



北京大学国家发展研究院  
National School of Development



第001期

# 北京大学国家发展研究院 简报

2021年6月

## 目 录

创刊辞 01

---

本期导读 02

---

学术聚焦 03

---

雷晓燕 我国老龄化的突出特征与人口政策建议 ..... 03  
张俊妮 中国人口结构的特点与未来50年预测 ..... 06  
赵耀辉 老龄化倒逼社保深化改革 ..... 10  
赵 波 老龄化带给经济增长的压力与动力 ..... 13  
刘国恩 高龄化并非医疗服务增长的主因 ..... 15

月度精选 17

---

林毅夫 中国未来创新发展的优势与挑战 ..... 17  
周其仁 问题比答案更重要 ..... 21  
姚 洋 城市化2.0与乡村振兴的内在逻辑 ..... 26  
余淼杰 把握新理念 构建新格局 ..... 29  
黄益平 开放与稳定——金融改革的下一程 ..... 34

学院新闻 38

---

# 创刊辞

尊敬的各位朋友，感谢您阅读《北大国发院简报》。这是由北京大学国家发展研究院（简称国发院）推出的一份数字化出版物，不定期发布国发院的智库观点和研究报告。

北大国发院是北京大学一个以经济学为基础的多学科综合性学院，前身是林毅夫等六位海归经济学博士于1994年创立的北京大学中国经济研究中心（CCER），2008年改名为国家发展研究院。学院秉承北大兼容并包、和而不同的学风，高度关注中国的现实问题，致力于学术与现实的结合，不遗余力地推动中国进步，是北京大学构建世界一流大学的重要组成部分。

经过二十多年发展，国发院在教学、科研和智库方面都取得了非凡成就，其中又以智库的成就最为公众所熟知。这里不仅聚集了林毅夫、周其仁、张维迎、易纲、海闻、宋国青、曾毅、闵维方、汪丁丁、姚洋、黄益平、余淼杰、徐晋涛、刘国恩、卢锋、张晓波、赵耀辉、林双林、李玲、傅军、陈春花等一批智囊人物和著名学者，而且

对智库工作有一个共识：好的公共讨论不仅有利于形成更科学的决策，而且有利于凝聚共识，提升政策执行的效率和质量，从而更有力地推动社会进步。

国发院每年举办大量的政策研讨和讲座、论坛，以及面向公众的公开课，逐步形成了中国经济观察、朗润·格政、国家发展论坛、国发院公开课、中美经济二轨对话、中美健康二轨对话等一系列活动品牌，受到各界的欢迎。

为更好地满足政策部门、企业和公众的需求，便于大家集中阅读国发院学者和嘉宾们的研究报告和观点，国发院特别推出《北大国发院简报》，期待您的订阅。

姚洋

北京大学国家发展研究院院长  
2021年6月



# 本期 导读

北大国发院简报

第001期

经过一段时间的筹备，《北大国发院简报》首期终于和您见面。

在信息过载、高噪音、碎片化的时代，我们希望这份简报能有两个独到的价值：一是帮助大家从信息的海洋中精选高质量的内容，二是能让大家用相对集中的时间深度阅读。

为此，我们每期简报都重点呈现两个大部分：学术聚焦和月度精选。

**学术聚焦：**学术聚焦是我们每期的专题研讨。本期我们选择的是5月举办的人口与老龄化论坛，为您全景呈现这一论坛的所有演讲。人口老龄化、生育政策等都影响着国家发展，国发院有多位教授、多个研究中心和社会调查项目都与此有关。第七次全国人口普查数据公布之后，我们迅速邀请相关领域的教授，从生育政策、人口预测、社

保政策、经济影响、健康中国等五个维度展开讨论，引发了广泛的影响。

**月度精选：**月度精选是国发院近期文章的精选。国发院几乎每月都有多场活动，我们从中学会整理出多篇文章，同时还有不少老师撰写专栏。本期既有林毅夫老师、姚洋老师和余淼杰老师对宏观大局的解读和判断，也有周其仁老师给本科生关于经济学学习的深度分享，还有黄益平老师的金融专题演讲。

感谢您的阅读，也欢迎您的反馈。

主编：黄卓

执行主编：王贤青



## 我国老龄化的突出特征与人口政策建议

雷晓燕

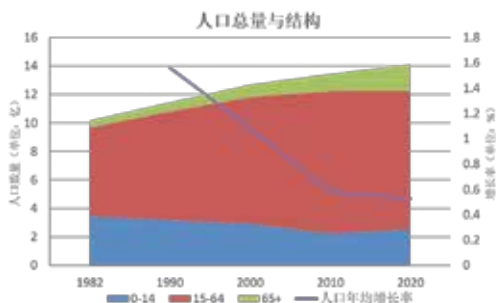
北大国发院经济学教授、北大健康老龄与发展研究中心主任、教育部长江青年学者

关于老龄化与人口政策，我分享一些看法。第七次全国人口普查结果公布以来，大家对此话题已有很多讨论，我想从数据的角度分享一些观察到的趋势。

### 我国人口老龄化现状

#### 人口总量与结构

我国人口总量与结构，为了让其相对可比，我只用五次人口普查（1982年、1990年、2000年、2010年、2020年）的数据，没有用历年的千分之一样本调查数据。观察此图可以有几点发现：



第一、我国人口总量保持一定程度的持续增长，2020年已经达到了14.1亿。

第二、人口增速在放缓，从1982-1990年间的年均增长1.56%降低到2010-2020年间的0.53%。

第三、老年人口（65岁及以上）的数量和比例保持持续上升趋势，2020年达到1.91亿，占全国总人口的13.5%，已非常接近深度老龄化指标（14%）。

第四、少儿人口（0-14岁）在近十年中略有上升，可能得益于生育限制放开的作用。

#### 抚养比

抚养比即非劳动年龄人口占劳动年龄人口的比例。根据1982-2020年五次全国人口普查的数据可以看出：作为抚养比分母的劳动年龄人口近十年有所下降，2020年为9.68亿。总抚养比（老年抚养比和少儿抚养比之和）从2010年开始上升，到2020年的十年间从34.2%上升到45.9%。总抚养比的上升主要由于老年抚养比的上升幅度较大，从2010年的11.9%增

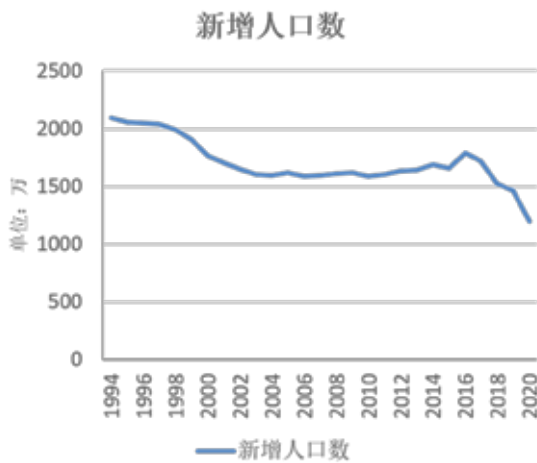
本文根据雷晓燕在2021年5月16日北大国发院【朗润·格政】“人口与老龄化”论坛上的演讲整理。



到了2020年的19.7%。少儿抚养比上升幅度略小，从2010年的22.3%上升到2020年的26.2%。

### 生育状况

根据官方公布的数据，我国总和生育率长期低于1.6，处于低位，并在不断下降，政策放开后出现短暂回升，后继续下降到2020年的1.3；育龄妇女（15-49岁）数量从2011年开始持续下降。两个因素结合，导致我国新增人口数近年出现明显下降趋势（如下图）。



同时，我国生育率还呈现出明显的城乡差异，城市生育率低于镇生育率，更低于乡村生育率。全面二孩政策实行之后，城乡生育率都有所提升，但是随后又全部出现一定程度的下降，尤其是城市的下降速度更快。

生育率趋势还呈现明显的孩次差异。分孩次来看，从2000年到2019年，一孩生育率一直保持下降趋势；二孩生育率在近期生育政策放开之后有过上升，但随即下降。三孩及以上生育率略有上升，但是这部分的比例非常小。

城乡生育意愿方面，根据中国人民大学CGSS（中国综合社会调查）的数据，2010到2017年，育龄妇女（15-49岁）希望生育的子女数在1.7-1.9个之间。其中城市女性的生育意愿很低，长期低于1.75个。同时，农村女性的

生育意愿也只有1.9个左右，并且今年有明显的下降趋势。

如果分出生组看60后、70后、80后、90后女性的生育意愿，发现越年轻的群体希望生育的子女数量越少。80后和90后的生育意愿近年都开始出现下降，90后的下降幅度尤其突出。

分孩次和分城乡分析生育意愿来看，虽然希望生育子女数为0（不想生孩子）的女性人数比重不大，低于5%，但近年有上升趋势，其中城市中不想生孩子的女性比例增长更快。希望生育一个孩子的女性比例以前呈下降趋势，近年出现上升，城乡都是如此。虽然仍有超过三分之二的女性希望生育2个或以上子女，但是近年该比重在城市和农村都出现下降。

分孩次和出生组看生育意愿的结果非常值得关注，90后不想生孩子的女性比例远远高于60后、70后、80后群体，且近年比例上升非常快。80后和90后女性中希望生育1个孩子的比重在上升，而希望生2个及以上孩子的比重都在下降。

最后看生育意愿与实际生育的差异。分析实际生育，就不能直接看15到49岁的育龄妇女，因为年轻群体还没有生孩子，所以我们把人群限制在35到49岁之间。CGSS数据2017年的调查同时有生育意愿和实际生育子女数的信息，所以我们可以用来做这个比较。总的来看，生育意愿跟实际生育之间存在很大差异，实际生育子女数比希望生育子女数平均要少0.42个，这反映的就是心里想生，但实际并没有生的平均子女个数。这个差值的城乡差异也很明显，农村女性的差值是0.33个，而城市女性的差值高达0.62个。

综合上述数据，我国人口现状可以简单概括为以下几个特点：人口快速老化，抚养比上升，劳动年龄人口减少；生育率下降、新增人口减少；生育率和生育意愿都呈现明显城乡差异，城市最低；越是年轻的群体，生育意愿越低，且有降低趋势；实际生育数远低于生育意愿，且在城市中差距最大。



## 政策建议

去年政府工作报告中已经对生育政策提出了“优化生育政策，推动实现适度生育水平，发展普惠托育和基本养老服务体系”的要求。关于生育政策的调整，大家也有很多讨论。针对上述数据呈现的我国人口现状，我提几点政策建议：

首先，生育政策应适时调整。建议全面放开生育，不用担心放开会生很多孩子，因为并没有那么多人想要生3个及以上子女。

第二，降低生育成本。为什么生育意愿这么低？并且，为什么很多人即使有生育意愿，实际上没有生育？成本是很大的原因。成本包括生育成本、养育成本、教育成本等。生育成本目前主要由女性承担，所以，要降低生育成本就需要调

整女性和男性对于生育成本的承担，比如，除了给女性产假，也应该给男性陪产假，并且要加大力度深化落实。生育津贴方面，我国现在有生育保险提供，但力度还远远不够。

第三，降低养育成本。建议加大0-3岁托育服务，这是非常高的成本。同时，可以考虑将学前教育纳入义务教育当中，这也是女性担心的一个大问题。

第四，增大教育投入。目前我们在子女教育方面非常“内卷”。解决办法最重要的是从国家层面增加教育资源的投入，并且分配更加均衡。如果各个层面的学校质量差异不是那么大，那么大家就不需要那么激烈地竞争。当然这只是其中一个方面，由于时间关系今天就探讨到这里。



# 中国人口结构的特点与未来 50 年预测

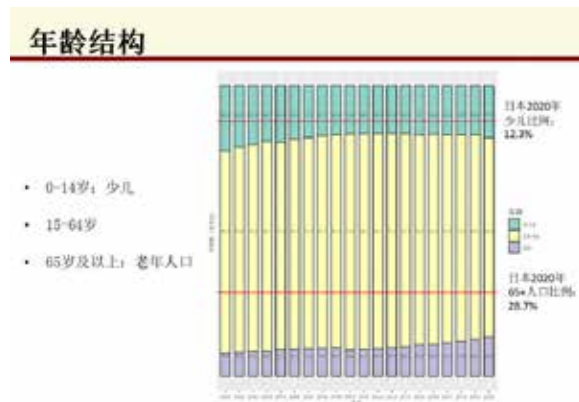
张俊妮

北大国发院统计学副教授（长聘）

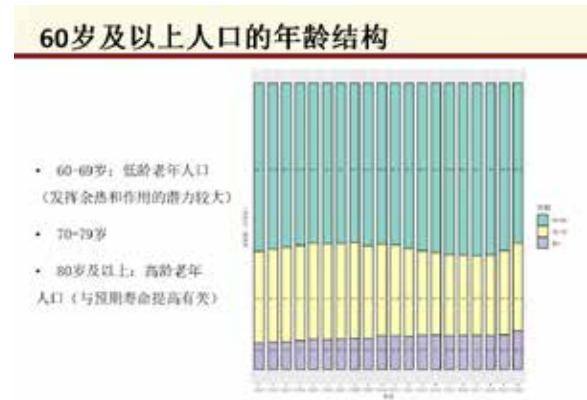
## 2001-2020 年人口结构变化

今天的演讲中我会用到一些数据，这些数据主要来源于：2002 年到 2020 年的《中国人口和就业统计年鉴》、国家统计局最近发布的第七次全国人口普查主要数据结果、第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会中披露的一些细节数据。此外，我也会用到一些日本的数据，这些数据来源于联合国人口基金发布的《2021 世界人口状况》全球报告。

