

中国的增长与稳定：前景及挑战

Eswar Prasad 在麻省坎布里奇举行的哈佛中国评论年会上的发言

2004年4月17日

对于中国来说，目前是一个充满巨大希望的时代。中国正在转变成为一个有活力的、以私营部门引导的经济体，同时正在通过贸易和金融联系融入世界经济。这一切都可能成为全球经济史上的重要里程碑。由于过去 20 多年来取得的重要成就，中国已经成为世界经济中的一个主要力量。中国的人均收入增长了三倍，目前达到约 1000 美元，而且有许多人口已经脱贫。今天，按照市场汇率计算，中国已成为世界第六大经济体。并且中国正处于创造更加伟大的成就的关口。凭借其庞大的人力资源，国内高储蓄率，以及日益外向型的经济，中国有潜力在未来相当长一段时间内保持高速的发展。

不过，中国的未来也有不少隐忧。中国经济存在一些棘手的结构性问题，只有解决了这些问题，中国才能够持续增长并且充分发挥其潜力。在改革银行体系以及国有企业的同时，必须采取措施处理日益上升的失业问题，仍然普遍的贫困以及地区间日益扩大的收入差距。

此外，目前的好时光或许也是滋长未来的危险的肥沃土壤，这是正常的。过去两年来信贷迅速膨胀，导致投资快速增长，特别是在一些关键部门，比如钢铁、水泥和汽车。这在短期内助长了通货膨胀压力。而且如果未来需求的增长低于目前的预期，这将导致过剩生产能力加剧以及银行体系不良贷款进一步增加。如果不采取足够迅速的政策紧缩，经济软着陆的机率或许会下降，而硬着陆的可能性以及随之而来的问题则会增加。

中国在世界经济中的重要性日益提高，这意味着它的成功与失败将产生广泛的影响。一方面，不应该夸大中国的重要性。尽管人们常认为中国已经占领了世界大部分出口市场，但中国的贸易只占世界贸易的 6%。另一方面，按照购买力平价计算，过去两年来，在全球经济放慢期间，中国的增长几乎占了世界经济增长的四分之一。中国的加工贸易和国内消费对于进口的巨大需求，使得亚洲地区各经济体在世界需求减缓期间保持增长。因此，中国能否成功地处理其薄弱环节事关重大。

改革的挑战

我首先要谈谈中国面临的一些重大的结构性挑战。在中国，金融中介活动主要通过银行体系进行，因为股票和债券市场相对不够发达。由于中国的储蓄率和投资率都很高，银行体系在资源有效配置方面起着重要的作用。

中国银行体系长期以来受到对国有企业的政策性贷款的困扰，积累了大量不良贷款。尽管对不良贷款的准确规模众说纷纭，但是有一点是毋庸置疑的，那就是近年来在清理不良贷款和改善大型银行资产负债表方面取得了重大的进展。银行体系的监管显著改善。但是，要巩固所取得的这些成绩，还需要对银行的激励结构进行更加实质性的改革。在政策上鼓励银行贷款作业商业化，更加谨慎地评估贷款项目的风险和可行性至关重要。近来放开贷款利率等政策无疑在这方面是有益的，但是，还需要采取更多的措施加强金融体系。

虽然目前中国还没有明确的存款担保体系，解决国有银行不良贷款的努力很可能会产生财政上的后果。人们因此担心中国财政态势的可持续性。但是，中国在这方面并不是一个典型的发展中国家。中国的财政赤字不到 GDP 的 3%，公共债务只有 GDP 的 25%。财政可持续性近期还不成问题。问题是国有相当数量的中期财政负担。这不仅仅在于银行体系的或有负债，而且还在于国家养老保险系统中没有资金保障的部分，和教育、医疗保健及其他社会需求的日益增加的支出压力。

及早地在这些方面进行改革将大大减轻未来的财政压力。比如说，世界银行的一些估计认为，只要对某些参数，如国有企业的工人退休年龄和退休金与平均工资的比率等做少许调整，养老保险系统中没有资金保障部分的长期成本就可以从将近 GDP 的 70%下降到不到 10%。

中国决策者们面临的另外一个重大挑战是全国发展的不平衡。近二十年来城乡收入差别急剧扩大。更为重要的是，农村和内陆西部省份的经济机会，特别是就业前景日益减少。虽然这些不平衡一部分是经济快速发展的自然副产品，但是这对于社会的稳定构成严重的威胁。越来越多的未备资金的公共责任被转移到地方政府，收入转移系统的累进程度又不够高，这些状况都加剧了问题的严重性。处理地区收入差距和其他经济社会后果，关键在于对于政府间财政关系进行结构性改革。

中国经济中许多低效率等问题往往最终反映在劳动力市场。虽然中国基本上有一个“灵活的”劳动力市场，官方公布的失业率也比较低，但是无就业的工作年龄的人口实际数量是相当大的。如果加上农村低度就业的人口（据保守估计有一亿五千万），则中国的无就业人口的问题就相当惊人了。更严重的是，即使 GDP 增长维持在 8%左右，今后两三年失业人口仍然会出现净增长。国有企业改制产生的失业职工以及新参加工作的人口可能超出经济吸收的能力。近期的快速增长可以缓解这个问题的严重性，但是中国要真正解决这个问题则还需要采取能够产生持续和平衡增长的政策。

