

瞄准突出矛盾 立足长远发展--2008经济政策走向分析

<http://www.crifs.org.cn> 2008年1月16日 执笔：胡少维

创新：将成为促进发展的关键词

所谓创新，主要有三种类型：思想创新、科学创新、技术创新。思想创新是最广义的一种创新；科学创新是思想创新在科学上的扩展；而技术创新属于实务型创新，其深层的背景是思想创新和科学创新。

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央，继往开来，与时俱进，立足新的历史起点，深化认识共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律，全面把握我国经济社会发展的阶段性特征，面对前所未有的机遇和挑战，创造性地提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等一系列重大战略思想。这为实现我国科学发展、和谐发展、和平发展，开创中国特色社会主义事业新局面提供了有力的理论指导，显示了治国理政的新理念、新探索，是思想创新方面的具体体现。十七大后，这一理念的贯彻落实将为其他方面的创新奠定更为扎实的基础。

目前，我国的经济社会发展已然达到一定程度，过去发展路径的简单外延已面临现实的约束，因而创新的迫切性、重要性不言而喻。

这样，在科学发展观的指引下，围绕创新活动的制度、政策发生一系列的变化也将成为预料中的事情，而且其进程会不断加速，比如国家有关部门已对科技创新活动加大了物质、政策支持力度。可以讲，发展作为科学发展观的第一要义，其内涵正在发生潜移默化的变化，创新将成为其中的关键词。

2007年，我国国民经济继续维持高速增长态势，物价涨幅也呈加速趋势，固有的经济失衡、结构矛盾突出的问题尚未根本缓解，经济增长出现过热苗头。2008年，北京将召开奥运会、国家迎来改革开放30周年、适逢政府换届等，而面对的世界经济环境却是不确定性因素增多。在这样的背景下，2008年宏观经济政策走向成为大家关注的话题。我们分析认为，事实上，在党的十七大和2007年年底经济工作会议召开之后，2008年宏观经济政策走向已越来越清晰，大致可以概括为，瞄准当前经济社会发展中的突出问题，立足促进长远可持续发展，政策变化与制度创新相结合，经济、法律手段唱主角。

稳健财政政策：有“稳”有“健”

财政政策从“积极”转为“稳健”已有几年，从这几年的实践看，稳健的财政政策基本上可以理解为“中性”的财政政策，即，既不追求经济总量的扩张，也不着眼于经济总量的收缩，而是回归公共财政的本质，着眼于满足社会公共需要，重点用于解决由于“市场失灵”而出现的资源配置

失效、收入分配不公、经济波动等问题，发挥政府这只“看得见的手”的宏观调控作用。在构建和谐和谐社会过程中发挥其独特的功效，为促进经济与社会、人与自然、资源与环境等协调发展方面起到直接和间接作用。

至于为何要继续实施这一政策，我们认为，一是我国已明确了发展目标，即构建和谐社会、全面建设小康社会，财政政策显然要与这一大目标相匹配；二是与当前我国经济社会发展阶段密切相关，财政政策不能不考虑短期经济发展过程中的问题，但更重视长期性矛盾的化解；三是与建立公共财政框架的大方向一致，有利于财政体制改革，渐近性特征比较明显，也有利于经济社会的平稳发展。另外，选择稳健的财政政策，也为相机抉择留下了空间。

当然，尽管稳健的财政政策总体上是中性的，但针对不同的方面其含义也有所区别，并不能一概而论，比如，在经济发展方面是“稳”，在社会发展方面相对要“健”，2008年，会较大幅度增加对社会保障、卫生、教育、住房保障等方面的支出，中央基本建设投资重点用于改善农村生产生活条件、生态环保、社会事业领域项目及重大基础设施项目建设。2008年我国将全面实施城乡免费义务教育，推动深化医疗卫生体制改革试点工作，支持建立公共卫生、医疗服务、医疗保障、药品供应保障四个体系，中央和地方财政对新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险的补助标准将从原先的40元提高到80元。城乡最低生活保障制度将进一步完善，企业职工基本养老保险个人账户试点也将扩大。中央财政将安排廉租住房保障专项补助资金，加快解决城市低收入家庭住房困难。同时，在经济发展方面也有所不同，比如与自主创新、节能减排等相关的经济发展，会受到财政政策的积极支持，相反在粗放式方面显然财政政策要收“紧”。2008年，将进一步完善出口退税、关税等相关政策措施，抑制高耗能、高污染、资源性产品出口，支持高附加值产品出口，鼓励资源性、节能降耗、关键零部件等产品进口。

