

供给侧结构性改革：来自韩国的经验与启示^{*}

沈铭辉 李天国

【提 要】在经济发展不同时期，韩国政府通过供给侧结构性改革，优化产业布局，以求实现经济供需平衡。在早期供给侧改革探索中，韩国政府提出“稳定、效率、均衡”的政策思路，调整产业结构，促进协调均衡的产业发展，同时，维护市场公平竞争秩序，反对各种形式市场垄断。进入高收入时期，韩国供给侧结构性改革的重点放在企业内部治理与宏观调控体系以及公共机构改革等方面。当前中国供给侧改革可以借鉴韩国的经验，实施结构性税收政策，降低宏观税负和制度性交易成本，不断完善宏观调控体系，实现国民经济稳定健康发展。

【关键词】供给侧改革 交易成本 产能过剩 营商环境

〔中图分类号〕F13/F17 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2018)05—0062—12

一、引言

供给管理与需求管理是国民经济宏观调控的两种不同形式，需求管理作为一种间接性宏观调控体制，间接引导消费者和投资者做出增加或减少消费与投资的决策，以实现总供给与总需求平衡的目的。在需求侧经济调控与管理模式下，政府强调需求侧管理对经济的调控作用，并通过需求来平衡经济。与需求侧管理不同的是，供给侧管理是一种结构性宏观调控模式。供给侧管理与需求侧管理相比，其政策影响更加直接，同时也具有强制性和精准性的特点。^①政府不仅可以通过经济政策手段，还可通过产业结构、产权结构、投融资结构等行政和法律手段来调控经济。

我国推动的供给侧结构性改革虽然强调供给侧管理，但并不等同于西方供给学派的做法。被冠以“里根经济学”之称的供给学派思想在20世纪70年代至80年代的“滞胀”时期发挥重要作用，其政策主张主要是通过大幅减税和削减社会福利等措施来刺激经济增长，同时缓解政府财政压力。而我国供给侧改革主要针对的是“四降一升”（经济增速下降、工业品价格下降、实体企业利润下降、财政收入下降、经济风险上升）的问题，我国消费者物价指数并不高，失业率也处于较低水平，

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“后全球金融危机时期新兴经济体国家风险形成机制研究”（15BGJ033）的阶段性成果。

^① 参见何自力：《在推动供给侧结构性改革中创新宏观调控体制》，《财经理论研究》2016年第2期，第1～6页。

这与当时美国经济增长停滞、通货膨胀、失业率高企的“滞胀”局面不同。当前中国经济面对的真正矛盾是供给侧无法适应需求结构的变化，^① 传统低端产业产能过剩，供给方面无法满足居民的高质量与高品质消费需求，生产要素无法得到有效配置等问题是困扰我国经济发展的重要问题。需求侧管理政策的边际效用已经下降，需要通过供给侧改革解决经济结构性矛盾。

再者，供给侧结构性改革并不像供给学派那样排斥需求侧管理，而是寻求需求侧与供给侧的协调平衡。供给学派否定凯恩斯主义宏观经济调控方法，强调自由市场会自动调节生产要素的供给和利用，需求会自动适应供给的变化，因此供给学派主要政策工具是减税和减少政府管制。但我国供给侧改革不仅承认市场的作用，同时也采取政府的配合与引导，可见供给侧改革仍然重视需求侧管理，我国供给侧管理的焦点放在调整结构上，要实现要素配置和供给体系的优化。

事实上，20 世纪 80 年代美国实施的里根经济学很难为我国当前供给侧改革提供有效经验。值得注意的是，韩国长期实施政府主导的市场经济发展战略，政府对国民经济发展的规划与干预对其经济增长起到至关重要的作用。韩国政府对经济的干预和管理也随着经济发展水平的变化随之得到调整，在韩国经济不同发展阶段，韩国政府适时运用供给侧管理方法，使得经济增长得以保持较高增长速度。

韩国学界对韩国供给侧结构性改革有很多不同角度的讨论。权永勋（2000）认为，韩国经济要通过结构主义政策和秩序主义相结合的多元主义经济政策体系来研究。他认为需要吸取不同经济学派的合理观点运用于韩国经济改革的实践。^② 金圣泰和任炳仁（2009）通过实证考察过去 40 多年来韩国经济发展过程中运用的财政政策，讨论政府供给体系对韩国经济增长的影响。研究结论显示，韩国政府的公共资本投入对经济增长产生积极影响，而且公共资本对经济增长的贡献度在高增长时期最为明显，财政政策发挥了作为稳定器的重要作用。^③ 金基浩和李宗元（2009）通过生产函数方程计算韩国经济潜在增长率，并认为人力资本、技术创新以及产业两极分化的缓和等方面的因素可以弥补经济增速放缓，提出通过供给侧改革提升增长潜力的对策。他们主张政府不能把过多精力放在短期调控上，而应从长期角度持续制定公共部门结构调整等供给侧政策，让韩国经济获得长期增长的动力。^④ 沈智洪（2003）认为韩国政府通过结构性调整政策成功度过金融危机，并实现经济的快速复苏，但投入了过多资本，并且产生很多道德风险。他认为从新自由主义经济学角度看，企业、金融、劳动市场、公共部门等领域的供给侧结构性改革在发挥市场机制方面也有不少教训。他认为企业结构调整方面要考虑好财阀政策与竞争秩序之间的关系，同时要注重构筑社会保障网络，避免在社会保障体系上出现漏洞。^⑤

到目前为止，国内专门研究韩国供给侧结构性改革的文章极少，绝大多数文献并非讨论供给侧改革，而是从不同角度研究韩国经济转型。从产业结构角度，赖俊平、张涛和罗长远（2011）认为韩国通过产业生产率的提高弥补了劳动力成本的上涨。为了提升产业生产率，韩国政府重构市场竞争环境，影响企业微观行为，鼓励产业内企业合并，制定合理的保护退出机制，促进了企

① 参见陈璋、唐兆涵：《试论改革开放以来我国经济增长与宏观经济管理模式特征——兼论供给侧结构性改革的意义》，《经济学家》2016 年第 10 期，第 5～12 页。

