

勿误读供给侧结构性改革

□ 王东京

时下人们对供给侧结构性改革有三大误解：一是将供给侧改革等同于西方供给学派；二是认为供给侧改革就是政府调结构；三是认为供给侧改革的目标仅是“三去一降一补”。供给侧改革是习近平总书记提出的重要经济思想，是保持经济持续增长的中国方案，切不可望文生义。我写这篇文章，希望能对上面的误解作澄清。

经济学说：一国经济要保持稳定增长，总供给与总需求必须平衡。对此学界似乎并无分歧。分歧在于，当总供给与总需求不平衡时怎么办？迄今为止学界有两种相互对立的观点：凯恩斯的主张，是立足需求管理，重点扩需求；而供给学派则主张供给管理，重点促供给。这是说，以需求管理为主还是以供给管理为主，是凯恩斯学派与供给学派的分界所在。

往前追溯，经济学家大多是重视供给管理的。鼎鼎大名的萨伊定律说：“供给能自动创造需求。”萨伊的意思是，一个国家只要管理好供给，就不会出现普遍生产过剩和失业。上世纪30年代之前，萨伊定律一直被奉为经济学的信条，从未动摇过。然而1929—1933年发生了经济大危机，西方国家失业率达到25%以上。凯恩斯1936年出版《通论》发起了对萨伊定律的“革命”，政府管理的重心从供给侧转到了需求侧。

对凯恩斯理论我在本专栏作过分

析，这里不重复。只指出一点，凯恩斯对战后西方经济繁荣居功至伟，他也因此被誉为“战后经济繁荣之父”。遗憾的是好景不长，到上世纪70年代西方经济就陷入了滞胀。面对滞胀，人们不得不对凯恩斯理论产生怀疑。时势造英雄，供给学派于是应运而生，这样政府管理经济的重心又从需求侧回到了供给侧。其实从政策主张看，供给学派与凯恩斯并无大异。所不同的是，凯恩斯主张政府直接扩投资，而供给学派则主张通过减税扩投资。

毋庸讳言，凯恩斯学派和供给学派的理论我们都曾借鉴过。1998年应对亚洲金融危机，2008年应对国际金融危机，办法皆是扩内需；早在2009年初，国务院就推出了结构性减税，今天中央强调“降成本”，内容之一也是降税费。不过我要指出的是，我们的供给侧改革却不同于西方供给学派。前者重在调结构，后者重在减税扩投资。事实证明，当年里根推行减税不仅未解决美国的结构问题，反而加深了结构性矛盾。

是的，供给侧改革不同于供给学派，那么供给侧改革是否由政府调结构？当然不是。要知道，供给侧改革有三个关键词，其中第一个关键词就是“改革”，这里的“改革”，是改革过去那种主要靠政府计划配置资源的体制机制，让市场起决定作用，同时更好发挥政府作用。换言之，供给侧改革强调的是从供给端发力，主要

通过市场机制调结构而不是由政府调结构。

我曾说过，政府调结构有三个前提：第一，政府要事先知道未来怎样的结构是合理的结构；第二，政府官员要比企业家更懂市场；第三，行政手段要比市场手段更有效。可事实上这三个前提并不存在。在经济全球化背景下，市场变化莫测，政府怎可能知道未来10年、20年怎样的结构是合理结构呢？而且企业家整天在市场摸爬滚打，政府官员也不可能比企业家更懂市场。再有，行政手段在公共品领域有效，但在一般竞争性领域，市场手段却比行政手段更有效。

最近听到一种议论，说某资源产业去产能后，现在又出现供给短缺、价格上涨，证明当初就不该推行供给侧改革。我不否认存在这种现象，但却不能因此否定供给侧改革。所以出现这种现象，原因是有些地方官员没有领会供给侧改革的要义。习近平总书记多次讲，供给侧改革要让市场在资源配置中起决定作用。可是有些地方去产能用的却是计划经济的老办法，由政府派任务、下指标，结果事与愿违与供给侧改革有何关系？

学界还有一种误解。有人认为，供给侧改革的目标就是“三去一降一补”。言下之意，只要完成了“三去一降一补”，供给侧改革便大功告成，可以鸣锣收兵。为何说这也是一种误解呢？习近平总书记讲得清楚，“三去一降一补”只是供给侧改革的

