

要素价格市场化与供给侧结构性改革

徐长生*

摘要：生产要素价格市场化是供给侧结构性改革的微观基础和主要动力。我国生产要素价格的市场化改革长期滞后于产品价格的市场化改革，其原因是政府为了推动经济高速增长而对生产要素市场进行了干预，压低要素价格和生产成本，形成了有利于企业和资本利益的低成本竞争优势。要素价格抑制与低成本竞争是“中国经济高速增长之谜”的重要原因，但也造成了要素价格扭曲，导致了发展方式粗放和经济结构失衡的顽症长期得不到根治。党的十八大以来中国经济体制改革的重点是推进生产要素的市场化改革，从长远看是非常必要的，但从近期看也导致一个重要后果，即过去被长期抑制的要素价格全面反弹，使得在经济下行的同时要素价格和生产成本却逆周期全面上升，企业同时面临需求大幅放缓和成本快速上升的两面夹击，这正是经济增长从高速降为中速的基本原因。解决问题的出路是通过制度创新和技术创新提高全要素生产率，使生产率提高的速度超过生产成本上升的速度。

关键词：要素价格抑制；低成本竞争；经济高速增长；要素价格市场化；供给侧结构性改革

一、引言

我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展是目标，供给侧结构性改革是实现高质量发展的主要推动力和宏观经济政策的主线。供给侧结构性改革有三重目的：短期是为了减管减税、降低成本、减轻企业负担，中期是为了消除传统产业生产过剩与新兴产业生产不足同时并存的结构性难题，长期是为了根本转变粗放型发展方式、提高全要素生产率、实现高质量发展。

改革开放四十多年来，中国经济在创造了高速增长奇迹的同时，经济发展方式粗放和经济结构失衡的顽症一直没有得到根治。一个需要研究理解的理论问题是，为何中国经济高

* 徐长生，华中科技大学经济学院，邮政编码：430074，电子信箱：chshxu@hust.edu.cn。

本文系国家社会科学基金重大项目“供给侧结构性改革与发展新动力研究”（项目编号：16ZDA006）的阶段性成果。感谢 CEDR 云论坛暨《经济评论》云开放编辑部（第2期）各位专家的修改建议，作者文责自负。

速增长伴随着发展方式粗放和经济结构失衡,或者要以后二者为代价,经济高速增长、发展方式粗放和经济结构失衡这三者之间有什么内在联系?它们有没有共同的经济机理和微观经济基础?

在2008年国际金融危机的外部冲击下,中国经济增长率逐步回落,从2007年上一轮经济周期的高峰14.2%下降到2012年以后的8%以下,2015年以后又降到7%以下,2019年为6.1%,今年受新冠肺炎疫情的巨大冲击,预计为2%左右,跌到了本轮经济周期的谷底。如果把2010年由于政策刺激带来的仅仅一年的反弹忽略掉的话,本轮经济周期下行的持续时间已经长达13年(2007—2020年)了,这是改革开放以来5个周期中下行时间最长的一次。本轮经济周期下行中的一个独特反常的现象是,在出口、投资和消费三大需求增速都大幅放缓的同时,工资、利率、土地与资源价格、环境成本和人民币汇率等生产要素价格及生产成本却逆周期全面上升,这使得企业面临需求大幅放缓和成本快速上升的双面夹击,生产经营特别困难。在理论上我们怎么解释在中国经济从高速增长转换到中速增长的新阶段时,为何需求增长放缓和经济周期下行过程中要素价格和生产成本却反而逆周期上升?其背后的经济机理和微观经济基础又是什么?

