

重“稳”寻“新”，踏上新征途

——2023“两会”政府工作报告解读

摘要

今年政府工作报告强调在经济、金融体系、外贸等多个方面“稳”，在民生、就业等方面“保”，在发展、治理等方面“新”，并突出各类政策的协调配合。时值政府换届之年，部分原有政策将延续，新政策也将加大重点领域支持。

- **经济增速稳定，新发展格局重“内需”**。2022年《政府工作报告》提出的量化指标任务大部分完成，还有一些实现超额完成。今年的经济增速目标定在5%左右，一方面考虑到当前我国经济恢复的基础尚不牢固，同时外部环境动荡给我国经济带来的影响加深，另一方面，强调“新发展格局”下以内需为抓手的重要性。今年实际经济增长或将在5%-5.5%区间运行，我们预计全年增速5.2%左右。
- **积极的财政政策：加力提效，加大调控力度**。与我们此前预期一致，今年赤字率升至3%，延续去年积极财政的步调。积极的财政政策在延续部分现有政策的同时，预计将在四大方面精准发力：一，将着重加强财政政策的引导作用，加大财政在基础研究方面的投入；二，在乡村振兴方面，继续健全财政保障体系；三，稳投资方面，将优先加快支持“十四五”重大工程，并继续支持区域重大战略；四，将继续积极稳妥防范化解风险隐患。
- **货币政策精准有力：节奏延续与转换，结构性工具做加法**。本次政府工作报告提出“稳健的货币政策要精准有力”，主要体现出结构发力的特点，预计今年全年社融存量增速达到10%以上，M2增速或回落至10%左右。预计在国内经济修复的过程中，货币政策延续适度宽松，上半年降准的可能仍在。结构性货币政策工具有望成为今年的重要抓手，将继续配合财政政策，加大对普惠、绿色、科技、基建等领域的支持力度。此外，在民营经济、乡村振兴、住房租赁等领域或将有一些增量政策。
- **政府工作报告中的其他部署重点**。**部署一：构建现代化产业新引擎，提高国企核心竞争力**。稳产保供是现代化产业体系的基石，加大基础研究促进前沿技术的研发和应用推广，今年重头戏在于发展数字经济，支持平台经济发展，另外还将深化国资国企改革，优质产业链资源加快向“链长”企业集中；**部署二：优先恢复和扩大消费，关键是收入和就业**。住房、汽车等大宗消费将逐步企稳，生活服务消费或加快恢复，预计后续有更多促就业政策推出，并完善收入分配机制；**部署三：精准补链强链，加快数据链及链长制发展**。在产业自主创新方面，通过产业链协同，有效解决“卡脖子”问题，打造产业链核心竞争力，并将以平台载体为支撑，拓展大中小企业服务链，并加大数字化运用，打通企业数据链，值得注意的是本次报告提出“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”；**部署四：推进乡村振兴，“保供”“增收”两不误**。稳定粮食播种面积，将加强农田水利和高标准农田等基础设施建设，并强化农业科技和装备支撑，种业振兴、设施农业、先进农机等是重要抓手。此外，还将进一步拓宽农民增收致富渠道，发展乡村特色产业。
- **风险提示**：逆全球化程度加深，国内复苏不及预期。

西南证券研究发展中心

分析师：叶凡
执业证号：S1250520060001
电话：010-57631106
邮箱：yefan@swsc.com.cn

分析师：王润梦
执业证号：S1250522090001
电话：010-57631299
邮箱：wangm@swsc.com.cn

联系人：刘彦宏
电话：010-55758502
邮箱：liuyan hong@swsc.com.cn

相关研究

1. 乘势而上——开启双期切换下的经济新周期 (2023-02-24)
2. 轮动与空间：详解三大部门资产负债表 (2023-02-20)
3. 全球齿轮转动，数字经济机会详解 (2023-02-03)
4. 2023房地产长效机制新解——基于对保障性住房的研究 (2023-01-30)
5. 波动与趋势，如何看大宗商品的超级周期？ (2023-01-09)
6. 三年国改收官，新篇章如何续写？ (2022-12-29)

