KPMG

2021年《政府工作报告》要点解读

宏观洞察



毕马威中国

2021年03月

kpmg.com/cn

核心观点

2021年3月5日，第十三届全国人民代表大会第四次会议在北京顺利召开，李克强总理向大会做了《政府工作报告》（以下简称《报告》）。作为“十四五”的开局之年，今年的《报告》在强调保持经济增速和政策延续性等短期目标的同时，也聚焦一些中长期问题，比如构建双循环新发展格局、科技创新自主可控、降低碳排放以及乡村振兴等。以下十个要点值得关注：

1. 设定底线增速目标，强调高质量发展
2. 宏观政策不急转弯，继续支持中小微企业
3. 消费投资有效结合，扩大内需
4. 加速城镇化建设，推进户籍制度改革
5. 提升创新能力，维护产业链供应链稳定
6. 发展新能源，降低碳排放
7. 实施乡村振兴战略，确保粮食安全
8. 坚持“房住不炒”
9. 防止资本无序扩张，维护公平竞争的市场环境
10. 稳外贸稳外资，推动高水平对外开放

设定底线增速目标，强调高质量发展

2021年《政府工作报告》（以下简称《报告》）对当年国内生产总值增长设定在6%以上，体现了保持经济运行在合理区间的要求。对十四五期间经济增长目标的描述是：经济运行保持在合理区间，各年度视情提出经济增长预期目标。重点放在提高发展质量和效益上，促进增长潜力充分发挥。

新冠疫情对全球经济造成了巨大冲击。中国2020年GDP增长2.3%，虽然是去年全球唯一实现正增长的主要经济体，但也是中国改革开放以来最低的增速。我们预期中国经济将保持复苏的趋势，同时由于去年的低基数效应，今年GDP增速有望达到8.8%。因此，实现6%以上的增长难度不大。

我们认为可以从三个方面来理解2021的增速目标：1）6%以上和以往政府工作报告设定的增速目标比较一致，便于与今后的目标相衔接，保持政策的连续性。2）这一目标更多的体现了一种底线思维，显示了我国对保持经济稳定的重视和决心，有利于稳定市场预期。3）较低的增速要求也为深化改革开放保留了较大空间，有利于引导各方将重点放在高质量发展和优化产业结构上。



© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

表1 2019年-2021年经济目标对比

	指标名称	2019 目标	2019 实际	2020 目标	2020 实际	2021 目标
宏观经济	国内生产总值	6.0%-6.5%	6.1%	无	2.3%	6%以上
	居民消费价格	3%左右	2.9%	3.5%左右	2.5%	3%左右
	减少农村贫困人口	1000万以上	1109万	全面实现脱贫攻坚	剩余551万农村贫困人口全部实现脱贫	巩固拓展脱贫攻坚成果
就业	城镇新增就业	1100万以上	1352万	900万以上	1186万	1100万以上
	城镇调查失业率	5.5%左右	5.2%	6%左右	5.6%	5.5%左右
货币政策	货币供应和社融规模	M2、社会融资规模增速与名义GDP增速相匹配	M2: 8.7% 社会融资规模存量: 10.7%	M2、社会融资规模增速明显高于去年	M2：10.1% 社会融资规模存量: 13.3%	M2、社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配
财政政策	赤字率	2.8%	4.9%	3.6%以上	6.2%	3.2%
	财政赤字	2.76万亿	4.85万亿	3.76万亿	6.27万亿	3.57万亿
	抗疫特别国债	无	无	1万亿	1万亿	无
	地方专项债券	2.15万亿	2.15万亿	3.75万亿	3.75万亿	3.65万亿
	减税降费	2万亿	2.36万亿	2.5万亿	超过2.6万亿	继续执行减税政策
投资	城镇老旧小区改造	无	1.9万个	3.9万个	4.0万个	5.3万个
环保	单位国内生产总值能耗下降	3%左右	2.6%	继续下降	0.1%	3%左右

数据来源：《政府工作报告》，国家统计局，毕马威分析
注：赤字率和财政赤字未包括调入资金及结转结余

© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

宏观政策不急转弯，继续支持中小微企业

《报告》延续中央经济工作会议维稳基调，提出将保持宏观政策连续性，稳定性，可持续性，促进经济运行在合理区间。

财政政策方面，积极的财政政策要提质增效，更可持续。今年财政赤字率在3.2%左右，较去年大于3.6%的目标有所下调，但高于市场预期（3.0%左右）；地方政府专项债拟发行3.65万亿元，低于去年的3.75万亿元，但也高于市场预期（3万亿左右）。今年财政赤字总额计划为3.57万亿元（包括中央2.75万亿元，地方8200亿元），低于去年的3.76万亿。不再发行抗疫特别国债。

