

经济预测分析

第 04 期

国家信息中心

2021 年 01 月 27 日

后疫情时期我国宏观调控思路

内容摘要：今年是我国实施“十四五”规划和全面开启社会主义现代化新征程的开局之年，也是探索构建新发展格局的关键之年，更是中国共产党建党 100 周年的光辉之年。与此同时，新冠疫情变化和外部环境存在诸多不确定性，世界经济形势仍然复杂严峻，国内经济恢复基础尚不牢固。这就意味着谋划好后疫情时期的宏观调控意义重大、任务很重、难度很高。本文坚持系统观念，注重目标导向和问题导向相结合，强调提高政策成效，研究提出了宏观调控要把握好“四个统筹”、做到“三个准”和找好“五个切入点”的思路，以便更好推动国民经济行稳致远。

一、宏观调控要把握好“四个统筹”

经济社会是个复杂多变的动态大系统，贯彻好稳中求进的工作总基调，需要宏观调控抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，统筹好新战略、新理论、新政策和新形势，更好提升经济发展的整体性和协同性。

（一）统筹好畅通国内大循环与促进国际国内双循环

当今世界正经历百年未有之大变局，经济全球化遭遇逆流，美国对我国贸易科技采取空前封锁打压，疫情冲击带来的衍生风险尚难评估。我国经济规模和制造业产值位居世界前列，消费市场全球成长最快，部分新技术新业态接近或超越发达国家。世情国情划时代的大转折，要求宏观调控精准把握新发展格局的内涵实质，加速重构国内与国际经济关系。要立足国内大循环，尽快贯通生产、分配、流通、消费各环节，提升供给体系对国内需求的适配性，稳步拓展国内供给和国内需求交集，适度降低商品和生产资料大进大出规模，筑牢应对“修昔底德陷阱”和外部疫情风险的屏障。同时，也要统筹促进国际国内双循环，这既是做好“补缺”的必选，比如进口粮油食品、能源矿产、关键设备零部件等国内供给相对不足的产品；更是实现“领先”的首选，只有吸收一切有利于生产力发展的高级要素，才能尽快缩小与发达国家发展水平差距。这就要求注重发挥比较优势，以国内大循环吸引全球优质资源要素，充分利用国内国际两个市场两种资源，积极促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展。

（二）统筹好供给侧结构性改革与需求侧管理

我国人口红利消失和资本边际报酬递减，单靠扩大资源投入的增量驱动模式，很难达到预期的政策效果。改革不仅可以提高增量资源的使用效率，还可以提升存量资源的使用效率，具有很强的“倍增效

应”。供给侧结构性改革既注重适当增加资源投入量，更注重让改革变量发挥更大作用，是应对需求侧管理政策边际效应递减的根本出路，也是破解当下我国经济增长瓶颈的必然选择，理应成为宏观调控的主题和主线。同时也应意识到，实际经济增长边界由供给和需求两侧共同决定，只要供需一侧有短板，经济增长成效就会打折扣。这就要求宏观调控把加强需求侧管理与供给侧结构性改革结合起来，用好扩大内需这个战略基点，合理引导消费和投资，加快培育完整内需体系，动态衔接好供给总量和结构，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，不断提升国民经济体系整体效能。

（三）统筹好逆周期调节与跨周期政策设计

经济周期实时动态变化，政策工具发挥效力存在时滞，容易导致逆周期调控出现顺周期的调控效果。这就要求宏观调控不仅要看当前，更要谋长远，统筹好逆周期调节和跨周期政策设计。从时空维度来看，逆周期调节是纵向调控，即通过调试政策对短期经济周期波动进行削峰或填谷，防止经济超级繁荣和严重衰退交替出现；跨周期政策设计是横向调控，即政策调整要着眼于未来不出现大的周期过度波动，杜绝埋下“短多长空”的政策隐患，确保经济实现长期平稳增长。因此，宏观调控需要加快构建“纵横双向”调控机制，在搞好经济预测和测度政策工具释放效力的时间曲线的前提下，合理搭配财政、货币和就业等政策工具，形成更有效的政策组合，拿捏好政策力度，更好地把解决短期经济问题与五年发展规划确定的各项任务有机衔接起来。统筹考虑全球疫情可能带来的超出预期变化，宏观调控在完成常态任务的同时还要“干一手、备一手”，合理配置政策资源，避免短期内打光所有政策“子弹”，为守住经济基本盘留足余地。

