



## 2023 年中央政府工作報告：承前啟後 無縫銜接

國務院上屆總理李克強於 2023 年 3 月 5 日發表了任內最後一份《政府工作報告》(以下簡稱《報告》)，為其十年總理任期畫上完滿的句號。《報告》在內容結構上分為兩大主要部分，包括「過去一年和五年工作回顧」和「對今年政府工作的建議」。由於今年面臨國務院領導層新舊交替，《報告》在篇幅安排上呈現了「頭重腳輕」的特點；前段的大部分篇幅是對本屆政府過去工作的回顧，而後段對於今年政府工作的部署著墨不多，只以提綱契領的形式就今年主要預期目標和重點任務向下屆政府提出「建議」。

在中國內地的政治體制之下，國務院換屆相信可以做到工作「無縫交接」；故《報告》中提出的「工作建議」不僅遵循了 2022 年中央經濟工作會議對來年經濟工作所定下的總體要求和政策基調，亦可視為體現了前後兩屆政府領導班子對未來中國經濟社會發展大方向的基本共識。2023 年是貫徹中共二十大戰略的開局之年，亦是中國經濟走出疫情後的「復甦元年」，《報告》中有關經濟發展的預期目標、宏觀調控政策取向和工作任務部署等的重點內容獲得各界高度關注。

### 一、本屆政府工作回顧

- 《報告》在開篇中提到，過去一年我國經濟發展遭遇疫情等國內外多重超预期因素衝擊，但透過果斷應對、及時調控，基本完成了全年發展主要目標任務，並取得來之極為不易的成就。《報告》中列出了一些主要經濟發展指標，包括「去年全年國內生產總值增長 3%，城鎮新增就業 1,206 萬人，年末城鎮調查失業率降到 5.5%，居民消費價格上漲 2%。貨物進出口總額增長 7.7%。全年增值稅留抵退稅超過 2.4 萬億元，新增減稅降費超過 1 萬億元，緩稅緩費 7,500 多億元。全年基礎設施、製造業投資分別增長 9.4%、9.1%，帶動固定資產投資增長 5.1%，一定程度彌補了消費收縮缺口」等。

《報告》緊接著指出，過去五年本屆政府在面對極不尋常、極不平凡的環境下，帶領我國的經濟社會發展取得舉世矚目的重大成就，突出表現在了八大方面的政績上。例如，經濟發展再上新台階，國內生產總值五年來年均增長 5.2%，在高基數基礎上實現中高速增長、邁向高質量發展，經濟實力明顯提升；科技創新成果豐碩，一些關鍵核心技術攻關取得新突破，載人航太、探月探火、超級計算機、量子資訊等多個前沿領域創新成果不斷湧現，全社會研發經費投入強度從 2.1% 提高到 2.5% 以上；經濟結構進一步優化，高技術製造業、裝備製造業增加值分別年均增長 10.6% 和 7.9%，數字經濟不斷壯大，新產業新業態新模式增加值佔國內生產總值的比重達到 17% 以上，常住人口城鎮化率從 60.2% 提高到 65.2%；改革開放持續深化，推動「RCEP」(區域全面經濟夥伴關係協定)生效實施，建成全球最大自由貿易區，貨物進出口總額年均增長 8.6%，突破 40 萬億元並連續多年居世界首位，吸引外資和對外投資居世界前列等。

- 《報告》在總結各方面成績後，對當前國內外經濟形勢作出基本研判，指出下一步發展所面臨突出困難和挑戰。當中提到我國經濟發展面對的外部環境不確定性加大，全球通脹仍處於高位，世界經濟和貿易增長動能減弱，外部打壓遏制不斷上升；國內經濟增長企穩向上基礎尚需鞏固，需求不足，民間投資和民營企業預期不穩，中小微企業和個體工商戶面臨不少困難，房地產市場風險隱

