

首次将经济增长的质量和效益提升到中心位置,要将钱花在刀刃上;体制改革不但将提出总体方案、路线图、时间表,还会尊重人民首创精神,甚至允许摸着石头过河;继此前将城镇化确定为扩大内需的最大潜力所在之后,又更进一步地强调城镇化的质量要更高,并实现因势利导、趋利避害……昨日闭幕的中央经济工作会议,从宏观调控、体制改革、扩大内需、产业调整、农业发展、民生改善等六大方面,确定了明年经济工作的六大主攻方向。

# 体制改革要出总体方案、路线图、时间表

本报记者 齐琳 王晔君 丁开艳 张慧敏

“做好明年经济工作要以提高经济增长质量和效益为中心,稳中求进,开拓创新,扎实开局,进一步深化改革开放,进一步强化创新驱动。各级政府要厉行节约,严格控制一般性支出,把钱用在刀刃上。”

“要合理安排生产力布局,对关系国民经济命脉、规模经济效益显著的重大项目,必须坚持全国一盘棋,统筹规划,科学布局。”

## 宏观调控:提高增长质量和效益

## 产业调整:重大项目全国一盘棋

**解读:**这是中央经济工作会议首次将经济增长的质量和效益提升到中心位置,为此会议提出,要培育一批拉动力强的消费增长点,增加并引导好民间投资,同时加大基础设施领域公共投资力度。要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,结合财税改革完善结构性减税政策。各级政府要严格控制一般性支出,把钱用在刀刃上。适当扩大社会融资总规模,切实降低实体经济发展的融资成本。继续坚持房地产市场调控政策不动摇。高度重视财政金融领域存在的风险隐患。

增速的情况下,通过扩大国内需求转变经济增长方式,通过结构调整消除发展中的不合理不平衡现象,通过重点领域的改革实现经济社会发展的稳定性与可持续性。

当前中国经济发展的突出矛盾,还是行政对经济的干预过多过强,政府掌握的资源过多过强,强势的政府、全能型的政府还没有完全转型到位,这也是影响市场经济活力、影响经济可持续发展的一个突出问题,因此,如何转变政府职能,客观地摆在了发展和改革的面前。

民生证券首席经济学家、原国家统计局局长邱晓华认为,中国已经告别了以低劳动成本、低资源成本、低环境成本为特征的低成本发展阶段,进入到一个成本逐步上升的新历史阶段。在两大阶段交织期间,如何培育新的竞争力,如何提高新的效率,是实现现阶段经济新发展的一个重要任务。

“一定意义上可以这么说,经济社会的转型,首先是政府的转型,政府不从无限的政府转到有限政府,不从建设型的政府转到服务型政府,不与企业、与市场争利的政府转型,实现经济社会转型也是不容易的。”

在邱晓华看来,从这个意义上来说,应当加快政府行政机构的改革,应当“拆出吃政府饭的人”,让更多的人转到市场,参与市场的竞争与发展,这是我国不可回避的一个重要任务。

**解读:**会议提出要加快调整产业结构,提高产业整体素质。要充分利用国际金融危机形成的倒逼机制,把化解产能过剩矛盾作为工作重点。要加强对各个产能过剩行业发展趋势的预测,制定有针对性的调整和化解方案。要加快科技创新,加强产品创新、品牌创新、产业组织创新、商业模式创新。

“产业结构一直不尽合理,小散差乱,原因是缺少市场化的优胜劣汰机制,甚至逆淘汰,导致资源配置低效率。”中国社科院财经战略研究院主任研究员宋则指出,在目前大背景下,各类企业都现了原形,彼此彼此,好赖不分的假象暴露无遗,企业分化加剧,被迫退出市场的企业为急于进入的企业提供了绝好条件。这正是国内各个行业、有作为的企业收购兼并或强强联手、提高市场集中度,实现产业结构优化升级的大好时机。

北京工商大学经济研究中心主任周清杰也认为,尽管目前促进经济增长的方式很多,但只有产业结构调整才能使经济保持持久较快增长,目前我国经济结构调整迫在眉睫,只有优化经济结构,才能使经济健康发展。目前我国不少领域存在产能过剩问题,一方面有

生产的盲目性,另一方面与各地政府规划不合理有关,加强预测很难根本上解决产能过剩问题,只有调整产业结构,淘汰落后产能,才能解决产能过剩。

与此同时,国际市场重新洗牌带来的商机也被宋则看做是中国企业走出去的最佳时机。“大批企业破产倒闭或陷入困境,让出了繁荣时期很难得到的极大市场空间,使得国际市场进入的门槛大为降低。”宋则指出,国际化的资源重组加快,能源、原材料价格下跌,基础行业及其把持企业大为弱化,这些也将增强中国企业在国际市场上的谈判地位,为中国企业走出去提供了稍纵即逝的难得机遇。

