

□ 经济理论与现实

经济增长新常态与供给侧结构性改革

刘 伟¹,蔡志洲²

(1.中国人民大学,北京 100872;2.北京大学 中国国民经济核算与经济增长研究中心,北京 100871)

摘 要:需求管理和供给管理都是宏观经济管理的重要手段,但在经济增长和经济发展的不同时期和阶段,宏观经济管理的侧重点也是不同的。改革开放以来,我国在市场化改革的进程中实现了持续的高速经济增长,在改革初期和中期,我们更多地是通过改革来提高生产领域的效率,由此促进经济增长,主要属于供给领域的改革与管理;而进入新世纪后,由于我国的社会主义市场经济已经基本建立,我们更多地是通过货币政策和财政政策调控需求,来实现平稳高速增长的目标,主要属于需求管理。在近些年的经济增长中,我国的总量失衡开始明显地反映出来,而在总量失衡的背后,则有深刻的结构性原因。因此,简单的需求管理已经不能满足宏观经济管理的需要,必须通过强化供给领域的结构性改革来解决发展中长期存在的深层次矛盾。

关键词:经济新常态;供给侧改革;经济增长;结构性失衡

作者简介:刘伟,男,经济学博士,中国人民大学教授、博士生导师,从事宏观经济研究;蔡志洲,男,经济学博士,北京大学中国国民经济核算与经济增长研究中心研究员,从事宏观经济理论研究。

中图分类号:F120 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-7504(2016)01-0056-10

一、需求管理和供给管理

宏观经济管理的目标是要实现可持续的经济增长、价格总水平的稳定和充分就业,但如何实现这些目标,在不同时期、不同的经济发展阶段以及不同的国内国际环境下,所选择的路径和采取的手段则有所不同。需求管理指的是政府通过宏观经济政策尤其是财政和货币政策来刺激或抑制需求,防止经济衰退或预防过热,对应地,供给管理指的则是政府通过各种政策来影响生产领域的效率,来实现总供给和总需求之间的均衡。^[1]宏观经济管理则要根据实际情况来采取

合适的手段。

在发达市场经济国家的政府干预或宏观管理中,尤其是在宏观经济遇到较大困难的关键时刻,通常采用的是需求管理的手段。这是因为需求管理使用的货币政策、财政支出政策等,能够在比较短的时期内迅速扩大社会有支付能力的需求,从而拉动经济增长。所以从20世纪30年代到70年代,无论是凯恩斯的宏观经济理论还是货币学派的观点,对于政府干预的讨论长期以来大多集中于需求方面,只是在政府要不要干预、干预的力度应该多大、应该采取什么样的干预手段上存在着各种分歧。到了里根政府执政时代,

供给领域才开始得到更多的重视。和当时主流的宏观经济理论不同的是,供给学派主张在供给领域采取措施影响经济增长。当时的供给学派的代表人物拉弗用“拉弗曲线”说明了税率、税收和经济增长之间的关系^[2],当税率较低时,提高税率可以增加政府税收,政府通过政府支出可以促进经济增长,但是当税率的提高超过了一个临界点之后,税率过高影响了供给领域中生产者的积极性,经济增长就可能放缓甚至衰退,由于税基缩小,政府的税收反而可能减少。在这种情况下,降低税率能改善厂商的市场竞争环境和提高生产效率,有利于经济增长,反而可能增加政府税收,因此,“减税=增税”。里根政府接受了供给学派的观点,提出了以减税、扩大国防开支和精简政府为标志的一系列政策主张,这就是著名的“里根经济学”。事实上,早在1803年萨伊就提出过“供给创造需求”^[3]的观点,这表明古典政治经济学已经开始强调供给在经济活动中的意义。而20世纪70年代石油危机后所出现的“供给冲击”(Supply shock)让人们更加深刻地认识到供给政策对于经济增长的积极意义。在此之后,供给学派的理论有了很大发展。

在计划经济国家,或者是在市场活动中政府干预色彩较浓的国家,政府干预的主要对象是供给领域,由供给决定消费和需求,在很长一段时间里我们的口号都是“发展经济,保障供给”。发展经济是为了保障供给,所以更加重视供给管理。^[4]这种主要管理对象的决定,确实是和一个国家的经济体制密切相关的,市场经济国家经济增长中的主要矛盾是周期性的需求不足和产能过剩,所以要不断地进行需求管理来消化产能;而计划经济国家在预算软约束的条件下需求是巨大的(尤其是对生产资料的需求),存在的是严重的产能不足和供给不足,所以必须不断地进行供给管理来增加产能,以满足不断增长的社会需求^[5]。因此在改革开放伊始,我们促进生产力发展的重点首先是在生产领域或供给领域,我们的分配体制改革、价格体制改革、国有企业的产权制度改革以至于20世纪90年代中期的分税制改革,从广义上看也都属于供给管理,更确切地说,是以供给革命促进经济增长。但是到了90年代以后,情况开始有了变化,党的十四大明确提出要把建

