

2017年中国宏观经济政策展望

徐洪才

2016年,我国经济面临的国际环境复杂严峻,不确定、不稳定因素增加,下行压力加大。各地区各部门坚持稳中求进工作总基调,贯彻新的发展理念,推进“三去一降一补”等供给侧结构性改革,适度扩大总需求,妥善应对风险和挑战,引导形成良好市场预期,全年实现6.7%的GDP增长,实现了“十三五”良好开局。2017年是实施“十三五”规划的重要一年,也是供给侧结构性改革深化之年。我国经济将延续“缓中趋稳、稳中向好”趋势,继续坚持稳中求进的工作总基调,继续深入推进“三去一降一补”,推进农业供给侧结构性改革,着力振兴实体经济,促进房地产市场平稳健康发展。

财政政策建议

2017年,将实施更加积极有效的财政政策,大力实施减税降费政策,深入推进财税体制改革,着力构建现代财政制度,加大财政支出优化整合力度,保障重点领域支出,统筹盘活财政存量资金,提高财政资金使用效益,加强地方政府性债务管理,积极防范化解财政风险。

(一)继续实施积极财政政策,促进实现经济增长预期目标

加力实施减税降费政策,继续落实并完善营改增试点政策;研究实施促进中小企业发展、科技创新等税收优惠政策;再取消、调整和规范一批行政事业性收费项目;公开中央和各地收费目录清单;落实好其他已出台减税降费政策。适度扩大支出规模,中央和地方财政通过合理安排收入预算、全面盘活存量资金,确保财政支出强度不减且实际支出规模扩大;增加的支出主要用于适度扩大有效需求,保障重点领域开支需要。

(二)推进供给侧结构性改革,推动供需结构平衡

支持落实“三去一降一补”重点任务,支持做好职工分流安置工作;安排补助资金支持中央企业处置“僵尸企业”;健全普惠金融政策的正向激励机制;引导更多信贷资金进入实体经济;优化中央基建投资存量支出结构。推进农业供给侧结构性改革,完善农业补贴制度,提高补贴政策精准性;积极稳妥改革粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度;完善粮食主产区利益补偿机

制,盘活粮食风险基金;发展高效节水灌溉,大规模推进高标准农田建设和土地整治;整合设立水利发展资金;推进省以下农业信贷担保体系建设和运营等。落实精准扶贫要求,大幅增加财政专项扶贫资金投入;全面推进贫困县涉农资金整合试点;支持做好易地扶贫搬迁、资产收益扶贫等工作;开展扶贫资金专项监督检查。推动提高科技创新能力,推进在重大创新领域组建一批国家实验室;推动“科技创新2030——重大项目”启动实施;继续实施国家科技成果转化引导基金;支持加快构建知识产权运营服务体系;加快国家新兴产业创业投资引导基金投资进度;继续安排新能源汽车补贴,提高技术门槛,完善补贴机制;推动文化创意产业和文化事业相互促进、协调发展。积极支持大众创业万众创新,落实众创空间等税收优惠政策;深入开展小微企业双创基地城市示范;完善政府采购政策,加大对创新产品、绿色产品和中小企业等支持力度。支持制造业改造升级,发挥好工业转型升级专项资金作用,推动制造业与互联网融合发展;落实研发费用加计扣除、固定资产加速折旧税收优惠政策;

加大重大装备首台套推广应用支持力度,将新材料、关键零部件纳入首批次应用保险保费补偿范围。

(三)深入推进财税体制改革,加快现代财政制度建设

完善预算管理制度,加快修订预算法实施条例;扎实推进预算公开;深化部门预算改革;清理整合专项转移支付,减少项目审批数量;推进预算绩效管理改革,逐步将绩效管理范围覆盖所有预算资金。推进财政体制改革,推动中央与地方财政事权和支出责任划分改革,在一些领域取得突破性进展;加快制定中央与地方收入划分总体方案;建立健全支持农业转移人口市民化的财政政策体系,扎实推进以人为核心的新型城镇化。深化税收制度改革,研究提出健全地方税体系方案;研究推进综合与分类相结合的个人所得税改革;继续深化资源税改革,扩大水资源税试点范围;配合做好烟叶税等税收立法工作;起草环境保护税法实施条例、政府非税收入管理条例;研究制定个人收入和财产信息系统建设总体方案。提升财政法治化水平,加强预算、债务、政府采购、PPP、资产、会计等领域的立法及研究,深化财政“放管服”改革。推进其他重点领域改革,推动国有资本投资、运营公司改革试点;扩大政府购买服务范围 and 规模;推进彩票管理体制改革;加快养老保险制度改革;划转部分国有资本充实社保基金。

