

新经济 新动能 新思路

XINJINGJI XINDONGNENG XINSILU

张影强◎著



非
外
借

新经济 新动能 新思路

XINJINGJI XINDONGNENG XINSILU

张影强◎著



企业管理出版社

ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新经济 新动能 新思路 / 张影强著. -- 北京 : 企业管理出版社, 2018.9

ISBN 978-7-5164-1782-9

I. ①新… II. ①张… III. ①中国经济—经济发展—研究 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 210963 号

书 名: 新经济 新动能 新思路

作 者: 张影强

责任编辑: 侯春霞

书 号: ISBN 978-7-5164-1782-9

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编: 100048

网 址: <http://www.emph.cn>

电 话: 发行部 (010) 68701816 编辑部 (010) 68420309

电子信箱: zhaoxq13@163.com

印 刷: 北京虎彩文化传播有限公司

经 销: 新华书店

规 格: 170 毫米×240 毫米 16 开本 17.25 印张 317 千字

版 次: 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

前 言

过去五年，我国经济社会在砥砺前行中取得了举世瞩目的成绩，但也面临严峻的国内外挑战，国内金融风险警报频频被拉响，国际发展环境不确定性增加。一是经济增速放缓。2013—2017年，我国GDP增速分别为7.8%、7.3%、6.9%、6.7%和6.9%。经济增速下滑引发各类风险聚集，投资增长乏力，企业特别是小微企业经营困难，产能过剩问题突出，资本市场持续低迷，就业和民生保障的压力上升，等等。二是金融风险不断冒出。房地产市场泡沫日益积累，部分房企负债高企，出现了资金链断裂，债市违约事件频繁发生，P2P平台公司“跑路”不断。受2015年“811汇改”新政和近期美国对我国发起的贸易战影响，我国人民币兑美元汇率持续上升，人民币贬值压力增大。股票市场更是经历了过山车，上证综合指数由5178.19点跌到2653.11点，降幅达48.76%，创全球资本市场市场最大跌幅纪录。三是人口老龄化加速。2014年底，我国60岁及以上老年人口2.12亿人，占总人口的15.5%。而到2017年，我国60岁及以上老年人口2.41亿人，占总人口的17.3%。四是全球贸易保护主义甚嚣尘上。2017年美国特朗普上任以来，在全球积极实行美国优先战略，推行单边贸易保护主义，对中国发起贸易战和实施高技术封锁，在政治、军事、外交等各个方面对中国发展强加阻扰，企图阻碍中国现代化进程，给我国发展带来极大的不确定性。

面对严峻的国内外形势，党中央、国务院坚定不移地发展新经济，培育新动能，出台了一系列国家战略和重要举措。党中央、国务院对新经济鼓励创新，对看不准的新业态采取包容审慎的态度。2014—2017年，国务院先后提出“互联网+”、大数据、智能制造等国家重大战略，鼓励发展互联网金融、共享经济、跨境电商、人工智能等新业态和新模式，积极推进智慧城市建设，深入推进互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能。我国社会各类生产要素竞相发展，新业态、新技术和新模式不断涌现，人工智

能、跨境电商、网约车、移动支付、生命科技走在世界前列。我国数字经济蓬勃发展，2017年我国数字经济规模位居全球第二，规模达27.2万亿元，同比增长20.3%，占GDP的比重达到32.9%。新经济成为社会就业的稳定器和倍增器，平台经济成为社会就业的蓄水池，在经济增速下滑的情况下我国就业人数不减反增。城镇新增就业人数从2013年的1310万人提高到2017年的1351万人，增加了41万人。

