

# 2018 中國大陸中央 經濟工作會議解析

◆ 文／高長

臺北企業經理協進會理事長  
東華大學榮譽教授

中國大陸一年一度的中央經濟工作會議（以下簡稱「會議」）於 2018 年 12 月 19 日到 21 日在北京舉行，該次會議除了總結過去一年經濟工作，分析當前經濟形勢，最重要的是在部署新一年的經濟工作，擬定相關經濟政策。

該次會議首先肯定了過去一年的經濟工作，認為儘管受到全球貿易保護主義抬頭的衝擊，但受惠於國際經濟景氣回溫，全年實現 6.5% 經濟成長目標問題不大，各項經濟指標表現差強人意。譬如城鎮登記失業率和調查失業率分別為 3.82% 和 4.9%，都低於年初訂定的目標；全國居民消費價格指數呈現相對穩定狀況，前 11 個月 CPI 同比上漲 2.15%；前三季 GDP 中第三產業總產值的占比達到 52.9%，顯示經濟結構已逐步改善。

## 國內外經濟情勢不容樂觀

不過，由於國際經濟在復甦的進程中出現許多不確定性，特別是川普上台後的美國實行「美國優先戰略」，逆全球化的行事作為使得大陸面臨的外部環境逐漸惡化，加上全球資本市場出現震盪，包括阿根廷、土耳其等一些新興經濟體先後陷入貨幣危機，導致各國的經濟成長動能減弱，預期成長率都向下調整；大

陸亦無法置身度外，全年按季度觀察的經濟成長表現呈逐季下滑趨勢。去年去槓桿過程中導致信貸收縮，民營企業和小微企業的融資難、融資貴問題惡化；股市震盪下行，股權質押等問題浮現；外部又遭逢美中貿易摩擦的巨大不確定性，因而現階段宏觀經濟下行壓力有增無減。

在這樣不確定的國內外經濟環境下，中央經濟工作會議將今年經濟工作的總基調定為「穩中求進」，試圖「保持經濟運行在合理區間」，尤其強調「穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期」等六個「穩」，以及提振市場信心。同時，會議決定今年經濟工作的七項重點，一是推動製造業高質量發展；二是推進形成強大國內市場；三是紮實推進鄉村振興戰略；四是促進區域協調發展；五是加快經濟體制改革；六是推動全方位對外開放；七是加強保障和改善民生。

為因應現階段經濟放緩的形勢，「會議」決定，今年總體經濟政策的優先考量，主要在透過逆週期調節防範經濟和金融風險，穩定總體需求，實現穩成長、穩就業。為保證經濟平穩發展，將繼續實施穩健的貨幣政策和積極的財政政策；從結構政策來看，將透過深化改革



▲ 中國大陸 2019 年經濟工作強調包括「穩外貿」在內的六個穩，以提振市場信心。

和競爭政策，實現宏觀經濟結構進一步改善。

在貨幣政策方面，會議強調：穩健的貨幣政策要鬆緊適度，保持充分的流動性水準，改善貨幣政策傳導機制，提升直接融資比重，解決好民營企業和小微企業融資困難和融資成本高的問題。與前一個年度中央經濟工作會議提到「穩健的貨幣政策」，文字上雖然相同，但其內涵實質上已有了根本性的變化。

### 穩健的貨幣政策偏向寬鬆

本次會議關於貨幣政策的敘述，有五項變化值得關注，首先是刪除了「保持中性」的表述，改為「鬆緊適度」；其次是刪除「管住貨幣供給總閘門」、「保持貨幣信貸和社會融資規模合理增長」，改以「保持流動性合理充裕」取代；第三是貨幣政策目標聚焦在「改善貨幣政策傳導機制」，解決民營企業和小微企業融資難和融資貴的問題；第四是要求「提高直接融資比重」；第五是刪除「人民幣匯率在合理均衡水準基本穩定」和「不發生系統性金融風險」等文字。

