

深入推进供给侧结构性改革 厚植中原发展新优势

省社科联课题组

编者按:党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央作出我国经济发展进入新常态的重大判断,形成以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革为主线的政策体系。这一重大方略的实施,是党中央综合研判世界经济形势和我国经济发展新常态作出的决策部署,是解决我国发展中突出矛盾和问题的科学思路与对症药方,是“十三五”时期我国经济发展的主轴和实现“双中高”的必由之路。河南要实现决胜全面小康、让中原更加出彩,就必须紧紧抓住中央推进这一改革的机遇,从根本上解决发展方式问题,为中原崛起厚植新的发展动能和强大活力。

1 推进供给侧结构性改革刻不容缓

改革开放近40年来,我国已发展成为世界第二大经济体。然而,随着2008年国际金融危机出现和我国由中等收入国家向高收入国家迈进,经济领域长期积累的各种矛盾集中爆发,当前表现为中低端产品严重过剩,高端产品供给相对不足,传统产业困难重重,投资、出口、消费“三驾马车”集体遭遇瓶颈,出现了突出的经济下行问题,遇到了改革开放以来最大的挑战。

首先,当前存量市场矛盾重重,增量市场步履维艰。如民营企业投资大幅下降,房地产泡沫、过剩产能、不良贷款、地方债务、股市、汇市、债市、非法集资等风险点非常多,一些市场化程度较低、产业低端、结构单一的地区,经济下行压力持续加大,就业问题凸显,社会矛盾有所加剧等,中国的现代化进程已经到了一个非同寻常的关键时期和历史性关口。

其次,过去我们保持高速增长的手段——通过宏观调控带动消费、投资和出口增长,在当前形势下已经失灵。如产品方面,钢铁在新世纪前后基本不愁销路,大量的基础设施、公共工程、城建项目不断进行,使得钢铁供不应求。其中钢铁产量最高的2014年,我国粗

钢生产达到8.227亿吨,几乎占全球产量的一半。光唐山市的粗钢产量已接近美国的总产量,而目前却风光不再。据统计,2016年我国GDP增速6.7%,是多年以来的低位运行。

再次,当前资源环境承载压力也空前巨大。2014年我国GDP总量占世界的10.4%,但能源消耗量却占世界的五分之一以上,单位GDP能耗是世界平均水平的2倍多,是德国、英国的4倍多,发展成本高、代价大,甚至是以牺牲环境、过度消耗资源为代价的。目前全国7大水系1/5水质为劣V类,每年因经济发展所带来的环境污染代价接近1万亿元。全国污染物排放量呈逐年上升趋势,2011年水排放量达659.2亿吨,城镇生活污水排放量大427.9亿吨,工业固体废物产生量32.2亿吨,长时间大范围雾霾天气已影响了国土面积的1/4,受影响人口达6亿。

除此之外,教育、医疗、旅游、养老、金融等方面问题也非常多。由此可知,推进供给侧结构性改革,调整经济结构,转变发展方式,实现转型升级势在必行,且须臾不可延误,必须以只争朝夕的精神予以推进。

2 推进供给侧结构性改革需解决的问题

推进供给侧结构性改革是在我国经济新常态下进行的,面临着极为复杂的环境和矛盾,只有摸清情况、明确目的、分解任务、强化落实,才能保证各项改革措施有力、有效、有持续性。

