

# 如何看待当前经济形势

国家发改委宏观经济研究院副院长 马晓河

## 前瞻

**编者按** 在全球经济深度调整 and 我国发展进入新常态的大背景下,中国经济砥砺前行。同时,新旧产业和发展动能转换正处在接续关键期,积极因素和新兴力量正在积聚,行业和区域走势分化,结构调整起步较早的企业、行业和地区走势向好,但也必须清醒看到下行压力还在持续加大。我们要科学把握形势,既分析客观因素,又要找主观原因,既对长期向好充满信心,也要做好应对更大困难和挑战的准备。

## 世界经济形势复杂化对中国有利也有挑战

今年,国际环境更加复杂化,不同经济体宏观政策在不断分化。先看发达经济体,欧元区刚刚走出危机最差的时期,2015年经济增长可能稍好于2014年,但是2015年欧元区债务恶化不会明显缓解,通货紧缩将会持续,在此形势下,欧元区于1月推出新版QE,实行宽松的货币政策,在宏观政策上表现为“放松”。再看日本,在2014年4月提高消费税后经济增长已经连续几个季度萎缩,2015年经济不会好于2014年,为了刺激经济,实现预期通胀和增长目标,将在宏观政策上继续实行超宽松量化货币政策,在宏观政策上也表现为“放松”。在这次危机中,美国在发达经济体中表现突出,私人消费抬头、制造业回流、失业率下降等都使经济向好。但美国2014年11月宣布退出QE,并于2015年年中可能开启加息窗口,宏观政策总体趋势表现为“收缩”。发达经济体之间宏观政策的收和放对世界经济的影响是深刻的,由于美国是世界超大经济体,欧洲日本等其他发达经济体的放松带来的影响,不足以抵消美国在宏观政策上收缩给世界带来的冲击和影响。

再看新兴经济体。中国和印度在新兴经济体中是表现相对较好的两个经济体,这两个经济体目前为了应对经济形势变化,都相继采取了宽松的宏观政策。但是阿根廷、委内瑞拉、巴西、俄罗斯等经济体,面对资本外流和通货膨胀,经济增长面临巨大压力。新兴经济体的经济形势和宏观政策也分化了,对中国经济增长和宏观调控带来不同挑战。

总之2015年,世界经济对中国经济影响有利有弊。去年以来美元坚挺回流,世界大宗商品价格不断回落,对我国进口大宗商品价格降低成本有利。比如石油我国每年进口约三亿多吨,如果价格降一半,我们进口原油会节省一千万美元左右,当然这是理想状态,还有铜、黄金、铁矿石、大豆棉花等。但是,当世界大宗商品价格不断回落以后,必然引起新一轮的世界通缩。一旦通缩,国际市场需求将进一步萎缩,对中国产品出口将形成严重需求约束。还有,在国际资本回流美国形势下,除了美国之外,世界上20多个国家开始竞争性货币贬值,这使得我国人民币对美元汇率相对稳定,对其他货币明显升值。这严重抑制了中国的出口,这对当前我国经济带来了不可忽视的影响。

## 国内经济增长影响因素有利有弊

先有利的方面看,有以下四大方面能自2015年经济增长托底。  
一、改革步伐加快,改革力度加大,能释放一些体制改革红利,可促进经济增长。比如,党的三中全会提出336项改革措施,四中全会提出190项改革措施,加

在526项改革,每年分解80多项。如果2015年按预期完成改革任务,必将对经济增长产生积极作用。又如,行政审批权限的取消和下放、金融体制改革、财税体制改革、国企改革、新型城镇化试点改革、户籍制度改革等,特别是各种改革试点的推进产生的示范效应,都将为经济发展释放出红利。

二、从经济结构调整上挖掘增长潜力,有利于经济增长。本届政府积极推进发展模式创新,通过产业结构和区域结构调整,将城乡、产业、区域串联起来,即串联式发展经济。提出产业融合发展、区域协同发展,打造长江经济带、京津冀协同发展、推进新型城镇化,这都是创新思维。将产业、区域、城乡串联起来发展能产生联动效应,会带来1+1>2的效果。

