



中国社会科学院经济研究所

中国宏观经济运行与政策模拟实验室

中国社会科学院经济研究所决策科学研究中心

经济研究所《宏观经济与政策跟踪》课题组

2014/03/06

经济走势跟踪 No.2014-010

《政府工作报告》经济工作要点解读

导读：2014年3月5日，第十二届全国人大二次会议召开，李克强总理做《政府工作报告》，作为新一届政府的第一份《政府工作报告》，报告的内容备受关注。各主流媒体第一时间跟进归纳、解读，新媒体也不甘人后，纷纷推出分析、评析文章，对其中经济内容的新提法及要点进行了详细解读。同时也有学者对部分内容进行了探讨。

整理、编写：王砚峰；责任编辑：王砚峰

声明：本文版权属中国社会科学院经济研究所所有，未经允许请勿转载，或以任何方式刊登、发表。

《政府工作报告》经济工作要点解读

[导读：2014年3月5日，第十二届全国人大二次会议召开，李克强总理做《政府工作报告》，作为新一届政府的第一份《政府工作报告》，报告的内容备受关注。各主流媒体第一时间跟进归纳、解读，新媒体也不甘人后，纷纷推出分析、评析文章，对其中经济内容的新提法及要点进行了详细解读。同时也有学者对部分内容进行了探讨。]

一、宏观经济目标以稳定为前提 改革为首要任务

今年 GDP 等三大宏观目标不变 改革是首要任务

路透认为，《政府工作报告》显示，政府确定的三大宏观经济目标持稳不变，也符合市场基本预期，其中传递出淡化数量指标的意图，以稳定作为前提，以经济体制改革为牵引，全面深化各领域改革成为首要任务。

自媒体“姜超宏观债券研究”将2013年和2014年两份《政府工作报告》进行了对比，通过表格对两年的《政府工作报告》公布的主要经济目标、财政货币政策和政府主要任务做了梳理。

从2013和2014年的《政府工作报告》对比来看，可以看出，2014年经济增长和通胀目标分别确定在7.5%左右和3.5%左右，M2增速目标仍为13%左右，这三大宏观经济目标保持稳定不变。

表 1：2013 年和 2014 年主要预期目标和宏观经济政策

	2013 年	2014 年
主要预期目标	国内生产总值增长 7.5%左右，居民消费价格涨幅 3.5%左右；城镇新增就业 900 万人以上，城镇登记失业率低于 4.6%。	国内生产总值增长 7.5%左右，居民消费价格涨幅控制在 3.5%左右，城镇新增就业 1000 万人以上，城镇登记失业率控制在 4.6%以内。
经济增长：从充满信心到增强信心	一方面，要继续抓住机遇、促进发展。这些年制造业积累了较大产能，基础设施状况大为改善，支撑能力明显增强，储蓄率较高，劳动力总量仍然很大。	把增长预期目标定在 7.5%左右，兼顾了需要和可能，这与全面建成小康社会的目标相衔接，有利于增强市场信心，有利于调整优化经济结构。
物价水平：从压力较大到许多有利条件	通货膨胀压力仍然较大，主要是：我国土地、劳动力等要素	农业连年增产，工业品总体上供大于求，粮食等物资储备充

	2013 年	2014 年
	价格,农产品和服务类价格都存在上涨压力。	裕,进出口调节能力较强,保持物价总水平基本稳定具备许多有利条件。
财政政策:从扩大财政赤字到赤字率稳定	继续实施积极的财政政策,一是适当增加财政赤字和国债规模,二是结合税制改革完善结构性减税政策,三是着力优化财政支出结构,四是继续加强地方政府性债务管理。	财政赤字和国债规模随着经济总量扩大而有所增加,但赤字率稳定在 2.1%,体现了财政政策的连续性。建立规范的地方政府举债融资机制,把地方政府性债务纳入预算管理。
货币政策:从逆周期调节到做好储备,预调微调	M2 预期增长目标拟订为 13%左右,把握好促进经济增长、稳定物价和防范金融风险之间的平衡。健全宏观审慎政策框架,发挥货币政策逆周期调节作用。	货币政策要保持松紧适度,引导货币信贷和社会融资规模适度增长。今年广义货币 M2 预期增长 13%左右。做好政策储备,适时适度预调微调,确保中国经济这艘巨轮行稳致远。

