



打造现代国家治理的政府预算制度基础

■ 马毅琛 南开大学教授

南开大学的经济学创始人何廉先生在 80 年前就提出中国化的经济研究的思想,以中国历史、中国社会为学术背景,以解决中国问题为目标能如是斯可谓中国化的经济研究。所谓知中国,服务中国。新供给经济学学科论坛的提出应该体现了知中国,服务中国的当代中国知识分子的家国情怀,非常高兴能有机缘成为论坛的一员。

关于三中全会的决定有很多解读,在这里想提一点很有意思的意见。我们观察了习近平同志对决定的说明,说这是全面深化改革的重点之一,表述的只有两个,一个是财税体制改革,一个是司法改革。

关于财税体制改革。财政是国家治理的基础和重要支柱,有三项。一个是改进预算管理制度,完善税收制度,建立事权和支出责任相适应的制度,就是打造现代国家长治久安的现代财政基础。我本人是研究政府预算问题的,我就预算问题说一点我的学习体会。

实际上预算对国家治理的作用早在一百年前的杨度先生就有如此的表述:“监督会计及预算支制,其严重如此,是皆国会重要之职权,即立宪国所以建设责任政府唯一之武器也。”

“全面规范,公开透明”是 1295 年英国议会提出的基本原则,涉及所有人的问题应由所有人来批准,也就是把预算资金用在刀刃上,让它沐浴在公共财政的阳光下。可是公共财政的阳光财政建设却是知易行难的事情,有很多媒体都是财政拨款的。我就说一句,先把你们报社、杂志社公开了就行,现在大家都是躲在阴影里希望别人公开。

我觉得预算公开或者阳光财政的建设作为一个大命题往往不容易切入主题。应该说,按照毛泽东军事思想的伤其十指不如断其一指,现在都交的机场税干什么了,摄像头征的罚款干什么了?我们一项项搞可能比泛泛而言有意义得多。

预算改革有四点是值得思考的,这都是决定的原文。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算的政策拓展,形成跨年度的平衡机制,也就是从传统的年度平衡走向跨年度的中期预算平衡,很可能是未来中国政府预算治理结构的重要变化之一。建立一个从现在的年度预算到一个三年度左右的中长期预算。在这里指出一个问题,河南焦作市做的中期预算是三年,我们经济计划是五年,政府是十年一换届,三、五、十加在一起的最小公倍数是半个甲子,这可能出了问题,可能要把预算周期、经济周期、经济周期变成一个顺周期,而不是周期错配。

第二点,建立权责发生制的政府综合财务报告制度,建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。大家解读这两句提醒注意的是,这两句话是放在一起的,不是孤立的,也就是建立权责划分的政府综合财务报告制度是为了有效实现政府性贷款的风险防范。现在政府债务问题更多的聚焦于财政收支的流量问题,每一年地方政府收入只有这么多,你的债务风险如何大?我觉得这个思路是有问题的。债务是一个存量,财政收入是个流量,我欠了多少房贷和我每个月的工资是没有必然联系的,我有资产才能偿还债务;资产就涉及到资产负债率的问题,这就涉及到政府会计的核算体系,我们用的是收付实现制,没有办法核算清晰欠的人,欠的财务关系,而行政事业单位的固定资产是不计提折旧的,我们计算不出固定资产的净值,资产规模都闹不清,我们奢谈什么债务的风险、安全和预警,因为你不知道资产负债率是多少。

第三点,清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩的事项一般不采取挂钩方式。这个变化非常重要的一点,有可能解决政府预算碎片化的问题。大家都知道教育法、农业法、科技进步法里有关法定支出的规定,教育支出去年达到 4%,按 GDP 换算是一两亿,你信吗?我反正觉得有点儿不靠谱,教育能达到一两亿?这种挂钩的做法导致了政府预算的碎片化。

第四点,完善一般性转移支付的增长机制,清理、整合、规范专项转移支付资金,逐渐取消竞争性专项和地方借贷。这里面涉及到后面的在中央与事权划分的一条,这是将来的地方政府事权只有一条,改变区域性公共服务,我们没有必要探讨地方政府的钱怎么来,我们按照事权和支出责任的确定,地方政府事权的财力靠三个层面,第一是比较弱的地方税,第二是增值税分享,应该考虑到按照各地的常住人口和商品零售额,这两块不足再通过一般转移支付补齐,哪里吸引更多的人哪里就有更多的收入,而不是现在大搞园区,大上形象工程。

中国财政的长治久安是探讨了很多年的问题,两千年的历史前面一千年地方是强势的,唐朝、汉朝都很强,后面一千年地方是比较弱势,但是国家的整体张力不强,不管是农民起义,还是外来入侵都可能获得成功。就像康熙年间的达赖仓央嘉措说的一句话叫“世间安得双全法,不负如来不负卿。”我们可能需要重新探索在第三

