本版编辑：杨志梁
E-mail：m4@studytimes.cn
Tel：010—62806049

热点透析

新供给的关键在于提升要素供给效率

□ 周跃辉

2015年中央经济工作会议明确提出要“推进供给侧结构性改革”，强调“加快结构性改革力度，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”。从这次会议的基本精神可以看出，推进“结构性改革”的落脚点是“矫正要素配置扭曲”和“提高全要素生产率”，究其本质，即在适度扩大总需求和调整需求结构的同时，要大力提升生产要素供给的质量和效率。

需求和供给是分析经济现象和规律的一对基本范畴。法国新古典经济学家萨伊最早提出了“供给自动创造需求”的观点，在他看来，“一种产物一经产出，从那时刻起就给价值与它相等的其他产品开辟了销路”，也就是说，在市场经济条件下，不会出现产品过剩或不足现象。但20世纪30年代资本主义的大危机打破了这一信条，大危机的基本特征就是需求与供给不匹配，商品大量剩余，要素普遍闲置，工人失业，经济萧条。这时，英国经济学家凯恩斯出版的《就业·利息和货币通论》一书，彻底打破了新古典经济学奉行的萨伊教条，在凯恩斯看来，由于边际消费倾向递减、资本边际效率递减和流动性偏好三大心理规律的存在，总需求均衡于总供给只是一种偶然现象，政府需要通过政策干预弥补有效需求不足。

但是，凯恩斯开出的“需求管理”并不是万能“药方”，上个世纪70年代西方国家普遍出现“滞涨”现象，以“主张结构性减税为企业减负”的美国供给学派应时兴起，其中，以供给侧改革为鲜明特征的里根新政，为后来美国经济的繁荣奠定了重要基础。最早提出供给学派理论基本思想的是美国经济学家蒙代尔，后来拉弗在1974年发现的“拉弗曲线”，成为供给学派的重要理论依据。美国供给学派认为，通过持久地降低税率，特别降低边际税率，将会刺激人们的工作积极性，使个人增加储蓄，使企业扩大投资，从而激活劳动力、资本等生产要素，使社会生产要素的使用效率显著提高，增加国家商品和劳务的供给。

宏观经济学的基本理论认为，一国国民收入和价格水平由总需求和总供给的均衡点决定，总需求由消费需求、投资需求和净出口需求构成，而总供给则为一国经济社会所提供的总产量（或国民收入），由经济社会投入的生产要素所决定。 生产要素与总产量之间的“桥梁”即为生产函数，它表示总量投入和总产出之间的关系。从以上分析可看出，不管是萨伊的“供给自动创造需求”定律，还是后来美国供给学派的基本政策主张，其本质都是从如何更好地激活和利用生产要素入手，通过优化配置现有的要素供给效率，从而改善商品供给和提高国民经济的总产出。

从我国经济发展的实践看，中央提出“推进供给侧结构性改革”的战略部署，并强调用“五大政策支柱”来完成好去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板“五大任务”，其根本要义就在于，在总需求与总供求不匹配的宏观背景下，要通过优化提升劳动力、土地、资本、技术、制度等要素的供给效率，盘活要素存量，做优要素增量，矫正要素扭曲，从而扩大有效产品供给，实现国民经济产品总供给和总需求的整体均衡。

目前，中国经济总量已经突破10万亿美元，人均国民收入已迈入上中等收入国家行列，传统的通过消费、投资和出口进行“需求管理”的政策边际效应已经非常微弱。而与此同时，人力资本积累缓慢、土地要素利用粗放、资本市场体系不完善、科学技术创新不足等问题没有得到实质性的突破。加之体制机制滞后等原因，导致钢铁、水泥、玻璃、石化等行业产能严重过剩，房地产行业库存增量持续增加，实体经济企业的制度性交易成本居高不下等等，从而集中表现为中国经济出现的“四降一升”现象，即经济增速下降、工业品价格下降、实体经济盈利下降、财政收入增幅下降、经济风险发生概率上升。可以说，“四降一升”现象是表象，而背后的深层次原因是由于劳动力、土地、资本、技术、制度等要素供给效率低下所致，导致产品供给无法匹配社会需求，引致经济增长内生动力不足。

