

【笔谈】

双循环新发展格局与区域经济发展

编者按:当前,国际国内形势发生深刻复杂变化,世界经济增长乏力,全球治理矛盾突出。面对全球化的不确定性、中国经济增长动力结构逐渐从外贸和投资主导转向内需和消费主导,现代化产业体系自主可控的迫切性进一步加强。2020年5月14日,习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议时首次指出,要深化供给侧结构性改革,充分发挥中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。8月24日,在经济社会领域专家座谈会上,习近平总书记强调,坚持供给侧结构性改革,扭住扩大内需这个战略基点,使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场,即以国内大循环为主体,但新格局并不是封闭的国内循环,而是开放的国内国际双循环。如何准确理解国内国际双循环新发展格局?如何在双循环新发展格局下实现区域经济的协调发展?本刊就上述问题,邀请国内知名专家展开讨论,以期对形成国内国际双循环新发展格局提供启迪和借鉴。

关键词:国内国际双循环;新发展格局;区域经济

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)01-0014-16 **收稿日期:**2020-11-15

新发展格局下区域协调发展战略的调整

张可云

2020年7月30日召开的中共中央政治局会议明确提出,“牢牢把握扩大内需这个战略基点”。这是面对发展环境突变的一次战略调整,将“加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,预示着中国进入新发展阶段。这种战略调整无疑会促使区域协调发展战略作出相应的调整。

一、扩大内需战略基点提出的原因及其对区域战略的影响

区域协调发展战略最初于1992年提出,其内容与目标随着发展条件与环境的变化而不断调整。时至今日,其重点经过了多次调整:区域协调发展战略1.0时期(1992—2002年),主要针对西部地区

的落后与东北地区的老化问题;区域协调发展战略2.0时期(2003—2006年),明确了区域发展总体战略;区域协调发展战略3.0时期(2007—2012年),在以前的基础上进一步强调生态文明;区域协调发展战略4.0时期(2013—2019年),在之前的基础上突出强调了全方位对外开放;区域协调发展战略5.0时期(2020年至今),强调“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。面对国际环境日趋复杂、不稳定性不确定性明显增强的百年未有之大变局,将扩大内需作为战略基点,是应对这种发展环境变化的举措。在新的环境与条件下,推动区域协调发展是扩大内需这一战略基点的空间落实,而且区域协调发展战略将更加注重国内不同类型区域之间的循环与合作。将扩大内需作为战略基点的背景主要有五个方面。

第一,全球暴发的新冠肺炎疫情对经济产生了巨大冲击。为了应对疫情,世界各国都不同程度地采取了“封城”或“封国”措施,导致国际经贸交往突然中断、产业链遭到破坏,外向型经济的不稳定性陡然增加。全球蔓延的新冠肺炎疫情重创国际循环,中国的调控较为成功,侧重扩大内需是必然选择。

第二,以美国为首的一些西方国家打压中国外向型经济,恶化了中国的外部发展环境。全球范围内贸易保护主义、单边主义、民粹主义抬头,这导致外需增长面临较大的不确定性。因此,要保证经济持续稳定增长,中国不得不在更大程度上依赖内需增长。进入2020年,中国面对的是百年未有之大变局,国际环境日趋复杂、不稳定性不确定性明显增强。将扩大内需作为战略基点,是应对这种发展环境变化的举措。

第三,以美国、英国等国为首的西方国家对中国高科技企业进行打压,试图在中国由经济大国向经济强国转变过程中“卡脖子”,在这样的背景下中国自主创新势在必行。除断供高端芯片外,美国等国还对中国的高科技企业与产品在全球市场的扩张设置各种障碍。面对美国等国在高科技领域的霸凌与打压,中国不得不在据理力争的同时,一方面通过自主创新来替代高科技产品进口,另一方面通过区域联动深挖内需潜力。

第四,在由投资、消费、净出口构成的拉动经济增长的“三驾马车”中,净出口的贡献率下降,中国经济的外贸依存度呈降低趋势,这既是中国经济崛起的必然,也标志着以投资与消费构成的内需将在更大程度上决定未来经济增长能力。改革开放以来,中国曾经一度出现过净出口不断上升的趋势,但净出口占GDP的比重于2007年达到7.50%的峰值后,总体趋势不断下降,2019年降为2.94%。出口占GDP比重的峰值35.36%出现在2006年,2019年为17.39%。不难看出,中国经济的外贸依存度显著下降,这表明内需的作用正在增大。以国内大循环为主体,通过发挥内需潜力,使国内市场和国际市场更好联通,可以更好地利用国际国内两个市场、两种资源,实现更加可持续发展。

第五,中国国内发展的阶段性与空间分布特点决定了内需潜力还很大。2020年上半年的统计数据 displays,中国各地区增速分化比较明显,中西部地区绝大部分省份的经济增长速度为正,而经济外向

度较高的省份绝大多数经济增长率为负。受经济总量较大省份负增长的拖累,2020年上半年全国增长率为-1.6%。在疫情短期内无法结束且世界贸易受阻的情况下,增强发达省份的国内大循环能力,是保增长的必然选择。

促进经济增长要兼顾投资、消费与净出口这三个方面。将扩大内需作为战略基点是在上述背景下作出的调整,但是“以国内大循环为主体”不是排斥国际大循环。之所以提出“国内国际双循环相互促进”,是由于中国已经深深融入世界经济体系,而且面向国外市场的经济活动是基础产业,而基础产业对国民经济与区域经济会产生乘数效应。国际大循环曾经为中国的发展注入了源源不断的活力,“一带一路”建设就是为了提升国际大循环的作用。

一般而言,扩大内需要采取积极的财政政策和宽松的货币政策,以解决有效内需不足的问题。提薪、降息、减免税收、健全社会保障制度以及扩大就业等都是扩大内需的政策工具。此外,还要想方设法调整消费政策,刺激消费,特别是要挖掘广大农村地区的消费潜力,因此,要完善分配制度,缩小城乡与区域贫富差距。无论采用何种政策工具,都必须落实到具体的空间,这无疑会促使区域经济发展战略作进一步调整。

在新的环境与条件下,推动区域协调发展不仅是经济增长的重要动能,也对“加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”具有十分重要的意义,同时还是扩大内需这一战略基点的空间落实。

二、与“以国内大循环为主体”相适应的区域协调发展战略调整

围绕“以国内大循环为主体”落实区域协调发展战略,需要聚焦穷堵老,需要促进国内区域一体化,需要充分发挥经济核心区域已经形成的城市群与都市圈的带动作用,并培育扩散效应覆盖全国的增长极体系。

首先,需要聚焦穷堵老。区域协调发展的重点是要解决穷堵老问题。中央与地方政府在促进区域协调发展时,应该聚焦这三类区域,一方面可以解决区域发展不平衡问题,另一方面还可挖掘巨大的消费与投资潜力,增大有效需求,从而促进国民经济良

性增长。“以国内大循环为主体”必须重视这三类区域的作用。从战略区域的角度来看,中西部地区的潜力最大,是中国最大的回旋余地。2020年上半年,中西部地区18个省(区、市)中有河南、湖北、陕西、山西与内蒙古5个省(区、市)的经济增长速度为负;在除港澳台外的31个省(区、市)中,有16个省(区、市)是正增长,其中有13个省(区、市)分布在中西部地区。数据表明,在面对重大冲击时,中西部地区抵御冲击的能力要强于其他地区。总体而言,中西部地区的发展潜力较大,新型基础设施建设应该重点布局于中西部地区。

其次,要促进国内区域一体化。在“西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先”的区域发展总体战略指引下,在“区域”“省域”和“市域”“县域”以及“城乡”等不同空间尺度的地区强化分工、联系与合作,促进要素在国内区域间充分流动,打破区域间原料大战与市场封锁或分割,畅通不同尺度空间单元间的大循环。需要提高中央与地方各级政府的区域治理体系与治理能力。使国内不同地域单元成为一个利益共同体是国内区域一体化的最终目标。

