



## 2017 年中央政府工作報告：平淡中見真章

2017 年 3 月 5 日，國務院總理李克強在第十二屆全國人大五次會議上發表了任內第四份政府工作報告。報告首先回顧了內地在過去一年的經濟社會各領域所取得的主要成就以及政府各項工作的進展情況，隨後詳細闡述今年工作的總體部署與預期目標，並提出了九大方面的重點工作任務（摘要見附件 1）。

- 整體而言，2017 年政府工作報告在行文上偏於平實，內容則以貫徹、落實和深化既定的政策方針為主。雖然報告並未提出太多「鋪展新猷」式的宏願藍圖，卻稱得上是「平淡中見真章」。

尤其是報告甫一開篇，就列舉翔實的資料，展示我國在 2016 年充滿挑戰的環境下「迎難而上」，於經濟、民生、政治以及國際關係等方面取得重大成績，點出「全年經濟社會發展主要目標任務圓滿完成，『十三五』實現了良好開局」。如此「底氣十足」的起首，透露出中央對於去年以來的一系列改革和發展政策的成效予以充分肯定，而今年的施政方向自然就是「乘勝進擊」，在延續既定政策的基礎上力求「穩中帶進」。

- 今年政府工作報告基本遵循了去年底中央經濟工作會議的政策基調，施政重心落在促改革和防風險上，穩增長的重要性則有所下降。報告將內地 2017 年的 GDP 增長目標由去年的 6.5%-7% 略為下調至 6.5% 左右，同時還加上「在實際工作中爭取更好結果」的補充說明。相比過去幾年的經濟增速目標，今年的表述方法顯得更具靈活性。中央一方面小幅調低「數字」目標，以配合今年政策重心的調整，為改革攻堅預留足夠的迴旋空間；另一方面則透過新增「在實際工作中爭取更好結果」的後綴，藉此暗示今年的實際 GDP 增速未必會再下台階。

事實上，內地在去年前三季度保持了 6.7% 的平穩增長，四季度輕微加速至 6.8%，加上今年年初以來的官方和財新製造業 PMI 維持在擴張區間，短期內的經濟前景可以說是略顯樂觀。政府工作報告在經濟企穩可期的情況下仍然「開」出較低的目標，除了是「以退為進」進行期望管理之外，在某種意義上亦是再度「表明心跡」，凸顯中央決意摒棄「GDP 掛帥」的思維，在經濟增長上繼續強調要「重質不重量」。

今年的政府工作報告亦重申「穩增長的重要目的是為了保就業、惠民生，要堅持就業優先戰略」。在就業市場方面，中央在下調經濟增速目標的同時，卻上調了今年的城鎮新增就業目標，從過去三年的 1,000 萬提高至今年的 1,100 萬人，為歷來最高，反映決策層切實貫徹「就業優先」的施政理念。過去三年，雖然政府定下的城鎮新增就業目標為 1,000 萬人，但每年的實際新增就業人數超過了 1,300 萬人；加上內地加緊推進經濟結構調整，服務業保持較快增長，其吸納就業的能力更勝於第二產業，因此中央亦有足夠信心完成今年的就業增長目標。正如報告中所言，「從經濟基本面和就業吸納能力看，這一目標通過努力是能夠實現的」。

- 政府工作報告中提到，「繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，財政政策要更加積極有效，貨幣政策要保持穩健中性」。具體安排上，2017 年內地廣義貨幣 M2 和社會融資規模餘額預期增長 12%，較 2016 年的 13% 下調 1 個百分點，顯示貨幣政策的實際取態會從去年的中性偏鬆轉為中性偏緊，以便更好地配合企業去槓桿、控制資產泡沫及穩定人民幣匯率等目標。

同時，2017 年內地政府赤字規模定為 2.38 億元人民幣，較去年增加 2,000 億元；預算赤字率為 3%，與去年的目標持平。報告中明言，「赤字率保持不變，主要是為了進一步減稅降費，全年再減少企業稅負 3,500 億元左右，涉企收費約 2,000 億元，一定要讓市場主體有切身感受」；可見，今年財政擴張的整體力度雖不及 2016 年，但赤字空間將更加偏向於從「減收」入手而非依靠「增支」。

政府工作報告提及的企業「減負降本」措施主要包括：簡化增值稅稅率結構，由目前四檔稅率（17%、13%、11%和 6%）簡並至三檔；擴大小微企業享受減半徵收所得稅優惠的範圍，將年應納稅所得額上限由 30 萬元人民幣提高到 50 萬元，科技型中小企業研發費用加計扣除比例由 50% 提高到 75%；全面清理規範政府性基金，取消或停徵中央涉企行政事業性收費 35 項，減少政府定價的涉企經營性收費；繼續適當降低「五險一金」有關繳費比例；以及降低企業制度性交易成本，降低企業用能、物流等成本。

