以供给侧结构性改革引领新常态

国务院发展研究中心宏观经济部课题组

前言

提要 展望2016年，我国经济正处在转型再平衡的关键时期，必须遵循经济发展规律，抓住新阶段经济运行的主要矛盾，在稳定总需求适度增长的同时，着力推进供给侧结构性改革，继续实施积极财政政策和稳健货币政策，把去产能、去杠杆、去库存、降成本和补短板放在更加突出的位置，打好经济转型歼灭战，努力实现“十三五”良好开局。

2016年经济走势分析和总体判断

一、全球经济在深度调整中缓慢复苏。

全球经济增长乏力。2016年，全球经济预计仍将维持“低增长、低通胀和低利率”的平庸态势。其中，受劳动力市场状况持续改善，私人部门资产负债表温和扩张，消费信心持续改善以及房地产市场状况好转等因素支撑，美国经济继续温和复苏。日本经济增长相对平稳，私人消费和投资可能继续小幅改善。欧元区通缩压力缓解，但银行不良贷款规模巨大，限制了银行信贷的扩张，投资和消费改善有限，经济复苏很大程度上仍将取决于QE力度。新兴市场内部明显分化，整体增长不容乐观。受强势美元和中国需求放缓等外部因素影响，依赖大宗商品出口的拉美、中东、非洲等部分国家自身结构性缺陷显露，增长可能继续陷入停滞。

主要经济体宏观政策取向分化。美联储启动加息的冲击和国际资本再配置带来的不确定性较大。欧元区通缩压力虽有短暂缓解，但复苏步伐并不稳固，欧洲央行将继续实施量化宽松，甚至有可能进一步扩大负利率政策力度。日本央行可能继续观望。全球主要经济体货币政策取向分化，由此带来的全球金融资产价格重估和投资配置调整的影响不可忽视。一方面，发达国家经济增长总体低迷，企业投资实体经济意愿不强，长期实施低利率政策助长了金融资产和不动产价格，不排除货币政策正常化启动之后，会有较大波动。另一方面，随着大量资本从新兴经济体流出，货币显著贬值，债务高企、资产负债表期限和货币错配的风险会进一步显露，新兴经济体的宏观管理面临较大挑战。近年来我国在海外投资的步伐不断加快，海外资产规模已经突破6万亿美元，需要密切关注国际市场动荡以及由此引发的连锁效应。

大宗商品价格继续低迷。目前石油、铜等重要大宗商品的实际价格已接近上个世纪六十年代中期以来的平均水平，下调空间进一步收窄。但另一方面，从2012年开始，美元再次进入新一轮升值通道。在全球产能过剩和能源科技创新加快的背景下，坚挺的美元将继续对大宗商品价格上涨起到抑制作用。而且，中国对大宗商品的需求已经达到高峰，而印度、非洲等十亿人级的经济体崛起尚未进入重化工业轨道，对大宗商品需求边际上的贡献并不显著。因此，大宗商品价格持续低迷的可能性较大，低通胀仍是2016年的全球性挑战。

国际分工加快调整。一是全球投资和贸易规则正发生深刻变化。在WTO框架下多边谈判停滞不前的同时，全球贸易区域自由化趋势加速推进。其中，TPP完成谈判，一些多边、双边自由贸易协定也陆续签署。短期看，由规则重塑带来的贸易促进和转移对我国贸易和经济增长的总体影响尚不明显。但如果不尽快提高开放水平和完善市场经济制度，我国外贸增长的长期潜力将被压缩。二是全球主要经济体相对竞争力发生显著变化。随着劳动力等要素成本的变化，以及能源、机器人、3D打印等技术不断取得突破，制造业网络布局正在进行深度调整。2015年，我国劳动密集型生产环节加快转移，加工贸易的订单不断流失，我国的低端产品在全球贸易当中的份额可能缩减，但另一方面，跨国公司加快了在中国的创新和研发布局，研发领域的外商直接投资同比增速达到了50%左右。这一趋势在2016年还将延续。三是互联网和更加便捷的物流方式，也正在改变传统生产和贸易模式。

