



2016

1

总第6期

2016年4月

深圳创新发展研究院 编印

**编者按：**2016年3月25日，深圳改革30人论坛举行了以“深圳供给侧结构性改革的方向与重点”为主题的论坛讨论活动。深圳作为改革开放的排头兵，社会主义市场经济体制比较完善，供给侧结构性改革面临的环境问题与全国相比，有一定特殊性和阶段性特征。如何抓住供给侧结构性改革的有利时机，以体制机制创新为着力点，赢得新的比较优势，是我们讨论的重点。各论坛成员围绕主题，建言献策，交流讨论热烈，精彩观点纷呈。现分期刊出成员观点，供参阅。

## 本期要目

深圳如何推进供给侧结构性改革<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 根据张思平同志在2016年3月25日深圳改革30人论坛会议上的发言整理。

# 深圳如何推进供给侧结构性改革

张思平

关于供给侧结构性改革的背景、原因，和深圳如何推进供给侧结构性改革，我想谈谈我的看法。

## **“供给侧结构性改革”是有特定含义的，不能泛用、滥用**

“供给侧结构性改革”在当前是一个随处可见的新名词，很多人都在用，也用得很乱。但究竟什么是供给侧结构性改革，众说纷纭，持不同意见者则相互批评，比如有些理论界的同志把供给侧结构性改革同西方里根和撒切尔经济学联系起来分析，但另一方面也有人认为供给侧结构性改革同西方供给侧改革、西方经济学价值观没有关系。

我认为，中央提出的供给侧结构性改革，虽然表面上看用了一个新词，但实际上从根本上改变了国家治理经济的药方。近几年，我国经济告别了持续多年的高速增长，正式进入新常态，GDP增速降至8%以下，而且经济出现很多问题。增速放缓的原因在理论界则主要有两种观点的争论，一种观点认为这是经济周期的原因，也就是我国的经济周期到了下行的阶段；另一种观点认为是经济结构的原因，是由于我国

经济结构失调带来的问题。

中央对前几年经济下滑的原因也有个逐步认识的过程。刚开始说是“三期叠加”，并没有讲哪个为主。后来实际上是认同了经济周期的理论，认为我国经济出现的下滑主要是消费不足，或者叫“三驾马车”不足，因此采取了一系列刺激经济的方法，包括降汇率扩大出口，降息、降准增加货币供应量，加大政府投资，加大投资力度，也包括“一带一路”，让产能过剩的企业走到国外找出路，甚至最后提出刺激股市，用股市拉动消费，推动经济增长等等。政府想通过这一系列药方来阻止经济下滑趋势，但实践证明这些药方只是个短期的药方，只能解燃眉之急，不具有可持续性。结果这两年药效过去了，出台的一系列刺激需求的政策没有取得大的成效，经济增速不断下滑。

根据这种情况，中央审时度势，逐步认识到经济增速放缓主要不是经济周期问题，而是结构问题，因此，中央对调整结构提出了一个新名词，叫“供给侧结构性改革”。并提出供给侧结构性改革的主要方向即去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。这是我对这个词出现的背景的理解。

中央提出的供给侧结构性改革是有所指的，那就是结构调整，可惜很多地方对此的理解都出现了偏差，把什么工作、什么改革都说成是供给侧结构性改革。还有的说我们深圳已经进行了多年的供给侧结构性改革，促进了深圳“十二五”

期间经济的高速增长。

## **经济结构失调的主要原因是改革不到位**

随着经济增速的放缓，我国经济结构不合理问题越来越突出，在现阶段主要表现为产能过剩、库存积压、企业困难等。这些现象之所以会出现并越演越烈，是由于我们的改革有三个不到位：

**一是政府改革不到位。**迄今为止行政计划手段仍是政府调节经济的一个重要手段。凡是产能过剩的企业或行业，可以说基本上都与政府的“指导”、“审批”、“补贴”相关，或者是政府管制、审批出来的。政府过多介入微观经济领域是经济结构失衡的一个主要原因。

**二是国有企业改革不到位。**产能过剩的企业大多是国有企业。国有企业产能为什么会过剩？是因为国有企业改革停滞乃至倒退了。过去我们讲国有企业的改革目标是调整国有企业的布局，把国有企业集中到关键领域，提高国有企业的活力、影响力、控制力。

但现在国有企业改革的目标变成了做强做优做大，国有企业扩张渗透到国民经济的所有领域，像玻璃、水泥这样充分竞争的行业，应该是国有企业应该退出的行业，却仍是有不少国企寻求在这些领域做强做大。国有企业根本不适宜在这种产业发展，它适应不了快速变化的市场，无法做出及时应对的决策。遭遇产能过剩或企业亏损，民营企业马上就处

