



中国经济50人论坛丛书

Chinese Economists 50 Forum

走向“十三五” 中国经济新开局

吴敬琏 刘鹤

樊纲 易纲 吴晓灵 许善达 蔡昉

— 主编 —



从“十三五”规划看中国中长期发展

关注创新创业、新一轮国有企业改革、养老保险、金融业立法等问题

聚焦中国结构性改革



中信出版集团 · CHINA CITIC PRESS



中国经济50人论坛丛书

Chinese Economists 50 Forum

走向“十三五” 中国经济新开局

吴敬琏 刘鹤

樊纲 易纲 吴晓灵 许善达 蔡昉

— 主编 —

图书在版编目 (CIP) 数据

走向“十三五”: 中国经济新开局 / 吴敬琏等编

. -- 北京: 中信出版社, 2016. 2 (2016. 2 重印)

ISBN 978-7-5086-5887-2

I. ①走… II. ①吴… III. ①中国经济—研究 IV.

①F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 018396 号

走向“十三五”: 中国经济新开局

主 编: 吴敬琏等

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 北京通州皇家印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 27.5 字 数: 426 千字

版 次: 2016 年 2 月第 1 版

印 次: 2016 年 2 月第 2 次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5086-5887-2/F · 3586

定 价: 69.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

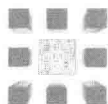
服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: author@citicpub.com

序言

“中国经济 50 人论坛”完全是一个非官方的学术组织，其目的是使一些学者能够经常地相互交流与沟通，定期或不定期地在一起讨论一些大家正在进行着的研究课题，相互启发一些研究思路。它不像美国的总统经济顾问委员会，是一个政府机构，也不像法国总理府搞的“经济 40 人”、德国科学院的“智人团”等，多少有些“官方色彩”。“中国经济 50 人论坛”完全像是一个“同人会”，尽管它的一些成员有政府职位，尽管在最初的成立阶段，国家信息中心和中国经济信息网提供了重要的组织方面的支持，但它本身不是一个（也没有意图成为一个）正式的机构，而只是一些经济学者自发组织进行交流的平台。

“中国经济 50 人论坛”成立以来，搞了不少“封闭式”（没有媒体报道）的研讨会，但“长安讲坛”，则是一个面对公众的政策论坛，对任何参加者都不收取任何费用，每次活动请一位经济专家或学者，就自己近期研究的一个问题，做 40 ~ 60 分钟的演讲，然后听取听众的批评、提问，并答疑、讨论 30 分钟，在一个半小时的时间里，可以将一个问题相当深入地讨论一番。对听众来说，可以从专家的演讲和答疑中获得大量的信息、知识，可快捷地了解到这一方面问题目前研究的前沿状况；而对讲演者来说，这不仅是一个发布自己研究成果的讲坛，也是一个直接听取批评、发现问题、得到反馈、以便改进自己研究的绝好机会。“中国经济 50 人论坛”多年来坚持每两个星期搞一次“长安论坛”，几乎所有在经济理论和经济政策领域里有所建树的学者、专家，都到论坛上宣讲过自己的研究成果，涉及范围广泛，讨论问题深入。回顾起来，已颇为壮观。也正因如此，出版界和我们论坛的组织者觉得，将“长安论坛”和其他一些相关的公共论坛上大家的发言或发言的论文收为文集，或许具有一定的学术价值，也得以使大家的研究成果产生更大的社会



第十一辑

走向
『十三五』：
中国经济新开局

影响。

在这套丛书出版过程中，各位作者当然会对自己的论文或演讲稿进行一些修改和补充，在一定程度上，这里收集的东西，已经不同于当初在论坛上宣讲的内容，但这其实也是论坛本身的成果，体现了论坛的作用，因为论坛的目的就是为了在更广泛的讨论和辩论当中，使大家的观点得到修整和完善。不过，在这套丛书中，我们仍然可以看到这几年来大家所关心、所讨论的问题的踪迹，这也是一个历史的记录。

