构成一个组合，似乎困扰住了我们的思维。但如果跳出比较优势论之类的臆想，是不是还存在一个新的组合呢？比如劳动者的高工资和竞争性企业的高利润。印度似乎在走这条路。形成这个新组合的关键在于，政府要实施创新之手！所谓创新之手，主要包含两个方面的内容。第一，就是老问题，加大教育投入。但目标不是建几所国际一流学校，而是平衡教育资源，重点在投入处境差的学校。现在的差别教育投入完全