

新常态下宏观政策十大取向

□国家信息中心宏观政策动向课题组

2014年5月,中共中央总书记习近平在河南考察时首次提及“新常态”,“我国发展仍处于重要战略机遇期,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。”2014年11月,习近平在亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会上首次系统阐述了“新常态”。2014年12月,中央经济工作会议首次从消费需求、投资需求、出口和国际收支、资源环境约束等角度,全面阐释了“新常态”的九大特征。“新常态”,是2014年最火热的经济关键词,虽然“诞生”仅7个多月,但已经成为治国理政的新理念,以及中国经济发展的大逻辑。在此背景下2015年宏观经济政策取向将会呈现出如下十大特征。

一、长短结合:调控政策的主基调

2012年以来,我国经济增速放缓,一方面有周期性因素,即主要由于世界经济不景气,市场有效需求相对不足;另一方面,中国经济增速回落也是因为经济增长的基本因素发生了拐点性变化,即潜在增长速度下滑,而影响潜在增长的主要为长期因素,比如体制改革、结构调整、人口结构等。对于短期周期性波动,政府可通过宏观调控总量来平复,比如货币供应、财政支出以及税率等。而促进长期经济增

长要靠供给方面的激励和减少资源配置扭曲。因此,一是不能用简单的凯恩斯主义需求管理的刺激政策来应对经济增速的回落;二是在打破凯恩斯教条的同时,还需要超越新古典主义的教条,通过强调主动有为、底线管理、“微调”与“预调”,以避免陷入“无为而治”的陷阱之中。

在这样的背景下,2015年预计不会一味强调宏观调控的前瞻性,频繁进行调控,而是更

多强调以一种改革的思路和方法,将改革寓于宏观调控之中,把短期调控政策和长期发展政策有机结合起来,把深化改革开放和推动科学发展有机结合起来,切实解决深层次、结构性问题,促进中国经济更持久地发展。不仅仅局限于在技术和细节上完善宏观调控,而是用改革的思路,强调如何进一步科学地进行宏观调控,利用全面改革重构宏观经济调控的框架及其传导工具。

二、定向而非全面:宏观调控政策总思路

国务院总理李克强2014年首次提出并多次强调实施“定向调控”。2014年6月6日,李克强主持召开部分省市经济工作座谈会,强调要精准发力、定向调控。6月10日,李克强在两院院士大会作经济形势报告时指出,“要在坚持区间调控中更加注重定向调控。”7月15日,在经济形势专家座谈会上,李克强再次指出,注重实施定向调控,在调控上不搞“大水漫灌”,

而是有针对性地实施“喷灌”、“滴灌”。9月9日,李克强同出席达沃斯论坛中外企业家和媒体代表交流时指出,要在保持定力的同时有所作为,坚持区间调控,实施定向调控。

2014年,国务院先后针对小微企业、棚户区改造、三农、水利设施、铁路、外贸等经济运行薄弱环节出台了定向微刺激政策,推出了80个重点项目引导民间资金参与,还推出了“七个

重大工程包”,并且实施了两次“定向降准”和一次非对称降息,以支持“三农”和小微企业发展,直接降低企业融资成本。

实施定向调控,不启动强刺激,既能防止留下后遗症,又有利于让市场在资源配置中起决定性作用。2015年,作为进入新常态的第二年,国内外环境并无显著变化,估计这一政策思路将得以延续。

三、稳增长:宏观调控的第一要务

新常态不是不要发展速度,而是要有合理的发展速度,经济增长要保持在合理区间。中国这么大的经济体一旦失速,要恢复正常水平将非常困难,甚至会付出巨大代价。同时现实情况也表明,发展仍是解决一切问题的基础和关键。中央经济工作会议在部署2015年经济工作主要任务时,“努力保持经济稳定增长”放在首位。这其中,多管齐下拓展有效需求,是保持经济平稳健康发展的关键。

定向精准稳投资。一方面,着力推进重大

投资工程包建设,在已经出台的7个工程包基础上,不断充实工程包,适时推出新的工程包;另一方面,用好管好预算内投资,大幅压缩预算内投资专项,围绕补短板、调结构、增后劲、惠民生,继续向农业水利、中西部铁路、保障性安居工程、重大基础设施、生态建设、民生、老少边穷等领域和地区倾斜。

