

研究报告

2018 年第 107 期

2018.12.25

执笔人：王小娥 朱妮 杨苒 刘新

邮箱：liuxin@icbc.com.cn

“创新”、“改革”与“开放” 定调中国经济前进方向

——《2018 年中央经济工作会议》解读

要点

- 2018 年对中国经济来说是不平凡的一年，“内忧”尚未解决，“外患”却不期而至。在这个背景下，使得今年中央经济工作会议尤为令人瞩目。
- 从会议通稿看，本次会议也不负众望，信息量极大。会议分析研判了当前国内外经济形势及问题，制定了 2019 年的七项主要工作任务，包括推动制造业高质量发展、促进形成强大国内市场、扎实推进乡村振兴战略、促进区域协调发展、加快经济体制改革、推动全方位对外开放、加强保障和改善民生等。从这些任务可总结出三个关键词：“创新”、“改革”与“开放”。
- 从政策来看，2019 年，积极的财政政策重在扩大内需和结构调整，将被确立为对冲经济下行的最重要手段；稳健的货币政策重在保持流动性合理充裕，为实体经济营造较为稳定的融资环境，既防止“大水漫灌”导致过度加杠杆和放大资产泡沫，又防止“细水慢流”导致过度收缩和风险过度暴露。
- 尽管中央经济工作会议没有提出 2019 年经济增长目标，但从会议通稿相关表述、双倍增以及全面建成小康社会等要求来看，我们预计 2019 年经济目标仍将在 6.5% 左右，但经济实际增速可能将略低于 6.5%。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

2018 年 12 月 19 日至 21 日，中央经济工作会议在北京召开。^①作为中国规格最高的经济会议，中央经济工作会议自 1994 年以来每年举行一次，会议的任务是总结当年的经济工作成绩，分析研判当前国内外经济形势及问题，制定下一年的宏观经济发展思路、指导方针和具体安排，确定重大政策(如财政政策、货币政策、房地产政策、外汇政策等)基调。

2018 年对中国经济来说是不平凡的一年，“内忧”尚未解决，“外患”却不期而至。从内部形势看，在转型升级压力下，各项政策叠加震荡，部分领域风险上升，部分经济主体困难加大，中国经济“三驾马车”均呈下行态势，经济增长动能减弱。从外部环境看，中美贸易战使得我国长久以来所享有的总体平稳的外部环境快速变化，主要发达经济体陆续进入货币政策正常化周期也加大了包括我国在内的新兴市场经济体的金融风险，部分削弱了我国货币政策的独立性和有效性，为下行中的中国经济增添了新的不确定因素。针对当前形势，中央经济工作会议直面困难，做出了“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”的总体判断，对经济形势的描述比以往更加严峻。其

^① 会议新闻通稿见附件。



中，“变”与“忧”反映了现阶段不仅影响经济平稳运行的不确定性因素增多，而且负面效应有所加大。

2019年是新中国成立70周年，也是决胜全面建成小康社会第一个百年奋斗目标的关键之年。根据前期召开的政治局会议精神，“稳”字当先是经济工作目标的主基调。在这样的背景下，使得今年的中央经济工作会议尤为令人瞩目。

一、2019年主要工作任务解读

本次中央经济工作会议再提“六稳”，在三大攻坚战方面，首次使用“初战告捷”的表述。总的来看，会议确立了明年经济工作任务的目标将是“稳”字当先，具体确定了七项主要工作任务：

（一）推动制造业高质量发展

2017年中央经济工作会议将制造强国建设置于供给侧结构性改革的整体框架下，今年则位列2019年七大重点工作任务之首，别具深意。本次中央经济工作会议强调“抓紧布局”国家实验室、重组国家重点实验室体系，加大中小企业创新支持力度等，显示出在中美关系生变背景下，继续坚持提振中国自主创新能力的的重要性和紧迫性，以及我国坚定不移建设制造强国的决心和战略定力。

