

许成钢：调整央地关系比微刺激更重要

作者：马广志

来源：华夏时报

发布时间：2014-5-4 22:47:00

摘要：从长远来看，必须从体制入手，以体制改革推动市场经济的发展，才能有效制止经济下滑，从根本上治理产生危机的根源。



本报记者 马广志 北京报道

4月以来，我国已出台一系列“微刺激”方案。政府在宣布通过减少小微企业税收、加大铁路投资以及棚户区改造力度、启动一批能源重大项目之后，还宣布还企业投资自主权、吸引社会资本进入垄断领域、启动80项基础设施类投资项目。对此，有人认为这是两会之后正常的政策落地，也有人认为这是对经济下滑作出的主动反应。

香港大学经济系教授许成钢在接受《华夏时报》记者采访时表示，在基本改革措施还没推进的情况下，出台这些措施是必要的，能够暂缓经济发生更严重的问题，防止危机的发生。但从长远来看，必须从体制入手，以体制改革推动市场经济的发展，才能有效制止经济下滑，从根本上治理产生危机的根源。

不是改革，
只是暂时缓解问题

《华夏时报》：你怎么看这些措施的出台？

许成钢：如果我们先不看“改革”，也不考虑“体制”因素，而只看经济表现的话，最近经济、财政、金融方面都有严重令人担忧的情况。事实上，现在发生的多数问题在一两年

前，甚至更早就已显现，当时人们希望靠改革来解决。但实际上，许多基本改革的措施至今也没有落地。

政府出台这些措施，说明中国政府认识到经济存在很严重的问题。政府出台这些措施比起不采取这些措施一定是好的，否则，经济会出更大的问题。但这不是改革，只是暂时缓解问题。

《华夏时报》：但是，经过上一轮 4 万亿的经济刺激政策，大家担心新的刺激措施会不会演变为“穿新鞋走老路”，从而制约政府职能转变、产业结构调整等深化改革的进程。

许成钢：当年出台 4 万亿财政刺激的经济背景是全球金融危机，而现在全球的经济是在整体复苏的势头，美国是在稳定地恢复，量化宽松货币政策继续退出；欧元区虽然回升力度相对偏弱，但也开始呈现企稳的迹象。现在的中国面临的国际经济环境与 2008 年是完全不一样的。

所以，在当年全球金融危机的大背景下，政府采取某些特殊措施是有一定道理的。我想强调，即便是讨论 4 万亿财政刺激中出的问题，过错主要也不在财政刺激本身，而是体制问题。问题的关键是，在政府启动财政刺激政策时，要引着体制往哪里变化。2009 年“4 万亿”是政策引导的大规模“国进民退”，即财政刺激引导体制上的倒退。2008 年金融危机之前，中国就已经存在很严重的经济结构问题——任何的经济改革最终一定是要解决这个问题的。导致国进民退的“4 万亿”财政刺激政策使得结构问题比原来更严重了，还产生了新的更多、更危险的问题。

《华夏时报》：产能过剩、通货膨胀、企业库存高企、资产泡沫上升、地方债务问题等都是上一轮经济刺激计划的负面效果。

许成钢：这里面最重要的就是迅速高涨的地方债问题。金融危机之前，中国并不存在特别严重的地方债务问题，中国经济的杠杆率也并不高。但是，现在中国经济的杠杆率问题变得特别严重，而杠杆率在很大程度上，决定整个经济体系、金融体系和财政体制的稳定。目前，如果把整个中国经济的全部借贷放在一起，来与 GDP 对比的话，中国的杠杆率是世界最高的，这等于是埋下了一个“定时炸弹”。如果不能及时地解决这个高杠杆率问题，将来无论经济增长速度下降还是借贷持续上升，超高的杠杆率都会导致严重的金融危机、财政危机和经济危机。

所以，为了避免经济出现更大的危机，政府必须要“出手”止住经济下滑。也就是说，出台一系列“微刺激”政策是迫不得已的。但是，这毕竟是“扬汤止沸”之举，只是暂时延缓危机的产生而已，并不能从根本上解决问题。

“改革”和“危机”在赛跑

《华夏时报》：迅速做大的地方债造成了巨大量的上升的杠杆率。造成这种问题的原因是什么？

许成钢：首先，是因为巨大量的土地资源在地方政府手里。中国是土地国有制，但实际上，中央直接控制的土地很少，绝大多数的土地都控制在地方政府手里。中国经济的发展一直是非常依赖地方政府的，中央需要通过地方政府操作。

其次，中国的体制是地方政府由上级任命，受上级考核，向上级负责任，地方政府最关心的是上级对它的考核指标。而由于中央-地方之间存在严重的“信息不对称”的问题和激

励机制问题。中央搞不清地方在做什么，而资源又在地方政府手里；上级考核决定地方政府官员的迁升，但又依赖地方的信息——地方很容易作假搞鬼。这个体制安排为今天碰到的问题埋下了不可解的根子。

