

# 从供求管理政策的演变历史看“供给侧改革”

●李扬 武力

(中国社会科学院当代中国研究所 北京 100009)

内容提要: 新中国建立以来, 无论是在计划经济还是市场经济条件下, 都存在着政府在工业化和经济发展过程中如何处理供求关系的问题。在计划经济的“卖方市场”条件下, 经济发展主要受到“供给制约”, 政策千方百计扩大供给; 而在市场经济的“买方市场”条件下, 经济发展主要受到“需求制约”, 扩大需求往往成为政府调控经济的主要着力点。而在经济新常态下, 政府必须从供给和需求两个方面共同着力, 才能在“十三五”期间实现“双高”目标。

关键词: 供求关系; 需求管理政策; 供给侧改革; 扩大有效需求

中图分类号: F120 文献标识码: A 文章编号: 1003-4161(2016)01-0033-06

DOI: 10.13483/j.cnki.kfyj.2016.01.007

供给与需求是经济学中最基本的范畴, 也是决定经济运行状况的关键矛盾, 二者的关系是区别市场经济与计划经济的重要标志之一。尽管追求供求平衡是历代经济学家和各国政府的主要经济目标之一, 但是在不同的经济体制、不同的发展阶段、不同的国际环境下, 应对供求关系失衡的思路和政策是有所不同的。概括起来说, 主要有两种思路: 一是将供给方作为矛盾的主要方面, 主要通过扩大和改善供给来实现供求平衡, 计划经济是最典型的表现; 二是将需求方作为矛盾的主要方面, 主要通过扩大需求来实现供求平衡, 凯恩斯主义及其政策是最典型的表现。中国改革开放 30 多年来, 在改革开放中快速推进工业化和市场化, 供求关系以及平衡政策和手段都发生了根本性的变化, 从供求两个方面“双管齐下”来实现平衡是一个突出特点, 但是不同时期、不同条件下又各有侧重, 本文试图通过梳理这个历史过程, 为当前的“供给侧改革”提供经验和对策。

## 一、国际视野下的供求关系及西方大国政府政策演变

纵观近现代世界经济史, 强大的供给能力和广阔的市场需求是大国经济崛起的两个必要条件, 二者缺一不可。但是, 供求关系的平衡只是暂时的, 不平衡却是常态, 经济也因此而陷入周期性波动。为了平抑经济周期, 产生了供给和需求管理政策, 而在世界经济史的视野下, 这种管理政策也经历了供给与需求的交替变迁过程。

在 1929 年世界经济危机和大萧条之前, 政策的主流为“供给侧管理”, 并且这种管理带有古典经济学的自由色彩, 即在斯密的“看不见的手”和萨伊提出的“供给创造自己的需求”的定律指导下, 放任微观经济主体通过自由竞争来实现生产力进步

和经济的“帕累托最优”, 而政府只充当“守夜人”的角色。但是, 马克思一针见血地指出, 资本主义生产方式无法解决生产相对过剩的问题, 必将陷入周期性爆发的经济危机。实际上, 周期性生产过剩经济危机恰恰是来自资本主义经济本身的强制性“熔断”和“再平衡”机制, 是一种痛苦而高昂的代价。但是, 由于当时主流经济学主张自由放任, 任由市场自发调节供求关系, 因而尚没有一套系统可行的需求管理政策, 尽管美国在老罗斯福总统领导下实行过经济刺激政策, 但世界主流经济政策仍为供给侧管理。结果, 后发的资本主义国家为了争夺市场发动了对外战争, 供求失衡的问题则以更为残酷的世界大战形式爆发出来。

经济大萧条时期, 凯恩斯发现了“有效需求不足”的问题, 提出了在萧条情况下“需求创造自己的供给”的凯恩斯定律, 并开创了以消费、投资、净出口为“三驾马车”拉动经济增长的需求管理政策体系, 这种理论在美国得到了比较成功的实践, 并在战后随着美国成为世界经济中心而成为主流经济理论, 在西方发达国家推行开来, 经济政策也转向以财政和货币政策为核心的需求侧管理。当然, 这也和战后的国际形势有关, 一方面, 国际社会主义和民族独立运动风起云涌, 殖民地国家纷纷独立, 失去了原殖民地市场的西方资本主义国家不得不转向国内市场; 另一方面, 国内的民主化运动此起彼伏, 民众对社会福利的呼声也使得国内需求大有潜力可挖。于是, 需求管理政策成为主流。

