

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	贺茂之	洪银兴
黄范章	贾康	江春泽	金碚	李成勋
李江帆	李文文	李维安	刘诗白	刘伟
茅于軾	任玉岭	宋洪远	宋守信	宋善琰
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		

第 182 月期(总第 294 期) 2017 年 1 月 12 日 星期四 丙申年十二月十五 投稿邮箱:jixzb@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

当前宏观调控须处理好三个辩证关系

■ 郑新立 中国国际经济交流中心副理事长、中共中央政策研究室原副主任

2016 年前三季度,我国经济总体仍然处在合理的运行区间,结构调整出现了一些新的亮点,经济运行中主要的矛盾我认为就是下行的压力仍然比较大,特别是投资结构出现了严重的扭曲。概括来说就是“三高,三低”:

第一,国有投资增长比较快,增长 20%左右,民间投资低迷.6、7 月份民间投资负增长,到 8 月份回升到 2%左右。民间投资是经济活力的一个标志,民间投资增长低迷就意味着经济增长的活力不足。

第二,就是房地产投资增长比较快,制造业投资增长缓慢.7 月份银行新增贷款 98.7% 贷给了住房按揭贷款。制造业投资,6 月份、7 月份出现负增长,8 月份回升到 2%。制造业投资是经济增长后劲的标志,制造业投资低迷说明我们经济增长缺乏后劲。

第三,海外投资爆增,国内投资增长缓慢.上半年海外投资增长 76%,国内投资前三季度增长 8%。这样一种增长局面,一方面我们感到高兴,我们外汇多,中国一下子成为资本输出第二大国。但是这里边有多少盲目性?有多少是为了转移资产?只有增加国内投资才能实现稳增长,才能扩内需。所以投资结构出现这三个严重的扭曲,值得高度关注。

当前在中长期经济发展上,中央提出要加大供给侧结构改革的力量,我理解供给侧结构改革的本质或者核心就是解放生产力,就是要通过改革精准对接发展所需,释放经济增长潜力,为经济增长输入新的动能。当前



看来有四大动能:

第一,通过城乡一体化制度的建立,释放农业现代化、新农村建设和农民工市民化的巨大的潜力.这里边核心就是农村土地制度的改革,特别是要加大特色小镇的建设,通过这个释放巨大的潜力。如果城乡一体化潜力释放出来了,我们国家经济增长保持 7-8% 的速度,保持到 2030 年没有问题。

第二,通过投资体制改革推行 PPP 模

式,把民间资金和银行贷款引导到增加公共产品供给上来,包括基础设施建设,包括环保投入,包括教育、科技、医疗、社会保障、市政工程、文化、信息这些方面公共产品的投入.所以这个需要深化投资体制改革。

第三,通过深化营改增的税制改革,继续为第三产业发展营造良好的政策环境.

第四,通过科技教育体制改革,提高自主创新能力,以自主创新成果带动产业升级和

经济转型.包括刚才教授谈到的债务率过高的问题,这是由于这十几年我们发展主要靠债务融资,忽视了股本融资,或者是由于股票市场运行的不正常,使股票市场很大程度上丧失了股本融资功能,而其他的股本融资的渠道还没有通过改革打通。我们想更多的办法,比如说通过资产证券化,把国有企业现在已经形成的一些优良资产拿出来,吸引民间投资,提高他的资本金水平,就可以使企业渡过难关。

举个例子,像以前我们说高铁,以前说它欠几万亿债,不要再投了。实际上高铁有很多优良资产,京沪高铁去年已经开始盈利,京广高铁今年开始盈利,听说京沪高铁一年盈利几个亿,如果把这个进行证券化,可以融资几千亿,可以来偿还债务。再比如东北特钢,东北特钢生产大量都是不锈钢,就是因为债务率过高,市场变化,使他银行到期债务还不了,濒临破产。如果我们人大大学组织一个课题组,帮助他找到直接融资的办法,让东北特钢的一些优良资产拿出来搞证券化,搞股本融资,拿到钱偿还到期债务,就可以渡过难关,避免破产。所以我们要开展这些实际问题研究,为国民经济发展中间存在的矛盾和问题找到有效的解决办法,从而解放生产力,发展生产力,这才是供给侧结构改革的要害。

