

推进改革，提高潜在增长率

蔡昉 陆旸

人们习惯于从需求方认识经济增长的源泉。在潜在增长率下降的情况下，经济学家可以指出许多经济“新增长点”，关注的主要是城市化和中西部地区发展中，基础设施建设产生的投资需求；政府想到的则是，促进经济增长的政策“抓手”，如实施推动投资的产业政策、区域政策和经济刺激计划。毋庸置疑，投资永远是经济增长的一个重要引擎，政府推动经济增长的政策在一定限度内也是必要的。但是，在今后保持经济可持续增长中，这种推动经济增长的思维和实施方式可能不再奏效，甚至可能产生欲速不达的后果。

然而，从供给方着眼，通过改变生产要素供给和提高全要素生产率，可以提高潜在增长率，进而支撑一个较高的经济增长速度，则是一条可选和必选的途径。许多人以为经济体制改革只可能在较长时间里见到促增长的效果，其实，从中国实际出发，有诸多领域的改革的确可以取得立竿见影的增长效果。换句话说，改革固然有一个更加理想化的终极目标，但是，归根结底还是要靠其带来的促进经济增长效应才能推动。因此，围绕提高潜在增长率推动改革，不啻一种充分的激励和强大的动力。

一、经济增长减速趋势

改革开放至今，人口红利不仅提供了充足的劳动力供给，而且贯穿于高速增长经济增长的每个因素之中。例如，对经济增长作出主要贡献的资本形成，不仅得

益于抚养比下降促成的高储蓄率，而且因劳动力无限供给阻止了资本报酬递减现象，使得投资在一定时期内可以有效地成为经济增长的主要贡献因素。此外，全要素生产率提高的源泉，也在相当程度上来自劳动力从农业向非农产业转移产生的资源重新配置效率。当然，劳动力供给和人力资本提高对经济增长的贡献，更是不言而喻的。因此，如果人口红利消失，经济增长减速就是必然的。

2010年便是中国人口红利开始消失之年。根据人口普查数据预测，2010年15—59岁劳动年龄人口达到峰值，随后绝对减少；据此计算的人口抚养比同时达到谷底，随后迅速提高。因此，在预测今后潜在增长率时，劳动力供给这个变量是负增长。此外，由于劳动力不再是无限供给，资本报酬递减现象已经发生，近年来资本边际回报率显著下降，今后资本形成的增长率也必然减缓，即假定2012—2020年中国平均投资增长率约为13%。因此，即便在假设全要素生产率的增长率不发生大幅度跌落的情况下，潜在增长率也会以较大的幅度下降。

在上述假设下，我们做出的估算是，潜在GDP年增长率将由“十一五”时期的平均10.5%，下降到“十二五”时期的7.2%和“十三五”时期的6.1%（图1）。潜在增长率是在资本和劳动都得到充分利用的前提下，在一定生产要素的供给制约下，以及全要素生产率提高限度内，可以实现的正常经济增长率。这个定义有两层含义，即在充分就业的假设下，只要实际增长率不低于潜在增长率，第一，不会产生周期性失业现象。这就是为什么2012年经济增长速度不能达到8%，劳动力市场上却并没有出现严重的就业压力，民工荒和招工难反而继续成为企业发展瓶颈。第二，也不需要额外的需求刺激。2001—2011年期间，拉动GDP增长的需求因素中，消费需求贡献了4.5个百分点，资本形成（投资需求）贡献了5.4个百分点，净出口贡献了0.56个百分点。因此，即使“十二五”期间净出口的贡献为零，投资需求减半，靠国内消费需求和一半投资需求形成的需求拉动（4.5个百分点加2.7个百分点，共7.2个百分点），也足以支撑这一时期的潜在增长率（7.2个百分点）。而且，这样的增长速度更符合党的“十八大”提出的要求，即建立在更加平衡、更加协调和更加可持续的基础上。

对于我们作出的这种判断，一个可能的质疑便是：从人口年龄结构变化这个因素，是否足以推论出中国经济潜在增长率的必然下降。实际上，我们并没有泛化也没有夸大人口红利，而只是恰如其分地以其实际作用作为分析的出发点。不过，我们的确需要扩展对人口红利的认识。它并不简单地体现在劳动力供给上面，甚至可以说，充足劳动力供给是人口红利一个相对不重要的作用方

