

《2024 政府工作报告》九大热点亮点解读

编者按：2024 年“两会”开幕。中国人民大学重阳金融研究院执行院长王文等专家学者在 3 月 4 日晚、5 日下午分别做客央视新闻频道《环球视线》、凤凰卫视《今日谈》直播点评。聚焦大会 9 大热点亮点，值得了解。

一、为何“新质生产力”是 2024 年十大政府工作之首

今年政府工作报告的最大亮点是提出加快发展新质生产力，大力推进现代化产业体系建设。新质生产力是生产力全面跃升的先进生产力。以新质生产力塑造发展新动能，创建国家新型工业化示范区，打造中国制造品牌，创建未来产业先导区，以数字变革全面数字化。通过加快发展新质生产力来确保今年经济增速，实现高质量发展。

发韧新动能，以新质生产力创新增长动能和发展方式。今年是中国成立 75 周年，是十四五规划实施的关键年。这需要实施创新驱动发展战略，实现经济高质量发展，而新质生产力以创新为主导，是高质量发展的重要着力点。政府工作报告指出要充分发挥创新主导作用，以科技创新引领产业创新，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。

提升产业链，以新质生产力推动产业链供应链优化升级。发

展新质生产力为实现经济高质量发展带来广阔发展空间。一是实施制造业重点产业链高质量发展行动，补短板、拉长板、锻新板，增强产业链供应链韧性和竞争力。而大批设备更新改造正是为了发展新质生产力而进行的设备升级。二是实施制造业技术改造升级工程，培育壮大先进制造业集群，创建国家新型工业化示范区，推动传统产业高端化、智能化、绿色化转型。三是加快发展现代生产性服务业。加强标准引领和质量支撑，打造和提升有国际影响力的“中国制造”品牌。

开辟新赛道，加快培育战略新兴产业和未来产业。要实施产业创新工程，完善产业生态，拓展应用场景，促进战略性新兴产业融合集群发展。在我国汽车产销出口第一大国的基础上，扩大智能网联新能源汽车等产业领先优势，发展新材料、新医药等新产业，打造生物制造、商业航天、低空经济等新增长引擎。制定未来产业发展规划，开辟量子技术、生命科学等新赛道，创建一批未来产业先导区。鼓励发展创业投资、股权投资，优化产业投资基金功能。以新金融支持新产业，发展新质生产力。摆脱依靠传统路径，加强重点行业统筹布局和投资引导，防止产能过剩和低水平重复建设。

全面数字化，以人工智能+发展新质生产力。在数字时代，提升算力就是提升生产力和发展新质生产力，为此要推进数字经济融合化深入创新化发展。制定支持数字经济高质量发展政策，积极推进数字产业化、产业数字化，促进数字技术和实体经济深

度融合。深化大数据、人工智能等研发应用，开展“人工智能+”行动，打造具有国际竞争力的数字产业集群。实施制造业数字化转型行动，加快工业互联网规模化应用，推进服务业数字化。为此要健全数据基础制度，大力推动数据开发开放和流通使用。适度超前建设数字基础设施，加快形成全国一体化算力体系。要以广泛深刻的数字变革，赋能生产生活生态，并提升社会治理现代化水平。

二、今年经济增速目标为何设定为“5%左右”？

今年政府工作报告将国内生产总值增长目标设定为5%左右，个人认为，这一经济增长目标是有保障的。

首先，今年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年。

“十四五”规划的要求是使经济增速与潜在经济增长率保持一致；基准情形下十四五期间中国潜在经济增速为5%~5.5%，意味着经济增速预期不能远离5%。

其次，今年经济工作的主基调是坚持稳中求进、以进促稳、先立后破，“进”是方向和动力。从“进”的角度来看，经济增速目标要起到鼓舞人心的作用，该立的经济增长目标要积极主动立起来，不能过于保守。

再次，从拉动经济增长的“三驾马车”来看，消费、投资两大关键领域企稳回升，出口在“新三样”商品的支持下继续保持优势。随着内生动能逐渐恢复，经济增速有望向潜在水平回归。

