

改革、转型与发展

供给侧改革逻辑的思考*

杨春学 杨新铭

【提要】经济新常态是对中国和世界经济发展变化的重大阶段性判断,是对经济发展的规律性认识,推动供给侧改革是应对经济新常态的必然之选。供给侧改革的核心是要发挥市场配置资源的决定性作用,培育具有创新能力的微观主体和推动政府行政管理体制机制变革,解决制约长期经济增长的结构性问题。这些具有系统性、全局性和长远性的改革措施有较长的时间滞后效应,需要有耐心和定力,保持政策导向的稳定性以使人们形成稳定、积极、乐观的预期。

【关键词】供给侧改革 新常态 内在逻辑

【中图分类号】F121 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2016)04-0048-11

一、引言

继“新常态”之后,“供给侧改革”成为讨论中国经济问题的一个关键词。2015年11月10日,在中央财经领导小组会议上,习近平总书记首次运用这一术语:“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”。此后他又分别在国务院常务会议、“十三五”《规划纲要》编制工作会议、APEC会议上三次提到供给侧改革。于是,这一术语的使用在2015年末陡然升温,并正式出现在当年的经济工作会议公报之中。可以说,供给侧改革将成为引领“十三五”期间政策的一个重大思想,在优先次序上用供给取代需求。

“供给侧”是相对于“需求侧”而言的一种政策思路,是从生产函数入手,强调劳动力、资本以及技术进步等影响有效供给的要素。另外,“供给侧”政策以市场为导向引导要素有效配置、以激发创新活力为核心,旨在提高长期

经济增长潜力和质量。

事实上,我们一直在进行的经济体制改革,均旨在释放潜在的生产力,属于广义的供给侧改革。党的十八大确立的新一届中央领导集体,大力推动简政放权、力促产业升级、鼓励企业创新等举措,也都是供给侧改革的内容。只不过,此前没有使用这一概念而已。那么,我们现在使用这一概念,究竟有什么特别的意义呢?通过与“十二五”规划建议做一简单比较,我们就可以看出其中的深层含义。

“十二五”规划建议专门用一部分(即“坚持扩大内需战略,保持经济平稳较快发展”)强调“需求侧管理”,将“扩大内需”置于各项政策之首,有其客观的现实背景。那就是,发达经济体仍然深陷国际金融危机引起的萧条之中。受这类因素的影响,“保持经济平稳较快发展”

* 本文为中国社会科学院经济研究所创新工程项目的阶段性成果。

仍然是我国的首要任务。而且，当时的主流观点认为，“稳增长”的主要问题在于需求侧，特别是内需的不足。于是，我们在某种程度上沿袭了之前为应对美国次贷危机可能对中国经济带来的冲击而实施的、以“四万亿”投资和宽松的货币政策为标志的扩大内需政策。

实际上，在原有政策没有穷尽之前就选择退出显然是不理性的，但如果不在原有政策即将困穷之时就着手调整政策显然也是不科学的。总的看来，这一过程是由量变到质变的过程。在此过程中，中央渐渐认识到宏观需求管理政策的局限。这可以从历年经济工作会议的表述差异中看出来。在“十二五”期间，前三年的经济工作会议都强调，通过宏观调控加快或稳定经济增长；而后两年的经济工作会议虽然仍强调“稳增长”，却没有过多地强调通过宏观调控的方式来稳增长。这是因为，中央在2013年就已经明确地对经济形势做出了新的评判。那就是，中国经济进入了“三期叠加”的阶段。

显然，从总需求侧展开的调控政策只能继续以前的经济发展方式，不能充分调动各种要素的活力和创造力，而只有从供给侧才能培育具有持续创新能力、占据制造业高端的市场主体，彻底实现发展方式转变。党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》将“供给管理”作为重中之重，正是艰难时刻的英明决策。于是，我们看到，2015年经济工作会议给“十三五”开局之年——2016年定的基调是：“稳定经济增长，要更加注重供给侧结构性改革”。“稳增长”一直是“十二五”、也将是“十三五”的重要工作，但是，对于如何“稳增长”，这两个时期的政策重点将是不同的。“十二五”作为新旧调控模式转换的过渡，初期以需求侧为主，渐次觉醒到供给侧的重要性，“十三五”将在优先次序上用供给取代需求，形成新的调控模式和新的增长动能。

应该说，提出供给侧改革是党中央审时度势对经济发展新常态做出重大判断后，积极应对、主动作为的政策选择，具有必然性、科学性和长期性，需要更多的耐心与定力。为此，

必须坚持马克思主义的科学指导，找寻供给侧改革的内在理论逻辑，转变改革的原有思维模式，以恢复信心、增加新供给、深化产权制度改革激发市场活力、约束政府行为发挥市场配置资源的决定作用等作为供给侧改革的着力点和突破口，培育长期发展的新动能。

