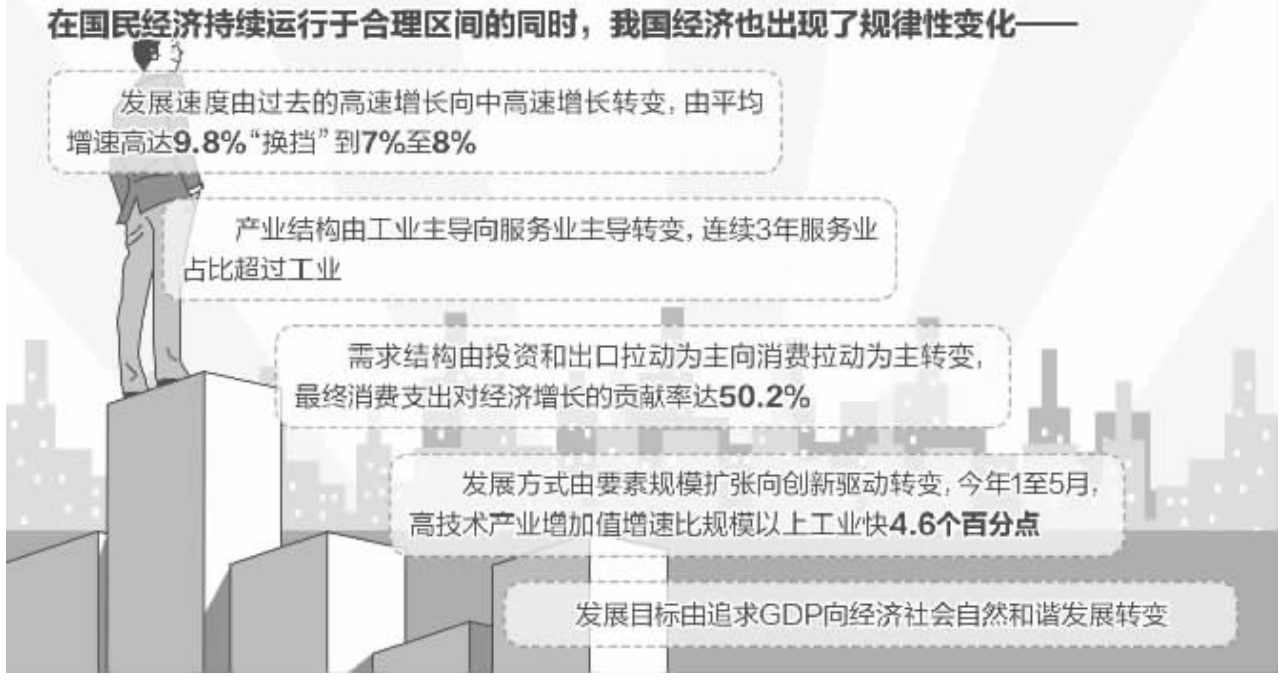
高度重视我国经济的重大趋势性变化

——从新常态视角看待当前经济形势

国家统计局综合司司长 盛来运

近年来，我国经济增长速度持续回落，引起了国内外广泛关注。如何看待经济增速放缓？如何看待经济分化调整中出现的新变化及后期走势？不同的人观察问题的角度不同，可能会得出不一样的结论。我国经济进入新常态的重大判断，为我们分析和认识当前经济形势指明了方向。只有深刻认识和牢牢把握新常态下经济运行出现的重大趋势性变化，才能引领好新常态，促进国民经济持续健康发展。



尽管增速回落，但国民经济仍运行在合理区间

经济增长回落幅度收窄、就业形势保持稳定、物价总水平涨势温和、国际收支大致平衡，表明国民经济始终在合理区间运行

我国这一轮经济增速回落是从2010年开始的，2010年至2014年，国内生产总值（GDP）分别增长10.4%、9.3%、7.7%、7.7%和7.4%，2015年一季度进一步回落到7.0%。虽然增长逐步放缓，但国民经济始终在合理区间运行。

一是经济增长回落幅度收窄。从波动情况看，近两年经济增长总体上缓中见稳。2012年一季度至2015年一季度，GDP季度增速最高为7.9%，最低为7.0%；相邻季度GDP增速最大变化幅度为0.5个百分点。这说明，经过5年下行调整，经济增速有向现阶段潜在增长率收敛的趋势。

