

关于经济转向新常态的风险问题

■ 谢明干 国务院发展研究中心世界发展研究所研究员

对本文题目中的“经济转向新常态”,笔者想先做点解释。新常态的特点,一是“新”,与以往的不同,是指新的经济状态、新的发展方式;二是“常”,包括经常(是比较长时期的状态,不是短期的状态)和正常(是正常的、合理的状态,不是不正常的、不合理的状态)。我国经济过去长时期超高速增长,高投入、高消耗、高污染、低效益,这种粗放型的旧常态已经无法继续,必须换挡到中高速增长,低投入、低消耗、低(零)污染、高效益的集约型的新常态。我们现在正处在这种历史性的转变过程之中,旧常态在破但尚未破完、新常态在立但尚未立起来。这个破旧立新的过程是非常艰巨的、需要比较长的时间,而且会遇到许多困难和风险。本文就是对“经济转向新常态时”(请注意:不是“在新常态下”)可能遇到的一些风险作些初步研究。

中国“深改元年”——2014 年已经以出色的成绩进入历史:经济总量首次突破 10 万亿美元,比上年增长 7.4%,增速比上年下跌 0.3 个百分点,但仍处在合理的区间之内;城镇新增就业 1322 万人,超额完成原定的 1000 万人的目标,“经济放缓、就业增加”这种“逆”态势受到世人赞赏;物价指数低位运行,CPI 只比上年上升 2%,但 PPI 比上年下降 2.2%,这反映了有效需求不足,也为适时推进价格改革提供了有利时机;城乡居民收入比上年增长 8%,高于 GDP 的增幅,其中农村居民收入增幅(9.2%)高过城镇(6.8%);经济结构优化升级取得可喜进展,服务业占 GDP 的比重上升到 48.2%,比上年上升 1.3 个百分点,最终消费支出对 GDP 增长的贡献度为 51.2%,比上年上升 3 个百分点。

在国际形势复杂多变、国内“三期叠加”的背景下,我们能取得上述成绩,实属不易,经济发展的基本面是好的。与此同时,我们也看到,经济发展中还存在许多困难和问题,在新旧经济常态转换过程中一些潜在的风险已经凸显出来,一些新的风险又正在产生,对此,我们要保持清醒的头脑,积极应对,保证经济发展从旧常态顺利地转入新常态。

一般认为,当前的风险主要就是高杠杆化的金融风险、高泡沫化的房地产市场风险,或者高地方政府债务风险等。这些确实是现实或潜在的风险,政府已采取正确措施加以防范或解决。本文拟从宏观的角度来分析我国经济转向新常态时所应着力应对的几大“风险”问题。

一、经济下行压力加大的风险

经济增速会继续下行吗?从经济发展的客观规律来看,从经济长期发展的总趋势来看,回答应是肯定的。其实,这个下行过程在 7 年前就开始了,从 14.2%降到 2014 年的 7.4%和今年一季度的 7%。加之,目前世界经济复苏缓慢,势头比预想的弱;国内房地产市场正在调整,短期内不会出现强劲回升;制造业淘汰落后产能正在持续,短期内难以显著见效,传统工业增长下跌;投资显著放缓,劳动力、土地、资本等要素趋紧,潜在增长率下降;环保压力对经济增长的硬约束增加等等,经济下行的压力近几年依然比较大。今年经济增长的目标,政府预设为 7%左右,这同大多数学者的估计是一致的;明年可能维持在 7%或略低一些,联合国经济社会事务部的预计约为 6.8%。

