

还有多少政策值得期待？

民生宏观 周君芝、周恺悦

0

摘要

- 年初以来市场对经济增长预期逐步调低，从强复苏走向弱复苏。4月中下旬以来多维度高频数据也印证市场预期，尤其高频地产销售量下降较快，宣告一季度活跃的经济动能开始降温。
- 5月统计局和央行分别发布4月通胀和金融数据，面对4月-2411亿元的居民新增信贷，市场开始表现出对未来的一丝忧虑。与此同时，市场也开始期待未来能否会有进一步政策发力。
- 历史经验表明，偏弱的出口叠加偏弱的地产，托底经济政策便有望面世。当前青年失业率超过20%，受毕业季季节性因素影响，6-8月青年失业率或进一步走高。年初两会明确公布解决1200万城镇新增就业是今年政府重要工作目标，市场因此对未来政策发力抱有较高期待。
- **未来或将迎来哪些政策？回答这一问题，我们不妨回顾历史既有政策发力，细数中国政策工具箱内有哪些工具可以使用。**
- **回溯历史，我们发现中国政府常用七类政策应对经济下行压力：**
 - (1) 传统托底工具；
 - (2) 消费刺激政策；
 - (3) 地产稳定政策；
 - (4) 就业扶持政策；
 - (5) 民企支持政策；
 - (6) 外资吸引政策；
 - (7) 债务风险化解政策。

➤ **托底政策：财政加杠杆，货币宽松。**

- 传统逆周期政策主要有财政、货币两大类，尤其应对短期经济压力，财政和货币宽松效果比较及时。
- **地产销售下行，财政预算内收入不足背景之下，未来货币宽松和中央财政加杠杆都有可能。现在分歧是货币宽松力度可以有多大，中央加杠杆具体方式是什么。**
- 我们一直认为货币政策是否宽松，尤其基准利率是否调整，锚定地产销售。
- **4月以来地产销售表现回落，未来一段时间地产下滑趋势或将延续。若未来地产下行幅度较大，货币宽松力度同样值得期待。另一方面，若未来地产走弱态势温和，货币宽松力度也就有限。**
- 至于中央加杠杆方式，我们综合两个维度来论证。
- 首先是今年财政预算收入资金有限，仅靠税收和土地出让金无法满足财政支出。根据我们测算，今年4月财政收支勉强维持平衡，进入5月以后财政需要开拓税收和土地出让金之外的资金来源渠道。
- 其次，针对特殊时期，历史上中央政府加杠杆可以有特别国债、PSL、专项建设基金等特殊工具。这些特殊融资工具额度上往往由中央拟定，没有硬性上限，落地效率快，更为重要的是，此类工具信号意义强，能够有效提振市场信心。
- **若想释放较强稳增长信号，则未来有可能启用PSL、特别国债之类的特殊融资工具；若只维持财政运算平衡，并不需要释放较强政策信号，那么年内财政平衡更多依赖商业银行信贷投放等传统预算外资金扩容渠道。**

➤ **消费政策：突破点或仍在新能源汽车领域。**

- 去年以来市场高度关注消费刺激政策，尤其是消费券，市场对此已经展开多轮探讨。
- 回答未来消费刺激政策有哪些，我们先来看历史上政策曾采用的消费刺激政策，不外乎提振三类消费：
 - 一是汽车、家电等耐用品；二是日用消费品；三是文旅体育、餐饮等服务消费。
- 2001年以来我们已经经历三轮汽车消费刺激（汽车车购税减免）、两轮家电下乡（财政补贴刺激家电消费）、两轮消费券发放（主要在疫情过程中展开，规模不大）。
- **受制于当前地产销售表现，未来家电下乡类似政策出台概率低；消费券发放主要依赖地方政府，目前地方政府财政收支紧平衡，预计未来出台消费券发放政策概率也低；未来仍有可能推进的或许是汽车消费提振政策。**
- 疫情以来政策已在汽车消费方面持续给予重点支持，今年4月政治局会议以来，政策高层强调扩大内需，仍高度关注新能源车消费。
- **5月5日国常会李强总理提出农村新能源汽车市场空间广阔，5月17日两部门发文，明确后续政府应加大农村购置新能源车补贴，同时金融应提供相应汽车信贷支持。**

➤ **就业政策：多渠道缓解青年就业压力。**

- 疫情原因，2020年以来就业压力高于往年。疫情时期相关就业相关政策大致可分为三类：
 - 第一，面向用人单位，加大“稳岗补贴”力度。
 - 第二，针对农民工就业政策，从鼓励“返程就业”到提倡“乡村就业”、“就地就近就业”。
 - 第三，针对大学生就业，开展各类招聘交流会、扩大政策性岗位。
- 上述政策能够在一定程度上缓解青年以及返乡人员就业压力，然而实质性解决就业，还是需要依靠就业吸纳较高的部门扩产投资。客观上需要依赖两大类产业稳住规模：其一，上下游行业带动强产业，例如汽车、地产、电子等高端制造行业；其二，靠近居民终端消费产业，例如餐饮、住宿等服务业。
- **未来就业带动强的产业或受到更多政策倾斜，这是我们认为解决就业压力，尤其青年就业的重要政策突破。**
- 近期高层政策聚焦高校毕业生就业压力缓解，强调对企业发放一次性用人补贴，加大国企事业单位招聘规模，提供百万见习岗位等。
- **提供财政补贴推动企业招聘，倡导国有企事业单位扩大招聘，甚至推动高校扩招，这些或许也是年内解决青年就业的具体落地政策。**

0

摘要

➤ **民企政策：重点在于修复民企信心。**

- 历史上支持民营企业发展政策较细碎，总体可划分为四类：
 - (1) 简政放权、降低企业税费。
 - (2) 提供金融资金支持。
 - (3) 立法保护民营企业及民营企业合法权益。
 - (4) 支持企业创新及扩大投资范围。
- **当前政策重心在为民企营造公平竞争环境，修复民企信心。**
- 后续可关注全国层面对民企提供财税支持、降低行业准入门槛等一揽子政策。

➤ **外资政策：重点在于构筑稳定营商环境。**

- 针对外资企业的政策大体分为如下四类：
 - （1）进一步对外开放（扩大外贸区、降低外资准入限制）；（2）优惠待遇；（3）择优选资；（4）完善法律法规。
- **1990年代以来中国有过四轮吸引外资时期：**
 - 1987年至1991年，主要通过外汇管理、出入境管理特事特办为外商提供便利吸引外资；
 - 1992年至2000年，通过所得税优惠吸引外资；
 - 2001年至2012年，则是对外资政策从超国民待遇转变到国民待遇的调整阶段。
 - 2013至今，我国相继设立了上海、福建等12个自由贸易试验区，降低外资准入限制、扩大金融市场开放。
- **今年以来主要领导人频繁开展外事活动，深化部分产业外资合作（新能源、航天航空），推进外资合作。**
- 2022年德企商业信心调查报告显示，64%的德国企业认为，**本土企业在市场准入方面普遍获得更多、更容易得到优惠待遇**；而对营商环境的建议，相比于税收、土地、补贴等各类优惠政策，被调查企业**对政策的确定性最为关切**。
- **后续对外资政策更多围绕降低行业准入门槛、营造稳定政策预期展开。**

0

摘要

➤ **化债政策：控制系统性金融风险。**

- 隐性债务化解的意义在于稳定地方资产负债表，控制系统性金融风险。
 - **历史上中国化解隐性债务的方法共有三类：**
 - (1) 财政资金化解（财政负担）；
 - (2) 置换展期重组化解（债权人负担）；
 - (3) 利用债务人项目收入（债务人负担）化解三大类方式。
 - **债务置换是主流的化债方式。**
 - 2014年以来，我国经历了两轮债务化解阶段，其中2014年以前形成的隐债基本置换为地方债券，2015-2018年形成的隐债，中央指导地方通过多渠道化债。
 - 近年来，债务置换展期仍是地方化债主流模式（2019-2021两轮特殊再融资债）。
 - **今年1-5月，监管部门对地方存量隐债规模、收益情况已展开两轮摸底排查。**
 - **近期财力薄弱地方政府正在寻求中央增量化债政策支持，预计后续政策仍将在化债方面做出积极应对，譬如动用2.5万亿债务结存限额置换化债。**
- **风险提示：**政策效果不及预期，地缘政治风险超预期。



01

托底政策：财政杠杆和货币宽松

02

消费政策：突破点或仍在汽车领域

03

地产政策：短期内或仍延续因城施策基调

04

就业政策：多渠道缓解青年就业压力

05

民企政策：重点在于修复民企信心

06

外资政策：重点在于构筑稳定营商环境

07

化债政策：控制系统性金融风险

CONTENTS

目录



01. 托底政策： 财政杠杆和货币宽松

1.1

财政储备政策：今年预算内资金相对乏力

表1：2023年公共财政预算支出占比

- ▶ **今年预算内资金托底经济能力有限。**
- 年初全国财政预算已有迹象表明今年预算内资金支持力度有限。
- 年初预算显示基建相关支出占比下行，延续2020年以来预算内与基建“脱钩”趋势。城乡社区、交通运输基建占比减少幅度尤甚。
- 城乡社区、交通运输分项基建，地方参与更多；农林水基建支出占比相对稳定，延续20大定调（体现政策支持农业和粮食安全）。
- 今年1-4月财政投向基建资金规模减少，广义财政用向基建支出比重仅达20.4%，为近十年来最低值。
- **未来或有增量政策工具支持基建投资，政策性金融工具、政策行信贷投放。**

项目	2023E	2022	2021	2020	2019	2018	2017
一、一般公共服务支出	7.8%	8.1%	8.1%	8.2%	8.5%	8.3%	8.1%
外交、国防与安全	11.4%	11.4%	11.4%	11.1%	11.2%	11.6%	11.5%
二、三 外交、国防支出	6.0%	5.9%	5.8%	5.5%	5.3%	5.4%	5.4%
四、公共安全支出	5.4%	5.5%	5.6%	5.6%	5.8%	6.2%	6.1%
科教、文旅	5.3%	5.3%	5.6%	5.4%	5.7%	5.4%	5.2%
六、科学技术支出	3.8%	3.8%	3.9%	3.7%	4.0%	3.8%	3.6%
七、文化旅游体育与传媒支出	1.5%	1.5%	1.6%	1.7%	1.7%	1.6%	1.7%
民生支出	38.4%	37.9%	36.8%	35.9%	33.8%	33.9%	34.1%
五、教育支出	15.3%	15.1%	15.3%	14.8%	14.6%	14.6%	14.8%
八、社会保障和就业支出	14.3%	14.1%	13.8%	13.3%	12.3%	12.2%	12.1%
九、卫生健康支出	8.8%	8.7%	7.8%	7.8%	7.0%	7.1%	7.1%
十九、住房保障支出	2.8%	2.9%	2.9%	2.9%	2.7%	3.1%	3.2%
基建支出	22.4%	22.7%	23.8%	25.4%	28.0%	27.5%	27.6%
十、节能环保支出	2.1%	2.1%	2.2%	2.6%	3.1%	2.9%	2.8%
十一、城乡社区支出	7.2%	7.4%	7.9%	8.1%	10.4%	10.0%	10.1%
十二、农林水支出	8.6%	8.6%	9.0%	9.7%	9.6%	9.5%	9.4%
十三、交通运输支出	4.5%	4.6%	4.6%	5.0%	4.9%	5.1%	5.3%
十四、资源勘探信息等支出	2.8%	2.8%	2.7%	2.5%	2.1%	2.3%	2.5%
廿三、债务付息支出	4.5%	4.4%	4.3%	4.0%	3.5%	3.4%	3.1%
全国一般公共预算支出	100.0%						

1.1

财政储备政策：政策性金融工具有待启用

- **我们预测今年政策性金融工具规模或在0.5-0.7万亿，或在二季度末启用。**
 - 若单纯依靠预算内资金及其撬动的配套资金，2023年基建投资增速仅能达到-9%，这将对经济增长形成重大拖累。
 - 今年基建至少要维持在正增长，我们给出三组基建假设，推导得到今年政策性金融工具规模或在0.5-0.7万亿。
 - 今年1-4月基建更多使用去年结转至今年的项目和资金，预计未来基建项目更多启动预算外融资工具。

