



研究院微信

2022 年第 16 期

(总第 246 期)

9 月 22 日印发



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】

央行连发三文释放 7 大信号

【地方新政】

长三角将市场机制引入科技创新领域

苏州工业园区印发营商环境建设方案

【形势分析】

应对老龄化 健康养老 居家养老



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

统筹

史继平

金敏毓 何莉娟

韩玉刚 马爱华

电话

022-66222942

传真

022-66222940

【特别关注】

央行连发三文释放 7 大信号

9 月 19 日，央行网站刊发《推动债务结构优化，支持实体经济发展》一文。该文章收录在“走中国特色金融发展之路”专栏中，是央行近期刊发的第三篇系列文章，此前两篇分别是《践行政治性、人民性，提升专业性，走中国特色金融发展之路》、《创新和完善货币政策调控，促进经济运行在合理区间》（以下统称央行文章）。

三篇文章的作者分别为央行调查统计司、金融委办公室秘书局、央行货币政策司。经梳理，三篇文章释放以下政策信号：

1. 要以“时时放心不下”的责任感，坚持底线思维，“地毯式”排查金融风险

党的十九大报告提出，决胜全面建成小康社会，必须打赢三大攻坚战，其中一项重要内容是防范化解重大金融风险。此前《金融稳定报告（2019）》披露的防范化解金融风险攻坚战的时间表显示，2020 年是攻坚战收官之年，力争从基本完成风险治标逐步向治本过渡，完成攻坚战的既定任务。金融风险攻坚战收官之后，未来如何推进相关工作将是焦点。

“金融是经营管理风险的行业，自带风险基因，防范化解金融风险永远在路上。”央行文章表示。

央行文章指出，当前经济下行压力加大，区域、行业、企业风险向金融体系传递。要以“时时放心不下”的责任感，坚持底线思维，“地毯式”排查金融风险，加强重点风险监测，不断完善应对预案，加快不良资产处置，支持商业银行补充资本，有序处置重点领域风险，严厉打击非法金融活动，严密防范外部风险冲击，维护金融市场稳健运行。

2. 建立中央银行独立的财务预算管理制度，实现资产负债表的健康可持续

央行文章表示，建立中央银行独立的财务预算管理制度，实现资产负债表的健康可持续，确保国家宏观调控目标和金融稳定的实现。

央行行长易纲 2020 年 12 月发表的《建设现代中央银行制度》一文对此有解释，即：中央银行要实现币值稳定目标，需要以市场化方式对银行体系货币创造行为进行调控，前提是中央银行能够保持资产负债表的健康可持续，为此必须实行独立的中央银行财务预算管理制度，防止财政赤字货币化，在财政和中央银行两个“钱袋子”之间建起“防火墙”，同时要防止中央银行资产负债表承担企业信用风险，最终影响人民币信用。

近年来，市场上流传着财政赤字货币化等建议，央行的相关表态意味着财政赤字货币化不在央行的选项之内。

3. 2018 年以来央行 13 降准，释放长期资金 10.8 万亿

央行文章披露，2018 年以来，人民银行共 13 次下调存款准备金率，释放长期资金 10.8 万亿元，支持金融机构加大对实体经济信贷支持力度。拉长时间、跨越周期保持 M2 和社融增速同名义经济增速基本匹配，而不是每个年度甚至季度都要匹配。2018 年-2021 年，我国 M2 平均增速为 9%，与同期名义 GDP 平均增速 8.3% 大致相当，既保持金融支持实体经济力度稳固，又避免大水漫灌，宏观杠杆率也基本稳定。

据统计，2018 年央行 4 次降准释放资金 3.65 万亿元，2019 年 3 次降准释放资金 2.7 万亿元，2020 年 3 次降准释放资金 1.75 万亿元，2021 年 2 次降准释放资金 2.2 万亿元，2022 年 1 次降准释放资金 5300 亿元。

