



研究院微信

2021 年第 15 期

(总第 220 期)

8 月 5 日印发

BRI

天津滨海综合发展研究院
Binhai Research Institute in Tianjin

双周决策观察

- 【特别关注】 从中央政治局会议看下半年经济政策
- 【地方新政】 《河北雄安新区条例》出台
海南跨境服务贸易负面清单发布
苏州发布“REITs 十条”
北京加快建设全球数字经济标杆城市
- 【形势分析】 央地多策齐出“十四五”工业降碳路径明晰

BRI
天津滨海综合发展研究院
Binhai Research Institute in Tianjin

主办
天津滨海综合发展研究院
泰达图书馆档案馆

编辑
贺然 金敏毓 何莉娟
统筹
史继平 韩玉刚 马爱华

电话
022-66222942
传真
022-66222940

【特别关注】

从中央政治局会议看下半年经济政策

7月30日，中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作。这是上半年经济数据公布、中央对当前经济形势形成判断之后，对下半年经济工作定调的一次重要会议。

今年上半年，中国经济同比增长12.7%。这一增速看似不低，但有去年同期低基数的影响，两年平均增速只有5.3%。尤其要注意的是，今年第二季度经济增速只有7.9%，低于市场预期。对于这种形势，中央政治局会议显然有着理性判断。会议在分析基本形势时指出，“当前全球疫情仍在持续演变，外部环境更趋复杂严峻，国内经济恢复仍然不稳固、不均衡。”为此，做好下半年经济工作，要坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念。为更好理解和把握下半年的经济政策和趋势，有以下重点值得关注：

第一，关于跨周期调节。政治局会议指出，“要做好宏观政策跨周期调节，保持宏观政策连续性、稳定性、可持续性，统筹做好今明两年宏观政策衔接，保持经济运行在合理区间”。什么是跨周期调节？实际上，跨周期调节并非新的政策概念。在2020年7月底的中央政治局会议上首次提出“完善宏观调控跨周期设计和调节”，今年继续提“跨周期调节”是在强调落实这一理念。跨周期调节与逆周期调节不同，后者是一种反向调节——在经济下行的时候宽松，在经济上行的时候收紧。不过，逆周期调节如果把握不好尺度，会形成油门和刹车交替踩，在放松期吹大泡沫，在收紧期刺破泡沫，造成政策波动和市场波动。而跨周期调节是指政策目标超越周期波动，放松时不过松，收紧时不过紧，实际上是将政策着眼点从短期扩展为中期，更加注重稳健发展。

第二，关于财政政策与货币政策。在跨周期调节的理念下，宏观政策的基调和实施原则就是以稳为主、稳中求进。政治局会议强调，积极的财政政策要提升政策效能，兜牢基层“三保”底线，合理把握预算内投资和地方政府债券发行进度。稳健的货币政策要保持流动性合理充裕，助力中小企业和困难行业持续恢复。此外，要增强宏观政策自主性，保持人民币汇率在合理均衡水平上基本稳定。

如何理解看似无变化的宏观政策基调呢？进行政策执行比较可看到差别。去年的积极财政政策，在赤字规模、发债力度与节奏、减税降费等方面，执行力度都很大。不过，今年的财政政策，在执行层面的积极程度上估计会有所放缓，更加强调“政策效能”，也就是把已有的财政政策资源要用足、用好，而不再扩大财政资源的投放规模。财政部长刘昆在7月30日表示，财政政策要“与今后年份的财政政策做好衔接”，“下半年要提高支出效率和资金使用绩效”，透露的也是强调政策效能，而不是政策规模。货币政策方面，延续了此前“保持流动性合理充裕”的表述，同时新增了“助力中小企业和困难行业持续恢复”。这意味着，稳健的货币政策将会保持灵活性，根据需求来调整执行的松紧。考虑到中国从7月起调降了存款准备金率，政策放松已做在前面，下半年的货币政策可能不会有太大变化。货币政策支持中小企业和困难行业，将是在稳健基调下的结构性调整。

