

经济学家

学术顾问:(按姓氏拼音排序)

- | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 巴曙松 | 蔡继明 | 陈东琪 | 陈栋生 | 陈全生 |
| 程恩富 | 迟福林 | 戴圆晨 | 范恒山 | 樊纲 |
| 高尚全 | 顾海兵 | 葛志荣 | 谷书堂 | 贺茂之 |
| 洪银兴 | 黄范章 | 贾康 | 江春泽 | 金碚 |
| 李成勋 | 李江帆 | 李京文 | 李维安 | 刘诗白 |
| 刘伟 | 茅于軾 | 任玉岭 | 宋洪远 | 宋守信 |
| 宋养伟 | 谭崇台 | 王东京 | 卫兴华 | 魏杰 |
| 吴澄 | 徐长友 | 晏智杰 | 杨家庆 | 杨启先 |
| 张曙光 | 张晓山 | 张卓元 | 赵人伟 | 郑新立 |
| 朱铁臻 | 周叔莲 | 周天勇 | 邹东涛 | |

学术支持:
 清华大学新经济与新产业研究中心
 中央财经大学中国改革和发展研究院
 总顾问:成思危(原全国人大常委会副委员长)
 高级顾问:张文台(全国人大常委会第十一届副主任)
 编委:管益忻 陈宇 刘涛雄 黄文夫 启文 赵红 李千 吴明伏 白卫星
 编委会主任:管益忻
 副主任:陈宇 刘涛雄
 主编:管益忻
 常务副主编:启文(常务) 白卫星
 编辑部副主任:刘立华
 主编助理:何超

第101期(总第214期) 2015年5月31日 星期日 乙未年 四月十四 投稿邮箱:jixz@163.com 地址:北京市海淀区大慧寺路8号 邮编:100081 电话:010-62135959 本刊订阅方法:网易“云阅读”搜索“经济学家周报”即可订阅。 本报所刊载文章系作者观点,均不代表本报意见

“一带一路”的三重定位

卢锋 北京大学国家发展研究院教授

作为中国最高领导人主创主推的重大战略举措,“一带一路”是中国新时期全方位扩大开放布局的重要内容部分,凸显更加重视与广大发展中国家携手合作谋发展的目标指向,传递出通过做长发展中国家经济增长这块“短板”以培育全球经济新增长点的政策思路,动态体现了开放国策、外交战略、结构调整、促进增长目标之间良性互动关系。共建“一带一路”契合了中国扩大开放、睦邻善邻、和平发展、和谐世界等理念目标,是中国统筹国内国外“两个大局”与实施奋发有为外交新方针的具体呈现。就其经济内涵而言,则可从经济外交、全球增长、结构调整等三重视角讨论其战略定位。

经济外交新战略

“一带一路”通过扩大对沿线广大国家开放并推进双向广泛务实经济合作,拓宽和改善中国经济开放发展的国际空间与外部环境,为实现和平发展基本方针提供保障,构成新时期中国大国经济外交新战略的重头戏。2015年中国“两会”期间,中国外交部长王毅表示,2015年中国外交的关键词是“一个重点,两条主线”,其中一个重点就是全面推进“一带一路”,从一个侧面显现“一带一路”作为经济外交新战略的内涵。

一国经济外交战略,一般指通过贸易、投资、金融等经济交往合作,扩大加深与相关国家经济一体化联系,从而在提升本国资源配置与运营效率同时,维护与改善外部经济、政治、安全环境。经济外交在广义经贸合作与国家外交目标之间建立良性互动关系,从而为国内经济与社会发展提供合意外部保障。

经济外交一直是新中国经济外交工作重要内容,然而其具体内涵则因体制背景与发展阶段不同而演变。受历史条件制约,计划经济时期中国与前苏联及东欧国家经贸关系一度比较密切,用各种方式对一些亚非拉国家提供了大量援助,与西方国家经济往来最初基本隔绝,后恢复经贸关系但规模仍很有限,体现当时中国经济外交工作特点与局限。

