



2021年《政府工作报告》要点解读



毕马威中国
2021年03月
kpmg.com/cn





核心观点

2021年3月5日，第十三届全国人民代表大会第四次会议在北京顺利召开，李克强总理向大会做了《政府工作报告》（以下简称《报告》）。作为“十四五”的开局之年，今年的《报告》在强调保持经济增速和政策延续性等短期目标的同时，也聚焦一些中长期问题，比如构建双循环新发展格局、科技创新自主可控、降低碳排放以及乡村振兴等。以下十个要点值得关注：

- 1 设定底线增速目标，强调高质量发展
- 2 宏观政策不急转弯，继续支持中小微企业
- 3 消费投资有效结合，扩大内需
- 4 加速城镇化建设，推进户籍制度改革
- 5 提升创新能力，维护产业链供应链稳定
- 6 发展新能源，降低碳排放
- 7 实施乡村振兴战略，确保粮食安全
- 8 坚持“房住不炒”
- 9 防止资本无序扩张，维护公平竞争的市场环境
- 10 稳外贸稳外资，推动高水平对外开放



设定底线增速目标， 强调高质量发展

2021年《政府工作报告》（以下简称《报告》）对当年国内生产总值增长设定在6%以上，体现了保持经济运行在合理区间的要求。对十四五期间经济增长目标的描述是：经济运行保持在合理区间，各年度视情提出经济增长预期目标。重点放在提高发展质量和效益上，促进增长潜力充分发挥。

新冠疫情对全球经济造成了巨大冲击。中国2020年GDP增长2.3%，虽然是去年全球唯一实现正增长的主要经济体，但也是中国改革开放以来最低的增速。我们预期中国经济将保持复苏的趋势，同时由于去年的低基数效应，今年GDP增速有望达到8.8%。因此，实现6%以上的增长难度不大。

我们认为可以从三个方面来理解2021的增速目标：1) 6%以上和以往政府工作报告设定的增速目标比较一致，便于与今后的目标相衔接，保持政策的连续性。2) 这一目标更多的体现了一种底线思维，显示了我国对保持经济稳定的重视和决心，有利于稳定市场预期。3) 较低的增速要求也为深化改革开放保留了较大空间，有利于引导各方将重点放在高质量发展和优化产业结构上。



表1 2019年-2021年经济目标对比

	指标名称	2019 目标	2019 实际	2020 目标	2020 实际	2021 目标
宏观经济	国内生产总值	6.0%-6.5%	6.1%	无	2.3%	6%以上
	居民消费价格	3%左右	2.9%	3.5%左右	2.5%	3%左右
	减少农村贫困人口	1000万以上	1109万	全面实现脱贫攻坚	剩余551万农村贫困人口全部实现脱贫	巩固拓展脱贫攻坚成果
就业	城镇新增就业	1100万以上	1352万	900万以上	1186万	1100万以上
	城镇调查失业率	5.5%左右	5.2%	6%左右	5.6%	5.5%左右
货币政策	货币供应和社融规模	M2、社会融资规模增速与名义GDP增速相匹配	M2: 8.7% 社会融资规模存量: 10.7%	M2、社会融资规模增速明显高于去年	M2: 10.1% 社会融资规模存量: 13.3%	M2、社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配
财政政策	赤字率	2.8%	4.9%	3.6%以上	6.2%	3.2%
	财政赤字	2.76万亿	4.85万亿	3.76万亿	6.27万亿	3.57万亿
	抗疫特别国债	无	无	1万亿	1万亿	无
	地方专项债券	2.15万亿	2.15万亿	3.75万亿	3.75万亿	3.65万亿
	减税降费	2万亿	2.36万亿	2.5万亿	超过2.6万亿	继续执行减税政策
投资	城镇老旧小区改造	无	1.9万个	3.9万个	4.0万个	5.3万个
环保	单位国内生产总值能耗下降	3%左右	2.6%	继续下降	0.1%	3%左右

数据来源：《政府工作报告》，国家统计局，毕马威分析

注：赤字率和财政赤字未包括调入资金及结转结余



宏观政策不急转弯， 继续支持中小微企业

《报告》延续中央经济工作会议维稳基调，提出将保持宏观政策连续性，稳定性，可持续性，促进经济运行在合理区间。

财政政策方面，积极的财政政策要提质增效，更可持续。今年财政赤字率在3.2%左右，较去年大于3.6%的目标有所下调，但高于市场预期（3.0%左右）；地方政府专项债拟发行3.65万亿元，低于去年的3.75万亿元，但也高于市场预期（3万亿左右）。今年财政赤字总额计划为3.57万亿元（包括中央2.75万亿元，地方8200亿元），低于去年的3.76万亿。不再发行抗疫特别国债。

