

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，历次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：国内外风险资产回顾-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和化解方案。

- 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、自治区、直辖市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
面临的挑战和风险	·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 以提高经济发展质量和效益为中心 · 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
货币政策	· 稳健的货币政策 ·货币政策要更加注重 松紧适度
内需	·从消费需求看，……、 通过创新供给激活需求的重要性显著上升，必须采取正确的消费政策，释放消费潜力，使消费继续在推动经济发展中发挥基础作用 ·从投资需求看，……， 传统产业相对饱和，但基础设施互联互通和一些新技术、新产品、新业态、新商业模式的投资机会大量涌现 ·从出口和国际收支看，……，现在全球总需求不振，我国低成本比较优势也发生了转化，同时我国出口竞争优势依然存在，高水平引进来、大规模走出去正在同步发生， 必须加紧培育新的比较优势，使出口继续对经济发展发挥支撑作用

产业政策	·从 生产能力和产业组织 方式看，过去供给不足是长期困扰我们的一个主要矛盾，现在传统产业供给能力大幅超出需求， 产业结构必须优化升级 ·从 生产要素 相对优势看，过去劳动力成本低是最大优势，引进技术和管理就能迅速变成生产力，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
金融风险管控	·高度关注风险发生发展趋势，按照严控增量、区别对待、分类施策、逐步化解的原则，有序加以化解 ·从经济风险积累和化解看， 伴随着经济增速下调，各类隐性风险逐步显性化 ，风险总体可控， 但化解以高杠杆和泡沫化为主要特征 的各类风险将持续一段时间，必须标本兼治、对症下药，建立健全化解各类风险的体制机制
其他重点议题	· 【扶贫】 ·要更多面向特定人口、具体人口， 实现精准脱贫 ，防止平均数掩盖大多数。

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

4 2015 年：“化解地方政府债务风险”及“供给侧结构性改革”

● “化解地方政府债务风险”的重要表述：

对信用违约要依法处置。要有效化解地方政府债务风险，做好地方政府存量债务置换工作，完善全口径政府债务管理，改进地方政府债券发行办法。

● 2016 年政策跟进：进一步细化政府债务管理。

《地方政府性债务风险应急处置预案》国办函〔2016〕88 号、《地方政府性债务风险分类处置指南》（财预〔2016〕152 号），明确存量显性债务偿还管理方式、明确存量隐性债务偿还管理方式（此处存量隐性债务指 2014 认定的 8.6 万亿或有债务）、明确 2014 以后新增隐性债务偿还方式。

● “供给侧结构性改革”的重要表述：

推进供给侧结构性改革，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，是适应国际金融危机发生后综合国力竞争新形势的主动选择，是适应我国经济发展新常态的必然要求。

明年及今后一个时期，要在适度扩大总需求的同时，**着力加强供给侧结构性改革**，实施相互配合的五大政策支柱。

● 2016 年政策跟进：多份文件明确各行业去产能目标规模。

《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》国发〔2016〕6号，提出在近年来淘汰落后钢铁产能的基础上，从2016年开始，用5年时间再压减粗钢产能1亿—1.5亿吨。严禁新增产能、化解过剩产能、引导主动退出、拆除相应设备等

《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》国发〔2016〕7号，提出从2016年开始，用3至5年的时间，退出煤炭产能5亿吨左右、减量重组5亿吨左右。

《煤炭工业发展“十三五”规划》发改能源〔2016〕2714号提出“十三五”期间化解淘汰过剩落后产能8亿吨/年左右。

《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》国办发〔2016〕39号提出培育和发展住房租赁市场，推动房地产去库存。

表4：2015年中央经济工作会议主要内容

	2015
上年工作成就	·经济运行总体平稳，稳中有进，稳中有好，经济保持中高速增长，经济结构优化，改革开放向纵深迈进，民生持续改善，社会大局总体稳定。今年主要目标任务的完成，标志着“十二五”规划可以胜利收官
明年特殊时点	·明年是 全面建成小康社会决胜阶段的开局之年 ，也是推进 结构性改革的攻坚之年
明年经济形势判断	·引领经济发展新常态，要努力实现多方面工作重点转变 ·推动经济发展，要更加注重提高发展质量和效益 · 稳定经济增长，要更加注重供给侧结构性改革
面临的风险和挑战	· 结构性产能过剩比较严重 。这是绕不过去的历史关口，加快改革创新，抓紧做好工作，就能顺利过关
明年工作主基调	·明年经济社会发展特别是结构性改革任务十分繁重，战略上要坚持 稳中求进 、把握好节奏和力度，战术上要抓住关键点，主要是 抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务
下一年度主要工作任务	· 一是积极稳妥化解产能过剩 ·二是帮助企业降低成本 ·三是化解房地产库存 ·四是扩大有效供给 · 五是防范化解金融风险
财政政策	· 积极的财政政策要加大力度 ·实行减税政策， 阶段性提高财政赤字率 ，在适当增加必要的财政支出和政府投资的同时，主要用于弥补降税带来的财政减收， 保障政府应该承担的支出责任 ·降低企业税费负担，降低社会保险费
货币政策	稳健的货币政策要灵活适度 ·为 结构性改革营造适宜的货币金融环境 ，降低融资成本，保持流动性合理充裕和社会融资总量适度增长 ·扩大直接融资比重，优化信贷结构，完善汇率形成机制