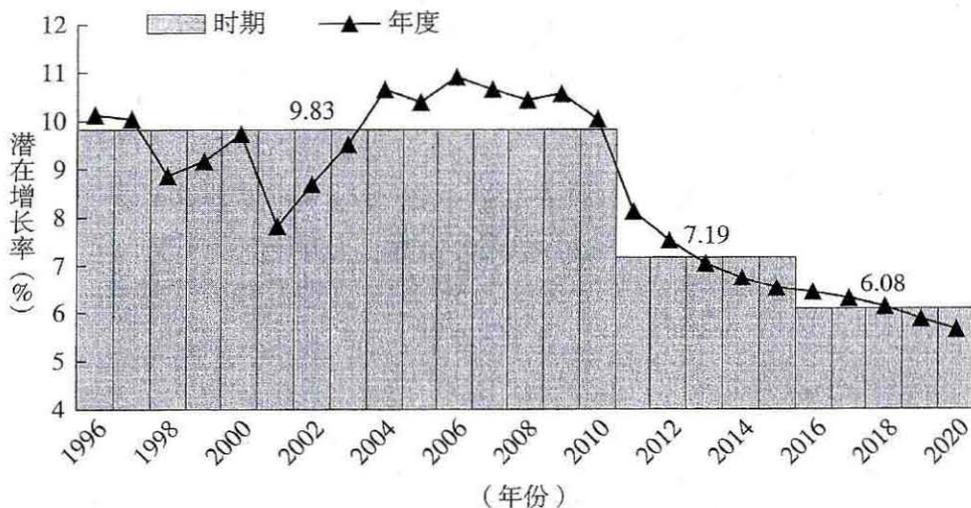


图1 估计的 GDP 潜在增长率 (1996—2020 年)

面，最重要的是无限供给的劳动力这一性质，打破了新古典增长理论关于资本报酬递减的假设。根据这个原理，我们就可以理解，为什么中国（乃至整个东亚经济）没有陷入“克鲁格曼的魔咒”（Krugman, 1994）。那是因为东亚经济有一个蕴含潜在人口红利的二元经济发展阶段，而这个阶段之所以存在，关键在于特定的人口转变过程（Cai, 2010）。因此，人口转变阶段变化了，二元经济发展阶段也随之发生变化，经济增长速度和模式也必然变化。

二、提高潜在增长率的空间

一个从二元经济发展向新古典增长转变的国家，随着传统增长源泉如人口红利的式微乃至消失，经济增长越来越依靠技术进步带来的全要素生产率的提高。生产率的提高需要付出艰难的努力，不再有捷径可走，所以经济增长速度减慢是不可避免的，也是顺理成章的。但是，从上一个五年规划期的 10.5% 到 7.2% 这样的下降幅度，则是由于人口红利消失转折点所致。在成熟的经济体，由于没有显著且突兀的结构变化，因此，潜在增长率通常反映的是经济增长的长期趋势。而对于二元经济发展到新古典增长的根本性转折来说，潜在增长率发生的变化必然是急剧而陡峭的。

那么，我们有没有可能把戛然而止的转折点，延伸为一个相对平缓的转折区间，以便赢得时间予以应对呢？换句话说，按照自然趋势，潜在增长率到

“十三五”后期将会降到6%以下，以后会进一步降低。而在相当长的时间内，中国仍然处在中等偏上收入水平阶段，我们还需要保持适度、较高的增长速度。这是否可行呢？

答案是肯定的。潜在增长率是在充分就业条件下，现有生产要素和全要素生产率可以达到的合理经济增长速度。可见，改变生产要素供给和提高全要素生产率都可以提高潜在增长率。在估计潜在增长率时，我们曾经假设劳动力供给逐年减少，同时假设劳动参与率不变，全要素生产率的增长率相对稳定但略微下降。但是，这些影响潜在增长率的变量并非一成不变。事实上，无论是经济史还是我们的模拟都表明，改变上述假设，即按照经济发展的逻辑，加大激励提高劳动参与率，创造条件提高全要素生产率，就可以显著提高潜在增长率。模拟表明，在2011—2020年期间，第一，如果每年劳动参与率提高1个百分点，将会使平均每年的潜在GDP增长率提高0.88个百分点；第二，如果每年都能够将全要素生产率增长率提高1个百分点，那么平均每年的潜在GDP增长率将提高0.99个百分点。毋庸置疑，这种变化对潜在增长率的提高效果是非常显著的。在图2中，我们描述了这种效果。

