

# 经济新常态下结构性改革的上海实践

■ 肖林 上海市人民政府发展研究中心

习近平总书记11月10日在中央财经领导小组第十一次会议上提出,要在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率,增强经济持续增长动力,推动我国社会生产力水平实现整体跃升。这是中央在经济新常态的背景下,从我国经济深层次特征出发作出的重大经济战略决策,奠定了今后我国经济发展的大逻辑。借此机会,我想就推进结构性改革和上海近年来的探索实践,谈一些认识和体会,和大家交流。

## 一、现实问题与必然选择

改革开放30多年来,中国经济保持了年均9.8%的高速增长,创造了世界经济史上的奇迹,已成为全球第二大经济体。但是,从2010年一季度开始,中国经济增长速度逐渐下滑,持续时间之长是改革开放以来从未有过的。今年第三季度,中国经济增长速度仅为6.9%,比2010年第一季度的12.1%降低了5.2个百分点,降幅高达43%。

在经济增速持续下行的背后,是中国经济发展的内外部环境发生了重大变化。从外部看,世界经济走向低迷,发达经济体复苏缓慢,新兴经济体分化,全球经济调整趋于长期化,外需乏力成为常态。今后一个时期,全球供需结构失衡的深层次矛盾难以根本解决,世界经济仍处在再平衡过程中,出口对中国经济的拉动显著减弱。从内部看,支撑中国经济增长的结构性因素出现了深刻转变。

**第一,产能过剩日益严重,投资拉动效应逐渐递减。**近年来,我国产业供过于求矛盾明显,特别是钢铁、有色金属、建材、化工、船舶等传统制造业尤为突出,一些行业产能利用率不足75%,处于严重过剩状态。并且,产能过剩行业已从传统行业扩展到风电、光伏等新兴产业,行业利润大幅下滑,大量企业经营困难。在这种情况下,大规模投资对经济增长的拉动作用十分有限,投资效益明显下降。

**第二,人口红利趋于消失,制造业比较优势明显减弱。**在过去相当长一段时期里,劳动力数量持续增长、人口抚养比稳步降低为中国提供了人口红利。但是,这一局面正在发生根本改变。2012年,我国劳动年龄人口首次出现绝对下降,比上年末减少345万人,此后连续三年持续下降,同时人口抚养比逐渐提高。由此导致劳动力供应短缺,工资成本过快上涨,削弱我国制造业的比较优势和国际竞争力。

**第三,地方政府债务和资产泡沫加大,潜在金融风险不断集聚。**近年来,中国金融体系中的风险逐渐累积,尤其是在地方政府债务、房地产、影子银行等领域更为集中。在实体经济不振的情况下,宽松货币政策并未完全起到预期效果,实体经济特别是中小企业仍存在融资难、融资贵等问题,而更多过剩的流动性进入了房地产和股市,导致经济泡沫加大。今年6月以来,我国股市出现了较大幅度的震荡,已经暴露了投资者杠杆率过高等风险隐患。

**第四,资源环境约束日益凸显,高消耗、高排放模式难以持续。**过去30多年的高速增长,很大程度上是以资源能源大量消耗和环境污染加剧为代价的。由于土地、能源等要素价格偏低,环境污染成本未充分内部化,浪费资源、污染环境的问题日益突出。发达国家一两百年出现的环境问题,在我国30多年的快速发展里集中显现。

今年3月,中国政府宣布了新的“互联网+”(Internet Plus)计划,目的是扩大网络连通性。在描绘这一计划时,李克强总理以近似于美国商界领袖的方式提及了“移动互联网”、“云计算”、“大数据”、“智能制造”以及“物联网”等概念。

■ 程子俊 全球未来研究所行政总裁

不久前,马云(Jack Ma)呼吁建立一个新的、旨在帮助小企业利用互联网的“电子世贸组织”(e-WTO),并将此作为消除贫困的最大希望所在。马云发出此番呼吁一周之前,阿里巴巴(Alibaba)在“光棍节”(Singles Day)当天24小时内销售了创历史新高的近143亿美元的商品。阿里巴巴的社交媒体账户甚至宣称,中国总理李克强也致电马云,预祝“双十一”取得成功。“光棍节”如今已成为世界规模最大的购物狂欢节,甚至连美国的“黑色星期五”(Black Friday)都相形见绌。

