

学习党的十九届五中全会精神笔谈

“十四五”时期中国经济的五个重要变化

江小涓

五年规划,原来叫五年计划,是我国国民经济计划的重要部分。每一个五年规划的含义和内容都不同,但都是继往开来的。“十四五”时期在中国经济发展进程中,将是一个意义特殊而重要的时期,特别是,这个时期是中国发展的一个真正“转折时期”。为什么这样认为,“十四五”时期我们会面临什么样的重要变化,我简单谈几点看法。

第一个重要的变化是人民群众美好生活愿望有新的内涵。我们已经迈过人均收入一万美元的门槛,并有可能在“十四五”末期或稍晚一点进入高收入阶段,那么中国就是世界上第一个在高收入阶段用社会主义市场经济制度来发展、治理的经济体,这是与众不同的。“现代化”其实是有其内在规律的,即在什么阶段处理什么问题、面对什么难题。现阶段有些工作我们处理得很好,但有些工作未来将面临更加复杂的环境。到了现代化阶段,人民对吃饱穿暖、收入提高和生活改善等的需要将被基本满足。但是,应该看到,除了物质文化生活之外,人民还会要求公平、要求参与、要求表达和要求民主,有非常多的新诉求,其权重在迅速加大,这是新的变化,也是新的要求。

国内外一些学者研究发现,人均 GDP 在 10000 美元~20000 美元阶段,收入增长对居民满意感提高的程度与人均 GDP 在 10000 美元之前的阶段相比,是呈现下降的。也就是说,群众的获得感、满意感的内涵会发生很大的变化。所以,在“十四五”末期进入一个高收入社会之后,我们怎样满足人民群众对美好生活的愿望,怎样在更复杂的需求结构框架下继续发展经济和治理社会,是值得深入思考的问题。我觉得这是“十四五”时期的第一个很重要的变化。

第二个重要的变化是我国进入高质量的发展阶段。高质量发展阶段就是要从存量上提质增效,要提高全要素生产率,从增量扩张促进经济发展进入到存量提升经济发展的阶段。改革开放之初,我们有很多新的发展空间,投入资本、土地、劳动力和技术等,经济就会增长。而到了质量提升的高质量发展阶段,资源怎么投、如何产生效益、什么是新发展空间,以及怎么优化结构,如何转变方式,怎样提升全要素生产率,使现有的经济体系和企业通过不断的升级来促使经济发展,情况会复杂许多。所有这些问题都要在摸索中前行。

最近几年,多个重要的会议和文件中多次提到要发挥竞争性政策的基础作用,为什么要强调竞争政策的基础作用?它的核心要求就是优胜劣汰,这是市场经济的本质要求,必须是有升有减、有进有出的。在总量给定的情况下,把低效率的淘汰掉,让高效率的占领市场。反复强调竞争政策的基础性作用,这句话有特别深刻的含义。以往多年,发挥市场的作用、竞争的作用,由于市场总量快速扩张,“优胜”的问题相对好解决,做得不错;但是,“劣汰”的问题相对滞后,不断扩张的市场也有容量让其栖身。现在依靠提升存量发展为主,就要求市场发挥好优胜和劣汰两方面的重要作用。

所以高质量发展阶段是以“存量提升为主”替代“增量扩张为主”的阶段,这是完全不同的增长路径。经济发展的规律性逻辑是很强的,对政策的要求也会不断提高。在“十四五”期间,增长路径和政策制定将出现重要的转变,这是第二个重大的变化。

第三个重要的变化是中国的科技创新有可能开始进入无人区。在我国经济发展的很长时间里,我们都是以“跟跑”为主,所遵循的模式可以概括为“引进—学习—集成—提升”,在这个基础上实现创新。在几年前,某些领域我们进入了“并跑”阶段,与国际基本在同一个档次,现在我们开始在越来越多的领域进入“并跑”甚至“领跑”阶段。以“跟跑”为主的时候,其实是比较简单的,获得了技术后,考虑应该和哪些产业相衔接、和哪些点相连接,配套的产业是什么,市场是什么状况等,这些问题在生产之前就可以确定,甚至市场价格也完全可以事先确定。然后,再考虑消费者是否需要,或者对于之前是进口的产品,在引进技术以后可以实行进口替代。这时的市场前景是明确的。

但是,进入“并跑”和“领跑”后,特别是进入“领跑”阶段以后,就像是进入无人区,根本不知道技术产业化的前景是什么模样,配套产业在哪里,同样匹配技术、同样迭代速度的零部件是什么。即使预期应用前景可能非常广阔,但也不能确定消费者到底是否需要这种产品,不知道有没有其他创新者也在开发同样功能或者更好的产品,可以说市场前景高度不确定。科技进入“领跑”阶段以后,挑战会非常大,这个时候如何创新需要深入思考。

当前的创新是在前沿处创新,在空白处创新,此时的创新有可能会失败,要靠市场、靠企业、靠试错和靠运气。这个阶段如何正确处理政府和市场的关系,如何建立现代产权制度,需要深入研究,这个时期的知识产权保护在整体思路上的架构都发生着很大的变化。

