



## 2015 年中央政府工作報告：新常態下的「平衡術」

國務院總理李克強於 2015 年 3 月 5 日在全國人大會議的開幕式上發表了上任以來第二份《政府工作報告》。過往的政府工作報告一般分為「上一年工作回顧」、「今年工作總體部署」和「今年重點工作」三大部分，呈承上啟下的篇章格局，在闡述中央來年工作的整體思路之後，提出具體的落實方向。今年的報告對最後一部分內容的編排和表達方式進行了梳理，取消了「今年重點工作」的標題，而是將深入改革開放、協調穩增長調結構、推進社會民生建設以及加強政府自身建設等四大任務單獨呈列出來，作為報告的第三至第六部分（摘要見附件 1），與工作回顧以及總體部署兩個主題部分「並駕齊驅」。這一看似微小的改變，突出了 2015 年政府工作的聚焦方向，亦從另一個角度凸顯了這四個領域均是關乎國家經濟和社會整體發展的全局性議題。

綜觀政府工作報告全文，中央對內地經濟新常態作出了更具體和細緻化的闡述，並以此制定 2015 年全年宏觀經濟運作的一系列相應指標。報告在相當程度上亦秉承「釐清政府與市場的關係，以及讓市場在資源配置中起決定性作用」的思維主脈絡，積極推動經濟和社會各個領域的改革行動綱領盡快落地實施，並向「深水區」推進。

### 注重拿捏平衡 增長維穩以退為進

在部署今年的工作總體要求時，報告首次提出了「三雙」目標，即著眼於保持中高速增長和邁向中高端水平「雙目標」，堅持穩政策穩預期和促改革調結構「雙結合」，打造大眾創業、萬眾創新和增加公共產品、公共服務「雙引擎」。這些首次出現的新提法，傳遞出中央對當前內地經濟增長機制和宏觀調控措施的一些思路上的微妙調整，旨在探求能夠更好平衡各項施政目標以及更有效統籌推進政策的路徑和方式，加強政府工作的長短兼顧和互助協調。

自中共「十八大」以來，新一屆中央領導層為推動經濟朝持續、健康的方向發展，提出「經濟增長不唯 GDP」的施政理念。雖然這已成功扭轉不少地方省市對 GDP 的盲目崇拜，卻同時亦導致部分地方政府借「調結構轉方式」之名，不斷調低甚至完全放棄對 GDP 增長目標的要求，在某種程度上令整體經濟所面臨的下行壓力持續加大（內地各省市 GDP 目標增速變化見附件表 2）。

中央對於此現象已有所察覺；正如國家主席習近平在年初所指出，「經濟增長不唯 GDP 並非去 GDP」，便是對矯枉過正傾向的警示。政府工作報告指出「發展必須有合理的增長速度」，穩增長和調結構乃相輔相成；反映了中央認為經濟增長需兼顧速度和質量，穩增長和調結構之間絕非簡單對立的關

係，必須左右兼顧「兩手抓」，在兩者之間取得適當的平衡點。

在經濟增長目標方面，報告將 2015 年內地 GDP 的增速定為約 7%，低於去年的 7.5% 左右。近年全球經濟復甦緩慢，加上內地經濟的內生增長動力減弱，中央從去年起已不斷向市場「放風」，表明要下調 GDP 增速；今年正式下調 GDP 目標增速，可視作在穩定市場預期的前提下的順勢而為之舉。報告中亦特別指出，隨著內地的服務業和小微企業對增加就業的貢獻迅速攀升，設定 7% 左右的預期增長目標更多是考慮到滿足保就業的「需要和可能」。

值得一提的是，今年的政府工作報告雖調低了 GDP 增速目標，對穩增長的重要性反而有所強調。報告所指出，內地的發展面臨「三期疊加」的態勢，即經濟增長的換擋期、結構調整的陣痛期與前期刺激性政策的消化期在同一時間重合出現。目前內地正處於經濟探底的緊要關頭，而今年須面對的下行壓力和風險或會更為嚴峻；換言之，即使將預期的 GDP 增速調低至約 7%，可能亦需要付出更大的努力方能達致目標。正因如此，報告對穩增長加重著墨，將其擺在了政府工作的突出位置，強調必須要維持合理的增長速度，才能解決問題、化解風險和跨越中等收入陷阱；這亦是對「經濟增長不唯 GDP」思維作出澄清式的詮釋。

