

冲破利益固化藩篱 供给侧改革要“守正出奇”



贾康

去年11月,习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上指出,要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。这体现最高决策层在经济工作思路和宏观调控指导思想方面的新思维,供给侧改革也迅速成为高频热词。推进供给侧结构性改革,事关如何适应和引领经济发展新常态和对接现代化战略目标的全局。

供给侧改革的背景

供给与需求是经济生活中“相反相成”的概念。政府调控是在寻求总需求与总供给的平衡,过去在技术路线上可分为需求管理和供给管理,而经验比较丰富、成熟的是需求管理。需求管理的特点是总量型、指标单一、均质、可通约的,以抽紧或放松银根的“反周期操作”为基本方式,这在理论和实践总结认识上都已相对丰富和成熟了。但从另一侧来看,供给管理却长期被主流经济学理论所忽视,而实践中又不可回避。供给管理的定向调控十分鲜明,指标非常复杂,不可通约,理论上的分析阐述还相当薄弱。过去中国在管理实践中特别注重结构问题,目前也越来越注重宏观调控中的供给管理思维和手段。我国的财政政策更是不遗余力地突出重点,实施定向调控,进行有效的理性供给管理。因此,中央对于供给侧的特别关注,当然是合乎逻辑、承前启后的。

(一)理论考察:供给侧的创新推动社会发展进步

从学理上说,需求显然是经济生活中的原始动力,有了需求,才会有要满足这些需求的各种生产经营活动,来通过供给侧形成产出。而恰恰是供给侧对于需求侧的响应机制及其特征,划分了人类社会经济发展的不同阶段和不同时代。概括地说,人类社会一开始是有分工与合作的采集和狩猎,经过发展之后出现农业文明,农业文明使供给能力可预期,经过一个季节的轮替以后,产出稳定能够支持人类的生存需要,并满足部分成员的发展需要和享受需要。这样有了剩余产品的稳定供给之后,人类社会告别原始氏族社会,进入阶级国家,再往后经历工业革命,现在又进入信息时代,都是供给侧一个个台阶地往上发展,也划分出不同的时代。这样的演变也告诉我们,现在所讨论的创新、生产力和生产关系的基本特征,都是发生在供给侧。创新最实质的内容是怎样在供给侧使人永无止境的需求得到满足。在经济学讨论中,有意义的需求表现为有支付能力的有效需求,它的原生动力能够合乎逻辑地传导至供给侧,形成持续循环发展的动力体系,所以关于经济增长的需求管理概念下包含“三驾马车”的说法,但现在很多人感觉需求侧投资、消费和进出口这“三驾马车”动力机制的局限性非常明显,其道理就在于,一旦你在需求侧总量指标之下讲“三驾马车”,就已开始把它结构化,而结构化的逻辑必须传导和转移到供给侧,才能够进一步使这个关于动力体系的认知完整化。所以现在我们必须说清楚,整个动力体系一定是要在供给侧进一步展开,在结构化、优化配置处理之后,才能够从根本上使动力和动力体系源源不断发挥作用,

啃硬骨头要冲破利益固化的藩篱,虽然很难,但关乎国家前途、民族利益,因此必须下定决心,排除万难,解除供给抑制,打开经济的潜力空间。

供给管理既需要充分尊重、敬畏市场,又要理性、“守正出奇”地引导和建设市场,以经济手段为主,与深化改革、优化制度供给紧密结合,进一步解放生产力,构造“又好又快”发展的持续动力源,实现全面小康和中国梦。

支持社会的发展和进步。

另外,原来讲的需求侧“三驾马车”,在理论上是假设市场为一个完全竞争市场,通过竞争来实现优胜劣汰,自然而然地解决了供给侧的结构优化问题,因此跃过了本来需要更多地去深入研究、认识的供给管理。但当我们反思金融危机之后,必须强调的是,真实世界的图景是不完全竞争,不仅中国如此,美国亦然。所以一定要对原来的假设进行矫正还原,使政府在不完全竞争市场中理性地通过供给侧更好地发挥作用,提供结构化的、优化的政策措施和合理的制度安排。

