1. **新常态下陕西供给侧改革研究**

陕西，西部地区的龙头大省，能源出口大省。自21世纪以来，陕西省凭借石油、煤炭资源优势发展能源化工业，带动全省经济迅猛增长。随着经济步入新常态，国际能源价格持续低迷、劳动力成本迅速上升以及居民消费结构逐渐升级使得供需矛盾日益凸显，陕西省经济未能延续过去的高速增长，GDP增速连年下滑，从2011年的13.9%跌至2015年的7.9%，达到21世纪以来的最低水平，经济增长面临前所未有的挑战。一方面，经济发展的传统动能逐渐消失，陕西省煤炭、原油、钢材等产业结构性产能过剩状况极为凸显，以能源化工业为全省经济增长引擎的发展模式的可持续性逐渐受到挑战；另一方面，经济发展的新动能难以在短期内形成，陕西省自主创新能力的缺乏使得新动力、新产业和新市场的培育无法在较短时间内完成。在这种背景下，推进陕西省供给侧结构性改革，消解过剩产能、培育新动能，不仅重要，而且非常紧迫。2016年是“十三五”的开局之年，也是供给侧结构性改革的攻坚之年，在即将结束的2016年中陕西省稳步推进供给侧结构性改革，围绕供给侧结构性改革持续精准发力，强力推进项目建设，切实扩大有效投资，省内的经济结构调整已初具成效。未来，进一步深化供给侧结构性改革是陕西省经济发展方式转变和经济结构战略性调整的必由之路。

**2.1 陕西供给结构的评价**

“需求侧”和“供给侧”是分析经济发展趋势的两种理论框架。从需求侧因素分析，GDP等于消费、投资和净出口的总和，着眼于提升短期经济增长率；从供给侧因素分析，GDP由劳动力、投资和效率(TFP)这三大因素决定，如果上述三大因素都实现最优配置，就形成了中长期的潜在增长率。当前，无论是从陕西省人口红利视角，还是从经济结构转换视角，以及从工业化进入中后期阶段看，陕西省经济减速在更大程度上都要归结于潜在经济增长率下降，而针对潜在增长率的下降，应该更多地从供给侧角度分析问题、把握政策着力点。基于此，分析陕西省供给结构的现状，准确把握供给结构中存在的问题，是制定有效的政策提升经济体供给能力和效率的前提基础。

**2.1.1 陕西供给结构评价指标体系的构建**

考虑到我们研究陕西省供给结构的目的是深入推进供给侧结构性改革，我们将供给结构界定为三大供给侧要素的结构，即劳动力、资本和技术的结构，并从劳动结构、资本结构以及技术结构构建陕西供给结构评价指标体系。

劳动力是经济发展最基本，也是必不可少的投入要素。劳动力对经济的推动作用既可以通过劳动力的总量供给扩张，带来丰裕的人口红利，也可以通过优化劳动力结构，提升劳动生产率。近年来陕西省的人口红利逐渐消退，以劳动密集型产业拉动经济增长的模式不可持续。由此，优化劳动力结构的重要性愈发凸显。劳动力供给结构主要包括劳动力的所有制结构、产业结构以及技术结构。首先，劳动力的所有制结构刻画了省内劳动力流向国有企业、集体企业、私营企业间的比例关系。一般来说，一个地区私营企业数量越多、高素质劳动力越倾向于进入私营企业，意味着该地区的经济活力越强。与私营企业相比，长期的预算软约束使得国有企业的成本收益管理意识淡薄，企业运行效率明显低于私营企业，当大部分高素质劳动力倾向于进入国有企业和政府机关工作，将制约劳动生产率的提升。基于此，我们选择城镇私营及个体就业人员占总就业人员的比重来反映劳动力所属的企业结构类型。其次，劳动力的产业结构是指劳动力在产业间的数量比例关系。大量的研究表明，三次产业间的生产效率差异显著，由高到低依次为第二产业、第三产业、第一产业。三次产业间的生产效率差异使我们通过调整劳动力所从事的行业来提升劳动生产率成为可能。我们选择第三产业就业人员与第二产业就业人员的比值来测度劳动力的产业结构。再次，劳动力的技术结构是指劳动力中技术工人与非技术工人间的比例关系。由于参与生产的劳动力在教育背景、劳动技能和生产经验上不同，劳动力个体间并不是同质的。通常使用技术工人与非技术工人对劳动力的质量进行区分，在这里我们将技术工人界定为受过大专及以上教育的人员，其余的即为非技术工人，因此，劳动力的技术结构采用高等教育人口比重来测度[[1]](#footnote-1)(1)。此外，我们加入少儿抚养比和老年抚养比以反映陕西人口红利的现状。

资本是各期投资经折旧后累积的结果，因而，资本供给结构与投资结构密切相关，可以将投资结构作为分析资本结构的突破口。投资结构是指在一定时期的投资总量中，资金的来源、流向以及使用主体的构成及其数量比例关系，投资是决定和影响经济发展状况与态势的基本因素，是提升经济质量和效益的重要驱动力。投资结构主要包括投资的主体结构、投资的来源结构、投资的产业结构以及投资的区域结构。首先，投资的主体结构反映了一个地区的投资是以民间投资为主还是政府投资为主。民间投资由市场这只“看不见的手”配置，以逐利为目的，对优质的投资项目具有敏锐的嗅觉。而政府投资由顶层设计，常常肩负着一定的社会责任，主要优势是矫正市场失灵。在民间投资为主的投资结构下，更有利于产业优胜劣汰，增加民间投资占比是化解产能过剩的有效途径。我们采用民间投资占全社会固定资产投资的比重来衡量投资的主体结构。其次，投资的来源结构反映了投资资金的来源渠道，包括国家预算内资金、自筹资金、利用外资等。随着获取资金的渠道多元化，资金的来源主体趋于分散，以政府为主的投资主体结构将逐渐改变。企业自筹资金是自筹资金的重要来源，自筹资金的增加一定程度上表明企业的投资主体地位得到强化。投资的来源结构采用自筹资金占资金来源的比重测度。再次，投资的产业结构反映了投资资金在产业间的配置状况，我们选取第三产业全社会固定资产投资与第二产业的比值来衡量。此外，投资的区域结构可以反映陕西的投资资金在关中、陕南以及陕北的配置状况，我们采用关中地区全社会固定资产投资额占总投资比重来衡量。

**表1 陕西供给结构的综合评价指标体系**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 方面指数 | 基础指标 | 计量单位 | 指标属性 |
| 劳动力供给结构 | 城镇私营及个体就业人员占总就业人员比重 | % | 正 |
| 第三产业就业人员/第二产业就业人员 | — | 正 |
| 高等教育人口比重 | % | 正 |
| 少儿抚养比 | — | 正 |
| 老年抚养比 | — | 逆 |
| 资本供给结构 | 民间投资占全社会固定资产投资比重 | % | 正 |
| 自筹资金占资金来源比重 | % | 正 |
| 第三产业全社会固定资产投资/第二产业 | — | 正 |
| 关中地区全社会固定资产投资额占总投资比重 | % | 正 |
| 技术供给结构 | 企业研发经费支出占总支出的比重 | % | 正 |
| 专利授权数/专利申请数 | — | 正 |
| 发明专利授权数占专利项目总授权数的比重 | % | 正 |
| 全要素生产率增长率 | — | 正 |

科技创新实力是推动经济增长的核心要素，亦是一个地区从要素驱动型转向质量效益型经济增长成功与否的关键要素。技术结构是对特定地区技术研发的资金来源主体、研发主体以及研发成果等的刻画，我们主要从技术研发的主体结构、知识产权的保护程度以及研发成果的结构三个方面准确把握陕西的技术结构。首先，研发的主体结构反映了技术研发是由企业主导还是由政府主导。企业作为经济运行的微观主体，对市场需求具有全面地认识与把握，构建企业为主力军的技术研发模式是提升科技创新实力的关键。企业投入的研发费用占比越高，表明企业对当地研发的主导作用越强，因此，我们选择企业研发经费支出占总支出的比重来衡量技术研发的主体结构。其次，技术研发的知识产权保护程度对创新主体的创新成果外部收益能否内部化的影响巨大，健全的知识产权保护制度是激活创新主体的核心。我们以专利授权数与专利申请数的比例衡量陕西知识产权保护程度。再次，研发成果的结构是指研发的各类成果间的比例关系。研发成果通常反映为专利授权量、科技论文发表数以及拥有注册商标数，考虑到仅有专利项目种类构成的数据，并且其中发明专利的创新性最强，我们选用发明专利授权数占专利项目总授权数的比重来衡量研发结构。此外，内生增长理论表明技术进步是推动经济增长的关键因素，在经济增长核算层面一般用全要素生产率表征技术进步，我们采用数据包络分析（DEA）中的Malmquist指数法计算的全要素生产率反映陕西的技术进步。

这样就最终确定了包含3个方面指数，13个基础指标的陕西供给结构评价体系，如表1所示。

**2.1.2 陕西供给结构的总体评价**

**（1）指标处理、评价方法选择以及数据来源**

由于各指标量纲不同，相互间不可比，因此必须采用数据变换的方法来消除指标量纲，我们将指标属性分为两类：正向指标和逆向指标，在此采取以下两种公式对两类指标进行无量纲化处理[[2]](#footnote-2)(1)。

正向指标：

逆向指标：

其中，为指标标准化后的值，为指标的实际数值，和为指标的最大值和最小值。

依据供给结构的综合评价体系，将去除量纲的基础指标简单加总合成三大方面指数，并采用同样的方法合成供给结构综合指数。本章采用的数据来自历年《中国统计年鉴》、《陕西统计年鉴》以及《劳动统计年鉴》。

**（2）2000-2015年陕西供给结构综合指数及其方面指数的变化趋势**

根据上文阐述的方法，计算出最终的供给结构综合指数及各方面指数，如表2和图1所示。

**表2 2000-2015年陕西供给结构综合指数及其方面指数**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 时间 | 方面指数 | | | 供给结构综合指数 |
| 劳动力结构 | 资本结构 | 技术结构 |
| 2000 | 2.841 | 2.487 | 1.792 | 7.120 |
| 2001 | 2.512 | 2.317 | 1.331 | 6.160 |
| 2002 | 2.408 | 1.964 | 1.582 | 5.953 |
| 2003 | 2.003 | 2.233 | 1.241 | 5.477 |
| 2004 | 2.464 | 2.348 | 3.157 | 7.968 |
| 2005 | 2.419 | 2.321 | 2.606 | 7.347 |
| 2006 | 2.271 | 2.207 | 1.732 | 6.209 |
| 2007 | 2.277 | 1.375 | 2.463 | 6.114 |
| 2008 | 2.324 | 2.191 | 1.739 | 6.254 |
| 2009 | 1.959 | 2.091 | 2.111 | 6.160 |
| 2010 | 1.875 | 2.325 | 1.362 | 5.561 |
| 2011 | 1.935 | 2.019 | 2.678 | 6.631 |
| 2012 | 2.467 | 1.789 | 2.350 | 6.607 |
| 2013 | 2.208 | 1.973 | 1.659 | 5.840 |
| 2014 | 2.256 | 2.430 | 2.508 | 7.194 |
| 2015 | 3.003 | 2.536 | 2.346 | 7.885 |

