

日期：2021 年 03 月 08 日



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:

经济回归正常 政策不急转弯

——2021 年政府工作报告点评

■ 主要观点:

从今年的目标预期来看,最大的特点就是基本回到了疫情前的水平,也就是与 2019 年的目标相当,这也体现出了经济回归正常化趋势。从经济增速目标来看,由于基数原因,今年 6% 的目标完成的压力不大,说明也将有更大的空间来推动改革创新、结构调整,推动经济高质量发展,而另一方面也有利于前后目标的平稳衔接。而其余的通胀、就业、能耗的等目标与 19 年持平。

财政政策方面,在稳定宏观杠杆率的要求下,今年普遍预期财政力度边际退坡,但实际来看降幅低于市场预期,并且部分还有所增加。赤字率由 3.6% 下降至 3.2%; 财政赤字 3.57 万亿,仅下降 1900 亿元; 新增专项债 3.65 万亿,下降 1000 亿元; 不再发行特别国债。而中央预算类投资 6100 亿元,增加 100 亿元; 2.8 万亿财政直达资金,而去年为 2 万亿。减税降费方面,今年没有提出具体目标,制度性的减税政策延续,而对应的是去年一些阶段性政策将退出。财政政策方面的变化充分反映了政策不急转弯的要求,并且也呈现出了结构性的调整。整体力度虽有下降,但仍需扶持的重点领域力度不降反升,如为对小微企业减税力度增加、财政直达资金明显上升、老旧小区改造数量提升至 5.3 万个。

货币政策方面,更多仍是定性的描述。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。货币供应量和社会融资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。结构性政策仍将持续,对小微企业的扶助力度继续增强,要求大型商业银行普惠小微企业贷款增长 30% 以上,而去年的实际增速在 50% 以上,使资金更多流向科技创新、绿色发展,更多流向小微企业、个体工商户、新型农业经营主体。要推动实际贷款利率进一步降低,较四季度货币政策报告中的“巩固贷款实际利率下降成果”要更积极一些。但结合今年的政策重点扶持方向来看,或更多侧重小微企业的融资成本下降。

房地产政策方面,坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,稳地价、稳房价、稳预期。疫情后的疫情泡沫问题引发监管层的重点关注,各城都相继出台了进一步的调控政策。而政策提出的解决方案还是发展租赁市场,增加住房供给,通过增加土地供应、安排专项资金、集中建设等办法,切实增加保障性租赁住房和共有产权住房供给,规范发展长租房市场,降低租赁住房税费负担。

事件：2021 年政府工作报告公布

3 月 5 日上午 9 时，第十三届全国人民代表大会第四次会议在人民大会堂举行开幕会，国务院总理李克强作政府工作报告。

事件解析：

1. 取得的成绩：经济恢复好于预期，主要发展目标较好完成

报告首先对 2020 年的工作进行了回顾，。面对突如其来的新冠肺炎疫情、世界经济深度衰退等多重严重冲击，全国人民顽强拼搏，疫情防控取得重大战略成果，在全球主要经济体中唯一实现经济正增长，脱贫攻坚战取得全面胜利，决胜全面建成小康社会取得决定性成就，全年发展主要目标也得到了较好完成。

首先经济的恢复好于预期，在去年没有提出经济增长目标的情况下，我们仍然取得了 2.3% 增速，以合理代价取得了较大成效。全年减税降费超过 2.6 万亿，超过了 2.5 万亿的目标。在稳就业保民生方面，城镇新增就业 1186 万人，年末全国城镇调查失业率降到 5.2%，而目标分别为 900 万人以及 6%；居民消费价格上涨 2.5%，而目标为 3.5%，有效保障了价格的稳定。打好三大攻坚战，脱贫攻坚战取的全面胜利，完成污染防治攻坚战阶段性目标任务，稳妥化解地方政府债务风险，及时处置一批重大金融风险隐患。而在促进改革开放、科技创新以及新型城镇化、乡村振兴方面都取得了重要的成绩。

