

深刻认识和理解供给侧结构性改革

文/刘霞辉

2016年政府将重点实施供给侧结构性改革,以图提振信心、逆转预期,重启高增长之路。以下是本人对供给侧结构性改革的几点思考。

一、什么是供给侧结构性改革

按照《人民日报》权威人士的解读,供给侧结构性改革是“供给侧+结构性+改革”,即从提高供给质量出发,用改革的办法推进结构调整,矫正要素配置扭曲,扩大有效供给,提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高全要素生产率,更好满足广大人民群众的需要,促进经济社会持续健康发展。它包含两个方面的任务,即结构调整和体制改革。

结构调整方面包括两个方面的具体目标,一是对现有经济结构中的不合理部分进行处置,为经济的可持续增长铺路。包括以下几方面的工作:一方面对于附加值不足以承受成本上升的低附加值产业,主要是一些劳动密集的消费品工业,这些产业向要素成本更低的国家转移是一个必然的趋势,应由中国企业主导向境外转移;另一方面是由于产能过剩、过度竞争导致行业性困难的企业,如钢铁、煤炭、造船企业等,需要通过淘汰一部分产能使行业的供需趋于平衡。二是培育一批高端的制造业和服务业,使我们的经济结构定位在一个更合理的平台上,保持经济增长的可持续性。总体看是去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大重点任务,使过剩产能和房地产库存减少,企业成本上涨和工业品价格下跌势头得到遏制,有效供给能力有所提高,财政金融风险有所释放。从长期看,上述工作都有利于增强发展动力;从短期看,不同工作对经济增长有加有减。如,化解房地产库存对增长是明显的“加法”,去

产能会带来“减法”;调整产业结构也有加有减,不适合需求的产业可能会不断的萎缩,新兴产业可能不断涌现。从短期看,加减相抵以后的结果,可能会形成减法大于加法的效果,因为去产能是当务之急,也可以利用行政手段马上实施;做加法不易,它需要通过市场来实现,难度较大,效果可能也来的更慢些。

无论是处置“僵尸企业”、降低企业成本、化解房地产库存、提升有效供给还是防范和化解金融风险,病根都是体制问题,解决的根本办法都得依靠改革。体制改革的目标,是要激发各类经济主体尤其是企业的活力和市场竞争能力,提高效率。如,降低企业制度性交易成本、减轻税费负担、降低资金成本,减少行政审批环节,改革财税和金融体制。中国的经济腾飞是从体制改革开始的,它使中国摆脱了贫困落后的面貌,进入了中等收入国家的行列;现在的改革,目标是使中国从中等收入向高收入国家跨越,其要求和难度都提高了,但基础和条件应该是更好了。

要达到上述两个目标,需要政府去创造条件;首先,去产能、去库存短期内可以通过行政手段来实施,但还应有适当的激励措施,也需要市场发挥作用。要让地方政府有积极性去做去产能和去库存的工作,就应该保证失业人员的安置渠道畅通,使地方的财政收入不至于大幅度下降;同时,经济结构(特别是地方的产业结构)不是一日形成的,要在短期内彻底扭转不合理的经济结构,就需要动大手术,有可能伤筋动骨,在新的产业不能替代旧产业之前也不宜推倒重来。所以去产能、去库存只是短期的措施,其目的是腾出新的资源来发展新产业,也就是补短板。但什么是适合于各个地方发展的新产业,应该由市场和企业来做选择。经济结构的破和立并不是对称的,破和立的难度不一样,时间周期也不同,采取

的手段也应该不一样,政府在破这方面可以是直接的,但立应该是间接的,不然又会形成投资的一窝蜂现象,出现产业结构的再度扭曲。再者,应该利用这次改革机会,消除企业退出障碍,疏通退出渠道,真正使经济有一个内部的清洁机制。虽然我们的“破产法”等有关法律已经实施了许多年,但在地方和部门利益的驱使下,不单是国有企业退出困难,连民营企业退出也面临着种种障碍,退出渠道窄、成本高、退出对社会的冲击力大,企业想退也退不出去。所以降低企业退出的经济和社会成本,也应该是供给侧结构性改革的重要内容。