二是就业形势保持稳定。经济运行是否稳定，是否仍在合理区间，关键要看就业是否突破下限。近年来，我国坚持实施更加积极的就业政策，在经济增速有所放缓的情况下，就业稳中有增。今年以来，就业形势仍然保持基本稳定，尤其是农民工就业态势良好，对于改善民生和稳定社会大局发挥了重要作用。

三是物价总水平涨势温和。近几年，市场物资供应充足，供求关系较为平衡，物价总水平保持基本稳定。今年1至5月份，居民消费价格同比上涨1.3%。其中，食品价格上涨2.0%，非食品上涨0.9%；消费品上涨1.0%，服务上涨1.9%，均为温和上涨。国际大宗商品价格近期大幅度下跌，世界多数国家物价水平走低，我国物价水平一定程度上也受到拖累。

四是国际收支大致平衡。2013年、2014年，我国经常项目顺差分别为11330亿元和13510亿元，占当年国内生产总值的比例分别为1.9%和2.1%，均低于国际公认的3%的警戒线。同时，利用外资和对外投资规模也基本相当。2014年，实际使用外商直接投资7364亿元，非金融领域对外直接投资6321亿元。

新常态下，国民经济正在发生重大而深刻的变化

新常态，是一种大逻辑、大格局、大趋势，五大规律性变化相互影响、相互作用，共同构成了新常态主要逻辑内涵与外延

在国民经济持续运行于合理区间的同时，近年来我国产业结构、需求结构、发展方式、发展目标等诸多方面都发生了一系列重大而深刻的变化，呈现出明显的新阶段的新常态特征。科学认识新常态、全面把握当前经济形势，最重要的就是要牢牢把握经济运行中呈现的五大规律性变化。

一是发展速度由过去的高速增长向中高速增长转变。改革开放至2010年以前，我国多数年份经济保持两位数左右的高速增长，平均增速高达9.8%。2010年以后，经济增速“换挡”到7%至8%的中高速增长区间。增速之所以“换挡”，主要是因为支撑经济高速增长的内外条件发生了深刻变化，经济潜在增长率趋于下降。

首先，人口年龄结构发生深刻变化，劳动年龄人口数量和比重均出现下降，劳动力成本快速上升。我国16岁至59岁劳动年龄人口占全部人口的比重自2010年以来连续5年下降，劳动年龄人口数量自2012年以来连续3年下降，2010年至2014年农民工月均工资年均增长15.1%。与此同时，土地成本、环境治理成本快速上涨，与发达国家和发展中国家竞争加剧，劳动密集型产品市场容量受到挤压，出口竞争力和比较效益下降。在这种情况下，经济很难再支撑两位数的高增长，潜在增长率和实际经济增速趋于下降。

从国际范围看，不少发达国家在经济转轨时期都曾出现过增速换挡现象。比如，1956年至1973年，日本GDP年均增长9.2%，之后经济增速显著回落，1974年至1991年年均仅增长3.7%。

二是产业结构由工业主导向服务业主导转变。改革开放以来的较长时期，工业一直是我国经济发展的主要支撑力量，服务业的发展相对滞后。近年来，随着工业化、城镇化深入推进，加上党中央、国务院对服务业发展重视程度提高，服务业发展连续快于工业。2012年，三次产业现价增加值比重分别为9.5%、45.0%和45.5%，服务业占比首次超过第二产业，成为国民经济第一大产业。2013年，服务业占国民经济比重达到46.9%，超过二产3.2个百分点；2014年服务业占比进一步上升至48.2%，超过二产5.6个百分点。连续3年服务业占比超过工业，标志着我国经济开始由工业主导向服务业主导转变。

经济由工业主导向服务业主导转变，符合产业成长一般规律，也与世界各国的发展经验相契合。从产业成长规律看，工业化进程达到一定阶段后，工业分工越来越细，市场对产品的个性化要求不断提高，有关研发、设计、营销、包装、售后服务等生产性服务需求快速增长。同时，随着居民收入的逐步提高，消费结构快速升级，文化娱乐、医疗保健、养老、教育、旅游等生活性服务需求迅速上升。这些都会促进服务业的快速发展。从国际经验看，从中等收入水平到高收入水平的发展阶段是结构转型的关键时期，一般来讲，第三产业比重都会明显上升，经济由工业主导向服务业主导转变趋势明显。韩国1988年步入中等偏上收入组，1995年步入高收入组，1989年至1995年第三产业比重年均提高0.62个百分点，而第二产业占国民经济比重年均仅提高0.01个百分点。