针对此项任务，会议还提出：第一，“加强知识产权保

护”，这既是美国方面的诉求，也是中国鼓励创新必须要做的工作；**第二，“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。”**预计僵尸企业处置将进入快车道，这有利于把有限的资源从僵尸企业中释放出来，配置到新技术、新组织形式、新产业集群中去，助力制造业转型升级。**第三，“要推动先进制造业和现代服务业深度融合。”**该提法针对的是目前存在的将先进制造业发展和现代服务业发展割裂甚至对立的错误思维和以扭曲其他产业为代价来过度发展第三产业的错误做法。随着信息技术及以其为核心的现代高新技术产业的快速发展，制造业和服务业融合程度不断加深，很多产业兼具制造和服务环节。因此，必须转变制造和服务“两分法”思维，将制造业和服务业当作一个整体来推进，促进制造业核心竞争力提升和服务业大发展的有机衔接。从一定意义上讲，这些工作也都有助于为企业创新创造良好的环境。

（二）促进形成强大国内市场

12 月 13 日召开的政治局会议首次提出“促进形成强大国内市场”，经济工作会议再度重申，并围绕终端消费需求和投资需求，对如何形成强大的国内市场进行了阐述，表明内需在未来经济发展中的地位进一步提升。**本部分重要的看**



点在于中国将加大人工智能、工业互联网、物联网等新兴领域基础设施建设，同时明确了基础设施投资的方向：城际交通、物流、市政基础设施、农村基础设施和公共服务设施。这意味着，未来财政拉动投资的主要方向将不会是高铁、高速公路这种传统的交通大动脉，而是城际铁路、物流设施、市政设施等规模更小、分布更广、数量更多的具体项目领域，以及以新技术、新科技为主要方向的新兴基础设施。在坚持“房住不炒”的思路下，房地产投资不会成为明年扩内需、稳增长的发力点。为促进形成国内强大市场，预计在政策上将加大市场化改革力度，消除行业进入壁垒和地区经贸壁垒，扩大市场容量，增进要素流动；同时继续减税降费，降低居民和企业负担，以鼓励消费和投资增长。

（三）扎实推进乡村战略

2017年，中共十九大首次提出乡村振兴战略，具体表述为“实施乡村振兴战略”。一年来，乡村振兴战略已完成从中央到地方的整体规划，进入落实规划阶段。因此，今年的经济工作会议将表述调整为“扎实推进”。关于如何扎实推进，会议主要提出了抓好农业生产尤其是粮食生产，为家庭农场、合作社等农业生产主体提供便利，改善农村居住环境

和深化农村土地制度改革等四方面要求，体现了保护粮食安全、吸引人才回乡创业、促进城乡协调发展的政策要义。

我国尚未形成大规模集约化的农业生产模式，农户生产效率较低，农民收入不高。在此背景下，城镇化的快速推进吸引了大量农村劳动力进城务工，农业劳动力数量大幅下降。同时，农业税的取消使地方政府推动种粮的积极性也有所下滑，耕地流失为农业增产带来挑战。近年来，我国大豆、稻米、玉米等农产品对进口的依赖性增高，中美贸易战的打响进一步为我国的粮食安全增添了风险隐患。落实乡村振兴战略是保障国家粮食安全、实现社会协调发展的重要一环。

（四）促进区域协调发展

会议提出，“要推动京津冀、粤港澳大湾区、长三角等地区成为引领高质量发展的重要动力源，要增强中心城市辐射带动力，形成高质量的重要助推力。” 相比于中小城市，大城市之所以令年轻人向往，关键在于制度公平、竞争充分，人均产出效率更高。在经济下行压力时期，政策、资源、要素都更加宝贵，因此未来政策向京津冀、粤港澳大湾区、长三角、珠三角等发达地区一二线城市倾斜将是大概率事件，以保证有限的资源发挥最大的价值。与此同时，也会重视区域的协调发展，但相比之下，中西部地区由于地方政



