



2016 年中央政府工作報告：能識時務，能取遠勢

2016 年 3 月 5 日，國務院總理李克強在全國人大會議的開幕式上發表了上任以來第三份《政府工作報告》。報告以「上一年工作回顧」為開篇，回顧了內地在 2015 年經濟社會各領域所取得的主要成就以及政府各項工作的進展情況；而後半部分則是報告的主體，詳細闡述今年工作的預期目標與整體思路，提出八大方面的重點工作任務（摘要見附件 1）。除了這兩部分「常規」內容之外，今年恰逢國家實施「第十三個五年規劃」的開局之年，故報告亦在簡單總結「十二五」階段的主要成績之後，專闢章節介紹內地未來五年的主要目標任務及重大舉措。

新增「十三五」指標 滲透供給側思維

去年 10 月底，中共中央於十八屆五中全會上通過了《關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，政府工作報告便以此為藍本對國家「十三五」規劃的內容進行了提綱挈領式的簡介。值得注意的是，報告在闡述「十三五」的戰略和落實方針時，首次正式披露了多項有關經濟發展的數字指標，有助於給予外界更加清晰的預期指引；同時亦將近期炙手可熱的供給側改革的精神滲透其中，及時體現中央當前推動內地經濟發展出現的政策思維調整。

工作報告特別指出「十三五」期間是內地跨越「中等收入陷阱」的重要階段，必須「牢牢抓住發展第一要務不放鬆，發展是硬道理，是解決我國所有問題的關鍵」，並明確提出未來五年的年均經濟增長率將保持在 6.5% 以上；凸顯了中央仍將確保經濟維持必要的增速作為未來一段時間的恆常性工作要務。報告亦談及「十三五」期間要加快新舊發展動能的接續轉換，強調「需要新動能異軍突起和傳統動能轉型，形成新的『雙引擎』」；表明中央並非一味否定傳統產業的存在價值，而是希望在「立新」的同時亦「穩舊」，讓壯大新動能和改造提升舊動能並舉協力。

此外，政府工作報告中指出內地「十三五」期間要大力推進結構性改革，使供給和需求協同促進經濟發展，提高全要素生產率。報告還提出要將全員勞動生產率從目前的人均 8.7 萬元人民幣提高到 2020 年的 12 萬元以上，全社會研發經費投入強度則由「十二五」規劃的 2.2% 提高至 2.5%，科技進步對內地經濟增長的貢獻率達 60%。這些數字可以說是用來衡量供給側結構性改革成效的指標；尤其是全員勞動生產率最為重要，而這個指標在國家「十二五」規劃及「十三五」規劃建議中均未曾出現過。這次全員勞動生產率的量化指標在今年政府工作報告有關「十三五」規劃的章節「首次亮相」，加上報告對如何落實創新驅動發展戰略作出了更具體詳細的指引，均呼應了官方去年底中央經濟工作會議後正式啟動的供給側結構性改革。

增速區間亮底線 未設定外貿目標

今年的政府工作報告中屢次提及經濟增長速度，並且花費甚多筆墨對增速放緩進行論述，力證內地經濟運行仍處於合理區間，以消弭外界關於硬著陸的疑慮。首先，報告中在 2015 年的工作回顧中，就取得 6.9% 的 GDP 增速作了詳細解讀，說明 6.9% 來之不易；指出內地經濟除了受外圍環境反覆不定以及內部深層次矛盾凸顯、「三期疊加」的壓力等因素影響之外，還面臨高基數帶來的減速效應。儘管近年內地經濟增速趨緩，但基於目前穩居世界第二、逾 60 萬億人民幣的經濟總量，「每增長 1 個百分點的增量相當於 5 年前的 1.5 個百分點、10 年前的 2.5 個百分點」。

中央作出這一番論證，意在進一步打破要求內地經濟持續高增長的思維定式，為引導外界就新常態下的內地經濟增速形成「合理期望」提供更客觀、分析性的理據，同時亦是為將今年的 GDP 增長目標定於歷史新低「預埋伏筆」。報告將「十三五」時期平均經濟增長率的下限設定為 6.5%，較「十二五」期間 7% 的 GDP 年均增速目標有所下調；這除了呼應上述的「增幅放緩惟增量可觀」新視角之外，亦揭示了今年作為進入「十三五」後的首個年份，將會力保 6.5% 的增長底線。