② 参见 [韩] 权永勋：《韩国经济政策的课题与地位：以经济学说史为中心》，韩国经济通商学会期刊《经济研究》2000 年第 2 期，第 1～30 页。

③ 参见 [韩] 金圣泰、任炳仁：《韩国的经济增长和财政：评价及经济再起飞的政策》，韩国应用经济学会期刊《应用经济》2009 年第 2 期，第 89～131 页。

④ 参见 [韩] 金基浩、李宗元：《提升韩国经济增长潜力的战略与政策》，韩国应用经济学会期刊《应用经济》2009 年第 2 期，第 159～184 页。

⑤ 参见 [韩] 沈智洪：《韩国经济结构调整和经济秩序政策》，韩国秩序经济学会期刊《秩序经济》2003 年第 2 期，第 57～74 页。

业的创新。^① 韩秋（2006）认为韩国的产业结构调整经验在于，适时培育动态比较优势产业，降低社会各项事业的管理成本，将有限的资源运用到最关键的部门和行业。^② 徐佳宾和徐佳蓉（2002）则把韩国产业政策调整与税制改革联系在一起，认为韩国是税收干预主义的一个代表。韩国政府从长远考虑，为适应经济发展战略而对税制进行改革，使激励的对象和内容随着政策重点的转移作相应调整。他们肯定了韩国税收激励的作用，认为没有产生重大腐败等副作用。^③ 从财政政策角度，曲婷婷、张海鹏（2009）认为韩国财政资金通过向农村提供公共产品来支持农村发展，而且财政支持农村政策形成长期和稳定的制度化，有助于产业结构的快速调整。^④ 从农村经济改革角度考察，齐永峰、巨强（2016）认为韩国农业改革实现了城乡基本公共服务均等化，实现了社会公平，保障了社会稳定。他们认为中国有必要借鉴韩国经验，健全农村基础设施，改善农村公共服务。推动城乡公共资源均衡配置是中国在三农问题上能够“补短板”的重要内容。^⑤ 从经济转型角度考察，李天国（2016）讨论韩国转型期的技术进步、对外贸易政策、金融部门与企业制度改革等，认为中国需要借鉴韩国经验，完善国际经济治理体系，通过优化产业结构的供给面，调整资源配置，为微观经济主体提供良好发展空间。^⑥ 现有文献大多从产业结构角度分析韩国经济转型，而且绝大多数文献并未将韩国经济政策纳入供给侧结构性改革整体框架之中进行讨论。另外，本文所讨论的韩国宏观经济调控工具与方法也很少被现有文献所提及。

韩国是二战后极少数从最不发达国家成功实现经济赶超和经济转型的国家。而且韩国作为东亚国家，与中国同属儒家文化圈，其市场经济体制采用政府主导的发展模式。韩国重视政府在经济发展中的作用，通过政府的一系列政策调控来引导经济转型。韩国政府以国民经济宏观管理者的身份，确定国民经济发展战略，制定重点扶持的产业，引导企业的发展方向，并促使整体经济保持较大活力。而到了经济发展后期，韩国政府开始更加注重市场公平秩序建设，更侧重发挥市场机制的作用。韩国从一开始发展劳动密集型产业到顺利过渡到大力发展资本密集型与技术密集型产业，完成了产业结构升级，成功实现工业化进程。韩国也通过出口导向型发展战略和技术创新型发展战略，在信息技术、半导体、电子等产业上占据全球领先地位。从韩国最初的发展条件到韩国推行的经济发展模式，都与中国经济改革具有相似特点。从这个角度看，韩国的供给侧结构性改革可能对我国当前的供给侧改革更具借鉴意义。

二、韩国供给侧结构性改革的初期探索

进入20世纪70年代，布雷顿森林体系瓦解，国际经济出现各种危机和动荡。1973年第一次石油危机爆发，世界经济因石油价格上涨而受到了负面影响，其中多数工业化国家的经济增长都显著放慢。随后，受到贸易保护主义的影响，不少国家的出口受到限制，国际贸易环境面临严峻局面，特别是发展中国家的出口市场大幅萎缩，出口导向型国家受到的冲击尤为严重。这一时期，由于韩国政府对工业扶植力度过大，特别是重化工业投资失衡，工业生产效率低下，农林水产业的产值也大幅下降；对外经济领域，出口不断下滑，国际收支赤字攀升，外债负担加重，最终，导致韩国通

① 参见赖俊平、张涛、罗长远：《动态干中学、产业升级与产业结构演进——韩国经验及对中国的启示》，《产业经济研究》2011年第3期，第1~9页。

② 参见韩秋：《韩国产业结构转换中的动态比较优势》，《黑龙江社会科学》2006年第3期，第141~144页。

③ 参见徐佳宾、徐佳蓉：《韩国的产业结构调整 and 税制改革》，《税务研究》2002年第11期，第75~81页。

④ 参见曲婷婷、张海鹏：《韩国财政支持农村发展的经验与借鉴》，《经济纵横》2009年第5期，第112~114页。

⑤ 参见齐永峰、巨强：《韩国“新村运动”对我国农业供给侧改革的启示》，《农业发展与金融》2016年第11期，第60~62页。

⑥ 参见李天国：《“中等收入陷阱”与经济结构改革：来自韩国的经验》，《亚太经济》2016年第6期，第69~75页。

货膨胀率攀升至 21%，批发物价上涨率达到 19.7%，国民经济结构出现了失衡现象。^① 第四个五年计划期间（1977~1981 年），韩国国民生产总值的年均增长率从第三个五年计划时期的 11.2% 下降至 5.8%，进出口增长率、通货膨胀率、经常账户收支等经济指标均未达到预期目标。

为了应对国内外经济形势变化，1981 年韩国政府提出“稳定、效率、均衡”的政策思路，对国民经济进行了全面调整。这次改革的主要内容包括：第一，调整产业结构，促进协调均衡的产业发展，提高就业岗位和机会；第二，加快农村工业化进程，促进中小企业发展；第三，加快市场开放步伐，不断放宽各种进口与投资限制；第四，推进金融自由化改革，维护市场公平竞争秩序，反对各种形式市场垄断；第五，推动收入分配制度改革，完善社会保障制度；第六，采取紧缩性财政和货币政策，抑制通货膨胀；第七，加大对技术研发的投入，大力发展技术密集型产业等。