#### 宏調「彈藥」加碼 穩樓市防短期風險

不可否認，目前內地的投資增長乏力，新興消費熱點欠奉；製造品價格持續下跌，經濟陷入通縮的風險趨於上升。報告指出，中央為應對短期內的經濟波動，將繼續使用區間管理的宏觀調控模式，以保持經濟在合理範圍內運行。李克強總理在中央「兩會」期間的記者會上更明示，若內地經濟增速逼近區間管理的下限，影響到內地居民的就業和收入增長，中央將會加碼宏觀調控力度和擴大政策放鬆空間，為穩經濟進行短期「托底」。

今年的政府工作報告中，有不少地方均明顯釋放出政策發力的信號。首先，報告指「積極的財政政策要加力增效」，2015 年的財政赤字規模將達 1.62 萬億元，比去年增加 2,700 億元，赤字率從去年的 2.1% 提高到 2.3%。中央決定今年將啟動一批新的重大工程項目，包括在內地的中西部地區投資棚戶區改造和城市地下管網等民生項目、鐵路和內河航道等交通建設項目、以及重大水利工程等（2015 年 1-2 月公共財政支出增速見附件圖 3）。由此可見，基建投資尤其是交通運輸投資依舊會擔當起為經濟保底的重要使命。

另一方面，中央將繼續實施結構性減稅和普遍性降費，減輕企業特別是小微企業的負擔。國家稅務總局的資料顯示，2014 年內地有 246 萬戶小微企業享受企業所得稅優惠，共計減免稅額 101 億元；有 2,200 萬戶小微企業享受減免增值稅、營業稅優惠，共計減免增值稅 307 億元和營業稅 204 億元。今年 3 月 6 日，中國工業和資訊化部發出《關於做好 2015 年減輕企業負擔工

作的通知》，表示將重點完善和實施涉企收費清單制度，逐步建立涉企收費管理的長效機制，為切實減輕企業稅費負擔提供制度保障。

其次，報告提出「穩健的貨幣政策要鬆緊適度」；雖然廣義貨幣 M2 供應增長目標定為 12%，但執行中可根據需要而略為提高，並可透過靈活運用利率、存款準備金率、公開市場操作等貨幣政策工具，確保信貸和社會融資平穩增長。自去年 11 月份以來，人民銀行已因應近期國內外的經濟形勢，先後推出了兩次全面降息和一次全面降準，標誌著內地貨幣政策在實際操作中已打開了全面寬鬆之門。在經濟增長和通縮壓力未見明顯改善的情況下，預料央行進一步的寬鬆貨幣措施將陸續有來。

再者，今年的報告對房地產市場的政策取向亦有適度放鬆的跡象；不但未提及房地產調控和房產稅立法，更罕見地要求地方政府須承擔責任，穩定合理住房消費，促進房地產市場平穩健康發展。中央還將逐步採用實物保障和貨幣補貼並舉的方式，把部分存量房直接轉為公租房和安置房；此舉除了可以推動城鎮化和改善民生之外，更可協助消化市場上商品房的庫存壓力。內地房地產行業佔內地 GDP 的比重將近兩成，並且產業聯繫效應廣泛；中央對樓市調控適度「鬆綁」，有助於對沖當前房地產投資以及住房相關行業消費的增速下滑趨勢，為整體經濟增速盡早觸底提供一個實在的支撐。

### 倡供給端創新 激發經濟內生動力

除了從經濟需求面多管齊下刺激短期增長外，政府工作報告提出「以供給創新帶動需求擴大」；點出了今後的宏觀經濟政策將會更加注重供給端的創新和變革，為穩增長構築長效機制。報告用相當篇幅闡述加強制度創新和深化改革的舉措，旨在為內地中長期的經濟發展激發和培育更多的內生增長動力。在此前提下，李克強總理在報告中較為隱晦地道出，「以這樣的速度保持較長時期發展，實現現代化的物質基礎就會更加雄厚」，暗示約 7% 的 GDP 增速將不只是今年的目標，亦很可能是中央對未來數年提前預設的一個階段性目標。

報告中提到，「大眾創業、萬眾創新」和「增加公共產品有效供給」將是驅動未來內地經濟增長的兩大新引擎。隨著近年內地各級政府加大力度簡政放權，並積極深化商事制度改革以及進一步簡化企業註冊資本登記，各類市場主體的創業熱潮得到了極大的激發。正如李克強總理所形容的，是用政府權力的「減法」來換取市場活力的「乘法」。據統計，2014 年內地新登記的註冊市場主體達 1,293 萬戶，其中新登記的註冊企業比上年增長 45.9%。

中央鼓勵並積極協助大眾創業，除了著眼於創造更多的就業崗位之外，亦是希望發揮小微企業在推動國家知識創新和產業升級方面的強大爆發力。根據國家工商總局發佈的《全國小型微型企業發展情況報告》，內地小微企業

