

宏观经济政策九大方向

□国家信息中心宏观政策动向课题组

2016年我国经济的主要发展目标和政策基调已基本确立。总体看,2016年宏观经济政策将以稳为主基调,强调供给侧供给,突出长期发展与短期增长的结合,强化市场的力量,保持政策的相对灵活性。

经济管理:坚持四项原则

坚持总量调节和定向施策并举。把握好总供求关系的新变化,保持经济总量基本平衡,明确经济增长合理区间的上下限,加强区间调控、相机调控,加强政策预研储备,备好用好政策工具箱。当经济面临滑出合理区间的风险时,采取更大力度的稳增长措施,以有效缓解经济下行压力。坚持在区间调控基础上,注重实施定向调控、结构性调控,瞄准经济运行中的突出矛盾特别是不平衡、不协调、不可持续问题,统筹施策、精准发力,推动重大经济结构协调和生产力布局优化,努力提高经济发展的质量和效益。

坚持短期和中长期结合。一方面,增强宏观调控的针对性、有效性,通过预调微调,搞好需求管理,促使总需求与总供给基本平衡,熨平短期经济波动,保持经济运行在合理区间,防范化解各种经济风险。另一方面,着眼于改善中长期供给能力,大力实施创新驱动发展战略,推进结构性改革特别是供给侧的结构性改革,化解过剩产能、推动传统产业的转型升级,培育新的经济增长点、增长极、增长带,加快推动经济结构优化,不断提高要素产出效率,促进经济提质增效升级,提升经济潜在增长能力,为经济持续健康发展奠定坚实基础。

坚持国内和国际统筹。加快形成参与国际宏观经济政策协调的机制,主动加强与主要经济体的政策协调和沟通,更加积极地参与多双边国际经济合作,提升国际话语权,推动国际宏观经济治理结构改革。

坚持改革和发展协调。一方面,坚持以经济建设为中心,坚持把发展作为党执政兴国的第一要务,主动调控、稳中有为,保持经济稳定健康发展,为全面深化改革创造良好环境。另一方面,坚持问题导向,针对发展中的深层次矛盾和问题,推动有力促进经济平稳发展的改革措施及早出台、加快落地,使改革更加有力地服务于稳增长、调结构、惠民生、防风险。要通过改革创新引导宏观调控方式创新,以结构性改革破解结构性难题,着力实现经济中高速增长、产业迈向中高端水平。

宏观调控:供给为主、需求为辅

近年来,我国经济发展面临一些突出矛盾和问题,主要表现在:经济下行压力较大;工业品价格持续回落,工业企业利润下降;财政收入增速放缓,一些地区甚至出现负增长;潜在风险显性化的可能性增大。造成这些问题的原因,有国际金融危机后外部市场需求变化的因素,但最根本的还是内在因素,即有效供给不适应市场需求的变化,特别是结构性产能过剩比较严重,即主要矛盾正在由需求侧转向供给侧。由于经济下行压力加大的原因主要不是周期性的,而是结构性的,面对的主要是供给侧、结构性、体制性矛盾,因而不可能通过短期刺激政策实现经济反弹,而必须通过供给侧结构性改革,重塑经济持续健康发展的动力。因此,宏观调控中需要综合运用需求管理和供给管理,使宏观调控从仅需求管理的一维政策,升级为同时包括需求管理和供给管理的二维政策体系。首先确定供给管理政策和需求管理政策之间的组合,

然后确定供给管理政策内部和需求管理政策内部具体政策工具的组合。

针对2016年的经济形势以及稳增长的政策目标,虽然需求、供给二者都扩张,但扩张的力度不一样,需求方面是适度扩张,而供给方面则扩张力度较大,因此是以供给扩张为主的双扩张政策组合。

财政:降成本、优结构、促改革

2016年,财政政策一方面着力供给侧结构性改革,一方面促进适度扩大总需求,力求提高发展的质量和效益,增强持续增长动力:

一是加快财税体制改革。推进中央与地方事权和支出责任划分改革,适度加强中央事权和支出责任,完善中央和地方收入划分。全面推开营改增改革,将建筑业、房地产业、金融业和生活服务业纳入试点范围,积极推进综合与分类相结合的个人所得税改革,推进消费税改革。

二是稳步加大财政支持力度。主要体现在:提高赤字率,扩大赤字规模,相应增加国债发行规模,合理确定地方政府新增债务限额;进一步实施减税降费政策,坚决遏制各种乱收费,坚决不收“过头税”,给企业和市场主体留有更多可用资金;加大统筹财政资金和盘活存量资金力度。

