宏观资源配置系统的失调与转型*

张平　袁富华

摘要:我国宏观资源从工业化时期以生产供给为中心向城市化时期以要素升级和创新激励为中心的转型,是与我国经济已经迈向深度城市化的发展阶段相联系的。进入21世纪以来,中国重化工业化和城市化的双加速过程,一改传统工业化资源配置主导发展的局面,衍生出了这种新的资源配置系统。但是,受制于模仿复制以及效率改进能力的缺失,以压低成本谋求比较优势的工业化资源配置方式,受到了高成本城市化的冲击,而2012年以来的结构性减速使得失调进一步加剧。深度城市化时期公共服务支出的刚性以及可持续发展要求,使得相互冲突的两种配置体制同时失效。从需求支出端和制度供给端协同发力重塑资源配置机制,成为未来宏观经济调控科学性的根本取向,而效率提升和公共支出的良性循环是调控转型的目标。

关键词:资源配置系统　城市化　共生

一、引言

我国20世纪70年的现代化探索和发展历程大致可分为三个阶段。一是,1949—1991年从农业社会向工业化发展的经济起飞阶段。这个时期中,中国实现了工业化起飞和贫困陷阱的突破,经历了国民经济恢复、计划经济体制建立、"文革"十年、土地承包制推行和乡镇企业崛起等一系列波澜壮阔的历史事件。围绕增长潜力动员和瓶颈克服,该阶段表现出了典型的制度实验、试错、调整和适应的早期现代化特征。具体如:以计划经济为主的体制转向有计划商品经济体制;以经济计划为主的综合平衡转向经济社会多目标调控;以宏观直接管理为主转向微观积极性调动;等等。尽管变动频繁、波动较大,1953—1991年依然实现了平均7.5%的经济增长速度:1953—1977年平均经济增速为6.5%,其间有过三个时期的负增长;改革开放后无负增长,1978—1991年经济增速加快到9.3%。二是,1992—2011年以重化工业化加速为动力的走向成熟阶段。这个时期平均经济增长速度高达10.5%,经济波动逐步降低。其间,中国初步建立市场经济体制、对外开放程度增加、资源配置体系逐步完善,实现了向中高收入水平的飞跃。在这20年中"三个有利"因素推动了经济持续加速:出口导向促进了资本积累;宏观体制保障了经济平稳;城市化进程进入快车道。同时,现代化的制度特征也越来越明显,以社会主义市场经济的确立为标志,资源配置方式具备了开放和市场体制基础,特别是1994年之后出口导向工业化体制的完善,为产业结构升级提供了制度条件。三是,2012—2035年大众高消费阶段,以福利制度建设、人力资本提升和创新能力提高为核心目标。这个时期中,中国城市化率预计从50%跃迁到70%以上。2019年城市化率突破60%,城市化已经成为新常态的主导趋势和核心议题。为了继续实现人均GDP向高收入阶段的飞跃,未来20多年将再次面

* 张平、袁富华,中国社会科学院经济研究所,邮政编码:100836,电子邮箱:zhangping_cass@126.com,fuhua_yuan1@163.com。本文受国家社会科学基金重大招标项目"加快经济结构调整与促进经济自主协调发展研究"(12&ZD084)、国家社会科学基金重点项目"中国经济增长的结构性减速、转型风险与国家生产系统效率提升路径"(14AJL006)资助。感谢审稿人的建议,文责自负。

临着经济体制的转型和调整。

1949—2011年,中国经济发展遵循了后发国家工业化道路,整体资源配置系统服务于“低成本—规模扩张”的工业化模式,国家干预主导了工业化进程(张平,2018)。2012年以来,伴随结构性减速的经济新常态,中国开始进入以人为本的深度城市化阶段。深度城市化与工业化创新升级再度融合,成为新的发展阶段的主题,核心是规模发展让位于创新发展。深度城市化阶段的新结构特征表现为:(1)工业产值占GDP的比重下降,服务业比重不断提高,经济结构服务化格局逐步形成。这个阶段的重大变化,就是从工业化时期生产供给中心转向要素升级,工业部门发展依赖知识和创新参与全球竞争。(2)要素驱动的低成本工业化出现了严重的“规模收益递减”,需要新的人力资本、信息、制度等非独占性要素更新的生产函数体系,提高经济增长中的TFP贡献率,培育内生增长路径。(3)城市化规模扩张“建设周期”逐步结束,以公共服务和人的发展为中心的深度城市化格局形成——以城市基建、住房为依托的土地城市化接近尾声,财政收入中公共服务开支占比提高,公共服务均等化要求越来越强。财政转型与深度城市化互动,以便促进广义人力资本积累,提高消费结构升级带动经济发展的能力和潜力。(4)中国成为世界第二大经济体、第一大贸易国,在国际分工中的地位正从出口导向转向内需和创新主导的大国模式,深度融入全球化体系及相应国际收支再平衡将带来巨大外部挑战。(5)深度城市化阶段的有效运转,有赖于市场配置效率和包容性发展的相互协调,而经济发展与社会发展的同步化是大势所趋(中国经济增长前沿课题组,2012,2013,2014,2015)。

