

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：刘晨 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

从地方两会把握 2023 年经济 政策重点方向*

2023年1月以来，各省（区、市）陆续召开了地方两会并发布2022年地方政府工作报告，涵盖对2022年工作的总结以及2023年经济和社会发展任务的展望。3月5日，全国《政府工作报告》（以下简称为《报告》）发布。在总结和对比的基础上，本文梳理了2023年经济政策重点方向，包括设定经济增速目标、释放消费潜力、扩大有效投资、培育壮大新动能、防范化解各类风险五个方面。

从地方两会把握 2023 年经济政策重点方向

2023 年 1 月以来，各省（区、市）陆续召开了地方两会并发布 2022 年地方政府工作报告，涵盖对 2022 年工作的总结以及 2023 年经济和社会发展的展望。3 月 5 日，全国《政府工作报告》（以下简称为《报告》）发布。在总结和对比的基础上，本文梳理了 2023 年经济政策重点方向，包括设定经济增速目标、释放消费潜力、扩大有效投资、培育壮大新动能、防范化解各类风险五个方面。

一、各省（区、市）经济增速目标保持稳健

2022 年，面对乌克兰危机、疫情多点散发、房地产市场下行等超预期因素冲击，国内各地区经济下行压力增大。虽然在疫情防控措施优化、稳增长政策力度加大等推动下，国内经济景气有所好转，但各省（区、市）均未实现 2022 年年初设定的增长目标。其中 16 个省（区、市）GDP 增速超过 3% 的全国水平，10 个省（区、市）增速达到或超过 4%，福建和江西以 4.7% 的经济增速并列全国第一。得益于煤炭、石油等大宗商品价格上涨，以能源产业为主的部分中西部地区维持较快增速，甘肃（4.5%）、山西（4.4%）、陕西（4.3%）、内蒙古（4.2%）、宁夏（4.0%）等增速位列全国前十。而增速排在后五位的吉林（-1.9%）、上海（-0.2%）、海南（0.2%）、北京（0.7%）和天津（1.0%）受疫情冲击较大，生产生活秩序严重受阻，需求表现疲弱。例如，2022 年吉林省第二、三产业分别下降 5.1%、1.2%；海南省社会消费品零售总额同比下降 9.2%，其中商品零售下降 9.3%，餐饮收入下降 8.4%。

2023 年，考虑到上年低基数和今年宏观经济基本面整体好转，各省（区、市）的 GDP 增速目标依然维持稳健，较上年普遍下调。2023 年各省（区、市）GDP 增速目标加权平均值为 5.63%，较 2022 年低 0.46 个百分点。其中，21 个省（区、市）较 2022 年调低增速目标，江西、上海、内蒙、湖南、西藏、吉林共 6 个省（区、市）与 2022 年持平，仅重庆、海南、黑龙江、新疆 4 个省（区、市）上调目标。具体来看，共计 23 个省（区、市）增速目标定在 5.5% 左右及以上；经济水平较高地区增速保持平稳，GDP 总量第一至第四的广东、江苏、山东和浙江目标设定在 5% 左右或以上。中

西部地区的目标设定相对较高，江西、新疆在7%左右及以上，西藏设定在8%。海南目标设定为9.5%，连续多年为全国最高，主要由于2022年先后四轮疫情冲击下基数较低，疫情影响消退下人员流动性加快恢复有望带动离岛免税消费快速增长，且自贸港政策红利持续加持。

