“林毅夫命题”关乎中国经济转型

有“繁荣博士”(Dr. Boom)之称的林毅夫自从世界银行卸任归国后,抛出“新结构经济学”,其观点再度引发关于中国经济增长模式的争论。

■ 刘胜军 中欧陆家嘴国际金融研究院执行副院长

林毅夫观点的核心有两点:(1)经济持续增长的驱动力是投资而不是消费,因此从投资驱动向消费驱动转型的想法是危险的。(2)与自由主义经济学家强调“看不见的手”相反,政府应该发挥“产业甄别和因势利导”的积极作用,特别是要通过软硬基础设施的完善来打破增长的瓶颈。

林毅夫的观点之所以引发争议,是因为上述两点长期以来被学界认为是中国经济增长模式的痼疾:投资依赖和强势政府。这一问题在2009年的4万亿经济刺激之后更引发吴敬琏、厉以宁、许小年、张维迎等学者的激烈批评。林毅夫是极少数对4万亿计划公开表示支持的经济学家。

在批评投资驱动模式的声音中,吴敬琏的观点较有代表性:“宏观经济每次出现问题,惯常的办法是采用所谓‘中国模式’,也就是威权主义的强势政府去动员资源海量地投入去救市。例如2009年用4万亿投资、10万亿贷款,把GDP增长率拉到8%以上。当时有些人觉得非常得意,说我们率先走出了危机。实际上这是饮鸩止渴的办法。粗放增长在宏观经济层面造成的问题,是货币超发、债务积累,最后导致宏观经济波动和增长减速。每次问题发生以后,采取的措施就回到老路子,用增加投资的老办法来拯救经济。最近5年来问题就变得越来越严重,以至于现在维持人类生命的空气、水和土壤都发生了问题。”

围绕“投资驱动增长模式”的争论之所以重要,是因为它指向了经济改革的核心命题:是继续维持高投资率还是降低投资率提升消费率,政府是继续涉足基础设施等经济领域还是坚决退出经济领域。今秋即将召开的中共十八届三中全会被期待将在经济领域推出全面的改革,特别是转变经济发展方式(被普遍认为是要降低投资依赖)和重新定位政府与市场的关系(被普遍认为政府要大幅度减少对经济领域的干预)。

按照林毅夫的观点,经济转型的迫切性并不那么突出;政府对经济的干预是必要的甚至有益的,政府职能的改革迫切性也不明显。如果这一结论成立,无疑将影响十八届三中全会的顶层设计,甚至成为那些反对改革的既得利益者的“挡箭牌”。

因此,对林毅夫的观点及论据进行详细的辩驳是极其必要的。

1、中国投资率过高吗?

2008年金融危机后,在4万亿的推动下,中国的投资率升至50%的历史高位。这一水平不仅高于中国自身的历史水平,在全世界也是最高的。从国际比较来看,欧美日发达国家投资率都在30%以下,美国2010年投资率只有15.5%,其历史最高水平(1943年)也不过23.2%。诺贝尔经济学奖得主索罗的研究发现,从长期来看,美国的经济增长80%来源于技术和效率的进步而非资源投入。即使与日本、韩国、我国台湾地区等经济起飞时期相比,这些经济体投资率的历史最高水平也不过是36.4%(1073年)、38%(1991年)、30.9%(1975年)。中国如此高的投资率能够维持,很大程度上得益于2001年加入WTO以来的全球化红利,掩盖了中国投资过度的问题。全球金融危机爆发后,欧美陷入去杠杆化,中国大量投资形成的产能难以消化,开始出现产能过剩的窘况。对这一转变,我们应有深刻的认识。

林毅夫认为,“2008年以来的反周期刺激的项目已经完工或接近完工,国内投资需求下降。将因为周期性因素所造成的增速下降归咎于我国的增长模式,也显然是不符合事实的论断。”他的论断,显然忽视了欧美去杠杆化影响的长期性以及中国产能过剩的严重性。再来一遍刺激的想法是极其危险的。正如李克强总理所言,“靠刺激政策、政府直接投资,空间已不大。”

2、投资过高是祸水吗?

