



# 中国发展研究基金会

## 研究参考

第 17 号 (总 247 号)

2020 年 6 月 12 日

### “两会政策解读与中国未来发展”网络视频会议综述

**内容摘要：**近期，中国发展高层论坛秘书处发起了“中国发展高层论坛简报”（CDF Briefing，以下简称“论坛简报”）国际远程视频系列会议，邀请国内各领域知名学者，与世界 500 强和行业领先企业负责人、国际组织和专家学者连线，共议世界关心的中国话题。

2020 年 6 月 4 日晚，第六期论坛简报视频会顺利召开，主题为“两会政策解读与中国未来发展”，来自美国、欧洲和亚洲的 50 余家跨国公司的相关负责人、机构代表和专家学者共 140 余人参会。会议邀请了全国人大代表、中国国际经济交流中心副理事长、国务院参事室特约研究员韩永文和全国政协委员、中国财政科学研究院院长刘尚希作为主讲嘉宾，向与会外方嘉宾解读中国“两会”政策，共议中国未来发展方向。中国发展研究基金会秘书长方晋主持会议，基金会副理事长、论坛秘书长卢迈致辞。

本期文章为此次视频会的专家观点综述，供参考。

**关键词：**两会；政策解读；扩大内需；财政政策

# “两会政策解读与中国未来发展”网络视频会议综述

## 一、经济出现向好扭转的态势，但要加大“六稳”工作力度，守住“六保”底线

全国人大代表、中国国际经济交流中心副理事长、国务院参事室特约研究员韩永文指出，去年以来，在世界经济增长出现低迷、国际贸易摩擦加剧、全球经济发展不确定性矛盾增多等诸多困难挑战的背景下，中国经济出现下行，但在中央一系列稳定经济措施的作用下，我国基本上稳住了增长预期，实现了 6.1% 的增长。中国的供给结构继续发生积极的变化，需求结构也有所改善，为全面建成小康社会打下了比较好的基础。

突如其来的新冠疫情全球大流行使世界经济陷入严重衰退，也给中国的经济社会发展和人民生活秩序带来了极为不利的影响，一季度中国经济萎缩 6.8%，是改革开放以来从未有过的。经过全国上下艰苦卓绝的努力和付出的牺牲，中国的疫情防控取得了重大战略成果，复工复产稳步推进，经济生活秩序正在迅速恢复，向好趋势日益明显。具体而言，中国各项主要经济指标总体上在缓慢回升，近期部分工业指标明显回升，市场预期正逐渐看好。

今年中国的发展方针是紧扣全面建成小康社会目标任务，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作。在疫情防控常态化前提下，加大“六稳”工作力度，强化“六保”工作举措。保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转，坚定实施扩大内需战略，维护经济发展和社会稳定大局，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，全面建成小康社会。今年没有提全年经济增长目标，主要是因为全球疫情和经贸形势不确定性很大，我国发展面临一些难以预料的影响因素，更重要的是有利于引导各方面集中精力抓好“六保”。守住“六保”底线，就能稳住经济基本盘。以保促稳、稳中求进，就能为全面建成小康社会夯实基础。无论是保住就业民生、实现脱贫目标，还是防范化解风险，都要有经济增长支撑，稳定经济

运行事关全局。

韩永文认为，经济是一个综合体，各个经济指标之间存在着内在联系，尽管今年没有提出具体经济增长目标，但是从稳定就业和新增城镇就业数量，以及财政赤字率和货币供应量等一系列指标中，能看出背后是有经济增长速度作支撑的。结合中国经济现在恢复的态势情况及去年的发展趋势，他预测今年中国的经济增长到年底应该会在3%左右。

## 二、坚定实施扩大内需战略，深入挖掘和激发国内市场供求潜力

### （一）千方百计稳定和扩大就业

韩永文认为，稳定就业就是保民生。政府工作报告强调，今年要优先稳就业保民生，就业优先的政策要全面强化。财政、货币政策要聚力支持稳就业，促进就业举措应出尽出、拓岗办法能用尽用。最近比较热的“地摊经济”，对提振信心、稳定就业、保住民生是非常扎实有用的。今年稳定就业的任务重点是稳定就业总量，改善就业结构，提升就业质量，努力稳定现有就业，积极增加新的就业，促进失业人员再就业，加大对重点行业、重点群体就业支持。