近期任务，长远目标是建立供给适应需求变化的体制机制，实行供需动态平衡。

正因为存在这种误解，少数地方才会急于求成，不惜用行政手段调结构。前年暑期我赴南方调研，就有不少地方官员介绍说，当地政府为了去产能、去库存，不仅给企业下指标，还规定时间表，要求限期完成。这种做法，显然背离了供给侧改革的初衷。供给侧改革当然要落实“三去一降一补”，但办法却不是行政手段，而是要通过改革配置资源的体制机制，用市场机制推动“三去一降一补”，并将此将近期任务与长远目标相衔接。

最后要特别指出的是，用市场机制调结构，并不是说政府可以置身事外。推动供给侧改革，政府应做好三件事：第一，进一步放开价格。让价格由市场决定，充分发挥价格反映供求、调节供求的功能；第二，进一步开放市场。关键是要打破行业准入限制，让生产要素自由流动；第三，提供公共品并保护产权。但凡市场不提供的公共品，政府皆要提供，而且对公有经济产权和非公经济产权，都应实行严格保护。



（上接1版头条）加强社会主义法治文化建设，就要以马克思主义为指导，坚守中华文明立场，立足当代中国法治建设现实，坚持不忘本来、吸收外来、面向未来，坚持创造性转化、创新性发展。就要坚持依法治国和以德治国相结合，把社会主义核心价值观融入法治文化建设各方面，转化为人們的情感认同和行为习惯，实现法安天下、德润人心。就要把法治文化建设纳入现代公共文化服务体系，把法治元素纳入城乡建设规划设计，加强法治文化阵地建设，深入开展群众性法治文化活动，打造法治文化精品力作。还要充分用好文化传播的手段，创新对外法治宣传的平台和渠道，努力讲好中国法治故事，树立中国法治形象。

推动新时代全民普法实现新发展

实行“谁执法谁普法”，是新时代全民普法的重要顶层设计和制度创新。新时代全民普法要有新作为、实现新发展，就要牢牢抓住“谁执法谁普法”这个“牛鼻子”，以问题为导向，推动中办、国办印发的《关于实

行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》落到实处。

变普法与执法“两张皮”为普法与执法的有机融合，增强普法实效。执法过程中的普法是最有效、最具针对性的普法。实行“谁执法谁普法”，意味着普法的理念和方式的根本转变，就是要把执法的过程变成普法的过程，哪个机关、哪个工作人员执法，就由哪个机关、哪个工作人员普法，在哪里执法就在那里普法，使单纯、静态普法变成综合、动态普法，使宣传书写着的法变成说明解释执行中的法。把普法融入执法的全过程、各环节，要求执法机关、执法人员不仅要在每一起案件中实现公平正义，而且要让人民群众在每一起案件中感受到公平正义；不仅严格执法，还要让人民群众知道为什么这样执法，达到办理一案、教育一片的效果，实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。要大力开展以案释法，推动建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，充分利用案例释法说理、答疑解惑，开展生动直观的法治宣传教育。推行说理性执法，把普法融入案件受理、调查取证、案件审理、告知听证、处罚决

定和处罚执行等执法活动全过程，加强各类执法文书的说理性。针对网络热点问题和事件，组织执法司法人员和专家学者进行权威的法律解读，正确引导法治舆论。庭审是最生动的法治课，领导干部旁听庭审是最好的调研形式之一。推动落实行政机关负责人出庭应诉的有关法律规定，组织开展领导干部旁听庭审活动，形成常态化、制度化。

变普法主管部门“独唱”为各部门“大合唱”，形成大普法格局。实行“谁执法谁普法”，意味着国家机关既是国家法律的制定和执行主体，也是普法释法的责任主体。没有执法权但承担管理和服务职能的部门行业也担负着普法释法的职责，“谁主管谁普法”“谁服务谁普法”成为“谁执法谁普法”的必然延伸。这将使普法工作由普法主管部门一家的“独唱”，变成各部门行业的“大合唱”，由过去的“小马拉大车”变成“群马拉大车”，由最适合的人干最适合的事，从而形成齐抓共管的“大普法”格局。实行“谁执法谁普法”，就要充分发挥普法责任制的联席会议的作用，健全组织协调机制，发挥成员单位带头作用。注重

总结交流、推广典型经验，建立“谁执法谁普法”示范点，促进形成在执法全过程普法、全员普法的新局面。建立普法信息化大平台，使各地各有关部门的普法工作在网上实时更新，做到可视化、可量化、可考核评估，使全国普法工作形成有机整体，产生集约效应。