表：2023基建投资增速以及对应增量工具规模的三种

测算组别	传统基建投资完成额 (亿元)	增速	另需资金 (亿元)	另需政策性金融工具 (亿元)
2022	209348	11.0%		
2023E(无增量政策工具)	190504	-9.0%		
第一组	216216	3.3%	25712	5142
第二组	220844	5.5%	30340	6068
第三组	226795	8.3%	36291	7258

1.2

按照历史经验推断，未来或有新财政融资工具

- **当经济需要托底，或有特殊结构性问题需要应对，中央往往会有针对性创设新政策工具。**
- **特殊工具一：特别国债。**特别国债发行目的是为解决的当年财政遇到“特别”因素。历史已有三次发行特别国债，分别用于增加银行资本金（1997年），管理外汇资产（2007年）以及应对新冠疫情（2020年）。
- **特殊工具二：PSL。**2014年4月初，国常会强调在年内加快棚改进程，明确开发性金融应向棚改项目输血，提供稳定的融资渠道。央行随后创设抵押补充贷款（Pledged Supplemental Lending, PSL），支持国家开发银行加大对“棚户区改造”重点项目的信贷支持力度。
- **特殊工具三：专项建设基金。**2015年，地产、制造业投资和出口情况低迷，经济下行压力较大，基建投资扩张以对冲经济下行压力。2015年下半年创设专项建设债券，债券由政策性银行面向商业银行发行。2015年8月初各地申报，9月初首批专项建设债发行完毕，当年共投放四批次，共计8,000 亿元。是为当前政策性金融工具的前身。
- 总结发现，当需要达成年内特定目标时，中央可能有针对性创设工具，为该项计划提供资金支持。譬如通过特别国债化解金融、疫情风险，通过PSL加快棚改进程，通过专项建设基金加快基建项目建设。这些工具额度上往往由中央拟定，没有硬性上限，且落地效率高，往往能提振市场信心。
- **当前政策重心在稳定基建投资、化解地方债务风险，同时还要应对当前居民消费意愿不足、青年就业压力高企、外资生产投资走弱的问题，这意味着若后续上述问题一直未有效解决，中央同样可能创设针对性政策工具予以应对，应保持高度关注。**

1.3

货币政策储备：未来仍有利率调降可能

- 当前房地产市场量价同步走弱，后续降息概率提高。
- 历史经验表明中国利率政策锚在地产，即房地产量价走弱之时，降息的可能性大幅提高，降息空间也被打开。
- 当前房屋销售量价双双走弱，5年期LPR连续半年时间未有调降，一季度货政执行报告弱化对通胀担忧，表明货币宽松空间打开。

图1：房价指数为负往往伴随降息

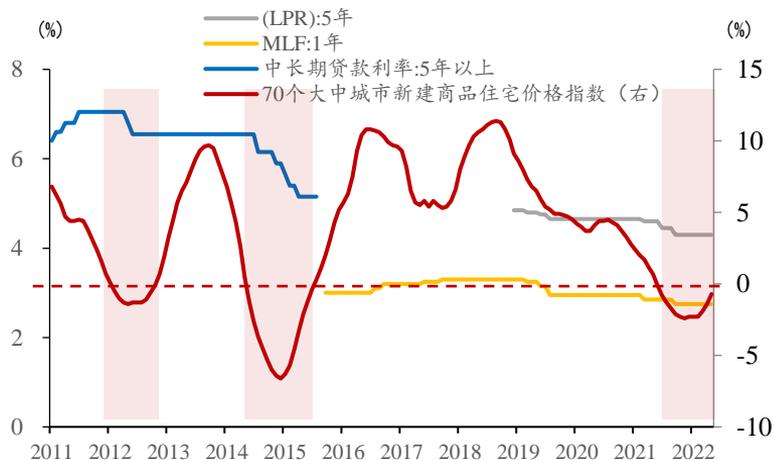
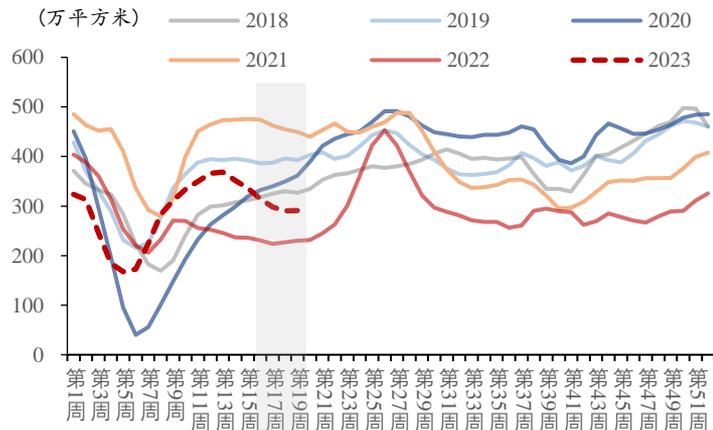


图2：30大中城市房屋销售面积走弱



02. 消费政策： 突破点或仍在汽车领域

2.1

历史上消费政策大体可以分为三类

- **消费刺激政策主要有三类方式**，一是政府加大采购力度，二是对部分消费品减免税费，三是发放财政补贴。
- **消费刺激政策主要针对三类消费品**，一是汽车、家电等耐用品；二是日用消费品；三是文旅体育、餐饮等服务消费。
- 家电、汽车耐用品消费占居民消费比重较高（2022年两者合计占限额以上企业零售额36%）。历史上往往通过**税费减免刺激汽车消费**，**财政补贴方式刺激家电消费**。
- 2020年疫情以后，地方政府更多通过发行消费券方式促销费，用向领域不局限于汽车家电，还包含**餐饮、文旅服务等受疫情影响较大消费领域**。

表3：消费政策与面向对象类别

消费刺激政策分类		政策面向消费品类别	
A	政府采购自用	①	汽车、家电等耐用消费品
B	税费减免	②	日用消费品
C	财政补贴（财政资金辅助家电下乡、发放消费券等）	③	文旅体育、餐饮等服务消费

2.2

消费政策历史回顾之一：三轮汽车消费刺激

- 2008年以来大概有三轮刺激汽车消费政策，其中对小排量汽车减征车购税效果最为显著。
- **第一轮周期为 2008.8 至 2010.12**，该阶段国家出台了**购置税优惠**、汽车下乡、以旧换新等多项政策。其中2009年1月购置税出台后，销量增速出现快速反弹达到了24.8%，政策效果明显。**第二轮周期为 2014.8 至 2017.12**，该阶段免征新能源汽车购置税政策、继续减征小排量汽车车购税。其中2015年着9月1日财政部再次宣布推出汽车购置税优惠政策，汽车消费实现回暖。**第三轮周期为 2020.4 至 2023.12**，政策偏向于新能源车，主要内容为**延长免征新能源汽车购置税政策**。

表4：三轮汽车消费政策

2008年8月-2010年12月期间汽车促消费重点政策					
政策简述	颁布日	政策有效期	车型	发布部门	文件
下调小排量车消费税率(由3%下调至1%)	2008年8月1日	2008年9月1日起	1.0升及以下排量的乘用车	财政部、国税总局	《关于调整乘用车消费税率的通知》
减征小排量车购置(按5%)	2009年1月16日	2009年1月20日-2009年12月31日	1.6升及以下排量的乘用车	财政部、国税总局	《关于减征1.6升及以下排量乘用车车辆购置税的通知》
减征小排量车购置税(按7.5%)	2009年12月22日	2010年1月1日-2010年12月31日	1.6升及以下排量的乘用车	财政部、国税总局	《关于减征1.6升及以下排量乘用车车辆购置税的通知》
2014年8月-2017年12月期间汽车促消费重点政策					
政策简述	颁布日	政策有效期	车型	发布部门	文件
免征新能源车购置税	2014年8月1日	2014年9月1日-2017年12月31日	符合条件的新能源汽车	财政部、国税总局、工信部、科技部	《关于免征新能源汽车车辆购置税的公告》
减征小排量车购置(按5%)	2015年9月29日	2015年10月1日-2016年12月31日	1.6升及以下排量的乘用车	财政部、国税总局	《关于减征1.6升及以下排量乘用车车辆购置税的通知》
减征小排量车购置税(按7.5%)	2016年12月13日	2017年1月1日-2017年12月31日	1.6升及以下排量的乘用车	财政部、国税总局	《关于减征1.6升及以下排量乘用车车辆购置税的通知》
2014年8月-2017年12月期间汽车促消费重点政策					
政策简述	颁布日	政策有效期	车型	发布部门	文件
延长新能源车免征购置税政策	2020年4月16日	2021年1月1日-2023年12月31日	符合条件的新能源汽车	财政部、国税总局、工信部	《关于新能源汽车免征车辆购置税有关政策的公告》

2.2

消费政策历史回顾之二：两轮家电下乡

➤ 2007年以来有两轮家电下乡政策，第一轮家电下乡得到中央资金补助，政策效果更为明显。

- **第一轮家电下乡政策自2007年12月起开始推广**，具体实施进程可划分为家电下乡、以旧换新、节能惠民与新节能惠民4个阶段，合计补贴金额约为1612亿元，实现了通过政策补贴来刺激农村居民消费，扩大内需的目标。截至2012年12月底，全国累计家电下乡产品实现销售额7204亿元。
- **第二轮家电下乡政策始于2019年1月28日**。与上一轮政策不同的是，此次补贴类型上偏向于以旧换新和绿色智能领域，实施方式上实现了从全国大规模到以省或市为单位开展的转变，补贴资金更多来源于地方政府。

表5：第一轮家电下乡政策

	家电下乡	以旧换新	节能惠民	新节能惠民
时间	2007年12月-2013年2月	2009年6月-2011年12月	2009年-2012年	2012年-2013年
补贴对象	农村居民	城乡居民	城乡居民	城乡居民
补贴产品	16种家电	10种家电	10种家电	12种家电
具体补贴方式	家电售价13%	家电售价10%	1或2级空调能效给予200-850元/台补贴	家电售价3%-23%
补贴方式	中央80%，地方20%	中央80%，地方20%	主要有中央补助，鼓励有条件的地方安排一定资金支持	
补贴金额估算	约886亿元	约301亿元	中央补贴约160亿元	中央补贴约265亿元
拉动消费规模	截至2012年12月底，全国累计家电下乡产品2.98亿元，实现销售额7204亿元	全国家电以旧换新共销售5大类新家电9248万台，拉动直接消费3420亿元	截至2010年底，拉动消费1200多亿元	每年可以拉动需求4000-5000亿元

表6：第二轮汽车下乡政策

最新对于促进农村家电消费的政策				
时间	文件	负责主体	内容	
2019年1月28日	《进一步优化供给推动消费平稳增长促进形成强大国内市场的实施方案(2019年)》	地方各级人民政府负责	促进家电产品更新换代；鼓励民营企业采取“以购代捐”、“以买代帮”等方式采购贫困地区的产品和服务	
2021年1月5日	《关于提振大宗消费重点消费促进释放农村消费潜力若干措施的通知》	地方各级人民政府负责	促进家家电家具家装消费，鼓励有条件的地区对淘汰旧家电家具并购买绿色智能家电、环保家具给予补贴	
部分地方促进农村家电消费的政策				
时间	地区	持续时间	补贴承担主体	内容
2013年8月	青海	1年	100%省财政补贴	彩电、冰箱、洗衣机和热水器，电视机、空冰洗、热水器、微波炉、油烟机、燃气灶等
2019年1月	北京	3年		
2020年	广东		省级财政5.8亿元	生产企业让利5%，财政补贴5%

2.2

消费政策历史回顾之三：有限规模的地方消费券

- **2008年以来有三轮消费券发放高峰，2020年疫情期间，消费券发放规模最大。**
- **2008年全球金融危机爆发后，国内各地也开始试水发放消费券，其中最为典型的是成都和杭州。**2008年年底，成都发放2791万元的消费券，发放对象为低保人群。2009年杭州分两阶段、三批次发放了总额9.1亿元的消费券，成为全国发放消费券额度最高的城市。南京、宁波、苏州、广州、太原等地也发放了不同额度的消费券。
- 2020年，面对突如其来的新冠肺炎疫情，消费券再度成为地方政府刺激消费的工具。**截至2020年5月8日，全国有28个省份、170多个地市累计发放190多亿元的消费券。**国内超过一半的地级行政区参与发放了消费券，平均每个地市发放金额超1亿。截至2020年6月6日，**餐饮消费券是所有披露具体品类的省市级政府中占比最高的，占比为86%**；其次是零售消费券；最低的是信息消费券，占比只有2%，主要是在购买三大运营商相关服务时使用。
- 2022年华东疫情影响下，地方政府再度发放消费券，**但受地方财力影响，22年发放消费券规模较小，且涉及企业、行业有局限性。**

