

供给侧结构性改革： 理论与实践

郭威 胡希宁 等 著
徐平华 董艳玲

“十三五”国家重点图书出版规划项目
《供给侧结构性改革理论与实践》



人 民 出 版 社

供给侧结构性改革： 理论与实践

郭威 胡希宁 等著
徐平华 董艳玲

责任编辑：刘敬文

封面设计：胡欣欣

图书在版编目（CIP）数据

供给侧结构性改革：理论与实践 / 郭威等 著. —北京：人民出版社，2016.12

ISBN 978-7-01-017208-8

I. ①供… II. ①郭… 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（2016）第 321709 号

供给侧结构性改革：理论与实践

GONGJICE JIEGOUXING GAIGE LILUN YU SHIJIAN

郭 威 胡希宁 徐平华 董艳玲等 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：16.75

字数：230 千字 印数：0,001—4,000 册

ISBN 978-7-01-017208-8 定价：39.00 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心 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

目 录

供给侧结构性改革的几个基本问题.....	1
一、经济新常态：供给侧结构性改革的大背景.....	1
二、供给侧结构性改革本质内涵与基本要求.....	4
三、推进供给侧结构性改革思路和举措.....	7
供给侧结构性改革的经济学思考.....	13
一、供给侧结构性改革的经济学机理.....	13
二、供给侧结构性改革应做好加和减两篇大文章.....	15
三、供给侧结构性改革需要注意的几个问题.....	17
供给经济学与我国的“供给侧结构性改革”.....	20
一、供给经济学的主要代表人物和代表作.....	21
二、供给经济学是对凯恩斯主义经济学的“革命”.....	22
三、供给经济学与我们当前的“供给侧结构性改革”.....	24
供给侧结构性改革是中国的新产业革命.....	29
一、供给侧结构性改革就是新常态下的生产力变革.....	29
二、从“引进”到“引领”——激发中国自己的新产业革命.....	32

供给侧结构性改革与供给管理创新.....	36
一、供给侧结构性改革与供给管理的理论创新.....	38
二、供给侧结构性改革与供给管理的政策创新.....	42
三、供给侧结构性改革与供给管理的实践创新.....	46
供给侧结构性改革、西方供给学派与当前经济政策选择.....	49
一、我国供给侧结构性改革内容解析.....	49
二、西方供给学派主要内容与实践.....	52
三、我国供给侧结构性改革与西方供给学派的区别与联系.....	58
四、供给侧结构性改革背景下我国当前的经济政策选择.....	61
西方主要国家供给侧改革的经验及其启示.....	67
一、美国供给侧改革的经验与成效.....	68
二、德国供给侧改革的经验与成效.....	72
三、英国供给侧改革的经验与成效.....	78
四、对中国供给侧结构性改革的启示.....	83
新常态下积极推进供给侧结构性改革.....	86
一、供给侧结构性改革是引领经济新常态的主动选择.....	86
二、美英供给侧改革的比较与借鉴.....	90
三、供给侧结构性改革的焦点问题.....	95
四、供给侧结构性改革的思路.....	97
推进供给侧结构性改革 实现发展新突破.....	103
一、总供给和总需求的动态平衡是经济增长的重要条件.....	103
二、解决我国供需结构性矛盾，必须调整改善供给结构.....	105
三、推进供给侧结构性改革，为经济持续健康发展提供内生动力.....	107

