

新经济战略书系

联办财经研究院
SEEC Research Institute

高维度综合研判

犀利通透 剑指焦点

拨开迷局 言之有策

许善达说 供给侧改革

许善达◎著

联办财经研究院院长 中国经济50人论坛成员 原国家税务总局副局长

中国经济会不会断崖式下行？为什么不是周期性下行？
供给侧结构性改革怎么看？深化之年怎么干？



经济管理出版社
ECONOMIC & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

许善达说
供给侧改革

许善达◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

许善达说供给侧改革 / 许善达著. —北京: 经济管理出版社, 2017. 3
ISBN 978 - 7 - 5096 - 4970 - 1

I. ①许… II. ①许… 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 033441 号

组稿编辑: 何 蒂
责任编辑: 杨国强
责任印制: 黄章平

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京晨旭印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 787mm × 1092mm / 16

印 张: 14.5

字 数: 186千字

版 次: 2017年3月第1版 2017年3月第1次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4970 - 1

定 价: 48.00元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

自序

——致有兴趣翻阅本书的读者

人们公认现在已经进入信息爆炸时代，好书很多，能有时间阅读的书不多，我自己也是每天沉浸在各种有用的和没用的信息之中，浪费了很多本应用来读书的时间。对于写书的人来说，能作为历史资料留存，使读者能在需要的时候查找就很不错了。这本书的命运也一样，不知道有多少读者愿意花费宝贵的时间来阅读。尽管如此，作为作者，我还是要竭尽全力把书写得好一点，使读者能够开卷有益。

2016年4月，按照中国经济50人论坛的安排，我在清华大学新浪长安讲坛做了一次讲演。2015年经济工作会议上，决策层首先对中国经济走势做出非周期性下行的判断，并根据此判断提出从主要是需求侧转换到供给侧改革的新宏观经济战略。我在讲演中提出了我对上述新决策的理解。这个讲演上传到互联网以后，转载的网站不少，也有一些评论。2016年的“两会”期间，《财经》杂志安排我作为联办财经研究院院长选了一些与民生有关的话题，做了10场网络视频节目《善达说两会》，事后得知，点击率超过了200万人次。

供给侧改革成为2016年的一个热点话题，许多经济学家著书撰文对此做了很详细的解读，讲演集、论文集和专著已经出版了很多部，文章就更数不清了。习近平总书记在1月份省部级领导干部会议上的讲话公开发表，

4 月份“权威人士”在人民日报答记者问，更促进了关于供给侧改革的讨论。出版方建议我把清华的讲演和网络视频《善达说两会》的内容汇集写成一本书参加对供给侧改革的讨论。我对于把讲演速记稿改编成书面文字的工作量之大没有经验，估计不足，贸然答应下来。不料，真写起来，屡屡拖期，最后总算在研究院几位同事的帮助下交稿了。由于水平有限，时间急促，缺点错误必然不少，敬请读者指正。

还需要向读者交代的是关于这本书的架构。原来本书的题目就是供给侧改革，但在编写过程中，我感到财税改革的内容很多，如果全部装进供给侧改革会使本书的结构很难平衡，所以就单列了一篇。同样，关于民生的内容也不少，尽管我还把一些非热点问题删掉了，但也不得不单列了一篇。虽然一本书编成三篇，但是我认为这三篇有内在联系，第二篇财税改革和第三篇民生与政府都是供给侧改革的不可缺少的组成部分，如果不能准确地把握这些内容，对供给侧改革的理解就不可能是完整的。不知道读者阅读这两篇之后是否有同感。

最后本书还收录了一篇采访稿。一般来说，采访稿总要对采访对象说几句好话，这篇采访稿对我也有一些溢美之词，正如一句成语所说“其实难副”。但是，这篇采访告诉读者一个情况：我在政府部门工作的时候，主要精力都用在实务工作上，虽然关注学术界的讨论，毕竟不可能深入。从政府部门退下来以后，组织又安排我到中国注册税务师协会当了 5 年会长，这项一半政府一半社团的工作对我也是一个新挑战，在这种体制下也有特殊的困难，没有在这种体制下工作过的人是不容易体会的。我在 5 年之内努力使这个协会减少行政色彩，增强社团性质。比如增加了税务师在理事会、常务理事会、会长办公会中的比例，比如理事会、常务理事会匿名投票表决制度，等等。有专家说，据他所知，这种一半政府一半社团的组织能运行这样的制度还是不多见的。5 年之内，行业党委和“同心服务

