

# 国常会强化周期性调节 稳增长被放在突出位置

本报记者 杜丽娟 北京报道

全国两会结束一周，围绕会议决策部署，稳增长被放在更加突出的位置。

3月14日，国务院总理李克强主

## 强化周期性调节

“这说明专项债支持相关投资的作用明显。”

在“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重压力的背景下，宏观政策实施周期性调节，正在成为我国应对复杂的国内外变局的一项重要举措。

在中央经济工作会议提出跨周期和逆周期宏观调控政策有机结合后，今年《政府工作报告》再次提出要强化跨周期和逆周期调节，这表明当前宏观政策不仅要兼顾好长远目标和短期目标，还要加强统筹协调能力的完善。

“之所以安排这种政策调节，其目的也是要稳定宏观经济大盘，保持经济运行在合理区间。”李艳艳说。

3月15日，国家统计局公布今年1~2月国民经济运行情况，数据有力证明实施周期性调节后，稳增长稳投资预期效果明显。统计显示，今年前两个月大项目投资增长明显，1~2月份计划总投资在亿元以上的大项目完成投资增长15.8%，对全部投资的贡献率接近60%，1~2月份新开工项目完成的投资超过60%。

国家统计局新闻发言人、国民经济综合统计司司长付凌晖表示，今年以来各地区各部门积极推动重大项目开工建设，去年四季度，发行

持召开国务院常务会议，会议将《政府工作报告》提出的44个方面52项重点工作，逐一分解到国务院部门和有关地方，并明确责任和完成时限。

值得注意的是，面对当前经济运行中的下行压力，各地也在强化

的1.2万亿元地方政府专项债和今年提前下达的1.46万亿元新增专项债限额，这些债券积极拉动了投资。

付凌晖说：“1~2月份，固定资产投资资金来源中，国家预算资金同比增长33.9%，这说明专项债支持相关投资的作用明显。”

3月14日，昆明市发改委发布消息称，昆明市已获批2022年提前批次专项债26项，额度62.01亿元。Choice数据显示，截至3月11日，新增专项债发行规模达9676亿元，占提前下达专项债额度的66.3%。

李艳艳认为，专项债发行节奏的加快，使2022年适当超前开展基础设施投资形成较好预期。而在推进“十四五”规划102项重大工程项目的要求下，预计相关部门会针对当前工业经济运行中存在的困难，推出更多有针对性的政策措施。据悉，目前国家发改委等部门已印发《关于促进工业经济平稳增长的若干政策》，对于政策安排情况，主要包括要指导推动地方加大重大项目要素保障力度，对“十四五”规划确定的重大工程、区域重大战略规划确定的产业领域重大项目加大前期工作力度等。

## 多地完善化债机制

2022年政府债务依然坚持“遏制增量，化解存量”的原则。

虽然政策加强了稳增长预期，但从《政府工作报告》内容看，防范债务风险与金融风险仍是宏观经济调控的底线之一。

相比以往《政府工作报告》对债务风险的表述，今年《政府工作报告》新增了“做好经济金融领域风险处置工作”和“设立金融稳定保障基金”等内容。

在中诚信国际研究院研究员张林看来，尽管基建投资适度超前，增加信贷投放等稳增长、宽信用措施的引导，会增强投资对经济增长的贡献，但不可忽视的是，防风险举措的实施也会对投资的方向及效率形成约束，这可以避免无效投资累积的债务风险。

根据中诚信国际的测算，2022年非金融部门宏观杠杆率或将达到

290.46%，较2021年水平提高4.51个百分点，但较2020年水平低3.66个百分点，总体看宏观杠杆率处于可控范围。

对于债务风险，《政府工作报告》指出，要压实地方属地责任、部门监管责任和企业主体责任，加强风险预警、防控机制和能力建设，设立金融稳定保障基金，运用市场化、法治化方式化解风险隐患，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

在市场上看来，2022年政府债务在“坚守不发生系统性风险底线”的基础上，依然坚持“遏制增量，化解存量”的原则。

“根据我们的观察，今年地方政府在化解债务方面会有较多进展。”一位参与地方政府债务化解工作的

咨询人士直言。

“从地方两会释放的信号以及各省公布的预算执行报告看，目前地方化债思路主要包括两个方面，一是严格约束政府债务增量，二是积极化解政府债务存量。”该人士说。

《中国经营报》记者了解到，当前地方政府部门正对债务源头风险开展评估，不仅要评估财政能力和债务水平进行评估，还要审查新增债券发行条件和项目质量。

“据我了解，天津已经明确要强化债务限额管理和预算约束，要严格执行市对区举债融资事前安全审查和疑点问题推送机制，这些内容也表明政府的决心，实际上就是要杜绝违法违规举债融资。”上述人士介绍。

