# 对2023年经济形势与对策的几点思考

　　高端专栏 张军扩 国务院发展研究中心原党组成员、副主任

　　我结合对中央经济工作会议精神的学习，就今年我国经济发展面临的环境与政策问题，与大家交流几点看法。

　　一、 今年经济发展面临的环境与趋势

　　刚刚过去的2022年，是我国经济发展很不平凡的一年。面对复杂严峻的国内外形势，党中央、国务院统筹疫情防控和经济社会发展，加大宏观调控力度，出台多方面稳经济举措，我国经济从总体上延续了去年以来的恢复态势，前三季度GDP同比增长3%，经济结构持续改善，发展质量也有所提升。但受疫情反反复复、多轮不断严重冲击，经济增速不及预期，企业效益显著下滑，市场主体信心也严重受挫。中央优化疫情管控措施发布后，情况有了显著改善，市场也为之一振。但随后出现的感染人数大规模反弹情况，又使经济社会各方面秩序受到较大冲击，四季度增长情况也不太理想，预计全年增速也就在3%左右。

　　展望2023年，我的总的看法是“谨慎乐观”。经济恢复既有不少有利因素，也面临不小困难，综合判断，与去年相比，发展的环境将会有比较明显的改善，增长水平也会有明显提升。

　　最大的有利因素莫过于疫情管控的逐步放宽和政策环境的有利变化。疫情的不断冲击可以说是套在2022年中国经济“脖子”上的一个“紧箍咒”。2022年增长不及预期，虽然原因是多方面的，但决定性的原因，还是疫情的不断冲击和严格的管控措施。虽然放开后感染人数大规模增加，短期也面临不少问题，但病毒致病性已明显减轻，社会活力已显著增强。只要按照中央确定的方针，“走小步，不停步”，因时因势优化疫情防控措施，相信经过几个月的过渡，我国经济社会将会逐步回归正常秩序。对于现阶段的中国经济而言，这一点是最具决定性的，只要这个问题解决了，中国经济增长的基本态势就可以确定，增长率就会大体保持在潜在增长率左右。

　　政策环境的有利变化也是显而易见的。大家看中央经济工作会议公报，最令人印象深刻和感到振奋的，是其中所透出的党中央对促进经济恢复向好的坚定信心和强大决心。比如，中央强调，“对于我们这么大的经济体而言，保持经济平稳运行至关重要”“2023年经济运行有望总体回升，要坚定做好经济工作的信心”，要“加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力”等。

　　最大的不利变化是外需增长的减弱。2022年，在内需增长乏力、增速严重下滑的背景下，出口的大幅增长，不仅是一个突出亮点，也是一个重要的支撑因素。但今年来看，这个因素可能会显著减弱。主要原因是，由于受高通胀、高利率和俄乌冲突、能源价格上涨等因素的影响，全球经济特别是发达经济体经济陷入衰退几成定局，全球贸易增速也会显著减慢。去年底以来，主要国际组织均纷纷下调对今年全球经济和贸易增长的预期。其实，外需增长减弱对我国出口的影响，从去年10月份、11月份的出口数据已经显现出来。去年1-9月份，按人民币计算，我国货物出口总额累计同比增长13.8%，而10月份、11月份单月增幅仅为6.8%和0.9%，而如果按美元计算的话，11月份出口是下降8.7%。

