中银研究

宏观观察

中国银行 BANK OF CHINA 研究院

2021 年 3 月 8 日　　2021 年第 12 期（总第 335 期）

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- **《宏观观察》**
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

从《政府工作报告》看 2021 年中国经济工作八大看点*

2021 年是我国“十四五”规划的开局之年，与以往报告结构不同，2021 年《政府工作报告》（简称《报告》）在回顾 2020 年工作、部署 2021 年重点工作的同时，还阐述了“十三五”时期发展成就和“十四五”时期主要目标任务，2021 年主要指标的设定考虑了与未来几年目标的平稳衔接。总体来看有八大看点值得关注。

作　者：宏观经济分析小组
中国银行研究院
电　话：010 - 6659 4097

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤
联系人：叶银丹
电　话：010 - 6659 6874

*　对外公开
**　全辖传阅
***　内参材料

从《政府工作报告》看 2021 年中国经济工作八大看点[1]

2021 年是我国“十四五”规划的开局之年，与以往报告结构不同，2021 年《政府工作报告》（简称《报告》）在回顾 2020 年工作、部署 2021 年重点工作的同时，还阐述了“十三五”时期发展成就和“十四五”时期主要目标任务，2021 年主要指标的设定考虑了与未来几年目标的平稳衔接。总体来看有八大看点值得关注。

一、GDP 增速目标设为 6%以上，为高质量发展提供持续动力

受新冠疫情影响，2020 年《政府工作报告》未设具体经济增速目标。在新冠疫情总体得到控制的背景下，2021 年《报告》又一次提出了具体的经济增速目标。本次《报告》设定的 GDP 增长目标为 6%以上，是一个比较适中的增速，体现了政府对中国经济发展的底气和稳中求进的基调。

一是充分考虑了经济运行恢复情况，既彰显了对疫后经济恢复的信心，又体现了面对未来不确定性的实事求是态度。在中央有效统筹疫情防控、经济秩序快速恢复的背景下，中国成为 2020 年全球唯一实现经济正增长的主要经济体。展望 2021 年，GDP 增长目标设为 6%以上，“6%”是保底、“以上”是信心。一方面，清醒看到了当前面临的困难和挑战，世界政经格局复杂多变，新冠疫情仍在全球蔓延，国内经济恢复基础有待巩固；另一方面，表明了中国经济有充分的潜力与韧性，考虑到经济景气不断回升、宏观政策持续推进、上年低基数等因素的综合影响，预计 2021 年中国经济将有较好表现。综合来看，2021 年中国经济运行的利好因素较多，经济大概率能恢复至正常水平以上，完成 6%以上的经济增速目标难度不大。

二是体现了高质量发展的导向，既为改革预留空间，也为未来发展创造空间。事实上，国内外主要机构普遍预测 2021 年中国 GDP 增速将达到 8%左右（IMF 和世界银行预测值分别为 8.1%、7.9%），相比较而言，本次《报告》设定的经济增速目标略显保守。但恰恰是这一保守目标的设定，体现了当前中国政府淡化经济增速，更加注重经

[1] 作者：宏观经济分析小组；执笔人：梁 婧、范若滢、叶银丹、王梅婷。

济发展质量。当前，我国还面临提升关键领域创新能力、防范化解地方政府债务风险、进一步优化营商环境等艰巨任务。预计进一步深化改革将成为今年经济工作的重点，在推进经济平稳运行的过程中宏观调控政策将有更多余地进行相机抉择，解决经济发展过程中的结构性问题。

三是适当的 GDP 增速是实现可持续健康发展的需要。根据习近平总书记关于《规划建议》的说明，到“十四五”期末达到现行的高收入国家标准、到 2035 年实现经济总量或人均收入翻一番，是完全有可能的。据此可测算出，2021-2035 年期间我国经济增速年均需要保持在 4.7%左右。作为“十四五”开局之年，2021 年 GDP 增速目标的设定，不仅要考虑当年的具体情况，还要统筹考虑未来几年经济增长目标的连续性、稳定性和可持续性，尽可能保持经济平稳运行。设定适当的 GDP 增速目标，避免了形成较高基数，对明后年造成压力，导致起伏过大。此外，稳就业、保民生也需要经济增速保持在合意水平。受疫情影响，我国平均城镇调查失业率从 2019 年的 5.2%升至 2020 年的 5.6%。当前稳就业压力依然较大，作为吸引就业的主力军，中小微企业和个体工商户仍面临较多困难。本次《报告》中就业目标回调到疫情以前的正常水平[2]，则需要经济保持较高增速以带动就业增长。