表7：2020年、2022年疫情期间地方政府积极发放消费券

内需政策	2020	2022
消费券	消费券额度高 3月疫情趋缓后，杭州等地首先发放电子消费券；截至5月初，据商务部数据，28省累计发放190多亿元消费券。 行业广泛，参与门槛较低	·1月、3月，江门分别发放1500万元、100万元文旅惠民消费券，适用于指定景区与酒店民宿； ·3月25日，深圳宣布发放5亿元消费券，主要用于特定领域的重点企业； ·3月31日，合肥与建行合作发放建行消费券2220万元，适用于建行合作商户。 ·行业限定，以重点企业为主。

2.3

未来若有消费提振政策，重心或仍在汽车

表8：开年以来中央对消费政策一览

- 自去年末中央经济工作会议提出“把扩大消费摆在优先位置”以来，今年开年至今，地方政府积极响应。
- 展开多次消费节活动，譬如春节消费节、五一消费节，创造消费场景。同时发放面向新能源汽车、文旅方面发放消费券。
- 局部地区为帮助燃油车去库加大政府购车补贴。
- 地方财力有限，上述政策效果并不明显。
- 4月政治局会议以来，高层高度关注新能源车消费、文旅消费。
- 5月5日国常会李强总理提出农村新能源汽车市场空间广阔，后续乘联会、中汽协均在内部会议表示农村市场潜力巨大。
- 5月17日两部门发文，明确后续政府应加大农村购置新能源车补贴，同时金融应提供相应汽车信贷支持。后续中央、地方或仍将出台具体政策条例。

会议/政策	时间	类别	内容
中央经济工作会议	12.15 (2022年)	支持大宗、服务消费	要把恢复和扩大消费摆在优先位置。 多渠道增加城乡居民收入， 支持住房改善、新能源汽车、养老服务 等消费。
商务部	03.01	支持大宗消费	全国消费促进工作电视电话会议 组织好“2023消费提振年”系列活动， 稳定汽车、家居等大宗消费 ，培育壮大新型消费，持续优化消费平台载体，增强消费对经济发展的基础性作用。
政府工作报告	03.05	支持大宗、服务消费	把恢复和扩大消费摆在优先位置。 多渠道增加城乡居民收入、稳定大宗消费，推动生活服务消费恢复。
国新办举行“权威部门话开局”系列主题新闻发布会	03.06	支持大宗、服务消费	<ul style="list-style-type: none"> 【多措并举推动消费平稳增长】制定出台关于恢复和扩大消费的政策文件，围绕稳定大宗消费、提升服务消费、拓展农村消费、营造放心消费环境等方面出台务实有效的政策举措，释放居民消费潜力。 【增强居民消费能力】消费能力来自于就业、来自于收入，所以一定要创新就业、收入分配和消费全链条良性循环促进机制，多渠道增加城乡居民收入，做好基本消费品保供稳价工作，使居民有稳定收入能消费，没有后顾之忧。 【改善消费环境】进一步完善促消费体制机制，研究制定关于营造放心消费环境的政策文件，健全标准质量管理体系，完善消费争议多元化解机制，在线消费纠纷调解机制，持续优化消费环境，让老百姓获得感恩消费。 【培育消费新增长点】大力倡导绿色消费、新型消费，支持住房改善、新能源汽车、养老服务、教育医疗文化卫生体育等重点领域的消费，鼓励发展消费新业态新模式新场景，进一步激发消费市场活力。
文旅部-发布《关于组织开展2023年文化和旅游消费促进活动的通知》	04.13	消费场景	活动形式为文化和旅游部产业发展司会同有关地方、支持机构，分别在五一、中秋和国庆、元旦、暑期，分主题举办促进活动主题活动，其他地方、支持机构结合实际同期举办分会场活动，共同推出若干消费促进活动、消费场景及惠民措施。
国家发展改革委召开4月份新闻发布会	04.19	汽车、农村消费	发改委称， 汽车消费 是支撑消费的“大头”，我们将 加快推进充电桩和城市停车设施建设，大力推动新能源汽车下乡 ，鼓励汽车企业开发更适宜 乡村地区 使用的车型。同时，加快实施 公共领域车辆全面电动化 先行区试点。 正在抓紧研究起草关于恢复和扩大消费的政策文件 ，主要是围绕 稳定大宗消费、提升服务消费、拓展农村消费 等重点领域，根据不同收入群体、不同消费品类的需求制定有针对性的政策举措，推动消费平稳增长。
政治局会议	04.28	文化旅游消费	要多渠道增加城乡居民收入，改善消费环境， 促进文化旅游等服务消费。
李强主持召开国常会	05.05	新能源汽车消费	会议指出，农村新能源汽车市场空间广阔， 加快推进充电基础设施建设 ，不仅有利于促进新能源汽车购买使用、 释放农村消费潜力 ，而且有利于 发展乡村旅游等新业态 ，为乡村振兴增添新动力。要聚焦制约新能源汽车下乡的突出瓶颈， 适度超前建设充电基础设施；进一步优化支持新能源汽车购买使用政策 ，鼓励企业丰富新能源汽车供应。
发改委	05.06	新能源汽车、大宗消费	积极扩大国内有效需求。把恢复和扩大消费摆在优先位置，多渠道增加城乡居民收入，努力改善消费条件、 创新消费场景 ，充分释放消费潜力。促进消费提质升级， 支持新能源汽车、养老服务、教育医疗文化体育等服务消费 ，培育壮大新型消费。
国家文物局、文旅部、国家发改委	05.11	文旅消费	国家文物局、文旅部、国家发改委印发通知，鼓励各地人民政府加大财政投入， 支持文物主题游径建设 ；符合条件的服务设施改善项目可申请中央预算内投资、地方政府债券等支持。
国家发展改革委、国家能源局两部门	05.17	新能源汽车消费	发布《关于加快推进充电基础设施建设更好支持新能源汽车下乡和乡村振兴的实施意见》 创新农村地区充电基础设施建设运营维护模式 （加快实现适宜使用新能源汽车的地区充电桩“县县全覆盖”、充电桩“乡乡全覆盖”）、 支持农村地区购买使用新能源汽车 （鼓励地方政府加强政企联动，开展购车赠送充电优惠券等活动，加大农村地区汽车消费信贷支持，鼓励金融机构在依法合规、风险可控的前提下，合理确定首付比例、贷款利率、还款期限） 以及强化农村地区新能源汽车宣传服务管理。



地产政策： 03. 短期内或仍延续因城施策 基调

3.1

历史上地产政策有哪些类别？

➢ 地产政策可以划分为需求与供给两侧。

- 需求政策主要包括：**限购、限贷、限售、发放购房补贴。**
- **限售政策的放松，能够间接刺激居民对商品房投资需求。**限售政策下，居民购入商品房后，可能须持有3-5年才可以在二手房市场上出售，政策放松后，商品房在短期内便能出手，商品房的流动性变好，房屋投资收益可以在短期变现，居民的投资性购房需求也将得到释放。**相较限售政策，放松限购、限贷政策对房屋需求的刺激作用更为直接。**限购主要有两种方式，其一，限制外来人口的购房资格，对于净人口流入较多的城市，一般会对购房者的户籍，社保、个税缴纳期限做出较高要求。其二，设置房屋购买上限，主要用于抑制居民改善性住房需求，大部分城市都设有两套房的购买上限。**如果说限购约束居民购房资格，那么限贷则决定了居民购房能力。限贷放松的方式，一则降低首付比例，二则降低贷款利率。**
- **供给政策：主要指面向地产企业的融资政策。近年通过预售资金监管、三道红线、贷款两集中收紧房企融资规模。**

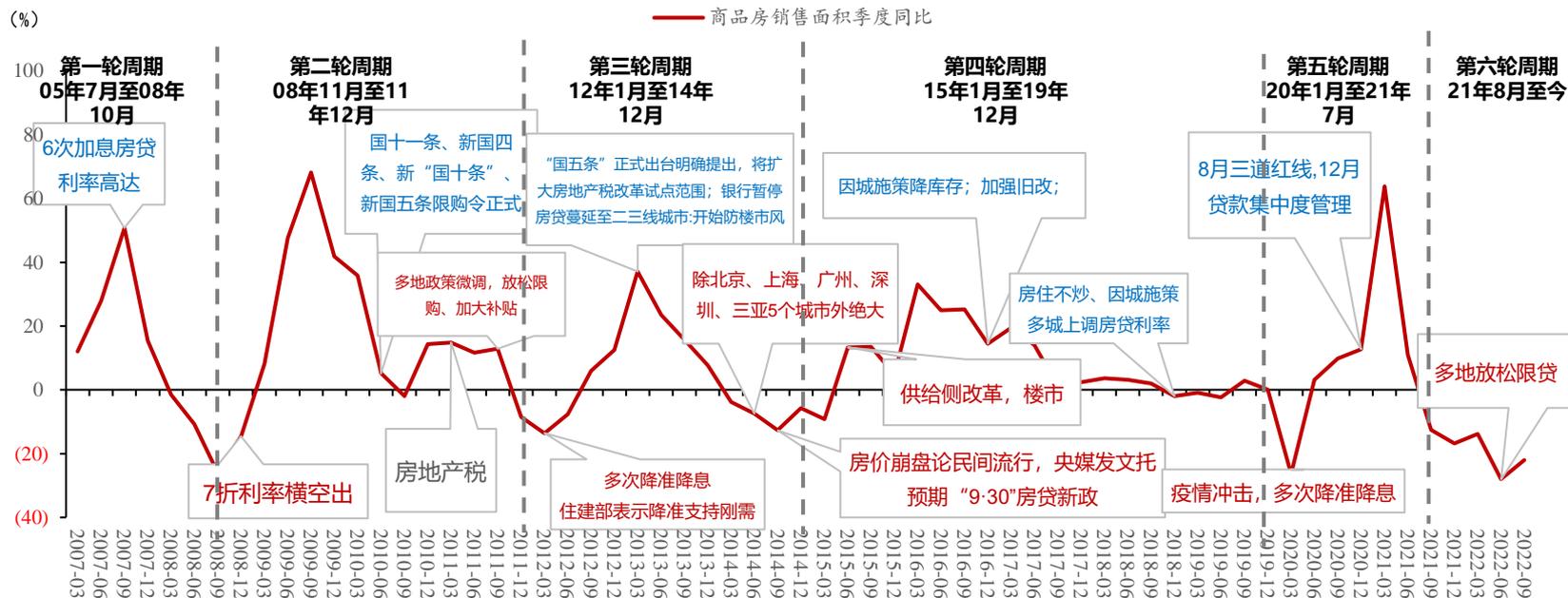
表9：地产政策分为供给与需求两类

住房需求端政策	住房供给端政策
限贷-首付比例	拿地环节限制（保证金比例、限价等）
限贷-房贷利率与额度	预售环节限制（预售资金监管）
限购	融资限制（三道红线、贷款两集中）
限售	
财政税费补贴、购房补贴	
宏观货币政策	
PSL	
降准	