在同等資金投入下，能夠比大中型企業多吸納 4 至 5 倍的就業人口；同時，小微企業申請的發明專利數量佔內地所有企業的比重達 65%，其新產品開發更佔逾八成的市場份額。國務院在今年年初牽頭設立了「國家新興產業創業投資引導基金」，重點助力創業及創新領域；隨後在 3 月 11 日出台《關於發展眾創空間推進大眾創新創業的指導意見》，從公共服務、財政支持、投融資機制等多個方面，提出支援小微企業健康發展的全方位措施。

在增加公共產品有效供給方面，報告一如既往地重申要優化財政支出結構，並加大政府對教育、衛生等領域的資金投入。但報告表明，在投資主體上，政府將不再唱「獨角戲」；除了發揮好開發性金融、政策性金融的作用之外，要更大限度地激發民間投資的活力，鼓勵和引導社會資本投向更多領域，提高社會公共產品和服務的供給效率。

事實上，近年內地在加強公私合作方面的改革工作已進行得如火如荼。例如，官方大力推廣的「政府和社會資本合作模式」(Public-Private Partnership, PPP)，其核心就是借助社會資本來彌補政府在公共建設上資金短缺的瓶頸，同時利用私人部門的管理和技術優勢，來提高公共項目建設和運營的效率。財政部和國家發改委此前分別就 PPP 合作模式發佈了操作指南和項目合同通用指南，推動 PPP 合作步入操作階段。據報導，目前部分省市已完成首批合作項目的篩選，正進入項目公開推介的環節。當然，要成功推動 PPP 合作模式，政府還需在法制透明度、投融資機制、風險分擔等方面作進一步完善；但毫無疑問，PPP 合作模式的引入，將為內地提升公共領域的投資效率以致整體經濟的增長潛力開闢另一條新路。

### 新舊經濟融合 燃智能工業強國夢

值得注意的是，今年的報告將製造業轉型升級擺在了有關產業結構優化章節的更靠前位置，並強調製造業仍是中國的優勢產業。與過去政府工作報告中流於「口號式」的提法有所不同的是，今年的報告從更具操作性的角度為內地製造業邁向中高端發展勾勒出一條較為清晰明確的發展路徑，即實施「中國製造 2025」和制定「互聯網+」行動計劃。這兩個嶄新概念實際上是一脈相傳，其背後的共通點都是要促進工業化和信息化深度融合，推動互聯網、雲計算、大數據、物聯網等與現代製造業結合，促成「中國製造」朝「中國智造」的轉變。

據美國通用電器公司 GE 此前的測算，企業在應用工業互聯網之後，生產效率可提高約 20%，能源消耗及綜合成本則可分別下降 10% 和 20% 左右。有人將智能製造譽為「第四次工業革命」，對人類經濟和社會發展的影響可以媲美歷史上蒸汽機、電力以及電子信息技術的發明及廣泛應用。德國政府近年推行「工業 4.0 (Industry 4.0)」的高科技戰略計劃，加大投資提升製造業的電腦化、數位化與智能化，以智慧整合感控系統 (Cyber-Physical System,

CPS)及物聯網 (Internet of Things, IoT)為基礎，建立具有適應性、資源效率、及人因工程學(Human Factors Engineering)的智慧工廠 (Smart Factory)，並在商業流程及價值流程中整合客戶以及商業夥伴。相信中央亦是希望推動製造業與互聯網的深度融合，以躋身現代工業發展的最前端，力保未來「世界工廠」的地位不失，並藉此點燃「工業強國夢」。

此外，政府工作報告中還提到了「一帶一路」建設、擴大跨境電子商務綜合試點、改善內地消費市場環境以及繼續推進自貿區戰略等諸多施政重點；這些政策都聚焦於中長期發展，亦有待未來進一步的細則出台以及相關各方的落實跟進。

總體而言，李克強總理的「平衡術」思維在今年的政府工作報告中得以淋漓盡致的展示；大道中庸，相信這亦是確保內地經濟在新常態下既能保持在合理區間運行，又能步步為營地推進轉型升級和行穩致遠的「智」勝要訣。

