



中国宏观经济研究院
Chinese Academy of Macroeconomic Research

通向新增长之路

供给侧结构性改革论纲

THE ROAD TO THE NEW GROWTH:
AN OUTLINE OF SUPPLY-SIDE STRUCTURAL REFORM

陈东琪◎编著



人民出版社



中国宏观经济研究院
Chinese Academy of Macroeconomic Research



通向新增长之路

供给侧结构性改革论纲

陈东琪◎编著



THE ROAD TO THE NEW GROWTH:
AN OUTLINE OF SUPPLY-SIDE STRUCTURAL REFORM



人民出版社

责任编辑：高晓璐

封面设计：姚 菲

图书在版编目 (CIP) 数据

通向新增长之路：供给侧结构性改革论纲/陈东琪编著. —北京：人民出版社，2017. 10

ISBN 978-7-01-018378-7

I. ①通… II. ①陈… III. ①中国经济-经济改革-研究 IV. ①F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 245278 号

通向新增长之路 供给侧结构性改革论纲

TONGXIANG XINZENGZHANG ZHILU

GONGJICE JIEGOUXING GAIGE LUNANG

陈东琪 编著

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：18.25

字数：280 千字

ISBN 978-7-01-018378-7 定价：69.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中 电话 (010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：(010) 65250042

前 言

过去四十年改革的最大成就，是传统计划经济逐步转变成为一种新型但不完全的市场经济。“不完全”的突出表现是政府干预依然过多，还没有形成市场在资源配置中起决定性作用的体制机制。在经济活动中，政府这只看得见的手依然伸得过长，市场这只看不见的手还难以充分发挥作用。重要资源的配置，无论是土地和矿产等自然资源配置，或是金融和资本资源配置，还是人力和技术资源配置，政府行为经常错位和越位，经常限制甚至替代了市场调节的功能。

以习近平同志为核心的党中央，在党的十八届三中全会明确提出，今后全面深化改革的总目标是构建“市场在资源配置中起决定性作用的体制机制”。市场的作用和地位由“基础”变为“决定”，两字之差，内涵深刻，意义深远，表明市场化改革由表及里、由浅入深向前推进，由 1.0 版向 2.0 版拓展。

为了构建“市场在资源配置中起决定性作用的体制机制”，市场化改革需要赋予新内涵，充实新内容，探索新方式，寻找新路径，需要一个能够统领全局、指导未来、符合改革总目标指向的新改革蓝图，以它在全党全国，特别是在“顶层设计者”和“基层执行者”之间，形成全面深化改革的共识。供给侧结构性改革，就是适应全面深化改革总目标“构建市场在资源配置中起决定性作用的体

制机制”而提出来的。

供给侧结构性改革，既是改革自身演进规律和内在逻辑使然，也是经济发展进入新常态后，创新宏观管理模式，转变宏观调控方式，提高宏观调控效果，必须确立的重大战略思路。

国际金融危机以来，我国经济发展逐渐进入新常态，供需矛盾由原来的总量失衡为主转变为结构性矛盾为主。这既不同于“总需求旺盛、总供给不足”（模式 I），也不同于“总需求不足、总供给过剩”（模式 II）。解决模式 I 的供需矛盾，重点是增加供给；解决模式 II 的供需矛盾，重点是扩大需求。20 世纪八九十年代的发展重点是增加供给，改变短缺经济格局；21 世纪头 15 年的发展重点是扩大需求，在扩大国内房地产和大基建投资需求，扩大以家电和汽车下乡为代表的耐用品消费需求的同时，通过“入世”扩大出口市场，利用国内外两种资源、两个市场，在深度、广度上扩大总需求，在更高数量级上实现供需平衡。然而，这两个时期选择的供求平衡方案，都是从“量”上采取措施，都是通过改变供需两端的数量函数，来缩小供需之间的缺口，降低供需失衡程度，解决方案的根本指向不是从结构和质量上来想办法、寻路径、出措施、出政策。随着经济发展和生活水平快速提高，人们的追求不再是满足基本温饱，不再是满足生存型消费，不再只是关注商品和服务的数量有多少，而是追求发展型消费，更为关注商品和服务的品质、档次和安全性，对供给提出更高的质量需要。这就要求供给者生产更高质量的商品和服务，调整优化提升供给结构，不断减少无效供给，增加有效供给，以使供给结构不断适应需求结构的快速变化。供给者行为的重点是努力提高产品和服务的品质、档次和安全性，以更高质量、更加绿色的产品和服务供给来满足人民群众不断增加的物质文化