最后，从地方政府工作报告对 2024 年增长目标的设定来看，大多集中在 5%到 6%之间。

因此从国家层面来看，将经济增长目标设定在 5%左右是有依据，有信心的。政策层面，政府将加强政策工具创新和协调配合，以确保经济增长目标的实现。财政政策的亮点是今年将发行 1 万亿超长期特别国债，专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设。货币政策方面，强调社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平即 CPI 预期目标相匹配，货币政策实际取向将更加积极进取，小步快走，适时适度降准降息，为经济回升营造良好的货币金融环境。

三、超长期特别国债护航积极财政政策

政府工作报告指出，2024 年赤字率拟按 3%安排，与 2023 年持平，赤字规模将达到 4.06 万亿元，比去年增加 1800 亿元。预计一般公共预算支出规模将达到 28.5 万亿元，较上年增加 1.1 万亿元。此外还计划安排地方政府专项债券 3.9 万亿元，比去年增加 1000 亿元。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。

今年实际财政支出力度较大。虽然赤字率安排低于市场预期的 3.5%左右的水平，但超长期特别国债的力度较大，如果考虑去年四季度增发的 1 万亿元国债中有 5000 亿元拟结转 2024 年使

用，今年实际的特别国债额度将有 1.5 万亿元。因此，实际财政支出力度高于去年水平。如果仅考虑财政赤字和新增地方专项债，2024 年赤字率较 2023 年 6.1% 的水平上略有下降，但如果再考虑实际使用的特别国债，预计今年的广义赤字率有望达到约 7%，高于去年的 6.5%。

专项债提质增效有助于提升“四两拨千斤”的杠杆作用。2023 年专项债支持项目聚焦重点，扩大投向领域和用于项目资本金的范围。财政部数据显示，2023 年用作项目资本金的专项债超过 3000 亿元，占当年发行总额的比例超过 8%（政策上限 25%），预计带动投资规模上万亿元，而 2022 年该比例不足 7%。2024 年以来，各地持续推动专项债管理提质增效，提高项目评审过程的科学性、规范性。预计 2024 年专项债发行对经济增长的撬动作用仍有望进一步提升。

特别国债的发行节奏趋于灵活。值得注意的是，考虑到 2022 年的低基数，同样是 5% 左右的经济增长目标，2024 的难度将高于 2023 年。为此，预计特别国债将保持灵活的发行节奏。比如去年的 1 万亿特别国债就是在 4 季度临时新增的，这也意味着未来中央仍可能根据经济形势的需要灵活安排特别国债的发行节奏，更好地为实现经济增长目标保驾护航。

四、碳达峰有序实现开启倒计时

政府工作报告提出，2024 年将“积极稳妥推进碳达峰碳中

和，扎实开展‘碳达峰十大行动’”，并将“启动首批碳达峰试点城市和园区建设”。距离 2030 年碳达峰目标实现还有六年时间，推进生态文明建设、加快各行业发展方式绿色转型进入了紧密布局、精耕细作的阶段，碳达峰正开启倒计时。

在有序实现碳达峰目标的过程中，发展绿色、可持续、数字化的新兴产业，符合培育新质生产力的要求和方向，2023 年新能源汽车产销量占全球比重超过 60%，新能源汽车、锂电池、太阳能电池“新三样”已成为外贸出口新增长点。虽然 2024 年单位国内生产总值能耗降低 2.5%左右的目标仍存在诸多挑战，但在产业转型路径逐渐明确，政策、市场、技术、资金等条件充分具备的基础上，中国碳达峰目标的顺利实现开始进入倒计时，一是在新质生产力的培育和发展过程中重点支持绿色可持续的新产业；二是引导传统制造业转换生产模式、降低污染排放与资源消耗、提升环境效益，向新质生产力要求的方向升级蜕变。

