

中国发展研究基金会资助项目
2014 年国民经济运行综合报告之二

中国经济新常态下宏观政策取向探讨

国民经济运行综合报告课题组

2014 年 11 月

课题组成员：

课题指导：

陆百甫（北京现代财务战略研究院高级顾问）

成 员：

李命志（北京现代财务战略研究院特聘研究员）

戚东祥（北京现代财务战略研究院特聘研究员）

张雪松（北京现代财务战略研究院特聘研究员）

董 宁（中央民族大学经济学院博士）

本报告执笔人：

陆百甫 张立群

目 录

一、“旧常态”：中国经济原有结构下高增长及其基本条件分析.....	2
二、中国发展条件变化和“旧常态”、高增长的终结.....	5
三、中国经济新常态特点：整体提升、可持续发展、发展方式根本转变.....	11
四、经济“新常态”将是一个充满风险和挑战的阶段.....	13
五、转向经济“新常态”的宏观调控政策取向探讨.....	16
编者说明.....	20

经过改革开放以来 30 多年的持续高增长，最近几年，中国经济的特点正在发生一系列重要变化，开始由“旧常态”转向“新常态”。其深刻背景是，中国经济已进入新的发展阶段，一些原来支撑中国经济粗放和数量型扩张的主要条件已经发生全面改变，要求经济必须转向集约和质量效益型增长，中国经济发展的战略取向，必须顺应新阶段的新特点，实现战略转型。

针对经济发展阶段的这一重大变化，党和国家及时提出了新的“顶层战略思维”。

——中国共产党第十八次代表大会报告指出：“综观国际国内大势，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。我们要准确判断重要战略机遇期内涵和条件的变化，全面把握机遇，沉着应对挑战”。

——2012 年中央经济工作会议明确提出：“我国发展的重要战略机遇期在国际环境方面的内涵和条件发生很大变化。…是倒逼我们扩大内需、提高创新能力、促进经济发展方式转变的新机遇。”

——2013 年中央经济工作会议进一步强调：“国际金融危机影响具有长期性，国际市场争夺更趋激烈，必须顺势而为、转变思路。要冷静扎实办好自己的事，大力推进改革创新，把发展的强大动力和内需的巨大潜力释放出来，以转变经济发展方式的主动、调整经济结构的主动、改革开放的主动，赢得在经济发展上的主动和国际竞争中的主动。”

——总书记习近平同志在多个场合指出：不能把发展简单化为增加生产总值，在评价工作和考察干部时，不能一味以生产总值排名比高低、论英雄。他强调，要努力实现经济发展质量和效益得到提高又不会带来后遗症的速度。要加快转方式、调结构、促改革、惠民生，不断增强发展的质量、效益和后劲。

——总理李克强同志在 2013 年政府工作报告中强调要以提高经济增长质量和效益为中心，加快转变经济发展方式，促进经济持续健康发展。在 2014 年政府工作报告中强调把改革创新贯穿于经济社会发展各个领域各个环节，全面深化改革，不断扩大开放，实施创新驱动，加快转方式调结构促升级。

面对经济发展阶段的转变，按照党中央国务院的安排部署，全国上下着力转变经济发展方式，努力适应新的发展环境，从主要关注 GDP 和经济增长速度，转向更多关注经济结构调整和转型升级，转向更多关注全面深化改革和实现创新驱动。与此同时，经济开始由高增长转入中高增长，由“旧常态”转向“新常态”。由于中国经济这一次转型发展来得比较急速，加之这又是一个非常复杂、充满风

险和挑战的过程，从而引发了国内外各个方面的疑虑和争论。

少部分西方舆论认为中国经济出现了问题，有的甚至提出了“中国经济崩溃”的观点，但更多西方舆论认为“新常态”是在世界危机之后经济恢复缓慢而痛苦的过程中，中国的一个“无奈”选择；国内较多观点认为“新常态”只是中国经济增长水平较过去有明显下降的状态；也有一些专家认为“新常态”是中国由多种条件决定的潜在增长率降低，以及实际增长率向潜在增长率调整的一个新阶段。

为什么“旧常态”已经不可持续，为什么必须转向“新常态”，什么是“新常态”，转向新常态面对哪些风险与挑战，中国宏观调控战略取向应该如何选择等等，这些都是事关当前改革发展的重大现实问题，本文拟就这些问题进行一些初步探讨，并为有关方面提供决策参考。

一、“旧常态”：中国经济原有结构下高增长及其基本条件分析

决定中国经济增长的因素可以大致区分为供给和需求两个方面。从供给方面看，相当长的时期以来，技术、劳动力、资金资源等要素供给能力状况，对中国经济增长水平确实发挥了重大作用。研究认为，如果一个国家存在大量剩余劳动力、土地资源丰富、资源与环境约束尚不明显、而且又有大量适用技术可以低成本引进，就有条件支持经济持续高增长，中国过去三十多年这些要素都处于可以优势利用状态下。从需求方面看，如果一国的内外市场需求都较旺盛，必然会拉动国内经济出现高增长。改革开放以来，我国经济经历了从卖方市场向买方市场的转换，继而又进入消费结构升级带动的增长转换，所有这些转换过程，都有供给和需求双双因素的强劲支撑，因而保持了 30 多年较少有大起大落的高增长。具体讲，可以作如下分析：

（一）在改革开放推进下，我国经济结构和要素配置格局发生了前所未有的深刻改变，支持了经济持续高增长

改革开放以来，中国转向社会主义市场经济体制。在市场主导资源配置的条件下，计划经济体制下形成的要素配置格局发生了剧烈重组，工业制造体系和城市结构体系等现代经济内核，迸出一轮又一轮的辐射带动，在内核与外围经济之间引起持续不断的相互影响和互动，经济结构发生了持续快速的变化，推动经济持续快速发展。

第一，生产与消费关系呈现合理调整与良性互动。随着经济持续快速增长和收入分配制度改革，城乡居民收入较快增长，活跃的消费活动既拉动了农业与农村经济这部分外围经济，又拉动了工业和城市经济这部分内核经济，从而带动了

