

# 着力用改革的办法解决供给侧结构性问题

张卓元

(中国社会科学院经济研究所 北京 130836)

**摘要:** 推进供给侧结构性改革是中国经济进入新常态后的重大决策。推进供给侧结构性改革 政策推动必不可少 还要实施相互配合的五项政策 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。落实结构性改革的首要任务是去产能、让僵尸企业退出市场 因此推进供给侧结构性改革就使国有企业改革任务更显突出。供给侧结构性改革是当前全面深化经济改革的最紧迫任务 但不能用供给侧结构性改革代替全面深化经济体制改革。相反 要着力推进经济体制改革来推动供给侧结构性改革的顺利进行。

**关键词:** 供给侧结构性改革; 新常态; 政策; 国有企业; 经济体制改革

中图分类号: F121

文献标识码: A

文章编号: 1007-7685(2016)10-0001-06

DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201610001

2015年底,中央经济工作会议提出推进供给侧结构性改革任务以来,多次系统阐述了供给侧结构性改革的思想和如何推进这一重大改革的一揽子方案。目前,各方对我国应及时推进供给侧结构性改革已达成重要共识,并在推进改革中取得进展。应在深刻领会供给侧结构性改革重大意义的同时,着力用改革的办法解决我国多年积累的结构失衡特别是供给侧结构失衡问题。

一、推进供给侧结构性改革是正确的重大决策

2014年以来,根据我国经济出现的新情况、新问题,中央明确指出我国经济呈现出新常态,正在进入新常态。新常态有三个主要特点: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。

首先,我国经济从2012年起转为中高速增长,2012~2015年经济增速分别为7.7%、7.7%、7.3%、6.9%,2016年一般估计为6.7%左右。目前,经济增速下行的压力较大,在最近两三年看不到有增速提高到8%以上的前景,而更大的可能性是经济中高速增长维持七八年到十年后将进一步下滑至5%左右的中速增长。而我国经济能否保持八至十年的中高速增长并在此后顺利转入5%左右的中速增长,主要取决于能不能顺利推进供给侧结构性改革,逐步转变经济增长和发展方式。

其次,这几年我国在调整和优化经济结构方面取得进展。第三产业增加值占国内生产总值的比重已从2011年的44.3%提高到2015年的50.5%,4年提高6.2个百分点;最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率已从2012年的

作者简介:张卓元,中国社会科学院学部委员、经济研究所研究员。

56.5%、2013年的48.2%、2014年的49.6%，提高到2015年的60.9%。居民收入水平提高较快。“十二五”期间，城乡居民人均可支配收入年均增长8.9%，高于年均经济增长7.8%的水平。同时，也要看到，我国生产性服务业发展不足，2013年我国生产性服务业增加值占国内生产总值的比重只有17.7%，而发达国家这一比重达30%甚至40%以上。为实现创新驱动发展和产业转型升级，要大力发展研发、设计、科技服务、工程服务、金融、会计、法律服务、企业管理咨询、广告、市场研究、远程诊断维护、回收再制造等生产性服务业，增加这方面投资。“微笑曲线”告诉我们，制造、加工、装配环节的利润率较低，而产品研发、核心技术、售后服务环节则往往处于价值链曲线的高端。所以，今后在结构改革中，在继续发展服务业、提高服务业占比时，要着力发展现代生产性服务业，向微笑曲线的两头延伸。我们看到，一些拉美国家尽管服务业增加值占国内生产总值的比重已达60%甚至70%，但没有跳出“中等收入陷阱”，重要原因是它们的服务业主要是传统服务业，而生产性服务业发展严重滞后，使产业仍处于中低端水平。

最后，从投资驱动、要素驱动到创新驱动转变，是经济增长和发展方式转变的核心所在，是我国经济进入新常态过程中最主要也是最艰巨的任务。我国经济要稳步、顺利进入新常态，就必须提高资源配置效率，提高全要素生产率，增强企业活力，使经济增长由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，做到用尽可能少的消耗提供尽可能多和好的产品与服务，最大限度地满足全国人民不断增长的物质和文化需要。而这正是供给侧结构性改革的本质要求，也是创新发展理念的本质要求。所以，中央在提出新常态概念后，接着提出供给侧结构性改革，是顺理成章、合乎逻辑的发展，是促使我国经济保持中高速增长和经济结构迈向中高端水平的正确抉择。