　　最需要着力的是扩大内需。在外需增长减弱的情况下，着力扩大内需对于今年稳增长的重要性是不言而喻的，但无论是扩大消费需求还是扩大投资需求，都会面临不小的难度。

　　首先看消费需求。去年1-11月份，全国社会消费品零售总额不仅没有增长，反而是下降0.1%，这种情况是极为少见的。其实，消费需求低迷，一直是近几年比较突出的一个问题，只不过去年的情况最为严重。现阶段消费需求不振，主要有三方面原因：一是疫情导致餐饮、旅行等不少消费活动受限，消费无法实现。二是受疫情影响居民收入增长放缓，消费能力下降。三是消费者信心受挫，消费意愿下降。随着疫情管控的放松和形势的好转，过去被压抑和限制的一些消费会逐步恢复，消费者信心也会有所提升，但恢复和提升都不会太快，幅度也不会太大。这是因为，正如大家所看到的，在最初放开的一两个月甚至更长时间，感染人数会出现大规模的反弹，人们的消费活动和消费信心都会受到很大影响。而从稍长时间来看，即使疫情形势趋于稳定，经济社会生活趋于正常，但由于疫情期间居民收入增长放缓，消费能力的积累和消费信心的恢复也需要一个比较漫长的过程。

　　再看投资。去年1-11月份，全国固定资产投资同比增长5.1%，其中基础设施投资增长8.9%，制造业投资增长9.3%，而房地产开发投资是下降9.8%，房地产投资全年肯定也是负增长。综合判断，今年基础设施投资和制造业投资大体能够保持去年的增长态势，而房地产投资有望略好于去年。大家知道，为了稳定房地产市场，去年国家出台了一系列举措，尤其是金融支持政策方面，射出了所谓的“三支箭”。一是信贷支持之箭，二是债券支持之箭，三是股权支持之箭。相信这些举措对于缓解房地产企业资金困境、防止资金链断裂、促进市场稳定等都会不同程度地发挥作用。但同时也要看到，房地产走出困境的关键，是市场需求的回升、前期积累的结构性矛盾的基本化解以及在此基础上发展模式的创新与转型。在新的发展模式形成之前，市场很难真正回升，投资也不可能呈现大幅增长。

　　最为关键的是增强市场主体信心。市场主体预期不稳、信心不足，是近年来另一个比较突出的问题，去年情况最为严重。去年除个别月份以外，制造业采购经理指数（PMI）持续低于50%的荣枯线水平，11月份仅为48.0%，12月份进一步下降至47%。相比制造业，服务业问题更加严重，特别是其中的生活服务型中小企业，面临更加困难境地。据财新数据，去年11月份服务业PMI仅为46.7%，12月份虽有改善，但也仅为48%，连续四个月低于荣枯线水平。在企业信心不足的同时，受就业压力加大、收入增长放缓等因素影响，消费者信心不足的问题也十分突出。2022年10月份消费者信心指数仅为86.8，二季度平均仅为87.4，均为有数据记录以来的最低水平。

　　二、 关于今年经济对策的几点思考

　　中央经济工作会议指出，“2023年经济工作千头万绪，要从战略全局出发，从改善社会心理预期、提振发展信心入手，纲举目张做好工作”“从改善社会心理预期、提振发展信心入手”，我认为，抓住了问题的关键，抓到了经济稳定恢复的“牛鼻子”。只要市场主体预期趋稳，信心增强，那么不论是促消费、扩投资，还是调结构、控风险，就都会有比较好的基础，就能充分调动起各方面的积极性，就会达成纲举目张的效果。所以，信心比金子更加重要，今年要稳增长促发展，必须着力提升企业信心。

　　毫无疑问，提振信心是一个综合性的系统工程，中央经济工作会议已经从多个方面作出了部署，我认为，以下五点是最为重要的。

　　首先还是要持续优化疫情防控。可以说，今年增长如何，疫情仍然是最大的影响因素。按照国家卫健委通知，从1月8日开始执行“乙类乙管”。为此，一是要根据新形势新要求，不断完善和优化相应的政策体系、行政体系、医疗体系，进一步增强各体系之间的衔接，确保转段有序稳定。二是要进一步加强对大规模感染趋势、毒株变异等的预测和应对，尤其是要在医院接诊、药物供应、重症治疗以及农村地区疫情应对等方面，进一步集中资源，加大工作力度，避免出现大的疏漏和风险。