需要，这已成为新供求均衡时代的大势，也是新常态经济发展的主题。

习近平同志多次强调，当前和今后一段时期，经济发展中的矛盾和问题，供给和需求两侧都有，但矛盾的主要方面在供给侧；总量矛盾和结构矛盾都有，但主要矛盾在结构性矛盾，突出表现是供给结构不适应需求结构。要解决好这些结构性矛盾和问题，就要通过供给侧结构性改革，来优化供给主体结构，改善供给体制机制，建立一个弹性好、效率高的供给体系，以制度创新促进产品和服务创新，以优化制度供给来优化产品和服务供给的结构，从而达到全面提高供给体系效率和供给产品质量的目的。

供给侧结构性改革，是引领智能化科技产业革命，带动新一轮长周期繁荣的必由之路。国际金融危机以来，世界在为智能工业革命和新一轮长周期的扩张繁荣积蓄能量，各国之间以技术进步为核心的创新能力竞争越来越激烈。面对这个新全球化和新产业化发展大势，中国要主动从以往的“跟跑者”变为“引领者”，就必须抢夺科技产业创新的制高点，就必须提供良好的制度供给和产业组织，就必须有一个能够实现全面创新的体制机制，就必须在“顶层设计者”和“微观执行者”之间强化全面创新理念，突破传统思维惯性和路径依赖模式。供给侧结构性改革的根本目的，就是旨在提供一个不断强化创新观念、激发创新欲望和创新行动的新制度供给，构建一个不断挖掘创新潜力、在国际上不断引领创新潮流的新体制机制。

供给侧结构性改革，既是全面深化改革的核心工作，也是一个新经济学理论，它是中国特色社会主义政治经济学在新常态发展阶段的重大创新。其内涵要义深刻，体系内容丰富，科学回答了“是

什么”“改什么”和“如何改”等重大问题。

在回答“是什么”时，供给侧结构性改革理论，对供给和需求之间的“数量关系”、供给和需求以及供给内部的“结构关系”进行了系统分析。在论述供给与需求之间的数量关系时，一方面强调，供需辩证统一，不能脱离需求来谈供给，强调有效供给之“有效”实质是与有效需求相适应、相匹配、相协调，企业不能盲目生产无效供给，更不能用低端劣质供给挤压高端优质供给，政府宏观调控的重心在于努力促进供需均衡协调，不断纠正“过剩”和“短缺”这两种供求数量失衡状况。另一方面强调，在实现高水平供求均衡过程中，提供什么样的供给更为重要，由于目前供求数量失衡的关键是供给质量不高，是低质量供给不适应高品质消费需求的变化，因此我们提供的解决方案就应该通过改革来提高供给质量，优化供给结构，这是新常态经济发展的内在逻辑要求。在论述“供给侧结构”时，一方面强调，“供给侧结构”既指供给客体的结构，即产业、产品和服务的结构，更指供给主体结构，“供给侧结构”是供给侧主、客体结构的统一。因此，在推进供给侧结构性改革中，既要通过减少无效供给、扩大有效供给来优化供给侧的客体结构，更要调整优化供给侧的主体结构，包括国有和非国有之间的所有制结构、所有者（权）与经营者（权）之间的结构以及产业组织结构。

在回答“改什么”时，供给侧结构性改革理论强调，要以去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板即“三去一降一补”为先行抓手，由表及里、由浅入深地一步一步向前推进落实改革任务，每一阶段、每一项改革措施，都需要注意制度创新，注意通过“重要领域”和“关键环节”的体制机制改革，来不断优化供给侧的主、客

体结构。在体制机制改革方面，要将政府体制改革，国有企业改革，财税金融体制改革，土地、资本、劳动力要素改革等放在突出位置，通过优化产权、经营和要素市场等方面的制度供给来优化产品、服务结构和产业组织结构。