二、供给侧改革是面对“新常态”的必然选择

（一）增速换挡是经济成长阶段转移使然，是一个发生在实体层面的自然过程

改革开放把中国经济带入起飞阶段，长期维持高速增长：1978~2012年期间年均GDP增长率达到9.93%，如果不计入1989年和1990年的整顿，GDP年均增长率达到10.28%。虽然期间有因内部调整和外部冲击引起的增长速度回落，但都是短暂的，且没有改变继续高速增长的趋势。一个大国连续三十多年维持接近10%的增长速度，可以说是世界经济发展史上的奇迹。

表1 改革开放以来经济增长速度^①

第五个 五年计划	时间	1976	1977	1978	1979	1980
	增长率(%)	—	—	11.6	7.6	7.8
第六个 五年计划	时间	1981	1982	1983	1984	1985
	增长率(%)	5.1	9.0	10.8	15.2	13.5
第七个 五年计划	时间	1986	1987	1988	1989	1990
	增长率(%)	8.9	11.7	11.3	4.2	3.9
第八个 五年计划	时间	1991	1992	1993	1994	1995
	增长率(%)	9.3	14.3	13.9	13.1	11.0
第九个 五年计划	时间	1996	1997	1998	1999	2000
	增长率(%)	9.9	9.2	7.8	7.6	8.4
第十个 五年计划	时间	2001	2002	2003	2004	2005
	增长率(%)	8.3	9.1	10.0	10.1	11.3
第十一个 五年规划	时间	2006	2007	2008	2009	2010
	增长率(%)	12.7	14.2	9.6	9.2	10.6
第十二个 五年规划	时间	2011	2012	2013	2014	2015
	增长率(%)	9.5	7.7	7.7	7.3	6.9

资料来源：根据国家统计局网站（<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）数据整理得到。

^① 虽然1993年国民经济核算指标由GNP调整为GDP，但表中数据都是通过国家统计局调整后的GDP，不存在指标口径差异。

必须说明的是,虽然在1997年亚洲金融危机后中国经济也经历了一轮下滑,但时间很短就又恢复强劲增长。2008年全球金融危机后,在一系列刺激政策下,中国经济仅维持了短暂的恢复性增长。自2012年以来,中国经济增长率开启了长期放缓趋势。根据国家统计局最新核准后的数据,2012~2014年GDP增长率分别为7.65%、7.675%、7.4%,2015年为6.9%。虽然这些增长率仍远高于多数发达国家和许多发展中经济体,但是,对于早就习惯于“保8”之说的政府部门、企业和人士来说,这样的增长率带来了强烈的冲击。虽然这种心情是可以理解的,但我们必须认清其中的必然性。

第一,经济总量规模的基数庞大,即使增长率下降也会有很大的经济成长成果。中国经济增速有所放缓,既有世界经济深度调整的大背景,也有内在的经济规律。实践证明,当经济体达到一定规模以后,将会进入到一个相对稳定的发展阶段,4%的经济增长率都是了不起的成就。美国长期经济增长率只有3%,欧元区近年来只维持了1%左右的经济增长,日本更是陷入了长期的停滞。现在中国经济规模已居世界第二,基数增大,即使是每年7%的增长,年度的现价增量也要达到8000多亿美元,比五年前增长10%的数量还要大。

第二,潜在增长率下移已经成为共识,没有新要素供给的增加,恢复高速增长几乎不可能。潜在经济增长率是一国各种要素资源充分运用(最优配置)时所能达到的最大的经济增长率,它实际上给出了经济增长率的上限。有关中国潜在经济增长率的分析文献众多,但在近年的文献中有一个突出的特点,那就是有一批较为权威的学者均得出中国经济潜在增长率下移的结论。虽然大家得出的具体数字不同,但基本趋势是一致的(详见表2)。也就是说,“十三五”期间在没有其他能够有效提高生产效率的正向冲击,回到8%以上的高速增长基本是不可能的。

表2 主要文献对中国潜在经济增长率的测算结果比较

作者或机构	测算时段	测算结果 (%)	测算时段	测算结果 (%)
Kuijs ^①	2015年	7.7~7.9	2020年	6.7
刘世锦等 ^②	2015年前后	6.5~7.3	—	—
蔡昉、陆旸 ^③	2011~2015年	7.19	2016~2020年	6.08
中国经济增长前沿课题组 ^④	2011~2015年	7.8~8.7	2016~2020年	5.7~6.6

第三,中国经济已经进入结构性减速通道。产业结构升级必然迎来结构性减速。一、二、三次产业轮替带动经济发展是一般规律,但由于产业特征不同,经济增长的速度也会随之变化。在过去的三十多年里,我国产业结构的变化轨迹是:一产比重直线下降,二产比重迅速提高,三产比重缓慢增长。与产业结构这种变化相对应的,正是我国的工业化进程。应该注意到,以制造业为主的第二产业是我国所有产业中劳动生产率最高的。相关研究表明,我国第二产业的劳动生产率是第一产业劳动生产率的10~15倍。此外,在过去三十多年产业结构的变化中,还伴随着人口和资源大规模向制造业等第二产业转移。这自然带动了整体的劳动生产率日益提高和经济增长速度的加快。这个过程可称为“结构性增速”时期。但是,经过三十余年的发展,我国制造业等第二产业已趋于饱和,大量人口和资源需要向以服务业为主的第三产业转移。然而,学者们的研究显示,由于我国第三产业还以低端服务业为主体,其

① Kuijs, L., *China through 2020: A Macroeconomic Scenario*. World Bank China Office Research Working Paper, No. 9, Washington DC: The World Bank, 2009.