20 世纪 70 年代石油危机和“滞胀”标志着凯恩斯主义需求管理政策的失灵。正如货币主义和理性预期学派的批判指出: 财政扩张政策会挤出私人投资, 导致经济活力下降; 而刺激性的

货币政策会因为理性预期的存在而失去效果,引发通货膨胀。于是,以美国里根政府和英国撒切尔政府为代表,西方资本主义国家的政策重心开始再一次转向。两国都进行了削减财政开支、特别是社会福利,严格控制货币供应量的增长,大规模减税和放松经济管制,目的都是为了给私营经济创造一个宽松的营商环境,使供给侧的活力得以焕发。这是对古典经济学的一次回归,但并不是对凯恩斯主义的完全否定,事实上,两国都很重视有效需求的增加,英国1973年加入欧共体以获得贸易自由,美国则强迫日本在1985年签订“广场协议”,通过美元贬值来刺激出口;到了90年代,欧盟、北美自由贸易区和WTO等区域性和国际性经济组织纷纷成立。在经济全球化的新时代下,各国的经济政策已经不再拘泥于供给侧或需求侧,而是综合运用各种政策手段来平衡供求关系。

从20世纪90年代至今,随着世界经济深度融合,经济政策也日益复杂多样,但是有两点是可以肯定的。第一,需求管理政策仍然是各国在面临经济波动时的首选,因为它相对供给管理政策更为立竿见影。尤其是2008年金融危机之后,美联储推出多轮量化宽松政策,世界各主要经济体也都纷纷采取刺激性政策。尽管凯恩斯主义的药方存在诸多问题,但是它在平衡短期供求关系上仍然不可替代。第二,从长期来看,供给能力才是一国经济崛起的根本保证。世界经济史用无数国家的经验教训证明:只有生产效率进步最快的时候,才是一个国家经济起飞的时候;离开了生产效率的进步,短暂的繁荣终难逃脱停滞的命运。以里根和撒切尔夫人治下的美英为例,虽然都因新政焕发了活力,但拥有强大高新技术的美国在随后的二十多年里把英国远远地甩在后面,即使是在2008年金融危机中,美国的衰退程度也小于英国。

当前,以信息化为先导的新一轮科技革命方兴未艾,人们的生产和生活方式都在发生着前所未有的变革,而世界经济仍然处于深度调整时期,于是,抓住这次科技革命的契机实现经济突围,就成了所有大国的共识。美国提出了“再工业化”的口号,德国提出了“工业4.0”的新理念,日本在加紧研发机器人,中国也在2015年5月公布了《中国制造2025》的规划,这标志着“供给侧管理”将成为下一阶段世界经济的主流,而能否成功实现供给质量和效率的提升,也将决定各国经济的前途命运。

我国正是在这种背景下提出了“供给侧改革”,而要弄清如何进行供给侧改革,还有必要回顾一下我国供求管理政策的变迁历程。

## 二、1949—1997: 卖方市场下供给管理政策的形成与演变

从1949年新中国建立到1997年买方市场出现,经济落后及供给不足是常态,因此中国的经济运行管理政策始终偏重于供给侧,即扩大和改善供给以保证经济发展速度和改善人民生活。这个时期又分为前后两个阶段:1949—1978年是以优先发展重工业和计划经济为特征的供给侧管理;1979—1997年是产业均衡发展和市场化条件下的供给侧管理。

### (一) 重工业优先发展战略下的“供给侧”管理(1949—

1978)

工业化是近代以来中国始终的追求,旧中国失败的教训和苏联成功的经验使中国共产党在1949年执政以后坚定地认为:在列强环伺、技术落后、资本稀缺的条件下,只有通过强大的政府举全国之力集中资源,才有可能迅速完成工业化,实现赶超。而建国初期稳定市场、争取财经状况好转的任务也要求政府对金融、重要物资和处于领导地位的国有经济实行计划管理。因此,新中国从诞生之初就在指导思想和政策实践上摈弃了自由放任的市场经济,而走上了政府主导型经济发展道路。

新中国面临经济极为落后和发展不平衡的局面,以传统农业为主的经济甚至不能满足人民温饱,更谈不上剩余,全面“短缺”成为制约经济发展的瓶颈,而出于维护国家安全需要,我国又必须加快工业化步伐,因此,如何为工业化扩大资金和物质供给而又能够保障人民的基本需求和社会稳定,就成为摆在中国共产党和毛泽东面前的“两难选择”。正是在这种情况下,中国共产党在1953年选择了社会主义工业化道路,其特点有二:一是优先发展重工业;二是实行公有制和计划经济,以保证高积累下的社会稳定。

