

推动与经济高质量发展配套的改革

国务院发展研究中心原副主任、教授、研究员、博导 刘世锦



中国能否成功转入高质量发展阶段并持续推进，最重要的是形成与之相适应的体制政策环境。当前和今后一个时期，可优先推动如下一些领域的改革，使之取得实质性进展。

中国改革开放以来取得的成功，是建立在“发展是硬道理”的社会共识之上的。随着发展阶段的转变，发展的社会共识也需要相应转变。如何把发展更多地与“质量”“效率”等概念挂钩，需要从决策者到普遍民众系统的理念转变，或者说形成一种新的发展共识。

我国税制改革的方向，应以间接税为主逐步转向直接税为主。减税与税改结合起来，才能有效推进。一方面，应当把房地产税、环境税等征起来，消费税作为地方税的一部分，相应降低企业生产环节的税费。部分国有资本用于充实社保基金，相应降低企业上缴“五险一金”等的负担。

必须加快农村土地制度改革，真正落实十八届三中全会已经提出的要求，农村集体建设用地与国有土地同价同权、同等入市，农民宅基地也要创造条件流转起来。全面推动人员、资金、土地等生产要素在城乡之间的市场化配置。把中国城市化下半程的土地红利更多地分给农民，真正保护和增进农民利益。

党的十九大提出，中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。这是一个关系全局和长远的重大判断。中国经济发展的目标、结构、动力和机制都将出现系统性转变。事实上，在前几年的研究中，在经济转型的意义上，我们多次讨论过经济发展中的质量效率议题。在新时代背景下，再次聚焦于高质量发展。首先，从分析经济形势入手，提出中速增长平台已经初步确立的判断。然后讨论中国进入高质量发展阶段的若干背景性因素，面临的挑战，实现高质量发展的机制与重要配套改革等。

中国经济中速增长平台初步确立

从 2016 年开始，我们提出中国经济已经接近底部或开始触底，逐步进入中速增长平台。从 2017 年的情况看，这个判断得到确认，中速增长平台初步确立。

从我们开发的中国经济活动实时在线分析预测系统看，2016 年下半年开始的这一轮回升，终端需求增速依然下降，存货回升是需求侧走强的重要动因。存货在 2017 年二季度达到高点后回落，PPI(生产者价格指数)也跟着回落，利润增速本来也应随之回落，但受到环保督察等因素影响，依然保持高位，但一段时间后还是会下来的。从供给侧看，生产性投资增速依然下行，产出增加主要源于产能利用率提高。这种状况决定了这一轮回升不会持续很长时间，更不会出现有些人期待的大幅反转，回到 7% 以上甚至重返高增长轨道。

2018 年上半年，终端需求可能会有一个季节性回升。终端需求中，房地产投资在扣除价格因素后，已经处在负增长状态，2018 年将会在零增长附近徘徊。基础设施投资是一个大的不确定因素。目前这部分投资在终端需求增量中是最大的，如果防控风险、治理地方债特别是隐性债务的力度加大，基建投资增速可能下降，这样中速增长平台将会有所下移。另一方面，生产性投资已处低位，2017 年底出现企稳回升迹象，有可能成为增长中的积极力量，但也不能期待出现以往那样的高速增长，借鉴国际经验，大体上也就是 5% 左右的增速。总的来看，中速增长平台大体上还是能稳得住的，宏观经济逐步进入我们曾说过的大 L 型加小 W 型的运行轨道。

进入高质量发展阶段的若干背景性因素

由高速增长阶段转向中速增长阶段，与转向高质量发展阶段，具有内在的逻辑一致性。高速到中速，是从速度角度看的。在增长阶段转变的过程中，不仅速度在改变，结构、动力、制度、政策等都在相应改变，系统性地进行一种新的状态。我们当下只是向高质量发展转变，还不能说已经进入这个阶段。转变本身就是一个异乎寻常的挑战。十九大报告提出的三大重要变革，即质量变革、效率变革、动力变革，就显示了挑战的难度。成功地推进这一转变，首先需要深入分析转入高质量发展阶段的重要背景性因素。

在产业结构维度上，包括制造业在内的工业比重下降，服务业比重相应上升，这是一

时期最具规律性的变动。中国服务业今后发展的重心，是包括研发、设计、信息服务、物流、咨询等在内的生产性服务业，包括医疗卫生、教育、文化、体育、娱乐等在内的社会和个人服务业。与生产性服务业直接相关的是制造业。

