

中国2016

寻找新动力

中国高层智囊解读十三五

厉以宁 周小川 迟福林 张文魁
吴敬琏 楼继伟 李剑阁 季卫东

何帆 / 主编

CHINA 2016

投资急剧下滑、消费提升不振、净出口长期低迷……
改革攻坚阶段，如何转换发展动力，统筹全局，重点突破？

中国文史出版社

财新传媒
Caixin media

中国 2016

寻找新动力

何 帆 / 主编

中国高层智囊解读十三五

厉以宁 周小川 迟福林 张文魁
吴敬琏 楼继伟 李剑阁 季卫东

中国文史出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国2016 / 何帆主编. —北京: 中国文史出版社,

2015.11

ISBN 978-7-5034-7178-0

I. ①中… II. ①何… III. ①中国—研究 IV. ①D6

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第290884号

中国2016

财新图书主编: 徐 晓

责任编辑: 程 凤

财新图书策划: 张 缘

封面设计: 黎花莉

出版发行: 中国文史出版社

社 址: 北京市西城区太平桥大街23号 邮编: 100811

电 话: 010-66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010-66192703

印 制: 北京鹏润伟业印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 787毫米×1092毫米 1/16

印 张: 17.5

字 数: 280千字

版 次: 2016年1月北京第1版

印 次: 2016年1月第1次印刷

定 价: 39.80元

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。

准备迎接更艰难的改革

何帆 / 财新智库首席经济学家、董事总经理、研究部主管 /

2015年中国经济，有惊无险；结构性改革，道阻且长。

2015年中国经济持续面临下行压力。从短期因素来看，投资急剧下滑、消费提升不振、净出口长期低迷是中国经济当前面临的主要困境。

投资一直是中国经济强劲增长的主要动力。固定资产投资主要分为制造业投资、房地产投资和基础设施投资。过去，中国的制造业投资增速极快，因为在出口强劲增长时期，制造业企业迅速升级换代，带动了对投资的巨大需求。而全球金融危机以后，出口市场持续低迷，制造业投资遭受较大影响。2008年底，尽管政府推出的4万亿经济刺激政策扭转了中国经济急速下跌的颓势，但随后的扩张性财政政策和货币政策也在一定程度上带来了经济产能过剩的问题。去产能的过程，又使中国的制造业投资雪上加霜。

房地产行业是中国经济的支柱产业。伴随着中国的城市化发展，房地产行业有较大的增长潜力。惜乎，政府盲目采取刺激政策，房地产商铤而走险，在较短的时期内耗尽了增长潜能，以致提前出局。

基础设施投资在很大程度上为提振中国经济创造了良好的条件。然而，展望十三五，中国继续实施大规模基础设施投资的机会已经不多。公路、铁路、机场、码头，都已供给过剩。作为一个发展中大国，中国的投资机会比发达国家或刚起步的发展中国家都更为广阔，但已难以保持过去的高速增长

势头。

与投资的下跌相比，消费的持续增长是中国经济结构改善的一个亮点。然而，消费在短期内的增长并非易事。须知消费是收入的函数。欲使消费大幅增长，必须使居民收入有显著改善，而此绝非一朝一夕之功。刺激国内消费，又将遇到国内消费结构转变的阻碍。如果去拜访中国中等收入的城市家庭，你会发现中国人其实并非刻意节俭，能买的都买了：车、房、空调、冰箱、洗衣机、彩电等一应俱全。消费无法在短期内快速大幅度提高的另一个主要原因，在于对服务的消费难以提高，其中主要是对诸如教育、医疗、卫生等重要公共服务品的供给不足，导致服务价格畸高、质量偏差，从而抑制了消费。

很多人认为中国是出口导向型经济。然而历史数据显示，只有在金融危机前几年，净出口对中国经济有明显的拉动作用。在绝大部分时间，中国经济增长的主要来源是内需、投资和消费。现在的情况意味着中国经济回到了正常的轨道，净出口拉动中国经济增长的日子一去不复返。这一方面是由于世界经济持续低迷，另一方面是由于国际贸易规则将重新改写。美国正试图通过TPP、TTIP等区域贸易协定推动更高标准的国际贸易准则，而这些更高标准的国际贸易准则很可能对发达国家更加有利，对中国在内的发展中国家有一定的负面影响。

