

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：梁婧 中国银行研究院
范若滢 中国银行研究院
刘晨 中国银行研究院
刘佩忠 中国银行研究院
王静 中国银行研究院
电话：010 - 6659 2780

签发人：陈卫东
审稿：周景彤
联系人：王静 刘佩忠
电话：010 - 6659 6623

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

中央经济工作会议精神解读：

2024 年我国经济工作五大取向*

中央经济工作会议是观察我国经济发展和政策走向的重要风向标。2023 年 12 月 11-12 日召开的中央经济工作会议，全面总结 2023 年经济工作，深刻分析当前经济形势，系统部署 2024 年经济工作。2023 年是全面贯彻党的二十大精神开局之年，是三年新冠疫情防控转段后经济恢复发展的一年。本次会议肯定了 2023 年取得的成绩，同时也指出当前经济仍面临一些困难和挑战，明确提出 2024 年经济工作要“稳中求进、以进促稳、先立后破”，并对九大工作重点进行部署。具体来看，本次会议在加大宏观调控力度、推动科技创新、促进消费和投资良性循环、扩大高水平对外开放等方面均释放重要信号。

2024年我国经济工作五大取向

中央经济工作会议是观察我国经济发展和政策走向的重要风向标。2023年12月11-12日召开的中央经济工作会议，全面总结2023年经济工作，深刻分析当前经济形势，系统部署2024年经济工作。2023年是全面贯彻党的二十大精神开局之年，是三年新冠疫情防控转段后经济恢复发展的一年。本次会议肯定了2023年取得的成绩，同时也指出当前经济仍面临一些困难和挑战，明确提出2024年经济工作要“稳中求进、以进促稳、先立后破”，并对九大工作重点进行部署。具体来看，本次会议在加大宏观调控力度、推动科技创新、促进消费和投资良性循环、扩大高水平对外开放等方面均释放重要信号。

一、“稳”的内涵和方式有所调整，需处理好稳与进、破与立的关系

本次会议肯定了2023年经济工作取得的成绩，也指出“当前我国经济工作仍面临一些困难和挑战，包括有效需求不足、部分行业产能过剩、社会预期偏弱、风险隐患仍然较多，国内大循环存在堵点，外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升”。对于2024年经济，会议明确要“巩固和增强经济回升向好态势”，同时与过去两年中央经济工作会议提出坚持“稳字当头、稳中求进”不同，本次会议提出“坚持稳中求进、以进促稳、先立后破”。总的来看，“稳”仍是2024年经济工作的重要基调，但“稳”的内涵和方式较过去有所调整 and 变化，需要更加注重处理好稳与进、破与立的关系。

从“稳”的内涵看，在强调稳增长、稳就业的同时，更加突出稳预期。与去年中央经济工作会议提出“突出做好稳增长、稳就业、稳物价工作”相比，本次会议提出“多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策”，“三稳”的内涵有所调整。一方面，稳增长、稳就业仍是各项经济工作的出发点。2024年，经济还处于新旧动能转换期，房地产市场恢复面临不确定性，重点领域风险化解需要时间，经济依然面临一定下行压力，加大稳增长力度仍有必要。就业是最大的民生，2024年稳就业工作依然艰巨，全国普通高校毕业生规模预计将达到1179万人，同比增加21万人。为此，在重点工

作部署中，会议明确提出要“更加突出就业优先导向，确保重点群体就业稳定”。另一方面，更加突出稳预期，将稳预期摆在“三稳”的首位。从宏观经济表现看，2023 年经济总体回升向好，前三季度 GDP 同比增长 5.2%，增速较上年同期回升 2.2 个百分点，全年有望实现 5%左右的预期增长目标。但宏观数据与微观感受存在一定差异，市场信心和预期偏弱，主要表现为居民消费意愿不足，企业经营仍面临诸多困难，部分政策调整过急过快也对市场预期造成影响。中国经济回升向好、长期向好的基本趋势没有改变，引导国内外市场全面看待中国经济发展，提升市场主体投资、消费的信心，激发市场活力，对于经济稳定发展极为重要。因此，会议也提到“要增强宏观政策取向一致性”“加强经济宣传和舆论引导”。