工业化向深度城市化转变过程中,以往基于出口导向工业化发展的资源配置系统也将发生变化。特别是2009年经济刺激计划出台后,城市建设加速,在传统宏观管理体系的母体中已经“共生”出一个满足城市化需求的资源配置系统,即一根血脉下的两个资源配置系统——一个服务于工业化,另一个服务于城市化。银行为了满足城市化发展的大规模资金需求,形成了庞大的影子银行体系,或确切称为银行的影子——钱主要来自银行体系,但服务于市政和住房开发的城市化需求;财政更是直言不讳(传统财政就是“吃饭财政”)指出发展城市必须依靠“土地财政”,同时,空间规划优先于产业规划以推动城市化。于是,“共生”于工业化激励体制之上的第二套资源配置系统,在城市阶段开始起到主导作用,作为既成事实,它应城市需求而生。现阶段脱实向虚的问题,表明两套资源配置系统已经不能适应城市化可持续发展要求。未来转型的方向,应是顺应深度城市化和高质量发展的要求,确立以“人民为中心”的经济社会多重目标管理体制。毫无疑问,主体责任、发展目标和协调机制的重塑过程中,将会遇到各种失调和再平衡的困难。

二、工业化和城市化“共生”资源配置系统的形成机制

后发国家推行工业化的方式,本质上是一种举国体制。就中国的实践而言,不论是计划经济时期的综合平衡,还是改革开放以来的宏观调控,都严格遵循了“低成本—工业规模扩张”的逻辑,这种逻辑的本质是围绕对财政—银行系统的控制和协调,在要素价格、要素用途和产业发展上制定了一套严密的资源配置系统。为配合重化工业化加速,1994年建立了市场化激励与出口导向相配合的管理制度,促进了出口导向工业化路径的形成。在这个管理体制下,货币政策钉住美元锁定汇率,财政政策采用“减免”和“补贴”招商引资,政府干预和金融支持的目标是促进主导产业发展。由此,农村剩余劳动力优势得到了最大程度的发挥,“低成本—出口扩张”的发展范式得以达成。伴随着重化工业化的加速,1997年之后城市化开始加速,2011年城市化率超过了50%,中国经济步入城市化发展阶段,预计2019年城市化率将突破60%。这个过程中,需要衍生出一套满足城市化需求的资源配置系统。

1.“共生”资源配置系统生成的历史背景。1997年私人按揭贷款的启动和2002年土地招拍挂的推行,揭开了城市化时期资金流程和管理体制历史性变迁的序幕,从低价工业化向高价城市化转型

的步伐因此加快(中国经济增长前沿课题组,2003)。在这种背景下,以往基于工业化的资源配置系统亟待修正和补充,与城市化配套的资源分配系统被纳入发展议程。总体上来看,工业化管理体制与其衍生出来的城市化资源配置系统,二者高度关联但责任主体不同。以财政—银行为主导的选择性投融资体系,一直是支撑中国工业化发展的基石,政府作为责任主体,维护着"吃饭财政"的功能。但是,随着城市化加速及其对资源需求的快速增加,在银行体系之外生长出来一套被称为"影子银行"或"银行影子"的配置机制(殷剑峰等,2013)。即银行体系衍生出来一个为城市化融资的新体系,游离于监管和规制之外。与此同时,为了发展城市,财政运营也向"土地财政"转变,新的财政主体由"地方政府融资平台"等公司体系承担,融资平台成为新型财政主体。由此,尽管顶层宏观管理体系没有变化,但是地方管理体系发生了根本变化。如,资金分配的95%是先分到银行,影子银行实质是银行的影子,需要从银行分配资金;而财政则更有分权性倾向,地方融资平台与中央财政进一步分离,其统计口径一直争论很多,算国企还是政府,一直难以确认。

2."共生"体制的演化机制。工业化和城市化两套资源配置系统的目标和作用,存在本质上的不同。工业化的协调是一种纵向协调逻辑,目的是获取规模经济;城市化主导的经济体系,目的是获取范围经济,横向协调是基础。随着发展阶段演替,两种资源配置系统将从相容逐步走向不相容。(1)早期是工业化和城市化共生阶段,工业化集聚人口进而提高城市化。中国很多的城市都是工业城,典型如大庆、十堰等城市。当城市化自我发展后,城市化与工业化的冲突首先来自成本。中国大规模工业化一直靠低成本,相应的管理体制也维持着这种低成本优势。但是,随着城市化集聚程度的提高和其他经济条件的变化,城市化的劳动、资金、排污等高成本反过来导致"去工业化"(中国经济增长前沿课题组,2009),这反过来又会加剧高成本城市化。(2)工业和服务业部门之间的协调也越来越困难。工业化时期,服务业长期作为低成本竞争的配套产业存在,由于受到工业发展回波效应的冲击,服务业一直难以提高质量和效率。但是,随着城市化加深,医疗、教育等公共服务需求迅速提高,传统体制桎梏下的服务业必将难以满足这些新需求。更为严重的是,在经济转型的新常态下,服务部门的垄断持续推高垄断租金和经济泡沫,影响了制造业和服务业的融合发展。(3)公共福利支出与工业化税收负担不匹配。原有工业化资源配置系统在现阶段经济转型过程中造成的一个悖论是:企业高税赋和公共服务提供不足并存。工业化部门承担了过高的税赋,但却无法满足城市居民日益增长的公共服务需求,这是税收收支错位的必然结果(付敏杰等,2017)。(4)时间结构导致的矛盾。土地城市化具有跨期融资的特征。滚动式的负债发展模式,一方面导致地方债务率居高不下,地方税收难以弥补;另一方面,由于中央财政收入增长将在结构服务化过程中受到削弱,导致中央对地方财政转移支付力度减弱。另外,国家调控中针对地方的"地根"限制,也施加了更大的财政收支约束。(5)中央地方发展目标的激励相容性受到挑战。地区发展目标已经脱离了早期GDP—增值税的激励相容特性,转而采用一些新的区域性激励因素,如土地空间优化、人口流入、公共服务配置激励因素。这将迫使城市化和工业化两个资源配置系统展开资源争夺。因此,"共生"资源配置系统必然是一个具有内在冲突的不稳定体制。两大资源配置系统的共生性很容易导致相互掣肘,造成政策操作非连贯性和资源配置的扭曲。

