为经济新常态培育持久增长动力

中国社科院经济所所长 裴长洪

专论

编者按 研究和探讨经济新常态的主要特点、面临的挑战及其发展规律，对于深入学习和理解中央对经济形势的分析判断及工作部署，具有重要意义。

习近平总书记最近指出，“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。”新常态是对当前所处发展阶段的科学判断和规律认识，今年上半年我国宏观经济的运行状况印证了这个判断。研究和探讨经济新常态的主要特点、面临的挑战及其发展规律，对于深入学习和理解中央对经济形势的分析判断及工作部署，具有重要意义。

经济新常态的主要特点

其一，经济持续运行在合理区间。2014年上半年，国内生产总值增长7.4%，CPI上涨幅度为2.3%，这两个指标反映了宏观经济运行既能够保证新增就业的需要，实现较低的失业率，又可以避免可能产生的后遗症。特别是夏粮取得丰收，农业生产形势稳定，确保了经济安全的基础。同时，6月末，农村外出务工劳动力17418万人，同比增加307万人，增长1.8%。外出务工劳动力月均收入2733元，增长10.3%。这使农民收入增加较快，上半年农村居民人均现金收入达到5396元，同比名义增长12.0%，扣除价格因素实际增长9.8%。这也反映了城乡发展、经济与社会发展的基本面都是健康的。

其二，宏观调控采取结构性的定向调控。通常政府采取的需求管理，都是针对总量关系进行的调控措施，这些措施往往难以兼顾结构调整的需要，而2014年，中央上半年更加注重定向调控，包括定向降准、加大某些部门的财政支出、加大铁路基建投资等。这是宏观调控方式的创新，是区间调控的重要组成部分，也是对区间调控的深化。其目的就是要抓住关键领域和薄弱环节精准发力，更多依靠市场力量，不仅稳增长，也针对调结构，既利当前更惠长远。同时也吸收供给管理的一些措施，努力增加公共产品有效供给，扩大医疗、养老等社会急需的服务供给，并落实对农业、小微企业、服务业降税减负和定向降准等措施，解决金融资源向实体经济倾斜，切实解决企业融资难、融资贵等问题。

实践表明，中央政府的定向调控措施是有效的。二季度经济发展状况比一季度有所改善。6月份制造业PMI指数为51.0，且为连续第四个月回升，创下去年12月以来新高。6月汇丰制造业PMI终值为50.7，为6个月来首次重回50枯荣线上方。国内外分析人士普遍认为，6月份是“稳增长”效应继续更为明显表现出来的月份，无论是固定资产投资同比增速止跌反弹、出口货量走稳，还是PMI逆季节性反弹、社会融资投放节奏加快，都有利于增强市场对我国经济增长的信心和预期，市场对未来货币政策放松力度的预期也将减弱。总之，我国经济最近已经接连出现令人鼓舞的企稳迹象，显示出稳增长措施开始发挥作用。

其三，发展力求遵循客观规律。中央最近提出，发展是必须遵循经济规律的科学发展，必须是遵循自然规律的可持续发展，必须是遵循社会规律的包容性发展。当前，我国经济增长速度进入换挡期，这是以经济的潜在增长率为依据的客观经济规律，不以我们的意志为转移，在经济发展的新阶段，经济活动已经从原来主要追求增长的高速度转向追求经济发展的质量、追求没有水分的实实在在的增长。因此，经济工作应当有新的发展理念和新的发展思路，围绕提质增效需要做的事情还很多。同时，遵循符合生态环境保护要求的客观自然规律，实现可持续发展成为中国经济新常态的重要特征，2014年上半年，我国节能降耗继续取得新进展，万元国内生产总值能耗同比下降4.2%。这也是今后继续努力的方向。

增长动力是改革创新

2014年下半年，经济运行中的积极变化将逐渐增多，各方面对我国经济的信心将不断增强，国家出台的稳增长、促改革、调结构、惠民生各项政策效应将继续显现，但是，也要看到世界经济仍然复杂多变，我国经济发展中一些长期积累的矛盾也在凸显，我们不能忽视存在的困难和问题，不能轻视经济的下行压力，积极探寻经济新常态下的持久增长动力最根本的还在于改革不停顿、开放不止步。

因此，在不断完善国家短期的宏观调控措施和政策的同时，应当把改革创新的具体方案和措施加以落实和深化，为经济发展积蓄力量。

首先，继续下好简政放权的“先手棋”。要继续降低市场准入门槛，简化行政审批，为企业松绑，推进投资贸易便利化，深化商事制度改革，规范政府的权力清单，探索建立市场准入的负面清单，完善为企业服务的一张网，给市场以稳定预期，更好激发企业活力和社会创造力。

