

深化供给侧结构性改革 推动经济高质量发展

王一鸣

摘要：2015 年以来，供给侧结构性改革取得重大进展，对调整经济结构、实现供需动态平衡发挥了治本作用。当前，外部环境发生明显变化、国内经济下行压力增大，面临的矛盾和挑战增多，必须抓住主要矛盾，在稳定总需求的情况下，坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇。与此同时，要针对经济运行的新变化和背后的结构性问题，更多采取改革的办法，打造供给侧结构性改革升级版，为推动经济高质量发展创造条件。

关键词：供给侧结构性改革 高质量发展 市场配置资源

作者简介：王一鸣，国务院发展研究中心副主任、党组成员，第十三届全国政协委员。

2018 年底召开的中央经济工作会议明确提出，要“坚持以供给侧结构性改革为主线”。深化供给侧结构性改革，要针对经济运行的新变化和背后的结构性问题，更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，推进供给侧结构性改革不断走向深入，为经济高质量发展开辟新途径。

一、供给侧结构性改革为高质量发展创造条件

2015 年，针对我国经济运行面临的重大结构性失衡，党中央作出推进供给侧结构性改革的重大决策。习近平总书记多次强调，我国经济运行面临的突出矛盾和问题，虽然有周期性、总量性因素，但根源是重大结构性失衡，导致经济循环不畅，必须从供给侧、结构性改革上想办法。将供给侧结构性改革确立为经济工作的主线，是对我国经济发展

思路和工作着力点的重大调整，对化解经济发展面临的困难和矛盾，推动经济高质量发展发挥了重要作用。

过去几年，供给侧结构性改革以推进“三去一降一补”为重点逐步展开，取得重大进展。从去产能看，钢铁、煤炭的供大于求、产能过剩问题得到有效缓解，供求关系发生明显变化，工业品价格回暖，企业盈利能力和资产负债表改善。从去库存看，一、二线城市库存大幅下降，三、四线城市库存扩张放缓。从去杠杆看，宏观杠杆率逐步趋稳，企业部门杠杆率有所下降，地方政府隐性债务扩张态势得到遏制。从降成本看，陆续出台减税降费和降低电价、物流成本等措施，企业生产经营成本有所降低，特别是推进“放管服”改革，进一步降低了市场主体的制度性交易成本。从补短板看，各级政府对农业农村、水利、脱贫攻坚、生态环保等投入都明显加大。

在深入推进“三去一降一补”基础上，供给侧结构性改革不断拓展新领域。针对实体经济结构性供需失衡、传统产业盈利能力下降等问题，大力推动实体经济适应市场需求变化，加快产品更新换代，提高产品质量和工艺水平，增强企业创新能力和核心竞争力。针对金融和实体经济失衡、金融风险不断聚集等问题，加强和改善金融监管，防范和化解金融风险，维护金融稳定和安全。针对房地产和实体经济失衡、高房价和高库存并存等问题，加快构建符合国情、适应市场规律的基础性制度和长效机制，促进房地产市场平稳健康发展。

实践证明，供给侧结构性改革是完全正确的，对调整经济结构、实现供需动态平衡发挥了治本作用。从2015年以来全要素生产率止跌回升的态势看，供给侧结构性改革对改善资源配置效率、提高经济发展质量也发挥了重要作用。

二、坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇

2018年二季度特别是下半年以来，我国经济运行“稳中有变”。“变”主要表现在，外部环境发生明显变化，特别是美国单方面挑起经贸摩擦，对我国企业生产经营和外贸进出口造成多方面不利影响；国内结构调整和去杠杆的阵痛效应显现，基础设施投资大幅回落，消费增长降至两位数以下，内需增长放缓，融资难、融资贵问题再现，民营企业和小微企业困难增多。内外压力交互作用使市场预期走弱，企业避险情绪上升，资本市场出现较大波动。这些变化，使我国经济面临近年来少有的复杂局面。

2019年我国经济仍将面临多方面挑战。从国际看，全球经济增速可能“见顶回调”，美国经济强劲增势有可能减弱，欧元区、日本经济复苏势头放缓；发达国家货币政策转向和利率水平上升，有可能引发全球特别是新兴经济体金融市场振荡；国际经贸规则加快重构，贸易保护主义引发的全球供应链调整，以及部分地区地缘政治动荡，也增大了

