



“两会”勾勒未来中国改革发展蓝图

——2014年全国两会主要看点简评

要点：

金融研究总监：詹向阳

国内宏观经济研究团队：

樊志刚 赵幼力 王小娥 朱妮
李露 杨苕 孙含越

执笔：朱妮

zhuni_csjr@icbc.com.cn

相关研究：

2014/3/19 《对当前经济增速延续下滑态势的分析》

2014/3/19 《人民币汇改更进一步
改革意义强于实际影响——央行扩大人民币
汇率波幅解析》

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供我行内部参阅，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

- 2014年3月3日至13日，全国人大和政协会议在京召开。李克强总理向全国人大提交上任后首份政府工作报告，并对2014年重点工作做出部署；随后，发改委、财政部、“一行三会”等主要负责人先后举行记者招待会，就财税体制改革、经济社会发展与宏观调控、金融改革和发展等问题回答记者提问。
- 综合来看，2014年是全面深化改革的第一年，“改革”成为两会出现频率最高的关键词，是未来政府工作的重中之重。政府工作报告提出，改革要遵循三大原则，即“三个改起”，从侧面反映管理层在推进改革进程中对改革可能带来的负面拖累高度重视，对改革的推进顺序非常谨慎。同时，会议还指出全面深化改革也要抓牵“牛鼻子”的改革，意味着改革工作将注重分类推进，重点领域和关键领域将有所突破，主要包括政府转型和经济转型、区域经济带发展、房地产调控、财税体制改革、金融改革和海洋发展战略六方面。

目 录

一、经济运行动态分析.....	1
（一）制造业采购经理指数（PMI）.....	1
（二）外贸.....	1
（三）价格总水平.....	3
二、金融运行动态分析.....	4
（一）社会流动性.....	4
（二）银行间市场流动性.....	7
（三）人民币汇率.....	8
（四）股票市场.....	10
三、关注热点.....	10

图表目录

图 1 官方与汇丰 PMI 折线图（2012.1-2014.1）.....	1
图 2 进口及出口当月同比增速（2013.1-2014.1）.....	2
图 3 CPI 环比与同比增速折线图（2013.1-2014.1）.....	3
图 4 货币供应量增速（2010.1-2014.1）.....	5
图 5 金融机构新增人民币贷款结构（2012.1-2014.1）.....	6
图 6 银行间市场主要利率走势（2010.1-2014.1）.....	8



2014年3月3日至13日，全国人大和政协会议在京召开。李克强总理向全国人大提交上任后首份政府工作报告，并对2014年重点工作做出部署；随后，发改委、财政部、“一行三会”等主要负责人先后举行记者招待会，就财税体制改革、经济社会发展与宏观调控、金融改革和发展等问题回答记者提问。综合来看，2014年是全面深化改革的第一年，“改革”成为两会出现频率最高的关键词，是未来政府工作的重中之重。本次政府工作报告提出，改革要遵循三大原则，即“三个改起”，从群众最期盼的领域改起，从制约经济社会发展最突出的问题改起，从社会各界能够达成共识的环节改起。意味着今年改革的原则是“共识改革”，从侧面反映管理层在推进改革进程中对改革可能带来的负面拖累高度重视，对改革的推进顺序非常谨慎。同时，会议还指出全面深化改革也要抓牵“牛鼻子”的改革，意味着改革工作将注重分类推进，重点领域和关键领域将有所突破。

一、转型：政府转型和经济转型

“转型”仍是今年改革的重点，主要在两方面。一是政府转型，即政府职能的转变，通过简政放权进一步收回“看得见的手”，使政府，政府作用，这种不利局面，给新一届政府带来了严峻的考验，

将更多的精力用来完善和创新宏观调控，尤其是加强事中事后的监管，而让市场在资源配置中发挥决定性作用。继去年取消和下放416项行政审批权后，今年政府将再取消和下放行政审批事项200项以上。简政放权一方面是要堵住由于政府干预市场所形成的权力寻租通道，打破阻碍经济发展的固有利益堡垒。另一方面旨在释放一个强烈的信号——给企业松绑、让市场发力。当然，在政府职能转变的过程中，市场主体将经历阵痛，比如去年6月银行出现的流动性紧张。但随着市场主体逐渐适应了由政府干预到由市场调控的转变，同时对自身市场行为作出调整，市场活力将得到激发。

二是经济转型。一方面，进一步实现经济动力的转换。今年政府将7.5%左右确定为经济增长的预期目标，这是我国连续第三年将经济增长目标预定在该水平，保持了政策连续性和稳定性，有利于合理引导市场预期。而对于“三驾马车”的增长目标，却有所调整。今年将2014年固定资产投资目标从2013年的18%下调至17.5%，将进出口总额