第三，关于新能源汽车的发展。值得注意的是，在下半年经济工作的具体落实中，“支持新能源汽车加快发展”排在政治局会议安排的首位，是唯一指明要加快发展的制造业。我们判断，新能源汽车受到政治局会议的“青睐”，是因为：（1）有较强的产业带动力，有助形成制造业生态；（2）有创新技术承载力，能集合包括新能源、制造、人工智能、网络等多种技术创新；（3）能满足国内大市场的需求，有助于形成新的消费支撑；（4）符合绿色发展的低碳需求，代表未来汽车产业的发展方向。要指出的是，中央政治局强调加快发展新能源汽车，需要相关部门在产业政策上加以体现，比如，要减少对新能源汽

车产业的投资限制，鼓励新能源汽车领域的市场化竞争，对有实力的新能源汽车整车制造应及时发放“准生证”等等。发改部门和产业部门对于新能源汽车产业的发展，应该有更多包容，鼓励市场竞争，而不是基于主观判断进行审批许可式的行业管控。

第四，关于发展专精特新中小企业。“专精特新”中小企业具备专业化、精细化、特色化、新颖化四大优势。作为政策概念并不新，在过去的支持中小企业发展的政策中已有体现。2019年8月26日，习近平主席主持召开的中央财经委员会第五次会议提出，要发挥企业家精神和工匠精神，培育一批“专精特新”中小企业。财政部和工信部在2021年2月曾发布通知，明确在未来5年中央财政安排100亿元以上奖补资金，分三批重点支持1000余家国家级专精特新“小巨人”企业，带动1万家左右中小企业成长为国家级专精特新“小巨人”企业。7月27日，国务院副总理刘鹤在全国“专精特新”中小企业高峰论坛的致辞中提出：我们强调“专精特新”，就是要鼓励创新，做到专业化、精细化、特色化。各位企业家要以“专精特新”为方向，聚焦主业、苦练内功、强化创新，把企业打造成为掌握独门绝技的“单打冠军”或者“配套专家”。要指出的是，中央强调重点发展专精特新中小企业，实际上与“精细工业”、“精细制造”的概念是一致的。大量专精特新的中小企业与大企业的发展，就能形成具有持续创新设计、高品质管控的高价值工业品生产活动和生产体系。今后，国内的产业政策、财政政策、金融政策等都可能向专精特新中小企业倾斜。

第五，关于“双碳”发展和“先立后破”。政治局会议提出，要统筹有序做好碳达峰、碳中和工作，尽快出台2030年前碳达峰行动方案，坚持全国一盘棋，纠正运动式“减碳”，先立后破，坚决遏制“两高”项目盲目发展。实现“双碳”目标是既定的大战略、大目标，如何实现这两个目标是个现实难题。针对各地的发展现实，中央提出纠正运动式的“减碳”，先立后破，这是非常现实的、科学的、均衡的发展策略。“先立后破”的主要含义是，先稳住、先立住现有产业，

留出过渡时间和空间，鼓励企业实行环保技改来减碳，不会轻易挤出污染企业，核心在于防止运动式“减碳”带来产能、产量大规模去化，造成减碳与经济、产业发展失衡。纠正运动式“减碳”是对部分地方和部门以简单、粗暴、不可持续的方式完成任务的纠偏，强调的还是减碳与发展的平衡。

第六，关于平台经济监管与规范发展。业内人士注意到，今年4月底的政治局会议上提出的“加强和改进平台经济监管”，并未出现在此次政治局会议上，取而代之的是“完善企业境外上市监管制度”。中金公司认为，这意味着平台经济监管政策将更多转向金融领域，而不是针对企业本身。华泰证券认为，此次政治局会议未提及“平台监管”，一方面是因为相关举措已经在落实，另一方面在近期海外市场波动较大的情况下需要把握节奏和力度。此次政治局会议对平台经济的提法变化，并不意味着放松对平台企业的加强监管已经告一段落，滴滴等平台仍在配合政府工作组的调查，但下一步的短期重点则放在境外上市的规范。

