

以“竞争性地方政府”为改革突破口

■ 迟福林 中国(海南)改革发展研究院院长

去年,我在第三届“中国行政体制改革论坛”上,做了以“改变增长主义政府倾向”为主题的发言。从现实来看,尽管改变增长主义政府越来越成为广泛共识,但实践中增长主义政府的倾向却很难改变。对此,有必要进一步分析问题的核心在哪里。在我看来,增长主义政府倾向难以改变,重要的原因在于竞争性地方政府的增长模式。所谓竞争性地方政府的增长模式,我概括讲就是指“以经济总量为导向,以地方财政收入增长和干部考核为约束激励机制、以政府主导和地方政府间竞争为突出特点”的经济增长模式。

当前,我国经济转型面临着一些突出矛盾,如:土地财政、债务风险、产能过剩、资源环境污染等问题,大都与竞争性地方政府的增长模式直接相关联。也就是说,不改变竞争性的地方政府增长模式,经济转型是难以有重要突破的,甚至在一些重大问题上都很难破题。在这里,我就以下三个问题与大家做一个简要的讨论。

竞争性的地方政府是不是市场经济的主体?

为什么提出这个问题?最近有研究提出,竞争性地方政府的增长模式是中国特色社会主义市场经济体制的重要组成部分,是中国保持经济活力的重要因素,是中国发展模式的突出特点。我的看法是,这种概括既缺乏理论依据,又难以获得经济转型的实践支持。为什么?

竞争性地方政府的增长模式是特定历史阶段的产物。这种增长模式是我国处于生存型阶段形成的,是私人产品严重短缺、经济总量严重不足、市场经济体制、市场主体尚未形成的特定背景下形成的。其在推动我国经济的高速增长以及经济总量的快速扩张中发挥了重要的历史作用。

但随着我国市场经济的发展,竞争性地方政府的增长模式已难以为继。在市场经济体制初步形成、企业尤其是民营企业已经成为经济竞争主体的背景下,这种模式的作用空间越来越小,并且开始成为阻碍经济结构转型升级、市场经济进一步发展的突出因素。这种模式以土地财政、地方举债为重要特征,积累了巨大的地方债务风险和经济运行风险;以低成本扩张的趋势?我认为,关键在于竞争性地方政府的增长模式及其制度安排尚未有实质性改变。从现实需求来看,建议把这一问题作为转变经济发展方式的重中之重。

转变经济发展方式重在推进由投资主导向消费主导的转型,这需要改变地方政府主导的过快投入增长。竞争性地方政府的突出特点是投资高速增长,用高投资拉动高增长,实行政府主导下的投资拉动增长模式。由此,不能不严重扭曲投资消费关系,使消费率持续走低。不改变这种模式,推进消费主导的转型与改革相当困难。

改变经济发展方式重在调整经济结构,这就需要改变地方政府普遍坚持的工业主导的发展路径依赖。

改革开放 35 年来我国的服务业比重只增加了十几个百分点,服务业比重长期徘徊 40%左右,同经济结构转型升级不相适应。当前,如果不从工业主导转向服务业主导,服务业发展是很难的。

而我城镇化滞后于工业化至少 10—15 个百分点,推进城镇化重在发展服务业。

编者按:中国下一步改革突破口何在?作为上层建筑的行政体制改革与经济领域的结构性调整息息相关。作为行政体制改革的关键内容,同样也是经济改革继续深化的重要依托,如何捋顺政府与市场的关系一直是改革的焦点所在。

中国(海南)改革发展研究院院长迟福林教授认为:“加快政府转型与改革已成为全面转型与改革的关键重点,不改变竞争性地方政府增长模式,经济转型是难以有重要突破的,甚至在一些重大问题上都很难破题。”本文根据作者在第四届“中国行政体制改革论坛”的发言整理,经作者审定并授权刊出,以飨读者。

的挑战则是公共产品短缺。

在两个重要条件发生变化的大背景下,有三点判断很重要:第一,竞争性地方政府不能继续扮演经济主体的角色。否则,将为中长期发展积累更大的矛盾和问题。第二,地方政府不能继续充当投资主体。如果继续充当投资主体,继续扭曲市场,产能过剩的问题是难以解决的。第三,竞争性地方政府难以适应发展转型的新挑战。

总的看法是,竞争性地方政府的增长模式虽然在短期内还会对刺激经济增长发挥重要作用,但会使经济和社会转型的矛盾和危机因素积累下来,给中长期发展埋下更大的隐患,并成为经济社会转型的突出矛盾。改变政府取代市场的做法,防止短期问题长期化,加快经济结构转型升级,首当其冲是改变竞争性地方政府的增长模式。