其中，调整产业结构是此次供给侧结构性改革的重中之重，在韩国众多产能过剩行业中，房地产行业与重化工业是最为突出的两个部门。韩国国内名义工资上涨推动了通货膨胀水平，更重要的是导致房地产投机活动，助长了房地产市场的泡沫。1978 年 5 月 22 日，韩国颁布建筑规制措施，对于 70 坪^②以上投资、以商用或公用为目的的建筑物一律禁止发放施工许可。同年 8 月 8 日，韩国政府又公布了《旨在抑制房地产投机以及维护土地价格的综合政策》（又称《8.8 房地产综合政策》），该政策调整了一般居住型住宅交易所得税率，从原来的 30% 提升至 50%；并对不同住房购买者采取了差别待遇，规定对于首套住房购买者减免注册费、购置税以及交易税。随后，韩国政府陆续实施土地交易制度改革，将投机可能性较大的 122 个洞^③以及 8 个住宅区列为重点监控地区，严禁房地产商或中介机构进行房地产投机活动。1984 年后，在韩国政府的严格管控之下，韩国的房地产市场逐步降温。

在重化工业领域，1979 年韩国政府出台了《经济稳定化综合措施》，大幅度打破了垄断许可产品类目，调整对重化工业的过度倾斜政策，引导企业增加轻工业产品供给。1980 年 8 月，韩国政府对发电设备、汽车、工程重型装备等存在重复及过剩投资的 3 大领域 9 种产业进行结构调整。1980 年 10 月，韩国政府完成了对重型电机、电子交换机、铜冶炼等产业的结构调整，而部分产业部门的结构调整一直持续到 20 世纪 80 年代末。^④ 对于新兴产业，韩国政府则通过减税等政策鼓励其发展，1985 年韩国政府修订了《租税减免规制法》，对于列入政府鼓励发展目录的产业给予优惠税收政策，减免转让税、购置税、注册税等。

除了产业政策外，韩国政府在财政金融政策方面着力较大。20 世纪 80 年代，韩国经济受到第二次石油危机等国际经济环境的影响，增长速度出现较大波动。尤其是 1980 年韩国出现 -1.9% 的负增长，固定投资也出现 -12% 的负增长，经常项目赤字达到历史最高纪录的 53.12 亿美元。但是作为韩国宏观经济政策的主要调控对象——物价水平，得到了有效的控制。1980~1981 年韩国消费者物价指数增长速度达到 25.1%，生产者物价增长速度达到 29.7%，而到了 1985 年消费者物价指数和生产者物价指数增长率分别下降至 2.5% 和 0.9%。与此同时，韩国工资水平出现了过度上涨压力，韩国政府率先压低了政府部门公务员的工资水平，并且有意识地将公务员工资上涨率作为说服民间企业管控工资过度上涨的理由。为了防止出现工资上涨导致通货膨胀的局面，政府引导企业和工人根据未来物价上涨率来确定企业部门的工资。这样，韩国政府有效地利用供给侧管理手段，防止经济出现物价—工资螺旋上升，较好地维护了宏观经济稳定。

① 参见 [韩] 安国臣：《韩国经济中长期展望与宏观经济政策方向》，韩国中央大学经济研究所期刊《经济论文集》1991 年第 5 期，第 81~121 页。

② “坪”为韩国传统计量系统尺贯法的面积单位，主要用于计算房屋、建筑用地之面积；1 坪相当于 3.3057 平方米。

③ “洞”为韩国地方行政区划单位，是下辖于区的四级行政区。

④ 韩国政府于 1986 年和 1988 年共实施五次行业结构调整，共关闭了 78 家大型重工业企业。

三、高收入阶段韩国供给侧结构性改革与评价

(一) 高收入阶段韩国供给侧改革背景

进入20世纪90年代以来。韩国经常项目收支情况除了1993年以外基本上保持逆差水平，经常项目逆差规模呈现逐年扩大的趋势，1990年仅为20.14亿美元，但到1996年已经扩大了10倍以上，规模达231.2亿美元，占当年国内生产总值的比重高达4.0%。

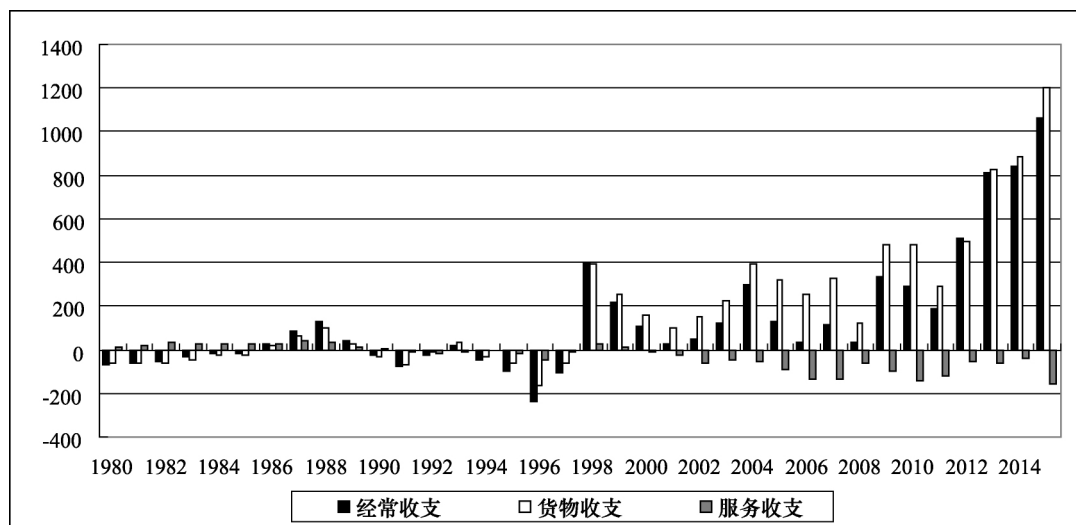


图1 韩国经常收支变化趋势

注：单位为亿美元。

数据来源：根据韩国中央银行统计数据 (<http://ecos.bok.or.kr>)，笔者自行绘制。

在此期间，在韩国经常项目保持较高逆差水平的情况下，资本领域仍然维持净流入。1990年，韩国的资本项目收支实现了25.64亿美元的盈余，而到1996年资本项目盈余已经扩大到233.27亿美元。亚洲金融危机前，韩国经常项目收支不断恶化，短期外债规模扩大，在外汇储备捉襟见肘的情况下，各种海外资金却在不受监管地净流入韩国资本市场，韩国金融市场的任何风吹草动都有可能打破海外投资者对韩国市场的信心，韩国资本市场面临巨大的风险。

