



内部资料

39

总第 39 期

2017 年第 19 期

深圳创新发展研究院 编印

编者按：党的十八大以来，中国开启了全面深化改革的新征程，诸多领域已取得了突破，但也有不少改革有待进一步落实。改革真正进入了深水区，各方面的挑战不断增强，阻力日益增大。当前改革具体面临哪些困境？未来改革应该从哪方面突破？改革开放以来有哪些经验教训值得借鉴？第三届大梅沙中国创新论坛·中国改革论坛围绕上述问题展开了深入探讨，本期内容摘录自孔泾源、党国英、卢迈的演讲实录，供参阅。

对当前供给侧结构性改革的建议

孔泾源

我国当前的供给侧结构性改革，概要来说，在实体经济层面，必须尽快解决相当一部分企业资产与负债结构合理、比率适度问题；通过去产能、去库存尤其是培育新产能、新动能，重建供求平衡、活跃有序的市场结构与交易关系；通过制度供给和政策调整，理顺投资与消费的关系，从供给与需求两侧为产业动能转型

升级、创业创新提供支持；通过简政放权、开放准入等一系列理念与政策调整，创造各种所有制经济平等发展的市场环境。

在虚拟经济层面，首先是要通过完善金融体制，强化信用、风险管理，解决长期存在并反复发生的信贷资产期限错配，而不是简单的期限展延、在某种意义上也是信用违约问题；深化金融资产的市场配置方式及价格形成机制改革，矫正金融资产在行业间、体制间以及国际间的长期严重错配；积极发展直接融资、优化企业乃至社会融资结构，循序渐进地推进股权市场化、进而资产证券化，通过市场机制促进杠杆去化；在新金融发展、人民币国际化背景下，加快优化金融组织结构和业态结构，提高金融服务实体经济的能力、市场竞争乃至国际竞争能力；健全资本市场结构，合理布局股权、证券、基金、信投等各级各类资本市场，有效发挥其各自的投融资功能，防止金融资本近水楼台、自我强化、脱实向虚；金融市场建设要坚持基本品市场优先于衍生品市场、产品市场化优先于资本市场化、实体经济的证券化优先于虚拟经济的证券化；适应金融发展多元化、多样化、综合化以及国际化趋势，健全金融风险监管体制，提高风险监管能力与效率。

在要素配置层面，对人力、土地、科技等可竞争性资源，要以开放准入、平等竞争、优化利用为准则，提高资源配置效率；对矿藏、网络、频谱等具有自然垄断性质的稀缺资源，要以创新营利模式、鼓励多元参与、激活内在潜力为重点，促进其公平有

效利用；对财税金融、公共服务、生态保护等社会公共资源或产业门类，着力创造各类市场主体平等享有、公平参与条件，通过最大限度地发挥市场决定作用来实现政府的更好作用。

在宏观调节层面，重点建立“补短板”机制，尽可能地有效缩小城乡差别、地区失衡、贫富差距等；通过制度创新，恰当处理供给侧改革与需求侧管理的关系，形成兼顾近期与长远、经济与社会、发展与生态、经济基础与上层建筑等方面协调发展的体制机制。

兼顾景气目标的供给侧改革，决策层面和各级政府做了不少事情，我们不能只讲负面因素而不讲正面努力。包括去产能、去库存、去杠杆、降成本、减轻企业税负、改革投资机制、扩大市场准入、推行PPP模式、开放资本账户、金融支持创新、科技体制改革、农村土地制度改革等一系列改革政策。

但是，与经济景气目标兼容的供给侧结构性改革，无论对政府还是对社会来说，都是一个高难度选项。我从改革理念和实践操作相结合的层面，提出十个方面的政策建议，以求教于大家。

