



2020 年中央政府工作報告：留得青山在

2020 年 5 月 22 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》(下文簡稱《報告》)。總理回顧了 2019 年國務院的主要工作以及今年來在新冠肺炎疫情防控方面的情況，接著對 2020 年內地經濟社會發展的總體要求、政策取向和政府的重点工作進行了系統性闡述(摘要見附件表 1)。

《報告》整體特點：篇幅精簡、底線思維

今年的政府工作報告全文只有約 1 萬字，篇幅堪稱改革開放以來最為精簡，比起本屆中央政府過往幾份工作報告近 2 萬字的「標準」長度，更足足縮短了一半左右。同時，《報告》在內容上亦未提出太多「鋪展新猷」式的宏願藍圖，在論述政策措施時頻繁採用「保、穩、守」等字眼，「托底」的基調貫穿於政府工作部署之中，在某種程度上可以說是一份「防禦型」的政府工作報告。

究其原因，首先是當前內地經濟面臨的內外部環境極具挑戰性。正如《報告》中提到，「受全球疫情衝擊，世界經濟嚴重衰退，產業鏈供應鏈循環受阻，國際貿易投資萎縮，大宗商品市場動盪。國內消費、投資、出口下滑，就業壓力顯著加大，企業特別是中小微企業困難凸顯，金融等領域風險有所積聚」。中國在抗擊疫情和重啟經濟方面雖然走在全球最前端，但海外疫情大流行，至今仍未得到徹底控制；主要國家經濟紛紛大幅下滑，隨之而來的金融震盪趨於頻仍。內地經濟復蘇基礎難言牢固，促使中央政府必須將更多精力和資源用於應對短期困難。

其次，2020 年既是我國全面建成小康社會和「十三五」規劃的收官之年，「十四五」規劃編制工作亦進入最後衝刺階段。從時間節點上來看，今年是承前啟後的過渡時期，政府工作自然就側重於落實前期提出的各項政策方針，包括努力完成「十三五」規劃所訂下的目標任務等。至於未來五年乃至更長時間的發展思路和政策方向，相信則留待「十四五」規劃綱要中揭曉。

此外，今年的政府工作報告比往年推遲兩個多月才發佈，一些在疫情期間「救急解難」的政策已經在第一時間出台實施，變相亦導致政府工作報告的內容較為「瘦身」。例如，《報告》提到 5 月初國務院常務會議為「統籌推進疫情防控和經濟社會發展，不失時機推進復工復產，推出 8 個方面 90 項政策措施，實施援企穩崗，減免部分稅費，免收所有收費公路通行費，降低用能成本，發放貼息貸款」。

未設增長目標：以「六穩」¹、「六保」²為抓手

與往年明顯不同的是，今年的政府工作報告沒有提出全年經濟增速的具體目標。李總理對此特別作出說明，指「主要因為全球疫情和經貿形勢不確定性很大，我國發展面臨一些難以預料的影響因素。這樣做，有利於引導各方面集中精力抓好『六穩』、『六保』。『六保』是今年『六穩』工作的著力點。守住『六保』底線，就能穩住經濟基本盤；以保促穩、穩中求進，就能為全面建成小康社會夯實基礎」。受疫情影響，內地今年第一季度 GDP 同比增速大跌 6.8%，加上疫情受控後經濟復甦並未呈現「V 型」反彈，全年要達到「2020 年國內生產總值比 2010 年翻一番」所需的本年度 GDP 增速(約 5.5%)幾無可能。因此，《報告》中淡化對今

¹ 「六穩」是指「穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資和穩預期」。

² 「六保」是指「保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定和保基層運轉」。

年 GDP 增速的要求乃實事求是的務實之舉；中央「主動拆彈」，相信是不想「自製枷鎖」，避免日後為追求數字達標而被迫推行「大水漫灌」式的強刺激政策。

另一方面，正如李總理直言，不預設增長目標還有助於將全國上下從 GDP 數字的「聚光燈」中解脫出來，以引導各級政府集中精力，切實以「六穩」和「六保」作為施政的「抓手」。值得一提的是，「六穩」和「六保」的最明顯交集乃「就業」，而且兩者均把就業問題放在各自六項工作之首位；這不僅映射了國內就業形勢的嚴峻情況，亦凸顯在近兩年經濟持續減速以及新冠疫情來襲之下，做好保就業工作具有非同尋常的重要性。在今年的政府工作報告中，「就業」一詞共出現 39 次，超過 2019 年的 30 次和 2018 年的 22 次，亦從另一個側面反映中央把「保就業」作為疫後重建工作的重中之重。