外汇储备和债务规模是不得不提的指标，这些指标与1997年韩国经历的金融危机有密切联系。1986年韩国的外汇储备只有77.49亿美元，由于汇率贬值带来出口的增加，韩国外汇储备在20世纪80年代中期开始有明显的增长，1989年达到152.45亿美元。但是1990年后，韩国出口竞争力下降，使得该国外汇储备一度负增长，1991年韩国外汇储备跌落至137.33亿美元。尽管韩国外汇储备在20世纪90年代中期有所恢复，并实现了较快速度增长，但是韩国外汇储备波动大，特别是短期债务过高，外汇储备显得杯水车薪。尤其是1996年，尽管韩国外汇储备达到了332.37亿美元，但同时期该国的短期债务已经高达758.86亿美元，长期债务也达到814.77亿美元，韩国的短期债务占外汇储备比重这一指标此时已经达到228%的危险水平。

(二) 高收入阶段韩国供给侧改革内容与评价

1997年亚洲金融危机之前，韩国的供给侧与需求侧管理交替进行，而到亚洲金融危机后，供给侧结构性改革特征更加明显。亚洲金融危机对韩国经济的影响显著，这些影响不仅表现在对大企业的规制方式和金融制度方面，而且也表现在政府的宏观调控思路。具体而言，亚洲金融危机期间，韩国政府的应对措施主要集中在实施结构改革和克服外汇危机方面。

第一，产业政策调整与企业内部治理改革。客观地看，亚洲金融危机沉重打击了韩国，其主要原因就是在增速换挡期韩国产业结构调整不到位。亚洲金融危机发生后，韩国政府在确定产业与企业改革总体原则后，通过完善证券交易法、破产法、公司整顿法等确立法制基础，达到限制企业盲目扩张的目的。随后，韩国政府陆续发表“金融和企业结构调整方案”等改革政策，要求各商业银行对于经营不善的企业进行客观评估，并通过合并、出售或关闭等方式整顿相关产业。在韩国政府的强有力的干预下，韩国最大的财阀之一——大宇集团最终宣告破产，打破了过去“大马不死”（大而不能倒）的神话，对韩国产业与企业结构改革产生深远影响。

亚洲金融危机后，韩国政府对大企业集团之间的不正当内部交易进行了集中调查。根据韩国政府的调查结果，韩国前五大企业集团的80家子公司与35家受资助公司涉嫌不正当交易。在1998年中期至1999年初的半年之内，韩国政府对这些违反市场秩序的大企业集团处以1899亿韩元的罚款。为了调整产业结构，韩国政府要求大企业集团进行生产结构调整，实现资产重组与优化。在韩国政府的推动下，大企业集团实现重大产业交换方案，大企业集团得以集中从事各自核心优势产业，而避免过度膨胀与重复投资。在韩国政府的主导下，大企业集团的经营状况迅速改善，大企业集团对经营与投资的理念也发生很大变化，韩国大企业集团更加重视现代公司治理，不断完善公司内部制度来防止投资战略出现纰漏，公司的经营者与所有者之间利益也逐渐实现均衡。

第二，财政政策调控。从宏观调控方式上，韩国政府先实施了紧缩政策，其政策目的是缩小国内总需求规模，将经常项目赤字转化为黑字，不断扩充外汇储备，同时抑制货币汇率贬值的趋势。^①得益于紧缩性宏观调控政策，韩国经常项目逐步出现盈余，经常项目收支占国内生产总值比重从1997年的-1.6%好转为1998年的11.3%，与此同时，韩元也逐步停止大幅贬值，呈现一定区间内的上下浮动趋势。^②

紧缩性调控政策取得成效之后，韩国政府宏观政策基调及时转向宽松，宽松财政政策有助于恢复经济增长信心和推动社会保障建设。^③亚洲金融危机后，韩国政府在实施宽松财政政策的同时，谨慎控制财政赤字规模，尽管连续数年财政收支保持赤字，但是赤字占国内生产总值的比重基本维持在2%的水平上。与此同时，韩国也注重管控隐性赤字问题，通过将政府担保债务转为国债，韩国政府有效地调控了隐性赤字，确保政府宽松的财政政策实施空间。由于韩国政府将政府担保债务转为中央政府的国债，政府担保的债务规模逐年下降，而中央政府的国债规模则有所提高。^④具体而言，1998年韩国政府担保债务占国内生产总值的比重达到14.9%，而到2004年已经下降至8.5%，到了2007年下降至3.7%。而中央政府的国债规模占国内生产总值的比重从1998年的14.8%上升至2004年的25.2%和2007年的32.1%，韩国政府担保债务问题的妥善安排解决了韩国宽松财政政策的后顾之忧。

另外，韩国政府也通过减税配合实施宽松财政，韩国政府将个人所得税从2002年的10%~40%下调至9%~36%，2005年又从9%~36%下调至8%~35%；对于利息、股息和红利所得税率从2001年的20%下调至15%，2005年再次从15%下调至14%；对于法人税，2002年下调1个百分点，^⑤2005年再次下调2个百分点。^⑥

① 参见 [韩] Hee-Taik Chung:《韩国宏观经济政策的效率性考察》，韩国经济通商学会期刊《经济研究》2003年第4期，第45~62页。

② 参见 Joonkyung Ha, Jong-Wha Lee, Lea Sumulong, Rebalancing Growth in the Republic of Korea, ADBI Working Paper, No 224, 2010, pp 1-28.

