

从佛山看中国改革

■ 张燕生 中国国家发改委学术委员会秘书长
肖耿 香港经纶国际经济研究院副总裁及资深研究员

2012年底,国家发改委学术委员会与香港经纶国际经济研究院开始合作,研究佛山的经济增长案例,希望透视佛山的过去、现在和将来,为中国的下一步改革提供城市层面的经验及教训。该项目采取了一个“123456”的分析框架:

一个城市:佛山。两个主体:政府和市场。三个秩序:经济、社会和生态秩序。四个分析层次:微观、中观(制度)、宏观和元观(系统)。五个发展阶段:1949—1978(建国后至改革开放前),1979—1991(改革开放初期),1992—2000(出口导向的增长),2001—2012(中国融入全球经济)、2013—2025(为避免中等收入陷阱而创建新的增长秩序)。六个市场或供应链:(1)产品市场及供应链;(2)土地和房地产市场;(3)基础设施供应链;(4)金融服务市场及供应链;(5)人才市场及供应链;(6)政府服务供应链。

我们的研究框架把政府和市场视作硬币的两面。政府提供市场运作需要的产权基础设施,包括界定与注册产权、提供产权交易平台、保护产权、化解产权纠纷、监管金融市场、及提供宏观经济管理等制度。于是,政府与市场的关系就不再是“多一点政府还是多一点市场”的问题,而是政府如何提供支撑市场发展秩序的的制度框架。在快速发展的新兴经济体中,了解政府和市场之间的互动以及这种互动如何演进对企业决策者和政策决策者都非常重要,也是我们这项研究的重点。本文简要介绍研究主要成果,详细研究报告正在整理中,包括14篇专题报告、一篇总结报告和系列专题简报。

佛山已成为全球高收入城市及中国跨越中等收入陷阱的先锋

2010年,中国经济总量超过日本成为世界第二大经济体。2012年中国的人均GDP在6156美元,正处于中等收入阶段;同年,佛山人均GDP高达14828美元,高于上海的13553美元;按照世界银行的高收入标准(12616美元),佛山已迈入全球高收入城市行列。

过去三十年间,佛山成功培育了高度发达而充满活力的制造业市场、土地市场、基础设施市场以及人才市场,为其进入高收入行列奠定了基础;然而,与中国其他城市一样,佛山当前也面临一系列的挑战:庞大的地方债务、银行信贷错配导致的资金逃离实体经济而追逐暴利、工业污染导致的环境风险与失衡等等。这些结构性挑战被称为“中等收入陷阱”,即经济体达到中等收入后所面临的增长难题。

既非经济特区,也无特殊政策,作为普通的地级市,佛山是如何达到高收入水平并超过上海?作为中国的领先城市,佛山如何应对具有系统惯性的全国性结构转型难题?佛山成为高收入城市的发展历程能否引领中国跨越中等收入陷阱?佛山经验是什么?佛山经验值得复制、可以复制吗?在佛山政府与市场的角色是如何演变的?中国新一轮改革可以从佛山得到什么启示?这些正是我们课题组研究的结果。

佛山城市案例研究令我们相信中国很有可能在今后十年至二十年跨越中等收入陷阱:第一,佛山能够成功进入高收入行列的关键在于当地政府与市场之间的良性互动;这一良性互动的关键因素能够持续发挥积极作用,并可能在中国大部分城市复制生效。第二,中央政府正着手启动新一轮转变政府职能的重大改革,以系统应对已经出现苗头的结构性经济、社会、环境风险及相应的增长阻力。佛山作为领先城市已经成为中国突破中等收入陷阱的先锋,其经验与挑战值得深入探讨。

佛山发展经验

把握外部机遇,启动内生型市场化的经济增长模式是佛山最主要的经验。佛山把握住市场经济全球化、科技革命的战略机遇,在改革开放的大好形势下,通过把政府的财权事权下沉到最基层的村镇,把资源配置和经济决策权分散到最微观的乡镇企业和个人,把政府有形的手、市场无形的手、企业创业的手和外来竞争压力的手结合在一起,推动市场经济内生性增长因素的萌芽不断培育成长、转型和发展。佛山的高增长还得益于中央政府、地方政府与市场之间明确的角色划分与良性互动。政府通过简政放权引导和培育市场因素的形成与民营经济的发展,随着佛山经济的发展,市场又反过来推动政府提供基础设施和社会服务,推动政府改革。政府与市场不断演进的互补互促是佛山模式的精髓。从5个强区到33个专业强镇,再到成千上万个个体经济和乡镇企业、民营企业,佛山走出了一条政府简政放权、高度分权、空间集聚、产业集群、精细分工、价值链合作的中国特色

