

中国增长模式的困境

陶然

清华-布鲁金斯公共政策研究中心非常驻资深研究员
中国人民大学经济学院教授

中国增长模式的演变与内在逻辑

在过去的20年中，中国发展一直沿袭着一条类似但又不完全同于东亚发展型经济体增长模式的道路。在传统的东亚模式下，集权式政治体系的领导者们秉持着经济优先发展的目标，政府通过一系列的经济政策压抑消费需求，并推动资源从消费转向投资。而为了协调投资造成的过剩产能与被抑制的国内市场需求之间的矛盾，政府又强力推动产品出口到国际市场。在整个高速增长时期，政府利用一系列的政策工具来影响和塑造市场环境，包括对特定产业进行支持、税收返还、出口退税、技术创新补贴和外企的市场准入限制等等。无论是东亚四小龙经济体，还是中国最近20年来的发展实践，都具备上述特点。

但是，把中国的发展模式与东亚模式进行类比，仍然是对中国增长模式的一个简单化分析，这种总体水平的泛泛分析最多只能反映中国高速增长的部分图景。回顾中国1990年代后的发展历程，确实有一定的东亚发展型国

家的印记。以经济发展为目标的集权体制通过压制劳工、金融抑制和产业政策，营造了对商业友好的投资环境。但是，中国大陆并不仅仅是日本、韩国和台湾地区发展经验的一个简单扩大版本。早期的数字显示，即使以东亚发展模式各经济体的平均水平来看，中国从1990年代中期开始的投资依赖和消费抑制也是相当极端的。

仔细观察可以发现，真正将“中国模式”和传统“东亚模式”区别开的，是在中国地方政府层面展现出来的强大动力。中国地方政府对经济增长、投资，特别是出口导向型制造业的发展表现出了超强的欲望。有意思的是，地方的这种发展经济的愿望在1990年代中期以后中央政府集权式的分税制下甚至得到了进一步地强化。这好像与常识相悖，毕竟地方政府从推动本地制造业发展中获得的财政收益比例显著下降了。要解释地方政府在分税制下发展经济发展的愿望，就需要深入讨论造成这种结果的主要原因及其变化。这是因为，对这些原因及其变化的分析，不仅构成了中国当前增长模式形成的政治经济学背景，这是我们理解中国当前增长模式的关键所在，也同样有助于我们考察要改变这种增长模式所带来的扭曲，必须从哪个或哪几个方向找到改革的突破口，而不是泛泛地讨论改革的必要性，或者过度强调全面进行所谓的“顶层设计”。

1990年代中期以来，以下三组维度关系的变化激励着地方政府开始利用各种政策工具激烈竞争制造业投资，并同时推动本地房地产业的发展，以致催生了地方发展主义的重新抬头。

首先，地方国有与乡镇企业私有化带来的政府与企业之间关系的变化，带来了日益激烈的区域间招商引资竞争。自1992年邓小平南巡讲话后，对私营企业的歧视才开

始逐渐减少。1990年代中期之后，随着全国市场逐步一体化，资本、劳动力、原材料和产品才逐渐开始在全国范围内比较自由地流动。一方面，邓小平通过南巡讲话从上而下有力地推动了经济的自由化；另一方面，1990年代开始，由于制造业产能开始过剩，原来地方政府兴办的、可以为地方政府创造财政收入和就业机会的国有企业和乡镇企业开始亏损，从地方政府的资产变成了负债。在面临巨大的财政压力之下，地方政府开始悄悄地对本地中小型国有企业实行民营化。甚至早在1998年中央政府同意大规模民营化之前，一些省份超过70%的小型国有企业已经民营化或者关门倒闭。当新世纪来临时，大部分地方国有企业和乡镇企业已经完成了改制。这些变化带来的结果是，地方政府从企业的所有者变成税收征收者。这种政府角色的重新定位对地方政府的行为产生了极大的影响。作为企业所有者，地方官员有着很强的动机照顾自己的“孩子”并确保他们盈利。而作为税收征收者，地方政府则必须为所有的潜在纳税者提供服务。除了民营企业更有效率外，外企在1990年代后半期也开始大量进入中国。与国企和乡镇企业不同，这些私企具有更大的流动性，而且对于地方的优惠政策也更敏感。如果其他地区能提供更有利的税收、土地优惠，以及更好的基础设施，这些企业就会离开。结果是地方政府不得不进行非常激烈的招商引资竞争来扩大税基。