就当前的宏观调控来看,我认为要处理好三个辩证关系:

第一,要处理好长期和短期的辩证关系.现在我们不能把长期任务拿到短期实现,而

且还要急于求成。比如说产业升级,它是一个长期的任务,我们要把现在以劳动密集型、资源密集型产业为主,转变到以知识密集型、技术密集型为主。我看到需要二三十年的时间,我觉得急不得,在一两年时间是很难做到的,长期要通过供给侧结构改革解决,长期要通过需求侧管理,保持供给平衡,保持经济适度拉动力,这样才能实现稳增长。所以宏观调控要把长期和近期的关系处理好。

第二,要处理好供给和需求的关系.供给和需求是一个矛盾的统一体,没有需求的供给你就是空想,就是无效率的,没有供给的需求就是望梅止渴,空想,供给和需求谁也离不开谁。短期是需靠调控,长期调控是供给上的管理,靠财政的结构性政策来支持结构优化。所以供给和需求谁也离不开谁,不能抛开需求讲供给,也不能抛开供给讲需求。要把这个矛盾对立统一的关系处理好。当前的稳增长,近期来看是需求有问题,需求是主要矛盾,长期来看供给是主要矛盾。

第三,要处理好内需和外需的关系.我们搞一带一路建设,加大海外投资,这个很重要。到海外去获取资源和技术,来支撑我们经济的发展,但是也要循序渐进,量力而行,而且要选择那些效益比较好,风险比较少,经过充分论证,然后再去投资。我想今年上半年一下子海外投资增长 67% 是不正常的,只有扩大内需才能实现稳增长的目标,才能为我们 13 亿人带来实实在在的利益的。我们到 2020 年决战全面小康这样一个战略任务才能完成。

减税不减政府支出是治标不治本

■ 高培勇 中国社会科学院财经战略研究院院长

便今年达到 3%,但是还是远远不够的,可以进一步扩大。有人说即便扩大到财政赤字占 GDP 的 10% 都是没有太大风险的,都是可以实施的。

这就牵涉到一个问题,究竟我们的财政目的是什么状况?我是有这样一个根深蒂固的理念,不是自己专业领域的事情,如果要涉及,要特别特别地小心。因为这里不仅仅牵涉到专业训练问题,还有一个对本专业领域的跟踪和他所掌握的学术信息的来源问题。比如说赤字,今年中国的财政赤字,名义上是 3%,这只是个预算赤字,决算的时候肯定会突破 3%。且不说这个,问题在于哪个呢?我们赤字历来有名义赤字和实际赤字之别。大家知道 2015 年 1 月 1 日开始我们实行新的预算法,新预算法和老预算法之间最大的区别,就是老预算法所覆盖的只是财政预算,叫一般公共预算。新预算法所覆盖的是四本预算,包括一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算、国有保险金预算,这是新老预算法之间最大的差别。那么问题来了,目前我们说 1.8 万亿财政赤字占 GDP3%,只是一般公共预算赤字,这是名字的。如果稍微拓展一点,说另外三本预算是什么状况呢?稍微往外走一步,发现政府性基金 2016 年发行了 4000 亿专项债券,这 4000 亿专项债券是不是政府信用基金赤字呢?要打一个很大的问号。肯定是算的!

第二,刚才我进来的时候正好听到在讲债务问题,地方债置换.截至 2016 年,已经发了 5 万亿;这 5 万亿的地方债的置换,按照国际通行做法当然不计入当年赤字,这是常识,没有经过。但是不计入是有前提的,就是以往曾经计入过赤字,每个国家国债余额,往前追溯是理念财政赤字的累计,以往计过财政赤字。但是联想到 2015 年之前中国地方债从来都是私生子,从来是不被认可的,老预算法明确说地方债是不能列赤字的,以往没有列过赤字,现在却需要进行置换,这就有了问题。原来是私生子,现在要上户口了,上户口的时候,它的赤字效应该怎么去考虑?这是一个很大的问题。不考虑显然是不行的,将来你过一段会发现什么问题呢?说中国国债余额有多少的时候,你会发现它不是中国政府以往历年财政赤字累计,它缺了一块,就是十几万亿的地方债,在国债余额的时候会突然多出来。

