

作者：简奕平 陈浩川
邮箱：research@fecr.com.cn

明年统筹发展和安全，构建新发展格局迈好第一步 ——2020年12月中央经济工作会议点评

摘要

中央经济工作会议12月16-18日在北京举行，会议总结2020年经济工作，分析当前经济形势，部署2021年经济工作。会议强调，“明年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年”“确保“十四五”开好局，以优异成绩庆祝建党100周年”“构建新发展格局明年要迈好第一步，见到新气象”。

根据会议的新华社通稿，能凸显本次中央经济工作会议精神的核心词可以大致概括为：“风险”“稳中求进”“统筹发展和安全”“新发展格局”。

会议关于外部环境的判断，强调不确定性和疫情衍生风险。明年经济工作主基调是“稳中求进”。明年宏观政策将会保持连续性、稳定性、可持续性，会更加注重发展与风险的平衡，其中防风险的权重将要提升。

就财政政策来说，明年的支持力度可能会比2020年有所下降，但不会“断崖式”回落。预计在国内疫情整体防控较好背景下，2021年应该不会再安排抗疫特别国债；赤字率可能将会回落至3.0%左右；新增专项债券额度可能不会明显增加，不排除还有可能有所调低。

随着我国疫情防控取得成效，经济逐季复苏，经济将接近潜在增长水平。货币政策逐步走向正常化已是大趋势，保持宏观杠杆率基本稳定的需求显著上升。可预期，明年的货币政策在稳健的主基调基础上可能会比今年要稍微紧一些。预计明年我国广义货币M2增速约为9%-10%，社会融资规模存量增速约为11%，政策利率、人民币汇率或保持平稳运行。

会议提出，明年要抓好八项重点任务。在会议通稿文字措辞上，这些重点任务的表述相对具体，体现了政策“科学精准”的要求，且都是紧密围绕“统筹发展和安全”“构建新发展格局”来进行的，凸显了“聚焦性”和系统观念。

具体来说，第一项任务“强化国家战略科技力量”的落实有助于科技自立自强，而科技创新是构建新发展格局的关键；第二、三项任务分别是“增强产业链供应链自主可控能力”“坚持扩大内需这个战略基点”，而产业链供应链安全稳定和形成强大国内市场，分别是构建新发展格局的基础和重要支撑。同时，这前三项任务，也涉及我国科技安全 and 经济安全。第四项任务“全面推进改革开放”，无论对于国内大循环的构建，还是国内国际双循环的构建，均是不可或缺的。此外，第五至第八项任务，还比较具体地关注了“好种子和耕地”“反垄断和防止资本无序扩张”“大城市住房”与“碳达峰、碳中和”这四个问题，解决这个方面问题，有助于我国经济实现高质量发展，同时也更好地统筹了发展和安全，也是构建新发展格局的必然要求。

相关研究报告：

1. 《明年“六稳”“六保”延续，用改革性思维和办法优化需求》，2020.12.15

中央经济工作会议12月16日至18日在北京举行，会议总结2020年经济工作，分析当前经济形势，部署2021年经济工作。

会议强调，“明年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年”“确保‘十四五’开好局，以优异成绩庆祝建党100周年”“构建新发展格局明年要迈好第一步，见到新气象”。

根据本次会议的新华社通稿，能凸显本次中央经济工作会议精神的核心词可以大致概括为：“风险”“稳中求进”“统筹发展和安全”“新发展格局”。现就本次会议的主要内容，作如下点评。

一、关于外部环境的判断：强调不确定性和疫情衍生风险

本次会议指出，“疫情变化和外部环境存在诸多不确定性，我国经济恢复基础尚不牢固”；同时，会议强调，“疫情冲击导致的各类衍生风险不容忽视”。

本次会议关于外部环境的判断，基本与12月11日政治局会议的判断保持一致，而且进一步明确地指出“我国经济恢复基础尚不牢固”，强调关注“疫情冲击导致的各类衍生风险”。

国际货币基金组织10月13日发布《世界经济展望报告》，预计2020年全球经济将萎缩4.4%；而中国经济将增长1.9%，中国将是全球唯一实现正增长的主要经济体。2021年，将是“十四五”规划的开局之年，而“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家新征程的开局起步期，也是世界百年未有之大变局的加速演进期、全球百年未遇之大疫情的持续影响期。

近两个月以来，全球日新增新冠肺炎病例数和死亡病例数仍呈现趋势性上升。从全球来看，在明年上半年，新冠肺炎疫苗或许还无法大面积接种；从国内现状来看，境外输入病例和本土病例仍在零星出现，“外防输入、内防反弹”的压力或将持续存在，这对经济活动尤其是消费服务业仍将有一定负面影响。

