

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：叶银丹 中国银行研究院
刘晨 中国银行研究院
刘佩忠 中国银行研究院
王静 中国银行研究院
电话：010 - 6659 4264

签发人：陈卫东
审稿：周景彤 梁婧
联系人：王静 刘佩忠
电话：010 - 6659 6623

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

从《政府工作报告》看2023年 中国经济工作五大关键词*

3月5日，李克强总理在十四届全国人大一次会议上做了《政府工作报告》，《报告》回顾了2022年及过去5年的工作，提出了2023年经济社会发展预期目标、总体要求和政策取向，部署了2023年政府工作重点任务。在认真学习和讨论的基础上，本文初步梳理了2023年我国经济工作中值得关注的五大关键词，包括稳增长、优政策、扩内需、固产业、化风险，供大家参考。

从《政府工作报告》看2023年中国经济工作五大关键词

3月5日，李克强总理在十四届全国人大一次会议上做了《政府工作报告》（以下简称《报告》），《报告》回顾了2022年及过去5年的工作，提出了2023年经济社会发展预期目标、总体要求和政策取向，部署了2023年政府工作重点任务。在认真学习和讨论的基础上，本文初步梳理了2023年我国经济工作中值得关注的五大关键词，包括稳增长、优政策、扩内需、固产业、化风险，供大家参考。

一、稳增长：兼顾短期和中长期发展目标

第一，稳增长是2023年经济工作重点，全年经济增长预期目标稳健谨慎。《报告》提出，全年经济增长预期目标为5%左右，结合上年基数和2023年各省（区、市）经济增长目标来看，该目标相对稳健谨慎。根据各省（区、市）GDP占比加权计算，2023年各省（区、市）GDP增速目标均值为5.6%左右，高于全国增速目标。在经济增速目标较上年小幅下调的背景下，2023年就业目标较上年提高100万人至1200万人左右，城镇调查失业率目标由上年的5.5%以内调整为5.5%左右。这主要是考虑到2023年高校毕业生人数较上年增加82万人至1158万人，就业压力依然较大，稳增长、稳就业仍是全年工作重点。

第二，2023年设定5%左右的预期增长目标主要有以下几方面的考虑。一是当前我国发展的内外部环境仍面临较大不确定性，相对稳妥谨慎的增速目标为未来应对各类风险挑战留出了政策空间。从外部看，当前及未来一段时间，全球政治经济风险加剧，粮食、能源安全问题突出，发达经济体紧缩政策累积效应不断显现，世界经济增长动能减弱，全球金融市场风险加大。从内部看，我国经济恢复基础尚不牢固，发展中总量性、结构性、周期性矛盾相互交织，三重压力依然较大。二是5%左右的经济增速是实现2035年达到中等发达国家水平的基本要求，也是短期内防范化解各类风险隐患的基础。2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年，党的二十大明确要求到2035年达到中等发达国家水平，因此必须在提高质量效益基础上保持合理的经济增速。三是5%的增速预期目标与当前我国各项资源要素条件相匹配。当前阶段我国经

济潜在增长率为5%-5.5%左右，因此5%左右的增速目标与现阶段我国经济增长潜力相适应，是各项资源要素条件可支撑的增速，体现了政策的务实作风。展望2023年，虽然超预期影响仍在、外部不确定性较多，但在疫情影响逐步减小、政策聚焦发力的情况下，我国能够实现5%左右的增长目标。

二、优政策：宏观政策精准提效

第一，财政政策适度加力，注重支出提效。《报告》提出，“积极的财政政策要加力提效”。财政资金安排量有所扩大，但整体规模相对适度。2023年赤字率拟安排3%，较上一年提高0.2个百分点；赤字规模3.88万亿元，较上一年增加5100亿元。地方政府专项债券拟安排3.8万亿元，较上一年增加1500亿元。与2022年相比，2023年财政资金规模安排较为克制。2022年赤字率目标为2.8%，但实际赤字率达到4.7%，实际赤字规模达到5.7万亿元；专项债发行目标为3.65万亿元，但在使用结存限额情况下，实际专项债发行量为4万亿元。同时，《报告》提出“防范化解地方债务风险”“扼制增量、化解存量”，表明了对进一步推高政府杠杆率的警惕意识。财政政策在保持连续性和必要支出强度的同时，仍为财政可持续性和未来政策空间留有余地。**财政政策在支出方向和带动作用上积极提效。**一是《报告》提出，“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”。2023年，税费优惠政策将突出对制造业、中小微企业、个体工商户以及特殊困难行业的支持，从重在扩大退税规模转向重在支持对象的针对性。二是财政投入将重点关注经济社会发展薄弱环节和关键领域，积极支持科技攻关、乡村振兴、教育、基本民生等领域。三是提高专项债资金对投资的拉动作用。2023年专项债投向领域和用作项目资本金范围将适当扩大，从而能够更有效地撬动项目建设资金。

