

黄益平：《中国2049》报告——如何走向世界经济强国 - 北大国家发展研究院BiMBA

<https://www.bimba.pku.edu.cn/wm/xwzx/xwlx/xxxw/500835.htm>

None

Fri Mar, 26 01:04

2019年12月15日，由北京大学国家发展研究院主办，方正证券联合主办的“第四届国家发展论坛”成功举行。本届论坛重磅发布了由国发院与美国布鲁金斯学会联合撰写的《中国2049》报告。国发院副院长、课题协调人之一黄益平教授代表课题组做报告分享。本文根据黄益平教授的演讲整理。



《中国2049——走向世界经济强国》报告由国发院与美国布鲁金斯学会联合课题组历时一年多共同研究而成，课题由国发院院长姚洋发起并组织，布鲁金斯学会的杜大伟（David Dollar）是美方协调人。报告的英文即将由布鲁金斯学会出版社出版、中文版将由北京大学出版社出版。

这个研究的大背景是中央提出“两个一百年”奋斗目标。目前看来，达成“第一个百年”奋斗目标应该是个大概率事件。我们这个研究更加关注“第二个一百年”奋斗目标，即到新中国成立100周年时，中国能否基本实现现代化、建成富强民主文明的社会主义国家？

联合课题组由来自中美两国的多位学者共同参与，从十五个不同方面展开研究，所有的分析综合在一起共同回答三个问题：即中国过去四十年经济成功的原因、未来三十年的新挑战、以及应对挑战的政策建议。

需要说明的是，我的介绍并不一定代表课题组每位成员的观点，因为我们并非对每一个问题都有完全一致的看法。有时候我们之间存在明显的分歧。因此，对于报告成果的标准呈现应该以即将出版的书为准。

如何理解过去40年的成功

过去40年，中国的改革和经济增长很成功。经济历史学家麦德森根据研究数据推算，中国曾经在世界经济中长期占据主导地位，但在西方工业革命发生以后则显著落后，欧美国家经济快速上升，中国占全球经济比重不断下降，到1970年代末跌入低谷。

改革开放期间，中国经济强势反弹，实际上是通过改革开放重返了世界经济舞台。成功的原因大概可归纳为以下几条：

第一，市场化改革改善了资源配置效率。姚洋教授的研究表明，在1996年-2015年间，总要素生产率（TFP）对经济增长的贡献达到40%左右。效率提高是经济快速发展的重要支持力量，这主要应归功于改革政策。

第二，全球化发展使中国快速融入世界经济体系。无论贸易还是投资，中国的开放程度都很高，这意味着国际市场和世界经济体系为中国的经济增长也做出了很大的贡献。

第三，人口红利。在过去相当长一段时间，中国的抚养比——即劳动人口所支持的抚养人口数量不断下降，意味着总体劳动生产率在不断提高。

第四，高储蓄率、高投资率。

第五，宏观经济环境相对稳定。

第六，改革之前三十年打下的经济基础。中国经济奇迹是在40年间创造的，改革开放之前的30年，中国进行了计划经济试验，从经济增长的角度看效果不好，但客观上也为中国后期的经济腾飞打下了很重要的基础。比如说基础设施建设、完整的城市工业化框架建立，文盲率大幅下降，以及统一的国内市场，等等，这些都对改革开放之后创造经济“奇迹”发挥了很大的作用。

有一个问题特别值得讨论，就是如何理解中国的经济改革政策？我们都知道，经济改革可能是中国经济成功的最主要推动力量。但是，在经过40年的改革之后，中国的这一套经济政策体系与典型的市场经济国家仍然存在不少的差异，如国企占比明显偏高，政府对金融体系的干预相对较多，服务业的开放度也相对较低，等等。经济学经常把市场看作“看不见的手”，把政府干预看作“看得见的手”。显然和其他的市场经济国家相比，中国这只“看得见的手”有点过于活跃。这些有别于典型市场经济国家的做法，经常招致国际社会的批评，有时指责为“国家资本主义”。目前我们遭遇的贸易摩擦和冲突，多少也和这些政策有关。

