

2019年3月7日

高級經濟研究員 柳洪

今年《政府工作報告》的“新與變”

3月5日上午，國務院總理李克強代表國務院，向第十三屆全國人民代表大會第二次會議做《政府工作報告》。對比2018年的《政府工作報告》，今年在有關經濟社會發展總體要求和政策取向，以及政府工作任務的諸多方面，都有若干“新與變”。

一、GDP增長預期目標降至6%-6.5%，強調“穩”

今年《政府工作報告》制定的經濟社會發展主要預期目標，體現了“穩”的總基調（見表一）。GDP增長目標給的是區間6%-6.5%，雖底線與彈性並重，但低於2018年GDP 6.6%的實際增長，也低於去年《政府工作報告》6.5%左右的預期目標。此前，內地31個省市公佈了今年當地經濟增長目標（見表二），普遍下調。現中央政府調低GDP增長目標，是將現實經濟困難與經濟向高質量發展淡化GDP目標兩個因素考慮在內，符合市場預期。

對國內外形勢的判斷，報告認為當今世界面臨百年未有之大變局，保護主義、單邊主義加劇，不穩定不確定因素明顯增加，世界經濟增速放緩，國際大宗商品價格大幅波動，外部輸入性風險上升；今年國內發展面臨的環境更複雜更嚴峻，可以預料和難以預料的風險挑戰更多更大。但是，內地發展仍處於重要戰略機遇期，擁有足夠的韌性、巨大的潛力和不斷迸發的創新活力，經濟長期向好的基本因素沒有變。

當前內地經濟“穩中有變、變中有憂”，全年完成6%-6.5%的增長目標不太難，也並不容易。為了頂住經濟下行壓力，防止斷崖式下滑，確保經濟運行在合理區間，政府擬採取的主要措施有：一是繼續創新和完善宏觀調控，發揮好宏觀政策逆週期調節作用，豐富和靈活運用財政、貨幣、就業政策工具，為經濟平穩運行創造條件。今年將減稅降費約2萬億元。二是多措並舉包括鄉村振興計劃實施，促進形成強大國內市場，持續釋放內需潛力。充分發揮消費的基礎作用，內

地 14 億人口中產群體高達 4 億，市場潛力巨大。積極發揮投資的關鍵作用，在完成鐵路投資 8000 億元、公路水運投資 1.8 萬億元基礎上，擬合理擴大有效投資，緊扣國家發展戰略，加快實施一批重點項目，加快川藏鐵路規劃建設。三是進一步落實“六穩”（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期），提振市場信心。

二、要求正確把握宏觀政策取向，新增“就業優先政策”

從今年《政府工作報告》強調要正確把握宏觀政策取向以及關注的點來看，財政政策、貨幣政策會放鬆，但幅度有限。

一是積極的財政政策要加力提效。與去年報告的表述“積極的財政政策取向不變，要聚力增效”相比，力度要大一些。今年大幅減稅是財政政策的重點。包括普惠性減稅與結構性減稅並舉，重點降低製造業和小微企業稅收負擔。深化增值稅改革，將製造業等行業現行 16% 的稅率降至 13%，將交通運輸業、建築業等行業現行 10% 的稅率降至 9%，確保主要行業稅負明顯降低；保持 6% 一檔的稅率不變，但通過採取對生產、生活性服務業增加稅收抵扣等配套措施，確保所有行業稅負只減不增，繼續向推進稅率三檔並兩檔、稅制簡化方向邁進。

赤字率擬按 2.8% 安排，比去年預算高 0.2 個百分點；財政赤字 2.76 萬億元，其中中央財政赤字 1.83 萬億元，地方財政赤字 9300 億元。適度提高赤字率，但低於市場預期的 3%，是綜合考慮了財政收支、專項債券發行、赤字的成本等因素，既對赤字水平保持了足夠的警惕，也考慮為應對今後可能出現的風險留出政策空間。

二是穩健的貨幣政策要鬆緊適度。與去年報告“穩健的貨幣政策保持中性，要鬆緊適度”的表述相比，去掉了中性，政策彈性有所提高。強調廣義貨幣 M2 和社會融資規模增速，要與名義國內生產總值增速相匹配。2018 年末，廣義貨幣 M2 餘額為 182.7 萬億元，同比增長 8.1%，與名義 GDP 增長率基本匹配。2019 年 1 月末，M2 餘額為 186.6 萬億元，同比增長 8.4%。報告提倡在實際執行中，既要把好貨幣供給總閘門，不搞“大水漫灌”，又要靈活運用多種貨幣政策工具，疏通貨幣政策傳導渠道，保持流動性合理充裕。預計全年 M2 增速可能保持在 8.5% 左右的水平，高於去年。

