

2021 年政府工作报告要点解读

作者：东方金诚研究发展部 王青 冯琳

2021 年 3 月 5 日，国务院总理李克强代表国务院向十三届全国人大四次会议作政府工作报告。对此，我们试做如下解读：

一、“面对突如其来的新冠肺炎疫情、世界经济深度衰退等多重严重冲击，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，全国各族人民顽强拼搏，疫情防控取得重大战略成果，在全球主要经济体中唯一实现经济正增长，脱贫攻坚战取得全面胜利，决胜全面建成小康社会取得决定性成就，交出一份人民满意、世界瞩目、可以载入史册的答卷。” 报告同时强调，“在肯定成绩的同时，我们也清醒看到面临的困难和挑战。新冠肺炎疫情仍在全球蔓延，国际形势中不稳定不确定因素增多，世界经济形势复杂严峻。国内疫情防控仍有薄弱环节，经济恢复基础尚不牢固，居民消费仍受制约，投资增长后劲不足，中小微企业和个体工商户困难较多，稳就业压力较大。关键领域创新能力不强。”

解读：这是党中央、国务院对上年工作和当前中国经济面临的内外部挑战的总体评价和判断。在统筹疫情防控和经济社会发展过程中，2020 年的重点是前者，今年则会适时向后者转移。核心目标有两个：一是经济社会发展要实现常态化，二是着力推进以构建双循环新发展格局为核心的各项结构性改革。今年仍面临各类困难和挑战意味着，2021 年宏观政策不会急转弯，特别是对实体经济的支持政策会保持连续性和稳定性。

二、“今年发展主要预期目标是：国内生产总值增长 6%以上；城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率 5.5%左右；居民消费价格涨幅 3%左右；进出口量稳质升，国际收支基本平衡；居民收入稳步增长；生态环境质量进一步改善，单位国内生产总值能耗降低 3%左右，主要污染物排放量继续下降；粮食产量保持在 1.3 万亿斤以上。”

解读：2021 年主要预期目标全面回归常态。其中，恢复设置 GDP 增速目标，但仅设置最低的底线目标（6%的增长水平与当前我国潜在 GDP 增速基本相当），

这与以往年份通常设置的区间目标和具体数值目标明显不同。在今年全球疫情进入“下半场”、世界经济料将普遍大幅反弹的背景下，我国 GDP 增速有望达到 8%至 9%，因此达到这一底线目标的难度不大。从这个角度看，设置 6%的底线目标，会有利于引导各方面集中精力推进改革创新、推动高质量发展，而不是单纯追求经济高增速。同时，着眼于明、后两年的经济增长状况——2022 年起 GDP 增速将降至潜在增长水平附近，设置 6%的底线目标也可以避免出现预期目标大起大落的现象。2021 年通胀和就业目标全面恢复至疫情前水平，单位 GDP 能耗降幅也与疫情前基本相当。总体上看，今年宏观经济预期目标回归常态，为接下来的宏观政策从去年的强化逆周期调节向常态化回归奠定了基础。

三、“积极的财政政策要提质增效、更可持续。考虑到疫情得到有效控制和经济逐步恢复，今年赤字率拟按 3.2%左右安排、比去年有所下调，不再发行抗疫特别国债。”“今年拟安排地方政府专项债券 3.65 万亿元，优先支持在建工程，合理扩大使用范围。”“继续执行制度性减税政策，延长小规模纳税人增值税优惠等部分阶段性政策执行期限，实施新的结构性减税举措，对冲部分政策调整带来的影响。”

解读：财政政策基调恢复为疫情前的“提质增效”，强调“更可持续”，意味着今年整体财政政策力度下调，主要目标是降低政府债务增速，稳定政府宏观杠杆率。可以看到，今年赤字率比上年下调 0.4 个百分点，新增地方政府专项债比上年下调 0.1 万亿，不再发行特别国债。不过，今年的财政政策力度仍然超出此前市场普遍预期，特别是新增地方政府专项债规模降幅很小——部分原因或是为了弥补 2021 年地方政府国有土地出让金收入可能出现的下降。这一方面体现出今年宏观政策“不急转弯”，另一方面则强调财政政策要通过加大减税降费的方式，继续为小微企业等市场主体纾困——2020 年 12 月以来，制造业小企业 PMI 持续处于收缩区间。