其次，以“分税制”为主要内容的财政集权改革带来的中央-地方财政关系的变化，给地方造成了巨大的财政压力。出于对中央财政能力的担忧，1994年中央政府对税收制度进行了大幅度调整。具有普适规则的分税制代替了按照（各级政府）所有制确定的、可谈判上缴利税的财

政承包制。中央政府独享消费税和关税，而营业税和所得税归地方政府所有。对于增值税这个最大的税种，中央拿走75%的份额。由于分税制改革基本上重新集中了预算内收入，并使中央可以对地方支出行为进行更加直接的控制，但与此同时并没有调整中央-地方之间的支出责任，而1990年代中后期许多地方政府对自己所有的中、小型国有企业实施的破产或重组加大了地方政府所承担的提前退休员工、下岗职工的社会保障支出，这就导致地方的财政压力急剧上升。地方政府不得不努力扩大收入来源，其最佳策略就是促进本地经济发展，以此增加独享的营业税和收入所得税。地方政府尽管只分到增值税的25%（如果考虑部分按公式计算的增值税返还，应该超过30%），但增值税却占据了全部政府预算收入的很大一部分（在1995-1999年之间大约是40%），因此，地方政府仍然有很强的激励来鼓励制造业发展。除了预算收入，地方政府渴望开辟预算外收入的新来源，如土地出让金和各种各样的行政管理费。

第三，是制造业对服务业尤其是房地产业的产业间联系与溢出效应在1990年代中期之后开始得到强化。制造业能够为地方政府直接带来两种税收，即增值税和企业所得税。基本上，地方政府可以获得25%的增值税和全部企业所得税（2002年后企业所得税地方比例下降到40%）。但为了招商引资，地方政府必须大规模投资于基础设施，包括土地、道路、水、动力和电力。此外，在1990年代，地方政府往往在企业所得税方面给予“两免三减半”的优惠。在一些较发达的县市，大部分乡镇都设有“开发区”或所谓的“城镇工业功能区”以吸引工业投资者。这些开发区一方面事先进行“三通一平”等配套基础设施投资，另

一方面制定各种优惠政策招商引资。在2003年前后的一波开发区热潮中，各地制定的招商引资政策中几乎无一例外地设置了用地优惠政策，包括以低价协议出让工业用地、按投资额度返还部分出让金等。这些开发区甚至每隔一段时间根据招商引资的进度，分析本地商务环境和生产成本的优劣并随时调整包括用地优惠在内的招商引资政策。经常出现的情况是，基础设施完备的工业用地仅以名义价格、甚至是所谓的“零地价”出让给投资者50年。由于地方政府需要事先付出土地征收成本、基础设施配套成本，因此出让工业用地往往意味着地方政府从土地征收到招商入门这个过程中在财政上实际上是净损失的。要理解地方的低价出让工业用地的行为，必须考虑到制造业企业对服务业的溢出效应。制造业的发展不仅能够带来稳定的增值税和企业所得税，更吸引地方政府的是这些制造业企业所产生的对服务业的溢出效应。一旦制造业工厂开始生产，就可以创造就业和税收收入，这会带动对本地服务业的需求，从而推动服务业部门的发展并给本地带来地方政府独享的营业税和高额的商、住用地出让金收入。因此，地方政府在工业用地出让上的盘算是，只要吸引到投资后直接带来的未来增值税流贴现值和其对本地服务行业推动后间接带来的营业税收入流贴现值，再加土地出让金的收入能超过地方政府的土地征收和建设成本，那么就值得继续低价出让工业用地。与低价出让制造业用地不同，在商住用地出让上，地方政府往往采取高价策略。很多地方政府政府成立土地储备中心，垄断城市土地一级市场，通过限制商住用地的供应并以“招拍挂”的竞争性方式出让土地来最大化出让金收入。而恰恰是1990年代中后期以来，中国的服务业部门开始迅速增长，营业税逐渐成为地方政府的