进入改革开放时代,中国经济外交逐步朝内容多样化、对象多元化、机制市场化方向调整转变。中国融入全球经济体系获得阶段性成功,同时也是中国经济外交战略调整转变获得阶段性成功,对中国走和平发展道路发挥了重要保障作用。

进入新世纪特别是后危机时期以来,全球经济格局发生深刻变化,中国经济相对重要性及影响力快速提升,美国实施“重返亚太”与“亚太再平衡”战略造成中国周边和外部环境的显著变化。中国实施共建“一带一路”战略,把新一轮扩大开放与奋发有为新外交方针结合起来,把永不称霸合作共赢理念与共谋发展合作行动结合起来,把睦邻安邻的善意与帮邻富邻的义举结合起来,用置信



共建“一带一路”契合了中国扩大开放、睦邻善邻、和平发展、和谐世界等理念目标,是中国统筹国内国外“两个大局”与实施奋发有为外交新方针的具体呈现。就其经济内涵而言,则可从经济外交、全球增长、结构调整等三重视角讨论其战略定位。

度更高方式讲述中国和平发展理念,对于营造与巩固有利于中国和平发展外部环境具有重要现实意义与深远历史影响。在这个意义上,共建“一带一路”的概念提出、规划制定与具体实施,是中国坚定走和平发展道路的最佳广告词、最好宣言书与最重要人心工程。

“一带一路”经济外交战略具有广泛新内涵。首先,从对外开放政策对象拓展与内容提升角度看,“一带一路”从早先主要侧重对发达国家开放,转变为对发达国家与广大发展中国家双重开放并重,并且在大量务实合作领域呈现出对沿线广大发展中国家更为优先的态势,更好体现邓小平30多年前提出的“三个方面的开放”全方位开放战略思想。其次,就针对广大发展中国家经济外交内涵演变角度观察,“一带一路”包含“五通”合作重点,将政策、基建、贸易、投资、金融等方面合作内容有机结合起来,形成更为系统与完备的经济外交内容组合与战略架构。再次,针对经济全球化深化与现行国际金融经贸治理结构基本框架不相适应的现实矛盾,依托共建“一带一路”合作发展的务实要求,通过建立亚投行、金砖银行等机构,推动对现行国际金融体制架构的增量改革。

全球增长新战略

进入21世纪以来,全球经济增长格局与中国经贸环境发生转折性变化,集中表现为双重“重心转移”。一方面,随着中国与广大发展中国家在全球经济增长中相对贡献历史性提升,全球经济增长重心已经从发达国家转向新兴经济体与发展中国家。另一方面,中国与广大发展中国家经济联系加强,中国对外经贸增长重心正在从发达国家转向新兴经济体与广大发展中国家。目前很多发展中国家经济持续增长潜力面临基础设施不足与体制政策局限两方面瓶颈制约,共建“一带一路”有助于推动中国与沿线国家经济持续较快增长,同时也对全球可持续增长提供新的解决思路和方案。

全球经济增长重心转变集中表现为“二八易位”。21世纪初,全球GDP增长构成中,发达国家和新兴与发展中国家分别约贡献80%和20%,发达国家中G7与其他发达国家分别贡献61%和19%,新兴与发展中国家中金砖国和其他发展中国家分别贡献12%与8%。到2010—2013年全球经济增长构成中发达国家与新兴及发展中国家贡献率分别变为19%和81%。发达国家正在成为发达国家分别贡献12%和7%,新兴与发展中国家中的金砖国和其他发展中国家分别为56%和25%,其中中国贡献率约为35%,与其他发展中国家共同贡献率约为六成。

