

2021年中央政府工作報告：審時乘勢

2021年3月5日，國務院總理李克強在全國人大會議開幕式上宣讀《政府工作報告》(以下簡稱《報告》)。2021年是國家「十四五」規劃和2035遠景目標的開局之年，今年的政府工作報告在結構安排上有別於往年；在回顧2020年中央政府的各項工作、部署今年主要預期目標和重點工作任務的同時，還增加專門篇章來闡述「十三五」時期我國經濟社會取得的主要成就，以及簡要列舉「十四五」規劃中訂立的主要目標任務(摘要見附件表1)。

今年《報告》風格和內容的取向亦與上年明顯不同。在新冠肺炎疫情突然爆發的極端特殊情況下，2020年的政府工作報告內容精簡而且針對性強，某種程度上儼如一套危機應對方案。當前國內疫情已得到有效控制，社會逐步回復正常運作，經濟重拾增長，故今年的政府工作報告內容更加全面，各項政策部署逐步回歸常態化。當中，有關增長目標、宏觀調控以及重點工作任務等方面的論述尤其值得關注。

增長預期目標：保留更大彈性，助高質量增長

- 國家在「十三五」時期的經濟年均增長率目標設定為「保持在6.5%以上」，但今年的《報告》在闡述「十四五」階段的經濟增速目標時並未提及具體數字，僅強調「經濟運行保持在合理區間，各年度視情提出經濟增長預期目標」。

從這一表述上的變化可以看出，中央有意淡化中長期經濟增速的重要性，一方面進一步解除為達成硬性指標對宏觀經濟政策所造成的束縛，另一方面亦藉此表明將更加注重經濟發展的品質和效益，以求實現更高質量、更有效率、更加公平、更可持續、更為安全的發展。同時，中央表示將根據實際情況制定每年的目標增速；這種「避長就短」、「化整為零」的規劃部署，有助於決策層以務實的權變態度和更加靈活的身段，應對未來五年國內外複雜的政治經濟局勢以及金融市場可能加劇震盪的潛藏風險。

- 《報告》對今年經濟增長率的定調反映了這一點。去年因應特殊情況，政府工作報告未有公佈具體的經濟增速目標；今年則重新提出數字化的增速目標，將2021年GDP增長目標定為6%以上。從增速的絕對值來看，考慮到去年內地經濟受疫情衝擊所形成的低基數效應，今年的經濟增長率要達到6%以上的目標相信難度並不大。事實上，相比國內外大多數權威機構對2021年中國經濟增長的預測值，《報告》對增速目標的設定可謂略顯保守。例如，國

際貨幣基金組織(IMF)和世界銀行此前分別預測 2021 年中國經濟增長 8.1%和 7.9%，中國社科院預測的增速亦達 7.8%，均明顯高於官方的預期目標。

當局制定相對偏低的預期增長目標，背後的考量之一相信是再次表明中央不願過度追求經濟增速，而是希望以**高品質發展為導向**，充分利用中國經濟在疫後復甦的領先優勢，將工作重心切實地放在推動重點領域的深化改革上，以解決經濟發展中長期積累下來的結構性問題。

另一方面，設定 6%的增速目標亦含有「穩經濟」的弦外之音，有利於與今後幾年的經濟增長目標達致平穩銜接，避免增速指標大幅波動對市場預期帶來的不必要干擾。習近平總書記曾表示，「我國到『十四五』期末達到現行的高收入國家標準、到 2035 年實現經濟總量或人均收入翻一番，是完全有可能的」；有研究據此測算出，我國在 2021 至 2035 年期間的年均經濟增速需保持在 4.7%左右，「十四五」時期的增速估計在 5-5.5%左右。今年《報告》中設定的經濟增速目標以 6%為底線，較貼近未來幾年的實際增長速度，可以說是一項有助於規劃目標平穩過渡的「技術性」安排。