表 1:近年来《政府工作报告》主要指标

指标	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
经济增速目标	6.5%	6%-6.5%	不设置	6%以上
就业政策	实施积极的就业政策	就业优先政策要全面发力	就业优先政策要全面强化	就业优先政策要继续强化、聚力增效
城镇新增就业	1100 万人	1100 万人	900 万人	1100 万人
登记失业率	4.5%	4.5%	5.5%	无
调查失业率	5.5%	5.5%	6%	5.5%
财政政策	积极的财政政策取向不变，要聚力增效	积极的财政政策要加力提效	积极的财政政策要更加积极有为	积极的财政政策要提质增效、更可持续
赤字率	2.6%	2.8%	3.6%	3.2%

[2] 今年《政府工作报告》就业目标为城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率 5.5%左右，这与疫情前的 2018、2019 年一致。

指标	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
赤字规模	2.38 万亿元	2.76 万亿元	3.76 万亿元	3.57 万亿元
特别国债	无	无	1 万亿元	无
专项债	1.35 万亿元	2.15 万亿元	3.75 万亿元	3.65 万亿元
货币政策	稳健的货币政策保持中性，要松紧适度	稳健的货币政策要松紧适度	稳健的货币政策要更加灵活适度	稳健的货币政策要灵活精准、合理适度
CPI 增速	3%	3%	3.5%	3%
M2 与社融增速	合理增长	与名义 GDP 增速相匹配	明显高于去年	与名义 GDP 增速基本匹配
大行小微贷款增速	无	30%	40%	30%
房地产政策	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，落实地方主体责任	落实城市主体责任，改革完善住房市场体系和保障体系	坚持房子是用来住的不是用来炒的定位，因城施策	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，稳地价、稳房价、稳预期

资料来源：中国银行研究院

二、财政政策不转急弯，更加注重提质增效和可持续性，货币政策灵活精准、合理适度

《报告》指出，“今年要保持宏观政策连续性稳定性可持续性，加强定向调控、相机调控、精准调控。”这与 2020 年中央经济工作会议基调保持一致，2021 年宏观政策将保持稳定，为疫后经济修复继续提供必要支持。

积极财政政策将有所收敛，但更注重提质增效和可持续性。**第一，赤字率略降至 3.2%，财政政策不转急弯。**《报告》提出“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”“专项债发行 3.65 万亿元”。与 2020 年相比，一方面，赤字率下降 0.4 个百分点，专项债少发 1000 亿元，财政政策趋向正常化。这主要在于，当前我国经济持续复苏向好，疫情总体有效防控，应对疫情冲击的逆周期政策将适时退出。同时，财政收入将稳步回升，也带动赤字率适度降低。另一方面，在支出强度和投资方向上保持连续性。2021 年赤字率仍高于 3%的国际参考值，也高于 2018、2019 年的 2.6%、2.8%，专项债发行规模也高于 2018、2019 年的 1.35 万亿元、

2.15 万亿元，表明 2021 年财政对经济恢复的支持强度仍然较大。同时，财政支出重点仍是加大对保就业保民生保市场主体的支持力度，专项债仍重点投向“两新一重”和新基建等领域。财政政策具有可持续性主要由于，当前我国面临的不稳定不确定性因素增多，国内经济恢复基础尚不牢固，消费、民生等领域还存在短板，需要财政政策保持连续性和可持续性。

第二，财政资金直达机制常态化并扩大范围，增加对地方政府的转移支付。《报告》提出“建立常态化财政资金直达机制并扩大范围”，财政直达资金从去年的 1.7 万亿元增加至 2.8 万亿元。同时，“对地方一般性转移支付增长 7.8%，其中均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金等增幅均超过 10%”。这表明，一方面，2020 年直达资金机制探索和试点的有益经验逐步成为常态化机制，2021 年中央财政将继续采取直达资金方式增加对基层政府的财力支持力度，同时扩大支出范围，直接惠企利民。采取直达资金常态化机制主要由于，中央财政可以从资金下达、转移到使用进行有效监测，财政资金支出效率更高。另一方面，进一步增加地方一般性转移支付和奖补资金有助于提高地方财政可持续性，降低债务风险。2020 年疫情冲击下地方财政收支矛盾突出，政府杠杆率较 2019 年上升 7.2 个百分点（图 1），中央和地方政府杠杆率分别上升 3.1 和 4.1 个百分点，尤其是地方政府债务余额增加 4.36 万亿元（图 2），同比增长 20.46%。随着地方债集中到期，仅 2021 年地方偿债规模就将超过 2.5 万亿元，城投债到期、回售规模将超 3.3 万亿元，这将显著增加地方债务风险。因此，为稳定政府杠杆率，防范债务风险，有必要压降中央支出，保证地方支出。

图 1：2008-2020 年各部门杠杆率增幅(%)