患較多，一些中小金融機構風險暴露，科技創新能力仍然薄弱等。

另一方面，李總理亦對政府自身工作中存在的問題直認不諱，指出「形式主義、官僚主義現象仍較突出，有的地方政策執行『一刀切』、層層加碼，有的幹部不作為、亂作為、單打一，存在脫離實際、違背群眾意願、漠視群眾合法權益等問題」；並寄語下屆政府，「人民群眾對政府工作的一些意見和建議應予重視，要直面問題挑戰，盡心竭力改進政府工作」。這反映了中央對轉變政府職能和深化行政體制改革高度重視，在茲念茲，以配合經濟朝高質量方向發展的目標和行施政為民、匡護民生的初衷。

## 二、設定今年發展目標

《報告》對 2023 年內地 GDP 增速、新增就業人數、消費物價漲幅等制定了預期目標，並相應地確定包括財政政策及貨幣政策在內的宏觀調控主基調。

- 今年政府工作報告提出，**2023 年中國 GDP 增速目標設定為 5% 左右，較去年 5.5% 左右的目標有所下調**。在今年兩會召開之前，國內外市場對 2023 年中國經濟增速預測的樂觀情緒升溫，其中一個重要原因是中國防疫政策自去年底以來出現重大轉向，在經過短暫的洪峰之後，疫情因素對今年經濟發展的束縛料大幅消減；尤其是農曆春節過後國內消費的復甦有所起色，不少地方省市在召開兩會期間率先公佈大手筆的基建和項目投資計劃，加之去年較低的基數效應，不少市場機構均預計今年中國經濟增速可望出現大幅度反彈。

在此背景下，《報告》中的 GDP 增長目標屬於近期市場預期的下線水準，再次反映了李總理一貫穩健務實的施政作風。《報告》強調，今年要大力提振市場信心，突出做好穩增長的工作，推動經濟運行整體好轉。**全年 GDP 增速目標設定為 5% 左右，明顯高於去年 3% 的實際增速，就提速的幅度而言並不算低；尤其是 2023 年全球經濟料會大幅放緩，中國制訂的官方增長目標顯著高於全球平均水準，更是為數不多預計將「逆勢」走強的主要經濟體，有助於提振外界對中國經濟的信心。**

同時，《報告》中指出，當前內地經濟企穩向上的基礎尚需鞏固；故中央設定一個相對適中的 GDP 增速目標，既是繼續對外傳遞中國追求高品質發展、重質多於求快的信號，亦為未來一段時間應對各類風險挑戰預留出政策空間。踏入 2023 年以來，歐美西方國家的經濟增長動能明顯減弱，中國的出口貿易正面對海外市場需求急速收縮的挑戰；加之美國為首的發達經濟體維持穩步加息的緊縮貨幣政策，對包括中國在內的全球金融市場構成的潛在壓力揮之不去。最近美國的矽谷銀行因財困而宣告倒閉，是自 2008 年金融海嘯之後美國最大的銀行倒閉事件，引發了全球金融動盪；正正凸顯了美聯儲激進加息所產生的負面影響，其對美國乃至世界金融、經濟影響實不容掉以輕心。

- 今年的《報告》將穩就業視為重中之重。**2023 年城鎮新增就業數量的要求由去年的「1100 萬人以上」提高至「1200 萬人以上」，該目標更是近幾年來最高；而城鎮調查失業率的目標則從去年的「5.5% 以內」輕微放寬至「5.5% 左右」。**國家統計局的數據顯示，2022 年城鎮調查失業率最高曾一度攀升至 6.1%，至去年底才回落至 5.5%；青年失業率全年均徘徊於歷史高位。雖然內地經濟企穩回升有助創造更多的就業職位；但國家人力資源和社會保障部指，今年內地高校畢業生將達 1,158 萬人，在去年的基礎上增加 82 萬人，創歷史新高。有見於今年穩就業任務相當艱巨，《報告》提到要落實、落細就業優先政策，並強調把促進青年特別是高校畢業生就業工作擺在更加突出的位置。
- 在宏觀調控政策方面，今年的政府工作報告指出要「保持政策連續性針對性，

