趋势观察

切实提高防范化解重大风险能力

□ 中国财政科学研究院“2017年地方财政经济运行”调研组

提高防范化解重大风险的能力是推动经济高质量发展的必然要求。党的十九大报告强调，要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战。防范化解重大风险，地方财政是重点。近年来，随着供给侧结构性改革的稳步推进，地方财政经济运行出现诸多积极变化，新动能作用显现，但风险也在日趋复杂化。分析风险的深层次原因，主要来自于体制变迁中的两个没变，即改革有进展，但“风险大锅饭”没变，“小马拉大车”没变。在此背景下，要从整体上认识风险的复杂性，准确把握财政风险、金融风险和经济风险三者关系，提升化解风险的综合能力。

风险复杂化 财政经济运行出现新特征

随着供给侧结构性改革的稳步推进，地方财政经济运行出现诸多积极变化，新动能作用显现。东部地区经济呈现高质量增长；西部地区GDP增速较高；东北地区指标也已呈回暖态势。在看到亮点的同时，我们也发现，地方财政经济运行中的风险在快速变型，且日趋复杂化。从横向区域维度来看，一些指标在地区之间表面上趋同，但实际发展质量差距较大，经济区域分化出现新特征。从纵向时间维度来看，一些财政经济发展指标看似在变好，实质是风险隐藏或者变型，财政能力背后隐藏着风险。

其一，一二三产业比例趋同，但区域发展质量差距拉大的风险上升。根据调查问卷数据，2015年至2017年，县级样本的一二三产业结构比例趋同。东、中、西和东北地区第一产业均呈下降趋势，第二产业基本持平，第三产业均呈上升趋势，且均接近于全国平均水平44%。

在一二三产业趋同的背后，各区域实际发展质量却差距较大。东部地区因较早进行产业升级、科技创新，以及在教育、研发等领域的持续高投入，其第三产业保持高增长，成为其经济的主要支撑。中部和西部地区二产和三产基本保持稳定，在一定程度上反映了供给侧结构性改革的成效。东北地区产业结构呈现“被动优化”，在经济不景气背景下一产和二产出现不同程度的萎缩，导致三产比例上升。

其二，经济保持中高速增长，但区域新旧动能转换断档风险犹存。从问卷调查县级样本数据看，2015年至2017年，全国样本县GDP增速均属中高速增长，但区域分化明显，东北地区增长乏力尤显突出。东部地区新旧动能转换速度加快，这得益于高技术更迭快、业态多元、产业融合发展，创新在技术、产品、市场、商业模式等各个层面全面体现。西部地区GDP增速最高，新旧动能转换呈点状突破。如贵州的“大数据”发展战略“异军突起”。东北地区GDP增速最低，全社会固定资产投资增速更是两年均为负值，但较以往有所改善。从速度看，形势不错，但从新旧动能转换看，不容乐观，转换断档的风险依然存在。

其三，实体经济盈利水平改善，但经济风险在以变形的方式扩散。从县级问卷样本数据看，全国工业企业经营情况整体向好，工业企业利润率指标2017年虽较2016年略降，但比2015年有所增长。而从规上企业亏损面指标看，2015年至2017年，全国呈现逐年上升趋势，东北地区在工业企业亏损面更大。这表明，经济风险实际上在以一种变形的方式扩散。

其四，地方财政自给率略有下降，财政能力区域不均衡风险扩大。从样本省份情况看，2015年至2017年财政自给率略有下降，平均在50%左右。但分区域来看，差异巨大，2015年至2017年，东部地区财政自给率远高于西部地区，财政能力区域不均衡的风险在扩大。

其五，财政收入保持中高速增长，但收入质量风险不容忽视。据财政部统计数据，2017年，全国一般公共预算收入增速为7.4%，呈现中高速增长态势。但部分地区情况堪忧，收入质量不够稳定。这与经济增速下滑有一定关系。从问卷样本数据来看，税收收入占比（税收收入与一般公共预算收入的比例）2016年比2015年下降，省级样本从77.6%下降到75.7%，市级样本从60.12%下降到51.67%，县级样本从69.5%下降到69.1%。从财政部公布的数据来看，税收收入占比下降的这种情况在2017年略有改善，但其隐含的风险不容忽视。

