

新时代政府与市场关系的再诠释

□ 吕 炜 周佳音

东北财经大学 经济与社会发展研究院 辽宁 大连 116025

一、中国联动性风险的基本事实

2008年的金融危机席卷全球后,很多发展中国家的宏观经济出现了“风险铁三角”迹象。从中国经济运行现状和宏观数据指标来看,经济增速下滑、杠杆率上升和政策空间收窄的联动性风险也在各个领域有所呈现。

从全球经济的角度来看,有的学者认为生产率的下降是导致当前全球经济低迷的关键因素。这一现象既可以从生产角度理解为投入产出效率的降低,也可以更广义地理解为资本运行效率的降低。究其原因,在资本要素方面,全球资本总量过多、泛滥成灾,放大了经济运行所必需的资本量,导致全社会资本回报率降低;同时全球资本过剩导致高额回报率大多依靠泡沫化的投资来维系,实体经济领域的资本注入普遍减少,形成了持续脱实向虚的恶性循环。在劳动要素方面,劳动生产率与经济增长高度相关,通常来说,随着劳动生产率增速的回落,经济增速也会随之减缓。综合来看,资本配置效率偏低与劳动生产率增速下降是中国全要素生产率增长率下降的重要原因,也是导致中国经济告别高速增长并进入新常态的内在根源。

对于高杠杆率问题来说,杠杆风险是市场经济所固有的,生产效率高、盈利能力强的企业通过适度增加杠杆,有利于实现资源配置的优化。在全球金融杠杆方面,20世纪80年代以来,发达国家的经济金融化、虚拟化趋势是导致全球杠杆率上升的重要原因。随着金融市场的发展和金融资本的扩张,为投机谋利或规避风险而产生的金融衍生产品层出不穷,在货币市场、股票市场、债券市场和外汇市场涌现各种金融衍生工具。根据钟宁桦等的研究,中国经济杠杆风险主要来自特殊的经济体制,其利用微观企业数据的分析表明,中国企业杠杆风险主要集中于有政府背书的国有企业,民营企业的杠杆率则普遍偏低。同时,在政府间财权与支出责任纵向不

匹配的体制安排下,地方政府债务风险逐年加大,成为中国杠杆风险升高的主要推手。基于上述认知,“去杠杆”作为中国供给侧结构性改革中的工作重点,应给予足够的重视。

政策空间收窄的现象在中国也有所显现。事实上,国际清算银行所提出的“风险铁三角”主要是对央行货币政策操作空间持续收缩的解释。而从中国宏观经济政策的实施情况来看,货币政策和财政政策的运行效果同样出现了类似迹象。在货币政策方面,虽然政策工具日益多样化,但在控制资产价格上涨、防范资金外流等多重目标下,货币政策操作的空间越来越有限。在财政政策方面,由于地方债风险的持续上升,进一步完善公共设施和改善民生无疑会挑战已有地方财政收支缺口,但城镇化、人口老龄化和人口流动等问题又对公共服务提出了更高的要求。也就是说,需要在控制债务风险的同时更好地发挥财政在民生领域的兜底作用,从而使积极财政政策的尺度越来越难把握。此外,在经历了几轮政府投资大幅扩张之后,基础设施建设等投资项目已经逐渐滑入边际收益递减的区域,在驱动经济增长方面也越发难以达到理想的效果。

二、对中国联动性风险原因的再认识

身处构建完善市场经济体制的过程之中,中国不得不同时面对市场经济的周期性风险以及经济转轨过程带来的结构性风险。对中国经济面临的这种风险而言,需要从市场与体制两个视角更为全面地识别联动性风险的根源。

(一)引致联动性风险的市场原因。随着中国市场化改革的深入,市场经济特有的需求约束逐渐取代了计划经济特有的供给约束。自此开始,市场经济的一些周期性特征开始在中国显现,出现了产业发展周期、资产价格波动等现象,同时随着市场开放程度的提升,中国经济与全球经济的联动性也在不断加强。当前,市场经济体制在中国已然确立,中

国经济不可避免地遭遇市场机制固有风险的冲击,因而需要从市场周期性规律中寻找中国经济风险的根源。第一,经济全球化带来的影响。随着中国经济与世界经济联系的加深,中国在一定程度上会受到国际经济形势的影响。1998年东南亚金融危机和2008年全球金融危机对中国经济产生的负面冲击,使中国难以在经济全球化浪潮中独善其身。而中国应对危机的方法,更多的是按照市场规律增加投资、放松信贷,这表明中国政府已经熟悉市场经济框架下的政策模式,并取得了应对危机的初步效果。第二,市场经济脱实向虚趋势带来的影响。20世纪80年代以来,大多数国家都出现了普遍的经济金融化和经济虚拟化趋势,引致了全球性的杠杆率上升。帕利认为,杠杆的产生应从实体经济运行中寻找原因,并指出由于工资停滞和收入不平等程度的扩大,只有总需求中的债务进一步扩张或资产价格进一步提高,才能替代工资增长的效果并对需求形成支持。上述出现在典型市场经济国家中的问题同样在中国上演,尽管中国高杠杆风险的产生机制有自身的特殊性。

