

# 财政推动供给侧结构性改革的政策建议

湛志伟

供给就是指商品和劳务的供给,也就是指生产。供给侧结构性改革,就是针对当前我国经济发展存在的供需不匹配等问题,推进商品和劳务生产改革,优化产业结构和布局,提高全要素生产率,提供适销对路产品,拓宽国内外市场,实现个人增收、企业增效、国民经济增长。推进供给侧结构性改革主体是企业,政府也应当发挥积极作用,包括优化公共产品提供方式,推进简政放权、财政、金融、国企等综合性改革,给企业运营提供良好的政策环境,促进大众创业、万众创新。推进供给侧结构性改革是破解当前我国经济问题的战略选择,是习近平总书记统揽国内外经济发展全局提出的国家经济治理新要求。财政是国家治理的基础和重要支柱。财政部门应当勇于担当、主动作为,积极推进供给侧结构性改革。

## 财政支持供给侧结构性改革的现状分析

当前,财政部门对供给侧主要通过以下三个方面产生影响:

(一)财政支出政策。一种方式是通过促进教育、科技等社会公共事业发展,间接影响生产要素、生产方式,提高生产质量和效率。另一种方式是通过财政专项基金扶持,引导企业改革传统产业、发展新兴产业,或者从事基础性研究。

(二)产业税收政策。主要通过减免税等手段,降低企业生产成本,引导企业发展国家重点支持产业,实现产业结构转型升级。例如,对一些文化企业实行出口退税;对一些高新技术企业实行研发费用一定比例税前抵扣;对经营性文化事业单位转企实行五年内免所得税等。税收优惠政策对供给侧结构性改革的影响直接、普遍,从长期来看,有利于增加社会资本积累。

(三)国有企业出资人管理。目前,一些财政部门除履行财政职责外,还承担国有金融、文化企业出资人职责。一方面,通过对企业直接注资,支持企业转型升级、战略性并购重组等重点项目,提升市场竞争能力。另一方面,通过创新国有企业管理体制、完善企业法人治理结构,推动企业成为名副其实的市场竞争主体,按照现代企业制度要求,实现自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展,并相应取得国有资本经营收益。在国有企业资产管理方面,财政部门还承担推进国有企业改革的重任。

## 财政支持供给侧改革面临的有利条件和主要挑战

两大有利条件:一是财政推动供给侧结构性改革是时代的呼唤。纵观宏观经济学发展历程,每一次宏观管理政策的产生和重大调整都离不开经济发展时

代背景。20世纪30年代世界性经济危机催生了凯恩斯主义,开辟了长达20年需求管理黄金时期,扩张性财政政策成为当时各国政府拯救危机的重要手段。20世纪70年代,欧美国家出现经济“滞胀”,凯恩斯主义遭遇理论无法解释现实的危机,美国供给学派由此产生。20世纪80年代,供给学派理论成为美国政府制定经济政策的重要依据。同样,当前我国经济社会发展呼唤推动供给侧改革,给财政供给侧政策出台提供了现实基础。改革开放以来,我国经济高速增长,2010年成为世界第二大经济体,创造了世界经济增长奇迹。时至今日,改革红利、人口红利以及市场规模红利日渐减少,房地产、钢铁、煤炭、汽车等国民经济支柱性传统产业产能过剩凸显,文化、金融、互联网等新兴产业还没有形成规模,长期以来靠政府投资拉动的需求侧经济管理难以为继,亟待从供给侧加强改革和创新,用新供给来创造新需求,实现产业转型升级,形成经济良性发展新动力,这也为财政推进供给侧改革提供保障。二是雄厚的国有资本和实力强大的国有企业,将为财政推动供给侧结构性改革提供重要载体和手段。国有资本和国有企业是推动我国市场经济发展的骨干力量。推动供给侧结构性改革,同样需要充分发挥国有资本和国有企业主力军作用。财政部门 and 国有资本、国有企业联系紧密,雄厚的国有资

本和实力强大的国有企业将为财政推动供给侧结构性改革取得实效提供重要保障。例如，2014年，财政部安排中央基建投资4576亿元，主要用于保障性安居工程和城镇基础设施建设、“三农”建设、重大基础设施建设、自主创新和结构调整、节能环保与生态建设等方面，极大地改善了公共产品和服务的供给。

