

十年回顾：两会中的政府工作报告

2023年02月28日

政府工作报告是吸收上一年中央经济工作会议精神，制定新一年经济增长目标，拟定具体宏观调节政策、拟定产业政策的重要报告。我们复盘十八大以来的政府工作报告，旨在观察过去十年，在不同的经济背景下，年初政府工作报告做出了哪些政策安排。

➤ 2013年：预期经济稳中有扩，政策重点落在长期。

经济增速预期乐观，逆周期调控诉求弱：2013年经济增速目标为7.5%左右，与2012年经济增速目标持平，年初地产、基建热度较高，对经济增速预期乐观。宏观政策中，财政略有宽松，重心在减收而非扩支；货币政策力度则边际收敛，M2预期增速低于2012年目标。**其他政策关注：**地产政策调控收紧、支持新一代信息平台发展、中央着手管理地方政府性债务。

➤ 2014年：年初预期经济平稳增长，政策年中加码。

年初预期经济平稳增长，政策年中加码：2014年经济增速目标为7.5%左右，与2013年目标持平，2014年初地产调控影响尚未显现，增速目标明显偏乐观，年初设定宏观政策力度偏弱。2014年下半年宏观政策相机加码，货币、地产政策双双放宽。**其他政策关注：**棚改进程加快、支持信息消费扩内需、明确规范地方政府举债融资行为。

➤ 2015年：经济下行压力加大，强化逆周期调。

经济下行压力加大，财政货币双双放松：2015年经济增速目标为7%左右，低于2014年7.5%左右目标，主要考虑地产尚未企稳，年内经济下行压力较大。宏观调控力度明显加大：财政赤字走高，支撑预算内扩支；货币政策力度放宽，且明确年中必要时可增扩货币投放。**其他政策关注：**棚改货币化安置模式推广、PPP模式大范围推广，财政预算进一步规范。

➤ 2016年：经济压力仍在，扩内需和去产能并重。

经济下行压力仍存，稳货币然而宽财政：年初出口下行给2016年经济带来不确定性，2016年经济增速目标为6.5%-7%，低于2015年目标。宏观政策中财政仍然较宽，预算内积极减收、预算外扩支，货币政策则更显中性。**其他政策关注：**棚改进程提速、鼓励互联网赋能传统产业、开启供给侧改革（去产能、去库存）。

➤ 2017年：经济预期转为乐观，地产政策再收紧。

经济预期乐观，逆周期政策收敛：2017年经济增速目标设定在6.5%左右，在实际工作中争取更好结果，显现对经济乐观预期。宏观政策调控收敛：财政扩张力度与上年持平，意在减收非扩支；货币政策力度边际收敛，M2预期增速低于2016年目标。**其他政策关注：**“房住不炒”政策落实、推进5G战略、深化供给侧改革（去产能、去库存）。

➤ 2018年：经济平稳运行，去杠杆大年。

预期经济平稳，逆周期政策再降温：2018年经济增速目标为6.5%左右，与2017年目标持平。2018年预期宏观政策力度收敛，财政支出力度走弱，货币政策趋紧。**其他政策关注：**地产持续差别化调控、金融去杠杆、民生领域强化改革。

➤ 2019年：内外需乏力，政策由紧转松。

下调经济增速目标，强化逆周期调节：2019年下调经济增速至6%-6.5%，低于十三五年均目标增速，经济下行压力再起。逆周期调节力度加大：财政扩张力度明显上行，减税降费规模达2万亿；货币政策边际放宽，M2增速与名义GDP增速基本匹配。**其他政策关注：**地产表述淡化、个税改革刺激消费、去杠杆边际放缓。

➤ 2020年：应对疫情冲击，力保经济平稳运行。

不设经济增速目标，财政货币双宽松：2020年没有设立经济增速目标，主因疫情对经济影响难在年初预判。宏观政策力度加码：宽财政体现在减收，减税降费规模达到历史高点，货币政策明显宽松，综合运用总量与结构工具。**其他政策关注：**制造业、就业政策加码，全力保市场主体、保就业、保民生。

