

以收入分配改革、保障房建设为突破口，着力民生——“两会”前瞻

宏观高级分析师：李明亮

SAC 执业证书编号：S0850203100099

宏观高级分析师：汪 辉

SAC 执业证书编号：S0850209020594

宏观分析师：刘铁军

SAC 执业证书编号：S0850210070008

联系人：李 宁

lml@htsec.com

021-23219434

今年“两会”是一次具有特殊意义的会议，作为“十二五”计划的开局之年，如何对今年经济社会发展作出全面部署，对于胜利完成“十二五”规划具有重要意义。从目前来看，加快经济发展方式转变仍然是我国“十二五”时期的发展主线，而充分挖掘我国内需的巨大潜力，着力破解制约扩大内需的体制机制障碍，则是转变经济发展方式的重要内容，是促进我国经济长期平稳较快发展的关键。今年的“两会”总体上将聚焦于经济结构调整和改善民生，而和去年有所不同的或许就在于，还要缓解物价快速上涨的压力。

一、以收入分配改革、保障房建设为突破口，着力民生难题

“十二五”期间不仅将明确提出提高居民消费率，还要建立扩大消费需求的长效机制，把扩大消费需求作为扩大内需的战略重点，继续释放城乡居民消费潜力，并逐步扩大我国国内市场总体规模。在具体政策上，“十二五”规划纲要草案或将从扩大就业、调整收入分配结构、完善社会保障等方面入手，全面提高居民消费能力。

第一，个税调整将为收入分配改革启幕。2011 年 3 月 1 日，国务院常务会议原则通过《中华人民共和国个人所得税法修正案（草案）》。会议认为，有必要对个人所得税法进行修改，提高工资薪金所得减除费用标准，调整工资薪金所得税率级次级距，并相应调整个体工商户生产经营所得和承包承租经营所得税率级距。会议决定，《中华人民共和国个人所得税法修正案（草案）》经进一步修改后，由国务院提请全国人大常委会审议。我们为，收入分配改革将从以来三个方面展开：

1.降低国家财政收入，在国民收入总量一定的条件下，居民个人收入才能够提高。具体做法有四点：（1）加大减税力度。目前减税的规模太小，没有让国民切实享受到减税的好处；（2）继续实施退税政策。目前全国退税退规模不大，另外，在实施采取家电下乡的办法进行退税，结果其中一些家电产品过时、型号落后，农民不愿意购买；（3）提高个税起征点。个人所得税起征点提高了，老百姓收入就会增加，国家财政收入会相对减少；（4）在社会保障资金的募集上国家将承担更多的责任。北欧国家在社会保障资金募集里，国家承担的比例占到总资金的 55%。如果在社会保障资金募集上不是国家承担责任，而是让居民和企业承担责任的话，社会保障制度越完善消费就会越低。

2.调整企业利润和劳动收入的关系，增加劳动收入减少企业利润。中国各地纷纷上调最低工资标准，局部地区幅度超过 25%。自去年以来，中国有 30 个省份上调了最低工资标准，大部分省份的调整幅度都在 10% 左右，一些甚至达到 25% 以上。而 2011 年，随着诸多省市调整最低工资标准步伐的迈开，中国可能会迎来继去年之后的又一个最低工资标准调整年。

3.提高老百姓的财产性收益。居民收入由两部分构成，一个是劳动性收入，一个是财产性收入。当一个国家居民收入里边劳动性收入占的比重太高的时候，居民就很难富起来。从美国居民收入结构来看，财产性收入比例比较高，劳动性收入占 50% 左右，财产性收入占 40% 左右，所以国民比较富有。而中国的人均收入中，财产性收入占的比例只有 1.8%，所以富不起来。