央行数据显示，截至目前，金融机构平均法定存款准备金率为 8.1%，较 2018 年初降低 6.8 个百分点。其中大型机构、中型机构、小型机构分别为 9.75%、7.75%、5%。

4. 人民币汇率双向波动，总体稳定，没有持续单边升值或贬值

近期人民币汇率“破 7”引起市场广泛关注。央行文章指出，近年来，人民币汇率由市场决定，保持弹性，发挥了调节宏观经济和国际收支自动稳定器的功能，较好地促进了内外部均衡。

“人民币汇率双向波动，总体稳定，没有持续单边升值或贬值。2022 年 8 月末 CFETS 人民币汇率指数报 101.62，较 2018 年初升值 7.1%，与中国经济几年来在全球的较好表现也是匹配的。”央行文章称。

5. 大部分结构性货币政策工具完成目标后将及时退出

央行文章表示，近年来，我们有效发挥结构性货币政策工具的精准滴灌作用，聚焦服务普惠金融、绿色低碳、科技创新等重点领域和薄弱环节，适应经济高质量发展的内在需要。2022 年 6 月末，人民银行结构性货币政策工具余额 5.4 万亿元，约占基础货币总量的六分之一，处在合理水平。

“除支农支小再贷款和再贴现之外，大部分结构性货币政策工具是阶段性工具，完成目标后将及时退出，实现有进有退。”央行文章称。

据记者梳理，“退”的方面，如 2020 年央行先后推出 3000 亿元疫情防控专项再贷款、5000 亿元复工复产再贷款，以及面向中小银行的 1 万亿元支持小微企业的再贷款，1.8 万亿额度自然到期后就退出。

时任央行货币政策司副司长郭凯 2020 年 7 月在央行发布会上解释过，这些措施都是针对疫情的特殊情况和不同的特点设计的，本身就是一个临时性的政策措施，它们是针对不同时点需要来设定的。当政策设定的情形不再适用的时候就自动退出了。比如说 3000 亿元的疫情再贷款已经完成它的使命了，现在医疗产品的生产产能已经很大了，物资保障非常充裕，所以 3000 亿元再贷款完成使命，已经退出了。

再如 PSL。PSL 于 2014 年创设后，通过政策性银行定向支持棚改，规模迅速增长、于 2019 年 10 月达到 3.6 万亿的峰值，但目前已回落至 2.5 万亿，主要原因是大规模的棚改已经减少且棚改项目主要通过专项债融资。

显然，今年是“进”的阶段，央行创设了多类再贷款，近期新设了技改再贷款。9 月 13 日召开的国常会决定，对制造业、服务业、社会服务领域和中小微企业、个体工商户等在第四季度更新改造设备，支持全国性商业银行以不高于 3.2% 的利率积极投放中长期贷款。人民银行按贷款本金的 100% 对商业银行予以专项再贷款支持。专项再贷款额度 2000 亿元以上，尽量满足实际需求，期限 1 年、可展期两次。同时落实已定政策，中央财政为贷款主体贴息 2.5%，今年第四季度内更新改造设备的贷款主体实际贷款成本不高于 0.7%。

6. 政府部门、居民部门债务占比上升，企业债务占比下降

央行文章指出，近年来债务总量增长适度，有力推动国民经济稳健发展。2018 至 2021 年，我国非金融部门总债务年均增长 10.4%，比 2013 至 2017 年年均增速低 4.1 个百分点，与同期名义经济年均增速（8.3%）基本匹配。

分部门来看，政府部门、居民部门债务占比上升，企业债务占比下降。央行数据显示，2022 年 6 月末企业部门债务余额 188.2 万亿元，占总债务的 56.8%，比 2017 年末低 6.3 个百分点。

“在化解企业部门潜在债务风险的同时，金融体系通过银行表内贷款及标准化债权类资产保持了对实体经济支持力度的稳固，优化了企业部门的融资结构。2022 年 6 月末，企业部门银行贷款、债券合计占企业部门总债务的 88.0%，处于历史新高值，占比较 2017 年末高 12.6 个百分点。” 央行文章称。

