

促进以创业带动就业。通过灵活的就业机制来缓解高校毕业生的就业压力,重点做好就业困难群众、零就业家庭和受灾地区劳动力就业的援助工作,积极地扶持农民工返乡创业。又比如,加快实施社会保障体系,进一步提高各类社会保险的统筹层次,抓紧出台全国统一的养老保险关系转移接续办法。做好农民工、非公有制经济组织就业人员、城镇灵活就业人员参加社会保险工作,启动实施农村新型养老保险试点,加大扶贫开发力度,实施新的扶贫标准,对农村低收入人口全面实施扶贫政策。提高全民医疗卫生的保障水平,重点是抓紧落实医药卫生体制改革的总体方案,用三年时间,基本建成覆盖全国城乡的基本医疗卫生制度。为此,各级政府将投入 8500 亿元,其中中央财政投入 3318 亿元,以保证医疗卫生体制改革的顺利进行。同时,全面推行城镇居民医疗保险制度,进一步提高新型农村合作医疗保险的参保率,加大城乡医疗救助的力度。

国际金融危机是一场全球性的挑战。只有加强合作、携手努力、同舟共济,才能有效应对危机。中国作为一个负责任的国家,一方面我们立足于把自己的事情办好,这既有利于促进中国经济的平稳较快发展,增强中国的进口和对外投资,也有利于缓解国际金融危机扩散、蔓延的趋势,为其他国家提供更多的发展机遇和就业机会。另一方面,我们将进一步加强与世界各国的务实合作,积极维护国际金融秩序,最大程度地减缓危机对实体经济的影响,为世界经济尽快走出金融危机的困境,共建和谐与可持续发展的国际社会做出不懈的努力。

作者系国家发改委副主任、中央财经领导小组办公室副主任,本文是根据作者在中国发展高层论坛 2009 年会上的发言整理而成。

国际金融危机冲击和中国的政策应对

■ 刘 鹤

国际金融危机冲击的传导和性质

美国金融危机有一个累积过程,也存在前期特征。早期的次贷危机是 2006 年 10 月开始呈现迹象的,随着美联储利率政策转向,次贷受信者违约率开始上升,国际资本市场已经出现丝缕阴影,但国际社会的关注点是大量投机行为造成的初级产品价格狂涨,对利率政策变化可能对房地产及金融衍生品造成的影响并无准备,中国经济似乎处于隔岸观火的自在状态。在美国次贷危机没有完全转化为金融危机时,中国经济已经开始有所减速。2007 年下半年,中国国内投资增长速度开始有所下降,10 月之后股市已经从 6124 的历史高点急剧下滑。2008 年开始,从虽然宏观经济政策的着力点是抑制通货膨胀,但沿海经济已经出现增长减速迹象。总消费仍然保持正常增长,但上海、江苏、浙江、广东等沿海省份投资和出口开始出现下滑,江苏由于存在苏北相对欠发达地区出现的

投资需求,受的影响相对轻微,但其它三省都感到明显异常。与此同时,国内股市和楼市的交易量和价格继续下跌。当时的统计数据不足



以说明这种迹象是否是国内经济周期与国际经济周期变化的同步现象,但今天可以明确地说,国际金融危机是通过股市的本能、中国经济敏感部位的收缩传导到整体经济的。造成沿海经济减速更直接的原因

似乎有两个,一是中国经济增长方式一直存在不可持续性的长期结构性原因,特别是原油价格冲顶使高度依赖进口石油的沿海经济体的承受力到了极限。二是几项宏观调控政策的“碰头”对经济增长起到了减速作用。这些政策主要包括,劳动合同法实施使劳动力成本上升加快,人民币汇率在两年内升值了 20%,货币政策全面收紧和国际输入的初级产品价格大幅上涨,但认识这两点需要全球视野,这与国际金融危机及大国政策应对有直接关系。对国际经济环境可能出现的大幅波动及国内经济的周期性调整,中国经济界是有思想准备的。有些机构

预测到了2007年全球经济可能出现拐点,提出2008年中国经济将面临外部震荡大于内部震荡的宏观局面,明确指出要在保增长和稳物价之间作出平衡,并且年初就着手布置研究扩大内需的课题。

