

2014年宏观经济政策八大走向

□国家信息中心宏观政策动向课题组

十八届三中全会、中央经济工作会议以及主要经济职能部门年度会议基本已召开完毕,2014年宏观经济政策取向也已浮出水面,综合各方面的信息,我们对2014年宏观经济政策走向分析判断如下。

一、深化改革: 经济政策的总纲

当前我国改革的难点在于利益调整,改革涉及面广,触及利益层次深,风险比较大,改革难度越来越大。为在改革中防止改革设计的“碎片化”,防止改革目标“头痛医头、脚痛医脚”的“应急化”,防止推动主体的“部门化”。十八届三中全会提出要增强改革的系统性、整体性、协同性,成立全面深化改革领导小组,负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。在强化顶层设计的背景下,可以预计2014年的各项宏观调控政策将紧紧围绕制度建设、体制改革,即将短期政策融入长期改革之中,注重短期宏观调控与重大制度建设相结合。

2014年,为更好发挥市场在资源配置中决定性作用,政府部门将进一步转变职能尤其是下放权力落实好“三个一律”:凡是市场能够调节的经济活动,政府一律不再审批;凡是企业投资项目,除了关系国家安全、生态安全、涉及重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益的一律由企业依法依规自主决策,不再审批;对必须保留的审批项目,凡是直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律交由地方和基层管理。

二、稳中求进: 宏观调控政策的主基调

2013年我国国内生产总值同比增长7.7%,高于7.5%的预期目标,国民经济企稳并逐步向好,说明中央宏观调控政策的科学和中央推动改革、调整结构来保持经济长期平稳较快增长的举措是及时和有效的。因此,可以预计2014年的宏观调控仍将保持稳中求进的基调,即“明确区间,稳定政策,重在改调,长短结合”。

“明确区间”是指中央仍可能会明确要守住稳增长、保就业的下限,守住防通胀的上限,以增强社会信心,稳定社会预期。为改善民生,确保人民的就业、收入能够增长,为改革创造良好的经济社会环境。

“稳定政策”是指稳定宏观经济政策,坚持积极的财政政策和稳健的货币政策,为市场主体创造一个可以预期的平稳的政策环境,防止政策不当变动对市场预期的干扰。在保持政策弹性的基础上,尽量避免宏观政策的波动。

“重在改调”就是在稳定宏观政策的前提下,向改革要动力,向开放要活力,向结构调整要发展的潜力,把改革贯穿于经济社会发展各个领域各个环节,以改革促创新发展,完善调控方式手段,强化经济发展方式转变的内生动力,加快经济结构调整优化,加强基本公共服务体系建设,使广大人民群众共享改革发展成果,促进经济持续健康发展、社会和谐稳定。

“长短结合”是指政策要既着眼于解决当前问题,更着眼于为长期平稳可持续发展打造基础,全面认识保持国内生产总值增长的关系,抓住机遇持续国内生产总值合理增长、推进经济结构调整,化解产能过剩,着力防控地方债风险,努力实现经济发展质量和效益得到提高又不会带来后遗症的速度。

三、结构性色彩更浓 积极财政政策的新内涵

2014年虽然也强调政府的作用,也将继续采取积极的财政政策,但是,其目的、内涵和做法上将发生一些根本的变化,结构性色彩将更浓,将从总量性的政策转向结构性的政策,从单纯的经济政策转向经济社会政策。结构性减税以及支出结构的调整和优化力度会越来越来,政府将更多地提供公共服务,通过促进基本公共服务的均等化来提升社会的公平正义,财政政策更注重短期和中长期结合,服务全面深化改革大局。