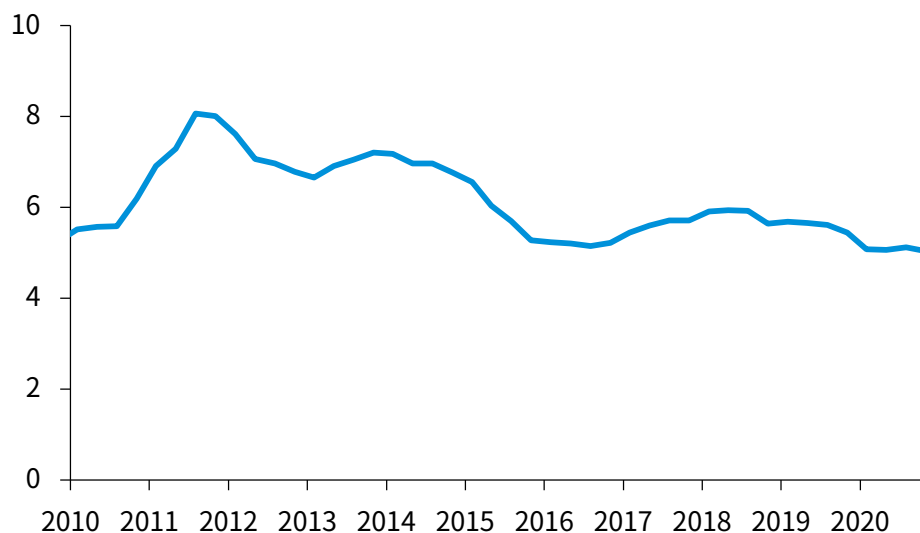
今年财政目标虽然较去年有所调低，但普遍高于市场预期，总体上属于较宽松的财政政策。此外，中央对地方转移支付，以及财政资金直达机制规模也均高于历史水平。应对疫情和大规模减税降费对去年地方财政带来了较大的压力。相对积极的财政措施将有利于缓解地方政府财政负担，化解地方政府隐性债务风险；同时提升财政资金使用效率，使财政支出更多用于社会民生，确保“三保”任务（保基本民生，保工资，保运转）的落实。

在减税降费上，《报告》也提出延长部分阶段性政策，进一步降低中小微企业税费，同时从能源、交通、电信等基础性行业推动降低企业生产经营成本。面对复杂多变的世界形势和仍处于早期的经济复苏，延续对中小微企业的支持，有利于帮助市场主体恢复元气，增强活力。

货币政策方面，稳健的货币政策要灵活精准、合理适度。M2和社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配，保持宏观杠杆率和汇率基本稳定。与财政政策基调相同，货币政策亦强调对中小微企业的支持，例如：将延续普惠小微企业贷款延期还本付息政策，适当降低小微企业支付手续费等。此次《报告》强调要继续引导金融系统向实体经济让利，使小微企业融资更加便利，预期企业整体融资成本将稳中有降。



图1 金融机构人民币贷款加权平均利率，%



数据来源：WIND，毕马威分析

新冠疫情后，很多主要经济体的央行采取了大规模的量化宽松政策，很大一部分释放的流动性进入资产市场，如股市、房地产、数字货币等，推升了资产价格。《报告》再次强调服务实体经济是金融机构的“本分”，要把服务实体经济放在更加突出的位置。使流动性更多流向科技创新、绿色发展以及中小企业市场主体中，实现精准滴灌。

今年CPI设定目标值为3%左右。2020年猪肉价格上升推动食品价格上涨，去年CPI通胀2.5%。今年随着生猪供给的提升，猪肉价格将逐步回落。我们预期全年消费品价格温和，物价涨幅保持在3%以下难度不大。较高的通胀预期可以给货币政策预留更多空间，在必要时支持经济增长，保证宏观经济稳定运行。





消费投资有效结合， 扩大内需

《报告》提出，在十四五时期要形成强大国内市场，构建新发展格局。通过全面促进消费，拓展投资空间，加快培育完整内需体系。《报告》中对如何稳定、扩大消费和有效投资提出多个重要着力点，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。

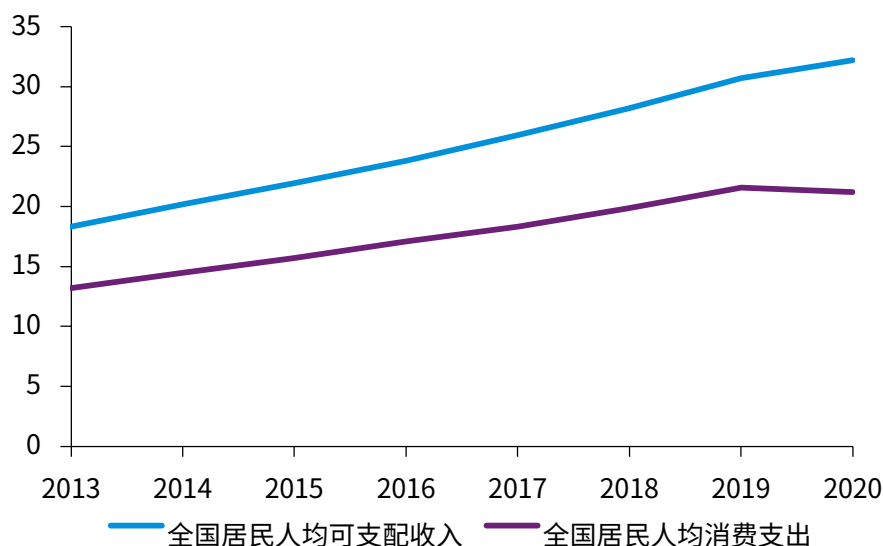
在促进消费上，2021年的工作重点将放在提高消费能力，改善消费环境。具体措施为：1) 多渠道增加居民收入；2) 健全城乡流通体系，扩大县乡消费；3) 稳定增加汽车、家电等大宗消费，完善汽车配套基础设施，取消对二手车交易不合理限制；4) 发展健康、文化、旅游、体育等服务消费；5) 推进内外贸产品同线同标同质；6) 推进线上线下更广更深融合等。

