

# 规范政府行为是经济运行棘手问题

□主持人:邹民生 乐嘉春

### ■人物志



**张曙光**:经济学教授,北京天则经济研究所学术委员会主席。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,一次获国家社会科学进步软件一等奖,两次获中国社会科学院优秀科研成果奖。

从第3季度数据看,货币信贷与经济增长趋缓,政府宏观调控政策效应初显,但经济仍在高位运行,第4季度将会进一步回落,即使如此,全年经济增长还有可能在10.5%上下。但经济增长质量不容乐观,能耗上升、环境污染、生态破坏、结构失衡,特别是内外经济失衡,等等。其成因复杂,但都与政府间的无序竞争加剧有关。因此,规范政府行为,改善经济运行环境,提高经济增长质量,是现在必须面对的棘手问题。

### 一个短期经济波动问题演变成长期发展问题

**主持人**:从已经公布的数据看,第三季度投资与信贷增速有所下降,经济增速也有所回落,这是否可以说明,是宏观调控在起作用?

**张曙光**:确实如此。由于前段时间政府采取了紧缩政策,其效应已初步显现。今年第3季度,中国经济增长开始走缓,GDP与工业增加值分别增长10.4%和16.2%,比上季度回落0.5和1.5个百分点。但经济仍在高位运行,前三季度GDP增长10.7%,工业增加值增长17.2%。从拉动经济增长的需求因素看,消费需求稳中趋升,投资需求依然强劲,净出口继续扩大,外部需求仍然是拉动经济增长的主要动力。从经济走势看,第4季度估计还会回落,即使如此,今年全年的经济增长率仍将在10.5%上下。

不过,值得注意的是,当前我国经济增长的质量不容乐观,这表现为能耗上升、环境与生态压力加大,还有结构失衡等,特别是内外经济失衡加剧,这是长期实施外向型经济优惠与鼓励政策的必然结果。一个本属于短期宏观经济的波动问题,经过长期积累,渐渐地演变成了长期发展的结构性问题。可见,看似良好的宏观经济增长态势,在很大程度上是靠牺牲资源配置效率与扭曲经济结构取得的。

### 政策操作只在支流,没有从货币增加的源头下手

**主持人**:我们注意到,第三季度经济增长回落与信贷增速放缓有关。对此,你怎么看?你觉得当前信贷增速回落的基础是否牢固?

**张曙光**:自今年4月再次控制固定资产投资与货币信贷投放以来,央行曾经两次加息、两次提高存款准备金率。到3季度末,货币供应与贷款投放有所趋缓。不过,回落的基础并不稳固。货币供应量M2增长减慢,但M1

和M0增长却加快了,表明流动性依旧过多。不仅如此,贷款增长基本持平,本外币贷款和人民币贷款增速分别只比上半年回落0.27和0.01个百分点。与此同时,短期贷款和票据融资回落较多,而长期贷款增长较快。可见,紧缩减少的贷款数量只是抵消了银行流动性的增长。

造成这一现象的基本原因在于:随着外汇占款大量增加而被动增加的基础货币投放,已成为货币和贷款增加的源头。但我们的政策操作并没有从货币增加的源头下手,只是在它的支流上做文章。虽然央行在9月份扩大了汇率的浮动幅度,美元兑人民币汇率在询价交易市场盘中价格与中间价相比的日间波幅,有十多次达到0.1%以上,人们似乎看到了汇率管制放松的迹象。但是,后来的操作似又重回以前的老路,这一点值得引起我们的关注。

当然,还有一件事情需要提及。1月至9月,人民币贷款增加2.76万亿元,比央行年初确定的全年控制目标2.5万亿元超出0.26万亿元,全年有可能达到和超过3.3万亿元,超出央行控制目标30%以上。不论何种原因,这在一定程度上都显示了央行的决策失当。

### 土地是财富之母万物之源,土地政策比想像的要复杂

**主持人**:我们再来看投资问题。管住“土地闸门”对控制固定资产投资增速的影响显然不可小视。对目前的土地政策及其对投资的影响,你怎么看?

**张曙光**:从“国六条”和“国十五条”发布起,房地产调控一直是本次宏观紧缩的一个重点。此后国土资源部和有关部委也频频出手,密集出台一系列政策措施,严格土地审批,严查价格机制的扭曲,发挥其导向和调节作用。应当肯定,这些措施中很多是必要的。但同时也应该看到,其作用又是相当有限的。人们应当认识到,土地是财富之