第二，保障房建设是当前政府关注的核心问题之一，这不仅是对抗高房价的工具，更是关系到解决民生居住问题以及城镇化的重点工程。2011 年全国保障房拟建 1000 万套，较去年增长 72%，在 2 月末的全国保障性安居工程工作会议上各地政府已经立下军令状以保证年内完成任务。近期温总理在回答网友提问时表示，今后 5 年新建保障性住房将达到 3600 万套。我们认为今年保障房 1000 万套的任务在政府的大力推动下如期完成的可能性较大，但是仍面临着较大的资金压力。1000 万套的保障房建设大致需要资金 1.3—1.4 万亿，如果按照财政拨款 10%、公积金贷款 10%，以及地方政府从土地出让金中再拿出至少 10% 计算，那么资金缺口在 8000 亿以上，即便是土地出让金收入较高的地方政府多拿出一些进行保障房建设，那么这个资金缺口仍有 6000 亿元。所以，政府下一步的主要任务是如何使保障房建设不差钱。我们认为，这个资金缺口可以通过吸引社会资金、发行信托计划，以及通过保险资金筹措，但无论何种方式都存在一定问题，正因为如此，我们虽然认为今年的保障房建设可以达成目标，但考虑到投资的持续性，我们对后续年份的保障房建设任务的完成持谨慎态度。

可以预期，在未来五年内，诸如此类更多的惠民政策将会加速出台。一个健全的城乡社会保障一体化制度也可能会加速推进。从全国各地的“两会”来看，发展现代农业、弱化 GDP 增速、提高居民收入以及保障房建设等具体指标充分反映了国家财政正在向民生倾斜。这意味着国内下一步将继续扩大内需特别是居民消费需求，大农业、家电、汽车以及零售等消费行业有望受到持续的积极影响。

二、统筹城乡发展，加快推进城市化进程

城镇化包括农民的市民化，也包括城镇的现代化，这是中国最大内需之所在。中国今后起码有 20 年的时间里，我们还会经历快速的城镇化的过程，我们国务院发展研究中心有一个报告，预测到 2030 年中国的城镇人口，大约要超过 9.3 亿，城镇化率将达到 67%。中国的城镇化最需要解决的是实现进城的农民，由农民角色向市民彻底的转型、整体的转型，这是我们国家的大政策。农民工向市民的转移，我们首先要解决进城农民工的子女上学问题、住房问题、就业问题、工资问题、工伤问题、看病问题等，这些都是跟农民工最关心的实实在在的一些问题。

中国城镇化进程尽管有所曲折，但是总体上保持上升的趋势。从 2009 年数据看，我国城市化率达到 46.6%。但相比其他国家的同时期的城市化率，中国的城市化进程由于严格的户籍制度及其承载的二元福利制度等体制的原因严重滞后，在“十二五”改革的推动下弥补前期滞后的缺口也将对城市化有加速作用，预计“十二五”期间的城市化率每年平均以 1%-1.5% 的提高。

表 1 主要国家人均 GDP 及其城市化率

年份	日本		韩国	
	城市化率 (%)	人均 GDP (美元)	城市化率 (%)	人均 GDP (美元)
1970	72.1	1945	41.2	279
1975	75.9	4464	48.4	608
1980	76.2	9034	57.3	1674
1985	76.7	11146	65.4	2368
1990	77.4	24432	74.4	6153
1995	78.1	41823	78.6	11490
2000	78.7	36742	78.8	10937
2005	86.3	35593	80.2	16533

资料来源：CEIC，海通证券研究所

第一，解决中国城市化中体制问题的思路

中国城市化如果要加速，绕不过去的亟待解决的问题就是体制问题，尤其是户籍制度改革的问题。今年两会将会在统筹城乡发展中讨论户籍制度改革的问题。改革的思路温总理在此前答网友问的时候已经讲的很清楚了。主要的原则有三条

1. 我们根据中国的国情，还是主张农民工首先要在放开的县以及所在镇解决户口。对于大城市，我们还是应该根据城市的承载能力，逐步地先解决那些长期在城市工作、有固定职业、有固定住处、有稳定的收入来源和社会保障的。

2.解决农民工存在的现实问题，这最重要的就是农民工及其子女就业、义务制教育、培训都不应该因户籍而受到歧视。

3.维护农民工土地的合法权益，最重要的就是指农民工进入城市，包括落户以后，他们是否放弃宅基地和承包地，要由农民工自愿作主，而不能强迫。

第二，未来城市化趋势中的两大特征

局部形成城市群发展。城市化加速推进时期往往也是城市群快速发展的时期。中国目前形成以长三角、珠三角以及京津唐三个比较成熟的城市群。此外，山东半岛城市群、辽中南城市群、海峡西岸城市群、长江中游城市群、中原城市群、川渝城市群、关中城市群发展也日益完善，成为推动中国经济增长的重要因素之一。从地区分布来看，中国城市群呈现出东部沿海城市带、长江沿岸城市带以及黄河沿岸城市带。从发展方向看，沿海城市带由珠三角——长三角——环渤海方向发展；长江沿岸城市群由长三角——长江中游城市群——川渝城市群方向发展；黄河沿岸城市群由环渤海——中原城市群——关中城市群方向发展。预计“十二五”期间，城市群沿海沿江的纵深发展趋势将会进一步强化。

