



扩大需求，乘势而上

——2023 年 4 月政治局会议解读

4 月 28 日，中共中央政治局在北京召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作，习总书记主持会议。

总体上看，此次会议认为今年以来我国经济发展回升向好，实现良好开局，但内生动力还不强，需求仍然不足，困难挑战仍然不少。在政策上，此次会议总体延续了去年末中央经济工作会议以来的部署安排，进一步强调了推动高质量发展的若干重点工作。

一、形势判断：“三重压力”缓解，动力需求不足

相较去年末中央经济会议以及今年 3 月政府工作报告，此次会议对当前经济形势的判断明显更为乐观。中央经济工作会议认为“三重压力仍然较大”，政府工作报告认为“企稳向上基础尚需巩固”，而此次会议则首次提出今年以来“三重压力得到缓解”，认为经济增长“好于预期”，“呈现回升向好态势”，“实现良好开局”。随着我国经济社会全面恢复常态化运行，一季度实现 4.5% 的经济增长，显著好于市场预期。

但会议仍然指出，“当前我国经济运行好转主要是恢复性的，内生动力还不强，需求仍然不足”。经济的“恢复性”好转或有三方面意涵。一是受去年低基数影响。从两年平均增速看，部分指标动能仍然偏弱，显示经济复苏仍处早期阶段。二是受积压订单提振，不同程度表现在出口、消费和房地产领域。三是供给的修复总体好于需求，我国规上



工业生产加速修复，但需求动能冷热不均。受此影响，规上工业企业利润今年以来显著收缩。

会议同时看到我国经济增长结构仍然有待优化，表示“经济转型升级面临新的阻力，推动高质量发展仍需要克服不少困难挑战”。从结构上看，今年以来我国经济修复呈现出“外需强于内需、公共部门强于私人部门、服务业强于制造业”的特征，总体仍然延续去年的“旧”格局，私人部门消费和投资需求等“新”动能仍待培育。前瞻地看，我国经济要实现持续高质量发展，就需要克服困难、突破阻力，实现转型升级。随着海外增长放缓，外需不确定性加大，经济增长需要内需更多发力。而靠前发力的基建投资随着基数走高，增速或趋于放缓。高质量发展能否取得更好结果，取决于私人部门预期和活力的进一步提升。

有鉴于此，会议对各项经济工作进行了有针对性的安排，旨在“把发挥政策效力和激发经营主体活力结合起来，形成推动高质量发展的强大动力”，并“乘势而上，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长”。值得注意的是，低基数下，二季度各项经济数据预计将进一步大幅高增，有望对市场信心形成提振。全年经济增速有望超过 6%，显著超过政府 5% 的增长目标。

二、宏观政策：提升效能，形成合力

会议并未就宏观政策力度和节奏作出新部署，而是着重强调了政策效能。此次会议并未提及中央经济工作会议通稿中的“加大宏观政策调控力度”以及政府工作报告中的“保持政策连续性针对性”，而是旗帜



鲜明地指出“恢复和扩大需求是当前经济持续回升向好的关键所在”，指出要“形成扩大需求的合力”。

财政政策方面，会议继续要求“积极的财政政策要加力提效”。结合年初财政预算安排推演，今年财政政策重在“提效”，总体力度较去年边际收敛，旨在保障财政更可持续，这也与会议的宏观政策基调一致。今年我国目标赤字率上调 0.2pct 至 3.0%，但狭义实际赤字率 4.2%（仅考虑一般公共预算），较去年下降 0.9pct；中等口径实际赤字率 7.2%（考虑前两本账），较去年下降 0.9pct。在总量总体收敛的情况下，拓展政策空间与提升效能成为财政政策的重心。一方面积极拓展空间，包括盘活国有存量资产、政策性开发性金融工具加强发力等；另一方面着力提升效能，包括提高减税降费的准确性和针对性、优化财政支出结构、提升转移支付规模及效率、通过公共开支引导撬动民间投资等。在节奏上，今年财政仍呈现前置发力的特征。

