

“6%”的目标之后 ——2021“两会”政府工作报告解读

摘要

- **“6%以上”的增速设定，底线要求与信心兼具。**2021年的经济增速目标定在6%以上，与我们在“两会”前瞻中的判断一致，在“十四五”注重发展质量加之外部环境复杂的背景下，这一目标设定，体现出两层含义：一，对经济增速依然有底线要求；二，结构重于增速。目前国际环境较为复杂，考虑到去年的低基数及目前国内供需两端的复苏情况，即使海外出现了不确定性的冲击传导至国内，设定的目标增速依然可以完成。分项指标设定方面，就业、通胀控制、能耗减排等与2020年相比都提出了更高的目标要求，赤字率和地方专项债限额下调，普惠小微企业贷款增速下调，都体现出疫情之后，经济活动逐步回归常态，政策实施走向“正常化”。
- **地方专项债额度好于市场预期，基建投资或迎较快增长。**今年将建立常态化财政资金直达机制并扩大范围，对实体经济支持效果会更加显著；中央预算内投资安排6100亿元，较上年增加100亿，对传统基建和新基建投资起到引导和溢出效应，同时老旧小区改造也对传统基建形成有力支撑；拟安排地方政府专项债券3.65万亿元，高于市场此前普遍预期，将优先支持在建工程，合理扩大使用范围，与2020年相比，新增了国家重大战略项目、保障性安居工程两个投向。增量超预期叠加存量加快使用，以及“十四五”开局之年项目集中释放，基建（含传统基建与新基建）投资有望迎来超预期增长。
- **货币政策“稳”字定调，定向支持部分延续。**从目前通胀目标和经济增速目标看，预计全年社融增速的合意水平约为10%左右。货币政策定调“稳”，执行“活”，将重点处理好恢复经济与防范风险的关系；保持宏观杠杆率基本稳定，控杠杆的同时对杠杆结构进行调整，预计今年居民和企业的杠杆率将有所下降，政府的杠杆率平稳略升；虽然今年货币政策较去年偏紧，但继续给小微企业和受疫情持续影响行业企业以定向支持。今年资金综合成本仍有压降空间，资金将更多流向科技创新、绿色发展，金融助力经济转型。
- **政府工作报告中的其他部署重点。**此前预期的科技创新、绿色产业、新基建以及产业优化升级将带来新的投资机会，在本次政府工作报告中被重点提及。其他部署重点包括：扩大内需要用好“互联网+”，今年的重点在推进线上线下更广更深融合，同时引导平台企业合理降低商户服务费改革，落实对“互联网+”的监管。重视“放管服”改革及“金融财税体制”改革，纵深推进“放管服”改革要将行政许可事项全部纳入清单管理，进一步深化“证照分离”改革，实施工业产品准入制度改革，加强有效监管；金融财税体制改革将从财政预算管理、资本市场制度和监管三个方面着手，其中市场制度方面，将重点推进注册制改革同时完善常态化退市机制，加强债券市场建设。“房住不炒”定位有三个重点：加大城镇老旧小区改造力度；稳地价，稳房价，稳预期；完善租赁市场。
- **风险提示：**疫苗接种不及预期，经济复苏不及预期，政策收紧超预期。

西南证券研究发展中心

分析师：叶凡
执业证号：S1250520060001
电话：010-58251911
邮箱：yefan@swsc.com.cn

联系人：王润梦
电话：010-58251904
邮箱：wangrm@swsc.com.cn

相关研究

1. 地产调控再收紧，美债又掀波澜 (2021-03-05)
2. 回落与分化不改预期向好——2021年2月PMI数据点评 (2021-03-01)
3. 绿色经济顶层布局，欧美债券利率承压 (2021-02-26)
4. 走向“正常化”，2021如何出招？——全国“两会”前瞻 (2021-02-24)
5. 大宗商品一路高歌，房产成交未有惊喜 (2021-02-19)
6. 货运数据开门红，比特币波动大 (2021-02-18)
7. 核心CPI转负、PPI转正，风向如何转？ (2021-02-10)
8. 政府债券退坡，但数据亮点在这里 (2021-02-10)
9. “抱团”成潮流，能否成为复苏的强心剂？ (2021-02-05)
10. 高标准市场体系如何打造？——最新行动方案的五大看点 (2021-02-01)

