

承前启后，继往开来

——2023 年《政府工作报告》学习体会

3 月 5 日，李克强总理在第十四届全国人民代表大会第一次会议上作 2023 年《政府工作报告》（下称《报告》），在回顾总结过去一年和五年发展成就的基础上，研判当前形势，提出 2023 年经济社会发展目标，并对今年政府工作提出建议。

一、形势判断：外部“不确定性加大”，内部“基础尚需巩固”

由于今年是政府换届之年，《报告》首先对过去一年和五年的工作进行了回顾，认为在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在“极为重要”的 2022 年，我国高效统筹疫情防控和经济社会发展，取得了“来之极为不易”的新成就；在“极不寻常、极不平凡”的过去五年，我国经受了内外部多重考验，多措并举，经济社会发展取得了举世瞩目的重大成就。

在此基础上，《报告》直面我国当前发展的诸多困难挑战，结合近期变化更新了去年末中央经济工作会议的形势判断。首先是外部环境“不确定性加大”，来自全球高通胀、世界经贸放缓以及外部打压遏制三方面。其次是国内经济增长“企稳向上基础尚需巩固”，相较中央经济工作会议“我国经济恢复的基础尚不牢固，需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大”的表述，基调更为乐观。这主要是因为防疫政策全面优化调整后，市场预期大幅改善，过去三年疫情多发造成的供给冲



击已有所缓解，内需收缩有望改善，今年初经济前瞻指标显示修复动能超预期。但《报告》也明确指出“三重压力”之中，需求和预期仍是主要矛盾，“需求不足仍是突出矛盾”“民间投资和民营企业预期不稳”。今年《报告》继续强调了去年所关注的地方财政收支压力、中小微企业和个体工商户困难、稳就业任务、科技创新、民生领域以及工作作风等方面的问题，并聚焦新增了对房地产和中小金融机构风险的表述，表示“房地产市场风险隐患较多，一些中小金融机构风险暴露”。

二、发展目标：着力推动高质量发展

1. 增长目标：切实可行，更可持续

《报告》将今年我国经济增长目标设定为“5%左右”，相较市场“5%以上”的预期和去年“5.5%左右”的目标略显审慎，但大幅高于去年 3.0% 的经济增速。这或许有着诸多方面的考量。

首先，5%左右的经济增速是“稳增长”的题中应有之义。《报告》沿用了去年中央经济工作所提出来的“三稳”定性目标，即“突出做好稳增长、稳就业、稳物价工作”。其中，位于首位的“稳增长”，既是实现我国“十四五”规划远景目标的必由之路，也是“稳就业”的前提和基础。只有保持合理的经济增速，才能创造充足的新增就业岗位，吸纳劳动人口、降低失业率。

其次，低基数下实现 5%左右的经济增长切实可行。一是去年 GDP 增长 3%，以今年增长 5%计，两年平均增速为 4%，低于央行所估计的我国经济潜在增速（5%-6%）。二是低基数下经济修复往往更具弹性。

参考 2021 年经济表现,在上年 2.2%的增速基础上,实现了 8.4%的增长,大幅超过当年 6%的增长目标。

另一方面,科学审慎的增长目标,是高质量发展的内在要求。事实上,设定增长目标不仅要考虑到可行性,还需考虑与之配套的各项政策。进取的增长目标往往衍生出激进的政策,进而造成市场扭曲和福利损失;审慎的增长目标则与我国坚持不“大水漫灌”、不透支未来的宏观调控思想一致,给我国经济结构转型调整留出更多从容应对的空间。简而言之,“5%左右”的经济增长目标,指向今年的经济工作或更注重休养生息、愈合创伤,而非大干快上、激进发展。

2. 就业目标:有所提升,仍具挑战

《报告》提出今年“城镇新增就业 1,200 万人左右,城镇调查失业率 5.5%左右”的目标,其中新增就业目标首度强化,失业率目标较去年边际放宽。2017 年以来,除 2020 年外,政府工作报告中的就业目标均为“城镇新增就业 1,100 万以上”;失业率目标均为 5.5%“左右”或“以内”,去年为“以内”。疫情三年,我国就业压力逐年上升,去年实现新增就业 1,206 万,与今年目标相当;全国城镇调查失业率中枢抬升至 5.6%,超出政府目标,年末总体失业率降至目标区间上限,但 16-24 岁青年失业率仍然高达 16.7%。

就业目标的调整,主要考虑到今年劳动力供给和需求同时上升的现实。供给方面,应届毕业生和外出农民工是城镇新增就业的主要群体。今年应届毕业生人数达到 1,158 万,较去年的 1,076 万上升 82 万,再