② 刘世锦、张军扩、侯永志、刘培林:《陷阱还是高墙:中国经济面临的真实挑战与战略选择》,《比较》2011年第54辑,中信出版社。

③ 蔡昉、陆旸:“人口转变如何影响中国的潜在增长率”,工作论文,2012年。

④ 中国经济增长前沿课题组:《中国经济长期增长路径、效率与潜在增长水平》,《经济研究》2012年第11期。

劳动生产率远低于制造业，而越来越多的劳动和资源从制造业向服务业转移必然会拉低经济总体的劳动生产率，由此导致的经济增长率下降或许将难以避免。由此可见，我国目前经济发展正在进入一个新阶段，即从“结构性增速”时期进入“结构性减速”时期。^①要避免由二产向三产轮替造成的经济增长率下滑，就必须大力发展生产率更高的现代高端服务业，同时通过发展智能制造等进一步提升第二产业的生产效率。

（二）总需求管理政策的风险日益凸显，相机决策的空间变小

我们一度持有的“保8”思维的重要依据是总需求管理政策。这是针对有效需求不足的短期政策，思想来源于凯恩斯的《就业、利息和货币通论》，这种思维对下一年经济增长率的预测都是基于对消费、投资和出口的估算。就常态而言，总需求政策的目的在于，通过运用财政和货币政策对总需求水平施加影响，借此减轻总体经济活动中短期周期性波动的不利影响，从而熨平经济波动。实际上，总需求管理针对的是一个确定的经济环境、惯性的消费模式，政府可以直接作用的空间在于政府直接购买而形成的总需求的扩张，并通过乘数效应向经济体传导。该政策最大的问题在于不能将短期政策长期化，也就是说存在着政策效果的边际递减效应。另外，必须指出的是，总需求管理的另一个弊端是存在逆向淘汰的风险，形成宽松政策“依赖症”。也就是说，为了应对危机而使用的短期宽松政策不能培育具有创新能力的优秀市场主体，相反却救活了一批本该被淘汰的落后企业，一旦政策退出，经济有可能面临着更严重的风险。然而，宽松政策是不能持续的，结果就是隐藏的金融风险不断累积，一旦触发将演变成系统性风险。

应该说，“三期叠加”中的“前期刺激政策消化期”这一判断，实际上就是对此前宏观政策的一种反思。特别是，为了应对国际金融危机冲击而实施的极度宽松货币政策，一方面，造成了资产市场价格的“庞氏泡沫”；另一方面，实体部门却由于在应对冲击过程中的投资

冲动而出现严重的产能过剩，且伴随出现通缩的局面（PPI指数连续43个月下降）。这使得货币及财政政策都难以有效地传导到实体经济部门。2015年，央行5次降息降准、发改委新批基建项目规模超过2万亿，但投资依然萎靡，就是明证。同时，大量“僵尸企业”得以复活，过剩、落后的产能造成资源浪费。

从表3给出的近十年来M2和中央政府债务的变化情况，可以直观地得出近年来的经济增长与过度的货币供给和高额债务密切相关的结论，但这种宽松政策的作用明显在递减。以地方债为例，2013年12月国家审计署公布的地方政府债务总规模达到17.89万亿元左右，其中，负有偿还责任的债务10.89万亿元左右，负有担保责任和承担一定救助责任的债务7万亿元左右。随着债务、贷款还本付息期限的临近，这种宽松政策的风险逐渐显现。仅2013年下半年就要偿还近3.3万亿元，2014年则超过3.5万亿元。这还是没有新增债务的情况。如果继续增加新债务，偿债规模也会进一步加大。由于地方政府债务往往投向期限长、收益低的项目，从而进一步加剧了风险。也就是说，项目还没有盈利，债务就到期了。因此，只能通过“借新还旧”来解决。据财政部公布的数据，2014年地方政府一般债务9.4万亿元，2015年达到9.9万亿元，新发债2.8万亿元，而还本2.3万亿元。如果没有新的快速经济增长，这种模式是难以持续下去的。

由此可见，宏观经济管理思路由需求侧向供给侧转换是经济发展到当前阶段的必然选择：一是总需求管理政策无力解答上述实践问题；二是作为扩大总需求的工具来运用的货币政策空间已经很小，不能继续长期维持我国经济中高速增长。但值得注意的是，供给侧政策是长期的指导思想，而短期应该继续采取稳妥的需求管理，以避免过大的经济波动。