利率市场化后基准利率的选择

■ 贺力平 北京师范大学金融系主任

利率市场化后基准利率的选择问题,这和我们今天在这里所讨论的新供给是有关系的,因为新供给不仅是一方面着眼于约束供给方面的诸多的结构性的、制度性的因素来进行解放,而且推进在供求市场上价格合理的制订和形成的问题。在这个方面前面好多发言嘉宾已经专门论述了利率市场化的重要性,以及存在的各种各样的问题。我在这里想做一个补充,是说如果我们推进利率市场化,这次三中全会明确确定的需要加快推进利率市场化的方向之后有一些具体的问题要进行决策。

首先我们的基准利率怎么选择?我觉得应该从两个方面来看:第一,我们在放开了贷款利率之后,已经表现出几个情况。首先存款还是作为银行信贷资金的基本来源,所以,存款的利率就是贷款利率的底限。第二,银行自身的正常的经营成本,也是形成贷款利率的一个重要的因素。第三就是我们所说的信贷市场上,银行间市场上的竞争性,各家银行机构和贷款机构在贷款业务上的定价和溢价能力,但是我们或需要从一个更加开放的金融市场体系的角度来看,贷款利率决定了它比我们前面所说的稍复杂一点儿,因为如果我们同时存在着一个发达的企业债券市场的话,而且我们把企业贷款利率的对象,贷款的主要对象看成是企业的话,实际上我们在确定贷款利率。银行在确定贷款利率上面面临着一个竞争,那就是来自企业债市场的竞争,因为很多大中型企业如果同时发行企业债券获得融资,它在和银行进行贷款谈判的时候就获得了一定的资格。换句话说,这个不是



银行单独的或者集体的决定贷款利率,而是受到企业债市场的影响,也就是说在企业债市场给银行的贷款利率提供了一个非常好的参照系,只有在这个基础上,我们说

银行才可能形成一个合理的(我们参照国际经验——美国的经验)对优质客户、企业客户的贷款利率;对所有其他类别的客户的贷款利率都是根据风险评价、期限、资产

2014 年中国经济展望

■ 范剑平 国家信息中心首席经济师

从明年的走势来看,国际环境会好于今年,因为 IMF 最近发布的关于明年世界经济增长速度的预测,要比今年高出 0.6 个百分点,这是金融危机以来,IMF 对下半年经济增长,今年加速幅度最大、最乐观的一次。这一次的复苏是美日欧三大经济体,再加上中国是在经济稳定增长的行列,在金融危机以后,刚开始的双数复苏,原来金砖国家在今年有了调整,明年至少不会拖后腿,所以,总体面临这样一个好处。今年外贸对 GDP 是负的 0.1,根据我们预测明年至少可以转成正的 0.1,这样差不多有 0.2 个百分点 GDP 的贡献。

消费和投资明年内需更令人担忧,从消费的角度来讲,今年我们国家改变了前两年居民收入增速快于 GDP 的情况,今年前几个月我国居民收入增速低于 GDP,而且是最近三年最低的。这种居民收入的情况对支撑明年消费非常不利。所以,我们估计消费对经济增长的贡献率的百分点绝对不会超

过今年的 3.5 个百分点,我们预测会降 3.3 个百分点。

现在更令人担心的就是投资。从 9 月份,10 月份以来的月度投资来看,咱们讲投资和总投资增速下滑都很快,对应的就是我们利率明显在上升,这么高的融资成本的情况下,政府又出台刺激政策的情况下,市场正常的反应投资就是要下来,而明年如果我们资金市场化改革继续推进,根据过去我们国家价格改革的经验,凡是价格改革初期,一般都是先涨价,然后引入竞争使价格再下来。所以,明年资金利率水平也很难有明显的下降,这样对我们的投资是非常不利的。

现在这样一个资金利率的走势对我国实体经济和虚拟经济产生的影响,更多的还是实体经济受煎熬,因为虚拟经济自己跟自己玩,自己还有很多空转的机会,表面上维持着大家还有短期盈利的情况,还觉得是个好机会,但是实体经济已经很难承受如此之高的利率的水平。

试想一下,我们现在实体经济有哪个行业的投资回报率可以承受目前的融资水平?