我们将努力把论坛的活动继续办下去，因此，这套丛书也会不断地出下去，也许会更加及时地反映论坛上大家所讨论的问题，使更多不能身临论坛的读者，能够及时了解论坛上的话题，以各种方式加入到经济问题的讨论中来。毕竟，中国的经济改革与经济发展，需要更多的人参与，需要有更多的新观点、新思想、新办法，需要有更多的民主机制，来解决我们所面临的和将要面临的各种难题，确保中国能够持续地发展下去。

樊纲

目 录 <<<

序 言 / i

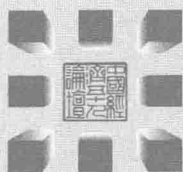
新常态下推动经济发展要注意的八大问题	杨伟民 / 1
经济结构调整与增长动力转换	李稻葵 / 21
新常态下的 2015 年经济形势分析和展望	韩文秀 / 45
理解经济新常态	李 扬 / 61
中国经济发展的制度基础	白重恩 / 83
中关村的创业与发展	王小兰 / 107
中国中长期发展展望 (2015—2030 年)	胡鞍钢 / 119
中国区域发展战略: 回顾与展望	宋晓梧 / 139
熊抱伟大的互联网 + 时代	刘志硕 / 157
新时期国有企业改革进展与任务	黄群慧 / 175
中国养老保险向 NDC 转型的理论基础与基本思路: 基于党的十八届三中全会《决定》的学习体会	郑秉文 / 203
国家规划怎么编制	徐 林 / 225
虚拟资本主义时代的首场世界性战争: 第三次欧战猜想	王 建 / 241
人民币、美元与 SDR: 国际的体系的未来	贺力平 / 267
互联网 + 、有效资源配置和包容性增长	秦 海 / 289



第十一辑

走向「十三五」：
中国经济新开局

中国金融业的法律框架及立法进程	吴晓灵 / 319
中国经济增长阶段转换与产业转型升级	刘世锦 / 335
中国经济会硬着陆吗	哈继铭 / 355
效率、公平和中等收入陷阱	蔡洪滨 / 383
关于中国经济增长速度的质疑与解答	许宪春 / 403
附录 1 中国经济 50 人论坛简介	/ 427
附录 2 第三届中国经济 50 人论坛成员名录	/ 429
附录 3 中国经济 50 人论坛企业家理事会成员名录	/ 433



杨伟民

中国经济 50 人论坛成员

中央财经领导小组办公室副主任

新常态下推动经济发展 要注意的八大问题

Chinese Economists 50 Forum

Chinese Economists 50 Forum

杨伟民简历

杨伟民，1956 年出生，吉林省长春市人。1982 年吉林大学经济系毕业，历任国家发展和改革委员会发展规划司副司长、司长，发改委副秘书长、秘书长。现任中央财经领导小组办公室副主任。

杨伟民同志长期从事宏观政策和中长期规划的研究制定工作，是党和国家一系列重大文件、重大规划与重大政策的主要参与者和执笔人之一。参与了国家“九五”“十五”“十一五”“十二五”“十三五”规划纲要的编制工作，主持编制了《全国主体功能区规划》《汶川地震灾后恢复重建规划》等重要

规划。参与了党的十八大、十八届三中、四中、五中全会报告起草工作，是中央“十一五”“十二五”“十三五”规划建议起草组工作班子主要成员之一，是中央十八届五中全会精神宣讲团成员，是中央经济工作会议、中央城镇化工作会议、中央财经领导小组会议、中央政治局研究经济工作等重要会议领导讲话的主要执笔人之一，是中央经济体制和生态文明体制改革专项小组成员、联络员，曾参与协调多项重大改革，主持编制了《生态文明体制改革总体方案》等重要改革文件。





