

2020中央经济工作会议解读

从中央经济工作会议看中国经济发展新航向

■ 张德勇(中国社会科学院财经战略研究院研究员)

一年一度的中央经济工作会议，总结了2020年经济工作，分析了当前经济形势，部署了2021年经济工作。2021年是十四五的开局之年，也是建党100周年的日子，做好明年经济工作，具有十分重要的意义。会议根据国内外发展大势，提出了明年要抓好的重点任务。其中，一些新提法、新表述及其工作部署，传递出明确的政策信号，指引中国经济迈向新征程。

2020年是新中国历史上极不平凡的一年。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，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，经过艰苦努力，我们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。成绩面前，也必须清醒看到，我国经济发展依然面临复杂严峻的内外外部环境，特别是疫情变化和外部环境存在诸多不确定性，各种风险挑战叠加。因此，有效应对各种风险挑战，必须采取富有针对性的举措。

凸显国家重大战略布局

当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加。尤其是，新冠肺炎疫情大流行，强化了经济全球化的逆流，加剧了各国间的战略博弈，全球产业链供应链面临深度重构，科技竞争成为发展的关键变量。科技发展中的某些“卡脖子”问题，对我国发展、国家安全等造成重大影响。因此，中央经济工作会议在部署明年要抓好的重点任务时，首先部署的是强化国家战略科技力量和增强产业链供应链自主可控能力，这是以往中央经济工作会议所不常见的，凸显了这两项重点任务的必要性和紧迫性。

强化国家战略科技力量，要始终依靠我国制度的显著优势，坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位。会议要求，充分发挥国家作为重

2021是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年。着眼于我国经济发展大势，中央经济工作会议提出诸多新提法新表述，并作出相应工作部署，为2021年以及更长一段时期我国经济发展定向导航。我们要深入学习贯彻中央经济工作会议精神，做好经济工作，确保十四五开好局、起好步，以优异成绩庆祝建党100周年。

大科技创新组织者的作用，坚持战略性需求导向，确定科技创新方向和重点，着力解决制约国家发展和安全的重大难题，发挥新型举国体制优势，发挥企业在科技创新中的主体作用，把科技发展主动权、经济发展主动权牢牢掌握在自己手中。

产业链供应链安全稳定是构建新发展格局的基础，关系到我国经济能否持续健康发展。针对当前全球产业链供应链正在发生的变局，会议从战略高度，强调增强产业链供应链自主可控能力，要求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。这种部署，核心在于尽快扭转关键核心技术受制于人的局面，为做大做强做优实体经济提供有力保障。

努力保持经济运行在合理区间

2020年受疫情的巨大冲击，全球经济严重衰退；2021年疫情变化仍具不确定性，全球经济依然笼罩在疫情的阴霾下。尽管2020年中国经济取得了来之不易的成就，但2021年依然面临各种风险挑战，经济恢复基础尚不牢固。因此，2021年宏观政策要保持连续性、稳定性、可持续性，积极的财政政策要提质增效、更可持续，稳健的货币政策要灵活精准、合理适度，重点是政策操作上要更加精准有效，不急转弯，把握好政策时度效。在宏观政策作用方向上，中央经济工作会议提出，注重需求侧管理，坚持扩大内需这个战略基点，扩大内需，充当努力保持经济运行在合理区间的重要抓手。

扩大内需，要把进一步激发消费潜

力摆在突出位置，将扩大消费同改善人民生活品质结合起来，有序取消一些行政性限制消费购买的规定，积极发展网络消费、无接触消费、体验消费、智能消费、服务消费等消费新热点，引导消费新业态新模式有序发展，大力培育新型消费，促进消费提质扩容，并合理增加公共消费，提高教育、医疗、养老、育幼等公共服务支出效率。投资是内需的重要构成，所以扩大内需，也必须重视投资对拉动经济增长的积极作用。发挥好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，激发全社会投资活力，加大新型基础设施投资力度等。通过注重需求侧管理来扩大内需，除向消费与投资直接发力，也应为培育完整内需体系进行有效制度安排。所以，促进就业，完善社保，优化收入分配结构，扩大中等收入群体，扎实推进共同富裕，都是扩大内需的必然之举。