从出口与对外工程承包对象国的区域分布观察,中国外部经贸环境也在发生深刻转变。出口增长数据显示,发展中国家正在成为中国增长最快、未来发展潜力最大的贸易伙伴。从出口增速看,2013年到2014年中国出口增速回落到7.2%,其中G7降到4.4%,其他发达国家为7.4%,中国以外金砖国家只有6.1%,然而其他发展中国家仍有12%,其中东盟最高为16%。其次从中国出口比重看,2000年G7国家、其他发达国家、金砖国家、其他发展中国家等四类经济体占比分别为48%、35.2%、2.7%、13.9%,2014年分别变化为33.9%、30.8%、6.2%、29.2%,发展中国家份额上升近19个百分点。最后看出口增量贡献比,2000—2001年G7国家、其他发达国家、金砖国家、其他发展中国家贡献比分别为46.3%、32.1%、3.1%、18.5%,到2013—2014年变化为24.3%、22.5%、6.4%、46.8%,发展中国家增量贡献率达到了53.2%,绝大部分来自金砖国家以外的广大发展中国家。

另外从中国对外承包工程地区分布看,广大发展中国家也是最重要区域。2013年中国1370亿美元对外承包工程完成额的区域分布数据显示,亚洲、非洲、拉丁美洲、欧洲、大洋洲、北美洲分别占47%、34.9%、9.7%、6.0%、1.5%、0.9%,亚洲和非洲两大洲占比八成以上。承包工程金额最多的十大国家分别

为安哥拉、委内瑞拉、沙特阿拉伯、印度、阿尔及利亚、印度尼西亚、尼日利亚、巴基斯坦、越南、埃塞俄比亚等,也都属于发展中国家,共占当年中国工程项目总出口额36%。

中国国家主席习近平2014年11月8日发表题为《联通引领发展伙伴聚焦合作》讲话指出:“如果将‘一带一路’比喻为亚洲腾飞的两只翅膀,那么互联互通就是两只翅膀的血脉经络。”以共同发展合作双赢基本理念方为指导,通过共建“一带一路”破解中国周边与亚洲众多发展中国家瓶颈,将对沿线国家经济较快增长发挥促进作用。借助中国与这些国家动态意义上更为紧密的经贸联系,形成中国与沿线国家携手共进良性互动的新形势。在双重“重心转移”背景下,共建“一带一路”有助于培育全球经济增长点,更好实现后危机时代全球经济强劲可持续增长目标。

结构调整新战略

过去几十年中国改革开放推动经济发展取得举世瞩目成就,人均收入从1980年代初200多美元的国际极低水平逐步提升到2014年7000多美元的国际中等水平。中国经济未来要实现“双中高”目标,关键在于全面深化改革健全开放型市场经济体制架构,并在此基础上发挥市场机制决定性作用与政府引导作用,持续有效推进中国产业结构、技术结构、区域结构的合规律调整。“一带一路”将为中国经济结构调整提供更为广阔平台与全新环境,成为未来结构调整新战略的重要内容。

随着要素成本与比较优势结构演变,中国产业与经济结构调整必将进一步活跃展开,“一带一路”沿线国家依据各自所处发展阶段不同,也亟需借助资本流动和产能合作推进本国结构调整与经济发展。共建“一带一路”将扩大中国与沿线国家在不同行业以及特定行业上下游之间投资范围,推进投资便利化进程以降低投资壁垒,通过共商共建各类产业园与集聚区探索投资合作新模式,从

而为中国与沿线国家产能合作与产业结构调整升级提供广阔平台。

过去十余年中国实施“走出去”战略,至今已有1万多个境内投资者在全球180多个国家和地区设立了2万多家境外投资企业,仅华为一家企业就已在160多个国家和地区开展业务。在“一路一带”战略的支持下,中国企业“走出去”步伐将进一步加快,特别是交通运输、基础设施建设、装备制造、基建原材料等多个行业将从中直接获益。习近平主席2014年11月9日在2014年亚太经合组织工商领导人峰会主旨演讲中指出,“预计未来10年中国对外投资将达1.25万亿美元。”以中国目前平均资本量作为参照,1.25万亿美元投资估计能给广大发展中国家创造数以千万就业岗位。

