准确把握供给侧结构性改革的丰富内涵

谷克鉴

热点聚焦

编者按 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。在此文中，中国人民大学商学院学术委员会主任谷克鉴就供给侧结构性改革的丰富内涵、目标方向进行了学理方面的探讨。

不少人认为，我国当前实施的供给侧结构性改革就是要借鉴当年美国供应学派的政策实践。我们认为，不能将我国供给侧改革简单地归结为供应学派的政策主张。事实上，上世纪末，真正拯救美国经济的不是供应学派，而是信息高速公里计划以及“新经济”。我国供给侧结构性改革有也应该有更丰富的内涵。

一

引领我国新常态下经济增长的宏观调控将由需求侧向供给侧管理转变，这同上世纪末美国由凯恩斯主义向供应学派的转变有着相似之处，后者奠定了里根政府经济政策的基石。鉴于美国上世纪末的经济增长实践和我国当前供给体系面临的矛盾，我们认为不能将供给侧改革简单地归结为里根经济学或供应学派主张；否则，有将中国未来经济增长机制转换路径简单化之嫌，亦有将中国经济增长置于不得要领的境地之虞。事实上，上世纪末，真正拯救美国经济的不是里根经济学，而是此后民主党人启动的信息高速公里计划以及所谓的“新经济”。信息技术带来美国生产率的全面改善不仅在经济的长期稳定增长中发挥作用，而且对于熨平短期波动也前所未有地大显神通。所以，我国的供给侧结构性改革应将创新动力机制置于首要位置。

美国20世纪末的经济政策实践的重要启示，就是根据世界经济科技发展的崭新趋势，紧紧抓住信息技术革命的历史性契机，选择具有独特技术特征的当代科技产业，利用其对传统产业包括传统的高科技产业再装备的重要功能，用一个产业的发展带动经济的全面复苏，并在很大程度上改变原有的单纯依靠政府政策熨平经济周期的做法，即便是供应学派单纯的减税主张。

信息技术产业之所以堪当此任，是其发展与应用引致的技术革命，开辟了不同于传统技术发展的新路径，显著地改变着同技术相关联的某些经济活动及其结构，最典型的是信息技术本身具有较强的竞争性，其技术发展无论从时间单元还是空间单元，都可通约为某一技术层次的半导体集成电路，大大增强了技术发展和应用的可竞争性。这一特点既有力促进了信息技术自身的发展，又突出地改变了技术形成和应用中极易出现的垄断现象。因为传统技术的应用与发展的一个最大特点是，技术发展往往伴随着技术种类的大规模增加，先进技术在提升技术层次的同时，更重要的是意味着集成更大的技术群落，从而极易形成技术应用和产业化的垄断。

我国供给侧结构性改革面临着相似的任务。改革开放以来，我国经济效率集中表现在综合要素生产率上有所上升，但同发达工业国相比，仍有较大差距。

有鉴于此，我国的供给侧管理应当更加注重经济增长长期动力机制的重构。当前，我们确实面临化解过剩产能、降低实体经济企业成本、化解房地产库存和防范化解金融风险的紧迫任务，但是如果我们将供给侧改革归结为若干短期目标而忽视了经济增长动力机制的再造，向供给侧管理转变的成效就有可能大打折扣。

二

美国新经济的一个重要启示，就是信息技术的发展通过大规模集成电路生产技术的持续改进和生产率持续上升，再加上不断刺激需求，即便在价格不变的条件下，亦可保持乃至扩大市场份额，而且还显著地影响着产品间贸易条件的变动。那些依靠技术创新可以不断推出新产品的工业化国家获得持续改善贸易条件的契机，以及更多的全球化红利；而那些长期依靠出口技术含量较低产品的发展中国家将面临不断恶化的贸易条件，以信息技术为代表的当代科学技术的迅猛发展对世界贸易条件的变化有重大影响。我们的研究表明，尽管我国早已实现工业制成品在出口结构中的优势地位，但我国的贸易条件却迟迟得不到改善，这明显有别于美国等工业国。借鉴美国经验，技术产业的选择应当设定生产率为供给侧结构性改革的最终标准，以降低成本和增加收入，并注重技术选择的先进性和产业带动效应。

