

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：宏观经济分析小组
中国银行研究院
电话：010 - 6659 4097

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤
联系人：叶银丹
电话：010 - 6659 6874

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

从《政府工作报告》看 2021 年中国 经济工作八大看点*

2021 年是我国“十四五”规划的开局之年，与以往报告结构不同，2021 年《政府工作报告》（简称《报告》）在回顾 2020 年工作、部署 2021 年重点工作的同时，还阐述了“十三五”时期发展成就和“十四五”时期主要目标任务，2021 年主要指标的设定考虑了与未来几年目标的平稳衔接。总体来看有八大看点值得关注。

从《政府工作报告》看 2021 年中国经济工作八大看点¹

2021 年是我国“十四五”规划的开局之年，与以往报告结构不同，2021 年《政府工作报告》（简称《报告》）在回顾 2020 年工作、部署 2021 年重点工作的同时，还阐述了“十三五”时期发展成就和“十四五”时期主要目标任务，2021 年主要指标的设定考虑了与未来几年目标的平稳衔接。总体来看有八大看点值得关注。

一、GDP 增速目标设为 6%以上，为高质量发展提供持续动力

受新冠疫情影响，2020 年《政府工作报告》未设具体经济增速目标。在新冠疫情总体得到控制的背景下，2021 年《报告》又一次提出了具体的经济增速目标。本次《报告》设定的 GDP 增长目标为 6%以上，是一个比较适中的增速，体现了政府对中国经济发展的底气和稳中求进的基调。

一是充分考虑了经济运行恢复情况，既彰显了对疫后经济恢复的信心，又体现了面对未来不确定性的实事求是态度。在中央有效统筹疫情防控、经济秩序快速恢复的背景下，中国成为 2020 年全球唯一实现经济正增长的主要经济体。展望 2021 年，GDP 增长目标设为 6%以上，“6%”是保底、“以上”是信心。一方面，清醒看到了当前面临的困难和挑战，世界政经格局复杂多变，新冠疫情仍在全球蔓延，国内经济恢复基础有待巩固；另一方面，表明了中国经济有充分的潜力与韧性，考虑到经济景气不断回升、宏观政策持续推进、上年低基数等因素的综合影响，预计 2021 年中国经济将有较好表现。综合来看，2021 年中国经济运行的利好因素较多，经济大概率能恢复至正常水平以上，完成 6%以上的经济增速目标难度不大。

二是体现了高质量发展的导向，既为改革预留空间，也为未来发展创造空间。事实上，国内外主要机构普遍预测 2021 年中国 GDP 增速将达到 8%左右（IMF 和世界银行预测值分别为 8.1%、7.9%），相比较而言，本次《报告》设定的经济增速目标略显保守。但恰恰是这一保守目标的设定，体现了当前中国政府淡化经济增速，更加注重经

¹ 作者：宏观经济分析小组；执笔人：梁婧、范若滢、叶银丹、王梅婷。

济发展质量。当前，我国还面临提升关键领域创新能力、防范化解地方政府债务风险、进一步优化营商环境等艰巨任务。预计进一步深化改革将成为今年经济工作的重点，在推进经济平稳运行的过程中宏观调控政策将有更多余地进行相机抉择，解决经济发展过程中的结构性问题。

三是适当的 GDP 增速是实现可持续健康发展的需要。根据习近平总书记关于《规划建议》的说明，到“十四五”期末达到现行的高收入国家标准、到 2035 年实现经济总量或人均收入翻一番，是完全有可能的。据此可测算出，2021-2035 年期间我国经济增速年均需要保持在 4.7% 左右。作为“十四五”开局之年，2021 年 GDP 增速目标的设定，不仅要考虑当年的具体情况，还要统筹考虑未来几年经济增长目标的连续性、稳定性和可持续性，尽可能保持经济平稳运行。设定适当的 GDP 增速目标，避免了形成较高基数，对明后年造成压力，导致起伏过大。此外，稳就业、保民生也需要经济增速保持在合意水平。受疫情影响，我国平均城镇调查失业率从 2019 年的 5.2% 升至 2020 年的 5.6%。当前稳就业压力依然较大，作为吸引就业的主力军，中小微企业和个体工商户仍面临较多困难。本次《报告》中就业目标回调到疫情以前的正常水平²，则需要经济保持较高增速以带动就业增长。

