

新征程 新挑战*

李 扬

〔摘 要〕党的“十八大”和全国“两会”闭幕,标志着中国经济发展迈上了新的征程。全球危机继续发酵、中国经济进入减速通道、经济结构调整任务更加艰巨、国际协调日趋复杂等等,是来自实体经济领域的主要挑战。面对新的挑战,党中央国务院提出了尊重规律、实现有质量、有效益、无水分、可持续经济增长的战略方针。本文的任务,就是分析主要的新挑战,并探讨应对挑战的一些新举措。

关键词:经济增长水分 需求管理 供给管理 财政与货币政策配合

JEL 分类号:E60 E61 O47

一、中国经济开始结构性减速

中国经济经过 30 余年平均高达 9.8% 的增长,目前正在由“结构性增速”时期进入“结构性减速”时期。这意味着,今年及今后一段时期我国的经济增长,将落在一个位于 7.5% 左右的较过去 30 年平均水平略低的平台上。

尤其值得注意的是,此轮经济增长减速具有明显的“结构性”特征。众所周知,经济增长是由很多因素以某种方式组合起来共同发生作用的结果,这就是经济增长的结构问题。有关联的结构可有很多,其中最重要者,当推生产要素结构和产业结构。

第一,从劳动、资本、技术进步三大生产要素结构来看。劳动力投入的增长是支撑我们过去 30 余年高速发展的主要因素之一。每年 1 千多万农民工进城加入工业劳动大军,有效地支撑了中国经济的高速增长。但是,今后,随着农村适龄转移人口渐趋枯竭以及整个人口结构老龄化日趋严重,这种劳动投入的增长率将趋下降,摩擦性失业和结构性失业也将长期存在。从资本投入来看,人口日趋老龄化、传统工业化接近尾声、以及消费率的缓慢提高,将引致中国几十年居高不下的储蓄率进入下降通道。伴随储蓄率下降,无通货膨胀的资本投入亦呈逐年下降之势。至于技术进步,我们当然希望它能发挥更为积极的作用。但是,技术进步缓慢、资本回报率低,一向就是我国经济发展的弊端。总之,劳动力和资本投入增长率下降,技术进步缓慢,这三个因素叠加,总的结果自然是未来的经济增长率趋于下降。

第二,从第一、二、三次产业结构来看。在过去 30 年里,中国产业结构的变化趋势是:第一产业比重直线下降,第二产业比重迅速提高,第三产业份额缓慢增长。与产业结构这种变化相对应的,正是我国的工业化进程。这一进程的本质,就是大量的劳动人口和资源从劳动生产率较低的一次产业即农业、种植和养殖业等产业,向劳动生产率较高的二次产业即制造业和建筑业转移。有学者的分析显示,在中国,制造业部门的劳动生产率相当于农业部门的 4 倍。基于此,人口和资源大规模向制造业等二次产业转移,将带动整体的劳动生产率日益提高,自然地,经济增长速度也随之加快。这个过程可称为“结构性增速”时期。但是,经过 30 余年的发展,我国制造业等第二产业已趋饱和,大量人口和资源需要向服务业为主的第三产业转移。然而,学者们的研究显示,中国服务业的

* 李扬,中国社会科学院副院长,学部委员,博士生导师。本文为主编特约稿。

劳动生产率远低于制造业。据中国社会科学院陆家嘴研究基地课题组研究,即便在服务业劳动生产率最高的上海,服务业的劳动生产率仅相当于制造业的70%。基于这样的差异,越来越多的劳动和资源从制造业向服务业的转移,同时就意味着中国经济总体的劳动生产率下降,经济增长率由此也进入下降通道。

以上分析表明,从去年便已开始的我国经济减速,并非周期性的,更不是政策性的,而是经济增长阶段移转使然。这是一个发生在实体层面上的自然过程。在历史上,发达经济体也都经历过类似的过程。

