

三、中共推動「六保」政策措施觀察

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 疫情造成經濟顯著衰退，中共採取增加固定資產投資和扶持中小微企業紓困，「穩就業」是首要工作。
- 落實宏觀經濟政策的扶持效果，並激勵市場經濟和基層活力，配合「六穩」政策措施，「六保」已成為宏觀調控的支力點。
- 「六保」政策是中共過往減稅降費、扶持中小微企業等措施的彙總，激勵市場活力、避免失業潮，但短期仍有賴固定資產投資才能減緩衝擊。

（一）前言

改革開放政策的推展，使中國大陸在原計劃經濟體制下被壓抑的生產力得以釋放，推動大陸經濟長期的高速增長，但是經濟快速增長也帶來社會經濟的急遽變遷，投資經營環境也出現顯著變化，再加上對外開放政策的施行，使大陸經濟逐漸與國際經濟體系相融合，瞬息萬變的國際經濟形勢，特別是 2008 年國際金融危機的發生以及 2018 年以來美國掀起的貿易戰，對大陸經濟均造成相當的衝擊。今（2020）年 1 月中旬，第一階段「中美貿易協定」的簽定，國際社會正期望有喘息空間之時，卻爆發新冠肺炎並迅速在全球蔓延，而各國採取鎖城、封關的措施，更導致消費停滯、產業斷鏈危機，並引發石油價格下跌和糧食安全問題，使世界經濟面臨 1930 年大蕭條以來最大的衰退。與世界各國一樣，為緩解疫情對大陸社會經濟的影響，中共也採取各種紓困和刺激景氣的方案，並延續近年來的減稅降費措施，同時在宏觀經濟調控政策上，並以「六保」為著力點將「六穩」政策措施期能落實到民生和實體經濟，激勵市場主體活力，以發揮調控的效果。很顯然的，「六保」已是近期中共宏觀經濟調控的重點，其政策形成背景為何？具有那些內涵？又能發揮那些成效？極值得加以探討。

（二）當前大陸經濟形勢的特點和問題

面對著內外經濟形勢的衝擊，近年來，在中國大陸經濟總量不斷增大的過程中，經濟增速也逐漸下行。2018年中國大陸經濟總量突破90萬億元（人民幣），但GDP增長率卻下降到6.6%，低於2015年的6.9%、2016年的6.7%和2017年的6.9%，是28年來新低（見表1）。

為緩解大陸經濟下滑的趨勢，並維持社會經濟的穩定，在宏觀經濟調控政策方面，2014年12月中共中央經濟工作會議提出「經濟新常態」的概念，2016年以來持續採取「供給側結構性改革」（三去一降一補）的宏觀經濟調控政策，以提高供給體系質量和效率，提高投資有效性，加快培育新的發展動能，增強經濟持續增長的動力。鑑於大陸經濟增長仍然沒有起色，2018至2019年中共陸續推出減稅降費措施，同時也致力於降低實體經濟融資成本，尤其是小微企業和民營企業融資成本，以期能帶動民營中小企業的經營效益，但是仍然無法提振大陸經濟增長。2019年中國大陸GDP增長6.1%，是29年來新低（見表1）。若依季度增長率來看，2019年第3季和第4季增速均為6.0%（見表2），是2009年第一季以來最低季增長率。

導致中國大陸經濟增長不斷下行，主要原因在於整體投資增速放緩、金融去槓桿未能緩解潛在的金融風險、企業經營成本居高不下，以及外需減弱導致出口不振等因素的交互影響，這些因素都不是短期間所能緩解。