经济由工业主导向服务业主导转变，不仅符合客观规律，而且空间广阔。与发达国家相比，当前我国服务业比重还相对较低，发展仍然相对滞后，进一步发展的潜力巨大。

三是需求结构由投资和出口拉动为主向消费拉动为主转变。过去投资和出口是拉动我国经济增长的主要力量。但近几年，投资和出口增速均明显放缓。从投资看，2003年至2010年，全社会固定资产投资年均增长25%；2012年至2014年，全社会固定资产投资增速分别放缓至20.3%、19.3%和15.3%；今年1至5月份，固定资产投资（不含农户）同比仅增长11.4%，增速比上年同期大幅回落5.8个百分点。从出口看，2011年至2014年，按人民币计价，我国出口额年均增长7.7%，增速比2002年至2008年期间低16.5个百分点。今年1至5月份，出口额同比仅增长0.8%。在投资和出口增速放缓的同时，消费保持平稳较快增长。2011年至2014年，社会消费品零售总额年均增长14.1%，与2001年至2010年期间14.9%的平均增速基本持平。投资和出口增速下滑，消费保持平稳较快增长，使得近年来最终消费支出占国民经济的比重（消费率）连续回升，对经济增长的贡献率也逐渐超过资本形成总额，成为拉动经济增长的主要力量。2014年，最终消费支出占国民经济的比重为51.2%，比上年提高0.2个百分点，自2011年以来连续4年提高；最终消费支出对经济增长的贡献率达到50.2%，比同期资本形成总额的贡献率高1.7个百分点。

四是发展方式由要素规模扩张向创新驱动转变。过去，我国经济增长主要依靠生产要素的大规模投入，能源资源消耗大，环境污染严重，发展方式粗放，发展质量不高。近年来，在政府主动引导和市场倒逼下，创新驱动的力量在增强，发展的质量和效益稳步提升。主要表现在：新产业、新业态、新模式加快孕育。技术密集型、资源消耗少、成长潜力大的高技术产业增长较快。2014年，高技术产业增加值比2013年增长12.3%，增速比规模以上工业快4.0个百分点。今年1至5月份，高技术产业增加值同比增长10.8%，增速比规模以上工业快4.6个百分点。网上零售持续高速增长。2014年，全国网上商品零售额比上年增长49.7%，增速比社会消费品零售总额快37.7个百分点。今年1至5月份，全国网上零售额同比增长39.3%，增速比同期社会消费品零售总额快28.9个百分点。劳动生产率稳步提高。2014年，我国全员劳动生产率为72313元/人（以2010年不变价计算），比2013年提高7.0%。

五是发展目标由追求GDP向经济社会自然和谐发展转变。在工业化扩张时期，增长是第一位的，把追求GDP的较快增长作为主要考核目标，有其合理性。但当经济发展到一定程度，尤其是在工业化的后期阶段，一定要将发展目标及时地由主要追求GDP较快增长转向经济社会自然和谐发展和可持续发展上来。一方面是因为在解决温饱问题之后，随着居民收入水平不断提高，消费在升级，人们的利益诉求在增多，对生活质量、公平正义、生态环保等问题越来越重视；另一方面，长期片面追求经济增长，也确实带来了诸如结构失衡、产能过剩、收入差距扩大、环境污染严重等影响经济社会可持续发展的问题，这些问题需要尽快解决。由此，发展目标趋向多元化，即从过去主要追求经济增长转向追求经济、社会、自然和谐发展，这既是社会可持续发展的客观需要，也是人类社会发展的必然选择。

十八大以来，党中央、国务院更加重视保障和改善民生，千方百计扩大就业，积极深化收入分配体制改革，不断完善社会保障体系，加大力度治理环境污染和生态破坏，加快推进法制化进程，保障公民合法权利，人民生活和福利水平持续改善。居民收入保持较快增长。今年一季度，全国居民人均可支配收入扣除价格因素实际增长8.1%，比GDP增速高1.1个百分点。城乡收入差距连年缩小。2010年以来，农村居民人均收入增速连续快于城镇。2014年，扣除价格因素，农村居民人均可支配收入比2013年实际增长9.2%，实际增速比城镇居民快2.4个百分点。今年一季度，农村居民人均可支配收入同比实际增长8.9%，实际增速比城镇居民快1.9个百分点。能源利用效率持续改善。2014年，我国单位GDP能耗同比下降4.8%，降幅比2013年扩大1.1个百分点。今年一季度，单位GDP能耗进一步下降5.6%。

