

■ 高端视野

# “负面清单”管理市场

□中国经济改革研究基金会理事长 樊纲

制度是强制执行的人与人之间关系的行为规范。制度的作用是尽可能明确地界定不同个人之间的利益边界(产权),规范人们的行为了,尽可能地减少一些人损害另一些人利益的事情。这样,每个人都在明确的边界内最大限度地发挥创造性,追求利益最大化,整个社会的利益也就实现了最大化。从制度的角度理解法治原则,就是用“负面清单”管理市场,用“正面清单”约束政府。

## 制度是一种公共品

好的制度从本质上说必须不具有任何排他性,要能够被所有在这一制度下生活的人“消费”,并且是强制性地“消费”。制度之所以是一种公共品,原因还在于在那些存在外部性的领域,制度就特别重要。在私人物品生产和交易的领域,由于个人利益比较容易界定,市场竞争与定价机制可以较充分地发挥作用,个人趁利避害的行为本身就可以实现资源的有效配置,制度的约束就显得不那么重要。而在存在外部性的公共品的消费中,制度的约束就至关重要。比如发生环境污染的场合,个人成本与社会成本会发生偏离,产权界定与保护的制度,立法与执法的机制,就必须发挥作用,否则污染会越来越严重。公权之所以要严加规范,就是因为会关系到许多人的利益,关系到公共服务的提供。金融系统的监管、食品的检疫、公共卫生的监督,都是同理。

市场经济本身是一套以产权界定与产权保护为基础的制度,但市场经济的法则主要适用于私人物品的生产与交换。而在现实中,我们每天消费的还有大量公共品,在那些外部性较大、信息不对称较严重的领域,“市场失灵”的问题就会发生,就需要有其他的制度来加以规范。经济越发展,人们消费的公共品越多,收入差距、环境污染、公共卫生、经济波动这些问题就越显著,就越需要有相关的制度来加以保障。

正因如此,发展到今天的现代市场经济制度,就不仅是有些人所理解的只是私有产权保护与定价机制这些基础性的制度,而是还要加上公共服务、社会保障、行业监管、宏观调控、环境保护等一系列有关公共品的制度,它是所有与私人物品和公共物品相关的各种制度的一个大的集合。

在市场化改革初期,人们针对计划经济的弊端,较强调与私人物品生产与交换相关的市场制度,不太关注与公共品相关的制度。市场经济发展到今天,那些对有效经济制度的狭隘理解,显然不符合时代要求。

## 从制度角度理解法治原则

一个社会所生产的产品,分为私人物品与公共物品两种。所谓私人物品,是指那些外部性较小、消费具有排他性、利益边界比较容易界定从而比较容易定价的物品,比如我喝了这

瓶水你就不能再喝、我用了这个电脑你就不能再用。这种物品基本上可以用市场的办法加以交易,制度也应该鼓励千百万人发挥创新力,创造出越来越多的私人物品,在追求更大的私人收益的过程中,提高人们的收入,使人们享受更大的福利。对于提供私人物品的个人与企业,制度应该“敞开大门”让人们去发挥、去竞争、去创新,只有发现创新的产品会有负面的社会外部性时,对其他人的利益造成一定的损害时,才对它们加以适当的规范与限制,也就是纳入监管的范围。

这就涉及“法治第一原则”,即对于企业和市场而言,凡是原来制度没有禁止的事情,都是可以做的,做了是不犯法的。只有这样,人们才可以发挥创造力,创造出前所未有的东西来,经济才能发展。如果个人和企业只能做制度规定可以做的事,原来制定制度的人都知道这件事可做了,还谈什么创新?事事都要政府审批了才能做,一定不会有创新。只有制度允许做的事才是可做的事,一定不是一个鼓励创新的制度,因此也就一定不是一个有效的制度。

用现在大家熟悉的话说,就是用“负面清单管理市场”:凡是制度或法律没有规定不可以做的,就都是可以做的。人们事后可以发现有些新的产品或新的经济活动是有负的外部性的,也就是会对交易双方之外的人产生不利影响,比如污染了环境或导致金融风险,从而立法对其进行一定的限制。但在新的法律生效之前,个人和企业的行为并不违法,不应受到惩罚。只有这样,千百万人的创造力才能大大地发挥出来(尽管我们可以从道德上教育或劝说大家应该在创新时就考虑到对别人可能产生的不利影响)。