面對中國大陸經濟下滑長期化的發展趨勢，2019年年底「中央經濟工作會議」中共對中國大陸經濟形勢的認知，認為當前世界經濟增長持續放緩，仍處在國際金融危機後的深度調整期，世界大變局加速演變的特徵更趨明顯，全球動盪和風險點顯著增多，而大陸經濟正處在轉變發展方式，優化經濟結構，轉換增長方式的攻關期，結構性、體制性、周期性問題相互交織，「三期疊加」影響持續深化經濟下行壓力加大。基於此，中共2020年的經濟工作仍然堅持穩中求進工作總基調、堅持以供給側結構性改革為主線，推動高質量發展，切實做好「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期）工作，同時，提出六大經濟重點工作任務，亦即：堅定不移貫徹新發展理念、堅決打好三大攻堅戰、確保民生特別是困難群眾基本生活得到有效保障和改善、繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策、著力推動高

質量發展、以及深化經濟體制改革等（見表3）。

（三）新冠肺炎疫情對大陸經濟的衝擊

然而，計劃趕不上形勢的變化。為防疫和抗疫，全球各國均採取前所未見的封鎖政策和禁足措施，國際旅遊完全停頓（佔全球 GDP 約 10%），全球約三分之一人口面對某種程度的社交隔離，各項需求大幅減少，進而引發供應鏈中斷，對世界經濟造成嚴重的影響。

根據國際貨幣基金組織（IMF）所發佈的「世界經濟展望報告」，預計 2020 年全球 GDP 萎縮 3%（2009 年國際金融危機期間萎縮 0.1%），為上世紀 30 年代大蕭條以來最嚴重的衰退，也是已開發經濟體和新興經濟體首次同時衰退。據估測，已開發經濟體遭受衝擊最嚴重，衰退幅度最大，預計萎縮 6.1%，其中對美國 2020 年經濟增長預測為萎縮 5.9%，歐元區可能萎縮 7.5%。新興市場及發展中經濟體方面，IMF 估測，總體將收縮 1%；中國大陸和印度的增長將會放緩，但兩國經濟將分別實現 1.2%和 1.9%的增長。另據中國大陸公佈的數據，今（2020）年第 1 季中國大陸國內生產總值（GDP）衰退 6.8%（見表 2）。

疫情的蔓延對世界經濟重創觀光旅遊、生產供應鏈面臨斷鏈危機，以及大宗物資的供求和價格下跌，導致經濟衰退。對大陸經濟的衝擊，首先是旅遊、餐飲、娛樂等服務業，但其所受衝擊主要來自需求面，此項需求在疫情受到控制後將會立即恢復，甚至反彈。

其次，疫情對工業生產活動的衝擊，不同行業、地區情況各異，但在用工、訂單、庫存、生產、運輸等方面，基本上視疫情發展情況，影響程度也有所不同，受到供需和需求兩方面的雙重衝擊。

第三，出口貿易受到國內生產供給和國外需求影響，製造業出口產品的供給由國內生產復工快慢決定，而國際市場則可能面臨轉單、新訂單流失，以及世界經濟增長減緩以致需求減弱，將衝擊原已疲弱的大陸出口貿易。值得關注的是，2019 年民營企業首次超過外資企業成為中國大陸第一大外貿主體，佔外貿總值的 42.7%，其中出口比例超過 50%（「去年內地外貿同比增 3.4%」，文匯報（香港），2020 年 1 月 15 日，版 A8）。這些以中小企業為主要群體的民營企業，如果出口不振，將面臨經營困境。

儘管疫情爆發和可能發展終究只是一個短期現象，惟在中小企業資金緊繃的現實環境下，短期可能衝擊也不容低估。蓋因中小企業規模小，抗風險能力弱，在疫情衝擊下經營將面臨更大的困難，特別是資金斷裂和延續問題，可能會帶來企業破產，潛藏金融危機的風險，進而影響後續經濟走勢。

(四)「六保」是中共近期宏觀經濟調控的著力點

近年來中國大陸經濟持續下滑，已達歷史的新低點，主要原因在於整體投資增速放緩、金融去槓桿未能緩解潛在的金融風險、企業經營成本居高不下，以及外需減弱導致出口不振等因素的交互影響。在此經濟形勢下，宏觀經濟調控政策便須在穩增長、促改革、調結構、防風險等政策目標有所取捨，並在「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期）中排定優先序列工作重點，而去（2019）年「穩就業」便是大陸經濟的重點工作。

