



供给侧结构性改革的重点和难点

——建立有效市场和维护服务型有限政府是关键

上海财经大学经济学院院长 田国强

【摘要】在改革开放成就巨大和问题严重两头都冒尖、改革进入深水区的艰难时刻，近些年来中国经济持续大幅下滑、继续下行是大概率事件。潜在增长率即使下降也是缓慢的，而实际经济增长率却在短短几年内大幅下滑，这极其不正常，如不尽快扭转，会导致一系列严重的社会经济问题和风险。原因在于十八届三中、四中、五中全会的决议精神和发展理念都没能真正得到有效执行和落地，同时，在稳增长短期对策以及供给侧结构性改革的长期治理方面都出现了严重的偏差，发展的逻辑和治理的逻辑都出现了问题，仍然一如既往地“重政府轻市场、重国富轻民富、重发展轻服务”。从理论、历史和统计三个维度而言，解放思想是关键，提高市场效率的供给侧结构性改革是关键，提振民间信心是关键，平衡好供给侧结构性改革和刺激需求端更是关键。建立有效市场，政府在维护和服务方面发挥好作用，提供各种所有制公平自由竞争的环境，让民营经济大发展，这才是中国应对经济困境的治标和治本之策。

【关键词】供给侧结构性改革 有效市场 服务型有限政府 民营经济

【中图分类号】F83

【文献标识码】A

【DOI】10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2016.14.003

在改革成就巨大和问题严重两头都冒尖、改革进入深水区的艰难关键时刻，近些年来中国经济却持续大幅下滑，形势仍不容乐观，压力重重。实体经济整体疲弱，更严重的是经济主体信心不足，表现在消费者信心下降明显，民间投资出现断崖式增长下滑，民营企业出现倒闭潮，劳动力市场的就业和失业压力加大，商业银行坏账大幅上升，致使生产效率、投资收益及收入增速的预期都在下滑，而国有背景的投资却由于贷款可得性即使在去过剩产能去库存的任务下仍出现爆发式增长，但其对经济增长的提升作用要比2008年的4万亿差很多，出口增速持续低迷，且随着人民币国际化进程的加快和美联储加息周期的临近，以及中国要素比较优势的丧失，使得外企的外迁势头也显著增长，人民币贬值压力和资本外逃风险日益加剧。所有这些都表明，外部经济环境的波动和不确定性、内部经济状况的扭曲和恶化、金融风险的加剧和间断性的释放，使得经济内生性下滑的压力仍在加剧，没有形成稳定或复苏的基础，因此，中国经济持续下行的

田国强，上海财经大学经济学院院长、高等研究院院长、教授、博导，首批人文社会科学长江学者讲座教授。研究方向为经济理论、数理经济、机制设计、转型经济。主要著作有《激励、信息与经济机制》《最优选择与一般均衡》《中国改革：历史、逻辑和未来——振兴中华变革论》等。

风险是大概率事件。

新常态下的中国经济潜在增长率真的大幅下降了么？

事实上，中国经济增长仍有很大潜力。但现在一个流行的观点认为，由于经济新常态，中国的潜在增长率也大幅度下降了，导致实际增长率下降，真的是这么回事吗？尽管潜在生产率无法严格确定，不过还是可从三个方面判断它并没有大幅度下滑：

其一，一个简单的判断就是，即使要素边际收益递减规律发生作用，像任何国家的经济一样，其潜在增长率也一定是一个缓慢下降的过程，绝不会在短短几年内就下滑偏离改革开放以来的经济增速均值约3个百分点，大大拉开了两者的差距！

其二，中国经济由于政府行政垄断、主导经济、国企做大的现象愈演愈烈，民营经济的发展空间进一步受到严重挤压，各类资源配置扭曲大幅度上扬，使得其配置效率持续下滑，在原有低效率的情况下更是雪上加霜，效率怎么可能得到改进并变好？加上民间投资、消费双双下滑，经济主体的信心没有改善，从而怎么可能使得实际增长率和潜在增长率更为接近呢？

其三，不要低估改革开放和民营经济大发展的威力。如能进行市场化深层次制度性改革，提高市场效率和激发人们的积极性，会产生极为意外的效果。以下三个例子可作为佐证。一是上世纪80年代初，中央提出了到20世纪末实现工农业总产值翻两番的目标，笔者至今印象十分深刻的是，那时几乎没有经济学