目 录

1 “6%以上”的增速设定，底线要求与信心兼具	1
2 地方专项债额度好于市场预期，基建投资或迎较快增长	2
3 货币政策“稳”字定调，定向支持部分延续	3
4 政府工作报告中的其他部署重点	4

3月5日,国务院总理李克强代表国务院,向十三届全国人大四次会议作政府工作报告。这是“十四五”开局之年的首份年度工作部署,报告包含:2020年工作回顾、“十三五”时期发展成就和“十四五”时期主要目标任务、2021年重点工作三大部分。我们从经济增速目标设定、财政政策可能带来的超预期之处、货币政策定调与实施、以及报告中的其他部署重点等方面对《2021年政府工作报告》进行全面、详细解读。

1 “6%以上”的增速设定,底线要求与信心兼具

2020年中国经济规模首次突破100万亿元,占全球17%以上。2020年《政府工作报告》提出的17项量化指标任务全部完成。其中,城镇新增就业、城镇登记失业率、全国居民消费价格指数涨幅、大型商业银行普惠型小微企业贷款增速等指标完成情况都好于预设目标。作为“十四五”的开局之年,今年的经济增速目标定在6%以上,符合我们在《走向“正常化”,2021如何出招?——全国“两会”前瞻》中对于经济增速目标设定的判断。这一目标设定,体现出两层含义:一,对于经济增速依然是有底线要求的;二,虽不追求增速,但对增长有信心,同时注重经济结构优化。而之所以这样设定,大背景是,“十四五”时期不以追求增速为首要目标,而是更加注重发展质量,加之目前国际环境较为复杂,疫情之后中国经济还在复苏之中,在较为稳定的发展环境中,实现“十四五”新经济转型才是长远之计。考虑到去年的低基数及目前国内供需两端的复苏情况,即使海外出现了不确定性的冲击传导至国内,今年设定的目标增速依然可以完成。

分项指标设定方面,就业、通胀控制、能耗减排等与2020年相比都提出了更高的目标要求,赤字率和地方专项债限额下调,普惠小微企业贷款增速下调,都体现出疫情之后,经济活动逐步回归常态,政策实施走向“正常化”,但从具体设定数值来看,赤字率设定在3.2%,地方专项债3.65万亿元,大型商业银行普惠小微企业贷款增长30%以上等也体现出政策的不急转弯,今年财政与货币对于经济复苏依然是“扶上马,送一程”,实现跨周期调控对经济波动的平滑。

表1: 2020年目标完成情况及2021年目标设定

2020年目标	2020年完成情况	2021年设定目标
未提出经济增速具体目标	国内生产总值增长2.3%	国内生产总值增长 6%以上
城镇新增就业 900万人 以上,城镇调查失业率 6%左右 ,城镇登记失业率 5.5%左右	城镇新增就业1186万人,年末全国城镇调查失业率降到5.2%,城镇登记失业率为4.24%	城镇新增就业 1100万人 以上,城镇调查失业率 5.5%左右
进出口促稳提质,国际收支基本平衡	逆势增长、好于预期,并刷新历史记录	进出口量稳质升,国际收支基本平衡
居民消费价格涨幅 3.5%左右	居民消费价格涨幅为2.5%	居民消费价格涨幅 3%左右
单位国内生产总值能耗和主要污染物排放量继续下降	全国万元国内生产总值能耗比上年下降0.1%	单位国内生产总值能耗降低 3%左右 ,主要污染物排放量继续下降
—	保持在1.3万亿斤以上	粮食产量保持在1.3万亿斤以上
财政赤字率拟按 3.6%以上 安排,地方政府专项债券 3.75万亿元 ,中央预算内投资安排 6000亿元	2020年,地方政府发行新增专项债券3.6万亿元	财政赤字率拟按 3.2%左右 安排,地方政府专项债券 3.65万亿元 ,中央预算内投资安排 6100亿元
稳健的货币政策要更加灵活适度……大型商业银行普惠小微企业贷款增长 40%以上	截至2020年底,5家大型商业银行普惠型小微企业贷款余额4.03万亿元,同比增长54.8%,各自增速均超过40%	稳健的货币政策要灵活精准、合理适度……大型商业银行普惠小微企业贷款增长 30%以上
新开工改造城镇老旧小区 3.9万个	实际新开工改造城镇老旧小区4.03万个	新开工改造城镇老旧小区 5.3万个