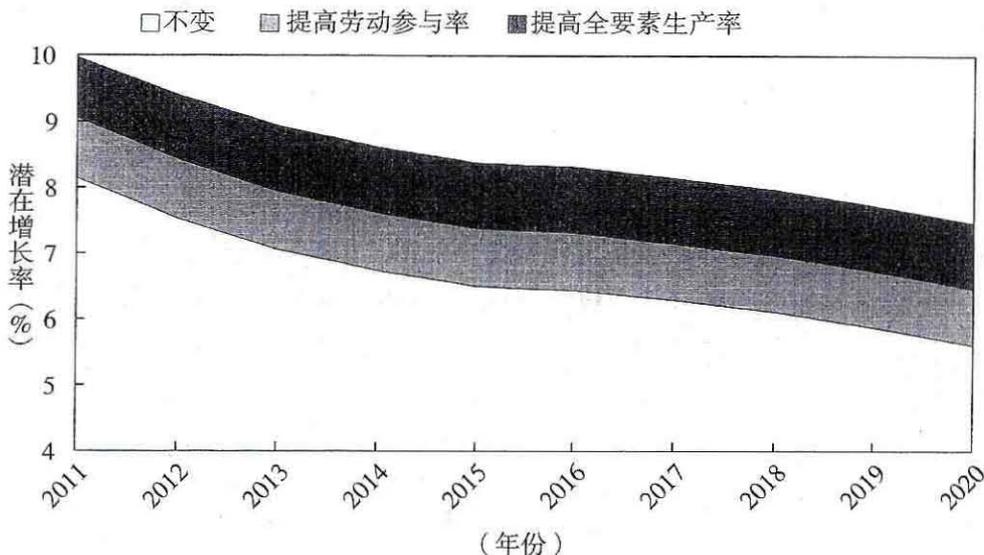


图2 潜在增长率的提高途径

毋庸讳言，这样的模拟就如潜在增长率估计本身一样，总是有这样那样的缺陷，自然会在经济学家中引起诸多争论。不过，如果我们不拘泥于精确的数

字，而立足于接受其传达的政策含义，这种研究无疑是有价值的，至少是聊胜于无。也就是说，虽然模拟总是以一些不尽精确的假设和数据为基础的，但是，劳动参与率和全要素生产率的提高能够积极且显著地改变潜在增长率，无疑是正确的、符合理论预期的结论。

理论界和政策界的一个共识是，深化改革是保持长期可持续发展的根本途径。在很多情况下，也许不该过分功利地看待改革，以追求短期 GDP 作为改革动因和改革目的。不过，中国所处经济发展阶段的一个重要特征是“未富先老”，这既带来格外严峻的挑战，也创造独一无二的机遇。换句话说，从中国特殊的国情出发，的确存在着一些改革领域，如果得到实质性的推进，可以通过提高劳动参与率、全要素生产率以及诸如此类的因素，产生立竿见影推动经济增长的效果。

三、我们需要什么样的改革？

户籍制度改革便是这样一个领域。现行的户籍制度仍然起着一种阻碍劳动力充分流动的制度性障碍作用。虽然目前已经有 1.6 亿农村劳动力离开本乡镇外出就业，但是，由于尚未成为法律意义上的市民，他们作为城市产业发展所需的主要劳动力供给，却处于不稳定和不充分的状态。另一方面，缺乏社会保障和其他基本公共服务的充分覆盖，农民工也难以发挥其本来应有的消费者作用。所以，一旦通过改革消除这一制度性障碍，可以产生一石三鸟的效果，在促进经济发展方式转变，即经济增长更加平衡、协调和可持续的同时，立竿见影地提高潜在经济增长率。

户籍制度改革推动农村剩余劳动力进一步转移和农民工市民化，既可以通过增加劳动力供给提高潜在增长率，也可以通过消除制度障碍疏通劳动力流动渠道，继续创造资源重新配置效率，保持全要素生产率的提高。未来 10 年，是中国从中等偏上收入国家迈向高收入国家行列的关键时期，与人均 GDP 在 6 000—12 000 美元的中等收入国家相比，中国农业劳动力继续转移的潜力仍然是巨大的。处在这个发展阶段上的其他国家，平均的农业劳动力比重为 14.8%，比中国低 10—20 个百分点，因为按照学者的估算，目前中国农业劳动力比重为 24% 左右，而按照官方统计口径，中国农业劳动力比重仍然高达 35% 左右（图 3）。这意味着在今后 10 年乃至 20 年中，从现有的农业劳动力出发，中国每年需要减少数百万农业劳动力，即每年降低农业劳动力比重 1 个