另一种产品称为公共产品,其特点是因为其消费的不排他,利益界定比较困难,定价成本太高,导致无法用市场交易的办法加以提供,只能通过某种公共财政的方法由某个公共机构向大众提供。比如一个路灯,你也可以从它下面走过,我也可以从它下面走过,都能获益,但是只要让我为此付费,我就会说我眼睛好不需要,所以不该付费,出现所谓“搭便车”或“败德”问题。要想搞清楚个人究竟从这个路灯上获得了多少好处、要付多少比例的费用,是件麻烦的事情。所以这时,一个交易成本较低的办法,就是不做个体的区分,按照同一比例向所有人征税,由一个公共机构来加以提供。国防、外交、消防、环保、食品安全、贫困救济等,都属于这类情况。这就是政府一类的公共机构产生与存在的经济学原理。它们的职责从经济学的逻辑上说就是提供公共物品。

但是这时就出现了一个问题:公共物品的供给,本身具有垄断性,因为不能在一条路上安两排路灯,一个国家不可能需要两套国防体系。这种公共权利的垄断性,导致了一种危险,就是政府权力可能因其垄断性而无限扩张,必须加以约束。如何约束?需要在宪法

# “正面清单”约束政府

● 现代市场经济制度,不仅是私有产权保护与定价机制等基础性制度,而是还要加上公共服务、社会保障、行业监管、宏观调控、环境保护等一系列有关公共品的制度,它是所有与私人物品和公共物品相关的各种制度的大集合。

● 对于私权而言,要用“负面清单”管理,凡是没有规定不可以做的,都是可做的;对于公权而言,要用“正面清单”约束,凡是没有规定可以做的,都是不可以做的,不可“创新”地扩大政府的审批与干涉。

层面对政府权力加以限定。因此,对于政府职权而言,必须是“正面清单”管理:只有法律规定可以做的事,才是可做的;法律没有规定可做的事,是不可以随便“创新”的,不可以让权力随意膨胀。

总之,对于一个社会而言,制度具有双重性:对于私权而言,要用“负面清单”管理,凡是没有规定不可以做的,都是可做的,以发挥大家的创造力;而对于公权而言,要用“正面清单”约束,凡是没有规定你可以做的,都是不可以做的,不可“创新”地扩大政府的审批与干涉。

个人、企业、市场要有约束,政府也要有约束,各有各的职责,这是不需要争论的问题。问题在于,我们旧体制的一个根本性的弊端,是把事情搞反了:个人和企业不可以做政府不知道的事,而政府可以任意做它想做的事。

## 制度为什么重要

制度为什么重要,从根本上说,就是它可以节省交易成本;用比较通俗的话说,就是减少麻烦。如果制度是可信的,也就是说,如果有人不按制度办事,违反了法律,是会受到惩罚,那么人们就可以对别人如何行事有一个比较可靠的预期。即使出了问题,有制度可循,有法律可依,就没有什么争议,处理起来比较简单方便。

好的制度的一个标准,就是它是不是明确而清晰地界定了各方的权利与责任,是不是涵盖了可能发生的各种问题,是不是有一个简单明了的处理问题的程序。而在这里,我们也可以看到,好的制度的形成一定是一个不断发展、不断修订的过程,因为最初人们不可能预见到可能发生的所有利益冲突,只有在实践中不断“出事”的过程中,才能发现原来制度的缺陷,才能不断地改进,不断地使制度趋于缜密,做到“法网恢恢,疏而不漏”。

但这时就出现了另一方面的问题:制度越



发达,往往就越复杂,法律条文就越多,弄到一般人都记不住、搞不懂的程度,必须花钱聘用法律专家(也就是律师)来搞清楚相关的规章制度,来处理各种利益关系。而因为制度的复杂,法律程序就复杂,往往需要好多人参与,费时费力费钱后不过是解决一个小问题。但如果仔细分析下来,在规章制度基本合理的情况下,只要打官司的成本低于旷日持久扯皮扯不清时各方所要花费的时间与精力成本的总和,这个社会为这个制度支付这个打官司的成本,就是合算的。制度的重要,首先就在于可以减少扯皮。

这也给我们提供了一个发展制度、改革制度、完善制度的思路:既然制度的作用在于节省扯皮的成本,制度的发展方向就是进一步降低这些成本,而不是搞出各种繁文缛节,加大大家的成本。节省了成本,就是提高了效率,经济增长就会快一些。另一方面,即增加产出的方面,制度的重要性就在于可以提供正确的激励,使人们发挥创新能力,追求更大的新利益。比如,保护产权(包括知识产权)的制度,就可以使人为了追求自身利益的最大化而不断创新,以获得创新的超额利润或额外收入,经济中的商业模式和科学技术,就会不断创新,生产力不断提高,经济增长和经济发展就有了持久的动力。正是在这个意义上,现代增长理论和发展经济学已经把最近几十年来制度经济学研究的成果吸收进来,把制度改进定义为决定经济增长的第四个要素。另外三个要素是:资源、劳动和知识(有知识和技术附着的资源就演化为“资本”),受过教育的劳动者就成为“人力资本”)。

