

# 财政、金融与产业政策的协调配合研究

## ——基于推进供给侧结构性改革的视角

江飞涛<sup>1</sup> 李晓萍<sup>2</sup> 贺俊<sup>1</sup>

(1. 中国社会科学院 工业经济研究所 北京 100836; 2. 中南大学 商学院 长沙 410083)

**摘要:** 加快推进供给侧结构性改革, 急需财政、金融与产业政策协调配合形成合力。现阶段, 加强三大政策的协调配合应将推进供给体系的结构调整与提质增效作为根本目标, 要满足经济新常态下主要约束的现实要求, 并充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。在加强三大政策协调配合时, 宏观经济总量政策需为供给结构优化调整创造稳定的宏观环境, 并尽可能将促进总量平衡与促进供给结构优化调整相结合; 宏观经济政策在与产业政策协调时, 应更多采取财政政策、金融发展政策而不是货币政策来推动结构性调整与升级; 产业政策则应提高政策的连续性与稳定性, 尽可能减少对宏观经济稳定带来的不利影响。加强三大政策的协调配合, 进而加快供给侧结构性改革, 还需要财政政策、金融政策、产业政策自身的优化调整, 并建立多层次的三大政策协调组织机制。

**关键词:** 供给侧结构性改革; 财政政策; 金融政策; 产业政策; 协调配合

**中图分类号:** F202 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2016)08-0107-08

中国经济已进入新常态, 正面临要素成本快速上升、资源环境约束强化、部分产业产能严重过剩, 以及发达国家再工业化与后发国家追赶等带来的严峻挑战, 同时还面临着经济下行压力加大、经济增长效率恶化、金融风险不断累积的严峻形势。当前, 中国一方面迫切需要稳定宏观经济形势, 防范系统性风险; 另一方面, 迫切需要化解过剩产能, 扩大有效供给, 提高国民经济供给体系的质量、效率及灵活性, 促进产业结构的调整与升级, 进而增强经济持续增长动力, 推动中国社会生产力水平实现整体跃升。一般而言, 前者是以财政政策、金融(货币)政策为主的宏观经济政策作用的范畴, 而后者主要是产业政策作用的范畴。中国经济进入新常态后, 国民经济总量方面的问

题与结构方面的问题是紧密联系并交织在一起的, 宏观经济增长动力不断减弱、系统性风险不断加大等总量问题, 其根源却在于国民经济结构性矛盾, 如有效供给不足、部分行业产能严重过剩、产业结构调整升级缓慢。而国民经济结构方面的问题, 地方政府过度补贴、保护本地企业, 银行体系的预算软约束, 国际金融危机以来过于激进的财政政策、货币政策带来的不良政策效应均是导致当前国民经济结构性矛盾日趋突出的重要原因。因而, 无论对于加快推进供给侧结构性改革而言, 还是对于稳定宏观经济形势而言, 均急需财政、金融与产业政策的协调配合。

推进供给侧结构性改革是中国适应和引领经济发展新常态、适应国际金融危机发生后综合国力竞争形势的重大战略选择, 研究财政、金融与产业政策如何协调配合从而加快推进供给侧结构性改革显得尤为重要。然而, 近年来中国财政、金融与产业政策的不协调问题尤为突出, 既不利于产业结构调整升级、供给侧提质增效, 又不利于宏观经济稳健发展。本文意在探讨加快推进供给侧结

收稿日期: 2016-04-16

基金项目: 国家自然科学基金项目(71373283)

作者简介: 江飞涛(1974—), 男, 副研究员, 从事产业经济与政策研究; 李晓萍(1978—), 女, 通讯作者, 副教授, 从事产业经济与政策研究; 贺俊(1976—), 男, 副研究员, 从事产业与创新政策研究。

结构性改革过程中,财政、金融与产业政策协调配合的基本思路、协调机制及相应的政策安排。

### 一、推进供给侧结构性改革应高度重视三大政策的协调问题

国际金融危机以来,中国一方面实施积极的财政政策与宽松的货币政策推动国民经济企稳回升;另一方面,强化了产业政策的应用,先后制定了“十大产业调整和振兴规划”以及与之相配套的160余项实施细则、《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》《国务院关于进一步加大淘汰落后产能工作的通知》《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》《国务院关于促进企业兼并重组的意见》等一系列产业政策,力图促进产业结构的调整与产业的转型升级,为国民经济长期、健康发展寻求新的动力机制。然而,财政、金融与产业政策之间不协调问题仍较为突出,这不但影响了政策效果,还带来了一些不良的政策效应,尤其是导致国民经济供给体系较为严重的产能过剩问题,国民供给体系效率与灵活性相对缺乏,并在一定程度上阻碍了产业结构调整与转型升级。

