note-置身事内：中国政府与经济发展

兰小欢

## Part 1. 微观机制

### Part 1. 综述

微观机制部分，分别对应第一至四章

在微观机制中，作者介绍了地方政府推动经济发展的模式

### 1. 简述地方政府的事权划分

#### a) 中国政府体系的特点

* 政治集中：中央政府确保地方官员拥有统一的意识形态
* 行政分权：充分发挥地方的主动性和积极性
* 上下分治：中央负责制定计划，地方负责「因地制宜」地落实

#### b) 政府的权力受到哪些约束？

* 做事的能力：取决于掌握的资源
* 做事的意愿：取决于各方的积极性和主动性

#### c) 地方政府间事权划分的基本逻辑是什么？

* 公共服务的规模经济与行政/地理/文化边界
* 信息复杂性：上有政策，下有对策
* （上下级官员的）激励相容

#### e) 原文引用

* 不能脱离政府来谈经济，是理解中国经济的基本出发点。
* 只有理解了地方政府的事权划分，才能清楚地方政府能干哪些事，以及用哪些资源去做这些事。
* 要想把握政府的真实意图和动向，不能光读文件，还要看政府资金的流向和数量。科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平的制度保障。政府的事权必然要求相应的财力支持。
* 1994 年开始实施分税制。此后地方政府的支出一直高于收入，入不敷出的部分要通过中央转移支付来填补。

### 2. 分税制改革是什么？

#### a) 背景

我国一开始使用承包制

财政承包制下，交完了中央的，剩下的都是地方自己的

改革开放后，「两个比重」越来越低：

* 中央财政预算收入占全国财政预算总收入的比重
* 全国财政预算总收入占 GDP 的比重

在这种背景下，国家开始分税制改革

#### b) 税收分类

* 中央税：关税/消费税
* 地方税：营业税/个人所得税/房产税
* 共享税：增值税

#### c) 改革对地方经济发展方式的影响？

分税制减少了地方政府手头可支配的财政资源

以下措施可以填补预算内收支缺口：

1. 土地财政
2. 中央转移支付
3. 增加税收规模
4. 税收返还

#### d) 土地财政

地方政府为什么重视制造业？

* 增值税在生产环节征收
* 制造业可以带动三产发展，增加相关税收

地方政府重视制造业的后果是什么？

* 重视企业而轻视民生
* 重视生产而轻视消费

土地的资本化运作

* 制造业的核心是资本化运作
* 与人力相比，土地更容易被资本化
* 土地的资本化运作，本质是把未来的收益抵押到今天去借钱
* 我国的土地资本化，靠土地公有制实现:
  + 城市土地归国家所有
  + 农村土地归集体所有
  + 农地先经过征地变为国有土地，然后才可以用于发展工商业或建造住宅
* 土地资本化的风险是什么？
  + 如果借来的钱投资质量高，转化成了有价值的资产和未来更高的收入，那债务就不是大问题；如果地方官员在任期内搞面子工程，过度借债搞大项目，则会引发债务问题
  + 人力和土地资源的使用效率不高
  + 经济发展开始进入中期阶段，市场竞争越来越激烈，技术要求越来越高

### 3. 基层财政存在哪些困难？

地区间经济发展不平衡：

* 东西之间
* 南北之间

### 4. 政府在工业化中的角色是什么？

“东亚经济奇迹”一个很重要的特点，就是政府帮助本土企业进入复杂度很高的行业，充分利用其中的学习效应、规模效应和技术外溢效应，迅速提升本土制造业的技术能力和国际竞争力

1. 建立“产业引导基金”
2. 与社会资本共同投资“私募基金”
3. 发展“战略新兴产业”

## Part 2. 宏观现象

### Part 2. 综述

在宏观现象中，作者从三个维度总结了地方政府推动经济发展模式的特点，分别对应三个章节：

* 第五章--> 城市化建设 --> 重土地轻人 --> 贫富差距加大
* 第六章--> 招商引资 --> 重规模、扩张 --> 负债加重
* 第七章--> 发展战略 --> 重生产轻消费 --> 产能过剩、贸易冲突

