

# 持续完善宏观调控 保持经济长期向好趋势

□ 刘元春 刘晓光

经济稳定是高质量发展的基础,也是稳中求进工作总基调的基本要求。2018年的中国经济总体延续了去年以来的平稳态势,但是稳中有变,经济增速出现小幅下降,部分指标出现回落,对此需要保持高度重视,增强政策的预见性。重点是做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作,确保经济平稳运行。当前中国正处于经济转型调整和改革开放的关键期,同时也是世界经济秩序重建的关键期,长期和短期因素叠加、内部和外部因素叠加,实现经济稳定增长,既要应对好当前遇到的问题,也要有明确的中长期稳增长目标。

## 在经济中长期向好的格局下不断实现稳中有进

稳就业是最大的经济和民生问题,是社会稳定的基础。党的十九大报告指出,“就业是最大的民生。要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业”。目前来看,我国就业形势总体平稳,在延续去年就业状况改善的基础上,总体就业情况依然稳定。前三季度,全国城镇调查失业率维持在5.0%左右,9月份为4.9%;城镇新增就业1107万人,提前一个季度完成了全年目标任务;规模以上企业就业人员平均工资同比增长10.2%,增速提高2.8个百分点;农村外出务工劳动力人数突破1.8亿人,农民工收入同比增长7.3%。但也要看到,随着经济下行压力有所加大,就业增长势头有所放缓,局部行业和地区就业需求下降,可能出现较大就业压力,对此要有前瞻性的预防措施,及时做出预调和微调,有针对性地做好就业和民生保障工作。

稳金融是守住不发生系统性风险的底线。维护金融稳定,既要做好内部金融风险的监测和管控,又要注意防范外部金融冲击的影响,特别是要把握好金融开放的节奏。从内部因素看,在长期的债务—投资驱动的增长模式下,债务积累到一定程度可能引发局部债务风险。同时,在持续的产业转型和结构调整中,一些困难行业和企业会暴露其隐藏的债务问题并释放相关金融风险。从外部因素看,随着全球资产泡沫同步化、国际金融风险上扬,出现外贸金融冲击的可能性加大。

稳外贸主要是预防中美经贸摩擦的潜在不利影响扩大。目前中国出口依然保持较快增长,但外需增长的贡献由正转负。2018年中国外贸形势总体延续了去年以来明显改善的基本走势,出口、进口以及贸易总额均保持较快增长,尤其是出口增速提升幅度最大,9月份出口同比增长14.5%。从目前情况看,中美经贸摩擦对2018年的中国经济影响有限。但由于进口

增速持续高于出口,中国贸易顺差收窄,净出口对经济增长的拉动效应减弱,对短期经济增长产生了一定影响。

稳外资的关键是提升外商在华投资信心,预防外部环境恶化引发潜在风险。2018年中国利用外资额在稳步扩大。前三季度利用外商直接投资额接近1000亿美元,同比增长6.4%,不仅扭转了去年同期同比减少3.2%的不利局面,而且外资增速逐月提升。因此,稳外资一方面是要型引资,通过提高外资企业信心、鼓励民间投资从而稳预期和稳就业都起到了至关重要的作用。

根据习近平总书记的多次讲话及中央持续出台的措施,企业和社会负担将得到实质性减轻,从而进一步激发市场活力。随着供给侧结构性改革在去产能和去库存领域的任务完成,以及宏观杠杆率实现了基本稳定,未来改革的重点将放在降成本和补短板领域。一是通过加大减税力度,降低企业的税负。通过推进实质性减税,并对小微企业、科技型初创企业实施普惠性税收免除,增强企业获得感;根据实际情况降低社保缴费基数费率,确保企业负担有实质性下降。二是通过解决民营企业融资难融资贵问题,降低企业的融资成本。通过改革和完善金融机构监管考核和内部激励机制,解决银行不敢贷、不愿贷的问题;通过扩大金融市场准入,发挥民营银行、小额贷款公司、风险投资、股权和债券等的融资渠道作用。三是通过营造公平竞争环境和构建亲清新型政商关系,降低市场交易成本和制度成本。通过打破各种各样的“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”,在市场竞争、审批许可、经营运行等方面,为民营企业打造公平竞争环境,给民营企业发展创造充足市场空间;不断推进产业政策向普惠化、功能性转变,推进反垄断、反不正当竞争执法力度。