多点支撑扩消费。推动出台深化收入分配制度改革的配套措施,优化分配格局,增加居民收入。注重通过创新供给激活需求,大力实施

养老健康家政、信息、节能环保、旅游休闲、住房、文化教育体育等6大领域消费工程,加快推进实施“宽带中国”战略和“宽带乡村”工程。积极推动落实带薪休假制度,支持各地探索发展健康服务产业集群发展示范区。

调整优化促外贸。推动出台培育外贸竞争新优势的意见,鼓励劳动密集型、高技术高附加值产品出口以及先进技术、关键设备进口。抓住国际大宗商品价格较低的有利时机,充实国家战略物资储备。

四、调结构:宏观调控政策着力点

目前,我国的传统产业供给能力大幅超出需求;农业富余劳动力减少,要素的规模驱动力减弱,经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步;竞争由过去主要依靠数量扩张和价格正逐步转向质量型、差异化为主的竞争;环境承载能力已经达到或接近上限。总之,经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长,经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整,经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。结构调整需要付出相应的代价,但是错过了结构调整的最佳时期,才是最大的损失。所以必须要用结构调整的“短痛”替代“陷入中等收入陷阱”等等可能出现的“长痛”,这样才能确保中国经济长期、可持续、健康发展。因此,中央经济工作会议指出,2015年要把转方式调结构放到更加重要位置。

2015年,我国将重点通过创新引领产业

结构升级,并在这一过程中发现培育新增长点。一是进一步优化产业布局,加快产业有序转移,引导产业集聚发展,避免产业在空间上的简单平移。二是坚持优化增量和调整存量并举,推进产业结构向中高端迈进。建立全国统一的新能源汽车推广目录,出台新建纯电动乘用车生产企业准入管理规定,制定促进新材料产业健康发展的指导意见,推动出台大数据应用与发展指导意见。实施5大技术改造工程,发布钢铁工业转型升级发展计划(2015-2025),制定海洋工程装备等行业规范条件,全面启动首台(套)保险补偿机制试点。研究制定“十三五”产能严重过剩行业淘汰落后和过剩产能目标计划以及到2017年的阶段性目标,研究建立利用节能环保标准促进落后产能退出的工作机制。促进破局性重大兼并重组,支持稀土六大集团加快发展。实施工业绿色发展专项行动,组织工业能效

提升、煤炭清洁高效利用行动计划。狠抓重大武器装备研制生产,实施推进军民融合深度发展专项行动,研究制定重要领域军民互动共享的措施意见。三是以智能制造为突破口,大力推动两化深度融合。研究论证实施国家级智能制造重大工程,先期组织实施3年专项行动计划,实施智能制造试点示范专项行动。大力发展工业互联网,研究出台互联网与工业融合创新指导意见,研究制订鼓励车联网发展的政策措施。研究制订服务型制造发展的指导意见,建设一批国家级工业设计中心,制订工业云、工业大数据创新发展指导意见。推进两化融合管理体系标准的研制、发布和国际化,推动出台支持两化融合的财税、金融以及产用结合等方面的特殊政策和急需标准,推进网络通信设备与工业设备互联互通。四是深入推进创新驱动发展,建设国家制造业创新体系。

五、改革:宏观调控的主线

信、理论自信、制度自信。

中央经济工作会议要求,2015年要围绕解决发展面临的突出问题推进改革,推出既具有年度特点、又有利于长远制度安排的改革举措,继续抓好各项改革方案制定。2015年,预计将加快行政审批、投资、价格、垄断行业、特许经营、政府购买服务、资本市场、民营银行准入、对外投资等领域的改革。将

把顶层设计和充分发挥基层积极性结合起来,既统筹长远和全面,也尊重自下而上的首创精神。

鉴于改革不仅涉及长远发展,也关乎短期经济增长,甚至可以说,只有改革,短期的宏观调控政策才能发挥更大的效用,因此,2015年宏观调控政策将紧紧围绕改革这一主线展开。

六、强化预算、优化支出结构:积极财政政策的新内涵

从2014年的财政收入形势看,我国已经告别财政收入的高增长,开始进入中低速增长时期。在财政收入增速放缓的情况下,收支矛盾会更加突出。这就需要进一步调整支出结构,分清轻重缓急,确保“好钢用在刀刃上”。

现代政府预算制度是现代财政制度的基础,从源头上规范,就必须紧紧抓住预算这个龙头。实行全口径预算,就是要把所有政府性收入、支出包括债务全部纳入预算,实行统一、完整、全面、规范的管理,并完善监督和制约机制,确保国家的“钱袋子”更加安全,资金使用更加