今年年初人行降准 1%，分兩次實施。報告仍提出，加大對中小銀行定向降准力度，釋放的資金全部用於民營和小微企業貸款。預計年內降准還有機會。深化利率市場化改革，降低實際利率水平，是新提

法。繼人行創造定向中期借貸便利工具實施“定向降息”後，市場關注人行降低基準利率的機會亦上升。報告強調了完善匯率形成機制，保持人民幣匯率在合理均衡水平上的基本穩定。穩定匯率，與 2018 年 12 月中央經濟工作會議提出要打造一個規範、透明、開放、有活力、有韌性的資本市場，引導更多中長期海外資金進入市場，推進資本市場改革，以及緩和中美貿易摩擦的目標是一致的。

三是今年首次將就業優先政策置於宏觀政策層面。旨在強化各方面重視就業、支持就業的導向。今年《政府工作報告》制定的就業目標是，城鎮新增就業 1100 萬人以上，城鎮調查失業率 5.5% 左右，城鎮登記失業率 4.5% 以內。與去年報告相比有兩字之差，即將城鎮調查失業率 5.5% “以內” 改成“左右”。新增就業 1100 萬以上的目標大幅低於 2018 年實際新增就業 1361 萬人。預示當前和今後一個時期，內地就業總量壓力不減，結構性矛盾凸顯：一方面畢業生人數創新高，農業富餘勞動力向外轉移，新的影響因素還在增加，譬如一些工廠、企業在向東南亞、南亞轉移；另一方面勞動力離開工廠流向服務業。因此，必須把就業擺在更加突出的位置。政府擬多管齊下穩定和擴大就業，紮實做好高校畢業生、退役軍人、農民工等重點群體就業工作，從失業保險基金結餘中拿出 1000 億元，用於 1500 萬人次以上的職工技能提升和轉崗轉業培訓。

三、優化營商環境，凸顯公平競爭

近幾年來，內地政府力促“放管服”改革、力抓減稅降費、擴大對外開放，營商環境總體改善。根據世界銀行最新發佈的《2019 年的營商環境評估報告》，在全球 190 個經濟體中，內地營商環境總體評價躍居第 46 位。但是，民營企業和個體工商戶的獲得感並不強。民營企業和個體工商戶超過 9000 萬家，其中民營企業數量超過 2700 萬家，個體工商戶超過 6500 萬家，是促發展、增就業的重要力量。今年《政府工作報告》針對相關痛點和難點提出了多項措施，助力打造公平的營商環境。

一是深化“放管服”改革。報告認為公平競爭是市場經濟的核心，公正監管是公平競爭的保障，將以公正監管促進公平競爭。進一步推進全方位對外開放，放寬市場准入，拓展開放領域、優化開放佈局，繼續推動商品和要素流動型開放，更加注重規則等制度型開放，以高水平開放帶動改革全面深化。進一步縮減市場准入負面清單，推動“非禁即入”普遍落實，允許更多領域實行外資獨資經營。推動降低制度性交易成本。

二是穩定社保現行征繳方式。《中華人民共和國個人所得稅法》第七次大修，其中“專項扣除”即“五險一金”部分，明確今年1月1日起由社保機構徵收轉由稅務機構徵收。此引發民營企業和個體工商戶普遍關注。目前民營企業社保繳納的普遍情況是少交、低交，未按實際職工人數和實際工資繳納。轉由稅務機構徵收，徵收的力度和透明度將顯著增強，企業的用工成本將大幅增加，很多中小民營企業將難以支撐。報告明確暫不改變徵收方式。另外，報告下調城鎮職工基本養老保險單位繳費比例，各地可降至16%。各地在徵收體制改革過程中不得採取增加小微企業實際繳費負擔的做法，不得自行對歷史欠費進行集中清繳。繼續執行階段性降低失業和工傷保險費率政策。今年務必使企業特別是小微企業社保繳費負擔有實質性下降，將有助於民營企業渡過困難期。