因此，通过“推进供给侧结构性改革”创造新供给的关键，就在于要显著地提升生产要素的供给效率，有了此基础，再加上稳健的宏观政策、精准的产业政策和灵活的微观政策，中国经济的结构性改革就必能调整到位。中央经济工作会议提出，要“提高供给体系质量和效率”，需要“实施相互配合的五大政策支柱”。笔者认为，从提高要素供给效率角度看，以“推进供给侧结构性改革”创造新供给的基本着力点有以下几个方面：第一，提高人口质量，大力积累人力资本。一国经济发展最终要归结到“人”这个要素，进一步释放生育潜力，增加劳动力供给，并在人口增量的基础上加大医疗、教育等人力资本领域的投资，是改善中国经济供给侧质量、促进经济健康可持续发展的必由之路。第二，深化土地制度改革，提高土地利用效率。加快建立城乡统一的建设用地市场，改革现有的征地制度，彻底改变很多地方采取“工业用地零地价”的招商引资机制，让市场价格引导土地资源的优化配置。这也是防止新的产能过剩的重要途径。第三，健全多层次资本市场体系，帮助企业降低成本。当前，企业融资成本贵、融资难的问题一直没有得到根本性解决，其根本原因还是资本这个要素的配置效率太低。下一步，要通过多层次资本市场体系的完善，为企业融资打通便捷的渠道。第四，深化科技体制改革，促进“双创”蓬勃发展。技术是现代市场经济中最重要、最活跃的要素之一，依靠改革创新既是产业结构调整的必然选择，也是创造新供给的重要着力点。第五，全面深化改革，建立健全各项体制机制。高效的制度供给，是提升供给侧效率、促进经济增长的重要“源泉”之一。通过所有制、财税体制、金融体制、城镇化体制、投融资体制、对外开放体制等关键领域改革，不断优化制度供给，为促进供给侧改革提供有力的制度保障。

如何实施精准扶贫

□ 王雪珍

“十三五”的规划目标之一是确保贫困人口到2020年如期脱贫。目前按照我国贫困线（每人每天收入6.3元人民币）标准算，全国农村贫困人口约为7017万人。这些数据显示我国要如期达到脱贫的目标，任务还很艰巨，更难的是要做到本质上的脱贫且不返贫。诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚森深刻地揭示：“贫困意味着贫困人口缺少获取和享有正常生活的能力，但贫困的真正含义是贫困人口创造收入能力和机会的贫困。”因而扶贫开发工作不但要注重财富上的扶持，更是要注重致富能力的打造；要按照习近平总书记提出的“四个切实”要求，在扶贫重点上突出三大方向，在扶贫制度上要突出三项机制，从而做到精准扶贫且长效脱贫不返贫。

在扶贫重点上突出“三大方向”

因地制宜，突出产业扶贫。产业扶贫是最根本最长远的扶贫。实践证明，靠“救济式”扶贫，群众的等靠要思想更加严重；靠传统产业改变贫困面貌，自身条件又不允许。如何利用好国家的各项扶贫惠农政策，真正走出一条促进贫困地区长远发展的脱贫致富之路，最根本的还是要因地制宜，大力发展符合地方实际的特色产业，广泛覆盖到贫困村贫困户，通过产业覆盖实现稳定脱贫目标。一要培植支柱产业。要根据贫困地区自然资源、生产条件和产业基础的不同情况，充分发挥资源禀赋和成本低、价格廉等比较优势，优化区域布局，扶持每个重点县兴建1—2个支柱产业，逐步形成一村一品、多乡一业、一县一至两个骨干品种的特色产业体系，并通过产业集聚效应，提高规模效益和抗御市场风险的能力。二要大力扶持龙头企业。龙头企业是带动特色产业经济发展的“火车头”，没有龙头企业带动，产业化扶贫就失去了发展的动力。要充分利用扶贫贴息贷款，围绕资源开发上项目，围绕特色农业搞加工，着力培植壮大一批龙头加工企业，推广龙头企业、合作组织与农户有机结合的组织形式，让农民从产业化经营中得到更多的实惠。同时，帮助具有市场开拓能力的农产品加工和销售企业，到贫困地区建立商品生产基地，带动贫困农户进入市场；支持区内外龙头企业开展横向联合和实施开放式重组，在改革开放中把龙头企业做大做强，提升产业化扶贫效益和贫困农户增收水平。三要加强市场体系建设。积极推行订单农业、信息农业、网络农业，通过组建行业协会、培育农民经纪人和农产品营销大户等途径，多渠道、多形式与市场对接。

