

十年回顾：中央经济工作会议

2022 年 12 月 20 日

2022 年中央经济工作会议尘埃落定。我们对这次会议精神的理解为全力稳增长。我们回顾过去十年中央经济工作会议，历数会议定下主基调之后，后续政策的落地情况。进而回答目前市场一个困惑：2023 年将跟进哪些稳增长政策？

过去十年中央经济工作会议，主题围绕两大主线展开：稳增长和调结构。

首先需要强调，每年末召开中央经济工作会议，年度经济主题词是为针对第二年。例如 2014 年会议提到“努力保持经济稳定增长”，是为 2015 年奠定经济政策主基调。

经济平稳年份，政策重心向调结构倾斜，旨在解决长期发展面临的潜在障碍。

2015 年，当年宏观经济通缩风险化解，地产已有明显修复，年末中央经济工作会议开始聚焦“供给侧结构性改革”。又例如 2020 年，经历下半年出口和地产上行之后，年末中央经济工作会议聚焦“双碳”和“防范资本无序扩张”。

经济下行压力较大年份，政策重心明显偏向稳增长，旨在缓解当下经济增长压力。

2014 年，当年内需低迷，经济面临深度通缩风险，年末中央经济工作会议强调“努力保持经济稳定增长”。类似还有 2018 年，当年对内经历了去杠杆，对外受中美贸易摩擦压制，经济面临较大增长压力，故而年末中央经济工作会议强调“强化逆周期调节”。

侧重调结构的年份，后续结构调整政策悉数跟进兑现。

2013 年首次提出“着力防控债务风险”，2014 年出台 43 号文以及新预算法，将存量债务置换，新增债务纳入预算管理。

2015 年首次提出“供给侧结构性改革”，2016 年出台多项政策明确产能压降规模目标，同时地产开启去库进程。

2016 年首次提出“房住不炒”，2017 年一二线城市开始密集收紧地产需求端政策。2017 年提出“深化供给侧改革”，2018 年迎来企业、政府、金融去杠杆进程。

2020 年提出“双碳”目标、“防资本扩张”，2021 年互联网迎来强监管，部分地区甚至出现运动式“减碳”。

侧重稳增长的年份，稳增长政策的形式及力度均会超预期。

2014、2018、2019、2021 年会议提示下一年重心略向稳增长倾斜，来年财政和货币政策便都明显放宽。

甚至来年出台形式非常新颖的稳增长政策，形式之新，超过之前年份的想象。

例如：2015 年启用棚改货币化，站在 2015 年之前难以预料；2019 年推进 LPR 定价机制改革，2019 年之前也较难预料；

2020 年年中启用特别国债、2022 年央行利润上缴支持增值税留抵退税、使用结存专项债限额，也难以提前预判。

可以期待 2023 年稳增长政策的力度和新形式。

不论是调结构还是稳增长，当年中央经济工作会议一旦定下基调，来年便会跟进系列政策。这些政策或在传统政策框架之内，或者完全以预期外形式落地，最终效果是上年末中央经济工作会议聚焦的主基调，均会在第二年落地实现。

今年中央经济工作会议定调稳增长，而且罕见定调扩大内需的战略高度。那么未来与内需修复相关的政策，我们可以拭目以待。

风险提示：经济修复节奏超预期，疫情发展超预期，海外地缘政治冲突超预期。



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.宏观事件点评：中央经济工作会议精神内核：不折腾，全力搞经济-2022/12/18
- 2.全球大类资产跟踪周报：国内外风险资产回调-2022/12/17
- 3.政策研究系列（一）：如何跟踪中央经济工作会议和两会-2022/12/16
- 4.海外疫情系列研究（二）：防疫放开后的政策路线-2022/12/15
- 5.2022 年 11 月金融数据点评：“极端”的金融数据意味着什么？-2022/12/13

目录

1 2012 年：“化解产能过剩”及“扩大内需”	3
2 2013 年：“稳中求进，改革创新”及“着力防控债务风险”	5
3 2014 年：“适应新常态”及“努力保持经济稳定增长”	7
4 2015 年：“化解地方政府债务风险”及“供给侧结构性改革”	9
5 2016 年：“房住不炒”及“三去一降一补”	11
6 2017 年：“深化供给侧改革”及“破、立、降”	13
7 2018 年：“强化逆周期调节”及“制造强国”	15
8 2019 年：“稳字当头”及“三大攻坚战”	17
9 2020 年：“做好碳达峰碳中和”和“强化反垄断”	19
10 2021 年：“着力稳定宏观经济大盘”及“宏观政策要稳健有效”	22
11 风险提示	24
表格目录	25

