



2014年中央政府工作報告解讀：改革馬年當先

國務院總理李克強於2014年3月5日，在全國人大會議上發表了上任以來首份《政府工作報告》(以下簡稱《報告》)；報告內容分為「2013年工作回顧」、「2014年工作總體部署」和「2014年重點工作」三大主體部分(摘要見附件1)。

在回顧新一屆政府履職一年來的各項工作時，李克強總理全面總結了內地經濟社會發展取得的主要成就，亦不作迴避地指出仍存在的一些困難和問題。對於今年的政府工作，《報告》作出了全面部署，內容上基本遵循了此前中央經濟工作會議的總體精神和政策基調，可以說是對中共十八屆三中全會確定的全面改革路線圖的進一步細化；從中更可看出，今年的政府工作已有較清晰的改革目標和路徑，在多個重點領域的改革有望「靴子落地」。

一、《報告》整體特點

- 《報告》提出的今年政府工作重點任務有九項，內容涵蓋改革開放、擴大內需、農業和農村發展、新型城鎮化、產業結構調整、社會體制改革、民生保障以及生態環境治理等領域。與往年相比，今年列出的政府工作任務明顯增多，遠超去年的四項工作部署，亦多過前年的五項(見附表2)。除了新型城鎮化和生態文明建設首次被列為政府工作主要任務之外，去年的「深入推進改革開放」和「加快轉變經濟發展方式」在今年的報告中均分拆為兩項，即「推動重要領域改革取得新突破」和「開創高水平對外開放新局面」，以及「增強內需拉動經濟的主引擎作用」和「以創新支撐和引領經濟結構優化升級」；這反映了在政府重點工作的安排更加追求細化和落到實處。《報告》的各項標題的用字亦改變往屆政府慣用的籠統提法，字裡行間透露出李克強班子對各項工作的要求更為具體和精準，亦再次體現出其務實勵行的施政風格。
- 在《報告》中，推動改革、對外開放位列政府工作的頭兩項，稱得上是重中之重；這一安排並無懸念。一來今年是全面落實十八屆三中全會精神的開局之年，亦步入了「十二五」規劃的衝刺階段，改革自然成為貫穿政府大政方針的主旋律；二來去年開始的中國(上海)自由貿易區試驗具有里程碑的意義，中央希望今年能夠把「自由貿易區」的經驗逐步複製和推廣，進而帶動全國的新一輪對外開放。

值得注意的是，《報告》將擴大內需列為今年政府工作的第三個要項；而對上一次擴大內需被單列為一項重點工作則是在2011年。根據國家統計局的數據，2013年最終消費對內地GDP增長的貢獻率為50%，投資的貢獻率則高達54.4%，而2012年同期的數字分別為51.8%和50.4%。去年消費的貢獻率再次落後於投資，可以說是出現了意想不到的「反高潮」；這可能是促使中央再次強調經濟增長方式轉型的原因之一。雖然2014年的國際貿易環境預料會隨

著主要發達經濟體的同步復甦而進一步改善，但《報告》反而將全年的進出口增速目標定為 7.5%，比去年低 0.5%，投資增長目標亦從去年的 18% 降為 17.5%，惟獨消費增速維持在 14.5%，與去年持平；反映中央將主動促成這種「此消彼長」，以進一步確立內需作為經濟主引擎的功能，加速增長結構的調整。

二、2014 年經濟增長目標

- 《報告》將 2014 年國內生產總值（GDP）的增長速度設定為約 7.5%，這已是政府連續第三年保持經濟增速預期目標不變，物價調控亦與去年的預期目標持平，將居民消費價格（CPI）漲幅控制在 3.5% 左右；中央維持「穩經濟」的政策基調不言而喻。至於就業目標則較去年上調 100 萬人，要求城鎮新增就業 1,000 萬人以上，城鎮登記失業率控制在 4.6% 以內。

去年上任後，李總理在宏觀調控中首次引入的區間管理，今年的《報告》亦對此作出重申和明確化，指出「守住穩增長和保就業的下限和防通脹的上限」；並表示設定 7.5% 左右的預期增長目標是經過反覆權衡，「兼顧需要和可能」。而這裡所提到的「需要」除了優化產業結構和增強市場信心之外，更重要的相信就是要保就業，包括滿足城鎮新增就業的需要以及為農村轉移勞動力進城務工留出空間。早前李克強總理曾解釋，要保證新增就業 1,000 萬人，需要 7.2% 的經濟增長，加上《報告》在對今年 GDP 增長目標的提法是「7.5% 左右」，總理在記者會上亦表示有關目標具有彈性；有此可以管窺到，隨著中央對處理經濟下行具有更豐富經驗，對經濟增長率底線的容忍度亦進一步提高，以便為推進改革和產業結構調整預留足夠空間。

