

曾铮

## 新型激励机制和供给侧结构性改革<sup>1</sup>

——兼论“十三五”时期我国经济政策逻辑

2015年11月10日召开的中央财经领导小组第十一次会议提出，“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，推动社会生产力水平实现整体跃升”，并提出了“三去一降一补”的近期重点任务。但是，从更长时间和更大范围看，围绕构建新型激励机制的政策体系，才是供给侧结构改革的本质内涵。

### 一、里根主义的核心是激励：适度约束政府、有效刺激生产、切实活络消费

谈到供给侧结构性改革，人们往往会想到上世纪80年代里根政府实施的供给经济政策。里根主义产生的背景是上世纪70年代全球陷入“滞胀”迷局，传统凯恩斯主义无力启动美国经济引擎。与凯恩斯主义强调政府对市场的干预不同，供给经济学政策奉行新自由主义理论，核心是减少政府对市场的干预，强化投资者和消费者的激励，理顺市场机制，活络市场资源，稳定市场预期，以创造新的增长动力。

奉行“小政府”的政策价值观，降低政府管制成本，适当提高地方自治权，为市场创造更多空间。1980年，美国联邦的管制成本折合约8000亿美元，平均每个家庭4000多美元，这是巨大的隐形税。里根政府首先通过了《经济复苏法案》，放松政府管制，降低产业特别是垄断性行业的进入门槛，使得整个经济活力得到大幅提升。与此同时，里根于1982提出“新联邦主义”，要求在联邦政府

<sup>1</sup> 本文已发表于《中国金融》

和地方联邦关系方面恢复传统秩序，适当提高地方政府的自治，进一步发挥了地方联邦的积极性。

**降低企业经营成本，放松部分产业准入限制，加大研发公共投入，激发企业发展活力。**里根上台不久就为管制改革制定了 10 项指导方针，这一系列措施对恢复市场经济的活力，起了很大的作用。与此同时，通过实施加速折旧政策、降低公司所得税税率和资本增值税等，并规定企业用于研究和开发的费用可折抵税收，里根政府大幅减轻了美国企业的税负。同时，政府增加对研究与开发投入和国防投资，促进军用高技术向民用领域转移，鼓励技术创新和扩散，为高技术企业发展提供创新基础和创业环境。

**实施消费者剩余激励，大幅减少家庭税收负担，提高可支配收入，加快消费供给，释放国内市场需求。**在里根的任期内，政府降低储蓄收入的税负，对相关利息收入和股息收入进行减税，降低个人所得税税率，并且简化了相关税则。上世纪 80 年代，全国人均免税额减少了 6.4%，每个家庭每年可支配收入约增加 600~900 美元，几乎所有经济阶层的所得都提高了，包括最底层的贫穷人口也提升了，最富有的 1% 美国人则提升了 1 万亿元的收入。与此同时，由于政府创新计划的加快实施，包括电脑在内的现代信息产品价格开始下降，这些产品开始进入普通家庭，美国消费升级步伐也在这一时期开始加速。

## **二、我国供给侧改革的历史逻辑：地方政府、生产者和消费者三大主体激励**

供给侧的结构性改革在我国并不是新的话题，改革开放三十年的高速增长正是加快供给侧结构性改革的结果，其核心是构建地方政府、生产者和消费者的激励机制，发挥各类角色在经济建设活动中的积极性和创造性。

**上世纪 80 年代初，我国开始了以商品经济为导向的改革历程，促进商品经济发展的改革政策极大释放了压抑已久的个体激励。**首先，从 1980 年起，中央逐步改变高度集中的统一收支管理体制，在全国多数地区推行财政包干制，在保证中央财政收入的前提下，地方超收和支出结余，都留归地方支配，地方短收和超支，中央财政不再补贴，由地方财政自求平衡，这大大激励了地方政府经济建设的热情。其次，农村责任承包制激发了农业生产活力，国有企业承包制推进了工业特别是轻工业的大发展，放开对城乡个体劳动者个体经济和乡镇集体经济的约束，推动了两种私营经济形态的大发展，生产者激励不断释放。此外，在国家鼓励轻工业发展和流通体制改革的带动下，中国开始走出短缺经济，虽然仍然保持配给

制，但配给的数量与质量有所提高，城乡人民生活大幅提升，消费者剩余激励得到释放。

**90年代开始，我国加快建立社会主义市场经济体制，市场化改革步伐加快有效挖掘了地方政府、企业和消费者的发展潜力。**首先，1994年分税制改革虽然在一定程度上削弱了地方财政实力，但是随着土地有偿使用规定的制定和招拍挂制度的成型，在各地房地产初步发展的情况下，地方土地出让金大幅增长，成为弥补分税制造成地方可能财力下降的重要补充，也对地方大力推进工业化和城市化提供了制度激励。其次，国有企业改革缓解了企业经营困境，加之对非公经济政策的不断放开，民营经济发展迅速，生产者激励机制得以进一步健全。此外，

