

一、2018 年中共「中央經濟工作會議」評析

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 2018 年是中共改革開放 40 周年，也是國際金融危機爆發以來 10 周年，由於內外複雜經濟環境，再加上美中貿易戰，使中國大陸經濟雪上加霜。
- 多年來中共一直採取積極財政政策和穩健貨幣政策，及「三去一降一補」的供給側結構性改革，再加上防風險，一直是宏觀調控政策的主要內涵。
- 2018 年中國大陸國內生產總值（GDP）增長 6.6%，增速為 28 年來最低，而 2018 年第 4 季增速為 6.4%，是 2009 年第一季以來最低的季增長率，反映中國大陸經濟低迷的情勢。
- 2019 年經濟工作，在「穩中求進」的總基調下，仍將實施供給側結構性改革的調控政策，而推進中國大陸市場發展將是主要的政策取向。

（一）前言

40 年改革開放政策的推展為中國大陸帶來經濟的快速增長，對外貿易擴展，農村經濟繁榮，而經濟體制也與國際經濟體制逐步地融合，但是在此一發展過程中，由於內外環境發生廣泛而深刻的變化，特別是 2008 年國際金融危機的爆發對大陸經濟造成鉅大的衝擊，暴露中國大陸經濟的結構性問題和缺失，傳統勞動密集產業以出口為增長引擎的發展模式，已無法面對激烈的國際競爭壓力，使大陸必須調整經濟發展策略，加快經濟發展方式的轉變，才能維繫大陸經濟的持續增長。然而，國際政經形勢瞬息萬變，近年來逆全球化的風潮，貿易保護主義的興起，尤其是 2018 年美國總統川普高舉經濟民族主義大旗，對中國大陸掀起貿易戰，使已處於衰退的大陸經濟雪上加霜。中共對當前大陸經濟情勢認知及將採取何種因應措施以緩解此一經濟困局。已成為舉世關切的議題。2018 年 12 月 19 至 21 日中共「中央經濟工作會議」，揭示近期中共改革開放和宏觀經濟調控政策走向，其未來成效值得進一步觀察。

(二) 近年中國大陸宏觀經濟調控政策走向

面對國內外複雜的經濟形勢，導致大陸經濟增長速率不斷下滑的趨勢，自 2012 年「十八大」以來，中共便積極致力於調整其經濟發展策略的框架。

在總體經濟發展策略方面，2013 年 11 月 9 至 12 日，中共召開「十八屆三中全會」審議通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，提出全面深化改革的總目標、總方向、時間表，並對改革作出系統部署。此一以「市場化、自由化」為主軸，涉及行政管理體制、經濟體制、財稅體制、國有資產管理、土地制度、戶籍制度，以及涉外經濟體制等領域改革的全面深化改革的綱領性文件，已成為今後中國大陸經濟體制改革的藍圖。2015 年 10 月中共「十八屆五中全會」審議通過的「第十三個五年規劃建議」(簡稱「建議」)，揭示「十三五」規劃的指導思想、目標要求和發展理念，確立今後五年大陸經濟體制改革和宏觀調控的主軸。「建議」中提出創新、協調、綠色、開放、共享等五大發展理念。

在宏觀經濟調控政策方面，2014 年 12 月 11 日，中共中央經濟工作會議提出「經濟新常態」的概念，更從消費需求、投資需求、出口和國際收支、生產能力和產業組織方式、生產要素相對優勢、市場競爭特點，資源環境約束、經濟風險累積和化解、資源配置模式和宏觀調控方式等九個面向來定義「新常態」的內涵。

2015 年 12 月 18 日至 21 日召開的中央經濟工作會議決定，2016 年中共將會適度擴大財政赤字、努力化解過剩產能和房地產庫存；在適度擴大總需求的同時，推進供給側結構性改革，並透過減稅以降低企業負擔，以及繼續深入推行簡政放權，處理好政府和市場的關係，讓市場在資源配置中起決定性的作用，同時更好發揮政府作用。在具體調控措施和政策上，則要以「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板(改善薄弱環節)」(三去一降一補)，提高供給體系質量和效率，提高投資有效性，加快培育新的發展動能，增強經濟持續增長的動力。是以，結合體制改革和結構調整的供給側改革，便成為 2016 至 2018 年大陸宏觀經濟調控的主要內涵，其政策意涵很顯然是希望能藉深化「調結構」和「促改革」來維持大陸社會經濟的穩定增長。