增速目标从 8% 下调至 7.5%，社会消费品零售总额增速目标为 14.5%，与 2013 年持平。虽然目标增速变化幅度不大，但依然可以看出政府对经济结构调整的意图，即把消费作为经济增长的主要着力点，促使新的增长动力替代原有增长动力。从需求上看，投资和出口对中国经济的拉动作用已经有所减弱，消费对经济增长的贡献正在逐步增强。2013 年消费对经济增长的贡献率已达到 50%，出口贡献则仅为 -4.4%。从供给上看，由于产能过剩，制造业对经济增长的支撑作用减弱，但服务业的拉动作用明显增强。去年我国服务业增加值比重达 46.1%，首次超过第二产业。另一方面是进一步淘汰落后产能，促进经济发展方式由粗放式发展向集约式转换。我国产能过剩问题在 2008 年全球金融危机之后开始显现，已经从最早出现的钢铁、水泥、玻璃、电解铝、煤炭等传统行业蔓延至风电、光伏、多晶硅等部分新兴产业。目前在全国 39 个工业大类产业中有 21 个产业产能严重过剩。伴随着产能过剩的是产业资产贬值，进而对资金安全形成威胁。在 1 月 6 日召开的 2014 年全国银行业监管工作会议上，防范化解产能过剩风险被列为 2014 年国内银行业重点防范化解的七大风险之一。为此，2013 年以来，国务院及国家发改委、商务部、工信部等部委相继推出配套措施。3 月 5 日，国务院总理李克强在政府工作报告中指出，对产能严重过剩行业，加强环保、能耗、技术等标准，清理各种优惠政策，消化一批存量，严控新上增量。今年要淘汰钢铁 2700 万吨、水泥 4200 万吨、平板玻璃 3500 万标准箱等落后产能，确保“十二五”淘汰任务提前一年完成，真正做到压下来、不反弹。如此目标清晰的表述彰显了政府对淘汰过剩产能的决心，整治产能过剩力度加大，产业结构调整加速推进。

二、区域经济带：梯度发展，形成新的经济支撑带

政府工作报告指出，把培育新的区域经济带作为推动发展的战略支撑。这是政府工作报告首次明确区域经济带定位，描绘出了我国区域经济发展“升级版”蓝图。报告明确了区域发展新格局的基本架构：第一是强调要由东向西、由沿海向内地，沿大江大河和陆路交通干线，推进梯度发展；同时强调要实施差别化经济政策，发展跨区域大



交通大流通，推动产业转移。这既体现了“两个大局”¹的总体战略要求，同时也明确了今后推进梯度发展的重要路径和重点领域，其目的是尽快消除沿海与内地的发展差距，推动各个地区的产业升级与合理转移。第二是强调培育一系列新的区域增长极，明确提出要依托黄金水道，建设长江经济带；以海陆重点口岸为支点，形成与沿海连接的西南、中南、东北、西北等经济支撑带。这实际上确定了我国地区结构优化的主体框架，明确了以轴、带为支撑，以极、核为节点的网络化开发路线。第三是强调促进区域一体化发展与区域合作，提出要推进长三角地区经济一体化，深化泛珠三角区域经济合作，加强环渤海及京津冀地区经济协作。这明确了今后推进区域一体化的重点区域，而加快长三角、珠三角、环渤海、京津冀地区的一体化进程，将有利于增强这些地区对国民经济发展的拉动作用，为全国现代化建设提供持续动力。可以预见，在全面深化改革的大背景下，通过培育新的区域经济带，可以形成一批产业完整、经济联动作用明显、消费带动强的区域经济共同体。

三、房地产：分类施策，分层施策

从往年来看，2005年到2013年的八年间，除了2009年²，每年政府工作报告都把调控房价作为重点。比如2013年政府工作报告中的提法是“抓紧完善稳定房价工作责任制和房地产市场调控政策体系”，2012年则更是明确要求“促进房价合理回归”。尽管如此，楼价上涨态势依然强劲，被称为中国楼市调控的“怪圈”。

本次政府工作报告在房地产市场的调控思路出现了一些新变化。在房地产调控目标上，过去，房地产调控目标直指房价，而对引起房价上涨的房地产上下游诸多环节上的供需关系梳理不到位，政府通过行政手段直接干预市场价格，削弱了市场的价格调节机制，在一定程度上造成市场失灵。今年的报告通篇未提及“房价”二字，房地产调控的目标改为“全体人民住有所居”，预示着政府将更加尊重市场，减少对价格的直接干预。

¹ 所谓“两个大局”，一个大局就是东部沿海地区加快对外开放，使之先发展起来，中西部地区要顾全这个大局。另一个大局就是当发展到一定时期，比如二十世纪末全国达到小康水平时，就要拿出更多力量帮助中西部地区加快发展，东部沿海地区也要服从这个大局。

