

## 奋进新时代 开启新征程

### ——学习贯彻党的十九届五中全会精神笔谈(下)

编者按: 在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上, 党的十九届五中全会重点研究“十四五”规划问题并提出建议, 将“十四五”规划与2035年远景目标统筹考虑, 对动员和激励全党全国各族人民战胜前进道路上各种风险挑战, 为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步, 具有重要的意义。为深入学习贯彻党的十九届五中全会精神, 本刊特邀请国内部分经济学家撰写笔谈文章, 以飨读者。

## 新发展格局怎么看如何落实\*

林毅夫

2020年5月, 习近平总书记看望了参加全国政协十三届三次会议的经济界委员, 在联组会上首次提出我国经济要“逐步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”。这是在百年未有之大变局中对我国经济发展的一个新的战略定位。中国现在是世界第二大经济体, 第一大贸易国, 中国发展战略定位的任何变动将不只影响到中国自身, 也将影响到全世界。过去我国发展的战略定位是“充分利用国际国内两个市场、两种资源”, 在国内国外被普遍认为是推行出口导向的经济, 新发展格局中首次提出“以国内大循环为主体”, 广受国内国外各界的高度关注。围绕构建新发展格局, 我就下面三个问题提出看法: 第一, 提出以国内大循环为主体的原因; 第二, 继续充分利用国际国内两个市场、两种资源的重要性; 第三, 如何构建新发展格局。

### 一、提出国内大循环为主体的短期原因与深层考虑

中央在新发展格局的战略定位中首次提出“以国内大循环为主体”, 既有短期原因, 也有深层考虑。2020年, 新冠肺炎疫情在全球大爆发, 各国经济遭受巨大冲击。不少国际发展机构和学者认为, 这次冲击是自上世纪30年代大萧条以来规模最大的一次, 绝大多数国家经济负增长, 居民收入减少, 需求萎缩, 投资锐减。世界贸易组织在2020年4月曾预测2020年的国际贸易可能萎缩13%—32%。全球疫情有可能会蔓延到2021年与2022年, 未来几年国际贸易的情况不容乐观。

中国是出口大国, 在产品出口受到抑制的情况下, 自然需要更多地依靠国内循环来消化产品以维持经济的增长。另一方面, 美国对中国出口设置层层障碍, 对高科技产业不断打压, 比如对华为实施断供, 把一些企业列入实体清单, 也会影响到相关企业的出口, 这些企业要继续发展, 产品就要更多地靠国内循环来消化。这是中央提出“以国内大循环为主体”新定位的短期原因。

从经济学角度来看, 中央提出“以国内大循环为主体”则是对经济发展基本规律的正确把握。虽然不少学者把中国经济的发展模式称为出口导向型, 但事实是, 出口在我国经济总量中的比重最

\* 林毅夫, 北京大学新结构经济学研究院, 邮政编码: 100871。

高的年份(2006年)也只有35.4%,略高于1/3。到2019年,这一比重下降到17.4%。换言之,2019年中国经济总量的82.6%已经是在国内循环,这意味着我国经济已经是以内循环为主体。

出口在GDP中的比重自2006年以来不断下降,反映了两个基本经济规律。

第一个规律是,一国的经济体量越大,内循环的比重就越高。现代制造业有很大的规模经济,一个小型经济体发展现代制造业,国内市场容量有限,本土可消化的比重偏小,生产出来的产品绝大多数只能出口。反之,经济体量大的国家发展现代制造业,国内市场能就地消费的就多,出口比重就低。以新加坡为例,2019年的出口占GDP的比重高达104.9%,超过GDP总量,原因是国内市场规模太小,同时出口中有些零部件是先从国外进口。我国出口占经济总量比重最高的2006年也不过是35.4%,这个比重之所以不高,就是因为中国是个大经济体。

第二个规律是,服务业中的很大一部分不可贸易,随着服务业在整个经济中的比重不断提高,内循环的比重就会越高。同样是大经济体,美国和日本在2019年的出口占GDP的比重分别只有7.6%和13.4%,原因在于服务业占美国、日本经济总量的比重分别达到80%和70%左右。所以一国服务业占经济总量的比重越高,出口比重也一定越低。服务业的发展水平则与一个国家的经济发展、收入水平正相关。