1 2012 年：“化解产能过剩”及“扩大内需”

- “化解产能过剩”的重要表述：

经济增长下行压力和产能相对过剩的矛盾有所加剧，企业生产经营成本上升和创新能力不足的问题并存。

要充分利用国际金融危机形成的倒逼机制，把化解产能过剩矛盾作为工作重点，……。要加强对各个产能过剩行业发展趋势的预测，制定有针对性的调整 and 化解方案。

- 2013 年政策跟进：制定部分行业化解产能规划

《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》国发〔2013〕41 号提出要积极有效地化解钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业产能严重过剩矛盾，针对上述行业规划未来五年化解产能过剩的“路线图”。

- “扩大内需”的重要表述

我们面临的机遇，不再是简单纳入全球分工体系、扩大出口、加快投资的传统机遇，而是倒逼我们扩大内需、提高创新能力、促进经济发展方式转变的新机遇。

要牢牢把握扩大内需这一战略基点，培育一批拉动力强的消费增长点，增强消费对经济增长的基础作用，发挥好投资对经济增长的关键作用。

做好明年经济工作，必须加快调整经济结构、转变经济发展方式，使经济持续健康发展建立在扩大内需的基础上。

- 2013 年政策跟进：信息消费成为扩内需抓手

《国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见》(国发〔2013〕32 号)提出我国信息消费具有良好发展基础和巨大发展潜力。要加快促进信息消费，拉动需求，催生新的经济增长点。

表1：2012 年中央经济工作会议主要内容

	2012
上年工作成就	·经济运行总体平稳，物价涨幅稳步回落，农业基础地位进一步稳固，社会大局保持稳定
明年特殊时点	·明年是 全面贯彻落实十八大精神的开局之年 ，是实施“十二五”规划承前启后的关键一年，是为全面建成小康社会奠定坚实基础的重要一年
明年经济形势判断	·【外部】 ·世界经济低速增长态势仍将延续，各种形式的保护主义明显抬头，潜在通胀和资产泡沫的压力加大，世界经济已由危机前的 快速发展期进入深度转型调整期 ·【内部】 ·我国发展仍处于重要 战略机遇期 的基本判断没有变。同时，我国发展的重要战略机遇期在国际环境方面的内涵和条件发生很大变化 ·我们面临的机遇， 不再是简单纳入全球分工体系、扩大出口、加快投资的传统机遇 ，而是倒逼我们扩大内需、提高创新能力、促进经济发展方式转变的新机遇
面临的风险和挑战	· 经济增长下行压力和产能相对过剩的矛盾有所加剧 ，企业生产经营成本上升和创新能力不足的问题并存， 金融领域存在潜在风险 ，经济发展和资源环境的矛盾仍然突出
明年工作主基调	·继续把握好 稳中求进 的工作总基调 ·必须加快调整经济结构、转变经济发展方式， 使经济持续健康发展建立在扩大内需的基础上
下一年度主要工作任务	·一是加强和改善宏观调控，促进经济持续健康发展 ·二是夯实农业基础，保障农产品供给 ·三是加快调整产业结构，提高产业整体素质 ·四是积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量 ·五是加强民生保障，提高人民生活水平 ·六是全面深化经济体制改革，坚定不移扩大开放
财政政策	· 积极的财政政策 ·结合税制改革完善结构性减税政策 ·严格控制一般性支出，把钱用在刀刃上
货币政策	· 稳健的货币政策 ·要注意把握好度，增强操作的灵活性、 要适当扩大社会融资总规模 ，保持贷款适度增加 ·保持人民币汇率 基本稳定 、切实降低实体经济发展的融资成本
内需	·【地产】 ·要坚持房地产市场调控政策不动摇 ·积极稳妥推进城镇化：有序推进农业转移人口市民化作为重要任务抓实抓好 ·要继续加强保障性住房建设和管理， 加快棚户区改造 ·【消费&投资】 · 要牢牢把握扩大内需这一战略基点 、培育一批拉动力强的消费增长点，增强消费对经济增长的基础作用，发挥好投资对经济增长的关键作用 ·要增加并 引导好民间投资 ，同时在打基础、利长远、惠民生、 又不会造成重复建设 的基础设施领域加大公共投资力度。
产业政策	·【把化解产能过剩矛盾作为工作重点】 ·要充分利用国际金融危机形成的倒逼机制， 把化解产能过剩矛盾作为工作重点 ·加强对各个产能过剩行业发展趋势的预测，制定有针对性的调整和化解方案
金融风险管控	·重视财政金融领域存在的风险隐患，坚决守住不发生系统性和区域性金融风险的底线