² 2009年之所以出现例外，主要是2008年下半年，受国际金融危机影响，我国经济增速下滑，楼市大幅降温，受此影响，2009年的政府工作报告中提出：促进房地产市场稳定健康发展。

在调控措施上，2005 年至 2013 年我国针对楼市先后出炉“老国八条”、“新国八条”、“国六条”、“国十条”等调控政策，多为全国“一刀切”的政策，对市场差异性的尊重不够。本次报告则提出要“分类指导、分步实施、分级负责”，“针对不同城市情况分类调控”，“根据不同人群的需求，不同城市的情况，分类施策、分城施策”。体现了政府尊重市场差异性，允许市场差异化发展的思路。促使这一改变的是近年来我国房地产市场区域分化特征愈发明显。三四线城市由于住房供给持续增加，人口集聚速度趋缓和政府继续供应土地，呈现住房和土地供给“双松”状态；一二线城市由于城市规模仍处持续扩张状态，刚性需求旺盛和城市住房用地占比偏低，呈现住房与土地供给“双紧”状态。体现在房价上，从 2012 年四季度起，一二线城市与三四线城市房价增速已出现显著分化，其差距逐月扩张。2013 年 100 个城市均价上涨 11.5%，一线城市上涨 23.4%，远超平均水平，二三线城市上涨了 6.6% 左右。今年以来，一二线城市中进一步出现分化，如杭州这样的二线核心城市项目价格也出现调整，预示着 2014 年整体楼市分化将愈加剧烈。

报告对房地产市场的表述体现了市场作用和政府作用相结合，市场供需调节优先的原则。政府调控也将由遏制房价的单向调控向双向调控转变，即调控不再一刀切，而是根据不同地区、不同城市的不同市场形态，实施不同的调控目标与方式。预计今年的房地产调控将对一线城市继续增加供应，抑制、遏制投资投机性需求，限购政策暂难退出。而对于库存量比较大的城市，将控制住宅用地规模，调整新建商品住房上市的结构，通过必要的经济手段支持当地居民合理的住房需求，消化库存。

四、财税改革：六大税种，三方面推进

作为 2014 年改革的“重头戏”，财税体制改革轮廓在两会上逐渐清晰。2014 年税改主要涉及六大税种，（包括既有的增值税、营业税、资源税、消费税，以及未来将新开征的环境保护税、房地产税），从三方面展开。一是“营改增”提速。“营改增”是近三年来税改的主引擎，政府计划“十二五”内基本完成，营业税作为地方主体税种将消失。此项改革直接撬动资源税、消费税提速，也推动了环境保护税、房地产税的立法进程。去年 12 月初的国务院常务会议决定，从 2014 年起，将铁路运输、邮政服务业纳



入“营改增”试点。仅过了三个月，政府工作报告提出，把“营改增”试点扩大到铁路运输、邮政服务、电信等行业。新增电信行业，说明“营改增”进程有所加快。“营改增”后半程也是攻坚期，今年将制定建筑安装和房地产、金融等行业的改革方案，2015年“营改增”改革有望基本收官。

二是提高现有税种税负。“营改增”进程的加快使得重构地方税体系愈发紧迫。“十二五”完成“营改增”，意味着必须同步重构地方税体系。目前除了营业税，地方税种中尚没有超过万亿元规模的税种。重构地方税体系，需要为地方培育与营业税体量相当的新税种。按中央的思路，一是提高现有地方税种税率、扩大其征税范围，比如资源税、消费税改革；二是开征新税种，逐步培育成地方主体税种，比如环境保护税、房地产税。资源税、消费税、环境保护税不仅可作为地方的重要税种，也是倒逼环境改善的重要经济手段。2014年，资源税改革的重点是煤炭资源税由“从量定额”改为“从价定率”征收，按“清费立税”的方式，保持改革前后企业整体税费水平基本不变。消费税改革的思路是扩大征收范围，提高污染品、奢侈品税率，少数大众消费品税率有望降低甚至不再征收。下一步还将消费税的征收环节，除了生产环节，批发和零售环节也可征收，将消费税转为地方税或中央地方共享税。

三是筹备开征新税种。主要是指环境保护税和房地产税。全国人大和国务院都将环境保护税、房地产税立法作为今年的重要任务。环境保护税名义上是新税种，实质是环境收费改征税，开征新税的进程受制于清理收费的进度；房地产税更复杂，不仅涉及房屋、土地“清费立税”，还涉及房屋、土地现有税种的整合，同时牵扯到土地出让制度，因此推进过程不会太快。

五、金融业改革：涉及“一行三会”的全面改革

金融市场是货币资金配置的中枢，利率市场化和汇率形成机制改革是资金市场化定价的改革，对增强市场在金融资源配置中所起的决定性作用进而建立有效的金融市场体系至关重要。在利率市场化改革方面，建立存款保险制度是今年深化金融体制改革的主要任务之一，央行行长周小川也表示存款保险制度有望在年内推出。这将为存款利率的