二、实施供给侧结构性改革的当务之急

如果我们将供给侧结构性改革理解为释放中国的发展潜力,那么,它应该是一次全面的经济清洁过程,是一次创造性的毁灭,旧的要让它过去,新的要让它到来;同时,它也是中国深化改革的标志,是经济二次腾飞的前提。如果要达到以上目的,以下几件事情非做不可:

1. 创造个人、企业、政府三者利益一致的经济环境,调动社会各方面的积极性。现代经济理论证明,在一个合适的信息环境下,有不同利益诉求的参与者可以达到相对统一的利益目标,也就是通过某一种特定的机制设计,可以使各方追求的利益一致化。中国自1978年开始的经济体制改革,事实上就是这一机制设计理论的典型代表,它统一了个人、企业、政府三者的利益,使个人收入、企业利润及政府财政收入都能从经济增长中获得足够的收益,从而促使他们不断地为经济增长而努力,这种努力促成了中国30多年来的超高速增长。但这种共同利益的基础在前几年已经遭到了破坏,因为城市土地价值的不断上升,地方政府财政已经不需要依靠高速增长来获得,卖地是最好的选择;随着城市化进程的加快,政府和个人都在追求社会保障的完善。因为三者之间利益诉求的差异,使得过去追求经济增长的动力已经失去,特别是企业被放置在一个孤立的位置上,经济减速在所难免。我们认为,只有三者的力量得到统一,中国经济的发展才会有真正的动力,其前提是三者的利益必须一致化。供给侧结构性改革要真正取得成效,就必须兼顾三者利益,不能搞政府突进,割裂三方利益。

如何兼顾三者利益:首先是为企业发展创造一个好的环境,最重要的是创造一个企业可以盈利的预期,如较低的资金和原材料成本、较为合理的税收、投资的便利性、公平合理的竞争环境等,使企业的生产经营回到一个风险较低、收益前景较好的轨道上来;其次是政府的财政收入必须与经济增长的水平有关、与企业经营的好坏有关、与人们的收入水平高低有关、与人们的消费水平高低有关,它不能扭曲人们的行为,更不能投机取巧脱离经济环境,从而使政府利益与整体经济的利益相一致,而不是凌驾于经济之上。最后是要鼓励个人从劳动中获得收益,按照其对社会贡献的大小来获取收益,而不是从社会保障中获得收益。中国是一个人口众多的国家,即使是我们的经济发展到了较高水平,整个社保水平也不应该是高的,而应该是普惠的,以消除个人养老和医疗的过度风险。我们认为,重塑和协调三者的利益关系,是供给侧结构性改革能否取得成功的关键,也应该是首要任务。

2. 重点领域的经济体制改革必须切实实行。第一,动员型经济的转型。中国的第一次经济腾飞,运用的是动员经济型模式,政府运用行政力量,通过市场动员了大量资本、土地、矿产、劳动力等资源,先是通过工业化以国际市场为增长平台,走出了一条有效的高增长路径;继而又通过动员式城市化,快速扩张城市建设,激活房地产需求,推动了中国城市化大发展。这种动员式的经济增长,好处是政府激活了全社会的积极性,但带来的副作用是价格体系的扭曲、内外失衡、过度投资及经济结构的不合理。供给侧结构性改革也就是为解决上述问题而提出的,但须注意的是,目前所采取的很多措施也是行政化的,如果使用不当就会形成动员型经济的翻版,用行政手段来解决行政干预遗留下来的问题,留下的还是行政干预的结果。这就需要我们认真思考和重新定位政府的角色和行为。以目前中国的经济发展水平(尤其是东部沿海地区)而言,全社会对市场经济已经适应,企业也有了国际市场竞争的经验,政府已经不再需要在经济生活中的一切领域扮演具有控制力的角色,可以放手让市场和企业发挥更大的作用。如果让微观主体获得更大的活力,政府只需要在宏观经济上保持稳定就可以了,而无需事无巨细。当然,供给侧结构性改革需要政府来启动,但并不是说由政府包办一切,更不是让政府一家唱独角戏。这就需要政