此外,要着力增强创新驱动发展新动力,注重发挥企业家才能,加快科技创新,加强产品创新、品牌创新、产业组织创新、商业模式创新。要合理安排生产力布局,对关系国民经济命脉、规模经济效益显著的重大项目,必须坚持全国一盘棋,统筹规划,科学布局。多位专家指出,上述强调的“重大项目全国一盘棋”,实际上是明确要求规避当前很多地区经济发展中的关键问题:重大项目盲目上马、重复建设,一盘棋的规划,既避免了资源浪费,也有利于产业的统筹发展。

“要深入研究全面深化体制改革的顶层设计和总体规划,明确提出改革总体方案、路线图、时间表。要坚持有效的改革路径,尊重人民首创精神,尊重实践、尊重创造,坚持全局和局部相配套、治本和治标相结合、渐进和突破相促进,鼓励大胆探索、勇于开拓,允许摸着石头过河。”

“要稳定完善强农惠农富农政策,充分保护和调动农民生产经营积极性,使务农种粮有效益、不吃亏、得实惠。”

## 体制改革:允许摸着石头过河

## 农业发展:有效益、不吃亏、得实惠

**解读:**会议强调,全面深化经济体制改革,坚定不移扩大开放,稳增长、转方式、调结构,关键是全面深化经济体制改革。要坚定信心、凝聚共识、统筹谋划、协同推进,坚持社会主义市场经济的改革方向不动摇,增强改革的系统性、整体性、协同性,以更大的政治勇气和智慧推动下一步改革。

有准备,这次提出摸着石头过河,说是可以边探索边前进,更加符合实际情况,意义上不亚于第二次改革开放。

“经济体制改革涉及的领域很多,其中最核心的,也是最迫切的就是收入分配改革,它关系扩大内需战略的成败,是否能跳出中等收入陷阱。但收入分配改革牵涉的很多,如国企改革、政府与市场关系、财政分配等。现在政府需要解决的是怎样既能发挥在经济中的作用,又能探索前进。”高辉清说。

国家信息中心经济预测部发展战略处处长高辉清表示,此前虽然也多次提过经济体制改革,但很多都停留在书面、口头,像这一次明确提出改革总体方案、路线图、时间表还属首次,说明改革的力度大大加强了。由于改革是一个很复杂的过程,往往会出现很多意料外的情况,很难通过顶层设计和总体规划提前

在高辉清看来,切实推进经济体制改革已经成为学界共识,只有改革未来才有希望,如果改革经济至少还能平稳增长20年,中国肯定能成为最大的经济体。

**解读:**中央经济工作会议明确,要提高农业综合生产能力,严格保护耕地,大兴农田水利,加强科技服务,不断提升农业物质技术装备水平。要稳定完善强农惠农富农政策,充分保护和调动农民生产经营积极性,使务农种粮有效益、不吃亏、得实惠。要在坚持和完善农村基本经营制度基础上,创新农业经营体制,加快发展现代农业。要加强绿色生产,从源头上确保农产品质量安全。

中国社科院农村发展研究所研究员李国祥表示,粮食安全对经济社会的稳定发展至关重要,我国又是一个人多地少的国家,如何保障农民种粮效益,保持种粮积

极性非常重要。目前种粮相对收益在所有农产品中基本垫底,较低的收益影响农民种粮的积极性,也不利于粮食安全。中央经济工作会议提出务农种粮有效益、不吃亏、得实惠,表明政府高度重视农民收益,认识到农业在整个经济发展中的基础作用。

对于如何保证务农种粮有效益、不吃亏、得实惠,李国祥表示,一方面,政府可以提高最低粮食收购价格,加强国家收储,增加种地补贴,都可以在一定程度上保证农民种地效益;另外,从生产者角度讲,应该发展现代农业经营,扩大种植面积,形成规模效益,走专业化、集约化生产道路,这样也能提高经济效益。

“城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在,要围绕提高城镇化质量,因势利导、趋利避害,积极引导城镇化健康发展。”

“注意稳定和扩大就业,善待和支持小微企业发展。加强城乡社会保障体系建设,继续完善养老保险转移接续办法,继续加强保障性住房建设和管理。”

## 扩大内需:城镇化是最大潜力所在

## 民生改善:守住底线 突出重点

**解读:**一如外界所料,城镇化成为昨日闭幕的中央经济工作会议提出的核心任务之一。会议除了明确要积极推进城镇化,着力提高城镇化质量外,也再次强调城镇化是我国现代化建设的历史任务,也是扩大内需的最大潜力所在,国务院副总理李克强此前也指出,中国已进入中等收入国家行列,但发展还不平衡,尤其是城乡差距量大面广,差距就是潜力,未来几十年最大的发展潜力在城镇化。