目 录

1 经济增速稳定，新发展格局重“内需”	1
2 积极的财政政策：加力提效，精准发力	2
3 货币精准有力：节奏延续与转换，结构性工具做加法.....	3
4 政府工作报告中的其他部署重点.....	5
4.1 部署一：构建现代化产业新引擎，提高国企核心竞争力	5
4.2 部署二：优先恢复和扩大消费，关键是收入和就业.....	6
4.3 部署三：精准补链强链，加快数据链及链长制发展.....	7
4.4 部署四：加快建设农业强国，“保供”“增收”两不误	8

3月5日，国务院总理李克强代表国务院，向十四届全国人大一次会议作政府工作报告，对2023年经济工作作出具体部署，从整体论调上，延续了去年中央经济工作会议对经济形势和国际环境的判断，继续强调加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。总体来看，2023年工作继续坚持“稳字当头、稳中求进”，强调在经济、金融体系、外贸等多个方面“稳”，在民生、就业等方面“保”，在发展、治理等方面“新”，并突出各类政策协调配合的作用。时值政府换届之年，部分原有政策将延续，新政策也将加大重点领域支持。值得关注的是，今年5%左右经济增速的设定综合考虑了当前国内复苏节奏、海外复杂形势，兼顾稳就业、保民生、防风险，弹性与空间兼具，采取积极财政+稳健货币的政策组合，对于重点薄弱领域，如中小企业、科技创新等也全方位加大支持力度。产业升级、扩内需、能源转型和乡村振兴也都在报告中重点提及。本篇专题我们详解政府工作报告的重点内容，立足总量目标与宏观政策，挖掘四大部署重点中的产业发展机会。

1 经济增速稳定，新发展格局重“内需”

2022年《政府工作报告》提出的17项量化指标任务大部分指标如期完成，还有一些指标实现超额完成。其中，实现城镇新增就业1206万人，完成了全年目标任务的110%；全年退税减税超3.5万亿元，也超过2022年报告中2.5万亿的预计额。作为全面贯彻落实党的二十大精神开局之年，今年的经济增速目标定在5%左右。从目标增速的设定看，一方面主要考虑到当前我国经济恢复的基础尚不牢固，同时外部环境动荡给我国经济带来的影响加深，今年设定的目标增速未超过2022年“5.5%左右”，表明2023年仍不以追求增速为首要目标，而是注重发展质量；另一方面，继续把稳增长放在突出的位置，强调“新发展格局”下以内需为抓手的重要性，与此前党的二十大报告中提出的“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，保持一致。此外，重申“扩大内需战略”和“深化供给侧结构性改革”，持续改善民生，着力稳定宏观经济大盘，保持经济运行在合理区间。2023年经济增速有望向“十四五”期间经济潜在增长率回归，预计在5%-5.5%区间合理运行，总体呈现前高后稳的态势。考虑到今年海外主要经济体需求转弱的压力较大，且中外经济周期和货币政策仍存在分化，外需或偏弱，但今年国内供需两端将持续复苏，即使海外不确定性的冲击传导至国内，今年的目标增速依然可以完成，我们预计全年增速或在5.2%左右。

分项指标设定方面，消费价格、通胀、粮食产量等目标与2022年相比持平，赤字率、地方政府专项债限额和城镇新增就业较之增加，能耗、大型商业银行普惠小微企业贷款、城镇老旧小区改造等今年未设置具体量化目标。今年随着疫情影响的消退、国内政策持续发力，虽然仍有风险挑战但经济景气度较去年或有明显提升，各项指标设定体现出“稳中向好”的特点，政策端继续助力经济恢复激发产业活力。

表 1：2022 年目标完成情况及 2023 年目标设定

2022 年设定目标	2022 年完成情况	2023 年设定目标
国内生产总值增长 5.5% 以上	国内生产总值增长 3%	国内生产总值增长 5% 左右
城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率 5.5% 左右	城镇新增就业 1206 万人，年末全国城镇调查失业率降到 5.5%，城镇登记失业率为 5.5%	城镇新增就业 1200 万人 以上，城镇调查失业率 5.5% 左右
进出口保稳提质，国际收支基本平衡	我国国际收支保持总体稳定。一是货物贸易规模再创新高。二是利用外资持续增加。	进出口量稳质升，国际收支基本平衡
居民消费价格涨幅 3% 左右	居民消费价格涨幅为 2%	居民消费价格涨幅 3% 左右