➤ 2021年：经济预期向好，调结构政策密集出台。

预期经济修复，逆周期政策退坡：2021年经济增速目标设定在6%以上，反映疫后经济修复的乐观预期。宏观调控力度退坡：其中财政支出力度减弱，减收规模降低；货币政策边际收紧，货币政策回归常态化。**其他政策关注：**地产政策再收紧、“碳中和、碳达峰”、防止资本无序扩张。

➤ 2022年：经济下行压力大，稳住经济增长大盘。

经济增速目标超预期，宏观政策力度加码：2022年经济增速目标5.5%左右，高于市场预期。宏观政策力度加码稳定经济大盘：财政政策力度加大，一方面扩大减收规模，另一方面积极扩支。对于货币政策，力度更多体现在结构性货币工具、政策性金融工具上。

其他政策关注：扩大有效投资、内需政策纠偏、鼓励数字经济发展。

风险提示：政策执行力度超预期，报告未展开领域政策力度超预期，地缘政治冲突超预期。



分析师 周君芝

执业证书：S0100521100008

电话：15601683648

邮箱：zhoujunzhi@mszq.com

研究助理 周恺悦

执业证书：S0100121120011

电话：13135690247

邮箱：zhoukaiyue@mszq.com

相关研究

- 1.宏观专题研究：应对提前还贷，治标不如治本-2023/02/27
- 2.2022年四季度货币政策执行报告点评：货政执行报告只是看似平淡-2023/02/26
- 3.全球大类资产跟踪周报：东风压倒西风-2023/02/25
- 4.超额流动性系列研究（五）：以史鉴今，超额储蓄推涨哪类资产？-2023/02/22
- 5.宏观专题报告：政策、大宗和资金高频跟踪：宏观交易到了哪一步？-2023/02/22

目录

1 2013 年：预期经济稳中有扩，政策重点落在长期	3
1.1 经济增速预期乐观，逆周期调控诉求弱	3
1.2 收地产、推信息产业并着手规范地方债管理	4
2 2014 年：年初预期经济平稳增长，政策年中加码	6
2.1 并未下调经济预期，同时储备宏观政策	6
2.2 松地产、推信息消费并规范地方举债	8
3 2015 年：经济下行压力加大，强化逆周期调节	11
3.1 经济下行压力加大，财政货币双双放松	11
3.2 棚改货币化、PPP、进一步规范财政预算管理	12
4 2016 年：经济压力仍在，扩内需和去产能并重	15
4.1 经济下行压力仍存，稳货币然而宽财政	15
4.2 化解地产库存、互联网赋能和供给侧改革	17
5 2017 年：经济预期转为乐观，地产政策再收紧	20
5.1 经济预期乐观，逆周期政策收敛	20
5.2 房住不炒、5G 战略和深化供给侧改革	21
6 2018 年：经济平稳运行，去杠杆大年	24
6.1 预期经济平稳，逆周期政策再降温	24
6.2 地产延续差别化调控、金融去杠杆和着手民生问题	26
7 2019 年：内外需乏力，政策由紧转松	29
7.1 下调经济增速目标，强化逆周期调节	29
7.2 淡化地产、个税改革、去杠杆边际放缓	31
8 2020 年：应对疫情冲击，力保经济平稳运行	33
8.1 不设经济增速目标，财政货币双宽松	33
8.2 制造业、就业政策加码，全力应对疫情	35
9 2021 年：经济预期向好，调结构政策密集出台	37
9.1 预期经济修复，逆周期政策退坡	37
9.2 压地产、双碳、防止资本无序扩张	38
10 2022 年：经济下行压力大，稳住经济增长大盘	40
10.1 经济增速目标超预期，宏观政策力度加码	40
10.2 内需政策纠偏、数字经济、扩大有效投资	42
11 风险提示	45
表格目录	46

1 2013 年：预期经济稳中有扩，政策重点落在长期

1.1 经济增速预期乐观，逆周期调控诉求弱

2013 年经济增速目标为 7.5% 左右，与 2012 年经济增速目标持平。

2013 年初地产、出口、基建增速都处于高增长态势，政府工作报告将经济预期增速设定在 7.5% 左右，2012 年 GDP 增速目标定在 7.5%。对比 2012 年和 2013 年，经济增速目标相差不多。