家相信这能实现，包括笔者老师张培刚教授和林少宫教授都觉得不可能，其基本判断就是怎么可能在仅仅20年间将平均经济增长速度从4%左右一下子提高3个百分点到7%左右呢？结果，中国的改革开放和民营经济的大发展不仅实现而且是超额完成了这个目标任务。二是上世纪90年代初，中国经济也面临极大的困境，邓小平1992年南方谈话，确立市场经济体制改革目标，又给中国带来了20多年的经济大发展，而这又是靠市场化改革和民营经济的大发展。因此，只要通过真正的制度性、市场化的深化改革和扩大开放，同等对待民营经济，社会和企业的信心肯定会为之一振，经济持续下滑的劣势就会逆转。三是在新世纪之初中国加入WTO前后，许多人反对，甚至动辄扣以卖国贼的帽子，上升到意识形态层面，认为中国加入WTO后，农业、民族工业，汽车、纺织、医药等行业都会受到毁灭性影响，这些都是没有内在逻辑的说法，结果正好相反，加入WTO推动中国经济高速发展了10多年，由此大大地提升了中国的国际政治经济地位，并由此改变了世界政治经济的格局：中国入世时经济总量只是世界第七，而现在超越了意大利、英国、法国、德国和日本这些强国，成为全球第二大经济体。

2015年7月，四位俄罗斯裔经济学家Anton Cheremukhin、Mikhail Golosov、Sergei Guriev、Aleh Tsyvinski（也是笔者在美国明尼苏达大学的师弟）在NBER工作论文“The Economy of People's Republic of China from 1953”中通过模型的量化分析也得出了类似结论。他们以标准宏观分析工具对

1953~2012年中国经济增长进行因素分析，并对2012~2050年的经济增长做了预测，分别以改革开放前后各因素的贡献作为假设，进行了预测比较，其结论就是，改革与不改革，其对经济增长的影响差别巨大，在随后的10年内增长率相差近3个百分点。改革开放前后的经济增长率差距恰恰也是3个百分点左右，所以改革不改革，改革到位不到位，相差巨大，中国突破经济增长困境有赖于进一步的改革。

因此，无论是从内在逻辑分析，还是从历史视角分析，或是量化的实证数据都得不到潜在生产率大幅下降的结论。从而，实际经济增长率降得如此之快一定是不正常的，是有其内在原因的，可能在一些关键性的地方出了问题，如不尽快扭转，将会导致和加剧一系列严重的社会经济问题和风险。笔者的基本判断是，如果供给侧结构性改革真正到位，现代市场制度建设不断完善，全要素效率不断提高，资源配置效率不断改进，中国经济增长完全有希望逼近潜在增长率而不是拉大负向缺口，并且中国未来5年的潜在增长率至少应该是7%以上，不会显著大幅下滑的。那么，究竟是什么原因导致中国经济潜在增长率和实际增长率的差距在短短的几年时间内就变得如此之大，且越来越大呢？这不得不让人反思，亟需弄清楚其背后的深层次原因究竟是什么。

经济增长下滑劣势难止是执行力和具体举

措出了问题。笔者认为，其根本原因是在贯彻落实中央决议精神的执行力上和应对经济下滑的具体举措方面都有很大的问题，也就是说：十八届三中、四中、五中全会所提出的决议精神和发展理念没能真正得到有效执行和落地，没有进行深层次市场化制度改革，许多领域的改革推而不动，停歇不前甚至是倒退，不作为甚至反向作为的现象严重，民间信心不振，导致了决议和现实反差巨大的激励不相容，改革和发展及稳增长在打架，在稳增长短期方面的具体对策和举措上出现了严重的偏差，发展的逻辑和治理的逻辑都出现了很大问题，没有解决好两者间的相辅相容的辩证关系，没有解决好“是政府还是市场，是国企还是民企”这样“谁去做”和“怎么做”的关键性、方向性问题，思维僵化，仍一如既往地“重政府轻市场、重国富轻民富、重发展轻服务”。