③ 参见李天国：《经济转型、收入差距与社会保障政策：韩国政府的探索》，《东北亚学刊》2016年第6期，第40~45页。

④ 参见 [韩] 金圣泰、任炳仁：《韩国经济增长与财政：评价及经济再起飞的政策》，韩国应用经济学会期刊《应用经济》2009年第2期，第89~131页。

⑤ 2002年韩国政府将法人税从16%，28%下调至15%和27%，2005年从15%和27%下调至13%和25%。

⑥ 参见韩国财政经济部：《关于减税争论的主要论据》，http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&.searchNttId1=OLD_60542&.searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028，2018年8月5日。

第三, 货币政策调控。货币政策方面, 韩国中央银行的货币政策逐渐从紧缩向宽松转变。^① 韩国政府通过协商延长了外债的偿还期限, 并逐步采取扩张性政策, M2 的增长率 1997 年达到 18%, 1998 年达到 23.6%。为了加强货币当局的政策独立性, 韩国修订了“韩国银行法”, 并以此强化韩国货币当局的宏观调控政策的法律依据。^②

更重要的是, 韩国中央银行改革了货币调控方式, 从亚洲金融危机前的数量型调控方式转向价格型调整方式。1998 年以前, 韩国主要通过货币量来调整通货膨胀, 但亚洲金融危机后韩国政府认为通过货币供应量很难调控物价水平, 因此货币当局改革政策工具, 通过调整政策基准利率来实现物价调控目标。^③ 按照这种货币调控思路, 韩国货币当局每隔 3 年重新评估并调整物价稳定性目标,^④ 而实际物价水平也基本维持在这一目标区域 (参见图 2 和表 1)。由此, 韩国长期以来实行的货币供应量目标制度正式从宏观调控制度中淡出。

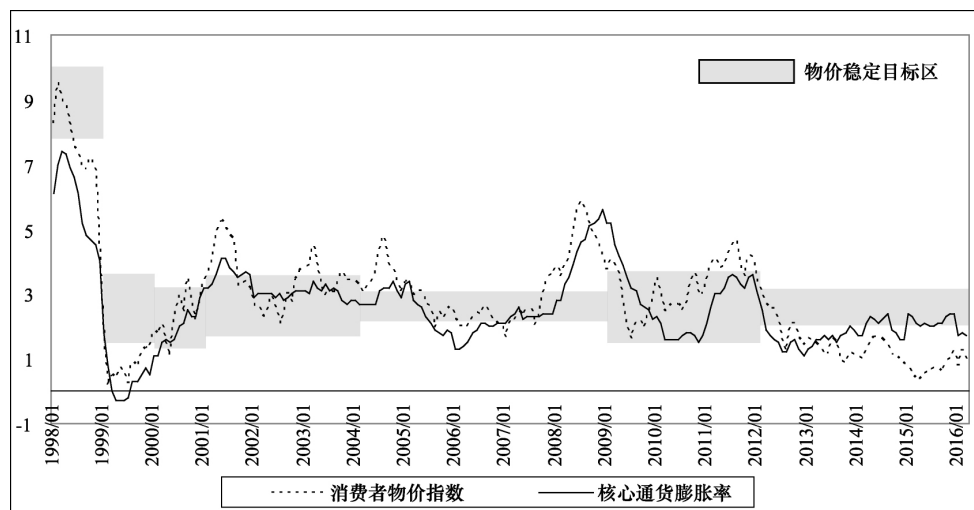


图 2 韩国中央银行物价稳定性目标与物价变动率 (单位:%)

数据来源: 根据韩国中央银行数据 (<http://ecos.bok.or.kr>), 笔者自行绘制。

韩国货币当局频繁使用利率工具, 大幅强化利率在货币政策方面的重要作用。亚洲金融危机后, 韩国的利率调整政策不断得到修订, 韩国中央银行每月决定政策利率水平, 并通过货币政策引导利率水平。拆借利率目标更加具体, 韩国金融市场也从以银行为中心的格局逐步转向以市场为中心的格局。^⑤ 当韩国金融货币委员会决定拆借利率后, 韩国中央银行则通过公开市场操作来调整银行准备金水平, 使得拆借市场的利率维持在目标利率水平附近。^⑥

① 参见 [韩] 李焕浩、尹卿锡:《外汇危机后外汇市场介入形式与效果的结构变化》, 韩国经济学会期刊《经济研究》2001 年第 2 期, 第 35~58 页。

② 参见 [韩] 孙日泰:《货币政策、利率政策与财政政策比较》, 韩国庆熙大学产业关系研究所期刊《产论丛》2005 年第 30 卷, 第 67~86 页。

③ 参见 [韩] Ehung Gi Baek:《金融稳定和宏观经济政策》, 韩国经济研究学会期刊《韩国经济研究》2004 年第 13 卷, 第 155~187 页。

④ 参见 [韩] 朴戴根、王允宗:《外汇危机后货币政策与汇率政策的方向》, 韩国金融学会期刊《金融研究》2002 年第 1 期, 第 103~134 页。

⑤ 参见 José R. Sánchez-Fung, Measuring Inflation Targeting's Impact on the Macroeconomy, *Applied Economics Letters*, Vol 15, No 13, 2008, pp. 1027-1035.

⑥ 韩国政策当局在 1998 年将消费者物价指数作为其调控目标, 2000 年将调控目标改为核心通货膨胀率, 2007 年又重新恢复至消费者物价。

表 1 物价稳定性目标制度下的物价目标值与实际值

年度	基准物价	目标值	实际值	备注
1998 年	消费者物价	$9\pm1\%$	7.8%	亚洲金融危机
1999 年	消费者物价	$3\pm1\%$	0.8%	亚洲金融危机
2000 年	核心通货膨胀率	$2.5\pm1\%$	1.8%	
2001 年	核心通货膨胀率	$3\pm1\%$	3.6%	
2002 年	核心通货膨胀率	$3\pm1\%$	3.0%	
2003 年	核心通货膨胀率	$3\pm1\%$	3.1%	信用卡事件
2004~2006 年	核心通货膨胀率	$3\pm0.5\%$	2.3%	
2007 年~2009 年	消费者物价	$3\pm0.5\%$	3.3%	全球金融危机
2010 年~2012 年	消费者物价	$3\pm1\%$	3.1%	欧洲债务危机
2013 年~2015 年	消费者物价	$2.5\sim3.5\%$	1.3%	

数据来源：韩国中央银行（<http://ecos.bok.or.kr/>）。

事实上，韩国货币当局的价格型调控方式有效避免了韩国经济出现过度动荡。1998 年 8 月之后，韩国中央银行采取的利率政策已经出现非常明显的变化，其最大特点就是实行低利率政策。韩国中央银行连续多次下调拆借利率，使得金融市场利率水平大幅下滑。当时，韩国中央银行大幅下调利率的目的在于，通过低利率为韩国国内企业提供金融支持，降低负债水平较高的企业还本付息的负担，为国内经济注入活力。^① 进入 2000 年后，每次韩国遇到各种经济冲击的时候，韩国货币当局就会数次下调利率，而经济增长恢复时期，则小幅上调利率（参见图 3）。例如 IT 泡沫破灭、信用卡事件以及全球金融危机爆发等各种经济冲击发生时，韩国货币当局的价格型调控方式在平滑韩国经济波动方面发挥了积极作用。

