



以进促稳，奋发有为

——2024年《政府工作报告》解读之宏观篇

3月5日，国务院总理李强作政府工作报告（以下简称《报告》），回顾2023年工作，研判当前形势，提出2024年经济社会发展总体要求和政策取向，并部署重点工作任务。

一、形势判断：战略机遇和风险挑战并存

《报告》首先回顾了2023年工作成绩，认为过去一年多重困难挑战交织叠加，我国经济波浪式发展、曲折式前进，全年经济运行呈现前低中高后稳态势，成绩来之不易。

《报告》客观分析了去年外部和内部、短期和长期、内生和外生的困难挑战，指出“外需下滑和内需不足碰头，周期性和结构性问题并存”，一些地方的房地产、地方债务、中小金融机构等风险隐患凸显，部分地区遭受严重自然灾害。因此，“政策抉择和工作推进面临的两难多难问题明显增加”。尽管如此，去年我国仍然实现了全年预期发展目标，这是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是全国上下团结奋斗的结果。

在此基础上，《报告》对今年形势作出研判，基调与去年末中央经济工作会议一致。从外部看，“复杂性、严峻性、不确定性上升”，主要是世界经济增长动能不足，地区热点问题频发。从内部看，“持续回升向好的基础还不稳固”，存在“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”六大挑战。其中最后一项为新增表述，或与近期外贸外资领域下行压力有关。

《报告》强调了上年关注的中小企业经营、就业、公共服务、基层财力、科技创新、生态环境、安全生产以及工作作风等方面的问题，新增“重点领域改革仍有不少硬骨头要啃”的表述，并对此在今年工作任务第四项进行了“坚定不移深化改革”专题部署。



在直面问题和挑战的同时，《报告》强调今年我国发展“有利条件强于不利因素”，指出我国在制度、大市场、产业体系和人才方面的优势，发展内生动力在不断集聚，“必须增强信心和底气”。

二、发展目标：积极进取、奋发有为

《报告》指出，今年各项预期目标的设定“兼顾了需要和可能”。各目标的设定总体积极、内生一致，隐含了中国经济进一步复苏向好的基准情景，体现了“以进促稳”的政策取向。《报告》强调，“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”。

1. 增长目标：积极进取，以进促稳

今年我国经济增长目标为“5%左右”，与去年一致，符合市场预期。《报告》指出，这一目标的设定既考虑了短期促进就业增收、防范化解风险，以及实现中长期发展目标的需要，也考虑了经济增长的潜在可能。

一方面，合理的经济增速是经济高质量发展的内在要求。《报告》起草组负责人、国务院研究室主任黄守宏3月5日在国新办发布会上表示，“从现在到2035年基本实现社会主义现代化的目标，大体要保持5%左右的经济增速”。短期看，积极的增长目标可以有效提振信心，有利于在“稳增长”的同时防范化解风险。

另一方面，今年实现经济增长目标的难度较上年进一步上升。去年我国经济增长5.2%存在低基数支撑，两年复合增速为4.1%，距离5%仍有约1个百分点的差距。因此，今年基数效应消退后，要实现5%左右的增长，有赖于各项政策积极进取、协同发力。

2. 就业目标：强化新增就业

《报告》提出今年“城镇新增就业1,200万人以上，城镇调查失业率5.5%左右”的目标，其中新增就业目标表述由去年的“左右”强化为“以上”，失业率目标与惯例一致。



进取的新增就业目标既有需要，也有压力。去年，我国实现城镇新增就业 1,244 万，相较 1,200 万目标富余度相对有限。今年就业供给或进一步上升，高校毕业生预计超过 1,170 万人，较去年的 1,158 万进一步上升 12 万，再创历史新高。吸纳增量供给，需要政策积极发力，通过有效推动经济高质量发展，缓解就业总量压力和结构性矛盾。《报告》在工作任务部分对稳就业促增收进行了专门部署，指出“就业是最基本的民生”。

3. 通胀目标：持平往年

居民消费价格涨幅目标继续保持“3%左右”，与往年一致。去年居民消费价格上涨 0.2%，显著低于目标涨幅。

今年我国通胀水平有望温和复苏。《报告》提出的赤字率和赤字规模目标隐含的通胀预期也将较去年显著提高。今年赤字率隐含的名义 GDP 增速预期中枢约 7.3%，下限为 5.9%（以赤字率 3.04% 计）。结合 5% 的实际 GDP 增速，《报告》对 GDP 平减指数同比增速的预期中枢为 2.3%，下限为 0.9%，相较去年的 -0.6%，预期回升幅度超过 1.5pct。