在回答“怎么改”时，供给侧结构性改革理论强调，改革是一项系统工程，涉及面宽，触及既得利益格局调整，过程非常复杂。为了顺利推进，要处理好近期和长期、局部和全局、供给和需求、做减法和做加法、政府和市场的关系。在制定和出台改革措施时，既要考虑解决当前的迫切性问题，更要着眼长远，注意前瞻性，更多考虑未来发展大势对供给侧结构性改革的新要求；既要考虑本地、本产业的局部利益，更要考虑国家的全局利益，将改革的重点突破和整体推进结合起来；既要考虑改革需求的新变化趋势，更要考虑改革能力和条件的培育创造；既要做好减法，积极“去”低质落后产能，更要做好加法，努力“扩”优质先进产能；既要发挥好政府在构建稳定秩序和宏观调控方面的作用，调控时运用好法治化市场化手段，更要充分发挥市场在资源配置中决定性作用；既要使重要领域和关键环节的改革措施尽快出台，落地生根，又要注意措施力度、节奏和时机，做到稳中求进；改革要在宏观层面做好顶层设计，更要在微观层面充分发挥所有改革参与者的积极性。

供给侧结构性改革，不是一个随机事件和短期行为，可能要花几年或更长时间，我们不能急于求成，要有打持久战的思想准备。在编制“深入推进供给侧结构性改革”规划时，我们要继续将目标导向和问题导向、整体目标和分步推进结合起来，要继续注重改革的系统性、配套性、协调性、连贯性和有效性，把握好具体

改革措施的力度、出台时机和节奏，不断化解改革过程中出现的不确定性和风险，保证各项改革措施落地生效，实现供给侧结构性改革稳中求进，进而促使整个经济社会在改革中稳中求进，稳中向好。

陈东琪

2017年8月于国宏大厦

目 录

第一章 现实意义	1
第一节 适应我国经济发展新常态的必然要求和主动选择	3
一、新常态经济发展面临三个重要节点	4
二、新常态经济发展的支撑条件和环境变化	8
三、新常态经济面临严重的结构性失衡	14
四、需求刺激政策边际效率递减	17
五、解决结构性失衡问题需要推进供给侧结构性改革	18
第二节 为全球走出发展困境提供中国方案和范式	23
一、世界经济周期出现新的变化趋势	24
二、反周期政策解决不了结构性矛盾	30
三、世界经济增长乏力的根源在于供给侧动力不足	37
四、西方结构性改革效果不佳，中国供给侧结构性改革为全球 走出发展困境提供新方案和范式	44
第二章 理论创新	63
第一节 思想形成	65
一、从“结构改革”到“供给侧结构性改革”	65
二、供给侧结构性改革的根本、根本目的和最终目的	67
三、“主攻方向”：从“改善供给结构”到“提高供给 质量”	68
四、从“本质属性”到“根本途径”	68

五、从“四大关键点”到“五大任务”到“四项举措”	69
六、对“重要领域和关键环节改革”认识的深化	71
七、改革中要处理好的几大关系	72
第二节 深刻内涵	76
一、马克思主义政治经济学中国化的重要成果	76
二、不是西方供给经济学的翻版，而是一个重大理论创建	80
第三节 主要内容	84
一、供给侧结构性改革的主要内容体现了目标导向和问题 导向相结合	84
二、供给侧结构性改革的主要内容具有全面、系统的特点	85
三、供给侧结构性改革的主要内容体现了“具体化、 可操作”的要求	86
四、供给侧结构性改革的主要内容是发展变化的	88
第四节 政策主张	89
一、稳健的宏观政策营造稳定的发展环境	89
二、准确的产业政策定位结构优化的方向	91
三、以放活为核心的微观政策激发市场主体的活力	92
四、务实的改革政策确保改有实为、革有实效	93
五、托底社会政策为推进改革夯实社会基础	93
第三章 实施进展	95
第一节 提质增效去产能	97
一、背景和原因	97
二、去产能的进展和成效	99
第二节 因城施策去库存	108

一、多种措施并用，库存水平分化·····	109
二、三四线城市库存下降，但仍在高位·····	111
三、房地产过热矛盾初步缓解·····	113
第三节 稳妥有序去杠杆·····	119
一、着力降低企业杠杆率·····	121
二、企业降杠杆方式：债转股和兼并重组·····	123
三、杠杆分布结构变化·····	124
第四节 多措并举降成本·····	129
一、税费、人工以及制度性交易成本下降·····	129
二、实体经济企业融资成本下降·····	132
三、用电、用气以及物流成本下降·····	133
第五节 精准发力补短板·····	135
一、补基础设施和社会事业发展的短板·····	136
二、农业补短板重点是促进可持续发展·····	138
三、着力补制度短板·····	139
第六节 农业供给侧结构性改革开局良好·····	140
一、启动农业结构调整·····	141
二、实施农业补短板·····	142
三、推动农业绿色发展·····	143
四、瞄准农业体制机制改革·····	144
第七节 经济在改革中稳中向好·····	145
一、经济总体稳中向好·····	146
二、政府、企业和社会各界形成改革共识·····	147
三、国际社会对中国改革积极评价·····	148
四、在改革实践中深化供给侧结构性改革的认识·····	149