林毅夫认为“投资”被冤枉了,成了一个不好的代名词,甚至被有些网评家认为是我国经济中一切问题的根源,把居民收入占比下降、货币超发、创新能力不足、污染、腐败等一系列问题都归结为投资惹的祸,因而认为我国应该放弃投资拉动的增长模式,改为以消费来拉动我国的经济增长,显然是一种头痛医脚、因噎废食、“把婴儿和洗澡水一起倒掉”的主张”。

投资当然不应为所有的社会问题背黑锅,但也不能否认投资驱动的经济增长模式是导致诸多问题的重要原因。

第一,投资驱动意味着资本密集型增长,必然导致居民收入占比下降。吴敬琏指出,“社会分配最终取决于生产方式。在目前这种政府主导、投资驱动的经济增长模式下,资本所有者和土地所有者的收入也必然增长得最快,而劳动者的收入占比则相对下降。”事实也是如此:1996年至2007年间居民可支配收入占GDP比重下降了10.93个百分点,平均每年1个百分点。

第二,中国投资率过高的一个重要原因是生产要素价格(土地、劳动力、环境、资本)的长期低估。环境污染价格低估,已经把环境承载力逼到了极其脆弱的地步;劳动力价格低估,导致收入分配失衡扩大;资本价格低估,则意味着居民(储蓄者)向企业(借款人)进行补贴。

第三,中国投资率过高的另一个成因在于政府主导模式。政府不仅通过税收、土地出让金等获得巨额收入,而且拥有大量具有特殊资源优势的国有企业。近年来形成的地方融资平台债务问题,也是政府不断扩大对经济领域的介入的例证。其结果是,GDP主义日益膨胀,甚至出现“地方政府公司化”的乱象。这种政府主导的投资,不仅带来了腐败和寻租问题,而且使得政府无心执法,食品安全、环境污染全面失控。

第四,针对韦森、张军、余永定、张曙光等学者批评的“在《新结构经济学》中,作者实际上立足于一个好人政府:政府和官员都一心一意谋发展”、“掌握着巨大的政府投资和开发资金”、“真理再向前迈进一步就会变成谬误……加大市场扭曲、加重腐败”。林毅夫辩解说,“在新结构经济学中,我对政府领导人的行为动机仍然如2007年马歇尔讲座中所认为的那样,政府领导人的个人目标有二:一是长期执政;二是在长期执政的目标不成问题的情况下,追求青史留名。”这里,林毅夫混淆了政治家与官僚集团的区别:政治家可能追求青史留名、遏制腐败,而官僚集团则力求扩大权力和资源以便寻租。阿克顿勋爵说:“权力导致腐败、绝对的权力导致绝对的腐败。”一旦政府部门掌握了过大的权力和资源,腐败就变得不可避免。在不改变权力与资源配置的前提下,政治家的强势反腐终究亦难以奏效,历史一再证明了这一点。

3、消费不能成为经济增长动力吗?

林毅夫的一个重要论点是,“经济持续增长的驱动力是投资而不是消费。其原因在于消费的持续增加以收入增长为前提,而后者有赖于劳动生产率水平的不断提高,劳动生产率水平的提高来源于技术创新和产业升级,两者都必须以投资为载体。经济的可持续增长也要靠基础设施的不断完善来降低交易费用,消除增长的瓶颈。”

