

# 理解新发展格局下的中国经济： 成就、挑战与政策展望<sup>\*</sup>

余森杰 陈新禹

**[摘要]**2021年面对百年变局和世纪疫情,中国经济实现国民生产总值增长8.1%,战略科技力量加快壮大,产业链韧性得到提升,改革开放向纵深推进,民生保障加强,生态文明建设取得进步,为“十四五”取得良好开局。但中国经济仍面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。为了应对经济发展的新形势和新挑战,在新发展阶段,我们需要积极构建“双循环”新发展格局,正确认识和把握共同富裕、资本运行、重大风险、碳中和碳达峰等新的重大理论和实践问题,从宏观政策、微观政策、结构政策、科技政策、改革开放政策、区域政策、社会保障政策七方面发力疏通国内循环,从出口政策、进口政策、外资政策、自贸区政策、“一带一路”政策五方面扩张国际循环。

**[关键词]**高质量发展 三重压力 新发展格局 双循环

[中图分类号]D [文献标识码]A [文章编号]1000-7326(2022)04-0000-00

当前,党和政府沉着应对百年变局和世纪疫情,在经济建设上取得优异成绩,实现了“十四五”良好开局。但我国经济发展正面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。对于短期的收缩和冲击,我们需要积极构建“双循环”新发展格局,调整政策应对。对于中长期外部挑战和结构调整,我们需要正确地认识和把握新的重大理论和实践问题,做打持久战准备。

## 一、中国经济高质量发展成就

### (一)中国经济发展和疫情防控保持全球领先地位

根据国际货币基金组织2022年1月发布的《世界经济展望》(表1),中国国民生产总值(GDP)在2021年预计增长8.1%,领先全球经济2.2个百分点,领先发达经济体3.1个百分点。2021年经济成长的成绩是在中国经济总量超过100万亿的高基数上取得的。2021年的国民生产总值每增长1个百分点的增量,相当于2015年经济成长1.4个百分点、2011年经济成长2.5个百分点的增量。经济规模越大,增长难度越高,2021年经济增长的成绩来之不易。2021年,中国的GDP规模约占美国73.3%,在全球GDP中占比达到约18.5%。2000年以来中国GDP占全球累计上升15个百分点。同期、美国GDP占比

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金项目“拓展贸易多元化”(20ZDA050)、国家杰出青年科学基金项目“国际贸易与中国经济转型发展”(71625007)和北京市卓越青年科学家项目“全球化视角下中国企业的转型升级:基于创新、生产率、产品质量和附加值的研究”的阶段成果。

**作者简介** 余森杰,教育部长江学者特聘教授,北京大学博雅特聘教授、国家发展研究院党委书记;陈新禹,北京大学国家发展研究院博士生(北京,100871)。

回落 4.8 个百分点。中美占比差距逐渐收窄，目前在 7 个百分点左右。中国对全球经济复苏的贡献较高，2021 年预计超过 25%。中国新冠疫情防控也保持全球领先地位。根据国家和各省市卫生健康委员会统计，截至 2022 年 2 月 9 日，中国大陆累积新冠肺炎确诊 141,183 例，其中死亡 5,700 例。根据美国约翰霍普金斯大学统计，截至 2022 年 2 月 9 日，美国累积新冠肺炎确诊超过 7,855 万例，其中死亡 93.2 万例。中国坚持生命至上，人民至上，科学防治，使得中国新冠累积确诊病例仅为美国的 0.17%，中国新冠累积死亡病例仅为美国的 0.6%，最大限度保护了人民生命安全和身体健康。中国在全球率先控制住疫情、率先复工复产，为世界经济的复苏发展作出突出贡献。

表 1 中国和世界主要发达经济体 2021 年和 2022 年 GDP 增速预测

经济体	2021 年预测值		2022 预测值	
	GDP 增速	中国领先（百分点）	GDP 增速	中国领先（百分点）
全球经济	5.9%	2.2%	4.4%	0.4%
发达经济体	5.0%	3.1%	3.9%	0.9%
美国	5.6%	2.5%	4.0%	0.8%
欧元区	5.2%	2.9%	3.9%	0.9%
日本	1.6%	6.5%	3.3%	1.5%
新兴经济体	6.5%	1.6%	4.8%	0.0%
中国	8.1%	0.0%	4.8%	0.0%

