

# 以明确的央地“清单”防止政策“合成谬误”！

## ——访全国政协委员，申万宏源证券首席经济学家杨成长

本报记者 崔吕萍



为对冲经济下行和抗击疫情对中小微企业的影响，今年以来从中央到地方出台了一系列促进中小微企业发展和稳就业的相关政策。截至目前，中小微企业留抵退税基本完成，超万亿元资金已到账，各类“降、缓、补”政策大幅降低了中小微企业负担，提振发展信心。“与此同时，我们看到，各地出台的大量中小微企业扶持政策也出现了一些值得关注的问题，地方与中央政策层层叠加，相邻地区政策较劲加码，政策支持对象口径不统一，对建设国内统一大市场产生了一定的负面影响，以及一些‘政策合成谬误’现象。此外，当前纾困惠企政策在实际执行中更多惠及中型企业，对微型企业和个体工商户的惠及程度不够。因此我认为，当前非常需要加强政策体系梳理，鼓励相邻地区政策协调统一，减少政策重叠，防止政策效应对冲，要全面加强对个体工商户的倾斜力度，进一步完善配套措施，保证政策落地生效，切实惠及中小微企业主体。”谈及这一话题，全国政协委员，申万宏源证券首席经济学家杨成长表示。

### 给市场主体减负，减多少、怎么减应有明确授权清单

记者：在您看来，当前各地出台的扶持中小微企业和促进就业的相关政策，在协调方面有哪些需要注意的问题？

杨成长：梳理来看，问题大致有四个。一是纾困政策扶持对象不清晰，央地政策不统一。据不完全统计，当前全国层面针对中小微企业减税降费的政策有接近20项，政策支持的对象包括小微企业、增值税小规模纳税人、中小企业、小型微利企业、个体工商户等诸多口径。地方政策口径更加复杂，部分地区将纾困政策还在中小微企业之上附加一系列限定条件，例如要求经营困难但有产品、项目有前景、技术有竞争力等。由于缺乏统一标准，在实际操作中市场主体难以清晰分辨自身可享受的优惠政策，各层级政府的理解也不太一致，市场主体容易出现寻租行为。此外，今年以来部分受疫情冲击影响较大的地方政府率先出台了纾困政策，导致地方政策出台在前，中央政策出台在后，出现了一系列央地政策不统一的问题，包括政策执行期不统一、补助金额不统一、优先支持的群体不统一等。对于地方支持力度低、中央支持力度高的情况，按照“从高不重复”的原则，地方政策以中央上位政策为准，最大限度支持企业发展。但在一些规定不统一的地方，由于地方政策出台时间不长，难以废止，在实际操作中出现了无法按照中央统一规定来执行的情况。

二是惠企纾困政策对个体工商户支持力度不足。截至2021年底，全国登记在册个体工商户已达1.03亿户，占市场主体总量的2/3，其中九成集中在批发零售、住宿餐饮等服务业，受疫情冲击严重。然而当前纾困扶持政策聚焦在中小微企业的多，真正惠及个体工商户的政策较为有限。部分纾困政策没有从个体工商户实际经营情况出发，导致政策流于表面，比如减免、缓缴社保的政策仅针对以单位方式参保的个体工商户，而大量个体工商户实际以个人身份参保，不属于减免对象。同时，当前大部分纾困政策仍需要企业主动申请享受，而个体工商户平均就业人数仅2.7人，缺乏充足和专业的人力去操作申请，导致大量的政策优惠实际仅惠及到中型企业。

三是各地政策差异较大。由于各地受疫情冲击的时间不同、程度不同，疫情区的政策优惠力度一般

高于非疫情区，后出台的政策倾向于在前者基础上进一步加大力度，导致相邻地区间政策差异不断拉大。当前在部分省市内，同样的企业在相邻地区享受的设备折旧优惠、增值税优惠、油价补贴等政策均有不同。对于部分轻资产的企业，理论上可以先在一个地方享受出台在前，中央政策出台在后，出现了一系列央地政策不统一的问题，包括政策执行期不统一、补助金额不统一、优先支持的群体不统一等。对于地方支持力度低、中央支持力度高的情况，按照“从高不重复”的原则，地方政策以中央上位政策为准，最大限度支持企业发展。但在一些规定不统一的地方，由于地方政策出台时间不长，难以废止，在实际操作中出现了无法按照中央统一规定来执行的情况。