改变竞争性地方政府的增长模式是经济转型之重

为什么这些年经济转型步履艰难?为什么地方层面的增长主义政府倾向不仅难以改变,而且还有进一步固化、甚至强化的趋势?我认为,关键在于竞争性地方政府的增长模式及其制度安排尚未有实质性改变。从现实需求来看,建议把这一问题作为转变经济发展方式的重中之重。

转变经济发展方式重在推进由投资主导向消费主导的转型,这需要改变地方政府主导的过快投入增长。竞争性地方政府的突出特点是投资高速增长,用高投资拉动高增长,实行政府主导下的投资拉动增长模式。由此,不能不严重扭曲投资消费关系,使消费率持续走低。不改变这种模式,推进消费主导的转型与改革相当困难。

改变经济发展方式重在调整经济结构,这就需要改变地方政府普遍坚持的工业主导的发展路径依赖。

改革开放 35 年来我国的服务业比重只增加了十几个百分点,服务业比重长期徘徊 40%左右,同经济结构转型升级不相适应。当前,如果不从工业主导转向服务业主导,服务业发展是很难的。

而我城镇化滞后于工业化至少 10—15 个百分点,推进城镇化重在发展服务业。



如果现在这个方向转不过来,下一步城镇化很难跳出以往规模城镇化的发展框框。同时,在经济转型的大背景下,很多地方政府坚持“工业主导”,其实质是仍然实行以高投资拉动增长的发展模式。不改变地方政府工业主导的路径依赖,无法从根本上解决投资消费失衡的突出矛盾。

转变经济发展方式重在解决产能过剩的体制因素,这就需要改变地方政府的投资冲动。

对产能过剩要有客观的估计。从多方面看,当前我国的产能过剩呈现全面性、长期性的明显特点。产能过剩不是一个短期增长中的问题,而是中长期增长体制、增长模式的问题。形成产能过剩的根源,主要在于政府替代市场,政府成为投资主体。例如,这些年的许多重复建设、低效率的投资,大都是地方政府主导、推动的结果。改变经济增长方式需要绿色增长与绿色转型。大量的例子一再说明,不改变竞争性地方政府的增长模式,绿色增长、可持续性增长就可能沦为口号,而不是务实的行动。

改变竞争性地方政府的增长模式也是下一步行政体制改革的“重头戏”

总的观点是,推动政府职能转变,需要政府向市场放权,更需要改变竞争性地方政府的增长模式;改变这种增长模式,行政体制改革才有可能在推动经济发展方式转变上有所作为;才能牵动影响经济转型、社会转型、政府转型的全局,并将成为行政体制改革的基本性问题;同时还要改变竞争性地方政府的增长模式涉及中央地方关系及其相关的财政税收体制、激励机制、干部人事制度等深层次的矛盾与问题。

理顺中央和地方的关系,重要的是发展导向由经济总量转向公共服务。在竞争性地方政府的增长模式不改变的情况下,简单地推动中央向地方放权,不仅难以达到目的,甚

至会产生更多矛盾和问题。适应社会公共需求全面快速增长的客观趋势,政府应当把公共服务作为自己的核心职能,在这个前提下,才能真正理顺中央和地方关系。

实行公共服务的导向的中央和地方关系,关键在于推进事权与财力相匹配的财税体制改革。我的看法是,20 年前财税改革建立的分税制体制,以及由此形成的激励机制,已不适应今天经济发展方式转变的需要。由于地方财政支出责任很大,给地方政府很大的压力,不得不搞土地财政,不得不搞融资平台大规模举债。由此,公共服务的欠账也不可避免。下一步的财税体制改革,我认为是在推进以直接税为主的税制转型、加快调整财政支出结构的前提下理顺央地财税关系。如何建立公共服务导向的中央地方财税关系,我们的建议是:继续推动财政体制扁平化改革,力争使五级财政框架扁平化到三级框架;提高地方政府增值税分成比例,将财产税作为地方税收体系的重要支柱,结合服务业增值税改革,统筹考虑国税地税合并。

这就涉及到经济体制、行政体制、司法体制等一系列重大的制度安排。以司法体制为例,需要探索建立中央地方双重法院体制。建议中央层面的法院体系专门负责土地、税收、金融、破产、涉外和知识产权等领域的经济案件审理,克服经济领域司法的地方保护主义;一般民商事案件与治安刑事案件、婚姻家庭继承案件、青少年犯罪案件仍由地方法院受理。

加快政府转型与改革已成为全面转型与改革的关键重点。转变政府职能,减少政府审批,压缩行政开支很重要。但是应当看到,竞争性地方政府的增长模式到了非改不可的地步。改变这种增长模式的时机和条件逐步成熟,并成为下一步行政体制改革最具有实质意义的重大课题。关键在于下决心,关键在于现代政府发展理念的转变,关键在于更大的改革勇气与魄力。

