

# 对话改革

面对稳增长和调结构两大任务,单一政策难担大任,需要依靠政策“组合拳”。“组合拳”的主要内容:一是财政、货币政策之间的组合,实行税、汇、利联动;二是宏观调控的总量政策与结构性政策组合,刺激和扩大需求与增加和优化供给相结合,政策参数(税率、利率)与市场参数(价格)联动;三是宏观层面总量稳定与改革创新推动的微观搞活相结合。总之,要采取反周期政策与结构性、体制性政策相结合,通过这几方面组成的“组合拳”来实现经济短期平衡与长期增长的有机统一。



陈东琪 研究员,  
博士生导师,国务院  
政府特殊津贴专家,  
国家发改委宏观经济  
研究院常务副院长。  
长期致力于经济增长  
与产业周期、政府行  
为与公共政策、短期  
均衡与长期战略、宏  
观经济管理等领域学  
术研究和国家宏观决  
策服务,两获孙冶方  
经济学奖。

## 陈东琪:稳增长调结构亟待政策“组合拳”

增加财政政策积极度 进一步降息降准

□本报记者 李刚

### 三大需求将继续下行

**中国证券报:**您如何看待当前的经济形势?  
**陈东琪:**根据我的判断,预计今年一季度或上半年产业经济总体下行趋势将延续。对全年而言,内需动力减弱,三大需求将继续下行。

一是固定资产投资放缓,增速将延续下行走势。今年投资增速走势主要取决于房地产业和基础设施投资情况。目前房地产市场仍处库存消化期,房地产业投资增速将进一步放缓;基础设施投资增速和规模已经较高,地方政府因债务压力融资能力下降,今年全年基础设施项目投资加速上升的空间不大。根据2010年以来一季度投资增速一般高于全年1个百分点左右和今年1月主要经济指标同步向下来推算,估计一季度投资增长14%左右,全年13%左右。

二是消费增长动力不强,难以明显回升。受宏观经济运行下行压力加大和总体价格水平持续走低的影响,今年以来消费延续了去年平稳回落态势,尚未有明显因素支撑消费快速增长,预计一季度社会消费品零售总额增长11.5%左右。据人行储户去年四季度的调查数据,未来就业预期指数为48.4%,处于2011年4季度以来较低水平;未来收入信心指数为53.4%,低于2011—2013年间各期。这表明未来新增就业压力较大,居民收入增长前景不甚乐观。尼尔森发布的中国消费者信心指数显示,去年4季度中国消费者信心指数较前三季度下降了4个点,表明近期居民消费预期趋于谨慎。

三是出口整体下滑,预计一季度对欧日出口出现负增长。从1、2月份的数据来看,我国进出口总值比去年同期小幅下降2%。其中,出口1.226万亿元,同比增长15.3%;进口1.53万亿元,下降19.9%;贸易顺差7374亿元,扩大11.6倍。受全球经济复苏疲弱,美国经济增长动力放缓、非美货币竞争性贬值等因素影响,预计一季度我国面临的整体外需形势较去年四季度更为严峻。一季度我国出口额同比增速将在3%左右,对欧、对日出口负增长的可能性较大。若欧元区经济陷入停滞、日本经济继续衰退,欧元、日元再次对美元大幅贬值,一季度我国出口总额也可能出现负增长。测算结果显示,如果近期无政策措施出台,我国今年一季度出口额可能下滑2%。受国内经济下行压力加大、大宗商品价格相对去年同期处于低位等因素影响,预计一季度我国进口额可能下滑10%以上,意味着内需严重不足。

**中国证券报:**在经济下行压力较大的情况下,国内就业形势如何?

**陈东琪:**最新就业数据显示,经济下行对就业的冲击增大。尽管最近几年城镇新增就业都超过了1000万,但经济减速对就业的不利影响在2014年已开始凸显。根据我们的相关测算,2015年的经济增速如果跌破7%,就业会遭遇较大冲击。

为确保经济平稳增长,建议将已提高的赤字率做实,增加财政政策的积极度。新增的赤字用于适当扩大政府投资规模,主要用于中西部交通基础设施、农村基础设施以及民生设施建设。此外,为推动创新创业、刺激民间投资、促进消费,有必要出台更有针对性的减税政策。