表示的是 2020 年日本少儿人口占总人口的比例（12.3%）。为什么要对比日本？因为日本是全世界老龄化程度最深的国家。我们想看看我国情况和日本情况相比是什么样。目前来看，我国少儿人口在总人口中的占比高于日本。就 65 岁以上老年人口而言，虽然我国这部分人口占比逐年上升，但目前（13.5%）与日本（28.7%）相比仍是较低。



上图是根据已有数据画出的人口结构图。从 2001 年到 2020 年，我国人口按年龄共分三组：0 到 14 岁的少儿人口，15 到 64 岁的中间年龄人口，65 岁及以上的老年人口。结构图最上端淡绿色部分表示少儿人口，这其中有一条红线，



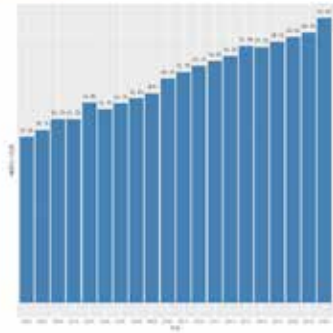
第七次全国人口普查中，老年人的年龄区间被进一步细分为三档（见上图）。60 到 69 岁的低龄老年人口，这部分老年人的身体状况比较好，发挥余热和作用的潜力比较大，还可以为社会做一些贡献；80 岁及以上的老年人属于高龄老年人口，他们体现了我国人口预期寿命的提高；70 到 79 岁为中间部分老年人口。目前来看，我国

本文根据张俊妮在2021年5月16日北大国发院【朗润·格政】“人口与老龄化”论坛上的演讲整理。



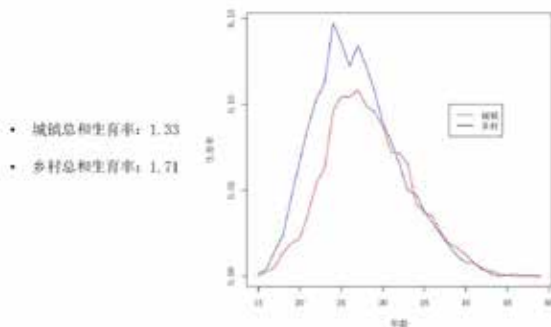
低龄老年人口占比较大，80岁以上老年人口占比13.6%。

### 城镇人口比例



再看城镇人口比例（见上图）。从2001年到现在，我国城镇人口占比一路攀升，从2001年的37.2%上升到2020年的63.9%。

### 城镇分年龄生育率差异（2019年）



就生育率而言，城乡差别较为明显（见上图）。以2019年的数据为例，红色线代表城镇分年龄的生育率，蓝色线代表乡村分年龄的生育率，城镇总和生育率为1.33，乡村总和生育率为1.71。

为什么要关注生育率？因为生育率是一种能从深层影响老龄化的机制。我国目前人口总体比较年轻，主要原因在于上世纪六十年代到七十年代前半期是一个生育高峰期，这个时期出生的人

目前仍活跃在劳动力市场，属于劳动年龄人口。虽然我国目前并未感受到太大压力，但这部分人变老之后以及再之后，会发生什么？

### 五十年预测（2021-2070年）

我做了50年预测，时间跨度从2021年到2070年，使用了一种主流人口预测方法——“队列要素法”。这种研究方法使用一个基本等式：下一期人口数 = 当期人口数 + 人口增量 - 人口减量。

人口增量的原因包括生育和国外移民流入，人口减量的原因包括死亡和移民流出。看分年龄的人口时，年龄变化也能带来人口增量和减量。例如，49岁的人过了一年变成了50岁，对49岁年龄的人口而言是减量，对50岁年龄的人口而言是增量。我们使用上述基本等式，通过设定死亡、生育和移民等要素参数来预测，可以得出如果满足这些参数要求，人口规模、结构及增长会发生何种变化。

首先来看2020年分单岁年龄、性别的基准人口设定。从第七次全国人口普查已经公布的数据，我们可以得知2020年0岁（分男女）、1-14岁、15-59岁、60-64岁、65-69岁、70-79岁和80岁及以上这些年龄组的人口数。在此基础上，假设除了0岁之外的上述其他年龄组内，单岁年龄和性别比例分布与2019年相同。

关于死亡率和移民，我们做如下假设：

第一，假设分单岁年龄、性别的死亡率与2015-2019年数据计算的值保持一致；

第二，假设没有移民且以后保持没有移民。毕竟目前移民对我国而言还是非常小的群体。

关于生育率，我们假设了两种情景：

情景一：假设分单岁年龄的生育率保持2019年的值，2019年的总和生育率比2020年更高；

情景二：采用第七次全国人口普查公布的总和生育率 1.3，假设分单岁年龄生育率的分布与 2019 年相同。

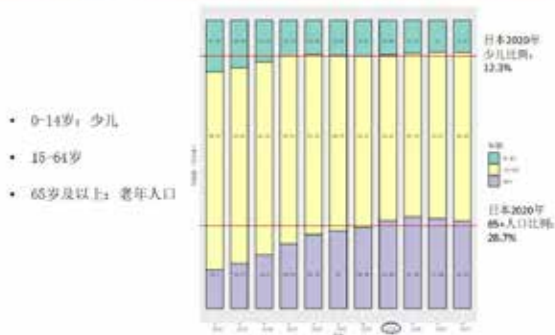
相比之下，情景一的生育率比情景二更高。此外，我们还假设出生人口性别比保持七普公布的 111.3。

以下是我们的预测结果：

首先是总人口。截至 2020 年 11 月 1 日零时，我国总人口共 141178 万，如果按照情景一的生育率模式发展，到 2070 年也就是约 50 年后，我国总人口将为 10.42 亿。如果按照情景二生育率的模式发展，到 2070 年我国总人口可能不足 10 亿。

其次是年龄结构，主要预测的是少儿人口比例和老年人口比例。情景一的结果见下图。图中两条红线是日本 2020 年 0-14 岁少儿人口（12.3%）和 65 岁以上老年人口占比（28.7%）。从图中，我们不难看出我国社会深度老龄化发展得非常快。2020 年，我国 65 岁及以上人口占比为 13.5%，但到 2055 年就会超出日本 2020 年的比例水平。依照预测，到 2055 年少儿人口比例比当前日本少儿人口比例还要低，所以这将会是一个相当严峻的挑战。

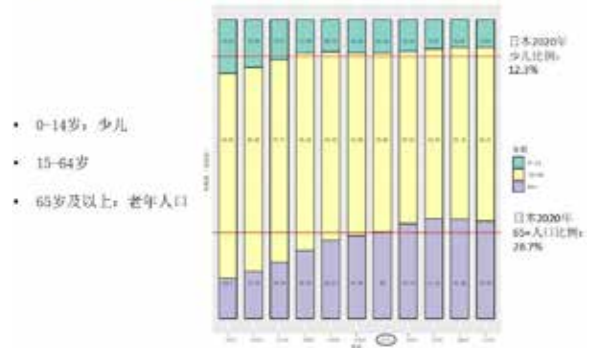
### 50年预测：年龄结构（生育率情境1）



如果按照情景二，即更低一些的生育率模式发展，30 年后我国 65 岁及以上人口占比就会比

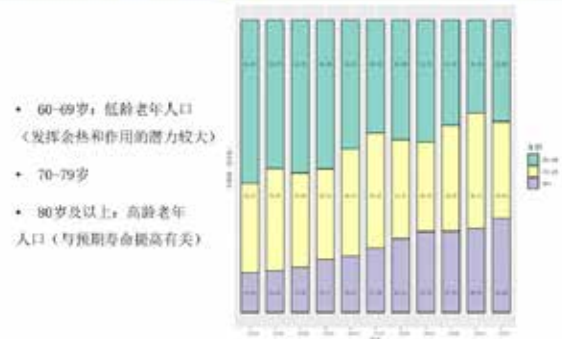
日本当前水平要高，少儿人口比例比当前日本少儿人口比例还要低。（见下图）

### 50年预测：年龄结构（生育率情境2）



虽然目前我国 60-69 岁的低龄老年人口占比比较大，但 50 年后这一占比很快会下降为三分之一，也就是说到 2070 年我国老年人口中或将有三分之一的年龄在 60 到 69 岁低龄老年人口，三分之一的 80 岁以上老年人口，三分之一的 70 到 79 岁中间老年人口。

### 50年预测：60岁及以上人口的年龄结构



## 建议

针对上述预测，我有几点建议。



第一，要尊老爱幼。随着老龄化程度日渐加深，整个社会也要形成尊老的风气，凡事要多考虑老龄化社会这一要素。同时要充分爱护我们的孩子。

第二，整个社会要充分爱护肩负生养孩子重任的女性。

第三，生育是个人或家庭的一项选择，生育与否，很大程度上与幸福感有关。在我看来，要提升生育率，单纯依靠经济方面的鼓励措施可能还不够，必须要让生养孩子这件事成为一件令人愉悦的事，特别是母亲和孩子自己要感到幸福，这样才能真正鼓励生育。



## 老龄化倒逼社保深度改革

赵耀辉

北大国发院经济学教授、教育部长江学者特聘教授、中国健康与养老追踪调查（CHARLS）项目组负责人

第七次全国人口普查数据对我国养老金体制有什么样的影响，是我今天要讨论的主题。

### 各地养老金贫富不均

首先讨论的数据是人口省级分布。

与2010年第六次全国人口普查数据相比，人口减少最多的是东北三省，下降1.2%，人口增加较多的是东部发达地区，上升2.15%。总体特点是人口向发达地区转移，并且转移人口以青壮年为主。

由于各省老龄化的程度差异很大，人口转移会加剧各地养老金负担现已存在的巨大差异。

根据2016年《中国社会保险发展年度报告》统计的企业养老保险抚养比，在广东，每个退休人员的养老保险可以靠9个没有退休的人缴费，可是在东北、内蒙古等地，这个数据就特别低。因此，各地的养老负担本来就存在一定的不平等，人口跨地区转移又不断加剧不平等。

这对养老金制度造成什么样的挑战？那就是有些省份的养老金入不敷出，而有些省份的养老金大大结余，落差巨大。

但针对这个问题，养老金困难大的省和直辖市很难单独出台应对政策，无法独立应对挑战。通用的应对之策，比如提高缴费率或者推迟退休，

又只会直接拖累企业的竞争力和对劳动力的吸引力，进一步加剧税基减少和人口外流。

这一挑战的根源在于我们一直是碎片化的养老金体制。

### 社保跨区流动困难重重

人口普查呈现出的第二个关键事实，就是流动人口大增。

2020年，35%的人口人户分离，即“实际居住地”与“户籍所在地”不一致，比2010年增加88.5%。在35%的人户分离中，又有8.8%的人住在户口登记省之外，也就是跨省级的分离。

#### 这会造成什么影响？

大家可能知道，中国的城镇职工的养老保险都不是全国统筹，而是以省级统筹为主，甚至还有不少地方是市级统筹。人们交居民养老保险和灵活就业人员社保的时候，大都要在户口所在地缴纳，由于人口流动，导致大量人员有跨省市缴纳养老保险的历史。当这些人退休时，就面临办理跨地区、跨项目养老保险关系转移接续的问题。

虽然政府对转移接续有一些规定，但操作起来依然非常麻烦。除了手续上的麻烦，需要当事人来回折腾，这种转移还有另外一个惩罚机制：

本文根据赵耀辉在2021年5月16日北大国发院【朗润·格政】“人口与老龄化”论坛上的演讲整理。



异地缴费无法全额转移。

为了解决灵活就业人员在工作地社会保障问题，2021年5月2日，国务院常务会议要求，研究制定灵活就业人员参加城乡居民养老保险的兜底措施，这些人如果在就业地参保，又会碰到多地参保关系转移接续问题。

要想解决社保的区域问题，必须提高统筹的层次。各省之间的养老金不平等和人口流动，需要我们真正打破地区和身份的分割，这是市场经济的基本需要。我建议全国养老保险实现个人账户制度，以解决地区之间统筹的问题，也可以避免关系转续的难题。

国家试图实现全国统筹已经多年，但事实证明，实现这个目标困难重重，难点在于地方利益的再平衡不容易，比如南方某省有大量结余，它没有动力去和东北分享养老金。

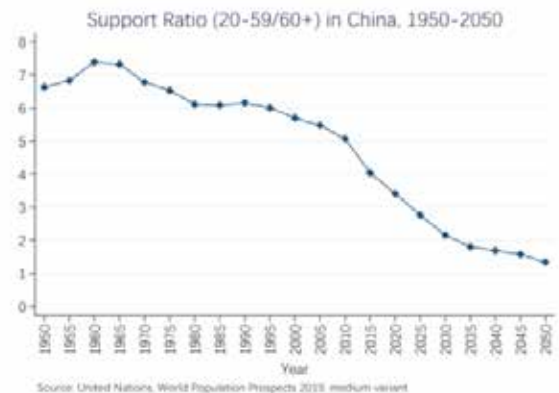
跨省的养老金统筹困难，省内统筹也不容易。职工保险省级统筹从1997年就开始启动，多次催促，2017年十九大再次提出要尽快实现，原计划2020年完成统筹统支意义下的省级统筹，但直到现在都没有实现。

