

徐林：关于“十四五”规划的几点思考

来源 上海发展研究基金会（微信公众号）

上海发展研究基金会和上海社会科学界联合会最近举办了第 152 期上海发展沙龙，中美绿色基金董事长、原国家发展和改革委员会发展规划司司长徐林先生作了题为“关于‘十四五’规划的几点思考”的演讲，以下是演讲的主要内容。

一、外部环境的巨大变化

我们现在面临百年未有之大变局，表现在以下几个方面。第一，美国主导维护国际秩序的能力和意愿在下降。美国感觉在当前条件下，再按过去的模式走下去，它的能力不行了，能力不行意愿就会下降。第二，美国现在对其主导建立的二战之后的国际体系不满。美国从联合国的人权组织、教科文组织等退出来，因为在联合国体制下它很难贯彻自己的意图。特朗普也对北约不满，觉得美国的付出太多，要求北约成员国承担更多责任。第三，现在西方国家不是铁板一块了。欧洲、日本对中国在贸易问题上的做法和美国是有区别的。西方国家在其他一些政治问题上，与美国的立场也不都是一样的。第四，中国在过去几十年里迅速崛起，影响力上升，确实导致很多国家不适应。美国在过去历史上从未遇到过如此大的一个国家，追它追得

这么紧，跟它的实力差距在不断缩小。第五，美国确实强化了对中国的防范和遏制。美国和中国作为第一和第二大国，在战略上一定是一种博弈的关系，战略博弈不意味着一定是敌人。如果把美国作为敌人对待，可能会使中美关系朝着一种更不健康或更危险的方向发展下去。第六，国际体系未来肯定会面临改革和重组。对中国来说，是挑战，也是机会。我们面临的所谓百年未有之大变局，核心是围绕中美关系展开的，这是一个非常复杂的、非常全面的变化，很大的程度上，更可能是一种不利的影晌。

二、确定“十四五”合理目标

从供给侧宏观模型分析，中国的潜在经济增长率具有下降趋势，假定劳动参与率和劳动生产率增速基本稳定，未来 5-10 年潜在经济增长率会下降至 5%-6% 之间。从供给侧部门增长模型分析，过去五年，制造业传统部门和农业生产增速比较稳定甚至有所下降。新兴部门或新经济部门增速较高，甚至超过两位数，但都是小部门。服务业增速明显快于工业和农业，需求增长的收入弹性很高，服务业是未来的希望。从需求侧增长模型分析，消费增速由两位数下降到 8% 左右；固定资产投资逐年下降至不到 6%，投资边际回报下降会导致投资增速进一步下降；净出口因贸易环境和条件恶化，面临外部环境不确定性和内部成本上升压力，对增长的贡献总体呈现下降趋势。支撑经济增

长的三大需求动力正在逐渐弱化。综合供需两侧宏观模型分析结果，“十四五”规划的预期目标区间为 5%-6% 是合理的。过高预期不利于降低杠杆率，还会引导地方规划提高整体预期目标水平，对规划实施构成不必要的压力。在制定十三五规划时，我们曾想通过供给侧结构性改革降低宏观杠杆率，但是这个目标没有实现。所以十四五时应该吸取这个教训，中国的杠杆率如果进一步提高，早晚是要买单的。因为这种债务问题，在不断上升之后，不通过破坏性的债务危机和金融危机是不可能解决的。以往中央的目标定了之后，一般地方的做法都是在那个基础上再往上加码一点。尤其是西部地区，它不光要跟国家对比，还要跟东部比，它觉得要是比东部低了，就没法缩小差距了。地方都是这么考虑问题的。如果国家的预期增长目标定得太高，会形成一个不太好的引导，水涨船高，这样会导致日常经济运行崩得比较紧，压力比较大。

三、稳定“十四五”经济增长的举措

（一）推进供给侧结构性改革的举措。1. 努力稳定劳动力供给：延长退休时间、让进城农民工落户、让退休官员更好发挥作用、适度鼓励年轻人生育。要让那些进城务工的农民工尽可能都落户。重庆曾落户本地农民 300 万人，结果是重庆很多代工的笔记本电脑生产线在初五就可以开工，因为工厂里都是本地的工人。但在广东的工厂到大