保障就业和民生，必须稳住上亿市场主体，重点在稳定中小微企业。在我国，中小微企业承担了80%的社会就业量，保住中小微企业和个体工商户就是保就业保民生。继续加大减税降费力度，强化阶段性政策与制度性安排相结合，助力市场主体纾困发展。阶段性政策包括：延长免征中小微企业养老、失业和工伤保险单位缴费，减免小规模纳税人增值税，免征公交运输、餐饮住宿、旅游娱乐、文化体育等服务增值税等。加大援企稳岗工作力度，因地因企因人分类实施帮扶，着力防范化解规模失业风险。实行农民工在就业地平等享受就业服务政策。对低收入人员实行社保费自愿缓缴政策，全部取消涉及就业的行政事业性收费。

今年还有一个非常不确定的因素。由于国外疫情的蔓延和影响，中国的外贸企业订单减少，很多农民工复岗复不了业。为了解决这个问题，政府将资助开展“以训稳岗拓岗”，对返岗后但一时无法上岗的员工进行职业技能培训。今明两年职业技能培训3500万人次以上，

其中农民工技能培训 600 万人。高职院校扩招 200 万人。

## **（二）深入挖掘和激发国内市场供求潜力，增强内需对经济增长的拉动作用**

韩永文认为，我国有 14 亿人口，有超大规模的市场消费空间，也有超大规模的市场需求潜力。面对全球因疫情冲击而陷入的经济衰退，经济发展必须更多地眼光向内，扩大内需，深入挖掘和激发国内市场供求潜力。挖掘和激发国内市场供求潜力，必须坚持突出民生导向，强化逆周期调节，在推进供给侧结构性改革和需求侧改革两端同时发力，形成供给与需求双向促进，共同创造新的发展空间，使提振消费与扩大投资有效结合，相互促进。

一是努力推动消费回升。通过稳就业、促增收、保民生，提高居民消费意愿和能力。有序推动各类商场、市场复市复业，促进线下消费加速回补，培育壮大线上消费。

二是积极扩大有效投资。今年安排地方政府专项债券 3.75 万亿元，比上一年增加 1.6 万亿元，提高可用作项目资本金的比例；安排中央预算内投资 6 千亿元，重点支持既促消费惠民生又调结构增后劲的“两新一重”建设。推动新老基建协同发力，融合发展。扩大有效投资，应该高度重视推进新型基建与传统基建协同发展。

促进新老基础设施融合发展，新型基础设施建设将在增加新动能、调结构、推进数字经济发展和提升先进制造业水平方面发挥重要作用，而传统基础设施建设将会在稳增长、补短板等方面发挥重要作用，两者融合才能显著提升我国现在的基础设施水平，才能助推我国高质量发展。

## **（三）深入推进供给侧结构性改革，稳定提升产业链、供应链水平**

韩永文认为，新冠疫情全球大流行使产业链供应链循环受阻，我国的复工复产遇到很多困难，经济发展特别是产业发展循环面临的不确定性增大。如何发挥好我国拥有独立完整工业体系的优势，优化产业链发展布局，提升产业链供应链水平，构筑稳定的供应链体系，是需要认真思考研究的重大问题。今年中央专门研究了提升产业链稳定

性和竞争力问题，提出通过深化供给侧结构性改革，充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。实施产业基础再造和产业链提升工程，提升产业基础高级化、产业链现代化水平。这既为未来提升中国制造业结构高度化、提升现代经济发展水平提出了新的要求，促进本土产业资本和金融资本的发展，同时也为海外产业资本和金融资本进入中国发展提供了新的空间。