3.2 历史上需求端政策松绑往往能重启新一轮地产周期

- 2008年至今经历了五轮地产周期。每一轮地产周期的回升都离不开需求端政策的松绑，且往往伴随宽松信用环境。

图3：2005年后中国经历五轮地产周期



3.3

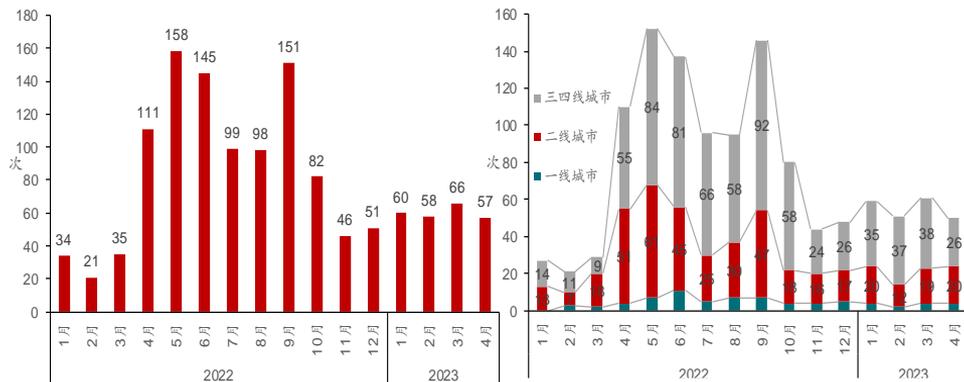
未来地产政策或依然延续因城施策基调

- 今年地产政策延续房住不炒、因城施策基调，另外强调推动房地产行业转型，年初以来地方因城施策放松政策数量与去年末持平。
- 近期（4月以来）热点二线城市限购政策持续松绑、公积金新政频出：
- 热点二线城市限购措施继续放松。郑州、合肥、杭州等城市放松限购政策，主要涵盖放松限购区域范围，对本地户籍和非本地户籍放宽购房条件等政策。
- 多城公积金政策持续优化。4月公积金政策频次及占比保持高位，郑州、宁波、合肥等城市优化公积金政策，主要涵盖提高公积金贷款及租房提取额度，支持公积金支付首付等相关举措。杭州、福州、合肥等多地提高多孩家庭公积金贷款或租房提取额度。

图4：政策数量维持去年末以来状态

中央经济工作会议	政府工作报告	政治局会议	有无增量政策
要因城施策，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，探索长租房市场建设。	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。加强住房保障体系建设。	要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因城施策，支持刚性和改善性住房需求；规划建设保障性住房。	无

图5：政策数量维持去年末以来状态





04. 就业政策： 多渠道缓解青年就业压力

4.1

疫情以来中国稳就业有三类方式

➢ 疫情后有三类支持就业政策（事后来看只能解决部分压力，不能化解全部就业压力）。

- **第一，加大“稳岗补贴”力度。**
- 2020年，国家出台政策给予企业稳岗补贴，帮助企业稳就业岗位。随着疫情好转，稳岗补贴力度逐渐降低。2021年，全国一共发放失业保险稳岗返还资金230亿元，远不及2020年（1-9月发放850亿元）。随着疫情常态化之后长期就业压力显现，2022年部分地区重新加大稳岗补贴力度，如深圳和天津在2022年3月将中小微企业的稳岗失业保险费返还比例从60%提高至90%。
- **第二，针对农民工就业，政策从鼓励“返程就业”到提倡“乡村就业”、“就地就近就业”。**
- 2020年农民工就业受到疫情短期冲击，政策重点是鼓励疫情好转之后农民工返程就业。自2021年下半年以来，建筑业生产活动走弱叠加疫情影响，城市农民工就业需求短期内难以提振。政策开始鼓励开发乡村就业岗位，鼓励就近就地就业。2022年3月，人社部出台政策促进乡村的就地就近就业。
- **第三，大学生就业的政策力度进一步加大。**
- 近年促进大学生就业有三大途径：**一是促进线上线下招聘交流**，开展就业引导培训；**二是政策性岗位扩招**（如国企、事业单位、征兵等）；**三是支持鼓励企业提供就业见习岗位。第三类政策力度在2022年进一步加大。**2022年，以国企为主导的“国聘行动”的政策力度一步扩大。国考、省考也在继续扩招。3月16日，人社部、教育部等十部门近日印发通知，部署百万就业见习岗位募集计划，见习岗位数量相比2020年（不低于35万）大幅增加。

表10：2020\2022疫情年份保就业政策一览

措施	2020	2022
稳岗补贴	5月，中央宣布全国中小微企业失业保险稳岗返还比例最高100%；7月沈阳将其从80%提升至100%、深圳由50%提升至100%。	2月18日,人社部明确对中小微企业失业保险稳岗返还的比例,从现行的60%最高提高至90%;3月,深圳、天津等城市从60%上调至90%。
企业减负	2月,国务院宣布阶段性减免企业社保医保费用,2-3月减免2329亿元。3月,深圳社保费用阶段性减免,中小微企业预计减负439.6亿元(2-12月)。	2月18日,人社部宣布延续实施阶段性降低失业保险、工伤保险费率政策至4月30日。3月,深圳明确延续社保部分减免政策,预计减负19.53亿元(2-4月)。
新业态就业	10月,人社部首次明确表达支持“共享用工”	1月,安徽出台“三公里”就业圈鼓励就近就业;3月,政府工作报告剔除开支新业态形态社保试点,上海、深圳搭建平台支持“共享用工”
大学生就业	提供不低于35万的就业见习岗位	提供100万就业见习岗位,国家、省级公务员招录人数增加
农民工就业	2月,国务院要求做好 农民工返岗复工工作 ,保障农民工安全有序返城,人社部提出对吸纳农民工的企业发放“以工代训”补贴。2-4月,多地为农民工提供“点对点”返岗专列。	1-2月,多地包车保障农民工返乡,并密集举办招聘会,提供百万岗位引导农民工 就近就地就业提供农民工创业补助、就业补助、防疫补贴和物资等 。3月15日,人社部 提出促进就地就近就业 ,衔接推进乡村振兴补助资金支持的优势特色产业项目吸纳就业。

4.2

今年就业政策中心或落在青年就业改善

表11：近期就业政策一览

➢ 今年高校毕业生人数创历史新高，中央经济工作会议、两会、政治局会议均特别关注扩大高校毕业生就业问题，近期就业政策也主要聚焦高校毕业生。

- 其一，对企业招用毕业年度或离校2年内未就业高校毕业生、登记失业的16—24岁青年，签订1年以上劳动合同的，可发放一次性吸纳就业补贴。
- 其二，支持国有企业扩大招聘规模。经履行出资人职责机构或其他企业主管部门同意，2023年可给予国企一次性增人增资，核增部分据实计入工资总额并作为下一年度工资总额预算基数。
- 其三，稳定机关事业单位岗位规模。挖掘党政机关、事业单位编制存量，统筹自然减员，加大补员力度，稳定招录、招聘高校毕业生规模，合理确定招录、招聘时间。
- 其四，实施2023年百万就业见习岗位募集计划。广泛动员各类企事业单位、社会组织等，募集不少于100万个青年见习岗位，对吸纳就业见习人员的给予见习补贴。

会议/政策	时间	类别	内容
中央经济工作会议	2022年12月18日	—	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。
全国两会	3月5日-3月13日	社保基金补贴	对困难行业企业社保费实施缓缴，大幅提高失业保险基金稳岗返还比例，增加稳岗扩岗补助。落实担保贷款、租金减免等创业支持政策。突出做好高校毕业生就业工作，开展就业困难人员专项帮扶。在重点工程建设中推广以工代赈。
国新办	3月2日	—	围绕青年特别是高校毕业生、农民工特别是贫困人口、失业人员特别是困难人员，将建立台账式的管理机制，构建清单化的服务模式，健全兜底帮扶体系，完善就业援助制度。
财政部	3月31日	—	加强政府购买就业公共服务，重点支持高校毕业生等青年就业创业工作。提升劳动者职业技能素质，帮助农民工、脱贫人口等重点群体就业，依托用工企业、职业院校、技能学校等，持续开展岗前培训、职业技能提升培训。
国务院办公厅关于优化调整稳就业政策措施全力促发展惠民生的通知	4月26日	市场化就业 重点群体就业	①加大对吸纳就业能力强的行业企业扩岗政策支持。②支持金融机构开展稳岗扩岗服务和贷款业务。③发挥创业带动就业倍增效应。④加大技能培训支持力度。⑤继续实施失业保险稳岗返还政策。 ①对企业招用毕业年度或离校2年内未就业高校毕业生、登记失业的16—24岁青年，签订1年以上劳动合同的，可发放一次性吸纳就业补贴。②鼓励引导基层就业。③支持国有企业扩大招聘规模。④稳定机关事业单位岗位规模。⑤实施2023年百万就业见习岗位募集计划。
政治局会议	4月28日	—	强化就业优先导向，扩大高校毕业生就业渠道，稳定农民工等重点群体就业。
全国高校毕业生等青年就业创业工作电视电话会议	5月11日	社保基金补贴 创业贷款支持 政策性岗位扩招	一揽子兑现社会保险补贴、吸纳就业补贴、职业培训补贴等政策，激发企业用人积极性。对有创业意愿的毕业生，落实好创业担保贷款及贴息政策。 用足用好各类政策性岗位，稳住各级各类事业单位招聘规模，确保央企国企接收高校毕业生人数不低于去年。 实施好基层就业项目，稳定扩大“特岗计划”、“三支一扶”、“西部计划”等招募规模，落实各类优惠政策。引导高校毕业生到城乡社区就业，结合实际进一步完善城乡社区就业的政策保障。
人社部、教育部、科技部等部门	5月15日	见习岗位补贴	聚焦离校两年内未就业高校毕业生和16-24岁失业青年需求，全年继续募集不少于100万个就业见习岗位，力争全年岗位总量不低于上年，确保有见习意愿的高校毕业生等青年都能获得见习机会。《通知》明确对见习单位提供补贴支持，对吸纳就业见习的单位，按规定给予就业见习补贴。

未来还有哪些就业政策可以期待？

➤ **第一，加大对吸纳就业多行业的政策补贴支持（稳岗补助、培训补贴等）。**

➤ **第二，未来就业吸纳能力强企业，或享受到更多政策倾斜。**

- (1) **上下游行业带动强产业**，例如汽车、地产、电子等高端制造行业；
- (2) **靠近居民终端消费产业**，例如餐饮、住宿等服务业。

➤ **第三，扩大高校招生人数。**

- 在1992年到1998年，由于国企改革，市场经济改革等原因，国内出现了大规模的失业人群。其中1997年全国下岗人员为2115万人。1998年11月，经济学家汤敏以个人名义向中央提交了一份建议书《关于启动中国经济有效途径——扩大招生量一倍》，建议中央扩大招生数量。建议被中央采纳之后，中央很快制定了以“拉动内需、刺激消费、促进经济增长、缓解就业压力”为目标的扩招计划。1999年，当年招生人数增加51.32万人，招生总数达159.68万人，增长速度达到史无前例的47.4%
- 今年高校毕业人数增扩，三季度青年失业率上行压力加大，高校可能将同步扩大招生人数。近期，北京7所高校（北京交通大学、北京邮电大学、北京科技大学、北京化工大学、北京林业大学、对外经济贸易大学、北京中医药大学）7所北京高校联合发布2023年高考招生政策，其中新增招生专业、扩大招生规模成为高频词。

05. 民企政策： 重点在于修复民企信心

5.1

历史上民营经济支持政策可分为四类

- 李强总理在过往江浙沪执政时期一直支持民营企业发展。
- 梳理民营企业政策可以划分为四类：
 - (1) 简政放权、降低企业税费。**减少企业注册到经营全生命周期的行政流程阻碍。
 - (2) 提供金融资金支持。**譬如支持企业抵押知识产权融资等。
 - (3) 立法保护民营企业及民营企业家合法权益。**
 - (4) 支持企业创新及扩大投资范围。**

