



2016

6

总第11期

2016年5月

深圳创新发展研究院 编印

编者按：2016年4月25日，著名经济学家吴敬琏先生做客深圳创新发展研究院智库报告厅，发表题为《经济为何下行，怎样正确应对》的演讲。吴敬琏先生分析了经济下行趋势下的不同理论框架与对策思路，提出了中国着力推进供给侧的结构性改革的必要性，重点指出政府行为应该恪守边界，让市场发挥资源配置的决定性作用。演讲实录由吴敬琏先生亲自审定，限于篇幅，现将部分观点刊出，供参阅。

本期要目

为什么要着力推进“结构性改革”

稳住大局，防止发生系统性风险

成败的关键在于能否把各项改革措施落到实处

经济为何下行，怎样正确应对

吴敬琏

一、为什么要着力推进“结构性改革”

1. 能否成功转型，关键在改革

我认为“供给侧结构性改革”可以分解为两个因素，一个叫做“供给侧”，一个叫做“结构性改革”，因为“结构性改革”是一个完整的概念。

提高增长质量，优化经济结构，实现发展方式转型已经提出二、三十年，诸如“围绕提高经济效益走出一条经济建设的新路子”（1981）、“转变经济增长方式”（1995）、“转变经济发展方式”（2002）、“跨越中等收入陷阱”（2012）、“引领经济新常态”（2014）和“供给侧结构性改革”（2015）针对的都是同一问题。为什么没有实现呢？2005年已经得出结论：成效不大的原因，是存在“体制性障碍”，为了实现转型，必须通过改革破除这种障碍，建立一套能够激励创新和创业的体制机制。

好多新的口号、新的方针，讲的都是这个问题。有一个说法大家耳熟能详，叫做“跨越中等收入陷阱”。什么叫做“中等收入陷阱”？为什么会陷入中等收入陷阱？这个问题没有作深入地讨论。我觉得是在中等收入这个阶段，某些驱动经济增长的力量逐渐消退了，如果找不到新的驱动力量，就停在中等收入那里上不去了。这个力量其实就是创新，是提高效率。

还有一个说法是前年提出来的，叫做“引领新常态”。中央领导同志的表达比较严谨，总结起来，“适应新心态、引领新常态”，指的是新常态有两个特征，一个是从高速增长转向中高速增长，另外一个**是数量扩张、或者叫投资驱动的经济增长，转向创新和效率驱动的增长**。后面这个特征有时候被分解为好多个，其实就本质来讲是同一件事。我们现在面临的问题不是向哪里转，而是两个转向不同步。它已经存在，而且转到了中高速，甚至还有进一步往下走的趋势。我们要的新常态是两个转向同步，速度虽然下来，但是效率上去了，那个常态才是我们希望并努力争取的。如何努力？最后推动的力量一定是改革。

十八大和十八届三中全会、四中全会、五中全会其实做出了很好的设计，我们现在就是要实现，落到实处。所以能不能实现转型，能不能提高效率，取决于改革能不能实现、能不能建立起一个好的体制。

2. 结构性改革的根本是改革

“结构性改革”是一个在西方市场经济国家常用的概念，它的原意是指在市场经济条件下对部分制度架构和政府规制架构进行的改革，特别是对政府职能进行的改革。我们以前通常用“体制改革”，因为跟他们有一点差距，他们已经建立了市场经济，中间某些结构有毛病，要改那些个别的、具体的结构。我们在2000年已经宣布，初步建立了社会主义市场经济的框架，所以，这种情况下我们也可以把“体制改革”叫做“结构性改革”。不能把“结构性改革”与“调结构”即主要用行政方法进行的“结构调整”混为一谈。

3. 正确的应对方略

以上分析得出的应对挑战的方略是：在稳住大局，保证不发生系统性风险的前提下，集中主要力量，立志推进改革，依靠具有活力的体制机制提高供给侧的效率。只有这样，才能从根本上解决我们面临的问题。

二、稳住大局，防止发生系统性风险

1. 采取措施，控制和化解风险

分开来说：一是在现在风险积累到相当高度的时候，如何稳住大局。我想是两个方面的：一个方面是要采取措施

控制风险。风险已经存在，不要发生连锁反应扩散开来，出现多米诺骨牌效应，一下子倒下去一大片。另一方面是要想办法化解现有的风险。要妥善地处理地方政府的债务；动用国有资本去偿还政府的或有负债；停止回报过低或没有回报的无效投资；停止对“僵尸企业”输血；停止“刚性兑付”；对于资不抵债的企业实施破产或重组。盘活由于粗放增长方式造成的死资产存量。总而言之，要想出办法和措施来控制 and 化解风险。