新旧动能转换不是传统经济和新经济“你存我亡”的零和博弈，而是新动能不断孕育、传统经济不断转型升级的伟大变革。但是，传统产业和经营方式让位于新产业和新商业模式并不会一帆风顺，而是多方力量反复博弈的过程，最终必将走向融合。面对迎面而来的科技革命，社会各方都未做好准备，适应新旧动能转换的政府管理体制机制改革严重滞后于新产业、新技术、新业态、新商业模式发展的实践。国家有关主管部门和一些地方政府既跟不上党中央和国务院的重大战略、重大部署、重大决策，也跟不上我国企业创造、创新和创业的丰富实践。甚至一些部门和地方政府虽然口头上、文件上推崇新旧动能转换，呼唤新产业、新技术、新业态、新商业模式，一旦这种变革真的到来，尤其是触及既得利益时，就不由自主地用传统思维和传统管理方式作为度量的尺度，导致党中央国务院新政难以真正落地。面对上述质疑与挑战，需要对问题深入研究，及时提出科学建言，正确引导舆论，为公众释疑。在这一艰难转型过程中，笔者有幸参与一些重大课题，对前沿和热点问题开展调查研究，结合中国实践为党中央、国务院和有关部门建言献策。本书是笔者过去五年关于我国经济形势判断、新旧动能转换以及如何更好地支持新经济发展的政策研究文集，大多数文章是中国国际经济交流中心支持和部委委托的重大研究课题成果，核心内容作为内参报送国务院和有关部门参阅，有些在主流媒体发表，产生了一定的积极影响。

政策研究强调问题导向，要具有前瞻性，应为政府决策部门提出可操作的、符合产业和时代发展规律、经得起时间和实践检验的政策建议，不能放马后炮和唱赞歌。客观地讲，本书多数研究成果在当时具有一定的前瞻性，一些建言从现在看仍具有参考价值，这是令人欣慰的。本书收录的文章有些作为内参起到了建言献策的作用，有些重大建议还得到国务院领导重要批示，转化为国家重大政策。一些公开发表的文章及时回应了企业和民众的关切，起到了引导舆论的作用。回顾2013—2017年本人艰难的研究探索历程，至今仍历历在目。

笔者清晰地记得，2013年阿里巴巴余额宝开始走入公众生活，政府监管部门对互联网金融创新既鼓励又惴惴不安，老百姓对新业态既支持又担心，传统金融部门开始抨击，社会资本跃跃欲试，社会对互联网金融态度不一。为了回应各

方关切，2013年12月11日，笔者在《中国证券报》发表题为《互联网金融发展应注重风险防范》的文章，积极呼吁政府鼓励互联网金融的创新发展，但强调要规范和防范互联网金融风险。笔者提出“移动支付、网络借贷、互联网银行等将是我国金融创新发展的重要组成部分，不可或缺，但由于互联网金融具有互联网和金融双重风险属性，比传统金融具有更大的风险”的论断。从2013—2017年我国互联网金融发展的历程看，经过政府从2014年和2015年的鼓励发展，到2016年和2017年的整顿规范，行业发展经历了从“站在风口会飞的猪”的爆发期，到“谈互联网金融色变”和P2P平台大量“跑路”的尴尬历程。这一转变佐证了笔者最初的一些判断，详细内容可见本书第三篇“互联网金融创新与规范”中《互联网金融应注重金融风险防范》和《规范互联网金融发展应着力解决五大问题》等文章。若监管部门从行业发展之初就能鼓励创新和规范发展并重，互联网金融也不会在短短五年时间像过山车一样起起伏伏，以致金融风险警报也频频拉响。

还清晰地记得，2013年和2014年，大数据概念在国内刚刚兴起，政府和公众对此知之甚少。笔者撰写内参《将大数据提升为国家战略》报发改委等有关部门参阅（参见本书第四篇），提出“大数据已经成为下一个创新、竞争和生产力的前沿，发达国家纷纷将发展大数据提升为国家战略。大数据在破解我国发展转型中的难题、转变经济发展方式、降低经济社会运行成本和提高政府决策效率等方面都有广阔的应用空间。建议，我国应将发展大数据上升为国家战略、加快政务数据资源开放、营造大数据产业发展环境、加快数据安全立法和加快大数据人才的引进与培养”等观点。随后，2015年9月，国务院发布《促进大数据发展行动纲要》，将大数据上升为国家战略。从2015年开始，政府已陆续出台《促进大数据发展三年工作方案（2016—2018）》等十余项与大数据发展相关的国家级文件。本书第四部分“如何更好地实施国家大数据战略”收录了笔者近几年呼吁国家尽快将大数据上升为国家战略，以及更好地实施国家大数据战略的有关政策建议的文章。

