

证券分析师

胡少华 S0630516090002

hush@longone.com.cn

证券分析师

刘思佳 S0630516080002

liusj@longone.com.cn

联系人

高旗胜

gqs@longone.com.cn

积极进取，科技为先

——2024年两会政府工作报告解读

投资要点

- **事件：**2024年3月5日，十四届全国人大第二次会议在北京举行，国务院总理李强作政府工作报告。
- **核心观点：**GDP增长目标设定在5%左右，“体现了积极进取、奋发有为的要求”，反映出2024年稳增长仍积极。在基数增加的情况下实现5%左右的增长目标，仍需相对积极的政策支持。财政政策上，虽然赤字率未上调，但预算支出、专项债均继续增加，尤其是1万亿元特别国债响应了市场的呼声，而且今后可能会持续发行，重大战略方向上我们认为对科技相关产业的投入可能会加大。科技为先：重点任务将新质生产力放在了第一位，长期发展主线得到了进一步的巩固。扩大内需促进消费、增加投资，大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案可能是重点。绿色低碳、民生保障等仍是发展重点。此外统筹发展与安全，三大风险领域的化解仍将持续推进。
- **经济回升向好，但持续回升的基础还不稳固。**政府工作报告指出我国发展面临的环境仍是战略机遇和风险挑战并存，有利条件强于不利因素。我国具有显著的制度优势、超大规模市场的需求优势、产业体系完备的供给优势、高素质劳动者众多的人才优势，经济回升向好、长期向好的基本趋势没有改变也不会改变。同时要坚持底线思维，做好应对各种风险挑战的充分准备。国际上来看，外需仍存不确定性，地缘政治局势仍有风险；国内来看，“我国经济持续回升向好的基础还不稳固”，具体表现在“有效需求不足，部分行业产能过剩，社会预期偏弱，部分中小企业经营困难，就业总量压力和结构性矛盾并存”。
- **5%左右的增长目标并非易事，显示稳增长仍积极。**GDP增长目标设定在5%左右，符合市场预期。报告指出增长目标“体现了积极进取、奋发有为的要求”，“稳是大局和基础”，反映出2024年稳增长仍积极。2023年5.2%的GDP增速是在3%的低基数上实现的，2023年四季度剔除基数效应的GDP两年平均增速较三季度已有所下滑，2024年经济增长面临的是相对正常的基数。在地产尚未明显好转，国内消费恢复斜率偏缓，海外高利率环境对外需的影响仍存不确定性的情况下，为了实现增长目标，我们认为政策整体取向仍然较为积极，正如政府工作报告中所提到的“进是方向和动力，该立的要积极主动立起来，该破的要在立的基础上坚决破，特别是在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取”。
- **宏观政策。积极的财政政策要适度加力、提质增效。**赤字率拟按3%安排，一般公共预算支出规模28.5万亿元，比上年增加1.1万亿元。拟安排地方政府专项债券3.9万亿元，比上年增加1000亿元。从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债，今年先发行1万亿元。另外，去年增发的国债中有5000亿元留在今年使用，中央财政在加力，估计PSL也会继续增加。不过，当前地方土地出让收入拖累较大，化债牵制仍在，地方广义财政发力空间可能相对有限。**未来货币政策有空间。**货币政策灵活适度、精准有效，保持流动性合理充裕，社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配，延续去年中央经济工作会议的精神。年初以来，央行超预期降准50个BP，5年期以上LPR下调25个BP，未来政策仍有超预期可能。总体来看，国内目前通胀水平相对较低，实际利率水平位于高位，但由于海外美联储降息预期推迟，汇率方面压力仍然存在。在美联储开启降息之后，我们认为货币政策空间将会进一步打开，窗口期或在下半年。
- **大力推进现代化产业体系建设，发展新质生产力。**报告指出，推动产业链供应链优化升级，增强产业链供应链韧性和竞争力。加快推动高水平科技自立自强，全面提升自主创新能力。从具体产业方向来看，一方面，报告将新能源汽车、氢能、新材料、创新药、商业航天、低空经济等战略性新兴产业，以及量子技术、生命科学等未来产业作为着力发展重点，有

助于抓住新一轮产业变革机遇，培育经济增长新引擎，相关行业有望保持较高投资增速。另一方面，积极推进数字产业化、产业数字化，加强数字技术和实体经济的融合，推动传统产业向智能化方向发展，可以使传统产业在稳定总量的同时提升质量。

- **着力扩大内需：促进消费稳定增长，积极扩大有效投资。**消费方面，从“增加收入、优化供给、减少限制性措施”的政策方向来看，未来提升城乡居民收入的举措有望增加，商品和服务质量或将继续提高。新能源汽车、家电等相关领域或仍有较大提升空间。新一轮大规模设备更新改造有望带动制造业投资保持一定强度；报告提出“进一步拆除各种藩篱”，未来民间投资环境有望继续改善。
- **推进绿色低碳发展，推动外贸质升量稳。**报告提到，大力发展绿色低碳经济，推进产业结构、能源结构、交通运输结构、城乡建设发展绿色转型。产业结构、能源结构、交通运输结构、城乡建设发展是绿色转型的四大方向。推动外贸质升量稳，加大外贸吸引力度。报告提到，加大吸引外资力度，继续缩减外资准入负面清单，全面取消制造业领域外资准入限制措施，放宽电信、医疗等服务业市场准入。中国制造业市场或将更加开放，为外资企业提供更多机会和空间，同时也有助于推动中国制造业技术创新和产业升级。
- **切实保障和改善民生。**报告提到，多措并举稳就业促增收，加大促就业专项政策力度。居民医保人均财政补助标准提高30元，城乡居民基础养老金月最低标准提高20元。加强老年用品和服务供给，大力发展银发经济。多渠道增加城乡居民收入，强化就业政策举措，有助于增强居民消费能力和意愿，巩固经济回升向好态势。此外，我国老龄人口规模较大，医疗、养老等产业具备长期发展空间。
- **统筹发展与安全。**报告指出要标本兼治化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险。房地产方面，加快构建房地产发展新模式，优化房地产政策，实施三大工程，加上新型城镇化建设等，估计房地产企业风险会得到进一步化解。地方债务方面，进一步落实一揽子化债方案，妥善化解存量债务风险，严防新增债务风险，建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制，地方债风险估计将逐步降低，不过可能会对传统基建投资形成一定压力，但后续仍需跟踪。
- **风险提示：发达国家通胀超预期；政策落地不及预期。**