**图1 2000-2015年陕西省供给结构综合指数及其方面指数的变动趋势**

总体上来看，2000-2015年陕西供给结构综合指数在均值附近小幅波动，未表现出明显的上升趋势，意味着自21世纪以来，陕西省经济高速增长的同时，供给结构未取得实质性进展，廉价劳动力和政府大规模投资仍是陕西推动经济增长的主要驱动力。进一步分析发现，“十二五”期间，供给结构综合指数在2013年达到最低点，并从2014年逐渐上升，可能的原因是2008年政府向市场投放的4万亿使得一大批过剩产业、僵尸企业死灰复燃，一拥而上投资新兴产业致使新产业领域也出现了结构性产能过剩，供需矛盾日益凸显。随后政府逐渐意识到单纯地扩张投资总量已无法化解现存的供需矛盾，由此政府从2013年开始严控投资资金的流向和产能过剩行业新增企业的准入门槛，2014年严重失衡的供给结构逐渐恢复。此外，观察三个方面指数的变动趋势发现，在考察期劳动力结构、资本结构和技术结构均未得到优化，基本上保持在2000年的水平。值得注意的是，技术结构方面指数的变动趋势与供给结构综合指数的变动趋势基本一致，意味着陕西省供给结构提升应以优化技术结构为突破口。

**2.1.3 陕西供给结构的具体分析**

**（1）劳动力供给结构**

**①劳动力就业的所有制结构：非公经济就业人员比重大幅增加**

随着市场化的推进，非公经济的地位不断提升。近年来，陕西省非公经济取得了迅猛发展，非公经济就业比重大幅度提升，并超过了公有经济的就业比重。观察表3可以看出，“十二五”期间，陕西省城镇劳动力中非公经济就业人员占据绝对比重，对就业的吸纳力持续增加，从2011年的62.95%增加至2015年的73.56%。进一步分析发现，当前陕西非公经济中城镇个体对就业的带动作用最强，2015年城镇个体吸纳的就业人员比重高达28.27%。

表3 2011-2015年陕西省城镇劳动力就业的所有制结构 单位：%

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 时间 | 国有  单位 | 集体  单位 | 其他  单位 | 私营  企业 | 城镇  个体 | 公有  经济 | 非公有经济 |
| 2011 | 35.03 | 2.03 | 15.28 | 27.48 | 20.19 | 37.05 | 62.95 |
| 2012 | 35.61 | 1.99 | 16.32 | 28.39 | 17.68 | 37.60 | 62.40 |
| 2013 | 29.55 | 2.36 | 31.10 | 18.05 | 18.94 | 31.91 | 68.09 |
| 2014 | 28.05 | 2.13 | 29.09 | 19.53 | 21.20 | 30.18 | 69.82 |
| 2015 | 24.75 | 1.69 | 26.86 | 18.43 | 28.27 | 26.44 | 73.56 |

图2 2015年陕西、四川以及全国城镇劳动力就业的所有制结构

为了深入地分析陕西劳动力就业的所有制结构，需要在纵向比较的基础上进行横向比较。我们测算了西部地区的另一龙头大省四川以及全国整体的劳动力就业所有制结构（如图2）。虽然2015年陕西省非公经济对劳动力的吸纳能力最强，但仍略低于四川，与全国平均水平还存在将近10个百分点的差距。意味着陕西省非公经济虽然在原来的基础上发展迅速，但与其他省份相比，陕西省的劳动力进入国企与集体企业的人数偏多，未来还需进一步释放省内非公经济的活力。

**②劳动力的产业结构：第三产业的就业吸纳力逐步提升**

依据配第克拉克定理，随着经济的发展，人均国民收入水平的提高，第一产业国民收入和劳动力的相对比重逐渐下降，第二产业国民收入和劳动力的相对比重上升，经济进一步发展，将会表现为第三产业国民收入和劳动力的相对比重上升。观察表4发现，“十二五”期间，陕西省第一、二产业的就业人数和占比未出现明显的上升或下降的趋势，第三产业的就业人数和占比出现了小幅上升，意味着在考察期内劳动力在三次产业间的分布基本保持不变。此外，第三产业对劳动力的吸纳能力逐渐上升。进一步与四川和全国的劳动力产业分布情况比较，2015年陕西省第一产业就业人员占比为45.37%，明显高于四川的38.60%和全国的28.30%；第二产业就业人员占比为19.26%，与四川的26.60%和全国的29.30%差距显著；第三产业就业人员占比为35.37%，虽高于四川的34.80%，但仍低于全国的平均水平42.40%。

表4 2011-2015年陕西、2015年四川和全国的三次产业就业人员及比重

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 时间 | 就业人员（万人） | | | 比重（100%） | | |
| 第一产业 | 第二产业 | 第三产业 | 第一产业 | 第二产业 | 第三产业 |
| 2011 | 824 | 585 | 650 | 40.02 | 28.41 | 31.57 |
| 2012 | 797 | 298 | 458 | 51.32 | 19.19 | 29.49 |
| 2013 | 779 | 322 | 475 | 49.43 | 20.43 | 30.14 |
| 2014 | 782 | 335 | 528 | 47.54 | 20.36 | 32.10 |
| 2015 | 789 | 335 | 615 | 45.37 | 19.26 | 35.37 |
| 2015四川 | 1871 | 1289 | 1687 | 38.60 | 26.60 | 34.80 |
| 2015全国 | 21919 | 22693 | 32839 | 28.30 | 29.30 | 42.40 |

**③劳动力的技术结构：高素质劳动力占比领跑全国且持续增加**

教育程度的不同是劳动力生产效率差异的重要原因。教育通过提升劳动力的工作效应和配置效应促进经济增长。工作效应表现在受教育程度高的人工作效率更高，更有利于提高生产效率，促进经济增长；配置效应体现为具有较高教育水平的人，对经济环境具有较强的理解和行动能力，因而具有更强的资源配置能力，实现资源的充分利用，增加产出[[3]](#footnote-3)(1)。作为全国教育大省的陕西，省内劳动力的教育程度一直位居全国前列。从表5可以看出，2011-2014年陕西初中以下的就业人员占比逐年下降，高中学历以上的就业人员占比逐年上升，高中、专科、本科以及研究生的上升幅度分别为2.8%、2.3%、2.3%、0.58%。此外，2014年陕西高中以上学历的就业人员占比远高于四川和全国平均水平，高中、专科、本科以及研究生学历的就业人员占比分别高出四川和全国平均水平的5.1%和3.2%、5.5%和3.3%、3.6%和1.1%、0.93%和0.56%。陕西省应发挥人力资源优势，促进潜在增长率的提升，扭转当前经济颓势。

表5 2011-2014年陕西、2014年四川和就业人员的学历情况 单位：%

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 时间 | 初中以下 | 高中 | 大学专科 | 大学本科 | 研究生 |
| 2011 | 66.51 | 17.6 | 10.3 | 5.0 | 0.53 |
| 2012 | 61.62 | 21.1 | 10.0 | 6.6 | 0.72 |
| 2013 | 62.66 | 18.6 | 11.5 | 6.4 | 0.78 |
| 2014 | 58.56 | 20.4 | 12.6 | 7.3 | 1.11 |
| 2014四川 | 73.75 | 15.3 | 7.1 | 3.7 | 0.18 |
| 2014全国 | 66.66 | 17.2 | 9.3 | 6.2 | 0.55 |

**（2）投资供给结构**

**①投资的主体结构：自筹资金成为投资资金来源的主渠道**

随着中国经济的改革开放，单一的国家财政投资方式逐渐被财政投资、银行贷款、利用外资和自筹投资等多种投资方式并存所取代[[4]](#footnote-4)(2)。同改革开放前相比，全国各地区资金渠道逐渐多元化，资金来源趋于分散，投资主体结构发生积极变化。“十二五”期间，陕西省全社会固定资产投资资金来源总额从8835.52亿元增长到18990.06亿元，从表6可以看出，在此期间，自筹资金始终是陕西投资资金来源的主渠道，占投资资金总额的比重在波动中略有上升，保持在73%-75.72%区间内。利用外资及其他资金来源占比增幅明显，分别从2011年的0.37%和5.73%增至2015年的1.18%和10.19%。与之相对应的是，国家预算内资金和国内贷款资金占比出现了大幅下降，分别从2011年的8.78%和11.25%降至2015年的6.92%和7.00%。此外，债券资金占比一直保持在较低水平，虽有小幅上升，但仍远低于1%。陕西形成的以自筹资金为主的投资结构深刻地改变了省内的投资主体结构，民间投资逐渐取代政府投资成为投资的最大主体，为省内经济发展注入强大的活力。

图3展示了2015年陕西、四川固定资产投资资金来源情况，2015年陕西的投资总额18990.06亿元虽低于四川的26767.92亿元，但投资结构显著优于四川。2015年陕西的国家预算内资金占比6.92%低于四川的7.31%，意味着陕西政府投资资金占比较低，银行贷款、利用外资和自筹资金等占比较高，民间投资的发展更快。

表6 2011-2015年陕西固定资产投资资金来源情况 单位：%

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 时间 | 国家预算内资金 | 国内贷款 | 债券 | 利用外资 | 自筹资金 | 其他资金来源 |
| 2011 | 8.78 | 11.25 | 0.05 | 0.37 | 73.82 | 5.73 |
| 2012 | 7.12 | 8.18 | 0.37 | 0.24 | 73.69 | 10.39 |
| 2013 | 5.33 | 7.73 | 0.21 | 0.28 | 75.72 | 10.74 |
| 2014 | 6.63 | 8.97 | 0.28 | 0.62 | 73.71 | 9.78 |
| 2015 | 6.92 | 7.00 | 0.15 | 1.18 | 74.55 | 10.19 |