7.5% 的 GDP 增速高于“十三五”计划水平（7%），可见当局对年内经济增长持乐观预期。

财政略有宽松，预算内重在减收，预算外实现扩支。

2013 年上调目标赤字率至 2%，较 2012 年 1.6% 的赤字率有所提高，赤字规模较上年多增 0.4 万亿。

财政赤字扩张原因主要在减收，2013 年公共财政收入增速从上一年的 13% 调降至 8%，主要是落实新一轮结构性减税。

2013 年 8 月 1 日，“营改增”范围已推广到全国试行，将广播影视服务业纳入试点范围，全年结构性减税规模超过 1400 亿元，比 2012 年 426 亿元的规模高出近 1000 亿元¹。

可见 2013 年预算内财政的着力点在于税改，而非扩支。2013 年基建投资高增，主要是政府依托预算外、BT 模式融资实现。

M2 预期增速低于 2012 年目标，货币政策力度边际收敛。

政府工作报告给定 2013 年 M2 增速达 13%，低于 2012 年水平（14%），预示 2013 年信用货币条件边际收紧。

表1：2013 年经济增速目标及宏观调控政策

2013		
潜在增速	所处五年计划预期年均增速	7%
上一年经济目标完成情况	上一年生产总值增速	7.80%
	上一年目标是否达成	是
经济预期发展目标	国内生产总值	7.5%左右
	对经济下行压力的判断	我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，经济社会发展具备很多有利条件和积极因素，也面临不少风险和挑战。

¹ 2013 年营改增试点减税规模超过 1400 亿元 中华人民共和国中央人民政府门户网站 (www.gov.cn)

	设立目标的原因	<p>一方面，要继续抓住机遇、促进发展。这些年，我国制造业积累了较大产能，基础设施状况大为改善，支撑能力明显增强，储蓄率较高，劳动力总量仍然很大。必须优化配置和利用生产要素，保持合理的增长速度，为增加就业、改善民生提供必要条件，为转方式、调结构创造稳定环境；必须使经济增长与潜在增长率相协调，与生产要素的供给能力和资源环境的承受能力相适应。</p> <p>另一方面，要切实按照科学发展观的要求，引导各方面把工作重心放到加快转变经济发展方式和调整经济结构上，放到提高经济增长的质量和效益上，推动经济持续健康发展。综合权衡，今年的经济增长目标定为7.5%左右是必要的、适宜的，实现这个目标需要付出艰苦努力。</p>
	城镇新增就业	900 万人以上
	城镇登记失业率	低于 4.6%
	居民消费价格	3.5%左右
	居民收入	与经济增长同步
	国际收支	进一步改善
宏观政策	总基调	保持政策连续性和稳定性，增强前瞻性、针对性和灵活性
财政政策	总基调	继续实施积极的财政政策。
	赤字率	2%左右
	减税降费规模	结合税制改革完善结构性减税政策
	政府投资	政府投资对社会投资具有十分重要的引导作用，但占全社会投资的比重越来越小， 必须进一步放宽民间投资市场准入，激发民间投资活力。
	民生支出	继续向教育、医药卫生、社会保障等民生领域和薄弱环节倾斜
	压降一般支出	严格控制
货币政策	总基调	继续实施稳健的货币政策。
	M2	13%左右
	社会融资规模	适当扩大

资料来源：国务院，民生证券研究院整理

1.2 收地产、推信息产业并着手规范地方债管理

政府投资领域，PPP 模式首次得到政策关注。

报告指出“投资重点在于吸引民间资本参与，提出再推出一批民间投资示范项目”。

2013 年下半年开始，中央明确表示将 PPP 作为加快侧供给结构改革。作为中共十八大确定的落实“允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营”改革举措的第一责任人，中国财政部从 2013 年底开始展开对 PPP 模式推广工作的全面部署。

住房领域，定调抑制商品房投机需求，全年地产调控政策收紧。

报告指出“坚决抑制投机、投资性需求”。

2013年2月国常会出台“国五条”²，会议重申坚持执行以限购、限贷为核心的调控政策，坚决打击投资投机性购房，还在继2011年之后再次提出要求各地公布年度房价控制目标，提出扩大房地产税改革试点范围，政府工作报告则延续这一趋紧的地产调控态度。