## 养老金体系的困境

养老金面临的最大问题是人口老龄化的宏观压力。与老龄化相比，前面讲的地区养老差异和人口流动都只是技术性问题。

宏观压力首先来自于养老保险的现收现付制度，关键数据是抚养比。

先看劳动人口抚养比。下图数据来自联合国2019年的世界人口展望报告，图中的抚养比指的是20-59岁的人对应60岁以上人口的比例。从1950年开始，中国这个比例一路下降，2020年达到了3.4，2050年预计会达到1.3。



再看制度抚养比，也就是城镇职工养老保险制度里每个退休的人对应几个缴费人。2019年是2.5个，但这个数据会继续下降，将给养老制度带来非常大的压力。

虽然我们目前的人口年龄结构还算年轻，但是已经出现养老保险账户赤字。从全国统一数据来看，2017年赤字已达到4900亿元，占当年总支出的12%；各级财政补贴8000多亿元，占总支出的21%。我们在人口尚属年轻的阶段就已经出现赤字，当人口年龄结构继续恶化，赤字会继续加大。

人口年龄结构较年轻就出现赤字，一个主要原因缴费积极性太低。虽然看起来我们的制度缴费率非常高，但是实际缴费水平太低，不少企业是按照最低标准给职工交保险。

## 社保新方案：积累型个人账户

我提出一个替代方案，这个方案的核心是养老体制采用积累型个人账户。这个新方案既可以解决老龄化带来的宏观压力，自动实现全国统筹，免除各种转移接续问题，还可以解决缴费激励的问题。



具体而言，这个方案有以下几点好处：

首先，解决老龄化带来的体系压力。人口老龄化对养老金现收现付制的冲击最大，因为老龄化意味着年轻人缴费率不断提高，就业回报不断减少。但如果是个人基金积累制，自己的钱积累到老，由自己来花，就不用给年轻人增加负担，不受人口老龄化的困扰。理论上讲，个人积累型账户是应对老龄化的最佳解决方案。

第二，个人账户不再需要强行统筹。个人账户化使养老金资产成为个人资产，无论在哪里工作都属于自己，不用办理关系转移接续，使地方政府利益与个人养老金脱钩，统筹的问题也随之解决。

第三，可以提供充足的缴费激励。因为个人缴费就等同于个人储蓄，政府不需要制定统一的缴费标准，只要规定一个最低标准就可以。有税收优惠措施，个人想多交就可以多交。并且如果能够实现市场化，由市场化的基金公司管理，账户资金的市场回报也可以实现，真正鼓励缴费。

第四，可以自动实现延迟退休。在国家规定的退休年龄之后，个人可以根据自己的预期寿命，决定什么时候停止缴费并且开始领取退休金。由于钱都是自己的，所以当预期寿命提高的时候，个人为了保障退休以后的生活，有积极性延迟退休。

## 新方案的转换路径建议

关于从现有方案到新方案的转换路径，我的

建议如下：

第一步，把企业年金，也就是第二支柱全部存入个人账户，同时允许个人为第三支柱缴费。

第二步，第一支柱个人缴费全部进入个人账户。

第三步，第一支柱的公共统筹部分，根据每个人的历史缴费记录，记到个人名下，以名义利率积累，同时后续缴费实现基金积累。

总之，这个转换首先是要求缴费要有实际的基金积累，让个人看到积累部分得到实实在在的投资回报，之前缴纳的部分可以先记到个人名下。

转轨中有一个问题，个人现在交的钱全部划入到个人账户，那之前承诺的养老金和正在发放的退休金怎么办？我建议由财政来负担。这个负担没有想象的那么大，我们之前已经测算过。

再有一个问题是，账户积累少的人穷，积累多的人富，怎么处理老年收入分配不均的问题。我建议用财政来解决低收入人群保障不足的问题，用最低生活保障制度来兜底。

最后做个总结，我国养老金体制过去 20 年渐进式的改革拖延了对人口老龄化的应对，丧失了很多改革机会，造成了较大的财务风险。现在需要全新的改革思路，建立积累式的个人养老账户。

跟 2000 年相比如今有一个改革优势，就是我国资本市场已经非常发达，市场秩序也得到很大提升，养老金个人账户资金的安全性和投资回报都可以得到制度保障。



# 老龄化带给经济增长的压力与动力

赵波

北大国发院经济学助理教授

人口老龄化受到经济增长的影响，可以理解为一种经济增长的烦恼，出现人口老龄化的国家大概率是高收入国家。数据显示，人均收入越高的国家，老年人口在总人口中的占比通常越高，因为这些国家的医疗条件、健康状况都会得到更好的改善。另一方面，人均收入越高的国家，总和生育率通常较低，因为生育和养育孩子的机会成本会随着收入的增长而上升。

人口既受到经济的影响，也会反过来作用于经济发展。我主要从劳动力市场、资本积累、全要素生产率、经济结构四个方面谈一谈人口对经济增长的影响。

## 劳动力市场

大家的直观感受是，人口老龄化极大影响国家的劳动供给。2020年人口普查中，劳动年龄人口（16到59岁）为8.8亿人，比2010年人口普查时减少了4000多万人，占比下降6.8个百分点。我国劳动年龄人口呈现先上升一段时间再下降的趋势，表明拐点已过。

劳动年龄人口不代表实际工作人口，所以就业人数也是需要考察的指标。数据显示，我国就业人数在2017年左右也出现了拐点。

这两个指标告诉我们相同的信息，以劳动年

龄人口数衡量的人口红利已经消耗殆尽，这会对我们的生产造成负向影响。

## 资本积累

影响产出的另一个重要因素是资本积累。一个国家的经济增长靠高速投资拉动，投资很大程度上来自国内储蓄。人口结构恰恰会影响储蓄，因为退休之后人群的收入降低，但消费没有立刻下降，伴随着储蓄率降低，使得资本积累放缓。因此，老年人口占比高的国家，储蓄率会持续下降。如果想维持高速增长的投资，就需要维持足够的储蓄率。

对于我国的挑战体现为，储蓄率在过去十年下降了5个百分点，而且人口老龄化将进一步加深，如果储蓄率不能上升，我们可能需要通过国际收支调整来维持强有力的投资增长。这意味着，过去长期积累的顺差可能会慢慢消失，甚至可能出现逆差，需要从国外吸引资本来帮助我们实现国内高速的投资增长。

## 全要素生产率

全要素生产率度量的是投入劳动、资本、土地等要素的生产效率。能否成功应对人口老龄化

本文根据赵波在2021年5月16日北大国发院【朗润·格政】“人口与老龄化”论坛上的演讲整理。



带来的挑战，取决于能否提高全要素生产率，其中最重要的两个环节是技术进步和人力资本。

技术进步可以在一定程度上弥补劳动力不足，甚至能够实现对一些低技术含量劳动力的替代。人力资本积累方面，可以通过提高教育水平推动劳动力素质的提高，使得劳动力创造的价值更高，变“人口红利”为“人才红利”。

我们的研究发现，老龄化严重的国家，的确有更大的动力去增加技术研发投入并提高人力资本积累。老年人口数量与国家的研发投入占GDP比重，以及人力资本指数都有很强的正相关性。人口老龄化程度越高的国家，在研发投入和人力资本积累方面的优势也更明显。

我国此次七普结果显示，16-59岁劳动年龄人口平均受教育年限从2010年的9.7年提高至2020年的10.8年，文盲率从2010年的4.1%下降到2.7%，这是非常好的消息。

## 经济结构

老龄化带来的另一个影响通过经济结构施加。不同年龄段人群的消费结构不同，分析全国居民消费构成可以发现，越是老龄化人口，对于医疗等服务品的消费需求越大。消费结构的变化将进一步影响我国产业结构。

老年人的消费需求以非贸易品为主，包括医疗服务、财富管理、养老等。如果不能通过贸易获得，就必须加大本国供给。随着老龄化的发展，对于这类服务品的需求会大量增加，导致相对价格上升，进而吸引生产要素逐渐从第一、二产业

转移到服务业，最终导致服务业增加值占比和就业人数增长，最终经济从工业化主导转向服务业主导。

发达国家都曾经经历了这样的过程，但并不代表这是完美的路径，在这个过程中要警惕鲍莫尔效应(Baumol's cost disease)。这个效应发现，在发达国家，技术进步缓慢的部门，如服务业，通常吸引了大量生产要素，产品价格却居高不下，比如医疗费用不断攀升。当技术进步较慢，难以规模化复制的服务业部门占比又很大的时候，会拖累整体经济增速。

尽管第三产业中也有进步很快的领域，但平均来说，第三产业的技术进步和增长率低于第一、二产业，特别是教育、城市服务、医疗保健等。鲍莫尔效应会使得一旦经济过早去工业化，整体技术进步率会被拉低太早。由于长期决定人均收入的是技术进步率，所以经济总体增长率会随之下降。我国“十四五”纲要中首次取消了服务业增加值比重的目标，提出要保持制造业比重基本稳定，在我看来是一个很好的指导方向。

## 总结

老龄化既是挑战，同时也是改革的机遇。针对以上四个方面，我们可以全面放开生育限制来改善劳动力市场；完善金融市场、吸引外资流入以促进资本积累；促进创新、加大研发和教育投入来提高全要素生产率；升级服务业内部同时避免过早去工业化，并始终维持强劲出口优势，以优化经济结构。





## 高龄化并非医疗服务增长的主因

刘国恩

北大国发院学术委员会主任、北大全球健康发展研究院院长、教育部长江学者特聘教授

我原定的演讲题目是“老龄化挑战下的健康中国”，但我不喜欢用“老”这个字，更愿意用“Aging”或“高龄化”来表示。下面重点讲一讲我对医疗费用与高龄化的几点观察。

### 医疗服务需求有一定的“奢侈品”属性

在经济学里，我们把需求增长超过收入增长的物品称为“奢侈品”。医疗服务的需求就具有显著的“奢侈品”的根本属性。从宏观角度来看，1970-2015年世界主要经济体的医疗费用增长一直高于同期的经济增长，且无论是发达国家还是像中国这样从贫穷走向中高收入的发展中国家，都遵循这一基本规律。从下图不难看出，1978-2018年中国人均医疗费用的增长始终高于同期的经济增长。



### 高龄化并非医疗费用增长的主因

医疗费用增长背后的决定性因素有哪些？国内外学界对此有过长期深入的研究，尽管对此问题的认识仍有分歧，哈佛大学经济学家 Joseph Newhouse 的研究结论具有很高的代表性。基于对美国 1940-1990 年医疗费用增长的研究，他发现人口高龄化对医疗费用增长的影响只有 2%，医疗保险和收入增长对医疗费用增长的影响则分别为 10% 和接近 23%。总体而言，根据过去半个多世纪的数据，这几项可测量的非技术性因素对美国医疗费用增长的贡献率不足 35%，而那些不可直接测量的因素基本可以归结为医疗技术进步，其影响程度高达 65%。

基于这样的研究认知，我们应该如何理解和应对中国医疗费用增长的问题呢？根据最近公布的第七次全国人口普查结果，大家注意到中国人口的高龄化速度在不断加快，这很容易让人想象高龄化必将导致中国未来长期面临医疗费用增长问题。

基于 2010-2020 年的统计数据，我们观察了 31 个省（直辖市）次均门诊费用和次均住院费用的分布及其增长情况，并进一步分析了高龄化与医疗费用增长的关系。

从“六普”到“七普”，中国人口年龄结构发生了变化。0-14 岁人口增加了 1.34%，60 岁

本文根据刘国恩在2021年5月16日北大国发院【朗润·格政】“人口与老龄化”论坛上的演讲整理。



及以上人口增加了 5.38%，而 15-59 岁的劳动力人口则减少了 6.72%。如果不考虑其他因素，简单观察可以看出，各地区随着 60 岁或 65 岁以上人口比重增加，次均门诊费用和次均住院费用的确明显有所增加，因此高龄化确实与医疗费用高不无关系。

然而，进一步的深入分析表明，高龄化并非医疗费用的决定性因素。

如前美国的研究所述，除了医疗技术进步的的决定性因素，收入增长是第二大决定因素。收入增长既提高了人们的购买能力，也增加了人们对某些特殊产品和服务的需求，特别是医疗服务这样的“奢侈品”消费。

基于我们关于中国医疗费用增长的初步研究，在 60 或 65 岁以上人口占比作为影响因素的基础上，我们进一步考虑了人均可支配收入、受教育年限、城市人口占比、非公立医院占比、平均预期寿命等解释变量。结果发现，在影响各省次均门诊费用和次均住院费用的所有因素中，高龄人口占比的作用已经变得很小，且在统计学上可以忽略不计。与此同时，真正起决定性作用的因素是人均可支配收入和非公立医院的占比。这意味着，相对高龄人群因素，人均可支配收入水平和社会力量办医对医疗费用的影响更强。换言之，应对医疗费用增长的长期挑战不应简单地盯上高龄人群“打主意”，而应开阔视野和创新，包括从医疗服务可及性以及社会办医促进市场竞争的角度进行全面思考。