图3 2015年陕西、四川固定资产投资资金来源的结构

**②投资的产业结构：一、三产业投资占比逐年增加**

投资主体结构的多元化常常伴随着投资部门结构的变化，这种改变在我国主要表现在对第三产业投资大幅度增加，对农业的投资比重逐渐减小，在工业内部，投资偏向重工业的现象有所减缓，轻工业得到了较大的发展。从表7可以看出，“十二五”期间，陕西三次产业的全社会固定资产投资额大幅度提升，一二三产业分别增长了294.26%、70.85%、109.19%。三次产业的投资结构逐渐优化，表现在一、三产业的投资占比逐渐增加，分别从2011年的3.44%和59.42%增至2015年的6.73%和61.75%，第二产业的投资占比下降明显，从2011年的37.14%降至31.53%，降幅近6个百分点。此外，相比于全国整体的产业投资结构，陕西省在一、三产的投资占比均较高，意味着陕西省的产业投资结构优于全国平均水平。

表7 2011-2015年陕西、全国三次产业全社会固定资产投资额及比重

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 时间 | 投资额（亿元） | | | 比重（100%） | | |
| 第一产业 | 第二产业 | 第三产业 | 第一产业 | 第二产业 | 第三产业 |
| 2011 | 344.36 | 3723.22 | 5955.94 | 3.44 | 37.14 | 59.42 |
| 2012 | 785.88 | 4832.51 | 7221.76 | 6.12 | 37.64 | 56.24 |
| 2013 | 875.01 | 5605.08 | 9454.12 | 5.49 | 35.18 | 59.33 |
| 2014 | 1024.02 | 5831.20 | 11854.27 | 5.47 | 31.17 | 63.36 |
| 2015 | 1357.69 | 6361.20 | 12458.97 | 6.73 | 31.53 | 61.75 |
| 2015全国 | 17542.1 | 224258.6 | 320199.1 | 3.12 | 39.90 | 56.97 |

为了进一步分析陕西省三次产业内部的投资构成，表8反映了陕西、全国各行业投资额及比重。总体来看，2015年陕西省投资资金投向的前三大行业为房地产业、制造业以及水利、环境和公共设施管理业，占总投资的比重高达60.09%。分产业看，第一产业中农、林、牧、渔业的投资占比较小，仅为6.67%，但高于全国平均水平3.74%。第二产业中制造业占比最高，达到19.36%，但远低于全国平均水平32.09%；采矿业是投资资金的第二大流向，占投资的比重为5.82%，超出全国平均水平2.31%的一倍之多；其余两个行业与全国平均水平基本接近。第三产业中房地产业是19个行业中投资资金占比最高的行业，占投资的比重高达25.62%，略高于全国平均水平；水利、环境和公共设施管理业投资的比重为15.11%，在第三产业中位居第二，远远高于全国平均水平的9.91%；其余行业的投资占比较小，且与全国平均水平差距不大。上述分析表明，陕西省农、林、牧、渔业的投资占比刚好达到全国水平，还需进一步扩大投资，促进农业现代化；第二产业中应调整制造业的投资占比过低、采矿业占比较高的现状，增强制造业的竞争力；第三产业中适度降低房地产投资，水利、环境和公共设施管理业投资，增加金融业、交通运输、仓储和邮政业等的投资，以降低融资成本和物流成本。

表8 2015年陕西、全国各行业全社会固定资产投资额及比重

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 行业 | 投资额（亿元） | | 比重（100%） | |
| 陕西 | 全国 | 陕西 | 全国 |
| 农、林、牧、渔业 | 1239.5 | 21042.7 | 6.67 | 3.74 |
| 采矿业 | 1080.8 | 12970.8 | 5.82 | 2.31 |
| 制造业 | 3596.9 | 180370.4 | 19.36 | 32.09 |
| 电力、热力、燃气及水生产和供应业 | 847.6 | 26722.8 | 4.56 | 4.75 |
| 建筑业 | 98.6 | 4956.6 | 0.53 | 0.88 |
| 批发和零售业 | 694.8 | 18924.9 | 3.74 | 3.37 |
| 交通运输、仓储和邮政业 | 1439.5 | 49200.0 | 7.75 | 8.75 |
| 住宿和餐饮业 | 246.3 | 6546.7 | 1.33 | 1.16 |
| 信息传输、软件和信息技术服务业 | 188.8 | 5521.9 | 1.02 | 0.98 |
| 金融业 | 14.4 | 1367.2 | 0.08 | 0.24 |
| 房地产业 | 4760.3 | 134284.3 | 25.62 | 23.89 |
| 租赁和商务服务业 | 171.1 | 9447.9 | 0.92 | 1.68 |
| 科学研究和技术服务业 | 191.8 | 4752.0 | 1.03 | 0.85 |
| 水利、环境和公共设施管理业 | 2806.9 | 55679.6 | 15.11 | 9.91 |
| 居民服务、修理和其他服务业 | 82.1 | 2730.3 | 0.44 | 0.49 |
| 教育 | 299.3 | 7726.8 | 1.61 | 1.37 |
| 卫生和社会工作 | 243.5 | 5175.6 | 1.31 | 0.92 |
| 文化、体育和娱乐业 | 273.6 | 6728.3 | 1.47 | 1.20 |
| 公共管理、社会保障和社会组织 | 306.5 | 7851.1 | 1.65 | 1.40 |

**③投资的区域结构：关中作为全省投资重地的地位连年强化**

“十二五”时期，陕西大部分地区全社会固定资产投资仍呈上升的趋势，但是各地区的投资增长率下降明显，部分地区甚至出现投资负增长，榆林从2014年首次出现投资负增长，紧接着西安在2015的投资增长率也由正转负，全社会固定资产投资的区域结构也在此期间发生了变化。从关中地区来看，除西安市的投资占比连年下滑外，其余城市的投资占比上升趋势明显，因此，关中地区仍是陕西投资资金的主要流入地，不断上升的投资比重使其在全省投资重地的地位连年强化。从陕南地区来看，虽然汉中、安康、商洛三个省市的投资占比均较低，但有小幅上升，因此，整个陕南地区投资资金的吸纳力逐渐增强。从陕北地区来看，延安吸纳的投资资金占比有微弱的增加，而榆林投资占比自2012年开始出现了“断崖式下滑”，从2012年的最高点13.91%下滑至2015年的7.28%。因此，“十二五”时期，整个陕北地区的投资比重迅速下降。

表9 2011-2015年陕西省11个市全社会固定资产投资比重 单位：%

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 地区 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 西安市 | 33.67 | 33.33 | 33.16 | 32.85 | 27.16 |
| 铜川市 | 1.47 | 1.59 | 1.68 | 1.82 | 2.02 |
| 宝鸡市 | 10.13 | 10.30 | 10.78 | 11.71 | 13.62 |
| 咸阳市 | 12.69 | 12.70 | 13.27 | 13.87 | 16.11 |
| 渭南市 | 9.17 | 9.21 | 9.48 | 9.82 | 10.96 |
| 杨凌示范区 | 0.55 | 0.60 | 0.59 | 0.64 | 0.76 |
| 汉中市 | 4.13 | 4.20 | 4.39 | 4.70 | 5.46 |
| 安康市 | 3.06 | 2.99 | 3.12 | 3.37 | 3.99 |
| 商洛市 | 3.10 | 3.08 | 3.20 | 3.48 | 4.04 |
| 延安市 | 8.19 | 8.11 | 8.53 | 8.57 | 8.61 |
| 榆林市 | 13.85 | 13.91 | 11.80 | 9.16 | 7.28 |

**（3）技术供给结构**

**①技术创新的主体结构：企业的引领作用逐步显现**

技术供给源自创新，创新能力的提升依托于良好的创新体系。创新体系涵盖了创新主体、创新资源、创新机制以及创新环境。创新主体是创新活动的行为主体，其中企业是技术创新的主体，大学研究机构是知识创新的主体，政府则是创造创新环境的主体，并肩负着在创新主体间起到牵线搭桥的作用。“十二五”时期，陕西省R&D经费内部支出连年增长，年均增速高达12.18%。从经费来源的主体看，政府一直是陕西R&D经费的第一大来源主体，“十二五”时期政府资金占比虽略有下降，但2015年资金占比仍高达56.01%；企业资金位居第二，在此时期呈小幅上升的趋势，2015年企业资金占比升至41.45%，与政府资金占比依然存在很大的差距，以企业为主力军的创新体系缓慢成长；境外资金和其他资金则占比较低，基本上维持在3%左右，未表现出显著的变动趋势。与西部地区另一经济强省四川相比，2015年陕西R&D经费内部支出额为3931727万元，远低于四川的5028761万元，相当于四川支出额的78.18%。在经费来源的主体上，陕西省政府投资仍是R&D经费的主要来源，而四川现已形成了企业资金为主导、政府资金为辅的经费来源结构，因此，陕西省的资金来源结构还需进一步优化，提升企业资金的比重，推进政府职能从研发管理向创新服务转变（表10）。

表10 2011-2015年陕西R&D经费内部支出结构

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 时间 | R&D经费内部  支出（万元） | 各主体R&D经费支出占比（100%） | | | |
| 政府资金 | 企业资金 | 境外资金 | 其他资金 |
| 2011 | 2493548 | 56.72 | 39.21 | 0.07 | 3.99 |
| 2012 | 2872035 | 56.35 | 39.87 | 0.03 | 3.75 |
| 2013 | 3427454 | 56.02 | 38.77 | 0.06 | 5.15 |
| 2014 | 3667730 | 54.53 | 42.34 | 0.03 | 3.1 |
| 2015 | 3931727 | 56.01 | 41.45 | 0.05 | 2.49 |
| 2015四川 | 5028761 | 45.78 | 48.52 | 0.26 | 5.44 |

**②研发成果的结构：外围专利多而发明专利少的问题与日俱增**

专利项目分为发明专利、实用新型专利和外观设计专利。发明专利是指对产品、方法或其改进所提出的新的技术方案，专利项目中发明专利的技术含量最高，发明人所花费的创造性劳动最多。实用新型专利通常是指对产品的形状、构造或者其结合所提出的适于实用的新的技术方案，实用新型专利在技术水平上，略低于发明专利，又称为“小发明”或“小专利”。外观设计专利是指对产品的形状、图案或其结合以及色彩与形状、图案的结合所做出的富有美感并适于工业应用的新设计。基于此，发明专利的授权数是评估研发成果最关键的指标。陕西省专利数量虽然逐年快速上升，但是整体产业化水平还很低。产生这一现象的原因一方面在于我国专利项目存在结构性问题，外围专利多而发明专利少，另一方面在于专利供给与产业需求之间存在匹配失衡。表11呈现了2011-2015年陕西专利项目授权量及其构成的情况。总体上看，“十二五”时期，陕西省专利授权量总数、三类专利的授权量均逐年增加，其中外观设计专利在2015年出现了飞跃式增长，从2014年的2530件增长至2015年的10387件，增长了3倍之多。从各专利项目授权量占比上看，2011-2015年发明专利占比在波动中下滑了近6个百分点，2015年降至20.43%，与全国平均水平相当；实用新型专利占比下滑态势明显，从2011年的59.66%下滑至2015年的48.43%，略低于全国水平；外观设计专利占比虽在“十二五”的前四年基本上保持不变，但在2015年大幅提升，增至31.15%，超出全国水平3个百分点。