除此以外，2021年，宁夏、陕

西、江西、西藏等省份还实施了建制县隐性化解试点，结果显示隐性债务增量得到有效遏制。

根据财政部部门反馈的消息，2022年建制县隐性化解试点点和区域隐性债务试点相关工作也将继续推进，而西藏、陕西也有望实现隐性债务零试点。

在多地公布化债举措的同时，部分地区也强调对于隐性债务的监测预警和追责问责机制。其中北京、福建、湖北等地着重强调对于隐性债务的监测，广西、黑龙江、贵州、湖南等地提出了对于隐性债务严肃问责的机制。

对此，财政部相关人士介绍，近年来，财政部会同相关部门“开前门、堵后门”，高度重视防范化解债务风险问题，目前，已经初步建立起防范化解地方政府债务风险的制度体系。

“从地方两会释放的信号以及各省公布的预算执行报告看，目前地方化债思路主要包括两个方面，一是严格约束政府债务增量，二是积极化解政府债务存量。”该人士说。

《中国经营报》记者了解到，当前地方政府部门正对债务源头风险开展评估，不仅要评估财政能力和债务水平进行评估，还要审查新增债券发行条件和项目质量。

“据我了解，天津已经明确要强化债务限额管理和预算约束，要严格执行市对区举债融资事前安全审查和疑点问题推送机制，这些内容也表明政府的决心，实际上就是要杜绝违法违规举债融资。”上述人士介绍。

除此以外，2021年，宁夏、陕

西、江西、西藏等省份还实施了建制县隐性化解试点，结果显示隐性债务增量得到有效遏制。

根据财政部部门反馈的消息，2022年建制县隐性化解试点点和区域隐性债务试点相关工作也将继续推进，而西藏、陕西也有望实现隐性债务零试点。

在多地公布化债举措的同时，部分地区也强调对于隐性债务的监测预警和追责问责机制。其中北京、福建、湖北等地着重强调对于隐性债务的监测，广西、黑龙江、贵州、湖南等地提出了对于隐性债务严肃问责的机制。

对此，财政部相关人士介绍，近年来，财政部会同相关部门“开前门、堵后门”，高度重视防范化解债务风险问题，目前，已经初步建立起防范化解地方政府债务风险的制度体系。

“从地方两会释放的信号以及各省公布的预算执行报告看，目前地方化债思路主要包括两个方面，一是严格约束政府债务增量，二是积极化解政府债务存量。”该人士说。

《中国经营报》记者了解到，当前地方政府部门正对债务源头风险开展评估，不仅要评估财政能力和债务水平进行评估，还要审查新增债券发行条件和项目质量。

“据我了解，天津已经明确要强化债务限额管理和预算约束，要严格执行市对区举债融资事前安全审查和疑点问题推送机制，这些内容也表明政府的决心，实际上就是要杜绝违法违规举债融资。”上述人士介绍。

除此以外，2021年，宁夏、陕

# 海南出台政商交往指引 “新官不理旧账”写入负面清单

本报记者 裴昱 北京报道

作为习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的改革开放重大举措，海南自由贸易港建设正在按照相关工作安排紧张进行。在此过程中，营造一个清明、良好的营商环境，对海南自由贸易港的经济社会而言，至关重要，而政府监管机构与企业等市场主体如何交往，是营商环境的核心所在。

3月14日，中共海南省委办公厅、海南省政府办公厅联合印发《海南省政商交往行为指引清单（试行）》（以下简称《试行清单》），对公职人员履职、与企业等市场主体交往中的行为提出了明确的“引导”和“约束”性内容，以此推动形成法治化、国际化、便利化的营商环境。

《中国经营报》记者了解到，《试行清单》将“新官不理旧账”明确列入负面清单，将其归入“不诚信行为”而予以禁止，对于向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同、协议，《试行清单》要求不得以行政区划调整、换届、机构或者职能调整以及相关责任人变更等理由违约毁约。

多位企业界人士告诉记者，“新

官不理旧账”的问题，是企业在实际投资、经营过程中较为头疼的问题，主要表现在两个方面：首先是合法合规的优惠政策、扶持政策等，因政府部门人事调整，而落实困难；其次是由于城市建设规划调整、相关政策调整等，造成企业投资项目搁置等。

针对海南省委省政府以《试行清单》的方式，将“新官不理旧账”写入负面清单的做法，他们一致表示，这是优化营商环境中非常具有针对性的措施，很好地找到了企业在投资、经营中的痛点，也是提高政府治理水平、提升优化营商环境的效果。