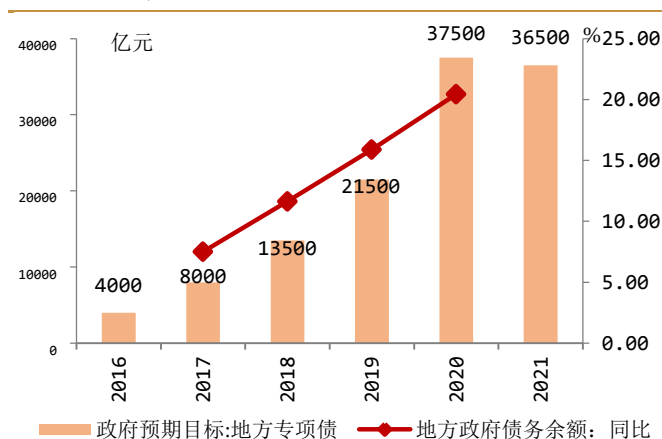
资料来源:《政府工作报告》、西南证券整理。注:以上完成情况均为官方已发布数据,个别指标完成情况官方尚未公布

2 地方专项债额度好于市场预期，基建投资或迎较快增长

今年《政府工作报告》对于财政的定调是“积极的财政政策要提质增效、更可持续”，虽然因为疫情缓解，降低了赤字率，但提出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。通过机制的变化，提升财政资金的使用效率，今年公共财政支出反映出的对实体经济支持效果上将更加显著。今年中央预算内投资安排6100亿元，与去年相比增加了100亿，继续支持促进区域协调发展的重大工程，推进“两新一重”建设，实施一批交通、能源、水利等重大工程项目，建设信息网络等新型基础设施，发展现代物流体系。此外，新开工改造城镇老旧小区5.3万个，多于去年的3.9万个。中央预算内投资对传统基建和新基建投资起到引导和溢出效应，同时老旧小区改造也对传统基建形成有力支撑。

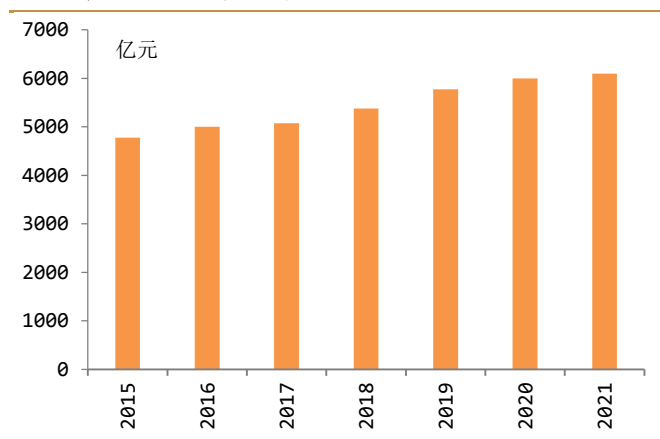
今年拟安排地方政府专项债券3.65万亿元，仅比去年减少0.1万亿元，高于市场此前普遍预期的3万亿左右的规模。“十四五”开局之年，重大项目工程启动，专项债是地方基建的重要资金来源。今年的专项债将优先支持在建工程，合理扩大使用范围。2020年，地方政府专项债券除用于支持中小银行化解风险外，用于交通、市政和产业园区基础设施，以及职业教育和托幼、医疗、养老等民生服务领域约占8成，用于生态环保、农林水利、能源、冷链物流等领域约占2成。根据年初财政部和发改委的通知要求，今年新增专项债重点投向交通基础设施、能源项目、农林水利、生态环保项目、社会事业、城乡冷链物流设施、市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程等九大领域。与2020年相比，新增了国家重大战略项目、保障性安居工程两个投向。同时，对专项债项目实行穿透式监测，主要监测项目准备情况、项目建设情况、项目运营情况、项目专项收入情况。项目建设情况监测主要关注项目运营单位招投标情况、专项债安排、配套融资规模以及项目建设进度、实物工作量情况等。这有助于避免专项债资金闲置，加快项目建设进度。增量超预期叠加存量加快使用，以及“十四五”开局之年项目集中释放，今年基建（含传统基建与新基建）投资有望迎来超预期增长。

