

避免对外开放成为短期调控工具¹

在新闻报道中，我们经常可以看到，某某政策给企业吃了一颗定心丸、某某文件给百姓吃了一颗定心丸。为什么市场总是需要各种定心丸呢？是市场的心脏不好，还是定心丸的效力有问题？

如果经济政策充满不确定性、缺乏公信力，企业家将不知所措、无法建立起长期信心。虽然这是外资企业的抱怨，但又何尝不是民营企业的最大痛点所在——这时候，政策波动本身就成了一种不稳定的来源。从根本上，我们需要通过法治、市场秩序，来给市场一颗真正的定心丸。

对于宏观经济政策框架，通常有两种误解。

第一种误解是将短期政策长期化，也就是将消费、投资、出口这些总需求因素，用于分析长期经济增长、并将其作为经济增长的动力。这种误解，将短期的总需求管理长期化，忽视了供给侧结构性改革对长期经济增长的根本推动作用。对于这种误解的讨论、对其弊端的澄清已经比较多。

第二种误解，是将长期政策短期化。我国的基本国策之一是对外开放政策，这是应该遵循的长期政策方向。改革开放 40 年以来，中国的对外开放已经取得了巨大历史成就。但

¹本文已经发表于 7 月 23 日的《财经》周刊。

是在某些时期，我们的一些长期政策被迫服务于短期政策目标，对外开放政策甚至呈现出逆周期变化的特点，成为稳定短期宏观经济波动的政策工具。这种做法根源何在？存在什么弊端？在回答这些问题之前，我们先看看对政策公信力的两种不同理解。

政策公信力的第一种理解：我有力量

第一种理解强调，政策公信力的基础是政府力量的强大，只要政府决定要做，就一定能够实现目标。追求宏观经济的稳定，是所有国家宏观决策者的目标。但是，在第一种理解的基础上进行延伸，宏观经济的稳定，就成为强调经济变量本身的稳定——不但就业要稳定、通胀率要稳定、经济增速要稳定，而且汇率也要稳定、股票指数也要稳定。“下滑”、“贬值”，甚至“波动”，这些似乎都构成了对政府公信力的挑战。

基于这样的出发点，如果宏观经济出现波动，政策将动用所有可用资源、所有可用政策工具来实现稳定。这时候，在短期调控工具捉襟见肘的情况下，就难免出现长期政策短期化的现象。例如，2014年之前的大部分时间，人民币面临较大升值压力，在汇率形成机制缺乏弹性的背景下，大量热钱涌入中国，在此背景下，资本账户采取“严进宽出”的管理方式。而在2014年之后，特别是2015年至2016年期间，汇率面临较大贬值压力，资本通过各种渠道流出境外。在此背景下，资本账户采取了“宽进严出”的管理方式。在资本账户管理方式扭转的背景下，不仅短期资本账户的资金流动受到影响，长期直接投资项目，甚至经常账户的资金流动也受到影响。改善营商环境、吸引外资流入成为一时的政策目标，对外开放政策也似乎成为逆周期的宏观调控工具。

政策公信力的第二种理解：我讲规则

与强调经济变量本身的稳定不同，对政策公信力的**第二种理解是强调经济预期的稳定。**这种观点认为，政策公信力的基石是政策的信誉，和其他市场参与一样，政府在制定规则的同时也要遵守规则、信守承诺。商鞅立木赏金就是这方面的例子。

回到2013年，当时国内正在积极推动资本账户开放，一位德国经济学家 Guntram Wolff，也是布鲁哲尔（Bruegel）研究所所长，他对可能的后果表示担忧：“如果人民币转向贬值预期，资本流向逆转，政策会怎么办？”我回答说，“中国的经济政策是渐进、试错的，如果做错了就会改变、调整原来的政策，不用担心。”他表示不理解，并认为这种做法可能会危及政策的公信力，政策从一开始就需要精心设计，从而避免原本可以避免的政策反复。

回顾1980年代后期，当时日本曾经错误处理了国内金融市场改革和资本账户开放的关系，过早开放了资本账户。这成为导致当时日本资产价格泡沫的重要原因之一。决策者当时

也认识到了这个问题，但是出于政策公信力的考虑，时任日本大藏省国际金融局局长的行天丰雄，仍然力荐维持资本账户开放，同时加速利率市场化改革、对国内金融改革进行补课。以行天丰雄为代表的观点占据了上风，日本政府放弃了重回资本项目管制的方案。