宏觀調控政策：刺激力度收斂，惟政策「不急轉彎」

- 今年的政府工作報告指出，「宏觀調控政策要繼續為市場主體紓困，保持必要支持力度，不急轉彎，根據形勢變化適時調整完善，進一步鞏固經濟基本盤」。其中，「積極的財政政策要提質增效，更可持續」，相比去年「積極的財政政策要更加積極有為」的提法，預示了財政政策在推行力度上雖然不會「急撤火」但勢將有所收斂。這一變化還在財政赤字的安排上得以體現，2021 年中央預算的赤字率為 3.2%左右，較去年的 3.6%以上低約 0.4 個百分點；同時，今年將不再發行抗疫特別國債（去年為 1 萬億元），地方政府發行的專項債券金額將較去年減少 1,000 億元，種種細節亦體現財政政策逐步回歸「正常化」的趨勢。

在企業減稅降費方面，《報告》提到去年中央實施的大規模減稅降費措施為各類市場主體減負超過 2.6 萬億元；其中，減免社保繳費涉及 1.7 萬億元，對企業「降成本」發揮了立竿見影的效果。今年的政府工作報告則作出微調，對不同領域的財政支持力度「有加有減」，政策著力點進一步聚焦於對**小微企業的幫扶**。例如，普惠型的社保優惠政策有所「減磅」，對繳費比例最高的養老保險的優惠不再予以延期；為對衝這項政策調整的影響，同時宣布延長並加碼針對小微企業的部分階段性優惠政策，包括將小微企業增值稅起征點從月銷售額 10 萬提高至 15 萬元，以及允許小微企業和個體工商戶應納稅所得額不到 100 萬元的部分可在現行優惠政策基礎上再減半徵收所得稅等。

- 貨幣政策方面，《報告》表示「**穩健的貨幣政策要靈活精準、合理適度**」，比起去年「穩健的貨幣政策要更加靈活適度」的定調，其取態亦有所收緊；並且不再提及「降准降息、再貸款」等代表貨幣寬鬆信號的政策手段，反而重提「貨幣供應量和社會融資規模增速與名義經濟增速基本匹配，保持流動性

合理充裕，保持宏觀槓桿率基本穩定」等較中性的字眼。

在信貸安排上，《報告》鼓勵資金投向在結構上應側重「科技創新、綠色發展、小微企業、個體工商戶、新型農業經營主體」，並定向支援「受疫情持續影響行業企業」，具體措施包括延長普惠小微企業貸款延期還本付息政策、延長小微企業融資擔保降費獎補政策、降低小微企業支付手續費，以及大型商業銀行普惠小微企業貸款增長 30% 以上等。

- 政府工作報告表示就業優先政策要繼續強化、聚力增效，提出今年的「城鎮新增就業 1,100 萬人以上，城鎮調查失業率 5.5% 左右」，比去年相應目標分別增長 200 萬人和下降 0.5 個百分點，惟仍與疫情前 2019 年的目標基本持平。值得一提的是，去年內地在疫情肆虐的困難環境下，內地仍實現新增城鎮就業 1,186 萬人，超過了 900 萬人的既定目標，城鎮調查失業率亦從年初的 6.2% 降至年底的 5.2%，比起 6% 的目標稱得上是超額完成。可以預見，隨著內地的經濟加快增長和就業環境繼續穩步改善，達成今年就業目標的難度將會有所減輕。

李克強總理在兩會閉幕式上的記者會指出，「今年全國城鎮新增勞動力約 1,400 萬人，其中高校畢業生 909 萬人，創歷史新高。我們確定新增城鎮就業的目標是 1,100 萬人以上，希望在實際執行中還可以更高一點」。為此，政府工作報告繼續圍繞「保就業、創就業」制定多方面的支援政策；例如，對不裁員少裁員的企業繼續給予必要的財稅、金融等政策支持；進一步降低失業和工傷保險費率，擴大失業保險返還等階段性穩崗政策的惠及範圍；延長以工代訓政策的實施期限；繼續對靈活就業人員給予社保補貼等。

政府工作任務：重視創科製造，擴內需重環保

- 從重點工作的安排來看，「**深入推進重點領域改革，更大激發市場主體活力**」排在首位，反映當前經濟增長壓力有所減輕，為深化改革創造了寶貴的「窗口期」。與去年對比，今年政府工作報告中對深化改革的規定更為具體、細化，亦更重視通過改革的方式來持續推動企業降低經營成本。《報告》明確提出多項有助「降成本」的安排，包括進一步清理用電不合理加價，降低一般工商業電價；中小企業寬頻和專線平均資費再降 10%；全面推動高速公路差異化收費，取消港口建設費，將民航發展基金航空公司徵收標準降低 20%；嚴控非稅收入不合理增長，嚴厲整治亂收費、亂罰款、亂攤派等。
- 緊隨其後的兩項工作任務是「**依靠創新推動實體經濟高質量發展，培育壯大新動能**」和「**堅持擴大內需這個戰略基點，充分挖掘國內市場潛力**」，這恰恰正是國內大循環的兩大政策著力點，是今年乃至中長期工作的重中之重。