年十五还复不了工，因为很多人回家过年了。2.提高劳动力素质和质量：强化教育和培训，提倡专业精神，提高技术工人的待遇和地位，强化培育新型职业工人和农民，增强学校办学自主权。学校如果没有办学自主权，就无法根据整个社会和市场对人才的需要，调整其专业和课程设置。现在什么都得教育部管着，这个体制非常机械，非常僵化，不适应提高劳动力素质和质量的要求。3.强化技术创新能力建设：提高产品和服务质量，强化政府研发投入，更好激励企业加大研发投入，促进对核心产品和技术进口替代，推进研发领域的国际合作。美国的整个研发投入里政府占 30%，而且多用于基础研究和原创性研究；中国政府的投入只占 20%，在基础研究和原创研究方面投入不足。4.推进市场化和法治化改革：更好保护各类产权，依法行使政府管制职责，降低制度性交易成本，从长计议解决好主流意识形态与经济基础以民营为主之间的结构性矛盾，从根本上改善营商环境。5.深度推进全方位对外开放，不仅仅是货物与服务的市场准入开放，还包括资源的全球化配置与利益的全球化分布，特别是制度和相关体制机制与国际规则的进一步接轨，积极主动参与国际规则的制定。我们加入 WTO 时说的最多的一句话是“与国际惯例接轨”，但是现在这话已经不怎么说了。6.强化国际化大都市发展，不能害怕大都市，国际化大都市是一国参与国际竞争的主

体，以一线城市为重点，培育全面参与国际竞争与合作的城市载体。大城市之所以有魅力，是因为城市规模大了之后，任何一个领域都很容易实现规模经济，所以就会有专业分工，就会产生各种各样的创业和就业机会，你要是把大城市的规模优势弄掉，或者把人赶走，实际上就把很多创业和就业的机会抹煞了。7.优化能源结构并强化节能，我国人均能源消费会接近日本德国水平，但必须通过强化节能和新能源开发，降低能源消耗导致的排放问题，通过电能和氢能替代，降低原油天然气对外依存度，强化能源的国内安全保障。

（二）稳定与扩大需求侧的举措。1.基于就业和收入预期稳定的内需扩大：消费需求是就业和收入的函数，必须改善就业环境、降低企业税费负担（系统性财税体制改革）、增加社会保障支出，增加居民可支配收入，政府必须带头过紧日子。我们现在一年国家财政总收入是 20 万亿。如果我们把浪费减少一点，把那些锦上添花的项目少做一点，可以省出很多的钱。2.基于深度城市化的城乡融合发展：让进城农民工和城市间流动就业人口获得就业居住所在地户籍并享受均等化公共服务，稳定他们未来收入预期，满足城市购房购车的不合理规定，有利于稳定扩大消费支出。改进房地产调控政策，让正常住房需求得到更好满足。现在农民工有 2.7 亿。流动就业的有 8 千到 9 千

万人，这些人长期处在一种流动的不稳定的状态，他们在城市感到受歧视，这是极不稳定的社会，如果这些人稳定下来，会是一个很稳定很强有力的消费群体。

3.基于宏观审慎的财政货币政策：外部需求发生剧烈萎缩时，实施必要的财政刺激避免大幅经济动荡。优化支出结构，增加对人的支出而非简单扩大基础设施投资。货币政策保持中性，为金融市场提供稳定的流动性支持，维持利率和融资成本的基本稳定，防止债务杠杆率持续提高。

4.基于深化开放和全球化的出口稳定增长：政府要努力为企业营造公平稳定友好的贸易环境，继续扩大产品和服务市场的对外开放，与主要贸易伙伴形成更紧密的利益关系，推进更加稳定的多边、区域和双边自由贸易制度安排。

5.基于城市群和都市圈的区域协调发展。改变以四大板块为格局的区域发展战略和政策，以促进城市群和都市圈协调发展为格局推进区域协调发展。为改变南北差距扩大趋势，实施环渤海湾大湾区绿色创新发展国家战略。中国过去的区域战略，先是西部大开发，后来是东北老工业基地振兴，后来又有了中部崛起，最后又是东部地区率先实现现代化，我们叫四大板块。这种大尺度的、大坐标的区域战略，意义是不大的。我们应该基于城市群和都市圈的协调发展，中国今后城市化率还会进一步提高，我估计到 2035 年的时候，中国的城市化率应该在 75%到 80%之间。中国的城市人口，

80%应该都会在 20 个左右的城市圈和都市圈地区。6.基于可持续发展的绿色低碳创新。面对全球和国内日益上升的绿色低碳需求，通过产权激励、技术创新、绿色金融、绿色交易等绿色发展机制的完善推动绿色低碳发展，使绿色成为中国经济发展新动能。有的地方为了改善生态，把一片山包给一个私人投资者，他做得很好之后就形成了资产了。这些资产的价值是会外溢的，环境好了，周边土地拍卖的价格就会明显提高，这种价值是可以交易的。我们要把这种制度建立起来，这样的话，中国的绿色可持续发展，就会有更多的人愿意去做，有更多的人愿意去投资。

（三）总体结论。只要执政党和政府保持足够的战略定力，坚持市场化改革和全方位开放的大方向不变，实施以全方位创新为核心的供给侧结构性改革，推进科技创新和体制机制创新双轮驱动，辅以有效的短期宏观调节政策，形成供给侧和需求侧相结合的合理政策和改革组合，更好激励经济主体创新创业，我们就可以有效应对外部环境的大变局，真正做好自己的事情，用 10 年左右时间成功跨越中等收入阶段，稳稳进入世界银行标准确定的高收入国家行列。