## 基本判断与政策启示

通过初步的计量观察，我们针对医疗服务需求与健康中国的问题得出以下基本判断与几点政策启示：

第一，“奢侈品”是医疗服务需求的根本属性。

我们应该认真认识到，医疗服务需求具有“奢侈品”这一根本属性，其原因包括以下几个方面。

1、医疗服务需求是人类不断发展带来的需求。人类在进步过程中不断降低过早死亡的风险，促使人均寿命增长，医疗服务的客观需求也随之增加。

2、医疗服务需求是随着人们收入的增长而产生的需求。收入增长促使人们的购买力提升，进而医疗服务需求的可及能力也随之提升。

3、我们还应重视医疗市场竞争对医疗服务需求的影响。尽管医疗市场具有若干特殊性，但社会办医事实上能够促进市场公平竞争，客观上发挥了约束医疗费用增长的积极作用。

未来我们还要继续讨论两方面内容：一是医学技术进步的的决定性影响，二是医疗服务需求与健康促进的关系。

第二，对完善相关政策的几点启示。

1、调整退休政策。人类正迈向长寿社会，这既是现实情况，更是人类发展所追求的目标。因此，退休政策应加快从强制退休转型为自愿选择，最大限度地满足现代社会越来越多元的个人偏好，从而更好地发挥个人的主动作用。

2、放开生育政策。基于中国近年的实践与世界各国的长期经验，我们意识到发展才是“最好”的优生方法。因此，全面放开生育的行政干预已经势在必行，这无论对优生还是促进人口增长红利都是国之上策。

3、加强新医学技术的经济学价值评价。医疗技术进步是医疗服务需求的决定性因素，加强新医学技术的经济学价值评价是完善国家医保制度的重中之重。



## 中国未来创新发展的优势与挑战

林毅夫

北大国发院名誉院长、北大新结构经济学研究院院长、北大南南合作与发展学院院长、全国政协常委、“十四五”规划专家咨询委员会副主席

总书记在对“十四五”规划和2035年远景规划提出建议的时候谈了一个想法，希望中国能够在2035年时，实现国内生产总值或是城乡居民的收入水平在2020年的基础上翻一番。

要实现这个目标，从2021年到2035年，我国每年平均经济增速要达到4.7%。如果这个目标能够实现，到2025年时我国人均GDP应该可以超过12535美元，成为高收入国家。这将是中华民族伟大复兴的重要里程碑，而且从世界角度看也是改变人类命运的重要成就。

到目前为止，生活在高收入国家的人口在世界总人口中所占比重只有18%，中国人口占世界人口的比重是18%多一点。这意味着，如果到2025年中国成为高收入国家，全世界生活在高收入国家的人口会翻一番。

如果按购买力平价计算，中国的国民生产总值在2014年已超过美国，但是按照市场汇率计算，我国现在的经济规模还只是美国的70%左

右。如果能够实现总书记对我们未来发展的预想，2030年左右，即使按照市场汇率计算，中国也会超过美国，成为世界第一大经济体。

2020年，我国人均GDP按美元计算大约在11000美元（最终数字还未公布，我估计在11000-11500美元之间）。如果能实现翻一番的目标，2035年人均GDP可以达到22000-23000美元之间（按照2020年的美元汇率计算），进入中等发达国家水平。

上述目标的实现，是我国社会主义现代化国家新征程建设中的重要里程碑。为了这一发展目标，需要平均每年4.7%的经济增长，靠什么来实现？答案是技术创新、产业不断升级。

今天我要谈的就是靠技术创新、产业升级，我国具备哪些有利条件，同时面临哪些挑战，以及从我这些年倡导的新结构经济学来看，怎么抓住有利条件来克服这些挑战，实现总书记提出的发展目标。

本文根据林毅夫在2021年4月17日北大国发院长三角论坛上的演讲整理。



## 中国发展的潜力与有利条件

所谓技术创新，是在下一次生产时所用的技术比现在用的技术好；所谓产业升级，是下一次进入产业的附加值比现在的产业附加值高。

虽然发达国家和发展中国家为了持续发展都需要技术创新、产业升级，但是发达国家跟发展中国家有一点不同。发达国家收入水平高，代表劳动生产力水平高，其所有产业的技术已经处于世界前沿，产业附加值已经是最高。这种状况之下，发达国家要进行技术创新、产业升级，就只能靠自己发明。然而，发明的挑战很大，投入很高，风险也很大。回顾历史，2008年国际金融危机之前的一百多年间，欧美发达国家平均每年的增长速度只在3%-3.5%之间。

发展中国家现在的收入水平低，代表劳动生产力水平低，暗含着其产业技术不是最好的，产业附加值也不是最高。发展中国家的技术和产业都跟发达国家有差距，这就给了发展中国家一个可能性，即通过引进发达国家比我们先进的技术或是附加值比我们高的产业，就可以有实现技术创新和产业升级的可能性。通过这种方式，发展中国家技术创新和产业升级的成本和风险都会比发达国家小，因而就有可能比发达国家发展得快。

我国改革开放以后实现了42年平均每年9.2%的增长，是发达国家3-3.5%平均增速的三倍。其中的原因很多，很重要的一点就是因为利用了新结构经济学所讲的后来者在技术创新和产业升级方面的优势。

中国利用后来者优势已经42年，这一优势对我们来说还有多大潜力？关键是要看我们现在人均GDP所代表的平均劳动生产力水平跟发达国家水平的差距还多大。

目前能看到的最新数据是，2019年按照购买力平价计算，中国人均GDP是14128美元，相当于美国同年水平的22.6%，所以我们和发达国家还有相当大的差距。

看看世界上其他发展比较好的国家：德国、日本、韩国的人均GDP达到美国的22%左右的时间分别是1946年、1956年和1985年。随后，德国、日本、韩国分别实现了16年平均每年9.4%、9.6%和9%的增长。

他们能实现，就代表我国用同样的机制也有可能实现。从这个角度来讲，我国在发展的潜力方面，从2019年到2035年的16年间应该有年均9%的增长。

除此之外，今天的中国跟1946年的德国、1956年的日本、1985年韩国相比，还有一点不同，就是新工业革命的出现。新工业革命的特性是产品研发周期更短，投入需要资本，更需要人力资本。这种特性给中国这样的人力资本大国带来很大的优势。因为老牌工业化国家的资本积累了两三百年，而我们的资本主要是改革开放以后四十年的快速发展累积的，跟他们有不少差距，但是，在人力资本方面，我们和他们的差距没那么大。

人力资本主要来自于两部分：先天的才能，后天的教育学习。

先天的才能是父母给你的、老天给你的，这方面很公平。聪明才智是常态分配的，天才占人口的1%，在任何国家、任何民族都基本上一样。按照这个比例计算，我国是世界上人口最多的国家，天才也会最多，也因此发明创新方面有优势。

在后天的教育方面，我国这些年在幼儿园、小学、初中、高中、大学、研究生等等教育领域的投资和追赶力度很大，跟发达国家的差距不断缩小。由此可知，我国具备人力资本优势，符合新工业革命的需求。这种新优势是当年的德国、日本和韩国在追赶美国期间所没有的。

我们的这种优势可以通过一些指标来体现，比如，新工业革命中很重要的独角兽企业，即新创立不到10年，还没有上市，但是市场估价已



经超过 10 亿美元的企业。2019 年，全世界有 484 家独角兽企业，中国有 206 家，美国 203 家，我们略多于美国。2020 年，全世界有独角兽企业 586 家，其中美国 233 家，中国 227 家，我们只略少了 6 家。因此可以说，我国在新产业革命上跟美国比较基本是不相上下的。

综上，不论是看后来者优势，还是看新产业革命提供的机会，我们都应该对未来的发展充满信心。

如果我们有 9% 的增长潜力，要实现总书记所讲的 4.7% 的增长，就像一辆汽车，设计有跑 200 公里的最高时速，你让它跑 6、70 公里，甚至 100 多公里，当然相对容易。

## 未来的三大挑战

不论是从潜力还是从可能性来讲，我们都有很大的信心，但是大家也知道，中国在发展方面也面临不少挑战。

### 第一个挑战是人口老龄化。

人口老龄化确实在国内已经出现，有些学者或者舆论比较悲观，认为如日本这样的人口老龄化国家经济增长速度都非常慢，我们可能也会步其后尘。但我认为不能简单类比。

首先，人口老龄化对我国不是没有影响，但是中国跟其他发生人口老龄化的国家有很大的不同——其他国家出现人口老龄化的时候，基本上都已经是高收入国家，他们的产业技术已经在世界最前沿。大家知道，经济增长速度主要来自于两部分：一是劳动生产力水平的提高，这要靠科技创新；二是劳动力的增加。人口老龄化代表着劳动力人口不增长，增长很慢，甚至下降。

发达国家在过去 3-3.5% 的增长当中，一般来说人均收入水平的增长一直稳定在 2%，总人口新增（包括出生率高于死亡率，或外来劳动力进入）为 1-1.5%，这样整体经济达到 3-3.5%

的增长。那些高收入的人口老龄化国家，人口增长没有了，只能靠提高劳动生产力水平，技术创新还要靠自己发明，所以增长必然由 3-3.5% 降到 2% 左右。

然而中国还是中等收入国家，我们依靠后来者优势在技术创新和产业升级上的空间非常大。这种状况下，即使人口不增长，我们仍然能够把人口从比较落后的技术和产业转移到更高水平和附加值的技术和产业，通过引进先进技术作为技术创新和产业升级的来源来提高劳动生产率，因此发展的空间还很大。

其次，中国的退休年龄比发达国家早很多，男性 60 岁、女性 55 岁，发达国家退休年龄一般在 65 岁以上。如果说人口老龄化让劳动力供给变少，我们也可以通过延长退休年龄来增加供给。

再次，劳动者的素质更重要。劳动者天生的素质很难改变，但是后天的教育可以提高，让每个劳动者拥有更多的能力。

综上，我认为我国的人口老龄化固然是一个问题，但我们不会像发达国家那样降到仅有 2% 左右的增长。如果比较德国、日本、韩国人均 GDP 相当于美国的 22.6% 的时候，德国后来 16 年平均每年人口增长是 0.8%，日本在随后 16 年的人口增长是年均 1%，韩国则是 0.9%。我国现在平均每年的人口增长是 0.3%，到 2035 年可能降到 0。即使受到人口增长因素的影响，我相信中国从 2020 年到 2035 年还有 8% 的增长潜力。

### 第二个挑战是中美摩擦和竞争

如前所述，后来者优势的获得有赖于引进技术作为技术创新和产业升级的来源，美国对我国“卡脖子”，是不是会阻断我国利用后来者优势的可能？

但我们想想看，美国在一些关键技术领域处于世界领先地位，要领先就需要大量的研发投入，取得这个技术以后，美国怎么才有收益？当然是



市场越大，收益就越大，但如果它卡中国的脖子，技术不给中国，它就没有中国这个市场。中国现在是世界上最大的单一市场，技术如果不卖给中国，它就可能从利润很高变成利润不高，甚至变成亏本。利润不高或亏本，继续研发的投入就会缩小，那么，它想维持技术领先，就会越来越力不从心。所以，美国卡中国的脖子是为了维持霸权的政治目标，但也会牺牲自己的经济利益。

同时我们也知道，现代世界上的大多数前沿技术不止美国有，德国、日本、法国、韩国等国家都有。美国有没有可能联合这些发达国家共同对中国进行技术卡脖子？这是美国希望的。拜登上台以后，也想让其他发达国家不把技术卖给中国，但问题是，其他发达国家会不会听美国的话？

美国卡中国的脖子，这一战略在本质上是杀敌一千，自损八百。美国使用自损八百的策略只是为了维持世界霸权，但对于德国、日本这些发达国家来说，如果和美国联合卡中国的脖子，它们自己同样要自损八百，它们为什么要以自损的方式去维护美国的霸权？因此，德国总理默克尔跟拜登通话时讲得很清楚，她不希望选边站，希望维持和中国的关系，继续利用中国的市场优势。法国、日本、韩国等发达国家也是同样的立场。

虽然美国有卡中国脖子的想法，但它最后真正能卡我们脖子的技术非常少，因为绝大多数技术我们还是可以从其他国家获得。剩下只有美国才有的少数技术，我们只要下定决心，利用新的举国体制，一定能突破。

从过去的经验来看，中国一旦掌握了哪项技术，这项技术相关的生产成本就会下降，中国成本能做到全世界最低。所以，如果我们在卡脖子技术上实现了攻关，我想美国的企业会非常后悔，因为它们失掉的不仅是中国的市场，还可能将是全世界的市场，。

如果把这点考虑进去，我相信卡脖子对我国发展潜力的影响不会太大。

### 第三个挑战是碳达峰、碳中和等高质量发展目标

中国与德国、日本、韩国当初的经济追赶阶段还有一点不同，就是全球的环境压力变了。这些国家在追赶阶段没有全球气候变暖的问题，还可以使用煤炭等高排放，但成本低的成熟技术。如今全球通过了《巴黎协定》，都要一起实现碳达峰、碳中和，共同控制地球温度的上升，我们就必须也多用绿色技术、再生能源技术等新技术。传统企业必须把传统能源转换成新能源，成本会高一些。但这对企业的影响是双方面的，尽管有挑战，也有巨大的机会。

从上述各方面综合来看，我国有 9% 的发展潜力，减掉人口老龄化 1% 的影响，还有 8%，再考虑应对美国科技战，需要自主创新的要求，以及在能源、环保方面的压力，我相信到 2035 年之前可以游刃有余地实现每年 4.7% 甚至更高的增长，到时中国可以初步建成一个社会主义现代化国家。这是中国现代化建设过程中的重要里程碑，一方面需要所有企业家共同努力，也会给所有企业家带来发展的机遇。