农业、轻工业、重工业的比例关系合理调整，带动了生产结构变化，为社会生产加快发展注入日益旺盛的最终需求。而内核经济则是社会生产发展的高效率发动机，面对消费增长，内核经济大量吸收农村劳动力、农产品原料和国内外先进技术，并通过产业联系带动外围经济发展，使工农业关系和城乡联系紧密起来，也满足了不断扩大的消费市场。生产的发展增加了就业和收入，又促进了消费的进一步增长，生产和消费之间逐步形成良性循环。

第二，生产要素在产业间的分布和组合方式不断优化调整。以内核经济为基础的社会生产力，面向消费市场不断调整扩大，生产要素出现大规模重新配置。随着中国经济市场化的程度不断提高，市场价格机制和竞争机制在生产要素配置中的作用越来越重要。尤其是中国劳动力资源丰富的优势通过市场表现出来，其由农业向非农产业转移的速度不断加快，极大地促进了三次产业就业结构的调整和城市化水平的提高。

在市场经济条件下，社会生产总量和结构的变化，基本上决定于消费需求及结构的变化。消费结构变化引起产业升级，并由产业内在的物质、技术联系带动资金技术密集型产业发展。在市场配置资源作用下，消费结构升级带动的产业发展，首先是劳动密集型产业，是劳动力资源优势的发挥，而就业增加、收入增长，又有力地促进了消费结构升级。因此，生产要素配置格局的调整、三次产业就业结构的变化和城市化率的提高，都促进了生产结构的优化与活力的提高。

第三，内核经济和外围经济在体制改革中不断交流与融合。由计划经济体制转向市场经济体制的过程，为内核经济发挥巨大辐射提供了重要条件。内核经济以国有经济为主导，外围的农业农村经济，则以集体个体经济为主体，随着市场化改革不断深入，内核经济与外围经济在市场环境下的竞争与合作，促进了不同所有制之间的融合，形成了公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展的格局。同时，“以城带乡、以工补农”战略的确立和用工制度的改革，逐步打破了城乡分割的制度壁垒和政策障碍。所有这些，都更好地发挥了内核经济的辐射带动作用，促进内核经济与外围经济相互融合、共同繁荣。

（二）中国经济结构调整与升级的阶段性演进，使中国经济高速增长保持了顺畅性特质

1. 生产与消费关系调整阶段

这一阶段大约在 1978-1995 年。突出表现是生产不能满足消费需求的增长，存在普遍的产品短缺。在市场调节的背景下，出现了物价较快上涨，带动投资迅

速增长，生产能力很快提高，最后使生产可以适应和满足消费，完成了生产与消费关系的调整。在这一阶段中，要素配置格局也发生了积极变化。生产对消费的适应表现为生产结构由重到轻的调整，这同时也促进了劳动密集型产业的迅速发展，促进了农村剩余劳动力的转移，从而改变了三次产业就业结构，提高了城市化率。1978-1995年，第一产业就业比重由70.5%降低到52.2%，第二产业就业比重由17.4%提高到23%，第三产业就业比重由12.1%提高到24.8%，城市化率由17.92%提高到29.04%。

这一时期市场需求十分旺盛。随着收入分配体制改革和非农产业就业的持续大量增长，城市人口的大量增长，加之长期以来的低消费状况，决定了消费需求持续快速增长；产业结构调整 and 消费类产业的快速发展，城市建设步伐加快等，则引起了投资需求持续快速增长。这些共同形成消费投资双膨胀的需求过热局面。从要素供给条件看，对外开放使家电等各类生产应用技术快速流入；利用外资增加了资金供给，加之国内高储蓄率提供的资金支持，保障了建设资金供给；大量的农业剩余劳动力转移，提供了充足的劳动力供给。这一时期资源环境问题也还不十分突出。所有这些，都成为支持经济高速增长的重要条件。而供不应求的市场状况和要素资源的低成本，则导致了粗放数量型扩张的高增长特点。

2. 消费结构升级带动产业升级的阶段

这一阶段大约是2001-2008年。我国经济完成了生产与消费关系的调整以后，1995-2000年，消费进入了结构升级前的准备时期，由此导致了持续的市场需求不足和经济偏冷。随着相关条件的成熟，2001年左右，居民消费结构由吃穿用为消费热点开始向改善住、行条件方面升级，这也意味着居民的收入水平和购买能力上了一个大的台阶，在收入增长支持下，居民消费结构开始从满足基本生存需求为主的温饱型转向追求提高生活水平的小康型。在消费结构升级的拉动下，我国就业结构、城乡结构、资本与劳动力结构中蕴含的巨大转变潜力开始持续释放，经济发展进入了一个持续快速推进的时期。

与食品、轻纺、家电等产品比较，住房、汽车的生产对重化工原材料需求量很大，这必然引起产业结构相当剧烈的调整，即由支持食品、轻纺、家电等消费品生产的结构特征转向支持住房、汽车等产品生产的结构特征。随着这一调整，生产结构重新由轻转重。2005年与2001年比较，工业增加值中，食品、饮料、纺织、化纤等轻工业的比重由13.36%降低到10.89%；黑色及有色金属冶炼、化学原料及化学制品制造等重化工业的比重则由12.87%提高到16.76%。这引起了

两个方面的变化：

第一，在三次产业产值结构中，第二产业（工业和建筑业）的比重重新提高。2001-2005年，第二产业比重由45.2%提高到47.5%；而1978-1995年期间则由47.9%降低到47.2%。表明在结构重型化的同时，工业加快发展的势头明显，在经济增长中的主导作用突出。

第二，城市化进程加快。2001-2007年，城市人口由4.8亿人增加到5.9亿人，增加了1.1亿人；城市化率年均提高1.21个百分点，较1978-1995年的年均提高幅度高出了0.515个百分点。主要原因是工业结构重型化密切了工业化和城市化之间的联系，在工业化加快的同时，推动了城市化进程加快。

