

供给侧结构性改革中政府角色与作用研究

The Role and Fuction of Government in Structural Reform of Supply Side

蔡承荣 王蔚

Chengrong Cai Wei Wang

中共天津市委党校，天津行政学院
中国·天津 300191
Party School of Tianjin Municipal Committee of CPC,
Tianjin Administration College, Tianjin, 300191, China

【摘要】在经济发展过程中，政府角色与作用在不同历史时期有不同特色。在中国当前进行的供给侧结构性改革中，政府作为设计者、组织者和推进者做了许多卓有成效的工作。在今后深化供给侧结构性改革的过程中，还需要政府通过顶层设计科学化、组织实施有序化和政策保证实效化这“三化”，在政府角色定位与作用发挥方面进一步实现创新。

【Abstract】In the development process of economic, the role and function of government have different characteristics in different historical periods. In China's current supply side structural reforms, the government has done a lot of fruitful work as designers, organizers and facilitators. In the process of deepening the structural reform of supply side in the future, the role and function of government should be further realized through the scientization fo top-level desig, organization and implementation of order and effectiveness of policy guarantee.

【关键词】供给侧结构性改革；设计者；组织者；推进者

【Keywords】Supply side structural reform; Designers; Organizers; Promoters

2015年11月10日，中国共产党中央委员会总书记习近平在中央财经领导小组第十一次会议上，首次提出中国要进行供给侧结构性改革。这项由政府设计、组织和推进的改革，如今正在中华大地如火如荼地实施着，并且已经取得了显著的改革成效。

1 供给侧结构性改革中中国政府的角色定位分析

从经济学角度看，在市场经济条件下，政府作为宏观调控者的定位是不可否认的，宏观调控手段在不同时期存在不同选择也是毋庸置疑的。在中国当前的供给侧结构性改革中，政府毫无疑问是这项改革的设计者、组织者和推进者。

1.1 创立中国供给侧结构性改革新学说

中国共产党的十八大召开之后，中国理论界对于宏观调控“需求管理”实践经验的反思，引出了对于“新供给经济学”理论创新和“供给管理”调控的前所未有的重视。2012年底，万博经济研究院院长滕泰发表《新供给主义宣言》，中国财政部财政科学研究所所长贾康领衔的“新供给学派研究小组”发表了《中国式新供给经济学》，2013年由贾康担任院长的民间智库组织——华夏新供给经济学研究院正式建立。这些理论先驱的探索，为中国供给侧结构性改革新学说的创立打下了坚实的理论基础。

2015年下半年开始，中国习近平总书记和李克强总理

数次提到“供给侧改革”，中国共产党的相关会议决议也多次提到供给改革。2015年10月29日，中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出：

“释放新需求，创造新供给”，“按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，在理论上做出创新性概括，在政策上做出前瞻性安排，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”。2015年11月10日，在中国中央财经领导小组第十一次会议上，习近平总书记代表中央政府首次提出了“供给侧结构性改革”，至此，具有中国特色的供给侧结构性改革新学说正式创立。

习近平总书记强调：“我们讲的供给侧结构性改革，同西方经济学的供给学派不是一回事，不能把供给侧结构性改革看成是西方供给学派的翻版，更要防止有些人用他们的解释来宣扬‘新自由主义’，借机制造负面舆论。”^①我们的供给侧结构性改革是马克思主义政治经济学的创新发展，它立足于中国改革发展的成功实践，是在认识、适应和引领中国经济发展新常态背景下提出的新战略和新学说。

1.2 规划实施供给侧结构性改革工作

在2015年底召开的中国经济工作会议上，政府部署了将“三去一降一补”作为2016年供给侧结构性改革

财经视点 Financial Viewpoint

的目标任务，并将此任务通过“四则运算”在全国予以实施。

加法，补短板惠民生。重点突出脱贫攻坚、灾后水利和城市防洪排涝、农业、软硬基础设施、新产业、企业技术改造和设备更新六个领域的短板建设；发挥中国政府投资引导作用，调整中央预算内投资近千亿元，先后安排了3批专项建设基金，集中力量，加大脱贫攻坚、基建和产业升级改造等重点领域的投入；加大对社会资本补短板的支持力度。