2022 年设定目标	2022 年完成情况	2023 年设定目标
能耗强度目标在“十四五”规划期内统筹考核，并留有适当弹性，新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制。	全国万元国内生产总值能耗比上年下降 0.1%，清洁能源消费占比上升	单位国内生产总值能耗和主要污染物排放量继续下降，重点控制化石能源消费，生态环境质量稳定改善
粮食产量保持在 1.3 万亿斤以上	全年粮食产量 13731 亿斤，比上年增产 0.5%	粮食产量保持在 1.3 万亿斤以上
财政赤字率拟按 2.8% 左右安排，地方政府专项债券 3.65 万亿元，中央预算内投资安排 6400 亿元	2022 年，地方政府发行新增专项债券 4.76 万亿元	财政赤字率拟按 3% 安排，地方政府专项债券 3.8 万亿元
加大稳健的货币政策实施力度，推动普惠小微贷款明显增长、信用贷款和首贷户比重继续提升。	2022 年末，银行业金融机构用于小微企业的贷款余额 59.7 万亿元，其中单户授信总额 1000 万元及以下的普惠型小微企业贷款余额 23.6 万亿元，同比增速 23.6%	——
新开工改造城镇老旧小区 5.1 万个，新开工改造老旧小区 5.25 万个	实际新开工改造城镇老旧小区 5.1 万个，新开工改造老旧小区 5.25 万个	——

资料来源：《政府工作报告》、西南证券整理。注：以上完成情况均为官方已发布数据，个别指标完成情况官方尚未公布

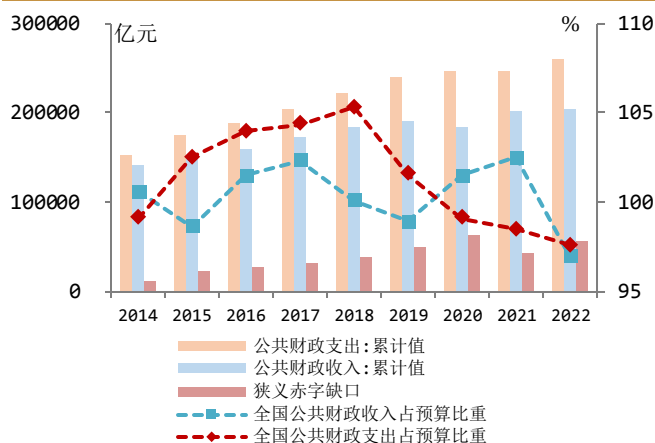
2 积极的财政政策：加力提效，精准发力

今年《政府工作报告》对于财政政策的定调延续了此前中央经济工作会议的整体论调，强调积极的财政政策要加力提效，加强各类政策协调配合，着力推动经济运行整体好转。与我们预期的一致，今年赤字率设定在 3%，较 2022 年上调 0.2 个百分点，也是之前连续两年维持 0.4 个点的下调幅度后，再一次增加赤字率，这一方面体现出政策对于经济恢复的呵护之意，积极财政力度加大，赤字率重新触及“警戒线”；另一方面与之前市场 3.2%-3.5% 的预期不同，今年赤字率并未超过警戒线，这也体现出政策的张弛有度。同时拟安排地方政府专项债券 3.8 万亿元，高于 2022 年年 3.65 万亿的目标限额，但低于去年新增专项债实际发行额（4.03 万亿元），对新增债务规模节奏有所把控；从支出角度看，方式上中央财政将加大对地方转移支付、社会保障的调节力度，并与政策性开发性金融工具项目做好衔接。从收支两条线，对今年财政的积极程度都将有所保障。