内需	<ul style="list-style-type: none"> •【地产——化解房地产库存】 ·要落实户籍制度改革方案，加快农民工市民化，允许农业转移人口等非户籍人口在就业地落户，扩大有效需求，打通供需通道，消化库存 ·取消过时的限制性措施、适当降低商品住房价格，促进房地产业兼并重组，提高产业集中度。 •【技术改造和设备更新】 要支持企业技术改造和设备更新，降低企业债务负担，创新金融支持方式，提高企业技术改造投资能力。
产业政策	<ul style="list-style-type: none"> •【积极稳妥化解产能过剩】 ·要依法为实施市场化破产程序创造条件，加快破产清算案件审理。要严格控制增量，防止新的产能过剩
金融风险管控	<ul style="list-style-type: none"> •防范化解金融风险 ·做好地方政府存量债务置换工作，完善全口径政府债务管理，改进地方政府债券发行办法
其他重点议题	<ul style="list-style-type: none"> •【扶贫】 ·打好脱贫攻坚战，坚持精准扶贫、精准脱贫 •【全面深化改革】推进结构性改革，必须依靠全面深化改革 ·大力推进国有企业改革、要加快财税体制改革、要加快金融体制改革、加快推进银行体系改革、要加快养老保险制度改革、要加快医药卫生体制改革

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

5 2016年：“房住不炒”及“三去一降一补”

- “房住不炒”的重要表述：

要坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，……，**既抑制房地产泡沫，又防止出现大起大落**。要在宏观上管住货币，微观信贷政策要支持合理自住购房，严格限制信贷流向投资投机性购房。

- 2017年政策跟进：**房地产业经历政策调控颇为严厉和频繁。**

2017年全国超过100个城市（县级以上）发布了各种相关房地产调控措施200余次¹。除了调控频次增加，调控手段也增多，在“限购”、“限贷”的基础上，“限售”“限价”成为当时调控的新手段，加入限售的城市超过50个。

- “三去一降一补”的重要表述：

去产能方面，要继续推动钢铁、煤炭行业化解过剩产能。……要防止已经化解的过剩产能死灰复燃，同时用市场、法治的办法做好其他产能严重过剩行业去产能工作。

去库存方面，要坚持分类调控，因城因地施策，**重点解决三四线城市房地产库存过多问题。**

¹ <http://house.people.com.cn/n1/2017/1229/c164220-29736270.html>

去杠杆方面，要在控制总杠杆率的前提下，把降低企业杠杆率作为重中之重。……要规范政府举债行为。

降成本方面，要在减税、降费、降低要素成本上加大工作力度。

补短板方面，……要更有力、更扎实推进脱贫攻坚各项工作，集中力量攻克薄弱环节……推动精准扶贫、精准脱贫各项政策措施落地生根。

● **2017 年政策跟进：去地产库存、去产能政策持续加码。**

2017 年 3 月 5 日，国务院总理李克强作政府工作报告时强调，因城施策去库存。目前三、四线城市房地产库存仍然较多，要支持居民自住和进城人员购房需求。由此一二线城市、三四线城市地产政策调控分化。

去产能方面，《国务院开展第四次大督查的通知》国发明电[2017]1 号：提出 2017 年压减 5000 万吨左右钢铁产能，退出 1.5 亿吨以上煤炭产能，淘汰、停建、缓建 5000 万千瓦以上煤电产能。取缔“地条钢”产能情况。加强房地产市场分类调控，推动库存较大的三四线城市去库存，**推进 600 万套棚户区住房改造**，继续发展公租房等保障性住房，因地制宜、多种方式提高货币化安置比例，加快居住证制度全覆盖情况。

《清理整顿电解铝行业违法违规项目专项行动工作方案的通知》发改办产业[2017] 656 号：提出电解铝新增产能严格受控。

表5：2016 年中央经济工作会议主要内容

	2016
上年工作成就	·经济形势总的特点是缓中趋稳、稳中向好，经济运行保持在合理区间，质量和效益提高 ·经济结构继续优化，创新对发展的支撑作用增强。改革开放取得新突破，主要领域“四梁八柱”性改革基本出台，对外开放布局进一步完善。人民生活持续改善，贫困人口预计减少 1000 万以上。生态环境有所好转，绿色发展初见成效
明年特殊时点	·2017 年是实施“十三五”规划的重要一年，是 供给侧结构性改革的深化之年
明年经济形势判断	·我国经济运行面临的突出矛盾和问题，虽然有周期性、总量性因素，但根源是重大结构性失衡，导致经济循环不畅， 必须从供给侧、结构性改革上想办法 ，努力实现供求关系新的动态均衡
面临的风险和挑战	· 产能过剩和需求结构升级矛盾突出 ，经济增长内生动力不足， 金融风险有所积聚 ，部分地区困难增多等
明年工作主基调	· 稳中求进 工作总基调是治国理政的重要原则，也是做好经济工作的方法论，明年贯彻好这个总基调具有特别重要的意义 · 要继续深化供给侧结构性改革
下一年度主要工作任务	· 一是深入推进“三去一降一补” ·二是深入推进农业供给侧结构性改革。 ·三是着力振兴实体经济。 · 四是促进房地产市场平稳健康发展
财政政策	· 积极的财政政策 ·财政政策要更加 积极有效 ·预算安排要 适应推进供给侧结构性改革 、降低企业税费负担、保障民生兜底的需要

