

# 新一轮经济改革:蓝图已绘就 欲寻突破口

汪进 薛鹤翔

中国共产党十八届三中全会于 11 月 9 日至 12 日在北京召开。35 年的改革开放,中国取得了举世瞩目的成就,但仍是世界上最大的发展中国家。新一届领导集体将在本次全会上提出综合改革方案,总体部署全面深化改革。

万众瞩目的十八届三中全会今日启幕,根据多方分析,中国的改革方案总体在市场的预期之内。国研中心近日公开了其提交的十八届三中全会“383”改革方案,其提出的八大重点改革大部分都符合市场预期,或可成为未来 10 年经济改革的整体蓝图,其中到底哪些部分能为政府采纳也将在接下来的十八届三中全会中揭晓。

对于重点领域的改革,“383”方案的思路基本符合市场预期,如“鼓励集体、公益诉讼”、“生地增值收益”、“集体土地入市”、“国有资本运营基金”、“国民基础社

会保障包”、改革基础研究和学术创新支持”等细节仍能超出预期,且推动力度难以确定。所以,改革细节值得关注。

虽然“383”改革方案出台后,市场化改革预期增强,但改革预期的具体内容会出现分化,改革仍由政府主导市场驱动。

在改革长远蓝图确定的背景下,寻找短期改革的突破口更为重要。其一是政府重点关注的主题,决心强、动力足、阻力小的改革,如财税改革,包含社保、医疗、环保、石油、铁路、安全监管等领域更易取得突破,再如金融领域改革持续推进;其二是市场化能自身驱动

备、消费服务等领域增长更能持续。

改革推进已成趋势。今年以来,政府一系列的改革措施与政策的推进,已较为清晰地指明了未来的改革方向。三中全会勾画改革蓝图后,年底的中央经济工作会议将探讨 2014 年的改革实务。从改革难易顺序及政府关注重点看,预计 2014 年改革或将找到新的突破口。政府在产业结构调整、化解产能过剩,积极推进城镇化,保护生态环境,促进金融服务实体经济,改进民生等基本公共服务这几个方面有许多改革政策出台。未来的改革方向或集中在结构调整、产能过剩,金融及民生等

领域。

1.要坚持统筹稳增长、调结构、促改革,处理好具有全局性影响的问题,促进经济持续健康发展。

2.大力推进产业结构调整,坚持化解产能过剩;

3.积极稳妥推进城镇化,始终节约用地,保护生态环境;

4.加强金融监管和防范化解风险,促进金融更好为实体经济服务;

5.积极保障和改善民生,保障基本公共服务,鼓励每个人努力工作、勤劳致富。

(作者系国泰君安证券宏观研究员)

国研中心383改革方案主要思路与市场预期的比较		
问题关注点	383改革方案的主要思路	与市场预期的比较
改革目标	正确处理政府和市场的关系,建立富有活力、创新导向、包容有序、法治保障的社会主义市场经济体制。	方案思路基本符合我们及市场预期,更加强调公正分享发展成果与法治平等。
具体措施(3)	1.完善市场体系,深化基础产业和生产要素市场改革; 2.转变政府职能,减少审批,理顺事权财权,提高透明度; 3.创新企业体制,平等使用生产要素和创新资源。	方案思路未超出我们及市场预期,具体提法有所不同。
重点领域(8)	1.深化政府行政管理体制改革 2.加快基础产业领域改革 3.深化土地制度改革 4.推动金融体系改革 5.启动新一轮财税体制改革 6.深化国有资产管理体制改革 7.促进创新和绿色发展 8.深化涉外经济体制改革	方案思路基本符合我们及市场预期,具体细节有差异。尤其是国有资产管理体制和土地制度方面更加细化,此前市场虽有改革预期,但对可能的措施少有深入分析。
突破口选择(3)	1.放开准入,引入外部投资者,加强竞争; 2.深化社会保障体制改革,设立“国民基础社会保障包”; 3.深化土地制度改革,集体土地入市交易。	方案思路未超出我们及市场预期,但我们除此之外还重视以财税体制与金融体系改革作为突破口。
改革时间表	建议将改革分为三个阶段:2013-2014年的近距改革、2015-2017年的中期改革、2018-2020年的远期改革。	与市场此前的模糊预期相比,更加细致。

## 市场是否已经消化改革预期?



汪涛

万众瞩目的十八届三中全会将于明天起召开。关于我们能期待哪些改革、对哪些改革又不宜期望太高,市场上已经有很多讨论。不同于媒体的高调宣传,市场对改革的预期似乎处于较低的合理水平——市场认为深度改革较难推进,而渐进的、小幅度的改革预期已经基本被市场消化。市场究竟有没有充分消化改革预期?毕竟,没有人真正知道最终的改革路线图。哪些举措可能会出乎意料?