根据 50 人论坛的安排，今天晚上跟大家谈谈新常态下推动经济发展要注意的八个问题。

2014 年习近平总书记提出“新常态”的概念，并在中央经济工作会议上作了全面的阐述。最近，新闻媒体以及社会上各个方面对“新常态”评论较多，其中有一些认识可能还不太正确。有的人把“新常态”扩大化，什么都成了“新常态”。还有人觉得，“新常态”下政府就不用干什么事了，增长速度下滑也不用管了，成了不作为的一个借口。我们说的“新常态”是经济发展进入新常态，不是说什么都进入了新常态，这个概念不能乱用。

中央经济工作会议提出“认识新常态、适应新常态、引领新常态”。我们的发展确实进入了一种新的常态，对新常态认识上的共识已经形成。但是，更为重要的是如何适应新常态，做好下一步经济发展的各项工作，进而引领新常态。今天我想讲的重点是，如何去适应、如何去引领新常态。

一、在政府与市场关系上，政府要作为推动发展的主体

发展是党执政兴国的第一要务，要坚持以经济建设为中心。在新常态下这些战略思想没有变化，仍然要毫不动摇去坚持。需要区分的一个问题是，政府究竟在发展中起什么作用，政府是发展本身的主体还是推动发展的一个主体？

过去我们认为，政府是发展的主体，因此发展变成了政府的责任。当地经济没干好或者发展得不快，就说是政府干得不好。实际上经济发展有自身的逻辑。过去讲发展，政府就要确定一个必须实现而且是比较高的增长目标。比较发达的地区条件比较好，增长速度就要高于全国的增长速度。条件稍微差一点的地区认为国内生产总值（GDP）和全国平均相比太低了，有差距，所以要赶超，也要定一个高的速度。无论是中长期的规划，还是年度的计划，确定任何一个增长目标，从省级政府到市、县都按照这样的逻辑去做，各地的高指标就这样形成了。比如“十二五”规划确定的 GDP 目标是 7.5%，但是各省、自治区和直辖市确定的目标都比这个目标高很多。同样的逻辑，到了市县一级，都比本省确

定的目标还要高。为了保证完成这么高的目标，各地就要扩大投资、找项目、招商引资，结果导致一系列的问题。

政府作为发展主体，中央提出任何关于发展战略方针，政府都会以主体的角色自觉冲在第一线。比如要扩大内需，地方政府就搞投资；要推进城镇化，各地政府就开始造城；要调整产业结构、发展战略性新兴产业，各地政府又忙着确立本地区的战略性新兴产业方向和项目，带来产能过剩问题严重等。

在新常态下，我们应该认识到，政府在发展的主体上是推动发展的主体，本身并不是发展的主体。政府只有在购买和消费产品的情况下，才算是一个市场主体，它和其他的市场主体，比如和企业及其他消费者一样也是实体主体。政府还有另外一个身份，它是发展的管理者。所以，作为市场主体，政府和企业、其他消费者是一样的，只是作为管理者，政府有一个“裁判员”的身份。过去“裁判员”和“运动员”不分，导致了政府的职能越位，带来许多矛盾和问题。

为什么我们过去把政府当作了发展的主体呢？这是因为过去我们对市场经济的定义有一定的偏差。1992年我们承认了社会主义市场经济，对市场经济的定义是，社会主义市场经济是在社会主义国家宏观调控下，使市场在资源配置中起基础性作用。按这种定义来理解：首先市场起作用，是在政府宏观调控之下的；其次是市场只是起基础性作用，而不是起全部的作用。党的十八届三中全会非常明确讲到，社会主义市场经济是市场对资源配置起决定性作用。同时提出，市场决定资源配置是市场经济的一般规律，我们要发展，要健全社会主义市场经济，同样必须遵循这条规律。对于市场决定论的纠正，使我们认识到，政府不是发展的主体，而是推动发展的主体。