一是加强和改善财政宏观调控,促进稳增长、调结构、转方式。积极的财政政策和全面深化改革紧密结合,激发中小企业发展活力,调整优化国内需求结构,支持产业结构调整,支持落实创新驱动发展战略。二是支持实施农业可持续发展战略,加快转变农业产业发展方式。在确保国家粮食安全的前提下,支持农业“休养生息”,提高国内农业综合生产能力和增加农产品国际供给能力,完善农产品价格和市场调控机制,支持精准扶贫。三是完善财政投入体制机制,有效保障改善民生。按照守住底线、突出重点、完善制度思路,完善机制,堵塞漏洞,规范运作,公开透明,千方百计把民生资金管好用好。四是积极推动城镇化进程,促进城乡发展一体化。支持建立多元可持续发展的资金保障机制,按照推进农业转移人口市民化的要求,完善相关财税政策,并支持开展试点示范工作。五是切实加强地方各级政府性债务管理,修明渠、堵暗道,有效防控债务风险。六是大力推进政府购买服务工作,促进政府职能转变。

同时,加快现代财政制度的建设,一是改进预算管理制度,建立全面规范、公开透明的预算管理体制。预算编制和审查的重点由现在的收支平衡状态向支出预算和政策转变。税收将不再是预算确定的任务,而是转为预期目标,从而克服以往预算执行中的“顺周期”问题。建立跨年年度预算平衡机制,通过实行中期财政规划管理,强化其对年度预算的约束性,增强财政政策的前瞻性和财政可

持续性。实施全面规范的预算公开,推进政策公开,增强预算的透明度,让公众更好地了解预算。二是完善税收制度。全面推进增值税改革,建立符合产业发展规律、规范的消费型增值税制度,消除重复征税问题。调整消费税制度征收范围、环节、税率,进一步发挥消费税的调节功能。加快房产税立法和改革步伐,减少房产建设和交易环节税费,清费立税,提高保有环节的税收。推进资源税从价计征改革,推动资源环境保护费改税,进一步发挥税收促进资源节约和环境保护的作用。加快完善个人所得税征管配套措施,逐步建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度。完善国税、地税征管体制,特别是征管职能划分,充分发挥中央、地方两个积极性。三是建立事权与支出责任相适应的制度。在明晰政府间事权划分的基础上,界定各级政府间的支出责任,明确划分政府间收入,再通过转移支付等手段调节上下级政府、不同地区之间的财力分配,补足地方政府履行事权存在的财力缺口,实现事权和支出责任相适应。

四、增强前瞻性、针对性和协同性: 稳健货币政策的基本取向

从本次审计署债务审计结果看,今明两年是地方政府性债务偿还的高峰期,到2015年末需要偿还的债务占比达53.9%,这意味着地方政府借新还旧、再融资的压力较大,加之地方融资平台自身产生现金流的能力较弱,将不可避免导致流动性风险上升。虽然债务总体可控,但局部信用风险不排除一触即发的可能,这就使央行面临两难局面。央行既希望通过信用事件来降低金融领域风险偏好,又要防控局部信用风险上升成为全局风险的可能,因为一旦引发系统性信用风险,资产价格的大幅收缩必将刺破金融泡沫。今年的目标既要保持经济增长平稳,又要化解金融领域风险,还要为改革留出充分的空间。因此,央行工作会议对货币政策的定调是“增强调控的前瞻性、针对性和协同性”,替换了2013年强调的“保持政策的连续性和稳定性”。

2014年,预计央行将通过综合运用存准率、正逆回购、央票、短期流动性调节工具等货币政策工具,保持合理的流动性状况,稳定市场主体预期,满足实体经济资金需求。

与此同时,金融市场化改革将进一步深化。中国金融市场化改革在2013年取得实质突破,2013年7月,中国全面放开了人民币贷款利率管制,这是近年来国内利率市场化改革取得的重要进展。目前,中国货币市场利率、债券市场利率、外币存贷款利率已先后实现市场化,只有人民币存款利率有上限管理。也就是说,在利率市场化方面,今后改革剩下的问题在于如何推进存款利率市场化改革。目前来看,业界呼吁多年的存款保险制度有望于2014年推出。目标是通过利率、人民币汇率市场化以及开放资本账户来建立市场导向型的金融价格体系。