断定中国经济进入结构性减速时期,虽然听起来不那么令人振奋,但是,考虑到结构性减速为我国转变经济发展方式和调整经济结构提供了新的压力、动力和机遇,这一变化值得欢迎。利用这一压力,抓住这一机遇,我国的经济运行将全面转移到尊重规律、重视质量、提高效益和可持续的轨道上来。沿着这一发展轨道前行,我国的经济增长速度将被压去水分,更为真实,从而会给我们人民带来更多的福祉。总之,我国经济发展仍处于重要战略机遇期,经济社会发展基本面长期趋好,比过去稍慢但质量和效益均有所提高的增长速度,恰恰体现了科学发展观的根本要求,也恰为我们穿越中等收入陷阱提供了切实的物资保证。

二、追求没有水分的增长

中国共产党的十八大报告提出了推动经济持续健康发展的新方针。中央经济工作会议进一步强调,我们要的是尊重经济规律、有质量、有效益、可持续的速度,要在不断转变经济发展方式、不断优化经济结构中实现增长。对速度加上这四个“定语”,且不再把“快”字摆在首要位置,表明我国经济工作的基本方针已经调整到新的基调上。应当说,这是“十八大”以来关涉经济发展战略方针的一个重大亮点。过去我们经济工作的方针是“平稳较快”、“又好又快”,其中都少不了一个“快”字。虽然快字居后,但实际工作中首先落实的都是快。快字当头,自然免不了泥沙俱下。如今,经济发展的重点落在了质量、效益上,尊重经济规律和保持发展的可持续性等基本经济原则得到重申,这是中国经济长期健康发展的根本保证。

尊重经济规律这句老话,在政府文件中已经久违了多年。作为经济研究者,对经济规律的复归倍感亲切。强调尊重规律,就要求我们认真研究支撑经济增长和发展变化的要素及其结构方式,不是根据主观好恶拍脑袋决策,而是要在把握诸方面规律的基础上求得可持续的发展结果。遵循规律来发展经济,自然要讲求质量和效益。在这里,提高质量,针对的是过去重数量扩张而言;提高效益,则直接针对的是过去高投入、低产出的弊端。强调重质量、重效益,就是要求我们切实改变求量、求快的粗放型发展模式,真正转变到内涵式的科学发展轨道上来。

提高效益、讲求质量,就是要把经济增长中的水分“挤”出来。可持续,意味着我们希望经济平稳发展,避免大起大落。过去我们讲可持续,较多指的是环境的可持续。实际上,可持续是一个涵盖内容广泛的经济学概念;环境的可持续,只是其中一项重要内容。对经济运行而言,速度过高或过低,其实并不足患,我们最警惕的是经济剧烈波动,忽上忽下。因此,宏观经济调控的各项举措,自始至终都立足于“熨平”经济波动。

中国经济虽然多年高速增长,但其中存在虚高成分。过高的成本、产能过剩和环境污染所造成的经济损失,令“实在”的增长远没有表面上呈现出那样精彩。摒弃唯速度的科学发展模式,就是把发展中的水分挤出来。

说到水分,人们通常想到的是“虚报”,是统计数据的浮夸。在我看来,近年来中国经济增长中的水分,主要并不表现在统计数据的浮夸上。这不是说地方政府不存在高报经济成果的倾向和事

实,相反,这种情况相当普遍地存在。我们想指出的是,另一方面的因素,即中国经济高速成长过程中不可避免的“漏统”,可能会抵消高报而有余,从而使得中国经济的实绩可能比统计数据显示得还要高一些。基本原因在于,中国经济的发展始终伴随着一个可称为货币化的过程,而在这个过程中所产生的国民产出通常难以被统计体系全面准确捕捉到。有两个大家熟悉的事实为这一判断提供了坚实的佐证:一是 2004 年和 2008 年,我国分别进行过两次全国性经济普查,每一次普查之后都向上修正了原先的数据,修正幅度接近 10%。二是长达 20 余年来,我国货币供给的增长速度一直保持着高于实际 GDP 增长与物价上涨速度之和的态势,换言之,在相当长时期中,我国一直存在规模很大的货币供给找不到对应的去处,用专业术语来说,即我国长期存在大量货币“迷失”的现象。然而,信用货币不像实体货币,它们不会被窖藏,更不可能迷失,于是存在两种可能:或者,有一部分国民产品未能被及时、准确、全面地捕捉到,造成 GDP 被低估,或者,物价上涨的水平被低估了。在现实中,GDP 被漏统和物价上涨被低估的情况,都是客观存在的。