第一，短期需求政策要兼容、促进而决不能迟滞或扭曲长期制度建设，结构转型升级目标应当优先于经济增长速度目标。

第二，财政需求管理回归短期政策属性，界定财政赤字上限，健全债券发放与约束机制，防止债务过量或助长变相违约。

第三，货币政策回归逆周期管理属性，完善货币投放量化标

准，适应人民币国际化趋势，实行币值稳定相对优先于其他选项的货币政策目标，防止短策长用甚至过度使用。

第四，改革自然垄断领域和网络经济环节的经营体制及营利模式，以社会资本参与等方式降低杠杆率、增强发展能力。

第五，以股权市场化及资产证券化对冲实体企业以及部分金融企业的高杠杆；以PPP模式及其结构优化对冲各级政府主导的已有及新增建设项目的高杠杆、防止政府信用透支。

第六，发展和完善各级各类资本市场，优化直接融资及其市场结构，缓解资源、资产错配矛盾。

第七，创新成本分担机制促进要素配置集约化、绿色化及可持续发展。

第八，适应信息产业融合传统产业、渗透社会生活，加快构建规则、公平和安全体系，促进产业结构合理，保护个人及社会信息安全。

第九，推动科技创新与新产业、新动能、绿色化发展，必须均衡提供制度供给，防止成本和风险外溢。

第十，明确经济市场化改革和民主法治社会建设目标及推进指标，增强社会的方向感、安全感、认同感及责任感等。

（作者系国家发改委经济体制综合改革司原司长）

中国城市化的进展和问题

卢迈

中国改革的经验之一就是，改革促进了经济增长，经济增长带来的利益满足了各方面的需求，同时使改革进一步深化下去。所以现在改革最重要的就是继续推进城市化。只有城市化，才能带来集聚效应，才能提供更好的公共服务，才能有利于人力和资本的投资。

我们可以看到这两年城市化的速度，户籍人口的城市化在迅速加快，去年（2015年）已经达到了将近40%。它的一个重要的特点是把城市周边行政管辖范围内的农村居民都改成了同样的户口。所以我们城市化实际上是三部分人，一部分就是城中村或者是城市管辖范围内的农民；第二部分是外来的城市人口，他们从其它城市流入；第三个，最重要的还是农民工。而农民工这个群体的城市化速度实际上是受到很多限制的。我们受相关部门委托，做了一个“城市综合改革与‘三块地’改革试点评估分析”的课题。从7个省市的调研看，城市人口的增速是0.5%到0.8%，中西部、江西等地超过1.5%。而城市化的速度实际上是有很大问题的，比如说广东地区，现在它有2984万农业转移人口，2751万集中在深圳、广州、佛山、东莞四城。但是这些城市积分落户的门槛很高，广州一年才解决10万人落户，而其中属于农业转

移人口积分落户的只有 5000 户。

大城市一般都采取很多方式把这些低端人口排除在外，积分落户政策里是设了很多门槛的。以前一个最主要的关口是计划生育，如果你有两个孩子，你就不能入户。现在这一条去掉了，但是在其它方面还是有很多限制。我们一直提倡要保证农民工子女的教育。原来是两个途径，一个是解决户籍，另外一个途径就是把户籍上附着的福利剥离，这样让他们在没有落户的情况下也能平等地享受教育、享受卫生医疗等福利。但是这种想法其实是很难落实的。比如说广东随迁子女在公办学校就读比例大概是 50%，剩下的是在民办学校。据我们调查，读民办学校一年要花 1 万元，收入越低的人为了接受义务教育反而要花越多的钱。当然，有些地方做得相对比较好，陕西、四川、福建的随迁子女在公办学校入读的比例都达到了 90%。

还有一些其它好的现象，但是在关键环节还是需要再进一步有所作为。我们在广州看到他们在城中村改造和集体土地入市这两个环节就做得很好。城中村改造，他们起了一个名字叫“城市更新”。这个提法和日本的提法是很像的，他们把城中村改造的一部分工作决定权交给村委会，村委会规定这个房子还是村民的，可以用来出租。所以广州的房价在北上广深中是最低的，因为二三百万的流动人口都居住在这样的农民屋中，而这个屋子现在已经改造成有电梯、有消防车进入通道的房子。这样一些好的做法