另外,在这个阶段,“领跑”的国家负有全球责任。科技具有两面性,历史上每个阶段的科技领先企业、国家和经济体,都要学会控制科学技术可能产生的负面作用,为全球提供这种公共产品。目前,我国在生物生命科学、人工智能和数字技术应用等领域都处于世界领先地位,特别是在应用方面和实操层面是领先的。那么,我们要深入思考未来应如何在这些领域提供公共产品。

“十四五”时期,我国一定会涌现很多的科技创新。这几年国内研发投入了大量的资金和资源。目前,我国劳动力占全球的比重为18%,科技投入占全球的比重为21%,按人均来讲,我国投入的比例已经高于人口比例。所以,事实上我国已经是一个科技大国了。在创新带来产出的同时,很多技术的两面性也会逐渐显现。长期以来,我国都是高度重视科技研发的。只要科技专家们认为促进科学发展的、前沿的、创新的和空白的领域,都会有热情深入研究。今后,研发的方向和内容,需要愈来愈多地进行选择,特别是有些技术的负面作用如何控制,应用会不会给民众带来困扰,给人类带来威胁,这是重要的问题。

第四个重要的变化是我国进入数字治理时代。在这个方面,我们和全球是同步的。“十四五”期间,国内将会从现在的数字消费为主,逐步转向数字消费、数字生产、数字融合、数字配置资源和数字治理全面发力、快速推进的阶段,这是我们遇到的与之前完全不同的新问题。首先,数字是治理工具,我们叫用数字来治理。比如,2020年疫情之后的经济恢复,都是数字技术告诉我们数据,都不是传统统计上来的,复工复产达到多少,怎么算?可以根据移动通信数据获得,因为这个技术可以做到精准识别。例如,数字技术可以实现人群追踪,你乘坐过哪趟交通工具,这趟工具上是不是有过确诊和疑似的病例,自己登录进去就可以查询。另外可以分类管理,比较典型的的就是健康码。至于了解投资恢复情况,我们用到了挖掘机指数,对现实情况的反映也非常智能和准确。其次,要对数字进行治理,就是如果对数字运用监管不当,那么企业有可能在公众不知晓的情况下损害公众的利益。对于数字技术应用的监管还任重道远。

第五重要的个变化是“十四五”时期是百年未有之大变局中一个重要时期。种种迹象表明,“十四五”时期会是一个国际环境变化特别大的阶段,也是我们和世界主要经济关系发生深刻变化与调整的重要时期。无论经济、政治和社会,可变的因素很多。其中最重要的一个方面是中国和世界其他主要经济体关系的变化,即从互补合作关系变成竞争合作关系。以前互补的时候,大家可以一起发展,现在基本面发生了变化,大家从垂直分工变成水平分工,在同一个平台竞争,很多问题就变得不可避免。这是一个真实而深刻的变化,影响极为广泛深远。我们不可能再回到过去,而是要努力寻求新关系下的共同利益和合作方向,同时,对同一层面的激烈竞争、打压和制造摩擦等局面,要有长期的思想准备。

(作者系清华大学公共管理学院院长、教授)

三层次财政学教育的时代之变

樊丽明

党的十九届五中全会提出要建设高质量教育体系,我结合自己的工作和专业谈一点想法,与大家共同探讨。

2020年11月3日,全国新文科建设工作会议在山东大学威海校区召开。这次会议发布了《新文科建设宣言》,绘就了新文科建设“施工图”,标志着新文科建设从研究探讨凝聚共识阶段进入全面建设阶段,具有里程碑意义。新时代新使命要求文科教育必须加快创新发展,新文科建设的目的是培养知中国、爱中国、堪当民族复兴大任的时代新人,打造哲学社会科学的中国学派,创造光耀时代、光耀世界的中华文化。

我们目前正处在两个百年目标的交汇点上,实现了全面建成小康社会的任务,即将迈入建设社会主义现代化强国目标的新阶段。在这样一个阶段,我们面临的形势可以概括为两个大局。一是中华民族伟大复兴的战略全局。作为教育工作者,我们必须思考,现在培养的学生应该在未来实现中华民族伟大复兴的历史进程中担当大任。因此,我们应从中华民族伟大复兴对未来人才需求的角度,去思考和设计当前的人才培养。二是世界百年未有之大变局。国际形势的复杂性、不确定性、不稳定性是一种客观存在,而且会长期存在。基于这种形势,我们要思考,我们培养的人才在30年之后能不能站在世界文明的高处,理解包容多元文化,具备全球胜任力乃至领导力。美国哲学家、教育家杜威曾说:以昨日之思想来办今天的教育,就是掠夺学生的未来。这句话特别值得我们这些教育工作者深刻反思。我们应站得更高,面向未来,面向世界,从人才培养理念、价值引领、培养模式、专业建设及课程建设等方面创新发展。