四是地方出台政策的底线在哪里，哪些项目可以减免，减免程度如何，减免后的成本是否完全由地方承担，建议中央对地方给予明确的授权清单。有些地区地方财政收支压力小，能够自行承担政策成本，但部分地区财政收支压力较大，又缺乏中央和地方财政的成本分担机制，导致实施地方优惠政策的成本最终不得不由中央来兜底。

### 以更清晰的“组合式政策”结构，稳定市场主体预期

记者：在您看来，全面整合好扶持中小微企业发展的政策体系，有哪些抓手？

杨成长：建议尽快整合好中央和地方的各项政策，加强央地之间、区域之间政策协调，重点加大对个体工商户为主的市场主体纾困帮扶力度，完善配套保障措施，帮助市场主体渡过难关。具体来说，我有五条建议。

一是尽快加强统筹，统一中小微企业优惠政策的实施对象和实施力度。要进一步出台政策指引，明确各口径下企业划分标准，推动地方以清单制方式明确惠

企政策支持范围。同时将现有政策逐步整合，从顶层设计上明确中型、小型、微型、个体工商户各适用哪些政策，口径不符的到期清退。要进一步完善全国统一的企业规模划分标准，要求各地新出台的政策按照规范后的口径实施，尽量避免新增口径、添加限定条件等情形，逐步形成更加清晰的“组合式政策”结构，稳定市场主体预期。此外，要加强中央和地方政策的统筹协调，针对地方先出台、中央后出台的情况，原则上后出台的政策力度只增不减、期限只长不短，减少地方在实际操作中面临的政策矛盾。要推动地方梳理疫情以来出台的各项政策，严格区分临时性政策和中长期政策，及时公示已到期的政策，明文列示继续实施的中长期政策，明晰市场主体的政策预期。

二是重点加强个体工商户的政策支持力度。要建立完善的个体工商户情况定期统计发布制度，推动各省统计局制定个体工商户经营情况调查方案，摸清个体工商户群体结构特征，精准锁定政策对象，加强政策的后续监测和评估。要从个体工商户实际经营情况出发，设计更多实实在在的优惠政策，如加强价格监测预警、规范水电气收费、稳定租金水平、落实行政事业性消费减免政策、精准实施就业补贴等，鼓励各地成立支持个体工商户发展联席工作小组，切实推动政策落地。要加强“政策找人”的实施力度，针对个体工商户主动推送政策解读信息、补贴申领指导等，优化优惠政策审核程序，推动实现全链条电子化。要不断扩大优惠政策“免申即享”范围，通过大数据信息比对，直接精准筛选政策支持对象，实现惠企政策“快速兑现、直接到账”。

三是鼓励相邻地区加强政策协调统一，防止政策赛马。要从顶层设计出发，在允许地方自主实施特色化政策的基础上，做好权限管控，规范地方政府间的竞争秩序，重点治理地方政府不公平竞争行为，落实好公平竞争审查制度，将地区间政策差异控制在合理范围内。同时要鼓励城市群内部减少行政分割，加强政策协调，形成城市群内的行政协同沟通体系，推动城市群内营商环境一体化、规范化、同城化和法治化，构建公平、公正、透明的法律和制度环境。

四是进一步完善地方政府的政策权限清单和央地政策成本分担机制。要进一步明确中央对地方政策的授权机制，规范地方政府决策权限，各省在国家规定范围内制定省级权限清单，各市制定具体细则。对于特殊时期、特殊情况以及发展中遇到的新问题，完善重大决策请示报告制度，确保上下贯通，在符合政策导向的基础上鼓励各地探索创新。要全面清查清理存量政策，与权限清单不相符的政策，到期后完成清理规范，与中央政策保持一致。要明确中央和地方的政策成本分担机制，原则上地方特色政策要以地方财力为基础，继续完善区域间收支平衡和中央转移支付协调机制。

五是持续完善与惠企纾困政策相配套的政策保障机制。要协调好社保费用减免缓缴和员工权益保障之间的关系，尤其对于在缓缴期间员工离职的情况，要切实保障企业及时补齐五险一金中企业应缴部分，切实维护职工利益。要做好惠企纾困政策与行业规定之间的衔接，例如企业申请商业贷款或招投标时，不得以企业缓缴社保为由，降低企业评级，影响招投标资质，要确保相关缓缴行为不纳入信用记录，已纳入信用记录的，要提供便捷的方式帮助企业申请信用修复。要进一步完善企业纾困政策的实施细节，当前政策要求下，中小微企业缓缴的各类费用要于年底统一补缴，也会对企业产生较大的财务压力。要探索形成阶梯式的补缴机制，缓缴部分设置阶段性补缴比例，防止企业年底集中补缴，加大企业经营困难。

