

日期：2019年3月7日



分析师：陈彦利

Tel: 021-53686170

E-mail: chenyanli@shzq.com

SAC 证书编号：S0870517070002

财政货币就业三管齐下 减税降费增添经济动力

——2019年政府工作报告点评 20190307

■ 主要观点：

政府工作报告中对于2019年经济形势的判断更为严峻，外部经济增长放缓，内部经济下行压力加大，尤其提到了消费、投资增长的减速。在此背景下，对于经济增速的目标有所下调，一方面在当前经济运行压力下给予更多的政策调控空间，而另一方面也表明了政府在边际上对于经济增长的目标要求进一步弱化，容忍度在提升，更加重视经济增长的质量。但在政策方面力度明显加大，进一步完善宏观调控，确保经济运行在合理区间。财政政策要加力提效，推动更大规模减税降费（增值税下调以及社保缴费比例下调），增加地方专项债规模，基建计划规模上升。货币政策“中性”不再，稳健当头，放松基调确认，缓解实体经济特别是民营和小微企业融资难融资贵问题仍是重心。就业政策摆在了更重要的位置，稳增长首要就是保就业。而某些政策体系重心也发生了转向。供给侧改革的重心将由去产能转向降成本以及补短板上。基础性领域改革转向了重点领域改革，对外开放的力度要更大。

我们有理由相信，经济短期虽有压力，伴随供给侧改革成效的渐显，“去杠杆”、“防风险”、PPP政策规范等制约投资回升的短期因素逐渐消除；楼市调控、理财等新型储蓄模式的定型发展，将带来经济第一增长动力的长期稳健增长，中国经济发展的持久动力在长期“厚积”后将“薄发”，经济增长将呈多重稳定局面。2019中国经济将启动走出“底部徘徊”阶段，经济增长的稳中向好态势将更加显现，增长质量将更高。

事件：2019年政府工作报告发布

2019年3月5日上午9时，十三届全国人大二次会议在人民大会堂开幕，听取国务院总理李克强关于政府工作的报告，下午，各代表团举行全体会议，审议政府工作报告。

事件解析：

1. 取得的成绩：来之不易

会议首先对2018年的工作进行了回顾：经济运行保持在合理区间，经济结构不断优化，发展新动能快速成长，改革开放取得新突破，三大攻坚战开局良好，人民生活持续改善。相较于17年对于整个十八大以来的成绩的回顾，新突触了三大攻坚战开局良好，防范化解重大风险，宏观杠杆率趋于稳定，金融运行总体平稳。精准脱贫有力推进，污染防治得到加强，生态文明建设成效显著。成绩喜人，但也强调了成绩的来之不易。在2018年我们经历了深刻变化的外部环境，经济全球化遭遇阻碍，中美贸易摩擦冲击，而对内经济转型阵痛凸显，经济运行稳中有变、变中有忧。但即使如此，我们的经济发展仍然实现了在高基数上总体平稳、稳中有进。

表1 政府工作报告对比——成绩

年份	2019年	2018年（十八大以来工作回顾）
成绩	<ul style="list-style-type: none">1. 经济运行保持在合理区间2. 经济结构不断优化3. 发展新动能快速成长4. 改革开放取得新突破5. 三大攻坚战开局良好6. 人民生活持续改善	<ul style="list-style-type: none">1. 经济实力跃上新台阶（年均7.1%）2. 经济结构出现重大变革3. 创新驱动发展成果丰硕4. 改革开放迈出重大步伐5. 人民生活持续改善6. 生态环境状况逐步好转

资料来源：政府工作报告公开资料整理

2. 工作回顾：六稳工作着力推进

在过去的一年中，坚持稳中求进的工作总基调，着力推进稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，主要开展了以下方面的工作，跟去年的相比主要的工作方向基本一致。在宏观调控方面，不搞“大水漫灌”式强刺激，坚持积极的财政政策，全年减税降费约1.3万亿元；实施稳健的货币政策，着力改善民营和小微企业融资难、融资贵问题。在打好三大攻坚战方面，稳步推进结构性去杠杆，稳妥

处置金融领域风险，防控地方政府债务风险，改革完善房地产市场调控机制；深入推进精准脱贫；开展蓝天、碧水、净土保卫战。在深化供给侧结构性改革方面，加大“破、立、降”力度，推进钢铁、煤炭行业市场化去产能；实施稳投资举措，制造业投资、民间投资增速明显回升，深入推进简政减税减费；出台促进居民消费政策。