府债务风险较高^②，投资增速可能会相对放缓。事实上，早前进博会期间宣布了几条对上海本地的利好政策，就是这种变化的体现。

（五）加快经济体制改革

经济体制改革时隔六年再次被列为来年重点工作任务之一。明年将主要从四方面推进。

1. 进一步增强市场化改革力度。会议提出切实转变政府职能，大幅减少政府对资源的直接配置，强化事中事后监管。会议通稿甚至用了两个“凡是”来表达改革的决心，“凡是市场能自主调节的就让市场来调节，凡是企业能干的就让企业干”，这是对让市场在资源配置中起决定性作用的阐释，也进一步突出了市场化改革的方向。

2. 突出增强微观主体活力。2019年的经济体制改革覆盖了国企改革、金融体制改革、财税体制改革，这些改革都被要求“走深走实”。从国企改革来看，要突出抓好六个方面的工作：政企分开、公平竞争、做强做优做大国有资本、改组国有资本投资公司、组建国有资本运营公司、混合所有制改革。目前可以确定的具体改革有：2019年会有一批国有资

^② 根据我们的测算，综合考虑各省（直辖市）显性和隐性债务规模，西南地区平均负债率最高（104.2%），其次为西北地区（85.6%），华东和华南地区总负债率较低（分别为32.4%和32.1%）。八个省（直辖市）的负债率超过60%的警戒线，分别为重庆、贵州、云南、甘肃、青海、宁夏、新疆和内蒙古。

本投资公司和国有资本运营公司成立，中国铁路总公司将推进股份制改造，全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，更多领域可以实行独资经营。从金融体制改革来看，发展民营银行和社区银行，推动城商行、农商行、农信社业务逐步回归本源。这次会议重点提及的都是小型银行，这类银行天生的资源禀赋就在于支持民企、支农、支小，因此，将这类银行明确定位，再给予一定的政策支持，能够缓解当前比较急迫的结构性融资问题——民企、小微企业融资难、融资贵问题。财税体制改革方面，健全地方税收体系，规范政府举债融资机制。即在保持现有财力格局总体稳定的前提下，适当增加地方税种，形成以共享税为主、专项税为辅的中央和地方收入划分体系，保障中央和地方履行财政事权和支出责任^③。同时，从地方政府存量债务的处理、在建项目的后续融资、地方政府债务规模、地方政府债务预算管理、地方政府债务控制及地方政府债务的风险预警等方面继续完善地方政府举债融资机制体系。

3. 对资本市场的提法略超预期。对资本市场定位为“在金融运行中具有牵一发而动全身的作用”，论述规格前所未有。除了对资本市场的地位和作用给予高度肯定，中央经济

^③ 在 2018 年外交、医疗卫生领域改革方案已经出台的基础上，2019-2020 年还将制定更多分领域的财政事权和支出责任改革方案，有力促进中央与地方权责清晰、财力协调，推进基本公共服务均等化。



工作会议也对资本市场改革的目标做出明确，即要达到“规范、透明、开放、有活力、有韧性”这五项要求。2018年下半年以来，监管层多举措稳定股市和回购制度、停复牌新规甚至提出2019年上半年在上交所推出科创板并试点注册制，都表明资本市场改革将逐步推进。可以说，中央传递的信号非常明确，只有将资本市场建设好、只有将投资者保护好，聚拢人气、活跃市场，才可能会产生“财富效应”“投资效应”，让更多有才华的人去创业，为提升中国经济竞争力做贡献。

4. 稳定民营企业信心。强调支持民营企业发展，营造法治化制度环境，保护民营企业家人身安全和财产安全。本次会议再次重申了保护民营企业家人身安全的问题。毕竟，民营企业吸纳了80%的就业，创造了一半以上的税收。鼓励民营企业大胆干，也符合改革开放的初心。预计民营企业债权转股权的融资方式将有更多应用，民营企业债权和股权融资支持工具、信用风险缓释工具等也将陆续推出。