### 5. 城市化建设

第五章开篇，作者描述了“城市化建设的链条关系”：

* 通过出让城市土地使用权，可以累积以土地为信用基础的原始资本，推动工业化和城市化快速发展
* 中国特有的城市土地国有制度，为政府垄断土地一级市场创造了条件，将这笔隐匿的财富变成了启动城市化的巨大资本，但也让地方财源高度依赖土地价值、房地产和房价
* 房价连着地价，地价连着财政，财政连着基础设施投资，于是经济增长、地方财政、银行、房地产之间就形成了“一荣俱荣，一损俱损”的复杂关系

#### a) 城市房价高的原因是什么？

* 房价中长期主要由供求决定，房屋供需与人口结构密切相关，因为年轻人是买房主力
* 年轻人大都流入经济发达城市，但这些城市的土地供应又受政策限制，因此房屋供需矛盾突出，房价居高不下

#### b) 地区间城市发展不平衡的原因是什么？

根源之一在于土地和人口等生产要素流动受限：

* 城市化的核心不应该是土地，应该是人
* 要实现地区间人均收入均衡、缩小贫富差距，关键也在人
* 要真正帮助低收入群体，就要增加他们的流动性和选择权，帮他们离开穷地方，去往能为他的劳动提供更高报酬的地方，让他的人力资本更有价值
* 同时也要允许农民所拥有的土地流动，这些土地资产才会变得更有价值

#### c) 贫富差距的敏感度和经济增速的关系是什么？

* 经济增速高时，虽然收入差距在拉大，但低收入人群的收入水平也在快速上升，人们更看重自己的劳动收入（即工作能力），社会对贫富差距的敏感度在一段时间内没有那么高
* 经济增速慢时，人们更看重自己的资产收入（如房产），社会对不平等的容忍度减弱，贫富差距更容易引发社会矛盾

#### d) 我国的城市化经历了哪三个阶段？

* 1994 年前，乡镇企业崛起，农民离土不离乡，城市化速度不快
* 1994 年分税制改革之后，农民工进城大潮形成，土地的城市化速度远大于人的城市化速度：地方政府以土地为杠杆撬动城市建设，但是城市的新移民并没有得到相应的公共服务（教育/医疗/养老等）
* 十八大之后，城市化重心逐步从“土地”向“人”转移

### 6. 城市化建设导致的债务问题

#### a) 债务的一般经济学原理

债务是什么？

* 是借来的钱，即（未来需要偿还的）本金 +（额外需要支付的）利息

为什么会有债务？

* 债务源于人性：总想尽早满足欲望，又对未来盲目乐观，借钱时总觉得将来能还上

债务的特点是什么？

* 债务常常把风险集中到承受能力最弱的穷人身上

#### b) 我国债务的成因、风险、后果

我国债务的成因是什么？

* 我国债务迅速上涨始于 2008 年
* 当年在金融危机的大背景下，我国出口打击很大
* 为防止经济下滑，中央出台财政刺激计划，同时放宽金融管制以及对地方政府的投融资限制，带动基础设施投资大潮，也推动大量资金涌入房地产

我国债务累积分为哪些阶段？

* 2008 - 2009: 4 万亿计划，载体为基建和房地产
* 2010 - 2011: 通货膨胀抬头，货币政策收紧
* 2012 - 2015: 欧债危机导致影子银行（例如信托贷款）开始扩张
* 2015 - 2016: 股灾+资本外逃
* 2017 - 2018: 中美贸易战+中央政策：去产能，不炒房

我国企业债务的特点是什么？

* 地方政府融资平台企业的债务占 GDP 较高，资金主要投向基础设施，项目回报率低
* “国进民退”现象凸显：国企规模迅速扩张，但其多占用低资金没有转化为同比例低新增收入，推升了整体债务负担
* 房地产是支柱型产业，不仅本身规模巨大，而且直接带动钢铁、玻璃、家具、家电等众多行业。在购置土地环节，发达国家一般要求企业使用自由资本金，而我国允许房企借钱买地，这就刺激了放弃竞相抬高地价和储备土地

我国银行债务的特点是什么？

* 银行不仅发放贷款，也持有大多数债券
* 银行偏爱以土地和房产为抵押物的贷款，因为这些抵押物让银行的风险降低
* 银行投资有风险，因此银行会和信托公司/券商合作，成立“影子银行”（功能类似银行，但不受银行监管）

