學習時報
STUDY TIMES

2015年11月23日 周一/四出版 | 第834期 | 中共中央党校主管主办 网址:WWW.STUDYTIMES.CN 报名题字: 江泽民 国内统一刊号 :CN11-0137 代号 :1-267

重要言论

开放发展注重的是解决发展内外联动问题。国际经济合作和竞争局面正在发生深刻变化，全球经济治理体系和规则正在面临重大调整，引进来、走出去在深度、广度、节奏上都是过去所不可比拟的，应对外部经济风险、维护国家经济安全的压力也是过去所不能比拟的。现在的问题不是要不要对外开放，而是如何提高对外开放的质量和发展的内外联动性。我国对外开放水平总体上还不够高，用好国际国内两个市场、两种资源的能力还不够强，应对国际经贸摩擦、争取国际经济话语权的能力还比较弱，运用国际经贸规则的本领也不够强，需要加快弥补。为此，我们必须坚持对外开放的基本国策，奉行互利共赢的开放战略，深化人文交流，完善对外开放区域布局、对外贸易布局、投资布局，形成对外开放新体制，发展更高层次的开放型经济，以扩大开放带动创新、推动改革、促进发展。“一带一路”建设是扩大开放的重大战略举措和经济外交的顶层设计，要找准突破口，以点带面、串点成线，步步为营、久久为功。要推动全球经济治理体系改革完善，引导全球经济议程，维护多边贸易体制，加快实施自由贸易区战略，积极承担与我国能力和地位相适应的国际责任和义务。

创新和完善宏观调控方式

中央党校副校长 王东京

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段。由于国际局势不断变化，国内经济面临增长“换挡”和发展“转型”，党的十八届五中全会针对我国经济运行新情况和新特点，对宏观调控方式提出了新要求。

根据国家中长期发展规划目标，把握好宏观调控的基本要求

“十三五”时期，我国经济社会发展将坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，坚持发展第一要务，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，确保如期全面建成小康社会，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定更加坚实的基础。围绕中长期经济社会发展目标，党的十八届五中全会提出，“十三五”时期宏观调控应更加注重扩大就业、稳定增长、调整结构、提高效益、防控风险和保护环境。为此应着重把握好以下基本要求。

第一，总量调控与定向调控并举。我国经济发展中出现的需求疲软、产能过剩问题，表面看是总量失衡，但归根到底是结构问题。宏观调控当然应该重视总量管理，同时也应重视定向调控。定向调控不仅可以专门针对结构性问题进行调节，还能根据不同经济发展阶段出现的新情况，瞄准经济运行中的突出问题确定调控“靶点”，因时因势出台政策，从而增强政策调控的针对性和有效性。

第二，短期与中长期结合。经济发展面临的形势很复杂，一些短期问题和长期问题往往交织在一起，相互影响相互制约，因此在解决短期问题的同时应顾及和妥善处理好长期问题。宏观调控要注意远近结合，既立足当前，又着眼长远，既要注重稳定经济增长，又要注重释放经济发展的长期潜力；既使经济增长保持一定的速度，又要继续促进经济结构优化升级，不断提高国民经济整体素质和国际竞争力。

第三，国内与国际统筹。我国经济已深刻融入世界经济之中，未来五年将在更大范围、更广领域和更高层次上与国际接轨。面对复杂多变的国内外经济环境，宏观调控要更加注重统筹国内国际两个大局，不仅要全面把握国内经济运行情况，一切从本国的实际情况出发；同时也要充分考虑国际经济形势变化，加强对发达国家和新兴市场国家经济走势的密切跟踪与研判，关注国际经济变化可能带给我国的影响。

第四，改革与发展协调。改革与发展是社会主义现代化建设中两个重要支点，正确认识和处理改革与发展的关系，是我们党领导社会主义现代化建设不断取得成功的一条基本经验。改革是经济社会发展的动力，也是一场深刻的社会变革，只有通过改革才能解决各种经济社会矛盾，协调各方利益，最终实现发展；发展是顺利推进改革的重要基础，没有发展就没有社会稳定的物质条件，改革就可能会出差错或出乱子。未来五年我国既处在黄金发展期，又处在矛盾凸显期，宏观调控要尤其处理好改革与发展的关系，只有将二者兼顾好、协调好，才能总揽全局，在改革的推动下保证经济社会全面发展。