7月19日，王岐山书记在《人民日报》发表题为《用担当的行动诠释对党和人民的忠诚》的文章中也指出，当前“一个突出问题就是贯彻党的路线方针政策不坚决、不全面、不到位，以官僚主义、形式主义的错误方式应对。有的以会议贯彻会议、以文件落实文件，更有甚者索性把党中央决策部署变成标语和口号、不贯彻不落实，有的贯彻执行不力，有的在贯彻中走样”。实际上，当前中国很多不作为与反向作为现象的同时存在，与对“谁去做”和“怎

表 对不同发展路径下中国经济增长差异的预测

	2012~2024	2024~2036	2036~2050
以改革开放后的发展路径	7.8%	5.2%	3.6%
以改革开放前的发展路径	5%	4.6%	3.9%

数据来源：<http://www.nber.org/papers/w21397.pdf>。

么做”没有明确有很大关系，与对供给侧结构性改革的误解、误会有很大关系。2015年中央经济工作会议曾对供给侧结构性改革定调，并指出其目标是“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”，并将2016年供给侧结构性改革的五大任务界定为去库存、去产能、去杠杆、降成本、补短板这样的“三去一降一补”的任务。毫无疑问，中央对供给侧结构性改革的定调及其实现目标是非常精准和正确的。

然而，要完成“三去一降一补”的任务，首先需要弄清楚哪些部门最严重。不难发现，库存最严重的部门是国有企业，产能过剩最严重的部门是国有企业，高杠杆和高成本的地方也是国有企业，短板最严重的地方恰是政府提供公共服务不足、民营经济没有得到平等对待的地方。

如不弄清楚原因，不对高库存、过剩产能、高杠杆、高成本和短板背后的制度问题进行改革（如不打破行政垄断，不简政放权，不放松管制，不约束货币发行，不让各种所有制公平竞争，不让民营经济在就业和经济发展方面发挥主要作用），让市场发挥决定性作用和政府在维护和公共服务方面发挥好的作用，又怎能从根源上解决“三去一降一补”问题呢？即使短期解决了，也还会死灰复燃，不能从根本上解决问题，中长期还会反复。

改革大计方针难以落实造成社会舆论及思想方面的混乱。改革大计方针难以落实，使得潜在生产率和实际生产率落差巨大，决议和现实反差巨大，也让人迷惑并导致争论，出现了一股否定市场化改革及其现代市场制度的理论

基础——现代经济学的思潮，使得社会上出现了各种声调，如怀疑甚至否定改革开放的正确大方向，将市场化等同于私有化，将个体和民营经济等同于私有经济，将国有经济等同于国有经济。其实，正如邓小平所说，市场只是一种手段、方法，资本主义可以用，社会主义也可以用。

由于没有一个明确的说法，使得基层深化改革的具体执行者没了方向感，从而“多做多错、少做少错、不做不错”自然就成为最优的选择，其表现形式就是不作为，改革也就没有了方向，争辩四起，造成了社会舆论及思想上的混乱。改革走向、国家一旦没有了方向感，官员就会无所适从；精英没安全感，企业家、知识分子就会纷纷“跑路”或信心不足；大众没希望感，往往就会过度关心政治，这对国家的经济政治社会稳定不见得是一件好事。这些问题需要引起警惕。

那么，应该如何走出这样的困境呢？下面将从理论、历史和统计三个维度论证要进一步解放思想、坚持改革开放、提高市场效率的供给侧结构性改革是关键，提振民间信心是关键，以此平衡好供给侧结构性改革和刺激需求端更是关键。建立有效市场，让政府在维护和服务市场方面发挥好作用，提供各种所有制公平自由竞争的环境，让民营经济大发展才是中国应对经济困境的治标和治本之策。

供给侧结构性改革最根本的是有效市场制度供给

供给侧结构性改革最根本的是有效市场制



度供给，应以深层次市场化制度改革为内涵推进，并让各种所有制公平竞争，以此提高市场效率，建立维护、服务型有限政府，提振民间信心和民营经济大发展，这才是中国同时处理好发展的逻辑和治理的逻辑，以及应对当前经济困境的标本兼治的必要之策。

这是由于制度才是最关键、最根本、最长效的，在个体（无论是国家层面还是部门、企业及个人层面）通常情况下多为自身考虑的客观约束条件下，现代市场制度不可替代，要在资源配置中发挥决定性作用，建立有效市场，并且政府要在维护和服务方面发挥更好作用。