我们预计三中全会将为未来几年的改革制定方向和框架,但不太可能公布太多细则。我们预计未来两年里政府可能会在放松服务业管制、社会福利改革以及金融市场改革方面取得更多实质性进展,并

认为短期内政府不太可能会在财政、土地和国企改革方面取得重大突破。我们认为,以下改革措施如果宣布,会出乎市场意料之外。

**国企改革**——如果三中全会上关于国企改革的提法超出寻常的习惯用语,提出国有资本出资人和国有资产管理分开的明确计划(比如将部分国有股转让给社保基金)、国有企业从部分行业退出或分拆一些大型国企、要求地方性国企分红等,这意味着政府改革国企的决心超出预期。

**金融业改革**——如果政府宣布将在很短时间内建立存款保险制度和危机处理制度,这意味着利率市场化的进程可能比目前市场想象得更快。如果有措施鼓励银行加快核销坏账、加速股权融资,对市场来说也会是正面意外。另一方面,继续鼓励发展“影子”银行和贷款证券化的政策,有望短期内帮助银行克服一些限制,从而获得较快发展,但这也可能引发对金融系统的进一步担忧。

**城镇化**——如果政府强调将“加快推进城镇化”作为未来经济的一个重要增长点,同时大幅放宽户籍制度和城镇建设土地供应,这一举措带来的房地产和城市建设热潮可能超过市场预期,尤其

如果是进一步放松各类债券融资的限制的话。

**财政改革**——如果会议提出一个明确的未来几年里基本解决地方政府财政问题的路线图,这将会是一个正面意外。相关改革措施应该包括硬化地方政府预算约束、让地方政府拥有稳定独立的税源、允许地方政府发行更多长期建设债券等。硬化预算约束短期内可能对保增长不利,但总体上改革应会为地方财政奠定长期可持续性的基础,也有利于维护金融系统的健康。

**房产税**——如果政府宣布对全国范围内相当大的存量房屋征收物业税,市场可能会将其视为房地产长效调控机制的核心内容,同时此举也会为地方政府带来稳定的收入来源。然而,短期内这对房地产市场来说是负面意外。

**政府行政改革**——政府已经削减了小微企业的行政审批程序并减少了登记注册要求,市场对这些方面的更多举措也已经有了充分预期。如果政府宣布精简地方政府行政管理,比如取消某一级地方行政管理,或要求官员公开披露财产情况,这会是市场意料之外的。

(作者系瑞银证券中国区首席经济学家)

## 再议增长速度与结构调整问题



丁安华

结构调整,是中国经济改革面临的关键问题之一。当前结构调整的大背景,是产能过剩,即经济运行在潜在能力之下,或者说是“负的产出缺口”。这就牵涉到经济增长速度问题,脱离速度问题谈结构调整,是不现实的。因为负的产出缺口越大,产能利用率越低,广义失业就越严重。增长与结构是一个老的话题,新一届政府在保增长和调结构方面的态度,仍是市场最关心的宏观经济政策命题之一。我们观察到一些新的现象,值得注意。

首先,新一届政府对经济增长速度的长期放缓趋势,有一个清晰的认识。习总书记说:决不能低估当前和今后一个时期所面临的风险和挑战,主要是经济低速增长态势仍将延续,总需求不足和产能相对过剩的矛盾有所上升”。这段话的经济学含义是,总需求不足导致经济实际增速下滑,与此同时潜在产出能力的依然高企,两者的矛盾就是产能过剩,或者说负产出缺口的扩大。

其次,面对负的产出缺口,新一届政府显然更沉得住气,甚至可以说放任经济增长速度的快速放缓。习总书记明确指出,要用社会政策“托底”经济政策,这是笔者听到的对经济增速放缓现象最富有深意的声音。用社会政策“托底”,就意味着要以社会管理的方法来应对经济速度下滑可能带来的社会问题,而不是以简单地以经济刺激手段来保增长,这是一种进步,是对市场机制的敬畏和尊重。