## 问题比答案更重要

周其仁

北大博雅资深教授、国发院经济学教授

看到大家，就想起我刚进大学的时候。当时中国刚刚改革开放，条件没有现在这么好，我也是下乡当了多年知青以后，才有机会上大学。

上大学是为了求学，所以我今天首先要和大家讨论的问题是——求学到底求什么？重点何在？

进大学后，我们经常会觉得时间分配的压力特别大。在有限的时间内，你会发现有那么好的老师、好专业，那么多有用的基础理论和技能值得学。你需要花时间才能获得好的成绩和毕业文凭，还要花时间去认识优秀的朋友，因为见贤思齐才会挖掘出自己更多的潜力。不止这些，你还要花时间来对整个国家和世界多一些了解，以便在翻天覆地的变化中抓住更多的机会。

当很多的目标同时摆在我们面前时，怎么抓住重点就变得至关重要，否则会让人倍感压力甚至焦虑。所以今天我就着重讲讲求学的重点。

求学即求“学问”，那么“学”和“问”哪个才是重点？我认为是“问”。我的这个看法是从前辈的经历那里得来的。

为此，先给大家讲讲对我影响很大的两位学者的故事。

### 从一个好问题出发——张培刚与科斯的故事

第一位是张培刚老师。

1978年恢复高考，我从黑龙江下乡的地方考入人民大学经济系，来北京上学，这是个难得的机会。当时我在农村已经呆了10年，对中国的社会现象有很多观察，脑子里充满了问题。大学课本上的东西不能完全满足我，我就不停地再去寻找课本之外的知识。

北京的好处是，这里是全国的科学文化中心，北京的大学不光有好老师，还有很多厉害之处，比如好的活动和社团。我就发现北京大学校长楼的二楼每两个星期就会举办一次非常重要的讲座。讲座是由当时一个叫中外经济学联合会的学术团体在组织，会长是厉以宁老师，副会长就是张培刚老师。

当时我还不了解张培刚，但参加讲座以后，我发现最吸引我的就是张培刚老师的讲座。后来看他的回忆录得知，他是来自湖北的农家子弟，当年考上的是武汉大学经济系。从他介绍的当年武大经济系的课程和任课老师来看，即便在上世纪30年代，武大对学生的训练已经非常扎实。

本文根据周其仁2021年3月12日在北大国发院经济学本科教学中心专题讲座上的演讲整理。



但仅仅受过大学训练并不足以保证张培刚在日后成为非常优秀的学者，还需要学会抓住一个重要的问题。

当时正值抗日战争，中国面临好多问题，其中有些问题跟资源配置相关。当时日本倚仗较强的军事力量陆续占领我国沿海城市，导致我国沿海城市的物资供应链面临随时断裂的可能。这是战时经济的一个重要问题，需要组织力量来做研究。张培刚很幸运，刚毕业被分配到中央研究院社会科学研究所做研究员，即今天的中国社会科学院经济研究所，刚好被安排参与这个问题的研究。

张培刚深入研究以后发现，这个问题很有意思。因为当时已经有了国际贸易，宁波、厦门等很多沿海城市的居民吃的都是泰国供应的大米。而一旦日本人把海运通路占领，我们就很难保证沿海城市居民的大米供应，怎么办？

张培刚他们调查后发现，江西、湖南、湖北等省都有农民在种粮食，而且粮食也很便宜，那为什么国内的粮食不能供应沿海城市居民呢？

调查的结论很有意思，尽管中国粮食的生产成本很低，但是要把粮食从江西、湖南、湖北的乡下运到沿海城市，其中的过程却是非常艰难，一路上面临重重关卡、过路费甚至土匪抢劫，而泰国大米只要一上船，通过畅通的海运就可以进入到中国沿海城市。海上运输的麻烦比陆路要小得多，这个认知在当时非常重要。

经济学在研究一个国家或地方如何富裕起来时，通常将重点放在生产上，即怎么提高生产效率、专业化分工水平。亚当斯密指出，专业化分工程度越高，生产效率越高，进而产品越多，财富越多。

但张培刚当时在调研期间注意到了除生产成本以外的问题。张培刚受过良好的经济学训练，会把复杂的问题切开来分析。他把粮食的生产成本、纯运输成本和纯商业成本（运输途中的额外支付）分开来研究，得到的结论是，我们的粮食生产成本很低，但是纯商业成本很高，如果能够

改善商业组织、疏通陆路渠道、提升运输服务质量等，特别是把那些乱收费现象整治干净，中国粮食凭借很低的生产成本和较低的纯商业费用，可以保障战时对沿海城市的供应。

张培刚这份《中国粮食问题研究》报告，随着他所在的研究所内迁，最后于1940年在武汉出版。

从整个经济学研究史来看，《中国粮食问题研究》都是非常了不得的经济学研究成果。传统经济学重视生产成本，但忽视了生产以外的成本。几十年后，与“纯商业费用”相似的概念在1991年获得了诺贝尔奖，但很遗憾获奖者并不是我们的张培刚先生。

抗战胜利后，张培刚获得去美国哈佛大学留学的机会。1945年，他在哈佛的经济学博士学位论文《农业国工业化》获得哈佛最佳论文奖和威尔士奖。

张培刚出身于湖北农家，他目睹了当时中国的贫穷与落后，以及大半个中国被日本这样的小国占领的惨况。他意识到，我们的落后挨打是因为没有强有力的制造业和重工业，几千年的农业文明没有发展出工业文明。

一代人对问题的认知，不仅来自于书本，还来自于那代人对生活的感受。所以，张培刚在哈佛研究的不是那些有关发达国家的问题，而是选择了农业国怎么实现工业化这样的现实问题。正是基于对中国问题的深刻认识，他最终获得了哈佛最佳论文奖。

1979年诺奖得主刘易斯的著名二元结构模型，将发展中国家的经济分为传统的农业部分与现代化的工业部分。刘易斯认为，经济发展需要现代工业部门的不断扩展，并且需要从农业部门不断吸走丰富的廉价劳动力，即刘易斯在1954年《劳动无限供给条件下的经济发展》论文中的观点。刘易斯认为要牺牲农业来发展工业，但张培刚在《农业国工业化》里提出了工业化应是全面工业化，包括发展农业的工业化，即“产业化”。





张培刚的故事让我深受启发。我们可能读过很多经典，了解到前人做过的很多工作，也记了无数的概念、推理和模型，但是如果你没有一个好问题来做驱动，你就不知道这些知识最后拿来做什么，怎么用现有的知识生产出更多的知识。

我想讲的另外一位学者是英国经济学家罗纳德·科斯，他的故事也很打动我。

科斯和张培刚差不多是同代人，我前面提到1991年那个诺奖得主就是科斯。

上世纪30年代，科斯在英国伦敦政治经济学院读书时正赶上欧洲经济大危机。当经济前景不好时，我们通常建议学生选择更接地气的专业以便毕业后找工作，科斯在当时就选择了商学专业而不是经济学。

商学除了要学习经济学的市场机制，还要学习企业组织和管理的內容，比如科斯就了解到一家工厂的组织会有车间组长、班长、主任和厂长等。科斯发现，企业实际的运行情况与经济学讲的价格机制之间存在一个问题，即价格机制讲“看不见的手”，但实际上任何一家工厂里都有“看得见的手”在指挥，比如都有组长、班长等负责人来安排工人的具体工作。这个问题用经济学的理论解释不了，让科斯十分困惑，也让他充满了继续求学的动力。他觉得课本上学的东西还远远不够，为此，他申请了学院的恺撒奖学金，然后用这笔奖学金去调研美国的公司，以破解心中的疑问。

在美国调研期间，科斯观察到美国庞大的企业组织内部存在有序的协调、计划及管理。自1932年起，他开始研究费用与组织的问题。他发现，利用价格机制是有费用的，要素所有者必须去发现价格是什么，要进行谈判，起草合同，检查货物，做出安排，解决争议等，这些费用被称为交易费用。

如果没有企业，每一个要素所有者都直接用自己的要素来生产产品并直接参加交易，结果将是高昂的交易费用迫使交易中止。企业能把若干

要素所有者组织成一个产品或服务单位参加市场交换，从而降低交易成本。因此，在经济活动中，除了市场上的价格机制外，企业内部的管理协调机制也在发挥作用。

科斯通过交易费用这一概念，言简意赅地说清了企业为什么会存在的问题，即企业有助于降低交易费用。

1991年，科斯凭借“交易成本与产权在经济组织和制度结构中的重要性”的相关研究，获得了诺贝尔经济学奖。

交易成本的形态极其丰富，包括我们现在熟悉的网购。网购出现之前，商品生产出来后要通过层层批发商才能进入城市的大卖场，大卖场空间有限、租金高昂。商品经济越发展，生产的产品就越多，最后产生的商品交易成本也就越高。而随着互联网技术的发展，商家可以将商品在虚拟空间展示，如此一来极大地降低了商品的陈列、店铺租金等交易费用。

上述两位学者的经历，对我个人的启发非常大。

在抗战时期，张培刚没有阅读国际文献的可能，他的文章也没有机会被国际学术界所了解，这些是受历史条件所限。但从认识水平来看，他和科斯是异曲同工地发现了交易费用，只是张培刚老师定义的概念叫“纯商业费用”，科斯定义为“transaction cost（交易成本）”，二者都构成了经济学研究的重大成果。

我们常说“学海无涯苦作舟”，除了毅力、不怕吃苦，我认为找到一个好问题也是很好的舟。有了问题作驱动，你就会主动学知识，学习动力更大。人类创造了那么多丰富的知识，没有人可以将它们完全掌握，但你如果有问题做驱动，在解决问题的过程中将相关知识汇聚到一起，你掌握到的知识就将是非常丰富，而且非常有意义的。

对青年学者而言，如果你要成为一名出色的



经济学家，就要想办法在经济学知识的海洋里做出一点增量，或者解决一些实际的问题。建国七十年与改革开放四十年以来，中国经历了翻天覆地的变化，从积贫积弱到经济总量世界第二，从中可以找出很多有价值的研究题目。所以，机会是有的，关键是如何把问题找出来，以问题为驱动和向导，好问题比答案更重要。

当然，好问题也来之不易，需要你既观察世界，又阅读经典，需要你在学术传统和真实世界之间不停寻找那些让你激动不已的问题。一旦你把问题搞得非常清楚，它会指向一个可能的结论，然后你把自己的学术生命放进去，把你在学校训练中获得的能力和本事放进去，然后静待花开。

## 好问题是相通的——从人工智能到企业管理

当然，学经济学并不都是为了成为经济学家，这很容易理解，更多的人需要的是这个学科提供的知识营养。

即便你将来从事其它领域，很多道理也是相通的，尤其是找一个好问题做驱动，适用于很多情形。

在科学上，我先举一个人工智能领域的例子。人工智能现在非常火，而这套学问源自1950年图灵提出的一个问题——“机器能思考么？”

图灵被誉为计算机科学之父，是计算机、人工智能的奠基人。他的问题指向那个可能的答案——机器会思考。图灵认为，要回答机器能否思考这个问题，不但要非常懂机器，也要非常懂思考。图灵把人类的思考做了分解研究，看它是由哪些活动所构成，这些活动有没有可能被人类发明创造的机器来模拟甚至来独立演化。这个故事实际上就是《人工智能简史》这本书的主要内容。很显然，如果图灵没有提出的这个问题，后来的人们可能就不会往人工智能这个方向去继续研究，或者往这领域的发展要滞后很久。

美国神经生理教授保罗·巴赫利塔的故事同样带给我们启发。他的工作也是从一个好问题出发：人到底是用眼睛看世界，还是用脑子看世界？

上世纪90年代，巴赫利塔认为，眼睛只是外部信息传输进大脑的一个通道，大脑才是成像区。先天性盲人可能只是生下来眼睛就坏了，但脑子没坏，这意味着传输信息图像的通道堵塞了，但成像区还是好的。

巴赫利塔开始思考，能不能换一个通道把外部世界的图像信息传输进脑子里成像？巴赫利塔后来发明了用舌头代替眼睛接收视觉信号的技术设备，也就是此后电子眼镜的雏形。再后来，美国维看（Wicab）公司的研究人员将外形庞大的电子眼镜变得更加小巧轻便，最终研发出一款名为“电子棒棒糖”的电子眼镜。“电子棒棒糖”由一副装有微型摄像机的太阳镜、一个控制器和一块舌显示器组成。盲人使用时，只要将舌显示器含在嘴里就行。太阳镜上的摄像头负责捕捉视觉信息，控制器将信息处理之后转化成电脉冲，由舌头感知并传递到盲人的大脑视觉区，最后形成知觉。通过“电子棒棒糖”，盲人可以判断物体的方向、大小、位置、运动轨迹等信息，从而更好地独立行走和生活。