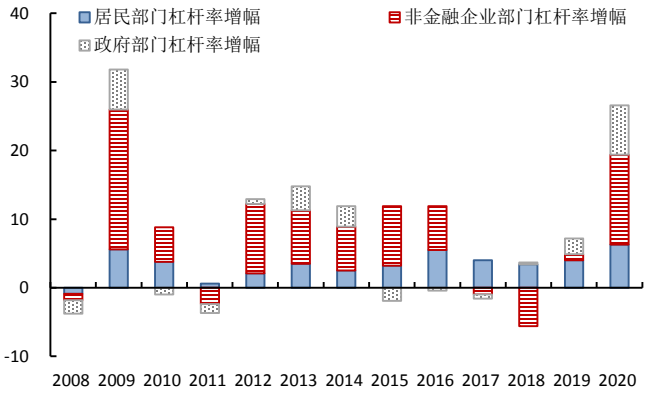
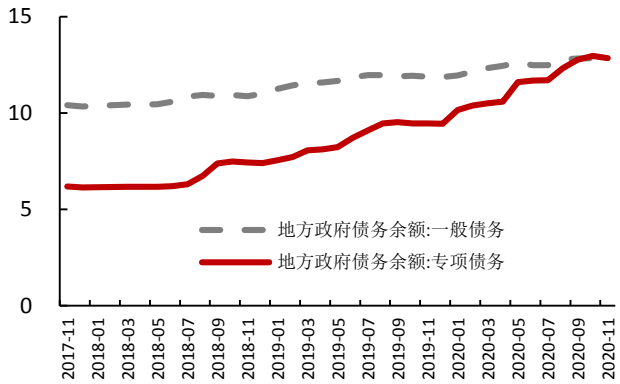


图 2:地方政府债务余额结构（万亿元）



资料来源：Wind,中国银行研究院

第三，优化减税降费政策，实施新的结构性减税政策，助力小微企业恢复活力。2020 年实施的大规模减税降费为市场主体减负超过 2.6 万亿元，其中，减免社保 1.7 万亿元，促进了企业降本增效和吸纳就业。今年《报告》提出，“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”“采用结构性减税举措，对冲部分政策调整带来的影响”“提高小微企业增值税纳税起征点”等。这些政策表明，一方面，制度性减税降费政策具有连续性和可持续性。近年来政府不断总结短期政策试点获得的有益经验，逐步推动减税降费政策制度化，促进减税降费政策继续支持市场主体。例如今年《报告》中明确继续执行企业研发费用加计扣除 75%的政策，并将制造业企业加计扣除比例提高至 100%，回应了社会对是否延续这项政策的关切。另一方面，采取新的结构性减税举措，重点支持小微企业恢复活力。提高小微企业增值税起征点，应纳税额所得额不到 100 万元的部分，在现行优惠政策基础上，再减半征收所得税。这将进一步扩大小微企业免税范围，降低实际税率，表明 2021 年财政政策将定向、精准发力，推动增强小微企业活力，促进保就业、保市场主体。

另外，《报告》强化了通过财政体制改革进一步增强财政可持续性的目标导向，“强化预算约束和绩效管理，加大预算公开力度”“落实中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案”，表明未来将通过扩大预算内财政支出、有序控制政府预算外支出、调整政府债务水平等措施来提高财政可持续性。同时，将进一步明确中央和地方的税收划分、支出责任划分，缓解地方财政收支矛盾。

货币政策方面，《报告》重申“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”，说明货币政策不会快速收紧，而将考虑经济恢复中存在的不确定性和困难，平衡好促进经济增长和防控风险的关系。**一方面，**在总量上，重提保持“货币供应量和社融增速与名义经济增速基本匹配，保持流动性合理充裕，保持宏观杠杆率稳定”，说明随着 2021 年经济增长恢复常态，M2 和社融增速将有所下行，但考虑到经济恢复基础尚不牢固，货币供应量仍将保持相对宽裕。**另一方面，**从结构上，仍将重点增强对中小企业的信贷支持，“对普惠小微企业延长贷款延期还本付息政策，加大再贷款再贴现支持力度”。

三、坚持扩大内需战略基点，促进消费与投资有效结合

在当前的外部发展环境下，内需对我国经济发展的重要性进一步提升。本次《报告》对扩大消费着墨较多，主要有以下三方面的亮点。**一是打通物流最后一公里，促进县乡消费扩大。**近年来，我国在线消费的快速发展以及县乡地区通信基础设施的完善为县乡消费扩大奠定了坚实基础，疫情更是加快培养了县乡地区居民的线上消费习惯。未来，县乡居民消费将是我国消费的重要增长点。在此背景下，《报告》提出要“健全城乡流通体系，加快电商、快递进农村，扩大县乡消费”。这将有助于解决当前县乡在线消费面临的物流网点较少、物流时效性较差等制约，促进未来县乡在线消费进一步扩大，同时也有利于通过在线消费的普及，使得县乡居民能够同城市居民一样享受高品质产品。