(转自 FT 中文网)

热视角

互联网或可让中国重复奇迹

外界普遍认为,消费者应该成为中国经济增长新的可持续来源。新一届中国领导人决心推动围绕这一战略目标的结构性改革,中国以外的专家们也已就再平衡达成共识。有关战略的争论已经结束,现在的问题主要是如何落实以及具体战术。

中国拉动消费的战略包含许多不断变化的因素,基本上可以归结为两大目标:增加个人收入,以及使人们养成消费习惯。增加收入主要考虑在以下领域实施行动:新增就业、城市化(城市人均收入是农村的 3 倍)、进一步提高最低工资以及存款利率自由化。2011 年,个人可支配收入仅占中国 GDP 的约 45%,远低于消费拉动型的美国经济的 77%。假以时日,以上举措将有可能使中国居民收入占 GDP 的比例提高至 50%以上。

然而,中国仅靠提高个人收入是不够的。计划生育政策影响下的中国社会正在快速老龄化,人们对未来保障感到担忧。由于社会保障体系不健全,这些担忧不无道理。中国的家庭存款率从 1986 年的 11%升至 2009 年的 31%。若要减少个人收入与个人可支配收入之间的差距,将储蓄转化为消费,中国社保项目以及户口制度的改革仍然有很长的路要走。

尽管这些宏观改革措施是构建中国消费社会的基石,但它们可能将无法对提高个人消费带来立竿见影的效果,需要外界因素将缓慢的结构性变革变为充满活力的变革。这一因素可能是技术突破,也可能是来自自然灾害和人为灾难的反弹效应。比如,大萧条和战争压制了美国居民的消费需求,而被压抑的需求在二战后得以释放。中国可能也需要类似的催化剂。

互联网可能成为引燃烈火的火花。中国的互联网利用率在不断提高,截至 2012 年底,估计共有 5.64 亿网民,但占全国人口的比例仅为 42%,低于韩国(82%)、日本(79%)和美国(78%),仍有继续增长的空间。此外,中国有超过一半网民固定使用微博,其在线体验远比随便的网上冲浪活跃且消耗时间。麦肯锡公司的调查数据显示,中国消费者对商业广告不信任,他们更愿意购买在社交媒体上口碑相传的产品。

进一步讲,网络活动催生品味、趋势和生活方式的共享。迅速壮大的互联网用户群的共同品味和倾向将使中国消费者的关注点更集中。例如,居住在四川等西部地区的年轻人能清楚地了解上海和深圳等沿海地区同龄人的穿衣打扮和选购的商品。从这一点来说,互联网能够带来全国消费文化的新准则,而这正是中国长期缺失的。

的确,互联网自身也有局限性,但这个强大的平台却给予碎片化的中国前所未有的“网络”。该网络似乎是为推动中国消费者发展而量身定做的。与此同时,中国的“十二五”规划也将构建消费者需求的基础设施。二者的结合令人感到激动,新鲜、力量强大的科技与结构性改革计划联合在一起。

有许多人认为,中国消费者需要很长时间才能活跃起来,可能需要几代人的时间。也有人认为,中国根深蒂固的预防性储蓄的 DNA 很难在一夜之间发生转变。然而,现代中国对改变张开了双臂。自上世纪 80 年代初,中国不止一次突破结构性改革的时间轴,其发展时钟要比其他国家快三四倍。在强大技术突破的帮助下,中国可能将再一次重复奇迹。

对于一个消费文化方兴未艾的国家而言,互联网的连通性能够很好地使结构性变革成为现实。互联网可能将成为中国经济再平衡的“大爆炸”。

(环球时报)

中国经济增长不能靠消费

■ 黄育川 卡内基国际和平基金会高级研究员、世界银行前中国业务局局长

当前市场在理解中国经济增长放缓的影响、评估相关政策选择方面遇到了困难。一种极端表现是,部分观察人士开始讨论中国经济崩盘的可能。但绝大多数人已经转而认为,中国经济增长应该更多地依靠消费驱动,因为中国经济增长失衡几乎已成共识——消费在中国国内生产总值(GDP)中所占比重已经逐步滑至 35%以下,为主要经济体中的最低水平,而投资占中国 GDP 的比重则升至 45%以上,为主要经济体中比例最高的。