当前市场对 CPI 通胀预期在 1-2% 之间。CPI 通胀要实现更为陡峭的修复，需要综合施策有效增强经济增长内生动能，提振信心、改善需求、优化供给。

4. 其他目标：量化能耗目标回归

其他主要目标方面，与去年相比，“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”的目标保持一致；“国际收支基本平衡”目标保留，“进出口促稳提质”的表述被隐去。

值得注意的是，在绿色发展上，《报告》提出单位 GDP 能耗“降低 2.5% 左右”，相较去年“继续下降”的要求强化。此前，2018-2019 年与 2021 年，该目标为降低 3%“以上”或“左右”，但在过去两年并未设立量化目标。今年量化目标再度回归，尽管降幅要求较 2021 年边际收窄，但考虑到降低能耗的难度边际递增，当前的要求可能更高。



三、宏观政策：强化逆周期和跨周期调节

《报告》基于中央经济工作会议精神，对宏观政策取向提出了要求。

第一，坚持“稳中求进、以进促稳、先立后破”。把握好“稳”与“进”、“立”与“破”这两对辩证统一的关系。稳是大局和基础，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”。

第二，“要强化逆周期和跨周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策”。“逆周期”被置于“跨周期”之前，表明政策重心在于“稳增长”。财政“积极”而货币“稳健”，结合《报告》的具体政策部署，指向“加大宏观调控力度”的着力点，更多在于财政政策。

第三，“加强政策工具创新和协调配合”。工具创新方面，在经济主体行为收缩、货币流通速度放缓的大背景下，传统政策工具效能受到制约，未来宏观政策将丰富工具箱，创新性财政与货币政策工具值得期待。协调配合方面，不仅包括财政政策与货币政策的配合，更重要的是“增强宏观政策取向一致性”，不仅涵盖财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等经济政策，还包括“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，避免各部门分头施策导致的合成谬误。《报告》强调，要“精准做好政策宣传解读，营造稳定透明可预期的政策环境”。

1. 财政政策：“适度加力、提质提效”

总量上，《报告》要求“适度加力”、“用好财政政策空间”。今年目标赤字率为3.0%，与去年持平，对应赤字规模4.06万亿，较去年增加1,800亿；新增专项债限额3.9万亿，较去年增加1,000亿。这既保证了支出强度和投资力度的适度增加，又体现了财政的可持续性要求。结构上中央加力，优化央地债务结构。一是多增的1,800亿赤字全部为中央赤字¹，中央赤字占比继续上升至82.3%；二是未来几年将

¹ 2024年全国财政赤字40,600亿，比上年增加1,800亿，其中，中央财政赤字33,400亿，增



连续发行超长期特别国债，今年先发行 1 万亿，大部分或将转移支付给地方，利息由中央承担，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设。据此估计，中等口径下，预算赤字规模²达 8.96 万亿，较去年增加 2,800 亿。去年四季度增发的 1 万亿国债中预计有 7,800 亿³在今年形成支出，加上其他结转及调入资金，中等口径下实际赤字规模超 11 万亿，实际赤字率达 8.2%，较去年上升 1.2pct。

收支上，加大存量资金盘活力度，扩大财政支出规模。预计今年财政收入继续恢复增长，综合考虑赤字、结转结余等资金，今年财政支出规模比去年扩大约 1.1 万亿，达到 28.5 万亿，稳健增长 4.0%。

政策效能上，要求“提质提效”“优化政策工具组合”。一是“大力优化支出结构”。中央财政或进一步加力，“强化国家重大战略任务和基本民生财力保障”。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加大，规模预计达 10.2 万亿，可比口径下增长 4.1%⁴；尤其是加大均衡性转移支付力度，保障部分财力较弱的市县基层财力；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“落实好结构性减税降费政策”。今年减税降费重在“落实”，新增规模或较去年的 2.2 万亿有所收敛，重点支持科技创新和制造业发展。四是严肃财经纪律。严控一般性支出，“各级政府要习惯过紧日子”。

值得关注的是，《报告》要求财政发挥作用，“积极扩大有效投资”。一是“充分发挥政府投资的带动放大效应”。今年中央预算内投资拟安排 7,000 亿，较去年增加 200 亿，用于重大工程项目建设；地方专项债投向领域和用作资本金范围进一步扩大，预计将支持城中村改造等“三大工程”，提高项目启动效率，额度分配向项目准备充分、投资效率较高的地区倾斜。二是“着力稳定和扩大民间投资”。落实完善支持政策，

