

宏观点评

有底线有余地—2021“两会”9大信号（附10张对比表）

事件：2021年3月5日上午，《2021年政府工作报告》出炉（简称《报告》），包括今年工作计划和“十四五”目标等内容。
核心结论：《报告》延续了去年四季度以来五中全会、中央经济工作会议、2.26政治局会议等一系列会议的主要基调，既立足当下又着眼未来，政策基调总体稳字当头、不急转弯，经济目标有底线也有余地，重点任务有调整也有不少新提法。

1.政策总目标新增“保持社会和谐稳定”，凸显了“稳”的必要性，尤其是稳就业。和中央经济工作会议等历次会议一样，《报告》继续强调“六稳”、“六保”、更好统筹发展和安全等目标，但新增了“保持社会和谐稳定”。我们继续提示，“2021年是有特殊重要性的一年”，可谓“四个年”叠加：“十四五”开局之年（“确保‘十四五’开好局”）、建党100周年（“要以优异成绩庆祝”）；大概率今年7月召开纪念大会）、全面建成小康社会的宣布、评估与总结之年（上半年完成）、2022年二十大的人事布局之年。换言之，今年各项工作都必须以稳为主、稳字当头，其中：稳就业被放在第一大任务中，今年“城镇新增就业1100万人以上和城镇调查失业率5.5%”的目标，和2019年的目标一样。

2.对内外部不确定性依旧担心，但稳增长仍是硬要求，“6%以上”既有底线又有很大余地；此外，通胀目标下调。

>经济增长：仍强调“国际形势中不稳定不确定因素增多，国内疫情防控仍有薄弱环节，经济恢复基础尚不牢固”，仍要求“努力保持经济运行在合理区间”，而“6%以上”，既“与今后目标平稳衔接”，又代表有底线，“以上”也应考虑了低基数和较大的弹性空间。此前各省市总体目标也定为“X%以上”，简单平均7%以上，大部分“6-8%以上”、1省9%以上、2省10%以上。我们暂时维持此前判断，2021年GDP增速逐季回落，全年有望9%以上、名义增速11%以上。

>通胀：今年将CPI目标下调到3%（去年为3.5%），主因疫后食品供需矛盾缓解和生猪产能恢复推动猪价下行，与地方两会下调CPI目标保持一致。我们判断，中性假设下，今年CPI同比将由2020年2.5%降至1%-2%。随着疫情缓解，核心CPI、非食品CPI可能上行。此外，随着大宗商品持续涨价，PPI可能超预期，高点有可能破5%（4-5月）。

3.政策总基调延续稳字当头、不急转弯，新增“定向调控、相机调控、精准调控”。和中央经济工作会议一样，继续强调“保持宏观政策连续性、稳定性、可持续性；不急转弯，保持必要支持力度”，但新增“在区间调控基础上加强定向调控、相机调控、精准调控”。维持此前判断，今年政策收紧和退出仍是必选项，但节奏和力度会比较温和，而且会根据实际情况相权衡。

4.继续强调防风险、稳杠杆，今年仍是“监管大年”、但有所弱化；地方政府债务风险由“抓实化解”变为“稳妥化解”，房地产调控没提“因城施策”也没提“促进房地产市场平稳健康发展”。和中央经济工作会议一样，《报告》强调“保持杠杆率基本稳定；有效防范化解各种风险隐患；处理好恢复经济与防范风险的关系；完善金融风险处置工作机制；坚决守住不发生系统性风险的底线”等等，再结合银保监会主席日前讲话强调房地产风险、银行化解不良债务等等，预示今年仍是“监管大年”，防风险、稳杠杆仍是主方向，只不过总体看措辞比较温和，我们继续提示关注国企和地方债务、房地产、反垄断等领域。需特别注意两点：其一，《报告》指出“稳妥化解地方政府债务”（中央经济工作会议是“抓实化解”），预示地方债化解的力度可能会有所温和。其二，继续强调“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”，有点意外的是，“因城施策”和“促进房地产市场平稳健康发展”等政治局会议和中央经济工作会议常见的表述，今年并没有提及。