7. 表外债务收缩

央行文章称，2018 年资管新规实施，表外债务风险持续收敛。2022 年 6 月末，委托贷款、信托贷款、未贴现银行汇票余额分别是

2017 年末的 77.7%、46.9%和 63.7%，明显收缩，存量债务风险得到有序释放。（21 世纪经济报道 20220919）

【地方新政】

长三角将市场机制引入科技创新领域

近日，上海市科学技术委员会、江苏省科学技术厅、浙江省科学技术厅、安徽省科学技术厅联合印发了《三省一市共建长三角科技创新共同体行动方案（2022-2025 年）》（下简称《行动方案》），其中明确到 2025 年，长三角科技创新共同体创新策源能力全面提升，若干优势产业加快迈向世界级产业集群，区域一体化协同创新体制机制基本形成，初步建成具有全球影响力的科技创新高地。

华东师范大学城市发展研究院院长、中国现代城市研究中心主任曾刚建议，未来需要考虑将更多社会资本引入跨越行政边界的联合创新支持计划之中，让专业机构、专业人士做专业的事情。

市场化联动跨区域组建创新联合体

《行动方案》共六部分内容，在确定规划思路与发展目标基础上，以“五大行动”为引领形成核心篇章，明确重点任务和主要路径。“五大行动”分别是国家战略科技力量合力培育行动、产业链创新链深度融合协同推动行动、创新创业生态携手共建行动、全球创新网络协同构建行动和协同创新治理体系一体化推进行动。

在强化国家战略科技力量方面，《行动方案》指出，要打造高水平人才团队，深化科技体制机制改革，提升国家实验室体系原始创新和关键核心技术攻关能力，推进国家重点实验室重组，建立长三角地区国家实验室体系协同机制。依托长三角区域脑科学、新材料、医学、物质科学等领域重要研究机构，建设长三角高水平研究机构。

至于如何提升科技型领军企业创新引领能力？《行动方案》明确，以市场化方式联动产业链上下游、大中小企业、产学研等力量，跨区

域组建创新联合体，提升长三角地区进入全球研发投入 2500 强企业数量。

曾刚表示，一体化是地区跨越行政边界，促进相互合作的有益尝试。政府管治只是在自身行政地域有效，跨越行政边界的一体化只能依靠市场机制、社会力量推动。当然，让社会力量、市场机制在推进区域创新共同体中的主导作用，离不开相关政府的主动配合与支持。

据国家统计局，2021 年，中国全社会研发投入达到 2.79 万亿元人民币，同比增长 14.2%，研发投入强度（即研发投入占国内生产总值比重）达到 2.44%，国家创新能力综合排名上升至世界第 12 位。

“但与发达国家相比，我国的研发投入强度仍然不高。另外，我国省级层面一般科研项目重复投资问题仍然十分突出，各省市各自为政，研发项目同质化、重复研究现象十分严重。因此，借助长三角一体化国家战略部署，长三角三省一市率先引入市场机制，不仅能够有效避免一般科研项目的重复投资，避免科技资金浪费，而且还能引导更多的科创资源进入‘卡脖子’技术的研发，为我国产业升级、产业链与供应链安全提供可靠的技术支撑。”曾刚认为，市场化会提高研发投入的针对性和产出效率，营造全社会重视研发、重视科技进步、重视战略性新兴产业发展的有利氛围。

长三角技术市场一体化

补链强链固链是培育和壮大产业链的关键。在产业链创新链深度融合方面，合力推动重点产业链关键核心技术自主可控，实现项目、人才、基地、资金一体化配置，打造长三角科技协同新标杆，《行动方案》如是说。