(四)调整优化支出结构,有效保障重点领域支出

加大支出优化整合力度,加大对“三去一降一补”的支出力度;合理安排扶贫、农业、教育、社保、医疗等支出;大力压缩一般性支出,严格控制“三公”经费;减少对绩效不高项目的预算安排。支持提高教育质量,统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,实现教育经费随学生流动可携带;继续开展薄弱学

校改造等工作;支持构建现代职业教育体系;完善学生资助政策体系。加强就业和社会保障工作,着力促进重点群体就业工作,健全就业创业政策;提高城乡居民基本医疗保险财政补助和个人缴费标准、基本公共卫生服务项目财政补助标准;全面推开公立医院综合改革,完善基层医疗卫生机构运行机制;合理提高退休人员养老金标准;落实和完善支持养老服务业发展的政策措施,启动个人税收递延型商业养老保险试点;科学合理确定城乡低保标准。做好基本住房保障工作,大力支持棚户区改造;提高农村危房改造补助资金的精准度,适当提高补贴标准。推进生态文明建设,支持打好大气、水、土壤污染防治三大战役;适时启动第二批山水林田湖生态保护修复工程试点;深入落实新一轮草原生态保护补助奖励政策;支持扩大华北地下水超采区综合治理范围;推进矿产资源权益金制度改革和流域上下游横向生态补偿机制建设,扩大排污权有偿使用和交易试点范围;调整可再生能源发电补贴机制;支持循环经济发展和清洁生产。支持困难地区财政运转和民生兜底,加大对资源能源型困难地区的阶段性财力补助;加大县级财力统筹力度,完善县级基本财力保障机制,支持地方缓解财政运行困难;继续加大对革命老区、民族地区、边疆地区转移支付力度。

(五)加强预算执行管理,确保完成年度预算任务

密切跟踪收入预算执行情况,加强收入预算执行分析研判;加强与税务、海关等部门协调,促进依法征管、应收尽收。加快支出预算批复下达,提高转移支付提前下达比例,及时批复中央部门预算和对地方转移支付预算;加快中央本级代编预算下达进度,规范转移支付预算下达方式,提高预算执行的均衡性和规范性。硬化预算约束,原则上不

再追加预算;对于预算执行进度缓慢或预计年内难以执行的资金,要及时调整用途;建立国债发行与库款管理统筹机制,合理安排地方政府债券发行节奏,保持库款合理规模;深化国库集中收付制度改革,合理拨付和调度资金。加强财政资金统筹,对地区和部门结余资金及连续两年未用完的结转资金,收回统筹使用;取消一般公共预算中以收定支、专款专用的规定,对相关领域支出统筹安排;加大政府性基金预算转列一般公共预算力度;提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例;将存量资金使用与年度预算安排统筹考虑。

(六)加强地方政府性债务管理,确保财政可持续

落实地方政府债务管理制度,强化地方政府债务限额管理、预算管理;加大发行地方政府债券置换存量债务工作力度;专员办要加强对地方落实债务管理制度情况的监督。控制地方其他相关债务过快增长势头,严格依法厘清政府债务和融资平台公司等企业债务边界;健全统计监测体系,将融资平台公司债务、中长期政府支出责任纳入统计监测范围,实施部门联合监管;加大查处违法违规举债融资行为和问责力度;深入推进融资平台公司市场化转型。加强地方债务风险评估和预警。

货币政策建议

2017年,货币政策要保持稳健中性,适应货币供应方式新变化,调节好货币闸门,努力畅通货币政策传导渠道和机制,维护流动性基本稳定。在增强汇率弹性的同时,保持人民币汇率在合理均衡水平上基本稳定。严加防控金融风险,主动处置一批风险点,着力防控资产泡沫,提高和改进监管能力,守住不发生系统性金融风险底线。