在企业管理上，好问题也是非常重要的。同学们未来也很可能成为企业家，企业要实现创新，离不开好的问题驱动。

去年疫情期间，我们去广东佛山做企业调查。当时很多企业都面临防疫过程中物流受阻、供应链断裂、停工停产等困境。我们去到当地的一家玻璃厂，问老总怎么应对这场危机。

这位老总名叫李深华，他指出我们的问题问得不对，因为等危机来临时企业无论如何都将遭受损失。他提出的问题是，如何在平时就创造条件把可能的危机化解掉？

他介绍说，他经营的华兴玻璃公司是亚洲最大、全球第三的企业。疫情期间公司所有的玻璃厂都没有停工停产，因为生产玻璃的炉子启动后



最好不要关停，否则会有很大的成本损失，这迫使他在平时就要积极思考：如何保证订单和所有生产要素供应的均衡性。在市场竞争如此激烈的今天，如何做到订单均衡？他的秘诀听起来也不是什么高深的学问，就是“多元化”。

第一，严格保证订单的多样性。再好的订单也不能超过生产总量的十分之一。

第二，绝不在同一个地方设多个工厂。由于玻璃制品较重、易碎，他会选择在距离目的地两三百公里的半径区间内多地设厂。

第三，从全国各地招工。他认为只有将工人的地域和文化习惯错开，才不容易形成危机共振。

最后，更重要的是对工厂的日常管理。他认为只有平时在管理中杜绝一切漏洞，面对危机时才更可能保持坚挺。

这位老总在平时就把问题提了出来。他总结说，管理的重心不是危机来了以后如何手忙脚乱地应对，而是平时就练出来“向死而生”的功夫。

作为一家企业的董事长，他平时在北大哲学系学习，阅读了很多哲学经典。我国制造业基本都是传统企业，企业里真有不少高人，他们的厉害之处就在于问题抓得准。

再举一个公益教育的例子。我们北大国发院多年对口云南省弥渡县牛街彝族乡扶贫。当地的教学楼、宿舍、师资等硬件条件都已经不错，比较缺的是素质教育的课程和老师。为此，我们联系到上海“真爱梦想”公益基金会，他们通过公众捐来的15万元钱在当地建设了“真爱梦想教

室”，为当地学生开设了几十门素质教育课。课程以趣味性强、调动学生能动性的素质教育为特色，同时培养当地老师加入到教学当中。“真爱梦想”的教室按照统一的风格装修，课桌上还配有iPad辅助教学，学生每周来上一次课，每次40分钟。我们旁听了一次课，学生在课堂上的主动参与性很高，你能感受到他们眼中的光芒。

“真爱梦想”素质教育有三个信条：

第一条是“问题比答案更重要”。这一点让我觉得自己在求学过程中的那些心得都被总结出来了。我们学习不是要记住一堆答案，而是要知道答案从哪里来，怎么利用已有知识解决问题，并为知识海洋再贡献一点增量。如居里夫人所说，为知识加一粒沙子都非常值得，这就是科学精神。

第二条是“方法比知识重要”。

第三条更有意思，“信任比帮助重要”。教育学生是一个教化过程，要让学生学会将来进入社会跟很多不同的人合作，因此如何建立对他人的信任感，不是关门背书就可以解决的。

我今天重点讲的是第一条“问题比答案重要”，这也是我们求学的重点。学问实际上要把“问”作为一个向导，把“问”作为一个发动机，用“问”来驱动学习。只有这样，我们的学习才会更加主动、有趣，哪怕压力再大，也会觉得不那么辛苦，甚至是非常有趣的，因为你在主动探索和求知，而不是被动求一个分数或毕业证，你的学习状态会因此而变得有所不同。



## 城市化 2.0 与乡村振兴的内在逻辑

姚洋

北大国发院院长、北大南南合作与发展学院执行院长、北大中国经济研究中心主任

今天我和大家分享“十四五”期间一个很大的主题——新型城市化，也称为城市化 2.0，以及乡村振兴。

作为背景，首先看看城市化对于中国经济的贡献。

城市化意味着中国的结构转型，从劳动生产率低的部门向劳动生产率高的部门转移，城市还有集聚和创新的效应，这样的转型能自动带来经济增长。根据我个人计算，过去三、四十年里，我国城市化对经济增长的贡献是 10% 左右。

城市化对消费的贡献也很大，因为城市居民的人均消费是农村居民的 2.3 倍以上。到 2035 年，城市化率达到 75%，由此带来的消费增加足以弥补老龄化带来的消费下降。

去年十九届五中全会上，习近平主席在关于“十四五”规划的报告中把“城市化”和“城镇化”两个词并用，这在我的印象中是第一次。这是一个非常重要的信号，在我看来代表了一个新的方向。以前的官方文件中一般只提“城镇化”，不说“城市化”。因为我们一直担心大城市扩张太快，人口过于集中，会产生所谓的“大城市病”等问题，所以一直是用“城镇化”的说法。

习近平主席在《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》中提出，我国未来的城市化有两个趋势：一个是东部沿海地区人口向中心城市区域再集中，另一个是全国 1800 多个县市的农

村居民向县城集中。关于第二点，我认为未来可能会实现县城和村庄的融合。

### 趋势一：人口再集中

第一个趋势“人口再集中”，指的是人口从三四线城市向一二线城市集中，然后到了城市化区域里又进行分散。这个趋势在世界很多国家都发生过，我把它称为人口的“大集中、小分散”。



美国城市人口分布



日本的城市人口分布

比如，美国的地理面积跟中国差不多，人口 3 亿多，但是摊开美国的地图，会发现美国人口集中在少数几个地方，包括东海岸、西海岸、五大湖地区，以及佛罗里达州，其他地方人口较少，中西部经常开车一个小时见不到一户人家。另外还有日本，哪怕是日本这样国土面积很小的国家，人口集中也非常显著，东京 - 名古屋 - 大阪这个高铁里程不到两个小时的狭窄区域里，集中了日本全国 60%-70% 的人口。

本文根据姚洋在 2021 年 3 月 18 日北大国发院“中国经济观察”第 56 期报告会上的演讲整理。



我国未来也会形成一些城市化区域。国家已经宣布了九个中心城市名单，包括北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安。围绕这九个城市将形成七个大的城市化区域，包括珠三角、长三角、长江中游地区、四川盆地、西安咸阳、郑州开封、京津冀地区。可以预见，到 2035 年，我国城市化率将达到 75% 以上，全国 60% 以上的人口将集中在这七个城市化区域里。

这种发展趋势对中国经济的意义是非凡的：

首先，进一步集聚会带来更大的效益。粤港澳大湾区将成为中国乃至世界的一个新的增长极，深圳极有可能成为与硅谷并肩的高科技创新中心。

第二，经济地理会发生大调整。城市化区域的经济比重会增加，非城市化区域的经济比重会下降。

第三，会对房地产业产生影响。虽然预计我国总人口将在 2025 年 -2028 年开始下降，我国总体房价不会有大的增长，但是，新的城市化道路给城市化区域带来人口的持续增加，将可能导致这些中心城市的房价得以维持，甚至有所上涨，而非城市化区域的房价要维持住就很难，特别是那些人口流出的城市。

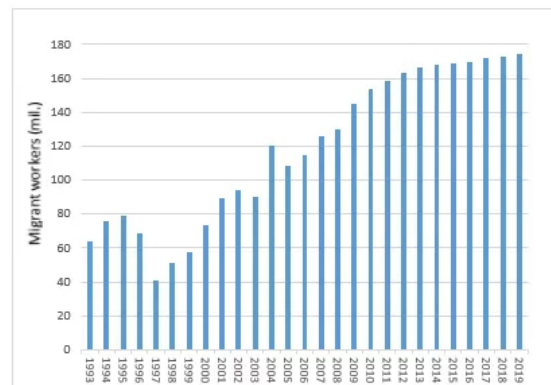
由此，我们需要一些配套措施，比如户籍制度改革、公共服务均等化、高考改革等。户籍制度改革已经讨论了很多年，从 2012 年春天就开始提出，到 2013 年十八届三中全会重申，但改革都没有成功执行。没有执行的重要原因之一是户籍制度改革方案太激进，比如让县级及以下城市全面开放，只要有稳定的工作、稳定的居所就可以申请户口。这在全世界都没有先例，连美国都有户籍制度。所以我们可以采用的方式是用居住证代替户口登记，弱化户口所附带的公共服务属性。在这个过程中，要把公共服务拉平，公共服务的均等化也是“十四五”期间一个非常重要的方向。高考是户口最大的福利，我们主张把地

方高考和全国统考结合起来，全国统考面向那些户籍和学籍分离的学生，这将有利于大城市地区开放户籍的执行。

## 趋势二：县域经济的发展

城市化 2.0 的另一个趋势是农村居民向县城集聚，这一现象越来越普遍，因此县域经济变得越来越重要。上图告诉我们，自 2014 年以来，劳动力流动趋于平稳，跨省流动人数基本停止增长，开始了返乡创业的潮流。我们从这一现象中也要看到乡村隐性失业在增加，因为我国统计失业只统计城镇，不统计乡村。

进城务工人员数量（百万）



来源：《中国统计年鉴》

2020 年我国脱贫攻坚取得了决定性胜利，但是下一步不能让这些脱贫的人再返贫。因此，我们今后的目标要从脱贫攻坚转到全面乡村振兴，使农村继续发展。到 2035 年我国仍将有四分之一的人居住在农村，这在中国是一个巨大的数字，大约三四亿人。即使最终我国城市化完成了，我估计全国还有五分之一的人口生活在农村地区。所以，中央提出乡村振兴战略，在我看来是一个非常正确的决策，我相信历史也将证明这一点。

乡村振兴的核心在哪里？不是发展农业，因为农业只占我国 GDP 的 8%，15 年前我国农民



的主要收入已经来自非农业。未来要想全面乡村振兴，核心必须是为农村居民提供较高质量的非农就业机会。

在中西部地区，主要应该实施人口就地城市化，劳动力密集型产业仍然应是主力。举个例子，我的老家江西省新干县在过去十年实现了飞速增长，整个江西省近十年在全国 GDP 的排位上升得非常快，从垫底省份基本上到了中游，这与江西加入长三角一体化，以及大批人口返乡创业有关系。

我的老家新干县现在有 35 万人，支柱产业是箱包产业和灯具产业，都属于中低端产业，其箱包产业占到全国中低档箱包的 80%。箱包的利润很低，一个箱包只赚 5 块钱左右，但对当地老百姓来说是个福音，因为到工厂里去干活，基本上四五千块钱的月收入有保障，勤快一点上万也

有可能。这些年我们村里老百姓的生活水平大幅度提高，很多人家开始买小轿车。农村居民买小轿车是富裕的标志之一，因为小轿车不能跑运输，完全是消费品。

类似这样发展水平中等偏下的县，通过产业转移可以实现快速发展，劳动力密集性产业在这些地方仍然应该是主力。所以，有了产业我们的扶贫成绩才能有保证，乡村振兴才有基础，我们才能实现城乡一体化。

最终，乡村将成为中国很多人未来的宜居之所，进县城买房与留在村庄居住将形成平衡。收入水平提高之后，交通也将更加便利。农村地区单体房屋的卫生设施也可以实现自来水、下水系统、抽水马桶等基础设施的普及。如果能把农村变成宜居之所，我们的乡村振兴战略也就实现了。



## 把握新理念 构建新格局

余森杰

北大博雅特聘教授、北大国发院党委书记兼副院长、教育部长江学者特聘教授

十九届五中全会以及今年“两会”指出，中国经济将转向新发展阶段。“十三五规划”明确指出中国经济应该贯彻新发展理念，构建新发展格局。

国际货币基金组织（IMF）最新预测，中国经济增速今年可达8.4%。换言之，中国依然是拉动世界经济增长的重要引擎。美欧这些发达经济体什么时候能够走出疫情的负面影响？IMF也做了判断，答案是在2021年第四季度，世界经济可以回到疫情之前的水平。

### 新发展阶段的特征

为什么说中国经济处于新发展阶段，新在何处？我的理解是，新发展阶段最核心的特征是高质量发展，从五个方面体现出来：

#### 一、产品附加值提升

从中国的出口和加工贸易可以明确看到这一点。之前，加工贸易占中国外贸的半壁江山，达到50%以上。这些年，来料加工贸易的比重有所下降，现在占到中国外贸的三分之一，而进料加工的比重越来越重，这意味着中国出口的附加值在不断提升。加工贸易产品也不再是简单的“三来一补”和衣服鞋帽这些劳动密集型产品，而是

越来越多地以机器和电器设备等价值较高、技术较强的产品为主。

#### 二、产品质量升级

根据我们的研究，相对于世纪初中国刚入世时，中国出口货物质量在2012年已经提升了30%左右。再按照最新的数据统计可以发现，十八大以来，中国的出口品质量一直在不断提升。

#### 三、企业全要素生产率增加

全要素生产率就是生产效率，尽管中国目前的生产效率低于美国，但增速比美国强。哪怕从绝对值来看，中国的全要素生产率已经达到美国的一半左右。假设美国做一双鞋需要一个小时，中国需要两个小时；但中国劳工成本比美国更低，不到美国的五分之一，所以我们在制造业具有比较鲜明的比较优势。

#### 四、产业升级

产业升级体现在中国是全球唯一具有全部工业门类的国家，我们有41个大类，667个产业小类。看中国的出口数据可以发现，我国的出口产品种类比较细的分类可以达到7932种。如果和美国分得一样细的话，出口产品品种是1.4万种。换言之，中国是世界上唯一一个能够生产全产业链不同产品的国家。