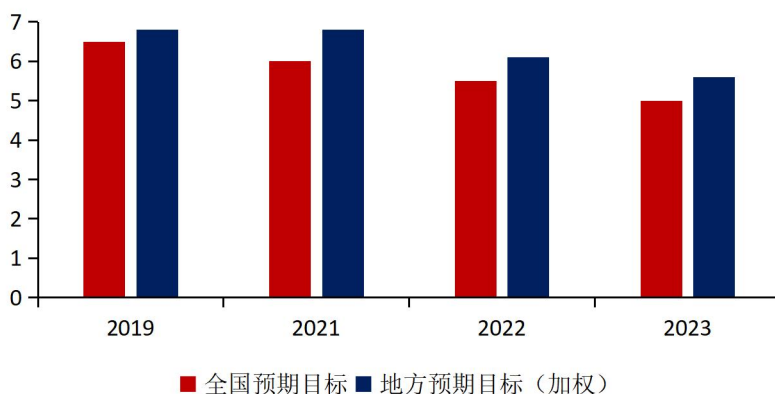
表 1：各省（区、市）GDP 增速及目标设定

	2022 年目标	2022 年实际	2023 年目标
北京	5%以上	0.7%	4.5%以上
天津	5%以上	1.0%	4%左右
上海	5.5%左右	-0.2%	5.5%以上
黑龙江	5.5%左右	2.7%	6%左右
吉林	6%左右	-1.9%	6%左右
辽宁	5.5%以上	2.1%	5%以上
内蒙古	6%左右	4.2%	6%左右
山西	6.5%左右	4.4%	6%左右
陕西	6%左右	4.3%	5.5%左右
甘肃	6.5%以上	4.5%	6.0%
青海	5.5%左右	2.3%	5%左右
新疆	6%左右	3.2%	7%左右
宁夏	7.0%	4.0%	6.5%左右
河北	6.5%	3.8%	6%左右
山东	5.5%以上	3.9%	5%以上
河南	7.0%	3.1%	6.0%
江苏	5.5%以上	2.8%	5%左右
浙江	6%左右	3.1%	5%以上
安徽	7%以上	3.5%	6.5%左右
湖南	6.5%以上	4.5%	6.5%左右
湖北	7%左右	4.3%	6.5%左右
江西	7%以上	4.7%	7%左右
四川	6.5%左右	2.9%	6%左右
贵州	7%左右	1.2%	6%左右
云南	7%左右	4.3%	6%左右
广西	6.5%以上	2.9%	5.5%左右
广东	5.5%左右	1.9%	5%以上
福建	6.5%	4.7%	6%左右
西藏	8%左右	1.1%	8%左右
海南	9%左右	0.2%	9.5%左右
重庆	5.5%左右	2.6%	6%以上

资料来源：各省（区、市）政府官网，Wind

今年《报告》中设定全年经济增长预期目标为 5% 左右，与各省（区、市）经济增长目标相比较为稳健谨慎。从地方两会与全国两会制定 GDP 增速目标来看，地方两会 GDP 加权增速目标通常略高于全国（图 1），2019-2023 年分别高 0.3、0.8、0.6、0.6 个百分点。一方面，相对稳妥谨慎的全国增速目标为未来应对各类风险挑战留出了政策空间。2023 年是中国经济动能切换的一年，也是经济重回正常运行轨道的一年，稳增长将上升到更加重要的位置。但与此同时，国内经济恢复基础尚不牢固，需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大，外部环境动荡不安。另一方面，各地增速目标彰显地方政府务实进取、全力冲刺经济的决心。29 个省（区、市）将经济增长预期目标定为 5% 左右或更高，充分显示了地方政府着眼稳增长的发展信心和务实态度，也为顺利实现全国目标打下了良好基础。

图 1：全国及地方 GDP 增速目标¹



资料来源：各省（区、市）政府官网，Wind

二、把恢复和扩大消费摆在优先位置，有助于更好释放消费潜力

2022 年，受国内疫情局部规模性反弹、失业率上升、居民消费意愿降低等因素影响，消费遭受重大冲击。2022 年，社会消费品零售总额和居民人均消费支出均同比下降 0.2%；消费对经济增长的贡献率仅为 32.8%，远低于 2015 年至 2019 年平均贡献率（62.7%）。

¹ 2020 年全国两会未设定经济增速目标。

随着防疫政策的调整，消费场景快速恢复，居民被压抑的消费意愿有望释放。2023年以来，政府将促进消费作为经济发展的重中之重。中央经济工作会议提出“要把恢复和扩大消费摆在优先位置”，《扩大内需战略规划纲要(2022-2035年)》也在去年底出台，本次《报告》强调“着力扩大国内需求”。伴随各地区生产生活秩序快速恢复，经济持续复苏，消费有望成为政府提振经济的重点工作。

