

2024年政府工作报告释放哪些新信号？

<<上接01版

4/ 坚定民企发展信心

过去两年，民营经济较为低迷，民间投资有所下降。2023年从中央到地方出台了系列支持民营经济举措，当前民营经济信心仍待提振。政府工作报告指出，全面落实促进民营经济发展壮大的意见及配套举措，进一步解决市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面存在的突出问题。

具体措施来看，要提高民营企业贷款占比、扩大发债融资规模，加强对个体工商户分类帮扶支持。实施降低物流成本行动，健全防范化解拖欠企业账款长效机制，坚决查处乱收费、乱罚款、乱摊派。弘扬优秀企业家精神，积极支持企业家专注创新发展、敢干敢闯敢投、踏踏实实把企业办好。

政府工作报告还指出，激发各类经营主体活力。国有企业、民营企业、外资企业都是现代化建设的重要力量。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。

张燕生说，“国有企业、民营企业、外资企业都是现代化建设的重要力量”是政府工作报告中新的提法，这样的表述对提振民营企业信心十分重要。只有把国企、民企、外企都当作自己人，才能公平一视同仁地对待他们。国企、民企和外企要享受同等国民待遇，获得权利公平、机会公平、规则公平。

2023年出台了系列政策支持民营经济发展，但民企信心仍待提振。张燕生认为，将这些举措真正地落实才是关键。罗志恒认为，要关注宏观政策改善与企业家经营预期的背离。这种背离反映出当前企业家和企业不仅需要政策的倾斜和帮扶，但更需要宏观需求回升、内外部订单改善，只有总需求回升、订单改善、收入增加，才能与其他政策配合推动企业经营状况改善、进一步增加投资，形成良性循环。

从未来政策看，促进民营经济发展壮大绝非权宜之计，而是长久之策。支持民营经济发展，要从政策、制度、法治和理论层面将民营经济发展内嵌于社会主义市场经济之中，才能从根本上破解市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面存在的“所有制歧视”问题。一是加快民营经济促进法立法工作，以法治手段保障政策稳定。二是营造稳定透明可预期的政策环境。三是完善支持民营企业融资的制度。四是通过扩大总需求解决民营企业信心不足问题。

5/ 完善吸引外资政策

除了民企信心，外资信心也有待提振。商务部数据显示，2023年中国实际使用外资同比下降8%。

政府工作报告指出，加大吸引外资力度。继续缩减外资准入负面清单，全面取消制造业领域外资准入限制措施，放宽电信、医疗等服务业市场准入。扩大鼓励外商投资产业目录，鼓励外资企业境内再投资。落实好外资企业国民待遇，保障依法平等参与政府采购、招标投标、标准制定，推动解决数据跨境流动等问题。

张燕生表示，提振外资信心，优化营商环境至关重要。当前中国出台系列优化营商环境举措，但最根本的还是要强调扩大开放，强调市场化、法治化、国际化，以及对国企、民企、外企是否公平对待，这是首先必须解决的营商环境问题。

民营经济和外资企业在稳就业中发挥着巨大作用。政府工作报告对2024年就业提出的目标是：城镇新增就业1200万人以上，城镇调查失业率5.5%左右。

罗志恒分析，这显示就业目标进一步增强，城镇新增就业由“1200万人左右”提高至“1200万人以上”。2024年1月16~24岁（不含在校生）青年失业率为14.6%，处于较高水平；2024届高校毕业生规模预计1179万人，同比增加21万人，再加上农民工、失业人群的就业问题，稳就业工作仍任重道远。

张燕生也认为，2024年1170万的高校毕业生再次创新高，全年就业压力较大。除了系列具体举措，提振民企信心、稳定预期十分重要。

6/ 破解新质生产力

今年政府工作报告中，“新质生产力”被放到2024年政府工作任务的首位。张燕生指出，今年政府工作

报告的最大亮点之一，就是加快发展新质生产力。新质生产力的主要特征是创新和质优，其破题的核心指标是提升劳动生产率和全要素生产率（TFP）。在影响TFP的诸多关键举措中，充分发挥中国大市场的规模优势，带动产业的数字化转型和绿色化转型双转型，这是重点。

