

# 稳中求进实现经济发展目标

## ——2024年《政府工作报告》解读

连平 广开首席产业研究院院长  
兼首席经济学家

刘涛 广开首席产业研究院资深研究员

马泓 广开首席产业研究院资深研究员

罗兔劼 广开首席产业研究院高级研究员

刘泽凡 广开首席产业研究院研究员

### 经济增长目标积极审慎

经济增长目标具有很强的指导作用,定得偏高可能会出现难以完成的风险,定得偏低又会失去激励的作用。报告提出,今年我国经济增长预期目标为5.0%左右。充分考量了去年较高基数、外部环境、我国宏观经济运行环境和统筹兼顾了经济长期发展目标,既积极又审慎且含金量有所提升,有助于提振信心,引导预期。

当前外部政治环境复杂,经济形势严峻,多数发达经济体面临衰退风险,外需回暖较慢,我国出口可能仍将面临较大下行压力。今年是中国经济在经历了三年疫情冲击后开始复苏的第二年,经济恢复到疫前水平仍需时日,短期内实现较快增长难度不小。经济目标的设定还要考虑与潜在增长水平相契合。疫情暴发打破了正常的经济增长节奏。作为疫后第二年,2024年增长将逐步加快,回到原增长轨道中,5.0%与潜在增长水平相适应,资源要素条件可支持。

5.0%左右目标的设定还有基于顺利实现2035年“双番”远景目标的考虑。据测算,当前至2035年的GDP年均增速需要达到4.8%以上才能实现“双番”目标。考虑到经济增速具有逐年递减的规律,“十四五”作为远景目标的头五年,GDP平均增速需要至少达到5%以上。由于疫情三年平均复合增长率约为3.9%,这就要求疫后几年的经济增速尽可能地高一些,才能在一定程度上弥补疫情冲击对经济增长造成的负面影响。

从现实情况来看,保持一定的增速既是稳增长的需要,也是防范化解金融风险的重要前提。当前就业压力较大,必须要维持一个较为合理的经济增速才行。当增速比较快时,风险管控较好;增速越慢,风险暴露压力就会越大。

2024年将成为疫情冲击造成经济运行大幅波动后走向常态、接近潜在增长水平的关键一年,经济增长目标设在5.0%左右是基于多方面考虑的结果。但要完成这一目标并不容易,离不开财政政策更为积极、货币政策稳健偏松、扩内需政策扎实推进和稳外贸政策有效落实等宏观因素共同发力。

### 积极的财政政策加力提效

报告提出,积极的财政政策要适度加力,提质增效。与2022年的“积极的财政政策要提升效能”和2023年的“积极的财政政策要加力提效”相比,今年的财政政策不但较好地保持了政策的连续性、稳定性和针对性,而且实施目标更加明确具体,对市场将起到较好的预期管理效果。今年赤字率拟按3%安排,赤字规模4.06万亿元,比上年年初预算增加1800亿元。一般公共预算支出规模28.5万亿元,比上年增加1.1万亿元。拟安排地方政府专项债券3.9万亿元,比上年增加1000亿元。

尤其值得关注的是,从今年开始,拟连续几年发行超长期特别国债,专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设,今年先发行1万亿元。超长期特别国债通常指期限大于10年,最长可达30年或50年,具有特殊目的及用途,且不计入赤字的国债。为达成基本实现社会主义现代化、人均国内生产总值达到中等发达国家水平等远景目标,从现在开始到2035年,是我国经济发展和安全态势极其关键的时期。连续几年发行超长期特别国债,是在中央财政杠杆水平十分良好的条件下,推出的重大战略举措,意义十分深远。

尽管今年名义赤字率设定在3%,但鉴于中央财政状况良好,财政部门还可从中央预算稳定调节基金、中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算等调入一部分资金,必要时财政赤字规

2024年《政府工作报告》(下称“报告”)指出,今年是中华人民共和国成立75周年,是实现“十四五”规划目标任务的关键一年。报告既充分肯定了去年的成绩,又理性分析了当前我国发展面临的内外外部环境,强调要坚持稳中求进、以进促稳、先立后破,对今年政府各项工作提出了积极合理的发展目标和政策举措。

模有能力进一步追加,最终实际赤字率很可能达到或超过3.8%。

### 货币政策加强总量和结构调节

报告提出,稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。与2022年的“稳健的货币政策要灵活适度”和2023年的“稳健的货币政策要精准有力”相比,今年的货币政策的基调无疑更加综合全面。报告提出的“加强总量和结构双重调节”,较以往“发挥货币政策工具的总量和结构双重功能”的提法在目的和功能上也更为直接,通过双重工具和手段的综合运用进一步强化宏观政策逆周期和跨周期调节,加大对重大战略、重点领域和薄弱环节的支持力度。从过去几年的经验来看,尽管市场上流动性一直相对充裕,但由于资金空转、资金套利等问题不同程度存在,导致部分资金未能有效投入到生产和创新活动中,实际上降低了货币政策对于实体经济的贡献。因此,报告提出的“畅通货币政策传导机制,避免资金沉淀空转”,有利于进一步提高货币政策的精准度和资金使用效能,更好地支持实体经济的恢复和发展。