在宏觀經濟調控政策上，則在穩中求進工作總基調下，中共採取一系列穩增長的政策措施，特別是針對製造業企業、小微企業大規模減稅降費、降低實體經濟融資成本和經營成本等，以改善大陸營商環境，期能維持社會經濟的穩定。

事實上，在肺炎疫情發生之後，中共已推出多項穩定股市及支持經濟的措施，繼中國人民銀行於2月初向市場投放流動性達1.7兆元人民幣，相關部委和地方政府也提出各類紓困政策和扶助企業政策，諸如增加貸款支持、降低貸款利率、減免稅費、延遲繳納社保費用等，以期能力保企業生存，以免裁員潮及倒閉潮出現，為總體經濟帶來更沉重的壓力。

因肺炎疫情而延至5月下旬召開的中共「兩會」，李克強的「政府工作報告」強調，今（2020）年中國大陸的經濟工作仍然是在穩中求進工作總基調下，繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策（見表4和表5），並且展現出經濟工作的主要特點。

首先，由於全球疫情和經貿形勢不確定性很大，中國大陸社會經濟發展面臨一些難以預料的影響因素，因此並未提出全年經濟增長具體目標，主要目的是期藉此引導各方面集中精力抓好「六穩」、「六保」

(保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉)。「六保」是今年「六穩」工作著力點。守住「六保」底線，就能穩住經濟基本盤，以保促穩、穩中求進，就能為全面建成小康社會夯實基礎(李克強，「政府工作報告—2020年5月22日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上」，人民日報，2020年5月23日，版3-4)。

第二，今(2020)年要以穩就業保民生為優先，城鎮調查失業率目標由去(2019)年的5.5%上調至6%，城鎮新增就業也從去年的1100萬人以下，下調至900萬人以上，意味保就業難度比去年大。為此，財政政策要更積極有為，赤字擬按3.6%以上安排。財政赤字規模較去年增加1萬億元(人民幣)，同時發行1萬億元抗疫特別國債。

第三，要保障就業和民生就必須先扶持企業度難關，因此今(2020)年中共將繼續加強減稅降費，包括繼續下調增值稅稅率等，要求新增減稅降費約5000億元；延長前期減稅降費政策，預計全年為企業新增減負超過2.5兆元，高於去(2019)年的2.3兆元。

(五)「六保」的方向和內涵及可能成效

對中共而言，2020年是全面建成小康社會和「十三五」規劃完成，同時也是要實現第一個百年奮鬥目標，為「十四五」發展和實現第二個百年奮鬥目標打好基礎，做好經濟工作極為重要的一年。但由於疫情對中國大陸經濟的衝擊，再加上目前國際疫情持續蔓延，甚至可能引發另一波高潮的潛在風險，世界經濟下滑風險加劇，不穩定不確定因素明顯增多，中共目前在防範疫情輸入壓力不斷加大，以致復工復產和維護社會經濟穩定發展面臨諸多困難和挑戰。在外在因素無法掌控情況下，中共在緩解經濟困局的政策工具不外乎增加國內固定資產投資和維護企業正常經營運作。

在推進固定資產投資方面，今(2020)年3月18日中共第七次政治局常委會議，便要求積極有序復工復產之餘，將加大固定資產投資來帶動經濟。在具體工作方向上，則是要加快做好今年計劃開工的四千個重點項目前期工作，亦即加大投放傳統的「舊基建」，同時也要加快5G網絡和數據中心為重點的新一代訊息基礎設施建設(新基建)，並且也要促進汽車、家電、家具等重點商品的消費。6月11日，

大陸國務院發佈關於落實「政府工作報告」重點工作部門分工意見，要求擴大有效投資，重點支持「兩新一重」建設，即加強新基建、發展新一代訊息網絡、5G 應用，推廣新能源汽車等，以及加強新型城鎮化建設，並加強交通、水利重大工程建設，增加國家鐵路建設資本金 1000 億元（穆真，「復甦勢頭佳，A 股抗跌力強」，信報（香港），2020 年 6 月 12 日，版 A8）。

