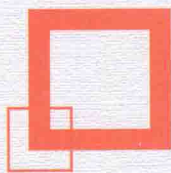


中国经济新常态

中共中央党校经济学教研部

曹立◎主编



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。

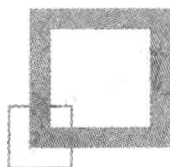
——习近平

新华出版社

中国经济新常态

中共中央党校经济学教研部

曹立◎主编



新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济新常态/中共中央党校经济学教研部著

北京: 新华出版社, 2014.9

ISBN 978-7-5166-1186-9

I. ①中… II. ①中… III. ①中国经济—通俗读物 IV. ①F12-49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 206054 号

中国经济新常态

作 者: 中共中央党校经济学教研部

出 版 人: 张百新

选题策划: 黄春峰

责任编辑: 赵怀志 沈文娟

责任校对: 刘保利

封面设计: 任燕飞

责任印制: 廖成华

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 新华出版社照排中心

印 刷: 河北鑫宏源印刷包装有限责任公司

成品尺寸: 170mm×240mm

印 张: 19

字 数: 288 千字

版 次: 2014 年 9 月第一版

印 次: 2014 年 9 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-1186-9

定 价: 36.00 元

图书如有印装问题, 请与出版社联系调换: 010-63077101

出版说明

2014年5月，习近平总书记在河南考察时指出：“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。”这是新一代中央领导首次以新常态描述新周期中的中国经济。

30多年的高速增长带来了中国经济举世瞩目的成就，但其中也蕴藏了一些风险和问题，如资源紧张、产业结构失衡、收入差距扩大、环境污染等。如何化解这些风险，推动经济健康持续发展，是新常态下中国经济的重要使命，广大干部群众极为关注。比如，如何深化改革，实现经济的转型升级？如何平稳度过经济换挡期？如何协调中国区域发展？如何推进城乡一体化发展？如何调整产业结构、化解产能过剩？如何充分释放国内的消费需求……

新常态下的中国经济，将告别过去传统粗放的发展方式，进入高效率、低成本、可持续的中高速增长阶段。为便于读者深入学习和理解中国经济新常态，我社约请中共中央党校经济学教研部编撰了《中国经济新常态》这本通俗理论读物。本书观点正确、说理明晰、通俗易懂，对新常态时期中国经济的发展路径进行了深入的分析和解读，适合各级党政领导干部、经济工作者和青年学生参阅。

最后，需要特别指出的是，本书的编写由曹立教授主持，特致谢意！

目 录

- ① 加快发展混合所有制经济 / 1
 - ◎混合所有制经济的内涵与特征
 - ◎混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式
 - ◎发展混合所有制经济对于中国经济体制改革的重大意义
 - ◎发展混合所有制经济的路径选择

- ② 使市场在资源配置中起决定性作用 / 20
 - ◎市场配置资源的机制
 - ◎市场在资源配置中的决定性作用
 - ◎市场经济中的政府经济职能
 - ◎全面推进市场化改革的主要政策

- ③ 深化财税体制改革与化解债务风险 / 48
 - ◎当前我国财税体制存在哪些主要问题
 - ◎深化财税体制改革的重点工作是什么
 - ◎如何看待我国的债务风险
 - ◎为什么说中国的债务风险仍处于可控之中
 - ◎怎样正确认识地方债和地方融资平台

◎怎样防范地方债务风险

4 推进区域协调发展 / 68

- ◎我国区域协调发展的新态势
- ◎影响我国区域协调发展的主要因素
- ◎区域协调发展的国际经验
- ◎构建我国区域协调发展的新型机制
- ◎目前我国区域协调发展的主要目标和重点
- ◎实现我国区域协调发展的政策建议

5 推进城乡发展一体化 / 100

- ◎城乡一体化及其现状
- ◎建设以人为核心的城镇化
- ◎要推进城乡人口的自由流动
- ◎要不断提升城乡人力资本
- ◎要提升城乡公共服务均等化水平
- ◎要促进城乡和谐社会建设

6 确保粮食安全 / 131

- ◎我国粮食安全的基本含义
- ◎确保粮食安全的战略意义
- ◎我国粮食安全面临的主要挑战
- ◎我国确保粮食安全的主要对策

7 推进以人为本的城镇化 / 156

- ◎推进农业转移人口市民化

- ◎提高城镇建设土地利用效率
- ◎建立多元可持续的资金保障机制
- ◎优化城镇化布局和形态
- ◎提高城镇建设水平
- ◎加强对城镇化的管理

8 城镇布局与城市群发展 / 182

- ◎城镇布局下城市群的形成
- ◎城市群的基本特征与演变规律
- ◎对城市群的研究与实践
- ◎我国城市群的发展现状及问题
- ◎我国城市群发展的战略构想

9 调整产业结构与化解产能过剩 / 210

- ◎产业结构与产能过剩：理论基础与分析框架
- ◎当前我国产业结构面临的突出问题
- ◎产能过剩形成原因及其微观基础
- ◎产业结构调整与化解过剩产能的原则与对策设计