与此同时，财税体制改革推进步伐也将进一步加快，从而为公共财政的执行奠定基础。2008年，按照“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”等要求，地方税制的改革和完善将是一项重要内容，努力构建以财产税、资源税为主体的地方税制体系。同时，研究推进以房地产税制为重点的财产税改革，深化房地产模拟评税试点工作，改革资源税制度。深化流转税制改革。继续在东北地区部分行业和中部地区部分城市进行增值税转型试点，并研究制定在全国范围内实施的方案。根据国家的产业政策和消费政策，研究调整消费税政策。适当调整营业税政策，继续完善燃油税改革方案。研究综合与分类相结合的个人所得税制度。

协调：将成为政策措施的目标取向

目前，中国正处在社会经济大变革时期。这种变革带来了发展活力，也蕴含着社会矛盾。经济体制改革引发社会利益关系的调整和重组，多种所有制经济发展和市场竞争导致收入差距扩大和社会分化，二元经济结构转型伴随着大规模的人口流动，使千百年来处于停滞状态的农民的生存方式发生根本性变化，经济增长方式转变和产业结构变化增加了就业的流动性，加上多年积累起来的历史遗留问题需要解决。这就使人们感到，现在经济发展了，社会矛盾也比过去突出和复杂。因此，过去那些利于促进经济增长但有失公平的政策就面临调整，那些不和谐的现象就需要及时扭转。

中国提出构建和谐社会，主要精神就是协调利益关系，化解社会矛盾，实现社会协调和稳定。新的政策，是统筹经济和社会发展，更加注重民生，注重解决社会问题，包括实行更加积极的反贫困政策，扩大就业的政策，发展教育和医疗卫生，建立和健全社会保障制度。目的是保证全体人民

都能享受到发展和改革的成果。比如实施更加积极的协调发展战略，抑制差距继续扩大。关注特别贫困地区、生态环境特别恶劣地区、资源枯竭型城市，以及发展严重超过资源和环境承载能力的地区。促进农业劳动力向非农产业转移，加快农村的建设和改革，解决城乡差距问题等。

科学发展观的基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。由此，以前那些有悖于协调的方面，就面临调整。但鉴于中国经济发展的现实，解决也不可能是一蹴而就的，而将是一个循序渐进的过程，统筹安排，逐个突破。

在政策措施目标指向变化的同时，政策之间的协调也将是未来宏观经济政策的特点与方向。比如，作为国家调控宏观经济运行的两大政策体系——货币政策和财政政策，由于它们的调控都集中于社会经济中的货币资金的流转与运行。因此，它们之间协调配合，当属天经地义。但现实是目前存在着种种不协调的现象，这也是政策频繁出台而宏观调控效应不十分显著的原因之一。可以预见，在科学发展观的统领下，未来宏观政策未必有何“奇招妙手”，但协调性将大大增强。

节能减排：“软”“硬”兼施

2008年是完成“十一五”节能减排约束性目标的关键一年。中央经济工作会议已决定，节能减排目标的完成情况将作为“检验经济发展成效的重要标准”。

2007年11月份，经中央组织部和相关部委会签并经国务院批转的《“十一五”主要污染物总量减排考核办法》规定，对完不成任务的地方政府和企业主要负责人，将实行全新的问责制和一票否决制。作为《减排考核办法》配套文件的《“十一五”主要污染物总量减排统计办法》和《“十一五”主要污染物总量减排监测办法》也同时出台，三个文件构成了“十一五”期间主要污染物减排考核工作的三大体系。此前的10月28日，十届全国人大常委会第三十次会议通过《节约能源法修订草案》明确，国家实行节能目标责任制和节能考核评价制度，将节能目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。国务院和县级以上地方各级人民政府每年向本级人民代表大会或者其常务委员会报告节能工作，省、自治区、直辖市人民政府每年向国务院报告节能目标责任的履行情况，实行固定资产投资项目节能评估和审查制度等。2008年，节能减排将真正成为考核各级地方干部执政水平的一条“硬杠杠”，如果成绩不合格将面临“一票否决”。