国际金融危机对中国经济的冲击是在2008年9月份之后显现的,当年8月份几个沿海省份的财政收入开始负增长,用电量开始明显地下滑,但大部分人还没有把这种现象与国际金融危机联系起来认识。直到9月中旬以后,美国雷曼公司破产、美林公司被收购、AIG被政府接管,发达国家金融体系的流动性全面冻结,外部冲击对中国的影响骤然加剧。相对于发达国家而言,中国金融机构购买的有毒金融产品数量有限,虚拟经济没有受到过多传染。国际金融危机对中国的影响主要是通过两个渠道传导的。一是国际贸易渠道。对任何外向型经济体来说,出口大幅下滑从来都是经济出现拐点的重要信号,更形象地

说,近20年中国经济的繁荣和衰退都是从海运港口开始的。随着波罗的海干散货指数下跌,沿海港口货物出现大量积压,航运吨位却大幅减少,沿海地区出现了严重的出口下滑。第二个渠道是资讯渠道。互联网、电视、广播和报纸以同步速度快速传播美国金融危机的最新情况,一条一条令人震惊的坏消息不断传来。目睹着华尔街出现的支付危机演变为信用危机,然后是信心崩溃,国际虚拟经济危机很快传导到实体经济,美国的金融危机也很快席卷发达国家,并向全球扩散。受这两个渠道影响,中国经济在2008年第四季度出现大幅减速,国内生产总值仅增长6.8%,比年初下降了3.8个百分点。劳动密集型产业和中小企业受到严重冲击,股市和楼市大幅下滑,汽车销售量全面下降。

总的来说,出口和资讯两个渠道扩散着国际金融危机对中国实体经济和虚拟经济的影响,使经济长

期赖以增长的两个循环都受到很大阻尼。第一个循环是高储蓄—高投资—高出口顺差到收益分配和国内就业及消费之间形成的循环,另一个循环是住房需求拉动的房地产开发产业链条和以地租分配为主要内容的地方政府财政收入及地方政府公共支出的循环。在两个循环中,前者影响后者,因为住房终端需求受前者影响更大。两个循环受阻,使经济增长下滑、国内财政收入和企业利润下降、失业率上升,这反过来又使高度依赖股市的中等收入者们的财富性收入受到影响,从而引起消费增长速度趋平。

中国经济两个基本循环圈受阻的情况表明,这场国际金融危机对中国的冲击,本质上是对中国过度外向的经济增长方式的全面冲击,最严重的问题是失业,特别是近2000万在劳动密集型出口产业就业的农民工的失业。从这个角度来看,中国正在承受比其他大国更大的经济和社会压力。而造成冲击的原因,



除了国际上发达国家虚拟经济泡沫破裂引起的共振之外,重要的是国内经济结构存在的储蓄与消费失衡。中国的确享受了国际分工变化和凭借比较优势带来的好处,但从某种意义上来说,这场冲击给中国带来结构调整的巨大压力,而漫长的调整进程意味着要付出相应的代价。

中国政府应对金融危机的态度和对策

金融危机的影响在中国全面显现之后,中国政府立即作出快速反应,明确提出了扩大内需的应对方案,立刻将宏观调控的基调由2008年初的防止经济过热和防止通货膨胀、年中的保增长和控物价调整为全力保增长,并且着手实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策。中国政府能够作出这样的快速反应,主要原因在于很早就意识到了中国经济增长的不可持续性,重要的判断在几年之前实际已经完成。

综合已有的情况,中国政府应对这场金融危机的态度和对策可以从三个层面概括:一是对金融危机发展的趋势和中期世界经济增长格局作出判断;二是努力维护开放的国际贸易体制以保护外需;三是通过多种手段扩大内需和调整经济结构。

中国政府意识到,这场金融危机积累的破坏性能量很大,其发展态势仍未见底,因此要做好最坏和延续时间较长的思想准备,力争最好的结果。与此同时,认为短期乱局中的长期判断十分重要。尽管发生了历史罕见和百年不遇的金融危机,世界经济增长格局、政府的公共职能、国际货币体系和金融监管模式会发生适应性变化,但市场在资源配置中的基础性作用没有变化;金融在现代经济中的核心地位没有变化,美元在国际货币体系中的重

要地位没有变化;中国作为一个发展中国家处于社会主义初级阶段的基本国情没有变化;全球化进程虽然曲折,但其深入发展的趋势不可逆转。中国政府还清醒看到,这场危机不但是巨大挑战,而且是难得机遇,要充分利用危机形成的倒逼机制,在扩大内需的同时,加快结构性调整和改革。这些判断是在2008年的经济工作会上作出的,这是理解中国应对危机态度和政策的重要线索。

