



2019 年中央政府工作報告：放水養魚 篤行致遠

2019 年 3 月 5 日，國務院總理李克強在第十三屆全國人大第二次會議上宣讀政府工作報告。報告的篇章結構分為三個部分，包括「2018 年工作回顧」、「2019 年總體要求和政策取向」和「2019 年政府工作任務」等（摘要見附件表 1）。

今年的政府工作報告秉承了深入淺出、樸實而不失活潑的行文風格，再次體現李克強總理儘量用老百姓的話來說明問題的「李氏作風」。報告中出現了諸如「放水養魚」、「困難不容低估，信心不可動搖，幹勁不能鬆懈」、「敢闖敢試，敢於碰硬」的「金句」，在內容上亦有不少「高含金量」的看點；當中，關於經濟形勢、增長目標、宏觀調控、就業政策、以及重點工作等方面的論述尤值得關注。

(1) 研判經濟形勢：挑戰更多更大，向好趨勢未變

報告在開篇回顧了內地過去一年的經濟社會各領域取得的主要成就以及政府各項工作的進展情況；儘管佔用較大篇幅細數各項來之不易的成績，但對發展中遇到的問題和挑戰毫不迴避，在多個段落中直言不諱。例如，報告指出，「我國發展面臨多年少有的國內外複雜嚴峻形勢，經濟出現新的下行壓力。我們面對的是深刻變化的外部環境。經濟全球化遭遇波折，多邊主義受到衝擊，國際金融市場震盪，特別是中美經貿摩擦給一些企業生產經營、市場預期帶來不利影響」。

在研判 2019 年的國內外形勢時，報告指「今年我國發展面臨的環境更複雜更嚴峻，可以預料和難以預料的風險、挑戰更多更大，要做好打硬仗的充分準備」；但同時亦表示「我國發展仍處於重要戰略機遇期，擁有足夠的韌性、巨大的潛力和不斷進發的創新活力」，故「經濟長期向好趨勢，沒有也不會改變」。

(2) 設定增長目標：確保經濟運行在合理區間

在中美貿易摩擦和國內金融收緊監管等背景下，2018 年內地經濟持續走冷，GDP 增長率從首季度的 6.8% 漸次下滑至第四季度的 6.4%，全年增速跌至 6.6%。踏入 2019 年以來，內地經濟的下行壓力有增無減，首兩個月官方和財新公佈的製造業 PMI 指數雙雙墮入收縮區間。在此背景下，政府工作報告將內地 2019 年的 GDP 增長目標設為 6%-6.5%，不但低於上一份政府工作報告中提出的「6.5% 左右」的增長目標，亦低於去年 6.6% 的實際增速。

中央略為調低今年的經濟增長目標，顯示決策層對當前內地經濟增速下滑持客觀務實的看法，並容忍在未來一段時間繼續適度放緩。這除了為應對中美貿易摩擦等不明朗因素預留空間之外，亦反映中央追求高質量發展的矢志不移，將繼續頂住壓力堅拒出台大水漫灌式的刺激政策以催谷短期的 GDP 數字。

另一方面，政府工作報告在時隔兩年之後再次以區間的形式設定增長目標，並旗幟鮮明地向外界「亮」出 6% 作為 2019 年的增長下限；這亦表明中央對於經濟增長速度仍牢牢地堅持「底線思維」，甚至在短期內有所強化。在今年的政府工作報告中，「保持經濟運行在合理區間」的講法共出現 4 次，較過去幾年報告中明顯為多，還罕有地寫入了「決不能讓經濟運行滑出合理區間」的強硬字眼；這些文字細節亦預示了今年內地經濟增長出現失速式下滑的可能性微乎其微。

(3) 加大宏觀調控：積極財策加力提效，穩健幣策鬆緊適度

今年的報告中提到「積極的財政政策要加力提效」，相比去年報告中的「積極的財政政策取向不變，要聚力增效」，顯示了財政政策在推行力度上將有所加強。這種變化還可在財政赤字的具體安排上得到了體現；2019年內地政府的赤字規模為2.76億元人民幣，比去年的2.38億元上升了3,800億元；預算赤字率2.8%，較去年的2.6%調高0.2個百分點。同時，財政政策的「加碼」還反映在地方政府專項債券的發行上，2019年擬新增債券發行2.15萬億元，比2018年的目標大增8,000億元，並且專項債券的使用範圍亦將「合理擴大」。

