

供给侧结构性改革

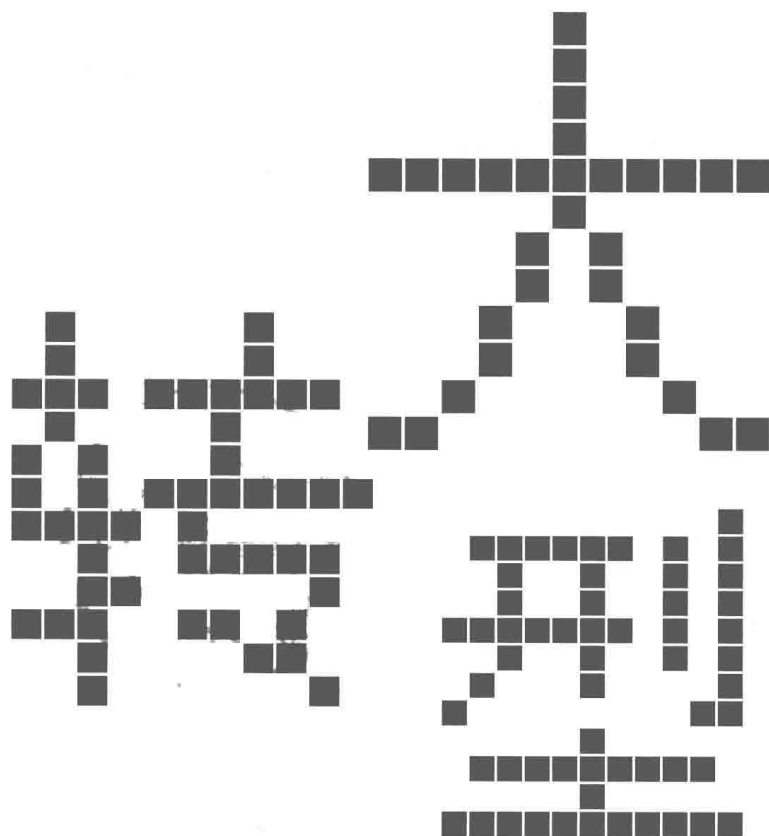
马晓河
等著



非虚构

中国社会科学出版社

马晓河
等著



供给侧结构性改革

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

大转型：供给侧结构性改革 / 马晓河等著. —北京：中国社会科学出版社，2017.5

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0331 - 6

I. ①大… II. ①马… 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 080354 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
责任校对 张依婧
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 151 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前 言

从2015年11月中央财经领导小组第十一次会议提出，“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革”，至今已有一年多的时间。在此期间，“供给侧结构性改革”成为社会各界使用的一个高频词汇，各地区、各领域、各行业以及许多场合，言必称供给侧改革。然而，供给侧结构性改革不是一个筐，不是无所不包、无所不能。

作为“十三五”时期我国政府管理经济工作的主线，正确认识和把握供给侧结构性改革的产生背景、深刻内涵、本质特征、思路目标等具有重大理论和实践意义。但是，怎么理解供给侧、需求侧，为什么在这个阶段提出进行供给侧结构性改革，供给侧结构性改革怎么改、都包括哪些内容，应注意哪些问题、需要采取哪些政策，等等一系列问题，尚在探索阶段。为此，2016年中国宏观经济研究院成立重大课题课题组，由马晓河副院长牵头，组织院部、经济所、外经所、产业所、国地

2 大转型：供给侧结构性改革

所、社会所、市场所、体管所等科研人员，开展了为时一年的研究工作，最终形成缩写稿、总报告、6个专题报告和4个政策建议报告。

在研究过程中，课题组阶段性成果陆续在国家发改委宏观经济研究院《形势要报》、国务院发展研究中心《经济要参》、中国社会科学院《世界经济调研》等内刊和《经济日报》《小康》等外刊发表。同时，受国家发展改革委委托，以供给侧结构性改革为主题，为国务院参事室、中国人民解放军火箭军、全国发改系统地市级主任专项培训班等进行多次辅导授课，受到广泛好评。

由于我们研究水平和时间有限，本书研究可能存在一些不足和疏漏之处，敬请读者批评指正。

课题组

2016年12月

目 录

第一章 推进供给侧结构性改革的基本理论与制度

框架	(1)
一 我国供给侧结构性改革背景	(3)
二 基础理论与分析框架	(6)
三 我国供给侧结构性改革的国际比较	(18)
四 推进供给侧结构性改革需要处理好的四个关系 ...	(29)
五 推进供给侧结构性改革的基本思路与制度框架 ...	(37)