有效。

中央经济工作会议提出,要进一步调整财政支出结构,厉行节约,提高资金使用效率。这意味着财政支出要量力而行,重点是有限的资金用在最需要的地方,并花出实效。2015年中央投资在投资结构上将集中力量办大事,重点支持全局性、基础性、战略性的重大项目,主要投向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、水利等。同时,保障和改善民生,将是财政支出优先考虑的。对社会薄弱环节和重点领域加大投入,比如教育、

医疗卫生、社会保障和就业、保障性安居工程等与人民群众生活直接相关的领域,以让发展成果更多更公平惠及广大人民群众。另外,营改增仍是深化财税体制改革的“重头戏”,将扩大营改增试点行业,让越来越多的企业享受到结构性减税的好处,并力推相关产业发展。在此基础上,继续完善结构性减税政策,实施有增有减的税收调整。比如,部分高耗能、高污染的产品将纳入到消费税征收范围;完善促进企业创新的税收政策,符合产业政策发展方向的企业将享受到越来越多的税收支持。

七、在加快改革的前提下保持松紧适度:稳健货币政策的基调

自2011年以来,“稳健货币政策”已连续数年成为宏观调控的主基调。2014年中央经济工作会议提出继续实施稳健的货币政策,但强调“寓改革于调控之中”,这为2015年的货币政策调控注入了新内涵。

一方面,经济仍然面临下行压力,货币政策要让经济保持在合理区间稳健运行,为实体经济提供金融支持,不能过紧;另一方面,也要考虑改革的需要,在加快结构调整、推动经济转型和产业升级过程中,不能过于放松货币政策,免得吹出“大泡沫”,让结构调整、抑制过剩产能的努力半途而废。因此,2015年货币政策不宜过松,也不宜过紧,会保持货币信贷及社会融资规模合理增长。货币政策将从总量控制逐步走向量价结合,逐步减少“量”的控制,让价格因

素发挥更大作用。在流动性偏紧的时候,会灵活、有针对性地运用现有公开市场操作工具调节,使市场流动性保持合理水平,避免资金价格大起大落。同时,密切关注就业市场的变化,提高货币政策调控的前瞻性、针对性和灵活性。

2015年,将进一步落实金融改革的各项措施,积极推进我国金融体系的市场化改革进程,其中包括:积极推进货币政策调控机制从直接行政调控向间接市场调控转变、存贷款利率的市场化改革、完善人民币汇率市场化形成机制、推动商业银行等金融机构的业务转型和金融交易可兑换进程等。同时,为避免金融风险救助产生道德风险,导致金融稳定对央行过度依赖,损害央行的信用独立性。货币政策不仅关注短期金融稳定,也更加关注长期金融稳定。

八、夯实现代农业基础:农业政策的基本取向

2014年,农业农村经济在高起点上实现稳中有进、稳中提质、稳中增效。粮食生产实现纪录的“十一连增”,农民增收实现“十一连快”,农业各业稳定发展,农村改革扎实推进。农业农村经济形势好,为新常态下“稳增长、调结构、促改革、惠民生”提供了有力支撑。解决好“三农”问题始终是全党工作重中之重,也是2015年中国经济工作五大主要任务之一。夯实农业基础、深化农村改革和完善农村土地流转三大任务,将成为2015年农业和农村改革的“重头戏”。

坚持以改革为动力,以科技为引领,以法治为保障,全力推进农业发展“转方式、调结构”。转方式,重点是推动农业发展由数量增长为主真正转到数量质量效益并重上来,由依靠资源和物质投入真正转到依靠科技进步和提高劳动者素质上来。调结构,重点是根据市场需求变化和资源禀赋特点,科学确定主要农产品自给水平、生产优先序和区域布局,在确保“谷物基本

自给、口粮绝对安全”的前提下,不断优化种养结构、产品结构、区域结构。更加注重提高粮食产能,挖掘粮食生产新潜力;更加注重农产品质量安全,确保“舌尖上的安全”;更加注重技术创新和经营方式创新,促进农业增效和农民增收;更加注重重农业资源环境保护,实现农业可持续发展;更加注重适应市场需求和资源条件,优化调整产业结构;更加注重利用两个市场两种资源,提高农业竞争力。注意把握节奏和方法,坚持尊重农民、尊重市场、尊重实际、优先保粮的基本原则,提高政策的针对性、实效性。