需要指出的是，注重需求侧管理，坚持扩大内需这个战略基点，必须与深入推进供给侧结构性改革紧密结合起来。如同一个硬币的两面，供给与需求，是经济运行的一体两面，谁也离不开谁而单独存在。所以，以深化供给侧结构性改革为主线，既做好“减法”，也做好“加法”，优化存量资源配置，扩大优质增量供给，提高全要素生产率，推动新业态、新模式、新产品和新技术的发展，提升实体经济的创新力和竞争力。如此，创新供给模式、优化供给结构、提高供给质量，提升供给体系对国内需求的适配性，既适应需求变化，更引领和创造新需求，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，提升国民经济体系整体效能。

解决当前社会焦点问题

2020年我国经济发展在交出一份火红的成绩单的同时，也面临某些新的问题，对经济稳定、社会稳定产生一定影响。针对这些问题，中央经济工作会议及时提出举措，强化反垄断和防止资本无序扩张，解决好种子和耕地问题，解决好大城市住房突出问题。

随着科技进步和互联网经济迅速发展，出现了市场资源过度向某些大型平台企业集中的倾向，易形成赢家通吃的局面。这种垄断，无论从科技创新，还是从市场公平竞争以及消费者权益等方面来说，都暴露出不少风险隐患。因此，从完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的内在要求出发，会议提出了具体措施，既支持平台企业创新发展、增强国际竞争力，也针对平台企业发展中出现的现象新问题，加强政策引导与监管，反垄断、反不正当竞争，鼓励平台企业发展出硬科技，服务于实体经济发展。

另外，解决好种子和耕地问题，解决好大城市住房突出问题，与我国经济发展、民生改善都有密切关联。强调种子问题，为历年中央经济工作会议所少见。无粮不稳，种子和耕地，事关我国粮食安全，是经济持续稳定发展和社会稳定的根基。因此，会议把解决好种子和耕地问题作为2021年要抓好的重点任务之一，保障粮食安全，稳定民心、稳定社会。同样，解决好大城市住房突出问题，促进房地产市场平稳健康发展，也是促进我国经济持续稳定发展和民生改善的重要内容。会议在继续强调“要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位”的同时，突出了在租房方面的新举措，比如，加快完善长租房政策，规范发展长租房市场，对租金水平进行合理调控等。这都是很切中现实的及时必要之举，有利于提高民生福祉，有利于房地产市场平稳健康发展。

2021是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年。着眼于我国经济发展大势，中央经济工作会议提出诸多新提法新表述，并作出相应工作部署，为2021年以及更长一段时期我国经济发展定向导航。因此，我们要深入学习贯彻中央经济工作会议精神做好经济工作，确保十四五开好局、起好步，以优异成绩庆祝建党100周年。

面对严峻复杂的国际形势和新冠肺炎疫情的冲击影响，此次中央经济工作会议深刻总结了做好经济工作的规律性认识：那就是党中央权威、人民至上、制度优势、科学决策和创造性应对、科技自立自强等。同时，会议从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、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以及做好碳达峰、碳中和工作等八个方面，提出2021年全国经济工作的重点任务。这八项重点任务是对2021年经济工作的清晰部署，也为十四五开局定下基调，对未来中国经济发展走向意义非同寻常。

2020年是新中国历史上极不平凡的一年。新冠肺炎疫情给全球经济发展带来巨大冲击，世界经济增长挂上了“倒车挡”，国际形势动荡不安，人类发展面临空前风险挑战，我们在一个更加不稳定不确定的世界中谋求发展。一年一度的中央经济工作会议，历来被认为是判断当前经济形势和定调下一年宏观政策最权威的风向标，同时也是每年级别最高的经济工作会议，因此备受瞩目。

