

复苏仍需防风险，前方没有急转弯

——中央经济工作会议解读

摘要

● **经济形势判断：恢复基础尚不牢固，防风险与稳复苏并肩而行。**2020年我国是全球唯一实现正增长的主要经济体，目前全球疫情尚未得到完全控制，经济复苏形势依然复杂，2021年将紧抓“高质量发展”和“供给侧改革”，加快形成“双循环”格局。同时，“十四五”开局之年的政策红利将推动经济持续复苏，叠加基数效应，经济增速将实现较快增长。

● **明年宏观政策操作不会“急转弯”，保持对经济恢复的支持。**明年宏观政策要保持连续性、稳定性、可持续性。表态较市场此前预期宽松。积极的财政政策强调三方面：保持适度支出强度，主动作为调节收入分配，继续化解地方政府隐性债务风险。货币政策保持稳健，宏观杠杆率不是“去”而是“稳”，对科技创新、小微企业、绿色发展仍会有定向支持。汇率方面，明年“深化利率汇率市场化改革”后，将实现人民币汇率在均衡水平上的双向波动。

● **明年重点工作中的六大增量信息：**本次会议提出明年要抓好的八项重点任务，中有六个方面的增量信息值得关注：

一、需求侧管理——居民消费与公共消费双管齐下，通过调节收入分配结构提升中低收入群体的消费能力，激发消费潜力；压缩政府消费性支出，党政机关要坚持过紧日子；“要合理增加公共消费，提高教育、医疗、养老、育幼等公共服务支出效率”，2021年最终消费对经济增长的贡献率较今年将有明显提升。

二、新基建投资空间打开，贯通全产业链，明年或将开启新基建高速增长的新周期，制造业设备更新和技术改造投资也将加速，重点关注新基建十大战略方向。

三、“租赁”满足居住需求，坚守“房住不炒”，房地产调控从对资金端、土地端的调控推进至对终端需求的管理，将房子的居住功能与炒作功能剥离，体现出调控政策抓住内核，近本质特点。

四、供需两端发力，增强产业链供应链自主可控。供给端增加对技术的钻研和投入程度，重视基础研究投入；需求端要充分发挥我国市场的规模优势，以需求拉动供给，优化产业链供应链。

五、打响种业翻身仗，基础和技术两手抓，从土地基础和种子技术两个层面进行工作部署，“解决好种子和耕地问题”。

六、生态环保再升级，提升系统碳汇能力，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，争取在2060年前实现碳中和。过程中把产业链逐步引到高端产业，大力发展高端服务业，增强企业核心竞争力，实现产业结构的低碳化转型。

● **风险提示：**经济复苏不及预期，外部环境发生剧烈变动，政策调整超预期。

西南证券研究发展中心

分析师：叶凡
执业证号：S1250520060001
电话：010-58251911
邮箱：yefan@swsc.com.cn
联系人：王润梦
电话：010-58251904
邮箱：wangrm@swsc.com.cn

相关研究

1. 国内央妈送上“麻辣粉”，海外数字监管再加码 (2020-12-18)
2. 工业生产加速，这个冬季不太冷 (2020-12-16)
3. “双轮驱动”更进一步——中央政治局会议解读 (2020-12-14)
4. 美日忙着刺激，脱欧前途渺茫 (2020-12-11)
5. 社融拐点渐进，信贷增长不弱 (2020-12-10)
6. CPI转负后，通缩怎么看？ (2020-12-09)
7. 加入“群聊”，促出口稳发展 (2020-12-07)
8. 房地产、稳定币，金融风险何处寻？ (2020-12-04)
9. PMI刷新年内高点，复苏信号更加明确 (2020-11-30)
10. 央妈：闸门我看着呢 (2020-11-27)