最后,需要充分发挥经济核心区域已经形成的城市群与都市圈的带动作用并培育扩散效应覆盖全国的增长极体系。由珠江三角洲城市群、长江三角洲城市群、京津冀城市群与成渝城市群组成的菱形地区是中国目前的经济重心,这四大城市群以及这个菱形的几何中心长江中游城市群是中国扩大内需与自主创新的领头羊。这类核心城市群与都市圈不仅要通过高质量发展创造新内需,而且负有带动整个国家发展的重任。京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展以及黄河流域生态保护和高质量发展等战略的实施将优化已有增长极并催生新的增长极。城市群与都市圈是整个国家一体化发展的脊梁,除了要发挥已经形成的经济核心地区的城市群与都市圈的作用外,要有目的地培育中西部欠发达地区的新城市群与都市圈,使之与已经形成的城市群与都市圈相互呼应,共同担负起实现中华民族伟大复兴中坚的使命。

三、与“国内国际双循环相互促进”相适应的区域协调发展战略调整

围绕“国内国际双循环相互促进”落实区域协

调发展战略,需要以构建人类命运共同体为目标继续加强“一带一路”建设,需要建设世界级城市群与都市圈,并打造一批能引领世界技术与产业发展的世界级增长极。

一方面,需要以人类命运共同体构建为目标继续加强“一带一路”建设。构建各国互联互通、休戚与共的人类命运共同体,是新的全球化潮流,与以美国为首的西方霸权式的全球化相比,赢得了世界上更广泛的支持与参与。进一步扩大全方位对外开放,积极参与各种双边、区域与全球性多边合作,可以统筹国内国际两个大局。为了加快国内市场的开放力度,自2013年设立首个自由贸易试验区以来,截至2020年9月,共在全国设立21个自由贸易试验区,涉及东中西与东北四大板块。发挥“一带一路”等多边合作平台与机制的作用,可进一步增强中国对全球经济的影响力与贡献度,促进世界各国共同发展。

另一方面,需要建设世界级城市群与都市圈并打造一批能引领世界技术与产业发展的世界级增长极。珠江三角洲城市群、长江三角洲城市群、京津冀城市群及其中的北上广深都市圈的集聚水平相当高,对世界的影响力大而引领力不足。在世界前沿技术与产业领域率先推动自主创新,“无中生有”是这些经济核心区域的发展重点。天津、南京、杭州、苏州、青岛、宁波、武汉、郑州、长沙、大连、长春、哈尔滨、西安、成都和重庆等都市圈也要各展所长,在技术大国建设中做出贡献。美国对中国实行芯片等高科技产品禁运,虽然给中国的高科技企业发展制造了不小的困难,但注定会倒逼中国高科技企业奋发图强。中国的芯片进口量占全球销售量的三分之一,2019年芯片的进口金额为3040亿美元,部分替代进口芯片所带来的巨大利益便可激发芯片领域的自主创新。为了将雄安新区建设成“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”的现代化经济体系的新引擎,可将雄安新区规划为“中国芯都”,使之成为中国芯片产业的基础研发基地和不同环节的协调与整合中心。如此规划可使雄安新区在未来彰显中国对世界技术的引领力。

作者简介:张可云,男,中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所教授、博士生导师、经济学博士,中国人民大学书报资料中心主任(北京 100872)。

扩大国内需求 促进国内国际双循环

肖金成

党的十九届五中全会通过了《关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，为“十四五”乃至更长时期的发展指明了方向、明确了任务，为编制“十四五”规划纲要提供了依据。加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是“十四五”规划的最大亮点。

一、“双循环”是中国应对国内外形势变化的重大战略抉择

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是习近平总书记和党中央积极应对国内外形势变化提出的重大战略抉择。国际大循环是20世纪80年代提出的概念，基本涵义是“大进大出，两头在外”，即利用国外资源，开拓国外市场。引进国外的资金和资源，包括管理和技术，将产品生产出来销到国外。当时中国的对外开放刚刚起步，所以外贸依存度还比较低。1978年中国的外贸依存度不到10%。2006年中国的外贸依存度已经超过60%。外贸依存度提高意味着进出口总额在GDP中的比重的提高，贸易顺差不断扩大也就是出口额大于进口额，外汇储备越来越多。国际市场的扩大增加了就业，提高了企业的规模和实力，沿海地区也获得了较快的发展，中国经济总量先后超过了英国、法国、德国、日本，跃升为全球第二大经济体，所以说国际大循环对中国经济发展产生了很大的促进作用。

但高外贸依存度引起了社会各界的担忧。一方面，外资企业进入中国，利用中国廉价的劳动力和土地，获取巨额利润，但核心技术尤其是中国迫切需要的尖端技术不会转移到中国，所以很多学者认为中国处于“微笑曲线”的中段或全球价值链的末端，也就是说技术、核心零部件在国外，然后到中国组装，利用国外企业的品牌在国外销售，中国赚取的只是

加工费，虽然国外市场到处是中国制造，但中国获取的价值不足50%。另一方面，通过进口国外的铁矿石及其他矿产资源到中国加工后再出口，赚取的仍是加工费，但牺牲的是环境，占用的是土地资源。在经济欠发达阶段，这些都是无奈之举。越过这一阶段之后，必须走创新驱动之路，应通过提高出口产品的技术含量提高产品附加值，向“微笑曲线”的两端延伸。与此同时，国际上尤其是一些发达国家认为中国出口物美价廉的产品冲击了他们的市场和产业，纷纷提出“再工业化”，并动用各种手段限制中国产品的出口，尤其是美国更是“明火执仗”打起了贸易战。虽然，我们不能放弃国际市场，并要不断开拓新的国际市场，但应以国内市场为主体，不仅使中国的经济发展更可持续，而且使改革开放的成果更多地惠及全国人民。因此，双循环不仅是中国应对国际环境变化的重大举措，也是国内经济社会发展水平不断提高条件下的战略抉择。

二、不断扩大国内需求，优化国内需求结构

2008年，美国发生了金融危机继而波及全世界，但中国却是“一花独放”，原因是中国采取了扩大内需的战略举措，提高基础设施建设水平和人民的生活水平，国内需求不断扩大，虽然国际市场受到较大冲击，出口受到很大影响，但经济增长继续维持高速增长。外贸依存度不断降低，2019年，中国的外贸依存度已下降至32%，已经转换到以国内需求为主，但是国内需求主要还是以投资需求为主，“十四五”时期要从主要靠投资需求转向消费需求为主，形成强大国内市场。

1998年，东南亚货币危机当时就预测到中国的外贸出口总额将受到很大影响，于是提出扩大国内需求，尤其要扩大消费需求。但消费需求的扩大并不容易，扩大消费需求第一要靠收入水平的提高，要提高劳动者的收入。当时提高劳动者的收入受到了

制约,因为中国的劳动力近乎无限供给,有大量从农村转移出来的农民工。农民工要求的报酬很低,企业可以以很低的报酬标准招到农民工。第二受到消费结构的制约,中国当时的城镇化水平不到40%,也就是有大量的人口生活在农村,对工业品的需求很低,农民工在城市挣的钱主要用于盖房和节日消费。

2008年,美国发生了金融危机并引发了世界经济危机,全球需求萎缩对中国经济产生了很大影响,因此提出扩大国内消费需求。但是国内消费需求依然乏力,不得不采取扩大投资需求的措施。中国推出了4万亿元投资举措,大搞“铁公基”,就是铁路、公路、城市基础设施,效果比较明显。所以在2008年美国引发的世界经济危机中,中国的经济增长没有受到很大的影响,主要是靠投资需求来拉动的。

2018年,发生了中美贸易战,又对中国的外贸产生了很大影响,但此时中国的城镇化水平已超过60%。1978—2008年,中国的外贸依存度呈上升趋势,从10%提高到60%多,此后逐年下降,2019年中国的外贸依存度是30%多,已经转换到以国内需求为主,但是国内需求主要还是投资需求。未来,要从以投资需求为主逐步转向以消费需求为主。

扩大国内消费需求,一定要提高劳动力的报酬。消费需求受制于收入,因为收入决定消费,如果收入水平不提高的话,要扩大消费需求也是不现实的。在加快经济发展的同时,一定要同步提高人民的生活水平,发展的成果要让老百姓共享。扩大内需,扩大消费需求,一定要提高劳动者的报酬水平。