产业政策领域，新一代信息基础设施、信息网络技术领域得到政策支持。

报告指出“对于新兴产业，加快建设新一代信息基础设施，促进信息网络技术广泛应用”。

2013年积极推出利好《国务院关于印发“十二五”国家战略性新兴产业发展规划的通知》³中提及的新一代信息技术产业（宽带、融合、安全、泛在的下一代信息网络，突破超高速光纤与无线通信、物联网、云计算、数字虚拟、先进半导体和新型显示）相关政策。2013年8月，出台《宽带中国战略及实施方案4》、2013年10月24日，工信部发布《信息化发展规划5》，加大信息技术创新产品政府采购力度。

地方债务管理方面，着手准备建立地方债务融资制度。

报告指出“要积极推进地方政府性债务管理制度建设”。

为了后续建设债务管理制度，2013年年中开始甄别、清查地方政府债务规模⁶，审计署在2013年8-9月对中央、31个省（自治区、直辖市）和5个计划单列市、391个市、2778个县的政府性债务情况进行了全面审计，审计结果显示截至2013年6月底，形成10万亿政府有偿还义务的债务。

表2：2013年政府工作报告重要政策一览

政策类型		中央经济工作会议	政府工作报告
扩大内需	消费	·要牢牢把握扩大内需这一战略基点、培育一批拉动力强的消费增长点，增强消费对经济增长的基础作用，发挥好投资对经济增长的关键作用	
	投资	·要增加并引导好民间投资，同时在打基础、利长远、惠民生、又不会造成重复建设的基础设施领域加大公共投资力度。	政府投资对社会投资具有十分重要的引导作用，但占全社会投资的比重越来越小， 必须进一步放宽民间投资市场准入，激发民间投资活力。 ·中央预算内投资主要投向保障性安居工程，农业、水利、城市管网等基础设施，社会事业等民生工程，节能减排和生态环境等领域。
	区域协调		

² 中央定调 2013 年楼市调控 “国五条”稳定市场预期 新闻频道 央视网 (cntv.cn)

³ 国务院关于印发“十二五”国家战略性新兴产业发展规划的通知（国发〔2012〕28号） 政府信息公开专栏 (www.gov.cn)

⁴ 国务院关于印发“宽带中国”战略及实施方案的通知 2013 年第 24 号国务院公报 中国政府网 (www.gov.cn)

⁵ 工业和信息化部关于印发《信息化发展规划》通知 (www.gov.cn)

⁶ 审经意〔2000〕447号 (audit.gov.cn)

	城镇化、住房	<p>要继续坚持房地产市场调控政策不动摇</p> <p>积极稳妥推进城镇化：有序推进农业转移人口市民化作为重要任务抓实抓好</p> <p>要继续加强保障性住房建设和管理，加快棚户区改造</p>	<p>坚决抑制投机、投资性需求。</p> <p>今年城镇保障性住房基本建成 470 万套、新开工 630 万套。加大各类棚户区改造力度。继续推进农村危房改造。</p>
产业	传统产业、新兴产业		<p>以扩大国内市场应用、重要关键技术攻关为重点，推动战略性新兴产业健康发展。积极推动信息化和工业化融合，加快建设新一代信息基础设施，促进信息技术广泛应用。</p>
民生	医疗（医改）		<p>今年新农合和城镇居民基本医疗保险财政补助标准由每人每年 240 元提高到 280 元，人均基本公共卫生服务经费标准由 25 元提高到 30 元</p>
	社保（养老改革）		<p>扩大社会保障覆盖面，提高统筹层次和保障水平</p>
防风险政策			
	地方债务管理		<p>继续加强地方政府性债务管理。妥善处理债务偿还和在建项目后续融资问题，积极推进地方政府性债务管理制度建设，合理控制地方政府性债务水平。</p>
调结构政策			
经济体制改革	金融体制改革		<p>提高银行、证券、保险等行业竞争力，加快发展多层次资本市场</p>