表 1 政府工作报告对比——成绩

年份	2021 年	2020 年	2019 年
成绩	1. 经济恢复好于预期 2. 稳就业保民生 3. 坚决打好三大攻坚战，主要目标任务如期完成 4. 坚定不移推进改革开放，发展活力和内生动力进一步增强 5. 大力促进科技创新，产业转型升级步伐加快 6. 推进新型城镇化和乡村振兴，城乡区域发展格局不断优化	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	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

资料来源：政府工作报告公开资料整理

2. 问题与困难：经济恢复基础尚不牢固

政府工作报告中也提出了在肯定成绩的同时，也要清醒看到面临的困难和挑战。首先在外部环境上，新冠疫情仍在全球蔓延，不确定因素增多，世界经济形势仍然严峻复杂。国内来看，最大的经济恢复基础尚不牢固，其中居民消费仍受制约、投资增长后劲不足、中小企业困难仍然较多，稳就业压力较大、创新能力不足、地方财政收支矛盾突出。与前几年相比，国内主要的问题表述的变化在于没有提到出口，这也得益于去年疫情中出口的强势表现使其在 2021 年的压力也相对减轻。主要的观点与经济工作会议保持一致。

表 2 政府工作报告对比——问题与困难（经济层面）

年份	2021 年	2020 年	2019 年
问题与挑战	新冠肺炎疫情仍在全球蔓延，国际形势中不稳定不确定因素增多，世界经济形势复杂严峻。 国内疫情防控仍有薄弱环节，经济恢复基础尚不牢固，居民消费仍受制约，投资增长后劲不足，中小微企业和个体工商户困难较多，稳就业压力较大。关键领域创新能力不强。一些地方财政收支矛盾突出，防范化解金融等领域风险任务依然艰巨。	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。 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。	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。 国内经济下行压力加大，消费增速减慢，有效投资增长乏力。 实体经济困难较多，民营和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。 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。

资料来源：政府工作报告公开资料整理

3. 十三五发展成就和十四五主要目标任务

报告中还特别回顾了十三五发展的主要成就，国民生产总值突破 100 万亿，主要目标任务顺利完成。而根据十四五的规划建议，国务院编制了纲要草案，将提交大会审议。因此这次报告中还概述了十四五的主要发展目标和重大任务，与十四五规划建议一脉相承。——着力提升发展质量效益，保持经济持续健康发展。经济运行在合理区间，各年度视情提出经济增长预期目标，全员劳动生产率增长高于国内生产总值增长，城镇调查失业率控制在 5.5% 以内，物价

水平保持总体平稳。

——坚持创新驱动发展，加快发展现代产业体系。坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑。科技发展仍然放在了最重要的位置。

——形成强大国内市场，构建新发展格局。把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。

——全面推进乡村振兴，完善新型城镇化战略。

——优化区域经济布局，促进区域协调发展。

——全面深化改革开放，持续增强发展动力和活力。

——推动绿色发展，促进人与自然和谐共生。

——持续增进民生福祉，扎实推动共同富裕。

——统筹发展和安全，建设更高水平的平安中国。

4. 主要预期目标：经济回归正常，政策不急转弯

从今年的目标预期来看，最大的特点就是基本回到了疫情前的水平，也就是与 2019 年的目标相当，这也体现出了经济回归正常化趋势。

从经济增速目标来看，由于基数原因，今年 6% 的目标完成的压力不大，说明也将有更大的空间来推动改革创新、结构调整，推动经济高质量发展，而另一方面也有利于前后目标的平稳衔接。而其余的通胀、就业、能耗的等目标与 19 年持平。