中国政府认为,维持开放的贸易环境和相对稳定的大国汇率,不但对中国而且对全球都有好处,贸易保护主义倾向不但有害于中国,而且对世界都是灾难性的。1929年世界经济危机发生之后,各个国家曾一度采取贸易保护主义政策,使得当时的危机深化,延长了世界经济复苏的时间。因此,中国决心在本次危机面前,积极提倡自由贸易。所采取的政策主要包括:第一,通过双边和多边合作的努力,呼吁创造良好的国际贸易环境,全力反对贸易保护主义,在G20峰会国家领导人的表态明确体现了政府的立场。第二,鼓励出口和进口。虽然全球市场受金融危机影响出现收缩,但国际贸易不可能停止。一方面,继续扩大出口,并加快市场多元化步伐。由于中国出口产品具有需求刚性,但信贷收缩阻碍了贸易商的正常交易,因此采取了增加出口信贷、出口退税等政策措施促进出口,注意与有关贸易伙伴开展货币互换,稳步推进人民币区域化步伐。同时,在一些国家使用汇率贬值政策时,高度重视保持人民币汇率的稳定,防止出现贬值预期,形成可靠的货币锚。另一方面,努力扩大进口。主动通过政府采购方式扩大从发达国家的进口,试图通过国际贸易的扩大激活实体经济,通过实体经济的复苏稳定投资者预期和资

本市场。中国政府认为,国际金融危机为提升制造业国际竞争力提供了机遇,因此着手制定和实施钢铁、汽车、纺织和装备制造产业的调整振兴规划,既着眼于解决企业当前存在的困难,又致力于产业的长远发展,通过提高产业集中度和资源配置效率,推进企业兼并重组,淘汰落后产能,发展具有国际竞争力的生产力。

扩大内需是应对国际金融危机的根本举措,已经采取政策的主要内容包括大规模增加政府支出和实施结构性减税。中国政府推出了总额达4万亿元的两年计划,规模相当于2007年中国GDP的16%,主要投向保障性安居工程、农村民生工程、铁路交通等基础设施、生态环保等方面的建设和地震灾后恢复重建。推出了大规模的减税计划,主要是全面实施增值税转型,出台中小企业、房地产交易相关税收优惠政策,取消和停征100项行政事业性收费,预计一年可减轻企业和居民负担约5000亿元。大频度降息和增加银行体系流动性。中央银行连续五次下调金融机构存贷款利率,其中一年期存、贷款基准利率累计分别下调1.89和2.16个百分点,大幅度减轻企业财务负担。连续四次下调存款准备金率,大型金融机构累计下调2个百分点,中小金融机构累计下调4个百分点,共释放流动性约8000亿元,使商业银行可用资金大幅增加。特别是2008年以来,中央银行取消了贷款规模限制,11月新增贷款4700亿元,12月新增贷款7700亿元,今年1月则新增1.62万亿元。大幅度提高社会保障水平。加快完善社会保障体系,继续提高企业退休人员基本养老金,提高失业保险金和工伤保险金标准,提高城乡低保、农村五保等保障水平,提高优抚对象抚恤和生活补助标准。推进医药卫生体制改革,力

争用三年时间基本建成覆盖全国城乡的基本医疗卫生制度,初步实现人人享有基本医疗卫生服务,预计三年内各级政府将为此投入8500亿元。优先发展教育,正在制定《国家中长期教育改革和发展规划纲要》,提高农村义务教育公用经费标准,加大对家庭经济困难学生的资助,提高中小学教师待遇,继续促进教育公平和优化教育结构。与此同时,实施更加积极的就业政策,特别是出台了促进高校毕业生和农民工就业的各项政策措施,进一步开辟公益性就业岗位,千方百计减缓金融危机对就业的影响。除了上述政策之外,政府实施了“家电下乡”政策,补贴农民购买彩电、冰箱等家用电器,实施有期限的汽车减免购置税政策,重点支持1.4升以下排量的小车型,还准备实施支持房地产业发展的政策。面对股市低迷,政府没有出手干预,更没有放弃对非流通股允许流通的承诺,这使资本市场反而有了信心。总的看,这些政策措施把增加投资和刺激消费结合起来,把克服当前困难和促进长远发展结合起来,把拉动经济增长和改善民生结合起来,对于应对危机将逐步起到关键性作用。