陈东琪建议,近期继续采取既“调量”又“调价”的组合性货币政策措施,鉴于前期降息和全面降准政策仍在消化,下一步可保持多次小幅调整。同时,根据宏观经济形势新变化,在分析评估前期政策效果基础上,继续做好反周期的货币政策储备。

同时,就财政、货币政策而言,应通过刺激新的有效需求来带动新的有效供给。

**国家发改委宏观经济研究院常务副院长陈东琪在接受中国证券报记者专访时表示,今年一季度或上半年产业经济总体下行趋势将延续,在当前就是要打出“组合拳”,加快出台财政、货币、税收、投资、消费等相关政策,促进经济稳定增长。**

陈东琪认为,经济减速对就业的不利影响在2014年已开始凸显。根据相关测算,2015年的经济增速如果跌破7%,就业会遭遇较大冲击。

为确保经济平稳增长,建议将已提高的赤字率做实,增加财政政策的积极度。新增的赤字用于适当扩大政府投资规模,主要用于中西部交通基础设施、农村基础设施以及民生设施建设。此外,为推动创新创业、刺激民间投资、促进消费,有必要出台更有针对性的减税政策。

陈东琪建议,近期继续采取既“调量”又“调价”的组合性货币政策措施,鉴于前期降息和全面降准政策仍在消化,下一步可保持多次小幅调整。同时,根据宏观经济形势新变化,在分析评估前期政策效果基础上,继续做好反周期的货币政策储备。

同时,就财政、货币政策而言,应通过刺激新的有效需求来带动新的有效供给。

**中国证券报:**去年我国财政收入增速自1991年之后重回个位数,今年前2个月进一步回落。未来财政收入下降幅度是否会进一步加大?

**陈东琪:**今年财政减收因素较多,存在着财政收入大幅减速的风险。首先通缩压力比去年同期有所加大,由于财政收入与现价GDP相关,PPI与CPI下行均会导致财政收入下降。考虑一季度价格形势,价格因素预计拖累一季度财政收入增幅降低1个百分点。从全年来看,财政收入增长受经济减速、房地产市场调整、通缩压力、相关改革措施及政策的多重挤压,增幅预计将降低3个百分点左右,降至6%以下。如果全年经济增长7%,比去年下降0.4个百分点,按照收入弹性大致估算,财政收入将因此降低0.6个百分点。

受到多重因素影响,税收收入下降幅度将进一步加大。一是房地产市场的调整持续扩大,商品房销售额明显下滑,导致与之相关的房地产营业税(今年将改征增值税)、房地产企业所得税、契税、土地增值税等,以及产业链上下游产业的相关税收入回落较大,初步预计将进一步导致财政收入增幅下降1个百分点。二是今年通缩状况难以逆转,价格总水平可能进一步下降,全年价格涨幅或比去年降低0.5个百分点,拖累财政收入涨幅下降0.5个百分点左右。三是今年将继续推进营改增扩围、全面完成营改增改革任务,加上清理行政事业性收费项目、对小微企业实施税收优惠等措施,共计将减税约4000亿元,与去年减税规模相比增大2000亿左右,预计拉低财政收入幅度1.4个百分点。

**中国证券报:**在总需求增长乏力的情况下,政府在公共领域的投资方面,还有哪些发力点?

**陈东琪:**当前经济运行中的主要问题是内需不足,经济下行压力增大。要保持投资和经济平稳增长,必须采取积极的政策扩大国内需求,而最快、最有效的办法是扩大政府公共领域投资规模,从而带动总需求的增加。总体上看,现阶段我国经济和社会基础设施还比较落后,公共领域的投资需求还很大。

今年在总需求增长乏力的情况下,可进一步加大政府投资力度。按照中央提出的“一带一路”、长江经济带和京津冀协同发展三大战略要求,尽快制定详细规划并安排与之相关的政府投资项目落地。

加快落实中央提出的七个重大工程包建设,主要包括信息电网油气等重大网络工程、健康养老服务、生态环保、清洁能源、农田水利、交通、油气及矿产资源保障工程等;尽快启动一批条件成熟的公共基础设施建设项目,如生态保护和环境治理、医疗、教育、水利、交通等;尽快制定鼓励政策和措施,吸引民间资本参与重大工程建设;进一步加快投资体制改革,为民间投资创造良好的条件和投资环境。

