

读懂 十三五

②

国家智库权威学者前瞻未来中国

吴敬琏 厉以宁 林毅夫 等◎著

朱克力 曾铮◎主编



中信出版集团

读懂 十三五

②

— 国家智库权威学者前瞻未来中国 —

吴敬琏 厉以宁 林毅夫 等◎著

朱克力 曾铮◎主编

图书在版编目(CIP)数据

读懂十三五. 2/ 吴敬琏等著; 朱克力, 曾铮主编

—北京: 中信出版社, 2017.5

ISBN 978-7-5086-7467-4

I. ①读… II. ①吴… ②朱… ③曾… III. ①国民经
济计划—五年计划—中国—2016-2020 IV. ①F123.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第066868号

读懂十三五. 2

著 者: 吴敬琏 厉以宁 林毅夫 等

主 编: 朱克力 曾 铮

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)

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 13.5

字 数: 287千字

版 次: 2017年5月第1版

印 次: 2017年5月第1次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第8087号

书 号: ISBN 978-7-5086-7467-4

定 价: 58.00元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

落实改革，提高供给侧效率

国务院发展研究中心研究员 吴敬琏

当前，我国经济发展最热门的话题是供给侧结构性改革。对这个概念的理解不同，会对改革的实际推进产生很大影响。

推进供给侧改革不应与“调结构”混为一谈

什么是供给侧结构性改革？各种各样的解释中，有一种我认为不太准确的解释，就是把它看成由政府用行政手段调结构。

之前在中国很少用“结构性改革”这个词，一般说体制改革。但在西方发达国家，这是一个经常用的词，甚至中文中的“体制改革”一词也常常被译作“structural reforms”，即“结构性改革”。它们所说的结构性改革，是指在市场经济的总框架下对部分制度架构和政府规制架构进行的改革，特别是指对政府工作方式进行改革。中国在2000年初步建立社会主义市场经济框架，

在此框架下进行的改革也可以叫作结构性改革。而当下的供给侧结构性改革，就是为了提高供给效率对一些制度环节和政府职能进行的改革，不能把它们与政府用行政手段进行“调结构”混为一谈。

供给侧结构性改革成败的关键在于，能否把全面深化改革的各项措施落到实处，建立起一个好的体制，使市场在资源配置中起决定性作用，同时也要更好地发挥政府的作用。这里需要注意的是，市场与政府两者的作用并不是平起平坐、半斤八两，因为它们的作用领域是不一样的，作用方式也不相同。

市场的基本功能有两条，一条是有效配置和再配置稀缺资源，另外一条是形成兼容的激励机制，激发创新创业的积极性。政府在市场经济中起作用的领域不同，它的基本功能是提供公共品，而不是直接插手私用品的生产和经营，即不是操控市场、干预微观经济和直接“调结构”。

什么是公共品？主要包括以下几方面：提供良好的法治环境和平等竞争的经营环境；建立良好的教育系统和基础性科学研究体系；用 PPP（公私合作模式）的方式提供共用技术和牵头组织产业联盟开发新技术；用“补需方”等方式提供补助；组织对技术发展趋势的讨论和因势利导，提供非指令性的产业规划。在我看来，政府太多地干预微观经济，其实效果不好。

以当前供给侧结构性改革要达到的重点目标“三去一降一补”（去过剩产能、去房地产库存、去杠杆、降成本、补短板）为例。其中，去产能、去库存、补短板就是实现资源的有效再配置。过去在市场发育程度很低、政府在资源配置中起决定性作用

的情况下，这类工作由政府下指标实现。看似很快见效，其实由于政府官员并不一定具有洞察什么是最好结构的特殊能力，经常会发生资源误配。

实现资源再配置的另一种方法是通过市场进行，即在竞争的推动下实现优胜劣汰，使有限资源从效益低的地方流向效益高的地方，就能做到事半功倍。所以，这次调整虽然要用一些行政手段，但还是应当依靠市场力量。