资料来源:根据海通证券研究所资料整理

申银万国首席宏观分析师李慧勇指出,每年都调目标的时候导向性会更强,而今年三大目标持稳不变,一方面表明政府希望稳定的财政和货币环境,为改革创造良好前提;另一方面也是希望大家淡化数量指标,突出质量指标。

另一方面,尽管预期目标没有变,但 GDP 增长的目标区间还是有所变化。招商证券宏观研究主管谢亚轩认为,去年 7.5%是一个下限,今年 7.5%就是个中间值,是一个区间的概念,处在 7.2-7.8%之间都是合格的,这至少说明政府对经济放缓的容忍度在上升。“这不仅留出了增长的空间,也为政策留出了空间,改变了政策临界点。”

我们同时也看到,《政府工作报告》也提出了“把投资作为稳定经济增长的关键。”显示决策层维持经济增速目标不变主要用意是保就业与提振市场信心。

《人民日报》2月中旬曾发表特别报导文章指出,合理的经济增长率一定要有,要确保2020年全面建成小康社会,实现GDP比2010年翻一番的目标,经济增速就不能低于一定的“底线”。“不唯GDP,不是不要GDP,……没有一定的增速,很难把经济工作搞好。”文章称,“现阶段中国保就业、将城镇失业率控制在5%左右,GDP增速就不能低于7.2%。”

《政府工作报告》在对经济增长速度进行调控的同时,对今年推动物价上涨的因素不能掉以轻心,要做好物价调控;并深化金融体制改革,推进利率市场化;扩大汇率上下浮动区间,推进人民币资本项目可兑换。

表 2: 历年《政府工作报告》三大宏观目标与当年实现增幅对比

年份	GDP 目标	GDP 当年实现	CPI 目标	CPI 当年实现	M2 目标	M2 当年实现
2003 年	7.00%	9.10%	-	1.20%	16.00%	19.60%
2004 年	7.00%	9.50%	-	3.90%	17.00%	14.60%
2005 年	8.00%	9.90%	4.00%	1.80%	15.00%	17.60%

年份	GDP 目标	GDP 当年实现	CPI 目标	CPI 当年实现	M2 目标	M2 当年实现
2006 年	8.00%	10.70%	3.00%	1.50%	16.00%	16.90%
2007 年	8.00%	11.40%	3.00%	4.80%	16.00%	16.70%
2008 年	8.00%	9.00%	4.80%	5.90%	-	17.80%
2009 年	8.00%	8.70%	4.00%	-0.70%	17.00%	27.70%
2010 年	8.00%	10.30%	3.00%	3.30%	17.00%	19.70%
2011 年	8.00%	9.20%	4.00%	5.40%	16.00%	13.60%
2012 年	7.50%	7.80%	4.00%	2.60%	14.00%	13.80%
2013 年	7.50%	7.70%	3.50%	2.60%	13.00%	13.60%
2014 年	7.50%	-	3.50%	-	13.00%	-

注：2003-2007 年 M2 目标据人民银行货币政策执行报告，2008 年未设目标值，2009-2014 年据《政府工作报告》。

资料来源：根据历年国务院《政府工作报告》、《中国人民银行货币政策执行报告》整理

积极财政政策适度加码

在《政府工作报告》和财政部预算草案报告中，2014 年预算赤字再创新高，显示积极财政政策延续，而赤字率保持平稳，整体风险仍可控，同时，量入为出表示财政支出更注重结构。此外，国债地方债净增量和发行量今年均有所增加，同时推动地方政府融资阳光化，以发债融资为主。

2014 年，财政政策将延续积极的基调，并适度加码，财政预算赤字亦再创新高至 1.35 万亿元人民币，较去年的 1.2 万亿元增逾一成，不过赤字率维持稳定在 2.1%，显示整体风险尚处可控范围。

据路透报道，业内人士认为，经济上行动力不足亦将抑制财政收入的增幅，今年的财政支出将更为重视量入为出，同时进行结构性调整，在压缩政府开支的同时，更多地向事关社会公平的民生领域倾斜。他们并指出，财政赤字的增加令国债和地方债的发行规模随之上升，结合政策性银行债，今年利率债不论在发行量还是净增量上都不小，而在中长期资金预期仍偏谨慎的情况下，债市将面临一定的供给压力。