碳达峰不是终点线，未来还要继续实现碳排放达峰后稳中有降、有序按时推进和达成 2060 年碳中和目标，最终形成绿色循环的可持续发展模式。“碳达峰十大行动”表明中国在碳减排方面的决心和步履坚实的执行力，今年还将进一步提升碳排放统计核算核查能力，完善碳足迹管理体系，扩大碳市场与自愿减排市场的行业覆盖范围，构建与新质生产力发展需求相一致的绿色产业链供应链。

五、数字经济实现统筹部署

2024 年政府工作报告提出要深入推进数字经济创新发展。同时将数字经济的发展工作列为 2024 年第一项工作“大力推进现代化产业体系建设，加快发展新质生产力”之下，充分体现了今年政府对于数字经济发展的高度重视。

与 2023 年政府工作报告相比，今年关于数字经济工作的篇幅明显扩大，并且有许多具体和落地的举措。例如，在产业层面，提到开展“人工智能+”行动，打造具有国际竞争力的数字产业集群。在制度建设层面，提到健全数据基础制度，大力推动数据开发开放和流通使用。在基建层面，提到适度超前建设数字基础设施，加快形成全国一体化算力体系。这些举措从数据资源的开发，到提升算力能力以突破“卡脖子”问题，再到产业落地，体现了我国对于数字经济发展的全面部署与统筹发展。

近年以来，中央出台了多项谋划数字经济发展的政策文件，在推进数据资产化、公共数据的授权运营、跨境数据流动、数据与产业的融合、算力统一布局等制度建设方面起到了重要的推动作用。2022 年，我国数字经济规模达 50.2 万亿人民币，同比增长 10.3%，增速远高于 GDP 增速，占到 GDP 比重 41.5%。这与美国 60% 多的 GDP 占比仍有差距。接下来，地方政府只有充分结合地方实践，把中央关于数字经济的发展部署落实下去，积极开展相关试点，才可真正推动我国数字经济的蓬勃发展，并为 GDP 增长提供更加有效支撑。

六、深层次“科教兴国”助力我国生产力重回世界之巅

今年正值我国科教兴国战略提出第 20 年，政府工作报告写入“深入实施科教兴国战略，强化高质量发展的基础支撑”恰逢其时。自 1995 年全国科学技术大会上我国首次提出科教兴国战略至今，我国九年义务教育已全面普及，高中阶段、高等教育毛入学率分别达 91.4%、60.2%，受高等教育人口 2.4 亿，拥有 6000 万工程师群体。

近年来，锂电池薄膜、激光雷达、航空发动机、燃气轮机、第四代核电机组、大邮轮、LNG 运输船等工业皇冠上的明珠被我国一颗颗收入囊中，2023 年我国最具影响力期刊论文数首次位列世界第一，正是我国长期实施科教兴国战略获得的“人才红利”。

当前，随着人工智能、核聚变、人造生物材料等跨时代新技术的出现，人类文明看到了走向更新纪元的曙光，在科技前沿领域领先的国家能够在政治、经济等方面获得更多主动权，尖端人才的社会作用愈发凸显。今年政府工作报告中强调“全方位培养用好人才”，这要求我国既要能培养出人才，也要能用好人才、留住人才。

2022 年，美国国务卿布林肯自豪地表示，“超 80% 科学和技术专业中国籍博士生毕业后选择留美工作生活。”为什么会这样？海外高收入是主要原因，但科研环境复杂、生活压力较大、

琐碎事务繁多、难以允许失败也是普遍存在的难解问题。一方面，对于任何国家，人才当然需要融入社会，要懂得基本的“人情世故”，但绝不应让人才的主要精力陷入关系应酬、填表汇报当中。另一方面，要让人才的成果更好地转化为其切身利益，才能更有利于“人尽其才”，推动我国在新一轮生产力革命中站在世界之巅。

七、增加就业关键在于打破预期，调整岗位与人才的供需错配

就业是最基本的民生。从就业指标看，2023 年全年城镇新增就业 1200 万人以上，城镇调查失业率 5.5%左右。总体来说，稳就业工作是积极进取的，但也不能忽视部分群体、部分行业就业的结构性矛盾问题。

