

经济新常态与供给侧结构性改革

□刘 伟

摘要:中国经济进入新常态面临一系列新的约束条件的变化,在新的起点上的中国经济发展,面临新的历史性机遇的同时,也面临深刻的挑战。适应新常态,引领新常态,转变发展方式,贯彻新的发展理念,穿越中等收入陷阱,实现全面小康,供给侧结构性改革是极为重要的命题。如何认识供给侧结构性改革命题提出的背景?供给侧结构性改革要处理怎样的问题?供给侧结构性改革的政策工具和体系有怎样的特点?供给侧结构性改革需要怎样的制度创新,这些问题都有待深入探讨。

关键词:经济新常态 经济总量失衡 供给侧结构性改革

一、新常态下的经济失衡的特点与供给侧结构性改革

进入新常态的中国经济具有一系列新的特点,经济发展达到了新的水平,面临新的机遇和挑战,尤其是约束经济发展的基本经济条件发生了深刻而系统的变化,因而使得经济失衡有了新特征。正是新常态下经济失衡的新特征,使总需求管理的宏观调控方式和宏观政策面临严重的挑战,具有极大的局限性。这种局限性的存在,要求引入供给侧结构性改革。

到2015年末,中国GDP总量达到67.7万亿元,在改革开放以来的37年里年平均增长9.6%,按汇率折合为美元达到11万亿。从改革开放初期占全球GDP1.8%列十名之外,上升为14%左右。自2010年起超过日本,成为世界第二大经济体(列首位的为美国,以17万亿以上总量占全球23%,我国相当于美国的60%)。人均GDP水平达到4.9万元,年均增长7%以上,折成美元达到7600美元以上,从改革开放初期全球末端上升至80名左右。人均国民收入水平从改革开放初期的200美元左右居世界低收入贫困状态,上升为当代上中等收入水平,按世界银行的划分,我国1998年人均GDP水平自低收入进入下中等收入阶段(从贫困进入温饱),2010年自下中等收入阶段进入上中等收入阶段(跨越温饱)。

进入上中等收入阶段的社会经济的结构性特征,突出地表现在农业现代化水平、工业化的程度、城镇化水平和三大产业结构的变化上。在这期间,我国农业劳动力就业比重从70%以上(当代低收入穷国平均水平为72%左右)降至30%左右;工业化水平从初期体系构建阶段进入到工业化后期,工业在国民经济中占比程度以及工业制造业内部结构高度显著提升,预计到2020年有望实现工业化;城镇化水平从初期不到20%上升为接近40%(按户籍计,若按通常的常住人口计则已达到56%),进入了通常所说的城镇化加速期(30%~70%之间)。三大产业结构变化上开始出现“后工业化社会”阶段性迹象,第三产业的比重和增长速度均列首位。上述结构性变化特征,一方面表明中国经济改革开放以来在规模上显著增长,同时在质态上有深刻变化;另一方面,表明中国经济无论是从人均GDP水平上还是从结构高度上,已达到了上中等收入阶段。

达到上中等收入阶段的中国经济有新的机遇,根据经济发展史的趋势,我国经济有可能在2020年实现向当代高收入阶段的跨越。当代世界70个高收入国家,在其进入上中等收入阶段总体平均用12~13年时间,其中人口大国平均用11~12年。我国自2010年进入上中等收入阶段,根据经济史的趋势,完全有可能用10年时间,到2020年实现向高收入阶段的跨越。

若实现预定的2020年GDP总量和城乡居民收入按不变价格比2010年增长一倍的目标,人均国民收入的水平即达到高收入阶段的起点水平。在此基础上,到2050年前后,我国人均国民收入的水平有可能赶上发达国家的平均水平,实现社会主义现代化。因此说我们距离现代化的目标,从来没有像今天这样近。这是前所未有的历史机遇。

但在新阶段,约束经济发展的基本条件发生了深刻变化。从供给侧来看,国民生产的总成本相对前期显著上升。包括劳动力成本、土地和自然资源成本、环境与生态成本、技术进步和创新成本等等,进而要求发展方式发生根本变化,从以往主要依靠要素投入量扩张拉动经济高速增长,转变为主要依靠创新驱动效率提升带动经济持续增长。否则,经济不具竞争力无以持续发展,成本推动通货膨胀导致经济失衡。从需求侧来看,相对于显著扩张的供给能力而言,包括投资需求、消费需求在内的总需求可能出现长期疲软。由于创新力和产业结构升级动力不足,导致投资机会减少,投资需求疲软;由于收入分配扭曲、分化严重,导致消费倾向下降,消费需求疲软。必须根本改变经济增长方式,寻求新动力,否则,经济增长乏力,产能严重过剩,经济衰退,失业压力上升,包括总量性失业和结构性失业矛盾突出。