5.今年工作重点有所调整，继续强调科技创新、产业链提升、扩内需、制度改革、碳中和、乡村振兴的重要性提升；此外，没有再提“需求侧管理/改革”。对比中央经济工作会议列出的八大任务，“科技创新、产业链提升、扩大内需、改革开放”四项任务仍是以“标题性质”列示，预示今年的工作重心还是围绕科技、扩内需、促消费等展开，今年各省市两会两大突出特点也是几乎都把科技创新摆在“C位”和普遍增加了促消费的部署，其他四项任务：“解决好种子和耕地问题”放在第五项“乡村振兴”；“强化反垄断和防止资本无序扩张”放在第二项“制度改革”，且只有两句话；“解决好大城市住房突出问题”放在最后一项“保民生”；“碳达峰、碳中和”放在第七项“生态环保”，且由中央经济工作会议的“做好”改为“扎实做好”，意味着碳中和的重要性被进一步提升。此外，额外注意四点：其一，《报告》把“深入推进重点领域改革，更大激发市场主体活力”列为第二大任务，再结合《报告》指出，“设置6%以上的目标，有利于引导各方面集中精力推进改革创新、推动高质量发展”，预示今年改革有望提速，制度红利有望进一步释放，我们继续提示国企改革、财税金融体制改革（尤其是收入分配机制）、土地制度改革等领域的进展。其二，“做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，对脱贫县从脱贫之日起设立5年过渡期”，再结合全国脱贫攻坚总结表彰大会提出“乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的一项重大任务”，预示今年和未来较长时期内，乡村振兴都是重中之重。其三，2.11政治局会议和中央经济工作会议曾提出“需求侧管理、需求侧改革”，今年《报告》没有延续这个说法。其四，5.3万个“旧改”目标略超预期，而各省计划则多下调，2020年是预计3.9万个，实际约4.03万个。

6.财政和货币的收缩没那么紧，财政赤字和专项债规模仍高，减税降费有新招，货币政策更注重结构性支持，普惠降准可期。

>财政端，调低预算赤字率至3.2%左右（2020年3.6%以上，2019年2.8%），不再发行抗疫特别国债（2020年1万亿），地方政府专项债3.65万亿（2020年3.75万亿，2019年2.15万亿）。预计今年实际赤字可能7.3万亿左右（2020年计划8.5万亿，年底实际6.3万亿；2019年4.85万亿），对应的实际赤字率可能达6%以上（2020年计划赤字8%以上，年底实际6.2%；2019年4.9%）；此外，今年将继续减税降费，并实施新的结构性减税举措，包括提高小规模纳税人增值税起征点；等等。

>货币端，延续了中央经济工作会议、央行Q4货币政策报告等说法，强调“稳健的货币政策要灵活精准、合理适度；货币供应量和社融规模增速与名义经济增速基本匹配”。维持此前判断：今年货币政策将较去年收紧，但不会过快转向，即“不急转弯”（要转弯+不能急），短期难加加息（“推动实际贷款利率进一步降低，继续引导金融向实体经济让利”）；我们继续预计，今年M2和社融增速较去年可能下降1-2个百分点。此外，今年货币政策更注重结构性支持、定向支持，包括：“务必做到小微融资更便利、综合成本稳中有降；延续还本付息、加大再贷款再贴现支持力度、大行普惠贷款增长30%以上”，我们预计往年的惯例操作“普惠降准”仍有望看到；强调对科技创新、绿色发展、个体工商户、新型农业主体、受疫情持续影响行业定向支持。

7.明确了“十四五”9大任务和14项具体指标，2022-2025年大概率还会定GDP目标，研发经费投入目标大幅提升，完整的产业政策规划则需等闭幕后公布的“十四五”纲要全文。适逢每次五年规划开局之年的“两会”，都会增加当年五年规划的议题。一方面，报告明确了十四五的九大任务，包括：着力提升发展质量效益，保持经济持续健康发展；坚持创新驱动发展，加快发展现代产业体系；形成强大国内市场，构建新发展格局；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。另一方面，《报告》从经济增长、创新驱动、民生福祉、资源环境4大方面，设定了14个具体指标（详见附表），其中：“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”，预示后续大概率还会定GDP目标；研发经费投入增速由“十三五”2.5%大升至7%；城镇化率从60%提至65%；等等。

8.其他值得关注的提法：“十四五”要“保持制造业比重基本稳定；以‘一老一小’为重点完善人口服务体系，推动实现适度生育水平，逐步延迟法定退休年龄”；各级政府都要节用为民、坚持过紧日子；各类市场主体都是国家现代化的建设者，要一视同仁、平等对待；切实减轻科研人员不合理负担，使他们能够静下心来致力科学探索，以“十年磨一剑”精神在关键核心技术领域实现重大突破；取消对二手车交易不合理限制；支持社会力量办园；尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难；等等。

9.“两会”对大类资产的影响规律：2011-2020年的市场规律显示，“两会”开幕后一周以及召开期间，可能是由于政策尚不够明朗，股市表现往往不太好，上证综指上涨概率仅有30%，中小盘股上涨概率高于大盘股；而在“两会”闭幕后一个月，随着政策路线更加清晰，市场表现开始好转，上证综指上涨概率达到70%，而大盘股上涨概率高于中小盘股。相比之下，债市则涨跌各半，无一致规律；而在两会召开期间，由于不确定性较大，债市表现往往较好，10Y国债收益率下行概率达70%。