上述观点大可存疑:(1)我们提出从投资驱动向消费驱动转型,并非不要投资,而是要把过高的投资率降低到合理水平。(2)消费完全可以成为经济增长动力。以美国经济为例,消费对GDP的贡献率高达70%左右。不仅如此,消费也可以成为创新的动力。美国一方面拥有世界上最挑剔的消费者,一方面拥有世界上最创新的公司。这两个方面是相互促进的。由于创新的公司主要依赖创新而非投资来增长,这也使得劳动者能获得更高收入,进而形成强大的消费能力。技术和效率的提升固然离不开投资,但这不等于说中国目前50%的高投资率是必须的。以高层次消费需求为核心的现代服务业是价值链的高端,也是世界各国产业升级转型的共同规律,对中国这样一个大国而言更是如此。事实上,中国的消费水平还很低,增长潜力极其广阔,只要通过收入分配体制改革、社会保障体制改革等一系列改革提升居民的消费能力,消费完全可以成为经济增长的关键动力。提升消费,也是“对冲”欧美经济去杠杆化所导致的中国产能过剩的必由之路。(3)政府对基础设施的大力投入,的确为经济增长消除了瓶颈。但站在今天的时点来看,中国的基础设施总体上已经不再是瓶颈因素,在不少地方甚至出现了供给过剩、超前供应的问题。尽管随着城镇化的推进,基础设施的改善是持续的工程,但完全可以通过渐进的建设满足,而没有必要保持过去的投资强度。如今的地方融资平台债务之所以成为风险点,本身就是因为基础设施投资过剩的问题。

总之,投资驱动是中国现行经济增长模式的一个重要特征。过度依赖投资,不仅导致了产能过剩的危机,也是导致收入分配失衡、环境污染、腐败和寻租的重要原因。

降低投资依赖,必须从深层次原因入手:消除生产要素价格扭曲、政府退出经济领域、深化国企改革。

在降低投资率的同时,必须通过大胆的体制改革来释放消费的潜力:利率市场化推动居民财富的增值保值,减税,完善社会保障体系,降低房价等。更重要的是,从投资驱动向消费与创新驱动转型,也将自动带来居民收入占比的提升,从而形成一个具有消费潜力的中产阶级。

当然,消费率的提升有赖于诸多体制改革,可能需要一个相当长的过程。但这提示我们应加快体制改革步伐,而不是继续投资驱动的饮鸩止渴。 (转自FT中文网)

新城镇化不能再依赖财政扩张

“城镇化”是国人提出的一个概念,旨在强调“小城镇”的发展。费孝通在八十年代初期就提出发展小城镇,吸纳农业人口集中到小城镇中生活、生产、发展,同时发展乡镇企业,鼓励农村人口就地就业。

■ 冯兴元 天则经济研究所副所长、中国社会科学院农村发展研究所研究员

国际上没有“城镇化”的概念,通行的对应术语是“城市化”。在美国和德国,“市”和“镇”属于平级,都实行自治管理。我国强调“城镇化”的背景主要是,长期以来政府推进朝大中城市发展的实际政策取向比较明显,并造成了一种“单中心”的格局,也带来了相关的问题,需要强调大中小城市和小城镇的平衡发展。

我国最重要的政治、行政、社会、教育、文化、经济和金融资源均集中在首都或者首府,特大或者大城市。政府还对大小不同的市、镇推行一种行政等级制:特大城市的级别高于大城市,大城市的级别高于中小城市,中小城市的级别高于镇(乡)。根据“下管一级”的行政管理惯例,由较高级别的城市管理较低级别的镇(乡),较低级别的镇(乡)管理没有级别的村庄。为了维持这种“单中心”格局,政府推行较为严格的城乡户籍隔离制度,优先发展城市,尤其是更大的城市。

