

企业要把握好经济运行中的若干重大问题

■ 翁杰明

编者按：8月23日，中国企业改革与发展研究会召开2025研究员工作会议，邀请全国人大常委会委员、财政经济委员会副主任委员翁杰明做主旨报告。翁杰明结合当前经济形势，从八个方面提出需要重点把握的宏观经济与企业现实问题，高屋建瓴，切中肯綮。明年我国将全面进入“十五五”规划实施阶段，翁杰明指出的这些问题及相关建议，无疑具有风向标意义。

在中国，企业改革与发展不是单纯的微观经济问题，事关政治、经济、社会与国际事务全局。研究企业问题要坚持正确的政治方向，强化“承天接地”的工作方法：一方面要善于将企业置于国内外的大形势中分析判断重大事项，另一方面又要据此有针对性地提出企业的改革发展实际举措。

当前，国际形势严峻复杂，国内诸多产业困难交织。今年又是国民经济和社会发展“十四五”规划的最后一年，明年将全面启动“十五五”规划。我们要注意把握当前和今后一个时期宏观经济运行中的重大问题，以对大势的清醒来提升解决企业微观事务的精准。

那么，企业要认清和把握哪些重大问题呢？主要有八个：

一、“十五五”时期(2026—2030年)需要设定较高的经济指标牵引逆周期调节措施，取乎之上，得乎其中。

发展较快、整体均衡的宏观经济环境，是企业取得良好经营成效的外在条件。按照国家确定的实现现代化步骤，2035年全国经济总量要比2020年翻一番，年均实际增长要达到4.73%。现阶段，我国正处于经济下行周期，经测算，未来5年正常经济增长速度仅为4%左右。如果不采取超常规措施，从全局看，难以完成基本实现现代化的既定目标。从企业的具体情况看，产能利用率将进一步下降，亏损面会进一步扩大。因此，制定“十五五”规划纲要应该抬高目标，明确国内生产总值每年增幅为5%左右。即便五年规划纲要不便点明，每年的国民经济发展计划也应该强调。这不是简单的数字问题，而是通过法定程序设立较高目标后，国家必须持续出台新的、超常规、逆周期调节政策，特别是针对企业与居民的务实支持措施，激发经济潜力，否则无法向全社会交代。当然，国内生产总值的增幅不能自娱自乐，不能造成宏观数据与企业、居民微观感受严重背离现象，必须以各项数据与政策措施效果的匹配性来证明总体指标的真实性。

二、要以扩大消费作为主攻方向，但绝不能忽视投资与出口。

关注宏观经济三大动力之间的阶段性关系，是企业精准配置资源的重要前提。要确立既突出重点又统筹各方的均衡思维，避免只重一点不及其余，是我们少走弯路的当务之急。历史上，我国经济遇到下行压力时，习惯用扩大投资的方式加以应对。政府机构设置、政策设计、资金安排也注重投资取向。如今投资严重下降，出口承受外部挤压。在有效需求不足的情况下，确实应该把扩大消费特别是居民消费作为主攻方向。国家在未来一段时期要做到“三个提高”，即提高居民可支配收入占国民收入的比重，提高居民消费占总

需求的比重，提高财政支出用于民生的比重。但我们要注意，扩大消费只是今后经济发展的主要动力，并不是唯一动力。不能言必称消费，把“宝”都押在消费上。制定政策措施时，消费是主攻，投资与出口则是牢固的两翼。基础设施投资的空间收缩了，用于提升新质生产力和民生的投资还需要显著加强。中国的制造业产能占全球的30%，远超国内市场需求。传统出口产品、出口市场、出口方式受阻，要努力用新的产品、市场、方式替代，除此别无选择。