如笔者与合作者去年10月发表于《中共中央党校学报》的《新阶段中国经济的发展驱动转型与制度治理建设》所分析的那样，当前经济下滑主要是由于要素驱动红利衰减，向效率驱动乃至创新驱动的转型滞后；政府主导动力枯竭，地方财政不具有可持续性；国企产能过剩挤压民营经济，资金继续流向本来就充裕的国有企业，其后果就是重复投资、无效投资的不断累积，导致经济严重乏力，造血机制不足；再加上政府施政过程中出现的严重不作为的问题，及对“新常态”的理解偏差这五重原因造成的。

可以看出，这些原因的背后都是市场化改革不够深入，政府与市场、政府与社会之间的治理边界不够合理，市场经济制度不够完善以及政府治理出了问题造成的。如果不进行深层次的制度性方面的市场化改革，这五重导致经济增长持续大幅下滑的因素就不可能得到根本性的解决。但现实是，许多部门和地方政府没有真正遵循十八届三中、四中、五

中全会的中央决议精神，特别是没有让市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用的方向改革，所给出的改革措施甚至和改革开放取得巨大成就的重要因素在很大程度上是背道而驰的，导致了严重的激励不相容，以致当前许多改革的思路和举措都是反向的，政府行政垄断、主导经济、国企做大的现象愈演愈烈，民营经济的发展空间进一步受到严重挤压，导致民间、民企对当前政策手段和改革方式信心不足。

民间信心不足导致即使社会资金丰富也不愿投资。有一种观点认为，今年1~4月份的民间投资增速下滑是由于整个经济增长率下降导致需求自然下降。如果是这样，那么为什么在今年1~5月全国固定资产总的投资增速基本不变的情形下（由去年底的10%略降至9.6%），但政府投资却由去年底的9.5%猛增至20%，而民间投资却由10.1%继续大跌至历史新低3.9%呢？反差如此巨大，只能表明当前的中国经济仍是一个政府主导而不是市场发挥主要作用的经济，政府急于保增长而再次出台大规模投资刺激计划，且很多资金又流向国有企业，使国有企业肆无忌惮地横行于资金密集型行业，大量高负债国有企业大规模进军土地市场，近年来各地的地王基本都是国有企业，出现了国有银行和国有企业成为资本密集型行业供需双方的市场博弈主体这一世界奇观。另一方面则显示了民间资本的信心严重不足，即使社会资金丰富也不愿投资。同时，由于边际收益递减及政府主导下的投资低效率，这一轮规模更大的铁路、公路、基建投资，从对经济增长的拉动效果来看，要比2008年的4万亿投资

效果差很多。

因而，供给侧结构性改革应统一到十八届三中全会所提出的让市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，以及十八届四中全会所提出的全面推进依法治国和十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享的五个发展理念上来，以市场化、法治化的结构性改革来同步解决做什么、谁去做、怎么做的问题，坚定不移地继续推行松绑放权和市场化制度性和有限政府职能的改革才是关键。否则，供给侧结构性改革的内涵不明确，许多政府部门和部委就会要么选择不作为，要么选择根据各自的想法，甚至是自身的利益来实施所谓的供给侧结构性改革，出现激励不相容的反向作为。

如不尽快进行深层次市场化制度性方面的改革，中国经济唯一可能的趋势就是经济增长持续大幅下滑。现在简单套用、泛用、误用经济学理论及其经济政策现象严重，有人认为依靠重商主义政府来推动中国的“工业革命”就可解决问题，更多人呼吁采用更大力度的财政政策和货币政策就可解决当前经济下滑劣势。这些观点都以为不重视长期治理的市场化改革，就可以快速实现工业化，就能扭转经济增长持续大幅下滑困境。这只能是空想或短期有效，并不能从根本上解决问题，甚至有反效果。这是由于，许多现代经济学理论以及基于这些理论发展出来的政策工具大多都是基于有一个成熟完善的市场经济制度环境的假定而给出的，因而都是基准经济制度环境下的基准经济理论和基准政策工具，不能直接照搬到中国这样一个市场经济体制还远