今年财政目标虽然较去年有所调低，但普遍高于市场预期，总体上属于较宽松的财政政策。此外，中央对地方转移支付，以及财政资金直达机制规模也均高于历史水平。应对疫情和大规模减税降费对去年地方财政带来了较大的压力。相对积极的财政措施将有利于缓解地方政府财政负担，化解地方政府隐性债务风险；同时提升财政资金使用效率，使财政支出更多用于社会民生，确保“三保”任务（保基本民生，保工资，保运转）的落实。

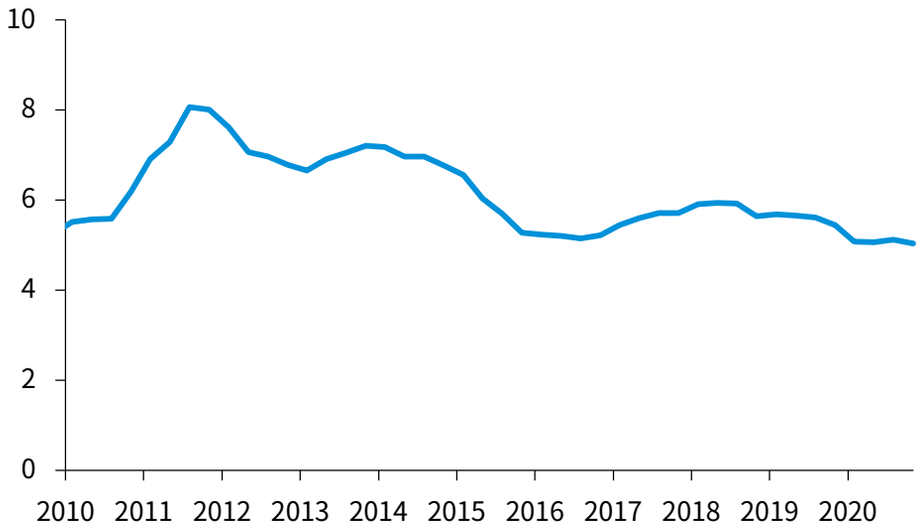
在减税降费上，《报告》也提出延长部分阶段性政策，进一步降低中小微企业税费，同时从能源、交通、电信等基础性行业推动降低企业生产经营成本。面对复杂多变的世界形势和仍处于早期的经济复苏，延续对中小微企业的支持，有利于帮助市场主体恢复元气，增强活力。

货币政策方面，稳健的货币政策要灵活精准、合理适度。M2和社会融资规模增速与名义经济增速基本匹配，保持宏观杠杆率和汇率基本稳定。与财政政策基调相同，货币政策亦强调对中小微企业的支持，例如：将延续普惠小微企业贷款延期还本付息政策，适当降低小微企业支付手续费等。此次《报告》强调要继续引导金融系统向实体经济让利，使小微企业融资更加便利，预期企业整体融资成本将稳中有降。



© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

图1　金融机构人民币贷款加权平均利率，%



数据来源：WIND，毕马威分析

新冠疫情后，很多主要经济体的央行采取了大规模的量化宽松政策，很大一部分释放的流动性进入资产市场，如股市、房地产、数字货币等，推升了资产价格。《报告》再次强调服务实体经济是金融机构的“本分”，要把服务实体经济放在更加突出的位置。使流动性更多流向科技创新、绿色发展以及中小企业市场主体中，实现精准滴灌。

今年CPI设定目标值为3%左右。2020年猪肉价格上升推动食品价格上涨，去年CPI通胀2.5%。今年随着生猪供给的提升，猪肉价格将逐步回落。我们预期全年消费品价格温和，物价涨幅保持在3%以下难度不大。较高的通胀预期可以给货币政策预留更多空间，在必要时支持经济增长，保证宏观经济稳定运行。



© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

消费投资有效结合，扩大内需

《报告》提出，在十四五时期要形成强大国内市场，构建新发展格局。通过全面促进消费，拓展投资空间，加快培育完整内需体系。《报告》中对如何稳定、扩大消费和有效投资提出多个重要着力点，围绕改善民生拓展需求，促进消费与投资有效结合，实现供需更高水平动态平衡。