日本的这种做法有可能过于极端和理想主义，其利弊、风险有待商榷。但是，日本政府对于政策声誉的异常珍惜和重视，值得我们深思。行天先生对笔者讲道：“政策公信力的建立，可能需要八年、十年，但是要毁掉它，可能只需要一天。”**在他眼中，政策的公信力，不是政府救市翻盘的能力，而是恪守承诺、前后一致，从而给市场带来稳定的政策预期。**

外资企业、民营企业到底在担心什么？

一位在华外资企业负责人向笔者揭示了他们真正的痛点，不是劳动力成本上升、不是物流成本上升、也不是环境成本上升。从根本上来讲，这都可以通过改善管理、节约成本、提高生产现代化水平来得以应对。中国的市场之大、产业配套之全，完全可以覆盖这些成本。而且，市场自发波动的风险，也可以通过市场手段来进行风险对冲。

但是，如果经济政策充满不确定性、缺乏公信力，那是企业家将不知所措、无法建立起长期信心。虽然这是外资企业的抱怨，但又何尝不是民营企业的最大痛点所在。就在对外开放的前沿地带——上海自贸区，在人民币升值预期背景下，外资企业被鼓励使用自贸区账户进行跨境交易，但是在人民币面临贬值预期之后，FTZ 账户即刻收紧，跨境交易无法再继续操作。在西部某地的一家外资企业，多年前受到地方政府鼓励，斥资更换跨境支付结算系统，用人民币系统替代原有的美元系统。而在 2016 年人民币面临贬值预期的背景下，这家企业无法正常使用人民币跨境支付系统，日常业务一度受到巨大冲击。

这类政策不确定性，不仅在对外开放领域侵蚀着投资者的信心，也在国内的区域政策、产业政策、房地产调控等各个领域引致了诸多问题。在这种背景下，现阶段强调改善营商环境、吸引外资的对外开放政策，又何尝不被一些外国投资者质疑为权宜之计。

对外开放需要顶层设计、避免成为短期调控工具

在博鳌亚洲论坛 2018 年年会上，习近平主席的主旨演讲指出，“中国开放的大门不会关闭，只会越来越大”。这说明对外开放仍然是中国的基本国策之一，而且对外开放仍将是一项长期政策。

首先，对外开放需要顶层设计。缺乏顶层设计的对外开放，将以牺牲政策公信力、强化市场主体的短视、加剧市场波动为代价。即使在面临外部压力的情况下，对外开放也需要

做出顶层设计、避免将对外开放举措作为权宜之计。在金融对外开放领域，要注意区分长期直接投资开放、短期资本金融账户开放两者之间的关系。前者，例如银行、证券、保险、信用评级公司、会计事务所等的市场准入，可以以较大的力度放开。但是，在短期国际资本流动管理方面，从国际经验尤其是日本在 1980 年代的教训来看，容易对国内宏观经济、金融市场造成较大冲击，一定要慎之又慎。

其次，避免对外开放成为短期调控工具。对外开放是我国的基本国策之一，是长期经济政策，不能因为宏观经济条件发生了变化，就改变对外开放的规则、取向。这就提出了更加具体的要求，一方面在政策出台之前，要经过严肃论证、科学决策；另一方面，要稳定短期宏观经济，还是要在相应的短期政策工具箱范围内进行选择。

总结本文对政策公信力的两种理解，第一种理解是：政策有力量，第二种理解是：政策讲规则。**前一种理解隐含着一种信仰，政府是万能的，而且我们需要一个万能的政府。而第二种理解则隐含着对市场力量、对法治秩序的敬畏。**如果过多从第一种角度诠释政策公信力，就会将对外开放等长期政策短期化，从而对市场和法治秩序造成冲击。在走向社会主义现代化强国的过程中，我们需要增进对政策公信力的理解。这就需要在现实和理想之间进行权衡，需要在两种对公信力的理解方式之间做出一定权衡。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：xuqiy@163.com