

# 2011 年经济形势与 2012 年宏观调控政策取向分析

丛 明

(国家税务总局政策法规司)

[摘要]我国经济形势 2011 年呈现经济增长放缓和经济自主增长动力有所增强两个特征;2012 年面临的国内外环境将更复杂和困难,要继续实施稳健的财政改革和稳健的货币改革;2012 年宏观调控政策将继续实施结构性减税政策,实行积极的扩大内需政策,实行调整和优化经济结构,扩大就业,扶持小微企业发展。

[关键词]经济形势;宏观调控;分析

[中图分类号]F20 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2012)01-0005-06

## Analysis of the Orientation Economic Situation of 2011 and 2012 Macro-control Policies

CONG Ming

(Division of Policy and Regulations, State Administration of Taxation, China)

**Abstract:** The year 2011 witnessed changes of China's economic situation with the two conspicuous features of the decelerated growth of economic growth and the heightening of the power for autonomous economic growth. As the year 2012 faces more complicated and difficult circumstances at home and abroad, it is necessary to continue bringing into force steady fiscal reform and stable monetary reform. For the macro-control policy in 2012 it is imperative to continue carrying on constitutive tax reduction, implement the policy to positively increase the domestic demand, effectuate the regulation and optimize economic structure, enforce job enlargement and render support to the development of micro enterprises.

**Key words:** economic situation; macro-control; analysis

12 月 12 日至 14 日,中央召开中央经济工作会议,提出 2012 年经济工作的基本思路是“稳中求进”。稳,就是要保持宏观经济政策基本稳定,保持经济平稳较快发展,保持物价总水平基本稳定,保持社会大局稳定;进,就是要在转变经济发展方式上取得新进展,在深化改革上取得新突破,在改善民生上取得新成效。我想结合中央经济工作会议的有关精神,就当前经济形势与宏观调控政策取向问题谈谈个人的一些看法,供参考。

### 一、2011 年经济形势的主要特征

2011 年经济形势呈现两个基本特征:

(一)经济增长呈现放缓迹象,但仍在正常范围,在宏观政策逐步紧缩的情况下,表明经济自主增长的动力有所增强。

#### 1. 主要经济指标的增长均呈现放缓迹象

2011 年 1—9 月 GDP 增长 9.4%,前三季度分别增长 9.7%、9.5%和 9.1%。前三季度,固定资产投资增长 24.9%,比上半年回落 0.7 个百分点;出口增长 22.7%,回落 1.3 个百分点;1—11 月工业增加值增长 14.2%,其中 11 月增长 12.4%。11 月 PMI(中国制造业采购经理指数)为 49.0%,比上月回落 1.4 个百分点,为 2009 年 3 月以来的最低点,并首次降至 50%以下。

收稿日期:2011-12-20

作者简介:丛 明,博士,国家税务总局政策法规司巡视员,中国财政学会和中国税务学会常务理事、全国政协中国经济社会研究会理事、中国人民大学中国经济改革与发展研究院学术委员会委员,主要从事中国宏观经济、财税、金融等问题研究,多次参与中央有关重要文稿起草工作。

## 2. 经济增长放缓原因主要是宏观政策不断收紧

一是表现在房地产调控上,在土地、金融、税收政策收紧后,政府采取史上最严厉的“限购令”行政手段,并逐步扩大到二三线城市。1—10月,商品房成交面积同比下降6%,二手房成交面积同比下降22.8%。二是表现在货币政策调控上,不断提高存款准备金率和存贷款利率,存准率已达到21.5%的史上较高水平。<sup>①</sup>1月末M2增长12.7%,与全年目标16%相差较多;1—11月新增人民币贷款6.14万亿元。在经济总量不断扩大的情况下,货币信贷发行不断减少,导致流动性不断收紧,民间借贷利率迅速攀高,中小企业融资难问题突出。