## 附件 1：2015 年中央政府工作報告的要點摘要

### 一、2014 年工作回顧

1. **在區間調控基礎上實施定向調控，保持經濟穩定增長。**面對經濟下行壓力加大態勢，繼續創新宏觀調控思路和方式，把握經濟運行合理區間的上下限，抓住發展中的突出矛盾和結構性問題，實行定向調控，有效地實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，同時完善金融監管，堅決守住不發生區域性系統性風險的底線。
2. **深化改革開放，激發經濟社會發展活力。**扎實推動重點改革。繼續把簡政放權、放管結合作為改革的重頭戲。以開放促改革促發展。擴展上海自由貿易試驗區範圍，新設廣東、天津、福建自由貿易試驗區。
3. **加大結構調整力度，增強發展後勁。**不斷鞏固農業基礎。大力調整產業結構。著力培育新的增長點，同時，繼續化解過剩產能，加強霧霾治理。推進基礎設施建設和區域協調發展。京津冀協同發展、長江經濟帶建設取得重要進展。實施創新驅動發展戰略。
4. **織密織牢民生保障網，增進人民福祉。**堅持以人為本，持續增加民生投入，保基本、兜底線、建機制。加強就業和社會保障。繼續促進教育公平，深入推進醫藥衛生改革發展，積極發展文化事業和文化產業。
5. **創新社會治理，促進和諧穩定。**妥善應對自然災害和突發事件，有序化解社會矛盾，建立健全機制，強化源頭防範，保障人民生命安全，維護良好的社會秩序。

### 二、2015 年工作总体部署

1. **經濟社會發展的總體要求是：**全面貫徹黨的十八大和十八屆三中、四中全會精神，主動適應和引領經濟發展新常態，堅持穩中求進工作總基調，保持經濟運行在合理區間，著力提高經濟發展質量和效益，把轉方式調結構放到更加重要位

置，狠抓改革攻堅，突出創新驅動，強化風險防控，加強民生保障，處理好改革發展穩定關係，全面推進社會主義經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設，促進經濟平穩健康發展和社會和諧穩定。

2. **經濟社會發展的主要預期目標是：**國內生產總值增長7%左右，居民消費價格漲幅3%左右，城鎮新增就業1,000萬人以上，城鎮登記失業率4.5%以內，進出口增長6%左右，國際收支基本平衡，居民收入增長與經濟發展同步。能耗強度下降3.1%以上，主要污染物排放繼續減少。
3. 實現上述目標，必須**穩定和完善宏觀經濟政策**。繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，更加注重預調微調，更加注重定向調控，用好增量，盤活存量，重點支持薄弱環節；**保持穩增長與調結構的平衡**。既要穩住速度，確保經濟平穩運行，確保居民就業和收入持續增加，為調結構轉方式創造有利條件；又要調整結構，夯實穩增長的基礎；**此外亦要培育和催生經濟社會發展新動力**。一方面，增加公共產品和服務供給。另一方面，推動大眾創業、萬眾創新。

### 三、把改革開放扎實推向縱深

1. 改革開放是推動發展的制勝法寶。必須以經濟體制改革為重點全面深化改革，統籌兼顧，真抓實幹，在牽動全局的改革上取得新突破，增強發展新動能。
2. 加大簡政放權、放管結合改革力度；多管齊下改革投融資體制；不失時機加快價格改革；推動財稅體制改革取得新進展；圍繞服務實體經濟推進金融改革，加強多層次資本市場體系建設；深化國企國資改革；繼續推進科技、教育、文化、醫藥衛生、養老保險、事業單位、住房公積金等領域改革。
3. 開放也是改革。必須實施新一輪高水平對外開放，加快構建開放型經濟新體制，以開放的主動贏得發展的主動、國際競爭的主動。推動外貿轉型升級；更加積極有效利用外資；加快實施走出去戰略；構建全方位對外開放新格局；以及統籌多雙邊和區域開放合作。

### 四、協調推動經濟穩定增長和結構優化

1. 穩增長和調結構相輔相成。既要全力保持經濟在合理區間運行，又要積極促進經濟轉型升級、行穩致遠。
2. 加快培育消費增長點；增加公共產品有效投資。加快推進農業現代化，新農村建設要惠及廣大農民。推進新型城鎮化取得新突破，加大城鎮棚戶區和城鄉危房改造力度，提升城鎮規劃建設水平。拓展區域發展新空間，把“一帶一路”建設與區域開發開放結合起來，推進京津冀協同發展，推進長江經濟帶建設。推動產業結構邁向中高端；深化服務業改革開放；以體制創新推動科技創新，鼓勵企業增加創新投入，推進企業主導的產學研協同創新，提高創新效率重在優化科技資源配置。