货币政策	<ul style="list-style-type: none"> •稳健的货币政策 ·适应货币供应方式新变化，调节好货币闸门，努力畅通货币政策传导渠道和机制，维护流动性基本稳定 ·要在增强汇率弹性的同时，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定
内需	<ul style="list-style-type: none"> •【地产——去库存+房住不炒】 ·因城因地施策，重点解决三四线城市房地产库存过多问题。要把去库存和促进人口城镇化结合起来，提高三四线城市和特大城市间基础设施的互联互通，提高三四线城市教育、医疗等公共服务水平，增强对农业转移人口的吸引力 ·要坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，既抑制房地产泡沫，又防止出现大起大落；要在宏观上管住货币，微观信贷政策要支持合理自住购房，严格限制信贷流向投资投机性购房；房价上涨压力大的城市要合理增加土地供应，提高住宅用地比例
产业政策	<ul style="list-style-type: none"> •【深入推进“三去一降一补”】 ·去产能方面，要继续推动钢铁、煤炭行业化解过剩产能 ·去库存方面，要坚持分类调控，因城因地施策，重点解决三四线城市房地产库存过多问题 ·去杠杆方面，要在控制总杠杆率的前提下，把降低企业杠杆率作为重中之重，规范政府举债行为 ·降成本方面，要在减税、降费、降低要素成本上加大工作力度 ·补短板方面，要从严重制约经济社会发展的重要领域和关键环节、从人民群众迫切需要解决的突出问题着手，既补硬短板也补软短板，既补发展短板也补制度短板
金融风险管控	<ul style="list-style-type: none"> •要把防控金融风险放到更加重要的位置，下决心处置一批风险点，着力防控资产泡沫，提高和改进监管能力，确保不发生系统性金融风险。
其他重点议题	<ul style="list-style-type: none"> •【扶贫】 要更有力、更扎实推进脱贫攻坚各项工作，推动精准扶贫、精准脱贫各项政策措施落地生根 ·【推进多方面改革】 要深化国企国资改革：混合所有制改革是国企改革的重要突破口，.....加快推动国有资本投资、运营公司改革试点； 要稳妥推进财税和金融体制改革；积极稳妥推进金融监管体制改革、要推动养老保险制度改革

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

6 2017年：“深化供给侧改革”及“破、立、降”

● “深化供给侧改革”、“破、立、降”的重要表述：

打好防范化解重大风险攻坚战，重点是**防控金融风险**，要**服务于供给侧结构性改革这条主线**，促进形成金融和实体经济、金融和房地产、金融体系内部的良性循环，做好重点领域风险防范和处置.....。

深化要素市场化配置改革，**重点在“破”、“立”、“降”上下功夫**：**大力破除无效供给**，把处置“僵尸企业”作为重要抓手，推动化解过剩产能；**大力培育新动能**，.....；**大力降低实体经济成本**，降低制度性交易成本，.....。

● 2018年政策跟进：去杠杆力度加码、去产能、去库存持续推进。

2018年7月末中央政治局会议要求，**把防范化解金融风险和服务实体经济更好结合起来**，**坚定做好去杠杆工作**，把握好力度和节奏，协调好各项政策出台时机。

金融去杠杆方面，《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》银发〔2018〕106号提出从投资范围、杠杆约束、信息披露等多个方面做了要求，旨在防范金融风险、增强金融服务实体经济的能力、最大限度消除监管套利空间和推动金融供给侧结构性改革。

企业去杠杆方面，国家发展改革委、人民银行、财政部、银保监会、国资委等五部门联合印发《2018年降低企业杠杆率工作要点》的通知，部署加快推进降低企业杠杆率各项工作，打好防范化解重大风险攻坚战，使宏观杠杆率得到有效控制。

政府去杠杆方面，印发《关于进一步增强企业债券服务实体经济能力严格防范地方债务风险的通知》（发改办财金〔2018〕194号）、（中发〔2018〕27号），提出坚决遏制地方政府隐性债务增量，要求地方政府通过“统筹资金、偿还一批；债务置换、展期一批；项目运营、消化一批；引入资本、转换一批”等方式在5-10年内化解地方政府隐性债务。

去产能方面，《关于做好2018年重点领域化解过剩产能工作的通知》发改运行〔2018〕554号明确2018年力争实现再压减钢铁产能3000万吨左右、退出煤炭产能1.5亿吨左右、淘汰关停不达标的30万千瓦以下煤电机组的目标任务。

表6：2017年中央经济工作会议主要内容

	2017
上年工作成就	·党的十八大以来，我国经济发展取得历史性成就、发生历史性变革，为其他领域改革发展提供了重要物质条件。经济实力再上新台阶，经济年均增长7.1%，成为世界经济增长的主要动力源和稳定器
明年特殊时点	·2018年是贯彻党的十九大精神的开局之年，是改革开放40周年，是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年
明年经济形势判断	·中国特色社会主义进入了新时代，我国经济发展也进入了新时代，基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段
明年工作主基调	·稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则，要长期坚持 ·今后3年要重点抓好决胜全面建成小康社会的防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战
下一年度主要工作任务	·一是深化供给侧结构性改革 ·二是激发各类市场主体活力 ·三是实施乡村振兴战略 ·四是实施区域协调发展战略 ·五是推动形成全面开放新格局 ·六是提高保障和改善民生水平 ·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 ·八是加快推进生态文明建设
财政政策	·积极的财政政策取向不变 ·调整优化财政支出结构，确保对重点领域和项目的支持力度，压缩一般性支出，切实加强地方政府债务管理