目 录

1 经济形势判断：恢复基础尚不牢固，防风险与稳复苏并肩而行.....	1
2 宏观政策：操作不会“急转弯”，保持对经济恢复的支持	2
2.1 积极财政：保持适度支出强度，化解地方隐性债务风险.....	2
2.2 稳健货币：灵活精准、合理适度，保持宏观杠杆率基本稳定	2
3 明年重点工作中的六大增量信息解读.....	3
3.1 需求侧管理：居民消费与公共消费双管齐下	3
3.2 新基建投资空间打开，贯通全产业链	4
3.3 “租赁”满足居住需求，坚守“房住不炒”	5
3.4 供需两端发力，增强产业链供应链自主可控	5
3.5 打响种业翻身仗，基础和技术两手抓	5
3.6 生态环保再升级，提升系统碳汇能力	6

12月16日至18日，中央经济工作会议在北京召开，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平发表重要讲话，总结2020年经济工作，分析当前经济形势，部署2021年经济工作，李克强在讲话中对明年经济工作作出具体部署，并作了总结讲话。本次会议是在“十四五”开局、“十三五”收官之时的一次重要会议。本次会议对经济形势的判断是：经济恢复基础尚不牢固，复杂形势下，复苏不稳定不平衡，依然要注意防风险，因此，强调明年宏观政策的连续性、稳定性、可持续性，财政和货币政策将保持稳健、积极，发挥对经济恢复的支撑作用。总体来看，本次会议对明年的经济形势判断谨慎、政策定调积极，目前稳健宽松的政策环境仍将持续，护航经济复苏下半场，政策操作上不会出现急转弯，稳定了市场预期。本次会议提出的明年八项重点任务都是对此前政治局会议相关内容的具体化落实，关键词包括：科技、产业链、扩内需、新基建、住房租赁、种业、碳中和等。

1 经济形势判断：恢复基础尚不牢固，防风险与稳复苏并肩而行

2020年我国是全球唯一实现正增长的主要经济体。2020年经济工作的基本思路是“四个坚持一个统筹”，疫情冲击之下，实现了经济的率先复苏。自二季度开始，中国经济复苏超预期，二季度和三季度的经济增速分别达到了3.2%和4.9%，前三季度GDP同比增速为0.7%，四季度复苏加快，预计2020年经济增速将至2.0%左右。但目前，我国经济恢复基础尚不牢固，明年世界经济形势仍然复杂严峻，复苏不稳定不平衡，疫情冲击导致的各类衍生风险不容忽视。2021年的整体经济工作思路将按照“四个坚持”展开，“六稳”和“六保”仍是重点。本次会议再提坚持稳中求进的工作总基调，坚持新发展理念，更加突出“高质量发展”和“供给侧改革”的重要性。我们认为，虽然目前全球疫情尚未得到完全控制，除中国外其他主要经济体防控疫情压力仍然很大，全球秩序加速变革，大国关系出现变化，但2021年我国经济“双循环”格局加快形成，“十四五”开局之年的政策红利将推动经济持续复苏，基数效应之下，保守估计全年增速将上行至7%以上。

表 1：2017 年以来中央经济工作会议的重点内容

召开时间	重点内容
2017 年 12 月 18-20 日	财政货币政策：积极的财政政策取向不变，切实加强地方政府债务管理；稳健的货币政策要保持中性，管住货币供给总闸门，保持货币信贷和社会融资规模合理增长，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，促进多层次资本市场健康发展，更好为实体经济服务，守住不发生系统性金融风险的底线。 8 项重点工作：深化供给侧结构性改革、激发各类市场主体活力、实施乡村振兴战略、实施区域协调发展战略、推动形成全面开放新格局、提高保障和改善民生水平、加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度、加快推进生态文明建设。
2018 年 12 月 19-21 日	财政货币政策：宏观政策要强化逆周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，适时预调微调，稳定总需求；积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费，较大幅度增加地方政府专项债券规模；稳健的货币政策要松紧适度，保持流动性合理充裕，改善货币政策传导机制，提高直接融资比重。结构性政策要强化体制机制建设，深化国资国企、财税金融、土地、市场准入、社会管理等领域改革，强化竞争政策的基础性地位，创造公平竞争的制度环境，鼓励中小企业加快成长。社会政策要强化兜底保障功能，实施就业优先政策。 7 项重点工作任务：推动制造业高质量发展、促进形成强大国内市场、扎实推进乡村振兴战略、促进区域协调发展、加快经济体制改革、推动全方位对外开放、加强保障和改善民生。
2019 年 12 月 10-12 日	财政货币政策：坚持稳字当头，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的政策框架，提高宏观调控的前瞻性、针对性、有效性。要在深化供给侧结构性改革上持续用力，确保经济实现量的合理增长和质的稳步提升。

