

郑永年 专栏

中间层和中国的政策执行困境

中共十八大之后的三中全会和四中全会所通过的改革决议，可以说是对中国未来相当长的一段时间里的顶层改革设计。不过，有了顶层设计不代表政策就能顺利转化为现实，执行才是关键。政策如果不能执行下去，或者在执行过程中出现了大问题，就会导致不可预计的后果，不但不能推进改革，也有可能引起改革的倒退，甚至出现颠覆性的错误。如何把顶层设计的改革执行下去，正是今天中国所面临的巨大挑战。

刚刚过去的股灾，已经从不同层面充分展示了中国的政策执行会遇到什么样的严重问题。三中全会决定推进以市场化为导向的经济改革。经济改革可以从各个方面推进，但现实上很难全面推进，需要找到有效的突破口。金融自由化可以说是这样一个突破口。今天，无论在国际层面的发展还是国内发展的需要来看，中国迫切需要推进金融自由化。在国际层面，在中国已经转型成为资本过剩国家、产能大量过剩的情况下，经济要素需要走出去，人民币需要国际化。同时，如果中国要在国际经济体系中得到与其经济力量相称的地位，就要继续往国际金融体系的顶端上升（例如把人民币作为国际货币基金组织的储备货币）。所有这一切都要求中国在金融自由化方面取得实质性进展。

就内部发展而言，金融自由化更是可持续经济发展的需要。很多年来，中国政府把中小企业的发展，作为推动经济可持续发展的最重要一环。这一政策在大部分国家都差不多。这并非政府不再重视大型企业，而是大型企业自我生存和发展的能力远较中小企业高。把重点放在中小企业的理性表现在几个方面。首先，有利于企业的创新。世界上，大部分创新都来自中小企业。大型企业倾向于垄断，中小企业除了加强自己的竞争能力别无他法，而创新则是竞争能力的来源。第二，培养未来的大型企业。大型企业发展到一定程度，无论怎么努力，都必然走下坡路，被从中小企业成长起来的新型大企业所取代。这是一个世界现象，中国也不能逃脱。

第三，中小企业有利于社会公平。在任何社会，中小企业的一个主要功能就是解决就业问题。就业是社会的第一次分配。如果不能解决就业问题，穷人的问题就很难解决。第四，在中国，近来的众创运动又给发展中小企业增加了新的意义，那就是培养新一代企业家。目前的企业家都是在1980年代和1990年代两波经济分权过程中产生和成长起来的。他们已经到了年纪，很多不再具有再投资和创新的巨大动力。这需要政府进行新一轮的经济分权，为新一代企业家的产生和发展，提供有利的政策环境。

保留“平准经济”能力

所有这一些迫切需要金融自由化。一个明显的挑战就是，很多年来，政府在改革国家控制的金融体系方面没有实质性的进展，中小企业仍然很难从银行系统融资。中国的金融系统尽管仍然是国家控制的，但也具有了华尔街那样的“过大而不能倒”的特征。没有人有能力或者敢于把这么庞大的国有银行系统“私有化”。这不仅是因为如很多学者所说的，庞大的国

有银行系统对改革具有强大的阻力，也是因为其他几个原因。其一，在中国这么庞大的经济体里面，如果政府仍然要保留“平准经济”（这是中国数千年经济哲学的核心）的能力，仍然需要掌控庞大的金融系统。其二，前苏联和东欧国家的金融私有化并没有解决任何问题，反而往往导致了寡头经济。其三，从西方私有银行系统运作的经验来看，私有化并不见得能够有效解决中小企业的融资问题。在这样的情况下，政府通过金融自由化，动员社会资本成为必然，也具有很大的理性。

为什么具有如此理性的金融改革会导致股灾？股灾发生在经济活动的微观层面。在微观层面，中国的股票市场已经运作有年，也建立了诸多制度机制，和西方国家的制度设计并没有多大的差别。问题在于，为什么那些在西方能够有效运作的微观制度，在中国不能有效运作甚至完全失效呢？人们不能仅在微观层面找原因，而是要到顶层政策设计和中间的政策执行层面寻找。

在中国，任何顶层设计都会是一个政策概念，而且是表达改革和发展的方向性的东西，不可能要求顶层设计完整的制度体系。即使设计了，也会出现很多问题，因为顶层很难有足够的信息和经验来这样做。这就需要中间层次做大量的工作，把顶层政策理念变成一系列政策和制度，才能到达微观层面的运作。

现在看来，顶层设计向下延伸不足，没有回答“中国需要什么样的市场化改革？”这个重要问题。这里面包含一种错误的认知，即市场化就是政府不干预经济。就股票市场来说，就是简单放低企业和股民进入市场的门槛。其实，市场化并不是说政府不需要在经济生活中扮演一个重要角色，而是政府角色的转型，就是从以往的直接干预经济，转型到规制型政府，对经济活动提供有效的规制。