团”都组建起来，税务师行业中也涌现出一批全国和省、市、县政协委员和人大代表。行业的年业务收入从换届前 2007 年 43 亿元左右增加到换届的 2013 年 130 亿元左右。这是载入中国注册税务师行业史册的 5 年工作经历，也算是对行业做出的一点贡献。

2013 年 8 月，中国注册税务师协会换届，我卸任会长，联办集团邀请我卸任之后出任联办财经研究院院长。获知对这个研究院的定位是“政策评估”，我想我还勉强可以承担，如果定位是学术理论，我就只能谢绝了。

2013 年 9 月，联办财经研究院成立，我出任院长。至今整整 3 年。研究院几十个学术委员与顾问和十几个工作人员，开了 21 次研讨会，形成 60 多份《财经特报》，若干份《政策评估报告》《行业发展报告》和《关注信息》。这些研究院的成果都上了“联办财经研究院”的网站，有兴趣的读者可以上网看看。我相信读者花费在阅读这些研究成果上的时间一定是“物有所值”的。

我一向认为，学者研究的是理论，政府工作人员是做实务的，而学者提出的理论是为政府工作人员提供工作方向的。比如，计划经济时期一些学者提出商品概念，不是我们今天社会主义市场经济的理论萌芽吗？不仅如此，学者还要在“风起于青萍之末”的时候就能发现政治、军事、外交、经济、文化等各领域的动向，帮助政府工作人员把握形势做出正确的决策。用一句术语说就是学者的研究要具有“前瞻性”“预见性”。一般来说，学者对政府部门的决策是没有权力干预，也就没有责任的。但是，从另外一个角度说，如果学者没有及时预见到一些重要的动向，使得决策层不能及时做出必要的决策，那学者们也应该负一定的责任。英国女王在世界金融危机之后曾经问过一个问题，我们英国这么多经济学家，为什么没有预见到金融危机的爆发呢？为此，几十位经济学家联名致信女王表示道歉。虽然这种责任不能由哪一位经济学家负责，但是，英国这几十位经济学家还

是意识到了自己的责任。从这个意义上说，我国的经济学家，包括我在内，是不是也应该对没有预见到美国页岩气开发技术的突破导致世界油价大幅度下跌承担一点责任呢？据说，奥巴马竞选总统时把自己当年投票反对布什总统出兵伊拉克作为自己具有政治远见的证明从而击败对手。我目前也加入经济学家的队伍了，每一篇文章、每一场讲演、每一次发言都是白纸黑字载入历史的。我的理念是责任重大，慎之又慎。

毋庸讳言，这本书的观点不是我闭门造车而形成的，可以说是研究院集体智慧的结晶，无论是各类信息，还是对信息的分析，我都吸收了许多研究院的智力资源。如果说这本书读起来还有一些价值的话，应该归功于所有参加研究院活动的专家和研究院的工作人员。当然，如果有错误只由我个人承担。

最后，我想对本书读者谈一点希望。经济非周期性下行，供给侧改革，这都是多年来经济学界研究不多的问题，而且，这都不是短期事项，我希望我们经济学家能够各展所长、集思广益为决策层提供有价值的参考意见，我们联办财经研究院和我本人都愿意尽一份力。欢迎读者批评，更希望同行们更多更好的文章、专著面世。

感谢出版社和为本书出版而付出辛勤劳动的工作人员，是他们帮助我这个缺乏写书经验的人完成了这样一本对我来说难度很大的专著。

目录

CONTENTS

自序	001
----------	-----

第一篇 供给侧改革

第一章 对未来经济走势的最新判断——波动性下行	003
一、三种中国经济走势预测	003
二、决策层的最新判断	004
三、为什么不是周期性下行?	006
四、为什么不是断崖式下行?	010
第二章 宏观经济工作重点从需求侧转向供给侧	013
一、宏观经济工作重点确定为需求侧的起因	014
二、2008年-2015年需求侧的成效与问题之一:投资	016
三、2008年-2015年需求侧的成效与问题之二:出口	019
四、2008年-2015年需求侧的成效与问题之三:消费	028
第三章 供给侧结构性改革的任务	033
一、去产能	033