二、明年国内经济有望阶段性触底。

投资有望探底后企稳。2016年固定资产投资增速将继续回落，预计下降到7%左右，2017年后逐步企稳。一是房地产投资增速可能触底。根据住宅开发节奏和库存情况，结合国际住宅市场的发展规律，2015年住宅施工面积接近零增长。住宅投资占全部房地产投资比重接近70%，商业类地产投资增速走势大体上也与住宅趋同。预计2016年房地产开发投资增速在2015年2%左右的基础上，继续放缓到零增长，之后几年大体上保持在0至5%区间。二是制造业投资增速降至个位数后将逐步企稳。随着部分重化工业产品产能达到峰值，产能过剩将显著抑制投资增长，预计2016年制造业投资增速进一步降至6%左右。与此同时，产业结构调整升级将推动设备更新改造，房地产、出口等下游需求企稳对制造业投资有拉动作用，2017年后制造业投资有望逐步企稳。三是基础设施投资继续回落。受投资回报率和地方融资能力制约，基础设施投资难以维持高增长态势。近年来，基础设施投资总体高于财政收入增速约10个百分点。预计明年基础设施投资增速仍将高于公共财政增速，但二者增速差距会进一步缩小，2016年基础设施投资增速降至15%左右。

消费增长基本稳定。国内外经验都表明，消费总体增速基本与国民收入增长同步，而且较后者更为平滑。从消费动力看，制约目前我国消费增长的主要是消费供给的质量和诚信问题，如果消费环境得以改善，消费仍有较大增长空间。从消费结构来看，传统日用品消费增长基本稳定。由于近期房地产市场销售有所回暖，家电、建筑装潢等耐用消费品增长逐步回稳。减免购置税等措施也将对汽车消费起到一定提振作用，2016年汽车销售增长预计较2015年有小幅回升。与此同时，新技术、新产品、新业态催生新的消费热点，移动通信、新能源汽车、智能家电、节能环保、医疗健康等市场潜力将逐步释放。新型城镇化将为消费增长提供新空间，不同收入阶层和年龄结构的梯度消费保证了居民消费的连续性和成长性。综合判断，消费增速将小幅放缓，2016年社会消费品零售总额增长可能为10%左右。

伴随我国经济结构深度调整，一些重大的阶段性变化将集中显现。总体上看，出口在激烈调整后趋于平稳，2016年会略有好转，未来几年维持低速增长。消费增长总体平稳，受GDP增速持续回落和收入增速放缓影响，后续将小幅回落，但消费升级步伐不会停滞。因此，判断这轮经济下行周期阶段性底部的关键在投资。2016年投资增速将继续放缓至7%左右，但有望进入阶段性底部，随后几年基本企稳。在经济探底过程中，如果能避免系统性风险，乐观估计本轮经济回调的阶段性底部有望在2016年出现，全年增长6.5%左右，2017年、2018年经济增速会逐步企稳，但基本不可能出现短周期V型反弹，经济运行总体上呈现L型增长态势。

主要思路和有关建议

当前主要矛盾是供给与需求不匹配、不协调和不平衡，而矛盾的主要方面在供给侧，主要表现为供给不能适应需求的重大变化而做出及时调整。我国经济增速持续放缓，是结构调整主导与周期因素叠加的综合反映，与一般的商业周期波动存在明显不同。2012年以来经济下行中的几次小幅回升波动表明，加大需求管理力度只能让经济增速短暂企稳，并不能改变经济潜在增速下行的趋势。要适应从数量型追赶逐步向质量型追赶，从过去铺摊子、上规模转向提质量、上台阶转变，宏观调控必须重视需求政策与供给政策的有效结合，在保持总需求基本稳定的同时，着力推进供给侧结构性改革，应加快建立有利于出清过剩产能和激发企业家精神的体制机制，加大资产重组力度，促进要素自由流动，实现资源优化再配置，提高企业生产效率和核心竞争力，增强经济内在活力，推动中国经济在更高阶段和更高水平上建立新的平衡。

