

# 两会特刊



## 经济学家解读——

# 政府工作报告十大亮点

连平

3月5日,国务院总理李克强在政府工作报告中阐述了2021年经济社会发展总体要求。报告在总体上呈现出三大特点:

一是政策回归常态化,年内经济运行目标包括增长、物价、就业等基本回归到疫情前水平。政策含义在于淡化经济增长“量”的目标,引导各方面集中精力推进改革创新,推动高质量发展。

二是政策更贴近实际需要。比如,延续普惠小微企业贷款延期还本付息政策、加大再贷款再贴现支持普惠金融力度、延长小微企业融资担保降费奖补政策、加强对中小外贸企业信

贷支持、将小规模纳税人增值税起征点从月销售额10万元提高到15万元、对小微企业和个体工商户年应纳税所得额不到100万元的部分,在现行优惠政策基础上再减半征收所得税等,均体现政策在进一步解决融资难问题。

三是宏观政策强调连续性、稳定性、可持续性。在解决好大城市住房突出问题、规范发展第三支柱养老保险等方面继续保持了政策延续性。

具体而言,有10点内容值得重点关注,把握好这些重点关注内容,对于做好全年工作具有很好的指导意义。

### 1、积极财政政策提质增效、更可持续

积极财政政策仍有不小的力度,政策重心适应经济发展目标调整。一方面,6%以上的GDP增速设定明显低于外界普遍预期;另一方面,3.2%的财政预算赤字和3.65万亿元的新增地方政府专项债安排均在一定程度上超出了外界的一般预期。在回归常态的基调下,这样一组预期差实际上反映了2021年经济发展目标的结构性和财政政策的相应调整。而财政政策的重心将从通过基建投资直接拉动经济增长转向效率更高、结构更为灵活、重点更加突出的公共消费和服务领域。

具体表现,一是促进创新,推动实体经济高质量发展。主要表现在加大科技和教育领域的投入,对企业研发费用实行加计扣除,出台税收优惠和补贴机制,鼓励企业的研发和创新等方面。二是优化和落实减税政策,继续助力市场主体增强活力。三是支持扩大内需,挖掘国内市场潜力。2021年,财政资金将继续扩大有效投资,在促进区域协调重大工程、“两新一重”建设、基建短板、信息网络、现代化服务体系以及有利于保障和改善民生的相关项目中积极作为。四是促进全面实施乡村振兴战略,提高粮食和重要农产品供给保障能力。五是大力支持污染防治和生态建设,扎实做好碳达峰、碳中和等工作。

### 2、稳健货币政策要平衡好恢复经济和防范风险的需求

报告指出,货币政策要灵活精准合理适度;报告还明确,处理好恢复经济与防范风险的关系。2021年国内经济增长回到潜在产出水平附近,因此全年货币供应量和社融增速的目标是与名义经济增长基本匹配。

报告指出,推动实际贷款利率进一步降低。今年LPR进一步下调可能性不高,但通过LPR改革,有进一步降低实体经济融资成本的空间。

报告指出,延续普惠小微企业贷款延期还本付息政策。这表明延期还本付息的政策适用时间还将继续延长。国内宏观经济增长已经恢复到疫情前的水平,但是在微观层面,部分企业经营仍然面临一定困难。今年前两个月,国内企业债券违约规模超过250亿元,明显高于去年和前年水平。对于部分小微企业,经营压力仍然较大,因此直达实体经济的货币政策工具还将继续使用。这也是宏观政策继续为市场主体纾困,保持必要支持力度,不急转弯的体现。

报告提出,继续引导金融系统向实体经济让利。2020年金融系统向实体经济让利1.5万亿元,主要通过四个途径实现:一是深化LPR改革引导贷款利率下降让利5900亿元;二是再贷款再贴现支持发放优惠贷款利率让利460亿元;三是债券利率下行向债券发行人让利1200亿元;四是两项直达实体经济货币政策工具让利1200亿元。2021年企业债券融资利率大概率高于2020年,这方面让利较难。其他三个途径仍然可以在2021年继续给实体经济让利。

### 3、加大金融支持实体力度,严守金融风险底线

报告明确,要延续普惠小微企业贷款延期还本付息政策,加大再贷款再贴现支持普惠金融力度。延长两个货币政策直达工具,主要是考虑当前经济虽然处于复苏进程中,但国内外经济环境仍存在一定的不确定因素,小微企业等市场主体要恢复元气、增强活力,仍需要“再帮一把”。但由于当前主要目的不是“救急”,因而力度、节奏上与去年相比可能会有所变化,需要视二季度及下半年宏观经济走势和相关企业经营情况而定。