## 3. 经济自主增长的因素在增强

(1)经济增长放缓是渐进的,全年经济增长预计达到9%以上,仍比较高。在转方式、调结构中,经济增长速度不能太快,宏观调控有意识地把速度放慢一些,是正常的。所以,经济增长适当放缓是主动调控的结果。(2)经济增长主要是第二产业及重化工业增长带动的,也是前期经济刺激政策的滞后反映;随着经济刺激政策的逐步退出,货币政策紧缩效应的滞后影响,经济自主增长的因素会逐步削弱。

(二)经济转型效果不甚明显,从经济自主增长到经济转型仍有相当的距离。

经济转型效果不明显的表现是:

### 1. 第二产业比重提高,重工业增长较快

2011年前三季度三大产业比重分别为9.5%、48.2%和42.3%,2010年分别为10.1%、46.8%和43.1%,第二产业比重继续提高;前三季度工业增加值增长14.2%,其中重工业增长14.6%,轻工业增长13.1%,重工业依然快于轻工业增长。

### 2. 消费需求动力不强

一是大件消费明显减弱。2011年1—11月社会消费品零售总额增长17.0%,实际增长11.4%,其中汽车、家具类、家电类分别增长15.2%、31.9%和20.3%,同比分别回落18.7和7个多百分点。二是居民收入增长相对缓慢。前三季度城乡居民收入实际增长分别为7.8%和13.6%,与GDP增长9.4%、财政收入增长29.5%、工业利润增长27.0%相比,差距较大。加上实际利率为负、物价涨幅较高等因素,居民生活困难压力加大,调整收入分配格局

难度也在加大。

## 3. 节能减排形势依然比较严峻

2011年上半年全国单位GDP能耗下降0.8%,氨氮排放下降0.73%,氮氧化物排放上升6.17%,比全年单位GDP能耗下降3.5%、氨氮排放和氮氧化物均下降1.5%的指标相差较大。前三季度,六大高耗能行业同比增长12.7%,比上半年加快0.1个百分点。为此,国务院于11月9日召开常务会议,强调到2015年,单位GDP二氧化碳排放比2010年下降17%。

总的看,2011年经济转型未见明显效果。如加大经济转型的力度,特别是加大节能减排的工作力度,限制或关停一批“两高”企业生产,对经济增长有可能形成压力。下一步,如何处理好经济自主增长和经济转型的关系,非常重要。

## 二、2012年国内外经济环境和宏观调控政策的展望

### (一)2012年的国内外环境更加复杂和困难

#### 1. 西方三大经济体面临更加复杂困难的境地

其中,问题和变数最大的依然是欧洲。欧洲解决主权债务危机的主要手段是强力紧缩财政政策,包括压缩福利开支和采取增税措施,普通民众利益会受到影响。因此,紧缩财政制约内需和增长,并面临较大的社会风险,最终难以有效解决债务问题。

欧洲主权债务危机已经扩展到意大利、西班牙,它们为分别为欧元区第三、四大经济体,经济总量占欧元区的1/4。欧盟主张发行欧洲统一债券,德、法不同意,认为各国财政政策不统一,不具备发行统一债券的条件;而德、法建议成立统一财政联盟,先行统一欧元区的财政政策。可见,欧洲在一些重大问题上仍存在分歧。

美、日债务负担亦非常沉重。2010年,美国GDP总量为14.66万亿美元,目前债务规模已达14.58万亿美元,高出14.29万亿美元的法定上限;2011财政年度赤字占GDP的比重将达到10%左右。日本债务负担率更加严重。

#### 2. 我国外需压力将进一步显现

美欧会继续施压人民币升值压力;针对中国的贸易保护主义会更加严重;利率维持史上最低水平,

不排除采取QE3政策。这些,将对我国出口和热钱流入形成持续的压力。加上“十二五”时期我国开始实行鼓励进口的政策,净出口会进一步减少,对增长的贡献也会进一步减少,甚至形成负的拉动。<sup>②</sup>此外,一些经济问题政治化,如中国南海海域争端以及美国的强力介入,使东南亚一些国家靠近美国,最明显的是美国调整对缅甸的关系,对我国形成了一定压力。