后附：10张表详细对比2021年目标、改革政策、产业政策与历年的不同，以及“十四五”和“十三五”目标对比；等等。

风险提示：疫情、政策力度或外部环境的变化超预期

分析师 熊园

执业证书编号：S0680518050004

邮箱：xiongyuan@gszq.com

相关研究

1、《2021年地方两会9大信号（附20张详表）》2021-02-03

2、《如何理解货币政策“稳”字当头？》2021-01-09

3、《三大不一样—逐句解读中央经济工作会议》2020-12-19

4、《转折与转向——逐句解读12.11政治局会议》2020-12-12

5、《重塑与重估—2021年宏观经济展望》2020-12-06

6、《方向已定—“十四五”规划建议稿的增量信息》2020-11-04

7、《不一样的五中全会，不一样的“十四五”规划》2020-10-29



附表 1: 近三年政府工作报告重要指标一览; 来源: 政府网, 国盛证券研究所

指标	指标名称	2021 年目标	2020 年目标	2019 年目标
国民经济核算与人民生活	国内生产总值	6%以上	-	6.0%-6.5%
	居民收入	稳步增长	与经济增长基本同步	与经济增长基本同步
	居民消费价格涨幅	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%左右	6%左右	5.5%左右
	城镇登记失业率	未提及	5.5%左右	4.5%以内
	宏观杠杆率	基本稳定	未提及	基本稳定
	进出口	量稳质升	促稳提质	稳中提质
货币政策	国际收支	基本平衡	基本平衡	基本平衡
	货币政策表述	稳健的货币政策要灵活精准、合理适度	稳健的货币政策要更加灵活适度	稳健的货币政策要松紧适度
	总闸门	未提及	未提及	把好货币供给总闸门
财政政策	社融信贷	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	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	M2 和社融增速与 GDP 名义增速相匹配
	赤字率	3.2%左右	3.6%以上	2.80%
	财政赤字	不再发行抗疫特别国债, 因财政收入恢复性增长, 财政支出总规模比去年增加	比去年增加 1 万亿元, 同时发行 1 万亿元抗疫特别国债	总 2.76 万亿元, 中央 1.83 万亿元, 地方 0.93 万亿元
	地方专项债券	3.65 万亿元	3.75 万亿元	2.15 万亿元
	减税降费	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政策期限	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。	深化增值税率改革 (制造业等行业 16%→13%; 交通运输、建筑等行业 10%→9%; 其它保持 6%一档的税率不变)。
投资和城镇化建设		实施新的结构性减税, 提高小规模纳税人增值税起征点	6 月前到期的减税降费政策执行期限全部延长到年底。	基本养老保险单位缴费比例降至 16%
	棚户区住房改造	未提及	未提及	推进保障性住房和棚户区改造
	老旧小区改造	新开工 5.3 万个	新开工 3.9 万个	量大面广, 大力进行改造提升
	中央预算内投资	6100 亿元	6000 亿元	5776 亿元
小微企业	重点项目	推进“两新一重”建设, 实施交通、能源、水利等项目, 建设信息网络等新型基础设施, 发展现代物流。向民生倾斜	重点支持“两新一重”建设, 即加强新型基础设施建设、新型城镇化建设、交通、水利等重大工程建设	铁路投资 8000 亿元、公路水运投资 1.8 万亿元, 再开工一批重大水利工程
	大型商业银行小微企业贷款增速	30%以上	高于 40%	30%以上
农村建设	农村贫困人口	——	全部脱贫	减少 1000 万人以上
环保	主要污染物排放量	继续下降	继续下降	继续下降