3.资源配置系统演化的结构条件。与城市发展阶段特征相关联的中国宏观管理变革的现实条件也很清晰。IMF列出了11项具体特征:(1)从外部需求转向国内需求;(2)从投资转向消费;(3)从工业转向服务业;(4)资源分配上,从国家导向转向市场和私人部门推动;(5)从过高的企业债务转向可持续的杠杆水平;(6)从财政债务上升(特别是地方政府债务)转向可持续的财政;(7)从金融部门自由化转向改善治理;(8)从增加要素投入转向提高生产率和鼓励创新;(9)从不平等的增长转向更加包容性的增长;(10)从高污染转向绿色增长,可持续利用能源;(11)从旧式的、间歇的政府公告,转向及时、清晰易懂的沟通(林卫基等,2018)。经济发展阶段转变与资源配置系统变化的矛盾,已经有很多文献进行了深入研究。2012年中国经济结构性减速后,讨论集中在经济转型,但到2015年后,

宏观波动频繁,宏观学术和政策讨论聚焦于央行货币发行方式、中国财税改革、降低债务杠杆等资源配置系统的分析上。

从货币金融调控看:(1)货币供给机制的变化。中国从出口导向转变为以内需为主,这是不可避免的过程,相应地,基于外汇占款的货币发行方式需要转变。因此,以往以不断提高存款准备金率对冲货币发行的政策面临挑战,以商业银行国债做抵押进行的各类便利资产创造货币模式是否可持续,已经引起了广泛关注与研究(张平,2017)。(2)"宏观审慎+货币政策"的双支柱的金融体系改革在2017年得以确认,这个框架适应了当前的经济增长阶段,把稳定资产价格作为重要目标,说明城市化推进后居民住房和金融资产配置成为不可回避的重大问题,资产价格纳入宏观监控有助于平衡实体经济和非实体经济。

从财政收支看:(1)中国人均GDP进入到中高收入阶段,城市居民成为中国经济的主体力量,居民纳税和城市福利支出相匹配,成为城市化主导下税收与公共服务良性循环的现实基础,它有别于基于工业化的税收-支出体制。(2)从不平等增长转向包容性增长,财政体制上的税收-福利支出安排,应该有助于抑制居民收入差距。同时,城市化时期的宏观管理应特别注重地方财政的可持续性,改革中央-地方财政分配体制以稳定地方财政(付敏杰等,2017)。

从产业政策看:(1)从干预转向消除资源配置扭曲转变。工业化时期扶持幼稚产业和管制服务业价格的政策,目的是降低工业化成本;在城市化阶段,过去那种以扭曲服务业成本支持工业化的做法,已经完全不能适应服务业结构升级的要求。实际上,新常态下产业转型升级的诸矛盾中,服务业已经成为结构扭曲的最大来源(陆江源等,2018),扭曲导致的资产泡沫若得不到有效治理,将直接拖垮工业(或称为加快"去工业化")。因此,国家对服务业干预和管制,必须让位于市场配置。(2)市场激励推动创新发展。中国当前全要素生产率增速下降、贡献降低,与高质量发展背道而驰,这是当前经济阶段转换最不利的挑战,产业政策应该致力于提高全要素生产率。

2018年,工业比重降低到30%左右,消费对GDP增长的贡献超过了70%,出口对增长的带动效应为负值。总的趋势是,工业化和城市化推动的投资建设周期让位于城市化过程中的居民消费带动,工业让位于服务业,出口让位于内需增长,基于城市化的宏观体制转型调整到了最重要的历史时期。

三、"共生"资源配置系统的失调与冲突

1. *互补与双轨*。原则上,基于城市化的资源配置系统与基于工业化的资源配置系统,二者应该互补和协调。工业化的发展带动了城市化,地方财政以居民住房的高地价补贴工业用地的低地价,这是"互补"关系。金融也是如此,2009年后通过以信托为代表的影子银行体系的发展,一方面满足了城市化建设需求,另一方面继续服务于工业化低成本资金使用。