从上述两个角度分析,我国的出口比重从2006年的35.4%下降到2019年的17.4%,是因为我国这些年经济总量和人均收入水平都得到极大提高,服务业得到良好的发展。2006年我国人均GDP只有2099美元,2019年提高到10098美元。2006年中国经济规模占全世界的比重只有5.3%,服务业在GDP中的占比只有41.8%。到2019年,这两个数字分别上升到16.4%和53.9%。中国经济在世界经济总量中的占比提高了3倍,服务业占比增加了12.1个百分点,这两点变化很好地解释了出口占比下降,国内循环比重提高的背后原因。

展望未来,我国经济会继续发展,收入水平会不断提高。随着收入水平的提高,我国经济占世界的比重会从现在的16.4%增加到18%、20%,再向25%逼近。我国服务业占GDP的比重会从现在的53.9%,逐渐向60%、70%、80%逼近。在这两个因素的叠加之下,我国的出口占经济总量的比重会从现在的17.4%,逐渐降到15%、12%、10%。也就是说,国内循环占我国经济总量的比重会从现在的82.6%逐渐向90%逼近。所以,我国经济现在已经是,将来更会是以国内大循环为主体。

中央现在提出上述论断其实只是澄清了一个事实:中国是一个大经济体,随着我国收入水平的提高,经济规模会越来越大,服务业在经济总量中的比重会越来越高,国内循环的比重会越来越大。

澄清这个事实很重要!此前,国际国内都有不少人宣称中国是出口导向型经济。2008年国际金融危机爆发,国外很多人归因于全球贸易不均衡,进而又归咎于中国推行了出口导向型的发展战略,美国也以同样的说法把由自己的原因造成的不断扩大的贸易逆差归咎于我国。这些都是因为没有看到中国经济实际情况的以讹传讹的看法。

同时,如果再错误地把中国看成是出口导向型经济,当中美贸易摩擦或像新冠疫情等其他不可预期的原因影响出口时,各界就容易判定中国经济要出问题。现在中央澄清我国经济是以国内大循环为主体这一事实,非常有利于我们认清发展的现实和规律,增强发展的信心。作为大经济体,只要我们能够把自己的事办好,依靠国内大循环,任凭国际风云如何变幻,都不会改变我国整体发展向好的格局。

## 二、国际循环跟过去一样重要

明确提出中国经济以国内大循环为主体,是不是原先“充分利用国际国内两个市场、两种资

源”的政策定位就不重要了? 其实一样重要。

我倡导的新结构经济学强调, 经济发展要实现高质量, 必须充分利用各个国家、各个地区的比较优势。具有比较优势的产业其产品不仅要在国内市场流通, 也应该进入国际市场, 才能实现规模经济, 加快经济增长和资本积累。

按照市场汇率计算中国是世界第二大经济体, 2019 年经济总量也只不过占世界的 16.4%, 这意味着国际上还有很大的市场, 仍然需要更好地发展我国具有比较优势的产业。

按照比较优势发展, 也意味着我国在很多产业还不具备比较优势。中国许多自然资源短缺, 一些资本、技术很密集的产业与发达国家比还有相当大的差距, 也不具有比较优势。另外, 随着经济发展、工资水平上升, 我国过去很有比较优势的劳动密集型产业的比较优势也会不断消失。

在这种状况下, 经济发展要降低成本、提高质量, 就应该更多地利用国际市场所能够提供的比我国自己生产成本低的各种资源, 包括自然资源、资本、技术和产品。对我国没有比较优势的产业和产品, 能进口的就要多进口, 只有少数关系到国家安全、经济安全又可能被卡脖子的高科技产品才作为例外。对于哪些国家会卡我国的脖子要仔细分析。欧洲国家、日本、韩国在高科技产业有比较优势, 但并没有维持世界霸权或争取世界霸权的野心。中国是全球最大的单一市场, 上述国家要发展好经济也和我国一样需要充分利用国内国际市场和资源, 为了更好地发展它们具有比较优势的技术、产品, 不太可能拿石头砸自己的脚来卡我国的脖子。仔细想来, 会有积极性这样做的是作为当今世界霸主的美国, 虽然卡我国脖子, 美国需要牺牲掉利用我国市场来发展经济的机会, 但是面对我国经济快速发展, 体量和影响力越来越接近甚至即将超越美国, 拜登和未来美国的其他总统很可能延续特朗普采取的技术封锁措施。那些我国没有比较优势的大多数高科技产品, 并非仅仅美国有, 欧洲、日本、韩国等也有。我们要如华为任正非先生所讲的那样, 对各种高科技产品要有备胎, 但是只要能买得到, 而且比自己生产更合算, 就要继续依靠国外来提供。这些国家为自身发展考虑, 也乐意把这些产品卖给我们。只有美国独有, 欧洲、日本、韩国都没有, 我们实在买不到的极少数产品, 才需要发挥新型举国体制优势自力更生。