立社会主义市场经济作为我国经济体制改革的目标,随着市场化改革的深入和政府在经济活动中的行为变化,社会主义市场经济体制逐渐建立和发展起来,在增加了社会经济活力的同时,市场经济条件下经常交替出现的经济过热和产能过剩的现象也在我国表现出来。在这样的转轨背景下,我国宏观经济管理的一个显著变化,就是政府对经济活动的干预越来越多地从供给领域转到了需求领域,或者说,需求管理代替了供给管理,成为宏观管理的主要手段。“宏观调控”也就是在这种背景下开始成为一项新的最为重要的政府职能。既然是“调控”,那么就需要在短期内见到效果,所使用的手段主要就是通过调节货币供应量来间接地或调节财政支出来直接地影响总需求,如存款准备金率的调整、利率的调整、四万亿刺激计划等,来达到平抑增长波动的目标。“宏观调控”中使用的主要是货币政策,辅助以财政政策及一些行政手段(如住房限购等),主要是总量性的短期需求管理。它的特征,是在经济体制和宏观体制基本不变的情况下通过对宏观经济总量的调节来实现平稳的可持续的经济增长。但是中国的实际情况要比一般的市场经济国家复杂,中国的高速经济增长不是在相对稳定的市场体制上实现的,而是在由计划经济向市场经济转轨的过程中实现的,经济增长需要消费升级和需求拉动,但如何在生产领域中不断地通过技术进步提高企业竞争力,如何通过产业结构的调整和升级来推动工业化进程,如何通过合理配置资源改善经济效率等,同样是我们的高速经济增长中面临的严峻挑战。

供给管理和需求管理都是宏观经济管理的重要手段,但在时效性、针对性以及运用的政策手段上都存在着区别,因此,市场化程度不同的国家,对它们各自的应用程度也有所不同。从时效性上看,需求管理在短期管理上更加有效,供给管理往往需要较长的时间才能发挥作用,影响也更加久远;从针对性上看,需求管理更加注重对总量的调节,最多扩展到对国民经济的重要分量如投资、消费和国际收支平衡进行调节,但供给管理则更加注重对结构的管理,所实施的经济政策更加重视其针对性,当优化各种经济结构正在或已经成为当前和今后相当长一段时间里中

国实现平稳较快的经济增长的必要条件时,供给管理就显得更为重要;从运用的政策手段来看,需求管理动用的主要是货币政策、财政支出政策,而供给管理可以动用税收政策、行政管理、法制管理等手段。有些政策既有总量管理的特征,也有供给管理的属性,如降低产品税,一方面可以减轻企业的负担,属于供给管理,但另一方面也降低了产品的价格,能够增加需求。但是两种管理之间的理论界限还是明显的,作用于供给领域,如降低企业的单位生产成本,或通过合理配置资源提高了整个国民经济的经济效率,就属于供给管理;而作用于需求领域,影响了最终需求(消费、投资和出口),就属于需求管理。虽然一些政策同时具有需求管理和供给管理的属性,但是重点有所不同。相比较而言,货币政策更加重视总量管理,需求管理的色彩较浓;而财政支出政策在刺激经济增长时,需求管理管理的特点比较明显,但在经济发展相对平稳时期,由于要通过各种的转移支付来调整各个地区、各个产业、各个不同的社会阶层之间的利益关系,从而影响了生产的发展,又可以是供给管理的重要手段。而从市场化程度和这两类管理的关系看,发达市场经济国家往往更加重视需求管理(尽管近年来供给学派的理论也有很大发展),政府对经济活动直接干预的程度相对较低,希望自由市场经济在经济运行中发挥更大的作用;而转轨经济国家由于市场经济还不完善,供给管理还需要长期地发挥作用,一方面要通过供给领域不断的创新和改革激发市场经济的活力,另外一方面则要通过政府的指导甚至是优化资源配置,以达到提高经济运行效率,促进经济增长的目标。中国经济仍然处于转轨进程中,而且以公有制为主体建立的社会主义市场经济在很大程度上决定了宏观经济活动对政府行为的依赖,这就决定了供给管理应该在今后相当长一段时期的宏观经济管理中发挥更为积极的作用。

二、为什么在新常态下要加强供给侧结构性改革

2015年11月,习近平同志在中央财经领导

小组会议上强调,在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率,增强经济持续增长动力,推动我国社会生产力水平实现整体跃升^①。这是党和国家领导人第一次结合需求和供给这两个侧面,阐明中国政府现阶段促进经济增长的整体思路,这个思路是符合当前中国经济增长和经济社会发展的客观实际的。

(一)中国经济增长仍然具有很大的潜力

2010年,按照世界银行的分类标准,中国由下中等收入国家跃升为上中等收入国家。从表面上看,这只是中国的人均GDP(或人均GNI)的逐年提升造成了所归属的组别上的变化,但在实际上,这却是中国进入一个新的经济发展阶段的里程碑。在这一年,中国的经济总量超过了日本,成为世界上第二大经济体^②;几乎与此同时,中国的对外商品贸易总额先后超过了德国和美国,成为世界上最大的商品进出口国。在国内中国经济也发生很大变化,尤其是产业结构的升级反映出工业化后期的特征:在经历了新世纪前10年以重化工业发展为特征的加速工业化进程后,制造业以及整个第二产业的发展开始放缓,而原先发展相对滞后的第三产业(包括传统服务业和现代服务业)则保持着较好的发展势头,第三产业增加值的增长率以及在整个国民经济中所占的比重开始超过第二产业,成为经济增长中的主导产业。第三产业吸收了大量的新增就业及由农业转移而来的劳动力的就业,加快了我国城市化的进程。据研究,在我国新增的非农业就业中,有三分之二是由第三产业吸收的^[6]。这也就是说,无论是从人均收入水平上看,还是从国际地位上看,还是从以产业结构为代表的经济结构演进和升级来看,中国的现代化、国际化、工业化和城市化进程都进入了一个全新的发展阶段。在进入上中等收入国家的行列之后,由于经济总量的基数扩大,再加上生产要素的成本或价格优势的减少,从中长期看,一个国家的年均经济增长率将呈递减趋势,这一点已经被其他国家的发展实践所证明,也在我国最近几年的经济增长中反映了出来。如果我们没有认识到这种变化,仍