在这种情况下，中国经济决策者面临着三难选择，即中国决策者有三个重要的政策目标：一、经济增长；二、充分就业；三、金融体系的稳定性。但无论我们选择其中哪一个目标，都可能影响另外两个政策目标。

如果中国的决策者认为最重要的是刺激经济增长，最有效的办法是回到传统的经济增长模式，依靠政府投资重化工业和基础设施来刺激经济增长。其好处是立竿见影，GDP增速会很快得到提高。然而风险并存：一是难以创造有效的就业需求，因为政府的投资大量集中于资本密集型的产业，而非劳动密集型的产业；二是政府的投资可能会带来挤出效应，影响私人部门的投资，更有可能带来投资的失败甚至是腐败，使地方政府和银行的债务水平提高、不良债务增加，由此可能会增加中国经济潜在的金融风险。

如果政府最关心的目标是创造就业，最有效的方法是发展服务业。制造业面临升级换代的压力，未来的技术进步将更多地使机器替代劳工，难以创

造出足够多的就业岗位。而服务业可以提供从非熟练劳动力到高端人才等各种不同的就业机会。一般来讲，服务业劳动生产率提高的速度会慢于制造业劳动生产率提高的速度。因此一个自然的推论就是，随着服务业在中国经济所占比重的不断提高，中国经济的潜在增长率会随之下降。与此同时，由于传统的金融业以银行为主，银行过去的主要客户是制造业企业，金融模式和产业结构完美匹配。金融业要求制造业企业在贷款的时候提供抵押品，而制造业企业有充足的抵押品。如果未来中国有更多在服务业领域的新兴企业，那么它们在申请贷款的时候，会遇到抵押品缺乏的障碍，造成更多不便。最终中国的金融体系可能将被迫承受不良贷款比例提高的问题。

如果中国的决策者认为最重要的事情是防范金融危机，防范潜在的区域性、系统性金融风险，那么最重要的事情是进一步去杠杆化。在全球金融危机爆发之后，欧美等地的政府、居民和企业都进行了痛苦的去杠杆化过程。唯独在中国，杠杆率在不断提高。在经济繁荣时期，高杠杆能够起到锦上添花的作用，但在经济下行期间，杠杆率过高将会迫使企业进行痛苦而漫长的去杠杆化过程。如果政府在去杠杆化的过程中，采取的措施过于激进，有可能会触发经济硬着陆的风险，造成大规模失业。

在三难选择的情况下，中国政府有必要权衡各个政策目标。一方面，保持适度宽松的财政政策和相对稳健的货币政策，为经济增长创造一个适宜的环境；另一方面，及早释放出积极的改革信号，提高市场信心，激发投资者的想象。

十八届三中全会的报告列出了多达两三百项、覆盖各个领域的改革目标。未来将继续沿着既定的改革路线，加快改革的步伐，选择一两个领域作为改革的突破点。

以医疗卫生体制改革为例，推动医疗卫生行业的开放和竞争，能够起到一石多鸟的作用。第一，医疗体制改革能够维持相对较高的投资水平。医疗行业涉及的投资不仅包括物资资本，如医院基建、医疗机械设备，也包括人力资本，比如培训医生和护士。第二，发展医疗行业有助于刺激国内的消费，因为中国消费的瓶颈恰恰不是在制造业，而是在服务业，其中以医疗、教育等行业最为突出。第三，医疗行业有助于创造更多的就业机会。中国必须尽早将“工厂女孩”转变为在医院和养老院的职业护工。这种劳动力市场

的转移需尽早进行，也需政府引导，尽早做一些培训工作。第四，提高民众对政府的政治支持。如果问中国百姓最大的苦恼在哪里？得到的答案往往是：看病难、上学难。如果本届政府能够解决中国百姓看病难、上学难的问题，一定会得到更多民众的支持，这也是建设和谐社会的题中应有之意。最后，通过医疗卫生体制改革积累成功的经验，有助于将这些经验推广到其他行业和领域的结构性改革。