三是盡力緩解民營和小微企業融資難、融資貴問題。重點解決金融機構對民營企業“不敢貸、不願貸、不能貸”問題。今年2月14日，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《關於加強金融服務民營企業的若干意見》要求銀行、保險、資本市場全面支持民營企業融資，特別強調要有效提高民營企業融資可獲得性，在新發放公司類貸款中，民營企業貸款比重應進一步提高，貸款審批中不得對民營企業設置歧視性要求，同等條件下民營企業與國有企業貸款利率和貸款條件保持一致。今年《政府工作報告》進一步要求，擴大對民營企業的有效金融供給，今年國有大型商業銀行小微企業貸款要增長30%以上；要完善金融機構內部考核機制，激勵加強普惠金融服務。

四、注重平衡好穩增長與防風險的關係

穩增長首要是為保就業，在就業優先政策納入宏觀政策層面後，今年穩增長的政策地位明顯上升。報告指出，在當前經濟下行壓力加大情況下，出臺政策和工作舉措要有利於穩預期、穩增長、調結構，防控風險要把握好節奏和力度，防止緊縮效應疊加放大，決不能讓經濟運行滑出合理區間。報告還強調，著力激發微觀主體活力，頂住經濟下行壓力。目前內地有上億市場主體，還在不斷增加，出臺政策把市場主體的活躍度保持住、提上去，是促進經濟平穩增長的關鍵所在。

今年報告表述“要繼續打好三大攻堅戰，精准發力、務求實效”，雖比去年報告“堅決打好三大攻堅戰”表述的語氣弱了一些，但今年報告提及風險超過20次，顯示防風險仍居於重要地位。今年

防風險的重點：一是“有效緩解實體經濟特別是民營和小微企業融資難融資貴問題，防範化解金融困難”，既要防企業債違約風險，力阻企業債違約成為今年第一“灰犀牛”，也要防民營企業“三角債”蔓延；二是防範金融市場異常波動；三是穩妥處理地方政府債務風險；四是防控輸入性風險。

鑒於 2016 年末以來，金融監管部門整治影子銀行活動，去杠杆、降債務、防風險，強監管措施過度實施，導致近一年來表外融資和影子銀行規模急劇收縮。信用過快收縮，造成不少企業面臨資金鏈斷裂問題，對影子銀行資金鏈依賴度相對較高的民營企業，面臨的融資難、融資貴情況進一步惡化。所以，今年報告特別強調，長期積累的諸多風險隱患必須加以化解，但要遵循規律，講究方式方法，按照堅定、可控、有序、適度要求，在發展中逐步化解，堅決避免發生系統性、區域性風險。今年防範化解重大風險要強化底線思維，堅持結構性去杠杆。

五、堅持創新引領發展，全面加強知識產權保護

報告注重培育壯大新動能。要求深入貫徹創新、協調、綠色、開放、共享的新發展理念，促進新舊動能接續轉換，經濟產業結構轉型升級。重點是以技術創新為引領，以新技術、新產業、新業態、新模式為核心，以知識、技術、信息、數據等新生產要素為支撐。

一是全面加強知識產權保護，營造良好的科研生態。報告指引，加大基礎研究和應用基礎研究支持力度，強化原始創新，加強關鍵核心技術攻關；健全以企業為主體的產學研一體化創新機制；健全知識產權侵權懲罰性賠償制度，促進發明創造和轉化運用。優化研學產用，將核心技術牢牢掌握在自己手中。

二是以科技為支撐，推動傳統產業改造提升，讓“老枝發新芽”。圍繞推動製造業高質量發展，強化工業基礎和技術創新能力，促進先進製造業和現代服務業融合發展，加快建設製造強國。打造工業互聯網平臺，拓展“智能+”，為製造業轉型升級賦能。支持企業加快技術改造和設備更新，將固定資產加速折舊優惠政策擴大至全部製造業領域。推動標準與國際先進水平對接，提升產品和服務品質，讓更多國內外用戶選擇中國製造、中國服務。