因此,对经济继续缓慢下行不必过分忧虑,这本来就是预料中的经济转向新常态所必须付出的代价。有人惊呼“中国经济遭遇 24 年来最低增长速度”,“中国经济增速 30 多年来将首次低于印度”等等,而许多学者则认为中国经济增速放缓并没没什么可惊讶的,它也是今年中国政府的目标。英国有的媒体还说:“更值得惊讶的是驱动中国经济增长的动力:消费超过了投资,服务业超过了制造业,内需超过了出口。”的确,我们“调结构”已初见成效。当然,我们也希望经济在转型升级中顺利实现软着陆,从高速档缓缓地转到中高速档,不要下降过急,特别要防止硬着陆。因为下降过急甚至硬着陆对经济的伤害很大,不仅会导致许多企业经营困难甚至倒闭、财政赤字扩大、失业增加,影响民生改善和社会安定,而且会使市场丧失信心、使整个经济丧失元气。这个风险一定要设法避免。我们反对片面追求经济增长速度,不以 GDP 论英雄,但这并非意味着 GDP 不重要。发展是我们的第一要务,没有一定的 GDP 增长,改善民生、增强国力就无从谈起,深化改革和调整结构也就难以进行。特别是经济相对滞后的西部地区,增速就是应

我国经济过去长时期超高速增长,高投入、高消耗、高污染、低效益,这种粗放型的旧常态已经无法继续,必须换挡到中高速增长,低投入、低消耗、低(零)污染、高效益的集约型的新常态。我们现在正处在这种历史性的转变过程之中,旧常态在破但尚未破完、新常态在立但尚未立起来。

该高一些。从全局来说,我们既要通过深化改革积极推进经济转型升级,也要采取适当政策缓解经济下行的压力。近期宏观调控的目的,就是要找到这两者的合理平衡点,实现两者的良性结合,保证经济在转型升级中保持质量与效益比较好的中高速增长。有的地区在安排今年的经济工作时,不再提 GDP,或者把 GDP 的目标设定得太低,这都是欠妥当的。至于有的学者认为今后 20 年仍然可以保持 8%的增长率,那可能是一种出自惯性思维的不着实际的空想,因为它没有充分认识到,不断恶化的环境与资源的制约、大量落后产能和中低端水平产品的拖累,已经使我们的经济社会发展变成不可持续。我们现在正大力打造可持续的新常态,宁要讲究质量与效益的 7%,而绝不能维持旧常态,继续搞高投入高污染、低质量低效益的 8%。这一点,国外许多学者都给予了充分的肯定,例如国际货币基金组织驻华代表席普克说:“中国政府愿意容忍更低的增速,以解决经济脆弱性,促进经济转向自主增长的轨道”,“通过结构性改革,促进资本和劳动力流向产出更高的领域,中国经济中长期将赢得更可持续的增长。”

怎样才能保持质量与效益比较好的中高速增长?关键是保持思维定力、精心调控,把深化改革和创新驱动这两大引擎开动起来。我国地大人多、各地经济差距悬殊,消费需求庞大,投资机会很多,各个行业都大有潜力可挖,各种产品只要性能质量好、经济实用都会有销路。这就要求我们彻底破除因循守旧思想,大兴创新之风,把创新作为转向新常态的主要抓手、引领发展的第一动力。一要通过深化改革激发大众创新创造创业的积极性,鼓励中外资本投向各种新兴产业和基础设施的“短板”(我国人均基础设施拥有量只有发达国家的二三成左右,公共服务设施更低),充分发挥投资对“稳增长”的关键性作用。二要大力鼓励与支持广大企业广大群众大搞科技创新并尽快把创新成果变成现实生产力,大搞技术改造技术升级(这也是一种科技创新),更新落后产能和落后产品。需知,现在在原有技术水平上增加投资,对经济增长的贡献率已越来越小,去年我国每 1 元投资新增的 GDP 已降低到 0.13 元,只有在更高的技术水平上增加有效投资(投资项目是有市场有销路的),才能显著拉动内需的增长,这就必须进行科技创新;三是以改革创新促消费,大力提高消费在国民经济中的比重。为此,要积极挖掘与培育新的消费热点,发展新业态、新商业模式、新流通方式,改善消费环境(例如降低进口关税、消费税,打击“假冒伪劣”,保护消费者权益等)。这样三管齐下,加上积极调整外贸结构,拉动内需与拉动外需相结合,就能有效缓解经济下行的压力,把经济增速保持在一个合理区间之内。