表12：民营企业政策支持类别

措施	名称	主要做法
简政放权	推进企业开办智能化、极简化	青岛市研发“青易办”企业开办掌上智能平台； 江阴市推广“新办套餐”智能审批； 佛山市深化“开办企业一网通办平台”建设
	打造企业登记电子档案网上查询系统	成都市建设全市企业登记电子档案网上查询系统
	建立财政奖补资金快速拨付机制	温州市建立财政奖补资金“预拨付”机制； 台州市构建“政企通”云平台； 佛山市实施补贴资金秒到企业和个人的“秒速直达”改革
	创新实施民营企业住房公积金差异化缴存比例	成都市在5%至12%的区间范围内，自主确定各类职工差异化的住房公积金单位配缴比例
提供金融支持	推行以保险、保函等替代现金缴的涉企保证金	泉州市推行涉企保证金清单管理制度； 台州市在工程建设领域深化保证金制度改革，优化流程，进一步降低企业费用
	推进涉企政务服务跨区域协同	台州市建立健全“以全市通办为基础，以长三角通办为支撑，以长江经济带通办为主体”的“跨区域通办”工作体系； 佛山市实现多地企业和群众办事“无差别受理、同标准办理”、就近“一次办成”； 江阴市与14个地区建立了跨区域通办协作关系
	支持发展以中小微民营企业为主要服务对象的中小金融机构	温州市简化小微企业“首贷”统计网络； 常州市开展首贷攻坚行动
保护民营企业和民营企业合法权益	推行无还本续贷	泉州市推动泉州银行在全国首创“无还贷”产品，创新小微企业无还本续贷还款方式； 温州市全面推进“年审制”、“增信式”等为代表的无还本续贷模式创新； 台州市推动银行机构开展“零门槛申请、零费用办理、零周期续贷”的无还本续贷业务，建立“正面清单”+“负面清单”，全国首创线上续贷+线下续贷体验
	开展政策性转贷	青岛市设立中小微企业转贷引导基金； 常州市成立普惠金融服务中心，设立首期规模为1亿元的政策性转贷资金； 佛山市设立支持企业融资专项资金
	发放亿元“抵息券”	台州市在浙江省内首发总规模为1亿元的“抵息券”
引导民营企业创新	创新开展知识产权质押融资	青岛市创新专利权质押保险贷款； 台州市实现专利和商标质押“一窗受理、一窗通办”
	出台支持民营企业发展的地方性立法	青岛市出台《青岛市民营和中小企业发展促进办法》； 温州市开展《温州市创建“两个健康”先行区促进条例》立法工作
引导民营企业创新	首创“人工智能+双随机”监管模式	佛山市以大数据监管减少涉企重复检查，将人工智能技术与“双随机、一公开”监管相结合，建立大数据资源库
	实施企业用工助力工程	江阴市打造稳岗返还“升级版”，发放稳岗返还资金2.68亿元，惠及2.56万家企业，并发放企业职工稳岗留工礼包近3000万
	支持民营企业建设高质量高标准新型研发机构	常州市支持新型研发机构集群发展，对获得国家或省立项并有支持的重大科创平台，市、区两级按实到资金1:1配套支持，给予国家级不超过1亿元，升级不超过5000万元支持

5.2

民企政策历史参考样本（一）

- 2013-2016年，李强总理在浙任职期间，强调民营经济地位。政策重点落在四个方面：
- （1）加大金融对民营企业支持，推进温州金融改革；（2）大力推进审批制度改革，企业注册投资效率提高，获得党中央、国务院的肯定，并由中央深改办推向全国；（3）拓宽民营企业投资范围，持民营企业进入公共服务领域。（4）支持民营企业改革创新，推进特色小镇（如云栖小镇）发展。

表13：浙江任职期间对民营经济态度及政策支持

类别	具体内容		时期
总体态度	【民营经济】坚定不移地把发展提升民营经济放在更加突出位置		浙江2014政府工作报告
	【企业家】重视新生代企业家就是重视浙江未来		2016年与新生代企业家座谈
政策支持之一：支持民间金融	积极推进温州金改	实现民间小资本与大项目大产业有效对接，加快破解民间资本进入金融领域的难题 银行大资本与小微企业有效对接	2013年李强总理调研温州金融综合改革试验区一年来进展情况
政策支持之二：简政放权	坚持“减字当头”，简政放权	•进一步减少审批事项、环节、前置条件和层级，重心下移，权责一致，该放就放，能减就减	2013年谈优化营商环境
	简化企业投资审批流程	•审批周期从原来的270天缩短至60天以内，提速70%以上。	浙江2014政府工作报告
政策支持三：拓宽民营企业投资范围	支持民营资本进入公共服务领域	大幅度削减企业投资“负面清单”，分19个行业、24个大类、76个中类、211个小类，明确企业严格进入的行业和领域，除此以外的企业投资项目政府不再审批。鼓励民营企业依法进入更多领域和参与国企改革（基础设施、能源、通信、学校、医院）。	浙江2016政府工作报告
政策支持四：支持民营企业创新	支持民营企业创新发展	加快规划建设杭州城西科创大走廊、钱塘江金融港湾、乌镇互联网创新发展试验区，充分发挥科技创新在全面创新中的引领作用	浙江2016政府工作报告

5.2

民企政策历史参考样本（二）

- 2018-2022年，李强总理在沪任职期间，强调民营企业不可或缺，通过民营企业27条细化民营经济发展支持。
- 具体政策上：（1）对民营企业提供分等级金融支持；（2）降低企业税、费负担，降低企业用电用人用地成本；（3）鼓励企业创新，财政补贴创新支出较多企业；（4）鼓励企业拓展海外市场，支持建立“海外仓”和海外运营中心。
- 在沪期间李强总理对民营企业支持政策，较浙江、江苏更加全面细化。

表14：上海任职期间对民营经济态度及政策支持

类别	具体内容		时期
总体态度	【民营企业】民营企业是上海经济社会发展不可或缺的重要力量，是上海城市经济活力的重要体现		2018民营企业负责人座谈会 (2018.11)
	【民营企业家与民营企业】民营企业和民营企业家是我们的自己人，上海一定会全力支持民营企业发展壮大		2018年上海市促进民营经济发展大会 (2018.12)
政策支持之一：金融支持	金融支持不同类型民营企业	建立规模为100亿元的上市公司纾困基金，以市场化、法治化方式，对符合经济结构优化升级方向、有前景的民营企业进行投入，增加区域内产业龙头、就业大户、战略新兴产业等关键重点民营企业流动性。 引导金融机构加大信贷投放力度，推进实施“中小企业千家百亿信用融资计划”，为优质中小民营企业提供信用贷款和担保贷款100亿元。 加大融资担保力度，逐步扩大中小微企业政策性融资担保基金规模至100亿元，将担保对象从小微企业扩大到民营大中型企业，提高担保风险容忍度。	上海发布促进民营经济发展“27条” (2018.11)
政策支持之二：降低企业费用负担	税收政策支持 降低企业成本负担	要全面落实税收优惠政策，对地方权限内的有关税费政策，在国家规定的幅度内降到法定税率最低水平。 要降低企业用地成本，实施新增产业用地出让底线地价管理。 要降低要素成本，平稳调整最低工资标准，进一步降低企业社保缴费比例；进一步扩大民营企业参与直购电，降低企业用电成本。 要降低制度性交易成本，进一步清理、精简涉企行政审批等事项，清理规范涉企行政事业性收费。	
政策支持之三：支持民营企业技术创新	鼓励引导民营企业改革创新	启动“政会银企”四方合作机制破解融资难，国家中小企业发展基金、中国国混改基金挂牌运行。大力支持更多民营企业成长为 龙头企业、独角兽企业和隐形冠军 。 对国家级孵化器（众创空间）、大学科技园给予享受免征房产税和增值税。扩大“科技创新券”“四新券”覆盖范围，加大支持力度，集成社会创新服务资源，提升企业创新能力，按照创新活动支出给予最高200万元补贴。	上海发布促进民营经济发展“27条” (2018.11) ·上海2021政府工作报告
政策支持之四：鼓励企业拓展国内外市场	支持民营企业拓宽市场	支持民营企业充分运用跨境电商等贸易新方式拓宽销售渠道，提升品牌价值，支持建立“海外仓”和海外运营中心。对出口国际市场尤其是出口重点地区的首台套、首批次、首批次产品加大应用示范支持力度，可最高按照专项支持比例30%上限给予支持。	上海发布促进民营经济发展“27条” (2018.11)

2023年政策强调支持民营企业发展

表15：22年末以来民营企业支持表态及政策

经济工作会议以来，政策高度重视民企发展。

第一，中央明确确定调支持民企发展。

李强总理履新后，首场记者会表明支持民企；习近平总书记先后于政协会议、中财委会议、四月政治局会议表明对民营企业的支持态度。

第二，具体政策层面，主要通过立法方式，为民企提供公平竞争环境、同时明确对民企新业务审慎监管，减少民企后顾之忧。

大连发布民营企业发展条例，明确“破除招投标隐性壁垒”，营造公平营商环境。

推行市场主体免罚清单制度，对于市场主体违法行为轻微并及时改正且没有造成危害后果的，不予行政处罚。

针对民营企业政策旨在为民企创造良好的营商环境，稳定民营企业对政策预期。

后续或有针对民企提供财税、金融等一揽子支持政策。

会议	时间	类别	主要内容
中央经济工作会议	12.18 (2022年)	—	要从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落下来，从政策和舆论上鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大。依法保护民营企业产权和企业家权益。
两会-政府工作报告	03.05	—	要依法保护民营企业产权和企业家权益，鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大。
两会一政协会议	03.07	—	习近平强调，要优化民营企业发展环境；积极发挥民营企业在稳就业、促增收中的重要作用，采取更有效的措施支持中小微企业和个体工商户发展。要激发民间资本投资活力，鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程、重点产业链供应链项目建设。要依法规范和引导各类资本健康发展。
全国两会记者会	03.13	—	李强指出“ 民营经济的发展环境会越来越好，发展空间会越来越大 ”；去年有段时间，社会上有一些不正确的议论，使一些民营企业家人心感到忧虑。其实在发展民营经济这个问题上，党中央的方针政策一直是非常明确的。
习近平主持召开二十届中央全面深化改革委员会第一次会议强调	04.21	公平竞争 税收优惠 简政放权	支持 民营经济发展 是党中央的一贯方针。促进民营经济发展壮大，要着力优化民营经济发展环境， 破除制约民营企业公平参与市场竞争的制度障碍 ，推动各项 优惠政策精准直达 ，切实解决企业实际困难。 要把构建亲清 政商关系 落到实处，引导促进民营经济人士健康成长。
政治局会议	04.28	公平竞争 审慎监管	要坚持“两个毫不动摇”，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，持续 提振经营主体信心，帮助企业恢复元气 。 各类企业都要 依法合规经营 。要下决心从根本上解决企业账款拖欠问题。 要推动平台企业规范健康发展， 鼓励头部平台企业探索创新 。
宁夏省	03.14	审慎监管	《关于全力打造更好更优服务环境助力企业高质量发展的若干措施》提到，“ 慎用强制措施 ，依法宽容企业特别是在新技术新产业新业态新模式发展壮大、改革创新中出现的偏差失误。”
全国工商联	03.06	公平竞争	全国工商联提出了关于制定民营经济促进法的提案。其中建议，立法鼓励民营企业与其他所有制企业公平竞争。规定竞争中原则， 产业政策的制定不能违反竞争政策，不得歧视民营企业 。既要制裁不正当垄断行为，也要打击不公平竞争行为。
广州	03.17	公平竞争 审慎监管	《广州市民营经济促进条例（草案征求意见稿）》 针对民营企业权益保护问题，该草案征求意见稿要求做到 平等准入 ，按照国家规定执行统一的市场监管负面清单制度，不得对民营经济组织进入法律、 行政法规未明确禁止准入的行业和领域设置歧视性条件 。 广州拟立法明确慎用强制措施。“ 监察机关、人民法院、人民检察院、公安机关应当严格依法审慎对民营经济组织的法定代表人、主要管理人员采取限制人身自由的措施。 ”“依法需要对民营经济组织及其法定代表人、主要管理人员的涉案财物采取查封、扣押、冻结等强制性措施的，不得超权限、超范围、超数额、超时限，并有效保护利害关系人的合法权益，减少对其正常生产经营的不利影响。”
辽宁大连	03.30	公平竞争 审慎监管	《关于建立民营经济健康发展服务保障机制的实施意见》 从建立权益保护机制、政策服务机制、诉求办理机制等7个方面出台19项举措，包括“ 全面实行市场准入负面清单制度 ”“ 破除招投标隐性壁垒 ”“ 落实公平竞争审查制度 ”等等，持续优化民营经济发展环境。 大连推行市场主体免罚清单制度。依法实施轻微违法不予行政处罚， 制定不予行政处罚清单，对于市场主体违法行为轻微并及时改正且没有造成危害后果的，不予行政处罚 ；对初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。
北京市	04.07	简政放权	方案指出，推动企业开办更加简便，实施市场主体登记注册便利化、标准化、规范化措施，支持更多企业及早开业、扩大业务。 全面取消对外贸易经营者备案登记 。 拓宽企业出资方式， 探索支持知识产权使用权出资 。 实现更多市场主体“ 准入即准营 ”。全面实行行政许可清单管理制度，清单之外一律不得违法实施行政许可。制定全市统一的全领域、全要素行政许可实施规范及办事指南并向社会公开。清理和规范行政审批事项，明确设定依据、实施要素、办理流程等内容。
福建省	05.08	金融支持	《意见》 要求各金融机构充分运用降准释放的长期资金和再贷款、再贴现等结构性货币政策工具提供的资金，将新增信贷资源重点投向民营企业 ；充分发挥普惠小微贷款支持工具正向激励作用，扩大民营小微企业贷款投放；紧抓碳达峰减排支持工具、煤炭清洁高效利用和交通物流专项再贷款等政策工具延续实施的窗口期， 为绿色低碳、科技创新交通物流等领域民营企业提供更高效率的低成本融资 。