从这个角度分析,中央所强调的整个发展过程中系统化的发展理念,其第一动力就是创新发展、创新驱动,其实就是供给侧的制度供给、管理供给和技术供给,这三层的创新要打通,结合在一起,形成制度创新、管理创新、科技创新的良性互动,从而支持中国在新增长阶段上引领新常态、对接长期战略目标的升级版发展。

(二)问题导向:供给侧改革对应于引领新常态的客观需要

供给侧改革首先是问题导向,对应于引领新常态的客观需要。其核心问题,是以改革为统领,以结构优化为着眼点的一个系统工程,要引出整个供给体系质量效率的提升,打造升级版,跨越我们现在不得不面临的“中等收入陷阱”的挑战。有学者认为,中国强调供给侧改革是照抄美国里根经济学供给学派。我觉得这种观点视野太窄了。我们显然必须承前启后,借鉴有价值的经验。但是里根主政时期的供给学派主要强调减税,视野较窄,而现在中国供给侧结构性改革和整个质量效益的提升是个系统工程。

如果我们有了认识框架,再从供给侧进一步展开,必然要处理非常复杂的问题,这在过去无论从理论上还是实践中都还缺少深入探讨和成熟的应对经验。我认为供给侧的基本要素可以浓缩为五个方面,即劳动力、土地和自然资源、资本、科技创新、管理制度。

通过供给侧改革 激发微观主体潜力和活力

供给侧改革是要解决在新常态中怎么打造新动力体系的问题。新常态中的“新”已明朗,而“常”还未实现,需要完成探底,在企稳后对接一个增长质量提升、尽可能长久的中高速增长平台。在新阶段,就要把目光更多地放到供给侧。十八届五中全会提出“释放新需求、创造新供给”,内在逻辑是通过创新新供给来引领、释放新需求。而需求又表现为不断升级的迫切需要,并且需求也开始明显分化,呈现个性化、小批量的趋势。若要适应越来越多的升级版需求,真正解决需求演变的适应问题,关键是要在供给侧创新,做好供给侧创新新机制的建设,使政府更好地发挥作用。

(一)中国特色的宏观调控必须注重理性的供给管理

我国是世界上最大的发展中国家和最大的“二元经济”体,从总体发展来看,要弥合“二元经济”走向现代化,解决好“三农”问题,需要在广阔的国土上积极稳妥地推进农业产业化、新型工业化和合理的城镇化、基本公共服务的均等化,实施扶贫攻坚、社会主



义新农村建设和城乡一体化举措。其中,在“十三五”阶段,最基本的托底事项是解决农村区域7017万人的脱贫问题,否则实现不了全面小康,这实际上要求达到“精准扶贫”。那么要解决什么问题?绝对不是我们过去需求管理中在反周期概念之下可以涵盖的问题,而是非常复杂的一系列问题:必须分析7017万人贫困的原因何在,再分类对症下药。比如有一些区域,居民长期不能脱贫的原因是当地的自然环境不适合人类生存,那么即使再高的成本也必须进行搬迁。在人力物力财力全配上去、建好新村后,还是要继续做工作,就是解决居民后续的稳定问题,否则居民可能在搬迁后过段时间又会说不适应跑回去,这样还是不能脱贫。还有一些是因病致贫的,一个人得了大病很可能拖累全家贫困,那么需要把现在城镇区域已有的大病统筹覆盖到全部农村区域(包括穷乡僻壤),而且必须建立特定的应急救助机制,这才是精准扶贫的组合。类似这样的供给管理任务,在中国的很多地方、很多领域大同小异。

这些年我国区域经济发展状况千差万别,急需通过合理的统筹协调来有效贯彻中央确定的西部大开发、东北老工业基地振兴、中部崛起、京津冀一体化、长江经济带、“一带一路”等发展战略,适当加大中央转移支付力度,控制区域差距,促进协调发展。这些区域战略比较复杂,要解决区域发展不平衡的问题,就要从供给侧系统工程的角度来考虑,包括整个供给体系的质量、能力、功能这样一系列的供给管理问题。

