

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作 者：周景彤 中国银行国际金融研究所
梁 婧 中国银行国际金融研究所
李 赫 中国银行国际金融研究所
电 话：010 - 6659 2779

签发人：陈卫东
审 稿：宗 良 周景彤
联系人：梁 婧 范若滢
电 话：010 - 6659 4097

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

从《政府工作报告》看2019年我国 经济工作“八大”亮点*

在刚刚闭幕的两会上，《政府工作报告》明确提出了今年我国经济社会发展的目标和一系列特别务实、很有针对性的政策措施，特别强调要平衡好国内与国际、稳增长与防风险、政府与市场的关系。通过学习《政府工作报告》和李克强总理答记者问，我们梳理认为今年我国经济工作有增长目标调整、就业优先、减税降费、调升赤字率、基建补短板、稳定消费、优化营商环境、房地产分城施策等八大看点。

从《政府工作报告》看 2019 年我国经济工作“八大”亮点

在刚刚闭幕的两会上，《政府工作报告》明确提出了今年我国经济社会发展的目标和一系列特别务实、很有针对性的政策措施，特别强调要平衡好国内与国际、稳增长与防风险、政府与市场的关系。通过学习《政府工作报告》和李克强总理答记者问，我们梳理认为今年我国经济工作有增长目标调整、就业优先、减税降费、调升赤字率、基建补短板、稳定消费、优化营商环境、房地产分城施策等八大看点。

一、GDP 目标增速下调、区间扩大，预期增长目标定在 6%-6.5%

近年来，我国经济发展的内外部环境发生了重大变化，经济运行的周期性、结构性问题叠加。为此，我国经济增长预期目标不断调整。比如，2016 年 GDP 增长目标为 6.5%-7%，2017、2018 年均为 6.5%左右。今年在国内外复杂严峻的形势下，经济下行压力依然较大。《政府工作报告》多次提出要确保经济运行在合理区间，“决不能让经济运行滑出合理区间”。防范化解重大风险也提出要强化底线思维，强调“在发展中逐步化解”。今年《政府工作报告》将 GDP 增长目标设定为 6%-6.5%，主要基于以下两点考虑。

一是实现稳定就业和“翻番”目标，经济增长有必要保持一定的速度。今年确定 6%-6.5%的区间增速与中国保持就业稳定和中长期发展目标相适应。从保持就业稳定看，随着中国经济规模的增大、产业结构的调整，每 1 个百分点 GDP 的增长能拉动的新增就业人数不断增加。2018 年，每一个百分点的 GDP 增长所对应的城镇新增就业人数为 206 万人。因此，实现 1100 万以上城镇新增就业的目标，经济增长不要求太高，但也不能太低。据测算，要实现“翻番”目标（即 2020 年国内生产总值比 2010 年翻一番），2019-2020 年这两年 GDP 平均增速需要在 6.2%以上。考虑到内外部环境的复杂性和不确定性，目标增速的区间设定也为经济调整预留了足够空间。

二是我国实现 6%-6.5%的增长目标具备足够空间和很大可能性。2018 年经济下行压力增大与国内去杠杆等政策主动调控、外部环境发生新变化密切相关。为缓解经济

下行压力，2018 年下半年以来宏观经济政策开始调整，地方政府债券发行明显加快，基建项目密集批复，货币政策微调趋松，市场利率趋于下行，政府努力营造良好的营商环境，稳定市场主体预期，对民营、小微企业的重视程度和支持力度空前加大。从《政府工作报告》相关政策看，今年宏观政策调整趋松的势头还会延续，特别是政府减税降费、着力改善营商环境、支持民营和小微企业等一系列政策效果将逐步显现。同时中美贸易摩擦有所缓和，给市场带来的不确定性也将降低。这些都将有助于缓解经济下行压力。预计全年实现 6%-6.5% 的增长目标问题不大。

二、首次将就业优先政策置于宏观政策层面

就业是民生之本、财富之源，就业稳定不仅关系到居民收入、扩大消费和促进转型升级，而且也关系到社会的稳定。2018 年以来政府对稳定就业的重视程度不断提升。2018 年 7 月 31 日召开的中央政治局会议就将稳就业作为“六稳”之首，12 月的中央经济工作会议提出要把稳就业摆在突出位置，实施就业优先政策。今年《政府工作报告》进一步明确提出“就业优先政策要全面发力”，为强化各方面重视就业、支持就业的导向，首次将就业优先政策置于宏观政策层面。