科学研判

2020年中央经济工作会议分析研判了当前面临的国内外形势，认为当前国际形势复杂，国内改革发展稳定任务艰巨繁重，受新冠肺炎疫情冲击和存在诸多不确定性的外部环境冲击，我国经济恢复基础尚不牢固，疫情冲击导致的各类衍生风险不容忽视。但值得一提的是，虽然我国发展的内部条件和外部环境正在发生深刻变化，2020年的经济工作依然亮点突出，成绩斐然。年初受新冠肺炎疫情冲击，但中国经济顶住压力，尽管一季度GDP负增长，但二季度中国经济强势反弹，多个经济指标回暖，GDP同比增速达到3.2%，三季度增速更是加快到4.9%。行至年终，中国经济走出V型反转，成为全球唯一实现正增长的主要经济体，交出一份人民满意、世界瞩目、可以载入史册的答卷。这是以习近平同志为核心的党中央，保持战略定力，准确判断形势，精心谋划部署，果断采取行动，带领全党全军全国人民团结奋战取得的成果。这份亮眼的成绩单既彰显了中国经济的强大韧性和旺盛活力，也提振了疫情笼罩下世界经济复苏的信心。

面对严峻复杂的国际形势和新冠肺炎疫情的冲击影响，此次会议也深刻总结了做好经济工作的规律性认识，那就是党中央权威、人民至上、制度优势、科学决策和创造性应对、科技自立自强等。同时，会议从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、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以及做好碳达峰、碳中和工作等八个方面，提出2021年全国经济工作的重点任务。这八项重点任务是对2021年经济工作的清晰部署，也为十四五开局定下基调，对未来中国经济发展走向意义非同寻常。笔者认为，这八项重点任务的亮点可以归纳概括为四个有机结合。

四个有机结合

一是供给侧结构性改革和需求侧管理的有机结合。为着力破解经济运行中的结构性矛盾和问题，这几年，从中央到地方都把供给侧结构性改革作为主线，以供给侧结构性改革持续激发新动能，为经济高质量发展注入新动能。2020年中央经济工作会议提出，在扭住供给侧结构性改革这条主线的同时，要注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板。需求侧一般指拉动经济增长的“三驾马车”，包括消费、投资和出口。在经历了新冠肺炎疫情冲击之后，我国需求侧的结构性问题被进一步放大，特别是国内需求问题，需要进一步释放国内超大规模市场优势和内需潜力，优化收入分配结构，扩大中等收入群体，扎实推进共同富裕。供给侧和需求侧有机结合，共同发力，才能形成需求和供给相互促进的良好循环，促进结构平衡，提升国民经济整体效能和运行质量。

二是扩大内需和对外开放的有机结合。根据我国发展阶段和环境条件变化，党中央审时度势，作出加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的重大决策。双循环的新发展格局要求利用好国际和国内两个市场，发挥好国内循环和国际循环相互促进的作用。从2020年3月召开的中共中央政治局常务委员会会议提出要“把复工复产与扩大内需结合起来，到党的十九届五中全会提出“坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系”，再到此次中央经济工作会议，扩大内需一词被反复提及。同时，面对国际格局深刻演变，面对一些国家的单边主义、保护主义，中国用实际行动支持经济全球化，不断深化对外开放水平，着重提升对外开放的质量。2020年11月，中国在确保防疫安全前提下如期举办第三届中国国际进口博览会，便是最好的说明。扩大内需与对外开放的有机结合，正是“双循环”新发展格局的要义所在。

三是政府宏观调控和市场有序运转的有机结合。此次中央经济工作会议强调要强化反垄断和防止资本无序扩张，加强规制，提升监管能力，坚决反对垄断和不正当竞争行为。宏观调控是政府的经济职能，是对国民经济的总体管理，是为了促进市场发育、规范市场运行，对社会经济进行总体的调节和控制。正如此次会议中所表达的，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，为了推动数字经济、互联网产业、金融科技等新业态的有序发展，政府宏观调控这只“看得见的手”适时出手干预，正是为了促进市场主体公平竞争、市场有序运转，进一步释放市场活力和创新潜能，使经济更加稳健地发展，防范和化解系统性风险，避免资本无序扩张可能诱发的某些潜在风险和社会矛盾。

四是政策短期时效性和长期连续性的有机结合。此次中央经济工作会议提出要“保持宏观政策连续性、稳定性、可持续性”，但同时提出在具体政策操作上要“更加精准有效，不急转弯，把握好政策时度效”。可以说，中央经济工作会议提出的政策既立足当前，也着眼长远，对短期紧迫性问题强调政策的精准性、灵活性，要求积极的财政政策和稳健的货币政策，在短期内保持对经济恢复的支持力度，特别是针对一些薄弱环节，如中小企业融资问题、就业和民生保障问题等；对长期深层次问题强调政策的稳定性、连续性，要求合理把握宏观调控的节奏和力度，为推动高质量发展提供强大动力，特别是针对一些“卡脖子”的短板问题，如基础性研究、科技创新和关键核心技术攻关等。短期时效性的政策可以在一些关键点上发力见效，长期连续性的政策更能作为长远发展提前布局和网络，两者有效结合，更有利于对冲不稳定性不确定性，为打造未来发展新优势提供政策保障。