(一) 产能过剩的判断	033
(二) 产能过剩的原因	036
(三) 政府和市场在去产能中的职责划分	041
(四) 社会保障制度应该是去产能最优先的改革制度	042
(五) 去产能过程是对各方利益的重新调整	044
二、去杠杆	046
(一) 我国的杠杆率高不高?	046
(二) 为什么国企中产能过剩的企业杠杆率高?	047
(三) 债转股是去杠杆的焦点	048
(四) 市场化去杠杆的核心机制	049
三、去库存	051
(一) 房地产	051
(二) 农产品	056
四、补短板	067
(一) 进口替代	068
(二) 创新	069
五、降成本	073
(一) 降成本和调整成本结构	073
(二) 降低劳动力成本	073
(三) 降低物流成本	079
(四) 降低融资成本	084
(五) 降低税费成本	088
(六) 提高折旧率	093
(七) 增加研发投入	094

第二篇 税制改革的艰难历程

第一章	1994 年新税制和分税制艰难出台	101
第二章	世界独一无二的“金税工程”避免了新税制和分税制的失败···	108
第三章	旷日持久的增值税由生产型向消费型的改革和内外资企业所得 税的合并	115
第四章	曲曲折折的营业税改增值税	118
第五章	预算制度改革的三大变化	125
	一、新《预算法》中几个方面的进步	125
	二、新《预算法》中与企业相关的内容	126
	三、新《预算法》没有把税、费征收权关进《预算法》笼子	127
第六章	争议不休的“税收与税源一致性”原则和间接税与直接税的比 重问题	131
	一、“税收与税源一致性”原则问题	131
	二、间接税与直接税的比重问题	137
第七章	新常态下的财政战略之一：“降低宏观税负”	139
第八章	新常态下的财政战略之二的收入部分：地方税主体税种的消费 税改革	144
	一、政治局决定不再维持中央收入占总收入 60% 的目标·····	144
	二、营改增加剧中央与地方收入分配格局失衡	145
第九章	新常态下的财政战略之二的支出部分：中央上收地方支出责任 ···	151

第三篇 民生与政府

第一章 居民住房与政府的责任	159
一、我国居民住房的几类需求	160
(一) 城镇户口低收入居民的住房需求	160
(二) 没有工作地户口的流动人口的住房需求	161
(三) 富裕农民对城镇住房的需求	161
二、我国居民住房需求的几个鲜明特点	162
(一) 我国正处在城镇化的长期过程之中	162
(二) 现行的财税体制导致一、二线城市居民住房需求居高不下	162
(三) “刚需”是我国特有的住房文化	165
三、政府的责任不是控制房价，而是使居民住有所居	166
(一) 政府房地产战略的根本性转折	166
(二) 房价考核指标不科学	166
(三) 政府控制房价的措施没有实现预期目标	167
(四) 政府的保障房计划前期执行不力，近期加快	168
(五) 政府共有产权房的试点推行进度缓慢	169
(六) 政府应该放宽或取消高档房的限购政策	172
(七) 抑制投机最有效的办法是在房屋交易环节加征消费税而非 “房地产税”	174
四、对我国居民住房价格的预测	176
(一) 一线城市	177
(二) 二线城市	177
(三) 三、四线城市	178