加 1,800 亿；地方财政赤字 7,200 亿，与上年持平。

² 考虑一般公共预算和政府基金性预算“两本账”，中等口径预算赤字规模=预算赤字（国债净融资+新增一般债）+新增专项债+年中增发国债+特别国债。

³ 以中央预算稳定调节基金和结转结余资金的形式补充到了今年预算。

⁴ 剔除支持基层落实减税降费和重点民生等专项转移支付、灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力补助资金等一次性因素。



推动实施政府和社会资本合作新机制。三是在投资方向上，更加注重“补短板 and 惠民生”。重点支持新基建，设备更新和技术改造，防洪排涝抗灾基础设施建设，以及“十四五”规划重点工程项目。

2. 货币政策：“灵活适度、精准有效”

货币政策目标方面，《报告》要求“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”。一是狭义流动性，货币政策将配合政府债发行节奏，维护资金市场平稳。二是广义流动性，考虑2024年经济增速和通胀目标分别设定为5%、3%，根据经验法则加上2pct的偏离，预计社融和M2增速或在10%左右。受益于公共部门加杠杆，社融增速或较2023年有所上行；随着经济内生动能改善，M2增速或较2023年边际下行。

货币政策工具方面，《报告》要求“加强总量和结构双重调节”。总量上，促进社会综合融资成本稳中有降，畅通货币政策传导机制。一是货币政策将相机抉择，未来仍有宽松空间。2024年初央行已通过降准0.5pct、调降5年期以上LPR25bp。二是着力提升传导效能、提升货币活性，“避免资金沉淀空转”。结构上，着重优化配置，盘活存量。加大对重大战略、重点领域和薄弱环节的支持力度，大力发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”；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。此外，《报告》强调，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

此外，《报告》要求“推进财税金融等领域改革”。一是“建设高水平社会主义市场经济体制改革先行区”，或新增试点区域推进财税金融领域改革。二是“谋划新一轮财税体制改革”。重点或在于调整央地财权事权和收支结构，推动土地财政转型，完善地方税体系，培育地方税源，健全以所得税和财产税为主的直接税体系。理顺政府与市场的关系，推动城投平台市场化转型等方面，后续可关注二十届三中全会对此的定调和部署。三是“落实金融体制改革部署”，提升金融监管质效，有效防范化解金融风险。

四、重点工作：十大任务



1. 总体工作安排

《报告》简述了今年的十项重点工作任务，包括提供供给、强科教、扩内需、深改革、拓开放、防风险、兴“三农”、促协调、振生态、保民生，主要思路与去年末中央经济工作会议一脉相承，但不乏重要变化。

一是现代化产业体系建设仍置于首位，并将“发展新质生产力”提至总领句，新增“加快”意在推动新动能形成发展内生动力。二是新增“深入实施科教兴国战略”作为工作任务第二项，强调其在现代化产业体系建设和新质生产力发展中的基础性作用，坚持教育、科技、人才三位一体统筹推进。三是在扩大开放任务中明确提出“加大吸引外资力度”，要求“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”。

2. 防风险：更好统筹发展和安全

防风险工作任务仍聚焦房地产、地方债务和中小金融机构三个重点领域，强调“标本兼治”，存量处置与增量防控有机结合。

房地产方面，《报告》要求“优化房地产政策”，特别是“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”。从长效机制看，《报告》要求“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，尤其是在供给端“加大保障性住房建设和供给，完善商品房相关基础性制度”，以支持居民刚性和改善性需求。去年下半年以来多个城市的现房销售措施或推广至全国。此外，“三大工程”中的“平急两用”公共基础设施建设和城中村改造，被纳入第八项工作任务“积极推进新型城镇化”之中，表明对这两项工作的理解发生了显著变化。

地方债务风险方面，注重标本兼治，即短期化解措施与长期制度建设相结合。短期看，《报告》有两点要求。一是“进一步落实一揽子化债方案”，目前多地已制定“1+N”化债方案，今年将进一步落实推进。二是“妥善化解存量债务风险、严防新增债务风险”。中长期看，“建立



同高质量发展相适应的政府债务管理机制，完善全口径地方债务监测监管体系，分类推进地方融资平台转型”。

中小金融机构方面，《报告》要求稳妥推进一些地方的中小金融机构风险处置。目前中小金融机构仍存在经营能力弱、资产质量差和抗风险能力低等问题。去年12月，城、农商行不良贷款率分别高于净息差18bp和144bp，资本充足率分别低于大型商业银行4.9pct和5.3pct，这一差距处在历史高位。短期看需稳妥有序处置个别机构风险，中长期看需完善金融监管，提升中小金融机构提升特色化差异化服务实体经济的能力，规范公司治理，推动我国金融高质量发展。

（作者：谭卓 牛梦琦 王欣恬 张冰莹 刘阳 王天程）