第二章 推进供给侧结构性改革下的财税体制与政策

框架	(54)
一 现行财税体制不适应供给侧结构性改革的症结 ...	(57)
二 推进供给侧结构性改革下财税体制改革的总体 思路 and 主要目标	(66)
三 推进供给侧结构性改革下的财税体制与政策 框架	(69)

2 大转型：供给侧结构性改革

本章附录	(82)
------------	------

第三章 推进供给侧结构性改革下的金融体系改革

一 金融与供给侧结构性改革的关系	(87)
二 金融体系不适应供给侧结构性改革的症结	(89)
三 推进供给侧结构性改革下金融体系改革的总体思路	(103)
四 推进供给侧结构性改革下金融体系改革的相关建议	(106)

第四章 构建支撑供给侧结构性改革的创新体系

研究	(112)
一 构建开放高效的创新体系是推进供给侧结构性改革的重要内容	(113)
二 我国创新体系现状评价及需要突破的瓶颈障碍	(117)
三 构建支撑供给侧改革的创新体系的总体思路	(122)
四 有关政策措施建议	(127)

第五章 从供给侧入手推进国企和垄断行业改革

研究	(135)
一 国企和垄断行业改革存在问题及原因分析	(137)

- 二 深化国企和垄断行业改革的总体思路、改革方向
和重点 (146)
- 三 深化国企和垄断行业改革的对策建议 (150)

第六章 供给侧结构性改革下扩大开放的思路与

- 对策 (170)
- 一 正确统筹供给侧结构性改革与扩大开放 (171)
- 二 供给侧结构性改革下扩大开放的重点领域 (173)
- 三 供给侧结构性改革下扩大开放的思路和对策 (180)

第七章 供给侧改革条件下的资源环境制度创新及政策

- 研究 (198)
- 一 资源环境供给侧改革的理论基础 (199)
- 二 资源环境与供给侧改革的关系 (202)
- 三 从供给侧角度看我国资源环境存在问题及原因
分析 (205)
- 四 资源环境供给侧改革的战略思路 (212)
- 五 资源环境供给侧改革的制度创新和政策保障 (224)

第一章 推进供给侧结构性改革的 基本理论与制度框架

内容提要：当前我国经济运行中的主要矛盾表现在供求两侧，但根源和实质在供给侧，而供给侧主要矛盾是体制机制改革滞后，推进供给侧结构性改革既是必要也是必然选择。供给侧结构性改革需要从三个方面解决供给问题，即要素的集约节约化供给、产品的有效优质供给和制度的有效供给，其中重中之重是制度供给。我国供给侧结构性改革在理论基础、实践背景、制度环境、政策手段、动力机制上与英美等西方国家有着本质不同，不能把供给侧结构性改革看成是西方供给学派的翻版。在推进供给侧结构性改革过程中，要处理好供给与需求、长期与短期、政府与市场、国际与国内等四对重要关系。供给侧结构性改革是一项系统工程，涉及经济社会发展的方方面面，要使其扎实落地，重点要抓好两个关键点：一是能否在传

2 大转型：供给侧结构性改革

统增长动力衰退之时，尽快培育形成新的增长动力，实现新旧增长动能有效接续；二是能否通过体制机制改革形成有效制度供给，为新的增长动力打造新引擎。为此，应重点推进行政管理体制、国有企业和垄断行业机制、科技创新体制、财税金融体制以及相关基础性制度等五个方面的改革。同时，还要以扩大开放促进供给侧结构性改革。

2015年11月中央财经领导小组第十一次会议，决策层提出“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，推动我国社会生产力水平实现整体跃升”。接着，国务院颁布的“十三五”规划纲要明确提出，“以供给侧结构性改革为主线，扩大有效供给，满足有效需求，加快形成引领解决发展新常态的体制机制和发展方式”。由此，今后五年供给侧结构性改革必将成为我国政府管理经济工作的主线。但是，围绕供给侧结构性改革，有以下问题需要研究，怎么理解供给侧、需求侧？为什么在这个阶段提出进行供给侧结构性改革？供给侧结构性改革怎么改、都包括哪些内容？应该注意哪些问题、需要采取哪些政策？这都是本书要研究的内容。

一 我国供给侧结构性改革背景

2010年第1季度以来,我国经济增长率连续从12.2%下行到6.7%,特别是进入新常态发展阶段后,结构性减速趋势明显,经济下行压力持续不减。此时,单纯依靠需求侧管理难以解决经济发展中所面临的深层次结构性矛盾,宏观管理需要选择新的出路和构建新的政策体系。