图 1：2021 年地方专项债限额仍处高位



数据来源：Wind、西南证券整理

图 2：中央预算内投资安排持续增长



数据来源：Wind、西南证券整理

3 货币政策“稳”字定调，定向支持部分延续

2020 年末，信用扩张周期高点已过，全年社会融资规模增量累计为 34.86 万亿元，比上年多增 9.19 万亿元。本次政府工作报告中延续了央行年度会议中的表述“**稳健的货币政策要灵活精准、合理适度**”，货币供应量和社融规模增速与名义经济增速基本匹配，根据目前通胀目标和经济增速目标来看，名义 GDP 增速约为 9.8%，根据央行 2019 年初对于“基本匹配”的阐述，预计今年全年社融增速 10% 左右，M2 增速 8.0-8.5% 左右是较为合意的水平。同时，还提出处理好恢复经济与防范风险的关系，这里的风险既指国内经济结构性问题所潜藏的风险，也包含外部风险，因此今年的货币政策在执行中会体现出定调“稳”，执行“活”的特点。央行会根据国内外的综合情况，灵活调整货币政策的力度、节奏和重点，对冲不确定性对经济的冲击，平滑经济波动。“保持宏观杠杆率基本稳定”也被再次提及，四季度实体经济杠杆率 270.1%，较三季度下降 1.1 个百分点，已经由去年年初的快速加杠杆回到了稳杠杆的轨道中，今年降杠杆的压力不大，控杠杆的同时对杠杆结构进行调整，预计今年居民和企业的杠杆率将有所下降，政府的杠杆率平稳略升。

虽然今年货币政策较去年偏紧，但对小微企业的定向支持举措延续，对受疫情持续影响行业企业也继续给予定向支持。从支持力度来看，大型商业银行普惠小微企业贷款增长 30% 以上，低于去年的 40%，体现出疫情压力减轻后政策力度有所减弱。同时，提出优化存款利率监管，推动实际贷款利率进一步降低，继续引导金融系统向实体经济让利。虽然今年市场化利率上行的预期非常强烈，但资金综合成本仍有压降空间，创新供应链金融服务模式，降低中间成本是重要方式之一。从资金流向来看，今年将更多流向科技创新、绿色发展，体现出金融助力经济转型的目标。

表 2：近期重要会议对 2021 年货币政策的表述

召开时间	会议名称	对货币政策的表述
2021 年 3 月 5 日	十三届全国人大四次会议	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。 货币供应量和社融规模增速与名义经济增速基本匹配 ，保持流动性合理充裕，保持宏观杠杆率基本稳定。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。
2021 年 1 月 15 日	国新办新闻发布会	坚持“稳”字当头，不急转弯 ，根据疫情防控和经济社会发展的阶段性特征，灵活把握货币政策的力度、节奏和重点， 保持货币供应量和社融规模增速同名义经济增速基本匹配 ，以适度货币增长支持经济持续恢复和高质量发展。
2021 年 1 月 4 日	央行年度工作会议	稳健的货币政策要灵活精准、合理适度 ；继续发挥好结构性货币政策工具和信贷政策精准滴灌作用，构建金融有效支持小微企业等实体经济的体制机制；落实碳达峰碳中和重大决策部署，完善绿色金融政策框架和激励机制；加快完善宏观审慎政策框架，将主要金融活动、金融机构、金融市场和金融基础设施纳入宏观审慎管理；持续防范化解金融风险；深度参与全球金融治理，严密防控外部金融风险，稳步扩大金融双向开放；稳健推进人民币国际化；深化金融市场和金融机构改革；持续改进外汇管理和服务；提升金融服务和管理水平。
2020 年 12 月 16 日至 18 日	2020 年中央经济工作会议	稳健的货币政策要灵活精准、合理适度，保持货币供应量和社融规模增速同名义经济增速基本匹配，保持宏观杠杆率基本稳定 ，处理好恢复经济和防范风险关系，多渠道补充银行资本金，完善债券市场法制，加大对科技创新、小微企业、绿色发展的金融支持，深化利率汇率市场化改革，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