四、“稳健的货币政策要灵活精准、合理适度。把服务实体经济放到更加突出的位置，处理好恢复经济与防范风险的关系。货币供应量和社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配，保持流动性合理充裕，保持宏观杠杆率基本稳定。”“引导银行扩大信用贷款、持续增加首贷户，推广随借随还贷款，使资金更多流

向科技创新、绿色发展，更多流向小微企业、个体工商户、新型农业经营主体，对受疫情持续影响行业企业给予定向支持。”“推动实际贷款利率进一步降低，继续引导金融系统向实体经济让利。今年务必做到小微企业融资更便利、综合融资成本稳中有降。”

解读：2020年政府工作报告的内容是“稳健的货币政策要更加灵活适度。综合运用降准降息、再贷款等手段，引导广义货币供应量和社会融资规模增速明显高于去年。”显然，与去年相比，今年的货币政策将从对冲经济下行压力转向把握好稳增长、防风险与控通胀之间的综合平衡。

首先，“货币供应量和社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配”意味着今年货币投放量要小幅减速。“紧信用”下，今年M2和存量社融增速将比2020年低1至2个百分点。这是2021年货币政策“转弯”的一个体现。

其次，在年初市场利率已普遍升至政策利率附近后，“保持流动性合理充裕”意味着今年资金面出现趋势性收紧的可能性不大。未来市场利率将围绕政策利率宽幅波动，预计全年利率中枢与年初水平相比，不会出现大幅抬升，整体呈现“稳货币”特征。

第三，考虑到今年的经济增长及物价走势，年内实施加息提准的可能性很小，这也是货币政策“稳”字当头、不急转弯的一个具体体现。第四，“有保有压”的结构性货币政策将是今年的主要发力点，“保”的重点是科技创新、绿色发展和小微企业，“压”则会指向房地产金融，城投平台融资环境也会有所收紧。

最后，报告要求“推动实际贷款利率进一步降低”，应当主要是指今年实体经济中的企业一般贷款实际贷款利率还会进一步小幅下降。这会消除市场对今年贷款利率转而大幅上行的担忧。不过，今年涉房贷款等流向非实体经济的贷款利率仍有可能出现上升，这是报告中坚持“房住不炒”，实施结构性信贷政策的一种体现。

五、“强化国家战略科技力量，推进国家实验室建设，完善科技项目和创新基地布局。”“实施好关键核心技术攻关工程，运用市场化机制激励企业创新。“优化和稳定产业链供应链”，“增强产业链供应链自主可控能力，实施好产业基础再造工程”、“坚持扩大内需这个战略基点，充分挖掘国内市场潜力。”“实行高水平对外开放，促进外贸外资稳中提质。实施更大范围、更宽领域、更深层次对外

开放，更好参与国际经济合作。”

解读：以上内容集中体现构建双循环发展新格局。双循环发展新格局的核心是“独立自主+高水平开放”。独立自主包括三项基本内容：一是强化科技创新，解决“卡脖子”问题；二是增强产业链供应链安全，降低可能出现的“断供”风险；三是经济增长更多依靠内需，主要包括扩大国内消费和拓展有效投资，降低对海外市场的依赖度，保持经常项目基本平衡。

高水平开放主要是指下一步要重点推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，目标是以开放促改革，提升经济增长中的全要素生产率。近年来我国加大金融领域开放力度，2020年加入RCEP、签署中欧投资协定，就是推动高水平开放的具体体现，下一步的重点是争取加入开放程度更高的CPTPP。

总体上看，2021年政府工作报告体现了疫情、经济社会发展态势的最新变化，在目标设定、政策部署方面做了有针对性的安排。今年的工作重心是引导经济社会发展回归常态，并在“十四五”的开局之年着力深化结构性改革，力争在构建双循环发展新格局、引领经济高质量发展上展现新气象。