正文目录

1. 经济回升向好，但持续回升的基础还不稳固	5
2. 5%左右的增长目标并非易事，显示稳增长仍积极	5
3. 宏观政策	6
3.1. 财政政策适度加力、提质增效	6
3.2. 未来货币政策有空间	6
3.3. 宏观政策取向一致性	7
4. 发展重点	7
4.1. 大力推进现代化产业体系建设，发展新质生产力	7
4.2. 着力扩大内需：促进消费稳定增长，积极扩大有效投资	8
4.3. 推进绿色低碳发展	8
4.4. 推动外贸质升量稳，加大外资吸引力度	9
4.5. 切实保障和改善民生	9
5. 统筹发展安全	9
6. 风险提示	10

图表目录

表 1 2022-2024 年政府工作报告主要内容 11

事件：2024年3月5日，十四届全国人大第二次会议在北京举行，国务院总理李强作政府工作报告。

核心观点：GDP增长目标设定在5%左右，“体现了积极进取、奋发有为的要求”，反映出2024年稳增长仍积极。在基数增加的情况下实现5%左右的增长目标，仍需相对积极的政策支持。财政政策上，虽然赤字率未上调，但预算支出、专项债均继续增加，尤其是1万亿元特别国债响应了市场的呼声，而且今后可能会持续发行，重大战略方向上我们认为对科技相关产业的投入可能会加大。科技为先：重点任务将新质生产力放在了第一位，长期发展主线得到了进一步的巩固。扩大内需在促进消费、增加投资，大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案可能是重点。绿色低碳、民生保障等仍是发展重点。此外统筹发展与安全，三大风险领域的化解仍将持续推进。

1.经济回升向好，但持续回升的基础还不稳固

报告提到，在肯定成绩的同时，我们也清醒看到面临的困难和挑战。世界经济增长动能不足，地区热点问题频发，外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升。我国经济持续回升向好的基础还不稳固，有效需求不足，部分行业产能过剩，社会预期偏弱，风险隐患仍然较多，国内大循环存在堵点，国际循环存在干扰。部分中小企业经营困难。就业总量压力和结构性矛盾并存，公共服务仍有不少短板。一些地方基层财力比较紧张。科技创新能力还不强。重点领域改革仍有不少硬骨头要啃。

报告提到，今年我国发展面临的环境仍是战略机遇和风险挑战并存，有利条件强于不利因素。我国具有显著的制度优势、超大规模市场的需求优势、产业体系完备的供给优势、高素质劳动者众多的人才优势，科技创新能力在持续提升，新产业、新模式、新动能在加快壮大，发展内生动力在不断积聚，经济回升向好、长期向好的基本趋势没有改变也不会改变。

经济回升向好，但持续回升的基础还不稳固。政府工作报告指出我国发展面临的环境仍是战略机遇和风险挑战并存，有利条件强于不利因素。我国具有显著的制度优势、超大规模市场的需求优势、产业体系完备的供给优势、高素质劳动者众多的人才优势，经济回升向好、长期向好的基本趋势没有改变也不会改变。同时要坚持底线思维，做好应对各种风险挑战的充分准备。国际上来看，外需仍存不确定性，地缘政治局势仍有风险；国内来看，“我国经济持续回升向好的基础还不稳固”，具体表现在“有效需求不足，部分行业产能过剩，社会预期偏弱，部分中小企业经营困难，就业总量压力和结构性矛盾并存”。

2.5%左右的增长目标并非易事，显示稳增长仍积极

报告提到，今年发展主要预期目标是：国内生产总值增长5%左右；城镇新增就业1200万人以上，城镇调查失业率5.5%左右；居民消费价格涨幅3%左右；居民收入增长和经济增长同步；国际收支保持基本平衡；粮食产量1.3万亿斤以上；单位国内生产总值能耗降低2.5%左右，生态环境质量持续改善。

提出上述预期目标，综合考虑了国内外形势和各方面因素，兼顾了需要和可能。经济增长预期目标为5%左右，考虑了促进就业增收、防范化解风险等需要，并与“十四五”规划和基本实现现代化的目标相衔接，也考虑了经济增长潜力和支撑条件，体现了积极进取、奋发有为的要求。实现今年预期目标并非易事，需要政策聚焦发力、工作加倍努力、各方面齐心协力。

5%左右的增长目标并非易事，显示稳增长仍积极。报告指出增长目标，体现了“积极进取、奋发有为的要求”，在政策总体取向中增加了表述“稳是大局和基础”，反映出2024年稳增长仍积极。正如政府工作报告中指出的实现今年预期目标并非易事，2023年5.2%的GDP增速是在3%的低基数上实现的，同时具有疫情积压需求集中释放的效应，尤其体现在服务消费上。2023年四季度剔除基数效应的GDP两年平均增速较三季度已有所下滑，2024年经济增长面临的是相对正常的基数。在地产尚未明显好转，国内消费恢复斜率偏缓，海外高利率环境对外需的影响仍存不确定性的情况下，为了实现增长目标，我们认为政策整体取向仍然较为积极，正如政府工作报告中所提到的“进是方向和动力，该立的要积极主动立起来，该破的要在立的基础上坚决破，特别是要在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取”。