还清晰记得，2016年4月，有关部门出台了一份规范跨境电商发展的文件——《关于跨境电子商务零售进口税收政策的通知》（简称“48新政”）。但由于对规律的把握和对业态发展的内涵与前景预判不准，跨境电商一时风声鹤唳。由于出台的政策存在一些缺陷，造成全国跨境电商业务断崖式下跌。但党中央、国务院从大局考量，有关部门也积极反思，及时中止了这份文件部分政策的实施，给了跨境电商及相关部门一个调整的机会，也给了理论界及时跟进、登高望远，对新业态昭示的新趋势进行研判和建构基础理论框架的重要机会。随后，中国国际经济

交流中心成立课题组，对跨境电商的政策开展专项研究。课题由中国国际经济交流中心副理事长、秘书长张大卫负责，由中国国际经济交流中心总经济师陈文玲具体组织，笔者也有幸参与这一研究。课题以问题为导向，在“48新政”再次实施之前，尽快提出我国跨境电商发展的具体监管思路和可操作意见。2018年3月，课题研究成果《E国际贸易——下一代贸易方式的理论内涵与基础框架》一书正式出版，该书也收录了笔者撰写的《我国E国际贸易发展现状与面临的主要挑战》一文，重点分析了当前我国跨境电商发展面临的国内与国际挑战。

还清晰地记得，2016年社会各界围绕《关于深化改革进一步推进出租汽车行业健康发展的指导意见（征求意见稿）》和《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法（征求意见稿）》展开争论。其中，支持改革、希望新政尽快落地的呼声高涨，也不乏质疑改革、呼吁新政暂缓出台的声音。企业对政府出台网约车发展的政策翘首以盼，民众也希望能继续享受物美价廉的共享出行。对于共享经济专题，笔者2014年底就已关注到这一新业态，并开始研究，那时共享经济概念对于政府和公众还是新概念。笔者2016年4月在《光明日报》发表的文章《“互联网+”发展分享经济的引擎》提出，分享经济集中体现了“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，政府应该更新理念、创新监管、拥抱创新、趋利避害、完善法规和保障发展。之后，于2017年7月撰写内参建言：“主管部门应从促进行业发展、保护消费者权益、推动改革创新角度，允许开展试点，重点探索负面清单和底线思维的监管模式，建立分享经济发展预警机制。可考虑在北京、上海、深圳等超大型城市进行网约车试点，在实践的基础上总结符合我国国情的网约车管理办法，待条件成熟后再行立法。”笔者至今仍认为，若网约车相关政策能这样实施，则会比较稳妥，而现实却不尽如人意。2017年7月28日，交通运输部联合公安部等七部门公布《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》和《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（以下简称《暂行办法》），承认了网约车的合法性，允许私家车做网约车，这充分说明中国政府鼓励新经济发展的态度是值得称赞的。但是，上述两个文件对我国网约车未来发展埋下了巨大隐患。网约车作为新业态，一出现便受到消费者的热烈欢迎和社会的高度关注，然而《暂行办法》出台后两年，网约车发展面临政府监管难、企业违规经营普遍存在、安全事故影响恶劣等问题，导致消费者怨声载道，全社会对这一新业态的不满情绪上升，甚至开始怀疑共享经济，这需要引起政府的反思，也希望有关主管部门能适时调整相关政策。

还清晰地记得，2016年和2017年共享单车在我国风生水起，大量资本疯狂涌入，全民使用共享单车热情高涨，共享单车一时登上了中国新“四大发明”