《报告》指出“把恢复和扩大消费摆在优先位置”，从各省（区、市）两会表述来看，多地也强调把促消费放在首要位置。比如，广东省政府工作报告中明确指出，“把恢复和扩大消费摆在优先位置”；北京、上海均提出深化国际消费中心城市建设。31个省（区、市）中，19地明确公布了2023年社会消费品零售总额增长目标，增速范围在5%-12%。其中安徽、福建、云南和甘肃4个省（区、市）上调增速目标，7个省（区、市）下调增速目标。6个省（区、市）设定两位数的增速目标，分别为新疆（12%左右）、湖北和云南（10%以上）、海南（10%左右）、福建和甘肃（10%）。

《报告》将服务消费和大宗消费作为2023年提振消费的两大重要抓手。而从各省（区、市）的规划来看，提振消费主要聚焦三个方面：**一是**加快推动线下消费稳步复苏。疫情防控期间，以线下接触性服务业为代表的服务消费受干扰严重，需求受到抑制，有望成为反弹空间最大、修复动能最强的领域之一。从具体举措来看，主要涉及文旅、生活服务场景修复。例如安徽提出“推进一刻钟便民生活圈建设”、海南提出“以旅游复苏为牵引，力争旅游人数、旅游收入分别增长20%和25%”、山东提出“打造黄河文旅消费品牌”等。**二是**促进新能源汽车、绿色智能家电等大宗商品消费。2022年汽车、家电类限上单位消费品零售额累计占比32.0%，且上下游关联产业链长，推动汽车、家电等大宗消费能够有效提振消费恢复。广东提出“支持住房改善、新能源汽车、绿色智能家电等大宗消费”；河南提出“鼓励新能源汽车等大宗商品消费”；陕西提出“扩大新能源汽车和绿色智能家电消费”等。**三是**创新消费模式，激发新型消费潜能。随着疫情影响逐步褪去，消费升级趋势或将延续，各地通过不断创新消费场景，打造“消费+”模式，推动新型消费发展。例如安徽提出，“通过供给创新培育消费新增长点，发展‘互联网+社会服务’等新模式”；河北提出“培育共享经济

等新型消费”等。

三、扩投资成为稳增长政策的主要抓手

2022年全国固定资产投资规模突破57万亿元，同比增长5.1%，为经济持续增长提供了有力支撑。2023年，扩大有效投资依然是稳增长的重要抓手。《报告》提出，“政府投资和政策激励要有效带动全社会投资”。25个省（区、市）公布了固定资产投资增速目标，增速范围在7%-10%。其中，西藏、青海、新疆等7地增速目标超过10%。从各地公布的重大项目投资计划来看，大部分地区2023年重大项目数量、总投资额及年度投资额均较上年有所提升（表2）。

表2：部分地区重大项目投资计划（个，亿元）

省市	项目个数			总投资额			年度投资额		
	2022年	2023年	同比	2022年	2023年	同比	2022年	2023年	同比
河南	1794	2500	39%	48000	-	-	13000	18000	38%
贵州	3347	4000	20%	-	-	-	6449	8000	24%
重庆	877	1123	28%	26000	30000	15%	3600	4296	19%
广东	1570	1530	-3%	76700	84000	10%	9000	10000	11%
宁夏	160	204	28%	6643	4049	-39%	601	667	11%
天津	676	673	0%	18000	15300	-15%	2158	2361	9%
广西	1996	2528	27%	37826	46486	23%	4008	4262	6%
福建	1587	1580	0%	40800	40900	0%	6168	6480	5%
河北	695	507	-27%	11200	13200	18%	2500	2600	4%
陕西	620	640	3%	-	-	-	4629	4804	4%
江苏	247	220	-11%	-	-	-	5590	5666	1%
浙江	843	1000	19%	-	-	-	10972	10000	-9%
山东	600	525	-13%	21400	-	-	-	-	-
四川	700	700	0%	-	-	-	-	-	-

资料来源：各省（区、市）政府官网

与《报告》相比，各省（区、市）的扩投资规划更加具体，重点包括三方面：一是新基建和传统基建齐发力。从各省（区、市）基建相关表述看，既包括交通（高铁、高速公路、机场、轨道交通等）、水利（水库、运河、现代水网等），能源（核电、风电、光伏等）等传统基建覆盖范围完善、存量改造更新和智能化升级。例如，河南计划建成郑济高铁。也包括5G基站、特高压、数据中心等数字基建和电源、电网、