3.宏观政策

3.1.财政政策适度加力、提质增效

报告指出，积极的财政政策要适度加力、提质增效。综合考虑发展需要和财政可持续，用好财政政策空间，优化政策工具组合。赤字率拟按3%安排，赤字规模4.06万亿元，比上年年初预算增加1800亿元。预计今年财政收入继续恢复增长，加上调入资金等，一般公共预算支出规模28.5万亿元、比上年增加1.1万亿元。拟安排地方政府专项债券3.9万亿元、比上年增加1000亿元。为系统解决强国建设、民族复兴进程中一些重大项目建设的资金问题，从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，今年先发行1万亿元。

2023年全国一般公共预算支出规模27.4万亿元，2024年升至28.5万亿元，同比增长4%；赤字率与去年持平，均为3%；地方政府专项债规模较上年略增1000亿元至3.9万亿元。2023年增发的国债中有5000亿元留在今年使用，中央财政在加力，PSL规模可能也会继续提升。不过，当前地方土地出让收入拖累较大，2023年全年国有土地出让收入同比-13.2%，化债牵制仍在。因此，地方广义财政发力空间可能相对有限，但资金投向或进一步优化；且相较地方，中央政府杠杆率偏低，具备加杠杆空间。截至2023年四季度，中央政府杠杆率（23.6%）较地方政府低8.7个百分点。

用于重大项目建设所发行的超长期特别国债是财政亮点。超长期特别国债的期限一般为10年以上，且不计入财政赤字。历史上看，我国于1998年发行30年期特别国债，用于补充四大国有银行资本金。2007年发行10年和15年期特别国债，作为中投公司资本金来源。2020年发行以10年期为主的抗疫特别国债，用于基建和抗疫相关支出。报告提出“从今年开始拟连续几年发行超长期特别国债”，是基于我国经济形势和提高发展质量的需要。一方面，经济高质量发展需要加大对科技创新、基础设施、生态环境等领域的投入，且此类项目一般需要长时间、持续性投资；另一方面，我国经济发展仍面临一些内外部不确定因素和风险，需要保持适度的财政力度稳增长。

3.2.未来货币政策有空间

报告提到，稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。保持流动性合理充裕，社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配。加强总量和结构双重调节，盘活存量、提升效能，加大对重大战略、重点领域和薄弱环节的支持力度。促进社会综合融资成本稳中有降。畅通货币政策传导机制，避免资金沉淀空转。增强资本市场内在稳定性。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。大力发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融

融、数字金融。优化融资增信、风险分担、信息共享等配套措施，更好满足中小微企业融资需求。

货币政策空间或在下半年。货币政策灵活适度、精准有效，保持流动性合理充裕，社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配，延续去年中央经济工作会议的精神。年初以来，央行超预期降准 50 个 BP，5 年期以上 LPR 下调 25 个 BP，未来政策仍有超预期可能。总体来看，国内目前通胀水平相对较低，实际利率水平位于高位，但由于海外美联储降息预期推迟，汇率方面压力仍然存在。在美联储开启降息之后，我们认为货币政策空间将会进一步打开，窗口期或在下半年。

3.3.宏观政策取向一致性

报告提到，增强宏观政策取向一致性。围绕发展大局，加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策协调配合，把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，强化政策统筹，确保同向发力、形成合力。实施政策要强化协同联动、放大组合效应，防止顾此失彼、相互掣肘。研究储备政策要增强前瞻性、丰富工具箱，并留出冗余度，确保一旦需要就能及时推出、有效发挥作用。

当前社会预期仍然不强，强化政策统筹的重要性进一步凸显。加强宏观政策取向一致性，有助于促进政策形成组合效应，提升宏观调控的科学性和有效性，巩固经济回升基础。

4.发展重点

4.1.大力推进现代化产业体系建设，发展新质生产力

报告指出，推动产业链供应链优化升级，着力补齐短板、拉长长板、锻造新板，增强产业链供应链韧性和竞争力。实施制造业技术改造升级工程，培育壮大先进制造业集群。积极培育新兴产业和未来产业，巩固扩大智能网联新能源汽车等产业领先优势，加快前沿新兴氢能、新材料、创新药等产业发展，积极打造生物制造、商业航天、低空经济等新增长引擎，开辟量子技术、生命科学等新赛道。加强重点行业统筹布局和投资引导，防止产能过剩和低水平重复建设。深入推进数字经济创新发展，积极推进数字产业化、产业数字化，深化大数据、人工智能等研发应用，开展“人工智能+”行动，适度超前建设数字基础设施。

报告提到，加快推动高水平科技自立自强，全面提升自主创新能力。强化基础研究系统布局，增强原始创新能力。瞄准国家重大战略需求和产业发展需要，部署实施一批重大科技项目。推进关键核心技术协同攻关，加强颠覆性技术和前沿技术研究。强化企业科技创新主体地位，激励企业加大创新投入，支持有实力的企业牵头重大攻关任务。