表11 2011-2015年陕西专利项目授权量及其构成

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 时间 | 专利授权量（件） | | | | 各专利项目授权量占比（%） | | |
| 授权量总计 | 发明  专利 | 实用新型专利 | 外观设计专利 | 发明  专利 | 实用新型专利 | 外观设计专利 |
| 2011 | 11662 | 3139 | 6958 | 1565 | 26.92 | 59.66 | 13.42 |
| 2012 | 14908 | 4018 | 9158 | 1732 | 26.95 | 61.43 | 11.62 |
| 2013 | 20836 | 4133 | 13936 | 2767 | 19.84 | 66.88 | 13.28 |
| 2014 | 22820 | 4885 | 15405 | 2530 | 21.41 | 67.51 | 11.09 |
| 2015 | 33350 | 6812 | 16151 | 10387 | 20.43 | 48.43 | 31.15 |
| 2015全国 | 1718192 | 359316 | 876217 | 482659 | 20.91 | 51.00 | 28.09 |
| 2015四川 | 28446 | 3270 | 12533 | 12643 | 11.50 | 44.06 | 44.45 |

**2.2 陕西供给侧改革的目标**

受资源环境约束和国际能源价格持续下滑的双重影响，陕西省过度偏重能源化工业的产业结构的深层次矛盾逐渐显现，增长动力不足问题愈发突出。现阶段陕西省经济中的矛盾更多地来源于供给侧的结构性问题，决定了推进供给侧结构性改革是扭转经济下行颓势的必由之路。关于供给侧结构性改革目标，2015年底的中央经济工作会议有明确要求，即加大结构性改革力度，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。在中央的大目标下，结合陕西省的结构性问题，可以将陕西供给侧改革的目标具体化为三方面：一是培育经济发展新动力；二是建立有效供给的长效机制，三是释放企业活力。

**2.2.1 培育经济发展新动力，实现陕西省新老动力平稳转换**

影响经济增长的要素，不仅有需求要素，也有供给要素。在需求要素没有充分的力量化解经济下行的风险时，需要在供给侧寻求推动经济增长的动力。自21世纪以来，陕西省在政府投资驱动经济增长的发展模式下，经济取得了飞速增长，2001-2010年GDP年均增速高达13.27%，但随着经济新常态的到来，资本生产率持续下滑，2011-2014年陕西省投资率稳定在67.8%-68.8%，但资本生产率从2011年的0.34下滑至2014年的0.24，与此相伴随的是GDP增速连年下滑，2017年陕西省前三季度GDP增速降至7.3%，且经济下行的压力仍未消除。这就意味着陕西省单纯的扩大投资总量无法化解现阶段经济中的供需矛盾，转变需求侧拉动经济增长的传统模式，在供给侧探寻经济发展的新动力势在必行。影响供给侧的因素包括劳动力、土地和自然资源、资本、科技、制度和管理这五大项。各国的经验都表明，这五大要素中的前三项在一个经济体迈向中等收入水平的过程中，对经济发展的支撑力更强、贡献度更大，但随经济进入中等收入阶段将会转向衰竭[[5]](#footnote-5)(1)。根据社科院发布的《经济蓝皮书夏季号：中国经济增长报告(2015~2016)》，陕西省已处于中等偏高收入阶段。近年来，陕西省的少儿抚养比小幅下滑，而老年抚养比上升明显，从2011年的11.35%增至13.34%。与之相伴随的是劳动力成本的上升，陕西省职工平均实际工资的增长率从2011年的7.7%升至2015年的8.19%。用工贵、招工难、征地拆迁补偿的综合成本上涨迅速、资源环境承载力不断下降以及常规投资边际收益递减等问题日益凸显，影响供给侧的五大要素中的前三项都出现了支撑力明显滑坡的问题。基于此，陕西省应着眼于新领域、新产业、新产品、新业态，培育新技术、新产业、新业态、新商业模式，形成经济发展新动力，促使经济发展的供给侧要素从劳动力、自然资源、资本等低端要素转向技术、制度等高端要素，提高全要素生产率，从而形成新的增长动力，打造陕西经济的升级版。

**2.2.2 建立有效供给的长效机制，提高陕西省供给体系的质量和效率**

陕西省现阶段的有效供给不足实质上是结构性短缺，传统的低收入阶段的供给体系，已无法满足进入中等偏高收入阶段的消费者对供给品的质量、安全和卫生的需求，无法提供消费者信得过的产品和服务。现行供给结构不能适应需求，不仅涉及供给的产品结构，还涉及供给品的数量和质量。产品结构方面表现为电力、煤炭、焦炭、钢铁、电石、纺织等传统行业产能严重过剩的同时，金融、教育、文化、医疗等服务业的供给匮乏，互联网信息服务、健康养老、跨境服务贸易等高成长性服务业发展缓慢。产品质量方面表现为旅游产品供给低端化。近年来，与国内经济连年下滑不同的是旅游消费迅猛增长，且以境外旅游为主，而作为旅游大省的陕西，旅游总收入增速持续下滑，从2011年的26.3%降至2015年的16.1%，是陕西旅游产品开发不够导致省内游客流失严重。此外，特色食品品牌建设严重不足。陕西银桥、红星、心特软等本土食品品牌并未成为省内居民的首选，甚至有被伊利、蒙牛、稻香村等外地品牌替代的趋势。可以看出，陕西省居民消费的外地产品不但包括省内供给短缺的商品品类，还含盖大量的我们随处可见的、省内已经显示出巨大过剩的一些商品。基于此，为化解现阶段的供需矛盾，提升供给体系的质量和效率，陕西省应建立有效供给的长效机制：一是通过淘汰落后产能、改造升级传统产业、发展新兴产业来推动产业优化升级；二是依靠科技创新提升中高端产品的供给能力，从而提高产品的技术档次；三是建立精细化的治理体系和文化，加强质量管理和重塑精细文化；四是规范市场秩序，完善市场监管体制，加强诚信体系建设，打造本土的诚信品牌[[6]](#footnote-6)(1)。

**2.2.3 释放企业活力，激发陕西省微观主体的能动性**

相比于国有企业，私营企业在竞争性、适应性、灵活性和创造性上具有独特的优势，它们是既是促进经济增长、创造经济活力的源泉，亦是推动科技创新的重要动力和重要载体，还是扩大就业的主要渠道。一个地区私营企业越多，意味着经济活力越强，社会也将更稳定、健康和持久。近年来陕西省非公经济发展迅速，2011年非公经济增加值占生产总值的比重首次超过50%，并持续上升至2015年的53.4%，其中一二三产业增加值及其在非公经济增加值中的占比分别为490.92亿元和5.06%、4940.99亿元和50.96%、4263.71亿元和43.98%，第二产业中非公经济的快速发展主要得益于三星、比亚迪等一批重大工业项目的顺利推进，以及强生、韩国SK等500强企业落户陕西，有效地刺激了省内工业非公经济的发展。但与较陕西经济发展更快的四川相比，2015年陕西非公经济占GDP的比重53.4%低于四川的60.7%，发展最快的第二产业非公经济增加值占非公经济总量50.96%也低于四川的58.2%，进一步推进非公经济发展，释放企业活力，仍是陕西省未来发展的方向之一。需求侧政策学关注的是资源配置问题，即在资源总量一定的条件下，发挥市场机制的作用引导资源达到最优配置。供给侧政策则将关注点聚焦在增强企业的生产积极性上，包括减轻企业负担，减少对企业的行政干预，从而激发企业活力。其中最为关键的是建立良好的激励体制，以克服影响供给质量和效率的道德风险之类的机会主义行为。基于此，陕西省应深入推进供给侧结构性改革，通过减轻企业负担，减少对企业的行政干预，构建良好的激励体制，特别要注重对实体经济企业减税、降息、减费以促进微观经济主体的成长，进一步释放企业活力。

**2.3 陕西供给侧改革的重点**

习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届五中全会精神专题研讨班开班式上强调，供给侧结构性改革，重点是解放和发展社会生产力，用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强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。现阶段陕西省经济下行的压力来源于结构性矛盾，结构性矛盾中最核心的是有效供给不足和产能过剩并存，其中能源化工产业一业独大、产业结构低端锁定、企业成本高居不下、金融风险高企是矛盾形成的主要原因。因此，当前陕西省供给侧改革的重点是推进“三去一降一补”五大任务提升有效供给的能力，促进有效供给的长效机制的形成，提高供给结构的适应性和灵活性。

**2.3.1 化解产能过剩**

当前陕西省规模以上工业企业利润不断降低，工业价格持续回落，截止2016年10月陕西PPI已经持续下滑了五十个月，产能过剩是症结所在。陕西省的过剩产能主要集中在电力、煤炭、焦炭、钢铁、电石、纺织、印染等传统行业，严重的产能过剩不仅使得供给结构低端化，伤害经济活力，而且造成大量的资源浪费和严重的环境污染，制约代际公平、地区经济持续发展。化解产能过剩的前提基础是理解其形成的深层次原因。可能的原因：一是地方政府之间的唯GDP竞争[[7]](#footnote-7)(1)。自1994年分税制改革以来，财政分权、政治集权的制度使得中央和地方能够保持一致的利益，在以GDP为核心的官员绩效考核制度下，各地政府开展GDP锦标赛，陕西省发展经济的主要方式是扩大政府投资和加大招商引资的力度，其中大部分资金都流向了能源化工业、房地产业等短平快的产业，在一定程度上带来了重复建设和产能过剩的问题，这从全省能源化工产业一业独大和遍地开花的产业园区就可见一斑。二是供需错配。产能过剩并非总量上的过剩，而是结构性的过剩，随着陕西省步入中等收入阶段，居民逐渐从生存型消费转向发展型消费，更加关注产品的健康、安全、卫生、档次，而陕西省生产和服务还停留在低收人阶段的供给，追求数量，不重视质量，为生产而生产的特征相当明显，供需矛盾直接催生了出国消费热、海外代购潮的现象，致使省内制造品产能过剩、商品房库存高企、文化旅游业吸引力逐年下降。可见，当前陕西省制造业产能过剩，并不是缺少需求，而是供给与需求错配，本质上都是政府过度行政干预市场的后果。基于此，陕西省应界定政府与市场的边界，一方面用市场化的手段淘汰过剩产能，释放被过剩产能占用的资源；另一方面，引导资金流向新产业、新业态、新产品等先进产能，促进陕西省产业结构的优化升级。