银行信贷的保障有哪些？

* 优良抵押物
  + 土地
  + 房子
* 政府担保

#### c) 如何化解债务风险？

偿还已有债务：

* 压缩支出：国企混改
* 增发货币：
  + 金融危机前：降低利率。前提是投入货币之后，经济能够增长，实际收入能增加
  + 金融危机后：“量化宽松”，即央行增发货币来买入各类资产，把货币注入经济。问题是，央行购买的各种金融资产会推高资产价格，受益的是相对富裕的人，增发的货币难以转到穷人手中
  + 把债务货币化：用无利率的货币替代有利率的债务，以政府预算收支的数量代替金融市场的价格（即利率）来调节经济资源配置

遏制新增债务：

* 限制房价上涨
* 限制土地财政和土地金融
* 限制政府担保和国有企业过度借贷
* 改革资本市场，用股权代替债权

总结：

* 总体来说，我国债务风险的本质不是金融投机的风险，而是财政和资源分配机制的风险
* 在中国，政府和国企主导投资，国有银行主导融资
* 这一体系在过去的经济增长中发挥过很大的作用，但如果投资主体不变，权力不下放给市场，那想要构建政府和银行风险的直接融资体系、想让分散的投资者去承担风险，就不符合“谁决策谁担风险”的逻辑

### 7. 发展战略

第七章将展开讨论“我国对国际经济体系的冲击”，并且从国际冲突的角度出发，由外向内再度审视国内经济结构的失衡问题

#### a) 产能过剩是什么？

1. 生产效率下降
   1. 宏观：GDP 增速放缓，低于债务增速
   2. 微观：地方政府过度投资，为“僵尸企业”输血，扭曲了资源配置，且土地财政和土地金融过度依赖地价和房地产
2. 国际失衡：由于重生产轻消费，中国必须向国外输出剩余产能，对国际经济体系冲击巨大，从而导致贸易战
3. 产业升级：由于产能过剩，我国制造业竞争激烈，价格和成本不断降低。要想在国内市场上存活和保持优势，头部企业必须提高质量和技术，这进一步冲击了发达国家的国际分工体系

#### b) 国内经济结构为何失衡？

作者认为，我国经济结构失衡的最突出特征是消费不足。这存在两方面的可能性：

1. GDP 中老百姓可供支配的收入份额下降
2. 老百姓把更大一部分收入存了起来，储蓄率上升

对于第二点，作者认为是三点共同作用的结果：

* 计划生育导致老年人储蓄率偏高
* 政府民生支出不足：教育/医疗/养老
* 房价上涨导致老百姓消费不足

对于第一点，作者认为，如果百姓的收入份额下降，一定对应着政府/企业份额的提升：

* 经济发展初期，将更多资源从居民消费转为资本积累，变成基础设施和工程，可以有效推动经济起飞和产业转型，提高生产率和收入
* 起步时百废待兴，绝大多数投资都有用，都有回报，关键在于加大投资，加速资本积累
* 但当经济发展到一定阶段后，这种方式就不可持续了，原因有四点：
  + 基础设施和工业体系趋于完善，投资难度加大
  + 居民消费不足，无法消化投资形成的产能
  + 贫富差距拉大
  + 过剩产能导致的国际冲突

#### c) 以中美贸易战为例，中国经济如何对外国形成冲击和反弹？

落后国家崛起的两大特征：

* 对先进国的高效模仿和学习
* 结合本土实际，带有本国特色，发展路径与先进国有诸多不同之处

因此，落后的工业国在崛起过程中与先进国之间的种种冲突，历史上是常态

作为对中国经济的观察者，作者认为要培养出一种发展的观念：

* 理解发展目的不等于发展过程，发达国家目前的做法不一定能解决我们发展中面临的问题
* 我国过去的一些成果经验和发展模式也不可能一直有效，因为时代在不断发展

中国对美国的最大冲击点是什么？

* 作者认为，中国对美国的就业冲击并不重要
* 相比之下，对美国的技术冲击和挑战更加实在，这也是中美贸易冲突和美国技术遏制可能会长期化的根本原因：
  + 对站在科技前沿的国家来说，新技术的发明和应用一般从科学研究和实验开始，再到技术应用和专利阶段，然后再到大规模工业量产
  + 但对一个后起的发展中国家来说，很多时候顺序是反过来的：先从制造环节入手，边干边学，累积技术和经验，然后再慢慢根据自身需要改进技术，创造一些专利产品销量逐步扩大、技术逐步向前沿靠拢之后，就有了更多资源投入研发，推进更基础、应用范围更广的科研项目