积极的财政政策延续部分现有政策的同时，将从四个方面精准发力。会议要求今年对现行减税降费、退税缓税等措施，根据实际情况，该延续的延续，该优化的优化，继续实行小微企业融资担保降费奖补。**精准发力将从四方面入手：第一，提升科技投入效能，着重加强财政政策的引导作用，加大财政在基础研究方面的投入。**今年将继续加大基础研究投入，研究深化财政科技经费分配使用机制改革，全力支持科技创新 2030 重大项目组织实施，深入实施财政支持中小企业数字化转型试点，促进传统产业改造升级和新一代信息技术、高端装备、新材料等战略性新兴产业发展。**第二，乡村振兴中继续健全财政保障体系，健全种粮农民收益保障机制和粮食主产区利益补偿机制，**继续增加中央财政衔接推进乡村振兴补助资金规模，中央财政衔接推进乡村振兴补助资金用于产业发展的比重力争提高到 60% 以上，重点支持补上技术、设施、营销等短板。**第三，稳投资方面，将优先加快支持“十四五”重大工程，并继续支持区域重大战略。**项目层面，专项债券项目要确保融资和收益平衡，适当提高资金使用集中度，优先支持成熟度高的项目和在建项目，并与政策性开发性金融工具项目做好衔接；区域层面，将向资金使用效益高的地方倾斜，支持重点城市加强流通保供体系建设，提升重要生活物资流通保供能力和效率。再支持一批国家综合货运枢纽补链强链，畅通物流

网络。**第四，继续积极稳妥防范化解风险隐患。**面对地方财政压力较大、地方政府债务规模加大，从地方两会和本次全国两会，都对抓实化解地方政府隐性债务风险积极表态，本次报告继续强调“在有效支持高质量发展中保障财政可持续和地方政府债务风险可控”。此外，今年强调政策协调配合，积极的财政政策与稳健的货币政策配合发力，我们将在货币政策中详述。

