

### 本期特稿

### 高端声音

# 适应经济发展新常态的经济政策框架

## 第四次结构大转换 为创业带来新机遇

编者按

12月14日至16日召开的中央经济工作会议，深入分析当前国际国内经济形势，认真总结今年经济工作的经验成绩，阐明经济工作指导思想，对2017年经济工作作出了全面部署。会议强调指出，党的十八大以来，我们初步确立了适应经济发展新常态的经济政策框架。这将成为今后一个时期指导经济工作的总方针。本期刊发的文章，对此给予阐释，以飨读者。

杨宜勇

### 一、只有认识新常态，才能适应新常态；只有把握新常态，才能引领新常态。这是当前经济工作的大逻辑

当前，我国经济发展呈现速度变化、结构优化、动力转换三大特点。中国经济发展已经进入新常态，向形态更高级、分工更复杂、结构更合理阶段演化，这是我们做好经济工作的出发点。当前我国发展正面临从未有过的困难和挑战，也面临从未有过的重大历史机遇，我们既要正视困难、迎接挑战，又要抓住机遇、化危为机。基于经济发展进入新常态的重大判断，必须把认识、把握、引领新常态作为当前和今后一个时期做好经济工作的大逻辑，深刻认识我国经济发展新常态新要求，着力解决制约经济持续健康发展的重大问题。

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。只有深刻认识新常态，才能积极适应新常态；只有准确把握新常态，才能正确引领新常态。适应把握引领经济发展新常态，必须坚持以提高发展质量和效益为中心，必须坚持宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的政策思路和政策体系，必须把转变方式调结构放到更加重要位置，更加扎实地推进经济发展，更加坚定地深化改革开放，更加充分地激发创造活力，

更加有效地维护公平正义，更加有力地保障和改善民生，促进经济社会平稳健康发展。

认识新常态、适应新常态、引领新常态，是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑，这是综合分析世界经济长周期和我国发展阶段性特征及其相互作用作出的重大判断。必须统一思想、深化认识，切实把思想和行动统一到党中央重大判断和决策部署上来。必须克服困难、闯过关口，坚持辩证法，一方面我国经济发展基本面是好的，潜力大、韧性强、回旋余地大；另一方面也面临着很多困难和挑战，特别是结构性产能过剩比较严重。这是绕不过去的历史关口，加快改革创新，抓紧做好工作，才能顺利过关。

经济新常态作为一种客观存在，既是一种机遇，又是一场挑战，归根结底是机遇大于挑战。要因势而谋、顺势而动、顺势而进。经济新常态将给中国带来新的发展机遇：第一，新常态下中国经济增速虽然放缓，但是实际增量依然可观。第二，新常态下中国经济增长更趋平稳，然而增长动力更为多元。第三，新常态下中国经济结构优化升级，展望发展前景更加稳定。第四，新常态下中国政府大力简政放权，相信市场活力进一步释放。

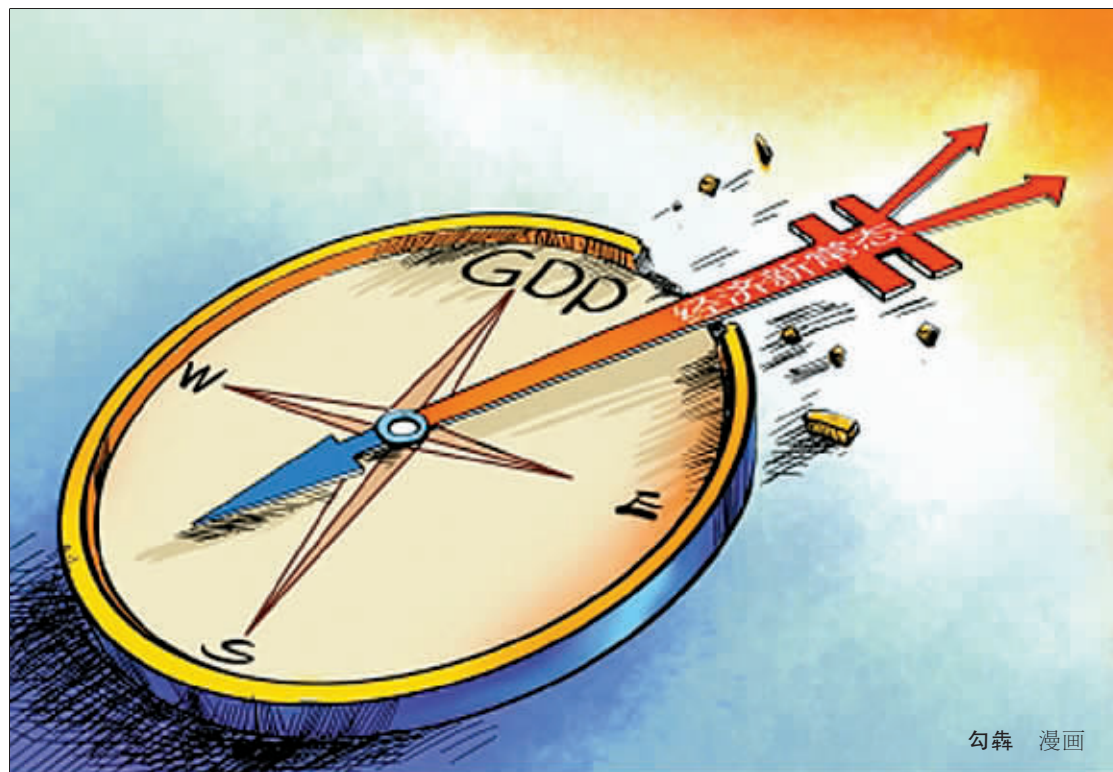
### 二、适应新常态必须贯彻五大发展理念，必须进一步深化供给侧结构性改革。这是当前经济工作的主题和主线