类似的改革突破点，还可以选择物流行业。中国制造业在国际范围内的竞争优势很大，但中国国内的服务业相对落后，物流成本过高是削弱中国制造业竞争力的重要因素。通过发展物流行业，能够保证和增强中国制造业的国际竞争力。

展望2016年，世界经济和中国经济仍然会遇到诸多具有不确定性的因素。美元加息将会进一步增加国际金融市场的不确定性；难民问题可能会加重欧洲经济的负担；老龄化问题和债务问题是悬在日本经济头顶上的达摩克利斯之剑；新兴市场出现了分化的趋势，很多国家已经处于经济危机的边缘；能源和大宗商品价格“跌跌不休”，进入下行通道。在面临种种不确定性的情况下，中国经济如果希望维持相对稳定的增长，且为长期发展创造潜力，必须依托于更大胆的结构性改革。正如俗话所讲，行百里路半九十。相对容易的改革，我们已基本完成。剩下的改革，每一个都是攻坚战。这些改革，我们无法回避。如何在最后的改革阶段统筹全局、重点突破，是对中国政府的智慧、勇气和远见的考验。2016年将给我们一个难度更大的考卷，中国经济必须准备好迎接更为艰难的改革。

Chapter 1

第一篇
把脉十三五

- 周小川：深化金融体制改革 / 002
- 杨伟民：十三五规划建议的五大理念 / 010
- 楼继伟：社保目标为保基本而非高福利 / 016
- 徐 林：十三五规划为什么不谈“三驾马车” / 022
- 李佐军：十三五规划的“为”与“不为” / 027
- 常修泽：关于十三五经济增长目标的四点建议 / 034
- 孙久文：十三五中国区域发展战略前瞻 / 039
- 张 超：十三五规划强调金融的服务定位 / 049
- 贾 康：“新供给”新在哪里 / 052

Chapter 2

第二篇
改革攻坚

- 吴敬琏：如何确立中国经济新常态？ / 062
- 孔泾源：经济困境与改革取向 / 072
- 厉以宁：我们对简政放权的认识加深了 / 081
- 迟福林：以转型改革释放增长潜力 / 087
- 张文魁：国企改革的新范式及政策挑战 / 097
- 钟正生：当汇率的潘多拉盒子打开后 / 105
- 张英洪：城乡一体化需要公平正义的制度变革 / 115
- 沈开举 郑 磊：深化农地改革需要杜绝“四方步” / 123
- 季卫东：法治中国的具体设计 / 129

Chapter 3

第三篇
问题与挑战

- 李剑阁：更大的危险在于往后退 / 148
- 吴敬琏：用大规模投资拉动增长不可再行 / 153
- 董保华：劳动关系调整面临中国式难题 / 159
- 王 勇：国有企业的浮沉逻辑和结构位置 / 167
- 叶 翔：中国正在跨越中等收入陷阱 / 173
- 卓勇良：区域发展改革待变 / 185
- 邵 宇：告别镀金时代 / 194

Chapter 4

第四篇
新动力何在

- 楼继伟：中高速增长的可能性及实现途径 / 202
- 郑秉文：放开二孩是撬动经济增长的杠杆 / 212
- 李 扬：从“失衡”走向“再平衡” / 219
- 李佐军：制度变革令“三大发动机”释放发展新红利 / 224
- 乔润令：老式“发动机”熄火后的城镇化新路 / 234
- 朱恒鹏：创新、医改与中国经济社会转型 / 239
- 李 文：解放人才有创新 / 245

Chapter 5

第五篇
走向世界

- 田慧芳：中国、G20与全球经济治理 / 252
- 刘志彪：TPP改变全球价值链，中国如何应对？ / 257
- 薛 力：亚投行对世界意味着什么？ / 261
- 来有为 黄 斌 张晓路：中国文化“走出去”的现状与趋势 / 265

周小川

杨伟民

楼继伟

徐 林

李佐军

常修泽

孙久文

张 超

贾 康

深化金融体制改革

周小川 / 中国人民银行行长 /

金融体制是社会主义市场经济体制的重要组成部分。改革开放以来，我国社会主义市场经济体制逐步建立健全，适应市场经济要求的金融体制基本建立，金融宏观调控和金融监管体制不断完善。金融资源是现代经济的核心资源，使市场在资源配置中起决定性作用。