报告提出，大力推进现代化产业体系建设，加快发展新质生产力。

充分发挥创新主导作用，以科技创新推动产业创新，加快推进新型工业化，提高全要素生产率，不断塑造发展新动能新优势，促进社会生产力实现新的跃升。主要举措涉及三大板块，一是推动产业链供应链优化升级。二是积极培育新兴产业和未来产业。三是深入推进数字经济创新发展。

西安交通大学经济与金融学院教授温军表示，发展新质生产力，核心在以科技创新推动产业创新。新质生产力重大论述的提出，标志着发展新质生产力已经成为建设现代化产业体系的重要组成部分。无论是发展新质生产力，还是建设现代化经济体系，都要求创新引领、协同发展，统筹实现实体经济、科技创新、现代金融、人力资源高质量发展，不断提高科技创新在实体经济发展中的贡献。北京大学产业技术研究院原院长、松山湖材料实验室常务副主任陈东敏多年从事科学研究与技术转移转化工作。他表示，中国发展新质生产力，一个非常重要的聚焦点即是把新质生产力和传统制造业的升级改造结合起来，形成质的飞跃。陈东敏指出，中国现在有大量科技成果在推进，

接下来十年，中国会在关键零部件、制造工艺，制造装备以及工业软件等领域，开发出一系列具有全球竞争性、原创知识产权的产品，并集成到全球供应链体系里。

同时，中国也会形成一些全球知名的品牌产品，例如电动汽车、无人机。未来，中国会形成两种产业格局，一种是整条供应链由中国主导，但我们仍会镶嵌在全球庞大的制造业体系里。如此，形成内循环和外循环结合的稳定性或者韧性。

发展新质生产力要靠人才。

报告亦提出，深入实施科教兴国战略，强化高质量发展的基础支撑。坚持教育强国、科技强国、人才强国建设一体统筹推进，创新链产业链资金链人才链一体部署实施，深化教育科技人才综合改革，为现代化建设提供强大动力。陈东敏介绍，科学家主导的科学成果转化，往往其队伍的知识结构和能力还是偏基础研究，中国科技转移转化需要强化工程、市场产品、知识产权保护运营、跟资本方合作等能力，搭建复合型的人才队伍，才能高效地把科技成果转化到市场端。目前中国仍然缺乏相应的人才培养体系。

7/ 财政实际支出明显增强

对冲经济下滑，2024年的财政政策和货币政策备上了更充裕的“弹药”。

报告指出，积极的财政政策要适度加力、提质增效。2024年的赤字率拟按3%安排，赤字规模4.06万亿元，比上年年初预算增加1800亿元。拟安排地方政府专项债券3.9万亿元、比上年增加1000亿元。此外，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。

罗志恒表示，2024年赤字率保持在3%，但赤字规模有所增加，首次突破4万亿元。单纯看赤字率本身意义不大，因为中国赤字率口径偏小，仅涵盖一般公共预算，不足以判断财政政策力度。真问题是两个：财政支出力度有多大；有哪些政策工具组合。财政赤字率维持不变，但通过专项债、特别国债、其他调入资金等扩大支出具有同扩大赤字率一样的效果。

罗志恒举例，1万亿元的超长期建设国债就相当于增加赤字率0.7个百分点；专项债3.9万亿元相当于增加赤字率2.9个百分点。如果将这三者加总计算，2024年实际赤字水平已经达到6.6%的水平，高于2023年的6.1%（赤字与专项债之和除以GDP），力度是不小的，亦符合当前形势需要。此外，尤其要看到结构变化，赤字规模中中央赤字为3.34万亿元，较去年新增的1800亿元赤字全部由中央负担，中央赤字占比为82.3%，属于近年来最高水平，体现中央加杠杆；考虑到1万亿超长期特别国债，中央加杠杆程度更高，优化了债务结构。

值得注意的是，超长期特别国债的发行尤为罕见。严格意义上的特别国债，改革开放后中国仅发行过三次：1998年亚洲金融危机、2007年全球金融危机以及2020年抗疫特别国债。而按报告的表述，这批新增超长期建设特别国债，将专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设。罗志恒分析，该举措有