三是优化财政支出结构。压缩“三公”经费等一般性支出,按可持续、保基本原则安排好民生支出。重点加强基本公共服务,特别是加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区基本公共服务的支持力度,加强对特定人群特殊困难的帮扶。创新公共服务方式,能够通过政府购买服务提供的,不再直接承办,能够由政府和社会资本合作提供的,广泛吸引社会资本参与,非基本资本主要靠市场解决。

四是增强风险防控意识和能力。继续加强地方政府债务管理,完善预算管理机制,将政府存量债务还本付息纳入年初预算,根据批准的限额编制预算调整方案,建立地方政府债务限额及债务收支情况随同预算公开的常态机制。强化风险预警,督促风险较高的地区制订中长期债务风险化解规划,新增债券安排与各地区风险程度挂钩。

货币:稳健、灵活、防风险

2016年,我国将继续实施稳健的货币政策,优化增量,保持灵活适度,大力推动金融改革开放,切实防范化解金融风险,促进经济金融更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。营造适宜的货币金融环境。灵活运用各种工具组合,保持银行体系流动性合理充裕,既保持流动性合理充裕,又不随意放水。

完善宏观审慎政策框架,探索建立宏观审慎评估体系。继续运用抵押补充贷款、中期借贷便利、信贷政策支持再贷款等货币政策工具,支

持金融机构扩大国民经济重点领域和薄弱环节的信贷投放,引导降低社会融资成本,促进经济结构调整和转型升级。

不断优化信贷结构,支持实体经济发展。加大信贷政策和产业政策协调配合。按照精准扶贫、精准脱贫要求,全面做好扶贫开发金融服务。深化重点领域改革,持续释放改革红利。继续推进利率市场化改革。进一步完善市场化汇率形成机制,保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。继续深化金融机构改革。继续加强对区域金融改革的支持。

推动金融市场规范创新发展。防范和化解经济金融风险,维护金融稳定,坚决守住不发生系统性和区域性金融风险的底线。深化外汇管理体制改

工业:去产能、提效率

按照企业主体、政府推动、市场引导、依法处置的办法,研究制定全面配套的政策体系,因地制宜、分类有序处置,妥善处理保持社会稳定和推进结构性改革的关系。化解过剩产能,与深化改革、企业重组、优化升级相结合。一是严控新增产能。进一步加大力度,根据市场需求,设定钢铁和煤炭等全国总量“天花板”。原则上停止审批新建煤矿、新增产能技术改造和煤矿生产能力核增项目。二是淘汰落后产能。对环保、能耗、安全生产达不到标准和生产不合格或淘汰类产能要依法依规有序关停退出。三是优化存量产能。理顺要素价格市场形成机制,提高产业准入能耗、物耗、水耗和生态环保标准,促进企业产品升级,加快向高端、智能、绿色方向转型转产。鼓励企业开展上下游兼并重组,提高产业集中度。引导扭亏无望企业主动退出。四是开拓产能利用空间。支持企业利用“互联网+”、国际产能合作和装备走出去等,积极拓展国内外市场。五是创造新的就业空间,为企业人员转岗提供支撑,支持传统企业开展“双创”。

在化解产能过剩的同时,加快结构升级步伐。聚焦《中国制造2025》重点领域,启动实施一批重大技改升级工程,支持轻工、纺织、钢铁、建材等传统行业有市场的企业提高设计、工艺、装备、能效等水平,有效降低成本,扶持创新型企业和新兴产业成长。促进互联网与制造业融合进一步深化,使得制造业数字化、网络化、智能化水平显著提高,推出旨在推进智能制造、下一代信息基础设施等产业发展的多个行动计划。

农业:由数量转质量,加快产业融合

当前,我国农产品中低端供给较为充足,另一方面放心安全的农产品供给又明显不足。因此,在保障国家粮食安全,保稻谷、小麦等口粮,保耕地、保产能,保主产区特别是核心产区的粮食生产的前提下,农业生产将由数量为主,逐步

转向数量质量并重、更加注重效益,更加满足消费者需求。

充分发挥多种形式农业适度规模经营在结构性改革中的引领作用,农业支持政策要向规模经营主体倾斜,惠农政策由普惠向新型经营主体转变。适应经济发展新常态,以市场需求为导向,以完善利益联结机制为核心,以制度、技术和商业模式创新为动力,以新型城镇化为依托,着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系,形成城乡一体化的农村发展新格局,促进农业增效、农民增收和农村繁荣。