特色的市域经济、县域经济、镇域经济发展道路。2012年佛山民营经济增加值4088.48亿元,占全市生产总值的60.9%。内生型经济发展模式使得佛山得以承受全球金融危机的冲击。佛山的经验与内生性经济增长模式能够有效促进市场因素与市场机制发展与发挥作用,显示出在全国其他地区复制与推广的可能性。

(1)上级政府向基层政府放权奠定了地方经济体的协作与竞争活力

当市场经济尚处于“萌芽”之时,佛山政府逐步把部分政府权力下沉到村镇最基层(市级下沉到区县,再下沉至镇街),把部分资源支配权分散到社队企业改制后的乡镇企业和个人。1980至2012年,佛山市级财政收入占佛山财政总收入比重从34%降到14%。1998至2011年,顺德和南海每年的财政收入都高于市本级;2009年起,禅城财政收入开始超过市本级;2011年三水财政收入也接近市本级。2010至2012年,顺德区的四街六镇中,容桂、乐从、北滘三镇街财政收入入库数占全区比重都超过40%,财力进一步下沉到这些镇街。随着财权、事权的逐步下沉,佛山构建了更加适应市场经济发展的分散化决策结构。正是这一分权分散化决策机制使得最贴近市场、最了解需求的基层政府能够最优配置资源、进行制度创新给予市场发展空间,促进了当地市场经济的快速形成与发展。

(2)政府向市场放权催生了民营企业及土地市场

受益于财政包干体制与财力下沉,上世纪80年代佛山地方政府得以“放水养鱼”,对企业减税、多予、少取,鼓励内生性市场因素的快速发展。没有80年代财政包干制时代的减税,就没有美的、格兰仕、万家乐等著名企业,也就没有佛山今天的制造业基础。90年代,面对公有制企业暴露出的种种弊端,顺德政府甘冒政治风险触动了产权这一敏感“禁地”,通过“租”(租赁)、“股”(股份合作)、“卖”(产权出售)等方式,率先把公有制企业推向市场,成为全国公有制企业产权制度改革的前行者。

改革开放初期,佛山已开始试验集体土地用于工业发展与城市建设。随着土地稳步增值,佛山当地百姓普遍从中受益,成为当地的“中产阶级”。2010年,佛山的人均房产价值高达50,000美元,是2005年的四倍;同年的人均存款是20,000美元,是2005年的1.7倍。在基础设施建设由政府计划配置和统一建设的计划经济时代,佛山就已经逐步引进民间资本和发展中央—地方—市场合作模式来发展交通基础设施,为经济发展提供了重要的保障。

(3)政府向社会放权促进了社会稳定

佛山各级政府 in 培育市场经济因素的过程中,社会组织缺位、社会事业错位和社会矛盾积累等问题日益突出。对此,佛山各级政府积极推动社会组织发展,鼓励社会事业单位转制,主动向社会组织转移服务职能领域比全国先行一步。包括向行会、商业协会等转移部分行政职能,积极鼓励职业教育和技能培训事业的发展,主动探讨公共医疗服务体系改革,逐步形成“小政府、大社会”模式。目前,佛山成为全国唯一一个社会团体和民办非企业单位均超过1000个的地级市。

(4)从建设服务型政府向服务型政府转型为吸引外来人才及投资奠定基础

在改革开放后的相当长时期内,佛山政府注重基础设施建设。在经济比较困难的时期,利用外来资金建设公路等交通基础设施项目;在财力比较雄厚时期,进一步完善了能源和交通基础设施建设。此后,政府侧重对社会事业大力发展,如社会保障等,进一步为市场的运转提供良好支撑与外部软环境。2002年后,佛山养老保险、医疗卫生、义务教育、职业培训等公共服务在政府支出中所占比重逐步提升。同时,佛山尝试将外来务工人员纳入本地各种社会保障体系,推动同城发展、同城生活、同城便利、同享成果。2011年教育、社会保障和就业、医疗卫生等三项支出占佛山一般公共预算支出比重达33.6%。佛山的外来人口达到50%以上,外来就业达到三分之二。