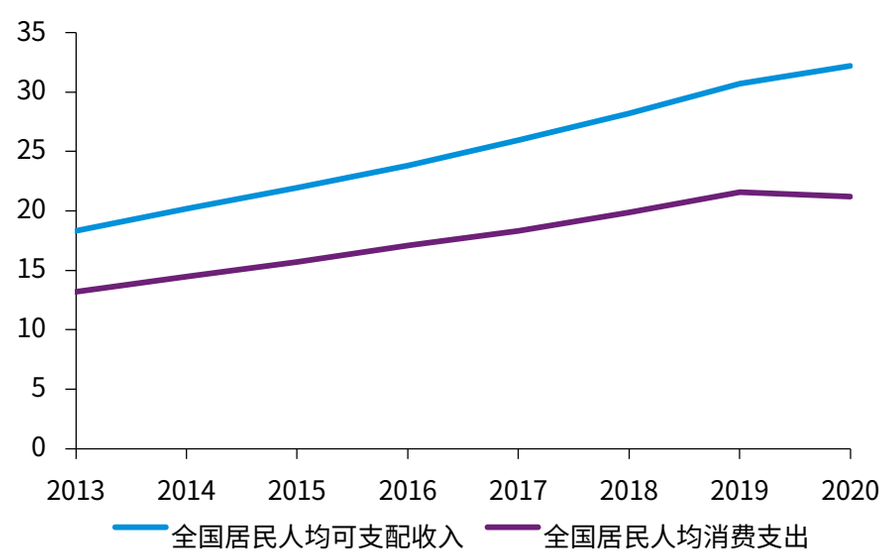
在促进消费上，2021年的工作重点将放在提高消费能力，改善消费环境。具体措施为：1）多渠道增加居民收入；2）健全城乡流通体系，扩大县乡消费；3）稳定增加汽车、家电等大宗消费，完善汽车配套基础设施，取消对二手车交易不合理限制；4）发展健康、文化、旅游、体育等服务消费；5）推进内外贸产品同线同标同质；6）推进线上线下更广更深融合等。

收入是消费的基础，提高居民收入、使国民收入更多流向居民部门，是扩大内需的关键所在。从收入群体来看，低收入群体的边际消费倾向更高，通过健全城乡流通体系，激发县乡等下沉市场消费潜力，对促进消费也具有事半功倍的效果。推进内外贸产品同线同标同质，亦能够促进我国庞大的境外消费市场回流。此外，疫情给数字经济带来新的发展机遇，《报告》提出将充分利用“互联网+”，推进线上线下深度融合。政府对新型消费的支持力度也会进一步提升，以拉动内需。

在扩大有效投资上，新增地方政府专项债，优先支持在建工程，并合理扩大适用范围。投资将尤其关注以下方面：1）促进区域协调发展的重大工程建设；2）“两新一重”建设，实施一批交通、能源、水利等重大工程项目，建设信息网络等新型基础设施，发展现代物流体系；3）民生相关建设项目，新开工改造城镇老旧小区5.3万个，提升县城公共服务水平。此外，《报告》提出完善支持社会资本参与政策，在更多领域开放民间投资，将促进市场公平竞争，有利于提高资源的配置效率。

我们认为，促进区域协调发展的重大工程建设，发展现代化物流体系，将全面提升运输效率，降低生产成本，促进各项生产要素的跨区域优化配置，形成国民经济良性循环。通过5G基站、人工智能、大数据中心等新基建，能够有效提高资金使用效率，助力我国数字产业化、产业数字化的发展，带动社会智能升级。

