

承前启后，继往开来

——2023 年《政府工作报告》学习体会

3 月 5 日，李克强总理在第十四届全国人民代表大会第一次会议上作 2023 年《政府工作报告》（下称《报告》），在回顾总结过去一年和五年发展成就的基础上，研判当前形势，提出 2023 年经济社会发展目标，并对今年政府工作提出建议。

一、形势判断：外部“不确定性加大”，内部“基础尚需巩固”

由于今年是政府换届之年，《报告》首先对过去一年和五年的工作进行了回顾，认为在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在“极为重要”的 2022 年，我国高效统筹疫情防控和经济社会发展，取得了“来之极为不易”的新成就；在“极不寻常、极不平凡”的过去五年，我国经受了内外部多重考验，多措并举，经济社会发展取得了举世瞩目的重大成就。

在此基础上，《报告》直面我国当前发展的诸多困难挑战，结合近期变化更新了去年末中央经济工作会议的形势判断。首先是外部环境“不确定性加大”，来自全球高通胀、世界经贸放缓以及外部打压遏制三方面。其次是国内经济增长“企稳向上基础尚需巩固”，相较中央经济工作会议“我国经济恢复的基础尚不牢固，需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大”的表述，基调更为乐观。这主要是因为防疫政策全面优化调整后，市场预期大幅改善，过去三年疫情多发造成的供给冲

击已有所缓解，内需收缩有望改善，今年初经济前瞻指标显示修复动能超预期。但《报告》也明确指出“三重压力”之中，需求和预期仍是主要矛盾，“需求不足仍是突出矛盾”“民间投资和民营企业预期不稳”。今年《报告》继续强调了去年所关注的地方财政收支压力、中小微企业和个体工商户困难、稳就业任务、科技创新、民生领域以及工作作风等方面的问题，并聚焦新增了对房地产和中小金融机构风险的表述，表示“房地产市场风险隐患较多，一些中小金融机构风险暴露”。

二、发展目标：着力推动高质量发展

1. 增长目标：切实可行，更可持续

《报告》将今年我国经济增长目标设定为“5%左右”，相较市场“5%以上”的预期和去年“5.5%左右”的目标略显审慎，但大幅高于去年 3.0% 的经济增速。这或许有着诸多方面的考量。

首先，5%左右的经济增速是“稳增长”的题中应有之义。《报告》沿用了去年中央经济工作所提出来的“三稳”定性目标，即“突出做好稳增长、稳就业、稳物价工作”。其中，位于首位的“稳增长”，既是实现我国“十四五”规划远景目标的必由之路，也是“稳就业”的前提和基础。只有保持合理的经济增速，才能创造充足的新增就业岗位，吸纳劳动人口、降低失业率。

其次，低基数下实现 5%左右的经济增长切实可行。一是去年 GDP 增长 3%，以今年增长 5%计，两年平均增速为 4%，低于央行所估计的我国经济潜在增速（5%-6%）。二是低基数下经济修复往往更具弹性。

参考 2021 年经济表现,在上年 2.2%的增速基础上,实现了 8.4%的增长,大幅超过当年 6%的增长目标。

另一方面,科学审慎的增长目标,是高质量发展的内在要求。事实上,设定增长目标不仅要考虑到可行性,还需考虑与之配套的各项政策。进取的增长目标往往衍生出激进的政策,进而造成市场扭曲和福利损失;审慎的增长目标则与我国坚持不“大水漫灌”、不透支未来的宏观调控思想一致,给我国经济结构转型调整留出更多从容应对的空间。简而言之,“5%左右”的经济增长目标,指向今年的经济工作或更注重休养生息、愈合创伤,而非大干快上、激进发展。

2. 就业目标:有所提升,仍具挑战

《报告》提出今年“城镇新增就业 1,200 万人左右,城镇调查失业率 5.5%左右”的目标,其中新增就业目标首度强化,失业率目标较去年边际放宽。2017 年以来,除 2020 年外,政府工作报告中的就业目标均为“城镇新增就业 1,100 万以上”;失业率目标均为 5.5%“左右”或“以内”,去年为“以内”。疫情三年,我国就业压力逐年上升,去年实现新增就业 1,206 万,与今年目标相当;全国城镇调查失业率中枢抬升至 5.6%,超出政府目标,年末总体失业率降至目标区间上限,但 16-24 岁青年失业率仍然高达 16.7%。

就业目标的调整,主要考虑到今年劳动力供给和需求同时上升的现实。供给方面,应届毕业生和外出农民工是城镇新增就业的主要群体。今年应届毕业生人数达到 1,158 万,较去年的 1,076 万上升 82 万,再

