

首席经济学家：任泽平

研究员：罗志恒

✉ luozhiheng@evergrande.com

研究员：孙婉莹

✉ sunwanying@evergrande.com

## 中国改革评估报告 2019： 进展、效果与建议

宏观研究

专题报告

2019/10/19

**导读：**党的十八大尤其是十八届三中全会以来，全面深化改革持续推进，中国在推动供给侧改革、迈向高质量发展、改善营商环境、扩大对外开放、加快政府职能转换等方面推出了一系列改革措施，取得举世瞩目的成果。

**摘要：**

**一、改革背景：金融危机后，国际经济社会形势更趋复杂，国内经济增速换挡，刘易斯拐点到来、经济结构扭曲、环境污染严重等日益制约可持续性发展**

国际方面，一是全球经济再平衡，新兴经济体崛起，主要发达经济体纷纷提出“再工业化”。2012年金砖国家对世界经济增长的贡献为57.6%，较2006年提高31.5个百分点。2009年美国发布《重塑美国制造业框架》，2010年欧盟峰会通过《欧盟2020战略》。二是全球经济复苏动能偏弱，主要经济体推出货币宽松，导致资产价格上涨和贫富分化加剧。美国基尼系数从2008年的0.466上升到2018年的0.486，最低20%的低收入群体收入占比下降到2018年的3.1%，最高20%的高收入群体收入占比上升到52%。三是民粹主义高涨和全球贸易保护主义逐渐兴起，破坏全球价值链，冲击世界和平。

国内方面，一是刘易斯拐点已至，经济潜在增长率下行，增速换挡。2010年中国15-64岁劳动年龄人口占总人口比重达到历史高点的74.5%，人口抚养比达到历史低点的34.2%，2013年劳动年龄人口绝对值达到峰值10.06亿人，2018年降至9.94亿人。二是前期货币放水刺激导致经济结构严重扭曲，产能过剩、杠杆率高企、财政金融风险凸显。2008-2012年中国M2平均增速为18.5%，高于名义GDP增速的14.9%和实际GDP的9.4%。宏观杠杆率快速攀升，2012年底实体经济部门杠杆率190%，较2008年底提升48.9个百分点。产能过剩，2012年钢铁和水泥行业产能利用率分别为72.0%和73.7%，PPI在2012年初开始连续54个月为负。金融和房地产占GDP比重持续上升至6.5%和5.8%，地方债务风险与日俱增。2012年末全国商品住宅价格较2007年末累计增长49.0%，年均增速10.5%；同时，房地产库存高企，2008-2012年增速分别为38.3%、7.4%、6.4%、26.1%和27%，2013年初房地产待售面积达到4.24亿平，同比增速40.9%。三是经济从高速发展迈向高质量发展亟需新的改革，寻找新的经济增长点。经济面临新旧动能转换、环境污染成本越来越高、过度依赖银行为主导的间接融资，企业面临的基础性成本偏高，营商环境有待改善。

**二、改革进展与效果：供给侧改革、三大攻坚战成效显著，对外开放水平明显提高，营商环境大幅改善，政令畅通**

一是“三去一降一补”成效显著。去产能方面，2018年末工业企业产能利用率较2016年提高3.2个百分点；2019年三季度，煤炭开采和洗选业以及黑

色金属冶炼和压延加工业产能利用率分别为 70.2%和 79.9%，较 2016 年末提高 10.7 和 8.2 个百分点；**去库存方面**，2018 年末商品房待售面积回落到 2013 年末水平；**去杠杆方面**，宏观杠杆率趋稳，2018 年末非金融实体部门杠杆率为 243.7%，较 2017 年末降低 0.3 个百分点，微观企业工业资产负债率 56.5%较 2012 年末降低 1.3 个百分点，其中，2018 年国企资产负债率为 58.7%，较 2015 年末的 61.4%降低 2.7 个百分点；**降成本方面**，2018 年工业企业每百元营业收入中的成本较 2015 年降低 1.8 元，利润率提高 0.73 个百分点；**补短板方面**，2016-2018 年生态保护和环境治理、水利管理业投资、高技术产业投资年均增速分别为 35.6%、10.6%和 15.5%，分别快于全部投资 28.5、3.6 和 8.5 个百分点。