第一,积极推进新型城镇化,解决三个亿的人口问题。一是农业转移人口市民化一个亿,促进农业转移人口落户城镇,解决他们长期悬在半空问题,会产生几万亿的GDP。二是棚户区改造一个亿人口,促进一亿人居住棚户区和城中村改造,解决困难群体安居乐业问题,也可产生上万亿的GDP。第三是中西部地区就近城镇化一个亿,逐步减少大规模人口“候鸟式”迁移问题。为了推进新型城镇化,国家在北京、江苏、安徽、浙江等省市选择62个城市(镇)于2014至2017年进行试点,然后全国推广。如果试点成功并推广,经济还会增长一大块,而且这种增长是健康的。

第二,打造长江经济带,今年要开好局。打造长江经济带要解决三个问题,一是沿江经济带建设基础设施互联互通网络体系,黄金水道建设,高效铁路体系建设,便捷公路体系建设,发达的航空体系建设,油气能源管网体系建设,还有城市交通便捷体系建设等,这些建设都需要巨量投资。二是沿江经济带培育几个城市群,下游以上海为中心的城市群,将上海与周边城市有机连接在一起;中游以武汉和长株潭为中心的城市群,将周边的中小城市彼此相连;上游以重庆和成都为中心的城市群,这些城市群形成以后,会出现一个更有效的城市经济发展圈。三是沿江经济带打造产业集群,高科技、先进制造、汽车制造、新能源、信息、生物等产业集群等发展兴起,必将推动这个区域的快速发展。

第三,推动京津冀协同发展,将北京和天津同周边城市连接起来,即协同发展,基础设施、公共服务、通讯、水电网管设施、产业发展、生态建设等都实现互联互通,也能带来经济增长的联动效应。

三、实施新“走出去”战略。“一带一路”战略指的是向西建设陆上丝绸之路经济带,可称“陆路”,依托国际大通道,以沿线中心城市为支撑,以重点经贸产业园区为合作平台,打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛等国际经济合作走廊,实现欧亚一体化;向东建设海上丝绸之路,简称“海丝”,以重点港口为节点,从海上打通贸易通道,

加强与亚洲周边、欧洲、非洲等经济联系,共同建设通畅安全高效的运输大通道。近期重点建设中巴、孟中印缅两个经济走廊,实现亚太经济一体化。实施“一带一路”战略,使中国对外开放形成了一个新视野和新战略。这会给中国带来一片新天地。中国将从过去的以出口劳动密集型产品为导向转向以资本、技术输出带产品输出,这是一个战略转型,如果做好了,会把中国带向一个新的时代。比如建亚投行,中国出五百亿美元,英国、法国、德国、意大利、澳大利亚、韩国等50多国都愿意成为创始成员国。还有我国已经建立丝路基金,注资400亿美元。这些都会对当前和未来经济发展产生深刻影响。

四、今年中央会继续强化实施微刺激的宏观政策。中央经济工作会议提出,实施积极的财政政策要加力增效,稳健的货币政策要更加注重松紧适度。政府工作报告又提出积极的财政政策要加力增效。2014年以来我国的很多措施都是定向调控、结构性调控,例如9月30日放松第二套房的房贷政策,70个城市66个城市相继取消商品房限购;10月到11月,国家批复30项铁路和机场建设项目合计9000多亿元,加上特高压和港口项目投资超一万亿;还有,11月22日降息,12月28日央行378号文将同业存款纳入,今年2月5日实施普遍降准和定向降准,可释放约9000亿货币,3月1日起又下调存贷款利息。总的来说,上述四大方面的因素,都会为今年中国经济托底,把中国经济保持在预期区间。

但是有以下几大因素对我国经济增长会构成较大下行压力。一是长期因素。中国经济已经出现了周期性下行,从高位向中位下行似乎是一种趋势。在总量方面,经济增长将从高速向中位转换;在结构方面,中国再想像过去一样靠高投资来带动经济增长的时代已经结束了,我国的投资规模已经51万亿,63.64万亿GDP中有如此大的投资规模,再扩大投资规模将受到空间限制。还有产业结构调整,我国制造业规模发展得过大,再继续刺激传统劳动密集型产业的的增长,也受到国际和国内市场需求不足的强烈约束。由于传统劳动密集型产业长期过剩,新兴产业成长缓慢,结构调整将面临剧烈阵痛。在调整过程中,传统产业首先要淘汰或转移,这会使依靠该行业营生的人群受到冲击,而另一部分人通过创新又会获益。因此,本阶段产业转型中,新兴产业的成长和扩张,必然要以一部分传统产业淘汰为代价,比如网络销售给传统商业带来极大的冲击。