这是亚洲大型经济体令人担忧地醉心于电子商务和互联网的最近表现。今年3月,中国政府宣布了新的“互联网+”(Internet Plus)



这些情况表明,当前中国经济面临的不仅仅是周期性问题,更多的是结构性问题。面对新常态下的“结构性减速”,单纯运用需求刺激措施已无济于事,问题的症结只有通过深层次结构性改革才能根本解决。2009年以来,为应对全球金融危机的冲击,出台了大规模的“四万亿”投资计划,实施扩张性货币政策,尽管短期内取得一定效果,但并未从根本上扭转下行趋势,还带来产能过剩加剧、银行不良资产和地方政府债务扩大等问题,便是明显证明。审时度势推进供给侧结构性改革,已经刻不容缓。

## 二、理论脉络与全球视角

从经济学理论看,对中国经济当前的问题有不同的分析框架。经典的凯恩斯主义经济学认为,总产出由需求决定,而需求由投资、消费、净出口和政府购买构成。因此,为了应对经济下行,政府应当采取反周期的需求调控措施,通过大规模需求刺激拉动经济增长。但是,凯恩斯主义本质上是一种短期分析框架,用来指导长期发展问题,理论上有不合理之处,实践中也难以收到良好效果。

我认为,中国作为一个处于快速发展和经济转型中的大国,面临的经济学问题有其复杂性,只有实施一揽子结构性改革,打破制约增长的制度障碍,激发供给侧的创新活力,不断提高全要素生产率,才能实现长期经济持续增长。在这方面,现代增长理论和供给学派的观点具有重要启示。现代增长理论认为,一个国家的经济增长取决于劳动、资本和技术进步的贡献,这实际上也是从长期增长供给的角度来讲的。根据索洛模型,只有技术进步是一个经济长期持续增长的源泉,能够推动产出水平不断上升。罗默进一步发现,由于经济体系内部存在着激励,所以技术进步是内生的。卢卡斯用人力资本解释了经济增长的差异,认为人力资本能够提高劳动和物质资本的生产率,从而形成生产的收益递增。归纳起来,创新带来的技术进步,从根本上决定了一个国家经济的长期竞争力。

另外,我认为供给学派理论对分析当前问题不无裨益。上世纪70年代,信奉凯恩斯主义的美国在经历多年的经济繁荣后,却陷入了“滞胀”的泥潭,凯恩斯主义对此束手无策。在这种背景下,供给学派提出了完全不同的理论。其代表人物拉弗和蒙代尔不足,引发危机的原因是供给不足,而供给不足的原因是政府对经济活动干预过多,妨碍了自由市场的激励机制。因此,解决问题的关键是提供恰当的激励,从而有效改善供给。一是减少政

府管制,促进企业家的创新;二是降低税负,提高企业家和个人的积极性。供给学派以拉弗曲线为依据,提出了系统的减税主张。从某种意义上讲,供给学派是对“萨伊定律”和古典经济学传统的回归,体现了对市场配置资源决定性作用的信奉。尽管并未形成系统的理论体系,但为我们分析中国经济问题提供了重要视角。

发达国家近几十年的宏观调控实践,为我们提供了许多丰富的经验教训。1981年,美国里根政府上台后,面对“滞胀”的两难局面,采取供给学派和货币主义的主张,提出“经济复兴计划”。一是全面降低税率,允许企业加速折旧,对企业投资给予税收优惠;二是减少政府对经济的干预,在航空、铁路、天然气等行业引入竞争和重组,放宽市场准入;三是采取紧缩货币政策,降低货币供应量,以应对恶性通胀。“里根经济学”的实施,使美国逐渐摆脱了滞胀的泥潭,极大增强了经济活力。1979年英国撒切尔夫人上台后,采取了一系列结构性改革政策,包括紧缩货币供给以控制通胀,将石油、铁路、通讯等领域的国有企业私有化,以及通过减税、废除物价管制等措施,减少政府对经济的干预。这些政策逐渐收到成效,英国经济从1981年开始触底反弹,GDP增速由负转正,经济波动大幅减小。再看上世纪80年代后期的日本,在发展达到繁荣顶峰时,受大量投机活动影响,经济中酝酿了巨大的泡沫,同时人口老龄化日趋加剧,但是政府过分自信,并未及时推行结构性改革,而是继续实行宽松货币政策,导致1990年房地产泡沫破灭,经济处于长期停滞状态,陷入“失去的二十年”。