创历史新高，或为新增就业目标上调的主要原因。此外，当前我国外出农民工人数仍然低于潜在水平近 600 万。需求方面，今年我国经济重启，特别是服务业复苏将为吸纳就业创造有利条件，新增就业人数有望较去年显著上行，但要完全吸纳增量劳动力供给仍然极具挑战性。《报告》因此强调“稳就业任务艰巨”，指出要“落实落细就业优先政策”，“把促进青年特别是高校毕业生就业工作摆在更加突出的位置”。

3. 通胀目标：持平往年

《报告》将今年居民消费价格涨幅目标设定为 3.0%，与历年相同。随着海外主要经济体通胀逐步回落，今年我国的输入性通胀压力有望明显缓解。另一方面，疫后经济复苏带来的内需扩张将成为 CPI 通胀温和上行的主要动力。今年我国 CPI 通胀或为 2.6%，尽管较去年上行 0.6 个百分点，但仍然显著低于目标值，预计不会成为政策的主要约束。

4. 其他目标：稳定外贸，促进转型

其他主要目标方面，“居民收入增长与经济增长基本同步”、“粮食产量保持在 1.3 万亿斤以上”的目标与去年一致；而进出口、单位 GDP 能耗目标有所调整。一是进出口目标由上年的“保稳提质”调整为“促稳提质”，这一表述与 2020 年目标一致，主要考虑到当前出口压力加大。二是在绿色发展上，要求单位 GDP 能耗“继续下降”，相较去年“能耗强度目标在十四五’规划期内统筹考核，并留有适当弹性”的要求有所强化。

三、宏观政策：保持连续性针对性

相较去年末的中央经济工作会议，《报告》延续了“稳字当头、稳

中求进”的政策基调，“加大宏观政策调控力度”的表述被“保持政策连续性针对性”所替代。如前所述，这或缘于两方面的考量：一是近期经济数据表现超预期；二是连续平稳的政策立场与科学审慎的发展目标相一致。此外，《报告》继续强调“加强各类政策协调配合”，“形成共促高质量发展合力”。

1. 财政政策：“加力提效”

《报告》对财政政策要求沿用了中央经济工作会议“加力提效”的表述。“加力”就是适度加大财政政策扩张力度。一是在总量上，今年目标赤字率为 **3.0%**，较去年上调 **0.2** 个百分点，对应赤字规模 **3.88** 万亿，较去年增加 **5,100** 亿。**3.0%** 的赤字率既保证了支出强度的适度增加，又体现了财政的可持续性要求。今年新增专项债限额为 **3.8** 万亿，较去年增加 **1,500** 亿，成为今年稳增长、扩投资的重要资金来源。但这一限额事实上较去年实际发行的新增专项债规模减少 **2,000** 亿，体现了财政可持续性的考量。以预算赤字与新增专项债限额之和匡算的中等口径¹赤字，较去年增加 **6,600** 亿至 **7.68** 万亿；中等口径预算赤字率由上年的 **5.8%** 小幅上升 **0.1** 个百分点至 **5.9%**。二是财政支出规模进一步扩大。综合考虑财政收入、财政赤字、贴息等政策工具，今年财政支出规模比去年扩大约 **1.5** 万亿，达到 **27.5** 万亿，增长 **5.6%**。由于我国经济有望总体回升，叠加 **2022** 年集中实施大规模增值税留抵退税后基数偏低，财政收入有望恢复性增长，预算增速 **6.7%**，较去年 **0.6%** 的实际增速

¹ 考虑一般公共预算和政府基金性预算“两本账”。

大幅提升。

“提效”就是提升政策效能。一是提高减税降费的精准性和针对性。《报告》要求“完善税费优惠政策，对现行减税降费、退税缓税等措施，该延续的延续，该优化的优化”。二是推动财力下沉。今年中央对地方转移支付力度将进一步扩大，规模达 10.1 万亿，增长 3.6%；并将更多资金纳入直达范围，提高资金使用效率，做好基层“三保”工作。三是财政支出的结构性特征或进一步凸显。加大重点领域支出强度，提高支出效率，补短板扬优势。四是通过公共开支引导撬动民间投资扩内需。今年新增专项债扩大了投向领域和用作资本金范围²，政策性开发性金融工具有望加强发力，共同推动扩大社会投资。