曾刚指出，有些地方仍然没有放弃传统思维，对发挥企业在产业链、创新链发展中主体地位的重要性认识不足。因此，推广长三角注重发挥市场机制在区域科创共同体建设中作用的经验，通过政府购买服务、委托监管等方式，鼓励第三方专业机构、中介组织、基金

会参与跨越行政边界创新合作机制建设，对于促进长三角科创事业发展，推动区域创新共同体建设，具有十分重要的现实意义。

除此之外，《行动方案》强调，系统推进长三角区域全面改革创新。构建一体化科技成果转移转化体系。以三省一市四个技术交易市场为枢纽，建设长三角技术市场协同平台，推动成果信息、技术需求、服务机构等信息资源互联互通，推进长三角技术市场一体化。

以上海为例，上海技术交易所建设全国性知识产权和科技成果产权交易中心，在此基础上建成长三角互联互通的技术要素市场网络。建设长三角国家科技成果转移转化示范区联盟、长三角科研院所联盟，加速科技成果跨区域转化孵化。探索建立长三角技术权益登记中心，探索科技成果市场化评价机制。多渠道共同培养专业化技术转移服务人才。

不仅限于长三角内部创新融合，还要探索长三角融入全球创新合作的有效路径，开展国际大科学计划和大科学工程，共建国际交流合作平台，汇聚全球创新资源。

在国际产业链创新链布局上，面向创新资源集聚的国家和地区，推动共享、共建一批海外孵化（创新）中心、国际联合实验室（国际联合研究中心）等。鼓励世界 500 强外资企业、国际知名科研院校等来长三角设立研发中心和联合实验室。聚焦产业链价值链高端环节，吸引一批为企业提供技术服务和技术解决方案的全球研发企业和科技服务机构落户长三角。（21 世纪经济报道 20220921）

苏州工业园区印发营商环境建设方案

日前，苏州工业园区管委会（苏州自贸片区管委会）印发《苏州工业园区 2022 年营商环境建设方案》。《方案》对标国家营商环境创新试点及国际国内营商环境最高水平，回应企业诉求，以品牌化建设丰富园区“市场化、法治化、国际化”营商环境内涵，以一流营商环

境赋能世界一流高科技园区建设。《方案》深化全流程办事便利化行动突出市场主体兴业办事全流程便利化、低成本，实施开办易、展业易、兴建易、接入易、产权登记易、融资易、通关易、办税易、政务易等系列行动举措，激发市场主体信心和活力。（苏州工业园区 20220915）

【形势分析】

应对老龄化 健康养老 居家养老

9月20日，国家卫生健康委召开新闻发布会，介绍党的十八大以来老龄工作进展与成效。发布会上，国家卫生健康委老龄司司长王海东介绍了我国人口老龄化所面临的形势与特点。

老年人口规模预计在 2050 年前后达峰

一是老年人口数量多，人口老龄化速度快。截至 2021 年底，全国 60 岁及以上老年人口达 2.67 亿，占总人口的 18.9%；65 岁及以上老年人口达 2 亿以上，占总人口的 14.2%。据测算，预计“十四五”时期，60 岁及以上老年人口总量将突破 3 亿，占比将超过 20%，进入中度老龄化阶段。2035 年左右，60 岁及以上老年人口将突破 4 亿，在总人口中的占比将超过 30%，进入重度老龄化阶段。

二是人口老龄化区域差异大。从城乡来看，城镇地区老年人数量比农村多，但农村地区老龄化程度比城镇地区更高。按照 2020 年数据，全国 60 岁及以上人口占辖区人口比重超过 20% 的省份共有 10 个，主要集中在东北、川渝等地区。

三是应对人口老龄化任务重。到 2050 年前后，我国老年人口规模和比重、老年抚养比和社会抚养比将相继达到峰值。随着老年人口持续增加，人口老龄化程度不断加深，给公共服务供给、社会保障制度可持续发展带来挑战。

