

# 如何看待2017年的经济形势

□ 许伟

综合内外需变化和经济运行内外部条件,如果能够守住不发生系统性风险的底线,2017年我国经济有条件实现6.5%左右的增长。

经过长达六年多的适应和调整,我国经济增速已进入由降转稳的关键阶段,只要能够保持战略定力,坚持改革开放,充分调动各方的积极性,我国经济发展的空间和潜力依然很大。

回升。不过,特朗普新政带有明显的贸易保护主义和重商主义色彩,而且2017年法国和德国的大选也充满变数,全球经济和贸易复苏依然充满挑战。

内需总体增速延续回落态势,但下降空间不大。一是固定资产投资增速预计小幅回落。其中,受购房限制条件放宽和信贷放量的影响,2016年房地产投资增速冲高至6.9%,但同时新房销售面积也超过13亿平方米,基本达到根据居住条件、城镇化进程和购买力增长测算的历史需求峰值,之后会逐步回归到长期趋势附近,房地产投资全年预计增长2%左右。基础设施仍有较大空间,特别是在城镇化和民生相关领域的短板短板都很突出。而2016年制造业投资在年中一度出现负增长,之后有所反弹,但参考其他工业化经济体的发展经验,高速增长阶段结束之后,制造业产能扩张的速度大体上就保持在每年5%左右。二是汽车购置税优惠政策调整,房地产销售放缓等因素会对消费造成一定冲击。不过,随着消费结构的不断升级,新的消费模式和方式不断涌现,消费增速预计有所回落,但幅度并不明显。三是企业补充库存的意愿上升。我国库存周期一般持续三年到三年半,上一轮库存周期是从2012年四季度到2016年三季度。从2016年四季度开始,规模以上企业库存水平开始回升。库存回升有利于对冲投资和消费下滑对经济增速的冲击。综合上述内外需变化和今年经济运行内外部条件,如果能够守住不发生系统性风险的底线,2017年有条件实现6.5%左右的增长。

从国际比较经验,增长速度和增长质量之间的耦合关系以及新旧动能的转换进度看,2017年如果能够守住6.5%左右的增长,将为中高速增长阶段争取一个良好的开端。当前,国内经济下行压力较大,人民币贬值和资本跨境流出潜在压力较大。四是房地产价格反弹的不确定性。在加大房地产调控力度之后,热点城市住房销售有所回调,但在通胀预期回升,实际存款利率为负的背景下,房价上涨压力仍然突出。五是部分区域经济转型的不确定性。一些比较依赖重化工业和资源型行业,产业升级步伐滞后的地区,营商环境和企业活力亟待改善,人口尤其人才持续净流出,财政收入缺口和维护社会稳定压力突出。

2017年,上述不确定性可能对经济运行造成一定的下行压力。实现可持续的中高速增长,关键在于坚持稳中求进的总基调,做好自己的事情,优化政策组合,完善适应经济发展新常态的经济政策框架,打好“宏观调控+深化改革+防风险”组合拳,有效释放风险,进一步提升经济增长的质量和效益。

一是实施积极财政政策。积极财政政策要在调结构上发力,继续实施地方政府债务置换,落实中央地方事权和支出责任划分改

革,适当提高中央财政支出比例。加大对东北和部分困难省份养老保险的支持,积极推进全国基础养老金统筹。着力盘活用好存量资金,加快清偿政府欠款。加快清理各级政府收费项目,大幅度减少企业非税负担。

二是实施稳健中性货币政策。综合运用法定存款准备金、公开市场操作、短期流动性调节工具、常备和中期借贷便利等货币政策工具,保持货币市场流动性和实际利率在合适水平,引导金融机构加强流动性和资产负债管理。此外,美元升值很可能进入下半场,应该抓住这一有利时机,进一步扩大人民币汇率弹性。

