

# 聚焦供给侧 攻坚结构性改革

编者按：

供给侧结构性改革无疑是当前最有热度和最受瞩目的词汇。它的提出体现了中央经济工作思路和宏观调控指导思想方面的创新思维，也为我国更好适应、引领经济发展新常态，促进经济持续健康发展提供强大动力。作为贯穿“十三五”规划的一条主线，供给侧结构性改革必将给我国社会生产生活的方方面面带来深刻影响和重大变化。

4

以供给侧结构性改革引领经济持续健康发展 05

供给侧改革理论源泉与路径分析 10

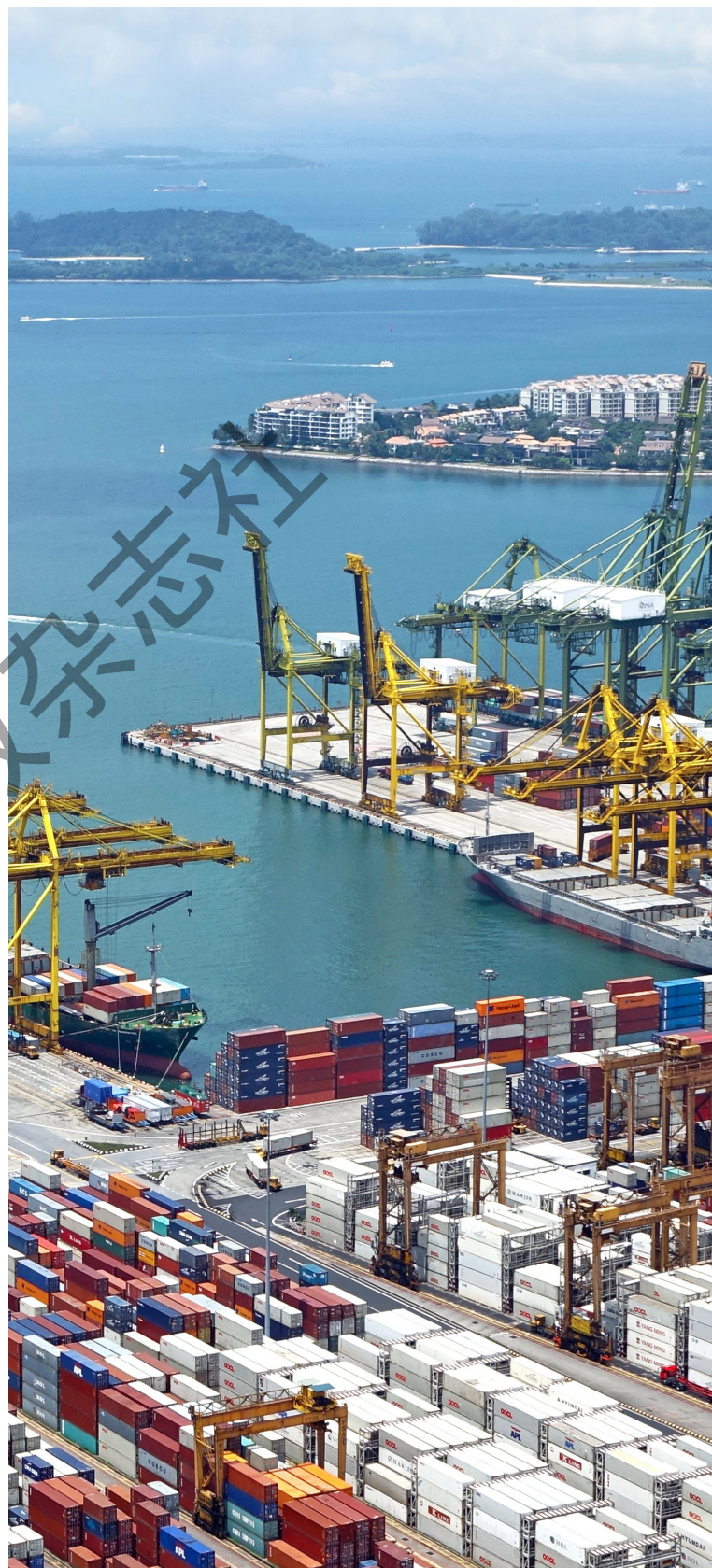
新常态下我国经济若干两难问题的供给侧破解 13

以国企改革助推供给侧结构性改革 15

进一步加大收费清理规范力度 助力供给侧结构性改革 18

结构性减税和效率性减支并举 切实推进供给侧结构性改革 21

推进供给侧结构性改革是全球走出此轮危机的必由之路 24





# 以供给侧结构性改革 引领经济持续健康发展

——专访全国政协委员、著名财经专家贾康

本刊记者 | 张小莉 张蕊

2015年11月10日，习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上强调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，增强经济持续增长动力。12月18—21日召开的中央经济工作会议又明确提出“要在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革”。由此，“供给侧结构性改革”成为经济政策表述中的高频词。在今年的“两会”上，供给侧结构性改革更是成为代表委员们建言献策的焦点。那么，如何正确认识和全面理解供给侧？推进供给侧结构性改革应从哪些方面发力、如何发力？全国政协委员、著名财经专家、华夏新供给经济学研究院院长贾康接受了本刊专访，围绕热点问题进行了深度解读。

《中国财政》：何为“供给侧”？为什么要在我国经济转型升级这个节点上强调着力加强供给侧结构性改革？

