

经济体制改革论坛

(总第 3 期)

要素市场改革的重点与难点

主办单位：中国人民大学中国经济改革与发展研究院
中国人民大学经济学院

2014 年 6 月

目 录

- 报告一：要素市场改革的经济学逻辑.....陈彦斌
- 报告二：中国劳动力市场的变革趋势与方向.....丁守海
- 报告三：新型城镇化背景下户籍制度改革的难点与思路分析.....宋扬
- 报告四：利率市场化改革的国际经验与启示.....李三希
- 报告五：提高银行业竞争程度是实现利率市场化的必要条件.....郭豫媚
- 报告六：以资源税配套改革推动资源品价格市场化.....夏晓华
- 报告七：解决土地问题的关键是落实农民土地使用权.....陈小亮
- 报告八：要素价格扭曲、企业投资与产出水平.....陈彦斌 马啸 刘哲希

[报告一]

要素市场改革的经济学逻辑

陈彦斌

生产要素简称要素，是指用于生产产品（包括服务）的资本、劳动、土地和资源等投入品。完整的市场体系不仅包括产品市场（也称商品市场），而且还包括资本市场、劳动市场、土地市场和资源市场等要素市场。改革开放以来，中国的产品市场改革总的来说还算顺利，目前也基本到位。但是，要素市场改革严重滞后，要素价格管制在有力推动中国经济高速增长的同时也导致了中国经济的严重扭曲。因此，要素市场改革是当前与未来改革的重点和难点，其核心则是实现要素价格的市场化。2013年召开的十八届三中全会表现出了对要素市场改革的高度重视。^①

然而，当前争论与推进正酣的金融改革、户籍改革和土地改革等要素市场改革给大家的总体感觉是雷声大雨点小、喊得多做得少。出现这个现象的原因恐怕是多方面的，其中非常重要的一点是对于这些改革的认识不到位，既没有深入思考要素市场改革与商品市场改革之间的关系，也没有从全局视角分析各项要素市场改革之间的区别与联系。只有深化对于要素市场改革的认识，才能在长期改革红利得到充分体现之前保持对于短期内改革负红利的忍耐力与政策定力，也就才能真正深化要素市场改革和将改革落到实处。下面着重谈要素市场改革为什么滞后、现在为什么需要进行要素市场改革以及如何推进要素市场改革等三个关键问题。

一、要素市场改革严重滞后而产品市场改革基本到位的深刻原因在于这种改革组合能够以低成本方式追求高速增长并且可以大致满足人民基本生活需要

目前已经基本到位的产品市场改革的过程并非平坦。1984年的十二届三中全会第一次明确指出，中国的社会主义经济不是计划经济，而是以公有制为基础的有计划的商品经济。十二届三中全会在商品经济和价值规律这些重大问题上冲破了“左”的思想束缚，全面开启了产品市场改革。20世纪80年代的双轨制价格体制，虽然早期起到了一定的过渡作用，但是也导致了资源配置效率低下和存在寻租空间容易滋生腐败等突出问题。1988年中央提出启动物价“闯关”。“闯关”

^① 十八届三中全会提出，“建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础”，“必须加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系”，通过“完善产权保护制度”来“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素”。

是一个形象的比喻,是指在短期内迅速对双轨制价格体系进行并轨,从而让均衡价格将经济调节至均衡状态。虽然事先知道这是一个难“关”,但物价失控程度还是远远超出了预期,故中央很快宣布暂停物价改革。“闯关”失败后,经过一系列整顿,直至1992年重启改革后,产品市场价格双轨才逐渐并轨。1993年十四届三中全会提出建立社会主义市场经济体制,以价格改革为核心的产品市场改革才基本顺利完成:一是绝大部分商品的价格由市场而不再是政府决定,1992年中国就已放开90%左右商品的政府定价,现在这一比例更高;二是大部分商品的市场主体实现多元化,因此形成的均衡价格是竞争性价格而不是垄断性价格。

虽然产品市场改革已经基本完成,其双轨制价格体系已经基本并轨,但是要素市场改革一直滞后(更深层次更复杂的产权价格改革当然也滞后),仍然存在计划与市场并存的“双轨制”价格体系。要素市场改革严重滞后而产品市场改革基本到位的原因也许是多重的。比如,相比产品市场而言,要素市场价格双轨制的既得利益集团更加强大,因而改革进展极其缓慢。又比如,物价“闯关”尚且失败,要素价格放开更是牵一发而动全身,对经济与社会的冲击力更加强大,因此不敢轻易尝试。除了这些原因之外,笔者认为要素市场改革和产品市场改革不同步的深刻原因在于这种改革组合有助于以低成本方式追求高速增长并且可以大致满足人民基本生活需要。一方面,产品市场改革形成了市场化的产品价格,激发了企业的生产热情,有效增加了商品的市场供给。中国从改革开放之初商品严重短缺(凭票供应)的卖方市场变为了商品供应量和种类日益丰富的买方市场。商务部重点检查的600多种商品中,供给大于需求的接近2/3,剩下的1/3也实现了供求平衡。^①另一方面,对要素市场进行扭曲操作和价格管制,能够压低要素价格从而降低投资成本,极大地刺激投资和出口,形成对高速增长的重要支撑。

虽然各个要素市场的具体情况略有不同,但是各种要素的价格管制都存在激励过度投资的效应。第一,就资本市场而言,利率管制政策压低了贷款利率,降低了资金成本。经济增长理论和国际经验都表明,一个国家经济增长率越高,则实际贷款利率也会越高。1980~2010年,中国实际GDP增长率为10%,理论上的实际贷款利率应该在7%左右,然而利率管制之下的一年期实际贷款利率平均只有2%而已。^②相比之下,同期德国实际贷款利率则超过了8%,美国、加拿大和法国都在5%左右,日本和英国实际贷款利率也达到了中国的两倍左右,而且这些国家实际贷款利率都远高于经济增速。利率管制大大降低了企业尤其是国有企业的资金成本,为企业投资活动提供了强大激励。

^① 张卓元,2008:《中国价格改革三十年:成效、历程与展望》,《红旗文稿》第23期。

^② 对理论上实际贷款利率的计算方法参见:陈彦斌、陈小亮、陈伟泽,2014:《利率管制与总需求结构失衡》,《经济研究》第2期。

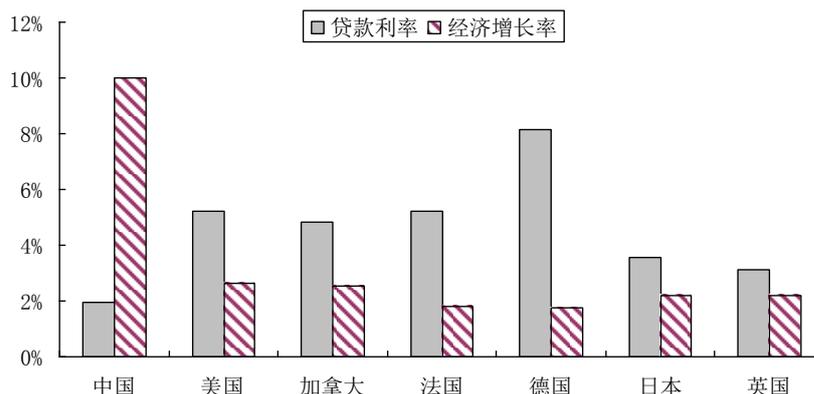


图 1-1 1980~2010 年中国与主要国家实际贷款利率和经济增长率
数据来源：根据世界银行数据计算得到。

第二，就劳动市场而言，低工资政策和户籍管制制度大幅压低了劳动力价格。人口红利下中国劳动力供给相对充裕和劳动力市场工资谈判机制不完善等因素导致了长期实行低工资政策。而在低工资政策的作用下，中国具有明显的劳动力价格优势，大大削减了企业投资的劳动力成本。以制造业工人工资为例，中国工人的工资水平不仅大大低于美国、日本和 OECD 国家，即便是与其他东亚国家以及巴西等新兴经济体相比也明显偏低。2002 年中国制造业工人平均每小时工资只有 0.6 美元，这仅相当于美国制造业工人平均每小时工资的 2.2%，也只有东亚（日本除外）国家工资平均水平的 6.7% 而已。此后，随着市场调节力量的进一步加强和经济规模的进一步扩张，中国的劳动力成本有所提高，但是直到 2010 年，中国制造业小时工资也只有美国的 5.7% 和 OECD 国家平均水平的 7% 而已。^①

第三，就土地市场而言，政府凭借其在土地市场上的垄断地位向企业提供大量廉价工业用地，极大地鼓舞了企业的投资热情。中国的土地市场是高度扭曲的。一方面，通过中国特色的征地制度和招拍挂制度，把商业用地价格和住宅用地价格推向高位，以获取巨额卖地收入。2013 年全国土地出让收入总金额高达 4.13 万亿元，刷新了 2011 年土地出让金收入 3.15 万亿元的历史高位，土地出让金占全国财政收入的比重为 32%，占地方政府财政收入的比重更是高达 60%。而另一方面，由于征地成本较低，再加上地方政府之间为了招商引资而存在激烈的竞争，相继压低了地价，导致工业用地的价格一直处于极低水平。2000~2011 年，工业用地价格仅仅从 451 元/平方米涨到了 807 元/平方米，只上涨了 1.8 倍而已，而且 2012 年和 2013 年工业用地价格又分别降到了 670 元/平方米和 700 元/平方米。^②而同期商业用地和住宅用地价格分别上涨了 4.5 倍和 6.7 倍。^①这两个方面

^① 外国数据引自美国劳工部网站，中国 2010 年的数据引自：Boston Consulting Group. 2011. Made in America, again: why manufacturing will return to the U.S., Working Paper.

^② 数据来源：中国地价网。

分别有效地刺激了房地产投资和工业投资。

第四,就资源市场而言,政府压低了企业所应承担的资源成本,刺激企业扩大投资。长期以来,由于企业生产所需的水、电和天然气等重要资源品的价格都受到政府管制,因此中国的企业需要承担的资源成本明显低于国际水平。就水的价格而言,国际水务情报局2011年的调查结果显示,中国25个主要城市的平均水价为0.46美元/立方米,而国际平均水价则是2.03美元/立方米,高达中国的4.4倍。^②就电的价格而言,在发电企业生产成本不断上涨的过程中,电价却一直维持在低水平,2007年中国工业用电的价格是0.068美元/千瓦时,相当于OECD国家工业用电价格的72%,更是显著低于日本(0.12美元/千瓦时)和英国(0.13美元/千瓦时)工业用电的价格。^③就天然气的价格而言,2007年中国工业用天然气价格为281.9美元/GCV,^④而OECD国家为336.6美元/GCV,法国和韩国则分别高达414.1美元/GCV和551.1美元/GCV(分别为中国的1.5倍和2倍)。^⑤

第五,就环境市场而言,地方政府对经济增长的重视程度明显高于对生态环境的重视程度,企业环境污染成本很低。各地方政府为了快速发展经济,以便在与其他地方政府的竞争中胜出,会默许高污染企业的建立和存在,甚至成为高污染企业的“保护伞”。这也导致中国所出台的很多保护环境相关的法律法规成为摆设,难有用武之地。据统计,1998~2002年间,中国发生了387起重大特大环境污染事故,但是只有25起被追究了法律责任;2003~2007年间,中国发生了90多起重大特大环境污染事故,但是只有12起被追究法律责任。^⑥此外,与美国等发达国家不同,中国法律对企业的环境污染和生态破坏行为设定了最高罚款上限,^⑦而且将企业持续的违法排污行为视为一次违法行为进行处罚,这更是大大降低了企业污染环境所面临的惩罚。^⑧

要素价格管制对高增长的支撑作用不仅体现在刺激企业投资上,还可以增加产品的国际竞争力,显著推动出口的增长。中国之所以能够成为“世界工厂”,根本而言是低生产成本造就了出口产品的价格优势。劳动力、资金和主要资源品等生产要素的低价格使得出口企业具备了低成本优势,其中低劳动力成本所起的作

^① 数据来源:中国地价网。

^② 资料来源:中国将全面实行阶梯水价制度,华尔街日报,2014年1月3日。

^③ 资料来源:王乾坤、胡兆意、李琼慧,2009:《中国与世界主要国家电价比较分析》,《电力技术经济》第6期。

^④ GCV指的是总热值,是天然气的计量单位。

^⑤ 资料来源:王乾坤、胡兆意、李琼慧,2009:《中国与世界主要国家电价比较分析》,《电力技术经济》第6期。

^⑥ 资料来源:郟建荣,政府不作为是环境顽疾主要根源,法制日报,2011年11月15日。

^⑦ 《水污染防治法》规定,对造成重大水污染事故企业的最高罚款上限为100万元,《大气污染防治法》规定,对造成空气污染事故企业的最高罚款上限为50万元。

^⑧ 相比之下,美国《有毒物质控制法》规定,企业的违法行为每持续一天就要被视为一次新的违法行为,而对每一次的违法行为都要处以3.25万美元以下的罚款,且总罚款没有上限。

用尤为关键。2004~2010年间，中国单位产出劳动力成本^①仅为德国的8.4%、日本的11.7%、美国的15.8%，与墨西哥和菲律宾等竞争对手相比劳动力成本优势也很明显（参见图1-2）。对于“两头在外”的加工贸易而言，劳动力成本在很大程度上便决定了其最终成本。得益于低劳动力成本，中国通过大力发展加工贸易快速提升了在国际市场上的占有份额，成为全球最大出口国。加工贸易占中国出口贸易总额的比重从1981年的5%提升到1996年的56.8%，此后长期保持在50%左右，2006年以来加工贸易占比有所回落，但是到2012年仍然高达42.1%。

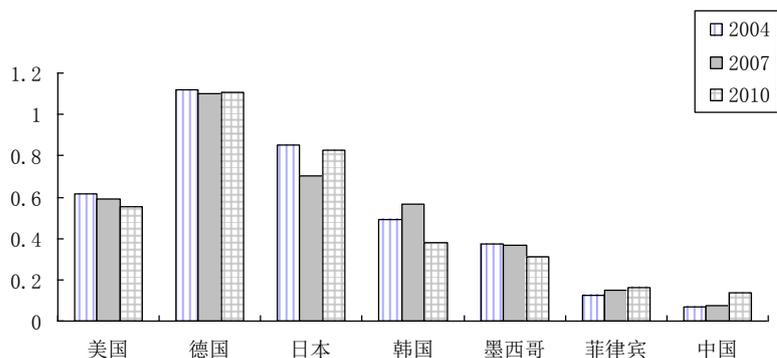


图 1-2 单位产出劳动力成本的国际比较

数据来源：魏浩和郭也（2013），劳动力成本包括工资、保险、福利等。^②

要素价格管制既为中国的高投资提供了强大激励，又为中国的出口创造了显著的成本优势，使中国形成了高投资-高出口的双轮驱动增长模式，是中国经济高速增长的重要支柱。需要强调的是，中国的出口和投资之间存在联动机制，出口的快速增加促使投资规模进一步扩张，并且消化了投资扩张所形成的大量产能、维持了可观的投资收益，使高投资发展模式得以持续运作。尤其是在2001年加入WTO之后，中低端制造业等产业逐渐由发达国家与地区转移至可以提供廉价生产要素的中国大陆，而廉价的中国产品的国际竞争力较强，逐渐形成出口导向型经济。中国经济也因此而取得了举世瞩目的伟大成就：中国GDP占世界GDP的比重从1980年的1.9%升至2012年的11.3%；1978年GDP世界排名第10位而现在稳居第2位，按照购买力平价计算的2014年GDP更是可能超过了美国而位居世界第一。因此，客观的说，在产品市场改革可以满足人民的基本生活需要的前提下，要素价格管制能够支撑经济高速增长，这显然符合党执政为民的核心理念，也大大增强了政权的稳定性，其历史性意义和阶段性价值不容否定。

^① 由于不同国家的劳动生产率存在巨大差异，劳动生产率的变化趋势也大不相同，因此只比较工资高低并不能正确反映不同国家单位劳动力成本的真实差异。为此，国际劳工组织构建了单位产出劳动力成本这一指标，它反映了一国劳动力成本与劳动生产率的相对变动情况，可以用来对劳动力成本进行国际比较。

^② 魏浩、郭也，2013：《制造业单位劳动力成本及其国际比较研究》，《统计研究》第8期。

二、要素市场扭曲导致中国收入分配结构失衡、总需求结构失衡、消费结构失衡等结构扭曲日益严重

肯定要素市场管制的积极作用并不意味着可以忽视其所导致的日渐显著的巨大代价。要素市场的价格双轨制不可避免地出现资源配置效率低下和存在寻租空间容易滋生腐败等问题。更为严重的是，要素市场管制还导致中国经济产生了收入分配结构失衡、总需求结构失衡、消费结构失衡等多方面的严重扭曲。

1、收入分配结构严重失衡。

当前中国的收入差距不断扩大。国家统计局数据显示，1981年中国的居民收入基尼系数仅为0.29，但2000年以来该指标已迅速突破国际警戒线0.4，并长期维持在0.47以上，2008年更是达到了0.49的历史峰值；而2005年OECD国家的均值只有0.31。不仅如此，两类证据表明官方收入基尼系数可能被低估了。一是，部分机构的调查结果表明中国收入基尼系数更大，北京大学中国社会科学调查中心和中国人民大学中国调查与数据中心的调查结果显示2009年基尼系数已超过0.5，西南财经大学中国家庭金融调查与研究指出2010年基尼系数已达到0.61。二是，如果将“隐性收入”考虑在内，中国收入差距将会进一步加大。研究表明，考虑了“隐性收入”的2008年中国城镇家庭最高收入组与最低组的收入差距26倍，远高于官方的9倍；由于近年来低收入家庭收入增长加快，2011年城镇家庭最高收入组与最低收入组的实际收差距缩小到了20.9倍，但依然高于官方的8.6倍。^①

笔者曾经将中国收入差距不断扩大的原因归纳为六个主要方面：非均衡发展战略、初次分配失衡、二次分配逆向调节、无创新的巨富产生、房地产市场畸形发展和贫富差距的代际固化^②，其中非常关键的就是初次分配失衡，而要素市场管制则是初次分配失衡的重要原因。目前，中国的初次分配失衡已经非常严重：居民可支配收入占国民总收入的比重已经由1993年的63.2%大幅下降至2007年的50.6%；而企业和政府收入占比则分别从19.8%和20%提高到了24.6%和24.7%，而1996~2006年期间绝大多数OECD国家居民部门可支配收入所占比重介于72%~80%的范围内。^③

那么，要素市场管制是怎样导致初次分配失衡的呢？中国城镇居民的收入由工资性收入、经营净收入、财产性收入和转移性收入等组成，农村居民的收入由工资性收入、家庭经营收入、财产性收入和转移性收入等组成，其中除了转移性收入属于非要素收入之外，其余部分均属于要素性收入。长期以来，中国居民收入的绝大部分都来源于要素性收入。国家统计局数据显示，2012年城镇居民的

^① 资料来源：王小鲁，2010：《灰色收入与国民收入分配》，《比较》第4期；王小鲁，2013：《灰色收入与国民收入分配：2013年报告》，《比较》第5期。

^② 资料来源：陈彦斌，中国贫富悬殊的体制原因和改革思路，凤凰网，2013年11月2日。

^③ 数量来源：梁季，2012：《国民收入分配格局的国际比较与分析》，《地方财政研究》第8期。

要素收入占比达 76.4%，农村居民要素收入占比更是高达 92.4%。究其原因，居民部门是资金、劳动力和土地等要素的提供者，要素价格管制虽然有利于国家和企业凭借低成本激励扩大投资，但是居民部门收入却大幅萎缩。

就资金市场而言，利率管制导致家庭财产性收入受损。由于中国金融市场尚不完善、居民缺乏银行存款以外更有吸引力的投资渠道，中国居民的存款占比很高。2012 年中国城镇家庭以存款形式持有资产所占比重达到了 23.7%，城镇最贫穷 10% 家庭存款占比更是达到了 33.5%；而 2010 年美国家庭以存款和现金持有的资产占比只有 4.3%，美国最贫穷 10% 家庭存款和现金占比也不过 16.5%。^①利率管制严重压低了存款利率，因此中国居民家庭的利息收入偏低。1996~2003 年，实际存款利率尚且达到 3% 的水平，家庭利息收入占 GDP 的比重在 5%~6%。然而，2004~2012 年实际存款利率却降到了负值（-0.3%），在居民储蓄占 GDP 的比重从 45% 左右提高到 70% 左右的情况下，利息收入占 GDP 的比重反而明显下降，2009 年利息收入占 GDP 的比重仅为 2.5%。^②

就劳动市场而言，劳动市场扭曲导致普通劳动者的工资性收入较低。上文已经以制造业工人工资为例说明了中国劳动者的工资收入明显偏低，既低于美国和日本等发达国家，也低于巴西和墨西哥等新兴经济体。通过国际对比可以发现，中国劳动者报酬占 GDP 的比重同样偏低，这再次反映出工资性收入偏低的事实。2011 年，中国劳动者报酬占 GDP 的比重为 44.9%，而美国劳动者报酬占 GDP 的比重则达到了 55.4%，法国、德国、英国和日本也分别高达 53.5%、51.6%、53.7% 和 50.6%。^③

就土地市场而言，地方政府垄断了征地权，农民没有土地处置权，地方政府在征地过程中对农民权益的保护和补偿严重不足，导致居民基于所承包土地而获得的收入偏低。孔祥智等（2006）在全国范围内对失地农民的调查结果显示，平均土地征用补偿与失地农民的平均受偿意愿之间相差 5 倍。^④叶剑平和田晨光（2013）的调查结果更是表明，失地农民平均得到的补偿款是 1.7 万元/亩（中位数为 1.2 万），而地方政府出让被征土地的平均价格却高达 77.8 万元（中位数为 20 万）。^⑤

2、总需求结构严重失衡。

要素市场扭曲有利于投资和出口，但是不利于消费。主要有三条机制。一是

^① 中国数据根据 Aordo（2012）计算得到，美国数据根据 SCF（2010）计算得到。

^② 数据来源：拉迪，以利率市场化促进中国经济增长，21 世纪经济报道，2013 年 5 月 25 日。

^③ 中国数据根据《中国统计年鉴（2013）》计算得到，外国数据根据《国际统计年鉴（2013）》计算得到，日本为 2010 年的数据。

^④ 孔祥智、顾洪明、韩纪江，2006：《我国失地农民状况及受偿意愿调查报告》，《经济理论与经济管理》第 7 期。

^⑤ 叶剑平、田晨光，2013：《中国农村土地权利状况：合约结构、制度变迁与政策优化——基于中国 17 省 1956 位农民的调查数据分析》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第 1 期。

要素市场管制下的低要素成本尤其是低利率有利于刺激投资。二是要素市场管制下的低要素成本尤其是低工资的劳动力比较优势，增强了中国产品的国际竞争力，有利于出口。三是要素市场管制下居民的要素收入偏低从而可支配收入偏低，最终抑制了居民消费。

在以上三条机制的作用下，中国总需求结构出现了严重失衡，体现在投资率过高和居民部门消费率过低。投资率已经从 2000 年的 35% 大幅提高到了 2011 年的 48.5%。相比之下，全世界平均投资率仅为 20% 左右，即便放眼历史，各国投资率峰值也明显低于中国：OECD 国家投资率最高仅为 26%；日本、韩国和新加坡投资率峰值分别为 38.8%、39.7% 和 46.9%；巴西、墨西哥和印度三个新兴经济体投资率峰值分别为 26.9%、27.4% 和 38%。中国投资率较高已是不争的事实，越来越多的研究认为中国已然处于过度投资的状态。^①在投资率持续走高的同时，中国居民部门的消费率一路下滑，目前已经降至国际和历史低位。中国居民部门消费率已经从上世纪 70 年代的 65% 降到了目前的 34%，大幅低于全世界的平均水平（60% 以上）。毫无疑问，当前中国总需求结构失衡程度已经非常严重。以投资率过高为主要特征的总需求结构失衡导致经济过热、资产泡沫和产能过剩的风险大大提高，削弱了经济增长的可持续性；过高的投资率还“挤出”了居民消费，导致居民福利水平没有随着经济增长而同步提升，长此以往将引发严重的社会问题。

3、消费结构失衡：海外消费取代国内消费。

中国的消费需求不但仍然存在可支配收入过低和预防性储蓄过高导致的消费疲软等老问题，而且还出现了消费转移的新现象，即海外消费正在取代国内消费。据统计，中国境外游客购物支出超过了总消费的三分之一。而且，消费转移存在财富外流的可能性。《中国奢侈品报告》显示 2013 年全球奢侈品市场总容量为 2170 亿美元，其中本土消费 280 亿美元、境外消费 740 亿美元，中国人的奢侈品消费占全球奢侈品消费总额的 47%。

消费转移的表面原因是人民币的“外升内贬”。一方面，自 2005 年汇改至 2013 年底，人民币兑美元累计升值 35.7%，人民币对外升值使得在海外购物变的更加便宜。另一方面，同期中国 CPI 上涨了 25%，如果将房价上涨等考虑在内的话，CPI 涨幅将更加惊人。因此，相比在国内消费而言，人民币可以买到更多的国外商品，从而激发了居民海外消费的热情。

消费转移的深刻原因则在于要素市场管制。利率管制和汇率管制（汇率管制也是资本市场管制的重要组成）共同导致了巨额的货币投放，由此所引发的通货

^① 李稻葵等（2012）发现中国的实际投资率比福利最大化投资率高出15个百分点。Lee et al.（2012）计算得出当前中国投资率超出黄金率水平12~20个百分点。李稻葵、徐欣、江红平，2012：《中国经济国民投资率的福利经济学分析》，《经济研究》第9期；Lee, H., M. Syed and X. Liu, 2012, “Is China Over-Investing and Does it Matter?”, IMF working paper WP/12/277.

膨胀进一步削弱了人民币的国内购买力。因此，在人民币对外升值的背景下，居民更愿意通过各种渠道到国外消费。

消费转移的后果是加大了国内企业的生存压力（一个例证是，2012年3月以来CPI为正，PPI却一直为负），抑制了国内消费。另外，由于富人比穷人拥有更多从海外购物的渠道，这一变化有利于富人不利于穷人，这在贫富悬殊的当今中国进一步加大了本已突出的社会矛盾而不利于社会稳定。

三、怎样推进要素市场改革才能将改革落到实处并且不会重蹈物价“闯关”覆辙和引致中国经济崩溃？

当前关于改革的共识并不是太多，幸运的是关于要素市场改革已经初步形成了共识。在来之不易的改革共识的推动下，要素市场改革开始重新起航。但是，要想确保要素市场改革落到实处同时避免中国经济崩溃与改革失败，需要注意如下几点。

1、要素市场改革不是简单地放松价格管制，而是要构建完善的竞争性要素市场体系。

一种错误的观点认为，只要政府放松价格管制让市场自由定价，就可以实现生产要素价格的市场化。完善的竞争性要素市场体系由四个部分组成：公平的生产要素交易市场；以市场供需而不是政府指令为基础的生产要素价格形成机制；市场主体多元化以确保市场价格是竞争性而不是垄断性价格；生产要素的产权明确。目前中国在“生产要素交易市场”（第一点）上做的较好，而其余三点都做的很不好，如果只是放松政府价格管制（第二点），而不针对其余两点进行深化改革，仍然不能形成完善的竞争性要素市场体系。

其一，市场化改革是指竞争性市场的市场化，而市场主体的多元化才能确保市场价格是竞争性价格而不是垄断价格。市场结构可以主要分为四种：垄断市场、寡头市场、垄断竞争市场和完全竞争市场，前两种市场结构所形成价格虽然是市场化价格却不是竞争性的市场价格，而只有后两种市场结构所形成的价格才是竞争性的市场价格。对于要素市场而言，如果市场主体是少量的甚至是单一的，那么即使政府放松了价格管制让市场自由定价，也得不到真正意义上的竞争性的市场化价格。这一点务必特别注意。

以利率市场为例，放开存款利率还不是完全意义上的利率市场化，换句话说，存款利率放开不是利率市场化改革的最后一步。^①利率市场化的前提条件是市场主体多元化、存款保险制度、金融机构退出制度、高层经营管理人员市场化任命制度等一系列基本制度的建立与完善。这些基本制度的变革比简单放开存款利

^① 2014年3月12日，央行行长周小川指出：“存款利率放开最近一两年就能实现，这也是利率市场化中的最后一步。”

率更复杂、更困难、动了更多人的奶酪。特别是，要打破银行的市场准入和破除国有银行垄断，让更多的民间资本来开办民营银行尤其是大型民营银行，从而推动市场主体多元化，才能推动利率市场化。因此，即使放开了存款利率，利率市场化道路还很漫长，远不是1~2年就可以完全实现的。当然，仅仅是放开存款利率对于中国经济的冲击就已经是非常大了，因为息差收入占国有银行利润的比重太高，而且国企与地方政府投融资平台的生存与发展也需要金融抑制下的低成本资金。

其二，生产要素产权明晰是要素价格市场化的前提。产权明晰是生产要素自由流动从而进行市场交易的基本前提，产权不明晰将导致所有者利益和外部成本难以体现在要素价格之中，也就无法形成严格意义上的市场化要素价格。产权在土地和矿产资源价格市场化过程中所起的作用尤为关键。土地方面，如果不明确土地所有权归属、不全面落实农民的土地使用权，即便要求地方政府按照土地的市场价值补偿被征地农民（与之前依据土地原用途补偿的规定相比，相当于放开价格管制），地方政府依然会以土地所有者的身份强行征地，而农民依旧不可能拥有足够的价格谈判能力，土地价格自然不能真正市场化。矿产资源方面，现行法律只是笼统规定了矿产资源的所有权属于国家，然而对使用权和收益权的界定并不到位，这一方面导致矿产资源所有权与收益权发生了分离，少数国有企业通过无偿划拨垄断了矿产资源的使用权，独享了本应属于全体人民的收益权，另一方面导致矿产资源企业往往只需要承担直接开采成本，而不需承担环境治理和生态补偿等间接成本。如果不进行产权改革，只是简单地放开价格管制，很可能出现的局面是少数国有企业继续无偿或者以很低的成本获取矿产资源，而且它们依然不会考虑生产活动带来的环境污染和生态破坏等外部效应，最终不可能形成完全市场化的矿产资源价格。

2、各个要素市场的情况不同，应该区别对待、分类改革和有序推进，不可混为一谈和急于求成。

目前来看，按照改革难度与破局可能性可以将要素市场改革大致分为三类。这三类改革需要区别对待、分类改革和有序推进，不要幻想毕其功于一役。

第一类改革的难度相对较小，改革方向明确，比如以利率市场化、汇率市场化、人民币自由兑换为核心的金融市场化改革。表面上看，这类改革很难推进，因为它动了政府及其国有银行和国有企业的奶酪，既得利益集团十分强大，但是，相比其他要素市场改革而言，恰恰也正是因为改革的利益受损者是国家反而相对容易推进。中国共产党的根本宗旨是全心全意为人民服务，党章明确规定：“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益。党在任何时候都把群众利益放在第一位，...，一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，

到群众中去”。^{①②}基于以上逻辑，只要痛下“壮士断腕”的改革决心，第一类改革就可能率先成功。

第二类要素市场改革的难度相对较大，主要是法律障碍较多导致目前思路还不够明确和试点经验还不够成熟，如土地市场改革和资源市场改革。这一类改革的难点在于产权没有理顺，中期内也很难理顺。以土地市场改革为例，由于相关法律不完善，土地所有权和使用权不能有效落实，导致农民土地权益屡遭侵犯。比如，《土地管理法》规定“农村土地属于农民集体所有”，“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”，但是“集体”和“公共利益”的内涵界定不清，导致各级政府都能够以“集体”和“公共利益”的名义征用农民的土地。再比如，《物权法》规定“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不能抵押”，农民所承包土地使用权的金融功能被限制住，无法借助于土地使用权为农业生产筹集资金。此类改革涉及到立法的调整和完善，难度相对较大。

第三类要素市场改革看似简单其实难度最大，如劳动市场改革。劳动市场改革的主要内容是户籍制度改革，由于户籍制度改革涉及到既有利益格局的巨大调整，不仅面临来自于地方政府的阻力，而且还有广大城镇居民的阻力，因此这类要素市场改革的难度最大。一是，户籍制度改革会加重地方政府负担，地方政府没有激励推进改革。地方政府以户籍为门槛，可以将外来务工人员阻挡在城镇公共服务体系之外以减轻财政负担，并且利用廉价劳动力促进经济发展。如果进行户籍制度改革，那么政府需要为新增居民提供医疗、教育和社保等公共服务，同时不能再获取廉价劳动力，这对于地方政府有害无利。二是，户籍制度改革会触动既有城镇居民的“奶酪”。其中最突出的问题在教育领域，新增城镇居民的子女要与既有城镇居民的子女分享有限的教育资源；现行高考招生指标分配制度下，新增城镇居民子女更是直接“抢夺”既有城镇居民子女的大学入学名额，既有城镇居民对户籍制度改革百般阻碍。可见，在推进改革过程中，既需要进一步解放城镇居民的思想，又需要中央政府的顶层设计，还需要中央政府和各级地方政府为改革买单，因此户籍改革难度将会非常大。^③

^① 马克思和恩格斯在《共产党宣言》中指出：“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”

^② 坚持全心全意为人民服务的宗旨，是我们党的最高价值取向。实现人民的利益，得到人民群众的拥护，是衡量我们党的路线、方针和政策是否正确的最高标准。中国共产党90多年来奋斗历程的基本经验之一，就是始终牢记全心全意为人民服务的宗旨，紧紧地依靠人民群众，诚心诚意地为人民谋利益，从人民群众中汲取前进的不竭力量。

^③ 关于劳动市场改革有两个关键性问题值得注意。第一，比户籍这张纸背后的福利问题更为关键更为深刻的是人与人之间公平问题与代际之间的公平问题。第二，劳动市场的最终目标是建立全国范围内完全自由流动的劳动市场，各种劳动者用脚投票和自由迁徙，任何有工作的地方包括北京和上海都可以自由居住和落户，实现这个现在几乎所有国家都能做到的而中国显然还遥不可及的梦幻般目标还需要很大勇气和很强想象力。李克强总理在2014年的总理工作报告中指出，“今后一个时期，着重解决好现有‘三个1亿人’