在这一时期，各类企业的快速发展、非农产业就业的大量增加、城镇人口的大量增加，继续推动了居民收入增长和购买力提高，进而支持了住行为主的消费结构升级活动，推动了消费需求持续较快增长。受汽车、住房市场拉动，汽车工业、房地产建筑业快速发展，以及其带动的重化工业、能源交通和装备制造业的快速发展，推动了投资需求持续快速增长。此外，中国在2001年11月份加入了世贸组织，以更低的关税和非关税条件进入国际市场。而此时恰逢世界经济处于繁荣阶段，美国等发达国家就业形势好，居民收入增长较快，消费购买能力较强。在这些条件支持下，中国拥有的丰富劳动力资源优势开始更充分地释放，以劳动密集型为主的轻纺、服装、玩具、家电等产品出口持续快速增长，外需呈现快速扩大势头。在国内外市场需求持续旺盛的同时，要素供给条件也比较充裕。汽车、电脑等适用技术继续快速流入；农业劳动力转移和城镇新增劳动人口提供了充足的人力资源；居民收入水平提高和高储蓄率支持了建设资金来源丰富。虽然工业结构由轻转重使资源环境矛盾迅速突出，但对经济增长的瓶颈约束还不是非常强烈。总体看，这一时期的发展仍然具有市场供不应求和要素低成本的条件，进而继续支持了经济粗放和数量型的高增长。

以上分析表明，中国经济的“旧常态”以及数量扩张型高增长，是由一系列相关因素所决定，具有一定客观必然性和中国国情特点。

二、中国发展条件变化和“旧常态”、高增长的终结

国际金融危机发生后，我国经济发展的国内外市场环境、成本条件都发生了重大变化。最主要的是：市场需求水平降低，出现普遍的供大于求；劳动力、土地、矿产资源等要素成本明显提高。这些变化决定了“旧常态”和高增长的终结。

(一) 出口增速明显降低，外需水平大幅下降

如前分析，2001 年中国加入世贸组织后，恰逢世界经济处于繁荣状态，依靠劳动力资源优势，外贸出口实现了持续高增长。2003-2007 年，出口年均增长 29.2%，是支持经济高速增长的一个重要条件。国际金融危机发生以后，随着世界经济繁荣结束，我国外贸出口增速明显下降，2008-2013 年，外贸出口年均增长 9.08%，由两位数转为个位数增长，出口对经济增长的贡献率明显降低。与外贸进出口相关的产业受到明显影响，增速下降。

表 1:2002-2013 年外贸出口额及增长率

	出口额 (亿美元)	较上年增长%		出口额 (亿美元)	较上年增长%
2002	3256	22.36	2008	14306.9	17.23
2003	4382.28	34.59	2009	12016.1	-16.01
2004	5933.3	35.39	2010	15777.54	31.30
2005	7619.5	28.42	2011	18986	20.34
2006	9689.8	27.17	2012	20487.1	7.91
2007	12204.6	25.95	2013	22100	7.87

注：根据 2013 年中国统计年鉴数据整理。

表 2:2003-2012 年净出口对 GDP 的贡献与拉动

年 份	最终消费支出		资本形成总额		货物和服务净出口	
	贡献率	拉 动	贡献率	拉 动	贡献率	拉 动
	(%)	(百分点)	(%)	(百分点)	(%)	(百分点)
2003	35.8	3.6	63.3	6.3	0.9	0.1
2004	39.0	3.9	54.0	5.5	7.0	0.7
2005	39.0	4.4	38.8	4.4	22.2	2.5
2006	40.3	5.1	43.6	5.5	16.1	2.1
2007	39.6	5.6	42.4	6.0	18.0	2.6
2008	44.2	4.2	47.0	4.5	8.8	0.9
2009	49.8	4.6	87.6	8.1	-37.4	-3.5
2010	43.1	4.5	52.9	5.5	4.0	0.4
2011	56.5	5.3	47.7	4.4	-4.2	-0.4
2012	55.0	4.2	47.1	3.6	-2.1	-0.1

注：根据 2013 年中国统计年鉴数据整理。

（二）大城市主导的城镇化模式，日益制约着住行为主的消费结构升级活动，抑制了内需的增长

与财政分灶吃饭相联系，我国城镇发展基本是各自为政的模式。而行政级别不同的城市政府，动员资源的能力不同，与此相联系，城市基础设施建设水平，包括与之连接的跨区域基础设施系统；基本公共服务的水平都会不同。这些差异会导致产业和人口布局过度集中于那些行政级别比较高的直辖市、省会城市、计划单列市（拉萨例外）。由行政级别和地区发展水平（主要反映地区资源禀赋以及市场配置资源的情况）共同决定的一批大城市，聚集产业、人口的能力强，经济规模、人口规模占比大。从可以取得数据的 22 个直辖市、省会城市、计划单列市的情况看，2000-2010 年其城镇常住人口年均增长 6.95%，而同期全国城镇常住人口年均增长只有 4.3%。36 个大城市（直辖市、省会城市、计划单列市等）2010 年城镇常住人口达 1.73 亿，占全部城镇常住人口的 26%。其中人口千万级的北京、上海、天津、广州、深圳等五个城市，城镇常住人口为 6629 万，占全部城镇常住人口的 9.9%¹。从经济总量占比看，2012 年京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等三大城市群的地区生产总值，占全国的 35.4%²。

2010 年北京、上海、天津、广州、深圳等五个城市，平均为 1326 万人；其余的省会城市、计划单列市，平均为 345 万人。地市级城市平均为 75.3 万人，县级城市平均为 29.7 万人³。

以上数据表明，我国既有的城镇化进程，基本是大城市主导模式，在全国 658 个城市中，产业与人口过度集中于其中 30 多个大城市，特别是北京等五个千万人口级别的特大城市。这就过早出现了城镇承载力不足的问题，主要表现在以下三个方面：