而公有制和计划经济体制本身就决定了国家和人民的需求始终大于因生产发展而不断扩大的供给,就供求关系来说,供不应求成为常态,因此单一公有制和计划经济也被称为“短缺经济”。由于这种经济体制下的发展属于“供给约束型”,因此政府的经济管理政策也就主要集中在矛盾的主要方面“供给侧”,对需求往往采取抑制性的“压缩需求”政策。

这个时期供给管理政策的第一个、也是核心特征是通过行政力量将有限的资源集中到以重工业为主的工业化建设中去。第二个重要特征是政策目标过高,急于迅速实现工业化目标。第三个特征体现在激励方式上,即通过放权的方式来调动地方积极性,通过精神激励为主的方式来调动企业和个人积极性,而忽略了以市场的方式来实现激励。

### (二) 均衡发展和市场导向的改革初期的“供给侧”管理(1979—1997)

从改革开放到80年代中期,工业化战略的转变导致供给管理政策的着力点发生了变化。1979年4月中央工作会议提出了“调整、改革、整顿、提高”的新八字方针,虽然重点仍然是从供给侧入手,但已经将调整积累与消费的关系列为调整的重要内容:一方面,在政策上通过有计划地将财力物力向农业、轻工业和能源等基础产业倾斜,加快补齐产业短板;另一方面,实行以“放权让利”、引入市场调节为特征的体制改革,开始培育市场主体。

从80年代中期到90年代初期,因需求膨胀导致经济过热,政策重点被迫从增加供给转向抑制需求。具体来说,我国在1985年改革了投资体制,固定资产投资中属于地方、部门自筹投资计划可在国家确定的额度内自行审批;相应地,银行体制由“大一统”改为以中央银行和四大专业性商业银行为骨干的新体制,各商业银行总行对基层银行的存贷管理由原来的“总额管

理”改为“差额管理”，允许多存多贷。在这种情况下，地方政府干预经济的能力与企业、银行谋利的冲动结合在一起，使得计划经济时期受集中管理压制的“投资饥渴症”普遍爆发出来，大量资金被投入到周期短、收益高的加工工业项目，这固然繁荣了地方经济，但也造成了大量重复建设和盲目引进。结果，1984到1988年间，全社会固定资产投资年均增长26.9%；财政赤字总额累计增加203亿，相当于当时财政收入的1/10；流通中的现金量增加了84%。通货膨胀和抢购风潮迫使国民经济进入新一轮调整，而调整政策的核心是收缩借贷、压缩固定资产投资和消费资金。所以，80年代中期的供给管理政策由于新旧体制转轨所导致的投资与需求“双膨胀”而被迫让位于抑制总需求的政策。

从1992到1997年，因1994年经济过热，经济管理政策再度由发展供给转向抑制需求，对国民经济进行了“软着陆”。1992年“十四大”确立了社会主义市场经济的改革目标，1993年我国修订了“八五”计划，加快了改革步伐，并在供给侧提出加强农业、交通、能源等基础产业发展，加快机械电子、石油化工、汽车制造和建筑业等支柱产业的目标。然而，这一时期的供给管理政策在执行时遇到了新一轮经济过热，政策重点从而再次转向需求侧。为应对经济过热，我国从1994年开始进行“软着陆”的需求管理政策，其核心是严格控制信贷和货币发行，清理和整顿开发区、房地产和在建设项目，抑制过旺需求，在保证增长的同时，平抑经济过热。到1996年，基本实现了国民经济的“软着陆”。

综上所述，20世纪八九十年代，我国是以产业均衡发展为目标，通过改革开放，采用计划和市场“双轮驱动”方式，以及中央向地方放权、政府向企业放权的激励手段，来继续推进赶超战略。但是，中央对地方的“放权让利”和政府对企业“放权让利”，使得计划经济时期的“投资饥渴”和“消费饥渴”充分展现，形成投资和消费双重旺盛的“经济过热”，从而使得供求关系的主要矛盾方面变为需求过旺，而抑制需求则采取了两个釜底抽薪的办法：一是通过分税制改革减少地方政府的收益来抑制其投资冲动；二是通过深化以国有企业为主体的所有制改革和城市福利制度改革，来抑制社会集团和居民消费需求。其结果就是在1997年中国首次出现了“买方市场”，这是新中国供求关系的历史性转折点。

