

# 中国经济亟需进行重大结构与政策调整

□ 主持人 邹民生 乐嘉春

今年以来,中国经济呈高位加速之势。当前的经济问题表现为货币供应和贷款投放偏多、投资规模和贸易顺差过大,其根源在于我国长期实施外向型经济优惠政策和主要服务业的市场化改革滞后。因此,简单地紧缩货币和投资只能是舍本逐末、扬汤止沸,根本出路在于进行重大结构改革和政策调整。



## ■ 人物志

### 张曙光

经济学教授,北京天则经济研究所所长。主要研究领域为宏观经济学、制度经济学。曾四次获孙冶方经济科学论文奖和著作奖,一次获国家科技进步软科学一等奖,两次获中国社会科学院优秀科研成果一等奖和二等奖。

于确定了上述目标,今年的税收增长会更快。上半年税收增长22.3%,超过1.9万亿元,按此推算,全年超过4万亿元已没有什么问题。令人不可思议的是,有的省、市、区税收增长超过了40%和50%甚至60%。我们真不知道,这些地方使用了什么办法创造了这么多的税收收入?这么高的税收征收率又是如何收上来的?

其实,从理论上说是有最优税率设计的,政府税收增长过快并不是功,也没有什么好处。税收是由企业和居民创造的,政府拿得多了,留给企业和居民的自然就少了,对企业的激励也就小了。“竭泽而渔”的故事和“与民争利”的道理人人知晓。40%-60%的税收增长率有没有竭泽而渔和与民争利之嫌呢?这是值得深思的。

更为重要的是,在政府和官员行为缺乏约束的情况下,政府税收的高速增长,增大了政府和官员支配资源的能力,其负面作用是很明显的:一方面是增加了官员腐败和浪费的可能,另一方面也增加了市场化改革的障碍。

除了减免农业税以外,实施减税政策主要是指内外资企业所得税的统一和增值税的转型。在调整内外经济关系和抑制外向经济过度发展方面,统一内外资企业所得税与汇率升值的作用方向是一致的,其作用主要体现在对外资税负的增加方面。因为,统一后的外资企业所得税率将从15%提高到24%左右,这对外资的进入和出口的增长会起到一定的抑制作用,而其扩张作用主要体现在对内资企业税负的降低上,即从现在的33%调减到24%左右。由于内资企业的比例较大,减税后的激励增强,因此统一税率最终结果将是扩张性的。

然而,这一进程却是那样的困难,可以说是一波三折。至于由生产型增值税转向消费型增值税,不仅有减税的作用,而且有公平税负的意义。前几年提出振兴东北经济时已经在东北试点,本应在试点的第二年就在全国推开,但我们没有这样做,而是在确立了中部崛起的目标以后,今年又将其作为优惠政策给了中部地区。

要知道,优惠政策其实就是歧视政策。内外歧视、地区歧视,中国经济发展和市场化改革进行到今天,政府应当把公平税负摆在首要地位,不宜采取以歧视性政策和利益倾斜作为激励约束的主要手段。由此,也会加剧地方政府之间的无序竞争,这与所得税和增值税税法及税制上的这种歧视性安排有着很大的关系。

在汇率政策和税收政策的调整上,有一些似是而非的观点认为,汇率升值会减少引资和减少出口,进而会减少就业和降低经济增长。在存在大量失业的情况下,不增加反而减少就业。抽象地讨论,上述观点并没有错,但是,上述观点并没有明确区分长期和短期影响,没有指出这种影响对当前经济运行及以后经济发展的实际意义,故这种观点是可存疑的。

不错,汇率升值会减少引资和出口,这正是当前经济调整所需要的,根据我们的研究,这种影响一年后减少

一半,7个季度以后基本消失。至于对就业和经济增长的影响,短期内是必不可免的,这是长期实施重商主义的外向型发展政策的代价,但经过调整以后,以服务业为主体的非贸易品部门会加速发展,这就能够促进就业的进一步增加和经济的长期增长。

## 货币政策操作:谨慎有余而力度不足

主持人:针对当前的经济形势,政府出台了一系列政策措施,包括上调准备金率及“国六条”等。你对目前货币政策操作的效果是如何评价的?

