

郑永年专栏

# 中国的新经济政策及其风险

近年来，中国经济发展和增长进入了“新常态”。尽管经济高速增长阶段已经过去，不可避免进入中速增长阶段，但要实现和维持中速增长并不容易。自去年始，经济增长失去了往日的动力，下行压力超出人们的预期。传统上，支撑中国经济发展的四个主体即国企、民企、外资和地方政府，都呈现出“不作为”的态势。国有企业和地方政府失去了过去强劲的发展动力。这里原因很多，包括在反腐败的高压下，官员们明哲保身，不敢有所作为；结构转型困难；政府和企业关系的重新定位，市场化方向不明确等等。外资勉强维持在比较稳定的水平，但扩张有限。这里也有很多因素，包括西方各国和中国本身的经济民族主义抬头、中国劳动力成本的提高，和世界总体经济表现差等。民营资本除了互联网这一领域之外，也没有扩张投资的趋向。

同时，在今后相当长的时间里，实现和维持中速经济增长对中国至为重要。这不仅关乎中国是否能够实现全面小康社会（也即中产阶级社会），把自身从中等收入提升为高收入社会，而且目前面临的大部分社会经济乃至政治问题，都需要通过发展来解决。如果有发展，这些问题都是发展中的问题，但如果发展停滞，就会成为现实的麻烦。

在这样的情况下，中国需要新的经济政策来提供足够的增长和发展新动力。在这个内容里，人们可以把目前的内部“众创”和外部“一带一路”视为是中国经济政策的两个新主体。不过，从目前情况看，如果这两个主体要成为有效的政策工具，助力中国的经济增长，还有很多事情要做。

可以把政府支持和推动的“众创”运动，视为新的经济分权运动，并从如下几个方面来理解“众创”政策的理性。首先，就是要实现中共三中全会所确定的改革主题，即市场化。市场化并非经济自由主义者所理解的，只要政府退出市场，市场化就会自动到来那样简单。在中国的制度环境里，市场化必须由政府来推动。现在的问题是必须找到市场化的突破口。很显然，这次选择了金融市场化。这也是三中全会所确定的目标。

其次，在改革旧体制方面，尽管有顶层设计和集权，但仍然困难重重。改革国家控制的金融部门，一直是改革的一个重点，但并没有实质性的进展。中小型企业的发展，仍然难以从国家金融系统中得到足够的资金。因此，通过金融分权，在社会筹资成为必然。

再次，金融改革也是让社会来分担风险的必要之举。国有银行不敢向中小企业提供足够的资金，从其自身的角度来说也是可以理解的。中小企业是创业的主体，但其中很大部分会在竞争中失败而退出市场。国有银行当然不想承担这种失败的经济成本。从这个角度来说，融资的社会化既是解决中小企业融资问题，也是经济风险社会化的工具。

第四，更为重要的是，政府要

通过“众创”运动来推动新的创业潮，培养新一代企业家。中国社会目前的企业家主体，是在1980年代改革开放之后，尤其是1990年代经济分权（“下海潮”）之后成长起来的。这两个企业家群体现在已经上了年纪，他们中的很多人已经不再有创业的冲动，而逐渐演变为消费群体。也有些则因为知识结构等原因，在产业升级和转型方面遇到了巨大的困难。而所谓的“富二代”的问题更大，很难找到几个有能力、使得人们看到前途的接班人。在这样的情况下，就非常有必要通过一些政策工具，来发现和培养新一代企业家。今天，中国政府鼓励包括大学、研究院（所）和政府的人再次“下海”，加入大众创业潮流，希望未来一代的很多企业家，会从这个创业运动中崛起。

## 政策准备不足

不过，近来的股市震荡给这个刚刚开始众创运动蒙上了巨大的阴影。人们开始担心，如果处理不好，不仅不能助力众创运动，反而造成一场金融危机。这种担心不是没有道理。尽管如上所说，金融市场化有其理性，但从金融市场的表现来看，有关方面在没有充分的政策准备的情况下，进行了大规模的分权运动，同时也没有准备好足够的政策工具，来回应可能的市场反应。这里可以从几个方面来看。

首先，中国的股市一直被视为是政策市，即政府政策对股市影响过大，甚至主宰着股市。长期以来的政府市已经给股民造成了根深蒂固的思维传统，即一旦股市遇到麻烦，政府必然出手相救。而政府则往往是从社会稳定等因素来考量股市，一旦出现问题（或者被认为是出现“问题”的情况下）也必然干预。这次也不例外。这很容易造成股民绑架政府的局面。

其次，政策设计没有充分考量到股民的思维。股市不仅是个经济组织，更重要的是文化组织。股市的表现往往取决于股民的文化。而有关方面对这两个方面的考量是不充分的。就经济来说，诚如马克思所说，资本的本性就是盈利，如果能够足够盈利，资本就会冒任何风险，包括生命。就文化来说，中国的股民历来就有类似于赌徒的投机性。在西方成熟市场，赌徒也是会冒险的，但不至于要把自己的生命赌上。但在中国，往往的情况是，不能把自己的性命赌上的人就不能叫赌徒。这次，无论是散户还是机构，都充分表现出这两个特点来。

