

# 中国供给侧结构性改革

国家行政学院经济学教研部 编著

为什么？是什么？做什么？怎么做？

首部系统阐述中国供给侧结构性改革权威读本  
党政干部、社会各界了解和洞悉中国国情国策必读书

 人民出版社

F12  
398

中国供给侧结构性改革

国家行政学院经济学教研部 编著

 人民出版社



策划编辑:郑海燕

责任编辑:郑海燕

封面设计:吴燕妮

责任校对:吕 飞

### 图书在版编目(CIP)数据

中国供给侧结构性改革/国家行政学院经济学教研部 编著.

-北京:人民出版社,2016.2(2016.3 重印)

ISBN 978-7-01-015824-2

I. ①中… II. ①国… 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 020070 号

## 中国供给侧结构性改革

ZHONGGUO GONGJICE JIEGOUXING GAIGE

国家行政学院经济学教研部 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 3 月北京第 3 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:12

字数:150 千字 印数:15,001-20,000 册

ISBN 978-7-01-015824-2 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

必须锐意改革、大胆创新，必须解放思想、实事求是、与时俱进，按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，在理论上作出创新性概括，在政策上作出前瞻性安排，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。

——习近平

（2015年12月18日，在中央经济工作会议上的讲话）

要以新发展理念引领改革发展，着力推进结构性改革，更加注重推进供给侧结构性改革，更好汇聚发挥全党全国人民的智慧和力量，培育发展新动能，改造提升传统动能，推动经济保持中高速增长、迈向中高端水平，实现“十三五”良好开局。

——李克强

（2016年1月18日，在主持省部级主要领导干部学习贯彻十八届五中全会精神专题研讨班开班式上的讲话）

## 本书编写组

主 编：张占斌

成 员：王小广 许正中 冯俏彬

张 青 徐 杰 李江涛

樊继达 马小芳 黄 银

王君琦 车文辉 惠双民

王 茹 王海燕 周跃辉

孙 飞 王春艳 高立菲

## 出版说明

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讲话,首次提出“供给侧改革”。11月11日,李克强总理主持召开国务院常务会议,部署以消费升级促进产业升级,培育形成新供给新动力扩大内需。11月17日,李克强在“十三五”《规划纲要》编制工作会议上强调,在供给侧和需求侧两端发力促进产业迈向中高端。11月18日,习近平在APEC会议上再次提及“供给侧改革”。12月,中央经济工作会议强调,要着力推进供给侧结构性改革,推动经济持续健康发展。按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,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。习近平总书记在会议上明确作出战略部署,提出要实施相互配合的五大政策支柱:即宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底,并提出“抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务”。

推进供给侧结构性改革,对我国在“十三五”时期站在更高的发展水平上全面建成小康社会意义重大。为帮助广大干部群众深入学习和理解中央经济工作会议精神,把握“推进供给侧结构性改革”的主要内容,我社邀请国家行政学院经济学教研部撰写了本书。不妥之处,敬请读者批评指正。

人民出版社

2016年1月

## 目 录

第一章 为什么? ——供给侧结构性改革的背景和思路 .....	1
第一节 重大创新,供给侧结构性改革引领新常态 .....	3
第二节 追本溯源,供给经济学的前世今生与启示 .....	14
第三节 转变思路,从需求管理为主到供给管理为主 .....	22
第四节 改革重点,供给侧结构性改革的总体方向 .....	30
第五节 消除误解,对理论界几点错误认识的澄清 .....	37
第二章 是什么? ——供给侧结构性改革的主战场 .....	43
第一节 调整完善人口政策,夯实供给基础 .....	45
第二节 推进土地制度改革,释放供给活力 .....	50
第三节 加快金融体制改革,解除金融抑制 .....	61
第四节 实施创新驱动战略,开辟供给空间 .....	70
第五节 深化简政放权改革,促进供给质量 .....	79
第六节 构建社会服务体系,推进配套改革 .....	88

第三章 做什么? ——供给侧结构性改革的近期重点 ..... 97

- 第一节 积极稳妥“化产能”,优化供给结构 ..... 99
- 第二节 多措并举“降成本”,提升供给能力 ..... 108
- 第三节 重拳出击“去库存”,清除供给冗余 ..... 116
- 第四节 雪中送炭“补短板”,扩大有效供给 ..... 121
- 第五节 防范风险“去杠杆”,确保供给安全 ..... 127