实施就业优先政策，并将其和财政政策、货币政策一道，并列为宏观经济政策，显示今年就业的重要性更加上升。一是伴随经济下行压力，就业总量压力不减。根据人力资源和社会保障部数据，2019 年需要在城镇就业的新成长劳动力仍然保持在 1500 万人以上，高校毕业生数量将再创新高，达到 834 万人。2019 年经济发展面临的内外部环境更加复杂严峻，仍然面临一定的下行压力，这会在一定程度上传导到就业。同时，中国拥有近 2.9 亿的农民工，这部分人群在经济下行压力加大的情况下更容易受到冲击。二是随着去产能、产业结构转型升级、智能化发展，就业结构性调整压力仍然存在。传统产能过剩行业的调整会对就业造成一定冲击。部分传统产业通过加大技术改造力度进行转型升级，高技术产业快速发展，这会导致企业对技术工人、熟练工人、高技能工人的需求增加。根据人力资源和社会保障部数据，近年来技能劳动者求人倍率一直在 1.5 以上，高级技工求人倍率甚至在 2.0 以上。目前部分高校毕业生、大龄低技能劳动者等劳动供给与市场需求不匹配问题依然存在。同时，智能化、自动

化的推广应用也会带来机器对低技能劳动者的替代。

今年《政府工作报告》提出“必须把就业摆在更加突出位置”，“多管齐下稳定和扩大就业”，特别提到要做好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业工作，同时也更加注重促进职业教育的发展，提出“要以现代职业教育的大改革大发展，加快培养国家发展急需的各类技术技能人才”。具体就业支持政策包括：**一是给予企业定额税费减免**，对招用农村贫困人口、城镇登记失业半年以上人员的各类企业，三年内给予定额税费减免。**二是加强对灵活就业、新就业形态的支持**。**三是实施职业技能提升行动**。从失业保险基金结余中拿出 1000 亿元，用于 1500 万人次以上的职工技能提升和转岗转业培训。**四是加快发展现代职业教育**。高职院校扩招 100 万人，加快学历证书和职业技能等级证书互通衔接，改革高职院校办学体制，提高办学质量。

三、减税降费力度远超市场预期

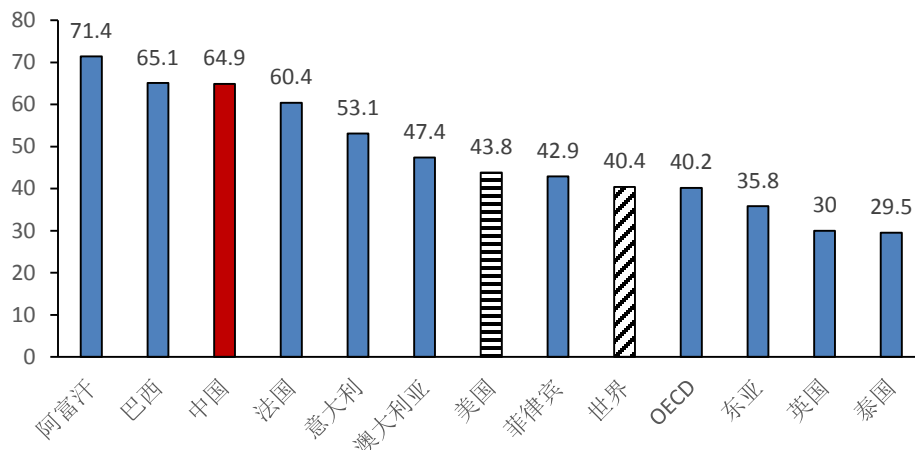
减税降费是今年积极财政政策的最大亮点。《政府工作报告》提出实施更大规模的减税，明显降低企业社保缴费负担，要全年减轻企业税收和社保缴费负担近 2 万亿元，减税降费规模将创历年新高。李克强总理在答记者问时指出，大规模减税降费是一项“刀刃向内、壮士断腕的改革”。今年之所以实施更大规模的减税降费政策，我们认为，是出于以下考虑。