为争取在2020年实现全面小康和建设和谐社会的目标,亟待在与民生密切相关的一系列公共产品和公共服务领域增加供给,特别是针对雾霾、环境污染等问题,必须对症下药,贯彻应对环境矛盾挑战的“绿色发展”战略方针。

为有效促进经济增长方式转变,实现可持续发展,必须贯彻国家中长期科技发展规划,走创新型国家之路。比如前些年在国家中长期科技发展规划讨论过程中,已经意识到有些科技方面的突破如果还是依赖国外,即使再花多大代价也无法从根本上解决问题,必须由我们自己组织攻关,最后提炼出了16个重大专项。这些科技攻关何时能够取得突破?真的很难说,具有很大的不确定性,但是别无选择必须去做。现在看来,国产大飞机(C919)项目已取得重要阶段性成果,成为我国拥有自主知识产权的大飞机,承载了几代中国人的梦想。我们现在手上已经拿到几百架“中国制造”大飞机的国外订单,未来效果更是可期。如果没有那时科技发展领域国家中长期科技发展规划的重大专项设计,根本就没有今天这样的进展。与此类似的很多事情都是这样。

我国经济社会还处于持续转轨过程之中,具体涉及到每一项改革,到了深水区以后怎样为社会所接受,需要认真设计,需要前瞻性地为支撑全面改革垫付和填补转轨成本。比如以后政府部门的设置真正进入“大部制”和扁平化改革阶段,会涉及人员的安置和分流问题;我国国防和必要的重点项目建设,仍然需要可观的资金作为支持,这些都是供给管理。原来政府是通过宏观层面需求管理发挥作用,在这方面还要继续总结经验,掌握好要领。而在我们逐渐认识、适应新常态之后,通过适当宽松的货币政策与扩张性财政政策的合理搭配,针对不同情况,坚持区别对待,在“三农”、社会保障、区域协调发展、自主创新、节能降耗、生态保护、深化改革、国防等领域,运用结构性政策来加大要素投入力度,促进相关机制的创新改进,就是通过理性的供给管理来加强经济社会中的薄弱环节,就是增加国民经济中的

(二)我国基本国情与未来经济社会发展战略选择

1、高度重视三大国情约束条件
(1)“胡焕庸线”半壁压强的三重叠加:巨大的能源、环境和空间压力约束。“胡焕庸线”是20世纪30年代中国学者胡焕庸教授首先勾勒出来的:以中国黑龙江省瑷珲(黑河)为起点,以云南腾冲为终点画一条直线,形成大约45度角,可将中国版图分成两个区域。在直线的右下方是东南半壁,其国土面积大约占36%,而人口却占到当时人口的96%。换一句话说,当时差不多4亿中国人中,绝大多数就是聚集在这1/3多一点面积的国土上。现回想起来,自1949年建国后有多少人支边,又经过多少要素流动变化?这么多过去了,居然基本的格局还是没有怎么变化——虽然国境线有点调整,现在线下(东南半壁)的国土面积大约较原来不到一个百分点的调整,而人口的占比却只是从当年的96%下调到94%,只下滑了一点点。但如果考虑人口总量增长因素,真是完全不可同日而语。当年的约4亿人到现在,大约近14亿人,其中绝大多数仍聚集在1/3多一点的国土上,这种“半壁压强”状况与进入中等收入阶段更多地耗资资源、能源的情况相结合,就又叠加了第二层因素;这几十年来发展总体上是粗放式发展,由此带来的不良因素积累越来越多,而且演变的速率是超乎一般发展状态的。另外再叠加能源结构问题,压力就更大了:我国的基础能源以煤为主,而且我国已是贫油国家,石油的对外贸易依存度已经达到60%以上。水电、核电都没有多大发展空间了,这几年的相对数量在下降。虽然努力发展太阳能、风电,但是由于基数太低,在可预见

的很长一段时间内都不可能撑起大梁。现在企业居民用电量中,约80%来自于燃煤发出的火电,这种情况还会延续相当长时间,而煤从开采到利用所造成的污染特别高,煤的清洁利用也特别困难。因此,这三重因素叠加在一起,我们称之为中国可持续发展的“非常之局”,破解这个“非常之局”,必须依赖于系统工程式的供给管理方略。