1、产业发展空间日趋狭窄

一线城市产业发展空间趋近饱和，地租、房租、运输流通费用水平快速提高，制造业、服务业发展空间拥挤、成本增加较快。

2、劳动力向城市转移受阻

由于产业布局及城市发展机遇的差异，劳动力首先选择进入大城市，但其进入门槛快速提高。北京等千万人口以上的城市，人口承载能力接近饱和。吃穿用住行等方面必须的生活费用快速提高，需要更高的就业能力、更高的收入才可以

¹ 根据 2000 年第五次人口普查、2010 年第六次人口普查资料计算整理。

² 根据 2012 年地区经济统计资料计算整理。

³ 根据 2010 年第六次人口普查资料计算整理。

在这些城市立足。2003-2013年,35个大中城市CPI累计上涨33.5%,其中食品价格累计上涨99.7%,居住价格累计上涨39%。生活费用快速提高一方面较快提高了城市的进入门槛,另一方面也推高了企业的工资成本,同时还是一线城市招工难、招工贵的一个重要原因。劳动力处于流动状态,对于职工专业素质提高、劳动生产率提高等,也带来较大制约。

3、住房、汽车需求扩大受到抑制,住、行为主的消费结构升级活动受阻

汽车市场发展受到越来越明显的制约

目前一线城市汽车承载能力正在接近极限。从千万人口以上的城市看,交通拥堵已经非常严重。北京、上海、广州已经出台了限制购车的政策,目前天津、重庆也在酝酿实行汽车牌照摇号政策。有关专家通过国际比较发现,汽车需求扩大与人均收入成正比,与城市人口密度成反比。这表明以大城市人口增加为主推进城镇化的模式,正在越来越明显地限制汽车需求的扩大。

表 3:2003-2013 年汽车销量及增长率

年份	汽车销量 (万辆)	较上年增 长%	年份	汽车销量 (万辆)	较上年增 长%
2003	439	35.08	2009	1364	45.42
2004	507	15.49	2010	1806	32.40
2005	576	13.61	2011	1850	2.44
2006	722	25.35	2012	1930	4.32
2007	879	21.75	2013	2198	13.89
2008	938	6.71			

注: WIND 资讯。

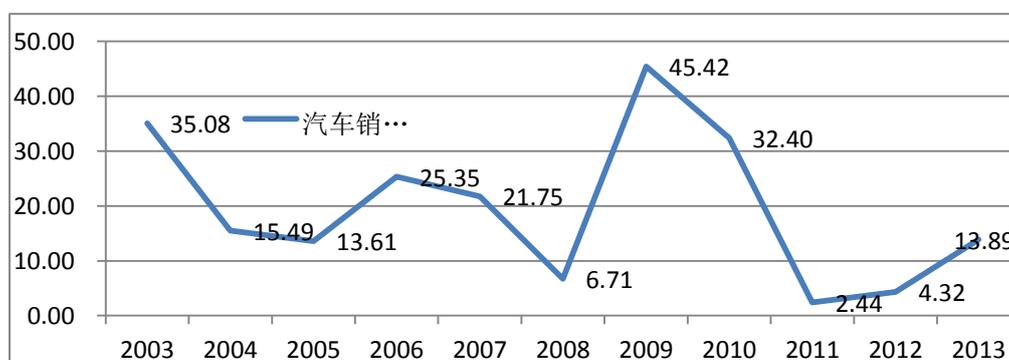
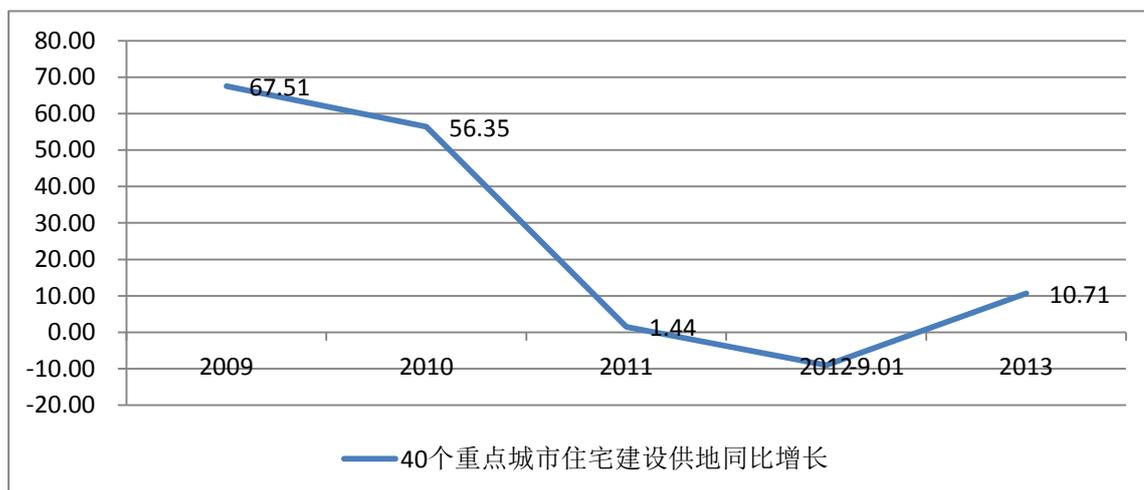


图 1:2003-2013 年汽车销量增长率

上面图表中，2013 年汽车销量出现恢复性增长，但水平明显偏低。根据有关资料，2013 年北京汽车销量较上年为负增长⁴，36 个直辖市、省会城市和计划单列市，汽车新上牌照量较上年为负增长⁵。2013 年汽车销量增长，主要依靠转向三四线城市。但这些地域人口密度、市场购买力水平与大城市比较明显偏低，汽车市场规模扩展空间有限；道路交通及配套基础设施能力对汽车发展的承载力也不高。综合这些情况，预计汽车市场需求增速将明显降低。