同时，一系列有利于节能减排的价格、财税、金融等激励政策将得以出台和实施，重点行业 and 重点领域淘汰落后生产能力的力度将进一步加大，资源开发生态补偿机制将会不断完善。环境政策与部门宏观发展政策一体化的趋势越来越明显，经济手段与行政监管将有效地结合起来。

比如银监会已下发节能减排意见，强令禁止双高贷款。指出银行业要从战略规则、内部控制着手，防范高耗能、高污染带来的各类风险。银行要加强与节能减排主管部门的沟通，对其公布和认定的耗能、污染问题突出且整改不力的授信企业，除了与改善节能减排有关的授信外，不得增加新的授信，原有的授信要逐步压缩和收回。对存在重大耗能和污染风险的授信企业要实行名单式管理。银行业金融机构要对列为国家重点的节能减排项目给予支持；对得到财政、税收支持的节能减排项目给予支持；对节能减排显著地区的企业和项目在同等条件下给予支持。对列入国家产业政策限制和淘汰类的新建项目不支持，对耗能、污染问题突出且整改不力的企业和项目不支持，对列为落后产能的项目不支持。同时，鼓励银行开展节能减排授信创新。

为切实保障主要污染物减排工作稳步推进，财政方面，各级政府在财政预算中安排一定资金，

采用补助、奖励等方式，支持节能减排重点工程、高效节能产品和节能新机制推广、节能管理能力建设及污染减排监管体系建设等。制定节能、节水、资源综合利用和环保产品(设备、技术)目录及相应税收优惠政策，实行鼓励先进节能环保技术设备进口的税收优惠政策。根据实际情况提高COD排污费标准，改进征收方式。

2007年年底，财政部、国家环保总局批复江苏省在太湖流域开展以水污染物排污指标为主要内容的排污权有偿使用和交易试点，旨在通过改革主要水污染物排放指标分配办法和排污权使用方式，建立排污权一级、二级市场和交易平台，逐步实现排污权行政无偿取得转变为市场方式有偿使用，推进建立企业自觉珍惜环境，减少污染排放的激励和约束机制。

土地政策继续扮演重要角色

2003年，党中央、国务院正式提出运用土地政策参与宏观调控，经过五年的时间，土地调控从主要着眼于土地市场的调控，转变为运用土地政策参与宏观调控，从针对行业的调控转变为针对整个国民经济的宏观调控，使国家的宏观调控出现了一个新特点。应该说，五年来，运用土地政策参与宏观调控的成效是明显的。比如，土地政策约束了固定资产投资的过快增长，促进了产业结构调整与优化，促进了区域发展格局优化和区域协调发展，促进了经济发展方式的转变，优化了房地产开发用地结构，保障了民生用地的需求。

现阶段，中国参与宏观调控的土地政策主要包括土地规划政策、土地供应政策、土地价格政策、土地税收政策等。参与宏观调控的土地政策职能，一是确保18亿亩耕地红线不被突破；二是实现土地与经济发展统筹协调，促进经济发展方式和经济结构的转变；三是维护社会稳定和公平正义。

目前看，土地政策参与宏观调控体系，将有几个取向：一是调控对象由主要调控政府向调控政府与调控企业并重转变。即在通过土地规划政策、土地计划政策等调控政府严把土地“闸门”的同时，要通过土地税费政策、土地价格政策、土地供应政策等，重点调控企业的用地行为。二是调控内容由关注总量向关注总量与注重结构和布局并重转变。既要加强总量控制，又要按照“区别对待、分类指导、有保有压”的原则，始终把结构性调控放在突出位置，特别是土地的用途结构、产业结构和地区结构，充分体现促进经济发展方式转变和产业结构调整的方针。三是调控手段由主要依靠行政手段向综合运用经济、法律、行政和技术手段转变。