10 应对人口老龄化对中国经济的挑战 / 240

- ◎什么是人口老龄化
- ◎中国人口老龄化状况及其特征
- ◎中国人口老龄化对中国经济的挑战
- ◎应对人口老龄化对中国经济的挑战

① 提高对外开放水平 / 266

- ◎ 对外开放对我国经济发展具有重要战略意义
- ◎ 我国实施对外开放战略的理论依据和重大发展
- ◎ 我国对外开放面临的新挑战
- ◎ 我国对外开放的政策取向

1 加快发展混合所有制经济

2013 年中央经济工作会议再次提出，要“稳中求进”，即既要巩固稳中向好的发展态势，促进经济社会大局稳定，为改革创造必要环境和条件；又要推动全面深化改革，以改革促创新、促发展、促转方式调结构、促民生。做好 2014 年经济工作最核心的是要坚持稳中求进、改革创新。党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出，全面深化改革，要发挥经济体制改革牵引作用。而在布局经济体制改革时，首先是坚持和完善基本经济制度，《决定》中还特别提出，混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式。这是我们党认真总结改革开放 35 年来的实践经验作出的重大决策，是对社会主义与市场经济结合新的探索，是对社会主义初级阶段基本经济制度内涵的丰富和发展。

一、混合所有制经济的内涵与特征

改革开放以来，我国所有制结构的变化集中体现在混合所有制的发展上，具体说是在宏观层次上，就是由单一的公有制经济发展为以公有制经济为主体，多种所有制经济相互并存、共同发展的基本格局；在企业层次上，多种经济成分之间相互渗透、相互融合，股权多元化的混合所有制企业逐步出现与发展。由此可知，混合所有制是与社会化大生产、市场经济相适应的一种主体多元化、运行社会化的财产制度。

（一）混合所有制经济的内涵

什么是混合所有制经济？较为权威的观点认为：混合所有制经济是指不同性质的资本联合、融合或参股而形成的经济成分，一般采取股份制的资本组织方式。它以社会中存在多种所有制经济成分为前提，通过各类性质的产权在市场中以多种形式自主流动和重组形成，并适应竞争的需要不断变化资本结构。由此可见，对于混合所有制经济，既可以从宏观角度考察，即指整个社会（或国家）存在多种所有制经济；也可以从微观角度考察，是指不同所有制性质的投资主体共同出资组建的企业，即一企多制。十八届三中全会提出的发展混合所有制经济，是侧重于微观角度。从混合所有制经济产生的根源来看，它是一种次生的所有制形态，也就是指，两种或两种以上原生或基本所有制形式通过联合、重组而产生的一种新的所有制形式。因此，混合所有制经济包括两重含义：一是指整个社会的多种所有制形式和经济成分并存的格局；二是指不同所有制性质的资本在同一企业中的“混合”。混合所有制作为所有制关系中的一种新的所有制类型，它的出现打破了各种所有制之间自我封闭的界限，突破了单一所有制筹集资金渠道的局限，有效地解决了扩大企业规模和承担经营风险不对称的矛盾，从而能够促进产业结构、企业结构和所有制结构的合理调整。

西方学者讨论的“混合经济”与我们所讨论的混合经济有较大差异。新古典综合派继承了凯恩斯和汉森关于资本主义经济是一种“混合经济”的理论观点，以“混合经济”作为新古典理论分析的制度前提。凯恩斯在《通论》中曾说过，挽救资本主义制度的“唯一切实的办法”就是扩大政府的机能，“让国家之权威与私人之策动力量互相合作”^①。这是关于“混合经济”论点的最初由来。汉森在1941年发表的《财政政策和经济周期》一书中，较为系统地解释了“混合经济”的含义。他指出，从19世纪末