整体来看，对于下半年中国经济面临的国内外形势不能过于乐观，维持稳健增长仍是下半年经济工作的主要目标。随着国内经济问题和各种风险的逐步暴露，在实现多种发展目标的同时，使经济增长维持在合理区间的难度在加大，但是无论如何下半年及明年的总基调仍然要坚持发展。（安邦每日经济 20210801）

【地方新政】

《河北雄安新区条例》出台

《河北雄安新区条例》日前经河北省人大常委会审议通过，这是雄安新区首部综合性地方法规，将于9月1日起施行。条例指出，雄安新区将重点承接8类北京非首都功能疏解，其中包括在京高等学校

及其分校、分院、研究生院，事业单位；国家级科研院所，国家实验室、国家重点实验室、工程研究中心等创新平台、创新中心。

科学确定开发边界和强度

《河北雄安新区条例》聚焦将雄安新区建设成为北京非首都功能疏解集中承载地、高质量高水平社会主义现代化城市的功能定位，重点从管理体制、规划与建设、高质量发展、改革与开放、生态环境保护、公共服务、协同发展、法治保障等8个方面进行了系统规定。

条例规定，雄安新区管理委员会是省人民政府的派出机构，参照行使设区的市人民政府的行政管理职权，行使国家和省赋予的省级经济社会管理权限，领导雄安新区规划范围内各级人民政府的工作，根据雄安新区功能定位和建设目标，依法有序推进规划建设管理和发展。

在规划建设领域，条例规定，雄安新区规划建设应当根据国家和省确定的发展规划和功能定位，坚持以资源环境承载能力为刚性约束条件，统筹生产、生活、生态三大空间，科学确定开发边界、人口规模、用地规模和开发强度，严守生态保护红线、严格保护永久基本农田、严格控制城镇开发边界，构建蓝绿交织、和谐自然的国土空间格局。

重点发展六大高端高新产业

涉及高质量发展方面，雄安新区应当按照国家和省有关规定，建设创新型雄安，强化创新驱动，推进供给侧结构性改革，大力发展高端高新产业，促进数字经济和实体经济深度融合，构建现代产业体系，推进高质量发展。

条例指出，雄安新区应当重点承接8类北京非首都功能疏解，包括在京高等学校及其分校、分院、研究生院，事业单位；国家级科研院所，国家实验室、国家重点实验室、工程研究中心等创新平台、创新中心；高端医疗机构及其分院、研究中心；软件和信息服务、设计、创意、咨询等领域的优势企业，以及现代物流、电子商务等企业总部；银行、保险、证券等金融机构总部及其分支机构；新一代信息技术、

生物医药和生命健康、节能环保、高端新材料等领域的中央管理企业，以及创新型民营企业、高成长性科技企业；符合雄安新区产业发展方向的其他大型国有企业总部及其分支机构；国家确定的其他疏解事项。

雄安新区将重点发展高端高新产业，包括新一代信息技术、现代生命科学和生物技术、新材料、高端现代服务业、绿色生态农业以及国家和省确定的其他重点发展的高端高新产业。条例还规定，雄安新区应当对符合发展方向的传统产业实施现代化改造提升，推进产业向数字化、信息化、智能化、绿色化发展。

推动公共服务与京津衔接

值得注意的是，条例中“协同发展”独立成章。条例规定，雄安新区应当加强区域交流合作，通过集中承接北京非首都功能疏解，促进与北京市、天津市以及周边地区合理分工，辐射带动京津冀地区协同发展，打造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展示范区，推进建设京津冀世界级城市群。

雄安新区管理委员会应当根据功能定位和人口需求，编制公共服务发展规划，加强教育、医疗、文化、法律等公共服务基础设施建设，创新公共服务供给机制，加强与北京市、天津市合作，逐步形成优质高效、保障多元、城乡一体、开放共享的公共服务体系。雄安新区应当按照网络化布局、智能化管理、一体化服务的要求，合理布局综合交通枢纽，加快建立连接雄安新区与北京市、天津市及周边地区的轨道和公路交通网络。