针对问题，突出基础扶贫。制约贫困山区、民族地区和偏远山区社会经济发展的主要因素之一是道路等基础设施的落后。改善基础设施条件是经济增长与减少贫困的必要前提。在国家扶贫开发重点县的自然村中，不通道路的比率为15.6%；不通电的比率为3.2%；不通电话的比率为12.5%以上；不通广播电视的比率为8%。因此，要支持贫困地区的基础设施建设，要加快推进铁路、高速等一批打通主通道、消除断头路、提升通行力的重大交通项目，优先在贫困地区进行水土保持和小流域治理，把推进基本公共服务均等化的重点和着力点向贫困地区倾斜。同时把新增财力实行“三个倾斜，即向困难群众倾斜、向农村基层倾斜、向社会事业倾斜”。加快解决贫困地区交通、用水用电的问题。再是扶贫需先扶智，扶智先学技，治贫先治愚。因而大力发展农村基础教育，加快农村教育布局调整，建立健全农村义务教育经费保障机制，逐步提高教育支出占财政支出比重，促进城乡教育事业均衡发展。大力推广先进适用技术，每一个贫困县办好一所中等职校，并以其为依托成立职教中心，大力开展职业技能培训，达到“培训一技、发展一人、脱贫一家”的目标。大力抓好计划生育优质服务，引导农民少生优生，尽快走出“越穷越生，越生越穷”的怪圈。

立足长远，突出生态扶贫。生态是贫困地区的第一本钱。贫困地区往往是自然生态恢复能力低、环境破坏严重的地区。贫困人口相对于富裕人群，获得资源的条件最差，能力低，观念落后，容易陷入杀鸡取卵、竭泽而渔，从而陷入“贫困—环境恶化—进一步贫困”的恶性循环中。在农村扶贫规划中，将生态环境保护放在极其重要的位置，正是意识到只有保护好生态环境，才能可持续发展。要围绕改善人居环境，抓好生态扶贫，与生态建设相结合，抓好退耕还林，封山育林，大力发展沼气、风能、生物质能等清洁能源；与生态扶贫移民搬迁相结合，将只有通过搬迁才能根本解决脱贫的群众，通过易地扶贫搬迁和产业开发方式，实现“搬得出、稳得住、能致富”的目标；与城乡环境同治相结合，实施农村环境连片综合整治和农村垃圾治理，着力打造生态宜居的城乡环境，实现人与自然的和谐发展。同时，要积极实施旅游扶贫。我国贫困地区多有原生态特征和异彩纷呈的民族风情，重彩浓墨的红色文化等，旅游资源富集而又魅力十足。旅游扶贫不仅催生贫困地区农村的商品流、信息流、资金流，带动基础设施大改善，促进贫困地区农村经济的快速增长，带动农民脱贫致富，而且对其政治、文化、社会、环境也有着十分明显的影响。旅游扶贫使贫困乡村迅速融入市场经济大潮中，为贫困地区农民与他人交流、社会接触、外界交往创造了条件，从而打破了贫困地区农村的封闭状态，逐步培育起农民的开放意识、商品意识与市场意识。



在扶贫制度上要突出“三项机制”

结对帮扶机制。实践证明，对口支援对贫困地区起到显著的帮扶作用。在国家层面上，要继续加强中央国家机关对口支援贫困地区，并对帮扶资金规模、项目建设、技术支持、人才支持力度，提出明确规定，对达不到投入要求的及时调整。在省级层面上，每个国贫县可由省委省政府领导负责，1—2个省直部门、1家省属大型企业、1所省内高校开展对口支援，每年至少为对口县办理4—5件实事。在县级层面，坚持新提拔干部必须具备扶贫工作经历制度，大力推行“单位帮扶到村，干部帮扶到户”的结对帮扶工作制度，县直副科级以上机关企事业单位结对帮扶1个村或社区，县直副科级以上干部每人帮扶1户以上贫困户。有针对性地制定脱贫计划，落实帮扶措施，做到每村一个扶贫规划，每户一本帮扶台账，推动水、电、路、气、房、环境整治“六到农家”，同步实施产业帮扶、教育帮扶、文明帮扶，做到不脱贫不脱钩。