在作出多番「吹風」式鋪墊之後，報告中將今年 GDP 增長目標設為 6.5%-7%，低於去年的「7% 左右」，更是首次將目標定在 7% 以下；另一方面，雖然對經濟增長實施「區間管理」並非內地的新事物，但今年報告卻是有史以來第一次明確以區間方式來表述 GDP 目標。當然，6.5% 早被普遍視作近期內地經濟增速的底線，報告中以此為下限本身並無懸念，可說是已在市場各方的預料之中。但正如報告所提及的，將經濟增長預期目標設為 6.5%-7% 不但是實現比較充分就業的保證，更「考慮了推進結構性改革的需要，也有利於穩定和引導市場預期」。由此可見，中央此番「表明心跡」，亦是針對當前外界對內地經濟走勢、人民幣匯率波動、地方債及系統性金融風險等的擔憂有所升溫，希望透過重申守住 6.5% 底線的決心來穩定市場的「軍心」。

2007 年的政府工作報告並未就進出口總額設定具體增長目標；無獨有偶，今年的報告中再度不提預測的增速，僅以「回穩向好」四字概括政府對於進出口的展望。事實上，內地已連續 4 年未完成當年設定的進出口增長目標，這主要是因為當前的全球經濟疲弱不振並且不確定因數增多；更何況國際貿易關乎經貿合作夥伴各方的經濟發展態勢，政府對海外市場的調控手段或影響能力本來就相對有限，故設置外貿增長目標的指導意義已不如從前。今年只對外貿領域作出方向性指導，除了是「貼地」的做法之外，從另一個角度亦反映政府對外貿發展的衡量標準進一步從速度轉向質量，相對而言，激發經濟增長的內生驅動力是政府在未來一年裏更為關注的重點。

宏調重要性上升 「彈藥」加碼穩增長

近幾年的政府工作報告中，宏觀調控政策的陳述通常都會出現在「工作總體部署」章節中。中央一般都是在綜合考慮「穩增長、調結構、控通脹」等多重任務的輕重緩急之後，拿捏的一個平衡點，並在此基礎上為當年的財政和貨幣政策取向定下整體的基調，再輔以更具體的政策安排以及適當的量化目標。這亦反映中央宏觀調控政策具有「基礎性」的作用，為當年各項重點工作任務的開展和落實營造「大氣候」。

然而，今年的政府工作報告破天荒地將宏觀經濟政策移位到「重點工作安排」之中，並置於工作任務的首位，還提及宏觀經濟政策主要在於「保持經濟運行在合理區間」；李克強總理在「兩會」期間的記者會上亦有類似論述，指「中國經濟在發展過程當中，還會有小幅的、短期的波動，但是如果經濟運行滑出合理區間，我們有創新宏觀調控的手段，可以穩定中國經濟的運行」。在某種意義上，這一異乎尋常的安排可解讀為內地今年對宏觀經濟政策工具的運用將更加積極和更為精準，而政策執行的「天秤」亦會更多地傾向於「穩增長」一方。

在內容安排上，政府工作報告對如何實施宏觀經濟政策特別是財政政策的論述亦較往年更為詳細。報告強調財政赤字的適度擴大將主要用於減稅降費，將會採取全面實施「營改增」、取消違規政府性基金收入和擴大行政事業性收費的免徵範圍等三項舉措，以進一步減輕企業負擔；今年擬安排的財政赤字比去年增加5,600億元人民幣，但一系列改革將會減輕企業和個人負擔5,000多億元，二者在金額上幾近相約。報告清楚解釋新增財政赤字的「指定」用途，一方面是從另一個角度重申，即使財政政策的取態轉趨積極，中央亦不會再走「大水漫灌」式強刺激的老路，而是會積極推動結構性改革來激發市場活力；另一方面亦是呼應當前推動供給側改革，希望透過切實降低企業負擔來增強企業創新能力和競爭力，提高企業供給產品與服務的品質與效率。這其實亦與西方供應學派所提倡的減稅和減少政府對市場干預的政策主張有異曲同工之處。