3、只要积极发展民营经济，要素市场改革对中国经济的冲击有限，不会导致中国经济崩溃。

拖延要素市场改革无非是基于新老两种考虑。老的考虑是要素价格管制有助于降低生产成本来激励投资和出口以维持高速增长，而新的考虑则是担心推进要素市场改革会导致中国经济崩溃。老的考虑现在已经意义不大，因为这已经带来了非常严重的经济扭曲和增长不可持续等问题。新的顾虑似乎有道理，特别是当前中国经济已经进入了增长趋缓的次高速增长时期。中国经济有个特点，那就是形势好的时候喜欢总结经验甚至上升至模式的高度而当然不愿意改革，而形势不好的时候则担心改革会加大对经济的冲击因而又不愿意改革，因此改革总是喊得多做得少。按照这种逻辑，导致中国经济严重扭曲的要素市场岂不是永远不改革了？显然这是不对的。因此，有必要澄清这种可能会拖延改革的顾虑。

要素市场改革的改革红利要在长期中才能得到体现，短期内则很难出现，甚至很有可能出现改革负红利。要素市场改革对中国经济确实存在冲击，对国有企业的冲击将尤为明显。以利率市场化改革为例，利率市场化之后，中国的实际贷款利率水平将会上升，因此企业的资金成本将会升高，进而对全社会的投资活动产生抑制作用。笔者的研究结果显示，利率市场化之后，实际贷款利率将从3.66%提高到4.59%，涨幅达到25.4%。在此影响下，全社会生产规模将明显萎缩，全社会资本存量会下降10.3%，而总产出水平的降幅将达到7.2%。^①利率市场化之后，国有企业将会首当其冲：由于能够得到优惠贷款，2001~2009年国有企业承担的实际贷款利率只有1.6%，而市场贷款利率为4.68%；若国企按照市场利率借贷，那么它们需要再支付2.75万亿元的利息，这占到了国企同期净利润的47%，而利率市场化改革之后实际贷款利率还将进一步提高，国有部门的生产规模可能将迅速萎缩。^②如果同时开展劳动、土地和资源等要素市场改革，企业（尤其是国有企业）的投资成本将会进一步提升，可以预期，总产出的下降幅度将会更大，因此要素市场改革对中国经济的冲击是不容忽视的。^③

要素市场改革和国企改革同时推进可以最大程度地降低改革负红利。要素市场改革对中国经济产生上述冲击的前提是单独进行要素市场改革而其他条件不变，如果中国的要素市场改革不是单独进行，而是与国有企业改革等其他改革联合推进并积极发展民营经济，那么将不会导致中国经济崩溃。中国改革的主要内

问题，促进约1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。”

^① 资料来源：陈彦斌等（2014）。

^② 资料来源：盛洪，2012：《国有企业的性质、表现、改革》，《中国民营科技与经济》第6期。

^③ 在推进要素市场改革的过程中，投资增速和经济增速可能会在短期内出现显著下滑并进而影响社会稳定。然而改革的方向不能动摇，不能借此延缓要素市场改革。而对于推进改革所带来的社会稳定问题，则应该充分发挥社会政策的托底作用，通过适当的社会政策来予以解决。

容包括经济体制改革、政府改革^①和法制体制改革等方面，而经济体制改革主要包括要素市场改革和国企改革等内容。如果在要素市场改革的同时限制国企垄断力量、积极发展民营经济，要素市场改革对中国经济的冲击将会有限。以利率市场化为例，改革后的贷款利率虽然高于改革前的贷款利率，对于可以拿到廉价贷款的国有企业而言确实有逆向冲击，但是对于只能在利率双轨制市场上以高利率获得贷款的民营企业而言，改革后能够获得贷款的利率反而可能比改革前要低，因此对于这样的民营企业而言是利好，特别是优秀的民营企业可以承受更高的要素价格，更是利好。^②因此，发展民营经济能够减轻利率市场化的冲击。长期以来，电力、电信、石油和金融等重要行业都被国有企业垄断，尽管“旧 36 条”和“新 36 条”理论上大大提高了垄断行业向民营经济的开放程度，但事实上普遍存在的“玻璃门”和“弹簧门”继续阻挡着民营中小企业的进入。^③要想真正发展民营经济，必须深化国企改革，限制国有企业的垄断力量，为民营企业创造充分的发展空间。

四、总结

若单以总量而论，改革开放三十多年来的中国经济成就斐然，但也要看到中国经济结构所存在的巨大扭曲。客观而言，中国经济所面临的收入分配结构失衡和总需求结构失衡等结构扭曲是发展模式、发展阶段和国际分工等诸多因素的共同结果，有其历史必然性。但是，今天的中国已经不同于 1978 年的中国，2013 年人均 GDP 接近 7000 美元，中国已经由改革开放初期的低收入国家跻身于中等偏上收入国家，并开始努力迈向高收入国家。“雄关漫道真如铁，而今迈步从头跃”。站在新的历史阶段，务必要认识到经济扭曲的巨大代价与对国民幸福感的侵蚀；务必要认识到发展的目标不应再是为增长而增长，而应是增进全体国民的幸福感；务必要认识到要素市场扭曲是造成经济扭曲的多重原因之中的最关键因素，其改革也是破解扭曲与调结构的关键。在推进要素市场改革时，需要构建完善的竞争性要素市场体系，需要将各个要素市场区别对待和分类改革，需要与国企改革等改革联动，这样才能将要素市场改革改革落到实处并且不会重蹈物价“闯关”覆辙和引致中国经济崩溃。

^① 将政府职能从“发展主义型政府”转变为“公共服务型政府”，要点包括地方政府绩效考核体系改革、财政体制改革、行政审批制度改革等。

^② 李建军和胡风云（2013）研究发现，中小企业通过银行等渠道的平均融资成本为 9.7%，影子信贷市场的平均融资成本为 18.28%，这大大超出了基准贷款利率。李建军、胡风云，2013：《中国中小企业融资结构、融资成本与影子信贷市场发展》，《宏观经济研究》第 5 期。

^③ 以石油行业为例，商务部发布的《成品油批发企业管理技术规范》规定，申请设立成品油批发的企业注册资本应不低于 3000 万元，原油一次加工能力需要在 100 万吨以上，这些进入门槛对民营中小企业而言是很难跨越的。广大民营中小企业只能在有限的行业展开激烈竞争甚至是恶性竞争，发展空间被大幅压缩。数据显示，中国民营控股投资在金融业仅占 9.6%，在交通运输、仓储和邮政业仅占 7.5%，而在水利、环境和公共设施管理业更是只有 6.6%，参见：辜胜阻，2010：《吹响民营进入垄断行业的号角》，人民网，2010 年 3 月 31 日。

[报告二]

中国劳动力市场的变革趋势与方向

丁守海

党的十八届三中全会提出要发挥市场机制在资源配置中的决定性作用。作为要素市场的一个重要组成部分,我国劳动力市场的资源配置机制还很不完善,行政机制的干扰和扭曲还比较严重,其中一个重要表现就是劳动力市场存在双重制度分割,即城乡之间的二元分割和城市内部的二元分割,它们严重束缚了劳动力资源的配置效率。打破双重分割,成为贯穿于劳动力市场改革始终的一项任务。在这一过程中,随着城乡二元分割的逐步瓦解,问题的焦点已逐步集中到城市内部的二元分割。由于优先部门已成为既得利益者维护超额工资租的重要堡垒,统一城市劳动力市场已不再是帕累托改进的过程,较之于之前打破城乡二元分割的改革而言,将遭遇更大的阻力,因此也需要更大的改革勇气和制度设计的智慧。

一、双重分割的消长贯穿于中国劳动力市场变革的全过程

劳动力市场是要素市场的核心组成部门,新中国成立后我国实行了近三十年的计划经济体制,形成了城乡分割的基本格局,禁锢了劳动力市场的应有活力,极大地削弱了劳动力要素的配置效率。改革后,政府开始着手改变这一状况,但在渐进式的改革模式下,要素市场的改革始终滞后于产品市场的改革。总体来看,推进的速度并不是很快,且走两步退一步,在逐步破除城乡二元分割体制的同时,又逐渐强化了城市内部的二元分割,将城市劳动力市场分为优先部门和次级部门:前者工资高、福利好、稳定性强,是抢手的香饽饽,成为利益集团规避改革大潮庇护自身利益的堡垒;次级部门则相反,工资低、福利少,稳定性差,一开始是农民工的主要就业场所,后来随着城镇劳动供给的增加以及就业形势趋紧,那些不属于利益集团又缺乏人力资本的城镇劳动力也被挤入到这些部门。

回顾一下改革以来劳动力市场的变革历程,就会发现这种特征很明显。目前学术界一般将这一历程划分为四个阶段,^①但我们认为,自2003年之后的近十年来,中国劳动力市场又出现了与以往不同的重大变化,因此我们在四阶段论的基础上,又引入了第五个阶段。具体如下:

一是改革初期的1979-1984年。在这一时期,劳动力市场还带有明显的计划经济痕迹,城镇劳动力仍以统包统配为主,少数没有生活来源的人开始自谋职业,但数量并不是很多。农村实行家庭联产承包责任制,解放了农业劳动力的活力,剩余劳动力蠢蠢欲动,但城乡铁幕尚未打开,他们仍被紧紧地禁锢在农村。城乡

^① 王枝茂、张璐琴, 2008:《我国劳动力市场制度变迁中的政府行为》,《宏观经济管理》第3期。

二元分割仍维持在计划经济时期的样子。城市内部存在一定的二元分割，比如，在政府机关、事业单位、国有企业工作的人员，属于吃皇粮的，高高在上。相反，那些两劳释放人员，乃至返城的待业青年，无业可就，只能自谋职业。总的来看，在这个时期，城乡二元分割是主流，城市内部的分割还只是支流。

二是 1984-1992 年。此间一个重要变化就是，国家开始允许农民自带口粮到城镇务工谋生，农村剩余劳动力开始脱离土地走向城市，这算是劳动力市场向前迈出了一步，但还不能算大，因为农村劳动力进城务工还受到很多限制，连口粮都要自带，国家不会给他们粮票，制度分割的影子仍很浓厚。此间劳动力市场的另一个重要变化就是城镇劳动力开始试点劳动合同制。这与 1984 年改革重心从农村转向城市有关，为搞活国有企业，统管一生、统包统配的用工制度是跟不上形势了，引入市场机制是大势所趋。要搞活用工制度，就要让富余人员和不称职员工被辞退。为了解决他们的生计问题，又要同时启动社会保障制度改革。1986 年我国在国有企业中开始建立失业保险制度，同时开始建设人才交流市场，国企的一些富余人员被分流出去，要么从事三产要么进入人才市场。可以看出，在这一时期，城乡二元分割格局开始松动，城市内部的二元分割格局变化不大。

三是 1992-1996 年。随着中共十四大的召开以及社会主义市场经济体制改革方向的确立，劳动力市场改革的步伐开始加快，农村劳动力加速向城市流动，但同时，户籍制度等制约因素仍然存在，这迫使农民在城乡之间做钟摆式的运动，以至于每年春节后都会出现蔚为壮观的“民工潮”现象。同时，城市劳动力市场的改革也在继续向前推进，社保覆盖范围扩大，国有企业实行全员劳动合同制。

四是 1996-2002 年。随着东南亚金融危机的爆发以及中国经济的低迷，农村劳动力转移开始遭遇一定的挫折，各地政府为保证城镇劳动力的就业，采取各种限制性措施“腾笼换鸟”，将部分农民工遣散回农村，并将他们过去从事的一些低端工作岗位置换出来给城镇就业困难人员。可以说，城乡二元分割特征出现了一定程度的反弹，这算是退一步。但同时，为了给国有企业减负，政府又启动了国企改革，让冗员分流下岗。至少从表面上看，体制内部门那些过去光鲜的优先岗位不再是铁板一块，铁饭碗也能打破。国企职工为此付出了沉重的代价，截止 2002 年底，共有 6 000 多万国企职工下岗，他们被抛向市场，生活惨淡。可以讲，在这一阶段，城乡二元分割有所反弹，而城市内部的二元分割有所缓解。

五是 2003 年至今。在这十年时间里，中国经历了飞速发展的时期，特别是随着入世效应的喷发，制造业得以快速发展，带动了农村劳动力的大规模转移。与工业化相伴，城镇化也在加速推进，多年来束缚农村劳动力的户籍制度开始松动，小城市（镇）逐步放宽户籍准入。中央和各地政府从 2004 年开始陆续制定促进农村劳动力转移的政策。政府大张旗鼓地鼓励农村劳动力转移，并辅以大胆的户籍制度改革，这在改革以来还是第一次。附着于城镇户籍上的各种福利开始消退。尽管与城镇劳动力相比，农村劳动力还不能完全享受与之相同的住房、医

疗、子女入学、社会保障及其他公共服务，但与过去相比，毕竟还是前进了一大步，城乡的藩篱出现了很大的松动。但与此同时，城市内部的二元分割又出现了强化趋势。政府机关、事业单位、国有企业等体制内部门在经历了短暂萧条后，再次抢手。与过去相比，优越性有过之而无不及，特别是国有企业，在经历减负后轻装上阵，在国进民退的大背景下，工作岗位愈发抢手，对很多人来说，是可望而不可及。与之相反，体制外部门，特别是民营企业、私营小企业，在市场风浪的冲击下，工作岗位稳定性差，工资和福利待遇不高，它们再次沦为次级部门。进体制内部门几乎成了很多人的一种光荣的梦想，进体制外部门只是一种次优的选择，甚至是不得已的选择。优先部门与次级部门间的落差被迅速放大。

综上所述，改革以来，我国劳动力市场的改革走的是一条渐进的路径，先易后难，先增量（对农村劳动力）后存量（对城镇劳动力）。在这一过程中，为了消解各种利益矛盾，走两步退一步，一方面削弱城乡二元分割，但另一方面又强化城市内部的二元分割。

二、打破城市内部的二元分割是未来劳动力市场变革的核心

本文之所以提出这个观点，主要是基于如下两方面的原因。

1、城市内部的二元分割已成为矛盾的焦点，并呈固化和泛化趋势。

从表面上看我国农村劳动力数量众多，但实际上，自上个世纪90年代以来，农村劳动力向城市部门的转移速度不断加快，身在农村的农村劳动力已所剩不多。据不完全统计，每年农村劳动力的转移数量不低于600万，^①即便按稍保守的估测，每年也在400万以上，^②在高峰期的2003年前后，每年甚至接近1000万人。经过持续多年的大规模转移，农村劳动力的主就业场所已经转到城市。根据人力资源与社会保障部所提供的数据，2013年我国进城务工农民工数量已达到2.69亿人，比上年增加633万。^③值得注意的是，转移劳动力主要都是精壮劳动力，他们的大面积转移使农村出现了空心化现象，留守的劳动力大多是40岁以上的中老年劳动力或妇女。^④从人力资源的角度讲，最具生产力的部分已转向城市，这与改革初期是完全不同的，那时候，农村和城市还可以平分秋色，现在主战场已经完全转向了城市。在城市的许多行业中，特别是制造业、建筑业、零售业等劳动密集型行业，转移劳动力已经成为劳动供给的绝对主体，比例远远超过了城镇劳动力。^⑤

^① 比如，按中国农民工问题课题组的估测，2002-2007年，每年新增农民工在650-700万之间。具体参见：中国农民工问题总体趋势：观测十二五，中经网，2010年10月19日。

^② 张丽宾，2011：《刘易斯拐点尚未到来——对我国现阶段就业形势的认识问题》，《中国发展观察》第2期。

^③ 资料来源：2013年全国农民工总数达2.69亿，人民网，2014年2月11日。

^④ 蔡昉，2010：《人口转变、人口红利与刘易斯拐点》，《经济研究》第4期。

^⑤ 丁守海，2011：《劳动剩余条件下的供给不足与工资上涨——基于家庭分工的视角》，《中国社会科学》

现在，城市的大门已经打开，允许农民工进来，问题是，进来后不能享受与城镇劳动力一样的待遇，这是其一。其二，即便在城镇劳动力中，一部分人也不能享受与另一部分人一样的待遇。城市内部的分割已经固化，并呈泛化趋势。

我们先来看第一个问题，即农民工歧视的问题。农民工所受歧视主要表现在两个方面：一是职业歧视；二是工资歧视。就前者而言，以前很多地方政府都对农民工所能从事的职业做出限定，比如，在北京就有100多种职业是农民工所不能从事的。^①农民工能做的都是一些脏累苦危的工作或是城里人不愿做的工作，工资当然也低。至于工资歧视，从经济学意义上讲，就是排除生产率差异的影响后，同工不同酬的部分。诸多研究表明，农民工工资与城镇劳动力的工资差异中有相当部分可以归因于歧视。^②当然，今天随着农民工工资的大幅度上涨，有人认为工资歧视可能已经不存在了，但他们只看到名义工资，而没有看到福利。福利是一种间接工资，如果把福利计算进去，农民工与城镇劳动力之间的工资差距是惊人的。歧视性工资的另一个表现就是，体制内部门（如国企）也会招临时工，他们有的来自于农村，有的来自于城镇困难人员，不论何者，工资是无法与正式工相比的，尽管他们往往更累。

再来看第二个问题，那就是城镇劳动力的歧视问题。现在，不光农民工受到歧视，一部分城镇劳动力也加入到受歧视的范围，特别是那些社会资本少、没有背景的劳动力。如果人力资本也低，其处境实际上与农民工没有多大区别，甚至不如农民工。近年来，城镇劳动力中弱势群体规模越来越大，范围越来越广，已经引起社会各界的广泛关注。北京唐家岭的“蚁族”，很多都是城镇劳动力，甚至是名牌大学的毕业生。从户籍上说，他们已不是农村劳动力，但从处境上看，比农民工又能强多少呢？除了房价压力外，他们中很多人的压力主要源于职业上的挫折，即一般只能就职于工资低、福利少、稳定性差的体制外部门，基本无缘工资高、福利好、稳定性强的体制内部门。这就是优先部门与次级部门的分割。

可以看出，劳动力市场改革到今天，把遗留问题主要集中到了城市内部，它继承了过去对农村劳动力的歧视，这是固化现象。进一步，歧视又扩展到城镇劳动力中的弱势群体部分，这是泛化现象。能向优先部门开放的，只占劳动力总体的小部分，被排挤到次级部门的占劳动力的绝大多数。这种金字塔型的不对称关系会对整个社会的劳动力配置效率造成极大的损害，一个典型的例子就是，体制外部门员工倾向于向体制内部门看齐，劳资谈判变得更不容易，^③这些部门也难以留住优秀的员工，后者并不安心本职工作，等等。这使社会创造财富的最重要主体——民营企业失去了人力资本的优势，社会的创新动力受到严重的削弱。

第5期。

^① 蔡昉、白南生，2006：《中国转轨时期的劳动力流动》，北京：社会科学文献出版社。

^② 王美艳，2005：《城市劳动力市场上的就业机会与工资歧视》，《中国社会科学》第5期。

^③ 丁守海，2014：《转型期中国劳动供给问题研究》，北京：中国环境出版社。

2、打破城市二元分割已不再是“帕累托改进”的过程，它会遭遇重重阻力。

正如蔡昉（2005）所指出的，原来诸如户籍制度等城乡二元分割的制度安排主要是为了保护城镇劳动力的就业特权，^①今天城市内部的二元分割制度安排则是为了保护城镇劳动力中一部分人，准确地说，就是利益集团的就业特权。其中，优先部门已成为维护其工资租（wage premium）的最后堡垒。在理性人的假定下，任何试图突破这一堡垒的行动，都将遭遇到强烈的抵制，不管以何种形式。

实际上，自改革以来，这种行动不是没有过，甚至可以说，从未停止过，但由于既得利益者的这样或那样的抵制，都是草草收场，收效甚微，甚至倒退。

我们先来看优先部门中的机关事业单位。一直以来，我国公共管理部门机构臃肿、人员超编问题很严重，除数千万的正式编制员工外，政府机关、行政事业单位还有众多的编外人员，形成了庞大的吃饭财政的压力。鉴于此，政府屡次想压缩编制，精简冗员，但效果并不理想。图 2-1 显示了上个世纪 90 年代以来中国公共管理和社会组织的人员规模。单从数量上看，这些单位的人员规模有增有减，但仔细辨别后就会发现，是减少增多，而且近十年来是只增不减。

唯一的一次减少发生于 1993-1995 年，这与 1993 年启动的第三次行政管理体制改革与机构精简有关。当时在“政企分开”的指导思想下，国务院直属机构由 19 个压缩为 13 个，办事机构由 9 个调整为 5 个。紧接着，各地政府也先后于 1994 年展开了机构改革和精简编制。在此背景下出现了人员规模的减少。但好景不长，此后很快就出现了反弹，并且控制的难度越来越大。即便在 1998 年我国发动的号称建国以来最大规模的政府机构改革中，人员规模也没有真正地降下来。在 2003 年启动的第四次政府机构改革中，公共部门的人员不仅没有压缩，反而大幅扩张，当年人员规模比上年增加了近 100 万人。

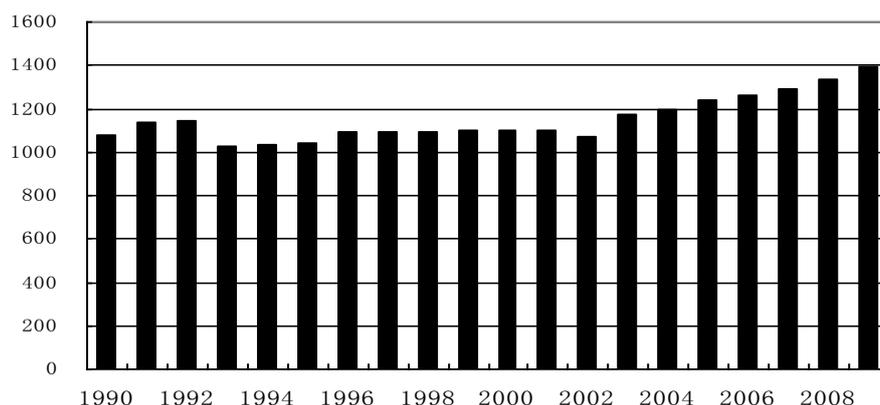


图 2-1 中国公共管理和社会组织的人员规模

注：图中数据根据各年《中国统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》整理得出。

在这一过程中，我们能隐约地感觉到来自于体制内人的抵抗力量。这是一种

^① 蔡昉，2005：《农村剩余劳动力流动的体制性障碍分析——解释流动与差距同时扩大的悖论》，《经济学动态》第 1 期。

不正常的现象。按西方经济学的理论,任何一个组织的雇员规模都应该是可调的。政府作为公共事务的管理者,雇员的最优规模也是不断变动的,它取决于社会对公共服务的需求量,后者又随经济周期的变动而变动,比如,在经济萧条时期,社会对公共服务的需求增加(如救济工作),于是公共雇员的规模增加;相反,在经济繁荣周期,社会对公共服务的需求减少,雇员规模就减少。我国公共雇员规模与经济周期以及社会对公共服务的需求脱节,具有向下刚性,这在经济学上被称为棘轮效应,人们一般都将它归结为利益集团使然的结果。

棘轮效应的第二个证据源于工资方面。由于在我国的工资统计数据中,政府机关、事业单位被列入国有单位中,我们以国有单位的实际工资指数来反应公共部门的工资变化情况。而对于私人部门来说,个私经济受市场机制支配最明显,它们被列入到其他性质单位中,因此,我们以其他单位的实际工资指数来反应私人部门的工资变化。图 2-2 反映了上个世纪 90 年代以来二者的对比情况。可以看出,在 1998 年之前两部门的工资走势并没有系统性差异,但从 1998 年开始,二者的差距越来越大,公共部门的工资涨幅一直高于私人部门,除 2008 年私人部门出现短暂的小幅反超外,公共部门几乎一直处于“领涨”状态。可以说,公共部门的工资利益不断得到强化,而私人部门的工资竞争力不断弱化。

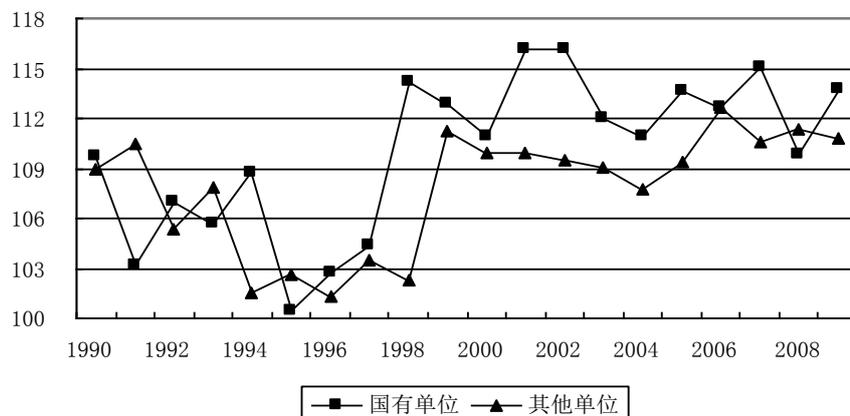


图 2-2 国有单位和其他性质单位的工资指数

注:图中数据根据各年《中国统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》整理得出。

利益集团要维系体制内的工资租,就必须垄断劳动供给,于是就会出现劳动供给的固化现象,它通常表现在两个方面:一是将体制内的工作岗位控制在一个他们认为合意的水平上,即便经济增长能创造出更多的工作岗位,他们也会与雇主(政府)谈判,将其控制在低于潜在水平的较低点上,于是就出现了市场不能出清的情况,造成岗位短缺,其结果就是工资租上升。这与欧佩克限产抬价是一个道理。在这一方面,最有代表性的就是国有企业的员工数量。在经历上个世纪 90 年代后期的国企改革与分流下岗后,国企员工数量连年下降,至 2005 年降到了谷底 6 488 万人,但在随后中国迎来的新一轮经济高潮中,国企就业人数并没

有随之回复，而是一直维持在低位，至2010年也只有6516万人，几乎原地未动。与之形成反差的是，个体和私营单位的就业人数，虽然在90年代后期的经济萧条中就业人数也曾绝对下降，并从1999年的8262万人降至2001年的7474万人，但在随后的经济复苏中就业人数也很快恢复，至2003年就已达到8936万人，大大超过了萧条前的水平。^①

利益集团垄断优先部门劳动供给的第二个方面就在于，通过与雇主之间达成秘密握手协议来控制招录过程，并尽量排斥所谓的外部人，而将机会留给内部人（insiders）。在近几年的劳动经济学中，这一现象已引起人们的普遍关注，并被认为是造成失业回滞现象的一个重要原因。^②西方国家的内部人协议主要存在于企业内，而我国已延伸到体制内部门的各个角落。^③现实中，也不乏其例，甚至常常见诸报端。公务员招录中的舞弊行为，“官二代”“世袭”现象，国企招聘中托关系走后门等，不一而足。

这预示着下一步针对体制内部门的改革将会遇到很大的阻力，毕竟，与改革初期相比，现在的境况已有很大的不同。当时是先动增量不动存量，在不触动既得利益者利益的前提下，使另一部分人的福利得以提升，是一种帕累托改进过程，所以人人举双手赞成。现在是要动存量，其阻力可想而知。这对制度设计者的智慧提出了很高的要求，如果机制设计的不好，变革将不具有自我实施的可能性。

三、城市劳动力市场一体化是一项需要协同推进的系统工程

1、它需要中央政府充当第一行动集团，自上而下地推动。

制度经济学认为，任何一项制度变革都需要推动的力量，最重要的发轫者被称为是第一行动集团，它可以是政府，也可以是企业、居民这样的市场主体。如果是前者，那就是自上而下地推动，属于强制性制度变迁；如果是后者，就是自下而上地推动，属于诱致性制度变迁。因为是自发性的，后者具有自我实施的可能。

在改革的早期，我国有很多领域的制度变革都是“摸着石头过河”，即先让“先知先觉”的市场主体去探索，找到合适的路径，再由政府下文来追加认可，就像很多地方偷偷摸摸搞开发区一样，是先自下而上，再自上而下，分阶段推进。^④这就是让市场主体（甚至地方政府）来充当第一行动集团。

我国早期的劳动力市场改革也带有此类特点，在破除城乡二元分割体制时，让市场主体（农民工、企业或地方政府）先行摸索，率先行动，然后政府再将其

^① 国有单位就业数据源自各年《中国劳动统计年鉴》，个私就业数据源自各年《中国统计年鉴》。

^② Blanchard.O and L.H.,1986. “Summers. Hysteresis in Unemployment”, *NBER Macroeconomics Annual* vol(1).

^③ 丁守海、蒋家亮，2013：《中国存在失业回滞现象吗？》，《管理世界》第1期。

^④ 杨瑞龙，1998：《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》，《经济研究》第1期。

制度化。一个典型的例子就是 1984 年允许农民自带口粮进城务工。农民有进城务工的愿望，但在粮票供应制度下，进城农民吃饭问题怎么解决？自带口粮就是农民和企业自己发明出来的，因为合理可行，先得到了地方政府的许可，再得到中央政府的许可。在这个过程中，皆大欢喜，所以不需要强制，就能自我实施。第二个例子就是最低工资制度。1993 年我国就出台了《企业最低工资规定》，但那是中央政府强制推进的，是自上而下的，地方政府和企业都不配合，结果实施的并不理想，好多地方十年也不调一次最低工资标准，最低工资标准成了一种摆设。但到 2004 年之后，这个情况就变了。2004 年，我国爆发了“民工荒”，招工难问题愈演愈烈。为解决招工问题，很多企业自觉上调农民工工资，地方政府也有意将工资上调规范化、常态化，于是中央政府出台了新的《最低工资规定》，将最低工资的上调义务、上调频率明确下来。这就是由企业来充当第一行动集团的，这样的制度变革就有自我实施的可能，因为它本身就是对先行动的制度确认。

但是，当劳动力市场改革推进到破除城市内部二元分割体制时，就不能再像以前那样依靠市场主体来充当第一行动集团了，因为优先部门与政府之间有着直接的联系，资源配置机制不像企业（特别是民营企业）那样是市场力量，它主要是靠行政机制来实现的。在这种情况下，微观主体（如政府机关、事业单位、国有企业以及那些吃皇粮的雇员）是不可能具有积极性来充当第一行动集团推动变革的，因为变革只会动自己的奶酪，这不符合理性人的假定。农民之所以愿意充当第一行动集团，是因为变革只会让他们本已糟糕的境况变得更好；企业之所以愿意充当第一行动集团，是因为环境变了，不变革就招不到工。而优先部门及其雇员发达变革能得到什么呢？只会让他们本已优越的处境变坏，至少，是走向不确定性。

所以，历次的政府机构改革、行政事业单位精简乃至国有企业改革，都是由中央政府充当第一行动集团，才得以勉强地向前推进的。但历史上，包括改革后我国经历的几次政府机构改革，为什么效果都不佳呢？需知道，利用中央政府强大的驾驭能力和资源动员能力来充当第一行动集团，这本身没有错，关键是制度设计本身存在这样或那样的不足，无法实现激励相容，在落地时不能得到微观主体的支持，进而缺乏实施的可能。

2、在满足激励相容的前提下，创新机制设计以降低优先部门的工资租。

如果某项制度设计不能满足激励相容条件，那么，实施时就必然会遭遇抵制，强制推行，就会出现负面后果，有的时候甚至会很严重。明末的农民起义就可以算是一个例子。不少史学家认为，起义就是因为政府机构改革太过激烈造成的，率先起义的都是一些被“精简”掉的公务员，李自成自己就是一个被裁掉的驿站站长。这个严重的例子严肃地告诉我们，在存在既得利益者的地方，任何一个动他们奶酪的改革举措，都要审慎地推进，并尽量做到激励相容。不满足激励相容条

件，就固执地往前推进，就要做好坏的打算。

就今天城市二元分割来说，如何才能在打破分割状态的同时又能做到激励相容呢？它需要从体制内和体制外两个部门同时入手。我们知道，租是一个相对概念，它是工资中超出平均水平的部分。如果 B 部门的工资是 5 000 元，而 A 部门是 6 000 元，那么，A 部门就有 1 000 元的租，因为在这 1 000 元的租，大家都愿意进 A 部门，而不愿意进 B 部门，市场分割的状态就产生了。要打破这种分割状态，关键就是要抹掉这 1 000 元的租。那么如何才能抹掉这 1 000 元租而又不招致 A 部门员工的强烈反对呢？这就取决于制度设计的智慧了。

这里无外乎有两种路径：一是做加法不做减法。即维持 A 部门的工资不变，但把 B 部门的工资做上去，甚至超过 A 部门，令 A 部门的工资租降为零，甚至为负。这时在利益的引导下，A 部门中一部分人自己就会分流到 B 部门。上个世纪 80 年代，公务员就出现了几次“下海潮”。他们为什么下海？工资没变，但下海收益在提高，体制内单位的工资租消失了。当时还给他们栓了一个保险绳，叫停薪留职，下海后不如意还可以再回来，打消了他们的后顾之忧。这就是一种制度设计智慧。今天，如果要提高体制外部门的收益，这需要政府扶持民营企业、私营企业的发展，为他们提供更多的支持政策，改善他们的生存环境。

第二个路径就是不做加法做减法，但是变相地做减法。如果不提高 B 部门的工资，要降低 A 部门的工资租，就只能靠降低 A 部门的工资来实现了。但是如果采用直接的方式来降低 A 部门的工资，恐怕会引起 A 部门员工的强烈不满，它需要一种更温和的形式。凯恩斯提过一种“货币幻觉”的假说，如果直接降低工人的名义工资，他们是决不会答应的，但如果维持名义工资不变，却把商品的价格抬高上去，这时工资购买力下降了，他们却可以接受。在这个例子里，价格就是一种制度设计，它绕开了工资这个矛盾焦点，通过提高成本的方式来降低实际的工资租。对体制内部门来说，也可以在维持现有工资不变甚至提高的前提下，增加工资背后的“成本”，以此来降低工资的实际“含金量”。比如，在行政机关、事业单位、国有企业中引入并强化绩效考核，虽然工资没有降，但需要付出更大的努力。

当然，我们也可以通过一些直接的方式来降低体制内部门的工资租。比如，在“八项规定”的约束下，单位发放的福利开始大幅度减少。我们知道，福利是一种隐形工资，它不像工资单上的工资那么明显，但也是工资的一个重要组成部分。福利减少后，公务员工资的竞争力下降了，这有利于给公务员报考降温。根据人力资源社会保障部公布的数据，2014 年以来全国 21 个省市自治区公务员报考人数比上年减少了 36 万，降幅达 12.3%。^①