### 三、1998—2014：买方市场下需求管理政策的形成与实施

1997年买方市场的形成，标志着我国的经济体制已经从计划经济转变为市场经济，供求关系在工业化尚未完成的情况下出现了总体性和结构性的供过于求。在亚洲金融危机的冲击下，经济面临增速下滑的危险。为应对危机，我国在加大国有企业改革力度和积极扩大国际市场的同时，启动了以扩大内需拉动经济增长的政策，即“积极的财政政策和稳健的货币政策”。

从1998到2014年，以2008年全球金融危机为分界点，我国采取了两轮刺激性的需求管理政策。需求管理政策帮助我国形成了以投资、房地产、净出口为“三驾马车”的发展模式，拉动经济实现了十多年的高速增长，但也面临着政策边际效果递减的

问题，而需求管理政策本身的局限性，也给我国经济发展方式的调整和产业结构的转型升级带来了阻碍。

#### （一）积极的需求管理政策与“三驾马车”的形成

经典宏观经济学把消费、投资、净出口称为经济增长的“三驾马车”，而我国经济增长的三驾马车却是投资、房地产和净出口。这三驾马车均是在1998—2003年实施积极的需求管理政策期间形成的。

面对经济下行压力，我国从1998到2003年间采取了积极的财政政策和宽松的货币政策。针对产能过剩的问题，重点增加基本建设支出，1998—2003年间基本建设支出平均增速22.4%（同期财政支出平均增速14.2%），投资重点集中于农林水利、基础设施、基础工业和城镇居民住宅建设等方面。在国家投资带动下，全社会固定资产投资增速逐年上升，从1997年的8.8%升至2003年的27.7%，对经济增长的贡献度也由14.6%增至69.6%。2003—2008年间，全社会固定资产投资增速几乎都在25%以上；而在资金构成上，国家预算内资金占比逐年下降，自筹资金占比开始明显上升，这表明在政府主导的投资紧急挽救经济之后，私人资本开始成为固定资产投资主力，并成为拉动经济增长的一驾强劲“马车”。

与积极财政政策相配套的，是房地产行业的兴起。1999年国务院出台城市公有住房改革方案，停止了政府部门和国营企事业单位的职工分房，将城市居民住房推入商品化轨道，从而为房地产业的兴起提供了制度支持和市场需求。2003年《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》提出把房地产作为国民经济的支柱产业，由此掀起了一个“经营城市”的浪潮，而这一浪潮所形成的“土地财政”模式，又为政府主导的投资提供了重要的资金来源。以2007年为例，当年政府预算内收入共计70928亿，而作为政府性基金收入重要组成部分的国有土地使用权出让收入为7285亿，相当于公共财政收入的14.2%，占政府预算总收入的10.3%<sup>①</sup>。所以，房地产成为各地政府鼓励发展的行业。2002—2014年间全社会房地产业固定资产投资（不含农户）平均增速24.4%，房地产行业成为拉动经济增长的又一驾“马车”。由于对经济增长至关重要，所以尽管房地产投资属于固定资产投资范畴，但是人们还是把房地产作为与投资并列的增长“马车”。

2001年底，中国加入WTO，净出口开始成为拉动经济增长的又一驾“马车”。面对开放的国际市场，人口、资源充裕的大国优势得以充分释放，出口导向型经济蓬勃发展，价格低廉的“中国制造”开始行销世界。2002至2007年间，我国的出口额以年均28.3%的速度增长，1999年还只排世界第九的中国的出口总额到2009年已经超越德国成为世界第一。净出口对经济增长的贡献度在2005年由负转正，中国的对外贸易依存度也由2001年的38.3%提升至2006年的64.8%。同时，中国引进外资的规模也在不断扩大，并向结构优化转化。2001年我国实际利用外资497亿美元；2010年该数额达到1088亿，首次突破千亿美元；2014年中国实际利用外资1197亿美元，成为世界最大的外资流

入国。外商投资重点也由一般制造业发展到基础产业、基础设施和高新技术产业。旺盛的出口和外资流入使得我国的国际收支呈现经常项目和资本项目“双顺差”，外汇储备不断攀升。2006年突破万亿，2009年突破2万亿，2011年突破3万亿，中国连续多年成为外汇储备第一大国。

## (二) 稳健的需求管理政策与均衡发展战略

积极的需求管理政策拉动中国经济走出了亚洲金融危机的阴影，而在需求管理政策和改革开放的共同作用下，中国经济形成了以投资、房地产和净出口为“三驾马车”的内生增长模式，这种模式在一定时期内具有可持续性，它引领中国经济步入高速增长的快车道，经济增速逐年上升，在2007年达到了14.2%的高点。经济增长也带来了财政收入的快速增加，2004—2008年，全国财政收入增速都在20%左右，大大超过GDP增速。

