

如何跟踪中央经济工作会议和两会

2022 年 12 月 15 日

两会、中央经济工作会议，这两大会议是最受市场关注的年度政府会议。两大年度会议在定位以及内容上有何不同，我们应该如何捕捉会议聚焦的要点信息？

► 中央经济工作会议和两会的联系和区别。

两者区别在于，中央经济工作会议由中共中央主导，是党委对话国务院，更侧重于确定经济基调和大的政策方针；“两会”则由全国人大、全国政协主导，是国务院对话人大，更注重设立具体经济和政策目标。从政治站位角度，党委在制定政策方针占主导权，中央经济工作会议往往信息密度更高、分量也更重。

两者联系在于，中央经济工作会议在每年末召开，两会在每年年初召开，党委制定方针在前，国务院设立目标、部署具体政策在后，**国务院在两会设立的经济增速目标和具体政策是基于中央经济工作会议做出。**

► 中央经济工作会议的聚焦内容。

中央经济工作会议内容由四部分组成，总结上一年经济工作所取得的成绩、分析国内外经济形势、提出下一年经济工作的总体要求、提出明年重点工作任务。

聚焦中央经济工作会议的年度主题词，中央经济工作会议对于宏观调控、产业布局亦或是改革方向的新提法、新概念，都有可能成为下一年度，以及未来较长一段时间政策密集出台的重点方向，成为下一年影响经济的年度主题词，尤其值得关注。

譬如 2013 年所提“着力防控债务风险”、2015 年所提“供给侧结构性改革”、“三去一降一补”、2016 年所提“房住不炒”、2017 年所提“三大攻坚战”、2020 年所提“碳达峰、碳中和”、“防止资本无序扩张”，均成为来年的重点政策调控方向。

► 两会聚焦内容主要在于两份报告。

人大会议最值得关注的是国务院向人大所作政府工作报告、全国预算报告，通过这两份报告可以获悉全年经济增长目标以及财政货币的政策力度。

政府工作报告主要关注两大关键信息：

关键信息一，年度经济发展目标（GDP 增速、城镇新增就业、城镇调查失业率、居民消费价格目标等）；**关键信息二**，财政、货币等宏观调控政策目标（赤字率、地方政府专项债、减税降费规模、M2、社融增速等）。

预算报告是理解当年财政政策的补充工具，我们可以从中补充获得以下两点信息：

补充信息一：在不公布目标 GDP 年份时，可以通过预算计算隐含的名义 GDP 增速（赤字规模/赤字率）。**补充信息二**：辅助客观判断当年财政政策力度。有时赤字率、专项债规模并不能反映财政运行全貌，通过预算报告，我们能够获悉财政收支增速与 GDP 关系以及实际赤字率（赤字+调入资金/GDP），能够更加客观衡量当年财政宽松力度。

► 对中央经济工作会议与两会的关注重心的三点提示。

理解了两会于中央经济工作会议的异同与关注内容，我们再对会议关注内容做出如下三点提示：**其一**，中央经济工作会议不会公布目标 GDP 增速；**其二**，中央经济工作会议不公布目标赤字率与专项债规模；**其三**，GDP 目标增速、赤字率等均由两会期间的政府工作报告公布，且均基于中央经济工作会议定下的经济基调拟定。

总结来说，如果看来年经济定调与影响经济的年度主题词，则关注中央经济工作会议，如果看具体经济目标和政策落实的具体方式方法，则更应该关注两会。

风险提示：年初经济波动超预期，疫情发展超预期，海外地缘政治风险超预期。



分析师 周君芝

执业证书：S0100521100008

电话：15601683648

邮箱：zhoujunzhi@mszq.com

研究助理 周恺悦

执业证书：S0100121120011

电话：13135690247

邮箱：zhoukaiyue@mszq.com

相关研究

1. 2022 年 11 月金融数据点评：“极端”的金融数据意味着什么？-2022/12/13
2. 全球大类资产跟踪周报：国内风险资产继续强势-2022/12/11
3. 海外疫情系列研究（一）：防疫放开的三个阶段-2022/12/10
4. 宏观事件点评：出口“断崖”预示着什么？-2022/12/08
5. 2023 年宏观经济及资产配置展望（五）：2023 年金融条件展望：超额流动性退潮-2022/12/07

目录

1 中央经济工作会议和两会的联系和区别	3
1.1 两者召开主体不同，讨论内容侧重点不同	3
1.2 两会与中央经济工作会议的联系	4
2 中央经济工作会议的聚焦内容	5
2.1 中央经济工作会议内容由四部分组成	5
2.2 聚焦中央经济工作会议的年度主题词	5
3 两会聚焦的内容主要看两份报告	6
3.1 两会主要关注两份核心报告	6
3.2 聚焦政府工作报告的两点关键信息	7
3.3 聚焦财政预算的两点关键信息	9
4 值得提示的三个关注误区	10
5 风险提示	11
附录：政府工作报告、预算草案的不同版本提示	12
与政府工作报告相关的三个时间点	12
与财政预算相关的四个时间点	13
插图目录	15
表格目录	15

