



罗志恒：政府工作报告释放的九大信号



意见领袖 | 罗志恒

事件

2023 年 3 月 5 日上午，十四届全国人大一次会议开幕，李克强总理作《政府工作报告》，全面总结 2022 年工作成绩、明确 2023 年经济工作目标和具体任务。

风险提示：外部冲击超预期



点评

一、高度肯定去年和过去五年成绩，对形势的判断突出风险和预期不稳，稳增长是政策首要目标

一是从布局谋篇看，报告包括两大部分：“过去一年和五年工作回顾”与“对今年政府工作的建议”；篇幅上全面总结过去五年，结构上较往年少了一个部分，而是以“建议”的形式对 2023 年工作做了简要说明，这均与换届年份有关。从 2023 年政府具体工作看，提出了八个方面的建议，

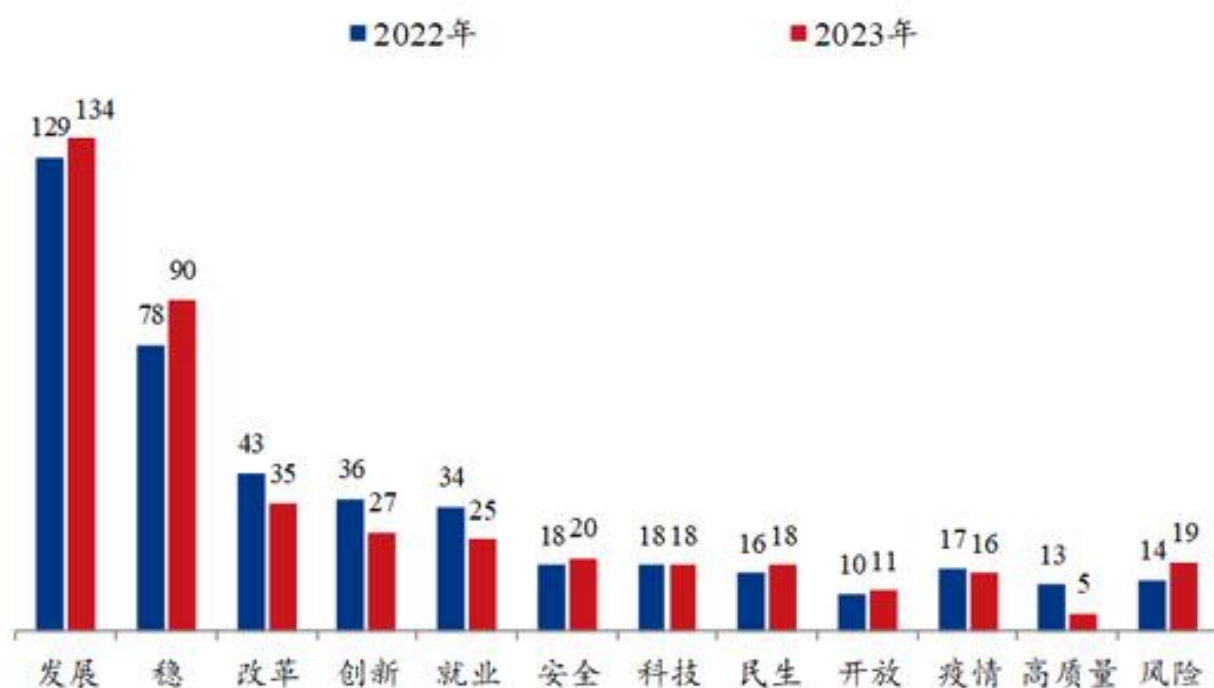
包括扩大国内需求、建设现代化产业体系、落实“两个毫不动摇”、更大力度吸引和利用外资、有效防范化解重大经济金融风险、稳定粮食生产和推进乡村振兴、推动发展方式绿色转型、保障基本民生和发展社会事业。主要的变化是单列了“两个毫不动摇”和“有效防范重大风险”，这分别涉及稳增长和防风险，通过法律、制度、政策、舆论提振民营企业信心，通过防风险实现行稳致远。