政府作为推动发展的主体，在新常态下要做一些什么事情？我认为有很多事情是需要做的。

一是编制规划。我们一直在编制中长期的规划，这个规划是没有什么问题的。虽然空间性的规划有，但是没有一个全国统一的从上到下的空间规划。也就是说在哪里要发展城市，哪里要建设基础设施，哪些农田要保护住，哪些生态空间不能开发，彼此清晰的界限没有划出来。编制这样的规划需要花费大量的时间和精力，现在没有这样的规划，是由



于我们的管理体系职责分工、部门分割造成的。现在我们提出来，要促进发展规划、城乡规划、国土规划在市、县层面上实现多规合一，每个市、县有一张统一的空间规划图，按照一张蓝图干到底，整个国土空间的开发就会有秩序的多。所以各级政府首先要做好空间性的规划，有些地方政府像厦门、广州、上海等地都在做多规合一的规划。

二是完善政策。现在有很多政策不适应现在经济发展和改革的需要，包括准入的政策、环境的政策等等。

三是服务企业。企业面临融资难，应该帮助企业解决这样一些问题。虽然地方政府可能起的作用很小，但不是没有事可做。现在企业成本很高，面临着工资上涨、土地价格上涨、物流成本高、电力价格比较高，有些工作政府是可以做的。

四是净化市场。要促进形成统一规范的市场体系，特别是要减少不公平的一种竞争。

五是提供公共产品。

六是治理生态环境。

七是推动基础设施建设。

以上这些都是政府应该做的，这些工作做好了有利于推动经济发展。政府虽然退出发展的第一线，不再直接招商引资，不直接去建某一个产业项目，但如果把政府应该做的这些事情做好了，将是有利于我们稳增长的。

二、在发展导向上，要以质量效益为中心推动发展

过去政府把自己作为发展主体，必然会带来以 GDP 为中心。从理论上可以说，发展等于经济增长加结构调整再加上社会进步等。但对各级政府而言，最直接、最明显的效果就是 GDP 增长。政府是主体，就希望本地区的 GDP 最多，增长速度最快，所以一切经济工作必然会以 GDP 为中心来做。但是，这样盲目追求发展的高速度，必然会带来一些后果，比如产能过剩、货币发行过多、地方债务过多，生态环境破坏等。现在经济减速，跟适龄劳动人口减少等潜在增长力下降的客观因素是有关系的，但是不能否认，过去发展的方式，如政府搞招商引资、搞城市化的

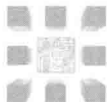
建设等确实也走不下去了。

在新常态下，要坚持发展是第一要务，但发展的内涵要扩展，重点要转变，我们需要的是有质量、有效益、可持续的发展，这是习近平总书记多次强调的。具体来说，就是产品要有市场。过去政府是不管市场在哪儿，先建了再说，结果工厂建好了产品却没有市场，你的投资也不可能会有回报。我们现在很多行业产能过剩，有些项目还在建，但是市场容量是有限的，新的产能加进去以后肯定会带来产品价格下降。主营业务不能盈利了，只能靠非主营业务盈利，在这种情况下员工没有收入，企业没有利润，当然政府也没有税收。再就是资源环境要可承载。今后我们追求的发展中有质量、有效益、可持续发展，就是要产品有市场，投资有回报，员工有收入，企业有利润，政府有税收，资源环境可承载。

这样的一些项目当然是很好，但是我们怎么去寻找呢？如果还是按照旧常态的逻辑，把政府当成发展的主体，要政府去寻找新的增长点，那是找不出来的。过去我们做规划，往往是在内容里写出发展的具体产业，各个地区都去发展那些东西，全国市场是有限的，当然就会过剩。所以不应该让政府去找增长点，政府找增长点的路肯定是越走越窄。我曾在日本学习日本的产业政策，学到“雁阵理论”，即在追求发展目标时，可以由前面的大雁来引领我们飞。比如美国有汽车有飞机，我们就来搞汽车搞飞机，看到美国搞什么我们就可以学着去搞。但是现在，我们这些产业和这些发达国家已经并驾齐驱了，已经不再是落后的大雁了，他们有的我们也有，虽然技术可能不行，质量可能不行，工艺可能不行，价值量是低端的，但是毕竟我们也都有了。因此要想寻找新的产业来推动增长已经很难了。新的增长点肯定是有，关键是要靠市场去发现。市场不认，产品卖不出去，肯定就不是新的增长点。像新能源汽车，如果价格过高肯定不会成为带动增长的增长点，只能是少批量的个别人玩一玩。