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

2 2013 年：“稳中求进，改革创新”及“着力防控债务风险”

- “稳中求进，改革创新”的重要表述：

做好明年经济工作，最核心的是要坚持**稳中求进、改革创新**。……做好明年经济工作，要坚持稳中求进，统筹稳增长、调结构、促改革，保持经济增速在合理区间平稳运行。

化解产能过剩的根本出路是创新，包括技术创新、产品创新、组织创新、商业模式创新、市场创新。

- 2014 年份政策跟进：首次提出“双创”、支持互联网发展

2014 年 9 月，天津市举办世界经济论坛 2014 年新领军者年会。中国国务院总理李克强在致辞中提出：“要借改革创新的“东风”，……形成“万众创新”“人人创新”的新态势”，是李克强首次提出“大众创业、万众创新”的概念。

2014 年 11 月，在杭州举办的首届世界互联网大会上，李克强指出：互联网是大众创业、万众创新的新工具，中国政府高度重视、大力支持互联网发展。

2015 年“双创”政策进一步出台，其中《关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》国办发〔2015〕9 号重点强调了加强财政资金引导和完善创业投融资机制，政府引导基金、天使投资人以及 VC/PE 投资机构成为了重要的参与主体。

- “着力防控债务风险”的重要表述：

要把**控制和化解地方政府性债务风险作为经济工作的重要任务**，把短期应对措施和长期制度建设结合起来，做好化解地方政府性债务风险各项工作。

加强源头规范，把地方政府性债务分门别类纳入全口径预算管理，严格政府举债程序。明确责任落实，省市区政府要对本地区地方政府性债务负责任。

- 2014 年政策跟进：地方政府债务正式纳入预算监管

《关于加强地方政府性债务管理的意见》国发〔2014〕43 号提出以 2013 年政府性债务审计结果为基础，对**非债券形式存在的政府债务予以置换**，并以三年过渡期来缓释政府债务风险，减轻政府的债务压力。后续 2015—2018 年共发行置换债约 12.2 万亿元，存量债务基本置换完毕。

《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》（财预〔2014〕351 号）则进一步明确存量债务清理甄别原则，预备将地方政府**存量债务纳入预算管理**相关工作。

《中华人民共和国预算法 (2014 修订版)》印发，地方政府举债的“前门”正式打开，地方政府可以采取自发还政府债券的方式举债，并受预算约束。

表2：2013 年中央经济工作会议主要内容

	2013
上年工作成就	·经济运行总体平稳，农业生产再获丰收，结构调整取得新进展，改革开放力度加大，人民生活继续改善，社会大局和谐稳定 ·党的十八届三中全会为加快转变经济发展方式、培育经济发展新动力、实现经济持续健康发展确定了行动纲领（《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》）。(党中央已决定成立中央全面深化改革领导小组，在中共中央政治局、中共中央政治局常委会领导下工作)
明年特殊时点	·2014 年是全面贯彻落实党的十八届三中全会精神、全面深化改革的第一年，改革任务重大而艰巨 ·明年进入到“十二五”规划第四年，对全面完成“十二五”规划至关重要
明年经济形势判断	·【外部】 ·明年世界经济仍将延续缓慢复苏态势，但也存在不稳定不确定因素，新的增长动力源尚不明朗，大国货币政策、贸易投资格局、大宗商品价格的变化方向都存在不确定性
面临的风险和挑战	·经济运行存在下行压力，部分行业产能过剩问题严重，保障粮食安全难度加大，宏观债务水平持续上升，结构性就业矛盾突出，生态环境恶化、食品药品质量堪忧、社会治安状况不佳等突出问题仍没有缓解
明年工作主基调	·要坚持稳中求进、改革创新 ·要全面认识持续健康发展和生产总值增长的关系，不能把发展简单化为增加生产总值，抓住机遇保持国内生产总值合理增长、推进经济结构调整，努力实现经济发展质量和效益得到提高又不会带来后遗症的速度
下一年度主要工作任务	·一是切实保障国家粮食安全 ·二是大力调整产业结构 ·三是着力防控债务风险 ·四是积极促进区域协调发展 ·五是着力做好保障和改善民生工作 ·六是不断提高对外开放水平
财政政策	积极的财政政策 ·调整财政支出结构，厉行节约，提高资金使用效率 ·完善结构性减税政策，扩大营改增试点行业
货币政策	·稳健的货币政策 ·要保持货币信贷及社会融资规模合理增长 ·改善和优化融资结构和信贷结构，提高直接融资比重 ·推进利率市场化和人民币汇率形成机制改革 ·增强金融运行效率和服务实体经济能力
内需	·【地产】 ·努力解决好住房问题，探索适合国情、符合发展阶段性特征的住房模式，加大廉租住房、公共租赁住房等保障性住房建设和供给，做好棚户区改造
产业政策	·【要着力抓好化解产能过剩和实施创新驱动发展】 ·化解产能过剩的根本出路是创新，包括技术创新、产品创新、组织创新、商业模式创新、市场创新
金融风险管控	·把控制和化解地方政府性债务风险作为经济工作的重要任务，把短期应对措施和长期制度建设结合起来，做好化解地方政府性债务风险各项工作