不少人认为，“三去一降一补”和20世纪90年代末国有企业“三年脱困”时的情况有一些相似之处。不过，我觉得对它的介绍有一点片面性，就是把行政命令、“限产压锭”和实施“再就业工程”的作用估计得太高。

当年“三年脱困”，确实是从纺织业“限产压锭”和在全国各地建立再就业中心开端的。但由于缺乏新的就业岗位，除了上海好一点，全国各地都发生了再就业中心壅塞，成千上万的下岗职工无法真正分流的情况。后来，政府采纳了把民营中小企业作为国有企业职工下岗分流的主渠道方针。随后，各级政府部门采取了有力措施，大力扶植中小企业的发展。这样一来，民营企业迅速发展，成为国有企业下岗职工就业、创业的主要出口。在那次结构调整中，行政手段起了作用，但真正解决大问题，还是靠市场创造大批新的企业和新的就业岗位。

降成本、去杠杆这种事情，要靠企业家和企业职工发挥积极性、创造性。然而，人们的积极性、创造性通常是不可能靠行政命令调动起来的。所以，政府应该“牵牛鼻子”，而不是“抬牛腿”，主要是提供良好的营商环境，依靠市场竞争的奖优罚劣作

用，激发人们的积极性、创造性，而不是操控市场，干预微观经济和直接调结构。

应对经济增速下降，关键在于提高供给侧效率

近年来，中央一再指出，当前中国经济发展面临的主要挑战是经济增长换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”，以及经济增速下降、工业品成本下降、实体企业盈利下降、财政收入增速下降和经济风险发生概率上升等“四降一升”。我觉得，这些判断是正确的。从中可以看到，当前挑战的症结是中国经济发展进入了下行通道。

如何探寻经济下行的原因，进而提出应对方略？从宏观经济学角度，可以从需求侧和供给侧两个方面入手。

2009年以来，分析中国经济增长的主流办法是着眼于需求侧，认为基本的原因是投资、消费和出口等“三驾马车”的力量不足，即总需求不足。根据这一分析结论得出的政策结论，就是“扩需求、保增长”。从需求侧分析的理论误区，是用凯恩斯主义的短期分析框架去分析长期问题。从实际结果来说，也会出现一些消极后果，如投资回报递减、杠杆率（负债与GDP比率）不断推高、资产市场泡沫生成和金融风险积累等等。

在这种情况下，越来越多的人开始怀疑主要用扩需求的办法保增长的正确性和有效性。特别是许多经济学家一直主张，应当从供给方面因素的分析中寻找中国经济下行的原因和寻求应对的办法。从供给侧看，决定经济增长的是新增劳动力、新资本形

成和效率提高等因素。这种分析不但能很好地解释改革开放以来中国经济为什么能够长期保持高速增长，也能很好地解释为什么近年来增速持续下降。

例如，改革开放以来打破了以往城乡隔绝的状态，使原来在农村低效利用的土地、劳动等资源大量进入城市，得到较高效率的利用。同时，对外开放使中国在自主创新并不发达的情况下，通过购买外国设备、引进外国技术很快提高了技术水平。

然而，到 21 世纪初期，随着人口红利逐渐消失，新增劳动力对经济增长的贡献越来越小；城市化的快速发展，使得通过结构改善提高效率的空间变窄。此外，中国在技术上从一个完全跟随者变成同跑者，甚至成为某些领域的领跑者，再用简单引进的办法提高效率也就变得困难了。加上增加投资正面效应递减、负面效应累积，减速就成为必然。如此，要解决经济增长减速问题的关键就在于，把驱动经济增长的主要动力从增加投资转向技术创新和提高效率。

需要指出的是，中国从“九五”计划开始就要求提高效率，从粗放型增长方式转向集约型增长方式，但实际效果有限。为什么会出现这种情况？转型不顺利的原因是存在体制性障碍。所以，要真正实现发展方式转型，关键是通过深化改革消除这种体制性障碍，发挥市场在资源配置中的决定性作用并更好地发挥政府的作用。只有这样，才能提高效率和实现经济发展方式转型。