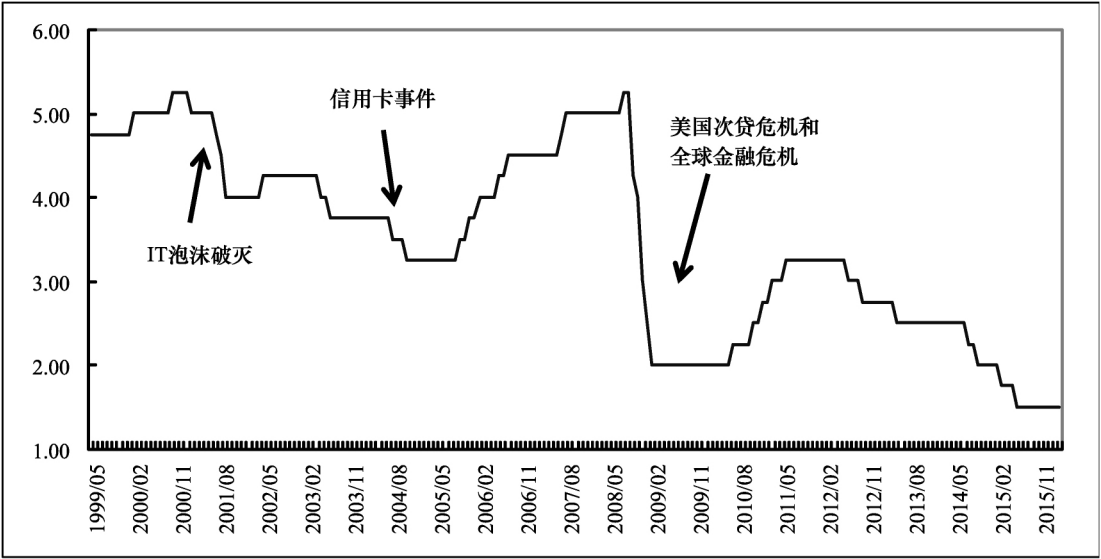


图 3 韩国中央银行的基准利率变化趋势

资料来源：韩国中央银行（<http://ecos.bok.or.kr/>）。

① 参见 Chae-Shick Chung and Se-Jik Kim, Monetary Stabilization Policy during Economic Crisis: Case of Korea, *Korean Economic Review*, Vol 20, Na 1, 2004, pp 157—174.

第四,公共部门改革。为了提高国民经济运行效率,韩国政府大刀阔斧地推进政府公共部门改革。韩国对中央政府和地方政府的相关机构和人员进行大幅精简改革,提高机构运营效率。为了提高市场在资源配置过程中的作用,韩国推动了规制改革,在国务总理办公厅下设规制改革委员会,推动“规制减半”运动。韩国政府也通过开放型聘用制、改革绩效考核制度等方法来塑造公务员竞争体制,改善政府职能效率,提高政府对国民服务质量。与此同时,为了强化宏观政策实施与结构性改革精准度,韩国政府解散了过去的财政经济院等部门,改组成立金融监督委员会和企划预算委员会,并且推动部分机构的民营化进程。根据1998年民营化计划,26家韩国国有企业中,浦项综合钢铁、韩国重工业、韩国综合化学、韩国综合技术金融、国情教科署等5家单位立即实现民营化,并对韩国电气通信公社、韩国烟草人参公社、韩国电力公社、韩国天然气公社、大韩石油运输公社、韩国地区供暖公社等6家单位逐步实现民营化,并要求另外15家单位启动管理创新与自我结构调整方案。

经过韩国政府多年的供给侧结构性改革,不仅韩国经济增长速度实现较快恢复,国民经济结构也得到明显改善。消费占韩国国内生产总值中的比重从1953年的92.3%下降至2013年的65.9%,而投资的比重从15.6%升至30%。在对外经济领域,出口和进口的比重也有巨大变化。1953年总出口只占国内生产总值的2%,而2013年已经达到55.9%,总进口也从9.9%增至50%。外汇储备也从1997年末的197亿美元,上升至1998年的519亿美元,并于2005年突破2000亿美元。