二是消费增长缓慢。我国需求结构转换已经传出好消息,消费占GDP的比重有了微弱上升,投资的比重出现了下降苗头。但是,与同等发展水平国家相比,我国的投资占GDP比重明显高,居民消费占GDP比重太低。当前我国遇到的最大问题是在压缩“三公”消费之后,私人消费没有及时补上,造成总消费增长缓慢。当前和今后,我国面临的重大问题不是投

资本不能再增长,而是消费在需求结构转换中不能实现正常上升。

三是落后产能淘汰后,接续产业成长缓慢,导致经济增长乏力。从生产投资看,当传统的产业被淘汰或转移之后,新兴产业成长缓慢,传统产业改造滞后,导致经济增长率下滑。落后产能是污染,不好的GDP,当这些产业被淘汰以后,绿色的、有质量的GDP没上来,最后经济增长必定要下滑。因为落后产能淘汰是快变量,产业升级改造和新兴产业成长是慢变量,快慢之间必有一段空档期,在空档期缺乏接续产业条件下,工业投资增长必然下降,经济增长就不会太大。

## 对策与建议

基于以上因素,当前和今后形势判断是,总供给和总需求失衡,主要是总需求回升缓慢,解决需求不足仍然是今后一段时间内的主要任务。今后,在政府微刺激和投资拉动下,基础设施公共投资会向好,但制造业、房地产业投资难有明显回升,消费继续呈现低缓增长趋势,出口增长会延续低速状态,经济增长仍面临不小的压力,预计全年增长率会低于2014年。

为了稳增长,防止经济增长过大偏离预期目标,今后我国的宏观政策方向是,继续实施积极的财政政策与稳健的货币政策,积极的财政政策要加力增效,稳健的货币政策要松紧适度,强化微刺激力度,加大定向调控、结构性调控。

在今后三个季度,具体要做好以下几方面工作:

一是继续扩大财政支出规模,一方面用于新型城镇化和三大战略部署方面的投资,一方面用于能刺激和改善消费侧方面的投资和公共服务支出。同时,还应从财政中拿出相当一部分财力,继续加大对中低收入人群特别是贫困人群的援助力度,解决这些人群住房、就业、上学、看病、养老等基本需求问题。另外,财税政策要在减法上做文章,例如降低部分日用工业品的消费税,增加家电甚至家具更新消费补贴,提高个人所得税起征点等都是比较好的选择。

二是实施中性偏松的货币政策,更大地发挥货币政策力量,推动稳定经济增长。运用有效货币政策工具,增加货币和信贷供给,从制度和政策两方面增加中小企业、新兴产业的信贷规模,解决他们的融资难融资贵问题。一方面可以继续降低存款准备金率和存贷款利率,向市场适度增加货币供给;另一方面要继续放宽金融市场进入门槛,允许并支持社会资本依法建立民营金融机构,从制度上扩大金融供给。

三是加快改革落实工作,选择能促进经济结构调整、加快社会结构转型的体制改革方面进行优先、重点推进,比如财税体制、金融体制、国民收入分配制度、户籍制度、行政审批权限、垄断行业限制、土地矿产能源等资源制度等方面加快改革。

## 热点透析

# 加快建设法治政府

林琳

**提要** 当前,我国经济社会发展已经进入新阶段,国内外环境更为复杂,一些领域社会矛盾有所增加,对政府的宏观调控能力、社会管理能力提出了更高要求,更需提高各级政府及相关工作人员运用法治思维和法治方式的能力,强化权力制约和监督,筑牢法治“篱笆”、遏制权力“越线”,深入推进依法行政,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出重大部署,开启了法治中国建设新征程。深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和党的十八届四中全会精神,要求我们坚持依法行政,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