新冠肺炎疫情对众多境外的发达经济体和新兴经济体的影响是广泛的。政治上，有将新冠肺炎病毒问题政治化、污名化的风险；在经济上，疫情可能会对明年中国的外部需求造成较大的负面扰动（虽然2020年中国对外出口总体有超预期的表现）；在金融上，原本高企的全球债务风险，在疫情发生后更加恶化，如果明年全球金融市场巨幅波动，难免会通过各种传导路径对国内造成负面冲击。

总之，长期防疫带来的可能的衍生风险同样不可忽视。

二、关于明年经济工作主基调的界定：稳中求进

本次会议指出，“坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，坚持系统观念，巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果，更好统筹发展和安全，扎实做好‘六稳’工作、全面落实‘六保’任务，科学精准实施宏观政策，努力保持经济运行在合理区间，坚持扩大内需战略，强化科技战略支撑，扩大高水平对外开放”。

在“疫情变化和外部环境存在诸多不确定性，我国经济恢复基础尚不牢固”背景下，保持“稳中求进”总基调不变是必要的。

加上各类可能的疫情“衍生风险”，需要“更好统筹发展和安全，扎实做好‘六稳’工作、全面落实‘六保’任务，科学精准实施宏观政策”，进而使得“保持经济运行在合理区间”。我们预计，2019-2021年中国实际GDP的复合年增长率约在5.0%-5.5%左右；2020年中国的经济增长可能在2%左右，而2021年的经济增长可能约在8%-9%左右。

“十四五”时期我国转向高质量发展阶段。基于中国经济高质量发展、中国应对错综复杂的国际环境变化以及中国本身作为超大规模经济体的需要，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)明确，要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局(简称“新发展格局”)。

构建新发展格局，需要“统筹发展和安全”，其中很重要的是“坚持扩大内需战略，强化科技战略支撑”。只有实施好内需扩大战略，才能形成“国内大循环”；只有做好“科技创新”，才能“自立自强”，才能有助于畅通“国内大循环”，进而塑造我国在国际大循环中的主动地位。

我们认为，在内需方面，消费尤其重要。构建新发展格局是发展问题，但本质上是改革问题，要运用改革性思维和改革性办法，增强消费对经济发展的基础性作用。

三、关于明年宏观政策的导向：保持连续性、稳定性、可持续性

本次会议指出，“明年宏观政策要保持连续性、稳定性、可持续性”。

其中，“连续性”“稳定性”，与“稳中求进工作总基调”中“稳”在逻辑上是一致的，要解决“发展”问题；而“可持续性”，则是对“风险”关注的要求，要解决“安全”问题。总之，“明年宏观政策要保持连续性、稳定性、可持续性”，是统筹发展和安全的需要。

会议明确，“要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，保持对经济恢复的必要支持力度，政策操作上要更加精准有效，不急转弯，把握好政策时度效。”

从会议通稿的措辞来看：(1)“不急转弯”，通过上下文语境，或应该理解为：明年宏观政策应该要转弯，但是不会转太急；(2)“把握好政策时度效”，其含义或许和“宏观政策要保持连续性、稳定性、可持续性”表达的意思在很大程度上是趋同的。

2020年初以来，由于新冠肺炎疫情的发生，我国在特殊时期采取了一些超常规的政策。2021年，在国内疫情总体可控前提下，部分超常规政策应该考虑稳步退出了。具体关于明年财政政策与货币政策的走向，讨论如下。

1. 明年的财政政策

本次会议指出，“积极的财政政策要提质增效、更可持续，保持适度支出强度，增强国家重大战略任务财力保障，在促进科技创新、加快经济结构调整、调节收入分配上主动作为，抓实化解地方政府隐性债务风险工作，党政机关要坚持过紧日子。”

从会议通稿的措辞来看：（1）“更可持续”“保持适度支出强度”“抓实化解地方政府隐性债务风险工作”这三个词句，可以理解为：明年财政政策的支持力度会比2020年有所下降，但不会“断崖式”回落；（2）“增强国家重大战略任务”“在促进科技创新、加快经济结构调整、调节收入分配上主动作为”，意味着财政政策要着眼于优化经济结构、提升发展质量。

我们维持在《明年“六稳”“六保”延续，用改革性思维和办法优化需求——12月11日政治局会议点评》一文中对2021年财政政策的基本观点：2020年，发行1万亿元抗疫特别国债，赤字率计划按3.6%以上安排，新增专项债券额度3.75万亿元。可预计，在国内疫情整体防控较好背景下，2021年应该不会再安排抗疫特别国债；赤字率可能将会回落至3.0%左右；新增专项债券额度可能不会明显增加，不排除还有可能有所调低。

