



2018 年中央政府工作報告：追求高質量發展

2018 年 3 月 5 日，國務院總理李克強在第十三屆全國人大第一次會議上作了政府工作報告。報告首先回顧了內地過去五年在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，隨後詳細闡述今年工作的總體要求與政策取向，並提出了九大方面的重點工作任務建議（摘要見附表 1）。

- 今年恰逢中央政府的換屆之年，政府工作報告在開篇伊始增加了對「過去五年工作回顧」的部分；透過列舉翔實的數據，展示我國的經濟實力在過去五年裏躍上了新台階，並概括性地點出在此期間的「國內生產總值年均增長 7.1%，佔世界經濟比重從 11.4% 提高到 15% 左右，對世界經濟增長貢獻率超過 30%」。

報告特別提到內地五年來在創新領域取得豐碩成果，包括「載人航天、深海探測、量子通信、大飛機等重大創新成果不斷湧現，高鐵網路、電子商務、移動支付、共享經濟等引領世界潮流」。近年海內外熱議的內地「新四大發明」亦被首次寫入政府工作報告中，象徵其背後所代表的新經濟模式得到官方的肯定。正如報告中所指，「快速崛起的新動能，正在重塑經濟增長格局、深刻改變生產生活方式，成為中國創新發展的新標誌」。

- 政府工作報告將 2018 年的 GDP 增長目標維持在 6.5% 左右，與去年所訂的數字目標相同，但取消了「在實際工作中爭取更好結果」的補充說明。2017 年，內地經濟增速反彈，GDP 的實際增長率從 2016 年的 6.7% 輕微加快至 6.9%；從需求端「三架馬車」來看，經濟提速在很大程度上是受惠於外需「超預期」回暖，淨出口拉動的 GDP 增長率從 2016 年的 -0.5% 躍升至去年的 0.6%。今年頭兩個月，官方和財新的中國製造業 PMI 指數均維持於擴張區間；但中美之間的貿易紛爭趨於升溫，再加上去年出口基數較高的影響，淨出口對今年經濟增長的貢獻料會有所減弱。中央在短期經濟平穩向好的背景下仍然「開」出較低的增長目標，反映了決策層對當前海外市場復甦背後所隱藏的風險「不言鬆懈」，持有較強的憂患意識。

另一方面，去年 10 月召開的中共「十九大」會議指出，我國經濟發展的基本特徵已由高速增長階段轉向高質量發展階段。相應地，「十九大」之後的首份政府工作報告，自然亦會凸顯中央決意摒棄「GDP 掛帥」的思維，以便為經濟政策重心轉向推進改革攻堅和防範金融風險預留足夠的迴旋空間。除了在設置增長目標時刻意「低調」之外，今年的報告對社會經濟發展的主要預期目標亦只保留少量硬性的「量化」(Quantitative) 指標，轉而採用更多的軟性「質化」(Qualitative) 指標，包括「居民收入增長和經濟增長基本同步，供給側結構性改革取得實質性進展，宏觀槓桿率保持基本穩定，各類風險有序有效防控」等提法。

就業市場方面，政府工作報告將城鎮新增就業目標維持在 1,100 萬人的歷來最高水平，並表示「從經濟基本面和就業吸納能力看，6.5% 左右的增速可以實現比較充分的就業」。中央還首次將「城鎮調查失業率」作為主要預期目標之一寫入了政府工作報告；相比過往常用的「城鎮登

記失業率」，這一新增的失業率指標涵蓋了農民工等城鎮非戶籍人口，可更全面、準確地反映城鎮就業狀況。今年的報告特意引入一個更加「真實」的失業率監測指標，一方面可解讀為是中央對就業穩步增長前景的「底氣」更足，另一方面亦是藉此展現決策層將切實貫徹「就業優先」的施政理念。