贾康：其实，“供给侧”在经济学领域并不是一个新鲜词，但一直没有受到足够重视。需求与供给是“相反相成”的一对概念，政府为主体的需求管理与供给管理也是一对概念，寻求的是总供需的平衡与经济运行、发展的可持续。

需求管理是一种总量管理，侧重于在反周期概念下，在各年度短期视野内调节经济生活中银根的松紧、施行总量的刺激或收缩。而供给管理更多是着眼于中长期和全局发展，从不同角度考虑结构优化、实施区别对待、突出重点、协调匹配等。在过去，经济理论与调控实践中讨论最多的是需求管理。古典经济学、新古典经济学和凯恩斯主义经济学都在理论框架里假设了供给环境，主要强调需求端、需求侧的深入分析和在这方面形成的政策主张，存在着忽视供给端、供给侧的共同问题。理论需要创新。

当前，我国经济发展新常态中“新”已在经济下行中明朗化，但是“常”还没有实现，需要在运行中完成探底，在整个经济企稳后对接“增长质量提升”，而且尽可能长久地形成中高速增长平台。为了处理好新阶段“动力机制转换和



优化”问题,需要考虑“怎么促使微观经济主体潜力和活力充分释放”。

从应对亚洲金融危机和世界金融危机冲击的实践来看,我国在“反周期”总量调控为主的需求管理轨道上,继续可用的调控手段和作用空间已明显受限,亟需注重在整个经济体系的供给侧,以正确把握和改善环境、机制,更加强调理性的供给管理。

支持经济增长特别是长期增长的供给侧要素在理论上分析主要是五个方面:劳动力、土地和自然资源、资本、科技创新、制度。国际经验都表明,各个经济体在进入中等收入阶段前,劳动力、土地与自然资源、资本这三项对经济增长的贡献容易比较多地生成和体现出来。一般经济体在发展过程的初期与起飞阶段,强调“要素投入驱动”体现为粗放发展是和这有关的。在进入中等收入阶段之后,后面两项即科技创新和制度方面,可能形成的贡献会更大,而且极为关键。当前热议的“全要素生产率”,主要就是指后面这两项能够给予的新支撑。

结合我国实际情况,这五大要素都存在明显的“供给约束”和“供给抑制”,需要通过全面的制度改革来化解制约,特别是使后两项要素更多贡献出对前三项要素的动力替代效应,进一步释放经济社会微观主体的潜力,提高经济增长活力,即“供给侧结构性改革”与“提高全要素生产率”,落在提升供给体系的质量与效率上。