2. 明年的货币政策

本次会议指出，“稳健的货币政策要灵活精准、合理适度，保持货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配，保持宏观杠杆率基本稳定，处理好恢复经济和防范风险关系，多渠道补充银行资本金，完善债券市场法制，加大对科技创新、小微企业、绿色发展的金融支持，深化利率汇率市场化改革，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。”

从会议通稿的措辞来看：（1）“合理适度”“基本匹配”“保持宏观杠杆率基本稳定”，意味着明年货币政策将继续逐步正常化，同时隐含了对“风险”有更多关注；（2）“处理好恢复经济和防范风险关系”“多渠道补充银行资本金”“完善债券市场法制”，更加直观地表达了明年货币政策将更多地关注风险；（3）“加大对科技创新、小微企业、绿色发展的金融支持”，体现了对政策在结构上“科学精准”的要求；（4）“深化利率汇率市场化改革，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定”，或许意味着在人民币汇率压力不大的背景有更多空间去推动利率和汇率的市场化改革。

国家金融与发展实验室国家资产负债表研究中心发布的《宏观杠杆率季度报告》显示，2020年前三季度宏观杠杆率由上年末的245.4%上升到270.1%，增幅为27.7个百分点。当前，商业银行信贷资产不良率和债券市场的违约等方面，都面临一定压力。考虑到今年以来新冠肺炎疫情对经济金融领域带来的冲击，资管新规过渡期延长至2021年底，预计明年金融机构资产管理业务规范转型压力仍不小。

11月21日，国务院副总理、国务院金融委主任刘鹤主持召开金融委会议，研究规范债券市场发展、维护债券市场稳定工作。会议强调，金融监管部门和地方政府要从大局出发，坚决维护法制权威，落实监管责任和属地责任；秉持“零容忍”态度，维护市场公平和秩序，严厉处罚各种“逃废债”行为；健全风险预防、发现、预警、处置机制，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

而在11月人民出版社出版的《建议》辅导读本中，银保监会主席郭树清撰文《完善现代金融监管体系》写到：金融监管必须把防止脱实向虚作为主要目标之一；房地产是现阶段我国金融风险方面最大的“灰犀牛”。

11月26日，人民银行发布《2020年第三季度中国货币政策执行报告》表示，要把好货币供应总闸门，科学把握货币政策操作的力度、节奏和重点，既保持流动性合理充裕，不让市场缺钱，又坚决不搞“大水漫灌”，不让市场的钱溢出来。

总体看，可预期，明年的货币政策在稳健的主基调基础上可能会比今年要稍微紧一些。

在假定2021年中国实际GDP增速约在8%-9%左右的前提下，我们预计，明年我国广义货币M2增速约为9%-10%，社会融资规模存量增速约为11%，政策利率（公开市场利率与中期借贷便利利率）、人民币汇率或保持平稳运行。

四、关于明年的重点任务：“统筹发展和安全”“构建新发展格局”的要点

按照中央经济工作会议的惯例，通常会提出下一年要抓好的重点任务。

通过分析2012年以来中央经济工作会议的新华社通稿（见下表1），我们认为如下一点值得关注。

表1：历年中央经济工作会议新华社通稿中关于下一年的重点任务（2012-2020年）

	2020年	2019年	2018年	2017年	2016年
第一项	一是强化国家战略科技力量。	一是坚定不移贯彻新发展理念。	一是推动制造业高质量发展。	一是深化供给侧结构性改革。	第一，深入推进“三去一降一补”。
第二项	二是增强产业链供应链自主可控能力。	二是坚决打好三大攻坚战。	二是促进形成强大国内市场。	二是激发各类市场主体活力。	第二，深入推进农业供给侧结构性改革。
第三项	三是坚持扩大内需这个战略基点。	三是确保民生特别是困难群众基本生活得到有效保障和改善。	三是扎实推进乡村振兴战略。	三是实施乡村振兴战略。	第三，着力振兴实体经济。
第四项	四是全面推进改革开放。	四是继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。	四是促进区域协调发展。	四是实施区域协调发展战略。	第四，促进房地产市场平稳健康发展。
第五项	五是解决好 种子和耕地 问题。	五是着力推动高质量发展。	五是加快经济体制改革。	五是推动形成全面开放新格局。	-
第六项	六是强化 反垄断和防止资本无序扩张 。	六是深化经济体制改革。	六是推动全方位对外开放。	六是提高保障和改善民生水平。	-
第七项	七是解决好 大城市住房 突出问题。	-	七是加强保障和改善民生。	七是加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度。	-
第八项	八是做好 碳达峰、碳中和 工作。	-	-	八是加快推进生态文明建设。	-

