

# 蔡昉:建立成本分担机制 冲破既得利益藩篱

□本报记者 顾鑫

## 对话改革

### 人口红利消失 政府保持“定力”

中国证券报:三季度GDP同比增长7.3%,创五年来新低,怎么看当前的经济减速?

蔡昉:中国目前正在经历从经济奇迹到常规发展的重大转变,年均增长率10%的年代已经一去不复返。有人认为经济新常态就是增速从两位数或者接近10%降到7.5%左右,而实际情况应当不是一个新静态而是一个新动态,即潜在增长率的逐步下降。

大部分决策者、经济学家和观察家对于中国经济增长减速已经基本形成一个共识,认为这是长期、结构性现象,而非短期的冲击现象。国际经验也表明,高速增长的经济体终究要经历一个减速的过程,进入常规增长阶段。从理论上讲,实际经济增长率受到潜在经济增长率的约束,即当前生产要素的供给、劳动生产率、全要素生产率等因素决定的合理经济增长速度。

根据我们的测算,“十二五”期间的平均潜在增长率为7.6%，“十三五”期间的潜在增长率为6.2%。在过去的两三年里,中国经济实际增长率在7.7%左右,与潜在增长率恰好匹配,未来的经济增长还要往下行,这是因为越是发达的经济体,越是没有任何额外红利和先发优势,增长越要依靠技术进步和生产率的提高。

中国证券报:如何看待中国潜在增长率的变化出现在当前这个时点?

蔡昉:过去三十多年来中国是强供给与强需求的组合,高潜在增长率与日益增长的需求共同导致改革时期的实际高速增长。这看起来与资本的边际报酬率递减规律相矛盾,原因主要是存在充分的劳动力供给,即存在一个二元劳动力市场,在农村存在大量的剩余劳动力,可以源源不断提供给工业部门。

但是,这一情况在2004年出现了转变,中国经济跨越了刘易斯拐点,即中国劳动力市场从二元结构逐渐转向新古典类型,剩余劳动力显著减少,与此相联系的是“民工荒”现象的出现。进一步地,在2010年则迎来人口红利拐点,当年的人口普查显示15—59岁的劳动年龄人口达到峰值,并从2011年开始持续减少,而人口抚养比则由下降转为提高。

人口红利的消失导致普通劳动者的短缺和工资持续上涨,制造业生产成本大幅度提高,传统比较优势趋于丧失。更重要的是,由于劳动力不再是无限供给,资本报酬递减现象已经发生,投资回报率显著降低。而农业剩余劳动力的逐渐减少,也将减缓劳动力资源重新配置,从而缩小了生产率提高的空间。

中国证券报:既然劳动年龄人口出现下降,为什么每年仍有上千万的新增就业?

蔡昉:这实际上是统计上的重新归类,过去城镇就业统计并不包括农民工,但现在被逐步纳入其中了。在城镇就业中,农民工的占比已经达到了约35%。

中国证券报:有观点提出,应从需求的角度来理解中国经济的减速,如房地产投资增速的下降导致经济增速放缓,应加大基建投资力度,对冲经济下行压力,对此应怎么看?

蔡昉:许多经济学家的政策建议从需求方提出,有的强调投资,有的强调消费。这些观点从理论上而言都是正确的,但是就中国目前以及长期面临的问题而言,还缺乏针对性。应当把潜在增长率与短期周期冲击相结合,解释中国不同时期的经济增长与宏观经济情景。导致当前经济增长减速的是供给方因素而不是需求方因素。

在潜在产出能力降低的情况下,如果人为刺激出旺盛的需求因素,则会导致实际增长率超越潜在增长率,很容易产生通货膨胀、产能过剩,甚至泡沫经济等恶果。日本经济“失去的二十年”给我们的教训是,实施扩张性宏观政策政策和刺激性产业政策会导致超过实际需求的货币增长流向股票市场、房地产、海外资产收购及其他虚拟经济领域。虽然我国实施了一些“微刺激”措施,但政府总体上保持了定力,这来自于没有明显的就业压力。

### 打破显性和隐性“既得利益”阻挠

中国证券报:有观点认为,人口红利的消失伴随着“朱富先老”和跌入中等收入陷阱的风险,如何认识这种风险?