中国已经成为制造业大国，坚持发展制造业导向不动摇，有条件形成一大批具有长期稳定国际竞争力的制造业行业和企业。

第二个因素是以互联网、大数据、人工智能为特征的新信息技术革命加快推进。新信息技术革命的出现，把中国相当多领域直接推到了全球创新前沿。中国已经有了一批走在创新前列的企业、技术和商业模式。不仅如此，中国在这一轮技术革命中具备若干显著优势，比如市场规模、产业配套等。中国拥有世界上人数最多且消费结构正在升级的市场。中国形成了世界上少有的较完整的产业体系，市场导向的产业集聚则使产业配套优势具有稳定和持久性。

第三个因素是大都市圈的加快成长。中国正处在城市化进程中，近两三年的一个重要结构性变化，是包括人口特别是年轻人在内的资源加快向大都市圈集聚。集聚改进资源配置效率，激励创新，增加收入，带来更多的就业创业机会，而这些效应正是集聚发生并加快的原因所在。中国大都市圈加快发展，同样符合国际范围显示的这个阶段城市化发展规律。以发达国家大都市圈的经济密度衡量，中国大都市圈的聚集程度还有很大差距。

由此带来的另一个结果是对大都市圈住房需求的上升。近年来大都市圈房价异乎寻常地上升，更多地包括城市建设用地的地方政府垄断，以土地谋发展的城市发展模式；住宅用地比重长期严重偏低；农村集体建设用地和宅基地不能正常进入市场；租赁住房特别是长期租赁住房供给不足；房地产税作为现代城市发展的基本制度建设尚未推开，等等。这些都是下一步城市化进程中供给侧结构性改革面临的挑战。

第四个因素是全球化进程面临的冲击、调整和新机会。近期形势变化表明，对全球化进程采取倒退、走回头路办法的空间并不大，对反全球化政治势力不宜高估。当然，对全球化进程进行反思和调整，也是必要和可能的。中国是全球化的受益者，更是贡献者。在逆全球化之风来袭之时，中国扛起了推进全球化的大旗，不仅维护了世界经济发展的需要，也不失时机地增强了中国的软实力，而这方面以往被认为是中国的弱项。中国提出的人类命运共同体的主张，提出的开放、包容、平等、普惠、可持续等理念，使中国在全球治理价值观的竞争中赢得主动。与此同时，中国与世界的关系出现重要调整。随着劳动力等要素低成本优势的逐步减弱，出口在中国经济增长中份额下降；资本输出加快，在规模上已经超过引进的外资，中国企业和产业在融入全球分工网络过程中，通过要素重组，力图重新定义自身在全球价值链上的位置。另一方面，全球化进程中的调整和阵痛也对中国带来冲击。除了贸易保护外，美国等发达国家的减税、重振制造业、新技术突破等，都对中国的结构调整和升级形成竞争压力。当然，如果应对得当，也会成为中国再调整、再平衡、提高竞争力的契机。

第五个因素是绿色发展由理念到行动，有可能成为与传统工业化增长模式竞争并

获胜的另一种发展模式。收入水平提高、消费结构升级，绿色正在成为人们生活品质中日益重要的组成部分。如果一二十年前在“要吃饭”还是“要环境”之间做出选择，人们可能倾向于前者，而到现阶段，人们已经可以把“要环境”摆在优先位置。换言之，全面治理污染的经济条件已经具备。

绿色发展是与传统工业化模式并行且相竞争、更具优越性的另一种发展模式。在传统工业化模式基础上，绿色发展将重新定义产出与投入、收益与成本，把那些隐蔽的、外部化的成本显示出来，把那些给人们带来福利的绿色收益显示出来，形成新的评价和运行机制。作为一种发展模式的绿色发展，将力图使人类经济活动与自然之间相互冲突的关系，转化为相互融合和促进的关系，以更低的成本、更优的资源配置、更丰富的产品和服务，促进人的全面发展。在这一视角下，绿色发展就不会减缓而是促进经济增长。实际经验也表明，绿色发展可以成为消费升级的新动能、创新驱动的新动能和经济增长的新动能。

转入高质量发展轨道面临的问题和挑战

与其他经济体相比，中国转入高质量发展将面临更多、更为复杂的问题和挑战。这既与发展阶段性特征相关，也与我们所处的经济社会历史结构，特别是改革开放以来已经解决和尚未解决的矛盾问题相关。