以推进供给侧结构性改革为核心实现发展新突破.....	109
一、中国经济未来的增长是 L 型，这是统筹各项工作的基本出发点.....	109
二、供给侧结构性改革是持久战.....	111
三、“去杠杆”是防范供给侧结构性改革系统性风险的关键.....	114
供给侧结构性改革突破须先“去杠杆”.....	117
一、中国经济高杠杆危害中国经济安全.....	117
二、中国经济“去杠杆”路在何方.....	119
三、“去杠杆”最好的方法是预防杠杆率过高.....	121
发挥创新驱动在供给侧结构性改革中的战略引领作用.....	124
一、创新是推动结构调整和发展动力转换的关键变量.....	124
二、深入推进和实施创新驱动发展战略.....	127
三、在创新发展中用好政府和市场两只手的力量.....	130
转变政府职能是供给侧结构性改革的重要内容.....	132
一、供给侧结构性改革要正视政府职能转变的困难.....	132
二、转变政府职能是供给侧结构性改革的重要内容.....	135
三、供给侧结构性改革亟待政府处理好几大关系.....	138
四、供给侧结构性改革需要加快建设服务型政府.....	142
供给侧结构性改革：基本公共服务供给与实现共享发展.....	147
一、基本公共服务是推进供给侧结构性改革和 实现共享发展的重要载体.....	147
二、目前我国基本公共服务中存在的主要问题.....	150
三、改善基本公共服务供给，落实共享发展理念.....	156

中国再生资源产业发展研究	161
一、中国发展再生资源产业的重要意义	161
二、中国再生资源产业发展总体情况	169
三、中国再生资源产业发展深度分析	174
四、中国再生资源产业发展面临的主要问题	183
五、中国再生资源产业发展前景与趋势	190
六、“互联网+再生资源回收”模式和业态分析	198
七、“互联网+再生资源回收”的制约因素与前景评析	207
八、国际再生资源产业发展及借鉴	212
我国煤炭行业供给侧结构性改革的现状、问题与对策	222
一、煤炭行业供给侧结构性改革的成效	223
二、煤炭行业供给侧结构性改革存在的问题	228
三、完善煤炭行业供给侧结构性改革的思路	231
供给侧结构性改革与中国民航发展	235
一、民航业的产业特征符合当前经济转型升级的时代趋势	236
二、民航业提质增效是国家供给侧结构性改革的重要内容	238
三、积极推动行业供给侧结构性改革是民航 “十三五”期间的重要任务	239
论供给侧结构性改革的金融支持	242
一、银行业对供给侧结构性改革的支持	243
二、保险业对供给侧结构性改革的支持	244
三、资本市场对供给侧结构性改革的支持	245
四、汇率和资本账户管理对供给侧结构性改革的支持	245
五、政策性金融对供给侧结构性改革的支持	246

六、衍生品市场对供给侧结构性改革的支持	247
供给侧结构性改革值得注意的几个问题	249
一、供给侧结构性改革必须在尊重市场规律的基础上发挥政府作用	249
二、“三去一降一补”仅是供给侧结构性改革的部分任务	250
三、谨慎实行“增债补税”，积极实施“减支补税”	252
四、高度重视供给侧结构性改革与国企改革的关系	253
五、简政放权不一定总能降低制度成本，需要“政策桥梁”	254
六、供给侧结构性改革是场“持久战”，切勿急躁冒进	255
后 记	257

供给侧结构性改革的几个基本问题

韩保江

受世界经济复苏乏力、国际分工深化、中国经济增长动力转换以及周期性因素等多重影响，国际金融危机后中国经济进入了新常态。认识、适应、引领中国经济新常态已经成为当前和今后中国经济工作和供给侧结构性改革的大逻辑。因此，从理论和实践辩证统一的高度去深刻认识习近平总书记中国经济新常态与供给侧结构性改革思想的深刻内涵及二者之间的逻辑联系，不仅有利于进一步领会习近平总书记系列重要讲话精神，而且有利于进一步促进经济发展方式转变和深化供给侧结构性改革的理论自觉。

一、经济新常态：供给侧结构性改革的大背景

“新常态”这个概念，是习近平总书记 2014 年 5 月在河南考察时首次提出的。针对当时人们担心经济增长速度放缓可能会带来的影响，习近平总书记明确指出，我国发展仍处于重要战略机遇期，我们要增强信心，从当前我国经济发展的阶段性特征出发，适应新常态，保持战略上的平常心态。2014 年 11 月 9 日，习近平总书记在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演