因而,有可能形成“中等收入陷阱”,即社会经济发展长期滞留在中等收入阶段,难以穿越,社会矛盾不断加剧,甚至发生深刻危机。事实上,在当今世界70个高收入国家中,发展中国家经过发展穿越中等收入阶段进入高收入阶段的只有十几个,大部分发展中国家未能穿越。诸如20世纪70年代达到当时上中等收入水平的拉美国家,到目前大部分仍未进入高收入阶段,并且危机连续发生,在中等收入阶段已滞留40多年了,人们称之为“拉美漩涡”。西方学者所谓“华盛顿共识”起初就是针对“拉美漩涡”提出的对策。又如20世纪80年代达到上中等收入阶段的东亚几国,至今也未能实现穿越,算起来也有30多年了。特别是在1997年亚洲金融危机之后,依靠低水平规模扩张形成的过剩产能被危机淘汰,经济严重衰退,人们称之为“东亚泡沫”(世界银行2006年的一份研究报告提出“中等收入陷阱”就是针对“东亚泡沫”的概括)。再如20世纪90年代达到上中等收入阶段的西亚北非诸国,发

展方式转变迟缓,在2008年世界金融危机打击下,经济危机加剧,在经济危机的基础上爆发政治、社会、文化、军事全面危机,进入上中等收入阶段20多年后,不仅未能穿越,而且危机何时结束还未知,人们称之为“西亚北非危机”(北京大学国民经济核算与经济增长研究中心,2015)。

我国经济发展进入上中等收入阶段,约束经济发展的基本条件已发生系统性变化,“中等收入陷阱”的威胁十分现实,经济增长失衡出现了一系列新的特点,进而使传统的增长方式面临根本性挑战,总需求管理的宏观调控方式的局限性日益突出。从长期发展而言,伴随我国经济发展进入上中等收入阶段,约束经济增长的基本经济条件,不论是需求侧还是供给侧相应地发生着深刻变化。从宏观总量调控而言,伴随2010年底我国率先从反危机的政策轨道退出,从2008年底开始采取的“更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策”的全面扩张政策,退回到反危机之前的“积极的财政政策和稳健的货币政策”。我国经济增长的失衡产生了新的变化。改革开放以来,自1978~1998年上半年近20年的时间里,除中间少数年份外,我国宏观经济失衡的总体特征是需求膨胀,供给不足,整个国民经济表现为严重的短缺经济。主要原因在于,一方面从经济发展来看,长期忽视经济发展,发展水平落后;另一方面从经济体制来看,市场约束不力,软预算约束严重,因而短缺严重。与之相适应宏观经济失衡的突出矛盾,集中在通货膨胀压力巨大,先后发生了1985年(CPI上涨9.3%以上)、1988年(CPI上涨18%以上)和1994年(CPI上涨24%以上)3次严重的通货膨胀。因而,宏观经济政策长期采取紧缩政策,以遏制通胀。从1998年下半年到2010年底,我国宏观经济失衡发生新变化,除少数年份外,这一阶段失衡的突出特点在于需求疲软,供给过剩,经济增长动力减弱,与前一阶段失衡的方向恰恰相反。就内需不足来看,主要原因在于,经济发展带来产能的显著扩张和体制改革深入带来的市场约束加强,因而相对于市场需求而言,产能出现过剩。与此同时,又经受了1997年亚洲金融危机和2008年世界金融危机的冲击,总需求不足的矛盾更加尖锐。因此,如何应对金融危机的影响,缓解内需疲软的压力,稳定经济增长以保障就业目标实现,成为这一阶段宏观调控的首要目

标。相应地,宏观经济政策转变为围绕扩大内需的扩张性政策,自1998年下半年起为克服内需不足及工业消费品产能过剩矛盾,为缓解亚洲金融危机的冲击,放弃了长期坚持的紧缩性政策,开始采取积极的财政政策和稳健的货币政策。到2008年为缓解从工业消费品逐渐深入到工业投资品领域的严重的产能过剩,为应对世界金融危机冲击,进一步采取“更加积极的财政政策,适度宽松的货币政策”,强力刺激经济,直至2010年底。

2010年底,我国自全面反危机的政策轨道率先退出,重回积极的财政政策、稳健的货币政策轨道至今,宏观经济失衡出现了新特点。首先是经济增长速度开始由高速增长进入中高速,甚至可能相对更低的增速,即经济增长速度的换挡期;其次是自2008年下半年全面反危机的刺激政策形成较严重的代价,这些代价作为反危机的成本,特别是强力扩张刺激起来的低效率重复投资的过剩产能,以及强力扩张形成的超量M2供应对通货膨胀的拉上压力等等,需要逐渐消化,即经济进入对反危机成本的消化期;其三是长期累积的结构性矛盾益发突出,并且已经成为经济失衡的主要原因,需要做存量的结构性调整,因而经济进入结构调整的阵痛期,“三期叠加”的宏观态势再加进入上中等收入阶段后供给侧及需求侧条件的变化,使得中国宏观经济失衡不同于以往。既存在潜在的通货膨胀的巨大压力,又面临经济下行的严峻威胁。双重风险并存成为经济进入新常态以来的突出特点。这就使宏观总需求调控面临严重困难。针对总需求,宏观经济政策不同于以往,既不能全面收缩(如1978~1998年),又不能全面扩张(如1998~2010年),全面收缩虽然有利于扼制潜在通胀压力转变为显性的通胀,但同时会加剧需求疲软、内容不足的矛盾,导致经济下行压力上升。全面扩张虽然有利于缓解经济“下行”,但势必加剧通胀压力。因此,当经济失衡出现通胀和下行双重风险并存格局时(类似20世纪60年代末西方发达国家出现的所谓“滞涨”),总需求管理就会产生严重的局限性,以总量均衡为目的的宏观调控逻辑,自然需要引入供给管理。