一、优化投资结构和扩大有效投资。当前，我国在公共服务和民生领域存在不少短板，一些基础性、战略性的领域投资明显不足，增加产业升级投资的要求也非常迫切，有针对性的扩大投资十分必要。一是支持企业技术改造和研发类投资。根据调研，2016年有提升自动化水平意愿的企业比重达到了65.9%，有追切创新意愿的企业比重为82%。二是鼓励发展文化、旅游、休闲、娱乐、养老设施，提升消费能力，强化服务业发展的基础。三是落实公平准入，加大电信、航空、中西部铁路等方面的投资。四是加强城际基础设施互联互通，协同推进交通、能源、信息等基础设施建设，加快公共设施和公共服务向农村延伸覆盖。

二、加大僵尸企业和过剩产能的清理力度。严重过剩产能和僵尸企业退出缓慢，不仅占用了大量资源，而且金融风险也迟迟得不到有效化解。应积极借鉴以往国企脱困和债务风险处置的做法和经验，为清理僵尸企业和过剩产能创造条件。一是确定产能削减目标，财政和金融支持政策应该与地方产能核减相挂钩。可委托现有资产管理公司或设立省一级层面的专业资产处置机构处理产能出清中的资产、债务问题。二是积极探索用市场化的方法出清产能。如建立全国性的过剩产能交易市场，在合理分配过剩产能退出指标的基础上，允许产能指标跨区交易。三是加快出台人员安置、资产处置、破产重整等指导意见和具体政策措施，恢复实施政策性破产措施，消除企业退出的各种制度性障碍。加强司法机构与政府的协调，加快破产重组、破产清算的进程。四是妥善安置下岗分流人员。通过发行转型债、将国企资产划拨社保、土地变性等方式筹集资金，支付产能淘汰过程中涉及劳动经济补偿金、社保、工资拖欠等费用。五是加快国有资本布局的存量调整，借助资本市场，鼓励企业兼并重组，引导国有资本投资向战略性、基础性和创新性领域集中。

三、着力降低企业成本。当前企业生产经营成本居高不下，盈利比较困难，非金融企业资产负债表继续恶化，生产经营和投资的信心受到影响。要多措并举降低企业负担，提升企业盈利能力。一是加大减税力度。继续推进建筑业、房地产和金融业的“营改增”改革，增加固定资产增值税抵扣范围。进一步加大对小微企业的税收扶持力度，扩大享受减半征收企业所得税优惠的企业范围。研究实施普惠性减税。二是进一步完善能源价格机制，降低用电成本。在煤炭持续低价背景下适当降低电价，继续增加输配电价改革试点范围，增加用户直购电数量，扩大电力市场规模，降低企业用电综合成本。三是降低融资成本。进一步降准降息，保持流动性供给相对充裕，实际利率稳定在合理水平。

四、充分释放人的潜能。解放生产力，首要是解放人。解放人，根本的是要打破体制障碍，建立适应培育新动力的激励机制，使人想干事、能干事、能干成事。一是激发企业家精神。重构企业家的微观激励机制，尊重和保护企业家个人财产权利，改善政商关系，稳定有产者预期和信心。在全社会营造鼓励创新、宽容失败的文化，让创新型人才勇于创新，敢于创业。二是加快推进农民工特别是第二代农民工市民化。选择适当时机，明确宣布第二代农民工享有城市户籍和相应的公共服务，让进城农民工变成无差别的城市人，激发其投入经济建设和创业的激情，扩大消费需求和人力资本投资需求，释放以人为本的城镇化巨大潜力。三是打破人才流动障碍。破除体制内与体制外流动障碍，鼓励专业人才在学术机构、政府部门、企业和非营利组织间流动，吸引和团结一切优秀人才为经济社会发展服务。

五、积极重建地方激励机制。地方政府间竞争机制对过去一个时期中国经济发展发挥了重要作用，尤其在改善地方基础设施和营商环境，促进地方创新和经验扩散方面尤为突出。在新常态下这种机制的作用明显减弱，地方干部中出现了“不会干”“不敢干”和“不想干”等问题，必须加快重构和完善激励机制。应调整优化地方考核体系。允许因地制宜探索，鼓励地方创新。优化决策程序和责任追究制度，鼓励地方干部敢作为、敢担当，让真正想干和会干的干部脱颖而出。