数据来源：国际货币基金组织 2022 年 1 月《世界经济展望》。

## （二）国家战略科技力量加快壮大

加强国家的战略科技力量需要加强科技创新投入，其中研发支出是衡量科技创新投入的重要指标。近 20 年来，中国的研发强度不断增加，从 2001 年的不足 1% 稳步增加至 2020 年的 2.4% 左右，逐步接近西方 OECD 国家平均 2.6% 的研发强度。真正做到科技自立自强，核心是立足于“中国制造 2025”十大产业，解决 35 项“卡脖子”问题。从 2011 年到 2019 年，中国规模以上核心制造业企业（电气机械及器材制造业、计算机、通信和其他电子设备制造业、通用设备制造业、专用设备制造业）拥有科研院所数量至少翻了 3 倍。对于重点“卡脖子”产业和方向比如半导体产业的光刻机等，企业科研院所所在 2019 年就超过 9000 家。同时，“科技创新 2030”项目同样举足轻重，其目标在于拓展“产学研用”融合通道，使得研发在投入中占据更加重要的位置。在国家战略科技力量加快壮大的背景下，中国基础研究领域也取得新进展，关键核心技术攻关实现新突破。2021 年，中国科学院天津工业生物技术研究所首次在实验室实现了二氧化碳到淀粉的从头合成，是一个从 0 到 1 的国际原创性突破；中国的全球首座模块式球床高温气冷堆核电站示范工程 1 号反应堆首次达到临界，机组正式进入“持续核反应”状态。<sup>①</sup>

## （三）产业链韧性得到提升

国家的产业韧性主要体现在全产业链特征和产业集聚特征上。一方面，中国经济具有全产业链特征。中国是全球唯一一个具有联合国产业分类中全部工业门类的国家。按照统计局分类，中国工业体系非常完整，拥有 41 个工业大类、666 个产业小类。与此同时，中国是全球第一大出口国，根据国际统一编码 8 位码分类，中国出口产品在 2020 年达到了 10850 种左右，而按 HS10 位码这一更细的分类，则达到 14000 种左右。另一方面，中国经济具有产业集聚特征。中国的工业城市并不是每一个都面面俱到地发展所有产业，而是每个主要城市有自己主打的产业名片，形成有特色的产业集群。发展产业集群既可以把资源聚集在一起，降低成本，实现规模经济，又对上下游产业有正向溢出作用，提升企业利润。当

<sup>①</sup> 冯华、吴月辉、喻思南、谷业凯：《科技自立自强谱新篇（2021 年中国经济观察②）》，《人民日报》2021 年 12 月 5 日第 7 版。

前，中国企业虽然面临人力成本大幅上升，但是在产业集群的加持下，依然能在全球价值链中保持比较优势，实现贸易顺差，这也是产业韧性得到提升的重要体现。

#### （四）改革开放向纵深推进

反垄断和外贸开放两个方面体现了当前中国改革开放进入深水区。在反垄断方面，2021年11月，中国反垄断局正式挂牌，同时组建竞争政策与大数据中心，强化反垄断、竞争政策理论研究和技术监督。此举加强了市场竞争政策协调，加大了反垄断反不正当竞争监管力度，有利于完善市场监管体制，推动形成统一开放、竞争有序的市场体系，给各类市场主体特别是中小企业持续健康发展带来更大空间。在外贸开放方面，新业态蓬勃发展，2021年前10个月海外仓数量已超2000个，跨境电商进出口增长19.5%，全国实际使用外资金额增长17.8%；<sup>①</sup>出口产品附加值不断提升，加工贸易比重从2008年的50%左右逐渐下降到2019年的30%；<sup>②</sup>2012年以来出口产品质量提升了25%-30%（根据Khandelwal等<sup>③</sup>的研究框架，通过出口产品价格和出口产品市场份额进行推断，在产品价格相同时，市场份额越大，出口产品质量就越高）；开放合作更广，推动共建“一带一路”高质量发展不断取得新成效，高质量举办广交会、进博会、服贸会、消博会等大型展会，《区域全面经济伙伴关系协定》在2022年1月1日正式生效，全球近1/3的经济体量形成统一的超大市场规模。