从上述分析可见, 我们以国内大循环为主体的同时, 一定要坚持国内国际双循环相互促进。事实上, 这也正是新发展格局的重要内涵。

### 三、怎样加快构建新发展格局

落实新发展格局, 需要从三方面入手。

首先, 用结构性改革挖掘发展潜力, 拉长长板, 补足短板。

在我看来, 要实现以国内大循环为主体, 最重要的是必须让国民收入水平越来越高, 经济体量和服务业占比越来越大, 随之而来的必然是出口比重下降, 国内循环比重增高。怎样让收入水平越来越高, 经济体量越来越大? 从经济发展原理的角度来看, 需要不断进行技术创新、产业升级。中国在这方面具有两大优势。

传统产业方面, 2019 年我国人均国内生产总值刚过 1 万美元, 跟美国 6.5 万美元、德国 4.7 万美元、日本 4.1 万美元相比, 我国的收入水平较低。人均国内生产总值的背后是平均劳动生产率水平, 也就是一国的产业、技术的平均水平。面对上述差距, 传统产业作为成熟产业, 意味着我国在追赶上还有相当大的后来者优势。除了美国外, 那些有高水平技术、设备的国家也会乐意把其具有比较优势的产品卖给我国, 否则没办法实现其产品和技术的价值。所以, 我国仍具有通过引进技术实现技术创新、产业升级的后来者优势。2010 年我国人均国内生产总值按照购买力平价计算是美国的 19.2%, 相当于日本在 1953 年、新加坡在 1970 年、中国台湾在 1971 年、韩国在 1980 年和美国收

入水平的比例。利用这种后来者优势,日本、新加坡、中国台湾和韩国分别实现了20年每年9.3%、8.4%、8.9%和8.4%的增长。这意味着,到2030年,我国从后来者优势来说还有8%的增长潜力。

此外,现在正逢第四次工业革命方兴未艾,我国拥有前述东亚经济体在追赶阶段所没有的新经济革命的换道超车优势,在很多方面有条件和发达国家齐头并进。新经济中有的涉及软件,比如物联网、人工智能、云计算;有的涉及硬件,比如大疆的无人机、华为的手机。这些产业有一个特点,研发周期短,投入以人力资本为主。我国是人口大国,人力资本多。这些新的产业如果属于软件方面,我国有最大的应用场景;如果属于硬件方面,我国有全世界最大最齐全的产业部门和最好的供应链。这些优势充分反映在创业不到十年还未上市、市场估值已超过10亿美元的“独角兽”企业的数量。根据胡润研究院发布的全球独角兽榜,2019年全球494家独角兽企业中就有中国的206家,美国是203家。截至2020年3月31日,全球独角兽企业有586家,中国有227家,美国有233家。

在供给侧,可以利用我们的优势拉长长板,补足短板。要实现此目标,一方面必须靠有效的市场来配置资源、给企业家提供激励,另一方面要靠有为的政府来克服技术创新、产业升级方面必然存在的一些市场失灵。

第二,要深化改革,打通国内循环中的一些堵点。

中国的改革以务实的渐进、双轨方式进行,各方面改革的速度不一样,现在产品市场基本放开,但要素市场还存在很多结构性的障碍。

在金融市场方面,实体经济中的农户和民营的中小微型企业,税收占全国的50%,GDP占70%,就业占到80%以上,在国内以大银行、股票市场、公司债券、风险资本等为主的金融体系中金融需求得不到满足。金融要实现服务实体经济的功能,在改革中除了要继续完善现有的各种金融制度安排,还需要发展能为农户、中小微企业更好地提供金融服务的地区性中小金融机构,补上金融结构的短板。在劳动力市场方面,要推动户籍制度改革,要解决高房价问题,让房价回归“房子是用来住的,不是用来炒的”的定位,以利于人才流动。在土地市场方面,要落实农村集体经营性建设用地入市的政策,增加工业用地、商业用地和住房用地的供给。在产权方面,要落实“毫不动摇地巩固和发展国有经济,毫不动摇地鼓励、支持和引导民营经济的发展”,让民营企业市场上不受因为产权安排的不同而形成的准入或运营方面的限制。