(2)“中等收入陷阱”历史性考验阶段的到来。中国进入中等收入阶段以来取得了显著发展,近年的人均GDP已达到7000多美元。但是再往前看,“中等收入陷阱”的前车之鉴必须要考虑——这是一个基本的、居安思危和防范未然的思想。我们要跨越“中等收入陷阱”,就不能忽视一些不良因素的积累。从目前突出的矛盾来看,在物的方面,比如雾霾问题以及农业上长期过多使用化肥、农药造成土壤板结、污染进而带来的食品安全问题等等,都会对整个可持续发展构成威胁,现在已迫使中央不得不考虑在农业方面改弦易张,要实行轮作和休耕了。在人的方面,比如收入分配、财产分配、公权体系与公民关系、管理部门与纳税人关系等等很多关系还没有理顺,容易引发社会冲突。我们完全不同意有人所说的“中等收入陷阱”是个伪问题,是所谓的“敌对势力打压中国的概念陷阱”,还是要回到最基本的世界银行专家团队的论据上来讨论。对于“中等收入陷阱”,世界银行专家团队所总结的是统计现象,若要推翻这样的认识,也需要拿出相关依据。这个概念表述的推敲可以做,具体分析量值也可以进一步讨论,但这个统计结果的本身,就是说前面大半个世纪有103个经济体在走到中等收入阶段之后,经济再想往上走时,绝大多数都上不了,而所谓成功的案例寥寥可数,其中大多数对于中国毫无借鉴价值。比如赤道几内亚是个小国,依赖于近海发现的石油资源提高了人均收入;毛里求斯也是小岛国,基于旅游业进入高收入经济体行列等等,对中国来说都不具可比性。对中国特别有借鉴意义的是日本和韩国,有很多特殊之处,但有很多方面的经验也不能照搬,必须认真分析。对于中国来说,从“十三五”再到下面这十几年,是最关键的阶段,是中国能否如愿地避免重蹈他人覆辙,进而真正持续提升、对接中国梦的重要时期。

(3)最大发展中国家弥合“二元经济”走向共同富裕中的严峻挑战。我国是最大的发展中国家。邓小平同志曾提出“贫穷不是社会主义”,并结合发展不平衡的规律提出了允许一部分人和一部分地区先富起来和最终实现共同富裕的路径。发展势头起来之后,他特别关心的是“共同富裕”,这事关改革的成败。自十一届三中全会开启改革开放的历史新阶段,至十八届五中全会已非常明确地强调坚持共享发展、共同富裕。因此,在进入中等收入阶段之后,如何将城乡、区域差距和居民收入差距、财产差距保持在各方面都能够承受的范围内并体现社会公平正义,已成为严峻的挑战,并将深刻地影响、联动发展进程中的供给环境与机制优化问题。

2、问题导向下的未来经济战略目标与战略分期
从大思路来说,我们的战略目标是认识“矛盾积累、隐患叠加”的问题导向之下,通过引领新常态、实现经济企稳来对接升级版的发展,然后往前跨越中等收入阶段,在全面小康之后实现中华民族伟大复兴的中国梦。战略分期显然是三段:

第一阶段是2016年至2020年即“十三五”期间。全面建成小康社会,推进改革攻坚克难,力求十八届三中全会以来的改革顶层规划中重大、基本改革任务取得决定性成果。我们认为最难的是改革攻坚克难和取得决定性成果,但如果达不到,可能全面小康社会实现的价值大打折扣。因为全面小康只是实现伟大复兴的一个中间节点,往前继续发展必须要有后劲,全面改革取得决定性成果才能够给出这种后劲的支撑,也是我们现在供给侧最关心的事情。

第二阶段是2021年至2030年。要乘势架设改革创新之桥,跨越“中等收入陷阱”,打造高收入国家。在全面建成小康社会时我国人均GDP可能要达到1万美元以上,而下一个十年要争取进入高收入状况。