**中国证券报:**如何理解“偏松操作”?自去年11月份以来,央行已经两度降息。为应对当前经济形势,货币政策应如何进一步调整?

**陈东琪:**作为偏松操作的重要一面,毫无疑问应进一步降息降准,加大货币政策力度。针对经济下行压力和金融体制改革需要,央行推出了一系列结构性货币政策调控措施,并在去年11月和今年2月、3月进行

### 增加财政政策积极度

受征地制度、集体经营性建设用地入市、宅基地制度等农村土地制度改革试点的推进以及房地产市场低迷、土地供应量缩减等诸多因素影响,预计全年政府性基金收入增速也将继续减慢。从年初情况看,今年全国多个城市土地市场平淡开场,地块以底价成交为主甚至出现流拍。这些情况预示占地方财政收入35%、全国财政收入23%的土地出让收入增速极可能大幅下降。如果按照全年地方政府土地出让收入降幅达三分之一计算,则将显著削减政府尤其是地方政府的可支配财力,相当于GDP的1%。再加上因规范地方政府债务管理而导致地方政府及其融资平台举债能力降低,可能形成超过GDP1%以上的融资缺口。这些无疑会增大地方政府的还债压力、降低政府的投资能力。

**中国证券报:**在这种情况下,如何有效地应对收入大幅减缓所带来的风险?

**陈东琪:**我认为,为确保经济平稳增长,建议将已提高的赤字率做实,增加财政政策的积极度。新增的赤字用于适当扩大政府投资规模,主要用于中西部交通基础设施、农村基础设施以及民生设施建设。此外,为推动创新创业、刺激民间投资、促进消费,有必要出台更有针对性的减税政策。

建议适时提高个人所得税起征点。去年10月1日,我国开始实施机关事业单位养老保险制度改革。配合这一改革,机关事业单位人员基本工资上调,在增加收入的同时,也必然会带来个人所得税负的上升。相

### 货币政策调量调价并行

了降息和全面降准的总量操作,一定程度上放松了货币信贷。面对通缩形势严峻,经济形势需要更为宽松的调控政策,要求货币政策发挥更加积极的作用。目前货币供给不是“相对充裕”,而是“相对不足”。

因此,建议近期继续采取既“调量”又“调价”的组合性货币政策措施,一季度再调减一次存贷款基准利率,调减一次存款准备金率,以应对经济形势不利局面。鉴于前期降息和全面降准政策仍在消化,下一步可保持多次小幅调整。同时,根据宏观经济形势新变化,在分析评估前期政策效果基础上,继续做好反周期的货币政策储备。

**中国证券报:**在新常态下,政府调控“组合拳”与2008—2009年应对国际金融危机时有哪些不同?

**陈东琪:**准确理解“偏松操作”的概念,当前就是要打出政策“组合拳”。回顾2008年,受国际金融危机冲击,我国宏观调控的首要任务由年初的“防止经济增长由偏快转为过热、防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀”转为年末的“扩内需、促增长”,并为此出台了以4万亿投资计划为标志的一揽子政策措施。而目前的经济运行特点是:经济发展进入新常态,短期经济运行出现CPI破“4”,PPI持续数年负增长,部分地方经济衰退。总量经济增速可能破“7”,与企业生产结构调整、产业和城市经济转型,国内外两个市场关系改变等变化交错,缠绕在一起,产生了近35年改革开放以来从未出现过的持续共振效应,可能引起增长失速、通货紧缩、失业增加三重结果叠加。在背景复杂、任务多元的形势下,单一措

施而言,高收入阶层税负相对较轻,主要是由于高收入阶层的收入大多来自财产租赁、转让所得、利息、股息、红利所得,劳务报酬所得等,税率大多按照20%按次征收。为均衡工薪阶层与高收入阶层之间的税负,建议适时提高个人所得税起征点至5000元。

为更好地支持出口贸易,缓解企业困难,有必要适当提高部分机械设备出口退税税率。建议提高炼焦炉、球磨破碎设备等重型矿山机械、风动工具等工程机械、柴油发动机、活塞发动机、摩托车、电导体、照相机等产品的出口退税水平。