其次，努力推进财税体制改革，为现代财政制度的建立打下基础。在继续扩大地方政府债券自发自还试点的同时，试点编制“资产负债表”和探索建立地方政府信用评级制度两项基础性工作；在税制改革方面，“营改增”即将向最难的金融业和房地产业拓展，按要求将于2015年完成；在中央和地方的财政关系上，努力在事权与支出责任方面达成共识。

再次，加快改革和完善投融资体制。要充分调动社会资金和民间资本，加强棚户区改造、中西部铁路、水利、能源、生态环保等重大工程建设，扩大医疗、养老等社会急需的服务供给。2014年上半年，民间投资138607亿元，增长20.1%，高于全社会固定资产投资增速2.9个百分点，占全部投资的比重为65.1%。说明民间投资有潜力，需要通过发展混合所有制经济、采取基础设施特许经营等改革措施引导民间投资进入。

最后，在户籍制度改革中推进新型城镇化的发展。走新型城镇化道路，要坚持以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化。要着重解决好现有“三个1亿人”问题，促进约1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。解决好这“三个1亿人”的问题，必将为我国经济发展注入强大动力。而且，根据《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》，要完善推动城镇化绿色循环低碳发展的体制机制，引导节能环保产业快速发展，节能环保产业跟很多新兴产业一样，很多业务都处在事业发展的初期，必须依靠政府出台政策给予持续扶持。

各级政府要尽快制定和完善支持节能环保产业快速发展的财政、税收、用地、技术、金融等扶持政策，使该产业成为在新型城镇化过程中勃兴的新兴产业，形成经济发展的新增长点。

建立气候生态价值补偿标准

中央财经大学 周 宏

良好生态环境是人和社会持续发展的根本基础。蓝天白云、青山绿水是长远发展的最大本钱。建设生态文明需要依靠市场机制，要用市场化办法、高新科学技术促进资源节约和生态环境保护。保护生态环境还必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。

生态资源主要包括水资源、生物资源、土地资源以及气候资源等，它是人类赖以生存与发展的物质基础。长期以来，生态资源被视为无穷无尽的公共资源，是可以免费索取的，因此，人们对生态资源进行了不加节制的开发与利用。人类对生态资源的消耗速度已经远远超过了生态系统依靠遗传和进化所能修复与更新的速度，并因此而产生了严重的生态环境问题。20世纪后期以来，随着生态环境的恶化与生态资源的日益减少，人类活动受生态环境与生态资源的约束日趋显现。人类开始认识到生态资源的稀缺性、生态环境的脆弱性与生态环境保护的重要性，从而开始以积极主动的态度参与到了生态系统的管理当中。

党的十八大以来，我国进一步加强生态保护，更加重视发挥市场机制的作用，建立和完善气候生态补偿机制。习近平同志指出，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。

生态补偿作为一种制度安排，是以保护生态环境、促进人与自然和谐为目的，根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本，综合运用行政和市场手段，调整生态环境保护和建设相关各方之间利益关系的公共环境经济政策。20世纪90年代以来，生态价值补偿被引入社会经济领域，作为开展生态环境保护的经济手段。但是，关于生态价值补偿的很多理论与实践问题仍旧没有得到解决。

目前，我国在建立生态环境补偿机制方面仍存在一些不足。比如，目前的补偿范围只考虑了生态保护者的部分直接损失和一部分的生态破坏恢复成本，较少考虑到受损者在环境保护中付出的环境保护成本以及丧失的机会成本，这就很难调动相关利益者生态保护的积极性。生态环境的保护不应仅仅定位于破坏后的治理与修复，更重要的是要重视创造优美人居环境、保护生态资源和维系人与生态资源可持续发展。

习近平总书记指出，良好生态环境是人和社会持续发展的根本基础。蓝天白云、青山绿水是长远发展的最大本钱。良好的生态环境本身就是生产力，就是发展后劲，也是一个地区的核心竞争力。同时他强调，建设生态文明需要依靠市场机制，要用市场化办法、高新科学技术促进资源节约和生态环境保护。建立生态价值补偿机制是一个务实选择。