但是另一方面，中国市场化改革40年，虽然在很多方面还没有达到典型的市场经济的标准，但客观地说，经济增长成绩相当不错。

这又该如何理解？课题组认为可以简单总结三条解释。

第一，我们一开始实行的改革采取的是双轨制的改革策略，就是俗话说的：老人老政策，新人新政策。改革开放早期之所以存在政策干预，其实是为了支持双轨制改革，为了保障平稳过渡。

第二，有不少政策干预在客观上并没有明显妨碍经济高速增长和金融基本平衡，有些政策干预甚至还发挥了正面作用。因为市场有时候也会失灵，金融行业尤其如此。假如市场的自我纠错机制不够健全，适度而且科学的政府干预有可能对经济增长与金融稳定是有帮助的。基于我们对过去金融政策的分析，发现在相当长时期内，抑制性金融政策的正面贡献超过负面成本。

第三，中国还是一个转型国家，有一些政策干预需要在持续转型和进一步改革的过程中加以解决。

但我们应该形成的一个共识，是中国经济改革四十年的成功，根本原因是“放”，而不是“管”，虽然我们的“放”也不是“一放了之”。因此，我们在审视、决策以及分析经济政策时，一定要实事求是，不能意识形态化，也不能教条主义，这是中国“摸着石头过河”最重要的一条经验，对下一步的改革依然非常重要。

如何看待未来30年的挑战

未来30年，中国将面对的一些跟过去很不一样的问题，特别突出的有三个大的新挑战。

第一，低成本优势丧失。1978年改革开放之初，中国人均GDP约为230美元，是当时世界上最贫穷的国家之一，但客观上也构成了低成本优势。到2007年，中国人均GDP大幅度提高，达到2600美元，但这一数字仍处于世界的中低收入水平。到2018年，中国人均GDP已经接近1万美元，步入世界中高收入的行列，低成本优势已经一去不复返了。今天，大家都感觉经济形势不好，中国经济好像已进入漫长而痛苦的调整过程。但实际上核心问题是新旧动能转换。悲观还是乐观，取决于你身在新旧经济的哪一趟列车上，坐在新经济列车上的人也许不那么悲观，但坐在老经济列车上的人这一次可能熬不过去。这在一定意义上就是“中等收入陷阱”问题。

第二，人口快速老龄化。中国过去确实享有人口红利，自改革开放以来，中国的抚养比不断下降，最低点出现在2010年前后，大概是三分之一。根据雷晓燕教授的研究，到2049年抚养比可能会升到三分之二，意味着每三个劳动人口需要养活两个老人或小孩。这将给经济发展带来很多新的挑战，包括消费、劳动力供给、储蓄和社会保障体系。这个问题在日本也发生了，但跟日本相比，我们的老龄化有一点不太一样，就是所谓的“未富先老”。

第三，全球化政策的反转。自二战以来，在美国领导的全球化进程中，实际关税征收率即总关税和总进口的比例不断下降。然而特朗普出任美国总统三年来，实际关税税率又回到二战前的水平，意味着全球市场的开放程度正在快速降低。不少国家对贸易开放政策都提出了一些疑虑，这起码对未来经济发展构成一个很大的不确定因素。中国是全球化的主要获益者之一，如果未来全球金融、国际经济体系变得不那么开放，我们会遭遇新的压力和挑战。

当然，挑战远远不止以上三个。其中一个与环境与碳排放压力，徐晋涛教授团队的研究发现：2000年以后，中国二氧化碳的排放量快速提升，偏离了原来的趋势。有一种解释说因为中国2001年加入WTO，变成世界工厂。当然，与此同时也变成了二氧化碳排放的世界中心。未来中国如何应对这个问题，不仅事关中国自身未来的经济增长，还可能影响全球气候变化和全球经济环境。