蔡昉:中国陷入中等收入陷阱的可能性是存在的,但如果选择了正确的应对之道,则完全可以迅速走进高收入国家的行列。

按照十八大确定的目标,中国要实现在2010—2020年间GDP总量翻一番,考虑到这一期间人口增长率大约每年为0.3%,如果GDP每年增长7.3%,按照可比价格,到2020年人均GDP为8764美元,届时,中国仍然是一个中等偏上收入国家。如果在这以后经济增长明显减速,则会使中国在中等收入阶段滞留较长时间。一旦一国在中等收入阶段徘徊时间过长,以至长期未能逾越这个进入高收入国家的门槛,则可以认为其落入了中等收入陷阱。

经历过中等收入陷阱风险国家的经验还表明,与停滞的经济增长相伴而存在的资源分配和收入分配严重不平等,造成既得利益集团,并竭尽全力来维护这个有利于自身的分配格局。如果各种生产要素不再是按照生产率最高原则配置,而是按照既得利益最大化原则配置,则会进一步导致收入分配恶化和发展停滞,一个国家不仅不能摆脱中等收入陷阱,甚至可能退回到低收入国家的组别中。

中国证券报:推进新一轮改革、释放改革红利是正确的应对之道?

蔡昉:是的。“中等收入陷阱”只是一种风险,我们可以通过改革使得发展更快一些。我们不能追求超越潜在增长率的经济增速,但是通过深化改革,潜在增长率是可以提高的。这是中国经济突围的唯一出路。

我们的测算表明,如果在2011—2020年期间,每年把劳动参与率提高1个百分点,可以把潜在增长率提高0.88个百分点,如果年均全要素生产率增长速度提高1个百分点,可以把潜在增长率提高0.99个百分点。而通过生育政策调整把总和生育率提高到接近1.8的水平,则可以在2030年之后显示效果,潜在增长率可以提高大约10%—15%。

中国证券报:通过深化改革提升潜在增长率的逻辑是什么?哪些领域的改革亟待推进?

蔡昉:改革是要消除抑制潜在增长率的制度性障碍,包括户籍制度对劳动力供给潜力的制约、现行投融资体制对投资效率改进的制约,以及中小企业和民营经济遇到的融资瓶颈导致的对全要素生产率提高的制约等。通过推进改革拆除这些制度障碍,可以立竿见影地提高潜在增长率。具体而言,户籍、收入分配、金融、土地、混合所有制、财税等领域的改革亟待推进。

中国证券报:如果考虑到改革红利释放的因素,对于“十三五”潜在增速的预测是否可以提高一些?

蔡昉:当然。仅仅把户籍制度改革做好,就可以把潜在增长率提升1—2个百分点。这是要推进的改革优先领域。

中国证券报:改革要啃硬骨头,如何才能建立激励相容的机制,顺利推进改革?

蔡昉:不可否认,改革面临如何打破既得利益格局的问题,一些企业和部门可能会消极观望,甚至试图阻碍必要的体制改革,这会阻碍经济的可持续增长,最终造成更严重的减速甚至经济增长的停滞。因此,必须突破显性和隐性既得利益集团的阻挠,推进重要领域的改革。

推进改革需要勇气,更需要智慧。过去的改革方式是“帕累托改进”,即让一部分人获益而其余的人没有受损,这种改进大家都会欢迎。新一轮改革则肯定要触动一些既得利益,让一部分人分担改革成本。如果改革的整体收益大于改革成本,则可以形成“卡尔多改进”,即顶层设计者可以利用部分改革收益来补偿改革中的受损者。如果有一套比较好的成本分担和收益共享机制,那么推进改革的阻力应当会大为减小。

中国社会科学院副院长、学部委员蔡昉近日在接受中国证券报记者采访时表示,当前的经济减速主要是由于潜在增长率下降,不宜从需求方进行刺激,追求超越潜在增长率的经济增速。但是,通过深化改革可以提升潜在增长率,这是应对“未富先老”、避免中等收入陷阱的唯一出路。当前的改革不可避免会触及既有利益格局的调整,应建立一套比较好的成本分担和收益共享机制,降低改革阻力,冲破既得利益藩篱。

他认为,深化户籍制度改革的效果如果能够立竿见影,“十三五”年均经济增速仍可望达到7%以上。尽管当前劳动力市场供给不足,但政府应未雨绸缪,着力提升农民工的人力资本,避免出现经济转型过程中的结构性失业攀升。



蔡昉

经济学博士,曾在国内外多所大学访问,现任中国社会科学院学部委员、副院长。中共十七大、十八大代表;第十一届和第十二届全国人大代表、全国人大常委会委员、农业与农村委员会委员。中国经济50人论坛及其学术委员会成员。兼任中国人口学会副会长、人力资源和社会保障部专家委员会委员、农业部软科学委员会委员、国家卫生和计划生育委员会专家工作委员会委员、国家“十三五”规划专家委员会委员等。

主要研究领域包括:农村经济理论与政策、劳动经济学、人口经济学、中国经济改革、经济增长、收入分配和贫困等领域。



制图/王力

### 户籍制度改革应从三方面突破

中国证券报:可否具体阐述一下户籍制度改革的影响?着力推进哪些方面的工作?