中西部城市化潜力大。从城镇化未来潜力来说，中西部地区城镇化率普遍低于 45%，处于工业化中前期阶段，城镇化潜力巨大。尤其考虑到国内产业向中西部地区转移、中西部地区资源优势以及劳动力廉价优势、西部大开发、促进中部崛起等战略实施等。预计“十二五”期间，平均而言中部地区省份将以超过 1%的速度继续推进城镇化。东北地区的城镇化已处于较高水平，但在国家实施振兴东北等老工业基地的措施下，经济发展助推城镇化提高到新的水平。“十二五”期间，预计辽宁城镇化率将突破 60%，吉林和黑龙江也将超过 55%。总体而言，东部地区城镇化普遍水平较高，除个别省份外，城镇化率均超过 50%。“十二五”期间，北京、上海、天津城镇化率变动幅度较小，而广东、浙江、江苏、山东、福建将会继续加速推进城镇化。

表 2 国内分省份 2009 年末城市化率

地区	城市化率	地区	城市化率
上海	88.6%	山西	46.0%
北京	85.0%	陕西	43.5%
天津	78.0%	湖南	43.2%
广东	63.4%	江西	43.2%
辽宁	60.4%	河北	43.0%
浙江	57.9%	安徽	42.1%
江苏	55.6%	青海	41.8%
黑龙江	55.5%	新疆	39.9%
内蒙古	53.4%	广西	39.2%
吉林	53.3%	四川	38.7%
重庆	51.6%	河南	37.7%
福建	51.4%	云南	34.0%
海南	49.1%	甘肃	32.7%
山东	48.3%	贵州	29.9%
宁夏	46.1%	西藏	23.8%
湖北	46.0%		

资料来源：CEIC，海通证券研究所

第三，城市化将有利于促进产业与消费结构升级

城市化进程是产业结构变动与升级的重要推动力，首先城市化带动农村人口向城市转移，农业劳动力向第二产业和第三产业转移，解决制约中国结构升级的瓶颈，推动三次产业结构“自然演进”的进程。其次，城市化程度的提高将加大对住宅、交通、水、煤气、邮电等一系列城市基础设施的需求，其中住宅和交通需求对多数工业企业特别是汽车、建筑、建材都有明显地拉动作用，并间接带动其他相关行业的发展。最后，城市化程度提高对收入结构和消费习惯的改变有直接作用，

从而带动整体消费结构升级，拉动食品制造业、饮料业、家电等行业的发展，有利于促进消费，扩大内需，转变经济增长方式。

三、通过技术进步、行业结构优化来提升产业竞争力

产业结构调整在金融危机后出现频度非常高。似乎这是一种政策指引，然而实际上却是中国经济发展到目前阶段的内在需求。最明显的表现是“涨价”，目前从货币层面探讨通胀的比较多，但此次通胀可能不只是货币因素，更多的是产业结构失衡在产品价格端的表现。就三次产业结构及其内部主要类别而言，我们认为，两会在产业结构调整方面主要注重以下几个方面。

第一、鉴于农产品价格上涨带来的 CPI 上行压力，安全的农产品供给以满足国内需求成为第一产业发展的迫切任务。与安全绿色的农产品供给相联系的水利建设、生物育种技术、农业机械、食品安全监测、化肥农药等行业的投入将会大幅加强。

第二、通过技术进步、行业结构优化来提升竞争力是工业发展的长期任务。目前，我国工业在规模上已经相当庞大，但竞争力不足。如果依然热衷于粗放的总量扩张，而不注重质的优化提升，则工业行业未来发展将隐藏巨大危机。对于细分类别来说，政策的着力点有所区别。

采掘业重在兼并重组、提升行业集中度，增强定价能力，澳大利亚的铁矿石行业、国内的稀土行业就是最好的范例，在国际大宗商品价格不断上涨的背景下，本国有限的资源更有效的利用势在必行。