三是促進新興產業加快發展。深化大數據、人工智能等研發應用，培育新一代信息技術、高端裝備、生物醫藥、新能源汽車、新材

料等新興產業集群，壯大數字經濟。報告雖未提淘汰落後產能，在產業轉型升級中落後產能將自然淘汰。

六、穩步推進房地產稅立法

今年《政府工作報告》提出“健全地方稅體系，穩步推進房地產稅立法。”對比 2018 年報告中對房地產稅“穩妥推進房地產稅立法”的表述，穩妥更新為穩步。兩次表述的變化顯示：一是房地產稅立法屬地方稅體系建設中的重要環節；二是“穩步推進”意味房地產稅正在逐漸進入制定程序，房地產稅落地的速度正在加快。參照報告關於“更好解決群眾住房問題，落實城市主體責任，改革完善住房市場體系和保障體系，促進房地產市場平穩健康發展”等要求，預計房地產稅立法會先對一些增量房產進行徵稅，稅率不高，對存量房產如何徵收，尚需斟酌。房地產稅立法會對房地產市場產生一定調節作用，但不會影響房地產市場平穩發展。報告中提到“要抓好農業轉移人口落戶政策”，預計今年落戶政策將帶動購房消費需求上升。

七、落實粵港澳大灣區建設規劃要注重“規則銜接”

今年《政府工作報告》對粵港澳大灣區建設著墨不多，只在三個地方提及，但切入的點都非常關鍵。一是在 2018 年工作回顧中指出，“粵港澳大灣區規劃建設邁出實質性步伐，港珠澳大橋建成通車。”二是在促進區域協調發展部分，要求“落實粵港澳大灣區建設規劃，促進規則銜接，推動生產要素流動和人員往來便利化。”三是在涉及港澳臺部分明確表示，支持港澳抓住共建“一帶一路”和粵港澳大灣區建設的重大機遇，更好發揮自身優勢，全面深化與內地互利合作。

綜觀今年《政府工作報告》，重視“規則”，在多處提到規則，譬如在推動全方位對外開放部分，提出要“更加注重規則等制度型開放”。在落實粵港澳大灣區建設規劃中，“規則銜接”確實至關重要。大灣區彙聚“一國兩制”、三個關稅區、三種貨幣，三地的貿易規則、慣例、稅制、法律、公司運營的要求以及創新的標準認定等方面，均有很大的不同，對推進大灣區一體化進程有很大制約。做好規則銜接、盡可能統一標準，將有助於推動生產要素流動和人員往來便利化，促進人員、物資、資金、信息便捷有序流動，各類要素優化配置，為粵港澳大灣區發展提供新動能，亦將提升 GDP 增加值。最近，中央同意推出“港人港稅”等 8 項大灣區便利措施，今年內還將有 30 多項便利措施出臺，都將有助於促進大灣區的規則銜接，推進大灣區

協調發展。

表一：內地經濟社會發展主要目標

	2019 年預期目標	2018 年預期目標	2018 年實際完成
GDP	6%-6.5%	6.5%左右	6.6%
CPI	3%左右	3%左右	2.1%
城鎮新增就業	1100 萬人以上	1100 萬人以上	1361 萬人
調查失業率	5.5%左右	5.5%以內	5%左右
M2	與名義 GDP 增速匹配	穩定增長	8.1%
社會融資規模	與名義 GDP 增速匹配	穩定增長	9.8%
赤字率	2.8%	2.6%	2.6%

表二：內地 31 省區市 GDP 數據一覽

省區市	2019 年 GDP 目標	2018 年 GDP 目標	省區市	2019 年 GDP 目標	2018 年 GDP 目標
北京	6%-6.5%	6.5%左右	天津	4.5%左右	5%
河北	6.5%左右	6.5%左右	山西	6.3%左右	6.5%
內蒙古	6%左右	6.5%左右	遼寧	與全國同步	6.5%左右
吉林	5%-6%	6%左右	黑龍江	5%以上	6%以上
上海	6%-6.5%	6.5%左右	江蘇	6.5%以上	7%以上
安徽	7.5%-8%	8%以上	浙江	6.5%左右	7%左右
福建	8%-8.5%	8.5%左右	江西	8%-8.5%	8.5%左右
山東	6.5%	7%以上	河南	7%-7.5%	7.5%左右
湖北	7.5%-8%	7.5%左右	湖南	7.5%-8%	8%左右
廣東	6%-6.5%	7%左右	廣西	7%左右	7%-7.5%
海南	7%-7.5%	7%	重慶	6%	8.5%左右
四川	7.5%左右	7.5%左右	貴州	9%左右	10%左右
雲南	8.5%左右	8.5%	西藏	10%左右	10%左右
陝西	7.5%-8%	8%左右	甘肅	6%左右	6%左右
青海	6.5%-7%	7%左右	寧夏	6.5%-7%	7.5%左右
新疆	5.5%左右	7%左右			