

中国经济的改革难点

时间：2013-11-21

今年以来中国宏观经济持续减速，但政府不是采取货币放松及扩张财政赤字的传统刺激手段，而是通过力推制约经济发展的体制机制改革来释放红利。调结构与稳增长齐头并进，显示本届政府坚定改革的决心，社会对于收入分配、财税体制、金融市场化等深层次改革寄予厚望。

不过，改革不仅在于改变微观主体的运行规则，更在于触动既有集团利益格局，中国总理李克强在多次提出“壮士断腕”以彰显政府推动改革的态度，这无疑增加了深层次改革的执行力。然而，改革不是口号，终究需要解决“怎么改”的可行性问题，综合当下改革动向来看，无论是政府还是公众，大多忽视了改革的最大难点，那就是社会信息数据的缺乏，不清楚谁是利益集团？不清楚改革应从何入手？不清楚改革的风险有多大？地方融资平台债务总额众说纷纭就是明证。要想使得改革立竿见影，建立完备的信息基础数据刻不容缓，否则可能事倍功半。

信息数据的缺乏制约当前深层次的经济改革

经济改革涉及社会诸多方面，牵一发而动全身，但从全局上看，财税与金融分属两大财经领域，历次改革大多离不开对其体制机制的调整优化，本次经济改革也必然将其作为核心内容。同时，多年来经济社会较快发展暴露出来的收入分配差距扩大、房地产价格持续高位攀升等问题也将成为当下改革重点。相关改革涉及诸多环节，显然有赖于多方面的合力推进，但总体来看，信息数据库的作用尤其突出，它构成了当下诸多改革的前提和基础。

从收入分配改革来看，其目标是缩小贫富差距，实现的手段在于对高收入阶层增税而对低收入阶层转移支付，对此，政府必须知道谁是穷人谁是富人，才能对症下药。然而，收入是一个很宽泛的概念，它不仅仅包括工资收入，还包括灰色收入在内的非工资性收入。即便是工资，在中国也表现出多种形成，既包含基本工资、绩效工资，也包含高温补贴、公共交通等名目繁多的福利。而且，在近年来房地产等市场持续快速发展的背景下，公众财富发生巨大变化，传统的工资收入难以客观反映微观主体的实际财富水平。目前政府不仅缺乏完整的工资数据，而且远没有建立覆盖全方位的个人财富数据库，在此背景下，盲目推进收入分配改革，可能误伤中产或者低收入阶层，而富人却得以逃脱高额税收的课征。

近年来政府为应对收入分配差距扩大而采取多种措施，意在为低收入阶层提供民生保障而促进社会稳定，其中最重要的一项举措就是中央要求各地筹集巨资用于保障房建设。大量保障房的供给对于缓解高房价引发社会矛盾具有巨大意义，但在个人财富信息数据库建立之前，保障房的分配显然缺乏必要的前提条件，即谁是真正需要保障的穷人？信息化滞后可能导致大量的保障房分配滋生低效率问题，媒体已经披露了保障房无人居住、富人成功申请保障房等多种怪相，表面上揭示了保障房分配寻租受贿的腐败现象，深层次则体现了保障房分配“无据可依”的尴尬局面。不解决此问题，保障房等收入分配调节作用可能大打折扣。

从金融改革来看，金融风险防范是最为重要的内容。如果金融风险可控，那么推行金融改革就具备良好的环境，否则可能危及宏观经济乃至社会稳定。在当前地方政府无法发债的背景下，各级地方政府通过融资平台等形式向金融系统融资，相关负债在近年来持续飙升引发的风险上行无疑构成了中国金融系统的巨大压力。结合当下来看，风险不是地方政府债务真正高到不持续的地步，而是难以界定清楚地方政府究竟有多少债务，由此无法制定风险防范应对机制。与此同时，地方政府这几年也积累了一定的资产，目前拥有几万亿财政现金，但仍然没有完整的地方政府资产及现金流量信息。在此背景下，激活财政存量资金与推行金融改革就显得力不从心。

从财税改革来看，构建可持续的民生主导的公共财政体制是本届政府的重要目标。民生保障不是全民福利，而是有保有压，改革突破口在于优化财政收支结构。在税收上兼顾公平与效率，高低收入群体必须适用不同的课税标准，房产税、遗产税等有助于调节收入差距的税种应尽快推出，个税必须重视以家庭为单位进行课征，但目前房产信息联网滞后造成房产税一再拖延，遗产税的开征则遥遥无期，家庭收入信息的缺乏导致个税仍然以个人为单位征收。同时，财政支出应本着不养懒人的原则而适度向低收入群体及三农倾斜，但正如上面所指出的，信息缺乏的难题远未解决，民生保障的对象远未清晰，财税改革难点重重。

经济改革亟待解决三大信息问题

经济改革要稳步推进，信息问题至关重要，只有借助现代的信息手段，才能更有效地开出药方，改革有的放矢。综合来看，中国应着力推进个人、企业及政府三个层面的信息数据库建设，目标就是弄清三个部门的资产负债表。本质上说，信息化建设本身就是最大的改革，它让深藏于现象背后的秘密浮出水面，让个人、企业及政府信息更加透明，因而信息化建设不仅是技术问题，更是突破利益群体的经济政治问题，在各方关注改革的同时理应将其置于突出的位置。

首先，在个人信息问题上应着重解决“你是谁、你有什么”的问题。加快推动公安、民政、财政、社保、银行、住房等部门之间的信息联网，杜绝多重身份、假身份等问题，明确公民的身份，在此基础上，可逐步借鉴发达国家做法，通过构建唯一的社会保障号来管理个人收支，在特定情况下，可以查询家庭财产及收支等综合信息，逐步建立个人信息数据库。当然，政府需要在此做好保密工作，保障公民的隐私权。

其次，着力构建完善的分行业的企业资产负债表。企业特别是金融机构在经济社会中扮演极为重要的角色，金融危机中“大到不能倒”的现象突出金融企业疏于监管的重大风险。应抓紧完善企业特别是金融机构资产负债表，促进相关信息透明化，让金融机构对房地产、地方融资平台等风险敞口能够有效管控。

第三，抓紧构建各级政府资产负债表。一方面，深入调查统计，将政府各项债务分门别类，突破地方融资平台的范畴，彻底弄清各级政府拥有多少实际债务，并建立动态实时的统计体系。另一方面，对政府资产及现金流进行摸底调查，采取国际通行指标体系客观评估政府资产与现金流。在此基础上，建立各级政府风险防范指标，最终形成清晰的政府资产负债表体系。（FT中文网，中央党校国际战略所世界经济室，陈建奇）