- 從工作重點看，「用改革的辦法深入推進『三去一降一補』（去產能、去庫存、去杠桿、降成本、補短板）」和「深化重要領域和關鍵環節改革」是今年政府頭兩項要務；而 2016 年政府工作的首要任務則是「穩定和完善宏觀經濟政策，保持經濟運行在合理區間」。相比之下，今年的政府工作報告突出了改革的重要性，顯示中央有意把握當前經濟企穩所營造的有利「時間窗口」，將今年的工作重心轉為緊抓改革，深入推進「三去一降一補」為核心的供給側結構性改革，戮力解決工業產能過剩、企業槓桿高企、樓市庫存積壓等各種結構性失衡，以增強經濟的內生增長動力。

報告還列出了「三去一降一補」的具體指標和工作要項：今年去產能要再壓減鋼鐵產能 5,000 萬噸左右，退出煤炭產能 1.5 億噸以上，淘汰、停建、緩建煤電產能 5,000 萬千瓦以上；去庫存要堅持因城施策，加強房地產市場分類調控，特別是目前庫存仍較多的三、四線城市；降成本要多措並舉，從稅收負擔和非稅負擔兩方面使企業輕裝上陣；補短板要實施精準扶貧和精準脫貧，今年再減少農村貧困人口 1,000 萬以上，完成易地扶貧搬遷 340 萬人。

值得一提的是，相比 2016 年政府工作報告對供給側結構性改革的部署，中央今年更加重視去槓桿、防風險方面的工作；並表示要在控制總槓桿率的前提下，把降低企業杠桿率作為重中之重，其工作著力點將放在強化國有企業財務杠桿約束，逐步將企業負債降到合理水準。

- 中央於 2015 年提出供給側結構性改革的新概念之後，曾一度引起有關內地是否將放棄催谷內需的揣測和激辯。對此，2016 年的政府工作報

告已作出詳細的闡釋，強調供給與需求側管理並非對立，二者不可偏廢；今後要在適度擴大社會總需求的同時，努力減少無效和低端供給、擴大有效和中高端的供給，使供給能夠適應消費需求的變化。

在很大程度上，供給側改革政策出台的背後，正是因為內地經濟面臨著愈來愈尖銳的生產與消費、供給與需求的矛盾，中央認為有迫切的需要透過推行供給側的結構改革，以配合和帶動需求結構的升級與優化，一方面讓供需兩端協同發力，促進經濟的持續、健康增長，另一方面亦可滿足居民日益提高的消費需求，達到促進人民生活水平提高的最終目的。

今年的政府工作報告重申，要適度擴大總需求並提高供給有效性，並指出「我國內需潛力巨大，擴內需既有必要也有可能，關鍵是找准發力點，要圍繞改善民生來擴大消費，著眼補短板、增後勁來增加投資，使擴內需更加有效、更可持續，使供給側改革和需求側管理相輔相成、相得益彰」。近年，消費支出對內地經濟增長的貢獻率持續攀升，2016年更達64.6%，比2015年高出4.9個百分點。同時，內地居民的消費升級趨勢亦越發明顯，除了對商品消費的品質要求日益提高之外，對服務類消費的需求亦大幅增加；據統計，城鎮居民用於醫療、教育、娛樂、旅遊、交通等的消費開支佔比由2014年的35.7%升至2016年的41%。

因此，今年的政府工作報告將「進一步釋放國內需求潛力」定為第三項重點工作任務，更特別就開拓服務消費增長點和提升產品消費的質素提出一系列措施，包括：開展新一輪服務業綜合改革試點，支持社會力量提供教育、養老、醫療等服務；推動服務業模式創新和跨界融合，發展醫養結合、文化創意等新興消費；完善旅遊設施和服務，大力發展鄉村、休閒、全域旅遊；擴大數字家庭、在線教育等信息消費；引導企業增品種、提品質、創品牌，擴大內外銷產品「同線同標同質」實施範圍；嚴肅查處假冒偽劣、虛假廣告、價格欺詐等行為，加強消費者權益保護等。

- 雖然2017年環球經濟在基本上料將有所改善，但歐美經濟體在推動經貿全球化的對外政策上卻存在倒退的風險，令內地經濟面臨的外部不確定因素仍趨於上升。針對全球貿易保護主義抬頭的風險，今年的政府工作報告在對外經貿政策的表述上顯得更為進取，強調將積極主動擴大對外開放，扎實推進「一帶一路」建設。