没有完善的转型加转轨的新兴经济体。如果不考虑前提假设一味地泛用、误用，只能是作用有限，甚至起反效果。

当然，也还有不少人很不以为然地说，发达国家如美国现在也只有2%~3%的经济增长，中国的经济增长哪怕低到6%也很不错了，沾沾自喜，缺乏忧患意识。殊不知，这种将不同发展阶段放在一起的简单类比是会误国的。用卫星作比喻，发达国家就像已进入预定轨道环绕飞行的卫星，总体已基本处于平衡增长轨道。中国则不同，作为一个仍处于发展中的经济体，就像发射卫星处于腾空上升阶段的火箭一样，还需一定的速度保障，否则动力不足，就可能让卫星达不到预定目标轨道，会造成非常严重的灾难性后果。因此，中国在更为关键、更为根本的市场制度建设问题上一定不能出问题，否则可能非但会动力不足，还会出现阻力。

从历史和现实来看，靠政府主导、国企主体无法解决经济困境。观察自2015年以来中国各省的经济增长就可以发现，那些政府干预较多、国有经济占比较大的省份，往往也正是经济受冲击最大的省份。例如，在2015年全国31省GDP增速排名中，有5个省份经济增速低于6.9%，它们是辽宁、山西、黑龙江、吉林和河北，其中辽宁以3%的增速位列倒数第一。而在今年第一季度，这5省再度位列GDP增速后5位，辽宁甚至出现负增长，以-1.3%的增速位列末位。已经被实践证明行不通的经济发展模式，难道我们还要重蹈覆辙？

回顾近代以来的中国历史，也有三次以国有企业主导的工业化失败尝试：第一次是洋务



运动，在国家处于主导控制下的工业化尝试，最终以中日甲午战争惨败收场；第二次是西方国家发生第一次大萧条以后，1934年开始国民政府掌握了经济的走向，抗战胜利后国有资本膨胀到了新的历史高峰，由于贪腐严重，效率低下，反而导致国民政府的加速崩溃；第三次是建国后以国有企业推动工业化，最终形成了国有经济占绝对经济地位，对经济造成严重负面影响，到文革结束时几乎让中国经济走上了崩溃边缘。

相反，改革开放以来，非国有经济尤其是民营经济的大发展对中国经济的发展做出巨大贡献，无论产值贡献还是解决就业方面均居于主要地位，并且越是民营经济发达的地方，地方政府无论是经济发展、社会稳定还是其他方面，日子都会好过很多，少许多麻烦。更重要的是，中国向效率驱动乃至创新驱动的转型发展，还有赖于民营经济发挥主体作用。这样，历史和现实都告诉我们，国有经济主体、政府主导，很难解决其效率低下、创新不足、贪腐猖獗、民营经济受挤压、机会不均导致社会公平正义严重不足的问题，这与让市场发挥决定性作用是根本冲突的，也无法真正实现国家治理体系和治理能力的现代化。

为了避免歧义，需要着重指出的是，笔者并不是说不需要国有企业。国企业的存在必要性主要是基于国家经济安全和政治方面的考虑，而不是基于效率的角度，从而必须有一个度，比重不能过高，不能过度强调它的作用，一个没有效率、经济不能有大的发展的社会是不可能长久稳定，也是不可持续的。

并且，如果什么都是由政府和国企兜着，

中间没有隔离带和防火墙，一旦经济出事，责任自然就在政府、国企，从而矛盾立刻就集中在政府身上，这将会对中国政治、经济和社会稳定造成很大的风险。同时，这也非常不利于产业转型升级和破产。比如，我们能让那些高污染、高消耗的国有企业破产吗？而如果是民营企业，就不存在这个问题。比如，美国政府为了削减发电厂的碳排放，加快清洁能源的使用，以应对气候变化，制定了《美国清洁电力计划》环境能源政策，当然也由于页岩气能源革命，短短几年，美国已有30多家煤炭公司申请破产，包括美国第二大煤炭生产商阿尔法等大型煤炭公司。中国国有煤炭企业，特别是那些夕阳企业能这样做吗？此外，许多人主张国有企业大量存在是基于解决民生和社会保障问题的考量，但国有企业是生产性单位，是要追求效率的，而民生和社会保障及社会稳定是应该由政府通过提供公共服务去解决的。

很多人也将国有企业当作党的执政之基，而忽视民营企业在这方面的重要作用，这其实是有失偏颇的。执政之基主要体现在人民对执政党的拥戴度及其执政的满意度，而这取决于执政党能否通过有效的治理，让经济持续发展，社会和谐稳定，来满足人民日益增长的物质、文化和公共产品的需求。改革开放以来，如没有非国有经济，特别是民营经济的发展，中国经济怎么能大发展，经济、政治及社会怎么可能这么稳定，怎么会取得举世瞩目的成就呢？显然，改革开放以前的实践已表明，计划经济条件下完全靠国有企业并没有很好地满足人民的需求，恰恰是改革开放后民营经济的大发展才使得人民的需求得到极大满足，极大地