社会共识与政绩观。中国改革开放以来取得的成功，是建立在“发展是硬道理”的社会共识之上的。随着发展阶段的转变，发展的社会共识也需要相应转变。如何把发展更多地与“质量”“效率”等概念挂钩，需要从决策者到普遍民众系统的理念转变，或者说形成一种新的发展共识。

与此相关的是政绩观问题。与高速增长的发展共识相适应，把速度搞上去，是政府官员工作业绩组织考核、社会评价以及自我认知的主要尺度。而要转为追求质量效率的政绩观，除了“认识”问题外，重要的是确立新的评价考核体系，比如，把就业指标放在优先位置；或者按照五大发展理念，构造新的评价指标，相应地，把 GDP 更多地作为一个预测性、结果性指标。

要素市场的进一步开放、流动与优化配置。要素市场仍然是中国市场体系发展中的主要短板。十八届三中全会提出了土地市场改革的方向，迄今仍未取得实质性进展；户籍、公共服务、社会分层等仍然是劳动力自由流动的制约因素；资本市场在准入不足的同时，也出现了监管混乱的问题；而行政性垄断不同程度的存在，限制了生产要素效率导向的流动和配置。如果说在高速增长长期，不完全的要素市场尚可勉强支持，转入高质量发展阶段，这个短板就绕不过去了。供给侧结构性改革要做的事情很多，最重要的还是打破要素市场上的僵局。

重大结构性问题的理顺与调整。这类问题包括行政性垄断导致的效率差异、脱实向虚背景下的经济泡沫、收入差距与社会阶层固化、创新驱动发展所需的自由探索环境等。中国要成功转入高收入社会，必须旗帜鲜明，以极大的勇气、智慧和毅力，打赢解决这些重大结构性问题的攻坚战。

金融风险形成条件的变化与有效防范。

在高速增长长期，资产价格持续上升具有吸收、后推金融风险的功能。转入中速增长后，这种条件难以维系，还会出现相反情况，原来无风险的也转化为有风险了。中国经济增长从高速到中速，是一个“转型再平衡”的过程，首先是终端需求中房地产、基础设施建设等在出现历史需求峰值后的减速，带动产业领域的去产能，再带动金融领域的去杠杆，进而逐步形成与终端需求相适应的产业体系和金融体系。中国能否比较平稳或“有惊无险”地过好这一关，无疑是一个严峻挑战。

地方性要素粘性和高价值区域的形成。高质量发展对应高收入增长。收入差异的背后，是产业知识技术密集度、附加价值度的差异，或者说“产业质量”的差异。这种差异，不仅存在于低收入、中等收入与高收入经济体之间，也存在于高收入经济体之间和内部。部分地区拥有更高的产业质量，是因为存在特定的“地方性要素粘性”，能够吸引高知识技术密度的要素，并将其优化配置和利用。所谓地方性要素粘性，是指通常说的“投资环境”或“发展环境”。但是要对高知识技术密度要素具有“粘性”，显然对要素市场条件、政府能力、产权保护、基础设施、公共服务等有特定要求。有的地区在人均收入水平相当高的时候，依然能够出现较高的增长速度，就是因为形成了高质量的产业体系以及相配套的发展环境。进入高质量发展阶段后，地区之间的竞争，特别是领先地区的竞争，很大程度上将体现为高质量产业体系和相应的地方性要素粘性的竞争。

企业家精神的保护与发展。企业家精神是现代市场经济体系的核心。企业家精神集中表现为生产要素的组合能力。不同发展阶段，对这种能力的要求是有差异的。转入高质量发展，企业家精神的保护与发展问题将愈加突出。一方面，随着与国际技术与产业前沿差距的缩短，可直接借鉴或模仿的技术、管理、商业模式等相应减少，需要日益增多地探索、创新以前未曾有过的要素组合方式，对企业家精神的需求超过以往。另一方面，企业家精神生存发展的基础并不牢靠，在包括知识产权在内的产权保护、企业家预期、政企关系等方面，还存在着制度性缺陷。实现中国经济

中国股市需解决的三大问题

皮海洲

在 A 股市场持续下跌的背景下，保持股市平稳发展的重要性是显而易见的。而要保持股市平稳发展，这就不排除采取一些必要的维稳措施。实际上，在目前股市已经跌破 2700 点的情况下，A 股继续下跌的空间不大。如果采取一些必要的措施来维稳，股市还是可以到达平稳发展效果的。