第三,我们知道 2016 年以来通过发改委,国家开发银行发行了一种金融债券,最后形成产业发展基金的一般建设性支出.8 月底的时候已经是 1.8 万亿,9 月份、10 月份还没有新的数字,这笔债大家理所当然地列入到总债务率当中,但是肯定没有把它当做国债。然而我却要把它列入国债,起码是准国债。为什么呢?因为这个债明确规定财政是要贴息的,财政贴息的比例高达 90%。从财政贴

息这个角度,这笔债是中央政府要负责确保的,而举债、不举债最大的关键点在哪?就是利息该不该含的问题,如果是零利率,就是我希望借无限的债,只有利率是支撑债务最根本的机制所在。所以这以前你不是也要打一个折扣,计入在这个系列当中去呢?还有,目前各地在兴起的 PPP,三个 P 当中其中有一个 P 是政府资金,政府资金从何而来呢?那一定是通过发债得来的。所以如此债务规模,放在和 GDP 比值上,按照今年 70 万亿 GDP 计算,大家不妨算一算这个比例是多少?

因而,讨论中国宏观经济问题,特别是讨论中国宏观经济政策问题,我觉得我们真得强调一点专业的门槛。我们需要的是真正学有所长,真正能解决问题的政策判断和政策分析,绝不是漫谈者和票友。什么地方都可以说上两句,这显然是不行的。特别是在我们这样一个层面上,因为我们所说的每一句话,在决策者看来都是专业水平的最高代表者,你不能指望决策者比你更专业。我们所从事的经济学研究,在宏观经济政策研究层面上不属于学术问题,或者更多的不属于学术问题,而属于什么呢?属于人命关天的政策建议。一旦被采用,那就有可能对中国实际经济运行直接产生影响。

举个例子,2016 年 7 月 26 号中央政治局讨论分析宏观经济形势,做出了一个非常新的部署,有一个口号叫“降低宏观税负”。当然这个是一个具有转折意义的新提法,我说的具有转折意义,至少回溯 20 年,从来没有这样的提法。大家记得 1997 年东南亚金融危机的时候,那时候也会有人提减税,但是管理层很快给大家做一个回应,叫做“有增有减的结构性调整”。国际金融危机到来的时候,2008 年,大家又呼吁减税,决策层在分析的时候给大家一个呼应,叫做“结构性减税”,不管是有增有减的结构性调整还是结构性减税,但是有一个前提,就是税负水平是不变的,要确保的。

即便是十八届三中全会部署新一轮税收制度改革,即使新一轮税收制度改革当中涉及到减税的内容,但是也没忘了加一个四个字的前提叫做“稳定税负”。所以大家看到政治局部署降低宏观税负的时候,直接把着力点不是在结构,而是触及到总量的时候,大家为之欣喜。于是我看到这样的说法,加大减税,减 5000 亿不够,一万亿也是可以。但是问题是我们拿什么支撑减税呢?各有各的主张,我看到几乎所有主张都瞄准一条:不惜扩大财政赤字,扩大财政赤字办法去减税。干嘛呢?给企业降成本。这种出发点无疑是好的,但是这种出发点忽略了两个东西:

第一,这样的操作路线和传统的以刺激需求为主要着眼点的扩张性的宏观经济政策的操作有何不同?显然是一样的。在过去宏观

政策操作过程中,但凡触及到扩张性财政政策,我们知道三个基本点:第一,增赤。第二,增支。第三,减税。这个没有什么不同的。我们问的是如何确保这样的减税能落在供给侧,能落在结构性调整上?没有下文。

第二,我说它不够专业,不够专业在哪呢?在目前条件下推行的减税,中央政治局提出的降低宏观税负水平显然是瞄准给企业降低成本,怎么能让你的减税落在降成本上而不是落实到其他方面?这是要有讲究的。用这样的尺度进行衡量,你会发现真的是不够专业。胡老师在这里,我做博士论文的时候写的国债,他给我写的评语,我对国债的比较研究还是知道一些的。

大家都喜欢减税,我个人更喜欢减税,目前个人所得税,人大一年交的信也很高,政府也希望给大家减税,不是不希望。但是问题是什么呢?就是政府支出规模有多大,它要花钱。比如 2016 年仅仅一般公共预算,政府支出是 18 万亿,加上其他是 23 万亿,我们就说 18 万亿,我们很希望政府减税,但是不要忘了其背后的东西,政府的支出规模在增加。