3、通过资源配置机制的对调，促进两个部门的均衡发展。

^① 具体可参见：21 省份公务员报考人数减少 36 万，招录比例变化不大，浙江在线，2014 年 4 月 26 日。

目前优先部门的资源配置机制主要是行政机制,这是导致诸多问题的一个主要原因,因此需要引入市场力量,完善用人和工资机制。新加坡的“高薪养廉”就可以视作一种效率工资的模式,虽然是高薪,但它需要公务员付出更多劳动,同时也构建了完善的退出通道,做到有进有退。这样就实现了区别对待,对那些能力强、勤政的人来说,能获得工资租。但对庸者、懒者来说,工资租降为负,甚至出局。这是引入市场与竞争机制的结果。

对体制外部门来说,正好相反,一直受市场机制的支配,被完全置于市场的风口浪尖,如果政府完全放任不管,也会产生市场失灵,一个典型例子就是,农民工权益得不到有效的保障,频频受到侵害。这也是造成体制外部门工资租低的一个重要原因。在改革后近三十年的时间里,我国在刘易斯式的发展模式指导下,重资本、轻劳动,劳动者权益得不到尊重,直到“民工荒”爆发后,这一问题才引起政府的重视。2004年新的《最低工资规定》和2008年《劳动合同法》的出台,意味着我国正式启动了劳动力市场的政府规制。^①虽然比起西方国家,我国的劳动规制起步晚,但总归是在朝好的方向发展。目前还处于起步阶段,将来还有很多工作要做。

简言之,在未来的劳动力市场演进中,不管是体制内部门,还是体制外部门,只有在资源配置力量上实现政府和市场两种力量的有机结合,才可能真正提高资源配置效率,避免某一个部门出现高于市场平均水平的超额租的不正常现象,两个部门才可能出现均衡发展、双向流动的局面,二元分割才会真正打破。

四、结论性评语

本文对中国劳动力市场的演进趋势进行了剖析,得出了如下一些结论。

1、从历史的维度看,改革后,中国劳动力市场的演进过程都是围绕着城乡二元分割和城市内部的二元分割这双重分割来进行的,而且基本的格局是,城乡二元分割在逐步弱化,城市内部的二元分割在逐步强化,二者呈消长的关系。

2、随着农村劳动力向城市的大面积转移,中国劳动力市场的矛盾焦点已经从城乡之间的矛盾转向了城市内部的矛盾,城市劳动力市场内部的二元分割已成为妨碍劳动力资源配置效率的主要障碍,而且目前正在呈固化和泛化的趋势。打破优先部门和次级部门的二元分割,实现城市劳动力市场的统一,是未来劳动力市场变革的核心。但由于优先部门已成为既得利益者维护其工资租的最后堡垒,这一过程将面临诸多的阻力,它对制度设计者的智慧提出了更高的挑战。

3、要打破城市劳动力市场的二元分割,需要从多个维度来协同推进,是一项系统工程。在推动力量上,不能再单纯依靠微观主体来推动,它需要由中央政

^① 丁守海,2010:《最低工资管制的就业效应分析——兼论〈劳动合同法〉的交互影响》,《中国社会科学》第1期。

府来充当第一行动集团，自上而下地推进。在推进方式上，它需要通过更精巧的机制设计来实现激励相容，避免盲目冒进可能带来的震动，它可以通过做加法或者减法两种方式降低优先部门的工资租，并在利益的引导下，疏通优先部门和次级部门的双向流动通道。在资源配置力量上，它需要在优先部门行政机制的基础上引入市场力量，并在次级部门市场机制的基础上引入政府干预。唯有通过这种对调，才能促进两个部门的均衡发展，并最终打破分割的藩篱。

[报告三]

新型城镇化背景下户籍制度改革的难点与思路分析

宋扬

新型城镇化是 2014 年全国两会的重点讨论议题，也是中共十八大精神的精髓所在。新型城镇化建设的核心是农村人口转移到城镇，完成由农民到市民的转变。在新型城镇化的背景下，户籍制度改革是核心，也是难点。户籍制度改革的方向是什么，在改革中面临哪些困难和挑战，改革需要哪些政策支持？本文以新型城镇化为背景，分析我国户籍制度改革的难点与改革方向。

一、新型城镇化背景下户籍制度改革的必然性

当前，我国城镇化率为 52.6%，这是以常住人口为基数计算的。但户籍非农人口占总人口比重只有 35.3%。^①通过简单的数学计算可以得出，我国目前有 2 亿多人生活、工作在城市，但由于户籍制度的限制，这些人却没有享受到城市带来的各项社会福利与公共服务。因此，我国长期以来处于“半城镇化”的状态，即农村劳动者流动到了城市，但却仍然保持着农民的户籍身份，被称之为“农民工”。而新型城镇化，核心是人的城镇化，即要使得在城市工作的劳动者享受到同等的公共服务与社会保障。

要想继续推进中国的城镇化进程，就必须进行户籍制度改革。这是因为，传统的城镇化方式已不可持续。据测算，中国仍然有 1 亿以上的农村剩余劳动力。^②这些人为什么宁愿留在农村赚取非常低的务农工资，也不愿意到城市中工作，获得更多的就业机会？一个很重要的原因就是户籍制度的限制。一方面，在城市中，城镇户籍人口和农村户籍人口的生活成本不同，享有的社会公共服务和福利也不同。另一方面，在城市劳动力市场上，对外地农村户籍的劳动者普遍存在着就业歧视。^③以上两点降低了农村剩余劳动力到城市工作的预期收益，增加了预期成本，这才使得他们宁愿留在农村。^④也就是说，如果延续传统城镇化的方式，无法改变农村剩余劳动力迁移到城市的预期成本与收益，就会使得城镇化进程放缓甚至停滞。只有通过改革户籍制度，进而使得农民工进城之后能够逐步享受城市的公共服务，消除农民工因户籍身份所承受的劳动力市场歧视，才能继续推进

^① 数据来源：《中国统计年鉴 2013》。

^② 张兴华，2013：《中国农村剩余劳动力的重新估算》，《中国农村经济》第 8 期。

^③ Meng, X. 2012. "Labor Market Outcomes and Reforms in China", *The Journal of Economic Perspectives* 26(4): 75-101.

^④ Fields, G. S., and Song, Y. 2013. "A theoretical model of the Chinese labor market", *IZA Discussion Paper Series*, No. 7278.

我国城镇化进程。

二、户籍制度的历史沿革与现状介绍

1958年，以《中华人民共和国户口登记条例》为标志，中国的户籍制度正式创立。所有在中国出生的公民，都会设立户口。户口具有两个维度，即户口性质（农业与非农）以及户口所在地。每个公民出生时的户口情况由父母的户口性质和所在地决定。

自此，中国的户籍制度经历了几次重大的变革，大体可以分为三个阶段：第一阶段（1958-1978）：这一阶段的户籍制度严格限制人口的自由流动，农村人口只能在农村务农，不能迁移到城市。^①第二阶段（1978-2000）：这一阶段的户籍制度放开了对城乡人口流动的限制，一些农村人口在获得当地政府许可的条件下可以迁移到城市工作，但是仍保留原来的户籍属性。但是，外来农村人口只能进入制造业、服务业等低收入行业从事辛苦的甚至危险的工作。这一时期的城乡人口流动规模开始上升，但是维持在一个相对较低的水平。第三阶段（2000年至今）：21世纪初，很多城市开始探索推进户籍制度改革。重要的改革包括两点，一是在一些地区取消了农业户口、非农业户口的二元分类管理模式，实行了统一的居民户口。到目前为止，中国的31个省、市、自治区中，广东、浙江、广西、河北、江苏等12个（主要集中在东部发达地区）省宣布如果户籍所在地在这些地区，则户籍性质的差异将不复存在。第二个主要改革措施是大幅度放宽了小城镇落户的门槛。公安部于2001年发布了《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，小城镇的户籍全面放开。在一些小城镇，只要公民在本地有稳定收入的工作或住房，或者具备一定的职业技能，就可以将户口迁入当地。不过，尽管政府采取了这样的激励措施，但是选择迁居中小城市的人数还是不多，这主要是因为中小城市在提供就业机会、公共服务和社会福利等方面相对薄弱。

尽管户籍制度在过去几十年经历了很大变革，但是并没有根本解决我国“半城镇化”的问题，大多数迁移人口仍然不能在目的地城市落户。这是因为，大多数的农村迁移人口选择大城市和东部发达城市，因为大城市拥有更多的就业机会和社会福利。但是这些城市却仍然保留着苛刻的户籍准入条件。

2010年6月，广东省人民政府出台了《关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见（试行）》，并在中山市率先试点，后在全省范围内普及。目前国内很多大城市（包括广州、上海、天津等）都借鉴了这种积分制的入户政策。然而“积分制”并不等于“准入制”，在这些实施积分制的大城市中，获得户口指标不仅要获得合格的积分，还要受户口配额的限制。积分的获得可以通过个人努力达到

^① 唐亮，2013：《我国户籍制度改革综述》，《商业经济》第3期。

各项标准，但是户口配额限制了可以入户的总人数。对所有达到落户资格的申请者，要按照多个维度的指标进行评价打分，然后通过总积分从高到低排序确定谁能落户。一旦年度指标完成了，即使达到了申请入户的基本资格，仍然不能获批落户。

在实际情况下，大城市每年的户口配额只能解决外来人口的冰山一角。2010年是广州开始推行积分制的第一年，户口指标仅有3000个，但是外来人口却有7,000,000人。深圳的外来人口有10,000,000人，但是每年的户口指标只有4600个。在这些地方，户口的供需严重不平衡，只有很少数的外来人口能够成功落户。

①

可以说，对于大城市而言，现行的户籍政策只能满足高收入人群和高学历人群的落户需求，大多数外来人口都与当地户口无缘。例如，对一个来到北京从事打字工作的普通人来说，无论他在北京工作多长时间，按照现行的户籍制度都不可能获得北京户口。

综上所述，尽管中国的户籍制度改革逐步放宽了对人口流动的限制，但是并没有真正打破这种户籍隔离的格局。大量的农民工涌入到大城市中生活和工作，但是却很难落户，他们的户口仍然在原所在地，仍然是农业户口。

三、户籍制度改革的方向是公共服务均等化

户籍改革的最终目的，是保证在同一个区域内生活的人们获得均等化的公共服务与社会待遇，而不受户籍属性的限制，这既是推进新型城镇化的需要，也是实现社会公平的基本要求。

当前，不同户籍属性的人们在同一生活区域内所享受的公共服务不均等问题主要体现在经济发达的东部地区和大中城市。自2001年公安部发布《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》以来，小城镇的户籍大幅放开。在一些小城镇，只要公民在本地有稳定收入的工作或住房，或者具备一定的职业技能，就可以将户口迁入当地。但是，尽管政府采取了这样的激励措施，但是选择迁居中小城市的人数还是不多，这主要是因为中小城市在提供就业机会、公共服务和社会福利等方面相对薄弱。例如，中国大多数好的学校和医院都分布在东部大城市中。另外，中西部的小城市提供的社会保障也不及大城市，例如住房补助、最低生活保障水平等都较低。下图展示了几个地区低保水平的差异，甘肃的低保水平还不如北京的一半。

① Zhang, L. 2012, "Economic migration and urban citizenship in China: The role of points systems", *Population and Development Review* 38(3), 503-533.

表 3-1 典型地区低保水平 (元/月)

省市	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
北京市	328	390	410	429	500	520	580
山西省	164	200	213	231	269	308	348
黑龙江	178	201	217	240	278	324	330
浙江省	262	297	334	367	429	463	505
河南省	152	169	186	202	233	272	300
广东省	218	256	244	254	286	314	371
云南省	170	198	199	206	248	284	316
甘肃省	156	157	171	189	207	251	278

数据来源：国家民政部网站。

在经济发达地区的大中城市，大量的农民工和外来人口无法享受到和本地居民相同的公共服务，包括住房补助、子女教育、社会保障等。

1、保障性住房不向外来人口提供。

当前，国内大城市的房价高烧不退，对大多数国人来讲已经是难以承受的价位。很多地方政府对持有当地户口的低收入人群提供一定形式的保障性住房，包括廉租房、经济适用房、限价房、自主型商品房等。当地的城镇居民能以相对便宜的价格居住或拥有住房。但是，农民工等外来人口即使常年工作和生活在大城市，也不能享受任何形式的住房补助。

2、外来人口子女在迁移地接受教育仍然困难重重。

关于学生教育，国务院于 2001 年 5 月颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》（国发【2001】21 号），提出地方人民政府要充分发挥公办中小学的作用，解决流动人口子女接受九年义务教育的问题。近年来，一些大城市为解决流动人口子女教育的问题做出了很多尝试，但仍然存在很多问题。

Wang and Holland (2011) 对上海的调查研究发现近 40% 的外来人口子女无法接受义务教育，因为上海市公办学校的入学条件非常严格。外来人口必须提供在本地正式工作的有效证明（劳动合同）或社会保险缴费记录，其子女才可以在上海市的公办学校就读。^①但是，很多外来人口无法获得稳定的正式工作，也没有交纳社会保险，他们的子女就只能在打工子弟学校接受教育，这些学校的学习条件简陋，老师水平低，上课不稳定。况且，即使父母能够提供工作证明，其子女能否在迁移地接受教育还取决于当地公立学校的容量。只有在满足本地户籍的孩子需求之后，余下的名额才能分配给外来务工子女。

除此以外，义务教育只包括小学和初中教育，外来人口的子女在高中入学的问题上面临更加严格的程序、更加苛刻的条件和更加繁重的经济负担。按照高考制度，外地务工人员的子女不能在当地参加高考，所以这些外来人口的子女即使

^① Wang, X., Weaver, N., and You, J. 2013. "The social security function of agriculture in China", *Journal of International Development*, 25 (1), 1-10.

在当地就读高中，也要回到户口所在地参加高考。

3、外来人口无法享受迁移地的社会保障。

中国的社会保障体系包括三个方面：社会救助、社会福利和社会保险。社会救助是政府给予生活在社会底层的人给予的救助，例如最低生活保障，对于家庭人均收入低于当地最低生活标准的本地人口由政府给予一定现金资助，但是非本地户籍人员是无法享受的。社会福利包括残障福利、老年人免费游览公园、图书馆等。但是外来人口不在社会救助和社会福利的覆盖范围内。

2010年中国的《社会保险法》颁布，加快了覆盖城乡居民的社会保险体系建设，主要包括两类：一类是基于劳动合同的覆盖城市就业人群的职工基本养老保险制度，一类是基于户口的覆盖城市非就业人群的城镇居民保险制度和覆盖农村人群的新型农村社会保险制度。

职工基本养老保险与职工的户口无关，只要用人单位愿意，都可以为在岗职工缴纳社会保险。换言之，户口制度对职工基本养老保险没有影响。按照2008年颁布的《劳动合同法》和2010年颁布的《社会保险法》规定，用人单位应该为所有职员缴纳社会保险。尽管如此，用人单位的执行情况并不理想，并非所有的城市就业人员都参保了职工基本养老保险。由于大多数农民工都从事低收入的工作，很少有雇主为他们缴纳社会保险，农民工的参保率只有10%左右。^①

对未被职工基本养老保险覆盖的人群，各地方政府会制定当地的居民社会保险制度。以医疗保险为例，除了职工基本医疗保险以外，城镇未就业的居民可以参加城镇居民基本医疗保险，农村居民可以参加新型农村合作医疗。各地方政府制定的保费费率和保险赔偿存在差异。

因此，外来人口如果没有参加职工基本养老保险，就只能在户口所在地参加社会保险，而不能在居住地参保。这给外来人口带来了很多的问题，比如异地医疗费用不能报销，即使能够报销，他们也需要先自行垫付再申请赔付。

四、户籍制度改革的难点分析

进入21世纪以来，越来越多的学者认识到城市中外来人口无法享受迁移地的公共服务，是对社会公平的严重损害，是制约我国城镇化进程的主要因素。户籍制度改革似乎已经成了包括学界、政界、媒体界等社会各界的共识。然而，户籍制度改革的步伐却雷声大、雨点小。迄今为止，农民工和外来人口的主要迁移地仍然设立严格的入户门槛，对外来人口的公共服务歧视并没有改变。究竟是什么因素制约着户籍制度改革？公共服务均等化为何如此之难？本文认为，主要有以下三点原因。

^① Chan, K. W. 2012, "Crossing the 50 percent population Rubicon: Can China urbanize to prosperity?" *Eurasian Geography and Economics*, 53(1), 63-86.

首先,户籍管理上严重分权,权力主要集中在地方政府,而地方政府并没有很强的改革动力。20世纪80年代以来,中国户籍管理的职能从国家划归地方,^①地方政府可以在其管理权限内制定当地的户籍政策。通常情况下,各省制定省内户籍政策的指导思想和基本原则,各地区依据总的指导方针制定各自的户籍政策。例如,北京市政府有权决定当地的落户条件,以及外来人口可以享受到哪些北京市的公共服务。这样一来,地方政府会从当地的切身利益出发,给那些高学历、高收入、高资产的群体北京户籍,因为这些人能给当地带来更大的经济贡献。而向农民工提供公共服务,或者允许大量农民工落户当地,并不符合地方政府的自身利益。换言之,尽管社会各界对户籍改革的愿望很强烈,但是真正有权利改革的地方政府并没有改革的动力和激励。

其次,巨额的改革成本对各级政府的财力是一个巨大的挑战,抑制了户籍制度改革的速度。人口的市民化需要巨大的财政投入。2011年国务院发展研究中心课题组在重庆、武汉、郑州和嘉兴四个城市进行了实地调研,对农民工融入城市的具体成本作过测算,包括各类社保投入、公共服务投入、住房保障投入等,一个典型的农民工(包括相应的抚养人口)市民化所需的公共支出成本总共约8万元。^②据重庆市测算,为了在两年内实现300多万人口转为城镇居民,政府在转户农民养老保险补助、吸纳就业企业社保缴费补差以及公租房、学校等配套设施建设方面需要投入316亿元,每年所需财政投入接近全市地方财政收入的1/10。^③如此巨大的财政投入对政府的财政供给能力提出了巨大挑战。

最后,大城市环境承载能力相对饱和,放开户籍可能会引发更严重的“大城市病”。大城市的人口相对集中,生活和生产中产生大量的垃圾和污染物。目前我国大多数大城市的环境承载能力已经相对饱和,有的甚至已经超过极限。如果外来人口大量涌入,必然会进一步加剧城市环境的恶化和交通的拥堵。这就导致大城市政府在户籍制度改革问题上有了更多的顾虑,在户籍制度改革问题上采取非常审慎的态度。

五、户籍制度改革的政策建议

基于上文对户籍制度改革的难点分析,笔者认为在中期内户籍制度仍然会继续存在,大中城市的户籍不可能全部分开。在这种背景下,本文提出以下几点户籍制度改革的基本思路和政策建议。

第一,户籍制度改革需要中央政府的顶层设计,给予地方政府更多的政策激

^① Chan, K. W. 2010, “The household registration system and migrant labor in China: notes on a debate”, *Population and Development Review*, 36 (2), 357-364.

^② Chan, K. W. 2010, “The household registration system and migrant labor in China: notes on a debate”, *Population and Development Review*, 36 (2), 357-364.

^③ 数据来源:重庆农民进城成本每人6.7万,新浪网,2010年9月14日。

励。地方政府考虑的主要是当地的经济发展和本地人口的就业问题,往往会忽视外来人口所遭受的不公平待遇。因此,中央政府需要从全局着眼,对外来人口在大中城市的落户提出明确要求,可以把城市对外来人口提供的公共服务水平纳入当地政府官员的政绩考核指标,指导并激励地方政府逐步放松户籍管制,对长期居住在当地的外地户籍人员给予落户。

第二,逐步建立政府、企业和个人三方市民化成本共担机制,减轻政府公共服务支出财政压力。一方面,要充分发挥企业和农民工本人的支付能力,支付相应的市民化成本。农民工就业的企业应分担职工在就业培训、社会保障和权益维护等方面的部分成本。企业应严格遵守相关规定和政策,保障农民工正常的工资待遇,加强对农民工的技能培训,为农民工提供必要的劳动保护条件、职业病防治措施、缴纳相应社会保险费用和住房公积金等。此外,可以通过建立土地流转市场为农民工进城积累启动资本,使农民工个人也有能力承担一部分市民化的私人成本,包括城镇定居家庭生活消费支出、子女和自身的教育培训等费用。另一方面,还需要各级政府统筹协调财政开支,建立健全户籍制度改革的成本分担机制。改革以户籍人口为依据的政府间财政转移支付制度,构建以城市实际承载人口为主要依据的政府间财政转移支付制度。中央政府要对支出压力较大、外部性较强、跨省农民工在城市定居作用重要的领域进行补助,从财政上保障新型城镇化的顺利进行。^①

第三,通过区域和产业政策的协调让中小城市分担大城市户籍改革的压力。只要大城市与中小城市之间存在较大的资源配置差异和公共福利落差,大部分人口就会向大城市流动。由于我国区域发展的极度不平衡,农民愈想落户的城市,愈难落户;农民愈不想落户的城市,愈容易落户。如东部大中城市不仅就业机会多,而且公共福利质量高,深受农民的喜爱。^②与之相反,中西部地区就业机会少,工资相对低。因此,若要实现中西部小城市分担大城市户籍改革的压力,就要致力于缩小不同区域、不同规模城市经济社会发展水平的失衡,在中西部为劳动者提供更多的就业机会。

李克强总理在政府工作报告中提出了三个“1亿人”的目标,即到2020年,要解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇、约1亿人口的城镇棚户区和城中村改造、约1亿人口在中西部地区的城镇化。这个目标表明了中央政府要发展中西部城市以缓解东部大城市户籍改革压力的决心和思路。近些年,产业集群抱团转移到中西部地区的情况越来越多,进城务工人员返乡创业、工作也成了一个潮流。虽然中西部地区人口城镇化速度较快,但水平较低,各地区人口规模相差也比较大,城镇体系结构并不合理,城镇化的区域差异明显。在上述背景下,区

^① 李振京,张林山,2014:《我国户籍制度改革的主要问题与总体思路》,《宏观经济管理》第3期。

^② 许经勇,2013:《推进户籍制度改革面临的深层次问题》,《吉首大学学报(社会科学版)》第6期。

域间的产业转移及城市自身的产业发展是市场经济规律作用下优化产业分工格局的必然要求。在当前东部地区“推力”与中西部地区“拉力”的双重作用力下，中西部地区的城市应该抓住这个历史机遇，有效积累高质量的人力资源，提高城市自身的“内生”能力。这样不仅有利于带动当地农业人口的向城市的转移，加速城镇化进程，而且有利于减少大规模的“非家庭式”异地流动所造成的巨大社会代价。^①

第四，逐步放开大中城市的落户条件与逐步增加对非本地户口的人群的公共服务应该同时进行，两手抓，两手都要硬。诚然，考虑到人口规模、资源紧缺、交通拥堵、环境污染等问题，短时间内放开大中城市的落户并不现实。2013年6月26日召开的第十二届全国人大常委会第三次会议上，我国提出各类城市具体的城镇化路径。即：将全面放开小城镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，逐步放宽大城市落户条件，合理设定特大城市落户条件，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。尽管大城市放开落户目前并不现实，但是这并不妨碍我们逐步实现公共服务的均等化。例如，很多大城市现在实行了积分入户制，达到某个积分值即可申请入户。笔者认为，可以探索把积分和在目的地城市享受的公共服务联系起来，如达到某个积分值就可以享受城市的廉租房，或者子女可以接受公立学校的教育等等。这样一来，尽管很多外地户籍人员无法拿到当地户口，但是可以享受更多的公共服务，这才是户籍改革的核心和重点。

六、结论

户籍制度是阻碍我国当前劳动力要素市场化的主要因素，是制约新型城镇化建设的主要障碍。本文认为，户籍制度改革的核心是公共服务的逐步均等化，使无论何种户籍属性的居民在同一地区内享受到同等的公共服务与各种社会福利。此外，户籍制度改革是一个长期的系统工程，还需要很多与户籍制度改革相配套的政策措施，如区域政策、产业政策、财政政策等等。只有这些政策共同作用，协调实施，才能真正推进“人的城镇化”，进而促进我国经济的健康持续发展。

^① 资料来源：蒋阿简，三个“一亿人”考验着谁，城市中国网，2013年12月26日。

[报告四]

利率市场化的国际经验与启示

李三希

党的十八届三中全会做出了全面深化改革的决定，指出加快推进利率市场化是金融改革的重要目标。当前，宜充分借鉴国际经验和启示，推动我国利率市场化改革的进程。

一、利率市场化的国际历史概况

从利率管制走向利率市场化，是全球包括美英法德日等发达国家和主要新兴市场经济体国家在内的多数国家的常态。20世纪70-80年代是前后两个阶段的分水岭。

为满足国家宏观管理、国家发展战略和加强金融监管的需要，在一定历史阶段内很多国家选择实行不同程度的利率管制。对发达国家（如美国）而言，实行利率管制是凯恩斯国家干预主义的膨胀性总体政策的一个重要组成部分。对赶超型经济体（如日本、东亚四小龙）而言，利率管制政策主要是动员低成本储蓄资金，行政干预金融系统分配金融资源，为其赶超型的经济和社会发展战略服务。在特定历史阶段，利率管制效果显著，发达国家经历了近二十年的黄金时期；赶超型经济体实现了资源集中于出口导向型战略，经济增长实现赶超；后起国家保护了国内工业和市场，经济得到恢复。

20世纪70年代以后，随着世界经济金融不断发展和特定历史事件影响，各国经济金融运行先后遭遇困境（如美国遭遇石油危机供给冲击带来的“滞涨”、“金融脱媒”；日本遭遇“滞涨”和升值压力；韩国的高通胀和企业危机；拉美经济体遭遇经济危机等等），高通胀、国际资本流动和金融市场的种种变化削弱了各国政府的货币和信贷控制，“金融脱媒”现象日益兴起，“监管规避”创新日益涌现，利率管制弊端日益凸显，货币当局政策目标和金融秩序稳定都日益难以顺利实现，因而使得主要国家开始进行了包括利率市场化在内的一系列广泛的金融自由化改革，放松管制，建立有效的利率传导机制和资金市场化定价机制，以更有效地调节金融资源配置，应对经济结构转型。

中国人民银行的相关课题研究指出：以麦金农和肖的金融抑制和金融深化理论为主要依据，在新技术革命和经济全球化的背景下，利率市场化改革的实践在20世纪80年代成为世界性潮流，美国、日本、英国、法国、德国等发达国家和众多新兴市场国家先后完成了利率市场化改革。多数国家的案例以最终完全放开存款利率作为利率市场化的标志，货币当局基本放弃行政性手段直接干预，转而

采用市场化的方式，运用自身金融资源，以市场参与者身份，通过市场交易来改变金融市场供求状况，并通过影响基准利率来间接地调控整个市场利率水平。

二、结合国情，借鉴利率市场化的国际经验和启示

在世界各国的利率市场化改革中，有成功的，也有失败的，对这些典型的案例进行剖析，对于理解如何在我国进行利率市场化改革具有理论和实践上的指导意义。

1、在改革模式上，宜采取渐进式改革而非激进式改革。

利率市场化改革措施主要有两种方式，激进式和渐进式。采取激进式改革的国家主要有拉美国家智利、阿根廷和转轨国家如俄罗斯等，采取渐进式改革的国家有美国、日本等发达国家和韩国、泰国等东亚国家。

拉美国家的激进式改革一般在5年之内完成，比如阿根廷，1975年启动利率市场化改革，仅用两年时间就取消了所有利率管制，并且货币当局也难以通过有效的金融工具应对取消利率管制带来的各种问题。通胀和金融市场发展缓慢仍未改善，经济波动性加大，例如，阿根廷的国内通胀一直维持在100%以上的水平，而GDP在1980年之后出现了负增长，国内利率迅速上升银行坏账增加；巨额资金流入国内，本币高估难以为继，最终汇率大幅贬值，外资大量出逃，引发拉美债务危机。总体来说，拉美各国对取消利率管制带来的各种负面影响估计不足，配合取消利率管制的各种经济没有同步推出，货币当局也无法在很短的时间内以一个市场参与者的身份利用手中的货币工具对市场的方方面面产生有效的影响，种种迹象都不利于取消利率管制后的拉美国家经济稳定。利率管制的取消非但没有使拉美国家的经济有所改善，反而使这些国家的经济进一步滑向了深渊。

渐进式国家的改革，先放开一部分利率管制，然后逐渐扩大放开的程度，这样一方面可缓和利率放开对社会经济形成的冲击，另一方面也为逐渐创造条件、弥补政策设计不足提供了时间和机会。美国、日本、韩国、马来西亚、中国台湾、瑞典等无不符合这一模式，这一模式大多进行了15年以上。以美国为例，先是放松对大额利率存款的限制（10年），再转向小额定期和储蓄存款（6年），最后取消所有存款利率和大部分贷款利率。利率市场化使得银行利润下降，银行兼并重组加剧，并产生多种金融创新产品。美国在分阶段取消利率管制后也出现了各种各样的问题，相应地，美联储也在不同的时间选择更加合适的货币调控政策，以应对利率市场化改革所引发的各种问题。例如，美联储设定的货币政策始的目的的一直为稳定经济增长，充分就业，稳定物价水平和保持国际收支的平衡。在20世纪70年代，货币调控的重点是抑制通货膨胀，中介目标自然地选定为货币供应量；在80年代，美联储选择了通过贴现窗口利率影响联邦资金利率，从而稳定了银行的借入准备金的波动性；在1987年美国股市出现崩盘，美联储暂时

放弃上述操作，用以增加市场上的流动性。美联储的每一次调控，都是根据在统一的目标下，根据当时的实际情况选择不同的调控手段和政策，有利金融市场的稳定。在经历过一次次的危机和调控后，美联储的调控也日臻成熟，货币政策也成为了影响美国经济的主导力量。

我国的利率市场化改革采取的是渐进式的改革方式。具体地，中国人民银行行长周小川曾经提到“中国采取渐进式的利率市场化改革，新世纪初提出的总体思路就是‘先外币、后本币；先贷款，后存款；先长期、大额，后短期、小额’，首先，在发展和完善货币市场的同时进行贷款利率的市场化，即推进货币市场的发展和统一，促进市场化利率信号的形成，形成比较完善的银行间市场利率体系；同时，跟踪市场利率及时调整贷款利率，进一步扩大贷款利率的浮动范围，在此基础上，逐步放开对整个贷款利率的管制。最后，推进存款利率的市场化，逐步扩大存款利率的浮动范围”。

我国采取渐进式利率市场化改革的主要原因有以下几个方面。

第一，我国在进行利率市场化改革时，金融市场不完善，如果采取激进的改革，将对金融体系的稳定产生不利的影响，甚至影响到整个国民经济的稳定。美日法德等发达资本主义国家进行利率市场化时，国内的金融市场已经经历了百年甚至更长时间的发展，各类金融产品和金融工具也比较成熟。即便如此，在利率市场化改革的过程中，金融市场还是受到了冲击。我国现阶段金融市场成熟度不及这些发达国家在利率市场化改革前的水平，因此，贸然采取激进的改革方式会对整个金融体系中的各个部门造成冲击，不利于金融体系的稳定及整个国民经济的发展，甚至会出现类似于拉美国家遇到的种种问题。

第二，采取渐进的改革方式有利于央行在不同的阶段及时制定相应的货币政策，减小改革带来的负面影响，有利于金融体系的稳定。在渐进式的改革过程中，对利率的管制会逐步放开。当一种利率的管制被取消之后，相应地会对整个市场产生一定影响，影响可能是正面的，也可能是负面的。如果产生的影响是负面的，央行可以在其他利率保持稳定的情况下，集中时间和精力拿出合理、有效的解决方案，积极应对，将各种负面影响带来损失降到可控的范围之内。

第三，渐进的方式有利于央行逐渐转变自身在资本市场的角色，对整个市场是有利的。在利率管制阶段，央行是货币政策的制定者，而在利率市场化环境中，央行的角色则转变成为了市场的参与者。如果采取激进的改革方式，央行的角色发生了彻底的变化，可能出现不适应，制定出来的政策可能还带有浓厚的“监管”色彩。如果采取渐进的改革方式，央行可以先作为部分市场的参与者，通过有限的货币工具来影响市场。随着利率市场化改革范围的不断扩大，央行的积累越来越多，驾驭各种利率用具的能力越来越强，更加有利于市场的稳定。

2、利率市场化不可避免地会让一些金融机构破产和金融系统不稳定，因此必须建立相应配套的制度对现有的金融系统加以完善，保证利率市场化不会带

来大冲击。

利率市场化会增加银行间的竞争，因此势必会淘汰掉一部分无效率的金融机构。以美国为例，在实行利率市场化后，1987年至1991年，平均每年有200家小银行倒闭。从1981年至1991年的10年间，美国因银行问题造成的损失达4000亿美元。日本在实施利率市场化后的20年代90年代中后期发生了银行大量倒闭的事件。

银行倒闭会对储户信心造成重大冲击，造成银行挤兑事件，因此各国纷纷在利率市场化改革之前或者过程中建立存款保险制度。存款保险制度的建立保障了中小储户的存款利益，并因此发挥稳定金融体系的作用。

我国不仅需要关注银行倒闭问题，也需要关注利率市场化改革滞后不前或激进冒进带来的金融系统不稳定。

目前，我国尚未建立存款保险制度，无论是国有银行还是股份制商业银行，乃至城商行和农信社，背后都隐含着国家和政府的信用，广大储户都默认银行具有国家信用的担保。利率市场化改革的进程中，银行的息差收入会逐渐减小，而对于长期靠息差收入为生的我国绝大多数银行而言，改革即是机遇，也是挑战。机遇就是我国的银行从内部进行相应的改革，以适应利率市场化改革。例如，银行的收入构成可能会发生变化，息差收入将不再是银行的主要收入来源。挑战意味着对于原本业务单一，仅靠息差收入维持生计的银行可能会在利率市场化改革的过程中被淘汰。

伴随着利率市场化进程，银行和其他非银机构通过各种通道业务合作的创新，塑造了影子银行的兴起，吸纳了广大储户的资金，绕道规避监管，进行金融资源投放。这其实可以算是在利率市场化滞后的情况下变相的利率市场化。影子银行的问题与美国利率市场化改革之前的情形极其类似，影子银行的不断扩大在产生的直接影响就是监管部门的各种政策失效，利率管制也失去原有的意义，这也是美国进行利率市场化改革的原因之一。

近年来我国经济增长模式步入困境，仍然对外需和投资的具有较强的双重依赖，经济增长依赖于债务的堆积，资源过度投向地方平台和房地产。地方政府是典型的软预算约束主体，没有预算方面的束缚，趋向于任意借贷，无视利率水平。房地产企业受地产泡沫的支持，具有高利率成本融资的承受能力。因此，即使利率非常高，它们仍能借贷，过度旺盛的需求抬升了利率中枢。