讲中指出，中国经济呈现出新常态，有几个主要特点：一是从高速增长转为中高速增长；二是经济结构不断优化升级，第三产业、消费需求逐步成为主体，城乡区域差距逐步缩小，居民收入占比上升，发展成果惠及更广大民众；三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。从而清晰地界定了中国经济新常态的基本内涵。^①

在2014年12月召开的中央经济工作会议上，习近平总书记又综合需求和供给侧的九个方面系统阐述了中国新常态趋势性特征。

2016年1月18日，习近平总书记在中央党校省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班开班式上的讲话中又进一步把中国经济新常态界定为四方面的主要特点，他认为新常态下，我国经济发展的主要特点是增长速度要从高速转向中高速，发展方式要从规模速度型转向质量效率型，经济结构调整要从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。这些变化，是我国经济向形态更高级、分工更优化、结构更合理的阶段演进的必经过程。^②

不管是“三特征”“九特征”还是“四特征”，习近平总书记阐述的经济新常态其实都说明中国经济已经告别了追求数量、规模的发展阶段，进入了一个以追求经济增长质量为先，努力谋求经济结构优化的新发展阶段。维持这样一个阶段持续稳定发展不能再依靠廉价资源和大规模投资来驱动，必须依靠技术、制度、文化、政策等多方面创新来驱动。至于中国经济发展进入新常态的背景和原因，习近平总书记最初提过“三期叠加”，后又从历史过程、从时间、从空间等多方面论证了新常态的必然性。中国经济发展进入新

① 韩保江：《中国经济中高速增长的“多元动力”——论习近平经济发展思想的基本内核与逻辑框架》，《中共中央党校学报》2015年第6期。

② 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》，《人民日报》2016年5月10日。

常态，不是偶然的，更不是人为的，它完全符合事物发展螺旋式上升的运动规律。从经济增长理论上分析，中国经济下行压力增大首要原因是需求放缓和供给“呆滞”。需求放缓，无非外需放缓，内需不足。外需放缓总的原因是国际金融危机的余波未尽，欧、美、日以及新兴经济体经济增长低迷，消费需求萎缩。但其中也有我国传统国际市场被劳动成本较低的发展中国家“挤占”以及发达国家再工业化“挤出”等原因。内需不足，就是大规模、排浪式消费热潮已经过去，绝大多数中国居民物质生活已达到或接近小康，除仅剩的少数居民物质产品边际消费倾向（恩格尔系数）较高外，绝大多数居民尤其是城市居民的物质产品边际消费倾向进入下降阶段。消费需求不足，导致投资需求下降（尤其是四万亿刺激经济计划使得高速铁路、高速公路、机场等基础设施投资新需求下降），最终使得国内需求出现“萎缩”。供给“呆滞”，是指由于技术创新能力不足，导致对旧技术和传统产业产生“路径依赖”，进而使得供给被资源性、低附加值的低端传统产业“锁定”，新产业成长缓慢，形成结构性供给过剩。一方面老百姓需要的高质量产品无法满足，另一方面老百姓消费欲望不高的传统产业产品出现产能过剩。其次，经济体制改革滞后，市场配置资源的决定性作用难以发挥，多种所有制企业缺乏公平竞争，加上沉重的劳动力成本、融资成本、交易成本等导致企业发展动力减弱。民间投资大幅度下滑就是例证。此外，随着地方政府追逐 GDP 的“政绩竞赛”机制被打破，新的政绩评价机制尚不完善，导致地方政府招商引资的积极性下降；环境和资源约束硬化，传统粗放发展行为受到遏制，加上经济周期^①的影响，中国经济发展进入新常态已成为事实。

