

# 供给侧结构性改革与实施扩大内需战略有机结合的中国经验

钟 瑛

〔摘要〕全面实施供给侧结构性改革，是化解中国经济发展面临困难和矛盾的重大举措，对解决中国结构性、体制性问题产生着决定性影响。中国供给侧结构性改革的卓越实践和显著成效在国内外得到广泛认同和积极评价，并为后续改革提供了坚实基础和宝贵经验，也为发展中国家提供了中国经验的有益借鉴。中国深化供给侧结构性改革与实施扩大内需战略有机结合的理论与实践，丰富了习近平经济思想，开辟了马克思主义中国化时代化新境界。

〔关键词〕供给侧结构性改革；供给侧；需求侧；扩大内需战略

〔中图分类号〕D616；F015；F120 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1008-1798(2023)-06-0012-05

习近平总书记在党的二十大报告中提出，“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”，并明确指出：“我们要坚持以推动高质量发展为主题，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，增强国内大循环内生动力和可靠性，提升国际循环质量和水平，加快建设现代化经济体系，着力提高全要素生产率，着力提升产业链供应链韧性和安全水平，着力推进城乡融合和区域协调发展，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。”这段话既是战略指引与目标任务，也是中国经验与实践创新。2022年12月中央经济工作会议进一步强调，要更好统筹供给侧结构性改革和扩大内需，通过高质量供给创造有效需求，支持以多种方式和渠道扩大内需。

全面实施供给侧结构性改革，是以习近平同志为核心的党中央在综合分析世界经济长周期和中国经济发展新常态的基础上，对中国经济发展思路和工作着力点的重大调整，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，是化解中国经济发展面临困难和矛盾的重大举措，也是培育增长新动力、形成先发新优势、实现创新引领发展的必然要求和选择，对

解决中国结构性、体制性问题产生着决定性影响。实践中，中国供给侧结构性改革与实施扩大内需战略有机结合，取得显著成效，得到国际国内的广泛认同和积极评价，并为后续改革提供了坚实基础和宝贵经验，也为发展中国家提供了中国经验的有益借鉴。

## 一、供给侧结构性改革的提出

2008年国际金融危机后，世界经济陷入长期低增长态势，全球贸易和资本流动不断走弱。西方国家强化贸易保护主义，引发贸易摩擦频发，对中国经济特别是出口贸易产生了不利影响。随着经济发展下行压力逐渐增大，中国必须加快转变经济发展方式，从粗放式的高速发展向中高速的高质量发展转变，经济发展进入新常态。这就要求中国要转变生产方式、调整经济结构，不仅要扩大总需求，更要在供给端发力，推进实施供给侧结构性改革。

习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月26日。

国际金融危机爆发后，西方国家结束黄金增长期，贸易保护主义抬头，经济进入深度调整期。近年来，世界经济虽然逐渐走出国际金融危机阴影，但仍然没有找到全面复苏的新引擎。与此同时，全球范围内新一轮科技革命与产业变革蓄势待发，其主要特点是重大颠覆性技术不断涌现，科技成果转化速度加快，产业组织形式和产业链条更具垄断性。为占据下一轮全球产业革命的制高点，发达国家纷纷出台应对举措，如美国“再工业化”战略、德国“工业4.0”战略等，新技术革命正在推动全球供应体系调整。新一轮科技革命和产业变革与中国加快转变经济发展方式形成了历史性交汇，中国必须把握住这个历史性机遇。

当前和未来一个时期，世界经济仍将面临诸多不稳定、不确定性因素，复苏道路依然曲折，大幅回暖的概率较小，使得中国的外部经济环境更加复杂。国际金融危机深层次影响在相当长时期依然存在，全球经济贸易增长乏力，地缘政治关系复杂多变，传统安全威胁和非传统安全威胁交织，外部环境不稳定、不确定性因素增多。全球经济分化严重，发达国家多陷入“日本式困境”，主要表现为：一是进入流动性陷阱，二是深陷债务危机，三是人口老龄化。新兴经济体则集体进入调整期。一些国家出现了资金外流、通货膨胀、经济增速回落的现象。俄罗斯、巴西等过度依赖资源、能源出口的国家，经济增速出现明显下降。印度尽管受国际贸易影响程度较小，但其脆弱的金融体系在国际资金外逃情况下受到严重冲击。从整体上看，全球国家竞争更趋激烈，引发贸易保护主义蔓延，对中国贸易增长形成新的巨大压力。而从全球治理体系来看，围绕全球治理体系的竞争日趋激烈，各国都在加快调整发展模式，重塑和发展具有比较优势的产业，以期抢占经济制高点和全球话语权。以跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）为代表的“两洋战略”区域合作谈判，对中国提出高标准，对中国经济发展构成制约。在此背景下，中国需要从供给侧发力，找准在世界供给市场的定位。实施供给侧结构性改革，是适应国际金融危机发生后综合国力竞争新形势的主动选择，是适应中国经济发展新常态