因此，虽然近年来我国的利率市场化改革保持渐进、稳步的特点，距离“完全放开存款利率限制”还差一步，但是影子银行的兴起已经将全社会卷入了利率市场化进程。缺乏对影子银行的全面规范监管、缺乏对软预算约束主体的制衡、缺乏存款保险制度对广大储户的保险，都将国家和政府绑定在了最后信用担保和最后贷款人的位置上，因而带来市场主体的道德风险和逆向选择，强化了金融系统潜在的不稳定性。

在这种情况下，如果利率市场化改革和监管规范继续滞后于市场实践，任由影子银行创新监管套利活动，那么将会继续加大金融系统潜在风险；如果利率市场化改革激进冒进，对软预算约束主体和经济增长方式过度依赖债务的相应改革措施不到位，则将会任由刚性债务继续推动借贷成本攀升，拖累已经面临下行压力的经济，进一步强化财政金融风险。

3、利率市场化增加了银行间的竞争，加剧了银行的道德风险问题，因此在利率市场化的同时，必须加强对金融市场的监管。

(1) 我国金融监管的现状

第一、分业监管。自2003年银监会组建以来，中国金融监管正式进入了分业监管、一行三会分工的时期。按照金融监管的分工，银监会主要负责商业银行、政策性银行、外资银行、农村信用社、信托投资公司、财务公司、租赁公司、金融资产管理公司的监管；证监会和保监会则分别负责证券、期货、基金和保险业的监管。中国人民银行则着重加强制定和执行货币政策的职能，负责金融体系的支付安全，发挥中央银行在宏观调控和防范和化解金融风险中的作用。这种金融监管组织结构表明，除中央银行负责宏观调控外，其它几个金融监管机构都是集中于相对行业的微观规制层面。选择这种监管体制的最大好处是有利于提高监管的专业化水平并及时达到监管目标，有利于提高“机构监管”的效率。

第二、中央和地方双层多头监管。具体而言，从机构角度看，中央监管银行业机构、证券期货公司、基金公司、保险公司等金融机构，地方管理小额贷款公司、融资性担保机构、典当行、商业保理机构、股权投资企业等机构；从市场角度看，中央监管银行信贷市场、货币市场、外汇市场、黄金市场、债券市场、股票市场、期货市场、保险市场，地方管理区域性股权交易市场以及其他各类交易场所，此外，民间融资市场中的非法集资也由地方政府牵头处置。

第三、重视微观审慎监管。微观审慎监管注重考虑个体金融机构的风险，自下而上实行，其直接目的是降低个体金融机构出问题的概率。监管当局往往更注重对单个金融机构的风险控制，这种微观审慎监管只是为个体金融机构提供了稳健经营的保障，但长远来看，它缺乏对整体金融体系的全面判断，无法确认系统性风险积聚的程度，无法隔离风险在实体经济与虚拟经济之间的传导。

(2) 欠缺和需要完善的地方

第一、在分业监管的基础上要促进监管协调。一方面，金融机构对混业经营有着相当强烈的内在需求，银行、证券、保险等金融业务之间的依存关系愈来愈强；而另一方面，金融监管却一再强调专业分工，监管职能一再被拆分。另外，随着金融控股公司数量的快速增加，我国对金融控股公司防范风险的防火墙制度尚未系统建立，随着金融控股公司的子公司之间业务联系的密切，关联交易自然增多，风险传递问题可能会日益严重。从国际经验来看，英国实行的是混业监管框架，是单一的综合监管模式。美国自1933年银行法案后实行严格的分业监管，

美联储负责监管银行业，美国证交会负责监管证券业；1999年后美国金融业分业经营的模式被打破，逐步走向混业经营，美国的金融监管也开始转向一个机构型监管和功能型监管的混合体。中国金融业在分业经营模式逐渐被打破的趋势下，需要在分业监管的基础上促进监管协调，加强人民银行在宏观审慎监管和防范系统性金融风险方面的职能。近期，国务院批准了金融监管协调部际联席会议制度，有望促进监管部门之间的协调。

第二、需完善地方金融管理体制。从国际经验来看，美国采用双层多头监管体系，在中央和地方两级设立多家管理机构共同负责金融监管工作。美国在联邦一级由货币监理署、联邦储备系统等实行监管，在州一级，州政府下设银行局，各层次监管机构各司其职又相互合作。我国的金融管理体制尚未明确中央和地方的人事权分配问题，中央和地方政府金融管理的行为边界还没有合理界定，金融事权过于集中在中央，不能充分调动地方的积极性；大一统的金融管理体制难以跟上金融创新的步伐；地方政府“办金融”与“管金融”存在利益冲突，地方政府管理金融的职能需要规范；中央和地方金融管理边界不清晰，容易出现监管空白和监管重叠。

第三、需要注重宏观审慎监管，宏观审慎与微观审慎相结合。本轮金融危机表明，微观审慎监管体系缺乏对系统性风险的有效衡量。为吸取危机教训，成立系统性风险监管协调机构成为美、欧等国当前强化系统性风险监管的重要着力点：美国决定成立FSOC、欧盟成立系统性风险理事会。这种框架下的系统性风险监管概括为：“统一监测、分头实施、协调行动”。中国也需在保持微观审慎监管的基础上，进行有效的宏观审慎监管。对风险的控制标准要以整个系统范围为单位实行自上而下的衡量方法，防范系统性金融危机的爆发。

（3）放开利率管制需注意和完善的地方

第一、构建成熟、完善的债券市场。利率市场化涉及到央行货币政策操作的转向，即从之前以存款准备金率为主要工具的数量型调控，转变为以利率为主要工具的价格型调控。而要有效的实施货币政策调控框架的转向，前提是必须有一个流动性强、价格信息反馈有效的政府债券的二级市场。央行依靠债券市场来传导政策，债券市场为货币流通形成基准利率。尽管取消银行利率管制后可以推动银行业竞争，但并不会自然产生有效的价格，因此必须要以完善的债券市场为依托。国际经验也证明了发展债券市场对利率市场化的基础性作用。比如，日本利率市场化改革的主要特点就是首先大力发展债券市场特别是国债市场；美国在取消利率管制之前，包括政府债券、公司债券以及银行间货币市场都已经较为成熟。为配合利率市场化条件下中央银行利率调控体系的构建和完善，我国应进一步扩大债券市场规模，丰富债券交易品种，鼓励更多的投资者参与债券市场，允许更多的企业发行债券融资，为建设市场基准利率体系、疏通利率传导机制等提供良好的基础和条件。

第二、尽快建立存款保险制度。市场化竞争必然导致优胜劣汰，如何处置在竞争中倒下的银行是一个很现实的问题，因此必须解决利率市场化推行过程中的后顾之忧，按照市场机制建立存款保险制度，各金融机构按统一的衡量标准参加存款保险，缴纳一定比例的保险金，当任何一家参加存款保险的金融机构发生危机时，存款保险机构都提供一定的援助或宣布其破产，这样既可以有效的保护存款人利益，又能使国有控股银行、外资行、中小股份制商业银行、城市和农村商业银行在同一起跑线上竞争。从国际上成功的利率市场化案例来看，存款保险制度的确立是利率市场化有效推行的重要前提条件。

第三、平衡金融创新和金融监管。金融创新一般能带来效率提升，但过度的或者超前的金融创新可能造成风险，金融创新和监管的平衡是难点，在减少灾难可能性的同时，金融稳健措施很可能同时也将创造力的火花扑灭。对待以规避监管为目的的金融创新，如影子银行，应当反对和摒弃监管套利，金融审慎监管要坚持审慎会计准则这个基础，坚持实质重于形式，强化监管规则的实施。根据影子银行机构不同的影响程度和风险水平，实行动态比例监管：对于影响小、风险低的“影子银行”机构可以采取市场自律、注册、监测等监管方式，对于影响大、风险高的“影子银行”机构则必须纳入审慎监管范围，实行最严格监管。评估应定期进行，监管方式需相应随之调整。不是所有的“影子银行”在有的时候都要受到严格监管。对待互联网金融等金融创新，金融监管总体上应当体现开放性、包容性、适应性，同时坚持鼓励和规范并重、培育和防险并举，维护良好的竞争秩序、促进公平竞争，构建包括市场自律、司法干预和外部监管在内的三位一体的安全网，保护金融消费者权益，维护金融体系稳健运行。

(4) 中国银行道德风险的特性

和其他国家相比，银行是中国资金供给的主体，地方政府和国企是中国资金需求的主体，无论是银行还是地方政府和国企，都拥有政府的隐性担保，具有预算软约束特征，这就造成了中国银行独特的道德风险特性。

由于银行的国有背景，且由于中国以银行为资金供给主体的银行制度，中国的银行不但大而不能倒，小也不能倒，这可能导致银行过度冒险的道德风险。中国的主要银行均为国家控制，其领导层也是直接由国家任命，并且中国直接融资市场不发达，资金的供给基本依靠银行体系，这就导致了银行不但大而不能倒，小也不能倒。意识到这点，特别是在利率市场化后，银行可能过度冒险，过度提高存款利率竞争存款，追逐高收益项目，而忽视项目的高风险特征，极易导致银行危机。

(5) 针对中国银行道德风险的特性需要注意的几点

第一、进行股份制改造，对国有银行建立“产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学”的现代公司制度。

第二、大力发展直接融资，建立多层次资本市场，降低银行体系在经济中的

重要性和发生危机后的传染性。

第三、建立存款保险制度和银行破产风险处置制度，建立银行的破产机制。

[报告五]

提高银行业竞争程度是实现利率市场化的必要条件

郭豫媚

利率市场化改革是当前社会各界十分关注的问题，也是中国经济体制改革的重要方面。金融是现代经济活动的血液，利率作为资金的价格则是这一血液中最重要成分，影响着生产、交易、消费等经济活动的方方面面。例如，房地产公司购买土地需要资金，国有企业项目投资需要资金、支付工人工资需要资金，并且资金本身还来源于居民存款，其报酬还关系到居民的财产收入。因此，如果源头的利率没有实现市场化，那么土地改革、国企改革、劳动力改革甚至收入分配改革将难有根本性的突破，也正是如此，利率市场化改革在当前各项重大改革中显得尤为重要与紧迫。

继 2013 年 7 月 20 日中国人民银行全面放开金融机构贷款利率下限管制后，目前只剩下金融机构存款利率上限受到管制（上浮幅度不能超过基准利率的 1.1 倍）。由此，关于利率市场化的讨论开始集中和局限于放开存款利率上限这一点，央行行长周小川甚至明确表示，放开存款利率上限是实现利率市场化的最后一步。然而笔者认为，“放开存款利率上限管制是实现利率市场化最后一步”这一论点的前提条件是银行业市场已具备足够的竞争性。而当前中国银行业被国有银行垄断，因此，对于中国利率市场化改革而言，还必须构建起一个具有竞争性的银行业市场。

一、为什么提高银行业竞争程度是实现利率市场化的必要条件

前主流观点对利率市场化的理解片面地强调了“让市场发挥作用”，认为只要取消政府对利率浮动区间的管制、由市场供求来决定利率水平就能实现利率市场化。易纲（2009）指出，“利率市场化的实质是市场取代货币当局成为利率定价主体的过程”。^①宗良和高扬（2011）指出，“利率市场化的最终目标是建立健全由市场供求决定的利率形成机制”。^②基于上述对利率市场化定义，大多数人往往认为只要放开政府对存贷款利率上下限的管制，将利率定价权交还给市场就能实现利率市场化。例如，2014 年 3 月 12 日，央行行长周小川指出“存款利率放开最近一两年就能实现，这也是利率市场化中的最后一步”；宗良和高扬（2011）认为“目前，除存贷款利率外，绝大部分利率已经放开，利率市场化改革已处在最后的攻坚阶段”。

^① 易纲，2009：《中国改革开放三十年的利率市场化进程》，《金融研究》第 1 期。

^② 宗良、高扬，2011：《利率市场化改革趋势及对商业银行的影响》，《国际金融》第 4 期。

事实上,要实现利率市场化,不仅需要放松政府管制、使市场有发挥作用的空间,还需要具备竞争性的市场结构。仅放开存贷款利率上下限并不意味着完全的利率市场化,市场的竞争程度或者说市场主体的多元化是形成市场化利率从而有效配置资源的重要条件,由竞争性的资金市场决定价格的过程才是真正意义上的利率市场化。在放开存贷款利率上下限、解除政府对利率的管制以后,利率定价的确是由市场供求决定的,这看起来似乎是利率的市场化,而实际上却未必。市场结构可以主要分为四种:垄断市场、寡头市场、垄断竞争市场和完全竞争市场,前两种市场结构所形成价格虽然是市场化价格却不是竞争性的市场价格,只有后两种市场结构所形成的价格才是竞争性的市场价格。而市场化改革是指竞争性市场的市场化,试想如果利率由带有垄断或寡头性质的国有银行来制定,这一垄断价格实质上体现的依然是政府对利率的干预与管制。

因此,放开存款利率上限不是利率市场化的最后一步,要实现真正意义上的利率市场化必须构建一个竞争性的银行业市场。

二、中国银行业竞争不足的现状与成因

基于上述分析,银行业竞争程度是影响利率市场化是否能够实现的重要因素,因此,评估当前中国银行业市场竞争程度并考察其形成机理具有重要的意义。

1、中国银行业竞争程度评估

总体上,中国银行业市场集中度较高,具有较强的垄断性,主要表现为国有银行市场份额较高。

若不考虑工农中建交五大行的国有背景,中国银行业表现出一定的垄断性,且垄断性略强于美国。中国银行业与美国的共同特点是前4~5家银行市场份额很高,其余银行的市场份额远小于前五家银行,且市场份额相对较为平均。从CR4和HHI指数来看,中国以资产、存款和贷款计CR4指数均高于美国,表明中国银行业垄断性强于美国。^①其中,中国以贷款计CR4指数高于60%,以贷款计HHI指数超过了1000,从绝对水平上表明中国银行业具有一定的垄断性。

在考虑了工农中建交五大银行的国有背景之后,中国银行业表现出更强的垄断性。中国银行业区别于世界上其他国家最大的特点是中国的前五大银行均为国有银行,政府对其具有强大的控制力。如果将五大国有银行按一家银行计,中国银行业集中度大幅上升,表现出极强的垄断性,垄断力量不仅在绝对水平上很高,

^① CR4是市场集中度指数,衡量市场中排名前四家公司市场份额的总和。一般而言,CR4指数小于1表明该市场是有效竞争市场,CR4指数超过60%则表明该市场是严格寡头市场。更为具体地,可将集中类型分为六个等级,即极高寡占型(CR4>75%)、高集中寡占型(65%<CR4<75%)、中上集中寡占型(50%<CR4<65%)、中下集中寡占型(35%<CR4<50%)、低集中寡占型(30%<CR4<35%)、原子型(CR4<30%)。HHI指数是赫希曼赫芬达尔指数,也是衡量市场集中度的指数。通常认为,HHI指数低于1000意味着市场中没有明显的垄断力量,若HHI指数大于1800则表明市场中存在很强的垄断力量。

而且远远高于美国。从 CR4 指数来看，中国以资产、存款和贷款计 CR4 分别为 75.39%、74.84%和 77.76%，表明中国银行业属于极高寡占型，垄断性非常高。HHI 指数也反映了同样的状况，中国以资产、存款和贷款计 HHI 指数分别达到了 4260、4170 和 4674，远远高于 1800 的判断市场垄断性的标准。此外，当前中国 373 家主流商业银行 95%都是中央政府、地方政府、大型国有企业和地方政府平台公司控股，在 12 家股份制商业银行中，只有民生银行和平安银行由民营企业控股，这意味着银行业的垄断程度可能比上述评估结果更为严重。^①

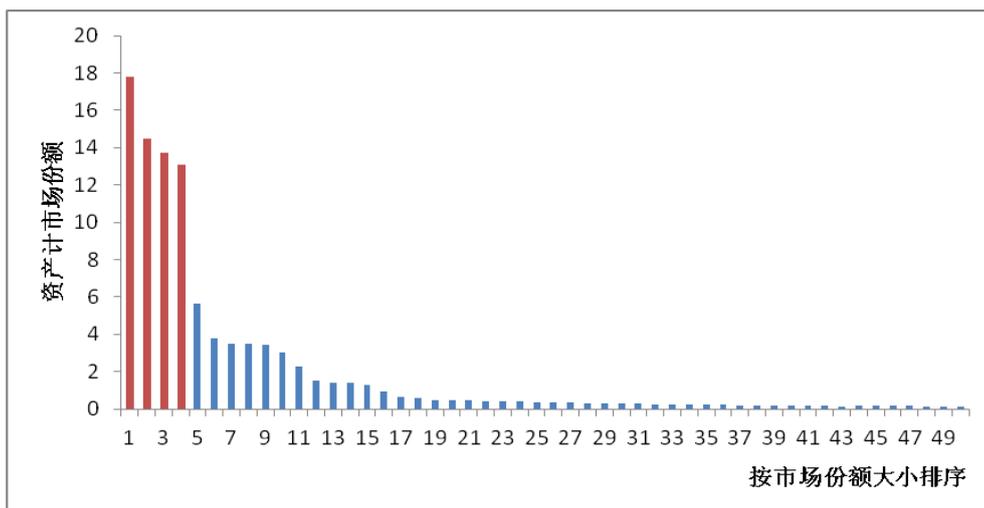


图 5-1 中国银行业市场结构（以资产规模衡量）

说明：作者根据 Bankscope 数据库（2014）计算而得。图中未给出各商业银行的全称，仅以各商业银行按市场份额大小排序后的排名进行编号，横轴数字即为各家银行的编号。例如，交通银行的市场份额排名为第 5，则图中横轴上的 5 即代表交通银行。

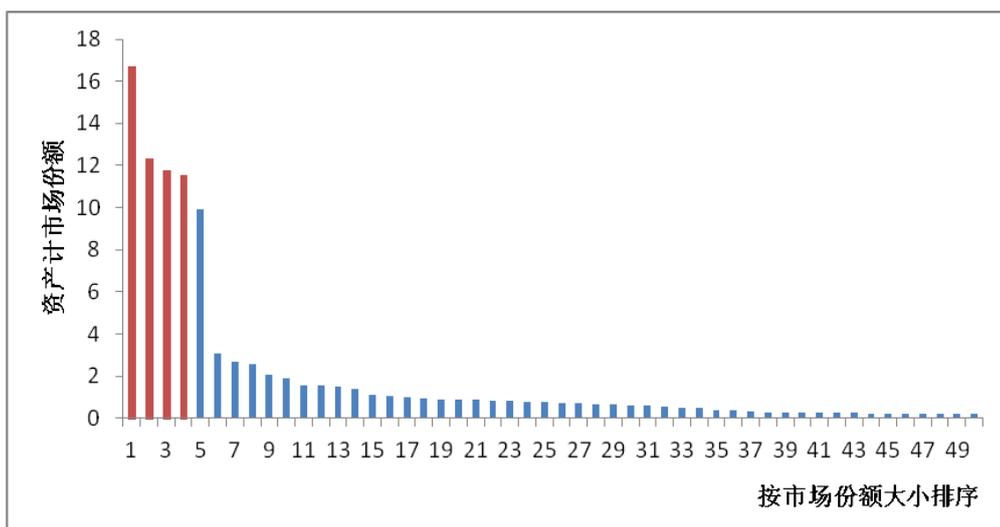


图 5-2 美国银行业市场结构（以资产规模衡量）

说明：作者根据 Bankscope 数据库(2014)计算而得。

^① 资料来源：我国商业银行存六大致命缺陷，新华网，2013 年 3 月 19 日。

表 5-1 中美银行业市场集中度比较

国别	CR4 指数 (单位: %)			HHI 指数		
	资产	存款	贷款	资产	存款	贷款
中国 (不考虑国有背景)	59.07	58.30	61.76	993.30	971.93	1076.67
中国 (考虑国有背景)	75.39	74.84	77.76	4259.81	4169.82	4673.71
美国	52.38	53.64	48.28	855.02	874.47	723.47

说明: 作者根据 Bankscope 数据库(2014)计算而得: 1、表中的资产、存款和贷款分别表示以资产、存款和贷款来衡量市场份额; 2、表中考虑国有背景是指将工农中建交五大国有银行视为一家银行进行相关计算。

此外, 民营银行中最具代表性的民生银行事实上也并非真正意义上的民营银行, 从其诞生开始就已被赋予浓厚的国有背景。起初, 民生银行的创设是由一个叫“泰山会”的民间组织提出的, 当时其成员包括柳传志、卢志强、史玉柱等。1993年, 申报设立民营银行的相关文件准备完毕, 但这份材料最终是通过当时的全国工商联副主席胡德平转交给国家主管部门。1995年5月6日, 国务院下发国函(1995)32号文, 正式宣布同意设立民生银行, 但文件规定民生银行的行长、副行长要由央行指派, 董事长由工商联指派。于是, 在1996年2月7日民生银行正式登记成立之日, 时任全国工商联主席经叔平担任了民生银行第一任董事长。并且, 民生银行的先后三位行长中, 首任行长童贻银是从人民银行副行长的位置上调任, 第二任行长蔡鲁伦是从中国人民银行湖南省分行行长调任, 第三任行长董文标虽然从民生银行创立开始就一直在民生银行任职, 但也兼有全国政协经济委员会副主任和工商联副主席的身份。因此, 从诞生到经营至今, 民生银行一直混杂着国有与民营的基因, 很难说是一家真正意义上的民营银行。

2、中国银行业缺乏竞争的成因

(1) 民营资本进入市场受到各种有形与无形的限制, 降低了银行业的竞争程度与活力

首先, 民营银行准入的相关法律法规缺失, 限制了一大批中小民营银行的设立。银行不同于普通企业, 其行业风险较高, 因此客观上需要设立一定的准入条件以控制风险。《商业银行法》第13条规定了设立商业银行的最低资本, 要求设立全国性商业银行的注册资本最低限额为10亿元人民币, 设立城市商业银行的注册资本最低限额为1亿元人民币, 设立农村商业银行的注册资本最低限额为5000万元人民币。从上述规定可以看到, 当前中国并没有针对民营银行或者中小银行的相关准入法规, 使得新设银行均需参照《中华人民共和国商业银行法》, 这无形中抬高了中小民营银行进入市场的门槛。

其次, 由民营资本设立的小额贷款公司在符合一定条件地情况下可转为村镇银行是少有的明确规定民营资本可进入银行业的领域, 但对民营资本的限制依然很大。《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》第四条(三)中明确规定需由“已确定符合条件的银行业金融机构拟作为主发起人”。并且, 《村镇银行管理暂行规定》还要求“村镇银行最大股东或惟一股东必须是银行业金融机构, 最

大银行业金融机构股东持股比例不得低于村镇银行股本总额的 20%”。而当前，除 5 家国有大型银行外，中国 12 家股份制商业银行中，只有中国民生银行、平安银行属民营企业控股；在 144 家城商行和 212 家农商行中，仅在江浙一带有 14 家小型民营银行。^①由于银行业金融机构中民营银行原本就少，民营资本也较为有限，要求现有银行业金融机构拟作为主发起人尽管是出于对银行风险控制的要求，但将使民营资本失去控制权，实质上也形成了对民营银行和民营资本的限制与排挤。

第三，银监会对设立商业银行具有一定的自由裁量权，这在政银不分的体制下自然对民营银行的进入形成了一定的限制。《中华人民共和国商业银行法》第十二条规定“设立商业银行还应当符合其他审慎性条件”，这实际上赋予了银监会极大的自由裁量权。对于申报银行牌照的企业，除了需按照银监会的要求填写申报材料、准备注册资金、落实经营场所和开设银行需要的储备金外，银监会还会有诸如银行金库安全评估和银行系统安全评估等一系列的评估工作。^②在具体实践中，银监会自身缺乏有效的监督机制，对其如何合理有效行使自由裁量权没有具体的规范与约束，在国有银行为主导的市场下提高了民营银行准入门槛。例如，2000 年上海久先公司向中国人民银行上海分行申请设立“中国侨汇银行”时，中国人民银行以上海的银行间竞争已经十分充分的书面理由就拒绝了久先公司的申请。^③那么，上海银行竞争在当时是否已经十分充分呢？笔者认为答案是否定的。2001 年 11 月 11 日，中国人民银行新闻发言人表示，根据 WTO 有关协议，中国将逐步取消对外资银行的限制，并且在首先开放的四个城市中就包括了上海在内。这表明，上海银行竞争实际上尚未达到十分充分的地步。

（2）中国国有银行高管的特殊任职经历及其所具有的行政级别是导致中国政银不分的重要因素，使得各大银行成为一个利益共同体，且很大程度上听命于政府

首先，中国商业银行的高管，尤其是国有银行的高管，不仅由政府进行任命，并且通常还具有在多家国有银行任职的经历，国有银行间实质上是亲兄弟的关系，导致银行业产生垄断和寡头势力。例如，现任中国建设银行行长张建国，在 2006 年 7 月担任中国建设银行行长、副董事长和执行董事之前，曾在中国工商银行工作过 17 年（1984 年 9 月~2011 年 9 月），并在 1992~2001 年期间担任中国工商银行天津市分行行长，2001 年 9 月至 2004 年 5 月任交通银行副行长，2004 年 6 月-2006 年 7 月任交通银行党委副书记、行长和副董事长。

其次，中国银行高管多具有在央行等重要政府部门工作过的经历，央行行长也均有担任商业银行行长的经历，这极易导致政银不分，使政府在银行业形成一

^① 资料来源：我国商业银行存六大致命缺陷，新华网，2013 年 3 月 19 日。

^② 资料来源：民营银行时隔 17 年后重启，或定位社区银行，都市快报，2013 年 10 月 19 日。

^③ 当时中国尚未成立银监会，银行业监督的相关职能由中国人民银行执行。

定的垄断力量。例如，现任中国人民行长周小川，在 1986~1991 年间曾先后担任过中国经济体制改革研究所副所长、对外经济贸易部部长助理、国家经济体制改革委员会委员。1991 年至 1995 年则在中国银行担任过常务董事和副行长，此后又调至国家外汇管理局任局长，并在 1996 年~1997 年期间任中国人民银行副行长和中国货币政策委员会第一届委员。1998 年，周小川又调至中国建设银行任行长一职，并在 2000 年又调离，先后任中国证监会主席、中国人民银行行长、中国人民银行货币政策委员会主席等。^①相比之下，美联储主席如本·伯南克、珍妮特·耶伦并未在商业银行担任过要职。^②央行行长与商业银行行长间的角色转换一方面使商业银行行长会为了未来升迁至央行而“听命”于央行，另一方面，央行行长由于曾任职于商业银行，使得商业银行在极大程度上会服从央行。

此外，中国国有银行高管具有行政级别，国有银行董事长和行长实质上都是副部级干部，副行长都是中组部直管干部，即使是地方政府控制的股份制银行，董事长和行长也还是正局级干部，这就进一步促使各大银行成为政府统一领导下的共同体。

三、如何提高银升业竞争程度

1、在完善民营银行市场准入、监督管理和风险控制的前提下，逐步放开银行业对民营银行的准入限制。

近年来，政府已逐步着手引入民营银行，但从提高银行业竞争程度的角度来看，力度还远不够。2014 年 3 月，银监会公布了民营银行试点方案，民间资本发起设立民营银行取得新进展。但从试点的经营模式来看，阿里巴巴申请的是“小存小贷”，腾讯为“大存小贷”，天津发起人申请试点的为“公存公贷”模式，另外两家申请的是特定区域模式，主要服务当地的小微企业，五家试点民营银行经营业务范围均存在较大限制，对提高银行业整体的竞争性影响甚微。

未来，政府应通过规范和完善民营银行相关法律法规，进一步加大引入民营银行的力度。一方面，通过明确民营银行准入条件，限制银监会对民营银行准入的自由裁量权，规范民营银行的审批，增强民营银行发起人对设立民营银行的可行

^① 周小川并不是中国政银不分这一特殊体制下的个例，而是当前中国银行业的一个普遍现象。这样的例子还可以举出很多个。比如在 2014 年 1 月刚卸任中国银行行长的李礼辉，其最早在中国人民银行福建省分行担任干部，随后又在中国工商银行任高级管理人员，2002~2004 年期间还担任过海南省副省长，之后又任中国银行副董事长、行长。

^② 前美联储主席伯南克在任美联储主席之前曾在普林斯顿大学任教 17 年，在 1987~1996 年期间先后就职于波士顿联邦储备银行和纽约联邦储备银行，并没有在商业银行任职的经历。现任美联储主席耶伦的情况也与伯南克极为相似。1971 年在耶鲁大学获得经济学博士学位后，她曾任耶鲁大学助理教授、美联储理事经济学会经济学家，并在加州大学伯克利分校哈斯商学院从事研究工作。2004 年她曾出任旧金山联邦储备银行行长，2009 年轮任联邦公开市场委员会委员。至 2014 年 1 月正式任美联储主席前，也并未在商业银行有过任职经历。

预见性和积极性。另一方面，必须建立和规范民营银行监管法规、破产法规以及存款保险制度，在控制民营银行的经营风险和破产风险的同时，增加公众对民营银行的信任。此外，需重视大型民营银行的引入以真正与国有银行间形成竞争。过去，很多学者和研究人员在提议呼吁设立民营银行时提倡构建能够为中小企业提供服务的中小民营银行，国有银行与民营银行间的竞争实质上并不大。然而，处于利率市场化改革的新阶段，不仅需要中小民营银行解决中小企业贷款难问题，更需要大型民营银行去与大型国有银行竞争，从而形成真正的市场化利率。

2、通过优化国有银行治理结构和管理层任命制度，增强国有银行的独立性，改变政银不分的局面，促进国有银行间的竞争。

由于中国国有银行在银行业中所占份额过高，在引入民营银行的同时，增加国有银行间的竞争对于提高银行业整体的竞争程度也是十分重要和必要的。要促进国有银行间的竞争，应减少政府对国有银行的过度干预，解决政银不分的问题。首先，通过引入战略投资者和民营资本，改善国有银行的治理结构，增强国有银行的竞争能力和竞争意识。其次，改变由各级党委和地方政府选拔、任命银行行长等管理人员的制度模式，将行长的任命权交还给银行董事会，通过公平竞争真正选拔出有能力的管理人员，使银行管理人员由向上负责转为向下负责。最后，处理好政府与市场的关系，逐步将为配合国家发展战略的相关政策性贷款职责交由国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行三家政策性银行，增加国有商业银行贷款业务的自主性，以促进国有银行的市场化和相互竞争。

四、结语

促进银行业竞争格局的形成是未来利率市场化的重要方面，只有构建竞争性的利率市场，才具备实现真正意义上的利率市场化的条件。否则，即使放开存款利率上限，承受住了存款利率上升的风险，也将依然无法得到竞争性的市场化利率。同时，提高银行业竞争的有利之处还在于，竞争会倒逼各大商业银行特别是国有银行提高经营效率、增强风险管理意识，从而增强其抵御存款利率上升的能力，使银行业乃至整体经济较为平稳地实现利率市场化。

[报告六]

以资源税配套改革推动资源品价格市场化

夏晓华

中国改革开放三十多年的历程是逐步放开市场管制,并充分发挥价格机制在各种商品定价权中的决定性地位的过程,通过逐步放宽对价格的管制,价格经历了由“严格限制,票证供应——价格双轨制——直接市场定价”的过程。一般生活生产商品领域与服务性领域的市场化程度已经有了显著提升,市场已经在一般性服务与商品领域起到了决定性的作用,但是,在以石油、天然气、煤炭、电力为主体的资源性产品领域,其主要价格形成机制依然是由政府主导,价格形成机制中直接管制成分较多,利用税收等间接规制方式有限,市场尚未发挥足够的作用,因此,如何引入市场机制打破价格改革的“最后壁垒”就成为了下一步深化改革的重要内容。

一、资源品价格扭曲的现状分析与研判

1、政府主导的资源品定价机制成为价格扭曲的最大根源。

多年以来,中国的资源品价格长期处于一个被管制的区间之中,其中水资源、电力、天然气一直实行政府定价,而成品油、煤炭实行政府指导价。中国进入WTO以来一直保持着常年的对外贸易顺差,其中的一个主要原因被认为是中国的资源品价格过低,及中国劳动力市场的价格足够低廉,因此,出口产品特别是能源消耗高的产品在世界市场上具有很高的竞争力。由于资源价格难以反映对应资源该有的稀缺程度,资源价格偏低,中国企业习惯于不计资源代价或少计资源代价使用我国本来就不丰裕的资源,从而形成了中国粗放式的增长模式。而这一增长模式背后的价格机制基础是中国资源品价格长期由非市场力量所主导。

具体来说,中国的资源品价格并不是由市场的供求所决定,而是在政府的指导下,由政府定价所决定,在大多数时候,这种定价方式是有极大的弊端的。以电力价格为例,多年以来中国的电价保持着几乎不变的定价方式,与日趋上涨的发电成本形成了鲜明的对比。例如下表与图所示的,世界各国的工业用电与居民用电价格比较:

表 6-1 世界各国工业与居民用电价格比较^①

国家	工业电价 (美元/千瓦)	国家	居民电价 (美元/千瓦)
意大利	0.276	丹麦	0.365
斯洛伐克	0.195	意大利	0.284
爱尔兰	0.169	奥地利	0.262
匈牙利	0.16	荷兰	0.258
日本	0.158	爱尔兰	0.255
奥地利	0.154	卢森堡	0.237
捷克斯洛伐克	0.148	斯洛伐克	0.231
荷兰	0.141	日本	0.228
土耳其	0.138	葡萄牙	0.215
卢森堡	0.136	匈牙利	0.206
英国	0.135	英国	0.206
葡萄牙	0.127	瑞典	0.194
波兰	0.12	捷克斯洛伐克	0.192
丹麦	0.111	芬兰	0.174
法国	0.107	波兰	0.167
芬兰	0.097	土耳其	0.165
以色列	0.096	瑞士	0.164
瑞士	0.094	法国	0.159
中国	0.086	新西兰	0.152
墨西哥	0.085	挪威	0.137
瑞典	0.083	以色列	0.137
中国台北	0.075	美国	0.115
新西兰	0.071	中国台北	0.088
美国	0.068	墨西哥	0.079
挪威	0.059	韩国	0.077
韩国	0.058	中国	0.075
哈萨克斯坦	0.038	哈萨克斯坦	0.047