三、自上而下解决地方债务，从根本上排除最大的经济风险。

现阶段最大的经济风险，莫过于地方债务。企业“三角债”的最大源头，莫过于市县及其投资平台。用五年左右的时间，自上而下地解决地方债务，功在当下，利在长远。目前，用全口径计算，地方政府的各项债务叠加起来已经接近国内生产总值。它们主要积淀在市县层面，曾经为城乡基础设施建设和产业园区培育提供了重要支撑。随着土地收益以新还旧的机制不复存在，这些巨额的显性债与隐性债已经没有自我消化的可能。全国人大常委会批准发行的置换债、再融资债，只是延长了地方政府的还债时限，降低了债务成本，并没有减少债务数额。市县府难以偿还建筑开发企业的应收账款，也难以兑现招商引资时承诺入驻企业的奖补资金与税收优惠政策，甚至因财政难以周转而挪用“三保”经费，长此以往势必“爆雷”。应对的办法只有两个：一是上级政府对下级政府的考核中，要大幅减少对一般市县直接推进经济增长的分值，降低市县府新增债务的冲动，避免地方政府专项债无收益来源转化为一般债，最终地方一般债转化为中央债；二是借鉴20世纪末21世纪初中央政府处置国有金融企业不良债务的经验，发行不纳入赤字的超长期特别国债，同时筹措政策性、开发性银行资金，成立若干特殊目的资产管理公司，按一比四、一比五的数量与省级政府合作，多管齐下，分类处置，从根本上解决市县府债问题，促使地方政府轻装上阵，集中精力履行打造良好营商环境的职能。

四、坚持长期可持续性货币宽松政策，坚决扭转“通缩”。

贷款难贷款贵是一般性企业的“敌人”，而以低增长低价格为主要特点的“通缩”更是企业的大敌。消费者物价指数(CPI)同比涨幅低于1%，且持续6个月以上，被认为是通货紧缩。我国消费者物价指数多年在零左右徘徊甚至到零以下，工业生产者出厂价格指数(PPI)连续多年负增长，居民消费增长乏力，工业不少门类产能过剩，企业利润严重下滑。前几年，政府提请全国人大审议的国民经济计划报告均将年度物价预期增幅定为3%，结果完成情况相差甚远。今年在全国人大及有关方面事前监督下，计划报告将物价增幅调减为2%，预计仍然无法完成。这种情况下，银行贷款名义利率有所下降，由于产品出厂价格为负，企业实际资金成本仍处于高位。治理通货膨胀相对简单，全世界有比较成熟的经验，主要是提高利率，减少货币发行；治理通货紧缩则复杂得多，全世界都在探索之中，目前我们的基本手段就是运用财政政策和货币政策两项。财政政策主要为发行国债与地方债，刺激政府投资与



全国人大常委会委员、
财政经济委员会副主任委员翁杰明

机构消费，必要时也用于提升居民消费能力和消费意愿。我国目前名义赤字为4%，达到了历史高位。由于地方专项债大部分无法依靠所投项目收益归还本息，最终需要转为一般债由公共预算收入偿还，加之国家发行的超长期国债未纳入赤字，品迭下来我国下一步的实际“赤字”还要高一些。财政政策已无大的空间，剩下的主要手段只有货币政策。近年来，M2持续高涨，增幅远远突破国内生产总值再加物价增幅的传统依据，引起不少居民的恐慌。事实上，由于我国多领域产能过剩，供给大于需求，货币多发短期不可能引起通货膨胀。企业获得成本相对低廉的贷款，减轻了财务压力，增强了适度投资的积极性。银行资金流动性增强后，保险、社保、医保资金可以作为中长期资本进入股市，带动资本市场良性循环。采取货币总体宽松政策是正确的，关键是国家有关机构要保持定力，绝不能一看到居民消费物价指数有所上升，就匆忙改变货币政策，又由宽松转为紧缩，留下财政政策孤军奋战。这一点日本“失去的二十年”已经给我们提供了足够的经验教训。我们必须坚持长周期持续性货币宽松政策，不到居民物价消费指数持续升至1.5%~20%，绝不能收兵。