的必然要求。

2013年，党中央对国内经济形势作出重要判断，即中国经济发展正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”阶段。2014年5月，习近平总书记在河南考察时第一次谈到“新常态”，他指出：“我国发展仍处于重要战略机遇期，我们要增强信心，从当前我国经济发展的阶段性特征出发，适应新常态，保持战略上的平常心态。”同年11月，习近平主席在亚太经合组织工商领导人峰会上，首次系统阐述了中国经济发展新常态下速度变化、结构优化、动力转换三大特点及其给中国带来的新机遇。

2015年11月10日，习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上的讲话中，首次提出“供给侧结构性改革”。他指出：“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力，推动我国社会生产力水平实现整体跃升。”国务院“十三五”规划纲要编制工作会议强调，要在供给侧和需求侧两端发力促进产业迈向中高端。11月18日，习近平主席在亚太经合组织工商领导人峰会上再次提及供给侧改革。12月，中央经济工作会议进一步明确了供给侧结构性改革的内涵和具体任务，强调要抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务（即“三去一降一补”）。

2016年12月，习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上讲话指出：“我们要紧紧抓住经济调整的窗口期，扎扎实实推进供给侧结构性改革，推动经济结构不断优化、经济发展方式不断转变、经济增长动力加快转换。如果我们在这个问题上不着力、不紧抓，一旦其他大国结构调过来了，我们就会在下一轮国际竞争中陷于被动。”

《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，中央文献出版社2017年版，第73页。

《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，第87页。

《科学编制我国“十三五”规划纲要》以新的发展理念促进经济升级和社会进步》，《人民日报》2016年1月1日。

《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，第117页。

2017年10月，党的十九大报告再次强调深化供给侧结构性改革，强调必须“以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革”。由此，供给侧结构性改革成为事关中国经济社会长远发展大局的一项战略部署，成为当前和今后一个时期经济发展和经济工作的主线。

## 二、供给侧结构性改革的特点

供给侧结构性改革是中国经济发展进入新常态、面对新常态解决经济发展新问题的必然选择，有其特定的思想内涵，即从提高供给质量出发，用改革的办法推进结构调整，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，更好满足广大人民群众的需要，为经济持续健康发展打造新引擎、构建新支撑。

供给侧，是指经济运行的矛盾主要出现在供给侧；结构性，是指供给侧的矛盾主要是“结构”而非“总量”问题。近些年来，随着中国宏观经济运行中供求矛盾发生变化，矛盾的主要方面体现为供给侧的结构性问题。概括起来，主要表现为“三大失衡”，即实体经济结构性供需失衡、金融和实体经济失衡、房地产和实体经济失衡。中国的需求变了，供给的产品却没有变，质量、服务跟不上。有效供给能力不足带来大量“需求外溢”，消费能力严重外流。比如，中国一些行业和产业产能严重过剩，同时大量关键装备、核心技术、高端产品还依赖进口，而供给体系总体上呈现中低端产品过剩、高端产品供给不足的状况，国内庞大的市场没有掌握在我们自己手中。为了应对中国经济发展新常态，党中央根据经济走势作出判断：如果继续仅从投资、消费、出口这三个领域来考虑应对之策，经济增速下行的趋势很难遏制。通过深入分析供求矛盾，党中央得出了必须从供给侧着手改革的结论。习近平总书记指出：“供给侧结构性改革，说到底最终目的是满足需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化改革。”

与只注重通过刺激消费和扩大投资、出口的需求侧管理不同，供给侧结构性改革具有以下鲜

明的特点。第一，需求侧管理注重政府在经济发展中的调控功能，而供给侧结构性改革更加强调发挥市场主体，如企业、创业者的能动作用和积极性，注重激发市场本身的发展活力。第二，需求侧管理政策针对的是经济发展中的短期和即时性问题，重在解决总量性问题；而供给侧结构性改革更加注重从供给端增强经济的中长期发展和竞争能力，重在解决结构性问题。第三，需求侧管理主要通过调节税收、财政支出、货币信贷等政策刺激或抑制需求来推动经济增长；而供给侧结构性改革主要通过优化要素配置和调整生产结构以提高供给体系质量和效率来推动经济增长。总之，针对中国经济发展的具体情况进行供给侧结构性改革，其实质就是要形成新主体、培育新动力、发展新产业。中国供给侧结构性改革的主旨是释放新需求，创造新供给，实现供给要素的最优配置。一方面是让市场及时出清，化解过剩产能，培育新的经济增长点；另一方面是以创新形成更高质量的有效供给带动新需求。