党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年计划的建议》，立足于十三五时期国际国内发展环境的基本特征，围绕创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展五大理念，为未来5年深化金融体制改革明确了目标、提出了要求。我们要深刻领会和贯彻落实十八届五中全会精神，将五大理念贯穿金融体制改革的全过程。塑造金融开放发展新体制，提高金融服务实体经济效率，完善宏观调控方式和审慎管理框架，坚持底线思维，确保国家金融安全，促进经济金融平衡、稳健、安全和可持续发展。

坚持创新发展理念，全面提高金融服务实体经济效率

创新是引领发展的第一动力。完善宏观调控方式，加快金融体制改革，加快形成有利于创新发展的投融资体制。

（一）健全金融机构体系，构建金融发展新体制

健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理及相互补充的金融机构体系。构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系。进一步深化国家开发银行、进出口银行和农业发展银行改革，加强资本约束，完善治理机制，更好地发挥开发性金融和政策性金融在促增长、调结构方面的作用，加大对经济重点领域、薄弱环节的支持力度。继续巩固商业性金融机构改革成果，优化国有金融机构股权结构，改善金融机构公司治理机制，建立现代金融企业制度，形成有效的决策、执行和制衡机制。推动一批具有国际竞争力和跨境金融资源配置权的中资金融机构快速稳健成长。依托合作经济组织，引导合作性金融健康发展，形成广覆盖、可持续、补充性组织体系。提高金融机构服务质量，降低企业融资成本。完善国有资本管理制度，增强国有金融资产的活力、控制力和影响力。

（二）发挥金融创新功能，培育经济发展新动力

加大金融支持国家创新驱动发展战略的力度，构建普惠性创新金融支持政策体系。加强技术和知识产权交易平台建设，建立从实验研究、中试到生产的全过程科技创新融资模式。拓宽适合科技创新发展规律的多元化融资渠道，推进高收益债券及股债相结合的融资方式。强化资本市场对科技创新支持力度，鼓励发展众创、众包、众扶、众筹空间，发展天使、创业、产业投资。创新间接融资服务科技创新方式，银行与创业投资和股权投资机构投资联动。加快发展科技保险，推进专利保险试点。加快建立健全的促进科技创新的信用增进机制。

（三）完善宏观调控方式，创新调控思路和政策工具

按照总量调节和定向施策并举、短期和中长期结合、国内和国际统筹、改革和发展协调的要求，完善宏观调控。采取相机调控、精准调控措施，适时预调和微调，更加注重扩大就业、稳定物价、调整结构、提高效益、防控风险、保护环境。

创新调控思路和政策工具。在区间调控基础上加大定向调控力度，增强宏观经济政策的针对性、准确性和前瞻性。完善以财政政策、货币政策为主，产业政策、区间政策、投资政策、消费政策、价格政策协调配合的政策体系，运用大数据技术，提高经济运行信息的及时性、科学性和准确性。

推进汇率和利率市场化。让市场在人民币利率形成和变动中发挥决定性作用，进一步增加人民币汇率弹性。选择和培育中央银行政策利率体系，完善货币政策传导机制。完善中央银行沟通机制，引导市场预期，提高货币政策有效性。

深化投融资体制改革，发挥财政资金撬动功能，创新公共基础设施投融资体制。增强财政货币政策协调性，促进财政资源和金融资源的结合，发挥投资对增长的关键作用。建立全面规范、公开透明的预算制度，完善政府预算体制和地方政府举债融资机制，减少财政库款波动对流动性的冲击。