所以,在我们已经形成的现阶段宏观政策搭配的基础上,应该在坚持适当扩张需求的同时,很清晰地 在供给侧发力,有所区别地对“三农”、社会保障、区域协调、自主创新、节能降耗、生态保护、深化改革等问题,加大要素投入力度,并以改革的攻坚克难促进机制创新改进。这种供给管理是旨在加强我们

经济社会中的薄弱环节、增加国民经济中有效供给和形成未来可持续发展的支撑条件,而且是激发微观主体活力、增强经济发展动力的环境建设的客观需要。

**《中国财政》:习近平总书记提出“要在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革”,那么,在这一改革过程中,如何取得供给管理与需求管理之间的动态平衡?**

**贾康:**必须厘清的一点是,供给侧结构性改革不是否定需求侧,而是优化供需平衡机制,并有效提供具有关键意义的制度供给,以供给创新释放需求潜力,激活发展新动力。

我国的供给侧发力,涉及应对资源环境矛盾压力,以及走向现代国家治理必须面对与解决的结构调整、收入分配等相关制度建设等一系列挑战。推进供给侧结构性改革,首先就是要把“让市场充分起作用”作为政府哲理。具体表现为,只要经济在可接受运行区间内,政府绝不贸然启动大规模刺激方案,这一点非常必要。按照全面改革取向,让市场充分发挥作用,只要在可接受的就业水平之上和物价之下,就应让结构调整在市场力量主导下淘汰落后、过剩产能。政府约束自己的作用、推进放权这样的改革,事实上会受到很多阻力与困扰,但坚持这一要领,事关全局、事关长远。

大家都意识到经济运行中有矛盾的累积和凸显,而化解矛盾特别需要做的是,结合需求管理和供给管理,在供给侧区别对待,突出经济手段为主的机制,这个机制要作系统化的创新。

传统的需求管理在“三驾马车”框架下,强调消费、投资和出口需求三大方面的分别认知,这一框架有一定道

理,但也有其局限性,需将消费、投资和出口需求联通到消费供给、投资供给和出口供给,对应地成为各自需求的满足状态,所以必须重视从需求侧“元动力”引发的供给侧响应、适应机制,即其相关的要素配置和制度安排动力机制的优化问题。只有通过这种对需求侧“元动力”做出响应的供给侧结构性动力机制的优化构建,才能促使经济增长的“动力体系”浑然天成又升级换代。

**《中国财政》:在“十三五”的开局之年,供给侧结构性改革在战略上要坚持稳中求进、把握好节奏和力度,战术上要抓住关键点,主要是抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务。那么,为了优化供给侧环境与机制,激发微观主体活力创构发展新动力,您认为应从哪些领域来具体推进?**

**贾康:**在我国,往往在经济下行压力明显时,也正是改革推进阻力较小时。可以预期,未来一段时间内,相关的工作有望围绕五大任务衍生出的化解过剩产能、降低企业成本、房地产去库存和防范金融风险等四个政策着力点迅速展开,形成供给侧结构性改革的重要组成部分。应抓住时机,推进改革优化供给侧环境机制,为我国的长远可持续发展夯实基础。

(一)立即调整人口政策,从控制人口数量转向优化实施人力资本战略。纵观世界史,国家兴衰与人口的变化息息相关。面对我国劳动人口明显下降、老龄化社会加速到来的趋势,必须尽快、果断调整我国人口政策。在严格的控制人口政策按原“三十年为周期”框架实施了三十多年之后,我国实已进入调整人口政策的最后窗口期,绝对不能在这个问题上犯颠覆性错误。一