建设现代化产业体系是推动高质量发展的必然要求，同时需要现代科学技术作为支撑。报告强调“提升自主创新能力”，并以国家重大战略需求为目标，加强与之相关的核心技术研发和攻关。财政支持上，报告提到“落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展”，有助于提高企业科技创新的积极性。从具体产业方向来看，一方面，报告将新能源汽车、氢能、新材料、创新药、商业航天、低空经济等战略性新兴产业，以及量子技术、生命科学等未来产业作为着力发展重点，有助于抓住新一轮产业变革机遇，培育经济增长新引擎，相关行业有望保持较高投资增速。另一方面，积极推进数字产业化、产业数字化，加强数字技术和实体经济的融合，推动传统产业向智能化方向发展，可以使传统产业在稳定总量的同时提升质量。

4.2.着力扩大内需：促进消费稳定增长，积极扩大有效投资

报告指出，促进消费稳定增长，从增加收入、优化供给、减少限制性措施等方面综合施策，激发消费潜能。培育壮大新型消费，积极培育智能家居、文娱旅游、国货“潮品”等新的消费增长点。稳定和扩大传统消费，鼓励和推动消费品以旧换新，提振智能网联新能源汽车、电子产品等大宗消费。优化消费环境，开展“消费促进年”活动。实施标准提升行动，推动商品和服务质量不断提高，更好满足人民群众改善生活需要。

2023 全年，社零累计同比增长 7.2%，服务消费市场增速更高，全年服务零售额累计同比增长 20%，居民消费需求持续恢复。但当前居民储蓄意愿仍然较强，加杠杆意愿不足，消费信心仍待进一步修复。从“增加收入、优化供给、减少限制性措施”的政策方向来看，未来提升城乡居民收入的举措有望增加，商品和服务质量或将继续提高。“鼓励消费品以旧换新，提振新能源汽车、电子产品等大宗消费”与中央财经委员会第四次会议强调的内容一致，新能源汽车、家电等相关领域或仍有较大提升空间。

报告提到，积极扩大有效投资，发挥好政府投资的带动放大效应，重点支持科技创新、新型基础设施、节能减排降碳等经济社会薄弱领域补短板。推进防洪排涝抗灾基础设施建设，推动各类生产设备、服务设备更新和技术改造。今年中央预算内投资拟安排 7000 亿元。着力稳定和扩大民间投资，鼓励民间资本参与重大项目建设，进一步拆除各种藩篱，在更多领域让民间投资进得来、能发展、有作为。

2023 年 10 月，十四届全国人大常委会表决通过增发国债 1 万亿元，重点用于支持灾后恢复重建和提升防灾减灾能力，对基建投资或形成一定支撑。今年 3 月 4 日，十四届全国人大二次会议新闻发言人指出，目前 1 万亿元增发国债项目全部下达完毕，支持项目 15000 多个。此外，新一轮大规模设备更新改造也有望带动制造业投资保持一定强度。民间投资方面，2023 年 5 月开始，民间固定资产投资增速连续 8 个月负增长。报告提出“进一步拆除各种藩篱”，民营经济促进法起草工作也已经启动，未来民间投资环境有望继续改善，民营企业投资积极性或将得到提振。

4.3.推进绿色低碳发展

报告提到，大力发展绿色低碳经济，推进产业结构、能源结构、交通运输结构、城乡建设发展绿色转型。完善支持绿色发展的财税、金融、投资、价格政策和相关市场化机制，促进节能降碳先进技术研发应用。积极稳妥推进碳达峰碳中和。深入推进能源革命，控制化石能源消费，加快建设新型能源体系。加强大型风电光伏基地和外送通道建设，推动分布式能源开发利用，发展新型储能，发挥煤炭、煤电兜底作用，确保经济社会发展用能需求。

产业结构、能源结构、交通运输结构、城乡建设发展是绿色转型的四大方向。产业结构方面，未来可能将继续培育壮大新能源汽车、光伏、风电等绿色产业。能源结构方面，控制传统化石能源消费，推进钢铁、水泥等高碳行业的减排工作，提高绿色能源在整体能源结构中的比重，可重点关注储能、能源传输等领域。交通运输结构方面，国家发改委在《“十四五”现代综合交通运输体系发展规划》中提到，构建充换电设施网络，推广新能源和清洁能源运输装备，推动交通运输设施绿色化改造，未来可重点关注新能源汽车及相关产业链发展。城乡建设方面，以降低运行能耗、水耗为代表的绿色建筑，以加强建筑材料循环利用、减量建筑垃圾为代表的绿色工程建造，以绿色家具家电、低碳节水产品为代表的绿色生活方式，可能是未来发展重点。

4.4.推动外贸质升量稳，加大外资吸引力度

报告提到，加强进出口信贷和出口信保支持，支持企业开拓多元化市场。促进跨境电商等新业态健康发展，支持加工贸易提档升级，拓展中间品贸易、绿色贸易等新增长点。积极扩大优质产品进口。加大吸引外资力度，继续缩减外资准入负面清单，全面取消制造业领域外资准入限制措施，放宽电信、医疗等服务业市场准入，扩大鼓励外商投资产业目录。提升外籍人员来华工作、学习、旅游便利度。推动高质量共建“一带一路”走深走实，加快建设西部陆海新通道。

2月召开的国常会提到“外商投资是推动中国经济与世界经济共同繁荣的重要力量”，商务部数据显示，2023年全国新设立外商投资企业53766家，同比增长39.7%；实际使用外资金额1.13万亿元，同比下降8%，规模仍处历史高位。2023年10月，我国在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上提出，将全面取消制造业领域外资准入限制措施，这意味着中国制造业市场将更加开放，为外资企业提供更多机会和空间，激发外资企业投资热情。同时，外资企业进入中国也将带来先进的技术和管理经验，有助于推动中国制造业技术创新和产业升级，后续或将有具体政策落地。