报告将今年大型商业银行普惠小微企业贷款增长目标确定为30%以上,而去年《政府工作报告》中提出的大型商业银行普惠小微企业贷款增长目标是40%以上。事实上,2019年,中央和监管部门对于大型商业银行普惠小微企业贷款

增长设定的目标就是30%以上。2020年新冠肺炎疫情特殊背景下,为支持小微企业渡过难关,中央和监管部门提升了银行业机构普惠小微企业贷款增长目标的要求。随着我国疫情得到基本控制、经济稳步向好,加之小微企业经营恢复也参差不齐,内部存在结构性差异,今年大型商业银行普惠小微企业贷款增长的目标重新设在30%以上,是向常态化管理的回归。

针对金融风险处置,报告强调,压实各方责任,坚决守住不发生系统性风险的底线。2014年以来,监管部门先后建立了全球系统重要性银行、国内系统重要性银行评估与识别机制,进一步夯实了我国金融风险监管框架。在全球系统重要性银行、国内系统重要性银行监管框架陆续建立和完善之后,建议我国各地下一步也可以着手建立相应的地方重要性银行监管框架。地方银行长期扎根地方,是支持地方重大项目建设、服务民企、小微和“三农”的信贷主力军。其中一些规模相对较大的地方银行,尤其是省级法人银行,一旦出问题,有可能引发区域性重大金融风险。相较于国有大型银行,地方银行公司治理不完善、风控体系不健全等短板较为明显,其未来发生风险的概率要远远超过大型银行。将地方重要性银行纳入特别监管后,地方政府和金融监管部门不但要对相关银行进一步加强监管和风险提示,督促其不断提升内部治理;同时在政策允许的范围内,也可集中地方优势资源,按照贡献对等的原则,在推动境内外上市、配强国有股东、加快资本补充等方面对地方重要性银行给予更大支持。

### 4、政策扶持科技创新,制造业转型力度加大

报告中关于开展和支持科技创新工作的亮点更多。一是明确指出要依靠创新推动实体经济高质量发展,将创新与实体经济与高质量发展相结合;二是将提升科技创新能力上升到了国家战略的高度,谋划推进“科技创新2030—重大项目”;三是首次给出基础研究的增速——中央本级基础研究支出增长10.6%;四是对制造业企业的支持力度进一步加大,包括将制造业企业加计扣除比例提高到100%,对先进制造业企业按月全额退还增值税增量留抵税额,提高制造业贷款比重和扩大制造业设备更新和技术改造投资等;五是确定工业互联网、5G网络和千兆光网为2021年的重点发展方向;六是提出要弘扬工匠精神,以精工细作提升中国制造品质。

上述亮点可以看出政府对于科技创新,尤其是制造业创新的重视程度超越以往。科技创新是引领转型发展的第一动力,而科技创新的核心就是研发。与制造业强国相比,现阶段中国研发投入仍显不足,研发占GDP比重目前在2.2%左右,较美国的2.8%、日本的3.3%和德国的3.1%仍有明显的提升空间,并且我国的科技成果转化率也较低。今年报告中的相关政策将会有效起到创新驱动激励作用,激发创新驱动内生动力,促进市场改革与创新驱动同频共振,促进科技创新与实体经济深度融合,更好发挥创新驱动发展作用。同时,工匠精神和提升品质的措辞也体现了政府对于改变我国制造业产品当前总体处于全球中低端地位的决心。

### 5、扩大内需成为恢复经济的战略基点

相较于前两年,在构建新发展格局下,扩大内需的重要性进一步加强。此次报告将扩大内需上升到了战略高度,突出显示坚持扩大内需对于稳定当前经济的重要性。

对于扩大内需,报告的亮点在于,紧紧围绕改善民生拓展需求,促进消费与投资有效结合,实现供需更高水平动态平衡,而不是简单地通过大水漫灌和多加杠杆来强行刺激需求。在部署稳定和扩大消费时,首先强调“多渠道增加居民收入”,抓住了促进双循环的关键点,也与此前“2021年居民收入稳步增长”的目标相匹配。其次提到“扩大县乡消费”表明农村乡镇也是我国内需市场的重要一环。再次,在汽车消费上首次提出“取消对二手车交易不合理限制”,标志着二