^① 李英、李成仁、段燕群，2010：《我国电价水平的国际比较》，《中国电力企业管理》第 27 期。

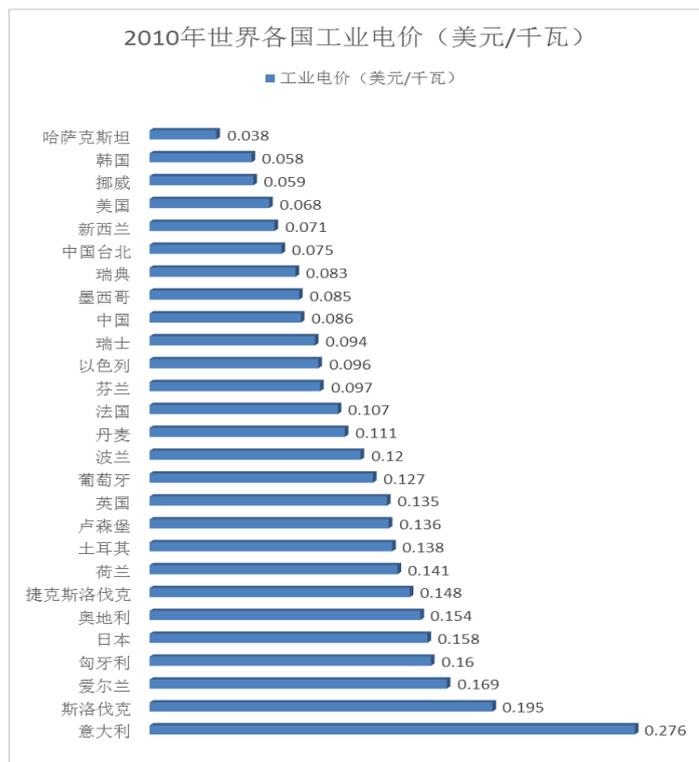


图 6-1 世界各国工业电价比较

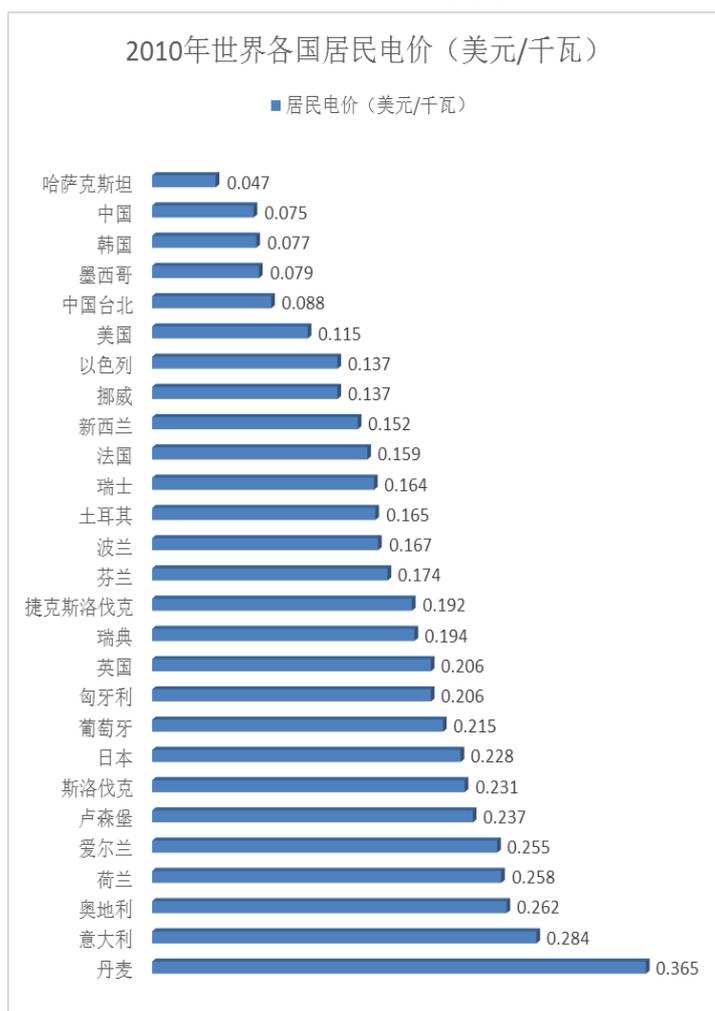


图 6-2 世界各国居民用电价格比较

通过上述图表可以发现，中国的电力价格上一直处于世界较低水平，其中，工业用电价格，按降序排列居全世界第 20 位，居民用电价格更是全世界最低的国家之一。但是，中国的发电所需能源价格是与国家能源价格接轨的，而中国的能源管理与电网管理并没有比世界其他国家有明显的优势。值得一提的是，世界各国的电力企业普遍利润率在 10% 左右，但中国电力企业，特别是发电企业，因为长期价格管制，经常出现非市场因素主导的大幅度亏损和盈利。因此，中国资源品价格扭曲主要体现在政府的不合理定价上。

2、双重失灵加重中国资源品价格扭曲对经济运行的实质损害。

中国资源品价格扭曲的形成机理不能归因于短期的经济政策和制度机制。而是具有历史原因的在长期计划经济条件下，资源品价格固定不变的传统历史原因；同时，也存在着政府为取得国际市场竞争力、扩大内需、保持经济增长速度等多重角度考虑的政策性原因。而资源品价格扭曲通过市场失灵和政府失灵双重机制强化对经济运行的实质损害。

第一，市场失灵加剧了资源品消费的负外部性。

从经济体整体来看，当市场处于完全竞争条件下时候，如果出现成本较高的情况，企业会缩减生产规模；当成本较低时，又会适当扩大产出。即企业会根据成本收益在“边际收益与成本”上自动实现均衡。从而实现资源的自动最优配置，经济学意义上的边际收益、边际成本和均衡价格三者相同的现象。但是，在资源类要素产品领域，市场往往难以发挥合适的资源配置作用，会出现大量的外部性问题，即产品的价格，特别是资源品的价格难以有效的反应其对于资源开采、环境污染等多方面的外部性。从我国来看，我国资源品价格扭曲的市场因素就是资源品的价格构成并不合理，资源品的价格并没有包含其全部成本，像资源补偿成本、安全生产成本、环境保护成本等等并没有保护在价格之中。以山西省为例：山西每开采一顿标准煤，就会流失多达 2.48 吨水资源。但是这些流失的水资源并没有被包含进煤炭的价格。

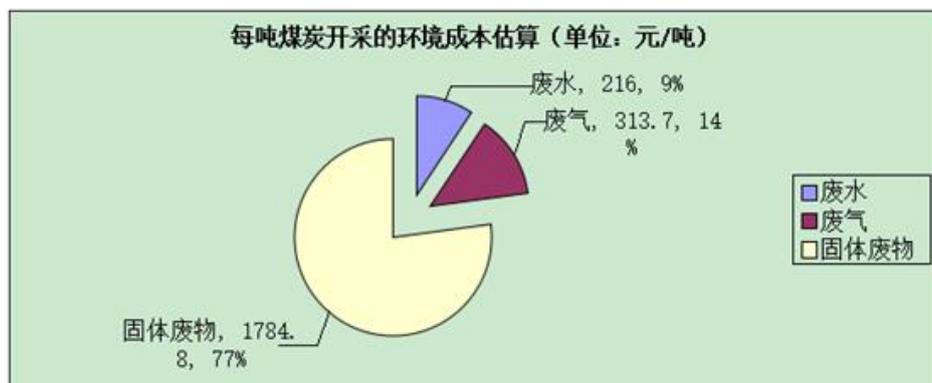


图 6-3 每吨煤炭开采的环境成本估算^①

^① 陶建国，2013：煤炭资源开采环境污染物影子价格的实证研究[D]，合肥工业大学。

再以安徽省为例，如图 6-3 所示，安徽省每开采一吨煤炭，所需的环境成本是 2313.7 元，其中废水排放成本为 216 元，废气排放成本为 313.7 元，固体废物处理成本为 1784 元，但是这些成本并没有被计入在煤炭的价格之中，环境的成本往往被作为一种隐形成本在生产中存在。

第二，政府失灵强化了资源品市场价格的扭曲程度。

出于对“市场失灵”的调控，政府往往要通过政策手段对于资源品市场进行调节，但是，政府也不一定是有效率的。具体来说，在我国主要出现的资源品市场的“政府失灵”主要有如下这些：（1）管理者信息不对称，缺乏足够的远见。（2）缺乏足够的政策工具，往往只能武断的进行价格调节，缺乏经济手段。（3）在资源税税收征收方面存在着，严重的“税费比例失调”现象，过低的资源税征收和高额的管理费用形成了鲜明的对比。以上种种表现最终造成了“政府失灵”的现象愈演愈烈。

在“市场失灵”与“政府失灵”的双重失灵作用下，资源品市场的价格扭曲不仅没能得到有效的制约与缓解，政府的过度干预反而加剧了资源品市场的价格扭曲。与此同时，资源品价格形成机制的不合理，资源税过低，资源价格的严重扭曲，使得在资源的开采与使用过程之中缺乏有效利用，资源浪费现象严重。政府在错误干预的情况下，又没能有效调控市场，最终造成了全社会的资源利用效率低下。

3、资源品价格扭曲成为形成对经济可持续性发展多重危害的诱因。

第一，资源品价格过低，导致资源开采企业缺乏效率提升动力，资源开采呈现破坏式和耗竭式开采特征。

我国法律明确规定，资源属于国有财产，但国家并没有实际的占有资源。一方面，国有企业代表国家开采资源，并上缴税收与红利；另一方面，地方政府代笔国家占有资源，通过行政审批的方式，授权企业进行开采。例如，在煤炭开采之中，煤炭的资源税计价是以从量计价模式为主，一般为 8-20 元每吨征收，2012 年山西省煤炭资源税收入为 37.04 亿元。总共资源税为 105 亿元，但陕西省 2012 年的全年税收收入为 2800 亿元，其中资源税收入不到其总收入的 4%。在全国来看，资源税收入不到全国 2012 年 11 万亿税收收入的 1%。^①企业在取得开采授权之后，可以在长时间内几乎以零成本使用资源，从而造成了破坏性开采，甚至有些企业采用了耗竭性开采的模式。

第二，资源品价格过低，导致资源浪费严重，企业难以形成节约意识。

资源价格过低，不仅使资源开采效率低下，也同时导致企业在使用资源时，浪费严重。以能源为例：2012 年中国的一次能源消费量以标准煤这算为 36.2 亿吨，占全世界消耗总量的 20%，单位 GDP 能耗是全世界平均水平的 2.5 倍，是

^① 资料来源：财政部推资源税从价计征改革 煤炭改革方案已上报，中国经营报，2013 年 11 月 2 日。

美国的 3.3 倍，日本的 7 倍，甚至远高于南非、巴西等其他金砖国家。正是长期的资源品价格与需求的倒挂，使得资源品的扭曲价格所带来制造业发展对资源的依赖，而非创新驱动的发展模式。

第三，资源品价格扭曲，带来了国际收支失衡并造成人民币形成机制的被动。

资源品价格扭曲在影响生产成本的同时，也导致了我国出口产品的价格过度低廉，国际收支严重失衡，外汇占款过大。我国粗放式的经济增长模式使得“高污染、高消耗”的资源性产品大量出口，扩大了贸易顺差，同时夸大了人民币的升值需求。在资源产品出口价格低廉，导致贸易顺差逐渐加大，外汇占款所带来的结汇压力，推高了国内通货膨胀水平，CPI 连续上涨，人民生活受到重要影响，并且使人民币升值压力剧增。与此同时，吸引国际热钱大量涌入我国资本市场，造成资本市场的不正常波动。

第四，资源品价格扭曲造成了一系列环境问题。

资源品价格没能包含环境破坏与环境保护成本，从而导致定价过低，加之资源的过度开采，从而进一步导致了土壤、水源等一系列生态环境的破坏。而企业在使用资源品的时候的不合理生产模式，又同时加大了生产的污染，特别是钢铁及重化工领域，对于环境的影响更大，2013 年全年，雾霾波及 25 个省份，100 多个大中型城市，全国平均雾霾天数达 29.9 天，创 52 年来之最。雾霾的产生与生产企业的资源使用，生产污染过重有着密不可分的关系。

二、资源品价格扭曲的历史成因

自 1949 年建国以来，国家的商品价格一直采用的是国家计划定价模式，从 1978 年改革开放开始，国家在一般性产品市场上逐渐放宽价格限制，由市场参与定价，并逐步的将国家管控价格从市场上退出。从上个世纪八十年代中期开始，我国政府已经开始逐步着手进行资源品价格的改革。至八十年代末，初步的价格改革方案已经形成，价格改革的总体思路是“按计划确定资源品价格→计划与市场双轨运行→以市场化为导向”。2005 年 10 月国家发改委召开“资源价格改革研讨会”，2009 年“资源价格改革”在《政府工作报告》中被列为首要工作，但是，因为改革与利益分配的复杂性、或国家为应对通货膨胀压力、外部经济危机冲击、以及内部民生保障等诸多压力，对于资源品价格的改革被一再推迟。

特别是 2001 年中国加入 WTO 以来，政府有意识的对资源品价格进行调控，通过政府调控下的人为压低资源品价格，来降低我国制造业企业的生产成本，使制造业产品获得更多的国际出口竞争力。通过政府的人为干预，资源品价格被稳定在一个波幅较窄的区间内，随着经济的发展，我国资源品需求的不断增加、工业品产量的不断上升、以及制造业产品价格的上涨，但资源品的价格却长期不变，在某些特殊年份甚至出现过价格下跌的情况，但伴随生产扩大的却是中国对于外

部资源的需求越来越大，以高投入、高消耗、高污染的“三高”发展模式逐步成为中国产业发展的主要形式。

2005 年开始，中央政府逐渐将节能环保作为其重点政策开始推出。从 2006 年开始提出将“把节能降耗纳入经济社会发展的统计、评价考核体系，建立信息发布制度”。并逐步提出调整资源税、理顺资源价格；并开始限制资源产品出口；根据区域把资源划分为主体功能区。2008 年高度关注资源价格与强化资源节约。2009 年则是加强资源品与财政货币政策的一直协调，从而扩大调控力度。2010 年则是要抓好节能工作，推进资源品的综合利用。

三、资源品税制成为加剧中国资源品价格扭曲的历史推手和当前破题之关键

1、旧有资源税税收设置加剧资源品的不合理利用以及更深层次的资源品价格扭曲。

中国资源税开征于 1984 年，1984 年 9 月 28 日由财政部出台《资源税若干问题的规定》，率先对：石油、煤炭、天然气等资源品传统品种征收资源税。从 1994 年 1 月 1 日，资源税开始实行从量定额征收，对所有应税资源类产品采用“普遍征收、级差调节”的办法。但是，经过二十年资源税仍然采用的是从量定额征收的办法。以资源品的标准产品为例，目前原油税额度为每吨 8-30 元，天然气税为每千立方米 2-15 元。相比于其他发达国家水平，中国的资源税水平一直较低，以石油开采的最高税额每吨 30 元来计，西方发达国家的税率都远超中国，其中税率最低的法国、德国来看，其税率水平是中国的 34 倍，而美国的石油税税率更是远高于中国。

因为税额确定的差异性、税基计算的复杂性、以及税额的低额性等多重特征导致资源税在中国是一个较为特殊的税种，其主要的问题在于在实际的资源税定额征收过程中，资源税的税费因为统计口径不合理导致了税基的计算非常复杂，再加上作为地税税种，各地的计算方式差异性很大，导致资源税在最初的税基计算环节上就有着较大的问题。以煤炭行业为例，最近几年随着国家煤炭产业的调整，产业间兼并重组十分频繁，以资源丰裕的山西省为例，山西省实施了煤炭企业的大集团发展模式，关停小煤窑，开始迅速推进煤-化-工一体化进程，同一集团的内部关联交易明显上升，财务核算往往与生产处于不同的地区，导致了税收征管的一系列难题，此类问题在 21 世纪最初的十年中越来越明显。

在征收难度大，税额水平低的情况下，中国的资源品价格又存在着普遍性的政府指导定价问题，再加上长期以来的中国资源品价格与国际价格的明显倒挂，一方面，低廉的资源品价格是中国的生产制造业企业倾向于使用高资源消耗的生产模式替换资源充分利用的集约化生产模式。另一方面，由于政府经济政策的

主观性引导,通过政策性工具人为干预资源品价格,通过这种政府行政干预所产生的价格扭曲称之为外生性扭曲。^①而在中国内生性扭曲是由于外生性扭曲所引致的引致扭曲,并不是纯粹经济自觉性行为。因此,中国的资源品价格扭曲更重要的是外生性扭曲,即所谓政策引致扭曲。

在外生性引致扭曲的产生原因中最根本的原因则是在于,政府对于资源税的征收一直处于较低的征收环境,难以发挥资源税的市场调节作用,而取代资源税对市场进行调节的就是从计划经济以来一直施行的行政干预制度,但是因为信息的不对称,以及市场价格信号的反馈调节机制建立不够完善,政府难以通过合适的手段对市场进行干预。而直接政策干预的结果往往是价格信号的滞后性,并且行政干预的后遗症很大,在信号层面间接导致了高能耗的产业模式的建立,而在价格层面则导致了相当程度的市场失灵与政府失灵的并存。

资源品价格扭曲的直接后果就是经济发展模式的粗放,中国的制造业企业一直处于产业“微笑曲线”的最低端,企业长期依靠其所谓低廉成本优势,靠低成本低创新商品用低价格打开世界市场,使中国成为名义上的世界工厂,但却没能在技术、制度、品牌、文化、以及节能环保上取得必要的创新。缺乏市场调节的资源品价格,无法反应其供求规律,定价过低的资源品一直处于过度消耗的状态,生产过程中浪费严重,直接导致了中国的碳排放量过大、单位 GDP 能耗过高等一系列问题。

2、资源税的逆向传导机制使得现行价格管制体系功能低下。

从上述问题的论述可以发现,国家资源品价格扭曲最大的问题是政府的过度干预,而要进行改革所需要做的是:通过价格调整逐步在资源品价格定价上引入市场机制,取消过度的管制与政府指导定价,用资源税的形式取代行政直接管制。因此,需要首先弄清资源品价格的税负传导机制是如何的?

从税收角度而言,资源税是间接税的一种,在我国资源税一般对采掘企业征收,由税负的转嫁原理可知,对于上游的采掘业企业进行征税,会通过产业链影响下游企业,上游企业增加的税负会通过推高成本的方式转嫁给下游企业。但是,中国的石油、铁矿石、天然气等资源性产品实行的主要是在政府管控下的有条件的与世界市场接轨。天然气的出厂价格是由政府直接参与制定的,而铁矿石和石油的价格是由世界市场价格变化、美元汇率变动、地缘政治关系、波罗的海航运指数等共同决定的,因此,在价格管制条件下的资源税几乎难以对这些行业产生有效的影响。

而煤炭行业因为中国特殊的自然资源禀赋,导致煤炭的资源税传导机制与众不同,在我国的主要二次能源即电能市场中 80% 以上的依靠煤炭来进行发电,其中电力用煤的价格却是长期双轨制运行,每个发电企业所固定的协议价格煤炭,

^① 易行健、闫振坤,2008:《资源要素价格扭曲的政策性因素分析》,《粤港澳市场与价格》第7期。

与调节头寸的市场价格煤炭差距很大。虽然煤炭的市场价格波动较大，但是因为电价受到政府的严格调控，煤电价格的相互制约一直成为困扰煤电企业的难题。如果政府对于发电用煤征收资源税，必然会导致煤价上涨，而煤价上涨则会带动电价上涨。电力价格作为关系国计民生的关键价格，电价上涨势必会推高全社会的物价水平，对低收入居民将会产生巨大的影响。因此，政府不得不动调电力价格，而在价格既定的条件下，改革成本必然会被煤电企业所承担，企业也难以消化如此巨大的成本。在这种特殊条件下，对于煤炭的资源税改革一直难以推进也是有其根源的。

3、资源税先期改革并未激发企业集约化生产与创新的活力。

以提高税负为核心的资源税改革思路就是通过提高税负来调节政府与企业之间的利益分配格局。从经济学理论来看，税负改革特别是针对资源税的由从量征税向从价征税的改革思路，会加大企业的税收负担，促进企业对于原先生产方式的改革，改变原先的高浪费的资源利用模式，努力提升资源开采效率，提高综合利用水平，以降低生产成本实现生产上的转型升级。但是通过对于试点省份的分析可以发现，这种税收倒逼改革的动力机制并没有形成。究其原因有以下几个重要方面：

第一，资源税与企业所得税的相互抵消效应。

资源税属于价内税范畴，在税收征收顺序上是排在所得税之前，在对资源税进行改革之后，将原先的资源税计价方式由以前的从量计税改为试点省份的从价计税，的确是提高了资源税的税收征缴额度，但是，这一部分征缴又相当于变相的降低了所得税的税基，在现在国税地税分税制的情况下，降低的企业所得税与增加的资源税在部分上可以相互抵消，使得企业缺乏改进的动力。

第二，税收减免幅度的增加导致实际征收税款的减少。

在资源税的征收中存在着综合减征率的情况，所谓综合减征率就是为了鼓励企业开采发掘低品位、难开采的资源品的开采，会对企业在一定的程度上进行税收减免，以提高资源的回收利用效率，鼓励企业开采低品位资源。因此，在现实的资源税税收征收基础上，要扣除一定比例的综合减征率，然后才能进行实际征收。例如以石油开采为例，在新疆试点的过程中，初步试点的资源税税率是5%，而综合减征率却在不断上升，由2008年的0.46%上升到2010年的0.51%总共降低了0.05%，因此，企业的税收实际征缴在不断下降，这直接导致了企业失去了革新生产技术的动力。

第三，税负转移机制也会导致资源税调节作用的下降。

资源税体制改革的进行虽然表面上是增加了企业的税收负担，但是，改革所增加的税负还可以向产业链的下游转移，资源品生产企业并不是税负的最终承担者。企业可以通过向产业链下游转移的方式来降低税收增加对企业的影响。而资源品的使用企业的消费需求弹性往往是小于一的，在市场上的议价能力较弱，因

此,面对供应商的成本增加难以做到有效价格谈判,只能成为税负转移的承担者,而最终这种负担还是由消费者来承受。

4、为什么资源税改革是当前破解资源品扭曲问题之关键?

改革的整体思路应当是以市场的机制替代现行的行政干预定价机制。但在改革的过程中,类似于俄罗斯休克疗法的激进式改革策略是不可取的。在引入市场机制的时候,必要的宏观调控手段是必不可少的,因此,从资源税作为切入口,推动宏微观相结合的一揽子改革,从而推开我国资源品的全面改革。

而以往的改革往往是以政府的行政手段干预为改革的推动力,但是在资源品市场上,行政化干预已经推行良久,想要作出相应改革用行政手段直接干预是难以奏效的。而利用宏观经济手段,通过资源税统筹配套改革的间接调控体制,才可能有效的对资源品市场进行调控。因此,要破解当前的资源品扭曲问题,通过有调控的市场机制引入,用市场机制替代行政性机制,用间接调控手段替代行政化干预。才是当前资源品价格扭曲破题得而关键。

四、资源品价格扭曲的资源税统筹配套改革机制设想

由上文的论述可以发现,单凭政府的价格管制导致了资源品价格的外生性扭曲,而旧有的资源税体制受制从量计税的非理性模式,但单一的试点改革却因为税负抵消政策、税负转嫁等原因难以取得明显的效果。如果想要对资源品的价格扭曲进行有效的解决,应当采取资源税统筹配套改革的机制,逐步有效的解决经济体制中长期存在的改革症结从而起到从根本上调节资源品扭曲价格的目的。

1、构建全局优化税费改革体系,统筹多方改革。

首先,对资源税进行全局顶层设计,构建统一税政体系。

由上文的论述可以发现,资源品价格扭曲的主要原因就是旧有的资源税税制。在逐步推进资源税改革的前提下,结合“十八届三中全会决定”,配合中央“建立事权和支出责任相适应的制度”的政策安排,建立完善全局性事权与财权相匹配的财政体制。通过完备的全局性顶层设计,通过资源税的改革,由于资源税是地税的主要税种,在资源税改革的基础上,对资源税进行制度优化,通过合适的全面设计来明确资源税改革在转变经济发展方式中的地位。通过资源税契机,逐步构建事权与财权相适应的财税体系,并且,我国的油气等主要资源集中于经济欠发达的西部地区。因此,完善资源税改革,通过全局化改革逐步摸索出西部与东中部地区协调可持续发展的方向。

并在全局化设计的基础上,构建统一的税政体系,赋予地方政府适宜的税政管理权限,将资源税培育成地方主要税种,为经济尚不发达的西部地区提供一个稳定可靠的税支柱,以促进当地经济的发展。

其次,构建统一的全国资源品市场,引入市场定价机制,理顺市场价格与财税体制之间的相互关系。

在上述改革稳步推进并取得一定进展之后,应当逐步推进打破现行的资源品地方垄断与地方保护主义,建立一个可以全国流通交易的资源品统一市场。可以考虑在上海期货交易所的基础上建立一个覆盖全国的资源品期货交易平台,引入足够的期现货交易来逐步引入市场定价机制,并且通过期货与现货交易的套期保值手段,帮助资源品消费企业锁定资源品交易价格,并且通过促进市场的期现套利交易从而使得资源品估价更为合理化。

在期货交易所交易品种的基础上,相关政府部门可以依据期货市场的统一价格来合理确定现货市场价格,促进资源品消费价格的合理确定,并逐步打开资源品市场的区域性限制,最终实现资源品的合理自由流动。在资源品自由流动的基础上,参考期货交易的范例,引入市场机制对于资源品价格进行有调节的市场合理定价,最终确定资源品价格,发挥市场机制在资源品价格改革中的决定性作用。并在市场机制的基础上发挥财税体制的作用,虽然,逐步的放松对于资源品价格的行政管控,但资源品价格作为消费弹性系数小于一的生产生活必需品,其价格被动的波动,会对人民生活产生重大影响,因此,在市场机制的基础上,利用财税的间接性调控手段,以间接的调控来控制资源品的价格,使其在合理的范围内波动是财税体制改革对资源品价格必不可少的宏观调控。

2、建立资源税统筹配套的分类改革,在改革的同时确保民生

在全局优化税费改革的基础上,从制度与市场上放宽对资源品的过度管控,为下一步的资源税统筹配套改革创造出条件。但是,类似于俄罗斯休克疗法式的一次性价格放开是不符合中国国情的,也更会导致物价的剧烈波动,对经济与人民生活产生巨大的冲击。因此,财税联动体制改革也应当是从资源品“油气煤电水铁”等诸多方面进行逐步的稳定与改革,将试点与改革相结合。

第一,建立煤电联动改革,促进煤电防火墙机制的建立。

在三大基础性能源中,中国的煤炭资源的自给自足率最高,受国际价格的影响也最小,并且因为煤炭与电力的密不可分的关系,从煤电改革着手是改革最容易推行的两个方面。首先,利用煤炭价格在2012年开始的一系列有利变动,逐步化解电煤价格双轨制,对于自由交易的煤炭价格,努力加大市场定价作用,逐渐在基础性煤炭资源的交易市场上引入竞争机制,让市场在自由煤炭交易中发挥作用;对于电力企业的发电必须用煤价格实行,参照市场定价的机制,进行合理确定,并鼓励发电企业利用远期交易、套期保值、期现套利等市场手段熨平煤炭价格波动风险;其次,对于煤炭的税费改革将原来对于煤炭的从量计税逐步改为量价结合的从价计税,促使除电力外的煤炭消费企业改变生产模式,从原先的资源耗竭型的粗放式生产转变为资源节约型生产;第三,对于电力企业,明确供需关系,引入企业间竞争机制,构建价格形成体系。对于工商业用电与居民用电合理分开,对于居民用电建立有效防火墙机制,确保居民生活不会因为电力改革造成过多影响,并鼓励居民建立合理的电力消费观念,鼓励使用节能型电器,进行

阶梯电价设置，将阶梯电价与错峰用电相结合。

第二，逐步扩大资源税基础，把握改革窗口期。

在宏观改革的基础上，确保煤电一体化改革稳定民生，然后对于其他资源品领域逐渐放开市场，引入市场竞争机制，将资源品产业的产业上游（即资源开采与精炼企业）与资源品产业链下游的（零售企业）共同引入竞争机制，将原来的政府指导定价逐步替换成为竞争定价。将资源品外围服务性行业引入民营资本，进行服务外包，从而降低成本。并在此基础上，逐步稳定的将所有的资源品品种有计划的纳入资源税改革体系，逐步将其从量税改为从价税。并利用世界经济危机之后，资源品价格低迷的现状，以及经济逐渐企稳回暖的窗口期，稳步的推进资源税改革的进程，把握改革机遇，从而逐步做到资源税的合理征收与使用。

在资源税的基础上，对于企业生产以试点的方式开展环境税的征收，建立完善的生态补偿与代偿机制，例如征收碳排放税，鼓励生产性企业自主发展节能环保产业，从而促进环保产业的发展，增强产业生产的集约化与节能化。

第三，税费改革统筹推进。

在全局化合理顶层设计的基础上，需要统筹规划，将资源税的改革与石油特别收益金、探矿权费、采矿权费等行政事业性收费的改革联动起来。通过研究资源品价格形成机制，税费联动关系等。在统筹协调地方政府与中央政府的财权分配关系的同时，兼顾企业的负担，建立起公平公正，合理健康的资源税费统筹管理体系。并通过资源税的税费统筹改革，化解改革阻力，降低征税成本，从而使改革可以顺利有效的进行下去。

第四，财政补贴与价格改革并行。

在资源品价格改革过程中，市场价格的波动是在所难免的，为了确保居民生活不受到大规模冲击，应当建立对于市场价格波动的应急保障机制。利用财政支出与转移支付，在市场价格出现大规模上涨的时候，建立社会救助、社会保障与市场价格联动机制，将生活困难的低收入群体纳入保障范围，在价格上涨的短期内进行价格补贴与财政转移支付，长期则通过改善社会救济与提升社会保障标准，以缓解物价变化对人民生活的影响。

[报告七]

解决土地问题的关键是落实农民土地使用权^①

陈小亮

中国农村普遍存在政府随意征地和农地流转不畅等土地问题，土地问题已经成为影响农村经济发展和社会稳定的重要问题。据统计，农民上访事件中有60%与土地有关，^②而全社会维稳费用的60%被用于解决土地纠纷引发的群体案件。^③农村土地问题的症结是土地产权不明晰，但是解决土地问题的关键并非界定土地的所有权归谁，而是确保土地使用权真正落实到位。之所以这样认为，笔者主要有两点理由：一是农村土地集体所有制是中国的基本土地制度，土地所有权改革在中短期内是行不通的。中国共产党取得政权的法宝是带领农民从地主手中取得土地，消灭土地私有制。而且，坚持公有制为主体的基本经济制度是中国作为社会主义国家的重要标志。因此，法律和党的重要文件（如《宪法》、《土地管理法》、十八届三中全会的决定）都明确强调农村土地集体所有制，这意味着土地所有权归属中短期内难有实质性变动。二是，历史经验和国际经验都表明，只要土地使用权落实到位，所有权归属并不是最重要的。中国历史上就曾经出现过土地所有权和使用权的分离，明清时期盛行的永佃制就是典型的案例。由于契约规定的佃权得到尊重而且可以流转，因此没有出现严重的土地问题。^④香港土地归政府所有，但是法律明确规定并确保农民拥有完整的土地使用权，因此也没有引发土地问题。基于此，解决土地问题的可行思路应该是不改变土地所有权归属的前提下，在使用权上做文章。

一、土地使用权落实不到位是土地问题的根源

《物权法》规定，“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利”，“土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定，有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转”。据此可知，目前法律赋予农民的土地使用权是指农民对承包土地占有、使用、收益以及流转的权利。然而现实当中，农民土地使用权却存在不稳定（承包期内进行土地调整^⑤）和缺乏保障（强行征地、补偿不足）等问题。此外，完整的土地使用权还应

^① 本文所指的农民土地是农业用地而非宅基地。

^② 资料来源：中国社科院发布的《2011年中国城市发展报告》。

^③ 数据来源：吕红兵，土地改革需还权于农民，金融时报，2013年12月30日。

^④ 就永佃制而言，“田底权”归地主，“田面权”归租户，租户获得的“田面权”等价于完整的土地使用权，可以流转。

^⑤ 土地调整是指土地在农户之间再分配，包括大调整和小调整两大类。大调整是指全村土地集体收回，

该包括土地的抵押和担保等权利，而中国的法律目前并没有赋予农民这些权利。可见，中国农民的土地使用权落实明显不到位，而这也正是土地问题的根源。

1、使用权不稳定：承包期内经常进行土地调整。

承包期内可能发生的土地调整导致农民承包地的使用权很不稳定，农民无法预期承包地究竟能够在自己手中呆多长时间，他们没有保护土壤肥力的动机，也没有对土地进行中长期投资活动的激励，其结果是农业生产的可持续性降低和农户增收困难。实施家庭联产承包责任制以来，土地承包期在不断延长，已经从第一轮土地承包（1983年前后）的15年变成了第二轮土地承包（1997~1999年）的30年，2008年十七届三中全会以来更是提出土地承包关系“长久不变”。然而，承包期内土地调整仍然时有发生。^①如图7-1所示，1999~2010年间已经有40.1%的村庄进行了土地调整。虽然近年来承包期内农村土地调整的次数明显减少，但是农民对自己土地使用权的稳定性预期仍不乐观：2010年的调查结果表明，多达39.8%的农户认为承包期内土地肯定还会调整，27.8%的农户认为中央和村干部说了算，只有10.2%的农户认为承包期内土地肯定不会调整。^②也正因如此，农户对土地进行中长期投资的热情依旧不高，进而产生了不利影响。

一是土地耕种过程中农户更多的使用化肥（被视为短期投资）而不是有机肥料（被视为长期投资）。化肥会在短期内提高粮食产量，但是会破坏土壤结构，导致土壤肥力下降、土地退化，不利于农业的可持续发展。中国是全世界化肥使用量最多的国家，化肥使用量已经从1978年的884万吨增加到了2011年的5704万吨，占全世界化肥使用量的比重达到了32%。^③然而，中国耕地面积仅占全世界的7%左右，这意味着化肥使用密度过高。从图7-2可以看出，中国每公顷耕地的化肥使用量已经从2002年的373公斤增加到了2010年的548公斤，高达全世界平均水平的4.1倍。二是，尽管种植传统粮食作物的收益很低而从事中长期副业生产活动的收益很高，大多数农户仍然选择了前者。2010年，进行副业投资的农户平均每户副业收入达到了14900元，而全国农村家庭平均每户的农业收入为6808元。^④但是，使用权不稳定导致农户不敢进行投资，截至2010年只有30%的农户进行了温室、大棚和花圃等类型的副业投资，这与2008年的24.8%