货币政策	<ul style="list-style-type: none"> • 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
内需	<ul style="list-style-type: none"> • 【地产】 • 加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度
产业政策	<ul style="list-style-type: none"> • 【深化供给侧结构性改革，破、立、降】 • 大力破除无效供给、大力培育新动能、大力降低实体经济成本
金融风险管控	<ul style="list-style-type: none"> • 防范重大风险攻坚战：重点是防控金融风险，要服务于供给侧结构性改革这条主线，促进形成金融和实体经济、金融和房地产、金融体系内部的良性循环，做好重点领域风险防范和处置，坚决打击违法违规金融活动，加强薄弱环节监管制度建设
其他重点议题	<ul style="list-style-type: none"> • 【生态文明】 只有恢复绿水青山，才能使绿水青山变成金山银山 • 【乡村振兴】 在十九大报告的基础上进一步明确乡村振兴战略 • 【教育】 着力解决中小学生课外负担重、“择校热”、“大班额”等突出问题 • 【养老、医疗】 加快实现养老保险全国统筹、继续解决好“看病难、看病贵”问题，鼓励社会资金进入养老、医疗等领域 • 【雄安新区】 京津冀协同发展要以疏解北京非首都功能为重点，保持合理的职业结构，高起点、高质量编制好雄安新区规划

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

7 2018 年：“强化逆周期调节”及“制造强国”

● “强化逆周期调节”重要表述：

要看到经济运行稳中有变、变中有忧，外部环境复杂严峻，经济面临下行压力。保持经济运行在合理区间，进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，提振市场信心。

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**，……稳健的货币政策要**松紧适度**，……。结构性政策要**强化体制机制建设**，……。社会政策要**强化兜底保障功能**，实施就业优先政策，……。

● 2019 年政策跟进：逆周期调解力度加大，财政力度加码。

财政政策在 2019 年明显加码，最终效果来看体现在两方面：

其一：实施更大规模的减税降费。降低增值税两档税率（16%降至 13%，10%降至 9%）、提高个税免征额（免征额提升至 5000 元）等，降低城镇基本养老保险单位缴费费率（20%降至 16%），全年合计减税降费规模达 2.36 万亿元（2018 年 1.3 万亿）。

其二：较大幅度增加地方政府专项债券规模。2018 年专项债 1.35 万亿元，2019 年专项债新增限额达 2.15 万亿元。

货币政策同样在 2019 年加码，全年合计完成三次降准。

● “制造强国”重要表述：

要推动先进制造业和现代服务业深度融合，坚定不移建设**制造强国**。要稳步推进企业优胜劣汰，加快处置“僵尸企业”，制定退出实施办法，促进新技术、新组织形式、新产业集群形成和发展。要增强制造业技术创新能力，……，加大对中小企业创新支持力度，加强知识产权保护 and 运用，形成有效的创新激励机制。

● 2019 年政策跟进：制造业贷款纳入 MPA 考核。

2019 年一季度央行在 MPA 考核中，将制造业中长期和信用贷款纳入考核范畴，加大金融对制造业领域支持。

表7：2018 年中央经济工作会议主要内容

	2018
上年工作成就	·全党全国落实党的十九大作出的战略部署，坚持稳中求进工作总基调，按照高质量发展要求，有效应对外部环境深刻变化，迎难而上、扎实工作，宏观调控目标较好完成，三大攻坚战开局良好，供给侧结构性改革深入推进，改革开放力度加大， 稳妥应对中美经贸摩擦 ，人民生活持续改善，保持了经济持续健康发展和社会大局稳定，朝着实现全面建成小康社会的目标迈出了新的步伐
明年特殊时点	· 明年是新中国成立 70 周年，是全面建成小康社会关键之年 ，做好经济工作至关重要
明年经济形势判断	·我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期。 世界面临百年未有之大变局 ，变局中危和机同生并存，这给中华民族伟大复兴带来重大机遇
面临的风险和挑战	·要看到经济运行稳中有变、变中有忧，外部环境复杂严峻，经济面临下行压力
明年工作主基调	·坚持 稳中求进 工作总基调， 继续打好三大攻坚战 ·保持经济运行在合理区间，进一步 稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期 ，提振市场信心
下一年度主要工作任务	· 一是推动制造业高质量发展 ·二是促进形成强大国内市场 ·三是扎实推进乡村振兴战略 ·四是促进区域协调发展 ·五是加快经济体制改革 ·六是推动全方位对外开放 ·七是加强保障和改善民生
财政政策	· 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 ·落实好个人所得税专项附加扣除政策，增强消费能力
货币政策	· 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 ·解决好民营企业和小微企业融资难融资贵问题