（六）推动全方位对外开放

会议提出“推动全方位对外开放”，去年则为“推动形成全面开放新格局”。

在对外开放的思路，会议新提“制度型开放”，称，

“要适应新形势、把握新特点，推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”。这是十分重要的一个新信号。这意味着，在贸易保护主义抬头的背景下，中国还是有很大愿望和诚意，尽最大努力与世界主要经济体达成一致。

在外商保护方面，继续提出“要放宽市场准入，全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度”，并新提出“保护外商在华合法权益特别是知识产权，允许更多领域实行独资经营”。准入前国民待遇加负面清单是高水平准入开放的主要制度设计，外资准入负面清单的不断压缩意味着开放程度不断提高。改善营商环境本身就是准入后制度开放的一部分，要让投资者进得来，也留得住。

此外，新增中美经贸磋商的内容。与 12 月政治局会议描述一致，本次会议并未避谈当前外部环境的复杂严峻性，作为全方位对外开放的举措之一，推动中美经贸磋商事宜被着重强调，凸显了当前决策层力促中美达成贸易协议的基调。

从这些表述来看，未来中美达成和解的概率相对还是比较大的。

（七）加强保障和改善民生

本次会议回应了多项民生关切，解决城市养老难、推进



全国统筹，加快国资划转等改革等均进入了明年的重点工作任务。在这一部分中，最受人们关注的当属对房地产政策定调了。本次会议上，继续提出“要构建房地产市场健康发展长效机制”，再次强调了“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，表明决策层对房地产市场存在的风险和问题十分清醒。尽管后面还有两句“因城施策、分类调控”，但这也只是延续了以往的表述。这部分论述放到了民生内容，也体现了“房住不炒”依然将立足于回应广大民众的居住诉求。可以预见的是，房地产政策将坚持房住不炒、因城施策、分类指导。

首先，“房住不炒”定位是本轮房地产调控的根本红线，鼓励自住、抑制投资投机的调控大方向没有改变。无论地方政府如何调整，都不能越过“房住不炒”红线，在这个大前提下，因城施策、精准调控，最终的目的是保持房地产市场平稳健康发展，让全体人民住有所居。其次，地方调控或拥有更大自主性。会议提出“夯实城市政府主体责任”，将调控主体具体到市级而非省级政府，说明中央对地方在房地产调控中的主体责任更加明确。未来将不乏不同城市根据市场变化对现有政策进行主动微调，防止房地产市场大起大落，影响宏观经济的平稳健康。比如放松首套房的首付比、认贷条件和利率等一些重点保护刚需的调控措施，达到兼顾稳增

长与保障民生之效^④。当然，一些房价上涨压力仍大的城市还会加码调控。**第三，长效机制建设仍是关键。**具体而言，将继续以市场化为导向改革完善土地制度，在小范围内推动房地产税试点，推动落实“租售同权”，以及户籍制度、教育资源分配等相关领域的改革。与去年相比，今年会议没有提及租赁市场，这和中国住房租赁市场本身已经启动、开始进入正轨发展态势有关。在过去一年租赁市场的鼓励性政策比较多，后续可能不会有直接的刺激新政策。2018年租赁市场是一个政府支持型的市场，而到了2019年需要更加主动去

二、2019 年财政、货币政策预判

此前召开的政治局会议首次指出“最优政策组合”和“最大整体效果”。经济工作会议对此作了重申，预计2019年将进一步明确财政政策和货币政策的分工协调关系：**积极的财政政策重在扩大内需和结构调整，将被确立为对冲经济下行的最重要手段；稳健的货币政策重在保持流动性合理充裕，为实体经济营造较为稳定的融资环境，既防止“大水漫灌”导致过度加杠杆和放大资产泡沫，又防止“细水慢流”导致过度收缩和风险过度暴露。**

^④，近期一些城市对房地产调控政策作出了灵活调整：例如，12月14日，山东省菏泽市住房和城乡建设局印发了《关于推进全市棚户区改造和促进房地产市场平稳健康发展的通知》，根据房地产市场分类调控、因城施策的要求，取消了新购和二手住房限制转让期限的有关规定。近日，广东省珠海市住建局也表示，当地高学历人才落户后可享受人才安居工程的购房倾斜政策，上述人群在珠海市斗门、金湾两区购房，从此前的需连续缴纳5年社保改为只需缴纳1年。