很多学者认为提高劳动者的报酬会增加产品成本,影响中国的国际竞争力。但是劳动力成本到底在产品成本里面占多大的比重?如果占很低比重的话,提高一点不会影响国际竞争力。比如中国生产的打火机,零部件很多,在欧洲单价为1欧元,欧洲人都认为太便宜了。也就是说,提高劳动力的报酬,不一定会降低中国企业的国际竞争力。劳动力成本过低,导致生产出口产品的企业相互压价。不能以劳动者低报酬作为中国的优势,这样对中国的劳动者是不公平的。

结构性因素阻碍消费需求的提高。1998年,因为农村的消费结构和城市消费结构不同,农民工挣了钱主要用于盖房子。最早盖平房,黏土砖加木料,基本上不需要工业品,现在盖二层楼、三层楼需

要一些钢筋和水泥。农民盖了很多房子,但是不消费文化用品,服装买得也很少。城市的消费主体是妇女和儿童,服装是主要消费,但农村不是这样,这就是消费结构的差异。要扩大消费需求,一定要提高城镇化水平。

中国的城镇化水平2009年超过了50%,2018年超过了60%。但是城镇化水平的提高,并不意味着消费需求结构也会随之发生变化。比如很多农民工的家属在农村,还要在农村盖房子。他没有把全家转移到城市来,是因为他的收入不足以养全家。马克思说,劳动者的合理报酬应该包括他本人的消费支出、抚育子女的支出、自身教育和子女教育的支出,要把这些支出都算进来,他的报酬才是合理的。现在的情况是,如果他全家都搬到城市来,他的工资报酬养不了全家,别说去买房子和其他消费了。

2007年,提出农民工市民化,后来改为农业转移人口市民化,也就是让农民工享受和城市居民基本相同的公共服务,让他们享受和城市居民基本相同的社会福利。有人认为农民工市民化就是把户籍迁到城市,但农民工现在不太想转户口,因为户口转到城市也养活不了全家,不但买不起房子,甚至也租不起房子。另外,在农村还有各种权益,宅基地、承包地,还有各种补贴。改变户籍并不是很重要,更加重要的是提高收入和公共服务水平。如果农民工的收入和公共服务水平有很大提高,他愿意把全家搬到城市来,消费水平也会随之提高,收入的大部分将用来消费。

还有一个现象,就是城市居民消费水平也很低,因为中国人收入的大部分用于储蓄。20世纪五六十年代出生的人确实存在观念问题,喜欢节俭,有旧衣服不穿新衣服。但是更多的人存款是为了子女上学、养老、保障医疗开支。也就是说中国的社会保障水平还不是很高,所以要存钱。现在储蓄存款很多,即便是收入很低的农民工,也不会把全部收入用于消费,要存款供子女上学。现在M₂很高,M₂是定期存款、活期存款和现金的总和。定期存款占比很高,意味着人们的消费意愿不强,把钱存到银行去了。不仅个人消费意愿不强,连企业的投资意愿也不强,有了钱存到银行或去理财,很多企业发现理财比投资风险更小,所以把钱转来转去,本来用于搞实业,建工厂生产产品,后来把钱拿去搞金融了。如果一个社会只有金融

行业赚钱,其他行业都不赚钱,企业投资意愿不强,老百姓的消费意愿不强,国内需求如何提高?当前理财报酬率较高,意味着资金价格高,市场上资金供给不足,企业从银行贷不到款,需要通过理财取得所需资金,所以中国出现了严重的通货紧缩。因为通货紧缩,资金价格才会提高,企业融资成本才会提高,应通过调整货币政策扩大国内资金供给。“十四五”规划纲要提出重视实体经济的发展,大力发展实体经济,不能走美国的路,全民搞金融,搞虚拟经济。实体经济要靠金融来支持,资金价格不能太高,融资成本不能太高。

三、修复国际供应链,构筑国内供应链

由于新冠肺炎疫情的影响,全球供应链受到冲击,逆全球化暗流涌动,比中美贸易战对中国的影响更大。未来国际区域经济一体化将是主趋势,应通过“一带一路”,提高贸易便利化和投资便利化,加强国际区域合作与国际次区域合作,拓展国际新市场。

新冠肺炎疫情对国际供应链产生了严重的冲击。我们可以复工复产,可以开足马力生产,但国际订单有可能大幅度减少。中国沿海地区尤其是

外向型企业依托的是国际供应链,疫情暴发肯定引起国际市场的萎缩。另外,沿海地区的外向型产业,有很多需要国外的零部件配套,他们能不能及时生产出来?能不能及时运过来?都要有足够的认识。如国际市场需求减少了,沿海地区,如广东、浙江、江苏、山东,定单减少了,即使劳动者到位了,生产出来怎么运出去?卖给谁?外部的零部件运不进来,生产的产品运不出去、卖不出去,因此外贸和经济增长将会受到很大影响。

国际供应链受到冲击或者出现断裂,中国的外向型企业、外向型产业要采取对策,一方面修复国际供应链,另一方面由外向型转向内向型。通过构筑国内供应链,扩大国内市场。原来国外配套的零部件能不能在国内实现配套?沿海地区的出口企业能不能面向国内市场?一方面,生产的产品由国外市场转向国内市场,另一方面,沿海地区与中西部的供应链进行对接。中国有14亿人,这是一个大市场,过去沿海地区的外向型产业主要面向国际市场,如果中西部需求市场扩大的话,供应链应面向中西部来构建。

作者简介:肖金成,男,国家发展和改革委员会宏观经济研究院研究员,博士生导师。(北京 100038)。

构建国内国际双循环新发展格局的六个共识

高国力

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》),明确将加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局作为“十四五”时期经济社会发展的重要指导思想。因此,构建新发展格局是全面建设社会主义现代化国家进程中的一项重要使命和任务,今后相当长时期将成为社会各界广泛关注的热点问题和致力推进的战略重点,需要理论研究和实践探索的共同努力和推动。结合学习党的十九届五中全会精神,关于构建新发展格局有以

下几点认识供探讨交流。

一、构建新发展格局是总体战略安排的一脉相承和与时俱进

党中央提出构建新发展格局不是空穴来风,也不是无中生有,既体现了与原有战略布局的一脉相承,又展示适应新发展阶段要求的与时俱进。国内大循环为主体的提法与中国20世纪末最早提出、进入21世纪以来中央文件和规划多次强调和实施的扩大内需是一脉相承的,可以说是扩大内需的最新

升级版。特别是中美贸易战持续发酵,叠加百年一遇的新冠肺炎疫情的冲击,党中央进一步提出坚定不移实施扩大内需战略、建设强大国内市场,更是为国内大循环为主体提供了现实需求和有力支撑。国内国际双循环互相促进的提法与改革开放以来相继提出的“引进来与走出去相结合”“利用两个市场、两种资源”等战略决策部署是一脉相承的,也可以说是扩大内外开放的最新升级版。进入新发展阶段,经济全球化趋势虽有波折但是大势未变,中国进一步深化改革开放的决心没有动摇,中国不同领域和地区参与、融入、主导国际大循环的信心不断加强,推动国际大循环牵动国内大循环、国内大循环支撑国际大循环、国内国际双循环实现融合协同互动。