蔡昉:户籍制度改革是一石三鸟、立竿见影的改革。从供给角度看,户籍制度改革能够稳定农民工的劳动力供给,从而提升劳动参与率和潜在增长率。同时,剩余劳动力向生产率较高部门的转移可以取得资源重新配置效率,进而提升全要素生产率。这已经打了两只鸟,从需求角度看,还有第三只鸟,即更加充分的就业可以改善收入分配,农民工如果获得更加均等的基本公共服务,没有了后顾之忧,则可以像市民一样消费,从而改善我国的需求结构。

户籍制度改革应当在以下三方面取得突破。第一,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,到2030年前,大体上使完整意义上的(户籍)城市化率达到70%。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,建议由地方政府为社会保障和最低生活保障等生活救助项目中补贴部分买单,而中央政府承担全部义务教育责任,这样也可以同时解决长期存在的义务教育在地区之间和城乡之间的不均衡问题。第三,对于尚未纳入市民化时间表(即增量部分)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。大体上,均等化的顺序应依次为:基本社会保险、义务教育、最低生活保障和保障性住房。其中,基本社会保险按顺序包括工伤保险、养老保险、医疗保险、失业保险和生育保险。

中国证券报:户籍制度改革与新型城镇化密切相关,强调以人为本,实质是要推动农民工市民化,但各地几乎一致认为成本太高,怎么办?

蔡昉:对于农民工市民化的成本,从10万元到30万元,有着各种测算结果,可是在看到成本的同时,更要看到收益。从有利于经济增长的角度来看,农民工市民化有利于保持农业劳动力转移的速度,基本公共服务的均等化将减缓工资的持续快速上涨。过去10年中,农民工工资的实际提高速度达到12%,并呈继续攀升的趋势。虽然一定的创造性破坏是需要的,但如果工资过快上涨导致死掉的企业太多,并伤

害经济,反而会在将来伤害就业,社会可能承受不起。当前,经济增速放缓,企业本来就面临盈利压力,工资上涨过快导致企业没有足够的时间进行必要的调整,也不利于技术结构和产业结构升级。

解决企业成本上升与普通劳动者和低收入家庭收入提高之间的矛盾,应该从各项公共政策改革入手,其中特别是户籍制度改革和基本公共服务的均等化。推进改革意味着政府承担更多的责任和成本,而企业一方面按照市场规律逐年提高工资,同时又不会陷入“过早死”的境地。我作为研究者,出发点和着眼点是全体城乡居民的长期生活水平改善,而这有赖于经济健康发展和产业结构有节奏调整。

政府已经看到了农民工市民化的账本,并提出了探索农民工市民化的成本分担机制,政府、市民、企业、农民工都来分担这个成本。如果我们能够算出改革存在红利,而这个红利并不为地方政府全部获得,中央政府是总体改革红利的收取者和分配者,那么下一步,则应当进一步明确在各级政府之间如何分担改革成本,这样可以使改革变得更加激励相容。

中国证券报:户籍制度改革方案已经出台,其中提出严格控制特大城市人口规模,这意味着人口流入特大城市依然有一定的障碍,对此怎么看?

蔡昉:我希望把少数特别的特大城市定义出来,比如北、上、广,就够了,这些城市的大城市病比较突出,可以暂时另当别论。但不要把太多的城市当做特例。如果500万甚至1000万以上人口的城市都作为户籍制度改革的例外,就大大削弱了改革的意义和效果。其实,小城镇的户籍制度改革早在2001年已经推出,但是政策效果较差,没有什么人记得,因为小城镇缺乏就业岗位,公共服务质量也较差,没有人愿意去,人们真正看重的是有发展机会、预期能够发展得更好的大城市。

中国证券报:对于下一步生育政策的调整,你有什么建议?