表 1: 近年来《政府工作报告》主要指标

指标	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
经济增速目标	6.5%	6%-6.5%	不设置	6%以上
就业政策	实施积极的就业政策	就业优先政策要全面发力	就业优先政策要全面强化	就业优先政策要继续强化、聚力增效
城镇新增就业	1100 万人	1100 万人	900 万人	1100 万人
登记失业率	4.5%	4.5%	5.5%	无
调查失业率	5.5%	5.5%	6%	5.5%
财政政策	积极的财政政策取向不变，要聚力增效	积极的财政政策要加力提效	积极的财政政策要更加积极有为	积极的财政政策要提质增效、更可持续
赤字率	2.6%	2.8%	3.6%	3.2%

² 今年《政府工作报告》就业目标为城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率 5.5% 左右，这与疫情前的 2018、2019 年一致。

指标	2018年	2019年	2020年	2021年
赤字规模	2.38万亿元	2.76万亿元	3.76万亿元	3.57万亿元
特别国债	无	无	1万亿元	无
专项债	1.35万亿元	2.15万亿元	3.75万亿元	3.65万亿元
货币政策	稳健的货币政策保持中性，要松紧适度	稳健的货币政策要松紧适度	稳健的货币政策要更加灵活适度	稳健的货币政策要灵活精准、合理适度
CPI 增速	3%	3%	3.5%	3%
M2 与社融增速	合理增长	与名义 GDP 增速相匹配	明显高于去年	与名义 GDP 增速基本匹配
大行小微贷款增速	无	30%	40%	30%
房地产政策	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	落实城市主体责任，改革完善住房市场体系和保障体系	坚持房子是用来住的不是用来炒的定位，因城施策	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，稳地价、稳房价、稳预期

资料来源：中国银行研究院

二、财政政策不转急弯，更加注重提质增效和可持续性，货币政策灵活精准、合理适度

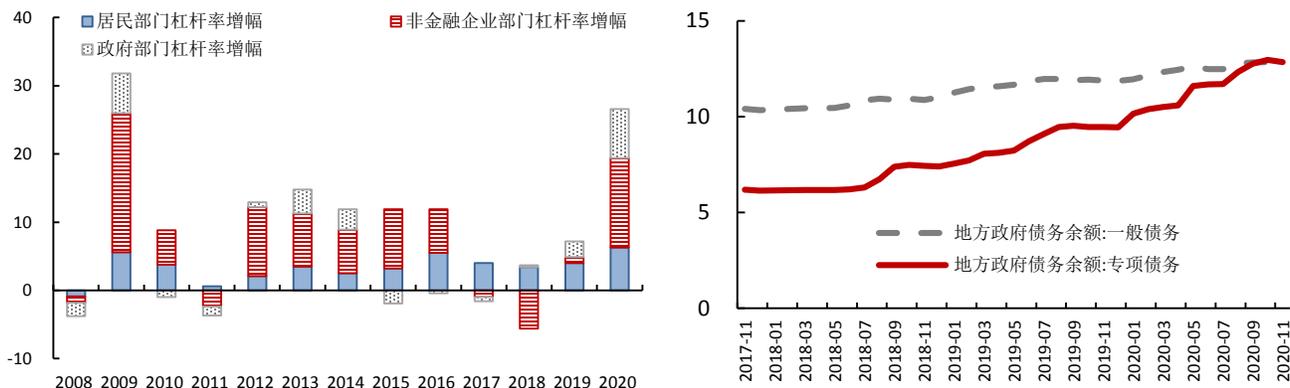
《报告》指出，“今年要保持宏观政策连续性稳定性可持续性，加强定向调控、相机调控、精准调控。”这与2020年中央经济工作会议基调保持一致，2021年宏观政策将保持稳定，为疫后经济修复继续提供必要支持。