旧城镇化:土地滚动开发下的快速增长

改革开放以来,为了加快工业化进程,政府允许农村劳动力朝着城市流动,成为“农民工”,但是不为其落实城市户口。由此土地的城市化快于人的城市化。

同时,1996年以来,我国政府加快了城市化的步伐,其主导模式就是“土地滚动开发”。由于中央于1994年集中了财政收入,作为侧面补偿措施,中央允许地方大兴“土地财政”,后者采取的模式就是“土地滚动开发”。城市政府以国家的名义往往以低补偿的形式征收农村土地,然后以高价转让给房地产开发商,或者低价甚至无偿转把部分土地出让给工商业企业。在这种“土地滚动开发”运作中,地方政府获得大量的国有土地使用权转让收入。这就是“土地财政”,又称地方预算收入之外的“第二财政”,用于支撑下一轮的“土地滚动开发”。整个过程中,农村土地变性为国有土地,村变为社区,乡变为镇或街道,农民变为城镇居民。农民的土地权益被制度化剥夺,其本可获得的土地收益剩余被转移给了城市政府。整个征地补偿机制是行政统一规定的,不是基于公平市场交易。虽然一些城市的部分近郊农民所获补偿并不低,但是大部分土地补偿价格偏低,而且由于所有补偿均属于行政定价,缺乏真正的市场价格作为依据,整个征地缺乏公正可言。

根据统计,我国的城市化率在1949年才达10.64%,到2011年达到了51.27%。按照世界银行的数据,全世界2010年的平均城市化率是52%,比世界银行统计的我国当年水平高1.5个百分点。当然,有关我国的城市化率统计是有水分的。被统计为城镇人口的人群中,有大约2亿多农民工。这部分人在城市里享受有限的公共服务。扣除这部分人口,我国的人口城市化率与印度差不多,远远低于世界平均水平。更比不上发达国家,比如,日本现在的城市化率高达91%,美国82%。

1949—1978年是中国城市化的严重抑制期,年均增长0.25%。建国初的那几年城镇人口快速增长,因为没有户籍限制。后来有户籍限制,很快就趋于缓慢增长,搞计划经济时更是不利于城市化。1979—1995年是缓慢恢复期,年均增长0.65%。1996—2011年是加速期,年均增长1.39%。

1996年是我国城市化进程中的一个特殊时点。1994年,我国推行了分税制财政体制改革。但中国的分税制财政体制改革名字里有“分税”,但实际上是集权过程。当时的体制设计就是两个提高,一是提高财政收入在全部GDP中的比重,二是提高中央财政收入占全部财政收入的比重。1994年的改革是财税向中央集中,结果是作为讨价还价的结果,中央给地方开了一个口子:可以大搞“土地财政”。导致的一个结果就是从1996年开始,中国的城市化呈现快速增长。

新城镇化:要体现对公民权利的保护,落实人的城镇化

去年“十八大”明确提出推进新型城镇化,加快城镇化建设的速度。今年中央“一号文件”实际上就是要推进新城镇化的一个方面,就是农业现代化。文件提出农业要规模经营,要允许土地转让给农村组织,比如说专业合作社,或者是搞家庭农场等。今年3月时任国务院总理温家宝的政府工作报告里提出要积极、稳妥地推进城镇化健康发展。

新型城镇化或新城镇化之所以为“新”,就是要打破以前的城镇化路径,要体现对农民权益的保护。在就任总理之前,李克强就在多个场合提及新城镇化的战略设想。去年4月份,李克强指出,要尊重农民意愿,切实维护农民权益,严格保护耕地。今年1月15日,李克强又再次强调说,推进城镇化,核心是人的城镇化,关键是提高城镇化质量,要实现产业发展和城镇建设融合,让农民工逐步融进城市。

李克强总理强调的实际上是要让农民平等参与分享城市化的成果。这一点至关重要。不过,现在我国政府仍然采取行政化统一确定补偿标准,其与过去的差别只是统一规定要提高补偿标准,还不是采取“市价补偿”。李总理还说要放宽中小城市落户条件,将在城镇已经稳定就业和居住的农民工有序转变为城镇居民。今年6月26号,在第十二届全国人大常委会第三次会议上,国家发改委主任徐绍史作了《国务院关于城镇化建设工作情况的报告》,展现了新城镇化的要旨:人的城镇化比土地的城镇化更重要,要以发展城市群的方式节约资源。人口城市化的路线图为:先全面放开小城镇与小城市的落户限制,而后放开中等城市,最后是大城市。可惜的是,这种路线图最好配合以一个时间表,以倒计时的方式要求各级政府落实人的城镇化。