	2015年	2014年	2013年	2012年	-
第一项	第一，积极稳妥化解产能过剩。	一、努力保持经济稳定增长。	一、切实保障国家粮食安全。	一、加强和改善宏观调控，促进经济持续健康发展。	-
第二项	第二，帮助企业降低成本。	二、积极发现培育新增长点。	二、大力调整产业结构。	二、夯实农业基础，保障农产品供给。	-
第三项	第三，化解房地产库存。	三、加快转变农业发展方式。	三、着力防控债务风险。	三、加快调整产业结构，提高产业整体素质。	-
第四项	第四，扩大有效供给。	四、优化经济发展空间格局。	四、积极促进区域协调发展。	四、积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量。	-
第五项	第五，防范化解金融风险。	五、加强保障和改善民生工作。	五、着力做好保障和改善民生工作。	五、加强民生保障，提高人民生活水平。	-
第六项	-	-	六、不断提高对外开放水平。	六、全面深化经济体制改革，坚定不移扩大开放。	-

资料来源：中国政府网，远东资信整理

首先，2021年要抓好的重点任务（即今年的会议通稿中提及明年的重点任务）共计八项，项数较多，可能说明明年的经济工作任务较重。根据新华社通稿，过去8年中央经济工作会议对下一年的重点任务在表述上平均仅有六项，其中仅有2017年中央经济工作会议提出了八项重点任务。

其次，在文字措辞上，对2021年要抓好的重点任务的表述相对具体，体现了政策“科学精准”的要求。其中，第一项“强化国家战略科技力量”，第二项“增强产业链供应链自主可控能力”，不仅表达很具体，且往年中央经济工作会议通稿从未将其当做表述重点任务时的“段首中心句”，由此可见，在新的发展阶段，国家对科技自立自强和产业链供应链自主可控事宜的高度重视；同时，对“反垄断和防止资本无序扩张”“种子和耕地”“大城市住房”“碳达峰、碳中和”等相关重点任务的表述，都是非常具体、“精准”。

最后一点，也是最重要的一点，2021年要抓好的重点任务，都是紧密围绕“统筹发展和安全”“构建新发展格局”来进行的，凸显了“聚焦性”和系统观念。

现分项简要讨论2021年要抓的八项重点任务。

1. 第一项“强化国家战略科技力量”：科技安全与高质量发展视角

《建议》提出，“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑”。

本次中央经济工作会议将“强化国家战略科技力量”作为明年重点任务的第一项，与《建议》的要求高度一致。
科技创新，是构建新发展格局的关键。

具体地，应该做好如下这几项工作。

(1) “要充分发挥国家作为重大科技创新组织者的作用”“发挥好重要院所高校国家队作用”，打好关键核心技术攻坚战，着力解决制约国家发展和安全的重大难题。“要抓紧制定实施基础研究十年行动方案，重点布局一批基础学科研究中心，支持有条件的地方建设国际和区域科技创新中心。”

《建议》提出的一些前沿领域应该是重中之重，包括人工智能、量子信息、集成电路、生命健康、脑科学、生物育种、空天科技、深地深海等领域。要下力气解决以一批“卡脖子”问题，加快突破基础软硬件、先进材料、核心零部件等方面瓶颈制约。应该鼓励企业与大学科研机构建立产业联盟、联合实验室/研发中心，统筹规划国家工程(技术)研究中心、国家重点实验室、国家产业技术创新战略联盟等各类创新平台。

展望未来，北京怀柔、上海张江、安徽合肥等综合性国家科学中心和粤港澳大湾区综合性国家科学中心有望得到加快推进，一些国家自主创新示范区、高新区等重点区域也将获得高质量发展。

(2) “要发挥企业在科技创新中的主体作用，支持领军企业组建创新联合体，带动中小企业创新活动”。

的确，比如，人工智能、大数据、云计算等领域的创新，应该交给市场(企业)来做。政府可以为领军企业组建创新联合体提供支持政策，对企业投入基础研究实行税收优惠。

(3) “要加快国内人才培养，使更多青年优秀人才脱颖而出”。

这需要多支持发展高水平研究性大学，加强基础性研究人才培养。同时，也需要实行更加开放的人才政策，构筑集聚国内外优秀人才的科研创新高地。

(4) “要完善激励机制和科技评价机制，落实好攻关任务‘揭榜挂帅’等机制。”

落实“揭榜挂帅”，鼓励“能者上”，谁能干就让谁干。持续提升知识产权的运用、保护和管理能力。加大金融市场和金融工具对科技创新的支持力度，发挥科创板等多层次资本市场对科技型企业的直接融资作用，发挥政府创业引导基金和成果转化基金的带动作用。

2. 第二项“增强产业链供应链自主可控能力”：经济安全与高质量发展视角

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_670