外部环境不确定性。从国内看，居民消费有可能继续稳中趋缓，投资增长后劲不足，出口增速受到全球经济放缓、贸易摩擦和 2018 年高基数的影响将有所回调，企业生产经营面临困难增多，风险释放压力增大。

面对国内外经济形势的复杂变化，是从需求侧发力，还是坚持供给侧结构性改革为主线？这是两种不同选择。从当前我国经济运行面临的矛盾和问题看，既有需求侧的也有供给侧的，既有周期性的也有结构性的，既有短期的也有长期的，但主要矛盾仍然是供给侧结构性的。强化需求侧刺激，短期可能起作用，但难以解决深层次结构性问题，一段时间后，产能过剩、房地产库存高企、杠杆率攀升等问题有可能再现，过去几年取得的成果可能会得而复失。因此，不能因经济下行压力加大，就放弃供给侧结构性改革，必须抓住主要矛盾，在稳定总需求的情况下，坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇。

三、打造供给侧结构性改革升级版

随着国内外经济环境复杂变化，加之自身发展不平衡，供给侧结构性改革也面临一些矛盾和挑战。比如，在去产能方面，上游煤炭、钢铁淘汰了一大批落后产能，但部分落后产能没有出清，特别是国有“僵尸企业”出清仍面临债务处置等约束条件；而随着上游产品价格回升，下游加工制造企业原材料成本上升，加之市场需求变化，经营面临更多困难。在去库存方面，过去一个时期降低按揭贷款利率和货币化安置，化解了部分房地产库存，但同时提升了居民部门的杠杆率，对消费增长形成了“挤出效应”。在去杠杆方面，短期内集中出台各项举措，形成的政策叠加效应，一度对金融市场形成较大冲击。在降成本方面，减税降费采取了很多措施，特别是营改增实现全覆盖，但市场主体感觉还不明显。在补短板方面，农业、基础设施、环保等投入增加，但关键核心技术“卡脖子”的问题凸显，成为最紧要最事关全局的“短板”领域。

上述结构性问题，背后都有着深刻的体制机制因素。比如，去产能中“僵尸企业”退不出来，就是因为市场化的出清机制不健全。去库存中形成的新一轮房地产价格攀升，背后也有城乡土地双轨制和城市土地一级市场政府垄断问题。过去一个时期杠杆率快速攀升的一个重要因素就是利率还没有完全市场化，致使商业银行表外业务、非标业务快速膨胀。企业成本高企，有税费的因素，但更主要的是体制性因素，包括准入限制、不公平竞争等。短板领域中关键核心技术“卡脖子”问题，也有科技成果市场化激励机制不健全的因素等等。

上述问题背后，主要是要素市场化改革相对滞后。可以说，我国商品和服务已基本实现市场化，但要素市场化还没有完全解决。解决这些问题，根本出路在于推进深度市场化。2018 年中央经济工作会议强调，深化供给侧结构性改革要“更多采取改革的办法，

更多运用市场化、法治化手段，在‘巩固、增强、提升、畅通’八个字上下功夫”，具有很强的针对性。“巩固”，就是要巩固“三去一降一补”成果。重点在去产能方面加大处置“僵尸企业”力度，强化市场功能，加快市场出清，停止向僵尸企业输血，妥善处置债务、人员安置等问题。这样做，有利于进一步降低杠杆率，提高金融资源配置效率。“增强”，就是要增强微观主体活力，充分发挥市场主体作用，减少政府行政性干预。从根本上说，就是要激发企业家能动性，让企业家创新源泉充分涌流，创造活力充分迸发。“提升”，就是要提升科技创新能力，通过外部倒逼和市场竞争，推动产业链、价值链升级。建立科技成果市场化激励机制，释放科技人员创新潜力，加快解决关键核心技术“卡脖子”问题，培育产业竞争新优势。“畅通”，就是要畅通国民经济循环。通过要素市场化和现代市场体系建设，破除要素自由流动的障碍，疏通供给和需求、金融和实体经济的传导机制，形成国内市场和生产主体、经济增长和就业扩大、金融和实体经济良性循环。这八个字，强调的是发挥市场配置资源的决定性作用，强调的是激发市场主体活力，强调的是生产要素市场化改革，强调的是营造公平竞争环境。从根本上说，就是要进一步推进深度市场化，让市场机制在更大范围、更深层次上发挥作用。大幅减少政府对资源的直接配置，凡是市场能自主调节的就让市场来调节，凡是企业能干的就让企业干。