更为重要的是,中央已充分认识到前期政策执行过程中所出现的落实不到位的情况,未来将有完善政策执行方式,确保政策效应充分释放。习近平总书记特别指出,在

“六稳”之间的相互关联性增加了短期政策的实施难度,要协调好彼此之间的关系,必须从中长期改革中寻找出路。

## 不断释放的政策效应有利于宏观经济的持续稳定增长

党和政府围绕“六稳”已采取了很多措施。11月1日,习近平总书记到民营企业座谈会上重要讲话,有力地驳斥了社会上一些否定、怀疑民营经济的言论,强调了“民营经济是我国经济制度的内在要素”“我国民营经济只能壮大、不能弱化,不仅不能‘离场’,而且要走向更加广阔的舞台”。并提出6大政策措施支持民营企业发展,包括减轻企业税费负担、解决民营企业融资难融资贵问题、营造公平竞争环境、完善政策执行方式、构建亲清新型政商关系、保护企业家人身和财产安全等。这一关键时刻的重要讲话,对于提振民营企业信心、鼓励民间投资从而稳预期和稳就业都起到了至关重要的作用。

根据习近平总书记的多次讲话及中央持续出台的措施,企业和社会负担将得到实质性减轻,从而进一步激发市场活力。随着供给侧结构性改革在去产能和去库存领域的任务完成,以及宏观杠杆率实现了基本稳定,未来改革的重点将放在降成本和补短板领域。一是通过加大减税力度,降低企业的税负。通过推进实质性减税,并对小微企业、科技型初创企业实施普惠性税收免除,增强企业获得感;根据实际情况降低社保缴费基数费率,确保企业负担有实质性下降。二是通过解决民营企业融资难融资贵问题,降低企业的融资成本。通过改革和完善金融机构监管考核和内部激励机制,解决银行不敢贷、不愿贷的问题;通过扩大金融市场准入,发挥民营银行、小额贷款公司、风险投资、股权和债券等的融资渠道作用。三是通过营造公平竞争环境和构建亲清新型政商关系,降低市场交易成本和制度成本。通过打破各种各样的“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”,在市场竞争、审批许可、经营运行等方面,为民营企业打造公平竞争环境,给民营企业发展创造充足市场空间;不断推进产业政策向普惠化、功能性转变,推进反垄断、反不正当竞争执法力度。

更为重要的是,中央已充分认识到前期政策执行过程中所出现的落实不到位的情况,未来将有完善政策执行方式,确保政策效应充分释放。习近平总书记特别指出,在

防范化解金融风险过程中,有的金融机构对民营企业惜贷不敢贷甚至难甚至停业;在“营改增”过程中,没有充分考虑规范征管给一些要求抵扣的小微企业带来的税负增加;在完善社保缴费征收过程中,没有充分考虑征管机制变化过程中企业的适应程度和带来的预期紧缩效应。对于这些问题,习近平总书记明确要求,“要根据实际情况加以解决,为民营企业发展营造良好环境”。相信随着政策效应的充分释放,经济平稳发展的环境会得到进一步巩固,并在此基础上实现稳中有进。

## 宏观调控体系的逐步完善奠定了有效应对经济波动的扎实基础

当前我国经济形勢是长期和短期、内部和外部等因素共同作用的结果,对中国经济的韧性和我国政府的宏观调控能力要保持足够的信心。我国经济运行稳中向进的大格局没有变,主要指标仍保持在合理区间,我们拥有全球最大的内需市场,具有良好的发展基础和增长空间,经济发展长期稳中向进的总体势头没有变,经济增长速度仍居世界前列。不仅如此,党的十八大以来宏观调控体系的不断完善,也为我国应对短期经济波动奠定了扎实的基础。

党的十八大以来,面对新形势对传统宏观调控体系的各种挑战,以习近平同志为核心的党中央在综合分析世界经济长周期和我国经济发展规律的基础上,在宏观经济领域进行了大量的创新和改革,不仅取得了优异的经济成就,而且也推动中国特色宏观调控体系和理论体系日趋成熟。一是形成了党统管宏观调控的新格局,宏观调控的协调性和实施力度得到前所未有的强化;二是在科学研判中国经济和世界经济的长期趋势和发展规律的基础上,提出经济发展新常态下的宏观调控框架;三是依据国家中长期发展规划目标和经济改革目标来制定和实施短期宏观调控,使短期宏观调控能够保持战略定力,从而保证了短期政策与长期政策的有效结合;四是通过对传统的宏观政策工具进行创新,并通过全面深化改革优化了宏观经济政策实施的微观基础和制度环境;五是根据宏观经济面临的主要矛盾和主要问题,适时推动供给侧结构性改革,创新和完善了中国特色社会主义的宏观调控体系;六是形成了“稳中有进”的宏观调控工作总基调,确保了在宏观形势判断、宏观战略把握、宏观政策选择及实施的过程中不会出现