政府工作报告中提到，预计 2024 年高校毕业生超过 1170 万人。对于今年就业形势的判断是就业面临的结构性问题仍然存在，尤其是青年群体就业压力突出。具体来说，人工智能和大数据等技术的进步正在摧毁属于年轻人的许多白领岗位，叠加此前的大学急剧扩招和产业结构变迁速度较慢等因素，导致就业岗位与人才的供需错配，这进一步加剧了就业市场的压力。

尽管此前出台了很多稳就业的措施，但多偏向于稳定存量，即通过减税降费、通过延迟五险一金等社保缴费，减轻企业负担，让企业不减员、不裁员。而在当前市场环境下，这些措施已不足

以让企业应对相关问题。因此，2024年，要把解决青年群体的就业问题放在更加重要的位置。

除了政府工作报告中提到的加强财税、金融等政策对稳就业的支持，加强对就业容量大的行业企业支持之外，更重要的是，通过开展就业辅导、职业规划交流、客观了解分析当前的就业形势，引导毕业生合理定位个人就业目标，理性调整就业期望，不要只盯着升学考公考编，鼓励投身到中小微企业就业，投身到基层就业，以此逐步解决就业市场存在的结构性问题。

八、直面外资规模客观波动，外企在华仍旧大有可为

两会召开前夕，境外舆论曾借外资规模波动热炒“中国外资吸引力下降”，进而延伸出所谓“中国将回归计划经济”的谬论。然而回看2024年政府工作报告中与外企、外资相关的表述，尽管只有10处，但处处彰显中国对外开放的决心，外企在华仍有广阔天地可供作为。

首先，外资地位受到再次肯定与同等重视。在2024年的政府工作报告中，开宗明义地指出了外资企业在中国经济中的角色定位：“国有企业、民营企业、外资企业都是现代化建设的重要力量”。这表明，无论哪一类所有制企业，在中国市场经济体制下，都享有公平发展的地位与机会，中国开放的大门始终对外企与外资敞开。境外媒体热炒的所谓“中国将回归计划经济”的谣言不攻自破。

其次，从前不开放或有限开放的领域，正对外资敞开怀抱。对比 2023 年的政府工作报告，2024 年政府工作报告不仅提出将“加强外商投资服务保障”，还提出将“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”。此外，商务部最新数据显示，2023 年 1 至 11 月，在全国吸引外资结构中，高技术产业引资规模达 3866.5 亿元，占全国吸引外资比重 37.2%，中国吸引外资的结构也正持续优化。

最后，细节处发力正不断加强。本次报告特别提出，将“提升外籍人员来华工作、学习、旅游便利度”，预计未来外籍人员来华工作学习将更加畅通、便利且舒适。

九、壮大新型消费成为我国扩内需、稳增长的新动能

2024 年，促消费仍然是我国扩内需、稳增长的重要举措。政府工作报告指出，将“培育壮大新型消费，实施数字消费、绿色消费、健康消费促进政策，积极培育智能家居、文娱旅游、体育赛事、国货‘潮品’等新的消费增长点”。

中国是世界第二大消费市场，有着巨大的消费潜力，内需市场是客观存在的，而我国居民消费需求已逐渐发生变化，从注重数量转向追求质量，从生存型消费转向发展型和享受型消费，从以物质型消费为主转向以服务型消费为主。因此，发展新型消费有利于发挥消费基础性作用、倒逼产业结构转型升级、提升人民

生活质量、稳定和扩大就业、实现经济社会和资源环境协调发展，对经济社会发展具有重要作用和意义。

目前，以消费为主导的内需发展格局基本形成，消费拉动经济增长的基础性作用进一步增强。从中央到地方已经出台了一揽子促进新型消费的政策举措，形成推动新型消费市场发展壮大的政策“组合拳”。其中，服务消费发挥引领消费复苏的“龙头”作用，线上消费和数字消费创新保持活跃，智能化、绿色化带动商品消费加快升级，不同消费群体呈现出差异化的消费诉求。同时，也彰显了我国消费市场的潜力、活力和韧性，将进一步提升市场信心，强化预期，推动消费从恢复转向持续扩大。