其他重点议题
•【一带一路】

- 推进丝绸之路经济带建设，抓紧制定战略规划，**加强基础设施互联互通建设**
- 建设 21 世纪海上丝绸之路，加强海上通道互联互通建设，拉紧相互利益纽带

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

3 2014 年：“适应新常态”及“努力保持经济稳定增长”

● “适应新常态”的重要表述：

我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化，**经济发展进入新常态。认识新常态，适应新常态，引领新常态，是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。**

科学认识当前形势，准确研判未来走势，必须历史地、辩证地认识我国经济发展的阶段性特征，**准确把握经济发展新常态。**

从生产要素相对优势看，.....现在人口老龄化日趋发展，农业富余劳动力减少，要素的规模驱动力减弱，经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步，**必须让创新成为驱动发展新引擎。**

● 2015 年政策跟进：新常态下“互联网+”成为经济增长新动能

《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》提出，到 2018 年，基于互联网的新业态成为**新的经济增长动力**；到 2025 年，“互联网+”新经济形态初步形成，“互联网+”成为我国经济社会创新发展的重要驱动力量。

《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》印发，鼓励金融创新，**促进互联网金融健康发展**，明确监管责任，规范市场秩序。

2015 年 12 月，第二届世界互联网大会在浙江乌镇举行，中国国家主席习近平在会上表示，要推动**网络经济创新发展**。

● “努力保持经济稳定增长”的重要表述：

2015 年经济工作的主要任务，第一便是**努力保持经济稳定增长，其内涵在于：**

保持稳增长和调结构之间平衡，.....继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。积极的财政政策要**有力度**，货币政策要更加注重**松紧适度**。要促进“三驾马车”更均衡地拉动增长。

● 2015 年政策跟进：稳增长下货币政策力度超前

在“稳增长”压力之下，“降准降息”成为2015年货币政策的代名词，频率和力度都是近几年少见的。

2015年，中国人民银行通过多次降准降息，释放了上万亿元流动性。连续降准降息后，国内经济通缩压力减轻。

表3：2014年中央经济工作会议主要内容

	2014
上年工作成就	·经济运行处在合理区间，经济结构调整出现积极变化，深化改革开放取得重大进展，人民生活水平提高
明年特殊时点	·2015年是全面深化改革的关键之年，是全面推进依法治国的开局之年，也是全面完成“十二五”规划的收官之年
明年（未来）经济形势判断	·【外部】 ·明年世界经济增速可能会略有回升，但总体复苏疲弱态势难有明显改观，国际金融市场波动加大，国际大宗商品价格波动，地缘政治等非经济因素影响加大 ·我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化， ·经济发展进入新常态，正从高速增长转向中高速增长 ·经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长 ·经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整 ·经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点 ·认识新常态，适应新常态，引领新常态，是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑
面临的风险和挑战	经济下行压力较大，结构调整阵痛显现，企业生产经营困难增多，部分经济风险显现。
明年工作主基调	·坚持稳中求进工作总基调，坚持以提高经济发展和效益为中心 ·主动适应经济发展新常态，保持经济运行在合理区间，把转方式调结构放到更加重要位置（要切实将经济工作的着力点放到转方式调结构上来），狠抓改革攻坚，突出创新驱动，强化风险防控
下一年度主要工作任务	·一是努力保持经济稳定增长 ·二是积极发现培育新增长点 ·三是加快转变农业发展方式 ·四是优化经济发展空间格局 ·五是加强保障和改善民生工作
财政政策	·积极的财政政策 ·积极的财政政策要有力度

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_50355