应该要进一步宣传。

当然也有很多问题，比如地方政府在这方面的激励不足，要它花钱，但是实际上它对这些人并没有直接的责任。另外就是中央政府、省、市政府责任不清。比如说现在这个责任是市政府的，但是市政府说土地指标不在我手上，教师编制不在我手上，这些都是中央掌握的。另外，中央财政给一点钱，叫生均经费。我们知道农村孩子上小学平均生均经费是 5000 元，但是你要到了深圳，最少是 2 万元。如果还是按照 5000 元的生均经费把这个钱给到深圳，深圳还要倒贴 15000 元。所以要有适当的激励，同时要有硬性的规定，必须让符合条件的外来人口子女都能入读公办学校，或者上民办学校，但也不能再收费，这是国家义务教育。

城市化最关键的是人的城市化。城市化最重要的是解决现在 2 亿多在城市的非户籍人口的户籍问题、公共服务问题。现在这 2 亿多人里面有 1.6 亿是劳动者，是我们劳动力大军里面占 44% 的重要力量。怎么让他们安家，让他们的收入能养家，避免现在的留守儿童现象，这是下一步应该考虑的。解决这个问题对经济增长是有好处的。我们发布过一份报告，一个人的城市化大约需要 10 万元，包括基础设施、学校、房屋，养老金，这是在几个城市调查后估算的结果。有人说我们这个报告提出来以后把政府吓住了。其实这是分 5 年时间，每年 2 万元做这个事，它有利于经济增长，不应该被此吓住。如果我们要解决 1 亿人的户籍问题，

按照 17%的比例，大约会有 1700 万学生，需要建 17000 所学校。把具体事情做到，教育方面是什么责任，医疗方面是什么责任，都要统筹考虑。现在在城中村的农村人口，他们患病率是城市人口的 10 倍，但是只有 60%的人看病，剩下 40%的患者要么买点药，要么上私人诊所，成天打吊针，这些都是需要解决的。

大多数国家在城市化的过程中不会硬性规定你不许上城市，政府做不到这一条，他们能做的就是尽量协调地区发展，让其他地方也都发展起来。英国、法国、日本等国家在城市化快速发展的时候，都有一个区域政策和农业方面的政策，我们在城市化中也要同时注意农村现代化的进展。

(作者系中国发展研究基金会秘书长)

土地制度为什么要改？

党国英

首先是农业现代化的要求。有测算表明，我们国家的农业处于亏损状态。农产品的成本有间接成本和要素收入成本，在全面考量之后，农产品特别是粮食，亏损的程度非常厉害。为什么在亏损的情况下，农业还照样能够持续，好像粮食产出还很多？这有一定的原因，特别是因为我国是小农国家，农民对自己的生产劳动不计成本，所以看起来农业还能做。但是现在竞争压力非常

大，一些大农生产的可持续能力在下降。而且我估计未来相当长的时期里还会非常麻烦，因为国际粮食供应越来越充裕，很多国家农业形势非常好，他们的粮食生产成本也比我们低。

我们国家农业成本高跟土地制度关系非常密切。因为规模经营水平低，所以劳动成本高，规模经营水平上不去跟土地制度有关系。如果劳动力大量转移到城市，有可能降低劳动成本，但是我们向城市转移遇到一个很大问题，就是房价高。房价高是一个土地问题，不是建筑安装成本高，也不是建筑工人的工资高。农业成本高的另外一个原因是什么呢？就是地租。我们国家农业土地流转当中的地租之高世界少有，按说日本这样的国家地租应该很高了，但其实不高，北海道农地几乎是零地租。我们地租高到什么程度？有的高到可以覆盖农产品的全部净收益。