根據國家統計局的數據，今年頭 4 個月全國城鎮新增就業人數為 354 萬人，較去年同期減少約 23%；城鎮調查失業率在疫情爆發期間顯著上升，4 月份雖略有回落，但仍徘徊在 6.0% 的高位，較去年底上升了 0.8 個百分點。對此，《報告》表示「綜合研判形勢，我們對疫情前考慮的預期目標作了適當調整」，將 2020 年城鎮新增就業目標設定為 900 萬人，較過去連續維持了三年的 1,100 萬目標減少 200 萬；同時將城鎮調查失業率和登記失業率設定為 6% 和 5.5% 左右，較過去兩年的目標分別調升 0.5 和 1 個百分點。《報告》對就業市場惡化的容忍度明顯提高，相信是充分考慮疫情衝擊所產生的負面影響。從另一個角度看，隨著疫情過後內地經濟持續復甦，就業市場料會逐步好轉；中央此時設定一個較寬鬆的目標亦是體現「底線思維」，為將來可能出現的不確定性保留一定的餘地。

宏觀調控措施：加大力度、留有「後手」

在宏觀調控方面，政府工作報告為配合全面強化就業優先目標，要求「財政、貨幣和投資等政策要聚力支持穩就業」。其中，「積極的財政政策要更加積極有為」，措詞語氣的強度甚於去年報告中的「積極的財政政策要加力提效」，預示了財政政策的推行力度將會進一步加強。這一「更加積極」態度在財政赤字的安排上亦得以體現。2020 年中央政府的赤字率為 3.6% 以上，比去年的 2.8% 高出至少 0.8 個百分點；財政赤字的規模比去年提升 1 萬億元至 3.76 萬億元人民幣，還計劃額外發行 1 萬億元的抗疫特別國債。同時，財政政策「加碼」亦反映在地方政府專項債券的發行上；2020 年擬新增債券發行 3.75 萬億元，比 2019 年的目標大幅增加 1.6 萬億元。根據上述安排，今年政府工作報告中的財政預算開支規模將比去年合共增加 3.6 萬億元。

值得注意的是，《報告》有關赤字率的提法為「3.6% 以上」，意味著當前鋪排的財政赤字預算只是政府可接受規模的下限。這一細微之處反映中央擔憂疫情發展或會對內地經濟前景構成拖累，故在赤字率上「留有餘地」，以便為後續加大財政刺激力度預留操作空間。李總理在人大閉幕當天記者會上亦指出，「如果經濟方面或其他方面再出現大的變化，『我們還留有政策空間』，不管是財政、金融、社保，都有政策儲備，可以及時出台新的政策，而且不會猶豫」。

在貨幣政策方面，《報告》表示「穩健的貨幣政策要更加靈活適度」，比起去年「穩健的貨幣政策要鬆緊適度」的定調，政策取態有所放鬆；同時還提到「綜合運用降準降息、再貸款等手段」，並且不再提及「貨幣供給總閘門」、「宏觀槓桿率」等具有警示性的字眼。具體安排上，《報告》對廣義貨幣供應量(M2)和社會融資增速的文字性表述從去年的「要與國內生產總值名義增速相匹配」轉變為「引導廣義貨幣供應量和社會融資規模增速明顯高於去年」，亦印證了今年的貨幣環境將會趨於寬鬆。事實上，雖然內地經濟在首季度出現負增長，但 M2 和社

會融資的同比增速分別從去年底的 8.7%和 10.7%上升至 2020 年 4 月份的 11.1%和 12%，預計兩項指標在未來數月仍會進一步上升。

政府重點工作：保住企業、擴大內需

從工作重點的安排來看，「加大宏觀政策實施力度，著力穩企業保就業」和「依靠改革激發市場主體活力，增強發展新動能」擺在了今年政府工作的頭兩位；2019 年政府工作的首兩項任務則是「繼續創新和完善宏觀調控，確保經濟運行在合理區間」和「激發市場主體活力，著力優化營商環境」。其實，今年政府工作首兩項任務無論是關鍵詞還是政策方向均與去年一脈相傳，主要透過擴張性的逆週期措施和中長期制度性改革相結合，來「頂住」和化解經濟下行壓力；但今年祭出的政策力度無疑更大，政策著力點深入微觀層面，強調要以更加直接的方式為企業紓困解難。