（一）积极的财政政策加力提效，重在减税降费和增发专项债

自2009年我国重启积极的财政政策后，2019年将是积极财政政策连续实施的第十一年。由于社会有效需求下降、金融市场风险偏好降低，当前货币政策对经济的拉动作用有限，财政政策将成为2019年稳增长的主要抓手，科技与民生是2019年积极财政政策支持的主要领域。

1. 预计全年减税1.5-2万亿元左右。会议指出“实施更大规模的减税降费”，2019年减税降费力度必定大于2018年（约1.3万亿元）。减税降费是扩大总需求的需要，也是应对国际税收竞争的举措。但也面临现实约束：一是经济放缓导致企业利润和居民收入下滑，税基缩减，税收增速下行；二是减税力度受到刚性支出^⑤和赤字率等的约束。从具体措施看，减税以增值税为主，降费以下调社保缴费率为主。一是2019上半年可能加快推进实现增值税税率三档（16%、10%、6%）并两档，降低16%的增值税基本税率。二是将对小微企业、科技型初创企业实施普惠性税收免除。三是将正式实施个税专项附加扣除方案，与今年10月率先实施的起征点提至5000元和低档税率扩围相叠加，个税减税效果将更明显。四是明年社会保险费将改由税务部门统一征管，为对冲严征管

^⑤财政支出方面约70%为涉及科教文卫、国防、医疗等基本公共服务与重点民生相关的刚性支出，压缩空间相对有限。尤其在经济下行时期，政府还不得不增加支出以刺激经济。上述矛盾客观上制约了政府主动减税的空间。

对企业的影响，社会保险费率或将同步下调。

2. 地方专项债规模扩大至2万亿元以上。会议指出“较大幅度增加地方政府专项债券规模”。我国地方政府专项债发行始于2015年。2014年新预算法和43号文出台后，由一般债和专项债组成的政府债券成为地方政府融资的主渠道。与一般债券^⑥相比，专项债是政府为建设某专项具体工程所发行的债券，主要投向有一定收益的项目（市政建设、交通运输、保障性住房建设等），其偿还以对应的政府性基金或对应的项目收入为担保，不纳入一般公共预算管理，不受财政赤字率约束，对扩大内需的作用更大。在非标、融资平台等“偏门”逐步堵上后，新增专项债成为地方政府基建投资的重要资金来源。2015年至2018年，地方政府专项债新增规模分别为1000亿元、4000亿元、8000亿元和1.35万亿元，规模逐年快速增长。2018年是地方债置换最后一年，这为2019年专项债的发行腾出了较大空间。同时，基建发力也对提高专项债发行规模提出了要求。预计2019年新增专项债发行规模将突破2万亿元。12月23日至29日举行的人大常委会将审议授权提前下达部分新增地方政府债务限额的议案。这意味着2019年地方债的发行将早于往年，目的是为基建投资提前做好资金准备，保证基建投资项目开展，对冲经济下行压力。

^⑥发行一般债券的目的是缓解地方政府临时资金紧张，筹集资金主要投向没有收益的公益项目，还款依赖于地方财政收入，纳入公共预算管理。



3. 预算赤字率或重回3%，但难破警戒线。财政政策加力提效，赤字率必将在2018年2.6%的基础上有所提高，为减税降费和增加专项债发行规模提供空间。但是，从历史上看，即便是金融危机时期，我国赤字率也从未突破3%的警戒线。2019年，防范化解重大风险在“三大攻坚战”中排在头位，其中重要的是金融风险，更重要的是地方政府的债务风险。3%依然将是2019年赤字率的天花板，以保证财政运行在安全线内。