分等定级后按照家庭人口重新分配，其特点是所有农户的土地数量和位置都会发生变化。小调整是指仅仅在人口数量有变动的农户之间进行局部的土地再分配，人口数量没有变动的农户的土地不发生变动。

^① 一项在全国17个省份开展的调查显示，截至2005年有20.7%的村庄土地调整次数在4次以上，更是3.7%村子的土地调整次数超过了8次。详见叶剑平等，2006：《2005年中国农村土地使用权调查研究—17省调查结果及政策建议》，《管理世界》第7期。

^② 丰雷等，2013：《中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999~2010年17省份调查的实证分析》，《管理世界》第7期。

^③ 根据《国际统计年鉴2013》资料计算得到，为2010年的数据。

^④ 2010年全国农村家庭平均每户的农业收入是根据国家统计局数据计算得到的。

相差无几。^{①②}

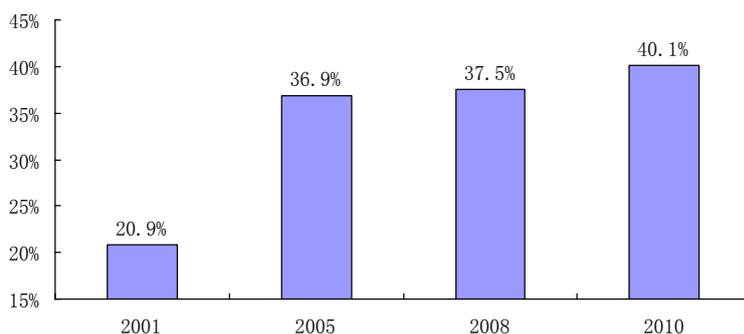


图 7-1 二次承包以来进行过土地调整的村庄占比：1999~2010 年
数据来源：丰雷等（2013）。

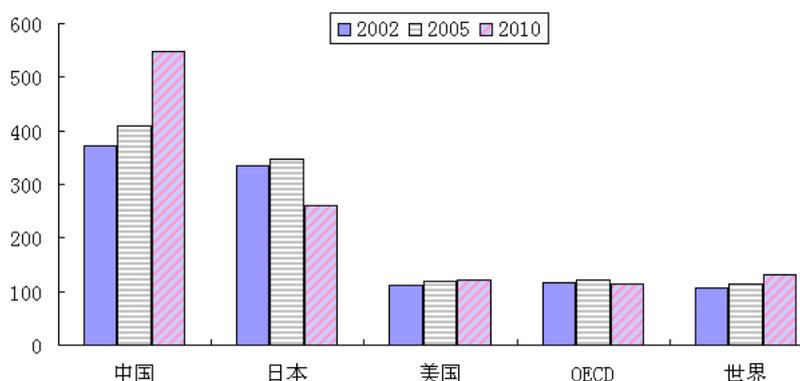


图 7-2 中国与其它国家化肥使用密度对比（单位：公斤/公顷）
资料来源：世界银行 WDI 数据库。

2、使用权缺乏保障：农民土地被廉价征收。

为了满足工业化和城镇化对土地的大量需求，地方政府不断征用农民的土地，导致社会上产生了大量失地农民。1987~2001 年，全国非农建设占用耕地累计达 3395 万亩，由此导致至少 3400 万农民失去土地，如果再将违规占用耕地在内，失地农民的数量更是高达 4000~5000 万人。^③《全国土地利用总体规划纲要》指出 2000~2010 年非农建设占用耕地指标是 1850 万亩，2011~2030 年占用耕地将超过 3600 万亩，这意味着失地农民数量正在而且还将不断增加。据估计，2012 年中国失地农民的数量已经达到了 7500 万左右，而且每年还在以 300 万人的速度增加，2020 年中国失地农民总数将达到 1 亿人。^④

由于地方政府在征地过程中对农民权益的保护和补偿严重不足，再加上失地农民没有稳定的工作和收入来源，导致失地农民的生活质量显著下降。一方面，

^① 叶剑平、田晨光，2013：《中国农村土地权利状况：合约结构、制度变迁与政策优化——基于中国 17 省 1956 位农民的调查数据分析》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第 1 期。

^② 此外，农户不愿意进行副业投资还有其他的原因，比如政府扶持不够，自身财力不足等。

^③ 资料来源：韩俊，失地农民的就业和社会保障，中国经营时报，2005 年 6 月 24 日。

^④ 资料来源：中国国际扶贫中心，失地农民与减贫，《中外减贫信息摘要》，2013 年第 12 期。

农民获得的征地补偿明显不足。被征土地收益的分配比例是：地方政府占20%~30%，企业占40%~50%，村级组织占25%~30%，而农民补偿仅占土地收益的5%~10%，^①农民实际获得的补偿只是他们平均受偿意愿的1/5。^②地方政府和农民因为征地收益的分配而频频发生纠纷，严重影响了社会稳定。另一方面，政府没有给失地农民提供必要的就业岗位和社会保障（参见图7-3），很多农民失去土地后也就失去了唯一的收入来源，在耗尽仅有的征地补偿后生活日趋贫困。国家统计局调查结果显示，大约46%的农户失去土地后家庭收入下降，这些家庭大多是纯农业户，他们除了农业生产活动外没有其它的经营活动。而且，20%~30%的失地家庭处于贫困状态，15%的家庭在失去土地3~4年后因为在城镇的就业岗位不稳定而游离于城乡之间。^③

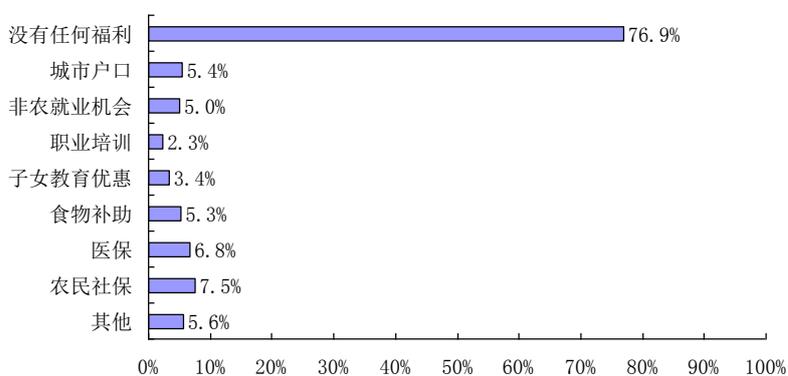


图 7-3 失地农民获得的福利状况

数据来源：叶剑平等（2010）。由于少部分失地农民获得了多项福利，各分项之和大于100%。

3、使用权不完整：农民土地流转不畅。

随着工业化和城镇化水平的提高，农民除了种地，还可以进城打工，农资（化肥、农药、种子等）价格的迅速上涨和农产品价格持续偏低导致家庭小规模农业生产活动的经济效益降低，“种地不挣钱”成为多数农民的共同感受。^④“种地不挣钱”的情况下，很多青壮年便选择了进城打工，他们也希望将自己的土地流转出去，这样可以获得更多的收入，但是由于使用权不完整，农村土地流转并不顺畅。

一是，很多地方土地承包经营权没有确权，农民担心土地权益受不到保护。调查显示，从事土地流转的农户普遍存在一些顾虑：流转出去的承包地还属不属

^① 资料来源：《2005年农村经济发展绿皮书》。

^② 孔祥智、顾洪明、韩纪江，2006：《我国失地农民状况及受偿意愿调查报告》，《经济理论与经济管理》第7期。

^③ 资料来源：中国国际扶贫中心，失地农民与减贫，《中外减贫信息摘要》，2013年第12期。

^④ 举例来说，山西省某村村民2010年种了24亩玉米，销售收入3万元，种子化肥等成本投入就有1.3万元，再扣除每天70~80元的劳动力成本（一年按工作300天计算，收入是2.1~2.4万元），基本没有净收益。资料来源：我国每天消失20个行政村 农民种田赔钱纷纷搬离，人民网，2011年11月28日。再比如，湖南省某村村民2010年种一亩水稻收入大约1700元，除去成本投入，剩下不到800元，而他在外打工一个月就能赚3000元。资料来源：弃荒——农民的无奈选择，科学网，2013年8月27日。

于自己？对方不愿意归还怎么办？对方不归还原来的土地，而是归还面积相当但质量较差的土地怎么办？^①之所以存在这些顾虑，是因为很多农户没有土地承包合同和土地承包经营权证书，他们担心土地权益得不到保护，因此不敢将土地流转出去而宁愿撂荒。二是，由于土地使用权不能抵押，很多农业大户想接手农民的承包地，但是受制于融资难而难以开展规模经营。2013年浙江登记各类家庭农场7500余家，但是多达87%的农场主因为资金不足无法扩大农场规模，农场主融资难最主要的原因是土地使用权不能抵押，因此缺少贷款抵押物。^②

二、农民土地使用权难以落实的原因分析

1、农民土地使用权难以落实的直接原因是相关法律尚不健全，土地使用权并没有全面有效地赋予农民，农民土地权益没有充分的法律依据和法律保障。

第一，对土地承包期的规定不严谨。现行的《土地承包法》规定，土地承包期为三十年，但是同时也有“承包期内，……特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的，……”这样的描述，这就意味着土地承包期并不是完全确定的。虽然2008年以来党的很多文件都强调土地承包关系“长久不变”，但是始终没有以法律的形式确定下来。因此，村干部依旧能够以“对土地进行适当调整”为依据在承包期内进行土地调整。

第二，没有赋予农民完整的土地使用权。《物权法》规定“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不能抵押”，由此导致农民所承包土地使用权的金融功能被限制住，农民无法借助于土地使用权为农业生产活动和经营活动筹集资金。

第三，对征地条件和补偿标准的规定不合理。《土地管理法》规定，“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”，“按照被征收土地的原用途给予补偿”，“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍”。但是，法律没有明确“公共利益”的具体范畴，导致地方政府在征地过程中可以肆意发挥。而且，中国现行的征地补偿标准与国际通行做法不一致，没有考虑土地的市场价值，大大损害了农民权益。^③

2、农民土地使用权难以落实的根本原因在于，地方政府能够在土地出让环节获得巨额收益而且自身权力约束较少，而农民谈判能力明显不足，因此地方政府有激励也有能力侵犯农民土地使用权。

第一，地方政府需要土地出让金推动地方经济增长，有侵犯农民土地使用权的动机。以GDP为核心的地方官员考核机制为地方政府推动高增长提供了强

^① 资料来源：厉以宁，土地确权启动新一轮农村改革，凤凰网，2013年12月2日。

^② 资料来源：家庭农场遭遇融资难，凤凰网，2014年4月11日。

^③ 美国征地补偿以土地征用前的市场价格为标准，而且对被征土地的现有价值和预期价值都进行补偿；英国和德国则以愿意买者与愿意卖者之间达成的市场价格为补偿标准。

烈的政治激励,促进经济发展的动机使地方政府产生了大量资金需求。然而,1994年的分税制改革加重了地方政府尤其是基层政府的财政压力,事权财权倒挂的财税体制下地方政府财力有限(参见图7-4),而且事权财权不平衡也未能通过政府之间的转移支付得到有效纠正。^①

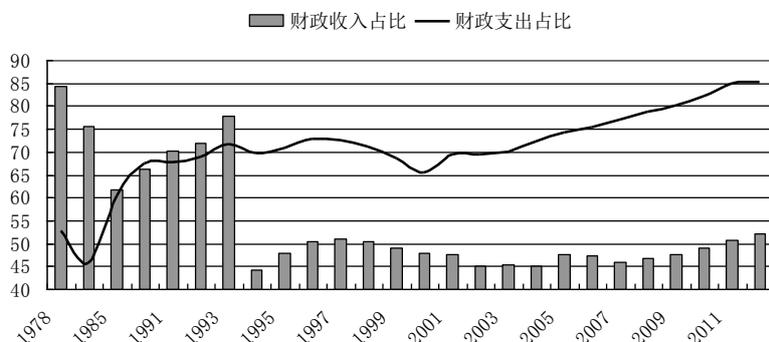


图4 地方政府的财政收入和财政支出所占比重(单位: %)

资料来源:根据《中国统计年鉴(2013)》计算得到。

为了给经济发展筹集资金,地方政府将目光投向了农民手中的土地。根据《土地管理法》的规定,农村集体所有的土地需要先转换为国有土地,然后才能在市场上流转,要想实现农村土地从集体所有到国有的身份转变,必须要经过的环节就是政府征地,因此政府在土地市场上处于垄断地位。地方政府一边遵从《土地管理法》的规定以土地原用途为标准对农民进行补偿,一边按照市场价值出让土地,从中获取极大的价差。据调查,失地农民平均得到的补偿款是1.7万元/亩(中位数为1.2万元/亩),而地方政府出让被征土地的平均价格却高达77.8万元/亩(中位数为20万元/亩)。^②2000~2013年全国土地出让金总额达到了19.7万亿,土地出让金占地方政府财政收入的比重迅速走高,期间有8年超过了40%,有5年超过了50%,2010年更是达到了72.4%(详见图7-5)。

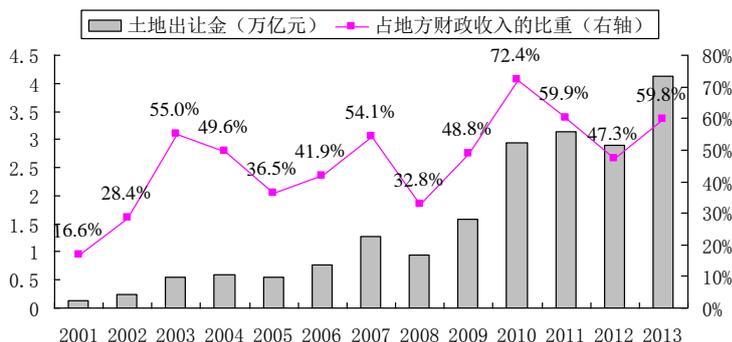


图7-5 地方政府土地出让金及其占地方财政收入的比重

数据来源:土地出让金数据引自国土资源部和财政部,地方财政收入数据引自国家统计局。

^① 这是因为,专项转移支付资金在中国的转移支付体系中所占比重很高,而这部分资金是随着项目运行的,项目审批的不规范和透明导致了“跑部钱进”的现象,真正需要转移支付资金的地区无法获得稳定的资金支持。

^② 叶剑平和田晨光(2013)。

之所以能够从征地环节获得如此巨大的收益,其根源在于地方政府受到的权力约束较小。《土地管理法》规定,征用基本农田、基本农田以外的耕地超过35公顷的,需要国务院批准,其他的由省级人民政府批准。为了规避国务院的审批,很多地方政府分解征地面积,甚至多征少报、征而不报,此外还尽可能地压低对失地农民的补偿,以最大限度的获取土地出让收益。地方政府可以顺利违规操作的原因有两点:一是由于只是审核上报的材料,审批部门很难发现其中存在的真实问题;二是各省政府在GDP考核环节存在竞争压力,审批部门往往听从领导安排,以经济发展为首要目标,纵容下级地方政府违规征地。国家土地督察公告(第7号)显示2013年各地群众信访、举报和媒体反映的违规征占土地事件多达26312件,而立案查处的案件只有3775件,占比只有14.3%,已追究的责任人只有872人,这意味着土地违法被追究责任的概率至多是3.3%。^①

为了便于征地,地方政府还阻碍土地使用权确权的全面开展。因为,一旦真正确权,颁发了土地承包经营权证,农民便得到了更有利的法律保障,他们的维权意识将会提高,这将会给未来的政府征地活动带来阻碍。因此,地方政府通过扣押证书等手段阻碍土地使用权确权。调查结果显示,1999年农村土地承包经营证书的发放比例只有42.9%,截至2010年土地承包经营证书的发放比例也不过64.2%。^②

第二,农民话语权微弱、势单力薄,无力保护本该享有的土地权益。一是,农民缺少利益表达的代言人。全国人民代表大会是农民表达权益和寻求保护的重要平台,然而建国以来的很长一段时期城乡居民选举权不平等,被选中当人大代表的农民少之又少。缺少了利益表达的代言人,农民的土地权益自然难以得到有效保护。1953年选举法规定农村与城镇每一名人大代表所代表的人口比例为8:1,1995年修改后的选举法将这一比例调整为4:1,2010年修改后的选举法才赋予了城乡居民平等的选举权。如图7-6所示,第8届和第9届全国人民代表大会中农民代表占比只有9.4%和8%,而第11届和第12届农民和工人代表占比之和也不过8.2%和13.4%,这与农民占全国人口的比重(截至2012年农民占比为47.43%)相比存在巨大差距。^③二是,农民群体组织程度低,维权能力过弱,无力与侵犯其土地权益的单位和团体进行公平谈判。农民所直属的组织是村委会和

^① 假设1个案件只有1个责任人计算得出,如果1个案件有多个负责人,那么违法征地被追究责任的概率比3.3%还要低。

^② 资料来源:丰雷等(2013)。

^③ 农民代表的实际人数可能更低。以第十二届全国人民代表大会为例:河南有18名“农民代表”,但是真实身份为村干部和工商企业负责人的有10人,是私企老板的有5人,是公务员的有2人,是村医有1人,而真正种地的农民则根本没有;山东有6名“农民代表”,但是他们都是村干部,也是工商企业负责人;广东省有12位来自基层的工农代表,其中有3位种粮农民。资料来源:中国人大工农代表的“真相”,金融时报,2014年3月17日。

当地政府，它们本来有义务保护农民的土地使用权免受侵害，然而现实当中它们恰恰是农民土地权益最大的侵害者。而当分散的农户尝试用法律手段来维权时，却因为费用过高、程序繁琐或者法律部门与政府相互包庇而失败。于是，我们看到的局面要么是农民被迫接受土地权益被侵犯的事实，要么是农民上访和群体事件的爆发。相比之下，美国农民拥有农民协会、农民联盟和农场局三大维权组织；日本有农协联盟代表日本农民利益，日本农业人口占比不足 5%，但控制了全国 25% 的选票，农民话语权之大可想而知；^①台湾有 21 个省农会，244 个乡镇农会，99% 的农户都加入了农会，农会既有助于农民权益的保护，又有助于政府农业政策的实施，对农业发展起到了关键作用。^②

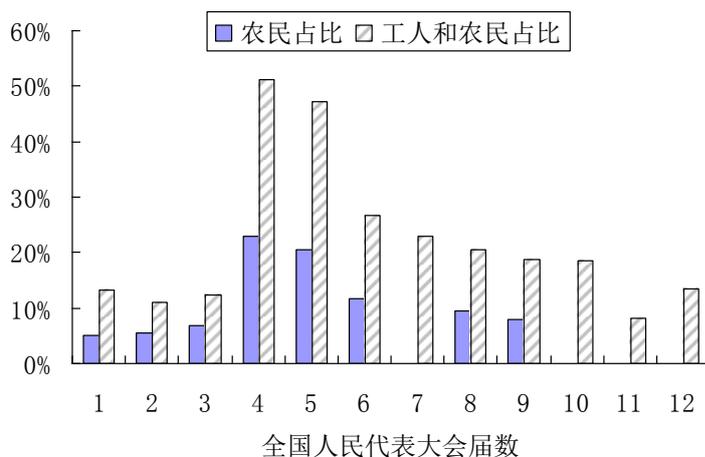


图 7-6 历届全国人民代表大会工人和农民代表所占比重
数据来源：新华网。

三、确保土地使用权落实到位的政策建议

解决农村土地问题的关键是确保农民的土地使用权真正落实到位，基于上文对农民土地使用权难以落实原因的分析，笔者认为未来中国农村土地制度改革过程中应该重点关注以下几个方面：

第一，完善土地使用权相关的法律法规，提高法律执行力度。尽快修改和完善《土地管理法》和《土地承包法》等法律文件：一是要想有效避免土地调整的发生，必须明确规定土地承包关系长久不变，并且删除“承包期内，……特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的，……”等可能被利用的“漏洞”；二是赋予农户土地承包经营权的抵押和担保权，以便于农民更好的进行土地流转以及使用土地进行融资；三是明确征地过程中“公共利益”的具体范畴，杜绝地方政府以“公共利益”为由肆意征地，并且要以土地的市场价值和未来收益（而不是原用途）为补偿标准，提高农民获得的补偿额度。完善立法只是第一步，更为关键的是要将法律落实到位，要提高监管力度，真正做到“有法必依”

^① 数据来源：日本的农业保护政策与农村政治参与，中国社会科学院院报，2006 年 7 月 14 日。

^② 资料来源：台湾土改启示大陆：农会制度保障农民权益，南风窗，2009 年 2 月 11 日。

“违法必究”，这样才能使农民土地使用权真正落实到位。

第二，约束地方政府权力、严格规范地方政府征地行为。为了保护农民土地使用权，必须控制地方政府的权利范围，杜绝地方政府违法违规的征地行为。要做到这一点，需要两个方面的协调配合。一是，中央政府上收事权，减轻地方政府财政支出压力；完善考核机制，减轻地方政府推动增长的压力，并考虑将对征地农民的安置状况加入考核体系，削弱地方政府的征地动机。二是，法律部门切实提高执法力度，以增加地方政府违法征地的成本。

第三，提高农民的谈判能力和自我保护能力。一是进一步提高人大代表中农民所占的比重。提高农民代表所占的比重，才有助于更好的表达农民的权益，加强农民的话语权。不可否认，与第11届代表大会相比，第12届代表大会上农民和农民工代表的数量和比重都有了显著提升，但是这仍然大幅落后于农民占全国人口的比重，因此需要进一步提高农民代表占比。二是成立农民组织，提高农民的集体谈判能力。可以借鉴美国和台湾等地区的成功经验，让农民成立农会等组织，^①将农会作为农民土地使用权的维权组织，提高农民在与政府和企业谈判过程中的地位，以便于获取更加合理的土地收益。而且，农会一定要独立于村委会和基层政府，确保其立场是真正保护农民的权益。

^① “中国农村改革之父”杜润生在上世纪80年代就向邓小平提出过要恢复农会，作为农民代言人。邓小平表示，“你的这个意见很重要，我要考虑。先看三年，如果三年后，大家都同意，你再提出来，我一定批”。遗憾的是，三年后的“八九风波”导致此事被搁置。具体参见：伟大的创作——杜润生访谈录，经济观察报，2008年12月1日。

[报告八]

要素价格扭曲、企业投资与产出水平

陈彦斌 马啸 刘哲希

一、引言

改革开放以来,中国要素市场化改革进程严重滞后。资本品市场、劳动力市场、土地市场以及资源市场等要素市场均存在不同程度的价格扭曲,影响了企业的投资成本。资本市场方面,利率管制压低了贷款利率,使得投资的资金成本大幅降低。1980~2010年,中国的一年期实际贷款利率平均只有2%,远低于理论上应达到7%的实际贷款利率水平。^①而不同企业由于所有制等因素在获取资本的能力上也面临较大差异。劳动力市场方面,大量农村剩余劳动力转移导致中国长期实行低工资政策,劳动力成本也被大幅压低。到2010年,中国制造业小时工资仅达到了美国的5.7%和OECD国家平均水平的7%。^②不仅如此,劳动力工资在还存在着明显的城乡差异和所有制差异。土地市场方面,政府凭借在土地市场中的垄断地位向企业提供大量的廉价工业用地,2000~2011年期间中国工业用地价格仅上涨1.8倍,而同期商业用地和住宅用地价格分别上涨了4.5倍和6.7倍。^③资源市场方面,政府同样压低了企业所应承担的资源成本,长期以来,中国的成品油、天然气、水、电、煤气和热力等大部分资源品价格都受到政府管制,低于国内市场均衡水平与国际一般水平。^④

那么,要素价格扭曲是否显著地改变了我国的投资水平?由此产生的投资结构对于资本配置结构会带来多大的影响?要素价格市场化改革又是否真的会带来投资增速以及经济增速大幅下滑的“阵痛”?这些问题对于当前正处改革转型时期的我国经济具有重要的实质性意义。

与本文所研究问题直接相关的已有文献主要包括两类。一类是利用不同方法对于要素价格扭曲系数进行测定。陈永伟等(2011)^⑤等通过建立生产部门的竞

^① 对理论贷款利率的计算方法参见:陈彦斌、陈小亮、陈伟泽,2014:《利率管制与总需求结构失衡》,《经济研究》第2期。

^② 外国数据引自美国劳工部网站,中国2010年的数据引自:Boston Consulting Group, 2011. Made in America, again: why manufacturing will return to the U.S., Working Paper.

^③ 数据来源:中国地价网。

^④ 例如,中国工业用电的价格是0.068美元/千瓦时,只有OECD国家工业用电价格的72%而已,更是显著低于日本(0.12美元/千瓦时)和英国(0.13美元/千瓦时)工业用电的价格。资料来源:王乾坤、胡兆意、李琼慧,2009:《中国与主要国家电价比较分析》,《电力技术经济》第6期。

^⑤ 陈永伟、胡伟民,2011:《价格扭曲、要素错配和效率损失:理论和应用》,《经济学(季刊)》第10卷第4期。

争均衡求得各行业的要素扭曲系数,施炳展等(2009)^①通过估计 Cobb-Douglas 生产函数求出要素的边际产出作为要素应得报酬,然后与实际要素报酬相比以得到要素扭曲程度。郝枫等(2010)^②采用随机前沿面分析,通过最优要素生产可能性曲线与实际生产可能性曲线之间的差距去测度要素市场的扭曲程度。另一类是探析要素价格扭曲对于投资的影响,这类的研究集中在宏观层面。例如,陈彦斌等(2014)^③通过引入“扭曲税”刻画利率管制,发现资本品市场中的利率管制能够扩大总投资、抑制消费,从而加剧总需求失衡的程度。徐长生等(2008)^④研究发现劳动力市场负向扭曲会导致我国的内需不足,投资快速增长,导致经济出现内部失衡。

虽然宏观理论模型刻画了整体性的要素价格扭曲对于投资总额的影响机制,但由于企业异质性的存在,不同企业所面临的要素成本也存在不同,通过微观数据测算要素价格扭曲对于投资的影响更加具有实际意义。然而,目前在微观层面上,对于企业投资与要素价格扭曲的研究仍处于起步阶段。与这一话题有一定联系的研究主要是讨论要素价格扭曲对于经济效率的影响。例如,Brandt et al. (2013)^⑤和陈永伟等(2011)^⑥分别从省份层面与行业层面对于要素价格扭曲带来的效率损失进行讨论,Hsieh et al. (2007)^⑦在企业层面对于中国和印度由于要素价格扭曲带来的 TFP 损失进行了分析。这些研究大多关注了如果要素市场上的价格扭曲得以完全消除,配置结构的优化对于经济效率的提高程度。然而,不容忽视的是在我国长期依赖高投资驱动经济增长的背景下,虽然要素价格扭曲的消除带来长期内要素配置结构的逐步优化,增强经济发展的内在动力,但在短期内经济体可能会面临投资水平的明显下降,进而导致生产部门的资本存量减少和经济增速明显下滑。因此,对于要素价格扭曲影响效应的分析应结合投资总量与产出效率变动两个方面综合考虑,这是过往研究的不足之处,也是本文研究的主要方向。

在本文中,我们通过建立生产部门的竞争性市场模型,以中国工业企业数据库 1999~2007 年为样本度量制造业企业的资本和劳动扭曲税。进一步地,我们定义了绝对要素成本和相对要素成本,分别反映企业(行业或制造业)面临的扭曲税水平和与整个制造业平均扭曲税水平相比的相对水平,后者代表了制造业中

^① 施炳展、冼国明, 2012: 要素价格扭曲与中国工业企业出口行为,《中国工业经济》第 4 期。

^② 郝枫、赵慧卿, 2010: 中国市场价格扭曲测度: 1952-2005,《统计研究》第 6 期。

^③ 陈彦斌、陈小亮、陈伟泽, 2014: 《利率管制与总需求结构失衡》,《经济研究》第 2 期。

^④ 徐长生、刘望辉, 2008: 劳动力市场扭曲与中国宏观经济失衡,《统计研究》第 5 期。

^⑤ Loren Brandt, Trevor Tombe, Xiaodong Zhu, 2013: Factor Market distortions across time, space and sectors in China, *Review of Economic Dynamics* 16.

^⑥ 陈永伟、胡伟民, 2011: 价格扭曲、要素错配和效率损失: 理论和应用,《经济学(季刊)》第 10 卷第 4 期。

^⑦ Chang-Tai Hsieh and Peter J. Klenow, 2009: Misallocation and manufacturing TFP in China and India, the *Quarterly Journal of Economics* 4.

企业（或行业）由于异质性所产生的要素成本的差异。利用固定效应模型和动态面板模型，我们发现在行业层面相对资本成本的下降将显著地促进投资的增加，而相对劳动力成本对投资的影响并不显著。

进一步的分析表明，消除行业间的相对资本成本差异年均降低了制造业的投资水平约 13.75%，减少了各年份的资本存量，但是其使得投资更多流向高 TFP 行业，优化了资本配置结构，进而使得 2000~2007 年制造业总产出平均增加约 1%。一方面，这一结果验证了要素价格扭曲对总投资存在促进作用。另一方面，这也表明，虽然消除制造业的行业间资本的扭曲税差异将使得制造业总投资出现下降，但由此带来的投资结构的改善将使得资本配置结构逐步改善，从而并不会造成制造业总产出的下滑，而减少的投资额可以用于其它关乎国计民生的重要产业（例如教育、医疗等），从而带来国民福祉的提高。通过对于影响机制的进一步分析，我们发现在同样程度的相对资本成本变动下，其对于投资率的影响效应与企业特征、地区因素有关：民营、集体和外资企业的投资率变动幅度超过国有企业，而东南沿海省份的投资率变动幅度超过其它省份。

与已有文献相比，本文的主要贡献在于两点。其一，通过测度扭曲税和计量分析，从定量角度分析了制造业中劳动力和资本品市场的扭曲税对于投资和投资结构的影响，弥补了已有理论研究的不足，为评价要素价格扭曲所产生的经济影响提供了经验上的依据和支持。其二，量化分析了企业的异质性对于资本扭曲税与企业投资率间作用的影响，表明资本品价格的扭曲对于投资的促进作用在很大程度上依赖于企业的个体特征，从而也验证了从微观层面分析要素扭曲和投资联系的合理性。

本文结构安排如下：第二部分建立起非完全竞争的竞争性市场均衡模型以测算要素的扭曲税程度，并定义了要素成本；第三部分对于 1999~2007 年中国工业企业数据库进行一系列处理，以保证回归结果的可靠性；第四部分对于制造业企业的资本和劳动力成本及其特征进行了分析；第五部分利用固定效应模型和动态面板模型，对相对要素成本与投资率之间的影响进行分析，并对于影响机制进行了探讨；第六部分为结论。

二、模型部分

为了测算劳动力和资本价格的扭曲程度，本文结合 Hsieh et al. (2007)^①和 Brandt et al. (2013)^②的研究方法，建立起了竞争性市场均衡模型。并且，由于中国存在着整体性的要素价格扭曲（例如利率管制），我们进一步定义了绝对和

^① Chang-Tai Hsieh and Peter J. Klenow, 2009: Misallocation and manufacturing TFP in China and India, the Quarterly Journal of Economics 4.

^② Loren Brandt, Trevor Tombe, Xiaodong Zhu, 2013: Factor Market distortions across time, space and sectors in China, Review of Economic Dynamics 16.

相对要素成本,用以分离整个要素市场的变动和单个企业在要素市场境况的变动。

假设经济体中存在唯一的最终品 Y ,其由 S 个行业的产品 Y_s 组装得到。并且最终产品市场完全竞争,其代表性厂商的生产函数为 *Cobb-Douglas* 形式,记为:

$$Y = \prod_{s=1}^S Y_s^{\theta_s} \quad (1)$$

其中, $\sum_{s=1}^S \theta_s = 1$, $0 < \theta_s < 1$ 。最终品 Y 的价格水平记为 P ,投入品 Y_s 的价格水平记为 P_s 。

行业 s 的产出 Y_s 由该行业中的 M_s 种差异化产品组装得到。其生产函数为 *CES* 形式,其中不同产品间的替代弹性假设为 σ ,则有:

$$Y_s = (\sum_{j=1}^{M_s} Y_{sj}^{(\sigma-1)/\sigma})^{\sigma/(\sigma-1)} \quad (2)$$

上式表明,对于任何有限的 σ 值,同一行业内的产品间不能进行完全替代。我们从两个角度说明这一假设:(a)同一行业的产品间存在差异。我们采用的《中国工业企业数据库》对企业使用四位代码进行区分,然而即使在四位行业代码规定下的同一行业中,不同企业所生产的产品仍存在较大差异。^①(b)同一行业的产品在国内市场中存在贸易壁垒。Young (2000)^②指出,改革开放后中央政府的渐进式改革使得地方政府掌握了大量经济权力,其出于地方利益考虑为贸易设置了一系列壁垒,使得中国省际间的贸易壁垒不断加强,各省的生产结构趋于同质化,后续的实证研究也支持了这一观点(如 Zhang et.al, 2007)。^③那么即使是产品同质,贸易壁垒的存在也使得同一行业内的完全替代难以发生。

利用行业 s 的产出成本最小化问题,可推得企业 j 面临的需求函数,

$$Y_{sj} = (P_s/P_{sj})^{\sigma} Y_s \quad (3)$$

假设行业 s 中企业 j 的生产函数为 *Cobb-Douglas* 形式,投入要素为资本 K 和劳动 L ,

$$Y_{sj} = A_{sj} K_{sj}^{\alpha_s} L_{sj}^{1-\alpha_s} \quad (4)$$

在(4)式中,我们假设企业的生产为规模报酬不变,并且同一行业的劳动力产出弹性 $(1 - \alpha_s)$ 和资本产出弹性 α_s 相同。

该企业面临的劳动力与资本价格扭曲税分别记为 τ_{wsj} 和 τ_{Ksj} 。其中, τ_{wsj} 可以被视为由于部门、所有制或者户籍制度所产生的劳动力价格扭曲的影响。例如,户籍制度使得农村劳动力得不到与城市居民同等水平的劳动保障,并且阻碍了劳动力的正常流动,表现为 τ_{wsj} 较高。而所有制的歧视使得国企员工存在较高的隐形福利,则 τ_{wsj} 较低。同样地, τ_{Ksj} 是由于资本品市场不完善所带来的资本价格

^① 例如,国民经济行业分类及代码 GB/T 4754-2002 中 1392 为豆制品制造,其包含了各种豆类制品的制作活动。显然,不同豆类一般用于不同用途,并非能完全替代。

^② Alwyn Young, 2000: The razor's edge: distortions and incremental reform in the People's Republic of China, the Quarterly Journal of Economics 4.