住房市场发展也受到明显制约

与人口布局联系，目前买房需求主要集中于大城市，但这些城市支持住房建设的土地资源日见紧张，住房建设供地数量趋于减少。房地产企业的发展空间日渐狭窄。



注：2013 年为 1-9 月累计同比增长；资料来源于 WIND 资讯。

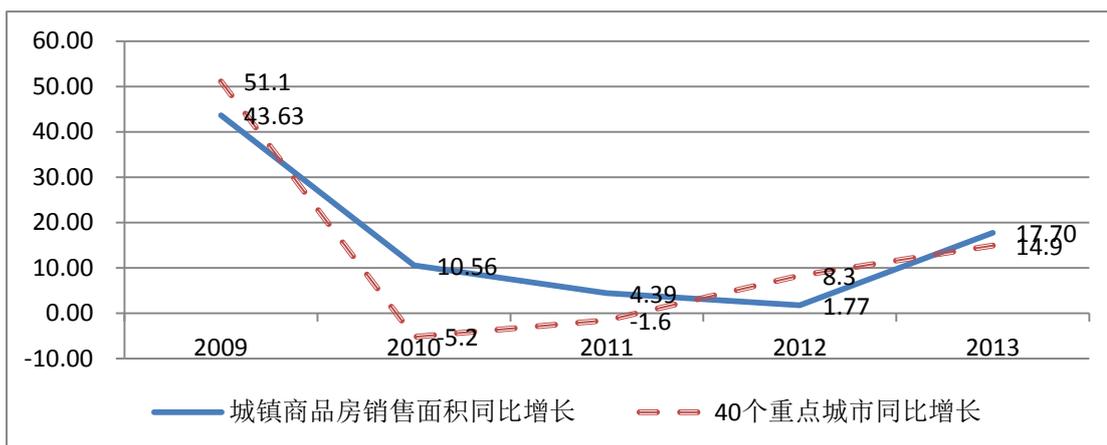
图 2: 40 个重点城市住宅供地同比增长%

从上图数据看，在大城市买房需求旺盛，房地产销售活跃，价格上涨的情况下，40 个重点城市住宅建设供地同比未出现明显增长，表明这些城市的土地供给潜力明显偏弱。

受土地供给约束，大城市稳定房价的努力更多集中在控制买房需求方面，这些措施直接限制了大城市买房需求的增长。

⁴ 颜景辉，北京北辰亚运村汽车交易市场中心副总经理“突破传统 转型升级 创新笃行—2014 年京城车市展望”。

⁵ 据国家信息中心数据。



注：根据国家统计局城市司数据。

图 3：全国与 40 个重点城市商品房销售的增长情况

从上面图表数据观察，在房地产市场需求恢复过程中，40 个重点城市先是增速高于全国（2012 年），继之低于全国（2013 年）。这间接表现了大城市土地供给约束通过稳定房价政策向房地产市场需求传导。

归纳上述分析，受既有城镇化模式约束，我国房地产市场需求增速也开始明显降低。

住行为主的消费结构升级是现阶段消费增长的主导力量，住行改善速率的降低，汽车、住房市场的降温，必然使内需增长水平降低，进而影响到经济增长速度。

（三）资源环境矛盾突出，生产成本提高，经济增长的供给面约束不断增强

支持既往经济高增长的一个重要条件，是劳动力等各类资源供给充裕，环境污染管理不严，使项目建设和企业发展可以维持较低的成本水平。进而使浪费资源、技术落后、质量低劣、污染严重的小煤矿、小炼油、小水泥、小玻璃、小火电等“五小企业”大量发展，成为支持经济高增长的一个重要力量。由于建设这些企业的资金、技术起点都很低，对人员素质要求不高，因此容易快速发展，成为支持经济高增长的一支重要力量。但这些“五小企业”都有粗放、三高一低（高投入、高消耗、高污染、低效益）特点，投入产出比很差，必须依靠低成本的支持，才能够获利，低成本成为支持这类企业发展的必要条件。随着人口红利减弱以及城市生活费用提高、城市发展空间狭窄，劳动工资水平持续较快提高、土地价格较快提高；资源环境约束增强，也引起矿产资源价格提高、污染排放管理越

来越严格。这些都使企业的成本持续提高，低成本的条件不复存在。这就必然导致“五小企业”不断退出，新建企业的资金、技术起点，人员素质要求明显提高，必然逐步终结低成本扩张模式。伴随这一进程，经济增长率也必然会受到一定影响。

资源环境约束增强，包括劳动力向城市转移受阻，都表现为经济增长的要素供给约束增强；而外需、内需增长水平下降，则表明经济增长的需求约束增强。这些首先使市场需求增速减慢，形成了供大于求的格局。与供不应求的情况比较，市场对企业提供的产品与服务，必然从强调“有没有”转向强调“好不好”，必然迫使企业从低水平数量扩张转向质量效益型增长。另一方面生产成本提高，则必然结束企业的低成本扩张模式。市场环境与成本条件的变化，共同终结了低水平、低成本的数量扩张模式，推动了经济增长由粗放、低水平数量扩张转向集约和注重质量效益。这些分析表明，决定经济增速下降的因素，也是终结“旧常态”，推动经济转型升级的主要原因。由于经济增速下降与经济转型升级，是两个密切联系，共同发展的现象，这些共同决定了经济增长由“旧常态”转向“新常态”的客观必然性。

三、中国经济新常态特点：整体提升、可持续发展、发展方式根本转变

中国经济“新常态”，是迄今为止在中国经济发展中从来没有出现过的新特点，是中国经济从数量型赶超到素质型赶超的一个重大跨越。它是经济发展特征一系列的重要改变，包括企业生产的特点、产业结构特点、城乡和区域经济特点等，也包括体制机制的特点、企业、法人等各类市场主体的行为和素质特点，还包括政府职能、社会治理体系更新的特点及发生空前深刻的改变。

首先，“新常态”下的经济增长，要强调市场竞争、优胜劣汰，突出质量和效益。这一特点的强化，必然推动我国经济从中低端向中高端发展。当前全球经济的中高端竞争主要体现在中高端制造业、中高端服务业，而参与这个层面的竞争，企业就必须具备较强的科技创新能力，较适度的项目规模以及较高水平的产业集群。这就必然推动创新型因素大大增强，产业结构向中高端水平整体提升。就必然会出现创新驱动的发展新特点，出现以产业优化升级、分工精细化为主导的经济增长特点。从数量转向质量，从规模扩张转向素质提高，也会一定程度影响到经济增长速度，引导经济从高增长转入中高增长。