- 在宏觀經濟政策的取向上，中央在 2013 年實際財政赤字規模首次突破萬億的基礎上，將今年的財政赤字再加碼 1,500 億元至 13,500 億，但預期赤字率 2.1% 則與去年的水平相若。赤字率維持不變同時赤字絕對量有所攀升，既體現了財政政策的連續性，亦讓政府實際上有更加充足的「彈藥」，可以繼續用「積極」的財政手段調節宏觀經濟。

今年的貨幣政策亦同樣「穩」字當頭，強調要鬆緊適度、審慎管理。2014 年廣義貨幣供應量的預期增速為 13% 左右，與去年《政府工作報告》訂立的目標相同。實際上，2013 年 M2 增長 13.6%，超出年初政府擬定目標 0.6 個百分點。但自去年 11 月份以來，貨幣信貸和社會融資規模增長偏快的勢頭已受遏制，M2 同比增長率連續三個月下跌，今年 1 月份和 2 月份分別為 13.2% 和 13.3%，較去年同期低 2.7 和 1.9 個百分點，亦貼近今年的預期目標。預計人民銀行今年內的貨幣政策變動不大，仍將維持中性但有所收緊的基調，並適時適度進行微調，為經濟「行穩致遠」營造穩定的貨幣金融環境。

三、政府重點工作簡析

1. 重點領域的改革

- 2014 年被視為「全面深化改革元年」；作為今年政府工作的首要任務，「改革」一詞出現在《報告》中多達 77 次。本屆政府自履新以來就多次強調，要讓市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府的作用；為此，政府加緊從行政體制改革入手推進職能轉變，「廉政與簡政兩手抓」。按李克強總理最新的詮

釋，「改革的基本取向是讓市場發力」；而簡政放權的目標時以法律為依歸處理好政府和市場的關係，努力做到市場主體「法無禁止即可為」，而政府部門「法無授權不可為」。去年政府分批取消和下放了 416 項行政審批事項，並取消和免徵行政事業性收費 348 項；今年的《報告》表示要再取消和下放行政審批事項 200 項以上，更首次提出建立權力清單制度，明確界定行政審批部門的職責與權力範圍，而且要將清單向社會公開，以提高群眾的監督能力，使得政府與市場的邊界更加清晰可辨。

- 《報告》指財稅體制改革是今年的「重頭戲」；在收入方面，將繼續推進結構性減稅，透過擴大「營改增」試點和增加小微企業的稅收優惠等減輕企業負擔；在支出方面，政府在厲行節約和推動「三公」經費「陽光化」的同時，將會提高一般性轉移支付的比例。《報告》還提及要抓緊研究中央與地方事權和支出責任。在明確權責關係的基礎上理順中央與地方的收入劃分；一方面可以提高地方的自主性與積極性，另一方面亦透過界定各層級的稅收收入，輔以規範化的地方政府舉債融資機制，為解決地方債務問題尋求治本之道。
- 近期發展迅猛的互聯網金融引起了社會的高度關注，亦及時地被寫入了今年的政府工作報告中。從另一個角度看，互聯網金融產品例如「餘額寶」等的出現，除了有助於促進新經濟發展和激發金融創新之外，還有望成為金融體制改革的「觸媒」，倒逼利率市場化和促進監管體系與時並進；更能夠將社會閒散資金集合起來，發揮「盤活存量」的作用，讓金融成為「一池活水」，甚至還可為中小企業解決融資難問題帶來契機。《報告》提到要「促進互聯網金融健康發展」，而之前人民銀行行長周小川等亦表態支持互聯網金融產品創新；均反映了政府對這一新生事物基本上持開放態度，但會以防範風險為底線，在審慎監管的基礎上，予以適當鼓勵和引導。在這一背景下，近日人民銀行發函暫停支付寶、騰訊財富通的虛擬信用卡產品和二維碼支付等服務，相信主要是為了加強風險管控和提高規範性，並不一定意味著中央要全面「叫停」互聯網金融；不少分析亦認為，在完善技術、提交補充材料完成備案和進行合規性的修正後，二維碼支付和虛擬信用卡仍可能「東山再起」。