生当外卖员）、能力错配（北大清华毕业生考基层公务员员）等问题，也影响和降低了大学生的求职积极性。四是宏观经济的影响。

“稳就业就是保民生”。如何稳就业？武义青表示，展望下半年，随着高效统筹疫情防控和经济社会发展，有力推进稳经济的各项政策措施效应不断显现，我国经济有望继续回升保持在合理区间，就业情况也会好转。

为此，武义青建议：一是促进经济发展。着力发展结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系，将推动服务业大发展作为充分就业的战略重点。二是拓宽渠道。继续鼓励企业扩岗吸纳高校毕业生，适度扩大国有企业单位、基层项目等招录规模，开发社区服务岗位，拓宽毕业生就业渠道。对离校未落实工作的高校毕业生，跟进落实职业介绍、职业指导、困难援助等举措，确保服务不断线。三是加强制度建设。建立全国统一的劳动力管理信息系统，推进各部门信息的互联互通和数据共享，实现求职者 and 用人单位即时对接，提高劳动力市场资源配置效率。

供产销政策体系，畅通制造业购买绿电渠道。二是加大技术科技创新，健全制造业低碳、零碳产品认证和转型升级力度。目前国家仅开展绿色产品认证、低碳产品认证，未开展零碳产品认证，且相关认证产品中终端使用产品较少，尽快健全完善绿色、低碳、零碳产品认证体系和鼓励政策，加大制造业终端使用产品认证力度，引导企业从产品原材料、供应链、制造、使用和回收等环节实现绿色低碳。强化制造业产业链优势企业的链长作用，带动产业链上下游企业转型升级。进一步扶持、推动外贸型企业尽早实现产品低碳转型，提高产品国际竞争力。三是倡导绿色低碳生活方式，鼓励使用绿色低碳产品，培育绿色文化。加大采购通过绿色、低碳、零碳认证产品的力度，引导社会加大绿色、低碳、零碳产品使用比例，形成节能低碳的社会共识。加快低碳领域科技、工艺、管理等方面人才培养，为我国制造业迎接低碳社会变革储备力量。

（作者系全国政协委员，中国兵器装备集团有限公司党组书记、董事长）

全国政协委员，中国石化董事长马永生：

## 加强油气储备体系建设 构建新能源供给消纳体系

本报记者 崔吕萍

中共中央政治局7月28日召开会议，分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作。会议提出，要提升能源资源供应保障能力，加大力度规划建设新能源供给消纳体系。对此，全国政协委员，中国石化董事长马永生表示，这既是对去年底中央经济工作会议“保障好初级产品供给”的再部署再推进，也是对上半年全球能源市场剧烈波动的积极应对，具有很强的战略性、针对性、指导性。

“今年以来，全球不稳定性不确定性明显增加，特别是乌克兰危机给能源市场带来巨大冲击和深远影响，国际油气价格大幅攀升，全球能源供应持续紧张，再次表明‘极端条件下，我们有钱不一定能买到油、买到油不一定能运得回、运回来也不一定用得起’，进一步凸显了能源自主可控的极端重要性。”马永生表示，面对更加复杂多变的全球能源市场形势，落实中央政治局会议部署，必须坚持远近结合、统筹兼顾，加快提升能源资源供应保障能力。

一是加大油气增储上产力度。当前，布伦特原油价格在100美元/桶以上高位波动，下半年预计继续保持高位震荡态势，这对我国油气上游业务是一个利好因素。国内油气企业要勇挑重担，落实好近期国家能源局召开的2022年大力提升油气勘探开发力度工作推进会精神，深入实施“七年行动计划”，加大勘探开发投入，全力推进增储上产，实现油气储量产量较快增长，增强核心需求自保能力。