其六，支出刚性越来越大，财政“托底”风险随之加大。随着经济增速和财政收入增速的放缓，财政收支缺口增大。特别是基本公共服务支出呈刚性增长态势，加之应对环境修复治理、人口老龄化、城镇化以及“补短板”等都需要增加财政支出，一些地方收支矛盾较大，尤其是县级财政压力较大，财政运行风险上升。

其七，银行不良贷款规模扩大，金融风险隐患不可小觑。从省级样本数据来看，2015年至2017年，全国商业银行不良贷款余额有所扩大。整体来看，不良率并未显著上升，但杠杆率高企，金融风险仍是重大隐患。

深层次原因 体制变迁中的两个“没变”

出现上述问题的深层次原因，来自于体制变迁中的两个没变。即改革有进展，但“风险大锅饭”没变，“小马拉大车”没变。因此，出现了改革进展与现有风险的复杂性和隐蔽性难以适应的情况。换句话说，这是改革滞后于发展所导致的。

原因一：“风险大锅饭”没变。

经过多年财政改革，我国财政规模在不断扩大，但财政能力受整体制度的约束难以增强。究其原因，主要在于改革建成了激励机制，而构建风险约束（分担）机制还只是刚刚破题。即“利益大锅饭”已被打破，而“风险大锅饭”依然如故。这导致公共风险扩大，最后不得不由政府财政来兜底。这突出表现在四个方面。

一是在政府与国企的关系中，对国企总是“激励+激励”，政府总是最后承担其风险；二是在政府的各个部门之间，各个部门都有权力在预算决策范围之外进行各种“准财政”活动，其风险往往最后全部转移到政府财政部门；三是在各级政府之间，下一级政府的所有债务实际上都是上一级政府的“或有负债”，上级政府很难“见死不救”，层层传递，最后中央兜底；四是在各届政府之间，本届政府可以通过大量融资来搞各种“建设”，只享受由此带来的各种好处，而风险却总是“金蝉脱壳”推给下一届政府。虽然建立了债务的终身问责制，但约束性还不够强。打破“风险大锅饭”应是当前整个改革的重要内容。

原因二：“小马拉大车”没变。

“小马拉大车”，一是地方政府尤其是基层政府财力与事权不匹配，导致“财力小马”拉“支出大车”；二是基层政府财政能力与事权不匹配，导致“能力小马”拉“办事大车”。造成这两种情况的主要原因是事权与支出责任改革滞后。目前地方财政支出占全国财政支出的比重高达85%，这在世界上是绝无仅有的，这表明国家的大量事权主要是靠地方尤其是基层政府来履行的，超越了地方政府能力，其治理失灵的风险隐患较大。

“上面点菜、下面买单”和基层政府“小马拉大车”情况普遍。如义务教育、社会保障、三农问题、生态环境等新增事权的制度设计，大都采取自上而下的形式，并以“上级决策、下级执行”方式来实施，把事权层层下移，导致地方政府尤其是基层政府有心无力。其结果至少导致了以下两方面的问题。一是财政事权过度下沉，既超出了地方的办事能力，也超出了地方的财政能力，治理失灵风险加大。二是越到基层政府，其可支配财力越小，支出责任越大。财产性收入成为地方政府的重要收入来源，基层财政的脆弱性越来越大，难以持续。

把握整体性 提升化解风险综合能力

财政风险、金融风险和经济风险等各个领域的风险，是相互转化和相互穿透的。我们不能从各个领域孤立起来看风险变化，也不能各自为政地防范化解风险，必须从整体上把握，从改革和政策入手，打通各种风险治理之间的壁垒和屏障，提升化解公共风险的综合能力。