储能等能源基建的新基建部署。例如广西计划在“2023年新建成5G基站2万座以上，5G网络覆盖80%以上行政村”。二是制造业投资重点聚焦产业转型升级。广东提出，“2023年将支持9000家工业企业开展设备更新和技改，推动7000家以上企业‘小升规’，加快推进高端化、智能化、绿色化改造”。海南提出，“全省先进制造业增速高于GDP增速，制造业投资增速高于全社会固定资产投资增速，规上工业增加值增长10%以上的发展目标”。三是房地产投资与改善民生紧密结合。各地房地产投资领域重点推进旧城改造及保障性租赁住房。广东明确要“新增筹集建设保障性租赁住房不少于22万套（间），新开工改造城镇老旧小区不少于1100个”。上海市提出，“实施城市更新行动，全面推进‘两旧一村’改造，完成12万平方米中心城区零星二级旧里以下房屋改造、28万平方米小梁薄板房屋等不成套旧住房改造。”

四、积极培育经济增长新动能，助力经济高质量发展

（一）推动地区产业升级，加快构建现代化产业体系

《报告》明确提出“加快建设现代化产业体系”，为下一阶段产业发展和科技创新部署了重点方向。在《报告》强调产业发展兼顾发展和安全的基础上，地方政府主要从产业升级层面具体部署。

一是推动传统产业升级改造。例如，煤炭化工产业重地山西省提出要完成煤电机组“三改联动”1600万千瓦，加快现代煤化工高端化多元化低碳化发展，同时建设风电光伏五大基地，推进氢能、地热能、生物质能等开发利用。

二是提升前沿产业竞争力。《报告》指出，“加快前沿技术研发和应用推广”。而地方政府也围绕前沿产业进行前瞻式部署。福建省主要聚焦新材料、新能源、生物与新医药等领域，提出要形成战略性新兴产业融合集群发展，并支持宁德打造世界级动力电池产业集群。安徽省提出要围绕十大新兴产业开展强链延链补链。

三是加快推进生产性服务业扩规模、提质量。全国有14省（区、市）在两会中提出要推动加快生产性服务业发展，通过促进研发设计、信息软件、商务会展、运维服务等生产性服务业发展，更好推动地方产业结构升级。

（二）加快实施创新驱动发展战略，强化科技创新引领作用

2022 年，我国研发经费投入达 3.1 万亿元，同比增长 10.4%。但和世界科技强国相比，在研发投入规模、结构和效率方面仍有差距。《报告》提出“科技政策要聚焦自立自强”，地方政府推动科技创新主要从两方面布局：

一是推动“教育、科技、人才”协调发展。二十大报告首次把教育、科技、人才进行“三位一体”统筹安排，而这一提法在 2023 年多地政府工作报告中得到体现。在部署 2023 年科技创新相关工作的段落中，北京、上海、重庆、内蒙古等地将教育、科技、人才统筹考虑的相关表述放在了开头。在人才方面，北京、上海均提出将实施“高水平人才高地”建设；浙江提出实施科技创新和人才强省首位战略，并确定未来一年计划招引人才人数量。

二是突出企业科技创新主体地位。企业的科技创新主体地位在地方政府工作报告和《报告》中均有强调。从各地情况来看，增强企业创新动力，正向激励企业创新，成为各地科技政策的重要发力点。甘肃提出，“省级科技重大专项由企业牵头承担的比例不低于 70%”；山东提出，“在人工智能、电子信息、生物医药、高端装备等领域，‘揭榜挂帅’实施 100 项重大科技创新工程项目，70%以上由企业牵头”。

（三）夯实数字经济作为支撑经济增长关键动能的基础

2022 年，在经济下行压力加大的情况下，数字经济依然保持平稳快速增长。2022 年，我国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，数字经济投入产出效率²提升至 3.5 左右。因此，本次《报告》指出“大力发展数字经济”。从各地数字经济发展来看，数字经济在区域经济中的引领作用也日益凸显。2022 年，北京数字经济增加值占全市 GDP 比重高达 41.6%；浙江省数字经济核心产业制造业、高新技术产业、战略性新兴产业增加值分别增长 10.5%、6% 和 10%；贵州省电子信息制造业增加值增长 45.9%，软件和信息技术服务业收入增长