新的增长点是让市场来发现，而不是政府去发现。因为市场的力量是无穷的，政府的眼界肯定是有限的。

总之，在发展的导向上我们是要 GDP，但是不唯 GDP，不要把 GDP 看得过重，不要崇拜 GDP，不以 GDP 论英雄。对不同的区域和不同的主体功能区，它的要求是不一样的。



三、在扩大消费过程中，要重视净化消费环境、提高消费能力、培育新消费群体

过去社会消费相对比较匮乏，群众收入比较低，平均消费水平低，当年购买彩电、冰箱这些东西，是你有我有全都要有，所以形成了一种排浪式、模仿型的消费。如今在基本消费得到满足以后，这样的排浪式、模仿型消费已经渐行渐远，而个性化、多样化的消费成为社会主流。1998年为应对亚洲金融危机，我们想办法使住房、黄金周旅游成为消费热点。在应对2008年全球金融危机时，我们仍然采取了这样的措施，比如推出汽车购置税减免等，试图刺激某几类产品的消费。现在的社会消费越来越个性化、多样化，越来越拉开档次了，所以再想找到一两个全国人民在同一时点上普遍消费的东西越来越难。

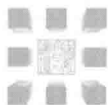
因此，在新的常态下扩大消费的政策，首先要更加重视净化消费的环境。目前我们的消费环境并不理想，假冒产品、伪劣产品很多，这种现象跟过去的消费层次有关系。过去消费层次比较低，产品主要依靠价格竞争，企业想方设法降低成本，压低价格，是靠价格和规模占领市场。现在不同了，产品要靠质量来取胜，你的产品质量差就会失去竞争力，最终被市场淘汰。净化消费环境，还要解决消费品税费过高的问题，过去我们把一些消费品定义成为奢侈品，消费税率比较高，结果老百姓都跑到国外去消费，这也是一种广义的消费环境。

二是重视增强消费能力，主要增加居民收入。居民收入水平跟GDP有关系，速度高居民收入就多，但是更重要的是要调整居民收入分配格局。居民收入经历了先提高后下降的过程，最近几年又略有提高。在提出政策取向以后，居民收入占国民收入的比重有所提高，但是幅度比较小。最近几年，特别是“十二五”规划以来，居民收入的增长速度都快于GDP的增长速度，这就是调整国民收入分配格局的一种结构。做得不够的地方，是如何进一步加大再分配的调节力度。初次分配比重假设是合理的，经过再分配以后居民收入比重进一步提高，现在这方面做的有一定的差距。前一段时间降低失业保险费率，其实就是一个再分配调节的办法。保险费率降低了，消费能力就提高了。

我在中国经济 50 人论坛会议上曾经讲过，在“十三五”规划期间，居民收入的增长可能比 GDP 的增长更重要，因为这关系到我们未来到底能不能实现更多依靠扩大消费带动经济增长的问题。如果消费不扩大，还要保持 7% 这样的速度，必然会更多依赖投资，问题是投资的空间在变小，而消费空间是很大的。低收入群体的收入增长，比整个平均居民收入增长更加重要。缩小居民收入之间的差距，相比缩小城乡差距、区域差距可能更有实际意义。比如说，上海是全国居民平均收入最高的，甘肃是全国居民平均收入最低的，两地相差了 2.4 倍。其实这个数据意义不是很大。老百姓比的是生活水平差距，甘肃老百姓虽然收入低，但是生活成本也低，所以不能简单判断。应该缩小的是不同行业之间的收入差距，比如现在收入水平是最高的是金融业，最低的是农业和林业，差 3 倍左右，这个比较也不是特别全面。真正要比较的是小时工资，金融业平均劳动工时是每周 40 个小时，而且不加班。加班最多的是餐饮和住宿业，一周工作时间为 50~60 个小时，加上这个因素以后彼此的差距就太大了，差了 5 倍，这是不应该的。所以今后要缩小这样的差距。