以农牧结合、农林结合、循环发展为导向,优化农业种植养殖结构,建设现代的饲草料产业体系,促进粮食、经济作物、饲草料三元种植结构协调发展。加快农业由生产环节向产前、产后延伸,提高农产品加工转化率和附加值。推进农业与旅游、教育、文化与产业的深度融合,实现农业从单纯的生产向生态、生活功能的拓展,大力发展比如像休闲农业、乡村旅游、创意农业、农耕体验等等。

房地产:去库存、促发展

在经济增速下行和高库存压力下,政府更加重视房地产在促进消费和拉动投资方面的重要作用,政策聚焦于挖掘房地产消费潜能,鼓励需求入市,进而恢复并带动投资信心。2016年,将推进以满足新市民住房需求为主的住房体制改革,把去库存作为房地产工作的重点。

按照加快提高户籍人口城镇化率和深化住房制度改革的要求,通过加快农民工市民化,扩大有效需求,打通供需通道,消化库存,稳定房地产市场。落户户籍制度改革方案,允许农业转移人口等非户籍人口在就业地落户,使他们形成在就业地买房或长期租房的预期和需求。明确深化住房制度改革方向,以满足新市民住房需求为主要出发点,以建立购租并举的住房制度为主要方向,把公租房扩大到非户籍人口。发展住房租赁市场,鼓励自然人和各类机构投资者购买库存商品房,成为租赁市场的房源提供者,鼓励发展以住房租赁为主营业务的专业化企业。鼓励房地产开发企业顺应市场规律调整营销策略,适当降低商品房价格,促进房地产业兼并重组,提高产业集中度。

继续推进棚改货币化安置,努力提高安置比例,将新安排600万套棚户区改造任务。实现公租房货币化,通过市场筹集房源,政府给予租金补贴。改进房地产调控方式,促进房地产企业兼并重组。进一步落实地方调控的主体责任,实施分城施策、分类调控。

土地:有保有压、控制成本

为加强结构性改革,服务稳增长目标,2016年土地政策将强化去产能、去库存、降低企业成

本、防范地方债务风险等基调。制定配套政策,盘活企业存量土地,促进“僵尸企业”分类有序处置,稳妥安置分流下岗职工。以煤炭、钢铁行业为重点,加快去产能步伐。严把土地供应关口,三年内对煤炭、钢铁新上项目一律不得核准、备案。与此同时,综合考虑房地产去库存和加快农民工市民化进程,实施有保有压的用地政策。积极保障新产业发展用地,对于国家鼓励发展的新产业、新业态,各地可结合地方实际,纳入重点保障范围。以“先存量、后增量”的原则,优先安排新产业用地供应。多种方式供应新产业用地,差别化保障新业态用地,鼓励盘活利用现有用地。

深入研究降低企业特别是实体经济企业用地成本问题,合理确定地价水平,防止企业用地价格过快上涨,加重企业用地成本。创新企业用地模式,鼓励采取长期租赁、先租后让、租让结合等出让方式,降低企业用地成本。对利用存量土地、荒废地开展技术改造项目的企业,加大土地政策支持力度,促进企业转型升级。

区域政策:落实总体战略,加强合作

支持各地发挥比较优势,贯彻落实“一带一路”建设顶层设计以及各省(区、市)参与建设“一带一路”实施方案,大力推进“一带一路”建设。全面贯彻落实《京津冀协同发展规划纲要》,支持三省市制定各自方案和支持政策,稳妥有序推动北京非首都功能疏解,推进交通一体化、生态环保、产业发展三个重点领域率先突破,协调推动体制机制改革、创新驱动发展和试点示范。发挥京津冀协同发展辐射带动作用,促进环渤海地区合作发展,支持建立由北京市牵头的环渤海地区合作发展协调机制,加快基础设施互联互通、生态环境联防联控、产业发展协同协作、市场要素对接对流、社会保障共建共享等重点领域合作。贯彻落实《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》(国发〔2014〕39号),认真组织实施即将出台的《长江经济带发展规划纲要》。支持沿江11省市建立和完善地方政府协商合作机制,高起点高水平合作建设综合交通运输体系,推进沿江产业有序转移和优化升级,加强流域生态环境保护 and 建设,推动上中下游地区协调发展、沿海沿江沿边全面开放。发挥长三角区域合作组织作用,加快推进长三角一体化、带动长江经济带协调发展。以区域发展总体战略为基础,以三大战略为引领,积极推动珠江—西江经济带等经济支撑带建设,形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带。发挥城市群辐射带动作用,鼓励其他地区借鉴京津冀协同发展做法,提高东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原等城市群内部协同发展水平。推进重点地区一体化发展,支持有条件地区积极探索同城化。根据环境容量和生态空间,探索人口经济密集地区优化开发新模式。探索建立毗邻省份发展规划衔接机制,推动空间布局的协调和时序安排同步进行。

