

Laws and Regulations Express (China)

法规快讯（中国）

——供给侧结构性改革相关法规

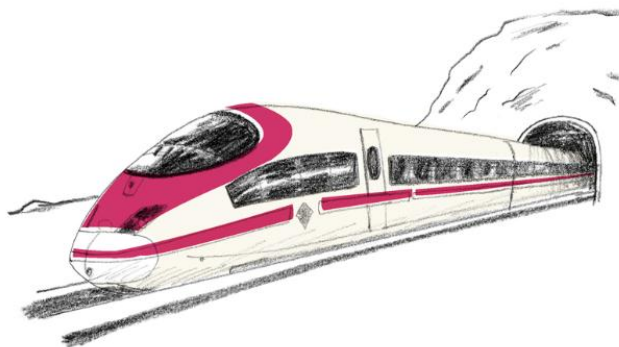
【2016 年第 08 期（总第 215 期） - 2016 年 2 月 17 日】





供给侧结构性改革相关法规

自 2015 年 11 月以来，“供给侧改革”成为高层讲话中的高频词。国家主席习近平在中央财经领导小组第 11 次会议提出“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”。国务院总理李克强在“十三五”规划纲要编制工作会议上称，“要在供给侧和需求侧两端发力促



进产业迈向中高端”。而中财办主任刘鹤、副主任杨伟民，以及国家部委领导人也均在不同场合强调“加强供给侧结构性改革”。

“供给侧”是与“需求侧”相对应的。需求侧有投资、消费、出口三驾马车，三驾马车决定短期经济增长率。而供给侧有劳动力、土地、资本、创新四大要素，四大要素在充分配置条件下所实现的增长率即中长期潜在经济增长率。

对于如何拉动经济增长，需求侧改革与供给侧改革有着截然不同的理念。需求侧改革认为需求不足导致产出下降，所以拉动经济增长需要“刺激政策”（货币和财政政策）来提高总需求，使实际产出达到潜在产出。供给侧改革认为市场可以自动调节使实际产出回归潜在产出，拉动经济增长需要提高生产能力即提高潜在产出水平，其核心在于提高全要素生产率。

“供给侧改革”，就是从供给、生产端入手，通过解放生产力，提升竞争力促进经济发展。

供给侧结构性改革相关法规包括：《关于金融支持工业稳增长调结构增效益的若干意见》、《关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见》（国发〔2015〕66 号）、《关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》（国发〔2015〕71 号）、《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕6 号）、《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕7 号）、《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发〔2016〕8 号）等。

相关概要如下：



一、“供给侧改革”的背景

2008 年国际经济危机爆发后，为了保增长或稳增长，采取了一系列需求管理政策，如积极的财政政策、稳健的货币政策和政府投资政策等。这些政策确实取得了一定的保增长效果，特别是在初期取得了明显的效果，如四万亿投资推出后 GDP 增速自 2009 年一季度的 6.5% 快速上升到 2010 年一季度的 12.1%。但此后需求管理政策的边际效应在递减，虽然连续多次采取了稳增长措施，但 GDP 增速自 2010 年一季度达到 12.1% 的高度之后，一直在震荡下行，直至 2015 年第三季度的 6.9%，而且尚未扭转下行趋势。

同时由于需求管理政策主要是通过政府投资和释放流动性等手段，拉动“三驾马车”来实现经济增长，属于短期刺激政策，故在带来经济增长的同时，也造成了产能过剩、高房价或资产价格泡沫、地方债务压力加大、企业效益下降、影子银行、银行不良资产率上升等副作用和后遗症。

需求刺激效果甚微。需求不足仅是表象，供需错配才是实质，因而需要从供给端着手改革。中国经济当前的主要问题是结构性问题，而非周期性问题。针对结构性问题，不能用解决周期性波动的需求管理政策去应对，而要采取结构性改革去化解。