澳新银行中国经济师周浩称，“总归还是积极的财政政策，中央财政（预算赤字）增了 1000 亿，地方加了 500 亿，幅度都还好，现在还是要保增长。”有分析师认为，今年赤字率目标，从过去几年来看还是属于一个中等偏上的水平，说明财政政策比去年是稳中略微激进一点的态度。

财政部在提交全国人大审议的中央和地方预算草案报告中显示，2014 年将继续实施积极的财政政策，保持一定的刺激力度，今年全国预算财政收入 139,530 亿元，增长 8%；加上从中央预算稳定调节基金调入 1000 亿元，可安排的收入总量为 140530 亿元。2014 年全国预算财政支出 153037 亿元，增长 9.5%；加上地方政府债券还本支出 993 亿元，支出总量为 154030 亿元。

2013 年全国公共财政收入 12.91 万亿元，同比增 10.1%；公共财政支出 13.97 万亿元，增长 10.9%。考虑到中央预算稳定调节基金及地方政府债券还本支出等因素，财政收支总量相抵差额为 1.2 万亿元，与年初预算一致。

随着中国经济进入平稳增长期，财政收入也难保持此前高速增长势头，而且提高赤字规

模空间毕竟受限，今后财政政策在支出方面可能更为注重结构调整。

有分析师认为，尽管今年货币政策没有去年紧了，但刺激经济主要还不是靠货币政策，财政政策保持积极态度再配合一些产业政策仍是重要着力点。还有分析师认为，财政政策继续保持积极的大方向下，“三公消费可能继续压缩，支出会向其他（民生）领域倾斜，比如医疗、社会保障等方向。”

在 2014 年中央预算主要支出项目安排中，医疗卫生与计划生育支出 3038.05 亿元，增长 15.1%，社会保障和就业支出 7152.96 亿元，增长 9.8%，均高于财政预算整体支出增速。

券商分析师预计，根据赤字规模推算，今年记账式国债的净增量估计在 7500-8000 亿元，高于去年的 7400 多亿元，而考虑到还有 6800 多亿元国债今年到期，今年记账式国债发行量可能会达到 14600 亿元，较去年高出千亿元。而地方债的净增量会更高一些，今年约为 3000 亿元，比去年高出近 900 亿元。

上海一银行交易员亦表示，如果再考虑到政策性金融债的发行量增加，利率债今年整体的净增规模和发行量较去年更多，若未来资金面没有更有利的因素，供给压力不可小视。

财政部报告显示，中国 2014 年国债余额限额为 100708.35 亿元，而 2013 年国债余额限额则为 91208.35 亿元；国务院并同意由财政部代理发行或继续试点由地方政府自行发债弥补地方财政收支差额，并列入省级预算管理。

路透报道指出，今年的财政部预算报告在地方政府债务问题上重点着墨，其中在债务融资方面的表述新意颇多，这标志着地方政府融资阳光化有望更进一步。

有券商分析师认为，地方政府债务纳入预算管理，严控债务的支出，相应来说，各级政府会管理得更透明。一方面地方政府债发行量将继续上升，另外一些改革也在推进中，比如正在研究的自发自还。

财政部报告指出，将进一步加强政府全口径预算管理，把地方政府性债务收支分类纳入预算管理；将对地方政府性债务实行分类管理和限额控制，建立债务风险预警及化解机制，列入风险预警范围的高风险地区不得新增债务余额。

同时，将研究赋予地方政府依法适度举债融资权限，建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制；将研究制定地方政府债券自发自还改革方案，推动部分地方开展改革试点。

而对于地方政府融资今后更多采取发债的方式，周浩认为，“这是未来的主要趋势。”

此外，将推进建立考核问责机制和地方政府信用评级制度；对有一定收益的公益性事业发展举借的专项债务，主要由地方政府通过发行市政债券等专项债券融资；还将推广运用政府与社会资本合作模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等的投资与运营。