二、构建新发展格局紧密依托两个根本大局

构建新发展格局是基于当前及今后一定时期国际国内政治、经济、社会环境的特征及趋势变化做出的战略调整和部署,具有思维前瞻性、视野宽阔性和内涵系统性。世界百年未有之大变局表明国际环境的严峻复杂性,世界政治、经济、文化版图呈现动荡纷争、此消彼长态势,经济全球化进程遭受各种非传统和突发事件的冲击影响加大。尽管和平和发展仍然是国际社会共同的追求和趋势,但是局部冲突、贸易保护、单边主义、民粹主义等逆全球化思潮影响不可低估,政治、经济、文化领域合作的区域化、联盟化、组团化等新趋势特征明显。中美贸易战的持续演化和百年一遇新冠肺炎疫情的蔓延,进一步加剧世界变局的分化以及冲突的广度、深度和节奏。这是中国明确提出坚持扩大内需、建设强大国内市场、以国内大循环为主体的重要外部环境的考量,也是推进国际大循环转型升级、提质增效必须紧密依托的国际环境。中华民族伟大复兴战略全局昭示了中国当前所处的历史和战略方位,中国已经顺利完成第一个百年目标全面建成小康社会,“十四五”将进入全面建设社会主义现代化国家新征程,朝着到2035年基本建成社会主义现代化国家、2050年全面建成社会主义现代化强国的第二个百年目标奋斗。中国仍处于新型工业化和城镇化快速推进阶段,既具备产业基础好、人力资源丰、市场空间广、增长潜力大、社会稳定久等

明显优势,为支撑国内大循环为主体提供坚实的供给、需求和制度基础;同时也面临自主创新弱、人口老龄化快、收入差距大、改革攻坚难等短板挑战,对于推动国内大循环为主体、实现国内国际双循环互促带来更高要求、更大压力和更多风险。

三、构建新发展格局与国土空间开发保护新格局互相支撑互相促进

党的十九届五中全会提出着力构建新发展格局的同时,也明确提出构建国土空间开发保护新格局,这两个格局都对进入新发展阶段全面建设社会主义现代化国家具有重要意义。新发展格局强调国内和国际双循环互相促进,国内大循环着力畅通国民经济的生产、流通、消费、分配等环节,进一步挖掘强大国内市场的供需潜力,提升内需对于经济增长的贡献率;国际大循环则着力畅通融入经济全球化进程的硬件设施和软性服务,推动要素型开放向制度型开放转变,提高开放型经济水平和效益。构建新发展格局不是仅仅局限在各领域和行业,必须要落到各个地方来实施,特别是中国作为一个国土辽阔、人口众多、地区差异明显、市场空间巨大的发展中国家,尤其需要国土空间开发保护新格局的协同、配套和支撑。基于中国资源禀赋状况相对严峻的现实国情,首先划定国土空间保护的农业空间、生态空间等各类红线,保障中国现代化建设的农业安全、粮食安全和生态安全,为构建双循环互促的新发展格局提供空间约束和本底保障。同时,实行世界上最严格的土地、水资源保护制度,强化集中、集聚和集约式空间开发布局,进一步提升中心城市和城市群的综合承载能力,同时强化以县城为中心的补短板强集聚能力建设,为构建双循环互促的新发展格局提供持续稳定的动力源。

四、构建新发展格局应以闭环、通畅、双向、安全为基本前提

新发展格局以要素、商品、服务的内外循环、流动、交易、配置为支撑,伴随生产资料和生活资料的生产加工、流通消费、分配交换贯穿全过程,同时表现为投资、消费、进出口等多环节,第一产业、第二产业、第三产业等各产业,政府、企业和居民等多主

体,是一个综合、立体、系统化循环网络体系。首先,要确保国内外双循环网络体系的闭环完整性,避免循环通道和网络的断裂和分割,紧盯目前国内外循环网络的“断裂带”和显性隐性“鸿沟”,推进国内不同层次循环网络与国际循环网络的正常循环和往复流动。其次,促进国内外循环网络体系的顺畅流动和及时便捷对接,打通制约内外循环通道和网络的各类堵点,提高不同领域和层次循环的效率效益,降低循环流动的综合成本,推动解决循环网络体系的通而不畅问题。再次,推动国内外循环体系的双向流动循环,构建有来有去、有进有出的相对均衡循环体系格局,尽管短时期内一些领域存在单向循环为主的现象,但从长远循环体系的稳定性和均衡性来看,推动构建双向均衡合理的多层次循环格局更具现实意义。最后,综合考虑自然灾害、重大疫情、地缘政治动荡、贸易冲突、主要经济体内部、通道单一等不安全因素,建立灵敏有效的监测预警机制,制定不同场景的防范应对体系,最大程度降低各类传统和非传统突发因素对循环体系的冲击影响,确保国内外循环网络体系具备一定韧性和替代性,全方位保障国内外双循环新发展格局的安全性。

五、构建新发展格局离不开不同层面中小微循环体系的配套支撑

构建新发展格局着眼于提振内需和扩大开放,推动国内大循环和国际大循环互相促进,但是从促进新发展格局具体落地来看,中小微循环体系的配套支撑更为关键。所谓中循环,是指区域和城乡层面相互间的循环网络体系,中国已经实施的西气东输、北粮南运、南水北调,以及农民工进城、城市资本下乡等跨省区和城乡之间的资源、要素和产品流动已经搭建起区域城乡间循环体系的骨架,今后应进一步加密循环网络,畅通循环通道,优化循环方向和结构,为国内国际大循环构筑基本脉络。所谓小循环,是指产业和行业层面相互间的循环网络体系,既包括三次产业相互间产业链供应链的衔接、制造业和服务业不同行业间的产业链供应链的衔接,也包括产业上中下游价值链不同环节、不同领域间的要素流动和资源配置,今后应着力消除制约循环流动的制度障碍,引导优质资源流向实体经

济,推动建设现代化产业体系,为国内国际大循环提供鲜活动力。所谓微循环,是指企业和产品层面相互间的循环网络体系,包括头部企业和为之配套的关联企业间、制造型企业和服务型企业间、产品库存、物流、分拨、配送等不同环节间的关联配套衔接,今后应强化竞争中性原则,破除行业和市场垄断,降低循环流动的制度性交易成本,为国内国际大循环创造有机细胞。

六、不同层级地方要因地制宜构建内外循环体系

构建新发展格局从国家层面明确以国内大循环为主体,主要是考虑中国拥有14亿人口、4亿中产群体的巨大消费需求,以及中国仍处于工业化和城镇化快速推进阶段所蕴含的巨大投资需求,坚持扩大内需、畅通国民经济的生产、流通、消费、分配等环节潜力巨大。但是具体到不同的省(市、县),由于经济规模、人口总量差别很大,而且所处的发展阶段和水平也不一样,不宜盲目机械地理解为也要构建以省(市、县)内循环为主体的新发展格局。中央也明确提出地方政府要以开放姿态积极参与融入国内国际双循环格局的构建,不要封闭起来各自搞各自的循环体系。不同省(市、县)要根据自身区情因地制宜确定内外循环的主体地位,有些省(市、县)国土空间和人口规模较大、区内投资和消费需求潜力大、工业化和城镇化处于快速推进阶段,这些地方仍坚持以区内循环体系构建为主体,通过区内循环支撑区外循环,推动区内区外循环体系互相促进。也有些省(市、县)国土空间和人口规模相对较少、市场空间有限、区内投资和消费需求趋于饱和或难以挖掘扩大,这类地区应以打通区外循环体系为主体,利用区外循环拉动区内循环,推动区外区内循环体系相互支撑。不同省(市、县)因地制宜采取不同的路径模式,构建符合自身区情的内外循环网络体系,共同参与全国统一开放的循环体系建设,为构建新发展格局提供有力支撑。

作者简介:高国力,男,中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所所长、研究员(北京 100038)。

构建国内国际双循环新发展格局的若干思考

杨继瑞

以畅通国民经济循环为主构建新发展格局,也就是形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是以新发展理念为引领,积极应对世界百年未有之大变局和主动适应实现中华民族伟大复兴战略全局,开启社会主义现代化建设新征程的战略谋划和康庄大道。

一、“双循环”新发展格局:新发展理念引领下的科学内涵

一个国家或地区经济的“双循环”有“一般内涵”和“特殊内涵”之分。“双循环”的“一般内涵”是指任何国家和地区的经济循环都处于双循环的“一般状态”。从经济活动的规律来看,在经济全球化、产业链和供应链全球布局的今天,任何国家和地区经济在内循环的同时,都不同程度地主动参与或被动卷入了外循环,只不过内循环与外循环的比重、结构有所不同,这就是“双循环”的“一般内涵”。

