

2020 年中共中央經濟工作會議評析

Comments on the 2020 CPC Central Economic Work Conference

李志強 (Li, Chi-Keung)

淡江大學中國大陸研究所副教授

壹、前言

2020 年的中共中央經濟工作會議（以下簡稱「會議」）在 12 月 16 日至 18 日於北京舉行。按照慣例是由中共中央總書記習近平主持，並在會上發表重要講話，歸納一年來的經濟形勢，部署次年的工作任務，並由中國大陸（以下簡稱大陸）國務院總理李克強在講話中對來年經濟工作做出具體部署並作總結，每年「會議」的內容都透露出翌年的總體經濟政策和發展規劃。2020 年大陸經濟表現深受新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，簡稱「新冠肺炎」）疫情的影響，外部經貿環境也受到疫情蔓延至全球的衝擊，川普把美「中」貿易戰延伸至金融與科技領域，西方社會在疫後籠罩著「反中」情緒，這些因素都牽連到大陸的對外經濟，因此外界相當關注這次「會議」釋放的政策訊息。

貳、2020 年經濟情勢回顧

2020 年大陸經濟可說是內外交困，1 月份新冠肺炎疫情爆發後，至 2 月初已有超過八十個城市採取程度不一的封城以防止病毒擴散，雖然 3 月初大

部分城市都開始復工，但復工條件極為嚴苛，很多廠區真正的復工率不到六成，生產陷於半停頓狀態，造成第一季 GDP 衰退 6.8%，同時疫情擴散至歐美地區，影響對大陸商品的需求，第一季出口更大幅下降 11.4%（以人民幣計算，下同）。4 月之後各地疫情已經受到控制，不少城市逐步解封以及恢復生產，第二季景氣才走出谷底，GDP 成長 3.2%。第三季延續第二季的反彈走勢，GDP 成長 4.9%，使得前三季 GDP 由衰退轉為正成長 0.7%。由前三季的統計發現，3 月後各種經濟指標的降幅都逐月縮減甚至出現正成長，大陸經濟已領先其他國家呈現 V 型反轉走勢，其中主要還是投資帶動，一是第一季的寬鬆貨幣政策刺激了投資，二是 1 月至 11 月固定資產投資成長 2.6%，其中跟隨政策方向的國有控股企業增長 5.6%，對景氣敏感的民間投資只有 0.21%；分領域看，基礎設施投資只成長 1.0%，房地產開發投資則增長 6.8%；商品房銷售額也上升 7.2%。分產業看，疫情改變了全球民眾的生活型態，不少日常活動都轉為透過網路進行，包括在家工作、線上學習、視訊會議、網路購物等，大舉增加了對各類型電腦以及大螢幕電視等電子商品的需求，上半年科技業的投資及產值都強勁回升。

疫情也導致全球對防疫物資及電子產品需求的大幅增加，大陸 5 月份出口已出現正成長，1 月至 11 月出口金額成長 3.7%，預期出口的強勢至少可維持到 2021 年年中，但內部消費仍相當低迷，1 月至 11 月社會消費品零售總額衰退 4.8%。主要是因為前期疫情衝擊較大，防疫措施的限制人流以及消費信心低落對很多服務業造成很大影響，尤其是旅遊、餐飲和住宿方面的支出下降幅度最大，消費低迷造成消費者價格指數（CPI）由 1 月的 5.38% 一直下降至 11 月的 -0.5%，為 2009 年 10 月以來首次負成長。

美「中」雙方在 2020 年 1 月達成了第一階段的貿易協議，但原先美國對大陸進口商品的高關稅並沒有撤除，且川普把戰場伸展至金融和科技領域，不但打壓部分赴美投資陸企如 TikTok 的經營，也封殺大陸手機廠商華為的晶片供應。美國商務部在 5 月 15 日宣布，未來任何半導體製造商只要用到美國的軟體與技術，都必須先取得其許可，才能出貨給華為。此外，川普為了降低對大陸的依賴，決定推動美「中」雙邊產業供應鏈脫鉤。雖然最後拜登贏得了美國總統選舉，估計美國對大陸的政策不會有太大改變，主要是美國認為其霸權已受到大陸的嚴重威脅，拜登上臺後應該仍會走美「中」

經濟脫鉤的大方向。

參、2021 年的八項重點工作

在上述內外經濟環境下，「會議」提出了來年的八項經濟任務，政策方向非常清楚，除了解決當前的經濟問題，也顧及到長期的因應策略，不僅是對 2021 年經濟工作的安排，更是為了應付內外環境變化的政策調整和中長期策略部署，重點包括：