至於「六保」則是將過往的社會經濟政策更加具體化，並提出預算編制，「六保」的具體工作內涵為：1.保居民就業：主要工作為千方百計穩定和擴大就業；保障失業人員基本生活。2.保基本民生：支持發展公平而有質量的教育；推進健康中國戰略；穩步提高養老保障水平；做好民生兜底工作；完善基本住房保障體系；加強公共文化服務體系建設。3.保市場主體：加大減稅降費力度；推動降低企業生產經營成本；持續激發市場主體活力。4.保糧食能源安全：全力保障糧食等重要農產品供應；著力保障能源安全。5.保產業供應鏈穩定：支持製造業高質量發展；提高科技創新支撐能力；穩住外貿外資基本盤。6.保基層運轉：中央財政統籌新增赤字、以前年度結轉資金、壓減本級支出騰出的財力等渠道，切實加大對地方財力的支持力度；緩解地方收入增長放緩帶來的財政支出壓力（「關於 2019 年中央和地方預算執行情況與 2020 年中央和地方預算草案的報告—摘要」，人民日報，2020 年 5 月 23 日，版 16）。

在具體財政支援數字上，以保市場主體為例，今（2020）年將繼續加大減稅降費力度，重點減輕中小微企業、個體工商戶和困難行業企業稅費負擔；降低企業綜合融資擔保費率、降底工商業電價 5% 政策延長到年底。預計全年為市場主體新增減負超 2.5 兆元。在保基層運轉方面，今（2020）年中央對地方轉移支付增長 12.8%，安排特殊轉移支付 6050 億元；自 3 月 1 日至 6 月底，階段性提高地方財政資金留用比例 5 個百分點，新增留用約 1100 億元全部留給縣級使用（「積極財政政策如何更積極有為」，人民日報，2020 年 5 月 23 日，版 12）。

在貨幣政策方面，主要是透過加大貨幣金融政策支持實體經濟，包括：1.進一步通過引導貸款利率和債券利率下行、發放優惠利率貸款、實施中小微企業貸款延期還本付息、支持發放小微企業無擔保信

用貸款、減少銀行收費等一系列政策。2.綜合運用降準、再貸款等工具，保持市場流動性合理充裕。3.確保新增金融資金主要流向製造業、一般服務業尤其是中小微企業，以發揮「雪中送炭」，並要防止資金空轉，防範金融風險（穆真，「中央大力“放水”，四招撐小微企」，信報（香港），2020年6月18日，版A9）。

近年來中共在緩解經濟下滑長期化趨勢下，所能運用的政策工具無法提出創新的做法。在積極的財政政策方面，不外乎繼續執行減稅降費的政策措施，但是在大规模減稅降費之後，涉及財政收支相關問題，其政策的施行空間有限。唯一可行的，便是增加政府固定資產投資，畢竟中國大陸仍未完全擺脫以政府投資來帶動經濟增長的模式，但卻又可能使產能過剩問題重現。至於穩健的貨幣政策，近年來雖一直主張不採取「大水漫灌」的金融槓桿措施，但如何解決目前已潛藏的金融危機隱患，將決定貨幣政策得以施展的力度。總體而言，在中國大陸本身經濟體質尚未能改善，而當前世界經濟持續放緩，再加上新冠肺炎疫情的衝擊，全球經濟不確定性和風險明顯增多情勢下，中國大陸未來的經濟增長仍面臨諸多問題和挑戰。

表 1 過去 18 年中國大陸預期 GDP 目標及實際增長率

年份	預期 GDP 增長目標 (%)	實際 GDP 增長率 (%)
2002	7	9.1
2003	7	10.0
2004	7	10.1
2005	8	11.3
2006	8	12.7
2007	8	14.2
2008	8	9.6
2009	8	9.2
2010	8	10.4
2011	8	9.2
2012	7.5	7.8
2013	7.5	7.7
2014	7.5	7.4
2015	7.0	6.9
2016	6.5~7.0	6.7
2017	6.5	6.9
2018	6.5	6.6
2019	6.0~6.5	6.1