在这种情况下,一方面我们要做减法,淘汰落后产能,而新的增长点,由于我们长期技术储备不足,如果资源的价格又居高不下,明年我们的投资应该是前景非常堪忧的。今年到目前为止,累计投资增速 20%,明年可能会降到 17%。所以,从这个角度来讲,假设明年 GDP 增长预期目标和今年一样的话,明年保经济增长 7.5%会比今年的难度大得多——今年我们还可以采取对房地产容忍,好像还可以保 7.5%,明年即使对房地产采取一样的态度,但是如此之高的资金成本——今年房地产更多的大家觉得是制度或者政策的导向对它的影响,明年更多的是资金对它的影响。这种情况下房地产的供给并不会像我们政府所希望的那样扩大供给,可能明年供给也是收缩的,特别是三线城市收缩得会更快。所以,从这个角度来讲我们三中全会以来,几乎大家在解读三中全会的时候,大家都把兴奋点放在了找里面的利好,找里面的商机,但是改革从来都是双刃剑,有利好就有利空,有人得利就有人失利,因为改革就是一个利益关系的再调整。所

新供给经济学理论的中国创新

■ 贾康

(上接 01 版)

第四,我们特别强调了制度供给应该充分地引入供给侧分析而形成有机联系的一个认知体系,也就是物和人的这两个视角在供给端应该打通。各种要素的供给问题和制度供给问题应该内洽于一个体系,我们过去认识到有发展经济学,有转轨经济学等这样的名称,他们的研究对我们都有启发,但我们现在实际上是立足以集大成的理念把他们打通。通过这样的“立”来回应转轨经济和中国现实的需要,形成的核心概念便是我们在理论建设和理论联系实际的认知中必须更加理性地供给管理。在中国要解决充满挑战的现代化达标的历史任务,必须借此来强调以推动制度和机制创新为切入点,以结构优化为侧重点的供给端的发力。当然,以上这些并不意味着我们就可以忽视需求方面的认识,需求管理的认识在已有的经济学理论成果中已经相对充分,我们希望在供给这方面更丰富,更有针对性地把认识框架的对称性提高,这样的认识落实到中国经济学所处的现实中必然合乎逻辑的强调要以改革为核心,在供给端入手推动新一轮制度变革创新,这是有效化解“滞胀”式的、“中等收入陷阱”式的、“塔西佗陷阱”和“福利陷阱”式的风险,实现中国迫切需要的方式转变与可持续健康发展,直通“中国梦”的关键一招,最大红利所在。

如果做一个比较,我认为政治家有充分的理由在公开场合宣布中国绝不可能落入所谓中等收入陷阱,而作为我们研究团体在研究讨论中却要更加注重居安思危,认识到我们现在面临的矛盾的凸显所带来的挑战。像中等收入陷阱无非是面对经济实践中间

的基本现实,前面 100 年时间里,有差不多 100 个经济体曾经走到中等收入阶段上,但是如愿地走过这个阶段,进入发达国家现代化状态的经济体有多少呢?寥寥可数。二战之后只有一个日本,一个韩国,更给我们教训意义的案例是拉美这样的群体——100 年前阿根廷跟美国的人均 GDP 是在同一个水平上,100 年之后阿根廷还在,他们跌入中等收入陷阱一蹶不振,所有的矛盾反复折磨社会和民众,这些问题我们作为研究者是无法回避的。我们在这个视角上就必然合乎逻辑地强调要以改革为核心,在供给端入手推动新一轮变革创新,我们的研究意图和可能的贡献是希望使所有可调动的正能量把重心凝聚到中国迫在眉睫的十八届三中全会新一轮改革如何实质性对进这个问题上,以求通过全面改革和理性的供给管理跑赢危急因素积累,破解中长期经济增长结构调整瓶颈,从而使“中国梦”的实现可以越走越快,越走越顺。

第三个层面,我们新供给政策主张有一个文本,在我们已经形成文集中也有清晰的表述——所谓“八双”,面对两个一百年跨度的“五并重”。我简单利用下面时间说一下我们研究上的一点特定的定位和追求,就是拒绝简单化的标签化的这一研究,注重从实际出发,在供给端发力服务全局,简要说,我们通过前面的“破”和“立”提出我们认为尽可能体系化,尽可能体现密切联系实际的正确主张和思路设计之后,我们这些研究的努力应该讲是生发对经济规律的探索,首先是既对中国特色和背景,又服务于中国现代化赶超战略。邓小平所强调的“三步走”可以理解为一种实质性的赶超战略——前面几十年主要是追赶式的直观表现,我们前两步提前实现之后现在仍然在追赶;我们在 50 年

的跨度里第三步里看到决策层给出了 2020 年这样一个阶段性目标。除了前面表述的全面小康,这次三中全会给出了全面改革在 2020 年要取得决定性的成果,这个最后意图的实现,确切无疑地指向中国民族能够实现伟大复兴,在落伍了 200 年以后又后来居上的,通过这种民族复兴造福全中国人民和全人类的梦想,这也就是习近平总书记所说的中国梦。这个中国梦绝不是狭隘民族主义的梦,是一个古老民族应该对世界和人类做出的贡献的梦;是数千年文明古国在一度落伍之后应该通过现代化来加入世界民族之林的第一阵营的梦;是在人类发展共赢中做出自己应有的更大贡献的梦。这个过程就是人本主义所说的造福于中国人民和世界人民的过程。