随着经济进入快速稳定增长阶段，需求管理政策的力度也由“积极”变为“稳健”。而在全面建成小康社会的目标要求下，城乡间、区域间发展不平衡的问题日益凸显出来。借助高速增长所带来的财力增加，我国有必要也有能力实施城乡和区域一体化战略。于是，我国适时提出了“三农”问题，并不断加大投入力度。从2003到2008年，仅中央财政用于“三农”的投入就达2.15万亿元，年均增长22.7%。公共财政对农村事业的覆盖范围不断扩大，2006年农业税取消，2008年城乡义务教育全面免费，新型农村合作医疗制度全面建立。在区域发展方面，继西部大开发战略之后，我国又于2003年和2006年先后提出了振兴东北老工业基地和促进中部地区崛起的战略，中西部地区在固定资产投资、工业增加值和经济总量的增速上，都出现了超过东部省份的势头。区域发展不平衡所造成的梯度差距，在广大欠发达地区形成了广阔的市场，过剩产能得以消化，工业和建筑业成为拉动中西部地区经济增长的最主要动力。

尽管城乡和区域经济结构有所改善，但是我国的需求结构仍未实现根本性转变，经济增长还是过度依赖投资和出口。国家一直试图扭转消费需求不足的局面。亚洲金融危机发生之后，政府就采取多种方式刺激消费需求，1998年国家财政用于抚恤和社会福利的支出增长20.5%，1999年社会保障补助支出增长129.1%，加之下岗职工基本生活保障和再就业、提高公务员工资、黄金周长假等多种政策共同发力，使得消费对经济增长的贡献度在1997—1999年间得以上升。但是，这种上升从根本上说还是在净出口的贡献度骤降、经济增速总体下滑的情况下的相对上升，并没有形成持久的消费拉动经济增长的模式。从2000年开始，净出口贡献度下降的趋势得到遏止，投资贡献度也开始上升，消费贡献度随即下降，到2003年时已经降至35.8%的低点。而后，随着财政政策转向稳健、国家对“三农”和中西部地区的支持以及社会保障力度的增强，消费贡献度开始小幅回升，但也只是在50%左右。

总的来看，消费并没有成为拉动经济增长的决定性力量，其贡献度的升降主要是由投资和净出口贡献度的相对变化，以及国家的消费刺激政策所导致的。由于分配制度和社会保障制度

尚未完善，普通居民，尤其是广大农村居民的消费能力受到抑制。2003—2008年间，基尼系数呈上升趋势。财富占有的差距，使得我国作为一个人口大国的市场优势，远远没有发挥出来。在这种情况下，投资与净出口仍是决定经济波动的主要因素。而投资需求，主要是对生产资料的需求，尤其是对重工业和建筑业等产能过剩行业的需求，是传导产能过剩压力、帮助这类企业脱困的主要手段，但它也造成了新的产能过剩。产能的急剧扩张使得中国迅速成为“世界工厂”，一定规模的投资和出口需求成为经济增长的必要条件，这使得中国经济一旦遭遇外部冲击，必将比1997年亚洲金融危机更为严重的波动。