二是高度肯定 2022 年和过去五年工作成绩并强调极为不易。GDP 达到 121 万亿元 (18 万亿美元, 相当于美国的 71%), 五年年均增长 5.2%; 五年累计减税 5.4 万亿元、降费 2.8 万亿元, 年均新增涉税企业和个体工商户等超过 1100 万户; 完全化解了本世纪初形成的 14486 亿元金融改革历史成本; 充实全国社保基金, 储备规模从 1.8 万亿元增加到 2.5 万亿元以上。

三是对未来形势和风险挑战的判断上, 提出需求不足是突出矛盾, 强调房地产、财政、金融风险, 突出了预期不稳。报告在总结成绩后, 提出了对未来挑战的判断, 包括外部环境不确定性加大、全球通胀处于高位、世界经济和贸易增长动能减弱; 国内经济增长企稳向上基础不牢、需求不足是突出矛盾、民间投资和民营企业预期不稳。同时对财政特别提及了基层财政收支矛盾较大, 对房地产提出了市场风险隐患较多, 对金融提出了一些中小金融机构风险暴露。对应到“政府工作建议”中, 提出了“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。”

图表1：政府工作报告词频统计



资料来源：Wind、粤开证券研究院

粤开志恒宏观

二、5%左右的 GDP 增速目标符合预期、大概率能实现，就业目标进一步增强

主要经济目标是：“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；居民消费价格涨幅 3%左右。”

第一，经济增速目标要基于经济潜力和内外部约束条件，5%左右的经济增速目标能够发挥出目标的信号和引导意义，总体上实现概率较大。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，要全力推动经济从疫情模式重回市场经

济模式。从经济动能来看，出口压力较大，要扩大内需；从主要支撑力量来看，基建占主导；从边际力量来看，房地产投资和消费拖累作用放缓；从运行节奏来看，前低后高，第一季度是低点，第二季度因经济恢复及低基数因素，将是全年经济运行高点，同比增速或超 7%，第三、第四季度略有回落。

第二，3%的 CPI 增速目标与正常年份一致，预计今年能够顺利达成。去年欧美发达经济体遭遇了四十年一遇的大通胀，我国则积极做好粮食能源保供稳价工作，通胀走势总体温和平稳，CPI 同比仅上涨 2%。预计今年上半年通胀压力不大，但下半年需要警惕。一是上半年猪肉价格保持低位，下半年或迎来猪周期重启；二是国内煤炭保供稳价，国际油价或受全球经济衰退拖累；三是国内商品供应充足，核心消费品涨价空间有限；四是报复性消费缺席、劳动力供给充足、服务价格的修复空间不大，服务消费和服务价格将平稳恢复。

第三，就业是最大的民生，就业目标进一步增强，城镇新增就业由“1100 万人以上”提高至“1200 万人左右”。去年城镇调查失业率最高曾攀升至 6.1%，16-24 岁青年失业率全年均处历史高位。今年高校毕业生将达 1158 万人，再加上农民工、失业人群的就业问题，落实落细就业优先政策，提高就业目标是应有之义。

图表2：近五年政府工作报告主要预期目标和政策取向变化

大类	细项	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
经济社会发展 主要预期目标	GDP 增速	6%-6.5%	未设置具体目标	6%以上	5.5%左右	5%左右
	CPI 增速	3%左右	3.5%左右	3%左右	3%左右	3%左右
	城镇新增就业	1100 万人以上	900 万人以上	1100 万人以上	1100 万人以上	1200 万人左右
	城镇调查失业率	5.5%左右	6%左右	5.5%左右	5.5%以内	5.5 左右
财政政策	定调	积极的财政政策要 加力提效	积极的财政政策要 更加积极有为	积极的财政政策要 提质增效、更可持 续	提升积极的财政政 策效能	积极的财政政策要 加力提效
	财政赤字	2.76 万亿	比去年增加 1 万 亿，同时发行 1 万 亿抗疫特别国债	3.57 万亿	3.37 万亿	3.88 万亿
	赤字率	2.8%	3.6%以上	3.2%左右	2.8%左右	3%
	地方政府专项债	2.15 万亿	3.75 万亿	3.65 万亿	3.65 万亿	3.8 万亿
	减税降费	全年减轻企业税收 和社保缴费负担近 2 万亿元	新增减税降费约 5000 亿元，预计全 年为企业新增减负 超过 2.5 万亿元	继续执行制度性减 税政策，实施新的 结构性减税举措， 对冲部分政策调整 带来的影响	减税降费力度只增 不减，预计全年退 税减税约 2.5 万亿 元	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
货币政策	定调	稳健的货币政策要 松紧适度	稳健的货币政策要 更加灵活适度	稳健的货币政策要 灵活精准、合理适 度	加大稳健的货币政 策实施力度	稳健的货币政策要 精准有力
	M2 和社融	广义货币 M2 和社 会融资规模增速要 与国内生产总值名 义增速相匹配	引导广义货币供应 量和社会融资规模 增速明显高于去年	货币供应量和社会 融资规模增速与名 义经济增速基本匹 配	扩大新增贷款规 模，保持货币供应 量和社会融资规模 增速与名义经济增 速基本匹配	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