（四）统筹好疫情防控常态化与保持经济平稳增长

经济价值创造来源于循环，新冠肺炎防疫最好的措施是隔离，隔离会阻碍循环，这导致疫情破坏力远超过 20 世纪美国“大萧条”以来所有的经济危机。要意识到，一旦疫情防控出现失误，影响到社会正常的经济运行秩序，前期的抗疫和经济发展成果有可能得而复失。因此，统筹好疫情防控常态化和保持经济平稳增长是宏观调控的重中之重。要加快完善“对外疫情防控网、对内疫情监测网”，毫不放松抓好“外防输入、内防反弹”工作，阻断冷链等新传播通道，建立重点易感人群定期抽查机制，力争早发现、早处置，确保不出现规模性输入和反弹；备足口罩和药品等物资，扩大新冠肺炎疫苗接种人群规模，提升疫情防控能力。同时，要用好我国疫情防控形势稳定的宝贵时间窗，抓紧部署国民经济发展各项任务，确保疫情防控和经济发展“两不误”、全面开启建设社会主义现代化强国新征程“不停滞”。

二、宏观调控要力争做到“三个准”

面对近年来我国经济少有的复杂严峻、高度不确定性局面，宏观调控需坚持目标导向和问题导向相结合，聚焦突出问题和短板，把形势搞准、把目标选准、把政策对准，确保经济运行速度稳质量优。

（一）形势判断要搞准

科学把握分析经济形势，既要看到表面也要看到内在。我国率先控制住新冠肺炎疫情，经济正常秩序得到基本恢复，出口增速超预期增长，叠加同期低基数影响，按照趋势外推，季度 GDP 增速走势“前高后低”，全年 GDP 增速有望创出近几年以来的新高，国际货币基金组织等绝大多数国内外知名研究机构的预测中值为 8% 左右。生猪供给改善，居

民消费价格指数将冲高回落。2021 年我国宏观经济运行大概率将表现出“高增长、低通胀”的“形稳”特征。但同时也应看到，我国经济恢复基础尚不牢固，深层次结构性矛盾依然突出，新旧增长动能转化尚未完成，疫情变化和外部环境存在诸多不确定性，全球经济大衰退背景下的出口“非典型繁荣”持续性不足，美国等主要经济体流动性宽松增加大宗商品价格上涨压力，这表明 2021 年宏观经济“形稳”之下仍存在多种负向冲击因素交织带来的“势不稳”挑战。

（二）调控目标要选准

基于对形势的判断，“稳住势”应是今年宏观调控的首要目标。“势”的内涵体现“一主多维”的目标体系：“一主”即 GDP 要保持合理增速。只有速度稳，发展势头才能稳。党的十九届五中全会《建议》提出到 2035 年人均 GDP 达到中等收入国家水平的目标，据测算未来 15 年年均增长速度应保持在 4.73% 以上。统筹考虑当前我国内外部发展环境的艰巨性和复杂性，以及上年疫情带来的低基数影响，应尽力确保 2021 年 GDP 增速保持在 7.6% 左右。“多维”即 GDP 增长要有质量。一是广义物价总水平基本稳定，既要确保 CPI 和 PPI 涨幅处于合理区间，避免实体经济通胀或通缩，也要确保资产价格波动符合基本面走势，防止股价与企业利润、房价与居民收入水平明显背离。二是经济结构更优化，要兼顾效率和安全，理顺内外需关系，研究提出制造业占 GDP 的合理比例。三是实现充分就业，要确保城镇调查失业率低于 5.5%，更加注重人力资本在促进高质量就业中的作用。四是收入分配结构合理，既要确保居民收入增长和经济增长基本同步，也要确保企业利润和政府税收合理增长，避免“此消彼长”零和调整，更加依靠增量改革实现稳妥调整。五是生态环境持续改善，研究制定