建立区域合作资金保障机制,创新利益分享与保护补偿机制,强化区域互助机制。尊重基层首创精神,支持各地开展先行先试,积极探索加强区域合作的新路径、新方式,力争在重点领域和关键环节取得突破,丰富区域合作工作的手段。(执笔:胡少维)

安倍经济学“新三支箭”难治日本经济痼疾

□中国国际经济交流中心副研究员 逯新红

日本内阁府2月15日公布的数据显示,2015年四季度日本实际GDP季环比初值-0.4%,日本经济时隔两个季度后再次出现负增长。在全球经济增速放缓和国内需求萎靡的背景下,为进一步刺激经济,提高日本经济的潜在增长率,提高因强推安倍法而低迷的支持率,2015年日本政府推出升级版安倍经济学“新三支箭”政策。然而经济数据反映出安倍经济学并未奏效,实践证明,安倍经济学作为政客经济学,或正在把日本经济推入第三个“衰退的十年”。

一、“新三支箭”政策出台的背景

(一)“新三支箭”政策旨在防止经济下滑,提升经济增长潜力

2012年底以来,安倍政府一直推行以超宽松货币政策、扩大财政支出和经济改革为“三支箭”的安倍经济学。安倍经济学有效提振了2013年的日本经济,但随后政策效果减弱,加上2014年日本上调消费税的负面影响,日本经济陷入停滞甚至衰退;2015年四季度日本经济再度萎缩,旨在放松监管和改革以提振日本长期经济增长潜力的第三支箭进展缓慢,安倍经济学明显缺乏后劲。在人口持续减少的背景下,日本经济的潜在增长率仅为“0至0.4%或0.4至0.6%左右”。安倍宣称“如果没有强劲的经济,我们的未来就没有希望。”因此,为提高日本经济的潜在增长率,日本政府推出升级版安倍经济学,出台“新三支箭”政策,提出迈向“一亿总活跃社会”的目标,新设“一亿总活跃担当大臣”等措施。

(二)重点在于财富的重新分配,解决经济发展的长期结构性问题

安倍经济学“新三支箭”包括发展经济、

改善社会保障、支持儿童培育,旨在通过加强经济政策措施提振日本经济,使日本GDP在2020年左右达到600万亿日元,特殊出生率达到1.8,护理离职率0等目标,以期解决持续数年的结构性问题,比如人口老龄化、劳动力短缺等问题。“新三支箭”的政策之箭重点在于财富的重新分配,主要通过儿童保育支持和社会福利来实现。在社会保障方面,提出建立工作与照顾老人相结合的社会环境,增加提供特殊护理服务的养老院数量,培养护理人员,为老龄人士提供灵活的工作机会等;在支持儿童培养方面,将家庭出生率从1.4提升至1.8,实现幼儿免费教育,扩充奖学金,保证愿学尽学,并解决儿童贫困问题;这是直接与大众相关的领域,安倍政府希望这些举措能够提振家庭支出,通过增加社会福利提高支持率。

二、“新三支箭”难治经济痼疾

日本经济深陷长期结构性困境,由于“新三支箭”政策缺乏具体实施措施,新政策难以破除经济痼疾,且日本国内财源有限,将难以支撑升级版安倍经济学。

(一)“新三支箭”缺乏具体实施措施,难以达成期望目标

“新三支箭”政策,只罗列了目标,并没有提出具体的实施步骤和措施。《日本经济新闻》报道称,构成新三支箭的强有力的经济、育儿支援和社会保障与其说是作为具体举措的“箭”,不如说是作为目标的“靶子”。安倍应该做的是持续射出意味着根本性改革的“真正的箭”。“新三支箭”的政策目标难以在安倍的任期内有效落实,也很难取得实际效果。

第一,预期经济增长率过高,难以实现。根据2015年7月日本内阁府发布的《关于中长期

经济财政试算》的数据来看,到2020年左右实现日本国内生产总值扩大到600万亿日元的目标,名义增长率需保持年度3%才能达到,但3%的高增长率是过去20年中从未达到的水平。第二,出生率难以达到1.8%。目前日本的出生率是1.42人,鉴于日本晚婚化、终身不结婚、生育年龄的高龄化等因素,想要达到1.8人的目标相当困难。事实上,日本创生会议把出生率1.8人的目标定在2025年,安倍任期内难以实现该目标。第三,护理离职率较高。由于2015年度日本护理报酬时隔9年再度下调,这加速了护理行业的离职率。根据东京商工研究的调查结果,2014年护理相关设施的停业破产案件达到了过去最高的54件,进入2015年后急速增加,今年1-4月间就达到了31件(2014年同期为19件)。因此,如果不能采取有效措施改善护工的劳动条件,考虑留住人才的方法,“护理离职率0”的目标将难以实现。