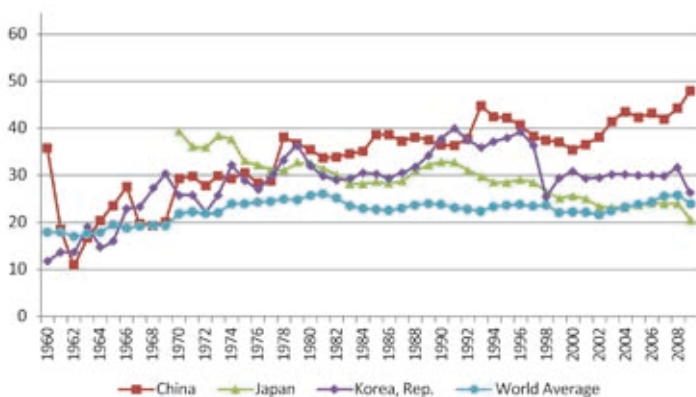
主要税种。尤其是1998年之后，住房体制改革逐渐使得地方政府通过招拍挂高价出让住宅用地（以及商业用地）获得高额土地出让金成为可能，这就进一步强化了上述制造业对服务业的财政溢出效应，推动地方政府进一步通过压低土地等生产要素的价格来进行“竞次性”的招商引资竞争。

中国独特的土地管理制度使得土地成为实现制造业-服务业联系与产业间溢出效应的完美媒介。中国城市土地属于国家所有，农村土地归村集体所有。城市扩张和工业园区建设所需的土地绝大多数来自农村集体土地，但这些土地必须通过政府征地后，才能进行开发和出让。实际上，这种地方性的土地垄断供应使地方政府能够利用土地作为经济发展的杠杆，并歧视特定类型的土地使用者。实际操作中，地方政府有意限制辖区内商住用地规模，这样可以抬高商住用地出让金。而商业、住宅业用地者则别无选择，只能向地方政府支付很高的土地出让金，并将成本转移给了作为商住业消费者的本地居民。以省级数据来看，近年来，土地出让金达到了省预算内收入的50%，在一些地区，这个比例高达170%。正是这些预算外收入，使地方政府有能力在制造业招商引资过程中提供一篮子刺激性补贴，包括廉价的土地和税收减免进行竞争。

总之，1990年代中期以来发生的地方国有与乡镇企业改制后带来的资本流动性，分税制带来的财政集权，以及制造业对服务业的溢出效应三者同时起作用，造就了中国1990年代中期以来地方政府发展经济的强大动力。尤其是2002年以来，中国的经济取得了高速增长，但同时也使得中国的发展模式逐渐偏离了传统的东亚模式。正如图1所示，自从1990年代以来，中国的投资比例开始攀升

到非常高的水平，而这正是地方政府通过压制工业用地价格而吸引制造业投资，努力建造更多、更大、更好的工业园区、以及通过放松劳工与环境保护来创造制造业的“良好营商环境”所必然带来的结果。以开发区为例，2003年7月全国各类开发区清理整顿结果显示，全国各类开发区达到6866个，规划面积3.86万平方公里，这些开发区到2006年底被中央核减至1568个，规划面积压缩至9949平方公里。事实上，这些被核减掉的开发区大多数只是摘掉了“开发区”的名称而已，转变成所谓的“城镇工业功能区”或“城镇工业集中区”，原有的开发区功能几乎没有任何改变。考虑到中国只有2862个县级行政单位，这个数字意味着平均每个县级行政单位至少有两个开发区。地方政府发展经济的热情造成了中国制造业能力的快速提升。

图1 固定资本形成总值占GDP比重：
中日韩与世界平均水平



来源：世界银行数据库

中国增长模式带来的困境

不可否认，中国上述以“区域竞次”来吸引制造业投资、并成为全世界中、低端制造业中心（往往也是低土地利用效率、高能耗、高材耗的产业中心）的发展模式，在2000年以后，尤其是2002-2008年间带来了年均10%左右的超高速增长，也使得中国经济在全世界的地位得到了很大的提升。