从经济发展战略导向来看,一个国家或地区选择以外循环为主,还是以内循环为主,或者是内循环与外循环相互促进的战略,是由其发展阶段特征所决定的。美国、日本等世界发达经济体所走过的“以内循环为主——外循环为主——内外双循环相互促进”的发展演进路径,就诠释和佐证了一个国家和地区经济“双循环”的阶段特征和路径抉择。

中国过去的经济循环也是一种“双循环”。在新中国成立初期就提出“自力更生为主、争取外援为辅”,是一种特殊时期的“双循环”;在没有实行改革开放的时代,我们参与国际循环的路径主要是“转口贸易”,那时中国的“双循环”是一种低水平,外循环严重受阻的双循环;改革开放以来,中国通过深度融入全球价值链,依托加工贸易“大进大出”,使中国实现了经济的快速增长,中国外贸依存度一度高达64.24%,同样是一种以国际大循环为主的“双循环”。

现在所强调的“双循环”新发展格局是新发展理念引领下的“双循环”,是以创新引领为第一动力、以协调为持续健康发展的内在要求、以绿色为永续发展的必要条件、以开放为国家繁荣发展的必由之路、以共享为中国特色社会主义本质要求的“双循环”。也就是说,现在所强调的“双循环”新发展格局,是更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的“双循环”。我们现在所强调的“双循环”新发展格局,已经不是“一般内涵”的“双循环”,而是具有“特殊内涵”的“双循环”。

现在所强调的“双循环”新发展格局,特指中国已经由一度的国际循环为主、国际国内相互促进的双循环“旧”发展格局,转变为以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的“新”发展格局,即以畅通国民经济循环为主构建新发展格局。

二、“双循环”新发展格局:理论逻辑和战略抉择

在开启社会主义现代化建设新征程的关键时期,构建“双循环”新发展格局,具有深刻、厚重和系统的理论逻辑,是中国突破“中等收入国家陷阱”的战略抉择和“中国方案”的有机组成。

构建“双循环”新发展格局,不仅仅是应对百年未有之大变局和国内外严峻复杂形势叠加、新冠肺炎疫情冲击的应急之举,更是顺应大国经济发展规律,把握中国经济发展主动权,扩大中国市场优势,稳定和优化产业链供应链,满足人民美好生活需要,增强中国高质量发展活力和可持续发展韧性、进一步深化中国的改革开放,重塑国际合作新势能和增强国际竞争力的“重手棋”。

1.把握中国经济发展主动权的高位谋划

中国经济具有潜力足、韧性强、回旋空间大的特点,不仅是“全球工厂”,更是全球最大的市场。

“双循环”新发展格局有利于我们掌握国际分

工主动权,保障中国经济体系安全稳定运行,是有效应对日益复杂的国际大环境、保障中国经济实现高质量的稳健运行。构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是拓展市场空间、优化和稳定产业链供应链的大国经济循环和大市场的逻辑。特别是14亿人口生存与发展以及中华民族伟大复兴的主动权必须牢牢掌控在自己手中。以畅通国民经济循环为主构建新发展格局,与时俱进地适应了国内基础条件和新冠肺炎疫情发生后国际环境变化的特点,更体现了守成大国发展阶段转型的战略谋划;不仅仅是百年未有之大变局下修复经济均衡的有效应对,更是开启社会主义现代化建设新征程过程中,基于新发展理念引领的发展格局的主动转型。

2. 大国经济可持续发展的必然抉择

历史上的经济强国大都是贸易强国,17世纪的荷兰、18世纪的英国、20世纪的美国和第二次世界大战后的日本均是如此。因为,国际循环不仅能弥补本国资源禀赋的不足,而且能让该国通过学习效应、溢出效应和示范效应等带动国内循环,形成国内国际双循环的相互促进。但是,外因是条件、内因是根本。要想维持一个大国的经济可持续发展,国内循环仍然是内生性的决定因素。从西方经济发展历史看,生产资料的扩张是资本主义早期经济增长的关键,这一过程维持了上百年,但终结于生产过剩导致的资本主义经济危机。第二次世界大战后,伴随工业革命带来的技术进步,国内消费需求特别是居民消费,成为经济增长的重要因素。日本、德国、美国、英国等这些大国经济发展的规律表明,一旦发展到了一定阶段,必须要逐步从外向型为主的双循环,演进成内循环为主的双循环。中国内需规模和内需结构已完全具备了构建“双循环”新发展格局的坚实基础。中国经济要实现外循环乏力背景下的可持续发展,必须顺势而为,主动作为,扩大内需,“堤外损失堤内补”,实现可持续的对内搞活对外开放的“双循环”新发展格局。

3. 满足人民美好生活向往的迫切需要

构建“双循环”新发展格局与以人民为中心的发展思想、满足人民日益增长美好生活需要的长期战略是高度契合的。“一方水土养一方人”。中国人民日益增长美好生活诉求中有大量中国的、民族的、地方的元素和特质,需要以畅通国内大循环为

主构建新发展格局,深化供给侧结构性改革,提供高性价比的商品、服务、文化、生态产品等来满足。这样,才能增强人民的获得感和幸福感。只有把14亿人民的美好生活需要放在国内大市场上来实现,才具有保障性和安全性,才能增强人民对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。

4. 实现中国高质量发展的必由之路

经济的外循环为主并不是发达国家的标志,也不是高质量发展的主要路径。单靠外向型经济支撑不起中国经济的高质量发展,更支撑不起中华民族伟大复兴中国梦的实现。特别是,中国一度在沿海地区“两头在外”的外循环,出口1000亿美元的代用品,进口800亿美元的零配件,扣除进出口流通费用,对国民经济的贡献大约就是100亿美元。但是,其对外依存度则高达1800亿美元。虽然“两头在外”的外循环模式对中国经济发展起了积极的促进作用,但这种“打工型”外循环属于低端的外循环,从而绝不是中国高质量发展的根本路径。与此相反,发达国家出口500亿美元的芯片,就可能实实在在对该国经济贡献500亿美元,但它的外贸依存度比我们低得多。从发达国家和地区的实践看,2019年美国GDP总量是21.5万亿美元,外贸依存度只有19.5%,美国过去十几年一直维持这样的外贸依存度。日本也只有25%。欧盟作为一个经济体,其外贸依存度大约在22%。美日欧盟均是把内需作为一个磁铁,吸引天下各国与之相关联,最终靠内生的产业链供应链——“芯片”成为其强国战略的“压舱石”。“双循环”新发展格局是中国遵循高质量发展演进规律的中国实践。

5. 重塑中国国际分工合作和竞争新势能的大国路径

世界经济发展历史和经验告诉我们,大国经济在全面崛起和创新布局没有强大的国内经济循环为主的“定盘星”,是难以形成不断改进的竞争力和驾驭全球资源配置的能力。“双循环”新发展格局是未来国际大循环提升和顺畅的基础,是中国竞争力和价值链地位全面提升的关键,是摆脱简单开放带来的比较优势低水平锁定效应的关键,是建立安全高效经济体系的关键。构建“双循环”新发展格局是供给侧结构性改革的深化和延续,是中国积极参与国际大循环的“运动战”,是未来“十四五”期间重

塑中国国际分工合作和竞争新势能的大国路径。

三、“双循环”新发展格局:鲜明的“五新”特征

“双循环”新发展格局,既有其他国家和地区经济双循环一般的属性,更有与其他国家经济不同的中国经济双循环特征;它既有与中国过去双循环的某些共同属性,更有中国新时代和新阶段的新使命。“双循环”新发展格局的特点和亮点在于“新”,凸显在“双循环”新发展格局的“战略主动性”“全面开放性”“发展高质量”“区域差异性”和“多层嵌套性”等五个层面。

1.“双循环”新发展格局的战略主动性

“双循环”新发展格局是体现战略主动性的双循环。在对外开放过程中,中国深度融入全球价值链体系中,经过几十年的发展,中国不仅具备全球最完整且规模最大的工业供应体系,同时还拥有超中等收入群体、规模巨大和需求多样的国内消费市场,已具备了构建国内循环为主、国内国际双循环相互促进新格局的有利条件。“双循环”新发展格局是新发展理念在中国经济循环战略上的主动践行,也是新发展理念在百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局认识和实践中的深化和提升,是开启社会主义现代化建设新征程的战略主动战。