首先，激发企业活力，促进生产经营、扩大居民消费，应对经济下行压力。过去多年，我国财政政策主要依靠增加支出的方式，但由于地方政府债务限制、传统基建投资拉动经济的效果减弱，通过大幅财政支出拉动经济的效果有限，需要更多发挥市场主体内生活力，提高经济的内生增长动力。李克强总理在记者会上指出，减税降费是应对当前经济下行压力的一个十分重要的关键性举措。这样做有利于公平，而且效率很高。

其次，与全球其他主要经济体相比，我国减税降费也是有较大空间的。2018 年，中国总税负水平为 64.9%，在全球排名较高（图 1），中国税负水平较世界平均水平高 24.5 个百分点。另外，中国企业的社保缴费率在全球也居于前列（39.5%），高于发

达国家平均水平（16.2%）。

图 1:2018 年各经济体税负情况（%）



资料来源：世界银行，中国银行国际金融研究所

根据《政府工作报告》，今年政府减税降费政策主要包括（表 1）：**第一**，深化增值税改革，将制造业等行业现行 16% 的税率降至 13%，将交通运输业、建筑业等行业现行 10% 的税率降至 9%，6% 一档的税率不变，预计增值税减税在 7200 亿元左右。**第二**，稳定现行社保征缴方式，各地在征收体制改革过程中不得采取增加小微企业实际缴费负担的做法，不得自行对历史欠费进行集中清缴。另外，下调城镇职工基本养老保险单位缴费率，从 19% 降至 16%，预计社保负担减少约 3600 亿元左右。**第三**，落实年初出台的小微企业普惠性减税政策，将小微企业增值税的起征点从 3 万提高到 10 万，预计可为小微企业减税 2000 亿左右。**第四**，今年中小企业宽带平均资费再降低 15%，移动网络流量平均资费再降低 20% 以上，清理电价附加收费，一般工商业平均电价再降低 10%，推动降低过路过桥费用，治理对客货运车辆不合理审批和乱收费、乱罚款，预计全年可减费 2800 亿元。**第五**，2018 年 10 月开始的个税改革和 2019 年 1 月执行的专项抵扣，预计全年减税高达 4430 亿元左右。

表 1：2019 年减税降费措施一览表

2019 年减税降费项目	减税降费内容
制造业	从 16%下降至 13%
交通运输业、建筑业	从 10%下降至 9%
适用 6%的行业	对生产、生活性服务业增加税收抵扣
基本养老保险	各地可降至 16%
小规模纳税人	增值税起点从月销售额 3 万元提高到 10 万元
电价	清理附加收费、降低制造业用电成本、一般工商业平均电价降低 10%
交通	降低过路过桥费用、取消或降低一批铁路、港口收费，两年内基本取消全国高速公路省界收费站
网费	中小企业宽带平均资费降低 15%，移动网络流量平均资费再降 20%以上
总计	全年减轻企业税负和社保缴费约 2 万亿元

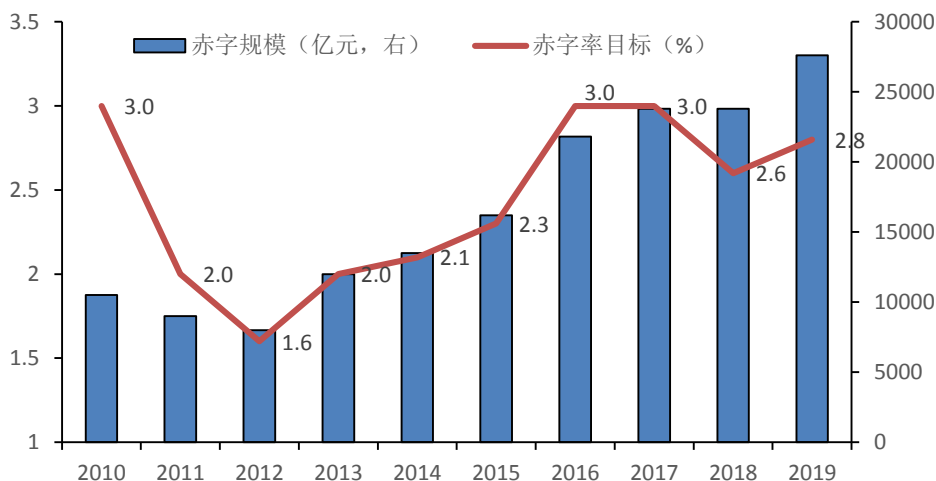
资料来源：作者整理，中国银行国际金融研究所

四、多渠道“开源节流”，提高财政的可持续性

宏观经济下行压力增大、减税降费力度更大，同时财政支出要和 GDP 增长同步，确保民生重点领域、三大攻坚战支出只增不减，所以今年财政收支压力很大。为此，《政府工作报告》提出“各级政府要过紧日子，想方设法筹集资金”。