在提高創新能力方面，李總理在記者會上表示，「目前中國全社會研發投入佔 GDP 比例並不高，特別是基礎研究投入只佔總研發投入的 6%，遠低於發達國家的 15% 至 25%」。有見及此，《報告》強調要發揮國家科技力量的帶

頭作用，加強關鍵領域的核心技術攻關和加大對基礎研究的投入力度。例如，加快構建以國家實驗室為引領的戰略科技力量，實施關鍵核心技術攻關工程，深入謀劃推進「科技創新 2030 — 重大項目」，以及支持有條件的地方建設國際和區域科技創新中心。同時，《報告》還提到制定、實施基礎研究十年行動方案，提升研發經費的投入強度，「十四五」期間全社會研發經費投入年均增長 7% 以上，特別是大幅增加中央對基礎研究的經費投入，2021 年基礎研究支出的增長幅度將提高至 10.6%。

另一方面，《報告》透過稅收優惠等手段激發企業增強創新動力，亦更加重視製造業對創新科技發展的基礎性支撐作用。除了鼓勵領軍企業組建創新聯合體、拓展產學研用融合通道、健全科技成果產權激勵機制等之外，政府工作報告亦首次提出「保持製造業比重基本穩定」，並多管齊下地支持改造傳統製造業和壯大戰略性新興產業，包括將製造業企業研發費用加計扣除的比例從 75% 提高到 100%、對先進製造業企業按月全額退還增值稅增量留抵稅額、提高金融機構對製造業貸款比重、以及擴大製造業設備更新和技術改造投資等。

- 擴大內需是打造內循環體系的另一大戰略基點，更是我國未來經濟發展的動力源泉。《報告》中對穩定和擴大消費的著墨較多，在具體政策安排上突出了「保底拔尖」的思路。例如，服務消費是去年受疫情影響最為嚴重、復甦過程較緩慢的消費環節；2020 年內地居民在交通通信、醫療保健、教育文化娛樂的消費開支分別下跌 3.5%、3.1% 和 19.1%，其表現遜於整體消費開支 1.6% 的跌幅。為此，中央提出要推動健康、文化、旅遊、體育等服務消費發展，旨在對今年整體消費市場的平穩增長發揮支撐性的「保底」作用。

再如，2020 年農村居民的人均消費開支錄得 2.9% 的增長，明顯優於城鎮居民 3.8% 的跌幅，發揮了「穩定器」的作用；加上近年縣鄉等相對落後地區的網絡基建設施逐步完善，農村居民的網絡消費快速增長成為了一大結構性亮點。在此背景下，《報告》提出要健全城鄉流通體系，加快電商、快遞進農村，擴大縣鄉消費；藉此進一步提升縣鄉地區的物流配送效率和購物體驗，釋放農村居民在線上購物的消費潛力，為擴大消費起到「拔尖強化」的效果。

- 今年的政府工作報告將綠色發展作為一項單獨的重點工作來部署；並以推動減碳為切入點提出多項具體措施，包括制定 2030 年碳達峰行動方案、推動煤炭清潔高效利用；擴大環境保護、節能節水等企業所得稅優惠目錄範圍，促進新型節能環保技術、裝備和產品研發應用，培育壯大節能環保產業；加快建設全國用能權、碳排放權交易市場，完善能源消費雙控制度；以及實施金融支持綠色低碳發展的專項政策，設立碳減排支持工具等。

國家「十四五」規劃中指出，深入貫徹「創新、協調、綠色、開放、共享」的新發展理念，是我國經濟長期健康發展必須遵循的重要原則；國家主席習近平去年在聯合國大會上宣佈，中國將努力達成在 2030 年前「碳達峰」

