恒大研究院
EVERGRANDE RESEARCH INSTITUTE

新基建写入政府工作报告，打造中国经济新引擎

恒大研究院研究报告

宏观研究　　专题报告　　2020/5/23

研究员：马家进
majiajin@evergrande.com

研究员：范城恺
fanchengkai@evergrande.com

导读：

5 月 22 日，国务院总理李克强向全国人大作政府工作报告（下称《报告》），回顾 2019 年和今年以来工作情况，公布今年经济社会发展主要目标，并对下一阶段工作进行总体部署。

今年的政府工作报告是近年来篇幅最短，但务实、开放、市场化，反映民众呼声，顺应时代大潮。《报告》文字朴实无华，传递的一系列信息振奋人心：未设置全年经济增速具体目标，将就业优先和脱贫攻坚提至首要位置，做好“六稳”和“六保”工作；积极的财政政策更加积极有为，上调赤字率和专项债额度，发行抗疫特别国债；稳健的货币政策更加灵活适度，支持实体经济特别是中小微企业；稳企业保就业，加大减税降费力度，降低企业生产经营成本，强化金融支持；“新基建”写入政府工作报告，领衔扩大内需，打造中国经济新引擎；更大力度地改革开放，提升经济增长潜力；在公共卫生、医疗、教育、民生保障等领域“补短板”……

于无声处听惊雷，于无色处见繁花。不驰于空想、不骛于虚声。今年是全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年，要实现第一个百年奋斗目标，为“十四五”发展和实现第二个百年奋斗目标打好基础。只要认真落实“新基建”领衔的扩大消费投资内需的一揽子宏观对冲政策，务实推动市场化导向的新一轮改革开放，必将化危为机，未来最好的投资机会就在中国。

请务必阅读正文之后免责条款部分

目录

1 淡化经济增速目标，强调就业优先和脱贫攻坚 3
2 财政政策要积极有为，上调赤字率和专项债额度，发行抗疫特别国债 3
3 货币政策结构性宽松，支持实体经济特别是中小微企业 4
4 保市场主体就是保居民就业 5
5 “新基建”写入政府工作报告，领衔扩大内需，打造中国经济新引擎 5
6 更大力度地改革开放，提升经济增长潜力 6
7 公共卫生、医疗、教育、民生保障等领域“补短板” 7
8 化危为机，最好的投资机会在中国 7

1 淡化经济增速目标，强调就业优先和脱贫攻坚

《报告》未设置全年经济增速的具体目标，原因有二：

1）全球疫情和经贸形势不确定性很大，中国经济发展面临一些难以预料的影响因素。受全球疫情冲击，世界经济深度衰退，产业链供应链循环受阻，国际贸易投资萎缩，大宗商品市场动荡；国内消费、投资、出口下滑，就业压力显著加大，企业特别是中小微企业困难凸显。中国在抗击疫情和复工复产复市方面走在全球前面，一季度 GPD 同比-6.8%，随着复工复产复市加快推进，经济加快恢复，但全球疫情大流行，不确定因素仍多，复苏基础并不牢固。

2）有利于引导各方面集中精力抓好“六稳”、“六保”。“六保”是今年“六稳”工作的着力点。守住“六保”底线，就能稳住经济基本盘；以保促稳、稳中求进，就能为全面建成小康社会夯实基础。经济增速目标设置过低或过高都容易导致政府工作偏离主线。李克强总理在国务院常务会议上说：“只要今年就业稳住了，经济增速高一点低一点都没什么了不起的。”

但是**不设置具体增速目标，并不代表经济增长就不重要。**无论是保住就业民生、实现脱贫目标，还是防范化解风险，都要有经济增长支撑，稳定经济运行事关全局。政府既不能不作为任由经济下滑，也不能过度刺激。而是要用改革开放办法，稳就业、保民生、促消费，拉动市场、稳定增长，走出一条有效应对冲击、实现良性循环的新路子。

就业优先和脱贫攻坚成为全年经济工作的重中之重。《报告》提出：“今年要优先稳就业保民生，坚决打赢脱贫攻坚战，努力实现全面建成小康社会目标任务；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；现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽。”4 月 17 日中央政治局会议在强调加大“六稳”工作力度的同时，首次提出“六保”，保居民就业和稳就业成为“六保”和“六稳”的共同首要任务。2020 年是全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年，2019 年 12 月中央经济工作会议将精准脱贫列为三大攻坚战之首，要求 2020 年“确保脱贫攻坚任务如期全面完成，集中兵力打好深度贫困歼灭战”。

《报告》要求：**1）全面强化就业优先政策，**财政、货币和投资等政策要聚力支持稳就业。努力稳定现有就业，积极增加新的就业，促进失业人员再就业。各地要清理取消对就业的不合理限制，促就业举措要应出尽出，拓岗位办法要能用尽用。**2）必须完成脱贫和全面建成小康社会的硬任务，**坚持现行脱贫标准，强化扶贫举措落实，确保剩余贫困人口全部脱贫，健全和执行好返贫人口监测帮扶机制，巩固脱贫成果。