第三,要扩大开放,更好地利用国际资源。我国在开放上,有比较优势的产业开放外商直接投资,没有比较优势的产业外商投资受到许多限制。随着我国的快速发展,资本的积累,许多原来没有比较优势的产业已经变成具有比较优势,除了少数涉及国家安全和国计民生的产业外,现在应该扩大开放以更充分地利用国际资源。要扩大自由贸易试验区的范围,降低关税,缩小外国投资的负面清单,在自贸试验区试点成功的政策要向全国推广。

在国际上应该更积极地推动世贸组织的改革,参加一些区域性的经济合作协定。比如最近刚刚签署的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),再比如中国和欧洲正在谈判的中欧投资协定。此外我国已经表示有意愿加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。

中国的开放还有一个好处,国际上其他国家也能更好地利用中国的市场和资源。中国作为世界上最大而且发展最快的市场,能够给其他国家提供发展的机遇,这些国家就不会轻易加入美国针对中国的行动。如果美国想孤立中国,被孤立的反而是美国自己。所以,进一步扩大开放也有利于我国应对严峻复杂的国际形势。

#### 四、结 语

总体来讲,面对百年未有之大变局,我国要保持定力,认清形势,在新发展格局中,利用国内大

市场的优势,做好自己的事,继续深化改革,扩大开放,充分发挥我国的发展潜力。这样,不管国际上有多大的不确定性,中国都可以保持稳定和发展,实现到2035年基本实现社会主义现代化,到2049年建成社会主义现代化强国的目标。中国的发展不仅有利于中国,也有利于世界。

## 构建新发展格局需要统筹金融发展与金融安全<sup>\*</sup>

何德旭

金融安全是金融发展、经济发展的前提,后两者则是金融安全的保障。党的十九届五中全会审议通过的《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》,明确提出“统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国”,“维护金融安全,守住不发生系统性风险底线”。金融风险的形成有其自身的原因,也与实体经济密切相关,所以,从根本上防范和化解金融风险、保障金融安全就不可能局限于金融体系之内。适应“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”这一“事关全局的系统性深层次变革”,统筹金融发展与金融安全,是新时代实现更高质量、更有效率、更加公平、更加持续、更为安全发展的题中应有之义。

### 一、统筹金融发展与金融安全的逻辑基础

统筹施策,本质上是以系统的思维考虑问题。正如习近平总书记指出的,“安全和发展是一体之两翼、驱动之双轮”。金融发展与金融安全是金融改革的“一体两面”,相辅相成,密不可分。一方面,金融发展通过优化金融结构、扩大金融服务覆盖面、提高金融服务实体经济效率,并使之与经济结构的调整相适应,有助于夯实金融安全的经济根基,而金融结构失衡则会影响甚至阻碍实体经济的健康运行,实体经济的大起大落反过来也会影响金融安全;推行普惠金融,加大金融服务覆盖面可以成为实现经济包容性增长的有力推动因素,且普惠金融可以增强国内资本基础,从而减少对外国资本流动的依赖,并降低外部冲击的风险;对金融服务用户的有效保护同样可以增强整体金融稳定和金融安全;<sup>①</sup>提高金融服务实体经济效率,引导社会资本有序流向实体产业,让实体经济筋骨强健,才能提升经济体系抗风险能力。另一方面,从金融安全到金融发展也存在反馈效应。金融安全避免了流动性短缺的出现,可以为金融支持实体经济提供宽松稳定的环境。为维护金融安全制定的政策措施或组织架构攸关宏观经济稳定和监管成效,其反过来又会促进或阻碍金融发展。以普惠金融为例,之所以出现金融安全与金融发展的双向良性循环,是因为对于没有银行账户的人而言,更稳定的正规金融部门将是更具吸引力的选择,且稳定金融部门中的金融机构不会不断地试图弥补贷款损失和资产减值损失而导致盈利能力下降,由此可降低日常交易和账户费用,将金融服务带入许多人的承受能力范围。

统筹金融发展与金融安全,要坚持以金融发展促金融安全、以金融安全保金融发展。换言之,要以金融发展的绩效为维持金融安全状态提供保障、为提升金融安全治理能力提供支持;坚持以金融安全保金融发展,就要有效防范化解重大风险,为金融发展创造安全的国内外环境。既要防止过

<sup>\*</sup> 何德旭,中国社会科学院财经战略研究院,邮政编码:100006。

<sup>①</sup> Rahman, A., 2014, “The Mutually-supportive Relationship between Financial Inclusion and Financial Stability”, *AFI Viewpoints*, 1.