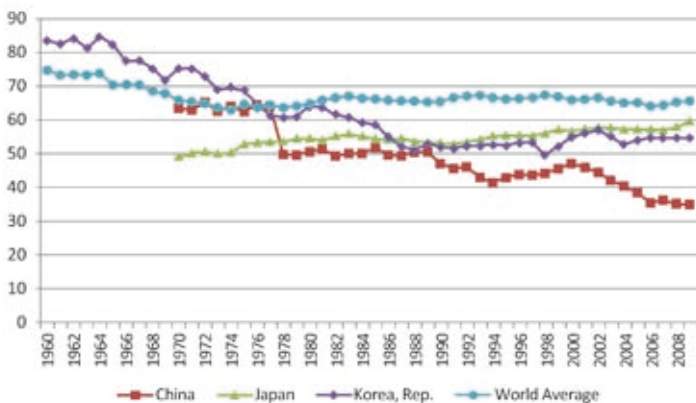
在这种发展模式下，由于政府极力推动发展的都是高税率部门，特别是制造业和房地产业，这些部门的发展速度要快于经济中绝对税率较低的部门，如农业或其他服务业部门，这在一定程度上就导致财政超GDP增长。此外，财政超速增长也与中国经济高度依赖进出口相关，这是因为按照支出法核算的GDP，在对净出口的核算方法和税收的核算方法上存在较大差异。在支出法中计入GDP的是净出口额（出口减去进口），进口额在核算GDP时是减项，而进口额提供的进口税收（关税和进口环节税）则是我国重要的税源。近年来进口税收已占到税收总额的20%左右。从1994年到2003年，GDP只增长了150%，而财政收入却增加了316%，2006年全国财政收入约4万亿元，到2010年超过8.3万亿元。2006年至2010年，中国GDP年均增长11.2%。而同期，全国财政收入年均增长21.3%，远远高于GDP增速，2011年全国财政收入首次突破10万亿元大关，达到103740亿元，比2010年增长24.8%。政府财政收入在经济中的比例不断提高。

但上述超高速增长，是以地方政府通过压低土地、劳工乃至环境价格为基础的。这种发展模式已经带来了一系列经济、社会乃至环境方面的负面影响。

从经济效应上看，“区域竞次”中的过低生产要素

价格，如工业用地价格、（与劳动保护不足和社会保险低覆盖相关的）劳工价格以及环境管制的松懈，必然一方面导致我国制造业投资过多，另一方面百姓收入水平增长过慢，消费能力不足。如图2所示，根据世界银行的数据，中国的居民消费占GDP比例即使按照消费比例偏低的东亚经济体水平来比较，也还是过低。比如，虽然近年来日本居民消费占比与世界平均水平的差距有所缩小，但仍然在60%左右，仍然持续低于世界平均水平（65%左右）。而与此相比1970年代后期和1980年代前期，韩国和中国的居民消费水平都分别降至世界平均水平之下。然而，韩国的居民消费一直保持在GDP比重的50%，而中国的这个数字却从1990年代的40%以上不断下降到2008年的36%左右。当然，关于中国居民消费占GDP比例的计算仍然存在较大争议，有些学者计算近年来达到38%或者更高，加上政府消费，总消费比例大概接近50%。但即使如此，对于中国这样一个大国而言，居民消费乃至总消费占GDP比例的指标仍然相当失衡。

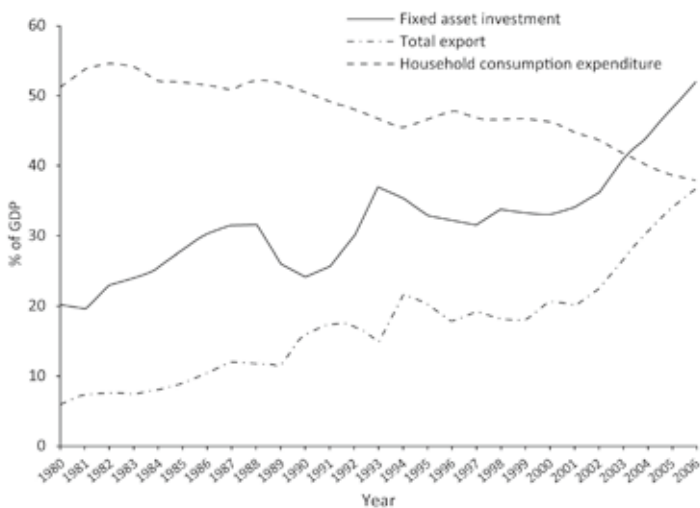
图2 居民消费占GDP比重



来源：世界银行数据库

为了消化国内过剩的生产能力，中国不得不人为压低人民币汇率以确保产品出口。如图3所示，1980年中国出口才占到GDP比重的10%，但是这个数字到2006年已升至39%。投资和出口过高，消费被抑制已成为中国经济增长的主要特点。