4.5.切实保障和改善民生

报告提到，多措并举稳就业促增收，加大促就业专项政策力度。预计今年高校毕业生超过1170万人，要强化促进青年就业政策举措。多渠道增加城乡居民收入，扩大中等收入群体规模，努力促进低收入群体增收。提高医疗卫生服务能力，居民医保人均财政补助标准提高30元。推动基本医疗保险省级统筹，完善国家药品集中采购制度。加强社会保障和服务，城乡居民基础养老金月最低标准提高20元，完善养老保险全国统筹。在全国实施个人养老金制度，积极发展第三支柱养老保险。加强老年用品和服务供给，大力发展银发经济。

2023年，全国居民人均可支配收入3.9万元，累计同比6.3%。提高城乡居民收入是恢复和扩大消费的重要基础。当前经济恢复基础尚不牢固，多渠道增加城乡居民收入，强化就业政策举措，有助于增强居民消费能力和意愿，巩固经济回升向好态势。

2023年，我国60岁及以上人口近3亿人，占比21.1%。根据国家发改委对老龄化程度的划分，60岁及以上人口超过20%属于中度老龄化。由于人口基数大，我国老龄人口规模也较大，2023年我国65岁及以上人口2.17亿人，全球占比27%。今年1月，国办发布《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，提出要大力发展抗衰老、康复辅助器具等相关产业，医疗、养老等产业具备长期发展空间。

5.统筹发展安全

报告指出，更好统筹发展和安全，有效防范化解重点领域风险。坚持以高质量发展促进高水平安全，以高水平安全保障高质量发展，标本兼治化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险，维护经济金融大局稳定。

统筹发展与安全。报告指出要标本兼治化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险。房地产方面，加快构建房地产发展新模式，优化房地产政策，实施三大工程，加上新型城镇化建设等，估计房地产企业风险会得到进一步化解。地方债务方面，进一步落实一揽子化债方案，妥善化解存量债务风险，严防新增债务风险，建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制，地方债风险估计将逐步降低，不过可能会对传统基建投资形成一定压力，但后续仍需跟踪。

6.风险提示

1) **发达国家通胀超预期**: 若通胀再度上行, 或导致全球高利率环境持续时间超预期, 影响外需。

2) **国内政策落地不及预期**: 政策落地执行不及预期则可能导致经济恢复偏慢。

表1 2022-2024 年政府工作报告主要内容

	2024 年政府工作报告	2023 年政府工作报告	2022 年政府工作报告
回顾过去	<p>统筹稳增长和增后劲，不搞“大水漫灌”和短期强刺激，更多在推动高质量发展上用力，全年经济运行呈现前低中高后稳态势。财政政策加力提效，全年新增税费优惠超过 2.2 万亿元，增发 1 万亿元国债支持灾后恢复重建、提升防灾减灾救灾能力。货币政策精准有力，两次降低存款准备金率、两次下调政策利率。大宗消费稳步回升，生活服务消费加快恢复。因城施策优化房地产调控，推动降低房贷成本，积极推进保交楼工作。制定实施一揽子化解地方债务方案，分类处置金融风险，守住了不发生系统性风险的底线。</p>	<p>创新宏观调控、保持经济运行在合理区间；如期打赢脱贫攻坚战，巩固拓展脱贫攻坚成果；聚焦重点领域和关键环节深化改革、更大激发市场活力；深入实施创新驱动发展战略，推动产业结构优化升级；扩大国内有效需求，推进区域协调发展和新型城镇化；保障国家粮食安全，大力实施乡村振兴战略；坚定扩大对外开放，深化互利共赢的国际经贸合作；加强生态环境保护，促进绿色低碳发展；切实保障和改善民生，加快社会事业发展；推进政府依法履职和治理创新，保持社会大局稳定。</p>	<p>保持宏观政策连续性针对性，推动经济运行保持在合理区间。建立常态化财政资金直达机制，将 2.8 万亿元中央财政资金纳入直达范围。有效实施稳健的货币政策，两次全面降准，推动降低贷款利率。有序推进地方政府债务风险防范化解，稳妥处置重大金融风险事件。</p>
发展目标	<p>国内生产总值增长 5%左右； 城镇新增就业 1200 万人以上，城镇调查失业率 5.5%左右；</p> <p>居民消费价格涨幅 3%左右；</p> <p>居民收入增长和经济增长同步；</p> <p>国际收支保持基本平衡；</p> <p>粮食产量 1.3 万亿斤以上；</p> <p>单位国内生产总值能耗降低 2.5%左右，生态环境质量持续改善。</p>	<p>国内生产总值增长 5%左右； 城镇新增就业 1200 万人左右，城镇调查失业率 5.5%左右；</p> <p>居民消费价格涨幅 3%左右；</p> <p>居民收入增长与经济增长基本同步；</p> <p>进出口促稳提质，国际收支基本平衡；</p> <p>粮食产量保持在 1.3 万亿斤以上；</p> <p>单位国内生产总值能耗和主要污染物排放量继续下降，重点控制化石能源消费。</p>	<p>国内生产总值增长 5.5%左右； 城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率全年控制在 5.5%以内；</p> <p>居民消费价格涨幅 3%左右；</p> <p>居民收入增长与经济增长基本同步；</p> <p>进出口保稳提质，国际收支基本平衡；</p> <p>粮食产量保持在 1.3 万亿斤以上；</p> <p>新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制。</p>
宏观政策定调	<p>坚持稳中求进、以进促稳、先立后破。多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策，谨慎出台收缩性抑制性举措，清理和废止有悖于高质量发展的政策规定。进是方向和动力，该立的要积极主动立起来，该破的要在立的基础上坚决破，特别是要在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取。</p>	<p>要坚持稳字当头、稳中求进，保持政策连续性针对性，加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力。</p>	<p>要保持宏观政策连续性，增强有效性。积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续。稳健的货币政策要灵活适度，保持流动性合理充裕。政策发力适当靠前，及时动用储备政策工具，确保经济平稳运行。</p>
货币政策	<p>稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。保持流动性合理充裕，社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配；</p> <p>促进社会综合融资成本稳中有降。畅通货币政策传导机制，避免资金沉淀空转；</p> <p>增强资本市场内在稳定性；</p> <p>保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定；</p> <p>大力发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融。</p>	<p>稳健的货币政策要精准有力。保持广义货币供应量和社融规模增速同名义经济增速基本匹配，支持实体经济发展；</p> <p>保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。</p>	<p>加大稳健的货币政策实施力度。扩大新增贷款规模，保持货币供应量和社融规模增速与名义经济增速基本匹配，保持宏观杠杆率基本稳定。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。进一步疏通货币政策传导机制，引导资金更多流向重点领域和薄弱环节，扩大普惠金融覆盖面。推动金融机构降低实际贷款利率、减少收费。</p>
财政政策	<p>积极的财政政策要适度加力、提质增效。赤字率拟按 3%安排，赤字规模 4.06 万亿元，比上年年初预算增加 1800 亿元。预计今年财政收入继续恢复增长，加上调入资金等，一般公共预算支出规模 28.5 万亿元、比上年增加 1.1 万亿元；</p> <p>拟安排地方政府专项债券 3.9 万亿元、比上年增加 1000 亿元；</p>	<p>积极的财政政策要加力提效。赤字率拟按 3%安排；</p> <p>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。</p>	<p>提升积极的财政政策效能。</p> <p>一、要用好政府投资资金，带动扩大有效投资。今年拟安排地方政府专项债券 3.65 万亿元。坚持“资金、要素跟着项目走”，合理扩大使用范围，支持在建项目后续融资，开工一批具备条件的重大工程、新型基础设施、老旧公用</p>