#### （五）民生保障有力有效

党和国家在乡村振兴和就业方面推出一系列重大举措，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设。脱贫攻坚取得全面胜利后，我国不断加强机制建设，让脱贫基础更加稳固、成效更可持续。各脱贫地区把巩固拓展脱贫攻坚成果摆在首要位置，持续健全防止返贫的监测和帮扶机制，对易返贫致贫人口实施常态化监测。截至2021年10月底，全国纳入监测对象526万人，其中75%已经消除了返贫风险，守住了不发生规模性返贫的底线；国家确定160个国家乡村振兴重点帮扶县，制定14项倾斜支持政策，305家中央单位向定点帮扶县投入和引进帮扶资金约252.5亿元，为乡村振兴全面推进注入了源源不断的动力。<sup>④</sup>与此同时，2020年后我国经济持续反弹，减负稳岗扩就业政策延续实施，全方位就业服务持续发力，全国城镇新增就业1269万人，城镇调查失业率年均5.1%，就业形势总体稳定。党和政府在稳定就业的同时也鼓励创业，将大众创业万众创新引向深入，鼓励更多社会主体创新创业，支持新就业形态和灵活就业发展。

#### （六）生态文明建设持续推进

蓝天白云渐成常态。各地区各部门加强细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）和臭氧协同控制，开展北方地区冬季清洁取暖。2021年1至10月，全国339个地级及以上城市细颗粒物平均浓度降至28微克/立方米，同比下降6.7%，平均优良天数比例为87.5%。<sup>⑤</sup>人不负青山，青山定不负人。党和政府不断加强自然资源保护力度，2021年10月12日正式设立第一批国家公园，这是推进自然生态保护、建设美丽中国、促进人与自然和谐共生的一项重要举措。政府还全面落实长江流域十年禁渔各项政策措施，从源头上遏制非法捕捞等违法犯罪活动，加强渔业资源保护。

## 二、中国经济正面临的挑战

### （一）第一重压力：需求收缩

<sup>①</sup> 杜海涛、欧阳洁、林丽鹏、罗珊珊：《改革开放向纵深推进（2021年中国经济观察⑤）》，《人民日报》2021年12月8日第7版。

<sup>②</sup> Yu M., “Processing Trade, Tariff Reductions, and Firm Productivity: Evidence from Chinese Firms”, *Economic Journal*, vol.125, no.585, 2015, pp.943-988.

<sup>③</sup> Khandelwal A. K., Schott P. K., Wei Shang-Jin, “Trade Liberalization and Embedded Institutional Reform: Evidence from Chinese Exporters”, *American Economic Reviews*, vol.103, no.6, 2013, pp.2169-2195.

<sup>④</sup> 朱隽、郁静娴：《乡村振兴阔步前行（2021年中国经济观察④）》，《人民日报》2021年12月7日第2版。

<sup>⑤</sup> 刘毅、寇江泽、李红梅：《共建人与自然和谐共生的美丽家园（2021年中国经济观察⑥）》，《人民日报》2021年12月9日6版。

2021年，中国外贸进出口实现疫情后的快速增长，全年货物进出口总额39.1万亿元，较2020年增长21.4%。其中，出口21.7万亿元，增长21.2%；进口17.3万亿元，增长21.5%。进出口相抵，实现贸易顺差4.3亿元。疫情后外贸快速增长的原因在于两方面。在国内，供给端生产稳定，疫情防控得力，自贸区政策利好；在国际，世界主要经济体从疫情中恢复，全球通胀上升，海外需求端全面回暖。但社会消费仍总体乏力。根据国家统计局数据，2020—2021年全国社会消费品零售总额两年平均增长4%，相比2019年的8%有较大差距。其中，商品消费两年平均增长4.5%，低于2019年的7.9%；餐饮消费两年平均增长-0.5%，低于2019年的9.4%。疫情冲击导致的收入增速下降对商品消费增长产生了抑制作用。正是中国2021年消费数据不及预期，国际货币基金组织在2022年1月的《世界经济展望》中下调了2022年中国和世界的经济增速。