2020年是十三五的收官之年，我们经历了新冠肺炎疫情的考验、国际格局的动荡，我国经济实力、科技实力、综合国力和人民生活水平又跃上新的台阶。2021年是十四五规划和社会主义现代化建设新征程的开局之年，这是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年，特别是当前面临着更多逆风逆水的外部环境，做好经济工作意义重大。暮色苍茫看劲松，乱云飞渡仍从容，让我们紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，在统筹国内国际两个大局中牢牢把握好航向，以优异成绩迎接建党100周年，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。

后疫情时期 财政政策需继续有所作为

■ 段炳德(国务院发展研究中心研究员)

高质量的经济需要高质量的财政政策作保障，因此财政政策提质增效的要求就成为应有之义。更加精准，更加高效的财政政策将是保障中国经济启航新征程的重要政策工具。而要巩固中国经济成功抗击疫情来之不易的好局面，保持一定的财政支出力度和强度是必不可少的条件。

回首2020年这不平凡的一年，具有特别的意义。2020年中国的经济经受了极大的考验，抵抗住了百年一遇的全球新冠肺炎疫情大流行以及因为疫情引发的全球经济衰退和中美贸易摩擦带来的压力。在一季度经济大幅收缩6.8%的情况下，全年经济增长将达到2%，成为主要经济体中唯一实现正增长的国家。2020年也是中国十三五规划的收官之年，是全面建成小康社会的目标之年。可以说，十三五经历了一个惊心动魄却又成绩不错的收尾之年。在这关键时期，中央经济工作会议的召开标志着2020年的中国经济作出全面深刻的总结，又为2021年的中国经济发展指明方向，在关键处布好局、落好子。2020年在中国经济企稳回升率先走出疫情的大背景下，中国的财政政策也书写了不平凡的一笔。而2021年的财政政策将根据中央经济工作会议的要求为后疫情时期的中国经济发展发挥更大效能。

应对疫情大流行的财政政策可分为三个阶段

疫情对经济的考验是特殊的，其来势汹汹，短期内即对经济造成极大冲击，同时它对经济的供给与需求两侧产生冲击。而应对疫情的财政政策也需要根据疫情发展的不同阶段，而采取不同的政策组合，核心是减收扩支的扩张性财政政策。

疫情早期也是最严峻阶段，为抑制疫情而采取的社交隔离措施导致经济活动大幅度减少，需要为经济快速而大量的输血。各国相继出台了大规

模的针对中低收入阶层的财政补贴措施。在国内，2-5月，就处于这一时期。疫情中后期，基本得到控制，企业需要复工复产，输血政策需要一定程度的延续，而为重启和重建经济活动，财政需要精准投入，促进经济尽快恢复。国内从6月到现在基本处于这一阶段。从明年起将进入后疫情时期，疫苗研发成功并在主要经济体已经大规模铺开接种，全球经济重启进入倒计时。中国经济率先走出疫情阴影，国内需求逐步恢复，国际需求大幅上升。财政政策在实现连续性和稳定性，维持一定支出强度的基础上，需要考虑时间和火候，逐步实现正常化，实现财政可持续性。

前两阶段的财政政策保障经济率先复苏

2020年开局，即遭受新冠肺炎疫情的严重冲击。2020年的财政赤字率目标也上调到了3.6%。中央财政发行1万亿元特别国债，加大了财政对“六稳”“六保”企业纾困，满足民生需求。2020年前11个月，公共卫生支出增长了71%，扶贫支出、社会保障和就业等增长超过9%。据主管部门预测，在2019年大规模减税降费基础上，加上2020年新推出的措施，全年将为企业新增减负超过2.5万亿元。