整合投入机制。一是整合扶贫资金。整合扶贫开发、以工代赈、农业综合开发、民族发展、通达工程、烟基工程等涉农资源，按照整村推进、连片扶持的方式，统筹安排项目和资金，使有限的扶贫资源集中投入到最需要的地方。二是改革财政扶贫资金管理机制。将项目审批权原则上下放到县，建立健全封闭运行制、专户管理制、报账制、项目公示制、贫困户参与制以及项目审计、监察等系列扶贫项目资金监督制度，确保扶贫资金使用的规范性、安全性、有效性。三是落实各项优惠政策。如基础设施方面，积极抓好铁路、高速公路、国道等重大项目在贫困地区的布局；加大中央和省级财政性投资投入力度，并向生态环境、基础设施、民生工程、产业发展等领域倾斜；取消基础设施建设项目的县级配套资金；降低或取消民生项目县级配套资金比例。在财政政策方面，对新增税收全额返还县财政；增加县级财政一般性转移支付，特别是加大均衡转移支付力度，以保障教育、卫生、基层政权、公检法司的正常运转。在土地方面，给予年度建设用地计划指标倾斜，对重点项目、入园项目、城市基础设施建设项目和民生工程的用地指标予以保证；对重点工程和工业园区内的建设用地，实行“征转分离”的用地审批模式；对上缴的新增建设用地有偿使用费，采取带项目的方式全额返还，专项用于基本农田建设和土地开发整理等。在产业发展方面，加大对贫困地区现有企业技改引导资金投入力度，对贫困地区特色产业发展给予补贴，对计划指标给予倾斜。在金融政策方面，鼓励金融机构向贫困地区增设机构和网点，培育村镇银行、小额贷款公司；县域内金融机构新吸收存款主要用于发放当地贷款；扩大县级金融机构贷款审批权。生态补偿政策方面，提高公益林生态效益补偿标准；加大对中小流域治理、水土保持等生态项目建设支持力度；对生态功能区专项转移支付差别化对待，不能按人口规模计算，要向河流源头地区倾斜。

基层治理奖惩机制。注重加强服务型基层组织建设，主推权力下放、重心下移，有效整合乡镇“七站八所”行政权力和执法力量，健全合理提高乡镇、村工作运转保障标准和干部经济待遇制度，确保基层有责理事、有权管事、有钱办事，让乡镇干部安心基层工作，让村干部能够把主要精力放在抓工作上，真正实现产业发展等工作“村为主”。习近平同志指出：“要改革创新扶贫开发体制机制特别是考核机制，贫困地区要把提高扶贫对象生活水平作为衡量政绩的主要考核指标。”这表明，扶贫攻坚首要的是改革考核方式，对贫困县由主要考核地区生产总值向主要考核扶贫开发工作成效转变，引导贫困地区党政领导班子和领导干部把工作重点放在扶贫开发上。因此，要按照统一、规范、权威的原则，科学整合政府目标管理、全面小康、城乡同建同治、扶贫开发、为民办实事等重要考核事项，统筹考核管理和结果运用，形成指标规范、力量整合、信息互通、结果共享的协调机制，严格实行奖惩制度，真正让实绩突出的干部有位置，让干得好的干部实惠多，形成真抓实干、干事创业的浓厚氛围。

经济时评

经济体制

以特许经营模式破解地方国资国企改革困局

□ 刘志广

当前地方国资国企改革在推进中面临三大困局：一是很多地方国有企业往往同时开展竞争类、公益类或功能类业务导致国有企业分类改革不彻底；二是地方国有资本管资本的改革往往针对竞争性领域国有资本导致完善国有资本管理体制改革不全面；三是上述两个问题结合在一起导致完善国有企业现代企业制度改革不到位。造成这三大困局的瓶颈性问题在于地方基础设施和公用事业领域的国资国企改革推进滞后。自2014年以来各部委密集出台的促进政府和社会资本合作模式（PPP）发展的文件政策，特别是2015年6月1日开始实施的由国家发改委联合多部委和人民银行共同发布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（以下简称《特许经营管理办法》），为地方落实《中共中央、国务院关于深化国有企业改革指导意见》和完善地方国资国企改革方案提供了新的思路，但这一新思路的内涵和意义在解读这些文件政策时被普遍忽略了。

与财政部2014年11月印发的《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》明确将“本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业”排除在“社会资本”之外不同，由国务院第89次常务会议审议通过《特许经营管理办法》并未对此作出规定。“政府和社会资本合作”这一概念译自英文Public-Private Partnership，简称为PPP，直译为“公私合作”，是近年来欧美市场开放与行政改革的热门概念。但这里可能存在的误解是，在我们的语境中将“Private”或“私”看作是所有制概念，欧盟执委会在2004年发布的《关于公私合作及政府采购与特许欧盟法规绿皮书》关于PPP模式分类中“完全私有化”和“部分私有化”的提法则可能加剧了这种误解。但事实上，在市场经济的语境下，“Private”代表的是市场化部门，是与公共部门或政府相对应的概念。在欧美国家，由于竞争中立政策得到较好的实施，国有企业实际上是与其他所有制企业一样作为平等的市场主体被看待的。因此，“政府和社会资本合作（PPP）”在我国并非简单地以民营资本或外资资本替代国有资本，它主要是重新界定和优化政府和市场的关系，包括政府和国有企业的关系。如果将“社会资本”仅仅理解为非国有企业，那么国有资本和国有企业则成为“公共部门”，成为政府和社会资本合作模式中的“政府”一方，而这与中央关于经济体制改革和国资国企改革的要求是背道而驰的。推进国企分类改革和完善国有资产管理体制、完善现代企业制度改革的主要目的就是使国有企业作为市场力量与政府划清“界线”，将国有企业排除在社会资本之外，以管资本为主的国有资产监管机构职能转变、以管资本为主的国有资本授权体制改革和以管资本为主的国有资本合理流动优化配置改革就不可能得到真正推进。因此，“社会资本”既是推进地方国资国企改革特别是基础设施和公用事业领域的国资国企改革的起点，也是其改革的归属。其含义是说，既要将国资国企看作是社会资本，又要通过改革使其真正成为社会资本，成为真正市场化的力量。