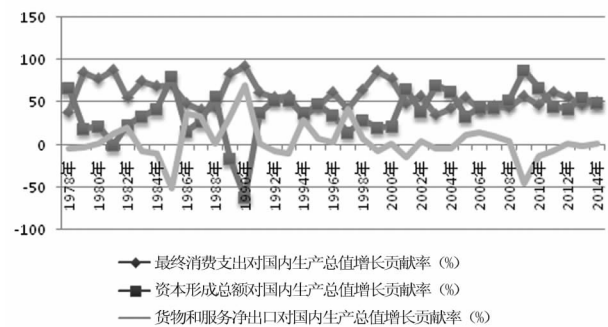


图1 1978—2014年三大需求对GDP增长的贡献度

## (三) 积极的需求管理政策及其边际效果递减

2008年全球金融危机爆发，随后三年间净出口对经济增长的贡献度持续负值。为防止经济增速骤降，我国再次启动积极的财政政策和适度宽松的货币政策，通过扩大内需拉动经济增长。一方面，大力增加投资需求，从2008年到2010年，我国政府进行大约4万亿的投资，其中1.8万亿投资铁路、公路、机场和城乡电网，1万亿投资灾后重建，3700亿投资农村民生工程 and 基础设施建设，3500亿投资生态环境建设，2800亿投资保障性安居工程，1600亿投资自主创新和结构调整，400亿投资医疗卫生和文化教育，可见绝大部分投资集中于基础设施建设领域。同时，我国于2008年12月出台了房地产“国十条”，对个人购二套普通自住房贷款予以放宽，并对住房转让环节营业税进行大幅减免，通过刺激房市来加快经济增速回升。三年间，以基础设施和房地产为核心的投资对经济增长的拉动作用在三驾马车中都位居第一，2009年这一贡献度达到了87.1%的历史高位。另一方面，注重民生建设，促进消费需求增加。2008年到2014年，全国财政支出平均增速为24.8%，而同期医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房支出平均增速分别为38.6%、23.8%、65.4%。在积极的需求管理政策的刺激下，经济在2008—2011年间维持了9%以上的增速。

但是，这一轮积极的需求管理政策很快出现了边际效果递减的趋势。由于消费需求没有真正发掘出来，失去净出口这驾马车的中国经济主要依靠投资来支撑增长，这就再次走入了“以新建产能消化原有产能”的生产资料循环，从而加剧了产能过剩。和上世纪末不同的是，当时的产能过剩只是在工业化中期、城乡间和区域间基础设施建设仍有较大差距情况下的局部过剩，

而我国作为一个幅员辽阔且发展不均衡的大国,区域间的梯度差异为低水平重复建设的工业化模式提供了广阔的扩张空间。所以,一旦实行政府主导的基础设施投资建设,过剩产能立刻找到了市场,得以自东向西不断扩张。而2008年之后的产能过剩则是在工业化进入后期、基础设施建设初步覆盖全国的情况下出现的整体性过剩。2009年4万亿投资避免了经济增速的急剧下滑,但也加速了产能过剩新高潮的到来。2014年,原煤产量下降2.5%,焦炭产量下降0.4%,水泥和钢材产量增速由投资高潮时的两位数分别降至3%和4%。2014年9月至2015年11月,工业大省辽宁的工业增加值月度同比增速持续负值,产能过剩的矛盾以工业产值增速骤停甚至负增长的方式表现出来,大规模刺激性投资已经不再可能。

和产能过剩相对应,作为扩大内需和消费升级主要内容的房地产,则面临着日益严重的库存压力。在2007—2008年、2011—2014年这两个时期,国家财政收入增速急剧下降,迫于财政压力的地方政府更大程度地依靠房地产行业获取收入,2007—2010年间国有土地使用权出让收入相对于国家财政收入的比例持续上升,并在2010—2014年间维持在30%左右。与此同时,在宽松的货币政策下,货币和准货币(M2)供应量增速长期超过GDP增速,过剩的流动性开始推高房价。2009年商品房平均销售价格上涨29.9%,随后4年均维持7%左右的增速。这一增速不仅吸引了社会资本和游资参与炒房,而且也加剧了普通居民的恐慌心理,在政府支持、资本炒作与居民追逐的共同作用下,各地房价不断升高。过剩的流动性还普遍抬高了物价水平。2010年,工业生产者出厂价格指数为105.5,而购进价格指数达109.6,加之消费品价格上升导致的生活成本增加,实体经济经营环境恶化。在房价普遍上涨的诱惑下,资本开始由实体经济流向房地产和金融领域,进一步加快了房价上涨。然而,与高房价相对却是房地产行业库存的增加,截至2015年11月底,全国商品房待销售面积达69.637万平方米,按照我国人均住房面积35平方米计算,“空置”的住房可供2亿人口居住。如果算上各地的小产权房和一些没有纳入统计口径的房子,中国住房过剩的状况会更加严重。

所以,产能过剩和库存积压导致投资和房地产这两驾最重要的“马车”失去了原有的动力,2015年GDP增速降至6.9%。如果不能转变发展方式,单靠原有的需求管理政策已经无法维持中国经济的持续高速增长。

#### (四) 需求管理政策的局限性

我国的需求管理政策,其实质是为了应对90年代后期出现的“买方市场”和局部产能过剩而采取的经济刺激政策,这种政策在消费不足的情况下,通过政府主导的投资来消化过剩产能,以充裕的劳动力供给、低廉的资源与环境补偿、易获取的信贷为条件,利用广阔的国际和国内市场,通过低水平重复建设来拉动经济增长,推进工业化和城镇化进程。由此形成了一条快速发展路径,让我国在尚未完全实现工业化的情况下,迅速成为世界第二大经济体、第一大制造国、第一大货物贸易国和外汇储备