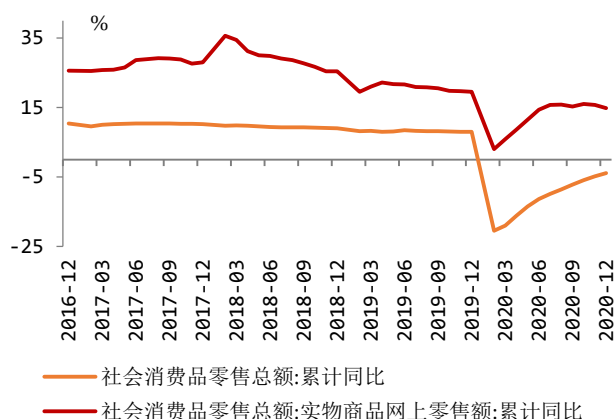
资料来源：历次会议、西南证券整理

4 政府工作报告中的其他部署重点

重点部署之：前瞻命中的三大热点，科技创新、绿色经济与新基建。在两会前瞻报告中，我们通过梳理近期政策导向及地方“两会”重点工作部署，认为科技创新、绿色产业、新基建以及产业优化升级将带来新的投资机会。这些领域在《2021 年政府工作报告》中同样被重点提及。“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”，重点在于关键核心技术攻破以及完成“三去一降一补”重要任务，其中**高端制造投资机会较为确定**。“加强污染防治和生态建设，持续改善环境质量”作为今年重点工作部署，被单列出来，明确要制定 2030 年前碳排放达峰行动方案并大力发展新能源，**预计节能环保技术、产业，农业绿色发展，服务业绿色转型，绿色产品消费**等行业将有长逻辑的投资机会（详见《如何在绿水青山中找到金山银山？》）。“**今年将继续扩大有效投资，推进‘两新一重’和新基建建设**”，2021 年作为“十四五”的开局之年，“新基建”有望开启高速发展的新阶段，2020-2025 年新基建重点投资领域总规模约为 17.6 万亿元，年均增速约为 23.39%（详见《数字经济时代的新起点——2021 新基建投资方向新解》），建议重点关注能源、化工材料、机械军工、交通运输行业等中上游投资机会。此外，三次产业升级中**重点关注现代物流业体系打造**。

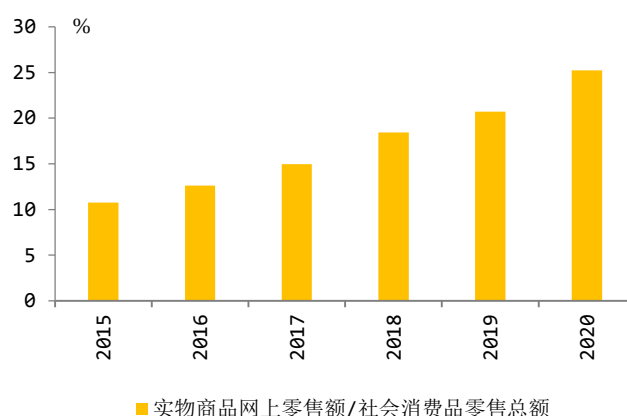
重点部署之：扩大内需要用好“互联网+”。2020 年受疫情影响，线下门店交易收缩，以互联网电商平台为主的线上新型消费迅速补位，从直播带货、网络下单到送货上门、社区团购，成为了消费市场上的一抹亮色。2020 年实物商品网上零售额约 9.76 万亿元，同比增长 14.8%，占社会消费品零售总额的 24.9%，这个比例较 2019 年升高 4.2 个百分点，较 2017 年提高接近 10 个百分点。互联网消费的重要性逐步提升，且渗透到方方面面，正在成为人们消费的新方式。今年的重点在于**推进线上线下更广更深融合，发展新业态、新模式，同时引导平台企业合理降低商户服务费改革，落实对“互联网+”的监管**。加强平台经济、共享经济等新业态领域反垄断和反不正当竞争规制等，在政策制定层面，平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范将进一步完善；执行层面，平台经济、共享经济等新业态领域将受到持续关注，反垄断和反不正当竞争的垂直深度也将更进一步。