深化农村改革,引导土地经营权有序流转,为农业适度规模经营;扩大土地承包经营权确权登记颁证试点,夯实农业经营体制创新基础;推进农村集体产权制度改革,保护农民财产权益。完善强农惠农政策,完善农产品价格形成机制,完善农业补贴办法,强化金融服务。完善职业培训政策,提高培训质量,造就一支适应现代农业发展的高素质职业农民队伍。

九、全面协同发展:区域政策的新特点

在新一轮区域发展总体战略中,除继续推进西部大开发,全面振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,积极支持东部地区经济率先转型升级,加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区支持力度之外,京津冀地区协同发展、新丝绸之路经济带协调发展以及依托黄金水道建设长江经济带成为新的三大国家战略。2015年,将通过改革创新打破地区封锁和利益藩篱,全面提高资源配置效率。加快规划体制改革,健全空间规划体系,积极推进市县“多规合一”。坚持不懈推进节能减排和保护生态环境,既要有力见影的措施,更要有可持续发展的制度安排,坚持源头严防、过程严管、后果严惩,治标治本多管齐下,朝着蓝天净水的目标不断前进。

基于我国区域发展战略的逻辑演进,与之相匹配的中国区域发展战略方针、战略内容和实施机制,都将呈现出新趋势和新特征。战略方针上,我国区域发展战略可能会遵循“以局部协同发展推进整体协调发展”的战略方针。这又包含三个层次:宏观层面,实现政

府政策主导的东中西部地区协调发展战略;中观层面,实现以市场主导、政府引导的区域集群协同发展;微观层面,推进地区建设主体功能区、经济开发区等内部的协同发展。

战略内容上,将由推进区域经济协调发展提升到实现区域政治、文化、社会及生态的全面协同发展。

战略实施机制上,将进一步确立市场在推进区域协调发展中的决定作用,更好地发挥政府的引导和扶持作用。在区域协调发展战略推进的过程中,未来将更加充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用,同时将进一步转变和优化政府在区域发展中的作用。中央政府只在宏观层面发挥协调空间结构、引导生产力布局 and 统筹区域总体发展等功能,在区域发展政策方面,政府将为各区域提供相对公平一致的区域发展政策和竞争规则,同时加大财政转移支付的区域倾斜力度,更多地支持欠发达或待发展地区,以保障全国所有地区能够均等地享受基本社会保障和公共服务。

十、扩大试点、优惠加大:创新政策更受重视

创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力。建设创新型国家反映了我们党对世界经济、科技发展趋势和内在规律准确把握,也反映了对我国基本国情和战略需求的科学分析。建设创新型国家,不仅是提高我国国际竞争力的客观需要,而且也是贯彻实施科学发展观、全面建设小康社会的重大举措,是解决我国当前面临的突出矛盾和问题的紧迫要求。只有通过大力推进科技进步和创新,增强自主创新能力,推动我国经济增长从资源依赖型转向创新驱动型,才能继续保持经济平稳较快和持续增长,实现又快又好地发展。

2014年12月3日召开的国务院常务会议指出,要加快创新驱动,以更大力度推进科技体制改革,在更大范围推广实施试点政策,用政府权力的“减法”换取创新创业热情的“乘法”,激发人们尤其是科研人员的主动性、积极性、创造性,加快创新成果转化,推动高新技术产业成长,打造中国经济发展新动力,促进经济向中高

端水平迈进。一是把6项中关村先行先试政策推向全国。二是在所有国家自主创新示范区、合芜蚌自主创新综合试验区和绵阳科技城,推广实施4项先行先试政策。三是围绕鼓励引进海外高层次人才、拓宽科技企业融资渠道、支持设立适应科技企业特点和需求的保税仓库等,研究推动在中关村开展新的政策试点。四是依托国家高新区,在天津、湖南长株潭以及东中西部一些地方再建设一批国家自主创新示范区,使先行先试政策在更大范围、更多地区发挥效益。在工业领域,推进国家制造业创新中心建设,推动部署一批体现国家战略意图、促进两化深度融合的重大工程,推动两机专项、新材料专项尽快实施。实施工业强基专项行动,制定引导目录,发布重点产品和技术发展路线图。研究制定促进工业和信息化领域科技成果转化和产业化的指导意见。加强智能制造、移动互联网等产业发展重点领域综合标准化工作,研究制订深化实施知识产权战略的指导意见。(执笔:胡少维)