为了回答以上两个问题,本文试图从生产要素价格或生产成本的视角来分析供给侧结构性改革的前因后果,试图用一个理论框架来解释长期中的经济高速增长与发展方式粗放和经济结构失衡并存、近期的需求增长放缓与生产成本逆周期上升并存的中国特色现象。其基本思路是:改革开放后的三十余年,为了追求经济高速增长,政府“有形之手”对劳动力、资本、土地、资源、外汇等生产要素市场的价格进行了干预和调控,压低了工资、利率、土地和资源价格、环境成本、汇率,形成了有利于企业和资本利益的低成本竞争优势,也使得我国生产要素价格市场化改革大大滞后于产品价格市场化改革。要素价格抑制与低成本竞争是“中国经济高速增长之谜”的重要原因,但也造成了要素价格扭曲,导致了增长方式粗放和经济结构失衡“后遗症”长期得不到解决。2012年党的十八大以来经济体制改革的核心是推进生产要素的市场化改革,逐步放松过去对要素市场的干预和价格抑制,让市场机制在资源配置中起决定性作用。生产要素市场化改革的结果是过去被长期抑制的要素价格全面反弹,使得在三大需求增长大幅放缓的同时生产成本却逆周期全面上升,这正是近十多年来中国经济增长率持续下行、由高速降为中速的基本原因。

二、要素价格抑制与扭曲

根据微观经济学的原理,劳动力、资本、土地、资源等生产要素的价格取决于各个要素的供求竞争关系,供过于求时价格会下降,供不应求时价格会上升,供求相等时即为均衡价格。在完全竞争的市场上,要素自由流动、价格自由调节的竞争机制(那只“看不见的手”)会使所有的商品市场和要素市场最终都达到一般均衡,实现“帕累托最优”的资源有效配置状态。在一个成熟的、竞争的市场经济中,是不可能存在同一种商品两种价格的“双轨制”的,政府也不能对价格进行管制而损害经济效率。

在中国经济从计划经济体制向社会主义市场经济体制渐进转轨的过程中,出于经济、政治和社会稳定的考虑,产品市场价格放开和改革是渐进式转轨的,曾经在相当长的时期内实行计划价与市场价并存的“价格双轨制”。而且,产品市场与生产要素市场的价格改革和市场化也是不同步的,产品市场的价格改革和市场化先行,大约用了二十多年的时间,在20世纪末、21世纪初基本完成,而生产要素市场的价格改革和市场化则后行,至今还没有完成。笔者认为,不同于通常所说的同一种产品两种价格的“双轨制”,这是另外意义上的一种广义价格“双轨制”,即要素价格和产品价格市场化的不同步,要素价格的市场化滞后于产品价格的市场化。

要素价格抑制是指政府对生产要素价格进行一定程度的干预和调控,致使要素价格低于市场充分竞争条件下的均衡价格。要素价格扭曲就是这种要素价格抑制行为所导致的要素实际价格与应有的市场均衡价格不一致,在我国主要表现为要素实际价格大大低于市场均衡价格,所以生产成本也被抑制了。

中国在改革开放前三十多年经济高速增长时期的要素价格抑制和扭曲主要表现在以下要素市场及价格上:

其一,劳动力市场上,除了刘易斯模式所说明的发展中国家农村剩余劳动力的存在使劳动力绝对供过于求的市场作用力量之外,价格抑制行为表现为工资由企业或雇主单方面决定,劳动力供给者特别是广大农民工是劳动力市场的弱势一方,基本没有话语权,甚至出现了春节前要总理出面帮农民工讨工资的现象。我国现有近9亿劳动力,规模世界最大,但劳动力市场仍然是不完全竞争市场,这就造成了劳动力成本“三低”(低工资、低保障、低福利)现象,劳动者报酬增长远远落后于GDP增长和劳动生产率增长。

其二,金融市场上,我国金融体制改革滞后,曾经长期存在市场准入管制、资金规模管制和资金价格即利率管制三大管制,存贷款利率由中国人民银行统一决定。利率管制表现在两个方面:一是长期维持低利率水平,在高通胀的年代实际利率甚至为负,这显然牺牲了存款者的利益而降低了贷款者的利息成本;二是保持存款与贷款的巨大利差,贷款利率是存款利率的两倍以上,这显然保护了银行的利润,我国40余家上市银行的盈利占沪深证券交易所4000多家上市公司的30%以上,除了银行本身的经营努力等原因以外,利差管制也是一个重要原因。金融管制造成广大中小微企业不能从正规银行和资本市场获得便宜的资金,只能从民间和地下金融市场上以高得多的利率甚至高利贷去融资。中国二元金融市场即公开金融市场与民间和地下金融市场并存的特征明显,至今仍未消除。

