



聚焦四大重点领域，增强发展内生动力

——2024年《政府工作报告》解读之深化改革篇

2024年政府工作报告把“坚定不移深化改革，增强发展内生动力”作为第四大任务，推进重点领域和关键环节改革攻坚，处理好政府与市场的关系。“深化改革”将成为2024年政府工作的关键词之一。

一、深化改革成为《报告》突出亮点

秉承前期会议¹精神，本次政府工作报告高度强调“深化改革”，旨在增强发展的内生动能，全面深化改革将是全年的重要任务。与上年政府工作报告任务相比，一是单独成节，重要性进一步提升。在2023年政府工作报告中，改革相关内容则是散落于“切实落实‘两个毫不动摇’”、“有效防范化解重大经济金融风险”、“保障基本民生和发展社会事业”等章节。二是阐述更为全面，系统性要求更高。上年的改革部署集中在细分领域，今年则是更体系化地从参与主体、机制体制、重点领域等维度进行工作部署。

二、总体基调：稳中求进，突出重大关系统筹协调

总体基调稳中求进、较为积极，预计更大力度、更深层次的改革将会到来。从目标导向上来看，聚焦对内改革、重点领域和关键环节，最终目标是“推动构建高水平社会主义市场经济体制”。从改革理念来看，协调好改革中的重大关系贯穿始终，一是处理好政府与市场的关系。习近平总书记指出，经济体制改革的核心问题是“处理好政府和市场关系”，《报告》在“政策取向”和“深化改革”中也强调要“促进有效市场和有为政府更好结合”，让市场在资源配置中发挥“决定性作用”，同时“更好发挥政府作用”。二

¹ 2023年12月，中央经济工作会议将“深化重点领域改革”作为2024年重点任务之一；2024年2月19日，中央全面深化改革委员会第四次全体会议强调“今年是全面深化改革又一个重要年份，主要任务是谋划进一步全面深化改革”。

是处理好央地关系、地区间等关系，主要在深化财税体制改革、构建全国统一的大市场等任务中有所映射，如前者重点之一是优化中央地方事权财权匹配机制，后者核心是打破地区封锁、部门分割。

三、2024年重点领域

第一，**国资国企改革仍为重点**。2024年是新一轮国有企业改革深化提升行动的攻坚之年，需要完成重点任务的70%以上。本次政府工作报告围绕国资国企改革做了四方面的部署，较上年更为详实，一是“完善中国特色现代企业制度”。二是“打造更多世界一流企业”，这主要是央企的改革任务。三是“增强核心功能、提高核心竞争力”，较上年增加“核心功能”，以服务国家战略为导向的功能性改革是重点。国资国企要在科技创新、产业控制和安全支撑上发挥关键作用。结合前期相关政策，现代化产业体系建设、科技创新等是核心点，具体措施包括培育战新产业和未来产业、促进产业链供应链融通、打造创新联合体、产业和科创投资、强化能源资源安全保障等。四是“优化国有经济布局”，这并非新提法，但过往关于如何优化、往哪优化较为模糊。《报告》首次提出要“建立国有经济布局优化和结构调整指引制度”，将会进一步厘清改革重点，有助于国央企优化布局有章可循、考核有据可依，建议重点关注。

同时还需关注**国资国企改革与财税体制改革的结合**。2023年11月中央全面深化改革委员会第三次会议上审议通过《关于进一步完善国有资本经营预算制度的意见》。国有资本经营预算制度改革作为新一轮财税体制改革的先行军，核心内容是完善收益上交机制，提升预算支出效能。改革的落实，或将有利于进一步厘清政府和国企间的经济利益分配关系，有利于做大国有资本经营预算蛋糕、提升对财政的贡献，有利于优化支出、推进国企聚焦重要行业和关键领域。



第二，进一步促进多种所有制经济共同发展。《报告》强调，“国有企业、民营企业、外资企业都是现代化建设的重要力量”，传递了更强的积极信号，旨在以改革激发各类经济主体动力活力，增强市场信心。民营经济领域在上年工作报告中，也是重点。2023年7月国务院出台了《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》²，提出31条重点工作。今年重点是**细化和落实**，将在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面加大改革，在促进民企融资、帮扶个体工商户、降低物流成本、防范化解拖欠企业账款等方面开展行动，营商环境有望进一步改善。外资经济领域的改革较上年更为突出，相关表述集中在第五大重点任务（扩大高水平开放）³中，着力点在于破除市场壁垒、优化营商环境、深化对外开放重点领域体制机制改革，从而增强我国对外商投资的吸引力，提高利用外资质量。

第三，全国统一大市场建设或将提速。2022年《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》发布，旨在畅通国内大循环，但在实际推进中困难较多、进度较缓。上年工作报告中未做重点部署，此次重提，体现了中央破除各种障碍、加快建设全国统一大市场的决心。结合前期会议精神，预计今年有三大改革重点：一是推进破除各种形式的地方保护、市场分割、招商引资不正当竞争等，如近年来，地方政府出现的招商引资竞争变形走样、过度“内卷”现象。针对以上突出问题，《报告》提出要开展专项行动，或将对区域间的竞合关系产生一定影响。二是深化要素市场化配置综合改革试点，建议重点关注土地要素、数据要素、创新要素、物流体系等方面的改革进展。以土地要素为例，预计土地要素跨区域再配置、建设用地区和补充耕地指标交易市场建设将是探索重点。2月19日召开的中央全面深化改革委员会

² 这是中央在2005年、2010年之后，支持民营经济发展的又一则重磅文件，主要从民营经济的发展环境、政策支持、法治保障以及促进民营经济人士健康成长等八个方面提出31条重点工作。

³ 详见2024年《政府工作报告》系列解读之行业篇。



第四次会议强调，要“建立同宏观制度、区域发展更加高效衔接的土地管理制度”，“增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力”。随着相关工作的有序推进，或将缓解当前发达地区建设用地指标欠缺的难题，有助于各地形成优势互补、区域协调发展的新格局。三是加强监管，如加强对招投标市场的规范和管理，维护公平竞争的市场秩序。

第四，谋划落实财税、金融等重点领域改革。金融领域改革进度相对更快。2023年已明确金融监管体制改革等的顶层设计，并基本完成中央层面大的机构改革方案，2024年重点是加速“落实”。“新一轮财税体制改革”⁴则以“谋划”为主，整体方案尚待出台。在地方财政收入增长乏力、财政支出压力较大的背景下，如何厘清政府和市场关系，界定政府职责边界，如何理顺央地政府财政关系，有望成为重点方向。此外，报告提及“加大对高质量发展的财税金融支持”，预计相关资源将会进一步往高质量发展领域倾斜；首次提出“建设高水平社会主义市场经济体制改革先行区”，党的二十大报告将“构建高水平社会主义市场经济体制”作为加快构建新发展格局、着力推动高质量发展的重要战略任务，先行区的建设将为深化相关领域改革积累经验。“先行区”究竟花落何处值得关注。

（评论员：程伟波、戴筱頔）

⁴ 详见2024年《政府工作报告》系列解读之宏观篇。