从今年开始拟连续几年**发行超长期特别国债**，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，**今年先发行 1 万亿元**；落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展。

积极培育新兴产业和未来产业。巩固扩大智能网联**新能源汽车**等产业领先优势，加快前沿**新兴氢能、新材料、创新药**等产业发展，积极打造**生物制造、商业航天、低空经济**等新增长引擎。制定未来产业发展规划，开辟**量子技术、生命科学**等新赛道。防止产能过剩和低水平重复建设；

产业政策 深入推进数字经济创新发展。制定支持数字经济高质量发展政策，积极推进数字产业化、产业数字化。深化大数据、人工智能等研发应用，开展“人工智能+”行动。**适度超前建设数字基础设施**，加快形成全国一体化算力体系。推动产业链供应链优化升级。着力补齐短板、拉长长板、锻造新板，增强产业链供应链韧性和竞争力，实施制造业技术改造升级工程。

加快发展新质生产力。充分发挥创新主导作用，以科技创新推动产业创新，加快推进新型工业化，提高全要素生产率，不断塑造发展新动能新优势，促进社会生产力实现新的跃升；
 加快推动高水平科技自立自强。充分发挥新型举国体制优势，全面提升自主创新能力。**强化基础研究系统布局**，长期稳定支持一批创新基地、优势团队和重点方向，增强原始创新能力；
部署实施一批重大科技项目。集成国家战略科技力量、社会创新资源，推进关键核心技术协同攻关，加强颠覆性技术和前沿技术研究。

我国城镇化还有很大发展提升空间，要深入实施新型城镇化战略行动。稳步实施城市更新行动，推进“平急两用”公共基础设施建设和城中村改造；
 适应新型城镇化发展趋势和房地产市场供求关系变化，加快构建房地产发展新模式，加大保障性住房建设和供给，完善商品房相关基础性制度，**满足居民刚性住房需求和多样化改善性住房需求**；
 优化房地产政策，**对不同所有制房地产企业合理融资需求要一视同仁给予支持**，促进房地产市场平稳健康发展。

产业政策要**发展和安全并举**。促进传统产业改造升级，培育壮大战略性新兴产业，**着力补强产业链薄弱环节**；
 加快建设现代化产业体系。围绕制造业重点产业链，集中优质资源合力推进关键核心技术攻关；
 加强重要能源、矿产资源国内勘探开发和增储上产；
 加快传统产业和中小企业**数字化转型**，着力提升高端化、智能化、绿色化水平。**大力发展数字经济**，提升常态化监管水平，支持平台经济发展；
 加快前沿技术研发和应用推广。

科技政策要**聚焦自立自强**。完善新型举国体制，发挥好政府在关键核心技术攻关中的组织作用，突出企业科技创新主体地位。

有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况，防止无序扩张，促进房地产业平稳发展；
加强住房保障体系建设，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。

设施改造等建设项目。

二、要坚持政府过紧日子，更好节用裕民。保障重点支出，严控一般性支出。盘活财政存量资金和闲置资产。

一、加强原材料、关键零部件等**供给保障**。引导**金融机构增加制造业中长期贷款**。启动一批产业基础再造工程项目，促进传统产业升级，大力**推进智能制造**，加快发展先进制造业集群，着力**培育“专精特新”企业**。
 二、建设数字信息基础设施，逐步构建全国一体化大数据中心体系，**推进 5G 规模化应用，促进产业数字化转型**。加快发展工业互联网，培育壮大集成电路、人工智能等数字产业。

一、提高基础研究经费占全社会**研发经费**比重。实施**科技体制改革三年攻坚方案**，加强国家实验室和全国重点实验室建设。支持各地加大科技投入，开展各具特色的区域创新。
 二、**强化企业创新主体地位**，深化产学研用结合，促进科技成果转化。加大**研发费用加计扣除**政策实施力度，将科技型中小企业加计扣除比例从 75% 提高到 100%，对企业投入基础研究实行税收优惠。