其三,土地和自然资源市场上,为了降低下游制造业和服务业的成本,有利于招商引资,政府尽量压低土地和资源的价格。这种价格抑制使得土地和资源的价格严重低于应有的市场均衡价格,牺牲了国家的长远利益,造成了大量的寻租空间,滋生了腐败行为。这正是这些领域曾经大案要案频发甚至出现塌方式腐败现象的制度性根源所在。

与此同时,各级地方政府出于GDP、税收、就业等地方利益的考虑,对企业使用资源生产

所带来的环境污染问题没有进行有效监管,这就降低了企业的环境污染成本,把它推给了社会 and 后代去负担。

其四,外汇市场^①上,为了促进出口和外需增长,政府对汇率进行了宏观管理,同时实行资本管制,结果人民币汇率曾经较长时期低于均衡汇率。人民币汇率的贬值降低了出口(提高了进口)商品的价格和成本,所以汇率控制对于外向型经济实际上也是一种价格或成本管制。

综合以上四大市场,我们可以看到,中国的生产要素市场化改革是滞后的,要素市场是不完全竞争市场或者部分市场化的。

三、要素价格抑制与经济高速增长之谜

政府为什么要把生产要素价格的市场化改革放在产品价格的市场化改革之后并对要素价格进行调控呢?很显然,是为了推动经济的高速增长。政府对要素市场的价格管制和其他管制,压低了劳动力、资本、土地、资源、外汇等生产要素价格和生产成本,提高了利润,为企业和资本创造了良好的盈利环境。其积极后果就是成本低了、利润高了,企业再将利润转化为资本积累和投资扩张,又进一步带动经济增长。政府对要素市场的调控和要素价格抑制实际上是一种供给侧成本管理。

探究中国经济高速增长之谜,就是要弄清楚中国的生产成本为什么较低、利润率为什么较高、经济起飞靠什么机制去推动。中国之所以能创造世界经济发展史上速度最高、持续时间最长的经济增长纪录,原因在于运用了市场调节和政府调控的双重力量,既充分发挥市场对资源配置的基础性调节作用,又充分发挥政府强有力的宏观调控作用,市场和政府“两只手”都强有力,同时又充分有效利用了巨大的人口红利和全球化大市场,所以能够对生产要素价格进行调控,将生产要素的成本都压低了,为企业创造了较低的成本、较高的利润、较快的资本扩张环境,为中国创造了持续三十多年年均近 10% 的高速增长。这正是为什么中国的经济增长速度比世界上其他国家和地区在经济起飞阶段都要高的原因所在。笔者认为,社会主义市场经济体制实行了有利于经济增长的成本管理政策或亲企业和资本的增长政策,为企业创造了良好的生产经营环境,从而创造了中国经济增长奇迹。

按照微观经济学原理和新古典经济学理论,政府的价格管制破坏了市场调节机制的运行,损害了资源配置的效率。但中国在经济起飞阶段和经济体制转轨时期对要素市场和价格的调控实际上有利于企业的盈利,创造了动态的增长效率。

四、要素价格扭曲与增长方式粗放和生产结构失衡

中国经济中的增长方式粗放和生产结构失衡,伴随着整个改革开放四十多年。笔者认

^① 外汇若转化为资本也是一种生产要素。

为,深入理解供给侧的这两大难题,要从生产要素价格和生产成本入手。

政府对生产要素价格的调控,一方面压低了工资、利率、资源与土地价格、环境污染成本和汇率等生产成本,形成了低成本竞争优势,提高了企业盈利能力,推动了经济高速增长。另一方面也必然带来要素价格扭曲,要素价格大大低于应有的市场均衡价格,企业就会大量使用这些生产要素,促使那些较多地使用劳动、资金、资源的产业快速发展。所以,经济增长方式必然是主要依靠生产要素大量投入的粗放型增长;在国际分工体系和产业链上,尽管中国逐步成为世界制造业大国,但却处于制造业中低端和外围。当需求饱和、经济周期下行时,这些前期大发展的产业便成为产能严重过剩的衰退产业。