总之，上述五大变化是由经济社会发展的内在规律决定，是趋势性的和不可逆的。这五大变化相互影响、相互作用，共同构成了新常态主要逻辑内涵与外延。可见，新常态绝不是一种经济增速回落的借口或托辞，更不是一种无为的状态，而是一种大逻辑、大格局、大趋势。如果不能认识到这一点，就很难透过现象看本质，科学准确把握新常态的涵义和经济走势；也很难真正适应新常态和引领新常态。

顺应新常态发展规律，加快改革创新步伐

面对正在发生的一系列重大而深刻的趋势性变化，我们必须科学判断形势，主动作为，加快改革创新，处理好发展、改革与稳定的关系

面对新常态下经济增速换挡以及经济中正在发生的一系列重大而深刻的趋势性变化，必须积极转变观念，以新常态的视角分析判断当前经济形势，主动顺应规律，科学开展工作，奋力改革创新，着力转型升级，促进国民经济持续健康发展。

一要科学判断形势，保持战略定力。分析判断经济形势，通常有两种不同的视角。一种是“老常态”的视角。这种视角受惯性思维影响，过于关注和追求经济增速，更多地看到经济下行的趋势以及经济运行中面临的各种矛盾、问题和风险，容易得出悲观的判断和预期。另一种是“新常态”的视角。从新视角看，增速放缓是我国经济进入转型发展新阶段后增速换挡的必然结果，价格下滑、产能过剩、企业困难增加等是多年积累的结构性矛盾的集中体现，是结构调整和发展方式转变过程中必然要经受的阵痛，一定程度上也有利于倒逼企业加快结构调整和转型升级。近年来，我国经济增速虽然出现一定回落，但仍保持在7%至8%的区间，在全球范围来看，仍然是一个比较高的速度。不仅如此，我国就业形势好于预期，物价水平基本稳定，居民收入较快增长。更为重要的是，经济结构调整和转型升级势头良好，国民经济正在发生一系列重大而深刻的变化，这些重大趋势性变化是符合经济规律的，也是符合宏观调控方向的。经济运行平稳，稳中有好、稳中有进、稳中提质的发展态势没有改变。

二要顺应规律，主动作为。经济进入新常态，我们应保持战略定力，保持平常心，不是无为，而是要主动作为。要遵循新常态规律，牢牢把握新常态下经济运行出现的重大趋势性变化，巩固和壮大经济发展的好势头。为此，要顺应增速换挡的规律，把工作重心始终放到调结构、转方式上，奋力推进结构调整和转型升级是新阶段的主要历史使命；要顺应产业成长规律，积极引导服务业加快发展；要顺应动力转换的规律，积极创造条件，破除障碍和阻力，促进大众创业、万众创新和消费结构升级，使新兴动力尽快成长为经济增长的主要力量；要顺应目标转换规律，提高对增速下降的容忍度，合理设定经济增长目标和发展目标，更加注重增长的质量和效益，推动经济社会自然可持续发展。

三要抓住机遇，加快改革创新。推进结构调整和转型升级，最重要的是加快改革创新。通过改革创新破除制约经济发展的体制机制障碍，更好地发挥市场的决定性作用；通过改革创新营造有利于创新活动充分涌流的氛围和机制，更快地推动技术进步和产业升级。要坚定不移地落实党中央国务院各项改革布置。今后一个时期力争在行政体制改革、价格改革、国有企业改革、财政金融改革、收入分配体制改革上取得重大突破。要坚定不移地推进大众创业、万众创新，围绕企业创新能力的培育出实招干实事。要加大对创新活动的支持，宁愿少批几个项目，也做大做强创新基金。加大知识产权保护力度，加大对科技人员奖励力度，加大创新考核力度，加大新闻宣传力度，在全社会形成创新的春天来到了的良好创新环境。

四要处理好发展、改革与稳定的关系。我国仍是发展中国家，发展仍是解决所有问题的关键，但也不是经济增长速度越高越好，而是要追求有质量、有效益、可持续、包容性的发展。要实现这样的发展，就必须坚定不移地调结构、转方式和促改革，为科学发展提供不竭动力。要保障改革和结构调整的顺利推进，就需要稳定的宏观环境，适时适度预调微调，防止经济滑出合理合适区间，影响社会稳定。总之，科学发展是目标，改革创新是动力，经济稳定是保障，三者相辅相成，相互促进。当前正处在结构调整的关键期、改革创新的攻坚期，要及时果断地出台一些政策稳增长，这不是对经济进行新一轮的刺激，而是立足当前、着眼长远，对冲调整的阵痛和下行压力，以时间换空间，为改革创新和结构调整创造较为宽松的环境与条件。