（执笔：陈昌盛 许伟 李承建）

热点透析

以五大发展理念为指导 实现跨越式发展

云南省中国特色社会主义理论体系研究中心

党的十八届三中全会明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十八届五中全会提出在“十三五”期间，要使国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展，各个领域基础性制度体系基本形成，使各方面制度更加成熟更加定型。从云南省的角度来说，无论是远期目标的实现，还是近期目标的完成，最重要的是按照党的十八届五中全会提出的创新、协调、开放、绿色、共享发展的理念实现跨越式发展。

树立创新发展的理念，破解动力转换问题。云南少数民族人口多，民族宗教关系复杂，文化多元多样，经济社会发展滞后，地缘战略地位突出，区位优势明显。治理的对象既包括对全国共性问题的治理，也包括地方性特殊问题的治理。治理的目标对内是推进现代民族国家建设及其现代化；对外是维护国家主权和安全、巩固和发展睦邻友好关系、深化对外交流与合作。面对当前的新形势新任务，我们必须把创新发展放在云南全局的高度推进治理理论创新、治理制度创新、治理体制机制创新、治理方式方法创新和治理文化创新。

树立协调发展的理念，破解发展不协调的问题。从协调性角度来讲，在治理中重点要增强区域之间的协调性、城乡之间的协调性、物质文明和精神文明的协调性、经济建设和国防建设的协调性，坚持物质文明和精神文明“两手抓”、“两手都要硬”，坚持经济建设和社会建设“两条腿”走路，实现经济建设和国防建设“两翼齐飞”，坚持工业化和城镇化“两只个轮子”驱动。从实际出发，要深刻认识新常态、适应新常态、引领新常态，把握发展的阶段性特征，在补足“城镇化”短板方面，从城镇化水平低于全国平均水平实际出发，协同推动城镇化与农业现代化、城镇化与信息化，特别是城镇化与工业化的良性互动，既要抓好人口城镇化率的提升，更要着眼于户籍城镇化率的提高。在补足“农村贫困”短板方面，要牢固树立精准扶贫的理念，在“十三五”期间，要完成扶贫攻坚任务，必须在认真总结已有扶贫成功经验的基础上，从“输血式扶贫”转向“造血式扶贫”，从“漫灌式扶贫”转向“滴灌式扶贫”，即走精准扶贫之路，既要坚持理念创新，又要推进政策创新。要以更加明确的目标、更加有力的举措、更加有效的行动、深入实施精准扶贫、精准脱贫，项目安排和资金使用都要提高精准度，扶到点上、根上，让贫困群众真正得到实惠。

树立开放发展的理念，破解治理中内外发展不均衡的问题。按照党的十八届五中全会精神，在对外开放上，我们必须奉行互利共赢的开放战略，坚持内外需协调、进出口平衡、引进来和走出去并重、引资和引技引智并举，积极参与全球治理和公共产品供给，提高我国在全球治理和公共产品供给中的制度性话语权，为此，要以“一带一路”倡议为总抓手，完善对外开放战略布局，创新对外开放体制机制，承担相应国际责任和义务，把党的十八届五中全会提出的“发展更高层次的开放型经济”和“构建广泛的利益共同体”的要求落到实处，把握国家强化周边外交的新机遇、扩大沿边开放的新机遇、加快自由贸易期建设的新机遇，深度推进与周边国家的合作，全面实施自由贸易区战略，在提升对外开放的水平和能力上实现突破。要牢固树立开放发展的理念，坚持开放倒逼改革，把扩大开放，构建开放型经济新体制作为发展的重中之重，着力提升干部的对外开放水平和能力。

