

中国新时期的内部风险

2018年7月31日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报

<https://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story20180731-879451>



中国新时期面临怎样的内外部风险？风险的根源无非来自两个方面，即内外客观环境的变化和应对策略的错误。

(法新社)

中国新时期面临怎样的内外部风险？风险的根源无非来自两个方面，即内外客观环境的变化和应对策略的错误。总体看来，进入新时期以来，中国所面临的内外部风险，仍然是围绕着十八大前后讨论多年的“两个陷阱”而展开的，即内部的“中等收入陷阱”和外部的“修昔底德陷阱”。

这两个“陷阱”的风险有两方面，一是诸多客观环境有可能促成国家掉入这两个“陷阱”，另一是主观层面没有能够拿得出有效的政策去避免这两个陷阱，这后一方面的决策错误也就是前些年一直在讨论的“颠覆性错误”。本文先讨论“中等收入陷阱”，“修昔底德陷阱”另文讨论。

在十八大前后，人们对“中等收入陷阱”争论多年，现在不再争论，不争论的原因有两个。第一，这些年一些人过于乐观，认为中国已经逃避了中等收入陷阱，已经位于发达经济体的低端国家。既然已经逃避，那么就无需讨论了。第二，不能争论。中国并不缺乏悲观的人们，但悲观论很容易被视为是政治上不正确。不过，今天随着内外部环境的急剧变化，人们开始感觉到国家无论是离“中等收入陷阱”还是离“修昔底德陷阱”都不远了；如果没有强有力的政策，就会难以避免陷入。

那么，“中等收入陷阱”危机的核心在哪里？危机根源有很多，但主要体现为不发展的危机。改革开放以来，“发展是硬道理”一直是重要决策的首要考量。作为一个发展中国家，中国社会面临无穷的问题。这并没有什么好惊讶，任何社会都是如此。但中国成功的地方就在于持续的发展。所有问题都是在发展过程中得到解决的。但一旦发展本身出现

问题，造成不发展的局面，那么所有其他问题都会浮现出来，不仅得不到解决，甚至会恶化而最终演变成危机。

如同其他的问题，“中等收入陷阱”也必须通过可持续的发展而加以避免。十八大之后，中国经济发展进入新常态，即从以往的两位数高增长下降到7%以下，即中速增长。这个转型不可避免，因为没有一个经济体可以维持永久的高增长，无论是环境、能源还是人力资源，都很难承受如此持续的高增长。更为重要的，在高增长阶段，人们对一个重要问题关注不够，即什么样的高增长？如果高增长导致社会的高度分化、环境的恶化、资源的衰竭，那么高增长不仅不可持续，而且是“坏”的高增长。因此，十七大提出了“什么样的发展？”的问题，国家政策的重心开始转向社会分配。近年来，国家更提出了从数量经济到质量经济转型的政策目标。

但即使是中速增长，如果能够在今后10年至15年维持6%到7%的增长，那么中国仍然能够逃避中等收入陷阱，而进入发达经济体。十九大规划了从2017年到2050年的国家发展远景，即到2020年实现全面小康社会，到2035年基本实现社会主义现代化，而到2050年实现富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

可以预期，到2035年中国会提升为发达经济体，至少是今天“四小龙”经济体（即韩国、新加坡、香港和台湾）的最后一位即台湾的水平，即人均国民所得2万5000美元左右。中国今天人均国民所得是9000多美元，尽管要达到台湾的水平还有很长的路要走，但如果能够把自十八大以来的“一揽子”经济发展政策有效地执行下去，这个目标并不难实现。

担心“中等收入陷阱”的原因

那么，为什么现在人们担心“中等收入陷阱”的来临呢？这里既有内部官僚机构不作为的因素，也有外部国际环境变化的因素。

官僚机构是政策执行者。为什么不作为？这里既有决策的原因也有执行的原因。就决策来说，这些年强调政策顶层设计非常重要，因为改革到了这个阶段，即“全面深化”阶段，部门和地方主导的零星改革难以为继。但是决策的“顶层性”往往导致一些政策缺少科学性和可执行性。例如自由贸易区的政策涉及面过广，没有充分考量到试错成本，导致很多权力没有能够充分下放下去。原因很简单，如果这些权力都下放了，整个国民经济就会受到影响。因为没有人能够保证自由贸易区一定能够成功，一些部门不敢下放权力，并非毫无道理。

又如精准扶贫极其重要，因为这关乎于社会公平和稳定。不过，很多地方的政策设计又过于理想，近于“乌托邦”，把精准扶贫理解成为彻底消灭贫困。但事实是，即使是最富有的社会也仍然会有相当一部分穷人的存在，世界上找不到一个没有穷人的社会。为了实现一个没有穷人的社会，很多地方动员了最大的力量进行扶贫。但动员式扶贫很快就造

成了扶贫人员的“疲乏”，在执行过程中演变成形式主义的扶贫。现在一些地方开始担忧，一旦政府停止“输血”，那么就会出现大规模的“返贫”。

再者，在决策方面，在一些政府层面，这些年也表现出追求政策数量，而忽视政策质量的趋向。其中一个原因就是有些人从数量上来理解“全面深化改革”，追求决策的数量，以为政策数量越多，改革就越全面。实际上，“全面深化改革”并不意味着所有这些所界定的改革领域，具有同等的重要性和紧迫性。政策必须讲究“突破口”，就是从前所说的“纲举目张”。没有人可以不问轻重缓急而全面推进改革。