减法，政府简政放权、企业清除过剩产能、社会为企业降低成本，给企业松绑和减负，激发微观经济活力。去产能，落实中国国务院六七号文件，出台配套文件及具体措施，并与省级政府和中央企业签订目标责任书，实施淘汰落后、违法违规建设项目清理和联合执法专项行动，做好职工安置、债务处置，推动企业兼并重组和转型升级；去库存，中央经济会议明确农业转移人口等非户籍人口在就业地落户、鼓励各方购买库存商品房出租、鼓励房企降价三大路径去库存；去杠杆，中共中央提出了《关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》的七种途径，要求各地树立底线思维，高度警惕以高杠杆、泡沫化为主要特征的金融风险；降成本，全面开展营改增试点以切实给企业减费降税，降低制度性交易成本，降低人工、资金、用电等要素成本。

乘法，以创新发展理念，挖掘经济发展新动力，开拓新空间，培育经济增长的“乘数因子”，以新产业的“几何式增长”推动经济发展。

除法，清除经济发展路上的拦路虎，为中国经济战车顺利前行扫清障碍。

1.3 部署深化供给侧结构性改革的推进路线图

2017年1月22日，中央政治局围绕深化供给侧结构性改革进行了第38次集体学习。这次学习提出深化供给侧结构性改革必须处理好四个重大关系，即处理好政府与市场的关系、短期和长期的关系、减法和加法的关系以及供给和需求的关系。

今年3月中共两会期间，李克强总理在《政府工作报告》中代表政府宣布了对今年深化供给侧结构性改革“五个着力”的具体安排：一是着力创新制度供给，优化要素配置；二是着力实施创新驱动，振兴实体经济；三是着力扩大有效需求，稳定宏观环境；四是着力防控潜在风险，坚决守住底线；五是着力保障改善民生，增加人民获得感。

一年半的供给侧结构性改革的结果表明，中国供给侧结构性改革的成效正在逐步显现，经济企稳回升势头明显。与此同时我们也要意识到，中国的供给侧结构性改革还需要进一步深化，因为我们供给体系的质量和效率还存在许多问题，有较大的提升空间。

2 深化供给侧结构性改革充分发挥政府作用的路径选择

若想更好发挥新常态下中国政府在供给侧结构性改革中作为设计者、组织者和推动者的角色定位作用，进而通

过运用供给管理政策手段对中国宏观经济进行更为有效的调控，需要在今后的工作中，通过顶层设计科学化、组织实施有序化和政策保证实效化这“三化”，对供给侧结构性改革的深化进行全方位的创新。

2.1 顶层设计科学化

2.1.1 不能将中国的供给侧结构性改革等同于西方的供给学派

里根运用供给学派的理论作为基础形成的里根经济学，较为有效地治理了所面临的“双高滞涨”困局，在一定程度上推动了经济发展。中国现阶段并不存在“双高滞涨”，相反我们面临的是失业率和物价双低的现实。由此可以得出结论：“西方供给学派治疗双高滞涨的药方，治不了中国当前物价和失业率较低状况下的经济低迷病”。中国的供给侧结构性改革“三去一降一补”的内容，远丰富于供给学派单一减税的内容，而且我们的改革更注重于进行结构调整和优化。

2.1.2 全面、科学地对生产要素的供给和有效利用进行统筹安排

要从中国人力资源、财力资源、土地资源和创新方面，全方位地进行摸底调查、收集整理信息、查找问题及分析原因，最终制定出具有可操作性的对策措施。

1) 人力资源方面，要重点关注劳动力人口的构成状况，尤其需要制定出加快培养技术工人的规划和实施办法；

2) 财力资源方面，重点关注防控金融风险的同时，要想方设法提高民间固定资本的投资率，为中国经济企稳复苏筑牢根基；

3) 在土地资源方面，扎实推进“三权分置”改革的落实，同时深化财政体制改革，从根本上解决土地财政问题，为城镇化的顺利推进创造条件；

4) 在创新方面，注重产品、原材料、技术、市场、企业组织形式创新的同时，重点将科技是第一生产力坐实，尤其要着力打造一批有能力承担“中试”任务的企业进行研发，彻底扭转和改变中国“中试空白”所导致的科技成果转化过程中存在的中间断层现象，加快科技成果成为第一生产力的步伐。