1 中央经济工作会议和两会的联系和区别

1.1 两者召开主体不同，讨论内容侧重点不同

不同点之一：前者由中共中央组织召开，后者由全国人大召开（国务院汇报工作）。

中华人民共和国党和国家机构包括中共中央、国务院、人民代表大会、政协四大班子。

中央经济工作会议由中共中央主导，在每年年末 12 月召开，中国共产党中央委员会总书记、国务院总理将作重要讲话，政治局委员、人大常委、政协委员等都将出席会议。会上将判断当前经济形势和定调第二年宏观经济政策，成为每年级别最高的经济工作会议。

“两会”则由全国人大、全国政协主导，市场关注的**全国人大会议**是最高国家权力机关，一般在每年 3 月举行一次。全国人大代表、国务院总理均将出席会议，全国人大会议将行使《宪法》赋予人大的相关职权，包括但不限于立法、修宪、选举国家领导人、质询政府（审议国务院政府工作报告等）。

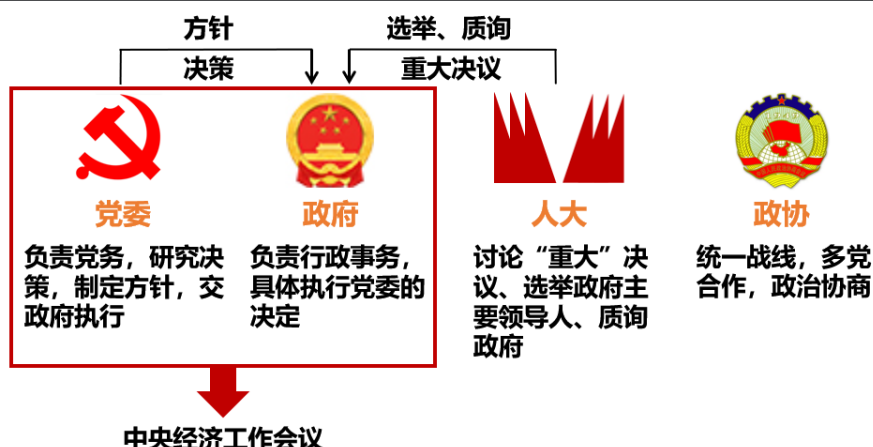
单从政治站位角度，党委在制定政策方针占主导权，中央经济工作会议的信息分量往往更重。

不同点之二：中央经济工作会议、两会汇报经济工作的侧重点不同。

中央经济工作会议上，布置经济工作的是中央党委，**更侧重于确定经济基调和大的政策方针**；而两会上，汇报经济工作的主体的国务院，**更注重设立具体经济增速和政策目标**。

想知道明年经济工作基调、宏观调控、产业政策较以往是否转向，是否有边际变化，更应该关注中央经济工作会议，想知道经济增速目标、宏观政策具体如何实施、产业政策具体如何布局，则更应该关注两会。

图1：中央经济工作会议由中共中央与国务院联合召开



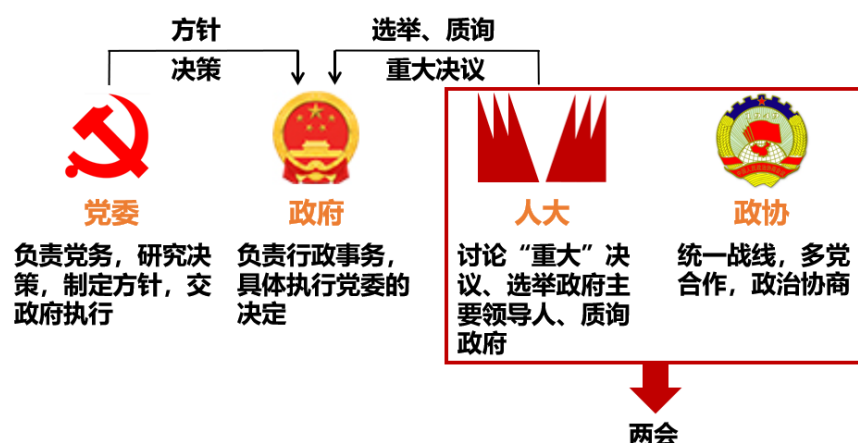
资料来源：民生证券研究院整理

1.2 两会与中央经济工作会议的联系

中央经济工作会议在每年末召开，两会在每年初召开，党委制定方针在前，国务院设立目标、部署具体政策在后，**国务院在两会设立的经济增速目标和具体政策是基于中央经济工作会议做出的。**