表 2 政府工作报告对比——工作回顾

年份	2019 年	2018 年
工作	<ol style="list-style-type: none"> 1. 创新和完善宏观调控，经济保持平稳运行 2. 扎实打好三大攻坚战，重点任务取得积极进展 3. 深化供给侧结构性改革，实体经济活力不断释放 4. 深入实施创新驱动发展战略，创新能力和效率进一步提升 5. 加大改革开放力度，发展动力继续增强 6. 统筹城乡区域发展，良性互动格局加快形成 7. 坚持在发展中保障和改善民生，改革发展成果更多更公平惠及人民群众 8. 推进法治政府建设和治理创新，保持社会和谐稳定 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 坚持稳中求进工作总基调，着力创新和完善宏观调控，经济运行保持在合理区间、实现稳中向好 2. 坚持以供给侧结构性改革为主线，着力培育壮大新动能，经济结构加快优化升级 3. 坚持创新引领发展，着力激发社会创造力，整体创新能力和效率显著提高 4. 坚持全面深化改革，着力破除体制机制弊端，发展动力不断增强 5. 坚持对外开放的基本国策，着力实现合作共赢，开放型经济水平显著提升 6. 坚持实施区域协调发展和新型城镇化战略，着力推动平衡发展，新的增长极增长带加快成长 7. 坚持以人民为中心的发展思想，着力保障和改善民生，人民群众获得感不断增强 8. 坚持人与自然和谐发展，着力治理环境污染，生态文明建设取得明显成效 9. 坚持依法全面履行政府职能，着力加强和创新社会治理，社会保持和谐稳定

资料来源：政府工作报告公开资料整理

3. 问题与挑战：内外压力仍存

政府工作报告中也提出了我们当前所面临的问题与挑战，相较于 2018 年的表述最大的变化在于就是外部环境发生的变化。外部环境方面，全球经济增长放缓，国际大宗商品价格波动，输入性风险增加。内部环境方面，经济下行压力加大，尤其提到了消费、投资增长的减速。对于实体经济，虽然我们已经推出了大量针对小微和民金融资问题的措施，但仍未有效解决。三大攻坚战仍然任重而道远。

表 3 政府工作报告对比——问题与挑战（经济层面）

年份	2019 年	2018 年
问题与挑战	<p>世界经济增速放缓，保护主义、单边主义加剧，国际大宗商品价格大幅波动，不稳定不确定因素明显增加，外部输入性风险上升。</p> <p>国内经济下行压力加大，消费增速减慢，有效投资增长乏力。</p> <p>实体经济困难较多，民营和小微企业融资难融资贵问题尚未有效缓解，营商环境与市场主体期待还有差距。自主创新能力不强，关键核心技术短板问题凸显。</p> <p>一些地方财政收支矛盾较大。金融等领域风险隐患依然不少。深度贫困地区脱贫攻坚困难较多。生态保护和污染防治任务仍然繁重。（对应三大攻坚战）</p>	<p>我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，仍是世界最大发展中国家，发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决。</p> <p>经济增长内生动力还不够足，创新能力还不够强，发展质量和效益不够高。</p> <p>企业特别是中小企业经营困难，民间投资增势疲弱，部分地区经济下行压力较大，金融等领域风险隐患不容忽视。</p> <p>脱贫攻坚任务艰巨，农业农村基础仍然薄弱，城乡区域发展和收入分配差距依然较大。</p>

资料来源：政府工作报告公开资料整理

4. 主要预期目标：政策更加积极，稳就业重要性凸显

从今年的目标预期来看，最大的变化在于 GDP 增速预期下调，而宏观调控方面更加积极。我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，经济增速目标的下调一方面在当前经济运行压力下给予给更多的政策调控空间，而另一方面也表明了政府在边际上对于经济增长的目标要求进一步弱化，容忍度在提升，更加重视经济增长的质量。

宏观政策方面，财政政策要求加力提效，与前两年相比，边际力度明显加强。赤字率与财政赤字较 18 年均有所提高，地方专项债额度增加 8000 亿元，基建规模上升，基建补短板力度加强，减税降费规模由 8000 亿升至 2 万亿，力度更大。货币政策方面，稳健取代稳健中性，强调 M2 和社会融资规模增速要与名义 GDP 增速相匹配，不搞大水漫灌，保持流动性合理充裕，重点仍在于疏通货币政策传导机制，缓解实体经济特别是民营和小微企业融资难融资贵问题，防范化解金融风险，与四季度货币政策报告的政策取向相一致。而且在具体工作安排中提到适时运用存款准备金率、利率等数量和价格手段，引导金融机构扩大信贷投放、降低贷款成本，精准有效支持实体经济，不能让资金空转或脱实向虚，一方面定向降准用于民营和小微企业的贷款投放，一方面支持银行多渠道补充资本，增强银行放贷能力，明确提出今年国有大型商业银行小微企业贷款要增长 30% 以上。整体来看今年降准、降息均有可能。就业政策方面要全面发力。今年首次将就业优先政策置于宏观政策层面，必须把就业摆在更加突出位置，稳增长首要是为保就业。今年的城镇新增就业、城镇调查失业率以及城