夯实了党的执政基础。

所以，最重要的还是要思想解放，打破思想的禁锢，坚定市场化改革的信心，树立鼓舞人心的改革和发展目标，并能坚实落地。前面列举的上世纪80年初翻两番的目标，上世纪90年代初小平南方谈话和随后确立市场经济体制改革目标，及本世纪初加入WTO的例子都说明了只要通过真正的制度性、市场化的深化改革和扩大开放，同等对待非国有经济，社会和企业的信心肯定会为之一振，经济持续下滑的劣势就会逆转。

值得肯定的是，今年6月14日，国务院发布《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，提出要初步清理废除和禁止出台妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法。这个意见如能执行到位，对于降低制度性交易成本，调动各类市场主体的积极性和创造性，无疑是有正向作用的。

供给侧结构性改革的逻辑与政府定位

供给侧结构性改革必须注重两个逻辑：发展的逻辑和治理的逻辑，否则会造成各种问题和危机，其关键是政府的定位必须恰当。同时，建立一个维护、服务型有限政府离不开三要素：法治、执行力、民主监督。惟其如此，中国才能实现经济可持续增长和发展，社会和谐稳定，国家长治久安。

中国改革已经进入深水区。改革在取得巨大成就的同时，问题也十分严重：社会公平正义严重不足，贫富差距过大，贪腐猖獗，生态严重恶化，没有处理、平衡好发展和治理逻辑

辑，导致成就和问题两头都冒尖。当前，中国社会经济发展所面临的困境也是问题的表现之一。如果对导致发展成就的经验和问题的根源认识不清，错把缺点当成优点，把短处当成长处，中国经济的问题不可能得到根治，也不可能实现社会和谐与国家长治久安。

要找准什么是导致中国改革成就巨大的新的因素。客观而言，中国改革之所以取得巨大成就（当然由于只是遵循了发展的逻辑，没有注重治理的逻辑，问题很多、很严重），就是因为基本放弃计划经济，实行松绑放权的改革，政府的干预大幅度地减少，民营经济大发展从而国有经济比重不断下降。因此，我们应该按照实验物理学的基本实验的基本方法论来谈什么是差异因素，那就是，除了坚持党的领导、坚持社会主义、保证社会稳定之外，新的因素是：较大程度的经济上的选择自由、松绑放权的改革、引入竞争机制（包括中央与地方政府、对内对外的竞争）、对外开放、民营经济大发展，中国的巨大成就正是在这样的基本制度性市场化改革下才取得的。

然而，现实中，许多的改革正在往回改，又回到政府主导的老路，一旦遇到问题，就习惯性思维地回到老路，就想到或仍采用政府主导的方式去解决，负面作用很大。例如，由于对供给侧结构性改革与“三去一降一补”的机械理解，各级政府更是通过层层分解的任务指标以行政手段来越俎代庖地解决本应由市场和企业自主解决的问题，使得问题并没有从根源上得到实质解决，随时可能死灰复燃。

以去产能为例，一直在路上的去产能，产能却越来越多。2015年，中国平板玻璃、钢



铁、水泥和造船等严重过剩行业的产能利用率均已下滑到70%以下，其中钢铁行业与2008年相比产能利用率下降达10%之大。为此，国务院今年2月出台的6号文提出5年内要化解钢铁过剩产能1~1.5亿吨，结果刚出台，3月、4月钢铁产量却连续增长，许多依靠政府补贴续命的钢铁企业又开始复产。与此相反的，还是拿美国煤炭企业的生存危机作为例子，美国政府并没有出手干预市场让煤炭企业苟延残喘，而是让市场、让企业自己来决定自己的命运，其结果是2015年美国煤炭产量与2008年相比减少了20%多，成功实现了去产能。