^③ Xiaobo Zhang, Kong-Yam Tan, 2007: Incremental Reform and Distortions in China's Product and Factor Markets, The World Bank Economic Review 279-99.

扭曲。例如，如果企业由于信贷歧视无法以市场利率得到借款（例如中小企业），则 $\tau_{K_{sj}}$ 较高。若企业的投资能够获得政府的相应补贴，则 $\tau_{K_{sj}}$ 较低。

在面临需求函数(3)、劳动价格 w 、资本价格 R 和扭曲税的情况下，该企业通过选择价格 P_{sj} 最大化当期利润：

$$\pi_{sj} = P_{sj}Y_{sj} - (1 + \tau_{wsj})wL_{sj} - (1 + \tau_{Ksj})RK_{sj} \quad (5)$$

通过最大化问题的一阶条件可以解得企业的最优化的产品定价，

$$P_{sj} = \frac{\sigma}{\sigma-1} \frac{(1+\tau_{wsj})^{1-\alpha_s}(1+\tau_{Ksj})^{\alpha_s} w^{1-\alpha_s} R^{\alpha_s}}{A_{sj}(1-\alpha_s)^{1-\alpha_s} \alpha_s} \quad (6)$$

以及企业对劳动和资本的需求，

$$\frac{K_{sj}}{L_{sj}} = \frac{\alpha_s}{1-\alpha_s} \frac{1+\tau_{wsj}}{1+\tau_{Ksj}} \frac{w}{R} \quad (7)$$

$$w(1 + \tau_{wsj}) = (1 - \alpha_s) \frac{\sigma-1}{\sigma} \frac{P_{sj}Y_{sj}}{L_{sj}} \quad (8)$$

$$R(1 + \tau_{Ksj}) = \alpha_s \frac{\sigma-1}{\sigma} \frac{P_{sj}Y_{sj}}{K_{sj}} \quad (9)$$

由最优化行为可知，企业所雇用的资本和劳动与扭曲税存在函数关系。如果我们能够确定名义产出 $P_{st}Y_{st}$ 、劳动报酬 wL_{sj} 、资本报酬 RK_{sj} 、劳动产出弹性 α_s 和替代弹性 σ ，我们就能够识别出企业 j 所面临的扭曲税 τ_{wsj} 和 τ_{Ksj} 。

在上述模型基础上，我们可以定义竞争性市场均衡：

定义 1： 在上述经济体中，对于给定的劳动和资本扭曲税 $\{\tau_{wsj}, \tau_{Ksj}\}$ 和要素总体禀赋水平 $\{K, L\}$ ，竞争性市场均衡是一组要素分配 $\{L_{sj}, K_{sj}\}$ 、产出水平 $\{Y, Y_s, Y_{sj}\}$ 以及价格水平 $\{P, P_s, P_{sj}, w, R\}$ ，并满足以下条件：

(i) 中间产品市场出清。

$$\begin{aligned} P_s Y_s &= \theta_s P Y, & P_s &= (\sum_{j=1}^{M_s} P_{sj}^{1-\sigma})^{\frac{1}{1-\sigma}} \\ Y_{sj} &= (P_s / P_{sj})^\sigma Y_s, & Y_s &= (\sum_{j=1}^{M_s} Y_{sj}^{(\sigma-1)/\sigma})^\sigma / (\sigma-1) \\ Y &= \prod_{s=1}^S Y_s^{\theta_s} \end{aligned}$$

(ii) 要素市场出清。

$$\begin{aligned} L_{sj} &= \frac{\sigma-1}{\sigma} \frac{(1-\alpha_s)P_{sj}Y_{sj}}{(1+\tau_{wsj})w}, & L_s &= \sum_{j=1}^{M_s} L_{sj} = L \frac{\theta_s(1-\alpha_s)/(1+\tau_{ws})}{\sum_{s=1}^S \theta_s(1-\alpha_s)/(1+\tau_{ws})} \\ K_{sj} &= \frac{\sigma-1}{\sigma} \frac{\alpha_s P_{sj}Y_{sj}}{(1+\tau_{Ksj})R}, & K_s &= \sum_{j=1}^{M_s} K_{sj} = K \frac{\theta_s \alpha_s / (1+\tau_{Ks})}{\sum_{s=1}^S \theta_s \alpha_s / (1+\tau_{Ks})} \end{aligned}$$

其中， $\tau_{ws} = \sum_{j=1}^{M_s} \frac{P_{sj}Y_{sj}}{P_s Y_s} (1 + \tau_{wsj}) - 1$ 和 $\tau_{Ks} = \sum_{j=1}^{M_s} \frac{P_{sj}Y_{sj}}{P_s Y_s} (1 + \tau_{Ksj}) - 1$ 分别为 S 行业加总后的扭曲税。对于任意一组 $\{\tau_{wsj}, \tau_{Ksj}\}$ ，满足上述均衡条件(i)，(ii)的要素分配 $\{L_{sj}, K_{sj}\}$ 和产出水平 $\{Y, Y_s, Y_{sj}\}$ 存在且唯一。 ■

在以上模型的基础上，为了便于计量分析，我们进一步定义企业、行业和整个制造业在扭曲存在情况下所面临的绝对和相对要素成本。^{①①}

^① 对于绝对和相对要素成本的区分基于以下两点考虑：(a) 理论上，要素市场存在着由宏观因素（如户籍制度，利率管制）和微观层面企业异质性（如行业，所有制）所产生的扭曲，因而有必要对此加以区分。(b) 从实证角度来说，文中对于资本品价格水平的度量方式（银行各期限利率加权与折旧率之和）可

定义 2: 单个企业、行业与整个经济体的绝对与相对要素成本定义为:

	绝对要素成本	相对要素成本
企业 s_j	$\gamma_{\eta s_j} = 1 + \tau_{\eta s_j}, \eta = K, w$	$\zeta_{\eta s_j} = \frac{\gamma_{\eta s_j}}{\gamma_{\eta}}, \eta = K, w$
行业 s	$\gamma_{\eta s} = 1 + \tau_{\eta s}, \eta = K, w$	$\zeta_{\eta s} = \frac{\gamma_{\eta s}}{\gamma_{\eta}}, \eta = K, w$
整个制造业 ^②	$\gamma_L = \frac{\sum_{s=1}^S \theta_s(1-\alpha_s)}{\sum_{s=1}^S \theta_s(1-\alpha_s)/(1+\tau_{ws})}, \gamma_K = \frac{\sum_{s=1}^S \theta_s \alpha_s}{\sum_{s=1}^S \theta_s \alpha_s/(1+\tau_{Ks})}$	

企业（行业）所面临的绝对要素成本 γ 为其实际利用 1 单位要素支付的成本（该要素市场价格与扭曲税额之和），与该要素市场价格之比。^③ γ 越大，则反映企业（行业或经济体）在利用要素时的隐含成本越高（扭曲税越高）。

ζ 表示相对要素成本，利用企业（行业）的绝对要素成本和整个经济体的绝对要素成本之比表示，其的大小反映了该企业（行业）在该生产要素市场中的处境。 ζ 越大，则表明该企业在该要素市场中雇佣 1 单位生产要素所需要付出的成本越高。

接下来，我们建立反映投资和要素成本关系的计量模型。首先将(9)式对数化:

$$\log(K_{s_j}) = \log(\alpha_s \frac{\sigma-1}{\sigma}) + \log(P_{s_j} Y_{s_j}) - \log(R) - \log(1 + \tau_{K s_j}) \quad (10)$$

接着引入时间因素 t 。^④根据(4)式和(6)式， $P_{s_{jt}}$ 和 $Y_{s_{jt}}$ 分别受到 $(1 + \tau_{K s_{jt}})$ 和 $K_{s_{jt}}$ 的影响。为了分离出扭曲系数的直接影响，并避免方程两端存在联立性，我们定义:

$$y_{s_{jt}} = P_{s_{jt}} Y_{s_{jt}} / K_{s_{jt}}^{\alpha_s} (1 + \tau_{K s_{jt}})^{\alpha_s} \quad (11)$$

下面的分析中我们将 $y_{s_{jt}}$ 称为产出因素， $y_{s_{jt}}$ 反映了除资本因素外其它因素变动对于产出的影响（包括劳动力和技术水平等）。对于(10)式关于 t 期和 $(t-1)$ 期进行一阶差分，并将 $P_{s_{jt}} Y_{s_{jt}}$ 和 $1 + \tau_{s_{jt}}$ 分别按照(11)式和定义 2 进行表述，则可以得到:

$$(1 - \alpha_s) \log(\frac{K_{s_{jt}}}{K_{s_{jt-1}}}) = \log(\frac{y_{s_{jt}}}{y_{s_{jt-1}}}) - \log(\frac{R_t}{R_{t-1}}) - (1 - \alpha_s) [\log(\frac{\zeta_{K s_{jt}}}{\zeta_{K s_{jt-1}}}) + \log(\frac{\eta_{K t}}{\eta_{K t-1}})] \quad (12)$$

能存在测量误差，难以准确反映相应年度的资本品市场价格，这会影响到绝对要素成本的度量；而相对要素成本对于市场利率水平的不同取值保持不变。故我们在计量分析中主要考察相对要素成本变动对于投资的影响，并利用年度虚拟变量控制各年度的资本品市场价格。

^① 一些学者同样在对于要素价格扭曲的研究中区分了绝对和相对水平。例如，陈永伟等（2011）中定义了要素价格绝对和相对扭曲程度，其定义方式与我们文中定义的绝对和相对要素价格互为倒数关系，但对于价格水平的具体衡量由于理论框架的不同与我们存在差异。参见：陈永伟、胡伟民，2011：价格扭曲、要素错配和效率损失：理论和应用，《经济学（季刊）》第 10 卷第 4 期。

^② γ_L 和 γ_K 为整个经济体的绝对劳动力和资本成本，其利用要素市场出清条件得到，可以看作利用行业绝对要素成本 $\gamma_{\eta s}$ 、收入份额 θ_s 和资本收入份额 α_s 通过要素市场出清条件（见定义 1）加权后得到。

^③ 以比值形式来表示绝对要素成本，是为了便于对于不同年份的扭曲税大小进行比较。

^④ 引入时间 t ，一方面与研究采用的面板数据相匹配，另一方面也在控制行业（企业）固定效应的背景下，通过扭曲税在不同年份间的差异将扭曲税的影响效应识别出来。

又根据近似等价, 我们有 $\log(\frac{K_{sjt}}{K_{sjt-1}}) = \log(1 + \frac{I_{sjt}}{K_{sjt-1}} - \delta) \approx \frac{I_{sjt}}{K_{sjt-1}} - \delta$ 。 δ 为折旧率, 假设对于所有企业都相同, 其中 $I_{sjt} = K_{sjt} - (1 - \delta)K_{sjt-1}$ 表示第 t 年的投资。对于右边第一项和第三项也做类似的等价变换 (常数项被 β_0 吸收), ^① 可以得到基准计量模型:

$$\frac{I_{sjt}}{K_{sjt-1}} = \beta_0 + \beta_1 \frac{y_{sjt}}{y_{sjt-1}} + \beta_2 \frac{\zeta_{K_{sjt}}}{\zeta_{K_{sjt-1}}} + \lambda' z_{sjt} + \mu_{sj} + \zeta_t + \varepsilon_{sjt} \quad (13)$$

(12) 式中 $\log(\frac{\eta_{Kt}}{\eta_{Kt-1}})$, $\log(\frac{R_t}{R_{t-1}})$ 只与时间 t 有关, 故其对于投资率 $\frac{I_{sjt}}{K_{sjt-1}}$ 的影响包含于时间虚拟变量 ζ_t 中。 $\frac{y_{sjt}}{y_{sjt-1}}$ 表示产出因素变动 t , $\frac{\zeta_{K_{sjt}}}{\zeta_{K_{sjt-1}}}$ 表示相对资本成本变动 t , z_{sjt} 为控制变量, 包括负债率、利润率、固定资产比重等。

三、数据处理

我们采用《中国工业企业数据库》1999-2007 年度数据测算要素成本。该数据库是基于国家统计局进行的“规模以上工业统计报表统计”获取的资料而形成, 统计了中国所有的国有和主营业务收入 500 万元以上的非国有工业法人企业, 收录企业的总产值约占工业总产值的 95% 左右, ^② 能够满足竞争性市场均衡分析的需要。为了便于比较, 我们选取了制造业企业 (行业前两位代码 13-42) 进行分析, 并选择了工业增加值、企业代码、四位行业代码、省份代码、工资总额、固定资产购置原价、(折旧后) 资产存量、企业建立年度、出口额、注册类型、所有权结构、债务资产结构、销售额、出口额等指标。

Brandt et al. (2012) ^③ 等指出, 中国工业企业数据库存在重复记录、变量缺失、企业代码和名称更改等问题, 给实证分析带来了困难。针对该数据库中存在的问题, 我们采取以下步骤进行相应的调整。

1、构建非平衡面板数据。

第五部分在行业和企业层面讨论要素成本和投资的影响, 需测算单个企业的实际资本量, 而这要使用同一企业不同时期的数据, 故需要使用面板数据。工业企业数据库只提供了各年份的截面数据, 为了解决这一问题, 我们采用了 Brandt et al. (2012) ^④ 中提出的方法, 采取企业代码、名称、法人代表、电话、多个指标混合五种方式对相邻和跨年度的企业进行了匹配, 并在他们方法基础上增加了对于重复记录值的识别 (方法详见附录)。最终, 我们得到了包含了 477154 个制造

^① 具体为: $\log(\frac{y_{sjt}}{y_{sjt-1}}) = \frac{y_{sjt}}{y_{sjt-1}} - 1$, $\log(\frac{\zeta_{K_{sjt}}}{\zeta_{K_{sjt-1}}}) = \frac{\zeta_{K_{sjt}}}{\zeta_{K_{sjt-1}}} - 1$ 。

^② 关于中国工业企业数据库的样本结构、数据可信度等的讨论, 参见: Loren Brandt, Johannes Van Biesebroeck, Yifan Zhang, 2012: Creative accounting or creative destructions? Firm-level productivity growth in Chinese manufacturing, NBER Working Paper 15152.

^③ Loren Brandt, Johannes Van Biesebroeck, Yifan Zhang, 2012: Creative accounting or creative destructions? Firm-level productivity growth in Chinese manufacturing, NBER Working Paper 15152.

^④ Loren Brandt, Johannes Van Biesebroeck, Yifan Zhang, 2012: Creative accounting or creative destructions? Firm-level productivity growth in Chinese manufacturing, NBER Working Paper 15152.

业企业、1761725 个观测值的非平衡面板数据。

表 8-1: 各年度有效观测值个数

年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
观测值个数	134,576	135,989	143,863	154,833	167,397	242,379	235,085	260,140	287,463

2、对于工资总额的调整。

我们发现该数据库中劳动者报酬（工资、福利收入及社会保险费之和）占工业增加值的比值在 0.20~0.50 之间，^①而国家统计局编制的资金流量表（实物交易）相应年份的劳动者报酬与增加值的比值在 0.47~0.60 之间，^②这表明该数据库中的劳动力报酬并未完全包含劳动力的非工资性补偿。在非工资性补偿是工资总额的一个固定比例的假定下，我们对于每年的工资总额按照比例进行调整，使得调整后的工资总额占工业增加值比重与当年国家统计局劳动力报酬占增加值的比重相同。

3、构建实际资本存量和投资额。

工业企业数据库的固定资产账面价值是会计核算的结果，而非实际资产存量。参照文献中广泛使用的方法，我们利用各年度固定资产购置原价以及 1993 年企业年度调查的行业固定资产购置原价数据，^③重新构建企业各年份的实际资产存量和投资额数据。具体方法如下：(a) 利用 1993 年和 1998 年的各行业固定资产购置原价数据，构建各行业的固定资产购置原价平均增速。(b) 利用固定资产购置原价平均增速，根据每家企业进入该数据的第一年，利用其企业年龄和该年固定资产购置原价反推其固定资产购置原价序列；而在每家企业进入该数据的第二年后，直接利用数据库所给出的固定资产购置原价的差分得到其每年的投资额。(c) 利用永续盘存法和投资品价格指数得到每年的实际资本存量。

$$K_{sjt}^r = (1 - \delta)K_{sjt}^r + \frac{I_{sjt}}{p_{Kt}} \quad (14)$$

(14)式中， p_{Kt} 为投资品价格指数，我们设定以 1999 年为基年。对于 1990~2007 年的数据，我们直接利用国家统计局给出的投资品价格指数（以上一年为基期）计算得到。而对于 1978~1990 年，国家统计局并未提供相应的数据，故我们利用了 Brandt et al. (2012)^④的计算结果，其使用了投资中建筑成本和设备

^① 例如，中国工业企业数据库反映的制造业企业 2006 年和 2007 年的劳动者报酬与增加值比值约在 20%，而国家统计局非金融企业部门的相应比值分别为 37%。

^② 由于不存在与制造业劳动者报酬与增加值比值恰好对应的统计指标，与 Hsieh et al. (2007) 和 Brandt et al. (2012) 类似我们采用整个经济体的劳动者报酬与增加值比值作为替代以进行调整。参见：Chang-Tai Hsieh and Peter J. Klenow, 2009: Misallocation and manufacturing TFP in China and India, the Quarterly Journal of Economics 4; Loren Brandt, Johannes Van Biesebroeck, Yifan Zhang, 2012: Creative accounting or creative destructions? Firm-level productivity growth in Chinese manufacturing, NBER Working Paper 15152.

^③ 1993 年的行业数据来自 Brandt et al. (2012)。参见：Loren Brandt, Johannes Van Biesebroeck, Yifan Zhang, 2012: Creative accounting or creative destructions? Firm-level productivity growth in Chinese manufacturing, NBER Working Paper 15152.

^④ Loren Brandt, Johannes Van Biesebroeck, Yifan Zhang, 2012: Creative accounting or creative destructions?

成本的相应比重,以及建筑和设备产品的价格指数计算得到(Brandt et al., 2008)。

^①对于资本折旧率 δ 的选取,我们参照文献中的一般设定,选择为5%(陈彦斌等, 2013)。^②考虑到这一资本折旧率可能低估了真实的经济折旧率,我们同样采用张军等(2004)^③对于中国制造业经济折旧率的估计结果9.6%进行敏感性分析。

4、对于行业的调整。

2003年,中国开始采用新的国民经济行业分类及代码GB/T 4754-2002代替原先使用的GB/T 4754-94,这次调整使得一些行业代码出现了较大调整。^④为了保证数据前后的可对比性,我们按照GB/T 4754-2002中的行业分类标准对于数据库中的1999~2002年间的企业行业代码进行了调整,保证其前两位行业代码与GB/T 4754-2002中的行业分类标准一致。

5、产出弹性的计算。

由于中国的劳动力和资产配置状况是要素价格扭曲的结果,我们无法直接使用各个行业的报酬份额以反映相应的劳动力和资本产出弹性。与Hsieh et al. (2007)^⑤类似,我们利用*NBER Productivity Database*计算得到美国1999~2007年期间的各个行业劳动力报酬比重,^⑥并利用国民经济行业分类标准GB/T 4754-2002与*NBER Productivity Database*的行业分类标准SIC87的对应关系得到中国各行业的劳动力产出弹性的度量,并在规模报酬不变的假设下得到资本产出弹性。

6、对于缺失值和异常值的处理。

我们所得到的数据库中,2004年度的企业工业增加值和工业总产值缺失。^⑦故我们在实证研究过程中并未加入2004年度的数据,而仅将该年数据用来匹配

Firm-level productivity growth in Chinese manufacturing, NBER Working Paper 15152.

^① Loren Brandt, Thomas G. Rawski, 2008: *China's Great Economic Transformation*, Cambridge University Press.

^② 陈彦斌、陈伟泽、陈军、邱哲圣, 2013: 中国通货膨胀对财产不平等的影响,《经济研究》第8期。

^③ 张军、吴桂英、张吉鹏, 2004: 中国省级物质资本存量估算: 1952—2000,《经济研究》第10期。

^④ 例如, GB/T 4754-94中的其它制造业(代码43)大部分并入了GB/T 4754-2002中的工艺品及其它制造业(行业代码42), GB/T 4754-94中的淀粉及淀粉制品业原属于食品制造业(行业代码14),后并入农副产品加工业(行业代码13)。

^⑤ Chang-Tai Hsieh and Peter J. Klenow, 2009: Misallocation and manufacturing TFP in China and India, the *Quarterly Journal of Economics* 4.

^⑥ 我们采用这一处理方式基于以下原因:一方面,由于扭曲税的存在,每个企业劳动力和资本投入比重并不一定等于产出弹性水平,因而,直接通过报酬份额或者OLS回归得到的产出弹性可能会产生偏差。另一方面,美国可看作是不存在要素市场扭曲的发达经济体,而中国随着经济发展也逐渐收敛达到世界先进的生产技术水平,因而我们利用美国制造业的产出弹性作为中国制造业产出弹性的度量。

^⑦ 2004年的工业增加值和产值数据包含在当年的经济普查数据中,而在年度数据中缺失。由于经济普查数据与年度数据的企业代码存在差异,故我们无法直接对两组数据进行匹配得到与其他年份编排方式一致的增加值和产值指标。由于这一样本缺失问题与企业或行业的特征没有直接关系,其并不会改变回归中参数的一致性,但可能会降低参数估计的有效性。虽然存在这一问题,但是第五部分的回归结果仍稳健地反映出相对资本成本变动对于投资率存在显著负向影响。

不同年份的企业。在得到的面板数据中，我们进一步删除了工业增加值和劳动力报酬为负的观测值，最终得到的面板数据约包含了 165 万个各年度企业观测值。

四、要素成本测算结果

在本部分，我们测算了绝对和相对的劳动力及资本成本。测算结果表明，资本品市场较劳动力市场存在更高的扭曲税，其中国有部门、重工业行业和西部地区面临更低的扭曲税。

1、要素成本总体情况。

我们采用(8)和(9)两式测算单个企业的要素成本，并由此得到行业和整个经济体的绝对和相对要素成本。其中， $P_{s jt} Y_{s jt}$ 为企业在 t 年的工业增加值，劳动力报酬 $w_t L_{s jt}$ 按照 3.2 节调整得到。得到 t 年的名义资本报酬需要计算 t 年的 R_t 和名义资本量 $K_{s jt}$ 。 R_t 为名义利率与折旧率 δ 之和，我们利用中国人民银行给出的各年度贷款基准利率和不同期限的贷款比例得到法定名义利率（见附录），而对 δ 分别取 0.05 和 0.096，对应于不同的 δ 值由 3.3 节算得相应的实际资本量 $K_{s jt}^r$ ，通过投资品价格指数得到相应年度的名义资本量 $K_{s jt}^n$ ，从而得到两种 δ 取值下的名义资本报酬。

替代弹性 σ 一般介于 3 到 10 之间，我们这里参照 Hsieh et al. (2007)^①的设定选取 3。事实上，测算结果对于 σ 值的取值并不敏感。在不同 σ 值的选择下，绝对和相对的劳动力成本并不会发生变化，这是因为在根据 *NBER Productivity Database* 测算产出弹性时，也根据 σ 值进行了相应调整。^②而 σ 值越大，加成比重越小，测算得到的绝对资本成本也将越大，因而 $\sigma = 3$ 是对于绝对资本扭曲系数较保守的测算；^③并且，随着 σ 值的不同，相对资本成本并不会发生变动。

图 8-1 表示整个经济体中绝对劳动力和资本成本随年份的变动情况。由图 8-1A 知，1999~2007 年间绝对劳动力成本基本上保持在 1 左右，总体扭曲程度较小。过往劳动力市场扭曲存在的主要原因是所有制分割和城乡分割，然而这些因素所产生的影响已大为减少。国有企业改革在一定程度上缩减了国有企业职工的隐形福利，而在 2001 年中国加入 WTO 后，外资的涌入以及民营经济的发展使得劳动力的需求不断提升，并给予了劳动力更多的选择空间，促进了劳动力市场一体化的发展，“高薪聘才”、“从国企跳槽”等现象已成为常态。同时，中共十六届三中全会也确定了取消对农民进城就业的限制性规定。与此同时，随着人口红利的逐步消失，“民工荒”问题愈加严重，低端劳动力的工资也已经更多的由市

^① Chang-Tai Hsieh and Peter J. Klenow, 2009: Misallocation and manufacturing TFP in China and India, the *Quarterly Journal of Economics* 4.

^② 这里的隐含假设是中国和美国的企业替代弹性相同。假设替代弹性不同会对计算得到的绝对要素成本产生乘数效应，但不会改变其变化趋势和相对要素价格，从而并不会对计量结果造成影响。

^③ σ 取值的改变并不会改变绝对资本成本的变动趋势，而只影响其绝对值的大小。

场机制决定。

但在 2006 年前后绝对劳动力成本突然出现了较为迅速的提高，我们认为这是由养老保险覆盖面扩大和工资收入的迅速提高产生的。一方面，国务院 2005 年 12 月下发《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，要求城镇各类职工、个体工商户和灵活就业人员参加企业基本养老保险，这使得 2006 年出现了较大范围的养老保险补缴。另一方面，中国在 2005 年后的职工平均工资上涨速度有所加快。据统计，2006 至 2007 年中国的职工工资平均增速为 16.5%，高于 2004 年至 2005 年期间的 14.2%。

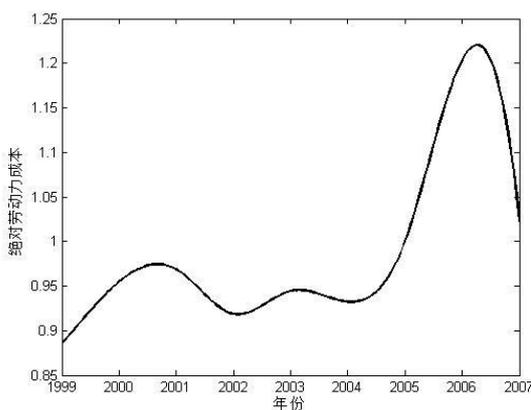


图 8-1A: 绝对劳动力成本

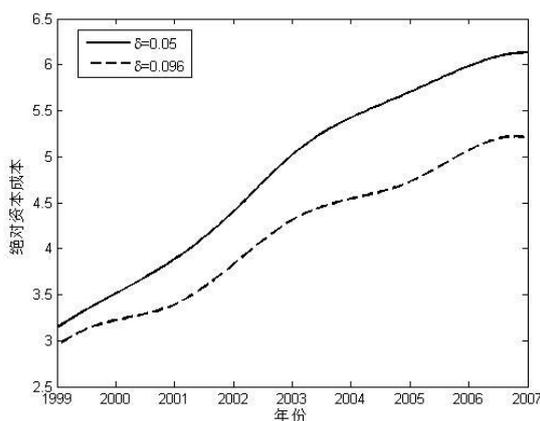


图 8-1B: 绝对资本成本

而在 1999~2007 年期间的绝对资本成本则逐步增加（见图 8-1B），这主要反映了资本存量不足和信贷市场扭曲的特征。一方面，虽然这一时期中国保持了较高的名义固定资产投资增速（22.3%），但是仍面临着资本不足的问题，人均资本拥有量仍处于较低水平。另一方面，利率管制使得银行业的基准利率水平无法充分反映资本的边际收益率。1999~2007 年间的名义贷款利率平均水平约为 5.9%，而 Bai et al. (2007)^①测算得到的国内资本收益率大约为 20%，借款成本存在着严重低估。

2、要素成本的特征。

从行业分布来看（表 8-2），基础工业尤其是重工业部门（如行业 24，行业 32）的相对资本成本较低，而轻工业的相对资本成本较高，这在一定程度上反映出了中国长期以来优先发展重工业的产业政策，资本品大量流入重工业部门。

我们进一步发现，国有部门和非国有部门在要素成本上存在着明显差异。^②为

^① Chong-En Bai, Chang-Tai Hsieh, Yingyi Qian, 2006: The return to capital in China, NBER Working Paper 12755.

^② Brandt et al. (2013) 在省级层面上同样发现，国有部门和非国有部门在要素价格扭曲程度上存在显著差异，这一差异引起的资本配置结构使得实际产出比有效产出低约 15%。参见：Loren Brandt, Trevor Tombe, Xiaodong Zhu, 2013: Factor Market distortions across time, space and sectors in China, Review of Economic Dynamics 16.

此，需要首先区分国有企业和非国有企业。一种方式是通过注册类型来识别国有企业，注册类型代码为 110（国有企业）、141（国有联营企业）和 151（国有独资公司）被认定为国有企业，此类样本点数量占全部年度样本点数量的 8.94%，然而这些样本点中约有 1/7 没有任何国有股份，^①另外约有 1/2 拥有国有股份的企业并没有被这种方式识别出来。为了解决这一问题，我们同样采用了第二种方式进行识别，即把所有拥有国有股份的企业都认定为国有企业，通过这样识别的国有企业约占所有样本点的 15.34%。但是这种方式对于国有企业的识别也存在着不足，它忽略了部分为国有但国有股以法人股形式体现的企业。在表 8-3 中，我们给出了两种方式定义下国有企业和非国有企业的相对要素成本。

表 8-2: 部分行业的相对劳动力和资本成本

行业名称及代码	劳动力	资本	行业名称及代码	劳动力	资本
农副产品加工业 13	1.259	1.537	烟草制品业 16	0.349	2.268
纺织业 17	0.970	0.808	通用设备制造业 35	1.042	0.830
家具制造业 21	0.944	1.154	交通运输设备制造业 37	1.063	0.851
石油加工、炼焦及核燃料加工业 25	0.683	0.781	黑色金属冶炼及压延加工业 32	1.077	0.616
橡胶制品业 29	1.136	0.681	电气机械及器材制造业 39	1.132	1.218

注：行业名称后面为相应的行业代码。在计算各行业的相对要素成本时，我们截去了两端各 5% 企业的相对要素成本，并对于不同年份的相对要素成本按经过 PPI 平减后的实际产出水平加权得到整个时间段内行业的相对要素成本。

表 8-3: 国有与非国有企业的相对要素成本

	注册类型定义		国有股份定义	
	国有	非国有	国有	非国有
劳动力	0.654	1.049	0.796	1.068
资本, $\delta = 0.05$	0.446	1.073	0.547	1.142
资本, $\delta = 0.96$	0.486	1.082	0.578	1.143

表 8-3 显示，与非国有企业相比，国有企业在劳动力和资本品市场均处于有利地位，并且这一结果对于不同的国有企业定义方式和折旧率水平是稳健的。在劳动力市场上，国有企业对于劳动者的雇佣受到来自政府的隐性补贴和鼓励（例如复员安置等），这使得企业有动力增加劳动力的雇佣量，因而现实国有企业常表现为“人浮于事”的局面。另一方面，非国有企业在劳动力市场中所受到的歧视较小（扭曲税约 5%），这很大程度是由于“人口红利”为制造业提供了大量的廉价劳动力。

而国有企业和非国有企业在资本品市场则表现出更大的成本差异。在利率管制下，信贷市场的利率水平长期以来低于市场均衡水平，资金相对稀缺，而政府凭借对于国有银行的控制将信贷资金优先输送给国有企业。此外，国有企业的经

^① 这一情况也为其它调查数据所反映。例如，Dollar et al. (2007) 利用世界银行在 2002~2004 年期间对于 12400 家企业调查数据的统计结果表明，由于改制等各种原因，注册类型并不完全对应于企业的性质。在他们的样本中，也约有 1/7 的注册类型为国有的企业实际上完全为私人所拥有。参见：David Dollar, Shang-Jin Wei, 2007: Das(wasted) capital: firm ownership and investment efficiency in China, NBER Working Paper 13103.