作者认为，尽管美国的科技技术依然领先，但是全球最大的市场在中国

如果市场和科技渐行渐远，对双方都是巨大损失：

* 我国在基础科研质量、科技成果转化效率等方面，还有很长的路要走
* 而美国要想在全球再找一个巨大的市场，也是天方夜谭
* 没有了市场，美国公司持续不断的高额研发支出很难持续，也就难以长久维持技术优势

如何才能突破技术壁垒，实现国产替代？

* 技术高压可能让我国企业在短期内受挫
* 但很多相对落后的国产技术也因此获得了市场机会，可能提高市场份额和收入，进而增大研发力度，进入“市场-研发-迭代-更大市场”的良性循环，最终实现国产替代
* 但是这一切的前提，是我国能真正支撑起“国内大循环为主体，国内国际双循环”的模式：
  + 作者认为，实现这一战略转型的关键是“提高居民收入和消费”
    - 要提高居民收入，就要继续推进城市化，让人口向城市，尤其是大城市集聚：
      * 虽然制造业是生产率和科技进步的主要载体，但从目前的技术发展和发达国家的经验看，制造业的进一步发展吸纳不了更多就业
      * 产业链全球化之后，标准化程度越来越高，大多数操作工序都由机器完成
      * 比较高端的制造业，资本密集度极高，自动化车间里没有几个工人。所以解决就业和提高收入必须依靠服务业的大力发展，而这只能发生在人口密集的城市中
    - 扩宽居民的财产性收入
    - 改革金融体系和资本市场，壮大国内市场
      * 市场从建立到完善，其规模和效率都需要逐步提升，完善的市场本就是经济发展的结果，而不是前提
  + 地方政府也要改变角色：
    - 遏制其投资冲动
    - 降低其生产性支出
    - 加大民生支出

### 8. 总结

#### a) 关于中国政府在经济发展中所扮演的角色

中国政府，尤其是市县一级的地方政府，通过政策、财政、金融等手段深度参与经济发展，最终让政府置身于市场之中，把竞争机制引入政府：

* 中央政府设定经济发展目标，然后放权给地方政府，让地方政府互相竞争，优化资源配置
* 这种中央协调 + 地方地方分权竞争的模式，属于中国特色
  + 优点
    - 把官员的晋升和地区经济表现挂钩
    - 以市场竞争约束地方官员
    - 当地的经济表现能力为地方官员和政府工作提供及时的反馈
  + 缺点
    - 官员缺乏淘汰机制
    - 地方保护主义
    - 市场的长周期与官员任期短周期之间的矛盾
* 政府角色的转变：从生产型到服务型，加大人力资本的投资，比如教育、医疗等民生支出
* 区分经济发展过程和发展目标：
  + 经济发展必然要改变旧有的生活方式，重新分配利益，所以必然伴随着矛盾和冲突
  + 政府的关键作用之一，就是调控改变速度的快慢
    - 社会变化过程快慢之间，对身处其中的人而言，感受天差地别
    - 对于环境的变化，人们需要时间去适应
    - 人不是机器部件，不可能瞬间调整，也没有人能一直紧跟时代，所以稳定的改革过程要留下足够的时间和资源去缓冲

#### b) 关于发达国家和发展中国家经济发展的差异

对处于技术前沿的发达国家来说：

* 提高生产率的关键是不断探索和创新
* 其相对完善的市场经济是一套分散化的决策体系，其中的竞争和价格机制有利于不断“试错”和筛选胜者

对发展中国家来说：

* 提高生产率的关键不是探索未知和创新
* 而是学习已知的技术和管理模式，将更多资源尽快组织和投入到学习过程中，以提高学习效率
* 后进国家虽然有模仿和学习先进国家技术的“后发优势”，但其“组织学习模式”不可能一直持续下去：
  + 当技术和生产率提高到一定水平之后，旧有的模式若不能成功转型为“探索创新模式”，就可能会阻碍经济进一步发展
  + “后发优势”可能变成“后发劣势”。

#### c) 关于中国的地方经济发展

经济发展的关键在于工业化和城市化：

* 表面上看，这是个工业生产技术和基础设施建设的问题
* 但看深一层，这是个“农民转变为工人和市民”的问题

行政区域决定了可行的经济发展政策的边界

在我国，可行的政策空间和演变路径受三大制度约束：

* 农村集体所有制
* 城市土地公有制
* 户籍制度