(5)威权型治理向民主型治理转型

佛山在全市推广南海“政经分离”、顺德“政社分离”模式,推进农村基层管理体制改,建立农村基层管理协同共治机制和经济发展利益共享机制,完善农村基层民主制度。顺德试点党代会常任制,以党代表工作室为平台,建立起“两代表、一委员”(党代表、人大代表、政协委员)联系社区、倾听民意制度。并与社会体制综合改革结合起来,初步探索出一套系统、有效、新颖的运作模式。在五年规划编制过程中,佛山注重政府部门间的协调一致,注重听取社会各界意见。与此同时,佛山预算制度也逐步走向公开透明。

(6)从三来一补到内生型增长

佛山的侨乡传统和毗邻香港地区的区位优势促进了外向型经济的发展,并在此基础上发展出内生性的自主生产产业。在改革开放初期,台港澳及海外华人企业家开始来珠三角,从轻加工制造业的“三来一补”开始做起,利用当地低成本的劳动力、土地和其他要

素禀赋优势,参与跨国公司全球价值链的工序分工体系,这使得本地企业有了“干中学”的机遇。在初期启蒙式的开放合作阶段完成后,具有良好制造业基础的佛山人开始探索新的发展模式。借助港澳侨胞的帮助,充分利用毗邻港澳的优势,他们开始转向乡镇企业、民营企业独资为主的加工贸易或一般贸易生产链,进入以开放和市场经济为基础的初级工业品进口替代的工业化发展时期。佛山人通过港澳市场和生产性服务中介获得境外订单、通过引进境外先进设备和技术,外聘国有企业的“星期六工程师”学会为市场经济组织生产,发展出非国有经济、非外资经济的集体经济并转制成民营经济的佛山模式。在这个阶段,佛山和东莞选择了不同的发展路径。东莞继续沿着“三来一补”的发展路径,发展加工贸易和外资经济;佛山则转向民营独资自主创业,发展出混合经济成分、以自主设计、自主生产、自主营销为主,门类相对齐全、产业价值链基本完整、以劳动密集型为主的轻加工制造业。内资主导保证了经济增长内生性和可持续性,在充分竞争行业实现民企为主有利于发挥企业家才能、释放企业经营活力、促进产业不断升级。

截至2011年底,共有7300多家境外投资企业在佛山发展,主要分布在电气机械、装备制造、通信设备、金属加工、食品饮料等行业。同期,全市工商登记的民营企业超过34万户,民营经济增加值达3992.9亿元,增长12.5%,对经济增长的贡献率达62.7%。

“佛山制造”成为佛山的城市名片,第二产业占GDP的比重高达60%以上使得“制造业城市”成为佛山最鲜明的特征。从改革开放初期确立五大支柱产业到如今围绕制造业构建起来的战略性新兴产业和现代生产者服务业,体现了佛山实体经济作为坚实基础的独特发展模式。

(7)引入外来竞争压力,政府间合作互补在引入外来竞争压力的情况下,各级政府引导鼓励差异化产业发展,初步形成了“一镇一业,一村一品”的专业镇,并且不同村镇之间进行合作形成了跨地域的产业链,提升了佛山作为制造业城市的实力,使之能够有实力与外部对手在市场上竞争,确立了满足国内需求为主、国际需求为辅的市场结构。政府引导与市场作用的相互配合和有效互动,奠定了制造业发展的佛山模式。

佛山面临挑战

尽管取得了骄人成就,由于中央和地方政府仍然在许多领域中未能和市场形成互补,像中国其他城市一样,佛山在制造业转型升级、地方政府债务、金融服务与资源环境等领域仍面临挑战。

(1)制造业转型之痛

近年来佛山在推动产业转型升级过程中

高利率危及中国经济

■ 滕泰 万博经济研究院院长

作为全球储蓄最多的国家,中国近几年实际利率不断攀升,甚至时常闹起“钱荒”。从短期拆借利率和国债收益率创新高,以及民间高利贷进一步泛滥的情况看,当前中央银行执行的已经不是中性货币政策,而是偏紧的高利率政策。“全球钱最多的国家钱最贵”,这种高利率政策不仅影响中国金融稳定,而且正在压垮实业、严重扭曲中国经济结构。

打击资金空转的政策却进一步抬高利率

中国很多传统产业的经营毛利率只有10~15%,而中小企业、民营企业的实际融资成本却高达10~20%。超高的实际融资成本导致上述原本可盈利的企业沦为亏损或挣扎在生存边缘,结果越来越多的企业被迫关门,并用有限的资金放起了“高利贷”,很多商业银行也都通过影子银行做起了变相“高利贷”生意,越来越多资金在金融体系空转。