下面我谈谈要达到这个目的，除了以上的措施以外，还应该进行哪些广泛的政策优先安排。

展望未来

中国一向采取渐进式的改革策略，先在少数地区谨慎地进行有控制的试点，为以后的深入改革作铺垫。从很多方面来看，这种方法是奏效的。鉴于中国经济的规模和复杂性，更剧烈的改革可能不可行。但是，在目前的发展阶段，中国的转型已经到了一个决定性的关头，各项改革的彼此关联很难绕过。而且，中国可能已经没有谨小慎微进行改革的时间了。比方说，根据入世承诺，中国银行业到 2007 年将对外国银行开放，国内银行将不可避免地遇到来自国外的竞争。

中国决策者们需要一套强有力的工具，创造一种经济转型，为中国进入下一个经济发展阶段做准备。举例说，建立广泛和有效率的社会保障体系，对于降低企业重组的社会成本至关重要，而且也有利于推动劳动力在不同经济部门之间的重新配置，这包括从国有部门向私有部门流动以及从夕阳工业向新兴工业转移。

提高汇率的灵活性将提供另外一个工具。保持事实上的固定汇率制度会使国内货币政策的管理复杂化，这一点已经露出端倪，比如近来外汇储备的急剧上升以及随之而来的国内货币供应的加快扩张。提高汇率的灵活性将给中国带来货币政策的自主性，这是抵制国内外冲击的有力工具。

当然，现在有一些要求人民币升值的呼声，理由是，中国出口的快速增长以及外汇储备的积累明确显示，政府刻意采取保持货币汇率偏低的政策。不过，这个问题并不像表面看上去那么简单。首先，很难估算出任何一个国家的汇率平衡点或者是适当的汇率究竟是什么，更不要说中国还是一个正在经历巨大结构性变化的发展中国家。其次，中国出口的快速增长是否足以说明人民币汇率被大大低估，这一点非常不清楚。中国出口的增长在很大程度上反映了中国逐渐成为亚洲国家和西方工业化国家之间贸易的一个加工中心，而且出口的增长也伴随着进口的成长。事实上，中国在 2004 年头三个月里整体贸易还出现少量的逆差。第三，未来汇率的压力取决于很多因素，包括资本账户开放，而且很容易会出现贬值的压力。

有鉴于此，中国需要更加灵活的汇率政策，而不是试图定下一个汇率水平以满足各方，这样看问题更加富有建设性。毫无疑问，向一个不同的汇率制度过渡总是会带来一些风险和短期的不稳定。但是，从长远看资本管制几乎不可避免地会日益失效，这些风险因而只会与日俱增。因此，在目前国内经济增长强劲的时候，应该不失时机地采取初步行动，分阶段地向更加灵活的汇率制度过渡。这可以为外汇市场的发展提供一个喘息的空间，并且让国内企业逐渐适应一个不同的汇率制度。在转型阶段保持甚至选择性地加紧资本控制，可能柔性调整的过程，减少由银行体系所受的压力带来的风险。

影响改革策略其他方面有效性的更为根本的问题，是制度建设。有不少很有说服力的学术研究表明，除了基本的经济政策以外，国内各种制度的素质和活力，将影响一个国家长期增长的前景。更加重要的是，制度的素质会影响到一个国家的全球化的经历，制度素质高会加强全球化带来的好处，控制难免会出现的风险。学术研究目前还没有确定哪些制度是帮助经济增长的关键性因素。但是，越来越多的人认为，良好的法律构架，强有力的金融部门监管，良好的公司治理以及腐败程度低，这些都有利于经济的增长。建立良好的制度将有助于私营部门的扩张，而后者正是中国近年来经济活力的主要原因。此外，良好的制度也有助于加强剩余的国有企业。但是，和其他新兴市场一样，中国面临的一个艰难问题是，究竟是改善制度然后进一步开放经济，还是利用开放带来的压力来对制度进行重大的改善。

和中国领导人面临的其他问题一样，对于以上谈到的种种挑战并没有容易和明确的答案。但是，因为事关重大，别无选择，只有协调一致地全面推进必需的改革。中国总理温家宝在一个场合曾经说过，“我们只能成功，不能失败”。目前一些主要挑战正得到坦率和务实的讨论，这带来了希望。这种态度也有助于建立改革过程所必需的社会共识。中国领导人目前面临的主要挑战，是如何将良好的愿望转化为良好和果断的政策。这不仅关系到中国，也关系到全球经济，成功与否事关重大。

注释

作者是国际货币基金组织亚洲及太平洋部中国处处长。本文基于作者在麻省坎布里奇举行的哈佛中国评论第七届年会上提交的一篇文章。文中大量采用基金组织中国小组的研究成果，其中有些在最近的基金组织的研究报告中有所论及。¹文中表达的观点属于作者本人，不一定代表基金组织或者基金组织的政策。

¹ “中国的增长以及融入世界经济：前景与挑战”，基金组织不定期刊物第 232 号，2004 年。Eswar Prasad 编辑，Steven Barnett、Nicolas Blancher、Ray Brooks、Annalisa Fedelino、Tarhan Feyzioglu、Thomas Rumbaugh、Raju Jan Singh 和汪涛撰稿。