**二是供给侧改革内涵深化，供改升级版稳步推进。“巩固”前期供改成果**，截至 2019 年三季度，全国工业产能利用率为 76.4%，比一季度提高 0.5 个百分点，商品房待售面积继续下降，同时补短板投资持续高增长；**“增强”微观主体活力**，2019 年上半年减税 10387 亿元，其中增值税改革减税 4369 亿元；国企混改加快。**“提升”产业链水平**，前三季度工业战略性新兴产业增加值同比增长 8.4%，增速快于规模以上工业 2.8 个百分点。**“畅通”国民经济循环**，形成国内市场和生产主体、经济增长和就业扩大、金融和实体经济良性循环。

**三是三大攻坚战初战告捷，薄弱领域建设有效加强。防范化解重大风险方面**，**财政、金融、房地产风险逐步缓释**。地方政府隐性债务风险得到有效控制，2009 和 2010 年含隐性债务的地方政府债务占 GDP 比重分别为 17.1%和 25.8%，债务规模增长 80.8%和 78.3%；2016 和 2017 年占比分别为 46.2%和 51.2%，规模分别增长 20.5%和 22.5%，地方政府债务增速趋稳。**商业银行不良率趋稳，表外融资迅速收缩**，2019 年 6 月，商业银行充足率为 14.1%，较 2015 年末提高 0.7 个百分点；2018 年全年新增表外融资占比-15.2%，2019 年上半年为-7.5%。**房地产市场运行平稳，基本实现“稳地价、稳房价、稳预期”**。商品房成交平稳，房价增速明显放缓。2019 年 1-9 月，商品房销售面积同比小幅下降 0.1%；商品房销售均价同比增长 7.2%，增速较 2018 年全年下降 3.5 个百分点。土地市场热度有所回落，成交土地溢价率下降，1-9 月 300 城土地招拍挂成交的平均溢价率约为 15%，低于 2010 年以来 19.3%的平均值。房地产贷款增速平稳回落，居民普遍预期房价稳定。**精准脱贫方面**，2013-2018 年中国农村脱贫 8000 万人，贫困发生率下降 8.5 个百分点，贫困地区农村居民收入年均增长 12.1%，居住条件、耐用品消费、基础设施均明显改善。**污染防治方面**，2018 年全国 338 个城市 PM2.5 年平均浓度比 2015 年下降 22%；338 个城市平均优良天数比例 79.3%，比 2015 年提高 2.6 个百分点。

**四是国企国资、财政、金融、社保等改革持续推进。国企国资改革方面**，从“管企业”向“管资本”转变，组建国有资本投资和运营平台，完善现代公司治理制度和推动混合所有制改革。截至 2019 年 6 月，中央层面分 3 批共有 21 家企业开展了国有资本投资运营公司试点，全国 30 个省级国资监管部门组建“两类公司”76 家。在电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等重要领域试点引入非公有资本、建立职业经理人制度，探索员工持股等股权激励方案。**财政改革方面**，**预算领域**实施新《预算法》，逐步建

立全面规范、公开透明的预算制度；**税制改革领域**全面实施“营改增”并下调税率，建立综合与分类相结合的个人所得税制，推动环境保护费改税，房地产税在有序推进，在环境保护税、烟叶税、船舶吨税、耕地占用税、车辆购置税、资源税、税收征管法等完成税收立法；**中央与地方关系领域**明确了八大类 18 项基本公共服务事项的中央与地方共同财政事权范围；**国地税机构合并**，减少企业纳税成本。**金融改革方面**，利率汇率市场化改革，大力推动金融供给侧结构性改革。科创板落地，多层次资本市场建立迈进一步；LPR 改革启动，通过调控公开市场政策利率引导降低企业实际利率水平。**社保改革方面**，国资划转社保全面推开，目前划转比例为 10%；降低社保缴费率，城镇职工基本养老保险单位缴费比例可降至 16%，提高社保统筹层次。