如果 18 万亿不减,仅仅是减税,意味着什么?增加赤字,就是很多人主张的那样,不惜财政赤字超过 10%,实行减税。但是问题是赤字的归宿落在什么地方?肯定是举债。所以从最终宏观效应来看,对政府而言,在政府支出不变的条件下,减税操作就变成什么呢?举债和税收两种融资方式之间的相互替代。比如今年减 1 万亿,这 1 万亿减了,18 万亿不动,怎么办?得增发 1 万亿国债。大家说有什么变化吗?

有人告诉我,没问题,因为政府的债是永久不还的,它可以用不断置换的办法延续下去,不会给增长造成什么负担。果真是这样吗?起码有一条不要忘记,政府债务和税收相比都是有利息支出的,利息支出不能作为置换要素融入到那个体系,这是一个铁律。如果利息放在里面,这个国债就是滚雪球的扩大,这是一个恶性循环,任何国家都是不允许的。我们需要做的就是利息支出和还本支出分流,还本支出用置换办法不断滚动,但是利息这块就是加大利息补助,现在我们国家财政里面利息补助已经很高了。我们就说一万亿,按照最低利率计算,我们就说 4% 的利息,一年多少钱?400 亿。到 2017 年这 400 支出就产生了,如果支出规模不变,18 万亿要加上 400 万亿,后年呢?后年后呢?如此滚动下去,你会发现这不是降成本,而是增成本,这是很重要的一个考虑点。

另外一个考虑点,降成本的目的是干什么?是要调整资源配置格局,要企业占有更多资源,但是如果政府支出不变的条件下,这样一种降成本措施安排对民间来讲只是做了一件事,把该交的税变成了该买的债,你实际控

制的资源配置规模有变化吗?我们说是没有变化的,所以这个给我们提出一个非常重要的难题,就是要降成本,肯定要减税,无疑是这样的。但是减税的操作路线既和过去没什么两样,又蕴含着非常大的风险。这样的操作显然不是我们想要的。

怎么办呢?其实大家考虑减税的时候,如果专业的话,一定要问自己税目的是干什么?是为了给政府提供支出保障。如果作为根本这块要素不同时作出调整,减税就是落不到实处,起码在供给侧结构性改革背景下,落不到结构问题,落不到供给侧,这是我们经常遇到的问题。所以考虑到这一点,你必须得说从专业角度来讲,从比对应来讲,和过去操作不同,又比较贴近这个领域目前规律的,得强调什么?税收减少和政府支出减少同时去做。转过来就要探讨政府支出究竟能不能减?减到什么地方去?我觉得这是很重要的一个例子。

第二个例子是营改增。营改增现在已经进入到评估阶段了,2016 年 5 月份开始到现在总在问营改增进展状况怎么样。营改增干什么?它显然不同于以往的税收制度改革路线,1994 年就是很大的改革,要比比就是比对比这一条。营改增更多的是税收制度的结构性调整,而不是事关税收总量的改革安排。他做的就是结构性调整。

为什么做营改增?一方面是把服务业和第二产业纳入到一个大家庭当中,是一样的。另外就是从间接税偏高的税制结构版图当中脱身出来增加一些直接税。我们总说中国企业税负是世界上比较高的,原因是什么呢?是在中国的宏观税负水平并不比其他高的条件下,我们的宏观税负约等于企业税负,我们基本上所有的税负都是从企业那拿的,所以需要做一个结构性调整,从企业那拿的少一点,从个人那多一点。

所以做营改增,不能说营改增做的怎么样,还要说补充手段的直接税制推动的怎么样。未来的不确定,其实影响的不仅仅是未来,直接影响当下的行为。

所以我们回过头来回顾 2016 年宏观经济政策操作安排的时候,并且前瞻 2017 年宏观经济政策布局的时候,适当地强调一点比对比,一定要比照过去的操作方案而有所调整;适当地强调一种专业,更多的注重宏观经济政策本身运行的规律性,这恐怕是我们当下要注意的。

通知

因版面临时调整,本期经济学家周报提前至 1 月 12 日(周四)出版发行。