- 宏觀調控方面，政府工作報告提到「穩健的貨幣政策保持中性，要鬆緊適度，積極的財政政策取向不變，要聚力增效」。具體安排上，2018年內地政府的赤字規模訂為 2.38 億元人民幣，與去年的目標持平；預算赤字率為 2.6%，較去年下調 0.4 個百分點。相比過去幾年，今年全國財政預算赤字安排略偏「保守」，預示了積極財政政策的擴張力度或將有所減弱；反映中央在當前經濟走勢平穩的背景下，有意適度縮減部分逆週期性質的財政支出，既配合中央及地方政府控制債務增長，又可「未雨綢繆」，為將來在有需要時進行政策操作騰出空間。值得一提的是，雖然近年我國廣義口徑的財政赤字率早已突破 3% 的水平，但中央政府對預算內財政赤字率一直守住 3% 的「警戒線」；而報告中亦明言，「調低赤字率，主要是我國經濟穩中向好、財政增收有基礎，也為宏觀調控留下更多政策空間」。

在貨幣政策方面，今年的政府工作報告表示「保持廣義貨幣 M2、信貸和社會融資規模合理增長」，並未如往年一樣公佈具體的數字目標。這一變化體現了貨幣政策框架從數量型調控為主轉為價格型調控的改革方向，逐步淡化對貨幣供給的直接數量管控；同時亦反映中央訂立貨幣政策目標時，更傾向採取靈活、務實的處理手法，以避免引起外界對貨幣政策的鬆緊取向做出不必要的解讀。事實上，去年內地廣義貨幣 M2 增速顯著放緩，至年底已降至 8.2%，遠低於政府年初設定的 12% 增長目標，其本身對貨幣環境鬆緊的指標意義亦已大幅減弱。在中央大力推動去槓桿及加強金融監管的大方針下，今年貨幣政策的實際取態相信亦是易緊難鬆。但如果政府工作報告「如實報導」，將 2018 年的 M2 增速設定在與去年實際增速相若的 8% 左右，反而有可能因為遠低於去年的政府工作報告的 12% 目標水平而引發外界產生貨幣政策會顯著收緊的錯覺。可以說，今年政府工作報告對貨幣增長率「避實就虛」，背後亦可能帶有管控市場情緒方面的考量。

- 從工作重點來看，「深入推進供給側結構性改革」已連續兩年被擺在政府工作的首要位置；中央對推進以「三去一降一補」（去產能、去庫存、去杠桿、降成本、補短板）為主線的改革任務，可謂「咬定青山不放鬆」。相比 2017 年政府工作報告對供給側結構性改革的部署，今年對「三去一降一補」的具體安排上出現了細微變化，在工作優先次序上更注重「補短板」，強調要透過培育優質供給及加快新舊動能轉換，增強經濟的內生增長動力。

例如，報告將發展壯大新動能和加快製造強國建設兩項的工作任務放在了更靠前的位置，提出「做大做強新興產業集群，實施大數據發展行動，加強新一代人工智能研發應用，在醫療、養老、教育、文化、體育等多領域推進『互聯網+』；運用新技術、新業態、新模式，大力改造提升傳統產業」。報告亦提到「推動集成電路、第五代移動通信、飛機發動機、新能源汽車、新材料等產業發展，實施重大短板裝備專項工程，發展工業互聯網平台，創建『中國製造 2025』示範區，來一場中國製造的品質革命」。

同時，政府擬從進一步減輕企業的稅費負擔入手，以「放水養魚」的理念為中小企業發展提供支援。今年的政府工作報告提出，全年要再為企業和個人減稅 8,000 多億元，減輕市場主體非稅負擔 3,000 多億，具體措施包括：「改革完善增值稅，重點降低製造業、交通運輸等行業的稅率，並提高小規模納稅人年銷售額標準；大幅擴展享受減半徵收企業所得稅優惠政策的小微企業範圍；大幅提高企業新購入儀器設備稅前扣除上限；進一步清理規範行政事業性收費，調低部分政府性基金徵收標準；繼續階段性降低企業『五險一金』繳費比例；加大中介服務收費清理整頓力度」。

- 近年內地經濟結構持續優化，消費對經濟增長的貢獻由 2016 年的 54.9% 再提高到去年的 58.8%；國家發改委主任何立峰在「兩會」的記者會上表示，2018 年消費的貢獻比重將進一步上升至 60% 左右。在今年的政府工作報告中，中央從多方面著墨，提出了一系列刺激內需潛力的新舉措，多管齊下地增加居民的可支配收入；當中不乏減稅減費的惠民措施，例如「改革個人所得稅，提高個人所得稅的起徵點和增加子女教育、大病醫療等等專項費用的稅前扣除；將新能源汽車車輛購置稅優惠政策再延長三年；降低重點國有景區的門票價格；明顯降低家庭寬帶、企業寬帶和專線使用費，取消流量『漫遊』費，移動網絡流量資費年內至少降低 30%」等。