树立绿色发展的理念，破解发展不可持续的问题。要摆脱“富饶的贫困”问题，要按照党的十八届五中全会的要求，牢固树立绿色发展理念，深化生态文明体制改革。生态文明建设涉及一个地方的生产方式、生活方式、消费方式等。我们要按照绿色发展的要求，补足“发展不可持续”的短板，如果说“可持续发展”解决是代际之间公平的问题，就是“不能吃祖宗饭、断子孙路”的问题，那么，绿色发展解决的则是人与自然和谐共生的问题，为此，我们要坚定不移实施主体功能区建设规划，使重点发展区、优先发展区、限制发展区、禁止发展区定位清晰，发挥好主体功能区作为国土空间开发保护基础制度作用；要推动低碳循环发展，强化节能减排、推广绿色建筑和建材，控制碳排放，推动循环发展；要全面节约和高效利用资源、实施好能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动；要加大环境整治力度、筑牢生态安全屏障。要牢固树立绿色发展的理念，加快建立生态文明制度，实行最严格的源头保护制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，健全资源节约利用、生态环境保护的体制机制，不要突破划定的生态红线，积极探索建立生态有偿使用制度和生态补偿制度。

树立共享发展的理念，破解发展包容性不足的问题。我们要牢固树立共享发展的理念，增强发展的包容性，在实际工作中，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，坚持以人民为中心的工作导向，为维护好实现好发展好人民的根本利益，要着力解决人民最关系、最直接、最现实的利益问题，重点在以下领域努力：在学有所教方面，在义务教育方面着力于教育的均衡性和公平性、特别是区域之间、城乡之间的均衡性和公平性，解决“读书难、读书贵”的问题；在病有所医方面，按照健康中国建设的要求，深化公立医院的改革，构建基本公共医疗服务体系，解决“看病难、看病贵”的问题；在劳有所得方面，着力解决就业问题，特别是重点群体的就业问题，如已转移在城市的农民工问题、大学毕业生就业问题，按照“大众创业、万众创新”的要求，坚持就业优先战略、实施更加积极的就业政策，努力扩大就业，通过创业带动就业；在收入分配上，坚持“提低、扩中、限高”的思路，实施有利于缩小收入差距的政策，坚持“两个同步”即居民收入增长与经济增长、劳动报酬提高与劳动生产力提高同步，推动形成更加公平的收入分配格局；在老有所养方面，解决“未富先老”的问题，努力建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，通过人口政策创新，促进人口均衡发展，确保人口安全。

（执笔：云南省社科联党组书记 张瑞才）

加快城镇化体制机制改革创新

徐晓明

在当前经济面临下行压力的大背景下，推进新型城镇化对于我国转变经济发展方式具有重要意义。积极稳妥推进城镇化，最重要的是提高城镇化质量，促进城镇化转型升级。当前应继续依靠改革创新推动城镇化转型升级，特别是合理确定城镇化方针和推进城镇化体制机制改革创新。

我国的城镇化之路已经走过了30余年，经历了从支持小城镇到重点发展大城市，再到大中小城市和小城镇协调发展的路径，多次为经济增长提供动力。而在30%至70%的城镇化加速阶段和工业化后期阶段，在52.57%的城镇化率这个数字背后，我国城镇化发展表现出的现状、特点与挑战都很突出。以物为主的导向造成土地的城镇化快于人的城镇化，而人的城镇化同时也滞后于工业化水平，滞后于经济发展水平。城镇化“跑偏”带来的问题也在逐渐凸显；圈地卖钱、拆除旧建筑、无约束扩大城市面积、大搞工业等，一系列短视的行为，使得“大城市病”突发，并引发了城市盲目扩张、布局不合理、投资过热、债务负担加重，以及环境资源受到破坏等负面效应。