蔡昉:我国的计划生育政策是1980年开始实行的,当时说30年后情况发生变化可以采用别的方式或者政策。“情况发生变化”就是指生育率显著下降,现在已经具备了改变政策的条件。建议在全国分步实施全面放开“二孩”,希望看到两三年内这一政策能得以实施。

### 政策刺激产生的就业过犹不及

中国证券报:经济增速放缓,就业指标仍比较健康,是否可以认为,即使不通过改革提升潜在增长率,对就业仍不必担忧?

蔡昉:从短期看,劳动力市场确实存在供给不足的问题。人们常说“经济下行”导致“就业压力”,这完全是习惯性说法,想当然而已,并没有统计数据予以支持。现在调查失业率稳定在5%的水平,减去约4.1%的自然失业率,可以得到周期性失业率不足1个百分点。我们的一项调查显示,城镇调查失业率比官方数据更低,甚至有可能目前完全不存在周期性失业。这是因为当前我们面临的经济下行压力并不是经济周期。从实际情况看,劳动力市场最主要的表现还是招工难,最近一两个季度大学生的结构性就业难也出现了一定缓和。

不过,短期不存在就业压力并不意味着长期没有就业风险。劳动力市场的需求太旺盛会导致学习和接受教育的意愿降低,高技能和低技能人工工资的趋同意味着教育的回报率下降,转换成老百姓的反应就是“读书无用论”。未来,产业结构升级速度会越来越快,第二产业资本密集型岗位和第三产业技术密集型岗位会要求更高的受教育年限,农民工必须在现在的基础上,提高两年至四年的教育水平才能满足需要。“百年树人”并不仅仅是个比喻,过去20年,中国教育经历了普九和扩招,但全部成年人的受教育年限仅提高了27年。如果不能未雨绸缪,将来遇到的问题会很严峻。

当前,与政策刺激相关的行业尤其是基建行业的农民工就业较为集中,但这些行业面临着产能过剩甚至泡沫的风险,将来很多人会面临周期性失业。而欧洲的经验显示,周期性失业接下来就转变为结构性失业,如西班牙的建筑行业在90年代得到大发展,年轻人受教育积极性降低,结果金融危机和债务危机相继爆发,即使其他行业有所恢复,劳动者素质不能适应,导致高达50%的青年失业率。让农民工自己预见这个问题并不现实,政府要替他们着想,通过加大教育投入提升其人力资本。

中国证券报:是否可以理解为,以就业为名进行的政策刺激可能带来更大的就业问题?蔡昉:由于目前没有明显的周期性

失业,政策刺激产生的就业则会产生过犹不及的效果。结构性的就业问题是存在的,也需要积极应对,但不能靠总量政策来解决。

中国证券报:有报道称,在高等教育改革方案中,将有600多所国家普通高等院校转向职业教育,转型的大学本科院校正好占高校总数的50%。这能否有效应对当前的大学生结构性就业难题?

蔡昉:很显然,这是要应对大学生就业难问题。这种做法可以试试,但是否要有这么大的动作,值得商榷。一个这样做的理由或许是:职业技术学校的学生与大学生相比,就业率要高得多。但是从两方面看,这两者之间是不可比的。一方面,读职业教育的学生就业预期入学时已经定位了,即就是要做一个熟练工人,就业自然不会有差。而普通高校的学生定位是更有创造性的岗位,与目前产业结构有一定矛盾,但未来呢?我们不可能永远是产品的制造者。另一方面,学职业教育的学生往往只是把职业学校当成一个职业单位,现实中很多企业招不到工人的时候就大量使用职业学校的招生,有些工人还不到就业年龄,给的工资并不高,其中相当大的比例还被学校拿走了,所以职业学校的学生并不一定就拥有很好的技能。

从国外经验看,有些国家如德国依靠职业教育立国,但是其制造业是从几个世纪前就开始发展,并缓慢向前进步,技能相对稳定。而中国的产业结构处在一个迅速变化的过程中,所需技能随着产业结构升级而不断更新的变化速度是我们难以预料的。换句话说,如果普通大学难以实现与劳动力市场的有效衔接,谁能保证职业学校做到这一点呢?因为我们都无法预期未来劳动力市场的需求。

在这种情况下,应当更侧重通识教育,教给学生就业的软技能,掌握学习新技能的能力和知识。所以从长期来看,普通大学比职业学校的就业风险要小得多。日本也出现过类似我们今天大学生就业难、质量下降的问题,政府遭到批评并顺从民意,放慢了高等教育发展速度。不同的教育模式之间应当取得一个平衡,但不可矫枉过正。