



“十二五”时期宏观调控面临新挑战

□ 徐 利

“十二五”时期，我国经济社会发展面临很多新情况、新问题，外需有增长趋势，但依然不够稳固；内需增长潜力较大，但充分释放还面临障碍；供给基础更加牢固，但技术水平和管理能力还有待提高；要素优势在一定时限内继续存在，但劳动力、环境成本上升的压力明显加大；生态环境局部改善的趋势继续延续，但对经济发展的约束强度进一步加大。这些新情况、新问题预示着我国“十二五”时期宏观调控将面

临诸多新挑战。

一、经济内生增长动力不足，宏观调控任务依然艰巨

一是经济增长依然难以摆脱政府主导和投资拉动型增长方式。2008年第四季度以来，为应对国际金融危机的严重冲击，我国实施了一揽子经济增长刺激计划，迅速扭转了国内经济持续下滑的局面。但与此同时，2009年以来我

国经济明显呈现出“增长靠投资、投资靠政府”的特征，部分国有资本较大规模地进入竞争性领域，一定程度上挤出了社会投资。“十二五”时期，随着政府投资增幅日渐趋缓，全社会投资增长就很大程度上依赖于民间投资的及时跟进。遏制房价过快上涨的房地产市场宏观调控政策的出台，使通常占城镇固定资产投资1/4强的房地产投资增幅呈现较大的不确定性，在新兴产业难以在短期形成新的经济增长点的前提下，有可能带来全社会投资增速的放缓。二是消费潜力的持续释放还面临障碍。“十二五”时期，我国仍将处于工业化和城镇化的快速推进时期和居民消费结构的快速升级时期，巨大的需求潜力能够为我国经济平稳较快发展提供持续的动力。特别是经济发展的不平衡性，可以使庞大的需求潜力分阶段释放，从而使国内需求对经济增长的拉动作用更持久。但同时，由于在收入分配、社会保障、户籍制度、土地制度等方面还存在一些缺陷，城镇化的健康发展和居民消费需求潜力的充分释放仍面临不少障碍。三是出口前景依然不容乐观。人民币升值压力持续加大，部分产品出口退税率下调，劳动力、环境成本约束上升，对外贸易条件或将恶化。另外，尽管国际经济呈现复苏迹象，但回升基础不稳固，为巩固本国市场、促进就业，国际间“贸易战”、“汇率战”还有可能进一步升级。因此，从增强经济增长的协调性、稳定性上看，“十二五”时期宏观调控任务依然艰巨。

二、经济结构调整进入攻坚阶段，宏观调控艺术有待提高

一是投资和消费关系失衡。国际金融危机后，积极财政政策和宽

松货币政策的实施，及时扭转了经济下滑态势，但经济过多依赖投资拉动的局面并没有改变。2009年，投资对我国经济增长的贡献率为8.7%，比消费贡献率高4.6个百分点，而2008年投资对我国经济增长的贡献率为4.6%，比消费贡献率仅高0.4个百分点。经济增长过多地依靠投资拉动的局面如不及时修正，将会严重影响经济发展的协调性。二是产业结构不尽合理。农业基础依然薄弱，受耕地资源限制、农田水利基础设施薄弱、农业科技水平和集约化经营程度较低以及极端异常气候增多等方面的影响，保持农业特别是粮食稳产增产的难度较大；部分领域准入限制较多，服务业发展潜力未能得到充分发挥；创新激励机制不完善，政策落实不到位，核心技术和高端人才匮乏，科技成果转化不畅，科技创新动力不足；从钢铁、有色、建材、化工等传统产业到风电等新兴产业均不同程度面临产能过剩问题。三是节能减排任务依然繁重。“十一五”时期虽然完成了节能减排目标，但是，在激励和约束机制不健全的情况下，极易出现懈怠倾向，一些关闭的高能耗企业甚至可能恢复生产，节能减排工作不能放松。因此，从经济结构调整层面看，宏观调控在把握好总量调控政策刺激经济短期增长的同时，还要更多地使用结构调控政策促进提高经济增长的质量和效益，增强经济发展后劲。