二、《政府工作报告》要点与亮点

《政府工作报告》十八条经济解读

民生证券研究院副院长管清友对《政府工作报告》的要点进行了解读，共包括以下 18 条：

解读之一：深化改革，放松管制是去年政府工作重要特点，这一思路将贯穿始终。审批权下放，转变政府职能，简政放权，释放活力，并督促落实，以改革手段调整结构稳定增长。

解读之二：上下限合理区间的宏观管理方式是一个创新，保持宏观政策定力十分不易。在潜在增速下台阶，金融风险加大的背景下，不再频繁改变政策，而是使用预调微调的办法保持经济的稳定增长。

解读之三：经济求稳，改革求进，稳是前提。2014 年经济增长目标 7.5%，通胀目标 3.5%，

符合我们预测。政府不会容忍经济大幅下滑（继续实施积极的财政政策），也不会主动放水刺激（M2 目标仍为 13%，维持稳健的货币政策），经济运行将继续保持在合理区间。

解读之四：军事国防领域的思路出现较大变化。2014 年国防预算提高 12.2%（去年增长 10.7%），达到约 8082 亿元人民币，GDP 占比继续提升。我们分析，军事国防思路已从被动防御转向主动防御，军事体制改革和军工产业改革有望继续推进。继续看好军工，从短期的交易性机会转向长期的战略性机会。

解读之五：外贸增长目标 7.5%，连续两年下调（前两年分别为 10%和 8%），创近十年新低。客观原因，外部贸易再平衡，内部出口竞争力下降，导致连续两年未完成目标。主观原因，中央加快转变经济发展方式，从外需拉动向内需拉动转变。

解读之六：M2 目标连续两年 13%，货币政策延续稳健基调。我们反复强调宏观管理思路已从“挖坑放水”向“开渠引水”转变，近期的正回购不代表政策转向紧，前期的逆回购也不代表政策转向松，核心逻辑是保持政策定力，不放水、不刺激，“保持松紧适度”。

解读之七：调结构主要依靠制度改革：行政体制改革是政府的自我革命，加大审批权下放；财税体制改革要全口径预算管理；金融体制改革，金融机构利率自主定价权，汇率双向浮动区间，股票注册制改革，互联网健康发展；增强各类所有制经济活力，混合所有制，现代企业制度。

解读之八：明确提出“扩大汇率双向浮动区间”。2012 年央行将浮动区间扩大至 1%，并取消强制结售汇，意在加速汇改，但 2013 年全球 QE 带来的热钱涌入迫使央行中断改革。2014 年 QE 淡出，汇改窗口已再次打开。近期央行主导人民币贬值以及周小川、易纲等高层密集表态都是预热，预计汇改加速。

解读之九：首次明确区域经济带定位，要求梯度发展、形成新的经济支撑带：优先西部大开发，全面振兴东北地区，大力促进中部地区，梯度发展；三大主要经济带形成：长三角地区，泛珠三角，以及环渤海及京津冀地区经济协作。预计首都经济圈规划上半年将出台，成为政策落地最快的区域。

解读之十：对外开放新思路：1）从贸易开放到投资开放，强调“贸易和投资自由化便利化”；2）从引进来到走出去，加快推进备案制，“大幅下放审批权限”；3）从接受规则到主导规则，加快双边及多边规则谈判，比如中美、中欧 BIT，中韩自贸区。

解读之十一：再次强调以人为核心的城镇化，明确具体指标：“三个 1 亿人”要求农民落户，改造城镇棚户区和城中村，中西部地区就近城镇化。城镇化的重点在中西部，中西部城镇化关键在于基础设施建设。实现人口市民化，要解决户籍制度和教育、医疗等社会保障公平。

解读之十二：强调继续“把投资作为稳定经济增长的关键”，但投融资体制改革要改变。推进投资主体多元化，使民间资本发挥更大能量。建议关注相关国企改革，铁路、民营医院等领域的试点改革，未来有望形成以点带面的格局。

解读之十三：调整产业结构，新兴产业有进有为，传统产业重组升级。优先发展生产性服务业，明确扶植新一代移动通信、集成电路、大数据、先进制造、新能源、新材料等”等新兴产业；淘汰三高产业落后产能，化解过剩产能，鼓励企业兼并重组。再次明确通过环保等标准倒逼传统产业的转型升级。

解读之十四：首提“海洋是宝贵蓝色国土”，全面实施海洋战略，建设海洋强国。从国防安全角度看，加强海上军事力量，继续推进防空识别区，变被动为主动。从经济角度看，发展海洋经济，打造 21 世纪海上丝绸之路。从环保角度看，严控海洋污染。