（二）货币政策从稳健中性到松紧适度

稳健的货币政策虽然也是九年未变，但具体表述还是有所变化，去年和前年的表述都是“稳健中性”，而今年把“稳健中性”删掉了，用了“松紧适度”四个字。这意味着2019年货币宽松的力度会比今年更大一些，预计更多的采用降准+定向降息的方式。其中降准仍然是数量投放的主要工具，MLF为辅助、逆回购次之；若信用扩张受阻，则可能动用价格工具，通过公开市场操作降息引导金融市场成本下降和债券收益率下行。

另外，会议提出“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”，重点强调了解决信用分布结构性失衡的问题，更希望将信用导向民营企业和小微企业。因此预计2019年央行将继续通

过增加民营企业的信贷、设计民营企业债券融资支持工具、研究设立民营企业股权融资的支持工具等“三支箭”方式，引导资金流向民营企业 and 中小微企业。近期央行开展的定向中期借贷便利 (TMLF) 操作已经是个开端^⑦。在此基础上，适时采取调整 MPA 考核体系、深化利率市场化改革等方式，疏通货币政策传导机制。未来将着力于构建利率走廊，强化价格型调控和传导机制。以银行间市场七天回购利率 (DR007) 为基准利率，以常备借贷便利利率 (SLF) 为利率走廊上限，以央行超额准备金率 (0.72%) 为利率走廊下限。

三、2019 年经济增长目标或仍定在 6.5% 左右

对于明年经济运行的总体目标，会议重提“保持经济运行在合理区间”，指出“增强人民群众获得感、幸福感、安全感，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年”。从这些表述来看，预计中央不会允许2019年经济增速出现明显下滑。

《十三五规划》提出，“十三五”时期经济年均增速保持在6.5%以上，到2020年经济总量超92.7万亿元。“十三五”前两年经济增速分别为6.7%和6.9%，按照2018年回落至6.5%计算，要达到“十三五”目标，2019年和2020年经济年均增

^⑦ 12月19日晚，央行称创设 TMLF，将根据金融机构对小微企业、民营企业贷款增长情况，向其提供长期稳定资金来源，利率低至 3.15%，期限最长三年。



速只需达到6.26%以上即可。会议提出，2019年是全面建成小康社会关键之年，做好经济工作至关重要。因此，为了给全面实现小康社会、双倍增目标留下一定空间，预计2019年经济目标不会太低，仍将在**6.5%左右**。但考虑到各项改革不可能一蹴而就，经济运行面临的内外约束难有根本改变，宏观调控也不会再走强刺激和房地产拉动的老路，从现实可行性考虑，经济实际增速可能略低于6.5%。

附件：2018 年中央经济工作会议新闻通稿

新华社北京 12 月 21 日电 中央经济工作会议 12 月 19 日至 21 日在北京举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平，中共中央政治局常委、国务院总理李克强，中共中央政治局常委栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正出席会议。

习近平在会上发表重要讲话，总结 2018 年经济工作，分析当前经济形势，部署 2019 年经济工作。李克强在讲话中对明年经济工作作出具体部署，并作了总结讲话。

会议认为，今年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，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。成绩来之不易。

会议指出，一年来，我们在实践中深化了对做好新形势下经济工作的规律性认识：必须坚持党中央集中统一领导，



发挥掌舵领航作用；必须从长期大势认识当前形势，认清我国长期向好发展前景；必须精准把握宏观调控的度，主动预调微调、强化政策协同；必须及时回应社会关切，有针对性主动引导市场预期；必须充分调动各方面积极性，形成全局工作强大合力。

会议强调，在充分肯定成绩的同时，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。这些问题是前进中的问题，既有短期的也有长期的，既有周期性的也有结构性的。要增强忧患意识，抓住主要矛盾，有针对性地加以解决。

会议指出，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。要善于化危为机、转危为安，紧扣重要战略机遇新内涵，加快经济结构优化升级，提升科技创新能力，深化改革开放，加快绿色发展，参与全球经济治理体系变革，变压力为加快推动经济高质量发展的动力。