国,步入了中等偏上收入国家行列。但是,需求管理政策的实施以劳动力低价、资源浪费和生态环境牺牲为代价,并寄希望于国际市场的开拓,而当前这四大条件都已基本不复存在。

首先,劳动力供给不再充裕。1997—2000年经济活动人口平均增速为1.4%,而2010—2013年间的平均增速仅为0.4%;2010年到2014年,农民工总量增速由5.4%下降至1.9%,外出农民工增速由3.5%下降至1.3%,各地频现“用工荒”,劳动力已经不再廉价。其次,资源供给日趋紧张。我国在市场经济改革中长期存在着对资源定价偏低的问题,“有水快流”的传统使得各地把有限的资源作为廉价吸引投资的筹码,需求管理政策实施的十几年也正是我国自然资源急速消耗的时期,2002—2013年,煤炭储量由3317.6亿吨降至2362.9亿吨,铁矿储量由213.6亿吨降至199.2亿吨,原油进口依存度由29.4%升至57.4%。再次,生态环境压力日益增大,水、空气、土壤的污染破坏程度都相当严重。2014年,主要河流中轻度污染占31.5%,中度污染占4.8%,重度污染9.0%;62个重点湖泊(水库)中20个轻度污染,15个中度污染,4个重度污染;4896个地下水水质监测点中,水质较差级占45.4%,极差级占16.1%。2014年空气质量的161个地级及以上城市中,145个城市空气质量超标。第一次全国土壤污染调查显示,全国土壤总的点位超标率为16.1%,其中耕地土壤点位超标率为19.4%。最后,市场开拓难度加大。2008年金融危机之后出口萎缩,发达经济体复苏缓慢,并出现了回归制造业、与新兴经济体分化的趋势,而我国国内市场也随着工业化步入后期而日渐饱和,需求管理政策的市场空间逐渐收窄。综上所述,过去那种低成本扩张产能的时代将一去不返。

除了要要素消耗和市场依赖之外,需求管理政策的另一个局限性在于它对技术进步、生产效率提高具有消极影响。相比提高生产效率所需的高成本、高风险、长周期的研发过程,需求管理政策刺激下的基础设施建设、房地产投资和劳动、资源密集型的出口导向型经济,具有成本低、风险小、周期短的特点,由此吸引大量资本、资源、人才等要素流向这些领域,使得实体经济的结构升级和创新难以推进。愈演愈烈的投机行为,不仅刺激了金融市场的泡沫,而且使得古董字画乃至葱姜绿豆都成了追捧炒作的对象。地产商、矿山主、投机者成了最富有群体的代表,依靠扎实研发提高生产率的实干者反而被边缘化。20世纪80年代,我国不再使用“四个现代化”的目标,这在当时有助于纠正高目标所带来的产业结构畸形发展,更好地提高人民群众生活水平,但近十多年来国人淡化了对生产力现代化目标的追求,也淡化了建国初期只争朝夕的赶超意识,创新能力与创新文化与我国作为世界经济第二大国的地位极不相称。

#### 四、供给侧改革的提出及相关建议

1997年出现“买方市场”时,为解决供给侧“高端产能不足、低端产能过剩”的问题,我国在采取扩大内需和外贸的同时,也在继续采取供给侧管理政策,即产业结构升级,但是供给侧的改革因牵涉到资本沉没、财政减收、金融风险以及失业压力等问

题,难度较大,加上城乡之间、区域之间经济和社会发展的不平衡,以及经济全球化的机遇,因此实际上供求管理政策的重心就自然转到了需求侧。但十几年的政策实践证明,需求管理政策没能根本地改变供给的结构性问题,在产能、库存、债务和资源环境的多重压力下,以需求管理为主的政策已经很难奏效。要想真正实现产业结构的转型升级,还应当主要从供给侧入手进行改革。

### (一) 供给侧改革的提出

“供给侧改革”是我国对经济形势认识不断深化的结果,也是我国经济政策的重大转型。2013年,中央指出我国经济进入了增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期的“三期叠加”阶段,这是对我国经济发展阶段的新判断。2014年,中央进一步指出我国经济发展进入“新常态”,并系统阐述了新常态的特征,深化和完善了对我国经济形势的认识。而2015年11月,中央提出的“供给侧改革”则是应对新形势的新政策。