附表 2：近三年政府工作报告对比；来源：政府网，国盛证券研究所

	2021 年	2020 年	2019 年
当前形势判断	1、今年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年。 2、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。 3、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。生态环保任重道远。民生领域还有不少短板。	1、受疫情冲击，世界经济严重衰退...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。 2、 当前和今后一个时期，我国发展面临风险挑战前所未有。	1、今年是新中国成立 70 周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。 2、今年我国发展面临的 环境更复杂更严峻，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，要做好打硬仗的充分准备。 3、我国发展仍处于重要战略机遇期，拥有足够的韧性...经济长期向好趋势没有也不会改变。
后续总体思路	坚持稳中求进工作总基调...巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果，更好统筹发展和安全， 扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务 ，科学精准实施宏观政策， 努力保持经济运行在合理区间 ，坚持扩大内需战略，强化科技战略支撑，扩大高水平对外开放， 保持社会和谐稳定，确保“十四五”开好局起好步以优异成绩庆祝中国共产党成立 100 周年。	紧扣全面建成小康社会目标任务，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作... 坚决打好三大攻坚战，加大“六稳”工作力度，保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转，坚定实施扩大内需战略，维护经济发展社会稳定大局，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，全面建成小康社会。	要正确把握宏观政策取向 ，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，实施就业优先政策， 确保经济运行在合理区间，促进经济社会持续健康发展。
财政政策	积极的财政政策要 提质增效、更可持续 。考虑到疫情得到有效控制和经济逐步恢复，今年赤字率拟按 3.2% 左右安排、比去年有所下调，不再发行抗疫特别国债。	积极的财政政策要 更加积极有为 。赤字率 3.6% 以上，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，上述 2 万亿元全部转给地方。	积极的财政政策要 加力提效 ，赤字率 2.8% ，为应对今后可能出现的风险留出政策空间。
货币政策	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 。货币供应量和社融规模增速与 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。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。	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融规模 增速明显高于去年 。	稳健的货币政策要 松紧适度，M2 和社融增速要与 GDP 名义增速相匹配 ，以更好满足经济运行保持在合理区间的需要。
政府工作任务	1、 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。 2、深入推进重点领域改革，更大激发市场主体活力。 3、依靠创新推动实体经济高质量发展，培育壮大新动能。 4、坚持扩大内需这个战略基点，充分挖掘国内市场潜力。 5、全面实施乡村振兴战略，促进农业稳定发展和农民增收。 6、实行高水平对外开放，促进外贸外资稳中提质。 7、加强污染防治和生态建设，持续改善环境质量。 8、切实增进民生福祉，不断提高社会建设水平。	1、 加大宏观政策实施力度 ，着力稳企业保就业。 2、依靠改革激发市场主体活力，增强发展新动能。 3、实施扩大内需战略，推动经济发展方式加快转变。 4、确保实现脱贫攻坚目标，促进农业丰收农民增收。 5、推进更高水平对外开放，稳住外贸外资基本盘。 6、围绕保障和改善民生，推动社会事业改革发展。	1、 创新和完善宏观调控 ，确保经济运行在合理区间。 2、激发市场主体活力，优化营商环境。 3、坚持创新引领发展，培育新动能。 4、形成强大国内市场，释放内需潜力。 5、扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴。 6、区域协调发展，提高城镇化质量。 7、加强污染防治和生态建设。 8、深化重点领域改革，加快完善市场机制。 9、全方位对外开放，培育竞争新优势。 10、加快发展社会事业，更好保障和改善民生。

附表 3: 2021 年政府工作报告与十四五建议稿对比; 来源: 政府网, 国盛证券研究所

	2021 年政府工作报告	十四五 (2021-2025 年)
总 定 位 特 征	“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年	“十四五”是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后, 乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年