随着城市化对工业化的替代和工业化税收提供的不足,具有互补性的两套资源配置系统,开始发生重心转移。影子银行的膨胀推动资源配置向城市化倾斜,同时,以往那套为工业化谋求低成本扩张的配置机制失效,两种资源配置系统的目标不一致性变得越来越显著,形成了要素价格的"双轨制"。第一,土地要素价格双轨制,即工业用地价格和城市住宅用地价格的双轨制。房地产价格上涨和劳动成本的增加,与低价工业化模式的内在要求相背离。第二,资金要素价格双轨制,金融体系中出现基于国家基准利率的存贷款利率浮动,以及基于市场利率的刚性兑付利率,资金配置机制也偏向于了城市化需求的高收益部门,大规模的"套利"活动愈演愈烈。第三,劳动要素流动一直都面临城乡分割、区域分割的阻碍,外地就业者由于高房价变得越来越难融入城市,劳动要素分割问题没有因为城市化得到缓解。第四,公共服务与居民纳税不匹配,工业化时期产业纳税与工业发展基础设施相匹配,而城市化时期,产业税收与城市居民公共服务的责权利越来越不匹配,地方政府转向通过"土地财政"来获得公共收益,但是通过高房价把负担转移给了市民,扭曲了公共服务与居民纳税义

务的对等性原则。

“共生”资源配置的协调主体发生了变化，财政中的融资平台、金融中的影子银行、主体开发区都是新的协调主体。这些都显示出“共生”资源配置系统的协调机制出现了“失调”。新的资源配置系统以新的扭曲方式，把宏观协调的三个主体：发改委、财政部和“一行两会”等金融部门，捆绑到了城市化这一辆马车上。其机制是：产业－空间规划进行城市化土地的扩张，财政服务于土地的金融运营，金融服务于城市化的资金需求。这与围绕着工业化进行协调的机制有着本质差异，然而也开启了中国城市化阶段的新资源配置之路，是对工业化资源配置系统再次“双轨制”的扭曲。

2. 工业化时期资源配置系统的适应性与协调。工业化期间三个主体的协调目的，是降低工业化成本，推动工业化规模扩张：(1)产业政策不仅仅是保护和激励幼稚产业，还包含了一整套产业组织体系，用以降低工业化的土地成本、用工成本、社会保障成本、排污成本。产业政策将与工业部门相配套的社会服务部门(如科教文卫体等)定义为工业化的成本中心，保障工业劳动力再生产过程的顺畅和低成本，低价工业化的发展路径因此得以维持(中国经济增长前沿课题组，2003；刘世锦，2004)。(2)货币金融政策。货币政策目标是稳定币值。按IMF分类，这个目标是钉死美元汇率和货币供给。1994—2007年钉住美元汇率和货币供给，通过提高存款准备金和央票圈住“货币”，稳定物价；2007—2011年单一钉住物价；2012年专注货币供给和2017年开启双支柱框架，将资产价格纳入宏观目标中。货币发行体系是基于出口导向的工业化，以外汇占款为基础发行货币，保障货币体系的稳定。金融政策是以银行为主体的抵押－信贷体系，为工业化提供信贷创造，持续保持低成本的资金供给，这些政策有效地推动了中国的工业化进程。(3)财政政策。从根本上讲就是一个税收/生产型财政体制，政府税收来源于工业企业的流转税。1994—2016年，中央和地方政府的税收主要来自工业企业增值税；2017年前，地方政府也有部分税收来自营业税，即第三产业税收；2017年增值税和营业税合并，将第二、三产业合并为增值税。中国工业化时期的税收高度依赖于工业企业，财政支出服务于生产建设，基础设施投资多为工业部门配套，尔后才逐步转向为工业化和城市化服务。地方政府利用“三减两免”等各类税收减免和土地免费招商引资，大力发展工业企业。这个时期的税收和财政支出是相匹配的，工业部门纳税，而政府也积极服务于工业部门。

总体上来看，自新中国成立以来形成的基于工业化的资源配置系统，是一种促进工业化发展的战略组织框架。无论是改革开放前依靠计划经济进行剪刀差积累的早期工业化，还是改革开放后依靠市场经济推动的出口导向型工业化，资源配置系统基本都是遵循了传统的计委(后为发改委)－财政部－人民银行体制框架，目的都是稳定经济、提供低成本工业化的资金和税收、保障工业化的快速发展。这个资源配置系统使中国工业化取得了举世瞩目的成就，在全球500种主要工业品中，中国产量位居全球第一位的产品占了将近一半，成为全球最完善开放的工业产业体系，成为全球制造业的大国。

3. 新常态下旧管理体制的不适应性和冲突。中国高效率的资源配置系统取得了辉煌工业化成就，但是到2011年前后这一管理体制出现了巨大的不适应性。每一次调整资源配置方式，都是通过“规范”城市化不成熟的体制，而复归到原有工业化的“规范”体制，形成了一次又一次的“规范”冲突。如最近银行业整顿的“回表”就是一个明显的“规范”冲突。中国城市化步伐自20世纪90年代中期加速，居民参与度提高。典型如原有城市化是被政府严格控制的，城市住房实行分配体制，这有助于降低工业化的成本。1997年后，为了应对亚洲金融危机冲击、弥补多年的城市住房欠账，住房制度改革逐步深化，到2002年土地允许招拍挂后，土地要素正式进入中国经济发展的轨道中来，土地“无偿划拨”推动工业化的时代结束。2011年中国城市化率突破50%，城市主体地位确立，但是由于体制和产业转型滞后，城市化带动的经济与工业化带动的经济产生冲突，基于工业化的资源配置系统与城市化巨大需求的不协调，导致一系列扭曲和宏观政策协调机制的破损，也导致了资源配置方案