第二，货币政策精准有力支持实体经济。《报告》提出，“稳健的货币政策要精准有力”。2023年货币政策将保持总量合理适度，有针对性地支持实体经济。一是**有力支持有效融资需求。**《报告》提出，“保持广义货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配，支持实体经济发展”。在维持物价和宏观杠杆率水平稳定前提下，货币政策将保持流动性合理充裕，引导市场利率围绕政策利率波动，避免利率

大幅波动对实体经济和市场预期产生负面影响。信贷政策将保持人民币贷款合理增长以支持实体经济融资需求，引导金融机构扩大对制造业的中长期贷款规模，加大对科技型、专精特新中小企业的信贷支持力度。同时用好降准、公开市场操作等工具，推动企业融资和社会综合融资成本稳中有降。二是发挥结构性货币工具的“精准”作用。货币政策将继续保持结构性宽松方向，运用碳减排支持工具、普惠小微贷款支持工具、科技创新再贷款、设备更新改造专项再贷款等工具，对低碳绿色、中小微企业、科技创新、企业技术改造等重点领域给予长效稳定的金融支持。

三、扩内需：推动经济增长的两大抓手

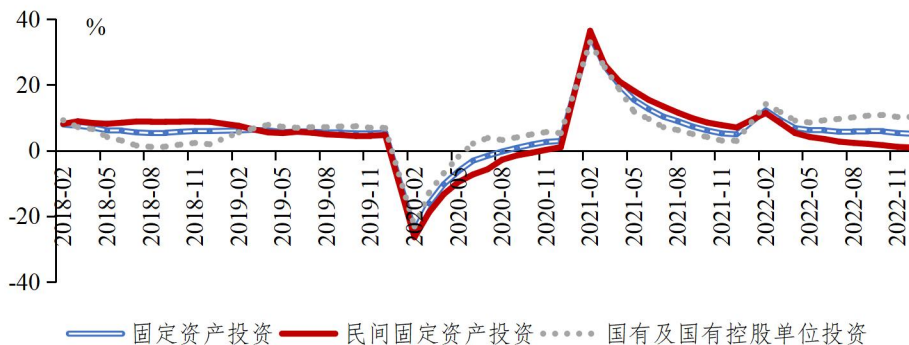
第一，将恢复和扩大消费摆在优先位置，发挥好消费对推动经济增长的基础性作用。从《报告》来看，2023年大宗消费和服务消费是提振消费的两大重要抓手。大宗消费方面，当前受房地产市场低迷、部分汽车补贴政策退坡等影响，住房相关消费和汽车消费表现不佳，尤其是汽车消费增速较2022年大幅下跌，给消费带来较大压力。预计未来政策一方面将加大力度稳定汽车消费，具体措施包括加快停车场、充电桩等基础设施建设改造，积极推动公共领域车辆全面电动化，鼓励有条件的地区继续实施购车优惠政策等；另一方面，有条件的地区将继续降低购房门槛，促进刚需和改善型住房需求释放，带动家具家电等住房相关消费增长。服务消费方面，防疫政策调整以来，总体呈现出较好的恢复势头，但受居民收入和预期不佳影响，部分服务消费领域存在“量升价跌”现象。本次《报告》提出要“多渠道增加城乡居民收入”“推动生活服务消费恢复”。预计未来政策将着力提高消费倾向高、但受疫情影响大的中低收入居民的消费能力；持续推进城乡区域联动、线上线下结合的系列促消费活动；积极培育壮大新型消费，鼓励发展消费新业态新模式新场景。

第二，投资依然是扩内需和稳增长的关键环节。《报告》提出，“政府投资和政策激励要有效带动全社会投资”。一是要积极扩大有效投资。《报告》提出，“加快实施‘十四五’重大工程”，表明政策将进一步优化投资结构，坚持“项目跟着规划走”，以国家重大发展战略为抓手，加大重点领域投资。未来将按照提升制造业核心竞争力工程要求，继续推动企业技术改造和设备更新，支持工业和技术改造投资；围