二是从完善配套基础设施和减少不合理交易限制两方面入手，稳定增加汽车消费，尤其是新能源汽车消费。当前我国每千人汽车保有量仅为美国的五分之一左右，未来随着居民收入稳步提高以及汽车价格逐步下降，我国汽车消费增长空间依然较大。但目前我国汽车消费还存在二手车交易市场不够发达、城市内停车场等配套设施不足等制约因素。根据国家发改委测算，发达国家汽车与停车位的比例约为 1:1.3，而我国大城市这一比例约为 1:0.8，中小城市更低，仅为 1:0.5 左右。除了总量存在较大缺口外，车位供给结构失衡也较严重。市区外围、新建城区中闲置了许多车位，但老旧小区、城市中心地带车位紧张。《报告》指出要“取消对二手车交易不合理限制”并

“增加停车场”，这将为未来城市汽车消费的增长提供更大空间。**另一方面，在碳中和目标下，未来我国将在鼓励汽车消费的同时，加快汽车消费的结构优化，大力推进新能源汽车消费。**为缓解当前新能源汽车普及所面临的充电桩、换电站等配套设施不足问题，《报告》强调要“在增加充电桩、换电站等设施，加快建设动力电池回收利用体系”。预计未来在加大主要城市及周边地区充电基础设施密度的同时，也将加快完善低线城市甚至发达农村地区的充电基础设施，为未来新能源汽车在这些市场的普及打好基础。

三是推动内外贸产品标准和质量的统一，提高内外两个市场之间的联系。在疫情初期，出口企业面临短期困难，我国曾推出出口转内销支持政策，但由于外销产品与内销产品之间标准差异较大等原因，企业出口转内销仍存在一定实际困难。本次《报告》特别指出要“推进内外贸产品同线同标同质”，旨在逐步消除外销与内销产品在标准、质量等方面的差异。在外部环境不确定性较高、外需不稳定的背景下，标准等方面的统一将有助于我国出口企业根据内外两个市场灵活调整销售策略，提高出口企业抗风险能力。此外，这还有助于国内居民更好地享受高品质出口商品，使得国内供给更好地匹配居民日益升级的消费需求。

根据当前的经济复苏形势，2021 年投资仍是保持经济恢复性增长的重要基础。本次《报告》中，投资主要有以下三个亮点。**一是保持一定的投资强度，巩固经济恢复性增长基础。**《报告》指出，2021 年地方政府专项债规模为 3.65 万亿元，较 2020 年减少 0.1 万亿元，但中央预算内投资安排为 6100 亿元，较 2020 年增加 100 亿元。这是因为2021年我国经济发展仍面临不少风险挑战，需继续保持一定的投资强度，巩固经济恢复性增长基础。

二是积极扩大有效投资，优先支持在建工程。2020 年，在拉动经济增长方面，基建投资发挥了至关重要的作用。但实际操作中也存在优质项目储备不足、资金使用效率不高等问题。针对这一问题，《报告》特别指出地方政府专项债“优先支持在建工程，合理扩大使用范围”，这将有助于专项债在积极扩大有效投资方面发挥更大作用。

三是投资重点仍是“两新一重”和信息网络等新基建领域，同时加大对民生项目

倾斜并着力提高县城公共服务水平。《报告》在基建资金投向方面与以往政策导向保持一致，未来“两新一重”、新基建等领域仍是投资重点。但同时《报告》还重点提出“提升县城公共服务水平”，这与《报告》中提到的“扩大县乡消费”“壮大县域经济”“促进县域内城乡融合发展”等表述一脉相承，体现了政府大力推动县域经济发展的导向趋势。未来，在县域交通、数字化公共服务基础设施等方面的投资力度将继续加大，推动城乡差距不断缩小。