榜，成为中国创新的一张全球“名片”。但随着共享单车规模扩张与商业价值不匹配等问题凸现，共享单车出现了诸多发展乱象，最典型的是单车押金管理不规范、行业竞争无序、城市管理混乱、城市公共资源被挤占，全社会对规范管理共享单车的呼声加强。2017年5月，交通运输部发布《关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见（征求意见稿）》，标志着我国共享单车发展进入下半场，共享单车的发展进入靠市场和技术双轮驱动的时代，企业也进入精细化管理和运营的发展阶段。笔者在2017年《经济研究参考》第36期发表的《科技创新驱动共享单车发展下半场》一文提出，共享单车无疑是继我国网约车等新发展之后的新亮点，也是我国分享经济发展的典型，对解决城市出行“最后一公里”问题、构建绿色交通出行体系、推动传统产业转型升级产生了巨大能量。建议国家通过制定优惠政策，引导企业技术创新，提升共享单车智能化管理水平；吸纳有较高行业水准的企业，积极参与国家共享单车行业管理规范的起草和制定，提高行业整体发展水平；对于解决公共出行问题的企业和投资者，应予以一定的税收优惠；增加财政投入，改善城市骑行车道和停放区域等基础设施；出台政策，鼓励市民绿色出行。通过政府积极与有关国家加强政策协调，帮助企业“走出去”，争取更好的发展环境，提升中国企业的创新质量。上述建议也得到了政府有关部门的积极反馈。

上述列举的互联网金融、大数据、跨境电商、网约车、共享单车等虽然不能完全反映新经济的全部业态，但却是过去五年我国经济发展新动能的典型代表，孕育了我国大众创业、万众创新的伟大实践，展现了我国经济强大的创新活力和韧劲。从过去五年的政策来看，我国对新经济的态度总体上是鼓励创新和包容审慎，对新业态更多的是呵护，但在具体政策实践中，一些部门和地方政府跟不上中央决策部署的步伐，采用旧制度和传统经济管理模式来管理，给新经济发展带来不少阻力和挑战。在这一过程中，笔者有幸成为这一伟大历史变革的见证人，并积极为促进新经济发展呼吁，为党中央国务院建言献策，贡献了绵薄之力，对此深感欣慰。

本书收录了笔者过去五年公开发表的关于新经济的代表性文章，全书自成体系。内容包含六部分：第一部分是经济新常态下的机遇与挑战，客观梳理了我国经济当前和未来一段时间面临的机遇与挑战。第二部分是关于新经济发展的论述，具体包括数字经济对宏观经济的影响、数字经济背景下的传统产业变革、工业互联网、信息消费等专题。第三部分是我国互联网金融的创新与规范专题，既有对互联网金融本质的探讨，也依据国外金融科技经验提出了我国互联网金融发展的具体举措。第四部分是大数据如何上升为国家战略和如何更好地实施国家大

数据战略专题。第五部分是中国参与全球网络空间治理的“中国方略”。第六部分是有关共享经济的理论与实践，重点涉及网约车和共享单车，并收录了2016年和2017年我国共享经济发展的年度报告。本书集中了过去五年笔者关于新经济的理论思考和政策探索，旨在更好地总结过去，并通过及时追踪实践发展，不断审视已提出的观点，进而推动学术界对我国新经济发展的深入研究。

本书收录的研究成果离不开中国国际经济交流中心多位领导的悉心指导，包括中国国际经济交流中心常务副理事长张晓强、中国国际经济交流中心副理事长兼秘书长张大卫、中国国际经济交流中心总经济师陈文玲和中国国际经济交流中心副总经济师徐洪才等，在此表示诚挚的谢意。对企业管理出版社的编辑和笔者好友曾辉为本书的出版所付出的艰辛工作表示诚挚的感谢。其中有些观点是建立在业内同行前期研究的基础之上，有些观点的出处可能没有引用到位，也请多多包涵。书中定有不少瑕疵，欢迎读者批评指正。