// 坚持协调发展理念，构建结构平衡、可持续的金融体系

协调是持续健康发展的内在要求，金融协调发展是实体经济平衡和可持续发展的重要保障。

（一）提高直接融资比重，建设直接融资和间接融资协调发展的金融市场体系

积极培育公开透明、健康发展的资本市场。我国总体金融结构仍以银行间接融资为主，资本市场制度尚不完善，直接融资占比仍然偏低，宏观杠杆率高企的同时经济金融风险集中于银行体系。十三五时期，应着力加强多层次资本市场投资功能，优化企业债务和股本融资结构，使直接融资特别是股权融资比重显著提高。预计从2014年到2020年，非金融企业直接融资占社会融资规模的比重将从17.2%提高到25%左右，债券市场余额占GDP比例将提高到100%左右。推进股票和债券发行交易制度改革，以充分信息披露为核心，减少证券监管部门对发行人资质的实质性审核和价值判断；加强事中事后监

管，完善退市制度，切实保护投资者合法权益。深化创业板、新三板改革，完善多层次股权融资市场，以合格机构投资者和场外市场为主发展债券市场，形成包括场外、场内市场的分层有序、品种齐全、功能互补、规则统一的多层次资本市场体系。

（二）扩大民间资本进入银行业，构建产权协调、混合所有、有效竞争的金融服务体系

进一步发挥民间资本积极作用，拓宽民间资本投资渠道，在改善监管前提下降低准入门槛，鼓励民间资本等各类市场主体依法平等进入银行业。形成促进各种所有制经济金融主体依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护的良好制度环境。

（三）规范发展互联网金融，构建主流业态与新兴业态协调发展的金融体系

近年来，在银行、证券、保险等主流金融业态借助网络科技持续快速发展的同时，以互联网企业为代表的新兴金融业态不断涌现，金融业信息化、综合化经营渐成趋势。顺应信息技术发展趋势，支持并规范第三方支付、众筹和P2P借贷平台等互联网金融业态发展。支持具备条件的金融机构审慎稳妥开展综合经营。推进各类金融机构大数据平台建设，建立大数据标准体系和管理规范。

// 坚持绿色发展理念，建设绿色金融体系

绿色是永续发展的必要条件，发展绿色金融是实现绿色发展的重要措施。通过创新性金融制度安排，引导和激励更多社会资金投资环保、节能、清洁能源、清洁交通等绿色产业。

（一）引导商业银行建立完善绿色信贷机制

通过绿色金融再贷款、财政对绿色贷款的贴息和担保、对商业银行进行绿色评级等手段，鼓励商业银行进一步发展绿色信贷。充分发挥征信系统在环境保护方面的激励和约束作用。支持商业银行建立绿色金融事业部。支持以排放权、排污权和碳收益权等为抵（质）押的绿色信贷。

（二）发挥金融市场支持绿色融资的功能

创新用能权、用水权、排污权、碳排放权投融资机制，发展交易市场。支持和鼓励银行和企业发行绿色债券。进一步明确绿色债券的界定、分类和披露标准，培育第三方绿色债券评估机构和绿色评级能力。推动绿色信贷资产证券化。发展绿色股票指数和相关投资产品，鼓励机构投资者投资绿色金融产品。建立要求上市公司和发债企业披露环境信息的制度安排。建立绿色产业基金。推动发展碳租赁、碳基金、碳债券等碳金融产品。

// 坚持开放发展理念，构建金融业双向开放新体制

开放是国家繁荣发展的必由之路。全方位对外开放是金融发展的必然要求。推进金融业双向开放，促进国内国际要素有序流动、金融资源高效配置、金融市场深度融合。

（一）扩大金融业双向开放

全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，有序扩大服务业对外开放，扩大银行、保险、证券、养老等市场准入。推进资本市场双向开放，改进并逐步取消境内外投资额度限制。提升股票、债券市场对外开放程度，有序拓展境外机构参与银行间债券市场的主体范围和规模，扩大境内机构境外发行债券的主体类型和地域范围，放宽境外机构境内发行人民币债券限制。建立与国际金融市场相适应的会计准则、监管规则和法律规章，提升金融市场国际化水平。

深化内地与港澳、大陆和台湾地区金融合作。支持香港巩固国际金融中心地位，参与国家双向开放、“一带一路”建设。支持香港强化全球离岸人民币业务枢纽地位，推动香港金融服务业向着高端高增值方向发展。加大内地对港澳金融开放力度，加快前海、南沙、横琴等粤港澳金融合作平台建设。推动海峡两岸金融业合作及贸易投资双向开放合作，推进海峡西岸经济区建设，打造平潭等对台经济金融合作平台。开拓我国经济金融对外开放新局面，形成深度融合的互利合作新格局。