值得一提的是，為企業大幅度減稅降負是今年「寬財政」的一大亮點；政府承諾全年減輕企業稅收和社保繳費負擔近2萬億元，規模創歷史新高。政府工作報告中還為多項「降成本」措施訂立詳細的數字目標：一是深化增值稅改革，將製造業等行業現行16%的稅率降至13%，交通運輸業、建築業等行業現行10%的稅率降至9%；二是下調城鎮職工基本養老保險的單位繳費率，從19%降至16%；三是清理電價附加收費，降低用電成本，一般工商業平均電價再降低10%；四是將中小企業寬頻平均資費再降低15%，移動網路流量平均資費再降低20%以上。

貨幣政策方面，報告表示「穩健的貨幣政策要鬆緊適度」，大致維持去年的定調，但移除了「保持中性」的字眼，並且提到「在實際執行中，既要把握好貨幣供給總閘門，不搞『大水漫灌』，又要靈活運用多種貨幣政策工具，疏通貨幣政策傳導管道，保持流動性合理充裕」。這反映中央對2019年貨幣政策的整體取態仍保持審慎，不會做出重大的方向性轉變，但在實際操作上有望比去年偏向寬鬆。

在具體安排上，今年的政府工作報告延續去年的做法，已連續兩年未有設定M2和社會融資增速的量化數字目標，僅要求其與名義GDP增速相匹配；這其實給予了貨幣政策操作更大的靈活性，有利於在穩增長與防風險之間取得更好平衡。同時，為緩解中小企業融資難、融資貴問題，報告中亦針對性提出「今年國有大型商業銀行的小微企業貸款要增長30%以上」。

(4) 強調就業優先：支援就業 全面發力

有別於往年的做法，今年政府工作報告明言「首次將就業優先政策置於宏觀政策層面」，以此凸顯中央對就業工作的高度重視。李克強總理在報告中重申「穩增長首要是為保就業」的經典論述，強調「只要就業穩，收入增，我們就更有底氣」。在談到內地就業市場面對的形勢時，報告指「當前和今後一個時期，我國就業總量壓力不減，結構性矛盾凸顯，新的影響因素還在增加，必須把就業擺在更加突出位置」。為此，政府工作報告中雖然在名義上將2019年的城鎮新增就業目標設定為1,100萬人，與去年的目標持平，但補充了「要在實現預期目標的基礎上，力爭達到近幾年的實際規模」（即1,300萬以上）的新要求。

中央在下調經濟增長目標的同時，對城鎮新增就業的期望卻有所提高；凸顯了今年的「穩就業」工作是要迎難而上。除了倚重穩增長對就業市場的基礎性支撐作用之外，政府工作報告中還多管齊下，提出一系列穩定和擴大就業的具體措施；例如，對招用農村貧困人口、城鎮登記失業半年以上人員的各類企業，三年內給予定額稅費減免；實施職業技能提升行動，從失業保險基金結餘中撥出1,000億元，用於1,500萬人次以上的職工技能提升和轉崗轉業培訓；改革、完善高職院校考試招生辦法，鼓勵更多應屆高中畢業生和退役軍人、下崗職工、農民工等報考，今年將大規模擴招100萬人等。

(5) 政府工作任務：突出重點，把握關鍵

從重點工作的安排來看，「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」是今年政府工作的頭兩項要務；而 2018 年政府工作的首要任務則是「深入推進供給側結構性改革」。相比之下，今年政府工作的重心已再度擺向了「穩增長」；這亦從側面反映了當前內地經濟形勢嚴峻，穩增長再度成為當前要務，其重要性和緊迫性明顯上升，促使中央透過加大力度發揮宏觀政策的逆周期調節作用以及增強微觀主體的活躍度來「頂住經濟下行壓力」。

在政府工作報告中，供給側改革表面上已從重點工作任務中「隱退」，並未再單獨列為一項工作任務。值得注意的是，今年政府工作的頭兩項要務本質上是推動減稅和減少政府干預，這其實正是供應經濟學派所主張的供給側改革的「神髓」所在和兩大「板斧」。從某種意義上講，雖然以去產能和去庫存為代表、具「中國特色」的供給側改革可能暫告一個段落，但以釋放企業活力和激發創新為著力點、更深層次的供給側改革，或者說「中國供給側改革 2.0」階段，在今年的政府工作報告中才真正「進入戲肉」。