母和万物之源,在中国经济发展和社

会转型中的作用是十分重要的。它是农民生存和农业发展的保障,是城市扩张和工业发展的基础,是地方财政和

地方融资的来源,因而也成为利益争夺和社会矛盾的焦点。想当年,一个土地联产承包的政策决策,曾经极大地解放了农村的生产力,促进了农村经济

的发展,也为整个改革指明了方向、创造了条件。今天的政策为什么没有达到这样的效果?看来,对政策本身需要反思。

### 对经贸政策需要通盘考虑全面调整

**主持人**:我们再来看出口问题。从近期数据看,净出口已成为经济增长的核心因素。但净出口会导致贸易顺差及外汇储备持续增长,并加剧经济的内外失衡。那么,这是否意味着当前的经贸政策需要及时加以调整?

**张曙光**:这是一个很好的问题。事实上,我在上次接受你们采访时也提及过这个问题。确实,出口的高速增长,双顺差日益扩大,外汇储备持续积累,会导致我国的内外经济失衡进一步加剧,这已成为决策层必须应对的重大问题。

从数据看,1月至9月贸易顺差1096亿美元,9月末外汇储备9879亿美元,年末分别突破1500亿和1万亿美元已经不成问题,于是围绕着经贸政策的调整又发生了争论。一个突出的观点是,贸易顺差主要来自外商投资企业加工贸易出口,汇率升值不仅不能解决贸易顺差高企和内外经济失衡,反而有可能使其进一步加剧,利用外商直接投资增速趋缓也成为有关当局高度关注的问题。大有对外向型经济的优惠和鼓励政策不用调整或者暂缓调整之意。

不错,我国贸易顺差的确主要来自外商投资企业的加工贸易出口,在2005年1019亿美元的贸易顺差中占到83%,今年的比例可能更高。这是一个基本的经济事实。不仅如此,双顺差也高度相关,共同促成了外汇储备的持续积累。因为,外国直接投资的增加,一方面扩大了资本项目顺差,另一方面也增加了外资企业的生产和出口,同时扩大了贸易顺差。这是过去十多年来中国经济运行的一大特征。不

从这一基本事实出发来观察和讨论中国经济的内外关系,既无法对中国的经济问题做出正确的解释,也解决不了当前中国的经济失衡问题。就此而论,这种观点是有道理的。

但应当特别指出,内外经济失衡加剧和贸易顺差扩大是改革开放以来坚持实施外向经济的优惠和鼓励政策的必然结果。这些政策包括汇率低估、税收优惠、贷款扶植、低地价、低劳工成本等。虽然这些政策对加快中国的经济增长和贸易发展曾经起了重要作用,有些政策也是历史所然,但在执行了很长一段时间后,其负面作用已开始显现,对此,我们就必须逐步调整。因此,可以说现在已经到了评估并

修正经贸政策的时候了。

最近,政府也提出了调整贸易政策以改善进出口结构,并采取了一些实际行动。例如,国家五部委联合下发了《调整部分商品出口退税率和增补加工贸易禁止类商品目录的通知》(9月14日)。这种政策调整是值得充分肯定的,这种调整的方向是正确的和必要的,调高和高低的安排也是合理的,有利于国内经济结构的调整。不过,从具体类别来看,这一调整与其说是针对内外经济失衡,不如说是针对某些部门和产品的过快增长。

既然贸易顺差的扩大和内外经济失衡的加剧是由一系列优惠政策引起的,那么就需要对经贸政策做出全面的调整。更何况,这些政策都是紧密相关的,单一调整未必能完全达到目的。就以外商投资而言,今年以来,由于外资在一些领域的进入相当迅速,进入的方式也在从事一般投资的同时,开始大规模地购并国内企业。有鉴于此,有关部委发布了一些规范外资行为的政策措施。这是必要的,还应当进一步完善。