**2.3.2 缓解房地产库存压力**

房地产库存积压属于产能过剩的范畴，但是又与一般的产能过剩不同，表现在两方面：一方面房地产业的产业链较长，从上游的水泥、钢铁、玻璃等行业到下游的建材、家具、家电等行业都与房地产业一荣俱荣，息息相关；另一方面土地出让收入已成为地方政府财政资金的主要来源，虽然陕西省对土地财政的依赖不算严重，但近年来土地出让收入也占到了财政收入的30%左右，如果房地产库存长期积压，将会引发地方政府债务危机。因此，降低房地产库存就显得尤为必要。调查显示，截至2015年11月末，陕西省商品房待售面积为599.24万平方米，以现有的增速计算，全省待售房屋去库存周期约为21个月，商品房库存积压现象日益凸显。从陕西各城市商品房供需来看，咸阳、宝鸡等三四线市、县在市场规模、就业机会以及教育、医疗等公共服务方面与一二线城市差距较大，购房者基本上都是刚性需求。近年来随着城市化的推进，三四线城市净流出人口增加趋势明显，使得刚需购房量也大幅度下降。在购房需求下降的同时，政府却不断地追加土地供应量，致使三四线城市的商品房库存积压愈演愈烈。而作为省会城市的西安，在城市的吸附力上虽然远高于三四线城市，但与周边的省会城市相比并不具备明显的优势，城市购房者以刚需为主，投机性需求较少。在本地刚需固定而外地消化不多的情况下，西安市的商品房供给远超需求。可见，陕西省不仅三四线城市存在去库存压力，省会城市西安的商品房也在一定程度上过剩。而造成整个陕西商品房积压的根本原因是政府忽视市场规律，长久以来盲目地进行建设用地扩张，使得土地城镇化快于人口城镇化。基于此，陕西省应将缓解房地产库存压力作为当前的重点任务，从拓宽政府的财政收入来源、改善土地供应方式着手降低商品房供给，将加快人口城镇化、推进棚户区改造作为突破口扩大商品房的需求。

**2.3.3 降低企业成本**

近年来，伴随着要素禀赋结构的变化，陕西省实体经济企业普遍出现了成本上升、利润下滑的现象，实体经济下行的压力进一步加大。国家统计局公布的数据显示，“十二五”期间，陕西省居民消费价格指数（CPI）、工业生产者出厂价格指数（PPI）以及工业生产者购进价格指数均呈下降的趋势，期间CPI增长渐趋温和，PPI和购进价格指数从2013年开始持续负增长，且除2012年PPI高出购进价格指数7个百分点外，其余年份PPI均低于购进价格指数。与此同时，陕西省规模以上工业企业主营业务收入减速增长，利润总额甚至从2013年开始负增长，并加速下滑，在2015年出现了断崖式下跌，跌幅达23.53%。工业企业成本上升与利润总额下滑同时出现意味着工业企业快速攀升的成本未能够转嫁到消费者身上，实体经济中买方的议价力量高于卖方，买方市场特征显著。根据会计等式“利润=收入-费用”，在企业收入无法大幅增加的情况下，利润的增加只能依靠降低成本。当前陕西省的实体经济企业面临着主营业务收入减速增长、成本加速增长的困境，高成本费用源自过高的行政审批成本、企业用工成本、企业税费负担、企业融资成本以及物流成本。过高的供给成本既妨碍了供给方也妨碍了需求方，一方面，利润的下滑将致使企业没有激励追加投资、扩大再生产、创造更多的就业岗位；另一方面，高成本将推高产品供给价格，进而降低居民的消费需求，长此以往实体经济将会面临巨大的风险[[8]](#footnote-8)(1)。而实体经济是强国之本、富民之基，也是一个地区保持长久竞争力的关键所在[[9]](#footnote-9)(2)。基于此，陕西省应将降低实体经济企业成本作为当前的重点任务，并以融资成本、生产成本、物流成本、销售成本等方面为突破口降低企业成本。

**2.3.4 防范金融风险**

随着经济下行压力的加大，陕西省非金融企业和地方政府的杠杆率整体呈上升的趋势。非金融企业杠杆率方面，2015年，陕西省全部工业的杠杆率为81.4%，比2013年提高了2.8个百分点，虽然略低于经济合作与发展组织（OECD）国家的杠杆率风险阈值90%，但已远超出美国的风险阀值60%-70%。从所有制的角度来看，陕西省杠杆率较高的非金融企业主要集中在国有企业，这与国有企业占据僵尸企业很大的比重有直接关系。地方政府杠杆率方面，2015年全省政府债务余额为4602.8亿元，未超过2015年陕西省地方政府债务限额5064.8亿元；债务率达到87%，仅超出全国平均水平86%一个百分点。此外，地方政府可以通过政府债务置换，实现投融资平台和地方政府杠杆率的降低。可见，当前陕西省地方政府的杠杆率较容易控制，仍处于安全区间，金融风险防范的核心在于解决非金融企业杠杆率过高的问题。非金融企业杠杆率上升迅速，与间接融资比重过大、资金使用效率偏低、大量资金流向过剩产能以及货币信贷政策过度工具化等因素密切相关。基于此，陕西省应将降低非金融企业的杠杆率作为供给侧改革的重点，通过健全多次层资本市场体系，推进股票发行注册制改革，多渠道推动股权融资，发展并规范债券市场，提高直接融资比重，解决非金融企业的杠杆率过高的问题。需要注意的是，去杠杆化对经济增长具有显著的负效应，且当前陕西省经济下行压力较大，全球金融形势持续动荡，而资本市场的发展并非一蹴而就，因此，应在保证经济相对稳定的基础上去杠杆。

**2.3.5 补齐创新能力不足的短板**

现阶段陕西省经济面临的产业结构低端化的矛盾，归根结底还是创新乏力的问题[[10]](#footnote-10)(1)。随着要素禀赋结构的变化，全要素生产率、制度等高端要素已逐渐取代自然资源、劳动力、资本等低端要素，成为决定陕西省能否化解结构性矛盾、保持中高速增长、跨过中等收入陷阱的决定性因素。创新作为引领发展的第一动力，与全要素生产率以及制度供给水平的高低密切相关。从陕西来看，省内科教实力雄厚，在全国处于领先水平，资源利用得当的化，省内创新水平将位居全国前列。现实却是长期以来陕西省的创新水平在全国处于中上游，虽然《2016年中国区域创新能力评价报告》显示，2016年陕西省区域创新能力综合排名有突破性提升，10年来首次进入前10位，逐渐由创新的“跟跑着”变成“并跑着”，但第10名的位次意味着省内创新活力仍未完全激活。进一步从研发经费支出情况来探寻陕西省科技创新能力提升缓慢的原因。总体上看，2015年全省共投入研究与试验发展（R&D）经费393.17亿元，比上年增加26.40亿元，增长7.2%。分活动类型看，全省用于基础研究经费19.68亿元，比上年增长0.7%；应用研究经费73.81亿元，增长7.3%；试验发展经费299.68亿元，增长7.6%。基础研究、应用研究和试验发展占R&D经费总支出的比重分别为5.0%、18.8%和76.2%。分活动主体看，各类企业研究与试验发展经费为187.42亿元，比上年增长9.0%；政府属科研院所经费163.64亿元，增长5.9%；高等学校经费39.74亿元，增长4.2%。企业、政府属科研院所、高等学校经费所占全省研发经费总量的比重分别为47.7%、41.6%和10.1%。可见，基础研究经费和应用研究经费占比较低致使全省原始创新能力缺乏，以及企业研发为主体的创新体系成长缓慢是全省创新能力提升缓慢的原因。基于此，陕西省应从增加基础研究经费和应用研究经费，以及发挥企业的创新主力军作用入手，补齐创新能力不足的短板，促进能源产业等传统产业转型升级、新兴企业成长壮大，化解结构性矛盾。

**2.4 陕西供给侧改革的难点**

当前陕西省经济下行的压力主要来自于能源化工业为主的传统经济增长动力不可持续，而新的增长点受限于规模体量，还远不能成为陕西经济发展的新动力。这些问题的治理应施行供给侧结构性政策，而非需求侧总量政策。从供给视角来看，劳动、资本、土地、制度及技术等要素对经济增长起决定性作用，现阶段陕西省人口红利逐渐消退、资本边际生产率持续下滑以及资源环境压力不断加大，前三项要素对经济增长的拉动力越来越弱。可见，唯有从供给侧出发，通过制度变革和技术改进着力提升全要素生产率，才能有效解决十三五期间乃至更长时期经济增长动力不足的问题。而全要素生产率的提升涉及一系列的体制机制改革，不可能一蹴而就。因此，陕西省供给侧改革的难点在于提升全要素生产率，重构经济增长的新动能，形成新产业。

**2.4.1 去产能中各方利益的平衡**

化解过剩产能是陕西供给侧改革的首要任务，也是全要素成产率提升的关键。陕西省煤炭、钢铁、电石、纺织等产能过剩产业产值大，且对税收和就业的贡献较大，去产能在短期内可能会引发失业、通缩、金融不良等风险，触及到企业、地方政府及银行各方的利益。因此，去产能将面临多重阻力。企业方面，大部分产能过剩企业为国有企业，由于市场化的退出机制不健全，大量僵而不死的企业尤其是国有企业依然在依靠银行提供的资金维持运转，虽然呈现明显的产能过剩，仍然可以从国有银行获得输血。此外，一些边际成本低、沉没成本高的企业，继续生产的损失小于停产，致使部分行业出现了越调控越过剩，越过剩越生产的怪相[[11]](#footnote-11)(1)。最具代表性的是钢铁行业，钢材价格虽然持续走低但仍未跌破边际生产成本。如果关停企业，固定投资会全部转为沉没成本。相比之下，企业继续生产蒙受的损失更小。因此，大部分僵尸企业没有主动减产、停产的动机。地方政府方面，淘汰落后产能、关闭僵尸企业，不仅会使地方财政收入、税收减少，还会导致大量的人员失业，社会将面临下岗职工转岗和安置的问题。处理不当，将对社会稳定构成极大地威胁。因此，地方政府为保证就业、税收以及社会稳定，并无动力推动去产能。银行方面，产能过剩企业中的大部分资产负债比较高，且以银行贷款为主。去产能会致使相关企业利润收窄，一旦企业的资金链断裂就会形成银行不良资产，挤占银行的盈利空间。银行将减少放贷量，有能力转型升级的产能过剩企业会因为资金不足而倒闭，形成恶性循环，导致金融风险凸显。基于此，去产能的推进过程中，如何平衡企业、地方政府以及银行的经济利益，是陕西省供给侧改革的一大难点。