第二章 “房地产税”——难以言说的博弈	180
一、地方为什么不愿意试点房产税?	180
二、房产税不能承受之重	184
(一) 房产税不能解决中央和地方的财政失衡问题	184
(二) 居民住宅的保有环节税收不能成为地方税主体税种	187
(三) 居民住宅保有环节税收不可能使中国税制结构从间接税为主改革成为直接税为主	187
三、我国国情特殊,设计“房地产税”无国际经验可借鉴	188
四、“房地产税”立法需要突破的法理障碍及解决途径	190
(一) “房地产税”是一个税种,还是与房地产有关的税种所构成的体系?	191
(二) “房地产税”是增加一个税种,还是调整税收体系?	191
(三) “房地产税”是财产税还是行为税?	192
(四) “房地产税”作为财产税立法的法理障碍	192
(五) “房地产税”作为行为税立法的法理障碍	193
(六) 破解“房地产税”法理障碍的办法	193
五、“房地产税”立法中,地方和中央的财权博弈	194
(一) 地方税的立法权问题	194
(二) “房地产税”与中央转移支付的关系	195
六、房产评估是征收房产税的技术难题更是政治问题	196
第三章 延迟退休和就业问题	200
一、关于延迟退休	200
(一) 延迟退休不能仅考虑养老金收支平衡	200

(二) 重体力工作者不应延迟退休	201
(三) 智力劳动者可以延迟退休	201
(四) 公务员延迟退休负面作用大	202
二、关于就业	203
(一) 中国的就业问题十分复杂	203
(二) 要更关注隐性失业和劳动力就业结构	205
三、划转国有资本，实现全国统筹，降低社会保险缴费率	207
(一) 一个职工交纳两份社保是高缴费率的原因	207
(二) 养老保险制度的缺陷由历史形成	208
(三) 只有划转国有资本才可能解决社保问题	209
附录 专访 许善达：具有鲜明独特风格的中国经济学家	212

第一篇

供给侧改革

第一章

对未来经济走势的最新判断——波动性下行

目前，我国经济处在下行的状态，对政府、企业和居民个人都产生着深刻的影响，也引起了世界的极大关注。如何对这一状态进行判断，从而准确地把握和积极地应对，意义非常重大。

一、三种中国经济走势预测

当前，专家们对中国经济走势大体上有三种预测。

第一种属于比较乐观的。这类专家认为，我国目前的经济处于周期性下行态势，存在一个经济由下行的底部转为上行的拐点，认为我国经济可以在相对比较短的时间内从下行转为上行，随后呈现出新的、比较高速增长。特别是2016年一季度的经济数据出现了一些向好的信息，他们认为，这些信息是经济下行出现底部的信号，他们预测经济很快会恢复到较高的增长率。

还有一些人，包括中国国内的及一些外国的专家，持第二种看法。他们认为，中国经济潜在矛盾非常严重。他们判断这些长期积累的矛盾已经是“病入膏肓”，预测中国的经济必然在不长的时间里会爆发断崖式的下

降，或曰“硬着陆”。

第三种预测则认为，这次经济下行既不是周期性的，也不会是断崖式的，而是相当长期的波动性或者说非周期性下行。这种看法既不像第一种那样乐观，也不像第二种那样悲观。

上述三种预测在专家中争论较大，难以形成共识。

二、决策层的最新判断

2015年12月的中央经济工作会议上，我国决策层对未来一段时间的经济走势做出了判断。这个新判断认为我国经济处于非周期性或者说长期波动性下行。决策层认为第一种预测过于低估了国内外现实经济生活中的问题和困难，不符合当前中国经济发展状况实际，如果基于这种预测做出相应的决策将无法控制经济风险的爆发。同时，决策层认为第二种预测虽然充分估计了国内外现实经济生活中的问题和困难，但低估了我国政府手中掌握的资源和使用这些资源解决经济问题、克服经济困难的能力，或者说，低估了我国经济体制改革可以在现有资源总量中释放出巨额的改革红利。这些改革红利将有效地预防和消除经济生活中潜在的风险。决策层认为，国内外现实经济生活中潜在的问题相当严重，不可低估。因此，在这些问题没有得到有效的解决之前，中国经济不可能在短期内恢复上行。同时认为，由于多年积累的风险非常严重，经济出现断崖式下行并不是没有可能的，但是，我国资源总量巨大，由于社会主义市场经济的体制仍然在建设之中，许多体制改革的决定虽已做出但尚未全部落实。可以说，经济生活中潜在的风险是巨大的，但潜在的改革红利也是巨大的。如果，也是只要，我们大力推动落实已经做出的改革决策，完全可以释放出巨额的