这里我提出一个三层次财政学教育之变的问题。从财政学教育来说,我认为从小财政学教育到中财政学教育,再到大财政学教育,都要发生时代之变。

第一,小财政学教育的时代之变。小财政学教育就是财政学的专业教育。长期以来,我们有

关财政学教育的讨论主要局限于专业教育层面。在新时代新文科背景下,财政学专业教育的创新发展,至少应该在以下几个方面下功夫。一是更加注重价值引领。从专业教育角度说,要以课程思政为抓手,更加注重国情教育,包括中国历史和现实国情教育,注重培育法治意识,增强人类命运共同体意识,着力培养学生的家国情怀、全球视野、担当精神、崇实品格和创新素养。二是更加注重中国特色财政学理论体系建设。运用马克思主义的立场观点和方法,基于中国国情,总结中国实践,吸收外来精华,逐步形成中国特色社会主义财政学理论体系和教材体系,引导学生学习和研究中国问题。三是更加注重突破应用经济学局限。要遵循财政学自身规律,从经济学、政治学、法学、社会学、公共管理等结合上,深入研究财政问题,拓宽学生学术视野。四是更加注重财政学与现代科技结合。互联网技术、大数据技术、人工智能在财政管理和教育实践中广泛应用,潜力无穷,财政学专业教育一方面要加快文理工融合步伐,引入新课程,增加新知识,学习新方法;另一方面要更新实验教学理念,加快实验条件更新,提高教育教学信息化水平,实现学习的提质增效。唯有如此,才能让财政学专业的学生更好适应未来变化,担当时代重任。

第二,中财政学教育的时代之变。中财政学教育就是财政学通识教育。我国进入中国特色社会主义现代化国家建设的新时代新阶段,财政学不应该仅仅是财政学专业的基础课程,也不应该只是财经专业学生的共同必修课程,而应该成为高等学校通识课程,让与财政有关的基础知识、基本能力和公共素养成为一名接受过高等教育的现代人必备的知识、能力和素质。社会主义现代化国家的建设,既是一个物质形态的现代化过程,同时也是一个社会公民现代化(人的现代化)的过程。现代人应当具备的素质,除了家国情怀、科学精神、民主法治等等之外,公共意识和公共能力是不可或缺的。财政学作为一门研究资源配置的学问,不仅研究公共需求和满足公共需求的公共产品及服务,而且研究提供公共产品和服务的管理之道和绩效水平。财政学所涉及的基础知识,所蕴含的民主法治要求,要培育的公共意识和公共能力,对未来社会的现代人而言都是不可或缺的。从这个角度来说,从事财政学教育的人不能只研究实践如何培养教育本专业学生,还应该将面向所有学生的、旨在培养公共价值取向、公共分配知识及基本能力教育纳入高等学校通识教育的范畴。当然,不同专业学生在学习过程中各有侧重,对于非专业学生来说,以道为主、以术为辅,问题导向、系统为辅,理论简明、案例丰富,可能是我们的一个现实选择。

第三,大财政学教育的时代之变。大财政学教育就是财政学的社会教育,即财政学知识的普及教育。财政学是一门社会性学问,小至社区的公共事务治理之道,大到国家治理方针政策,无论是个人所得税的征缴与优惠,还是公共支出的受益与归宿,都与百姓的生活息息相关。随着我国社会主义现代化国家建设进程的推进,在人人都是公共服务受益者的同时,越来越多的社会成员成为纳税主体。一个时期社会成员的现代化程度,包括公共意识和公共能力水平,直接决定着该时期的纳税秩序和公共分配绩效水平,进而影响着社会主义现代化国家的建设进程。因此,在社会教育中,财政学基础知识教育不可或缺、不能弱化,而应让财政学成为每一位公民的必修课;应该建立学习的长效机制,在“宣传月”基础上创新模式,扩大受益面。在这方面,高等学校应该发挥学科和人才优势,担当社会责任。一是要为普及财政学知识建言献策。要就社会普及财政学知识的内容范围及深度、方式方法、协同机制等进行研究,提供可行方案。二是要为普及财政学知识躬身力行。可以首先在学校所在地,选择部分中小学进行试点,编选适宜教材,提高教育效果,积累经验,示范推广。

(作者系山东大学校长、教授,山东大学公共经济与公共政策研究中心主任)

从小康社会到中等发达国家：如何实现 2035 年远景目标

吴晓求

改革开放之初，邓小平同志规划中国社会主义现代化发展蓝图时提出，建设小康社会，即要在二十世纪末实现人均国民生产总值“翻两番”，达到 800 美元。建设小康社会成为改革开放战略之一。新世纪开始，党的十五届五中全会提出，中国进入全面“建设”小康社会的新发展阶段，实现到 2010 年国内生产总值比 2000 年翻一番。党的十八大报告首次提出，到 2020 年全面“建成”小康社会，实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番。2020 年是全面建成小康社会的收官之年，习近平总书记指出，“总体而言，我国已经基本实现全面建成小康社会目标，成效比当初预期的还要好。”^①

从建设小康社会到全面建成小康社会，发展有了新成果；遵循改革开放战略，充分利用国内外发展资源，发展有了新方法；发展为了人民，发展成果以是否提高人民群众生活水平来衡量，发展有了新标准。中国经济整体水平已大幅提升，人民在收入增长的同时，对美好生活的需要日益丰富，涉及医疗、教育、安全、生态环境、公共服务、基础设施等民生需要。未来发展理念和目标要随之调整，从发展速度向发展质量和效益上转变。党的十九届五中全会，在“十四五”规划建议中提出，到 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标，不再明确强调经济总量或人均收入翻一番，而是将定量目标蕴含在定性目标之中。