例如，自从金融危机以来，地方政府进行了大量的金融创新，比如以组建融资平台或者叫做城市开发投资公司等方法绕过中央政府限制地方政府发债的规定，以土地为抵押进行贷款，这样的情况下，很多地方政府的杠杆率非常高。中国杠杆率最高的部门就是地方政府，而相当一些地方政府借来的钱的投资收益极差。这就给全国经济带来了巨大的风险。

《华夏时报》：那一旦这个问题解决不了，会不会爆发金融危机？

许成钢：虽然现在地方债很高，但我并不认为中国会爆发金融危机，原因在于中央政府手里仍然掌握着大量的金融资源，只要它不犯特别大的错误，立即爆发财政危机和金融危机的可能性不大。

如果犯了特别大的错误，给定现在这么高的杠杆率，GDP 增速的快速下滑可以触发重大的危机。实际上，现在相当比例的三四线城市的房地产市场出现大幅度下滑，这已经是很危险的情况，而这个大幅度下滑是与前面讨论过的体制问题和政府过去多年的一系列政策直接相关的。

《华夏时报》：造成杠杆率高的真正原因解决不了，从某种意义上，这是否意味着，为了保持经济稳定增长，同时推动经济结构调整，防止中国经济意外大幅放缓，“微刺激”举措频繁推出将成为新的调控模式？

许成钢：是的。因为如果不进行基本的体制改革，情况不仅不会变好，而且会越来越坏，于是就越来越依赖这种被动的补救。最后的结果就是，不断“微刺激”的过程中，杠杆率会不断上升，危险也在积累，这实际上是等于在拖时间。如此多年后，等到中央财政的资源搞光了，GDP 增速也维持不下去了，就会爆发重大的经济危机。所以说，现在是“改革”和“可能要发生的重大危机”在赛跑，这段时间里，如果“改革”能跟上来，把这个杠杆率逐渐降下去，那这个危险就可以消弭；如果改革跟不上来，杠杆率还在涨，那危机就不可避免。

“必须从体制入手”

《华夏时报》：你所说的这个“改革”指的是哪些方面的改革？

许成钢：改革有很多方面。例如，现在最大的问题之一是地方债，针对地方政府的就特别重要，换句话说就是针对中央和地方关系的基本改革，这个基本体制如果不能改变，地方债问题是解决不了的。

解决的办法就是，一方面要把资源从地方政府手里拿走，另一方面从根本上改变上级任命下级的考核方式。这两个都是涉及基本体制的改革，而这些基本改革到现在并没有包括在改革方案中。

“把资源从地方政府手里拿走”的意思就是要把土地还给农民，哪怕不是立即彻底地把土地所有权全部还给农民，也要通过租赁的方式把还给农民的产权的范围扩大，并用法律的形式固定下来保护农民，使得土地离开地方政府的控制。在改革自上而下的任命方式方面，就必须扩大基层民主选举的范围，首先从村级扩大到镇一级的自由选举，逐步实现县市级的民主选举。

《华夏时报》：但是，就你所谈的这两个问题，曾经是非常有效地解决了各级地方官员

激励机制的制度设计。

许成钢：在改革开放初期，将经济增长速度作为政府的目标，实际上是改革早期的政治折中，只是权宜之计。如今，这已经造成严重的政治、经济和社会的扭曲。因为政府的职能从来不是单一的，世界上不存在一个只为经济增长而存在的政府。再说，此时的中国已不是彼时的中国，中国已经从一个极度贫穷的国家变成了世界第二大经济体。此外，现在各级政府的自身利益巨大，经常同社会利益冲突，经济增长之外的社会经济问题，如中小企业发展严重受阻、内需低迷不振、收入不平等、环境问题、地方财政问题、腐败问题等就变得越来越重要。

《华夏时报》：上述多数问题早在“十一五”规划中全都讲过，解决方案也都讨论过，但为什么到现在还没有得到有效的解决？

许成钢：一个流行的说法是因为增长速度太快了。这个说法是对中国问题的误诊。这些问题不是因为增长速度本身所致，而是因为官僚制下的激励制造成的。这个激励机制只能激励各级地方政府竞赛 GDP 的增长，没有办法激励各级地方政府去做 GDP 之外的事情。

总之，要解决这些问题，必须从体制入手，以体制改革推动市场经济的发展，才能有效制止经济下滑。从中长期来看，体制改革除了承认和保护公民特别是农民的土地所有权外，要在真正使市场在资源配置中发挥决定性作用的基础上，建立以民营企业为主体的市场环境，尤其要破除金融垄断，开放民营银行特别是中小民企金融领域。推动设立完全脱离地方的专业法庭，帮助部分解决这些领域里的司法独立问题。同时，还要确立各级人大作为立法机构的基本权力。当务之急的第一步是地方财税权力，至少可以从县市级起推动，保证地方立法机构可以约束地方政府的财税行为。

而改革的动力何在？其核心是激励机制问题。用自下而上的民主选举取代自上而下的官僚体制，是解决地方政府的激励机制问题的根本，决定了这个体制的改革与发展前景。