张曙光:从总体上来看,政策决策是及时的,政策方向也是正确的,货币政策措施基本上也是可行的。除了政策作用的时滞以外,有很多问题仍然值得思考和讨论。

先看货币政策操作。4月份的升息是对的,因为利率太低了,自然意味着宽松和扩张的导向。从世界趋势看,低息时代已经结束,欧美和日本都已开始或者多次提高利率。现在来看,上半年经济扩张的实际证明,升息的幅度小了一些,进一步升息是必要的。但是,存款利率不动,只提高贷款利率的决策则是欠妥当的。本来,国内银行存贷款间的利差就比较小,超过了3个百分点,比国外银行的利差大得多,银行可以过安稳日子了。在银行流动性过多的情况下,这次升息使利差进一步扩大,不仅起不到紧缩的作用,反而是在激励商业银行进一步扩大贷款。

为什么做出只提高贷款利率而不提高存款利率的政策选择呢?一个重要原因是居民的储蓄存款增加过快,提高利息会起到激励存款增加的作用。其实,这里的问题关键在于利率的高低,而在于投资渠道过于狭窄,老百姓有钱没有办法使用,只好存在银行里,除了预防性储蓄的因素以外,也有点被迫储蓄的味道。

政策的决策不是从这一实际出发,而是在价格趋升的情况下,让老百姓承担政策操作的成本,同时却把大部分利益转送给国有商业银行。在存款利率严格控制 and 贷款利率可以浮动、以及流动性过剩的情况下,这种操作的失当之处是相当明显的。

银行的理性选择是,一不会主动提升贷款利率,二不会紧缩贷款规模。当然,这种政策对银行也决非全都是福,如果与注资之类的操作联系起来,它的弦外之音是,政府的隐含担保将继续发挥作用,银行用不着下功夫改善内部治理和提高经营水平,到时候自然会有人照顾的。

当然,近期货币政策的操作效果有所显现,但6月份提高存款准备金率的操作却有点谨慎有余,而力度明显不足。从信息发布前后的市场预期和实施后的情况来看,其作用和影响不大。于是7月21日,央行再次上调存款准备金率0.5个百分点,从8月15日起实施。这是必要的。不过,问题的关键还在于,这种操作避开了前述中国经济运行的症结和要害,有点舍本求末、扬汤止沸的味道。

## ■ 看点

●从表面上看,当前中国的经济问题表现为货币与贷款投放过多、投资增长不降反升之类的短期运行问题,但实际上这些经济问题是由结构失衡与体制障碍等根本性因素造成的。这是经济长期发展和体制与机制改革滞后积累的结果。这里,主要有两个问题:一是外向型经济优惠政策长期实施和非贸易品部门市场化改革滞后,造成了内外经济的严重失衡;二是政治体制改革滞后,造成政府企业化倾向严重,地方政府之间竞争的严重失序。

●问题的严重性在于,我国已经陷入了国际经济循环和国际资本流动的怪圈之中:穷人(穷国)借钱给富人(富国),我国借钱给美国。中国出口商品,换回美元。然后,用美元购买美国国债或存放外国银行,增持的是债权资产,而人家用出让债权得到的资金收购我国企业与银行,增持的是股权资产。要知道,债券的收益率只有3.5%左右,而股权的收益率超过10%。这种交易不仅恶化了我国的贸易条件,而且还带来了巨大的直接损失。

●面对这样的经济局势,我们是有应对办法的。就以内外经济关系的调整来说,可以有多种政策选择与多项政策配合。在目前情况下,逐步调整内外经济的失衡关系,汇率的进一步升值是绕不过去的。虽然汇率升值不能解决一切问题,但不升值也解决不了问题。在短期内,由于汇率升值是一个紧缩性因素,这与当前的政策趋向一致,因而利率和汇率不是二者择一,而是如何匹配的问题。