　　其次是要以更大的力度、更加有效的对策扩大内需，特别是消费需求。短期来讲，这是最为实际的举措。需求上不去，企业订单和效益上不去，预期和信心就不可能从根本上改善。中央经济工作会议把扩大内需列为2023年重点经济工作任务的第一条，并强调要把恢复和扩大消费摆在优先位置，足见其重要性。关于如何扩大内需特别是消费需求，中央从“增强消费能力，改善消费条件，创新消费场景”等多方面提出要求，相信今后会有进一步具体的政策举措逐步出台，值得我们期待。

　　第三是要着力解决深层问题，推动营商环境优化工作进一步走深走实。有利的营商环境对于企业特别是民营企业稳定预期和提振信心来讲是最直接和最有效的。近年来，我国优化营商环境工作成效显著，但客观讲，这些成就主要还是集中在企业投资创业经营活动的“便利化”方面，而在一些与企业发展密切相关的深层次问题上，需要改进的空间依然很大。比如，近年来企业反映比较强烈的隐形壁垒和不公平竞争问题、产权保护不力问题、多头执法重复执法问题、司法不公问题、不作为乱作为问题、新官不理旧账问题、招商承诺不履行问题、市政工程账款拖欠问题，等等。这些情况虽然不是普遍现象，但即便只有个别地方个别案例发生，导致企业发展陷入困境，也会在企业家群体中形成寒蝉效应，产生很大的负面影响。对于企业发展来说，与办事的“便利化”相比，这些问题更加重要、更加根本甚至更加生死攸关。党的二十大报告和中央经济工作会议公报都强调，要“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。如果说前一阶段以“便利化”为重点的工作是优化营商环境1.0版的话，那么下一阶段所迫切需要的，就是以大力推动解决这些深层次问题为重点的、优化营商环境的2.0版。

　　第四是要进一步优化企业发展的政策环境，降低政策风险。政策风险问题是近年来企业反映比较强烈的另一个突出问题。越是在外部环境复杂多变的时期，越需要保持政策的稳定、透明、可预期，以增强企业信心。强调政策稳定性不是否定政策调整的必要性，而是强调政策调整要尽量避免“急转弯”和“翻烧饼”，特别是对于那些对相关企业的运营环境和竞争力状况影响较大、企业一时难以满足新的政策要求的政策变化，一定要给相关企业满足新的要求留下一个必要的过渡期。另外，就是要高度重视政策的系统性和综合影响，避免所谓的“合成谬误”和“分解谬误”问题。2022年底召开的中央经济工作会议特别指出，今后其他政策的出台，都要“加强与宏观政策取向一致性评估”，应该说针对的正是这个问题。

　　第五是要更加注重企业发展大环境及舆论环境的改进。近年来一个值得注意的现象，就是在经济面临下行压力加大的背景下，企业越来越关注宏观的问题，包括疫情形势和防控政策问题、地缘政治风险问题、中美贸易争端问题，以及房地产和财政金融风险的化解问题等；而政府有关部门的注意力则越来越微观、越来越具体，更加关注房租问题、税费负担问题、贷款融资问题等。有些企业家表示，与贷款融资、税费负担等具体问题相比，他们更担心的是宏观环境问题、政策风险问题。如果大的发展环境有待改进，具体支持救助政策的效果就会大打折扣。因此，促进经济恢复向好，不仅需要出台具体的支持政策，更需要大力改进企业发展的大的宏观环境。

　　另外一个值得注意的问题是，近年来，尽管我国大政方针并没有改变，也不会改变，但一些重要政策出台后不断被误解误读，造成不良的社会影响。比如，双循环的政策不断被误读为国内循环，共同富裕的政策不断被误读为劫富济贫，防止资本无序扩张的政策不断被误读为国家要打击资本，等等。由此可见，重要政策的出台不仅需要充分酝酿，权衡利弊，而且一旦出台，就需要尽快公布具体内容和实施细则，充分解读，以避免被误读误解，形成不利的社会舆论环境。

以上五个方面，中央经济工作会议都有明确阐述和部署。我根据自己的理解介绍一些背景，做一些解读，仅供参考。

中国经济新闻网2023-01-10