为了控制温室效应，遏制气候生态环境的恶化，低碳经济作为一种以低能耗、低污染、低排放为基础的经济模式应运而生，而碳排放权及其交易则成为发展低碳经济的重要措施。

我国是目前全球碳排放总量和增量最大的国家之一，因此，我国碳减排的国际压力巨大且在日益增大。为了推动运用市场机制以较低成本，实现2020年我国控制温室气体排放行动目标，加快经济发展方式转变和产业结构升级，《国务院关于控制气体排放的通知》指出，要在我国探索建立碳排放交易市场，建立自愿减排交易机制。

运用市场机制推动和保障排放权交易，契合了我国当前以低碳经济为目标的节能减排和社会发展的需要。一种合理的排放权初始分配、交易制度以及科学合理的排放权定价机制是影响排放权市场表现的重要因素，它们在很大程度上决定了排放权交易的市场总量和活跃程度。排放权初始分配的不合理性、定价的随意性和主观性，以及后期交易价格的盲目性，均可能导致市场无效的情况出现。

习近平总书记强调，保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。为了实现节能减排的目标与我国经济的可持续发展战略，我国可借鉴国际上的一些经验做法研究建立符合本国实际的碳排放权初始分配制度、定价机制以及监管机制。

碳排放权初始分配是碳排放权交易过程的主要问题之一，合理的碳排放权初始分配制度有助于提高碳排放权交易制度的公平与效率。

目前，国际上的碳排放权分配制度主要包括免费分配与公开拍卖。在免费分配制度下，相关部门以预先制定的标准将碳排放权免费直接分配给企业，而企业不必付出任何成本。这种方式一般较少受到企业的阻力，但会导致效用损失，因为企业所有者占有了碳排放的全部稀缺性价值，而公众则没有得到相应补偿。

在公开拍卖制度下，企业就碳排放权进行公开竞价，出价最高者获得排放权。公开拍卖能够使碳排放这一资源得到更高效率的利用，还能够通过促使企业购买碳排放权而体现出公平性。但是，拍卖方式可能产生更大的管理成本，并增加企业的成本。

我国需要结合目前的经济发展水平与法律制度、市场环境、文化，以及企业行业特征等，建立一个最优碳排放权初始分配制度。

碳排放权的准确定价是防止碳排放权持有者过度排放和消耗资源的重要机制之一。我国碳排放权的交易市场刚刚兴起，还不稳定；同发达国家相比，我国经济正处于转型过程中。基于我国国情，有必要考虑制度背景、经济增长、资源禀赋、污染治理技术水平、市场企业因素、社会文化因素等宏观因素对碳排放权价格的影响，考虑有利于我国经济社会可持续发展这一本质要求，使碳排放机制符合市场经济规律、符合经济社会发展要求。

作为一个特殊的人造市场，碳排放市场具有多重属性。碳排放市场是一种环境监管的工具。而且，排放权交易市场因而具有金融市场与商品市场双重性质。排放权交易的特殊性质，使得我国的排放权定价机制需要兼顾多重目标：一要保证满足企业经济发展的碳排放基本需求；二要提高排放权市场的效率；三要通过保持适度的价格水平防止排放权持有者过度排放和消耗资源；四要提高我国在国际碳排放定价中的话语权。

习近平总书记强调，决不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长。用生态文明的理念来看环境问题，其本质是经济结构、生产方式和消费模式问题。我们决不能走先污染后治理、牺牲环境换取经济增长的老路，要探索走出一条环境保护新路。基于我国目前气候生态价值补偿问题及碳排放权分配与交易的重要性，处理气候生态破坏的关键在于源头控制，而不只是破坏后的治理。碳排放权的合理分配以及碳排放权的准确定价，是控制气候生态遭受破坏源头的关键。在汲取国外碳排放权问题上相对成熟经验的基础上，我国应对碳排放权问题进行深入分析，建立比较完善的基于碳排放的生态价值补偿机制。

深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神

理论在线

积极引导城市群健康发展

汪阳红

城市群的形成是有条件的，并且是一个从低级到高级不断演化的过程，并非所有的城市或地区都能发展成为城市群

城市群是以一个或几个特大大城市为中心，依托良好的自然环境和发达的交通通信网络，由若干规模、功能不同的城镇共同组成，城市之间具有紧密的经济社会联系，对外具有高度的开放性，是城镇化进程中形成的一种地域空间组织的高级形态。它具有高密度性、网络性、枢纽性和共生性。城市群的形成是有条件的，并从低级到高级不断演化的过程，并非所有的城市或地区都能发展成为城市群。如果盲目推进城市群建设，只会适得其反，造成战略导向上的失误和不必要的资源浪费。以一定标准划定的城市群，只能说明这些区域具有成为城市群的基本条件，但每个城市群的成熟程度不同。随着城镇化进程的推进，可能会有一些区域也进入到具有城市群特征的系列中，但有些区域始终不会成为城市群，因为它们不具备城市群形成的基本条件。