第二，统一开放、竞争有序的市场体系得到全面完善。市场竞争作用的增强，

要求市场规则必须完善和严格有效。必须有效规范市场行为和秩序、必须有效追究违约和违规的责任。这就必然会推动市场体制的规范和完善。为此就要把该放的权力放开放到位，降低准入门槛，促进就业创业。就要形成法不禁止的，市场主体即可为；法未授权的，政府部门不能为的市场环境。就要实现政府对市场的依法有效监管，就要推进市场监管制度化、规范化、程序化，建设好法治化市场环境。就要实现公正透明，依法保障各类市场主体权利平等、机会平等、规则平等，就要实现政府监管标准公开、程序公开、结果公开，保障市场主体和社会公众的知情权、参与权、监督权。就要从法律上明确政府监管职责，实现法有规定的，政府部门必须为。就要实现社会共治，依靠法律法规的规范作用、行业组织的自律作用、舆论和社会公众的监督作用，实现社会共同治理，推动市场主体自我约束、诚信经营。

第三，开放型经济体制全面完善，开放型经济水平显著提高。市场体系的完善，必然要求统一开放，形成国内市场与国际市场更深层面的接轨。这必然会推动开放型经济的发展。要构建开放型经济新体制，建立健全适合开放型经济发展、参与国际分工与竞争的组织机构和法律法规，使要素、商品与服务在我国与其他国家之间实现自由流动，从而实现全球范围内的最优资源配置和最高经济效率。

第四，经济“新常态”的发展，是突出以人为本的包容性发展。新常态下随着经济增长含金量的提高，社会分工的进一步细化，市场准入门槛降低，市场环境规范有序，城乡壁垒、地区壁垒的消除等，就可以更充分地提高社会劳动参与率，配合收入分配制度改革，进而实现收入更普遍和显著的增长。政府职能转变和公共产品、公共服务水平的提高，就会使发展成果更广泛地覆盖和惠及全体人民群众。经济发展就会更鲜明地表现出对社会公平正义的促进，更及时地满足人民群众的新期待。就可以使每个人拥有平等参与、平等发展的机会，使不同社会群体、市场主体各得其所、各展其能，为发展夯实最广泛、最深厚的社会根基。这样的发展要求给人民带来更多福祉，并使经济社会发展更加和谐有序和充满活力。

第五，经济“新常态”的发展，是新型城镇化扎实推进的发展。在长远科学规划指导下，城市规划的水平显著提高，以城市群为主体形态的城镇布局逐步形成和完善，城市基础设施体系配套性显著增强，地下基础设施系统明显改善；城市建设水平显著提高，土地利用效率显著提高；城市公共服务水平普遍提高，

覆盖能力增强,大中小城市的公共服务水平基本实现均等化;户籍制度基本放开,人口在城乡和不同城市之间可以实现自由流动,城市户籍人口增加支持了就业稳定和城市消费市场的扩大。房地产、汽车市场发展空间显著扩大,对经济增长的带动作用重新提高。

第六,经济“新常态”的发展,是资源节约、环境友好的可持续发展。在资源环境约束增强,要素成本提高的压力下,企业和产业转型升级步伐加快,资源节约和清洁生产的能力普遍提高。生态保护制度全面建立,循环经济加快发展,节能减排的生活方式比较普遍。

综合起来,经济“新常态”的发展就是我们一直期盼的集约和质量效益型发展,是代价明显减小的可持续发展,也是协调各方、惠及全民的包容性发展。随着这一发展方式的确立,我国社会主义市场经济的体制机制将得到全面完善,并趋于成熟和定型,各类经济活动法制化、规范化、有序化特征将明显显现。

四、经济“新常态”将是一个充满风险和挑战的阶段

经济从“旧常态”转向“新常态”,既包括对发展环境变化的适应,也包括体制机制的完善,还包括新的发展空间的开拓和发展动力的培育,因此是一个非常复杂的过程。从宏观经济方面看,一是需要关注经济增长平均水平下降及其新生系统性风险,二是需要关注企业优胜劣汰及经济结构调整带来的多方面社会震荡。

(一) 转向经济“新常态”要经历一个经济平均增速下降的过程

2007年以后,我国经济增长率总体呈下行态势(见图4)。其中2008-2010年期间的经济走势,主要由国际金融危机强烈冲击(2009年出口负增长16%),以及应对国际金融危机的“一揽子”计划作用等共同决定;2011-2013年期间的经济走势,则基本反映了发展条件改变,“旧常态”终结的变化过程。



图 4: 2003-2013 年 GDP 增长率

前面分析指出，市场需求水平对经济增长非常重要。国际金融危机发生后，我国出口增长持续下降，外需水平显著降低。另一方面，人口集中于大城市的状况，正在越来越明显地制约汽车、住房市场的发展，抑制内需增长的水平。2014年以来，房地产市场走冷和房地产投资增速持续降低，已经成为经济下行压力的主要来源；汽车市场也出现了降温迹象，对消费（汽车销售统计在社会消费品零售总额之中）的影响也开始显现。综合看，由市场需求水平下降引起的经济增速下降，是转向经济新常态过程中需要高度关注的问题。

为了减缓经济下行压力，稳定经济增长，最近几年政府采取了一系列政策措施，并逐步形成了“稳增长”的政策体系，收到了较好效果。目前看，市场需求水平有逐步趋稳态势。其一是消费需求。2008年以来经济增长率下降过程中，消费保持了大体平稳的增长，对经济增长的贡献率不断提高。主要原因是保就业、保民生的工作成效，支持了居民特别是中低收入居民收入平稳增长，进而支持了消费平稳增长。从目前就业和城乡居民收入增长情况看，预计消费平稳增长态势会继续得以保持，是目前市场需求稳定性较高的部分。其二是出口增长低位回升。今年上半年出口同比增长仅有0.9%，7、8月份出口同比增长率分别达到14.5%和9.4%，综合考虑世界经济在国际金融危机后的调整恢复态势，以及我国出口企业转型升级的进展，可以认为这是出口增速大体筑底的表现。目前市场需求变化中最大的不确定因素是投资，由于其中的基础设施投资增速可控度较高，制造业投资增速取决于出口与其它投资（基础设施、房地产投资），因此房地产投资是影响投资增长的最大不确定因素。目前房地产市场走冷态势尚未改变，房地产业的转型调整仍处关键时期，因此经济增长仍存在较大下行压力，经济增速下降的可能性仍然较大。宏观调控政策必须有针对性地防止这一趋势持续发展。