2 财政政策要积极有为，上调赤字率和专项债额度，发行抗疫特别国债

对于扩大内需和重启经济，财政政策比货币政策效果更好。从全球历次金融危机历史经验教训看，**正确的危机应对措施是先通过货币政策放松缓解流动性危机，再通过财政政策扩大需求走出衰退。**货币政策对缓解短期流动性危机效果明显，但对于刺激需求就像“推绳子”效果有限，而财政政策对于扩大有效需求就像“拉绳子”，效果更为明显。“大萧条”时期，“罗斯福新政”先放弃金本位、发挥中央银行的最后贷款人

角色，缓解流动性危机，然后通过“复兴计划”扩大财政支出，成功推动经济复苏。

《报告》提出：“积极的财政政策要更加积极有为。今年**赤字率拟按3.6%以上安排，财政赤字规模比去年增加1万亿元，同时发行1万亿元抗疫特别国债；拟安排地方政府专项债券3.75万亿元，**比去年增加1.6万亿元;加大减税降费力度,**预计全年为企业新增减负超过2.5万亿元。**”

经济增速下行叠加减税降费，地方政府财政收入骤降但财政支出责任加大，基层财政收支矛盾加剧。一季度除西藏以外的30个省（直辖市、自治区）财政收入均负增长。在地方财政困境的束缚下要实现“六稳”和“六保”，有三大举措：**1）中央政府加杠杆并转移支付给地方政府。**一季度中央政府杠杆率只有17.2%,处于较低水平,加杠杆空间相对充裕。中央将上调赤字和发行国债的2万亿元全部转给地方，建立特殊转移支付机制，资金直达市县基层、直接惠企利民，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等，强化公共财政属性，决不允许截留挪用。**2）为地方政府合理举债“开正门”。**今年拟安排地方政府专项债券3.75万亿元，比去年增加1.6万亿元，提高专项债券可用作项目资本金的比例，中央预算内投资安排6000亿元。重点支持既促消费惠民生又调结构增后劲的“两新一重”建设，扩大有效投资。**3）提高财政资金使用效率。**要大力优化财政支出结构，基本民生支出只增不减，重点领域支出要切实保障，一般性支出要坚决压减，严禁新建楼堂馆所，严禁铺张浪费。各级政府必须真正过紧日子，中央政府要带头，中央本级支出安排负增长，其中非急需非刚性支出压减50%以上。各类结余、沉淀资金要应收尽收、重新安排。要大力提质增效，把每一笔钱都用在刀刃上、紧要处。

3 货币政策结构性宽松，支持实体经济特别是中小微企业

货币政策保持克制式、结构性宽松，不搞“大水漫灌”，注重效率和传导以支持实体经济。《报告》提出:“稳健的货币政策要更加灵活适度。综合运用降准降息、再贷款等手段，引导广义货币供应量和社会融资规模增速明显高于去年。保持人民币汇率在合理均衡水平上基本稳定。创新直达实体经济的货币政策工具，务必推动企业便利获得贷款，推动利率持续下行。”

今年以来，央行三次降准，释放1.75万亿元长期资金，春节后投放短期流动性1.7万亿元；设立3000亿元专项再贷款定向支持疫情防控重点领域和重点企业，增加5000亿元再贷款再贴现专用额度支持企业有序复工复产，再增加再贷款再贴现额度1万亿元支持经济恢复发展；促进LPR推广运用,推进存量浮动利率贷款定价基准转换,降低贷款实际利率。

稳健的货币政策成效显著，传导效率明显提升。4月M2同比增长11.1%，社会融资规模存量同比增长12.0%，显著高于去年同期和全年增速；一季度一般贷款平均利率为5.48%，比LPR改革前的2019年7月下降了0.62个百分点；货币信贷结构进一步优化，普惠小微贷款“量增、价降、面扩”。

未来货币政策的工作重点是强化对稳企业的金融支持，保市场主体，提高中小微企业贷款可获得性，降低综合融资成本。具体的举措有：1）中小微企业贷款延期还本付息政策再延长至明年3月底，对普惠型小微企业贷款应延尽延，对其他困难企业贷款协商延期；2）鼓励银行大幅增加小微企业信用贷、首贷、无还本续贷；3）大幅拓展政府性融资担保覆

盖面并明显降低费率；4）大型商业银行普惠型小微企业贷款增速要高于40%；5）支持企业扩大债券融资；6）加强监管，防止资金“空转”套利；7）金融机构与贷款企业共生共荣，鼓励银行合理让利。

4 保市场主体就是保居民就业

今年疫情全面冲击宏观经济、中观行业和微观个体，宏观上是数据，微观上是多少家庭的悲欢离合。政府要保居民就业，就必须保市场主体，尤其是对就业贡献最大的中小微企业和个体工商户，只有企业不亏损倒闭，才不会有裁员缩招。

加大减税降费力度，放水养鱼，助力市场主体纾困发展。今年继续执行下调增值税税率和企业养老保险费率等制度，新增减税降费约 5000 亿元。前期出台六月前到期的减税降费政策，包括免征中小微企业养老、失业和工伤保险单位缴费，减免小规模纳税人增值税，免征公共交通运输、餐饮住宿、旅游娱乐、文化体育等服务增值税，减免民航发展基金、港口建设费，执行期限全部延长到今年年底。小微企业、个体工商户所得税缴纳一律延缓到明年。预计全年为企业新增减负超过 2.5 万亿元。