除此之外，由於大陸金融體制不健全，缺乏有效的規範，地方政府債務不斷擴大，因此自 2017 年以來，中共將防控金融風險列為經濟工作的重點，著重於防止資產泡沫，確保不發生系統性風險。

（三）2018 年中國大陸經濟運行情況

2018 年 3 月「兩會」期間，中共國務院總理李克強的「政府工作報告」揭示 2018 年大陸社會經濟主要具體任務指標為（見表 1）：國內生產總值（GDP）增長 6.5% 左右；居民消費價格（CPI）漲幅 3% 左右；城鎮新增就業 1100 萬人以上；城鎮登記失業率控制在 4.5% 以內；居民收入增長和經濟增長基本同步；進出口穩中向好，國際收支基本平衡；單位國內生產總值能耗強度下降 3% 以上，主要污染物排放繼續下降。供給側結構性改革取得實質性進展，宏觀槓桿率保持基本穩定，各類風險有序有效防控。

在宏觀經濟調控政策方面，仍將繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策。積極財政政策的主要措施為（見表 1）：1.積極的財政政策取向不變，要聚力增效。2018 年赤字率擬按 2.6% 安排，比上一年預算低 0.4 個百分點；財政赤字 2.38 萬億元（人民幣）。2.2018 年全國財政支出 21 萬億元（人民幣），支出規模進一步加大。中央對地方一般性轉移支付增長 10.9%，增強地方特別是中西部地區財力。3.加大對三大攻堅戰的支持，更多向創新驅動、「三農」、民生等領域傾斜。4.嚴控一般性支出，把寶貴的資金更多用於為發展增添後勁，為民生雪中送炭。

穩健的貨幣政策主要為：1.穩健的貨幣政策保持中性，要鬆緊適度。2.2018 年要管好貨幣供給總閘門，保持廣義貨幣 M₂、信貸和社會融資規模合理增長。3.疏通貨幣政策傳導渠道，用好差別化準備金、差異化信貸等政策，引導資金更多投向小微企業、「三農」和貧困地區，更好服務實體經濟（見表 1）。

2018 年中共所欲推展的政策涉及深化體制改革、對外開放及宏觀經濟調控的政策方向，而其重點工作任務為：深入推進供給側結構性改革、加快建設創新型國家、深化基礎性關鍵領域改革、堅決打好三大攻堅戰、大力實施鄉村振興戰略、推進區域協調發展戰略、積極

擴大消費和促進有效投資、推動形成全面開放新格局以及提高保障和改善民生水平（見表2）。其中，進一步減輕企業稅負，大幅降低企業非稅負擔，促進就業，積極推動三大攻堅戰（防範風險、精準脫貧、污染防治），積極擴大消費、提高居民收入水平等是宏觀經濟調控的主要內涵（見表2）。

歷經一年宏觀經濟調控政策的推行，根據中共國家統計局公佈的資料顯示，2018年中國大陸國內生產總值（GDP）增長6.6%，其中第一季同比增長6.8%，第二季增長6.7%，第三季增長6.5%，第四季增長6.4%（中共國家統計局，「2018年經濟運行保持在合理區間，發展的主要預期目標較好完成」，2019年1月21日）。儘管中共宣稱，「國民經濟運行保持在合理區間，總體平穩、穩中有進態勢持續顯現」，但是經濟增長卻呈現逐年下滑的趨勢（見表3和表4），增速為28年來最低，而2018年第4季增速為6.4%，是2009年第一季以來最低的季增長率（「中國GDP增6.6%，廿八載新低」，信報，2019.1.22）。

（四）中央經濟工作會議的政策取向和意涵

儘管2018年中國大陸經濟增長達6.6%，超過6.5%的預期增長目標，從較好的數字層面來看，確實呈現出產業結構調整的成效。譬如，2018年，中國大陸最終消費對經濟增長的貢獻率為76.2%，比上年提高18.6個百分點，比資本形成總額高出43.8個百分點。特別是消費結構提升明顯，2018年全大陸居民恩格爾係數為28.4%，比上年下降0.9個百分點；全年居民人均消費支出中，服務性消費佔比為44.2%，比上年提高1.6個百分點（「中國經濟、中流擊楫向前行」，人民日報，2019.1.22）。在供給側結構性改革方面，中共提前超額完成全年壓縮鋼鐵產能3000萬噸以上，退出煤炭產能1.5億噸以上的目標任務。2018年年底商品房待售面積同比減少6510萬平方米，規模以上工業企業每百元主營業收入中的成本繼續下降，企業效益總體上升（人民日報海外版，2019.1.22）。