让老年人少得病、晚得病、不得大病

面对人口老龄化的快速发展，卫生健康事业亟需未雨绸缪。十年来，我国人均预期寿命由74.8岁增长到78.2岁。但值得注意的是，我国老年人平均有8年多的带病生存期，超过1.9亿老年人患有慢性病，患有一种及以上慢性病的比例高达75%，老年人健康水平有待提高。

王海东表示，家家有老人、人人都会老，老年人最关注健康问题。而健康老龄化是应对人口老龄化成本最低、效益最好的手段和途径。所谓健康老龄化，指的是维护老年人的内在能力，改善老年人的外部环境，延长老年人的健康预期寿命。

为扎实推动健康老龄化，重点工作是完善健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护“六位一体”，综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系。

“我们经常说看病难，老年人看病更难。老年人不仅看病难，老年人去看病也难。所以，我们要推动建设老年友善医疗机构，实施便利老年人就医的举措。”王海东说。

在国家老年医学中心主任、北京医院原院长王建国看来，提升老年人的健康素养是当务之急。慢性非传染性疾病是老年人的多发病、常见病，多数疾病只能控制而不能治愈。罹患慢性病并不是突然的，而是一个日积月累的过程。同样，控制慢病也不在一朝一夕，而要久久为功，从小事做起。个人是健康的第一责任人，如果老年人能做到合理膳食、加强锻炼、积极参与社会活动、保持心情舒畅，就能有效控制风险。

王海东同样强调预防为主。他指出，应持续做好老年健康预防保健、医疗服务、健康照护等工作，特别是要开展老年口腔健康、老年营养改善、老年痴呆防治和老年心理关爱四大行动，目的是提升老年人主动健康能力，提高老年人健康素养和健康水平，让老年人少得病、晚得病、不得大病。

针对老年人需求迫切的医养结合服务，截至 2021 年底，全国医养签约数是 2017 年的 6.6 倍；两证齐全医养结合机构数较 2017 年增加 76.7%。下一步将通过深化医养资源共建共享、加大居家社区医养服务供给等举措，让老年人获得优质、高效、便捷的医养结合服务。

推动养老服务重心向居家社区倾斜

随着人口老龄化进程的不断加深，解决“老有所养”亦是关键。在“9073”的养老格局下（即 90%左右的老年人都在居家养老，7%左右的老年人依托社区支持养老，3%的老年人入住机构养老），绝大多数老年人依托家庭与社区进行养老。民政部养老服务司副司长李永新表示，近年来，民政部积极顺应广大老年人依托社区居家养老的愿望，不断推动养老服务发展的重心向居家社区倾斜。

在加强服务网络建设方面，民政部指导推动各地在区县层面建设连锁化运营、标准化管理的示范性居家社区养老服务网络，建设街道（乡镇）区域养老服务中心和社区嵌入式养老服务机构。截至 2022 年第一季度，全国社区养老服务机构和设施达 32 万个，床位 308 万张，分别占到全国养老服务机构设施数和床位数的 88.9%、38%。

此外，试点创新探索也获得国家层面鼓励支持。“十三五”时期，中央专项彩票公益金投入 50 亿元支持 203 个地区开展居家社区养老服务改革试点；2021、2022 年，投入 22 亿元支持 84 个地区开展居家社区基本养老服务提升行动，推动各地探索形成家庭养老床位，助餐、助浴、助洁、助医、助行、助急“六助”服务，探访关爱，互助养老等满足老年人多元养老需求的服务模式。

无障碍环境建设和适老化改造同样是打造老年人宜居环境的关键之举。张雁介绍，住房城乡建设部结合城镇老旧小区改造等工作，支持有条件的楼栋加装电梯、开展住宅单元出入口坡道改造，以及在住宅楼梯上增设安全扶手。2019 年到 2021 年，各地在老旧小区改造中推动既有住宅加装电梯 5.1 万部，这项措施让很多长期居家的老年人走出家门、走出楼栋。（21 世纪经济报道 20220919）

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