(二)日本国内财源有限,难以支撑升级版安倍经济学

日本政府2015财年(2015年4月至2016年3月)预算为96.34万亿日元。其中,政策性支出预算创下历史峰值,高达72.89万亿日元,比上年增长2.79万亿日元,这意味着安倍政府未能在新年有效削减政府支出。日本政府面临2015年财政赤字减半目标,即2015年将财政赤字占GDP的比重削减为2010年的一半。尽管日本政府推迟原定于2015年10月再次提高消费税的日期,但仍制定赤字减半的目标,其依据就是预测税收将会大幅增长。根据日本2015年预算,2015年日本税收收入将达到53.5万亿日元,同比增长5.6%。其中,消费税税收17.1万亿日元,占比32%;个人所得税税收16.4万亿日元,占比30.7%;企业税税收11.0万亿日元,占比20.5%。消费税税收增

速呈上升趋势,这与日本提高消费税有关;个人所得税和企业税税收增速都呈下降趋势。扣除消费税上调影响,2015财年日本税收收入与2014年基本持平,难以支撑升级版安倍经济学。

(三)日本经济深陷长期结构性困境

未来日本经济既面临短期瓶颈,又将面临包括外需依赖型经济结构、产业空心化、人口老龄化和不断增长的国债负担等长期结构性难题,“新三支箭”政策难以破除日本经济痼疾。在消费者信心低下及外部环境复杂多变等不确定性因素的影响下,预计未来日本经济复苏步伐艰难。IMF预测2015年日本经济增速为0.6%,未来五年(2016-2020年)日本平均增速仅为0.7%。

第一,日本外需依赖型的经济结构导致贸易逆差长期趋势明显。2011年以来,日本已连续4年呈现贸易逆差,日本“贸易立国”模式经历重大考验。造成贸易逆差的主要原因,在于日元大幅贬值和日本能源严重依赖进口的模式。从2013年4月日本实施量化宽松货币政策至今,日元对美元汇率累计贬值25%左右,造成进口燃料价格急剧攀升,企业成本大幅上升。2014年下半年以来,国际原油价格崩盘,日本能源进口成本下降,缓解了日本贸易逆差状况,但目前仍处于贸易逆差之中。日本这种外需依赖型经济结构若不能改善,贸易逆差可能成为一种长期趋势,不利于推动日本产业的转型升级和日本经济发展。

第二,日本产业空心化加剧,长期供给能力下降。近年来,随着日本海外投资日益增长,以及2011年日本大地震之后日本企业加快了向海外布局的步伐,国内投资大幅减少,国内产业发展急剧萎缩,加剧了产业空心化程度,削弱了日本国内企业的长期供给能力。同时日本高税负、

高成本的经济环境阻碍了企业的活力,未来日本经济增长内生动力不足。

第三,日本少子化、老龄化趋势加剧,国内需求严重不足。日本总务省的调查显示,日本人口增长缓慢,2005-2010年五年间日本人口仅增长0.2个百分点,年均增长0.05个百分点。日本老龄化率(65岁以上的人口比例)达23.1%,为世界最高;少子化率(不满15岁的人口比例)是13.2%,为世界最低。劳动力资源是社会经济发展的动力来源,日本少子化、老龄化趋势加剧,必将引起社会劳动人口的减少,进而引起国内需求严重不足。

第四,日本财政重建问题紧迫,刺激经济发展的政策空间有限。2015年,日本财政赤字率达到了5.9%,公共债务达到其GDP的246%,加重外界对日本主权债务危机的担忧。安倍对国际社会承诺削减财政赤字,使得2015年的财政赤字缩减到2010年规模的一半,2020年全部削减至实现盈余。若不能如期达到减赤目标,将对日本的国际信誉和日元汇率形成冲击。但目前除增收消费税之外,尚未看到其他更有效的具体措施,日本在财政重建问题上依然举步维艰。由于债务压力过大,日本政府通过继续实施财政政策来刺激经济发展的空间有限。

第五,再次上调消费税,将给日本经济带来灾难性打击。2014年日本上调消费税3个百分点至8%,导致经济增长陷入衰退。日本上调消费税以来,日本家庭消费支出呈持续萎缩趋势,内需的持续低迷拖累了日本经济的复苏进程。因此,日本政府推迟了原定于2015年10月再次提高消费税的时间,计划于2017年4月将再次提高消费税2个百分点至10%。若2017年再次上调消费税,此举可能给日本经济带来灾难性的打击。