镇登记失业率的目标维持不变，并且还提出了今年城镇新增就业要在实现预期目标的基础上，力争达到近几年的实际规模。稳就业在政策体系中的重要性明显提升，与六稳工作中居首的稳就业相一致。

表 4 政府工作报告对比——主要预期目标

指标 年份	2019 年	2018 年	2017 年	
GDP	6-6.5%	6.5%左右	6.5%左右，在实际中争取更好结果	
CPI	3%左右	3%左右	3%左右	
城镇新增就业	1100 万人以上	1100 万人以上	1100 万人以上	
城镇调查失业率	5.5%左右	5.5%以内	-	
城镇登记失业率	4.5%以内	4.5%以内	4.5%以内	
单位国内生产总值能耗下降	3%左右	3%以上	3.4%以上	
财政政策	积极的财政政策要加力提效	积极的财政政策取向不变，要聚力增效	财政政策要更加积极有效	
赤字率	2.8%	2.6%	3%	
财政赤字	2.76 万亿（中央 1.83 万亿，地方 0.93 万亿）	2.38 万亿（中央 1.55 万亿，地方 0.83 万亿）	2.38 万亿（中央 1.55 万亿，地方 0.83 万亿）	
减税	制造业等行业现行增值税 16% 的税率降至 13%；交通运输业、建筑业等行业现行 10% 的税率降至 9%；保持 6% 一档的税率不变，但通过采取对生产、生活性服务业增加税收抵扣等配套措施，确保所有行业税负只减不增	全年减轻企业税收和社保缴费负担近 2 万亿元	改革完善增值税制度，按照三档并两档方向调整税率水平，重点降低制造业、交通运输等行业税率，提高小规模纳税人年销售额标准。全年再为企业和个人减税 8000 多亿元	简化增值税率结构，今年由四档税率简并至三档。全年再减少企业税负 3500 亿元左右
降费	下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至 16%		全年要为市场主体减轻非税负担 3000 多亿元	减少涉企收费约 2000 亿元
地方专项债	2.15 万亿	1.35 万亿	0.8 万亿	
铁路投资	8000 亿元	7320 亿元	8000 亿元	
公路水运	1.8 万亿	1.8 万亿	1.8 万亿	
中央预算内投资	5776 亿元	5376 亿元	5076 亿元	
货币政策	稳健，M2 和社会融资规模增速要与名义	稳健中性，保持 M2、信贷和社	稳健中性，M2 和社会融	

	GDP 增速相匹配	会融资规模合理增长	资规模余额预期增长均为 12% 左右
就业政策	就业优先政策要全面发力。今年首次将就业优先政策置于宏观政策层面，必须把就业摆在更加突出位置。稳增长首要是保就业。	着力促进就业创业。加强全方位公共就业服务，大规模开展职业技能培训，运用“互联网+”发展新就业形态。	坚持就业优先战略，实施更加积极的就业政策
去产能	-	压减钢铁产能 3000 万吨左右，退出煤炭产能 1.5 亿吨左右，淘汰关停不达标的 30 万千瓦以下煤电机组	压减钢铁产能 5000 万吨左右，退出煤炭产能 1.5 亿吨以上。同时，要淘汰、停建、缓建煤电产能 5000 万千瓦以上
棚户区改造	继续推进保障性住房和城镇棚户区改造	580 万套	600 万套
房地产	改革完善住房市场体系和保障体系，促进房地产市场平稳健康发展。健全地方税体系，稳步推进房地产税立法	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，落实地方主体责任，继续实行差别化调控，建立健全长效机制，促进房地产市场平稳健康发展。支持居民自住购房需求，培育住房租赁市场，发展共有产权住房。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。健全地方税体系，稳妥推进房地产税立法	因城施策去库存，加快建立和完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制，以市场为主满足多层次需求，以政府为主提供基本保障。加强房地产市场分类调控，房价上涨压力大的城市要合理增加住宅用地，规范开发、销售、中介等行为。

资料来源：政府工作报告公开资料整理

5. 19 年工作任务：完善宏观调控，工作重心转向

报告中还布置了 19 年的 10 大工作任务，并指出了具体的政策方向与重点细节。在完善宏观调控方面，仍然是着力财政政策、货币政策与

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_13881