1. 宏观刺激政策加剧了部分行业产能过剩问题的严重程度。国际金融危机爆发以后,积极的财政政策与宽松的货币政策的实施,使得固定资产投资和房地产投资在短期内快速增长,在极大地刺激了钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃等投资品市场需求的同时,也扭曲了市场信号,刺激了这些行业产能投资的高速增长。2012年以后,随着强刺激政策的不得不减弱,投资增速持续下滑,而新增产能又不断释放,进一步加重了这些行业产能过剩的程度。尤其是近两年随着投资增速的进一步下行,这些行业的产能过剩问题十分严重。根据行业协会和国家统计局公布的数据,2015年,粗钢产能利用率67%,钢协会会员企业利润合计亏损645.3亿元,亏损面50.5%;煤炭产能利用率65%,大中型煤炭企业亏损面或超70%;电解铝行业全行业亏损66亿元,产能利用率约80%,当前在建产能约700万吨,其中2016年投产产能约350万吨;水泥行业全行业利润下降62%,水泥熟料产能利用率70%,亏损面超过40%。此外,通过财政补贴刺激家电、汽车等产品消费需求的

政策不仅透支了未来平稳的消费增长,也刺激了相关行业的产能投资,导致这些行业在政策退出后面临一定程度的产能过剩。需要进一步指出的是,2012年以来,虽然宏观经济政策刺激强度有所下降,但仍维持在较高水平,而近年来宏观经济政策刺激强度明显回升,财政赤字水平明显上升。

2. 宏观刺激政策阻碍了供给体系的灵活调整与效率提升。国际金融危机发生后,过度积极的财政政策与宽松的货币政策极大地拉动了钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃等行业的市场需求,使得这些行业企业面临的竞争压力锐减,一方面,大大减弱了这些行业企业提质增效、转型升级的动力和压力;另一方面,使得低效率企业重新获得了生存与发展空间,阻碍市场份额与资源向高效率企业集中,同时也使得其中原本面临破产退出的低效率企业能继续生存下去,低效率企业和产能以及过剩产能难以退出市场。国际金融危机以来,地方政府为保本地区增长,通过财政补贴、税收优惠以及低价供地等政策支持保护本地企业,通过干预银行金融为本地企业发展获取信贷资源,或者为陷入经营困境的企业继续提供银行贷款,这拉动了低效率企业过度产能投资,且严重破坏了市场公平竞争,严重阻碍了优胜劣汰机制的作用,并导致低效率产能或过剩产能难以顺利退出市场。刺激强度过大的宏观经济政策,以及地方政府为加快本地区GDP增长而实施的财政、金融政策,在很大程度上使得市场倒逼机制难以发挥作用,并导致优胜劣汰机制难以发挥作用,进而给整个国民经济供给体系的灵活性和动态效率带来较大的不利影响。

3. 金融政策不利于国民经济供给体系的结构调整与转型升级。一是国际金融危机以来,中国政府实施了非常宽松的货币政策,不利于供给体系的转型升级。长期压低存贷款利率与货币投放量的快速增长虽然支持了投资驱动型的增长模式,同时也付出了高昂的代价,导致资源的严重错配,资本的使用效率低下。近年来,长期宽松的货币政策导致了较为严重的资产价格泡沫和通货膨胀问题,导致大量金融资源热衷于在房地产市场、金融市场进行投机,并进而导致较为严重的产业资本空心化问题,以及不断积累、日趋严重的金融风险,这极不利于实体经济的转型升级。二是利

率市场化进程与金融体制改革进程缓慢,不利于产业结构调整与转型升级。长期的利率管制不利于资本跨行业与跨企业的有效配置,不利于企业提高资本使用的效率,并会进而导致产业结构的扭曲与过度的资本化。三是金融体制改革进程缓慢,金融体系不健全,中小企业长期贷款难,资本市场发展缓慢,缺乏风险投资的生成机制与退出机制,风险分担机制不健全,创新融资困难,这些影响了市场主体创新和创业的意愿,进而对产业的创新发展与转型升级带来不利影响。