着眼于增强宏观调控的针对性和准确性，创新调控思路，完善调控方式

“十三五”时期，宏观调控将针对新常态下经济运行的特点，从整体思路到具体方式都进行调整与完善，形成新的政策调控框架，主要体现在以下两个方面。

（一）以区间调控为基础，加大定向调控力度。

2013年党中央、国务院创造性地提出了区间管理的宏观调控思路。所谓区间调控，是指经济增长目标并不简单地确定为一个绝对数，而是将增长目标设定在一个合理的区间内，只要经济运行不滑出这一区间，经济增长速度高一点或低一点都属正常，宏观政策将保持基本稳定。当然这个区间是有上限和下限约束的，“下限”就是稳增长、保就业，“上限”则是防通胀。通俗地讲，区间调控的关键就是要守住“上限”和“下限”。

首先，要把握好经济增长速度。改革开放30多年来，我国经济社会面貌发生了历史性变化，但仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。这“三个没有变”，意味着发展仍然是解决所有问题的关键，意味着我们仍然要牢牢坚持以经济建设为中心，保持一定的经济增长率。党的十八大报告提出，到2020年实现国民生产总值比2010年翻一番，这其实对经济增长速度有明确的要求。据测算，要实现这一战略目标，未来五年年均经济增长率要力争达到6.5%。没有一定的发展速度，增加就业和改善民生就无从谈起，转方式调结构也没有空间。

其次，要把握好就业。我国是人口大国，就业压力大的问题将长期存在，而就业又是最大的民生，是经济稳定和社会稳定的基础。当前经济增速放缓对就业不利，以高校毕业生为重点的青年就业难、城镇化过程中转移劳动力就业难等问题十分突出。为了确保比较充分的就业，就需要一个基本的经济增长速度，从这个角度而言，稳增长就是为了保就业。据有关方面测算，我国GDP每增长1个百分点，大约能创造130万到150万个左右的就业岗位。现阶段我国为了保就业，将城镇失业率控制在4.5%左右，经济增长速度就需要保持在6.5%左右。

再次，要控制好物价。根据以往的经验数据，经济过热时通货膨胀率一般超过5%人民群众就难以承受。据测算，未来五年要保持经济稳定增长，CPI应控制在3.5%左右。与此同时，从国际经验看，资产价格波动对金融体系和经济稳定也会带来较大影响。截止2015年上半年，我国广义货币供应量已达133.34万亿元，但资金使用效率仍较低，资金配置结构也不太合理，大量资金流向非实体经济领域。对此应加强监管和调控，引导资金支持实体经济发展，防止出现区域性、系统性风险，不爆发金融危机。

归结起来，实施区间调控的要义在于：当经济运行保持在合理区间内，宏观政策将以转变经济发展方式为主线，以调结构为着力点，更好发挥市场配置资源和自我调节的作用，增强经济发展活力和后劲；当经济运行逼近上下限时，宏观政策则要侧重稳增长或防通胀，与调结构、促改革的中长期措施相结合，使经济运行保持在合理区间，避免触及就业和民生的底线。

中央强调，定向调控就是要求在区间调控的基础上保持定力、有所作为、统筹施策、精准发力，在调控上不搞“大水漫灌”，而是抓住重点领域和关键环节，更多依靠改革的办法，更多运用市场的力量，有针对性地实施“喷灌”、“滴灌”。也就是说，只要经济运行在合理区间内，政府就不去干预刺激，而是着力调结构、促改革、惠民生，推动经济转型升级。简言之，定向调控是对区间调控方式的深化，主要针对经济运行中的一些深层次矛盾进行集中攻关，对一些可能滑出合理区间的重要影响变量进行及时调节。

在区间调控的基础上加大定向调控的力度，有利于促进经济结构调整和优化。比如通过加大国民经济薄弱环节的定向投资，推进中西部地区铁路建设，推进城市地下管网建设；再有，政府可以针对小微企业的发展出台一系列定向财税、金融政策，促进企业释放微观活力，利用市场机制形成新的增长点；另外，政府还可以将增加公共产品和服务供给作为定向调控的着力点，激发社会资本投资的积极性。

定向调控具有很强的灵活性。2014年李克强总理指出目前定向调控有三个重点：一是进一步激发市场活力，二是努力增加公共产品有效供给，三是支持实体经济做强。这三个方面瞄准了经济运行中的突出问题，精准确定了调控“靶点”。今后随着形势变化和调控深化，新的调控重点还可能出现，凡是有利于结构调整、有利于经济提质增效、有利于补短板的环节和方面，都可以成为定向调控的重点。

（二）协调运用各种政策工具，充分发挥政策组合优势。

财政政策与货币政策是宏观调控的两大基本工具。一般说来，财政政策着重于结构优化，在促进经济增长、推动结构调整和调节收入分配方面具有重要作用；货币政策带有总量调节特征，在保持币值稳定和总量平衡方面作用显著。“十三五”期间将继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，这一政策搭配的基调不会改变，但财政政策要进一步发力，货币政策要更加注重松紧适度。