（二）有序实现人民币资本项目可兑换

转变外汇管理和使用方式，从正面清单转变为负面清单。放宽境外投资汇兑限制，放宽企业和个人外汇管理要求，放宽跨国公司资金境外运作限制。允许更多符合条件的境外机构在境内市场融资。加强国际收支尤其是跨境资本流动的监测、分析和预警，加强审慎管理和反洗钱、反恐怖融资审查，保持国际收支基本平衡。完善外汇储备管理制度，多元化运用外汇储备。

推进“一带一路”建设，加强同国际金融机构合作，参与亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行建设，发挥丝路基金作用，吸引国际资金共建开放多元共赢的金融合作平台。推动建立多元化的全球融资框架，实现我国金融资产全球布局。

（三）推动人民币加入特别提款权，成为可兑换、可自由使用货币

树立对人民币的信心，推动人民币加入特别提款权（SDR）篮子货币，推动人民币成为可兑换、可自由使用货币。进一步加强双边和多边货币金融合作，以服务“贸易投资和产业链升级”为重点，从巩固人民币计价结算货币地位，向支持人民币的市场交易和估计储备功能推进。扩大人民币在周边国家和新兴市场区域化使用的便利性，逐步向国际金融中心和发达国家延伸。推动人民币对其他货币直接交易市场发展，更好地为跨境人民币结算业务发展服务。十三五末期，预期人民币跨境收支占我国全部本外币跨境收支的比例超过1/3，人民币成为一种国际性货币。

（四）积极参与全球治理，以更加包容的姿态参与全球经济金融治理体系

顺应经济全球化潮流，加强宏观经济政策国际协调，促进全球经济平衡、金融安全 and 经济稳定增长。支持发展中国家平等参与国际经济金融治理，促进国际货币体系和国际金融监管改革，推动国际经济金融秩序向着平等公正、合作共赢的方向调整。积极参与全球经济金融治理和公共产品供给，提高我国在全球经济金融治理中的制度性话语权和国际性影响力。

// 坚持共享发展理念，发展普惠金融

共享是中国特色社会主义的本质要求，是缩小收入差距，推动经济可持续发展的有效途径。普惠金融是让每一个人在有需求时都能以合适的价格享受到及时、有尊严、方便、高质量的各种类型金融服务。

（一）加强对中小微企业、农村尤其是贫困地区的金融服务

发展多业态的普惠金融组织体系，构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系。发挥政策性金融和商业性金融的不同作用，整合各类扶贫资源，开辟扶贫开发新的资金渠道。深化农村金融改革，鼓励国有和股份制金融机构开拓“三农”和中小微企业市场，提高农村信用社治理水平和服务能力。发展能够高效便捷低成本地提供融资、汇款、结算和支付等基本金融服务的各类金融机构。支持小微企业依托多层次资本市场融资，扩大中小企业各类非金融企业债务融资工具及集合债、私募债发行。支持并规范移动互联网支付、小额贷款等创新性、专业性、社区性金融业态发展。建立全国土地当量核算和配额交易机制，服务国家粮食安全、农业现代化和新型城镇化。综合运用财税政策、货币政策和监管政策，引导金融机构更多地将信贷资源配置到“三农”、小微企业等重点领域和薄弱环节。

（二）完善农业保险制度，探索建立保险资产交易机制

推进保险业市场化改革，提高保险覆盖面，增加涉农保险品种，提高农村保险深度和密度，改善政策性保险资金使用效率。加快建立巨灾保险制度，推动巨灾保险立法进程，界定巨灾保险范围，建立政府推动、市场运作、风险共担的多层次巨灾保险体系。通过债权、股权、不动产等多种投资渠道，促进保险资金价值投资和长期投资。

（三）完善筹资机制，建立更加公平更可持续的社会保障制度

拓宽社会保险基金投资渠道，加强风险管理，提高投资回报率。健全医疗保险稳定可持续筹资机制，鼓励商业保险机构参与医保经办。