和 2060 年前「碳中和」的目標。政府在今年的工作報告中密集部署減碳工作，這既是將減碳承諾付諸行動的應有之義，亦是遵循新發展理念和追求高品質發展的必行之策。

當前國際間日益將低碳工業視為未來產業發展的制高點。作為世界上最大的製造業國家，中國政府銳意促進工業體系的綠色升級，例如加緊在新能源、新材料、環保產品和科技等領域的攻關攻堅、拓展綠色金融與服務以及加強節能環保產業的佈局等，亦是冀望在全球新一輪以低碳為競爭優勢的工業體系重塑中搶佔先機。

此外，過去幾年中美在貿易戰、科技、金融等領域衝突四起，兩國關係急轉直下，官方合作交流幾乎陷於停滯。美國拜登政府上台後，立即重新加入以推動減碳為目標的《巴黎協定》，並視之為未來施政的一項重點。中美作為全球碳排放量最大的兩個經濟體，推動減碳和全球環境治理雖然是兩國在國際秩序中發揮領導作用和爭取話語權的一個新的競技場，但亦有望成為兩國政經關係重構的另一個公約數和突破點。據報中美的政府官員將於 3 月中在阿拉斯加舉行自拜登上任以來的首次高層面談，為未來一段時間的中美交往定下基調，而氣候變化正是其中一個重要商討議題。從這個角度看，今年的政府工作報告「力挺」減碳工作，在某種意義上亦可向國際社會釋出正面信號，並為中美尋求在特定領域的合作空間創造契機。

2021 年 3 月

附件 1：2021 年中央政府工作報告的要點摘要

一、「十四五」時期主要目標任務

1. **著力提升發展質量效益，保持經濟持續健康發展。**經濟運行保持在合理區間，各年度視情提出經濟增長預期目標，全員勞動生產率增長高於國內生產總值增長，城鎮調查失業率控制在5.5%以內，物價水平保持總體平穩。
2. **堅持創新驅動發展，加快發展現代產業體系。**制定實施基礎研究十年行動方案，全社會研發經費投入年均增長7%以上、力爭投入強度高於「十三五」時期實際。推進產業基礎高級化、產業鏈現代化，保持製造業比重基本穩定。
3. **形成強大國內市場，構建新發展格局。**把實施擴大內需戰略同深化供給側結構性改革有機結合起來，協同推進強大國內市場和貿易強國建設。
4. **全面推進鄉村振興，完善新型城鎮化戰略。**堅持農業農村優先發展。加快農業轉移人口市民化，常住人口城鎮化率提高到65%，發展壯大城市群和都市圈。
5. **優化區域經濟佈局，促進區域協調發展。**紮實推動京津冀協同發展、長江經濟帶發展、粵港澳大灣區建設、長三角一體化發展、黃河流域生態保護和高質量發展，高標準、高質量建設雄安新區。
6. **全面深化改革開放，持續增強發展動力和活力。**建設高標準市場體系，構建一流營商環境。推動共建「一帶一路」高質量發展，構建面向全球的高標準自由貿易區網絡。
7. **推動綠色發展，促進人與自然和諧共生。**加快發展方式綠色轉型，協同推進經濟高質量發展和生態環境高水平保護。
8. **持續增進民生福祉，紮實推動共同富裕。**實施就業優先戰略。居民人均可支配收入增長與國內生產總值增長基本同步。逐步延遲法定退休年齡。
9. **統籌發展和安全，建設更高水平的平安中國。**堅持總體國家安全觀。強化國家經濟安全保障，實施糧食、能源資源、金融安全戰略。

二、2021年主要預期目標

1. **今年發展主要預期目標是：**國內生產總值增長6%以上；城鎮新增就業1100萬人以上，城鎮調查失業率5.5%左右；居民消費價格漲幅3%左右；進出口量穩質升，國際收支基本平衡；居民收入穩步增長；生態環境質量進一步改善。
2. **積極的財政政策要提質增效、更可持續。**今年赤字率擬按3.2%左右安排、比去年有所下調，不再發行抗疫特別國債。因財政收入恢復性增長，財政支出總規模比去年增加，重點仍是加大對保就業保民生保市場主體的支持力度。
3. **穩健的貨幣政策要靈活精準、合理適度。**把服務實體經濟放到更加突出的位置，處理好恢復經濟與防範風險的關係。貨幣供應量和社會融資規模增速與名義經濟增速基本匹配，保持流動性合理充裕，保持宏觀槓桿率基本穩定。進一步解決小微企業融資難題。引導銀行擴大信用貸款、持續增加首貸戶，推廣隨借隨還貸款，使資金更多流向科技創新、綠色發展，更多流向小微企業、個體工商戶、新型農業經營主體，對受疫情持續影響行業企業給予定向支持。繼續引導金融系統向實體經濟讓利。
4. **就業優先政策要繼續強化、聚力增效。**著力穩定現有崗位，對不裁員少裁員的企業，