从当代发达国家的宏观调控实践和正统的宏观经济理论来看,需求侧调控和管理政策是主要的方式和手段,但在存在“滞涨”风险的背景下,这种

调控方式和手段出现了严重的缺陷。首先,长期使用传统的凯恩斯主义需求管理会导致金融及经济危机。2008年爆发的金融危机产生根源,重要的便是自20世纪70年代以来西方发达国家为缓解“滞胀”采取需求管理政策调整形成的积弊所致。从货币政策来说,通过降低利率或量化宽松政策刺激出来的投资需求大都是低效率的劣质需求,看起来低利率、放宽要求标准,能够把原本不被市场竞争承认的项目作为机会,既刺激了投资需求,又降低了企业的融资财务成本,从而一方面缓解了停滞,同时又降低了成本拉动的通胀压力。但实际上这是以降低投资效率和竞争力为代价的。一旦利率上升,低利率刺激起来的企业投资及产能就会因缺乏市场竞争力而难以生存,企业经营本身会遇到严重挫折,进一步扩展便会引发金融危机和经济危机。美国2007年开始发生的次贷危机便是典型。从财政政策来看,通过财政扩张刺激经济增长会导致巨额债务,长期积累下来会形成政府债务危机。如果财政扩张未经市场竞争,所形成的投资需求本身也难以保证有效,即使投资于长期发展所需要的基础设施,也还存在如何平衡预算的问题,都会形成政府债务危机的压力。如果是在现代西方民主政体下,政府对选民的福利等承诺,本身就会不断加剧财政矛盾,欧洲债务危机便是典型。总体上看,传统的凯恩斯主义需求管理不仅不能从根本上克服“滞胀”,而且会导致经济出现“肥胖症”,其典型特征表现为:一是巨大的资本泡沫,二是严重的产能过剩,三是巨额政府债务,进而形成金融经济危机的隐患。第二,在创新力及相应的科技进步率下滑的条件下,传统的凯恩斯主义需求管理政策的效力会不断降低。由于科技进步率下滑,经济中缺乏有效的投资机会和好的消费热点,缺乏优质需求,从而使得财政政策和货币政策刺激投资者需求的效率下降,消费者的边际消费倾向也下降,政策的有效性会持续降低;同时,随着货币政策刺激出来的投资的预期收益率不断降低,投资者的投资积极性会不断减弱,最终经济将陷入流动性陷阱。到利率降无可降,甚至连预期收益率接近于零的投资机会都被利用完后,货币政策的扩张效应便无法奏效了。欧洲、日本等国目前采取了负利率政策,就是在正常的货币政策失效的情况下,不得已而采取的

办法。第三,经济全球化也在抑制货币政策的效果。需求管理政策即使刺激出需求,但在经济全球化背景下,这种需求未必是对本国产品的需求,完全可能是对外国产品的需求。一国刺激需求的政策,使本国居民购买力提高(有效需求增长),但本国居民可能或者在本国市场购买外国进口品,或者到国外去购买和消费,结果本国扩张性的刺激政策带来的却是对别国的拉动效应,这就使得宏观政策的效应更具不确定性。可见,西方正统宏观经济政策理论强调以总需求管理为主要的甚至是唯一的调控模式,在其自身的实践中也面临一系列矛盾。

我国新常态下的宏观调控,就不仅不能照搬套用西方正统宏观经济理论和政策,而且要特别强调供给侧调控方式的引入。虽然在20世纪80年代美国里根政府期间,面对长期严重的“滞胀”,提出过供给管理主张及所谓“供给学派革命”,但并未成功且很快便停止了。根本原因在于,在体制机制上难以确立政府与市场的关系,引入供给管理,其政策包括财政政策、货币政策等宏观政策和产业结构、产业组织、区域结构等结构性及微观性质的政策,作用的对象是生产者 and 劳动者,而不是传统需求管理政策的购买者和消费者,因此,耽心由于政府政策会直接干预市场生产者、劳动者主体,进而否定市场竞争,甚至担心形成“计划经济”。所以特别强调经济自由主义的私有化、市场化、自由化,但市场化和自由化的强调,又会影响和限制政府对生产者、劳动者的供给管理政策作用的有效性,从而难以实现政策的供给效应。由此陷入两难,即经济自由主义和国家干预主义孰为两难选择。这种两难在资本主义私有制的市场经济制度中是难以克服的。在中国特色社会主义市场经济制度中,公有制为主体多种所有制经济共同发展的基本制度与市场机制作为资源配置的决定性作用,有可能统一为整体。因而在经济调节机制上才更能协调好政府与市场的相互关系,为有效地协调需求管理和供给管理创造制度和体制条件。新常态下的双重风险并存的宏观经济新失衡,使需求管理面临严重的困难,需要引入供给侧结构性改革,而中国特色的社会主义市场经济体制培育又为这种供给侧结构性改革创造着制度和基础。