2.“双循环”新发展格局的全面开放性

“双循环”新发展格局是体现开放性的双循环。“双循环”新发展格局不是闭关锁国,也不是“出口转内销”。其目的在于激发内需潜力,使国内市场和国际市场更好地联通,利用国内国际两个市场、两种资源,实现更加强劲、可持续的发展。即使是“双循环”新发展格局中的“内循环”,它一方面以国内分工体系和产业体系为支撑,以国际循环为补充,以生产、分配、流通、消费为载体的动态发展体系,新时代的内循环体系是开放的;另一方面,“内循环”也要利用外资、外企、人才和技术在国内生产,是开放性的“内循环”。也就是说,“双循环”新发展格局除了继续深化改革扩大开放,进一步拓展“外循环”的新空间之外,还要着力把一部分过去需要进口的商品转化为引进外资在国内生产,把部分过去的“外循环”转变为“双循环”新发展格局中的“内循环”。

3.“双循环”新发展格局的发展高质量

“双循环”新发展格局是体现高质量性的双循环。5G、人工智能、大数据、工业互联网等新型基础设施建设,正在为“双循环”新发展格局赋予新动能。从“双循环”新发展格局中的“外循环”层面解析,中国必须要提升中国进出口商品与服务的质量、效率和动能,提高单位外贸依存度的“含金量”和科技含量。从“双循环”新发展格局中的“内循环”层面解析,我们必须促进国内经济向产业基础高级化、产业链现代化、产品质量优良化方向转型。

4.“双循环”新发展格局的区域差异性

“双循环”新发展格局是体现区域差异性的双循环。过去沿海“外循环”强势的省份,可能受到的冲击较大,转型发展的紧迫性更加强烈,“壮士断腕”的决心更大,措施更有力。这些区域会迅速地将外向型经济模式切换为“双循环”新发展格局模式,更多关切深耕国内市场、固化产业优势,市场经济“赢者通吃”和“马太效应”的态势可能更加显性。内陆地区的省份,“外循环”比重虽然不大,但基于“一带一路”建设步伐的加快、西部陆海新通道的构建,外贸呈现出难得的“逆势增长”好势头。“双循环”新发展格局中的“外循环”,其对象国和地区结构也呈现出区域差异性。与中国外贸摩擦大的一些国家和地区,其比重会降低;欧盟、一带一路地区特别是东盟、日韩等参与中国“外循环”的比重会呈现增长势头。因此,各地要根据其资源禀赋和产业特色,以田忌赛马思维,各显神通,扬长避短,取长补短。

5.“双循环”新发展格局的多层嵌套性

“双循环”新发展格局是体现多层嵌套性的双循环。“双循环”新发展格局不是国内循环和国际循环两个循环简单的物理组合。这种“双循环”新格局是“内循环”与“外循环”的“物理组合”与“化学反映”的多元复杂排列组合。“双循环”新发展格局有不同产业之间的循环、地区之间的循环,各种大力模式的交织循环、复杂循环、多元循环等;在“双循环”新发展格局下,不排除有个别的产业存在“外循环”为主现象。

作者简介:杨继瑞,男,重庆工商大学原校长、党委书记,国家二级教授,博士生导师(重庆629000)。

构建国内国外双循环新发展格局的障碍和举措

张占仓

针对后疫情时代全球发展形势的新变化,结合即将开启的建设社会主义现代化国家新征程的新需要,推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是习近平总书记近期反复强调的一个重大问题,需要我们积极探索其构建的科学路径。

一、构建双循环新发展格局遇到的主要障碍

国内消费增长压力较大。近几年,最终消费成为国民经济发展的主要动力。2017年,最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率为58.8%。2018年,最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率为76.2%,同比提高17.4个百分点,是近几年的一个高点。2019年最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率为57.8%,下降幅度比较大。2020年前三季度,受疫情冲击,最终消费支出向下拉动GDP2.5个百分点,但与上半年下拉2.9个百分点相比,提升了0.4个百分点。全国居民人均消费支出下降3.5%,较上半年收窄2.4个百分点。由于居民对经济增长预期有限,大大影响了消费的积极性。特别是受疫情影响较大的湖北,2020年1—9月,社会消费零售总额同比下降27.4%,GDP同比下降10.4%,成为全国这一时段因为最终消费下降对经济发展影响最大的地区。

科技自立能力亟待提升。从1995年启动科教兴国战略以来,经过20年的努力,到2015年顺利实现了科教大国的目标。近几年,科技创新能力持续较快地提高。2020年9月,世界知识产权组织在日内瓦发布了2020年全球创新指数(GII)报告,对中国的创新发展给予了高度肯定。中国创新指数居全球第14位,连续两年位居世界前15,在多个领域表现出领先优势,是跻身综合排名前30位的唯一一个中等收入经济体。然而,与发达国家相比,我们在关键核心技术领域,尤其是在信息技术、安

全技术、大型医疗装备,大型科研装备等敏感领域,依然缺乏自强自立能力,不少方面受制于人。伴随中美战略博弈的持续发酵,特别是美国对中国先进技术的围追堵截,进一步提升我们国家关键领域核心技术自强自立能力的形势更是迫不及待。

影响创新发展的体制机制因素仍然突出。虽然经过20世纪80年代中期以来的科技体制改革与创新,中国破解了大量影响创新发展的体制机制问题。但是,在全社会创新资源配置、研发投入强度、科技人才高效流动、创新成果较快转化、激励颠覆性创新、包容特殊人才等方面,我们仍然存在比较突出的问题。特别是从鼓励青年人创新方面,能够像深圳那样,把创新的着力点更多地放在青年人才上,全国大部分地区做得不好。从创新规律看,全球自然科学领域70%以上的重大创新,都是由35岁以下年轻人完成的。在很多地区,一谈到创新,就是引进著名专家、引进两院院士,这非常重要,但是仅仅这样是不行的。在基层,如果没有专业上的影响力,虽然有非常好的创新成果或项目,想获得社会支持一般比较困难。而在国有科研机构,特别是在大型科研机构,普遍存在科研经费花不完的现象。因此,更加科学合理地配置创新资源、支持优秀创新人才大展宏图势在必行。

二、构建双循环新发展格局的主要举措

畅通国内大循环要充分利用拥有14亿人口的超大规模市场与全球制造业体系比较完善的双重优势,立足于长远稳定发展、主流消费不断升级、高端消费占比越来越大的客观需要,打破行业垄断与地方保护,以供应链思维贯通生产、分配、流通、消费、服务等各个环节,通过产业结构、产品结构与消费结构的全面对接与优化升级磨合,为广大消费者生产满足各类人群的不同档次、不同风格、不同消费倾向的产品体系,以更大活力与动力畅通国内大

循环。特别是要高度重视青年消费群体的消费需求变化,以多样性、新潮性、时尚性产品组合,为最具消费增长能力的这一类消费群体提供扩大市场消费规模的机会,培育新型消费。同时,以更加科学、及时、符合物联网时代消费需求的方式,扩大新业态、新模式、新品种消费,满足5G时代新的消费市场浪潮需要。针对全国社会逐步进入老龄化的特殊阶段消费需求,创造性地开辟老龄市场空间,以符合50后、60后价值观念的市场定位,较大幅度地创造适合这一代人消费需要的老龄化市场产品,特别是为老龄化服务的市场产品,为全国进入老龄化社会提供及时的新市场供给。

促进国内国际双循环要以更加开放包容的全球化视野,在占据优势的产业领域,进一步提升主流产品的技术档次,为发达国家居民扩大消费服务,持续开拓国际市场,稳定提升全球第一制造业大国的地位。对于因为疫情防控而导致的国际市场流通与交流障碍,可以通过更加灵活的出口方式与出口渠道创新,巩固并开拓新的市场空间。同时,为了长远稳定发展与稳定市场的需要,也要在开放国内市场方面进一步大胆创新,特别是加大力度开放服务业市场方面需要有更多新的政策创新点支持,以国内大循环、大市场、大流通吸引全球资源要素向国内集聚,在集聚的过程中通过进一步创新与资源整合,创造出新的更大的市场空间。在国内外双循环过程中,创造出新的全球化消费热点、全球化消费浪潮、全球化融合力量。既通过双循环促进中国经济长期稳定发展,又为新的全球化贡献中国的智慧与中国的力量。