从金融危机全面显现到政府出台一系列政策仅有几个月的时间,国际金融危机还没有见底,政府采取的各项对策及其影响尚需观察。在本文写作时,有两个问题需要引起重视。第一,虽然政府出台了一系列政策,但是恢复市场的信心尚需时间。目前三个现象同时存在。一是银行从惜贷到超量放贷现象,金融监管体系对扩大内需开始采取比较审慎的态度,要求在呆坏账容忍度和实现社会目标之间保持平衡,随后出现了信贷扩张,扩张的信贷注入大企业和政府性大项目,中小企业融资难的局面尚未缓解。二是财政惜税现象。由于税收急剧减少,

支出的压力全面加大,政府赤字的规模占GDP的比重也有所提高。面对各方面要求减税的压力,财政和税务部门出现了明显的惜税心态。在房地产业,普遍的呼吁是售房抵扣个人所得税将有可能挽救房地产市场。在汽车和股市上,也有抵扣的强烈要求,对这些财税部门采取了比较慎重的态度。三是消费者的“惜现”现象有一定显现,特别是对耐用消费品的消费支出明显减少。在出现这三种行为的同时,社会各界特别是投资界还出现了“持币待政”现象。由于诸多政策快速出台,人们都在等待下一个政策,因此推迟了投资决策的时间。

尽管如此,中国政府采取的公共政策已经初步显现出积极效果。从今年春节过后,国内资本市场率先出现活跃迹象,国际重金属市场立即作出价格微升的快速反应。公共投资的扩大,使一季度企业库存开始减少,钢材和铜的价格略有上扬,居民消费保持正常增长。除了扩张性经济政策的作用之外,领导人出访的表现受到市场认可,文艺界给大众带来的笑声使人忘忧,虽然国际经济走势存在不确定性,但国内市场信心正在明显复苏。

另外,短期的政策和长期转变发展方式的目标怎样通过改革的举措和制度性的安排更紧密地结合起来,是一个非常重要和需要认真讨论的课题。在这方面,存在着国民收入分配格局怎样调整,国家福利制度怎样安排,城市化进程怎样推进,中等收入者阶层怎样扩大,产权和劳动者的权益怎样得到保护,金融制度怎样进行创新等一系列重大制度性设计。这些问题都是值得深入讨论的。从某种意义上来说,如果不抓紧对这些重要议题进行深入研究并加快改革步伐的话,就无法从根本上解决中国经济的结构性失衡现象。

2009年中国经济需要关注的几个问题

2009年中国政府提出了增长8%的目标,提出了保增长、调结构、重民生的发展基调。观察中国政府所提的目标,可能要注意几个相互联系的问题。

(一) 国际贸易保护主义的程度

中国经济增长能否实现预期的目标,既取决于自身努力,也取决于国际贸易环境。从某种意义上来说,中国的增长目标是内生变量,也是外生变量,这是中国经济结构特点和调整所需要时间决定的。外部需求的复苏,在很大程度上取决于大国对待自由贸易和投资的态度和信任。如果对自由贸易持否定态度,主要国家都追求本国经常项目收支平衡甚至顺差,这将导致生产要素配置的全球错位,加大成本扭曲,对本国乃至世界都会产生负面效果,中国无疑也会受到很大损失。如果主要国家共同推动自由贸易,对中国和世界的增长都是福音。金融危机发生到现在以来的迹象表明,自由贸易在口头上得到越来越多的共识,但是在实施的短期政策中却受到冷遇。最近世界贸易组织几次发出警告,保护主义的风险正在积聚。当然,世界不可能接受30年代美国斯姆特—霍雷法案提高20%关税的做法,但提高关税、购买当地产品和加大出口补贴的做法正在实行。除了无奈的国内政治压力外,在理论方面准确定义国际经济失衡现象是要点所在,如果把世界视为不可分割的整体,把大国的储蓄和消费差异以及生产率差异视为国际经济生态系统结构性调整的动力,各国在全球化过程中会逐步受益,贸易保护主义就会失去基础。但如果从过时的国别经济角度认识今天的全球化趋势,追求不可能实现的国别贸易收支平衡和重温旧日的梦

想,则世界将被迫出现短暂后退,世界在建立新的国际金融秩序方面受到影响。虽然全球供应链条已经跨越国界,紧密和复杂的网络坚不可摧,但保护主义的影响不可低估。当人们意识到错误时,危机时间已被大大延长。