(二)2012年要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策

### 1. 继续实施积极的财政政策

一是在转方式、调结构中,财政政策等结构性政策能够发挥更大作用。二是财政支出压力很大。中央支持农村发展、中小企业发展、战略性新兴产业发展和民生问题,只能加大力度。三是目前中央财政状况和债务状况都比较好,地方财政状况和债务状况虽有压力,但仍在可控范围。四是中央财政赤字有可能适当减少,但赤字总规模仍比较大,2011年财政赤字9000亿元,其中中央财政赤字7000亿元,代地方发债2000亿元并纳入地方预算,赤字规模比上年预算减少1500亿元,预计2012年财政赤字将比上年略有减少;但实施结构性减税政策的力度会加大,财税政策效应还会比较大。

### 2. 继续实施稳健的货币政策

“稳健”弹性较大,既可以适度从紧,也可以适度放松。<sup>③</sup>2012年货币政策将会“中性偏紧”,短期内不会出现政策转向。理由:(1)经济增长目标进一步下调,M2等货币信贷指标也会进一步下调。(2)房地产调控处于关键时刻,货币政策不能放松。(3)CPI仍处于高位,泰国等水灾,有可能拉高2012年的大米价格。(4)长期负利率使银行表外资产迅速扩张,增加金融风险。

但是,如果房地产形势进一步恶化,自主增长动力在减弱,有可能采取提高准备金率等放宽货币政策的措施。

## 三、2012年宏观调控政策取向分析

### (一)继续实施结构性减税政策

#### 1. 实施结构性减税政策的含义

主要体现三个方面的含义:一是实施结构性减

税政策,是实施积极财政政策的重要内容。我国在2008年12月召开的中央经济工作会议,为应对国际金融危机的冲击和影响,首次提出实施结构性减税政策,作为实施积极财政政策的重要方面。<sup>④</sup>2009年全面推进增值税转型的改革,以及降低房地产交易环节的税负,减半征收车辆购置税、提高出口退税率等,具有较大的减税效应。2010年、2011年、2012年继续实施积极财政政策和结构性减税政策,减税政策的力度和范围进一步扩大,涉及就业、中小企业、服务业、区域和产业发展各个方面。所以,实施结构性减税政策,是在应对国际金融危机冲击、实施积极财政政策的背景下提出的。二是实施结构性减税措施,是加快转变经济发展方式、调整经济结构的需要。2011年是“十二五”开局之年,是加快转变经济发展方式、调整经济结构的起始之年。在转方式、调结构中,实施结构性减税政策的效应将更加明显。因为减税政策,实际上是一种税式支出,相当于财政的隐性支出,与财政的显性支出相比,其特点和作用机理有所不同。在经济不景气的情况下,财政显性支出对经济的干预和作用都比较直接,政策导向作用比较大;但在经济企稳复苏以后,继续加大财政显性支出用于政府投资,有可能对民间投资产生“挤出效应”。税式支出的主要形式是减税,通过对特定产业、特定纳税人和经济领域活动给予一定的优惠,通过市场机制来发挥作用,深受企业和社会的欢迎。所以,2011年中央财政预算赤字7000亿元,比2010年减少1500亿元,中央财政公共投资数额2011年也比2010年相应减少,从而为发挥结构性减税政策作用留下了空间。这样,通过实施结构性减税政策,主要是区域性、行业性和一些重要领域的减免税,进一步引导纳税人的经济行为,促进实现经济结构战略性调整,提高经济增长的内生动力,加快转变经济发展方式。三是实施结构性减税措施,是健全完善税收制度的需要。“十二五”时期,我国国民经济和社会发展呈现新的态势,科学发展成为新时期的主题,转变经济发展方式成为经济工作的主线,迫切需要税收制度与之相适应。“十二五”规划为完善税制提出了更高要求,但完善税制也有其自身的规律性,并体现为结构性减税政策的要求。我国现行税制,流转税比重过大。2010年,我国税收收入为77390