积极作为，努力化解老龄化的挑战

养老金缺口

老龄化挑战中最难应对的是养老金缺口。中国的抚养比从三分之一上升到三分之二，意味着将有越来越多的老人，而且未来人类的寿命越来越长，老年人口、老老年人口在中国社会中的比重不断提高，这需要很多的养老金，缺口非常大。林双林教授团队做了很多研究，也提出了一些缓解养老金缺口的政策建议，包括增加划拨国有资产、延迟退休年龄等。这其中有一个值得关注的问题是，既然未来要养活的人口越来越多，这是否就意味着中国的“宏观税负”会逐渐提高。

机器替代人

老龄化意味着劳动供给会减弱，不过根据周广肃教授和褚高斯博士的研究，2018年-2049年间，我国劳动年龄的人口数量将减少1.7-2.6亿，但是机器人和人工智能有可能替代2.0-3.3亿的劳动人口。这也就是说，如果我们能够抓住第四次工业革命的机遇，也许人工智能可以让我们化解劳动人口供给减少的问题。当然，第四次工业革命也会带来新问题，机器对人的替代难免有很大的行业和职业差异。比较容易被替代的职业是农业、制造业、交通运输、仓储等，比较难替代的是教育、科研、服务业、卫生、社会保障、社会福利等。

城市化推动消费

人口老龄化将令总消费需求变弱。这个问题大概很难避免，年纪大了消费会相对少，日本就遇到这样的问题，我们也会。但我们还有一个巨大的机会，根据王敏教授团队的研究，目前中国城市居民的人均消费大概是农村居民人均消费的两到三倍，如果我们能把一部分农民变成城市居民，整体消费水平还可以大幅提高。如果我们真用30年时间，把城市化从今天的56%推进到2049年的80%，总消费可以保持稳健增长，从而几乎完全抵消人口老龄化的负面影响。

深化改革，创新发展才能应对挑战

创新是持续增长的关键

如果将未来的挑战做一个归纳，中国经济所面临的最大的挑战，就是如何创新，归根到底，能否持续发展，就看能不能创新、产业升级。世界银行提出的“中等收入陷阱”的现象曾经遭到一些学者的质疑，但这个现象确实有一些事实依据：1960年，全世界有101个中等收入经济体，50

年后，88个经济体仍然是中等收入经济体，大部分国家很难提升并迈过这道坎。原因是什么？就是创新能力，特别是当低成本优势丧失后能不能创新。中国也一样，下一步能不能持续增长，取决于能不能创新。根据郑世林研究员团队的研究，在全球创新排名中，中国在快速追赶，只是创新能力的赶超很不平衡。在一些总量指标上我们赶超速度非常快，但很多创新仍然是处于低端和应用层面，基础研究创新比较少。但这也反映了我们今天仍是中等收入国家的现实，不能盲目地想象我们有全方位赶超美国和欧洲的科研能力。我们需要做的是在今天的科研水平的基础上持续往前赶。

调整产业政策

创新一定伴随着产业升级的故事。林毅夫教授带领一支新结构经济学团队专注研究这个问题。王勇教授的研究得出的基本结论是：尽管过去许多产业政策做得不好，但产业政策仍是必需的，一个国家要发展离不开产业政策，只是产业政策本身需要改革。在当前的中美贸易摩擦中，产业政策是争议焦点之一，主要是中国是否通过侵犯别国的知识产权、政府补贴，以及通过贸易保护等不公平手段获得国际竞争优势。

制定与实施有效的产业政策，首先必须消除要素市场特别是金融体系中的一些扭曲，这很容易被认为是在用国家的力量支持特定的企业或经济组织。

其次要发展符合比较优势的产业，保持知识产权，增加研发投入。王勇教授提出了一些具体的政策工具，比如退税的方法可能比补贴更有效，过去产业政策过度强调国产化率，但国产化率这个概念在国际上很容易被理解成保护主义的手段。重点应该放在形成新的技术优势而非强调国产化率。当然，也要花大力气改善基础设施、消除政策性障碍。