比較今年與去年的報告，字裡行間的一些細微變化均釋放宏觀調控政策發力的信號；這亦可從財政及貨幣政策的幾個預定指標中得到印證。今年的報告表示「積極的財政政策要加大力度」，2016年的財政赤字規模定為2.18萬億元，赤字率目標則從去年的2.3%大幅提高到3%。同時，報告中亦指「穩健的貨幣政策要靈活適度」，2016年的廣義貨幣（M2）供應增長目標定為13%左右，高於去年的12%；報告中亦首次公佈2016年社會融資規模餘額增長目標為13%，即2016年社會融資規模將達到約18萬億元，超過去年的15.4億元。

值得注意的是，隨著財政政策對穩增長的支持作用趨於上升，內地財政支出的增長自去年下半年以來明顯提速，2015年全年實際財政赤字率更已突破3%（見附件圖1）。鑑於目前內地政府的整體債務佔GDP比重保持在40%至60%之間，尤其是中央政府仍有進一步增加財政赤字和債務的空間；故人民銀行調查統計司

司長盛松成早前更表示，「未來一段時期可考慮將中國的財政赤字率提高到4%，甚至更高水準」。這意味著中央在政府工作報告中明言上調財政赤字目標，是為真正「積極」的財政政策鳴鑼開道，對其解讀亦側重於象徵性意義而不是具體的百分點增量；換句話說，今年的財政政策有可能是「雷聲大，兩點更大」，實際財政赤字率或將會高於官方目標，為「增量改革」提供關鍵支撐。

推進結構性改革 供需側協同發力

近年內地經濟持續放緩，除了受環球經濟疲弱、外圍市場低迷的拖累之外，背後亦有嚴重的體制性和結構性原因。去年底的中央經濟工作會議提出從供給側發力加快結構性改革的思路，並以「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板」作為重點。故此，政府工作報告將「加強供給側結構性改革，增強持續增長動力」作為一項工作任務單獨呈列出來，並置於重點工作的第二位，本屬應有之義。報告表示，改革的著力點將會放在簡政放權、激勵「供給創新」、化解過剩產能和降本增效、改善產品和服務供給、推進國企改革、以及激發非公有制經濟發展活力等領域；至於被外界普遍認為短期內不利宏觀經濟穩定的「去槓桿」，則在工作報告中並未觸及。同時，報告對供給側改革的論述似乎亦暗示了政策推行的重心會更多放在具「乘數」效應的舉措上，包括簡政放權、降本增效、改善產品和服務供給等；這一點與早前中央經濟工作會議給人予政府將運用「減法」和「除法」大動干戈的印象有所不同。

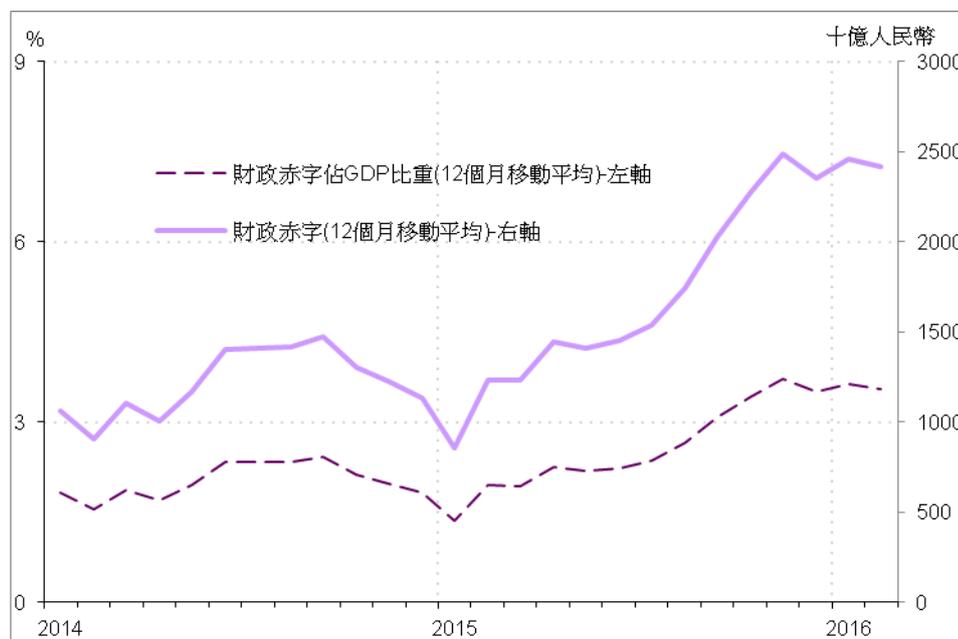
從中可管窺到，近期中央對推進供給側結構性改革的步伐作了些微的調整。一方面，內地經濟自今年初以來的下滑勢頭未見改善，2月官方和財新的製造業PMI指數繼續處於50榮枯分界線以下，並分別收縮至49和48。為規避經濟失速的風險，政府加碼需求刺激措施的必要性趨於上升，在推進供給側結構性改革的力度上難免會有所弱化。另一方面，亦需看到，供給側結構性改革雖有助消滅過去經濟粗放型增長所產生的積弊隱患，但有關改革本身都是任重道遠的長線任務，政府的工作宜長短兼顧，必須在維持短期經濟的增長與推行長期結構性改革之間尋求一個平衡。