随着社会主义市场经济的进一步发展，我国有效供给能力显著增强，长期存在的短缺状态宣告结束，社会商品大为丰富，配给制逐步取消，消费者剩余得到极大改善，居民消费出现了大幅增长。

**2000年以来，我国借助加入世界贸易组织倒逼改革，加快完善社会主义市场经济体制，内部改革和对外开放显著增强了对地方政府作为和对市场主体激励的动力机制。**首先，土地有偿使用和招拍挂制度继续实施，在住房货币化改革推动下，全国地方政府土地出让金量增长非常迅速，加之2005年之后地方融资平台的急剧扩张，在地方社会性事务支出不断增长的情况下，保障了地方财政的可持续性，维持了地方政府的激励。其次，入市给我国企业带来了更大的海外市场，降低了企业技术引进和资本引进的成本，生产者激励得到了极大强化。此外，加入世界贸易组织和商品市场化改革，极大丰富了国内商品市场，买方市场占主导地位的市场格局进一步得到确立，极大增加了消费者剩余，消费升级步伐也逐步加快。

### **三、供给侧结构性改革的方向：释放地方政府、生产者和消费者三重激励**

近年来，我国延续已久的激励机制出现了趋势性的弱化，如何重塑地方政府、生产者和消费者三大主体行为的经济激励机制，成为未来我国供给侧结构性改革的逻辑起点。

首先，地方政府财力下降相对事权增加难平衡，要通过重塑央地关系推进形成地方政府新激励机制。近年来，一方面土地出让金虽然仍有增长，但动拆迁成本不断升高，可用于社会福利事业等政府支出的部分越来越少，而“营改增”之后地方税源也有所减少；另一方面由于地方债务风险问题，中央对融资平台进行

了管控，维持地方收入重要的来源出现了严重问题。与此同时，在经济增速放缓的情况下，全国地方政府财政收入显著放缓，有些省份甚至出现了负增长，给地方财政造成了巨大压力。在这样的条件下，过去一段时期的制度框架很难保障现有的地方财政可持续性，应该通过财税体制改革加快形成新的央地关系，以形成地方政府的有效激励机制。

**其次，成本高企和市场相对萎缩导致企业经营困难，要通过减税、放松管制和降低成本推进构建生产者新激励机制。**近年来，我国企业生产经营成本大幅提高，并在周期性衰退因素的共同影响下，企业利润持续走低。与此同时，我国产业发展的行政审批仍然管理较为严格，一些垄断性行业存在进入壁垒，加之服务业等领域开放程度不高，民间资本很难进入一些实质上的竞争性领域，不利于资源的有效配置，也不利于发挥民间资本的重要作用。此外，我国宏观税负仍然较高，除了正规税收外，大量地方政府的费税以及各类基金给企业造成了巨大负担，如不根除，可能影响实体经济企业的正常生产与经营。由此，在我国生产成本趋势性上升的情况下，一些制度性成本与管制对生产者开始形成较大的制约，应该通过减税等方式降低企业成本，并尽快推进国有企业改革，同时放松产业管制，形成新的生产者激励机制。

**此外，消费成本较高和更高升级需求难以满足导致消费者剩余被大量挤占，要通过减税和增加有效供给推进建立消费者新激励机制。**我国消费整体已经完成从生存型向发展型的转变，正在向享受型迈进，模仿型排浪式消费阶段也基本结束，个性化、多样化消费渐成主流，保证产品质量安全、通过创新供给激活需求的重要性显著上升，消费升级正在加速展开。我国现有生产以及制度模式能较好的满足发展型的消费方式，但难以适应享受型消费升级的需要。比如，我国奢侈品品牌价值和生产工艺难以满足高端消费需求，但进口奢侈品关税太重，导致国民大量海外消费，极大挤压了消费者剩余。与此同时，我国消费环节的税收仍然较高，不利于国内消费升级的需要。因此，必须加快减税和提高有效供给，促进我国消费升级，不断提升消费者剩余水平，创造新型消费的激励机制。

#### **四、实现供给侧结构性改革的途径：国内经济激励+全球资源配置**

“十三五”时期是我国加快推进供给侧结构性改革的重要时期，应该从重塑地方政府、生产者和消费者三大主体激励出发，通过推进国内体制改革释放经济激励，通过实施“一带一路”战略和实现全球资源配置拓展外部激励，构建适应

