

迎難而上 乘風破浪

作者：方舟 一國兩制研究中心研究總監

文章刊載於《信報》2023年3月15日

第十四屆全國人民代表大會第一次會議在北京順利閉幕，會議確立了新一屆的國務院領導團隊，備受國內外的廣泛關注。

2023年《政府工作報告》將今年GDP增長的預期目標設在5%左右。客觀而言，由於去年GDP增長只有3%，今年在較低基數上訂立5%的增長目標，是較為謹慎的。事實上，這一目標反映出中央領導層在考慮當前國家經濟發展策略時，並非僅以相對較易的短期刺激措施推動經濟增長，而是更着眼於解決結構性問題和產業的升級，選擇迎難而上。

中國的未來發展將不僅追求數字上的增長幅度，而是目前國家經濟到達一定體量後，更多地追求增長方式的轉變。當中蘊含着經濟發展模式的轉型和升級，也就是以國家主席習近平經常強調的「高質量發展」為目標。

中國經濟面臨三大挑戰

內部消費需求和外圍經濟環境是影響中國經濟的近期因素，而從中國經濟中長期的增長方式和增長質量來看，目前面臨三大挑戰。

第一，經濟發展模式的轉型問題。眾所周知，地方政府投資基建發展、改善營商環境，並用優惠政策吸引企業投資，這一做法在過去二三十年間逐漸成為地方政府發展經濟的主要模式，也是中國經濟增長的重要推動力。

自1994年國家實施分稅制改革以來，中央和地方政府之間的稅收分配制度作出分割，地方的基礎建設、公共服務和醫療教育等開支主要由地方政府財政自行承擔，而中央稅收的部分除了承擔中央事權相關事宜的開支以外，亦會通過再分配的方式，轉移予相對較落後的省市級政府。

然而，對於地方政府所提供的公共服務來說，地方政府始終是第一責任人。地方政府提供基建和公共服務的能力，與當地政府的財政收入有很大關聯，因此地方政府需要為自己創造融資能力。其結果是，大部分地方政府的收入來源除了稅收之外，愈來愈依賴當地的土地出讓收入。

地方發展模式急待轉型

過去由於地方政府不可以直接發債，他們把未開發土地注入自身的城市建設投資公司（簡稱「城投公司」），並將土地向銀行作抵押，以獲得資金進行地方建設。這一融資發展模式理論上可以形成一個良性循環。地方政府通過城投公司投資大型基建、改善營商環境，使得該片區的招商引資更具吸引力，而經濟發展起來後，地方財富和政府稅收亦不斷增加。財富增加，地價自然上升，政府可以獲得更多來自土地資源的融資收入，並有意欲開發更多土地，吸引更多企業落戶，推動經濟發展。

這一模式確實促進了很多城市的基礎建設和經濟發展，但同時亦造成大量資本流入房地產行業，產生兩大問題。第一，樓價上漲過快，不利民生。土地之上有大量的房地產，而房地產兼有投資品和民生必需品的雙重屬性，樓價上漲固然能夠推動房地產行業蓬勃發展，但內地居民的收入增長速度追不上房價上漲速度，導致不少年輕人置業困難。

此外，由於房地產價格上漲速度遠高於從事一般實業的利潤率，大量資金從市場角度會更偏好地產行業，導致整體經濟出現「脫實向虛」的趨勢，不利實體經濟發展。這一現象在英美和香港都曾發生，過去若干年中國不少城市也曾出現類同情況。

目前，中央政府亦認識到房地產行業過度炒賣所產生的嚴重後果，因此習近平數年前已經定下「房住不炒」的原則，近幾年亦對於整個房地產行業作出較大整頓。中央非常堅定這一結構調整的舉措，但亦難免在短期內對經濟增速造成一定影響。

房地產行業擁有龐大的產業鏈條，帶動包括建築材料、建造業、家電消費在內等各行各業的發展，可以說是中國經濟的重要支柱。房地產行業下行壓力確實會對中國的經濟增長構成一定挑戰，但中央仍然頂住有關壓力，在微調部分房地產調控政策的情況下，堅定「房住不炒」的原則。

中國的房地產業與社會融資總量亦有密切關係；而如果中國經濟要保持增長，貸款總量則不能如同日本一般出現資產負債表萎縮的情況。雖然中國近年沒有實施量化寬鬆政策，但過去十多年國內貸款額增長迅猛，主要反映銀行貸款規模的廣義貨幣供應量（M2）世界第一，並遠超美國的 M2 體量。背後的原因是由於地價和房價不斷上漲，市場抵押土地和房屋以作融資時的有關估值不斷上升，企業亦因而得到更多資金。