然而,虽然表现为瞎编数据的低劣的“人造”水分已经大规模减少,但是,由于我们增长方式长期未有改善,增长的外延水分、内涵水分和生态破坏水分等三类水分,都是严重存在的。

第一,增长的外延水分。多年来,我国经济增长主要靠投资拉动。投资在当年是内需,可提高经济增长率,而在来年则会形成供应,需要新的内需去“吸收”,如此循环往复。在这样的循环关系中,我们需要研究两类问题:一是过去的投资是否形成了现实生产能力,二是如果投资形成了生产能力,是否存在着更多的新增需求来“吸收”这些新增供给?显然,如果这些投资顺利地形成生产能力,生产出的产品又都能被国内需求所吸收,那么,这种增长是无水分的;反之,如果投资不能顺利地形成生产能力,变成“胡子工程”甚至是“豆腐渣工程”,与这部分投资对应的增长率就是水分;进一步,有些投资的确形成了生产能力,但是,生产出的东西形成积压卖不出去,或者索性自形成生产能力之后就压根没有开过工,而且是在大量人群收入水平未能提高,从而消费力不足的同时出现产能过剩和产品积压,与这种状况对应的经济增长便是水分。毋庸讳言,产能过剩这种水分,已经构成我国经济进一步发展的“死荷重”。

第二,增长的内涵水分。我们知道,所谓“经济”,就是用“最小”去争取“最大”。更严密地说,就是以最小的投入得到定量的产出;或,以定量的投入获取最大的产出。如果我们不能做到用“最小”去匹配“最大”,则也可称我们的经济活动中存在水分。近年来,我们的日子比较好过,GDP 增长很快,财政收入更是年年都有跳跃性增长,官方外汇储备也达世界第一。于是,在发展生产和推行各项事业过程中,我们较多地强调投入,甚至不计成本地投入,强调增加贷款、减免税收、“给政策”等等,但很少顾及产出,更很少考量投入和产出的关系。如此造成经济效益提高缓慢,在有些领域,有些时候,甚至还有所下降。换言之,我们目前的经济增长,实际上可以依靠更少的投入便可实现;或者,凭借目前的投入,我们事实上可以实现更高的产出。这种无效率或低效率的损失,应当被视为增长的内涵水分。

第三,破坏生态形成的水分。过去 30 年的高速增长伴生了高污染排放和环境破坏。这种粗放的方式不仅难以为继,还对我们的生活环境造成了严重破坏。据中国社会科学院专家测算,20 世纪 80 年代至 90 年代,生态退化和环境污染带来的经济损失约相当于 GDP 的 8%,2005 年以来这一数字有所降低,但仍达 4% 左右。如果扣除生态退化与环境污染造成的此类经济损失,我们的真实经济增长速度便仅有 5% 左右。不讲生态保护的增长,直接减少了人类的福祉,这样的经济增长当然要大打折扣。这些折扣就是水分。

在我看来,实现尊重经济规律、有质量、有效益、可持续的增长,其重要目标之一就是要达成实实在在、没有水分的增长。如果经济增速下降无非只是压缩了水分,这种减速值得我们举双手欢迎。从理论和国际经验看,不断地挤出经济增长中的水分,正是我们穿越中等收入陷阱,走向发达

经济体的必由之路。

三、从需求管理转向供给管理

由于我国经济增长开始结构性减速,未来 5~10 年,我国宏观经济运行的目标,宜从“平稳较快”转变到“稳速增效”上。所谓“稳速”,就是将经济增长速度稳定在潜在增长率区间,并依据它的趋势变化进行增速目标调整,宏观经济政策绝不刻意追求超越潜在增长率;所谓“增效”,就是要切实尊重经济规律,将提高质量、降低成本、提升劳动生产率和发展的可持续性置于更为重要的位置,并以此为依托,改善收入分配,防范金融风险。