第三,习总书记说,要坚决推进结构改革,宁可将增长速度降下来一些。这是对保增长和调结构的关系的一种主次地位的描述。长期以来,存在这样一种主流观点,那就是要在发展中解决问题。所谓“发展是硬道理”,认为保持一定的增长速度是结构调整的必要条件。新一届领导的政策宣示,是对这种观念说“不”。

以上三点,是笔者对这届政府在经济增长与结构调整两者关系方面的理念表述的理解。政策理念当然是非常重要的,值得仔细品味。经济理念转化为经济政策,要与市场进行有效的沟通,这是一门学问。为政者不可过于书生气,需要用大众能够听得懂的语言,把政策的内容清晰地讲出来。在这方面,李克强总理很好地把增长速度的合理区间表述出来了。他说,经济增长的下限是保就业,上限是防止通货膨胀。也就是说,要托住就业的底限,压住通胀的上限。勿用多言,只要经济运行在这个合理区间,调整经济结构就是主要任务。

那么,这个上限、下限究竟应该是多少呢?笔者以为,这要看我们当前的潜在生产能力处于什么位置,这既是一个学术问题,又是一个现实的问题。我们说产能过剩,就是说潜在生产能力的过剩,我国的经济目前处在潜在产能之下运行;产能过剩严重,是说当前负的产出缺口还比较大。笔者用生产函数法测算目前经济运行的产出缺口,大约为负的 1 至 1.5 个百分点。以当前实际增长速度 7.5%来看,的确偏冷。有人急于将经济增长速度拉下来,甚至说应该在 5%~6%的位置,这就会有两三个百分点的负产出缺口,失业会明显加剧。我觉得 7.5%~8.0%是目前一个合理的速度区间。长期来看,这个合理的速度区间会逐渐下移,但在三五年之内是否可能下降至 7%~8%的范围,取决于投资拉动的经济增长方式是否能够成功改变,这有很大的难度。

难就难在,中国的增长方式,还是依靠投资拉动的;而投资拉动是因为中国高的储蓄率;之所以有高的储蓄率,是因为中国的人口结构特征所决定的(所谓社会保障体系不完善导致储蓄率过高,是非常次要的原因)。换言之,中国的人口结构是给定的,所以才有高的储蓄率,而高的储蓄率必然导致投资拉动经济的增长模式,所以要改变这种增长方式,需要耐心,更需要时间。

投资拉动经济增长为何不好呢?很多人是从政府主导、权钱交易、资源破

坏、环境污染的角度来理解的。若从经济学的角度而言,投资拉动模式的问题,在于投资的两重性:既是需求(投资需求),又是供给(生产能力)。一方面,投资需求拉高当期的经济增长速度;另一方面,投资形成固定资本,提供新的生产能力(潜在产能)。投资的两重性,形成一个自我循环。这个过程可以简化为:投资建厂,拉动 GDP 增长;工厂建成后形成生产能力,需要更多的投资需求来满足新的生产能力。怎么办?继续投资建厂,继续形成生产能力,不断恶性循环下去。好吧,知道这种增长方式不靠谱,停止投资拉动,那些原有投资的工厂产能马上过剩,变成负的产出缺口。

负的产出缺口可以市场出清(market clearing)吗?古典的价格理论告诉我们,市场上不会有过剩的供给,因为价格机制可以让市场出清。理论上,过剩的产能可以很快地出清;但现实上远不是这么简单。特别是在中国,淘汰过剩产能的过程十分艰难,好死不如赖活着”,大家都不好过。回顾过去三十年,真正成功做到市场出清的是朱镕基时期的国企改革,大量企业关停并转,大批员工下岗,淘汰了一批落后的产能,为后来的结构调整和技术进步,奠定了坚实的基础。回顾那一个阶段,国企改革的推行是相当艰难的。除了政治家的所具有的魄力外,当时依靠的也是社会管理政策的支持。从今天的情况看,过剩产能的是否能够出清,是经济走向良性循环实现稳定发展的前提,必须下大力气,下大决心。三中全会过后,如何落实淘汰落后和过剩的产能,可以说是结构改革面临的第一要务。

(作者是招商证券副总裁兼首席经济学家)