面对经济增速下行和稳增长的压力，如果继

续沿用过去刺激需求的办法，已很难奏效。由于国际金融危机后全球经济低迷，增速下滑，出口市场很难迅速扩大，2015年货物出口总额下降1.8%，2016年难有大的改观。消费增速多年来一直以两位数高速增长，但比较稳定，实行适当鼓励消费的政策，可促进消费增速快一点，但不可能有大幅度增长。一直被称为稳增长关键的投资则因投资回报率不断下滑而难以启动大规模增加投资。资料显示，我国投资回报率即税后净利润与资产总额之比，1993年为15.67%，2000~2008年稳定在8%~10%，2014年则降至2.7%的历史低点。<sup>[1]</sup>现在投资回报率大大低于银行贷款利率，除适当扩大一些如基础设施建设等有效需求外，是无法进行大规模投资的，否则会因货币投放太多或政府债务太多带来不良后果。面对“三驾马车”的马力不足，我们只能主要从供给侧找出路、做文章。而恰恰我国供给侧结构性问题很多、潜力很大。推进供给侧结构性改革，目前主要是去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，可从根本上解决我国经济多年来因粗放扩张带来的质量和效率不高及存在的不平衡、不协调、不可持续等问题，使经济运行转到注重质量和提高效率的轨道上，实现经济的再平衡和创新驱动发展。因此，今后在保持总需求适度增长的同时，着力推进供给侧结构性改革，是党中央审时度势作出的正确的重大决策，也是以问题为导向作决策的范例。

二、供给侧结构性改革既要政策推动，又要改革推动

供给侧结构性改革的目标，是提高资源配置效率和企业活力，提高全要素生产率，扩大有效供给，减少无效供给，提高供给结构的适应性和灵活性，更好地满足广大人民群众的物质和文化需要。为此，首先要解决要素配置扭曲问题，突出的是解决一部分行业产能严重过剩和一部分僵尸企业退出市场的问题，以及与此相关的问题，也就是中央提出的“三去一降一补”问题。解决这些问题，既要政策推动，又要改革推动；既要行政手段，更要市场手段。

政策推动必不可少,提出供给侧结构性改革本身就是一个大政策,要实施这项政策,还要实施相互配合的五项政策,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。

第一,宏观政策要稳。继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,保持宏观经济的稳定运行,为供给侧结构性改革营造良好、稳定的环境。2016年,政府拟将财政赤字率提高到3%,是必要的、合适的,可弥补降低企业税收负担带来的财政减收。继续实施稳健的货币政策很重要,货币监管部门不要随意搞强刺激,走老路,货币供应量的增长要限制在稳增长所必要的范围内。

第二,产业政策要准。政府要改变过去鼓励企业发展哪些产业的做法,而是要指明产业结构优化升级的方向,如要发展战略性新兴产业,加快制造强国建设,加快发展现代服务业,提高基础设施网络化水平,努力形成新的增长点等。具体选择发展哪个产业,应由企业自行决策。这就相当于由市场决定资源配置。这是我国产业政策的重大变化。经济发展的实践表明,由市场和由企业自主选择发展哪些产业是最有效率的。这样做也表明,推进供给侧结构性改革,并不是回到计划经济,而是更好地发展社会主义市场经济。

第三,微观政策要活。供给侧结构性改革的重点是要增强企业的活力和竞争力,政府正在采取各种措施减轻企业负担,降低企业交易费用。2016年政府工作报告中已明确,“今年将采取三项举措。一是全面实施营改增,从5月1日起,将试点范围扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业,并将所有企业新增不动产所含增值税纳入抵扣范围,确保所有行业税负只减不增。二是取消违规设立的政府性基金,停征和归并一批政府性基金,扩大水利建设基金等免征范围。三是将18项行政事业性收费的免征范围,从小微企业扩大到所有企业和个人。实施上述政策,今年将比改革前减轻企业和个人负担5000多亿元。”<sup>[2]</sup>以上措施正在顺利进行中,对增强企业活力和竞