变普法“软任务”为“硬指标”，以普法责任制的落实推动普法各项措施的落实。实现新时代全民普法的新发展，关键是落实国家机关的普法主体责任，解决干与不干一个样、干好干坏一个样的问题。实行“谁执法谁普法”，就要配套实行普法责任清单制度，进一步明确本部门、本系统需要解读释明的法律法规规章目录和重要举措，为落实普法责任提供基本遵循。推动各责任主体制定年度普法工作计划，实行年度工作报告制度，统一向社会公开，便于社会监督。建立法治宣传教育考核评估体系，加强“谁执法谁普法”考核工作，探索开展第三方评估，推动把普法工作情况纳入各地各部门工作目标考核和领导干部政绩考核，纳入精神文明创建内容，加强考核结果的运用。

运作两个市场两种资源，提高跨境资源配置能力。提升要素市场国际化水平，发挥市场平台的集聚辐射功能，推动国际国内要素高效配置。大力发展总部经济，加快集聚跨国公司地区总部，推动中国区总部向亚太总部和事业部全球总部升级、单一功能总部向多功能总部升级。建设国际大宗商品交易市场，做大期货保税交割规模，探索形成洋山铜溢价，不断增强国际资源定价的话语权和影响力。

坚持开放与创新融为一体，提高经济创新力和竞争力。开放是创新的内在要求。坚持以开放引领创新、在开放中推进创新，坚持走开放条件下的自主创新之路。抢抓国际产业分工深度调整、创新资源国际梯度转移的机遇，深度融入国际产业分工体系和全球创新网络。大力集聚跨国公司研发中心，通过人才创业、研发外包、合作研发和众创孵化，发挥溢出效应，带动形成本土创新集群。以开放和创新为根本动力，加快产业结构优化升级，推动形成以现代服务业为基础、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的新型产业体系。

（作者系上海市委常委、浦东新区区委书记，中国（上海）自由贸易试验区管委会主任）

让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。党的十八大以来，我国脱贫攻坚取得决定性进展，6000多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从10.2%下降到4%以下，贫困地区的面貌有了显著改善。但是，当前我国脱贫攻坚任务艰巨，尤其是在一些深度贫困地区，贫困人口的收入水平还很低，脱贫难度很大。正如习近平总书记在党的十九大报告中所指出：“坚决打赢脱贫攻坚战”，“重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。”

解决深度贫困问题的难点

深度贫困的形成有自然地理条件等客观原因，也受到扶贫开发战略模式的深刻影响，同时还一定程度上取决于地方政府在推进扶贫工作中具体战术层面的安排。有效破解深度贫困问题，首先需要搞清楚深度贫困形成的原因，找到推动深度贫困地区和人群脱贫的难点，进而采取相应的举措，开展更加有力的工作。

深度贫困地区扶贫开发的成本较高。深度贫困地区远离中心城市，普遍存在生产要素缺乏、生态环境脆弱、基础设施条件较差等问题，加之人们的思想观念落后、文化素质和抗风险能力不足，在扶贫开发过程中，往往需要比一般贫困地区有更多的投入。然而在现行的扶贫资金管理体制下，资金的使用途径往往被严格限定，“打酱油的钱不能买醋”，项目安排“碎片化”和资金投入“撒胡椒面”的现象仍然较为普遍，不仅扶贫资金的投向与深度贫困地区的实际需求存在脱节，一些重要的扶贫项目也因为投入金额有限和地方配套能力不足而难以解决根本问题。资金不足导致深度贫困地区扶贫开发项目建设的标准较低、质量较差，对基础设施和生产条件的改善程度有限，因一次性投入不足而导致的重复建设现象较为普遍，同时也很容易导致贫困户脱贫基础不稳、脱贫后再次返贫等情况的出现。

深度贫困人口难以对接扶贫资源。长期以来，我国的扶贫开发模式是以国家选定的扶贫重点县和重点村为依托，实行整区域推进式扶贫，包括修建道路、饮水工程、学校、搬迁移民和开发产业等类型。这种扶贫方式带有地区开发的特征，对扶贫项目建设区域的农村经济发展作用显著，贫困程度较轻的贫困户可以迅速脱贫甚至致富，原本收入略高于贫困线的低收入人群也能明显受益。但是对于深度贫困者来说，在面向扶贫资源时，由于其经济参与能力较弱，往往很少能够享受到农村公共品供给和生产、生活条件改善带来的切实好处，使得这种开发式扶贫表现出“益贫地区”大于“益贫困户”的特征。近年来，随着精准扶贫战略的实施，对贫困户的瞄准精度有所提高，但不少帮扶项目仍然对贫困户设有入门要求，例如有的项目要求贫困户必须缴纳一定数额的配套资金，还有的要求贫困户具备相关的专业知识和市场渠道，以至于深度贫困户无法达到要求只能选择放弃，扶贫项目的受益者主要是能够达到入门要求的非贫困户，以及那些所谓懂技术懂市场的产业大户。很多扶贫产业虽然发展起来了，市场回报也很不错，但是却与深度贫困户无关，“扶农不扶贫”的现象依然较为突出。