在央地债务结构上，今年赤字规模增加了 5,100 亿，全部为中央赤字³。三年疫情导致地方政府债务压力显著上升。2022 年地方政府债务率达 124.6%，较 2021 年大幅上升 18.8 个百分点；地方政府债务付息首次超过 1 万亿，达 1.12 万亿；债务付息支出占综合财力的比重约为 4%，较 2021 年上升 0.8 个百分点。地方政府一方面举债受到严格监管，另一方面债务偿还将迎来史上最高峰，今年地方债到期规模达 3.66 万亿。《报告》因此要求“防范化解地方债务风险，优化债务期限结构，降低利息负担，遏制增量、化解存量”。中央政府主动加杠杆，并提升

² 投向领域新增新基建与新能源；用作项目资本金新增了国家级产业园区基础设施、煤炭储备设施、新能源电网三个领域。

³ 2023 年全国财政赤字 38,800 亿，比上年增加 5,100 亿，其中，中央财政赤字 31,600 亿，增加 5,100 亿；地方财政赤字 7,200 亿，与上年持平。

转移支付规模和效率，旨在缓解地方财政压力。

2. 货币政策：“精准有力”

《报告》沿用了中央经济工作会议“稳健的货币政策要精准有力”的表述，将“精准”置于“有力”之前，指向在高质量发展要求下，货币政策对经济结构的关注度提升。未来货币政策将重视发挥结构性货币政策工具的激励引导作用，加大对小微企业、科技创新、绿色发展等领域支持力度。

总量上，《报告》要求“保持广义货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配，支持实体经济发展”。相较中央经济工作会议，“保持流动性合理充裕”的表述被隐去。综合近期多重因素考量，未来货币政策总量工具的使用或趋于谨慎。一是内外部经济形势发展降低了货币政策立场调整的必要性。一方面，今年“5%左右”的经济增长目标总体审慎，近期国内经济运行总体回暖，1月CPI通胀已升至2.1%；另一方面，美国通胀居高难下，加息周期高度和时长或超预期。二是3月3日国新办发布会上央行表述指向降息降准的概率显著降低。降息方面，易纲行长明确表示目前“实际利率水平是比较合适的”，去年四季度贷款加权平均利率已降至4.14%，再创有统计以来新低；降准方面，结合易纲行长的表述，央行的视角主要在于释放长期资金以支持实体经济，指向经济回暖期降准的概率下降。

广义流动性方面，M2和社融增速与名义GDP增速将趋于收敛，广义流动性或重回缺口状态。去年“三重压力”下政策积极作为，令M2



和社融增速显著高于名义 GDP 增速。受私人部门资产负债表收缩、预期转弱、资本市场波动的影响，居民部门积累超额存款 7.3 万亿，导致广义流动性反常地出现盈余，截至今年 1 月，M2 存量增速（12.6%）超过社融存量（9.4%）增速 3.2 个百分点。预计今年随着经济企稳修复、私人部门融资改善，社融增速或升至 10.5%；同时居民部门消费复苏和金融投资增加，或带动 M2 回落至 10.1%。广义流动性或重回缺口状态（-0.4pct）。商业银行“资产荒”有望缓解，负债压力或边际上升。在节奏上，考虑到今年开年新增企业信贷创历史新高，货币政策或着力保持金融供给的平稳性连续性。

此外，《报告》仍保留了稳汇率目标，要求“保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定”。

除财政和货币两大政策外，《报告》延续了中央经济工作会议对产业政策、科技政策和社会政策的核心要求。

四、重点工作：扩供需、提信心、防风险、促转型

《报告》简述了今年的八项重点工作，扩内需、升供给（现代化产业体系）、提信心（“两个毫不动摇”）、引外资、防风险、兴农业、促转型、保民生，主要思路与中央经济工作会议一脉相承。

其中，在有效防范化解重大经济金融风险方面，《报告》聚焦金融、房地产和地方债务风险。金融风险被置于首位，《报告》要求“深化金融体制改革，完善金融监管”，依法将各类金融活动全部纳入监管，防范区域性、系统性金融风险。房地产风险方面，相较中央经济工作



会议出现两点变化。一是“房住不炒”表述隐去，指向房地产市场经过一年多的深度调整，正迈入新发展模式；二是强调“防止无序扩张”，表明在“有效化解优质头部房企风险，改善资产负债状况”的同时，将力求避免道德风险，部分房企“高负债、高杠杆、高周转”的发展模式将成为历史。地方债务风险方面，要“优化债务期限结构，降低利息负担，遏制增量，化解存量”。

此外，《报告》将“支持刚性和改善性住房需求，解决好新市民、青年人等住房问题”这一表述的位置，由去年中央经济工作会议时的“防风险”部分调整至当前的“保民生”工作首位，指向政府看待当前房地产市场的思路发生边际转换，由风险/发展视角倾向民生视角。

（评论员：谭卓 王欣恬 牛梦琦 刘阳 张冰莹 王天程）