

## 2019 年经济工作聚焦“稳增长”和“高质量发展”

作者：联合资信、联合评级研究部 夏妍妍 刘艳 马顺福

2019 年 3 月 5 日，国务院总理李克强在第十三届全国人民代表大会第二次会议上作政府工作报告（以下简称“报告”），对 2018 年政府工作和取得的成就进行回顾和总结，对当前我国面临的形势进行了分析，提出了 2019 年我国经济社会发展总体要求和政策取向，并对 2019 年政府工作进行了部署。报告内容涉及经济增长、民生改善、政府管理等经济社会各个领域，具有重要的指导意义。

2018 年，全球经济维持缓慢复苏，同时贸易保护主义抬头、部分发达国家货币政策趋紧以及地缘政治紧张等因素对我国经济增长造成一定的不利影响，在我国实施积极财政政策和稳健中性货币政策的背景下，尽管 GDP 实际增速（6.6%）较 2017 年略有回落，但经济运行仍保持在合理区间，总体平稳、稳中有进态势持续显现。2019 年，全球政治经济形势将更加错综复杂，我国经济增长面临的外部不确定性依旧较大，同时国内存在的结构性矛盾也较为突出，如民营和小微企业融资难、融资贵问题尚未有效缓解、企业自主创新能力不强、金融等领域存在风险隐患等，国内经济下行压力加大。在此背景下，报告对于经济增长目标的描述主要可以归纳为“稳”和“高质量”两个关键词。

### “稳增长”是 2019 年政府工作的首要目标

报告对 2019 年国内生产总值增长的预期目标是 6%-6.5%，与往年相比，对经济增长目标适当下调，并且改为区间目标，表明政府对经济增长放缓的容忍度有所提升，更加着眼于长远发展，注重经济发展的质量。报告在财政政策、货币政策以及三大需求等方面进行了具体阐述。

积极的财政政策和稳健的货币政策为经济“稳增长”提供良好的政策环境。今年的报告中，积极的财政政策发力是重要亮点，一方面表现在赤字率拟按 2.8% 安排，比去年预算高 0.2 个百分点，同时拟安排地方政府专项债券 2.15 万亿元，比去年增加 8000 亿元，为重点项目建设提供资金支持；另一方面表现在超预期的大规模减税降费上，重点降低制造业和小微企业税收负担，如将制造业等

行业现行 16% 的税率降至 13%、下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例等，2019 年全年将减轻企业税费负担近 2 万亿元，是我国历年来最大规模的减税降费。货币政策方面，稳健的货币政策要松紧适度。报告明确提出“广义货币 M2 和社会融资规模增速要与国内生产总值名义增速相匹配”、“保持流动性合理充裕”、“降低实际利率水平”等，监管层将进一步提高金融支持实体经济的能力，有效缓解实体经济特别是民营和小微企业融资难融资贵问题。总体来看，宏观经济政策将继续为“稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期”创造良好的环境。

**“三驾马车”为经济“稳增长”提供重要支撑。**一是推动消费稳定增长。报告从促进城乡居民增收、多渠道增加优质产品和服务供给、大力发展养老和婴幼儿照护服务、发展壮大旅游产业、稳定汽车消费、发展消费新业态新模式、加强消费者权益保护等方面提出了推动消费增长的主要措施。二是合理扩大有效投资。报告指出，今年要加快实施一批重点项目，完成铁路、公路水运投资 2.6 万亿元，加大城际交通、物流等基础设施投资力度以及加强新一代信息基础设施建设，同时通过适当降低基础设施等项目资本金比例、有序推进政府和社会资本合作吸引更多民间投资，地方政府专项债券额度的增加也有利于扩大投资。三是促进外贸稳中提质。推动出口市场多元化、推动服务贸易创新发展、积极扩大进口是政府稳定外贸增长的主要方式，通过扩大出口信用保险覆盖面、加快提升通关便利化水平等措施提高服务能力，也有利于推动外贸进出口。我国经济具有较强的韧性，在落实上述相关工作的背景下，“稳增长”的目标能够实现。

### **“高质量发展”是我国经济社会发展的核心**

此次报告涉及的深化供给侧结构性改革和重点领域改革、培育壮大新动能、打好三大攻坚战等方面，都可以视作围绕着“高质量发展”进行阐述。

**深化供给侧结构性改革和重点领域改革。**供给侧结构性改革方面，要求着力“巩固、增强、提升、畅通”，并更多运用市场化、法治化手段，巩固“三去一降一补”成果，增强微观主体活力，提升产业链水平，畅通国民经济循环。其它重点领域方面，明确聚焦经济发展中的突出矛盾和关键环节，对加快国资国企改革、大力优化民营经济发展环境、深化财税金融体制改革提出了具体措施。上述

举措均有助于增强市场主体的活力和创造力，进一步服务实体经济。

**培育壮大新动能。**推动传统产业改造提升方面，主要是通过打造工业互联网平台、加快技术改造和设备更新、推动标准与国际先进水平对接等方式推动制造业转型升级和高质量发展。促进新兴产业发展方面，包括发展新一代信息技术、高端装备、生物医药、新能源汽车、新材料等新兴产业，壮大数字经济，加快在各行各业各领域推进“互联网+”，持续推动网络提速降费等。提升科技支撑能力方面，提出加大基础研究和应用基础研究支持力度、健全以企业为主体的产学研一体化创新机制、扩大国际创新合作、全面加强知识产权保护以及为科研人员创新提供更有利条件和良好科研生态等。推动大众创业万众创新方面，主要是采取税收优惠、金融支持、人才培养和服务等措施。上述举措从不同方面支持我国经济创新发展，有利于新旧动能的转换和经济的高质量发展。

**继续打好三大攻坚战。**防范化解重大风险方面，2018年防范金融风险工作已经取得阶段性成果，我国金融运行总体平稳，报告进一步提出强化底线思维，坚持结构性去杠杆，防范金融市场异常波动，稳妥处理地方政府债务风险，防控输入性风险。精准脱贫方面，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，从扶持贫困地区特色优势产业发展、教育扶贫、易地扶贫搬迁等方面着手，提高脱贫质量。污染防治方面，通过加强污染源治理、督促企业履行环保责任等，统筹兼顾、标本兼治，同时推动绿色发展，使生态环境质量持续改善。三大攻坚战关乎我国经济发展的稳健性、平衡性和可持续性，对经济的高质量发展具有重大意义。

需要说明的是，上文提及的“稳增长”和“高质量发展”方面的具体措施没有明确的界限区分，只是在目标侧重点上略有不同，因为“稳增长”和“高质量发展”本质上并不是相互独立的，而是相辅相成的，“稳增长”是实现“高质量发展”的前提，只有在经济增长不大起大落、不发生重大系统性风险的情况下才能不断优化调整经济结构，最终实现“高质量”发展，而“高质量发展”也有利于实现长期的“稳增长”。此外，报告还有诸多亮点，如首次将就业置于宏观政策层面、着力缓解企业融资难融资贵问题、优化营商环境、保障和改善民生等方面，同时涉及债券市场的除上文提及的地方政府专项债的相关内容，还有鼓励发行双创金融债券以及完善债券市场开放政策，这也反映了政府通过债券市场支持地方经济建设、支持双创发展以及推动金融市场对外开放的政策导向。