海南自由贸易港建设的核心内容之一，即是不断优化营商环境。2020年6月1日，《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《方案》）下发，在论及海南自由贸易港建设的迫切性时，《方案》指出，在海南建设自由贸易港，是深化市场化改革，打造法治化、国际化、便利化营商环境的迫切需要。

记者了解到，围绕营商环境，海南自由贸易港的基本框架设计中设置了两个阶段性的目标，其一是一到2025年，营商环境总体达到国内一流水平，市场主体大幅增长，产业竞争力显著提升，风险防控有力有效，适应自由贸

易港建设的法律法规逐步完善，经济发展质量和效益明显改善。

其二是到2035年，营商环境更加优化，法律法规体系更加健全，风险防控体系更加严密，现代社会治理格局基本形成，成为我国开放型经济新高地。

海南省委省政府一直高度重视营商环境的优化。1月19日，海南省委书记沈晓明前往省优化营商环境工作专班调研，他强调，打造一流营商环境是海南自由贸易港建设的重要特征和核心竞争力，既是一项基础性工作，也是一门“必修课”。他还表示，要分步骤、有节奏地推进存量问题清零，提高市场主体满意度。

除将“新官不理旧账”列入负面清单以外，《试行清单》还将多个市场主体反映集中的典型问题列入负面清单，其中包括：“不得为市场主体指定或者变相指定中介服务机构，或者违法强制市场主体接受中介服务”“不得以刑事案件等名义违规插手企业民事纠纷”等。

除此之外，《试行清单》的负面清单中还明确提出，严格把握涉企案件信息发布工作，做好风险评估和风险防范，既要妥善回应社会关

切、切实维护公共利益，又要避免舆论炒作冲击企业品牌声誉、影响企业健康发展。

对此，多位企业经营者都表示，《试行清单》切中要害，十分务实。

一直以来，公职人员在履行监管、管理等公职的情况下，如何与企业等市场主体打交道，是政府和企业都十分关注的问题。如何做到既确保法律法规的正确实施，又做到保留创新空间，实现“敢做事”“能做事”“会做事”，是当前社会经济发展中，各级政府和市场主体都面对的共性问题，也是建立和优化营商环境的重要因素所在。

此前，海南省委省政府下发了《关于建立海南自由贸易港公职人员容错纠错、澄清正名和重新使用典型案例通报发布制度的实施办法（试行）》（以下简称《实施办法》），划定了公职人员容错纠错机制的“一个前提和七种情形”，涵盖制度集成创新、包容审慎监管、重大项目落地、急难险重任务处置等多个方面，在符合这些前提和情形的条件之下，公职人员在履职过程中出现的失误和错误，将会依法依规进行“容错”。

# 开年经济数据超预期改善 低基数下投资大幅回暖

本报记者 吴婧 上海报道

经历了一段漫长的经济数据空窗期之后，国家统计局终于公布了2022年第一份经济数据。

2022年3月15日，国家统计局公布的1~2月经济数据显示出中国经济明显反弹，包括工业增加值同比增长大幅反弹到7.5%（前值4.3%），供需两方面都全面超出市场预期一致预期。

红塔证券研究所首席经济学家李奇霖认为，此前因为金融数据起伏、国内疫情再次反复等，市场对今年经济增长的成色

预期并不一致。而1~2月经济数据也就成为了投资者观察今年经济开局情况的重要窗口。

不过，天风证券固定收益首席分析师孙彬彬认为，数据超预期并不意味着经济简单向好。就业数据已经比较充分地反映当前依然是春寒料峭。考虑今年就业目标是2019年以来要求最高的一年，相信相应的政策也仍然会实施。1~2月数据并不是决策的关键参考，一季度才是关键。

一位券商人士对《中国经营报》记者表示，1~2月经济数据的一个重要意义就是提供预期锚。

## 1~2月经济数据全面超预期

1~2月工业增加值增速、服务业生产指数、社零、固投、基建投资、制造业投资、房地产投资、出口同比增速分别为6.7%、4.2%、6.7%、12.2%、8.1%、20.9%、3.7%、16.3%，较2021年12月数据分别变化+3.2%、+1.2%、+5.0%、+7.3%、+7.7%、+7.4%、-0.7%、-13.6%。

总的来看，2022年国内经济实现了一个良好开局，各项指标表现均不错。在李奇霖看来，被市场寄予厚望的基建承担了稳增长的重任，1~2月同比增速为8.1%（2021年全年同比增速为0.4%）。更超预期的是制造业投资，在高技术制造业的带动下，1~2月制造业投资同比增速达到了20.9%，成为经济分项中最亮眼的指标。