从“稳”的方式看，首次提出“以进促稳”，再次强调“先立后破”。与过去强调“稳字当头”不同，2024 年经济逐步走向正常增长轨道，需要以“进”的思维和方式开展各项工作，因此本次会议首次提出“以进促稳”。主要体现在两方面，其一，进一步加大宏观调控力度，财政政策力度或将增大。会议还提出“在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取”。其二，激发各级政府和市场主体积极性和主动性，会议强调“利用一切有利条件，看准了就抓紧干，能多干就多干一些，努力以自身工作的确定性应对形势变化的不确定性”，同时提出通过重点领域改革激发各类经济主体内生动力和创新活力。继 2021 年中央经济工作会议后，本次会议再次提出“先立后破”，这意味着在稳增长压力仍然存在的背景下，政策调整和改革推进、新旧动能转换、重点领域风险化解等方面将更加稳妥、有序，将在稳中求进中把握政策的时度效，注重加强各项政策的协调配合。

表 1：2022 年与 2023 年中央经济工作会议对比

	2023 年	2022 年
经济形势	进一步推动经济回升向好需要克服一些困难和挑战，主要是有效需求不足、部分行业产能过剩、社会预期偏弱、风险隐患仍然较多，国内大循环存在堵点，外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升。	当前我国经济恢复的基础尚不牢固，需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大，外部环境动荡不安，给我国经济带来的影响加深。
政策基调	坚持稳中求进、以进促稳、先立后破。	坚持稳字当头、稳中求进。

宏观政策	要强化宏观政策逆周期和跨周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加强政策工具创新和协调配合。要增强宏观政策取向一致性。加强经济宣传和舆论引导，唱响中国经济光明论。	继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加大宏观政策调控力度，加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力。
财政政策	积极的财政政策要适度加力、提质增效。	积极的财政政策要加力提效。
货币政策	稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。	稳健的货币政策要精准有力。
产业政策	以科技创新引领现代化产业体系建设。要以科技创新推动产业创新，特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力。	产业政策要发展和安全并举。优化产业政策实施方式，狠抓传统产业改造升级和战略性新兴产业培育壮大。推动“科技—产业—金融”良性循环。
内需政策	着力扩大国内需求。要激发有潜能的消费，扩大有效益的投资，形成消费和投资相互促进的良性循环。	着力扩大国内需求。要把恢复和扩大消费摆在优先位置。
对外开放	扩大高水平对外开放。要加快培育外贸新动能，巩固外贸外资基本盘，拓展中间品贸易、服务贸易、数字贸易、跨境电商出口。放宽电信、医疗等服务业市场准入，对标国际高标准经贸规则。	要更大力度推动外贸稳规模、优结构，更大力度促进外资稳存量、扩增量，培育国际经贸合作新增长点。

资料来源：根据公开资料整理，中国银行研究院

二、政策部署既强调“加大宏观调控力度”，也强调“把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估”

基于对当前经济形势的判断，会议提出“加大宏观调控力度”“要强化宏观政策逆周期和跨周期调节”。预计 2024 年宏观政策调控力度有望进一步加大，同时更加兼顾长短期的关系，把短期稳增长和中长期促改革结合起来。

财政政策将更加积极，有望突破 3% 的赤字率约束，同时优化支出结构以增强财政可持续性。本次会议指出“积极的财政政策要适度加力、提质增效”。这主要是考虑到经济复苏基础尚不牢固、外部形势依然复杂严峻，未来仍需要积极财政政策发挥逆周期调节的作用。总量方面，预计 2024 年我国财政政策有望突破 3% 的赤字率约束。会议指出“要用好财政政策空间”，我国财政政策空间更多体现在中央层面。从国际对比来看，我国中央政府杠杆率处于较低水平，可通过中央政府加杠杆来实现地方政府、居民部门杠杆转移的效果。2023 年增发国债 1 万亿元，全国财政赤字率将由 3% 提高到 3.8% 左右，已经释放了中央加杠杆的信号。结构方面，支出结构将进一步优化，坚持有保有压。本次会议指出“优化财政支出结构，强化国家重大战略任务财力保障”