	我国发展仍然处于重要战略机遇期, 但机遇和挑战都有新的发展变化	当前和今后一个时期, 我国发展仍然处于重要战略机遇期, 但机遇和挑战都有新的发展变化
发 展 理 念 和 战 略	要准确把握新发展阶段, 深入贯彻新发展理念, 加快构建新发展格局, 推动高质量发展, 为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步	坚持党的全面领导, 坚持以人民为中心, 坚持新发展理念, 坚持深化改革开放, 坚持系统观念 创新、协调、绿色、开放、共享 加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局, 深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、扩大内需战略、乡村振兴战略、区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略、可持续发展战略、积极应对人口老龄化国家战略、国家安全战略; 完善新型城镇化战略。
	着力提升发展质量效益, 保持经济持续健康发展。必须坚持新发展理念, 引导各方面把工作重点放在提高发展质量和效益上。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, 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。	经济发展取得新成效。发展必须坚持新发展理念, 国内市场更加强大, 经济结构更加优化, 创新能力显著提升, 产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高, 农业基础更加稳固, 城乡区域发展协调性明显增强, 现代化经济体系建设取得重大进展。
目 标 要 求	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。完善国家创新体系…坚持把发展经济着力点放在实体经济上, 改造提升传统产业, 发展壮大战略性新兴产业, 促进服务业繁荣发展。统筹推进传统基础设施和新型基础设施建设。加快数字化发展…建设数字中国。	改革开放迈出新步伐。社会主义市场经济体制更加完善, 高标准市场体系基本建成, 市场主体更加充满活力, 产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展, 公平竞争制度更加健全, 更高水平开放型经济新体制基本形成。
	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。破除制约要素合理流动的堵点。立足国内大循环…促进国内国际双循环。建立扩大内需的有效制度, 全面促进消费, 拓展投资空间, 加快培育完整内需体系。	社会文明程度得到新提高。社会主义核心价值观深入人心, 人民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高, 公共文化服务体系和文化产业体系更加健全, 人民精神文化生活日益丰富, 中华文化影响力进一步提升, 中华民族凝聚力进一步增强。
目 标 要 求	全面推进乡村振兴, 完善新型城镇化战略。坚持农业农村优先发展…实施乡村建设行动。建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制, 提升脱贫地区整体发展水平。深入推进以人为核心的新型城镇化战略, 发展壮大城市群和都市圈, 实施城市更新行动, 完善住房市场体系和住房保障体系, 提升城镇化发展质量。	生态文明建设实现新进步。国土空间开发保护格局得到优化, 生产生活方式绿色转型成效显著, 能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高, 主要污染物排放总量持续减少, 生态环境持续改善, 生态安全屏障更加牢固, 城乡人居环境明显改善。
	优化区域经济布局, 促进区域协调发展。	民生福祉达到新水平。实现更加充分更高质量就业, 居民收入增长和经济增长基本同步, 分配结构明显改善, 基本公共服务均等化水平明显提高, 全民受教育程度不断提升, 多层次社会保障体系更加健全, 卫生健康体系更加完善, 脱贫攻坚成果巩固拓展, 乡村振兴战略全面推进。
目 标 要 求	全面深化改革开放, 持续增强发展动力和活力。加快国有经济布局优化和结构调整, 优化民营经济发展环境…推进要素市场化配置改革, 建立现代财税金融体制, 深化“放管服”改革, …建设更高水平开放型经济新体制。	国家治理效能得到新提升。社会主义民主法治更加健全, 社会公平正义进一步彰显, 国家行政体系更加完善, 政府作用更好发挥, 行政效率和公信力显著提升, 社会治理特别是基层治理水平明显提高, 防范化解重大风险体制机制不断健全, 突发公共事件应急能力显著增强, 自然灾害防御水平明显提升, 发展安全保障更加有力, 国防和军队现代化迈出重大步伐。
	推动绿色发展, 促进人与自然和谐共生。坚持绿水青山就是金山银山理念, 加强山水林田湖草系统治理…落实 2030 年应对气候变化国家自主贡献目标。加快发展方式绿色转型。	
目 标 要 求	持续增进民生福祉, 扎实推动共同富裕。加强民生建设, 制定促进共同富裕行动纲要。实施就业优先战略, 扩大就业容量。着力提高低收入群体收入, 扩大中等收入群体, 居民人均可支配收入增长与国内生产总值增长基本同步。建设高质量教育体系, 全面推进健康中国建设, 实施积极应对人口老龄化国家战略。	
	统筹发展和安全, 建设更高水平的平安中国。坚持总体国家安全观…。强化国家经济安全保障, 实施粮食、能源资源、金融安全战略, 粮食综合生产能力保持在 1.3 万亿斤以上, 提高能源综合生产能力。维护社会稳定和安全。	