内需	<ul style="list-style-type: none"> ·【消费】加快教育、育幼、养老、医疗、文化、旅游等服务业发展 ·【制造业】加大制造业技术改造和设备更新 ·【新基建】加快 5G 商用步伐，加强人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设 ·【传统基建】加大城际交通、物流、市政基础设施等投资力度 ·【乡村基建】补齐农村基础设施和公共服务设施建设短板，加强自然灾害防治能力建设 ·【地产】要推动城镇化发展，抓好已经在城镇就业的农业转移人口的落户工作，督促落实 2020 年 1 亿人落户目标 <p>要构建房地产市场健康发展长效机制，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因城施策、分类指导，夯实城市政府主体责任，完善住房市场体系和住房保障体系</p>
产业政策	<ul style="list-style-type: none"> ·【供给侧改革—巩固、增强、提升、畅通】 <p>我国经济运行主要矛盾仍然是供给侧结构性的，必须坚持以供结构性改革为主线不动摇，更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫。</p>
其他重点议题	<ul style="list-style-type: none"> ·【三大攻坚战】 ·【脱贫攻坚】打好脱贫攻坚战，要一鼓作气 ·【生态文明】打好污染防治攻坚战，要坚守阵地、巩固成果 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ·【乡村振兴】 ·扎实推进乡村振兴战略 ·【加快经济体制改革】 ·结构性政策要强化体制机制建设，坚持向改革要动力，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 ·【财税改革】 ·要推进财税体制改革，健全地方税体系，规范政府举债融资机制。 ·【养老、医疗】 ·深化社会保障制度改革，在加快省级统筹的基础上推进养老保险全国统筹，把更多救命救急的好药纳入医保，要继续划转部分国有资本充实社保基金

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

8 2019 年：“稳字当头”及“三大攻坚战”

● “稳字当头”重要表述：

我国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，结构性、体制性、周期性问题相互交织，“三期叠加”影响持续深化，**经济下行压力加大**。

实现明年预期目标，要坚持**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。

● 2020 年政策跟进：逆周期调解力度加大，财政力度加码。

为实现“稳字当头”，2020 年新冠疫情冲击后，在 2020 年 5 月延期召开两会上，国务院临时加大财政、货币政策力度，且不设立经济增速目标。当年赤字率目标提升至 3.6%以上，新增发行 1 万亿抗疫特别国债，减税降费规模达 2.6 万亿，且全年完成多次降准降息，实现全年经济正增长。

● “三大攻坚战”重要表述：

坚持稳中求进工作总基调，**坚决打赢三大攻坚战。**

要确保脱贫攻坚任务如期全面完成.....要建立机制，及时做好返贫人口和新发生贫困人口的监测和帮扶。要打好污染防治攻坚战，坚持方向不变、力度不减.....。我国金融体系总体健康，具备化解各类风险的能力。**要保持宏观杠杆率基本稳定**，压实各方责任。

● **2020 年政策跟进：加大脱贫税收优惠力度，多渠道保证完成脱贫攻坚。**

2020 加快落实脱贫攻坚税收减免工作，仅 2020 年 1 至 10 月，税务部门落实支持脱贫攻坚各项税收优惠政策就实现减税 950 多亿元，同比增长 38%。

另外，2020 年全国上下出台 40 多项针对性政策文件为脱贫攻坚提供保障，组织贫困务工人员尽快返岗复工、就地就近提供岗位、培育致富带头人等。²针对疫情带来的农产品销售难题，各地利用“互联网+”拓宽渠道，举办各种形式的消费扶贫活动“带货”。2020 年 10 月消费扶贫规模超过 3300 亿元，是 2019 年全年规模的两倍。

表8：2019 年中央经济工作会议主要内容

	2019
上年工作成就	·全党全国贯彻党中央决策部署，坚持稳中求进工作总基调，坚持以供给侧结构性改革为主线，推动高质量发展，扎实做好“六稳”工作，保持经济社会持续健康发展，三大攻坚战取得关键进展，精准脱贫成效显著，金融风险有效防控，生态环境质量总体改善，改革开放迈出重要步伐，供给侧结构性改革继续深化，科技创新取得新突破，人民群众获得感、幸福感、安全感提升，“十三五”规划主要指标进度符合预期，全面建成小康社会取得新的重大进展
明年特殊时点	·明年是 全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年 ，要实现第一个百年奋斗目标，为“十四五”发展和实现第二个百年奋斗目标打好基础，做好经济工作十分重要
明年经济形势判断	·当前 世界经济增长持续放缓 ，仍在国际金融危机后的深度调整期， 世界大变局加速演变的特征更趋明显 ，全球动荡源和风险点显著增多 ·我国正处在 转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力 的攻关期，结构性、体制性、周期性问题相互交织，“ 三期叠加 ”影响持续深化， 经济下行压力加大 ·我国经济稳中向好、长期向好的基本趋势没有改变
明年工作主基调	·坚持 稳中求进 工作总基调， 坚决打赢三大攻坚战 ，全面做好“六稳”工作 ·实现明年预期目标，要坚持 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。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