从内部环境看,为实现今年的政策目标,货币政策需要更好满足市场方方面面的需求;政府发债需要得到市场资金的支持,实体经济融资成本还需进一步降低,扩大内需离不开金融资源的投入、房地产市场的合理融资需求应得到有效保障,资本市场信心提振亟需流动性支持,而银行也需要具备充足的意愿和能力去投放信贷资金。从外部环境来看,2024年年中或三季度,美联储可能开启首次降息,中美利差水平将趋于收窄,国内政策受到外部掣肘的影响将会削弱,将为我过货币政策更好地“以我为主”、进行更好地发挥创造条件。

总体判断,今年我国货币政策的实际取向很可能是稳健偏松,努力为经济回升向好营造良好的货币金融环境。一是用足总量和价格工具。为促进社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配,保持流动性合理充裕,年内不排除再度降准的可能性,预计第二次降准有可能以定向为主。同时,我国政策利率下调的空间也将进一步打开,预计MLF、LPR仍有可能下调。二是综合运用好结构性工具。围绕做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”,2024年央行将加强多种政策工具的综合运用,用好支农支小再贷款、再贴现、抵押补充贷款(PSL)和普惠小微贷款支持工具,延续实施碳减排支持工具、普惠养老专项再贷款等,并积极创设新的工具。三是通过支持企业债券发展腾挪出更多信贷资源。央行2023年四季度货币政策执行报告提出,“合理把握债券与信贷两个最大融资市场的关系,引导信贷合理增长、均衡投放。”未来债券融资增速有望进一步提



王媛媛摄

升,腾挪出来的银行信贷规模,可用于满足企业和居民的其他资金需求。

### 加快发展新质生产力

今年的《政府工作报告》中将“大力推进现代化产业体系建设,加快发展新质生产力”作为首要任务,进一步明确了科技创新在现代化产业体系建设中的主导地位。报告提出,推动产业链供应链优化升级、积极培育新兴产业和未来产业、深入推进数字经济创新发展。今年现代化产业体系建设将重点围绕巩固新兴产业、布局未来产业、提质传统产业、数实结合四方面开展。一是巩固战略性新兴产业领先地位,进一步发挥智能网联新能源汽车、创新药、新兴氢能、新材料等新增长引擎的作用。据统计,2023年规模以上工业中,装备制造业增加值占规模以上工业增加值比重为33.6%;高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比重为15.7%,战略性新兴产业新动能不断壮大。报告提出的“生物制造、商业航天、低空经济”等领域,为战略性新兴产业谋划了更深远的发展路径。报告还强调了强化新兴产业的投资保障。鼓励创业投资、股权投资,通过风险共担、利益共享的机制,保障初创企业能够获得长期稳定的投资;优化产业基金投资功能,充分发挥产业基金解决创新、创业和培养新兴产业的重大作用。

二是前瞻布局未来产业新赛道。报告明确了“开辟量子技术、生命科学等新赛道”。2024年量子计算、类脑智能、合成生物、基因技术等未来产业将获得更大力度支持。今年未来产业将在完善财税支持、加大制造业转型升级基金投入、设立未来产业专项资金等金融支持和深化国际合作方面有更多政策导入。

三是提升传统产业稳定性和竞争力,重点产业链要加强标准引领和质量支撑,传统产业进一步向高端化、智能化、绿色化转型。目前,钢铁、化工、有色、建材等传统制造业增加值占全部制造业比重的近80%。在新旧动能转换的关键时期,推动传统产业转型升级,既是提升产业链供应链韧性的必要举措,也是为新质生产力发展打下牢固产业基础的战略选择。

四是推动数字经济创新发展和数实深度融合。据统计,2022年中国数字经济规模占国内生产总值比重达到41.5%,已经成为中国的优势产业。未来以数字技术赋能实体经济创新、数据要素推动产业降本增效,数字平台促进企业组织变革等数字技术与实体经济的深度融合将成为大趋势。

科技创新是新质生产力的核心要素,先进科学技术的突破离不开基础研究、应用研发投入和高水平人才队伍建设。2024年我国将进一步构建教育、科技、人才的良性循环体系。一方面,加强应用基础研究和前沿研究,强化企业科技创新主