大致而言，今年的貨幣政策寬鬆的態勢十分明顯，去年下半年以來，大陸經濟呈現「穩中有變、變中有憂」，可能是導致貨幣政策基

調調整的主要原因。對照過去，本次會議對貨幣政策的部署，與 2015 年中央經濟工作會議對 2016 年的部署極其相似，2016 年的貨幣政策以數量寬鬆為主，主要政策工具是降低存款準備率和公開市場流動性淨投放；今年貨幣政策工具則可能仍以降準，以及中期借貸便利 (MLF)，或定向中期借貸便利 (TMLF) 為主的中長期數量寬鬆為主，其次才是公開市場操作等短期流動性投放；若大陸經濟下滑速度加快，預期今年大陸央行有可能出現多次降準，甚至不排除調降利率的可能性。

值得注意的是，在今年的貨幣政策目標中，並未如以往關注人民幣匯率和防範金融風險，頗令人意外。究其原因，第一、可能是大陸監管階層意識到美國央行升息周期已進入尾聲，人民幣面臨的貶值壓力已不若以往那麼大；同時，有鑑於槓桿率過高的問題經過一段時間的調控已在能控範圍之內，倒是防範經濟快速下滑帶來的風險更顯迫切。第二是貨幣政策以安內為主，主管機關對人民幣匯率波幅的容忍度似有所提升；而在經濟下滑壓力下，結構性去槓桿的力道或將減弱。準此，2019 年人民幣匯率和金融防風險兩者似已不再是貨幣政策最優先的考量點。

## 將更依賴財政政策提振總體需求

為落實「穩定總體需求」，財政政策將扮演更積極的角色，在政策工具上，增加基建投資、減稅無疑是最好的選擇。「會議」決定財政政策要「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；其中，「加力」是指減稅降費的力度加大，增加基礎設施建設投資力度，「提效」是指要提高投資效率；而加大專項債券發行規模，意味著也要加大投資力度，透過有計畫的發行專項債券來滿足地方政府經濟建設的資金需求。

大陸早自去年 8 月開始即曾不斷地強調未來會進行更大力度的減稅降費；國家稅務總局在 12 月 20 日公開表示，以減稅降費為核心的稅制改革，將推進增值稅等實質性減稅；對小微企業、科技型初創企業實施普惠性稅收免除；同時，也要研究推出新一輪更大規模、實質性、普惠性的減稅降費措施。

2019 年減稅降費的重點，首先是加大力度落實增值稅、企業所得稅減稅；增值稅稅率「三檔併兩檔」可望加速推出，其中 16% 的最高稅率有下調的空間；其次是進一步降低社保費率；第三是降低進口綜合稅負；第四是推動個人所得稅制改革，就個稅抵扣事項頒布更多細則，俾利提高居民可支配收入，提振消費。在減稅降費的背景下，今年的財政收入增速可能下滑，那麼地方政府一般債券與國債發行規模可能超過預期，因而赤字率很可能從目前的 2.8% 提高到 3% ~ 3.3%。依此估計，地方政府一般債券限額最大範圍必須從 2018 年的 8,300 億元增加到 1.5 萬億元人民幣。

在宏觀的社會政策方面，保障和改善民生為今年重點工作任務之一，包括就業、教育、養老、安全、房地產等各方面，尤其強調「實施就業優先政策，確保群眾基本生活底線」，顯示政策的重點在於強化提供最低保障。在教育方面，配合鄉村振興戰略、精準扶貧政策，強調要「加大對農村貧困地區兒童早期發展的投入」；在養老方面，最關注的是解決大城市養老難的問題。

關於結構性政策，「會議」強調「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，鼓勵中小企業加快發展」，與前一次會議注重調整經濟結構比較，本次會議重視的是制度層面的改革，期待更深入的改革可以為經濟中長期發展創造新紅利。