解读之十五：政府工作首次强调出重拳治理雾霾，向污染宣战！1、压缩煤炭、节能改造，使用清洁能源、加快产能淘汰、区域联防联控，京津冀产业协同发展等全方位控制雾霾。

2、强调水和土壤污染治理，预计《污水治理行动计划》将会尽快出台。

解读之十六：房地产工作重点在“保障低端”、抑制投机：1、保障房今年保障房新开工700万套以上（2013年为630万套），提高大城市住房保障；2、保障房建设关键要解决资金问题，采用市场化的融资及运作方式；3、强调不同城市分类调控，4、抑制投机投资性需求思路未变。

解读之十七：大国外交，开创新局，改善出口，稳定周边。与东盟中亚建立丝绸之路经济带和海上丝绸之路，高铁外交等政策有利于国内经济发展。与俄罗斯等周边以及其他国家关系稳定发展。建立东海防空识别区，在钓鱼岛等问题上态度明确。

解读之十八：（总结）此次政府工作报告，是李克强总理所作的第一次政府工作报告。总结去年，部署今年，明确政府工作思路。我们理解，促改革是主线，稳增长是前提，调结构是结果。上下限合理区间管理、保持政策定力、自我加压推改革、简政放权、形成社会共识成为本届政府鲜明的标签。

报告 10 年来首次未强调房产调控

媒体发现，10年以来，《政府工作报告》中首次没有强调“房地产调控”，而是重点对住房保障机制做了大篇幅描述。其中，今年新开工700万套以上保障性住房，提高大城市保障房比例，推进公租房和廉租房并轨运行。

综合回顾近10年来的《政府工作报告》，关于房地产调控的表述及当年调控政策如下表所示：

表 3：2003 年以来《政府工作报告》关于房地产调控的表述和当年调控政策

年份	关于房地产调控的表述	当年调控政策
2003 年	对一些地方房地产投资增长过猛、高档房地产开发过多的现象，应引起高度警惕。	--
2004 年	依法加强用地管理。	3 月 30 日，国土资源部、监察部联合发文，规定国有土地使用权必须以公开的招标采购挂牌出让方式进行。
2005 年	重点抑制生产资料价格和房地产价格过快上涨。	3 月底，“国八条”出炉，首次从国家层面提出要稳定房价，开启了国务院以行政条文调控房地产市场的先河。5 月，国务院办公厅转发建设部等七部委《关于做好稳定住房价格工作的意见》。
2006 年	继续解决部分城市房地产投资规模过大和房价上涨过快的问题。	5 月 29 日，国务院九部委颁布调控细则“国十五条”，首次提出户型限制、“双竞双限”出让土地。限价房概念由此亮相。年底，土地出让收支全额纳入地方基金预算管理。
2007 年	房地产业应重点面向广大群众的普通商品住房。	8 月，国务院发文首次强调保障房建设。9 月 27 日，央行与银监会联合下文对“第二套房贷”提出调控要求，

年份	关于房地产调控的表述	当年调控政策
		规定：二套房贷款首付款比例不得低于40%，利率不得低于基准利率的1.1倍。
2008年	增加住房有效供给，抑制不合理需求，防止房价过快上涨。	首套房优惠政策出台。12月，二套房贷款利率政策放宽，规定改善型二套房贷款可比照执行首套房优惠政策。
2009年	加快落实和完善促进保障性住房建设的政策措施，加强住房市场分类管理。	--
2010年	要坚决遏制部分城市房价过快上涨势头，满足人民群众的基本住房需求。	1月10日，国务院办公厅发文，严格二套住房购房贷款管理，对已利用贷款购买住房又申请购买第二套（含）以上住房的家庭，贷款首付款比例不得低于40%。4月7日，“新国十条”出台，二套房首付比例上调到5成。
2011年	坚定不移地搞好房地产市场调控，加快健全房地产市场调控的长效机制。	1月26日，“新国八条”出炉，二套房首付比例上调到六成，限购升级，大中城市普遍限购多套房。1月27日，上海、重庆宣布次日开始试点房产税。
2012年	严格执行并逐步完善抑制投机、投资性需求的政策措施，促进房价合理回归。	国家楼市调控出台五大政策，包括公积金贷款政策、个人住房信息联网、查处小产权房、“禁墅令”政策以及经济领域内的央行降息政策。
2013年	坚决抑制投机、投资性需求，健全房地产市场稳定健康发展长效机制。	3月1日，国务院发布“新国五条”，提出坚决抑制投机投资性购房，加快推进扩大个人住房房产税改革试点范围。
2014年	针对不同城市分类调控，增加中小套型商品房和共有产权住房供应，抑制投机投资性需求，促进房地产市场持续健康发展。	--