摸清现状,有的放矢

底子清是推进供给侧结构性改革的前提和基础。只有深入调查研究,搞好基础数据测算,把实际情况摸准摸透,才能做到胸中有数,有的放矢。

在去产能方面,要切实搞清楚哪些行业存在产能过剩,过剩的严重程度、主要原因,化解过剩产能会带来什么挑战。在去库存方面,要摸清本地房地产库存的实际情况和区域分布,各类房产的比例,摸清本地流动人口的收入支付能力及其落户意愿,摸清吸纳流动人口需要配套的财政支出增量的大小。在去杠杆方面,要搞清楚各类主体的负债情况,尤其是政府自身、各类地方融资平台、实体经济企业的负债情况,包括负债余额、各类负债的还款期限和利率、相应的还款能力等。在降成本方面,要摸清本地企业的成本构成,最近几年成本上升的主要原因,这些原因中哪些是合理的,哪些是不合理的,哪些是因为要素市场竞争导致的,哪些是政府不合理干预导致的;哪些成本因素具有降低的空间。在补短板方面,要摸清本地贫困人口的数量、分布及其文化程度、技能水平、家庭人口构成;摸清制约本地发展的软硬基础设施的瓶颈所在。只有摸清了情况,把准了问题,分析出原因,科学反映当前的状况,才能有针对性地制定对策办法。

明确目的,精准施策

供给侧结构性改革表面上是通过放权、减税、创新等手段增加优质产品和服务的供给,实则通过全面深化改革,达到供给新制度、创造新技术、培育新产业、推进新开放、解放生产力、提升竞争力的目的。只有明确改革的方向和目的,才能增强针对性,防止就事论事甚至本末倒置。

在去产能方面,要矫正要素配置扭曲,使各种生产要素配置到生产率 and 回报率更高的地方,而不是简单地把企业关门了事。去产能一定要和保障下岗失业人员基本生活、解决下岗失业人员的就业问题统筹起来考虑。在去房地产库存方面,要推进以人为核心的新型城镇化,释放房地产业库存占用的过多资金,而非刺激新一轮房地产行业粗放式发展。因此,不能以扭曲的政策补贴刺激高端房地产销售,也不能通过编制不切实际的地方发展规划吸引人口流入。在去杠杆方面,要通过降低杠杆率化解财政金融风险,要把握好化解的力度和节奏,以可控的小震化解潜在的大震。可控的小震是手段,化解大震是目的。要把握好手段和目的的关系,避免两种倾向:一种是简单地指望一夜之间解决所有问题,操之过急,导致本可有序化解的风险演变为集中爆发的系统性风险;另一种是忌惮小震带来的风险,一拖再拖,直到拖不下去,大震爆发,无法收拾。在降成本方面,要降低制度性交易成本,转变政府职能、简政放权,减少不合理的行政审批,进一步清理规范中介服务,不能为了降低成本而出台新的歧视性法规和违背公平竞争原则的优惠政策。在补短板方面,要完善软硬基础设施,为本地经济社会发展创造更好的条件,但决不能把回报率低的项目当作拉动地方经济增长的抓手,大干快上,把短板补过去,补成多余的长板,这样会适得其反。

明确任务,突出重点

明确任务,就是搞清楚到底要干什么,怎么干,突出重点,就是各项任务要具体化、可操作。“三去一降一补”千头万绪,要统筹考虑各种因素,综合运用各种手段。在去产能方面,要明确去产能的重点行业、力度和节奏,明确去产能需要的兜底性社会政策,明确失业人员培训和引导再就业的具体安排,明

确如何处置“僵尸企业”破产清算所涉及的债权债务关系,并在此基础上明确相关部门的职责。在去杠杆方面,要明确财政、税务、金融等部门的责任,建立健全协同机制,及时评估去杠杆的成效,防止发生区域性、系统性金融风险。各地各部门要主动作为、勇于探索,敢于啃硬骨头、敢于涉险滩,产能过剩、产品积压、僵尸企业数量及分布、杠杆率的大小与行业、企业成本的多少与构成、短板的具体表现等情况,都要搞得一清二楚。同时,要明确去产能和去杠杆的关键是深化国有企业和金融部门的基础性改革,去库存和补短板要同有序引导城镇化进程和农民工市民化有机结合起来,降成本的重点是增加劳动力市场灵活性、抑制资产泡沫和降低宏观税负。要坚持引导市场预期,提高政策质量和透明度,用稳定的宏观政策稳定市场预期,用重大改革举措增强发展信心,特别要坚持基本经济制度,鼓励民间投资,改善企业微观环境,创造各类企业平等竞争、健康发展的市场环境。要通过有效的市场竞争,保护非国有企业产权和利润,稳定其生存发展环境,使各类企业都积极行动起来,真正成为市场的主体。还要明确监督部门的职责,建立补短板项目推进奖惩机制,制定重大任务实施时间表,加强督查考核,对成效显著的地区在重大政策、重要改革创新试点等方面给予倾斜,调动积极性;对工作不力、进展滞后的要予以督促问责。