例如，在首項工作任務中，中央提到「普惠性減稅與結構性減稅並舉」。比起過去幾年主要是透過「結構性減稅或定向減稅」為企業「降成本」，中央在企業減稅方面的工作思路明顯有所調整，更大力度的減稅有望「接棒」成為今後供給側改革的工作重心之一。第二項工作任務旨在「激發市場主體活力」，列出的多項政策方向均體現了減少政府干預的精神，包括「要進一步縮減市場准入負面清單，推動『非禁即入』普遍落實，政府要堅決把不該管的事項交給市場，最大限度減少對資源的直接配置，審批事項應減盡減，確需審批的要簡化流程和環節，讓企業多用時間跑市場，少費功夫跑審批」。

此外，政府工作報告在「促進區域協調發展」章節中提到「將長三角區域一體化上升為國家戰略，編制實施發展規劃綱要」。國家主席習近平在 2018 年 11 月首屆中國國際進口博覽會開幕式上宣佈要將長三角區域一體化發展升格為國家級戰略；這是繼京津冀協同發展、長江經濟帶發展以及粵港澳大灣區之後，中央近年來提出的第四項國家層面的區域發展戰略。作為中國經濟社會發展最先進的地區之一，「長三角」的三省一市（包括上海、江蘇、浙江和安徽）未來將與粵港澳大灣區齊頭並進，一同肩負著為國家在產業升級、區域一體化、制度創新、等領域探索道路和開展試點的先導作用；更有可能憑藉著上海進博會這一國家級的進口平台，在放寬外資企業和海外商品的市場准入以及培育強大國內市場等方面發揮獨特作用，推進更高層次的對外開放，完善中國改革開放的空間佈局。

2019 年 3 月

附件 1：2019 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. **今年經濟社會發展的主要預期目標是國內生產總值增長6%到6.5%，城鎮新增就業1,100萬人以上，城鎮調查失業率5.5%左右，城鎮登記失業率4.5%以內，居民消費價格漲幅3%左右，國際收支基本平衡，進出口穩中提質，宏觀槓桿率基本穩定，金融財政風險有效防控。農村貧困人口減少1,000萬以上，居民收入增長與經濟增長基本同步，生態環境進一步改善，單位國內生產總值能耗下降3%左右，主要污染物排放量繼續下降**
2. **積極的財政政策要加力提效。**今年赤字率擬按2.8%安排，比去年預算高0.2個百分點，財政赤字2.76萬億元，其中中央財政赤字1.83萬億元，地方財政赤字9,300億元。適度提高赤字率，綜合考慮了財政收支、專項債券發行等因素，也考慮為應對今後可能出現的風險留出政策空間。今年財政支出超過23萬億元，增長6.5%。中央對地方均衡性轉移支付增長10.9%。改革完善縣級基本財力保障機制，緩解困難地區財政運轉壓力，決不讓基本民生保障出問題。
3. **穩健的貨幣政策要鬆緊適度。**廣義貨幣M2和社會融資規模增速，要與國內生產總值名義增速相匹配，以更好滿足經濟運行保持在合理區間的需要。在實際執行中，既要把好貨幣供給總閘門，不搞「大水漫灌」，又要靈活運用多種貨幣政策工具，疏通貨幣政策傳導渠道，保持流動性合理充裕，有效緩解實體經濟，特別是民營和小微企業融資難、融資貴問題，防範化解金融風險。深化利率市場化改革，降低實際利率水準。完善匯率形成機制，保持人民幣匯率在合理均衡水平上的基本穩定。
4. **就業優先政策要全面發力。**就業是民生之本、財富之源。今年首次將就業優先政策置於宏觀政策層面，旨在強化各方面重視就業、支援就業的導向。當前和今後一個時期，我國就業總量壓力不減，結構性矛盾凸顯，新的影響因素還在增加，必須把就業擺在更加突出位置。穩增長首要是為保就業。今年城鎮新增就業要在實現預期目標的基礎上，力爭達到近幾年的實際規模，既保障城鎮勞動力就業，也為農業富餘勞動力轉移就業留出空間。只要就業穩，收入增，我們就更有底氣。
5. 做好今年政府工作，要注重把握好以下關係。一要統籌好國內與國際的關係，凝心聚力辦好自己的事。二要平衡好穩增長與防風險的關係，確保經濟持續健康發展。三要處理好政府與市場的關係，依靠改革開放激發市場主體活力。