06. 外资政策： 重点在于构筑稳定营商环境

6.1

历史上中国外资支持政策大体分为四类

➢ 我国的外资政策可以基本分为**进一步对外开放、优惠待遇、择优选资、完善法律法规**四类。

• **首先，进一步对外开放政策**可以细分为**扩展外资利用区域**和**降低外资准入限制**两种方式，前者主要被集中利用于改革开放初期，我国经历了由点到面地扩展外资的利用区域的过程。后者指放宽外资在更多领域的投资限制，是如今最常施行的外资政策之一。

• **第二，优惠待遇**可以具体细分为**税收优惠（所得税、房产税等）、用电、用地优惠、外贸优惠（关税、进口增值税、外汇管理、出入境管理等）**这三种类型。

• **第三，择优选资政策**一般具体的施行方式是引导外资流向，目的是为了**让外资集中流向特定领域，以期提高利用外资的质量。**

• **最后，完善法律法规**可以分为**完善外资管理和保障合法权益**，前者主要是**出台更加透明、合理的法律法规以更好地管理外资企业**，后者主要是**为了营造更好的投资营商环境，对稳定外资有着重要的作用。**

表16：外资政策分类

政策类型	具体政策	内容	举例
进一步对外开放	扩展外资利用区域	改革开放以来，我国由点到面地扩展我国的外资的利用区域。	①1985年2月，中央将长江三角洲、珠江三角洲以及泉州三角地区的51个市、县开辟为沿海经济开放区。 ②自1988年北京市被批准设立新技术产业开发试验区以后，国务院于1991年3月出台的《关于批准国家高新技术产业开发区和有关政策规定的通知》中再次增加21个国家级高新技术产业开发区。
	降低外资准入限制	放宽外资在更多行业领域的投资限制，扩大可以投资的行业范围。	①对于符合条件并有意向在中西部投资的跨国公司，放在在东部地区禁限的部分产业，尤其是具有地区特色的农林牧渔业。（2017年，《中西部地区外商投资优势产业目录》） ②2018年，我国开始实施全国版负面清单，旨在放宽外资在服务业、制造业等领域的投入。
优惠待遇	税收优惠（所得税、房产税等）	给予外资企业更优惠的税收政策。	①生产型企业外资从盈利开始享受所得税“两免三减半”，并实行地方税留成（1980年8月，《中华人民共和国广东省经济特区条例》） ②对区内经评定符合条件的金融机构实行“一免两减半”征收企业所得税（1992年，上海浦东新区） ③外商在区内投资建厂，自建成起五年内免征房产税等。（1992年，上海浦东新区）
	用电、用地优惠	给予外资企业用电、用地方面的优惠措施。	①给予外资更优惠的土地政策，对于经认定的出口外资企业，减半征收土地使用费（1980年8月，《中华人民共和国广东省经济特区条例》） ②对于符合条件并有意向在中西部投资的跨国公司，享受额外用电、用地等优惠（2017年，《中西部地区外商投资优势产业目录》）
	外贸优惠（关税、进口增值税、外汇管理、出入境管理等）	给予外资企业在关税、进口环节增值税等方面减免或优惠待遇，或在外汇管理和出入境管理方面给予便利等。	①外资企业在外汇管理、出入境管理等方面特事特办（1980年8月，《中华人民共和国广东省经济特区条例》） ②对于西部地区的外商投资鼓励类相关的产业免征关税与进口环节增值税（2000年，《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》） ③进口自用设备享受额外关税优惠（2017年，《中西部地区外商投资优势产业目录》）
择优选资	引导外资流向	引导外资流向特定领域，不断提高利用外资的质量，采用一个产业链的中高端去吸收高水平的外资，这有利于我国产业升级换代。	①面对“择资”进程中生态环境越来越恶化这一现象，国务院于2004年和2007年两次对于《外商投资指导目录》进行修改，旨在推动外资在环保领域的带动作用。 ②2017年8月，国务院发布《关于促进外资增长若干措施的通知》，强调要引导外资向高技术、高附加值服务业汇集，积极发挥外资在东北及西部地区等优势的作用，拓宽吸引外资领域，提高外资质量，承接高水平制造业转移，为利用外资均衡发展创造更加有利的条件。
完善法律法规	完善外资管理	出台新的法律法规加强对外资企业的管理提高政策法规的透明度，施行国民待遇，对内外资企业一视同仁。	①为适应进入世界贸易组织的进程，我国积极修订三资企业法，对于违背国民待遇等原则的措施进行调整与删除。 ②2007年颁布的首部《中华人民共和国反垄断法》旨在对内外资企业一视同仁，2008年内外资所得税并轨。 ③2009年颁布《境外投资管理办法》以及2012年《“十二五”利用外资和境外投资规划》都进一步表明我国对于外资在质量和效益上的要求提升。
	保障合法权益	出台新的法规政策进一步维护巩固外商投资的合法权益，促进市场公平竞争，营造良好的投资环境。	①2019年《中华人民共和国外商投资法》的成功颁布，进一步对于外商投资的合法权益进行维护巩固，同样也标志着我国外资领域转向制度型开放模式。

历史上行之有效的吸引外资政策回溯

- 我国的外资政策发展历程主要可以分为四个阶段，各阶段都有其典型的、行之有效且适应经济背景的外资政策。
- **1987至1991年**，是主动变革寻求开放的引资制度革新阶段，设立经济特区是这一阶段最早施行的政策，特区内出台税收、土地、外汇管理等各类优惠政策吸引外资。由于政策的支持力度大，**外汇管理、出入境管理方面的特事特办**亦为外商提供了很强的便利性，因而成功吸引第一批外商来特区投资。后续我国逐步由点到面铺开范围，前期的试点区域也为后续开放的周边区域成功地起到了示范效应和带动作用。
- **1992至2000年**，是社会主义市场经济确立下的外资高速流入阶段。1992年，上海浦东新区成立后颁布一系列税收优惠措施，如对金融机构实行“**一免两减半**”征收企业所得税等。由于政策优惠力度大，结合上海外高桥保税区和上海证券交易所的成立带来的便利，使得浦东新区得以发挥自身优势，最终起到了加速我国沿海地区和沿长江地区对外开放的作用。
- **2001至2012年**，是从超国民待遇转变到国民待遇的调整阶段。在加入世界贸易组织的进程中，我国为了对外商实行国民待遇，统一税收规则并规范了外商投资的管理，并且**逐渐减少投资限制，对外开放范围从有限范围转变为全方位、多层次、宽领域的开放**。由此，外资投资规则逐渐变得更加透明、规范。
- **2013至今**是我国市场机制有效运行下全方位、宽领域、多层次引资的阶段。这一阶段最典型的政策是，自2013年起，我国**相继设立了上海、福建等12个自由贸易试验区**，并在自贸区内施行降低外资准入限制、扩大金融市场开放、完善市场准入管理等措施。由于自贸区进一步降低了外资准入限制，且监管制度的完善进一步塑造了良好的营商环境，由此吸引更多的外资落户。

历史上行之有效的吸引外资政策回溯

表17: 历史上行之有效的吸引外资政策回溯

经济背景	政策内容	类型	效果	原因
<p>1978-1991: 主动变革寻求开放的引制度革新阶段</p> <p>1978年,党的十一届三中全会作出了实行改革开放的决策,明确了利用外资的重要性,从而作出外资政策的调整,由排斥外资向吸收外资的趋势转变。</p>	<p>【设立经济特区: 用税收、土地、外汇管理等各类优惠政策吸引外资】 -1980年8月,《中华人民共和国广东省经济特区条例》批准广东、福建的经济特区施行优惠政策吸引外资。 ①给予外资更优惠的税收政策,生产型企业外资从盈利开始享受所得税“两免三减半”,并实行地方税留成; ②给予外资更优惠的土地政策,对于经认定的出口外资企业,减半征收土地使用费; ③外资企业在外汇管理、出入境管理等方面特事特办,采取合资经营、合作经营、独资以及租赁等多种形式鼓励外资参与多项事业。</p>	<p>税收优惠(所得税等) 用地优惠 外贸优惠(外汇管理、出入境管理等方面给予便利)</p>	<p>外资运用实践效果明显,外商投资项目快速增加,为后续的外资合作形式积累了丰富经验。</p>	<p>政策支持力度大,外汇管理、出入境管理方面的特事特办亦为外商提供了很强的便利性,因而成功吸引第一批外商来特区投资。</p>
<p>1992-2000: 社会主义市场经济确立下的外资高速增长阶段</p> <p>随着改革开放的不断深入,自1992年起我国的外资经济发展较快,慢慢拥有自己的话语权,这得益于我们党对于外资领域实行的特殊政策。</p>	<p>【开放更多的地区实行特殊政策措施】 -1984年5月,我国进一步开放了上海、天津和大连等在内的14个沿海港口工业城市,并且给予城市对外开放方面更多的权限。 -1985年2月,中央又将长江三角洲、珠江三角洲以及泉州三角地区的51个市、县开辟为沿海经济开放区。</p> <p>【上海浦东新区成立: 颁布一系列税收优惠措施】 -1992年成立的上海浦东新区颁布了一系列外资优惠措施; ①对经评定符合条件的金融机构实行“免两减半”征收企业所得税 ②外商在区内投资建厂,自建或租五年内免征房产税等。</p> <p>【免征关税与进口环节增值税: 引导外资向中西部投资】 2000年,《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》中提出:“对于在西部地区投资的外企实行税收优惠的政策,对于西部地区的外商投资鼓励类相关的产业免征关税与进口环节增值税。”</p>	<p>扩展外资利用区域</p> <p>税收优惠(所得税房产税等)</p> <p>税收优惠(所得税等) 外贸优惠(关税、进口增值税)</p>	<p>沿海地区加速对外开放,进入我国的外资企业数量显著提升。</p> <p>有效扩大了吸引外资的规模,加速我国沿海地区和沿江地区对外开放。</p> <p>西部大开发战略实施以来的20年,是西部各省份发展最快的时期。</p>	<p>选址考究,选择沿海具有港口和工业基础的城市,明确了城市自身地理位置优势。再逐步由点到面铺开范围,前期的试点区域为后续开放的高边区域起到了示范效应和带动作用。</p> <p>政策优惠力度大,结合上海外高桥保税区和上海证券交易所的成立,促进了浦东新区发挥自身优势。</p> <p>税收和外贸方面的叠加优惠,使得西部地区相对东部地区的要素成本优势更加明显,随着基础设施、交通运输条件的逐渐完善,西部地区的优势不断显现,吸引外商投资。</p>
<p>2001-2012: 从超国民待遇转变到国民待遇的调整阶段</p> <p>加入世贸组织后引资政策和环境逐渐成熟阶段,利用外资政策从税收激励机制为主的优惠政策转向公平竞争机制为主的规则政策。</p>	<p>【修订各类法律法规: 实行国民待遇、减少投资限制】 为适应进入世界贸易组织的进程,我国积极修订三资企业法,对于违背国民待遇等原则的措施进行调整与删除。 入世以后,我国同样也在积极地修订指导与外商投资相关的产业政策,新修订的《外商投资产业指导目录》与《指导外商投资方向的规定》于2002年4月开始施行。其中新《目录》中涉及“与鼓励措施有关的外商投资项目自由186条增加至262条,与限制相关的外商投资项目自由由112条减至75条,限制类的外商投资项目不在区分甲乙类。”</p> <p>【引导外资流向: 鼓励在高新技术、环保等行业领域】 2003年,首次以文件形式《鼓励外商投资高新技术产业产品目录》规定外资流向应以高新技术产业行业为重点。 面对“降资”进程中生态环境越来越恶化这一现象,国务院于2004年和2007年两次对于《外商投资指导目录》进行修改,旨在推动外资在环保领域的带动作用。</p>	<p>完善外资管理 降低外资准入限制</p> <p>引导外资流向</p>	<p>外资投资规则逐渐变得更加透明、规范,在追求高质量逐渐向追求高质量发展。</p> <p>我国吸引、利用外资逐步呈现高质量发展趋势,外资流向中高端产业链,推动我国产业升级换代。</p>	<p>加入世界贸易组织以后,我国为对外商实行国民待遇,统一税收规则并规范了外商投资的管理,并且逐渐减少投资限制,对外开放范围从有限范围转变为全方位、多层次、宽领域的开放。</p> <p>鼓励类指导目录的出台使得外商投资这些行业时可以在税收和土地方面可以获得更多的优惠政策,因而外商更倾向于投资这类行业。</p>
<p>2013-至今: 市场机制有效运行下全方位、宽领域、多层次引资的阶段</p> <p>党的十八届三中全会中明确了涉及全面深化改革的相关问题,同时也进一步地构建了开放型经济新体制。这一时期的外资政策转向“全方位、宽领域、多层次”格局,也进一步为我国外投资经济的高质量发展作出应有的贡献。</p>	<p>【成立自由贸易试验区: 降低外资准入限制】 -从2013年起,我国相继设立了上海、福建等12个自由贸易试验区,以制度创新为核心的自贸试验区针对吸引外资主要推出了以下几项措施: ①继续降低外资准入限制,率先实行准入前国民待遇和负面清单管理; ②扩大金融市场开放,建立完善的金融创新及监管制度; ③完善市场准入管理,采取外商投资备案制并建立事中事后监管制度。</p> <p>【实施全国版负面清单: 放宽外资在服务业、制造业等领域的投入】 2018年,我国开始实施全国版负面清单,旨在放宽外资在服务业、制造业等领域的投入。</p> <p>【完善法律法规: 巩固外资合法权益、稳定外资】 从2019年开始,我国政府围绕外资工作连续出台《中华人民共和国外商投资法》《国务院关于进一步做好利用外资工作的意见》《关于应对疫情进一步改革开放做好外商投资工作的通知》等一系列法规政策,进一步应对稳外资举措。 •《中华人民共和国外商投资法》的成功颁布,进一步对于外商投资的合法权益进行维护巩固,同样也标志着我国外资领域转向制度型开放模式。</p>	<p>扩展外资利用区域 降低外资准入限制 完善外资管理</p> <p>降低外资准入限制</p> <p>保障合法权益</p>	<p>自设立以来,自贸试验区改革创新的成效逐步显现,自主创新与研发能力得到有效提升,不断引导我国经济向更高质量发展。</p> <p>自贸区进一步降低了外资准入限制,并且监管制度的完善进一步塑造了良好的营商环境,吸引外资落户。自贸区的形式将高精尖产业汇聚一堂,有利于推动产业水平向高质量发展。</p> <p>外资准入门槛进一步降低,促使大量外资流向服务业和制造业,推动行业高质量发展。</p>	<p>实行统一的负面清单意味着清单之外的行业皆可依法自主选择进入,这极大地扩大了外资准入的范围,并化简了原本事前审批的繁琐过程,因而有效激发了市场活力。</p> <p>疫情以来,我国扎实推进稳外资工作,取得显著成效,外资企业对中国市场预期乐观、信心较足。</p> <p>外资相关的法律法规的逐步完善是我国更加主动对接高标准国际经贸规则的过程,有助于打造市场化、法治化、国际化一流营商环境,因而在动荡的市场环境中可以对外资起到维稳效果。</p>