财政政策方面，在稳定宏观杠杆率的要求下，今年普遍预期财政力度边际退坡，但实际来看降幅低于市场预期，并且部分还有所增加。赤字率由 3.6% 下降至 3.2%；财政赤字 3.57 万亿，仅下降 1900 亿元；新增专项债 3.65 万亿，下降 1000 亿元；不再发行特别国债。而中央预算类投资 6100 亿元，增加 100 亿元；2.8 万亿财政直达资金，而去年为 2 万亿。减税降费方面，今年没有提出具体目标，制度性的减税政策延续，而对应的是去年一些阶段性政策将退出。财政政策方面的变化充分反映了政策不急转弯的要求，并且也呈现出了结构性的调整。整体力度虽有下降，但仍需扶持的重点领域力度不降反升，如为对小微企业减税力度增加、财政直达资金明显上升、老旧小区改造数量提升至 5.3 万个。

货币政策方面，更多仍是定性的描述。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。货币供应量和社会融资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。结构性政策仍将持续，对小微企业的扶助力度继续增强，要求大型商业银行普惠小微企业贷款增长 30% 以上，而去年的实际增速在 50% 以上，使资金更多流向科技创新、绿色发展，更多流向小微企业、个体工商户、新型农业经营主体。要推动实际贷款利率进一步降低，较四季度货币政策报告中的“巩固贷款实际利率下降成果”要更积极一些。但结合今年的政策重点扶持方向来看，或更多侧重小微企业的融资成本下降。

房地产政策方面，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，稳地价、稳房价、稳预期。疫情后的疫情泡沫问题引发监管层的重点关注，各城都相继出台了进一步的调控政策。而政策提出的解决方案还是发展租赁市场，增加住房供给，通过增加土地供应、安排专项资金、集中建设等办法，切实增加保障性租赁住房和共有产权住房供给，规范发展长租房市场，降低租赁住房税费负担。

表 3 政府工作报告对比——主要预期目标

年份 指标	2021 年	2020 年	2019 年
GDP	6%以上	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%
CPI	3%左右	3.5%左右	3%左右
城镇新增就业	1100 万人以上	900 万人以上	1100 万人以上
城镇调查失业率	5.5%	6%	5.5%左右
城镇登记失业率		5.5%	4.5%以内
单位国内生产总值能耗下降	3%左右	继续下降	3%左右
财政政策	提质增效、更可持续	更加积极有为	积极的财政政策要加力提效
赤字率	3.2%以上	3.6%以上	2.8%
财政赤字	3.57 万亿	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）
减税	继续执行制度性减税政策，延长小规模纳税人增值税优惠等部分阶段性政策执行期限，实施新的结构性减税举措，对冲部分政策调整带来的影响。将小规模纳税人增值税起征点从月销售额 10 万元提高到 15 万元。对小微企业和个体工商户年应纳税所得额不到 100 万元的部分，在现行优惠政策基础上，再减半征收所得税。	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
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%
特别国债	无	1 万亿元抗疫特别国债（转给地方）	

地方专项债	3.65 万亿	3.75 万亿	2.15 万亿
铁路投资		增加国家铁路建设资本金 1000 亿元	8000 亿元
公路水运			1.8 万亿
中央预算内投资	6100 亿元	6000 亿元	5776 亿元
货币政策	稳健的货币政策要灵活精准、合理适度。货币供应量和社会融资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，推动实际贷款利率进一步降低	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
就业政策	就业优先政策要继续强化、聚力增效	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。
改造城镇老旧小区	5.3 万个	3.9 万个	
房地产	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，稳地价、稳房价、稳预期。	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

资料来源：政府工作报告公开资料整理

5. 2021 年工作任务：改革创新先行

报告中安排了 2021 年的主要工作任务，并指出了具体的政策方向与重点细节。在宏观政策方面，宏观政策连续性稳定性可持续性，在区间调控基础上加强定向调控、相机调控、精准调控。宏观政策要继续为市场主体纾困，保持必要支持力度，不急转弯，根据形势变化适时调整完善，进一步巩固经济基本盘。从后面对财政政策、货币政策以及就业政策的安排上都体现了其总体以稳为主，不急转

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_17663