- 一、**強化國家戰略科技力量。**發揮國家做為重大科技創新組織者的作用，以戰略性需求為導向，確定科技創新方向和重點，解決限制國家發展和安全的重大難題。並發揮舉國體制優勢，重要院所高校國家隊也要發揮作用，推動科研力量優化配置和資源分享。制定實施基礎研究十年行動方案，重點布局一批基礎學科研究中心，支持有條件的地方建設國際和區域科技創新中心。
- 二、**增強產業鏈供應鏈自主可控能力。**產業鏈供應鏈安全穩定是構建未來新發展結構的基礎。要統籌推進補齊「短板」和打造「長板」，針對產業薄弱的環節，要實施產業基礎再造工程，打好零組件、技術、關鍵材料等基礎。
- 三、**擴大內需為戰略基礎。**形成強大國內市場是構建雙循環「新發展格局」的基礎，要合理引導消費、儲蓄、投資等各方面進行有效的制度安排。以促進就業、完善社會保障、改善收入分配結構、擴大中等收入群體的數量等措施擴大消費。提高教育、醫療、養老、育幼等公共服務支出的效率。發展數位經濟，加強此類基礎設施的投資力度。擴大製造業設備更新和技術改造投資。實施城市更新行動，推動城鎮老舊社區改造，建設現代物流體系。
- 四、**全面推進改革開放。**實施高水準對外開放，推動改革和開放相互促進。加強國際宏觀政策協調。深入實施國企改革三年行動，改善民營經濟發展環境，健全現代企業制度，完善公司治理，激發各類市場主體活力。要放寬市場准入，促進公平競爭，保護智慧財產權，建設統一大市場，營造市場化、法治化、國際化營商環境。要健全金融機構

治理，促進資本市場健康發展，提高上市公司品質。積極考慮加入全面與進步跨太平洋夥伴關係協定（CPTPP）。

- 五、解決種子和耕地問題。保障糧食安全，落實藏糧於地、藏糧於技戰略。加強種質資源保護和利用，加強種子庫建設。建設國家糧食安全產業帶，加強高標準農田建設及農田水利建設。提高糧食和重要農副產品的供給能力。
- 六、強化反壟斷和防止資本無序擴張。國家支援平臺企業創新發展、增強國際競爭力，支援公有制經濟和非公有制經濟共同發展，同時依法規範發展，健全數位規則。完善平臺企業壟斷認定、資料收集使用管理、消費者權益保護等方面的法律規範。加強規制，提升監管能力，反對壟斷和不正當競爭行為。金融創新必須在審慎監管的前提下進行。
- 七、解決大城市住房問題。堅持房子是用來住的、不是用來炒的定位，因地制宜、多策並舉，促進房地產市場平穩健康發展。重視保障性租賃住房建設，加快完善長租房政策，逐步使租購住房在享受公共服務上具有同等權利，規範發展長租房市場。土地供應要向租賃住房建設傾斜，單列租賃住房用地計畫，探討利用集體建設用地和企事業單位自有閒置土地建設租賃住房。降低租賃住房稅費負擔，整頓租賃市場秩序，規範市場行為，對租金水準進行合理調控。
- 八、做好碳達峰、碳中和工作。二氧化碳排放量要在 2030 年前達到峰值，2060 年前完成碳中和。制定 2030 年前碳排放達峰行動方案，加快調整改善產業結構、能源結構，發展新能源，加快建設全國用能權、碳排放權交易市場。開展大規模國土綠化行動，提升生態系統碳匯能力。

肆、重點工作的背後意涵

以上的重點工作主軸在強調自主與安全，有了經濟自主才能確保經濟安全。從外在環境來看，美「中」經濟對抗已經長期化，為降低對美國技術和產業標準的依賴，大陸必須「強化國家戰略科技力量」和「增強產業鏈供應鏈自主可控能力」。與美國相比，大陸科技產業大而不強，在許多尖端技術方面仍然落後，例如積體電路，因此在「十四五規劃」期間計劃投資 10 兆

元（人民幣，下同）發展半導體。另外在專利轉化率、高科技企業附加價值、科技人力資源密度等指標來看，大陸與美國也有很大差距。推動科技創新，加快關鍵核心技術和數位化發展，成為大陸下一階段經濟發展的重要引擎和助力。「解決種子和耕地問題」也是同樣的自主概念，內部糧食自給自足才可保障糧食安全，降低對進口糧食的依賴。

為了確保經濟自主，擴大內需成為「十四五規劃」中科技自主以外的發展路線，一方面是疫情下大陸內部消費呈現大幅衰退，需求不足成為當前嚴重問題，但消費市場仍有很大的發展潛力，因此改革焦點從供給側轉成需求側。另一方面，疫情嚴重影響歐美民眾的消費支出，未來大陸出口仍充滿變數，加上疫情使大陸和西方國家關係急劇下墜，所以需求側改革成為大陸擴大內需的切入點。2020 年 7 月 30 日，中共中央政治局會議就提出「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局」（簡稱雙循環）的發展策略，「會議」只是進一步闡述相關做法。