加強各類政策協調配合，形成共促高質量發展合力」。其中，「穩健的貨幣政策要精準有力」，相比去年「加大穩健的貨幣政策實施力度」的提法，反映貨幣政策在推行力度上或會有所收斂，以配合防範地方債務風險的目標，同時會更有針對性地支持實體經濟。中國人民銀行行長易綱在今年3月初公開表示，「當前我國實際利率水準是比較合適的，未來貨幣政策重點在於結構上加大重點領域和薄弱環節的支持力度」；這預示今年降息的可能性雖然不大，但會加大對低碳綠色、中小微企業、科技創新、工業技術改造等重點領域的金融支援。

- 另一方面，「積極的財政政策要加力提效」，相比去年「積極的財政政策要提升效能，更加注重精準、可持續」的提法，反映財政政策在推行力度上將有所加強，擔綱起穩增長的主力；這可以說是今年宏觀調控政策的一大亮點。在具體落實上，2023年的赤字率擬按3%來安排，較去年的2.8%高出0.2個百分點；中央財政赤字規模目標定為3.88萬億人民幣，較去年增加5,100億元；地方發行專項債將達3.8萬億，比去年的3.65萬億多出1,500億元。有關數字彰顯了中央保持財政政策必要的支出強度、以此推動經濟運行整體好轉的決心。

2023年的財政政策在支出結構上主要聚焦於三大方向。其一，正如《報告》所言，「對現行減稅降費、退稅緩稅等措施，該延續的延續，該優化的優化」；意味著今年內地減稅降費的政策將更加注重精準性和實效性，推行的策略將從擴大退稅降費的規模轉向加大力度支援有需要的特定對象，特別是突出對製造業、中小微企業、個體工商戶以及受前期疫情衝擊較大之特困行業的定向支持。其二，財政資金將重點繼續投放在經濟社會發展的薄弱環節和關鍵領域上，進一步向科技攻關、鄉村振興、教育、基本民生等領域傾斜。其三，透過提高今年地方專項債的發行規模，從資金層面上配合全國各省市加大基建和重大項目投資的施政方向，充分發揮「穩投資」對「促增長」的刺激和支撐作用。

### 三、政府工作任務建議

《報告》從八大方向對今年政府工作提出了具體建議，前五項工作的內容表述與去年底中央經濟工作會議確定的大方向完全一致，依次為「著力擴大國內需求」、「加快建設現代化產業體系」、「切實落實『兩個毫不動搖』」、「更大力度吸引和利用外資」、「有效防範化解重大經濟金融風險」等；後三項工作包括「穩定糧食生產和推進鄉村振興」、「推動發展方式綠色轉型」和「保障基本民生和發展社會事業」，相關的內容在去年中央工作會議上亦已有提及。

- 《報告》指「需求不足仍是突出矛盾」，並據此將「著力擴大國內需求」確定為今年政府工作的首項任務；相比去年只是擺在工作任務的第五位，「擴內需」的重要性明顯上升。一方面，受去年來疫情反覆、宏觀經濟下行壓力加大、就業市場承壓、居民對經濟前景預期轉弱等諸多因素的影響，2022年內地社會消費品零售總額同比微跌0.2%，遠低於2021年的12.5%及疫情前8%左右的平均增速。有見及此，《報告》指出，要「把恢復和擴大消費擺在優先位置，多管齊下增加城鄉居民收入，穩定大宗消費，推動生活服務消費恢復」。預料隨著疫情防控措施優化、各級政府促消費政策的陸續推出以及經濟復甦帶動市場氣氛逐步改善，內地消費可望在今年內加速回暖；在外部環節下行風險高企、不確定性增大的情況下，這將會是今年GDP增長率能否順利「達標」的關鍵所在。