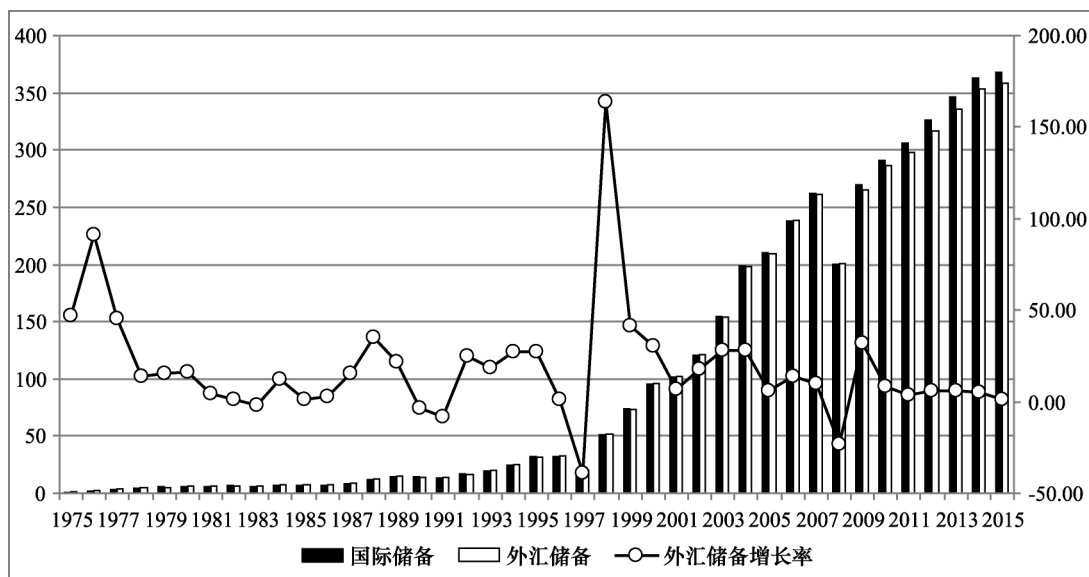


图4 韩国国际储备与外汇储备增长趋势

注: 单位为十亿美元, %。

数据来源: 根据韩国中央银行数据 (<http://ecos.bok.or.kr>), 笔者自行绘制。

从两次韩国供给侧结构性改革的实施可以看出, 第一次的韩国供给侧改革主要是解决国内产业过剩, 尤其是国内重化工领域存在的盲目重复投资现象和房地产领域投机活动猖獗等问题。韩国采取的供给侧政策方法是调整对重化工业的过度倾斜政策, 针对性地将资本引向新兴产业, 通过减税方式为这些新兴产业提供良好政策环境。对于房地产市场, 则调整一般居住型住宅交易所得税率, 实施土地交易制度改革, 监控重点地区, 严禁房地产商或中介机构进行房地产投机活动。同时, 通过采取紧缩性财政和货币政策, 抑制通货膨胀。第二次的韩国供给侧改革则全方位调整韩国经济的供给问题, 包括企业制度改革、宏观经济调控模式和公共部门改革等。这些供给侧改革不仅推动了

韩国产业的技术进步，提高了韩国大企业在全球信息通讯技术、钢铁、石化和电子等产业领域的竞争力，而且也奠定了韩国经济长期持续增长的基础。

韩国的供给侧改革体现了供给学派所主张的通过减税和放松对经济的干预来刺激供给增加的政策，以及货币学派所主张的控制货币供应量的增长，稳定货币政策等综合地运用于政府对经济的宏观调控，从而在一定程度上实现了摆脱滞胀和控制通货膨胀的经济目标。作为供给侧改革的实施条件，韩国面临的国内外经济环境并不完全等同于当前中国面临的中国经济环境。在供给侧改革实施背景中，中韩两国都面临国际经济环境的变化，韩国分别遭遇了全球石油危机和金融危机，而中国则遇到发达国家逆全球化与贸易保护主义的威胁，使得两国都在对外出口方面受到了不小限制。不过，韩国受到经常项目赤字的威胁，而且外汇储备严重不足，对外债务管理成为其国民经济的重要风险因素。而中国方面，虽然货物进出口总额也曾出现连续两年下滑局面，但总体上经常项目仍然处在盈余状态，而且外汇储备等方面充足。中国经济的风险更多来自于长期刺激经济导致的地方政府债务。虽然具体面临的问题有所不同，但中韩共同面临的难题是如何在全球外部市场受到限制的情况下，通过国内改革来解决过多人为干预经济导致的产业过剩、盲目投资与债务问题。此外，除了对产业本身进行升级与结构调整外，中韩两国还都面临改善政府治理经济的能力问题。这里涉及到了宏观调控方法与工具，韩国不仅推动了公共部门改革，而且从宏观调控体系上着手不断进行完善，从这个角度说，韩国的供给侧结构性改革能够为中国供给侧改革提供有益借鉴。

四、政策启示及建议

当前我国经济运行主要矛盾在供给端，因此也需要通过供给侧结构性改革来加以解决。2015年11月，中央决定实施供给侧结构性改革，并为此部署了“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”等五大任务。供给侧结构性改革增加了“结构性”提法，预示着当前和未来一个阶段我国宏观经济改革并不是简单“照抄”西方经济学中的供给理论，而是与中国经济实情相结合。鉴于韩国经济结构强调制造业，同时韩国长期实施政府主导的市场经济发展战略，结合我国的供给侧结构性改革实践，未来一个阶段供给侧结构性改革尚需深化和进一步精准施力。

（一）供给侧经济改革要注重短期与中长期目标之间的平衡，要以提高长期经济效率和产业竞争力为目标导向

当前，全球价值链和产业结构正处于大调整时期，这一形势导致新兴经济体发生系统性风险的概率加大。^① 中国在实施供给侧结构性改革时，不得不通盘考虑稳定增长与预防风险的政策目标，这也使得政府实施经济存量改革的难度进一步加大。分析韩国的供给侧改革不难发现，其宏观经济政策（包括汇率、利率等方面改革）注重效率，以提高经济效率和产业竞争力为目标导向，并非单纯调整产业结构或支持特定行业。

如果将经济增长模式的转型与结构升级定义为我国供给侧结构性改革的长期任务，那么经济增长的短期波动是关系到需求侧的主要短期目标。毫无疑问，经济增长或者保障就业非常重要，但如果把结构性改革的目标仅限于这些指标上，就无法实现结构性改革的长期任务。因此，要注重短期与中长期目标之间的平衡，必要时甚至可以牺牲一部分短期经济增长目标。长期内，集中力量纠正资源配置机制，破除经济系统中的机制性障碍，优化和升级产业结构是根本任务。对于我国结构性改革，简单的去杠杆方式并非最优方法，更重要的是需要在稳定去杠杆速度的情况下，将政策发力于经济结构的升级上，使得长短期目标同时受力，这样不仅有助于控制短期经济风险，同时也将

^① 参见李天国：《全球经济放缓背景下金砖国家经济脆弱性研究》，《国际经济合作》2015年第3期，第48～53页；李天国：《美国退出量化宽松对新兴经济体的传导机制研究——基于PVAR模型的实证分析》，《国际经济合作》2014年第10期，第86～91页。

有助于解决我国经济运行中长期存在的结构性矛盾。

(二) 供给侧结构性改革的最终落脚点要放在微观主体, 通过财税政策降低企业的制度性交易成本

作为国民经济的基本单位, 微观经济主体是市场经济活动的直接参与者。供给侧结构性改革的发力的终端在于微观经济主体。因此, 结构性改革要始终将注意力放在微观经济主体的经济行为与活动上。而财税政策是影响企业生产经营活动的重要变量。