召开时间	重点内容
	要继续抓重点、补短板、强弱项，确保全面建成小康社会。要完善和强化“六稳”举措，健全财政、货币、就业等政策协同和传导落实机制，确保经济运行在合理区间。
	6项重点工作： 坚定不移贯彻新发展理念、坚决打好三大攻坚战、确保民生特别是困难群众基本生活得到有效保障和改善、继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策、着力推动高质量发展、深化经济体制改革。
2020年12月16-18日	财政货币政策： 宏观政策要保持连续性、稳定性、可持续性。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。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。
	8项重点工作： 强化国家战略科技力量、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、全面推进改革开放、解决好种子和耕地问题、强化反垄断和防止资本无序扩张、解决好大城市住房突出问题、做好碳达峰、碳中和工作。

资料来源：人民网，西南证券整理

2 宏观政策：操作不会“急转弯”，保持对经济恢复的支持

2.1 积极财政：保持适度支出强度，化解地方隐性债务风险

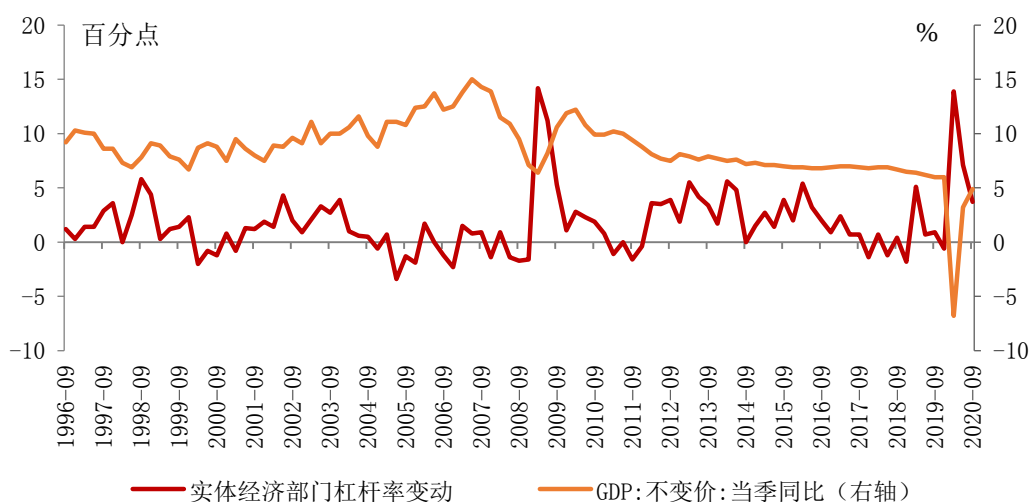
会议指出，“积极的财政政策要提质增效、更可持续，保持适度支出强度，增强国家重大战略任务财力保障”，积极财政是明年经济复苏的重要支撑，“十四五”开局之年，各类重大项目将陆续启动，政府投资相对于平常年份将有扩大。同时，财政将加大对基础研究的支持力度，促进科技创新、加快经济结构调整。“在调节收入分配方面主动作为”，明年财政在提升直接税比重，通过税制改革调节收入分配，提升社会公平度方面有所推进，建议重点关注个税和房产税的政策动向。会议还提出要“抓实化解地方政府隐性债务风险工作”，由于一些地方前些年违法违规举债，导致了地方政府隐性债务快速增长，据IMF（国际货币基金组织）测算，2018年末，我国地方政府隐性债务规模达30.9万亿。明年除重点监管违规举债需求方的地方政府及融资平台外，还将重点监管违规举债的资金供给方。此外，显性债务方面，截至2020年10月末，全国地方政府债务余额约25.8万亿元，控制在全国人大批准的限额之内，2019年地方政府债务率为82.9%，今年年底全国地方政府债务余额或将达到26万亿元，债务率接近警戒区间（100%~120%）下限。2021年考虑到经济持续恢复、疫情之后财政回归正常化、以及防范地方债务风险等因素，专项债下达额度可能不及今年，全年发行总额大概率降至3万亿元左右。