### 保持宏观政策连续性稳定性可持续性

3.2%



建立常态化财政资金直达机制并扩大范围,将2.8万亿元中央财政资金纳入直达机制、规模明显大于去年,为市县基层惠企利民提供更加及时有力的财力支持

### 深入推进重点领域改革

20%



### 依靠创新推动实体经济高质量发展

10.6%



### 充分挖掘国内市场潜力

3.65万亿元



中央预算内投资安排6100亿元 新开工改造城镇老旧小区5.3万个

手车市场将在促进我国汽车消费方面起到重要作用。最后,在2020年消费受到疫情严重冲击之下,线上消费模式在报告中占据篇幅明显高于此前,也体现出政府对于线上消费的支持力度将会进一步加大。

在扩大有效投资方面,“拟安排地方政府专项债券3.65万亿元”和报告中提出的宏观政策要继续为市场主体纾困,保持必要支持力度,不急转弯,根据形势变化适时调整完善,进一步巩固经济基本盘的表述相一致。

### 6、保障好群众住房刚需,解决好大城市住房问题

今年住房政策主基调还是改善住房供求关系,在“房住不炒”和“三稳”的基础上,通过“三道红线”和住房贷款集中度管理制度抑制投机性需求的同时,增加土地供给、安排专项资金、集中建设等,增加住房供给,尤其是针对进城农民的刚需住房供给,以及大城市租赁住房的供给,促进房地产市场健康发展。解决好大城市住房供给不足的问题,还是要先从土地市场(供给)进行优先考虑,增加大城市租赁住房的土地供给,包括开发存量闲置用地,提升土地利用效率,当前房地产调控政策较以往更具针对性。

当前大城市高房价对年轻人进城设置了较高的门槛,如果不加以缓解,可能出现阶段性“逆城镇化”的情形,对城市的就业、生产、消费等领域都会产生负面冲击。报告提出,规范发展长租房市场,降低租赁住房税费负担,尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难。去年出现的长租公寓爆雷问题很大程度上是中间商的管理和经营问题,因此从短期来看,需要规范住房租赁市场秩序;长期来看,应当鼓励城市增加多种类型的租赁住房,推进“租购同权”,促进租房市场健康发展。目前我国住房租赁人口规模在1.5亿左右,大城市租赁人口约占三分之一,其中以进城务工人员 and 年轻人居多,因此有必要加快发展住房租赁市场,解决部分人口净流入多、房价高、租赁需求缺口较大的大城市住房问题。

### 7、优化区域经济布局,新型城镇化建设迈向新高度

报告提出,深入推进以人为核心的新型城镇化战略,加快农业转移人口市民化,常住人口城镇化率提高到65%,发展壮大城市群和都市圈。未来农村人口转移人口将成为新型城镇化过程中人口流动的主旋律,根据常住人口城镇化率目标测算,预计“十四五”期间每年新增城市人口约1000万至1100万,户籍人口城镇化率上升的速度可能比常住人口城镇化率更快一些,城乡要素的流动将有所加快。在要素市场化配置背景下,过往对农民土地财产权实现的限制条款将逐渐松动,农村土地改革将为农民转城镇户籍铺路搭桥,未来有望建立健全城乡统一的建设用地市场,新的征地制度将提高补偿标准并解决好征地农民的安置问题,包括住房、社保、就业等问题,保障农民的长远生计,有助于农村劳动力的进一步转移,增加新型城镇化过程中的住房需求,壮大城市群和都市圈的建设。

报告提出,优化区域经济布局,促进区域协调发展。深入实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略,构建高质量发展的区域经济布局和国土空间支撑体系。预计到2025年长三角仍将处于领先梯队,城镇人口净流入达到1350万,长江中游城市群开始承担更多重任,城镇人口净流入约1000万。珠三角和成渝地区都将承载约800万新增城镇人口,排在第二梯队相对靠前的地区。未来中国经济将不仅限于长三角、京津冀和粤港澳大湾区三大经济增长极,长江经济带、成渝等新建城市群可能成为劳动、生产、资本要素流入的重点地区。

### 8、从“脱贫攻坚”到“全面实施乡村振兴战略”

报告对农业农村工作的提法相比去年有很多新意,系统性更强,也更有战略意义。报告提出,“全面实施乡村振兴战略,促进农业稳定发展和农民增收”,不光是将农业农村问题上升至国家战略高度,同时也表明要系统性、全面性地解决我国农业农村发展的根本问题。

农村改革方面,报告对农民群众普遍关心的有关农村基本经营制度、土地承包关系等重大、制度性的安排予以明确。对供销社、集体林权、国有林区林场、农垦等农村国有和集体所有制经营形式提出了深化改革的要求。乡村建设方面,首先是对建设资金的获得指明了方向。从去年的“增加专项债券投入”到今年的“提高土地出让收入用于农业农村比例”,乡村建设资金来源从过去以融资为主向盘活农村资产转型。其