韩国在高收入阶段的供给侧管理经验是: 税收政策是供给侧管理的重要内容之一, 减税政策为降低企业经营成本, 对冲经济下滑起到了积极作用。尤其是, 韩国采用的减税政策既注重“减税结构”, 同时也注重“降低宏观税负”, 在普遍为企业降低税收负担的情况下, 还会对不同产业、不同种类税种、不同人群同时进行调整。当前全球金融危机的负面影响尚未完全消除, 美国的宏观政策和税改方案对新兴经济体的外溢较大, 与此同时, 中国经济增长也已经从高速增长阶段进入中高速增长阶段, 进一步减税降费有助于减轻企业经营的税费负担, 并调动企业生产经营积极性。我国营改增改革全面铺开, 不仅是房地产业和金融服务业等行业被纳入到营改增范围, 更重要的是营改增减负幅度采取区别化政策, 使得营改增改革具有了调整产业结构的功能。我国应借鉴韩国的减税方法与模式, 既降低宏观税负, 也要关注不同缴纳主体所面临的不同处境。对于企业而言, 税外负担也是一笔不小的支出, 五险一金和行业潜规则等均应作为政府供给侧结构性改革的内容, 进一步为企业降低其他经营成本, 释放企业发展潜力, 使供给侧结构性改革的红利最大化。

事实上, 除了税负外, 企业的经营活动也受到制度性交易成本的影响, 这些交易成本与宏观税负共同构成了影响营商环境的因素。韩国政府对公共部门的改革为韩国供给侧改革顺利实施奠定了重要的制度基础, 通过改组与精简机构, 韩国政府机构的整体运行效率得到进一步提升, 降低了企业在市场竞争中的制度性交易成本。特别是韩国的“规制减半”运动, 大幅简化了企业各项审批程序和各种书面以及法规程序, 对提高企业活力与经营积极性发挥了积极作用。因此, 我国供给侧结构性改革也需要考虑不断提高政府职能效率, 简化行政手续, 改善制度运行机制等, 通过持续降低制度性交易成本为企业减负, 实现供求关系的新动态均衡。

(三) 财政政策目标主要在于长期经济增长, 要坚守稳健财政的总体原则

亚洲金融危机前, 韩国政府在宏观调控上并未过多使用财政政策来实现逆周期调控, 事实上韩国政府的大部分财政支出属于财政投融资性质, 财政政策目标主要在于长期经济增长, 而非周期调控。对于过多的财政赤字, 韩国政府明显在政治层面上有包袱, 因此一直坚守着稳健财政的总体原则。但自从亚洲金融危机爆发后, 金融市场秩序受到破坏, 而且汇率也成为调控目标, 导致货币政策的有效性大幅降低, 只能更多地依赖财政政策。即便如此, 韩国政府在实施财政赤字政策时仍然重视规模与时机, 而且注意与政府债务相配合。

由于经济体制与制度原因, 相比韩国的财政体系, 我国的财政政策更具有灵活性。一方面, 这种灵活性有助于我国采取更加具有针对性的经济调控, 但另一方面也更容易进行人为过度干预, 导致资源的扭曲。因此在财政政策方面容易形成赤字财政。在对冲来自全球的外部冲击的过程中, 中国正在面临财政赤字政策问题。然而, 通过财政赤字来实施减税降费, 实际上最终还是需要靠税收来偿债, 那么, 长期来看, 这种做法最终不一定能够降低企业税负, 反而可能引发企业税费负担增加的风险。因此, 财政政策不仅要考虑显性财政赤字, 还要考虑地方债与国债等隐性赤字带来的多重经济效应, 要在科学评估财政赤字规模与效应的前提下, 在合理规模范围内实施赤字财政政策, 提升财政政策的有效性, 避免政策的超调现象与失灵。

(四) 完善的宏观调控政策体系将有助于提高宏观经济政策精准度

宏观调控的难度在于宏观政策任务与具体问题的叠加性和复合性特征上, 宏观调控的任务包括

实现经济总体平衡，改善经济结构，优化产业资源布局，对冲经济周期波动影响，抵御经济风险，实现经济稳定健康增长等，这些不同任务需要不同政策措施来实现，而现实情况是，这些任务很多时候是叠加在一起，这无疑增加了宏观调控的难度。韩国的供给侧结构性改革注重宏观调控体系的不断自我完善，政府通过供给侧结构性改革，无论是在货币政策工具上，还是在财政政策手段方面都有了较大变化。根据经济运行特征，在对通货膨胀的管理方面，韩国政府从原先的货币供应量目标制逐步转向利率工具目标制；在财政政策的运用方面，也从长期增长调控思路转向逆周期调控模式。

为了实现宏观调控政策目标，我国也需不断完善宏观调控政策体系，从全局角度实施宏观经济统筹管理。当前中国经济的结构性问题不仅包括产业结构、要素投入结构和排放结构，还涉及地区结构、经济增长动力结构和收入分配结构等矛盾和问题。供给侧结构性改革需要与需求侧改革相结合，不能顾此失彼，要维护货币政策和财政政策在宏观经济政策中的主体地位，实现对短期波动的逆周期调节，提高宏观调控的效率。要加强对宏观调控工具的精准设计，在充分考虑政策影响力和波及面的情况下，再适时推进宏观政策调控。特别是，我国的货币数量控制手段需适时让位于价格手段，更具灵活性的价格型货币政策工具是未来货币政策调控的趋势，也是我国宏观调控政策的改革方向。要加快货币政策从数量型调控向价格型调控转变，深入研究和掌握使用利率等政策工具来对宏观经济实施微刺激，通过资产价格变化，影响微观主体的生产和消费成本与收入预期，让微观主体根据宏观调控信号调整经济活动，引导市场资源与预期，以顺利实现宏观经济政策调控目标。

本文作者：沈铭辉是经济学博士，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员；李天国是经济学博士，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员。

责任编辑：周勤勤

South Korea's Supply-Side Structural Reform Experience and Its Implications for China

Shen Minghui Li Tianguo

Abstract: In different periods of economic development of South Korea, the government has optimized the country's industrial structure through supply-side structural reform in order to balance between supply and demand of its economy. In the early stage of the supply-side reform, South Korean government proposed the policy guidelines of "stability, efficiency, balance", adjusting industrial structure and promoting coordinated and balanced industrial development. At the same time, it maintained the market order of fair competition and opposed all forms of market monopoly. In the period of high income, its supply-side structural reform focuses on the corporate governance, macro-control system as well as the reform of public institutions. China can learn from the experience of South Korea to carry out her current supply-side structural reform by implementing structural tax policy, reducing macro tax burden and institutional transaction costs for enterprises, and constantly improving the macro-control system to achieve stable and healthy development in national economy.

Keywords: supply-side reform; transaction cost; overcapacity; business environment