为应对国际金融危机,全世界的货币当局几乎自危机之初就在实施大规模的货币扩张:美联储 4 次数量宽松在前;欧洲央行启动最后贷款人机制随后;安倍政府立足未稳,日本央行便在其胁迫下,在不到两个月的时间内,使日元对美元汇价下降 7%,对一揽子货币汇价更急降 20%;中国自 2009 年推出 4 万亿投资以来,M2 走势重攀高位,形成令人生畏的“堰塞湖”,等等。再加上密如蛛网的各国央行间的货币互换,这个世界实际上已经处在货币泛滥的洪水之中。但是,为了救燃眉之急,各国政府依然故我,大有“我死之后,哪管洪水滔天”之势。这些事实说明,新的国际货币战争事实上已经开始,不过只是凭籍新的借口,采用了新的形式。

各国宏观当局目前的做法是典型的凯恩斯主义需求管理。需求管理除了货币扩张,还包括财政刺激。不过,鉴于发达经济体大都陷于主权债务危机之中,面临各式各样的财政悬崖,财政扩张空间很小,从而,货币扩张几乎成了唯一选择。

凯恩斯主义产生于 20 世纪 30 年代的大萧条时期。在理论上,它提供了一个全新的视角,不仅有助于人们厘清大萧条的本质,而且将西方经济学理论体系提升到了新的高度。在政策上,它首次力倡政府采取积极行动,并设计了一套以财政赤字为枢纽的需求管理政策。客观地说,在防范危机恶化,从而避免产生多米诺骨牌效应方面,凯恩斯主义的政策确有明显效果,但是,由于这些政策致力于从外部“注入”需求,并将自己的眼界限于短期,其疗效或属麻醉缓释,或属引鸩止渴,并不能从根本上解除结构性失衡,矫正经济发展方式的扭曲,从而不可能最终引导经济走出危机。

第一,需求管理或能发挥扩张需求总量的作用,但显然无助于结构转型与结构优化。如今全球各大经济体均陷入危机而难以自拔,根本原因在于,长期以来,这些经济体形成了以过高的消费率、过低的储蓄率和过滥的福利制度为特征的消费拉动型经济发展方式;在于存在着以产业空心化和服务业过度发展为主要弊端的深层次结构扭曲;在于金融业过度放松管制和滥用金融创新,形成了过高的金融杠杆率;在于其政府的赤字率和债务率均长期超越正常水平,滑到了破产的悬崖边缘。所有这些问题,岂是简单地增加需求所能解决?我们看到的事实是,美国的货币扩张并未能有效提高其国民储蓄率,未能使美国政府脱离财政悬崖;而中国的货币扩张,客观上也产生了导致结构进一步扭曲的负作用,诸如产能过剩、单位 GDP 能耗上升等等问题,近年来事实上均有所恶化。

第二,全球需求刺激政策已经走到末路。由于需求管理政策长期过度使用,其效率已然递减,恰似强弩之末。更值得警惕的是,需求刺激政策的潜在风险由微而著。危机以来各国相继采取的“非常规措施”,固然避免了危机产生多米诺骨牌效应,但也带来了过多的货币供应,致使政府债台高筑,造成市场纪律松懈,并引发了愈演愈烈的社会动荡。如此等等,均使得需求管理的治理效用开始转向负面。上升到国际范围,各国均实施需求扩张政策,极易引发国家和地区间的贸易战、货币战等以邻为壑的恶性竞争。其结果将是全球经济的进一步衰退,以及全面的通货膨胀和资产泡沫,严重者,则会将全球经济拖入滞涨的泥沼。