報告指出，「經濟全球化符合世界各國的根本利益，中國將堅定不移推動全球經濟合作，推動中國—東盟自貿區升級議定書全面生效實施，早日結束區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP）談判，推進亞太自貿區建設」。對內地經濟而言，發達國家的貿易保護主義抬頭是一把「雙刃劍」，帶來威脅的同時亦隱藏著新的機遇。例如，特朗普上台後立即宣佈美國退出TPP，反而「倒逼」亞太各國把目光投向有中國參與的RCEP及亞太自貿區，令原本進展緩慢的談判有望因此而轉入「快車道」。中央在此時點特地旗幟鮮明地表明繼續推動經濟全球化的決心和承諾，正是希望轉危為機，並藉此順勢而為，提升中國在國際經貿事務中的地位。

- 在涉及港澳部分，報告提及「研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能」。從國家「十三五」規劃中倡議「推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平台建設」，到去年3月《國務院關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》中提出「攜手港澳打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群」，以及本次政府工作報告以「提升港澳在國家發展中的功能」的視角再次對粵港澳大灣區發展進行表述，顯示打造粵港澳大灣區的工作正按步就班地推進。

今年的政府工作報告對發展「粵港澳大灣區」特別著墨，一方面是呼應及落實以九大城市群建設為平台的區域發展策略。《國家新型城鎮化規劃(2014-2020年)》指出，要建立完善跨區域城市發展協調機制，以城市群為主要平台，推動跨區域城市間產業分工、基礎設施、環境治理等協調聯動；其中，京津冀、長江三角洲和珠江三角洲城市群，要以建設世界級城市群為目標，而成渝、中原、長江中游、哈爾濱長春等城市群則要成為引領區域經濟發展的重要增長極。去年底，國家發改委印發的《關於加快城市群規劃編制工作的通知》，提出2017年將啟動「珠三角灣區」城市群等規劃編制工作，將香港、澳門和「珠三角」9市作為一個整體來規劃。

另一方面，粵港澳大灣區的一個特色是將香港和澳門兩個特別行政區納入其中；這除了可以發揮港澳的獨特優勢之外，亦有助於港澳拓闊發展空間。粵港澳可以透過共建大灣區深化彼此間的產業合作，特別是加速實現粵港澳服務貿易自由化，為港澳自身經濟結構的多元發展提供更廣闊的平台。

此外，現階段正值國家「一帶一路」戰略漸次推進之際，香港一向都是擔當國家對外聯繫的重要窗口，而澳門則可擔當中國與葡語系國家經貿合作的中介和橋梁，加上珠三角地區具備拓展外向型經濟的產業基礎及優越條件；粵港澳大灣區的發展若與「一帶一路」建設相對接，不但能為區域經濟帶來巨大效益，更可提升「珠三角灣區」在國家未來發展和對外開放中的作用與角色。

2017年3月

## 附件1：2017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. **今年的主要預期目標是：國內生產總值增長6.5%左右，在實際工作中爭取更好結果；居民消費價格漲幅3%左右；城鎮新增就業1,100萬人以上，城鎮登記失業率4.5%以內；進出口回穩向好，國際收支基本平衡；居民收入和經濟增長基本同步；單位國內生產總值能耗下降3.4%以上，主要污染物排放量繼續下降。**
2. **財政政策要更加積極有效，貨幣政策要保持穩健中性。**今年赤字率擬按3%安排，財政赤字2.38萬億元，比去年增加2,000億元；其中，中央財政赤字1.55萬億元，地方財政赤字8,300億元；安排地方專項債券8,000億元，繼續發行地方政府置換債券。今年廣義貨幣M2和社會融資規模餘額預期增長均為12%左右，要綜合運用貨幣政策工具，維護流動性基本穩定，合理引導市場利率水準，疏通傳導機制，促進金融資源更多流向實體經濟，特別是支援「三農」和小微企業；堅持匯率市場化改革方向，保持人民幣在全球貨幣體系中的穩定地位。
3. **貫徹穩中求進工作總基調，保持戰略定力。**穩是大局，要著力穩增長、保就業、防風險，守住金融安全、民生保障、環境保護等方面的底線，確保經濟社會大局穩定。在穩的前提下要勇於進取，深入推進改革，加快結構調整，敢於啃「硬骨頭」，努力在關鍵領域取得新進展。
4. **堅持以推進供給側結構性改革為主線。**必須把改善供給側結構作為主攻方向，通過簡政減稅、放寬準入、鼓勵創新，持續激發微觀主體活力，減少無效供給、擴大有效供給，更好適應和引導需求。這是一個化蛹成蝶的轉型升級過程，既充滿希望又伴隨陣痛，既非常緊迫又艱巨複雜。勇往直前，堅決闖過這個關口。
5. **適度擴大總需求並提高有效性。**我國內需潛力巨大，擴內需既有必要也有可能，關鍵是找準發力點。要圍繞改善民生來擴大消費，著眼補短板、增後勁來增加投資，使擴內需更加有效、更可持續，使供給側改革和需求側管理相輔相成、相得益彰。
6. **依靠創新推動新舊動能轉換和結構優化升級。**我國發展到現在這個階段，不靠改革創新沒有出路。我們擁有世界上數量最多、素質較高的勞動力，有最大規模的科技和專業技能人才隊伍，蘊藏著巨大的創新潛能。要堅持以改革開放為動力、以人力人才資源為支撐，加快創新發展，培育壯大新動能、改造提升傳統動能，推動經濟保持中高速增長、產業邁向中高端水平。
7. **著力解決人民群眾普遍關心的突出問題。**政府的一切工作都是為了人民，要踐行以人民為中心的發展思想，把握好我國處於社會主義初級階段的基本國情。對群眾反映強烈、期待迫切的問題，有條件的要抓緊解決，把好事辦好；一時難以解決的，要努力創造條件逐步加以解決。要咬定青山不放鬆，持之以恆為群眾辦實事、解難事，促進社會公平正義，把發展硬道理更多體現在增進人民福祉上。