五是对外开放水平进一步提高，进一步放开市场准入，营商环境持续改善。**贸易方面**，2018 年我国货物进出口规模超过 4.6 万亿美元，出口连续 13 年世界第一，贸易伙伴日趋多元化。**关税和非关税壁垒方面**，2018 年底中国关税算数平均水平已降至 7.5%，较 2017 年下降 2.3 个百分点，在世界处于中等水平；新《外商投资法》通过；外资准入负面清单条目由 48 条减至 40 条。取消证券、期货、寿险外资股比限制提前至 2020 年。**贸易和投资便利化方面**，2018 年，我国进口、出口整体通关时间分别压缩 56.36% 和 61.19%，超额完成年内压缩三分之一的目标。2018 年全球跨国投资同比萎缩 19%，但我国外商直接投资稳定增长 3%。**营商环境方面**，中国排名全球第 46 位，较上年大幅提高 32 名。中国在开办企业、获得电力、登记财产和执行合同方面排名均好于美国，世界排名分别为 28/190、14/190、27/190 和 6/190。开办企业的时间大幅压缩为 9 天，较 2017 年减少 13 天。中国知识产权保护社会满意度由 2012 年的 63.69 分提高到 2018 年的 76.88 分。

六是加强了党的领导，整顿吏治铁腕反腐，政策执行力大幅提高，令行禁止，为改革的推进提供了强大的组织保障。党的十八大以来，党内通过了《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等一系列党规党纪文件，强化问责，严肃纪律，真正做到了令行禁止。2016-2018 年纪检监察机关处分总人数分别为 41.5 万、52.7 万和 62.1 万；其中省部级及以上干部人数分别达 76、58 和 51 名。

### 三、问题与思考：大方向是对的，成绩是主要的，但需要把握好政策的“度”

改革的初衷是好的，大方向是对的，成绩是主要的，但是改革方式需完善，执行层面需要实事求是、因地制宜、又红又专。需要客观辩证地看待新问题，这些都是发展中的问题，不能因为新问题否定改革成绩，但也不能因为成绩忽视新出现的问题。

当前最重要的是部分政策执行的“度”上出了问题，“用力过猛”和“用力不足”均不同程度地存在。在去产能、去杠杆、环保督查、房地产融资收紧等方面部分地方用力过猛，误伤民营和中小企业。在民营经济重大理论创新、减税降费、企业家和地方政府积极性调动、汽车金融互联网开放等方面用力不够，中国经济的巨大潜力有待释放。“度”是一种大智慧，过犹不及，要鼓励各地区各部门又红又专地执行中央政策。“治大国如烹小鲜”“水至清则

无鱼，人至察则无徒”。

具体来看：

一是去产能导致上下游、国企民企间利益分配不均，钢铁、煤炭等上游行业和国企利润暴增、中下游和民企利润受损。去产能过程民企被环保名义采取行政化手段关停。2017年煤炭和黑色采选利润同比分别为290.5%和43.8%，高于整体工业企业利润增速269.5和22.8个百分点。2018年国企和民营工业企业资产回报率分别为4.2%和6.9%，虽然民企仍高于国企，但是与2015年比，国企上升1.3个百分点而民企下降1.8个百分点。

二是去杠杆、严监管收紧民企融资渠道，民企融资难、融资贵问题突出。2014-2017年国企对全国就业规模的贡献自16.1%下降至14.3%，但负债占非金融企业总负债自约57%上升至约67%。2019年6月民营和国企产业债利差为1.62个百分点，较2016年末提高0.97个百分点。

三是放松房地产调控及棚改货币化去库存，推动了部分地区房价上涨和居民杠杆攀升。2016和2017年全国70城新建商品住宅均价同比上涨6.4%和8.5%，一线城市同比29.8%和10.0%。2018年末我国居民部门杠杆率为53.2%，较2015年末提升14.0个百分点。