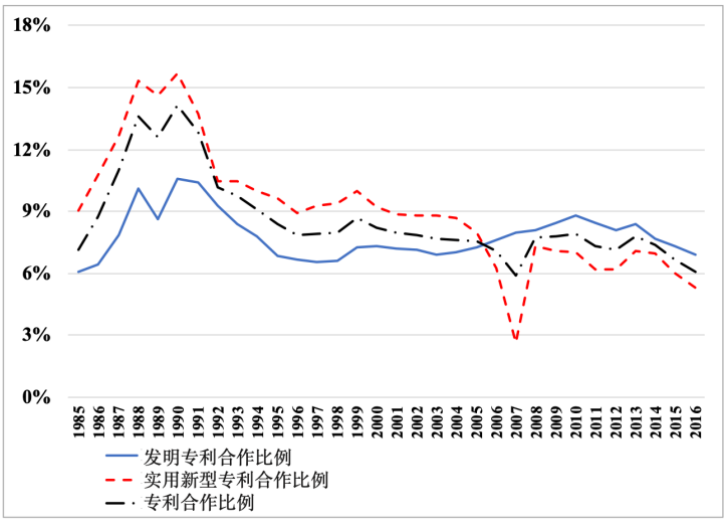
四、落实落细创新支持政策，扎实推进创新能力提升

创新在我国现代化建设全局中处于核心地位。与去年不同，今年《报告》将创新列为全年八大重点工作之一。**第一，以重点工程为抓手强化国家战略科技力量，加大基础研究支持力度。**在提高创新能力方面，《报告》继续从国家战略科技和企业创新这两股力量入手，分类施策，并提出了更加精准、细致的实施措施。**一是**通过国家实验室、国际和区域科技创新中心、国家自主创新示范区等建设，以及“科技创新 2030 重大项目”、关键核心技术攻关工程等的深入实施，继续培育和强化国家战略科技力量，重点突破基础性强、复杂程度高的关键核心领域。**二是进一步加大稳定的基础研究投入。**针对当前我国基础研究薄弱的问题，《报告》不仅明确指出“大幅增加投入，中央本级基础研究支出增长 10.6%”，还针对基础研究所需时间较长等特征，强调“健全稳定支持机制”，提高基础研究项目的持续性。此外，《报告》还提出“落实扩大经费使用自主权政策”，旨在提高科研人员从事基础研究的热情。**三是继续坚持以关键核心技术和民生相关科技为重点创新领域。**在科技攻关领域方面，除了关键核心技术领域外，《报告》还特别强调“发展疾病防治攻关等民生科技”，这与十九届五中全会提出的将人民生命健康相关领域作为未来一段时期内我国创新的四大主攻方向之一相一致，体现我国创新和经济发展始终以人民为中心的思路。

第二，以税收优惠等手段激发企业创新动力，提高创新合作与成果分享。在激励企业加大创新投入和促进企业创新合作方面，与以往提出指导性建议所不同的是，本次《报告》明确提出了几点十分务实的措施。**一是延续执行研发费用加计扣除政策，特别提高制造业企业研发激励力度。**诸多学术研究分析指出，我国实施研发费用加计

扣除政策实施以来，在激发企业加大研发投入方面取得了较好效果。因此，本次《报告》指出将“延续执行企业研发费用加计扣除 75%政策”，同时，由于制造业转型升级任务较重，同时也是企业研发的主力军，《报告》特别将“制造业加计扣除比例提高到 100%”，旨在充分激发制造业企业的创新动力。**二是积极推动创新合作与共享，更加充分地发挥创新成果价值。**创新合作是提高创新效率，攻克复杂、困难领域的重要途径。从专利角度看，当前我国创新合作比例较低。近年来，我国合作申请的专利占全部专利比例低于 10%，并有小幅下降趋势（图 3）。这一方面是由于当前我国知识产权保护不足、创新环境较差，企业进行创新合作风险较大。另一方面是由于缺乏完善的合作机制和合作平台。《报告》继续强调“加强知识产权保护”，并提出“搭建更多共性技术研发平台”“鼓励领军企业组建创新联合体”“拓展产学研用融合通道”等措施，旨在推动企业之间以及企业与高校之间的创新合作，高效汇集更多创新力量进行集中攻关，同时更大地发挥创新成果价值，避免重复创新等问题，提高创新效率。

图 3：中国合作专利申请占全部专利申请比例



资料来源：国家知识产权局专利数据库

五、扩大对外开放积极考虑加入 CPTPP，促进外贸外资稳中提质

关于对外开放，2021 年《报告》与 2020 年《政府工作报告》和 2020 年中央经济工作会议的内容一脉相承，继续实施“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”“缩减外商准入负面清单”和深化国内改革，优化营商环境。同时，《报告》也提出了一些新观点和详细可行的举措。

第一，推动进出口稳定发展。《报告》提出“促进外贸外资稳中提质”。**一方面，**表明今年进出口的主要目标是“稳”。这主要由于，2020 年全球疫情蔓延下我国出口替代效应明显，带动了出口高增长和拉动经济增长。随着 2021 年欧美疫苗有序接种和疫情缓和，生产端加快修复，预计我国出口替代效应将逐步减弱，带来出口增速波动，影响外贸企业发展和经济增长。因此，《报告》提出“加强对中小外贸企业信贷支持，扩大出口信用保险覆盖面”“稳定加工贸易，发展跨境电商等新业态新模式，支持企业开拓多元化市场”，从而缓解外贸企业融资问题，扩大出口市场，稳定外贸增长。**另一方面，**更加注重提升进出口的质量。针对我国服务贸易发展相对滞后的问题，《报告》提出，政府将创新发展服务贸易，通过调整进口税收政策，增加优质产品和服务进口；办好进博会、广交会、服贸会等重大展会，促进高质量产品贸易和服务贸易发展。