正因如此，報告中在緊接「加強供給側結構性改革」之後，將「深挖國內需求潛力，開拓發展更大空間」定為今年政府工作的第三項重點任務；體現了中央在推動供給側結構性改革之際，亦重視適度擴大總需求，以便讓內地經濟在供需兩端能夠多措並舉、協同發力。在今年「擴內需」工作中，中央強調要增強消費拉動經濟增長的基礎作用，推出的「一攬子」政策中包含了不少有望短期內見效快的消費提振措施，比如在全國開展消費金融公司試點、鼓勵金融機構創新消費信貸產品、降低部分消費品進口關稅以及增設免稅店等。

所謂「能識時務，能取遠勢」。中央在努力勾劃、把握「十三五」規劃、供給側結構性改革等「遠勢」的同時，亦體認當前內外經濟的實際狀況，審時度勢、及時應變，更精準地拿捏宏觀經濟調控的力度和方向，力求「保增長」和「調結

構」兼顧，並從供應側與需求側兩端「雙管齊下」，推動內地經濟跨越溝坎，「在應對挑戰中前進」。2016年的政府工作報告，可以說又是李克強經濟學「平衡術」思維的另一次完美演繹。

附圖 1：2014 年以來內地政府的財政赤字情況



數據來源：中國國家統計局

2016 年 3 月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk

附件 1：2016 年中央政府工作報告的要點摘要

一、「十三五」時期主要目標任務和重大舉措

1. **保持經濟中高速增長，推動產業邁向中高端水準。**實現全面建成小康社會目標，到2020年國內生產總值和城鄉居民人均收入比2010年翻一番，「十三五」時期經濟年均增長保持在6.5%以上。加快推進產業結構優化升級。到2020年，先進製造業、現代服務業、戰略性新興產業比重大幅提升，全員勞動生產率從人均8.7萬元提高到12萬元以上。
2. **強化創新引領作用，為發展注入強大動力。**深入實施創新驅動發展戰略。持續推動大眾創業、萬眾創新。促進大資料、雲計算、物聯網廣泛應用。加快建設品質強國、製造強國。到2020年，力爭在基礎研究、應用研究和戰略前沿領域取得重大突破，全社會研發經費投入強度達到2.5%，科技進步對經濟增長的貢獻率達到60%，邁進創新型國家和人才強國行列。
3. **推進新型城鎮化和農業現代化，促進城鄉區域協調發展。**縮小城鄉區域差距，深入推進以人為核心的新型城鎮化，到2020年，常住人口城鎮化率達到60%、戶籍人口城鎮化率達到45%。以區域發展總體戰略為基礎，以「三大戰略」為引領，形成沿海沿江沿線經濟帶為主的縱向橫向經濟軸帶。加強重大基礎設施建設。
4. **推動形成綠色生產生活方式，加快改善生態環境。**堅持在發展中保護、在保護中發展，持續推進生態文明建設。深入實施大氣、水、土壤污染防治行動計劃。
5. **深化改革開放，構建發展新體制。**必須全面深化改革，使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用，加快形成引領經濟發展新常態的體制機制和發展方式。對外貿易向優進優出轉變，服務貿易比重顯著提升。全面實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，逐步構建高標準自由貿易區網路，基本形成開放型經濟新體制新格局。
6. **持續增進民生福祉，使全體人民共用發展成果。**堅持以人民為中心的發展思想，努力補齊基本民生保障的短板。堅決打贏脫貧攻堅戰。建立國家基本公共服務項目清單。建立健全更加公平更可持續的社會保障制度。實施義務教育學校標準化、普及高中階段教育、建設世界一流大學和一流學科等工程。實現城鎮新增就業5,000萬人以上。完善收入分配制度，縮小收入差距，提高中等收入人口比重。完善住房保障體系。推進健康中國建設。構建現代公共文化服務體系。