亿元(不含关税和出口退税),其中货物劳务税收入所占比重约为 66%,所得税收入所占比重约为 25%,财产行为税收入所占比重约为 9%。“十二五”时期,要降低货物劳务税收入比重,适当提高所得税收入比重,不断提高财产行为税收入比重。在流转税中,增值税、营业税重复征税的弊端比较明显,在一定程度上不利于二、三产业之间的协调发展和第三产业的发展。完善流转税制,剔除重复征税因素,就体现了结构性减税政策的要求。

## 2. 实行增值税扩围的改革

2011 年 10 月 26 日,温家宝总理主持召开国务院常务会议,决定开展深化增值税制度改革试点,即从 2012 年 1 月 1 日起,在全国部分地区和行业开展深化增值税制度改革试点,逐步将目前征收营业税的行业改为征收增值税。就是逐步扩大增值税的征收范围,相应调减营业税的征收范围(现行营业税有 9 个税目——交通运输业、建筑业、金融保险业、邮电通信业、文化体育业、娱乐业、服务业、转让无形资产和销售不动产)。(1)先在上海市交通运输业和部分现代服务业等开展试点,应税服务范围包括:陆路运输、水路运输、航空运输、管道运输、研发和技术、信息技术、文化创意、物流辅助、有形动产租赁、鉴证咨询等服务。条件成熟时可选择部分行业在全国范围进行试点。(2)在现行增值税 17% 标准税率和 13% 低税率基础上,新增 11% 和 6% 两档低税率。(3)试点期间原归属试点地区的营业税收入,改征增值税后收入仍归属试点地区。试点行业原营业税优惠政策可以延续,并根据增值税特点调整。纳入改革试点的纳税人缴纳的增值税可按规定抵扣。

2010 年我国税收收入 77390 亿元,其中营业税收入 11160 亿元,仅次于增值税、企业所得税,为第三大税种,占税收收入的比重为 14.4%,约 1/7。增值税扩围改革的重大意义在于:一是有明显的减税政策作用。二是有利于二三产业之间的协调发展和进一步促进服务业特别是现代服务业的发展。三是进一步精简税种、优化税制,彻底克服流转税重复征税的弊端。

## 3. 不断推进消费税的改革

消费税在各税种当中比较独特,从功能上看,消费税属于宏观调控的税种,其收入完全归中央所有;

从收入规模上看,消费税已成为仅次于营业税的第四大税种。“十二五”时期,我国将更加重视发挥消费税的调节作用。要择机调整消费税的征收范围和税率结构。选择部分高能耗、高污染产品开征消费税;对有利于节能环保的应税消费品,适度降低税率;对已成为居民日常生活用品的应税消费品,可逐步调减消费税。同时,逐步将高消费娱乐活动纳入征税对象,实现消费税调节领域由特定商品消费向高端服务消费延伸。要改进消费税的征收环节。可选择一些特定产品消费税由在生产环节征收改为在批发或零售环节征收;最终,消费税征收环节都要放在消费环节,发挥消费税在消费领域的调节作用。

## 4. 通过完善税收政策来推进结构性减税政策

一是着眼于降低企业税负,加大对中小企业特别是小微企业的税收扶持力度。中小企业是推动国民经济发展、促进市场繁荣和稳定扩大就业的重要力量,国家十分重视运用税收政策扶持中小企业发展,近年来出台了一系列惠及中小企业的税收政策。将小型微利企业所得税减半征收优惠政策的 3 万元以下应纳税所得额标准提高到 6 万元,优惠政策期限延长到 2015 年底;将现行个体工商户增值税和营业税起征点统一提高至月销售额(或营业额)5000—20000 元;对金融机构向小微企业借款合同在三年内免征印花税;对金融企业涉农贷款和中小企业贷款损失准备金税前扣除的政策继续执行至 2013 年 12 月 31 日;为支持农村金融发展,将符合条件的农村金融机构金融保险收入减按 3% 征收营业税的政策,延长至 2015 年底;将符合条件的国家中小企业公共技术服务示范平台纳入科技开发用品进口税收优惠政策范围。2012 年还要完善并加大政策扶持力度。二是着眼于保障和改善民生,运用税收政策努力扩大就业。对原下岗失业人员再就业税收优惠政策进行了调整和完善,着重支持自主创业,将对象范围扩大到应届高校毕业生、符合条件的农民工和城镇就业困难群体。为支持家政服务行业发展,增加就业,改善民生,对家政服务企业由员工制家政服务员提供的家政服务取得的收入在三年内免征营业税。三是着眼于增强区域发展协调性,完善区域性税收政策。为贯彻落实党中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的精神,进一步支持西部大开发,