(一)实施稳定中性货币政策,发挥信贷政策灵活性作用

稳定市场预期。综合运用多种政策工具，加强协调配合，从数量和价格两个方面保证货币政策稳定中性。保持流动性合理充裕，实现货币信贷和社会融资规模稳定增长。维持利率水平稳定。灵活调节信贷资金流向和结构，为供给侧结构性改革和企业转型升级提供良好货币金融环境。发挥再贷款、再贴现和补充抵押贷款作用，引导银行类金融机构加大对农业、小微企业、棚改项目、重大水利工程项目、人民币“走出去”项目等领域信贷投放。开发中期借贷便利工具引导金融机构资金流向和结构的功能。坚持有保有控原则，加大企业转型升级、发展绿色经济等领域的金融支持，减少对高污染、高能耗、产能过剩行业信贷投放。

(二)推进利率市场化改革，发挥价格型调控作用

完善金融市场价格发现和政策传导功能，提高金融机构配置金融资源效率。培育市场基准利率，完善以回购定盘利率、Shibor和贷款基础利率为基础的多层次基准利率体系，引导金融机构开发与基准利率挂钩金融产品，探索创设以基准利率为基础的金融衍生品。完善国债收益率曲线，增加短期国债发行规模，提高债券市场交易活跃度。引导金融机构提高自主定价能力，完善与自身市场定位和业务能力相适应的负债端、资产端、综合收益等相结合的定价系统。加快债券市场信用风险处置机制建设。发挥价格型货币政策作用，提高政策传导有效性和灵活性。完善公开市场操作机制，提高公开市场操作精细化水平。

(三)稳步推进汇率形成机制改革，探索跨境资金管理新模式

坚持市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、实行有管理浮动汇率制度的改革方向，完善人民币汇率市场化形成机制。在美元升值压力加大背景



下，坚持人民币汇率对一篮子货币相对稳定原则，加强与市场沟通，稳固市场信心。完善全口径跨境融资宏观审慎管理框架，探索利用跨境融资杠杆率和宏观审慎调节参数进行总量调控，利用各类风险转换因子进行结构调控，在风险可控情况下扩展企业融资渠道，引导银行机构和企业提高自身外汇资产管理能力。推广人民币在跨境贸易和投融资中使用，在风险可控前提下拓宽人民币跨境流动渠道，加快完善人民币跨境结算基础设施和制度建设，推动人民币与其他货币直接交易。

(四)疏通货币政策向实体经济传导渠道，缓解小微企业融资难、融资贵

完善政策性融资担保机构设置，政策支持贷款保证保险，改善小微企业增信服务水平，提高金融机构增加中小微企业信贷投放积极性。增强小额贷款公司资金实力，推进社会信用体系建设，支持第三方开展外部信用评级，打击恶意逃废债行为，保护金融生态环境。加强银行资金流向特定目的载体的监管。加强银行、证券、保险监管协调配合，重

点监管银行理财产品资金对接其他特定目的载体，引导银行资金回归信贷业务。提高银行机构经营灵活度。加大银行不良贷款核销自主权。银行机构根据企业生产经营特点，创新流动资金贷款产品。

(五)增强财政政策与货币政策的协调

加强财政资金对基建基金、产业基金、企业发展基金等各类政府投资基金的支持力度，增强各类基金引导作用，加大相关投资领域对社会资金开放，吸引社会资金广泛参与，创造更多有效信贷需求。货币政策要增加与财政政策协调配合，引导金融机构参与政府投资基金的投资项目，引导金融机构资金更多投向实体经济，缓解目前流动性过度集聚在金融市场和房地产市场。

供给侧结构性改革

(一)以供给侧结构性改革为主线

第一，深入推进“三去一降一补”。一是去产能。继续推动钢铁、煤炭行业化解过剩产能。抓住处置“僵尸企业”这个牛鼻子，严格执行环保、能耗、质量、



安全等相关法律法规和标准,创造条件推动企业兼并重组,妥善处置企业债务,做好人员安置工作。防止已经化解的过剩产能死灰复燃,同时用市场、法治的办法做好其他产能严重过剩行业去产能工作。二是去库存。坚持分类调控,因城因地施策,重点解决三四线城市房地产库存过多问题。把去库存和促进人口城镇化结合起来,提高三四线城市和特大城市间基础设施的互联互通,提高三四线城市教育、医疗等公共服务水平,增强对农业转移人口的吸引力。三是去杠杆。在控制总杠杆率的前提下,把降低企业杠杆率作为重中之重。要支持企业市场化、法治化债转股,加大股权融资力度,加强企业自身债务杠杆约束等,降低企业杠杆率。要规范政府举债行为。四是降成本。在减税、降费、降低要素成本上加大工作力度。降低各类交易成本特别是制度性交易成本,减少审批环节,降低各类中介评估费用,降低企业用能成本,降低物流成本,提高劳动力市场灵活性,推动企业眼睛向内降本增效。五是补短板。从严重制约经济社会发展的重要领域和关键环节、从人民群众迫切需要解决的突出问题着手,既补硬短板也补软短板,既补发展短板也补制度短板。更有力、更扎实推进脱贫攻坚各项工作,集中力量攻克薄弱环节,推动精准扶贫、精准脱贫各项政策措施落地。