“增强财政可持续性，兜牢基层‘三保’底线”。预计财政支出将进一步向国家重大战略、科创、民生等领域倾斜。此外，本次会议还指出要“谋划新一轮财税体制改革”。当前我国财税体制基本框架是建立在 1994 年分税制改革基础之上的，未来改革的重点在于进一步健全地方税收体系，理顺中央与地方间财权事权关系，以及完善中央对地方的财政转移支付等方面。

图 1：中央和地方政府杠杆率

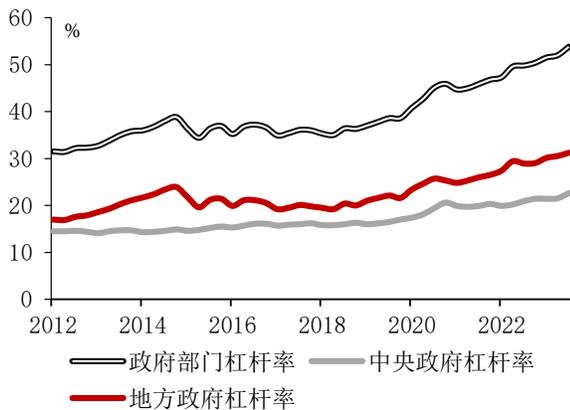
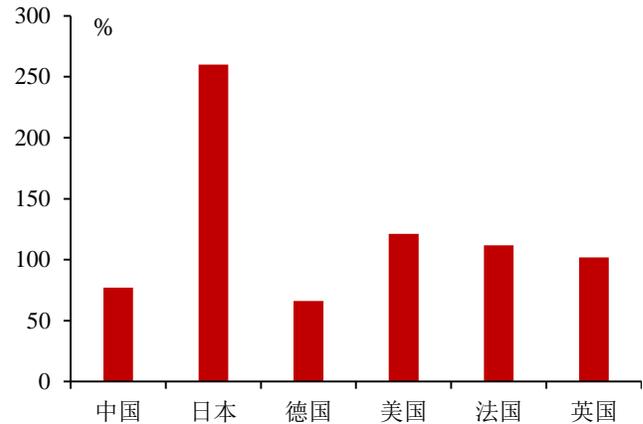


图 2：政府杠杆率国际对比（2022 年）



资料来源：Wind，中国银行研究院

货币政策从“精准有力”转为“精准有效”，更加强调政策效能的提高。与 2022 年“稳健的货币政策要精准有力”的表述有所不同，本次会议提出“稳健的货币政策要灵活适度、精准有效”，更加强调政策效能的提高。一是货币政策将继续加大对实体经济的支持力度。本次会议首次提出“社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配”。考虑到 2023 年以来我国通胀水平持续低位运行，10、11 月份甚至出现同比下降，预计未来货币政策有望发力以促进需求回暖、推动物价回升，2024 年仍有降准、降息的可能性。二是结构性货币政策工具将持续发力。本次会议提出“引导金融机构加大对科技创新、绿色转型、普惠小微、数字经济等方面的支持力度”，这与中央金融工作会议提出“做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章”的方向是一致的，未来将积极创新或完善更具针对性的结构性货币政策工具，引导资金流向科创、绿色、普惠等重点发展领域，更好服务经济高质量发展。三是保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。2023 年以来，中美货币

政策走向背离、中美利差不断扩大，人民币贬值压力有所增大。中央金融工作会议也提出“加强外汇市场管理，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定”。预计未来将强化外汇市场预期引导和管理，加强外币流动性管理，进一步完善稳汇率工具箱储备。