## 五、中国产业集聚

我国每个工业城市都有鲜明的工业产业名片，即自己的主打产业，比如深圳的电子产业、汕头的玩具产业、廊坊的木材产业。明确的产业集聚有助于企业降低固定成本，实现规模经济递增。中国工业的发展也是通过产业园区同步推进，所以中国很多规模以上制造业企业都位于工业园区中。

以上我们从微观的角度看了中国经济的高质量发展。

再从宏观角度来看，可以发现高质量发展还体现为经济不断转型升级，第二产业占据一个比较高的比例，达到40%左右，这表明中国依然是全球制造的主要国家和世界工厂。同时第三产业的比重在逐步提升，已经达到50%以上，这也是高质量发展的体现。

## 新发展理念的内涵

如何贯彻创新、协调、共享、绿色、开放的新发展理念？我将这五个方面具体展开讲。

### 创新

创新包含两个方面：首先是狭义的创新，也就是产业技术升级。今年政府工作报告中明确要求，研发占GDP比例要上升到3%左右，达到类似OECD（经济合作与发展组织）国家的平均水平。深圳的研发占比已经达到4.1%左右。研发要注意基础研究所占比例，现在我们的比例是7%左右。我们最近的研究发现：对于一个产业而言，创新更多的既不是最厉害的企业，也不是最差的企业，而是中间的企业。这里面的逻辑是：如果企业强大到了“无人区”，除非具备很好的前瞻性思维，否则创新不会特别多；如果一个企业处于产业链最低端，可能生存都是问题，更不可能去创新，因为创新是需要大量资金投入的。所以创新最厉害的是中间这些企业，因为它们通过创新可以进入一个更高的阶段。

今年政府工作报告明确指出“科技创新2030重大项目”的重要性，中央支出应占到10%以上。通过明确的量化指标，确保“十四五规划”期间创新政策的落地。

广义的创新不只指科技，也包括相关制度和规则方面的创新安排。以自贸试验区为例，从2013年开始至今，中国建立了21个自由贸易试验区。自贸区内的工作主要包括：准入前的国民待遇+负面清单；外资企业享有国民待遇；按负面清单进行投资，投资的便利化和贸易的自由化；资本项目的相对开放，推进放管服工作等等。

通过自贸实验区的建立，中国基本上实现了制度和规则创新的全覆盖。我们预计，“十四五规划”期间我国有望实现在胡焕庸线以东实现自贸试验区全覆盖。也就是说：四个省份有望在“十四五规划”期间建立自贸试验区，它们是东北的吉林、华北的山西、华南的江西以及西南的贵州。

作为全面开放新格局的重要举措，去年建立的海南自贸港在探索规则创新方面做了重要的、开创性的工作。2025年实现早期收获，2035年实现全面开放，主要实现商品要素的自由流动、贸易的自由化、投资的便利化。

全面开放最重要的就是规则创新，譬如向香港的企业学习，一个人每年只要在海南自贸港工作183天，也就是居住半年以上，就可以享受个人所得税降到15%的待遇。长期来讲特别强调制度集成创新，包括贸易防走私、金融防诈骗，这是全面开放新格局体现出来的创新。

### 绿色

绿色发展已经成为中国经济非常重要的发力点。习近平主席去年指出要在2030年碳排放达到峰值，2060年实现碳中和。具体来讲到2030年，中国国内二氧化碳的排放将比2005年下降65%以上，非化石能源占一次能源的消费比重达到25%左右。中国要实现这些目标有一定压力，因为现在我们的非化石能源只有15%，提高到





25% 还有一段长路要走。我们还需要做大量的工作。

### 协调

协调主要包括两个方面：城乡协调和区域协调。

我们已经取得了脱贫攻坚的胜利，下一步是乡村振兴工作，重点是减少城市和乡村之间的发展差距。城镇或者城乡协调发展，其实就是要发展“新四化”，即工业化、城镇化、信息化以及新型农业现代化。

通常而言，大家认为工业化必然导致城镇化，其实不一定。有些国家有工业化，但没有城镇化，这就导致城市里有工作岗位，但没人愿意来，工资水平特别高，很难保证可持续发展。反过来，有些国家和地区有城镇化但没有工业化，比如南非，由于城里没有太多工作机会，城镇人口的聚集反而导致了贫民窟的出现。

城市化和工业化的协调发展非常重要。我们强调的区域协调发展其实就是城市化的道路。

未来中国的城市化是走“大国大城”的道路，“十四五”期间我们要打造五大城市群，包括京津冀城市群、粤港澳大湾区城市群、长江下游城市群、长江中游城市群和成渝城市群。除此之外，还有一些二线城市群，相信也会在十四五期间取得长足的发展，这包括山东半岛城市群、海峡西岸城市群（泉州、厦门、福州），以及郑州为主的中原城市群，哈尔滨和长春为主的哈长城市群。

### 共享

共享包括几个步骤：

首先是取得脱贫攻坚战的全面胜利，这是我们的一个伟大成就；

其次，脱贫攻坚胜利之后，我们要做乡村振兴，现在城镇化率达到 60.6%，纵向比是取得了长足的进步，但横向和西方发达国家 80% 的城镇化

率相比，我们还有一段路要走。

最后，共享还涉及产业转移。沿海地区产业转移有两个方向：劳动密集型产业可以转移到东南亚和非洲，资本密集型产业建议向中西部省份梯度转移，因为中西部省份有全产业链的配套，海外国家不见得有这个条件。

### 开放

外贸稳量提质是开放发展的要求之一。去年受疫情冲击，大家以为我们的出口会很难，但去年中国外贸表现非常好，因为国外受到疫情冲击停工停产，对中国产品的需求更多。这种状态今年会不会继续？我的判断是会。相对于去年，中国的出口能够保持一样的水平，进口也会有所增加，贸易顺差会有所减少。总体而言，中国今年的外贸顺差应该达到 3 万亿元人民币左右。

我们也要做好引进外资的工作，推进“一带一路”建设。

东盟已经在欧盟和美国之后，成为中国的最大贸易伙伴，这种态势会持续下去。中国和东盟的经贸合作会因为区域协议的落地而顺利推进。中国政府正在积极参与跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）和中欧全面投资协议（CAI）的推进。开放的先后顺序应该是先 CAI 再 CPTPP。因为美国可能重新加入 CPTPP，在劳工和环境方面都有比较高的要求，而中欧彼此需要对方的市场，所以合作共赢的可能性会更高。

## 双循环时代的发展之道

“双循环”这个词是在去年 5 月份正式提出，我们以国内大循环为主体，国内国际双循环相互发展的格局，不代表不开放或者不要外循环。理由很简单，中国经济取得了长足发展，但不能不考虑另外 82% 的世界市场，因此“双循环”的发展格局预示着二者相互联动，不能有所偏废。

如何从内循环的角度推进？我认为可以从以



下几个方面展开：

第一，通过“三公”竞争原则推进要素市场化配置。产品市场已经完全实现了市场化配置，下一步改革的方向是进行要素市场的市场化配置。基本的原则是公正、公开、公平，确保国有企业做大做强的基础上，对内资企业、外资企业和民营企业一视同仁，实现良性发展。

第二，构建全面开放新格局，推进贸易自由化，改善营商环境，推进投资便利化。国务院办公厅在2020年8月5日出台了国办十五点，明确提出如何贯彻“六稳”。实际上“六稳”的内容并不是简单平行的关系，而是层层递进：稳预期是起点，提出我们面临百年未有之大变局，遭受百年一遇的疫情，最终目标是稳就业，然后通过稳外贸、稳外资、稳投资、稳金融来实现。

第三，通过积极的财政政策和稳健的货币政策，来拉动内需、提升金融消费。拉动内需、提升消费并不是一件容易的事。因为要扩大消费，必须保证市场主体，企业必须要在疫情中生存下去。所以要保住中小微企业，通过宽松和稳健的货币政策给中小微企业纾困，同时也要保证居民的可支配收入上升。

怎么实现这一点？通过财政政策减税降费。中央今年和去年的货币政策是一致的：更灵活适度、更精准导向，不搞大水漫灌，保持货币供应量和社会融资规模的合理增长。这相当于告诉我们人民币毫无疑问要升值。中央今年又讲：人民币在合理均衡水平上的保持基本稳定。所以我大胆预测，人民币将会长期升值，到明年底，也就是2022年底，有望达到6.1的水平，就是1美元兑6.1人民币。

财政政策领域需要回答两个问题：钱从哪里来？用到什么地方？去年和今年的规模整体差不多，财政收入近28万亿元，其中一般财政收入约20万亿元，赤字规模3.76万亿元，特别国债1万亿元，一般政府专项债3.7万亿元，合起来28万亿元。今年赤字率由原来的3.6%降到

3.2%，因为疫情得到好转，所以赤字没有必要安排那么大，也就没有安排特别国债。

这么多钱，用到什么地方？2万亿元全部转向县级基层，这里的关键词是县级。今年更加强化，2.8亿中央财政资金直接纳入直达机制，钱从中央直接到县级，省和市不能留存。这些钱用来减税降费、减租降息，同时也把纳税起征点从10万元提高到15万元。钱用到什么产业？答案是两新一重：新型基础设施、新型城镇化以及重大交通、水利工程建设，代表着中国未来基础设施投资的方向。

除此之外，如何从外循环的角度推进？

特朗普上台之后出现了贸易去全球化的势头，但全球化的基本趋势有没有发生根本性变化？我的答案是没有。因为全球化的核心特征没有发生改变，依然是生产地区化和贸易全球化。手机、汽车和飞机等等产品的零件由不同地方生产，集中到一个地方装配加工，再卖到全球。这种格局并没有因为一些国家的贸易单边主义、贸易保护主义而发生根本性变化。

全球贸易拓扑非常有意思，2000年中国加入世贸组织之前，全球贸易格局是“两翼齐飞”：一个是以德国为中心的欧盟贸易网络，另一个是以美国为中心的亚太贸易网络。今天这个格局发生了质的变化，形成了三足鼎立的局面。德国依然是欧盟的中心，北美依然是北美自贸区的中心，但北美自贸区已经明显变小，并形成了以中国为核心的亚太自贸区。我们还应该看到，三足鼎立并不等于三者独立，以中国为主的亚太和美国合作就是CPTPP，中国和德国合作就是中欧全面合作协议。

我们有海上丝绸之路和陆上丝绸之路，但中国应当优先发展海上丝绸之路，因为中国与海上丝绸之路的国家，如欧盟十国以及其他国家，在贸易、投资以及引进外资方面的合作基础更牢固。

去年年底，中国和另外十四个国家正式签订了区域经济合作伙伴协议（RCEP），相对于之



前的自贸区，这个协议是一个很大的进步。从区域来看，原来中国在此区域有十八个自贸伙伴，现在多了日本。中、日、韩自贸区因为各种历史原因很难推进，所以通过这种方式推进中国和日本自贸往来，这是最重要的作用和意义。

RCEP 有很多方面的内容，比如商品贸易自由化，90% 的产品将在十年内实现零关税；实施统一的原产地规则；服务贸易采用负面清单，处于早期阶段则采用负面 + 正面相结合。这是一个渐进式的贸易安排。

目前我们签署的 RCEP 与正在谈的 CPTPP 相比，RCEP 更注重灵活性和高标准的权衡，有些是高标准的要求，但会逐步允许一定的灵活性；CPTPP 是一刀切，也就是纯粹的高标准。

中欧全面投资协定目前虽然有所搁浅，从地图上从南往北看，美国是在欧盟的左边，中国在欧盟的右边，我判断欧盟会在政治上向左走，经济上向右走。所以再过几个月欧盟还是会主动地跟中国谈全面投资协定，因为扩大跟中国的全面投资合作事实是有利于欧盟经济的。中国主要开放的是国企比较集中的上游产业，还有部分制造业、金融地产、国际海运；欧盟主要向中国开放的是可再生能源产业和批发零售。

## 中美关系复杂化加深

最后谈谈我对中美关系的一点看法。

今后人民币一定长期升值，假设 2022 年底 1 美元兑 6.1 元人民币，再按照中国经济每年 5.5%-6% 的增速，美国经济每年 2%-2.5% 的增速，到“十四五”结束时，最迟到 2026 年，中国经济总量可以达到美国的体量。

中美关系会越来越复杂，中国和美国正在进行世纪博弈。中方的态度非常明确，以斗争求和平则和平存，以妥协求和平则和平亡。长期竞争，有限合作，力求共存，这是一个客观的事实。美国已经把中国定义为长期竞争对手，我们应该丢掉幻想，做好心理准备，从容应对。

在气候、能源这些领域，美国需要与中国合作，所以有限合作还会进行。共存是我们共同的目标，这是我对中美关系的理解。

最后总结一下：疫情重袭下，中国是全球经济表现最好的国家。目前中国经济进入高质量发展的新阶段，我们要做的就是贯彻新发展理念，优先发展数字导向、知识密集的产业价值链，构造一个全面开放的新发展格局。



## 开放与稳定——金融改革的下一程

黄益平

北大国发院副院长、北大数字金融研究中心主任

### 我国金融体系的特质

近两年，北大国发院和美国布鲁金斯学会合作了一个研究项目叫“中国2049”。我们集中了一批中美学者研讨中国经济从第一个百年目标走向第二个百年目标期间会遇到什么挑战，需要做出什么应对。今天我主要和大家分享金融问题，一个国家的金融搞不好，经济增长就不可能持续，而我国的金融体系改革确实到了一个非常关键的时刻。