## 三、供给侧结构性改革的主要任务

从2015年至党的十九大召开前，中国供给侧结构性改革的主要任务是“三去一降一补”。这一时期，随着经济形势的变化，中央政府各部门和地方政府的供给侧结构性改革的战略重点和具体实施方案，以每年的中央经济工作会议为指导不断进行动态调整，使得供给侧结构性改革逐年深入，供给与需求在结构和总量上的矛盾逐渐得到化解。党的十九大明确提出“把提高供给体系质量作为主攻方向”后，党中央在继续推进“三去一降一补”的同时，又紧扣“提高供给体系质量”这个主攻方向，使深化供给侧结构性改革

习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第30页。

中共中央宣传部、国家发展改革委员会编：《习近平经济思想学习纲要》，人民出版社、学习出版社2022年版，第65页。

习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第30页。

革有了更为丰富的内涵。

譬如，2017年12月的中央经济工作会议进一步将“三去一降一补”政策延伸为“破、立、降”，即大力破除无效供给、大力培育新动能、大力降低实体经济成本。2018年12月的中央经济工作会议更进一步对供给侧结构性改革提出了新要求——在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫，即继续坚持以供给侧结构性改革为主线，巩固“三去一降一补”成果、增强微观主体活力、提升产业链水平、畅通国民经济循环，推动经济高质量发展。

由此可见，供给侧结构性改革已由“清除障碍”向“提升质量”转变，进入深化改革阶段。供给侧结构性改革的重点任务从量变全面转向质变，标志着自党的十九大以来，供给侧结构性改革已“进入下半场”。

#### 四、供给侧结构性改革形成的中国经验

2016年以来，在党中央、国务院的坚强领导和大力推动下，全国各地各部门全力落实“三去一降一补”“破、立、降”和“巩固、增强、提升、畅通”重点任务，强化创新驱动，着力培育经济发展新动能，推动经济发展转型升级，经济发展质量效益不断提高。供给侧结构性改革取得显著成效，其理论与实践创新形成了可资借鉴的中国经验。

##### （一）在充分考虑需求的前提下进行供给侧结构性改革

在西方经济学派中，凯恩斯主义仅考虑需求侧的问题，供给学派则只考虑供给侧的问题，现代货币主义和理性预期学派虽非完全不考虑需求侧的问题，但也未将其视为侧重点。而中国供给侧结构性改革则是以供需有机衔接为基础，把要素供给、产品供给和制度供给分层化，使整个供给体系升级，以对应消费需求结构的提升。可以说，到目前为止，在充分考虑需求侧的前提下提出解决供给侧结构性改革问题，注重财政政策和货币政策的协调配合，并将财政货币政策和结构性改革政策有效组合起来，则唯有中国的供给侧结构性改革，形成了独有的中国方案和中国经验。

中国深化供给侧结构性改革同实施扩大内需

战略是一致的，并不是简单的替代关系。深化供给侧结构性改革，就是要用好需求侧管理这个重要工具，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，坚持需求侧管理和供给侧改革并重，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。因此，相对于当代西方正统的宏观经济理论和政策体系，中国供给侧结构性改革是在需求与供给两端矛盾运动的统一体当中，在充分考虑需求端的同时，把供给端的调控和变量作为重点，这不仅是基于中国经济运行实际矛盾的特殊性，而且也是理论和实践方面的重要创新。正是因为抓准了矛盾的主要方面，中国供给侧结构性改革的成效才能够很快显现出来。

##### （二）以新旧动能接续转换为支撑推进供给侧结构性改革

中国供给侧结构性改革是一种在创新发展理念指引下的供给侧改革，强调牢固树立创新发展理念，推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展，为经济持续健康发展提供源源不断的内生动力。因此，中国供给侧结构性改革在减少低端和无效供给的同时，更注重培育新的增长点、新动能和新供给。一方面，加快要素市场化改革，不断提升要素配置的质量和效益，不断提升要素的生产率，同时深化国有企业改革，营造公平竞争的市场环境，激发微观主体活力，挖掘传统动能的增长潜力；另一方面，加快发展新技术、新业态、新模式，着力振兴实体经济，大力培育新兴产业，加快发展现代服务业，在确保旧动能逐步缩减的同时不断壮大新动能，在经济保持合理稳定的增长区间的基础上实现新旧动能转换的平稳接续。