二、新常态下经济失衡的动因与供给侧结构性改革

新常态下经济失衡的双重风险并存的特征,看起来是总量失衡问题,实际上根本动因在于一系列结构性矛盾。需要缓解和克服这一系列结构性矛盾,依靠需求侧调控和管理是难以奏效的,需求侧的管理影响的是需求总量,或者扩张,或者抑制,难以深入到结构。而供给侧结构性改革的调控目的、着眼点和政策作用,恰恰是通过影响生产者和劳动者,提高其效率和积极性,使得竞争力和劳动生产率不断提升,在效率提升的基础上推动产业结构升级,本质上结构演进是效率上升的函数,而效率上升是创新的函数。市场创新的主体恰是企业和劳动者,因此,供给侧结构性改革对于新常态下从根本上克服失衡,推动结构升级以缓解结构性矛盾具有极为重要的意义。

新常态下经济双重风险并存,重要的风险是经济下行压力不断增大,改革开放(1978~2015年)37年中国经济增长平均增长率高达9.6%,但进入新常态以来(2011~2015年)年均均为7.9%左右,近年更是降至7%以下,主要原因首先在内需增长动力不足,包括投资需求和消费需求。投资需求改革开放以来年均增长在20%以上,进入新常态以来持续下降,2013年起降至20%以下,近年仅为13%左右。以社会消费品零售总额增长率体现的消费需求增长率也由年均15%左右,降至近年的10%左右,特别是2013年以来形成趋势性下滑,给经济增长带来严峻的下行威胁。

但究其原因,需求疲软的深层原因在于结构性矛盾。就投资需求而言,关键在于产业结构升级动力不足和资本金融市场结构性扭曲。从国有企业的投资需求增长动力不足来看,并不是缺乏资金,无论是直接融资还是间接融资,对于绝大多数国有企业,尤其是大型和特大型国有企业来说,渠道是畅通的,问题在于由于自主研发和创新力不足,特别是关键技术、核心技术的自主创新力不足。在经济发展进入上中等收入阶段,技术进步的基本方式正从模仿为主向自主研发为主转型,与此前相比,总体上技术水平与先进技术之间的差距在缩小,可模仿的空间日益缩小,越来越需要自主创新和自主研发,特别是具有强烈竞争性的核心关键技术。一旦自主研发和创

新力提升缓慢,又无外来先进技术的引进,产业结构的升级便受阻。国民经济中缺乏新的有效的投资机会,如果在结构不变、技术不变的基础上,强行扩大投资规模,只能是低水平的重复投资,加剧低质量低竞争力的产能过剩。在存量中劣质产能过剩矛盾已经十分尖锐,特别是在消化反危机强行扩张形成的过剩产能压力巨大的条件下,这种低水平的重复投资不可能再继续。因此,便表现为国有企业的投资需求增长乏力,尤其是伴随改革的深化,国有企业受市场约束的程度不断提高,这种不顾市场约束的低水平的重复投资的扩张更加不可能持续。从民间民营企业投资需求增长乏力来看,一方面,在自主研发和创新力不足条件下,民间资本同样存在有效投资机会难寻的问题;另一方面,更重要的是面临资本和金融市场结构性扭曲,在一定程度上民营企业大都是中小企业,面临中小企业融资难的全球性矛盾,同时,即使是民营大企业,在制度和体制上也面临资本金融市场的制度性歧视。国有制银行为主体的金融市场与非公经济的民营企业的融资需求之间,存在一定的机制障碍,加剧了民营企业融资困难。若依靠民间借贷,则又面临很高的融资成本和无序,这就使得民间民营投资需求增长乏力,甚至出现持续下滑的势头。

就消费需求而言,之所以出现增长乏力,根本原因并不在于国民收入水平增长迟缓,而在于国民收入分配结构性扭曲。一是国民收入宏观初次分配上的结构性扭曲。初次分配在直接参与生产活动的政府、企业、劳动者三者之间进行,分别获取税收、资本盈余、工资报酬。长期以来,三者增长速度上,税收增速最快(年均增长18%以上,按当年价计),其次是企业资本盈余,劳动者工资报酬增速最迟缓,因而在国民收入总构成中占比不断下降,而恰是这一部分支撑消费需求。虽然在“十二五”期间强调城乡居民收入增速不能低于GDP增速,在初次分配中工资增速及份额比重有所提高,但变化并不显著,且近期以来工资增速又出现低于GDP增速的迹象。这是导致我国城乡人均居民收入增速放缓的直接原因,也是为何我国经济增长长期主要依靠投资拉动,消费需求拉动作用相对较弱的重要原因。二是国民收入分配在区域间的结构扭曲。发达与落后地区差异显著,导致消费需求增长在区域

间的失衡,严重限制了消费需求总量的扩张。而区域间国民收入分配的差距,首要原因在于城乡差距,城市居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入间相差3倍以上,从而使得城市化水平不同的地区之间差距拉开;城乡间的差距重要的原因又在于产业劳动生产率间的差距,农业劳动生产率明显低于非农产业,在GDP的构成中,农产业占比为9%,而在就业结构中,农业就业比重达30%,意味着若按市场贡献进行分配,那么30%的从事农业生产的劳动者分享9%的GDP,而70%的非农产业生产者分享90%以上的GDP,这种源自于产业相对劳动生产率差距的城乡差距及相应的地区间居民收入分配的差距显著,会从总体上降低国民经济中的消费能力。三是居民之间的收入分配结构失衡,包括城市居民及农村居民在内的城乡居民收入差距较大,且长期难以明显缩小。根据国家统计局公布的相关数据,自2002年以来,我国城乡居民基尼系数始终在0.4以上,很多年份在0.45%以上,有时甚至超过0.49(2007年),近年来虽有所下降但幅度微弱,这就会进一步降低社会消费倾向。