中国与沿线国家产能合作的一个重要领域,是中国一些劳动密集型产业或产业区段,随着中国国内工资、地价等不可贸易要素成本上升,将逐步转移到处于较低经济发展阶段国家。如同中国上世纪80—90年代承接这类劳动密集型行业国际转移获得重要开放发展机遇一样,未来承接这类行业的沿线发展中国家,有可能在加工贸易出口创汇、扩大非农就业、培育熟练劳动力和管理人才、提升经济外向度与国际化等方面获得到广泛利益。当代国际产品内分工深化与全球供应链扩展演变的大量经验事实显示,顺应比较优势规律,依托市场机制作用,产业与产业区段的国际转移能对区域经济一体化产生巨大推动作用,并为产能转移国与承接国创造大量互利共赢的发展机遇。

实施“一带一路”战略,要求中国银行与金融机构更大规模“走出去”,为中国与外国企业提供跨境金融服务。如业内专家指出的,“企业‘走出去’的步伐要迈得更稳、更扎实,离不开金融的大力支持。‘走出去’企业在境外的投资、经营活动,需要依赖银行的信用及资金支持作为坚强后盾;当面临国际金融市场风险时,亦需要银行等金融机构提供避险方案,帮助企业防范和化解风险。”因而需要加快相关政策调整,创造适宜的政策和市场环境,提升银行和金融机构跨境服务能力。

“一带一路”战略将给中国内陆地区经济发展带来全新机遇,为中国国内区域产业结构调整注入新活力。就“一带一路”战略与中国国内各地开放态势联系而言,将重点涉及东北、西北、西南等边疆地区一些省区市。受历史与客观因素限制,这些地区经济发展总体水平较低。实施共建“一带一路”战略,有望实质性改变这些地区经济发展的政策优先度与环境条件,推动中国边疆地区经济较快发展与国内区域经济结构朝更为平衡合理方向演变调整,并为应对与化解某些少数民族地区的小范围社会深层矛盾产生积极影响。1988年邓小平就提出“两个大局”战略构想,后来中国先后提出和实施西部大开发战略、振兴东北计划和中部崛起战略。共建“一带一路”将推动中国区域均衡发展战略实施进入新阶段。

社会资本能否帮助中国清理地方债?

朱海斌 摩根大通中国首席经济学家

地方债问题最近几年一直是关于中国金融体系风险讨论中的一个热点问题。根据中国国家审计署的统计,地方债从2007年的4.5万亿开始快速上升,2010年底为10.7万亿,2013年年中为17.9万亿。到2014年底,我们估计地方债总额(包括直接债务和或有债务)进一步上升至21万亿左右。

作为2014年财税改革的重头戏,地方政府预算体系改革方案首次为解决地方债问题提供了一个比较清晰的解决思路,即控制增量、消化存量。2014年预算法的修订和43号文的出台明确了对于地方政府融资开前门、关后门,即一方面允许地方政府以发行地方政府债的形式对公共项目进行融资,另一方面地方政府融资平台模式将被画上句号。

2015年全国人民代表大会上,财政部提出地方政府债务存量的置换方案,今年将以特别国债的形式对一万亿地方债存量进行置换。这在处置地方政府债务方面迈出了关键一步。两会期间还公布了今年5000亿地方债和1000亿专项地方债的发行规模。两者的不同是,一万亿只允许用于置换高成本的现有债务,而6000亿新增地方债用于新的公共投资项目。两者的相同之处是,地方政府自行发行债券,自己负责偿还,中央政府不作担保。

这些措施的意义在于,在短期可以解决

过去地方债期限不匹配、资金成本高的问题,缓解地方债的流动性压力和偿债压力;在中长期有助于提高地方政府举债的透明度、加强对于地方政府资产负债表的监管和强化对于地方政府预算的约束。