① [美] 凯恩斯：《通论》，商务印书馆1981年版，第321页。

期以后，世界上大多数资本主义国家的经济，已经不再是单一的纯粹的私人资本主义经济，而是同时并存着“社会化”的公共经济，因而成了“公私混合经济”或称“双重经济”。汉森认为必须从双重意义上来理解这种“混合经济”，即生产领域的“公私混合经济”（如国有企业与私营企业并存）、收入和消费方面的“公私混合经济”（如公共卫生、社会安全和福利开支与私人收入和幸福的并存）。根据汉森的看法，无论是美国或西欧，都存在着从个人主义的经济向社会福利为重点的“公私混合经济”过渡的趋势。萨缪尔森认为，“我们的经济是私人组织和政府机构都实施经济控制的‘混合经济’：私有制度通过市场机制的无形指令发生作用，政府机构的作用则通过调节性的命令和财政刺激得以实现”。^①日本经济学家都留重人对“混合经济”也曾做过探讨。他认为，由于市场导向型的自由企业资本主义不可避免地会转变为其他模式，这种其他模式因为现在还找不到一个更好的术语，可以称它为“社会资本主义”或“混合经济”，“也就是说，是一种在有众多的公共管理手段干预（以实现社会既定目标）下，价格机制作用被限制在一定范围内起作用的经济组织体系”^②。在此基础上，都留重人判断：“绝大多数资本主义国家已经进入了一个混合经济生产模式的时代。”^③都留重人提出的“混合经济”，是在技术进步的前提下，在经济私有化和全球化的背景下，介于资本主义与社会主义之间的一种过渡经济状态。由此可见，西方学者所讨论的“混合经济”是以市场经济为主，通过价格机制调节和干预经济生活，以平息经济波动，保证宏观经济的均衡增长。一方面是针对市场失灵和政府失灵的双重后果提出的对经济控制的新思路的概括，也就是所谓把“看得见的手”与“看不见的手”

① [美] 保罗·A. 萨缪尔森等：《经济学》，中国发展出版社1992年版，第68页。

② [日] 都留重人：《日本的资本主义——以战败为契机的战后经济发展》，复旦大学出版社1995年版，第263页。

③ [日] 都留重人：《日本的资本主义——以战败为契机的战后经济发展》，复旦大学出版社1995年版，第265页。

手”结合起来；另一方面，这种对经济现状的概括，以淡化资本主义经济私有制的性质，而以“混合经济”这一模糊的范畴来说明当代资本主义。

（二）混合所有制经济的特征

混合所有制经济的性质由其控股主体的所有制形式来决定，不能笼统地说混合所有制是公有制还是私有制。从资产运营的角度分析，混合所有制已突破了公有制和私有制的界限，因为无论资本来源是公有的还是私有的，都已融合为企业的法人财产。在现代公司中，各利益主体通过治理结构形成一种混合的、复杂的产权安排。具有如下特征：

第一，混合所有制经济实现了财产主体的多元化、运作社会化，实现了对生产资料实物形态的“共同占有”和价值形态的“个人所有”相统一。混合所有制经济是不同所有者在产权形式上的联合（劳动力在某种意义上是劳动者自己的财产权），使不同所有制形式及不同所有者主体得以融合，从而实现了产权主体多元化和分散化；混合所有制经济还实现了生产资料的社会化占有和使用，真正实现了联合起来的生产者的财产，实现了生产资料实物的“共同占有”和价值形态的“个人占有”，既承认主体的利益又能使资本使用社会化；混合所有制经济内部产权清晰，以此界定的责、权、利关系明确，相应的股权设置合理，因此，混合所有制经济运行规范、高效。

第二，混合所有制经济具有很强的所有权兼容力。所有制形式是所有权运行的制度安排，所有权从根本上看，是一种利益载体。公有权和私有权的对立就是利益的对立，是个人利益和共同利益的对立。在社会主义初级阶段，我们承认非公有制经济存在的合理性，就是承认私有财产权与公有财产权一样具有合法性，那么保护和发展这种所有权对于所有者来说就是保护他们的利益，从而更能调动他们的劳动积极性和主动性。由于混合所有制经济是财产权的联合，因此，在一种更宽广的范围内实现了私有权和公有权的融合，实现了个人利益和共同利益的统一。混合所有制是一种

更开放，更具兼容力的所有权运行的制度安排，对于合理配置社会资源具有积极意义。

第三，混合所有制经济与市场经济具有天然的联系。市场经济是商品经济发展的高级阶段，市场经济是交换经济，商品交换是不同利益主体的交换，从本质上看是不同所有权的交换。公有制经济内部，所有权单一，不可能产生真正的交换，不能产生市场经济的交换关系，这也是所有制改革的出发点，建立社会主义市场经济体制必须构建社会主义市场经济的交换关系。混合所有制经济是在公有制经济内部引进非公有制经济和非国有经济，从而构建不同所有权主体、不同交换主体和不同的利益主体，而多元利益主体的存在、众多市场参与者的存在是广泛的市场交易、市场竞争、市场对资源配置发挥基础性作用的前提。因此，混合所有制经济与市场经济有着天然的联系。