4. 过度干预市场的选择性产业政策为宏观经济稳定带来了不利影响,也不利于供给体系生产水平的持续提升。现阶段,中国的产业政策仍具有很强的选择性产业政策特征,即选择特定的产业、特定的技术路线、特定的产品甚至特定的企业进行扶持,被扶持的产业(或技术路线、产品)往往能获得大量来自各级政府的财政补贴、更为优惠的税收政策、更容易获得项目审批以及地方政府提供的廉价土地,并且这些扶持政策多又集中在生产和投资领域,导致被扶持的行业一哄而上,造成低水平重复建设甚至较为严重的产能过剩,并进而导致产业大起大落以及相应的不良债务与金融风险,对宏观经济稳定带来了不利影响,最为典型的例子有太阳能光伏产业、风电设备行业等。需要进一步指出的是,干预市场力度过强的选择性产业政策虽然能帮助国内企业在新兴产业中、低端快速形成生产能力,但是由于会带来政策套利及寻租行为、较为严重的产能过剩,会对新兴产业技术能力与创新能力的进一步提升带来较为严重的不利影响,这极不利于国民经济供给体系的进一步发展和水平提升。此外,在钢铁、石化、汽车等资本密集型行业实施以“扶大限小”、限制竞争为特征的产业政策(江飞涛和李晓萍,2010)阻碍了公平竞争与市场优胜劣汰,对于这些行业的效率提升与转型升级会带来较为严重的不利影响。

## 二、三大政策协调配合推进供给侧结构性改革的基本原则

1. 推动国民经济供给体系提质增效与结构优化是三大政策协调配合的根本目标。经济发展的过程本质是经济结构(尤其是供给结构)调整优

化、转型升级的过程。经济结构是经济发展中各种矛盾交错集中的关键节点。国民经济结构出了问题,不仅导致供给与需求严重不匹配,影响供给体系的效率与质量,还会影响总量平衡、总量持续增长及增长效率;不仅会加剧社会生产与自然资源之间的矛盾,还会加剧社会生产与再生产中的社会矛盾。因此,无论是总量性政策,还是(供给侧)结构性政策,最终都要服从于经济结构(尤其是供给结构)优化调整的根本目标。当前,中国经济已进入新常态,结构性矛盾突出是导致国民经济诸多问题的关键所在,国际金融危机以来为遏制经济增速下行实施了力度强劲的宏观经济政策,然而这些政策忽略了国民经济中的结构性问题甚至使之更为严重,而产业政策也未能有效解决好国民经济中的结构性问题,宏观经济内在增长动力不足问题并未得到改善,宏观经济政策效力不断减弱,宏观经济下行压力反而进一步加大。在完善产业政策的基础上,加强财政、货币政策的协调配合,改善中国经济运行中的结构性矛盾,加快推进供给侧结构性改革,应当摆在中国宏观调控中的突出位置。

财政政策和货币政策的基本内容要有利于促进经济结构的长期优化,形成有利于结构调整优化的外部环境,要通过政策的激励与约束作用,引导和促进结构调整朝着更高水平发展。财税政策既可以通过减税、贴息、适当补助等方式鼓励新兴产业发展,鼓励传统产业企业创新、研发与技术改造,也可以通过增加资源税、环境税等方式限制高污染、高能耗、资源型产业的发展。产业政策可以通过放松进入管制、推动公平竞争、为企业兼并重组创造良好外部环境、建立产业技术标准、促进新技术转移等方式来促进产业的发展,或通过设立严格环境保护、能源或资源利用准入标准限制某些行业的发展。投资政策要发挥好政府投资的引导作用,进一步规范和改革投资审批、核准、备案制度,积极为扩大社会投资创造条件。信贷政策也可以成为配合产业政策实施的重要工具,以产业政策为基础,通过政策性银行或者通过贴息的方式,在坚持审慎性原则的基础上扩大对特定行业的信贷资金供应,而对产能过剩行业,则可以通过收集整理行业信贷信息、分析并发布行业信贷风险报告的方式,引导商业银行在产能过剩行业

审慎提供信贷。金融发展政策与支持中小企业的金融政策对于支持创新创业、提升实体经济及产业部门的配置效率等具有重要作用。环保政策可以通过环境评价和环保标准的调整推动结构调整。各项政策要加强协调,形成推动结构调整的合力。