是中远期可在提升人民群众“幸福感”、夯实和谐社会根基的同时对冲部分人口老龄化压力。二是将以计划生育重点针对体制内的人口控制，过渡到以整个社会全面优生和提高人口质量为核心的战略，并进一步改写为以教育和提升创新能力为核心的人力资本战略。另外，促进人口流动、适当吸引移民也应当成为我国人口政策的重要内容：一方面，要以实施城乡基本公共服务一体化为制度依托，顺应城市化进程中人口从农村向城市流动的历史性趋势，另一方面要适度放开移民政策，既要积极引入高端、优质的创新型人才，在需要的时候也要有序引入熟练技工。总之，从各方面情况看，人口政策的调整是人心所向、成本最低、见效最快、利国利民、福及千秋万代的“仁政”，应当尽快颁行。

(二)积极审慎推动土地制度改革，逐步建立城乡统一的土地流转制度。土地是被称为“财富之父”的根本资源，土地制度是国家的基础性制度，也是供给管理的极重要内容。土地制度改革事关利益格局的重大调整，需要长远谋划、积极审慎。当前，土地制度改革的焦点主要集中在农村土地方面，涉及集体经营用地、农民承包地和宅基地。建议积极落实十八届三中全会《决定》中的有关精神，明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径；建立健全市场交易规则和服务监管制度，积极总结借鉴重庆等区域以“地票”制度处理远离城市中心区的农民在农地“占补平衡”框架下分享城镇化红利的经验。全面推动农民承包土地使用权的确权、流通、转让、租赁制度，保护农民的合法权益。探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式。应充分重视深圳特区“先行先试”环境下形成的“国有平台，整合分类，权益求平，渐进归一”土地制度

改革经验，在逐步建立城乡统一的土地产权框架和流转制度过程中形成兼顾国家、单位、个人的土地增值收益分配机制。土地征收中严格界定公共利益用地范围，规范程序，公开信息；建立对被征地农民的合理、规范、多元的补偿和生活保障、生产引导机制。

(三)全面实施金融改革，积极解除“金融抑制”以有效支持实体经济。基于金融是“现代经济的核心”的重要性和防其变为“空心”的防范风险的必要性，要针对我国金融市场的结构失衡、功能不全和“金融抑制”，全面推进金融改革。一是进一步深化金融机构特别是国有控股商业银行改革，适当降低国家持股比例提升社会资本持股比例；二是积极发展证券、保险等非银行金融机构；三是在政策性融资机制创新中构建多层次、广覆盖、可持续的开发性金融、农村金融、绿色金融、科技金融等服务体系；四是依托存款保险制积极发展一大批社区银行、村镇银行，通过降低准入门槛，引入民间资本或将现行的民间放贷机构合法化，增加金融供给主体和金融产品，健全小型、微型企业融资体制，并引导小贷公司按“资本金融、自负盈亏、自担风险”原则发展，改进小微企业的金融服务；五是应全面放开存贷款利率管制，实现市场化定价的方针，在利率市场化的最后“临门一脚”——放开存款利率上取得突破后继续完善相关机制；六是以显著提升直接融资比重为目标，大力发展多层次资本市场，在继续完善主板、中小企业板和创业板市场的基础上，积极探索覆盖全国的股权交易市场(三板)，并推动“大资产管理公司”建设；七是提高金融业稳健性标准，积极稳妥地推进银行业实现第三版巴塞尔协议，防范银行表外业务风险，牢牢守住发生系统性风险、区域性风险的底线；八是加强金融

业监管，落实金融监管改革措施和稳健标准，完善监管协调机制，界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任；九是做好准备适时实行人民币在资本项目下的可兑换，支持人民币国际化。