碳排放指标，单位 GDP 能耗和主要污染物排放要继续下降。

（三）政策举措要对准

面对新冠肺炎疫情、经济转型和逆全球化“复合型”挑战，宏观经济政策要对接好国家“十四五”发展规划，紧扣主要调控目标，统筹运用财政、货币、就业、产业、投资、消费、环保、区域、防疫等政策工具，分类设计“一揽子政策组合拳”，操作上要更加精准有效、不急转弯，把握好政策时度效，着力提高阶段性政策的适应性，做到根据形势收放自如，避免形成单向操作市场预期与增长不稳定性因素共振，进而增加恢复增长难度。一是对准供需“两侧发力”，既要扩大国内需求破解有效需求不足的矛盾，助力建设超大规模国内市场，也要持续推进供给侧结构性改革，提高供给体系对国内需求的配适性，尽可能扩大增长边界，确保经济运行在合理区间。二是对准弱项“强本固基”，要统筹好安全与发展，重点解决初级原材料、关键核心技术、重要生产中间品、外需市场等对外依赖过高风险，多措并举提高本土供给消化能力。三是对准民生“升降并举”，要促进高质量就业，优化收入分配格局，扩大民生投资，提升居民收入、中等收入群体规模和公共服务质量；加大民生财政支出强度，着力降低居民住房、教育、医疗支出等生活成本。四是对准生态“科学作为”，要部署开展碳达峰、碳中和相关工作，强化环境保护、节能减排约束性指标管理，完善能源消费双控制度，深入打好污染防治攻坚战。

三、宏观调控要找好“五个切入点”

要坚持系统观念，加强前瞻性思考，善于把握经济运行客观规律，在战略上布好“局”，在关键处落好“子”，找准“牵一发而动全身”

的切入点，以小带大，以点带面，配置好政府资源，引导好市场资源配置，着力提高宏观调控政策成效，以达到事半功倍的目的。

（一）把科技自立自强作为创新驱动发展的切入点

创新是经济增长永不衰竭的唯一动力，需要把创新放在我国现代化建设全局中的核心地位长期不动摇。当前，我国创新面临的环境发生了重大变化。一方面“卡脖子”问题越来越突显。美国对我国科技封锁打压，导致以芯片制造为代表的技术陷入暂时困境。实践反复告诉我们，关键核心技术是要不来、买不来、讨不来的，需要把关键核心技术掌握在自己手中。另一方面可学习借鉴的技术越来越少。经过多年努力，我国科技事业密集发力、加速跨越，实现了历史性、整体性、格局性重大变化，重大创新成果竞相涌现，一些前沿方向开始进入并行、领跑阶段。这就说明，实现科技自立自强，已到了刻不容缓的阶段。因此，宏观调控要把科技自立自强作为推动创新驱动发展的重要切入点。当务之急是要在遵循市场规律的前提下，充分发挥新型举国体制优势，注重提升龙头企业引领带动作用，调动一切可以调动的力量，推动优势科研资源归集聚焦，组织实施好关键核心技术攻关工程，争取打赢“卡脖子”技术攻坚战。同时，也要加快建立科技自立自强长效机制。一是健全特殊拔尖科研人才培养和发现机制，完善“揭榜挂帅”制度，促使更多优秀人才脱颖而出。二是探索由政府出资设立国家天使科研基金¹，重点支持青年科研人员兴趣导向研究，提升原始创新能力。三是改革科研考核评价机制，不以数量论英雄，广泛推行代表作制度，改善科技创新成果质量。四是强化企业创新主体地位，促进创新要素向企业集中，推动产学研深度融合，贯通科技