最后还有一个很重要的问题，中国作为一个大国，不管采取什么产业政策，都应该考虑对世界市场的溢出效应。如果我们支持的一些产业，很快形成了过剩产能，就会影响世界市场，因为在很多国际市场我们都是最大的参与者。

民营企业代表未来

中国经济未来要靠创新，谁是创新主力？根据张晓波教授和魏尚进教授的研究，从国内知识产权的贡献比例看，最重要的来自民营企业，占70%，国有企业仅贡献5%，外资企业贡献25%。结论很清楚，中国经济能不能持续增长，就看能不能持续创新，而创新的关键要看我们能不能很好地支持民营企业发展。因此，说民营企业代表中国经济的未来，一点也不过份。但可惜的是，目前的一系列政策环境对民营企业不是很友好，没有享受到与国有企业一样的待遇。

金融要支持创新型企业

在全球金融危机以后，大家普遍担心中国的企业杠杆率太高，实际上企业的杠杆率出现了分化，国有企业的杠杆率非常高，但民营企业的杠杆率却直线下降。当然，这并不完全是由政策本身导致的，在经济不确定性上升、增长速度下行、风险增加之时，民营企业适度去杠杆是理性、正常的反应。

但如果现在强制地去杠杆，可能会导致资金流向进一步分化。民营企业抱怨融资难、融资贵，过去七八年就没停过，去年最为严重，这与去杠杆的节奏把握不当有关。因此，我们需要反思，这样一个生机勃勃、代表中国经济未来的企业群体，为什么没有获得好的金融服务？这种现象如果一直不能改变，可能会影响中国经济的未来。

但金融创新已经出现。民营企业之所以融资难，原因在于传统的金融机构在给企业贷款的时候一般看三个方面的指标：历史数据、固定资产和政府担保。民营企业在这三方面基本是“三无企业”，所以银行无法为它们做风控，也就不能为它们提供融资。已经看到的比较成功的风控创新可以归纳为“线下软信息、线上大数据”。浙江台州有三家民营银行，利用线下充分了解企业家，据此支持风控与信贷，效果非常好。线上主要是新型网络银行，包括微众银行、网商银行等，规模不大，员工一到两千人，每年利用大数据和机器学习做风控，发放约一千万笔的个人或小微企业贷款。北大数字金融研究中心的研究人员与国际清算银行的经济学家一起做了一个联合研究，比较大数据风控模型和传统银行风控模型哪个更可靠。目前的结论是：对小微企业而言，大数据风控模型更为可靠。其实传统的商业银行也完全可以借鉴这样的风控模型。

国企改革亟需新突破

国有企业和民营企业有很多不同，其中又以融资环境差异最为显著。我们会经常听到对大银行等金融机构的抱怨，认为它们嫌贫爱富，就喜欢把钱贷给国企，不给中小民企。但后来发现从国际市场引入的国际评级机构，同样偏好国有企业。原因很简单，国企风险比较低，受保护的可能性比较高。这说明现有的资金配置模式的病根并不在金融机构，而是在更深层次的对国企的保护，国企和民企的政策环境不同。因此，解决民营企业融资难、融资贵的根本之道在于实现竞争中性、公平竞争。

国企在中国经济中确实发挥了十分重要的作用，但不能因功掩过，国企在创新方面明显存在动力和效率的不足。如何进一步推进国企改革？事关经济高质量与可持续发展。李立行教授根据他的研究提出三条建议：第一，需要对国企做一个大的评估，明确哪些方面需要国企，哪些方面不需要。简单说，如果民营企业能做得很好，国企就不必再费心费力，可以考虑退出。第二，尽量为国企、民企创造一个公平的竞争环境，起点可以是让它们享受平等的资金成本，并对它们的投资回报提出同样的要求。当然这都是做了风险调整以后的资金成本和投资回报。第三，进一步优化国企的资本管理和监督。