在满足促进经济结构尤其是国民经济供给结构优化长期目标的基础上,货币政策和财政政策还要满足抑制经济过冷或过热等短期目标和促进公平分配等长期性目标,这些目标的实现也有利于为产业结构调整创造好的环境。具体来说,税收政策的目标还包括财政收入目标、收入公平分配、经济稳定。财政实现经济增长的主要手段是降低税负、增加财政支出;实现财政收入增长的税收政策目标关键在于税收要随着经济的发展不断增长;实现收入公平分配的税收手段主要通过实行累进的个人所得税制度、资本利得税、遗产税制度,限制收入分配的过度集中和过快增长;实现经济稳定的税收手段主要是建立税收的自动稳定机制和发挥税收的乘数作用。而货币政策的目标除了经济增长和物价稳定还包括国际收支平衡。中央银行通过对商业银行准备金率、贷款利率和再贴现利率的控制来控制基础货币供应量和基础货币乘数,从而达到稳定物价的目标。中央银行还通过利率的调整、货币量的投放影响需求,实现熨平经济周期和国际收支平衡目标。进入经济新常态后,尤其是进入经济新常态的初期阶段,作为宏观经济政策主要手段的财政政策和货币政策,其功能主要是防止经济增速过快下滑。

2. 政策协调必须满足现阶段主要约束的现实要求。产业政策、货币政策和财政政策的协调,一方面,要服从有利于产业结构转型升级、实现可持续发展的长期目标,满足产业政策、货币政策和财政政策各自的政策目标要求;另一方面,也必须充分考虑到中国经济发展过程中客观存在的各种经济、社会约束。这些约束,有些是经济发展过程中必然出现的一般性的问题,如工业化初期面临的资本不足、人力资本缺乏等;有些是中国特殊的经济社会制度的负面因素不断累积形成的制约经济发展的障碍,如行政性垄断、地方债务等。经济社会约束具有动态性的特点,即不同经济发展阶段政策的制定和落实会面临不同的约束。中国经济

发展和制度转型的基本事实决定了不同阶段的主要政策约束具有共性,同时也会呈现显著的差异性。这些经济、社会约束是产业政策、财政政策和货币政策在内容设计时需要解决的问题,或者说解决这些问题本身是政策目标的一部分。此外,由于这些约束具有制度性的嵌入性和制度变迁的路径依赖性,其调整和变动通常都具有中长期的刚性,因此这些“基本事实”同时又成为约束三大政策的作用空间和协调空间的主要因素,成为现实中的政策协调与理想的最优政策协调出现差别、甚至背离的主要影响因素。

现阶段,中国经济已进入新常态,产业政策和宏观政策刺激力度主要受三个方面的约束,一是经济转型尤其是供给体系转型升级的约束,二是财政收入放缓与地方债务的约束,三是宏观负债的约束。具体来讲,经济转型要求在宏观经济环境的适度偏紧状况下进行,只有在适度偏紧的宏观经济环境里,企业才会有非常强的动力和压力提高效率、提升产品质量、加快技术升级与新产品研发,低效率的企业、低效率产能及过剩产能才会被淘汰出市场,资源才能得到更合理的配置,投资效率才可能得到真正的提高,国民经济供给体系的质量和效率才能得到真正的提升。财政收入增速明显放缓、财政赤字的显著攀升决定了中央财政投资资金不能过度扩张,地方政府债务的不断攀升决定了对政府融资平台的授信受到严重制约,这样就大大地降低了地方政府的投资资金来源,使得很多项目受制于资金的约束而不能开展。中国经济宏观债务负债水平已很高,总体债务已达到GDP的249%,这意味着继续放宽货币政策,整个宏观经济体系的债务风险将会急剧增加。

3. 充分发挥市场的决定性作用是实现三大政策协调的基本条件。长期看,市场在资源配置中决定性作用的有效保障和发挥是三大政策实现协调配合的基本条件。只有减少政府的直接干预,消除各项政策的利益掣肘,优化集中各项政策的预期目标,才能最大限度地减少三大政策的矛盾,实现三大政策的和谐。促进经济结构的调整,加快推进供给侧结构性改革首先要尊重市场机制在资源配置中的决定性作用,然后政府采取增进市场功能、扩展市场作用的范围、补充市场不足的经济政策来促进经济结构调整。从产业政策的角度

看,过度的政府直接干预增加了产业政策的主观性和随意性,破坏了产业政策的一致性,影响企业形成持续的经营预期和战略。最重要的,由于政策组织实施在体制机制方面存在问题,政府直接干预的产业政策由于设置了非生产性的租金,破坏了有效的市场竞争机制,不利于资源向生产性领域的集中,不利于优胜劣汰和经济结构优化。