明确责任,各司其职

“三去一降一补”,每一项任务都非常艰巨,都需要付出很大的努力和代价。因此,必须搞清楚每项改革任务由谁来干,做到可督促、可检查、能问责,职责明确、踏石留印,不能浮在空中、落不了地。

改革所涉及的各个部门都要根据推进要求有针对性地拿出自己的工作方案。对各种矛盾问题要做到心中有数,有针对性地制定政策措施,把握好节奏力度。要对“三去一降一补”制定专案,逐项抓好落实,做到盯住看、有人管、马上干,不断提高改革效应。要注重提升改革信心,对供给侧结构性改革和未来发展经济社会发展路径作出清晰勾画,通过稳定、透明的政策稳定人们的预期,让人们经济发展抱有坚定信心,减少急功近利和短期行为。要明确企业职责,充分发挥企业的作用,消除国有企业预算软约束,强化市场激励和市场硬约束,保护非国有企业的产权和利润,稳定其生存发展环境,使各类企业都积极行动起来,真正成为市场的主体。还要明确监督部门的职责,建立补短板项目推进奖惩机制,制定重大任务实施时间表,加强督查考核,对成效显著的地区在重大政策、重要改革创新试点等方面给予倾斜,调动积极性;对工作不力、进展滞后的要予以督促问责。

统筹兼顾,动态优化

各项改革任务之间有关联互补作用,要统筹兼顾、动态优化,各阶段要有不同的着力点,出台的政策要符合实际、有效有用、有操作性。要通过有力的措施,进一步开放要素市场,打通要素流动通道,优化资源配置,全面提高要素生产率。

好的方案是搞好改革的基础,因此要做好顶层设计,统筹规划、系统安排,明确重点任务,强化政策措施。第一,按照紧密、协调、绿色、开放、共享五大发展理念的要求,紧紧围绕“三去一降一补”五大重点任务,坚定、大胆、扎实、精准、决不回头地干。第二,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,遵循市场规律,通过进一步完善市场机制,矫正以前过多依靠行政配置资源带来的要素配置扭曲,进一步激发市场主体活力,更好发挥市场在资源配置中的决定性作用。要落实市场化改革举措,善于用市场机制解决问题,通过改革来激发市场活力,通过法治来规范市场行为,从而激发人们创新创业的愿望,释放投资消费的潜力。第三,更好发挥政府的作用,一方面政府要勇于承担责任,切实履行好宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、保护环境等基本职责,干好自己该干的事,另一方面要明确政府的权力边界,以自我革命的精神,在行政干预上多做“减法”,把“放手”当作最大的“抓手”。

3 河南推进供给侧结构性改革的路径

在宏观思路方面

一要注重生产要素优化配置。

过去我国在商品和服务方面已经基本实现了市场化改革,但在土地、资本、技术、资源等生产要素方面的市场化改革差距还比较大。我们要深刻认识到,今后要素资源市场化改革可能会实现重大进展,要及时动手,着力优化土地和资本配置。在土地要素方面,要进一步深化改革土地制度,建立健全农村产权确权、登记、颁证制度,依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等合法财产权益;健全农村土地流转市场,加速农地流转;完善征地补偿制度,决不能在征地过程中损害农民利益,为农村转移人口市民化创造更加有利的条件;严格土地用途管制,提高土地使用效率,抑制地产生泡沫,依靠市场,搞好房地产去库存,促进房地产市场健康发展。在资本要素方面,要致力于降低企业特别是国有企业的运营成本,淘汰落后产能,提升企业盈利能力;加速资本流动,提高资本的相对充裕度;培育和健全资本市场,提升融资能力。要进一步提高市场配置资源效率、劳动生产效率、要素生产效率,把供给管理和需求管理更好地结合起来,实现结构调整优化。