附表 4：2021 年政府工作报告与 2020 年中央经济工作会议对比；来源：政府网，国盛证券研究所

	2021 年政府工作报告	2020 年中央经济工作会议
经济形势判断	今年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年。 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。生态环保任重道远。民生领域还有不少短板。	今年是新中国历史上极不平凡的一年…是“十三五”规划收官之年。经过 5 年持续奋斗，我国经济社会发展取得新的历史性成就，“十三五”规划主要目标任务即将完成…中华民族伟大复兴向前迈出了新的一大步。 疫情变化和外部环境存在诸多不确定性，我国经济恢复基础尚不牢固。明年世界经济形势仍然复杂严峻，复苏不稳定不平衡，疫情冲击导致的各类衍生风险不容忽视。
后续总体思路	坚持稳中求进工作总基调…巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果，更好统筹发展和安全，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，科学精准实施宏观政策，努力保持经济运行在合理区间，坚持扩大内需战略，强化科技战略支撑…确保“十四五”开好局起好步以优异成绩庆祝中国共产党成立 100 周年。 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。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。积极的财政政策要提质增效、更可持续。稳健的货币政策要灵活精准、合理适度。就业优先政策要继续强化、聚力增效。	明年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年…确保“十四五”开好局，以优异成绩庆祝建党 100 周年。 构建新发展格局明年要迈好第一步，见到新气象。加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理。 明年宏观政策要保持连续性、稳定性、可持续性。要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，保持对经济恢复的必要支持力度，政策操作上要更加精准有效，不急转弯，把握好政策时度效…积极的财政政策要提质增效、更可持续，保持适度支出强度…抓实化解地方政府隐性债务风险工作，党政机关要坚持过紧日子。稳健的货币政策要灵活精准、合理适度。
重点举措	1、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。 2、深入推进重点领域改革，更大激发市场主体活力。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。 3、依靠创新推动实体经济高质量发展，培育壮大新动能。实施好关键核心技术攻关工程，深入谋划推进“科技创新 2030-重大项目”…中央本级基础研究支出增长 10.6%。提高制造业贷款比重，扩大制造业设备更新和技术改造投资。 4、坚持扩大内需这个战略基点，充分挖掘国内市场潜力。稳定和扩大消费。多渠道增加居民收入。扩大有效投资。推进“两新一重”建设，新开工改造城镇老旧小区 5.3 万个。 5、全面实施乡村振兴战略，促进农业稳定发展和农民增收。对脱贫县从脱贫之日起设立 5 年过渡期；提高粮食和重要农产品供给保障能力。 6、实行高水平对外开放，促进外贸外资稳中提质。推动 RCEP 尽早生效实施、中欧投资协定签署，加快中日韩自贸协定谈判进程，积极考虑加入 CPTPP。 7、加强污染防治和生态建设，持续改善环境质量。扎实做好碳达峰、碳中和各项工作。制定 2030 年前碳排放达峰行动方案。优化产业结构和能源结构。推动煤炭清洁高效利用，大力发展新能源，在确保安全的前提下积极有序发展核电。 8、切实增进民生福祉，不断提高社会建设水平。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。解决好大城市住房突出问题，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，尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难。	1、强化国家战略科技力量。要发挥新型举国体制优势…抓紧制定实施基础研究十年行动方案。 2、增强产业链供应链自主可控能力。实施好关键核心技术攻关工程…要实施好产业基础再造工程。 3、坚持扩大内需这个战略基点。扩大消费最根本的是促进就业，完善社保，优化收入分配结构，扩大中等收入群体，扎实推进共同富裕…有序取消一些行政性限制消费购买的规定，充分挖掘县乡消费潜力。要完善职业技术教育体系，实现更加充分更高质量就业。要合理增加公共消费…增强投资增长后劲…要大力发展数字经济，加大新型基础设施投资力度。要扩大制造业设备更新和技术改造投资。要实施城市更新行动，推进城镇老旧小区改造…避免新兴产业重复建设。 4、全面推进改革开放。要深入实施国企改革三年行动，优化民营经济发展环境…促进资本市场健康发展，提高上市公司质量，打击各种逃废债行为。要规范发展第三支柱养老保险。要积极考虑加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定。 5、解决好种子和耕地问题。落实藏粮于地、藏粮于技战略。要加强种质资源保护和利用…有序推进生物育种产业化应用…牢牢守住 18 亿亩耕地红线…建设国家粮食安全产业带。 6、强化反垄断和防止资本无序扩张。完善平台企业垄断认定…要加强规制，提升监管能力，坚决反对垄断和不正当竞争行为。金融创新必须在审慎监管的前提下进行。 7、解决好大城市住房突出问题。要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因地制宜、多策并举，促进房地产市场平稳健康发展。要高度重视保障性租赁住房建设，加快完善长租房政策，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利…土地供应要向租赁住房建设倾斜，单列租赁住房用地计划…要降低租赁住房税费负担…对租金水平进行合理调控。 8、做好碳达峰、碳中和工作。我国二氧化碳排放力争 2030 年前达到峰值，力争 2060 年前实现碳中和。要抓紧制定2030 年前碳排放达峰行动方案…推动煤炭消费尽早达峰。

附表 5：十三五和十四五量化目标对比；来源：政府网，国盛证券研究所

指标	十三五目标 2020年目标	2020年完成	是否落实	指标	十四五目标 2025年目标
经济发展				经济发展	
GDP (万亿元)	>92.7	91.1	否	GDP	各年度视情提出经济增长预期目标
全员劳动生产率 (万元/人)	>12	11.8	否	全员劳动生产率增长	高于GDP增长
常住人口城镇化率 (%)	60	>60	是	常住人口城镇化率 (%)	65
户籍人口城镇化率 (%)	45	>44.4	有望实现	城镇调查失业率 (%)	5.5%以内
服务业增加值比重 (%)	56	54.5	否	物价水平	保持总体平稳
创新驱动				创新驱动	
研发经费投入强度 (%)	2.5	2.4	否	研发经费投入年均增长	7%以上
每万人发明专利拥有量 (件)	12	15.8	是	研发经费投入强度	力争高于“十三五”时期实际
科技进步贡献率 (%)	60	>60	有望实现		
固定宽带家庭普及率 (%)	70	>86.1	是		
移动宽带用户普及率 (%)	80	>93.6	是		
民生福祉				民生福祉	
居民人均可支配收入增长 (%)	>6.5	7.9	是	劳动年龄人口平均受教育年限 (年)	11.3
劳动年龄人口平均受教育年限 (年)	10.8	>10.7	有望实现		
城镇新增就业人数 (5年累计) (万人)	5000	6564	是		
农村贫困人口脱贫 (5年累计) (万人)	5575	5575	是		
基本养老保险参保率 (%)	90	>90	是	基本养老保险参保率 (%)	95
人均预期寿命 (岁)	77.34	>77.3	是	人均预期寿命 (岁)	再提高 1 岁
城镇棚户区住房改造 (5年累计) (万套)	2000	>2100	是		
资源环境				资源环境	
耕地保有量 (亿亩)	18.65	20.24	是	耕地保有量 (亿亩)	严守18亿亩耕地红线
新增建设用地规模 (5年累计) (万亩)	<3256	未披露	暂未披露		
万元GDP用水量下降 (%)	23	>25.8	是	粮食综合生产能力	1.3万亿斤以上
单位GDP能源消耗降低	15	13.7	否	单位GDP能源消耗降低 (%)	13.5
单位GDP二氧化碳排放降低 (%)	18	18.8	是	单位GDP二氧化碳排放降低 (%)	18
非化石能源占一次能源消费比重 (%)	15	>15.3	是		
森林覆盖率 (%)	23	23.0	是	森林覆盖率 (%)	24.1
森林蓄积量 (亿立方米)	165	175.6	是		
地级及以上城市空气质量优良天数比率	>80	87.0	是		
细颗粒物 (PM2.5) 未达标地级及以上城市	18	>23.1	是		
达到或好于III类水体比例 (%)	>70	82.0	是		
劣V类水体比例 (%)	<5	0.6	是		
化学需氧量减少 (%)	10	>11.5	是		
氨氮减少 (%)	10	>11.9	是		
二氧化硫减少 (%)	15	>22.5	是		
氮氧化物减少 (%)	15	>16.3	是		