我国全要素生产率增长同发达国家仍有较大差距，一方面，源于劳动、技术和资本等生产要素本身质量、水平提升缓慢而成本上升较快，最突出地反映在近年来工资和劳工成本的快速上升并未伴随劳动者技能和态度的相应改善；另一方面，生产要素的结合还不十分顺畅，最突出地反映在中小企业和部分产业的融资瓶颈频现，企业转产或改善生产要素遭遇融资瓶颈。这一问题已有广泛的国际经验，即欧美国家的所谓“生产率之谜”。不同于日本长期依靠产业资本和银行资本的融合，直至通过银行资本控股的方式满足产业资本需求，欧洲直接融资的资本市场相对滞后，企业尤其是中小企业主要依赖银行融资，而银行资本具有鲜明的“风险厌恶”倾向，其占优势地位的中小企业的企业设备投资和生产要素改善必然面临融资困难。此外，中小企业的公司治理结构使得企业更多的关注企业损益表和现金流，而不愿投资到具有风险的设备，这使得欧洲国家特别是以服务业占优势的英国出现了生产率之谜。

根据以上分析和判断，我国偏重供给侧管理的宏观经济政策改革应当实施系统设计，除了兼顾需求侧管理并确保其同供给侧管理的协调，最为重要的是在总结我国改革开放以来宏观经济政策管理实践的基础上，确定我国未来供给侧管理系统的政策设计和突出的核心目标。我国供给侧改革应区分短期措施和长期目标，短期措施主要是存量的结构调整，含化解过剩产能、降低企业成本和化解系统性金融风险；长期目标则是通过结构性改革，侧重技术选择和综合要素生产率的提高，以带动供给体系质量和效率的持续提升，而生产率提升又是降低成本的利器。

三

经济政策的制定和实施必须以原则与权变相统一、坚守基本原则为遵循。推进供给侧结构性改革的各项工作千头万绪，需要系统设计、兼顾存量，但更需突出重点、着眼长远；通过供给侧结构性改革引领经济新常态是我国宏观经济政策方向的重大调整，不可能完全代替需求管理政策组合中某些手段的相机使用，但应避免不合理的路径依赖；供给侧结构性改革涉及供给侧的方方面面，确实是一项新的系统工程，应设定长期和短期目标，但须突出其长期目标和工作重点。这就要求着眼供给侧结构性改革的制度创新和制度供给，同时聚焦生产率的全面改善，赋予原有的宏观经济政策手段以供给侧结构性改革以新含义。具体建议：

一是突出强调生产率在改善供给体系质量的评价功能。实施供给侧结构性改革根本的是生产率提升和供给体系质量的改善，改进原有的宏观经济政策调控功能，如：改变原有的国家财政资金主要投向各地和各部门具体的经济建设项目，转而投向可改善生产要素质量和激发全社会创新创业积极性的教育、创业扶持和创新孵化的基础项目。

二是科学运用宏观经济政策、产业政策和技术政策的综合功能。需求管理特别是总需求管理可以依托成熟且为我们所熟悉的财政、货币和收入分配政策加以实施，但是供给侧管理需要在技术和产业选择方面，充分发挥产业和技术政策的引导作用和载体功能，确保精准实施供给侧结构性改革和供给侧管理。

三是发挥市场机制在选择技术先进性和产业带动效应中的决定性作用。供给侧结构性改革和管理离不开政府指导和规划，特别是这些改革涉及既有生产要素的调整，不少甚至涉及地区间经济利益的调整，需要国家层面的顶层设计和系统实施，但是千万不可忽视市场机制在选择技术和产业中的决定性作用，避免供给侧结构性改革和管理走弯路。

四是供给侧结构性改革成效的显现是一个慢变和长期的过程。同需求侧管理和总需求管理决然不同，供给侧结构性改革需要生产要素不同程度和范围的重新配置，这同货币政策创造需求、财政政策转移支付、收入分配政策再分配购买力的快速创造需求的效应有着天壤之别，应当长期规划、深入观察和系统设计供给侧结构性改革和管理的全过程。