### 五、持續推進民生改善和社會建設

1. 立國之道，惟在富民。要以增進民生福祉為目的，加快發展社會事業，改革完善收入分配制度，千方百計增加居民收入，促進社會公平正義與和諧進步。

2. 著力促進創業就業。加強社會保障和增加居民收入；對困境兒童、高齡和失能老人、重度和貧困殘疾人等特困群體，健全福利保障制度和服務體系。促進教育公平發展和質量提升，全面推進現代職業教育體系建設。加快健全基本醫療衛生制度；鼓勵醫生到基層多點執業，發展社會辦醫；開展省級深化醫改綜合試點；加快建立醫療糾紛預防調解機制。加強和創新社會治理。
3. 打好節能減排和環境治理攻堅戰。實施水污染防治行動計劃，推行環境污染第三方治理，做好環保稅立法工作，嚴格環境執法；大力發展新能源，積極發展循環經濟，要把節能環保產業打造成新興的支柱產業。

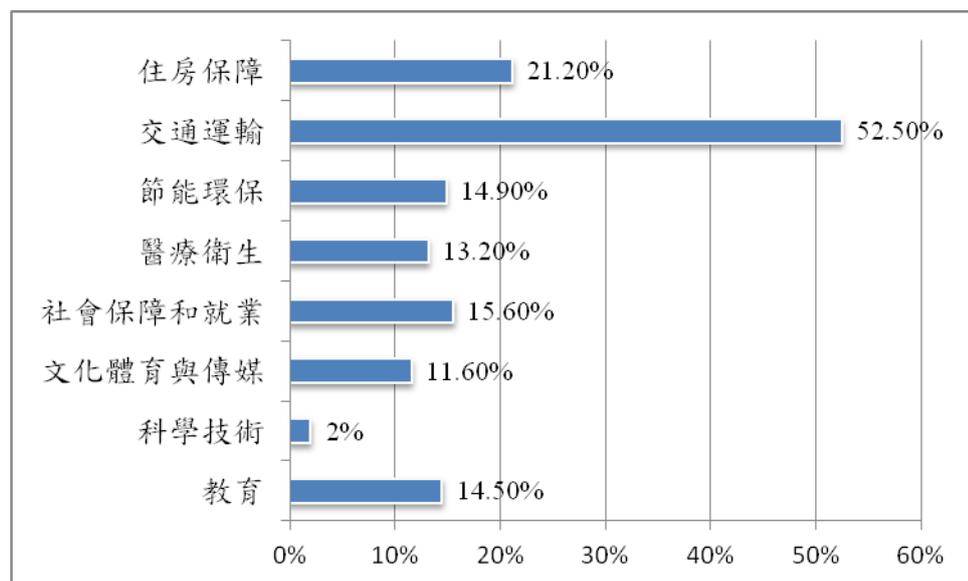
## 六、切實加強政府自身建設

1. 全面推進依法治國，加快建設法治政府、創新政府、廉潔政府和服務型政府，增強政府執行力和公信力，促進國家治理體系和治理能力現代化。
2. 堅持依憲施政，依法行政，把政府工作全面納入法治軌道；堅持創新管理，強化服務，著力提高政府效能；堅持依法用權，倡儉治奢，深入推進黨風廉政建設和反腐敗工作；堅持主動作為，狠抓落實，切實做到勤政為民。

附表 2：2012-2015 年內地各省市設定的 GDP 目標增速

省份	GDP 目標增速 (%)			
	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
北京	8	8	7.5	7
天津	12	12	11	9
河北	9	9	8	7
山西	12	10	9	6
內蒙古	15	12	9	8
遼寧	11	9.5	9	6
吉林	12	12	8	6.5
黑龍江	12	11	8.5	6
上海	8	7.5	7.5	未設
江蘇	10	10	9	8
浙江	8.5	8	8	7.5
安徽	10	10	10	8.5
福建	11	11	10.5	10
江西	10	10	10	9
山東	9.5	9.5	9	8.5
河南	10	10	9	8
湖北	10	10	10	9
湖南	11	10	10	8.5
廣東	8.5	8	8.5	7.5
廣西	11	11	10	8
海南	13	10	10	8
重慶	13.5	12	11	10
四川	12	11	9	8.5
貴州	14	14	12.5	10.8
雲南	12	12	11	8.5
西藏	11	12	12	12
陝西	13	12.5	11	10
甘肅	12	12	11	8
青海	12	12	10.5	8
寧夏	12	12	10	8
新疆	11	12	10	9
合計		1 個調升目標， 12 個下調目標	1 個調升目標， 22 個下調目標	0 個調升目標， 29 個下調目標

附圖 3：內地 2015 年 1-2 月各類項目的公共財政支出增速



數據來源：中國數據在線數據庫

2015 年 3 月