会议强调，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。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十

九届二中、三中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，加快建设现代化经济体系，继续打好三大攻坚战，着力激发微观主体活力，创新和完善宏观调控，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作，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，增强人民群众获得感、幸福感、安全感，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年。

会议指出，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；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。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，强化竞争政策的基础性地位，创造公平竞争的制度环境，鼓励中小企业加快成长。社会政策要强化兜底保障功能，实施就业优先政策，确保群众基本生活底线，寓管理于服务之中。

会议认为，我国经济运行主要矛盾仍然是供给侧结构性的，必须坚持以供供给侧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。要巩固“三去一降一补”成果，推动更多产能过剩行业加快出清，降低全社会各类营商成本，加大基础设施等领域补短板力度。要增强微观主体活力，发挥企业和企业家主观能动性，建立公平开放透明的市场规则和法治化营商环境，促进正向激励和优胜劣汰，发展更多优质企业。要提升产业链水平，注重利用技术创新和规模效应形成新的竞争优势，培育和发展新的产业集群。要畅通国民经济循环，加快建设统一开放、竞争有序的现代市场体系，提高金融体系服务实体经济能力，形成国内市场和生产主体、经济增长和就业扩大、金融和实体经济良性循环。

会议指出，今年三大攻坚战初战告捷，明年要针对突出问题，打好重点战役。打好防范化解重大风险攻坚战，要坚持结构性去杠杆的基本思路，防范金融市场异常波动和共

振，稳妥处理地方政府债务风险，做到坚定、可控、有序、适度。打好脱贫攻坚战，要一鼓作气，重点解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题，加大“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体脱贫攻坚力度，减少和防止贫困人口返贫，研究解决那些收入水平略高于建档立卡贫困户的群体缺乏政策支持等新问题。打好污染防治攻坚战，要坚守阵地、巩固成果，聚焦做好打赢蓝天保卫战等工作，加大工作和投入力度，同时要统筹兼顾，避免处置措施简单粗暴。要增强服务意识，帮助企业制定环境治理解决方案。

会议确定，明年要抓好以下重点工作任务。

一是推动制造业高质量发展。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，构建开放、协同、高效的共性技术研发平台，健全需求为导向、企业为主体的产学研一体化创新机制，抓紧布局国家实验室，重组国家重点实验室体系，加大对中小企业创新支持力度，加强知识产权保护和运用，形成有效的创新激励机制。

二是促进形成强大国内市场。我国市场规模位居世界前



列，今后潜力更大。要努力满足最终需求，提升产品质量，加快教育、育幼、养老、医疗、文化、旅游等服务业发展，改善消费环境，落实好个人所得税专项附加扣除政策，增强消费能力，让老百姓吃得放心、穿得称心、用得舒心。我国发展现阶段投资需求潜力仍然巨大，要发挥投资关键作用，加大制造业技术改造和设备更新，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，加大城际交通、物流、市政基础设施等投资力度，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。

三是扎实推进乡村振兴战略。要坚持农业农村优先发展，切实抓好农业特别是粮食生产，推动藏粮于地、藏粮于技落实落地，合理调整“粮经饲”结构，着力增加优质绿色农产品供给。要重视培育家庭农场、农民合作社等新型经营主体，注重解决小农户生产经营面临的困难，把他们引入现代农业发展大格局。要改善农村人居环境，重点做好垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升。要总结好农村土地制度改革三项试点经验，巩固改革成果，继续深化农村土地制度改革。

四是促进区域协调发展。要统筹推进西部大开发、东北

全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展。目前京津冀、粤港澳大湾区、长三角等地区发展呈现出许多新特点，规模经济效应开始显现，基础设施密度和网络化程度全面提升，创新要素快速集聚，新的主导产业快速发展，要推动这些地区成为引领高质量发展的重要动力源。要增强中心城市辐射带动力，形成高质量发展的重要助推力。要推动长江经济带发展，实施长江生态环境系统性保护修复，努力推动高质量发展。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，提高大城市精细化管理水平。