² <http://rmfp.people.com.cn/n1/2020/1223/c406725-31975583.html>

下一年度主要工作任务	·一是坚定不移贯彻新发展理念 ·二是坚决打好三大攻坚战 ·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 ·四是继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策 ·五是着力推动高质量发展 ·六是深化经济体制改革
财政政策	· 积极的财政政策要大力提质增效 ·更加注重结构调整，坚决压缩一般性支出，做好重点领域保障，支持基层保工资、保运转、保基本民生 ·要落实减税降费政策，降低企业用电、用气、物流等成本
货币政策	· 稳健的货币政策要灵活适度 ·保持流动性合理充裕，货币信贷、社会融资规模增长同经济发展相适应， 降低社会融资成本
内需	·【制造业】 支持加大设备更新和技改投入，推进传统制造业优化升级 ·【基建】 加强战略性、 网络型基础设施建设 ，推进川藏铁路等重大项目建设，稳步推进 通信网络建设 ，加快自然灾害防治重大工程实施，加强 市政管网、城市停车场、冷链物流 等建设，加快农村公路、信息、水利等设施建设 ·【房地产】 ·要加大城市困难群众住房保障工作，加强城市更新和存量住房改造提升，做好城镇老旧小区改造，大力发展租赁住房 · 要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，全面落实因城施策，稳地价、稳房价、稳预期的长效管理调控机制，促进房地产市场平稳健康发展
其他重点议题	· 坚决打好三大攻坚战 ·确保脱贫攻坚任务如期全面完成 ·要打好污染防治攻坚战，坚持方向不变、力度不减 ·要保持宏观杠杆率基本稳定，压实各方责任 ·【深化经济体制改革】要加快国资国企改革、要加快金融体制改革、要改革土地计划管理方式，深化财税体制改革。 ·【养老】 ·确保养老金按时足额发放，加快推进养老保险全国统筹 ·要重视解决好“一老一小”问题，加快建设养老服务体系，支持社会力量发展普惠托育服务，推动旅游业高质量发展，推进体育健身产业市场化发展

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

9 2020 年：“做好碳达峰碳中和”和“强化反垄断”

● “做好碳达峰碳中和”重要表述：

我国二氧化碳排放力争 2030 年前达到峰值，力争 2060 年前实现碳中和。要抓紧制定 2030 年前碳排放达峰行动方案，支持有条件的地方率先达峰。

要加快调整优化产业结构、能源结构，推动煤炭消费尽早达峰，大力发展新能源，加快建设全国用能权、碳排放权交易市场，完善能源消费双控制度。要继续打好污染防治攻坚战，实现减污降碳协同效应。要开展大规模国土绿化行动，提升生态系统碳汇能力。

● **2021 年政策跟进：多地出现运动式“减碳”现象。**

2021 年发布的“十四五”提出单位国内生产总值二氧化碳排放降低 18% 的目标，落实 2030 年应对气候变化国家自主贡献目标，锚定努力争取 2060 年前实现碳中和。

基于国家战略规划和各部委“碳中和”政策，地方也相继制定碳中和发展目标。如上海、海南均提出 2025 年实现“碳达峰”，江苏、广东提出提前实现“碳达峰”。从政策上看，我国碳达峰目标将分地区先后完成。部分地区出现空喊口号、蹭热度的“运动式”减排行动，还有一些地方有过度行动的倾向，超过了目前的发展阶段，推升 2021 煤电等能源价格。

● **“强化反垄断”重要表述：**

反垄断、反不正当竞争，是完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的内在要求。国家支持平台企业创新发展、……。要完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范。要加强规制，提升监管能力，**坚决反对垄断和不正当竞争行为。金融创新必须在审慎监管的前提下进行。**

● **2021 年政策跟进：互联网受强监管。**

2021 年 2 月 7 日，国务院反垄断委员会印发《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》。2021 年两会，李克强总理在《政府工作报告》中进一步强调，要“强化反垄断和防止资本无序扩张，坚决维护公平竞争市场环境”。

2021 年 12 月末，《发改委印发 国家发展改革委等部门关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》上述政策叠加，2021 年反垄断法执行活跃，互联网领域作为重点行业经历了为期一年的强监管。

表9：2020 年中央经济工作会议主要内容

	2020
上年工作成就	·面对严峻复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是新冠肺炎疫情的严重冲击，我们保持战略定力，准确判断形势，精心谋划部署，果断采取行动，付出艰苦努力，交出了一份人民满意、世界瞩目、可以载入史册的答卷。 我国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，三大攻坚战取得决定性成就，科技创新取得重大进展，改革开放实现重要突破，民生得到有力保障
明年特殊时点	·明年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年
明年经济形势判断	·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 ·我国经济恢复基础尚不牢固
明年工作主基调	· 稳中求进 工作总基调，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 ·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 ，要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线， 注重需求侧管理

下一年度主要工作任务	<ul style="list-style-type: none"> ·一是强化国家战略科技力量 ·二是增强产业链供应链自主可控能力 ·三是坚持扩大内需这个战略基点 ·四是全面推进改革开放 ·五是解决好种子和耕地问题 ·六是强化反垄断和防止资本无序扩张 ·七是解决好大城市住房突出问题 ·八是做好碳达峰、碳中和工作
财政政策	<ul style="list-style-type: none"> ·明年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。要用好宝贵时间窗口，集中精力推进改革创新，以高质量发展为“十四五”开好局 ·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 ·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、要发挥中央预算内投资在外溢性强、社会效益高领域的引导和撬动作用
货币政策	<ul style="list-style-type: none"> 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
内需	<ul style="list-style-type: none"> ·【增强产业链供应链自主可控能力】实施好关键核心技术攻关工程，尽快解决一批“卡脖子”问题，在产业优势领域精耕细作，搞出更多独门绝技 ·【制造业】要扩大制造业设备更新和技术改造投资。 ·【新基建】要大力发展数字经济，加大新型基础设施投资力度。 ·【地产】要实施城市更新行动，推进城镇老旧小区改造、要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因地制宜、多策并举，促进房地产市场平稳健康发展
产业政策	<ul style="list-style-type: none"> ·【做好碳达峰、碳中和工作】 ·二氧化碳排放力争 2030 年前达到峰值，力争 2060 年前实现碳中和 ·要加快调整优化产业结构、能源结构，推动煤炭消费尽早达峰，大力发展新能源，加快建设全国用能权、碳排放权交易市场，完善能源消费双控制度
其他重点议题	<ul style="list-style-type: none"> ·【强化反垄断和防止资本无序扩张】 ·国家支持平台企业创新发展、增强国际竞争力，同时要依法规范发展，健全数字规则 ·要加强规制，提升监管能力，坚决反对垄断和不正当竞争行为。金融创新必须在审慎监管的前提下进行 ·【全面推进改革开放】深入实施国企改革三年行动；要放宽市场准入、建设统一大市场；要健全金融机构治理、打击各种逃废债行为 ·【养老】要规范发展第三支柱养老保险 ·【粮食安全】保障粮食安全，关键在于落实藏粮于地、藏粮于技战略