资料来源：根据《南方都市报》3月6日资料整理

政府工作报告的十大新提法

经济观察网记者胡家源根据《政府工作报告》内容，整理出十大新提法和十大数字，内容如下：

《政府工作报告》的十大新提法

【货币政策】要保持松紧适度，加强宏观审慎管理。

【预算公开】部门预算要逐步公开到基本支出和项目支出，打造阳光财政，让群众看明白、能监督。

【地方债务】把地方政府性债务纳入预算管理，推行政府综合财务报告制度，防范和化

解债务风险。

【国企改革】制定非国有资本参与中央企业投资项目的办法，制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法。

【产权保护】公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。

【科技创新】改进与加强科研项目和资金管理，实行国家创新调查和科技报告制度。

【进出口】扩大跨境电子商务试点，鼓励通信、铁路、电站等大型成套设备出口。

【计划生育】坚持计划生育基本国策不动摇，落实一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子政策。

【楼市调控】针对不同城市情况分类调控，增加中小套型商品房和共有产权住房供应，抑制投机投资性需求。

【土地财政】今年要对土地出让金收支和耕地保护情况进行全面审计。

《政府工作报告》的十大数字

【财政赤字】今年拟安排财政赤字 13500 亿元，比上年增加 1500 亿元，其中中央财政赤字 9500 亿元，由中央代地方发债 4000 亿元。

【行政放权】今年要再取消和下放行政审批事项 200 项以上。

【政府投资】中央预算内投资拟增加到 4576 亿元，重点投向保障性安居工程、农业、重大水利、中西部铁路、节能环保、社会事业等领域。

【粮食安全】发挥深松整地对增产的促进作用，今年启动 1 亿亩试点。

【城镇化】今后一个时期，着重解决好现有“三个 1 亿人”问题，促进约 1 亿农业转移人口落户城镇，改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化。

【产能淘汰】今年要淘汰钢铁 2700 万吨、水泥 4200 万吨、平板玻璃 3500 万标准箱等落后产能。

【医保】城乡居民基本医保财政补助标准提高到人均 320 元。

【保障房】住房保障今年新开工 700 万套以上，其中各类棚户区 470 万套以上，年内基本建成保障房 480 万套。

【环保治理】今年要淘汰燃煤小锅炉 5 万台，推进燃煤电厂脱硫改造 1500 万千瓦、脱硝改造 1.3 亿千瓦、除尘改造 1.8 亿千瓦，淘汰黄标车和老旧车 600 万辆，在全国供应国四标准车用柴油。

【减排】今年能源消耗强度要降低 3.9% 以上，二氧化硫、化学需氧量排放量都要减少 2%。

三、对《政府工作报告》的探讨

英国《金融时报》中文网专栏作家沈建光认为，鉴于当前中国经济正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期三期叠加的重要阶段，李克强总理的首次《政府工作报告》受到广泛关注。其中透露出中国决策层希望通过释放改革红利达到经济增长的目的，推动改革的决心仍然十分坚定，诸多改革措施也在沿着“三中全会”市场化框架推进。

沈建光也提出了三条疑惑：一是经济增长目标反复权衡后仍定位于 7.5%，这一增速恐怕一季度便要触及。挑战就在眼前，改革红利释放之前，如何平衡短期增长与长期改革目标？二是受房地产市场分化、去产能形势严峻以及地方政府考核方式转变的影响，如何防止投资增速大幅下降导致经济失速的风险？三是财税改革方面，房产税与理顺中央和地方财权与事权或被推后，一旦财税改革慢于预期，是否会出现由于改革缺乏协调性而带来的系统性风险？