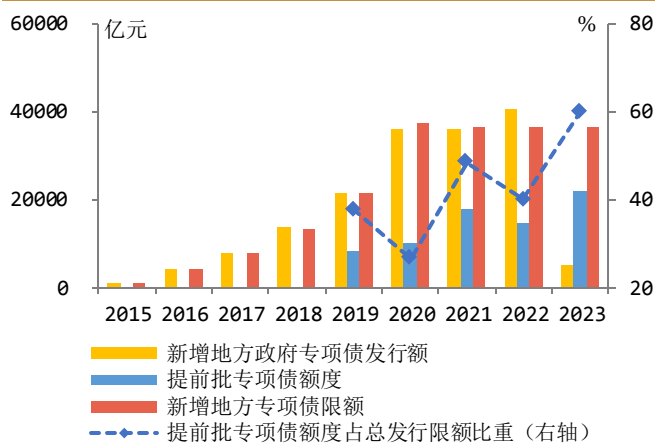
图 1：2022 年财政减收明显，支出进度与近两年类似



数据来源: wind、西南证券整理

注: 采用 1-10 月累计公共财政收支数据

图 2：2023 年新增专项债提前批额度较高



数据来源: wind、西南证券整理

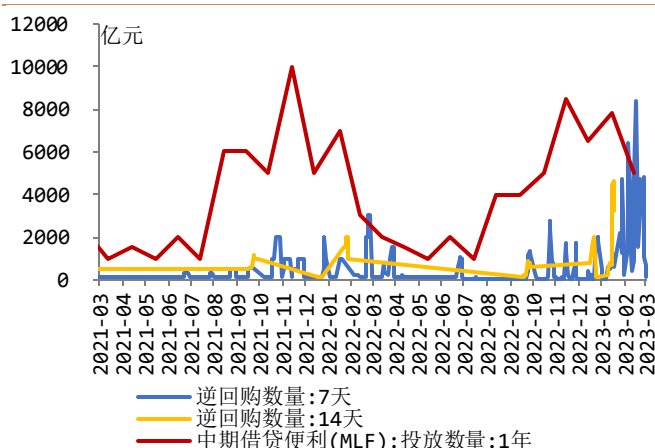
3 货币精准有力：节奏延续与转换，结构性工具做加法

本次政府工作报告提出“**稳健的货币政策要精准有力**”，主要体现出结构发力的特点。总量方面，报告仍采用“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”的表述。2022 年，全国社会融资规模存量同比增长 9.6%，M2 同比增长 12.6%，“M2-社融”剪刀差扩大，意味着在政策发力下市场流动性充裕，但实体经济融资需求依旧偏弱。疫情防控限制解除后，2023 年 1、2 月前瞻数据 PMI 显示经济已进入到回升的通道中，1 月社会融资规模也实现 5.98 万亿元的超预期增长，**预计 2023 年全国社会融资规模存量同比增速或达到 10% 以上，M2 增速或回落至 10% 左右**。此外，去年 12 月以来，央行逆回购进行了较大额度的投放，MLF 也连续三个月超量续作，流动性依然宽松。从掣肘因素上看，1 月 CPI 同比上涨 2.1%，PPI 同比下降 0.8%，国内输入性通胀压力有所减轻，目前整体通胀风险不大，央行在四季度货币政策执行报告中指出“**预计通胀水平总体保持温和，也要警惕未来通胀反弹压力**”，需求回暖过程中 CPI 可能出现中枢抬升，输入性通胀也有再度抬头的风险，但全年走势大概率保持温和态势。此外，美联储激进加息也逐步进入尾声，中美利差或逐渐收敛，人民币贬值压力料将可控。**因此，预计在国内经济修复的过程中，货币政策或延续适度宽松，降准的可能性仍在，同时也需要调节好货币的总闸门，平衡稳增长、稳就业和稳物价的关系，结构性货币政策工具有望成为今年的重要抓手。**

截至 2022 年年末，实施中和拟实施的结构性货币政策工具达 15 种，其中包括 3 种长期性工具，12 种阶段性工具，余额达到 6.4 万亿元，较三季度末新增 9004 亿元。从领域上看，**预计 2023 年结构性货币政策发力的重点是扩大内需和供给侧结构性改革两大方面，或继续配合财政政策，加大对普惠、绿色、科技、基建等领域的支持**2022 年，政策性开发

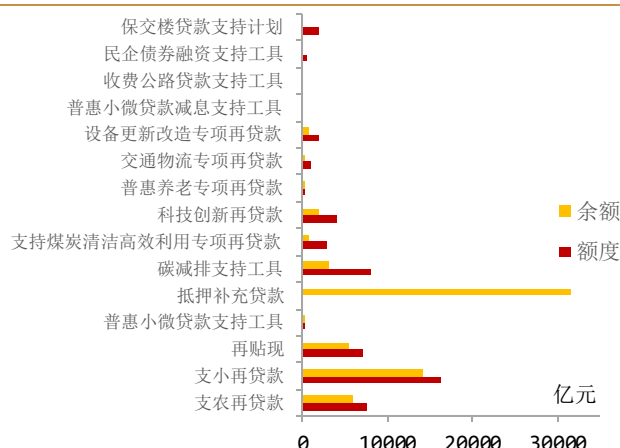
性金融工具资金投放 7399 亿元，投向基础设施领域的中长期贷款余额同比增长 13%，比各项贷款增速高 1.9 个百分点，预计 2023 年政策性开发性金融工具仍有一定加力空间。此外，2023 年初，部分阶段性结构性货币政策工具已经得到延续：碳减排支持工具延续实施至 2024 年末，支持煤炭清洁高效利用专项再贷款延续实施至 2023 年末，交通物流专项再贷款延续实施至 2023 年 6 月末。预计普惠、绿色、科技等领域仍有更多创新性工具出台的可能。此外，预计结构性货币政策还将结合扩大内需战略，在民营经济、乡村振兴、住房租赁等领域或将有所发力。