与此有关,外商投资增长趋缓,也属正常。但是,有关方面却感到问题的严重,一方面继续推迟对外资“超国民待遇”政策的调整,另一方面又简单地以人均引资水平为据,认为中国吸引的外资并不多,强调要更加积极地吸引外资,但以人均引资水平为据是否恰当则值得质疑,中国人口大国的国情决定了,在可以预见的将来,中国的引资也许不需要、也不可能达到世界平均水平和发达国家的水平。恰当的判据也许是消化吸收能力,是资金供求情况,是经济内外均衡态势,就此而论,中国目前的引资水平的确是少了,而是多了。我们的政策调整应当在提高引资质量上用力。

需要指出的是,以外商投资企业加工贸易出口占主导地位吸引外资趋降为由,来否认汇率调整是没有道理的。汇率升值是向均衡水平调整,可以消除扭曲造成的负面影响。从目前看,升值之所以没有对出口产生影响,不是由于升值没有作用,而是由于汇率升值还不够,还不足以改变某些出口产品的成本收益结构和人们的预期。即使汇率升值幅度加大,如果其他方面的政策调整能跟上,那么这种情况的改变也需要一个过程。因此,现在的问题不是单独调整某一项经贸政策,也不是停止汇率升值的进程,而是如何通盘考虑,在用足现有浮动幅度规定和进一步扩大汇率浮动区间的同时,对经贸政策做出全面调整。

在可以预见的将来,中国的引资也许不需要、也不可能达到世界平均水平和发达国家的水平。恰当的判据也许是消化吸收能力,是资金供求情况,是经济内外均衡态势,就此而论,中国目前的引资水平的确是少了,而是多了。我们的政策调整应当在提高引资质量上用力。

需要指出的是,以外商投资企业加工贸易出口占主导地位吸引外资趋降为由,来否认汇率调整是没有道理的。汇率升值是向均衡水平调整,可以消除扭曲造成的负面影响。从目前看,升值之所以没有对出口产生影响,不是由于升值没有作用,而是由于汇率升值还不够,还不足以改变某些出口产品的成本收益结构和人们的预期。即使汇率升值幅度加大,如果其他方面的政策调整能跟上,那么这种情况的改变也需要一个过程。因此,现在的问题不是单独调整某一项经贸政策,也不是停止汇率升值的进程,而是如何通盘考虑,在用足现有浮动幅度规定和进一步扩大汇率浮动区间的同时,对经贸政策做出全面调整。

在可以预见的将来,中国的引资也许不需要、也不可能达到世界平均水平和发达国家的水平。恰当的判据也许是消化吸收能力,是资金供求情况,是经济内外均衡态势,就此而论,中国目前的引资水平的确是少了,而是多了。我们的政策调整应当在提高引资质量上用力。

需要指出的是,以外商投资企业加工贸易出口占主导地位吸引外资趋降为由,来否认汇率调整是没有道理的。汇率升值是向均衡水平调整,可以消除扭曲造成的负面影响。从目前看,升值之所以没有对出口产生影响,不是由于升值没有作用,而是由于汇率升值还不够,还不足以改变某些出口产品的成本收益结构和人们的预期。即使汇率升值幅度加大,如果其他方面的政策调整能跟上,那么这种情况的改变也需要一个过程。因此,现在的问题不是单独调整某一项经贸政策,也不是停止汇率升值的进程,而是如何通盘考虑,在用足现有浮动幅度规定和进一步扩大汇率浮动区间的同时,对经贸政策做出全面调整。

### ■看点

●由于前段时间政府采取了紧缩政策,其效应已初步显现。今年第3季度,中国经济增长开始走缓,GDP与工业增加值分别增长10.4%和16.2%,比上季度回落0.5和1.5个百分点。但经济仍在高位运行,前三季度GDP增长10.7%,工业增加值增长17.2%。从拉动经济增长的需求因素看,消费需求稳中趋升,投资需求依然强劲,净出口继续扩大,外部需求仍然是拉动经济增长的主要动力。从经济走势看,第4季度估计还会回落,即使如此,今年全年的经济增长率仍将在10.5%上下。