① 1926 年苏联经济学家康德拉季耶夫提出的一种为期 50—60 年的经济周期。该周期理论认为，从 18 世纪末期以后，经历了三个长周期。第一个长周期从 1789 年到 1849 年，上升部分为 25 年，下降部分为 35 年，共 60 年。第二个长周期从 1849 年到 1896 年，上升部分为 24 年，下降部分为 23 年，共 47 年。第三个长周期从 1896 年起，上升部分为 24 年，1920 年以后进入下降期。康德拉季耶夫周期与中国经济不完全吻合，但从国际经验来看，中国经济下行压力增大也符合国外经济发展的一般趋势。

二、供给侧结构性改革本质内涵与基本要求

在 2015 年 11 月 10 日召开的中央财经领导小组第十一次会议上，习近平总书记首次提出了供给侧结构性改革，他提出，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。^① 2015 年 12 月 18 日，中央经济工作会议明确提出把供给侧结构性改革作为应对经济新常态的根本出路，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。推进供给侧结构性改革，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，是适应国际金融危机发生后综合国力竞争新形势的主动选择，是适应我国经济发展新常态的必然要求。^② 之后习近平总书记又多次在不同场合论述供给侧结构性改革。尤其是 2016 年 1 月 18 日在中央党校举办的省部级主要领导干部学习党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话中专门阐述了供给侧结构性改革的本质内涵和基本要求，他说：“供给侧结构性改革，重点是解放和发展社会生产力，用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率。”^③

供给侧结构性改革，重在解决结构性问题，注重激发经济增长动力，主要通过让市场在配置资源中起决定性作用和更好发挥政府作用，创新体制机制，优化要素配置和调整生产结构来充分调动各类经济主体的发展积极性，提高供给体系质量和效率。马克思主义政治经济学理论认为，从生产的角

① 《习近平主持召开中央财经领导小组会议》，新华网，2015 年 11 月 10 日。

② 《人民日报》2015 年 12 月 18 日。

③ 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》，《人民日报》2016 年 5 月 10 日。

度，财富增长主要取决于劳动数量、劳动分工与资本积累的规模。根据现代经济增长理论，总供给的一般模型为： $Y=AF(K, L, R)$ ，即资本(K)、劳动(L)、自然资源(R)和全要素生产率(A)。供给侧的人力资源、自然资源、资本、技术创新等是决定供给能力与经济增长的“四个轮子”。因为事实上，研究经济增长的经济学家已经发现，无论是穷国还是富国，经济增长的发动机必定安装在相同的四个轮子上。这四个轮子或者说经济增长的要素就是：人力资源（劳动供给、教育、技能、纪律、激励）；自然资源（土地、矿产、燃料、环境质量）；资本（工厂、机器、道路、知识产权）；技术变革和创新（科学、工程、管理、企业家才能）。^①

人力资源。经济学家认为，劳动力的数量和质量是一个国家经济增长的最重要因素。经济发展中，如果只有高科技，先进的机器，更好的设备是不够的，只有经过劳动者的使用，充分发挥劳动力的创造性，才能够生产出更好的产品，才能提高劳动生产率，创造出新的价值。劳动者是唯一具有创造能力和增值能力的资源。因此，除了要深化人口制度改革，促进人口再生产，保持劳动力资源的可持续供给外，还要深化劳动制度和收入分配制度改革，充分调动劳动者的积极性和创造性。

自然资源。经济增长离不开自然资源，这里的自然资源主要包括土地、石油、水利、矿产等资源。没有自然资源的持续供给和保护，经济增长就难以为继。只有建立严格而清晰的自然资源产权保护与交易制度，自然资源才能持续供给，经济增长才能拥有牢固的物质支撑。

资本形成。主要指社会基础资本和民间生产资本，前者主要是由政府来承担，包括公路、铁路、灌溉工程、电力等。这些投资的特点是整体性，不可细分，而且具有一定的外部经济或溢出效应。民间生产资本主要是用来

^① [美] 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》（第十九版，中译本），商务印书馆2014年版，第858—859页。