两会中国务院所作政府工作报告与中央经济工作会议高度相关，**一方面**延续中央经济工作会议对当年经济的定调¹，制定经济增长目标；**另一方面**对中央经济工作会议制定的工作任务进行细化部署，制定具体的宏观调控政策、产业政策。

图2：两会指“人大会议”+“政协会议”



资料来源：民生证券研究院整理

¹ 年初发生预期外突发事件时（如2020年1月新冠疫情暴发），政策部署可能与中央经济工作会议存在差异。

2 中央经济工作会议的聚焦内容

2.1 中央经济工作会议内容由四部分组成

第一部分，总结上一年经济工作所取得的成绩，譬如 2021 年对上一年疫情防控、产业链升级、生态文明建设方面取得的成绩予以肯定。

第二部分，分析国内外经济形势，譬如 2021 年指出我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，同时世纪疫情冲击下，百年变局加速演进，外部环境更趋复杂严峻和不确定。

第三部分，提出下一年经济工作的总体要求，譬如 2021 年指出坚持稳中求进工作总基调、统筹疫情防控和经济社会发展、着力稳定宏观经济大盘，保持经济运行在合理区间。

第四部分，提出明年重点工作任务，重点任务包括但不限于宏观调控政策（财政、货币政策、金融风险防控）、产业政策（房地产、能源、平台经济）、重点改革政策（国企改革、财税改革）、社会民生政策（养老、教育、医疗）等。

2.2 聚焦中央经济工作会议的年度主题词

中央经济工作会议是最高级别的经济会议，因此会上对于宏观调控、产业布局亦或是改革方向的新提法、新概念，都有可能成为下一年度，以及未来较长一段时间政策密集出台的重点方向，这也是市场关注中央经济工作会议的核心原因。

比如 2013 年中央经济会议首次提出 **“着力防控债务风险”**，2014 年便出台《关于加强地方政府性债务管理的意见》国发[2014]43 号，通过置换方式化解地方存量债务压力。

比如 2015 年中央经济会议首次提出 **“供给侧结构性改革”**，成为 2015-2017 年上游产能压降、房企去库、金融去杠杆的政策背景。

比如 2016 年中央经济会议首次提出 **“房子是用来住的，不是用来炒的”**。自 2016 年开始，房地产政策态度边际收紧，一二线城市限售限购政策加码，抑制房地产泡沫，这一地产调控思路延续至今。

比如 2017 年中央经济会议首次提出 **“防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战”**，2018 年加大金融监管力度（资管新规），金融去杠杆将稳步推进，推动资金“脱虚向实”服务实体经济。

比如 2020 年中央经济工作会议首次提出“防止资本无序扩张”和“做好碳达峰、碳中和”。由此，2021 年成为反垄断执法力度较大的一年，互联网领域作为重点行业迎来一轮强监管；而为响应“碳达峰、碳中和”，2021 年部分地区出现运动式“减碳”现象²。

3 两会聚焦的内容主要看两份报告

3.1 两会主要关注两份核心报告

全国人大会议一般在每年 3 月召开，一般为期 7-10 日不等。在这期间，人大代表需要听取、审议、表决国务院、最高检、最高法、人大常委多份工作报告。特殊年份，人大会议还需要选举任命中华人民共和国最高领导人（主席、总理、最高检、最高法）、通过国民经济五年发展计划、修宪立法。

市场一般最为关注全国人大审议通过的**政府工作报告**、**全国预算报告**³，这两份报告可以获悉全年经济增长目标以及财政政策具体安排。

表1：22 年全国人民代表大会议程

日期	时间段	议程
3 月 5 日 (第 1 天)	上午	·听取国务院总理李克强关于政府工作的报告 ·审查国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要草案（五年一次）。 ·审查国务院关于 2021 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2022 年国民经济和社会发展计划草案 ·审查国务院关于 2021 年中央和地方预算执行情况与 2022 年中央和地方预算草案的报告、2022 年中央和地方预算草案 ·听取全国人大常委会副委员长王晨的部分草案说明
	下午	·代表团全体会议审议政府工作报告
3 月 6 日 (第 2 天)	上午	·代表小组会议审议政府工作报告
	下午	·代表小组会议审查计划报告和草案、预算报告和草案
3 月 7 日 (第 3 天)	上午	·代表小组会议审查计划报告和草案、预算报告和草案
	下午	·代表小组会议审议全国人大常委会的部分草案说明
3 月 8 日 (第 4 天)		代表大会第二次全体会议：
	上午	·听取关于全国人民代表大会常务委员会工作的报告 ·听取最高人民法院工作的报告 ·听取最高人民检察院工作的报告
	下午	·代表小组会议审议全国人大常委会工作报告
	上午	·代表小组会议审议全国人大常委会的部分草案修改稿与最高人民检察院、最高人民法院工作报告