可见,我国进入经济新常态内需不足进而“下行”压力增大的深层原因在于结构性矛盾。尤其是由于自主创新力不足导致产业结构升级动力不足,形成投资需求增长乏力。由于收入分配结构性扭曲导致消费需求增长乏力。要从根本上扼制经济下行,仅仅从总需求方面刺激经济是难以奏效的。问题的症结不在于扩大投资支出规模,而在于从供给侧创造有效的高质量的投资机会,使产业结构得以升级;不在于增长居民收入总量,而在于改善收入分配结构,使社会消费倾向得以普遍提高,这就需要供给侧结构性改革。供给侧结构性改革的关键在于创新驱动效率提升,推进产业结构升级,真正为投资者创造优质机会,使投资需求得以有效扩张;供给侧结构性改革要求必须把克服收入分配结构性扭曲作为重点,使消费需求的增长与国民经济增长切实相适应。就存量上来说,从供给侧“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”成为结构调整的迫切任务;就增量来说,从供给侧深化大众创业、万众创新,以创新驱动引领产业结构升级成为关键问题。供给侧结构性改革全面提升供给质量,不仅能为投资创造好的机会,使之更具竞争力,而

且能够吸引并创造需求,包括投资需求和消费需求。劣质的供给不仅抑制投资需求的有效增长,同时也会抑制消费需求的扩张。

新常态下宏观经济失衡双重风险的另一重风险在于潜在的通货膨胀压力。实际上,这种潜在通胀压力主要原因并不是来自诸如经济增长速度过快等总量失衡,而是来自结构性失衡。从我国实际市场价格水平来看,PPI已经长期处在通货紧缩状态,CPI也已处在通缩的临界水平(考虑到统计误差的存在,CPI上涨率低于2%就应注意防止通缩)。通货膨胀的压力总体上还是潜在的,并未真正表现出来,也正是由于这种潜在的压力,使得宏观政策特别是货币政策选择上难以实施全面反通缩措施。这种潜在的压力来自两方面,一方面是需求拉上,另一方面是成本推动,而这两方面压力的深层原因重要的在于结构性失衡。

就需求拉上的压力来看,并非是由于经济增速过高带来的总需求扩张形成的拉动通胀的压力。流通中货币M2存量之所以较大,与总量政策特别是反危机时期更加积极的财政政策与适度宽松的货币政策有关,但真正难以根本性扭转的在于国际收支长期结构失衡。由于长期收大于支的国际收支领域的结构性失衡,在定期结汇的体制下,使得国家外汇储备规模大且不断上升,在汇率不变的条件下,结汇量的扩张意味着“外汇占款”规模扩张,由此增大基础货币供应量。在相当长的时期里,外汇占款成为货币供应量不断增大的首要原因,进而形成潜在的需求拉上的通胀压力。

就成本推动的压力来看,主要原因在于要素成本结构的变化。国民生产的总成本下降,在其他条件不变的条件下,可以形成良性通缩。一般而言,通货紧缩现象可以分为良性与恶性两大类,如果是因为供给侧成本下降形成的通缩,相应地可以推动经济增长,提高竞争力,增加就业,因而称之为良性通缩;如果是因为需求疲软、经济增长乏力形成的通缩,相应伴随经济衰退和失业率上升,称之为恶性通缩。通缩现象的出现,需要做客观全面的分析,对良性与恶性通缩加以区分(刘伟、苏剑,2014a)。我国经济进入新常态以来,从实际现象看,存在需求疲软所形成的恶性通缩压力,也存在供给侧方面生产成本下降,如国际原油价格的下跌

等因素形成的良性通缩效应。但从潜在压力上看,成本推动的通胀潜在压力依然存在,主要原因在于经济进入新常态后,国民生产供给侧各方面要素成本系统性的上升。如果经济增长方式转变迟缓、效率提升滞后,全面上升的要素成本便会成为推动价格上升的重要动因。这种动因的存在根源在于投入产出结构变化不适应要素成本结构的变化,产业结构难以在创新驱动要素效率提升的基础上实现升级,难以消化要素成本的上升,从而使之进入价格,成为潜在的成本推动的压力。总体上看,供给侧的成本推动通胀的压力更为持久,短期里难以克服,而原油价格下降等良性通缩效应更具短期效应,并且也不稳定。所以,我国经济潜在的通胀压力,是需求拉上和成本推动的共同作用下的压力,这一压力之所以表现为潜在而还未成为现实,主要是由于实际市场需求疲软,内需扩张不足,世界经济复苏迟缓,缺乏优质的投资机会和足够的消费热点,因而没有形成现实的通胀冲击。