现代政府是有限政府,必须为行政权力设定边界。政府管得过多,直接干预微观经济活动,不仅影响市场在资源配置中发挥决定性作用,增加交易成本,还容易滋生腐败。应坚持把简政放权作为加快政府职能转变的“先手棋”和“当头炮”,坚决放权于市场、放权于社会。

一要依法设定行政权力。政府权力来自人民,必须由法律授予。这就要求依据法律法规制定行政权力清单,规范和界定政府及其职能部门的法定权力和责任,使每一项权力行使都做到流程完整、环节清晰、公开透明。具体来说,就是要加快建立与权力清单相对应的责任清单,明确责任事项、责任主体、追责情形,倒逼权力清单落实到位。

二要严格制约行政权力。权力是一把双刃剑,在法治轨道上运行可以造福人民,在法律之外运行则会祸害国家和人民。习近平总书记多次强调,要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里。全面推进依法治国,必须加快建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的行政权力运行机制,依法对行政权力运行的各个方面和环节进行严格规范。从根本上解决这个问题,必须优化行政权力结构与运行机制,实行决策权、执行权、监督权适度分解与制约,形成既分工负责、相互协作又相互牵制、相互把关的权力架构。

三是依法加强行政权力监督。没有监督的权力必然导致腐败。习近平总书记强调:“有权必有责,用权受监督,失责要问责,违法要追究,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。”加强法治政府建设必须对行政权力行使进行有效监督,确保行政权力行使到哪里、监督就跟进到哪里,消除各种滥用、私用行政权力的“腐败微生物”,倒逼行政权力规范运行。健全行政权力监督体系。健全权力运行制约和监督体系,是对行政权力运行进行有效监督的重要保证。一方面要全面落实党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督和舆论监督制度,使各项监督协调配合、形成合力。完善和落实巡视监督制度、任期经济责任审计制度、个人重大事项报告制度,充分发挥各项制度的监督功能。强化政府内部层级监督和专门监督,改进上级机关对下级机关的监督,建立常态化监督制度。另一方面,增强行政权力监督实效。不断丰富监督手段,拓宽监督渠道、创新监督方法,提高监督的质量和水平。加强监督主体之间的协调配合,研究新情况、解决新问题,采取相应措施堵塞漏洞,充分发挥整体监督效能。高度重视运用和规范网络舆论,健全舆情收集、研判和处置机制,及时调查和处理人民群众反映的问题。

各级领导干部在推进依法治国中肩负着重要责任,全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。习近平总书记强调,领导干部要做尊法学法守法用法的模范。全面推进依法行政法治化,必须着力提升政府工作人员依法行政能力,使之带头做到尊法学法守法用法,推动全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

一是完善学法制度。坚持和完善政府工作人员法制讲座、法律培训等制度,把法治教育纳入领导干部任前法律知识培训以及政府工作人员初任培训、任职培训、业务培训和在职培训的内容,结合实际,制定法治教育培训计划,认真组织实施,促进政府工作人员学法常态化、制度化。进一步拓宽学法渠道,通过多种形式,进行经常性的法律知识学习。

二是强化法治考核。进一步完善依法行政考核指标体系,将依法行政成效作为衡量政府领导班子和领导干部工作实绩的重要内容,纳入政府绩效考核体系,使之成为硬指标、硬约束。把尊法学法守法用法情况作为衡量干部德才素质的重要标准,把法治素养和依法办事能力作为政府工作人员年度考核的内容和任职、晋升的重要依据。

三是加强法治宣传。深入开展法治宣传教育,大力宣传全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则和重大任务,进一步明确方向、增强信心,扎实推进依法治国各项任务的落实。积极创新法治宣传形式、手段和方法,提高法治宣传教育的针对性和实效性。广泛开展法治文化宣传活动,让社会主义法治文化具体化、形象化、生动化,增强法治宣传教育的渗透力,增强干部群众群体的法律意识。

(作者单位:吉林财经大学)