一、全面建成小康社会的伟大意义

建设小康社会是社会主义现代化建设进程中的重要阶段。从解决人民温饱，到人民生活总体上达到小康水平，我们的发展循序渐进。2020 年，全面建成小康社会，解决了绝对贫困问题，使中国进入上中等收入国家行列，离社会主义现代化目标更近一步，是全面建设社会主义现代化国家的新起点。

“十三五”时期，中国在经济、科技、教育、医疗、养老、生态、安全等各个领域取得了巨大成就，跃上新的台阶，经济整体实力和人均水平都大幅跃升。2019 年，中国国内生产总值达 99.08 万亿元，人均国内生产总值为 70892 元，按世界银行统计，人均国内生产总值达到 10262 美元。2020 年，在错综复杂的国内外环境下，中国经济保持了 2% 左右的增长速度，国内生产总值首次突破 100 万亿元。2015—2019 年，中国农村贫困人口从 5575 万人减少到 551 万人，到 2020 年底实现全部脱贫的攻坚目标。科技投入和创新产出作用凸显，2019 年中国研发经费投入 22144 亿元，比 2015 年增长 56.3%，国际专利申请数量首次超过美国，在航天航空、超级计算、量子通信等重大领域取得突破性进展。中国建成世界上规模最大的社会保障体系，基本医疗保险覆盖超过 13 亿人，基本养老保险覆盖近 10 亿人，人均预期寿命达 77.3 岁，比世界平均预期寿命高出 4 岁左右。中国生态环境明显改善，对外开放持续扩大，人民生活水平显著提高，高等教育进入普及化阶段。

① 习近平总书记 2019 年 4 月 22 日在中央财经委员会第四次会议上讲话。

这些伟大成就是改革开放以来特别是十八大以来取得的,为下一阶段奋斗目标的实现奠定了良好的基础。“十四五”时期乃至未来更长时期,我们必须继续深化改革,进一步扩大开放,着力解决制约发展的体制机制障碍,为实现社会主义现代化释放新能量、增添新活力。

二、深化改革开放,完善社会主义市场经济体制

全面深化改革开放对在实现小康社会的基础上实现社会主义现代化国家,具有重大的现实意义。在“十三五”规划完成之际,我们能实现全面建成小康社会的战略目标,首先得益于改革开放的基本国策。习近平总书记指出,“2020年,全面建成小康社会取得伟大历史性成就,决战脱贫攻坚取得决定性胜利。……改革开放创造了发展奇迹,今后还要以更大气魄深化改革、扩大开放,续写更多‘春天的故事’。”^①改革开放最主要的作用是激发了人们的积极性、主动性、创造性,破除了阻碍生产力发展的层层束缚。我国的改革开放并不是一帆风顺、一往直前的,我们过去对市场在资源配置中的作用、政府与市场的关系、竞争中性原则等理论问题存在认识不清的地方,走了一些弯路、回头路。我们的改革正进入深水区、攻坚区,经济金融等领域仍存在机制体制障碍,如城乡二元结构、土地流转、利率市场化、人民币国际化、资本市场改革、金融体系开放等,这些问题的存在导致要素市场化程度不够、流转不畅等问题。有的问题是改革开放以来一直没有完成的,有的问题则是随着发展而新出现的,这些都是下一阶段深化改革开放中所需要着力解决的问题,目的就是为了更好地巩固发展成果,扩大发展成果,分享发展成果。

“十四五”时期,是基本实现社会主义现代化的关键阶段,进一步提高资源配置效率,调动全社会积极性,破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍,是进一步深化改革开放所必须解决的问题。深化改革开放的难度不亚于改革开放的破冰之路,面临经济结构优化转型、生态环境治理、民生法治建设等难题,涉及领域广,各领域之间协调难度大,还要面临未来一个时期内外部环境中存在较多的不稳定不确定因素。深化改革开放要依托“双循环”战略,以国内大循环为主,构建高水平社会主义市场经济体制,加快发展现代产业体系,推动经济体系优化升级,形成强大的国内市场。继续深化供给侧结构性改革,适应产业升级需要和国内需求变化,扩大内需和促进消费,要与提升居民可支配收入、扩大中等收入群体相结合,完善医疗、教育、养老等民生保障体系,让人们有能力有意愿去扩大需求。

深化改革涉及经济体制、科技创新、民生法治、生态环境等诸多领域,每个领域都存在一些理论上认识不清、实践上经验不足的问题,解决问题的关键还是要进一步解放思想,敢于向前迈出第一步,形成容错纠错机制,在实践中勇于摸索、善于总结,目的是为了让人民更富有,社会更和谐,国家更富强,全面实现社会主义现代化目标。