（二）企业优胜劣汰和经济结构调整会带来多方面社会震荡

1、市场竞争引起的企业破产、不好的在建项目下马、不良债务的处理不可避免

市场调节总是表现为事后的。当市场需求水平降低、成本水平提高以后，企业生产经营环境发生了深刻变化，市场竞争对企业进而对产业的重新选择、优胜劣汰不可避免。这必然会导致过剩产能调整，一批企业破产，一些不好的在建项目下马，导致与其相关的债务链条调整。也会引起职工失业下岗。

同时应该看到，对新的发展环境的适应，涉及所有企业。在调整转型和适应新环境的过程中，事实上全部产能包括对应的企业都在经历一次再造，都在经历

市场竞争这一严格的考试；从地方政府方面看，所有由其主持的建设项目，都面临新环境下市场对其效益和投资回报的重新评估。

在我国当前的市场体系及相关政策环境下，这一调整的实际情况是：一些企业开始主动调整转型并取得积极成效；由于地方性政策和相关保护，使一些低效率企业依靠降低产品质量标准、减少环保投入以及地方税收优惠反而获得更大竞争优势，存在优胜劣败的现象；受政府过度保护，破产及相关财产责任追究难以启动，困难企业和地方政府的建设项目，在政府各种方式支持下，千方百计寻找资金，维持资金链不断裂；由于缺少风险警示，金融活动片面追求高利率，忽视本金的风险，使资金更多地配置到风险高而产出效率低的领域，资金紧张、市场利率水平攀高，既表明了金融风险的累积，也使实体经济的调整转型受到越来越大的资金约束及资金成本提高的压力。这一调整过程发展下去，将包含两个趋势：其一是一些企业素质不断提高，对新环境的适应力增强，一批新型产业加快发展；其二是资不抵债的企业和建设项目迟迟得不到解决，以高利率不断吸收资金，风险约束不力则助长金融企业日益趋向追逐高利率、高利润，甚至实体经济的一些企业也参加进来。这两个趋势是相互抑制的关系，如果后一种趋势占了上风，就会从资金流向上压制前一种趋势，使调整过程成为一种风险积聚的过程。这将是转向经济“新常态”增长转型期间宏观经济环境面临的一种巨大风险。

2、既有的城镇化模式及其转型，也可能影响经济增长的稳定

当前我国城镇化仍在以既有的大城市主导的模式推进，但由此引发的问题正在越来越明显地影响经济增长。

首先，房地产业发展环境日见紧张，行业内的调整不可避免。目前一线城市（包括部分二线城市）土地约束增强，拿地难度明显加大，开发成本提高，是房地产企业进入转型调整的主要原因。当然住房销售困难也是原因之一，但大城市人口规模大，而且还在增长之中，蓄积的刚性和改善型买房需求数量巨大，因此不会持续制约房地产企业发展。从基本态势看，未来房地产开发企业的情况是：三四线城市，好拿地不好卖房；一线（包括部分二线城市）城市好卖房不好拿地，经营利润明显减少。这就必然导致房地产业的调整，预计一些资质较差的房地产企业将被兼并或者退出，房地产业包括房地产投资的增长将受到影响，对经济增长的影响目前比较突出。

第二，汽车市场的发展预期看弱。前面分析指出，汽车需求在2013年有恢复性增长，但主要在二三线、三四线城市。由于这些区域汽车承载力较低，发展

空间不大，因此汽车需求增速可能会逐渐降低。今年以来汽车市场降温，可能与此相关，对消费进而对经济增长都可能产生下行压力。

第三，大中城市制造业、服务业等实体经济的发展成本持续提高；而且按照目前大中城市为主的城镇发展态势，城市建设和基础设施投资空间也日趋狭窄，这些都会对经济增长形成制约。

转变既有城镇化模式，关键是由大城市为主体形态转向以城市群为主体形态。这需要在行政区划、城市群空间规划、基础设施系统建设、基本公共服务均等化，以及产业布局、人口布局等多个方面做出周密安排和相应调整，是包含多个层面发展与改革任务、异常复杂的系统工程。从各自为政的城镇发展，转向依托城市群的整体系统发展，各级政府一时难以适应。与此同时，造城运动被叫停，政绩考核不再强调 **GDP** 指标，清理地方债、严格债务责任约束，土地财政萎缩。凡此种种都可能使地方政府处于迷茫观望，进而导致不作为。

综合以上分析，城镇化模式不转型，经济增长空间将不断缩小；转型则面临诸多困难。能否平稳、实质性推进城镇化模式转型，对转向经济“新常态”至为关键。

以上分析表明，向经济“新常态”阶段，宏观经济运行存在多方面的风险和

挑战。

五、转向经济“新常态”的宏观调控政策取向探讨

当前终结“旧常态”，推动经济转向“新常态”的诸因素仍在发展变化之中。外部看，世界经济仍处于深刻调整中，不排除出现波动和反复的可能；我国新型城镇化的诸多条件尚在准备之中，特别是既有城镇化矛盾引起的房地产转型调整存在较大不确定性；发展方式转变和资源环境约束的相对下降，还处于逐步推进之中。综合看，支持经济平稳增长的基础尚未形成；企业对市场环境、成本条件的改变，还普遍不能适应，困难企业较多、与其相联系的金融债务风险较大。这些都表明经济增长的下行压力仍然较大。爆发系统性、区域性经济风险的可能性仍然不可低估。另一方面，经济转型升级压力日益加大，企业、产业、地区等多方面为适应新环境的努力正处于关键时期。