① 参见陈二厚、刘铮:《习近平提“供给侧结构性改革”,深意何在?》,新华网北京2015年11月19日电。

② 根据世界银行后来修正了的数据,中国按三年平均汇率法的GDP实际上在2009年已经超过日本,位居世界第二。

然想通过刺激需求尤其是刺激投资来继续保持过去的那种高达10%及以上的年均增长,就会带来更多的现实的和潜在的产能过剩,将来我们就要以更大的代价进行结构调整。因此在2011年前后,国家对宏观刺激政策实行的“择机退出”,让市场在引导资源配置方面发挥更大的作用,这是一个正确的决策。

但是在另外一方面,我们也要看到,虽然我们的经济建设和现代化进程已经取得了很大的成就,但是和发达国家相比,甚至和世界经济发展的一般水平相比,我们仍然存在着一定的差距。这种差距一方面说明中国的现代化进程仍然需要进一步推进,另一方面也说明中国经济增长仍然还有巨大的潜力。从经济增长的一般规律看,一个国家尤其是大国,在经历了长期的高速经济增长之后,即使年均经济增长率开始放缓,也会是一个渐进的过程。而中国自1978—2011年这33年里,年均经济增长率达到了10.36%,在这个基础上,中国在2010—2020年的年均增长率达到7%以上,也就是把经济增长目标调低3个百分点,应该是有可能实现的。党的十八届五中全会上通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中,重申了到2020年国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番,这也就是说,在“十三五”时期,我国的年均经济增长率要达到6.5%以上,实际上已经考虑了我国现代化进程的需求和实现这一目标的条件。这就是我们在未来经济增长中所预期的“新常态”。按照世界各国的一般规律,在一个国家由上中等国家向高收入国家发展过程中,居民可支配收入的增长通常要高于GDP的增长,这是因为到了现代化的中后期,广大劳动者和居民家庭将会更多地分享经济增长的成果。在国内生产总值翻一番的条件下,如果我们能处理好分配和再分配的关系,那么居民可支配收入的增长幅度还有可能更大。

(二)现阶段中国经济增长中总量失衡的根源在于结构性失衡

无论从总需求还是从总供给的角度来看,我国保持至少中高速增长的基础是存在的。从需求上看,无论是从不同群体居民之间的消费差距来看,还是从中国与其他先进国家的消费水

平比较上看,或者是从经济建设的整体水平上看,中国还有很大的发展空间;而从供给上看,中国现在存在的问题不是供给不足,而是产能过剩。我们不是需求不足,而是有支付能力的需求不足。而在市场经济条件下,我们不能用计划经济条件下那种无偿调拨的形式来解决过剩的产能,或者说,政府只能在很有限的范围内解决一部分过剩产能的问题(如开展安居工程等),这就要通过市场和分配领域的改革,解决支付能力不足的问题,尤其是要解决在国民收入中,政府、非金融企业部门、金融机构和居民部门之间发展失衡的矛盾以及在居民部门内部收入分配合理化的问题。与此同时,我们还要看到,虽然总需求和总供给是充分的,但是在需求结构和供给结构之间存在着不相适应的问题。前些年,由于基础设施投资和房地产业的高增长,我国的能源工业和重化工业增长得非常快,如煤炭工业、钢铁工业、水泥工业、建材工业等,这些行业的发展都是建立在基础设施投资和房地产业能够持续保持超常增长的预期上的,所以它们自身的增长也是超常的。在这一过程中,地方政府出于GDP政绩观和地方利益(尤其是土地收入)的考虑,一直在鼓励房地产业的发展及相应的各种投资,而我国的金融市场(主要是银行业)又进一步鼓励了这种扩张。而现在由于房地产价格上涨得过快和过高抑制了需求,这些预期带来的投资中相当大的一部分也就转化成了闲置甚至是必须淘汰的产能。在这种情况下,银行业为了自身的资金安全,往往会收紧贷款,导致相关企业的资金压力更大。而我国面临的环境污染压力又使得政府不得不出台各种更加严格的环境保护政策和措施,这又使得这一类企业必须承担起他们本来就应该承担起来的环保义务,这在客观上也提高了企业的生产成本。因此,当前中国经济增长的放缓,固然有经济发展到一定的水平,增长率有可能出现递减的原因,但在另外一方面,确实应该看到前些年过度强调总量增长,由此导致了经济总量失衡并加剧了经济结构失衡,总量失衡的背后有深刻的结构原因。在这样的情况下,常规的管理即在对体制基本不变的情况下对经济政策进行一些微调(如调整存款准备金率和利率等),显然已经不能解决我们面临的各种深层次矛