2. 辅之以短期政策的运用

另一方面，辅之以短期政策的运用。凯恩斯主义式短期政策有时应该用，但要讲究怎么用。宏观经济政策主要是两类，一是财政政策，一是货币政策。适当的财政与货币政策，也应当发挥辅助作用，以便维持宏观经济的基本稳定；货币政策要松紧适度，“去杠杆”还应该是总的方向；财政政策要适当提高力度：指向提高创新创业积极性的方向，例如普惠式的降低税负。

美国经济学家、野村综合研究所的首席经济学家辜朝明，讲了一个观点：当前出现了资产负债表的危机，比如泡沫破灭了，金融偿债困难，要用宏观经济政策，即主要用财政政策。我同意这个观点。所谓扩张性的财政政策，其实就是赤字政策。下一步扩大赤字、也就是提高财政政策的力度有两个办法，一个办法是增加支出，一个办法是

减少收入。我认为主要的方法是减少收入，现在的口号是“结构性减税”。我认为政府来决定给谁减税容易扭曲价格，破坏平等竞争，所以建议实施普惠性的减负。现在我们的企业家缺乏信心、缺乏积极性，这是一个非常大的问题。解决这个问题，光减点税当然还不够，但是总有些好处。

从这两个方面下手，我觉得能够保持一段时间里不爆发大的危机，带病延年，争取时间以进行改革。这样就可以逐渐地转入良性循环。这是可以做到的，但是要早点动手，延迟得太久了也会有问题。去年在讨论新常态的时候提出了一些控制和化解风险的措施，有一些已经在实行了。

三、成败的关键在于 能否把各项改革措施落到实处

1. 提高供给效率，主要靠市场

提高供给效率，要靠市场起决定性作用，也要更好的发挥政府的作用。要通过改革建立起一个好的体制。好的体制，总的来说是十八届三中全会说的两句话：“要使市场在资源配置中起决定性的作用，也要更好地发挥政府的作用。”但是现在好象有一种理解，三中全会说了两方面都要发挥作用，半斤八两，都要加强。我觉得要搞清楚两者的作用范围是不一样的，各自的职能不一样。在资源配

置中，应该是市场起决定性作用。市场的基本功能在经济学上说是两个，第一个是实现资源的优化再配置，第二个是建立激发创新创业积极性的激励机制。政府的职能是提供公共品，而不是操控市场、干预微观经济和直接“调结构”。

供给侧结构性改革当前的重点任务，就要“三去一降一补”（去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板），这“三去一降一补”主要靠市场发挥作用。“去产能、去库存、补短板”用经济学语言就是实现资源的有效再配置，通过市场竞争，使得有限的资源从效益低的、供过于求的企业和部门流出来，流到效益比较高的供不应求的部门去。市场来做这件事是最有效的，但是现在很多地方还是热衷于政府做，用下指标的方法去产能、去库存；补短板，也是由政府机构决定，要发展哪些产业，用什么技术路线，政府给补贴、给扶植、给贷款。其实我们可以看到，这些年发展战略性新兴产业，政府去做的结果是怎么样的。

去年在北京有个“电动车百人会”，有人说政府扶助电动车发展，去年以前已经花了1千个亿。最后总结，有些钱花得不好，所以没有效果，譬如说有一个中央发动的“十城千辆计划”，选择十个城市，每个城市给1千辆大巴，大巴的补贴强度很高，希望十城千辆，有1万辆的规模，可能接近最低的所谓经济规模，最低的经济规模达到以后，就能够自己转起来了。但这里补的方法错了，本来

是应该补需方，在市场中需要补的，是补消费者、补购买者，我们用的方法是补供方，补给生产厂商，于是各地纷纷要求“我也参加”，最后是25个城市，一个城市1千辆，就是2.5万辆的大车，这应该说到了最低的有效经济规模了，但因为是补供方，肥水不流外人田，规模也就是1千辆，结果钱完全无效。去年改成主要补需方，但是法制上好象有问题，出来了一个假需方，左手卖右手，勾结起来。供方卖给需方，需方拿到补贴后把这个钱还给供方，再买一次，两方把这个补贴分了。现在正在查这种骗补。所以说，政府在市场里面起作用的时候要非常注意。

另外一个降成本，或者还有去杠杆，许多地方也主要用行政命令下指标的办法。有一个移动通讯供应商的副总说：“我们的日子真难过，有的部门给我们下指标，要提网速、降资费。另外一个部门又给我们下指标，要我们增加盈利上交。政府够累，我们也很累。”后来他说了一句话：“其实这个行业如果放开竞争，我们自己都会努力去做。”目前这个行业竞争是很差的，三代移动通讯，工信部发了三个牌，一个牌是上午发的，两个牌是下午发的。为什么他批准三个执照要分两次发呢？第一个叫做“自主的技术”。我们要表现出我们支持自主技术，实际上这个技术在三代的时候不太成功，所以负责推广这个技术的运营商并不喜欢，运营的效果确实也很不好。其实这些事情都应该由市场通过奖优罚劣、优胜劣汰去做，市场可以做