^① 袁富华：《长期增长过程的结构性加速和结构性减速：一种解释》，《经济研究》2012年第3期。

表3 M2和中央政府债务：2006~2015年

	M2			中央政府债务			经济 增长率 (%)
	年末余额 (亿元)	新增余额 (亿元)	增长率 (%)	年末余额 (亿元)	新增余额 (亿元)	增长率 (%)	
2006	345603.6	46847.9	17.0	35015.28	2401.07	7.36	11.6
2007	403442.2	57838.6	16.7	52074.65	17059.37	48.72	11.9
2008	475166.6	71724.4	17.8	53271.54	1196.89	2.30	9.6
2009	606225.0	131058.4	27.7	60237.68	6966.14	13.08	9.2
2010	725851.8	119626.8	19.7	67548.11	7310.43	12.14	10.4
2011	851590.9	125739.1	13.6	72044.51	4496.40	6.66	9.2
2012	974159.5	122568.6	13.8	77565.70	5521.19	7.66	7.8
2013	1106525	132365.5	13.6	86746.91	9181.21	11.84	7.65
2014	1228375	121849.8	12.2	95655.45	8908.54	10.27	7.4
2015	1392000	163625.2	13.3				6.9

数据来源：根据《中国统计年鉴2015》和《中华人民共和国2015年国民经济和社会发展公报》相关数据整理得到。

(三) 跨越中等收入陷阱的历史使命

虽然自2010年始中国成为了世界第二大经济体，居民收入大幅度提高，但与发达国家相比，中国仍然是典型的发展中国家，且面临着跨越中等收入陷阱的历史使命。世界银行数据显示，2014年中国人均国民收入为7400美元，排名第60位，还未进入中高等收入国家行列。

这一人均国民收入不到世界平均水平的70%，不到高收入国家平均水平的1/5，更是远远低于美国、日本、德国等主要发达经济体（详见表4）。因此，我们必须正视，我国人均国民收入刚刚进入中等收入国家的较低水平，要迈过“中等收入陷阱”进入高收入国家行列，还必须付出长期不懈的艰辛努力。

表4 2008~2014年中国与其他经济体人均国民收入(GNI)对比情况(美元)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
中国	3070	3650	4300	5000	5870	6710	7400
美国	49330	48050	48950	50450	52530	53720	55230
日本	37760	37470	41980	45190	47830	46330	42000
德国	43870	43810	44790	46480	46680	46390	47590
世界平均	8894	8918	9344	9808	10380	10719	10799
高收入国家平均	34581	33992	34960	36156	37593	38330	38301
中高等收入国家平均	4403	4814	5473	6126	6936	7547	7926
经合组织成员国平均	36043	35333	36189	37255	38418	38923	38913

数据来源：世界银行数据库。

跨越“中等收入陷阱”，实现向发达国家的惊险跳跃，必须找到既能够保证经济持续快速

增长的新动能，又能够合理调整收入结构的政策渠道，这些不可能单纯依赖需求的总量调控

来完成，而只能依赖提高要素、特别是劳动力要素的生产率来实现，这就必然要从供给侧入手。实际上，旨在提高劳动力生产率的公共政策必然会同时引致扩张居民需求的政策效应。

三、供给侧改革的内在逻辑和思维转换

供给侧改革就是要为将来确立一个清晰的政策基调。在这种意义上，供给侧改革之精神和理念远远高于上述提到的具体改革措施。

(一) 供给侧改革的理论逻辑

应对国际金融危机冲击的经验和教训告诉我们：需求侧管理有效的前提条件为“有效需求不足”，其价值在于短期经济增长的恢复，但对潜在增长率、增长路径和结构调整没有什么实质性的积极意义。一旦需求管理超出了稳定经济的范围，政府过多地进行相机抉择行动，试图拉动经济增长，只会让微观主体患上需求扩张依赖症，加重经济结构失衡。

供给侧改革当然要以供给经济学为理论基础。但是，供给经济学并不能等同于国内学人们熟知的美国“供给学派”，而是侧重于分析影响生产率和长期增长的各类因素的一大批文献，包括关于最优政府职能的讨论。

必须指出的是，供给侧改革不是西方经济学理论的专利，也蕴含在马克思主义政治经济学中。虽然马克思没有明确使用“供给”的概念，但其将整个社会的再生产活动划分为“生产、分配、交换、消费”过程。马克思指出，“一定的生产决定一定的消费、分配、交换和这些不同要素相互间的一定关系。当然，生产就其单方面形式来说也决定于其他要素。”^①可见，马克思在强调生产的决定作用的同时，也强调了其他环节的作用，实际上是将供给和需求联系在一起进行考虑的，并蕴含着生产决定消费的内容和生产引领消费的意思在里面，强调系统性分析的思想。因此，在借鉴西方经济学的同时必须关注马克思主义政治经济学关于实际问题的讨论，运用更全面的思路和视野指导供给侧改革顺利进行。

(二) 强化改革的供给侧思维模式

第一，供给侧改革必须以市场为导向，尊

重市场的力量。长期以来，“政府主导的配置资源”惯性思维使得在实践中市场和政府的关系总是处理不好，既不能以市场的思维方式去解决市场本身能解决的问题，又在政府本该发挥重要作用的领域处于缺位状态。