理掉了，而国有企业却还硬撑着，使这些行业出现了不少国企特有的僵尸企业，民营企业他们早就关闭或是搬走了，银行也不会给贷款了，哪有那么多僵尸企业的存在呢？

三是市场竞争机制不到位，垄断严重。在不少的行业，政府通过设立各种门槛、采取各种手段形成国有企业垄断的局面，行业缺乏竞争。比如钢铁行业，为了保护国有企业，江苏常州的民企铁本 2004 年被关掉；又如煤炭行业，为了保护大的煤炭国企，而把山西的小煤矿大部分兼并、收购、关闭，当然也有煤炭安全生产的原因。国有企业垄断后追求扩张，追求做强做大，不能及时调整以适应市场的变化，因此出现大量产能过剩。从某种程度上讲，供给侧结构性改革的原因就是政府改革不到位、国有企业改革不到位，市场竞争机制不到位造成的。

### **不能主要用政府的行政手段推进供给侧结构性改革**

如果说需求侧管理主要靠政府行政手段出台刺激政策，扩大需求来提振经济的话，那么供给侧结构性改革主要应该靠市场手段、经济手段去调结构，实现新的平衡。但是，目前一些地区仍然按传统的行政手段去做供给侧结构性改革，这种做法是很危险的。

比如，我认真看了已经出台的《广东省供给侧结构性改革总体方案》，基本上正如人们担心的那样，主要用行政的手段，用政府的补贴，来解决供给侧结构性改革出现的问题。

首先是去产能，《方案》列出了去产能目标表，确定了2016-2018年的去产能指令性目标，规定每年国有“僵尸企业”要脱困多少个，产能过剩的行业要去多少产能，21个市每个市都分配了去产能、去库存的具体指标，完全是行政命令指令性的。

去库存也是一样的操作方法，即派指标，规定全省要房地产去库存2000万平方米，东莞、广州等二十个城市中，每个城市分别要分配并承担相应的指标任务。所幸省里没有给深圳指派房地产去库存的指标。

“补短板”也存在着很大的问题。我认为中央所指的“补短板”，补的是产业、产品，到了地方却变成补基础设施建设。例如广东省提出到2018年底高速公路要新增2363公里通车里程，高铁快速路要新增265公里等等。按照这样的思路和办法，过不了几年产业过剩还是会出现。

## **深圳的供给侧结构性改革如何推进**

深圳经过多年的改革，市场经济发达，产业结构合理，没有全国产能过剩的八大行业，但这并不意味着深圳不存在产业结构调整的需要，我认为深圳的供给侧结构性改革要立足于深圳的实际，继续坚持改革创新，继续保持深圳在市场经济机制和产业结构方面的领先优势。

**第一，大刀阔斧简政放权。**2015年创新发展研究院根据马兴瑞同志的要求，经过全面研究，提出了《深圳市简政放

权改革方案》，这个方案对简政放权涉及到的行政许可，非行政许可，政府服务大厅管理的服务事项，政府和社会投资审批，商事登记前、后置审批，政府性基金和政府定价的收费，产业类专项资金七个方面，几千项事项进行了全面的梳理，提出了每一项的具体改革意见和改革方向。许勤同志对此很重视，批示到各个部门去研究，但至今仍没有任何下落。

对于政府简政放权，李克强总理几年来不断地强调，他在博鳌论坛上讲“只要是有利于提升人民福祉的事情，我们不会犹豫，将以壮士断腕的决心去推进，而且言必信、行必果。”还说要“打通最后一公里”，要“消除中梗阻”。深圳市作为经济特区，政府在2015年9月底虽然出台了简政放权的文件，提出了深化审批制度改革的意见，但文件中取消的89项审批事项，居然有将近一半是合并或者待以后再实施的事项。如果我们一条条认真分析市政府出台的这个简政放权的方案，不难发现，深圳这次审批制度改革同李克强同志提出的以“壮士断腕”进行审批制度改革的要求相去甚远，可以说只是动了皮毛，把这样的改革说成是“壮士断腕”，简直就是个笑话。

现在深圳市政府很多审批事项已经严重地阻碍了生产力的发展，抑制了企业的活力。比如在投资审批方面，民营企业花钱在市场上买了一块地，为什么还需要发改委来审核这块地的使用是否符合产业政策？民营企业比政府更了解