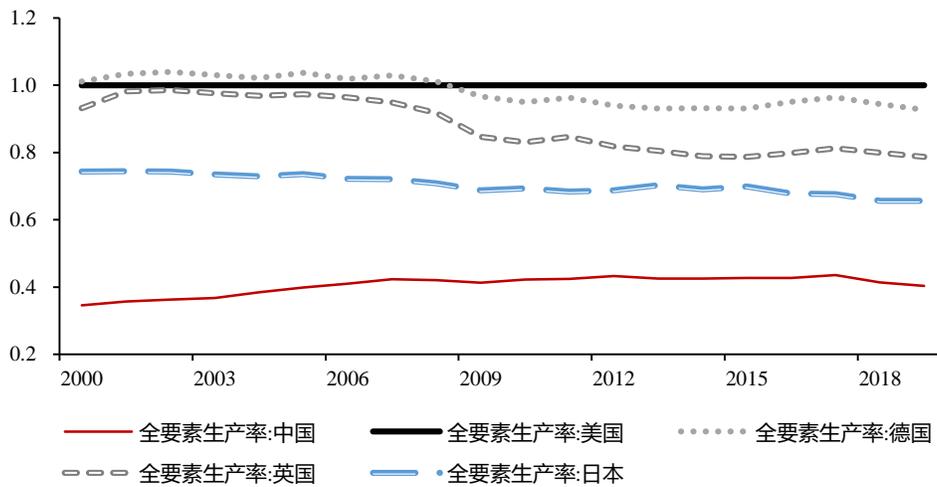
更加强调宏观政策间的协同配合。本次会议提出“要增强宏观政策取向一致性”“把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估”，财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策要协调配合，确保同向发力、形成合力，这有助于避免形成“合成谬误”，提高宏观政策的有效性。此外，**预期管理的重要性明显提升。**本次会议首次提出“加强经济宣传和舆论引导，唱响中国经济光明论”。这主要是针对当前市场上出现部分唱衰中国经济、看空中国市场的观点和言论，对中国经济运行带来较大的负面影响。这要求未来加强政策沟通和引导，提高政策前瞻性和透明度。

三、科技创新列于九大工作重点首位，培育发展传统领域和新型领域“新质生产力”

本次会议将科技创新作为 2024 年经济工作的首位，既是对我国当前科技创新发展现状的深刻把握，也凸显了科技创新作为引领经济高质量发展关键引擎的重要定位。一方面，我国经济正处于从传统要素驱动向科技、数据等新型要素驱动转型的关键阶段，亟需通过强化自主研发能力提升全要素生产率水平，把握新一轮科技革命的重大机遇。近年来，我国科技创新水平持续提升。2022 年，我国全社会研发投入总量首次突破 3 万亿元，居世界第二位；全国研发人员总量超过 600 万人年，发明专利有效量突破 400 万件，均居世界首位。据世界知识产权组织数据，2012-2022 年，我国全球创新指数排名从第 34 位上升到第 11 位。但与此同时，与部分欧美发达国家发展水平和建设科技强国的目标要求相比，我国科技创新仍存在一定差距。2022 年，我国研发经费投入强度为 2.54%，在全球位列第 13 位；全要素生产率与发达国家的差距明显（图 3），创新驱动能力有待提升；在工业关键核心技术的零部件、元器件、基础材料、工业软件等环节依然存在短板。另一方面，科技创新推动下新质生产力加速形成，

成为驱动经济增长和产业高质量发展的重要动能。近年来，科技创新应用成果不断显现，新产业新动能领域保持较快增长，成为支撑我国经济稳步复苏的重要引擎。数字经济与实体经济加速融合，2022年，我国数字经济规模达到50.2万亿元，同比增长10.3%，连续11年显著高于同期GDP名义增速，产业数字化程度不断提升（图4）。高端制造业发展步伐加快，2023年1-10月，汽车制造业和电气机械器材制造业增加值分别累计增长11.3%和13.6%，明显快于制造业增速。出口产品结构持续升级，2023年前三季度我国前十大重点出口商品中，技术密集型产品出口金额占比上升至22.5%。