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

10 2021 年：“着力稳定宏观经济大盘”及“宏观政策要稳健有效”

● “着力稳定宏观经济大盘”、“宏观政策要稳健有效”重要表述：

做好明年经济工作，……，继续做好“六稳”、“六保”工作，持续改善民生，**着力稳定宏观经济大盘**，保持经济运行在合理区间，保持社会大局稳定，迎接党的二十大胜利召开。

明年经济工作要稳字当头、稳中求进，各地区各部门要担负起**稳定宏观经济**的责任，各方面要积极推出有利于经济稳定的政策，政策发力适当靠前。

明年经济工作任务之一是**宏观政策要稳健有效**。要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续。要保证财政支出强度，加快支出进度。……稳健的货币政策要灵活适度，保持流动性合理充裕。

● 2022 年政策跟进：年中政策加码稳住经济大盘

2022 年 3 月华东疫情超预期来袭，2022 年 5 月 25 日，国务院召开“全国稳住经济大盘”电视电话会议，确保中央经济工作会议和《政府工作报告》确定的政策举措上半年基本实施完成，为加大实施力度。

另外，国务院常务会议确定 6 方面 33 条稳经济一揽子政策措施 5 月底前要出台可操作的实施细则，合力保障经济平稳运行。

而为实现政策稳健，全年未放松对地方隐性债务监管，主要通过中央加杠杆方式拉动投资，进而在稳定经济大盘同时兼顾防范金融风险。

表10：2021 年中央经济工作会议主要内容

	2021
上年工作成就	·我国经济发展和疫情防控保持全球领先地位，国家战略科技力量加快壮大，产业链韧性得到提升，改革开放向纵深推进，民生保障有力有效，生态文明建设持续推进
明年特殊时点	· 明年将召开党的二十大，这是党和国家政治生活中的一件大事 ，要保持平稳健康的经济环境、国泰民安的社会环境、风清气正的政治环境
明年经济形势判断	·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 ·必须看到我国经济发展面临 需求收缩、供给冲击、预期转弱 三重压力
明年工作主基调	·坚持 稳中求进 工作总基调，继续做好“六稳”、“六保”工作，持续改善民生， 着力稳定宏观经济大盘 ，保持经济运行在合理区间，保持社会大局稳定，迎接党的二十大胜利召开 ·明年经济工作要稳字当头、稳中求进，各地区各部门要担负起稳定宏观经济的责任， 各方面要积极推出有利于经济稳定的政策，政策发力适当靠前 ·要继续做好“六稳”、“六保”工作特别是保就业保民生保市场主体，围绕保持经济运行在合理区间，加强和改善宏观调控， 加大宏观政策跨周期调节力度 ，提高宏观调控的前瞻性针对性

下一年度主要工作任务	<ul style="list-style-type: none"> · 一是宏观政策要稳健有效 · 二是微观政策要持续激发市场主体活力 · 三是结构政策要着力畅通国民经济循环 · 四是科技政策要扎实落地 · 五是改革开放政策要激活发展动力 · 六是区域政策要增强发展的平衡性协调性 · 七是社会政策要兜住兜牢民生底线
财政政策	<ul style="list-style-type: none"> · 财政政策和货币政策要协调联动，跨周期和逆周期宏观调控政策要有机结合 · 积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续 · 要保证财政支出强度，加快支出进度 · 实施新的减税降费政策，强化对中小微企业、个体工商户、制造业、风险化解等的支持力度 · 适度超前开展基础设施投资 · 党政机关要坚持过紧日子，肃财经纪律。坚决遏制新增地方政府隐性债务
货币政策	<ul style="list-style-type: none"> · 稳健的货币政策要灵活适度 · 保持流动性合理充裕 · 引导金融机构加大对实体经济特别是小微企业、科技创新、绿色发展的支持
内需	<ul style="list-style-type: none"> · 【科技】 · 实施科技体制改革三年行动方案，制定实施基础研究十年规划 · 【制造业】 · 要提升制造业核心竞争力，启动一批产业基础再造工程项目，激发涌现一大批“专精特新”企业。 · 【地产】 · 要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加强预期引导，探索新的发展模式，坚持租购并举，加快发展长租房市场，推进保障性住房建设，支持商品房市场更好满足购房者的合理住房需求，因城施策促进房地产业良性循环和健康发展
产业政策	<ul style="list-style-type: none"> · 【要正确认识和把握碳达峰碳中和】 · 实现碳达峰碳中和是推动高质量发展的内在要求，要坚定不移推进，但不可能毕其功于一役 · 要科学考核，新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制，创造条件尽早实现能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变
其他重点议题	<ul style="list-style-type: none"> · 深入推进公平竞争政策实施，加强反垄断和反不正当竞争，以公正监管保障公平竞争 · 要为资本设置“红绿灯”，依法加强对资本的有效监管，防止资本野蛮生长 · 【改革开放政策要激活发展动力】 · 全面实行股票发行注册制、完成国企改革三年行动任务 · 【养老】推进基本养老保险全国统筹