从上面的分析可以得出的应对方略是，在稳住大局、防止发生系统性风险的前提下，集中主要力量推进改革，建立能够激发创新创业积极性的机制体制，依靠好的体制机制实现供给侧效率

提高。政府、企业和社会要共同推动改革，实现转变。

政府要做好自己应该做的事情。最重要的是保持宏观经济环境的稳定，建设法治化的市场体系，从根本上鼓励创新创业，而不是直接去确定微观领域的技术路线、经营战略，或是给企业补贴。假如在竞争阶段继续给予特定、少数企业补贴，反而会导致不公平的市场竞争。

企业应是变革的积极参加者。市场化、法治化的变革，对于某些在旧制度下有既得利益的企业虽有影响，但对所有企业和市场的长远发展、对整个国家经济的健康发展是有根本和长期推动作用的。所以，企业家要做好适应新环境的准备。在新的竞争和经营环境下，如何适应消费需求的变化，如何提高自身竞争力和创新能力，是企业需要花力气钻研的。只有这样，才能从根本上解决我们面临的问题。

按照中央精神推进改革，化大震为小震，避免风险积累

我们说，从根本上解决问题要靠改革，但是改革不是一两天就能成功的。现在金融风险已有相当程度的积累，所以必须采取措施维持大局的稳定，为改革赢得时间。

怎么防止发生系统性风险？第一个方面是采取措施控制风险、化解风险。具体做法包括，妥善处理各级地方政府的债务；动用国有资本偿还社会保障基金缺口等政府隐性负债；停止对没有回报或回报过低的项目进行投资；停止对“僵尸企业”输血，政府如果不是发挥自己应当承担的社会保障功能、帮助解决企业

破产带来的困难，而是支持这类“僵尸企业”继续浪费社会资源，只会增加风险积累；停止“刚性兑付”，对资不抵债的企业实施破产清盘或破产保护下重整，这样可以化大震为小震，避免风险积累；盘活由于粗放增长方式造成的死资产存量，如成片卖不掉的商品房、“晒太阳”的开发区等等。

另一方面，在必要的时候，凯恩斯主义式短期政策也是可以用的。但总体来说，还是要去杠杆，而不能加杠杆。在货币政策和财政政策这两种主要的宏观经济政策中，由于特定经济状况下，“闲钱”不愿意投到不易退出的实业中去，而往往选择投向股市等资产市场，容易造成资产泡沫膨胀，所以应主要采用财政政策。

近年来，财政赤字率控制目标提高到3%，结果可能会超过3%，那么财政政策怎么用？所谓扩张性财政政策，说白了就是用财政赤字创造需求。扩大赤字有两种办法，一个是增加支出，另外一个减少收入。由于政府投资和补贴等往往是低效甚至有负效应的，如财政为部分新技术企业提供补贴，就会破坏竞争，产生负效应，所以建议主要进行普惠式的减负，来提高创新创业的积极性。现在中国经济面临的一个大问题是，不少企业家对未来缺乏信心。当然，营商环境不够好只是造成这种状况的原因之一，但降低税收对于改善营商环境和提高企业家的积极性有好处，这是确定无疑的。

如果我们能通过以上办法维持大局的稳定，利用这段时间抓紧推进改革，在良好体制的推动下提高供给效率，国民经济就有可能摆脱目前的被动状态，逐步进入发展与改革相互促进

的良性循环。

现在最重要的问题是，怎么能够按照中央精神推进改革？党的十八届三中全会在经济改革方面有 336 项改革，其中有一些进展得不错，有些方面还需要提速。从金融改革来说，前一个时期利率市场化和汇率市场化的进展比原来预想的还快。但利率市场化和汇率市场化单向推进是走不远的，需要其他方面的配合，整体推进。又如，党的十八届三中全会做出了国有企业的管理要从管人管事管资产转向管资本为重的重大决定。由于国有企业迄今为止仍然掌握着国家最重要的资源，能否实现这些改革，一定程度上决定了供给侧结构性改革的成败，因此，必须加快。