(四)切实以改革为企业经营创业活动“松绑”、“减负”，激发微观经济活力。结合当前企业的实际情况，应以“负面清单”原则取向，创造“海阔凭鱼跃、天高任鸟飞”的高标准法治化营商环境。一是以自贸区为标杆，进一步简政放权，降低门槛、减少准入控制，同时改革监管方式，优化服务，推动全国统一的行政审批标准化改革，建立覆盖所有法人、自然人的全国性信用信息系统，执行统一的市场监管规则，以此最大程度地减少社会交易成本，为企业创造良好的经营环境。二是适度降低我国社保缴费率，同时加快推进实施基本养老保险全国统筹步伐，建立全国统筹的社保体系可结合调入国资经营收益等机制。三是进一步清理收费，降低企业实际综合负担特别是税外负担，在深化财税改革厉行结构性减税的同时，应注重彻底切断行政审批与收费之间的利益关联，分类重建收费管理的体制机制，将“准税收”性质的收费、基金尽快调入一般公共预算，“使用者付费”性质的收费、基金应在基金预算中加强成本核算与信息公开，行业协会、中介组织所提供的服务收费应打破垄断、增强竞争、压低负担水平，对“红顶中介”、设租寻租所强加的企业负担，更应结合反腐倡廉来有效消除。

(五)大力实施教育改革和创新驱动战略，培育高水平人才有效建设创新型国家。以改造应试教育和去行政化为重点的教育改革势在必行，以利培养造就一大批创新人才。面对新一轮生产力革命(“第三次产业革命”)的挑战，我国从中长期来看，需要在高

端“买不来的技术”领域靠原始、自主创新艰难前行，在中高端依靠全面开放和“拿来主义”、“引进、消化吸收再创新”与“集成创新”结合，最终建成“创新型国家”，完成从工业时代经济向与“第三次产业革命”接轨的“中国新经济”的转轨。可以预计，信息产业、新能源产业、高铁式重大装备制造、生物产业和纳米产业等战略性新兴产业，插上“互联网+”的翅膀，正在或可能成为中国经济的新引擎。为力求主动，必须积极深化科技体制改革，完善支持自主创新和成果转化的政策体系，引导各类创新主体加大研发投入，调动社会各方面参与和推动自主创新的积极性。要完善以企业为主体、市场为导向、产学研结合的技术创新体系；加强创新型人才队伍建设，重视培养引进高科技领军人才；培育创新文化，保护创新热情，宽容创新挫折，形成有利于创新的全社会氛围，多元化支持从发展基础科研、实施国家科技重大项目到促进科技成果产业化各个方面的自主创新，提升创新绩效。要充分遵从科研规律，以激励有力、制约到位、分配合理、管理科学的制度规范，调动全体科研人员的积极性与创造力，使科研投入的绩效水平得到提高。

**《中国财政》：**以上供给侧结构性改革举措的顺利推行，离不开行政、财政、国企、收入分配、价格、投资等多方面的综合配套改革，对此，您有什么具体建议？

**贾康：**第一点建议是“结合式”深入推进行政审批制度改革、大部制改革和“多规合一”制度建设。深化行政审批制度改革现在已经触及到更深层的系统性、体制性问题，需要从“重视数量”转向“提高质量”，以法治化、系统化、标

准化、信息化、协同化、阳光化为指针，结合“大部制”改革内在逻辑，职能、机构、编制协调联动，“结合式”将行政审批制度改革向纵深推进。一是大力提高行政法治程度，建立严格的行政审批事项准入制度，防止边减边增、先减后增。二是顺应大部制改革前景，动态优化设计、择时启动行政审批的国家标准化工作。三是积极落实“规划先行”、“多规合一”政府职能优化再造工作，可先形成部际联席工作框架，动态对接未来的大部制机构改革和流程优化，发改、国土、城乡、交通、环保、产业、财政等都必须纳入“多规合一”综合体系。四是建立全国统一的行政审批信息数据库及在线行政审批平台，提高政府管理的信息化水平。五是积极推动行政审批业务流程再造，提高系统性与协同性。六是深化收费制度改革，以破除各类收费的“收、支、用、管”一体化为核心，彻底切断行政审批与收费之间的利益机制。七是对社会中介组织作合理培养引导，促进竞争，提高素质、正确地行使其承接政府转移功能之作用。