五是重视改进生产要素质量和促进生产要素的结合。在我国经济开放程度日趋提高、货币政策受限明显的条件下，注意汲取欧洲资本市场发展的教训，面向创新和中小企业的资本同其他生产要素结合的实际需要，结合运用财政政策手段，改进投资杠杆功能，改善我国直接融资市场的结构、运行和监管体制，以提高全要素生产率。

六是将开放型经济纳入供给侧管理。过去，我们着眼需求管理重视出口对于经济增长的贡献。全球化历史表明，贸易利得才是国际贸易对经济增长的基本贡献。已有研究证实，不仅出口可以提高供给体系的效率，而且进口业已成为经济增长的动力源。因此，供给侧结构性改革绝不是拒绝开放型经济。

（作者系中国人民大学商学院学术委员会主任）

以供给侧结构性改革推进绿色发展

林智钦

学术经纬

习近平总书记最近在省部级领导学习班讲话中，强调了供给侧结构性改革。通过供给侧结构性改革，加大经济能源、文化科技、制度体系的绿色供给，使蓝天常在、青山常在、绿水常在，实现中华民族永续发展，满足人们的物质文化和生态环境需要，是供给侧改革的最终目的。

绿色发展，就其要义来讲，是要解决好人与自然和谐共生问题。人类发展活动必须尊重自然、顺应自然、保护自然，否则就会遭到大自然的报复，这个规律谁也无法抗拒。绿色发展是一种以人本自然观为基础的新理念，从内涵看，是在传统发展基础上的一种模式创新，是建立在生态环境容量和资源承载力的约束条件下，将环境保护作为实现可持续发展重要支柱的一种新型发展模式。具体来说包括以下几个要点：一是要将环境资源作为社会经济发展的内在要素；二是要把实现经济、社会和环境的可持续发展作为绿色发展的目标；三是要把经济活动过程和结果的“绿色化”“生态化”作为绿色发展的主要内容和途径。

供给侧结构性改革是实现绿色发展的重要途径，重点是解放和发展社会生产力，用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率。当前和今后一个时期我国要以去产能、降成本、补短板、去杠杆、去库存等供给侧改革的“五大任务”为中心，从提高供给的质量和效率入手，推进与绿色发展直接相关的去产能、降成本和补短板等任务落到实处，赢得这场输不起的绿色战争。

一是以经济能源和文化科技绿色化扩大绿色供给

扩大经济能源绿色供给关键在于推动经济能源绿色化，大力提高绿色产品和清洁能源供应比例。要以改革和科技推动经济系统绿色低碳零碳转型和时空变革上的突破，节能优先，推进产业结构优化升级，提高服务经济和智能经济比重，形成生态化、可持续的绿色生产方式。大力提高可再生和清洁能源，以及高效节能、先进环保、资源循环利用的节能环保产品的供应比例，提高过度替代能源的供应比例，降低或限制污染环境、安全度低的产品和非清洁能源在市场的流通和供应。以能源互联网重构能源供需生态、推动能源产业链式变革，实现整个能源网络的“可再生和清洁替代”和能源消费总量的控制，抑制不合理能源消费，节能优先、整合创新，提高能源总体效率；要从建立在地表和大气层基础上的革命，上升到建立在太空基础上的革命，实现能源绿色革命的突破，最终将促使并成为未来人类文明巨大的跨越。

扩大文化科技绿色供给，要从法治上确保文化科技绿色化。要普及企业和国民的绿色文化理念和绿色消费理念，加大生态教育和公众宣传。创造绿色创新的氛围，让为绿色发展做出贡献而自身没有获得经济利益的人活得有尊严。要提高党政机关、事业单位、企业、个人的绿色化自觉，提高全民族的生态忧患意识，逐步使绿色化成为社会主流文化。必须牢固树立创新发展理念，推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展，为经济持续健康发展提供源源不断的内生动力。要实现生产源头绿色化、生产过程绿色化、生产废弃物绿色化，从而确保从源头上向社会提供绿色产品和技术，全面保护公众健康和安全。要普及推广世界级绿色低碳节能环保高效技术和产品，包括低碳技术、节能环保技术、清洁能源技术、高效绿色技术涉及可再生和清洁能源、移动能源和冷能源、化石能源清洁利用技术等，包括许多生态有益、技术先进和经济合理的绿色低碳节能环保高效技术——新能源汽车技术、洁净能源转化技术、碳捕捉与封存技术、工业水的零排放技术、LED空气净化技术、量子应用技术等。