第四章 怎么做? ——供给侧结构性改革的五大政策支柱 ... 141

- 第一节 宏观政策要稳,营造稳定的宏观经济环境 ..... 143
- 第二节 产业政策要准,准确定位结构性改革方向 ..... 148
- 第三节 微观政策要活,激发企业活力和消费潜力 ..... 158
- 第四节 改革政策要实,加大力度推动改革落地 ..... 168
- 第五节 社会政策要托底,守住民生保障的底线 ..... 174

后 记 ..... 184



# 第一章

---

为什么？

——供给侧结构性改革的背景和思路

## 为什么要进行“供给侧改革”？

我国供给体系  
出现的问题

1 中低端产品过剩

2 高端产品不足

3 传统产业产能过剩

4 结构性的有效供给不足

5 房地产库存严重

6 地方政府债务风险累积

## 第一节 重大创新,供给侧结构性改革引领新常态

当前,我国经济发展进入新常态。站在新发展阶段的历史起点上,我们要以更高境界、更大格局、更宽视野把握“十三五”中国经济的战略方向,加大供给侧结构性改革的力度,推动中国经济迈上更高台阶,为实现全面建成小康社会和伟大的中国梦奠定坚实基础。

### 一、中国经济新常态的历史背景分析

改革开放三十多年来,中国经济持续高速增长,成功步入中等收入国家行列,已成为名副其实的经济大国。但随着人口红利衰减、“中等收入陷阱”风险累积、国际经济格局深刻调整等一系列内因与外因的作用,经济发展正进入“新常态”。

#### 1. 已成为经济大国,正站在从经济大国迈向经济强国的新起点上

1978年,我国GDP只有1482亿美元,居世界第十位。2014年我国GDP初步核算为63.6万亿元,合计达到10万亿美元,稳居世界第二位,占世界经济总量的13.3%。东部沿海一些省市的经济总量或人均GDP已接近或超过世界上一些中等发达国家的水平。根据联合国的统计,到2014年年底,我国钢、煤、水泥、棉布等200多种工业品产量居世界第一位,中国制造业大国的地位基本确立。我国改革开放三十多年创造了世界经济史上的“增长奇迹”,已成为名副其实的经济大国,这是经济进入新阶段的重要特征。我国已是一个经济大国,但还不是经济强国。经济规模大并不代表国际竞争力强。站在从经济大国向

经济强国迈进的历史新起点上,我们应当更加重视产业结构优化和经济质量提升,只有这样才能真正提升国家竞争力,才能真正实现经济强国的伟大目标。

## 2. “刘易斯转折点”加速到来,要素资源约束加剧

在发展中国家中普遍存在二元经济结构,在剩余劳动力消失之前,社会可以源源不断地供给工业化所需要的劳动力,即劳动力的供给是无限的,同时工资还不会上涨。直到有一天,工业化把剩余劳动力都吸纳干净了,这个时候若要继续吸纳剩余劳动力,就必须提高工资水平。否则,农业劳动力就不会进入工业部门,这个临界点就叫做“刘易斯转折点”。改革开放以来,中国经济持续快速增长的一个重要推动力就是人口红利的持续释放。由于生产成本和国内劳动力工资低,制造业企业纷纷离岸外包到中国。但随着时间的推移,这一比较优势正随着我国人口结构的变化而在不断衰减。统计数据表明,2012年,15—59岁的劳动年龄人口为93727万人,比上年年末减少345万人。与此同时,老年人口的比重继续攀升,60周岁及以上人口19390万人,占总人口的14.3%,比上年年末提高0.59个百分点。2013年16—59岁的劳动力资源数量减少了244万人。中国人口红利拐点的出现,至少会带来三大后果:一是劳动力成本上升,劳动力成本比较优势逐步减弱;二是由于老龄人口增加,人口抚养比提高,储蓄率将会下降,推高资金成本;三是劳动力人口总量减少,带来“民工荒”等用工短缺现象。这三大后果直接导致中国潜在经济增长率的降低。从本质上讲,“刘易斯转折点”的到来,就意味着传统人口红利的消失。此外,要素资源的供给约束日益加剧,过去三十多年,我国过度依靠投资和外需的经济增长模式,已使得能源、资源、环境的制约影响越来越明显。据统计,目前我国淡水、一次能源、钢材、水泥、常用有色金属等五类主要资源的平均消

耗强度高出世界平均水平约 90%,是世界上国内生产总值能耗最高的国家之一。石油、铁矿石、铜精矿、铝土矿等重要矿产资源的对外依存度均超过 50%,进口压力不断增大。可以说,要素的边际供给增量已难以支撑传统的经济高速发展路子,这也在客观上促使中国经济逐步回落到一个新的平稳增长区间。

