

日期：2020年05月25日



增长目标不再设限 政策力度升级

——2020年政府工作报告点评

分析师：陈彦利

Tel: 021-53686170

E-mail: chenyanli@shzq.com

SAC证书编号: S0870517070002

报告编号:

相关报告:

■ 主要观点:

从今年的目标预期来看,最大的变化在于没有提出经济增长目标,这也是由于疫情冲击下一季度经济负增,并且疫情全球扩散下也使得经济恢复的不确定性增加,此时淡化经济增长目标也是在预期之内。主要的物价以及就业方面的目标都更宽松,CPI目标提高应对猪肉引发的高通胀;而就业目标的放宽也显示出了当前就业压力的加大。财政政策更加积极有为。赤字率提高到3.6%以上,财政赤字要在19年的基础上增加1万亿,发行1万亿抗疫专项国债,并提到了这两万亿要全部转给地方。这项举措也是应对了基础财政收支矛盾加剧的问题。地方专项债额度为3.75万亿,增加1.6万亿,目前已下发了2.29万亿(5月发行完毕),也就意味着剩下还将有1.46万亿的额度。减税降费规模由2万亿升至2.5万亿,从去年实际完成的情况来看,最终减税降费规模将超过2.5万亿。货币政策方面,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,较1季度货币政策报告中更加积极(M2与社融与名义增速匹配甚至略高)。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。整体来看今年降准、降息仍可期待,货币宽松仍将持续,新型货币工具有望创设,利率仍有下行空间。就业政策方面全面强化。财政、货币和投资等政策要聚力支持稳就业,再次突出了就业政策在宏观政策中的优先性与重要性。

报告中还布置了2020年的主要工作任务,并指出了具体的政策方向与重点细节。在加大宏观政策实施力度方面,仍然是着力财政政策、货币政策与就业政策的三支箭发力,并突出了稳企业保就业。政策方向仍然体现了降成本,无论是减税降费,降低企业经营成本,降低企业融资成本上就立足于帮助企业渡过经营难关,从而实现稳就业的目标。在改革方面,要依靠改革激发市场主体活力,增强发展新动能,特别提到了要大幅增加制造业中长期贷款。中长期贷款通常应对的是投资需求,这也将有助于制造业投资的恢复。在扩大内需战略上,主要提到了推动消费回升和扩大有效投资,加强新型基础设施建设以及传统交通、水利等基建。基建的发力有望与制造业投资共同带动经济第一增长动力投资的回升。对外开放方面要稳住外贸外资基本盘,推动签署区域全面经济伙伴关系协定(RCEP),推进中日韩等自贸谈判。共同落实中美第一阶段经贸协议。推动新的贸易协定签署谈判以及落实中美第一阶段经贸协议两手抓,以应对国际贸易形势的不确定性。保障民生方面重点强调了加强公共卫生体系建设以及提高基本医疗服务水平,也是此前新冠疫情带给我们的经验与教训。

我们有理由相信,随着疫情冲击的消退,在政策加大力度的刺激下,经济有望重回稳中向好的趋势,走出疫情冲击阴影。

事件：2020 年政府工作报告公布

5 月 22 日上午 9 时，十三届全国人大三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。

事件解析：

1. 取得的成绩：完成主要目标任务，有效控制疫情

会议首先对 2019 年的工作进行了回顾，在世界经济增长低迷，国际经贸摩擦加剧，国内经济下行压力加大的背景下，完成了完成全年主要目标任务，为全面建成小康社会打下决定性基础。与目标相比，GDP 增长 6.1%，目标 6-6.5%；城镇新增就业 1352 万人，目标 1100 万人以上；调查失业率在 5.3% 以下，目标 5.5% 左右；居民消费价格上涨 2.9%，目标 3% 左右；减税降费 2.36 万亿元，超过原定的近 2 万亿元规模，制造业和小微企业受益最多。

表 1 政府工作报告对比——成绩

年份	2020 年	2019 年	2018 年（十八大以来工作回顾）
成绩	<ol style="list-style-type: none"> 1. 经济运行总体平稳 2. 经济结构和区域布局继续优化 3. 发展新动能不断增强 4. 改革开放迈出重要步伐 5. 三大攻坚战取得关键进展 6. 民生进一步改善 	<ol 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 	<ol 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

会议还特别回顾了我们为了抗击新冠疫情做出的努力，付出巨大代价，一季度经济出现负增长，生产生活秩序受到冲击，终于在短时间内有效控制住了疫情。在统筹推进疫情防控和经济社会发展，不失时机推进复工复产，推出 8 个方面 90 项政策措施，实施援企稳岗，减免部分税费，免收所有收费公路通行费，降低用能成本，发放贴息贷款。按程序提前下达地方政府专项债券。这些政策有效促进了保供稳价和复工复产，为经济的修复打下了坚实的基础。

2. 问题与困难：内外压力并存

政府工作报告中也提出了我们当前所面临的问题与困难。首先就提到了疫情在全球范围内的冲击，经济衰退，全球产业链供应量循环

受阻，国际贸易投资萎缩，大宗商品市场动荡。内部环境方面，消费、投资、出口下滑，尤其提到了就业压力显著加大，这也应对了当前就业问题放在了“六稳”、“六保”工作的首位，中小微企业依然困难，基层财政收支矛盾加剧。