五、宏观一致性评估既要针对增量也要针对存量，应集中清理各种妨碍发展的政策措施。

政府拥有明确而一以贯之的发展政策，企业才会按照预期踏实地投资运营。近年来，按照中央的部署，由国家发改委牵头，对各相关部门拟出台的政策措施进行一致性评估，凡妨碍高质量发展的给予一票否决，产生了积极效果。但是，与生产力发展要求相悖的存量政策措施依然不少。从消费领域看，一些政策抑制了国内有关需求，比如，符合安全舒适、绿色智慧标准的“好房子”出台不易、供给不足，对住房、汽车交易、拍卖还有一些限制性措施，对汽车改装、赛事举办、文艺演出、网络游戏、户外商业活动的审批还比较严格。其他方面如涉企执法、企业经营安全等，仍有一些违背市场规律的政策举措。特别是建立全国统一大市场方面，地方实际执行的政策与中央的规定还存在明显矛盾。

前些年，我国经济处于上升阶段，可发力的领域较多，一个方面的政策出现问题还有其他政策发挥作用。如今经济困难重重，政策“工具箱”的存货已经大量消耗，如果政策与发展理念之间、政策与政策之间再频频产生冲突，很容易让各类市场主

体失去已经不多的机会。因此，着眼存量与增量并举，下决心专项清理影响发展的各种政策措施，是我们的当务之急。

六、从关键环节扼制产能过剩，绝不能“水多加面，面多加水”。

产能严重过剩不仅仅伤害龙头企业，也伤害供应链相关企业，直至伤害金融、财政体系。当前，我国的钢铁、水泥、化工、汽车、煤炭、光伏、风电设备等行业都出现了过剩现象，企业之间“内卷”已经成为频度极高的词语。按照市场经济规律，适度竞争形成一定程度的产能过剩属于正常现象，市场可以自主调节。但像中国这样不少产业“市市点火，县县冒烟”的状况并不多见。比如光伏产业，据统计，全国有3000家左右企业，平均每个县1家还多；钢铁产能达到11亿吨，是美国、日本最高峰时的9倍多。形成这种状况有以下原因：（一）不少产业属于实际上的审批制（窗口指导也是一种变相审批），一审批就似乎成为稀缺资源，各地纷纷争取上马。实践证明，凡是审批的领域最终极少不出现明显过剩的。（二）市县府扭曲职能，充当具体经济事务的“运动员”，违背市场规律，一拥而上替代企业成为许多项目的实际出资人或重要出资人，造成企业的同质化。（三）一旦产能过剩，国家有关部门通常只会采取一刀切的方式，要求所有企业按比例减少产量，结果收效甚微。从趋势看，如果不从关键环节、体制机制入手，产能过剩、恶性竞争的后果将会越来越严重。解决的办法有两个：（一）除极特殊领域外，一般产业完全通过市场配置资源，由企业根据收益评估决定投资与否。不能指望政府机构的管控能管好产业，也不能指望市县府主导投资能搞好产业项目。（二）引导企业以市场化方式兼并重组提高产业集中度。较高的产业集中度（通常表现为一个行业营收前10名的企业市场占有率达到50%~70%）是企业高水平发展的重要基础，也是企业之间有序竞争的重要基础。一个行业培育到一定阶段，就应该鼓励龙头企业、资本运营企业联合金融机构开展兼并重组。出现产能严重过剩的时候，必须将强有力的兼并重组，加上设定技术、环保标准，作为最直接、最重要的手段。