从财政政策和货币政策的角度看,过多的行政性的宏观政策手段增加了政策的随意性和主观性,降低了宏观政策的一致性和连续性,在政策实施效果方面经常出现顾此失彼、甚至加剧经济波动的问题。市场化的财政政策和货币政策是政府调控经济的最重要的两大杠杆,它们不仅是促进总供给与总需求基本平衡的工具,而且也能在促进经济结构调整中发挥重要作用。促进政策协调的关键在于提高两大政策的市场调节机制,积极推进金融体系的市场化建设,全面深化财政、金融体制改革。建立健全公共财政框架,提高财政预算内收支占GDP比重,增强财政调控能力;调整财政分配结构,强化均衡服务,提高民生支出占比,建立健全社会保障网;建立健全税收分配格局,加强初次分配与再分配调节,加强资源性、财产性分配调节,促进社会分配的公平与公正,建立分层分级的税收、公债、财政体制与预算调节体系;完善财政转移支付制度,加大一般性转移支付,增强各级政府调节市场的能力。深化金融改革,提高货币政策调节能力。健全中央银行调控机制;加速推进金融市场化,也即资产价格市场化、业务经营自由化、市场准入市场化和资本流动自由化;建立健全金融监管机制,推行混业经营制;稳健推进人民币国际化进程;制定金融安全监管法,推进资本社会化与国际化进程。

### 三、三大政策协调配合推进供给侧结构性改革的总体思路

宏观经济总量性政策尽可能将促进总量平衡与促进供给结构优化调整相结合,使经济平稳健康发展,并在推进结构调整方面有更大的作为。由于中国经济在微观层面上仍有较强的行政色彩,特别是地方行政直接干预依然制约整个国民经济供给结构的调整和优化。在这种情况下,国家就必须主动推动供给结构的调整与优化<sup>[1]</sup>。

由于财政政策可以利用政策倾斜直接影响结构和资源配置,对国民经济需求与供给结构调整优化有直接的作用,因此可被用作长期结构调整优化的工具。在供给侧结构性改革视角下,宏观经济政策要将促进供给结构的调整优化和需求管理相结合,实现短期均衡目标和长期均衡目标相统一。经济结构调整包括总需求结构调整和总供给结构调整两个方面。在经济新常态下,要求政府的政策操作既要注意运用需求管理调控短期需求的形成和变化,调节总供求关系中的短期趋势,又要注意运用供给管理来调节长期供给的结构优化,不断提高总供求均衡的水平与层次。

宏观经济总量性政策要尽可能为供给结构优化调整创造稳定的宏观环境。中国经济进入新常态以后,国民经济增长的动力结构面临重大转变,当前由于旧的增长动力正在不断衰退,新的增长动力尚未形成,经济增长的内生动力不足,国民经济失速的风险不断加大。国民经济一旦断崖式失速,将会对供给侧结构性改革带来极为不利的影 响,但是强度过大且难以持续的刺激性财政政策,虽然会快速推动宏观经济的企稳回升,也会导致供给结构与经济内生需求的不匹配进一步加剧,会显著加大未来宏观经济失速的风险,使得未来供给结构优化调整面临更为不利的宏观经济环境。因而,现阶段为推进供给体系结构的调整和优化创造相对稳定的宏观经济环境,需要强度适度的扩张性财政政策。而在货币政策方面,过紧的货币政策会给实体部门转型发展带来投融资上的困难。在金融体系发展滞后的现实条件下,过于宽松的货币政策对于经济下行周期中实体部门融资的可获得性及融资成本降低方面的改善有限,也会带来较为严重的资产价格泡沫与货币空转,甚至会将大量产业资本吸引到房地产市场和证券市场,反而更不利于实体经济的发展与供给结构的优化调整,并会显著加大整个宏观经济体系的金融风险。当前,为供给侧结构性改革创造稳定的宏观经济环境,应实施审慎、稳健、略偏宽松的货币政策。

结构性政策协调方面,应让财政政策、金融发展政策较货币政策承担相对更多的“结构性”调节功能。财政政策和货币政策是国家进行宏观调控最重要的两大工具,但这两大宏观经济政策工

具对于国民经济的影响各有其特点,货币政策从其本质而言就是总量政策,对于经济结构的影响相对较小;而财政政策兼具结构政策与总量政策的特征,财政支出的总量会对经济总量产生显著影响,财政支出的结构则会对经济结构(需求结构与供给结构)产生深远的影响,并且财政政策工具本身就是产业政策的重要政策工具。需要进一步指出的是,让货币政策承担“调结构”功能,其实质是让商业银行承担政策性银行的功能,实践中的可操作性并不强。因而,从金融政策方面配合支持“结构性”政策,应更多采用金融发展政策,而不是货币政策。高效、稳健与完善的银行体系可以有效促进供给体系资源配置效率的提升,对于企业债务的硬约束能有效制约企业的过度投资,并将低效率的僵尸企业及时清除出市场;而发达的、多层次的资本市场则会为新产业、中小创新型企业的发展提供有利条件,能有力助推实体经济供给结构的转型升级。