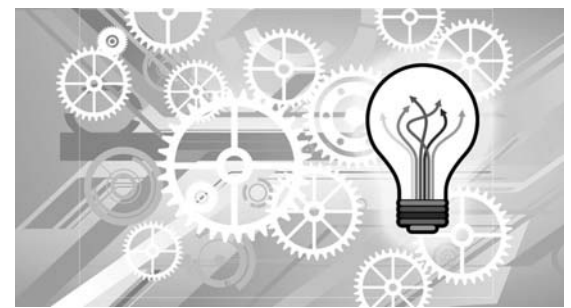
三是完善宏观审慎管理和金融监管框架。扩大宏观审慎评估范围,全面排查金融风险隐患,强化对顺周期、跨行业、跨市场、跨境风险和风险传染的监测和处置。提高金融监管的协调性、穿透性和专业性,加强对债市、影子银行、地方债务、房地产等潜在风险点的排查。

四是推进重大领域和关键环节的改革落地。明确责任担当主体,严格执行改革督查工作,对改革推进缓慢的部门或者地方要严肃问责,改革落实要和改革评估结合起来,及时发现改革推进过程中的问题并予以纠正,同时积极总结好的经验和做法,并予以推广。突出重大领域和关键环节,加快推进国企、土地、服务业开放等带动性强、预期提振明显的改革事项,稳定企业家信心。

五是完善促进房地产市场运行的长效机制。密切调控效果的变化,加强预期引导。继续坚持因城施策,用足一线城市及周边热点、部分涨幅较快的二线城市年度土地指标,优化供地结构,提高住宅用地比重。主要热点城市推行供地指标与人口流入的联动和首付比例与房价涨幅的联动。加强城市群、都市圈之间和内部的互联互通,完善公共服务供给方式和提升公共服务质量,促进人口和产业的合理布局,鼓励发展专业住房租赁企业,促进租房市场发展。

作为全球第二大经济体,按购买力平价计算,2016年中国对全球经济增长的贡献大约三分之一,超过了发达国家贡献的总和,发展具有较强的主动性和内生性。尽管从高速增长阶段向中高速增长阶段过渡,面临的挑战和风险前所未有,但经过了长达六年多的适应和调整,我国经济增长已进入由降转稳的关键阶段,只要能够保持战略定力,坚持改革开放,充分调动各方的积极性,我国经济发展的空间和潜力依然很大。

(作者系国务院发展研究中心宏观经济研究院第一研究室主任、副研究员)



## 防止智库异化

□ 唐庆鹏

现代公共政策科学化的一个重要标志就是“谋”与“断”分离,也即咨询研究与决策行动的专业分工。

现代智库兴起于美国,发展于美国,繁盛于美国,一定程度上,一部现代智库成长史可以浓缩并体现在美国智库的全部演进历程中。然而,美国学者托马斯·麦维兹在研究美国智库实际运作时曾感慨道:“智库是什么?评论家们对它的描绘是矛盾的,例如,既是‘知识的圣殿’,又是‘虚伪的游戏公司’”。麦维兹的感慨,展现了智库在发展进程中异化的可能,而这种异化必然导致研究信度的降低,最终削弱公共决策的科学化民主化。具体说来,智库的异化表现在三个方面:

“知识为权力俘获”:智库沦为权力的附庸和工具。美国智库常常以“超越党派政治的独立性”著称,但在美国政治现实中,拥有政治权力的政治精英对智库进行控制和利用的情况广泛存在。在这种情形下,知识成为权力的附庸,智库及其中的专家则丧失主体性和自由。实际上,20世纪70年代以来,美国的一些智库的这种转变就已经非常明显了。当智库沦为权力肆意把玩的工具时,其所从事的活动往往不是知识探索与政策研究,而只是对政治精英们的政策偏好和主张所做的粉饰性工作。此外,更为极端的是,一些智库在政治精英的要求下毫无原则地为不正当决策辩护和背书,智库观点成为其“定制”的专家意见。这样,智库不再是追求知识的真理性和实用性为归宿,而是丧失客观立场,为权力所俘获,沦为在“真善美”的知识外包下的权力附庸和工具。