三、从小康社会到中等发达国家

全面建成小康社会,中国发展跃上了新的台阶,以此为新的起点,中国将全面迈向社会主义现代化国家的宏伟目标,到2035年实现经济总量和人均收入翻一番的发展目标,不再过分看重发展速度,而是遵循质量为主、效益为先的绿色发展理念。优先贯彻新发展理念、谋划新发展战略,再

^① 国家主席习近平发表二〇二一年新年贺词。

努力实现经济总量和人均收入“翻一番”目标,到 2035 年把我国建设成为中等发达国家,为本世纪中叶建设成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定坚实基础。

人均国内生产总值“翻一番”,只是进入中等发达国家行列的必要条件。进入中等发达国家还要求中国实现经济、科技、法治和社会等综合实力大幅提升。为了实现这个目标,既要落实产业升级转型、国内国际“双循环”、构建高水平社会主义市场经济体制、乡村振兴、新型城镇化、高水平对外开放等重要战略,还要注意各战略之间的协调与配合,为经济可持续增长、社会稳定发展体系奠定良好的制度基础,为此,我们需要做好以下几点。

第一,进一步健全和完善社会主义市场经济体制机制。进一步健全和完善社会主义市场经济体制机制放在最重要、最核心的位置,不论是国内大循环、产业升级转型,还是乡村振兴、新型城镇化、对外开放等战略,都离不开一个高效的市场经济体制机制。要做大、做强、做优社会主义市场经济,就要坚持市场在资源配置中起决定性作用的基本原则,构建公平竞争、高效规范、法制完善的市场运行平台,减少市场准入限制,加大政府“放管服”改革力度,实行负面清单管理,充分调动各类市场主体的积极性、主动性和创造性,进一步释放市场活力,为经济优化升级和持续增长提供保障。保证市场机制有效运行,让产业和企业竞争中成长、转型和淘汰,注重科技创新。

第二,坚持扩大内需,提高人均收入水平。进一步完善供给侧结构性改革,启动需求侧功能。实现经济“稳增长”目标,离不开扩大内需的支持。去产能需要调整经济结构保证就业,去库存需要增加消费,去杠杆需要减少债务或者扩大资本,降成本和补短板需要强大的内需体系进行有效的配合。依靠国内大循环为主、国内国际双循环战略转型,促进生产要素和商品流通,完善产业链和供应链体系,发展战略性新兴产业,加快传统产业与数字化融合,形成国民经济良性循环。扩大内需和促进消费,依靠城乡居民人均收入增长,特别是提高低收入群体的收入水平,扩大中等收入群体。中等收入群体是扩大内需的主要推动力,其收入稳定、边际消费倾向较高,使他们有能力有意愿去扩大消费、改善生活质量。保证就业是居民收入增加的最根本办法,同时要促进劳动报酬合理增长,扩大金融产品供给,增加居民财产性收入,拓展农民的非农增收渠道,赋予农民更多财产权利。据世界银行统计,2019 年,中国人均收入为 10262 美元,与高收入国家人均收入 12536 美元的最低标准相比,还有一些差距,与高收入国家 44540 美元的平均水平相差很大,与中等发达国家韩国人均收入的 31762 美元、意大利人均收入的 33190 美元相比,也存在较大差距。

第三,完善收入分配体制。要着力解决收入分配不合理、不平衡等问题,逐步缩小城乡居民收入差距,增加低收入者收入,扩大中等收入群体,调节过高收入,完善资本、知识、技术、管理等要素参与分配机制,完善税收制度,加强税收、社会保障、转移支付等对收入的调节力度。全面建设社会主义现代化,必然要求缩小低收入群体,扩大低收入群体的增收渠道,加大对低收入群体的社会保障,防止他们因病致贫、因病返贫。

第四,保持人民币长期信用基础。中国对外开放的程度在深化,国际贸易规模仍在不断扩大,人民币国际地位也在稳步提升。要保持人民币长期信用基础,保持人民币汇率的相对稳定,才能保证国内国际双循环战略的有效实施,保持内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资平衡增长,保障企业和居民收入稳定增长、财富不会缩水。人民币长期而稳定的信用基础,离不开经济的持续增长,离不开科技创新,离不开合理有效的货币政策和财政政策保持市场预期的稳定,离不开强大的国防能力作为强有力的保障。

第五,构建现代化安全体系。要保障人民群众的生命和财产安全,要有效地维持社会稳定和经济运行秩序。当前国际环境处于不稳定的局势,敌对势力、分裂势力蠢蠢欲动,要把维护好国家

安全放在重要位置。安全理念贯彻国家发展各领域和全过程。加强社会治安、社会救助,打击和防范暴力恐怖、黑恶势力,保障居民日常生活和财产安全;加强食品安全、医疗安全、环境治理,保障人民群众的健康;加强互联网信息数字化监管,保障人民群众的信息安全;维护产业链供应链安全、妥善解决贸易争端、防范系统性金融风险,保障国家经济金融安全。面对突如其来的新冠肺炎疫情,我们要充分发挥社会主义制度优势,坚决保障人民的生命权,保障经济增长,让人民更加有信心、有力量去追求美好生活。

(作者系中国人民大学一级教授、中国资本市场研究院院长)