今年以来吸引外资外企政策

去年末以来央地层面均出台支持外资投资政策。

- 中央经济工作会议、政府工作报告强调要更大力度吸引和利用外资，而政治局会议着力点在于稳住外资基本盘。三个重要会议的共同点是，**都提及了未来会进一步降低外资准入限制。**
- 中央层面，国务院及发改委今年以来在接待外国元首、企业、跨国企业高层时皆强调了后续在不同领域的深化合作，如**航空航天、绿色能源、制造业**等，并指出会提供更好的营商环境，保障外资企业权益。
- 地方层面，上海市出台了《上海市加大吸引和利用外资若干措施》，提出**支持外资证券、基金、期货、人身险、养老金管理、理财、财务公司率先落户上海**，扩大经营范围。上海还将结合《若干措施》，从支持外资优化在沪产业布局、加快推动外资的低碳发展、优化制造业外资服务工作三个方面支持外资加快高端制造业在沪的布局发展。

表18：22年末以来吸引外资外企政策

部门	时间	类别	政策内容
中央经济工作会议	12月16日	降低外资准入限制、保障合法权益	①更大力度吸引和利用外资。 ②要推进高水平对外开放，提升贸易投资合作质量和水平。 ③要扩大市场准入，加大现代服务业领域开放力度。 ④要落实好外资企业国民待遇。 ⑤要为外商来华从事贸易投资洽谈提供最大程度的便利。 ⑥要更大力度促进外资稳存量、扩增量，培育国际经贸合作新增长点。
政府工作报告	3月5日	降低外资准入限制、完善外资管理	今年政府工作报告提出，更大力度吸引和利用外资。 ①扩大市场准入，加大现代服务业领域开放力度。 ②做好外资企业服务，推动外资标志性项目落地建设。
政治局会议	4月28日	扩展外资利用区域、降低外资准入限制	①要全面深化改革，扩大高水平对外开放。 ②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。 ③将建立有条件的自贸试验区和自由贸易港对接国际高标准经贸规则，开展改革开放先行先试。
国务院新闻发布会	3月2日	择优选资、完善外资管理、保障合法权益	①留下优质存量外资，引进更多高质量外资 ②将深入实施外商投资法及其实施条例，高标准落实好外资企业国民待遇。 ③将建立健全各级跨部门投诉协调机制，加大外商投资合法权益保护力度。
国家发改委	3月6日	降低外资准入限制、引导外资流向、保障合法权益	①落实“十四五”规划《纲要》部署，有序推进 电信、互联网、教育、文化、医疗 等领域开放；继续清理外资准入负面清单之外的限制，保障外资企业平等适用各项政策。 ②下一步将进一步放宽 先进制造业、现代服务业、高新技术、节能环保 等领域和 中西部、东北地区 。 ③做好外商投资促进和服务。
国务院总理李强同中外企业家代表座谈	3月30日	保障合法权益、降低外资准入限制	①中国政府将持续为各类企业发展提供更优的环境和服务。我们将继续保持宏观政策的相对稳定，更加主动对接高标准国际经贸规则，打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。 ②下一步将进一步放宽市场准入，支持各类开放平台加快形成与国际通行规则相衔接的制度体系和监管模式，扎实推进共建“一带一路”高质量发展。
马克龙访华	4月6日	降低外资准入限制、引导外资流向、保障合法权益	① 双方深化航空航天、民用核能等传统合作，培育绿色发展、科技创新等新合作增长点。 ②中国将推进高水平对外开放，愿同法方打造“从法国农场到中国餐桌”的全链条快速协同机制。 ③两国致力于为对方企业提供公平、公正、非歧视的营商环境。
发改委新闻发布会	4月19日	降低外资准入限制	【将研究合理缩减外资准入负面清单】目前，我们正在评估过去几年外资准入负面清单的实施效果，深入了解地方和外资企业在扩大外资市场准入方面的诉求，研究进一步扩大开放的政策措施。
发改委与美在华跨国企业高层圆桌会	4月19日	引导外资流向	欢迎包括美资企业在内的跨国企业到粤港澳大湾区投资，在 科技创新、绿色能源、生态环保、海洋经济、生物医药 等领域开展更多务实合作，并以大湾区为起点，深耕在华市场，实现互利共赢，共创共享美好未来。
“中国发展高层论坛2023年年会”经济峰会	3月25日	降低外资准入限制、完善外资管理	市场监管部门将进一步对标国际一流标准和国际通行规则，加快建设更加成熟定型的 全国统一市场主体登记管理制度 。将持续优化外资市场准入，推动外资企业登记业务全流程网上办理，积极参与与世界银行的营商环境评价。
“投资中国年”招商引智活动	3月28日	降低外资准入限制、保障合法权益	中国将聚焦重点领域和关键环节深化改革，更大激发市场活力，坚定推进高水平对外开放，着力落实支持在华外资企业发展的各项政策，进一步健全完善服务和保障体系，持续打造优良的营商环境。
上海市-新闻发布论坛	4月4日	降低外资准入限制、引导外资流向、保障合法权益	·《上海市加大吸引和利用外资若干措施》中提出，支持 外资证券、基金、期货、人身险、养老金管理、理财、财务公司 率先落户上海，扩大经营范围。鼓励符合条件的国际集装箱班轮公司开展沿海捎带业务试点，进一步扩大沿海捎带政策效应。积极争取 电信、互联网、教育、文化、医疗 等领域扩大开放措施在本市先行先试。 上海将结合《若干措施》，从三方面入手，支持外资加快高端制造业在上海的布局发展： ①支持外资优化在沪产业布局。 ②加快推动外资的低碳发展。促进外资实现双碳目标与动能增长互促共进。 ③优化制造业外资服务工作，加快培育外资制造业功能性机构。

6.4

未来还有哪些政策可以期待?

- 2022年德企商业信心调查报告显示, 64%的德国企业认为, 本土企业在市场准入方面普遍获得更多、更容易得到优惠待遇。
- 2022年德企商业信心调查报告显示, 对营商环境的建议, **企业一致提到了对政策的稳定性、连续性的期待**, 相比于税收、土地、补贴等各类优惠政策, 企业对政策的确定性最为关切。
- 后续可保持对“外资准入负面清单”相关政策关注。

图6: 对国内企业的优惠待遇仍是三成德国企业面临的问题

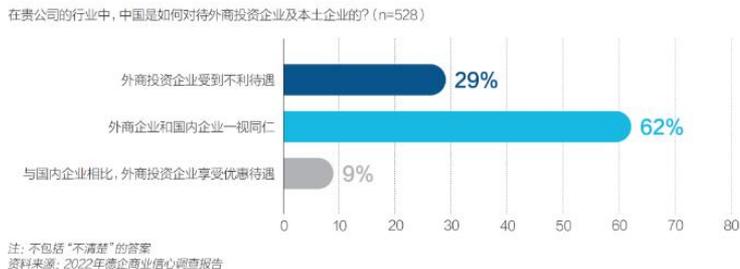
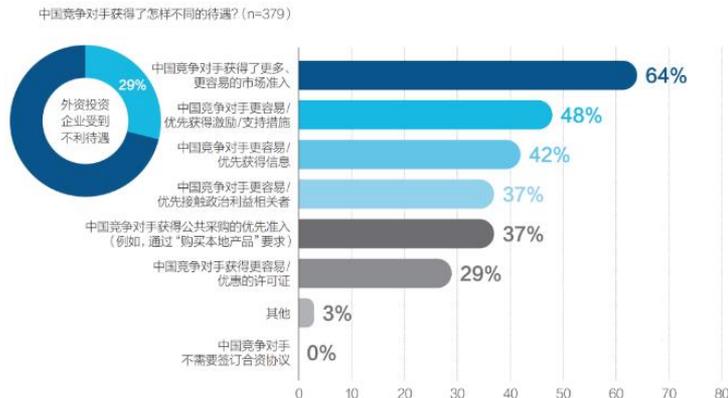


图7: 三分之二德国企业认为中国得到更多市场准入资格



注: 多选; 百分比基于回答的数量; 问题只问给在中国回答“与国内企业相比, 外商投资企业受到不利待遇”的受访企业

07. 化债政策： 控制系统性金融风险

7.1 今年地方化债诉求增强

- 今年年初以及5月，监管部门对地方存量隐债规模、收益情况展开两轮摸底排查。
- 近期财力薄弱地方政府正在寻求中央增量化债政策支持。
- 中央在经济工作会议、两会均提及“优化债务期限结构、降低利息负担”的债务化解方式。
- 预计后续政策仍将在化债方面做出积极应对。