资料来源：国务院，民生证券研究院整理

2 2014 年：年初预期经济平稳增长，政策年中加码

2.1 并未下调经济预期，同时储备宏观政策

2014 年经济增速目标为 7.5% 左右，与 2013 年目标持平。

2014 年初地产销售同比转负，投资同比开始走弱，但年初政策当局并未调降经济增速目标，而是与上一年目标持平达 7.5% 左右，仍高于十二五计划年均增速 7%。

可见 2014 年年初的政府工作报告对经济抱有一定乐观期待，至少认为全年增长能够平稳推进。

2014 年政府工作报告同步上调了 2014 年城镇新增就业目标，从 2013 年的 900 万人调增至 1000 万人以上。从经济增速和就业目标来看，年初政府对经济预期相对乐观。

经济增速乐观预期，年初设定逆周期的财政货币政策定调平稳。

财政方面，2014 年目标赤字率略微上升至 2.1%（2013 年，2%），赤字规模仅较上年多增 0.1 万亿。可以说，2014 年年初政府预期财政平稳。

2014 年财政赤字扩张原因还是在减收，2014 年公共财政收入增速从上一年的 10.1%调降至 8.0%，主要是结构性减税推广实施。从这一点看，2014 年年初政策并未预期扩大财政支出规模，来做大力度逆周期对冲。

和 2013 年类似，可见 2014 年预算内财政的着力点在于税改，而非扩大支出支撑基建，当年基建高增更多来源于预算外资金（非标、BT 等）。

2014 年 M2 目标增速 13%，与 2013 年目标持平，没有传递宽松或收紧信号。

强调强化政策储备，年中调控力度有加码空间。

报告明确“守住稳增长、保就业的下限和防通胀的上限。加强财政、货币和产业、投资等政策协同配合，做好政策储备”。

说明实现 1000 万人以上就业，这是相对刚性的目标。这也决定了如果年中经济压力加大，财政、货币、产业、投资政策将及时加码，保证达成新增就业人数。

2014 年下半年货币和地产政策双双宽松，体现 2014 年政策密切关注就业刚性目标。

表3：2014 年经济增速目标及宏观调控政策

2014		
潜在增速	所处五年计划预期年均增速	7%
上一年经济目标完成情况	上一年生产总产值增速	7.70%
	上一年目标是否达成	是
经济预期发展目标	国内生产总值	7.5%左右
	对经济下行压力的判断	深层次矛盾凸显，正处于结构调整阵痛期、增长速度换挡期，到了爬坡过坎的紧要关口， 经济下行压力依然较大。实现今年经济增长目标有不少积极因素，但必须付出艰辛努力。
	设立目标的原因	经过认真比较、反复权衡，把增长预期目标定在 7.5%左右，兼顾了需要和可能。 这与全面建成小康社会的目标相衔接，有利于增强市场信心，有利于调整优化经济结构。
	城镇新增就业	1000 万人以上
	城镇登记失业率	4.6%以内
	居民消费价格	3.5%左右
	居民收入	和经济发展同步
	进出口	增长 7.5%左右
	国际收支	基本平衡
	能耗强度	下降 3.9%以上

宏观政策	总基调	完善宏观调控政策框架， 守住稳增长、保就业的下限和防通胀的上限 。加强财政、货币和产业、投资等政策协同配合， 做好政策储备 。
	总基调	继续实施 积极的财政政策
财政政策	赤字率	2.10%
	减税降费规模	进一步扩展小微企业税收优惠范围，减轻企业负担
	中央预算内投资规模	4576 亿元
	政府投资	发挥好政府投资“四两拨千斤”的带动作用
货币政策	总基调	货币政策要保持 松紧适度
	M2	增长 13%左右

资料来源：国务院，民生证券研究院整理

2.2 松地产、推信息消费并规范地方举债

消费领域，强调利用互联网平台，鼓励网络购物发展。

2014 年政府工作报告指出“消费政策着力点在促进信息消费”、“清除妨碍全国统一市场的关卡，降低流通成本，促进物流配送、快递业和网络购物发展”。旨在实现到 2015 年电子商务交易额超过 18 万亿元的政策目标⁷。

投资领域，持续推进 PPP 模式，鼓励民间资本参与政府项目。

报告指出“投资重点在于吸引民间资本参与，提出再推出一批民间投资示范项目”。

2014 年 9 月出台《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，明确 PPP 具体管理模式，鼓励地方政府利用 PPP 减轻投资负担，PPP 渐渐肩负起控制地方政府债务、和刺激社会资本投资的双重重任。

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_52776



云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告
<https://www.yunbaogao.cn>