总的来看，在实行最严格土地管理制度的同时，节约集约利用土地成为今后我国土地利用的根本方针，充分发挥市场配置土地资源基础性作用成为土地在宏观经济调控中的角色定位，目的就是提高建设用地利用效率。对闲置土地特别是闲置房地产用地要征缴增值地价。金融机构对房地产项目超过土地出让合同约定的动工开发日期满一年、完成土地开发面积不足1/3或投资不足1/4的企业，应审慎贷款和核准融资，从严控制展期贷款或滚动授信；对违法用地项目不得提供贷款和上市融资。对城市基础设施以及各类社会事业中经营性用地实行有偿使用。在坚持尊重农民意愿、保障农民权益原则下，依法盘活利用农村集体建设用地。

民生改善：将成为考核绩效的显变量

科学发展观的核心是以人为本。十七大报告将“加快发展社会事业，全面改善人民生活”写入全面建设小康社会奋斗目标的新要求，并强调加快推进以改善民生为重点的社会建设。

胡锦涛总书记强调，社会建设与人民幸福安康息息相关，要努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，促进社会公平正义，推动构建和谐社会。

中外历史表明，民生问题解决得如何，关乎社会发展与政局稳定。而民生问题的不断改善则会成就整个社会的和谐。未来几年是中国发展又一个重要的关口。十七大报告此番再次向全社会吹响了改善民生的号角，为构建和谐社会，实现共同富裕的目标，奠定了舆论基础，规划了发展路径。

与此相对应，考核经济发展绩效的变量也将发生一系列的变化，比如发展和改革委员会主任马凯在讲话中就表示，对那些生态环境不佳的地区，经济增长将不再作为考核目标，这预示着一系列相关考核经济发展绩效的指标将发生比较大的变化。民生改善，将成为考核经济发展绩效的显变量。

产业结构调整政策进入梳理期

党的十七大勾勒了我国发展现代产业体系的蓝图：要大力推进信息化与工业化融合，促进工业由大变强，振兴装备制造业，淘汰落后生产能力；提升高新技术产业，发展信息、生物、新材料、航空航天、海洋等产业；发展现代服务业，提高服务业比重和水平；以及加强基础产业基础设施建设，加快发展现代能源产业和综合运输体系等。

为了引导产业结构升级，转变经济发展方式，十七大报告明确提出，要“发挥国家发展规划、计划、产业政策在宏观调控中的导向作用，综合运用财政、货币政策，提高宏观调控水平”。

2007年12月27日国家发展改革委与18个省区市负责人签订了全国第二批关停和淘汰落后钢铁生产能力的责任书。至此，各地承诺到2010年关停和淘汰的落后炼铁能力达到8917万吨、炼钢能力为7776万吨。不可否认，这种方式在目前中国发展阶段有其现实可行性，效果也还不错，但终非长久之计，为了加快产业结构调整，相关政策做出必要调整就成为必然。

2007年12月1日开始，我国废止2004年发布的《外商投资产业指导目录》，实施新修订的目录。新旧目录最大的不同是明确限制或禁止高污染、高能耗、消耗资源性外资项目准入，同时进一步鼓励外资进入循环经济、可再生能源、生态环境保护以及高新技术、装备制造业、新材料制造等产业。同时，《产业结构调整指导目录(2007年本)》(征求意见稿)也已形成。另外，国家发改委有关人士日前透露，正在酝酿建立健全落后产能有效退出机制，建立产业结构调整基金，来淘汰落后产能。2007年中央财政拿出20亿元，具体推动13个行业着手淘汰落后产能。正如有关人士所言，20亿元对13个行业来说，是杯水车薪，但是个起步，是个良好开端。这一切意味着未来将对现行产业政策进行梳理，形成对新技术甚至新能源等的激励。

从紧的货币政策：总量控制价格引导

近年来，由于我国国际收支持续双顺差，通过外汇占款渠道投放的货币不断增长，形成货币供应过快增长的巨大压力。同时，在流动性偏多的背景下，由于金融机构利润约束增强、信贷需求旺盛，信贷扩张动力强劲。为了贯彻从紧的货币政策，有关部门将从总量控制和价格引导两方面着力。