三、2016年重點工作

1. **經濟社會發展的總體要求：**全面貫徹黨的十八大和十八屆三中、四中、五中全會精神，按照「五位一體」總體佈局和「四個全面」戰略佈局，堅持改革開放，堅持以新發展理念引領發展，堅持穩中求進工作總基調，適應經濟發展新常態，實行宏觀政策要穩、產業政策要准、微觀政策要活、改革政策要實、社會政策要托底的總體思路，把握好穩增長與調結構的平衡，保持經濟運行在合理區間，著力加強供給側結構性改革，加快培育新的發展動能，改造提升傳統比較優勢，抓好去產能、去庫存、去杠桿、降成本、補短板，加強民生保障，切實防控風險，努力實現「十三五」時期經濟社會發展良好開局。
2. **經濟社會發展的主要預期目標是：**國內生產總值增長6.5%-7%，居民消費價格漲幅3%左右，城鎮新增就業1000萬人以上，城鎮登記失業率4.5%以內，進出口回穩向好，

國際收支基本平衡，居民收入增長和經濟增長基本同步。單位國內生產總值能耗下降3.4%以上，主要污染物排放繼續減少。

3. **穩定和完善宏觀經濟政策，保持經濟運行在合理區間。**繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，創新宏觀調控方式，加強區間調控、定向調控、相機調控，統籌運用財政、貨幣政策和產業、投資、價格等政策工具，採取結構性改革尤其是供給側結構性改革舉措，為經濟發展營造良好環境。積極的財政政策要加大力度。適度擴大財政赤字，主要用於減稅降費，進一步減輕企業負擔。加快財稅體制改革。穩健的貨幣政策要靈活適度。深化金融體制改革。
4. **加強供給側結構性改革，增強持續增長動力。**圍繞解決重點領域的突出矛盾和問題，加快破除體制機制障礙，以供給側結構性改革提高供給體系的品質和效率，進一步激發市場活力和社會創造力。推動簡政放權、放管結合、優化服務改革向縱深發展。充分釋放全社會創業創新潛能。著力化解過剩產能和降本增效。努力改善產品和服務供給。大力推進國有企業改革。更好激發非公有制經濟活力。
5. **深挖國內需求潛力，開拓發展更大空間。**適度擴大需求總量，積極調整改革需求結構，促進供給需求有效對接、投資消費有機結合、城鄉區域協調發展，形成對經濟發展穩定而持久的內需支撐。增強消費拉動經濟增長的基礎作用。發揮有效投資對穩增長調結構的關鍵作用。深入推進新型城鎮化。優化區域發展格局。
6. **加快發展現代農業，促進農民持續增收。**繼續毫不放鬆抓好「三農」工作，完善強農惠農富農政策，深化農村改革，拓展農民就業增收管道，著力提高農業品質、效益和競爭力。加快農業結構調整。強化農業基礎支撐。改善農村公共服務。實施脫貧攻堅工程。
7. **推進新一輪高水準對外開放，著力實現合作共贏。**擴大對外開放，在開放中增強發展新動能、增添改革新動力、增創競爭新優勢。扎實推進「一帶一路」建設。擴大國際產能合作。促進外貿創新發展。提高利用外資水準。加快實施自由貿易區戰略。
8. **加大環境治理力度，推動綠色發展取得新突破，**下決心走出一條經濟發展與環境改善雙贏之路。重拳治理大氣霧霾和水污染。大力發展節能環保產業。加強生態安全屏障建設。
9. **切實保障改善民生，加強社會建設。**著力擴大就業創業。發展更高品質更加公平的教育。協調推進醫療、醫保、醫藥聯動改革。織密織牢社會保障安全網。推進文化改革發展。加強和創新社會治理。抓好安全生產和公共安全。
10. **加強政府自身建設，提高施政能力和服務水準。**堅持依法履職，把政府活動全面納入法治軌道。堅持廉潔履職，深入推進反腐倡廉。堅持勤勉履職，提高執行力和公信力。