全面放开提供必要的制度前提，利率市场化有望由此得以加速推进。周小川在接受记者提问时明确提到，存款利率放开很可能在最近一两年就能够实现。汇率改革方面，2014 年或将成为汇改的关键性年份。工作报告指出“保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，扩大汇率双向浮动区间，推进人民币资本项目可兑换”。近日，央行决定将银行间即期外汇市场人民币兑美元交易价浮动幅度由 1%扩大至 2%，人民币汇率波动变大，能培养我国投资者及金融机构的汇率风险意识，长远看来更能促进我国金融机构创新出与汇率相关的金融衍生工具，完善金融体系，扩宽金融市场的深度和广度。下一步将进一步增强汇率双向浮动弹性，发挥市场汇率作用，央行基本退出常态式外汇干预。

值得注意的是，政府报告首次提及互联网金融，指出“促进互联网金融健康发展”，虽然只有短短 12 个字，意义却深远重大。这标志着互联网金融正式进入决策层视野，标志着互联网新金融将有草根式、游离式发展，进入中国经济金融发展序列，象征着其成为中国经济金融发展中一股潜力巨大的金融创新力量。随着互联网金融纳入政府工作报告，互联网金融或将迎来中国首个互联网金融监管细则。

开展民营银行试点是今年银行业改革的一大重点。今年第一批民营银行的试点工作已经展开，民营银行的市场定位是特色化服务、差异化经营，重点是服务小微企业和服务社区功能，其设立对于完善多层次的金融服务体系、完善金融服务覆盖面具有重要作用。另外，金融市场主体越多元化，市场竞争就越充分，从而使资金价格更加真实地反映市场诉求，进而使市场力量充分发挥作用。

2014 年将主要围绕健全多层次资本市场体系和资本市场开放展开证券业改革。在健全多层次资本市场体系方面，一是进一步发展多层次股票市场，包括主板、中小板、创业板、“新三板”，国务院已经做出了将“新三板”扩大到全国的决定。今年还将在清理整顿基础上，将区域性股权市场纳入到多层次资本市场体系；二是进一步深化债券市场改革；三是进一步发展期货和衍生品市场；四是大力发展私募市场。在资本市场对外开放方面，今年将有四个方面措施，一是进一步扩大 QFII 和 RQFII 的投资，研究明确



QFII 税收政策等问题；二是按照负面清单加准入前国民待遇模式，研究机构对外开放问题；三是进一步落实与港澳台合作；四是推动中国的证券公司和基金公司走向世界。

保险业改革主要集中在两点，巨灾保险和农业保险。这都是涉及民生和三农发展两项重要制度改革。中国已经成为仅次于美国的全球第二大农业保险市场。在国际上，巨灾保险赔款一般占到灾害损失的 30%至 40%，而我国还不到 1%。建立巨灾保险制度非常重要也非常紧迫，下一步工作将主抓制度设计、试点建设和积极立法三个方面。

六、蓝色国土：首次正式强调海洋战略

我国是海洋大国，提高海洋开发、控制、综合管理能力事关经济社会长远发展和国家安全大局。在当前全球进入大规模开发利用海洋阶段的背景下，未来海洋在我国经济发展中的作用将更加重要，在维护国家主权和安全中的战略地位将更加突出。2012 年 11 月，党的十八大明确提出要提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，维护国家海洋权益，建设海洋强国。2013 年 1 月，国务院发布《全国海洋经济“十二五”规划》，提出“十二五”期间我国海洋经济发展总体目标，这是继 2003 年我国发布第一个海洋经济纲领性文件《全国海洋经济发展纲要》之后，再次推出的新一轮海洋经济综合性规划。今年的政府工作报告在全面阐述 2014 年区域发展重大任务后，更是直接对建设海洋强国做了部署，反映出中央政府将陆域、海域纳入一体考虑的新战略思维：第一是强调了海洋的重要性，指出海洋是我们宝贵的蓝色国土。第二是强调了推进海洋开发的基本原则，即要坚持陆海统筹，就是要破除长久以来重陆轻海的传统观念，综合协调和正确处理陆地与海洋开发的关系。第三是强调了建设海洋强国的重大任务，包括全面实施海洋战略，大力发展海洋经济，严格保护海洋环境，坚决维护国家海洋权益，从而将涉及海洋开发与保护的各方面工作统筹纳入到海洋强国建设这一总体目标下，这有利于各个方面形成统一合力，统筹推进海洋强国建设。预计未来我国的海洋战略将从三方面展开，从国防安全角度看，加强海上军事力量，继续推进防空识别区，变被动为主动。从经济角度看，发展海洋经济，打造 21 世纪海上丝绸之路。从环保角度看，严控海洋污染。