利于扩大总需求，优化供给结构，提高经济运行效率，提高中国经济潜在增长率。中央发债相对地方而言成本更低、周期更长，超长期特别国债形成了优质资产，更重要的是避免了地方加杠杆导致的风险，为地方财政腾出了空间。

罗志恒指出，2024年的赤字、专项债与超长期特别国债合计8.96万亿元，超过了2023年赤字、专项债与特别国债之和的8.68万亿元。考虑到2023年四季度发行的1万亿用于减灾防灾建设的特别国债，将主要在今年使用，今年的财政实际支出力度将明显增强。报告亦指出，现在在很多方面都需要增加财政投入，要大力优化支出结构，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障，严控一般性支出……落实好结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展。严肃财经纪律，加强财会监督，严禁搞面子工程、形象工程，坚决制止铺张浪费。各级政府要习惯过紧日子，真正精打细算，切实把财政资金用在刀刃上、用出实效来。

8/ 货币政策能否更宽松

货币政策方面，报告指出，稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。保持流动性合理充裕，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。而根据央行发布的数据，2023年12月末，广义货币供应量（M2）同比增长9.7%，狭义货币供应量（M1）同比增长1.3%。

刘劲表示，中国货币政策的逻辑和国外不一样。中国的金融体系由政府控制，更在乎关键指标在总量上的调整，比如M2增速，信贷增量。两种政策取向各有利弊，但以货币投放等指标为导向，政策可能不容易摸清宏观经济到底需要多少钱。实际上，价格、就业以及资本市场的数据变动更具启示意义。2023年，中国消费者物价指数CPI仅增长0.2%，全年GDP平减指数为-0.5%。与此同时，去年，上市公司裁员人数增加，因此在这种情况下，今年的货币政策应当加大力度。

滕泰指出，社会融资总额、M2跟人们真正的消费，企业真正的投资，跟资本市场、房地产市场交易相关的是M1。M1主要是现金加居民和企业的活期存款，居民去消费、买面包，动用的是活期存款或者现金，而不是定期存款或者债券。因此M1增速的适度提高，才能代表货币政策是否够宽松。2023年的相当部分时间里，M1增速低于2%，一定意义上属于货币供给的紧缩。但2024年1月，央行公布的M1增速已经回到了5.9%，这是一个略微正常的水平。如果要保持消费活跃，投资活跃，股市和房地产交易活跃，M1的增速还要尽快推升至10%以上。

刘劲介绍，按照规律，一般而言，通胀和就业存在线性关系，通胀上升，就业转好，但也有个别的情况即“滞胀”，通胀又起来了，经济又不发展。然而，中国去年的CPI增速非常低，采取宽松货币政策，面临的滞胀风险相对较低。适度通胀，可以增加企业收入。作为消费者，我们希望价格越低越好，但价格一低，意味着很多企业会倒闭，接着对就业产生连锁反应。在这种情况下，消费者倾向于减少消费。

滕泰也指出，中国货币政策面临的挑战跟财政政策正好相反，财政政策需要从总量向结构，从支持投资到补贴居民收入扩大消费，而货币政策需要由结构性货币政策向总量货币政策回归。目前中国经济面临通货紧缩，有效需求不足，建议全面降息，增加货币供应，执行更宽松的货币政策。“该降息就降息，该大水漫灌就大水漫灌。”

今年政府工作报告将2024年CPI的目标定位3%左右。滕泰指出，现在中国经济面临通缩紧缩的压力，消费者物价指数应该回到0%至3%之间波动比较合理，但预计2024年全年的CPI增速较难达到2%。

今年政府工作报告亦提出，强化宏观政策逆周期和跨周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加强政策工具创新和协调配合。此外，报告指出，稳是大局和基础，各地区各部门要多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策，谨慎出台收缩性抑制性举措，清理和废止有悖于高质量发展的政策规定。进是方向和动力，该立的要积极主动立起来，该破的要在立的基础上坚决破，特别是要在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取。

在刘劲看来，要促进货币和价格传导通畅，还必须考虑民营企业的信心和风险偏好问题。货币宽松之后，如果企业家不冒险、不投资，对于经济的刺激作用仍然有限。当前，宏观政策的实施应该和民营企业的信心恢复结合起来，稳定预期，让经济增长取得更好的结果。

据人民日报、《财经》等