为更好地调动企业设备更新的积极性,有必要进一步扩大加速折旧范围。建议打破行业限制,按照设备性质划定加速折旧适用范围,对替代人工类、节能减排类以及研发类设备给予加速折旧优惠,以此调动民间资本投资积极性,缓解企业资金链压力,增强企业竞争力。

同时,应出台有利于创新创业的税收优惠政策。一是实施更大力度的税收优惠,调动企业研发积极性。逐步取消享受研发优惠政策的产业限制,实现普遍性研发加计扣除政策,适当拓宽扣除范围,提高中小型企业加计扣除比例,延长结转年限,降低企业开展研发活动的风险。二是对企业委托大学或科研机构进行研究的费用允许一定比例的税收抵扣,支持产学研合作。三是进一步提高企业教育培训费前列支比例,将培训费占现行工资总额的2.5%提高到5%,调动企业提高业务培训的积极性。

施作用有限,需要打出“组合拳”,宏观调控的首要任务是防止结构性、生产性通缩演变为明显通货紧缩和防止经济增速进一步较快下滑。

在应对金融危机冲击过程中,土地财政风生水起,地方政府融资平台蓬勃发展,并成为货币传导机制的重要一环,加之地方政府对GDP的强烈追求,积极财政政策和适度宽松货币政策效果明显。目前,随着新《预算法》实施、房地产市场调整、以及新常态下地方政府GDP偏好减弱,地方政府的能动性大大减弱,中央政府政策的作用效应相应减弱。另外,应对危机宽松政策下的产能扩张及随后而来的部分行业产能过剩带给企业深刻教训,企业行为理性化程度提高。

随着投融资体制、利率和汇率市场化、财税体制改革的不断深入,土地财政、地方政府融资平台在货币传导机制中的地位和作用迅速下降,地方政府债务融资能力明显减弱,基础设施领域政府和社会资本合作取得明显进展,使得无论是财政政策、货币政策,还是投资政策,其作用和实现方式发生改变。当前宏观调控政策的着力点是引导和改变市场预期,调动民营投资的积极性和创造力,在保持经济合理增长的过程中实现结构的调整和优化。而实施4万亿投资计划时,基础设施投融资领域向私营部门开放十分有限,以至于产生了政府投资“挤出效应”,同期私营部门基础设施投资项目个数明显下降。因此,本轮“组合拳”不是政府直接在微观领域做什么、做多少,而是主要是通过调整参数、改变信号,加上“四两拨千斤”的直接投资,来激活市场,引导预期,促进景气恢复。

### 向市场明确传递宏观政策导向信号

措施。唯尽早、加快、加大力度,才能向市场传递明确的宏观政策导向信号,促使经济运行在合理区间,进而引导市场良好预期,增强发展的信心和决心,也可以防止以后经济出现衰退时再做大幅度调整要付出的巨大代价。

面对稳增长和调结构两大任务,单一政策难担大任,需要依靠政策“组合拳”。“组合拳”的主要内容:一是财政、货币政策之间的组合,实行税、汇、利联动;二是宏观调控的总量政策与结构性政策组合,刺激和扩大需求与增加和优化供给相结合,政策参数(税率、利率)与市场参数(价格)联动;三是宏观层面总量稳定与改革创新推动的微观搞活相结合。总之,要采取反周期政策与结构性、体制性政策相结合,通过这几方面组成的“组合拳”来实现经济短期平衡与长期增长的有机统一。

随着宏观调控由单一措施转向组合措施,多部

门的协调配合更加重要,无论是反周期的财政、货币政策,还是改革创新政策,无论是投资政策、消费政策,还是房地产政策,都要以国民经济稳定发展需要为出发点。就房地产政策而言,在市场总体趋于饱和,因市场供需变化导致房地产开发投资持续下行的背景下,应大幅调减保障性住房建设投入,采取更加灵活的住房保障方式,尽可能缩小政府投资的“挤出效应”。

就财政、货币政策而言,近期应着力稳投资、扩消费,通过刺激新的有效需求来带动新的有效供给。就改革创新政策而言,近期应优先出台能释放效率和红利、促进稳增长的措施。实质上,就是在新常态背景下,更好地处理改革、发展、稳定之间的关系,更好地处理近期与长远、宏观与微观、政府与市场各方关系,为“十三五”全面建成小康社会打下良好的基础。