过度化的认识和操作。

党的十八大以来,中国宏观经济在“稳增长”“防风险”“调结构”“促改革”“惠民生”等领域取得了重要的历史成就。从稳增长和防风险来看,中国经济不仅顶住了国际各种不利因素的冲击,更为重要的是在实现年均7.1%的经济增速、GDP总量达到82.7万亿元规模的基础上,成功摆脱了工业经济增速下滑的困扰,经济实力再上新台阶,宏观债务水平得到了有效控制。放在国际比较的视野下,中国经济占世界GDP的份额达到了15%以上,经济增速接近世界经济增速的3倍,对世界经济增长的贡献率超过30%;国家外汇储备超过3万亿美元,持续保持世界首位;高速铁路里程达2.2万公里,超过第2至第10位国家的总和;钢铁、汽车等200多种工业品产量位居世界第一……从调结构来看,中国的经济结构正大步朝着更加优化的方向进步。消费贡献率由54.9%提高到58.8%,服务业比重从45.3%上升到51.6%,装备制造业和高技术产业持续保持两位数增长,实体经济结构大幅度改善。从促改革方面来看,我们不仅推动了经济领域的一百多项改革事项,在一些关键性、基础性改革上取得了重大突破,同时在供给侧结构性改革的引领下,解决了很多经济运行中的难点和焦点问题,为提高市场配置资源效率、提高全要素生产率起到了关键性作用。从惠民民生方面来看,城镇新增就业6600万人以上,居民收入年均增长7.4%,超过经济增速,贫困人口减少6800多万,人民的福利水平得到了大幅度的提升。

上述成绩的取得,充分证明了以习近平同志为核心的党中央对于宏观经济形势的判断、对于宏观调控思路的调整、对于宏观政策工具的创新以及关键时刻宏观决策的正确性;以习近平同志为核心的中国特色社会主义经济思想为指导不断完善的中国宏观调控体系,必将能够解决中国宏观经济面临的各种问题。当然也要看到,虽然我国宏观调控效率得到了大幅度提升,但依然面临传递途径不畅等问题,未来需要进一步创新和完善宏观调控体系,并通过深化基础性改革为宏观调控的有效实施创造良好环境。只要我们保持战略定力,坚持稳中求进工作总基调,以供给侧结构性改革为主线,全面深化改革开放,我国经济就一定能够迎来更加光明的发展前景。

(作者为分别系中国人民大学副校长、长江学者特聘教授;中国人民大学国家发展与战略研究院研究员)

经营主体间的利益平衡,主要体现在承包权与经营权分离后各自的权能划分方面。权能划分的模糊化会影响农业生产的经济效率,因此,承包权与经营权权能的划分一方面要考虑土地对于承包农户的收益和社会保障功能,另一方面也要考虑土地为经营主体带来的收益及农业生产方式的优化功能。要将两个方面综合考虑,充分协调承包者与经营者之间的利益关系。

三是要进一步规范农村土地流转过程以保障农村土地用途的规范性与科学性。农村土地在流转过程中,工商资本的过多进入会造成粮食种植面积缩减、农地非农用等一系列风险。资本的逐利性以及粮食作物的低成本利润率会导致资本进入土地市场之后,将耕地用于非粮食作物的种植或者农地非农用,从而降低我国农业的自给自足程度,损害农民的利益。为此,必须保障农村土地用途的规范性与科学性。在放活农村土地经营权后,国家应当制定相应的法律法规,限制农村土地用途以保证农地农用,同时,农业相关部门应当制定科学的农村土地种植标准,避免出现非科学化大规模种植的情况。最后,农业的多种形式经营应当建立在家庭联产承包责任制的基础上,以保证农业的可持续发展与现代化进程。

(作者为分别系中国人民大学经济管理学院副教授)

习近平总书记在民营企业座谈会上上的讲话中指出,民营经济是社会主义市场经济发展的重要成果,是推动社会主义市场经济发展的重要力量,是推进供给侧结构性改革、推动高质量发展、建设现代化经济体系的重要主体,也是我们党长期执政、团结带领全国人民实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的重要力量。