第一，加快要素市场化改革，促进金融“血液”有效循环。要素的市场化是保证市场在资源配置中发挥决定性作用的关键。在要素改革中，利率市场化改革是关键。在现代经济中，资金或金融是经济的血液，利率没有实现市场化，就等于血液不畅通，经济也就会产生重大风险。金融体制改革的一个重要方面是监管体制的改革，要着眼于整体防风险，改革监管体制、优化监管方式，提高风险监管能力。此外，完善信贷政策也是题中应有之义。

第二，推动政府治理改革，警惕政府自身制造风险或产生“合成谬误”。要注意区分个体风险向公共风险转化的条件。政府要防的是公共风险，而非个体风险。不可眉毛胡子一把抓，不分层次。一方面，在防范重大风险过程中，要警惕政府自身制造风险；另一方面，要防范宏观经济政策实施过程中的“合成谬误”。

第三，优化宏观政策目标，打造供给侧结构性改革的“升级版”。供给侧结构性改革取得了一定成效，但也凸显出一些问题，主要表现在“三去一降一补”五项任务往往单独分项处理，产业之间、区域之间、部门之间协调不够，各项任务的目标不一致，同时过度依赖政府行政手段推进。因此，在追求经济高质量发展的阶段，应讲求整体观，围绕要素市场化改革推出供给侧结构性改革“升级版”，通过劳动、资本、土地等传统要素的激活，以及创新、科技等新要素的注入，提升经济社会消化成本的能力，推动经济转型升级。

第四，综合权衡各类风险，严守公共风险底线。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，要求经济、社会、文化、生态等各领域统筹、协调、全面发展，社会风险也呈现多领域互相作用、更加复杂的特征。这种情况下，应把防范重大风险摆在首位，通过对短期的调控政策和对中长期规划的落实，来稳定预期和引导预期，注入确定性来减少各类不确定性及其带来的公共风险，从而体现全局性、长远性和整体性。需要注意的是，应当看到财政在风险综合防治中的枢纽地位，不可能离开财政去防范化解其他领域的风险。从整体来分析，降低当前面临的经济社会风险，往往是以财政风险可控为条件的。但同时也应防止财政风险外溢叠加到公共风险之上。

总之，面对不确定性的现实世界，我们需要有不确定性决策思维和常态化风险意识，才可能达到预想的目标，获得我们想要的确定性，规避我们不想要的风险。因此，公共风险治理不是简单地等同于个体风险的最小化，不是简单地把个体风险割裂开来进行治理，而是要在综合权衡的基础上，深入把握财政防控风险中的枢纽地位，充分发挥财政对金融风险和经济风险等风险的调节作用，使得公共风险总体上得到有效控制。

（执笔：刘尚希　傅志华　程　瑜）

他山之石

日美贸易摩擦镜鉴与启示

□ 刘　瑞

4月3日，美国公布对华征税产品建议清单，涉及中国约500亿美元出口产品，建议税率为25%。对此，中国立即对等回击，中美贸易摩擦升级。回顾历史，伴随经济发展和贸易地位提升，日本于20世纪50年代起屡屡遭受美国挑起的贸易争端，两国贸易冲突持续近四十年。回顾日美贸易摩擦历史轨迹，或对寻找中美贸易摩擦应对方案起到借鉴作用。

日美贸易摩擦历史演变

日本于20世纪50年代初确立贸易立国战略，以出口导向型模式促进经济发展。伴随生产力提高，日美贸易摩擦以1955年“1美元女士衬衫”事件拉开序幕。1965年美日间贸易首次出现逆差，1971年美国贸易收支由盈余转为赤字，日美贸易摩擦随之加剧。20世纪60年代日本的纤维制品、钢铁，70年代的彩电，80年代的汽车等都成为贸易摩擦火种。迫于美国压力，日本政府相继对上述产品实行自愿出口限制。

20世纪80年代，日本经济发展令人瞩目。而此时为克服“滞胀”，里根政府通过大规模减税、增加国防支出等经济刺激政策，使美国陷入财政、贸易双赤字困境。由于日本通过扶持高技术产业发展，在电子、半导体、通信器材等资本和技术密集型产品领域与美国形成竞争，美国对日贸易制裁全面升级，多管齐下。