图 3：疫情后，线上消费恢复明显高于整体消费



数据来源：Wind、西南证券整理

图 4：实物线上消费占比逐年升高



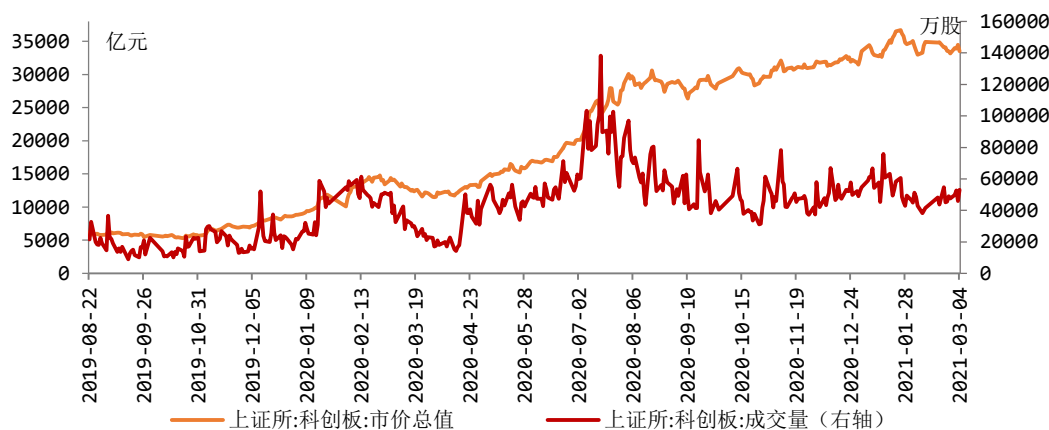
数据来源：Wind、西南证券整理

重点部署之：重视“放管服”改革及“金融财税体制”改革。在“放管服”改革方面，今年要纵深推进，具体操作上，首先将行政许可事项全部纳入清单管理，2021 年 1 月 31 日，中办、国办印发的《建设高标准市场体系行动方案》强调全面落实“全国一张清单”管理模式，《市场准入负面清单（2020 年版）》共列入 123 项事项，相比《清单（2019 年版）》减

少了 8 项；其次，进一步深化“证照分离”改革，大力推进涉企审批减环节、减材料、减时限，针对中小微企业实行简易注销制度；再次，实施工业产品准入制度改革，推进汽车、电子电器等行业生产准入和流通管理全流程改革；最后强调有效监管为简政放权的必要保障，除对“互联网+”的监管外，加强各部门的综合监管制度。

金融财税体制改革方面，从财政预算管理、资本市场制度和监管三个方面着手。财政预算管理方面，落实中央与地方财政事权和支出责任划分改革，早在 2016 年 8 月，国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，对推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革做出总体部署，之后在教育、公共文化、生态环境和自然资源等多个领域都出台具体改革措施；市场制度方面，强调推进注册制改革同时完善常态化退市机制，加强债券市场建设，今年 2 月，证监会表示，注册制采取试点先行的原则，目前科创板、创业板已经分步实行了注册制，证监会将在试点基础上进一步评估，待评估后将在全市市场稳妥推进注册制。退市制度配合注册制有助于我国经济转型、资本市场健康发展。此外，近年我国债券违约事件发生有所增加，建立完善的债券违约处置机制、提升违约处置效率，也是防范化解债券市场风险、保护投资者合法权益的有效路径之一，是市场向纵深发展的必经之路。监管方面，关注金融控股公司和金融科技的监管，这将为我国金融数字化转型、构建现代金融体系打下基础。

图 5：注册制下，科创板发展迅速



数据来源：Wind、西南证券整理

重点部署之：“房住不炒”的三大重点。一，《2021 年政府工作报告》中两次提到“城

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_17692