## （二）第二重压力：供给冲击

供给冲击是指可能引起生产能力和成本变化的事件，未来数年我国将面临三大供给冲击。

第一，随着2030年临近，碳达峰的关键期、窗口期来临，能耗双控政策对于电力、煤炭、化工、钢铁等行业的供求关系冲击会成为中国未来需要面对的一个重要的供给冲击。2021年中国部分地区就出现了限产限电情况。造成限产限电情况的原因有三：一是，发改委发布《2021年上半年各地区能耗双控目标完成情况晴雨表》，9省区能耗强度不降反升，为一级预警，10省区上半年能耗强度降低率未达到进度要求，为二级预警，只有上海、重庆、北京等地是亮绿灯的，为三级预警。收到晴雨表预警的各省市区，在国家考核压力下，为了完成能耗目标，赶紧立“军令状”，加速整改。于是，一些地方就出现采取强力手段，定指标，压任务，对产业园区和行业强制性限产停工、拉闸限电的情况。二是，经济复苏，用电需求猛增，电力供给不足。从2020年到2021年，全球遭遇疫情冲击，生产能力受限，大量海外订单转移到我国。大量的出口订单拉动国内生产，国内企业扩大产能，开足马力生产，导致用电量暴涨，供不应求。根据中电联公布的数据，2021年1—8月全国全社会用电量54704亿千瓦时，同比增长13.8%。其中，工业用电量36529亿千瓦时，同比增长13.1%，占比达到66.8%。用电需求快速增长导致电力供给吃紧的地方（如广东、安徽和湖南），不得不限电限产。三是，全球能源价格上涨过快，发电成本提高，而国家锁死上网电价，这使得发电企业积极性不高，只能通过限制需求维持电网的运转。2021年煤炭供给紧张，煤价飞涨，但电力上网价格不变，部分地区发电成本超过上网电价，煤电价格倒挂导致发电厂越生产越赔本。再加上国家的能耗双控政策，火力发电企业没有增加电力供给的动力。根据国家统计局数据，2021年火电发电量占全国发电量的71.13%。一旦火电发电厂的生产积极性不高，整个社会的电力供应就会面临紧张的局面。

第二，贸易保护造成的技术封锁、实体清单等，导致一些企业所需的技术、资金、原料的供给不足，影响生产。近年来，美国通过启动“301调查”和制定实体清单进行出口管制，重点打击中国信息与通信技术中的薄弱环节，即集成电路产业和基础软硬件产品等。出口管制导致的技术封锁比加征关税对中国供应链条的影响更大。关税只影响交易价格，只要双方供求存在，则依然有生意可做。而出口管制是绝对的限制，直接影响供应链生产。比如，2018年中芯国际向荷兰阿斯麦公司订购了一台极紫外光刻机，但在美国特朗普政府到拜登政府的持续阻挠下迄今都没发货。阿斯麦公司的极紫外光刻机是目前世界上最先进的光刻机，中国企业没有它就无法生产7纳米以下的芯片。2021年，由于疫情影响，消费电子产品和汽车需求大增，而中国企业在技术封锁下能获得国产和进口芯片供给量不足，市场出现广泛缺“芯”问题，产能跟不上需求，导致供给冲击。此外，中国企业通过海外并购突破技术封锁的道路也被阻塞。以美国为首的西方国家建立针对中国企业并购项目的审查制度，通过“法制”手段粗暴干涉中国对西方企业的并购。据不完全统计，自2017年以来，美国在信息与通信领域至少对9个中国企业并

购项目进行粗暴干涉而致其“流产”。<sup>①</sup>在美国把中国看作最大战略竞争对手的背景下，贸易保护造成的技术封锁对我国供应链的冲击可能将持续存在。

第三，重要的生产要素劳动力不能投入全球供应链中，带来短期的经济冲击。新冠疫情已经进入第三年，新出现的奥密克戎变异毒株迅速传播，许多国家和地区重新采取措施限制人员流动，劳动力供给短缺现象加剧。例如，全球疫情反复后，由于疫情防控造成工人无法工作，一些矿山停产、减产引发了铁矿石等大宗商品的供给减少和价格暴涨。我们不但要关注疫情导致的劳动力供给短期冲击，也要看到老龄化、少子化和收入结构变化导致的劳动力供给中长期冲击。一方面，老龄化和少子化导致中国人口结构发生变化，劳动力人群的增长速度由正转负。从2014年开始，5—64岁之间的劳动年龄人口就已经结束了正增长，且负增长的幅度在逐渐加大，到2020年已经达到-9.58%的水平；另一方面，老龄化和少子化导致中国劳动参与率也在缓慢下滑，从2008年的71.88%下滑到2019年的68.19%。未来，第二产业和第三产业都可能面临劳动力缺口。