“权力为知识俘获”:智库违背其非营利属性,成为具有功利化倾向的经济工具。智库毕竟是由不同领域的专家个体组成,个体的私人需要使得智库成员本能上也具有“经济人”动机。在美国,出于自身利益需要,不少智库成员或明或暗地为富人、企业、财团提供政策游说服务,并从中捞取高额酬劳,而智库组织本身同样面临着激烈的市场竞争环境下的生存问题,容易跌入“金钱依附陷阱”。此外,近年来美国一些私人财团热衷资助智库,其动机并非出于公益心或慈善心,而是基于服务其私人财富的考量。在他们眼里,智库只是其接受并发挥智库作为政府外脑所发挥的咨询参谋功能,间接反映了智库的功利化倾向。

前车之鉴,后者之师。中国智库的发展,既要吸收和借鉴发达国家现代智库成长中的合理因素,同时也要警惕并规避其发展进程中的异化现象,从而建立一批健康有序的现代智库。这就需要从以下四个方面展开工作:

第一,转变理念,从制度上确保智库有效融入公共政策体制机制中。现代公共政策科学化的一个重要标志就是“谋”与“断”分离,也即咨询研究与决策行动的专业分工。智库专于咨询研究,政府则专于决策行动,智库以咨询的科学性保证政府决策的科学性,两者有机互动,但又不可混为一谈。因而,智库的发展需要破除政府办咨询与决策的全能思维,转而确立“谋”、“断”分离的科学决策的理念,在思想上接受并发挥智库作为政府外脑所发挥的咨询参谋功能。同时,应构建“咨询先行”的公共决策法定程序。当前,我国应在完善重大行政决策专家咨询论证制度的基础上,扩大专家咨询的决策范围,同时严格专家参与的程序规定,避免将决策咨询变为“奉命论证”,最终从制度上保障智库作用的充分发挥。

第二,推进权力体制机制的公开化、透明化,为智库研究创设信息条件,尤其是完善并有效贯彻政府信息公开制度。智库从事政策分析活动所需的信息,首先要尽可能全面,其次是要有显著准确可靠。我国政府信息公开的广度和深度都已有了显著改进,然而,现实中还存在一些地方和部门选择性公开、形式化公开等问题,导致公开的信息全面性、准确性、实用性不足,从而影响了我国智库研究的科学性。因而,今后应加大政府信息公开制度的细化措施,监督约束机制等方面的完善力度。

第三,适当放松智库思想市场准入限制,并通过一系列财税政策培育市场。目前,我国智库普遍采取登记管理制度,严重的登记注册已严重影响我国智库的发展,导致官办智库与民间智库比例悬殊,市场主体结构单一等诸多问题。因此,基于我国智库发展的现实状况,借鉴智库的国际经验,当前有必要简化智库登记注册的手续,降低门槛,让更多的社会主体更便捷地参与进来,从而丰富我国智库思想市场。同时,对智库组织实施税收和财政方面的优惠是各国普遍做法,这在一定程度上可以提升智库的吸引力。

第四,完善法律制度,依法规划智库思想市场。智库思想市场同一般产品市场一样,都有市场失灵的风险。因此,为确保智库思想市场的健康、有序发展,有必要对智库思想市场进行适当规制。一方面,完善智库相关法律法规,将智库纳入国家法律制度的体系并对其进行有效地规范管理。另一方面,由于智库成员本能上也具有“经济人”动机,其咨询研究存在出于自身利益需要而非服务公益的风险,因此,还有必要建立健全智库专家的咨询论证责任机制,对于咨询研究违反法律规定,导致决策失误并造成危害性社会后果的智库及其专家,应依法追究其责任,从而规避和减少智库咨询的功利化和随意性。

(作者单位:南京师范大学国家治理与政府创新研究中心)