张影强

2018年9月3日

目 录

第一篇 经济新常态下的机遇与挑战

“十三五”时期宏观调控应实现九大转变	3
我国人口老龄化的挑战与机遇	7
经济发展新常态下主要群体就业创业的新情况和新问题	11
如何促进数字经济创造就业	31
盘活人力资源存量 挖掘人力资源潜力	35
当前我国金融体系中的主要潜在风险及其对策	39
人民币加快国际化背景下我国金融体系面临的潜在风险及对策	44
关于国开行重新定位及深化改革的建议	48
我国房地产行业融资形势分析	52
防范我国房地产金融风险的政策建议	58
建立多层次房地产风险分担体系	62
规范地方投融资平台 深化投融资体制改革	65
建立和完善我国政策性住宅金融体系的建议	70
房地产市场短期对策与长效机制建议	75

第二篇 数字经济提升中国经济发展质量

数字经济与宏观经济政策调整研究	83
发展互联网经济，打造中国经济升级版	95
推动我国新经济发展的政策建议	99
互联网革命与中国战略选择	104
将智慧城市建设作为推动新型城镇化的重要抓手	116
关于更好落实《促进信息消费指导意见》的建议	120
我国 E 国际贸易发展现状与面临的主要挑战	123

发展我国自主可控工业互联网的政策建议	142
“互联网+金融创新”为破解“三农”问题开了一剂良药	147
建设移动互联网时代的新型基础设施要有新思路	150
我国网信企业“出海”障碍及政策建议	152

第三篇 互联网金融创新与规范

互联网金融发展应注重风险防范	159
规范互联网金融发展应着力解决五大问题	161
借鉴国外互联网金融发展经验促进我国互联网金融发展的政策建议	165
我国互联网金融发展现状及问题分析	174

第四篇 如何更好地实施国家大数据战略

将大数据提升为国家战略	181
完善大数据条件下市场监管体系的政策建议	186
我国政务大数据建设中存在的问题及政策建议	189
如何更好地实施我国国家大数据战略	194

第五篇 全球网络空间治理“中国方案”

推动建立全球网络空间治理体系	209
我国基于数据主权开展网络空间治理研究	222
中美网络空间博弈与“中国策略”	227

第六篇 共享经济理论与实践

分享经济是推动经济发展的新引擎	235
促进我国分享经济发展的政策建议	241
科技创新驱动共享单车发展下半场	245
我国分享经济发展与2017年展望	249
共享经济发展与2018年展望	255

“十三五”时期宏观调控应 实现九大转变

第一篇

经济新常态下的机遇与挑战

“十三五”时期宏观调控应 实现九大转变

“十三五”时期，中国面临的国际国内环境较以往将更为错综复杂。

当前，世界经济仍然处于危机过后的深度调整期，各国走势分化、结构分化、周期分化、政策分化。世界经济进入一个以“四个低”为特征的“新平庸”阶段：低增长、低利率、低通胀、低就业成为大多数国家共同面对的重大问题。尽管美日欧经济正在步调不一地缓慢走向复苏或走出衰退，新兴市场和发展中经济体经济走势分化、增速放缓，但发达经济体在世界经济增长中的比重仍在不断下降，后者的比重仍在不断上升。经济占比的改变反映出南北关系正发生重大变化，发展中国家逐渐掌握了更多的话语权，与发达国家的差距正在不断缩小。与此同时，旧的机构、机制、规则仍在起主导作用，但在金融、贸易、投资、产业等方面，新的机构、新的机制、新的规则也在不断产生和重构，并不断提升影响力，逐渐成为影响世界经济的重大变量。以制造业的网络化、数字化、智能化和个性化为核心的第三次科技和产业革命方兴未艾，世界产业分工格局也将面临重大变化。

在世界经济持续深度调整与各种力量分化发展的大背景下，中国对亚洲和世界的影响力与日俱增，中国与全球经济的互联互通日益加深。旧有的发展红利正逐渐衰退乃至丧失，新的驱动力尚未成型，中国经济将全面告别数量扩张型的高速增长阶段，开始逐步进入质量提升型的中高速增长阶段，即所谓“新常态”。