2.2 稳健货币：灵活精准、合理适度，保持宏观杠杆率基本稳定

全球来看，各国经济活动尚在逐步恢复中，宽松政策持续，本次会议再次重申了“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”，明年社融规模增速预计仍将保持12%左右的较快增长。今年实体经济杠杆率攀升迅速，与去年末相比，前三季度我国实体经济杠杆率上升24.7个百分点（2009年攀升31个百分点）点至270.1%，其中，一、二、三季度杠杆率分别攀升13.9、

7.1 和 3.7 个百分点，逐季减速。分部门来看，非金融企业部门是主要推动力量，上升 12.7 个百分点，居民、政府部门分别上升 5.6、6.4 个百分点。明年“保持宏观杠杆率基本稳定”的定调下，**杠杆率将逐步回归平稳，考虑到经济仍在复苏中，短期内去杠杆的可能性不大。**同时，货币政策工具需要根据形势变化 and 市场需求，精准设计激励相容机制，对疫情防控特殊时期出台的政策要适时适度调整，做好政策接续；另一方面，对于需要长期支持的国民经济重点领域和薄弱环节，要进一步加大支持力度，探索建立直达实体经济的长效机制，疏通金融体系流动性向实体经济的传导渠道。汇率方面，近期人民币汇率持续较快升值，明年“深化利率汇率市场化改革”后，**将实现人民币汇率在均衡水平上的双向波动。**

图 1：下半年以来宏观杠杆率增幅回落



数据来源：Wind、国际清算银行，西南证券整理

3 明年重点工作中的六大增量信息解读

本次会议提出了明年要抓好的八项重点任务，包括：强化国家战略科技力量、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、全面推进改革开放、解决好种子和耕地问题、强化反垄断和防止资本无序扩张、解决好大城市住房突出问题、做好碳达峰、碳中和工作。这八项重点任务都是对此前政治局会议精神的具体落实，我们认为以下六个方面的增量信息值得关注：

3.1 需求侧管理：居民消费与公共消费双管齐下

本次疫情后，国内需求端的复苏略显不足。1-11 月份，社会消费品零售总额同比下降 4.8%，CPI 在时隔多年后也出现负增长。本次会议未提“需求侧改革”但强调“**扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理**”。计入 GDP 的最终消费包括政府消费（政府部门为全社会提供公共服务的消费性支出和免费或以较低的价格向居民住户提供的货物和服务的净支出）与居民消费，本轮扩内需关注点较多的是居民消费，本次会议提出“扩大消费最根本的是促进就业，完善社保，优化收入分配结构，扩大中等收入群体”，**明年通过调节收入分配结构提升中低收入群体的消费能力，激发消费潜力是扩内需的重点之一。**具体措施包括：增加低收入群体的可支配收入，有序取消一些行政性限制消费（如汽车指标摇号等）购

买的规定，充分挖掘县乡消费潜力（下沉市场消费刺激）。政府消费方面，一方面，压缩政府消费性支出，党政机关要坚持过紧日子；另一方面，“要合理增加公共消费，提高教育、医疗、养老、育幼等公共服务支出效率”，预计明年财政的公共服务和社会保障支出将有显著提升。总体来看，2021 年疫苗推广后，对社零总额拖累最大的餐饮分项有望迎来大幅复苏，同时在就业与收入条件不断改善的支撑下，收入分配改革将推动国内居民消费加速回升，叠加政府公共消费的增加，2021 年最终消费对经济增长的贡献率较今年将有明显提升。