二、“供给侧改革”的具体内容

在 2015 年 12 月召开的中央经济工作会议中，习近平总书记用“加减乘除”四则运算通俗易懂地布局了供给侧改革这一新举措。

加法：供给侧改革的“加法”是指补齐短板，扩大要素供给，发展新兴产业，提高经济增长质量与效益。培育经济增长新动力，拓展经济发展新空间，增加人口供给、提升全员素质、提升创新能力、增加公共产品供给、加强政策制度协调性，为经济增长提供支撑。

减法：供给侧结构性改革要的“减法”主要是指，政府简政放权、企业清除过剩产能、社会为企业降低成本，给企业松绑，给企业减负，激发微观经济活力。

乘法：供给侧结构性改革的“乘法”是指以创新发展理念，挖掘经济发展新动力，开拓新空间，创造新产业，培育经济增长的“乘数因子”，以新兴产业的“几何式增长”推动经济发展。

除法：供给侧结构性改革的“除法”主要是指清除产能过剩、清除经济发展路上的“拦路虎”，为中国经济战车顺利前行扫清障碍。



供给侧改革是一项系统工程，需要统筹兼顾，政府和市场协调与配合，同时做好四则混合运算。

三、“供给侧改革”相关法规

自 2015 年 11 月，国家主席习近平在中央财经领导小组第 11 次会议第一次提出“供给侧结构性改革”后，国务院及相关部门发布了一系列的支持性政策文件，主要法规概要如下：

1、《关于金融支持工业稳增长调结构增效益的若干意见》20160214

2016 年 2 月 14 日，人民银行、发展改革委、工业和信息化部、财政部、商务部、银监会、证监会、保监会联合印发了《关于金融支持工业稳增长调结构增效益的若干意见》，就贯彻落实中央经济工作会议、国务院常务会议关于着力加强供给侧结构性改革精神，突破工业转型发展面临的融资难、融资贵瓶颈，推动金融业增强服务能力，支持工业加快转型升级，从加强货币信贷政策支持、营造良好的货币金融环境，提高资本市场、保险市场对工业企业的支持力度，推动工业企业融资机制创新，促进工业企业兼并重组，支持工业企业加快“走出去”，加强风险防范和协调配合等六个方面提出了一系列支持工业转型升级、降本增效的具体金融政策措施。

意见指出，工业是国民经济的主导力量，是实体经济的骨架和国家竞争力的基础，是稳增长、调结构、转方式的主战场，也是创新的主战场，对经济发展全局至关重要。

意见提出要**着力加强金融对工业供给侧结构性改革的支持**。综合运用多种流动性管理工具，完善宏观审慎管理，加强预调、微调，保持流动性水平适度 and 货币市场稳定运行，引导货币信贷平稳增长。创新金融支持和服务方式。加强和改进对企业兼并重组、不良资产处置的力度和效率，**积极稳妥推进工业化解过剩产能和库存**。继续整顿金融服务乱收费，指导金融机构合理确定利率水平和收费项目，加大对不合理收费的查处力度，**降低企业融资成本和债务负担**。**支持工业企业技术改造和设备更新**，补齐工业软硬基础设施短板，提高企业创新发展能力，为工业稳增长调结构增效益创造有利条件。

2、《国务院关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见》20151119

2015 年 11 月 19 日，国务院印发了《关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见》（国发〔2015〕66 号），全面部署以消费升级引领产业升级，



以制度创新、技术创新、产品创新增加新供给，满足创造新消费，形成新动力。

《指导意见》要求着力加强供给侧结构性改革，以更加完善的体制机制引导和规范市场主体行为，推动形成节约、理性、绿色、健康的现代生产消费方式，努力构建新消费引领新投资、形成新供给新动力的良好环境和长效机制。《指导意见》提出四个方面具体措施：一是**加快推进重点领域制度创新**。包括加快建设全国统一大市场；加大服务业对内对外开放力度；加强助推新兴领域发展的制度保障；加快推进人口城镇化相关领域改革。二是**全面改善优化消费环境**。包括全面提高标准化水平；完善质量监管体系；改善市场信用环境；健全消费者权益保护机制；强化消费基础设施网络支撑；拓展农村消费市场；积极培育国际消费市场。三是**创新并扩大有效供给**。改造提升传统产业；培育壮大战略性新兴产业；大力发展服务业；推动大众创业万众创新蓬勃发展；鼓励和引导企业加快产品服务升级；适度扩大先进技术装备和日用消费品进口；鼓励企业加强质量品牌建设。四是**优化政策支撑体系**。包括强化财税支持政策；推动金融产品和服务创新；优化政府投资结构；完善土地政策；创新人才政策；健全环境政策体系。