生产私人产品的企业设备、生产投资和积累。民间资本形成不仅取决于私人资本获取利润的多少，还取决于民间资本权益和私有财产权保护的力度。

技术变革和创新。也就是指生产过程中的变革或新产品、新服务的引进。技术进步主要的是指以一种无声的、不为人察觉的方式，不断以微小的改进来提高产品质量和产出数量。技术创新更是供给直接创造需求的关键。因此，建立严格的知识产权保护制度，不断完善科研人员收入分配制度和激励机制，从而最大限度地调动科研人员的创新积极性，是实现经济增长的决定性前提。当然，公平的竞争环境、充分的学术自由和宽容失败的社会包容也是激发社会科技创新能力的重要环境。

马克思主义政治经济学和现代经济增长理论还认为，要激活劳动力、自然资源、资本和技术这些生产要素并提高生产力，就必须不断调整生产关系及上层建筑，不断优化资源配置机制和经济发展激励机制。以诺斯为代表的新制度经济学派，从制度变迁的角度阐述了制度对经济增长的作用，提出清晰的产权和有效率的组织是决定经济增长的关键。因此，如果说人力资源、自然资源、资本、技术变革和创新是决定经济增长的“四个轮子”，那么制度及体制机制（包括经济政策）就自然成为决定这“四个轮子”跑得快慢的“发动机”。而体制机制改革就成为更新或改造“发动机”的重要途径。供给侧结构性改革，本质就是要通过进一步改革生产关系和上层建筑，优化所有制结构、收入分配制度、政治制度、法律制度和文化制度等，更新和改革曾经驱动过去“数量型”扩张增长的“老发动机”，加快形成驱动中国经济“质量型”发展的“新发动机”的过程。

当然，我们提出的供给侧结构性改革与西方经济学中的供给学派并不是一回事。西方供给学派兴起于上世纪 70 年代。当时凯恩斯主义的需求管理政策失效，西方国家陷入经济“滞胀”局面。供给学派强调供给会自动创造需求，应该从供给着手推动经济发展。增加生产和供给首先要减税，以提高人们储蓄、投资的能力和积极性。这就是供给学派代表人物拉弗提出的“拉

弗曲线”。目的是充分调动美国企业的发展积极性。虽然也提出调整结构，但供给学派强调的重点是减税，过分突出税率的作用，并且思想方法比较绝对，只注重供给而忽视需求、只注重市场功能而忽视政府作用。我们的供给侧改革，是在中国经济仍然保持较高增长速度的基础上提出来的。如果说西方供给学派的政策主张是被动的，我们的供给侧结构性改革则是主动而为。重点是解放和发展社会生产力，用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率。这不只是一个税收和税率问题，而是要通过一系列政策举措，特别是推动科技创新、发展实体经济、保障和改善人民生活的政策措施，来解决我国经济供给侧存在的问题。我们讲的供给侧结构性改革，既强调供给又关注需求，既突出发展社会生产力又注重完善生产关系，既发挥市场在资源配置中的决定性作用又更好发挥政府作用，既着眼当前又立足长远。从政治经济学的角度看，供给侧结构性改革的根本，是使我国供给能力更好满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要，从而实现社会主义生产目的。

三、推进供给侧结构性改革思路和举措

作为“十三五”时期引领经济新常态，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的重要抓手，供给侧结构性改革是一项系统工程，既包括旨在实现去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板这“三去一降一补”短期任务的重点改革，又包括旨在进一步完善中国特色社会主义，提高国家治理体系和治理能力现代化这一全面深化改革总目标的系统改革。它的着眼点是破解无效供给过剩，有效供给不足的结构性矛盾，但落脚点是为了“使市场在配置资源中起决定性作用和更好发挥政府作用”而进行的体制机制改革。

“改革”是供给侧结构性改革的“灵魂”。

（一）供给侧结构性改革的短期任务：“三去一降一补”