#### 四、三大政策协调配合要求下财政、金融、产业政策的调整

为促进三大政策协调配合,进而加快推进供给侧结构性改革,需要对当前的财政、金融与产业政策进行优化和调整。

1. 财政政策的优化调整。在推进供给侧结构性改革方面,财政政策可以发挥更加积极的作用。

第一,需要调整税收政策,形成有利于产业结构调整 and 转型发展的税收体制。应尽量淡化税收优惠政策的所有制取向;逐步取消以区域(园区)为主的税收优惠,代之以鼓励企业创新与研发、技术改造、节能与环境保护投资,以及促进新兴产业发展为主的税收优惠政策;改革消费税,将污染重、能耗大的消费品纳入征收范围,对重污染、高能耗的消费品实行高税率;加快资源税改革,尽快将煤炭及其他非金属矿原矿、铁矿及其他金属等具备条件的税目改为从价计征;开征独立的环境税,将目前与环境保护有关的收费项目改为税收,逐步将适用范围扩大到更多排放量大的污染物,税率设定遵循“先低后高”的原则。

第二,调整财政支出政策。财政支出政策应向更有利于促进总需求结构调整,鼓励创新,增强创新能力,促进高技术产业和战略性新兴产业发

展的方向调整。适当调整财政政策提高国内消费水平,提高最终消费对经济增长的贡献,降低经济增长对投资和净出口的依赖性。加大对技术创新、技术扩散的支持力度;加大与战略性新兴产业相关的公共项目和基础设施建设,并注重与装备自主化的结合,在加强新一代信息网络、高效清洁发电、特高压输变电、高速铁路、城市轨道交通、生态环境等重大工程建设的同时,提高重大工程装备的国产化率,推进自主装备整件和零部件需求发展;加大财政投入,进一步鼓励节能环保等战略性新兴产业产品的消费。

第三,调整和完善补贴政策。应将选择性补贴的政策模式调整为普遍性补贴;补贴的重点由生产环节转为研发与创新、消费环节,控制补贴的范围和规模,尤其是要取消 WTO《补贴与反补贴协议》绝对禁止使用出口补贴和进口替代补贴;规范补贴制度,提高补贴的透明度,并建立严格的补贴政策事前、事中以及事后评估程序。

第四,财政刺激政策与各级政府主导投资的力度不宜过大,以逐步稳定信心、避免恐慌性情绪过度蔓延为宜。重点在于降低经济周期中经济结构剧烈调整对社会经济所带来的冲击,避免经济结构剧烈调整所带来的社会动荡,为经济结构的调整和顺利进行创造较为稳定的社会、经济与政治环境。

2. 金融政策的优化调整。从促进产业结构调整与转型升级的角度来看,金融政策的主要功能是提升金融市场配置资本的效率,营造良好、稳定的宏观经济环境,为产业发展提供高效、多层次的金融市场体系。

第一,积极稳妥推动利率市场化进程。逐步实现利率市场化,使利率能真正反映资金的供求关系,使投资者在信贷过程中承担真实的资金成本与风险成本。这一方面可以从根本上抑制低效率的粗放型投资,提高资金的使用效率,抑制产能过剩;另一方面,可以形成倒逼机制,迫使企业提高自身的生产效率和经营绩效。

第二,保持货币政策的连续性与稳健性,为企业经营和产业结构调整创造稳定的宏观经济环境。一方面,货币政策应避免将存贷款基准利率压得过低;另一方面,应将货币投放量增长控制在适度范围内。此外,还应强化专业型和市场型的

监管方式,及时释放金融投机属性所积累的价格膨胀风险。

第三,加快发展和完善金融市场体系,提高资本在产业间和企业间的配置效率,为国民经济供给结构的调整创造良好的投融资环境。在加强监管的同时,逐步放开银行业等金融服务行业的准入管制,鼓励更多民间资本进入金融领域发展,发展社区银行、区域性银行。建立多层次的资本市场,形成交易所、全国性股权转让市场、区域性场外市场及券商柜台场外市场三个大的层次,服务于多元化国民经济发展需求和多层次投资者投资需求。在加强监管的基础上,推进股票发行注册制,适当放宽创业板对创新性、成长型企业的财务准入指标,为尚未盈利科技创新型企业在创业板上市创造条件,并实行不同的投资者适当性管理制度。大力发展风险投资基金、创业投资基金和私募股权投资基金,拓宽其资金来源,促进资金汇聚渠道的多样化。