另一方面，《報告》亦提出，政府投資和政策激勵要有效帶動全社會投資；除了加快實施「十四五」重大工程以及實施城市更新行動之外，亦針對民間私人投資低迷的情況，特別提及要「激發民間投資活力」，鼓勵和吸引更多民間資本參與國家重大工程和補短板項目的建設。從年初地方省市在「兩會」上揭櫫的施政方略亦清晰可見各地對加大投資力度穩增長的強烈意願，紛紛部署各

類「新基建」和「老基建」項目，作為「拼經濟」的一大工作抓手和動力源。

- 今年政府工作報告提出的第二項任務為「加快建設現代化產業體系」，顯示中央一以貫之地重視產業自主和創新能力，並將未來發展經濟的著力點明確地放在實體產業上。在科技政策方面，《報告》重申要聚焦自立自強，劍指要勦力解決我國在關鍵技術上被西方國家「卡脖子」的問題；並提出要完善新型舉國體制，發揮好政府的組織作用，集中優質資源合力推進關鍵核心技術攻關。同時，《報告》指出，「產業政策要發展和安全並舉」，促進傳統產業提升高端化、智能化及綠色化水平以及培育壯大戰略性新興產業要雙管齊下；並特別提到傳統產業和中小企業數字化轉型以及發展數字經濟的重要性，為下屆國務院機構改革將組建國家數據局的思路埋下伏筆。值得一提的是，《報告》對產業政策的表述還包括「加強重要能源、礦產資源國內勘探開發和增儲上產」，凸顯了中央對保障國家資源能源安全的關注。
- 改革開放以來，民營經濟對我國經濟發展、居民就業、財政稅收及科技創新等方面作出了重大貢獻。但近幾年來，中小企業受疫情衝擊較大，一些民營企業經營遭遇短暫困難，「民營經濟離場論」等錯誤言論亦被推上風口浪尖，嚴重打擊企業家信心。去年底中央經濟工作會議重申「兩個毫不動搖」，明確「從制度和法律上把對國企民企平等對待的要求落下來，從政策和輿論上鼓勵支持民營經濟和民營企業發展壯大」，藉此提振民營企業家的信心。在此背景下，今年的政府工作報告延續了去年中央經濟工作會議定調，將落實「撐民營經濟」的「兩個毫不動搖」列為今年的第三個工作任務，強調要依法保護民營企業產權和企業家權益，以及要用「真招實策」提振市場預期和信心。預計「兩會」後中央將制定出台更多具體的政策措施，以優化民營企業的發展環境，為促進民營經濟發展壯大保駕護航。
- 此外，《報告》提出要更大力度吸引和利用外資，包括擴大市場准入，加大現代服務業領域開放力度，以及落實外資企業國民待遇，積極做好外資企業服務工作，並承諾「開放的中國大市場，一定能為各國企業在華發展提供更多機遇」。這反映中央將繼續貫徹「雙循環」發展策略，通過培育強大的國內市場，為外國的優質商品和服務提供廣闊的發展空間；同時「以市場促投資」，增強對外國企業在華長期經營的誘因，吸引更多以中國乃至亞太地區為目標市場的跨國企業參與「內循環」的建設，重塑中國參與國際經濟合作和競爭的優勢。

另一方面，伴隨著全球經濟「西降東升」的格局變化以及供應鏈的轉移，近年我國出口貿易的市場結構正發生重大變化，對美歐的出口增速逐步回落，對東盟及「一帶一路」發展中國家的出口則保持較快增長。例如，得益於「RCEP」的生效實施，2022年來我國對東盟、日本、韓國的出口均保持快速增長的勢頭。《報告》特別提到，將積極推動加入「CPTPP」（全面與進步跨太平洋夥伴關係協定）等高標準經貿協議，主動對標國際先進規則、制度、管理和標準，穩步擴大制度型開放，並繼續發揮進出口對經濟的支撐作用。這反映中央繼續將加快對外簽署自貿協定作為拓展對外貿易版圖的一項重要手段，以配合自身貿易結構的轉變，亦藉著參加高標準的經貿協議來倒逼國內改革的進程。