次是“强化农村基本公共服务和公共基础设施建设,促进县域内城乡融合发展”,其重点已不再如去年所提出的“改善农民生产生活条件”,仅仅满足传统农业生产方式的提升和改善。如果结合扩大内需中有关“健全城乡流通体系,加快电商、快递进农村,扩大县乡消费”的提法,我们隐约可以看到中央对依托城镇化发展服务业等新型乡村经济的决心。

### 9、发展绿色低碳经济,推动经济社会可持续发展

报告提出,“协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护,单位国内生产总值能耗和二氧化碳排放分别降低13.5%、18%”,这与2020年9月22日,中国在联合国大会上明确表示“中国将提高国家自主贡献力度,采取更加有力的政策和措施,二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,争取在2060年前实现碳中和”相比,目标更为具体。碳达峰就是在2030年前二氧化碳的排放达到峰值之后再慢慢减下去;碳中和就是到2060年对排放的二氧化碳通过采取植树和节能减排等各种方式全部抵消掉。这也意味着我国经济社会将迎来全面低碳变革。

做好碳达峰、碳中和工作,不但承接了十八大以来“创新、协调、绿色、开放、共享”“绿水青山就是金山银山”等发展理念,巩固了污染防治攻坚战、蓝天保卫战的阶段性成果,也为实现高质量、可持续发展,建设人类命运共同体注入了新的内涵。报告中“碳达峰”“碳中和”目标,将有利于我国加强生态文明建设,加快调整优化产业结构、能源结构,早日实现绿色低碳的生产生活方式。

因此,在宏观制度层面上,要抓紧制定2030年前碳排放达峰行动方案,支持有条件的地方率先达峰;在国家产业政策方面,要加快调整优化产业结构、能源结构,大力发展可再生能源,推动煤炭消费尽早达峰;在金融体系建设方面,要加快建设全国用能权、碳排放权交易市场。

为实现2030年碳达峰,非化石能源将首次成为能源增量的主力军,这将给我国经济社会发展带来深刻的变革。预计从2020—2030年,我国能源消费总量将增长20%;非化石能源占一次能源比重将从16.4%上升到26.0%,其中光伏、风电潜力最大;化石能源占比将从83.6%下降至74.0%。与此同时,在碳交易及绿色经济方面,新能源车、低碳技术和清洁能源材料机遇广阔。

### 10、重点领域深入推进,用改革的办法激发市场主体活力

报告从进一步转变政府职能、用改革办法推动降低企业生产经营成本、促进多种所有制经济共同发展、深化财税金融体制改革等四个方面提出了更具体、更明确的要求。

首先,处理好政府与市场的关系,推动有效市场和有为政府更好的结合。通过转变政府职能,更好地做好企业的注册、运营、审批、注销等服务功能,力图打造国际化的营商环境。同时强化有效监管,分级分类细化监管政策、运用互联网和数字提升监管能力,推动电子证照使用覆盖面扩展。

其次,改革多项非税收入制度,切实降低企业成本。主要从能源、交通、电信、租金等方面入手。能源方面,开放电力市场,清理不合理加价,降低一般电价。交通费用方面,取消港口建设费,将民航发展基金航空公司征收标准降低20%。电信方面,促使中小企业宽带和专线平均资费在2020年提出降低15%的基础上再降10%。鼓励地方对承租国有企业的服务业小微企业和个体工商户减免租金。

再次,促进多种所有制经济共同发展,强调一视同仁、平等对待。要做做强做优国有资本和国有企业,继续深化国有企业混合所有制改革,破除民营企业发展的各种壁垒。特别提出,弘扬企业家精神、支持平台企业创新发展、强化反垄断和防止资本无序扩张。

最后,是深化财税金融体制改革,支持市场高质量发展。财税方面,落实中央与地方事权和支出责任划分改革方案。融资渠道方面,补充中小银行资本,增强其服务中小微企业能力,推进政策性银行分类分账改革,提升保险保障和服务功能。重点提出,强化金融控股公司和金融科技的监管,与原文反垄断和防止资本无序扩张对应。

报告调动了一切可以调动的积极因素,推进改革,更大程度激发市场主体活力和社会创造力,用发展的办法解决发展不平衡不充分问题。未来一个时期,各项改革细则和配套措施可能逐步落地,将进一步提升市场主体的活力。

(作者系信信投资首席经济学家兼研究院院长。参与本文写作的还有:刘涛 邓志超 王好 刘鸿 罗奕劼 马泓 张秉文 郭建峰 黄春华 董澄溪)