在2001年实施的西部大开发税收政策到期后,明确了2011年新一轮西部大开发的税收政策内容;为推进新疆跨越式发展和长治久安,对在新疆困难地区新办的属于重点鼓励发展产业目录范围内的企业,给予自取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起企业所得税“两免三减半”优惠,其中对新疆喀什、霍尔果斯两个特殊经济开发区实行企业所得税“五免”优惠;继实施支持上海建设国际金融中心和国际航运中心税收政策后,实施支持天津加快建设北方国际航运中心和国际物流中心的税收政策;为推进国家有关海南国际旅游岛发展战略的实施,大力发展与旅游相关的现代服务业,支持海南建设成为国际购物中心和具有国际竞争力的旅游胜地,在海南实施离岛免税政策试点,即对乘飞机离岛的旅客实行限次、限值、限量和限品种免进口税购物,在离岛免税店内付款,在机场隔离区提货离岛的税收优惠政策。

## (二)实行积极扩大内需的政策

积极扩大内需,不仅是保持国内经济平稳较快增长的重要基础,也是维持世界经济稳定增长的重要因素。今年经济增长已经完全依靠内需的增长。

### 1. 保持必要的投资力度

国家基础设施建设、特别是西部大开发的基础设施建设,保障性住房建设,都需要一定的投入。明年继续实施积极的财政政策,就包含要保持必要的投资力度。

### 2. 努力扩大居民消费

(1)不断提高居民收入。2011年实行的个人所得税减税政策,对扩大2012年居民消费将起到积极的推动作用。此外,政府还要采取措施加强对低收入者的补助,包括提高养老金、最低工资标准和其他补助等。要健全资本市场,切实增加居民的财产性收入,因为中国居民投资渠道比较狭窄,要健全制度,疏通渠道,保护广大投资者的利益。

(2)要采取措施提高居民的大件消费。家电以旧换新政策实施多年,2012年将到期,继续实施可能效应递减,监管成本会进一步增加,不再延续。但要研究刺激消费的替代性政策,如对一些低碳产品采取消费补贴的办法,如居民购买LED节能灯、环保性家具等。普通商品房、保障性住房建设要加快,保持房地产市场健康稳定发展,拉动家居家电消费。

要大力发展新能源汽车,带动汽车消费。此外,鼓励文化、旅游、体育、休闲等方面的消费,丰富人们的精神文化生活,提高人们的健康水平。

## (三)不断调整和优化经济结构

调整和优化经济结构是转变经济发展方式的重要体现,对此已经刻不容缓。

### 1. 加强农业和粮食生产

农业是国民经济的基础,粮食是基础的基础,历史反复证明这句话是真理。

2011年我国夏粮增产62.4亿斤,早稻增产28.5亿斤,预计全年粮食产量超过1.1万亿斤,实现连续8年增产。2011年国家扶持农业发展的政策力度比较大,中央“三农”支出达到9885亿元,比上年增加支出1305亿元。

2012年要继续加强农业和粮食生产。目前主要问题是:(1)农业生产成本持续上升。化肥等生产资料价格在高位继续上涨,用工成本、土地成本、防灾减灾成本不断上升。成本推动已成为农产品价格上涨的主要因素。(2)肉类生产困难较多、供应偏紧。近年来,生猪价格剧烈波动,致使散养户退出步伐加快,规模化养殖面临地难找、人难寻、猪难养、饲料贵等问题;牛、羊生产周期较长,养殖成本上升,散户退出较快,部分地区供应出现偏紧状态,可能会影响一些少数民族的消费。