建立现代金融体制 促进经济高质量发展

何德旭

党的十九届五中全会提出“建立现代财税金融体制”,为新时代金融改革发展指明了方向、提供了遵循。怎样认识传统金融体制向现代金融体制的转变,现代金融体制的核心要义是什么,如何通过现代金融体制的建立来促进经济高质量发展,都还需要进行深入的研究和充分的讨论。

众所周知,改革开放四十多年来,我国以间接融资为主体的金融服务供给体系在快速集聚金融资源、促进经济增长、推动国家发展战略实施等方面发挥了至关重要的作用。但值得注意的是,随着经济增速中枢下行、经济结构调整深度推进,面对全球经济增长格局的大调整、信息结构急剧变革加上劳动力供给、资源与环境等约束带来的严峻挑战,“传统的”过于依赖间接融资、股权融资发展严重不足且间接融资又以大中型商业银行为主体的金融体制和金融业态,已经难以适应经济增长新旧动能转换、经济结构转型升级的内在要求,更难以为人民生活质量的不断提高提供持续的、足够的金融推动力。

其一,以间接融资为主导的金融体系制度难以满足实体经济转型发展的需求,主要表现为金融供给结构性失衡造成的金融资源错配。供需错配导致产业转型动力不足及居民财富结构失衡。在产业转型方面,如何构建有利于创新型资本形成的金融资源配置体系,支持足够多的、能够承担风险的资本投入到创新中去,是形成国家创新优势的重要发展路径。以商业银行体系为主体的间接融资依赖于资信和抵押物,更适合于传统成熟产业;战略新兴产业的核心资产多为知识产权和人力资源,难以形成传统的商业银行贷款或债券融资所要求的稳定的现金流;科技创新型中小企业前期无法保证收入及利润,规模小,资信弱,难以获得商业银行贷款支持;而我国股票市场上市制度条件严格、退市制度执行不足且违规成本过低,中小股东权益难以得到保障,不利于企业的持续融资;作为我国完善资本市场基础制度的重要尝试,科创板还处于起步阶段;银行间债券市场、交易所债券市场和银行柜台债券市场相互独立、存在分割,监管主体及监管标准不一,导致不同品种债券发展不平衡。在居民财富管理结构方面,由于现有金融产品和服务难以满足理财需求,居民当期储蓄率过高、房产占比过高、银行存款占比高、保险类资产养老类资产及股权类投资占比低、居民财富配置收益率低,也容易诱导居民形成错误的财富观念、财富价值观和金融投资行为。“老金融”不能对接“新供给”,必然会降低整个金融体系的资金配置效率,加大金融摩擦,提高企业

融资成本,扭曲居民财富结构。

其二,期限错配导致融资贵及系统性风险隐患。由于直接融资渠道缺乏,实体经济对长期资金的需求与间接融资的短期资金供给不匹配。从发展需求来看,企业需要长期资金,而以商业银行为代表的间接融资期限往往相对较短。为了确保正常运营,企业疲于不断寻求外部融资,这实质上是增加了企业的财务成本和运营成本,甚至陷入流动性困境而不得不诉诸高息非正规金融渠道,进而导致企业经营恶化甚至破产。从商业银行的角度来看,由于全社会资金来源的主渠道是银行存款及理财产品,缺乏可以投资的长期资金来源,商业银行不得不通过短存长贷、期限错配来满足实体经济的需要,而过度的期限错配必然会增大商业银行系统性风险,不利于金融稳定和金融安全。

其三,资本结构错配导致高杠杆。直接融资比例偏低而间接融资占比偏高,映射在实体部门的资本结构,表现为债务资本与权益资本的结构失衡。从国际比较来看,我国总杠杆率位列前茅,其中企业部门的杠杆率更是长期居高不下。究其原因,在于企业长期依靠间接融资来获得企业再生产所需的资金。杠杆率的约束实际上挑战了传统债务融资所推升的旧经济发展模式,企业要调整资本结构、有效降低杠杆率,就必须在传统商业银行信贷等间接融资渠道之外寻求新的融资渠道。除了依靠利润留存以外,大部分企业的资本金难以获得补充,导致债务融资过度、杠杆过大,经营风险累积过高。

其四,金融市场结构制度设计难以对提高金融服务实体经济和人民生活质量构成有效激励。我国金融市场结构制度设计面临的主要问题在于:一方面,进入壁垒高,弱化了竞争,强化了“羊群效应”。主要表现为:大、中、小金融机构差异性不足,业务拓展主要依靠占地盘、扩网点、垒大户等粗放经营模式,同质化现象突出,普遍“求大、求全”,服务对象、金融产品、服务模式高度雷同,难以满足客户的多样化、个性化需求。特别是在预算软约束的催化下,金融资源过度集中于大企业、国有企业、政府项目、房地产领域,对民营企业、小微企业、“三农”、城市低收入群体等薄弱环节支持不够,造成资源错配、产能过剩等问题;为大众创业、万众创新,为居民部门提供中长期金融投资工具,仍然存在不少短板。另一方面,退出机制不健全,在一定程度上导致竞争行为异化,助长了问题金融机构僵而不死。由于金融机构破产的巨大负外部性,我国在高风险金融机构市场出清方面的制度建设推进较为谨慎。尽管我国2015年建立了存款保险制度,高风险金融机构尤其是银行业金融机构处置的法律框架已基本形成,但迄今为止,仍然缺乏清晰明确的有序处置机制安排、风险处置触发标准和风险处置职责分工,呈现出明显的碎片化特征。加之现有的问题金融机构处置实践经验主要集中在地方法人金融机构,处置方式普遍采取“一事一议”的个案处置方式,市场化、专业化程度较低,往往导致处置程序久拖不决,问题金融机构无法及时退出市场。市场结构缺陷导致的竞争行为异化与公司治理不健全、风险管控能力不足等问题相互交织,又会进一步恶化金融生态,增大金融机构的风险承担意愿及系统性风险爆发的概率。