中等收入大国经济

在国际市场上，中国作为一个发展中大国经济，确实确实面临一些比较尴尬的问题。

中国刚刚达到中高收入水平，但在总量上早已经是全球第二大经济体，对世界市场与各国经济有巨大的溢出效应。通俗地说，中国在世界市场买什么什么贵、卖什么什么便宜。中国当然有发展的权利，但确实需要认识到，中国地一举一动已经会对别国带来重大影响。这其实也是国际社会近年来高度关注中国的经济政策的一个重要原因。

中国的经济政策、制度与发达的市场经济体还存在较大差异。这部分地是由发展水平决定的，另外，中外对“政策对等”的理解也存在分歧，我们倾向于把“政策对等”理解为边际对等、相对对等，也就是说如果大家都在减少贸易与投资壁垒，就是对等的政策。但现在一些国家特别是美国强调绝对对等，这对我们的改革政策造成较大压力。

开放的世界贸易与投资环境对中国经济增长依然至关重要。但近期出现了一些逆全球化的思潮与政策，而且这些思潮对中国经济政策有不少批评。有些批评非常不合理，但也有一批评是合理的。因为中国经济的开放度尤其是政策开放度，与发达的市场经济体确实还有较大距离。我们作为发展中大国，既要坚持强调发展权，也要重视大国责任。例如在碳排放和贸易保护等方面，可能就不宜过多强调发展权，而应该承担更多的责任，并以此加快国内改革开放的步伐，也有利于自身绿色、高质量、可持续发展。

因此，在对外经济政策方面，需要智慧地处理改革开放与国内稳定之间的关系。余淼杰教授提出以独立自主地立场构建全面开放地新格局的建议，关键还是要意识到，改革开放是中国自身的最大利益所在。

联合课题组的预测和政策建议

王勋研究员根据大家的分析，构建了一个量化模型，预测中国经济未来发展的轨迹。基本结论是：

中国大概在2025年前后会达到世界银行的高收入经济体的标准。

2030年之后，中国的经济总规模可以超过美国成为世界第一大经济体。

到2049年时，中国经济增速有可能放缓至2.7%-4.2%，那时人均GDP已经变成美国的三分之二，应该可以实现第二个百年的奋斗目标。增速在2.7%到4.2%之间，这个数字今天看起来觉得比较低，但这已经是一个相对乐观的情景，因为到那时候我们已经是发达的经济体，人均GDP达到美国的三分之二，总量就是美国的两倍还多。

为了实现这样一个相对比较乐观的情景，联合课题组提出了许多政策建议。这里归纳提炼出比较核心的八条建议：

终结“双轨制”的改革策略，尽快减少甚至消除政策扭曲，真正实现“竞争中性”，完成向市场经济的过渡。

主动积极地应对人口老龄化的冲击，取消生育限制，建设良好、充裕的老年与幼儿护理设施，加强对妇女的职业保护，鼓励生育。

保护知识产权、增加基础研究投入，改善诸如补贴与国产化率等产业政策工具，建设基础设

施，消除政策障碍，支持创新与产业升级，并充分重视对国际市场的溢出效应。

公共财政的重点应从支持经济稳定转向提高经济效率与改善收入分配。通过增加划拨国有资产、推迟退休年龄等措施平衡养老账户的总收入和总支出，缩小不同人群养老金的差别。

发展多层次的资本市场，大力推进商业银行和保险公司等传统金融机构的改革，改革监管体系，平衡金融创新与金融稳定之间的关系。

彻底打破城乡长期分隔的局面，取消户口制度，改革农村土地的产权安排，支持农民工市民化，努力提高城市化水平。

采取市场化的政策手段，比如征收污染税与实行碳排放交易，让中国经济走上绿色与低碳排放的发展轨道，提高生产与生活的质量。

继续坚持独立自主的开放政策，明确进一步开放的承诺与时间表，构建全面开放的新格局，在与国际经贸体制互动过程中，灵活处理发展中国家身份和国际角色问题。