三、经济形势复杂多变，宏观调控面临两难选择

一是宏观调控政策如何进退。总体上看，“十二五”时期，宏观调控政策要保持连续性和稳定性，增强灵

活性和针对性，提高科学性和预见性。但宏观调控政策是相机抉择的结果，主要依宏观经济发展态势而定，因而会有一个政策转型期。全球技术革命带来新的经济增长点，多极化国际格局的形成，经济全球化在新的基础上的继续深化等都将成为我国“十二五”时期经济发展的有利因素，但在国际贸易、气候变化、粮食安全、资源供应等方面也存在诸多不确定因素，我国宏观调控政策如果退出过早，有可能减缓经济复苏步伐，伤及还不稳固的经济基础；如果退出过晚，通货膨胀压力就会很大。二是经济增长的“质”和“量”的矛盾。“十二五”时期，我国经济总量增长与经济结构调整之间存在矛盾，推动结构调整必然以牺牲一定的发展速度为代价；经济较快增长与通货膨胀之间存在矛盾，宏观调控既要实现经济较快增长，又要防止通货膨胀，保持经济发展的稳定性；经济增长与环境承载力之间也存在矛盾，生态环境保护、节能减排目标的完成与经济发展速度在短期内必然存在矛盾。三是国家、企业、居民三者利益黄金分割点难寻。“十二五”期间，要深化收入分配制度改革，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。这一目标有利于百姓更多地分享经济社会发展成果，客观上可以提高居民消费对经济增长的贡献，但与此同时，企业因此而增加的用工成本有可能影响其在国际市场的竞争力，财政宏观调控能力的发挥还依赖于“两个比重”的提高。如何调整国家、企业、居民之间的分配关系，分好国民收入这块“大蛋糕”，是“十二五”时期收入分配制度改革要着重解决的问题。因此，从促进经济平稳较快发展和深化

经济结构调整的关系上看,宏观调控应在保增长、调结构、防通胀上进行综合平衡,并把握好转换时机。

四、规范制度设计,宏观调控手段有待进一步完善

一是税收制度有待完善。从税收调节功能看,现行税收调节分配力度不够强,部分税种调节分配功能有待进一步发挥。如:个人所得税实行分项征收制不完全适合调节收入分配差距的需要,部分高档消费品未纳入消费税征税范围,财产税体系未完全建立,弱化了调节财富分配、增进社会公平正义的功能。从促进产业调整的税收政策看,对工业环节征收消费型增值税,但对服务业等第三产业征收营业税,不利于企业服务外包和生产型服务业的发展;过多、过繁的产业税收优惠项目客观上改变了不同行业的收益率,最终影响了产业结构的调整,甚至造成逆向调节。此外,还缺乏促进节能减排的有效税种,对高污染、高排放产品生产的限制性或惩罚性税收力度也不够。二是刺激扩大内需的政策措施仍需深入研究。政府公共投资规模和方向应根据经济

发展状况及时调整,公共投资及国债效果也应跟踪问效,以避免浪费有限的公共资源;“家电以旧换新、汽车、摩托车下乡”等扩大城乡消费的一系列政策需要研究应对政策边际效应递减倾向;社会保障制度模式、统筹层次、管理体制等没有完全定型,制度“碎片化”现象突出,财务可持续性不强;城乡基本公共服务水平差距依然较大也是不可忽视的问题。三是政府间事权、支出责任有待进一步明确。“十一五”时期,我国在城乡免费义务教育等方面的政府间支出责任已经明确,但在基础设施建设、养老等公共服务领域事权或者说支出责任尚不够明晰,势必导致相互推诿,影响政府公共服务项目的实施效果。因此,从制度设计层面讲,宏观调控手段有待于进一步完善。

五、财政收支矛盾突出,宏观调控效力面临严峻考验

一方面,财政收入状况不容乐观。“十二五”时期,结构性减税政策中,除对房地产税收优惠政策等个别事项作出调整外,大部分减税、减费政策将继续影响财政收入。新兴产业

正在培育期,对财政收入的增收效果不明显,同时,增值税增幅有放缓趋势。另一方面,财政支出任务较重。“稳增长、调结构、防通胀、惠民生”这一经济社会发展战略的每一个环节都需要财政做好保障工作。农业、教育、科技等方面支出刚性强,医疗卫生体制等改革性支出规模大,延续时间长,在财政难以实现较大超收的情况下,财政预算平衡压力加大。此外,经济增长放缓,就业形势严峻,社会保障支出势必增加;支持中小企业发展,支持自主创新,缓解部分行业和企业经营困难的财政支出也将增加;支持经济结构调整、节能减排、环境保护等也需要加大财政投入。另外,地方政府出于融资和保障基础设施项目资金供给而建立了各种政府投融资平台,大多数融资平台总体负债率较高,盈利能力较低,监管难度较大,存在金融风险向财政风险转移的倾向。在收支压力大,财政风险累积的情况下,“两个比重”的持续提高尚有一定难度,“十二五”时期,宏观调控效力将面临严峻考验。

(作者单位:财政部综合司)

责任编辑 常嘉

【图片新闻】



一事一议惠及华宁10万农民

云南省玉溪市华宁县通过实施村级公益事业建设一事一议财政奖补试点,先后在276个自然村建成287个公益项目。其中,村内道路硬化项目152个,文化体育设施及科技文化室99个,人畜饮水工程25个,小型农田水利项目2个,环卫设施项目9个,极大改善了农村生产生活环境,使10.44万农民直接受益。

(钱正芬 马美萍 摄影报道)