图3：中国与部分发达国家全要素生产率水平差距明显¹



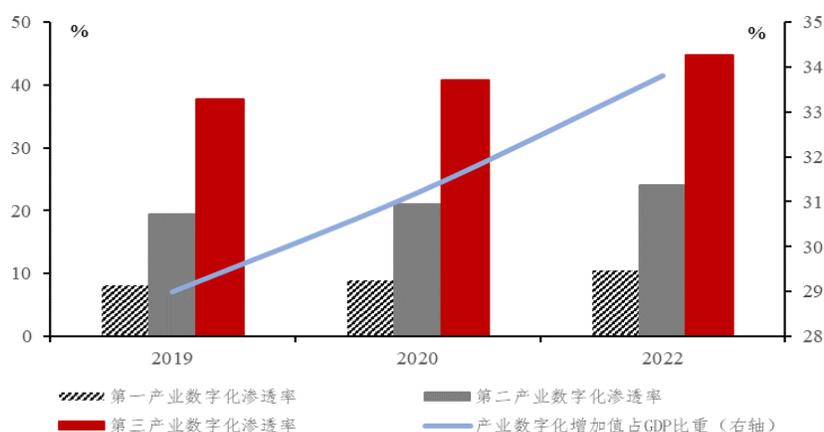
资料来源：格罗宁根大学，中国银行研究院

从具体内容来看，本次会议围绕相关领域规划全面，进一步明确了未来科技创新发展的重点方向：一是加强顶层设计规划，推动科技成果向现实生产力转化。会议指出“以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力”，同时聚焦制造业发展提出“加强质量支撑和标准引领，提升产业链供应链韧性和安全水平”，明确了从“科技创新-产业转型升级-经济增长新动能”的发展路径，未来科技赋能产业高质量发展将持续推进，成为现代化产业体系建设的根本依托。二是聚焦重点方向，加大关键领域科技创新的技术攻关和应用。本次会议强调了新型工业化、数

¹ 各年度美国全要素生产率水平为1，衡量各国与美国的相对水平。

数字经济、人工智能三大重点方向，在此基础上，围绕新兴产业发展提出“打造生物制造、商业航天、低空经济等若干战略性新兴产业”和“开辟量子、生命科学等未来产业新赛道”，围绕传统产业转型升级提出“广泛应用数智技术、绿色技术”。三是完善产业科技创新体系。会议延续了上年会议提出“推动科技-产业-金融良性循环”的基调，针对基础研发、企业创新主体和融资支持也作出相应部署，未来围绕创新体系内各主体创新能力提升工作将持续完善。

图 4：中国产业数字化程度不断提升



资料来源：中国信通院，中国银行研究院

四、紧盯内需发展新变化，更加关注消费与投资的联动，促进“供”与“需”的良性循环

2023年以来，主要经济体采取的紧缩货币政策对全球需求的抑制作用凸显，我国出口持续承压。未来，全球经济复苏依旧疲软，各国经济走势将进一步分化。根据IMF预测，2024年全球GDP增速为2.9%，较2023年下降0.1个百分点。全球增长动能放缓将对我国出口需求改善带来不利影响。在此背景下，中央经济工作会议提出“着力扩大国内需求”。相较于以往强调恢复和扩大内需规模，本次会议更加注重扩量提质，提出“要激发有潜能的消费，扩大有效益的投资”“形成消费和投资相互促进的良性循环”。

一是抓住消费新趋势，打开居民消费空间。2023年，消费是拉动经济增长的主要

动力。2023年前三季度，消费对经济增长贡献率达83.2%，拉动GDP增长4.4个百分点。当前居民消费呈现出新特征。其一，旅游文娱等服务消费旺盛，数字化模式快速发展。2023年中秋、国庆假期人均旅游收入已恢复至疫情前同期水平；前三季度全国演出票房收入达到315.4亿元，超过2019年全年水平（200.4亿元）。在数字技术加持下，文化消费新业态蓬勃发展。前三季度数字出版、互联网文化娱乐平台、多媒体游戏动漫等行业营收分别增长22.7%、19.0%和18.9%。其二，新能源汽车等绿色消费需求不断增长。2023年1-11月，我国新能源汽车销量达到830万台，同比增长36.9%，渗透率超过30%。其三，“国潮”“国货”影响力不断提升。京东《2023中国品牌发展趋势报告》显示，2019年至2022年，以“国潮”为设计理念的产品种类扩充了231%，购买“国潮”相关商品的消费者数量增长了74%，成交金额增长了355%。2023年“双十一”共有402个品牌成交破亿，其中243个为国货品牌。在居民消费热点转变升级趋势下，本次会议提出“大力发展数字消费、绿色消费、健康消费，积极培育智能家居、文娱旅游、体育赛事、国货‘潮品’等新的消费增长点”“提振新能源汽车、电子产品等大宗消费”。预计未来促消费政策将继续优化旅游出行、演唱会和体育赛事等服务消费市场环境，支持国产品牌设计、生产和销售，拓展新能源车下沉市场，支持电子产品等消费品以旧换新，推动居民消费数字化、绿色化发展，同步拓展新型消费和传统消费空间。