### 3. 进入中等收入国家行列,面临“中等收入陷阱”风险

以“国民人均收入水平”来划分一个经济体的发展阶段,是经济学界的一种重要分析方法。按照世界银行 2008 年提出的最新划分标准,世界上的国家可以划分为“低收入国家”“中等偏下收入国家”“中等偏上收入国家”“高收入国家”四种类型。人均国民收入低于 975 美元以下的为低收入国家和地区,中等收入国家的标准在 976 美元到 11905 美元之间,在这个当中还分了两个小组:一个是中等偏下收入国家,人均国民收入在 976 美元到 3855 美元之间,另一个是中等偏上收入国家,人均国民收入在 3856 美元到 11905 美元之间。从中国经济的实践看,2014 年,我国人均 GDP 已超过 7000 美元,2015 年估计能达到 7800 美元,按照世界银行的标准,已进入上中等收入国家行列,正向高收入国家迈进。从拉美、东南亚一些国家的经历看,这些国家早在 20 世纪七八十年代就进入了中等收入国家的行列,但由于多数国家在向高收入经济体攀升的过程中,经济增长仍然依赖从低收入经济体发展成为中等收入经济体的战略、模式和方法,进一步的经济增长被原有的增长机制所锁定,人均国民收入难突破高收入的下限,导致这些国家一直徘徊在中等收入的水平上,这就是“中等收入陷阱”。例如马来西亚,1980 年,它的人均国民收入在世界上的排序是第 84 位,到 2009 年排序依然为第 89 位,20 年间基本没有发生太大的变化。发展中国家在摆脱贫困时,往往追求经济的快速增长,容易忽视技术进步、结构优化,

以致出现经济与社会、城乡、地区、经济增长与资源环境失衡和分配不公,结果出现社会危机或经济负增长、失业率提高、收入差距扩大等。“中等收入陷阱”的本质就是一个经济体从低收入进入中等收入之后,如果不能迅速有效地进行制度变迁和政策转化,形成新的增长动力,那就可能出现增长停滞,导致经济和社会问题丛生。此外,在低收入经济体和高收入经济体的两面夹击下,中等收入经济体极易被挤出国际分工体系,这种外部环境的恶化也会加剧经济增长的困境。站在新的发展起点上,我们必须集中精力,把自己的事情做好,努力跨越“中等收入陷阱”。

#### 4. 体制机制障碍较多,全面深化改革进入攻坚期

从20世纪70年代末开始,在实事求是精神的鼓舞下,依靠改革破除了制约生产要素优化配置和生产发展的体制机制障碍,释放了潜在的制度红利,从而带来了生产力的解放、生产效率的提高和物质财富的增长,带来了中国经济发展的不竭动力。回顾改革历程,每一次重大改革都给党和国家发展注入新的活力、给事业前进增添强大动力。但也得承认,尽管通过三十多年的改革开放,一些方面的改革已取得了突破性进展,但市场化导向的改革并没有彻底完成,很多地方还不到位。以新型城镇化为核心的土地制度、户籍制度、社会保障制度、投融资体制等领域的配套改革还处于起步阶段,需要进一步全面深化改革。此外,政府部门对微观经济活动的干预仍然较多,行政性审批方式在资源配置方面还占据很大地位。在市场起决定性作用的新常态下,政府职能需要重新定位和调整,需要理顺体制机制,实现行政流程再造等等。全面深化改革就必定要触动原有的利益格局,但触动利益往往比触及灵魂还难。在改革起步阶段,由于改革带有“普惠式”,改革普遍受益,改革的深层次问题往往不会凸显出来,改革阻力较小,改革共识较为容

易达成。新一轮改革已经越过了“帕累托改进”阶段,当时那些绕过去的和放在一边的矛盾和问题并不会因此而消失,相反可能随着改革推进而成为绕不过去的“拦路虎”。今天,这些累积的矛盾和问题,已经摆在我们的面前,躲不开也绕不过。换句话说,经济新常态下,改革已进入深水区,进入攻坚阶段,改革的艰巨性、复杂性和纵深性在不断加强。