改革开放以来,民营企业蓬勃发展,民营经济从小到大、由弱变强,在稳定增长、促进创新、增加就业、改善民生等方面发挥了重要作用,也为中国经济发展作出了不可磨灭的贡献。在民营经济发展进程中,不仅涌现出了一批如华为、阿里巴巴、腾讯、百度等世界级企业,也成长起了一批叱咤风云的优秀企业家。正如习近平总书记在民营企业座谈会上的讲话中所指出的:在全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化国家的新征程中,我国民营经济只能壮大、不能弱化,不仅不能“离场”,而且要走向更加广阔的舞台。

近期,随着外部环境的深刻变化,以及国内经济运行中结构性矛盾凸显,民营企业的发展遇到了一些困难和挑战,加之一些不当言论和做法,引发了民营企业的焦虑和担忧。当前,要增强民营企业的信心,稳定社会预期,必须牢牢坚持“两个毫不动摇”,在理论上旗帜鲜明地对否定、弱化民营经济的言论进行批驳和抵制,在实践中纠正对民营企业的歧视性做法,为民营企业发展创造更好条件。党的十八大以来,习近平总书记多次重申坚持基本经济制度,坚持“两个毫不动摇”。在此次民营企业座谈会上,习近平总书记再次强调,非公有制经济在我国经济社会发展中的地位和作用没有变!我们毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,坚持“两个毫不动摇”!我们致力于非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策没有变!

必须牢牢坚持“两个毫不动摇”。我国实行的是公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。党的十八届三中全会指出,“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础”。改革开放以来的实践证明,什么时候民营企业发展环境好,政策支持比较到位,民营企业活力就强,国民经济发展就比较好。党的十八大以来,我国出台了一系列扶持民营经济发展的政策举措,对促进民营企业发展,提升民营经济活力和竞争力发挥了重要作用。

进入新阶段,必须牢牢坚持“两个毫不动摇”,为民营企业的发展营造良好的法治环境和营商环境,依法保护民营企业权益,鼓励、支持、引导民营经济继续发展壮大。废除各种形式的不合理规定,消除歧视民营企业的各种做法,消除各种显性和隐性壁垒,切实解决民营企业在发展中遇到的权益保护不到位、市场准入障碍、融资难融资贵等问题,充分释放民营企业的活力和创造力。

应进一步完善产权保护制度。产权制度是社会主义市场经济的基石,清理规范银行违约提前收贷、压贷和虚假承诺等做法。强化政府守信履约责任,避免出现“新官不理旧账”等现象。营造依法保护企业家合法权益的法治环境,促进民营企业公平竞争和诚信经营的市场环境、尊重和激励企业家干事创业的社会氛围,引导企业家爱国敬业、守法经营、创业创新、回报社会。

(作者系国务院发展研究中心副主任)

□ 王一鸣

问题,抓紧甄别纠正一批侵害企业产权的错案冤案。

进一步放宽民营企业的市场准入。切实打破各类行政垄断,防止市场垄断,营造公平竞争的市场环境,保障民营企业实现权利平等、机会平等、规则平等。要打破各种各样的“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”,在市场准入、审批许可、经营运行、招投标、军民融合等方面,为民营企业打造公平竞争环境,给民营企业发展创造充足的市场空间。加快实施新的市场准入负面清单,推动“非禁即入”普遍落实,鼓励民营企业依法进入更多领域。规范设置投资准入门槛,建立公平开放透明的规则,对各类投资主体一视同仁,清除各类隐性障碍,不得对民间投资准入设置附加条件。

加大力度缓解民营企业“融资难、融资贵”。要优先解决民营企业特别是中小微企业融资难甚至融不到资问题,同时逐步降低融资成本。规范和创新金融服务方式,引导金融机构创新年审制贷款、循环贷款、无还本续贷等还款方式,实现企业贷款到期与续贷无缝对接。对有市场需求的中小金融机构加大再贷款、再贴现支持力度,提高对民营企业金融服务的能力和水平。针对当前民营企业融资难,运用市场化方式支持民营企业债券融资。加强对商业银行信贷行为监管,清理规范银行违约提前收贷、压贷和虚假承诺等做法。