四是环保政策一刀切，导致诸多民企直接被关停，同时南方水源地禁养生猪叠加猪周期导致猪价上涨超历史。五是终身追责制影响了地方政府积极性，需要建立新的激励考核机制调动积极性。在严控债务、房地产调控趋严、大规模减税降费背景下，地方政府资金来源全面收缩，基建投资低迷。2016和2017年基建投资累计同比分别为15.7%和15.0%，2018和2019年1-9月分别降至1.8%和3.4%。

六是改革措施在落实中部分地采取了行政化、运动式等过快过急的手段，节奏、力度未掌握好。2017年4月“三三四”专项治理活动引发股市和债市剧烈调整，银行同业受重大冲击；运动式去产能过程中部分小微企业和民企被选择性关闭。

#### 四、进一步全面深化改革的建议：应以六大改革为突破口，提振企业和居民信心，开启高质量发展新时代

面对中美贸易摩擦、宏观杠杆率较高、经济下行压力加大、改革开放处在攻坚期等内外部复杂严峻形势，既要通过财政货币政策强化逆周期调节，也要保持战略定力防止大水漫灌，最重要的是坚定不移推动改革开放。

一是放开汽车、金融、能源、电信、电力等基础领域及医疗教育等服务业市场准入，寻找新的经济增长点。二是坚定国企改革，不要上纲上线、陷入意识形态争论，要以黑猫白猫的实用主义标准衡量，落实竞争中性 and 所有制中性。三是老成谋国，以时间换空间，当前一方面要防止货币放水刺激房地产泡沫，另一方面也要防止主动刺破引发重大金融风险，用时间换空间，促进房地产市场平稳健康发展，建立居住导向的新住房制度和长效机制，关键是人地挂钩和金融稳定。四是中央政府加杠杆、转移杠杆，让微观主体轻装上阵。五是大力发展多层次资本市场，从间接融资到直接融资，发展PE、VC等。

六是当务之急是调动地方政府和企业家积极性，给地方官员新的激励机制，给民营企业家吃定心丸。

风险提示：改革开放不及预期

## 目录

1	金融危机后，国际经济形势更趋复杂，国内可持续发展面临挑战 .....	8
1.1	国际背景：2008 年金融危机和其后欧债危机加速世界经济增长格局洗牌 .....	8
1.2	国内背景：刘易斯拐点到来，经济增速换挡、结构扭曲，新旧动能转换 .....	10
2	十八届三中全会拉开全面深化改革序幕，供给侧改革、三大攻坚战成效显著，对外开放水平明显提高 .....	12
2.1	供给侧改革内涵不断拓展，改革取得阶段性成果 .....	12
2.1.1	“三去一降一补”成效显著 .....	12
2.1.2	“巩固、增强、提升、畅通”供给侧改革升级版稳步推进 .....	15
2.2	三大攻坚战初战告捷：财政金融房地产风险缓释，脱贫取得重大进展，环境质量明显好转 .....	16
2.2.1	防范化解重大风险：地方政府债务和金融风险均得到有效控制，房地产市场逐步稳定 .....	16
2.2.2	精准脱贫：六年减贫 8000 万人，贫困地区居民生活品质提高 .....	18
2.2.3	污染防治：蓝天重现，水污染和土壤污染防治成果丰硕 .....	19
2.3	国企国资、财政、金融、社保等改革持续推进 .....	20
2.4	对外开放水平进一步提高，进一步放开市场准入，营商环境持续改善 .....	21
3	问题与思考：大方向是对的，成绩是主要的，但需把握好政策的“度” .....	23
3.1.1	部分改革措施落实不到位导致新问题，民营和中小企业被误伤 .....	24
3.1.2	部分改革任务依然艰巨，仍需积极深化推进 .....	25
4	建议：坚定不移推动改革开放，寻找新的经济增长点 .....	29