●土地是财富之母和万物之源,在中国经济发展和社

会转型中的作用是十分重要的。它是农民生存和农业发展的保障,是城市扩张和工业发展的基础,是地方财政和

地方融资的来源,因而也成为利益争夺和社会矛盾的焦点。

●从目前看,升值之所以没有对出口产生影响,不是由于升值没有作用,而是由于汇率升值还不够,还不足以改变某些出口产品的成本收益结构和人们的预期。即使汇率升值幅度加大,如果其他方面的政策调整能跟上,那么这种情况的改变也需要一个过程。因此,现在的问题不是单独调整某一项经贸政策,也不是停止汇率升值的进程,而是如何通盘考虑,在用足现有浮动幅度规定和进一步扩大汇率浮动区间的同时,对经贸政策做出全面调整。

●人们往往把目标仅仅指向地方政府和地方保护,却忽视了政府部门的竞争行为。如果说,地方政府间的竞争形成了人们所说的“诸侯经济”,那么,政府部门间的竞争则形成了“王爷经济”,如果说地区间竞争还具有某些生产和创利作用,那么,部门间竞争则带有更多的垄断特征和分利性质。

### ■余论

有句俗语叫“存在,就是合理的”。对此,思想界一直颇有微词。但如果我们把这句话稍做调整,改为“存在,总是有原因的”,应该是合理的吧。中国改革开放28年,经济生活翻天覆地,经济运行中出现这样那样的现象毫不奇怪。比如,这28年来许多经济政策都是应当时具体的历史状况而提出的,像外向型经济政策、土地政策等,都有历史需要,都有历史原因。

问题是,由于中国经济发展很快,许多条件、变量、情况都发生了变化,对既往的政策要不要及时调整,如何调整,往哪个方向调整,便是不容回避的问题。本次与张教授的对话,虽然谈了四个话题,但其核心却是我们的经济政策要与时俱进、顺势而变,要从和谐社会的角度,从公平与效率的角度,及时加以调整。这样我们的经济质量才能迈上新的台阶。

——亚夫

# 经济增长质量不高与体制改革滞后密切相关

□张曙光 张弛 段绍译

目前,中国经济运行中存在着两个主要问题:一是外向型经济优惠鼓励政策的长期实施和非贸易品部门市场化改革滞后,造成内外经济严重失衡;二是政治体制改革滞后,造成政府企业化倾向严重,以及政府间竞争严重失序。二者虽然密切相关,但我们有必要对后者做一些分析。

首先,能耗上升和污染扩大是市场机制的结果。中国经济增长速度的确很快,这固然让人欣慰,但这种增长是依靠巨大的资源消耗支撑的,是用严重的环境代价换来的。因此,就经济增长的质量而论,的确没有什么可以夸耀的地方。这既与我们所处的发展阶段有关,也与我们的经济增长方式和经济结构有关。对此,人们已经有了比较一致的认识。实施科学发展观,转变经济增长方式,以及以人为本和建设和谐社会,正是立足于这种认识提出的口号和确立的目标。不过,尽管人们把这些口号叫得很响,很多地方甚至把建设生态城市和生态特区作为发展目标,但是,现实总在与人们开玩笑。这究竟是因为什么?

我们认为,关键不仅在于提出和确立正确有效的国家发展目标,更重要的是要构建一整套有效的激励约束机制,使个人和企业的利益追求与实现国家目标达到协调和一致。

在市场经济条件下,价格机制是最重要和最有效的经济机制。只有让价格机制发挥资源配置的主导作用,才能使个人和企业行为趋向合理。我们正在大力推进市场化改革,消除价格机制的扭曲,发挥其导向和调节作用,是市场化的根本宗旨。然而,事情并非如此。能够扭曲价格机制的只有两种力量:一是行政干预,二是市场垄断。在我们的现实中,真正的市场垄断不多,二者往往结合在一起。由于能源、资源价格市场化改革滞后,国家管制和企业垄断过多,妨碍了价格机制的作用,造成了能源和资源的浪费和环境污染。要知道,价格机制不合理所造成的市场主体行为扭曲和经济运行失衡,是政府的其他政策措施无法应对和解决的。