**2.4.2 发展创新型经济**

创新型经济是以知识和人才作为依托，以创新为主要驱动力，以发展拥有自主知识产权新技术和新产品为着力点，以创新产业作为标志的经济[[12]](#footnote-12)(1)。发展以产业创新为标志的创新型经济，是陕西省提升全要素生产率、促进经济结构转型的必然趋势，而产业创新的核心在于科技创新。科技创新与创新的基础水平、创新型人才、创新型企业、产学研结合情况密切相关。创新的基础水平上，虽然陕西科教优势举国公认，但长期以能源产业、低端加工制造业以及劳动密集型服务业等科技含量较低的产业发展经济，逐渐弱化了对科技创新的重视度。数据显示，自2004年开始，科技含量较低的能源产业快速成长，成为陕西省经济增长的新引擎，而R&D经费投入强度却一路下滑，到2011年已跌破2%，在全国的位次由2004年的第二位掉到了2012年的第八位，使得省内创新能力未随着经济的增长而取得实质性进展。随着创新驱动发展战略的实施，省内R&D经费投入快速增长，2013年R&D经费投入强度重返2%以上。2015年提升至2.18%，比全国平均水平高0.11个百分点，但位次没变，仍居全国第八位。可见，陕西省现阶段的科技创新基础依然薄弱。创新型人才上，一方面，企业家的创新意识有待提高，表现在未采用创新激励措施的企业占比明显高于全国，未制定创新战略目标的企业占比高达40.7%，且企业制定的创新战略目标相对较低，仅有2.9%选择“保持本领域的国际领先地位”。另一方面，高校人才理论创新的动力不足，由于理论创新耗时长、风险大且奖励力度不够，许多人才倾向于承接横向课题，而非纵向课题。创新型企业上，省内像陕鼓这样的创新型企业较少，且主要集中在重工业领域。产学研结合情况，以企业为主体，高校和科研院所为依托，政府为桥梁的产学研合作机制尚未建立起来。基于此，陕西省科技创新能力的提升阻力重重，创新型经济在短期内难以迅速成长。

**2.4.3做大做强“三新经济”**

“三新”经济即新产业、新业态和新商业模式，是未来牵引陕西经济创新发展的新的经济增长点。虽然当前省内“三新”经济发展活力逐步得到释放，已经成为推动全省社会经济结构调整和发展的新兴力量，但仍处于初期阶段，新经济内部结构不合理的问题依然突出。新产业的成长上，2015年全省工业战略性新兴产业实现增加值950.41亿元，占全部工业增加值的12.9%。从内部行业来看，占比由大到小依次为高端装备制造业、生物产业、新材料产业、新一代信息技术产业、节能环保产业、新能源产业和新能源汽车行业，前三大产业占比均在20%以上。可见，虽然新产业已经有了快速的成长，但就目前的发展现状而言，新产业还没有能够成为支柱产业，且产业重型化态势显著，新一代信息技术、节能环保等前沿产业仍是在三星、华为等外地龙头企业的引领下缓慢发展，本土的领军企业未成长起来。新产品的开发上，省内开发的产品低端化现象依然突出，高附加值、高科技含量的新产品匮乏。从主要工业产品的结构来看，生产的原材料和中间产品占据绝对比重，直接面向消费市场的最终产品较少；同质化产品多，新型的知名品牌产品少。新商业模式上，生存型服务业营业收入占比远超发展型服务业。2015年省内城市商业综合体实现营业收入239.51亿元，其中零售业和餐饮业占据绝对比重，占营业额的比重分别为81.5%和12.2%，占比较少的服务业以电影院和KTV服务为主，教育培训、健康养生、游乐等发展型服务涉及较少。新产业、新产品以及新商业模式的结构调整需要科技创新、体制机制改革以及较长的时间来完成。基于此，做大做强“三新”经济，仍是陕西省供给侧改革的难点。

**2.4.4 破解体制机制障碍**

破解体制机制障碍的目的在于明确政府和市场的边界，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用，激发市场主体活力，加快市场出清，化解结构性矛盾。推进体制机制改革必然会触及既得利益，面临重重阻力。从陕西省来看，体制机制改革的重点在于政府行政体制改革、国有企业改革、财税体制改革以及多层次资本市场的构建。行政机制改革主要是加快转变职能，简政放权、放管结合，这实质是政府的自我革命，无疑会受到较大的阻力。国有企业改革的方向是发展混合所有制经济，需要对国企兼并重组、淘汰落后国企。在此过程中地方政府有可能成为国企改制的阻力，原因是地方政府有保增长的动力，其具体操作常常依赖于地方国企的投资。如果地方政府保增长的动力没有改变的话，极有可能依然会抓住地方国企不放。陕西省的国企数目较多，相比于其他省份，改革将更为谨慎，一方面要考虑经济是否“下落”的问题，另一方面也要考虑改革之后国企员工的安置与补偿问题。财税体制改革，一方面实行政府预算公开，提高了政府开支的透明度，强化监督和约束，挤压了官员寻租腐败的空间；另一方面全面推进营改增，这将大大减少地方政府的财政收入，是地方政府利益格局的重大调整。多层次资本市场的构建应放宽市场准入，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小银行等金融机构，鼓励保险业、证券业的发展壮大，这无疑将使得国有银行的利润减少，改变以国有银行为主导的金融结构，而地方经济建设的资金主要源自国有银行，地方政府有动力保护国有银行的垄断地位。基于此，破解体制机制障碍是陕西供给侧改革的难点。

**2.5 陕西供给侧改革的对策**

在明确了供给侧结构性改革的目标、重点与难点的基础上，制定有效的供给侧结构性改革对策显得尤为重要。陕西省供给侧结构性改革应从“加减乘除”四个方面着手，调整经济结构。一方面，注重“加减乘除”并举，在短期做减法和做除法，中长期致力于做加法和做乘法。另一方面，以行政体制、财税体制、金融体制、国有企业和国有资产管理体制为重点深化体制机制改革，确保供给侧结构性改革政策落地。

**2.5.1 做好“加减乘除”四则运算**

“加减乘除”四则运算是陕西结构调整的路径，其中“加法”是核心目标，“减法”是首要目标，“乘法”是创新目标，“除法”是保底目标[[13]](#footnote-13)(1)。

**（1）加法：培育新产业和新市场，扩大有效和中高端供给**

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。陕西省供给侧改革“加法”的重点在于在发展新兴产业的同时，拓展新市场，扩大有效和中高端供给。此外，还应进一步完善基础设施建设，为新产业和新市场的形成奠定基础。

第一，加快培育新的支柱产业，构建经济可持续发展新动能。充分发挥“互联网+”新型业态对产业的带动作用，推动互联网与制造、能源、农业、商贸、物流、金融等产业深度融合，做大高技术产业、现代服务业等新兴产业集群。农业方面，在稳定粮食产能的基础上，走特色路、打特色牌，推进特色产业转型升级，打造竞争力强的优势产业。具体地以做强苹果、猕猴桃两大支柱产业，做优关中奶山羊、陕北肉羊等草食畜牧业，做亮陕南茶品牌为目标，一方面，将物联网引入农业生产和农产品运输，提升农业生产效率和运输效率；另一方面，积极推进互联网+农业，扩大农产品市场，促进农产品市场的绿色健康可持续发展。能源化工业方面，加大传统产业的改造升级力度，促使资源开发利用高端化，减少原煤等一次能源外输比例，加大煤炭、石油、天然气就地转化比重，延伸资源转化的产业链条，提升能源产品的竞争力。服务业方面，大力发展互联网信息服务、健康养老、体育健身、跨境服务贸易三大高成长性服务业，推进服务业与一、二产跨界融合、服务业各部门之间深度融合。推广“陕鼓模式”，提高生产性服务业专业化和高端化水平，推进“陕西制造”向“陕西服务”转变。战略性新兴产业方面，发挥新能源汽车、电子信息、航空及航空服务、文化、新材料和生物医药等新的支柱产业的带动作用，注重培养壮大新一代信息技术产业、节能环保产业等产业，促使新兴产业从“重型化”向“轻量化”转变。

第二，探寻本土与境外需求，拓展经济发展新空间。一是推进新型城镇化，扩大本土需求。一方面，加快户籍制度改革，推动农业转移人口市民化；另一方面，积极争取国家特色小镇政策支持，进一步发掘历史文化资源、产业资源、生态资源等，打造一批休闲养生小镇、民俗小镇、特色产业小镇，实现就地城镇化。通过从传统的土地城镇化转向人口城镇化，带动省内人口集聚、生活方式变革、生活水平提高和社会分工细化，进而扩大生活性服务业和生产性服务需求，升级社会消费结构，扩大本地市场。二是积极参与“一带一路”重大项目建设、开拓“海外陕西”发展空间。一方面，构建综合交通枢纽中心、国际商贸物流中心、科教文化旅游中心、能源金融中心、经贸合作中心，扩大国际产能和装备制造合作，支持能源化工、装备制造、有色冶金、建材水泥、现代农业等领域优势企业开展国际产能合作，推动陕西的产品积极参与国际产业分工，开拓境外市场，尤其是中亚市场，拓展海外陕西发展空间。同时，鼓励企业依托丝博会、西洽会、跨采会、工业博览会、投资洽谈会等经贸活动平台和电子商务等新型营销渠道，精耕细作传统市场，积极拓展新市场。另一方面，依托海关特殊监管区加快创建陕西自由贸易试验区，在利用政策、税收优惠来吸引资金，特别是吸引外资到本地来投资项目的同时，围绕大通关加快推进贸易便利化，带动陕西经济发展。

第三，完善省内基础设施建设，为新产业和新市场的形成提供良好环境。基础设施建设的重点：一是完善交通基础设施建设，降低物流成本。加快“米”字型高铁网以及中亚国际铁路建设，发挥高铁的优势作用；以新调增国家高速公路和断头路、联络线为重点，持续推进高速公路建设；积极推进咸阳国际机场三期工程前期工作，加快启动榆林机场改扩建、宝鸡机场建设，促进临空经济发展。二是加快电信、通信、信息网络等邮电通讯建设，增强省内的互联互通以及集聚效应。加快新能源汽车基础设施、城际快速充电网络、城市地下管网和水利等基础设施建设，将西安打造为海绵城市。三是加大生产性服务业投资力度，增加教育、文化、卫生、体育、医疗、绿色环境等公共产品和公共服务供给，提高公共投资的有效性和精准性。基础设施投资建设的路径：打破政府为基础设施投资资金来源的现状，形成多元化的融资渠道。一方面，鼓励民营企业进入制造业、能源化工等产业的中高端领域，参与铁路、航空、高速公路、城市轨道交通、信息等基础产业项目建设；另一方面，大力推广PPP模式，鼓励民间资本以资金、技术、管理等形式投资，通过优势互补、强强联合、组建联合体等方式，有效参与PPP项目建设运营。