二、2019年重點工作任務

1. **繼續創新和完善宏觀調控，確保經濟運行在合理區間。**堅持以市場化改革的思路和辦法破解發展難題，發揮好宏觀政策逆周期調節作用，豐富和靈活運用財政、貨幣、就業政策工具，增強調控前瞻性、針對性和有效性，為經濟平穩運行創造條件。實施更大規模的減稅。普惠性減稅與結構性減稅並舉，重點降低製造業和小微企業稅收負擔，將製造業等行業現行16%的稅率，降至13%；將交通運輸業、建築業等行業現行10%的稅率，降至9%。明顯降低企業社保繳費負擔。下調城鎮職工基本養老保險單位繳費比例，各地可降至16%。

2. **激發市場主體活力，著力優化營商環境。**我國有上億市場主體，而且還在不斷增加，把市場主體的活躍度保持住、提上去，是促進經濟平穩增長的關鍵所在，要深化「放管服」改革，推動降低制度性交易成本，下硬功夫打造好發展軟環境。以改革推動降低涉企收費。專項治理中介服務收費，繼續清理規範行政事業性收費。加快收費清單「一張網」建設，讓收費公開透明，讓亂收費無處藏身。
3. **堅持創新引領發展，培育壯大新動能。**推動傳統產業改造提升。圍繞推動製造業高質量發展、強化工業基礎和技術創新能力，促進先進製造業和現代服務業融合發展，加快建設製造強國。打造工業互聯網平台，拓展「智慧+」，為製造業轉型升級賦能。支援企業加快技術改造和設備更新，將固定資產加速折舊優惠政策，擴大至全部製造業領域。強化質量基礎支撐，推動標準與國際先進水準對接，提升產品和服務品質，讓更多國內外用戶選擇中國製造、中國服務。促進新興產業加快發展。深化大數據、人工智能等研發應用，培育新一代信息技術、高端裝備、生物醫藥、新能源汽車、新材料等新興產業集群，壯大數字經濟。提升科技支撐能力。健全以企業為主體的產學研一體化創新機制。
4. **促進形成強大國內市場，持續釋放內需潛力。**充分發揮消費的基礎作用、投資的關鍵作用，穩定國內有效需求，為經濟平穩運行提供有力支撐。
5. **對標全面建成小康社會任務，扎實推進脫貧攻堅和鄉村振興。**堅持農業農村優先發展，加強脫貧攻堅與鄉村振興統籌銜接，確保如期實現脫貧攻堅目標，農民生活達到全面小康水平。
6. **促進區域協調發展，提高新型城鎮化質量。**圍繞解決發展不平衡不充分問題，改革完善相關機制和政策，推動區域優勢互補，城鄉融合發展。京津冀協同發展重在疏解北京非首都功能，高標準建設雄安新區，落實粵港澳大灣區建設規劃，促進規則銜接，推動生產要素流動和人員往來便利化。將長三角區域一體化發展上升為國家戰略，編制實施發展規劃綱要。長江經濟帶發展要堅持上中下游協同，加強生態保護修復和綜合交通運輸體系建設，打造高質量發展經濟帶。
7. **加強污染防治和生態建設，大力推動綠色發展。**綠色發展是構建現代化經濟體系的必然要求，是解決污染問題的根本之策。要改革完善相關制度，協同推動高品質發展與生態環境保護。
8. **深化重點領域改革，加快完善市場機制，**聚焦突出矛盾和關鍵環節，推動相關改革深化，健全與高品質發展相適應的體制機制，把市場活力和社會創造力充分釋放出來。
9. **推動全方位對外開放，培育國際經濟合作和競爭新優勢，**進一步拓展開放領域，優化開放布局，繼續推動商品和要素流動型開放，更加注重規則等制度型開放，以高水平開放帶動改革全面深化。
10. **加快發展社會事業，更好保障和改善民生。**今年財政收支平衡壓力加大，但基本民生投入確保只增不減。支援社會力量增加非基本公共服務供給，滿足群眾多層次、多樣化需求。