二要注重人力资本优化配置。人力资本是核心竞争力的主要要素。河南人口上亿,有丰厚的人力资本,人口红利也尚有一定潜力,在实施供给侧结构性改革的过程中,要高度重视对劳动力资源的优化配置。首先,要通过制度变革与政策调整,创造环境条件,实现从注重有用性的劳动力向注重素质的人力资本价值的嬗变,破除就业结构、社会保障、居住成本和公共服务等方面的约束,为人力自我发展能力提高创造环境条件。其次,要取消或修改约束劳动力流动的政策,放开农村劳动力向城镇流动;完善劳动力市场体系,建立统一、开放、有序的市场;完善劳动力市场的运行机制,通过改革收入分配制度,发挥价格机制在劳动力市场中的调节作用;通过完善集体谈判机制,建立工资正常增长机制。再次,要加大人才、技术、知识、信息等高级要素投入,建立多层次的产业人才培养体系,加快形成合理的收入分配格局,推动经济发展和民生改善互促共进。要更好地发挥企业家、创新人才、各级干部的积极性、主动性、创造性,同时要通过提高劳动者受教育程度提高劳动生产率,有效提高后备劳动者的素质,用劳动力质量的提高弥补数量的短缺,形成人才红利,以弥补人口红利的逐渐消失。

三要注重提供良好的制度和发展环境。要进一步完善市场制度和供给。应加快建设与完善规范市场行为的市场法体系,完善与知识产权保护相关的法律体系及其执行机制,加快明晰土地产权,完善要素市场改革。同时,保护各种所有制企业产权和合法利益,提高企业投资信心,改善企业市场预期;建立企业家激励机制,加强产权保护,为企业家创新、创业营造良好环境。要促进企业提升生产效率与质量。目前,河南科技管理水平不高、劳动力技能水平较低以及管理体制落后导致一些企业效率与质量不高,因此要采取有力措施,促进企业提升管理水平、员工技能、技术能力。要建立有效的过剩产能退出机制,完善破产制度,减少“僵尸”企业,让资源要素流动起来。同时,要建立辅助退出机制,重点做好失业职工的安排与社会保障工作,并做好对失业人员进行再就业培训、信息服务甚至必要的资助等政策托底工作。对于产能过剩行业集中的地区,政府应给予一定的财政支持失业人员的安置与再就业,并在土地开发利用等方面提供支持。

在方法途径方面

一要积极融入国家“一带一路”战略。河南要重视总量、调优总量,着重从供给侧做大做强规模,提高人均收入水平。在结构方面,要将去产能和优结构综合考量,在淘汰落后产能、做好减量的同时优化存量,引导增量,促进企业转型升级。当前,要抓住实施五大国家战略规划、居民消费升级、新一轮科技革命和产业变革等机遇,推动供给结构优化升级。在投资结构上,要根据“三去一降一补”的要求,重点减少与河南比较优势不匹配的“三高”产业投资,减少低效益、低质量

的重复投资,减少缺市场、缺效益、缺未来的过剩产能投资。同时,要增加新技术、新产品、新业态、新模式等新经济方面的投资,增加健康养生、绿色生态、体验共享等需求引领型投资,还要注重提高高新技术和战略性新兴产业投资的比重,提高科技创新、基础教育和人才投资的比重,提高民间投资的比重,提高投资的整体效益等。