第二，提升对外开放平台水平，积极有效利用外资。《报告》指出，“增设服务业扩大开放综合试点，制定跨境服务贸易负面清单”“推进海南自由贸易港建设，加强自贸试验区改革开放创新”“促进内外资企业公平竞争，依法保护外资企业合法权益”。这些举措有利于加强稳外资。当前我国正处于构建双循环新格局的起点，需要进一步加大吸引外资，引进技术和人才，促进国内外产业链、供应链、创新链和价值链协调配合，推动我国经济增长、技术升级和迈向价值链上游。同时，今年稳外资工作仍面临较多的不确定性。尽管 2020 年中国非金融领域实际使用外资增长 4.5%（图 4），成为全球最大的外资流入国（图 5），但 2021 年中国吸引外资仍面临严峻形势，新冠疫情发展和全球经济复苏均存在不确定性，同时各国引资竞争越发激烈。联合国贸发会议预测，2021 年全球 FDI 将在 2020 年下降 42%的基础上进一步下降 5%-10%。美国拜登政府无意取消对华关税，中美经贸摩擦也将对中国吸引外资带来不确定性。因此，2021 年我国将发挥好各类开放平台的作用，吸引更多外部优质要素资源促进国内经济高质量发展。

图 4:中国实际使用外资金额与增速

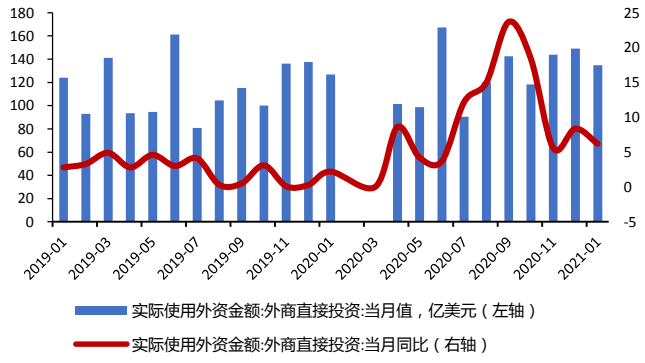
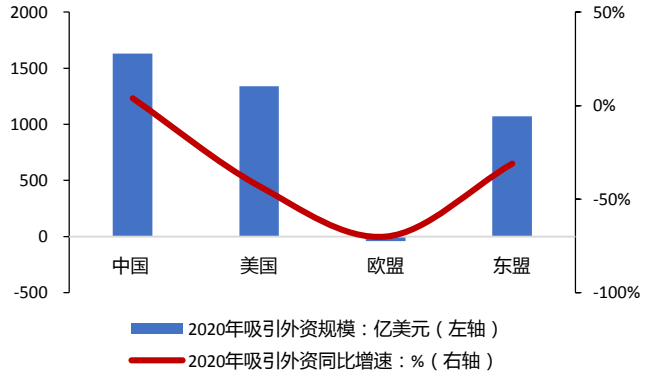


图 5：2020 年各国吸引外情况



资料来源：Wind，中国银行研究院

第三，深化“一带一路”合作以及其他双边和区域经济合作，积极考虑加入 CPTPP。《报告》提出“高质量共建‘一带一路’”“健全多元化投融资体系，有序推动重大项目合作，推进基础设施互联互通”。同时，中国将“坚定维护多边贸易体制，推动区域全面经济伙伴关系协定尽早生效实施、中欧投资协定签署,加快中日韩自贸协定谈判进程，积极考虑加入 CPTPP”。这些举措的提出主要在于，其一，当前我国处于百年未有之大变局，全球经济、贸易、文化摩擦加剧，中美博弈长期化，在此背景下，深化多双边区域合作有利于密切我国与世界各国的经济贸易联系，是削弱美国团结盟友、共同遏制中国的有效手段之一。其二，美国大选后国际政经格局更趋复杂，中国目前正在积极接洽加入 CPTPP，但面临欧美国家反对中国加入、CPTPP 运行规则严格等问题，因而需要进一步深化区域经济合作，加快与国际规则接轨。通过加快 RCEP 落地生效和签署中欧投资协定，促进中国对接国际经贸规则，加快实现产品标准统一和互认，落实关税减让和简化海关程序，并带动国内改革深化，完善知识产权保护等，从而推动中国更好地融入全球经济。