二、通货紧缩加剧的风险

鉴于我国经济增长持续下降,CPI 为近 4 年的新低,PPI 连续 30 多个月负增长,国内外有的学者认为,全面通货紧缩的风险已经成为中国经济的“头号风险”,有的人甚至担忧中国经济将要“崩溃”。也有的学者认为情势尚未如此严重,只是出现了通货紧缩的迹象,或者说“通缩已拦截在中国经济的大门口”。不管如何,我们都应该看到,通缩问题确实是当前需要高度重视的问题,通货紧缩往往比通货膨胀为害更大。但是说现在已

是全面通货紧缩则言过于实,因为全面通缩不仅表现在经济下行和物价下跌,其主要表现应是经济大幅滑坡,资产价格急跌,货币供应量下降,目前的现实情况尚非如此,只能算是有通货紧缩的迹象或存在低通货紧缩的风险,但它有可能继续加剧,因此也要保持警惕,认真对待,切不可等闲视之。事实上,我国政府对这个风险早有察觉,去年中央经济工作会议就有针对性地指出:“积极的财政政策要加大力度,货币政策要更加注重松紧适度。”据此,央行已择时降低利息和准备金率,国家发改委也对基础设施建设投资进行“微刺激”,鼓励社会资本通过混合所有制或特许经营方式参与地铁、污水处理等公共设施的建设运营。

这次通缩的出现,既有过去多年投资过度,造成不少行业产能过剩,结构性矛盾非常突出,致使经济增长乏力的因素,又有最终消费占 GDP 的比重多年来一直在下降(1998 年为 62.5%,到 2010 年降为 42.5%),居民收入的增长明显低于 GDP 的增长,消费的拉动力减弱,内需越来越不足这个深层次的原因,同财政政策不完善亦不无关系。因此,总的看来,防治通缩、激活经济应着重从以下几方面采取措施:

一是积极发掘与培育新的经济增长点,诸如环保产业、老年产业、应急产业、煤焦化油产业、“互联网+”等新行业新产品等,政府应给予政策支持并适当参与以推动其加快发展。对既定的改善民生的投资项目,包括城市棚户区改造、保障性住房和公共设施建设,农村农田水利、农村饮水、耕地环保等工程建设等,要加大力度,提高投资效益。要搞有效投资,不搞重复建设和无效或有害投资。总投资不要过大,动作也不宜过急,不搞“倾盆大雨”,做到“微刺激、稳(妥)投资”,目的主要是激发经济的活力。

二是充分发挥消费对经济增长的基础性作用。包括:增加居民特别是农村居民的收入,使广大民众对扩大消费不仅有意愿而且有能力;大力疏通城乡流通渠道,推进传统零售业转型升级,积极建设现代流通体系(如现代物流、网络购物等),以提高流通效率、降低流通成本,使广大民众对扩大消费不仅感到方便而且得到实惠;加强与完善流通过程中的分揆、冷藏、仓储、运输、配送等环节,使生产者(特别是农民)能及时把产品推向各地市场,使消费者能及时买到称心如意的商品,“货畅其流”;各级政府要增加财政支出中用于公共服务的比重,使广大民众日常生活中的种种具体事情(诸如家政服务、房屋与器具维修、废品处理等)都能及时解决并实现服务质量与收费的标准化规范化。

三是大力发展微小中企业。这是搞活经济、扩大就业、改善民生、稳定社会的根本性措施。各级政府不仅应在降低进入市场门槛方面为其创造条件,更应在思想上政策上予以足够的重视与支持,特别是应切实解决微小中企业融资难融资贵、成本高负担重等问题。只有这样,广大微小中企业才能铺天盖地、繁荣兴旺起来。

四是财金部门要为防治通缩积极作为。财税部门要继续压缩“三公消费”和行政开支,确保对有效投资与改善民生项目的投入,确保减免小微企业税费的政策落到实处。金融部门要适度放松信贷,目前信贷名义利率高达 8%,超过 7%的 GDP 增速,这表明为稳增长、促消费而降低利率仍有一定的空间,必要时还可继续实行定向和全面降