不過，伴隨著經濟增長不斷下滑，大陸經濟確也存在諸多潛在的隱患。第一，2018年12月中國製造業採購經理指數（PMI）指數從11月的50.0進一步下降至49.4，為2016年3月以來的最低位，顯現經濟上終端需求疲弱（梁紅，「內外需走弱拖累指數—12月製造業PMI點評」，香港大公報，

2019.1.3)。第二，2018年11月工業企業利潤增速為負1.8%，三年來首次負增長。企業盈利能力的下降，可能會加劇當前已經出現的金融機構「資產荒」壓力（蘇寧，「市場風險偏好降低、新一輪資產荒降臨」，香港大公報，2019.1.3）。

為緩解當前大陸經濟困局，2018年底召開的中共「中央經濟工作會議」總結當前經濟工作，並提出未來的經濟部署。2019年大陸經濟運行仍將堅持「穩中求進」工作總基調，繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，並且要將「供給側結構性改革」深入推進（見表5），期能藉「鞏固、增強、提升、暢通」發揮宏觀調控的效益。具體政策方向上，在推動製造業高質量發展、促進形成強大國內市場、紮實推進鄉村振興戰略、促進區域協調發展、加快經濟體制改革、推動全方位對外開放，及加強保障和改善民生等七大重點工作任務（表6），加快教育、育幼、養老、醫療、文化、旅遊等服務業發展，改善消費環境，推進國內市場發展，將是宏觀經濟調控重中之重的主要工作。

表 1：2018 年大陸社會經濟具體任務指標和調控措施

主要具體任務措施	
<ul style="list-style-type: none"> ■國內生產總值（GDP）增長 6.5%左右 ■居民消費價格（CPI）漲幅 3%左右 ■城鎮新增就業 1100 萬人以上 ■城鎮調查失業率 5.5%以內，城鎮登記失業率 4.5%以內 ■居民收入增長和經濟增長基本同步 ■進出口穩中向好，國際收支基本平衡 ■單位國內生產總值能耗下降 3%以上，主要污染物排放量繼續下降 ■供給側結構性改革取得實質性進展，宏觀槓桿率保持基本穩定，各類風險有序有效防控。 	
宏觀經濟調控政策和措施	
積極的財政政策	穩健的貨幣政策
<ul style="list-style-type: none"> ■積極的財政政策取向不變，要聚力增效。 ■2018 年赤字率擬按 2.6%安排，比上一年預算低 0.4 個百分點；財政赤字 2.38 萬億元（人民幣），其中，中央財政赤字 1.55 萬億元，地方財政赤字 8300 億元。調低赤字率，主要是大陸經濟穩中向好，財政增收有基礎，也為宏觀調控留下更多政策空間。 ■2018 年全國財政支出 21 萬億元（人民幣），支出規模進一步加大。中央對地方一般性轉移支付增長 10.9%，增強地方特別是中西部地區財力。優化財政支出結構，提高財政支出的公共性、普惠性，加大對三大攻堅戰的支持，更多向創新驅動、「三農」、民生等領域傾斜。 ■當前財政狀況出現好轉，各級政府仍要堅持過緊日子，執守簡樸，力戒浮華，嚴控一般性支出，把寶貴的資金更多用於為發展增添後勁，為民生雪中送炭。 	<ul style="list-style-type: none"> ■穩健的貨幣政策保持中性，要鬆緊適度。 ■2018 年要管好貨幣供給總閘門，保持廣義貨幣 M₂、信貸和社會融資規模合理增長，維護流動性合理增長，維護流動性合理穩定，提高直接融資特別是股權融資比重。 ■疏通貨幣政策傳導渠道，用好差別化準備金、差異化信貸等政策，引導資金更多投向小微企業、「三農」和貧困地區，更好服務實體經濟。