### （三）第三重压力：预期转弱

根据长江商学院发布的数据，我国企业销售前瞻指数在2021年4月达到80的峰值后开始下滑，出现明显转弱迹象。国家统计局发布的宏观经济景气指数也显示，一致指数和先行指数都在2021年3—4月达到顶点后持续下滑，甚至11月时的先行指数比新冠冲击到来的2020年2月还要低，预期转弱迹象明显。与此同时，作为过去中国经济增长三驾马车的最强动力，投资在2021年表现疲软，也使得经济预期下滑。制造业企业投资意愿较低，房地产投资增速下滑甚至转负，新基建投资托底作用尚未显现，新老动能转换面临阵痛。投资对经济增长的贡献率已经由2006年到2014年的超过40%降至2021年前三季度的15.6%。由于中国经济供需两端都承受相当的压力，投资出口表现不确定性高，国际货币基金组织2022年1月发布的《世界经济展望》已经把中国2022年经济增长预期下调0.8个百分点，预测中国和发达经济体之间的经济增速差值比2021年明显缩小。在全球疫情和通胀并存的背景下，发达经济体中央银行在2022年后开始加快收紧货币政策，美国、英国、挪威、韩国、加拿大等都进入加息通道。美联储收紧货币政策将快速推高美元指数和美债收益率，与我国应对经济下行的宽松政策形成分化，通过汇率、资本流动、金融市场外溢等渠道对我国经济产生冲击。疫情的不确定性和欧美收紧货币政策等不利外部环境将进一步减弱我国经济增长预期。

## 三、中国经济的政策展望

进入新发展阶段，我国发展内外环境发生深刻变化，面临许多新的重大理论和实践问题，需要正确认识和把握。面对需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，中国经济工作需要稳字当头、稳中求进，贯彻新发展理念，构建“双循环”新发展格局。

### （一）“内循环”政策

第一，宏观政策要稳健有效。面对内需收缩的局面，我们通过积极的财政政策、稳健的货币政策来拉动内需、提升消费。一是稳健的货币政策要灵活适度。根据经济形势变化，综合运用多种货币政策，保持流动性合理充裕，增强信贷总量增长的稳定性，落实稳字当头的经济要求。健全市场化利率形成机制，发挥贷款市场报价利率改革效能，推动企业综合融资成本降、金融系统继续向实体经济让利。增强人民币汇率弹性，发挥汇率调节宏观经济和国际收支自动稳定器作用，妥善应对发达经济体政策调整的外溢性，把握好内外均衡的平衡。由于80%的就业机会是由民营经济实现的，其中最主要的又是中小微企业，因此央行把“服务实体经济”放到更突出的位置，继续强化商业银行对中小微企业金融服务能力建设，千方百计通过保住中小企业，保住就业。二是实施积极的财政政策，增加老百姓的可支配收入，扩大消费。一方面，实施新的减税降费政策，强化对中小微企业和个体工商户的支持力度；另一

<sup>①</sup> 徐程锦：《妥善应对美国限制高技术外流的立法改革》，《理论视野》2018年第11期。

方面，适度超前开展基础设施投资，保证财政支出强度，加快支出进度。当前，我国的财政“盘子”有约 25 万亿可用。积极的财政政策要将这些钱怎么用呢？首要任务是守住“三保”底线，保就业保民生保市场主体，如提升 2.7 亿人的养老保障水平、14 亿人的基本医疗保障水平、上亿低收入群体的低保水平等，使这些群体的消费能力进一步释放，拉动内需。增加中央财政对基层地方直达资金预算，建立健全常态化的资金直达机制，确保资金能够精准送达某个市场主体或者困难群体手中，让有限的资金发挥出最大效益。此外，钱还要用到适度超前开展基础设施建设，用到“两新一重”上，也即新型工业设施、新型城镇化和重大水利交通工程。

第二，微观政策要持续激发市场主体活力。要以“公开、公正、公平”的竞争原则建设社会主义市场经济，深入推进公平竞争政策实施，加强反垄断和反不正当竞争，以公正监管保障公平竞争。只有具备公平、公开、公正的市场秩序，形成统一开放竞争有序的要素市场体系，才能发挥“看不见的手”作用，积极引导生产者和经营者，调节人、财、物等生产要素在社会中的最优配置。