济效率较低，故很大程度上依赖于政府通过扭曲性信贷政策对其进行补贴（林毅夫，2012），^①而预算软约束和政府的隐形担保也在一定程度上刺激了大量投资。而对于非国有企业而言，其借贷成本高昂同时融资渠道匮乏，甚至在流动性收紧时，只能借助高利贷维持经营。

从变动趋势来看，图 8-2A 显示劳动力市场由所有制带来的成本差异在 1999~2007 年期间有所减小。一方面，随着国企改革的推进，一部分国有企业的职工下岗分流，部分隐性福利被取消，国企部门劳动力冗余的状况有所缓解。在国企改革的高峰期 1999~2001 年，国有企业的相对劳动力成本出现了明显下降。另一方面，非国有企业在薪酬福利方面对于劳动力的吸引力逐渐增强，并且劳动法规逐步完善，对于职工在养老、医疗和住房等方面的保障也逐渐提高，而劳动力市场的一体化也逐渐消除了体制分割。2005 年以后非国有企业相对劳动力成本快速上升（趋于 1），正伴随了一轮薪酬的快速提升和社会保险覆盖范围的扩大。

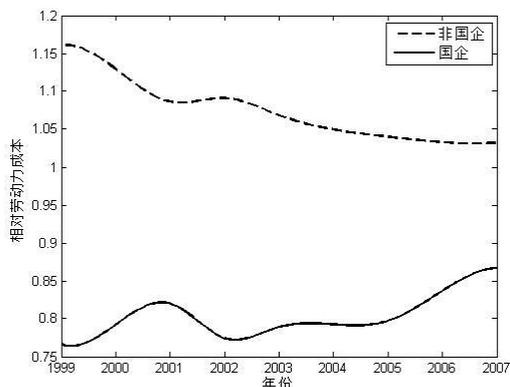


图 8-2A: 相对劳动力成本

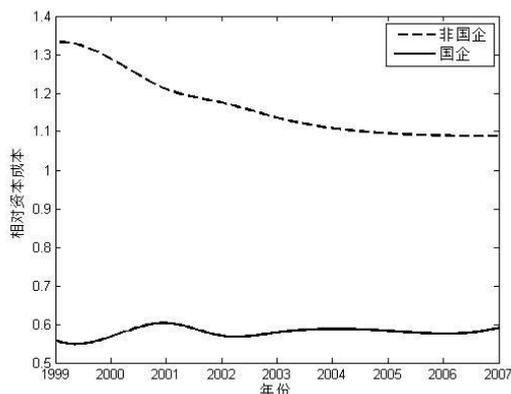


图 8-2B: 相对资本成本

注：这一结果由第二种识别方式（使用是否拥有国有股份认定国有企业）和 $\delta = 0.05$ 得到。在使用另一种定义方式或者使用 $\delta = 0.96$ 时，也能得到类似结果，限于篇幅这里不再给出。

表 8-4: 1999~2007 年间各省的相对劳动力和资本成本

省份	资本	劳动力	省份	资本	劳动力	省份	资本	劳动力
北京	0.95	0.82	安徽	0.85	0.96	四川	0.94	1.00
天津	0.86	0.87	福建	1.08	0.94	贵州	0.73	0.72
河北	1.16	1.13	江西	0.94	0.99	云南	0.58	0.76
山西	0.80	0.77	山东	1.12	1.17	西藏	0.50	0.75
内蒙古	1.03	1.00	河南	1.07	1.11	陕西	0.65	0.75
辽宁	0.82	0.86	湖北	0.86	1.07	甘肃	0.66	0.77
吉林	0.79	1.01	湖南	0.97	0.84	青海	0.92	0.61
黑龙江	0.63	0.76	广东	1.03	0.92	宁夏	0.69	0.76
上海	0.84	0.91	广西	0.91	0.90	新疆	0.64	0.73
江苏	1.10	1.04	海南	0.80	0.78			
浙江	0.80	0.81	重庆	0.84	0.84			

而资本品市场上国有企业的优势地位在 1999~2007 年间变化不大（图

^① 林毅夫，2012：解读中国经济，北京大学出版社。

8-2B)。与非国有企业相比,国有企业持续能够以非国有企业约 1/2 的成本获取资本品。这反映资本品市场持续处于高度扭曲当中:在资本品持续稀缺(图 8-1B)的背景下,国企依然能够凭借其政府背景获取大量廉价资本。

而我们也发现,不同省份(除台湾省)的相对劳动和资本成本存在很大差异。其中,西部省份的相对要素成本明显低于中部、东部和东北省份。Brandt et al. (2013)提出,这一现象的出现很大程度上是由于“西部大开发”和 TFP 水平的差异。“西部大开发”带来的优惠政策在 1997~2007 年间西部地区吸引了大量国有和民间资本,西部地区的人均资本迅速上升,但由于其 TFP 水平提高缓慢,故人均产出和收入水平依然较低。

五、计量结果及分析

我们首先采用固定效应模型,利用加总得到的行业层面数据研究了相对要素成本与投资率之间的关系,^①讨论了消除相对资本成本差异对于总投资额和资本配置效率的影响。随后我们利用动态面板方法对于上述结果进行稳健性检验,并在企业层面探讨了相对要素成本对于投资率的影响渠道。

1、基准模型回归结果。

表 8-5 显示的是在行业层面对于式(13)的估计结果。第①列为折旧率 $\delta = 0.05$ 假定下的基准模型,控制了年份和行业的固定效应。结果表明,相对资本成本与上年相比减少 1%,该行业的投资率将增加 0.204%。而行业相对资本成本分布在 0.44~2.63 之间,这意味着对于相对资本成本为 2.63 的行业,降低为 1 所带来的投资率增加值约为 12.6% (对应的相对资本成本变动率为-62%)。这反映出扭曲税的存在对于行业投资率存在很大影响。第②列所示的是不控制行业虚拟变量时的结果。相对资本成本系数的估计参数值从-0.204 减少到了-0.320,这表明相对要素成本与行业确实存在很强的相关性,当忽略行业虚拟变量时会产生遗漏变量问题。

当加入相对劳动力成本变动和其它解释变量时(第③列),相对资本成本变动对于投资率的影响有所减少,但仍然显著小于 0。而相对劳动力成本的降低(雇佣量增加)会显著地提高投资率,这表明资本与劳动力主要表现为互补关系而非替代关系。而从第 5.3 部分利用动态面板方法所做的稳健性检验来看,相对劳动力成本的变动对于投资率的影响主要反映为由滞后的相对资本成本变动所引致的效应,其自身对于投资率并未有显著影响。故我们在下文中主要考察由相对资本成本变动所产生的影响。

第④列表明,相对资本成本变动的影响效应并不会因为相对资本成本的绝对值大小而出现明显改变:在不同的相对资本成本水平下,1%的相对资本成本变

^① 采用行业层面数据进行研究是为了消除企业数据由测量误差可能带来的影响,使实证结果更为稳健。

动所产生的影响基本接近。

在第⑤到⑧列，我们利用 $\delta = 0.096$ 的情形对于上述结果进行了稳健性检验，结果与①到④列基本一致：相对资本成本变动对于投资率的负向影响存在。在利用折旧率 $\delta = 0.096$ 计算实际资本量的情况下，每年度计算得到的实际资本量要小于 $\delta = 0.05$ 的情形，故得到的投资率的变异更大。在 $\delta = 0.05$ 下，得到的行业平均投资率及标准差为 11.6% 和 8.1%，而在 $\delta = 0.096$ 下相应的为 15.7% 和 17.7%。投资率变异的增大使得系数估计值在 $\delta = 0.096$ 情形下的标准误更大，故系数的显著性下降，但是系数的方向以及随不同方程设定形式的变动与①到④列一致。

表 8-5: 以行业投资率为被解释变量的回归

被解释变量	投资率 t , $\delta = 0.05$				投资率 t , $\delta = 0.096$			
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
相对资本成本变动 t	-0.204*** (0.086)	-0.320*** (0.078)	-0.197** (0.085)	-0.320*** (0.075)	-0.225 (0.235)	-0.389** (0.225)	-0.158 (0.247)	-0.395** (0.225)
产出因素变动 t	0.116 (0.090)	0.205** (0.099)	0.034 (0.128)	0.205** (0.099)	0.957*** (0.281)	0.986*** (0.260) 13.90*** (0.0287)	0.928*** (0.290)	0.986*** (0.260)
相对劳动力成本变动 t ^①			-0.079* (0.050)				-0.148*** (0.054)	
相对资本成本 $t \times$ 相对资本成本变动 t				-1.72 $\times 10^{-4}$ (0.028)				0.008 (0.031)
年度虚拟变量	是	是	是	是	是	是	是	是
行业虚拟变量	是	否	是	否	是	否	是	否
其它控制变量	否	否	是	否	否	否	是	否
观测值个数	174	174	174	174	173	173	173	173
R^2	0.617	0.430	0.668	0.430	0.559	0.425	0.590	0.426

注：括号内为聚类稳健标准差（聚类至行业层面），***，**，*分别表示单边检验的 p 值小于 10%，5%，1%。我们有 1999~2007 年（除 2004 年）所有制造业行业（共 29 个）的数据，故通过差分构造出 6 年的回归方程。被解释变量行业投资率为经过投资品价格指数调整后的实际投资率，其它解释变量包括资本负债率、固定资产比重（固定资产/总资产）、营业利润率（营业利润/销售额）、国有资本比重（国有股本/总股本）。在⑤到⑧列回归中，我们去掉了一个异常值（投资率为 428）。

2、消除相对资本成本差异对投资和产出的影响。

利用①列结果，我们首先测算了在行业层面消除相对资本成本差异后投资率的变动。结果表明，如果在 1999~2007 年期间各行业的相对资本成本都变动到 1，那么行业 23（印刷业和记录媒介的复制）、行业 28（化学纤维制造业）、行业 29（橡胶制品业）、行业 32（黑色金属冶炼及压延加工业）都将面临较大的投资率下滑，这些行业无一例外都属于产能过剩行业。^②而一些重工业部门如行业 25（石油加工、炼焦及核燃料加工业）、行业 35（通用设备制造业），也将由于相对资本成本差异的消除而出现不同程度的投资率下降。

根据各行业及年度的实际资本存量，我们进一步测算了当消除相对资本成

① 表示 $\frac{\zeta_{wst}}{\zeta_{wst-1}}$ 。

② 由于我们采用的是二位行业分类代码，故虽然一些子行业如水泥（属于行业 31）、电解铝（属于行业 33）也出现了普遍性的产能过剩，但是其所在行业没有表现出的相对资本成本。

本差异后整个制造业的投资额变动状况。图 8-4A 显示，消除相对资本成本差异使得 2000~2007 年的制造业总投资额平均下降 13.75%，对应于实际资本存量的比率平均为 1.21%。

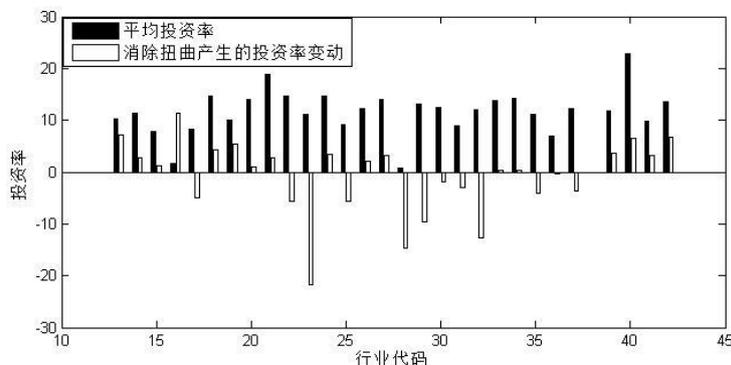


图 8-3: 行业投资率

注：该图是根据①列估计结果和 $\delta = 0.05$ 下整个样本时间段内行业的相对资本成本计算得到。考虑到不同的基准点（1 或者 ζ_{sj} ）会使得资本价格扭曲程度趋于 1 时的变化率有所不同，这里使用 $2(\zeta_{sj} - 1)/(1 + \zeta_{sj})$ 度量其变化率。

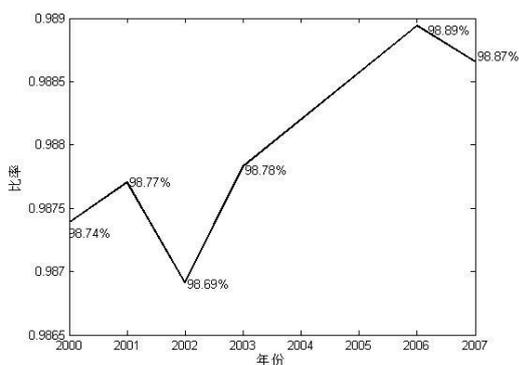
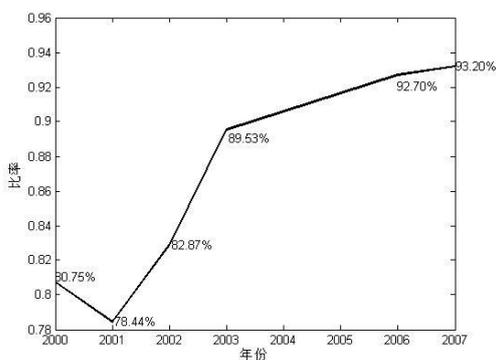


图 8-4A: 消除相对资本成本差异后的投资额变动 图 8-4B: 消除相对资本成本差异后的实际资本量变动

注：图 8-4 是根据表 8-5①列结果以及各行业的实际资本存量计算得到。

图 8-4 的趋势反映，相对资本成本差异对于制造业投资额的影响在逐步下降，而我们认为这主要是由于国有企业在整个经济中占比的下降。如图 8-2B 所示，资本品市场的特征为国有企业和非国有企业间所面临相对资本成本的较大差异，而随着国有企业在制造业中的产值和规模比重下降，所有制因素对制造业投资额的影响也逐渐减小。2000 年国有企业占制造业工业增加值的比重约为 37.5%，^①而 2007 年下降到 15.3%，占实际资本总量的比重从 53.9% 下降到 24.4%。

进一步地，我们测算了各年份当消除相对资本成本差异后，行业间投资品配置结构的改变对于制造业产出的影响。在计算产出变动时我们不考虑由于产出变动所带来的相对价格效应，并假设变动前后实际资本在行业内部企业间的配置状况相同，故根据(1)式可得到 $\frac{Y_{adjust}}{Y} = \sum_s \theta_s (\frac{K_{adjust}}{K})^{\alpha_s}$ ，其中 $K_{adjust} = K(1 + change)$ ， $change$ 表示行业投资率由于消除相对资本成本差异所产生的变动值（见图 8-3）。

^① 这里采用对于国有企业的第二种识别方式。

计算结果（图 8-5）表明，2000~2007 年间，由行业间重新配置投资品带来的制造业产出增加平均为 1%。这表明：如果能够消除相对资本成本差异，虽然总投资额和实际资本量会出现下降，但是由此带来的资本配置结构的优化就能够促进当年制造业产出的增加。

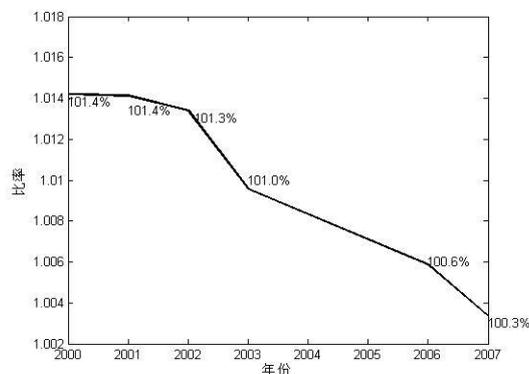


图 8-5 消除相对资本价格差异所带来的产出变动

注：图 8-5 根据①列结果以及各行业的实际资本存量计算得到，反映了消除相对资本成本差异后带来的当年产出变动。

实现要素价格市场化，长期内将提高经济的运行效率并减少对于高投资的依赖，但短期内投资规模和经济增速可能面临的大幅下滑仍是需要应对的改革成本。我们的研究证实了消除相对资本成本差异将在一定程度上降低制造业的总投资，2000~2007 年的制造业投资额平均下降幅度为 13.75%。然而同时，也应看到两个积极因素：

其一，在投资总量层面上，从 2000 到 2007 年，通过扭曲税这一方式对于投资规模的促进作用在逐步下降。随着国有企业改制的推进和中国加入 WTO，市场化程度不断提高，非国有部门企业迅速发展，国有企业产出占比逐步下降，资本品市场扭曲所带来的影响也随之减少。而在金融危机后推出的“四万亿”计划虽然使中国出现了一定程度的“国进民退”，但国有企业在经济中的比重仍在逐步下降。据国家统计局数据，国有工业企业占工业企业总资产和主营业务收入的比重分别由 15.50% 和 9.12% 下降到 13.28% 和 8.34%。

其二，对于经济增长而言，消除扭曲税带来的是资源配置效率的改善，更多的资源配置到高 TFP 行业，单位资本带来的产出将上升，使得整体经济增速的下滑幅度将进一步缩小。根据我们测算，结合投资总量与经济效率两方面的考虑，消除资本品市场的扭曲，制造业产业的总产出在 2000~2007 年间会上升 0.3%~1.4%。

3、稳健性检验。

①到⑧列的结果可能受到内生性的影响。一方面，由于调整成本、信贷约束等因素的存在，投资是逐步调整的，这意味着本期的投资率可能受到过去的投资率、相对资本成本变动以及产出变动的的影响，因而计量模型对于滞后项的忽略可能会产生遗漏变量问题。另一方面，相对要素成本变动和产出变动可能存在其它

方面的内生性。例如，政府的产业政策可能同时影响该行业的投资水平和所面临的融资约束，这样在固定效应模型中相对要素成本变动对于投资率影响的参数估计会产生偏误。

为了解决这些问题，我们采用系统 GMM 方法 (Blundell et al., 1998)^① 进行对以下形式的方程进行估计，以验证我们结果的稳健性：

$$\frac{I_{st}}{K_{st-1}} = \beta_0 + \beta_1 \frac{I_{st-1}}{K_{st-2}} + \beta_2 \frac{y_{st}}{y_{st-1}} + \beta_3 \frac{y_{st-1}}{y_{st-2}} + \beta_4 \frac{\zeta_{Kst}}{\zeta_{Kst-1}} + \beta_5 \frac{\zeta_{Kst-1}}{\zeta_{Kst-2}} + \lambda' z_{st} + \zeta_t + v_{st}$$

$$v_{st} = \mu_s + \varepsilon_{st} \tag{15}$$

其中， $\frac{I_{st-1}}{K_{st-2}}$ 、 $\frac{y_{st-1}}{y_{st-2}}$ 和 $\frac{\zeta_{Kst-1}}{\zeta_{Kst-2}}$ 分别表示投资率、产出因素和相对资本成本变动的一阶滞后项。

系统 GMM 方法利用面板数据结构本身构造矩条件，并通过 GMM 方法进行识别，解决了不易从外部寻找工具变量的问题。进入矩条件的变量可以分为三类：严格外生变量（包括不包含在方程内的工具变量）、前定变量和内生变量，其所利用的矩条件分别为：^②

$$x_{st} \text{ 为外生变量: } E(x_{st}v_{st}) = 0$$

$$x_{st} \text{ 为前定变量: } E(\Delta x_{st-1}v_{st}) = 0, E(x_{st-k}\Delta v_{st}) = 0 \quad k = 1, 2 \dots t-1$$

$$x_{st} \text{ 为内生变量: } E(\Delta x_{st-1}v_{st}) = 0, E(x_{st-k}\Delta v_{st}) = 0 \quad k = 2, 3 \dots t-1$$

在对于(15)式的矩条件设定中，我们将投资率、相对资本成本变动、产出因素变动定为内生变量，而将其它的变量设定为前定变量。按这种方法设定的矩条件只是我们对于面板数据生成过程的假设，在实际中并不一定成立。为了验证这一假设，需要使用 Sargan 检验（同方差情形）或者 Hansen 检验（异方差情形）进行过度识别检验。若检验的原假设不被拒绝，则在统计上不能拒绝设定的矩条件是合理的。

表 8-6 中，我们给出了利用系统 GMM 方法对于(15)式的估计。在异方差稳健的情况下，⑨到⑫列的 Hansen 检验的 p 值均至少大于 0.100，并且这一结果对于工具变量的设定形式（工具变量一期一个或者“坍塌”）是稳健的。这表明，我们对于(15)式中不同变量矩条件的设定形式是合理的。^③

从结果来看，相对资本成本的变动及其一阶滞后项对于行业投资率存在负向影响，并且这种影响对于不同的方程设定形式和折旧率的选取是稳健的。因此，我们得到了与表 8-5 中基本一致的结论：相对资本成本的变动会显著地影响投资率，并且这种影响从更长时期来看也是存在的。

^① Richard Blundell, Stephen Bond, 1998: Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models, *Journal of Econometrics* 87.

^② 前定和内生变量以差分形式定义的矩条件也同样可以使用正交离差方式定义，其变换方式可参见 Roodman (2009)。参见：David Roodman, 2009: How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata, *The Stata Journal* 9, Number 1.

^③ 我们也对于矩条件中的差分型工具变量、水平型工具变量分别进行了 Hansen 检验（当识别条件能够满足时），其结果均大于 0.100，限于篇幅，这里不再给出。

表 8-6 的结果同样说明了投资存在着动态调整的特性：过去的投资率、相对资本成本变动对于现在的投资率也存在影响。然而，由于我们样本时间长度的限制，我们在方程设定中无法对于加入更高阶滞后项进行估计。但是这种投资动态调整机制的存在使得我们有理由相信，我们在表 8-5 中关于相对资本成本变动对于投资率的影响是保守的，从长期来看，相对资本成本的增加可能对于投资率产生更大的负面影响。

表 8-6: 以行业投资率为被解释变量的回归

被解释变量	投资率 _t , $\delta = 0.05$		投资率 _t , $\delta = 0.096$	
	⑨	⑩	⑪	⑫
投资率 _{t-1}	0.228 (0.205)	0.221* (0.164)	0.066 (0.106)	0.072 (0.085)
相对资本成本变动 _t	-0.303* (0.197)	-0.301** (0.181)	-0.635** (0.339)	-0.815*** (0.265)
相对资本成本变动 _{t-1}	-0.230* (0.158)	-0.240** (0.121)	-0.054 (0.211)	-0.344** (0.157)
产出因素变动 _t	0.127 (0.223)	0.229 (0.190)	-0.126 (0.413)	0.288* (0.212)
产出因素变动 _{t-1}	-0.076 (0.149)	0.003 (0.094)	-0.171 (0.256)	-0.180 (0.174)
相对劳动力成本变动 _t	-	0.018 (0.092)		-0.047 (0.135)
时间虚拟变量	是	是	是	是
其它控制变量	否	是	否	是
观测值	116	116	115	115
工具变量个数	28	72	28	72
Hansen 过度识别检验 p 值	0.332	1.000	0.275	1.000
AR(1)检验 p 值 ^①	0.0295	0.0389	0.0798	0.0694

注：括号内为异方差稳健标准差，***，**，*分别表示单边检验的 p 值小于 10%，5%，1%。⑨和⑩中我们将投资率、相对资本成本变动、产出变动设为内生变量；⑪和⑫列中我们将其它控制变量（资产负债率、固定资产比重、营业利润率 and 国有资本比重）均设为前定变量；时间虚拟变量设定为外生变量，相对劳动力成本变动作为前定变量进入所有方程的矩条件。过多的工具变量会降低 Hansen 检验的功效，为此我们对于⑩和⑫两列工具变量的“坍塌”（collapse）形式也进行了 GMM 估计，得到的 Hansen 检验值高于 0.10。

4、影响机制分析。

即使在同一行业内并且相对资本成本相同，企业间的异质性可能会改变相对资本成本的影响效应。接下来，我们试图探讨相对资本成本对于投资率的影响效应在不同特征的企业间是否相同。具体而言，我们将探讨两个因素——所有制和省际因素对于相对资本成本与投资率间相互作用的影响。

(1) 所有制的影响。

已有研究表明，中国不同所有制的企业在 TFP 和资本报酬率方面存在明显差异，其中国有企业明显低于非国有企业（例如 Hsieh et al., 2007;^② Dollar et al.,

^① 由于样本年份较少且在 2004 年存在间断，我们无法直接得到 AR(2)检验的 p 值。但是 Hansen 检验的 p 值>0.10 在一定程度上可以证明不存在二阶的序列相关。

^② Chang-Tai Hsieh and Peter J. Klenow, 2009: Misallocation and manufacturing TFP in China and India, the Quarterly Journal of Economics 4.

2007;^① Brandt et al., 2013)。^②厂商理论表明在要素市场中，TFP 水平越高的企业所雇佣的资本和劳动力也越多。然而，在现实中 TFP 水平较低的国有企业却拥有大量的资本，而这主要归因于资本品价格的扭曲：我们已经表明，国有企业比非国有企业所面临的资本成本更低。

而当我们非国有企业进一步区分为外资企业、私人企业、集体企业时，不同类型的企业在相对资本成本上也存在明显不同。表 8-7 的⑬和⑭两列显示，随着国有股份、集体股份以及外资股份（港澳台和国外股份）占比的增加，相对资本成本下降，其中国有企业在同等股份变动下降幅最大。而随着个人股份占比的增加，资本价格扭曲程度出现了迅速上升。这进一步表明，资本品市场是高度扭曲的，其中国有企业是最大的受益者。

为了分析所有制对于相对资本成本影响效应的作用，我们在基准模型(13)式基础上增加了交叉项：

$$\frac{I_{sjt}}{K_{sjt-1}} = \beta_0 + \beta_1 \frac{y_{sjt}}{y_{sjt-1}} + (\beta_2 + a'percent_{sjt}) \frac{\zeta_{Ksjt}}{\zeta_{Ksjt-1}} + \lambda' z_{sjt} + \mu_{st} + \varepsilon_{sjt}$$

$$a'percent_{sjt} = a_1 state_{sjt} + a_2 collective_{sjt} + a_3 individual_{sjt} + a_4 external_{sjt} \quad (16)$$

其中 $state_{sjt}$ 、 $collective_{sjt}$ 、 $individual_{sjt}$ 和 $external_{sjt}$ 分别表示国有股份、集体股份、个人股份和外资股份占该企业总股份的比重， μ_{st} 为每个行业各年份的虚拟变量。

③

表 8-7: 以相对资本成本和行业投资率 ($\delta = 0.05$) 为解释变量的回归

被解释变量	$\zeta_{\eta s j}$		$\frac{I_{sjt}}{K_{sjt-1}}, \delta = 0.05$	
	⑬	⑭	⑮	⑯
相对资本成本变动 _t			-0.727*** (0.076)	-0.671*** (0.101)
产出因素变动 _t			1.715*** (0.253)	1.709*** (0.255)
国有股份比重 _t	-0.179 (0.137)	-0.220 (0.204)	-0.251 (0.171)	-0.382*** (0.105)
个人股份比重 _t	0.464*** (0.124)	0.423** (0.195)	0.383*** (0.082)	0.329*** (0.079)
集体股份比重 _t	0.391*** (0.128)	0.350** (0.196)	-0.090 (0.175)	-0.218** (0.096)
外资股份比重 _t	0.173 (0.124)	0.133 (0.191)	0.249** (0.090)	0.196*** (0.062)
相对资本成本变动 _t × 国有股份 比重 _t			0.485*** (0.080)	0.431*** (0.077)
相对资本成本变动 _t × 个人股			0.383***	0.329***

^① David Dollar, Shang-Jin Wei, 2007: Das(wasted) capital: firm ownership and investment efficiency in China, NBER Working Paper 13103.

^② Loren Brandt, Trevor Tombe, Xiaodong Zhu, 2013: Factor Market distortions across time, space and sectors in China, Review of Economic Dynamics 16.

^③ 控制单一企业的个体效应会降低估计的有效性。样本中共有 30 余万家企业，而去掉法人股>0 后的有效观测值只有 40 余万个，这意味着控制个体效应后占样本绝大多数的仅有一期观测值的企业将无法对估计产生影响。

份比重 _t			(0.082)	(0.079)
相对资本成本变动 _t ×集体股			0.368***	0.314***
份比重 _t			(0.087)	(0.070)
相对资本成本变动 _t ×外资股			0.249**	0.196***
份比重 _t			(0.090)	(0.062)
相对劳动力成本变动 _t		1.34×10-3***		4.46×10-5
		(5.450×10-4)		(1.44×10-4)
行业×时间虚拟变量	是	是	是	是
其它控制变量	否	否	否	是
观测值	830,227	830,225	426,627	426,493
R ²	0.062	0.062	0.055	0.055

注：括号内为聚类稳健标准差（行业层面）。***, **, *分别表示单边检验的 p 值小于 10%，5%，1%。由于我们无法判断法人股的具体归属，在具体操作时我们删去了法人股份>0 的观测值。其它控制变量包括资产负债率、固定资产比重、营业利润率。为了减少异常值对于回归结果的影响，我们截去了相对资本扭曲系数、相对劳动扭曲系数、投资率两端各 5% 的观测值。

表 8-7 中⑮和⑯列是对于第(16)式的估计。估计结果表明，相对资本成本的变动对于外资企业影响较大，而对于国有企业的影响相对较小。具体而言，在其它因素不变的情况下，相对资本成本每下降 1%，国有独资企业的投资率上升幅度仅为 0.242%，而外资独资企业的投资率上升幅度则高达 0.478%，私人独资企业和集体独资企业分别为 0.344% 和 0.359%。并且，这一差异也与中国不同所有制企业的 TFP 水平差异基本一致：国有企业的 TFP 水平较低，而外资企业的 TFP 较高。这一结果验证了所有制对于相对资本成本与投资率间的作用关系存在影响。

更为有趣的是，回归结果显示，但相对资本成本不变时，国有股份占比的提高反而会显著地降低投资率，国有独资企业比总体的投资率降低约 25.1%。这表明，在相同的市场竞争环境下，国有企业由于其运营效率较低而难以积累资本品，而不得不依靠政府对于资本价格的扭曲来使其获得资本品。

(2) 地区因素的影响。

我们认为地区因素可能也会对于相对价格扭曲程度以及其与投资间的作用产生影响。一方面，政绩竞争（例如周黎安，2004；^①乔坤元，2013；^②田伟等，2009）^③和事权财权不匹配的财税体制使得地方政府具有推动投资的动力，地方政府的行为对于企业投资决策会产生很大影响。另一方面，投资不仅取决于资本价格，还可能受到当地的要素禀赋和人文、自然环境的影响。

因此，我们尝试从省级层面对于地区因素和相对资本价格与投资间的作用关系进行分析。我们采用以下的估计式：

$$\frac{I_{sjt}}{K_{sjt-1}} = \beta_0 + \beta_1 \frac{y_{sjt}}{y_{sjt-1}} + \beta_2 export_{sjt} + (\beta_3 + \sum_m \delta_m province_{mjt}) \frac{\zeta_{K_{sjt-1}}}{\zeta_{K_{sjt-1}}} + \lambda' z_{sjt} + \mu_{st} + \varepsilon_{sjt} \quad (17)$$

$province_{mjt} = 1, 0$

上式中， $province_{mjt}$ 为虚拟变量， $province_{mjt} = 1$ 当且仅当j企业位于第m个省份。

^① 周黎安，2004：晋升博弈中政府官员的激励与合作，《经济研究》第6期。

^② 乔坤元，2013：我国官员晋升锦标赛机制的再考察，《财经研究》第4期。

^③ 田伟、田云红，2009：晋升博弈、地方官员行为与中国区域经济差异，《南开经济研究》第1期。

表 8-8 中的给出了(17)式中 δ_{rm} 的估计值。从结果来看,相对资本成本的降低对于东南沿海省份(上海、江苏、浙江、福建、广东等)的投资促进作用最大。这很大程度上是因为这些省份的市场化程度较高,企业对于资本价格较为敏感。而对于西部省份,相对资本成本的减少对于投资的促进作用并不明显,在少数省份(如甘肃、青海)资本价格的下降甚至对于投资率存在负向作用。

表 8-8: (17)式中相对资本成本与省份交叉项估计系数

省份	δ_{rm}	省份	δ_{rm}	省份	δ_{rm}	省份	δ_{rm}
北京	0	上海	-0.011*** (0.004)	湖北	0.010* (0.007)	云南	-0.008 (0.009)
天津	0.009 (0.007)	江苏	-0.011** (0.005)	湖南	0.011* (0.006)	西藏	-0.030** (0.014)
河北	0.013** (0.005)	浙江	-0.005 (0.006)	广东	-0.008* (0.006)	陕西	0.016 (0.013)
山西	0.010 (0.010)	安徽	0.004 (0.006)	广西	-0.023*** (0.007)	甘肃	0.044*** (0.011)
内蒙古	0.008 (0.006)	福建	-0.001 (0.007)	海南	0.002 (0.022)	青海	0.064** (0.030)
辽宁	0.015** (0.008)	江西	0.007 (0.008)	重庆	-0.015*** (0.005)	宁夏	0.017 (0.019)
吉林	0.013* (0.008)	山东	0.006 (0.006)	四川	0.004 (0.006)	新疆	0.016 (0.016)
黑龙江	0.005 (0.008)	河南	0.012 (0.012)	贵州	0.019 (0.018)		

注:表中显示的是(17)式回归结果中 δ_{rm} 的系数,其中将北京作为基准。括号内为聚类稳健标准差(行业层面)。***, **, *分别表示单边检验的 p 值小于 10%, 5%, 1%。在该回归中我们并未加入控制变量(资产负债率、固定资产比重、营业利润率)。加入这些控制变量的结果与此类似,限于篇幅不再给出。

六、总结

本文通过建立竞争性市场均衡模型,利用微观数据测算了中国制造业企业的资本和劳动力成本,并回归分析了其对于行业和企业投资率的影响。结果表明,劳动力和资本品市场均存在着扭曲税,并且资本品市场的扭曲更为显著。资本品市场扭曲税的存在造成了资本错配,大量资本被配置到生产效率较低的国有部门。虽然从短期来看,资本品市场的扭曲将促进制造业企业投资规模扩张,进而起到稳增长的作用,但从长期来看其使得资本大量流向低 TFP 的企业,降低了资本配置效率。

要素价格市场化的改革虽然会导致投资规模出现一定的下滑,但下滑幅度并不大。与此同时,要素价格市场化将使资源配置更为优化,高 TFP 行业将获得更多的资本注入,整体产出效率将得到明显提升。此外,随着资本价格扭曲程度的下降,非国有部门的投资率相比于国有部分将显著提升,经济增长更多的由内生动力所带动。总体而言,综合考虑投资总量与产出效率两方面,要素价格市场化即使在短期内也不会导致经济增速大幅下降,长期而言更是保证经济持续发展的必然选择。因此,中国政府不应由于对经济增速过分担忧,而无法摆脱对以要素价格扭曲为基础的高投资发展模式的依赖。

本文的研究仍存在一些可以拓展之处。其一，中国工业企业数据库可能存在较大的测量误差。为了减少这一问题对结果的影响，我们在研究中已尽量去除异常值并主要使用行业数据。并且，从行业层面和企业层面的回归结果来看，相对资本成本变动对于投资率的影响效应是基本稳健的。然而，如何利用中国工业企业数据库的性质减少企业数据的测量误差，仍值得进一步研究。其二，我们对于折旧率的估计建立在行业折旧率相同的情况上，而事实上不同行业的折旧率可能存在较大差异。在计量分析中，我们通过行业层面的固定效应控制了折旧率对回归结果的影响。而如果各行业的经济折旧率可得的话，将可以更准确地计算得到各行业的投资率，从而提高系数估计的有效性。

附录

附录 1：非平衡面板匹配方法

步骤一：定义新的变量为企业代码+工业增加值+营业利润^①，通过该变量筛选出每年的重复观测值，再进行识别以删除重复部分。

步骤二：对于经过重复值识别后的数据，依次采用企业代码、名称、法人代表、城市+电话号码、地域信息+主要产品匹配相邻两年的企业数据，得到相邻两年的非平衡面板。

步骤三：将相邻两年的非平衡面板按照中间年份数据匹配和首尾两年的企业代码、名称匹配（考虑到企业某些年份的观测值可能存在缺失）得到相邻三年的非平衡面板。并将相邻三年的非平衡面板逐步匹配得到总的非平衡面板数据。

附录 2：名义利率水平的计算

步骤一：我们利用中国人民银行的短期贷款和中长期贷款数据推算出 t 期的新增短期贷款和中长期贷款数额。具体方式如下：1、短期贷款金额直接依据当年年末的短期贷款金额。2、中长期贷款假设平均期限为三年，并利用 t 期新增贷款数为 t 期中长期贷款余额减去 $t-1$ 和 $t-2$ 期的新增中长期贷款额得到每年的新增中长期贷款额，而由于初始只有1994年的中长期贷款数据，我们假设1992~1994年中长期贷款增速与1994~2007年平均增速相同，反推出1992~1994年的新增中长期贷款额。

步骤二：利用中国人民银行给出的利率数据，根据利率期限平均并根据调整日期加权，得到 t 期的短期和中长期贷款名义利率。

步骤三：依据步骤一得到的 t 期短期贷款以及对应的 t 、 $t-1$ 和 $t-2$ 期的新增中长期贷款额，以及步骤二得到的 t 、 $t-1$ 和 $t-2$ 期的短期和中长期名义利率，加权得到 t 期的名义利率水平。

^① 在实际操作中，我们发现这一变量能较为充分反映企业的运营信息，筛选效果较好。