五、区别对待、公平竞争: 区域政策的特点

我国一系列区域战略与政策的实施促进了区域协调发展,增强了经济整体活力,区域增长格局已出现重大转变。2014年,实行区别对待仍是完善区域政策体系的基本方向,完善并创新区域政策,缩小政策单元,重视跨区域、次区域规划,提高区域政策精准性。

为促进区域协调发展,2014年,将加快制定优先推进西部大开发的政策性文件,启动实施新一轮退耕还林工程、扩大退牧还草范围,加快出台全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见,统筹推进全国老工业基地和城区老工业区更新改造,促进全国资源型城市和独立工矿区转型发展。全面落实中部崛起战略,加快中西部地区承接产业转移示范区和产业园区建设。支持前海、南沙、横琴、平潭等重大平台建设,抓紧制定促进海洋经济发展的政策。同时,我国将打破行政区划限制,推进沿海、沿江、沿边、沿路桥的轴线开发,带动更大范围的腹地发展。依托长江黄金水道建设中国经济新支撑带,推进泛珠三角区域合作,支持武汉、长株潭、环鄱阳湖等长江中游城市群一体化发展。促进中原经济区和东北地区新的经济支撑带。为增强欠发达地区发展能力,还将推进对口支援,支持西藏、新疆和四省藏区等跨越式发展,落实扶持革命老区振兴发展的规划和政策,实施好集中连片特殊困难地区区域发展与扶贫攻坚规划。

在注重区别对待的基础上,也将更加注重公平,即将实现基本公共服务均等化作为促进区域协调发展的关键内容。通过体制创新和法律保障,实现不分区域、城乡、工农、公私、贫富,一视同仁地实施财政、金融等公共政策;加大对欠发达地区的基本公共服务投入力度,推进教育、卫生、就业、社保等公民享有的同权化;加大水、电、路、气、房等民生工程投入,让不同地区的人民群众享有大体相当的公共基础设施服务。

与此同时,税收优惠将与区域规划脱钩。据统计,目前已出台实施的区域税收优惠政策共有30项,同时还有一些正在申请的区域性税收优惠政策项目。还有一些地方政府和财税部门执法不严

或者出台“土政策”,通过税收返还等方式变相减免税收,制造税收“洼地”,严重影响了国家税制规范和市场公平竞争。下一步,财政部门将扎实推进清理规范税收优惠政策工作,清理已出台的税收优惠政策,对执行到期的将彻底终止不再延续,对未到期的将明确政策终止的过渡期,对带有试点性质且具有推广价值的,将尽快转化为普惠制,在全国范围内实施,今后原则上不再出台新的区域税收优惠政策。

六、激活民间力量: 扩大内需的着力点

扩大内需是保持经济持续健康发展的重要基础,既是短期的政策着力点,也是中长期的战略选择。

就扩大消费而言,要扩大居民消费规模,优化居民消费结构,提升居民消费质量,关键在于增强居民消费能力、改善居民消费预期。这就意味着需要推动实现稳定充分就业,千方百计增加居民收入,建立居民收入持续增长长效机制,努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步,提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动报酬在初次分配中的比重,规范收入分配秩序,逐步形成合理的收入分配制度,努力缩小城乡、区域、行业和社会群体之间的收入差距。2014年,扩大消费的重点将在信息消费领域。信息消费具有结构层次高、绿色无污染、带动作用强的特点,是近年来各个国家重点培育的新兴消费热点,也将成为我国扩大消费的重要着力点。

着力保持投资稳定增长,重点将调整预算内投资结构,大幅压缩用于一般竞争性企业项目投资,适当减少可利用社会资金的经营性基础设施投资,停止建设楼堂馆所等投资,压缩小型分散投资,重点支持全局性、基础性、战略性的重大项目,集中力量办大事。合理确定投向,主要是棚户区改造和保障性住房配套基础设施,高标准农田和农村民生建设,水利、中西部铁路等重大基础设施,重大节能减排和环境治理工程,核心关键技术开发应用等重大自主创新转型升级工程,教育、医疗、社会养老、食品药品安全等社会事业和社会管理,少数民族、边疆地区发展等领域。在管好用好政府投资的同时,为民间投资拓展更大的市场空间,为民间投资创造更好的市场环境,有效释放民间投资潜力。