既然进入新常态后中国经济总量失衡的根本原因在于结构性矛盾,那么,宏观调控就不仅需要从总需求入手,而且更需要从总供给入手。供给侧的调控强调的重点恰恰是一系列结构性调控,对于我国新常态下的经济失衡更具针对性。而无论是导致经济下行的内需不足,还是导致通货膨胀的潜在压力,主要都是源于结构性矛盾。就克服经济下行压力而言,若不在创新驱动下提升效率,创造优质投资机会,进而推动产业结构升级,就不可能真正活跃有效的投资需求,强行刺激只能是刺激劣质低效的过剩产能;若不根本扭转国民收入分配结构性失衡,提高收入分配合理性,进而提升社会消费倾向,就难以使消费需求增长与国民经济发展要求相适应;而产业结构升级和分配结构调整,都不是需求侧管理能够有效实现的,都需要供给侧结构性改革。就控制潜在通胀而言,若不扭转国际收支领域长期存在的结构性失衡,有效地实现国际收支结构再平衡,外汇占款形成的基础性货币供给压力难以缓解,潜在需求拉上的通胀压力会不断上升;若不在创新驱动基础上调整投入产出结构,难以适应要素成本结构变化,潜在的成本推动的通胀压力会持续加剧;而国际收支结构和投入产出结构的调整,关键同样在于供给侧结构性改革。可见,供给

侧结构性改革对于进入新常态的中国经济之所以迫切需要,重要的在于新常态下经济失衡的新动因,在于克服新动因的需要。

三、新常态下宏观调控方式的转变与供给侧结构性改革

经济新常态下的新失衡首先要求宏观经济政策作出调整。但在双重风险并存的条件下,总需求侧的宏观政策调整在方向上和作用有效性上均面临极大的局限,要求宏观调控方式发生根本变化,特别是需要在实施需求侧政策管理的同时,引入供给侧政策管理。而供给侧管理的结构性特征等又要求全面深入推动一系列制度改革,否则,供给侧结构性改革难以奏效。从一定意义上说,虽然需求侧的政策调控不可或缺,但所起的作用更多的是对短期总量失衡程度的缓解,而不是长期深层结构性矛盾的克服,更多的是为克服深层结构性失衡赢得时间、创造条件,而不是真正从动因上缓解矛盾。从根本动因上缓解矛盾必须依靠供给侧结构性改革,而这种宏观调控方式和政策的系统性变化,又必须建立在制度创新基础上,尤其是需要以全面深化社会主义市场经济改革培育的经济机制和全面推进依法治国创造的法制条件为基础。

首先,从宏观政策的调整来看,进入新常态针对双重风险并存的总量失衡新格局,我国宏观经济政策从全面反危机的扩张性政策调整为反危机之前的松紧搭配的积极的财政政策与稳健的货币政策。这种松紧搭配的政策组合表明财政政策与货币政策之间,在政策目标和政策方向上存在差异,这种差异的存在会使政策的有效性受到削弱。之所以难以采取“双松”或“双紧”的统一组合,根本原因在于总量失衡双重风险并存的新特点。“双松”则意味着全面扩张,尽管可能短期里有利于扼制下行,但不利于稳定通胀;“双紧”则短期里可能有利于稳物价,但会加剧下行压力。宏观调控不能只顾一种风险的防范而置另一重风险不顾,只能以这种松紧搭配的宏观政策组合来兼顾双重风险,即在宏观调整的有效性和风险性之间,首先要保证风险性可控,为此不惜降低政策的有效性,即所谓“稳中求进”。

这种政策目标和方向选择上的矛盾,本身表明总需求管理在双重风险并存条件下面临的局限性,财

政和货币政策在目标和方向上难以统一,只能在松紧搭配的反方向组合过程中调整所谓松紧力度,根据双重风险变化的状态努力实现松紧适度。在经济增长政策目标的选择上,一方面考虑“稳增长保就业”的目标要求(城镇登记失业率控制在4.5%以下),确立经济增长下限目标,根据我国现阶段的经验(奥肯定律在我国现阶段的经验体现),若实现4.5%以下的城镇登记失业率控制目标,GDP的年增长率不低于6.5%;另一方面,考虑防止潜在的通胀压力转为现实的物价上涨(CPI上涨率控制在3%左右),确立经济增长上限目标,根据我国现阶段的实际(菲利普斯曲线在我国现阶段的反映),GDP增长率不超过7%即可;此外,考虑到中长期经济增长目标的变化,特别是2020年GDP总量比2010年翻一番的增长目标要求,年均增长率要达到7.2%,在2011~2015年经济平均增长7.9%的基础上,2016~2020年年均达到6.5%即可实现GDP总量较2010年按不变价格翻一番目标。总之,在“十三五”期间,我国GDP年均增长率保持在6.5%~7%之间是适应我国现阶段就业目标、物价目标和中长期增长目标的要求的(刘伟、苏剑,2014b),松紧搭配的宏观经济政策可以围绕6.5%~7%的增长目标以及波动幅度,从总需求侧调整松紧力度。