争力将发挥积极作用。

第四,改革政策要实。党的十八届三中全会决定及“十三五”规划提出了一系列改革举措,各方面正在积极落实,取得了可喜进展。同时,也要看到,有些改革推进并不顺利,落实情况不理想,如最重要的国企改革、国资改革进展比较缓慢。还有像开征房地产税问题,党的十八届三中全会明确指出,“加快房地产税立法并适时推进改革”,决定已作出两年半多,可是至今还看不到加快房地产税立法的计划,也看不到何时推进这项改革。还有与开征房地产税相关的建立全国不动产统一登记机构,一直说要在2015年完成,但至今仍没有明确说法,只在2015年知道困难很多,进展缓慢。而没有这个信息平台,开征房地产税就无法推进。

第五,社会政策要托底。推进供给侧结构性改革,去产能,让僵尸企业退出市场,有专家估计会影响四五百万人就业,其中消化钢铁、煤炭产业的过剩产能,未来几年要消化1亿~1.5亿吨钢和8亿吨煤,就涉及近200万人就业。政府大力推进大众创业、万众创新,发展新产业、新业态,支持一部分人转岗,但总有不少人要下岗,这就需要政府的社会政策来托底,保障下岗职工的基本生活和得到基本公共服务。这也是改革必须经历的阵痛,我们也有信心能够解决问题。1998年起,国有企业三年脱困时,有三千万职工下岗,政府成立许多再就业中心和买断工龄等解决下岗职工问题,遗留的问题在此后逐步消化。现在我国国力财力比十几年前强盛得多,也不会出现两三千万人下岗需要再就业的问题,只要落实好托底的社会政策,阵痛不会很大,过坎不会太难。

要顺利推进供给侧结构性改革,更重要的是要全面深化经济体制改革。供给侧结构性改革的目的是不断提高资源配置效率,而经济发展实践证明,市场机制能最有效地配置资源。所以在结构改革中,要充分发挥市场对资源配置的决定性作用,也就是要让市场和企业来选择发展什么产业,退出什么产业,政府资金主要投向市场失灵领

域,如基本公共服务、修复生态环境保护等。去产能、让僵尸企业退出市场也要尽可能用市场手段,企业的兼并重组,政府也要避免拉郎配,以免把好企业也拖垮了。应紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用来深化经济体制改革,解决要素配置扭曲问题,解决产权保护不力问题,解决动力转换问题,解决企业活力不足和竞争力不强问题。同时,有效发挥政府的作用,政府要制定和执行必要的政策,推动供给侧结构性改革,推动社会经济创新、协调、绿色、开放、共享发展,为经济社会的科学发展包括为市场在资源配置中发挥决定性作用创造良好的环境和条件。

目前,在政府与市场的关系上仍存在一些问题。尽管政府特别是中央政府在简政放权、放松对企业和市场的不合理管制等方面取得明显进展,但政府对微观经济活动仍干预过多,使结构改革中最主要的去产能工作进展不理想,相应地去杠杆工作也困难重重。如何更好地发挥经济体制改革对实现经济再平衡、实现产业结构优化升级的推动作用,还有待不断总结实践经验找到更优的途径和办法。

### 三、国企改革任务更显突出

推进供给侧结构性改革使国有企业改革任务更显突出。因为去产能让僵尸企业退出市场,这些僵尸企业主要是国有企业,他们一般靠政府补贴和银行贷款维持,使许多宝贵资源不能得到有效利用,影响资源配置效率的提高。一般说,民营企业如果长期亏损且扭亏无望,会自动退出市场,政府不会长时期救助,企业也很难总是靠银行贷款维持下去,所以容易市场出清。国有企业则不同,政府为保持经济增速和减轻就业压力,即使眼看企业持续亏损和扭亏无望,也要千方百计给予补贴救助;银行也怕亏损企业破产造成不良资产增加,只好不断向他们输血维持。正因为国有僵尸企业难以市场出清,所以去产能任务推进缓慢。本来深化国有企业改革就要求积极推进企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革,但由于这一改革一直没有到位,以致