百分点以上。这样的话，就能保持资源重新配置效率的持续提高，进而支撑中国经济增长的可持续性。

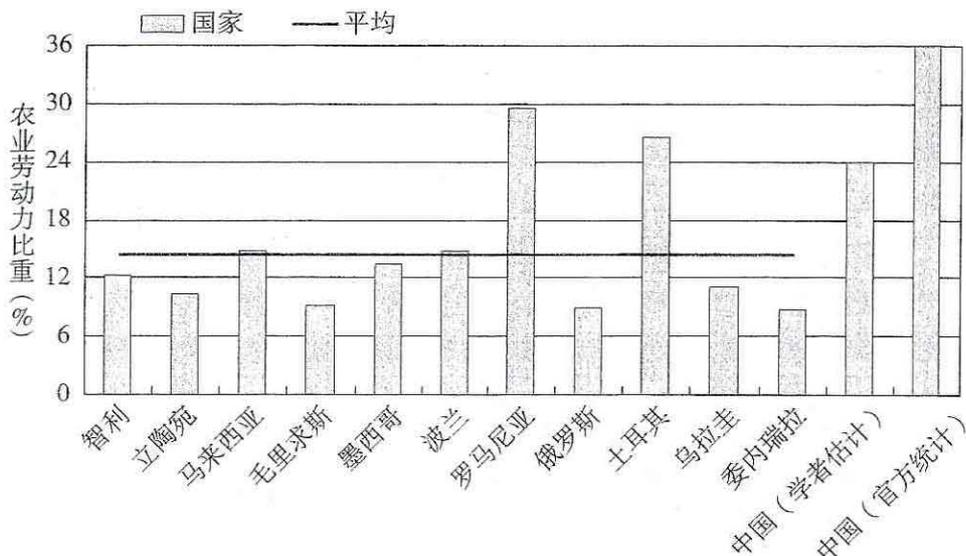


图3 人均GDP在6000—12000美元国家农业劳动力比重与中国比较

资料来源：世界银行数据库；国家统计局《中国统计年鉴》；都阳、王美艳（2011）。

户籍制度改革还通过提高农民工的社会保障覆盖率扩大其消费水平。由于农民工尚未获得城镇本地户籍，他们的就业和收入不稳定，社会保险的覆盖水平还十分低下，并且不能产生长期和确定的居住预期。这种状况导致他们的终身收入流缺乏稳定性，从而使他们并不能成为像城镇居民一样的正常消费者。

例如，在2011年外出的1.59亿农民工中，加入社会养老保险的比重为13.9%，加入工伤保险的比重为23.6%，加入基本医疗保险的比重为16.7%，加入失业保险的比重为8%，加入生育保险的比重为5.6%。虽然这已经比几年前有了明显的提高，但是仍然大大低于城镇劳动者的覆盖水平。同年城镇劳动者的上述社会保险覆盖率分别为60.0%、49.3%、52.8%、39.9%和38.7%。在这种缺乏社会保障的情况下，农民工只好把收入的1/4左右汇回农村老家，作为个人的保障方式以平滑自身消费。也就是说，如果通过户籍制度改革，很大一部分农民工的社会保障覆盖率能够达到城镇居民的水平，即便在收入不提高的情况下，他们的消费至少也可以增加1/4，中国消费需求将显著扩大，可以明显促进中国经济再平衡。

党的“十八大”报告提出加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。在党的报告中，这是第一次做出推进农业转移人口“市民化”的表述，并提出基本公共服务常住人口全覆盖的要求，是城乡统筹、城乡融合的一个崭新目标和顶层设计。同时也提出了户籍制度改革三条并行的路径：第一，吸纳农民工成为城市户籍人口；第二，为尚不具备条件成为市民的农民工，努力提供与城镇居民同等的基本公共服务；第三，实现社会保障体系对城乡居民的全面覆盖。

从某种程度来说，上述户籍制度改革路径似乎早已确定，许多地方政府甚至探索了一些有地方特色的实施政策。但是，这一改革在实际推进中可谓步履维艰，整体来说进度并不理想。地方政府在推进户籍制度改革方面，既有动力也有顾虑。虽然总体而言户籍制度改革并不触动紧密的既得利益集团，在政治上似乎容易达成共识，但是，仍然有两个原因使得地方政府犹豫观望、踌躇不前。