图 3：7 天期、14 天期逆回购以及 1 年期 MLF 投放情况



数据来源：Wind、西南证券整理

图 4：2022 年末结构性货币政策工具额度及余额



数据来源：中国人民银行、西南证券整理

表 2：近期重要会议对 2023 年货币政策的表述

召开时间	会议名称	对 2022 年货币政策的表述
2023 年 3 月 5 日	十四届全国人大一次会议	稳健的货币政策要精准有力。保持广义货币供应量和社融规模增速同名义经济增速基本匹配，支持实体经济发展。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。
2023 年 2 月 10 日	人民银行召开 2023 年金融市场工作会议	要提高金融服务扩大国内需求和建设现代化产业体系的能力，支持加快构建新发展格局。做好政策性开发性金融工具、设备更新改造专项再贷款等稳经济大盘政策工具存续期管理，支持项目落地建成。完善支持普惠小微、绿色发展、科技创新等政策工具机制，精准加强重点领域和薄弱环节金融支持……
2023 年 1 月 13 日	2022 年金融统计数据新闻发布会	稳健货币政策将在更好统筹扩大内需和供给侧结构性改革的结合点上发力。一方面，着力支持扩大国内需求。另一方面，发挥好结构性货币政策工具引导作用。将继续采取措施提振市场信心，激发微观主体活力。一是推动降低企业综合融资成本和个人消费成本，降低微观主体的债务负担，增加居民消费和企业投资能力。二是坚持“两个毫不动摇”，引导金融机构切实加强和改进金融服务，加大向制造业、服务行业民营小微企业的倾斜支持力度，继续推进民营企业债券融资支持工具。三是鼓励住房、汽车等大宗消费，围绕教育、文化、体育等重点领域，加强对服务消费的综合金融支持。四是保持房地产融资平稳有序。
2023 年 1 月 10 日	人民银行 银保监会 联合召开主要银行信贷工作座谈会	保持对实体经济的信贷支持力度，加大金融对国内需求和供给体系的支持，做好对基建投资、小微企业、科技创新、制造业、绿色发展等重点领域的金融服务，保持房地产融资平稳有序，推动经济运行整体好转。
2023 年 1 月 4 日	2023 年中国人民银行工作会议	一是精准有力实施好稳健的货币政策。综合运用多种货币政策工具，保持流动性合理充裕。保持广义货币供应量和社融规模增速同名义经济增速基本匹配。多措并举降低市场主体融资成本。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。二是加大金融对国内需求和供给体系的支持

召开时间	会议名称	对 2022 年货币政策的表述
		力度。三是持续推动金融风险防化解。四是持续完善宏观审慎管理体系。五是持续深化国际金融合作和对外开放。六是持续深化金融改革。七是全面提升金融服务和管理水平。
2022 年 12 月 28 日	中国人民银行货币政策委员会 2022 年第四季度例会	要坚持稳字当头、稳中求进，强化跨周期和逆周期调节， 加大稳健货币政策实施力度，要精准有力，发挥好货币政策工具的总量和结构双重功能 ，增强信心，攻坚克难，着力稳增长稳就业稳物价，着力支持扩大内需，着力为实体经济提供更有有力支持。进一步疏通货币政策传导机制，保持流动性合理充裕，保持信贷总量有效增长，保持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…… 结构性货币政策工具要继续做好“加法” ，强化对重点领域、薄弱环节和受疫情影响行业的支持
2022 年 12 月 15-16 日	中央经济工作会议	稳健的货币政策要精准有力。要保持流动性合理充裕，保持广义货币供应量和社融规模增速同名义经济增速基本匹配 ，引导金融机构加大对小微企业、科技创新、绿色发展等领域支持力度。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，强化金融稳定保障体系。