(二) 就业和农民工

国际金融危机对中国最大的冲击是就业,特别是沿海劳动密集产业中的农民工就业。据统计,到春节之前,失业的农民工总数达到两千万人,占全球失业人数的一半。以四川为例,该省是中国农民工输出大省,到省外务工的农民工总数高达1100万人(共有农民工2200万人),受金融危机的影响出现了大量农民工返乡现象,到1月10日为止已返乡的农民工达113万人。总的来看,在金融危机冲击下农民工返乡呈现出的特点是:数量大幅增加,举家回乡的比重较高,年纪稍大的特别是四十岁以上返乡的比例较高。还有一部分虽然在沿海失去工作,但滞留在当地尚未返回。农民工返乡后出现的主要倾向是不习惯种地,把务农作为缓解冲击的想法似乎不太现实,因为他们逐步适应了沿海城市的生活方式。相当数量的农民工是独生子女,没有种地的经验。返乡的农民工普遍保持着和原来务工所在地的联系,希望经济早日复苏。一些有技能的农民工希望能在当地创业,但是受到资金不足的制约,特别是严重缺乏小额信贷,创业成果是否具有市场需求更存在不确定性。总的来看,受美国居民储蓄率提高和国际贸易保护主义影响,

国际市场会相对收缩,中国国内产能过剩的调整也需要相当时间。在这种情况下,中国农民工的就业困难将是长期性和全局性的问题。在短期内中国政府可以通过引导农民工务农和进行技术培训缓解金融

危机的冲击程度,但从长期看需要及早从战略高度系统研究农民工就业问题。这涉及到前面提到的两个基本问题:一是为发展劳动密集型产业扩大国内市场需求,如果没有国内市场需求特别是中等收入者需求,而国际市场又在收缩,显然无法解决农民工就业。二是有序引导城市化进程,承认农民工在城市的地位,解决户口问题和社保问题,使他们成为脱离土地的生产者和消费者。特别是加快建立全国统筹的社保体系,比较好地解决农民工社保关系的省际转续,为未来社会稳定奠定基础。

(三) 宏观经济可能出现的波动

2009年甚至2010年的宏观风险无疑是实体经济衰退和金融危机第二波的冲击。受金融危机带来的信用危机的影响,微观主体特别是金融机构之间失去相互信任,为了稳定机构和市场,国家信用和担保被用到了极致,国家干预主义成为经典信条和行动规则,大国货币当局对金融机构注入大量的流动性,在货币政策几乎陷入流动性陷阱时,各国依赖举债支撑的财政扩张政策也不断升级,发达国家的负债水平成倍于国内生产总值,这些都是不得已的行为,2009年世界经济大幅下滑已成定局。也要看到,世界经济萧条之后也存在突然出现全球通胀的风险。各国忙于危机应对,没有时间对危机的原因作出分析,国际社会甚至出现对危机成因进行争论,大胆的冒险行为和道德风险几乎没有受到足以使当事人痛改前非的处责,这使得投机的动机强烈。对全球化新格局缺乏理解,常使人怀疑目前的政策是否估计到其跨越国界的多种反馈效应。从这个意义上来说,世界仍处于不太清醒并不断受到新一轮震动的困迷之中。滞的原因在于实体经济缺乏增长点和实际需求不足,胀的原因在于流动

性相对于实体经济需求而言大量潜在过剩。因此,滞胀并存的局面很可能出现在经济刚出现复苏的拐点。中国也面临着类似的情况。财政收入不断下降但支出刚性全面增加。与此同时,央行统计的国内贷款大幅上升,2009年1月放贷1.62万亿元,约占全年贷款总规模目标的1/3。面对可能在亚洲一些国家出现的变化,市场已经做出了快速反应。亚洲一些国家和地区的资本市场开始趋暖,波罗的海干散货指数一度出现上升,重金属材料的价格出现止跌波动。在全球网络交易和大宗商品金融化的时代,从初级产品通缩到价格飞涨可能仅在瞬间,这决不是耸人听闻的现象,而是极有可能的场景。在1929年到1933年世界经济危机第一波之后,全球一度出现初级产品价格大幅度上涨和通胀局面,世界经济经历了一次被动的紧缩而再次见底,直到二战结束全球经济才走出阴影。目前的情况与上次经济危机有相似之处,不同的是网络化的交易环境和资本的巨大损失正在诱发新的投机。与上一次经济危机的另一个不同之处在于,发达国家的实体经济没有新的增长点,技术突破缺乏储备。展望十年,如果处理不当,这场金融危机存在出现一波三折的潜在风险,一旦如此,金融危机经历的时间会比想象的还要长久,对此亦高度警觉和防范。

作者系中央财经领导小组办公室副主任,本文节选自中国发展研究基金会提供的背景报告。本文代表个人观察,和所在单位和担任职务没有任何关系。