資料來源：中共國家統計局

表 2 2011 至 2019 年中國大陸 GDP 每季同比增長速度

年份	第一季	第二季	第三季	第四季	全年度
2011	10.2	10.0	9.4	8.8	9.2
2012	8.1	7.6	7.5	8.1	7.8
2013	7.9	7.6	7.9	7.7	7.7
2014	7.4	7.5	7.1	7.2	7.4
2015	7.0	7.0	6.9	6.8	6.9
2016	6.7	6.7	6.7	6.8	6.7
2017	6.9	6.9	6.8	6.8	6.9
2018	6.8	6.7	6.5	6.4	6.6
2019	6.4	6.2	6.0	6.0	6.1
2020	-6.8				

註：同比增長速度為與上一年同期對比的增長速度

資料來源：中共國家統計局

表 3 2019 年中共「中央經濟工作會議」部署 2020 年宏觀經濟調控和重點工作

2020 年經濟工作總基調和宏觀調控政策方向

●**政策思維和工作總基調**

～2020 年是全面建成小康社會和“十三五”規劃收官之年，要實現第一個百年奮鬥目標，為“十四五”發展和實現第二個百年奮鬥目標打好基礎，做好經濟工作十分重要。

～全面貫徹黨的十九大和十九屆二中、三中、四中全會精神，堅決貫徹黨的基本理論、基本路線、基本方略，增強“四個意識”、堅定“四個自信”、做到“兩個維護”，緊扣全面建成小康社會目標任務。

～堅持稳中求進工作總基調，堅持新發展理念，堅持以供給側結構性改革為主線，堅持以改革開放為動力，推動高質量發展。

～堅決打贏三大攻堅戰，全面做好“六穩”工作，統籌推進穩增長、促改革、調結構、惠民生、防風險、保穩定，保持經濟運行在合理區間，確保全面建成小康社會和“十三五”規劃圓滿收官。