五大发展理念是发展行动的先导，是发展思路、发展方向、

发展着力点的集中体现。创新发展是动力，协调发展是方法，绿色发展是方向，开放发展是战略，共享发展是归宿，“创新、协调、绿色、开放、共享”这五大发展理念，同引领我国经济发展新常态相适应，同实现“十三五”时期全面建成小康社会新的目标要求相契合，同人民群众热切期盼在发展中

足需求，就是要深入研究市场变化，理解现实需求和潜在需求，在解放和发展社会生产力中更好满足人民日益增长的物质文化需要。主攻方向是提高供给质量，就是要减少无效供给、扩大有效供给，着力提升整个供给体系质量，提高供给结构对需求结构的适应性。根本途径是深化改革，就是要完善市场在

资源配置中起决定性作用的体制机制，深化行政管理体制改革，打破垄断，健全要素市场，使价格机制真正引导资源配置。要加强激励、鼓励创新，增强微观主体内生动力，提高盈利能力，提高劳动生产率，提高全要素生产率，提高潜在增长率。



勾犇 漫画

有更多获得感的新期待相呼应。五大发展理念是我国当前经济工作的宏大主题。

五大发展理念是管全局、管根本、管方向、管长远的。科学理念是科学理论的凝练和升华，不因一定时空变化而改变。五大发展理念是经过科学判断走势趋向、深入研究思考提出来的，是认识把握发展规律的科学理念，它抓住了当今世界现代化的主脉，揭示了新时期我国社会主义现代化建设的新特点新规律，不仅是我国当前和今后经济社会发展的科学指针，而且具有世界意义。

所谓供给侧结构性改革，就是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，促进经济社会持续健康发展。我们必须以供给侧结构性改革推动经济新常态发展。供给侧结构性改革是我国当前经济工作的鲜明主线。

供给侧结构性改革的关键是推进供给的结构调整，即通过创新供给结构引导需求的结构调整与升级。习近平总书记谈到中国经济新常态特点时特别强调中国经济面临三大结构调整，即经济结构、增长动力结构和增长方式结构的重大调整。供给侧结构性改革应当有利于经济结构的调整。经济结构按层次包括产业结构和产品结构的调整，调整产业结构重点是推进现代第三产业的发展，提高第三产业占国民经济的比重。供给侧结构性改革应当有利于经济增长动力结构的调整。美国次贷危机以后，特别是我国经济已步入自然回落周期以来，中国经济增长动力结构发生深刻变化，内需超过投资逐渐成为主要动力。因此，供给侧结构性改革要适应和推进动力结构的调整。供给侧结构性改革应当有利于经济增长方式的结构调整，中国经济正由要素驱动、投资驱动转向创新驱动，供给侧结构性改革应当在供给侧理论、供给侧制度、供给侧技术等方面寻求突破。

当前我国经济运行面临的突出矛盾和问题，虽然有周期性、总量性因素，但根源是重大结构性失衡，导致经济循环不畅，必须从供给侧、结构性改革上想办法，努力实现供求关系新的动态均衡。供给侧结构性改革，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。最终目的是满