雄安新区管理委员会应当制定有利于承接北京非首都功能疏解的人口迁移政策，建立以居住证为载体的公共服务提供机制，实行积分落户制度。建立服务型人口管理新模式和科学的人口预测及统计体系，实行新型实有人口登记制度。雄安新区应当推动基本公共服务和社会保障水平与北京市、天津市相衔接。（北京日报 20210803）

海南跨境服务贸易负面清单发布

海南跨境服务贸易负面清单 26 日正式发布，这是我国跨境服贸领域首张负面清单，体现了更高的开放度、透明度、可预见度。商务部网站于 26 日公布了清单内容，列出针对境外服务提供者的 11 个门类 70 项特别管理措施。据悉，凡是在清单之外的领域，在海南自由贸易港内，对境内外服务提供者在跨境服务贸易方面一视同仁、平等准入。

首张负面清单的出台是对现有服务贸易管理模式的重大突破，体现了高标准对接国际经贸规则。清单还体现了更大力度的自主开放。负面清单在专业服务、交通服务、金融等领域作出较高水平开放安排，不仅超过我国加入世贸组织的承诺，也高于我国已生效的主要自贸协定相应领域开放水平。比如在我国加入世贸组织承诺开放的 100 个分部门里，负面清单有 70 多个分部门开放度超过当时承诺。

此外，清单还体现了海南特点，在旅游业、现代服务业、高新技术产业等方面作出一系列开放安排，如放开外籍游艇进出海南自由贸易港申请引航限制等。（南方日报 20210727）

苏州发布“REITs 十条”

据中国证券网消息，7 月 23 日，在中国 REITs 论坛 2021 年会上，苏州市政府正式发布《关于苏州市推进基础设施不动产投资信托基金（REITs）产业发展的工作意见》（简称“苏州 REITs 十条”），明确了苏州市 REITs 发展的重点领域范围、工作方向和主要落脚点，重点提出了十项具体任务。

苏州市发展和改革委员会主任凌鸣表示，“苏州 REITs 十条”的重点和特色主要包括四个方面：一是重点突出 REITs 项目储备和产品培育，二是研究设立市域统筹的 REITs 产业投资基金，三是强调新增投资与盘活存量资产的结合，四是实施财税政策激励。（经济观察网 20210725）

北京市加快建设全球数字经济标杆城市

8月2日，2021全球数字经济大会在北京召开，大会发布了《北京市关于加快建设全球数字经济标杆城市的实施方案》（以下简称“《实施方案》”）。

《实施方案》提出总体目标，致力于通过5至10年的接续努力，把北京市打造为引领全球数字经济发展的“六个高地”，即城市数字智能转型示范高地、国际数据要素配置枢纽高地、新兴数字产业孵化引领高地、全球数字技术创新策源高地、数字治理中国方案服务高地、数字经济对外合作开放高地。

根据《实施方案》，北京市还将超前布局领先一代的数字技术创新，如超前布局6G网络、量子科技、算法创新、区块链等；北京市还将加快“数字市民”建设，加快建设个人数字身份统一平台，构建全市“可信数字身份+”服务体系。（中国证券报 20210803）

【形势分析】

央地多策齐出 “十四五”工业降碳路径明晰

在碳达峰、碳中和背景下，从部委到地方正加快推进工业绿色低碳转型。据悉，《“十四五”工业绿色发展规划》《“十四五”原材料工业发展规划》即将发布，同时相关部门将面向有色金属、建材、钢铁等重点行业制定碳达峰实施方案，明确工业降碳实施路径，并加快发展战略性新兴产业和高技术产业，提升清洁能源消费比重。地方也积极部署，培育壮大绿色产业，加快新一代信息技术在绿色制造应用，打造一批绿色园区、绿色工厂等，以加快工业绿色低碳高质量发展。