因此,我国供给侧生产结构的失衡,即那些要素密集型的传统产业(钢铁、水泥、煤炭、化工、汽车、房地产等)产能过剩与知识技术密集型的现代制造业和服务业生产不足同时并存,是与“低成本-高利润”、“高投入-高产出”的粗放型增长方式紧密相连的,或者说增长方式粗放和生产结构失衡是经济高速增长模式的副产品。其背后的机理和微观基础正是上述长期的要素价格抑制所导致的要素价格扭曲。从长远效应上看,微观经济学认为价格管制会导致资源错配、损害市场效率是正确的。

一个有趣的问题是,为何中国经济在结构失衡中却能实现高速增长? 1978—2007 年中国经济年均实际增速高达近 10%。特别是 2001 年加入 WTO 后,中国经济规模迅速扩张,名义 GDP 越过 10 万亿元、人均 GDP 越过 1 千美元台阶后急剧向上攀升,2006 年突破 20 万亿元达到 21.6 万多亿元、人均 2 千美元,以后每两年增加 10 万亿元以上,2012 年达到近 52 万亿元、人均 6 千美元。实际上,21 世纪初的十来年中国经济规模迅速扩张的同时经济结构失衡程度也更加严重了。中国经济在结构失衡中的高速增长之所以能够循环下去,得益于对外开放和全球化大市场,2002—2007 年在美国经济扩张的带动下,全世界经济进入上升周期,中国出口以年均 30% 左右的速度增长,高投资带来的大量产能和产品,通过出口市场得以消化,尽管国内消费不足,但外需增长克服了内需不足。因此,只有从经济全球化的角度才能理解中国经济高速增长与增长方式粗放和生产结构失衡并存这种独特现象。

五、生产要素价格市场化改革及其后果

2008 年爆发的国际金融危机打断了中国经济高速增长的进程,使中国经济在结构失衡中的粗放型高速增长无法再继续循环下去,从外部迫使中国经济不得不进行根本性的供给侧结构性改革并扩大内需。2013 年党的十八届三中全会通过了全面深化改革的决定,其中经济体制改革的重点是生产要素的市场化改革。

如上所述,在中国经济体制转轨过程中生产要素价格的市场化改革曾经长期滞后于产品价格的市场化改革,其原因是政府为了推动经济高速增长而对要素市场及价格进行了调控,压低了劳动力、资本、土地资源等生产要素的价格和生产成本,提高了利润,为企业和资本创造了良好的盈利环境。要素价格抑制与低成本竞争是中国经济高速增长之谜的重要原

因,但也造成了要素价格扭曲,导致了发展方式粗放和经济结构失衡的顽症长期得不到根治。生产要素的市场化改革,就是要逐步减少政府对生产要素市场的垄断干预和价格管制,让市场机制在资源配置中起决定性作用,促进生产要素从低质低效领域向高质高效领域流动,实现资源优化配置,提高全要素生产率,释放出改革红利。

生产要素市场化改革的主要内容包括:在劳动力市场上,贯彻新《劳动法》,保障劳动者特别是农民工的工资和社保福利正常增长。在金融市场上,扩大市场准入,推进利率市场化改革,解除资金规模管制。在土地和资源市场上,引进竞争机制,推进土地和资源价格市场化;强化地方政府对环境污染的监控防范,让企业承担污染成本。在外汇市场上,进一步推进汇率形成的市场化,放松资本管制,实现人民币自由兑换。