●为了抵消调整的不利影响,还可以配合以财政扩张政策,即实施减税政策。实施减税政策主要是指内外资企业所得税的统一和增值税的转型。在调整内外经济关系和抑制外向经济过度发展方面,统一内外资企业所得税与汇率升值的作用方向是一致的,其作用主要体现在对外资税负的减少方面,这对内资企业的进入和出口的增长会起到一定抑制作用;而其扩张作用主要体现在对内资企业税负的降低上。由于内资企业的比例较大,减税后的激励增强,因此统一税率最终结果将是扩张性的。

## ■ 摘录

与张曙光教授的这次对话,是在看了他们对上半年经济形势的分析报告后动念的。因为他们对当前经济运行中存在的一些纠缠不清的问题,看的要深刻得多,解剖的也要精确得多。对话中,张教授特别提到了几个关键问题,即长期实行的外向型经济政策问题和服务业市场化改革滞后问题,以及政府部门的“企业化倾向和地方政府之间竞争失序问题,确实抓到了要害之处。

另外,他对减税问题与央行货币政策谨慎有余而力度不足问题提出的尖锐批评,也给人有多种启发。尽管对他的见解,你可以有不同看法,但你对他的分析不会不在乎。而在我们的对话中,更值得注意的地方是,在指出问题的同时,张教授也提出了一些解决问题的思路和办法。这是不容易的。因为,通常人们对一些热点问题指指点点比较容易,但真要切入正题,你不老老实实做研究是不行的。特别是要提出解决问题的思路来,就更需要言者拿出自己的真眼光。对此,读者诸君然否?

——亚夫

## 目前经济问题的根源在于我国长期实施的外向型经济优惠政策与主要服务业的市场化改革滞后

主持人:上半年经济数据公布后,因投资增长过快与信贷增长过快等问题再次引发了对当前宏观经济运行质量的争议。争论各方对相关指标谈得比较多,对此,你怎么看?

张曙光:从表面上看,当前中国的经济问题表现为货币与贷款投放过多、投资增长不降反升之类的短期运行问题,但实际上这些经济问题是由结构失衡与体制障碍等根本性因素造成的。这是经济长期发展和体制与机制改革滞后积累的结果。

这里,主要有两个问题:一是外向型经济优惠政策长期实施和非贸易品部门市场化改革滞后,造成了内外经济的严重失衡;二是政治体制改革滞后,造成政府企业化倾向严重,地方政府之间竞争的严重失序。货币增长为什么过快?信贷投放为什么过多?这并不是央行主动所为,而是不得已为之。在出口持续高速增长、外资不断流入,以及热钱滚滚等因素导致外汇储备迅速增长的情况下,为了保持汇率稳定,央行不得不大量买入外汇和投放本币,由此造成了流动性过剩。

以上半年为例,先不考虑热钱流入,贸易顺差就是614亿美元,加上实际利用外资额为284亿美元,两者总计为898亿美元,相当于增发了7184亿元人民币的基础货币。目前的货币乘数大约在5左右,实际增加的货币创造约为35920亿元。

如果考虑到热钱的流入,上半年外汇储备增加1222亿美元,央行的压力该有多大?现在的做法是,不是从货币供应的源头上解决问题,只是在货币循环的支流末节上做文章。这不是舍本逐末又是什么?

而问题的严重性还在于,我国已经陷入了国际经济循环和国际资本流动的怪圈之中。穷人(穷国)借钱给富人(富国),我国借钱给美国,因而处于相当不利的地位,也面临着很大的风险。因为,中国出口的是商品,但换回来的是美元外汇。然后,我们再用外汇去购买美国国债或者存放在外国银行里,因此增加和持有的是债权资产,而人家再用出让债权得到的资金收购我国的企业和银行,增持

的是股权资产。这种交易不仅恶化了我国的贸易条件,而且还带来了巨大的直接损失。

要知道,债券的收益率只有3.5%左右,而股权的收益率超过了10%。不仅如此,一方面我们在大量出售国有资产,仅三家国有银行的外资入股就超过千亿元人民币;另一方面又在鼓励境外投资。在人民币汇率低估与升值的情况下,我国在这种交易中显然处于不利的地位并面临着很大的风险。