第四，混合所有制经济形成了资本所有者和劳动者利益共同体，充分调动了投资者和劳动者两个方面的积极性。劳动力和生产资料的结合方式，即生产要素的结合方式是划分社会形态的一个重要标准，马克思以劳动力和生产资料的结合方式说明劳动者在生产中的地位和作用。党的十八届三中全会《决定》指出，允许员工持股，以“形成资本所有者和劳动者利益共同体”，它对于重新认识社会主义市场经济条件下的劳资关系，具有重要的启示意义。在以往的认识中，往往自觉不自觉地按照资本主义条件下的劳资矛盾、劳资关系来看待这一问题，比较突出地强调了其对立性、对抗性的一面。但是，在社会主义市场经济条件下，劳资关系可以摆脱、或者说我们可以挣脱以往利益对立乃至对抗的传统框架，积极探索构建劳资伙伴关系，力争形成劳资利益共同体的制度框架和利益关系格局。在混合所有制企业中，形成资本所有者和劳动者利益共同体，确立了劳动者的主体地位，调动了投资者和劳动者两个方面的积极性。

从实践中来看，我国存在的混合所有制经济主要有三大类型：（1）公有制和私有制联合组成的混合所有制企业。可以进一步细分为两种形式，

一是国有经济或集体经济与外资联合而成的企业，如中外合作经营、合资经营等；二是国有经济或集体经济同国内私营经济联合组成的企业。(2) 公有制与个人所有制联合组成的混合所有制企业。这包括国有企业股份制改造中吸收本企业职工持有部分股权的企业，以及集体经济实行股份合作制的企业中集体所有与个人所有相结合的混合所有制企业。(3) 公有制内部国有企业与集体企业联合组成的混合所有制企业。如城市国有企业与农村乡镇企业或城市集体企业组成的联合体。这是公有制企业之间的联合。混合所有制经济的形式随着经济的发展会进一步呈现多样化的趋势。

二、混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式

所谓经济制度，就是指人类社会发展到一定阶段上占统治地位的生产关系的总和，即“社会经济结构”。1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，把建立社会主义市场经济体制作为我们改革的目标模式。党的十五大提出社会主义初级阶段的基本经济制度这个概念，就是公有制为主体，多种所有制经济共同发展。这是中国共产党把马克思主义的基本原理与中国的实际相结合，不断深化所有制改革，并成功地实现了社会主义公有制和市场经济的结合，形成了符合中国国情的所有制结构。

从本质上看，基本经济制度问题就是所有制基础问题，而我国的基本经济制度，就是我国社会主义市场经济体制以什么所有制为基础的问题。我国30多年改革开放的实践证明，所有制是构成生产关系诸因素中最重要的因素，社会主义所有制改革自然是我国经济体制改革最为核心的部分，无疑是我国“破”计划经济体制、“立”市场经济体制最大的难点之一。所以，所有制改革是中国经济体制改革的关键，没有所有制改革的成功就没有经济体制改革的成功，所有制改革尤其是国有企业改革是改革攻坚的核心和关键。

改革开放以来，我们党一直在努力寻找公有制和基本经济制度有效的

实现形式。1993年，党的十四届三中全会决定提出：“随着产权的流动和重组，财产混合所有的经济单位越来越多，将会形成新的财产所有结构。”1997年，党的十五大提出：“公有制实现形式可以而且应当多样化”，“要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式。股份制是现代企业的一种资本组织形式，有利于所有权和经营权的分离，有利于提高企业和资本的运作效率，资本主义可以用，社会主义也可以用。”1999年，党的十五届四中全会指出：“国有大中型企业尤其是优势企业，宜于实行股份制的，要通过规范上市、中外合资和企业相互参股等形式，改为股份制企业，发展混合所有制经济。”2002年，党的十六大提出：“除极少数必须由国家独资经营的企业外，积极推行股份制，发展混合所有制经济。”2003年，党的十六届三中全会提出：“要适应经济市场化不断发展的趋势，进一步增强公有制经济的活力，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式。”十八届三中全会《决定》对发展混合所有制经济作用和意义的论断，是我们党以往有关论断的继承和发展，是我国改革发展实践和认识进一步深化的成果。