体地位。另一方面,加强高质量教育体系建设,全方位培养用好人才,持续获得“人才红利”。

### 推动外贸提质稳

报告指出,要主动对接高标准国际经贸规则,稳步扩大制度型开放,增强国内国际两个市场两种资源联动效应,巩固外贸外资基本盘,培育国际经济合作和竞争新优势。

报告从四个方面着手,为今年推动更高水平的对外开放奠定了基调。一是推动外贸提质稳。加强进出口信贷和出口信保支持,促进跨境电商等新业态健康发展,全面实施跨境贸易便利化负面清单,出台服务贸易、数字贸易创新发展政策,加快内外贸一体化发展,加快国际物流体系建设。

二是加大吸引外资力度。继续缩减外资准入负面清单,扩大鼓励外商投资产业目录,落实好外资企业国民待遇,加强外商投资服务保障,深入实施自贸试验区提升战略。

三是推动高质量共建“一带一路”走深走实。抓好八项行动的落实落地。稳步推进重大项目合作。加快建设西部陆海新通道。

四是深化多双边和区域经济合作。推动落实已生效自贸协定。推进中国—东盟自贸区3.0版谈判,推动加入《数字经济伙伴关系协定》、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》等。

### 激发经营主体活力

报告指出,要推进重点领域和关键环节改革攻坚,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。重点是要激发各类经营主体活力。要不断完善落实“两个毫不动摇”的体制机制,为各类所有制企业创造公平竞争、竞相发展的良好环境。一方面,深入实施国有企业改革深化提升行动,做强做优主业,增强核心功能、提高核心竞争力。建立国有经济布局优化和结构调整指引制度。近日,国资委就国有企业改革深化提升行动进行了部署,要求切实发挥央企和国企在建设现代化产业体系、构建新发展格局中的科技创新、产业控制、安全支撑作用。要围绕优化资源配置、完善体制机制和健全制度保障深化改革。“三个作用”和“三个围绕”能进一步强化央企和国企的功能和使命,为国企改革提供有力指引,有效推动国企真正按市场化机制运营。

另一方面,全面落实促进民营经济发展壮大的意见及配套举措。提高民营企业贷款占比、扩大发债融资规模。今年初,国家发展改革委起草了《民间投资引导专项中央预算内投资管理暂行办法(征求意见稿)》(下称“意见”),对提振民间投资信心,促进民间投资快速增长有较大推动作用。意见明确了支持范围、支持标准和资金安排方式。此前,想介入的民间资本因为搞不清楚状

况而变得畏畏缩缩,此次范围、标准和安排方式的明确,能给民间投资指明方向,有助于稳定民间投资的情绪。对符合要求的PPP项目建设本专项资金也可支持,有利于通过专项资金引导,调动地方政府和企业积极性,推动政府和社会资本合作新机制的推进实施。报告还要求加快全国统一大市场建设。制定全国统一大市场建设标准指引。谋划新一轮财税体制改革,落实金融体制改革部署,加大对高质量发展的财税金融支持。

### 完善商品房基础性制度

报告提出“加大保障性住房建设和供给”,延续了2023年底中央经济工作会议的提法,较2023年两会更加强调保障性住房建设的重要性。规划推进建设保障性住房建设是在新形势下,适应中国当前平衡住房供需结构的新要求,对于解决工薪收入水平相对偏低的群体创造更多住房机会。加大保障房建设和供给落地,有利于更好地完善“租购并举”的住房供应体系。尽管从长期而言,国内总体住房供需配比已基本处于平衡水平,但大城市住房供给不足的结构性问题仍然较为突出,工薪阶层难以具备就地购买商品房的条件,需要地方政府增加对这部分弱势群体的政策倾斜与呵护,让这部分人民群众可以通过租房等方式解决基本的住房支付安居乐业。

报告再度强调,“完善商品房基础性制度,满足居民刚性住房需求和多样化改善性住房需求。”这部分内容基本沿用了前两次报告的提法。考虑到当前国内房地产市场仍然处于探底的调整阶段,房产销售恢复情况不如预期,包括一线城市在内,年内各地在“因城施策”、“一城一策”的背景下仍有望进一步降低购房门槛,取消不必要的限制性购房要求和条款。从中长期来看,商品房市场仍然是我国房地产市场最重要的领域,为此,政策有必要在满足购房者需求方面下功夫,包括房贷利率(含存量)、付款方式、购房门槛等方面进行政策优化。

2024年政府将加快推进保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造等“三大工程”。过去半年内,央行增加了5000亿元抵押补充贷款(PSL)余额;其中,可能超千亿元资金将在2024年投入到保障性住房建设中,政策性资金支持力度大超往年。年内个人住房政策仍有望进一步加大宽松力度。随着年初央行下调长期贷款基准利率LPR,年内个人住房贷款利率中更有望逐步走低,为准备购置房产和存量房贷持有者减少住房贷款还本付息的压力。预计2024年会有更多城市取消限购、限售政策,一线城市有望在核心城区放松购房政策,例如调整社保、就业、户口等方面的购房要求。部分城市可能会降低首套和二套房首付比例,符合条件的地方政府也可能扩大住房公积金贷款规模,更好地满足个人购房需求。