地方政府的扶贫目标导向与降低贫困深度相冲突。在扶贫资源有限的条件下，减少贫困人口数量和帮助最贫困群体这两个目标之间存在着一定的矛盾，地方政府面临的选择是要么较多地减少贫困人口的数量，要么较大地降低贫困的程度。当前，各级地方政府在考核扶贫效果的时候，普遍以贫困发生率的下降作为唯一的参考指标，而对贫困深度指标缺乏关注。因此，为了获得更为引人注目的扶贫成果，各地往往倾向于将扶贫资源集中投向贫困程度较低的贫困人口，使这些接近贫困线的人口的收入水平能够在短时期内迅速提高，从而大幅度地降低贫困发生率。这样一来，必然导致深度贫困的群体被忽视，或者至少受益不多。在贫困人口比重大幅度下降的同时，剩余贫困人口的平均收入水平提高缓慢，与持续提升的贫困线的差距更大，贫困程度加深。尽管贫困人口的数量和比重已经大幅下降，但剩余贫困人口的脱贫却需要比以前更多的资金投入。在现行的以降

低贫困发生率为核心目标的政策导向下，地方政府如果有意无意地倾向于帮扶贫困程度较低者，将会增加深度贫困群体脱贫的难度。

以超常举措破解深度贫困问题

深度贫困是“贫中之贫，困中之困”，是脱贫攻坚战中 hardest 的一仗。如果按照常规思路和办法，按部就班，无法破解深度贫困问题，难以完成全面脱贫任务。习近平总书记反复强调，“要采取超常举措，拿出过硬办法，按照精准扶贫、精准脱贫要求，用一套政策组合拳，确保在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战。”实践证明只要高度重视、思路对头、措施得力、工作扎实，深度贫困是完全可以战胜的。

加大对深度贫困地区的投入支持力度，整合使用扶贫资金。要坚决贯彻习近平总书记深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上提出的“三个新增”，即新增脱贫攻坚资金主要用于深度贫困地区，新增脱贫攻坚项目主要布局于深度贫困地区，新增脱贫攻坚举措主要集中于深度贫困地区。坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫三位一体的大扶贫格局，强化东西部扶贫协作和对口帮扶机制。同时，要加大各种名目的扶贫和涉农资金整合力度，进一步下放资金项目的审批权限，鼓励将扶贫资金整合使用于深度贫困地区的项目，率先在深度贫困地区形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局。

将区域发展与精准扶贫相结合，提高对深度贫困人口瞄准精度。要将扶贫模式由“大水漫灌”式转变为“精准滴灌”式，区域开发和扶贫项目的实施要充分考虑到深度贫困人群的实际，取消不合理的资金配套和技术门槛要求。要重点发展深度贫困人口能够受益的产业，交通建设项目要尽量向进村入户倾斜，水利工程项目要向深度贫困村和小型农业生产倾斜，生态保护项目要提高深度贫困人口参与度与受益水平。充分发挥深度贫困地区后发优势，因地制宜、因人施策，用好自然生态、风土人情等资源，大力发展特色农牧业、旅游业等，推进移风易俗，树立健康文明新风尚，建立深度贫困地区稳定脱贫的长效机制。

完善扶贫工作成效考核标准，建立以减轻贫困深度为目标的政策导向。要合理确定脱贫目标，将深度贫困地区群众的“两不愁、三保障”标准放在突出位置，坚持时间服从质量，在脱贫数量上不搞层层加码，决不能违背客观规律“拔苗助长”。要扭转只关注减贫人口数量而忽视减轻贫困程度的误区，将贫困深度指标与贫困发生率指标同时作为考核地方政府扶贫工作成效的重要标准，以此来引导扶贫政策的制定者和执行者更多地关注贫困深度问题和深度贫困群体。

经济观察

打赢

破解深度贫困
这场硬仗

□ 邹一南