3. 产业政策的优化调整。在要求财政政策和金融政策积极配合推进供给结构优化调整的同时,产业政策自身也要不断提高合理性和科学性,为三大政策协调配合创造条件。

加快产业政策模式的转型,实施市场友好型、以“增进市场机能与补充市场不足”为特征的功能性产业政策<sup>[2]</sup>。供给侧结构性改革的核心是提升供给体系的质量和效率,而市场机制是配置资源、激励创新、化解过剩产能、推动经济提质增效、实现产业转型升级的最为有效的工具。但是,市场机制能否充分发挥作用取决于市场制度(或市场体系)的完善程度。现阶段,中国市场经济体系仍不完善,对于微观经济主体的干预、管束过多,公平竞争的市场环境尚未建立,市场优胜劣汰机制难以有效发挥作用。这些体制机制上的缺陷是阻碍中国供给体系提质增效、转型升级最为重要的原因。因此,推进供给侧结构性改革,首先需要加快经济体制改革,完善相应市场制度,增进市场机能,扩展市场作用范围。劳动者整体素质不高、技术创新与技术转移体系效率较低、环境保护体系不完善,也是制约中国供给体系提质增效的重要原因。而市场机制在教育、基础研究、技术创新与转移、环境保护等方面仍存在不足,这就迫切需要政府在教育、创新、环境保护等领域更好发挥

作用,补充市场机制不足,以此加快推进供给侧结构性改革。此外,随着中国行政体制改革加快向“服务型政府”建设方向迈进,功能性产业政策发挥效应的行政体制机制支撑力度将显著增强,因此更多运用功能性产业政策也符合中国行政体制改革方向的需要。

产业政策自身要提高连续性和稳定性,形成明确的企业经营预期,同时尽可能减少对总量性政策的干扰。实现三大政策的协调一致,必须首先解决产业政策自身的内部不协调、不一致问题。因此要加强产业政策的统一规划领导,减少部门之间的割裂、掣肘。在政策制定和实施过程中,要加强产业政策的统一制定、统一实施和协调机制建设。在既有的体制框架下,可以通过项目制的政策落实方式促进经济管理部门之间的协调。此外,要加强中央产业政策与地方产业政策的协调,保证产业发展战略和产业政策的有效落实。要加强中央和地方产业政策执行效果的后评估,通过对产业政策执行过程的控制和产业政策后评估双管齐下地促进产业政策的规范执行。

#### 五、财政、金融、产业政策协调的组织机制

三大政策协调包括两个层面的协调:一是目标和内容层面的协调,产业政策、财政政策和金融政策都要服务于国民经济供给体系及产业结构的优化升级和可持续发展的目标。总量性的财政政策和货币政策要尽可能为产业结构优化升级、供给侧结构性改革创造良好的环境,结构性的财政政策、货币政策要服从于产业结构调整、供给侧结构性改革的要求。二是政策实施方面的协调,关键是加强政策实施主体之间的组织协调。为了确保产业政策、财政政策与货币政策有效、全程、可持续协调,需要设计科学、可行的多层次政策协调机制。建立产业政策、财政政策、货币政策协调的组织机制,通过组织框架和工作机制完善促进政策内容和政策实施的相互协调。从过去中国的政策执行经验看,很多政策协调的失败不是由于政策设计上的冲突,而是由于政策实施中部门协调不力导致政策协调的效果大打折扣。各个部门在实际经济运行过程中通常只是站在本部门的角度进行调控,部门之间几乎没有协商和沟通。为了降低三大政策的协调成本,需要从政策实施的组

织结构和工作机制等不同的层面构建多层次的政策协调机制。

第一层次(最高层次)的政策协调机制建立可考虑在中央财经领导小组的框架内设立专门的经济政策协调委员会,由工信部、财政部、中国人民银行、国家发改委、国家税务总局等部门负责人组成,定期举行会议,主动寻求财政、货币政策在经济结构调整目标下的充分合作。协调委员会至少每月召开一次会议,通过完善工信部、财政部和中国人民银行的协调机制来提高中国产业政策、财政政策、货币政策的组合效应,增强政策效果。