3.2 新基建投资空间打开，贯通全产业链

广义的扩内需，包含消费与投资，本次会议在阐述“坚持扩大内需这个战略基点”时提出“要大力发展数字经济，加大新型基础设施投资力度”，今年 4 月，国家发改委首次公布“新基建”的内涵和范围，涉及七大领域，在中性情景下，2020 年到 2025 年，以 5G 网络、人工智能、工业互联网、物联网、数据中心、云计算、固定宽带、传统基础设施数字化智能化升级等重点领域投资总规模约为 17.5 万亿元，年均增速约为 21.6%。由此带动产业链上下游产业规模增加约 2.8 万亿元，年均增速约为 22.6%。新基建是支撑未来新经济发展的基础，明年或将开启新基建高速增长的新周期，制造业设备更新和技术改造投资也将加速。综合发改委的设定范围和各类资金的投向，我们认为新基建需要重点关注十大战略方向：智能化数字基础设施；数字化科技创新基础设施；现代资源能源与交通物流基础设施；先进材料与智能绿色制造基础设施；现代农业和生物产业基础设施；现代教育、文旅、体育与卫生健康等基础设施；生态环境新型环境基础设施；空天海洋新型基础设施；国家总体安全基础设施。按照上下游产业链来看，涉及的具体行业包括：能源、化工材料、建筑、农业、机械军工、信息通信、批发零售、医疗、交通运输、金融和公共事业等。

图 2：“新基建”涉及的重点行业



资料来源：中国科学院科技战略咨询研究院、发改委，西南证券整理

3.3 “租赁”满足居住需求，坚守“房住不炒”

本次会议再次强调“**要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位**”，**调控的政策方向不变**。今年以来房地产投资表现出了较强的韧性，增速在三大投资中表现最为突出，截至 11 月底，全国房地产开发投资累计增速 6.8%，从节奏上来看，下半年的房地产投资呈现出增速边际放缓的态势。8 月下旬“三条红线、四档管理”的监管规则提出后，70 个大中城市房地产市场价格涨幅保持平稳回落态势，土地市场在 12 月也出现了溢价率回落的情况。但上海、深圳等城市房地产市场因供需原因较为火爆，本次会议也提出了“**解决好大城市住房突出问题**”，政策关注点是“**租房**”，包括重视保障性租赁住房建设，规范发展长租房市场，土地供应将向租赁住房建设倾斜，降低租赁住房税费负担，整顿租赁市场秩序，对租金水平进行合理调控。**房地产调控从对资金端、土地端的调控推进至对终端需求的管理，将房子的居住功能与炒作功能剥离，控制住对房价和房租的炒作行为，体现出调控政策抓住内核，近本质的特点。**

3.4 供需两端发力，增强产业链供应链自主可控

受新冠肺炎疫情影响，逆全球化趋势加深，全球供应链产业链都受到严重冲击，国际贸易萎缩，各国都把更好地保障其产业链供应链稳定性提到了前所未有的高度，重新审视其产业链、供应链的全球布局。我国产业总量规模大，配套体系完整，但是产业基础薄弱，存在着低端产业过剩、高端产业不足的产业结构失衡问题。**本次会议提出“增强产业链供应链自主可控能力”，在国际供应受阻的情况下，保障国内经济基本稳定运行。增强自主可控能力需要供需两端同时发力，供给端增加对技术的钻研和投入程度，聚焦基础装备、基础零部件、关键基础材料、工业软件的产业基础领域和部分关键共性技术，完善新型研发体制，大幅提升对核心技术、标准、生产工艺的掌控能力和安全可控水平；需求端要充分发挥我国市场的规模优势，以需求拉动供给，带动产业链进一步复苏和发展。同时，通过更高水平的对外开放，优化产业链供应链发展环境，强化要素支撑，加强国际产业安全合作，形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链。**

3.5 打响种业翻身仗，基础和技术两手抓

本次会议再次强调了粮食安全问题，并从**土地基础**和**种子技术**两个层面进行了工作规划。提出“**解决好种子和耕地问题**”，其中，**土地基础层面包括，牢牢守住 18 亿亩耕地红线、实施国家黑土地保护工程、加强农业面源污染治理等；种子技术层面包括，开展种源“卡脖子”**

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_695