全球金融危机后,为了在新一轮产业革命中占据优势,发达国家纷纷推出了各自的创新举措。美国提出了“工业互联网”战略,力图以高新技术改造传统制造业。2013年,美国政府宣布投资10亿美元组建制造业创新网络,集中力量打造一批创新集群。通用电气、IBM等五家巨头组建了工业互联网联盟,制定通用标准,利用互联网技术重构传统工业,全面提升产业创新能力。德国提出了“工业4.0”战略,通过构建智能生产网络,推动工业生产向智能制造升级,巩固德国在全球制造业的领先地位。“工业4.0”的核心是信息物理系统(CPS),通过建立高度灵活的数字化生产模式,大规模生产个性化产品。

## 三、供给侧结构性改革的上海探索实践

1978年以来,中国推行的渐进式经济改

革,本质上是按照深层次结构性改革的思路进行的,改革从农村到城市、从增量改革到存量改革,逐渐确立了社会主义市场经济体制。党的十八大以来,新一届中央领导集体把全面深化改革放在突出位置,在推进结构性改革、鼓励创新方面,采取了许多大刀阔斧的举措。一是大力推进大众创业、万众创新,激发全社会创新创业活力;二是大力推进产业结构升级,实施“互联网+”行动计划和“中国制造2025”战略;三是进一步放宽市场准入,鼓励社会资本进入交通、环保、医疗等领域,积极发展PPP模式;四是大力推进简政放权,加快政府职能转变,推行权力清单、责任清单、负面清单,营造良好的体制环境。

上海在全国较早进入经济新常态,面临的结构性改革要求更为迫切。“十二五”时期,上海就率先提出了创新驱动发展、经济转型升级的发展思路。近年来,上海认真贯彻中央要求,探索采取了一系列结构性改革措施,努力打造发展新引擎,增强发展新动力。

**第一,推进全球科技创新中心建设,以创新驱动结构性改革。**创新是结构性改革的核心。创新不仅仅是科技创新,还包括产业创新、企业组织创新、制度创新、管理创新等。从长远看,实现经济发展动力转换,关键要以创新提高全要素生产率。当前,上海正在加快推进具有全球影响力的科技创新中心建设。从科创中心的瓶颈和增长理论都可以看到,建设全球科技创新中心,关键靠三个:一是人才。人力资本是经济增长的关键要素。上海正在出台一系列措施,积极引进海外高层次人才,充分发挥户籍政策激励作用,鼓励科研人员在岗创业,建设人才改革试验区,打造国际人才高地。二是技术产业创新。技术进步拓展生产可能性边界。上海将瞄准世界科技前沿和顶尖水平,前瞻布局一批科技创新重大项目,打造具有国际竞争力的创新产业集群,形成先发优势。三是资本。创新离不开发达的资本市场作为支撑。上海将进一步发展天使投资、创业投资,强化资本市场对技术创新的支持,大力发展科技金融,改善金融体系效率,为创新提供“助推器”。

**第二,建设开放度最高的自由贸易试验区,以开放推动结构性改革。**开放是结构性改革的关键。只有深度融入全球分工体系,在更大范围内统筹配置资源,才能真正提升经济内在竞争力。建设中国(上海)自贸试验区,就是我国在新形势下扩大开放的重要举措。核心是三个:一是充分发挥市场配置资源的决定性作用。市场是迄今最有效率的制度。自贸试验区制度创新的方向,就是要大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效率最优化。二是简政放权,放松管制。自贸试验区倡导的负面清单制度,反映了“法无禁止皆可为”的理念。诸如扩大服务业和制造业等领域开放,“先照后证”改革等,也是放宽准入的体现,目的是激发创新创业活力,改善要素配置效率。三是深入推进制度创新。自贸试验区成立以来,在建立以负面清单为核心的投资管理制度、以贸易便利化为重点的贸易监管制度、以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度、以政府职能转变为核心的事中事后监管制度上先行先试,取得重要进展。下一步,将继续围绕制度创新,进一步激发经济活力和动力。