积极拓展投资空间。对于发展国家来说,投资始终是促进国内生产要素循环、稳定经济发展大局的特别重要力量。国内现有需要投资的领域仍然非常多,特别是在基础设施领域,虽然改革开放以来已经有非常大的进步,但是像乡村公路、乡村清洁供水设施、乡村公共医疗设施等仍然比较薄弱,点多量大,需要长期大量投资。在中西部地区丘陵山区,高速公路普及程度与通车密度也有大量投资空间。虽然不少县市现在做到了县县通高速公路,但是大部分乡镇仍然没有高速公路出口。如果加大投资力度,多开一些高速公路出口,对沿线乡村

经济发展促进作用很大。河南栾川曾经是一个国家级贫困县,因为老百姓渴望通公路,当地基层干部于1987年顺口说出“要想富,先修路”的名言。近些年,当地干部在与交通管理部门深入沟通的基础上又创造出“道路通、百业兴”的感叹。也就是在这样高度重视交通对经济发展影响的山区贫困县,竟然可以在2020年底实现所有乡镇都拥有高速公路出口的目标,也正是因为交通部门的持续支持,使伏牛山深山区的一个贫困县顺利实现脱贫的历史性目标。因此,持续拓展基础设施投资空间大有可为。

在科技自强自立上迈出大步伐。通过2018年以来中美战略博弈,特别是美国在芯片、光刻机等特殊领域对中国企业的封杀,使我们深深感受到作为一个人口最多的世界大国,必须拥有现代经济社会发展所需的重要核心技术。真正对经济社会发展影响较大的核心技术,是引不进、要不到、买不来的,必须依靠自强自立。在构建双循环新发展格局中,我们以更加科学、包容、宽松、有效的政策环境,更具针对性支持敏感领域的科技创新,尤其要拿出更多真金白银更大力度地支持青年人才大胆创新。对于具有颠覆性意义的重大技术创新或发明创造,要以国家的力量予以支持。对于技术难度比较大的重大科技创新项目,要通过科技体制改革,彻底摆脱按照年度考核一线科技人员的拙笨方法,改用按照创新项目长期目标使用人才、激励人才成长,确实使潜心从事科研工作的一线人员能够不畏浮云,安心科研,通过孜孜以求的长期积淀与持续努力,最终有可能在世界性难题破解上取得重大突破。当今中国,已经进入和平盛世时代,我们完全有可能通过实施一批长远性重大科技创新项目,在全球科技创新领域创造新的重大奇迹,为人类文明进步做出新的重大贡献。而这种重大贡献者,绝不可能是日夜东奔西走、顾三顾四、无法安心工作的科研人员,一定是国家或企业提供宽松条件,有充足时间一心一意钻研业务的一批人。

作者简介:张占仓,男,河南省社会科学院原院长,研究员,博士生导师(郑州 450002)。

以国内国际双循环优化区域发展新格局

戴翔

中国改革开放的伟大事业,是在基础弱、底子薄、经济发展比较落后的条件下开展的。为了打破生产和消费的“低水平”循环,我们选择了“两头在外”的国际大循环发展模式。这一发展模式在创造中国经济增长奇迹的同时,也造就了当前区域发展不平衡的空间格局。起初“先富带动后富”和“两个大局”的战略构想,并未通过以“两头在外”的国际大循环发展模式得以实现,促进优化区域协调发展仍然任重而道远。2020年以来,习近平总书记在多种场合多次强调,中国进入新发展阶段后将构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。应该说,这一新的发展战略和模式,为重塑优化区域发展新格局,带来了新的战略机遇。

双循环新发展格局强调的以国内大循环为主,有助于重塑优化区域发展新格局。不言而喻,以国内大循环为主的关键则在于“畅通”,也就是说,要打通生产、分配、流通、消费各个环节。当前,中国经济的区域特点仍然是东强西弱、南强北弱、东南强西北弱的不平衡区域发展格局,应该说,这一现实格局的形成与中国以往“两头在外”的国际大循环密切相关。东部沿海地区率先发展,以低端嵌入的方式融入全球价值链分工体系。这种参与国际分工的方式决定了必然具有两头在外的典型特征,从而使国内价值链相对较短,也就难以形成与国内其他区间的有效分工和协作。与此同时,由于实行的是通过设立经济特区、开放沿海城市等一系列对外开放措施,从而吸引了中西部地区大量劳动力向中部沿海地区的单向流动,开放发展的经济活动主要发生在东部沿海地区。值得庆幸的是,经过多年的开放发展,目前东部沿海地区不仅实现了产业规模的急剧扩张,而且在一定程度上实现了产业升级,从而为在区间实现各个环节的“畅通”奠定了基础,提供了基本条件。

从生产层面看,东部沿海地区通过产业内迁与产业链延伸,主动构建以本土企业为主体的国内价值链,可以有效缩小中国地区发展差距,改善落后

地区发展状况。尤其是推进产业升级和转移,有助于中国东部沿海地区与中西部地区之间形成有效的产业功能划分,塑造互补和协调关系的产业分工格局。从收入分配角度看,要素的自由流动可以使得地区间的要素报酬趋同,从而缩小地区收入差距。实际上,促进要素有序自由流动,也是确保国内产业链供应链稳定的重要条件。长期以来,中国的要素市场因为城市化程度差异和制度创新不足等原因,存在着相当程度的扭曲和分割。因此,畅通国内大循环的重要内容之一,就是要打破各区间资源要素流动壁垒,建立国内统一开放的市场,推进形成区域一体化与市场一体化的新发展格局。从消费层面看,推进消费市场的持续扩大尤其是充分挖掘潜在的巨大消费需求国民优势,以及促进消费需求持续升级,扭住扩大内需这个战略基点,提升供给体系对国内需求的适配性,可以为东部创新转型、中西部崛起和东北振兴创造机会。尤其是能够充分发挥需求的空间外溢性,从而对促进区域协调发展方面产生重要的推动和引领作用。当然,无论是要实现产业链在国内区域的梯度转移,还是要实现生产要素的自由有序流动、完善收入分配体制,抑或是充分发挥消费需求的空间溢出效应和带动效应,都离不开流通领域的畅通。总之,以畅通国内大循环为主,从区域角度看,必将更加有助于重塑中部沿海地区与中西部地区之间实现更加均衡、协调的新发展格局。

形成双循环新发展格局所需的更好水平开放,有助于重塑优化区域发展新格局。习近平总书记在2020年8月24日“经济社会领域专家座谈会上的讲话”中特别强调:“新发展格局决不是封闭的国内循环,而是开放的国内国际双循环。中国在世界经济中的地位将持续上升,同世界经济的联系会更加紧密。”一语道出开放发展在新时期的重要性,更确切地说,新发展格局的构建仍然需要“以开放促发展”。需要指出的是,一方面,当今世界正经历百年未有之大变局,中国开放发展面临的外部环境日趋

复杂,世界经济中的不稳定性不确定性因素明显增多;另一方面,中国已转向高质量发展阶段,在传统比较优势逐步丧失的条件下,诸如市场规模优势等日益凸显。正是基于这一判断,党的十九届五中全会指出新时期要坚持实施更大范围、更高水平开放。所谓更大范围,从外部看,实质上就是在坚持继续对发达国家开放的同时,不断扩大对发展中国家开放,扩大我们的“朋友圈”;从内部看,就是要在继续深化东部沿海开放的同时,不断拓展沿江、沿边和内陆开放发展空间。前者主要表现为中国正努力参与和积极推动各种双边、区域与全球性多边合作,后者主要体现在依托“一带一路”建设促进区域协调发展。40多年的改革开放实践证明,以开放促发展是我们的经验所在。尤其是在当今“你中有我,我中有你”的新型开放型世界经济中,关起门来搞建设更加行不通,唯有实施更大范围、更高水平开放,才能为夯实和构建新发展格局奠定必要的物质基础、打造必要的新动力系统、提供必要的制度保障体系,进而有助于我们将中西部地区纳入国际经济大循环,实现东中西部地区对外开放更趋平衡发展,构牢重塑优化区域发展新格局的基础。