其三，有关方面对金融市场化理解过于新自由主义化。金融市场化并不意味着政府要退出；相反，与金融市场化必须同步进行的是政府要加强监管。没有监管或者监管不能到位的金融市场化，必然导致这个领域的无政府状态。而一旦出现无政府状态，政府的“事后监管”甚至控制就很难有效，甚至弄巧成拙。本来，金融市场化是为了让实体经济得到足够的金融支持，但“众创”已经演变成“众炒”，走向了反面。实际上，这些年来，各种金融市场化工具包括影

子银行、各种形式的“众筹”等，不仅无助于实体经济的发展，反而在加快实体经济的金融化。这就是没有能够科学理解金融市场化、监管不能到位的思想原因。

更为麻烦的是，中国的政策分析者和股民一样，停留在本能的分析水平。他们对近来变化的解读过于意识形态化，左、右派都呈现出民粹主义倾向。左派谴责政府的市场化改革目标，而右派质疑政府对股市的干预。更有人把这次股灾想象成经济领域的“王立军事件”。种种过于政治化的解读，不仅无助于政策的纠正和问题的解决，反而会导致民粹主义。民粹主义能够有效动员社会情绪，但并不能在任何意义上解决问题。今天在希腊发生的民粹主义就是这样。

“一带一路”的情况又是如何呢？如同“众创”，“一带一路”也有其很大的理性。首先，改革开放以来，中国主要是向西方开放，结果导致了过度依赖西方市场。今天，在西方经济不好的情况下，西方盛行保护主义，中国不得不减少对西方的依赖。这就要求中国开拓西方之外的市场，即广大发展中国家市场。其次，自2008年以来，世界经济一直处于失衡状态，西方诸国没有足够的力量来进行结构性改革，从而实现经济再平衡。同样，中国也很难再通过依赖西方市场，来实现本身经济的再平衡，这也是中国走向发展中国家的原因。再次，中国经过30多年的改革开放，已经从资本短缺转型成为资本过剩，同时在很多领域产能过剩。这表明，无论是中国的资本还是产能，都需要寻求新的市场。在国内市场空间不足以消化过剩资本和产能的情况下，发展中国家就必然会成为中国所需要开发的市场。

为了实施“一带一路”战略，中国已经成立了中央领导小组、亚洲基础设施投资银行、丝路基金等机构。中国“一带一路”倡议也得到了沿边沿岸国家的积极回应，因为对发展中国家来说，发展是硬道理。不过，要实施这个巨大的项目并不容易。迄今为止，尽管政府层面做了巨大的努力，但很多其它方面的反应不如预期。因此，如何深化实施“一带一路”仍然是个艰巨的任务。这里需要考量很多问题，而其中下面几个问题至为关键。

## 政府不能占据舞台

首先是“一带一路”的主角问题。“一带一路”的主体是资本和资本的主人即企业，而非政府。政府必须积极参与搭台，但政府不能占据舞台。不过，到现在为止，给人的印象（尤其是海外）是，好像政府要走出去。企业，无论是国有企业还是民营企业，无论是中资还是外资，尽管有兴趣或者动力，但不知道如何参与进去、做什么、怎么做。这就给人们提出了一个问题：政府过于积极，而企业从一开始就缺少参与。如果不能把企业的力量动员起来，让企业成为主体，由政府来推动的“一带一路”就很难充满动力，更难实现可持续性。

其次，“一带一路”内容过于单一。现在主要强调的是基础设施，尤其是大规模的基础建设及其

所需要的金融手段。的确，中国具有丰富的基础设施建设能力和技术经验，而中国过剩的产能也往往和基础设施建设有关，例如钢材和水泥等，同时发展中国家也需要大规模的基础设施建设。从理论上说，过剩资本、产能和技术的结合，可以构成巨大的“走出去”动力。但在现实国际政治中，大规模的基础设施建设往往在所在国产生国家安全的考量。很多国家往往因为国家安全的考量，而很难接受中国帮助（更不用说是主导的）的基础设施建设项目。因此，必须大力拓展“一带一路”的内容。有关方面也已经注意到这个。例如早些时候在重庆召开的亚欧互联互通论坛上，除了基础设施、交通、能源、货物贸易等之外，还提出了是否在沿边沿边建设产业园区的问题。实际上，中国在这方面也具有丰富的经验，并且产业园区也是一种可以使得当地政府和人民受惠的方式，即可以为当地政府提供税收和就业。中国也在一些国家例如白俄罗斯进行了试验，但并没有一个比较完整的计划推广到更多的国家。

第三，如何保障资本的安全。“一带一路”的很多国家，往往法治建设和社会政治秩序不健全，资本必须冒巨大的风险。正是这个关切，中国的企业还是倾向于在欧美寻找投资机会。要减少企业的风险担忧，政府必须有所作为。西方政府在这方面积累了很多经验，中国可以学习。亚投行已经走出了很大的一步，即通过开放和多边主义的方式来保障资本的安全。类似的方式也可以推广到其他机构和企业层面。

今天的中国已经进入中等收入国家水平，要提升为高收入国家，接下来的10年至15年时间为关键。就是说，要实现百分之七左右的年增长。这既需要像内部众创那样的市场化的改革，也需要像“一带一路”那样的“走出去”项目。在实施这些项目中，必然会出现问题，甚至是巨大的问题，但解决问题需要依靠的是理性主义和专业主义，而非民粹主义和运动方式。总之，无论是对内还是对外，如果过去的数量经济依靠的是经济本能，今后的质量经济依靠的是专业精神。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长  
文章仅代表个人观点