## 齐鲁策论

在增速持续下行调整6年之后,2016年经济运行呈现出四个具有中长期指示意义的特征。一是经济增速降中趋稳。2016年GDP增速为6.7%,较上一年下降0.2个百分点。同时,发电量、粗钢产量、集成电路产量、汽车和房地产销售等重要的实物量增速较2015年均不同程度改善。二是新技术、新模式和新服务业不断涌现。大数据、云计算、机器人、新能源汽车、移动支付等新兴产业迅速成长,量子通讯、虚拟现实、卫星遥感等一批具有广阔应用前景的新技术不断涌现,电子商务、共享经济等新模式蓬勃发展。三是PPI和企业效益同比由负转正。工业生产者出厂价格指数同比连续54个月下降之后,于2016年9月首次转正回升,特别是上游产品价格回升幅度更为明显。受产品和服务价格回升的提振,2016年规模以上工业企业利润同比增长8.5%,增幅较去年同期增加10.8个百分点。四是失业率上升反弹。尽管受产能影响,煤炭、钢铁等上游原材料行业大量劳动力需要转岗,但就业总体保持平稳。调查失业率显示,九月份以来失业率水平持续低于5%,而前三季度城镇新增就业岗位1067万,提前完成全年任务。

上述积极变化表明,通过实施供给侧结构性改革和适度扩大总需求,我国经济供求失衡的态势正在缓解,经济增长显现出质量和效益逐步改善的趋势。同时也意味着,经济转型可能进入了下半场,即经济增速快落的风险下降,L型增长正在从原来的“竖”过渡到“横”,转型从降速逐步转向提质。

展望2017年,经济运行将呈现内需增速回落和出口跌幅收窄的特征,GDP增速预计小幅回落,L型增长仍在筑底过程当中。从外部条件看,全球经济有望延续缓慢复苏的态势。一是主要经济体经济共振回升。过去5年全球经济和贸易持续低增长,但从2016年下半年以来,主要经济体指标均有所改善。其中,G20制造业PMI持续位于扩张区域,而且指数值高于去年同期。二是美元升值对新兴市场的冲击减弱。2016年新兴经济体经济基本面企稳,国际贸易低位回稳,大宗商品价格反弹,表明美元升值可能已经进入后半程,进一步升值的空间有限,而且与美元升值相对应的美元流动性收紧,对新兴市场的实质性冲击将不及前半程。三是特朗普当政之后可能推出的基建和减税计划将提升全球总需求,对新兴经济体的出口亦有提振作用。目前,主要国际机构都预测2017年世界经济增速会小幅



## 城市二元结构的拉美警示

□ 樊继达

拉美国家非正规就业部门就业人员数量规模庞大,工作收入水平较低,稳定性差,发展前景远不及正规部门。还有部分人经常处于失业和半失业状态,长期生活在贫困线以下。

政府提供的公共服务不均。由于城镇化进程过快,拉美国家政府治理能力较低,无法提供配套的均等化公共服务,民怨深重。拉美国家的城市规划,基础设施、公共服务没有充分考虑低收入人群的要求,中高收入阶层与低收入阶层享受差距悬殊的“二元公共服务”,贫民窟等非正规住宅并不在市政和相关部门规划之中,城市政府没有意愿去提供相应的公共服务,希望借此控制贫民窟的扩张。但事态并未随政府的预想而发展,贫民窟的规模反而日渐扩大。由于投资严重不足,居民无法享受均等化的医疗卫生、教育、道路、供水供电等公共设施及公共服务。有关国际机构估计,拉美国家约有60%的城市人口缺少适当的卫生服务和干净的用水。

政府住房政策不当。拉美国家的住房政策过分强调“住宅自有率”,忽视政府提供公共住房的责任。租赁市场发展滞后,因此出现了高住房自有率与严重的住房短缺并存的二元格局。城市低收入阶层和弱势群体因为就业不充分,收入水平很低,根本得不到住房信贷,无法通过正规合法手段获得住房,只能借助非正规渠道,通过非法“侵入”的手段占领城市公有土地、城乡结合部的闲置土地等,搭建条件简陋的临时住房。这些没有上水和下水等基础设施的“非正规住宅”逐渐“成长”为贫困阶层聚居的大片贫民窟,成为难以铲除的“毒瘤”。