围绕这一新要求，中国政府提出了如下工作部署：

一是推动制造业升级和新兴产业发展。大幅增加制造业中长期贷款，重点支持高端装备制造、传统产业改造提升、电子信息制造等重点领域。发展工业互联网，推进智能制造，培育新兴产业集群。

二是保产业链供应链稳定。着力畅通物流运输网络。大力培育产业生态主导型企业，培育一批有国际竞争力的先进制造业集群，培育一批“专精特新”中小企业。深入实施工业互联网创新发展工程，打造工业互联网平台体系，强化工业互联网平台间标准对接。推动先进制造业和现代服务业融合发展，大力发展服务型制造。

三是培育壮大新动能。推进国家战略性新兴产业集群发展，加强创新和公共服务综合体建设。实施中小企业数字化赋能专项行动和数字经济新业态培育行动。推动制造业、商贸流通业等重点领域数字化转型，发展数字商务。

### **三、在财政可持续的条件下，以积极有为的财政政策对冲公共风险，为经济社会的恢复注入确定性**

全国政协委员、中国财政科学研究所所长刘尚希认为，今年财政政策的主题是“以财政风险对冲经济社会领域的风险”。通过改善宏观环境和微观政策，使供给与需求之间形成一种正反馈，为以后的增长创造条件。

其一，今年政府工作报告中将预算中的赤字率弹性化地安排为“3.6%以上”。受疫情影响，经济增长目标（预估在2~3%之间）和增长规模的不确定性增大，随之变化的赤字率也设置为留有余地的区间，而不是具体的数值。

其二，今年财政政策的力度前所未有的。一方面赤字债务融资力度

大，目前全国财政赤字 3.76 万亿元，增加地方政府专项债 3.75 万亿元，发行 1 万亿元的抗疫特别国债，加起来通过发行政府债券融资的规模达到 8.51 万亿元。另一方面，减税降费的规模达到历史新高。今年预期减税降费规模是 2.5 万亿元，超过去年预期的规模 2 万亿元和实际规模 2.36 万亿元，加上税收支出，实际达到了 11 万亿元。此外，还有 3 万亿元靠的是预算稳定调节基金的调入，以及以前的沉淀资金和结余资金，实际收支差额为 17.6 万亿元。

其三，应该要协调好货币政策与财政政策，通过货币政策对冲财政政策导致市场的挤出效应。如果没有货币政策的协调，有可能导致企业融资成本上升，需要通过货币融资或者降准等其他的货币政策工具来增加流动性。

#### **四、财政政策的取向从投资社会基础设施建设转向以人为中心**

刘尚希认为，与过去财政政策围绕社会基础设施建设不同，今年的财政政策着力点在人身上。其一是保就业，中央提出“六稳”和“六保”中把就业均放在首位，保障基本的民生。其二是市场主体的救助和救急，尤其是受到疫情冲击最大的中小微企业和个体工商户。措施包括融资担保，积极利用数字平台发放消费券等，鼓励灵活就业，尽可能创造条件为灵活就业提供方便，包括“地摊经济”等。

#### **五、梳理基层和中央之间财政关系，完善国家治理的纵向结构**

刘尚希认为，一方面中央需要下移财力，增强基层财政的能力并调动地方的积极性。地方的财政因为去年的减费减税加上今年的进一步减费减税和疫情的冲击受到极大影响。这次政策安排新增 1 万亿元的赤字和 1 万亿元的抗疫特别国债下沉到市县都是财力下移的表现。另一方面，地方的部分事权和支出责任应适度上移，以充分发挥中央的调控能力来化解地方债务风险压力。中国发展的整体性逐步增强，市辖区之间的外溢性愈发明显，在很多情况下需要更高一级的政府去协调和解决基层财政的困难问题。

中国发展研究基金会  
张锦 李雨童 整理



中国发展研究基金会  
China Development Research  
Foundation



---

地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	<a href="http://www.cdrf.org.cn">www.cdrf.org.cn</a>
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	<a href="mailto:renjj@cdrf.org.cn">renjj@cdrf.org.cn</a>

---