我国出现和发展混合所有制经济，主要源于国有企业改革，源于寻找国有制同市场经济相结合的形式和途径。国有企业改革的方向是建立现代企业制度，即现代公司制，而规范的现代公司制是股权多元化的，除了原有的国有资本外，还要吸收其他非国有资本作为战略投资者，公司公开上市还会有大量的民营企业和股民持有公司股票。我国经济改革的实践证明，国有企业进行公司制股份制改革，可以实现国有制同市场经济的有机结合，使国有制找到了能有效促进生产力发展的实现形式。在对原有公有制特别是国有制进行改革的同时，允许体制外非公有制经济发展，是一项非常成功的增量改革。在经济改革的强力推动下，我国经济迅速起飞，不仅国有资本成倍大幅度增长，各种民间资本和居民储蓄存款也大量增加。

现在，私营企业上千万户，注册资金 30 多万亿元^①；据国家统计局数据，2012 年民间固定资产投资占全社会固定资产投资（37.5 万亿元）的比例达到 61.3%；而到 2013 年 8 月，居民储蓄余额已达 44 万亿元，其中定期存款额超过 27 万亿元。大量民间资本要求拓宽投资渠道，从而为发展混合所有制经济创造了现实条件。

近些年来，国有资本、集体资本和非公有资本交叉持股、相互融合的混合所有制经济迅速发展，在经济生活中发挥着越来越重要的作用，显示出旺盛的生命力。以银行业为例，据银监会年报显示，“截至 2012 年年底，股份制商业银行和城市商业银行总股本中，民间资本占比分别为 41% 和 54%。农村中小金融机构股本中，民间资本占比超过 90%”^②。到 2012 年，我国已有 2494 个境内上市公司，股票市值达 23 万亿元^③，占当年国内生产总值的 44.3%。中国上市公司相当大部分是由国有资本参股控股的，它们是典型的混合所有制经济。根据国务院国资委材料，至 2012 年年底，国有控股上市公司 953 家，占我国 A 股上市公司数量的 38.5%；市值 13.71 万亿元，占 A 股上市公司总市值的 51.4%。^④ 根据历年《中国税务年鉴》材料，从 1999 年到 2011 年，混合所有制经济对全国税收的贡献率是逐年提高的，1999 年占 11.68%，2005 年占 36.57%，2011 年占 48.52%。^⑤ 这反映了混合所有制经济迅速发展的情况。今后，要允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济，国有资

① 国家工商行政管理总局：《2012 年全国市场主体发展总体情况》，2013 年 1 月 10 日，第 1 页。

② 银监会：《中国银行业监督管理委员会 2012 年报》，2013 年 5 月 24 日，第二部分 银行业改革发展，第 38 页。

③ 银监会：《中国银行业监督管理委员会 2012 年报》，2013 年 5 月 24 日，第一部分 经济金融形势与银行业概况，第 22 页。

④ 王勇：《全面贯彻落实党的十八大精神 深化国资国企改革提高发展质量效益——在全国国有资产监督管理工作会议上的讲话》，2013 年 1 月 10 日。

⑤ 张卓元：《混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式》，《经济日报》，2013 年 11 月 22 日。

本投资项目允许非国有资本参股。2013年9月6日，国务院常务会议提出，尽快在金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域向民间资本推出一批符合产业导向、有利于转型升级的项目，形成示范带动效应，并在推进结构改革中发展混合所有制经济。允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业。^①

三、发展混合所有制经济对于中国经济体制改革的重大意义

混合所有制经济是有利于促进社会生产力发展的资本组织形式。积极发展混合所有制经济，有利于改善国有企业、集体企业和非公有制企业的产权结构，推动企业建立适应市场经济发展的现代企业制度；有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力；有利于推动各类所有制企业产权的流动和重组，优化资本配置，使效益最大化；有利于依托多元产权架构和市场化的运营机制提高国有经济或公有经济效益；有利于非公有制经济进入基础设施、公用事业等更多领域，拓展发展空间。积极发展混合所有制经济，必将对发展中国特色社会主义产生重大影响。

第一，混合所有制经济是积极探索公有制的多种实现形式，实现公有制与市场经济结合的必要途径。所有制改革不仅要鼓励非公有制经济的发展，而且要改革公有制实现形式，探索公有制的多种实现形式，从混合所有制财产的实际支配权看，多元产权的资产属于企业共同支配，共同使用，采取社会化的运作方式。从这个意义上说，混合所有制经济是公有制的一种实现形式。混合所有制经济与市场经济有天然的联系，与市场经济的亲合力强，因此混合所有制经济是公有制与市场经济结合的必要途径。

^① 张卓元：《混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式》，《经济日报》，2013年11月22日。