六、以重点领域改革为抓手，激发市场主体活力

改革是历年政府重点工作之一，其主要目标就是激发市场主体活力，增强经济内生发展动力。2020 年面对国内外诸多风险挑战，我国推进改革的力度进一步加大，重点围绕为企业纾困、减负和便利经营，在“放管服”改革、优化营商环境等方面推出

了一系列具体举措。本次《报告》提出“在落实助企纾困政策的同时，加大力度推动相关改革，培育更加活跃更有创造力的市场主体”。与去年对比来看，改革相关措施更加具体、细化，从全年部署看有以下几方面值得关注。

一是持续深化“放管服”等改革。“放管服”改革是近年来我国推动政府职能转变、优化营商环境的重要举措。2020 年重点推动更多服务事项一网通办、放宽市场主体登记经营场所限制、取消重复审批情况的行政许可事项。2021 年各项改革进一步深化，行政许可事项将全部纳入清单管理。在便利企业开办的同时更加关注企业的退出，《报告》提出“实行中小微企业简易注销制度”，2021 年 2 月的国务院常务会议对此进行过相关部署，除了完善中小微企业简易注销制度外，还提出建立企业破产和退出状态公示制度、完善管理人制度等，这将有利于促进市场主体结构改善，提高要素配置效率。在放宽市场准入方面，《报告》提出实施工业产品准入制度改革，推进汽车、电子电器等行业生产准入和流通管理全流程改革。

二是开展要素市场化配置综合改革试点。要素市场化配置改革是高标准市场体系建设的关键。2020 年《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》对推进要素市场化配置改革进行了总体部署，该意见明确提出在维护全国统一大市场的前提下，开展要素市场化配置改革试点示范。2021 年发改委将指导有条件的地区开展相关综合改革试点，推动土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革。

三是加强数字政府建设。2020 年新冠疫情冲击加速了政务服务数字化转型，政府加快推动线下政务服务转为线上办理。根据 2020 年 9 月国务院常务会议部署，在抓好“省内通办”的同时，2020 年年底前实现市场主体登记注册、养老保险关系转移接续等 58 项事项异地办理，2021 年年底前实现工业产品生产许可证、就医结算备案、社保卡申领、户口迁移等 74 项事项异地办理。《报告》提出建立健全政务数据共享协调机制，实现更多政务服务事项网上办、掌上办、一次办，今年要基本实现企业和群众经常办理事项的“跨省通办”。

四是通过改革持续推动降低企业经营成本。与往年类似，通过能源、交通、电信等行业改革推动降低企业用电、交通、通信等成本。其中，与去年不同，今年部分政

策更加重视对中小企业的支持，《报告》明确提出中小企业宽带和专线平均资费再降10%，鼓励受疫情影响较大的地方对承租国有房屋的服务业小微企业和个体工商户减免租金。此外，《报告》还提出要严控非税收入不合理增长，严厉整治乱收费、乱罚款、乱摊派。结合2021年1月国务院常务会议的部署看，2021年将持续治理乱收费，将在全国开展涉企违规收费专项检查，规范交通、税务、应急等领域执法，继续清理规范重点领域收费。

五是促进平台企业创新发展和规范发展。2020 年以来我国对平台经济等领域反垄断力度加大，2020 年 12 月中央经济工作会议首次提出强化反垄断和防止资本无序扩张，提出要完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范。2021 年《报告》再次明确相关内容，提出支持平台企业创新发展，同时要依法规范发展。一方面政府将引导平台企业理性竞争，支持鼓励其立足服务实体经济加强基础研究和创新，另一方面加强对数据资产的监督，保护消费者隐私安全和正当权益。