2015年12月,中央经济工作会议对供给侧改革的提出背景、指导理念、改革目标、政策支柱和主要任务进行了全面阐述。会议指出,在新常态的大逻辑下,我国要以创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念为指导,加大结构性改革力度,矫正要素配置扭曲,扩大有效供给,提高供给结构适应性和灵活性,提高全要素生产率。会议强调,明年及今后一个时期,要在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,实施相互配合的五大政策支柱,即宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底。在政策支柱下,重点抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务。

随后召开的一系列会议则对供给侧改革进行了具体部署和落实。12月24日至25日,中央农村工作会议强调,要着力加强农业供给侧结构性改革,提高农业供给体系质量和效率,使农产品供给数量充足、品种和质量契合消费者需要,真正形成结构合理、保障有力的农产品有效供给。12月31日,李克强在听取“十三五”《规划纲要》编制工作情况汇报时强调,要从供需两端发力推进结构性改革,针对当前供给不适应需求变化的矛盾,尤其要通过供给侧结构性改革,提高供给体系质量和效率,实施创新驱动发展战略,提升全要素生产率。

2016年是“十三五”规划的开局之年,也是供给侧改革的关键之年。1月4日,《人民日报》发表《七问供给侧结构性改革》的权威访谈,系统阐述供给侧改革,为2016年的经济工作统一认识,指明方向。同时,党和国家领导人深入实地调研,具体指导落实供给侧改革。1月6日,习近平在考察重庆时指出,要加大供给侧结构性改革力度,重点是促进产能过剩有效化解,促进产业优化重组,降低企业成本,发展战略性新兴产业和现代服务业,增加公共产品和服务供给,着力提高供给体系质量和效益,更好满足人民需要,推动我国社会生产力水平实现整体跃升,增强经济持续增长动力。1月7日,李克强在山西召开的钢铁煤炭

行业化解过剩产能、实现脱困发展工作座谈会上指出,供给侧改革化解过剩产能,要继续坚持以壮士断腕的精神,与深化改革、企业重组、优化升级相结合;要把培育新动能和改造传统动能结合起来,形成双轮驱动。

### (二) 供给侧改革应注意的问题

十几年来,为了避免去产能、去库存所导致的资本沉没、失业增加、财政困难和金融风险,我国被迫一再延续需求管理政策,从而走上了“产能过剩——增加投资以刺激需求——产能过剩加剧——再增加投资刺激需求”的路径,试图依靠这种增加生产资料生产的内部循环来消解产能过剩,而低端产能过剩又导致这些行业利润低微和投资风险加大,于是就出现资本转向房地产,从而导致房地产业库存增加,出现泡沫。由需求管理政策所带来的粗放增长模式也使得产业结构转型升级缺乏动力,难以推进。因此,要想成功实现供给侧改革,就必须痛下决心,不仅要切断粗放型增长模式的干扰,确保稀缺资源由扩张过剩产能流向用于提高生产效率的领域,还要学会打“组合拳”,做好企业破产和资产重组,银行债务处置和金融风险化解,以及失业、转业的职工安置等配套措施,这样才能保证在社会稳定和经济中高速增长下真正实现产业结构优化升级,从而保证到2020年全面建成小康社会和为未来发展打下坚实基础。这是过去几十年政策演变带给我们的最重要启示。

必须指出,强调供给侧改革并不意味着需求管理政策的任务已经完成,更不能在供给侧改革上急于求成、操之过急,走上另一个极端。中国仍是一个发展不平衡的大国,在整体脱贫、全面建成小康社会的冲刺阶段,有效需求的空间仍然很大,全国人民对于扩大有效需求都抱有很高的预期。而且,随着“一带一路”战略的实施和“开放、共享”理念的提出,中国的产品、产能和资本走出去的步伐必将加快,需求管理政策仍将大有作为。

### 注 释:

①政府预算内收入包括公共财政收入、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入、社会保险基金收入四项,2007年四项收入分别为51322亿、10737亿、140亿、8729亿。国有土地使用权出让收入是政府性基金预算收入,中国有土地使用权出让金收入、国有土地收益基金收入、农业土地开发资金收入和新增建设用地有偿使用费收入等四项收入的总和,是国家凭借土地使用权出让而获得的总收入。

【作者简介】李扬(1986—),男,辽宁丹东人,中国社会科学院研究生院博士生;武力(1956—),男,中国社会科学院当代中国研究所研究员,副所长,博士生导师,主要研究中国现代经济史和中共党史。

【收稿日期】2016-01-16

责编:旭东;校对:晨曦