表 2 政府工作报告对比——问题与困难（经济层面）

年份	2020 年	2019 年	2018 年
问题与挑战	<p>受全球疫情冲击，世界经济严重衰退，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。</p> <p>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，金融等领域风险有所积聚，基层财政收支矛盾加剧。</p>	<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，民营和中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

3. 主要预期目标：淡化经济增长目标，政策力度进一步升级

从今年的目标预期来看，最大的变化在于没有提出经济增长目标，这也是由于疫情冲击下一季度经济负增，并且疫情全球扩散下也使得经济恢复的不确定性增加，此时淡化经济增长目标也是在预期之内。主要的物价以及就业方面的目标都更宽松，CPI 目标提高应对猪肉引发的高通胀；而就业目标的放宽也显示出了当前就业压力的加大。

而宏观调控方面力度进一步升级。财政政策更加积极有为，主要体现在三方面财政赤字、专项债以及抗疫专项国债。赤字率提高到 3.6% 以上，财政赤字要在 19 年的基础上增加 1 万亿，发行 1 万亿抗疫专项国债，并提到了这两万亿要全部转给地方，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。这项举措也

是应对了基础财政收支矛盾加剧的问题。地方专项债额度为 3.75 万亿，增加 1.6 万亿，目前已下发了 2.29 万亿（5 月发行完毕），也就意味着剩下还将有 1.46 万亿的额度。减税降费规模由 2 万亿升至 2.5 万亿，从去年实际完成的情况来看，最终减税降费规模将超过 2.5 万亿。货币政策方面，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，较 1 季度货币政策报告更加积极（M2 与社融与名义增速匹配甚至略高）。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。整体来看今年降准、降息仍可期待，货币宽松仍将持续，新型货币工具有望创设，利率仍有下行空间。就业政策方面全面强化。财政、货币和投资等政策要聚力支持稳就业，再次突出了就业政策在宏观政策中的优先性与重要性。

表 3 政府工作报告对比——主要预期目标

年份 指标	2020 年	2019 年	2018 年
GDP	没有提出全年经济增速具体目标，主要因为全球疫情和经贸形势不确定性很大，我国发展面临一些难以预料的影响因素。	6-6.5%	6.5%左右
CPI	3.5%左右	3%左右	3%左右
城镇新增就业	900 万人以上	1100 万人以上	1100 万人以上
城镇调查失业率	6%	5.5%左右	5.5%以内
城镇登记失业率	5.5%	4.5%以内	4.5%以内
单位国内生产总值能耗下降	继续下降	3%左右	3%以上
财政政策	更加积极有为	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
赤字率	3.6%以上	2.8%	2.6%
财政赤字	比去年增加 1 万亿元，3.76 万亿（新增 1 万亿转给地方）	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）

减税	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 6 月前到期的减税降费政策, 执行期限全部延长到今年年底。预计全年为企业新增减负超过 2.5 万亿元	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
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
特别国债	1 万亿元抗疫特别国债 (转给地方)			
地方专项债	3.75 万亿 (已下发 22900 亿元)	2.15 万亿		1.35 万亿
铁路投资	增加国家铁路建设资本金 1000 亿元	8000 亿元		7320 亿元
公路水运		1.8 万亿		1.8 万亿
中央预算内投资	6000 亿元	5776 亿元		5376 亿元
货币政策	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	稳健, M2 和社会融资规模增速要与名义 GDP 增速相匹配		稳健中性, 保持 M2、信贷和社会融资规模合理增长
就业政策	就业优先政策要全面强化。财政、货币和投资等政策要聚力支持稳就业。	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。稳增长首要是为保就业。		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。
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
棚户区改造		继续推进保障性住房建设和城镇棚户区改造		580 万套
房地产	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位, 因城施策, 促进房地产市场平稳健康发展。	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
--	--	--	--

资料来源：政府工作报告公开资料整理

4. 2020 年工作任务：加大宏观政策实施力度

报告中还布置了 2020 年的主要工作任务，并指出了具体的政策方向与重点细节。在加大宏观政策实施力度方面，仍然是着力财政政策、货币政策与就业政策的三支箭发力，并突出了稳企业保就业。政策方向仍然体现了降成本，无论是减税降费，降低企业经营成本，降低企业融资成本上就立足于帮助企业渡过经营难关，从而实现稳就业的目标。

在改革方面，要依靠改革激发市场主体活力，增强发展新动能，特别提到了要大幅增加制造业中长期贷款。中长期贷款通常应对的是投资需求，这也将有助于制造业投资的恢复。在扩大内需战略上，主要提到了推动消费回升和扩大有效投资，加强新型基础设施建设以及传统交通、水利等基建。基建的发力有望与制造业投资共同带动经济第一增长动力投资的回升。对外开放方面要稳住外贸外资基本盘，推动签署区域全面经济伙伴关系协定（RCEP），推进中日韩等自贸谈判。共同落实中美第一阶段经贸协议。推动新的贸易协定谈判以及落实中美第一阶段经贸协议两手抓，以应对国际贸易形势的不确定性。保障民生方面重点强调了加强公共卫生体系建设以及提高基本医疗服务水平，也是此前新冠疫情带给我们的经验与教训。

表 4 政府工作报告——2020 年工作任务

年份 工作任务	2020 年	
	政策方向	要点细节
	加大减税降费力度	今年继续执行下调增值税税率和企业养老保

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_4960