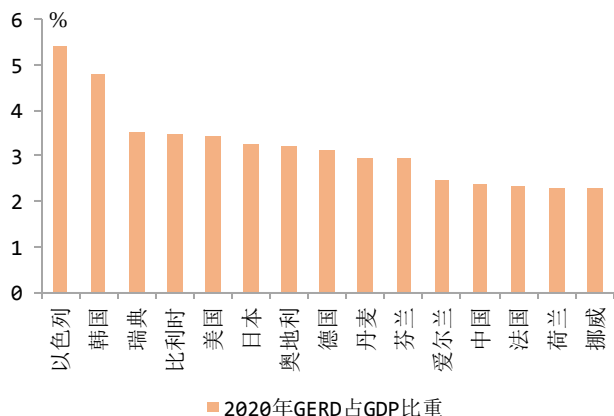
资料来源：中国人民银行、中国政府网、西南证券整理

4 政府工作报告中的其他部署重点

4.1 部署一：构建现代化产业新引擎，提高国企核心竞争力

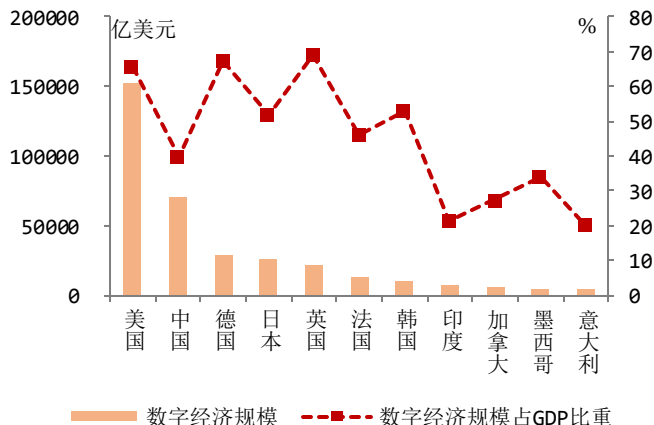
“加快建设现代化产业体系”是报告提出的一大重点。2022 年，高技术制造业增加值同比增长 7.4%，对规上工业增长的贡献率较上年提高 3.8 个百分点，高技术服务业固定资产投资比上年增长 12.1%，高于全部服务业固定资产投资 9.1 个百分点。首先，**稳产保供是现代化产业体系的基石**，报告指出“**加强重要能源、矿产资源国内勘探开发和增储上产**”。目前我国部分能源和矿产品对外依存度仍然较高，富煤贫油少气是我国国情，2020 年煤炭、石油、天然气对外依存度分别为 7.5%、73%和 43%左右，同时铁矿石、铜的对外依存度也均在 70%以上。在当前国际形势复杂动荡的背景下，保供稳产具有重要战略意义。其次，**报告提出“加快前沿技术研发和应用推广”，基础研究是科技创新的源泉**，据国家统计局，2022 年我国 R&D 经费投入 30870 亿元，相当于 GDP 的 2.55%，与美国、日韩、德国等发达国家相比，这一比例相对偏低，未来将通过增加财政投入、税收优惠、设立基金等方式继续加大基础研究投入。另外，“**大力发展数字经济**”是今年的重头戏之一。与海外发达国家相比，我国数字经济规模占 GDP 比重偏低，2021 年我国数字经济规模约 45.5 万亿元，预计 2023 年将达到 54.1 万亿元左右，到 2025 年均复合增长 9%左右，数字经济规模将占 GDP 50%左右。预计数字经济是今年经济发展的亮点，大数据平台、云计算、工业互联网、人工智能、网络安全等领域的需求有望延续高增长。其中，平台是数字经济的重要组织方式，也能为经济创造大量就业岗位，报告提出“**提升常态化监管水平，支持平台经济发展**”，后续平台经济将在常态化监管下，通过数据、算力、算法的有机结合，加快新业态、新模式的发展，逐渐形成数字产业生态，并创造更多增量就业空间；第三，**会议指出“深化国资国企改革，提高国企核心竞争力”**，2023 年国有企业将开启新一轮改革，优化调整国有资本布局结构，加大对战略性新兴产业的布局，在检验检测、医疗健康、装备制造、人工智能、新能源、云计算、钢铁、物流等领域加快培育一流企业。其中，央企将勇当现代产业链链长，促进上中下游、大中小企业协同发展。目前，国资委已先后分两批遴选 16 家“链长”企业，相关优质资源有望加快向“链长”企业集中。

图 5：2020 年国内 R&D 投入占 GDP 比重排名前 15 国家



数据来源：UNESCO、西南证券整理

图 6：2021 年部分国家数字经济规模占 GDP 比重



数据来源：中国信通院、世界银行、西南证券整理

图 7：产业链“链长”与潜在候选央企



资料来源：国务院国资委、西南证券整理

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_52939