府审时度势,合理确定自己的位置,从规则入手,运用合理的激励手段,引导市场参与者向着政府希望达成的目标去努力,也就是说政府应该运筹帷幄之中,决胜千里之外。

动员型经济转型的关键是合理确定政府的定位,使其从经济增长的带领者转化为发动者,从前台走向幕后。其核心是弱化干预、强化协调。政府干预是中国工业化大推进的手段,为此使我们摆脱了贫困陷阱并建立了完善的工业体系。现阶段中国经济面临的问题,是如何突破中等收入陷阱、有效推进城市化的问题。与以往依靠物质资本积累和廉价劳动力的工业化模式不同,突破中等收入陷阱不仅需要考虑生产供给面的效率,而且需要考虑消费模式的升级及其生活模式的变化,使人力资本和知识部门的发展成为新增长动力。这就必须给知识过程和知识部门的成长创造环境,发挥每个人的积极性和创造力。这时,就需要弱化政府干预,强化政府的支持经济可持续增长中的功能,在完善法制以保护产权、形成有效的市场竞争环境及新要素培育方面发挥作用。

第二,明晰市场的资源配置作用,推进市场化改革。首先,推进国有企业改革,打破垄断,推行政企分开;推动国内统一市场建设,打破各种资源流动尤其是高层次人力资本流动的体制障碍,解决资本市场、要素流动、信息等领域的割裂问题;打破行政干预所导致的横向、纵向经济分割,切实发挥经济网络的集聚、关联效应,增强城市化的空间配置效率,疏通知识部门和知识过程的分工深化、创新外溢渠道。其次,推进科教文卫等各类事业单位的转型和改革,形成高端服务业市场,提高服务业质量。过去三十余年,由于对工业部门增长的强调,导致对服务业发展的忽视,把服务业置于工业化的辅助部门发展,不注重质量和效率,使服务业处在一个低水平状态,不仅不能满足人们的实际需要,而且拖累了工业部门的继续发展,给经济转型增加了困难。由于认识的偏差,中国现代服务业一部分存在于管制较大的科教文卫等事业单位,另一部分存在于电信、金融、铁路、航运以及水电气等垄断部门。这些部门缺少市场激励,竞争不充分,效率低下,劳动生产率水平很难得到提高。为此,需要把上述部门的改革与放松管制相结合,尽快形成一个高质量的服务业体系,提升服务业的效率及其正外部性,推动中国的经济转型。

第三,深化财税制度改革。目标是使税制由工业化阶段的间接税制逐步过渡到城市化阶段所要求的直接税制。中国目前的税制形成于建国初期,完善于二十世纪九十年代,既有计划经济的痕迹,又有明显的工业化时期的特征,是以间接税为主体的税制,征税重点是工业部门。目前,中国的经济结构已发生重大变化,工业化已进入中后期,城市化日趋成熟,城市服务业已成为经济主体。再沿用以间接税为主的税制不仅会加重工业部门的税负,使该部门转型升级的难度加大,也弱化了地方政府的税基,加大了地方财政收入的难度。发达经济体的经验表明,当人均GDP水平超过7000美元时,可以由原来的间接税为主调整为直接税为主的体制。所以,适应中国经济发展的新阶段,“十三五”时期应着手从间接税制逐步过渡到直接税制的改革,降低间接税占比,提高消费等直接税的比例,以促进经济转型。

三、供给侧结构性改革的有效实施需要创造明确的预期,让人们看到希望

预期和激励是市场有效运行的基础,激励是市场经济的核心,而预期是政府宏观管理的核心。供给侧结构性改革能否实现,关键之点在于人们能不能形成一个好的预期。预期是信心的前提,只有人们对中国的经济预期向好,才会得到好的回报,市场参与者才会去努力。政府行为是市场预期形成的重要来源,所以创造好的预期,应该是政府宏观政策的出发点。怎样才能在目前的经济环境下使市场形成一个向好的预期:首先,政府要有一个可以让人们信任的承诺,如我们的改革从什么时候开始,要达到什么目的,要采取什么措施,短期、中期、长期我们会做什么;同时需要社会有什么样的配合,需要市场有怎样的发展等。其次,政府会采取什么样的激励措施,有什么样的改革举措,可能会面临什么样的困难,有没有办法克服困难?最后,对于政府的每一项改革措施,社会会得到什么样的收益,谁会得到最大的收益,这些收益将通过什么方式来分享。只有全社会充分认识到政府改革的决心、力度、安排及前景,人们才会真正努力去按照政府的要求去做,这就是预期的力量。

作者系中国社会科学院经济研究所研究员
责任编辑:王克明