七、国有、民营、外资企业都需要扬长补短，股权合作与供应链合作应成为它们的重要方向。

引导不同所有制企业清醒认识自身的优势与不足，以妥当的方式竞争与合作，是当前经济领域的一个重大问题。新冠疫情期间，国企体现了高度责任感，有舆论认为：中国只能依靠国企。《民营经济促进法》进入立法程序后，有舆论认为：只有民营企业发展，中国经济才能摆脱下行压力。近年来，实际利用外资下滑，外资企业加速流出，社会上又出现了焦虑性舆论。这些舆论有各自产生的原因，但从全局看都有些偏颇。国有企业能够集中各类资源在较短时间内实现国家目标，在投资大、回报周期长、带有公共服务或国民经济基础服务属性的领域能够提供稳定的保障，在成熟的高新技术领域可以集中力量办大事实现追赶；但在完全竞争领域投资收益不足，经营效率偏低。民营企业机制灵活，激励措施丰富，在引领性新兴产业上有显著优势，解决就业也有广阔空间，但抗风险能力普遍较弱。外资企业是改革开

放以来我国引进技术和资本的主要渠道，但当前往往缺乏成本优势，变革动力不强。综合而言，三者都不能包打天下，都需要扬长补短，相互补充。国企今后应主要聚焦战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等领域。民企要在竞争性领域充分发挥作用。外企在高端制造业与先进服务业继续充当桥梁和纽带。三者要体现生命力，就不能自我封闭，应该优势互补，走股权合作与供应链合作的路子。

八、对标国际高标准经贸规则深化改革，以持续开放把握主动权。

积极加入国际高水平经贸体系，是党中央的重大开放举措，也是企业的普遍期盼。当前，尽管孤立主义有所抬头，供应链面临重塑，但全球化趋势依然不可逆转。主动对外开放参与全球竞争，过去是、现在和将来照样是中国不断提升产业竞争力、科技创新力的必由之路。开放的方式多种多样，直接收益大的莫过于加入国际高标准经贸体系如CPTPP（全面与进步跨太平洋伙伴关系协定）、DEPA（数字经济伙伴关系协定），获取便捷的营商环境与广阔的市场。与加入WTO（世界贸易组织）的承诺制不同，CPTPP、DEPA等都采取实际到位制，需要我们通过改革，在加入时符合这些体系的经贸规则标准（当然也有少数过渡条款）。如何改革成为一个重大问题。我们通常强调要坚持中国特色，其实中国特色社会主义的本质特征是党的领导，涉及这一原则的绝不能更改，至于具体经济规则都是全球的共性问题，往往只涉及利益而不涉及是非。对企业商业考虑、竞争中性、限制补贴退税、数据流动等，需要按照市场化原则加快改革。有些领域全面改革条件不够成熟，可以试点先行，逐步放开。总之，中国必须真正融入全球高标准经贸体系，与对手同台合作竞争，防止因抱残守缺沦为经贸第二梯队。

我国经济运行中的重大问题不止八个，但这八个问题确实是企业必须认清和把握好的。企业作为微观经济主体，需要将自身置于国内外的大势中判断经营事项。八个问题中有的跟很多企业直接相关，有的影响产业链的某些环节，有的涉及各类企业的共同营商环境。希望企业站在大背景下深入分析面临的形势、需要解决的突出问题以及相关举措。具体应该关注以下方面：

（一）要促进国家层面将相关重点产业发展列入“十五五”规划纲要及专项规划，并制定有效的产业政策。（二）在以消费为主动力的阶段，如何引导企业从供给端发力，优化供给结构，弥补消费短板，激发符合消费者意愿的需求。（三）调整与地方政府的合作模式，维护企业的涉政府债权，并以市场化的方式稳妥参与解决地方债的资产管理业务。（四）摸清并呼吁集中清理妨碍企业正常发展的存量政策和措施。（五）促使企业特别是国有企业严格把握投资效益，引导企业以市场化方式兼并重组提高产业集中度，扼制产能过剩。（六）针对国企机制难以取得引领性创新、民营科技型企企业融资渠道不畅问题，以股权多元化为突破口加快推进新兴产业、未来产业发展。（七）引导企业对标国际高标准经贸规则，加快市场化改革提升国际竞争力。（八）无论欧美ESG政策是否缩水，中国企业始终要把ESG作为可持续发展的必由之路。E