第二层次是建立产业政策、财政政策和货币政策制定部门首长定期会晤机制。西方七国财长和央行行长会议、G20 财长和央行行长会议是建立中国产业政策、财政政策和货币政策制定部门首长定期会晤机制的模板。虽然中国的产业政策、财政政策和货币政策制定部门首长有不少见面的机会,例如,党中央和国务院的各种会议、国外的财经外交有关会议等,但是产业政策、财政政策和货币政策制定部门首长还缺乏平台就各方政策协调问题进行深入的交流,进而影响政策协调的效果。中国的产业政策、财政政策和货币政策制定部门首长会晤应定期举行,有关议题要提前做好沟通。

第三层次是建立产业政策、财政政策、货币政策委员会机制。在工信部、财政部内部仿照央行内部的货币政策委员会组织模式设立供决策服务

的产业政策委员会和财政政策委员会。各委员会除了本领域的专家参加外,产业政策委员会、财政政策委员会与货币政策委员会都要有工信部、财政部和央行有关负责人参加,委员会的会议频率要提高,理想状况是按月召开,而不是按季召开。委员会按月召开会议,能够有效传递信息,共同做好形势研判。

第四层次是建立信息沟通与保障工作机制。为了确保上面三个层次的协调机制能够有效运转,提高政策协调的效率,需要建立产业政策、财政政策、货币政策信息沟通与保障机制。建议依托工信部、财政部和央行内部的政策制定司局,建立三方信息沟通工作会议和信息交流平台。“工作”层面的信息沟通与保障机制是三大政策协调机制的基础,该机制运行得好坏与否、是否及时、沟通协调的水平等对整个协调具有十分关键的意义,建议重视该机制,并通过人员交流、干部挂职等方式加强该机制的运行。

参考文献:

- [1] 张其仔,等.协调保增长与转变增长方式关系的产业政策研究[J].中国工业经济,2009,(3):29-39.
- [2] 江飞涛,李晓萍.当前中国产业政策转型的基本逻辑[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2015,(3):17-24.

[责任编辑:房宏琳,曾博]

## Study on the Coordination and Cooperation of Fiscal , Financial , and Industrial Policies: Based on the Perspective of Promoting the Supply-Side Structural Reform

JIANG Fei-tao<sup>1</sup> , LI Xiao-ping<sup>2</sup> , HE Jun<sup>1</sup>

( 1. *Institute of Industrial Economics , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100836;*

2. *School of Business , Central South University , Changsha 410083*)

**Abstract:** In order to accelerate the supply-side structural reform , there is an urgent need for the coordination and cooperation of fiscal , financial and industrial policies to create a joint force. At present stage , to reinforce the coordination and cooperation of three policies , with the fundamental goal of promoting the structural adjustments and enhancing the quality and efficiency in the supply system , the reality demand of main restraints under the present China's new normal should be satisfied , and the decisive role of the market on resource allocation should be brought into full play. In the process of strengthening the coordination and cooperation of three policies , the macroeconomic policy should create a stable macro environment for the adjustment and optimization of supply structure , which needs to be combined with the promotion of aggregate balance as much as possible; when macroeconomic policy is coordinating with industrial policy , in order to promote structural adjustment and upgrading , more fiscal policies and financial development policies instead of monetary policies should be used; the industrial policy should improve its continuity and stability , reducing unfavorable impacts on the stability of macroeconomic as much as possible. Furthermore , for the purpose of reinforcing the coordination of three policies and then accelerating the supply-side structural reform , the fiscal , financial and industrial policies themselves should be adjusted and optimized , and a multilevel coordination mechanism for the three policies needs to be established.

**Key words:** the Supply-side Structural Reform; Fiscal Policies; Financial Policies; Industrial Policies; Coordination and Cooperation

## Capturing Eternity in the Instant

——Baudelaire's Thoughts on Modernity

LI Shi-tao

( *Chinese National Academy of Arts , Institute of Marxism Literal Theory , Beijing 100029*)

**Abstract:** Baudelaire earlier proposed and used the conception "modernity" which stressed the significance of momentary beauty. As a matter of fact , it was an aesthetic modernity. He made a difference between the social modernization and the aesthetic modernity , and advocated that the later countermeasured the former , and promoted the spiritual development of modern people. His exploring on modernity discovered and affirmed the new significance of modernity , claimed a kind of new time consciousness , it was helpful to establish the identity of "modern" , also to establish the modern subject and the modern aesthetic subject. His exploration on modernity could reestablished the spiritual space of the oppressed modern people. On the position of the critical view-point as a liberal scholar. Baudelaire's study on modernity has an irreplaceable status and important value , but also reveals the limitation of his thoughts.

**Key words:** Baudelaire; Aesthetic Modernity; the Social Modernization