建立维护、服务型有限政府有赖于法治、执行力和民主监督。之所以会有上述这些问题，关键是政府的定位没有得到合理界定。中国的政府本质上还是一个发展型的全面政府，过于注重发展的逻辑，却忽视了治理的逻辑。政府在资源配置中仍然居于主导地位，大量越位和错位，大大限制和压制了市场作用的发挥，而政府却在维护市场秩序和提供公共服务方面大量缺位，没有发挥好应有的作用。因此，供给侧结构性改革首要任务应该是体制机制的改革，首先解决好效率驱动的问题，改革影响市场效率的不合理制度环境和监管架构，解决政府职能定位的问题，以此解决好政府与市场和政府与社会的治理边界，使之成为一个好的市场经济。

由于政府既是改革的主要推动力量，更是改革的对象，这就决定了中国下一步改革的艰难性。那么，如何将二者有机结合起来，并将全面深化改革引向深入呢？即如何从政府自身的改革入手，来使之成为一个改革发动机？

如何确保深化市场化改革的成功？如何在加强治理的同时，又不对发展产生太大的副作用？这些问题实际上就牵涉到政府治理本身，在笔者看来，一个维护、服务型有限政府的善治实现依赖于三要素——法治、执行力和民主监督。

其一，法治的首要作用是对政府行为的规范和约束，其次才是对市场经济个体的约束。这是“法治”和“法制”的本质差别。一个好的法治环境，可以支持和增进市场，真正让市场发挥基础性和决定性的作用，而政府只是起到维护和服务的作用，只有这样才能最大限度地压缩权力寻租腐败的空间。

其二，增强改革的执行力和发展的驱动力，则必须从法治、激励和理念三个维度推进综合治理，特别是要发现和培养改革发展的开拓良将，将那些不唯上、不唯书、只唯实，敢闯、敢试、敢为人先的人放在重要岗位上或一把手的位置上，使之成为一个个改革发动机。

其三，没有民主监督，没有问责，没有责任边界的划定，没有社会和媒体的监督，这样的政府治理体系将是涣散失效的。中国还需要有质量的量化指标作为目标，否则就没了努力方向，也就无法对官员加以问责，官员也就没有责任和动力关注发展、推动改革，不再勇于创新。

供给侧结构性改革的方法论问题

供给侧结构性改革要取得成功，必须正视改革的艰巨性和复杂性，用好成功改革的方法论，灵活运用“明道、树势（顺势）、优术、

抓时（择时）”四位一体的方法论。并且，对于改革方案的制定方式也需要重新设计，以确保独立性、科学性和可操作性。

当前中国改革空间异常狭窄，来自于利益集团和弱势群体的双重夹击，使之充满着对立和冲突，社会刚化和阶层分化严重，具有很大变数，需同时解决好让市场发挥决定性作用和社会公平正义问题。为此，我们要有十足的紧迫感，不能再滞后，越拖越麻烦，比如房产税和遗产税，在十多二十年前基本没有房产和财产时就制定成法规是非常容易的一件事情，但现在再来制定已经是阻力重重。

由此，现在很多改革包括政府大力倡导的供给侧结构性改革，并没有从方案落实到制度，从制度落实到政策，从政策落实到行动，缺乏可操作性，执行不下去。基本是上面在踩油门、中间在挂空档、下面在踩刹车，整个地方部门不作为，改革决议和文件在许多方面处于空转的状态，甚至由于目标、方向的混乱，反而出现文件与文件打架，改革有往回走的趋势，令人十分忧虑。问题出在哪里？在笔者看来，至少有三个方面的因素。

其一，按照现在的改革做法，让部委自己来操刀给自己动手术，让地方政府来革自己的命，很难做到。即使国家发展和改革委员会也是发展的性质大过改革，给人的感觉就是在不断地审批项目，在改革上用力严重不够。一旦经济遇到问题，就想到用政府主导的老办法来解决。不像以前，中国设置国家体改委这样一个专门研究、制定、协调和指导体制改革的综合性、独立性专门权威机构，一旦形成决议和文件，中央部委不得不

执行。正如曾任国家体改委主任的陈锦华所言：“因为改革涉及到利益格局的调整。有权力、有利益的部门都不想让步，都要别人改，自己不改。在这样的情况下，就需要一个超脱权力和利益格局之外的部门来研究、协调、仲裁、推动。”当前，中国改革的推进又面临相同的问题，因此有必要恢复国家体改委或成立类似的机构。