在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，有“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的表述。结合上述这一核心表述，我们可以把供给侧改革的本质理解为一个创造市场的过程。新的动力来自于市场；来自于“企业家精神”；来自于市场主体的创造与发挥；来自于资本的自由选择与竞争；来自于要素的自由配置与流动。让市场发挥决定性作用，也是供给侧改革的要义。我们要充分相信市场的力量，扩大市场空间。

第二，以供给侧改革为契机，长期关注和切实解决实体经济面临的各种问题。这是立国之本。金融是现代经济的中心，但其健康运转依赖于实体经济的造血功能。我们不能抱有这样的幻想：只要金融经济兴旺繁荣，实体经济也会自然地随之蒸蒸日上。表5给出了我国上市企业财务状况的比较情况。从中，我们可以发现一个基本事实，非金融上市企业的财务状况远差于金融上市企业。先来看净资产收益率，非金融上市企业经历了先上升后下降的“倒U”型变化过程，而金融上市企业的净资产收益率则在波动中上升。2014年，金融上市企业的净资产收益率达到17.1%，比2001年增长了125%，是非金融上市企业（8.7%）的近两倍。再来看销售净利润率，2010年以来，非金融上市企业的销售净利润率也经历了先上升后下降的过程，而金融上市企业的销售净利润率则呈现逐年上升的态势。2014年，金融上市企业的销售净利润率达到28.2%，比2001年增长了127%，是非金融上市企业的六倍。上述指标反映了近年来非金融企业经营困境。

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第17页。

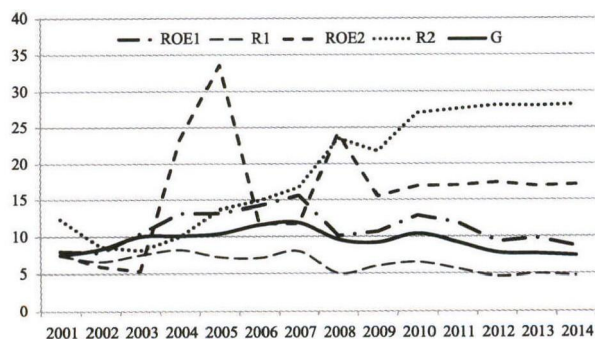
表5 非金融上市企业与金融上市企业财务指标对比：2001~2014年

	非金融上市企业				金融上市企业			
	净资产收益率	销售净利润率	短期偿债能力	财务杠杆率	净资产收益率	销售净利润率	短期偿债能力	财务杠杆率
2001	8.0	7.4	29.8	185.4	7.6	12.4	5.1	1315.1
2002	7.8	6.6	30.9	191.7	5.9	8.6	3.8	1548.4
2003	10.4	7.5	31.8	196.9	5.3	8.1	4.6	2007.3
2004	13.2	8.2	29.8	207.0	23.3	10.0	10.0	5913.3
2005	13.2	7.2	30.3	216.1	33.6	13.7	33.5	5857.4
2006	14.2	7.1	27.4	219.7	11.8	14.9	508.7	2047.3
2007	15.6	8.0	23.5	215.4	11.8	16.7	549.3	1672.0
2008	10.1	5.0	19.9	226.5	24.2	23.5	460.7	1987.7
2009	10.7	6.0	22.6	233.7	15.5	21.8	485.1	1431.3
2010	12.9	6.5	18.9	232.1	16.9	27.0	337.3	1495.1
2011	11.9	5.6	13.9	237.2	17.0	27.6	171.8	1389.8
2012	9.3	4.6	15.0	240.9	17.4	28.1	162.7	1372.9
2013	9.8	4.9	14.6	243.9	16.9	28.0	216.6	1345.7
2014	8.7	4.7	15.2	242.5	17.1	28.2	79.3	1319.5

数据来源：根据历年《中国上市公司蓝皮书》相关数据整理得到。

注：净资产收益率=税后利润/所有者权益，净销售利润率=净利润/销售收入，短期偿债能力=经营现金流量/流动负债，财务杠杆率=总资产/所有者权益。

图1 非金融上市企业与金融上市企业盈利能力变动与经济增长率：2001~2014年



注：图中 ROE1 和 R1 分别为非金融上市企业的净资产收益率和销售净利润率，ROE2 和 R2 分别为金融上市企业的净资产收益率和销售净利润率，G 为经济增长率。

可见，金融行业的繁荣并不必然会促进实体经济的发展，更不是经济繁荣的充分条件。如果联系经济增长的实际，我们会进一步发现这一基本事实。图1中，金融上市企业与非金

融上市企业的净资产收益率、销售净利润率这两个指标呈现了反向变化趋势，特别在2006年以后销售净利润率这一指标上表现尤为明显。这不但说明了近年来我国金融业发展已经脱离实体经济，而且这种发展正在侵蚀实体经济发展的利润空间。需要特别指出的是，非金融业相关指标与经济增长率变化过程基本一致，这虽然与统计口径相关，但更重要的是它直接反映了实体经济在国民经济发展中的巨大作用。可以说，实体经济中的制造业是经济强国的核心与基石。