《指导意见》提出的消费升级重点领域和方向包括：服务消费、信息消费、绿色消费、时尚消费、品质消费及农村消费。

《指导意见》提出的部分具体措施有：消除各种显性和隐性行政性垄断，加强反垄断执法，规范网络型自然垄断领域的产品和服务；**尽快将生产经营类事业单位转为企业**，全面放宽民间资本市场准入；全面推进“三网融合”，加快推进低空空域开放；**鼓励各地区放宽落户条件，逐步消除城乡区域间户籍壁垒**；健全标准体系；在食品药品、儿童用品、日用品等领域建立全过程质量安全追溯体系；加强违法失信行为信息的在线披露和共享；推动修订现行法律法规中不利于保护消费者权益的条款；加快网络提速降费，**加快旅游咨询中心和集散中心、自驾车房车营地、旅游厕所、停车场等旅游基础设施建设**，加快电动汽车充电设施、城市停车场的布局和建设；大幅降低农村流通成本，鼓励有条件的地区规划建设特色小镇；培育面向全球旅游消费者的国际消费中心，扩大 72 小时过境免签政策范围；推动三维（3D）打印、机器人、基因工程等产业加快发展；重点发展居民和家庭服务、健康养老服务等贴近人民群众生活、需求潜力大、带动力强的生活性服务业；发展众创、众包、众扶、众筹等新模式；激发和保护企业家精神；**降低部分日用消费品进口关税**；落实小微企业、创新型企业税收优惠政策和研发费用加计扣除政策，**适时推进医疗、养老等行业营业税改征增值税改革试点**，扩大增值税抵扣范围；鼓励商业银行发展创新型非抵押类贷款模式，发展融资担保机构，**打造集消费、理财、融资、投资等业务于一体的金融服务平台**；加大政府对教育、医疗、养老等基础设施，以及农村地区和中西部地区基础设施和公共服务领域的投资力度；**适当扩大战略性新兴产业、生产性和生活性服务业、科研机构及科技企业孵化机构发展用地**，推广在建城



市公交站场、大型批发市场、会展和文体中心地上地下立体开发及综合利用；加强信息、教育、医疗、文化、旅游、环保等领域高技能人才和专业技术人才队伍建设，培养更多既懂农业生产又懂电子商务的新型农民；推行垃圾分类回收和循环利用，建立完善节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度，大力推行合同能源管理和环境污染第三方治理等。

3、《国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》20151218

2015 年 12 月 18 日，国务院发布了《关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》（国发〔2015〕71 号）。就深入实施创新驱动发展战略，深化知识产权领域改革，加快知识产权强国建设，提出了总体要求及六个方面的意见。

《意见》明确提出到 2020 年，在知识产权重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，知识产权授权确权和执法保护体系进一步完善，基本形成权界清晰、分工合理、责权一致、运转高效、法治保障的知识产权体制机制，知识产权创造、运用、保护、管理和服务能力大幅提升，创新创业环境进一步优化，逐步形成产业参与国际竞争的知识产权新优势，基本实现知识产权治理体系和治理能力现代化，建成一批知识产权强省、强市，知识产权大国地位得到全方位巩固，为建成中国特色、世界水平的知识产权强国奠定坚实基础。