第四章 重点难点	151
第一节 如何为改革创造稳定的宏观环境	153
一、创新调控方式，营造稳定的宏观经济环境	153
二、稳定市场运行，有效防范经济风险	159
三、多管齐下，形成稳定的社会环境	170
第二节 如何最终形成有效市场运行机制	175
一、“有为政府”保障“有效市场”运行的依据	176
二、“有为政府”保障“有效市场”运行的历史逻辑	179
三、当前妨碍“有效市场”运行的突出问题	181
四、实现“有为政府”和“有效市场”结合的工作重点	184
第三节 如何顺利实现新旧动能的转换	186
一、转换新旧动能促进经济发展的国际镜鉴	187
二、推动新旧动能转换的紧迫性	189
三、制约新旧动能顺利转换的现实难题	192
四、加快推动新旧动能转换的重点任务	196
第四节 如何公平合理分担改革成本	198
一、处理好去产能过程中员工安置和债务处置成本分担	199
二、处理好去库存过程中的直接和间接成本分担	201
三、处理好去杠杆过程中的微观和宏观成本分担	203
四、处理好降成本过程中收入分配关系的合理调整	204
五、处理好补短板过程中大量投入的成本分担	207
第五章 主要任务	209
第一节 深入推进“三去一降一补”	211
一、深入推进去产能	211
二、深入推进去库存	213

三、深入推进去杠杆	214
四、深入推进降成本	215
五、深入推进补短板	217
第二节 深入推进农业供给侧结构性改革	218
一、优化农业结构	219
二、完善粮食收储制度	224
三、改革粮食储备制度	226
四、降低农业生产成本	228
五、补齐农业发展短板	232
第三节 着力振兴实体经济	237
一、实体经济发展面临“四难”困境	237
二、从三条路径促进实体经济转型发展	242
三、以提高质量和核心竞争力为中心振兴实体经济	246
四、发挥好政府在实体经济发展中的作用	251
五、实体企业成功转型的案例	254
第四节 改革的关键在体制机制创新	259
一、加快基础性制度建设，为市场在资源配置中起决定性 作用提供更好制度供给	260
二、深化要素市场改革，为要素流动提供更好制度供给	262
三、深化财金改革，为实体经济提供更好制度供给	265
四、深化国企改革，为企业公平竞争提供更好制度供给	267
主要参考文献	271
后 记	277

第一章

现实意义

供给侧结构性改革，作为“十三五”经济社会发展的主线和政府经济工作的主要抓手，既是化解我国经济发展中深层次矛盾和问题的治本良策，对提高供给结构对需求变化的适应性，促进经济社会转型升级具有重要的现实指导意义，也是破解全球经济结构性矛盾的一剂良方，对世界走出发展困境、实现持续增长具有重要的国际范式意义。

第一节 适应我国经济发展新常态的必然要求和主动选择

改革开放以来，我国经济高速增长，总量排名迅速提升为全球第二，人均收入达到中高水平并向高水平迈进，用35年时间走完了西方发达国家几百年走过的历程，创造了世人瞩目的“中国奇迹”（见图1-1）。“十二五”末开始，我国经济进入新常态，开启第二个35年的新发展历程。与第一个35年“中国奇迹”1.0版的“速度优先、要素驱动”不同，第二个35年“中国奇迹”2.0版树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，追求“质量优先、创新驱动”。为此，必须通过供给侧结构性改革，来着力解决经济社会发展新阶段面临的突出结构性矛盾，提高供给体系的质量和效率，增强供给结构对需求结构的适应性，不断释放巨大的内生发展潜力，在高基数、高起点上，实现更加高效、更高水平、更加绿色、更可持续发展的经济社会发展，稳妥跨越中等收入陷阱，在中华人民共和国成立一百周年时，成功迈入高收入阶段，成为适应引领世界发展大势的高收入国家。