纵观发达经济体，美国的金融最发达，但有着最强大的科技创新能力和强大的制造业的支撑。德国的金融在发达国家之间相比较而言算不上发达，但凭借其强大的制造业实力，“德国制造”成为高品质的代名词，笑傲全球市场。日本虽然因遭受经济泡沫崩溃之苦而二十多年

经济增长乏力，但凭借其制造业的竞争实力，仍然是三大经济强国之一，国民的经济生活并没有受到严重影响。

虽然中国是第二大经济体，也是最大的制造业国，但仍然算不上是经济强国和制造业强国。对此，我们要有清醒的认识。

第三，在制度和政策设计中，要充分考虑到供给侧改革的地方政府动力机制问题。在中国，改革方案 and 政策的执行力度取决于地方政府的动力。这是由我国的行政管理体制决定的：各级政府的参与式和分权化的政治系统。这一体制的优势是政治运转效率高，但这种效率的发挥需要地方政府和相关部门能够正确理解中央政府的政策意图，并确实能够主动地执行。再好的改革方案和政策，如果得不到执行，也不过是一纸空文。1994年分税制改革结束了改革开放以来形成的“诸侯经济”模式，开启了以GDP为核心指标的地方政府“政治锦标赛”模式。这一模式调动了地方政府发展经济的积极性，但同时也促成了地方政府行为的短期化，使各地经济同质化严重，不利于经济的长期发展。对此，中央政府必须“管”、“放”结合，在约束和督促地方政府和相关部门的同时，也要尊重其合理利益。

先就“产能过剩”问题来说，这并不是一个新话题。早在2005年，中央政府就开始整顿“三高”行业的产能过剩问题。然而，十年过去了，这些行业的产能过剩问题不仅没有被压制，甚至还越演越烈。其原因确实很复杂，但有一点是很明确的，那就是中央政府与地方政府之间的博弈。大规模削减产能，势必会对地方的GDP、就业、财政、社会稳定都产生极大影响。因此，地方政府缺乏动力和主动性也就成为必然的事情。

再来看房地产政策的落实，我们同样可以看出地方政府的动力机制问题。每逢中央政府要求调控时，地方政府都显得较为勉强，甚至出台一些明知无效的空洞政策；每逢中央政府发出放松调控的指令时，地方政府就忙于出台各种激励政策。为什么会这样？其实，大家心知肚明，那是因为房地产业的发展可以集中实

现地方政府的政绩：改善城市形象，提高本地的经济增长率，增加地方财政收入。

以上这两个案例充分说明，在制定政策时，如何设计出一种与地方政府和相关部门“激励相容”的机制，解决中央政府与地方政府之间博弈中存在的问题，极具挑战性。当然，供给侧改革涉及的不仅仅是中央政府与地方政府之间的博弈，还有大量的相关利益者之间复杂的博弈。因此，这一改革在尊重各方合理利益的同时，也需要中央推动的魄力。

第四，在“更好发挥政府作用”的过程中，要充分尊重地方和民间的智慧。“十三五”规划建议已经对供给侧改革进行了布置，但关键在于把建议变成实践，让顶层设计与基层经验形成一种良性的互动关系，给地方、基层和企业以自由试错的空间，通过比较、试错、改进的方式，找到符合实际的有效方法。这是因为，我国地域广大，各地区差异极大。这种差异既包括各地区经济发展水平的不同步（既有东、中、西之间的差距，也有城乡之间的差距），也包括资源、要素规模、质量分布不均衡，还包括不同地区的习惯、文化、风俗等制度性差异，更包括政府、企业和个人的行为特征差异等等。

面对这种多样性，我们当然不能学习所谓的“守夜人”的政府理念。如果没有政府的介入，仅靠市场的力量难以克服“穷者愈穷，富者愈富”的马太效应。但是，政府要改变习惯于居高临下地做产业规划和下命令的行为。供给侧改革让我们重新重视一个真理：面对改革所涉及到的利益关系的复杂性，面对市场环境的复杂性和不确定性，任何一个人或机构的智慧，都是微不足道的。这就需要充分发挥地方和民间的智慧。

四、供给侧改革的着力点

从2012年便已开始的我国经济减速，并非周期性的，更不是宏观需求政策性的，而是经济成长阶段转移使然，是一个发生在实体层面的自然过程。在这种情形下，在政策导向上，

“十三五”规划建议强调供给侧改革，表明的是政策重心转移的决心：面对“三期叠加”的阶段，我们将另辟蹊径，走出以投资驱动为主的传统增长方式，走向以质量、效率和创新驱动为核心的一条中高速增长道路。

在2015年中央经济工作会议布置的2016年的任务中，我们可以清晰地看到供给侧改革在战术上的安排，即稳妥化解产能过剩、降低企业经营成本、化解房地产库存、扩大有效供给、防范化解金融风险。对这些具体的措施，人们已经议论很多，无需赘述。在这里，我们只想强调供给侧改革应注重选择好以下几个着力点。