图3 中国投资、消费和出口占GDP比重，1980-2006



来源：Hung，国际政治经济评论，168页

在人民币被持续低估的情况下，制造业部门过度投资所带来的产能过剩必然加剧出口顺差，而人民币汇率无法随生产力进步适时调整又诱致那些认为人民币最后不得不被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，从而造成外汇储备的迅速累积。在这种情况下，央行不得不超发20多万亿的人民币对冲逐渐积累并已经超过3万亿美元的外汇，结果是经济中的流动性严重过剩，并最终带来一般消费品部门通货膨胀。而地方政府在商住用地上的垄断地位必然使

得商住用地土地供应偏少，与流动性过剩的情况结合，进一步推高了房地产的价格，形成资产泡沫。通货膨胀与资产泡沫结合在一起的结果就是宏观经济失控，最后经济就面临不得不进行较大调整的危险。

从社会效应来看，这种发展模式的代价是损害了为数众多的农村打工者和被征地农民的利益。就规模已经上亿、以农村移民为主体的流动人口来看，地方政府为吸引投资而放松劳工保护标准，有时连劳工的基本权益都难以得到保障，更不用说去进行有实质内容的户籍制度改革从而为流动人口提供在城市永久定居的相应福利（如最低生活保障、子女平等就学和廉租房）。尤其是地方政府为了招商引资，相当部分的财政支出用于提升可以吸引制造业投资者和房地产投资者的基础设施建设，对本地常住居民的教育、医疗等公共服务不足，更不用说为外来人口提供相应的公共服务。就征地来看，为发展制造业而进行的大规模低价圈地已经造成多达4000万的失地农民，处理不好，很容易恶化城乡关系，造成社会不稳定。

既有发展方式下土地利用结构也非常失衡。一方面，廉价的制造业用地导致各类工业开发区用地不集约，浪费了宝贵的耕地资源。各城市经济的高速增长大多依靠土地的“平面扩张”，土地和空间利用效率较低，尤其是一些城市大建“花园式工厂”，各种形式的圈地现象严重。工业用地规模过大、价格偏低、比例过高，利用效率太低。但另一方面，虽然城市发展占用了大量土地资源，但这些土地资源的绝大部分却没有用到人民生活最需要的居住用地上。地方政府为最大化商、住用地出让金收入必然会进行垄断、控制性供给，流动性过剩与住宅用地供应不足导致房价在过去10年迅速蹿升乃至泡沫化，成为人口城市化

主力的绝大部分农村流动人口根本无法支付城市的商品房价格，这显然对中国农村人口城市化构成了主要约束。

上述发展模式对生态环境的影响也非常显著。高污染、高能耗的发展模式破坏生态和污染环境，最终严重影响生产和人民生活。本世纪以来，工业污染造成的恶性环境事件有日益增多的趋势，而这些事件也往往发生在招商引资最为活跃的地区。近年来，随着沿海发达地区生产要素成本增加和环境管制政策强化，加上中国内地为数不少的各类“改革试验区”的建立，高污染、高能耗的产业有大规模向内地、甚至是沿海欠发达地区转移的趋势，招商引资成为很多欠发达地区政府官员的首要任务。

国际金融危机后的中国模式演化

2008年美国房市泡沫破灭引发了自大萧条以来最严重的经济危机。金融全球化也加剧了危机传播，不久便出现全球性经济衰退。作为一个贸易大国，中国对美国 and 欧盟的出口市场依赖度很高，中国经济也因此经历了非常严峻的考验。为避免严重的经济衰退，中央政府2008年承诺在未来两年内增加4万亿的财政支出，央行同时也放松了信贷政策，2009年发放了9.6万亿贷款，2010年贷款额仍然高达7.95万亿。在利率没有充分市场化的情况下，大量廉价贷款发放给地方政府所建立的投融资平台和具有一定垄断地位的国有企业。前者运用贷款进一步新建、扩建工业开发区，改善城市基础设施，而后者除运用这些贷款去国内外收购包括矿产资源在内的资源、资产、在某些领域推动国进民退外，还有一部分投入国内市场的土地炒作，在流动性过剩背景下进一步推升了城市地价，加剧了房地产的泡沫化。