改善居住形态的要求。土地制度给我们带来的另外一个麻烦，我把它叫做居住贫困。这个大家浑然不觉，但是我认为，我国城市老百姓的居住，是集体主义的居住形态，也可以说是居住贫困。为什么说是居住贫困？也跟土地制度有关系。什么关系呢？就是规划问题，是土地规划体制问题。我们城市建成区的人口密度不高，但是中国居民区的密度非常高。能不能调整呢？通常的说法是不能。是缺地吗？缺也缺不过荷兰，荷兰的居住形态就比我们好。是房价高吗？但是我掌握的数据是，如果规划合理，或者能达到东京的土地利用规划和土地功能区的划分水平，地价就

可以很低。所以，主要是因为土地规划管理体制给我们带来了居住的贫困。贫困的居住形态又给我们带来一系列社会麻烦，包括社会风尚不好、道德品质下降等等。这是第二个改革的必要。

贸易平衡的要求。老百姓的居住用地好像比较紧缺，但是工商业占地面积较大。走到一些公司的总部、一些工厂，我都会发笑，因为占地太奢侈。而且，他们拿地的价格也比较低，甚至是不付地价。这个对出口有什么影响？能够降低出口成本，增加我们的竞争力，那么我们就有大量外贸盈余。外贸盈余是贸易上的顺差，但是国际收入要平衡就表示资本要出去。资本要出去带来的直接后果是，一线发达国家的实际利率远远比我们小，国内实际利率大则增加了资本使用成本。反过来，实际上影响了我国工业的竞争力。这对我们经济发展的可持续、对孔泾源司长刚讲到的负债问题肯定有很大影响。

社会稳定的要求。我们看一些研究文献就会注意到，在城市居住环境当中，集合住宅或者社会住宅区的社会冲突发生率比较高，社会住宅、集合住宅就是指楼房区。有一些人对伦敦进行研究，楼房区更容易发生冲突。社会住宅里面住的多是穷人，排除这个因素以外，还是发现社会冲突发生率比较高，所以不利于社会稳定。

经济增长的要求。如果我们改变土地规划管理制度，比如美国居民的支出结构，住行开支成本比较大。经过多方面的数据测

算，有一个估计，如果改变了居住形态，会带来强大的需求增长。其实我们存在严重的消费抑制，最突出的就是住房的消费抑制，如果我们做一个粗略测算，克服这个抑制，那么我们消费潜力非常大。不是中国人不想花钱，是居住形态限制了消费。

国民收入合理分配的要求。我看了美国房地产的研究文献，讲了一句话，说平均住房价格如果是家庭收入的2倍以上，就认为是泡沫发生。这是根据美国储蓄率来推算的，比如说储蓄率5%需要40年储蓄一个家庭能买到房子，超过40年就认为有问题。我们国家不一样，我们是居民储蓄率大概13%左右。这样算下来，刚才说美国的那个指数，房子价格占家庭收入的2倍是泡沫，我推算我们中国就是4倍，超过4倍就是泡沫，那么超过4倍了没有？不仅是一线城市超过了，二三线城市大量也超过了这个数，房价高我认为毫无疑问。房价高带来的问题是，造成国民收入分配的扭曲。我们说国民收入有第一次分配、第二次分配、第三次分配，其实，价格的扭曲也是一个分配。天花板在什么地方？天花板就是老百姓不能承受的边界。

因为上述原因，有农村的、城市的，有经济的、社会的，都要求土地制度改革。

（作者系中国社会科学院经济研究所研究员）



深圳创新发展研究院是一家非盈利性社会智库，立足深圳，面向全国，同时借鉴国际经验，致力于中国社会经济发展的重大理论和实践问题研究，为完善中国特色社会主义制度、推动中国的改革创新工作、推进国家治理体系和治理能力现代化提供理论参考和决策建议。

研究院充分体现建设性、独立性和社会性的特点，充分利用社会力量办院，已经成功推出了大梅沙论坛、中国改革报告、智库报告厅、深圳改革30人论坛、深港合作圆桌会议等一系列创新项目，在全国乃至国际上获得了广泛认可。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《中国改革报告》、“智库报告厅”等。

顾问：南岭

编辑部主任：杨传银

编辑：向异 王弋痕 郑阳

电话：0755-88302500

传真：0755-88308875



地址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼 www.cxszt.org