第三，结构政策要着力畅通国民经济循环。2020 年 5 月 14 日，中共中央政治局常务委员会会议首次提出“充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。这相当于定调说，中国的竞争优势核心不再是劳工成本的比较优势，而在于国内统一的大市场。市场资源是我国的巨大优势，必须充分利用和发挥这个优势，不断巩固和增强这个优势，形成构建新发展格局的雄厚支撑。<sup>①</sup> 根据克鲁格曼的规模经济贸易理论，<sup>②</sup> 企业可以通过扩大生产规模而使得经济效益提高。当国内统一超大规模市场形成时，中国企业就可以不断发挥规模经济递增优势，大打“规模经济”牌，构造未来成长的新动能。我们要进一步畅通国内大循环，突破供给约束堵点，打通生产、分配、流通、消费各环节，建设全国统一的大市场，更好地释放内需潜力。

第四，科技政策要扎实落地。尽快建立集群式、协同式国家创新系统，解除微观个体创新局限。打造创新性产业集群，系统性整合研发力量，突破微观个体资源约束，促进技术扩散与优势互补。<sup>③</sup> 强化企业创新的主体地位，深化产学研结合，构建政府、企业、高校与研究机构协同式国家创新系统。创新之道，惟在得人。强化“尊重人才、尊重创新”价值取向，形成高端人才直通车机制。重视对创新成果的知识产权保护，强化科研成果转化利益分享机制对科技人才激励作用，对创新人才形成强力的制度激励，<sup>④</sup> 使中国的科研人才队伍不断壮大。

第五，改革开放政策要激活发展动力。为了推进生产要素市场化改革，我们需要与时俱进提供法律和制度保障。2020 年 4 月，中央出台了《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置机制的意见》，这份文件中提出的要素除了常见的土地、劳动力、资本外，还提出一种新要素：数据。数据作为生产要素写进中央文件是有史以来的第一次。同年 7 月，《数据安全法（草案）》发布，其在倡导数据安全与数据利用的平衡价值基础上，进一步理清了网络、数据及信息的法律内涵，并按照分类分级原则，规定了我国数据领域的国家治理宏观政策及企业合规微观责任体系，为数据作为生产要素进行交易提供法律保障，确保了“公开、公正、公平”数据交易原则。10 月，《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020—2025 年）》也强调了数据产权保护和交易的规则，为市场化配置数据资源做进一步部署。未来，我国要接续推进各项制度和法规改革，为生产要素市场化提供更多保障，激活经济发展的动力。

第六，区域政策要增强发展的平衡性协调性。要深入实施区域重大战略和区域协调发展战略，促进

---

① 习近平：《把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局》，《求是》2021 年第 9 期。

② Krugman, Paul R., “Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade”, *American Economic Review*, vol.70, 1980, pp.950-959.

③ 谷亚光、谷牧青：《论“五大发展理念”的思想创新、理论内涵与贯彻重点》，《经济问题》2016 年第 3 期。

④ 谷亚光、谷牧青：《论“五大发展理念”的思想创新、理论内涵与贯彻重点》，《经济问题》2016 年第 3 期。

东、中、西和东北地区协调发展。为实现这一点，我国要走“大城大国”的道路，重点打造出九大城市群。通过城市夜晚的灯光卫星亮度图可以清晰看到，粤港澳大湾区、长三角、京津冀、长江中游经济带、成渝经济带是目前我国发展比较好的五大城市群。但成渝还只有成都、重庆两个城市，要连成真正的城市群还有待时日，而长江中游的武汉、长沙、南昌更是相对比较孤立的三个点，需要进一步协同发展。除上述五大城市群外，还有另外一些城市群。长江以北最主要的有山东半岛城市群、辽中南城市群和中原城市群，长江以南有海峡两岸城市群。在高质量发展这九大城市群的基础上，还要把振兴东北、发展西北作为重中之重继续推进。

第七，社会政策要兜住兜牢民生底线。要统筹推进经济发展和民生保障，健全常住地提供基本公共服务制度。对暂时不具备城镇落户条件的农民工，要改善公共服务，加强权益保护。以流入地全日制公办中小学为主，保证农民工随迁子女平等的接受义务教育，并与高中阶段的教育相衔接，有效缓解留守儿童问题。要进一步减少户籍和公共服务之间的挂钩程度。推动新的生育政策落地见效，积极应对人口老龄化和中长期劳动供给冲击。

## （二）“外循环”政策

第一，要做到出口目的国多元化。目前国际形势日趋复杂，为了分散风险，企业出口的目标不应总是瞄准欧美成熟市场，而应未雨绸缪，多与新兴工业国家开展贸易。企业一开始打入新兴市场或保住一定市场份额尽管有所困难，但不能畏难，应该像敲牛皮糖一样，一块一块地敲，持之以恒。