此外，政策的质量往往并不取决于政策的理论逻辑，而更多的是取决于实践逻辑，一个政策有很强的理论逻辑，并不见得具有实践逻辑。一个不符合实践逻辑的政策往往是不可执行的。政策过多、政策没有执行下去，这些就导致了政策信誉度的下降，出现了人们所说的“塔西陀陷阱”，即人们不相信政府所制定的政策了。

就政策执行难来说，原因也很多，但其中一个因素就是科学的权力监督机制还没有到位。无论是反腐败还是克服既得利益对改革造成的阻力，都要求权力监督机制的高度集中。为此，十九大在此前的地方实践基础上，设立了监察权，表明内部三权体制的到位，即决策、执行和监察。这个体制对中国的长久治安具有里程碑式的意义。不过，三权之间的边界、内部运作机制、三权之间的关系，这些都需要很长时间的探索。就目前来说，一旦监察权过度，或者说什么都可以监察，那么执行权就会被“闲置”。

在实践上，如果要改革或者执行政策，那么必然有犯错误的风险；一旦犯错误，那么就要被监察。在很大程度上说，如果监察机构的唯一责任就是寻找政策执行者的“错误”，那么一定能够找到“错误”的，就像在“互相否决”的多党制下，反对党一定能够找得到冠冕堂皇的理由来反对执政党。目前的中国，在很多地方，可以说是告状的人多于干活的人，并且告状是零成本的。在这样的情况下，很多官僚理性地选择不作为。尽管“不作为”也会有风险，但较之“犯错误”而带来的风险，“不作为”的风险仍然是低的。尽管中央也就此出台了文件，容许改革中的“试错”，但这些文件都不具有法律意义，很难改变执行者的实际行为。

此外，“中等收入陷阱”的风险因为国际环境和地缘政治，尤其是最近中美贸易战等因素而在大大提高（外部因素如何影响中国的“中等收入陷阱”需要另文论述）。

如何避免陷入“中等收入陷阱”

那么，就内部来说，在目前的情况如何通过政策的变化，而避免陷入“中等收入陷阱”这一“颠覆性错误”呢？至少如下几个方面是可以考量的。

第一，要正确理解“顶层设计”。不能把“顶层设计”简单地理解成为“上级设计”，更不是少数人关起门来设计。有效的政策必须是自下而上和自上而下的结合；同时，没有大量的调查研究，很难有科学的顶层设计。

第二，决策需要从数量转向质量。尽管改革需要克服零散进行，而全面推进，但必须在众多的政策中找到有效的突破口。有突破口和没有突破口的全面推进，效果是不一样的。

第三，中央政府要抓大方向，而执行部门要抓细节。现在很多政策过于宏观，过于理论化，甚至过于意识形态化，而缺少可执行的细节。没有细节的政策不仅很难执行，而且在执行过程中会走样。而政策的细节需要专业人才的参与。就中央地方关系来说，很多政策更需要地方的参与。

第四，在很多领域，国家需要地方性政策。中国的国家规模就决定了地方的重要性。改革开放以来，如果没有地方的积极能动性，很难理解中国社会经济方面的巨大变迁。尽管在一些领域例如金融、法治等，中央政府的作用越来越重要，也就是说集权有需要，但很多政策领域仍然要求地方扮演主要角色，例如地方经济和社会服务等。这些领域，地方是主体，而中央是监管者。

第五，需要做政策检讨和评估。这些年在调整经济结构方面努力不少，但效果不那么理想。例如大家都意识到重点要放在发展实体经济上，而要遏制过度的金融和互联网经济等。但这么多年下来并没有改变重金融和互联网而轻实体经济的局面，最多的金融力量也流不到实体经济上去。这是为什么呢？

第六，政策执行需要让各个行动主体行动起来。这就需要有选择性集权和有选择性分权，该集中的就集中起来，该下放的就放下去。十八大三中全会所规定的市场和政府之间的关系、国家和社会之间的关系需要转化成为实际可操作的政策。就行动体来说，这些年的局面是中央在动，但地方、国有企业、民营企业和外企都很难动，甚至没有动起来。改革开放以来，这些才是政策执行的主体。如果这些行动体不能动起来，那么政策仍然会停留在纸面上。

第七，重中之重就是建立十八大四中全会所设定的“法治政府”。无论是政府的合法性还是效率都取决于法治政府。就经济来说，法治政府就是规制政府，政府不仅要规制企业行为，也要规制自身的行为。尽管建设规制型政府早已经成为改革的目标，但迄今为止政府仍然是控制型政府。这也就是为什么这些年来尽管政府本身提倡“审批权下放”但仍然难以下放的主要原因。在规制型政府下，企业的运行原则应当是“自由进入、市场先行、政府退后、有效监管”；但在控制型政府下，政府仍然站在门口，不让企业进入。社会方面也如此。如果政府不给社会发展的空间，社会永远不会成长起来。

简单地说，政府是一个（法治）构架，而不应当管那么多细节。细节属于市场和社会，没有市场和社会，就不会有任何可持续的发展动力机制。

（作者是新加坡国立大学东亚研究所所长）