继续保障好群众住房需求。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，探索新的发展模式，坚持租购并举，加快发展长租房市场，推进保障性住房建设，支持商品房市场更好满足购房者的合理住房需求。

<p>内需</p>	<p>促进消费稳定增长。从增加收入、优化供给、减少限制性措施等方面综合施策。培育壮大新型消费，积极培育智能家居、文娱旅游、体育赛事、国货“潮品”等新的消费增长点。稳定和扩大传统消费，鼓励和推动消费品以旧换新，提振智能网联新能源汽车、电子产品等大宗消费。优化消费环境，开展“消费促进年”活动；</p> <p>积极扩大有效投资。发挥好政府投资的带动放大效应，重点支持科技创新、新型基础设施、节能减排降碳，推进防洪排涝抗灾基础设施建设，推动各类生产设备、服务设备更新和技术改造。</p>	<p>着力扩大国内需求。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。稳定大宗消费，推动生活服务消费恢复；</p> <p>政府投资和政策激励要有效带动全社会投资，今年拟安排地方政府专项债券 3.8 万亿元，加快实施“十四五”重大工程，实施城市更新行动，促进区域优势互补、各展其长，鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程和补短板项目建设，激发民间投资活力。</p>	<p>一、多渠道促进居民增收，提升消费能力。推动线上线下消费深度融合，发展消费新业态新模式。继续支持新能源汽车消费，鼓励地方开展绿色智能家电下乡和以旧换新。</p> <p>二、积极扩大有效投资。适度超前开展基础设施投资，建设重点水利工程、综合立体交通网、重要能源基地和设施，加快城市燃气管道、给排水管道等管网更新改造，完善防洪排涝设施，继续推进地下综合管廊建设。</p>
<p>改革开放</p>	<p>加大吸引外资力度。继续缩减外资准入负面清单，全面取消制造业领域外资准入限制措施，放宽电信、医疗等服务业市场准入，扩大鼓励外商投资产业目录；落实好外资企业国民待遇；</p> <p>推动外贸质升量稳。加强进出口信贷和出口信保支持，支持企业开拓多元化市场。促进跨境电商等新业态健康发展，优化海外仓布局，支持加工贸易提档升级，拓展中间品贸易、绿色贸易等新增长点。积极扩大优质产品进口。</p>	<p>更大力度吸引和利用外资。扩大市场准入，加大现代服务业领域开放力度；</p> <p>积极推动加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）等高标准经贸协议，主动对照相关规则、规制、管理、标准，稳步扩大制度型开放；</p> <p>继续发挥进出口对经济的支撑作用。</p>	<p>一、多措并举稳定外贸。扩大出口信用保险对中小微外贸企业的覆盖面，加强出口信贷支持。加快发展外贸新业态新模式，充分发挥跨境电商作用，支持建设一批海外仓。</p> <p>二、积极利用外资。深入实施外资准入负面清单，落实好外资企业国民待遇。扩大鼓励外商投资范围，支持外资加大中高端制造、研发、现代服务等领域。</p>
<p>防风险</p>	<p>完善重大风险处置统筹协调机制，压实企业主体责任、部门监管责任、地方属地责任，提升处置效能，牢牢守住不发生系统性风险的底线；</p> <p>统筹好地方债务风险化解和稳定发展，进一步落实一揽子化债方案，妥善化解存量债务风险、严防新增债务风险；</p> <p>稳妥推进一些地方的中小金融机构风险处置。</p>	<p>有效防范化解重大经济金融风险。深化金融体制改革，完善金融监管，压实各方责任，防止形成区域性、系统性金融风险。防范化解地方政府债务风险，优化债务期限结构，降低利息负担，遏制增量、化解存量。</p>	<p>设立金融稳定保障基金，发挥存款保险制度和行业保障基金的作用，运用市场化、法治化方式化解风险隐患，牢牢守住不发生系统性风险的底线。</p>
<p>社会民生</p>	<p>突出就业优先导向，加强财税、金融等政策对稳就业的支持，加大促就业专项政策力度。落实和完善稳岗返还、专项贷款、就业和社保补贴等政策。预计今年高校毕业生超过 1170 万人，要强化促进青年就业政策举措，优化就业创业指导服务。多渠道增加城乡居民收入，扩大中等收入群体规模，努力促进低收入群体增收。</p>	<p>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，切实保障好基本民生。</p>	<p>一、促进教育公平与质量提升。推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化，保障适龄儿童就近入学，解决好进城务工人员子女就学问题。</p> <p>二、强化就业优先政策。注重通过稳市场主体来稳就业，增强创业带动就业作用。财税、金融等政策都要围绕就业优先实施。</p>
<p>激发社会活力</p>	<p>激发各类经营主体活力。为各类所有制企业创造公平竞争、竞相发展的良好环境。完善中国特色现代企业制度，打造更多世界一流企业。全面落实促进民营经济发展壮大的意见及配套举措，提高民营企业贷款占比、扩大发债融资规模。积极支持企业家专注创新发展、敢干敢闯敢投、踏踏实实把企业办好；</p> <p>加快全国统一大市场建设。制定全国统一大市场建设标准指引。着力推动产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等方面制度规则统一。</p>	<p>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，支持中小微企业和个体工商户发展。</p>	<p>一、加快转变政府职能。加快建设全国统一大市场，围绕打造市场化法治化国际化营商环境，持续推进“放管服”改革，对取消和下放审批事项要同步落实监管责任和措施。</p> <p>二、促进多种所有制经济共同发展。完成国企改革三年行动任务，深化混合所有制改革，促进国企聚焦主责主业、提升产业链供应链支撑和带动能力。落实支持民营经济发展的政策措施，</p>