2. 對外開放

- 《報告》中有多處涉獵到內陸地區的發展問題；例如，擴展內陸沿邊開放，規劃建設絲綢之路經濟帶和孟中印緬、中巴經濟走廊建設，以及沿大江大河和陸路交通幹線推進地區梯度發展等。這反映了中央在進行改革和開放的「頂層設計」時，更著眼於東西部的平衡發展，並致力構建沿海、沿江、沿邊三位一體的「大開放」格局。

3. 增強內需

- 雖然 2011 年和今年的《報告》都將增強內需作為政府的工作重點，但擴大消費方面的推行策略卻有所不同。2011 年主要從需求方面入手，透過增加對城鎮低收入居民和農民的補貼、實施家電下鄉和以舊換新等惠民政策，來提升居民的購買力以及對特定消費品的購買欲；這些「谷消費」方法雖然能起到立竿見影的效果，但亦導致需求在短期內被透支，以致後續銷情不濟，難以轉化為持久性的消費動力。今年《報告》更側重於從供應方面發力，提出要培育消費熱點，促進信息消費和電子商務的創新發展，並擴大服務消費，重點發展養老、健康、旅遊、文化等服務；在構建擴大內需長效機制的同時，亦帶動「新經濟」

的發展和產業結構的優化。

對於民間熱切期盼已久的帶薪休假制度，《報告》亦表示即將落實；這除了是社會進步的體現之外，亦有助於帶動各種休閒消費，締造比「黃金周」更具持續性、穩定性的「休假經濟」效應。

4. 新型城鎮化

- 在城鎮化建設方面，《報告》秉承2013年中央城鎮化工作會議的改革思路，提出「三個一億人」的發展目標，即一億人口的市民化、改造棚戶區和城中村一億人口的居住條件、以及讓中西部一億人就近城鎮化。《報告》刻意以「人」作為政策指標的量度單位，正正是為了強調新型城鎮化的核心要義是人的城市化，並有意借助量化指標，為推動真正以人為核心的城鎮化建設建立硬性約束，以免地方政府再假借城鎮化之名搞「圈地」和「造城」運動。

在具體措施上，《報告》提出要實行不同規模城市差別化的落戶政策以及為未落戶的農民工建立帶有過渡性色彩的居住證制度，並在全國範圍內有區別地穩步推進公共服務均等化。《報告》還特別提到要提高產業發展和集聚人口能力。毫無疑問，城鎮化建設必須與產業發展相輔相成、互為支撐，形成「雙輪驅動」的良性發展機制；這樣，城鎮化才會具備實體經濟的基礎和持續發展的能力，才能避免出現「空城化」的尷尬局面，亦才能透過培育多元化的產業提供足夠的就業機會，讓農村轉移人口真正地安家樂業。

5. 生態環境保護

- 《報告》在主體內容的最後章節，用較大篇幅闡述了內地的環保工作任務，聚焦於治理大氣污染、水污染和土地污染。這反映了中央已深刻體認到污染整治的迫切性，因為污染日趨嚴重，已不僅僅是一個單純的環境問題，更對政治、經濟及社會發展造成嚴峻的挑戰，甚至影響了內地的國際形象和對外資的吸引力。對於近年成為焦點的霧霾國家去年出台了「大氣污染防治行動計劃」；今年的《報告》則首次將治理細顆粒物（PM2.5）和可吸入顆粒物（PM10）納入政府工作目標。在操作層面上，《報告》提出要「出重拳」防治污染，加大淘汰低效率設備的力度，促進高排放行業的技術改造，並對此設定相應的執行目標；同時，亦透過推進能源價格的市場化和能源生產結構的優化、加快資源稅和環境保護稅的立法、以及推動消費方式的變革，力求做到長短兼顧和標本同治。