两大挑战：一是对财政宏观管理提出新要求。长期以来，财政部门主要在拉动消费、增加政府投资和促进出口等需求管理方面出台相关政策，稳定经济增长。推动供给侧结构性改革正好相反，要求关注供给方，关注资源配置，关注生产。要求财政宏观经济管理重心由主要关注总需求向总需求和总供给并重转变。二是可动用财力不足和公共财政属性限制了财政支持供给方结构性改革的资金规模和使用方向。尽管财政收入和支出规模较大，但是很大程度属于固定支出，保障机构正常运转，可调节用于产业发展的项目支出并不多，用于推动供给侧结构性改革的资金就更少。同时，政府主要提供公共物品和服务，满足社会公共需要。财政部门应当尽量减少对资源的直接配置，减少对微观经济活动的直接干预。公共财政的属性影响了财政推进供给侧改革的深度和力度。

### 财政支持供给侧结构性改革的政策建议

财政支持供给侧结构性改革是大势所趋，机遇与挑战并存，光荣与使命同在。财政部门既要从宏观上对供给侧改革深入研究，总体把握，又要从微观上把握好政策切入点，遵循以下思路和措施，做到不越位不缺位。

#### （一）基本思路

立足财政职能，综合运用财政政策手段，引导企业推进供给侧结构性改革，改进资本筹措、技术应用和管理体制机制，甚至转换产业形态，实现传统

产业转型升级，新兴产业蓬勃发展，经济健康持续增长内生动力强劲。推进供给侧结构性改革，财政需引导，关键在企业。财政推动供给侧结构性改革一定要调动企业积极性，财政与企业要形成良性互动，供给侧结构性改革才能落到实处。对于公共产品，政府也应当创新供给方式，充分发挥市场作用，提高财政资金使用绩效。

#### （二）主要措施

完善资金支持重点，推动传统产业转型升级。供给侧结构性改革首先要处理传统产业的发展问题。要帮助企业化解过剩产能。鼓励企业挖掘国内市场，拓展国际市场，消化库存产品。同时，要支持企业对传统产业改造升级，增加新技术应用投入力度，促进科技成果转化应用，从根本上帮助传统产业企业走出困境。例如，传统出版业受新媒体巨大冲击，推进数字出版就成为互联网时代新趋势。单纯依靠文化企业，难以承担转型升级重任，需要政府出资引导。新媒体的应用不仅能够更好地满足社会需求，更能够创造国民收入，有效拉动经济持续增长。

加大供给侧财政投入力度，引导新兴产业发展。新兴产业具有科技含量高、产品附加值高、绿色环保、就业吸纳能力强等特点，是提升我国经济增长质量的突破口，代表未来产业发展方向。但是一些新兴产业前期投入大，靠企业自身实力发展有困难，需要财政部门给予资金支持。财政部门可以通过产业发展专项基金，引导社会资本投入，发挥财政资金的杠杆和撬动作用。

完善税收优惠政策，提供公平的改革环境。税收减免或抵扣能够降低企业研发和生产成本。针对新兴产业前期投入大的特点，可以对企业前期研发性费用进行税前抵扣，切实降低企业研发和应用成本。对于纳入新兴产业范围的企业，自成立之日起一定年限内可以享受

减免税政策。今后设置税种、确定税率以及制定其它税收政策，应配合国家经济结构调整和产业升级需要，体现倾斜扶持性政策。同时，尽可能通过税收政策来引导企业深化改革，税收政策比财政资金支持更方便惠及所有国有和民营企业，提供公平的改革环境。

优化资本注入方式，促进混合所有制经济发展。企业所有制创新也是供给侧结构性改革重要内容。财政部门应当积极引导国有经济探索和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股。以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，探索组建国有资本运营公司。国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全，以此带动供给侧结构性改革。

加强政府债务管理，降低政府债务风险和挤出效应。供给侧结构性改革主体是企业，但供给侧公共产品提供主体是政府。发行政府债是一些地方政府筹集公共项目资金的重要手段。但是，过多的政府债一方面会积累财政风险，另一方面会对社会投资产生挤出效应。政府债发行会引起政府债利率和其它有价证券利率之间相对水平的变化，从而产生政府债对其它有价证券的替代效应，导致其它有价证券需求缩小，降低整个资本形成水平。政府在公共产品发债融资以及为减税而发债的过程中，都应该统筹兼顾，适当控制债务规模，加强债务余额管理，积极降低债务风险，尽可能减少对社会投资的挤出效应。

（作者单位：中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室）

责任编辑 雷艳