的高质量发展，稳定、可预期、蓬勃发展的企业家精神是必要条件。各种破除对企业家精神束缚的改革应该摆在优先位置。

优先推动与高质量发展配套的重点改革

中国能否成功转入高质量发展阶段并持续推进，最重要的是形成与之相适应的体制政策环境。当前和今后一个时期，可优先推动如下一些领域的改革，使之取得实质性进展。

第一，加快打破行政性垄断，着力降低土地、能源、通信、物流、融资五大基础性成本。根据有关研究，这五大基础性成本中国比美国等发达国家高出一到两倍。其原因，除了资源禀赋外，主要还是相关领域不同程度地存在着行政性垄断，竞争不足，效率不高。必须落实十九大报告精神，在打破行政性垄断，加快要素价格市场化改革方面取得实质性进展。

第二，把减税与税改结合起来。中国的企业税率在国际上看并不算过高，但加上各种收费，企业税费综合负担就相当重了。我国税制改革的方向，应以间接税为主逐步转向直接税为主。减税与税改结合起来，才能有效推进。一方面，应当把房地产税、环境税等征起来，消费税作为地方税的一部分，相应降低企业生产环节的税费。部分国有资本用于充实社保基金，相应降低企业上缴“五险一金”等的负担。

第三，以管资本为切入点深化国资国企改革。国有经济必须实现战略性调整，从传统的企业体制退出，从传统的实物形态中退出，从过剩的、缺少竞争力的产业退出。发挥国有资本规模大、直接体现国家和各级政府意志、对政府要求执行力强等独特优势，更多地集中到服务于国家发展战略的领域，包括提供公共产品和服务，如社保基金、保障性住房等；战略大型项目，如大飞机等；创新基础设施，如国家实验室等；国防建设、生态保护等。

第四，农村土地改革不能再拖下去了。十九大报告提出以城市群为主的城市化，提出乡村振兴战略，这两件事情是内在统一的。乡村振兴实际上是现代城市体系在乡村的延伸。这些战略的实施，必须加快农村土地制度改革，真正落实十八届三中全会已经提出的要求，农村集体建设用地与国有土地同价同权、同等入市，农民宅基地也要创造条件流转起来。全面推动人员、资金、土地等生产要素在城乡之间的市场化配置。把中国城市化下半程的土地红利更多地分给农民，真正保护和增进农民利益，扩大最具潜力的中等收入群体。

第五，加快知识密集型服务业的开放。我国建设现代化强国，发展空间最大的是服务业，其中差距最大的是知识密集型服务业，包括研发、金融、咨询、信息服务等生产性服务业和医疗、教育、文化、体育等社会服务业。以往开放的重点是吸引物质资本、比较成熟技术和方法等，下一步开放重点则应转向聚集提升人力资本，提升在全球科学前沿和技术前沿的创新能力。另一方面，要以对外开放倒逼对内开放，放宽高水平教育研发和其他知识密集型服务业的准入，把优质人力资本更多地吸引到这些领域，促进知识密集型服务业成为经济转型升级的重要动能。

由高速增长转入高质量发展并非自然而然，而是逆水行舟，不进则退。深化改革要有紧迫感，尤其要有历史责任感。从现代化的历史进程看，中国仍处在追赶期。对此一定要有清醒认识。我们需要认真学习，需要继续开放，需要实质性地深化改革，这样才能与时俱进地推动中国的现代化进程。

近日，国务院金融稳定发展委员会召开第三次会议，分析当前经济金融形势，研究做好下一步重点工作。而在重点推进的六项工作中，其中的第三项重点工作是继续有效化解各类金融风险，既要防范化解存量风险，也要防范各种“黑天鹅”事件，保持股市、债市、汇市平稳健康发展。

保持股市平稳健康发展，这是今年 7 月 2 日新一届国务院金融稳定发展委员会成立以来首次提到这个问题。这也表明目前 A 股市场的持续下跌已引起高层的高度关注。

在 A 股市场持续下跌的背景下，保持股市平稳发展的重要性是显而易见的。而要保持股市平稳发展，这就不排除采取一些必要的维稳措施。实际上，在目前股市已经跌破 2700 点的情况下，A 股继续下跌的空间不大。如果采取一些必要的措施来维稳，股市还是可以到达平稳发展效果的。

(下转 A4 版)