图2　全国居民人均可支配收入和消费，千元



数据来源：WIND，毕马威分析

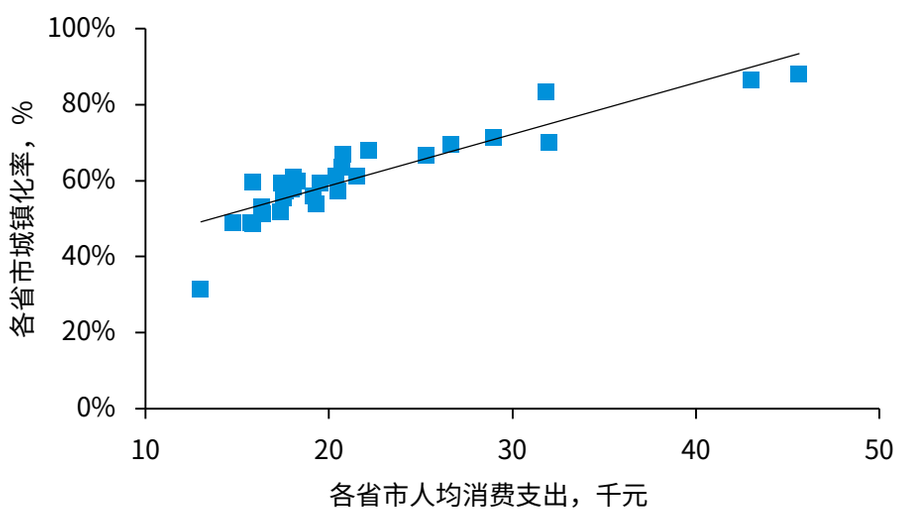
© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

加速城镇化建设，推进户籍制度改革

以城市群和都市圈为特点的新型城镇化已经成为带动我国产业升级、拉动内需，以及开展国际经贸合作的主要平台。《报告》提出十四五期间，常住人口城镇化率提高到65%。推动新型城镇化的建设，亦是我国畅通国内大循环的重要抓手。

2019年，我国五大城市群以不到13%的国土面积积聚了46%的人口，并创造了近60%的国内生产总值。截至2019年，我国常住人口城镇化率为60.6%，相比其他发达国家城镇化率超过70%，我国当前的城镇化水平仍然较低。我们研究发现，城镇化率和消费存在着正相关的关系。城镇化率高的地区通常经济也更加发达，人均收入更高，也带动了消费的增长。未来仍与需要加快城镇化的建设，促进消费需求增长。

图3　各省市城镇化率与人均消费支出



数据来源：WIND，毕马威分析

值得注意的是，2019年我国户籍人口城镇化率只有44%，与常住人口城镇化率仍相差16个百分点，约2.2亿人口并未实现真正意义的落户。《报告》提出要进一步推动户籍制度的改革，推动放开在就业地参加社会保险的户籍限制。我们认为，在加速城镇化建设的同时，应大力推进户籍制度改革，更多流动人口在城市享受教育、医疗、养老、保证性住房等基础设施和社会保障，将有助于消除劳动力在城市间合理流动的顾虑。从长期来看，这可以进一步释放城市群的消费潜力。

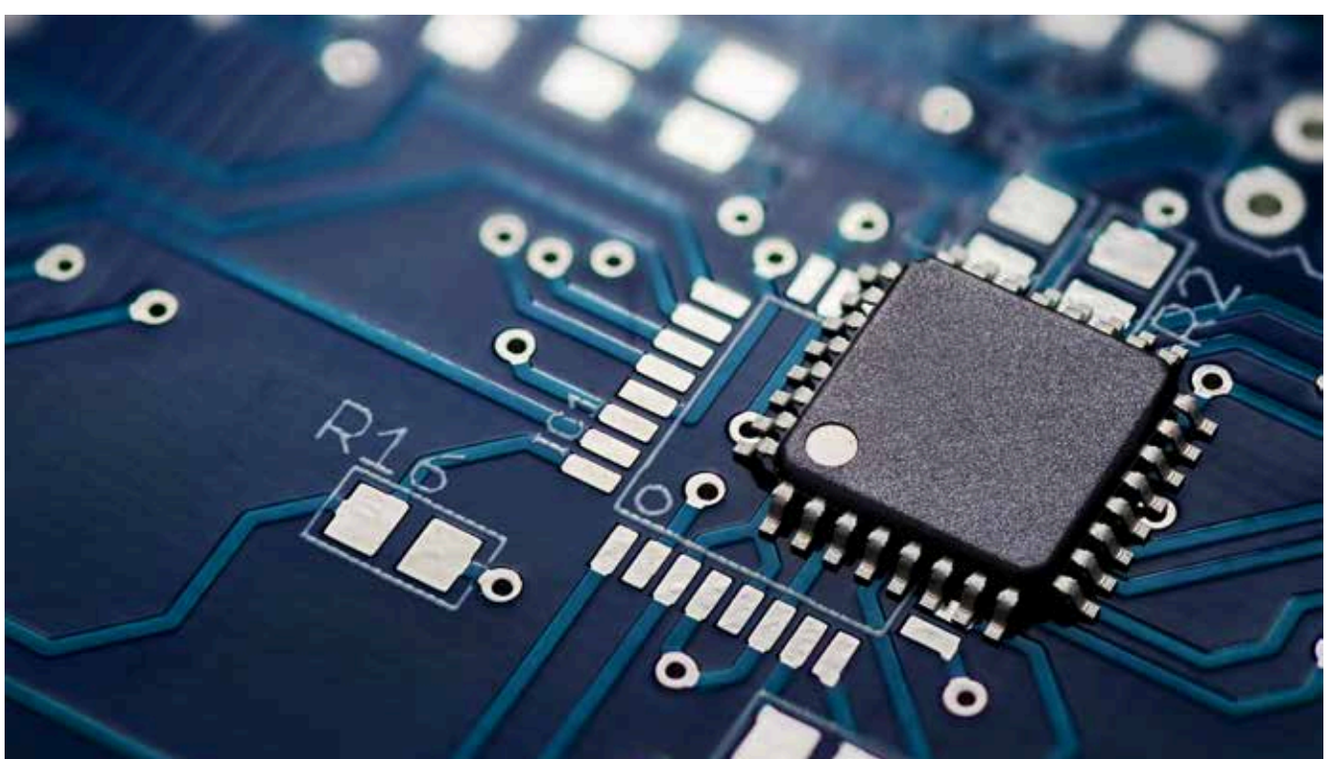
© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