展望未来，中国经济的基本面依然健康，增长潜力依然十分巨大，新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化在快速推进，市场化、区域化、国际化的发展趋势没有逆转，经济新常态蕴含着未来发展的新动力，我国经济仍然具有巨大的韧性、潜力和回旋余地，未来的发展空间还很大。

但是，发展潜力并不一定代表发展现实，要想释放发展的内生动力，实现经济的持续健康增长，必须在正确认识、适应和引领经济新常态的基础上，着力实现宏观调控的九大转变。

一是由传统的侧重国内经济调控向统筹运用国内国际两个市场、两种资源、

两类规则，在全球范围内优化资源配置转变。新形势下，宏观调控必须统筹考虑和综合运用国际国内两个市场、两种资源、两类规则。密切跟踪国际经济金融形势和主要经济体宏观经济政策变化，认真评估其对我国宏观经济和政策实施的影响，主动加强与主要经济体的政策协调和沟通，更加积极地参与双边、多边国际经济合作，提升国际话语权，推动全球治理体系改革，促进国际经济秩序更加公正合理，营造于我国有利的制度环境，拓展发展空间，维护开放利益。

二是由做大经济规模向提高经济质量和效益转变。要从过去依赖物质投入、拼资源环境、靠外延扩张的发展方式向依赖技术投入、加强生态文明建设、集约式的发展方式转变；要改变过去铺摊子、上项目的局面，转向靠市场规律调结构、转方式，让市场起决定性作用，保证经济平稳运行，促进我国经济长期保持中高速增长，迈向中高端水平。以改革的不断深化，进一步破除制约发展的体制机制障碍，破解发展难题，激发市场活力；以开放水平的持续提升，拓展经济发展新的更大空间，创造更多发展机遇，在国际经济合作和竞争中加快培育新优势。

三是由单纯的项目管理向重大战略谋划、规划制定、政策协调转变。宏观调控部门应真正从微观的项目管理中解脱出来，把主要精力集中到谋大事、议大事、抓大事上，进一步发挥综合经济部门的优势，主要职能向战略性、全局性、综合性、前瞻性事务延伸，向实际操作层面延伸，狠抓工作落实。要聚焦重大问题的理论研究和成果转化，统筹宏观政策制定和重大政策的协调配合，指导推进和综合协调经济体制改革，积极有效推动对外务实合作，更加注重经济社会协调发展，强化战略和规划的指导约束作用。

四是由需求管理向需求与供给管理兼顾转变。通过需求与供给管理并重的宏观调控，使市场在资源配置中起决定性作用并更好地发挥政府作用，依靠企业和市场去发现并纠正结构失衡。一方面，采用更加科学的需求管理，包括通过产业和空间地理规划，谋划经济发展的新布局；通过大项目、大工程，保持经济的平稳运行；通过稳健偏松的货币政策，保持经济合理的流动性。另一方面，通过放开人口生育控制、放松户籍制度、减少资本与金融管制、优化土地与资源产权结构、推动国有企业改革等措施，解除“供给抑制”。通过降低市场准入门槛、降低税负、降低融资成本等一系列体制机制改革，激发企业主体的活力，使市场起决定性作用。

五是由事前审批向事中事后监管与服务转变。按照权力和责任同步下放、调控和监管同步强化的要求，创新审批和监管方式，建立纵横联动协同监管机制，提升监管能力和水平。要加快建设投资项目在线审批监管平台，严格中央预算内

投资监管，加强市场价格监管和反垄断执法，加快推进社会信用体系建设。按照简化手续、优化程序、在线运行、限时办结的要求，规范审批核准备案行为，公开审批规则和办理程序，把审批变成服务。要切实将取消和下放行政审批事项落实到位，充分发挥政务服务大厅的功能，规范行政审批行为，优化指导服务。建立项目全过程监管机制和实现部门信息共享与业务协同，建立基于大数据的事中事后高效监管体系，提高事中事后监管水平。