化零为整 变“死钱”为“活钱”

解读国务院推进财政资金统筹使用方案

本报记者 曾金华

日前，国务院印发《推进财政资金统筹使用方案》（以下简称《方案》），就进一步优化财政资源配置、提高财政资金使用效益、完善预算管理制度作出全面部署。为此，《经济日报》记者就相关问题采访了财政部预算司负责人和部分专家学者。

存量资金“沉淀化”、资金使用“碎片化”，制约财政资金使用效益

“虽然近年来财政部采取了不少措施，但影响财政资金统筹使用的因素仍然大量存在，导致存量资金‘沉淀化’、资金使用‘碎片化’，严重制约着财政资金使用效益的提高。”财政部预算司负责人说。

为此，有必要进一步推进财政资金统筹使用，化零为整，变“死钱”为“活钱”，投入发展急需的重点领域或优先保障民生支出，为积极财政政策加力增效。

《方案》提出了推进财政资金统筹使用的10条主要措施，包括推进项目资金统筹使用、推进重点科目资金统筹使用、推进部门资金统筹使用、推进政府预算体系统筹协调、推进跨年度预算统筹协调、推进规范各类收入及其统筹使用等。“《方案》立足打破财政资金统筹使用的制度弊端，不但针对存量资金，也针对新增资金，是一次制度上的变革和政府宏观调控方式的创新。”财政部科研所副所长白景明说。

着眼于盘活已有财政存量资金，着力于避免形成新的财政存量资金

今年1月，国务院办公厅发布了《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》。“总体而言，《方案》在国办文件的基础上，从形成财政存量资金的原因入手，标本兼治，既着眼于盘活已有财政存量资金，又着力于避免形成新的财政存量资金。”财政部预算司负责人表示。

在预算编制方面，《方案》提出了不少新措施。“当前一些地方和部门预算执行积极性和自觉性不够，把资金争取下来后又不着急使用。《方案》将财政存量资金与预算安排统筹结合，有利于促进地方和部门科学编制预算，提高预算执行效率。”白景明说。

在预算执行方面，《方案》中也有新动作。财政部财政科研所所长刘尚希认为，财政资金统筹使用的前提是事权统筹。“统筹不是简单地把资金统一集中，而是从支出角度考虑如何使用才能达到绩效最优。所以，事情首先要统筹，资金跟着事情走。不同的预算干同样的事情，会不协调，也会浪费。”

扩大政府性基金预算转列一般公共预算范围，逐步取消一般公共预算以收定支

此前，财政部发布了《关于完善政府预算体系有关问题的通知》，对现行政府预算体系进行了重大调整。在此基础上，《方案》又迈出了一大步，具体规定：“对政府性基金预算中未列入政府性基金目录清单的收入项目，除国务院批准的个别事项外，三年内逐步调整转列一般公共预算，并统筹使用。”

“《方案》不仅扩大并明确了转列一般公共预算的范围，还明确了时间表，除2016年已明确转列的5项基金外，其余也应在3年内转列。”财政部预算司负责人说，“《方案》相关规定更为量化，也更具可操作性和约束力。另外，明确补充预算稳定调节基金，也有利于避免重复列收列支。”

此外，《方案》加大了国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，规定2016年调入比例达到19%，并逐年提高调入比例；还明确“三年内逐步取消一般公共预算中以收定支的规定”。

“《方案》的最大亮点在于预算统筹。目前，统收统支、专款专用的情形较多，这就难免造成一个池子的资金多到用不完、又不能拿到另外一个池子使用的局面，使资金闲置浪费。”中央财经大学财经研究院院长王雍君告诉记者。

目前，法定挂钩事项支出预算刚性增长，资金闲置量大、不能及时发挥效益，区域间也极不平衡。针对这个问题，《方案》提出“推动尽快修订重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项的相关规定，对相关领域支出根据推进改革的需要和确需保障的内容统筹安排，优先保障，不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。”

“法定支出保障了国家对重点领域、薄弱环节加快发展的预算支持，实施中却产生诸多弊端。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，是党的十八届三中全会《决定》提出的要求，应该推动尽快修改立法。统筹使用财政资金涉及很多体制、机制上的重大问题，必须以‘壮士断腕’的勇气大力推进，实现改革目标。”刘尚希说。

本版编辑 牛 瑾 祝 伟