需要注意的是，由于2020年基数变化大，去年市场习惯通过两年平均增速来看待经济走势，而今年视角切换回同比，跨年基数相对模糊，市场对各项经济数据预期分化较大。

华泰证券研究所固收首席分析师张继强认为，开年经济数据大幅好于市场预期，低基数不可忽视。造成低基数的原因，一是去年年初北方发生疫情并倡导就地过年，消费受到冲击；二是去年财政后置，年初基建低迷；三是去年年初制造业投资由于设备抵税政策到期而大幅下降。

关于本次强劲的生产数据的来源，张继强认为，总量上看，外需的积极因素仍在，再叠加更多行业的限产放松，可能是今年1~2月生产继续高增的原因。从结构上看，中游行业及其相关的上游链条是生产强劲的最主要动能。

## 投资大幅回暖

1~2月固定资产投资同比增速为12.2%，较2021年12月的2.1%大幅改善，较2021年全年增速4.9%提高7.3个百分点。这一增速甚至远远超过了疫情之前的状态。

从分项上看，制造业投资仍贡献最大，基建发力、地产回正。在海通证券研究所首席宏观分析师梁中华看来，低基数也是很重要的原因。在疫情之前，每年前两个月的固定资产投资环比增速大致在-21%附近。2020年新冠肺炎疫情发生后，这一环比增速降至-44%，2021年也受到疫情影响，这一环比增速为-29%，仍然低于疫情之前的水平。而今年前两个月投资环比增速为-22%，接近于疫情前。

梁中华认为，去年三季度是经济最弱的阶段，但往前看，并不意味着经济没有稳增长压力。今年经济增速目标在5.5%左右，而从当前情况看，房地产市场压力依然较大，疫情再起冲击消费，出口面临高位回落。

稳增长依然是今年宏观和结构政策的重心，政策端会切切实实考虑到实体经济的体验，推

值得一提的是，在国盛证券首席经济学家熊园看来，虽然1~2月经济数据大超预期，但基于中微观高频数据的背离，以及“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重压力，叠加疫情、地缘冲突、高油价、中美货币政策分化等因素，当前国内经济的下行压力仍大，尤其是内需不足和地产端。特别地，考虑到今年GDP增长目标定为5.5%左右，这是高基数上的中高速增长，也是市场预期的上限，要实现起来难度仍大。

但张继强认为，1~2月数据毕竟是滞后指标，3月内外环境都发生了较大变化，开门红之后遭遇倒春寒。一是外部乌克兰局势发酵，供给收缩预期推升大宗商品价格，制造业成本压力未降反增，而从缺货到缺芯再到汽车生产等产业链的影响还将逐渐体现；二是国内疫情反复、日增病例破千，消费影响首当其冲，而深沪等封控措施对珠三角和长三角地区经济或产生更大冲击；三是房地产信心还未好转，惯性下行成为宽信用的最大梗阻；四是资本市场波动正通过居民财富效应、股权质押融资等渠道与实体经济形成负反馈。

东北证券分析师陈康认为，客观来讲，头两个月的经济数据与部分中观、微观的数据表现并不太匹配，这意味着市场需要更长的观察期去评估稳增长的真实效果，未来的经济数据走势仍然至关重要。3月份的疫情干扰加剧，高油价的矛盾较为突出，地产销售也仍未见明显起色，经济数据的成色有待进一步检验。

出更多稳增长的政策。在梁中华看来，后续需要关注基建政策的再加码，以及地产政策的进一步调整，货币政策或以宽信用为主，降息不是常态。

不过，国泰君安证券研究所首席宏观分析师董琦认为，经济增长最终达到5.5%还是其他数字，并不是市场关注的重点，更应关注的是背后的就业。正如李克强总理答记者问所言：“只要实现了比较充分的就业，就能够实现有些人说的中国经济潜在增长率。”

值得注意的是，当前的就业环境可能并不乐观，在1~2月经济数据大超预期的同时，城镇调查失业率反而明显攀升至5.5%的水平，处于季节性的上沿，除此之外，若参考疫情前农村外出就业增速，截至2021年底，仍有约600万名农民工未外出就业。在董琦看来，经济读数如果不能转化成就业向好，稳增长政策还是需要有所作为，最终实现投资发力、就业改善-消费提升-内循环不断畅通的经济正向循环。稳增长政策两步走，一方面节奏再加码，另一方面基建投资先行后，形式上向地产消费进一步转化。