第一，在短期内，供给侧改革的核心是恢复、增强企业的盈利能力和预期。要恢复企业的盈利能力和预期，一个重要的方面当然是化解产能严重过剩产业的问题。就目前情况而论，过剩产能的重灾区高比例集中于“四万亿”刺激政策之后地方重点投资的行业。业内公认，钢铁、煤炭、水泥、平板玻璃、电解铝、石油石化、有色金属、造船、多晶硅、风电设备、光伏等行业，普遍存在产能严重过剩的现象。以钢铁产业为例，2014年底，我国粗钢产量82269.8万吨，占全球粗钢总产量的49.5%，过剩产能高达1.3~1.5亿吨。

这种严重的产能过剩，引发了生产者物价指数（PPI）超过40个月的负增长，直接导致企业利润率下降，进而严重制约着其他产业的发展。数据分析显示，钢铁、煤炭、重化、建材等过剩最严重的行业在PPI和利润率下降中占到70%以上的份额。

对付这种结构性产能过剩及其带来的通货紧缩，需要政府的强制命令机制和市场机制共同发挥作用。产能过剩企业多数有大量负债，债权债务关系复杂，且多为劳动密集型行业，就业人数众多。仅仅靠市场出清来化解，可能会带来很大的负面影响。因此，需要政府主导，调动各方面的力量，运用多种方式来处理。但是，所有的处理方式都要尊重市场规律。

第二，在有效化解过剩产能的同时，扩大有效的新供给，实现经济结构转型的再平衡。新供给来自何方？只能来自创新，只能来自熊

彼特所形容的“创造性破坏”。从广义上来说，创新包括发明新的产品、新的生产或运输方式，发现新的市场和新的组织方式等等。只有它们，才是经济增长中最本质的东西；只有它们，才是经济增长的发动机。

对于非产能过剩的经济领域来说，要提高企业的盈利能力、恢复创业者的盈利预期，首先是要降低各种制度性成本，包括交易成本、各种税费、融资成本等等。世界银行评估后，认为中国经营环境与发达国家仍有较大差距。2015年，在183个被评估国家中，中国排在第83位，2016年则排在第84位，^①基本处于中等水平。应该指出，2016年总体排名的下降并不是中国的营商环境绝对变坏了，而是别经济体改善得更快。这就意味着，我国的行政体制有待进一步改革，以提高审批效率，为企业投资创造更为优质的环境。其次是要放松管制，扩大市场空间。对中小企业来说，这类改革和政策措施尤为重要。这是实现中央所号召的“大众创业，万众创新”的必然要求，也是推动新供给的重要基础。

第三，推动产权制度改革，提高资源配置效率。产权的有效保护、合同的有效执行和纠纷的公平仲裁是市场经济最基本的支持性制度。各种类型的产权获得同等有效的法律保护，是市场经济顺利运转的法治基础，也是调动各种要素积极参与经济发展的核心性制度基础。

就当前我国所有制结构调整而言，完善农村土地制度、深化国有企业改革和盘活政府性存量资产三个方面的问题是特别需要解决的。这不仅是经济问题，也涉及到政治和社会领域。

首先，切实保障农民土地权益，是建立现代农业、提高生产率的基础性制度安排。在公有资产领域，产权保护问题最突出的是农村土地集体所有制。要重新系统地修订《中华人民共和国土地管理法》等有关土地的法规，保证

^① Word Bank and the International Finance Corporation; Doing Business 2016 China, 虽然报告期在2016年,但数据所反映的是2015年的情况,参见 <http://chinese.doingbusiness.org/>

农民能稳定、长期地占有和使用土地，使农民能够真正行使他们的土地所有权。这就需要按照十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调“赋予农民以更多的财产权益”的要求，切实保障农民合法的土地权益。具体来讲：（1）赋予农民对土地承包经营权抵押、担保权能等财产权利；（2）农村集体建设用地和城市建设用地可同地同权同价；（3）“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”。

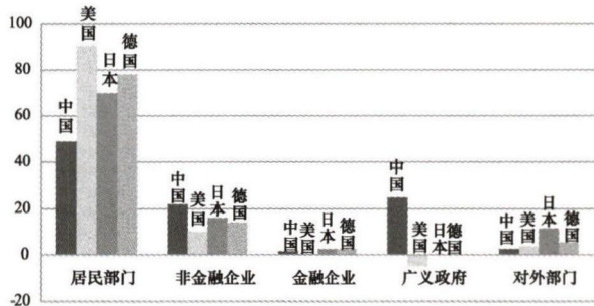
其次，深化国有企业改革，用“影子企业”完善对国有企业的监管。国有企业是我国公有制经济的核心部分，承担着执行国家政策、平抑经济波动的重要职能，因此，深化国有企业改革切忌采取简单、盲目的“私有化”措施。鉴于国有企业分布领域比较宽，应就不同领域的国有企业进行有区别的改革，但总体原则在于放开垄断、强化竞争。当前，我国绝大部分行业已经形成竞争格局，包括国有资本比较集中的关系国民经济命脉的重要行业和关键领域。竞争的好处在于，一方面，可以给国有企业外部压力，提升其经营绩效；另一方面，同一市场上的非国有企业可以作为国有企业的“影子企业”，为监管部门区间管理提供合理参照，降低监管成本。应该明确，只要能在市场竞争中生存下来的国有企业，不管其在何种领域都应当允许它们继续存在，并在强化监管的同时加强其对非国有企业的引导作用；对于不适应市场或者在竞争中不能维持企业的基本经营、在规定的时间内仍不能扭亏为盈的国有企业应该让市场将其“淘汰”；对于关系到社会每个成员的公用事业领域（如供水、供电、供气、供暖、公共交通等），在引入民营资本时要完善和强化“规制”，以优质低价的方式满足社会成员的需求。