受到政府过度刺激政策的影响，房地产价格从2009年下半年开始了迅速上涨。房价在2009年三季度开始再次上升，并在2010年上半年实现两位数增长。特别重要的一点，是房价增长是在全国大范围内发生的，很多二三线城市，乃至国家级贫困县县城的房价都出现了非理性的快速上升。到2009年第四季度，政府开始发现房地产市场被刺激过度了，以至于价格上涨甚至超过全球经济危机前的水平。于是，中央政府迅速刹车，试图扭转局面。从2009年12月开始，中央采取了一系列日趋严厉的措施来抑制失控的房价，但由于中央和地方政府利益的分化，到2010年年初，调控结果仍无法让人乐观。2010年第一季度房屋和土地价格继续攀升。中央政府于是进一步收紧政策，直到2010年9月下旬，中央有关部委不得不进一步出台措施，限购、限贷甚至包括直接限价等措施直接出炉，房价从2011年才开始出现下降。但2011年以来，随着欧债危机的进一步深化以及房地产市场变冷，整体经济开始面临下行风险，同时市场面临资金紧张，中小企业融资困难。压力之下，政府又不得不考虑进一步放松宏观调控政策。2008年全球金融危机后中国政府的政策反应，与日本政府在1980年代后半期日元快速升值后为应对经济不景气而采取的政策措施有不少相似之处，表现在政府为应对危机采取了大规模财政刺激与信贷宽松政策，进一步加大了房地产

市场的泡沫化和经济失衡。而更为严重的是，中国地方政府包括很多内地地区的地方政府，更通过投融资平台的大规模扩张，继续新建、扩建开发区。在中国制造业产能已经全面过剩、而国际市场外需不可能向本世纪前十年那样持续高增长，甚至还可能有所萎缩的情况下，这些投资很可能成为坏账，并在未来一段时间内带来较高的银行系统性风险；^①而2008年后过度宽松政策导致进一步泡沫化的房地产市场，当面临因出口增长前景黯淡、消费内需难以迅速扩大所带来的经济下行压力，以及政府为缓解社会压力而不得不实施的高压性房地产调控政策时，可能会进一步下滑并催生经济的系统性风险。总体来看，2008年国际金融危机之后，中国经济在面临严重考验时，政府并没有选择通过有效的制度性改革来为中国经济的中长期可持续性增长寻求突破口，而选择了过度刺激的短期财政与货币政策，进一步强化了1990年代以来形成的中国增长模式所带来的系统性经济失衡。中国外汇储备的迅速扩张与土地市场的繁荣，与过去10年来中国货币与信贷的大幅度扩张紧密相关。虽然2011年M2增速已经降至14%，但整体经济中货币投放量已经高达85万亿元，M2与GDP之比严重失衡。但这种货币泡沫堆积速度不可能持续，一旦货币扩张速度下降难以支撑急速膨胀的土地市场。中国经济就可能会因为流动性乘数效应收缩、土地市场非理性繁荣终结

① 根据审计署报告，2010年底地方政府性债务余额中，银行贷款为84679.99亿元，占79.01%。地方债中银行贷款占比非常高。从2012年起，地方政府融资平台偿债高峰期来临。根据审计署的统计，未来三年将有超过35%的地方性债务到期，其中2012年、2013年到期的额度分别约为1.8万亿元和1.2万亿元，合计占2010年年底债务余额28%左右。但由于地方政府近年来土地出让金增速下滑，土地出让纯收入下降，而财政支出增长刚性，很多地方无法按期归还贷款，银监会不得不有条件允许地方政府融资平台贷款延期偿还，但这种展期本身就会强化地方政府的道德风险问题，而且如果未来经济难以保持高速增长，地方政府债务偿还最终还是会出现问题，直接冲击银行业并带来银行业的系统性风险。