《意见》提出的措施涉及六个方面：一是**推进知识产权管理体制机制改革**。包括研究完善知识产权管理体制；改善知识产权服务业及社会组织管理；建立重大经济活动知识产权评议制度；建立以知识产权为重要内容的创新驱动发展评价制度。二是**实行严格的知识产权保护**。包括加大知识产权侵权行为惩治力度；加大知识产权犯罪打击力度；建立健全知识产权保护预警防范机制；加强新业态新领域创新成果的知识产权保护；规制知识产权滥用行为。三是**促进知识产权创造运用**。包括完善知识产权审查和注册机制；完善职务发明制度；推动专利许可制度改革；加强知识产权交易平台建设；培育知识产权密集型产业；提升知识产权附加值和国际影响力；加强知识产权信息开放利用。四是**加强重点产业知识产权海外布局和风险防控**。包括加强重点产业知识产权海外布局规划；拓展海外知识产权布局渠道；完善海外知识产权风险预警体系；提升海外知识产权风险防控能力；加强海外知识产权维权援助。五是**提升知识产权对外合作水平**。包括推动构建更加公平合理的国际知识产权规则；加强知识产权对外合作机制建设；加大对发展中国家知识产权援助力度；拓宽知识产权公共外交渠道。六是**加强组织实施和政策保障**。包括加强组织领导；加大财税和金融支持力度；加强知识产权专业队伍建设；加强宣传引导。

4、《国务院关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》20160201

2016 年 2 月 1 日，国务院发布了《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕6 号），就贯彻落实党中央、国务院关于推进结构性改革、抓好去产



能任务的决策部署，进一步化解钢铁行业过剩产能、推动钢铁企业实现脱困发展，提出了总体要求、主要任务、政策措施、组织实施等意见。

《意见》明确提出 2016 年开始，用 5 年时间再压减粗钢产能 1 亿-1.5 亿吨，行业兼并重组取得实质性进展，产业结构得到优化，资源利用效率明显提高，产能利用率趋于合理，产品质量和高端产品供给能力显著提升，企业经济效益好转，市场预期明显向好。

《意见》部署了四大主要工作任务：一是**严禁新增产能**，要求各地区、各部门不得以任何名义、任何方式备案新增产能的钢铁项目。二是**化解过剩产能**，达不到标准要求的钢铁产能要依法依规退出，鼓励企业通过主动压减、兼并重组、转型转产、搬迁改造、国际产能合作等途径，退出部分钢铁产能，**钢铁产能退出须拆除相应冶炼设备**。三是**严格执法监管**，进一步完善钢铁行业主要污染物在线监控体系，覆盖所有钢铁企业，加大能源消耗执法检查力度，对因工艺装备落后、环保和能耗不达标被依法关停的企业，注销生产许可证。四是**推动行业升级**，引导钢铁制造业与“互联网+”融合发展，提升品质品牌，研发高端品种，促进绿色发展，扩大市场消费。

《意见》特别明确了加强奖补支持、完善税收政策、加大金融支持、做好职工安置、盘活土地资源等一系列支持钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的政策措施。

5、《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》20160201

2016 年 2 月 1 日，国务院发布了《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕7 号），就贯彻落实党中央、国务院关于推进结构性改革、抓好去产能任务的决策部署，进一步化解煤炭行业过剩产能、推动煤炭企业实现脱困发展，提出了总体要求、主要任务、政策措施、组织实施等意见。

《意见》明确，在近年来淘汰落后煤炭产能的基础上，从 2016 年开始，用 3 至 5 年的时间，再退出产能 5 亿吨左右、减量重组 5 亿吨左右，较大幅度压缩煤炭产能，适度减少煤矿数量，煤炭行业过剩产能得到有效化解，市场供需基本平衡，产业结构得到优化，转型升级取得实质性进展。

《意见》部署了九大主要工作任务包含：严格控制新增产能、加快淘汰落后产能和其他不符合产业政策的产能、有序退出过剩产能、推进企业改革重组、促进行业调整转型、严格治理不安全生产、严格控制超能力生产、严格治理违法违规建设、严格限制劣质煤使用。在控制新增产能方面，《意见》明确，从 2016 年起，3 年内原则上停止审批新建煤矿项目、新增产能的技术改造项目和产能核增项目。在淘汰落后产能方面，《意见》提出，对 13 类落后小煤矿等要尽快依法关闭退出；对产能小于 30 万吨/年且发生重大及以上安全生产责任事故的煤矿，要在 1 至 3 年内淘汰。在过剩产能退出方面，《意见》提出，要对长期亏损、资不抵债的煤矿，长期停产、