¹ 借鉴天使投资思路，不以提高短期科研成果产出为考核目标。

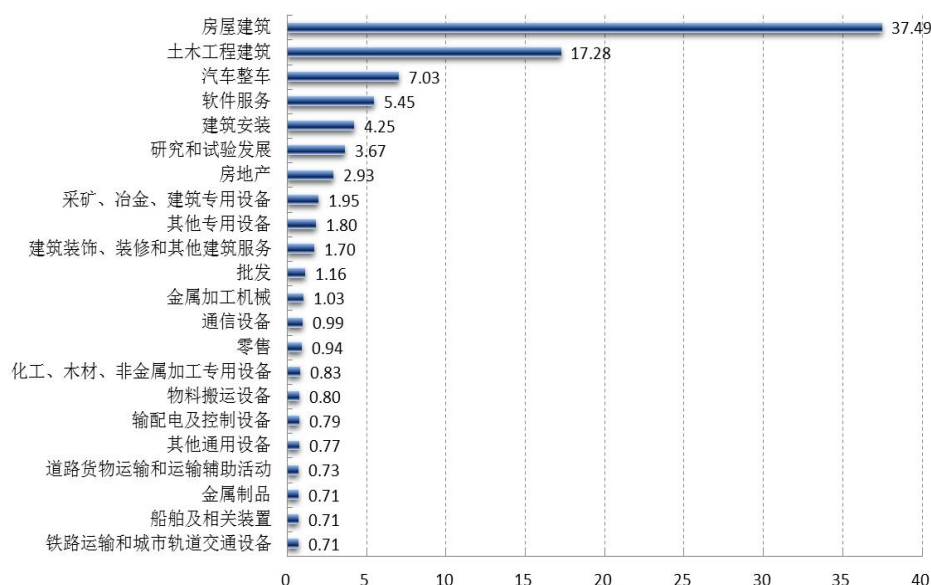
创新与产业创新循环，着力提高科技创新成果转移转化效率。

（二）把提振有效投资作为扩大内需的切入点

投资具有需求和供给双重属性，不仅是总需求的组成部分，也是决定下一期生产能力规模和质量的关键变量，直接影响着居民收入、企业利润和政府税收，间接影响着消费和出口；我国仍是追赶型经济体，缩小人均 GDP 水平与发达国家差距仍需依靠投资持续扩大资本积累；相对于消费和出口，投资需求对财政和货币政策工具最敏感，这说明，保持投资合理增长，增强投资增长后劲，对于我国稳增长、促发展和缩差距仍具有重要作用。当前，我国投资领域的主要矛盾是质量不高而非规模和比例过大，因此，宏观调控要把提振有效投资作为今年扩大内需的重要切入点，用好财政货币政策工具，增强中央预算内投资带动力，提高差异化信贷政策精准性，发挥好政府投资“四两拨千斤”撬动功能，推动形成投资品“生产端和使用端”高质量循环，引导好全社会进行有效投资。一是投资品生产端提质增效。据 2017 年投入产出表测算，我国房屋建筑和土木工程建筑占全社会资产形成总额的比重高达 54%，设备工器具购置比例相对偏低。要加大研究和试验发展投入，提高软件服务质量，增加专用设备、金属加工机械和通信设备等高科技含量，扩大优质投资品供给规模；研究出台提高建筑工程质量的举措，防止投资资源低效浪费。二是投资品使用端配置高效。一方面要合理确定投资规模。把经济增长目标增速、负债水平、政府和全社会投资潜力等作为重要参考依据，既不过度投资引发经济过热，也不过度收缩加剧经济下行压力；另一方面要科学确定投资范围。重点选择新消费供给行业、战略性新兴产业、传统产业设备更新和技术改造、新兴基础设施、教育医疗等外溢性强、就业带动能力大、

社会效益高领域的投资项目；严禁重复和落后项目投资。

图 1：我国资本品供给占比排名前 20 位的行业



资料来源：根据2017年全国投入产出表整理

（三）把增强盈利能力作为发展实体经济的切入点

实体经济是一国经济的立身之本，是财富创造的根本源泉，是国家强盛的重要支柱。我国是全世界唯一拥有联合国产业分类当中全部工业门类的国家，又是全球消费大国和制造大国，实体经济稳国内经济基础才能牢。保持实体经济健康可持续发展的关键核心是盈利。只有实体经济盈利能力强，才能从根本上解决资金“脱实入虚”、企业高负债高杠杆和制造业投资内生增长乏力等问题。当前，我国实体经济盈利承受着需求市场扩张速度放缓、生产成本增长过快和疫情冲击等多重挤压。这要求宏观调控把发展实体经济的工作重心放到增强盈利性上，围绕“降低、提升、贯通”三方面设计一套政策组合拳，助力经济尽快转入自主复苏轨道。一是降低综合性生产成本。统筹做好宏观上国际对比和微观上“解剖麻雀”，有序降低能源、物流、税费和利率等方面可能存在不合理成本；同时，适度调控人民币汇率波动

速率，注重依托国内超大市场提升对国外大宗商品定价议价权，防止周期性躁动因素放大短期生产成本。二是提升生产成本消化能力。要推进产业基础高级化、产业链现代化，科学引导专业化精细分工，建立高效产业空间组织形式，提升产业创新能力、竞争力和综合实力，形成更高效率和更高质量的投入产出关系。三是贯通实体与金融资金循环。要着力推进金融供给侧结构性改革，抑制“以钱生钱”金融模式过度创新，支持金融服务实体经济创新，持续优化融资结构和金融机构体系、市场体系、产品体系，为实体经济发展提供更高质量、更有效率的金融服务，确保金融行业收益主要在服务实体中实现。