第二,推进农业供给侧结构性改革。把增加绿色优质农产品供给放在突出位置,狠抓农产品标准化生产、品牌创建、质量安全监管。加大农村环境突出问题综合治理力度,加大退耕还林还湖还草力度。积极稳妥改革粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度。抓好玉米收储制度改革,做好政策性粮食库存消化工作。细化和落实承包土地“三权分置”办法,培育新型农业经营主体和服务主体。深化农村产权制度改革,

明晰农村集体产权归属,赋予农民更加充分的财产权利。统筹推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。严守耕地红线,推动藏粮于地、藏粮于技战略加快落地,保护和提高粮食综合生产能力。广辟农民增收致富门路。

第三,振兴实体经济。坚持以提高质量和核心竞争力为中心,坚持创新驱动发展,扩大高质量产品和服务供给。树立质量第一的强烈意识,开展质量提升行动,提高质量标准,加强全面质量管理。引导企业形成自己独有的比较优势,发扬“工匠精神”,加强品牌建设,培育更多“百年老店”,增强产品竞争力。实施创新驱动发展战略,既要推动战略性新兴产业蓬勃发展,也要注重用新技术新业态全面改造提升传统产业。建设法治化的市场营商环境,加强引进外资工作,更好发挥外资企业对促进实体经济发展的作用。更加重视优化产业组织,提高大企业素质,在市场准入、要素配置等方面创造条件,使中小微企业更好参与市场公平竞争。

第四,促进房地产市场平稳健康发展。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位,综合运用金融、土地、财税、投资、立法等手段,加快研究建立符合国情、适应市场规律的基础性制度和长效机制,既抑制房地产泡沫,又防止出现大起大落。宏观上管住货币,微观信贷政策上支持合理自住购房,严格限制信贷流向投资投机性购房。落实人地挂钩政策,根据人口流动情况分配建设用地指标。落实地方政府主体责任,房价上涨压力大的城市要合理增加土地供应,提高住宅用地比例,盘活城市闲置和低效用地。特大城市要加快疏解部分城市功能,带动周边中小城市发展。加快住房租赁市场立法,加快机构化、规模化租赁企业发展。加强住房市场监管和整顿,规范开发、销售、中介等行为。

(二)四大领域改革争取新突破

2017年继续扎实推进以人为核心的新型城镇化,促进农民工市民化。深入实施西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略,继续实施京津冀协同发展、长江经济带发展、“一带一路”建设三大战略,推动四大领域改革取得新突破。第一,深化国企改革,加快形成有效制衡的公司法人治理结构、灵活高效的市场化经营机制。混合所有制改革是国企改革的重要突破口,按照完善治理、强化激励、突出主业、提高效率的要求,在电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域迈出实质性步伐。加快推动国有资本投资、运营公司改革试点。要加强产权保护制度建设,抓紧编纂民法典,加强对各种所有制组织和自然人财产权的保护。坚持有错必纠,甄别纠正一批侵害企业产权的错案冤案。保护企业家精神,支持企业家专心创新创业。第二,稳妥推进财税体制改革。落实推动中央与地方财政事权和支出责任划分改革,加快制定中央和地方收入划分总体方案,抓紧提出健全地方税体系方案。第三,稳妥推进金融体制改革。深入研究并积极稳妥推进金融监管体制改革,深化多层次资本市场体系改革,完善国有商业银行治理结构,有序推动民营银行发展。第四,推动养老保险制度改革,加快出台养老保险制度改革方案。有重点地推动对外开放,推进“一带一路”建设,发挥好政策性、开发性、商业性金融作用。要完善跨部门的统筹机制,加强对财税、金融、土地、城镇化、社会保障、生态文明等基础性重大改革的推进,既制定方案,又推动落实。抓好重大改革顶层设计,充分调动地方和基层推动改革的积极性和主动性。□

(作者为中国国际经济交流中心副总经济师)

责任编辑 黄悦