本来,企业是市场的主体,政府的主要职能在于创造良好的投资环境和营商条件,监督和校正企业的不正当竞争行为。但是,我们现在是一个政府主导的市场经济,政府的企业化倾向非常明显,政府间的竞争也严重失序。于是出现了两种现象,一是为了地区经济发展和GDP增长,政府主动或者被动地与企业合谋,被企业俘获;二是官员的政绩冲动和政府间的利益争夺,不仅以生态环境为代价,而且置人民的生命安全于不顾;不仅不能达成合作,反而常常以邻为壑,把环境生态经济的负外部效应发挥得淋漓尽致。

有鉴于此,真正解决能耗大和污染严重的问题是要从改革经济运行机制,调整利益关系着手的。重点是消除价格机制的扭曲,校正政府行为。其次,财政违规根源在于体制结构的缺陷。9月11日,国家审计署公布了2005年度预算执行审计报告,审计报告直接暴露的各种严重问题是财政预算体制中的缺陷,但它的背后却是我们整个体制结构中存在的问题。

中国市场化改革的实质显然不是一般的放权让利,而是政府放松对非国有部门、特别是私人部门的管制,但毋庸讳言,改革却是从对地方和国有企业的放权让利开始的。由此,地方政府不仅是一级行政机构,而且也变成了一个积极的市场主体,在很大程度上企业化了。以至地区和地区之间、中央和地方之间的利益争夺和对策博弈,成了主导中国经济走向的一支主要力量。每一次博弈出现的均衡只是政府间竞争的暂时缓解和新的博弈的开始。

不仅如此,各个政府部门都掌控着巨大的行政权力和经济资源,有着各自的部门资产,同时变相从事着各种投资行为。这些机构和单位名义上都是国有资产,实际上则是部门资产,不仅为本部门创收增益,而且也成为各部门转移收益、化公为私的装置和

安排。这也是分配不公和收入差距过大的重要原因。因此,当前中国不仅存在着大大小小的“诸侯经济”,而且存在着实力雄厚的“王爷经济”。国有存在很大程度上变成了部门所有制。

然而,在评论政府间无序竞争恶性发展的时候,人们往往把目标仅仅指向地方政府和地方保护,却忽视了政府部门的竞争行为。事实上,政府竞争既包括地区政府间的横向竞争和纵向竞争,也包括政府部门间的横向竞争和纵向竞争。如果说,地方政府间的竞争形成了人们所说的“诸侯经济”,那么,政府部门间的竞争则形成了“王爷经济”,如果说地区间竞争还具有某些生产和创利作用,那么,部门间竞争则带有更多的垄断特征和分利性质。

由于各个部委掌控着巨大的行政权力和经济资源,其行为又缺乏有效的制衡和约束,因而成为地区经济竞争中争夺的对象和杠杆。除公共利益外,由于各部门都有自己部门的特殊利益,于是,政府部门间的相互竞争也,十分激烈。竞争的手段主要有以下两个方面。

一是各部门增加和扩大自己的下属机构和掌握的资产规模。各部门都有自己的挂靠单位和下属机构,下属机构还有挂靠单位和下属机构,形成一个长长的挂靠系列,至于临时成立的机构更是多如牛毛。其结果不仅没

有为非公有部门和非政府机构的正常发展开放出充分必要的空间,反而造成了政府机构和国有部门的扩张和膨胀。

二是千方百计地扩张自己部门的行政权力。特别是目前的立法往往是部门立法,各部门都想通过立法为自己授权,扩大本部门的管制权力。在目前这种政府竞争中建立的政府管制,实际上是政府管制的一种扭曲。虽然在市场经济中,政府管制是必要的,市场化改革既包括放松政府对非国有部门的管制,又包括建立新的政府市场管制,但是,如果说放松对非国有部门的管制推动了中国市场化转型,那么,为扩张部门权力而加强政府管制,则是市场化的倒退。

现在,我们是用这种“身不正、影子斜”的中央政府部门决策来指导经济运行,校正地方政府间的恶性竞争行为,这是很难服人的,也是无法奏效的。应当看到,在官僚利益快速膨胀和政府间无序竞争恶性发展的情况下,上令不能下行,部门和上下各行其是,口是心非,阳奉阴违,再好的政策和办法都是白费和枉然。这也许是中国改革和发展中最重要、最困难、最棘手、也最亟待解决的问题。

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)