報告還提出下調汽車、部分日用消費品等的進口關稅以及擴大產品進口的種類，進一步刺激對進口產品的消費需求。中央在面對今年海外市場不穩定因素趨升的背景下，一方面將推動整體經濟平穩增長的著力點放在了促進居民消費的穩定增長上；另一方面亦順勢加碼向海外商品開放市場，藉以展示中國將以促進貿易平衡的實際行動來回應國際間的貿易爭端。

- 今年的報告中將「扎實推進區域協調發展戰略」列為一項單獨的重點工作，顯示中央有意加大力度推動區域經濟的整合和協同發展。近年中央致力構建以「四大板塊 + 三大支撐帶」為核心的區域戰略新佈局；其中，京津冀及長江經濟帶區域發展策略已相繼啟動並穩步推進，今年的報告將「粵港澳大灣區」正式上升為第三項國家層面的區域發展戰略，對這項計劃進度的措辭亦從去年的「研究制定」改為今年的「出台實施」。

近年來，我國西部地區的不少省市憑藉後發優勢，經濟保持相對較快增長，在傳統的「四大板塊」中脫穎而出；加上在國家「一帶一路」戰略以及產業梯度轉移的背景下，西部省市在國家整體發展佈局中的地緣優勢出現根本性的扭轉，例如陝西、四川及重慶等搖身一變成為了陸上絲綢之路的前沿，而廣西、雲南等利用與東南亞國家接壤的有利條件，有望擔當現代海上絲綢之路的門戶。在新形勢下，中央對西部省市發展的重視程度亦明顯提高；政府報告中提出要「制定西部大開發新的指導意見」，亦是一個值得關注的亮點。

2018 年 3 月

附件 1：2018 年中央政府工作報告的要點摘要

一、總體部署與預期目標

1. **繼續創新和完善宏觀調控，把握好宏觀調控的度，保持宏觀政策連續性穩定性。**今年的主要預期目標是：國內生產總值增長6.5%左右；居民消費價格漲幅3%左右；城鎮新增就業1,100 萬人以上，城鎮調查失業率5.5%以內，城鎮登記失業率4.5%以內；居民收入增長和經濟增長基本同步；進出口穩中向好，國際收支基本平衡；單位國內生產總值能耗下降3%以上，主要污染物排放量繼續下降；供給側結構性改革取得實質性進展，宏觀槓桿率保持基本穩定，各類風險有序有效防控。
2. **積極的財政政策取向不變，要聚力增效。**今年赤字率擬按2.6%安排，比去年預算低0.4個百分點；財政赤字2.38 萬億元，其中中央財政赤字1.55 萬億元，地方財政赤字8,300億元。中央對地方一般性轉移支付增長10.9%，增強地方特別是中西部地區財力。優化財政支出結構，提高財政支出的公共性、普惠性，加大對三大攻堅戰的支持，更多向創新驅動、「三農」、民生等領域傾斜。各級政府仍要堅持過緊日子，嚴控一般性支出，把寶貴的資金更多用於為發展增添後勁、為民生雪中送炭。
3. **穩健的貨幣政策保持中性，要鬆緊適度。**管好貨幣供給總閘門，保持廣義貨幣M2、信貸和社會融資規模合理增長，維護流動性合理穩定，提高直接融資特別是股權融資比重。疏通貨幣政策傳導管道，用好差別化準備金、差異化信貸等政策，引導資金更多投向小微企業、「三農」和貧困地區，更好服務實體經濟。
4. 做好今年工作，要認真貫徹習近平新時代中國特色社會主義經濟思想，堅持穩中求進工作總基調，把穩和進作為一個整體來把握，注重以下幾點。一是**大力推動高品質發展**。發展是解決我國一切問題的基礎和關鍵。要著力解決發展不平衡不充分問題，圍繞建設現代化經濟體系，堅持品質第一、效益優先，促進經濟結構優化升級。要尊重經濟規律，遠近結合，確保經濟運行在合理區間，實現經濟平穩增長和品質效益提高互促共進。
5. 二是**加大改革開放力度**。改革開放是決定當代中國命運的關鍵一招，也是實現「兩個一百年」奮鬥目標的關鍵一招。在新的歷史起點上，思想要再解放，改革要再深化，開放要再擴大。充分發揮人民首創精神，鼓勵各地從實際出發，敢闖敢試，敢於碰硬，把改革開放不斷向前推進。
6. 三是**抓好決勝全面建成小康社會三大攻堅戰**。要分別提出工作思路和具體舉措，排出時間表、路線圖、優先序，確保風險隱患得到有效控制，確保脫貧攻堅任務全面完成，確保生態環境品質總體改善。我們所做的一切工作，都是為了人民。要堅持以人民為中心的發展思想，從我國基本國情出發，盡力而為、量力而行，把群眾最關切最煩心的事一件一件解决好，促進社會公平正義和人的全面發展，使人民生活隨著國家發展一年比一年更好。