政府社会保障不足。拉美国家社会保障制度供给严重不足。传统社会保障制度的分层制和“碎片化”特征导致社会福利保障数量多、差别大、覆盖面过于狭小,难以满足城市全体居民的需求。过度城镇化形成大量城市边缘阶层和弱势群体,他们不可能向社会福利制度缴费,各大城市的社保计划面临极大的财务压力,而政府财政又无法为这些群体提供社会保障。与此同时,庞大的非正规就业人员也难以被传统社会保障制度所覆盖,大量的劳动年龄人口成为社会排斥的主要对

象,无法与城市居民享有同等的社会保障,从而加剧了城市贫困。

政府缩小收入差距不力。拉美部分国家的政府认为,只要将经济蛋糕做大,收入分配会逐步达到公平。政府过分关注经济增长,轻视收入分配,再加上土地占有不公、畸形的工业化模式、历史文化因素影响等,造成拉美国家贫困人口数量庞大,贫富两极分化严重,收入差距长期得不到缩小。当然,与大多数国家不同的是,拉美国家贫困人口多集中在城市。

中国与拉美各国同属发展中国家,同样面临大量农村人口进入城市的挑战,具有诸多相似性、可比性。寻求破解城市二元结构矛盾之策,当前应在以下几个方面有所突破。

第一,创造更多的就业机会,保障劳有所得。拉美城市二元结构表明,进城农民如果没有就业,就会从农村贫困人口变为城市贫困人口,也就是说,要防止产生大量的城市贫困人口,关键是为进城农民创造更多的就业机会。拉美国家的产业发展带给我们的重要教训是,二产、三产脱节,第三产业发展不足,导致人口畸形集聚,失控,衍生诸多社会问题。因此,我们应根据城市资源环境承载能力,要素禀赋和比较优势,改造提升传统产业,引导生产性服务业适度集聚,注重提升就业容量大的生活性服务业水平,进而形成以服务业为主的产业结构,从而吸纳更多的转移到城市的农村剩余人口。进一步清理就业的歧视性规定,保障城乡劳动者平等就业权利,使农民工能够稳定就业,充分就业、体面就业。对于有创业意愿的农民工,可通过税费减免、小额贷款担保等手段为其提供支持,促进以创业带动就业。

第二,提供均等可及的教育医疗类基本公共服务,促进包容共享。拉美国家城市贫困人口居高不下的原因之一是政府没有提供均等化、普惠性的教育医疗类基本公共服务,造成了贫困问题的固化及代际化转移。为避免陷入“拉美陷阱”,必须尊重农民工的利益诉求,完善城市基本公共服务体系,逐步实现基本公共服务由户籍人口向常住人口扩展,保障外来人口与本地居民均等享有基本公共服

证明了“兵民是胜利之本”。“战争的伟力之最深厚的根源存在于民众之中。动员了全国的老百姓,就造成了陷敌于灭顶之灾的汪洋大海,造成了弥补武器等等缺陷的补救条件,造成了克服一切战争困难的前提。”

“十四年抗战”概念,可以使人们

(上接17版)在中国共产党的影响和推动下迅速遍布于东北各地,拿起武器英勇抵抗日本的侵略。

全民抗战爆发后,与国民党坚持单纯依靠政府和军队的抗战路线不敢发动人民群众不同,中国共产党坚持全面全民族抗战路线,领导的八路军、新四军深入敌

后开展游击战争,把发动群众武装群众放在抗战重要位置。正是坚持了人民战争的思想,充分依靠群众,发动群众,武装群众,中国共产党领导的武装力量才能在敌后坚持抗战并获得巨大发展,到抗战胜利时,中国共产党领导的抗日民主根据地面积达到近100万平方公里,人口近1亿,从而

更好地理解人民群众在抗战中发挥的决定性作用,理解全面全民族抗战路线和人民战争思想的重要意义,理解抗日战争在促进中华民族觉醒中所发挥的重要作用。

(本文转自2017年2月7日光明日报,作者单位:军事科学院)