资料来源：中国共产党网，民生证券研究院整理

11 风险提示

1) **经济修复节奏超预期。**若海外经济大幅好于预期，国内出口好于预期，经济下行压力缓解，政策重心或向调结构偏倚。

2) **疫情发展超预期。**疫情发展超预期，可能使得经济下行压力加大，宏观调控力度或较当前大幅加码。

3) **海外地缘政治冲突超预期。**若海外发生预期外地缘政治冲突，海外经济表现弱于预期，没有新一轮财政刺激情况下，将进一步拖累出口表现，明年国内宏观政策加码或超过当前预期。

表格目录

表 1: 2012 年中央经济工作会议主要内容	4
表 2: 2013 年中央经济工作会议主要内容	6
表 3: 2014 年中央经济工作会议主要内容	8
表 4: 2015 年中央经济工作会议主要内容	10
表 5: 2016 年中央经济工作会议主要内容	12
表 6: 2017 年中央经济工作会议主要内容	14
表 7: 2018 年中央经济工作会议主要内容	16
表 8: 2019 年中央经济工作会议主要内容	18
表 9: 2020 年中央经济工作会议主要内容	20
表 10: 2021 年中央经济工作会议主要内容	22

分析师承诺

本报告署名分析师具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格并登记为注册分析师，基于认真审慎的工作态度、专业严谨的研究方法与分析逻辑得出研究结论，独立、客观地出具本报告，并对本报告的内容和观点负责。本报告清晰地反映了研究人员的研究观点，结论不受任何第三方的授意、影响，研究人员不曾因、不因、也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接收到任何形式的补偿。

评级说明

投资建议评级标准	评级	说明
以报告发布日后的 12 个月内公司股价（或行业指数）相对同期基准指数的涨跌幅为基准。其中：A 股以沪深 300 指数为基准；新三板以三板成指或三板做市指数为基准；港股以恒生指数为基准；美股以纳斯达克综合指数或标普 500 指数为基准。	推荐	相对基准指数涨幅 15%以上
	谨慎推荐	相对基准指数涨幅 5% ~ 15%之间
	中性	相对基准指数涨幅-5% ~ 5%之间
	回避	相对基准指数跌幅 5%以上
行业评级	推荐	相对基准指数涨幅 5%以上
	中性	相对基准指数涨幅-5% ~ 5%之间
	回避	相对基准指数跌幅 5%以上

免责声明

民生证券股份有限公司（以下简称“本公司”）具有中国证监会许可的证券投资咨询业务资格。

本报告仅供本公司境内客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。本报告仅为参考之用，并不构成对客户的投资建议，不应被视为买卖任何证券、金融工具的要约或要约邀请。本报告所包含的观点及建议并未考虑个别客户的特殊状况、目标或需要，客户应当充分考虑自身特定状况，不应单纯依靠本报告所载的内容而取代个人的独立判断。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容而导致的任何可能的损失负任何责任。

本报告是基于已公开信息撰写，但本公司不保证该等信息的准确性或完整性。本报告所载的资料、意见及预测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，且预测方法及结果存在一定程度局限性。在不同时期，本公司可发出与本报告所刊载的意见、预测不一致的报告，但本公司没有义务和责任及时更新本报告所涉及的内容并通知客户。

在法律允许的情况下，本公司及其附属机构可能持有报告中提及的公司所发行证券的头寸并进行交易，也可能为这些公司提供或正在争取提供投资银行、财务顾问、咨询服务等相关服务，本公司的员工可能担任本报告所提及的公司的董事。客户应充分考虑可能存在的利益冲突，勿将本报告作为投资决策的唯一参考依据。

若本公司以外的金融机构发送本报告，则由该金融机构独自为此发送行为负责。该机构的客户应联系该机构以交易本报告提及的证券或要求获悉更详细的信息。本报告不构成本公司向发送本报告金融机构之客户提供的投资建议。本公司不会因任何机构或个人从其他机构获得本报告而将其视为本公司客户。

本报告的版权仅归本公司所有，未经书面许可，任何机构或个人不得以任何形式、任何目的进行翻版、转载、发表、篡改或引用。所有在本报告中使用的商标、服务标识及标记，除非另有说明，均为本公司的商标、服务标识及标记。本公司版权所有并保留一切权利。

民生证券研究院：

上海：上海市浦东新区浦明路 8 号财富金融广场 1 幢 5F； 200120

北京：北京市东城区建国门内大街 28 号民生金融中心 A 座 18 层； 100005

深圳：广东省深圳市福田区益田路 6001 号太平金融大厦 32 层 05 单元； 518026