于许多国有企业都很难做到员工能进能出,这就加大了长期亏损的国有企业退出市场的难度。这说明,要落实结构性改革中首要的去产能、让僵尸企业退出市场的任务,必须深化国有企业改革,包括切实转变国有企业经营机制。同时,深化国有企业改革能在相当程度上提高各国有企业乃至整个国有经济的效率。因此,国有企业改革的任务因供给侧结构性改革而突出出来。

2013年,党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》)对深化国企改革、国资改革作出一系列重要部署,指出必须适应市场化、国际化新形势,以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点,进一步深化国有企业改革;准确界定不同国有企业功能;国有资本继续控股经营的自然垄断行业,实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革,根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务,推进公共资源配置市场化;推动国有企业完善现代企业制度,健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构;完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司;积极发展混合所有制经济;等等。《决定》公布后,国有企业改革重新启动并取得一定进展。有的央企在竞争性业务领域吸收社会资本搞混合所有制经济,一些地方制定深化国企国资改革、发展混合所有制经济和实现资产证券化等方案,合理确定并严格规范央企管理人员薪酬水平等。2014年7月15日,国务院国资委宣布,在中央企业启动四项改革试点,分别是国有资本投资公司试点、混合所有制经济试点、董事会授权试点、向央企派驻纪检组试点。混合所有制经济试点,主要探索发展混合所有制经济的有效途径。目的有六方面:一是探索建立混合所有制企业有效制衡、平等保护的治理结构。二是探索职业经理人制度和市场化劳动用工制度。三是探索市场

化激励和约束机制。四是探索混合所有制企业员工持股。五是探索对混合所有制企业的有效监管机制及防止国有资产流失的方法和途径。六是探索在混合所有制企业开展党建工作的有效机制。<sup>[3]</sup>

2015年8月24日,《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(简称《指导意见》)出台,指出,“国有资产监管机构要准确把握依法履行出资人职责的定位,科学界定国有资产出资人监管的边界,建立监管权力清单和责任清单,实现以管企业为主向以管资本为主的转变。该管的要科学管理、决不缺位,重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全;不该管的要依法放权、决不越位,将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业,将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业,将配合承担的公共管理职能归位于相关政府部门和单位。”又说,“健全公司法人治理结构。重点是推进董事会建设,建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制,规范董事长、总经理行权行为,充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用、党组织的政治核心作用,切实解决一些企业董事会形同虚设、‘一把手’说了算的问题,实现规范的公司治理。要切实落实和维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利,保障经理层经营自主权,法无授权任何政府部门和机构不得干预。”<sup>[4]</sup>落实上述两段话,可使国有企业及其董事会能自主经营、自行决策,从而对增强企业活力具有关键作用。而这正是供给侧结构性改革的重要任务。

2016年2月25日,国务院国资委、国家发改委、人社部在北京召开通气会,国资委负责人表示,2016年国企改革将深入推进十项试点,其中部分国企改革试点将在上半年首次推出。这十项改革试点包括落实董事会职权试点、市场化选聘经营管理者试点、推行职业经理人制度试点、企业薪酬分配差异化改革试点、国有资本投资、运营公司试点、中央企业兼并重组试点、部分重要领域混

合所有制改革试点、混合所有制企业员工持股试点、国有企业信息公开工作试点、剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题试点。<sup>[5]</sup>可见,一方面,党的十八届三中全会以后,国企国资改革有一定进展,正在试点的项目逐渐增多,助力供给侧结构性改革。另一方面,改革进展不够快,文件不少,但落实不够;试点不少,但成果难出。一部分人认为,作为供给侧结构性改革首要任务的去产能和让僵尸企业退出市场进展缓慢,与国企改革不到位,并致使过剩产能难以市场出清很有关系。因此,今后国企改革、国资改革要加把劲,落实已定的改革举措,使供给侧结构性改革能更好地推进。

针对国有资本优化配置问题,党的十八届三中全会《决定》提出,“国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。”《指导意见》也指出,“紧紧围绕服务国家战略,落实国家产业政策和重点产业布局调整总体要求,优化国有资本重点投资方向和领域,推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施集中,向前瞻性战略性新兴产业集中,向具有核心竞争力的优势企业集中。”这方面改革近两年有一些进展,但也应注意到特别是今年以来,一些国企国资热衷于发展要“去库存”的房地产业,各地地王频出,而且价格高得惊人,这些地王中,有一半甚至更多是国有企业特别是央企。这与《决定》和《指导意见》提出的国有资本重点投向是不完全一致的,社会影响并不好。