这里,我们无意否定银行业的对外开放,它是国有银行改革的重要举措;我们也支持发展对外投资,这也是扩大外汇需求和缓解升值压力的一个办法。我们想说明的是,严重的内外经济失衡已经埋下了巨大的经济风险。尽管这种情况的形成,是由当前的国际货币金融体系决定的,且主要责任在美国。但是,由于美国的特殊地位,目前它并没有调整的意愿,一旦国际资本流动发生断裂,美国的损失可能不会太大,它也承受得起,而我国的损失可能很大,我们则承受不起。所以,及早和逐步加以调整,以减少风险和损失,是十分必要的。

然而,可惜的是,事情并不像人们希望的那样,在事关中国经济发展根本前途的重大问题上,我们如果采取一种鸵鸟政策,这样做的结果,只会扩大损失和加剧危机。

现在,既然经济运行情况良好,为什么不抓住机遇出台一些重大的调整措施,难道要拖到经济恶化时才动手调整吗?既然内外经济失衡的关键在于外部需求过旺,为什么不能改变和取消对外资与外贸的优惠与鼓励政策,把政策的着眼点只放在抑制国内投资需求上呢(其实,对外资外贸的优惠就是对可贸易品部门投资的鼓励)?既然货币政策的独立性不足,且作用有限,为什么不启用财政政策和汇率政策呢?既然外汇储备全球第一,且在继续快速积累,汇率升值压力很大,为什么就不能放松央行管制,扩大实际浮动幅度呢?

6月底外汇储备已经达到9411亿美元,年底肯定超过1万亿美元,难道要等到超过2万亿美元时才解决吗?要知道,按照现有的走势,2010年达到和超过2万亿美元是没有悬念的,再过几年超过3万亿美元也是可能的。这决非耸人听闻,而是一个明摆着的事情。我们设想一下,到外汇储备超过2万亿美元时,中国经济会是一种什

么情况?这一问题至少可以从以下几个方面来观察:一是对宏观经济运行和货币政策的影响,比如,央行的资产结构会变成什么样,基础货币和货币供应会达到多大规模,央票需要发行多少,债券市场和商业银行行为会是什么情形?二是国内经济结构会发生什么变化,比如,制造业和服务业的结构会怎样,就业结构会发生什么变化?三是直接的成本收益多大,面临的风险如何?所有这些都是不难推断的。

## 治理经济问题的治本之策:需要多种政策选择和多项政策配合

主持人:你谈的问题很尖锐,分析的角度也很独特。那么,面对当前我国经济面临的诸多风险,你认为我们有没有办法或应当采取怎样的政策措施来化解这些影响中国经济走向的突出风险呢?

张曙光:事实上,面对这样的经济局势,我们是有应对办法的。就以内外经济关系的调整来说,可以有多种政策选择与多项政策配合。自去年7月21日汇率重新定值和体制改革以来,时间已经过去了整整一年,由于央行的直接干预和强力管制,到今年7月21日,人民币兑美元的汇率升值了0.13个百分点,实际升值幅度只有1.5%左右。与此同时,美元汇率贬了4%。这也是汇率升值预期增大和外汇储备进一步积累的原因。

其实,汇率低估不仅造成了内外经济失衡,而且还扭曲了国内的产业结构,它将资源引向生产贸易品的制造业部门,并抑制了提供非贸易品的服务部门以及就业的扩大。因此,在目前情况下,逐步调整内外经济的失衡关系,汇率的进一步升值是绕不过去的。虽然汇率升值不能解决一切问题,但不升值也解决不了问题。在短期内,由于汇率升值是一个紧缩性因素,这与当前的政策趋向一致,因而利率和汇率不是二者择一,而是如何匹配的问题。

为了抵消其不利影响,还可以配合以财政扩张政策,即实施减税政策。在制定今年税收工作的方针时,政府仍然把保证国家税收的稳定较快增长作为目标。近几年来,税收增长是经济增长的两倍,尽管有很多合理的因素,但增长过快则是一个不争的事实。由