回顾一下中国特色的金融改革。1978年改革初期，我国只有一家金融机构——中国人民银行，它既是中央银行也是商业银行。在计划经济年代，资金的调配由中央计划决定而不是由金融机构决定，所以我们对金融机构的需求非常小。1978年开始推进市场化改革以后，我们对金融机构的需求增加了，到今天已发展出一个完整的金融体系。

这个金融体系具有三大特征：规模大、管制多、监管弱。政府管制多的表现是，在市场化改革进程中，政府仍然保留了对金融体系运行的较多干预。比如，银行存贷款利率不是完全市场化；央行对汇率保持干预，且在过去干预是常态，不干预是非常态；资金配置方面，我们的监管部门也存在一定影响，比如去年新冠疫情期间，商业银行发放了很多中小微企业贷款，就有政府监管

部门强制要求的作用；此外，监管部门对跨境资本流动也有一定的管制。

经济学有一个“金融抑制”的概念，是前斯坦福大学教授麦金农提出的。金融抑制主要是指政府对利率、汇率、资金配置、大型金融机构和跨境资本流动有各种形式的干预。我们利用他的定义和世界银行的数据构建了一组金融抑制指数，这个指数是从0到1之间：1意味着是没有市场化、完全由政府控制；而0则意味着是完全市场化。

从测算结果来看，中国的金融抑制指数从1980年的1降到了最近几年的0.6。这说明四十年的改革开放促使我国金融体系变得越来越市场化，政府干预程度在降低。但是，中国的金融抑制指数降至0.6后仍然排在全球第14高位，远高于发达经济体的平均值，也高于中高收入经济体的平均值，甚至高于低收入经济体的平均值。这意味着，我国监管部门对经济的干预行为还是较多，因此下一步的监管改革将非常重要。

以“规模大、管制多、监管弱”为特征的金融体系的确存在很多缺陷。然而，过去四十年，正是这套金融体系有效地支持了我国的经济增长和金融稳定。我们对此做了很多研究，最后得到的最简单解释就是，任何一项政策在指导经济运行时都会有正反两方面效应。在市场机制不健全的条件下，适度的政府干预反而是有益的。例如1997年亚洲金融危机，我国银行的平均不良率

本文根据黄益平在2021年5月22日“2021国际门户枢纽城市发展论坛暨北大国发院成都论坛”上的演讲整理。



超过30%，但是没有出现居民去银行挤兑的情况。这并不是因为大家对银行本身有信心，而是因为大家知道出问题后肯定有政府来兜底，大家觉得只要政府不倒，银行的钱就可以拿回来。所以，即便政府的干预看上去是降低效率的，但是在经济危机中却发挥了支撑存款人信心的巨大作用。

## 当前面临的主要问题

但发展到今天，这套金融体系就面临新的问题。比如现在政策讨论经常集中在两个问题，一是金融支持实体经济的力度在减弱，二是系统性金融风险明显上升。

一、关于金融支持实体经济，尤其是支持中小微企业发展的问题。中小微企业“融资难、融资贵”的问题一直存在，为什么现在特别引人关注？在过去，中小微企业只是作为国民经济的补充，尽管当时的融资环境也不好，但只要稍做改善就能发挥出对经济增长的正面推动力量。但是今天，中小微企业已经在国民经济中举足轻重。现在我们提到中小微企业就不能忽视它们为经济发展所做出的巨大贡献，即“五六七八九”（贡献了50%以上的税收，60%以上的GDP，70%以上的技术创新，80%以上的城镇劳动就业，90%以上的企业数量），它们的发展关系着国民经济中的就业、GDP增长和创新等至关重要的问题。就创新来说，民营企业创新占到全国企业创新的70%以上，而民营企业中的主体就是中小微企业。如果不能很好地支持中小微企业发展，解决它们的融资问题，那么中国经济增长就不可持续。这就是为什么当下要全力解决好中小微企业的融资问题。

二、系统性金融风险上升。原有的金融体系除了支持实体经济的力度在减弱，系统性风险也在不断露头。由我们测算出的系统性金融风险指数显示，全球金融危机之后，系统性金融风险有所下降，但在2014年之后一度急剧上升，且最近几年仍然处在相对高位。

另外，一般老百姓的投资难问题。这个问题讨论得较少，但我认为也很重要。今天老百姓手里有钱，但没有很好的投资渠道。过去五六年，从股票市场、债券市场、信托市场、理财产品市场、到互联网金融，几乎能发生风险的地方都出现了风险，这背后很重要的原因是可供老百姓投资的金融产品非常少。如果这个问题不解决，将来可能会导致一些风险因素。

## 金融改革的三大任务

“十四五”时期经济发展新格局的核心是“双循环”，而双循环中很重要的内容就是国内经济大循环。金融改革的任务是构建现代金融体系，支持双循环和国内经济大循环。与此匹配，“十四五”期间金融改革的两大基本目标，一是要增强金融支持实体经济的力度，二是守住不发生系统性金融危机的底线。此外，“十四五”计划里提到了“金融调控体系、金融市场体系、金融机构体系、金融监管体系、金融开放体系、金融基础设施体系”六大体系，这是我们未来五年金融改革工作要努力追求的成果。

在此之前，十八届三中全会的改革蓝图已经把我们要做的金融改革任务分为三大类：创新金融业务、推进市场化改革、改革金融监管。

第一，创新金融业务。以解决中小微企业融资难问题为例，我们目前的做法是让银行尽量给中小微企业发放贷款。但实际上银行会遇到两个难题：一是获客难，二是风控难，即银行找到这些客户的成本很高，同时，面对这些没有历史财务数据和抵押资产的企业，无法对其进行风控测算，因此强迫银行发放贷款面临不少挑战。金融体系创新有很多层次。我们发展资本市场，通过直接融资更有利于支持创新，支持企业大力发展。我们要支持商业银行业务模式创新，现在有银行用企业大数据来做风控，用大科技平台来获客，这就是一种解决问题的新模式，是一个值得我们关注的方向。



第二，推进市场化改革。这里面有两个问题亟需解决，一是市场化风险定价。我们现在要求银行增加对中小微企业的贷款，同时把贷款利率压下去。从决策者的角度来说，这是好意，因为中小微企业发展面临困难，降低融资成本、增加融资的政策肯定是良策。但是从金融机构的角度来说，金融机构要遵循的一条很重要的商业原则就是成本要和风险匹配，风险高意味着成本必须高，这样才能让金融业务得以持续。因此下一步需要解决的问题是，商业银行向中小微企业增加贷款时，成本必须由市场化决定。第二个问题是确保公平竞争。如何保证民营企业和国有企业公平竞争？尽管我们不赞成产权歧视，但银行信贷员在发放贷款时会考量国企和民营企业因产权差异而导致的风险差异。确保民营企业和国有企业公平竞争，这是一个长期任务，是一个需要努力的方向，尽管成果不可能在一夜之间达成。

第三，改革金融监管。过去40年，中国没有发生过系统性的金融危机，中国的金融体系可以说是世界上最稳定的金融体系之一。但我们的金融稳定主要不是靠监管来维持的，而是靠持续的经济高速增长和政府兜底。持续的经济高速增长，其好处是在发展中解决很多问题，当问题出现后只要控制好增量，存量就可以被化解。而政府兜底，1997年中国没有发生银行危机，一是大家知道出了问题有政府，二是四大国有商业行的确也都是最终依靠政府注资转移了不良资产，然后轻装上市，引入战略投资者，而到今天已经发展成为非常有影响力的商业银行。因此，监管在维持金融稳定的过程中发挥的作用相对较弱。

### 金融监管体系的问题和改革方向

但今后我们必须加强监管。如本文开头所述，我们在过去几年似乎能发生风险的领域都出现了风险，系统性金融风险明显上升。比如2020年P2P平台清零，这两年中小银行的风险也比较高，等等。过去的习惯是，机构一出问题就归咎于从

业人员，但事实上作为一个经济学和金融学学者，我认为更多的要从规则上来找原因，好的规则能让坏人做好事，坏的规则也可以让好人做坏事，这意味着我们的监管可能需要做很大的改进。

目前，我国金融监管实行的是一行两会及分支机构的分业监管与机构监管。2000年后形成金融混业经营，并快速发展。中信、光大、平安成为综合金融控股集团；工商银行和中国银行采取海外投资的方式，获得全牌照证券子公司；工商企业集团如五矿、华能等，通过控股金融机构实现多牌照经营模式，数字金融机构如蚂蚁、京东、腾讯等也都获得了多张金融牌照。

当前监管政策的突出问题表现在：

第一，分业监管与机构监管导致监管政策协调性差，同时存在不少监管空白：部门间扯皮的现象尚未完全消除，影子银行和数字金融等业务没有得到有效的监管。

第二，由于缺乏相对独立性、专业性，监管政策容易偏离目标政策：监管政策经常被当做宏观调控手段使用；运动式、情绪化监管非常普遍；有监管官员提出要将金融风险压到零。

第三，监管政策法律、法规体系相对完整，但执行很不理想：有法、有规不依的现象非常普遍，出了问题就怪罪于从业人员。

第四，监管部门兼具监管与发展的责任，对违约与破产的容忍度比较低：违约成本很低，市场缺乏纪律，违法、违规行为很难避免。

第五，防范系统性金融风险的宏观审慎政策框架尚不完善：一些政策工具具有很强的微观管理和资本管制的特性。

因此，监管框架需要实行更完善的改革。今天我的演讲题目《开放与稳定》，其实就是指金融要进一步开放，进一步改革，但是在这个过程中需要进一步完善监管框架。

具体而言，如何促使监管改革平衡创新与稳定，我提出以下四条建议：



第一，明确监管的政策目标。金融监管的目标应该就是保障公平交易、保护金融消费者、维持金融稳定。其它的一些政策目标，比如资产价格的水平、宏观经济的波动、金融行业的发展等，都不是金融监管部门的责任，应该把发展的责任从监管部门分离出来。

第二，赋予监管部门一定的专业独立性与权威性。金融监管既有明确的政策目标，也是一门专业性很强的技术活。要赋予监管部门充分的权威性与丰富的政策工具，按照已经确定的政策目标来评价他们的工作，但不要干预他们的具体举措。

第三，对监管政策的实施进行问责。这几年

金融体系出了很多风险，但几乎很少有监管官员承担责任，这样他们就缺乏必要的负面激励。当然，追责的前提，一是明确职责，二是确保独立性和权威性。

第四，增加监管部门的编制与经费。这些年监管效果不好，还有一个重要的原因是监管资源严重短缺。人手不够，“顾不过来”就很正常。看市场结构、产品种类以及投资者数量，金融行业的复杂性更是明显增加，但监管部门的编制完全跟不上这样的变化，所以应在人员和经费方面大大加强。

监管是金融体系有效运行的重要因素，把监管做好了，才能在效率和稳定之间取得平衡。



# 学院 新闻

北大国发院简报

第001期

1. 2021年4月18日至20日，北大国发院多位教授出席博鳌亚洲论坛2021年年会并分享各自观点，包括：北大国发院名誉院长、北大新结构经济学研究院院长、南南合作与发展学院院长林毅夫，北大国发院副院长、北大数字金融研究中心主任黄益平，北大国发院学术委员会主任、北大全球健康发展研究院院长刘国恩，中国人民银行行长、北大国发院经济学教授易纲。
2. 2021年4月22日，北大国发院十位学者上榜国际学术出版机构爱思唯尔（Elsevier）发布的2020年“中国高被引学者”（Chinese Most Cited Researchers）榜单。他们是：林毅夫、赵耀辉、张晓波、曾毅、黄益平、雷晓燕、姚洋、唐方方、卢峰、徐晋涛。其中多位学者在该榜单发布七年来年年上榜。
3. 2021年4月24至25日，第三届国家发展青年论坛举行。论坛共收到全国各高校优秀青年学子提交的论文400余篇，最终有72名正式代表、72位旁听代表受邀出席论坛。北大博雅资深教授周其仁、国发院院长姚洋、副院长兼党委书记余淼杰、副院长徐晋涛、党委副书记雷晓燕、助理院长黄卓、教师代表赵耀辉、谢绚丽、张丹丹等出席会议，对学生代表们的研究进行点评指导。
4. 2021年5月5日，北大国发院学院发展咨询委员会成立仪式暨首届研讨会举行。首届咨询委员代表齐聚朗润园，就学院发展建言献策，展开讨论。国发院院长姚洋，副院长黄益平、徐晋涛，国发院BiMBA商学院院长陈春花等多位学院党政团队代表出席会议。
5. 2021年5月4日，北大国发院2021年校友代表跨界沟通会暨校友会换届大会在朗润园举行。国发院各校友社团骨干、各班级班委代表等百余位校友参会。国发院院长姚洋、副院长兼党委书记余淼杰、副院长徐晋涛、BiMBA商学院院长陈春花等学院领导为第二届校友会成员授旗并颁发聘书。



## 版权

**主管:** 北京大学国家发展研究院

**主办:** 北大国发院智库 北大国发院传播中心

**主编:** 黄卓

**执行主编:** 王贤青

**编辑部** (按姓氏拼音)

白尧、曹毅、高玲娜、刘海波、王勋、王志勤、朱丽

### 联系方式

电话: 010-6275 9033

### 官方网站

[www.nsd.pku.edu.cn](http://www.nsd.pku.edu.cn)

### 官方微信公众号



北大国发院



北大国发院智库