双循环新发展格局强调的国内国际双循环“相互促进”,有助于重塑优化区域发展新格局。从“以内促外”角度看。以国内大循环为基点,建立国内价值链后,国内价值链将会包含更多高附加值的环节,因此可以取得更多的资本利得用于投资和创新,促进东部沿海地区实现全球价值链定位升级。全球价值链升级可以为产业内迁提供必要的分工基础,为中西部地区创造更多的发展机遇。此外,充分发挥国内循环中的区域比较优势,不断加强区域间合作,在寻求体量扩大的同时不断实现循环质量的优化,推动国内价值链更主动、更稳健地嵌入全球化体系,助力国内企业逐步迈向全球价值链上游,重塑全球竞争优势。从“以外促内”角度看,借助国际大循环,中国不仅可以在国内不同地区间整合要素禀赋,协调区域经济发展,也可以通过国际外包,利用他国的禀赋优势,面向国内国际市场,积极参与产业结构调整和产业布局重构。此时,产业转移就成为了中国主动在全球整合资源的发展途径。与此同时,融入国际大循环,还可以充分发挥国内外产业,特别是国内循环中的产业间的关联效应,带动上下游产业的发展,推动国内更多区域产

业参与全球价值链,弥补全球价值链在国内链条太短的缺陷。总之,通过高水平开放,深度融入全球价值链并拓展国内价值链,在全球价值链和国内价值链的相互嵌套中,实现国内国际双循环相互促进的作用机制,为重塑优化区域发展新格局提供新动力。

双循环新发展格局的战略构想,虽然为重塑优化区域发展新格局提供了新的发展思路,特别是带来了新的战略机遇,但这一进程显然并非是一个自然而然的过程。党的十九届五中全会提出了“十四五”时期乃至更长时期的经济社会发展指导思想和必须遵循的原则。为此,我们必须以此为起点和基本遵循,在打造区域间更加合理的分工格局、加快推动区域一体化与市场一体化、实施区域发展总体战略与推进形成主体功能区相结合、实施高水平开放的国际大循环战略等方面,尽快实现新突破。

重塑优化区域发展新格局,要聚焦国内价值链构建与产业转移,以构建区域间更加合理的分工格局。在扩大内需的背景下,需要通过建立本土企业控制的国内价值链,带动关联产业发展,完成产业升级,最终实现区域经济协调发展。基于不同产业对成本敏感性的差异,东部沿海地区主要从事研发、销售等价值链的高端环节,低附加值的劳动密集型环节自然会向中西部内陆地区转移和配置。要积极引导东部地区产业向中西部地区有序转移,这既能够有利于东部沿海地区实现产业升级,又为具有资源禀赋优势的中西部地区腾出了产业发展的市场和增长空间。构建国内价值链过程中,国内产业转移将成为产业空间配置协调发展的必然选择,而本土企业作为国内产业转移的组织者和治理者,也将成为区域产业均衡发展的最大受益者。特别是要注重推进创新链和产业链深度融合,应对“卡脖子”的核心技术问题。这需要我们充分发挥已有的产业基础和创新资源优势,提升产业基础能力和产业链现代化水平。更进一步地讲,要围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链,营造创新链、产业链深度融合发展的良好生态。要聚焦现有优势产业和战略性新兴产业,优先发展东部沿海地区,摆脱“世界加工厂”的低端定位,并且,相应地去拓展中西部地区发展劳动密集型产业的空间和可能。区域间深化合作,需要以“飞地模式”为抓手,由重点区域发展规划引领带动欠发达地区产业

经济发展,由中心区域发展带动周围腹地落后区域进行产业升级,提升新经济圈的产业竞争力,促进产业链延伸。逐步建立良性的国内价值链传导机制,我们有望形成中国版本的“雁阵模式”,通过“雁阵模式”的逐级传递与扩散,就实现区域优先发展之后的全国共同发展。

重塑优化区域发展新格局,要聚焦区域一体化与市场一体化。要打通国内经济的任督二脉,即打破各地区间资源要素流动壁垒,完善户籍制度,建立国内统一开放的市场,完善需求和供给的内部循环,整合资源流入和转移积累,积极畅通国内大循环。这不仅是区域间产业转移承接载体优化的要求,也是基于优化区域产业结构和产业布局的考虑,能有效应对地区封锁、市场分割等问题,防止恶性竞争。推进区域市场一体化,在畅通国内大循环中的分配、流通、消费环节的同时,还要聚焦于缩小区域收入分配差距,推动新型城镇化与城乡融合发展,解决区域发展不平衡不充分的突出矛盾。

重塑优化区域发展新格局,要聚焦实施区域发展总体战略与推进形成主体功能区的结合。区域发展新格局构建需要我们坚持深化国内机制体制改革,包括财政转移支付制度、土地管理制度、生态补偿制度,优化基础设施、公共服务均等化机制,建立起政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的区域协调治理体系。更为重要的是,需要依托国家“四大板块”与“五大战略”的总体布局,构建中国区域均衡发展新格局。要突出西部开发、东北振兴、中部崛起和东部率先的四大板块区域战略和一带一路倡议、京津冀协同发展、长三角一体化、长江经济带建设以及粤港澳大湾区五大国家重大战略的示范先行作用,密切区域发展战略对接和交流合作,促进东西加强合作与南北加强互动。“十四五”时期推进区域协调发展,要依照区域发展总体战略的实施方向,根据不同区域实际情况,完善落实主体功能区建设,优化国土开发与利用。要统筹人口、产业、资源分布,建设以城市群为依托的主体功能区,强化都市圈的增长极作用,保证人口产业在空间上的适度均衡。要因势利导、因地制宜,“一城

一策”,走可持续的区域经济发展道路。

重塑优化区域发展新格局,要聚焦以更高水平开放融入国际大循环。我们要坚持扩大对外开放,在巩固沿海对外开放的同时,加强西部各地区对外开放,做到全国一盘棋。要全面提升沿海开放型经济发展水平,加快从全球加工装配基地向研发、先进制造和服务基地转变,完善国际化的管理体制和运行机制,增强发达区域国家竞争力;要建设好新型区域开放平台,积极推动沿江经济带开放合作;要提升沿边开放,深入边境区域联盟合作,积极拓展经贸合作的领域和空间;要加快发展内陆开放型经济,以各类开发区为平台,着力打造内陆开放型经济战略高地。要把握好“一带一路”“西部大开发”等建设契机,基于东部沿海开放经济的既有优势,借助西部内陆交通基础设施打通向西开放的内陆通道,以国内各地区产业协作、生产要素流动以及市场一体化为支撑,促进国内产业链重塑,充分挖掘和培育中西部地区融入国际大循环的能力,进而形成国际国内双循环下,陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。我们要培育制度性开放优势,进一步优化营商环境,通过完善负面清单、权力清单、责任清单等方式推进“放管服”改革,实现各个区域间生产力的合理布局,拓展资源和劳动力比较优势并培育竞争新优势,扩大外商投资优势产业领域,积极承接国际产业和沿海产业转移,培育形成若干国际加工制造基地、服务外包基地,为区域产业分工升级营造良好的外部环境。立足于建立国内大循环,在不断畅通国内各区域经济活动的联动,打通需求和供给的内部良性循环的同时,我们要积极促进国内价值链嵌入全球价值链,通过区域间产业升级转移,实现在全球产业链价值链上不断攀升。借助国内价值链深度融入全球价值链的契机,以高水平对外开放打造全方位、多层次、多元化的开放合作,加快推动重塑优化区域发展新格局。

作者简介:戴翔,男,南京审计大学经济学院教授(南京 211815)。

(责任编辑:平 萍)