

## 郑永年专栏

# 供给侧改革要回答什么问题

中国高层提出“供给侧改革”的新政策概念，意在缓解和阻止经济的急剧下行，深化经济改革和可持续发展，所针对的多是中国经济的结构性改革，其影响需要很长时间才能见得到。不过，这个新政策概念已经给中国的学术界和政策研究界注入了巨大的动力。

西方的供给学派经济学的产生和发展已经数十年了，中国的经济学界对此是非常熟悉的。这次供给学派重新在学术界热起来，完全是因为在中国的经济实践出现了对这个领域知识的巨大需求。尽管也有经济学家想把它和中国经济实践结合起来，但至少到现在为止并没有任何新的贡献，大多停留在对其的介绍、解读和传播。如果中国的经济学界能够把供给学派“中国化”，哪怕是加上一些中国元素，也可以说是有所贡献了。

如果学术界和政策研究界这样做是意在影响中国政府的经济政策，目前的很多解读可能会误入歧途，反而会造成改革的退步。

从经济改革的视角看，供给侧改革就是要达到几个实际目标，包括去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板，是要解决实际问题的。从政策的角度来说，就是要处理好政府和市场之间的关系问题。

供给和需求关系属于经济范畴，而政府和市场关系属于政治范畴。中国现在讨论供给侧改革，就是要通过政府本身所能做的来减少已经过度的供应（即产能）和刺激新的需求，推动经济的发展。决策者提出的“供给侧改革”既非市场也非政府决定论，而是要努力达到政府和市场之间的平衡。

在西方，供给学派的崛起和消退也是和西方的经济实践紧密相关的。上世纪30年代资本主义世界经济大危机，是典型的市场失败，政府的作用变得重要起来。凯恩斯主义因而兴起，作为一种解决实际经济问题的政策理论。它在当时的西方发挥了很大的作用。随着西方福利国家的大幅度扩张，形成了庞大的第三部门，管理第三部门的政府官僚部门也急剧扩张，随之而来的就是经济的滞涨和政府的财政危机。

这些实际经济问题促使人们对凯恩斯主义所强调的政府作用进行反思。在学术层面，对凯恩斯主义的批评从来就没间断过，战后很多自由主义经济理论，

就是在和凯恩斯主义的对话中产生和发展起来的。西方所面临的实际经济问题，为自由派经济学的崛起提供了绝好的机会，到了1970年代就形成了供给学派经济学。到1980年代，它成为了西方盛行的新自由主义经济政策的核心，具体体现在美国里根革命和英国撒切尔革命上。

尽管供给学派往往过分强调市场的作用，但在实际政策中，只是对之前政府作用过大的矫正而已。它在减税、实体经济领域的私有化和减少政府规模方面取得了一些成就，但在医疗和教育在内的社会领域并没有成功。总体上说，即使在西方被视为是最自由的经济体（例如美国），政府的作用反而一直在强化。从学术层面，人们对政府和市场之间的关系有不同的看法，但在实际政策领域，两者关系就如供给和需求之间一样不可脱离。

从政府层面看，今天讨论供给侧改革和中共十八届三中全会的精神是一致的。尽管中国早在1992年提出了“社会主义市场经济”的概念，但对政府和市场之间的关系并不总是清楚的。三中全会把此表述为，市场起决定性作用，而政府起更好的作用。在这个背景下，“供给侧改革”就是要通过减少政府的作用而强化市场的作用。不过，这绝对不是“市场万能”和“市场决定论”。

改革开放以来，就政府和经济的关系而言，中国基本上走了其它东亚经济体所走过的道路，即发展型政府。国家通过各种能力，在经济发展过程中扮演重要甚至是主导角色。不过，政府的作用在经济发展的不同阶段是不同的。在早期，政府不仅需要支持企业的成长，也需要培养市场的发育。但在企业成长起来和市场逐渐成熟后，政府本身就要转型，从经济活动的主体转型成为规制者。

今天中国政府也面临转型的困境。就政府和经济的关系来说，已经发生了几方面的变化。第一，经济规模变大，政府的经济治理变得极其困难。在计划经济时代，政府可以随心所欲地管理经济，因为经济仅是政府的组成部分。在改革早期，经济规模比较小的时候，政府也可以找到各种方法有效的干预经济。今天中国的经济规模已经是世界第二，传统的办法不会像从前那样有效了。最近政府对金融市场的管治连连