造成严重冲击，并加剧银行体系风险，危及地方财政安全乃至整体经济安全。

目前学术界逐步达成一个共识，认为在经历10年的超常增长之后，中国经济目前已经开始进入下行通道，并且未来增长的前景也不容乐观。其中重要的原因，就是前面提到的当前发展模式下内需不足、投资与出口比例过高、房地产泡沫以及大量低效率投资可能带来的银行体系风险。实际上，带来中国经济10年高增长的各种内外部条件都开始逐渐弱化甚至消失。比如，虽然中国目前的人均收入大约相当于美国的10%左右，而即使包括相当部分流动人口在内的官方城市化率也才刚刚达到50%，但中国在这个较低经济发展水平已经出现了较为严重的房地产泡沫；严重阻碍了城市化过程中大量流动人口的永久性迁移；又如，虽然中国目前仍有35%左右的劳动力在农业部门就业，但城市过高的房价和阻碍永久性迁移的户籍制度使得中国在农村有不少剩余劳动力的情况下就开始出现工资较快上涨，低端劳动力无法有效地从农村转移出来，直接损害了经济体内部的劳动力配置效率和中国经济的国际竞争力。曾为中国经济增长做出重要贡献的人口红利已经耗竭，而随之而来的劳动力增长速度显著下降和加速人口老化，不仅抑制经济增长，也将挑战公共财政的可持续性。

无法再推迟的改革

考虑到2008年全球金融危机以来中国的超高比例投资以及相当部分投资的低效率，以及与之相关的未来进一步增加投资来驱动经济增长的有限潜力，考虑到外需市场可能存在的长期萎靡以及中国出口所可能带来的更激烈的贸易摩擦，以及目前中国增长模式下收入差距扩大、普通百

姓收入增长相对缓慢、社会保障不足等因素导致的居民消费难以强劲增长，未来几年中国经济增长速度下滑、经济步入下行通道已经不是一个小概率事件。居民消费增长缓慢也与目前增长模式下内生的金融压抑也有重要关系。在很长一段时间内，中国政府都把金融抑制作为经济工具。在金融抑制政策下，存款利率被强行压低，大部分存款的收益较低。而最近几年来，这种模式内生的通胀也非常严重，尤其是食品的通胀，又极大地损害了那些将大部分收入用于购买食品的穷人利益。换句话说，低利率和高食品通胀，使得中国民众实际上一直在承受巨额隐性税，将他们的财富转给了社会中的富有、强势群体，以及政府部门，并助推了家庭消费的萎靡。

从现在看，2012年及之后出现经济下行的压力，将可能促使政府的宏观货币与财政政策不得不较快转向宽松。但这里的关键问题，是经济短期下滑的速度也许会比预期的还要快，之所以不能排除中国经济硬着陆的可能性，如前所述，是因为中国通过银行进行的融资导致了地方政府与国有企业债务的不断增长，由于很多投资不具有经济可行性，债务增长率更接近于10—11%，而非6—7%。除非居民消费消费的增长快于GDP的增长，否则中国经济很难回到2000年时46%的消费率水平。然而，近年来，中国的居民消费增长率要低于GDP增长率。据卡耐基基金会迈克尔·佩蒂斯的一个测算，近年来超过50%的投资率保持不变，中国经济要达到4%的GDP增幅将要求消费必须有7.2%的增长，而GDP增长6%，消费就须增长9.3%；GDP增长8%，消费就须增长12.1%；GDP增长10%，消费增速就得高达13.4%。鉴于历史消费数据，消费推动经济达到8%增速的可能性并不大。当外部市场不利、房地产下

行、地方债务情况恶化等因素的综合作用下，中国GDP增长率甚至可能会出现大幅度下降。

如果未来几年经济出现迅速下滑，政府通过短期宏观调控、推动宽松性财政与货币政策来应对经济下滑的政策空间将小于2008年，那时政府和银行体系都有大量资源在手可以利用，但2008年以来的过度刺激与宽松已经消耗了相当部分的资源。此外，近年来中国预算内与预算外财政的超高速增长也给政府带来了财政幻觉，导致政府财政支出非常迅速地增长。而在财政收入超GDP增长，财政增收超预期的情况，近年来政府财政赤字仍然保持高位，2010年中央公共财政赤字达到8000亿。政府在如保障性住房建设、医疗体制改革、养老保障、农业与农村发展，扶贫等多个领域等持续迅速增加投入。虽然这些投入的增加确实有一定的必要性，但考虑到这些支出项目的刚性，考虑到未来经济面临的风险及可能带来的财政收入迅速下降，以及目前公共财政体制不健全可能带来的支出低效率，上述财政支出的过快增长在一定程度上也透支了中国未来财政政策空间，降低政府应对未来经济风险的能力。