的每一次调整,都希望“回到”基于工业化的老体制上去。

新旧体系的不适应还体现在方方面面。产业规划从招商引资布局转向城市空间布局,主要是扩张城区:农村土地快速转变为开发区,城市辖区快速扩张,农民就地转变为市民,通过推动土地城市化带动人口城市化。城市化不同于工业化的要求,土地不可能再免费、污染要治理、公共服务刚性需求需要满足,以前作为工业化低成本来源的公共服务,在城市化需求拉升过程中,变成了一个具有行政垄断的“高租金”的服务部门,由此,压低工业化成本的诸多组织和机制开始解体。

同时,与城市化更为密切的金融体制只好进行增量改革。为了满足城市化的需求,2009 年之后,形成了一个巨大的影子银行或银行的表外业务体系。传统银行以为工业企业融资为基准,缺少对土地融资和市政建设融资的渠道与方法,但是,巨大的资金需求推动了银行资金由表内转向表外。表面上看,这是银行体系为了绕开监管和存款准备金率的束缚,本质上是通过主动满足城市化的刚性资金需求,实现被传统体制压抑的高收益。现实情况是,表外业务和以信托为基准的影子银行体系快速发展,满足了城市化发展的巨大需求,获取了高收益。这一高收益正是针对扭曲的宏观体制管理的套利。

货币政策问题。2015 年外汇占款下降后,直接引起货币收缩,当年金融波动与此有关,现阶段大量有关人民银行与财政部政策协调的讨论,也是基于这个问题的反应。金融结构发生变化后,货币供给传递发生了变化,突出体现在 2012 年后大量资金供给没有能进入生产部门,PPI 转负,实体部门进入通缩,而房地产部门的价格不断上涨。结果是,释放货币就会进一步激励资产部门,紧缩货币则实体经济通缩,调控陷入这种双目标困境。资金价格基本上是“双轨制”,国家制定了存贷款的基准利率,尽管允许上下浮动,但变动幅度很小,基本是只上不下;而市场利率以 Shibor(上海银行间同业拆放利率)为基准建立,反应比较迅速。由于资金供给少、需求大,因此,价格普遍高于基准利率,形成了利率双轨体制。双轨体制反映了如下问题,在转型和城市化时期,以往基于工业化的货币金融政策体系需要进行新的改革。

“土地财政”弥补了中央和地方支出责任与税收的不对称性。地方财政如同影子银行一样,形成了体外的第二财政体系,即以土地为基础的“土地财政”体系——包括土地开发和转让收入、土地抵押获得的贷款收入、基于土地和建筑的地方融资平台所动员的财政资金力量等。地方从土地中获得的这些财政收入,一是用以弥补财税收入与公共服务支出的差距。二是要继续维持较低的工业用地价格。因此,地方政府不得不以推高住房土地价格为代价进行弥补。但是,房地产价格提升会推高租金成本,对工业发展形成挤压:工业用地不断转变为住宅用地,企业获取工业用地似乎以工业发展的名义套取土地升值的利益,这是土地“双轨制”的必然结果。三是用以推动市政建设。中国城市化的大规模资本支出是通过土地贴现获得,地方“双财政”体系直接决定了地方财政的决策目标,导致对工业化低成本目标的偏离,经济转向了高成本的城市化发展。融资平台为主体通过高成本融资推动城市化,财政靠高地价弥补财政缺口,高成本的城市化因此成为工业化和城市化摩擦的关键。每一次政策调整都试图降低工业化成本,“规范”新的适应城市需求的资源配置系统,希望回到原有体制,这已经是不可能了。

4. 目标不一致性导致的问题。产业—财政—金融从激励工业化转向围绕土地运行后,中央的集中化协调机制让位于地方经济目标,原有的分权激励工业化特征,让位于分权维持地方城市化发展。首先,以 GDP 为导向的宏观目标与分权化的工业化发展目标是相容的,而现有国家发展的 GDP 目标与地方福利最大化(土地城市化)发展目标并不相容。其次,中央和地方原有的税收分享体系,也出现了不一致,地方财政从税收中分享的部分不断下降,而来自土地财政相关的税收和融资更大。再次,跨期平衡的调节方案,工业化时期集中于国家财政赤字和国债发行,但在城市化阶段,各个地方均具备了跨期平衡的能力和要求。土地贴现机制直接造就了两大功能——抵押负债和跨期平