二是以制度体系绿色化确保绿色发展重点任务落到实处

供给侧改革实质上就是改革政府公共政策的供给方式，也就是改革公共政策的产生、输出、执行以及修正和调整方式，更好地与市场导向相协调，充分发挥市场在配置资源时的决定性作用。通过改革，把原来不利于提高效率、不利于增加有效供给、不利于环境污染控制的制度取消、优化或调整。在绿色发展方面，重点要推进去产能、降成本和补短板。

去产能，就是要提升绿色标准、能效标准和油品标准，加大环保、标准、能耗、质量、安全等各种门槛准入、制度建设和执法力度；对“僵尸企业”实行果断的“断奶”、断贷等。在去掉无效产能的同时增加有效供给，以体制机制的进一步变革，解决可再生能源并网和消纳问题，加速绿色技术替代褐色技术、绿色能源替代过度型能源和非清洁能源的步伐。

降成本，就是要通过降税负、降收费、减行政审批、建补偿机制，降低绿色低碳环保节能高效技术的成本，让更多的企业和个人使用绿色技术和产品。进行资源性产品价格改革、生态税改革，建立企业创新利益补偿机制，降低绿色创新型企业的资产负债率，鼓励绿色技术创新。

补短板，必须绿色、低碳、节能和高效技术并举，控煤、节能、提高能效和使用清洁能源多管齐下，新能源、节能环保、新能源汽车和移动能源等新兴产业齐头并进，能源、环境、科技和气候机构协同作战，综合治理空气、水体、土地污染，持续强化自然保护和生态修复，推进经济能源和文化科技绿色化，使绿色化嵌入社会主义市场经济。

要以法治和体制确保绿色发展重点任务的完成。必须实行自然资产产权制度、生态补偿制度、生态红线制度、排污权交易制度、环境公益诉讼制度等与环境保护相关的制度改革。要以生态税和资源性产品价格的改革，将碳排放峰值、主要污染物排放峰值时间提早。完善全国城市空气质量实时监测制度，健全污染物排放的监管制度，严厉制裁突破社会道德底线，超排直排、造假逃避、纵容违法、以罚代刑，让污染排放、非绿色生产付出的代价远大于使用清洁技术、实行绿色生产付出的成本。

绿色发展指标体系是绿色发展的衡量标准和重要导向，要进一步加以完善，并与绿色发展公众满意度调查紧密结合，使理论测算结果更加接近民众实际感受。将绿色发展评价重点放在宏观经济发展、生态环境保护、能源资源有效利用、生活质量提升等四个方面，注重经济增长绿化度、资源环境承载度、政府政策支持度和民众的实际感受度，充分体现经济增长的资源与环境可持续性，探索或完善一些衡量指标，包括空气细颗粒物（PM2.5）和可吸入颗粒物（PM10）、污染物（以COD、S02为代表）、温室气体（C02）排放强度、能源消费结构（绿色能源消费比例）、违规偷排直排污染物、绿色低碳节能环保高效技术投资比例、空气生物安全、人体健康损害、环境和安全信息披露和可获取等，注重评价效果的后续跟踪完善。

（作者系中国能源环境研究中心主任、对外经济贸易大学教授）

前沿探索

完善国资管理体制应做到“三个管好”

北京市中国特色社会主义理论体系研究中心

中央全面深化改革领导小组第二十四次会议强调，要加快国有企业、财税金融、价格体制、农业农村、对外开放、社会保障、生态文明等领域基础性改革，关键性改革举措要抓紧推出。

合理有效的国有资产管理体制是提高国有经济活力和竞争力、实现国有资本合理布局、防止国有资产流失的重要制度保障。加快国有企业改革，完善国有资产管理体制，大体而言，应做到“三个管好”。