繼續給予必要的財稅、金融等政策支持。繼續降低失業和工傷保險費率，擴大失業保險返還等階段性穩崗政策惠及範圍，延長以工代訓政策實施期限。

三、2021年重點工作任務

1. 深入推進重點領域改革，更大激發市場主體活力。在落實助企紓困政策的同時，加大力度推動相關改革，培育更加活躍更有創造力的市場主體。
2. 依靠創新推動實體經濟高質量發展，培育壯大新動能。促進科技創新與實體經濟深度融合，更好發揮創新驅動發展作用。實施好關鍵核心技術攻關工程。支持有條件的地方建設國際和區域科技創新中心，增強國家自主創新示範區等帶動作用。中央本級基礎研究支出增長10.6%。鼓勵領軍企業組建創新聯合體，拓展產學研用融合通道，健全科技成果產權激勵機制。延續執行企業研發費用加計扣除75%政策，將製造業企業加計扣除比例提高到100%。發揮大企業引領支撐和中小微企業協作配套作用。搭建更多共性技術研發平台，提升中小微企業創新能力和專業化水平。
3. 堅持擴大內需這個戰略基點，充分挖掘國內市場潛力。緊緊圍繞改善民生拓展需求，促進消費與投資有效結合，實現供需更高水平動態平衡。多渠道增加居民收入。健全城鄉流通體系，加快電商、快遞進農村，擴大縣鄉消費。穩定增加汽車、家電等大宗消費。發展健康、文化、旅遊、體育等服務消費。推進內外貿產品同線同標同質。推進「兩新一重」建設，實施一批交通、能源、水利等重大工程項目，建設信息網絡等新型基礎設施，發展現代物流體系。政府投資更多向惠及面廣的民生項目傾斜，新開工改造城鎮老舊小區5.3萬個完善支持社會資本參與政策，進一步拆除妨礙民間投資的各種藩籬，在更多領域讓社會資本進得來、能發展、有作為。
4. 全面實施鄉村振興戰略，促進農業穩定發展和農民增收。接續推進脫貧地區發展，抓好農業生產，改善農村生產生活條件。
5. 實行高水平對外開放，促進外貿外資穩中提質。實施更大範圍、更寬領域、更深層次對外開放，更好參與國際經濟合作。加強對中小外貿企業信貸支持，擴大出口信用保險覆蓋面、優化承保和理賠條件，深化貿易外匯收支便利化試點。穩定加工貿易，發展跨境電商等新業態新模式，支持企業開拓多元化市場。優化調整進口稅收政策，增加優質產品和服務進口。辦好進博會、廣交會、服貿會等重大展會。推動國際物流暢通，清理規範口岸收費，不斷提升通關便利化水平。進一步縮減外資准入負面清單。推進海南自由貿易港建設。促進內外資企業公平競爭，依法保護外資企業合法權益。歡迎外商擴大在華投資，分享中國開放的大市場和發展機遇。深化多雙邊和區域經濟合作。推動區域全面經濟夥伴關係協定儘早生效實施、中歐投資協定簽署，加快中日韓自貿協定談判進程，積極考慮加入全面與進步跨太平洋夥伴關係協定。在相互尊重基礎上，推動中美平等互利經貿關係向前發展。
6. 加強污染防治和生態建設，持續改善環境質量。深入實施可持續發展戰略，鞏固藍天、碧水、淨土保衛戰成果，促進生產生活方式綠色轉型。制定2030年前碳排放達峰行動方案。優化產業結構和能源結構。促進新型節能環保技術、裝備和產品研發應用，培育壯大節能環保產業。
7. 切實增進民生福祉，不斷提高社會建設水平。注重解民憂、紓民困，及時回應群眾關切，持續改善人民生活。