**第三,加快构建新型产业体系,以产业升级推动结构性改革。**产业升级是优化供给结构、增加有效供给、创造新需求的重要途径。目前,供给结构和需求结构矛盾突出,适应发

展阶段和要素禀赋的变化,应当在产业升级上下功夫,形成新供给新动力。从上海来看,关键是三点:一是积极推进“互联网+”行动。互联网的迅猛发展,将导致未来产业形态和竞争战略发生革命性变化。上海在这方面潜力很大,要以互联网融合创新为突破口,培育壮大新兴产业,联动传统产业,引领经济提质增效升级。二是落实《中国制造2025》战略。制造业是提升有效供给的基础。面对发达国家“再工业化”和发展中国家产业升级的双重挤压,上海要以智能制造为主攻方向,促进新一代信息技术与制造业深度融合,占据全球产业竞争制高点。三是促进消费升级。当前居民消费正在从模仿型排浪式消费向个性化、多样化消费转变。上海要顺应这一趋势,以技术和产品创新激活消费需求,以消费升级引领产业升级,为经济发展营造持久动力。

**第四,推进重点领域改革,以制度创新推动结构性改革。**当前改革已进入深水区。面对制约发展的深层次制度瓶颈,唯有通过系统的结构性改革,才能为形成供给新动力提供良好条件。上海按照中央要求,正在大力推进一揽子重要改革,取得显著进展。比如,积极推进国企改革,在全国率先出台国企改革措施,发展混合所有制经济,加快国资流动平台建设,加强国有企业分类监管。又如,深化“营改增”改革试点,不断拓展试点范围,探索形成有利于服务经济发展的税制结构,为全国面上改革积累经验。再如,加快推进政府职能转变,取消和调整一大批审批事项,率先推进市场综合监管和知识产权管理体制改革,提高政府运行透明度。下一步,要继续深入推进,围绕创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,加快形成适应新常态要求的体制机制。

**第五,坚持绿色低碳发展,以强化资源环境约束倒逼结构性改革。**增加有效供给必然会遇到资源有限、环境压力加大的约束,破解这一瓶颈,关键是从依靠要素投入的外延式发展模式向依靠技术进步的内涵式发展模式转变,努力以更少的资源消耗、更低的环境成本实现更好的发展。近年来,上海在这方面采取了许多措施。比如,不断提高产业准入门槛,严格执行安全、环保、能效、质量等标准,淘汰高投入、高能耗、高污染、低效益落后产能,“十二五”每年淘汰落后产能数量都在五六百吨左右。又如,提出建设用地“零增长”甚至“负增长”,加快工业用地二次开发,加强工业用地全生命周期管理。下一步,将采取更加严格的手段,加大节能减排力度,加强突出环境问题治理,以强化资源环境约束倒逼经济发展转型。

结构性改革是实现经济持续发展的根本途径,需要坚持不懈的努力。在加强供给侧结构性改革的同时,加强和改善需求管理不可忽视。在中国工业化、城镇化进程中,我国投资和消费具有巨大的空间和潜力,要注重改善投资结构,保持投资力度,提高投资效率;要注重提升消费能力,改善消费环境,稳定消费预期。同时,要进一步增强我国外向型经济的竞争力,实现出口与投资互动联动。在经济新常态下,只有加强供给侧结构性改革,同时又管理好需求侧,才能处理好当前增长与长远发展的平衡,实现中国经济持续稳定发展。

(作者系上海市人民政府发展研究中心主任、党组书记,研究员,博士生导师。本文系作者在中国大学智库论坛2015年年会开幕式上的主旨演讲。)

## 靠电子商务拯救世界?

计划,目的是扩大网络连通性。在描绘这一计划时,李克强总理以近似于美国商界领袖的方式提及了“移动互联网”、“云计算”、“大数据”、“智能制造”以及“物联网”等概念。这种对数字化的痴迷并不仅限于中国。印度总理纳伦德拉·莫迪(Narendra Modi)在Facebook总部与马克·扎克伯格(Mark Zuckerberg)的会面,受到的媒体关注与他在联合国就可持续发展议题发表演讲时一样多——如果不是更多的话。在谈到互联网与电子商务时,从商业领袖嘴里不停冒出的“创新”、“分享经济”和“创客空间”中,有时很难分辨出是真正的分析还是疯狂的投机。有断言称,数字化扩张将使各国能够将一些发展阶段完全跳过——如对实体基础设施进行投资,防止危及生存的污染,审慎管理资源以及在道德日益遭到挑战的世界确立价值体系。对电子商务的关注实际上体现出,发展中国家一直不能摆脱西方关于经济增长模式的理念及对现代性的定义。