二是加快构建新能源供给消纳体系。今年1月，习近平总书记在主持中央政治局第三十六次集体学习时指出，要加大力度规划建设以大型风光电基地为基础、以其周边清洁高效先进节能的煤电为支撑、以稳定安全可靠的特高压输变电线路为载体的新能源供给消纳体系。这次中央政治局会议对此再次强调，凸显了新能源供给消纳体系规划建设的重要性、紧迫性。以风光为代表的能源存在波动性、不均衡性以及与负荷中心错位分布等特点，必须统筹推进供给能力与消纳能力匹配建设。建议加快大型风光电基地项目建设，积极推进电力外送通道建设和储能规模化发展，加快构建新型电力系统，多措并举提升我国新能源消纳利用水平。尤其要把新能源电力供给消纳的“源网荷储”体系作为系统工程，强化顶层设计、整体规划、一体推进，实现经济安全供给。同时，要推进绿电制绿氢产业发展，这既有利于解决新能源电力消纳问题，也有利于实现“双碳”目标。

三是加强油气储备体系建设。近年

来，我国油气储备设施建设进度不断加快，储备规模持续增长，但储备可用天数跟日本等发达国家相比仍有差距，关键时刻底线能力仍需提升。当前全球能源市场剧烈波动，更加凸显了油气储备的极端重要性。建议加大油气储备体系建设支持力度，鼓励能源企业推进商储基地、储气库布局建设，不断提升我国油气储备规模，提高应急响应能力和保障水平。

“另外，要抓住高质量共建‘一带一路’机遇，积极获取海外优质资源，提升我国进口油气资源的稳定性、经济性；要压实国内煤炭保供企业主体责任，畅通煤炭运输通道，提升煤炭保供能力，实现煤炭保供稳价。”马永生这样说。



## 宏观预测里的硬逻辑

### ——中国经济怎么看之九十三

杨朝英

每到年中、年末或者年初，国际货币基金组织、世界银行等全球性经济组织，及各国经济学家、观察家或者官方智库，都会有一个例行动作：预测经济走势。

比如，最近国际货币基金组织下调了全球经济增长预期，由于乌克兰局势和持续高通胀，2022年世界经济增长率预计为3.2%，较4月份的预测低了0.4个百分点；世界银行则预测，不仅2022年全球经济增速会由2021年的5.7%降低到2.9%，而且未来两年将一直保持这样的增速。

不少读者心里可能一直有些疑问，比如，他们根据什么做出的预测？为什么有时准，有时又不准？各家都说自己的预测结果权威，为什么结论都不一样？

要回答这些疑问，我们就必须先弄明白，他们到底是怎么做预测的。

虽然各家所用的分析框架、工具差别很大，但底层逻辑都是相通的，都绕不开一个关键词：潜在经济增长率。

很多预测都是基于对经济体潜在经济增长率的分析，先得出一个基本结论区间，再根据现实条件，比如发生了疫情、发生了战争，对结果进行一定的调整。这也是国际货币基金组织、世界银行经常在年中对全球经济预测做调整的基本逻辑。

我们经常会在媒体上看到的“经济过热”“经济遇冷”等说法，也正是通过实际经济增长率与潜在经济增长率对比之后得出的结论。前者明显高于后者，被称为“经济过热”，反之，则为“经济遇冷”。

因此，我的第一个结论是，我们看权威机构的预测时，对潜在经济增长率

的分析，往往要比最终的年度或者中长期预测数据更实用。

一般来讲，潜在经济增长率是指一个经济体在一定时期内，要素充分配置后，所能生产的最大产品、劳务总量的增长率。

换句话说，就是一个特定经济单元内，在人尽其才、物尽其用的情况下，能取得的最好经济成果。

可能有的读者朋友已经注意到，即便是全球一流的研究机构，相互之间的预测结果也经常有很大的差距。这并不是说有人对了、有人错了，而是由这套逻辑内在特质决定的。

因为潜在经济增长率的主要分析要素，既包括可量化的物质资源，也包括不太容易量化的人力资源、技术、管理和制度安排、经济政策等。

因此，我的第二个结论是，潜在经济增长率不是一个绝对不变的固定值，而是一个既有规律又充满变数的动态值。从这个意义上说，动态分析其变动趋势，往往也比关注那些具体数值更有价值。

借用这个框架，我们可以对关于中国经济的预测进行一个简单分析。

最近，很多国际机构和国内智库都对中国经济中长期潜在经济增长率做了预测，得到支持最多的数据是处于5.5%至6.5%这个区间。要知道，中国经济已经跃升至百万亿元的级别，仅增量就能排在全球年度GDP排名第16位了。

比这些数据更为有价值的，是我国全面深化改革正在稳步推进，制度、技术、管理等变量因素对经济的正向促进作用正在不断释放。就此，我们得出比直觉更为乐观的结论，也就顺理成章了。