如同在供不应求的短缺经济条件下进行产品价格的市场化改革一样,放开价格让市场定价必然要带来物价上涨,生产要素市场化改革的一个后果就是短缺的生产要素价格和生产成本的全面上升。政府管制的“有形之手”一旦拿掉,以前按在水里的葫芦就会浮上来。工资、社保等劳动力成本要快速上升,利率等资金成本也要快速上升,资源土地的价格和环境成本更要上升,在外汇供过于求的情况下人民币必然要升值。要素价格和生产成本的全面上升,是对前三十余年经济高速增长时期要素价格抑制的矫正,让以前被压低的要素价格回归到竞争市场中的均衡价格水平,让要素价格真实反映要素和资源的稀缺性。

我国工资和社保成本的快速上升是在 2009 年新《劳动法》颁布实施以后出现的,新《劳动法》对劳动力市场上长期处于弱势的广大劳动者特别是农民工和灵活就业人员的权益予以法律保障,明显改善了低收入者的工资社保福利待遇。2012 年我国 15—59 岁劳动年龄人口首次开始绝对减少,比上年减少 345 万人,2012—2019 年共减少近 3 000 万人,这是我国劳动力市场的一个重要转折点,意味着刘易斯拐点(农村剩余劳动力用尽)的逼近。加上党的十八大以后贯彻落实党中央提出的以人民为中心的发展思想和新发展理念,政府政策对劳动者利益的更多保护,我国的工资和社保费的增长速度明显加快,劳动报酬的增长开始赶上甚至超过 GDP 的增速。

2008 年国际金融危机以后,美国等发达国家纷纷实行了量化宽松的货币政策,利率降低到低于 1% 的极低水平,有的国家甚至实行负基准利率。我国是高储蓄国家,总体储蓄率高达近 50%,资金过剩,加上经济下行,本来利率也应该明显下降,但实际上利率水平仍然居高不下甚至还有上升,最优惠的一年期贷款利率也有 4%~5%,一般 7%~8%,民间金融市场利率高达 10% 以上。为何我国的利率逆国际金融市场方向和逆国内经济周期下行而上? 基本原因在于党的十八大以来金融体制改革明显加快,真正开始了利率的市场化,存款利率的上限被取消了,贷款利率的上限大大放宽,商业银行有了利率决定权和浮动权,但央行对资金规模的管制并没有取消,甚至为了防范金融风险还加紧了数量控制,在资金紧缺的情况下,商业银行就会提高利率,将贷款风险转嫁到贷款者身上。这表明金融市场化改革还不彻底,资金价格的市场化与数量的市场化不同步,出现了量紧价升的情况。

我国的土地价格近十多年来也随着土地供给的控制和房价的大幅上升而上涨。资源、能源、原材料价格有的跟随国际市场价格而下降(如石油、煤炭、铁矿石等),有的则随着价格形成市场化改革而提高(如水、电、气等)。为了节约资源,必须把过去定得过低的资源价格提高,并取消财政补贴,让价格反映资源的稀缺性,引导企业和居民节约资源。近些年来,为了治理越来越严重的环境污染,中央政府和地方政府加大了对环境污染的监管和惩处力度,企业需要承担的环境污染税费和治理费用明显上升,有些污染严重的企业甚至停产关门,这使得企业必须承担的环境成本快速上升。

人民币汇率形成机制的市场化改革自2005年7月21日汇率制度改革就开始了。之前的十余年,人民币一直盯住美元在8.27~8.28左右的汇率范围内狭窄浮动。此后十余年,人民币兑美元、欧元等国际主要货币走上了不断升值的单边通道,兑美元汇率一直升到2016年初的近6.1,直到2016年美联储开始加息周期才转而贬值,2019年底最低贬到近7.0。这表明我国用了十多年的时间才基本矫正了自1994年人民币大幅贬值后汇率对市场均衡水平的偏离。