盾。中央银行放松银根后,商业银行将增加对谁的贷款?在企业体制和发展问题没解决之前,贷款发得越多,商业银行贷款的风险也就越大,如果不加以控制,甚至有可能导致系统性风险。因此,党的十八大以后重点强调的深化经济改革,对中国未来的经济增长具有重要意义。如果改革获得成功,我们就有可能突破所谓中等收入发展瓶颈,全面建成小康社会,如果改革不成功,那么不要说6.5%的增长率,一些人宣扬的中国经济“停滞论”也并非没有可能。但是从改革开放30多年的经验来看,在建设中国特色社会主义及现代化的进程中,虽然我们可能会遇到困难和曲折,最后仍然会取得成功。

(三)如何看待供给侧改革和需求侧改革的关系

改革是中国宏观经济管理的一个重要组成部分,但所调整的利益关系比一般性的管理更为深刻,反映为制度创新推动的技术创新和经济创新。改革开放30多年来中国高速经济增长,主要动力就来自体制改革带来的经济增长效率的提升(包括劳动生产率和要素效率的提升)。这样的改革也可以从供给和需求两个方面来总结,改革前期和中期,我们主要进行的是供给侧的改革,包括了收入分配的改革、价格体制的改革、外贸体制的改革以及产权制度的改革等,这些改革主要发生在生产领域,根本改变了我国企业、生产者和劳动者的生产态度和通过市场竞争来生存和发展的水平,从而在根本上改变了我国经济运行中供给不足的局面。也有需求侧的改革,其中最大的改革就是1998年前后开始的住宅分配体制的市场改革,这一改革所带来的居民家庭对住宅实际需求的激增,形成了我国此后近20年来最大的经济增长点。还有一些改革是涉及供需双方的改革,如财政税收体制、金融体制的改革以及政府职能的转变,对供需双方都产生着深远的影响。从进入上一轮新的加速经济增长周期(2003年之后)之后,我国放慢了经济体制以及其他方面改革的步伐,这在当时看来是必要的,一方面是我国刚刚建立起新的社会主义市场经济制度(以众多的大型国企经过股份制改造成为上市公司作为重要标志),新的市场体制能否有效运行还需要观察,完善社会主义市场经济秩序以及建

立在这个市场基础上的宏观调控都需要一个过程。另外一方面,从供需关系的平衡看,当时的主要矛盾是总量失衡而不是结构失衡,从产业结构的演进和升级看,我国正处于加速的工业化进程中,各个产业的发展以及由此带来的产业结构的变化是符合我国经济发展阶段的要求的。所以在当时的背景下,无论是对当时积极的财政政策实行“点刹”还是在货币政策上进行“微调”,或者是清理开发区等行政干预,都是试图通过“需求管理”或宏观调控来避免经济出现过热,以保持持续的高增长。应该说,当时我们实施的需求管理政策是基本有效的,从2003年至2007年,我国经历了持续时间最长、通货膨胀程度最小、年均增长率最高的高速经济增长阶段。

2007年以后,我国经济运行中积累的各种矛盾开始逐渐呈现出来,2007年和2008年,我国的消费者价格指数分别到达104.8和105.9,工业品出厂价格指数分别为103.1和106.9,都创了进入新世纪后的新高,表面上看是总量平衡有所失控,其实是结构性矛盾正在变得更加尖锐,客观上有结构性调整的要求,如产业结构、收入分配结构、地区结构以及需求结构都有调整的要求。国家也开始采取了一系列宏观调控措施,虽然在控制通货膨胀上的效果有限,但是经济增长率开始出现了回落,2008年的经济增长率为9.6%,比上一年的14.2%回落了4.6个百分点,回落的幅度远远高于2012年的1.6%(由2011年的9.3%回落为2012年的7.7%)。在这种情况下,既要保持较高的经济增长率,又要抑制住正在加剧的通货膨胀势头,无疑是一个两难的任务。从需求管理的角度看,如果要保持较高的增长率,就需要刺激需求,但同时又会加剧通货膨胀;而如果要抑制通货膨胀而控制需求,那么经济增长无疑要受到影响。这实际上意味着多年以来我们实行的总量需求管理已经不能满足宏观经济管理的需要,必须通过供给管理和深化改革来解决经济增长中的各种结构性难题。但也就在这个时候,由美国“次贷”危机引发的全球金融危机爆发了,在中国经济已经深入地融入全球经济的背景下,这一危机对我国经济的冲击也是巨大的。从2008年第四季度开始,我国按季计算的经济增长率出现了巨大的回落。在新的形势下,为抵御全球经济

危机对我国经济的影响,我们的宏观调控政策或者说需求管理政策又从紧缩转变为宽松,通过进一步拉动或者是扩大投资,遏制住了经济增长率急骤回落的局面。从表面上看这一政策的转向使我们在总量增长上所遇到的矛盾得到了缓解,但结构上的矛盾实际上是更加尖锐。^[1]