**（2）减法：压缩落后产能，激活实体经济企业活力**

**供给侧结构性改革要的“减法”主要**是指政府简政放权、企业化解过剩产能、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**。**化解产能过剩可以为有效供给腾出空间，**从某种程度看，“减”也是一种“加”。陕西省供给侧改革的“减法”应将以化解重点领域产能过剩，降低企业杠杆率和成本为着力点，减少无效供给和低端供给，激发企业活力。**

**第一，**围绕重点行业和关键领域，积极化解过剩产能。陕西省产能过剩主要集中在煤炭、石油、钢铁、有色、纺织等传统行业。这些行业是拉动陕西经济快速增长的引擎，去产能应注重防范短期经济快速下降的风险。去产能的路径：一是加快市场化进程，使市场在资源配置中起决定性作用，采用市场化的手段，利用价格机制引导投资，促使资金流向新兴产业，倒逼落后企业转型升级，化解过剩产能。二是统筹发展先进产能与淘汰落后产能的关系。消解落后产能上，提高企业进入产能严重过剩行业的准入门槛，严控新增产能。同时，加快现有存量升级改造，延长能源化工业等行业的生产链，增加最终产品的供给量，促使以初级产品与中间产品为主的产品供给结构转向最终产品为主。具体地，煤炭行业重点开发陕北和彬长煤矿，逐步关停渭北老矿区；石油行业按照产销平衡点生产，不再盲目扩大生产；钢铁行业重在减量提质增效，以资本为纽带，实施改制重组，完善产业链；有色、建材等产能过剩行业的优势企业，要创造条件走出去。先进产能的培育上，对新能源、新材料、信息技术等新兴产业加大税收优惠和资金补助，激励微观主体进军新产业，做大做强新产业，带动产业结构转型升级。三是政府应做好产能过剩行业下岗职工的安置工作，在给予一定资金补助的基础上，对下岗职工进行培训，引导其向餐饮、家政、娱乐等服务业流动，尽快完成相关人员的再就业安置工作，避免社会动荡。

第二，加快推进新型城镇化，消解房地产库存。一是加快农业转移人口市民化。一方面，深化农村产权制度改革，探索进城落户农民自愿有偿退出土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权的制度，为农民购房提供制度支持；另一方面，制定政策鼓励农民工进城购房，适度降低农民贷款买房的利率，减轻农民的购房负担。二是加快实施棚户区改造和城镇旧房改造工程，并制定棚户区改造货币化安置率的最低标准，对于商品房库存较大的市、县严格控制新建棚户区改造安置房，鼓励全部实行货币化安置。三是制定信贷支持和税收优惠政策鼓励家庭购买刚需住房。信贷方面，降低家庭购买第一套普通商品住房的首付比例以及贷款利率；税收减免方面，对于个人购买的家庭首套住房，且属于中小户型，适度降低契税、增值税。四是鼓励房地产开发企业将库存工业、商业地产改造为科技企业孵化器、众创空间，将库存商品房改造为商务居住复合式地产、电商用房等，销售与出租并举，多渠道化解陕西省房地产库存。五是引导房地产企业完善产品结构，提升房屋质量，强化物业管理，打造个性化商品房，引领需求。

**第三，**推进实体经济企业去杠杆，防范金融风险。现阶段陕西省的高杠杆问题是结构性的，表现为煤炭、钢铁、建筑、水泥等实体经济行业和地方政府资产负债率高企，居民的杠杆较低，因此，陕西去杠杆不能一刀切，应降低实体经济中效益不好的企业和地方政府的资产负债率，加大效益好、发展前景好的企业与居民部门的杠杆率。降低实体经济企业杠杆率方面，一是深化金融体制改革，构建多层次的资本市场，同时，降低中小企业发行债券和股票的门槛，为企业进行直接融资提供条件，改变对银行贷款等间接融资的高度依赖，减少利息负担，降低融资成本，为企业降低杠杆赢得时间。二是对企业融资实施全方位监管，开展金融风险专项整治，及时遏制非法集资以及僵尸企业逃废债的行为，加强风险监测预警，更好地防范金融风险。三是设立多种产业基金，引导资金流向有利于促进结构优化的投资领域，防止资金过多流入房地产等高杠杆率行业。降低金融企业杠杆方面，积极推进资产证券化，支持银行通过盘活信贷存量，加大对企业的信贷支持力度。同时，加强体制外新兴金融业态的监管，将以互联网金融和民间财富管理公司为代表的新兴金融业态纳入现行金融监管框架之内。化解地方政府债务风险的关键是进一步推进地方政府存量债务置换工作，完善全口径政府债务管理，改进地方政府债券发行办法。

第四，降低企业成本，激发企业活力。陕西省应围绕行政审批、税费、用工、融资、生产要素、物流等重要领域和关键环节推进降成本。在降低制度性交易成本上，一是简政放权，持续推进“放管服”改革，在投资、进出口、生产经营、创新创业、要素流动、公共服务、工程建设等领域再削减一批行政审批事项。二是加快项目审批进度，所有行政审批事项严格按法定时限做到“零超时”。三是深化商事制度改革，全面推进“五证合一、一照一码”登记制度改革。在控制生产要素成本上，一是降低劳动力成本，一方面允许亏损企业缓交社会保险费，对于其他企业适当降低社会保险费率和住房公积金缴存比例；另一方面，控制最低工资水平。二是降低土地供应成本，对于符合产业发展方向、投资规模较大且长期租赁的企业，一次性缴纳土地出让金有困难的企业经批准可分期缴纳；对符合我省产业导向的战略性新兴产业、先进制造业、信息经济产业等工业项目用地，可按工业用地最低价格标准执行。在减轻企业税费负担上，一是全面推进营改增，打通企业抵扣链条，将所有企业新增不动产所含增值税纳入抵扣范围。二是制定税收优惠政策，对高新技术企业和中小微企业给予适当的税收优惠。在降低企业融资成本上，一是发展直接融资市场，降低企业发行股票和债券的准入门槛，拓宽企业融资渠道，提升企业股票、债券的直接融资比例，转变银行为主的直接融资模式，降低融资成本。二是鼓励股份制商业银行设立县级小微企业专营机构或特色支行，有序推动民营银行设立，支持西安银行、长安银行、秦农银行发起设立村镇银行，给予小微企业和“三农”融资优惠。在降低物流成本上，一是降低公路运输成本，将经营性高速公路通行费由政府定价改为政府指导价管理，鼓励降低通行费标准，并严格贯彻落实。二是降低铁路运输成本，根据市场情况合理下浮煤炭、焦炭、钢材类货物运价，并按实重计费，扩大中亚、中欧市场。三是降低航空运输成本，对陆空联运、空空联运等货运集散给予一定的补贴。

**（3）乘法：发挥创新的乘数效应，创造新的增长点和新兴产业**

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”，促进创新型经济发展。陕西省供给侧改革的“乘法”，应致力于推动以科技创新为核心的全面创新，推动经济从资源型转向创新型。

第一，盘活资源，释放科技创新活力。一是充分发挥省内雄厚的科教资源优势，构建以企业为主体、产学研为纽带、科技服务平台为支撑、军民融合为特色、科技金融为助力的科技创新体系。二是加快培育创新型企业，一方面，制定税收优惠政策，引进像三星、华为这样的外地创新型企业进驻，带动省内落后企业跟随创新；另一方面，加强规划引导和政策扶持，增强本土企业的创新意识，加大创新激励、鼓励企业创新投资，掌握企业核心技术，形成企业运转的内生动力机制，促进本地创新型企业的成长。三是构建激励相容的科技创新机制，坚持以效益体现人才价值、用财富回报人才智力，加大对高层次的科技论文、发明专利的奖励力度，激励高校、科研院所发表科技论文，企业研发创新。四是优化创新环境，打造创新创业的良好生态。一方面，完善省内知识产权保护制度，确保创新成果外部收益内部化，激发创新主体的创新投资，最关键的是形成企业投资为主导的研发投资结构；另一方面，建立创新创业风险共担机制和创新创业利益共享机制，激励创新创业。五是大力引进创新型人才，积极打破系统、地域等界限，整合各类人才资源，拓展人才发展平台，吸引高层次创新创业人才，尤其是吸引陕西省比较缺乏的高端创业人才，为科技创新提供强大人才支持和智力保障。

第二，推进以体制创新为核心的协同创新，加快科技成果转化与产业化速度。一是制定强刺激力的促进科技成果转化政策，对科研院所和高等院校开展科技成果使用权、处置权、收益权的改革和股权激励，允许创新项目负责人自主决定转让、许可、作价投资，并通过拍卖等市场化的方法确定价格。二是将成果转化率纳入高校创新评价体系，建立与科技成果转化能力挂钩的科研人员创新评价体系，提高教师对科技成果转移转化的积极性和参与度，激励更多的科研人才从研究型到应用型转变，推动科技人员投身于高新技术研究及创新成果产业化过程。三是构建多元化平台，成立以成果识别、定价和推介为核心功能的科技成果转化公共中介平台，积极支持市场化中介平台建设。四是推进军民融合创新，鼓励有条件、有能力的民营企业参与军品科研生产，培育一批民参军“小巨人”企业；推动有条件的军工单位与在陕高校和研究机构共建军民两用重点实验室、中试基地和工程中心；建立军民人才双向流动人才池，促进军民科技成果转化互通。五是将科技创新落实为产业化创新，转化的过程中不同产业应采取不同的创新方式。航空航天、生物制药、无人机、3D打印等需要突破型创新的产业，依托于知识创新带动产业化创新，更偏重于专家和科学家的推动。能源化工、电子信息以及等需要渐进型创新的产业，依赖于技术创新带动产业化创新，更需要企业家创新的引领。