## 深化體制改革創造新紅利

在會議中提出的五項體制改革中，國資國企改革列為首要，其改革的重點在於「政企分開、政資分開和公平競爭原則，做強做優做大國有資本，加快實現從管企業向管資本轉變」，「積極推進混合所有制改革」，其中，推動公平有序的競爭可能是未來國企改革工作的重中之重。

其次是推進財稅體制改革，宣示要「健全地方財稅體系，規範政府舉債融資機制」；「切實轉變政府職能，大幅減少政府對資源的直接配置，強化事中事後監管」。

第三是深化金融體制改革，重點在於改善金融體系結構，發展民營銀行和社區銀行，推動城市商業銀行、農村商業銀行、農村信用合作社業務「逐步回歸本源」，充分發揮中小金融機構服務中小企業的能耐。

第四是農村土地制度改革。為了配合土地管理法修改，已推行 4 年的農村三塊地改革有可能延期。農村三塊地改革試點，指的是農村土地徵收、集體經營性建設用地入市、宅基地制度改革，於 2015 年 3 月正式啟動，限定在北京市大興區等 33 個試點縣（市、區）行政區。其實，農村土地制度改革的核心就是這三塊地的改革，也是土地管理法修法的重點。

第五是從制度層面提高開放水準。在外商投資方面，重點在於「放寬市場准入，全面實施准入前國民待遇加負面清單管理制度，保護外商在大陸合法權益，特別是知識產權，允許更多領域實行獨資經營」；在貿易方面，主要為「推動出口市場多元化，削減進口環節制度性成本」，「落實阿根廷中美元首會晤共識，

推進中美經貿磋商」；在對外投資方面，主要為「推動共建『一帶一路』」。

此外，近年來積極推動的供給側結構性改革仍將持續，本次會議進一步加碼強調「更多採取改革的方法，更多運用市場化、法治化手段」，今後一年的工作將著重在「鞏固、增強、提升、暢通」等工作；也就是說，將致力於「鞏固」「三去一降一補」成果；「增強」微觀主體活力，發展更多優質企業；「提升」產業鏈水平；「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的能力。

### 供給側結構性改革將更強調市場化和法治化

推動製造業升級發展是深化供給側結構性改革的重要內容。面對外部環境，特別是美中貿易戰造成的困擾，增加大陸提升製造業技術創新能力、發展自身先進製造業的緊迫性，其中的亮點或在於以 5G 商用為基礎，從終端智能化到網路高效化，到信息數據化，最終與傳統行業緊密融合、孕育基於 5G 的信息產品和服務，重塑產業發展模式。在「堅定不移建設製造強國」的政策引領下，一般預料，今年運

營商將加速投入 5G 網絡建設，電子終端產品也有望在運營商、品牌廠等推動下，出現新一輪創新週期，以 5G 為核心的產業鏈發展值得關注。

關於房地產政策，以往都被單獨列為一項重點任務，本次會議則被併入「保障和改善民生」中，顯示對房地產工作的重視程度不若以往；不過，在論述上仍舊延續過去「房住不炒」、「構建房地產市場健康發展長效機制」的基調。對於市場調控的方式，「會議」用的語彙則已從原來的「差別化調控」，主要目的在於控制房價，調整為「因城施策、分類指導」；整體調控與定位不變，預期今年房地產政策在某些城市有可能出現某種程度的鬆綁，但房地產市場明顯回暖的可能性不高。

最後，值得注意的是，本次會議將「形成強大國內市場」單獨論述，顯示面臨美中貿易戰的壓力，大陸亟需藉由擴大國內市場能量，以內需促發展，俾彌補美國制裁可能造成的影響。未來除了從供給側改革擴大內需，還將輔以減稅的財政政策，增加人民可支配收入，增強人民消費能力；另外，也將更重視國內投資對於經濟的拉動作用，實現促就業、促消費、穩經濟的目標。🌀

▼中央經濟工作會議明確提出，強化提供最低保障，配合鄉村振興戰略精準扶貧。圖為湖北偏鄉貧困小學生穿上了「愛心衣櫥」志工送來的新衣。