尽管如此,在地方债问题的解决方面仍然存在许多不清晰之处。

首先,地方债存量置换的最终规模。一万亿仅仅是个开始,在未来几个年度随着地方债存量的到期,地方债置换的规模会继续扩大。以今年一万亿置换规模为例,基本上是基于2013年年中审计署公布的到期债务数据为基础(地方政府负直接偿还责任的债务中1.86万亿于2015年到期),再乘以一个系数(54%),各省的置换规模则根据各自到期的债务和这一共同系数加以分配。

未来置换规模会有多大,取决于以下几个因素。一是置换的系数,即今年54%的置换比率是否会做调整。二是对于地方政府中地方政府直接债务和或有债务责任的区分。今年的一万亿存量置换中仅仅涉及地方政府的直接债务。而在2013年审计署的调查结果中,地方政府的或有债务总量为7万亿左右,占到地方政府债务总量接近40%。三是存量债务置换是否涵盖2013年6月之后新增的地方债务,我们估计在四万亿左右。四是与审计署相比,财政部对于地方政府债务的定义上是否会出现调整。

2015年全国人民代表大会上,财政部提出地方政府债务存量的置换方案,今年将以特别地方债的形式对一万亿地方债存量进行置换。这在处置地方政府债务方面迈出了关键一步。



如果基于2013年年中17.9万亿的债务总量和54%的转换系数,则跨年度的地方债置换规模将达到9.7万亿。即使按照相对较小的直接债务责任计算,地方债置换规模的总量也将达到5.9万亿。加上每年新增地方债规模,如此巨大的地方债供应将对债券市场带来很大的冲击。

其次,地方债置换重点解决了短期的地方债风险问题,中长期仍取决于地方政府自身的还款能力,包括从公共项目中的直接投资收益和地方政府未来的财政收入。这需要在地方政府预算制度改革和强化债券市场纪律方面有明显的推进。

第三,在新的预算体系下,地方政府的融资能力将出现明显下降。除此之外,地方政府预算外的最大的收入来源——土地出让收入——随着房地产市场的持续调整将不可避免地出现下滑。在今天的财政预算报告中,财政部预计地方政府今年的土地出让收入仅下滑4.7%。根据目前的土地情况,这一估计明显过于乐观。我们估计今年的土地出让收入可能较去年大幅下滑25%左右,其中用于地方政府支出的部分(即土地出让毛收入扣除掉土地购买、赔偿和开发成本)也将随之缩小。如果考虑这些预算外的因素,今年整体财政赤字(中央加地方、预算内加预算外)占GDP的比重可能较去年减少2.5个百分点左右。这将给今年的稳增长带来极大的压力。

为避免这一问题,北京对于PPP(Public-Private Partnership)寄予厚望,希望社会资本能够进入公共项目的投资,缓解地方政府的资金链压力。但是,PPP本身也面临各种挑战。

首先,推动PPP对相应的改革提出了更高的要求。除个别项目外,多数PPP涉及的项目均面临投资回报率低、投资周期长的问题。除相应的财政补贴和支持外,在处理市场和政府的关系方面,在改革公共项目和服务的收费模式方面,都需要有更明显的突破。

其次,PPP的具体设计,如对社会资本利益的保护和最终风险分摊的安排,仍存在很大的不确定性。从国际经验来看,即使最初在PPP的条款上明确地方政府和社会资本的责任和义务,在实施过程中也仍然存在很多的变数。一旦项目失败,基于投资项目的公益性,地方政府往往不得不承担可能的损失。

第三,从目前中国整体的债务情况来看,PPP的模式值得斟酌。中国非金融部门的整体债务水平在2008年之后快速增长,但按部门而言,家庭部门债务水平很低,政府债务整体可控,最值得担心的是企业部门的债务水平高居全球之冠(我们估计目前占GDP的140%左右)。目前企业本身面临巨大的去杠杆的压力。在这种情况下,PPP实质上是将地方政府的债务进一步转移到企业部门。这很可能为未来企业部门债务风险撒下新的隐忧。