二、2018年重點工作任務

1. **深入推進供給側結構性改革**。堅持把發展經濟著力點放在實體經濟上，繼續抓好「三去一降一補」，大力簡政減稅減費，不斷優化營商環境，進一步激發市場主體活力，提升經濟發展品質。發展壯大新動能，加快製造強國建設，繼續破除無效供給，深化「放管服」改革，進一步減輕企業稅負，大幅降低企業非稅負擔。
2. **加快建設創新型國家**。把握世界新一輪科技革命和產業變革大勢，深入實施創新驅動發展戰略，不斷增強經濟創新力和競爭力。加強國家創新體系建設，落實和完善創新激勵政策，促進大眾創業、萬眾創新上水平。
3. **深化基礎性關鍵領域改革**。以改革開放40周年為重要契機，推動改革取得新突破，不斷解放和發展社會生產力。推進國資國企改革，支持民營企業發展，完善產權制度和要素市場化配置機制，深化財稅體制改革，加快金融體制改革，推進社會體制改革，健全生態文明體制。
4. **堅決打好三大攻堅戰**。要圍繞完成年度攻堅任務，明確各方責任，強化政策保障，把各項工作做實做好。推動重大風險防範化解取得明顯進展，加大精準脫貧力度，推進污染防治取得更大成效。
5. **大力實施鄉村振興戰略**。科學制定規劃，健全城鄉融合發展體制機制，依靠改革創新壯大鄉村發展新動能。
6. **扎實推進區域協調發展戰略**。完善區域發展政策，推進基本公共服務均等化，逐步縮小城鄉區域發展差距，把各地比較優勢和潛力充分發揮出來。以疏解北京非首都功能為重點推進京津冀協同發展，高起點規劃、高標準建設雄安新區。以生態優先、綠色發展為引領推進長江經濟帶發展。出台實施粵港澳大灣區發展規劃，全面推進內地同香港、澳門互利合作。制定西部大開發新的指導意見，落實東北等老工業基地振興舉措，繼續推動中部地區崛起，支援東部地區率先發展。
7. **積極擴大消費和促進有效投資**。順應居民需求新變化擴大消費，著眼調結構增加投資，形成供給結構優化和總需求適度擴大的良性循環。增強消費對經濟發展的基礎性作用。推進消費升級，發展消費新業態新模式。將新能源汽車車輛購置稅優惠政策再延長三年，全面取消二手車限遷政策。支持社會力量增加醫療、養老、教育、文化、體育等服務供給。創建全域旅遊示範區，降低重點國有景區門票價格。
8. **推動形成全面開放新格局**。進一步拓展開放範圍和層次，完善開放結構佈局和體制機制，以高水準開放推動高品質發展。加大西部、內陸和沿邊開放力度。推動加工貿易向中西部梯度轉移。積極擴大進口，辦好首屆中國國際進口博覽會，下調汽車、部分日用消費品等進口關稅。加強與國際通行經貿規則對接，建設國際一流營商環境。全面放開一般製造業，擴大電信、醫療、教育、養老、新能源汽車等領域開放。
9. **提高保障和改善民生水準**。要在發展基礎上多辦利民實事、多解民生難事，兜牢民生底線，不斷提升人民群眾的獲得感、幸福感、安全感。