(一) 供需两侧结构失衡,导致新旧增长动力难以有效接续

当前,我国需求侧和供给侧均面临着严峻的结构性失衡矛盾,传统增长动力在不断衰退,新增长动力还在孕育,新旧经济增长动能不能有效接续。从需求侧来看,一是投资空间在收窄,政府公共投资边际效益下降,单位投资对经济增长的带动作用锐减。同时,由于实体经济回报率持续下降,企业前景预期不佳,导致社会投资需求低迷。二是收入分配结构不合理,社会保障等福利制度水平不高,造成消费增长后劲不足,消费意愿与消费行为之间传导链条扭曲,社会有效需求没有得到完全释放。从不同收入阶层看,中低收入人群对中低端产品有足够的消费意愿,但缺乏收入支撑,无法顺畅转化为有效需求;中高收入群体对于高附加值、高端产品有明显消费能力,但国内产业结构和产品供给结构升级缓慢,无法满足他们的新需要,造成中高收入群体消费潜力受到抑制。在现有体制下,需

4 大转型：供给侧结构性改革

求侧产生的结构性矛盾，实质上是由体制机制改革滞后引起的，是制度供给不足的具体反映。

从供给侧来看，多年来，政府对于产业发展及相关资源要素配置存在着过度干预倾向。一方面，各地在“唯 GDP”动机驱使下，违背经济规律，大力兴办各种产业园区，盲目实施产业补贴政策，导致资本和资源过多地涌入中低端产业，形成低水平建设、重复竞争，造成严重的产能过剩。另一方面，产权、信用等基础性制度缺位，创新激励和企业家精神保护不足，产业准入门槛设置不合理，资本、技术和资源要素进入中高端产业面临较多障碍，导致新兴产业成长缓慢，产业结构升级缺乏动力支撑。在此情况下，产品供给结构不能适应社会需求结构变化，中低端产品和低技术含量、低附加值产品严重供大于求，而高技术、高附加值的中高端产品及服务供给面临明显供给短缺。

（二）制度性交易成本居高不下，严重制约产业转型升级

长期以来，基础性制度建设中一些深层次结构性矛盾涉及利益复杂，改革阻力较大。如部分行业存在严重行政垄断，要素配置极不合理；政府行政规制繁琐，审批环节过多，中介服务链条过长。这使得企业参与经济活动制度性交易成本持续攀升，融资贵、用地难、隐性费用多等问题突出。在世界银行 2016 年《营商环境调查》报告中，我国排在 189 个受评估经济体中的第 84 位，显示企业在开办企业、登记产权、办理施工

许可等方面仍然面临制度障碍。据调查,在我国开办一家企业平均需要 11 道手续和 31.5 天,而经合组织国家平均数值为 5 道手续和 9 天时间。因体制机制改革滞后造成的制度交易成本,成为企业正常经营的梗阻性关卡,对产业结构转型和创新驱动形成了瓶颈制约,严重弱化了产业的有效供给能力和企业的微观活力。

(三) 需求侧管理政策效果变弱,经济下行压力未得到缓解

2010 年以来,为了克服经济下行压力,我国政府采取了一系列需求刺激政策,包括扩大财政支出规模,增加公共投资,降准降息,增发货币供给等。第一,2012 年 6 月 8 日到 2015 年 10 月 24 日,为了给实体经济企业稳“造血”,连续 7 次降准和结构性降准,8 次降息和结构性降息。第二,2010 年到 2015 年,不断增加货币供给量,M2 供给量由 72.585 万亿元增加到 139.23 万亿元,这一时期货币供给是经济增长的 2.01 倍,按当年价格计算,2010 年我国每增加一个单位 GDP 生产量,需要增加 M2 供应量 1.07 个单位,2015 年该比例上升到 3.3,2016 年该比例还将继续上升。第三,2014 年 9 月以来,我国先后实施 12 大类“稳增长惠民生”重大工程包,累计完成固定资产投资 7.4 万亿元。第四,连续多年实施积极的财政政策,比如 2015 年预算赤字 16200 亿元,实际赤字 23551 亿元。但实践表明,各项需求管理政策的边际效率在下降,对于“稳增长”的作用越来越不明显。

在经济进入新常态后，有效供给不足和无效供给过剩已经成为制约我国经济长期稳定增长的主要矛盾，继续坚持需求侧管理为主的宏观政策，显然难以适应新形势的需要。为此，2015年11月份以后，中央毅然抉择，把推进供给侧结构性改革作为今后一个时期宏观政策的主线，逐步破解供给端的深层次结构性矛盾和制度障碍，释放经济潜在增长能力，培育新的增长动力，为实现高水平的供求有效对接奠定基础。

二 基础理论与分析框架

（一）供给侧与需求侧的基础理论分析

1. 微观经济学理论中的供给侧和需求侧理论

在微观经济学中，供给需求分析是微观主体经济行为和市场经济运行规则的基本框架，它们是经济活动的两个方面，互为条件，缺一不可。供给是指在一定时间内、一定条件下，生产者愿意提供的商品或服务，包括质量和数量。需求是指在一定时期、一定价格水平下，消费者愿意并且能够购买的商品或者服务。