² <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1713051313766182277&wfr=spider&for=pc>

³ 除此之外，会议召开期间大会新闻中心将开启“部长通道”，邀请列席会议的国务院部委负责人在“部长通道”上回答媒体的提问，回应公众关切，成为报告之外理解当年政策的窗口。

3月9日 (第5天)	下午	·代表小组会议审议最高人民检察院、最高人民法院工作报告
3月10日 (第6天)	上午	·代表小组会议审议关于政府工作报告、年度计划、年度预算的三个决议草案
	下午	·代表小组会议审议关于全国人大常委会工作报告、最高人民法院工作报告、最高人民检察院工作报告的三个决议草案
3月11日 (第7天)	上午	代表大会第三次全体会议（闭幕会）： · 表决关于政府工作报告的决议草案 ·表决全国人民代表大会的部分决定草案 ·表决关于2021年国民经济和社会发展计划执行情况与2022年国民经济和社会发展计划的决议草案 · 表决关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算的决议草案 ·表决关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议草案 ·表决关于最高人民法院工作报告的决议草案 ·表决关于最高人民检察院工作报告的决议草案

资料来源：国务院官网，民生证券研究院整理

3.2 聚焦政府工作报告的两点关键信息

结构上看，政府工作报告内容可分为三部分：

第一部分，上一年度工作回顾；

第二部分，下一年经济社会发展总体要求和政策取向。这一部分对经济的定调、政策调控力度将延续上一年底中央经济工作会议表述，而经济发展目标以及财政货币政策目标则是最为值得关注的内容；

第三部分，下一年政府工作任务。这一部分内容是对中央经济工作会议内容的延续与细化，新增重要表述较少。

表2：2022年政府工作报告主要内容

2022年政府工作报告
一、2021年工作回顾 二、2022年经济社会发展总体要求和政策取向 三、2022年政府工作任务 （一）着力稳定宏观经济大盘，保持经济运行在合理区间。 （二）着力稳市场主体保就业，加大宏观政策实施力度。 （三）坚定不移深化改革，更大激发市场活力和发展内生动力。 （四）深入实施创新驱动发展战略，巩固壮大实体经济根基。 （五）坚定实施扩大内需战略，推进区域协调发展和新型城镇化。 （六）大力抓好农业生产，促进乡村全面振兴。 （七）扩大高水平对外开放，推动外贸外资平稳发展。 （八）持续改善生态环境，推动绿色低碳发展。 （九）切实保障和改善民生，加强和创新社会治理

资料来源：国务院官网，民生证券研究院整理

我们可以从政府报告中提炼两大关键信息。

关键信息一，年度经济发展目标。

在政府工作报告第二部分（“下一年经济社会发展总体要求和政策取向”），将公布包括 GDP 增速、城镇新增就业、城镇调查失业率、居民消费价格目标等。

观察十九大以来政府工作报告，我国 GDP 增速目标缓慢下调，从 2015 年的 7% 下降到 2020 年的 5.5%，在特殊年份可能不设经济增速目标。

CPI 同比目标则始终维持在 3% 左右。城镇新增就业目标除 2020 年外，均为 1100 万人。失业率目标疫情前保持在 4.5% 左右，疫情后上升至 5.5% 左右。

表3：政府工作报告主要发展预期目标

指标	2022 目标	2021 目标	2020 目标	2019 目标	2018 目标	2017 目标
GDP 增长	5.5%左右	6.0%	—	6% - 6.5%	6.5%左右	6.5%左右
CPI 同比	3.0%	3%左右	3.5%左右	3%左右	3%左右	3%左右
城镇新增就业	1100 以上	1100 以上	900 以上	1100 以上	1100 万人以上	1100 万人以上
城镇登记失业率	5.5%（城镇调查失业率）	5.5%（城镇调查失业率）	5.5%左右	4.5%以内	4.5%以内	4.5%以内
进出口	保稳提质	量稳质升	促稳提质	稳中提质	稳中向好	回稳向好
国际收支	基本平衡	基本平衡	基本平衡	基本平衡	基本平衡	基本平衡
居民收入增长	与经济增长基本同步	稳步增长	与经济增长基本同步	与经济增长基本同步	与经济增长基本同步	与经济增长基本同步
单位国内生产总值能耗	在“十四五”规划期内统筹考核，并留有适当弹性	下降 3%左右	继续下降	下降 3%左右	下降 3%以上	下降 3.4%以上

资料来源：国务院官网，民生证券研究院整理

关键信息一：财政 赤字率宏观调控政策目标

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_50258