附件 1：2014 年中央政府工作報告的要點摘要

一、2013 年工作回顧

1. **著力深化改革開放，激發市場活力和內生動力。**在國內外環境錯綜複雜、宏觀調控抉擇兩難的情況下，我們深處著力，把改革開放作為發展的根本之策，放開市場這只「看不見的手」，用好政府這只「看得見的手」，促進經濟穩定增長。
2. **創新宏觀調控思路和方式，確保經濟運行處於合理區間。**面對跌宕起伏的經濟形勢，我們保持定力，明確守住穩增長、保就業的下限和防通脹的上限，只要經濟在合理區間運行，就集中精力抓住轉方式調結構不放鬆，保持宏觀政策基本取向不動搖，以增強市場信心、穩定社會預期。
3. **注重調整經濟結構，提高發展品質和效益。**針對阻礙發展的結構性問題，我們注重精準發力，運用市場手段和差別化政策，在優化結構中穩增長，在創新驅動中促轉型，推動提質增效升級，為長遠發展鋪路搭橋。
4. **切實保障和改善民生，促進社會公平正義。**在財政收支矛盾較大的情況下，我們竭誠盡力，始終把改善民生作為工作的出發點和落腳點，注重制度建設，兜住民生底線，推動社會事業發展。
5. **前進道路上的困難和問題。**經濟穩中向好基礎還不牢固，增長的內生動力尚待增強。財政、進瑞等領域仍存在一些風險隱患，部分行業產能嚴重過剩，宏觀調控難度增大。農業增產農民增收難度加大。一些地區大氣、水、土壤等污染嚴重，節能減排任務艱巨。就業結構性矛盾較大。住房、食品藥品安全、醫療、養老、教育、收入分配、征地拆遷、社會治安等方面群眾不滿意的問題依然較多，生產安全重特重大事故時有發生。社會信用體系不健全。腐敗問題易發多發，公職人員中不廉不勤現象仍然存在。

二、2014 年工作总体部署

1. **經濟社會發展的總體要求是：**全面貫徹落實黨的十八大和十八屆二中、三中全會精神，堅持穩中求進工作總基調，把改革創新貫穿於經濟社會發展各個領域各個環節，保持宏觀經濟政策連續性穩定性，增強調控的前瞻性針對性，全面深化改革，不斷擴大開放，實施創新驅動，堅持走中國特色新型工業化、資訊化、城鎮化、農業現代化道路，加快轉方式調結構促升級，加強基本公共服務體系建設，著力保障和改善民生，切實提高發展品質和效益，大力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，實現經濟持續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7.5%左右，居民消費價格漲幅控制在3.5%左右，城鎮新增就業1000萬人以上，城鎮登記失業率控制在4.6%以內，國際收支基本平衡，努力實現居民收入和經濟發展同步。加強對增長、就業、物價、國際收支等主要目標的統籌平衡。
3. **實現上述目標，必須向深化改革要動力。**改革是最大的紅利，使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用，積極推進有利於結構調整的改革，破除制約市場主體活力和要素優化配置的障礙；**保持經濟運行處於合理區間。**完善宏觀調控政策框架，守住穩增長、保就業的下限和防通脹的上限，**繼續實施積極的財政政策和穩健的**

貨幣政策；此外亦要著力提質增效升級、持續改善民生。要在穩增長的同時，推動發展從主要依靠要素投入向更多依靠創新驅動轉變，從主要依靠傳統比較優勢向更多發揮綜合競爭優勢轉換，從國際產業分工中低端向中高端提升，從城鄉區域不平衡向均衡協調邁進