因此,如果我们判断当前全球危机的本质是实体经济层面的结构性失衡、发展方式偏颇和创

新能力缺失,如果我们认定转变经济发展方式和大力发展实体经济,构成我国未来 10 年甚至更长时期发展的真正基础,那么,我们的宏观政策就要及早转型,需求管理应当缓行、慎行,而供给面的体制机制调整则应尽快进行。如果还片面地固着于需求管理,热衷于通过需求扩张来把经济增长速度“搞上去”,我们可能错过战略性调整的良机,失去引领全球转型发展的先机。习近平总书记最近强调,加快推进经济结构战略性调整是大势所趋,刻不容缓。国际竞争历来就是时间和速度的竞争,谁动作快,谁就能抢占先机,掌控制高点和主动权;谁动作慢,谁就会丢失机会,永远仰别人的鼻息。我们认为,在当今世界上,哪一个国家的宏观政策及早从需求管理向供给管理转型;政策重点尽快由短期的“救市”和“维稳”,转向长期的提升效率和提高增长潜力,哪一个国家就能更快地调整好自身结构以适应全球发展新格局,也就能在新一轮的全球经济竞赛中胜出。

说到供给管理,人们很容易将之归诸产业政策,并联想到如金融、财政等各项具体政策中着眼于鼓励或限制的正、负向菜单等等。这是误读。供给管理固然少不了产业调整规划,但更注重的却是以激发企业 and 市场活力为要义的体制改革和政策安排。一方面,它旨在通过降低市场准入门槛、降低税负、降低融资成本等一系列体制、机制改革,激发企业主体的活力,让它们承担起变革的责任;另一方面,它致力于通过解除各种僵硬的体制机制约束,提高要素市场(劳动力、资本、土地等)效率,籍以全面提升经济体系的竞争力。简言之,产业政策与供给管理政策的区别在于,前者以政府为主导,通常要拟定详细的产业调整规划,并高度依托各级政府部门,通过行政、经济、法律等多重手段予以实施;后者则以企业为基础、市场为主导,依靠企业 and 市场去发现并纠正结构失衡,政府的功用,只是为企业 and 市场发挥作用创造体制和机制的条件,维持良好的竞争环境。

中共十八大提出要实现经济的持续健康发展,强调结构优化,强调质量与效益,这些都是从供给面来立论的。提高质量和效益,说到底,为的是提高劳动生产率,并借以提升我们的国际竞争力。我们必须清醒地看到,发达经济体和发展中经济体之间的差距,并不主要存在于经济总量上,而是深藏于劳动生产率的差距之中;正是这种劳动生产率的差距,在根本上决定了两类国家的经济差距。因此,所谓发展问题,所谓赶超问题,所谓超越“中等收入陷阱”问题,实质上就是缩小两类经济体之间劳动生产率的差距问题。因此,供给面体制机制的调整,其要旨即是提高增长潜力,改进生产效率,提高劳动生产率,使经济发展更多依靠科技进步、劳动者素质提高以及管理创新驱动,从而为我国经济发展迈上新的台阶打下坚实的基础。

四、财政政策和货币政策需协调配合

在最近几次中央有关经济工作的会议中,都提到要加强财政政策和货币政策的协调配合,在“十二五”规划纲要中,也有同样的表述。财政政策和货币政策的调控领域都是宏观经济运行,调控的对象都是货币资金,这就决定了两大调控体系必须协调配合,政策效应必须“内洽”。遗憾的是,迄今为止,我国还没有形成有效的财政政策和货币政策协调配合的机制和体制,在某些情况下,两大政策之间尚有掣肘。

面对更为复杂和严峻的国内外形势,建立有效的财政政策和货币政策的协调配合机制问题,必须尽快提上议事日程。初步想来,在理清财政和金融两大部门之间“剪不断、理还乱”的资金联系关系的前提下,两大政策体系协调配合的主要渠道或关键点大致有五个方面。

第一,两大政策体系的配合态势。如所周知,财政政策和货币政策的自身,都至少有松、紧、中性三种状态。简单地排列,至少可有“松/松”、“松/紧”、“松/中”、“紧/松”、“紧/中”、“紧/紧”等 6 种状况;如果考虑到多种次级状态,两大政策的配合模式会令人眼花缭乱。于是,选择何种组合,使之既有效达成宏观调控的总目标,又有利于两大政策最接近地实现各自的目标,就是一个既有科学性,