在全球金融危机之前,我国产能过剩的矛盾已经有所显现,房地产市场的回调和出口增长的放缓,使前期发展较快的能源、钢铁、水泥、建材等高耗能行业也出现了回调,产能过剩的矛盾开始显现,已经需要通过供给管理甚至是供给侧的改革来理顺国民经济的重要比例和结构关系。但全球金融危机后的需求刺激政策,使房地产市场重新开始一轮剧烈的扩张,重工业又重新经历了一个新的高潮,并带动了新一轮的投资。暂时的繁荣掩盖了事实上已经存在的产能过剩,只是延后了这些矛盾的爆发时点。由于这一轮经济扩张主要依靠的是房地产尤其是住宅建设的拉动,而从某些世界各国共同认定的标准(如收入房价比)上看,在全球金融危机以前,中国的房价已经较高;而从动态上看,在1998年至2008年这10年间,我国房价上升的幅度(尤其是发达和较发达地区的房价上涨)也是巨大的。但在全球金融危机后,在多种因素的影响下(银行的信贷政策、地方政府鼓励、投机因素、普通购房者对房价继续上涨的担心),我国房价又开始了新一轮攀升,虽然各个地方房价上涨的幅度有所不同,发达地区房价上涨的幅度较大,欠发达地区上涨的幅度较小;在同一个城市中,中心城区上涨的幅度较大,偏远地区上涨的幅度较小。但从整体来看,各地金融危机之后的5年房价的上涨幅度已经超过了此前10年的上涨幅度。短期来看,在这种房价上涨中各个方面似乎都得到了好处,消费者买到了相对“便宜”的房子,银行发放了“安全”的贷款,地方政府获得了土地收入,房地产商获得了开发利润,各种供货商从房地产商采购中销售了自己的商品或服务,住宅的投机或投资者获得了实际或账面的溢价收益,国家获得了税收和GDP,但是正如股市的暴涨是不可持续的一样,住宅的暴涨也是不可持续的,当房价的上涨超过了一定的点之后,不但价格上涨无法持续,对居民住宅的有支付能力的需求也会萎缩,这时,作

为新世纪以来我国经济增长最重要引擎的房地产,已经开始减弱了它的动力,不能说房地产业对中国经济增长不再有拉动,但至少井喷时期已经结束。正如耐用家用电器、电话电脑等信息技术产品、摩托车轿车等交通工具的消费升级对我国的高速经济增长曾经做出过显著贡献现在又回归常态一样,房地产对经济增长的贡献现在也会在经历调整后回归常态(当然在调整中还要经历各种阵痛),因此在未来的发展中,通过一类特定产品的消费升级来大规模地拉动最终需求的可能性已经很小,而要靠各个方面的常态增长来实现中高速增长的目标。这种“常态”的经济增长将是我国经济增长“新常态”的一个重要特征。

在经济增长新常态下,进入新世纪以来我们主要以需求管理调节经济增长(前一阶段主要是平抑需求、全球危机后主要是刺激需求)的思路,已经不能满足现阶段宏观经济管理的需求。从供求关系上看,现阶段经济失衡的主要表现是需求不足和产能过剩。但是无论在最终需求的哪一个方面(消费、投资和出口),简单地利用总量政策刺激,都很难迅速地见到效果。注入市场的资金可能进入股市、楼市等投机市场而不是流入实体经济,在导致金融市场或资本市场的资本价格出现较大的波动以后,消费、实体投资或者是出口并没有得到明显的改善。从2011年下半年开始,我国对宏观需求刺激政策实施了“择机退出”,强调要充分发挥市场在配置资源方面的决定性作用,这实际上已经是从供给侧考虑怎样通过市场本身的自我调节,达到在生产领域优化结构的目标。在这种背景下,从2012年开始,我国的经济增长率下滑至8%以下,2012年到2014年分别为7.7%、7.7%、7.4%,2015年的经济增长率将会在7%左右,显现的是逐渐放缓的趋势。有些学者和机构由此认为中国经济增长还会继续放缓。^[2]但是在实际上,在增长率逐渐放缓的情况下,我国的经济结构已经开始改善,一些落后产能正在被淘汰,环境保护和可持续发展受到了更多的重视,产业结构开始趋向合理,收入分配得到一定程度的改善,这又为我们在未来实现更有效率的经济增长积聚和创造条件。如果我们再按照客观经济规律的要求,再进一步通过深化改

革在制度上、政策上为经济发展提供更好的环境,中国经济增长率是有可能稳定下来甚至重新回升的。

从未来的发展上看,无论是在需求侧还是在供给侧,改革都应该继续推进。如在需求侧,社会保障制度和政府最终消费支出的改革,对改善我国最终需求就具有重要意义。但我们目前更多的或者说是更主要的矛盾是在供给领域,属于影响中长期增长和发展的深层次矛盾,要通过加强供给侧的改革来改善和解决这些问题。

三、如何加强供给侧的结构性改革

中国当前供给侧的结构性改革,至少可以包括以下几个大的方面:

一是要实现经济、社会和环境的可持续发展,尤其是要注重在保护环境的基础上实现经济增长。在以工业化为先导的现代化进程中,我国首先是通过增加生产要素的投入来扩大产出,从而实现高速增长。改革开放后30多年以来,我国能源消费对经济增长的弹性系数一直很高,长期保持在0.8—0.9之间,而在新世纪后的前十年则达到0.9以上,并没有随着经济发展水平的提高而有显著改善。中国目前已经是全球最大的能源消费国,能源消费量占世界的比重已经达到20%以上。^①其他自然资源的开发和使用也存在着类似的情况。目前国际能源和资源价格的下跌,事实上降低了我们的发展成本。但是一旦国际市场上能源和资源的价格重新上升,就有可能形成外部输入的通货膨胀,对我国的经济增长带来冲击。由于环境保护措施没有跟上,环境保护产业又没有得到相应的发展,我国的环境污染尤其是空气污染已经发展到相当严重的地步。在很多地方,高耗能、高污染、高浪费和低效率企业的发展事实上是得到鼓励的,很多企业通过逃避应该承担的社会责任的发展成本得以生存和发展,从短期看来地方好像增加了一些GDP,长期看来却是后患无穷。现在我国存在的产能过剩,这些“三高—低”企业占了相当大的部分。这些企业及其行业的转型升级可能是一个艰苦甚至是痛苦的过程,一些企业甚至可能无法继续生

存,但从长远看来,如果不通过改革来显著地改善这些能源和资源依赖型企业的效率和环保水平,我国的经济增长将难以为继。我们一方面要通过加强法制建设提高环境保护标准,依法治国,避免环境的进一步恶化;另外一方面要鼓励技术进步,提高能源和自然资源的使用效率,鼓励环保产业的发展。这是我国转变经济增长方式的一项重要基础工作。

二是要通过推动混合所有制的改革,增加国有和国有控股企业的市场竞争性效率。我国现阶段对国有企业特别是大型和特大型企业进行混合所有制经济改革,是产权制度的结构性改革,目的显然是提高其市场竞争性效率,适应社会主义市场经济的竞争要求,否则,单纯的国有制独资或绝对控股的国有企业,在制度上能保证实现国有企业服务社会发展和体现国家总体利益要求的功能,但却难以实现市场竞争性效率最大化目标。并非说实现了企业混合所有制经济改革就必然能保证充分实现市场竞争盈利目标,但不进行混合所有制改革,传统国有制企业在所有制上和企业功能定位上难以实现微观盈利的效率目标,国有企业混合所有制经济改革正是在企业所有制上为企业适应市场竞争创造必要的基础。因此,经改造后国有企业成为混合所有制经济之后,其企业目标原则上会发生根本的变化,不再是传统的国有企业以社会发展和国家总体利益需要作为首要目标,而是以适应市场竞争,获取最大盈利作为首要目标,企业服务社会、贡献国家的方式则以其他方式实现。这就要求,对国有企业进行混合所有制改革的根本发展目的是为企业提升市场竞争性盈利最大化能力创造制度基础,选择进行混合所有制改革的范围应以是否能够、是否需要由以往国有企业目标转换到市场盈利目标作为界定原则。进而,首先,在央企和地方国有企业之间如何选择?无论是央企还是地方国企,只要举办的目的首先是盈利最大化而不是全社会发展和国家总体根本目标为首要,并且所处领域并非“天然”亏损领域,不必由国家举办国企来承担“天然”亏损的社会责任,那么,就可以考虑进行混合所有制改造,当然,现

^① 参见徐绍史:《国务院关于节能减排工作情况的报告》——2014年4月21日。

实地看地方国企或许可以改革的范围更广泛些,这与地方国企的特点有关。其次,在垄断与竞争领域如何选择?原则上在竞争性或并不是自然垄断性质的领域,均可以考虑进行混合所有制经济改革,无论企业本身的规模是大还是小,只要所处的领域是竞争性的,其中的国有企业便可以考虑进行混合所有制改革及非国有化改造,因为国有制企业在制度上的确不能也不应首先接受市场规则的硬约束,而应以接受国家要求和政府约束为首要,否则便不成其为国有制,况且,有些看起来是垄断行业,但也并不是“天然”垄断,而是制度性、政策性形成的垄断,这种垄断恰恰是需要限制和打破的,而在企业制度上进行混合所有制改革,正是打破这种垄断的根本举措,即使是“天然”垄断领域继续采取国有企业垄断的方式,也需建立相应的“规制”规范约束其垄断行为,均衡企业利益与国家利益,特别是我国现阶段人们普遍关注的金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等七大领域,也是大型和特大型国有企业分布最为集中(甚至是垄断状态)的领域,这些领域中的国有垄断性企业,要不要进行混合所有制经济改革?核心在于科学地区分和明确这些领域中,到底哪些属于自然垄断性质,哪些具有竞争性?进而,哪些可以竞争性的市场利润最大化为企业首要目标?哪些必须以社会长远发展和国家总体利益要求为首要目标?哪些可以经济效率,特别是微观的资源配置效率为根本,哪些必须以更广泛的社会目标,包括国家安全等一系列非经济目标为根本?这七大领域中国有企业混合所有制经济改革需要根据不同情况,适时适度展开。

三是要实现区域间生产力布局的均衡。改革开放初期,邓小平提出一些地区先富起来,带动整个中国经济的发展。中国通过发展经济特区、沿海开放城市以及后来重点建设一些大都会,实现了一部分地区先富起来的战略目标。与改革开放初期相比,现在中国的经济发展已经有了显著的变化,但与此同时,中国区域间的差距仍然非常大。在一些先富起来的地区(如浙江、江苏和广东等),现代化的水平已经相当高,上海、北京、天津、广州、深圳这些大都市,其人均GDP及实际经济发展水平甚至已经达到了高收