●**宏觀調控政策目標和工作方向**

～2020 年預期目標，要堅持穩字當頭，堅持宏觀政策要穩、微觀政策要活、社會政策要托底的政策框架，提高宏觀調控的前瞻性、針對性、有效性。

～要積極進取，堅持問題導向、目標導向、結果導向，在深化供給側結構性改革上持續用力，確保經濟實現量的合理增長和質的穩步提升。

～要繼續抓重點、補短板、強弱項，確保全面建成小康社會。

2020 年六大經濟重點工作任務

一、堅定不移貫徹新發展理念

二、堅決打好三大攻堅戰

三、確保民生特別是困難群眾基本生活得到有效保障和改善

四、繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策

五、著力推動高質量發展

六、深化經濟體制改革

資料來源：整理自 2019 年中共「中央經濟工作會議」公報，人民日報，2019 年 12 月 13 日，版 1-2。

表 4 2020 年大陸社會經濟具體任務指標和調控措施

主要具體任務指標	
<ul style="list-style-type: none"> ■要優先穩就業保民生，堅決打贏脫貧攻堅戰，努力實現全面建成小康社會目標任務。 ■國內生產總值(GDP)：未提出全年經濟增長具體目標。 ■居民消費價格(CPI)漲幅 3.5%左右 ■城鎮新增就業 900 萬人以上 ■城鎮調查失業率 6%左右，城鎮登記失業率 5.5%左右。 ■進出口促穩提質，國際收支基本平衡。 ■居民收入增長與經濟增長基本同步 ■現行標準下農村貧困人口全部脫貧，貧困縣全部摘帽。 ■重大金融風險有效防控 ■單位國內生產總值能耗和主要污染物排放量繼續下降，努力完成“十三五”規劃目標任務。 	
宏觀經濟調控政策和措施	
積極的財政政策	穩健的貨幣政策
<ul style="list-style-type: none"> ■積極的財政政策要更加積極有為。2020 年赤字率擬按 3.6%以上安排，財政赤字規模比 2019 年增加 1 萬億元，同時發行 1 萬億元抗疫特別國債。 ■上述 2 萬億元全部轉給地方，建立特殊轉移支付機制，資金直達市縣基層，直接惠企利民，主要用於保就業、保基本民生、保市場主體，包括支持減稅降費、減租降息，擴大消費和投資等，強化公共財政屬性，絕不允許截留挪用。 ■要大力優化財政支出結構，基本民生支出只增不減，重點領域支出要切實保障。一般性支出要堅決壓減，嚴禁新建樓堂館所，嚴禁鋪張浪費。 ■各級政府必須真正過緊日子，中央政府帶頭，中央本級支出安排負增長，其中非急需非剛性支出壓縮 50%以上。各類結餘、沈澱資金要應收盡收、重新安排。 ■要大力提質增效，各類支出務必精打細算，一定要把每一筆錢都用在刀刃上、緊要處，一定要讓市場主體和人民群眾有真真切切的感受。 	<ul style="list-style-type: none"> ■穩健的貨幣政策要更加靈活適度。2020 年要綜合運用降準降息、再貸款等手段，引導廣義貨幣供應量和社會融資規模增速明顯高於 2019 年。 ■保持人民幣匯率在合理均衡水平上基本穩定。創新直達實體經濟的貨幣政策工具，務必推動企業便利獲得貸款，推動利率持續下行。

資料來源：李克強，「政府工作報告—2020 年 5 月 22 日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上」，人民日報，2020 年 5 月 23 日，版 3-4。

表 5 2020 年大陸社會經濟政策主要方針和重點工作任務

社會經濟政策主要方針

- ～緊扣全面建成小康社會目標任務，統籌推進疫情防控和經濟社會發展工作，在疫情防控常態化前提下
- 一、 堅持穩中求進工作總基調，堅持新發展理念。
 - 二、 堅持以供給側結構性改革為主線
 - 三、 堅持以改革開放為動力推動高質量發展
 - 四、 堅決打好三大攻堅戰
 - 五、 加大“六穩”工作力度，保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉。
 - 六、 堅定實施擴大內需戰略
 - 七、 維護經濟發展和社會穩定大局，確保完成決戰決勝脫貧攻堅目標任務，全面建成小康社會。

重點工作任務

- 一、 加大宏觀政策實施力度，著力穩企業保就業
～1.加大減稅降費力度。2.推動降低企業生產經營成本。3.強化對穩企業的金融支持。4.千方百計穩定和擴大就業。
- 二、 依靠改革激發市場主體活力，增強發展動能
～1.深化“放管服”改革。2.推進要素市場化配置改革。3.提升國資國企改革成效。4.優化民營經濟發展環境。5.推動製造業升級和新興產業發展。6.提高科技創新支撐能力。7.深入推進大眾創業萬眾創新。
- 三、 實施擴大內需戰略，推動經濟發展方式加快轉變
～1.推動消費回升。2.擴大有效投資。3.深入推進新型城鎮化。4.加快落實區域發展戰略。5.提高生態環境治理成效。6.保障能源安全。
- 四、 確實實現脫貧攻堅目標，促進農業豐收農民增收
～1.堅決打贏脫貧攻堅戰。2.著力抓好農業生產。3.拓展農民就業增收渠道。
- 五、 推進更高水平對外開放，穩住外貿外資基本盤
～1.促進外貿基本穩定。2.積極利用外資。3.高質量共建“一帶一路”。4.推動貿易和投資自由化便利化。
- 六、 圍繞保障和改善民生，推動社會事業改革發展
～1.加強公共衛生體系建設。2.提高基本醫療服務水平。3.推動教育公平發展和質量提升。4.加大基本民生保障力度。5.豐富群眾精神文化生活。6.加強和創新社會治理。7.強化安全生產責任。

資料來源：李克強，「政府工作報告—2020年5月22日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上」，人民日報，2020年5月23日，版3-4。