² 指数字技术赋能工业、服务业等传统行业推动的行业效率提升。

90.5%，数字经济增速连续七年位居全国第一。

表 3：部分省（区、市）政府工作报告关于数字经济目标

地方	2023 年
北京	数字经济增加值占地区生产总值比重达 42%左右
福建	实现数字经济增加值 2.9 万亿元以上
贵州	数字经济占地区生产总值比重达到 40%左右
湖南	力争数字经济增长 15%以上
江西	数字经济规模占地区生产总值比重 45%以上
宁夏	数字经济规模占比达 40%以上
青海	力争数字经济规模突破 1000 亿元
陕西	力争数字经济核心产业增加值占比超过 8%
西藏	数字经济增加值增长 10%以上
云南	数字经济核心产业营业收入增长 20%以上
浙江	力争数字经济核心产业增加值增长 10%以上
重庆	力争数字经济核心产业增加值增长 10%以上

资料来源：各省（区、市）政府官网

因此，各省（区、市）规划对 2023 年的数字经济发展提出了明确目标（表 3）。主要包括：**一是**加快推动产业数字化转型。本次《报告》重点强调“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”，而从各地布局来看，更加注重结合区位优势推动数字化转型。例如天津结合制造业产业基础，推动产业数字化智能化转型，提出“要深入实施智能制造赋能、绿色制造等工程，打造行业级和区域级工业互联网平台，引育一批具有行业影响力的平台企业，新培育 100 个智能工厂和数字化车间，加强智能化应用场景建设，让网络、数字、智能化为经济赋能”；黑龙江针对农业发展提出“推动优质农副产品加工高端化、集群式发展”。**二是**加快核心技术研究，布局数字新兴产业。如上海提出“要大力发展数字经济、绿色低碳、元宇宙、智能终端四大新赛道，在未来健康、未来智能、未来能源、未来空间、未来材料五大领域加速布局”；北京提出“推进 6G 技术研发”；江苏提出，“积极发展第三代半导体、元宇宙等未来产业”等。**三是**支持平台企业健康发展。如山西提出“争取平台经济头部企业在晋设立地区性总部、区域运营中心，加快在网络货运、

再生资源回收利用、能源产品等领域打造若干大型平台企业”

（四）强化区域联动，激发都市圈、城市群的结构性能

当前，中心城市和城市群已经成为承载发展要素的主要空间形式。党的二十大报告提出，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。2022 年，京津冀、长三角、粤港澳大湾区 GDP 合计达到 49.5 万亿元，超过全国的 40%。区域协调发展成为释放内需潜能、进一步做大国内市场规模的重要举措。

20 个省（区、市）将省内的区域间协同发展列为今年的重点工作，其中广东、京津冀、四川分别将推动大湾区、京津冀、成渝双城发展列为重点工作首位。除了落实国家区域重大战略和区域协调发展战略，以及加快省内区域协调发展、推动城乡一体化建设等内容外，江西、云南、甘肃等地提出推进“强省会”战略，加强省内区域联动协调。

五、防范化解各类风险，为经济增长保驾护航

2022 年，房地产市场供需两端面临压力，数据指标持续恶化，市场短期复苏承压。2022 年全国房地产开发投资 13.3 万亿元，同比下降 10%，住宅投资同比下降 9.5%。房地产市场风险及其影响程度超过过去行业低谷时期。本次《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”，而各省（区、市）也高度关注房地产风险防范。主要从四个方面落实：

一是在坚持“房住不炒”总基调前提下，促进房地产业平稳健康发展。北京、上海、江苏、山东等 16 个省（区、市）继续强调坚持“房住不炒”定位不变。同时，各地也指出结合区域实际情况因城施策，促进房地产市场平稳健康发展。例如，北京提出“完善‘一区一策’调控措施”，浙江省强调推进“住有宜居”，江苏省提到“抓紧研究中长期治本之策”。二是优化政策方向，支持刚性和改善性住房需求。伴随央行、银保监会建立首套住房贷款利率政策动态调整机制，已有近 30 城降低首套房贷利率下限至 4% 以下。监管部门需求端支持政策持续出台，为各地因城施策提供了