制造业是一国工业的核心，决定其竞争力的关键在于技术进步。而推动制造业技术进步通常需要长期的积累，通常很难短期实现。但在新技术革命时期，制造业跨越式发展是可能的。因此，代表未来发展方向的新兴产业在金融危机后得到世界各国普遍重视，我国也制定战略性新兴产业发展规划，特别是支柱型战略新兴产业将是两会讨论的热点，预计更为详细的细分战略新兴产业发展规划也将陆续出台。而对于传统制造业来说，淘汰落后产能，优化行业生态是关键，钢铁、水泥等行业是代表。我们认为，新能源汽车、高端装备制造、新材料、新一代信息技术这四个由工信部牵头制定的战略性新兴产业规划，将在“两会”以后，加速制定，将在年内出台。其中，高端装备制造发展规划包括航空装备工业、卫星产业、轨道交通设备制造业、海洋工程装备制造、智能装备制造业等几大领域。新材料产业发展规划已形成基本框架。在工信部牵头制定的 4 个规划中，节能与新能源汽车产业规划最有可能率先出台。

第三、后工业化时代，第三产业的重要性越来越凸显。目前制约我国第三产业发展的一个非常重要的因素是管制，放松管制和政策扶持成为我国第三产业发展的必要条件，营业税减免等政策可能惠及更多细分行业，物流、信息软件服务、金融业可能率先受益。

可以预见，在即将召开的全国“两会”上，新兴产业也将成为备受瞩目的重头戏，有望迎来支持政策密集发布期。

四、促进农民持续增收，促进农村进一步发展

我们国家的三农政策，有两条底线，一是确保我们国家的粮食安全，二是毫不动摇的坚持农村以家庭经营为基础的农业的经营制度。农村的发展有两个重大的任务，一项任务是促进农民持续增收，另一项任务是促进农村进一步发展。中国的农村改革有一个难点，就是要破除城乡二元结构，实质上就是要实现农民向市民角色的整体转型。

我们的粮食安全，这种供求的平衡，是一种脆弱的、强制性的、紧张的平衡。我们国家粮食生产面临最大的困难就是耕地稀缺，水资源的制约比耕地的短缺还要严峻，如果我保护基本农田和耕地，这种平衡随时会被打破。我们认为，未来政府将加强政策引导，不断提高农民种粮的积极性。如果我们对种粮的农民没有任何积极政策，对粮食主产区没有奖励的政策，我们粮食的供求平衡很容易被打破。我们国家粮食供求关系的平衡还是一种紧张的平衡。

玉米的平衡非常脆弱，如果我们对燃料乙醇没有限制的话，玉米的平衡马上就会打破。大豆一年进口去年是 4200 多万吨，国内产的大豆只有 1500 万吨，大豆基本上越来越依赖进口了，这个平衡很有可能玉米将来这个平衡很快就被打破。我们稻谷如果不采取最严厉的措施来保护，特别是南方的稻田的话，这个平衡很容易被打破。

五、积极引导和培育消费热点，促进消费结构优化升级

为实现提高消费率的目标，投资方向也将向鼓励消费方向倾斜。未来五年，有关部门将建设一批有利于改善消费环境的项目，促进服务业加快发展，支持现代物流、科技服务等生产性服务业和社区、养老服务等生活性服务业项目，继续支持文化和旅游基础设施建设，建设农村市场流通体系，继续为家电下乡、汽车下乡创造条件，为城乡居民扩大消费创造更加良好环境。

六、深化体制改革，鼓励非公经济发展

即将公布的“十二五”规划的总体要求下，政府有望逐步推进金融体制、医药卫生体制、文化体制、外汇体制等方面的改革。尤其是深化垄断行业改革以及大力推进资源性产品价格改革，对拓宽民间投资与经济结构调整具有深远的影响。

非公有制经济群体包括投资人和主要高级管理者在内，占了全社会就业人口的 10%至 20%，就业群体占了全国就业人群的 10%至 20%，占用了社会资源的 30%至 40%，上交了全国总税收的 50%至 60%，提供了 60%至 70%的社会产品和公共服务，也提供了 70%至 80%的新增就业。30 年以前非公有制经济企业基本为零，而目前全国非公有制经济企业群体的总数已达到 4 千多万户，包括 3400 多家的个体户和 840 多万家的私营企业以及 100 多万的外商投资企业。