衡——导致杠杆率越来越高。

从体制规范的角度看,基于工业化的资源配置系统是规范的,而“共生”的基于城市化配置资源管理体制则是不规范的,但后者已经逐步占据了主导地位。在现阶段的政策操作层面,与城市化共生的配置资源体制均成了整顿的关键——如影子银行、“土地财政”、债务杠杆等,尽管整顿和规范是必要的,但是采取抑制其发展并试图转回到工业化体系的管理体制是不可行的,也不符合经济发展规律。“共生”体制的双轨协调在现实中表现出越来越大的冲突,目标不一致、激励不相容成为矛盾焦点。因此,现实中,由政策和监管引起的波动,由市场引起的波动,以及多部门协调过程中的不一致,本质上都是双轨制协调失效的现实反应,中国需要的是真实适应城市化的资源配置的根本性转型。

四、基于城市化的资源配置系统转型

两个资源配置系统的资源争夺和机制不协调导致的经济摩擦,已经引起政府高度重视。鉴于现阶段的宏观调控仍然囿于传统工业化的资源配置机制,便不可避免地导致更为混乱的状况,这有悖于城市化发展和转型的阶段性要求。从经济阶段转换的要求看,必须着眼于新的宏观资源配置系统的建设。原因如下:第一,发展目标已经发生从以物质生产为中心向以人民为中心的转变,生产供给导向的资源配置系统转向消费者导向的资源配置系统。这种转换背景下,提高居民收入份额和人力资本回报率、强化消费跨期效率补偿,成为宏观调控目标的一个重要方面。第二,发展机制已经发生从“低成本—规模扩张”的单一效率标准向基于“多样性—风险分散”的经济韧性标准的转变,需要构建“效率—韧性再平衡”的资源配置系统。第三,激励方式已经发生从工业化产业干预向竞争性政策的转变,特别是将服务部门从管制和低效率中释放出来,以部分市场供给的方式促进服务业升级,强化创新的市场激励。第四,发展战略逐渐从出口导向调整为“大国模式”,以消费需求升级为主导,提升国际分工价值链的地位,增加出口附加价值,而非补贴化发展。

为了推动发展阶段转型,资源配置系统必须以更为均衡的方式进行适应性转变,归根结底需要坚持两条:第一,两套资源配置系统的冲突和矛盾,根本上来源于工业化时期以生产为中心的理论和实践。城市化时期应围绕要素升级构建新的资源配置系统,以实现协调信号的一致性、激励的一致性、主体目标的一致性,从根本上服务于以人民为中心的内需发展。第二,宏观管理目标从单一效率标准转向可持续的效率—韧性均衡目标,服务于包容性增长。第三,宏观资源配置应覆盖跨期均衡以缓解风险。从财政、金融和产业政策这三驾马车的功能重塑的角度看,整合方向和机制如下:

(一)公共财政体制的财权与事权相匹配改革

1994年的税制改革是基于收入(财权)划分的改革,建立的是一套以工业发展为主的财税体制。财权集中在中央,事权在地方,中央靠转移支付来完成初步匹配,这种机制设计明显是为了大规模工业化顺畅运转。但是,受到特定发展阶段认识的局限,当时的分税制改革并没有划分事权,并导致城市化阶段财权与事权不匹配问题的发生。由于城市化快速发展,财政公共服务支出快速增长,2002年后地方政府逐步靠土地财政进行收支缺口弥补,形成了第二套财政收支系统。

中国现行的税制可概括为产业流转税制主导的“产业税制”。这种税制围绕大规模工业化建立,以企业为主要纳税人的财政收入结构,纳税人结构单一,基本负担了国家的全部税收。但是随着结构服务化的形成,工业比重持续下降,工业化税收基础逐渐减少;与此同时,城市化加速使得公共财政支出增大,即使有了土地财政的补充,也难以有效缓解财政支出刚性压力。财政收支矛盾的背后,是收支主体的不匹配,财政支出越来越多地服务于城市居民,但是财政收入负担却压在企业和土地财政融资上,而中央与地方的财权事权不匹配,进一步加剧了地方压力。

要想保持城市化新阶段的稳定发展,必须要对税制做出新的顶层设计,核心就是重新匹配财权

和事权。这种重新匹配,不仅仅表现在财政收入和公共支出的数字匹配上,更应该体现在城市居民享受服务与纳税责任以及中央与地方事权财权的匹配上,否则会造成财税体制缺少可持续发展的韧性和合理性。因此,公共财政的改革方向应是:(1)从流转税为主导转向直接税和间接税的混合型框架,从单一针对企业法人征税转向对自然人和法人共同征税,逐步形成纳税人与享受公共福利相匹配的格局。(2)流转税征收环节上,也要仅从生产环节征收转向生产环节与消费环节共同征收,征收价外型消费税,减轻地方对土地财政的过度依赖。(3)财政体制的转型也意味着政府职能转变,从过去的负债发展型政府转向公共服务型政府,政府预算约束硬化。(4)事权和财权匹配问题在城市化发展的今天已经无法回避了,城市的纳税与公共服务匹配是城市化的基本要求。中央与地方事权合理划分,中央收回需要全国统筹的事权,保障劳动要素全国统一市场的形成,形成中央和地方发展合力,以便于从整体上建立服务业和创新的良好环境。