一是提高赤字率，加大财政政策稳增长的力度，同时为未来留出空间。今年《政府工作报告》指出将赤字率提升至 2.8%，较去年提高 0.2 个百分点，赤字规模为 2.76 万亿元，较去年增加 3800 亿元，其中中央和地方赤字规模分别为 1.83 万亿元和 9300 亿元（图 2）。在今年经济下行压力较大、大规模减税降费的情况下，财政收入增速将有所放缓，同时稳增长下财政支出压力不减，这“一减一增”，通过赤字率和赤字规模的提高是加大财政政策力度、缓解财政压力的应有之举。但今年我国赤字率目标低于市场预期，未突破 3%，这也为未来的财政政策留出空间。

图 2：我国历年财政赤字率目标和赤字规模目标



资料来源：Wind，中国银行国际金融研究所

二是专项债发行规模大幅扩大，这既是扩大基础设施补短板 and 稳增长的需要，也是健全政府举债融资机制的必然选择。《政府工作报告》提出今年地方政府专项债规模 2.15 万亿，较去年增加 8000 亿元，这远超市场预期，主要目的是为了支持基建项目，有利于稳定经济增长。预计随着地方政府专项债发行规模的扩大，基建增速将企稳回升。今年 1-2 月基建投资同比增速为 4.3%，比 2018 年回升 0.5 个百分点，企稳回升的趋势已经开始显现。

三是“开源节流”，盘活各类资金和资产。包括增加特定的国有金融机构和央企上缴利润，一般性支出压减 5% 以上、“三公”经费再压减 3% 左右，收回长期沉淀资金。

五、加大基建投资补短板，把短期稳增长与中长期促发展相结合

2018 年，在降杠杆、防风险以及清理规范 PPP 等地方举债融资行为的影响下，基础设施投资增长不断放缓，基建投资增速从过去的两位数增长下滑至 2018 年的 3.8%，成为拖累 2018 年投资进而经济下行的重要原因。在今年经济面临更大下行压力下，基建将成为短期稳定经济增长和中长期补短板、促进新动能、新业态发展的重要抓手。

今年《政府工作报告》提出要“合理扩大有效投资”，其中基建投资仍是重要发

力点。第一，加强新型基础设施建设，推进人工智能、工业互联网、物联网等建设，加快 5G 商用步伐。第二，加强城乡基础设施建设，推进市政、物流基础设施建设，加快脱贫攻坚、农村基础设施建设。第三，加强能源、交通、水利等重大基础设施建设，2019 年完成铁路投资 8000 亿元和公路水运投资 1.8 万亿元。第四，加强民生和公共服务能力建设，推进养老、健康、教育等补短板投资力度。第五，加强生态环保和自然灾害防治能力建设。

预计 2019 年基建投资增长将有较大的回升空间，对经济将起到托底作用。近期投资项目审批加快、政府融资增速上升等因素，有利于基建投资的企稳回升。经测算，2019 年基建投资（不含电力）同比增速将回升至 9% 左右，增速比去年加快超过 5 个百分点（表 2）。值得关注的是，根据各地方政府工作报告，许多省市将向 5G 等新一代信息技术产业重点方向领域，投资上千亿，新型基础设施将迎来发展的春天。

表 2：2019 年基建投资（不含电力）同比增速预测

公共财政支出预计增加投资（亿元）	3437
专项债投资增量（亿元）	1070
PPP 带来投资增量（亿元）	7902
预算内投资安排增量（亿元）	400
预计增加总投资（亿元）	12809
2018 年基础建设投资（亿元）	145325
狭义基建投资增速（%）	9%

资料来源：作者计算，中国银行国际金融研究所

、 全球基建投资前景 一、全球基建投资前景展望

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_13605