提升创新能力，维护产业链供应链稳定

《报告》提出，在十四五时期，要坚持创新驱动发展，加快发展现代产业体系。坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑。十四五期间，全社会研发经费投入年均增长要在7%以上，力争投入强度高于“十三五”时期实际。

具体措施包括：1）推进国家实验室建设；2）推进“科技创新2030—重大项目”；3）建设国际和区域创新中心；4）加大财政投入支持基础研究，中央本级基础研究支出增长10.6%；5）加强知识产权保护；6）强化企业创新主体的地位，鼓励领军企业组建创新联合体；7）加大政策支持，延续执行企业研发费用加计扣除75%政策，将制造业企业加计扣除比例提高到100%；8）减轻科研人员不合理负担等。

当前国际环境日趋复杂，中美关系进入长期博弈，加强制造业自主可控，确保产业链、供应链安全是我国面临的重要任务和挑战。面对疫情下的全球产业链重构，十四五期间，我国将加强基础学科的研发投入，加快攻关一批关键核心技术，推动产业向价值链上游移动。预计集成电路、高端芯片、新一代半导体技术等领域将得到更多的政策支持。此外，为激发市场主体活力，促进科技创新与实体经济深度融合，推动企业创新发展，政府将继续采用税收优惠机制，激励企业加大研发投入。政府还将通过提升制造业贷款份额，以支持制造业企业扩大设备更新和技术改造投资；同时发挥大企业引领支撑和中小微企业协作配套作用，实施好产业基础再造工程，打造一批先进制造业集群，切实提升我国在科技创新、智能制造上的核心竞争力，进一步优化和稳定产业链供应链。

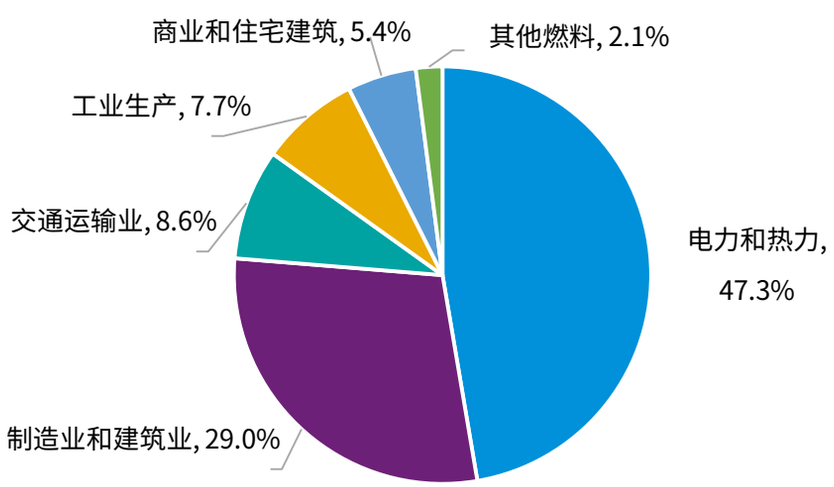


© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

发展新能源，降低碳排放

在环保方面，《报告》提出继续加强污染防治和生态建设，持续改善环境质量，促进生产生活方式向绿色转型。在碳达峰、碳中和的工作安排上，《报告》也提出具体工作目标，十四五期间，单位国内生产总值能耗和二氧化碳排放需要分别降低13.5%和18%。电力热力行业是我国目前碳排放的主要来源，今年的重点工作也提出北方地区清洁取暖率要达到70%，单位国内生产总值能耗降低3%左右。