如何提升发展质量，走好新型城镇化道路？当前，土地城镇化超前于人口城镇化积累起来的问题和矛盾如果不认真解决，就会产生城镇化方向走偏的风险。首先是脱离信息化、工业化驱动的风险。当前，信息化和信息产业爆发式增长正在引发第三次产业革命，现代城镇化必须依靠信息化、工业化驱动。如果依靠征地卖地支撑城镇化，凭借大片廉价土地吸引投资和劳动力，重投入、轻产出，重速度、轻效益，就会陷入脱离信息化、工业化驱动和滋生城市经济泡沫的风险。其次是脱离以城带乡、统筹城乡发展的风险。如果失地农民不能得到应有的补偿，一些人断了务农的路又不能成为真正的市民，就业和收入不稳定，就会增加落入拉美“城市化陷阱”的风险。还应看到，如果长期推行政府主导型城镇化，将土地财政用过了头，就有可能累积地方债务风险，给改革发展带来一些隐患。因此，当务之急是以改革创新推进城镇化转型升级。

推进城镇化转型升级，需要改革政府主导型机制，特别是改革地方政府土地财政机制。一是应进一步推进财税体制和各级政府公共服务事权改革，认真研究中央和地方间的财力事权关系，以财力定事权，完善转移支付制度，健全公共财政体系，构建地方税体系，促进形成有利于经济结构优化、城镇化健康发展的税收制度。二是政府对城镇建设的投资主要是引导性的，还需要发动社会各方面的力量。发展农村城镇，需要民间投资，但政府的引导性投资是不可或缺的。应把基础设施建设和社会事业发展的重点放在农村城镇。政府按照规划在城镇进行基础设施、公共设施建设，并给农村集中供水、供电、供气，通路、通电话、通电视、通网络，建生活污水处理设施，办学校、办医院。三是需要创新体制机制。首先，过去的城镇化重点是城市面积扩大和人口比例增加，而新阶段城镇化的重点应是城市要素出城进入城镇，包括产业和人口向城镇分流。这是与市场调节的方向相背的，需要政府的积极引导。其次，目前农村城镇与大城市经济社会发展水平和市场化水平的差距十分明显，如果任凭市场调节，在优胜劣汰机制的作用下，农村城镇不但没有能力吸引城市发展要素，自身的发展要素还可能被城市吸走，因而需要政府发挥积极引导作用。

推进城镇化转型升级，需要进一步推进基本公共服务城乡均等化。这方面的主体是政府，首先由于历史和经济的原因，优质的公共设施和公共服务资源特别是优质的教育和医疗资源基本上集中在城市，这就造成城乡享用优质公共服务资源的巨大差距。推进城镇化，应扩大基本公共产品在农村的覆盖面，同时逐步把优质的教育、医疗等基本公共服务资源安排到城镇，使农民在当地城镇就可以就近享受城镇化的成果。其次，基本公共服务能否实现均等化实际上同地方政府的财政能力相关，说到底同现行的财政体制相关。目前，不同地区的公共产品供给能力取决于当地的经济发展水平，经济发展水平越高，地方财力越强，公共产品的供给能力就越强。显然，要实现基本公共服务城乡均等化，就要将其同各地经济发展水平脱钩。政府需要对基本公共服务供给进行城乡统筹协调。

推进城镇化转型升级还需要规划先行。目前，城镇实际上是涉及县城、中心城镇、小城镇和新农村的结构。分散的城镇区位形不成集聚效应，达不到规模经济。新阶段推进城镇化需要政府科学规划、统筹安排，做到规划先行。应科学合理地规划大中小城市和小城镇的布局和功能，实现城市和城镇规划一体化。除了功能规划，还应重视空间规划，突出城镇发展的集中、集约和生态要求。与此同时，推进城镇化必须从我国基本国情出发，遵循规律，按规律办事，使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成、符合经济发展阶段要求的过程。各级政府在确定城镇化目标时须遵循实事求是、切实可行的思维，不能靠行政命令、政绩考核的办法，以避免拔苗助长式的城镇化政绩工程或形象工程。总之，推进城镇化既要积极，又要稳妥，更要扎实，方向要明、步子要稳、措施要实，不能指望“毕其功于一役”。

总之，城镇化的本质是一个自然的历史过程，是与经济发展相伴的客观现象，作为改革的总抓手和指针，新型城镇化以“人”为核心既是基调，也具有高度的现实指向性。推进以人为核心的新型城镇化，势必成为重启改革、经济转型升级的破题之举。

（作者单位：国家行政学院）