对此,中国央行并未从从高利率和高利贷压垮实业的本质上去解决问题,反而直接从资金空转、商业银行杠杆高、期限错配等现象出发,企图通过紧缩银根,直接用总量政策迫使银行降低杠杆、并企图让空转的资金回到实体经济。

结果,央行此举进一步抬高了实际利率,并且造成一系列复杂影响:首先,造成中小银行资金紧张;其次,造成经济结构逆向调整,资金越紧张,那些没有硬资产抵押、资金可得性差的创业企业、民营企业、科技企业大批倒闭,而有硬资产抵押的地产和产能过剩行业,资金可得性强,支付了更高的成本仍然可以得到贷款;再次,政府债务成本提高,风险扩大,股市暴跌打击消费和投资;最后,资金利率提高让更多实体破产、更多资金从实业流向高利贷。显然,通过抽紧银根不但不能“调结构”、不能“让资金回到实体经济”,反而还进一步促进资金逆向流动,把更多资金吸引到



取得显著成效,但是佛山GDP和工业增加值增速逐步放缓,从危机前(2006、07年)20%以上下降到2012年10%左右。研究发现,佛山面临困境的直接诱因是内外需阶段性降温;根本原因是长期以来依据低成本劳动力、廉价土地、牺牲环境等条件形成的粗放型生产,以及主要依赖要素投入量增加而换取产出增长的外延式增长,两力结合在国际化产业链中低端形成的综合比较优势,难以为继;这种生产模式对应着低效率的生产要素使用方式,因而遭遇要素约束绝非偶然。

(2)地方财政债务风险

佛山积极向现代服务型政府转型,加强政府公共服务职能,但遇到了财力难题。目前,佛山一般预算收入仅够支付日常行政和民生项目支出,基础设施建设基本依靠土地收入和政府融资平台。2012年,佛山国有土地使用权出让收入约278.1亿元,占佛山财政总收入的35.4%;然而,随着当地政府手中的土地越来越少,地方财政如何持续支撑政府职能的问题逐渐凸显。

(3)信贷配置效率有待改进

中央政府努力控制投机泡沫与地方政府债务,收紧信贷。然而,国有企业和政府背景的项目却得到了信贷优先权,导致有限的信贷大多分配给了基础设施项目建设以及房地产投机投资,民营企业尤其是中小企业却难以获得必需的资金发展优质项目。佛山民间信贷利率在20%以上,而银行部门贷款利率仅为7%,不公平的信贷环境导致民营经济转型升级更为艰难。

(4)资源环境约束

佛山目前土地开发强度较高,土地资源不足,企业用地指标远远达不到实际需求,许多项目因为土地紧张而不能落户。另一方面,城乡土地二元市场为改革开放30多年中国经济的高速增长做出了重大贡献,但是同地不同权、同地不同价已经带来了包括土地资源浪费、农村集体建设用地流转渠道不畅、农民财产权收到侵害以及土地、财政、金融“三位一体”发展模式引发地方政府对土地高度

依赖等诸多问题。佛山市虽然通过“三旧”改造部分解决了农村集体建设用地入市的问题,但由于规模小、农村土地产权制度改革滞后,城乡土地二元市场、建设用地紧张的格局并没有发生根本性变化。

快速的工业发展使佛山成为珠三角空气和水资源污染最为严重的城市。2012年,44%的废水未经处理排入珠江。土壤也一直遭受严重重金属污染。资源环境的约束不仅直接影响当地制造业的发展,而且使得佛山难以吸引产业转型升级所需的高端人才,间接影响经济的可持续增长。

佛山故事的启示

佛山发展的故事不是政府与市场抗衡的故事,而是两者在发展过程中不断相互影响相互促进的过程。佛山案例研究揭示了市场经济需要政府与市场的良性互动——政府通过不断自我改革为市场提供坚实的产权基础设施与高效的公共服务,在此基础上市场才能充分发挥作用。

佛山当前面临的问题其实是全国性问:政府治理体制需要改革、宏观经济结构不平衡、环境风险不断上升、中等收入陷阱等。这些问题会对佛山的经济转型与体制改革形成制约。地方政府和市场都需要明确和更完善的制度环境来提高生产效率,而这一制度环境需要中央政府层面的进一步改革。