图4　我国碳排放来源结构，按行业分类



数据来源：Our World in Data，毕马威分析
注：数据为2016年

今年《报告》提出了五项具体的工作内容：1）制定2030年前碳排放达峰行动方案；2）优化产业结构和能源结构，大力发展新能源；3）通过税收优惠政策，培育壮大节能环保行业；4）推动碳交易和绿色金融，支持低碳发展；5）持续开展大规模国土绿化行动。

优化产业结构和能源结构，大力发展新能源，不仅有助于我国推进低碳发展，实现碳排放目标，同时也将有利于保障国家能源安全。当前我国的能源结构仍以煤炭为主，也是世界最大的石油进口国。从能源供给看，加大对新能源的研发应用，培育壮大节能环保行业，能够有效减少我国对外依存度，提升能源安全保障能力，对经济社会稳定发展至关重要。

十四五期间，钢铁、水泥、化工等重工业企业将面临更严格的碳排放量约束，必须进一步提高化石能源的利用效率。此外，随着非化石能源成为能源增量的主力军，光伏、风电、核电、氢能领域将迎来巨大的发展空间，新能源汽车机遇广阔。同时，碳排放权交易和绿色金融等措施的展开，也将推动高耗能的产业加速转型。

© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

实施乡村振兴战略，确保粮食安全

2020年我国帮助551万人脱离贫困，完成全面脱贫攻坚目标。今年《报告》提出要巩固脱贫攻坚成果，同时实施乡村振兴战略，促进农业稳定发展和农民增收。疫情对农村地区和困难家庭等低收入群体的影响较大，持续时间较长。接续推进脱贫地区发展，可以有效防止这部分群体因疫情致贫返贫现象发生，避免贫富差距。同时，实施乡村振兴战略，可以通过重点帮扶，加大农村公共基础设施建设，促进城乡融合发展，切实提升农民收入，扩大县乡消费。

此外，本次《报告》中也特别强调了粮食安全问题。2004年以来，连续18年的中央一号文件都是聚焦“三农”问题，今年也不例外。本次《报告》要求今年粮食产量保持在1.3万亿斤以上。保障粮食安全的核心是种子和耕地，《报告》也提出，在十四五期间要严守18亿亩耕地，提高高标准农田的建设标准和质量；要加强种质资源保护利用和优良品种选育推广，开展农业关键核心技术攻关。我们认为，十四五期间，种子技术研发、基地建设将得到更多的政策支持；农机装备自动化、培育信息化等智慧农业将释放巨大潜力。

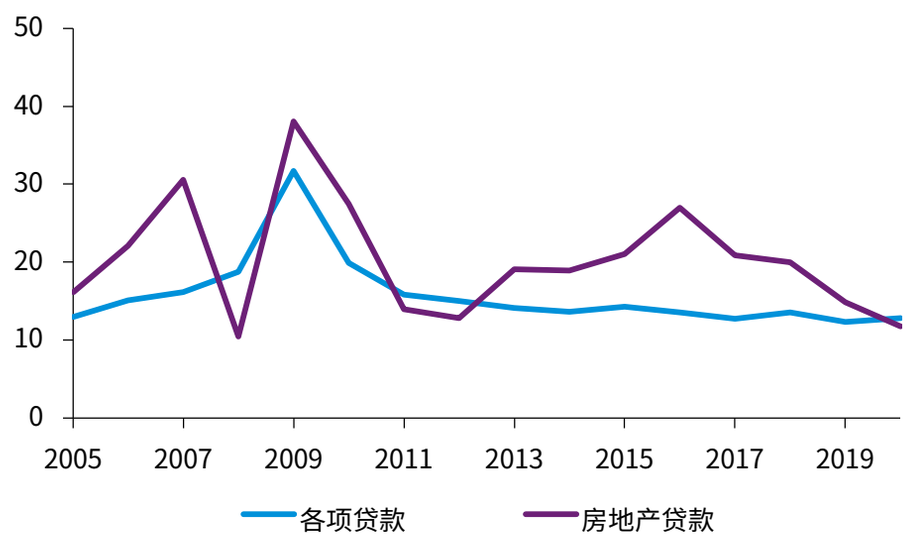


© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

坚持“房住不炒”