那么怎样借助特许经营来打破当前地方国资国企特别是基础设施和公用事业领域国资国企改革的困境呢？这就必须回到基础设施和公用事业的特许经营模式上来。按照国家发改委2015年7月印发的《关于切实做好〈基础设施和公用事业特许经营管理办法〉贯彻实施工作的通知》，我国基础设施和公用事业特许经营的模式主要包括但不限于建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、建设—移交—运营（BTO）以及设计—建设—融资—运营（DBFO）、改建—运营—移交（ROT）、建设—拥有—运营（BOO）、转让—运营—移交（TOT）、运营管理（O&M）。这些模式涵盖了欧盟执委会在2004年发布的《关于公私合作及政府采购与特许欧盟法规绿皮书》关于PPP模式的主要分类且超出了其特许类所包含的TOT、BOT两种模式，如在欧盟的分类标准中，特许类属于契约式公私合作类，O&M则属于契约式公私合作中委托类中整体外包的一种模式，而BOO则属于机构型公私合作中完全私有化的一种模式。综观我国基础设施和公用事业特许经营可采用的主要模式，其中一个重要特征是，在大多数特许经营模式下，在基础设施和公用事业项目中形成的资产最终都要“移交”给政府，成为国有资本，但经营权则是特许给市场化企业。这实际上是架构了一个国有资本所有权与国有资本经营权、企业经营权相分离的现代产权制度框架，理解这一点正是突破地方国资国企改革困境的关键所在。因此，我们需要打破目前主要将PPP模式和特许经营主要用于新增项目的改革设计，而将基础设施和公用事业领域已有的国有资本和国有企业作为存量改革纳入进来。事实上，只有优先推进基础设施和公用事业领域的存量国资国企改革，才能为基础设施和公用事业领域运用PPP模式或特许经营模式制订统一的制度规范、统一的工作体系和统一的监管体系，也才能为地方国资国企改革打通“最后一公里”。

以特许经营模式推进地方国资国企改革，首要任务也是关键突破口是成立地方性基础设施和公用事业资产管理公司，将当前分散在各个地方国有企业、与基础设施和公用事业相关的国有资产和负债都剥离划入，由该资产管理公司代表地方政府统一持有归地方政府所有的基础设施和公用事业资产。通过这一改革，一是使原来主要从事竞争类业务但部分从事公益类或功能类业务的国有企业成为纯粹的竞争类国有企业，二是使原来主要从事公益类或功能类业务的国有企业成为无基础设施和公用事业资产与负债但主要从事基础设施和公用事业设计、投资、建设与经营的竞争类国有企业。这一改革将给地方国资国企改革带来的重大认识突破和政策突破：在特许经营模式下，由于基础设施和公用事业资产所有权、资产经营权与企业经营权的分离，以竞争类与公益类或功能类的区分来对国有企业进行分类改革就失去了其原有的含义，竞争类与公益类或功能类主要是对资产性质从而对资产管理公司的分类而非对具体国有企业的分类；除基础设施和公用事业资产管理公司之外，所有国有企业包括国有资本投资和运营公司都成为竞争类企业，也都成了市场化的社会资本，都可以推进混合所有制改革，而以管资本为主完善国有资本管理体制的改革和完善现代企业制度的改革等都将在这一过程中得以顺利实现，并将推动国有资本经营预算改革、基础设施和公用事业监管体系等取得重大突破。就国有资本经营预算改革来说，将实现两本预算账基础上的全覆盖，一是基础设施和公用事业资本预算账，二是竞争性国有资本经营预算账。有了基础设施和公用事业资本预算，对特许经营项目提供可行性缺口补助和收入分享等就可以纳入到一般公共预算之中，从而使地方人大不仅可以通过预算审查监督来对基础设施和公用事业的资产管理进行政治性控制，也可以对基础设施和公用事业特许经营项目的经营进行政治性控制，这将为公共服务的质量和效率的提升提供坚实的保证。