其五,信用基础设施不健全不利于金融服务供给质量提升及营商环境优化。目前,我国信用体系这一重要的金融基础设施亟待进一步完善。一方面,我国国内的信用评级机构在公信力和市场影响力方面存在明显不足;另一方面,评级机构的独立性难以得到有效满足,特别是时常出现外部因素干扰第三方信用评级情况,导致一些信用评级趋于一致,无法真正对利率定价形成指导。更为重要的是,信用基础设施的不健全意味着信息不对称程度的提高,以商业银行为主体的融资机构为确保资产安全,不得不以抵押物作为重要的风险甄别信号,长此以往又弱化了商业银行等金融机构的效率识别能力和风险定价能力,导致流动性多投向国有企业,而中小微民营企业和科创企业融资难融资贵的问题始终难以得到有效解决。

可以说,我国传统的金融体系制度、金融市场结构、金融基础设施的不完善,增大了经济运行的金

融摩擦,具体表现为政策性扭曲的金融摩擦造成不同企业的融资成本差异、信息不对称的金融摩擦抑制信贷资源的配置效率和不完全契约的金融摩擦导致金融契约事后执行受限。相关研究表明,金融摩擦是发展中国家资源错配的重要来源。从微观角度看,金融摩擦阻碍了资本要素的自由流动,导致金融产品有效供给不足、价格扭曲及市场交易受限,增大了企业的融资成本,扭曲了生产单位之间的要素分配;从宏观角度来看,金融摩擦是形成不同国家全要素生产率差异继而经济发展差距的重要原因。

因此,金融体系赖以运行的基础性体制和制度,亟待因时而变、因势而变。

面对百年未有之大变局带来的新的挑战、新的机遇,党的十九届五中全会明确提出了“建立现代财税金融体制”的财税金融改革总体目标。就金融改革而言,具体要求包括:“建设现代中央银行制度,完善货币供应调控机制……健全市场化利率形成和传导机制,构建金融有效支持实体经济的体制机制,提升金融科技水平,增强金融普惠性。深化国有商业银行改革,支持中小银行和农村信用社持续健康发展,改革优化政策性金融。”“提高直接融资比重”“推进金融双向开放”“完善现代金融监管体系”“健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系”等。其核心正是通过制度创新减少金融摩擦,有效降低信息不对称和交易成本,充分发挥金融对协调重大经济结构、优化生产力布局、提高人民生活福祉、提升国家竞争力的重要作用,提高全要素生产率,激发经济增长潜能,推动经济高质量发展。

根据新制度经济学理论,有效率的制度降低了不确定性和交易费用,有利于稳定经济主体对未来的预期,避免其追求短期利益最大化的机会主义行为,从而促进经济增长。建立现代金融体制,通过体制和制度创新减少金融摩擦,可以极大地促进经济高质量发展。

第一,缓解融资约束。融资约束意味着由于金融摩擦的存在,企业外源融资成本增大而无法在最优水平下进行投资。融资约束抑制企业的投资与研发创新,影响再生产要素的积累而阻碍经济增长;反之,融资约束降低使得高生产率的企业更容易获得外部融资,改善了企业间的信贷配置,企业间信贷配置效率的改善又弱化了企业投资对总体经济环境的依赖,从而企业的投资和劳动雇用对基本面冲击的敏感程度变弱,宏观经济波动率下降。因而,融资约束的缓解是经济高质量发展的题中之义。现代金融体制的建立即金融体系结构、金融基础设施、金融市场结构等的健全与完善,可有效减少金融摩擦、减轻融资约束,推动经济的高质量发展。一方面,雷蒙德·戈德史密斯(Raymond Goldsmith)提出的金融结构理论表明,随着经济发展水平的上升,金融市场在金融体系中的角色更为重要。尤其是在发展中国家的技术进步由吸收模仿转向自主创新的过程中,金融机构需要实现从“银行主导”向“市场主导”的转变。优化金融结构体系,提高直接融资比重,打破企业以银行融资为主要渠道的现状,增加长期资金供给,有助于改善企业的融资环境,缓解融资约束。另一方面,金融基础设施的完善会减缓信息不对称及其所致的逆向选择和道德风险,金融契约执行成本下降,企业违约风险、违约损失及企业违约时承担的审计、清算等监督成本所构成的交易成本的下降,带来金融产品定价水平的下降,继而减轻了企业的融资成本;与此同时,由于信息不对称程度的下降,金融机构可有效减少对抵押品的依赖,而不必过度将金融资源配置于第二产业,有助于推动第三产业及创业创新企业的发展。再一方面,优化金融市场结构,在确保金融安全的前提下降低进入壁垒、健全退出机制,促进良性竞争,可有效缓解融资约束。因为更为充分的良性竞争可增加企业再融资决策所需的信息分享,促使金融机构放宽抵押物等融资条件,从而有助于减少信贷配给、顺畅企业信贷通路,促进资本积累和产业成长。