(二)货币供给基础与金融系统韧性的改革

基于外汇占款的货币发行方式也正在逐步转变:一方面,由于 2015 年外汇占款下降,央行缩表;2016 年央行依靠“其他金融机构借款项目”,以其他金融机构的国债等抵押物发行各类短期、中期便利等,大幅度创造资产,新的资产创造占比已经逐步弥补外汇占款下降。另一方面,依靠不断提高的货币乘数来增加 M2 的货币发行,达到扩张的效果,货币乘数高达 6 倍。依据外汇占款发行货币的模式是明显的小国模式,类似于货币局制度,对于钉住汇率的货币政策体系是非常有效的。但中国现阶段出口导向型工业化逐步结束,货币发行也在逐步改变,以国债作为新的资产来源将逐步成为主要方式。通过“其他金融机构借款项目”对政府负债使用过两次,但没有成为类似于发达国家以国债为基础的央行负债表。原因很多,一个根本原因就是政府软预算、财政收支体系存在着很多非规范状态,对政府的法律规范仍然不够。发达国家的货币发行均以公债货币化为主要模式,以债券市场操作作为货币调节的主要手段。我国的国债和地方债等公债都与庞大的长期基础设施资产相匹配,因此,创设公债资产可以为货币供给的长期资产打下基础,同时也有利于推动中国债券市场的操作与统一。这方面的探索需要央行与财政部的协调,财政部成为创设资产方,更需要配合财政体制的深化改革和立法体系的完善。如果财政体制不能建立有效的自我约束的监督体制,预算软约束无法克服,采用公债货币化的货币发行机制会导致经济的波动加大,对此中国有着深刻的教训。

从城市资源配置融合的角度看,利率双轨制和基于市场利率加刚性兑付的高成本利率体系是中国当期需要加快改革的资金价格体系,否则将加剧利率传递渠道不畅、信号扭曲、大量累积金融风险。金融改革方面:第一,要逐步实现各类利率并轨,政府出台了资管新规,逐步要求打破刚性兑付和套利、降低杠杆,这有助于金融机构降低风险和为逐步统一利率打下基础。利率并轨除了刚性兑付问题外,就是如何统一银行存贷款利率与市场基准利率的联动,不能视国家制定的存贷款基准利率是银行天生的优惠。因此,利率定价一定要以市场基准利率为基础定价,而不是依据已经实施了 70 年的人民银行统一定价后上下浮动,浮动的锚定需要根本改变。第二,需要对货币供给渠道进行改革。现实是,央行外汇占款中 90%左右贷给银行,银行再进行分配,各类贷款便利实施后,银行获得的资金依然占货币供给的 90%以上,很多非银行金融机构得不到央行货币分配。这与发达国家近一半资金分配给非银行金融机构使用的情况完全不同,不利于多元化地服务于市场需求。因此,增加金融机构的多样性是增加金融业韧性的关键所在。第三,在城市化阶段,建立统一的债券市场和多层次资本市场,成为越来越迫切的需求,特别是债券市场改革需要进一步加快。第四,增强金融系统的韧性,即通过多样化发展金融中介,并强化金融中介的资本补充和风险防范能力,有效配置资源,吸收经济波动的损失。

(三)产业政策由干预转向竞争和创新激励

以 GDP 规模来衡量,2018 年中国达到了美国 GDP 的 70%,全球新增 GDP 的 52%来自中美,中国已经成为世界第二大经济体。“大国模型”必须成为思考未来中国宏观管理的前提条件。如果说

过去 30 年，我们更多关注的是影响中国发展的世界因素，那么面向未来，我们不仅要关注外部世界对中国的影响，更要着重考虑世界发展的中国因素。

虑及产业政策，要逐步从工业化阶段的直接干预转向城市化阶段的市场竞争。政府直接干预的产业政策，在保护幼稚产业发展过程中有积极意义，但是，干预与融入全球化的创新规则之间存在矛盾：其一就是在全球竞争中，由于政府干预导致“竞争中性”机会的丧失，影响全球化竞争；其二，直接干预国内竞争也产生不公平性，干预政策有利于集中动员资源却不利于创新激励。产业政策在发达国家依然是重要的干预工具，但更加注重产业和创新成长条件的改变，创新环境的塑造是这种干预的本质。发达国家产业政策致力于对小企业的扶持，但多集中于改善环境、降低风险方面，而不是直接用补贴的方式。特别是发展阶段进入城市化后，创新和就业都需要小企业的大发展，产业政策重点也从干预产业转型到主体开发区规划，以便为小企业发展创造条件，如在改善基础设施、金融设施、社会设施等领域加大投入。其三，政府要进一步深化改革，特别是放松行政化的管制，升级中国的服务业，自我提升营商环境，推动政府职能转变，迎接规则层面的治理参与并与国际规则对接，探索中国屹立于世界的相互融合之道。

基于城市化的宏观资源配置系统，脱胎于工业化宏观资源配置系统，经过十年的“共生”发展和试错后，应进行一揽子的资源配置机制再平衡。目前，面向城市经济社会的资源配置系统的原则、目标已经出现了条理化轮廓，但体系化建设仍然充满挑战。不论是财政、金融政策还是产业政策，都需要进行功能上的重新定位，最终目标是建立市场导向的兼顾效率与韧性的均衡配置体制，即适应城市化要求，资源配置效率要与制度韧性、制度包容性相互协调。到 2030 年，我国的城市化率将达到 70%左右，完成城市化的加速增长阶段，未来 10 年是宏观资源管理体系再造的最好实践期。