亦有艺术性的大题目。如此看,我们在两大政策配合上行之十余年“积极+稳健”的提法,就显得过于简单了。

第二,国债政策。国债作为弥补赤字的筹资手段,主要是财政政策范畴,但是,一旦进入市场,它们便广泛地进入中央银行、各类金融机构、非金融机构乃至广大居民的资产负债表,形成持有人广泛,交投活跃的金融资产,这时的国债就成为货币金融政策的调控对象。如果中央银行以它们为实施公开市场操作的载体,则国债成为重要的货币政策工具;如果国债被外国中央银行、政府和居民广泛持有,则国债更成为一个国际金融范畴。鉴此,财政当局和货币当局在国债政策上密切配合,就国债的期限结构、利率结构、品种结构、发行(回赎)规则、持有者结构、市场结构、税收待遇等达成高度一致,当属提升我国宏观调控政策效力的题中应有之义。

第三,未来工业化和城镇化进程中长期投融资机制的建设。未来,新型工业化将大规模展开,城镇化也将成为我国经济增长的主要引擎。工业化和城镇化都需要大规模的长期资金,而长期资金的筹措,正是财政政策和货币政策配合的传统领域。关于长期资金的筹措以及政府在其中的重要作用,在两个月前于俄罗斯结束的 G20 财长和央行会议公告中有一段很好的表述:“我们认识到,以长期投资为目的的融资,包括基础设施,是所有国家经济增长和创造就业机会的关键因素。……长期投资融资来源包括本币债券市场、国内资本市场,并且机构投资者在投资中发挥很大的作用。同时,各国的特殊因素将影响长期融资的获得。因此,在吸引长期融资上,国家大有可为。”不仅如此。由于在城镇化过程中兼有公共性和商业性的“混合型产品”的生产将占相当的地位,公共资金和商业性资金密切配合便会成为常态,这就对财政政策和货币政策的协调配合提出了新的任务,政策性金融机构的发展和政策性金融安排,就需要重新议定。

第四,国家外汇储备的管理。官方外汇储备管理以及相应的汇率政策的责任归属等等,历来是一个需要极大智慧方能有效处理的大问题。我国传统上由中央银行负责管理国家外汇储备。随着外汇储备迅速增长并对货币政策的独立性形成越来越大的制约,随着外汇储备投资中汇兑损益的归属问题日益突出,随着我国日益融入国际社会从而使得宏观调控政策内外协调问题亟需确定稳定且有效的框架,官方外汇储备管理职责在财政、货币两大部门之间的设定问题,这一体制便遇到了越来越大的挑战。5 年前我国第一个主权财富基金——中国国家投资公司——的建立,以及其后中央银行同各大国有商业银行、其他金融机构以及非金融机构所做的各类资金安排,开启了我国官方外汇储备管理体制的改革进程。然而,注意到其他国家的丰富实践,我们的改革显然才刚刚破题。

第五,宏观经济政策的国际协调机制。随着我国国际地位的提高,随着全球治理机制改革任务日趋复杂和紧迫,宏观调控政策的国际协调问题,已成为我国对外政策的重要组成部分。就要求我们形成前瞻、全面、统一、连续的宏观经济政策体系,并据以同其他国家和国际组织寻求磨合甚至进行斗争。倘若我国的财政政策和货币政策不能形成合力,我们在国际舞台上将处在极为不利的地位。远的不说,我国近年来在 G20 上峰会及一系列相关会议上的不愉快经历,已足以让我们感受到不协调的弊端了。

参考文献

- 美联储网站:<http://www.federalreserve.gov/>。
- 欧洲中央银行网站:<http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>。
- 日本中央银行网站:<http://www.boj.or.jp/en/index.htm>。
- 中国社会科学院陆家嘴研究基地课题组资料。
- 中国统计局(2004):《2004 年中国经济普查年鉴》,中国统计出版社。
- 中国统计局(2008):《中国经济普查年鉴 2008》,中国统计出版社。

(责任编辑:赵一新)