需要指出的是，放开垄断、强化竞争并不意味着私有化。但人们似乎有一种误解，认为只要引入私营资本和市场机制的方式，就可以解决国有企业在这些领域垄断经营中存在的问题。现实并没有这么简单。如果规制不完善，引入民营资本，不过是将国有企业垄断变成民

营企业垄断。在这种情形下，企业可以通过提高价格来改进效率，但这种效率的提高极有可能是以消费者的福利损失为代价的。因此，在放开垄断时要通过健全规制来保护消费者的利益，让私营企业承担相应社会责任。

再次，盘活政府存量资产，提高资源配置效率。到目前为止，与发达国家相比，我国政府依然掌控着大量的经济资源。由于这些资源处于市场体系之外，一般认为其配置效率相对较低（关系国家安全的领域除外）。我们以国家净资产为例进行说明（如图2所示），在国家经济资产结构中，我国居民部门净资产占比只有不到50%，美国则超过90%，日本和德国也都在70%以上；而我国广义政府部门净资产占比超过20%，日本、德国不到1%，美国更低为负值。政府净资产也即政府掌控的大规模存量资产，从积极的角度看可以抵御各类风险甚至危机的冲击。但政府控制资源过多，不利于市场的有效配置，特别是在不确定的环境、项目和创新等领域更是如此。因此，在保证一定数量的政府净资产的情况下，应该努力盘活这些存量资产，提高其配置效率。

图2 国家净资产结构的国际比较（%）



资料来源：张晓晶：《中国国家资产负债表与债务风险》，洪范法律与经济研究所2016年3月13日研讨会纪要。

第四，优化政府行为，建立清单制度。我国供给侧改革的核心是发挥市场在资源配置中的决定性作用，提高要素供给的质量和效率，培育具有竞争力和持续创新能力的市场主体。其中，最为关键的是通过建立清单制度，明确政府边界，优化政府行为，切实清除政府干扰市场高效配置资源的障碍。一般来讲，清单制度包括权力清单、负面清单和责任清单。十八

大以后,新一届中央政府一直致力于简政放权。正如李克强总理在2014年夏季达沃斯论坛上所讲的,建立清单制度就是要给出完整的政府权力清单,明确政府权力范围,做到法无授权不可为,防止公权滥用,减少寻租现象;要给出负面清单,明确企业行为准则,使企业能够做到法无禁止皆可为,形成公开透明、预期稳定的制度安排,促进企业创新的活力充分迸发;同时,还要拿出政府的责任清单,明确政府行为准则,即政府加强事中、事后监管,强化建立和维护诚信经营、公平竞争的市场环境及激发企业创新、创造潜力的法定职责。

至2015年,国务院各部门已经取消或下放行政审批事项537项,但这些仅占政府行政审批项目数量的1/3,可见约束政府行为的改革还有待进一步深化。

需要注意的是,简政放权不是没人管,而是管该管的、放该放的。同时,要注意对相关工作人员进行培训,以适应新的工作要求和工作重点。当然,这些都需要时间。因此,要保证政策稳定,允许机制传递的一定时滞,切忌“朝令夕改”而使基层工作人员无所适从。

五、结束语

供给侧改革,更多的是要解决长期经济增长的结构性问题,培育具有创新能力的微观经济主体,转换资源配置方式,推动政府行政管理体制机制变革以适应“新常态”。这是一个系统性的、具有全局性和长远性的改革,许多改革措施无法立竿见影,具有较长的时间滞后效应。另外,供给侧改革涉及到结构性调整和纠偏,这必然会使经济在短期内经历阵痛。因此,我们要有耐心和定力,要注意保持政策的基本导向的相对稳定性,以使人们形成稳定、积极、乐观的预期。

本文作者:杨春学是经济学博士,中国社会科学院经济研究所副所长、研究员,《经济学动态》主编;杨新铭是经济学博士,中国社会科学院经济研究所副研究员

责任编辑:任朝旺

The Logic behind the Supply-side Reform

Yang Chunxue Yang Xinming

Abstract: The new normal of economy is a significant judgment in understanding China and the world's economic changes. And the supply-side reform is a necessary choice to deal with the economic new normal. The core of the supply-side reform is to solve the long-term structural problems constraining economic growth by playing the market's key role in resources allocation, creating corporations with core competence and improving government efficiency by promoting administrative reform. Obviously, the reform is systematic, comprehensive and chronic, and has hysteresis effect. So we need patience, concentration and policy stability to help people develop stable, positive and optimistic expectations.

Keywords: the supply-side reform; the new normal; the logic of reform