收入是消费的基础，提高居民收入、使国民收入更多流向居民部门，是扩大内需的关键所在。从收入群体来看，低收入群体的边际消费倾向更高，通过健全城乡流通体系，激发县乡等下沉市场消费潜力，对促进消费也具有事半功倍的效果。推进内外贸产品同线同标同质，亦能够促进我国庞大的境外消费市场回流。此外，疫情给数字经济带来新的发展机遇，《报告》提出将充分利用“互联网+”，推进线上线下深度融合。政府对新型消费的支持力度也会进一步提升，以拉动内需。

在扩大有效投资上，新增地方政府专项债，优先支持在建工程，并合理扩大适用范围。投资将尤其关注以下方面：1) 促进区域协调发展的重大工程建设；2) “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；3) 民生相关建设项目，新开工改造城镇老旧小区5.3万个，提升县城公共服务水平。此外，《报告》提出完善支持社会资本参与政策，在更多领域开放民间投资，将促进市场公平竞争，有利于提高资源的配置效率。

我们认为，促进区域协调发展的重大工程建设，发展现代化物流体系，将全面提升运输效率，降低生产成本，促进各项生产要素的跨区域优化配置，形成国民经济良性循环。通过5G基站、人工智能、大数据中心等新基建，能够有效提高资金使用效率，助力我国数字产业化、产业数字化的发展，带动社会智能升级。

图2 全国居民人均可支配收入和消费，千元



数据来源：WIND，毕马威分析

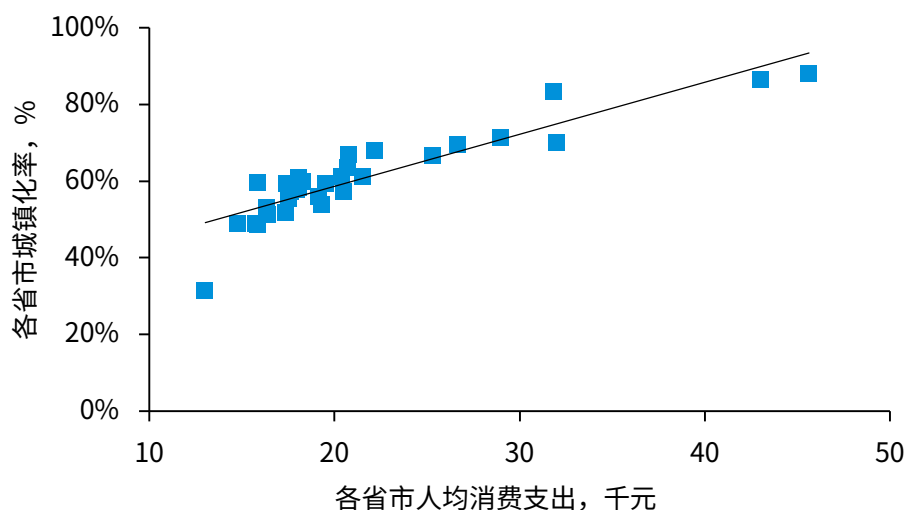


加速城镇化建设， 推进户籍制度改革

以城市群和都市圈为特点的新型城镇化已经成为带动我国产业升级、拉动内需，以及开展国际经贸合作的主要平台。《报告》提出十四五期间，常住人口城镇化率提高到65%。推动新型城镇化的建设，亦是我国畅通国内大循环的重要抓手。

2019年，我国五大城市群以不到13%的国土面积积聚了46%的人口，并创造了近60%的国内生产总值。截至2019年，我国常住人口城镇化率为60.6%，相比其他发达国家城镇化率超过70%，我国当前的城镇化水平仍然较低。我们研究发现，城镇化率和消费存在着正相关的关系。城镇化率高的地区通常经济也更加发达，人均收入更高，也带动了消费的增长。未来仍与需要加快城镇化的建设，促进消费需求增长。

图3 各省市城镇化率与人均消费支出



数据来源: WIND, 毕马威分析

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_18570