四、深化供给侧结构性改革根本在改革

深化供给侧结构性改革，出发点和落脚点是深化改革。要坚持向改革要动力，强化竞争政策的基础性地位，进一步完善产权制度，深化土地、技术等要素市场化配置改革，加快推进国资国企、财税金融、市场准入等领域改革，为推动经济高质量发展创造条件。

强化竞争政策的基础性地位。竞争是市场经济的本质要求。确立竞争政策基础性地位，完善公平竞争的市场环境，是深化供给侧结构性改革的重要基础条件。当前，最迫切的是要确立“竞争中性”原则，建立公平竞争审查制度，加强对新制定法律法规和政策的公平竞争审查，除了符合“例外规定”的领域，都要以遵循竞争政策为基本原则。同时，通过立法明确竞争政策在经济政策体系中的基础地位。

进一步完善产权制度。产权制度是市场经济的基础性制度。只有完善产权制度，才能提高企业生产效率，释放物质资本和人力资本的生产潜力。要健全以公平为核心的产权制度，形成促进各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护的制度环境。提高民营企业使用土地、资金等生产要素的机会和可得性，在竞争环境上为非公有制经济扫清障碍、降低门槛，在法律保护的制度建设方面对民营企业一视同仁。营造法治化制度环境，保护民营企业家人身安全和财产安全，增强

民营企业的信心和投资热情。

深化土地制度改革。土地是最重要的生产要素。深化土地制度改革，提高资源配置效率，是深化供给侧结构性改革的重要途径。深化集体经营性建设用地入市改革，建设城乡统一建设用地市场，允许农村集体经营性建设用地在符合用途管制和规划的前提下出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同价同权。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权、交易权，重点结合发展乡村旅游、返乡下乡人员创新创业等先行先试，盘活利用农村闲置农房和宅基地，促进城乡要素双向流动。

探索科技成果市场化激励机制。创新是发展的第一动力。近年来，我国科技创新取得重大进展，已成为具有重要影响力的科技大国。但也要看到，关键核心技术受制于人的局面尚未得到根本性改变，科技成果转化能力不强，科技人员创新潜力没有充分释放。这些问题根源在体制机制，核心是科技成果激励机制不健全，根本是产权激励机制不到位。要探索赋予科研人员科技成果所有权，推进科技成果初始权益分配改革，在科研项目立项之初或立项之前，由科研团队与单位之间签订协议，明确知识产权处置办法和科技成果分配比例，让科研项目研究与研发人员受益直接挂钩，激发科技人员积极性，提高科技供给质量和效率。

加快推进国资国企改革。坚持政企分开、政资分开和公平竞争原则，改革国有资本授权经营机制，加快实现从管企业向管资本转变。积极推进混合所有制改革，扩大重点领域混合所有制改革试点范围，加快一般竞争性领域混合所有制改革步伐。

深化财税金融改革。进一步划分中央与地方财政事权和支出责任，健全地方税体系，规范地方政府举债融资机制。以金融体系结构调整优化为重点深化金融体制改革，发展民营银行和社区银行，推动城商行、农商行、农信社业务逐步回归本源。健全多层次资本市场，完善交易制度，增强资本市场活力。

进一步放宽市场准入。放宽石油天然气、电力、电信、铁路、金融、医疗、教育、文化、体育等基础产业和服务业领域市场准入，鼓励社会资本投入重点项目，鼓励社会资本发起设立股权投资基金，鼓励投资项目引入非国有资本参股。

深化供给侧结构性改革要充分调动各方面积极性。在做好顶层设计的同时，要给地方和基层更多的探索空间，鼓励地方根据当地实际进行各具特色、富有成效的探索，鼓励基层干部积极主动作为，激发各方面积极性、主动性、创造性，形成强大合力，推动供给侧结构性改革不断深化。

责任编辑：李蕊