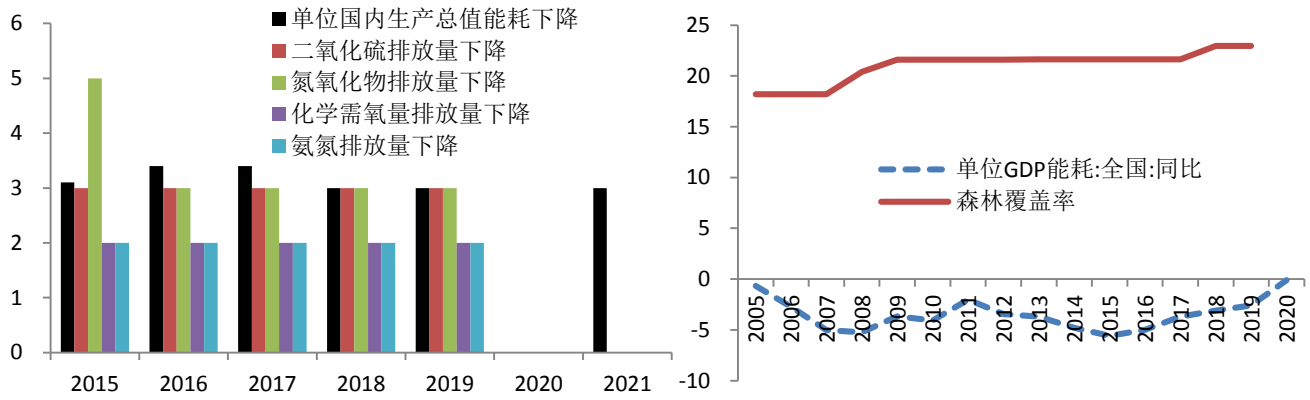
七、持续推动生态环境改善，加快发展方式绿色转型

绿色发展是未来我国推动经济高质量发展的重要方面。“二氧化碳排放力争于2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和”是我国向世界做出的庄严承诺，2021 年 12 月气候雄心峰会上我国宣布了“到 2030 年单位国内生产总值二氧化碳排放将比 2005 年下降 65%以上，非化石能源占一次能源消费比重将达到 25%左右，森林蓄积量将比 2005 年增加 60 亿立方米”。2020 年，我国森林积蓄量已较 2005 年增加 51 亿立方米，非化石能源占比已经超过 15%，单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年累计下降 50%左右。过去我国在节能减排的努力为未来绿色发展目标的实现奠定了较好的基础。

本次《报告》在“十四五”时期目标任务中明确提出森林覆盖率达到 24.1%，这意味着“十四五”时期森林覆盖率将提高 1 个百分点左右，提高幅度略低于“十三五”时期（1.38 个百分点）。单位国内生产总值能耗和二氧化碳排放分别降低 13.5%、18%，

降幅目标与“十三五”时期（分别为降低 15%、18%）相当，预计这些目标的实现难度不大。2021 年是“十四五”规划的开局之年，今年单位国内生产总值能耗预期降低 3%左右，这一目标与 2018、2019 年目标值一致。

图 6：历年政府预期目标（%）　图 7：单位 GDP 能耗和森林覆盖率（%）



资料来源：Wind，中国银行研究院

2021 年，为推动生产生活方式绿色转型发展，将重点推动以下工作。一是加大生态环境治理。与往年一样，提出主要污染物排放量继续下降。同时也提出了一些比较具体的措施，比如北方地区清洁取暖率达到 70%，2019 年这一数值达到 50%。二是围绕碳达峰、碳中和目标部署相关工作。包括通过清洁高效利用煤炭、发展新能源、应用节能环保技术等，优化产业和能源结构，同时加快建设全国用能权、碳排放交易市场。

八、回应社会关切，持续改善民生

“持续增进民生福祉，扎实推动共同富裕”是“十四五”时期主要目标任务之一。《报告》提出将“制定促进共同富裕行动纲要”，同时围绕就业、收入、教育、卫生、社保等多方面进行部署。其中，为缩小收入差距，提出要“提高低收入群体收入，扩大中等收入群体”；“劳动年龄人口平均受教育年限提高到 11.3 年”，这将比 2019 年提高 0.6 年；在我国人口老龄化加快背景下，提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，将推动实现适度生育水平,逐步延迟法定退休年龄。这不仅体现了我国以人民为中心的发展思想，有利于提升人民福祉，人均收入的提高、教育和健康水平的提

升等，还有利于为经济中长期持续发展提供动力。

2021 年民生领域的相关举措，一方面考虑到与“十四五”目标的衔接，为“十四五”目标的实现开好局，另一方面针对当前人民群众特别关心、关注的问题进行回应。**教育方面，**更加注重推动教育公平，《报告》提出要推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化，要让每个孩子都有人生出彩的机会。同时针对不同阶段教育提出完善措施，特别提到要增强职业教育适应性，深化产教融合、校企合作，这与我国产业转型升级背景下对高素质技术技能人才需求上升密切相关。

卫生健康方面，在 2020 年居民医保人均财政补助标准增加 30 元的基础上，2021 年居民医保和基本公共卫生服务经费人均财政补助标准分别再增加 30 元和 5 元。在 2020 年开展门诊费用跨省直接结算试点的基础上，2021 年将推动基本医保省级统筹、门诊费用跨省直接结算。

住房方面，延续以往“房住不炒”基调，同时提出“三稳”，即“稳地价、稳房价、稳预期”。针对部分大城市供需矛盾突出、房价上涨过快、长租公寓“爆雷”等问题，《报告》提出要“解决好大城市住房突出问题”，其中一个重要举措就是发展租赁市场，将通过增加土地供应、安排专项资金、集中建设等办法增加保障性租赁住房和共有产权住房供给，通过加强监管规范发展长租房市场。