针对这一形势，必须把稳增长与推进经济转型升级紧密结合，通过不断改善发展环境、提高微观基础和经济结构对环境变化的适应能力，推动经济加快转入“新常态”。

第一，要坚持以保就业、防止债务风险全面爆发为底线稳增长。由于增长

速度下降到一定低点，会导致失业增加-居民消费水平下降-市场需求水平下降进入加速的倒向循环，也会导致困难企业数量增加-不良债务扩大加速的恶化循环，并导致市场预期和信心的持续下滑。最终也可能会成为不可控制的经济衰退。因此在经济平均增速下降时，宏观调控重点应集中在保持必要的经济增长速度均衡性上。

第二，要全面深化改革，合理界定政府与市场的关系，充分发挥市场竞争优胜劣汰的作用。进一步放宽市场准入，特别是垄断性行业的市场准入；加快把前置性审批转为事中事后监管；围绕破产退出活动尽快完善和严格风险责任约束机制、资本优化组合机制。破产退出改革重在制度和机制建设，不宜追求数量和规模。针对困难企业和过剩产能的调整，要注意把市场选择和政府支持的作用合理结合起来，既注意优化产业素质、也注意减少不必要的损失。

第三，要积极稳妥地推动新型城镇化进程，不断拓展经济发展空间。抓紧制定好国家新型城镇化规划；注重城市群内各城市之间，尤其是大城市与小城市之间的基础设施系统的建设；注重城市内部基础设施的配套建设，特别是地下设施与地面设施建设之间的配套。进一步加强各级政府的公共服务职责，在城市范围内加快基本公共服务的全覆盖，加快城市群内各城市间尤其是小城市的基本公共服务均等化。通过各个城市群整体功能和承载力提高，促进市场、产业发展空间不断扩大，人口承载能力不断增强。

宏观政策选择可考虑以下几点：

1、实施积极的财政政策，注意提高中央财政的机动能力。针对经济增速下降的压力，宏观调控政策“托底”的任务很重。从历史经验和国际比较看，防止经济走冷，主要应发挥财政政策作用。目前房地产转型调整态势、房地产投资增长态势都还不确定，外部环境也存在一定不确定因素，因此应该坚持实施积极的财政政策，保持与国力相适应的赤字水平和债务规模。着力优化财政支出结构，把能够节约的资金努力节约下来，把沉淀的财政资金尽可能盘活起来，多措并举扩大中央财政的机动财力，并注意留出必要的回旋空间。

2、实施稳健的货币政策，保持合理的流动性。货币政策要力求职能回归，防控金融风险应该主要依靠破产退出、清理不良债务、强化风险责任约束。在既有货币资金需求格局下，货币政策重点是调节好稳增长与防风险的关系。统筹货币金融环境稳定，资金链条可维持，支持实体经济发展等目标，协调好货币供给量增长水平，以及与国际经济保持平衡关系。

3、突出市场在产业结构调整和企业优胜劣汰中的决定性作用。进一步推进简政放权改革，放宽市场准入。鼓励民间投资；完善破产退出机制。借鉴国际经验，简化企业登记、注销、破产和资本退出等相关程序，降低退出成本。围绕国有企业改革，进一步明晰产权，规范财产责任，减少政府对其过度保护，按照股权多元化和发展混合所有制经济的方向，积极稳妥地启动国有企业的破产退出改革。完善政府对企业退出的直接干预。要区分不同行业、不同企业的具体情况，参照国际做法，加强有针对性的直接干预措施储备。包括收购、兼并重组、海外投资等等。清理地方性优惠及保护政策。完善产品质量检验、质量标准定期评估修订制度；加强对污染排放的统一监管。

4、从上到下抓紧制定好城镇发展规划。抓紧制定国家新型城镇化规划，力争看得更远，更科学，保证一张蓝图干到底。各个城市群应在国家城镇化规划指导下，抓紧制定城市群整体发展规划；各个城市政府应根据城市群发展规划制定城市发展规划。要避免“边制定、边发展、边修改”的随意性发展套路，都要力争看得更远、更科学。把中央城镇化工作会议的精神，加快体现在各级城镇化发展规划之中。规划制定与规划立法工作要紧密衔接，成熟一个，就应及时通过相应人代会程序批准一个，批准后就要成为法律文件。

5、全面提高城镇基础设施和社会服务设施的建设水平。要切实根据规划的要求，着眼长远、着眼整体调整既有的基础设施建设活动，对城市基础设施进行系统、科学的统筹安排。一要注重城市群内各城市之间的基础设施系统的建设，尤其要注重大中城市与县城之间基础设施建设；二要注重城市内部基础设施的配套建设，特别是地下设施与地面设施建设之间的配套，基础设施与社会服务设施的配套。要把基础设施建设作为各级政府的一项长期重大任务，通过改革完善相关制度和机制，严格规划执行监督、严把设计质量和水平标准等，建立行政问责制度。

6、进一步强化各级政府的公共服务职责。一要在城市范围内加快基本公共服务的全覆盖，推进进城农民市民化；二要加快城市群内各城市间和城乡之间基本公共服务均等化。根据各级政府基本公共服务职责变化，加快推进财税体制改革，保障财力与支出责任相一致。

7、提高城市土地利用效率，开发大城市发展潜力。针对当前人口和相关的买房、用车需求过度集中在大城市的矛盾，各个大城市政府应该立足当前、着眼长远，在兼顾长远规划目标的前提下，严格城市规模控制，充分挖掘城市资源潜

力,努力增加供地能力和综合承载能力,支持基础设施建设,增加基本住房供给,稳定政府和社会投资、提升居民生活水平。

8、统筹做好保障和改善民生工作。坚持实施就业优先战略和更加积极的就业政策;推进社会救助制度改革,继续提高城乡低保水平;健全企业职工工资决定和正常增长机制,推进工资集体协商,构建和谐劳动关系。要坚决守住保障基本民生这一底线。

编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。