入国家或地区的水平。但以贵州、云南等地区代表的欠发达地区,平均发展水平却仍然在下中等收入的水平或者说刚刚达到上中等水平,很多地区仍然处于下中等收入水平。在同一个地区(省份),大都市与小城市之间,城乡之间,经济发展水平也仍然存在着很大的差距。这种发展水平以及相应的居民收入水平上的差距,导致人口及生产要素向大城市流动,在大城市人口拥挤、投资条件恶化的同时,欠发达地区的发展却没有跟上来,导致资源配置效率降低,经济增长的动力减弱。因此,如何通过合理的政府,引导各种资源和生产要素向发达程度较低地区的地区流动,推动这些地区的工业化和城镇化进程,发挥这些地区的比较优势,是改善我国生产力而已,实现持续增长的重要途径。近两年来,我国高收入地区的增速普遍回落,但重庆等地区由于有了比较好的政策,实现城乡综合一体化发展,同时又有生产要素的比较优势,经济增长仍然保持了很好的势头。就中国的经济发展水平较低的地区而言,经济增长不是太快而是仍然有提高的空间,但问题是在经济发展过程中得不到充分的资源,投入不足,很多企业期望在大城市赚快钱,不愿意去发展水平较低的地区进行长线投资,但是实际上,期望和实际往往存在着很大的差距,最终反而可能投资失败。经济增长在区域间的非均衡性,是我国作为一个发展中国家在工业化和现代化进程中必经之路,这一方面反映了中国和欧美等发达国家之间的差距,说明部分地区的现代化并不等于一个国家的现代化,个别地区经济上的超前发展如果不能充分带动其他地区的发展,那么这些地区的整体福利也不可能真正地得到彻底改善;另一方面,这种区域间经济发展的不均衡事实上又是我国经济发展的比较优势,因为在这些地区,无论是在改善需求还是加强供给方面,都有更大的空间。而需求的发展,必须建立在这些地区经济发展的基础上,建立在经济发展基础上的居民收入改善,才可能根本改变长期需求。

四是要不断地推动产业结构的升级,提高经济增长的效率。长期以来,相对于经济发展水平而言,中国产业结构的提升是相对滞后的。从一般市场经济国家的发展规律来看,工业化进程是

要有第三产业(商业、交通运输业等)为基础的,因为工业化推进分工和生产专业化必须有流通领域的配合,这无论是在欧美等早期的发达国家还是在日本和亚洲四小龙这些后起的新兴国家和地区都是如此,因此他们的第三产业有两个较大的发展时期,一是在工业化以前为工业化做准备,这也是威廉·配第在英国工业化早期就提出后来的配第·克拉克定理的历史背景;二是在工业化后期及其完成之后,随着制造业发展到一定高度,第三产业在国民经济中的比重将会进一步得到很大的提升。但是在中国,在计划经济条件下,由于强调重工业优先发展,市场经济又不发达,到了改革开放初期,我国的传统业是发展不足的;而到了改革开放之后,由于强调和追求高速增长,仍然是制造业及第二产业在优先发展,第三产业不是没有发展,但相比较于制造业、工业及整个第二产业而言,无论是传统服务业(批发零售、运输等)还是现代服务业(科技创新、金融、通信等)的发展都是滞后的。在高增长下,这种服务业发展不足所带来的经济增长中的结构性矛盾在一定程度上被掩盖。但是到了一定的阶段,无论是从投资形成的基础设施看(大部分基础设施投资最后都会转化成为第三产业的固定资产,如机场、铁路、公路、港口、互联网等),还是从制造业的转型升级和专业化分工来看(制造业中将有越来越多的功能将由第三产业来承担,如制造业的融资、技术服务、运输、销售等),或者从容纳工业化和城镇化带来的就业压力来看(第三产业是吸收就业最多的产业,而第二产业则是排斥劳动的,将在不断的产业升级中用机器和技术代替劳动),第三产业都需要有一个大的发展。而我国现在正处于这一发展阶段。近几年来,在整个经济增长放缓的背景下,第二产业的增长率出现了显著的回落,从10%以上回落到6%左右,而第三产业的增长率也有所放缓,但仍然保持了8%左右的增长,这实际上表明我国的经济增长客观上需要通过一次较大的结构调整,才能实现持续的增长。2013年,第三产业在我国国民经济中的比重第一次超过了第二产业,成为我国经济增长中的主导行业,而在近几年的新增非农业就业中,大约有三分之二是由第三产业吸纳的。从现在各行业产能过剩的情况看,主要集中在工业部

门,而第三产业的供需则是相对平衡的,有些地方还存在着供给不足。这说明在供给领域或生产领域中行政主导的制造业投资,很多时候会造成负作用,而主要由市场经济推动的服务业的发展则更为健康。因此在提升产业结构方面,供给侧的改革实际上就是要强调按照客观经济规律办事,在现阶段就是要通过市场的法制建设和道德建设,完善市场制度和市场秩序,真正让市场经济在配置资源上充分发挥决定性作用,实现各个产业的均衡发展。