六是由要素驱动向创新驱动和提高全要素生产率转变。经济新常态下，我国经济发展的硬约束加强，人口红利逐渐消失，自然环境资源承载能力已经达到极限，必须转变靠大规模的土地、能源、劳动力等生产要素的投入驱动经济增长的发展方式。紧紧围绕《关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》，从营造公平的竞争环境、强化金融支持、建立市场导向机制、激励成果转化、完善科研体系、加快人才培养和流动、推动开放创新、加强统筹协调八个方面来转变发展方式，将改革重点放在着力创造能从根本上激发全社会创新动力的体制环境上，营造创新的土壤，提高单位要素投入的产出，把提高全要素生产率作为我国经济发展的主要方式。

七是由特定激励性产业政策向普惠性产业政策转变。在当前我国经济提质增效、压缩产能、提高企业自主创新能力、着力推动产业结构调整和产业转型的背景下，我们需要完善传统的产业政策，尊重经济规律，确保依法治国，从完善企业市场竞争环境、加强知识产权保护、改善产业配套基础设施、创造社会创新环境、支持重大基础性研究、提高产业公共信息服务等角度来制定产业支持政策。改进产业政策设计，将目前倾斜发展特定部门的产业政策，如对新兴产业实施的创新研究、环保节能的奖励措施，逐步完善成长期的、综合性和普适性的创新与竞争激励机制。应加快制定技术、质量、能耗、环保与安全等方面的强制性标准，并严格施行，强化市场环境建设，弱化具体产业发展的内容，避免引起未来一窝蜂投资而出现产能过剩。应当加强规划的边界控制，弱化市场发挥作用的内容，避免愿景多而抓手少，导致难以落实的规划指标成为“纸标”。

八是由侧重投资管理向投资与消费管理并重转变。在投资管理方面，由事前审批向事中事后监管与服务转变，要建立一个透明、规范、高效的投资项目纵横联动协同监管机制，减少、整合和规范前置审批及中介服务，促进投资便利化。创新审批和监管方式，按照简化手续、优化程序、在线运行、限时办结、把审批变成服务的要求，建设“纵向到底、横向到边、互联互通”的全国固定资产投资项目在线综合管理平台，推进审批方式的电子化、阳光化。同时，也要更加注重消费管理，改善消费条件和消费环境，挖掘消费增长潜力，加快释放消费潜

力，促进消费平稳增长。抓紧制定并有序实施促进农民工融入城市的政策措施，推动城镇社会保障、医疗卫生、教育、文化等基本公共服务覆盖农民工并逐步实现均等化；调整汽车消费政策，促进汽车消费；大力培育电子信息消费、环保消费、农村服务消费、绿色循环消费和社区消费等新的消费增长点；加大公共服务投资，不断扩大有效供给，积极培育有效需求，防止投资大幅滑坡；打破垄断，提高服务业的竞争程度。

九是由短期经济刺激向利用市场信号进行调控转变。货币政策方面，在着眼于物价稳定的前提下，放松对货币供应量或社会融资规模的依赖，提高货币政策的独立性，充分利用各种政策工具、市场信号来实施货币政策，提高政策效果。财政政策方面，要加快建立统一预算的步伐，把所有政府收支全部纳入预算，以消除“上有政策，下有对策”、中央政府和地方政府“左右互搏”的局面，显著提高政策效力；同时，要进一步明确中央政府和地方政府的职责划分，将宏观调控职责向中央政府进一步集中。在潜在经济增长率难以确定的情况下，可以适当淡化对经济增长目标的关注，更加重视利用就业、物价、利率、汇率、产业景气等方面的信息，综合判断经济运行是否处于合意区间、是否接近潜在经济增长率水平，防止在宏观调控上发生方向性错误。宏观调控需要明确“上限”“下限”和“底线”，完善区间调控。区间调控是守住稳增长、保就业的“下限”，把握好防通胀的“上限”，决不突破民生与金融风险的“底线”。

（本文与王军、景春梅合作完成，发表于2015年10月《财经》，作为内参获国务院及发改委领导批示。）