2012年农业政策:(1)加大农业补贴补助力度。农机购置补贴、农作物良种补贴、动物疫病防控补贴、农产品储藏冷库建设等支持力度要加大。(2)继续提高粮食最低收购价和临时收储价格水平(指玉米、大豆、棉花等经济作物)。

### 2. 大力发展战略性新兴产业

国家战略性新兴产业“十二五”规划即将出台,一系列重大扶持政策会相继出台。新兴产业是高新技术与产业发展的深度融合,政策支持应紧扣这两个方面。一般来说,财政支出政策侧重于扶持产业化发展,因为产业化意味着技术路径比较成熟,扶持一段时期,可降低产业化初期较高的成本;税收政策侧重于扶持高新技术发展,在高新技术发展方面,不同类型的新兴产业具有共性,如对企业技术研发投入的支持,目前已在中关村进行试点,将来可在新兴产业中试行。

### 3. 加快淘汰落后产能和节能减排工作

对于一些“两高一资”产品,要调整出口退税政策,包括部分冶金产品(钢材、铝材等)、化工产品(化肥、农药等)等。加大节能减排工作力度,实行基于能耗标准的差别电价政策,对超过电耗标准的企业提高电价,这样也可以缓解当前用电紧张的局面。

### 4. 扶持区域经济协调发展

#### (四)不断扩大就业,扶持小微企业发展

##### 1. 继续实行更加积极的就业政策

2011 年前三季度,城镇新增就业人数 994 万人,为全年目标任务 900 万人的 110%。其中,高校毕业生 8 月底初次就业率达到 77.8%,比上年同期高 1.2 个点。三季度末,全国外出农民工 1.64 亿人,比上年同期增长 3.8%。但就业形势依然比较复杂。一是总量压力较大。2011 年 8 月末仍有 147 万应届毕业生未就业,加上历年累积的,总数在 200 万人以上,明年高校毕业生将有 680 万人;再加上中职毕业生、未升学的初高中毕业生和复员转业军人,以及 900 万失业人员。二是“招工难”和“就业难”同时并存,技术工人短缺问题比较突出。三是经济增长逐步放缓,GDP 增速每下降 1 个百分点,将影响 100 万个工作岗位。为此,要加大就业政策的扶持力度。把高校毕业生就业放在就业工作的重点,同

时做好复员转业军人就业、农民工就业的工作。落实和完善扶持就业的税收政策。

##### 2. 扶持小微企业发展

发展小微企业,既关系经济发展,也关系就业和民生,在国民经济和社会发展中具有重要意义。小微企业是弱势企业,在经济环境比较严峻、宏观政策紧缩的情况下,受负面影响较大。因此,要切实加大对小微企业的政策扶持力度。

#### [注释]

①2011 年 11 月 30 日晚,中国人民银行决定,从 2011 年 12 月 5 日起,下调存款类金融机构人民币存款准备金率 0.5 个百分点。这样,存款准备金率又回到 21%的水平。参见中国人民银行网站。

②2011 年前三季度,在我国 GDP 增长 9.4%中,净出口对经济增长的贡献率为-0.1 个百分点,全年负拉动格局已基本确立。

③中央经济工作会议提出:“加强和改善宏观调控,实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策。要较大幅度增加公共支出,保障重点领域和重点建设支出,支持地震灾区灾后恢复重建,实行结构性减税,优化财政支出结构,继续加大对“三农”、就业、社会保障、教育、医疗、节能减排、自主创新、先进装备制造业、服务业、中小企业、重大改革等方面的支持力度,加大对低收入家庭的补贴和救助力度。”这是官方文件中首次出现“实行结构性减税”的表述。见中央经济工作会议在北京召开,载中国政府网 2008 年 12 月 10 日。

[责任编辑 刘范弟]