构建亲清新型政商关系。加强法治建设,构建政府与企业良性互动的政商环境,畅通政商正常交往的途径。政府部门制定涉及民营企业的政策法规,需要到法律保护的的良好制度环境,增加民营企业使用土地、资金等生产要素的机会和可得性,在竞争环境上为民营企业扫清障碍、降低门槛,在法律保护制度建设方面对民营企业一视同仁。完善平等保护产权的法律制度,加快推进民法典编纂工作,完善物权、合同、知识产权等法律法规,清理有违公平的法律法规条款,为民营企业发展保驾护航。妥善处理民营企业经营过程中存在的非规范

# 稳步推进和完善农村土地“三权分置”制度

□ 郑忠良

2016年,国务院颁布《关于农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》,将农村土地产权中的土地承包经营权进一步划分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权分置并行,这一意见的出台在现阶段具有非常重要的意义,是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。党的十九大报告提出,巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地“三权”分置制度。今年的中央一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》再次强调,完善农村承包地“三权分置”制度,在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下,平等保护土地经营权。

巩固和完善农村基本经营制度,是实现乡村振兴的重要基础。深化农村土地制度改革,完善承包地“三权分置”制度,对于我国土地产权制度具有重要意义。

完善承包地“三权分置”制度有利于落实农村集体的土地所有权,推动土地资源的规范使用。根据我国相关法律规定,农村土地的所有权归农村集体所有,“三权分置”政策强调要始终坚持农村土地集体所

有权的根本地位,通过农村集体土地所有权的有效实施,能够约束不合理的征地行为,保护农户的利益,同时能够确保农村土地的承包者与所有者合理利用土地资源,避免农地非农用行为,从而保护国家整体耕地不受侵害。

完善承包地“三权分置”制度有利于保障承包农户的土地承包权,促进土地资源的优化配置。农村土地产权主要包括所有权和用益物权两个方面,作为土地使用权主体的农村集体经济组织,其概念自20世纪80年代土地制度改革之后便逐渐被弱化,现有的《土地管理法》等法律法规对其只给出一个笼统概念,均没有对其进行详细的阐述。因此,产权关系的模糊容易导致对农民承包权的侵害,这也是在土地流转前期农民积极性不高的原因之一。“三权分置”政策的颁布,稳定了农民的土地承包权,能够提高农民进行土地流转的积极性,从而为农业的适度规模化经营打下了良好的基础,对于土地利用率、农业劳动生产率提高具有重要的意义。

完善承包地“三权分置”制度有利于保护经营主体的土地经营权,

提高其从事农业活动的积极性。在明确提出“三权分置”之前,农业经营主体的权利并没有得到完全保障。“三权分置”政策明确规定,在依法保障集体所有权和农户承包权的基础上,平等保护经营主体的合法经营权,并保障经营主体稳定的经营预期。该规定对于发展种植大户、家庭农场、农村经济合作社等多种新型经营主体具有积极的意义。首先,稳定的经营权减少了经营主体投资农业活动时的顾虑,经营主体在进行农业活动时敢于加大各项配套设施的投入,从而促进农业发展的升级与农业生产效率的提高;其次,经营权的可抵押性能够为经营主体发展农业引入所需资本,从而间接稳定经营主体的农业生产活动,进而促进农业生产“投入—收益—投入”的良性循环。

“三权分置”制度的稳步推进,无疑将促进农业经济效率的提高。未来继续推进完善承包地“三权分置”制度,必须对现实操作中出现的一些亟待解决的问题做出回答和应对,要在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下,平等保护土地经营权。

一是进一步明确农村集体所有权的概念。虽然我国法律对集体经济组织的权利进行了描述,我国《物权法》《土地管理法》等法律法规规定由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权,但并没有明确集体经济组织的主体概念,如集体经济组织的组织形式、市场地位等。农村集体所有权主体概念的模糊,使大部分地方将村民委员会等同于农村集体经济组织。同时,集体经济组织没有一个明确的市场地位,也不利于其从事正常的市场经济活动。为此,必须进一步明确农村集体所有权的概念,规定其具体的组织形式、规范章程、合法的法人主体地位等,使农村集体所有权的概念更为具体化。

二是要协调承包农户与经营主体间的利益。我国《农村土地承包法》规定,农民对承包土地享有的土地承包权包括占有权、处分权等用益物权,但是对于承包权与经营权分离后各自的权能划分,相关的法律法规还没有形成统一的认识,其中,分离后的经营权是作为物权还是债权尚存在争议。笔者认为,在实操中要切实维护承包农户与

# 经济观察

理论部主办  
邮箱:jgmjx@sina.com 电话:67078948