就财政政策而言，为进一步激发经济活力，应继续实施结构性减税。比如扩大“营改增”试点，扩大对小微企业的减税力度，缓解企业经营困难；加大税前费用扣除，强化税收对企业的技术研发与创新的激励；通过完善个人所得税制度，加大对人力资本的激励。在财政支出方面，继续向保障和改善民生倾斜，加强基础设施领域的投入；通过健全财政管理体制，使地方政府承担好提供基本公共服务的职责。

对于货币政策，要灵活运用降准、降息、公开市场业务等手段，保持合理的流动性，提高金融运行效率和服务实体经济的能力。根据经济发展需要，通过全面降准释放和补充市场流动性，通过定向降准对小微企业、“三农”领域进行金融支持；针对新材料、新能源、高科技行业以及教育、文化产业等经济增长点，实行定向优惠的贷款利率；同时发挥好公开市场操作的预调微调功能，结合不同时期流动性的供求变化，把握好公开市场正回购操作的力度和频率。

此外，在政策手段的选择和运用上，还要加强财政政策、货币政策与产业政策、区域政策、消费政策、价格政策的协调配合。要通过税收、信贷政策支持产业结构调整，引导企业落实创新驱动发展战略，促进传统产业改造升级，同时刺激居民消费需求，促进消费升级；要以财政投资性支出、转移性支出对区域经济结构进行调节，有效促进区域经济发展。同时，要积极运用大数据技术，提高经济运行信息及时性和准确性，推进政府和社会信息资源开放共享，提高政府运用大数据的能力，加强和改进市场监管。

充分发挥市场机制作用，促进宏观调控与市场机制有机统一

宏观调控是政府对市场进行调节的一种方式，目的是为了弥补市场缺陷。实践表明，宏观调控能否发挥好应有的作用，关键在于能否处理好政府与市场的关系。党的十八届三中全会提出，“要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”，而深化经济体制改革的核心问题就是“处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。要保持经济健康运行，市场机制与政府宏观调控应该有机统一起来，形成市场作用和政府作用相互补充、相互协调、相互促进的格局。

一方面，要充分尊重市场，让市场在资源配置中发挥决定性作用。在市场经济条件下，价格是资源配置的信号，如果价格扭曲，资源配置就会失去正确的方向，结果将导致结构失衡。因此要发挥市场的决定性作用，关键是要完善主要由市场决定价格的机制。最近中共中央、国务院刚刚颁布了《关于推进价格机制改革的若干意见》，下一步将重点完善农产品价格形成机制，加快推进能源价格市场化，完善环境服务价格政策，理顺医疗服务价格，健全交通运输价格机制以及创新公用事业和公益性服务价格管理，政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。随着竞争性领域和环节的价格基本放开，市场决定价格机制将逐步建立和完善。

另一方面，政府的宏观调控主要着眼于弥补市场失灵，在提供公共产品、市场监管等方面发挥应有的作用。除了调控公共产品和服务领域以及自然垄断领域的价格外，政府还要破除不利于市场发挥作用的体制机制，比如要完善产权保护制度，实行统一的市场准入制度，加强负面清单管理，建立更加公平合理的市场规则，打击行业垄断、地区垄断和其他不正当竞争行为，加强市场监管，为市场主体平等参与市场竞争创造公平的环境。

特别需要注意的是，政府还要增强宏观调控的主动性，积极防范和化解风险。经济运行存在风险是发展中的常态。经济形势好，有经济过热和通胀的风险；经济形势不好，有增速下滑甚至陷入衰退的风险。无论经济运行处于什么样的状态，宏观调控都应居安思危，加强风范防范。“十三五”期间，我国经济发展向好的基本面不会变，经济韧性好、潜力足、回旋空间大的基本特质不会变。同时要看到经过30多年高增长，当前我国经济也积累了一定风险。

今年以来，随着过剩产能淘汰力度加大，部分企业经营困难或破产，商业银行的不良贷款率有所上升，局部地区还出现了银行资产恶化的态势，这不仅会导致金融行业增速减慢，拉低整体经济增速，也会聚集金融风险隐患。据国家统计局资料显示，2009—2014年地方政府债务年复合增长率为27.6%，远超GDP12.3%的年复合增长率，并且据测算，近几年均为地方债偿债高峰。从外部因素看，今年年初美国开始逐步退出量化宽松政策，导致美元升值，人民币贬值，热钱外流，这会加剧国内资金链紧绷。种种迹象表明，当前化解产能过剩、去泡沫、去杠杆仍未完成，经济运行风险不容忽视。