附表 6: 科技、产业领域对比; 来源: 政府网, 国盛证券研究所

	2021 年《政府工作报告》	2020 年中央经济工作会议	地方“两会”代表性举措
科技	1、提升科技创新能力。推进国家实验室建设, 实施好关键核心技术攻关工程; 改革科技重大专项实施方式, 推广“揭榜挂帅”等机制; 发展疾病防治攻关等民生科技; 促进科技开放合作; 加强知识产权保护; 中央本级基础研究支出增长 10.6%, “十四五”期间全社会研发经费投入年均增长 7% 以上; 落实扩大经费使用自主权政策, 切实减轻科研人员不合理负担。 2、运用市场化机制激励企业创新。强化企业创新主体地位; 健全科技成果产权激励机制; 延续执行企业研发费用加计扣除 75% 政策, 将制造业企业加计扣除比例提高到 100%, 用税收优惠机制激励企业加大研发投入。	1、要充分发挥国家作为重大科技创新组织者的作用, 坚持战略性需求导向, 确定科技创新方向和重点, 着力解决制约国家发展和安全的重大难题。 2、要发挥新型举国体制优势, 发挥好重要院所高校国家队作用, 推动科研力量优化配置和资源共享。 3、要抓紧制定实施基础研究十年行动方案, 重点布局一批基础学科研究中心, 支持有条件的地方建设国际和区域科技创新中心。 4、要发挥企业在科技创新中的主体作用, 支持领军企业组建创新联合体, 带动中小企业创新活动。 5、要加强国际科技交流合作。 6、要加快国内人才培养, 使更多青年优秀人才脱颖而出。 7、要完善激励机制和科技评价机制, 落实好攻关任务“揭榜挂帅”等机制。 8、要规范科技伦理, 树立良好学风和作风, 引导科研人员专心致志、扎实进取。	上海: 大力推进“浦江之光”行动, 加快培育一批“硬科技”企业科创板上市。 北京: 更大力度吸引国际高层次人才落户, 推动知识产权综合立法, 设立申请绿色通道, 鼓励创新主体联合打造重点领域专利池。 江西: 提高重点领域基础研究投入占比, 力争 R&D 经费支出占 GDP 比重达到 2% 左右。 安徽: 实施 500 项左右科技重大专项和重点研发计划项目; 新培育高技能人才 5 万名。 广西: 实施“千企科技创新”工程, 推进 50 项科技重大专项项目, 打好汽车、机械、电子信息、智能制造等重要产业关键核心技术攻坚战。 河北: 实施科技领军企业培育行动, 新增国家级高新技术企业 1500 家、科技型中小企业 6000 家。 浙江: 实施新一轮科技企业“双倍增”计划, 新增 高新技术企业 3000 家、科技型中小企业 8000 家。推动科研成果转化, 全年实现技术交易额 1000 亿元。
产业链、供应链	1、坚持创新驱动发展, 加快发展现代产业体系... 推进产业基础高级化、产业链现代化。 2、优化和稳定产业链供应链。继续完成“三去一降一补”重要任务。对先进制造业企业按月全额退还增值税增量留抵税额, 提高制造业贷款比重, 扩大制造业设备更新和技术改造投资。 3、增强产业链供应链自主可控能力, 实施好产业基础再造工程, 发挥大企业引领支撑和中小微企业协作配套作用。 4、发展工业互联网, 搭建更多共性技术研发平台, 提升中小微企业创新能力和专业化水平。	1、产业链供应链安全稳定是构建新发展格局的基础。要统筹推进补齐短板和锻造长板, 针对产业薄弱环节, 实施好关键核心技术攻关工程, 尽快解决一批“卡脖子”问题, 在产业优势领域精耕细作, 搞出更多独门绝技。 2、要实施好产业基础再造工程, 打牢基础零部件、基础工艺、关键基础材料等基础。要加强顶层设计、应用牵引、整机带动, 强化共性技术供给, 深入实施质量提升行动。	浙江: 数字经济增加值占 GDP 比重达到 60% 左右, 经济结构更加优化, 农业基础更加稳固, 产业基础高级化、产业链现代化水平显著提升。 福建: 大力发展数字经济, 做大做强海洋经济, 培育壮大绿色经济, 发展壮大现代服务业。 北京: 京津冀协同发展水平明显提升, 区域创新链、产业链、供应链布局取得突破性进展, 推动以首都为核心的世界级城市群主干构架基本形成。 四川: 数字经济核心产业增加值占比达到全国平均水平, 科技创新对经济增长贡献显著增强; 加快发展现代产业体系, 深入实施制造强省战略, 提升产业基础高级化和产业链供应链现代化水平。