(二)引致联动性风险的体制与政策原因。中国以经济建设为中心的发展思路契合中国的发展阶段,也取得了巨大的成就。但由于市场经济尚未健全,过度的政府干预在实现中国经济高速增长的同时,也造成了部分领域生产效率的下降和资源配置的扭曲。尤其是最近十余年,面对产业发展低速和外部环境冲击等问题,政府选择了保增长的化解路径,虽然促成了短期经济增长,但却为经济长期发展埋下了产能过剩、债务危机与资产泡沫等隐患。可见,依靠政府宏观政策和产业政策拉动经济高速增长的方式,无法实现在经济增长中自发化解风险的效果,进而成为政策空间收窄的根源所在。在新时代背景下,政府需要兼顾长期经济增长、转变经济结构、深化体制改革、维护社会稳定和整治资源环境等多重目标,这是政策制定难度加大的根本原因。

三、重新认知新时代政府与市场的关系

中国当前面临的问题,很难从其他国家获得可照搬的经验和做法,必须植根于中国经济改革的实践,从中国成功驾驭市场经济的历史经验中总结规律,寻找化解新时代经济风险的可行方略和路径。

(一)政策调控导向的政府职能已不再适用于防控新时代经济风险。理论与实践层面均无法得到政府与市场最优边界的事实或许表明了并不存在理想中长期的最优状态和通行模式。中国原有的政府与市场关系框架是随着市场经济的发展和对市场失灵认识的日渐深入而逐步建立起来的,但这种视角却将政府职能局限在弥补市场失灵的框架之中,极

大地限制了政府的职能范畴及其对经济的驾驭能力。实际上,摆在市场经济国家面前的是一个未知的发展领域,在这一领域内应如何更好地处理政府与市场的关系并无成熟的理论或经验可供借鉴。在新时代背景下,中国经济体制转轨已经进入“完善新体制”阶段,在这一充满风险的未知领域,应当如何定位政府与市场的关系、如何构建解决各类矛盾和问题的思路,并没有经验可供直接参照,只能从实践中探究适合中国国情的政府与市场相互补充的路径。

(二)从中国实践定位新时代政府与市场的关系。改革开放以来,中国对发展路径和政策安排进行了经验借鉴和探索尝试,并逐渐总结出一套比较适合自身情况的实践逻辑。当面临市场经济供大于求的约束时,政府果断借鉴了成熟市场经济体制国家的理论和实践方式,利用财政政策进行宏观经济调控,从而避免了经济增速的进一步下滑;而当面临经济体制过渡性问题时,政府则往往通过试错和纠偏,采用“摸着石头过河”的方式来探寻最适合自身发展的路径。经过改革的实践检验,中国与其他大多数转轨国家在制度上呈现较为显著的差异,在转轨效果上也明显优于其他转轨国家。既然在理论上不存在政府与市场边界的共识,就只能从实践上寻求突破,以中国经济体制转轨实践为依据,从已有成功模式中总结出政府与市场关系界定方式的分析思路。总结起来,中国经济体制转轨取得巨大成就的原因可归结为以下三点:第一,从未摒弃社会主义制度的优越性,坚持发挥自身的制度优势。经济转轨是一场前所未有的制度变迁过程,在缺乏理论指引和实践先例的前提下,很难在事前完全预设特定的转轨路径和预测政策安排的实际效果,这必然导致很多不可预知的问题产生。尤其在过渡时期,经常出现计划经济与市场经济两种机制并存的情形。在这两种机制尚未形成均衡的运行模式之前,存在极大的政策效果不确定性,必须依靠政府强大的掌控能力在稳定性和自由化之间权衡。此时,社会主义的制度优势得到了极大的发挥,在安排转轨次序、决定收益、成本承担和提高经济效率等方面,政府能够根据社会目标来进行总揽和安排,谋略转轨全局,避免了大量的效率损失。第二,中国渐进式转轨在路径选择、政策设计和过程驾驭等方面,无一不体现了政府的主观能动性。从经济层面来看,转轨在坚持社会主义制度的前提下,以经济建设与经济转轨为核心任务,通过逐步放开价格、转换国有企业的经营机制、引入市场机制,进而得以避免了大部分东欧转轨国家出现的制度真空、市场无序等过渡性问题。第三,政府职能边界随着转轨阶段的变迁进行动态调整。在转轨背景下,以建立和完善市场经济体制

为目标,中国政府职能始终处于一个动态调整的过程中,从最初计划经济体制下的集权组织者、生产资料所有者、生产经营指挥者和组织者于一体的状态,转向仅作为管理者和调控者的状态;从直接参与微观领域资源配置的角色中摆脱出来,成为市场配置资源的维护者。随着市场经济体制的基本建立和完善,执政目标开始逐渐从完善市场经济转变为全面建成小康社会,政府职能也基本退出了大部分应由市场进行资源配置的领域,开始转向调控市场经济运行、弥补市场失灵、服务于公共事业和民生发展等领域。