体制改革之所以可以促进增长,可以提供红利,就是因为它可以节省成本、提高效率、鼓励创新。中国这几十年的发展经历,为制度的作用提供了最生动的佐证。(本文节选自作者即将出版的新书《制度改变中国》)

## 外储“新常态”

### 亟需新对策

□中国国际经济交流中心副研究员 张茉楠

三季度外汇储备余额回落1000亿美元,为九个季度来首次减少。外汇储备增长放缓甚至减少是短期现象还是长期趋势,是偶然性还是渐常态?

自国家成立专门经营管理外汇储备机构至今已整整20年。这期间,我国外汇储备规模从500多亿美元飙升至39480亿美元,增长78倍之多。根据国际货币基金组织(IMF)估计,截至去年9月底,全球央行持有的储备资产价值10.8万亿美元,是全球对冲基金管理资产价值的四倍以上,仅中国央行就持有3.32万亿美元储备资产,为全球储备资产最多的行为。

毋庸置疑,中国巨额外储的形成与巨额国际收支顺差直接相关,特别是与中国在全球价值链的分工相关。上世纪90年代以来,亚洲区域内贸易比重迅速上升,东亚地区以中国为核心形成了与发达国家贸易顺差、与东盟和日本等地区贸易逆差的三角贸易模式。所以越是经济不平衡,亚洲尤其是东亚的外汇储备就越多。中国外汇储备从2006年突破1万亿美元大关,到2009年突破2万亿美元,2011年突破3万亿美元,2014年接近4万亿美元,年均增长率超过30%,远远超过同期GDP和进出口贸易总额的增长速度。

此外,从全球货币体系及其资金流向角度看,全球货币体系可以划分为“核心+夹心+外围”三个层次,核心层是美国,夹心层是日本欧洲,外围层新兴市场经济体。过去核心层大量消费、外围层大量制造,夹心层扮演金融放贷,但未来这一切必将发生重大改变,美国正在改变消费驱动,而转向“实体再造”,发达经济体降低消费、增加投资,标志着全球经济再平衡开始启动。

短期看,三季度外储负增长的原因,一是美元在三季度大幅上涨7.7%导致非美元资产在转换为以美元计价后,其账面价值下跌;二是出现了“藏汇于民”的趋势,外币持有形式发生改变,因人民币单边升值预期改变,金融机构、企业、个人根据人民币汇率等各方面情况,自主进行外汇方面的决策,更愿意持有外币存款导致外汇储备有所减少。

然而,中长期看,中国内部经济结构正在发生重大改变,外贸长期双顺差格局有所转变。一直以来,高储蓄率意味着较快的资产或财富积累,未来随着中国人口老龄化进程加速,国内高储蓄状况将有根本性改变,这将使原来的“储蓄—顺差—货币扩张”的循环被逆转,进而导致货币扩张源头消失。中国长期以来为美国提供低廉的融资时代也将趋于结束。数据显示,中国经常账户盈余已从2007年占国内生产总值峰值的10%降至2013年的2.1%,较2012年下降0.5个百分点,为9年来的最低水平。就经常项目内部结构而言,一般货物贸易顺差萎缩的趋势已经大大超过服务贸易逆差、投资收益逆差的增长趋势,未来经常项目顺差逐步收窄,出现逆差也不可避免。

经常项目与资本金融项目之间比例关系也正在发生改变。经常项目顺差形成的主要是权益性资产,是积累下来的国际净财富。资本和金融项目形成的是债务性资产,如外资流入等。这部分外汇储备是用人民币与美元相交换得来的,主要包括外商直接投资和我国的外债。对于我国而言,这部分外汇储备是债务性资产,不能随意动用。近两年,中国经常项目顺差占比下降,而资本和金融项目顺差占比上升,2013年资本与金融账户顺差对外汇储备增长的贡献,已显著超过经常账户顺差,这意味着储备资产当中的负债部分增加。今年二季度,“资本和金融项目”下的“其他投资”就显示净流出695亿美元。