針對美國的產業去中化和脫鉤政策，「會議」提出了「全面推進改革開放」做為因應措施。大陸已成為 2020 年 11 月 15 日生效的區域全面經濟夥伴協定（RCEP）主要成員，充分掌握在亞太地區的經貿話語權，由於美國不在 CPTPP 內，能加入 CPTPP 可以進一步開拓美國以外的美洲市場，提升大陸在國際經貿組織的地位，降低對美國在外貿上的依賴。此外，為了貫徹雙循環策略，尤其要加強「以國內大循環為主體」，實施進口替代是必要的做法，要吸引內外資增加投資，必須降低內需市場體制上的障礙，包括改善經營環境、保障公平競爭、減少准入限制、保護智財權等，爭取跨國企業把產業鏈甚至研發中心遷到大陸。

除了需求側改革外，「強化反壟斷和防止資本無序擴張」也是歷年「會議」首次出現的經濟任務，雖然主要針對螞蟻金服提出，但其實也和金融安全有關。疫情衝擊導致大陸家庭部門和企業急需資金，已穩定三年的負債比（債務/GDP）大幅從 2019 第四季的 257.6% 上升至 2020 第二季 280.3%。2020 年上半年，螞蟻金服的微型貸款總量占大陸短期貸款的 25%，信貸規模高達 2.15 兆元，影響力不亞於大型銀行，但其自有資本只有約 2% 左右。信貸資金來源之一是本身發行債券，吸收資本以後再貸出去，利差超過 10%，遠高於銀行的 3%；二是來自銀行體系，螞蟻金服平臺撮合了銀行與

民眾或民企的借貸業務，因為貸款利率高達約 15%，銀行在高利潤下很願意把資金貸給民間，但此類民間借貸坐大之後，會影響到國企要從銀行貸款的資金來源，損害到原有的國家金融體制，且如果疫情持續更久，民間微小企業可能因而倒債，螞蟻金服在財務方面或會出現資金斷鏈，為及早防範金融危機爆發，大陸必須加強金融科技方面的監管。因此「會議」特別要求整頓這類借貸平臺，而且螞蟻金服充分利用支付寶的信用機制和使用者資訊才得以壯大，所以「會議」也強調未來要規範資料收集的使用管理等。

「會議」也提到要「解決大城市住房問題」，2020 年在貨幣寬鬆的政策下，部分大城市如深圳等房價明顯上漲，住房供不應求進一步惡化，壓抑人口移入，不利於城市發展。此外，近年租房平臺迅速興起，通常平臺會一次性向租客收取長期租金，然後利用資金進一步尋找與裝修其他房源，不斷擴大自己的市場，再以單月付費方式向房東付款，但在疫情衝擊下這種商業模式出現了危機，比如景氣不好找不到新租客付長期租金，平臺的資金鏈就會出現問題，因此要將解決大城市住房問題提升到重要戰略地位。

氣候協定是大陸與美國、西方國家屈指可數的共同利益，也是大陸積極參與全球治理改革的重要舞臺。「做好碳達峰、碳中和工作」不僅是為了本身生態環境而推動與發展的任務，而且可實踐對國際的承諾，嘗試與美國爭奪氣候問題的主導權，提升大陸的國際信用和地位。

伍、2021 年總體經濟政策走向

2020 年初疫情爆發後，大陸推出了許多超常規的救助與經濟紓困政策，這些政策是否還會延續為各界所關注。若政策退場太快，可能會抑制經濟復甦的力度。「會議」指出 2021 年總體政策要保持連續性、穩定性和可持續性，繼續執行積極的財政政策和穩健的貨幣政策，並在操作上要更加精準有效，不急轉彎，且保持總體負債率穩定，可見大陸認為還沒有到要政策退場的時候。不過，至 12 月 10 日，債券市場發行的各類債券達 54.7 兆元，大幅成長 27.8%，顯示債務上升過快，2020 年財政赤字率（財政赤字 / GDP）已達到 6% 的歷史高點，持續攀升的可能性不大。加上去年地方債額度急劇成長後，後續大幅增長的空間有限，且已引起大陸中央的重視，要求

「抓實化解地方政府隱性債務風險工作」，預估 2021 年的財政政策和上年相較會比較偏緊。

在貨幣政策方面，去年第一季大陸央行使用多種貨幣政策工具穩定經濟和幫助重點企業和小微企業渡過難關，包括再貸款再貼現，降低存款準備金率，引導貸款市場報價利率下跌等。其中三次降低存款準備率共釋放約 1.7 兆元，另增加 5,000 億元再貸款再貼現額度以支持重點企業，這些強力貨幣政策在第二季開始已經發揮效果，即使下半年政策略為收緊，11 月份 M1 增速仍高達 10%，顯示流動性依然很寬鬆。但是從個體來看，很多企業資金仍然緊俏，例如 11 月大陸半導體國家隊清華紫光集團一筆 13 億元債券違約。因此「會議」提出穩健的貨幣政策要靈活精準、合理適度。精準表示政策操作會持續直接對企業提供支援，例如之前推出的普惠小微企業貸款延期支持工具、普惠小微企業信用貸款支持計畫等，合理適度指市場流動性水準要充足。在 11 月 CPI 轉為負值，已不存在通膨壓力的情況下，央行將會轉向預防性的工作，例如多在金融監管以及防風險上著墨，短期內升息或調高存款準備率的機會不大。