国企改革是经济体制改革的中心环节。国企国资改革搞得好不好、到位不到位,直接影响其他改革的进程。国企改革不到位,就难以形成统一开放、公平竞争的市场环境,难于落实支持、鼓励、引导非公有制经济的政策,难以深化财税改革和健全社会保障体系,难以建立健全现代金融体系和结构,难以建设公平合理的收入分配制度,使老百姓很好共享改革发展成果。

#### 四、供给侧结构性改革与全面深化经济改革的关系

供给侧结构性改革是全面深化经济改革的一个重要内容,也是当前最紧迫的任务。当前,供给侧结构性改革的“三去一降一补”任务中,有不少经济改革内容,如降成本中的营改增、对小微企业降低税费负担就是财税改革的重要任务,又如去杠杆也是金融改革的重要内容。而结构改革中的去产能、去库存、补短板等,则属于调结构的范畴,要靠经济体制改革如国企改革、营造公平竞争的市场环境等作为推动力量,本身并非经济体制改革内容。所以,不能用供给侧结构性改革代替全面深化经济体制改革。相反,要着力推进经济体制改革,推动供给侧结构性改革顺利进行,使我国经济更好地稳步进入新常态。

我国供给侧结构性改革正在逐步推进,取得进展,突出表现在普遍重视创新驱动发展,新产业、新业态不断发展,第三产业、消费占比过半并继续提高,新增就业岗位超计划实现,这使我国经济增速仍处于合理区间。同时,结构调整面临的阻力也不小,特别是“三去”的阻力不小,去产能面临僵尸企业难以退出市场的阻力,去库存面临一二线城市房价上涨、地王频出的不正常状态,去杠杆面临杠杆率难以下降、银行不良资产增加的困境,等等。最重要的原因,是一些重要领域经济体制改革进展不够快、改革没有到位。

当前,我国改革进入攻坚期和深水区,改革将带来较大的利益变动和调整。政府简政放权会使一些有审批权的部门利益受损,垄断行业改革会使原来靠垄断谋取高收入、高福利者利益丧失,国企改革会使国企失去种种优惠,开征房地产税会使拥有量多价高的房地产所有者增加税负。既得利益群体自然会采取各种各样的办法干扰和阻挠改革的推进,使改革举步维艰。因此,新一轮改革不但需要有顶层设计,而且要有顶层强有力的推动,打破重重阻力,奋力向前。党的十八届三中全

会以来就是这样做的。《决定》就是一个很好的改革顶层设计。根据《决定》成立的中央全面深化改革领导小组是最权威的机构,一直不断地奋力推动各项改革的落实,并已取得可喜进展。同时,人们也觉察到,改革阻力的确不小,有的不愿意放弃手中的权力包括管企业和审批的权力;有的怕推进改革会得罪一些既得利益者遭到报复或打击而逃避现实;有人借口怕犯错误而不作为,能推就推;有人用文件落实文件,用会议落实会议,实际是拖着不办事,等等。这就使有的改革进展缓慢,不尽如人意。

党的十八届三中全会《决定》要求,“到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”现在距二〇二〇年只剩下四年多时间,我们要按照既定的顶层设计更有力地推进改革,同时,在经济体制改革上也要补短板,目前比较明显的短板是国企国资改革,这些改革更要快马加鞭。只有在经济体制改革方面不断取得突破和进展,我国供给侧结构性改革、经济转型和发展方式转变,才能比较顺利进行和取得成功。

#### 参考文献:

- [1]多地限期清理僵尸企业优化产业结构[N]. 经济参考报 2016-06-06.
- [2]李克强. 政府工作报告——2016年3月5日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上[N]. 人民日报 2016-03-18.
- [3]国资委启动四项改革试点[N]. 人民日报 2014-07-16.
- [4]中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见[N]. 人民日报 2015-09-14.
- [5]国企十项改革试点安排公布部分试点系首次推出[N]. 人民日报 2016-02-26.

(责任编辑:李琪)