绕新型城镇化建设工程目标，实施城市更新行动；根据交通强国和重大科技基础设施建设工程目标，持续推进重大交通和新型基础设施项目投资。二是激发民间投资活力。

《报告》提出，“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”“为各类所有制企业创造公平竞争、竞相发展的环境”。疫情冲击下，民间投资意愿和能力受到较大冲击。2022 年，民间投资和国有单位投资增速出现明显分化（图 1）。扩大投资必须调动全社会投资积极性。未来将会以重大项目为牵引，持续推动政府和社会资本合作模式发展。

图 1：民间投资、国有单位以及整体固定资产投资增速



资料来源：Wind，中国银行研究院

四、固产业：发展与安全基础上多元稳固产业根基

本次《报告》明确提出“加快建设现代化产业体系”，这是下一阶段产业发展和科技创新的重点方向。《报告》延续了 2022 年中央经济工作会议提出的“产业政策要发展和安全并举”“着力补强产业链薄弱环节”，同时强调“大力发展数字经济”。

一是加强国家战略科技力量，坚决打赢关键核心技术攻坚战。2022 年，我国研发经费投入达 3.1 万亿元，同比增长 10.4%，自“十三五”以来连续 7 年保持两位数增长。但据国家统计局报告显示，和世界科技强国相比，中国的研发投入在规模、结构和效率方面仍然不足，对技术进口的依赖度较高。同时，我国知识产权使用费长期处于逆差，产品制造和研发高度依赖技术进口（图 2）。《报告》指出，“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”。区别于去年，本次《报

告》特别指出“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”，为推动关键领域创新、有效解决“卡脖子”问题进一步明确政策方向。

图 2：中国知识产权使用费长期处于贸易逆差



资料来源：世界银行，平安证券，中国银行研究院

二是加快布局前沿技术创新，抢占国际科技竞争“新赛道”。前沿技术是关系到国家未来经济增长的重要领域，也是世界各国抢占的战略制高点，近年来我国不断加快布局前沿科技领域创新。在干细胞、脑科学等前沿方向取得重大原创成果，人工智能、移动通信、超级计算等前沿领域与世界先进水平同步。据《2022 研究前沿热度指数》¹显示，2022 年全球 11 大学科领域的 110 个热点前沿和 55 个新兴前沿中，中国排名第一的前沿数为 52 个，占将近三分之一。《报告》指出，“加快前沿技术研发和应用推广”，进一步明确未来科技创新工作重点方向。

三是强化重要能源资源支撑托底能力。当前，全球能源体系发生深刻变革，绿色低碳转型深入推进，乌克兰危机加速全球能源格局调整，能源地缘博弈等风险不断加剧，能源资源安全稳定供应仍面临诸多风险挑战。只有系统提升能源资源安全和保障水平，才能更好保障经济社会发展所需的能源资源持续、可靠和有效供给。《报告》指出，“加强重要能源、矿产资源国内勘探开发和增储上产”，为关键能源供应保障作出部署。

四是强化物流体系保障，推动供应链提档升级。现代物流是经济的“经脉”，是延伸产业链、提升价值链、打造供应链的重要支撑。今年以来，经济回暖势头开始出

¹ 《2022 研究前沿热度指数》，中国科学院科技战略咨询研究院，2022 年 12 月。

现，预计产业物流、居民消费和进出口物流需求将出现较快复苏势头。在此背景下，《报告》指出，“完善现代物流体系”，有利于推动现代物流与先进制造业、商贸流通业、金融服务业的深度融合，促进产业链供应链韧性与安全水平持续提升。

五是大力发展数字经济，培育经济发展新动能。新一轮科技革命和产业变革下，数字化转型成为大势所趋。2022年，在经济下行压力加大的情况下，国内数字经济规模提升至50万亿元左右，同比增长10%左右。数字经济已成为支撑经济增长的关键动能，据中国信息通信研究院预测，到2025年我国数字经济规模超60万亿元。本次《报告》重点聚焦传统产业和中小企业数字化转型、平台经济发展两方面。一是提出“加快传统产业和中小企业数字化转型”。传统产业链条长、生产流程复杂，数字化转型难度大且转换成本高。同时，据中国电子技术标准化研究院数据，79%的中小企业仍处于数字化转型升级的初步探索阶段，12%的企业处于应用践行阶段，而达到深度应用阶段的企业占比仅为9%。通过推动数字经济赋能传统产业、中小企业，有利于推动数字经济和实体经济深度融合推进数字中国建设。二是提出“支持平台经济发展”。2022年以来，国家多次部署支持和促进平台经济规范健康持续发展。本次《报告》延续此前中央经济工作会议强调的“提升常态化监管水平”，标志着对于平台企业以往存在的问题进行常态化治理，营造公平、透明、可预期的发展环境。