三、2014年重點工作

1. **推動重要領域改革取得新突破。**改革是今年政府工作的首要任務。要以經濟體制改革為重點，區別情況，分類推進，抓好牽一髮而動全身的舉措，力求取得實質性進展，更多釋放改革紅利。
2. **開創高水準對外開放新局面。**開放與改革相伴而生、相互促進。要構建開放型經濟新體制，推動新一輪對外開放，在國際市場汪洋大海中搏擊風浪，倒逼深層次改革和結構調整，加快培育國際競爭新優勢。
3. **增強內需拉動經濟的主引擎作用。**擴大內需是經濟增長的主要動力，也是重大的結構調整。要發揮好消費的基礎作用和投資的關鍵作用，打造新的區域經濟支撐帶，從需求方面施策，從供給方面發力，構建擴大內需長效機制。
4. **促進農業現代化和農村改革發展。**農業是擴內需調結構的重要領域，更是安天下穩民心的產業。要堅持把解決好「三農」問題放在全部工作的重中之重，以保障國家糧食安全和促進農民增收為核心，推進農業現代化。堅守耕地紅線，提高耕地品質，增強農業綜合生產能力，確保穀物基本自給、口糧絕對安全，把13億中國人的飯碗牢牢端在自己手中。
5. **推進以人為核心的新型城鎮化。**城鎮化是現代化的必由之路，是破除城鄉二元結構的重要依託。要健全城鄉發展一體化體制機制，堅持走以人為本、四化同步、優化佈局、生態文明、傳承文化的新型城鎮化道路，遵循發展規律，積極穩妥推進，著力提升品質。今後一個時期，著重解決好現有「三個1億人」問題，促進約1億農業轉移人口落戶城鎮，改造約1億人居住的城鎮棚戶區和城中村，引導約1億人在中西部地區就近城鎮化。
6. **以創新支撐和引領經濟結構優化升級。**創新是經濟結構調整優化的原動力。要把創新擺在國家發展全域的核心位置，促進科技與經濟社會發展緊密結合，推動我國產業向全球價值鏈高端躍升。
7. **加強教育、衛生、文化等社會建設。**繁榮發展社會事業是促進社會公正、增進人民福祉的有效途徑。要深化社會體制改革，以更大的投入和更有力的舉措，推動經濟社會協調發展。
8. **統籌做好保障和改善民生工作。**民惟邦本，本固邦寧。政府工作的根本目的，是讓全體人民過上好日子。要堅持建機制、補短板、兜底線，保障群眾基本生活，不斷提高人民生活水準和品質。
9. **努力建設生態文明的美好家園。**生態文明建設關係人民生活，關乎民族未來。霧霾天氣範圍擴大，環境污染矛盾突出，是大自然向粗放發展方式亮起的紅燈。必須加強生態環境保護，下決心用硬措施完成硬任務。

附表 2：2012 至 2014 年中央政府工作報告的要點比較

	2014 年	2013 年	2012 年
工作回顧	<ul style="list-style-type: none"> • 深化改革開放，激發市場活力和內生動力 • 創新宏觀調控思路和方式，確保經濟運行處於合理區間 • 調整經濟結構，提高發展品質和效益 • 保障和改善民生，促進社會公平正義 	<ul style="list-style-type: none"> • 有效應對國際金融危機 • 加快經濟結構調整 • 抓好「三農」工作 • 實施科教興國戰略 • 著力保障和改善民生 • 深化重要領域改革 • 擴大對外開放 • 加強政府自身建設 	<ul style="list-style-type: none"> • 加強和改善宏觀調控 • 加快轉變經濟發展方式 • 促進經濟社會協調發展 • 切實保障和改善民生 • 深入推進改革開放
工作總體部署 / 要求	<ul style="list-style-type: none"> • 總體要求：堅持穩中求進工作總基調，把改革創新貫穿於經濟社會發展各個領域 • 預期目標：國內生產總值增長 7.5% 左右；居民消費價格漲幅 3.5% 左右；城鎮新增就業 1000 萬人以上，城鎮登記失業率控制在 4.6% 以內 • 總體部署：深化改革為動力，保持經濟運行處在合理區間；繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策 	<ul style="list-style-type: none"> • 總體要求：以提高經濟增長質量和效益為中心，穩中求進，深化改革開放 • 預期目標：國內生產總值增長 7.5% 左右；居民消費價格漲幅 3.5% 左右；城鄉居民人均收入實際增長與經濟增長同步 • 總體部署：繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，把握好促進經濟增長、穩定物價和防範金融風險之間的平衡 	<ul style="list-style-type: none"> • 總體要求：處理好經濟平穩較快發展、調整經濟結構和管理通脹預期的關係，擴大國內需求特別是消費需求 • 預期目標：國內生產總值增長 7.5%；居民消費價格漲幅控制在 4% 左右；進出口總額增長 10% 左右 • 總體部署：繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，根據形勢變化適時適度預調微調
工作主要任務 / 建議	<ul style="list-style-type: none"> • 推動重要領域改革取得新突破 • 開創高水準對外開放新局面 • 增強內需拉動經濟的主引擎作用 • 促進農業現代化和農村改革發展 • 推進以人為核心的新型城鎮化 • 以創新支撐和引領經濟結構優化升級 • 加強教育、衛生、文化等社會建設 • 統籌做好保障和改善民生工作 • 努力建設生態文明的美好家園 	<ul style="list-style-type: none"> • 加快轉變經濟發展方式 • 推動城鄉發展一體化 • 保障和改善民生 • 深入推進改革開放 	<ul style="list-style-type: none"> • 促進經濟平穩較快發展 • 促進農業穩定發展和農民持續增收 • 加快轉變經濟發展方式 • 保障和改善民生 • 深入推進重點領域改革