換句話說，土地和房屋價格是創造貸款的重要來源。如何在保持房地產行業合理發展的同時，又不對全社會融資能力造成影響，是對政府宏觀經濟調整措施的頗大挑戰。

地方政府通過城投公司取得融資的能力，亦因房地產行業的調控受到一定限制。目前中央政府以替地方政府發債作為一種替代方案，但地方政府直接負債的模式，亦是對地方政府融資模式和財政開支平衡的一大考驗。

打破科技封鎖升級產業

新一屆政府需要面對的第二大問題是，在西方對先進技術進行全面封鎖和打壓的宏觀背景下，中國如何實現產業升級。當先，西方國家在美國的牽頭下，把所有能控制的關鍵先進技術對中國進行封鎖，包括晶片設計、製造、軟件，以及前沿新材料等相關產業。西方國家的目標非常明確，希望通過技術封鎖將中國困在產業價值鏈的中低端。

作為回應，習近平在第十九屆五中全會上已經提出「把科技自立自強作為國家發展的戰略支撐」，並集中全國力量在關鍵核心技術領域進行原創性突破。國家在這方面亦展現出莫大的決心。同十九大報告相比，二十大報告將「實現科教興國戰略，強化現代化建設人才支撐」有關科技創新的部分放在報告具體事項第一位，顯示出中央對於科技發展的重視。

科技部的角色功能調整亦成為近日國務院機構改革方案一大亮點。有科技部門的相關人士指出，此改革方案最重要的兩個板塊就是科技和金融，具體可以總結為「金融有關穩定，科技關乎勝出」。是次科技部調整的核心，是將其原來負責管理的日常事務，包括具體項目資金審批和涉及工農業技術應用的事宜，轉移到國家發改委、工信部和農業部等部門，讓科技部更加專注於國家科技發展戰略和涉及突破關鍵技術的任務之上。

晶片、操作系統、高端裝備領域的技術短板不僅影響國家安全和國民經濟發展，更使得國家在國際競爭中的話語權和主動權受限。因此，在當前的國際形勢下，科技自立自強對國家提升競爭力尤為關鍵，科技部將集中於科技發展的戰略規劃、統籌協調、宏觀管理等方面的工作，聚焦基礎研究和關鍵技術突破，集中以舉國體制解決「卡脖子」問題，任重道遠。

新一屆政府需要處理的第三大問題是，對出生人口減少的問題提前布局謀劃，未雨綢繆。目前，中國勞動人口仍有約 8 億人，人力資源充沛，而勞動人口的質素在過去二三十年亦顯著提高，短期內國家的發展仍在享受「人口紅利」、「人才紅利」。然而，隨着醫療進步和預期平均壽命上升，預測中國到 2040 年時約有四分之一人口是 65 歲以上長者。

提前布局應對人口老化

中國人口老化相對急速同七十年代末開始實施嚴格的計劃生育有關。實際上，環比全球經濟體，包括日本、南韓、香港、台灣地區在內沒有實施「一孩政策」的東亞社會，同樣面對生育率下降較快、出生率遠低於世界大多數其他低生育率國家的情況。

世界銀行的研究指出，亞太地區多數中等收入國家在未來 20 年內，將從較年輕的社會邁向相對老齡化社會，但這一變化在世界其他地區則需要 50 至 100 年時間。而背後的主要原因包括城鎮化水平較高、經濟發展和教育水平迅速上升、生育成本提高、東亞社會的婚姻與家庭觀念等，導致東亞地區的生育率在較短時間內陡然下跌，並至今保持在遠低於人口替代率的水平。

人口老化是社會步入發達國家行列時必然遇到的問題，今後一段較長時間將成為中國的基本國情，是社會經濟發展的長遠挑戰。近年，國家已經開始出台一些政策，包括嬰幼兒照護費納入個人所得稅抵扣、為託兒所和幼兒園的建設提供財政補貼，甚至為父母提供直接的生育和育兒財政補貼等。然而，綜觀其他國家經驗，這些輔助性政策對於刺激生育率而言，成效並不顯著。

中國屬於婦女就業率相對較高的經濟體，而在夫妻雙方均在職的情況下，壓力更為集中在育兒撫養的部分。因此，鼓勵生育最關鍵是解決兩大問題：第一，政府加大對嬰幼兒託管服務的投入，提供優質且價格合理的社會化撫養渠道，紓緩在職父母的撫養壓力。第二，內地部分城市目前已開展社會福利房屋的建設，政府亦可以考慮將有關分配機制同家庭的育兒數量作一定掛鈎，亦會對刺激生育率有相當幫助。

新任國務院總理李強在人大會議閉幕後的記者會上，用「乘風破浪，未來可期」8 個字來概括中國經濟前景。從政府政策的角度看，只要新一屆政府堅定迎難而上，着力解決經濟增長轉型和產業升級的結構性問題，並對人口結構問題提前謀劃布局，中國經濟和社會發展的未來前景一定可期。