底工作。习近平总书记多次强调经济政策不能“翻烧饼”，意思是要保持连贯性，要维持相对稳定，别让人摸不着头脑。

稳中求进，不是无所作为，也不是不敢作为，而是要在把握好度的前提下奋发有为。2016年我们以“三去一降一补”为抓手，推动供给侧结构性改革取得初步成效，但更艰巨的任务还在后头。2017年要继续坚持以推进供给侧结构性改革为主线，通过去除没有需求的无效供给、创造适应新需求的有效供给，打通供求渠道，努力实现供求关系的动态均衡。同时，要把防控金融风险放到更加重要的位置，坚决管住货币总量，摸清风险隐患，着力防控资产泡沫，提高和改进监管能力，确保不发生系统性金融风险。

当前我国经济形势总的特点是缓中趋稳、稳中向好。2017年我们要继续坚持稳中求进工作总基调，全面做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险。保持经济运行在合理区间7.0%-6.5%。一方面，稳是主基调，引领经济发展新常态，深化供给侧结构性改革，需要稳定的宏观环境；另一方面，在稳的前提下要在关键领域有所进取，在把握好度的前提下奋发有为，确保结构调整特别是动能转换不断进展、有所突破。

2017年要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。财政政策要更加积极有效，预算安排要适应推进供给侧结构性改革、降低企业税费负担、保障民生兜底的需要。货币政策要保持稳健中性，适应货币供应方式新变化，调节好货币闸门，努力畅通货币政策传导渠道和机制，维护流动性基本稳定。要在增强汇率弹性的同时，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。要把防控金融风险放到更加重要的位置，下决心处置一批风险点，着力防控资产泡沫，提高和改进监管能力，确保不发生系统性金融风险。要坚持社会主义市场经济改革方向，坚持扩大开放，稳定民营企业信心。要加强预期引导，提高政府公信力。按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路，深入细致做好社会托底工作，扩大人民群众获得感，维护社会和谐稳定。

### 三、适应新常态必须始终把握稳中求进的总基调。这是做好经济工作的方法论

在经济新常态下，面对错综复杂形势和艰巨繁重任务，坚持稳中求进工作总基调，这是我们治国理政的重要原则，也是做好经济工作的方法论。做好明年经济工作，贯彻好稳中求进工作总基调具有特别重要的意义，在稳的前提下在关键领域有所进取。习近平总书记特别强调动态平衡性，反对机械静止论，之前在论及深化经济体制改革时，就反复强调过要处理好“整体推进和重点突破的关系，全局和局部的关系，顶层设计和摸着石头过河的关系，胆子要大和步子要稳的关系”，充分体现了稳与进的辩证法。

稳中求进，稳是主基调，稳是大局。经济社会发展稳，宏观政策

中国国际经济交流中心副理事长郑新立表示，中国经济正面临第四次结构大转换，这将为创业带来新机遇。

改革开放30多年来，中国之所以能够创造经济奇迹，主要是通过改革，不断地为结构转换创造好的条件，释放经济增长潜力。在这30多年中，中国经济经历了三次大转换：第一次是乡镇企业的崛起造就了一大批敢于创业的农民企业家。第二次是20世纪90年代，以第四大支柱产业崛起为主要特征，造就了电子企业、石油化工、汽车制造和建筑领域在内的一大批成功企业家。第三次则是20世纪末21世纪初，由于要支持基础设施建设，造就了一大批工程机械、建筑材料和建筑施工方面的企业家。

当前，我们正面临第四次结构大转换。这次结构转换主要特征是以城乡一体化改革发展为主要内容，要通过建立城乡一体化发展的新制度，促进农业现代化、新农村建设和农民工市民化。第四次结构大转换带来创业机遇，主要体现在以下四个方面：首先，城乡一体化将造就一大批新的敢于到特色小镇和农村去创业的企业家；其次，公共产品和公共服务领域将造就一大批新企业；第三，营改增的税制改革为第三产业的发展创造良好的政策环境；第四，自主创新带动战略性新兴产业发展。

## 振兴实体经济 要处理好四方面关系

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民指出，振兴实体经济，要处理好四方面的关系。

一是质和量的关系。既要去过剩产能，也要全面提升产品质量。二是新和老的关系。既要推动战略性新兴产业蓬勃发展，也要注意用新技术、新业态全面改造提升传统产业。三是内和外的关系。必须坚持扩大开放，继续依靠两种市场、两种资源。四是大和小的关系。优化产业组织，既要提高大企业素质，也要重视中小微企业发展。

## 大力推进实施竞争政策 促进供给侧结构性改革

国务院反垄断委员会专家咨询组召集人张穹表示，国务院反垄断委员会专家咨询组自成立以来，积极履行职责，围绕的一个中心就是竞争政策问题。

竞争政策是为了保护和促进市场竞争而实施的经济政策和法律，确保竞争机制在市场中发挥作用，从而提高生产效率，达到优化资源配置的目的。竞争政策反映了市场经济的基本规律，体现了注重发挥市场配置资源的作用，有效约束政府行为对竞争的不当干预，通过维护市场竞争促进创新，激发市场活力，保持经济健康发展。