# 推进新型城镇化的难点重点

水平,也低于人均收入与我国相近的发展中国家60%的平均水平,还有较大的发展空间。

王一鸣指出:“我国现有2.69亿的农民工在各类城镇长时间居住、生活、工作,很多人工作已稳定,但不能享受具有户籍的城市居民可以享受的社会公共福利待遇,这就造成‘城市内部二元结构’的新问题。”

他认为,“农民工市民化,各地情况不同,方法和步骤应该因地制宜。因为,户籍制度改革非一日之功,需要分批实施、有序推进。农民工市民化,一方面让有条件在城市落户的能够落户;另一方面不够条件或不愿意落户的,也要提供均等化的基本公共服务,特别是涉及自身利益的住房、子女教育、养老、医疗,应该逐步和城市居民一样”。

## 新型城镇化成本如何分担?

“新型城镇化的过程会使得社会保障的财政压力进一步加剧,融资难的问题困扰很多地方政府。”李铁介绍,“一个农民工市民化的成本,估算下来大概有10万到13四万元不等。”此前,国务院发展研究中心的《农民工市民化的成本测算》课题报

告也指出,从短期来看,义务教育和保障性住房是主要支出,从远期来看,养老保险补贴是主要支出,其中义务教育和保障性住房的支出占总成本的1/3左右,养老保险补贴约占总成本的40%-50%。

李铁认为,建立农民工市民化的成本分担机制非常重要,政府、企业、个人共同承担。基础设施建设带有公益性,一次性投入规模很大,但可惠及几代人,当下的回报或很低。可以根据项目的不同性质采用不同的融资方式实现融资。短期收益较好和稳定的项目,可通过公私合营PPP模式引进社会资本参与投资;对于收益很低或者完全没有短期经济收益的项目,还是得通过政府融资实现。

## 如何引导人口在城市间流动?

随着城镇化水平越来越高,越来越多人涌向大城市,城市的宜居性逐年下降。人口拥挤、就业困难、住房紧张、贫富两极分化、公共卫生恶化等“城市病”日益严重。李铁认为,大城市“得病”的根源,也许并不在其“大”,而在“大而不当”。按照最新的城市规划划分标准,人口在500万以上的为特大城市,超过1000万的为超

大城市。现在我国特大城市有16个,占比2%,其中有6个超大城市。尽管大城市的问题不断涌现,然而大城市的吸引力仍然远超中小城市。

李铁认为,农民工市民化,既要在数量上实现相当部分农民工身分、工作的转化,更要在质量上实现工作方式、生活方式、社会交往、价值观念等与城市居民的融合。促进农民工市民化,要统筹考虑城市布局,以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,避免出现“大城市病”、“贫民窟”。要调整区域发展布局,特别是中西部地区须做好迎接东部地区产业梯度转移的准备,促进农民工就近就地转移就业。

在谈到如何推动新型城镇化建设时,岳修虎指出,城镇化的过程要尊重经济规律、自然规律和社会规律,必须通过经济分布和城市功能的适当疏散,来引导人口疏散,而不是通过计划或强制性措施。引导人口合理流动,根本上还是要解决公共资源配置的不均等问题。要引导人口流向中小城市,就需要进一步优化公共资源配置,缩小不同规模城市之间的公共服务差距,使其他中小城市也有足够的吸引力。

文/本报记者 裴珍珍

## 专家观点

近日,在由中国城市和小城镇改革发展中心、世界经济论坛与世界银行共同举办的“2015中国城镇化高层国际论坛”上,农业转移人口市民化问题又一次成为各方关注的焦点。国家发展改革委副秘书长王一鸣、中国城市和小城镇改革发展中心主任李铁、国家发展改革委规划司副司长岳修虎针对这一问题,展开了深入探讨。

他们认为,目前农业转移人口市民化仍然是推进新型城镇化的重点难点。目前还存在着阻碍城镇化自然进行的制度障碍,最核心的就是城乡分割的户籍制度以及附着在户籍上的城乡二元福利结构。如果障碍不能打破,劳动力作为生产要素自由流动、公平享受社会福利就不能实现。

## 农民工户籍问题如何解决?

李铁指出,目前我国常住人口城镇化率为53.7%,户籍人口城镇化率只有36%左右,不仅远低于发达国家80%的平均