从中期来看，随着相关政策的逐步到位并落实，相关企业的盈利确定性得到强化，“两会”所关注的焦点有望成为未来市场运行的主线。

表 3 “两会”民生话题前瞻

议题类型	议题内容	政策前瞻	点评
收入分配	中国经济快速发展，社会财富增长迅速，但贫富差距日渐拉大及收入分配不公问题亦成为摆在政府面前不得不解决的问题。	- 降低国家财政收入，在国民收入总量一定的条件下，居民个人收入才能够提高。 - 调整企业利润和劳动收入的关系，增加劳动收入减少企业利润。 - 提高老百姓的财产性收益。	这是改善民生的难点，有利于扩大消费需求
增加就业	就业是民生之本，它和每个人实现发展的空间和可能性紧密相连，就业也一直是政府谋划民生的一项大事。	与有限的就业岗位相比，目前有关就业公平的话题逐步凸显。	结构性矛盾十分突出
保障住房	从以往的打击房地产投机、抑制房价，转变为如何实现保障房的建设及如何公平透明分配。	我们认为今年保障房 1000 万套的任务在政府的大力推动下如期完成的可能性较大，但是仍面临着较大的资金压力。	有利于缓解住房需求压力
医疗改革	今年是深化医改的“攻坚之年”，公立医院是医改的重点和难点。据有关部门公布的数字，2010 年，中国基本医疗保障制度已覆盖率超过 90%的人口。	今年将推进试点城市公立医院综合改革，着力完善内部机制，探索公立医院改革的基本路子。	缓解支出压力，改善消费预期
教育改革	民众对教育改革的呼声日益高涨，教育事业面临的挑战异常严峻。	在教育改革话题上的热议，料将助力中国实现教育改革的终极目标建设“人力资源强国”。	缓解支出压力，改善消费预期
户籍制度	自改革开放以来，中国社会管理政策上一直逐渐探索放宽的户籍政策，今年又因楼市限购政策以户籍为标准而再度成为各方关注的焦点。户籍改革包括让农民工首先在放开的县以及所在镇解决户口等。而这些政策将如何推进？政策的口子又能有多大？	- 我们根据中国的国情，还是主张农民工首先要在放开的县以及所在镇解决户口。 - 解决农民工存在的现实问题，这最重要的就是农民工及其子女就业、义务教育、培训都不应该因户籍而受到歧视。 - 维护农民工土地的合法权益，这最重要的就是指农民工进入城市，包括落户以后，他们是否放弃宅基地和承包地，要由农民工自愿作主，而不能强迫。	有利于城镇化进程加速，促进消费升级
稳定物价	物价上涨快了影响群众的生活，甚至影响社会的稳定。党和政府一直把保持物价总水平的稳定作为经济生活发展的一件大事。而作为今年经济工作的“一件大事”，物价问题必然成为“两会”议题的重中之重。	货币政策继续趋紧	需要关注政策超调风险

资料来源：CEIC，海通证券研究所

信息披露

分析师声明

李明亮、汪辉、刘铁军：宏观经济

本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格，以勤勉的职业态度，独立、客观地出具本报告。本报告所采用的数据和信息均来自市场公开信息，本人不保证该等信息的准确性或完整性。分析逻辑基于作者的职业理解，清晰准确地反映了作者的研究观点，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

法律声明

本报告仅供海通证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。

本报告所载的资料、意见及推测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，本报告所指的证券或投资标的的价格、价值及投资收入可能会波动。在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的报告。

市场有风险，投资需谨慎。本报告所载的信息、材料及结论只提供特定客户作参考，不构成投资建议，也没有考虑到个别客户特殊的投资目标、财务状况或需要。客户应考虑本报告中的任何意见或建议是否符合其特定状况。在法律许可的情况下，海通证券及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券并进行交易，还可能为这些公司提供投资银行服务或其他服务。

本报告仅向特定客户传送，未经海通证券研究所书面授权，本研究报告的任何部分均不得以任何方式制作任何形式的拷贝、复印件或复制品，或再次分发给任何其他人，或以任何侵犯本公司版权的其他方式使用。所有本报告中使用的商标、服务标记及标记均为本公司的商标、服务标记及标记。如欲引用或转载本文内容，务必联络海通证券研究所并获得许可，并需注明出处为海通证券研究所，且不得对本文进行有悖原意的引用和删改。

根据中国证监会核发的经营证券业务许可，海通证券股份有限公司的经营范围包括证券投资咨询业务。