积极财政政策将有所收敛，但更注重提质增效和可持续性。**第一，赤字率略降至3.2%，财政政策不转急弯。**《报告》提出“今年赤字率拟按3.2%左右安排、比去年有所下调，不再发行抗疫特别国债”“专项债发行3.65万亿元”。与2020年相比，一方面，赤字率下降0.4个百分点，专项债少发1000亿元，财政政策趋向正常化。这主要在于，当前我国经济持续复苏向好，疫情总体有效防控，应对疫情冲击的逆周期政策将适时退出。同时，财政收入将稳步回升，也带动赤字率适度降低。另一方面，在支出强度和投资方向上保持连续性。2021年赤字率仍高于3%的国际参考值，也高于2018、2019年的2.6%、2.8%，专项债发行规模也高于2018、2019年的1.35万亿元、

2.15 万亿元，表明 2021 年财政对经济恢复的支持强度仍然较大。同时，财政支出重点仍是加大对保就业保民生保市场主体的支持力度，专项债仍重点投向“两新一重”和新基建等领域。财政政策具有可持续性主要由于，当前我国面临的不稳定不确定性因素增多，国内经济恢复基础尚不牢固，消费、民生等领域还存在短板，需要财政政策保持连续性和可持续性。

第二，财政资金直达机制常态化并扩大范围，增加对地方政府的转移支付。《报告》提出“建立常态化财政资金直达机制并扩大范围”，财政直达资金从去年的 1.7 万亿元增加至 2.8 万亿元。同时，“对地方一般性转移支付增长 7.8%，其中均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金等增幅均超过 10%”。这表明，一方面，2020 年直达资金机制探索和试点的有益经验逐步成为常态化机制，2021 年中央财政将继续采取直达资金方式增加对基层政府的财力支持力度，同时扩大支出范围，直接惠企利民。采取直达资金常态化机制主要由于，中央财政可以从资金下达、转移到使用进行有效监测，财政资金支出效率更高。另一方面，进一步增加地方一般性转移支付和奖补资金有助于提高地方财政可持续性，降低债务风险。2020 年疫情冲击下地方财政收支矛盾突出，政府杠杆率较 2019 年上升 7.2 个百分点（图 1），中央和地方政府杠杆率分别上升 3.1 和 4.1 个百分点，尤其是地方政府债务余额增加 4.36 万亿元（图 2），同比增长 20.46%。随着地方债集中到期，仅 2021 年地方偿债规模就将超过 2.5 万亿元，城投债到期、回售规模将超 3.3 万亿元，这将显著增加地方债务风险。因此，为稳定政府杠杆率，防范债务风险，有必要压降中央支出，保证地方支出。

图 1：2008-2020 年各部门杠杆率增幅(%) 图 2：地方政府债务余额结构（万亿元）



资料来源：Wind, 中国银行研究院

第三，优化减税降费政策，实施新的结构性减税政策，助力小微企业恢复活力。

2020年实施的大规模减税降费为市场主体减负超过2.6万亿元，其中，减免社保1.7万亿元，促进了企业降本增效和吸纳就业。今年《报告》提出，“延长小规模纳税人增值税优惠等部分阶段性政策执行期限”“采用结构性减税举措，对冲部分政策调整带来的影响”“提高小微企业增值税纳税起征点”等。这些政策表明，一方面，制度性减税降费政策具有连续性和可持续性。近年来政府不断总结短期政策试点获得的有益经验，逐步推动减税降费政策制度化，促进减税降费政策继续支持市场主体。例如今年《报告》中明确继续执行企业研发费用加计扣除75%的政策，并将制造业企业加计扣除比例提高至100%，回应了社会对是否延续这项政策的关切。另一方面，采取新的结构性减税举措，重点支持小微企业恢复活力。提高小微企业增值税起征点，应纳税额所得额不到100万元的部分，在现行优惠政策基础上，再减半征收所得税。这将进一步扩大小微企业免税范围，降低实际税率，表明2021年财政政策将定向、精准发力，推动增强小微企业活力，促进保就业、保市场主体。

另外，《报告》强化了通过财政体制改革进一步增强财政可持续性的目标导向，“强化预算约束和绩效管理，加大预算公开力度”“落实中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案”，表明未来将通过扩大预算内财政支出、有序控制政府预算外支出、调整政府债务水平等措施来提高财政可持续性。同时，将进一步明确中央和地方的税收划分、支出责任划分，缓解地方财政收支矛盾。