2023年3月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。  
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：[research@cma.org.hk](mailto:research@cma.org.hk)

附表：2021 至 2023 年中央政府工作報告的要點比較

	2023 年	2022 年	2021 年
總體要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>堅持穩中求進工作總基調，更好統籌國內國際兩個大局，更好統籌疫情防控和經濟社會發展，更好統籌發展和安全，全面深化改革開放，大力提振市場信心，把實施擴大內需戰略同深化供給側結構性改革有機結合起來，突出做好穩增長、穩就業、穩物價工作，有效防範化解重大風險，推動經濟運行整體好轉，實現質的有效提升和量的合理增長。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>堅持穩中求進工作總基調，全面深化改革開放，堅持創新驅動發展，推動高質量發展，堅持以供給側結構性改革為主線，統籌疫情防控和經濟社會發展，統籌發展和安全，繼續做好「六穩」、「六保」工作，持續改善民生，著力穩定宏觀經濟大盤，保持經濟運行在合理區間。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>堅持穩中求進工作總基調，以深化供給側結構性改革為主線，以改革創新為根本動力，以滿足人民日益增長的美好生活需要為根本目的，鞏固拓展疫情防控和經濟社會發展成果，更好統籌發展和安全，扎實做好「六穩」工作、全面落實「六保」任務，科學精準實施宏觀政策，努力保持經濟運行在合理區間，堅持擴大內需戰略，強化科技戰略支撐，擴大高水平對外開放。</li> </ul>
預期目標	<p>國內生產總值增長 5% 左右；城鎮新增就業 1,200 萬人左右，城鎮調查失業率 5.5% 左右；居民消費價格漲幅 3% 左右；進出口促穩提質，國際收支基本平衡。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>國內生產總值增長 5.5% 左右；城鎮新增就業 1,100 萬人以上，城鎮調查失業率全年控制在 5.5% 以內；居民消費價格漲幅 3% 左右；進出口保穩提質，國際收支基本平衡。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>國內生產總值增長 6% 以上；城鎮新增就業 1,100 萬人以上，城鎮調查失業率 5.5% 左右；居民消費價格漲幅 3% 左右；進出口量穩質升，國際收支基本平衡。</li> </ul>
工作主要任務 / 建議	<ul style="list-style-type: none"> <li>著力擴大國內需求</li> <li>加快建設現代化產業體系</li> <li>切實落實「兩個毫不動搖」</li> <li>更大力度吸引和利用外資</li> <li>有效防範化解重大經濟金融風險</li> <li>穩定糧食生產和推進鄉村振興</li> <li>推動發展方式綠色轉型</li> <li>保障基本民生和發展社會事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>著力穩定宏觀經濟大盤，保持經濟運行在合理區間</li> <li>著力穩市場主體保就業，加大宏觀政策實施力度</li> <li>堅定不移深化改革，更大激發市場活力和發展內生動力</li> <li>深入實施創新驅動發展戰略，鞏固壯大實體經濟根基</li> <li>堅定實施擴大內需戰略，推進區域協調發展和新型城鎮化</li> <li>大力抓好農業生產，促進鄉村全面振興</li> <li>擴大高水平對外開放，推動外貿外資平穩發展</li> <li>持續改善生態環境，推動綠色低碳發展</li> <li>切實保障和改善民生，加強和創新社會治理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保持宏觀政策連續性穩定性可持續性，促進經濟運行在合理區間</li> <li>深入推進重點領域改革，更大激發市場主體活力</li> <li>依靠創新推動實體經濟高質量發展，培育壯大新動能</li> <li>堅持擴大內需這個戰略基點，充分挖掘國內市場潛力</li> <li>全面實施鄉村振興戰略，促進農業穩定發展和農民增收</li> <li>實行高水平對外開放，促進外貿外資穩中提質</li> <li>加強污染防治和生態建設，持續改善環境質量</li> <li>切實增進民生福祉，不斷提高社會建設水平</li> </ul>

資料來源：中國政府網，廠商會研究部整理