附表 7：消费、地产、基建领域对比；来源：政府网，国盛证券研究所

	2021 年《政府工作报告》	2020 年中央经济工作会议	地方“两会”代表性举措
消费	1、稳定和扩大消费。多渠道增加居民收入。健全城乡流通体系，加快电商、快递进农村，扩大县乡消费 2、稳定增加汽车、家电等大宗消费 3、引导平台企业合理降低商户服务费。稳步提高消费能力，改善消费环境，让居民能消费、愿消费，以促进民生改善和经济发展 4、提升县城公共服务水平	1、扩大消费最根本的是促进就业，完善社保，优化收入分配结构，扩大中等收入群体，扎实推进共同富裕。 2、有序取消一些行政性限制消费购买的规定，充分挖掘县乡消费潜力 3、要完善职业技术教育体系，实现更加充分更高质量就业。要合理增加公共消费，提高教育、医疗、养老、育幼等公共服务支出效率	河南：社会消费品零售总额增长 9%，以改善民生为导向扩大消费，挖掘县乡消费潜力，完善农村流通体系，加快发展农村电商，提高城乡配送效率； 广东：社会消费品零售总额增长 6%以上，着力保就业稳收入促消费，坚持扩大消费同改善人民生活品质相结合，有序取消一些行政性限制消费购买的规定； 贵州：社会消费品零售总额增长 8%左右，引导企业增加高性价比商品和服务供给，扩大县域消费、乡镇消费 河南：适当增加公共消费，提高教育、医疗、养老、育幼等公共服务支出效率； 广东：合理增加公共消费，提高教育、文化、医疗、养老、育幼、体育等公共服务支出效率
地产	1、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。 2、解决好大城市住房突出问题，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，尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难。	1、要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因地制宜、多策并举，促进房地产市场平稳健康发展。 2、要高度重视保障性租赁住房建设，加快完善长租房政策，逐步使租赁住房在享受公共服务上具有同等权利，规范发展长租房市场...单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房	上海：优化住房保障体系，加快租赁住房建设，形成供应 5.3 万套。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，完善房地产市场平稳健康发展长效机制； 贵州：基本建成城镇保障性安居工程 3.75 万套，加大租赁住房供给，更好解决城市新市民和年轻人住房问题； 北京：完成不少于 300 公顷商品房供地，建设筹集各类政策性住房 5 万套，完善长租房政策，规范租赁市场秩序，努力解决好住房突出问题
基建	1、今年拟安排地方政府专项债券 3.65 万亿元，优先支持在建工程，合理扩大使用范围。 2、中央预算内投资安排 6100 亿元。 3、继续支持促进区域协调发展的重大工程，推进“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。 4、政府投资更多向惠及面广的民生项目倾斜，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。 5、简化投资审批程序，推进实施企业	1、要增强投资增长后劲，继续发挥关键作用。 2、要发挥中央预算内投资在外溢性强、社会效益高领域的引导和撬动作用，激发全社会投资活力。 3、要大力发展数字经济，加大新型基础设施投资力度。 4、要扩大制造业设备更新和技术改造投资。 5、要实施城市更新行动，推进城镇老旧小区改造，建设现代物流体系。	上海：拓展投资空间，扩大战略性新兴产业投资，完成重大工程投资 1730 亿元。 北京：加快数字基础设施建设，推广应用千兆网、IPv6，新增 5G 基站 6000 个，建设基于区块链的可信数字基础设施，加快人工智能算力算法数据一体化开放服务平台建设。 山西：重点布局 5G 等新一代信息基础设施，再新建 5G 基站 1.5 万座，加快推动市县城区 5G 网络全覆盖，在 5G、人工智能、大数据等领域建设一批应用场景示范工程。 广东：加快数据中心、工业互联网等新

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_17739