得很有效率。

政府要做什么呢？三中全会说要更好地发挥政府的作用。这个“更好”是跟谁比呢？是跟过去的做法比。习总书记在三中全会《决定》的说明里说，核心的问题是在资源配置中到底是政府起决定性作用，还是市场起决定性作用。政府跨界了，做了一些不该他做的事。政府的作用是提供公共品，而不是去直接干预企业的微观经济活动。

2. 政府应当“有所不为”

政府不要直接组织融资和操办项目，不要指定技术路线。我常常看到一些部门、或者是地方上的领导同志，到企业去就告诉人家“这个技术好，你们搞这个技术”。他怎么能知道哪个技术好？不要说官员不知道，企业家其实也不知道。这都应由市场决定，由市场判断。政府不得违法设立行政许可和市场准入，反过来说就是要赶快推行负面清单制度；不得干预司法和实行地方保护；不应对个别企业实行政策倾斜，破坏竞争环境，避免直接“补供方”。政府给高新技术企业很强的政策倾斜与扶助，好象看起来很好，但扶助了它，打击了千千万万其他产业。

深圳从来都是扶助力度很大，但是因为资源是有稀缺性的，就是说是有限的，扶助一些企业意味着损害和打击其他企业。比如对电动汽车的扶助力度很大，中国有一个声望最高的院士告诉我，他的学生的技术可能是世界先进

水平了，想要 20 多亩地，就是不能批准。最后找了好多领导，也很帮忙，过了几年还是批不下来。原因是我们的制度就是这样，他不在重点扶持名单里，要“走程序”，这一走程序几年批不了。这种事情相当多。

3. 政府应当“有所为”

政府应该要做一些事情，应该“有所为”，问题是在哪些方面有所为？政府的基本功能是提供公共品，比如说提供良好的制度环境；保持稳定的宏观经济环境；提供基本的社会保障；建立良好的教育体系和科研体系。教育和科研，特别是一些基础性的教育和科研是有外部性、引领性的，企业很难去做，这是政府的责任，也应该去做。在市场发育程度比较低的情况下，有一些微观的事情可能也需要政府介入，但要讲究方法。

用 PPP 方式进行公用性技术和一般性技术的“竞争前开发”。现在很热门的话题是 PPP，PPP 主要是针对所谓“准公共品”，第一个成功的例子就是日本。原来半导体集成电路很落后，处于技术追赶阶段时，就用了 PPP 的办法，找了 8 家半导体公司出资，政府对应出资，组成一个独立的法人实体开发后，把所有的专利、所有的专有技术都向社会有偿提供，做得很成功。后来很多国家都用了这种办法，或者是 PPP，或者是政府牵头组织产业联盟，来开发这种共用性的技术。但是一定要注意，这种开发是在竞争前。

竞争前开发可以补贴，到了进入市场竞争的时候就不能补贴了，补贴一个企业，就打击其他所有的企业，这是破坏竞争。对于那种外部效益好的企业可以进行补贴，来消除外部性的影响。但这种时候一定要讲究方法。

对节能、环保产品的“需方”进行补贴以消除外部性影响。关于电动汽车减排，美国加州用的办法最好，他们不是用补贴，用的是排放额度交易。特斯拉拿到很多钱，不是从政府拿到的，是卖排放，因为它是零排放，有些做汽油燃气汽车的则要买排放指标。通过这样一个办法，不用出钱，就把限制排放的成本分摊在生产燃油车的企业身上。当然，这需要比较好的社会诚信、比较好的法制。所以改革是一个全面改革。

因势利导，做好规划和协调工作。规划要提供一种预测性的信息，不是计划的规划。

4. 落实主体责任，使改革措施落地生根

既然成败的关键就在于推进改革，现在有一个问题一定要防止，即“改革空转”、“文件不落地”等消极现象的发生。财政部财政科学研究所所长刘尚希最先提出，就财政部的情况来看，十八届三中全会以来，落实三中全会的改革规划存在一种趋向，就是文件发得太多，落实不够。他叫“冰上开车，空转”，第一个文件还没有学完第二个

文件又来了，没有时间消化和落实。我觉得他指出的这种现象必须要改。

认真贯彻中央深改小组第20次会（1月11日）和21次会（2月23日）的要求，“拧紧责任螺丝”，把改革的主体责任落实到位，使十八届三中全会、四中全会、五中全会的各项改革决定落地生根。

作者系著名经济学家，国务院发展研究中心研究员

《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”、《深圳改革创新报告》等。内部资料，注意保存。

深圳创新发展研究院 网址：<http://www.cxsz.org>

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

邮 编：518038

电 话：0755-88308721 0755-88302500 传 真：0755 - 88308875

签发人：南 岭

责任编辑：杨 坤 电子邮件：yangkun@cxsz.org