五是加快经济体制改革。要深化四梁八柱性质的改革，以增强微观主体活力为重点，推动相关改革走深走实。要加快国资国企改革，坚持政企分开、政资分开和公平竞争原则，做强做优做大国有资本，加快实现从管企业向管资本转变，改组成立一批国有资本投资公司，组建一批国有资本运营公司，积极推进混合所有制改革，加快推动中国铁路总公司股份制改造。要支持民营企业发展，营造法治化制度环境，保护民营企业家人身安全和财产安全。要以金融体系结构调整优化为重点深化金融体制改革，发展民营银行和社区银行，推动城商行、农商行、农信社业务逐步回归本源。要完善金



融基础设施，强化监管和服务能力。资本市场在金融运行中具有牵一发而动全身的作用，要通过深化改革，打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，提高上市公司质量，完善交易制度，引导更多中长期资金进入，推动在上交所设立科创板并试点注册制尽快落地。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。要切实转变政府职能，大幅减少政府对资源的直接配置，强化事中事后监管，凡是市场能自主调节的就让市场来调节，凡是企业能干的就让企业干。

六是推动全方位对外开放。要适应新形势、把握新特点，推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。要放宽市场准入，全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，保护外商在华合法权益特别是知识产权，允许更多领域实行独资经营。要扩大进出口贸易，推动出口市场多元化，削减进口环节制度性成本。要推动共建“一带一路”，发挥企业主体作用，有效管控各类风险。要精心办好第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。要推动构建人类命运共同体，积极参与世贸组织改革，促进贸易和投资自由化便利化。要落实阿根廷中美元首会晤共识，推进中美经贸磋商。

七是加强保障和改善民生。要完善制度、守住底线，精

心做好各项民生工作。要把稳就业摆在突出位置，重点解决好高校毕业生、农民工、退役军人等群体就业。要增加对学前教育、农村贫困地区儿童早期发展、职业教育等的投入。要完善养老护理体系，努力解决大城市养老难问题。要下更大气力抓好食品药品安全、安全生产和交通安全。要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。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。

会议强调，我国发展拥有足够的韧性、巨大的潜力，经济长期向好的态势不会改变。要全面正确把握宏观政策、结构性政策、社会政策取向，确保经济运行在合理区间。要实施好积极的财政政策和稳健的货币政策，实施就业优先政策，推动更大规模减税、更明显降费，有效缓解企业融资难融资贵问题。要着力优化营商环境，深入推进“放管服”改革，促进新动能加快发展壮大。要落实创新驱动发展战略，全面提升创新能力和效率，提高大众创业万众创新水平。要瞄准全面建成小康社会硬任务，推进脱贫攻坚和乡村振兴。



要持续释放内需潜力，推动区域协调发展。要深化财税金融、国资国企等重点领域改革，坚决破除民营企业发展障碍，增强发展内生动力。要推进更高水平对外开放，着力稳外贸、稳外资。要协同推动经济发展和环境保护，加强污染防治和生态建设。要突出保基本兜底线，更好保障和改善民生。

会议要求，做好经济工作，必须加强党中央集中统一领导，提高党领导经济工作能力和水平，坚持党的基本理论、基本路线、基本方略不动摇，坚持把发展作为党执政兴国的第一要务，坚持以经济建设为中心，激励干部担当作为，鼓励创造性贯彻落实，加强学习和调查研究，在学习和实践中找思路、想办法，营造良好舆论环境。

会议号召，全党全国要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，上下同心，迎难而上，以经济社会发展的优异成绩迎接中华人民共和国成立70周年！

中共中央政治局委员、中央书记处书记，全国人大常委会有关领导同志，国务委员，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长，全国政协有关领导同志以及中央军委委员等出席会议。

各省、自治区、直辖市和计划单列市、新疆生产建设兵团党政主要负责人，中央和国家机关有关部门主要负责人，

中央管理的部分企业和金融机构负责人，军队有关负责人参加会议。