鼓励引导民营企业改革创新，构建亲清政商关系。

**乡村
振兴
/粮
食安
全** 稳定粮食播种面积，巩固大豆扩种成果，推动大面积提高单产，适当提高小麦最低收购价。扩大油料生产，稳定畜牧业、渔业生产能力，发展现代设施农业。严守耕地红线，完善耕地占补平衡制度。

稳定粮食播种面积，抓好油料生产，实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动；完善农资保供稳价应对机制。加强农田水利和高标准农田等基础设施建设；深入实施**种业振兴行动。强化农业技术和装备支撑**。发展乡村特色产业，拓宽农民增收致富渠道。巩固拓展脱贫攻坚成果，坚决防止出现规模性返贫。

一、加强粮食等重要农产品稳产保供。促进大豆和油料增产，适当提高稻谷、小麦最低收购价。坚决守住**18亿亩耕地红线**。

二、全面巩固拓展脱贫攻坚成果。完善落实防止返贫监测帮扶机制，确保不发生规模性返贫。支持脱贫地区发展特色产业，促进脱贫人口持续增收。

**绿色
发展** 大力发展绿色低碳经济。推进产业结构、能源结构、交通运输结构、城乡建设发展绿色转型。落实全面节约战略，加快重点领域节能节水改造。促进节能降碳先进技术研发应用，加快形成绿色低碳供应链；推动发展方式绿色转型。深入推进污染防治。加强城乡环境基础设施建设，持续实施重要生态系统保护和修复重大工程。

推动发展方式绿色转型。深入推进污染防治。加强城乡环境基础设施建设，持续实施重要生态系统保护和修复重大工程。推进煤炭清洁高效利用和技术研发，加快建设新型能源体系。完善支持绿色发展的政策，发展循环经济，推进资源节约集约利用，推动重点领域节能降碳。

资料来源：中国政府网，东海证券研究所

一、评级说明

	评级	说明
市场指数评级	看多	未来 6 个月内沪深 300 指数上升幅度达到或超过 20%
	看平	未来 6 个月内沪深 300 指数波动幅度在-20%—20%之间
	看空	未来 6 个月内沪深 300 指数下跌幅度达到或超过 20%
行业指数评级	超配	未来 6 个月内行业指数相对强于沪深 300 指数达到或超过 10%
	标配	未来 6 个月内行业指数相对沪深 300 指数在-10%—10%之间
	低配	未来 6 个月内行业指数相对弱于沪深 300 指数达到或超过 10%
公司股票评级	买入	未来 6 个月内股价相对强于沪深 300 指数达到或超过 15%
	增持	未来 6 个月内股价相对强于沪深 300 指数在 5%—15%之间
	中性	未来 6 个月内股价相对沪深 300 指数在-5%—5%之间
	减持	未来 6 个月内股价相对弱于沪深 300 指数 5%—15%之间
	卖出	未来 6 个月内股价相对弱于沪深 300 指数达到或超过 15%

二、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注册为证券分析师,具备专业胜任能力,保证以专业严谨的研究方法和分析逻辑,采用合法合规的数据信息,审慎提出研究结论,独立、客观地出具本报告。

本报告中准确反映了署名分析师的个人研究观点和结论,不受任何第三方的授意或影响,其薪酬的任何组成部分无论是在过去、现在及将来,均与其在本报告中所表述的具体建议或观点无任何直接或间接的关系。

署名分析师本人及直系亲属与本报告中涉及的内容不存在任何利益关系。

三、免责声明:

本报告基于本公司研究所及研究人员认为合法合规的公开资料或实地调研的资料,但对这些信息的真实性、准确性和完整性不做任何保证。本报告仅反映研究人员个人出具本报告当时的分析和判断,并不代表东海证券股份有限公司,或任何其附属或联营公司的立场,本公司可能发表其他与本报告所载资料不一致及有不同结论的报告。本报告可能因时间等因素的变化而变化从而导致与事实不完全一致,敬请关注本公司就同一主题所出具的相关后续研究报告及评论文章。在法律允许的情况下,本公司的关联机构可能会持有报告中涉及的公司所发行的证券并进行交易,并可能为这些公司正在提供或争取提供多种金融服务。

本报告仅供“东海证券股份有限公司”客户、员工及经本公司许可的机构与个人阅读和参考。在任何情况下,本报告中的信息和意见均不构成对任何机构和个人的投资建议,任何形式的保证证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效,本公司亦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。本公司客户如有任何疑问应当咨询独立财务顾问并独自进行投资判断。

本报告版权归“东海证券股份有限公司”所有,未经本公司书面授权,任何人不得对本报告进行任何形式的翻版、复制、刊登、发表或者引用。

四、资质声明:

东海证券股份有限公司是经中国证监会核准的合法证券经营机构,已经具备证券投资咨询业务资格。我们欢迎社会监督并提醒广大投资者,参与证券相关活动应当审慎选择具有相当资质的证券经营机构,注意防范非法证券活动。

上海 东海证券研究所

地址:上海市浦东新区东方路1928号 东海证券大厦
 网址: [Http://www.longone.com.cn](http://www.longone.com.cn)
 座机:(8621) 20333275
 手机:18221959689
 传真:(8621) 50585608
 邮编:200125

北京 东海证券研究所

地址:北京市西三环北路87号国际财经中心D座15F
 网址: [Http://www.longone.com.cn](http://www.longone.com.cn)
 座机:(8610) 59707105
 手机:18221959689
 传真:(8610) 59707100
 邮编:100089