重磅政策酝酿待出

当前工业绿色发展整体水平不断提升，但仍面临不少挑战。生态环境部环境规划院管理与政策研究所副所长董战峰表示，工业占全国

二氧化碳总排放量的80%左右，其减污降碳是重中之重。当前我国产业层次整体偏低、结构偏重、布局不合理等问题仍然突出。其中，化工、建材、钢铁和有色四大高耗能行业能源消费量占全社会的比重一直为30%左右，亟须调整产业结构和能源结构推动工业绿色发展。

近期多部门正展开密集部署，进一步完善顶层设计，推动绿色低碳转型和产业结构优化升级。工信部日前表示，即将发布《“十四五”工业绿色发展规划》和《“十四五”原材料工业发展规划》，从产业结构、能源消费、生产过程、资源利用、产品供给等方面，推动工业及其高耗能产业绿色低碳转型，强化绿色制造体系支撑作用，从源头加大减排减碳的力度。

工信部将推进产业结构高端化转型，坚决遏制“两高”项目盲目发展，完善并严格落实产能置换相关政策，推进淘汰落后产能，发展战略性新兴产业和高技术产业。生态环境部今年年底前基本建立重点行业建设项目碳排放环境影响评价的工作机制；2022年6月底前，探索形成建设项目污染物和碳排放协同管控评价技术方法，打通污染源与碳排放管理统筹融合路径，从源头实现减污降碳协同作用。

地方也在积极展开部署，加快推进产业结构绿色升级，构建绿色制造产业体系。例如，日前出台的《九江市绿色制造优化提升三年行动计划》提出大力推动传统产业技术改造，聚焦电子信息、新材料、节能环保等重点优势产业，培育壮大绿色产业，重点支持国家、省级绿色园区、绿色工厂等绿色制造项目创建等。

技术资金双轮发力

面向“十四五”，多地将进一步运用数字技术促进工业绿色低碳发展。7月19日发布的《浙江省全球先进制造业基地建设“十四五”规划》明确提出，推进数字化绿色化融合发展。加快新一代信息技术在绿色制造、清洁生产领域的应用，提升绿色技术创新、绿色制造和运维服务的数字化水平。7月5日出台的《上海市先进制造业发展“十

“十四五”规划》明确提出，加快数字技术与绿色低碳产业深度融合，提升企业绿色生产管理和清洁生产水平。

与此同时，金融、财政资金也在加大对工业绿色低碳转型支持。中国银行间市场交易商协会数据显示，自今年2月9日首次推出碳中和债至6月末，共44家企业发行55只729亿元。其中工业低碳改造是重要募投领域。

据悉，下一步绿色金融将继续发力引导我国工业绿色低碳转型。央行日前表示，将继续探索包括补贴、贴息、减免税等财税政策，以及提升绿色信贷和绿色债券吸引力监管等，同时强化和完善绿色金融评价机制，提升市场机构配置绿色资产积极性。财政部也表示，将通过多种方式发挥财政资金四两拨千斤的作用，撬动金融资源和社会资本服务绿色发展，发起设立国家绿色发展基金。

需加速产业结构调整

业内专家认为，在“双碳”目标下，工业绿色低碳仍然面临产业、能源结构亟待调整等现实问题。

无锡数字经济研究院执行院长吴琦表示，“钢铁、石化、建材、水泥、有色金属等高能耗、高排放产业，对减排减碳的技术要求更高也更为迫切，行业内先进的龙头企业有望进一步占据竞争优势，兼并重组整合趋势加强。”

董战峰建议，工业区域布局端要因地施策，谋划差异化的绿色发展政策，下一步需加快出台实施更有力的市场经济激励政策，如控制对“两高”项目的银行信贷，对循环经济、低碳或零碳产业出台财政补贴、税收优惠等政策。发挥产业结构调整指导目录等政策的协同作用，例如在产业结构调整指导目录中增加碳排放控制要求等。同时强化排污许可证与碳排放管控政策的协同，为工业污染源设立碳排放许可总量上限，从而全面推进制造业绿色低碳发展。（经济参考报 20210730）

双周决策观察

把握宏观前沿 洞悉基层创新 启迪新政新思



扫描二维码，敬请详看《BRI 双周决策观察》电子版