去年疫情后，房地产市场恢复态势良好，房地产投资、新开工、房屋销售等数据稳步回升，一些重点城市房价上涨较快。为了避免市场过热、降低房地产风险，自下半年开始，政府加大了对房地产市场的调控力度，相继推出“三道红线”、房地产贷款集中度管理等措施。2020年房地产贷款余额增速8年来首次低于各项贷款增速，新增房地产贷款占各项贷款比重从2016年的44.8%下降到去年的28%，成果来之不易。

图5　各项贷款余额和房地产贷款余额增速，同比，%



数据来源：WIND，毕马威分析

今年《政府工作报告》重申“房住不炒”。与此同时，《报告》提出发展租赁住房市场、增加土地供应、安排专项资金、集中建设等更有针对性的措施， 以解决大城市住房突出问题。我们认为，这些措施有利于房地产市场的长期发展，防范化解系统性风险。我们预计今年房地产市场将逐渐降温，房地产投资增速较去年有所放慢。



© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

防止资本无序扩张，维护公平竞争的市场环境

《报告》中提到“强化反垄断和防止资本无序扩张，坚决维护公平竞争市场环境”。去年中央经济工作会议也提到了将反垄断和遏制资本无序扩张作为下一阶段的工作重点。通过反垄断工作，避免出现巨头遏制竞争的现象，激发市场创新动力。

近年来世界各国不断加强对互联网巨头企业的反垄断审查，防止企业滥用市场地位，影响公平竞争的市场环境。2021年2月7日，国务院反垄断委员会正式印发了《关于平台经济领域的反垄断指南》，明确提出保护市场公平竞争、依法科学高效监管、激发创新创造活力、维护各方合法利益等四条基本原则。

同时，我们认为数据治理问题也值得关注。在数字经济时代，数据和劳动、资本、土地一样，都是重要的生产要素，但目前对于数据的产权界定还存在争议，对数据的监管不够完善，个人隐私保护也有很多问题需要解决。我国《数据安全法》和《个人隐私保护法》草案也已经分别通过审议，目前正在加紧制定之中，有望在近期内颁布。



© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

稳外贸稳外资，推动高水平对外开放

《报告》中提到“实行高水平对外开放，促进外贸外资稳中提质”。外贸外资的高质量发展是改革开放的重要内容，也是我国经济增长的重要动力。

外贸方面，将在中小外贸企业信贷和出口信用保险上给予更多支持。充分发挥上海、北京、广州等城市的区位优势，举办展会，为全球提供前沿商品和服务的展示与交易平台，推动国际物流畅通，通关便利。

外资方面，2020年我国实际使用外资逆势上扬，非金融领域实际使用外资增长4.5%，成为全球第一大外资流入国。中国将通过营造更加优良的营商环境，落实好外商投资法及其实施条件，持续推动营商环境的市场化法治化和国际化，使外资在中国有更好的环境、更好的发展。

同时，我国将进一步深化区域经济合作，如推动RCEP尽快生效实施、中欧投资协定签署，并加快与日本、韩国、等经济体自贸协定谈判进程，积极考虑加入CPTPP。良好的制度环境也将有助于我国加强与东盟、东亚以及欧盟的联系，在全球和亚太区域内构建更加完整的供应链和价值链。



© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

联系人



吴国强
中国业务发展主管合伙人
毕马威中国
+86 (10) 85087067
raymond.kk.ng@kpmg.com



康勇
首席经济学家
毕马威中国
+86 (10) 85087198
k.kang@kpmg.com

研究团队：曾远, CFA；郑亚男
设计：朱政

感谢吴爱旌（实习生）对本文贡献

© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

kpmg.com/cn/socialmedia



如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
https://home.kpmg.com/cn/en/home/about/offices.html

本刊物所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些资料在阁下收取时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据所载资料行事。

© 2021 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司— 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

毕马威的名称和标识均为毕马威全球性组织中的独立成员所经许可后使用的商标。

二零二一年三月印刷