面积扩张,更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的重要转变。

“在城镇化过程当中,消除城市内部的二元结构,解决农业转移人口的市民化问题,是我们最需要加以解决的最突出的矛盾。”中国社科院财经战略研究院院长高培勇表示,当前的中国越来越深刻地认识到,要追求的已经不再是那种粗放型的增长,而是更加注重提升质量、提升水平。

“中国的实际城镇化率还很低,统计局公布的最新的城镇化数据是51.3%,这个是按城市常住人口统计的,而不是真正的城镇化率,我们还有2.63亿城市流动人口,他们没有固定的职业,没有固定的住所,扣除这些人口我们的城镇化率还不到35%。”在原国家统计局副局长贺铿看来,今后二三十年我国城镇化率将不断提高,每年将有相当数量农村富余劳动力及人口转移到城市,这将带来投资的大幅增长和消费的快速增长,也会给城市发展提供多层次的人力资源。但城镇化不是简单的人口比例增加和城市

“说到底无非就是解决城乡内部的二元结构问题,也就是要解决农业转移人口的市民化问题。”高培勇表示,在城镇化的过程中,最大的困难将会发生在公共服务的差别待遇问题,对于医疗、养老、住房,这些方面依然存在差别化待遇问题,这些公共服务是未来需要注意的问题。

但国家发改委城市和小城镇中心主任李铁特别提醒,如果任何有关城镇化的政策,关注过多的形式而忽视了公共服务的改变,最终是很难成功的。

**解读:**“保障民生既要尽力而为,也要量力而行,守住底线、突出重点非常重要。”国务院发展研究中心宏观经济部研究员张立群指出,政府工作重点之一就是提供基本公共服务,而底线就是确保基本民生不出问题。低收入群体是社会困难群体,他们特别需要政府帮扶。而且随着经济增速的放缓和结构调整的推进,可能会对一部分人的就业和收入产生影响,相应的保障工作要早做准备。

在具体措施方面,中央财经大学教授褚福灵则指出,改善民生需进一步完善社会保障制度,特别是住房保障、教育保障等方面的制度建设,而中央经济工作会议已经对此有所安排。

会议提出,要重点保障低收入群众基本生活,做好家庭困难学生资助工作,要注意稳定和扩大就业,做好以高校毕业生为重点的青年就业工作。要善待和支持小微企业发展,强化大企业社会责任。要加强城乡社会保障体系建设,继续完善养老保险转移接续办法,提高统筹层次。要进一步加强保障性住房建设和管理,加快棚户区改造。

值得一提的是,本年的中央经济工作会议再次提出要扶持小微企业的发展,全国政协经济委员会副主任厉以宁表示,我国民间蕴藏着极大的积极性,这是我国经济发展的动力所在,要发展经济,除了发展民营经济之外,还要大力发展小微企业,因为小微企业能够解决就业问题,在厉以宁看来,扶持小微企业的最好方式就是免税。

对于如何扶持和帮助民营企业发展,北京大学经济学院教授张维迎则表示,要扶持民营经济发展,善待和支持小微企业,就要创造公平的竞争环境,尽快地限定国有企业的投资边界。他认为,现在国有企业无处不投,没有一个国有企业现在不投资房地产业,没有一个央企不涉及金融行业。国有企业拥有大量的资金优势,或者特权优势,没有民营企业可以跟它竞争。如果不能真正废除国有企业的这些特权,竞争环境很难平等。

“所以要尽快废除国有企业享有的大量特权,尽快地限定国有企业的投资边界,打破国企的特权。”张维迎表示。

## 明年国内经济政策基调

## 明年国际形势预判

**总基调**  
继续把握稳中求进的工作总基调,立足全局,突出重点,扎扎实实开好局。

**财政政策**  
实施积极的财政政策,要结合财税改革完善结构性减税政策。各级政府要厉行节约,严格控制一般性支出,把钱用在刀刃上。

**楼市调控**  
继续坚持房地产市场调控政策不动摇。要高度重视财政金融领域存在的风险隐患,坚决守住不发生系统性和区域性金融风险的底线。

**货币政策**  
实施稳健的货币政策,要注意把握好度,增强操作的灵活性。要适当扩大社会融资总规模,保持贷款适度增加,保持人民币汇率基本稳定,切实降低实体经济发展的融资成本。

国际经济形势依然错综复杂、充满变数,世界经济低速增长态势仍将延续,各种形式的保护主义明显抬头,潜在通胀和资产泡沫的压力加大,世界经济已由危机前的快速发展期进入深度调整调整期。

从国际环境看,我国发展仍处于重要战略机遇期的基本判断没有变。我国发展的重要战略机遇期在国际环境方面的内涵和条件发生很大变化。不再是简单纳入全球分工体系、扩大出口、加快投资的传统机遇,而是倒逼我们扩大内需、提高创新能力、促进经济发展方式转变的新机遇。我们必须深刻理解、紧紧抓住、切实用好这样的新机遇,因势利导,顺势而为,努力在风云变幻的国际环境中谋求更大的国家利益。