互联网将从根本上改变发展模式的断言既未经证实,也未经验。当下明显的是,互联网使消费变得比以往任何时候更容易、更快、更无所不包。因此,分析师们开始指望电子商务以及中国的互联网巨头帮助“拯救”中国的经济模式免于陷入增长放缓。

需要做的事。现实情况是,电子商务降低了消费行为的私人成本,但很少,甚至根本没有减少消费的整体社会成本。如今,正当我们需要减少碳排放之际,数十亿计地方制造的产品在跨越千里送到遥远的消费者手中的同时也产生了巨大的碳足迹。此外,网络零售依靠全球越来越着迷于浪费性冲动购物作为此种商业模式的推动力——“双十一”和“网络星期一”(Cyber Monday)即为证明。

因此,电子商务加剧了个人支出与社会成本之间的不平衡。如果我们接受并认为,我们的经济模式要依靠定价偏低的商品与服务实现繁荣,而后者又通过将自身真实成本(如温室气体和碳排放)外部化来推动疯狂消费,那么电子商务就通过降低商品价格加剧了市场失灵。这只会让大多数人被迫承担更大的成本,因为价格偏低的消费的核心就是造成外部成本。随着互联网使得生产与消费变得更便捷、更迅速,社会所依赖的在消费、环境保护与节约之间保持平衡的机构——不论是政府、监管机构,还是国际机构——均面临巨大压力。

事实是,能够访问Facebook或阿里巴巴对于大多数仍未满足自身基本需求的人而言根本不重要。“物联网”如何为全球贫困人口带来真正的发展成果?多数人又如何通过电子商务获得包括食物、水、卫生、医疗、教育在

内的生命权?

期待互联网——通过所谓释放消费和创业精神——能帮助穷人只是又一种一厢情愿的经济思维:顶层富人受益的同时可能向穷人下渗一些好处。即使在数字化连接领域领先了10年的美国,也尚未看到电子商务对失业者和工薪阶层的生活有什么帮助——如果说有什么影响的话,也是夺走了就业机会。电子商务带来的部分收益是以牺牲劳动者权益为代价的,因为其提供的工作岗位比起传统就业更少,工作保障和收入也更少。这并非发展中国家世界应该效仿的模式,发展中国家仍有数以百万计的人口正在寻找体面的工作,仍缺乏满足基本需求的有保障途径,而且本应由国家提供的社会保障网也不完善。

公平而言,北京方面尚未透露“互联网+”计划的全部细节或在其未来发展规划中的重要性。目前预计中国未来五年将在互联网领域投入约2万亿亿元人民币(合3130亿美元)——可以肯定,这是一笔巨额投入,但与中国将在环境保护上支出的17万亿元人民币(约合2.6万亿美元)相比就很小了。

然而,风险依然存在:关于电子商务经济效益的片面观点将分散中国决策者的注意力。这种风险不仅存在于中国。印度总理莫迪曾呼吁建立全国光纤网络,并宣称要建设数百个“智能城市”。考虑到困扰印度的众多现

实发展问题——如缺乏卫生设施和清洁水的持续充足供应,这些目标显得格格不入。显然,投资于输送清洁水的管道、而非光缆才是极为合理的,然而,只有网络连接方面的投资才能吸引政界人士和投资者的注意与兴趣。

中印以及整个发展中国家世界所面临的问题在人类历史上没有先例,通过过时的经济模型和技术风潮寻求解决方案绝对是愚蠢的。这些国家的经济发展已经带来了大范围的环境退化:中国官方新闻机构如今用“世界末日”一词来形容国内的空气污染。

数十亿计的贫困人口仍未能满足自身的基本需求,更不用说共享繁荣。他们就是被那些参与“创客空间”或“共享经济”的人轻易忽视的群体。毕竟,在迄今仍为“非共享”且发展差距日益扩大的全球经济中,穷人没有什么可供分享。互联网必然无法解决这些问题,更多的搭便车式消费是中国和印度最不需要的。利用互联网作为拐杖不能影响为发展所付出的艰难努力。

更进一步而言,中国和印度必须有比拥抱互联网更大的“梦想”。他们需要带头为21世纪找到一种新的发展模式——智慧地利用科学技术,同时不能因迷恋掩盖了当前经济模式深层次结构缺陷的电子商务而误入歧途。解决这些紧迫问题才是应该居于所有发展规划核心的真正“创新”。