二要解决好增量与需求的问题。有效需求尤其是民生等方面的需求,是当前河南的突出短板,我省要在顺应消费需求变化、激发供给增量上狠下功夫,补齐短板。在产业发展方面要着力创新,以智能化、数字化、信息化、绿色化、高端化和服务化为方向,以推进产业链、创新链、服务链融合为重点,着力实施“四个强省”建设,培育新兴产业,改造提升传统产业,打造一批“专精特新”企业,提高产业竞争力。在基础设施方面要形成网络,按照便捷、高效、互联、互通的要求,进一步提升呈现现代化的综合交通网络,保障有力的能源网络、人水协调的水利网络和覆盖全省的信息网络。在生态环保方面要强化治理,围绕水安全、气清洁、土修复、山绿化等突出问题,不断扩大治理的区域和范围,构建我省“四区三带”生态安全格局。在社会民生方面要提质增效,围绕社会保障、教育、医疗等基本公共服务和脱贫攻坚等民生领域,提升公共服务的普惠性、共享性和满意度。

三要解决好存量与供给的问题。去产能、去库存、去杠杆都是要解决存量,要解决去的问题,更要解决活的问题,要从存量入手,提高供给效率。其一,消化产品存量。建立消化库存与开发新产品的动态平衡机制,落实农民工市民化的配套政策,推进保障性住房货币化安置、放宽落户、降低成本等举措,将产品库存及时有效消化。其二,激活要素存量。通过依法收回闲置土地,运用差别化的税收、信贷、土地价格、环保等政策,压缩过剩产能、僵尸企业要素的供给,加大对产品质量好、技术含量高、市场前景广的行业、企业和实体经济的要素保障。其三,用好政策存量。对已出台的政策强化督查、强化问责、强化配套,解决政策落实最后一公里问题,让政策走出机关、走向市场主体,真正产生效益。

四要解决好容量与质量的问题。一方面,要扩充容量,既要扩大市场容量,着力在培育消费热点、提升消费能力、扩大消费需求上下功夫,进一步降低企业税费、物流、用工等经营成本,提高企业参与市场竞争的能力,又要扩大社会容量,切实守住社保、医保、低保、就业四条底线,做好地方财政、政府债务、民间融资三大风险防范,创造宽松的社会环境。另一方面,要提高质量,围绕重点产业、重点产品、重点服务领域,开展质量提升行动,推动建立从设计、生产、检验到售后服务的质量安全保障体系和质量安全追溯体系,开展河南名企名牌名品品牌活动和能够参与全球竞争的驰名商标、领军企业。

在平台举措方面

一要积极融入国家“一带一路”战略。“一带一路”是新时期我国扩大对外开放、开展国际合作的大平台。河南地处欧亚大陆桥东端,处于全国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道和京广通道的交会处,向东承接长三角等东部沿海发达地区,可以通过连云港直面太平洋,涵盖沿海各省份,连接海上丝绸之路;向西贯通大西部内陆地区,是西部的门户,通向亚欧大陆;向北对接京津冀等北方经济区;向南连接珠三角和长江中、上游等南方经济区,是国家最新城镇化战略格局中陆桥通道横轴和京哈京广通道纵轴的交会处,是京津冀、长三角、珠三角等沿海发达地区输欧产品的汇集地,也是中亚、欧洲输入货物的分拨地。河南可以充分挖掘“一带一路”沿线国家和地区与我省在产业基础、资源禀赋、市场容量等方面的互补优势,对接京津冀地区与长江经济带,通过扩大相互开放,加快推进区域贸易投资自由化便利化进程,通过发展特色产品贸易、生产加工、基础设施建设等合作,建成国际化的产业集群和特色产业链条,打造陆海内外联动、东西双向开放的全方位开放新格局。