准。

三、财政赤字扩大的风险

财政收入与 GDP 密切相关。近年来,我国 GDP 下降了约 2 个百分点,而财政收入却下降了 10 个百分点,下降幅度之大始料不及。与此同时,财政支出刚性上升,财政赤字继续扩大(2014 年为 13500 亿,赤字率为 2.1%;2015 年按预算收支口径增加到 16200 亿,赤字率 2.3%,如按当年实际收支差额口径,赤字率为 2.7%),此外还有外债 172 万亿元,虽然它们离国际安全线尚远,但数额巨大,绝不能掉以轻心,一定要采取积极措施,促其转为降。

为此,一方面,要广泛深入地开展增产节约、增收节支。这是上世纪 80 年代行之有效的“老把式”、我国经济建设的传家宝,也是管理企业、治理国家的永恒主题、基本方针。我国虽然现在经济发展很快、国家实力不断增强,但人均 GDP 仍处在世界近百位,贫困人口仍多达 2 亿(按国际通行标准计算),在今后相当长的时期里我国仍是欠富裕的发展中国家,更应当坚持勤俭建国、勤俭办一切事业的方针,过“紧日子”。遗憾的是,这一认识在不少干部的头脑中很淡薄,致使奢华、挥霍、浪费之风屡禁不止。一定要坚决刹住。政府机关,既要简政又要精兵,精减政府机关和事业单位的冗员、压减行政开支;既要开源,坚持有效投资,“按需生产”,又要节流,严禁建豪华超标的楼堂馆所和劳民伤财的“形象工程”,不准办由财政出钱的大规模的纯娱乐性的节庆活动;既依法应尽收(税费)、应省尽省(开支),又严格堵住各种各样的“跑冒滴漏”,所有小金库、罚没收入、贪腐赃款、过路桥费、手续费等都应上缴财政,严格控制以政府名义或政府担保的借贷。所有这些,都应有完善的法律、制度,靠法律、制度来管理、监督。

另一方面,增加财政收入,要坚持立足于以改革与创新来搞活经济、发展经济。要大力推进财税改革,只有将既定的财税改革积极推进、落实到位,才能为其他改革、为进一步改善民生打下坚实基础、创造必要条件。主要包括:深入推进“营改增”,加大直接税在税收中的比重,落实个人所得税、资源税等;积极盘活财政存量资金;优化财政转移支付结构;建立教育、科研经费使用的管理与监督制度;推进政府购买服务并加强监督;等。特别是要积极推行 PPP 模式,即在公共工程中引入社会资本、实行市场化的混合所有制,这样既可把社会资本引入实体经济,又可大减少财政的建设开支。

无论是实行“双增双节”或是推进财税改革,都要坚持保障民生、改善民生这一根本宗旨。严防为追求增加财政收入而延误改革或使改革走样,更不能变相地对企业加税加费,增加企业负担。

关于地方债问题,学界有不少议论,多数人认为这里存在着不小的风险。其实,西方国家过去在经济发展过程中,也出现过地方债务问题。正是依靠借贷,各地方政府才得以大规模开展地区开发和公共设施建设,进而引入了大量社会资金与外资,迅速推动经济的发展,创造了大量社会财富与就业岗位。据审计署审计,截至 2013 年 6 月底,全国各级政府性债务中负有偿还责任的总共 20.7 万亿元,同全国财政收入总额相比,数额不大,处在可控范围内。而且这些借款,大部分已投入当地的建设与生产,取得了可观

的效益,其土地与固定资产的总价值已达到 90 多万亿元,即使资产会有所缩水,但从总体上看,这些地方债务尚不致资不抵债,没有太大的风险。国务院已对此问题做了处理,理清了中央与地方财政收入的来源及支出责任,允许各地区发行地方政府债券来置换到期的存量债券,并明确今后地方政府有权发行长期市政债券,自发自还。