由上可见,自2008年爆发国际金融危机至今,中国经济进入了本轮周期下行过程,已持续13年之久,与经济下行、需求增长下滑相反的是,我国在之前三十余年被抑制的要素价格和生产成本现在都全面反弹上升了。在需求增速全面放缓的同时,要素价格和生产成本却逆周期全面上升,企业经营环境持续恶化,企业效益大幅下降,这正是我国经济增长从前三十多年的高速降为近年来的中速的基本原因。这是对过去高速增长时期经济发展方式粗放和经济结构失衡进行调整必须付出的成本。从现阶段看,生产要素市场化改革带来了要素价格和生产成本上升、部分企业效益下降、经济增长减速的短期阵痛,但从长远看,这又是必须闯过的难关。唯有完成生产要素的市场化改革,让生产要素价格反映其稀缺性和供求关系,才能迫使企业从主要依靠低成本要素的大量投入转向主要通过技术进步而提高全要素生产率去实现扩张,才能淘汰落后过剩的产能,实现技术和产业的不断升级,供给侧结构性改革的目标也才能真正实现。

值得注意的是,生产要素市场化改革的另一个结果可能是收入和财富分配差距进一步拉大。生产要素的市场化改革是要释放改革红利,但改革的红利谁来分享,那些有较强市场垄断力量的大资本、大企业会更多地获得金融、资源、土地、外汇市场化改革的红利,劳动力市场上工资等劳动报酬也会增长但速度较慢,所以收入和财富分配差距会进一步拉大而不是缩小。如果没有收入分配、个人所得税和财产税等制度的配套改革相应跟上,生产要素市场化改革的结果很可能是收入和财富分配差距的进一步拉大。就像美国等发达国家过去所发生的那样,创新和增长越快,少数人越富有,贫富差距越大。所以,必须在深化生产要素市场化改革、激励创新、做大蛋糕的同时,深化收入和财富再分配制度改革,更公平地分好蛋糕。

总之,面对需求增速大幅放缓而生产成本快速上升的环境,中国经济要实现高质量、可

持续发展,实现供给侧结构性改革的目标,出路是继续深化生产要素的市场化改革,通过制度创新和技术创新提高全要素生产率,使生产率提高的速度超过生产成本上升的速度。2020年3月30日颁布的《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出了“坚持深化市场化改革、扩大高水平开放,破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍,扩大要素市场化配置范围,健全要素市场体系,推进要素市场制度建设,实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平,为建设高标准市场体系、推动高质量发展、建设现代化经济体系打下坚实制度基础”的指导思想,并提出了推进土地要素市场化配置、引导劳动力要素合理畅通有序流动、推进资本要素市场化配置、加快发展技术要素市场、加快培育数据要素市场、加快要素价格市场化改革、健全要素市场运行机制等全面深化要素市场化改革的主要内容。2020年5月11日颁布的《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出,要“以完善产权制度和要素市场化配置为重点,全面深化经济体制改革,加快完善社会主义市场经济体制”。深化生产要素市场化改革已经被提到前所未有的高度,作为深化供给侧结构性改革、解决经济结构性矛盾、转变经济发展方式、推动经济高质量发展的根本途径。

Marketization of Factor Prices and Supply-Side Structural Reform

Xu Changsheng

(School of Economics, Huazhong University of Science & Technology)

Abstract: Marketization of factor prices is the macroeconomic foundation and major impetus of the supply-side structural reform. In China, the marketization reform of factor prices has long been lagging behind that of product prices. This is because the government intervened in the production factor market in order to pursue a rapid growth. It lowered the prices of production factors and costs, and allowed enterprises and capital to compete with a low-cost advantage. Factor price suppression and low-cost competition contributed to China's rapid economic growth, but they also distorted the prices of factors, resulted in an extensive development mode, and unbalanced the economic structure. The marketization of production factors, which has been the core of economic system reform since the 18th National Congress of the Communist Party of China and should be necessary in the long run, releases the suppressed factor prices in the short run. That is, during the economic slowdown, factor prices and production costs are instead on the rise. Facing both demand decreasing and cost skyrocketing is the basic reason for China's economic slowdown. We should improve the total factor productivity through institutional and technological innovation to make productivity increase faster than costs.

Keywords: Factor Price Suppression, Low-Cost Competition, High-Speed Economic Growth, Marketization of Factor Prices, Supply-Side Structural Reform

JEL Classification: D02, E00

(责任编辑:彭爽)