从世界范围看，成熟市场经济国家和地区普遍选择有效实施竞争政策，除积极开展反垄断执法外，更重要的是约束政府政策以及政府投资、采购、援助、补贴、管制等一系列具体行政行为，通过竞争倡导、竞争关注和竞争审查等方式，保障公平竞争，为经济发展创造良好的竞争环境。我国转型经济的特殊背景，使研究和推进竞争政策更加具有现实意义。我国经济发展到现阶段，强调进一步处理好政府和市场的关系，发挥市场配置资源的决定性作用，在顶层设计中，需要把竞争政策作为优先考虑的因素，大力推进实施竞争政策。

供给侧结构性改革强调通过改革的方法优化资源配置，调整经济结构，充分发挥劳动力、土地、资本、创新四大要素的作用，向市场提供有效供给，因此，推进供给侧结构性改革与处理好政府和市场的关系，发挥市场配置资源的决定性作用一脉相承，蕴含着对市场竞争机制的重视。我国进一步优化经济结构、转换发展动力、转变发展方式，关键是运用市场机制，激发市场活力，充分发挥竞争政策的作用。

(作者为中国宏观经济研究院  
所长、博导，世界经济论坛全球  
治理理事会理事)

### 相关链接

## 进一步深化对供给侧结构性改革的认识

国务院发展研究中心副主任王一鸣在《学习时报》刊文说，供给侧结构性改革是关于经济发展的重大理论创新，对引领我国经济持续健康发展的积极作用正在显现。2017年是供给侧结构性改革的深化之年，要坚持以推进供给侧结构性改革为主线。进一步深化对供给侧结构性改革的认识，增强理论自觉和行动自觉，向深化供给侧结构性改革聚力加力，为深化供给侧结构性改革营造良好环境，对做好明年经济工作，促进我国经济持续健康发展具有重要意义。

第一，推进供给侧结构性改革，是全面分析国内经济阶段性特征基础上作出的重大决策。过去一个时期，我们主要从需求侧想办法、出政策，实行比较大力度地扩大内需特别是扩大投资政策，拉动经济增长，这在当时传统产能市场需求还有空缺的情况下是有效的。随着我国经济发展进入新常态，传统产能接近或达到上限规模，消费结构加快升级并向高端化、多样化、服务化主导的需求结构转换，原有的供给结构越来越不适应需求结构的变化，再简单沿用主要靠扩大投资的办法来解决供需矛盾，不仅投资效率持续下降，债务杠杆继续攀升，还会增大金融风险的累积，也难以从根本上扭转经济短暂回升后继续下行的态势。推进供给侧结构性改革，是党中央针对我国经济发展阶段性特征变化作出的重大决策。我们要把思想统一到中央的决策部署上来，以更大的决心和勇气打好供给侧结构性改革攻坚战，不断拓展经济发展新空间。

第二，推进供给侧结构性改革，是调整经济结构和转变经济发展方式的治本良方。中

国经济发展进入新常态，从表象上看是增速换挡，但本质上是结构调整和发展方式转换。经济增速换挡，是周期性因素和结构性因素共同作用的结果，但深层次原因是结构性问题，主要是供需结构错配，供给结构调整跟不上需求结构变化，无效供给过多，有效供给不足；低端供给过多，中高端供给不足。矛盾的主要方面在供给侧，主要表现为供给结构调整受到体制机制制约，过剩产能难以有效出清，需求结构变化形成的高端化、多样化、个性化需求难以得到满足。只有坚定不移推进供给侧结构性改革，才能真正引导资源配置，减少无效供给，扩大有效供给，才能从根本上提升整个供给体系质量，提高供给结构对需求结构的适应性，实现供求关系新的动态均衡，不断推进经济结构调整和经济发展方式转变。

第三，推进供给侧结构性改革，是解决当前经济运行矛盾和问题的根本举措。当下，我国经济运行存在的突出矛盾和问题，如产能过剩和需求结构升级矛盾突出，经济增长内生动力不足，金融风险有所积聚，部分地区困难增多等，根源也是重大结构性失衡，主要表现为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。这些重大结构性失衡，虽然有阶段性政策性因素，但根本上是体制机制性问题。因此，宏观调控必须在适度扩大总需求、做好需求管理的同时，坚持以供给侧结构性改革为主线，更多从供给侧、结构性改革上找出路、想办法、出政策。