资料来源：政府工作报告、粤开证券研究院

三、财政政策：加力提效，赤字和专项债合计 7.68 万亿，减税降费从追求规模到效果，宏观税负不能再降了

2023 年的赤字率拟按 3% 安排，高于去年 0.2 个百分点；赤字规模为 3.88 万亿，高于去年 5100 亿元；专项债拟按 3.8 万亿安排，高于去年 1500 亿元。赤字规模和专项债合计 7.68 万亿，高于去年 6600 亿元，体现了加力提效的政策基调和推动经济运行整体好转的决心。

1、2023 年财政政策基调为“加力提效”与“防范化解地方债务风

险”，兼顾稳增长与防风险

2023 年财政政策的总基调是两个方面，即“加力提效”与“防范化解地方债务风险”，意味着财政政策是有克制的宽松，兼顾稳增长和防风险，考验财政统筹能力。财政政策在 2023 年仍将在扩大内需、稳定就业、稳定物价、推动科技创新、改善民生、推动区域协调发展，促进经济高质量发展中发挥极为重要的作用。

“加力提效”将力度置于效果前，赤字规模和专项债均高于去年，财政较为积极，有利于推动经济运行整体好转。不同于 2022 年的“提升效能，更加注重精准、更可持续”和 2021 年“提质增效，更可持续”，更接近 2020 年“更加积极有为”的基调，与 2019 年的“加力提效”一致。

“加力”并“保持必要的支出强度”是今年经济形势的需要，是顺应经济形势和经济工作目标的顺势而为。当前我国经济总体在持续恢复，PMI 连续回升、新增社融同比多增，但是总需求不足仍是当前经济的核心矛盾，三重压力未根本解决。2023 年中国经济面临仍面临严峻的内外部形势：外需环境已发生重大变化，即全球经济下行引发我国出口下行；房地产风险仍未完全释放；居民资产负债表仍需修复；民营经济信心有必要进一步提振。

2、2023 年财政政策基调为“加力提效”与“防范化解地方债务风险”，兼顾稳增长与防风险

积极财政政策主要体现在赤字规模、专项债额度上升以及实施的精准性和有效性；减税降费从数量规模型转向效率效果型，更加注重精准性，有利于稳定宏观税负。

其一，从赤字率 3% 看，较上年提高 0.2 个百分点，赤字规模增加 5100 亿元，既保证了政策的连续性、必要的支出强度，同时并未过高提高赤字率，为未来财政可持续性和财政空间奠定基础。这种安排有利于更好支持落实完善减税降费，助企纾困，提高微观主体活力；有利于保证必要的支出强度，进而扩大总需求，对冲外需下行；通过财政支出结构优化，有利于更好服务于乡村振兴、科技创新、区域均衡等重大战略；通过加大转移支付，进一步确保基层“三保”不出问题。

其二，从专项债看，较上年增加 1500 亿元，规模上升，短期内有利于扩大基建投资，带动社会投资，稳定总需求；中长期看有利于优化供给结构，提高经济社会运行效率。同时，今年专项债的使用范围将进一步扩大，进一步扩大用作项目资本金范围，有利于一大批重大工程从节奏上尽快落地，靠前发力。专项债与政策性金融工具的协调配合预计在今年仍将

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_52915