中国经济增长失衡常被归咎于利率水平偏低或者人民币汇率被低估。这是一种很方便的解释,因为价格驱动资源配置的观点很容易为金融市场所接受。但保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)近日发表于《纽约时报》(The New York Times)的文章,准确地找出了该问题的真正原因,这在主要评论家中是独一无二的。克鲁格曼指出,中国经济增长失衡可由阿瑟·刘易斯(Arthur Lewis)获得诺贝尔奖的模型来解释。该模型展示了伴随着投资的增长,剩余劳动力从农业向现代经济领域的转移,是如何导致经济快速但不平衡地增长的。该模型还展示了,在何种条件下,劳动力供给将趋紧,经济增长将放缓,中国经济也将最终更趋平衡——即达到“刘易斯拐点”——正如克鲁格曼指出,这一过程正

在导致中国“撞上长城”。

但克鲁格曼接下来错误地指出,中国的城镇化连同工业化进程,“导致工资水平在经济走向富裕时仍然维持在低位”,中国为了避免经济增长严重放缓,必须尽快平衡经济增长。和很多其他人一样,克鲁格曼认为再平衡是中国避免经济增长过早放缓的解决办法。正是经济过早放缓导致了多数雄心勃勃的发展中国家未能实现较高的国民收入水平,这在拉丁美洲国家表现得最为明显,这一现象被称为“中等收入陷阱”。

事实上,在过去的半个世纪中,只有少数几个欧洲以外的经济体成功避开了中等收入陷阱,并且其中的绝大多数位于东亚——包括日本、韩国、中国台湾地区以及新加坡。人们没有充分认识到的是,这些经济体经历过长达数十年的不平衡增长,消费占 GDP 比重曾经下滑 20 至 30 个百分点,然后才实现较为平衡的增长——而目前中国所走的似乎正是这条发展道路。事实上,只有增长不平衡的经济体才成功地进入了高收入阶段,而陷入中等收入陷阱的拉丁美洲国家,以及增长势头缓慢的东南亚国家,走的才是较为平衡的增长路径。

为何成功的增长模式会如此失衡?答案在于结构调整,当一个经济体从依赖农业转向以城市工业和服务业为主,会发生这种调整。目前中国的城镇人口占比已经超过了 50%,而三十年前则仅为 20%。在小农领域,劳动力直接创造的产值比重约达

90%,而在工业或服务业领域,劳动力直接贡献的产值比例则接近于 50%(其余部分来自其他生产要素投入);随着每年数百万农民工从小农业流向工业和服务业,其对整体国民经济数据的影响是,劳动报酬在 GDP 中所占比重自动下滑,并导致消费占 GDP 之随之下降。

与流行观点相反的是——克鲁格曼在这里同样犯了错误——城镇化进程并未对劳动力造成不利,消费占 GDP 比重下降也并无不妥之处,因为农民工所获报酬以及消费支出较进城之前多出了好几倍,企业也能通过吸收更多劳动力以及利润增长实现扩张,中国整体也从生产率的提高以及高达两位数的经济增长率中获益。

在同等的经济发展阶段,前述经济增长不平衡经济体的消费以及工资增速,要比走平衡增长之路的经济体快得多。特别是,在实际工资增幅达到两位数的带动下,中国的实际消费支出一直在以每年 8%的速度稳步增长——过去十五年来这在任何主要发展中或者发达经济体里都属最高水平。因此,较平衡的增长模式将带来工资以及消费支出更快增长这一假设,并不成立。

受增长失衡对经济不利、消费支出遭到抑制等观点的影响,很多评论家错误地建议,中国应该更多地依靠消费拉动经济增长。在经济理论中并不存在消费驱动型增长的概念。可持续的增长只有通过增加生产要素——即劳动力和资本——的投入



和提高生产率才能实现。目前中国的劳动力数量趋于下降(虽然劳动力质量尚有提升空间),投资率也已达到上限(虽然投资结构一定会发生变化)。因此,中国新一届领导人目前面临的挑战是,进一步推进旨在提高生产率的改革。

当前的风险在于,如果人为刺激消费以及过早地平衡经济结构,中国可能失去提高生产率的机会,而这原本可以通过实施改革、推动城镇化进程更有效进行、允许私营部门发挥最大潜力来实现。韩国、日本和中国台湾地区是在人均收入达到 12000 至 15000 美元(按经调整的购买力平价衡量)时开始平衡经济结构的。目前中国的人均国民收入约为 9000 美元。如果中国政府施行必要的改革措施,实现生产率的提升,那么中国经济在 2020 年以前都不会像克鲁格曼所说的那样撞上长城。届时中国将成为全球第一大经济体,稳稳地走上避开中等收入陷阱的发展道路。

如果中国政府的措施得当,那么经济结构再平衡最终将作为可持续发展道路的副产品而发生,而不必将其当成一个核心目标。

(转自 FT 中文网)