但这种需求侧入手的宏观政策松紧力度的调整,至少存在两方面的问题。一方面,从需求侧调整经济增长速度,以控制总需求变化,进而实现预定的就业政策目标和通胀控制目标,双重目标实现的过程是矛盾的,甚至是互为代价的,扩张需求拉动经济增长,在其他条件不变的条件下,意味着通胀压力上升,这种增长是以通货膨胀为代价的。如果从供给侧加以宏观调控,提高企业(生产者)效率和劳动者劳动生产率,降低企业成本,推动产业结构升级,改善供给质量和竞争效率,那么,即使需求不变,也同样可以扩大产出,实现经济有效增长,不仅产出规模可以扩张,而且是建立在效率提升条件下的供给增加,更具竞争力,同时,不必支付通货膨胀的代价,而是无通胀的有效增长(刘伟、苏剑,2007)。在既有经济下行又存在通胀压力的双重风险并存的时候状态下,尤其需要这种无通胀代价的有效增长,才能有效克服严重的失衡。另一方面的问题是,这种松紧搭配的宏观经济政策组合,即使能够实现松紧适度,也只是从需求侧缓解总量失衡

的程度,而不可能真正从结构上克服失衡的动因。而从结构上控制或改变导致失衡的动因,需要从供给侧展开结构性改革。因此,松紧搭配的宏观需求管理政策只能缓解矛盾,但并不能真正解决矛盾。供给侧结构性改革作为长期持续的国民经济结构演进过程,要实现需求侧的短期政策目标,为长期供给侧结构性改革目标创造宏观经济条件,把总量失衡控制在一定的可承受的范围之内,为从深层结构性改革赢得必要时间,但总需求管理本身并不直接触及结构性矛盾(郭杰等,2016)。

双重风险的并存以及需求侧管理的局限,要求宏观调控方式必须改变,在运用需求管理的同时,必须引入并且更加重视供给侧结构性改革,协调供给管理与需求管理,进而使宏观调控在供求两侧、在长期与短期、在总量与结构、在生产者与消费者之间得以协调。当然,引入供给侧结构性改革,不是说可以忽略需求侧宏观调控,事实上,需求管理是宏观调控的前提内容,尤其是就短期均衡目标而言,更具现实意义。并且,只要潜在经济增长率水平高于实际增长率,需求管理本身就有有效增长的意义。问题在于,不能脱离效率目标,强行刺激劣质需求拉动增长,这种劣质需求的增长会从根本上否定供给侧结构性改革。

这种宏观调控方式的改变,首先需要改革并完善宏观经济政策和一系列政府经济政策的体系及传导机制。由于供给侧结构性改革的政策作用对象不同于一般的需求管理,不是直接作用于消费者和购买者,而是作用于生产者和劳动者,因此政策的着眼点和着力点方面也有所不同。就一般宏观经济政策而言,包括财政政策和货币政策,更强调对企业(生产者)创新的支持,更强调效率提升和成本降低等方面的政策引导,或者说,在实施财政政策及货币政策时,除关注其需求效应,同时更强调其供给效应,总之,更关注企业竞争力的提高。因而,短期中减税、降息等直接关系企业成本变化的政策举措往往成为供给侧宏观调控的重要手段;长期里扶持企业自主研发,鼓励技术创新,实施产业政策包括产业结构政策和产业组织政策及区域结构政策,以及制定相应的科技发展战略,增强持续有效的人力资本投入,构建合理的国民教育发展体系等成为供给侧结构性改革的重要战略举措。

但是,正由于供给侧结构性改革的调控方式及政策体系和传导机制上的特点,使之对制度创新,特别是政府与市场机制间相互关系的协调有了更高要求。因为,一方面供给侧结构性改革的政策直接作用对象是生产者和劳动者,因此在体制机制上若协调不好政府调节与市场调节间的关系,那么,或者政府过度直接干预企业行为,甚至否定企业的市场权利,破坏市场机制公平竞争秩序导致市场失灵;或者政府缺位,导致政府失灵。另一方面,供给侧结构性改革的举措,在相当大的程度上具有长期性和战略性,有些方面还存在明显的市场失灵,不是依靠市场自发竞争便可实现的,这就要求政府调节与市场调节更有效更协调地统一起来。实现这种有机统一,就需要相应的经济制度和体制改革,通过深化经济改革使市场在资源配置的竞争性领域切实发挥决定性作用,使政府在宏观领域和社会长期发展目标引导以及市场失灵领域切实发挥主导作用。事实上,20世纪60年代末,西方发达国家经济出现“滞胀”,依靠传统的凯恩斯主义需求管理产生严重的失灵,又不可能重新回到自由竞争的古典经济自由主义的时代,因而,美国里根政府依据供给学派理论提出所谓“供给革命”,但很快便失败了。重要原因就在于,在实践上难以协调政府与市场的关系,单纯依靠市场对供给方面难以发生有效调节,过多引入政府又担心对市场经济产生否定;在理论上陷入经济自由主义与国家干预主义两难选择的矛盾。事实上这种实践与理论上的矛盾,根源于资本主义生产方式,资本主义所有制基础上的市场经济社会是难以克服这种矛盾的,资本私有制下市场这只“看不见的手”难以自发地形成均衡,马克思的《资本论》深刻揭示了这一矛盾(马克思、恩格斯,1975)。这也是资产阶级正统经济学围绕国家理性干预与经济自由主义长期争论不休而又始终未能统一认识的根本原因^①。

进入新常态的中国经济,引入供给侧结构性改革必须以全面深化改革为基础。就经济制度创新而言,坚持中国特色社会主义市场经济的改革方向,努力探索社会主义公有制为主体多种所有制经济共同发展的基本制度与市场经济机制有机统一的道路和方式,这是新常态下引入供给侧结构性改革的根本条件。由于供给侧结构性改革要求有效统一社会生产的社会性、自觉性和市场竞争的自发性、盲目