表19：近期地方债务风险政策一览

日期	主体	会议	内容
5月5日	监管部门	地方财政人事了解	<p>监管摸底20万亿存量专项债项目收益情况</p> <p>近期监管部门组织地方开展专项债项目数据填报工作，要求地方通过专项债券穿透式监测系统或地方政府债务管理信息系统报送相关信息，以加强项目收益情况分析，防范专项债券风险。</p> <p>截至2022年12月末，全国地方政府债务余额35万亿，其中专项债务20.7万亿，占比约六成。</p> <p>具体看，监管部门要求以截至2022年末存量专项债券对应的项目为单位（不含中小银行专项债）报送相关信息：一是填报项目实际收益分年度（2015年-2022年）情况，包括项目运营收入、项目运营成本、项目运行收益、项目收益缴库情况。二是填报收支预算分年度情况，包括建设资金来源、项目建设支出、项目运营预期收入、项目运营支出、专项债券还本、市场化融资还本等情况。</p>
5月6日	李稻葵	五道口的演讲实录	我们研究院的建议，应该开启一个地方债重组的大项目，类似于我们20年前搞的国有商业银行的债务重组，大的方向是什么呢？给地方政府要建立新的规矩，以后发债必须通过一定的程序，同时， 把相当一部分的地方债转到中央来，由国债发，当然可以搞个自治，类似四大国有银行重组的机制，搬到中央来，大大降低融资成本，让地方政府更加专心维护经济发展、社会稳定，搞地方债的延展。
4月25日	贵州省	黔府发〔2022〕7号	按照市场化、法治化原则，在黔东南州落实化债责任和新增隐性债务的前提下，允许融资平台公司对符合条件的存量隐性债务，与金融机构协商采取适当的 展期、债务重组 等方式维持资金周转。
5月17日	贵州贵阳	财政局	<p>债务风险加大</p> <p>4月12日，贵州省政府发展研究中心发布一则公告，对贵阳、贵安、遵义、毕节、六盘水等地开展了化解地方政府债务情况专题调研，发现受制于财力水平有限，化债工作推进异常艰难，仅依靠自身能力已无法得到有效解决，请求中央提供智力支持。</p> <p>5月17日，贵阳市财政局官网上一则《贵阳市财政局2022年工作总结》对债务风险的表述引起关注。其称“技术手段化债已基本穷尽；贵安新区等区县债务金额较大，若偿债资金不能及时到位，随时可能发生债务风险”。</p>
5月17日	呼和浩特	财政局	<p>建制县化债试点实施方案</p> <p>今年以来，省已经下达我市“四个一批”化债引导资金7107万元（其中，贴息一批4646万元，减负一批2461万元），我们已经编制了建制县化债试点实施方案，恳请财政厅帮助我市争取最大置换额度。三是恳请省发放更大规模的再融资债券，用于降低我市使用自有财力偿还到期政府债券本金的比例。</p>

7.2

2014年-2017年隐债化解：置换为地方政府债券

- 2014年以前，地方政府缺少预算内融资渠道，依托预算外融资形成隐债。
- 2008年-2013年，地方政府依托城投平台获得大量信贷、非标融资用于基础设施建设，形成大量隐性债务。2013年年中审计过程中，发现地方隐债规模逾10万亿元。
- **该阶段隐债如何化解？分两步执行：**
- **第一步：将地方隐债纳入预算管理。**
- 2014年预算法印发，地方获得自主发债权力。财政部将于2014年末清理甄别为有政府负有偿还义务的存量债务纳入预算管理，记作“非政府债券形式存量政府债务”，规模大概有14.2万亿。
- **第二步：置换为利息负担较低的政府债券。**
- 2014年43号文提出，对截至2014年末甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务（约14.2万亿），各地区可在未来3年左右时间申请发行地方政府债券置换，以降低利息负担，优化期限结构，腾出更多资金用于重点项目建设。
- 截至2023年2月，“非政府债券形式存量政府债务”余额仅达0.16万亿，这意味着2014年以前地方隐性债务基本全部置换化解完成。

图8：2014年隐债基本于2017年置换完成



7.2 2018年至今隐债化解：“四个一批”、六种化债方式

- 2015-2018年，地方政府通过PPP、BT等模式进行预算外融资，隐债规模再起。
- 2015年以后地方政府债务发行规模较小，正值中央推行PPP模式扩投资，部分地方政府向社会资本承诺回购其投资本金，通过各类明股实债方式提供融资及相关服务，形成实质由政府承担偿还责任的隐性债务。
- **该阶段隐债如何化解？中央不再兜底，地方自行化债。**
- **第一步：中央给出“四个一批”化债意见。**
- 2018年8月，中央非公开发布《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》（中发〔2018〕27号），要求地方政府通过“**统筹资金、偿还一批；债务置换、展期一批；项目运营、消化一批；引入资本、转换一批**”等方式在**5-10年内**化解地方政府隐性债务。
- **第二步：地方政府拟定债务化解计划，具体包括六种方式。**
- 2018年，财政部下发《地方全口径债务清查统计填报说明》，要求涉债主体填报**债务化解计划**。
- **具体包括六种化债方式：**①安排财政资金偿还、②出让政府股权以及经营性国有产权权益偿还、③利用项目结转资金和经营收入偿还、④合规转化为企业经营性债务、⑤通过借新还旧、展期等方式偿还、⑥采取破产重整或清算方式化解，此外还需填报上述方式化解后的剩余资金缺口。
- 今年正处在2018年开启的这一轮化债之中。

表20：2018年中央政府给出的隐债化解意见

《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》（中发〔2018〕27号）

- ① 统筹资金、偿还一批；
- ② 债务置换、展期一批；
- ③ 项目运营、消化一批；
- ④ 引入资本、转换一批。

《地方全口径债务清查统计填报说明》（2018）

- ① 安排财政资金偿还
- ② 出让政府股权以及经营性国有资产权益偿还
- ③ 利用项目结转资金和经营收入偿还
- ④ 合规转化为企业经营性债务
- ⑤ 通过借新还旧、展期等方式偿还
- ⑥ 采取破产重整或清算方式化解，此外还需填报上述方式化解后的剩余资金缺口

7.3 当前化债明确可动用的空间：地方政府债务结存限额

➤ 历史上结存限额可以用于置换隐性债务。

- 2020年下半年至2022年6月，地方政府利用债务结存限额先后开展两轮隐性债务化解工作，合计发行特殊再融资债1.1万亿元。先后帮助财力较弱的建制县化解隐债，帮助财力较强的上海广东完成全域无隐债试点。
- 2022年末，地方债务结存限额规模达到2.5万亿，或可在今年用于置换隐债。

图9：2020-2022年合计发行特殊再融资债1.1万亿

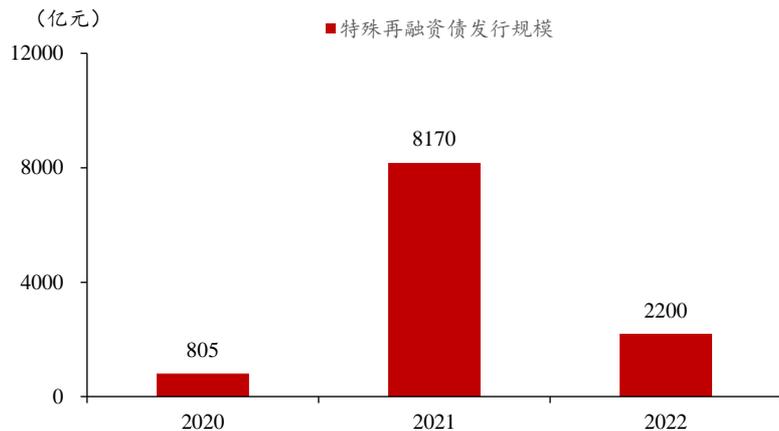
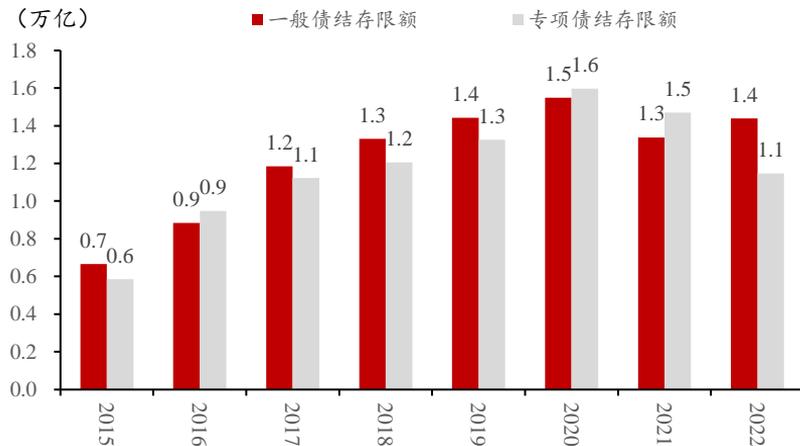


图10：2022年末地方债务结存限额达2.5万亿元



08. 风险提示

8

风险提示

- **政策效果不及预期。**年中经济修复节奏超预期，当前产业政策执行力度或低于预期。
- **地缘政治风险超预期。**若年中地缘政治风险提升，宏观调控力度可能转向、产业政策方向可能调整。

THANKS 致谢

宏观经济研究团队：



分析师 周君芝

执业证号：S0100521100008
电话：15601683648
邮件：zhoujunzhi@mszq.com



研究助理 谭浩弘

执业证号：S0100121110017
电话：18221912539
邮件：tanhaohong@mszq.com



研究助理 陈怡

执业证号：S0100122120020
电话：13817480407
邮件：cheyi@mszq.com



研究助理 周恺悦

执业证号：S0100121120011
电话：15623945742
邮件：zhoukaiyue@mszq.com



研究助理 吴彬

执业证号：S0100121120007
电话：15171329250
邮件：wubin@mszq.com

民生证券研究院：

上海：上海市浦东新区浦明路8号财富金融广场1幢5F； 200120

北京：北京市东城区建国门内大街28号民生金融中心A座19层； 100005

深圳：广东省深圳市福田区益田路6001号太平金融大厦32层05单元； 518026

分析师声明:

本报告署名分析师具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格并登记为注册分析师, 基于认真审慎的工作态度、专业严谨的研究方法与分析逻辑得出研究结论, 独立、客观地出具本报告, 并对本报告的内容和观点负责。本报告清晰地反映了研究人员的研究观点, 结论不受任何第三方的授意、影响, 研究人员不曾因、不因、也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接收到任何形式的补偿。

评级说明:

投资建议评级标准	评级	说明	
以报告发布日后的12个月内公司股价(或行业指数)相对同期基准指数的涨跌幅为基准。其中:A股以沪深300指数为基准;新三板以三板成指或三板做市指数为基准;港股以恒生指数为基准;美股以纳斯达克综合指数或标普500指数为基准。	公司评级	推荐	相对基准指数涨幅15%以上
		谨慎推荐	相对基准指数涨幅5%~15%之间
		中性	相对基准指数涨幅-5%~5%之间
		回避	相对基准指数跌幅5%以上
	行业评级	推荐	相对基准指数涨幅5%以上
		中性	相对基准指数涨幅-5%~5%之间
		回避	相对基准指数跌幅5%以上

免责声明:

民生证券股份有限公司(以下简称“本公司”)具有中国证监会许可的证券投资咨询业务资格。

本报告仅供本公司境内客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。本报告仅为参考之用, 并不构成对客户的投资建议, 不应被视为买卖任何证券、金融工具的要约或要约邀请。本报告所包含的观点及建议并未考虑个别客户的特殊状况、目标或需要, 客户应当充分考虑自身特定状况, 不应单纯依靠本报告所载的内容而取代个人的独立判断。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而导致的任何可能的损失负任何责任。

本报告是基于已公开信息撰写, 但本公司不保证该等信息的准确性或完整性。本报告所载的资料、意见及预测仅反映本公司于发布本报告当日的判断, 且预测方法及结果存在一定程度局限性。在不同时期, 本公司可发出与本报告所刊载的意见、预测不一致的报告, 但本公司没有义务和责任及时更新本报告所涉及的内容并通知客户。

在法律允许的情况下, 本公司及其附属机构可能持有报告中提及的公司所发行证券的头寸并进行交易, 也可能为这些公司提供或正在争取提供投资银行、财务顾问、咨询服务等相关服务, 本公司的员工可能担任本报告所提及的公司的董事。客户应充分考虑可能存在的利益冲突, 勿将本报告作为投资决策的唯一参考依据。

若本公司以外的金融机构发送本报告, 则由该金融机构独自为此发送行为负责。该机构的客户应联系该机构以交易本报告提及的证券或要求获悉更详细的信息。本报告不构成本公司向发送本报告金融机构之客户提供的投资建议。本公司不会因任何机构或个人从其他机构获得本报告而将其视为本公司客户。

本报告的版权归本公司所有, 未经书面许可, 任何机构或个人不得以任何形式、任何目的进行翻版、转载、发表、篡改或引用。所有在本报告中使用的商标、服务标识及标记, 除非另有说明, 均为本公司的商标、服务标识及标记。本公司版权所有并保留一切权利。