佛山案例研究揭示出实现改革目标的关键在于理顺政府与市场的关系。对于中国这样正处于转型与现代化过程中的大国,过去、现在及未来,政府都扮演重要的多重角色。在不同发展阶段,政府扮演不同的角色、发挥不同的作用,这正是中国市场经济成长过程中制度变迁的动力。不同阶段政府与市场之间的角色转换及调整有其历史原因,有时会促进增长秩序(到位、补位、退位),有时会破坏增长秩序(缺位、越位、错位)。为促进增长秩序,需要管好政府看的见的手,用好市场看不见的手,促使中国实现公正、规范、有序、透明与法治,释放改革红利。

高利贷和影子银行市场,起到相反的效果。

为何利率越来越高

全球利率市场化改革的历史告诉我们:选择宽松货币环境推动利率市场化改革,实际利率必然下行;选择紧缩背景推动利率市场化,实际利率一定上行。中国央行这几年推动所谓利率市场化改革本身虽然没有错,但是由于搭配了紧缩的货币环境,结果造成实际利率不断上行,形成严重的紧缩效应。

关于利率市场化和货币供给市场化的关系,很容易让人想起上世纪90年代初的那场争论:“到底是先从市场体制改革入手,还是从价格改革入手。”显然,回避体制改革,在供给严格控制的背景下推行价格市场化改革,所谓价格市场化也难免事与愿违。

此外,由于欧、美、日超低利率与中国国内高利贷泛滥形成鲜明对比,国际热钱持续涌入中国;央行被动收购外汇、发行人民币;再不断通过调高存款准备金率、发央票回笼货币。上述举措显然存在着不平衡对冲的致命缺陷:每月卖给央行外汇储备,拿走人民币的,是结汇较多的大型商业银行,其背后是大型国企、外贸外资企业、息差套利者;而因为存款准备金率上调或央票发行被抽紧银根是并无多少外汇结算的中小银行,背后是内资内贸企业、中小企业。多年如此“购汇发钞、对冲回笼”的游戏结果,造成中小银行、内资内贸企业、中小企业的资金越来越紧张,国内实际利率越来越高。目前银行短期理财产品和信托的利率平均在5%以上,中小企业私募债的平均融资成本10%以上,民间短期借贷的利率20%以上。

央行政策应回归“中性”

央行隔夜拆借是市场经济国家最主要的货币政策引导工具。如拆息提高,理财存款利率、国债利率和债券及贷款利率一定会跟随上升,股市会大跌,并打击消口和投资。6月钱荒至今中国拆息仍在4%以上,国债利率

创10年新高,民间高利贷泛滥。

利率是资金是否紧缺的“温度计”;实际利率高,证明资金紧缺;实际利率低,证明资金充足。因此,在各国的货币政策中,利率作为价格型货币政策工具,都优先于准备金率及公开市场等数量型工具。在零利率政策失效前,欧、美、日都很少用数量型工具。

5月底前,中国隔夜利率只有2%,但6月初之后一直在3%以上,月末季末高到4~6%,6月下旬钱荒时更是一度高达13%。显然,作为全国金融市场指导价格的隔夜拆借利率已经比年初上升了50~100%,央行执行的已经不是中性政策,而是偏紧的货币政策。

6月钱荒,险些酿成金融危机:倘若引发银行流动性危机、百姓挤兑、商业银行倒闭,后果不堪设想。好在银行流动性危机最终解除。

然而,10月以后,央行先放风略紧,后停止7天、14天逆回购,还发央票,隔夜利率拉到5%以上,又一次造成股市暴跌。之后,虽然央行又象征性地进行了几次小额逆回购操作,但是隔夜利率仍然比前五个月高了50%以上,这到底是中性货币政策,还是“偏紧”的货币政策?这既不符合中央的有关政策,也不断引起业界疑问,不利于稳定市场预期。

当然,央行的初衷是可以理解的,但是在当前国际资本流动迅速,国内货币流向发生深刻变化,不同部门资金可得性差异巨大的复杂背景下,企图用总量政策调结构,根本不现实,这也是典型的政策错配。高利率政策若不尽快改变,还将把更多资金逼离实体经济,随时会触发商业银行流动性神经,也时时让证券市场产生不稳定的预期。为了维持金融市场的稳定,为改革创造良好的环境,央行短期应尽快通过各种手段,引导短期利率价格下行,使隔夜拆借利率尽快回到年初2%以下的正常水平,长期支持“稳增长、调结构”的工作思路应更多地从减少“金融抑制”的角度出发,让利率真实地反映中国资金供求关系,推动实际利率下行,降低实体经济运行的成本。