四、防范化解联动性风险的政府职能界定

在原有体制框架下,政府作为市场经济的培育者和参与者,更多的是直接干预市场运行,通过财政收支和货币政策调控的方式影响微观主体行为。在新时代背景下,政府需要逐步从市场的参与者转变为维护者,更多地提供制度建构层面的基础设施保障,使市场在资源配置中发挥决定性作用。

(一)政府职能界定的新思路。在经济转轨的阶段,政府大多采用保增长思路。未来一段时期,政府更需要注重维护市场运转、完善市场体制,为市场的平稳运行提供支撑的平台。新阶段的深化改革应在保持政府调控能力的基础上,对历史遗留问题进行通盘解决,重新安排各方的资源配置关系。总结起来,新时代背景下政府职能的再界定需要遵循宏观驾驭、市场维护和调控适度的思路。

1.继续强化政府对市场经济的宏观驾驭能力。政府对驾驭和保障转轨能力的高度重视是转轨实践取得巨大成功的重要原因。从实践经验出发,政府在职能上的主观能动性造就了转轨经济体长达近四十年的经济增长,这表明上述制度逻辑与中国自身的国情更加契合。同时由于联动性风险本身也存在市场周期性因素,当健全的市场机制处于周期的谷底时,同样需要强有力的政府财力保证经济的稳定和不失速,以更好地抵御外部冲击和系统性风险。尤其是“摸着石头过河”的发展模式很可能引发各种难以预料的问题,政府需要随时做好对潜在风险进行有效管控的准备,在市场迸发乱象时适时加以应对。

2.推动政府角色从市场参与者向维护者转变。在经济体制转轨的进程中,市场的职能逐步得到强化。新时代的政策安排强调了“使市场在资源配置中起决定性作用”的发展理念。因此,政府作为制度红利的供给者,需要担当起为市场机制保驾护航的职责。从转轨进程与阶段看,旧的保增长思路已不能继续推动经济风险的化解,因而面对转轨新阶段出现的各种挑战,政府需要积极转变职能,从参与

者转变为维护者,为市场经济制度建设提供更为基础性的制度保障。在具体的政策安排上,政府应逐步实现简政放权,根据具体情况取消和下放部分权力,同时要加强对市场的监管,优化行政管理流程,改善宏观管理水平。政府的工作重点亦应转向创造良好的发展环境、提供优质的公共服务和维护稳定的市场秩序等方面。根据国家近期的政策安排,建设现代化经济体系要以供给侧结构性改革为主线,推动经济发展的质量变革、效率变革和动力变革。从本质上看,供给侧结构性改革中的“三去一降一补”就是着眼于化解产能过剩、解决经济增速下滑问题,而当政策空间收窄、传统政策难以发挥作用时,政府采取改革的方式方能有效驾驭经济。在这种情境下,供给侧改革是新时代重塑政府与市场关系的重大战略举措。

3.遵循政府宏观调控职能的审慎适度性。在1998年和2008年两次危机的应对过程中,中国政府通过实施积极的财政政策进行逆周期调节,取得了明显的短期效果,但亦不能忽视这类短期政策带来的问题。虽然在今后一个时期,宏观调控仍将是中国的核心职能,但政府在继续保持并强化对宏观经济的驾驭能力、实现对系统性经济风险有效防控的同时,也应更加尊重市场机制,秉承审慎适度的市场干预原则,创新发展理念,更加重视增长质量和政策效益,特别是通过财税、金融、投资、贸易和就业等领域的结构性改革,将宏观经济政策与社会政策有效结合,推动经济从周期性复苏走向可持续性增长。如财政政策方面,应更加注重政策的长期性,通过完善财政体制建设,梳理政府间的财政关系,合理把控财政支出的规模与范围,避免以透支未来长期利益为增长代价。总体来讲,未来更加需要强调政府对市场的保障能力及其审慎适度性,给予市场更广阔的边界,通过市场的高效运转引导经济自主走出联动性风险的困境。

(二)推动财政职能转变。政府职能的重新界定对财政职能进一步创新提出了更高要求。为防范联动性风险、化解结构性扭曲,财政职能的转变应遵循以下三个原则:第一,财政支出范围公共化。逐步减少财政经济性支出,提高社会性支出,更多地提供教育、医疗和社会保障等公共服务,不仅要注重支出数量的提高,更要注重支出效率的改善,切实满足社会公众对优质公共服务的需要。第二,财政支出规模可持续。财政支出规模要尽可能做到量力而行,合理管控政府发债规模,防止出现政府的系统性债务风险。第三,不断提升政府财政资金使用效率。更多采用结构性减税等方式,提高市场主体的经济活力,适度减少政府直接投资和补贴的比例。

■ 《财经问题研究》2017年第12期,约13500字