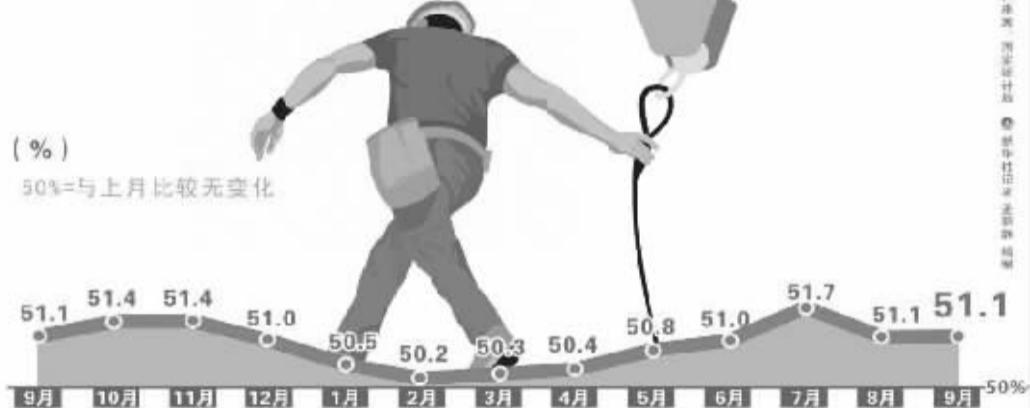
由此可见,中国外汇储备可能进入增长放缓,甚至下降的“新常态”,显现出“双刃剑”效应。一方面,由于不断增长的外汇储备加大了宏观调控难度,尤其是货币政策的被动投放基础货币令广义货币规模猛增,导致央行资产负债随着外汇储备的扩大而提升风险,并减弱了央行货币政策的独立性和有效性。随着外储规模的递增,每一美元所带来的边际成本都远高于潜在收益,成本对冲压力越来越大,因此外储减少无异于减缓货币政策压力。

另一方面,作为重要蓄水池的外汇储备减少甚至下降,也意味着在外汇占款趋势性减少甚至持续为负的情况下,国内流动性收紧压力越来越大,货币政策框架面临重新调整,基础货币发行机制亟待改革和完善。近期越来越多的事实表明,随着美国经济复苏超预期,以及QE政策调整引发的全球货币金融周期拐点到来,人民币资产和货币扩张的内外环境正在发生趋势性改变。利用中美利差、人民币即期远期汇率测算的无风险套利空间显著收窄,未来外汇占款可能会持续下降,这将大大改变一直以来以外汇占款为主渠道的货币政策创造机制。

另外,从央行资产负债表结构看,外汇、金融性公司存款占比较大,弱化了货币调控的效果。一旦资本流向流转,央行外汇储备就会不断减少,负债的规模相应会收缩,这样就会导致货币供给量减少,因此优化资产负债规模与结构,增加资产负债表管理的弹性,或通过发展债券(国债)市场,创造“债券池”来对冲“货币池”水位下降的风险也是货币存量调整的重要内容。

# 宏观调控应着力“保稳促转”

9月份制造业PMI与上月持平 表明制造业继续增长



初预定目标,为明年经济发展奠定一个良好基础,宏观调控仍需坚持底线思维,以“保稳促转”为核心目标,进一步丰富和完善区间调控、定向调控,注重精准发力。

“保稳”就是要保持经济运行基本平稳。一方面要掌控好经济回落的步伐和节奏,避免回落太快;另一方面,要设定好底线,对“陆”合理定位,即确定经济增速保持在一个什么样的水平,才算成功着陆。这需要结合经济、社会发展目标,多维度分析思考,多标准综合权衡。从今年情况来看,虽然经济增速没有达到7.5%的预定目标,但就业形势良好、民生改善,财政收入有保障,结构调整有进展,增速仍为社会普遍接受。如果能保持这样的形势,经济增速即使再低一点,但只要保持在7%左右,不啻为一种理想的目标,不必纠结在7.5%的目标之上。

“促转”就是要促进经济转型升级,加快开启经济发展新周期,实现在新的平台上持续、稳定、健康发展,其基本标志是经济结构合理、质量效益提高、竞争力增强,关键是加快新旧增长动力转换。传统增长动力下降后,新的增长动力要跟上来,避免增长动力脱节。为此,必须加快实施创新驱动战略,由过去主要依靠要素投入实现的粗放式增长转向依靠全要素生产率提高实现的集约式增长,加快新兴产业发展,培育新的增长点。

## 应“保稳促转”

为确保经济运行在合理区间,基本实现年