美国首先将贸易失衡与汇率安排挂钩。1984年美国主导推动日本金融自由化和日元国际化，1985年签订“广场协议”，日元迅速升值。此举虽然减少了美国对日贸易逆差数量，但日本在美国对外贸易逆差总额中所占比重居高不下。

汇率调整未能奏效，美国又将视线移向日本市场准入。1985年达成“市场导向型个别领域协议”，要求日本放松对电器通信、林业产品、医药医疗器械及电子计算机等领域市场准入标准，扩大日本对上述美国优势产品进口。

与此同时，日本在美国施压下开始经济结构调整，扩大内需。1986年和1987年，日本先后发表两份“前川报告”，指出日本经常收支顺差根源在于出口导向型经济模式，经济增长方式应转为内需主导。以“前川报告”为契机，日本开始重视扩大内需政策，加快市场开放、放松管制等制度改革。

为迫使日本进一步降低市场准入门槛，1988年美国通过“综合贸易与竞争法”，祭出“超级301”条款，使日本所有出口商品都处于美国贸易制裁风险之中。1989年美国认定日本在大型计算机、卫星和林业产品方面封闭市场，动用“超级301”条款进行调查。

在美国强力外压下，日本最终就上述产品达成市场协议。但由于美国产品进入日本市场效果并不理想，对日贸易逆差未见改观，布什总统对日本开放市场的要求进一步升级。克林顿政府执政后，对日本实行了更为严苛的“结果导向型”贸易政策。日美关系一度陷入紧张。

20世纪90年代后期，日本泡沫经济崩溃后陷入长期低迷，加之1995年世贸组织成立，日美贸易摩擦逐渐平息。但美国并未因此停止对外贸易争端，伴随中国经济崛起，中美贸易摩擦成为美国对外经济关系重点。

从日美贸易冲突看中美贸易摩擦

观察日美贸易摩擦进程，可以看出美国穷尽各种手段，以平衡贸易收支为名，打压在全球经济中不断崛起并占据重要地位的贸易对手。2010年中国经济总量超过日本，跃居世界第二。与日美相比，当今中美之间的大国竞争性格局更加突出，美国对华挑起贸易争端已成必然，而且从长期看，中美贸易摩擦或成常态。从日本的前车之鉴，我们可以思考应对中美贸易摩擦的中国方案。

第一，妥协退让并不能阻止贸易摩擦升级。在日美贸易争端中，美国一直咄咄逼人，主动进攻，日本多以妥协、服从或拖延来回应，但贸易摩擦愈演愈烈。日本被动应对过程中，出现宏观经济政策失误带来经济长期低迷的惨痛教训。美国此次挑起贸易争端，借口是中国市场开放程度不足。但事实上中国经济发展正是在四十年改革开放基础上实现的。中国按照新时代发展战略安排，发挥战略定力，完全有能力自主把握自身发展和改革开放的节奏和步伐。

第二，多边争端解决机制框架更利于处理贸易摩擦。WTO成立前，日美贸易摩擦解决路径基本由美国单方面提出对日制裁，结果多以日本妥协而告终。WTO框架下，以1995年日美胶片争端案的胜利为开端，日本重视运用多边争端解决机制来应对日美贸易冲突。我国作为WTO组织成员，应积极运用WTO规则，借鉴日本经验，培育构建产官学协调机制，提高解决贸易争端能力，维护自身合法利益。

第三，对外直接投资和现地化生产有助于缓解贸易摩擦。20世纪70年代末，日本增加对欧美发达国家投资，绕过其对日本高附加值产品实行进口配额、反倾销等贸易壁垒。20世纪80年代，日美贸易摩擦激化，日本对外投资大规模转向美国。以汽车为例，一方面实行自愿出口限制，另一方面各大厂商相继在美建厂，进行现地化生产，改善了两国紧张的经贸关系。与日本相比，“一带一路”建设为我国企业“走出去”提供了前所未有的创新合作平台。企业可在夯实国内产业基础上，建立海外生产基地，实现传统产业国际化转移和新兴产业的国际化发展。