正是为了应对经济可能的迅速下滑，2012年以来政府宏观调控乃至房地产调控政策的转向可能也不得不加快。但这就是中国当前发展模式内在矛盾必然会给宏观调控带来的问题。中国经济走到今天，宏观调控虽然还有一定的空间，但是如果不能通过切实的改革，创造未来的可持续增长机会，短期的宏观调控或于事无补，或只会加大资产泡沫，并最终损害政府、企业、银行、个人部门的资产负债表，甚至引发经济危机。因此，中国目前的问题，是经济短期内不能排除出现硬着陆的可能性，而从中长期来看，人口老龄化和劳动力人数减少、不平等程度上升和外

部失衡构成等因素都已是不可回避的风险。要有效应对这些风险，就必须要通过改革，从短期内在几个关键改革领域找到突破口，迅速带来经济新增长点，避免短期内经济硬着陆风险，并通过系统性改革在中长期实现经济增长模式和发展方式的战略转变。总体来看，现在必须解决的问题，是为未来中国5-10年甚至更长时间保持较高经济增长、同时维持社会政治稳定寻求新的突破口。而要想保证经济高速增长，同时又想抑制资产泡沫、控制通胀率，政府就必须要进行系统性的政策改革，特别是设计有效的整体性、渐进式改革方案和合理的改革步骤，从关键的部门与行业选择突破，逐步展开并最终扭转中国当前的不可持续的经济增长模式与发展方式。

这里的关键问题在于，一个发展模式形成具有其特定的制度背景，而模式一旦形成，就有其内在运行的逻辑，并因此带来相应的利益集团与利益固化。因此，要扭转这种模式，哪怕是逐渐扭转，也并不容易。中国既定发展模式所存在的惯性，及这个模式所内生出来的利益结构，使得我们应对冲击做出的反应，往往很难跳出既有的发展思路，而很容易遵循既有的反应模式，结果是政府政策的反应，往往倾向于强化、而不是扭转了既有的发展模式。往往倾向去避开、而不是推进要扭转趋势必须进行的改革。这一点在2008年国际金融危机后中央与地方应对危机所采取的对策上表现的尤其明显，中央政府的对策是马上实施“凯恩斯主义”式的大规模财政货币宽松政策，而地方政府则在负债进一步大规模推进工业开发区与城市基础设施建设的同时，与银行、房地产商共同构建“增长联盟”，努力继续吹大房地产泡沫。

因此，意识到中国既有发展模式不可持续，需要改

革，甚至是提出唯有改革才有出路，并不意味着改革就可以顺利进行。实际上，目前中国紧迫需要进行的改革，比如垄断行业解除管制、土地、住房、户籍乃至财政体制与收入分配体制改革，都是牵一发而动全局的大事，也都是要重构利益格局的难事，这些改革显然不是仅仅通过发布一些政策性文件，甚至推行一些政策性措施就可以解决的问题。它需要政府部门和学术界非常扎实地研究每个要改革领域面临的具体情况，尤其是深入考察改革后这些领域潜在的损益，以此为基础制定相对完善的利益补偿和激励机制，既向既得利益群体施加必须改革的压力，也给他们足够的经济激励来配合改革的顺利进行。而在选择改革应该从哪些方向首先开始突破时，也特别需要优先考虑那些可以在短期内就带来经济乃至财税增长，从而使政府乃至全社会可以在持续增长中建立支持改革的信心，也有利于通过做大蛋糕并设定合理补偿机制来减少既有利益集团对改革可能施加的强大阻力。

考虑到中国目前需要进行的各种改革所涉及利益格局的复杂性及真正推行改革的所面临的难度，政府现在就应该尽快着手制定全局性的改革规划，并推动学术界乃至民间对一些重大政策改革问题进行深入的公共政策讨论和辩论。唯有如此，才能够真正助推改革，给改革者增加动力，让被改革者产生压力。总之，只有创造条件，切实在一些关键的领域改革上取得突破，才能为中国短期内保持较高速度增长，甚至是中长期能持续增长创造条件，否则，经济短期就存在“硬着陆”的风险。在本报告剩余部分，我们将提出几个关键方向上的改革及其具体措施。