七、以人为本: 新型城镇化发展的核心

积极稳妥扎实推进新型城镇化工作,一是推动规划实施。修改完善国家新型城镇化规划并尽快发布实施;二是出台配套政策。推动出台户籍、土地、资金、住房、基本公共服务等方面的配套政策;三是编制配套规划。组织编制实施重点城市群发展规划,各地因地制宜地编制和实施本地区新型城镇化发展规划;四是开展试点示范。围绕建立农业转移人口市民化成本分担机制、多元化可持续发展的城镇化投融资机制、降低行政成本的设市模式、改革完善农村宅基地制度,在不同区域开展不同层级、不同类型的试点;五是完善基础设施。提高东部地区城市群综合交通运输一体化水平,推进中西部地区城市群内主要城市之间的快速铁路、高速公路建设,加强中小城市和小城镇与交通干线、交通枢纽城市的连接。强化市政公用设施和公共服务设施建设;六是发展城市群,优化城市布局。着力优化城市化布局和形态,培育并引导城市群发展,完善大中小城市结构,强化综合运输网络的支撑,优化城市群内部的城市分工协作。

八、集约用地、保护农民利益: 土地政策的主要方向

2014年,国土资源部将会全面推行节约集约用地政策,用地规模实施总量控制和减量供应,加大存量建设用地供应,减少新增建设用地。全面开展土地集约利用评价,细化各类用地标准。在全面总结各地征地实践经验的基础上,不断完善现行征地制度,缩小征地范围,进一步规范征地程序,着力于建立完善多元保障机制。逐步缩小划拨用地范围,以公平、公开、有偿的方式配置土地资源,全面推进基础设施和社会事业用地有偿使用,清理存量划拨用地,发挥市场在资源配置中的决定作用。针对不同产业、不同用地类型提供不同的有偿使用方式,弥补一次性收取地价款单一方式的不足。提高工业用地价格,减少工业用地,适当增加居住用地供应。落实十八届三中全会提出“对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度”的要求,研究起草《不动产登记条例》、《不动产登记办法》等规章制度,整合建立不动产登记信息管理基础平台,做好国家层面有关不动产登记衔接工作。

特别是,在土地政策中要保护农民的利益。坚持农村土地农民集体所有,不论承包经营权如何流转,集体土地承包权都属于农民家庭。依法保障农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权利。赋予农民更多财产权利,保障宅基地的有益物权,完善宅基地管理制度,探索宅基地上的农民住房的财产性收益的路子。(执笔:胡少维)

房地产企业两极分化加剧

□中国社会科学院财经战略研究院 刘尚超 李超

2012-2013年度随着中国房地产业全面回暖与行业规模不断壮大,调控政策逐渐趋稳,住房需求持续释放,住房企业销售表现普遍良好,虽然三、四线城市交易量价整体表现一般,但2013年第一季度一、二线城市刚性需求与改善性需求的高位延续与持续释放,致使全国整体住房市场交易量价齐升,超出预期。同时房地产产业集群集中度进一步提升,强者恒强甚至更强的局面进一步凸显。大型房企规模与业绩迅速增长,而中小房企市场份额逐渐萎缩,生存发展前途堪忧。

一、房地产企业量减价升 回流一线城市

1、企业数量发展进入缩减区间
从企业数量来看,随着产业集群中度的持续提升,大量的中小企业逐渐被挤出,2013年全国住房企业约为5万余家并且仍有进一步缩减的趋势。而规模较大、财力雄厚的住房企业经营范围也普遍跨度广泛,除建筑工程、物业管理外,还主要集中在能源开发、国内、国际贸易、批发零售、高新技术等领域。部分被勒令退出住房市场的央企依旧涉足住房产业,甚至不退反进。