总而言之，供给侧结构性改革就是要建设良好的制度环境、经营环境，提高供给侧的效率。如果我们能够做到这些，实现中国经济持续稳定长期发展是可以预期的。30 多年改革已经为我们打下了一个很好的基础，现在需要做的是大家共同努力，落实各项改革措施。

寻找中国红利新源泉

北京大学光华管理学院名誉院长 厉以宁

原有红利的丧失和新红利的涌现，是一个全世界都存在的问题，这里将对红利的源泉做一些探讨。

原有的红利是怎样消失的？

1. 原有的红利消失是经济发展过程中的正常现象。

原有的各种红利是适应于经济发展前期的。因此，随着经济的继续发展，经济发展方式必然要变化，这样一来，原有红利的消失是完全可以理解的。

2. 原有红利的消失应主要归因于转型的不及时和不到位。

如果经济发展方式成功转型，那就不会发生红利消失的情况了。但要注意到，这种变化要有市场的催促和压力。换言之，红利消失前如果不事先做好准备，就会引起社会的不安或动荡，因

为经济会突然下滑。

3. 原来红利的消失，在相当大程度上也与留恋原有的优势有关。

如果企业总是存在侥幸心理，以为原有的优势不会消失，那就走上了没落之路。生产要素的重组实际上取决于信息的重组，不了解信息重组的必要性，就只能失去市场。

4. 经济中缺乏创新的动力和创新的条件，将不可避免地把经济拖入停滞和衰落。

创新的必要性也可以从另一个角度来考察：不创新，不仅没有红利，连企业也会垮掉。也就是说，任何留恋原有的优势而不愿转型的地区，都会自食恶果。

红利的新源泉究竟在哪里？

1. 新的“红利”不可能自发地涌现。

在原有的红利消失以后，新的红利不可能自发涌现。这是因为，如果没有一种新的体制或机制，新的红利就缺乏产生的温床，涌现是不可能的。

2. 红利的新源泉首先蕴藏于新的体制之中。

这表明，必须有新的体制，才能产生新的机制，新红利才会出现。新体制、新机制就好像一种新的制度环境，不仅能催生新红利，而且能保护新红利的获得者。

资本不足，再聪明的创业者都无能为力。而有些场合，不怕融不到资，只怕融到资以后也不知道如何用好这笔资金。有眼

光、有作为的创业者同其他人的差别正在于会不会用好手中的资本。

3. 与此有关的是，红利的新源泉也来自亿万群众和千万家企业的活力。

那么，新红利的获得者是哪些人？他们就是亿万群众，就是千百万家企业，包括不同所有制的企业。他们新的体制和机制下，发现了发展机会，同时认识到自己必须抓紧机会而不能放弃机会，这才有可能得到新的红利。

4. 有了新体制，再加上群众和企业有活力，新的红利就会涌现。

新红利如何在经济发展中不断涌现并把经济社会引向新的方向？既不能阻碍每一个有志于创造和盈利的群众和企业的拼搏，也不能把致富和发展的信息局限在狭小的圈子内。必须在新体制的激励下使群众和企业的活力充分发挥出来。

新改革红利应当成为普遍存在的红利

1. 既然新红利首先来自体制改革，那就应当明确近期最需要改什么。

新改革红利实际上不仅存在于今天，而且存在于过去，不仅存在于某一个国家或地区，任何一个国家或地区，只要实行了符合国情的改革，都会带来一定的改革红利。

2. 近期最需要改革的项目之一，是农村土地确权和农业产业化。

这是 20 世纪 80 年代开始的承包制改革的继续，但最重要

的是，当年的承包制没有明确产权，当然也就谈不到农村的合作制和农业的产业化。因此，农村土地确权实际上开辟了一个新的环境。

3. 近期最需要改革的另一个项目是供给侧的结构性改革。

在企业改革方向上，结构性改革是十分迫切的。首先要形成有活力、有竞争力、产权明晰的企业，包括国有企业、国家控股企业、混合所有制企业和民营企业，这样才能涌现新改革红利。正是供给侧的结构性改革，才能完善企业主体、降低成本、调整结构和创新，才能有改革红利。