（四）把深化改革作为提高经济发展效率的切入点

通过深化改革提高效率，是未来我国经济发展的最大潜力所在。只有改革到位，单位生产要素投入才能带来更高的产出。让市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，都要求通过深化改革同步提高市场和政府在资源配置中效率。当前，我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，错综复杂国际环境带来的新矛盾新挑战，全面深化改革的阶段性新特点新任务，意味着改革又到了一个新的关头。因此，要推动改革和发展深度融合、高效联动，在一些关键点上发力见效，起到牵一发而动全身的效果，更好发挥改革对于提高经济发展效率的“倍增效应”。一是强化反垄断和防止资本无序扩张。要完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范；加强规制，提升监管能力，坚决反对垄断和不正当竞争行为，切实降低不合理垄断带来的效率损失。二是改革重要宏观调控政策工具。要深化预算管理制度改革，强化预算约束和绩效管理，提高财政资源使用效率；完善货币供应调控体系，健全市场化利率形成和传导

机制，提高货币流动速度，降低经济发展对货币数量的依赖；探索构建发展规划与宏观调控常态化对接衔接机制，提升政策中长期资源配置效率。**三是持续深化现代企业制度改革。**要加快完善中国特色现代企业制度，深化国有企业混合所有制改革，优化民营经济发展环境，弘扬企业家精神，加快建设世界一流企业，提升微观主体资源配置效率。**四是深化农村土地改革。**要加快建立规范高效的“所有权、承包权、经营权”运行机制，构建新型农业经营体系，发展多种形式适度规模经营，鼓励运用先进农业技术，提高土地产出率和劳动生产率。**五是健全自然资源开发利用制度体系。**要推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，健全自然资源资产产权制度和法律法规，完善资源价格形成机制，加快构建废旧物资循环利用体系，推行垃圾分类和减量化、资源化，提高自然资源配置和使用效率。

（五）把稳住大城市房价作为搞好房地产调控的切入点

房地产是集实体经济、虚拟经济、政府收入和居住民生多重属性于一身的特殊产业，调控难度很大，处理不好容易顾此失彼引发经济和社会问题。当前，我国房地产市场走势出现了新特点，**趋势来看**，由过去的普涨格局转变为结构性地区分化，新经济发展较好和人口流入的大城市房价上涨压力大；**短期来看**，为应对新冠肺炎疫情冲击，货币供给宽松度有所提升，进一步强化了大城市房价上涨预期，部分大城市已出现或正在出现上涨苗头。一旦大城市房价过快上涨的“**势**”确立，就会触发大量投机需求，增加中低收入群体购房生活成本，通过示范效应带动周边城市房价上涨，进一步放大并积累金融风险，这对于刚从疫情冲击中恢复的国民经济具有较大副作用。因此，**宏观调控要稳字当头**，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，牢牢扭住

大城市房价这个“牛鼻子”，协调推进住房供给侧结构性改革和需求侧管理，确保既不会出现房价大涨、也不会出现房价大跌。一是探索构建大城市人口反向流动机制。要以推动统一市场建设、基础设施一体高效、公共服务共建共享、产业专业化分工协作等为重点，提升大城市与周边城市同城化水平，做优大都市经济圈，有效疏散大城市人口，降低大城市住房需求强度。二是匹配好住房供给与人口规模。要深化大城市土地供给侧结构性改革，以合理需求定供给规模，加快居住用地供地节奏，调整住房和商业办公用地比例，通过城市更新释放新空间，着力解决住房结构性供给不足的矛盾。三是搞好房价逆周期调节。要落实大城市主体责任，健全政策协同机制、监测预警机制和舆论引导机制，建立房地产金融审慎管理制度，全面开展房地产市场调控评价考核工作，分档设置房地产贷款余额占比和个人住房贷款余额占比两个上限，建立区域差别化调节机制，掌握好住房信贷供给规模的度，着力稳地价、稳房价、稳预期，促进房地产市场平稳健康发展。

（执笔：宋瑞礼）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部
联系电话：68557142，68557122
电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045
传真：68558210