纵观西方宏观经济理论的发展史，无论是凯恩斯主义，还是新古典主义或新凯恩斯主义，都不是以提高经济的创新能力为导向的经济理论。可以说，这种在创新发展理念指引下的中国供给侧结构性改革本身就是一种创新。

##### （三）以重点带动与有序推动相结合为路径深化供给侧结构性改革

尽管中国供给侧结构性改革涉及领域相当广泛，但在工作中仍有明确的阶段性的目标和重点任务，并且这些目标和重点任务随着改革不断深入也

不断发展：最初提出“三去一降一补”，之后不断扩大范围到“振兴实体经济”“房地产平稳健康发展”，提出“破、立、降”、农业供给侧结构性改革，再到2019年强调金融供给侧结构性改革及“巩固、增强、提升、畅通”八字方针。不同阶段的供给侧结构性改革的范围虽然都很大，但都有明确的重点任务，再根据重点任务完成情况，不断扩大、调整范围，如在完成煤炭、钢铁去产能的目标后，明确要求进一步防止死灰复燃，防止低端无效产能重新出现，同时鼓励行业进一步优化结构，提升中高端产能。

中国供给侧结构性改革在明确阶段性重点任务和有序扩大范围、领域有机结合的基础上，保证了改革的有序持续深入推进。这样，供给侧结构性改革就不是一成不变的，而是一个根据任务开展情况动态拓展调整的过程，其改革内涵也在不断深化，改革的持续和深入程度也是层层推进的。

（四）立足当前和长远有效发挥市场和政府“两只手”的作用

西方供给学派强调的重点是减税，过分突出税率的运用，并且思想方法比较绝对，只注重供给而忽视需求，只注重市场功能而忽视政府作用。中国供给侧结构性改革则始终强调要正确处理好政府与市场的关系，既立足当前，解决现实问题，又立足长远，关注高质量持续发展。一方面，在改革中注重充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步确立企业的市场主体地位，更多运用市场化、法治化手段来落实各项任务，特别是执行环保、质量、安全、能耗等方面的标准，结合市场化的手段去破除低端无效产能；另一方面，强调重视发挥好政府的作用和宏观调控效果，综合利用政策规划的工作手段，加强和改善经济调节、市场监管、社会管理等服务职能，为改革提供有力支撑。这种辩证思维在中国供给侧结构性改革和西方供给学派之间划出了一道明显的分界线。

相对于西方国家，中国政府的调控手段更多，如在规划引领下的财政政策、货币政策、产业政策、区域政策，以及完整的宏观调控体系等，既发挥了市场的作用，也发挥了政府的

积极作用。将有为政府与有效市场相结合，是中国快速推进供给侧结构性改革且成效显著的重要经验之一，也是中国特色社会主义制度优势的鲜明体现。

（五）未雨绸缪高度重视提前防范各种风险

在推进供给侧结构性改革的过程中，中国政府始终强调要坚持底线思维，强化风险意识，高度重视提前防范各种风险。比如，提出要防止经济失速，防止破除低端无效产能对传统支柱行业的影响；要在保证经济处于合理稳定的增长区间的前提下，推进“三去一降一补”，增加新的动能；要防止房地产价格的大幅波动，保持房地产市场的平稳健康发展，防止泡沫和风险的出现；要高度关注地方政府债务风险，做到提前准备和谋划。再如，考虑到煤炭、钢铁行业在去产能的过程中会带来一定数量的下岗职工，中国政府及时出台了相关办法举措，建立去产能职工安置专项基金，同时鼓励地方通过各种实践找出办法来安置职工，如由政府担负下岗职工的社保等。

党的十九大报告更是将“防范化解重大风险”排在三大攻坚战的首位，高度重视金融市场、金融体系中存在的重大风险。在防范化解金融风险的过程中，强调要平衡好稳增长和防风险的关系，把握好政策力度和节奏，平稳处置化解各类风险，做到多方共赢。

实践充分证明，中国政府坚持以深化供给侧结构性改革、实施扩大内需战略为主线的决策部署是完全正确的，这是改善供给结构、释放内需潜力、提高经济发展质量和效益的治本之策，必将推动中国经济发展加快向更多依靠创新驱动和内生驱动、服务业和工业制造业共同驱动、居民消费和有效投资协同驱动的方式转变，进而构建具有中国特色的现代化经济体系，加快构建新发展格局、推动高质量发展。中国深化供给侧结构性改革与实施扩大内需战略有机结合的理论与实践，丰富了习近平经济思想，体现了马克思主义中国化时代化新境界。

（作者系中国社会科学院当代中国研究所研究员 北京 100009）