第二点建议是继续深化财税改革，支持政府治理体系与能力现代化。财政的实质是公共资源配置的体系与机制，是国家治理的基础和重要支柱，既与公共权力主体的系统化改革高度关联，也与整体资源配置机制改革息息相关。正因为如此，改革开放以来，我国历次重大改革均以财政体制改革为突破口，且取得了巨大的成功。当前，需要继续借力于十八届三中全会后率先启动的财税改革部署，调适优化政府、市场、社会之间的关系。一是加快建设以“规范、透明、绩效”为特征的现代预算管理制度。以“预算全口径”为原则，将政府的所有收入和支出（包括尚游离于“四本预算”之外的债务、各类公共资源资产、各类公共权力收

支等）都纳入管理；以“管理全过程”为原则，全面建立以权责发生制为基础的政府综合财务报告制度；深化推行绩效预算、加强财政审计、推动财政问责制，形成覆盖财政资金管理全程的政府收支管理制度体系；实施中期预算框架，建立跨年度预算平衡机制；加快推进预算公开，提高财政透明度，包括扩大公开范围、细化公开内容，完善预算公开机制，强化对预算的外部监督检查等。二是以减少间接税、增加直接税为切入点，建立现代税收制度。全面推开“营改增”试点，应把握节奏、平稳推行。消费税改革应结合“问题导向”抓紧形成和推出实施方案。资源税改革要进一步扩大覆盖面并对接各配套联动改革事项。房地产税要加快立法进度，力争于2017年推出。个人所得税改革应坚决校正单纯改起征点的错误氛围，理顺改革设计，分步走向“综合加分项扣除”模式。三是建立事权和支出责任相适应的中央与地方财政体制。可依托正在进行的权力清单、责任清单改革，由粗到细试编和逐步明确各级政府事权清单，再对接以预算支出科目为量化指标的各级支出责任一揽子清单。结合省直管县打造三层级框架积极推进省以下分税制财政体制。构建由地方税、转移支付等共同组成的地方收入体系，促进地方政府事权和支出责任相适应。以促进基本公共服务均等化为导向，优化重构转移支付制度。

第三点建议是有序推进国有企业改革，促进国有资产收益和存量的转置。规模庞大的国有经济是中国特色社会主义的组成部分。大型国有企业在中国特色社会主义经济社会发展中发挥重要作用的一个重要方面，是顺应社会诉求将更大比重的资产收益上交国库，支持我国社会保障体系的运行和公共服务的增量提质。今后，



随着国有经济“战略性改组”和“混合所有制”改革的深化，中央政府在国资委管理范围内的100多家企业收缩至几十家以后，应积极探索通过立法方式，确定各类企业的设立依据、政策目标、国有资产收益的合理转置等相关规则，形成规范法案，并在动态优化中全面形成以国有资产收益和存量形态的合理转置，在法治化制度体系中服务于全社会公共目标：在坚持“资产全民所有，收益全民所用”的基本原则之下，完善国有资本经营预算（资本预算）管理体制，提高利润（资产收益）上缴比例进而对社会保障和其他公共服务的支出加大支持力度，合理纳入全口径预算体系统筹协调。各类公益型资产处置（如文化企业转制过程中国有资产的处置）也应纳入国有资本经营预算体系中来，以此充实社会保障基金、强化基本公共服务均等化的财力支撑，真正体现国有经济的优越性及全局性贡献。

第四点建议是改善收入分配与再分配相关制度，打造“橄榄型”现代社会结构。科学、合理、公平的收入分配制度是国家长治久安的保障。必须看到我国长期以来存在的收入分配矛盾问题成因复杂，不可能通过实施某种专项、单项的改革达到“毕其功于一役”的目的。但总体来说是两句话，初次分配要侧重于讲效率；再分配要侧重于讲共富。在初次分配领域，政府要维护产权规范与公平竞争的规则与环境，尊重、培育和健全市场的资源与要素配置机制，合理调节各地最低工资标准和适当引导企业劳方与资方在工薪分配上的集体协商等，促进社会资源的优化配置和社会财富的最大涌流。在再分配领域，一是建立健全我国税收制度的收入调节功能，坚定地逐步提高我国直接税比重，开征房地产税、改革个人所得税，研究开征遗产和赠与税；二是完