创历史新高，或为新增就业目标上调的主要原因。此外，当前我国外出农民工人数仍然低于潜在水平近 600 万。需求方面，今年我国经济重启，特别是服务业复苏将为吸纳就业创造有利条件，新增就业人数有望较去年显著上行，但要完全吸纳增量劳动力供给仍然极具挑战性。《报告》因此强调“稳就业任务艰巨”，指出要“落实落细就业优先政策”，“把促进青年特别是高校毕业生就业工作摆在更加突出的位置”。

3. 通胀目标：持平往年

《报告》将今年居民消费价格涨幅目标设定为 3.0%，与历年相同。随着海外主要经济体通胀逐步回落，今年我国的输入性通胀压力有望明显缓解。另一方面，疫后经济复苏带来的内需扩张将成为 CPI 通胀温和上行的主要动力。今年我国 CPI 通胀或为 2.6%，尽管较去年上行 0.6 个百分点，但仍然显著低于目标值，预计不会成为政策的主要约束。

4. 其他目标：稳定外贸，促进转型

其他主要目标方面，“居民收入增长与经济增长基本同步”、“粮食产量保持在 1.3 万亿斤以上”的目标与去年一致；而进出口、单位 GDP 能耗目标有所调整。一是进出口目标由上年的“保稳提质”调整为“促稳提质”，这一表述与 2020 年目标一致，主要考虑到当前出口压力加大。二是在绿色发展上，要求单位 GDP 能耗“继续下降”，相较去年“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”的要求有所强化。

三、宏观政策：保持连续性针对性

相较去年末的中央经济工作会议，《报告》延续了“稳字当头、稳

中求进”的政策基调，“加大宏观政策调控力度”的表述被“保持政策连续性针对性”所替代。如前所述，这或缘于两方面的考量：一是近期经济数据表现超预期；二是连续平稳的政策立场与科学审慎的发展目标相一致。此外，《报告》继续强调“加强各类政策协调配合”，“形成共促高质量发展合力”。

1. 财政政策：“加力提效”

《报告》对财政政策要求沿用了中央经济工作会议“加力提效”的表述。“加力”就是适度加大财政政策扩张力度。一是在总量上，今年目标赤字率为 **3.0%**，较去年上调 **0.2** 个百分点，对应赤字规模 **3.88** 万亿，较去年增加 **5,100** 亿。**3.0%** 的赤字率既保证了支出强度的适度增加，又体现了财政的可持续性要求。今年新增专项债限额为 **3.8** 万亿，较去年增加 **1,500** 亿，成为今年稳增长、扩投资的重要资金来源。但这一限额事实上较去年实际发行的新增专项债规模减少 **2,000** 亿，体现了财政可持续性的考量。以预算赤字与新增专项债限额之和匡算的中等口径¹赤字，相较去年增加 **6,600** 亿至 **7.68** 万亿；中等口径预算赤字率由上年的 **5.8%** 小幅上升 **0.1** 个百分点至 **5.9%**。二是财政支出规模进一步扩大。综合考虑财政收入、财政赤字、贴息等政策工具，今年财政支出规模比去年扩大约 **1.5** 万亿，达到 **27.5** 万亿，增长 **5.6%**。由于我国经济有望总体回升，叠加 **2022** 年集中实施大规模增值税留抵退税后基数偏低，财政收入有望恢复性增长，预算增速 **6.7%**，较去年 **0.6%** 的实际增速

¹ 考虑一般公共预算和政府基金性预算“两本账”。

大幅提升。

“提效”就是提升政策效能。一是提高减税降费的精准性和针对性。《报告》要求“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”。二是推动财力下沉。今年中央对地方转移支付力度将进一步扩大，规模达 10.1 万亿，增长 3.6%；并将更多资金纳入直达范围，提高资金使用效率，做好基层“三保”工作。三是财政支出的结构性特征或进一步凸显。加大重点领域支出强度，提高支出效率，补短板扬优势。四是通过公共开支引导撬动民间投资扩内需。今年新增专项债扩大了投向领域和用作资本金范围²，政策性开发性金融工具有望加强发力，共同推动扩大社会投资。

在央地债务结构上，今年赤字规模增加了 5,100 亿，全部为中央赤字³。三年疫情导致地方政府债务压力显著上升。2022 年地方政府债务率达 124.6%，较 2021 年大幅上升 18.8 个百分点；地方政府债务付息首次超过 1 万亿，达 1.12 万亿；债务付息支出占综合财力的比重约为 4%，较 2021 年上升 0.8 个百分点。地方政府一方面举债受到严格监管，另一方面债务偿还将迎来史上最高峰，今年地方债到期规模达 3.66 万亿。《报告》因此警示“防范化解地方债务风险，优化债务期限结构”

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_53261