沈建光对以上问题进行了探讨：

一，7.5%增速能否和结构调整并存？

对于今年经济增长目标，市场上一直有两种声音，一种认为应该保持在7.5%，滑落此区间将会带来巨大的经济与社会问题；另一种则认为应该下调至7%或干脆放弃，毕竟改革需要承受一定的阵痛，维持较高增速的GDP目标会导致政策受困，压缩改革的空间和力度。

然而，最终定位于7.5%的经济增长目标让改革激进派大失所望。沈建光认为，这似乎也凸显出新一届政府在稳增长与调结构关系上面临着艰难平衡，经济结构转型说易行难。

决策层维持经济增速目标不变主要用意是保就业与提振市场信心。但是考虑到当前中国经济运行情况，考验似乎就在眼前。例如，新年伊始，PMI持续走低、发电量回落、工业品价格与产量双双下滑等，一季度GDP可能已经接近政府增长目标下限。

而释放改革红利是一个长期过程，短期内增长下行压力增大，克强经济学是否仍会保持“不刺激”的内涵？中期改革目标与短期增长目标如何平衡面临考验。

二，投资下滑能否承担起“稳增长”的关键作用？

从经济增长的“三驾马车”来看，今年社会消费品零售总额预期增长目标为14.5%，与去年持平，显示决策层对消费保持稳定仍有信心。外贸增速目标定调7.5%，虽比去年下滑了0.5个百分点，但进出口增速预期同时下调相互抵消，净出口对GDP贡献的变动率也有限。值得警惕的是投资，发改委预期今年固定资产投资将从18%下调至17.5%，去年则是从16%上调至18%，这一升一降的变化显示今年投资或在三驾马车中最具不确定性。

尽管投资目标已经调低，但是，以下原因或将导致投资有跌破17.5%的可能。例如，占固定资产投资总额三分之一的制造业投资目前正面临产能过剩与资金压力，预计短期内难有好转迹象。占到固定资产投资四分之一的是房地产投资，而今年房地产市场面临较大不确定性，如今二三线城市房价回落势头也已凸显当地房屋库存压力，影响房地产投资增速。

基建投资一直被寄予厚望，这部分投资占到固定资产投资总额的五分之一左右，今年中央预算内投资也增加到4576亿元，比去年增加200亿元。但这部分投资与地方政府动力关系紧密，伴随着干部政绩考核对GDP指标的淡化，对政府债务考核的严厉，官员执政的模式的变化是否会影响这部分投资？即便今年基建投资能够有所提升，仅靠这一项能否实现今年稳投资进而稳增长的作用。

三，财政改革进展缓慢，是否影响改革的协调推进？

财政改革牵一发而动全身，是今年改革任务的重中之重。而从报告的描述来看，今年财政改革的推行步伐仍然谨慎。例如，就房产税方面，表述为做好房地产税、环境保护税立法相关工作，这意味着今年房地税的铺开可能性很小。

而就调整中央与地方事权和支出责任方面，今年的任务仍是“抓紧研究”，“保持现有财力格局总体稳定”。言外之意，地方与中央财政关系的理顺短期内很难破局。

如果财政改革慢于预期，可能会影响其他改革的协调推进。例如，城镇化与户籍制度改革方面，报告提到今后一个时期，要着重解决好现有“三个1亿人”问题，促进约1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区，而在笔者看来，资金是决定城镇化目标能否实现的关键，而这恰恰需要通过财税改革来实现。

此外，报告中关于金融改革方面的表态则十分明确，重点包括继续推进利率市场化与扩大金融机构利率自主定价权、保持人民币汇率市场化改革、扩大汇率双向浮动区间等等。当前金融改革与国企改革、财政改革等配套改革存在步调不一致，比如大量预算软约束企业仍然存在、贷款主体选择与价格定价难以市场化等等，如果未来仍难以扭转金融改革超前、财税改革缓慢的局面，随着利率市场化加快，旺盛的资金需求推高利率价格继续上涨，反而进一步挤压中小制造业企业生存空间，为今年宏观经济带来较大风险。

(完)

地 址：北京阜外月坛北小街 2 号
中国社会科学院经济研究所
邮 编：100836
电 话 （010）68034160

E-mail: tsg-jjs@cass.org.cn
kingwyf@cass.org.cn

传 真 （010）68032473