**（4）除法：清除僵尸企业，提升经济活力**

**供给侧结构性改革的“除法”主要是指出清产能过剩、清除经济发展路上的“拦路虎”，为经济结构顺利转型扫清障碍。陕西省供给侧改革的“除法”，重点是引导煤炭、钢铁、水泥等行业的低效企业以及中小型高污染企业退出市场，提升经济活力。**

清查省内过剩产能和僵尸企业，并制定相应的执行方案。首先，全面搜查省内企业，精准识别僵尸企业，按国有和非国有分类建立僵尸企业数据库。然后，综合考虑僵尸企业的情况以及国家和陕西省的有关政策，按照企业主体、政府推动、市场引导、依法处置，多兼并重组、少破产清算，做好职工安置总方针和原则，将僵尸企业创新发展一批、重组整合一批、清理退出一批。僵尸企业出清的路径：一是加快市场化进程，发挥市场机制的优胜劣汰作用，同时确立严格的环保、能耗、技术标准，倒逼僵尸企业兼并重组、退出市场。具体地，对不符合国家能耗、环保、质量、安全等标准和长期亏损的产能过剩行业企业实行关停并转或剥离重组，对持续亏损三年以上且不符合结构调整方向的企业采取资产重组、产权转让、关闭破产等方式予以“出清”，清理处置“僵尸企业”。二是深化国有企业改革，明确界定国企责权，改变预算软约束的现状，发展混合所有制经济，将职工绩效与企业收益直接挂钩，加快国企转型。三是司法机关要加快破产清算案件审理，依法为实施市场化破产程序创造条件。四是发挥资本市场的优势，引导僵尸企业通过资本市场借壳重组实现转型。五是落实财税补贴、不良资产处置、失业人员再就业和生活保障，妥善安置分流人员，对僵尸企业处置任务重、财政困难的地方制定专项奖补政策。

**2.5.2 深化体制机制改革**

要做好“加减乘除”混合运算，必须进行制度创新，深化体制机制改革。改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府的作用。陕西省体制机制改革的方向是继续推进简政放权、放管结合、优化服务，重点推进国企、财税、金融等体制机制改革，创造有利于市场主体创新的政策环境和制度环境。

**（1）加快行政体制改革**

陕西行政体制改革的重点是简政放权，加快转变政府职能，从发展型政府转向服务型政府，减少政府对经济事务的过度干预，降低制度性交易成本，发挥市场机制的作用，释放经济活力。改革路径：一是持续推进简政放权，继续取消和下放能够通过市场机制调节的行政审批事项。二是建立各级政府权力清单和责任清单制度，明确政府权力行使的边界，同时，行政审批事项一律以清单形式向社会公开，提高公开透明度，促使政务信息规范化、公开化、透明化，发挥纳税人的监督作用，加快政府向责任型、法制型、服务型政府的转变。此外，还需依据行政职权事项增加、取消、下放、变更等实际情况的变化对权力清单和责任清单制度进行动态调整。三是提高行政审批透明度。对保留的行政审批事项实行标准化管理，编制事项目录；行政机关要制定详细的服务规范和标准，理顺内部运行机制，规范内部办理程序，做到事项名称、申请材料、审批条件、审批流程、承诺时限、收费项目的标准化，并向社会公开。四是加强行政审批的事中事后监管。审批过程中，建立网络监督平台，对过程实行全民监督，运用人民群众的力量对行政审批进行全面监管，促进精简审批办理流程的形成；在事后，加强随机抽查监管，对法律法规规定的检查事项制定随机抽查事项清单并及时向社会公开，建立随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的“双随机”抽查机制，合理确定随机抽查比例和频次。

**（2）深化国有企业和国有资产管理体制改革**

深化国有企业改革，是提升陕西省经济活力的突破口，亦是促进国有资本高效运转的重要途径。改革路径：一是加快发展混合所有制经济。推进国企股权多元化改革，加大资本运作和资源整合，提高资产证券化水平；稳妥推进国有企业员工持股，支持政府资金和社会资本合作共同设立股权投资基金。二是完善国企现代企业法人治理结构，构建产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，促使所有权、监督权、经营决策权和经营管理权相互分离，相互制衡。同时，深化省属企业负责人薪酬制度改革，将国有企业领导人员考核结果与职务任免、薪酬待遇有机结合，严格规范国有企业领导人员薪酬分配，建立健全与劳动力市场基本适应，与企业经济效益、劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制，充分调动国企内部人员的工作积极性。三是完善国有资产管理体制。以管资本为主，改革国有资本授权经营体制，改组或组建国有资本投资运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。四是着力完善人才激励约束机制，建立市场化的职业经理人遴选、考核、评价与退出机制，逐步形成以国资部门为主、其他有关部门共同参与，制定企业职业经理人资格准入制度、出资人选聘制度和董事会考核制度。

**（3）推进财税体制改革**

陕西建立健全的财税体系是维护市场秩序、激发企业活力、促进社会公平、确保社会稳定的关键所在。改革路径：一是推进预算公开透明。全面推行零基预算管理，加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度；同时细化公开内容，确保纳税人看得懂，使纳税人成为政府的有效监督者，约束官员行为，减少寻租腐败。二是推进税制改革。全面推行营改增，扩大企业生产成本抵扣范围，消除重复征税，减轻企业负担，激发微观经济主体的活力，增强企业的生产积极性和创造性；适度降低消费税扩大省内汽车等产品的需求，缓解居民消费疲弱的现状；积极探索房产税的征收办法，将房地产税的征收范围扩大至个人住房，确保地方财政收入的稳定，并在一定程度上抑制房地产的投机需求，促进房地产市场平稳健康发展。三是划分事权和支出责任。合理划分省以下政府间的事权和支出责任，相应调整省和市县收入划分，改进和完善转移支付制度，促使省以下政府的事权与支出相匹配。四是优化财政资金的支出结构。一方面，加大对省内人力资本的投资力度，压缩一般公共服务支出，减少对经济的过度干预，增加教育、医疗、卫生等方面的投入，着重提升省内劳动力的教育人力资本和健康人力资本；另一方面，加强对省内科技创新的支持，主要是对科技创新的企业给予财政补贴，促进以企业为领军者、高校科研机构为辅助、政府为支撑的创新体系。

**（4）完善金融市场体制建设**

良性运转的金融制度，可以促使生产要素、资本要素完美结合，对于经济的健康发展具有重要的支撑作用。陕西省金融体制改革的目的是更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用，提高金融服务实体经济效率，形成有利于创新发展的投融资机制。改革路径：一是针对不同企业的特定需求，研发推出创新金融产品，加大有效金融供给，满足陕西省实体经济企业在研发创新和转型升级方面的资金需求，促使金融服务更好地支持实体经济发展。二是优化金融结构。加快发展多层次资本市场，提高发行股票和债券直接融资的比重，优化金融结构，降低社会融资成本和杠杆率，防范金融风险；降低民间资本进入银行业的准入门槛，鼓励民间资本等各类市场主体依法平等地进入银行业，强化竞争，改变大银行垄断的格局；支持并规范第三方支付、众筹和P2P借贷平台等互联网金融业态发展，促进主流业态与新兴协调发展，实现金融生态多样化。三是发展普惠金融。一方面，鼓励长安银行、陕西信合等地方性银行设立县级中小微企业专营机构或特色支行，开拓“三农”和中小微企业市场；降低直接融资的准入门槛，支持小微企业依托多层次资本市场融资，扩大中小微企业各类非金融企业债务融资工具及集合债、私募债发行。另一方面，打造政策性金融体系，通过构建政策性金融机构，促使政策性资金和市场资金形成合力，加强大病医保领域的政策性金融支持力度，切实解决人民群众因病致贫、因病返贫的突出问题。

**参考文献**

（1）蔡宏波,陈昊. 外包与劳动力结构——基于中国工业行业数据的经验分析[J]. 数量经济技术经济研究,2012(12).

（2）魏婕. 中国宏观经济结构失衡：理论与实证研究[D].西北大学,2014.

（3）舒尔茨. 报酬递增的源泉[M]. 北京大学出版社, 2001.

（4）董志凯. 投资结构调整与经济结构变迁的回顾与展望——兼及增长方式转变(1950—2010)\*[J]. 中国经济史研究,2012(1).

（5）贾康,苏京春. 论供给侧改革[J]. 管理世界,2016(3).

（6）洪银兴. 准确认识供给侧结构性改革的目标和任务[J]. 中国工业经济,2016(6).

（7）沈坤荣,金刚. 以提升全要素生产率为重点推进供给侧结构性改革[J]. 南京财经大学学报,2016(3).

（8）任保平. 供给侧改革与需求管理相结合的经济增长路径[J]. 甘肃社会科学,2016(4).

（9）任保平,宋文月. 新常态下中国经济增长潜力开发的制约因素[J]. 学术月刊,2015(2).

（10）赵志耘. 以科技创新引领供给侧结构性改革[J]. 中国软科学,2016(9).

（11）邓磊,杜爽. 我国供给侧结构性改革:新动力与新挑战[J]. 价格理论与实践,2015(12).

（12）洪银兴. 科技创新与创新型经济[J]. 管理世界,2011(7).

（13）胡鞍钢,周绍杰,任皓. 供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2016(2).

1. (1) 蔡宏波,陈昊. 外包与劳动力结构——基于中国工业行业数据的经验分析[J]. 数量经济技术经济研究,2012(12). [↑](#footnote-ref-1)
2. (1) 魏婕. 中国宏观经济结构失衡：理论与实证研究[D].西北大学,2014. [↑](#footnote-ref-2)
3. (1) 舒尔茨. 报酬递增的源泉[M]. 北京大学出版社, 2001. [↑](#footnote-ref-3)
4. (2) 董志凯. 投资结构调整与经济结构变迁的回顾与展望——兼及增长方式转变(1950—2010)\*[J]. 中国经济史研究,2012(1). [↑](#footnote-ref-4)
5. (1) 贾康,苏京春. 论供给侧改革[J]. 管理世界,2016(3). [↑](#footnote-ref-5)
6. (1) 洪银兴. 准确认识供给侧结构性改革的目标和任务[J]. 中国工业经济,2016(6). [↑](#footnote-ref-6)
7. (1) 沈坤荣,金刚. 以提升全要素生产率为重点推进供给侧结构性改革[J]. 南京财经大学学报,2016(3). [↑](#footnote-ref-7)
8. (1) 任保平. 供给侧改革与需求管理相结合的经济增长路径[J]. 甘肃社会科学,2016(4). [↑](#footnote-ref-8)
9. (2) 任保平,宋文月. 新常态下中国经济增长潜力开发的制约因素[J]. 学术月刊,2015(2). [↑](#footnote-ref-9)
10. (1) 赵志耘. 以科技创新引领供给侧结构性改革[J]. 中国软科学,2016(9). [↑](#footnote-ref-10)
11. (1) 邓磊,杜爽. 我国供给侧结构性改革:新动力与新挑战[J]. 价格理论与实践,2015(12). [↑](#footnote-ref-11)
12. (1) 洪银兴. 科技创新与创新型经济[J]. 管理世界,2011(7). [↑](#footnote-ref-12)
13. (1) 胡鞍钢,周绍杰,任皓. 供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2016(2). [↑](#footnote-ref-13)