防风险就是稳增长。为有效防控风险，应进一步增强宏观调控的主动性，密切跟踪国内外经济形势变化，重点关注财政、金融、矿产资源、水资源、粮食、生态环保、安全生产、网络管理等方面存在的薄弱环节和风险隐患。通过深入开展调查研究，加强形势分析和预判，增强风险识别能力，注意及早发现苗头性、倾向性、潜在性问题。在此基础上，要加强经济形势监测预警，做好应急预案，及时采取必要的措施进行调控，以可控方式和节奏主动释放风险，逐渐建立健全防控各种风险的长效机制。

（作者兼任中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心副主任）

学习五中全会精神
专　论

时势专论

没有大开放就没有大发展

□ 本报评论员　兰文飞

在党的十八届五中全会确立的五大发展理念中，相较于其他四个发展理念，开放发展的理念更为大家所耳熟能详。开放正是这三十多年来我们时刻念兹在兹的一项主要工作。正如习近平总书记所说，现在“不是要不要开放的问题，而是怎么使我们的开放水平更高的问题”。在早已解决要不要开放问题的今天，中央仍然这么突出强调开放发展理念对实现“十三五”规划目标的重要性，自有它深刻的道理。

强调开放发展的理念是基于过去正反两方面经验的深刻总结。历史上，长期闭关自守，导致国家贫穷落后，愚昧无知。这一点，已经人所共知。而改革的历程恰恰就是对内开放与对外开放相结合的历程。邓小平说过，“无论是农村改革还是城市改革，其基本内容和基本经验都是开放，对内把经济搞活，对外更加开放”。开放释放了发展的空间，让民众有了自主创业创新的可能和条件。相对于旧的计划经济体制，改革所致力的市场经济，天生就是一种开放经济，是老百姓自己的经济，它要求打破各种封闭的壁垒，实现要素间的自由流动。市场经济越发展，对开放的需求越强烈。而开放的广度越大、程度越深，则发展的空间越广、活力越多。中国这些年来经济社会的快速发展，很大程度上得益于不断扩大和加深的开放，得益于开放背后涌动的世界发展大潮流。可以说，以开放促改革促发展是我们的一条基本经验。

强调开放发展的理念还是我们下一步深度融入世界经济的趋势，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权的必然需要。封闭一定导致落后，半遮半掩的开放同样会误事。虽然我们已经居于进出口贸易总量和实际利用外资总额世界第一位，但是对外开放的总体水平还不够高，仍有很大的开放空间和潜力。要想在今后的经济发展中保持中高速增长，实现经济结构转型升级，确保高质量可持续的发展，只有通过高水平的开放，深度融入以经济全球化、信息化、市场化等为代表的世界经济发展趋势才能实现。

因此，在全面建成小康社会的决胜阶段，中央再次突出强调开放发展的理念，可谓理所必至，势所必然。但是，在推动落实开放发展理念的过程中，也还有一些突出存在的问题需要加以解决。

防止开放仅停留于口号的状态，打破各种隐形的壁垒和门槛。对一些部门和行业来说，开放说起来容易，落实起来却有难度，因为开放事关利益格局、管理方式等等方面的调整，没有压力和动力，是轻易不愿意开放的。因此，我们看到，很多政策上允许进入允许竞争的领域和行业，往往被一些借口给推诿掉了，或者，通过设置隐形壁垒和门槛的方式，拒人于千里之外。这些隐形的壁垒和门槛，在开放已经大势所趋的情形下，更显突出，已经倒逼形成强大的改革压力。这也是我们在改革中的一条重要经验，就是通过开放倒逼改革，为改革提供动力。像负面清单、自由贸易区等重大改革举措，就是开放与改革互为促进的好例子。我们必须通过全面深化改革消除开放进程中的阻碍因素。

还要提升我们的领导干部在开创对外开放新局面中的能力和本领。现在的对外开放，已经不是过去那种主要依靠吸引外资和产品出口的开放方式，而是强调与资本输出和企业“走出去”并重，实现从商品输出大国到资本输出大国转变的双向开放。这种双向开放必然是一种很高水平的开放，对领导干部在相应能力和本领上的要求明显提高。实际上，在这方面，我们已经表现出一些不适应，如在综合运用国际国内两个市场、国际国内两种资源、国际国内两类规则等方面的能力和本领都还不够强。而“十三五”规划建议中提出的开放发展的六大任务，即完善对外开放战略布局，形成对外开放新体制，推进“一带一路”建设，深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作发展，积极参与全球经济治理，积极承担国际责任和义务等。每一项落实起来都很不容易，没有一定的知识储备和实际操作经验，是很难应对的，必须迅速地补充和提高。否则，因为“本领恐慌”而延误开放发展的进程，将会影响全面建成小康社会目标如期实现，必须予以重视解决。