## 图表目录

图表 1: 金融危机前后, 各经济体经济总量占世界比重及变化.....	8
图表 2: 美国金融危机后“再工业化”相关举措 .....	错误!未定义书签。
图表 3: 全球贸易保护主义抬头 .....	9
图表 4: 中国劳动年龄人口占比于 2010 年见顶, 绝对人口在 2013 年见顶.....	10
图表 5: 追赶型经济体普遍经历增速换挡 .....	11
图表 6: 产能利用率显著提高 .....	13
图表 7: 钢铁、煤炭行业去产能成效显著 .....	13
图表 8: 商品房库存持续回落 .....	13
图表 9: 工业企业资产负债率总体下降 .....	14
图表 10: 中国宏观杠杆率趋稳 .....	14
图表 11: 企业成本持续降低 .....	15
图表 12: 地方政府债务规模增长趋稳 .....	17
图表 13: 中国政府总杠杆率水平适中 .....	17
图表 14: 银行不良贷款率趋稳, 资本充足率较高.....	17
图表 15: 表外融资迅速收缩 .....	17
图表 16: 我国农村贫困人口显著下降 .....	18
图表 17: 主要城市 PM 2.5 显著下降.....	19
图表 18: 北上广深空气质量明显改善 .....	19
图表 19: 中国出口占全球的比重稳居第一.....	21
图表 20: 东盟连续 8 年为我国第三大贸易伙伴.....	21
图表 21: 2013-2018 年中国营商环境持续改善 .....	23
图表 22: 国企资产回报率提高, 民企下滑.....	24
图表 23: 民营企业贷款占比持续下降 .....	24
图表 24: 生猪存栏自 2013 年起负增长 .....	25
图表 25: 2018-2019 年基建投资总体低迷 .....	25
图表 26: 杠杆率在 2019 年再度提高 .....	26
图表 27: 中国居民杠杆率高于发展中国家.....	26
图表 28: 与美国相比, 我国仅有劳动力有价格优势.....	26
图表 29: 中国与越南相比, 各类基础成本均较高.....	26
图表 30: 商业银行不良率趋势出现分化 .....	27
图表 31: 银行同业存单利率分化 .....	27
图表 32: 去杠杆过程流动性分层明显 .....	28
图表 33: 国企占非金融企业总负债的比例上升.....	28
图表 34: 全要素生产率对实际 GDP 的贡献下降.....	29

# 1 金融危机后，国际经济形势更趋复杂，国内可持续发展面临挑战

2013年11月，中共十八届三中全会召开，拉开中国全面深化改革的序幕。彼时正处于2008年全球金融危机后第5年和欧债危机后第1年，全球经济发展格局发生重大转变，各国在国际合作与竞争上积极采取措施，而中国经济处于“四万亿”激发的一轮复苏后的瓶颈期，经济发展结构性问题突出，刘易斯拐点已至、经济L型、粗放型经济增长模式导致传统行业产能过剩、污染严重等。

## 1.1 国际背景：2008年金融危机和其后欧债危机加速世界经济增长格局洗牌

一是金融危机前后，金砖国家占全球经济总量比重自11.8%提高至20.6%，新兴经济体成为世界经济增长的核心动力。2008年9月，以美国雷曼兄弟破产为标志的金融危机席卷全球；2009年12月，希腊债务危机爆发，全球三大评级机构相继下调希腊主权信用评级；2010-2011年，爱尔兰、葡萄牙、西班牙和意大利先后陷入债务危机。经济危机在全球范围内蔓延，各国均受到不同程度的冲击，并在积极的财政货币政策支持下走向复苏，世界经济增长格局也重新洗牌。从经济总量占比看，2012年欧盟、美国和日本占世界经济分别为23.1%、21.6%和8.3%，较2006年分别下滑6.9、5.3和0.5个百分点；而2012年中国、巴西、俄罗斯和印度占全球经济的比重分别为11.4%、3.3%、2.9%和2.4%，较2006年分别提高6.0、1.1、1.0和0.6个百分点，金砖国家合计占比自2006年的11.8%提高至2012年的20.6%。从对经济增长的贡献看，2012年金砖国家对世界经济增长的贡献为57.6%，较2006年提高31.5个百分点，其中中国的贡献达58.1%，较2006年提高46.4个百分点。2012年美国、日本和欧盟对世界经济增长贡献为38.8%、2.7%和-62.7%，较2006年变化19.2、8.4和-86.9个百分点。

图表1：金融危机前后，各经济体经济总量占世界比重及变化



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_9481](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_9481)