2、销售额涨势明显
2012-2013年度住房企业商品房销售额与销售面积均涨势明显,2012年第四季度与2013年前三季度销售总额为7.8万亿元,比2011年第四季度与2012年前三季度6万亿元的销售额同比增长30%。在供需矛盾突出的一线城市,住房企业通常通过多元化的营销模式和异质化的住房产品来吸引顾客,降价促销的策略并不常见。相反在大多二、三线城市,由于住房企业面临较大的去库存压力,以价促量仍然是保证高周转率的有效销售策略。

3、房地产企业回流一线城市推高地价

土地购置方面,房地产企业回流一线城市推高地价,一、二线城市地王频出的火热景象与一路走低的房企土地购置面积总量形成鲜明对比。由于一线城市住房市场量价齐升、利润空间巨大,而二、三线城市房价持续疲软,许多之前因躲避调控政策而逃离北上广的住房企业纷纷重返一线城市。同时中国住房企业的外国投资热情继续高涨,万科、绿地、碧桂园等十多家房企巨头在海外投资规模已逾600亿元,其中大部分项目位于海外华人购房需求旺盛的发达国家,投资主要集中在住宅和旅游地产,也包括少量商业地产项目。

4、融资额高速增长,资金链压力有所缓解

与住房销售、开发投资变化趋势相同,住房企业的融资额也呈现高速增长态势,资金链压力得到缓解。2012年10月至2013年9月,住房企业到位资金总额11.61万亿元,比2011年10月至2012年9月的8.95万亿元超出2.66亿元,增幅为29.7%。同时拥有海外融资平台的大型房企,或倾向于加大发行海外债券的力度,或通过银行贷款这种规模大、利率恰当的模式从海外募集资金,以期增强资金流动性并调整长期债务结构。2013年1月就有17家房企通过境外融资渠道获取420亿元资金,超过2012年海外融资总额的50%。海外融资额增速在2013年第二、三季度也都一直保持在20%以上。

二、中国住房企业的主要问题

1、房企盈利能力有所降低

虽然房地产行业盈利能力各项财务指标均高于全部国有企业平均值,但是2012年度净资产收益率、销售收益率以及成本费用利润率都出现不同程度的下滑,其中销售收益率下滑最快,达到4.4个百分点。在上市房企中,营业利润下滑的企业从2011年的26家激增至87家。究其原因,表面是由于销售额以及净资产进入高速增长通道,其增速快于利润增速,导致财务指标基数变大、指标数值变小,而根本原因则是企业成本控制能力较弱,住房企业普遍重视外部销售控制,疏忽于企业内部成本控制。随着市场环境中销售、融资、土地以及人力成本的上升,费用压力挤压利润空间也自然成为住房企业面临的巨大问题。

2、负债水平高、周转速率低推高房企财务风险

2012-2013年虽然房企销售表现良好,大量资金快速回笼,但为了填补开发投资额的缺口,融资额也迅猛增长。其中,国内贷款累计同比增长率在2013年9月达到36.1%,是除自筹资金和销售回款外房企最主要的资金来源。同时,108家沪深上市住房企业中有94家在2013年第三季度的存货周转率小于1次,虽然略好于2012年同期的96家,但存货周转率仍然急需提高以消化存货,增强现金流。因此,住房企业

居高不下的债务水平与缓慢的存货周转效率相叠加就会成倍增长企业债务违约的风险,危及企业生存发展。

3、经营管理欠规范,财务粉饰、寻租现象突出

根据2013年7月商务部研究院信用评级与认证中心发布的《中国非金融上市公司财务安全评估报告》,房地产行业财务安全指数在所有20个行业中排名垫底,存在着资产效率低下、资产泡沫化严重、借款效率低下、债务支付缓慢等诸多问题。据调查,存在财务粉饰嫌疑的住房企业多达96家,在129家样本中占比高达74.4%。住房企业寻租现象同样泛滥。根据兰德咨询公司报告,房地产企业经营环节中共有116个潜在寻租点,贯穿了从获批项目、规划、采购、建设到营销整个经营环节。