二是聚焦新动能领域，提高投资效益。近年来，我国投资效率有所下降（图5）。一方面，受劳动力、土地等要素比较优势减弱、房地产需求拉动作用下降等影响，钢铁、建材等传统行业出现供给过剩，投资收益下滑；另一方面，新兴产业在技术、人才、产业链条等方面尚不成熟，新增投资难以支撑整体投资效益上行。同时，政府投资对社会资本的撬动作用有所减弱。2014-2021年，基建投资资金中国家预算内资金比重由14.7%上升到20.8%，自筹资金和国内贷款比重均有下滑（图6）。这一现象既是社会资本投资空间收缩的表现，也反映了财政支出压力有所上升。针对当下投资情况，本次会议提出“发挥好政府投资的带动放大效应，重点支持关键核心技术攻关、新型基础设施、节能减排降碳，培育发展新动能”“完善投融资机制，实施政府和社

会资本合作新机制，支持社会资本参与新型基础设施等领域建设”。预计未来政策将重点关注传统产业设备绿色升级、新兴产业核心技术突破以及新基建等新动能领域，进一步规范 PPP 合作模式以激活社会资本投资参与度和积极性，兼顾产业、基建投资的经济和社会效益。

图 5：我国增量资本产出率变化

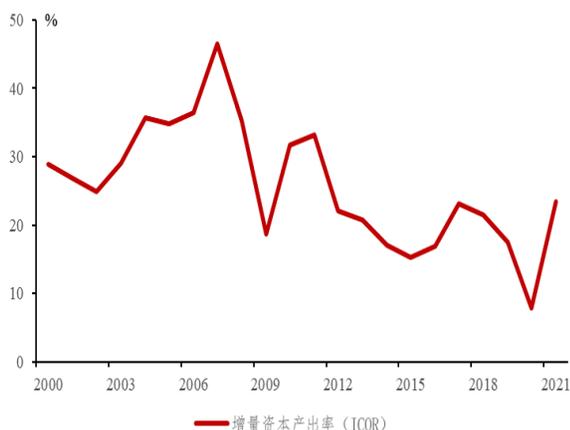
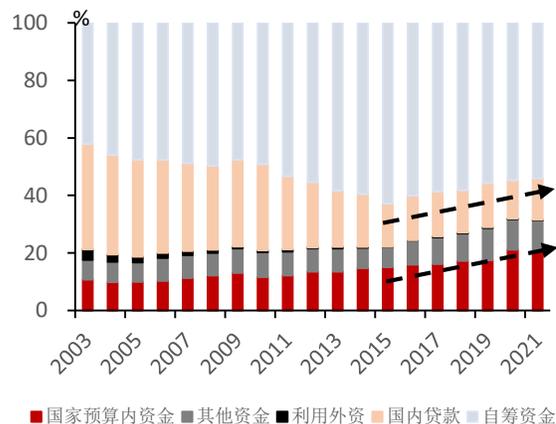


图 6：基建投资资金来源变化



资料来源：Wind，中国银行研究院

三是促进消费和投资良性循环，实现供需平衡与质量升级。本次会议提出，“增加城乡居民收入，扩大中等收入群体规模”“形成消费和投资相互促进的良性循环”。一方面，扩大投资是提升内需的重要抓手，但应避免重复、无效投资导致的产能过剩问题，需要将供给侧结构性改革和扩大有效需求结合起来，以有效投资创造与终端消费需求相适应的供给，激发消费潜力、形成消费新增长点，以有效投资带动居民就业和收入增长，提升社会消费能力。另一方面，消费需求发展将提升企业扩大生产的意愿和政府增加公共设施服务的必要性，进而引导和拉动相关领域投资增长。消费和投资将相互带动并形成良性循环，进而实现供需动态平衡和质量优化升级。预计未来稳增长政策将持续发力扩内需，在扩投资、促消费过程中带动更多居民就业和增收，并通过不断完善社会保障体系解决居民消费的后顾之忧，进一步巩固消费驱动作用。同时，引导政府和社会投资更多转向民生服务领域，并进一步加强文旅设施、充电桩换电站以及物流网络等消费相关基建投资，为居民创造良好消费环境。