货币政策方面，《报告》重申“稳健的货币政策要灵活精准、合理适度，把服务实体经济放到更加突出的位置，处理好恢复经济与防范风险的关系”，说明货币政策不会快速收紧，而将考虑经济恢复中存在的不确定性和困难，平衡好促进经济增长和防控风险的关系。一方面，在总量上，重提保持“货币供应量和社融增速与名义经济增长基本匹配，保持流动性合理充裕，保持宏观杠杆率稳定”，说明随着 2021 年经济增长恢复常态，M2 和社融增速将有所下行，但考虑到经济恢复基础尚不牢固，货币供应量仍将保持相对宽裕。另一方面，从结构上，仍将重点增强对中小企业的信贷支持，“对普惠小微企业延长贷款延期还本付息政策，加大再贷款再贴现支持力度”。

三、坚持扩大内需战略基点，促进消费与投资有效结合

在当前的外部发展环境下，内需对我国经济发展的重要性进一步提升。本次《报告》对扩大消费着墨较多，主要有以下三方面的亮点。一是打通物流最后一公里，促进县乡消费扩大。近年来，我国在线消费的快速发展以及县乡地区通信基础设施的完善为县乡消费扩大奠定了坚实基础，疫情更是加快培养了县乡地区居民的线上消费习惯。未来，县乡居民消费将是我国消费的重要增长点。在此背景下，《报告》提出要“健全城乡流通体系，加快电商、快递进农村，扩大县乡消费”。这将有助于解决当前县乡在线消费面临的物流网点较少、物流时效性较差等制约，促进未来县乡在线消费进一步扩大，同时也有利于通过在线消费的普及，使得县乡居民能够同城市居民一样享受高品质产品。

二是从完善配套基础设施和减少不合理交易限制两方面入手，稳定增加汽车消费，尤其是新能源汽车消费。当前我国每千人汽车保有量仅为美国的五分之一左右，未来随着居民收入稳步提高以及汽车价格逐步下降，我国汽车消费增长空间依然较大。但目前我国汽车消费还存在二手车交易市场不够发达、城市内停车场等配套设施不足等制约因素。根据国家发改委测算，发达国家汽车与停车位的比例约为 1:1.3，而我国大城市这一比例约为 1:0.8，中小城市更低，仅为 1:0.5 左右。除了总量存在较大缺口外，车位供给结构失衡也较严重。市区外围、新建城区中闲置了许多车位，但老旧小区、城市中心地带车位紧张。《报告》指出要“取消对二手车交易不合理限制”并

“增加停车场”，这将为未来城市汽车消费的增长提供更大空间。另一方面，在碳中和目标下，未来我国将在鼓励汽车消费的同时，加快汽车消费的结构优化，大力推进新能源汽车消费。为缓解当前新能源汽车普及所面临的充电桩、换电站等配套设施不足问题，《报告》强调要“在增加充电桩、换电站等设施，加快建设动力电池回收利用体系”。预计未来在加大主要城市及周边地区充电基础设施密度的同时，也将加快完善低线城市甚至发达农村地区的充电基础设施，为未来新能源汽车在这些市场的普及打好基础。

三是推动内外贸产品标准和质量的统一，提高内外两个市场之间的联系。在疫情初期，出口企业面临短期困难，我国曾推出出口转内销支持政策，但由于外销产品与内销产品之间标准差异较大等原因，企业出口转内销仍存在一定实际困难。本次《报告》特别指出要“推进内外贸产品同线同标同质”，旨在逐步消除外销与内销产品在标准、质量等方面的差异。在外部环境不确定性较高、外需不稳定的背景下，标准等方面的统一将有助于我国出口企业根据内外两个市场灵活调整销售策略，提高出口企业抗风险能力。此外，这还有助于国内居民更好地享受高品质出口商品，使得国内供给更好地匹配居民日益升级的消费需求。

根据当前的经济复苏形势，2021年投资仍是保持经济恢复性增长的重要基础。本次《报告》中，投资主要有以下三个亮点。一是保持一定的投资强度，巩固经济恢复性增长基础。《报告》指出，2021年地方政府专项债规模为3.65万亿元，较2020年减少0.1万亿元，但中央预算内投资安排为6100亿元，较2020年增加100亿元。这是因为2021年我国经济发展仍面临不少风险挑战，需继续保持一定的投资强度。二是

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_17676