其二，缺乏鼓励改革理论探讨的氛围条件，无法凝聚改革的学理共识，增加改革的前瞻性和战略性。中国改革是一个庞大系统工程，实践每向前推进一步，都会带来更多更为复杂的理论和实际问题，这就对理论创新提出了新的更高要求。不过，理论探索离不开一个开明、宽松的舆论氛围和社会环境，需要求真务实，要尽量避免上纲上线甚至动辄上升为意识形态、阴谋论、敌对势力的大字报“文革”语言，这样将造成很大的社会不和谐，导致极其严重的负面后果。

其三，目前中国的智库结构也还是官方色彩浓厚，缺乏独立性、客观性，民间智库很少，发展严重滞后。在现有的决策体制下，中央关于某个领域的政策往往是由相关部委负责制定的，而部委下属的研究机构往往通过写文件、做课题、报内参在决策中发挥作用，形成一种决策咨询上的渠道垄断。显然，这导致的结果只能是政策被部门利益、地方利益所裹挟，不是基于一般均衡、综合治理的考量。如，国企改革1+N的文件就是一种关门设计，没有很好地听取国企、地方政府和社会各方面的意见和建议，使之脱离国企实际严重，带有明显部门利益和视野上的局限。独立的政策研



究机构是政府决策科学化的保障，中国需要大力发展民间智库。

基本结论

供给侧结构性改革的首要任务应该是体制机制的改革及其改革落地的执行力问题。首先解决好效率驱动的问题，改革影响市场效率的不合理制度环境和监管架构，解决政府职能定位的问题，以此解决好政府与市场、政府与社会的治理边界，使之成为一个好的市场经济。不应人为地将发展的逻辑和治理的逻辑对立起来，将需求侧发力和供给侧改革拆开开来，将短期增长和中长期发展割裂开来，那样容易引起争议，甚至可能有反作用，使得改革的共识消解、动力耗散。

因此，要打破改革停歇不前甚至倒退的僵

局，需进一步思想解放，让改革统一到十八届三中全会所提出的让市场在资源配置中发挥决定性的作用，更好发挥政府作用，以及十八届四中全会所提出的全面推进依法治国和五中全会的五个发展理念上来，以市场化、法治化的结构性改革来同步解决做什么、谁去做、怎么做的问题，坚定不移地继续推行松绑放权 and 市场化制度性改革才是关键。当然，面对经济增长持续大幅下滑的困境，中国也需要一些短期的政策手段，如实行结构性减税、加强对国企的约束、放开对民企的壁垒等，以提振社会和大众对于中国经济的信心，激发企业发展活力和居民消费潜力，增强经济增长内生动力。这些才是应对当前经济下滑和解决供给侧结构性问题的正确举措和改革，才能同时处理好发展的逻辑和治理的逻辑，实现经济又好又快的发展。

责编 / 樊保玲

The Emphasis and Difficulties of the Supply-side Structural Reform —Establishing Efficient Market and a Service-Oriented Limited Government is the Key Tian Guoqiang

Abstract: In the current difficult time where the achievements and problems of reform and opening up are both great and it is in a deep-water zone, China's economy will be very likely to continue to decline for years to come. The potential growth rate, even if it has declined, is still slow, while the real economic growth rate has fallen sharply in the last few years. This is extremely unusual, if not reversed as soon as possible, it will lead to a succession of serious social and economic problems and risks. The reason is that the resolutions and development ideas made at the Third, Fourth, and Fifth Plenary Sessions of the Eighteenth Central Committee of the CPC have not been truly and effectively implemented. At the same time, there is enormous disparity existing concerning the short-term measures for ensuring growth and the long-term governance for the supply-side structural reform, which means the logic of development and governance both have problems, and the long-standing problem is still there that too much emphasis is placed on government rather than the market, on wealth of the state rather than wealth of the people, and on development rather than service provision to the people. From the dimensions of theory, history and statistics, the key is to emancipate the mind, improve the supply-side structural reform concerning market efficiency, boost private-sector confidence, and strike a balance between implementing supply-side structural reform and stimulating the demand side. Establishing an effective market, letting the government play a good role in maintaining social order and providing services to the people, ensuring there is a market environment where entities under all kinds of ownership can compete freely and fairly, and promoting the great development of the private economy are the effective solutions to China's economic difficulties.

Keywords: supply-side structural reform, efficient market, service-oriented limited government, private economy