四、收入分配差距扩大的风险

收入分配不公、差距过大,是广大人民群众最关注(或最不满)的问题之一。据联合国开发计划署统计,中国占总人口 20%的最贫困人口占收入或消费的份额只有 4.7%,而占总人口 20%的最富裕人口却占到 50%。又据我国国家卫生计生委发布的《中国家庭发展报告 2015》,我国收入最高 20%家庭的收入是最低 20%家庭的 19 倍。我国的基尼系数,自 2002 年超过 0.4 的国际安全线之后,不断上升,到去年已高达 0.48,不仅大大高于发达国家,而且高于许多发展中国家,被认为是属于“很严重的平等程度”。当然,随着我国经济迅速发展、国民财富迅速增长,一部分人会迅速富裕起来,富裕的速度也会有快有慢;但是收入分配差距如此之悬殊,而且有些富人是通过种种不正当或非法手段暴富的,这就成了一个严重的社会问题。广大人民群众对此早就反映强烈,学界舆论界也不断呼吁解决。邓小平早在 1993 年就指出:“少部分人获得那么多财富,大多数人没有,这样发展下去总有一天会出问题”;“要利用各种手段、各种方法、各种方案来解决这些问题。”邓小平讲话迄今已 22 年,这个直接关系到社会的公平正义和国家的稳定和谐的大问题仍未见到解决的曙光,可谓“积重难返”,如果再拖下去,势必会出大乱子

诚然,“蛋糕”不断做大不容易,把不断做大的“蛋糕”切好、分配好更困难,这涉及到初次分配和再次分配两大方面的一系列体制机制与制度问题,也涉及到执政者是否具有敢于冲破既得利益者的阻力的勇气与担当、敢于利用各种手段各种方法把这个“老大难”的改革硬骨头啃下来的决心与智慧。

(一)要提高劳动报酬在初次分配中的比重。从根本上说,这就是要降低资本所有者收入所占的比重,提高劳动者收入所占的比重。前者,要求降低投资率,我国的投资率高达 40%左右,在世界上是罕见的,国家对此应搞好宏观调控,转变经济增长方式。后者,劳动报酬占 GDP 的比重太低而且不断下降,1997 年为 53.4%,近几年降到 40%以下,这种情况对提高劳动者的积极性与技术水平很不利。应在法律上确定建立工资决定与正常增长的制度。企业员工工资福利的调整应由劳资双方根据企业生产发展与劳动者生产率的情况协商决定,其中国有企业高层管理人员的工资福利应由国家有关部门决定,而不能任由企业自己决定。

(二)国有企业,包括国有工商建矿企业、国有金融机构,姓公(国家所有,即“全民所有”)不姓私,经营所得的利润,应大部分上缴财政,不缴少缴都是错误的。近年有的国企开始上缴了,但为数很小,只占百分之几,不超过 10%。有资料称,现在中央、地方的国有资产有 40 多万亿元之多,但其运营成果不是由全国 13 多亿人口来共同分享,而是被 2000 多万国企员工所瓜分了;特别是国有金融机构,每年都创造了大量利润,却不纳入财政预算管理,也没有进入财政分配;这些做法都是不合理的,必须加以纠正,把应收归财政的钱都收上来。财政收入增加了,用于改善民生的钱也就“水涨船高”了。

(三)现在中央财政预算内税费收入、预算外部分收费收入、土地出让金、社保金、彩票收入等,总共占 GDP34%左右,学界认为这一比例太高,太高了地方政府所能用于增加低收入者收入的钱就少了,建议降到 30%左右。现在党政的公务支出约占财政支出的 39%,比发达国家高得多,建议降低到 15%左右,以便财政有更多的钱用于改善民生,包括增加低收入者收入与扩大中等收入者比重。

(四)收入差距悬殊不仅表现在行业方面,还表现在城乡、区域方面。农民收入过低、城乡居民收入差距过大,这种现象在西部地区尤为突出。提高农民收入,要因地制宜、多策并举,科技要下乡,流通要疏导,政策要倾斜,还要解决一个基本性的问题:改革现行的农村土地产权制度,使农民能够从名义上属于自己的土地财产中取得合理的尽可能多的收益。

(下转 02 版)