产业状况。民营企业会承担产业发展的风险，不比我们发改委的领导、处长们傻。除此之外，民营企业在拍卖土地时，市规土委已经规定了土地的容积率、性质等等，为什么在建设过程中对施工图设计、动工事项等也需要政府再层层审批呢？而今年深圳市两会上有很多人代表提出“简政放权”，但据说有关方面却不允许报道，真是莫名其妙。为什么在习近平、李克强等中央领导人强烈地要求简政放权，深圳老百姓也热切盼望着简政放权的时候，有关部门怎么能用“正面宣传，舆论引导”为借口来回避政府在行政审批制度改革中存在的问题呢？过去深圳历届领导人都是冒着撤职的风险去推进改革的，现在中央专门来督查、督办，深圳的改革还不向前走，这怎么能体现出特区的精神呢？

**第二，充分发挥市场机制的作用。**深圳之所以没有产能过剩的问题，关键是已经初步建立起了较为完善的市场机制。而市场机制背后的核心是所有制结构。由于前些年深圳市政府实施了国有企业改革，使国企退出了工业、商贸、建材、建筑施工等竞争性领域，避免了产能过剩的问题。目前，深圳的经济结构以民营企业为主体，这些民营企业支撑着经济的发展。如果深圳的经济仍是以国企、央企为主体的结构，估计市发改委也得埋头去搞去库存、去产能的供给侧结构性改革了。

因此，我认为深圳应该大力发展民营企业，把有限的资



源集中支持优势的民营企业。正如华大基因董事长汪建同志所提倡的“产业嫁接论”，深圳有这么多优秀的民营企业，如果政府给予他们支持、帮助他们发展，或许深圳就不只有一个华为、一个腾讯，而是会有三五个乃至更多的像华为、腾讯这样的优秀企业。

**第三，不断降低成本为企业转型创造条件。**现在深圳市很多企业尤其是制造业处境艰难，难以生存，企业倒闭、停业、转移的例子比比皆是，留下来的很多企业也在苦苦支撑，艰难转型。政府现在需要帮助企业降低成本，优化企业的生产经营环境，帮助企业渡过此次结构调整。降成本可以首先从降低制度性交易成本，减少收费做起。据了解，深圳市每年向企业征收政府性基金100亿元以上，其中有70多亿是教育附加费，这是极不合理的，企业不应当既缴纳营业税、所得税等各种税收，又要缴纳教育附加费。难道深圳市每年几千亿的税收还不够发展教育事业，还需要另外向企业收取教育附加费吗？虽然教育附加费是国家规定，但这些收费与中央财政无关，只要想做，深圳也是可以进行减免的。

降成本的另一个重要方面是调控房价。高房价已经给高科技企业的生存和发展、老百姓的安居乐业带来极大的负担和压力，也进一步加剧了贫富分化。对此，深圳市政府去年以来态度暧昧，旗帜不鲜明，措施不得力，没有让社会感受到它调控楼市的决心与魄力，这不禁令人担忧深圳是否会像

香港一样出现产业空心化。

因此，通过降成本，使这些正在转型调整的企业能够渡过危机，少破产，少关闭，少搬走，鼓励升级，给他们的转型升级创造条件。

**第四，合理设置产业类专项基金助推产业升级。**2015年深圳市的各类产业类专项基金涉及金额155亿元，事项近150项。从某种意义上说，产业类专项资金的设立对深圳产业升级、结构调整起到了重大作用。但随着深圳产业结构调整的不断变化，市场机制的不断完善，原有的部分产业专项类资金已经不能够适应新情况、新形势的变化。去年创新发展研究院对这些事项进行了系统、全面的梳理，我们认为，政府需要对产业类专项基金的设立、规模和结构进一步改革，助推产业升级。

对一些资金设立效果不明显，产业发展已经很成熟，市场化机制已经很完善以及明显对产业发展不公平的专项资金，可以逐步减少、取消。同时，调整产业类专项资金扶持的结构，使其能够不断满足产业升级的需要，进一步提高深圳产业发展的质量和效益。例如，对于已经进入成熟期的产业，应该取消在其发展初期制定的政策。如目前在深圳发展较为成熟的互联网产业、软件产业等。

作者系深圳改革30人论坛顾问





深圳创新发展研究院，是深圳改革创新的社会智库，于2013年7月在深圳民政局登记注册，是具有独立法人资格的非营利性社会组织。

深圳创新发展研究院立足深圳，面向全国，放眼全球，致力于中国改革创新的重大理论和实践问题的研究，推动深圳乃至全国的改革创新，为党和政府决策提供参考和咨询。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《深圳改革创新报告》等。内部资料，注意保存。

**深圳创新发展研究院**      网址: <http://www.cxs.org>

地 址: 深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼 邮 编: 518038

电 话: 0755-88308721      0755-88302500      传 真: 0755 - 88308875

签发人: 南 岭

责任编辑: 杨 坤      电子邮件: [yangkun@cxs.org](mailto:yangkun@cxs.org)