五、结论

作为本文的总结，这里继续对重构城市化时期资源配置系统的理论含义给出一个简单提示。由本文引出的更加系统的理论分析，将在后续研究中展开。正如前文所述，中国当前宏观管理中的问题，主要来自两大挑战：一是宏观资源配置部门三驾马车的协调（发改委的产业政策和空间规划体系、财政部的财税体制、“一行两会”的货币金融体系），以及各个部门内部资源配置系统的协调，这需要宏观资源配置转型来完成；二是逆周期调节短期政策与宏观资源配置系统转型的协调性问题。当然，这都是供给侧结构性改革的要义所在。就本文的主旨来看，我们更加关心管理体制的韧性塑造问题，与此相关的关键理论认识是，如何让创新激励起作用，或者说，资源配置和管理体制改革，如何让创新发生？

针对创新路径的发生，前文分析暗含了一个假设，即两套资源配置系统对应着不同的创新路径和激励。中国工业化时期的政府直接干预体制，所走的创新路径是文献中所谓“干中学”与“模仿”，用更加明晰的术语来说就是“复制——以市场换技术”。这种复制的最大特征是成套引进国外技术，这种技术创新路径的好处是可以在短期内占据低成本工业品市场，局限就是容易引起过度竞争——不是技术的而是产品的竞争，且容易遇到市场饱和的冲击。现阶段中国的脱实向虚问题，即以往创新路径累积风险所致。

问题由此也更加明了。供给侧结构性改革所要求的创新，已经不是技术和产品生产的“复制”了，而是转向了以知识和高端人力资本为依托的“试错”和创新，这是主流经济学内生性增长路径的要义，因此也正好与本文城市化时期资源配置系统的构建要求相一致。不同于创新的复制路径，试错和实验只能在去中心的经济体制中发生，这是由试错本身所隐含的巨大风险所决定的。我们之所以强调城市化资源配置和管理体制的韧性，即是直接面对这一新的风险路径的形成来说的。财政－金融－产业体系的再造，目标也是集中于此。

参考文献:

付敏杰 张平 袁富华,2017:《工业化和城市化进程中的财税体制演进:事实、逻辑和政策选择》,《经济研究》第 12 期。

林卫基 任志清 席睿德,2018:《中国该如何深化改革:IMF 的国际视野》,中信出版社。

刘世锦,2004:《我国进入新的重化工业阶段及其对宏观经济的影响》,《经济学动态》第 11 期。

陆江源 等:《结构演进、诱致失灵与效率补偿》,《经济研究》第 9 期。

殷剑锋 王增武,2013:《影子银行与银行的影子》,社会科学文献出版社。

张平,2017:《货币供给机制变化与经济稳定化政策的选择》,《经济学动态》第 7 期。

张平,2018:《从"摸着石头过河"到"大国模型"——改革开放四十年中国宏观经济学理论演变》,《文化纵横》第 12 期。

中国经济增长前沿课题组,2003:《经济增长、结构调整的累积效应与资本形成》,《经济研究》第 8 期。

中国经济增长前沿课题组,2009:《城市化、产业效率与经济增长》,《经济研究》第 10 期。

中国经济增长前沿课题组,2012:《中国经济长期增长路径、效率与潜在增长水平》,《经济研究》第 11 期。

中国经济增长前沿课题组,2013:《中国经济转型的结构性特征、风险与效率提升路径》,《经济研究》第 10 期。

中国经济增长前沿课题组,2014:《中国经济增长的低效率冲击与减速治理》,《经济研究》第 12 期。

中国经济增长前沿课题组,2015:《突破经济增长减速的新要素供给理论、体制与政策选择》,《经济研究》第 11 期。

Disorders and Transformation of Macro Resource Allocation System

ZHANG Ping　YUAN Fuhua

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

Abstract: The transformation from the supply-centric resource allocation system during the industrialization period to the resource allocation system with focus on the upgrading of factors and innovation incentives during the urbanization period is linked to the development stage in which the Chinese economy has moved toward deep urbanization. The double acceleration processes of China's heavy industrialization and urbanization since the beginning of the new century is different from the situation of traditional industrialized resource allocation leading development, which has derived a new resource allocation system of land finance. However, due to the practice of imitation and replication and the lack of ability in efficiency improvement, the industrial resource allocation method that seeks comparative advantage by preserving low cost has been hammered by high-cost urbanization. The structural slowdown since 2012 has further exacerbated the imbalance. The rigidity of public service expenditures during the deep urbanization period and the requirements for sustainable development invalidate the two conflicting resource allocation methods at the same time. Reshaping the resource allocation mechanism from both the demand-expenditure end and the system supply side, becomes the fundamental orientation of scientific regulations in the future. The virtuous circle of efficiency and public spending is the goal of transforming macroeconomic regulation and control.

Keywords: Resource Allocation; Urbanization; Symbiosis

(责任编辑:何 伟)

(校对:杨新铭)