我国经济发展新常态的新型激励机制。

**稳步实施财税改革，加大实质性减税力度，构建新型央地关系。**财税改革是要使利益在政府与市场之间以及中央与地方之间重新调整，它不但是深化改革的重头戏和关键点，也是形成良好市场主体激励的重点。应通过财税体制健全、加大结构性减税力度以及调整央地财政关系，全面释放地方政府、生产者和消费者的有效激励。首先，要加快推进财税体制改革，形成有利于提高经济发展质量效益和有效供给、建设公平统一市场和基本公共服务均等化的现代财税体制。其次，要加大实质性减税力度，在进一步推进“营改增”税制改革的基础上，扩大固定资产进项税抵扣应用产业范围，降低小额纳税人降低标准，实施更大范围的定向减税，推进消费税调整，降低企业和消费者成本负担，并强化税收引导经济转型升级的作用。此外，应加快形成新的央地财税关系，逐步推进中央与地方政府事权与支出责任相适应，清理、整合、规范专项转移支付项目，减少转移支付项目，增加一般性转移支付规模和比例；同时，培育房产税、资源税、环境税等地方税种，调动地方积极性和自主性。

**积极推进放松管制，有效促进简政放权，加快国企和垄断性行业改革。**我国政府与市场的边界仍比较模糊，政府对市场干预还比较多。应该从加快政府自身改革和市场化改革出发，加快放松市场管制，降低产业的进入壁垒，减少或取消增加政府和企业成本的审批环节，并加快国有企业和垄断性行业改革，释放民间资本参与市场的动力与活力。首先，要放松降低对服务业的准入门槛，尽快放开科技、互联网和信息、文化教育、金融、商务和旅游、健康医疗等重点领域的市场准入限制，有序扩大服务业对外开放，放开会计审计、商贸物流、电子商务等领域外资准入限制。其次，要加快推进简政放权，继续取消行政审批事项，彻底取消非行政许可审批类别，逐步实现企业能自主决策、市场能有效调节的事项都交给企业和市场，政府不进行不当干预；大力简化投资审批，落实“三证合一”、“一照一码”改革成果，推进“证照分离”和“先照后证”制度，全面清理并取消收费项目和资质资格认定。此外，要加快国企和垄断性行业改革，鼓励非国有资本投资主体参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理，在石油、天然气、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域，向非国有资本推出符合产业政策、有利于转型升级的项目；放开自然垄断行业竞争性业务，建立鼓励创新的统一透明、有序规范的市场环境。

**创新产业与区域投资，鼓励政府社会资本合作，发展混合所有制经济。**要释放主体行动激励，除了盘活存量之外，更为重要的是提供增量激励。“十三五”时期，应该加快培育新的产业与区域增长空间，推进政府与社会资本合作，同时促进混合所有制经济发展，在增量上做足文章。首先，要加快产业新空间和区域新极点的培育，推动大众创业、万众创新，推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展，创造新的有效供给；形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，优化发展京津冀、长三角、珠三角三大城市群，形成东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原等城市群，发展一批中心城市，推进城乡发展一体化，培育区域经济增长新极点。其次，要加快推进政府与社会资本合作模式（PPP），使社会资本进入公共设施建设，特别是公共设施运营与公共服务提供领域，拓展社会资本的投资空间，增加公共物品和公共服务提供。此外，还应以国有企业改革为契机，大力推进混合所有制经济发展，为企业深化发展提供重要条件。

**实施“一带一路”战略，加强全球资源配置能力，拓展开放新空间。**我国已经逐步进入工业化中后期阶段，国内市场空间对于传统企业来说增量有限，亟需拓展海外市场；而随着我国企业规模不断扩大、实力不断增强，需要在全球进行生产、经营活动和资源配置。在消费者层面，随着我国收入的不断增长，消费者开始要求更为多样和级别更高的消费模式。为此，要通过“一带一路”战略和加快推进开放型经济体建设，推进双向开放，促进国内国际要素有序流动、资源高效配置、市场深度融合，切实为企业提供外部空间激励和为消费者创造消费激励。首先，要重点实施“一带一路”建设，以企业为主体，实行市场化运作，推进同有关国家和地区多领域互利共赢的务实合作，加快基础设施互联互通和国际大通道建设，强化对外产能合作，加强对外能源资源合作，与各国共同重塑新的全球产业链。其次，要实施“优进优出”战略，培育有全球影响力的先进制造基地和经济区，提高边境经济合作区、跨境经济合作区发展水平，加快对外贸易优化升级，发展服务贸易，向全球扩大市场开放。此外，要构建更为开放的新体制，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，健全有利于合作共赢并同国际贸易投资规则相适应的体制机制，建立便利跨境电子商务等新型贸易方式的体制，健全服务贸易促进体系，扩大金融业双向开放机制，签署高标准双边投资协定、司法协助协定；提高自由贸易试验区建设质量，并在更大范围推广复制。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：haobo.jin@hotmail.com