善我国社会保障制度，力争在“十三五”期间实现基础养老金全国统筹，建立兼顾各类人员的养老保障待遇确定机制和正常调整机制，发展企业年金和职业年金，加快健全覆盖全民的医保体系，加大保障性住房的供给规模并优化供给机制；三是改革转移支付制度，增强其平衡区域收入差异、人群差异的调节功能，如加大对中西部地区特别是革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的财力支持，加大教育、就业、扶贫开发等支出，加强对困难群体救助和帮扶，大力发展社会慈善事业等；四是消除部分行业的过度垄断因素，提升相关收入分配制度规则的透明度；五是加强对非工资收入和财产性收入的引导和管理，严厉打击贪赃枉法、权钱交易、行贿受贿、走私贩毒、偷逃税收等相关的黑色收入，同时清理整顿规范种种“灰色收入”——其中合理的、需修正的，都应阳光化，不合理的则应予以取缔；六是积极推进官员财产报告与公示制度的改革试点；七是在管理和技术层面加强“问题导向”，有针对性地解决诸如国家特殊津贴专家标准严重不一等遗留多年的问题。分配调节的导向，是逐步形成中等收入阶层成为主体的“橄榄型”现代社会结构。

第五点建议是以满足公共服务需求、优化结构和调动潜力为大方向，积极理顺基础资源、能源产品比价关系和价格形成机制，积极实施选择性“有效投资”和PPP机制创新。针对我国基础资源、能源产品的比价关系和价格形成机制的严重问题，要抓住煤炭资源税从量变从价改革已形成框架、电力部门改革已有部署的时机和基础，以“从煤到电”这一基础能源链条为重点，攻坚克难实行理顺比价关系和价格形成机制的配套改革，以利内生、长效、全面地促进全产业链节能降耗和释放市场潜力。

在优化供给侧环境机制的同时，必须同时看到，由于我国仍然处于城市化进程的中期，政府投资部分仍然有可以作用的广阔空间。在经济下行中，结合优化结构、提升发展后劲、改善民生等需要，应积极考虑加大选择性“有效投资”，即可以增加有效供给的“聪明投资”的力度。其投入要素又正是我国现成的所谓“过剩产能”的一部分，并吸收和消化相关的劳动力、施工力量与管理力量。投资选择的对象，一是可包括新型城镇化与城乡一体化建设中的基础设施，如一大批中心城市的交通、公用事业基础设施的升级换代、城市管网更新扩建（“综合管廊”模式）、“海绵城市”建设、区域交通互联互通、全国大江大河治理、农田水利设施建设与整修等；二是应考虑产业领域，如以节能降耗减排为特征的示范园区和示范项目建设、重点企业的技术改造、各类生产性服务业等；三是环境领域，不仅需要加快水体、大气、土壤的污染治理，而且需要加快优化能源供给方式，调整能源、资源利用的结构和技术路线，大力加快煤炭清洁利用的设施投资建设，加快发展地铁、轻轨等综合性快速公共交通，加快污水处理厂、垃圾处理厂等环保设施建设，多措并举加快节能减排降污；四是民生领域，如未来几十年内将需求激增的健康养老产业、仍存突出结构性供给矛盾的教育、以“住有所居”为目的的棚户区改造、公租房、共有产权房等保障性住房供给，各类以满足人民群众日益增长的文化、体育需求的设施建设与产业开发，等等。这些基础设施、公共工程项目，都应充分注重以有限的政府财力通过PPP机制发挥“四两拨千斤”的放大效应和乘数效应，拉动民间资本、社会资金合作供给，并提升绩效水平。□