《報告》指出要加大減稅降費力度，真正做到「放水養魚」。例如，繼續執行下調增值稅稅率和企業養老保險費率，估計新增減稅降費約 5,000 億元人民幣。抗疫期間為企業推出的「降成本」措施將延長實施期限，包括免徵中小微企業的養老、失業和工傷保險單位繳費，減免小規模納稅人增值稅，免徵公共交通運輸、餐飲住宿、旅遊娛樂、文化體育等服務增值稅，減免民航發展基金、港口建設費等；這一系列優惠政策的執行期限均會延長到今年年底，並將小微企業、個體工商戶所得稅繳納一律延緩到明年，預計合計為企業減少負擔約 2.5 萬億元。

第二項工作任務旨在透過制度創新「激發市場主體活力」；雖然列出的改革創新政策相比去年的篇幅為短，但仍能結合今年的疫情形勢提出有針對性的務實舉措。例如，《報告》提到「在常態化的疫情防控形勢下，要簡化手續，推動更多服務事項一網通辦，做到企業開辦全程網上辦理。放寬小微企業、個體工商戶登記經營場所限制，便利各類創業者註冊經營、及時享受扶持政策」；同時亦重申推動製造業升級和新興產業發展，要求「重組國家重點實驗室體系，發展社會研發機構。實行重點項目攻關『揭榜掛帥』，誰能幹就讓誰幹」。

在今年政府工作報告中，擴大內需緊隨在頭兩項工作任務之後(在 2019 年報告中排於第四位)，反映其重要性比去年有所上升；在當前嚴峻形勢下，擴大內需無疑是應對短期外部需求萎縮的必然選項。《報告》提出要實施擴大內需戰略，使提振消費與擴大投資有效結合、相互促進；其最大的亮點莫過於重點支持「兩新一重」建設，即新型基礎設施建設(「新基建」)、新型城鎮化和重大工程建設。「新基建」雖然此前在中央層面的多個會議場合被提及，卻是首次正式寫入政府工作報告之中，並且明確列出了重點的應用領域，包括發展新一代信息網絡，拓展 5G 應用，建設充電樁，推廣新能源汽車等；加上城鎮化和重大工程建設將帶動傳統基建的升級換代，預料「新舊基建」將共同為今年內地擴大內需和托底經濟擔當主力「樁腳」。

附件 1：2020 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. **緊扣全面建成小康社會目標任務，統籌推進疫情防控和經濟社會發展工作**，在疫情防控常態化前提下，堅持穩中求進工作總基調，堅持新發展理念，堅持以供給側結構性改革為主線，堅持以改革開放為動力推動高質量發展，堅決打好三大攻堅戰，加大「六穩」工作力度，保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉，堅定實施擴大內需戰略，維護經濟發展和社會穩定大局，確保完成決戰決勝脫貧攻堅目標任務，全面建成小康社會。
2. **綜合研判形勢，對疫情前考慮的預期目標作了適當調整。今年要優先穩就業保民生，堅決打贏脫貧攻堅戰，努力實現全面建成小康社會目標任務**；城鎮新增就業900萬人以上，城鎮調查失業率6%左右，城鎮登記失業率5.5%左右；居民消費價格漲幅3.5%左右；進出口促穩提質，國際收支基本平衡；居民收入增長與經濟增長基本同步；現行標準下農村貧困人口全部脫貧、貧困縣全部摘帽；重大金融風險有效防控；單位國內生產總值能耗和主要污染物排放量繼續下降，努力完成「十三五」規劃目標任務。
3. **積極的財政政策要更加積極有為**。今年赤字率擬按3.6%以上安排，財政赤字規模比去年增加1萬億元，同時發行1萬億元抗疫特別國債。這是特殊時期的特殊舉措。上述2萬億元全部轉給地方，建立特殊轉移支付機制，資金直達市縣基層、直接惠企利民，主要用於保就業、保基本民生、保市場主體，包括支持減稅降費、減租降息、擴大消費和投資等，強化公共財政屬性，決不允許截留挪用。要大力優化財政支出結構，基本民生支出只增不減，重點領域支出要切實保障。各項支出務必精打細算，一定要把每一筆錢都用在刀刃上、緊要處，一定要讓市場主體和人民群眾有真真切切的感受。
4. **穩健的貨幣政策要更加靈活適度**。綜合運用降準降息、再貸款等手段，引導M2和社會融資規模增速明顯高於去年。保持人民幣匯率在合理均衡水平上基本穩定。創新直達實體經濟的貨幣政策工具，務必推動企業便利獲得貸款，推動利率持續下行。
5. **就業優先政策要全面強化**。財政、貨幣和投資等政策要聚力支持穩就業。努力穩定現有就業，積極增加新的就業，促進失業人員再就業。各地要清理取消對就業的不合理限制，促就業舉措要應出盡出，拓崗位辦法要能用盡用。