我们深知,相关的理论和认识在具体的演进过程中的争鸣是难免的、必要的,而在中国现在的讨论中似乎还很难避免有简单化、贴标签的倾向。比如一般的对某个思路和主张很容易被简单地区分于某些观点,这样的观点被称为新自由主义的观点。

贴标签的后面是认识的极端化和简单化。我们自己的认识倾向是希望能够超越过去一些贴标签式的讨论,侧重点先少谈些主义,多讨论一些问题,特别是有深度的问题来贯彻对真理的追求,没有必要在经济学框架之内再对经济的认知领域内一些观点处处去贴意识形态的标签,处处分辨是左是右,姓资姓社。新供给研究的追求是继承经济学和相关学科领域内一切人类文明成果,站在前人的肩膀上,对经济学学说做出发展,这种发展包括补充、整合、提升。

我们对于理论研究,从实际出发应该加

抵押质量等等来进行加价的调整。所以,这个就是我们说贷款利率决定了在开放金融市场上直接融资和间接融资相互融合之后形成的一个合理的水平,具有充分的指导性。

过去我们说的是存款利率——存款利率由中央银行决定,但事实上在一个开放的金融体系和银行体系当中,银行的资金来源发生转变,有传统存款,有同业拆借,有围绕着中央银行准备金和清算系统而形成的头寸借贷,而且参照国际经验,这三大类资金来源在规模上很有可能会朝着(现在已经达到了)“433”的格局演变。从动态和边际的角度来看,头寸借贷利率会对银行资金的来源成本带来最重要的影响,也就是说央行的领导者是这么一个方向,通过现在 SLF、SLO 这一类工具的利率调整就可以对整个银行体系的边际存款利率和平均存款利率带来重大影响,这也是联邦基金利率在美国银行体系中发挥基础性调节作用的基本原理。我认为央行的利率调节工具不是直接影响存款利率,而是它可以影响 shibor 利率来影响存款利率,这个是在开放的金融体系的框架下,一方面我们银行利率市场化以后,让各个层次的利率充分地反映资金市场的供求、风险、安全等等的要求;另一方面要保持中央银行对利率的决定权,尤其是短期的或者瞬间干预的能力。这么多因素在一块,目前中国还不到位,除了我们前面所说的存款保险体制、金融机制退出机制等等,不到位的一个是围绕着央行头寸利率,第二个是我们说债券市场,尤其是大宗优质客户的债券市场还不完整。这两个方面我们还需要进一步地迈进或者加快地进行。



以,越到年根底下我倒觉得大家如果有空的话,把三中全会可能带来的短期的阵痛多找一找,对于我们冷静判断明年形势可能更加全面。

以进一步强调,一切从实际出发既要体察中国的传统,包括积极的和消极的,也要充分体察中国的国情,包括可变的和不可变的,还要注意回应现实需要,但也会有假象的现实需要和不合理的虚幻的需求;我们要通过研究和深入分析,争取把这些理清,既从实际出发体察中国国情,同时也要注意发展中国家共性和个性,以及发达国家的经验和教训,包括阐明和坚持我们认为现在可以得到普世的共性规律和价值。

总之,由破而立,由理论而实际,分析中特别需要注意供给端、供给端,结合政府、市场的互动,全方位的考察和相互关系的认识,力求客观中肯,视野开阔,思想开放;我们绝不是为了创新而创新,而是面对挑战有感而发,为时代而做出理性追求的创新。

中国自上个世纪 90 年代以来,在宏观调控中反周期的政策实践有巨大的进步和频多的成绩,但是它主要还是延续主流经济学教科书和仿效发达国家需求为主的思路,继续贯彻单一反周期操作的这样的路线。随着今年的矛盾积累和矛盾凸显,已经日益表现了它的局限性。今后随着中国潜在增长下台阶,经济下行中资源环境制约,收入分配等制约,把可接受的运行状态的区间已经明显收窄,再复制式地推出四万亿 2.0 版这样的空间已十分狭窄,比较高水平的理性供给管理势在必行。既然在中国中长期发展中如何破解瓶颈制约,攻坚克难,全面深化改革,优化结构是国人面临的共同的历史性的重大考验,那我们显然应该站在前人的肩膀上,以严谨的学术精神,秉持理论密切联系,并服务实际的创新原则,追求经济学经世济民的作用,更多注重从供给端发力,在实践中破解瓶颈,服务全局,把握未来。

(完)