降低企业生产经营成本。降低工商业电价 5%政策延长到今年年底。宽带和专线平均资费降低 15%。减免国有房产租金，鼓励各类业主减免或缓收房租，并予政策支持。坚决整治涉企违规收费。

强化金融支持，提高中小微企业贷款可获得性，降低综合融资成本。

5 “新基建”写入政府工作报告，领衔扩大内需，打造中国经济新引擎

“新基建”正式写入政府工作报告。《报告》提出：“**加强新型基础设施建设，发展新一代信息网络，拓展 5G 应用，建设充电桩，推广新能源汽车，激发新消费需求、助力产业升级。**”

面对疫情全球大流行、经济深度衰退、中美贸易摩擦、新旧动能转换等重大挑战，**中国选择了“新基建”领衔的扩大消费投资内需的一揽子宏观对冲政策。**

我们长期旗帜鲜明倡导，2 月发布《是该启动“新”一轮基建了》，随后发布《旗帜鲜明倡导新基建》《中国新基建研究报告》等，引发各界大讨论，并最终从学术讨论走向社会共识和国家战略，客观专业的研究推动社会进步。新基建是应对疫情和经济下行的最简单有效办法，兼顾短期扩大有效需求和长期扩大有效供给，兼具稳增长、稳就业、调结构、促创新、惠民生的综合性重大作用，打造中国经济新引擎。《报告》也明确指出新基建“既促消费惠民生又调结构增后劲”。

启动“新”一轮基建，关键在“新”，要用改革创新的方式推动新一轮基础设施建设，而不是简单重走老路，导致过剩浪费和“鬼城”现象。未来“新”一轮基建主要应有五“新”，新领域、新地区、新主体、新方式、新内涵。其中，**“新地区”**指在人口流入的城市群都市圈适度超前基建，最大化经济社会效益；**“新主体”**指进一步放开基建领域的市场准入，扩大投资主体，对民间资本一视同仁；**“新方式”**指对新技术、新产业、新经济予以配套制度支撑，在贷款、多层次资本市场、并购、IPO、发债等方面给予支持，推动规范的 PPP；**“新内涵”**指还应推进深层次体制机制改革，加强舆论监督和信息公开透明、补齐医疗短板、改革医疗体制、加大汽车金融电信电力等基础行业开放、加大知识产权保护力度、改善

营商环境、大幅减税降费尤其是社保费率和企业所得税、落实竞争中性、发展多层次资本市场、建立新激励机制调动地方政府和企业家积极性等。

《报告》中的诸多内容均与我们的长期倡议相契合：

1）“加强新型城镇化建设，大力提升县城公共设施和服务能力，以适应农民日益增加的到县城就业安家需求；加强交通、水利等重大工程建设”对应于“新地区”。

2）“健全市场化投融资机制，支持民营企业平等参与”对应于“新主体”和“新方式”。

3）“加强和创新社会治理，加强公共卫生体系建设，提高基本医疗服务水平，提高科技创新支撑能力，深化‘放管服’改革，推进要素市场化配置改革”等内容对应于“新内涵”。

4）“扩大有效投资，要优选项目，不留后遗症，让投资持续发挥效益”对应于不能简单重走老路，导致过剩浪费和“鬼城”现象。

6 更大力度地改革开放，提升经济增长潜力

发展出题目，改革做文章。当前中国面临前所未有的国内外复杂严峻形势，经济下行压力加大。1）内部面临经济转型难度较大、有效需求不足等问题。中国正处于增速换挡、新旧动能转换的关键时期；需求恢复弱于生产，消费和制造业投资低迷。2）外部面临全球经济深度衰退、逆全球化加速等挑战。疫情全球大流行，全球经济活动骤然收缩，流动性危机一度显现；美国对华遏制情绪高涨，将自身疫情防控不力甩锅中国，恶意打压华为，鼓励企业回流美国。**中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，亟需通过推动新一轮改革开放释放经济活力和提升增长潜力。**

对内深化改革，破除体制机制障碍，激发内生发展动力。要素市场方面，资本市场改革强调推动中小银行补充资本和完善治理，更好服务中小微企业、改革创业板并试点注册制和强化保险保障功能；土地市场强调赋予省级政府建设用地更大自主权；劳动力市场强调促进人才流动；培育技术和数据市场。**国企与民营经济方面，**今年是“国企改革三年行动”元年，方案目前尚未正式出台，但可以预见国企改革拥有了明确时间表、路线图，将落实落地；为民企提供平等获取生产要素和政策支持，限期清偿政府机构拖欠民营和中小企业款项，促进非公有制经济健康发展。**产业发展与创新方面，**点名电商网购、在线服务等新业态，其在抗疫中发挥了重要作用。科研方面首次提到发展社会研究机构，充分调动社会研究能力，为国家“融智”。

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_4953