第二，要扩大进口。进口已成为我国贸易增长的重要部分，中国国际进口博览会已经开了四届。扩大进口有三方面内容。一是扩大进口高质量的消费品，提升老百姓的幸福感；二是降低关税，增加中间品进口，降低企业进口成本，提升企业利润，促进企业可持续发展；三是增加最终品进口。这在短期内会使国内竞争更加激烈，但长期来看可以使企业变压力为动力，通过优胜劣汰提升整个行业的竞争水平。

第三，要扩大吸引高端优质外国资本进入中国。外资流入中国市场有多重效应。一是带来不同的技术。外国技术和中国技术合一，可以产生“1+1>2”的熊彼特创造效用，高科技外资企业还会产生正外溢效应；二是带来更为成熟的公司治理理念，促进现代企业管理；三是流入实体经济，可以创造更多的就业岗位。

第四，要扩大高水平对外开放，推动制度型开放，加快自贸区建设。截至2021年，中国先后建立了21个自由贸易试验区。自由贸易试验区接下来需要推进两项工作。一是，外国投资者进入自由贸易试验区，享受准入前国民待遇，也即外资企业跟内资企业一视同仁。严格负面清单管理，不在负面清单上的产业都可以投资，即“法无禁止即可为”。进一步修订缩减外商投资准入负面清单，吸引更多跨国公司投资，推动重大外资项目加快落地。二是，推进“放管服”改革，改善营商环境，提高投资便利性，转变政府职能。行政管理进行单一窗口管理，实施数据多跑腿、企业少跑腿，促进投资便利化。

第五，要推动共建“一带一路”高质量发展。共建“一带一路”要两条腿走路，既发展陆上丝绸之路，也发展海上丝绸之路，但应该有所差异。由于陆上丝绸之路国家的地缘政策普遍复杂，中国企业与这些国家的企业进行贸易时，最好通过进出口等简单的经贸合作形式实现。与此不同，中国企业与海上丝绸之路国家的企业进行经贸合作则不能仅限于简单的进出口，政府还要鼓励企业走出去到这些国家投资。

## （三）正确认识和把握新发展阶段的新问题

第一，要正确认识和把握实现共同富裕的战略目标和实践途径。在中国特色社会主义制度下，实现共同富裕目标，既要通过全国人民共同奋斗把“蛋糕”做大做好，又要通过合理的制度安排把“蛋糕”切好分好。共同富裕并不是简单的均贫富，最核心的是发展社会生产力并兼顾两极分化的风险，目标是要形成正态的橄榄型收入分配，也即“两头小，中间大”的分配层次，做大中等收入群体比重。要实现共同富裕，不能简单地通过代际转移实现财富积累，而应通过创新、勤劳实现致富，避免出现类似英国社会中的食利阶层。为了实现正态的橄榄型的收入分配，我国今后应重点增加基本公共服务供给，鼓励

发展中高端服务业，扩宽就业创业渠道，建立更加公平、可持续的社会保障制度，并深化收入分配改革。<sup>①</sup>教育是实现正态的橄榄型的收入分配的基础，要优化教育培养结构，推动职业教育与高等教育共同发展，协同培养应用技术人才与高端研究人才。在给予人民群众更多受教育途径的同时，还要人尽其才，使人民在服务经济社会发展过程中能够得到与其劳动技能相匹配的回报，最终实现共同富裕。<sup>②</sup>

第二，要正确把握资本的特性和行为规律。社会主义市场经济中必然会有各种形态的资本，而资本在生产、分配、流通、消费、竞争等社会生产全部环节都有其二重性，即积极性和消极性。<sup>③</sup>在生产上，资本受利润驱动扩张，极大释放社会生产力，但资本扩张往往不受行业边界束缚而呈现无序和过度扩张态势。这直接导致大量涉及基本民生的行业出现过度商品化现象，如医疗和教育领域。<sup>④</sup>在分配上，资本受利润驱动扩张，有利于做大“蛋糕”，但由于资本收益率高于经济增长率，自由经济导向的分配制度会固化的贫富差距。在流通上，资本受利润驱动缩短循环周期，畅通国内循环，但资本也可能急功近利成为炒作游资，使经济脱实向虚。在消费上，资本扩张丰富商品品类，促进商品生产，但资本收益分配不均也会带来抑制消费的效果。在竞争上，资本扩张促进企业竞争，形成优胜劣汰，但资本也会追求在某个行业或者某几个行业内取得垄断地位，攫取更高的垄断利益。因此，我们要发挥资本作为生产要素的积极作用，同时有效控制其消极作用。要支持和引导资本规范健康发展，要为资本设置“红绿灯”，依法加强对资本的有效监管，防止资本野蛮生长。