问题是规制什么样的经济活动？怎样规制？怎样使得规制制度在中国的环境中能够有效运作？这些都是中间层需要思考的问题。如果在中间层没有做这些工作的情况，把一个抽象的政策概念直接演变成微观层面的个体经济行为，必然会出现问题。

在微观层面是有制度设计的，但问题是过于微观，并且是照搬其他国家的做法，诸多微观层面的制度设计，根本就没有考量到中国社会的特性和来自外部的可能影响。这两方面的问题在这次股灾中表现得相当显著。首先，股票市场的设计没有考量到中国股民好赌博的民性。其次，就外部因素来说，制度设计没有充分考量到在全球化状态下，金融市场的运作必然要受到外部的巨大影响。

危机一发生，一些人抱怨国内的一些个人和机构做空股市，出现了“经济汉奸”和“阶级敌人”的概念；另一些则抱怨是海外力量的“阴谋”所致。实际上，如果估计不到这些可能的内外部因素，是决策部门本身的错误。内外部因素要影响股市，这应当是决策的前提。决策者对内外部因素没有估计到或者估计不足，不去自我反省，而是指责内外部因素，这样充其量只是一种逃避责任的做法。究其根本的原因在于

中间层次不作为，没有对那些可能影响政策实施过程的因素有足够的认识。

类似政治错误足以颠覆党国

政府动用了各方面的力量来救股市，试图稳定市场。或许有人不满意甚至很不满意政府的做法，但毕竟政府有能力稳定市场。不过，如果类似的事件发生在政治领域，就有可能导致失败国家的出现。经济、社会等方面的改革出了差错，执政党可以动用一切力量扭转局面，但政治领域则不一样了，如果出现了问题，再也难以扭转局面。前苏联戈巴乔夫所实行的政治改革就是这样一种情形。

实际上，今天中国一些领域的经济改革不仅达不到原来设想的目标，反而在逐渐走向反面。例如，金融自由化的目标本来是为了鼓励实体经济的发展，但因为缺乏有效的监管制度，金融经济很快演变成金融投机，大量的钱不仅没有走向实体经济，反而从实体经济领域吸引了大量的资金来投机，对实体经济产生了巨大的负面影响。另一个例子就是近来流行的互联网+政策。互联网+的政策意在产业升级，把互联网技术和实体经济有效结合起来。但现在的互联网商业活动对传统商业活动有两种影响。第一，商业活动从分散到集中，是商业活动的转移而非升级。就是说从以前的非常分散的活动（例如百货商店、小商店）转向了集中，集中在几家互联网公司。说它是转移而非升级，因为互联网商业并没有多少的技术成分。第二，商业活动的向下竞争，而不是向上竞争。因为监管不严等原因，互联网商业充斥着假冒伪劣产品。互联网商业为那些假冒伪劣产品提供了巨大的商业机会，对那些真正致力于技术升级的企业产生负面的影响。从这个角度说，互联网商业是对产业的去升级，而非升级。

这说明如果没有中层的配合，理想的顶层设计会走向反面。今天中国的问题就是中层不作为，使得顶

层的政策理念不能有效转化为切实可行的政策和制度，把理念转化为现实。1980年代和1990年代改革的成功，在于有效地调动了中层的积极性，有中央和地方两条腿，两个积极性。当时中央高层有改革的决心，有宏观的改革理念，而中央各部委、各省市具有很大的积极性来实施和推动高层所想要的改革政策。当时各省市到处试点，大家互相竞争，从竞争中寻找最优的改革实践模式，成功之后，再向全国推广。更为重要的是，当时高层是容许地方进行试错的。没有试错，就不可能有创新。容许试错是改革创新的前提。

现在中间层不作为有其很多客观因素。和当年相比，今天的中国需要一种集权式的改革。过去高度分散的改革模式已经过去，因为分散性改革所产生的诸多利益，到今天已经俨然成为了既得利益，要克服他们对改革的阻力，就需要集权。再者，反腐败也在客观上促成了很多中层干部不敢作为，这倒不是因为他们中的一些人有腐败行为，而是因为反腐败运动没有能够把反腐败和改革试错区分开来，在这样的情况下，谁也不敢试错创新。

集权改革和反腐败都是深化改革所需，因此中间层受到制约可以理解。但这并不是说，今天中间层不重要了。恰恰相反，在顶层设计已经到位的情况下，今天的中间层要比任何时候都显得重要。如果没有中间层的改革和创新，顶层政策就是空中楼阁，没有可能落地生根。

现在的关键问题是，如何把集中起来的权力尽快交给具有改革精神的中间层，如何在继续推进反腐败的同时，把腐败和改革试错区分开来。在顶层政策设计之后，中国改革能否成功，就取决于能否动员中间层，发挥中间层的改革动力了。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点