失利，就充分说明了这种情况。

第二，也是因为经济基数的庞大，项目经济的时代已经过去了。政府以前可以采用项目投入来刺激经济增长，像港口、机场、高速公路、高铁等基础设施、奥运会和世界博览会。但现在则不行了。一方面是因为基础设施建设的高峰期已经过去，另一方面是因为经济基数大了。

第三，因为一个庞大的国有企业的存在，政府仍然会继续是一个经济角色，但这个角色的性质和作用变了。从前国有企业的目的是为了“平准经济”（即平衡市场），但现在国有企业更多的是企业，无论是盈利还是提供公共服务，其“平准经济”的功能越来越弱。

第四，政府很难干预国际经济。中国政府有能力防止国际经济的影响，但没有能力来干预国际经济。对国际经济的变化，政府只能反应，没有控制能力。除了极少数几个国家例如美国，大多数政府没有足够的力量来干预国际资本主导的国际经济市场。

## 平衡政府与市场关系

面对这些新情况，一些自由派经济学信奉者（包括很多中国学者）认为政府不应当干预市场，而应当让位于市场。但就政策来说，供给侧改革所强调的是政府的行为要符合市场规则，利用市场本身的力量来干预市场，而绝对不是完全放弃对市场的干预。

在推进经济可持续发展方面，政府如果不能继续使用从前的办法，就可以创始新的办法，例如转向供给学派所强调的财政（例如减税）和货币政策（货币供应），也可以转向建设新的更具规模的市场平台，例如消除地方保护主义，建立内部超区域市场；开拓国际市场，深化自由贸易等。

就政府对经济活动的干预来说，问题在于如何干预。只要政府存在，其必然会干预经济。这是政府本身的逻辑，更在于市场的逻辑。就中国传统而言，政府是必然要想方法来管治经济的。不管中国的市场经济如何发展，也不会发展到完全放任自流的自由经济的。市场也会经常出现失败的现象；市场的失败就论证了政府干预的合理性。

从中国的现实来说，很多新的发展迫切需要政府

发展出新的干预经济的手段，而非退出市场。虽然今天中国所面临的产能过剩、杠杆过高、制度供给不足等，都是政府过度干预的结果，但供给侧改革并不是说不要政府的作用了。在很多领域，如果没有政府的干预，市场很难自动调节。

例如今天金融经济、互联网经济和实体经济的失衡局面。金融经济和互联网经济都需要大力发展，但也不能阻碍实体经济的发展。现在的情况就是大量的金融资源从实体经济流出，进入金融和互联网领域。金融公司通过各种操作大量收购优良的实体企业。如果实体经济被遏止，过度的金融和互联网经济本身也难以持续。没有任何迹象表明，市场可以自动实现它们之间的平衡。

政府要不要立法限制金融公司毫无理性地收购实体经济企业？要不要限制金融和互联网公司的高度垄断？要不要规制互联网金融毫无节制的投机行为？对诸如此类的问题，西方市场经济里也有大量的立法规定。但在中国还是空白，使得资本仍然处于极其原始状态。这种现状或许被一些自由派经济学家视为是“自由”，但可能昙花一现，还会拖垮实体经济。在这些方面，中国所缺乏的是有效的制度供给。

如何对付日益疯狂的国际金融资本对本国经济的冲击？在各国政府的经济功能被日益弱化的同时，资本的力量在快速强化。如果政府毫无防备，毫无节制的国际资本足以摧毁任何一个经济体。国际资本已经从从前“倒卖”各国企业，发展到有能力“倒卖”各国经济的程度。如何应付国际资本发动的经济战争，是今天很多政府所面临的巨大挑战之一。近来中国有诸多国际金融资本的代理人纷纷批评政府对经济的管治，是有其背景的。

供给经济学派再次在中国崛起有其好处，它会促使人们思考中国经济学如何发展的问题。但在政策面，它的崛起绝对不能成为新自由主义经济学的简单回归。新自由主义经济学尽管给中国带来了一些好处，但也造成了诸多严重的恶果，尤其是社会领域的沦陷（本栏已经多次论述过）。供给侧改革所需要的是理性的回归，再次审视政府和市场之间的关系，使得两者在新的情况下再次实现平衡。任何抛弃市场或者抛弃政府的努力，在理论上都会是徒劳无功的，在实际政策层面则是非常有害的。

作者是新加坡国立大学东亚所所长  
文章仅代表个人观点