第一个原因是，地方政府缺乏为接受农民工成为市民的埋单能力。在目前地方政府基本公共服务支出责任和财政能力之间已经不对称的情况下，扩大覆盖范围无疑会使地方财力更加捉襟见肘。在农民工对税收的贡献没有被地方政府清楚地识别，或者地方政府乐于以外来人口贡献“补贴”户籍居民的情况下，地方推动实质性的户籍制度改革的激励不足。

第二个原因是，地方政府在推动地方经济发展方面冲动十分强烈，但是，在今后中国面临的风险越来越是关乎国家长治久安的问题时，地方政府具有搭便车的倾向，有意无意地把最终责任推给中央政府。固然，在党中央新的领导班子形成后，各级党和政府领导在贯彻落实十八大精神的过程中，也将更具战略性眼光和思维。但是，推进改革始终应该依靠党中央和中央政府的顶层设计。

由于这两个问题的存在，以农民工市民化为核心的户籍制度改革，难以单独靠地方政府达到实质性推进。因此，推进户籍制度改革的顶层设计和局部推进，需要遵循三个重要原则。第一，中央政府要提出改革目标和实施时间表。即把以户籍人口为统计基础的城市化率作为指导性规划下发给地方政府，分人群有条件地设定完成改革的截止期。例如，举家外迁的农民工家庭目前超过3 000万人，应该尽快使他们成为市民。第二，明确区分中央和地方在推进户籍制度改革中的财政责任。建议中央政府承担义务教育责任，由地方政府为社会保障和最低生活保障等生活救助项目埋单，同时尽快实现基础养老金的全国统筹。第三，地方政府根据中央要求制定改革路线图，按照时间表推进改

革。对于尚未纳入市民化时间表的农民工及其家庭，地方政府有责任尽快为其提供均等化的基本公共服务。

提高全要素生产率还有一个重要领域，仍然有着巨大潜力。既行业内部的企业之间也存在生产率差异，允许更有效率的企业生存、扩大和发展，相应淘汰那些长期没有效率改进的企业，可以提高行业进而整体经济的生产率水平。研究表明，在美国，通过部门内企业的进入、退出、生存、消亡这种创造性破坏机制，全要素生产率可以提高30%—50%（Foster等人，2008）。此外还有研究表明，中国部门内企业间生产率差异巨大，如果缩小到美国的水平，全要素生产率可以提高30%—50%。这两个数字如此巧合的涵义是，迄今为止，中国尚未获得这种类型的全要素生产率源泉。

这就要求进行相应的改革，拆除行业进入和退出壁垒，消除生产要素流动的制度性障碍，通过竞争机制实现优胜劣汰。通常，在讨论这个问题时，人们往往盯住国有企业改革，特别是强调国有企业的有进有退、有所为有所不为。但是，鉴于这个改革领域深深地触及既得利益，不仅要做到“十八大”报告要求的“必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革”，还应该从策略上把改革转向不针对任何所有制，着眼于创造公平竞争制度环境。允许各种类型（不论大小和所有制）企业平等进入所有竞争性行业，获得同等竞争条件和待遇。在竞争性领域，让任何长期缺乏效率的企业退出经营，而无论以前的贡献如何。

参考文献

Cai, Fang (2010) Demographic Transition, Demographic Dividend, and Lewis Turning Point in China, *China Economic Journal*, Vol. 3, No. 2, pp. 107 - 119.

Foster, Lucia, John Haltiwanger, and Chad Syverson (2008) Reallocation, Firm Turnover, and Efficiency: Selection on Productivity or Profitability? *American Economic Review*, Vol. 98, pp. 394 - 425.

Hsieh, Chang - Tai, and Peter J. Klenow (2009) Misallocation and Manufacturing TFP in China and India, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXXIV, Issue 4, November, pp. 1403 - 1448.

Krugman, Paul (1994), The Myth of Asia's Miracle, *Foreign Affairs* (November/December).

都阳、王美艳（2011）《中国的就业总量与就业结构：重新估计与讨论》，载蔡昉主编《中国人口与劳动问题报告 NO. 12——“十二五”时期挑战：人口、就业和收入分配》，社会科学文献出版社。