1. 去产能。我国有些产品已处于无论价格再怎么下降消费总量也难以扩大的阶段，价格弹性为零甚至为负。如我国钢铁、煤炭的价格一直在下降，但近两年全国消费总量却在减少。根本原因是产能过大，不是需求不足。过剩产能在企业层面表现为存在大量“僵尸企业”。“僵尸企业”是那些已经丧失偿付能力、不能清偿到期债务，达到破产法规定的申请破产条件，却依靠银行贷款、政府补贴、母公司补贴等僵而不死的企业。“僵尸企业”占用信贷、财政、土地、劳动等资源，抬高杠杆率，扭曲市场价格信号，限制市场优胜劣汰，制约经济升级。长此以往会把行业中的优质企业拖垮，还加剧道德风险，损害债权人利益，损害全体人民的利益。要把处置“僵尸企业”作为化解产能过剩的牛鼻子，减少过剩产能，使产能和消费大体均衡，提高产能利用率，稳定工业品价格，止住价格下跌，让优质企业看到希望，改善生产经营状况，增强优质企业盈利能力。

2. 去库存。目前全国商品住宅待售面积和施工面积相对于城镇现有户籍人口而言是多了，但相对于在城镇就业和生活的 2.5 亿非城镇户籍人口而言就不多了。问题是户籍制度的制约，使这些非户籍人口很难形成在城镇长期定居从而买房租房的预期，更主要的是在一、二线城市，绝大多数的非户籍人口买不起住房。一方面，这些人口的城镇化需要住房，另一方面，三四线城市房地产库存高。破解这一困局，要打通供需渠道，通过城镇化去库存，而不是用加杠杆的办法去库存，为非户籍城镇人口在城镇定居落户创造居住条件。为此，要采取两方面的重大举措。一是落实户籍制度改革方案，允许农业转移人口等非户籍人口在就业地落户，使他们形成在就业地买房或长期租房的预期和需求。二是明确深化住房制度改革方向，以满足新市民住房需

求为主要出发点，以建立购租并举的住房制度为主要方向。户籍制度改革已经有了总体方案，要加大落实力度。

深化住房制度改革的要点应该是，对有能力直接买房的，仍支持包括城镇非户籍人口在内的城镇居民购买产权房；对一时买不起的，支持他们先租房；对难以承受市场化房租并符合条件的，政府给予货币化租金补贴，把公租房扩大到非户籍人口。

3. 去杠杆。我国宏观杠杆率过高、增长过快。全社会杠杆率达到234.2%，特别是非金融企业负债率过高，超过其他国家企业的普遍水平。如此高的负债率，按照综合融资利率计算，企业1年付的利息就是4万多亿元，年新增贷款的三分之一以上被利息占用了，导致宏观上的货币宽松与微观上的融资难融资贵的悖论。过高和增长过快的杠杆率，对经济健康的危害很大，尽管短期内杠杆率很难降下来，但必须坚持去杠杆的政策。

4. 降成本。我国还是中等收入国家，但很多方面的成本已经偏高，接近或超过发达国家水平，呈现“未富先高”现象。

企业之所以成为企业，首先要盈利，企业没有盈利，一两年也许能扛下去，三四年后就撑不下去了。要去产能、去杠杆、降成本三管齐下，增强企业盈利能力。微观主体有活力了，经济发展才有持久动力。要按照党的十八届五中全会关于开展降低实体经济企业成本行动的要求，打出“组合拳”，实行“七降”。一是降低制度性交易成本，转变政府职能、简政放权，进一步清理规范中介服务。二是降低人工成本，企业对人工成本上升反映强烈，要从国家利益和人民根本利益出发，正确处理劳资关系，防止超越发展阶段的增加收入，劳动和利润的增长都要建立在劳动生产率提高基础上。三是降低企业税费负担，清理各种不合理收费特别是垄断性中介服务收费，全面实施“营改增”，减轻企业税费负担。四是降低社会保险费，精简归并“五险一金”，将生育保险和基本医疗保险合并实施，阶段性降低企业养老金缴付比例、企业住房公积金缴付比例。五是降低企业财务成本，金融部门要创造