第三，要正确认识和把握防范化解重大风险。财政政策和货币政策要协调联动共同应对经济风险。在目前收缩的经济周期中，粗放型要素投入为传统的传统增长模式带来的各种风险逐渐显现。积极的财政政策和稳健的货币政策可以“一松一稳”联合化解防范重大风险。比如，房地产行业长期在金融高杠杆的情况下迅猛发展，为地方政府提供了土地财政，支持了地方发展。财政政策和货币政策要协调配合，使房地产企业的金融杠杆稳中有降，同时规范地方政府过度融资的行为，整顿投融资平台，避免“各扫门前雪”和“头疼医头，脚疼医脚”的情况。要防止大型企业风险向金融系统倒灌。防止部分地区财政风险向经济金融领域扩散蔓延。央行要抓紧构建金融风险常态化检测和预警机制和框架，形成“治已病”和“治未病”相结合的长效机制。

第四，要正确认识和把握碳达峰碳中和。实现“双碳”目标，中国任重道远。一是要立足以煤为主的基本国情，抓好煤炭清洁高效利用，增加新能源消纳能力，推动煤炭和新能源优化组合。在中国能源保有储量中，煤炭约占89%，石油约占4%，天然气约占7%。“富煤、贫油、少气”的资源禀赋决定能源结构以煤炭为主，煤炭作为主体能源在未来一段时期内不会改变。要抓好煤炭清洁高效利用，在开采环节采用智能技术，打造绿色智慧矿山，在利用环节大力发展煤化工，如煤制气、煤制油、煤制甲醇等。在现有能源禀赋结构下，煤电作为主力电源将发挥关键的保供和调峰作用。在未来，风电、光电、水电、核电等新能源将成为常规电源，配合火电共同保障电力供应。国家能源局最新数据显示，我国风电并网装机容量已突破3亿千瓦大关，太阳能发电装机容量约2.8亿千瓦。随着新能源装机规模扩大，我国应增加新能源消纳能力，协调特高压电力输送通道，建设坚强智能电网，积极发展新能源+储能，加快灵活调节电源的建设。二是创造条件尽早实现能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变，加快形成减污降碳的激励约束机制。能源价格改革是形成激励约束机制的核心。目前，中国的电力、热力、天然气价格的问题都比较突出。一是不反映市场供需状况；二是不反映资源稀缺程度；三是不反映生态破坏、环境污染、碳排放等经济外部性影响。<sup>⑤</sup>如果浪费能源成本低、高碳能源价格低，能效和碳排放因

① 谷亚光、谷牧青：《论“五大发展理念”的思想创新、理论内涵与贯彻重点》，《经济问题》2016年第3期。

② 谷亚光、谷牧青：《论“五大发展理念”的思想创新、理论内涵与贯彻重点》，《经济问题》2016年第3期。

③ 蔡之兵：《正确认识和把握资本的特性和行为规律》，《学习时报》2021年12月22日A2版。

④ 蔡之兵：《正确认识和把握资本的特性和行为规律》，《学习时报》2021年12月22日A2版。

⑤ 白泉：《建设“碳中和”的现代化强国 始终要把节能增效放在突出位置》，《中国能源》2021年第1期。



素不能反映到市场信号中，那么这就很难调动企业节能减碳的积极性，推动企业和消费者从“要我节能减碳”向“我要节能减碳”转变。<sup>①</sup>因此，为了实现“碳中和”目标，中国要加快推动能源价格市场化改革，使能源价格更好地反映市场供需、反映能源资源稀缺程度和生态环境损失，特别要反映碳排放量。“十四五”时期，要力争将“二氧化碳排放影响”初步纳入能源市场信号体系，使市场力量在我国实现“碳达峰”“碳中和”过程中，发挥更大的作用。

责任编辑：张超

---

<sup>①</sup> 白泉：《建设“碳中和”的现代化强国 始终要把节能增效放在突出位置》，《中国能源》2021年第1期。