## 二、2017年重點工作任務

1. **用改革的辦法深入推進「三去一降一補」**。要在鞏固成果基礎上，針對新情況新問題，完善政策措施，努力取得更大成效。紮實有效去產能、因城施策去庫存、積極穩妥去杠杆、多措並舉降成本、精準加力補短板。
2. **深化重要領域和關鍵環節改革**。要全面深化各領域改革，加快推進基礎性、關鍵性改革，增強內生發展動力。持續推進政府職能轉變、繼續推進財稅體制改革、抓好金融體制改革、加快推進國企國資改革、更好激發非公有製經濟活力、加強產權保護制度建設、大力推進社會體製改革、深化生態文明體制改革。
3. **進一步釋放國內需求潛力**。推動供給結構和需求結構相適應、消費升級和有效投資相促進、區域城鄉發展相協調，增強內需對經濟增長的持久拉動作用。促進消費穩定增長、積極擴大有效投資、優化區域發展格局、紮實推進新型城鎮化。
4. **以創新引領實體經濟轉型升級**。實體經濟從來都是我國發展的根基，當務之急是加快轉型升級。要深入實施創新驅動發展戰略，推動實體經濟優化結構，不斷提高質量、效益和競爭力。提升科技創新能力、加快培育壯大新興產業、大力改造提升傳統產業、持續推進大眾創業、萬眾創新、全面提升質量水平。
5. **促進農業穩定發展和農民持續增收**。深入推進農業供給側結構性改革，完善強農惠農政策，拓展農民就業增收渠道，保障國家糧食安全，推動農業現代化與新型城鎮化互促共進，加快培育農業農村發展新動能。推進農業結構調整、加強現代農業建設、深化農村改革、加強農村公共設施建設。
6. **積極主動擴大對外開放**。面對國際環境新變化和國內發展新要求，要進一步完善對外開放戰略布局，加快構建開放型經濟新體制，推動更深層次更高水平的對外開放。紮實推進「一帶一路」建設、促進外貿繼續回穩向好、大力優化外商投資環境、推進國際貿易和投資自由化便利化。
7. **加大生態環境保護治理力度**。加快改善生態環境特別是空氣質量，是人民群眾的迫切願望，是可持續發展的內在要求。必須科學施策、標本兼治、鐵腕治理，努力向人民群眾交出合格答卷。堅決打好藍天保衛戰、強化水、土壤污染防治、推進生態保護和建設。
8. **推進以保障和改善民生為重點的社會建設**。民生是為政之要，必須時刻放在心頭、扛在肩上。在當前國內外形勢嚴峻複雜的情況下，更要優先保障和改善民生，該辦能辦的實事要竭力辦好，基本民生的底線要堅決兜牢。大力促進就業創業、辦好公平優質教育、推進健康中國建設、織密扎牢民生保障網、發展文化事業和文化產業、推動社會治理創新。
9. **全面加強政府自身建設**。要堅持黨的領導，牢固樹立「四個意識」，堅決維護以習近平同志為核心的黨中央權威，自覺在思想上政治上行動上同黨中央保持高度一致，加快轉變政府職能、提高行政效能，更好為人民服務。堅持依法全面履職、始終保持廉潔本色、勤勉盡責幹事創業。