### 5. 世界经济格局深刻调整,全球治理进入新阶段

自2008年国际金融危机至今,世界经济增长已经经历了两次探底。各个经济体增速分化加剧,政治、经济、地缘等各种因素相互交织和对世界经济影响加深,世界经济仍处于国际金融危机后的深度调整期。当前,世界经济仍将面临诸多不稳定、不确定性因素,复苏道路依然曲折,大幅回暖的概率较小,使得中国的外部经济环境更加复杂。国际金融危机深层次影响在相当长时期依然存在,全球经济贸易增长乏力,保护主义抬头,地缘政治关系复杂变化,传统安全威胁和非传统安全威胁交织,外部环境不稳定、不确定因素增多。全球经济分化严重。首先,发达国家多陷入“日本病”。主要表现为:一是进入流动性陷阱;二是深陷债务危机;三是人口老龄化。其次,新兴经济体集体进入调整期。一些国家出现了资金外流、通货膨胀、经济增速回落的现象。俄罗斯、巴西等过度依赖资源能源价格的国家,经济增长速度出现明显下降。印度尽管受国际贸易影响幅度较小,但其脆弱的金融体系在国际资金外逃情况下受到严重冲击。从整体上看,这可能会使全球竞争更加激烈,引发贸易保护主义的抬头,使得对中国外贸增长形成新的巨大压力。而从全球治理体系看,围绕全球治理体系的竞争日趋激烈,各国都在加快调整发展模式,重塑和发展具有比较优势的产业,纷纷试图抢占经济制高点和全球话语权。以跨太平洋伙伴关系协定(TPP)、跨大

西洋贸易与投资协定(TTIP)为代表的“两洋战略”区域合作谈判,对我国提出高标准,对我国经济发展构成制约。

## 二、经济新常态是全方位优化升级的经济

“新常态”最早见于国外金融机构对危机后全球经济复苏过程的描述。在中国领导人当中,习近平总书记最早使用“新常态”来观察和刻画经济运行状况。认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。整体上看,中国经济进入新常态,其趋势性特征主要体现在以下六个方面:

### 1. 经济增速由高速向中高速转换

增速转换是中国经济新常态的基本特征。目前,我国经济正逐步由过去三十多年年均接近两位数的高速增长向7%左右的中高速增长转换。根据对中国经济潜在增长率的测算结果,从2016年到2020年的战略节点,中国经济将进入到一个6.5%—7%之间的中高速增长阶段。事实上,经济增长适度回落是一个经济体达到中等收入之后的普遍规律。从国际比较看,第二次世界大战以后的日本、韩国、德国等一批成功追赶型国家,都在20世纪六七十年代经历了高速增长之后,无一例外地出现了增长速度回落,回落的幅度平均在30%至40%之间。在这个阶段,这些国家开始由高速增长过渡到中高速阶段,再过渡到中速直至低速增长阶段。作为我们这样一个中等收入国家,经济增长已从原来的高速进入到了中高速阶段,我们要在必要和可能之间、在转型升级与保持合理增长速度之间,找到一个“黄金平衡点”,使增长保持在合理区间,保证较为充分的就业,这能为推动中国经济提质增效、行稳致远留出空间、腾出时间。同时也应看到,虽然我国的经济增速有所放缓,与自己的过去比是中速了,但是放眼世界,7%左右的增速



仍然是全球比较高的增速,不仅远高于发达国家,也明显高于主要发展中国家。根据世界银行的统计数据,2014年,美国经济增长2.4%,欧元区增长0.9%。因此,我们要保持战略定力,坚定信心,继续推动中国经济转型升级。

## 2. 发展方式从粗放增长向集约增长转换

发展方式转变是中国经济新常态的基本要求。改革开放三十多年来,我国经济发展建设所取得的成就举世瞩目,但发展中的不平衡、不协调、不可持续等问题也非常突出。从资源环境约束看,过去能源资源和生态环境空间相对较大,现在环境承载能力已经达到或接近上限,必须顺应人民群众对良好生态环境的期待,推动形成绿色低碳循环发展新方式。以能源为例,根据国家能源局的统计,在2004年制定的中国能源中长期规划纲要提出,2020年能源消费总量控制在3亿吨标煤左右,事实上2009年就突破了这一目标。过去三十多年的经济发展历程,保持了年均接近10%的增长率,这是“量”上的飞跃。如果未来中国经济的潜在增长率逐步下降,经济增速进一步放缓,但是如果能够完成经济增长动力的转换,实现的是质量意义的经济增长,那这个增速回落所实现的成果、经济总体的含金量都会远超过去两位数的增长效果,经济发展的目标同样能够实现。

## 3. 产业结构由中低端向中高端转换

产业结构升级是中国经济新常态的主攻方向。从现状看,发展中国家长期处于产业结构的低端,一方面,使其与发达国家之间形成了巨大的传统产业的“鸿沟”;另一方面,正在形成着高新技术产业和现代服务业的产业“悬崖”,即发达国家以其高新技术产业和现代服务业的庞大躯体和高水平,凸显出与发展中国家之间的巨大反差,并在相当程度上压制着后者的发展。作为人口、国土面积和产业大国的中国,必须