政策空间。河北、山西、江苏多地提出支持刚性和改善性住房需求。其中，部分省（区、市）针对购房条件、购房补贴、首套认定标准、人才等方面持续优化政策，如黑龙江强调“落实新市民、二孩三孩家庭和人才购房优惠政策，加大住房商业贷款、公积金贷款、购房消费券等支持力度”，河南提出“激活房地产市场，落实首套房贷款支持政策，优化二套房认定标准”等。三是深化落实保交楼等相关工作。2023 年，“保交楼”仍是各地重点工作任务之一。吉林要求完成 1.5 万套保交楼任务，安徽明确“推进房地产开发项目逾期交房专项治理，加强商品房预售资金、交付质量、物业管理等监管”。四是缓解房企融资压力。2023 年，各地针对房企的支持政策主要体现在满足合理融资需求、化解房企风险、推动行业重组并购等。广东提出，“稳妥处置房地产企业债务风险，落实‘金融 16 条’等政策，满足行业合理融资需求”；内蒙古强调，“落实行业融资支持政策，帮助优质房企渡过难关，有效防范处置逾期交付风险”。

此外，《报告》着重强调“防止形成区域性、系统性金融风险”，各地也将有效防范化解重大经济金融风险作为今年的重点工作之一。北京提出，“依法将各类金融活动全部纳入监管，坚决防范化解经济金融风险”；浙江提出，“防范化解经济金融风险，加强产业链供应链、金融、房地产等领域风险的监测、排查、预警和处置”。

六、相关启示

结合地方两会和全国两会对下一阶段经济工作的部署来看，主要有三点启示：

第一，从中央到地方具有坚定的稳增长决心。2023 年是中国经济重回正常运行轨道的一年，全国和地方两会 GDP 设定的增速目标稳健务实，分别为 5%左右和 5.6%（加权）。同时，中央、地方政府围绕释放消费潜力、扩大有效投资、培育壮大新动能、防范化解各类风险等方面推出一系列政策，释放出加力稳增长、全力拼经济的积极信号。但是，当前我国经济恢复基础尚不牢固，面临的国内外形势和环境依然严峻，各级政府应保持政策连续性、稳定性、可持续性，坚定市场主体发展信心，稳定市场预期。

第二，聚焦重点领域精准发力，激发高质量发展强大动能。政策层面，扩内需是2023年地方政府稳增长的首要任务，地方政府普遍响应扩大内需战略，促进消费复苏和投资增长。提振汽车、家电等大宗消费和推动服务消费恢复成为各地促消费的主要手段。截至3月初，地方政府债券合计发行约1.26万亿，其中地方专项债发行逾9000亿元，基建投资有望延续较高增速，成为扩投资的重要动力。**产业层面**，各地聚焦本地优势产业，重点推进新兴产业和传统产业协同发展，加快推动人工智能、集成电路、生物医药、量子计算等新兴产业布局，持续推进传统优势产业绿色化、数字化改造。**区域层面**，2022年，广东、江苏、山东、浙江、河南、四川六个省（区、市）经济总量位列全国前六，合计占比达44.2%，均设定了5%或以上的经济增速目标，在全国经济发展中有望继续保持引领带头作用。海南、西藏、江西、新疆等地虽然经济总量相对靠后，但通过设定7%或以上的高增速目标彰显全力以赴冲刺经济、为全国经济完成预期目标夯实基础的决心和信心。

第三，积极应对问题和挑战，防范化解各类风险。当前经济运行仍面临外需下行、预期不稳、局部风险犹存等困难与挑战。从外部看，全球政治经济风险加剧，粮食、能源安全问题突出，全球经济增长动能减弱，金融市场风险加大。从内部看，我国经济发展中总量性、结构性、周期性矛盾相互交织，三重压力仍然较大。应正视问题和挑战，保持战略定力，重点关注房地产、金融、地方政府债务等重点领域风险防范化解。**房地产方面**，因城施策用足用好政策工具箱，扎实做好保交楼、保民生、保稳定各项工作，着力改善优质房企资产负债表计划，积极做好受困房企风险处置，实施好房地产市场平稳健康发展长效机制。**金融方面**，继续做好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、保险和信托机构改革化险，健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系。**地方政府债务方面**，强化跨部门协同监管，优化债务期限结构，降低利息负担，坚决遏制增量、化解存量。