第三阶段是2031年至2049年。我们要持续提升国家硬实力和软实力,特别是软实力,调步重返世界之巅。

解除供给抑制 提高我国经济潜在增长率

面对未来,必须正视当前我国经济仍面临较为严重的供给约束和供给抑制,呼唤实质性的供给侧改革创新举措。解除供给抑制、放松供给约束,才能提高经济潜在增长力,变潜力为增长活力。应充分肯定改革开放以来我们发展取得的巨大成就其本身就是来自供给侧改革。改革是市场趋向,开放是倒逼改革,正是坚持这样的大政方针,才使生产力得到解放,加上其他方面的比较优势,实现了中国奇迹。但是随着改革的推进,在进入改革深水区之后,社会上出现了一些对中国经济的担忧和质疑。这是因为容易解决的问题基本都解决了,即“好吃的肉都吃掉了,剩下的都是难啃的硬骨头”。啃硬骨头要冲破利益固化的藩篱,虽然很难,但关乎国家前途、民族利益,因此必须下定决心,排除万难,解除供给抑制,打开经济的潜力空间。

(一)针对供给侧诸要素推进改革攻坚克难,实现“守正出奇”

从增加有效供给角度实施制度创新和结构优化,衔接从短期到中长期目标的运行调控。供给管理既需要充分尊重、敬畏市场,又要理性、“守正出奇”地引导和建设市场,以经济手段为主,与深化改革、优化制度供给紧密结合,进一步解放生产力,构造“又好又快”发展的持续动力源,实现全面小康和中国梦。

针对前述分析的五个方面要素,建议如下:一是对于人口红利下降、劳动力成本上升等情况,及时调整人口政策,从控制人口数量转向优化实施人力资本战略。在放开“二胎”政策之后,继续动态推进后续优化举措。若要对对中国未富先老、老龄化问题,还是要转到鼓励生育上面,而不能停留在目前阶段。二是对于土地制度仍僵化落后,建议积极审慎推动土地制度改革,逐步建立城乡统一的土地流转制度和大力推进基础资源产品层面新一轮价税联动改革。三是对于金融改革过渡阶段存在的过度垄断现象,继续积极加以破解,推进金融产品和服务多样化。近年来,金融在服务实体经济、实现升级换代方面采取了一系列措施,很多举措都可圈可点。再往前还要优化,特别是在推进人民币国际化进程中,建议认真进行抗风险能力的分析和研究,审慎、稳步加以推进。四是对于科技创新驱动力弱等问题,建议大力实施教育改革创新驱动战略,培育高水平人才,有效建设创新型国家。五是针对企业税负外负担以及个别地区的税外乱收费问题,建议通过改革,为企业经营创业活动“松绑”、“减负”,激发微观主体的经济活力。

(二)推动综合配套性改革,助力中国经济突围

供给侧的改革举措离不开行政、财政、价格、国企、收入分配等多方面的综合配套改革。一是“结合式”深入推进行政审批制度改革、“大部制”改革以及“多规合一”制度建设。二是继续深化财税改革,支持政府治理体系与能力现代化。三是有序推进国企改革,促进国有资产收益和存量的转置。四是改善收入分配与再分配相关制度,打造“橄榄型”现代收入分配结构。五是满足公共消费需求,优化结构和调动潜力为大方向,积极理顺基础资源、能源产品比价关系和价格形成机制,积极实施选择性“有效投资”和PPP机制创新。

总之,目前中国经济发展的现代化进程已达到一个非比寻常的关键时期和历史性考验关口,仅以短中期调控为眼界的需求管理已经不能适应客观需要,应及时、全面地引入以“固本培元”为主旨,以制度供给为核心,以改革为统领的新供给管理方略。要针对经济社会的重大现实问题,多管齐下,“中西医结合”共收良效。为适应中国新一轮经济发展的需要,必须注重从供给侧入手,针对当前和今后一个时期面临的突出矛盾和问题,从创业、创新、创造的层面,释放经济社会的潜力、活力,托举中国经济的潜在增长率,促进总需求平衡和结构优化,加快增长方式转变,进而为实现中华民族伟大复兴的中国梦拓宽道路。

(作者为华夏新供给经济学研究院院长,原文有删减)