性,而这种统一在资本主义私有制基础上的市场经济机制中是难以真正实现的,这种矛盾根源于资本主义私有制本身规定的市场竞争的自发和盲目性,只有在公有制为主体的所有制基础上构建竞争性的市场经济机制,才有可能把生产的社会性、自觉性与市场竞争的自发性、盲目性协调起来。就经济调节机制创新而言,处理好政府与市场调节机制之间的相互关系,切实使市场机制在资源配置中发挥决定性作用,使政府在宏观调控和市场失灵领域及社会长期全面发展等多方面起主导作用,这是有效实施供给侧结构性改革的机制条件。由于供给侧结构性改革对政府调节与市场调节之间的协调提出了更高的要求,只有在机制上协调好政府与市场的关系,才可能使总需求侧的调节与总供给侧的调节、使克服总量失衡与结构性失衡、使短期目标与长期目标、使针对生产者的政策与针对消费者的政策、增量调整与存量调整、中央政府与地方政府行为等等相互之间,切实有机统一,至少不发生严重冲突。

因此,深化中国特色社会主义市场化和法治化就有着特殊的意义。市场化的深入重要的在于:一方面使市场在资源配置方面发挥决定性作用,特别是需要推动要素市场化,包括劳动、资本、自然资源、技术专利、环境生态等要素的市场化;另一方面,不断完善市场经济竞争秩序,特别是市场经济的内在竞争秩序,包括市场竞争的主体秩序(企业产权制度),市场竞争的交易秩序(价格决定制度)。这两方面的深化改革,分别从程度和质量上提升市场化的水平。

法治化的深入重要的在于:一方面推动法治制度的完善,建立健全较完备的法律制度体系,提高法律供给的充分性和有效性,提高立法的效率和质量,即所谓“良法”;另一方面,推动社会法治精神的弘扬,提高全社会尊法守法的自觉,即所谓法治的权威。对市场竞争主体的权利提供公平公正的法制保护,对政府的公权加以有效有序的规范。法治不同于法制的重要区别在于,法治是运用法律制度治理社会、国家、政府,法制则是法律制度的建设体系,有法律未必是法治。法治需要自觉遵法守法的“法治精神”,而这种自觉重要的在于对政府公权、对立法、执法者本身权力运用的法律约束。特别是供给侧结构性改革具有结构性差异化效果,更需强调法治化,

强调政府对公平竞争秩序的维护,否则,可能产生歧视性调控,严重破坏公平竞争,进而损害效率。

否则,政府和市场的关系难以协调,供给侧结构性改革难以奏效。显然,供给侧结构性改革是适应我国经济发展进入新常态、经济发展面临新挑战、宏观经济失衡出现新特征、总需求侧入手的宏观调控产生新局限等方面的新变化提出的新命题;供给侧结构性改革所要处理的问题并非一般性的总量失衡问题,而是针对总量失衡之所以发生的深层原因,特别是针对我国经济新常态下出现的一系列结构性失衡提出的新策略;供给侧结构性改革所运用的政策手段与总需求管理有很大的不同,政策的作用对象首先是生产者和劳动者,而不是需求侧管理政策作用的购买者和消费者,运用货币和财政政策的着力点在于强调政策对企业(生产者)的影响,即供给效应,除财政与货币政策外,针对供给侧管理所需要处理的结构性失衡问题,强调一系列结构政策的运用;供给侧结构性改革对制度创新提出了新的要求,只有在社会主义公有制为主体基础上建立市场经济机制,才能真正从根本上处理好调节机制上的政府与市场的关系,只有在坚持特色的社会主义市场化和法治化的进程中,才能为处理好政府与市场的关系创造必要的制度环境,才能为有效地推进供给侧结构性改革创造制度保障。

(作者系中国人民大学校长;责任编辑:张劲松)

注释

①从英国古典经济学的经济自由主义传统地位的确立,到19世纪中期德国历史学派和稍后的美国制度学派对传统自由主义的质疑,再到19世纪末马歇尔新古典经济学对经济自由主义的新阐释,又到20世纪初凯恩斯革命的市场失灵论与国家干预主义的提出,直到20世纪中后期对凯恩斯主义的质疑即经济自由主义的重振,以及以经济自由主义为哲学基础的货币主义、产权学派、合理预期学派、新古典综合派、后凯恩斯主义等学说的活跃,都反映了这一争论。

参考文献

- (1)刘伟、苏剑:《供给管理与我国现阶段的宏观调控》,《经济研究》,2007年第2期。
- (2)刘伟、苏剑:《良性恶性双重冲击下的中国经济增长》,《经济学动态》,2014a年第12期。
- (3)刘伟、苏剑:《从就业角度看中国经济目标增长率的确定》,《中国银行业》,2014b年第9期。
- (4)北京大学国民经济核算与经济增长研究中心:《中国经济增长2015》,北京大学出版社,2015年。
- (5)郭杰等著:《供给侧结构性改革的理论逻辑及实施路径》,中国社会科学出版社,2016年。
- (6)马克思、恩格斯:《资本论》第一卷、第三卷,人民出版社,1975年。