4、大型房企争相出海,投融资风险不容忽视

中外房地产相关法律法规与制度存在着巨大差异,没有经过充分的了解就大踏步出海经营,无疑会有水土不服和折戟国外的风险。海外发债或银团贷款等融资模式会导致杠杆性提升,给房企带来的负面影响很可能大于其改善资金流动性的正面作用。如果房企继续按目前的频率激进发债扩张,数年后债务到期时间将会高度集中,一旦市场销售陷入困境,则发债人评级将很有可能被下调并且资金流动性会进一步恶化。除此之外,汇率波动、国际税收以及海外的政治环境等这些外部因素,也都会对海外融资的风险与成本产生巨大影响。

三、促进住房企业进一步平稳健康发展的政策建议

1、完善法律法规与政策制度,规范房企经营行为

房地产行业是国民经济的支柱,同时又是所有行业中财务风险重灾区,财务粉饰、偷税漏税、寻租现象等严重问题所带来的风险不可估量。因此亟需完善相关法律法规和政策制度来加强对房企的监督,有效约束房企经营行为,促使整个行业健康发展。具体来说,首先应加大对住房企业资质审核力度和对违规企业的惩罚力度,拒绝有不规范经营“前科”的企业或集团进入住房市场,对发现有严重违法经营行为的住房企业予以惩戒或直接清退出市;其次,还要加强对住房企业财务报告的审计,对容易进行财务粉饰的具体财务指标制订行业规范;最后,尽快建立健全多部门协调监管的联动机制,加大信息公开披露,使住房企业业务流程更加透明公正,遏制寻租行为。

2、增强国有房地产企业的社会担当,发挥其积极作用

国有房企凭借其先天性的融资优势和政策优势在土地市场中呼风唤雨,推高土地价格,屡次刷新地王纪录,限制了其他住房企业的发展,更重要的是间接推高了商品住宅的价格。因此,应明确国有房企的社会担当,将国计民生与社会责任作为国有房企的经营目标与职责,包括要求其承担保障性住房建设任务、严惩其在商品房市场和土地市场的不正当竞争和垄断行为。同时严格督促主业非房地产的央企尽快完全退出住房市场,控制国有资产在住房市场中所占比重。

3、小规模房企需“开源节流”,提高周转率

房地产行业整体利润率下降已成明显趋势,对于融资渠道不畅、资金压力较大、靠少量项目维系的小型房企来说,企业的生存应该处于首要位置。因此在稳步运营的前提下,小型房企需认准自身产品竞争优势,准确定位市场需求,争取到持续稳定的市场份额。同时灵活运用定价策略,必要时适当降价加快去库存化,以提升销售业绩为前提,摆脱以个别项目运营为主的发展模式。小型房企开源也需节流,一方面提高周转率,加速推进项目运营的标准化、系统化流程,加快资金回笼速度,另一方面也需要注重企业内部的成本管理,通过完善相关制度,明确细化成本控制方案,适当调整高管薪酬等方式,有效地降低行业运营成本上对企业利润空间的挤压。

4、海外投融资需谨慎防范风险

房企在出海之前就应做足充分准备,在进行投融资项目的评估时,不单单要从资金成本与潜在收益的角度考量,更要对项目的潜在风险做出预测,要看其是否符合企业发展战略与投资国政策环境要求。一旦决定出海投资或融资,就必须先对国外文化体制、法律规定、市场环境等方面做足功课以防“水土不服”。在进入海外市场的方式中,建议国内房企仍然选取与当地住房企业合作或收购项目等稳妥策略。最关键的是要在投资、融资链的每个环节上能够把握海外市场周期和特性,做到因地制宜、随行就市,有放低和分散风险。