货币政策方面，会议仍沿用“稳健的货币政策要精准有力”的表述。当前货币政策总体进入观察期，总量工具使用必要性下降，结构性工具将聚焦重点、合理适度、有进有退，继续加大对普惠金融、绿色发展、科技创新、基础设施建设等重点领域和薄弱环节的支持。信贷将保持合理增长，节奏趋于平稳。一季度人民币贷款实现“开门红”，新增 10.6 万亿，预计占全年新增规模的 45%，较去年同期 39.1% 的高位进一步上行。年内信贷增速或边际回落。随着经济企稳修复，私人部门需求扩张，预计社融增速趋于上行，M2 增速趋于回落，两者增速差或由负转正。

三、重点工作：扩大需求，激发活力



针对“内生动力还不强，需求仍然不足”的现状，会议部署了多方面的重点工作推动高质量发展。

第一，加快建设现代化产业体系。会议强调实体经济是现代化产业体系的支撑，需要补短板、扬优势。特别是夯实科技自立自强根基，培育壮大新动能，特别是新能源汽车，充电桩、储能设施建设和配套电网改造，以及人工智能发展。

第二，扩大需求。一方面通过增加居民收入、改善消费环境促进文化旅游等服务消费；另一方面发挥好政府投资和政策激励的引导作用，有效带动激发民间投资。

第三，坚持“两个毫不动摇”，提振各类企业信心。在去年中央经济工作会议专题论述的基础上，此次会议提出具体落实举措，包括“破除影响各类所有制企业公平竞争、共同发展的法律法规障碍和隐性壁垒”，“各类企业依法合规经营”，并专门提出“鼓励头部平台企业探索创新”。

第四，全面深化改革开放。一方面，认真落实党和国家机构改革方案。另一方面，会议对外资外贸的关注度明显强化。中央经济工作会议提出“更大力度吸引和利用外资”，此次会议则强调“要把吸引外商投资放在更加重要的位置，稳住外贸外资基本盘”，这无疑与当前我国面临的复杂严峻国际形势相关。

第五，在民生领域，会议继续强调“强化就业优先导向”。其中主要提到“扩大高校毕业生就业渠道”和“稳定农民工等重点群体就业”。今年我国需要在城镇就业的新成长劳动力达 1,662 万，创下历史新高，“稳



就业”压力仍大。其中高校毕业生占比七成，将在二季度集中进入就业市场；外出农民工人数较疫前趋势水平仍然存在约 300 万的缺口。近期国务院多次就“稳就业”进行专门部署，包括补贴企业招用毕业生、扩张国有部门就业岗位等举措。未来随着我国经济特别是服务业和私人部门的复苏，就业市场有望弹性修复。

四、风险隐患：持续化解

会议主要聚焦三方面，金融、房地产和地方政府债务风险。

一是防范化解金融风险，统筹做好中小银行、保险和信托机构改革化险工作。

二是在坚持“房住不炒”的基础上，推动建立房地产业发展新模式，通过发展化解风险。首先，会议延续提出“因城施策，支持刚性和改善性住房需求”，要求“做好保交楼、保民生、保稳定工作”。一季度房地产开发周期末端存量项目对房地产投资形成了明显拉动。其次，会议提出了两项房地产发展思路。一是首提“在超大特大城市积极稳步推进城中村改造和平急两用‘公共基础设施建设’”，以解决超大特大城市人口加速集聚和土地有限供给之间的矛盾以及疫情相关配套设施的建设改造升级；二是重提“规划建设保障性住房”，指向保障房建设或提速。近期深圳、北京陆续公布今年保障房建设筹集计划，其中深圳“十四五”期间将追加 20 万套保障房。

三是防范化解地方政府债务风险。会议提出“要加强地方政府债务管理，严控新增隐性债务”，未来或通过债务置换、债务重组、债务展



期等方式化解部分高成本、短期限的隐债，并将严格控制隐性债务的增量，隐性债务显性化，有效化解存量债务。

（评论员：谭卓 王欣恬 牛梦琦 刘阳 张冰莹）