一是管好资本。资本是市场化资源配置中的核心要素。中国的经济体制改革是一个渐进的转轨过程，与此相应，国有资产管理体制也经历了从以“管企业”为主、向以“管资产”为主、再向以“管资本”为主的转变。资本对应所有者，与“管企业”和“管资产”相比，“管资本”更强调所有者的权责，更强调管理对象的价值形态而不是组织形态，更强调管理对象的流动性而不是实物资产。以“管资本”为主完善国有资产管理体制意味着在监管主体性质上，更加突出政府层面的出资人代表性质，在监管职责上，更加体现以产权为纽带，立足符合法律规范和公司治理基本原则的股东定位，围绕管好资本落实出资人责任。“管资本”重新界定了国资监管机构的职能，反映了从出资人角度加强国有资产监管的内在要求，意味着出资人管理职能重心的转变，即从以往“管人、管事、管资产”的相对全面的管理职能，转向以管资本为主的、管理重点更加突出核心性管理职能。

二是管好“为”与“不为”的边界。国资监管工作改革的核心是政企分开、政资分开，关键是处理好“为”与“不为”的边界，“该为”的决不推诿，决不缺位，积极主动，科学管理，“不该为”决不越位，决不揽权，该放的坚决放到位，把该给的坚决给到位，大力精简优化相关职能。处理好“为”与“不为”的关键在于聚焦监管内容、调整监管方式、提高监管效能。首先，可授权一批职责由监管企业董事会行使。董事会在公司治理中具有重要的核心作用，但受现有体制机制以及董事会自身治理水平和规范化程度影响，董事会权能尚未充分落实。随着国资监管改革的推进和董事会运行日益健全规范，可考虑下放一批本应由监管企业行使的经营自主权，以最大程度激发企业活力。其次，可下放一批本应由监管企业行使的经营自主权。对于涉及国有资本权益，影响国有资本安全等确需国资监管机构管理的事项，也要改变现有监管的思路和方式，以更加市场化的机制和手段，通过完善机制、引导激励、股东问责等来实现管理目标。第三，可考虑清理收缩一批不应延伸至监管企业下属子企业的工作职责，除涉及重要子企业合并、分立；战略规划、主营业务发生重大调整；股权转让致使国有股失去控制地位，有可能造成国有资产流失的重大事项，需经国资委批准外，其余事项可考虑交还一级企业管理。最后，移交一批非出资人事项由政府公共管理部门和社会组织行使。目前国资监管机构除履行出资人职责外，还承担着大量公共管理职能，如：节能减排、安全生产、知识产权管理、企业法律顾问资格评审等。国资监管机构行使这些职能，不仅导致核心管理职能淡化，客观上还造成与其他政府管理部门职能重合，浪费了政府资源，也加重了企业的负担。按照“管资本”为主的要求，国资监管机构在下一步改革中，可考虑更加注重出资人权利的行使，对目前行使的公共管理职能，逐步移交给政府相关行业管理部门和社会组织。

三是管好制度规范与能力建设。改革重在落实。在实施过程中尤其需要注意将监管的权力放进“制度的笼子里”，实行依法监管；同时该着重加强能力建设，提升监管效能，避免在政策执行过程中的无谓效率损失。在制度规范方面，一方面可考虑制定完善一批核心制度，例如国有资本产权制度、国有资本运营管理制度、国有资本经营预算制度和国有资本风险管理风险防范制度；另一方面可考虑建立与强化一系列配套制度，例如政府购买公共服务制度规范，市场化购买资金安排操作手册，公私伙伴关系、公共服务外包、母基金模式、BOT模式等的操作指引。在能力建设方面，需要提高国资监管机构的统一性和专业性，推进经营性国有资本监管全覆盖，形成规则统一、权责明确、分类分层、规范透明、全面覆盖的经营性国资监管框架；需要依法依规放开各种准入限制，建立国有资本按市场规则有序进退、合理流动的机制；需要完善推进量化的考核指标体系和第三方评估机制；需要构建强化国资监管机构内部研究、培训和知识提升体系，注重政策性、专业性和实操性，为完善国有资产管理体制夯实智力基础。

（执笔人：田丰）

责任编辑 裴珍珍