第二,优化资源配置。基于中国微观企业数据的研究表明,消除金融摩擦,总体全要素生产率可以大幅增加,企业间资本边际产出的离散程度,即资本错配程度可以大幅下降。通过建立现代金融体制,完善金融体系结构、金融基础设施、金融市场结构,可以有效减少金融摩擦、纾解资源错

配,推动经济的高质量发展。一方面,研究及实践证明,金融市场上的股权融资方式更适合为技术创新提供金融支持,理由在于,股权投资者按持股比例分享企业创新的潜在高额回报,投资者被激励入股并帮助企业分担创新的不确定性;而且,创新需要长期而持续的研发资金投入,股权融资的长期性和流动性机制有利于企业从事具有一定风险的技术开发与产品研制,实现技术创新向市场价值的转化。商业银行则缺乏对企业创新提供资金支持的激励,这是因为创新企业往往缺乏可抵押的资产,即便企业研发成功,商业银行也只能获得固定利息,与自身承担的风险不匹配,所以以银行为主导的间接融资模式难以形成风险共担、风险共享的市场化融资机制。另一方面,资源错配的重要原因之一,在于金融基础设施不完善,而完善的金融基础设施有助于推动要素价格市场化,有效提升金融契约效率。因此,要纾解资源错配,必须从完善征信机制、监管法规、会计审计制度及提高司法执行效率等方面推动金融基础设施建设。伴随着金融基础设施的不断完善,金融市场能够通过价格信号、信息披露和兼并收购等方面提供更有效的多元审查信息,同时将信息有效地传递给投资者。作为企业的间接融资渠道,金融机构由于信息不对称及交易成本的下降,在增大信贷融资可得性的同时,贷款管理流程更为透明高效,从而倒逼企业提高经营管理质量与资源利用效率;作为企业的直接融资渠道,金融市场要求上市企业披露信息,其本质是对企业的动态监督,实现对企业信息的有效揭示,并显著降低投资者获取信息的成本,这也有助于提升企业创新效率 and 创新能力。再一方面,金融市场结构的改善,良性竞争的有效推进,有助于金融资源从低效率部门转移至高效率部门,继而促进产业结构升级。竞争是提高资源配置效率的有效方式。实践表明,支持中小银行持续健康发展、优化银行业结构是缓解金融资源配置扭曲与低效率的重要途径,而伴随着直接融资的大力发展,资本市场参与主体之间的竞争促使更多的金融资源流向以科技、知识、技术、数据等要素为核心的新经济产业,提高金融资源配置效率,促进全要素生产率的提升。

第三,化解金融风险。大萧条、新兴市场国家的金融危机和2008年国际金融危机一再表明,当金融体系摩擦剧烈增加时,就会导致金融体系的不稳定,金融体系将无法为良好的投资机会有效提供融资渠道,最终会使经济体系经历严重的衰退。建立现代金融体制,创新完善金融体系结构、金融基础设施、金融市场结构,有助于防范化解金融风险,推动经济的高质量发展。一方面,提高直接融资比重,大力发展金融市场,运用金融市场的风险分散机制为投资者提供大量、多样化的金融资产和衍生金融工具,投资者可根据自身的风险偏好进行风险互换、管理投资组合。尽管这样并不能从总体上消除风险,但能够实现风险在不同风险承受能力投资者之间的重新分配。另一方面,金融产品生产和交易过程中涉及远比其他行业更为密集和复杂的契约安排,在市场交易中更容易出现“信息不对称”和“道德风险”问题,而诸如信用基础设施、司法体系、信息披露、监管机制、支付清算、会计审计等市场支持制度是维护契约良好执行、提振投资人信心和交易意愿、防范化解风险的基础。再一方面,实践表明,市场约束效能的充分发挥必须主要依托于良性的竞争环境。优化金融市场结构和竞争制度,培育良性竞争环境,维护金融市场的公平竞争平台,既可有效地平衡金融创新、经济效率和可持续增长的关系,更可有效缓解“大而不倒”的道德风险以及大型金融机构与其他金融机构的系统关联性所放大的负面冲击,遏制系统性风险和亲周期效应,保障金融稳定和金融安全。

总之,深化金融供给侧结构性改革,建立现代金融体制,通过金融制度的良性变迁,有效减少金融摩擦,有助于缓解融资约束、提高金融资源配置效率、防范化解金融风险,进而实现金融服务实体经济质效的大幅提升。

(作者系中国社会科学院财经战略研究院院长,中国社会科学院大学商学院院长)