三是要重视培育新的消费群体。消费群体是存在的，客观上有不同的收入群体。今后要加大扶贫的力度，让贫困人口成为一个消费群体，这些人还有上亿人，他们的收入很低，就不可能成为我们的消费群体。另外，特别需要重视培育新的消费群体，或者培育形成中产阶级消费群体。80 后特别是 90 后的农民工，这些人现在的收入应该说不是很低了，虽然总体收入水平还不如大学毕业生、知识界的人员，但是他们的收入提高得很快。2003 年以来，农民工工资几乎是以年均 10% 的速度在增长。最近看到一个报道，现在在北京，有一定技术的建筑工人的工资一个月要一万，当然加班时间要很长了。我在上大学之前就是建筑工人，现在我每月收入也就一万元钱。想想如果不干这个，当建筑工人干到现在月收入也有一万元钱了。这说明很多问题，农民工今后有可能成为我们新的消费群体，至少一个月收入四千元、五千元是可能的，其实当个公务员也就是这么多钱，新来的可能还达不到这么多钱。

由于农民工现在不能够在城市落户定居，所以他们的消费潜力没有发挥出来。三、四线城市的房子，很大程度上要靠未来的农民工购买。要通过以人为本的城市化，使这些人今后成为新的消费群体。



四、在增长动力上，要把创新作为驱动发展的持久动力

事实上，目前各地政府都是把投资作为推动经济增长的最主要的手段。每当遇到经济过热和经济不景气，首先想到的就是用投资的手段。当然，扩大消费也是一个方面，但是起决定因素还是要靠投资。应对1998年亚洲金融危机和2008年的国际金融危机都是这样的情况。但是，现在虽然投资的空间仍然有，但是想要像过去那样可以无限度的投资，投下去就有回报的时代已经过去了。在这种情况下，如何保持经济合理增长呢？应该逐步把投资和创新紧密地结合起来，把增长动力转到创新上，这样才能持续不断地推动增长。在推动创新中要把握好以下几个问题。

第一，全面把握创新的内涵。创新是以科技创新为核心的全面创新，不是说只有科技创新是创新，其他的就不是创新。新业态、新的商业模式、新的管理方式、新的组织方式等都是创新。只要能够创造新的增长点，能够带动就业，能够带动GDP稳步增长都是创新。因此，不能把创新仅仅理解成为科技创新，我们不可能把所有的创新都搞成自主创新，一切都要从头再来。改革开放以来的三十年，我们的发展为什么比较快？就是因为善于引进国外的成熟技术，搭了便车，走了捷径。如果我们事事要去搞原始创新，从基础理论创新研究开始，直到最后的商业化，这需要花费非常多的时间，走很长的路。

有的地方认为，我这里经济落后，处于工业化初期，没有高校，又没有人才，怎么创新？他的理解是只有在北京、上海、广州这样有大学的地方、有科研院所的地方才会有创新，这种思想对创新的理解就过窄了。

第二，在创新当中注意使用产权激励的方式。产权的激励是最大的激励。如果不承认知识产权或者不保护知识产权，不承认产权归发明者所有的分配方式，就不可能激发更多的创新活动。如果不承认大脑的价值，所有好处都不给他，只给创新者提供基础性一般性的工作，给他发点工资，那是没有意义的。我们过去很快富裕起来的人，更多是房地产