4. 这两个项目的改革取得明显的成果后，会给中国带来改革红利，也就是普遍的红利。

农村土地确权及此后的进一步改革，不同类型的企业成为有活力企业后的进一步措施，都会带来改革的红利。二者是并重的，缺一不可，都是新常态下最重要的改革。这说明新改革红利是普遍存在的红利，要靠改革者自己创造。

5. 在讨论新改革红利时，一定要把保护产权放在重要位置。

国有企业通过改革明确了产权，民营企业也应明确产权，对私人投资形成的产权进行保护。

新人口红利是无形的，但它的涌现是可以期待的

1. 新人口红利的涌现，实际上表明人力资本的升级以及由此带来的新优势。

这里一个重要的经验是，“教育不公平、就业不公平、收入

不公平、生活不公平、下一代不公平”的恶性循环将被打破，这是新人口红利产生的前提。劳动力市场也会随之变化。无论农民的人力资本存量增加，还是农民的人力资本增量增加，都是农民人力资本的升级。

2. 在农村，土地确权的改革会造成成千上万农民成为有知识有能力的“职业农民”。

通过农村土地确权，农民不再是一种身份，而变为一种职业，或称为“职业农民”。他们可能成为“家庭农场主”，并通过土地流转（租赁、转包）扩大规模，也可能引进合作者，解决资金不足、农业科技不足和农产品销路不畅等问题。“城归”是新现象，是人力资本的新突破。这样，农村中的新人口红利涌现了。

3. 新人口红利的另一个来源，就是职业技术教育推广所带来的“新工匠精神”。

农村土地确权以后，农民外出务工的积极性增加了，而且也放心了。这就会继续吸引农村劳力外出。但进入 21 世纪以来多年的经验告诉人们，社会上缺乏的是技术工人，是工匠。所以职业教育的推广是必然的，这就是新人口红利的另一个来源。

4. 科学研究队伍的壮大和发展是水到渠成的事情，这会不断带来新的人口红利。

科学研究队伍的壮大和发展会提供新的人口红利，这是毫无疑问的。这取决于两方面的工作进展，一是教育的发展和教育质量的提升，二是科研力量的优化配置。动员各方面的科学人才，使科研成果有创新、有突破，这样就会有源源不断的新人口红利。

新科学技术红利主要来自创新，但它离不开市场竞争

1. 新科学技术、新工艺、新设备、新产品，无一不来自创新，而创新，又无一不创意有联系。

先有创意，然后有创新和创业。只有新科学技术的发明还不等于创意和创新。创意和发明皆是科学家的事情，创新和创业则归功于企业家，科学家可以兼企业家，但不是一定要兼企业家。

2. 创新只有在市场竞争中才能实现，垄断条件下，任何创新都没有必要性，甚至没有可能性。

没有市场竞争，不可能出现创新。垄断，不仅扼杀了创新，而且扼杀了创业。但如果完全没有垄断，只有市场竞争，那么企业都处于观望状态，等待别人发明创新，自己盗用。所以垄断是起作用的，这就是：对于发明创新需要保护知识产权，容许一定时期的专利。

3. 政府和创新中的作用主要在于：规划、引领、反垄断，以及支持创新主体、创新活动。

规划是最重要的，如果缺乏规划，科技创新活动难以取得成绩，特别是难以走向世界前列。这需要政府来领导规划的制订。中国科学技术的进步就是证据。

4. 创新不可能停止，因为市场竞争不会停止，竞争者既来自国内，更来自国际。

科技创新即使有成绩，也不能大意。因为市场竞争一直存在，包括国内的竞争和国际上的竞争。对于这些竞争，不用担心，竞争既是压力也是鞭策，因为创新活动不会停顿。