五、外资外贸领域更加重视中间品等贸易新动能，同时强调疏通“引进来”赌点

扩大高水平对外开放是 2024 年经济工作的重点任务之一。与 2022 年中央经济工作会议更加强调“更大力度吸引和利用外资”相比，本次会议对外资外贸领域进行全面部署，且具体措施更为细化。

一是更加重视中间品等贸易新动能，为“走出去”拓展空间、激发潜力。近年来，我国外贸结构发生了深刻变化。劳动力成本优势减弱等因素使部分产业逐渐转移至东南亚地区，尤其是传动劳动密集型产业的组装环节，这带动我国中间品出口较快增长。2023 年 11 月，中间品出口同比增长 1.2%，好于出口整体（0.5%）。此外，我国服务贸易持续增长，2023 年前 10 个月，服务进出口同比增长 8.7%，好于货物贸易。同时，数字化大趋势下数字贸易蓬勃发展，有效提升我国进出口质效。2022 年，我国可数字化交付的服务进出口额达 3727.1 亿美元，同比增长 3.4%。以跨境电商为代表的出口新业态较快增长，2023 年前 9 个月跨境电商进出口额达 1.7 万亿元，同比增长 14.4%。本次会议强调中间品贸易、服务贸易、数字贸易、跨境电商出口这四类外贸新动能，有利于进一步巩固外贸基本盘、扩大出口潜能。

二是明确外资准入放宽领域，助力服务业开放水平提升。全国和自贸区外资负面清单在经历先后 5 次修订后，其限制禁止措施已大幅缩减。目前，我国制造业领域的外资准入已基本全面放开，仅剩的外资准入限制大部分集中于服务业。2022 年中央经济工作会议提出“要扩大市场准入，加大现代服务业领域开放力度”。本次会议将开放领域进一步细化至电信、医疗等服务业。参考历史经验，电信、医疗等服务业市场准入放宽或将采取“自贸区先行+全国推广”形式降低行业准入限制，如提高外商投资占股比例、将禁止性条款修订为限制性条款等。预计未来我国服务业开放水平将进一步提升。

三是持续优化营商环境，对标国际高标准经贸规则，疏通“引进来”赌点。目前，一些高标准自由贸易协定正在引领国际经贸规则变革，如零关税、市场准入自由等，

同时，国际政经环境深刻变化背景下稳定外资信心和预期的重要性提升。近年来，中央和地方政府持续出台优化营商环境的政策措施，如 2023 年 8 月国务院发布《关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见》，提出营造市场化、法治化、国际化一流营商环境的具体措施。2022 年中央经济工作会议提出“保障外资企业依法平等参与政府采购、招投标、标准制定，加大知识产权和外商投资合法权益的保护力度”。本次会议突出强调“对标国际高标准经贸规则”“持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，打造‘投资中国’品牌”等。预计未来，相关政策将在保障外商投资企业依法参与政府采购活动、加强政企常态化交流等方面持续发力，进一步加大重点领域引进外资力度。此外，本次会议还对具体措施做出明确部署：“认真解决数据跨境流动、平等参与政府采购等问题”“打通外籍人员来华经商、学习、旅游的堵点”等。2023 年以来，我国持续出台措施畅通外籍经商人员来华交流渠道，如部分外籍人员可“落地签”、对德国等 6 国旅客试行单方面免签等。预计未来，外资企业普遍反映的数据流动、来华交流不畅等问题有望得到切实解决。外资企业将更加了解中国经济、更有意愿来华展业经营，外资与本土企业的平等、良性竞争有望进一步加强。