2.2 组织实施有序化

2.2.1 将供给侧结构性改革提升到战略的高度加以重视并进行科学规划

由中国国务院牵头，成立以“华夏新供给经济学研究院”为主的专门战略规划机构，在进行SWOT分析[®]的基础上，制定中国供给侧结构性改革的5-10年推进战略，并最终出台经过科学论证的战略方案。战略方案要包括以下6部分内容：

1) 用简单明了的语言高度概括出整个战略期供给侧结构性改革战略的指导思想或战略方针；

2) 在2016年“三去一降一补”的基础上，进一步明确今后5-10年供给侧结构性改革的具体目标和任务；

3) 运用“二八法则”确定战略重点，构建根据战略执行情况及时调整战略重点的机制；

- 4) 将战略任务细化出战略期内各阶段的完成时间;
- 5) 将战略任务科学地分布于相应的产业或行业;
- 6) 制定有针对性和可操作性的对策措施。

2.2.2 有序实施供给侧结构性改革战略

实施战略的过程,包括对供给侧结构性改革实行战略指导和战略调整,以及战略期满之后对战略实施的结果做出评价。

1) 战略指导,重点要做好战略转化,即把纲领性的战略方案转化为可操作性的政策、法令、实施计划和具体项目;

2) 战略调控,要运用好战略机制并及时进行战略调整和战略转变;

3) 战略评价,要运用战略方案特别是战略实施的成效所作出系统全面的评定。

2.3 政策保证实效化

2.3.1 切实将宏观调控政策类型从“单一需求管理”转向“需求管理和供给管理并重”

要从仅仅依靠财政与货币政策调控资金走向和货币数量的需求管理,向既运用财政与货币政策同时也运用产业政策转变,达到既调控总需求又调控总供给的目的。

2.3.2 充分发挥功能性产业政策的作用对中国未来产业的发展进行引导

1) 通过产业结构政策保护幼稚产业、培育主导产业、发展支柱产业和调整衰退产业,实现产业结构的优化;

2) 通过产业组织政策规范政府在经济领域的行为,处理好政府与市场以及政府与企业的关系;

3) 通过产业布局政策按照产业发展的规律对产业的空间分布进行科学引导和规划,建立起合理的地区生产分工关系;

4) 通过产业技术政策促进技术进步(包括技术的发明

和运用、传统技术的革新与改造、技术的传播与扩散)、进行技术结构的选择调整以及开展技术引进和技术吸收。

供给侧结构性改革是中国建立社会主义市场经济以来,在宏观调控手段方面的一个创举和宏观调控方式的创新,是中央政府尊重经济规律从中国的国情出发,在经济发展新常态下提出的高瞻远瞩的宏观调控新理念和新思路。在供给侧结构性改革的推进中,如何找准更为科学的政府角色定位和更好地发挥出政府的应有作用,还有赖于在实践中不断地摸索经验并及时总结和认识,只有这样,我们才能切实处理好政府与市场的关系,也才能切实提高政府的宏观调控水平,为实现中华民族的复兴之梦助力添劲。

注释

①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》,人民日报第二版,2016.5.10。

②SWOT分析法是制定经济发展战略常用的一种分析方法,即通过对内部条件的分析,找出自己所具有的优势(Strength)和劣势(Weakness);通过对外界环境的分析,明确所面临的机遇(Opportunities)和挑战(Threaten),进而为选择战略的类型提供依据。

参考文献

- [1] 滕泰,范必. 供给侧改革[M]. 北京: 东方出版社,2016:1.
- [2] 邓磊. 我国供给侧结构性改革:新动力与新挑战[J]. 价格理论与实践,2015,(12):9.
- [3] 安宏宇. 供给侧改革[J]. 宏观经济管理,2016(01):23.
- [4] 冯俏彬. 供给侧改革:核心是制度创新和制度供给[N]. 中国经济时报,2016-03-18(05).
- [5] 杨伟民. 适应引领经济发展新常态着力加强供给侧结构性改革[J]. 宏观经济管理,2016(11):34.