第四，出口市场多元化有利于减少对美依赖。为应对美国贸易保护措施，日本主要将其成熟的纺织品等劳动密集型产业向东南亚、东亚等发展中国家转移，东亚地区成为日本产品出口生产基地，减少对美国市场的严重依赖，避免出口市场过度集中引起的经贸摩擦。

第五，扩大内需有效抑制贸易摩擦。“前川报告”公布后，日本政府积极落实扩大内需政策并取得明显成效，有效缓解了贸易摩擦压力。扩大内需政策也提高了产品附加值，促进企业自主研发，提升了产品竞争力，有助于抑制严峻的贸易摩擦形势。

第六，汇率调整无益于解决贸易摩擦。从日本教训可以看出，日元被迫升值，不仅无法解决贸易逆差，反而加大宏观经济政策调整难度。此次美国并未将汇率作为武器，但长期看，开放经济条件下汇率仍是解决贸易摩擦的一个选项。从根本上看，美国对外贸易逆差是美元特权的表现，更反映出美国国内高消费、低储蓄的经济模式。近年来，中国在调整产业结构、转变经济发展方式等方面做出巨大努力，要彻底改变美国贸易收支巨大逆差问题，还需美国负起大国责任，做出调整供需失衡的相应努力。（作者系中国社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心研究员）

大家小谈

从两方面入手处理好政府和市场关系

□ 汪同三

创新和完善宏观调控，是完善社会主义市场经济体制、建设现代化经济体系、实现社会主义现代化的必然要求。当前，中国特色社会主义进入了新时代，我国经济发展也进入了新时代，基本特征是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。新时代经济发展阶段的变化，对中国特色宏观调控提出了新要求。党的十九大报告指出，创新和完善宏观调控，发挥国家发展规划的战略导向作用，健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制。去年中央经济工作会议强调，坚持适应我国经济发展主要矛盾变化，完善宏观调控，相机抉择，开准药方。需要注意的是，宏观调控不仅是涉及宏观经济运行的单项工作，而且是全面深化改革大框架的组成部分，是建立现代化经济体系的组成部分。从某种意义上讲，宏观调控的实质是在市场经济框架中如何发挥好政府作用。

在现代市场经济中，政府是经济体系的一个必然存在的组成部分，政府对于宏观经济运行起着不可或缺的作用。党的十八届三中全会指出，政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。应该说，调控宏观经济是政府保持宏观经济稳定的职责和作用的重要内容。

建立和完善社会主义市场经济体制的实践告诉我们，宏观调控必须融入以不断加强系统性、整体性、协同性为特点的全面深化改革的大框架之中。在诸多改革任务中，如何抓住牛鼻子，起到纲举目张的作用？《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，“经济体制改革是全面深化改革的重点”。而经济体制改革，“核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。

处理好政府和市场的关系，要从两个方面入手。

第一，如何使市场在资源配置中起决定性作用？要正确认识和把握市场规律的内涵，即市场通过价值规律、竞争规律、供求规律等规律的作用实现资源的有效配置。在社会主义市场经济体制中，一条重要的基本规律就是市场决定资源配置，市场配置资源是最有效率的形式。我们必须诚心尊重这条规律，自觉遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。

第二，如何更好发挥政府作用？一方面，当前我国仍然存在市场体系不完善、市场规则不统一、生产秩序不规范，市场竞争不充分的问题，政府要坚持社会主义市场经济改革方向，进一步着力完善和健全社会主义市场经济体制。现代化的社会主义市场经济体制是宏观调控发挥积极效果的必要条件。另一方面，要不断总结经验，按照建设现代化经济体系的要求，着力提高宏观调控和科学管理水平，真正做到大幅度减少政府对资源的直接配置，让市场充分发挥资源配置的决定性作用。“更好发挥政府作用，不是要更多发挥政府作用，而是要在保证市场发挥决定性作用的前提下，管好那些市场管不了或管不好的事情。”总之，处理好政府和市场关系，关键在政府；政府作用发挥好，关键之一在宏观调控工作；宏观调控实现创新，关键在于与全面深化改革相协同。（作者系中国社会科学院学部委员）

本版编辑　欧阳优