五是要推动分配和再分配领域的改革,在降低企业负担提高市场竞争力的同时,增加劳动者报酬扩大全社会有支付能力的需求。国民收入的分配和再分配,始于供给领域,通过分配和再分配,成为国民经济各个机构部门(企业、金融机构、政府、居民等)的可支配收入,最后形成各种最终消费(居民最终消费和投资、政府最终消费和投资、企业资本形成等),是连接供给领域和需求领域的纽带。收入分配和再分配的改革必然会影响需求,但是从总体上看,它属于供给侧的管理和改革,这是因为任何深入的收入分配的改革必须从生产领域的初次分配开始,这种改革直接调整的就是企业、政府和劳动者之间的利益关系,这种关系如果处理得好,就会像改革初期时我们进行这种改革时那样,大大调动政府、企业和劳动者的积极性,从而有力地促进经济增长,但如果处理不好,收入分配的几大主体之间、各个主体内部的利益关系出现大的失衡,那么整体的经济增长就会受到影响。就目前的情况看,从2009年开始,我国居民收入分配差异扩大化、居民部门和其他部门之间收入增长失衡的矛盾已经有所改善,基尼系数有缩小的倾向,但是变化的幅度还不够,居民可支配收入的增长不足影响了居民消费水平的进一步提高;而就企业而言,由于用工成本在增加,但市场的扩张相对缓慢,很多企业甚至还面临产能过剩,企业的利润空间明显压缩,影响了企业的发展甚至是生存,在这种情况下,在鼓励企业加快技术进步、提高市场竞争力的同时,要适当减轻企业税收和公共事业收费的负担。从我们国家的税收构成看,对企业产品和服务的税收(即所谓间接税)所占的比重,大大高于对企业和居民的收入和财富的征税(即

所谓直接税),而在发达市场经济国家(如美国和日本),企业和居民在生产过程(即初次分配)中纳税是相对较轻的,国家的主要税收收入来自于在再分配过程(第二次分配)对于收入和财富的征税(以收入税)。降低间接税(生产税)的好处是企业生产过程中所要负担的成本主要来自于市场,国家则主要是在生产过程完成之后再对各个收入主体进行征税,企业的负担相对较轻。企业发展了,国家向企业征收的税收(包括间接税和直接税)就能增加,劳动者的收入也就有可能随着企业的发展而提高,劳动者也就有更强的纳税能力,国家从劳动者那里征收的所得税也可以增加。我国当前的税收制度是从计划经济转轨而来的,在计划经济下,劳动者基本上是不用纳税的,而企业对国家的贡献表现为上缴利润,

而在后来的改制中,上缴利润被改为上缴营业税,这种税收的好处在于国家能够保证比较稳定的税收,问题是企业在学习活动一开始就必须面临着一定的税收负担。所以我们应该通过税收制度的改革,由国家适度承担一些经济发展中的收入风险,增加企业和劳动者的收入,最终达到各个收入主体的收入都能够进一步提升的目标。这实际上就是从收入角度观察而获得的经济增长。从我国目前的情况看,国民收入分配和再分配的改革,在企业层面的改革已经基本上实现了市场化改革的目标,除了一些国企和政府机构外,大多数劳动者报酬已经实现了市场定价,但在政府层面的改革,尤其是税收制度的改革,还有很大的发展空间,应该在供给领域的深化改革中稳定推进。

参考文献

- [1] 刘伟:《中国经济增长报告2010——从需求管理到供应链管理》,北京:中国发展出版社,2010.
- [2] Laffer, Arthur., "The Laffer Curve, Past, Present and Future". in *Heritage Foundation*, June 1, 2004.
- [3] 萨伊:《政治经济学概论》,北京:商务印书馆,1998.
- [4] 魏杰:《供给管理与产业政策》,载《财经理论与实践》1988年第4期.
- [5] 亚诺什·科尔内:《短缺经济学》,北京:经济科学出版社,1986.
- [6] 刘伟、蔡志洲、郭以馨:《现阶段中国经济增长与就业的关系研究》,载《经济科学》2015年第4期.
- [7] 《社科院专家:“十三五”中国经济潜在增长率将降到6.2%》,载《经济参考报》2014年11月17日.

[责任编辑 国胜铁]

New Normal State of Economic Growth and Structural Reform on the Part of Supply

LIU Wei¹, CAI Zhi-zhou²

(1. Renmin University of China, Beijing 100872, China; 2. Center for the Study of Chinese National Economy Business Accounting and Economic Growth, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Demand management and supply management are the important methods of macro economic management. But in different economic growing and developing periods and phases, the emphasis of macro economic management is also different. Since reform and opening up policy is established, our country achieves constant rapid economic growth in marketing reform process. In the early and middle period of the reform, we improve efficiency in manufacturing field through reform so as to promote economic growth, which is the reform and management of supply field; when entering the 21st century, due to the establishment of socialist market economy, we adjust demand through currency and financial policy so as to realize stable rapid growth, which is demand management. In recent economic growth, gross imbalance begins to appear clearly and there is deep structural reason for it. Therefore, simple demand management can not meet the need of macro economic management, whose long term deep level contradiction must be solved through strong structural reform of supply field.

Key words: new normal state of economy, reform on the part of supply, economic growth, structural imbalance