停建的煤矿，以及资源枯竭、资源赋存条件差的煤矿，通过给予政策支持等综合措施，引导其有序退出。

《意见》特别明确了加强奖补支持、加大金融支持、做好职工安置、盘活土地资源、鼓励技术改造等一系列支持煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的政策措施。

6、《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》20160202

2016 年 2 月 2 日，国务院发布了《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发〔2016〕8 号），就总结推广各地区行之有效的经验，深入推进新型城镇化建设，提出了总体要求、积极推进农业转移人口市民化、全面提升城市功能、加快培育中小城市和特色小城镇、辐射带动新农村建设、完善土地利用机制、创新投融资机制、完善城镇住房制度、加快推进新型城镇化综合试点、健全新型城镇化工作推进机制等意见。

《意见》指出，**新型城镇化是现代化的必由之路，是最大的内需潜力所在**，是经济发展的重要动力，也是一项重要的民生工程，要总结推广各地区行之有效的经验，深入推进新型城镇化建设，充分释放新型城镇化蕴藏的巨大内需潜力，为经济持续健康发展提供持久强劲动力。

《意见》提出，要坚持走中国特色新型城镇化道路，以人的城镇化为核心，以提高质量是关键，以体制机制改革为动力，紧紧围绕新型城镇化目标任务，加快推进户籍制度改革，提升城市综合承载能力，制定完善土地、财政、投融资等配套政策。

《意见》提出了九个方面 36 条具体措施。

一是**积极推进农业转移人口市民化**。包括加快落实户籍制度改革政策，鼓励各地区进一步放宽落户条件；全面实行居住证制度，推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口；推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖；加快建立农业转移人口市民化激励机制。

二是**全面提升城市功能**。包括加快城镇棚户区、城中村和危房改造，加快城市综合交通网络建设，实施城市地下管网改造工程，推进海绵城市建设，推动绿色城市、智慧城市等新型城市建设，提升城市公共服务水平。

三是**加快培育中小城市和特色小城镇**。包括提升县城和重点镇基础设施水平，加快拓展特大镇功能，加快特色小镇发展，培育发展一批中小城市，加快城市群建设。

四是**辐射带动新农村建设**。包括推动基础设施和公共服务向农村延伸，带动农村一二三产业融合发展，带动农村电子商务发展，推进易地扶贫搬迁与新型城镇化结合。

五是**完善土地利用机制**。包括规范推进城乡建设用地增减挂钩，建立城镇低效用地再开发激励机制，因地制宜推进低丘缓坡地开发，完善土地经营权和宅基地使用权



流转机制。

六是**创新投融资机制**。包括深化政府和社会资本合作，加大政府投入力度，强化金融支持，多渠道保障城镇化资金需求。

七是**完善城镇住房制度**。包括建立购租并举的城镇住房制度，完善城镇住房保障体系，加快发展专业化住房租赁市场，健全房地产市场调控机制。

八是**加快推进新型城镇化综合试点**。包括深化试点内容，扩大试点范围，加大试点支持力度，鼓励试点地区发挥首创精神，尽快实现重点突破。

九是**健全新型城镇化工作推进机制**。包括强化政策协调，加强监督检查，强化宣传引导，推动新型城镇化取得更大成效。

更多详细内容，请参见附件原文。

如对本法规提示有任何意见或建议，请随时与专业标准部沟通，谢谢！

附件 1:《国务院关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见》
20151119

附件 2:《国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》 20151218

附件 3:《国务院关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》 20160201

附件 4:《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》 20160201

附件 5:《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》 20160202

附件 6:《关于金融支持工业稳增长调结构增效益的若干意见》 20160214