# 地方政府间无序竞争加大了宏观经济失衡

□ 张曙光 张弛 段绍译

从当前中国经济看,无论是内外经济失衡,还是投资增长过快、货币和贷款投放过多,抑或是住房供给结构不合理和房价上涨过快,其制度根源在于地方政府之间无序竞争加剧。因为在这些问题的背后,我们都可以看到政府只闲不住的手在活动。土地是地方政府批的,贷款是地方政府担保的,如很多高校的贷款,引资中优惠政策的恶性竞争也是地方政府实施的,主要服务业也是由政府垄断的。

对于这些问题,宏观政策是无效的,政府管制也解决不了问题。这是政府制度安排和政府工作方针中的问题,即如何界定和限制政府和官员权力的问题,如何规范和约束政府和官员行为的问题,如何选拔和任用政府官员的问题,如何对政府和官员进行监督和考核的问题,

以及在政府工作以经济建设为中心的方针下必然会出现的问题。不去解决这些问题,而是大谈宏观调控,简直是有点“南辕北辙”。

这里,也引伸出了一个基本的理论问题。即什么是宏观调控,什么是政府管制,以及什么是战略决策?是不是所有的政府行为都是宏观调控?或者说,在目前的政府决策中,哪些是宏观调控,哪些不是宏观调控?从目前看,很多官员并不清楚,似乎政府的一切经济政策决策都成了宏观决策和宏观调控,宏观调控成了最时髦和使用频率最高的字眼,正如民谣所言:宏观调控是个筐,什么都往里装。因此,在理论上做一点区分也许是有益的。

其一是,在经济学中,宏观经济分析和宏观调控主要是针对经济的短期运行,解决经济的周期波动问题,

主要手段是财政政策和货币政策,包括汇率政策,有时还使用收入政策。在中国的现实情况下,还要辅之以行政措施。但是,宏观调控决不是直接解决水资源、土地资源和能源资源等在国家层次上的配置问题,也不是直接解决类似西电东送、西气东输、北煤南运、南水北调之类的问题,这些都是重大的战略决策问题,不是短期宏观调控能够应对得了的。

其二是,尽管宏观调控和政府管制都是由政府及有关部门实施和操作的,但两者的具体目的和手段并不一样。宏观调控主要是运用财政政策和货币政策等宏观政策手段,来间接影响微观主体的行为选择,以熨平经济波动,保证经济稳定增长,而政府管制主要是运用行政权力,直接限制微观主体的市场行为,如市场准入、数量管制和价格管制、自然垄断和共有

资源的管理等。

就目前的政策决策和政策操作而言,征收房屋交易营业税和提高开发商自有资金比率是宏观政策,但提高首付比例和两个70%的规定,并不是宏观政策,而是政府的管制措施。至于西电东送、西气东输、南水北调等,由于具有自然垄断性质,也有政府管制的问题,你不可能在同一条路上架设两条高压输电线和埋设两条输气管道,南水北调东、中、西三线有无竞争性需要研究,如果无竞争性,就有自然垄断的问题。更何况,这些事情可能是私人企业不愿做、也做不到的,政府也就责无旁贷。将由政府管制做的事情归入宏观调控是不恰当的。

其三是,把宏观调控和政府管制与市场经济对立起来是不对的,正是由于我们正在走向市场经济,

才需要宏观调控和政府管制,才有可能进行宏观调控和政府管制。计划经济下无所谓微观独立决策,就没有必要区分什么宏观和微观的问题,也就无所谓宏观调控和政府管制,因为一切都是政府管理和控制的,进一步的区分不过是画蛇添足而已。市场经济之所以需要宏观调控和政府管制,是因为市场会失灵和失败,宏观调控和政府管制只是为了矫正市场,使之更有效地运行,而不是为了抑制和取代市场。不仅市场会失败,政府也会失败,用一个失败去对付另一个失败,不一定能取得胜利,也许失败会更大。这是值得高度警惕和关注的问题。

(作者单位:张曙光,北京天则经济研究所;张弛,中国政法大学商学院;段绍译,娄底市广大实业公司)