从总量控制方面看，在国际收支平衡未取得实质性进展前，继续通过上调存款准备金率和公开市场操作等方式，大力对冲流动性。加强窗口指导，引导商业银行控制信贷投放，抑制银行体系的货币创造能力。2008年的信贷投放原则将是增幅下降，贷款规模严格受到控制，各分行要按月上报贷款的投放情况，如果商业银行在计划外超额放贷，有可能面临多重且严苛的处罚措施，包括发行定向央票等。

从价格引导方面看，汇率和利率将发挥更大作用。关注有效汇率的变化，增强汇率弹性，进一步发展汇率在调节国际收支、引导结构调整、提升经济平衡增长能力及抑制物价上涨中的作用。在衡量实际利率水平时，充分考虑消费物价指数偏高中国际价格传递和资源价格改革等结构性因素，在利率政策上，对这些特殊因素留出一定空间。在此基础上，发挥利率杠杆在防范经济过热和控制通货膨胀中的作用。

另外，也将充分发挥信贷政策在促进结构调整中的积极作用，改进信贷政策实施方式，引导金融机构优化信贷结构，加强货币信贷政策与金融监管政策、财税政策、产业政策的协调配合。

收入分配：面临基础性变革

党的十七大报告明确提出，“让更多群众拥有财产性收入”，目的是防止财产及财产性收入差距过大、实现财产性收入合理和持续增长、让财产性收入惠及更多群众，达到逐步扩大中等收入群体的比重、形成“民富国强”收入分配的格局。十七大报告首次在初次分配问题上引入公平概念，由以往的“初次分配注重效率”到“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”，提出要“逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重”。这样，就意味着收入分配制度方面会出现比较大的变化，意味着要调整和改善政府、企业、居民在国民收入中的分配关系，要健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，逐步改善初次分配结构。在法律层面上对广大群众特别是社会弱势群体财产权的保护予以高度重视，对他们财产的征用、没收或者被拖欠都应严格纳入法律规制之下，确保财产性收入来源的基础稳固。逐步提高扶贫标准和最低工资标准，建立企业职工工资正常增长机制。

坚持把扩大就业摆在更加突出的位置

就业是民生之本。我国劳动力资源十分丰富，这是推动经济增长的有利条件。而只有能够不断扩大就业机会、充分吸纳新增劳动力的经济增长，才是符合以人为本理念的经济增长，才是可持续的经济增长。近年来，国家采取一系列积极扩大就业的政策措施，就业岗位不断增加，年度就业的预期目标实现得比较好。但也应清醒地看到，我国就业压力大是一个长期挑战，就业形势并不乐观。

而进一步扩大就业，就需要积极发展劳动密集型产业特别是服务业，开拓就业的新渠道；注重改善创业环境，运用好财税和信贷政策，放宽市场准入限制，简化行政审批程序，大力扶持和发展中小企业、微型企业和灵活多样的就业形式，充分发挥非公有制经济在吸纳就业方面的重要作用；改善劳动力市场的信息服务和就业指导，加强对劳动者特别是农民工的就业技能培训；加大劳动执法力度，切实保护劳动者权益，敦促企业履行社会责任，妥善处理劳动纠纷。

面对我国长期就业压力，十七大报告提出以创业带动就业的思路，指明了破解就业问题的方

向。这样,除了贯彻《就业促进法》,保护劳动者切身利益外,拓展创业空间将成为促进就业的方向和着力点。

国内资源价格改革步伐加快

2007年12月24日,国务院出台《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》,首次明确了未来资源性产品的成本构成,这使油、气、煤等资源性产品的价格形成机制浮出水面。

2008年,在充分考虑社会各方面承受能力的情况下,我国将积极稳妥地推进能源价格改革,逐步建立能够反映资源稀缺程度、市场供求关系和环境成本的价格形成机制。深化煤炭价格改革,全面实现市场化。推进电价改革,逐步做到发电和售电价格由市场竞争形成、输电和配电价格由政府监管。逐步完善石油、天然气定价机制,及时反映国际市场价格变化和国内市场供求关系。

于2008年2月1日正式实施的《水量分配暂行办法》,为国内资源价格改革拉开了序幕。

文章来源: 中国改革论坛 (责任编辑: ZFY)