五、化风险：重点防范化解三类金融风险

防范化解重大风险是我国经济工作的重点内容之一。《报告》强调了当前需重点关注的三类风险。

第一，完善金融监管，防止形成区域性、系统性金融风险。近年来，我国金融监管部门按照“稳定大局、统筹协调”的基本方针，对资产负债规模大的高风险企业集团进行“精准拆弹”；对中小金融机构、影子银行、互联网金融等诸多风险进行有效处置，取得了一系列成果。《报告》强调“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”。预计主要方向包括三个方面。一是关注重点机构风险处置化解工作，积极应对不良资产反弹。有序推进中小银行、保险、

信托机构改革化险，防止形成区域性、系统性风险。二是有序推进金融体制改革，加强和完善现代金融监管，依法将各类金融活动全部纳入监管。近日，国务院机构改革方案公布，对金融监管机构进行了较大调整，未来金融监管部门之间、中央金融管理部门与地方政府之间的职责划分将更加明确，统筹协调性将明显提高。此外，2023年将积极推动《金融稳定法》尽快出台，持续完善宏观审慎监管框架，优化监管技术，丰富政策工具性，完善金融风险长效处置机制，防范金融体系的顺周期波动。三是密切跟踪分析国际经济金融波动可能带来的输入性风险。当前国际形势不确定性加大，金融重大风险呈现突发性、复杂性、外溢性、传染性新特征。未来将加快建立动态应对预案，持续改进风险监测与预警体系。

第二，防范化解优质头部房企风险，促进房地产业平稳发展。受监管政策趋严、居民预期转弱等因素影响，近两年来房地产市场持续低迷，不少龙头房企先后出现流动性危机，上市房企资产负债率由2005年的59.98%上升至2021年的79.19%，前十大房企总负债规模占GDP比重达6%左右。《报告》强调“促进房地产市场平稳发展”，主要方向包括：一是助力优质房企化解风险。针对项目优质、需求稳定、但暂时出现流动性问题的房企，将继续鼓励金融机构在不触碰监管红线的情况下适度增大信贷支持力度，不盲目抽贷、断贷。同时，继续支持开发性政策性银行提供“保交楼”专项借款，提供配套融资支持等满足行业合理融资需求。值得注意的是，《报告》首次强调在助力优质房企“改善资产负债状况”的同时要“防止无序扩张”，预计地产企业的跨区域经营、过度融资或将受到限制。二是持续推动房企转型。当前我国房企普遍呈现高杠杆、重资产、快周转的特征。未来将积极推动房企从物理空间建造者逐步转变为不动产资产综合管理方案提供者，形成负债率更低、财务安全性高、报表更轻的新发展模式。三是需求层面继续强调“房住不炒”“因城施策”。未来，将加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。发挥住房公积金支持作用，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，扩大保障性租赁住房供给，规范发展长租房市场。因城施策用足用好政策工具箱，实施差别化住房信贷政策。

第三，防范化解地方政府债务风险。2020年以来，为缓解疫情造成的负面冲击、

切实助力稳增长，财政支出、减税降费力度持续加大，地方政府财政收支矛盾突出，债务余额持续攀升。2022年地方政府杠杆率为29%，较2019年上升7.4个百分点。

《报告》提出“防范化解地方政府债务风险”，延续了2022年《报告》中严格监管地方政府债务的基调。预计2023年化解地方政府债务风险的主要着力点包括以下两个方面。一是优化债务期限结构，降低利息负担。将鼓励城投平台与金融机构、国有企业、社会资本等合作，使用合适的金融工具通过借新还旧、展期等方式对债务进行置换，以市场化、法制化处置机制拆解存量债务风险。例如2022年下半年，贵州遵义、云南康旅等地将高利息的债务置换成低利息的贷款，将短期债务期限拉长，降低了利息负担。二是加强监管和强化信息披露。持续规范融资管理，强化债务项目审核力度以及穿透式监管强度，严禁地方政府违法违规担保和变相举债，坚决遏制隐性债务增量，让地方政府举债规范、透明、有约束。