主动的减税减负之外，2020年的财政收入经受住疫情的极大考验。为抗击疫情实施的隔离措施，企业停产停工，消费者居家隔离，除生活必需必要支出之外的经济支出大幅缩减，经济活动的减少，导致税收的大幅减收。截至2020

年11月的财政收入累计同比减少5.3%，从单月值来看，2-5月的税收大幅减收是拖累全年税收收入增长的重要阶段，这个阶段也是抗击疫情最严峻的时期。特别是3月，财政收入同比减少26.1%。

一方面需要为应对疫情大幅扩支，另一方面疫情又大大减少了财政收入，财政收支矛盾进一步突出。这其中，地方政府的财政收支矛盾尤其突出。地方政府处于抗击疫情的第一线，抗击疫情和保障民生的支出需求大幅增加。与此同时，因为企业停工停产和消费减少，地方政府的税收收入也大幅减少。中央对地方转移支付规模大幅提升；专项债规模扩容至3.75万亿元。

后疫情时期财政政策：支持中国经济启航新征程

2021年是十四五开局之年。2021年经济工作的主题主线是高质量发展和供给侧结构性改革。对宏观政策的要求是保持连续性、稳定性、可持续性。对积极财政政策的具体要求是要提质增效、更可持续，保持适度支出强度。高质量的经济需要高质量的财政政策作保障，因此财政政策提质增效的要求就成为应有之义。更加精准，更加高效的财政政策将是保障中国经济启航新征程的重要政策工具。而要巩固中国经济成功抗击疫情来之不易的好局面，保持一定的财政支出力度和强度是必不可少的条件。

2021年的中国经济发展依然面临很大的不确定性，首先外部环境的不确定依然较大，疫情变化情况难以准确预测把控，疫情所导致的衍生风险尚难以明晰界定；其次是中国经济复苏的基础还不够牢固，一方面因为疫情还有多点散发的情况，另一方面经济的恢复受全球经济衰退的影响在所难免。因此减收扩支的财政政策将保持一定的连续性和稳定性，使宏观经济对冲外生冲击导致的波动，努力使经济增长靠近潜在增长率的轨道。过去一段时间的经验表明，科技的快速发展并不会自动缩小收入差距，还有可能扩大这种差距。要坚持供给侧结构性改革，实现收入分配公平，财政

政策可以发挥关键作用，特别是加大对弱势群体和落后地区的支出力度；加快税收结构性改革，提升直接税比重，对富人群体适当提高税负。

财政政策需要保障重点任务

中央经济工作会议提出明年经济工作的八项重要任务，归纳起来，财政政策需要重点支持的就有以下几个方面：即科技发展、三农发展、扩大内需、绿色发展。

首先，产业链供应链的安全稳定是统筹发展与安全的关键领域。加大对科技创新的财政投入力度既是应对当前经济难题的抓手，也是夯实中国经济长期增长的基础。大国经济竞争的核心是科技竞争，在基础领域和关键技术方面我国与发达国家还存在不小的差距，是竞争中的短板，需要迎难而上，奋起直追。科技财政应有所作为。

其次，三农一直是财政投入的重点领域，在本次中央经济工作会议上，种子安全问题提到新的高度，要藏粮于地、藏粮于技，这就需要三农支出内部的结构更加精准有效，满足新时期新要求。

再次，扩大内需是构建新发展格局的重要途径，公共服务的需求，比如医疗卫生、教育文化、养老等还有很大的增长空间，有些拥挤型公共物品可以以公共服务带动市场参与的方式促进服务的改善。总结有效的实施方式，探索新的财政支出方式促进消费增长和消费均衡。促进投资特别是新基础设施的投资是扩大内需的另一重点领域。

第四，我国的污染防治工作取得重大进展，走绿色发展道路深入人心，生态文明建设稳步发展，中央提出2030年实现碳达峰，2060年实现碳中和。绿色财政政策体系需要尽快完善，在税收和支出政策方面，全面促进绿色转型和绿色发展。

第五，要实现财政政策的提质增效就需要加大财政自身改革的力度，加快税收制度、预算制度和中央与地方财政关系的改革进展。探索利用大数据、区块链、云计算、人工智能等新一代信息技术提高效率，增强财政政策的精准性和直达效率。

何伟

中国社会科学院经济研究所

环境