二、2020年重點工作任務

1. **加大宏觀政策實施力度，著力穩企業保就業**。今年繼續執行下調增值稅稅率和企業養老保險費率等製度，新增減稅降費約5,000億元。前期出台六月前到期的減稅降費政策，執行期限全部延長到今年年底。小微企業、個體工商戶所得稅繳納一律延緩到明年。預計全年為企業新增減負超過2.5萬億元。降低工商業電價5%政策延長到今年年底。寬帶和專線平均資費降低15%。減免國有房產租金，鼓勵各類業主減免或緩收房租，並予政策支持。堅決整治涉企違規收費。中小微企業貸款延期還本付息政策再延長至明年3月底，對普惠型小微企業貸款應延盡延，對其他困難企業貸款協商延期。鼓勵銀行大幅增加小微企業信用貸款、首貸、無還本續貸。大幅拓展政府性融資擔保覆蓋面並明顯降低費率。大型商業銀行普惠型小微企業貸款增速要高於40%。千方百計穩定和擴大就業。加強對重點行業、重點群體就業支持。

2. **依靠改革激發市場主體活力，增強發展新動能。**保障民營企業平等獲取生產要素和政策支持，清理廢除與企業性質掛鉤的不合理規定。限期清償政府機構拖欠民營和中小企業款項。構建親清政商關係，促進非公有製經濟健康發展。推動製造業升級和新興產業發展。大幅增加製造業中長期貸款。發展工業互聯網，推進智能製造。電商網購、在線服務等新業態在抗疫中發揮了重要作用，要繼續出台支持政策，全面推進「互聯網+」，打造數字經濟新優勢。深入推進大眾創業萬眾創新。發展創業投資，增加創業擔保貸款。深化新一輪全面創新改革試驗，新建一批雙創示範基地。
3. **實施擴大內需戰略，推動經濟發展方式加快轉變。**要深化供給側結構性改革，突出民生導向，使提振消費與擴大投資有效結合、相互促進。支持餐飲、商場、文化、旅遊、家政等生活服務業恢復發展，推動線上線下融合。發展養老、托幼服務。改造提升步行街。支持電商、快遞進農村，拓展農村消費。今年擬安排地方政府專項債券3.75萬億元，比去年增加1.6萬億元，提高專項債券可用作項目資本金的比例，中央預算內投資安排6,000億元。重點支持既促消費惠民生又調結構增後勁的「兩新一重」建設，主要是：加強新型基礎設施建設，發展新一代信息網絡，拓展5G應用，建設充電樁，推廣新能源汽車，激發新消費需求、助力產業升級。加強新型城鎮化建設，加強交通、水利等重大工程建設。增加國家鐵路建設資本金1,000億元。健全市場化投融資機制，支持民營企業平等參與。繼續推動西部大開發、東北全面振興、中部地區崛起、東部率先發展。深入推進京津冀協同發展、粵港澳大灣區建設、長三角一體化發展。推進長江經濟帶共抓大保護。編制黃河流域生態保護和高質量發展規劃綱要。推動成渝地區雙城經濟圈建設。
4. **確保實現脫貧攻堅目標，促進農業豐收農民增收。**加大剩餘貧困縣和貧困村攻堅力度，對外出務工勞動力，要在就業地穩崗就業。拓展農民就業增收渠道。支持農民就近就業創業，擴大以工代賑規模，讓返鄉農民工能打工、有收入。
5. **推進更高水平對外開放，穩住外貿外資基本盤。**圍繞支持企業增訂單穩崗位保就業，加大信貸投放，擴大出口信用保險覆蓋面，降低進出口合規成本，支持出口產品轉內銷。加快跨境電商等新業態發展，提升國際貨運能力。籌辦好第三屆進博會，積極擴大進口，發展更高水平面向世界的大市場。大幅縮減外資准入負面清單，出台跨境服務貿易負面清單。賦予自貿試驗區更大改革開放自主權，加快海南自由貿易港建設，在中西部地區增設自貿試驗區、綜合保稅區。營造內外資企業一視同仁、公平競爭的市場環境。高質量共建「一帶一路」。推動貿易和投資自由化便利化。堅定維護多邊貿易體制，積極參與世貿組織改革。推動簽署區域全面經濟夥伴關係協定，推進中日韓等自貿談判。共同落實中美第一階段經貿協議。
6. **圍繞保障和改善民生，推動社會事業改革發展。**上調退休人員基本養老金，提高城鄉居民基礎養老金最低標準。擴大失業保險保障範圍，將參保不足1年的農民工等失業人員都納入常住地保障。擴大低保保障範圍，對城鄉困難家庭應保盡保，將符合條件的城鎮失業和返鄉人員及時納入低保。