二要抓住实施五大国家战略规划的机会。国家粮食生产核心区使河南成为全国重要的粮食生产稳定增长的核心

区、体制机制创新的试验区、农村经济社会全面发展的示范区,为我们推进农业供给侧结构性改革提供了良好条件。在粮食生产核心区建设中,我们要调优种养结构、调强加工能力、调大经营规模、调长产业链条,大力发展优质高效农业。中原经济区是一个以郑汴洛都市区为核心、中原城市群为支撑、涵盖河南全省延及周边5个省份部分地区的重要经济区,推动这一区域发展为引领工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,破解全国“三农”问题有重要意义。郑州航空港经济综合实验区的定位是国际航空物流中心,以航空经济为引领的现代产业基地,内陆地区对外开放重要门户,其发展目标是到2025年建成具有国际影响力的实验区,形成引领中原经济区发展、服务全国、连通世界的开放高地。国家将在口岸通关、航线航权、财税金融、土地管理、服务外包等方面给予实验区政策支持。郑洛新国家自主创新示范区是我省实施创新驱动发展的重大平台,为我省深化体制改革和机制创新、提升自主创新能力、推进技术转移和开放合作、加快产业转型升级、构建创新创业生态体系、促进郑洛新城市间协同创新发展提供了良好条件。河南自贸试验区是以郑州为核心圈、涵盖郑汴洛紧密圈、辐射中原经济区的内陆开放重大平台,要利用这一载体把河南打造成中部地区内陆开放的新高地。要抓住实施五大战略规划的契机,全方位推进供给侧结构性改革。

三要以实施创新驱动发展为主要动力。要把创新驱动作为推进供给侧结构性改革的主要平台和动力源,建设完善现代创新体系,积极开发新工艺、研发新产品,提升河南产品在国际市场上的竞争力。要注重新兴产业和传统产业相结合、创新驱动和投资驱动相结合、人的因素和物的因素相结合,不断增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高经济发展的质量和效益。要积极构建创新创业的激励机制,加快资本市场建设,推进企业直接融资发展,提供资金便利和税费减免,提升创新转化率,为企业营造宽松的成长环境,增强全社会创新创业活力。要通过信息交流、资源共享、合作研发等方式,积极引入和运用外部创新资源,促进内外部创新要素和资源互动、整合、协同,不断增强创新优势。要实施大数据战略,充分利用“互联网+”,打造区域核心创新创业载体,依托郑洛新国家自主创新示范区,开展科技服务业区域试点和科技成果转化转移转化、科技企业孵化体系、新型研发组织、科技金融结合等方面的试点示范,通过国家先进示范区的引领带动作用,推动河南高端人才集聚和高新技术产业发展。

四要把加快发展现代服务业作为新引擎。现代服务业的功能和特性使其成为我省决胜未来的关键因素,推进河南供给侧结构性改革,要以加快现代服务业发展为路径。首先,要站在着力优化产业结构、转变发展方式、转换增长动能的高度,加快现代服务业发展,不断提高服务供给质量和效益,充分发挥服务业在全省经济转型升级中的引擎作用。其次,要全面把握服务业的产业发展规律、动力转换特征和现实基础条件,坚持生产性服务业与生活性服务业相结合、传统服务业与现代服务业相结合、融合化与专业化相结合,着力加快发展生产性服务业、现代服务业、专业化服务业。再次,要注重提升传统产业,培育新兴产业,壮大现代物流业、金融保险业、信息服务业、文化旅游业、健康养老业等五大主导产业。最后,要制定出科学的发展战略。坚持以满足需求为导向,通过消费的转型升级带动产业转型升级;以融合发展为目标,强化与种养业、制造业紧密结合;做到全产业、全价值、全循环融合发展;以核心企业为龙头,通过在不同产业培育、引进一批竞争优势大、带动能力强的领军企业,引领整个行业提升;以产业园区为基地,大力发展现代物流、电子商务、信息科技、文化创意等产业园区,推动集聚发展。要进一步深化思想认识,强化使命担当,细化政策措施,努力为河南经济跨越式发展提供新优势、新动能、新支撑。⑩6

课题主持人:李庆香 何白鸥
王喜成
课题组成员:李新年 聂世军
宋淑芳 齐善兵