城市群是我国未来承载城镇人口的主要区域。城市群作为城镇化过程中的一种高级形态，对我国的地域空间格局塑造产生了重大影响。目前，我国城市群以大约全国13%的土地，集中约45%的人口和69%的经济总量，其中京津冀、长江三角洲、珠江三角洲这3大城市群，以2.8%的国土面积集聚了18%的人口，创造了36%的国内生产总值。从未来趋势看，随着我国城镇化水平的提高，城市群的主导作用会更加明显，以大城市为核心的城市群仍将是我国承载城镇人口的主要区域，在沿海城市群城镇人口不断集聚的过程中，中西部城市群的人口承载能力也将得到提高。同时，城市群人口集中的程度应快于经济集中的程度，即人口与经济的匹配程度有所提高。

加快改革是促进城市群健康发展的根本保障。城市群是城镇化发展到高级阶段的产物，是市场机制作用下各类市场主体相互作用形成的一种空间形态，理论上讲，城市群具有巨大的综合效益，但我国城市群的发展总体上表现为地理空间上的集聚特征突出，而城市间合理的功能关系并没有形成，空间开发利用粗放、区域资源环境等问题也愈发严重。未来城市群发展的质量如何，关键取决于制约我国城镇化健康发展的一系列体制机制难题能否破解，包括促进城市间有序竞争的财税体制能否健全、以GDP为核心的政绩考核机制和干部任用制能否有效改进、政府能否转变为真正为居民服务的服务型政府、制约各种生产要素在城市间自由流动的障碍能否有效破除、城市间不公平竞争的等级关系能否改善，等等。

我们要积极应对城市群发展带来的挑战。伴随人口和经济活动向城市群进一步集聚，必将带来对国土空间利用结构的相应变化，为满足人口经济活动集中所必需的生产生活空间将进一步扩大，这必然对生态空间、农业空间保护带来挑战。同时，巨大的人口和经济活动，对城市群基础设施需求、公共产品供给、生态环境保护、资源供给、要素流动的安全性和稳定性都提出了更高的要求，城市间跨界冲突矛盾增多，大城市病、城际发展不平衡等问题也将显现。而这些问题靠单一城市地方政府难以有效解决，必须通过健全城市群治理机制，发挥中央、地方、社会组织、企业等多元主体的作用，创新多种治理手段，完善相关法律法规，积极有效合作应对。

因此，需要引导城市群差异化发展。我国区域发展差异巨大，受区位、自然条件、发展历史等诸多因素影响，城市群形成发育的状况不同，应根据每个城市群发展的阶段，实施差异化的战略和措施。总体上讲，沿海3大城市群，还包括山东半岛和辽中南城市群，将是我国未来参与国际竞争的主导力量，是我国跻身世界经济强国的重要支撑，这些城市群要更加注重如何提升区域的整体竞争力，通过整合区域资源，提升发展质量和水平，辐射带动全国其他区域发展。而长江中游等其他城市群大部分仍处于成长发育阶段，要更多地关注城市群中的每个城市能否按照健康的城镇化道路发展，并引导不同规模的城市以区域视野发现和强化自身在城市群中具备核心竞争优势的功能。

其中，尤其需要不断健全城市间合作治理机制。在城市群范围内，行政区与经济区的矛盾始终存在，随着城市间经济联系的不断加强，要通过建立完善城际合作治理机制，解决日益凸显的大量区域性公共问题越来越重要。构建新型的区域治理机制，可考虑改变传统的自上而下的治理模式，向自下而上与自上而下相结合转变，建立起由各级政府、企业和社会组织等共同构成的治理网络。要加快推进全国或区域统一大市场建设，消除制约社会组织参与城市群治理的障碍。要积极推进横向合作，建立起组织保障、规划衔接、利益协调、信息共享、政策协调和争议解决等机制。

（作者单位：国家发改委国土开发与地区经济研究所）

本版编辑 裴珍珍

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务窗：dzzs@ced.com.cn 010-58393509 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 定价：每月24.75元 每份：1.00元 广告许可证：京宣广0044号 广告部：58392178 发行部：58393121 昨日(北京)开印时间：3:00 印完时间：4:15 本报印刷厂印刷