基于供给与需求关系，微观经济学理论分别建立了局部均衡理论和一般均衡理论。在局部均衡理论中，任何一种商品供给和需求均是价格的函数，当该商品供给和需求相同，实现市场出清时，就得到了市场均衡价格。在一般均衡理论中，学者

们探讨了在完全竞争的市场环境下，必然存在一组价格最优解，使每一消费者在其既定收入下达到效用最大化，每一厂商在其生产函数决定的投入产出组合下达到利润最大化，此时所有市场同时出清。

仔细分析可以发现，微观经济学主要是从价格形成机制视角，运用静态均衡分析方法对供给和需求进行分析。在此背景下，价格是决定需求和供给的唯一因素。

微观经济学理论也对消费者效用函数、收入水平和生产者生产函数的变化进行了分析。对于消费者而言，如果收入水平上升，将会导致需求曲线向右移动，带动商品需求量和价格上升；对于生产者而言，如果生产函数发生变化或可以投入的生产要素数量发生改变，将会导致供给曲线向右移动，带动商品供给量上升，但价格下降。这一理论框架实际上给出了通过移动需求曲线和供给曲线推进经济增长的可行性。

2. 宏观经济学理论中的供给侧和需求侧理论

现代宏观经济学理论起源于凯恩斯的《就业、利息和货币通论》，主要研究国民经济活动的总过程，提出了总需求和总供给的概念。总供给被定义为一个国家和地区在一个指定时期和恒定价格水平下能够提供的最终商品及服务的总量。总需求则是指一个指定时期和恒定价格水平下经济体系对最终商品及服务的需求总和。总需求和总供给达到均衡时的总产出就是国民总产出。

宏观经济学理论将总需求（国内生产总值）分解为消费需求（包括政府消费和私人消费）和投资需求（在开放型经济条件下还包括国外需求），并运用严格的数学公式，明确了社会总需求和货币供应量、财政支出以及利率等经济变量之间的关系，为运用财政、货币等需求端政策工具推动总需求曲线向右移动，最终实现总产出增长奠定了理论基础。

宏观经济学中的总需求和微观经济学中的需求，既有联系也有区别。从联系上看，可以将宏观上的总需求看成是所有微观需求的总和，两者的曲线都是向右下方倾斜。但是，必须注意到，两者分析框架存在明显差异。在价格不变前提下，微观经济学中对每种商品需求的主要决定因素是消费者偏好和收入水平，而宏观经济学中总需求的决定因素是货币供应量、财政支出等经济变量。事实上，货币供应量、财政支出这些宏观变量的变化必然会影响居民收入、消费者偏好，从而推动各个微观需求曲线的移动，最终导致宏观总需求曲线的移动。

与总需求相对应，总供给是经济社会的总产量，指一国的全体厂商在现行价格、生产能力和总成本既定条件下，愿意且能够生产的产品数量。在凯恩斯的宏观经济学理论中，短期宏观生产函数仅仅是劳动力供给量的函数，而劳动力供给量在短期内只受工资水平影响，因此可以得到总供给和社会价格之间的关系。

在这一框架下，宏观经济学理论给出了古典总供给曲线和

凯恩斯总供给曲线这两种极端情形。在古典总供给曲线分析中,这一理论在默认生产函数不变和充分就业的情况下,认为市场价格变化不会对总产出有任何影响,因此总供给曲线为一条垂直线;在短期内价格处于极端刚性情况下,厂商可以在现行工资条件下雇佣他们所需要的任何数量劳动力,因此凯恩斯总供给曲线为一条水平线。而在现实生活中,由于货币工资是黏性的,则会得到一条向右上方倾斜的总供给曲线。

显然,凯恩斯宏观经济学理论对总供给的研究偏重于研究总供给量和价格之间的关系,内在逻辑是劳动供给和实际工资水平之间存在着密切关系。同时,这一理论也明确表示,若生产函数发生变化,整体生产能力明显增加,则总供给曲线也会向右平移,实际上这为从供给端入手推动经济增长提供了理论依据。

但必须看到,由于凯恩斯创造该理论时主要用于解决当时资本主义国家所存在的严重失业问题,同时侧重于从短期对刺激经济增长因素进行分析,对于总供给的研究重点在于资本、资源等生产要素投入量不变、全要素生产率也不变的前提下分析就业水平、实际工资和总供给之间的关系,对于如何通过提高全要素生产率扩大总产出并未进行深入研究,也很少涉及总产出结构和总需求结构不匹配问题,因此该理论在供给侧的研究是很不深入的。

3. 供给和需求的静态均衡分析

从静态均衡角度分析,无论是从微观经济学,还是从宏观