資料來源：李克強，「政府工作報告—2018 年 3 月 5 日在第十三屆全國人民代表大會第一次會議上」

表 2：2018 年大陸社會經濟政策主要方針和重點工作任務

社會經濟政策主要方針
<p>要認真貫徹習近平新時代中國特色社會主義經濟思想，堅持穩中求進工作總基調，把穩和進作為一個整體來把握。</p> <p>一、大力推動高質量發展</p> <p>二、加大改革開放力度</p> <p>三、抓好決勝全面建成小康社會三大攻堅戰</p>
重點工作任務
<p>一、深入推進供給側結構性改革</p> <p>1.發展壯大新動能；2.加快製造強國建設；3.繼續破除無效供給；4.深化「放管服」改革；5.進一步減輕企業稅負；6.大幅降低企業非稅負擔。</p> <p>二、加快建設創新型國家</p> <p>1.加強國家創新體系建設；2.落實和完善創新激勵政策；3.促進大眾創業、萬眾創新上水平。</p> <p>三、深化基礎性關鍵領域改革</p> <p>1.推進國資國企改革；2.支持民營企業發展；3.完善產權制度和要素市場化配置機制；4.深化財稅體制改革；5.加快金融體制改革；6.推進社會體制改革；7.健全生態文明體制。</p> <p>四、堅決打好三大攻堅戰</p> <p>1.推動重大風險防範化解取得明顯進展；2.加大精準脫貧力度；3.推進污染防治取得更大成效。</p> <p>五、大力實施鄉村振興戰略</p> <p>1.推進農業供給側結構性改革；2.全面深化農村改革；3.推動農村各項事業全面發展。</p> <p>六、紮實推進區域協調發展戰略</p> <p>1.塑造區域發展新格局；2.提高新型城鎮化質量。</p> <p>七、積極擴大消費和促進有效投資</p> <p>1.增強消費對經濟發展的基礎性作用；2.發揮投資對優化供給結構的關鍵性作用。</p> <p>八、推動形成全面開放新格局</p> <p>1.推進「一帶一路」國際合作；2.促進外商投資穩定增長；3.鞏固外貿穩中向好勢頭；4.促進貿易和投資自由化便利化。</p> <p>九、提高保障和改善民生水平</p> <p>1.著力促進就業創業；2.穩步提高居民收入水平；3.發展公平而有質量的教育；4.實施健康中國戰略；5.更好解決群眾住房問題；6.強化民生兜底保障；7.打造共建共治共享社會治理格局。</p>

資料來源：李克強，「政府工作報告—2018 年 3 月 5 日在第十三屆全國人民代表

大會第一次會議上」

表 3：過去 17 年中國大陸預期 GDP 目標及實際增長率

年 份	預期 GDP 增長目標 (%)	實際 GDP 增長率 (%)
2002	7	9.1
2003	7	10.0
2004	7	10.1
2005	8	11.3
2006	8	12.7
2007	8	14.2
2008	8	9.6
2009	8	9.2
2010	8	10.4
2011	8	9.2
2012	7.5	7.8
2013	7.5	7.7
2014	7.5	7.4
2015	7.0	6.9
2016	6.5~7.0	6.7
2017	6.5	6.9
2018	6.5	6.6

資料來源：中共國家統計局

表 4：2011~2018 年中國大陸 GDP 每季同比增長速度

年份	第一季	第二季	第三季	第四季	全年度
2011	10.2	10.0	9.4	8.8	9.2
2012	8.1	7.6	7.5	8.1	7.8
2013	7.9	7.6	7.9	7.7	7.7
2014	7.4	7.5	7.1	7.2	7.4
2015	7.0	7.0	6.9	6.8	6.9
2016	6.7	6.7	6.7	6.8	6.7
2017	6.9	6.9	6.8	6.8	6.9
2018	6.8	6.7	6.5	6.4	6.6

註：同比增長速度為與上一年同期對比的增長速度

資料來源：中共國家統計局

表 5：2018 年中共「中央經濟工作會議」對當前大陸經濟形勢的認知

總結 2018 年經濟工作和對當前經濟形勢的認知
<p>2018 年是貫徹中共十九大精神的開局之年，是改革開放 40 周年，是決勝全面建成小康社會，實施「十三五」規劃承上啟下的關鍵一年</p> <p>一、2018 年經濟工作</p> <ol style="list-style-type: none">1. 穩中求進工作總基調2. 新質量發展要求，有效應對外部環境深刻變化，迎難而上，紮實工作，宏觀調控目標較好完成，三大攻堅開局良好。3. 側結構性改革深入推進，改革開放力度加大，穩妥應對中美經貿摩擦，人民生活持續改善。 <p>二、前經濟形勢的認知</p> <ol style="list-style-type: none">1. 經濟運行穩中有變、變中有憂，外部環境複雜嚴峻，經濟面臨下行壓力。2. 這些問題是前進中的問題，既有短期的也有長期的，既有周期性的也有結構性的。要增強憂患意識，抓住矛盾，有針對性的加以解決。3. 發展仍處於並將長期處於重要戰略機遇期。世界面臨百年未有之大變局，變局中危和機同生並存，這給中華民族偉大復興帶來機遇。4. 要善於化危為機，轉危為安，緊扣重要戰略機遇新內涵，加快經濟結構優化升級，提升科技創新能力，深化改革開放，加快綠色發展，參與全球經濟治理體系變革，變壓力為加快推動經濟高質量發展的動力。