新城镇化不能再依赖财政支出扩张政策

目前我国经济发展的动力不足。外部需求不振,国内产业结构调整滞后,经济产权结构中,国有产权比重过大,政府权力和行政垄断越来越强势,城乡户籍隔离问题严重,城乡收入差距和居民收入差距较大,强势特权阶层日益控制我国重要的产业。推动新城镇化,可以发挥半两拨千斤的功效,部分化解上述的一些问题。新城镇化可以促进土地的更有效利用和转让,促进土地的规模利用,释放被原来碎块化土地所拴住的农村劳动力,为城乡资本的有效投入找到契合点。通过改革释放这些生产力,就能够获得所谓的“改革红利”,促进经济的增长和百姓的福祉。

从宏观经济来说,GDP等于消费、投资、政府支出和净出口之和。现在我国要提升国内的需求,实际上主要就是要拉动私人消费和投资需求。政府扩大支出的冲动总是有的,但有着很大的反噬效应。在市场经济国家,责任政府的支出需求有限。但在我国,政府需求容易膨胀,由于还不是责任政府,对扩大政府支出的自我约束不足。政府花多少钱,全国人民都需要为之买单。

过去城镇化和刺激经济主要依赖政府扩张财政支出。2008年我国推行4万亿元经济刺激计划,支撑了其后数年经济保持高速发展。但是其代价是放松了财政与货币纪律。地方政府融资平台林立,地方政府负债水平日益高企。保守估计,全国2012年政府负债率,也就是政府负债达GDP的比率达86%,其中地方政府负债率达48%。根据国家统计局对地方融资平台的审计结果,各地政府违约现象目前已经频繁发生,很多违约是以借新还旧的形式掩盖的,还有部分违约是对项目工程的欠资。财政风险已经蔓延到金融部门,构成金融风险。

政府负债率水平不在于多高多低,而在于可持续性。比如日本的政府债务占GDP的比率估计将在2015年达到250%。虽然问题极其严重,但是可能仍在可持续水平的边缘。但是最近几年我国的经济估计将会在较低水平上增长,财政收入有限,地方融资平台还债高峰已经来临,未来几年地方政府违约将只增不减。也就是说,我国的负债率水平已经接近不可持续。多地区小规模财政危机已经出现端倪。而且,从目前政府公布的用电量增长率远远低于GDP增长率来看,我国的实际经济增长率可能低于政府公布数字。

2012年,全国国有土地使用权转让收入达到28886亿元,占GDP的6%。其规模虽然巨大,但是从2010年以来逐年下降。地方本级预算收入,土地转让收入,以及其他政府性收入之和,难以用来支撑地方财政的平稳运作,包括地方融资平台的还本付息。

上述分析意味着,我国已经不可能采取与2008年类似的财政支出扩张政策来支撑经济的较高速增长。城镇化也一样,大规模扩大财政支出已经不是可行的选项。选择大规模扩大财政支出,就是选择自杀。

因此,新城镇化只能依赖依托改革现有的户籍制度、土地制度、金融体制和经济体制创造和利用“改革红利”,促进私人部门的投资,包括外资的投入。在征地制度改革方面,大规模的征地需要引入法治,要限于公共利益导向,奉行自愿同意原则,恪守正当程序,实行充分补偿。而充分补偿的基础则是适用公平市场交易价。这里,基于公平市场交易价的征地由于产生收入,政府可以对其增值征税。但是由于征地涉及农民工作、生活和养老保障方式的改变,如果农民来自征地收入偏低,政府仍然需要负责失地农民的安置和生活保障工作。

总之,大规模的新城镇化需要依托私人部门的投资和公民的权利保护。没有私营部门的激活,不会有大规模的新城镇化。没有公民的权利保护,不成其为新城镇化。