資料來源：整理自 2018 年中共「中央經濟工作會議」公報（人民日報，2018.12.22）

表 6：2018 年中共「中央經濟工作會議」部署 2019 年經濟工作和重點

2019 年經濟工作總基調和宏觀經濟調控政策方向
<p>一、思維和工作總基調</p> <ol style="list-style-type: none">1. 堅持穩中求進工作總基調2. 堅持新發展理念，堅持提高質量發展，堅持供給側結構性改革為主線。3. 堅持深化市場化改革，擴大開放水平，加快建設現代化經濟體系。4. 繼續打好三大攻堅戰，著力激發微觀主體活力，創新和完善宏觀經濟調控。5. 統籌推進穩增長、促改革、調結構、惠民生、防風險工作，保持經濟運行在合理區間。6. 進一步穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期，提振市場信心，增強人民群眾獲得感、幸福感、安全感。 <p>二、經濟調控政策方向</p> <ol style="list-style-type: none">1. 在穩中求進工作總基調下，2019 年宏觀政策強化逆周期調節，繼續實施積極財政政策和穩健的貨幣政策，適時預調微調，穩定總需求。2. 積極的財政政策要加力提效，實施更大規模的減稅降費、較大幅度增加地方政府專項債券規模。3. 穩健的貨幣政策要鬆緊適度，保持流動性合理充裕、改善貨幣政策傳導機制，提高直接融資比重，解決好民營企業和小微企業融資難融資貴的問題。4. 結構性政策要強化體制機制建設，堅持向改革要動力、深化國資國企、財稅金融、土地、市場准入、社會管理等領域改革，強化競爭政策的基礎性地位，創造公平競爭的制度環境，鼓勵中小企業加快成長。5. 社會政策要強化兜底保障功能，實施就業優先政策，確保群眾基本生活底線，寓管理於服務之中。 <p>三、供給側結構性改革執行的效益</p> <ol style="list-style-type: none">1. 經濟運行主要矛盾仍然是供給側結構性的，必須堅持以供結側結構性改革為主線，並在“鞏固、增強、提升、暢通”八個字上下功夫。2. 要鞏固「三去一降一補」成果，推動更多產能過剩行業加快出清，降低全社會各類營商成本，加大基礎設施等領域補短板力度。3. 要增強微觀主體活力，發揮企業和企業家主觀能動性，建立公平開放透明的市場規則和法治化營商環境。

4. 要提升產業鏈水平，注重利用技術創新和規模效應形成新的競爭優勢，培育和發展新的產業集群。
5. 要暢通國民經濟循環，加快建設統一開放，競爭有序的現代市場體系，提高金融體系服務實體經濟能力。

2019 年七項重點工作任務

1. 推動製造業高質量發展。推動先進製造業和現代服務業深度融合；增進製造業技術創新能力，加大對中小企業創新支持力度，堅定不移建設製造強國。
2. 促進形成強大國內市場。加快教育、育幼、養老、醫療、文化、旅遊等服務業發展，改善消費環境；加快 5G 商品步伐；加強人工智能、工業互聯網、物聯網等新型基礎設施建設。
3. 紮實推進鄉村振興戰略。堅持農業農村優先發展，切實抓好農業特別是糧食生產；改善農村人居環境，繼續深化農村土地制度改革。
4. 促進區域協調發展。推動京津冀、粵港澳大灣區、長三角成為引領高質量發展的重要動力源。
5. 加快經濟體制改革。加快國資國企改革，積極推進混合所有制改革；推進財稅體制改革，規範政府舉債融資機制。
6. 推動全方位對外開放。全面實施准入前國民待遇加負面清單管理制度；推動由商品和要素流動型開放向規則等制度型開放轉變。
7. 加強保障和改善民生。把穩就業擺在突出位置，重點解決好高校畢業生、農民工、退役軍人等群體就業；抓好食品藥品安全、安全生產和交通安全。

資料來源：整理自 2018 年中共「中央經濟工作會議」公報（人民日報，2018.12.22）