度追求金融自身的发展,侵蚀金融安全基础,又要防止过度追求金融安全而形成对金融发展的抑制,继而削弱金融支持实体经济的能力。二者关系受金融监管政策、金融开放程度和信用信息系统深度影响。而统筹金融发展与金融安全,又必须以经济运行在合理区间为前提,唯有顺畅“双循环”,金融发展、金融安全才可能有更稳定的环境。

## 二、构建新发展格局中统筹金融发展与金融安全面临的挑战

2020年7月30日的中央政治局会议强调,新发展格局要“牢牢把握扩大内需这个战略基点,大力保护和激发市场活力”,其核心在于利用好中国国内市场庞大发展潜力的优势,实现“以内促外”,继而形成以国内大循环为主体、国内循环与国际循环相互促进的新发展格局。然而,如何统筹金融发展与金融安全以“保护和激发市场活力”,就成为新发展格局下亟待回答的重要问题。

其一,新冠肺炎疫情叠加萨缪尔森陷阱在增大全球经济政治不确定性的同时,可能会极大地削弱全球经济活力。2008年全球金融危机之后,世界经济增长本已陷入“长期性停滞”(secular stagnation)。而全球化并不是线性运动,而是周期性地释放市场力量与保护社会之间进行钟摆运动。<sup>①</sup>在贸易战与新冠肺炎疫情全球大流行的冲击下,世界主要经济体更是日益转向自保而加速去全球化。尽管新冠肺炎疫情对经济的负面冲击效果主要体现在短期,<sup>②</sup>且随着新冠肺炎有效疫苗的落地,供给侧复苏带来的乘数效应,叠加前期需求刺激的滞后效果,全球经济可能呈现复苏的态势。<sup>③</sup>但对历史上数次大流行病的研究表明,大流行病结束之后会出现持续数十年的投资机会低迷或储蓄意愿增强,前者可能是由于经济中劳动力短缺抑制投资需求导致资本过剩,后者可能源于预防性储蓄的增加或财富枯竭后的重新积累。<sup>④</sup>加之中美经贸摩擦过程中,美国对中国高科技企业的连续打压,使得中国必须在更大程度上依赖内需驱动增长,且不得通过激发国内自主技术创新来推动产业结构升级,与此同时,推动更高水平的对外开放,更深度融入全球经济。这对于长期以来倚重间接融资、人民币国际化进程有待推进的中国金融体系而言,无疑意味着巨大的挑战。

其二,债务周期调整或导致金融动荡。根据世界银行2020年1月发布的《全球经济展望》,始于2010年的第四次债务狂潮席卷而来,是历次债务狂潮中规模最大、增速最快和范围最广的一次,目前处于历史低位的利率可能不足以抵御另一场大范围的金融风险。在长期低利率或负利率环境下,投资者为了追求收益,会配置更高风险和更差流动性的资产,部分资金会流入传统评级较低的企业,进而推升金融市场的脆弱性。未来一旦经济增速减缓,企业出现盈利增长困难,很可能导致更多债券面临降级和抛售风险。同时,持续高企的债务水平会加剧全球可持续发展项目的融资压力。在内生周期波动模型中,通货膨胀和债务这两个触发周期波动的主要因素交互影响,促成债务周期调整,继而挑战债务的可持续性。<sup>⑤</sup>从国内的情况来看,非金融企业部门债务与GDP之比截至2020年三季度是160%,中国居民债务与GDP之比2019年底上升至62%,政府总体债务与GDP之比约为50%—60%,<sup>⑥</sup>考虑到地方政府隐性债务风险加上中小金融机构因前期表外业务及

① 高柏 2020《走出萨缪尔森陷阱——打造后全球化时代的开放经济》,《文化纵横》第12期。

② 张晓晶、刘磊 2020《宏观经济分析新范式下的金融风险与经济增长——兼论新型冠状病毒肺炎疫情冲击与在险增长》,《经济研究》第6期。

③ 彭文生 2020《2021重回内生波动》,《财新周刊》第44期。

④ Jordà, ò., Singh, S., and Taylor, A. M., 2020, “Longer-run Economic Consequences of Pandemics”, *National Bureau of Economic Research*.

⑤ 易纲 2020《再论中国金融资产结构及政策含义》,《经济研究》第3期。

⑥ 张明 2020《如何有效应对系统性金融风险?》,财新网 <http://zhang-ming.blog.caixin.com/archives/238794>。

资本金和准备不足所致的债务风险 叠加部分大型企业债务违约风险加大 ,系统性金融风险明显承压。特别是 ,在新冠肺炎疫情的催化下 ,公共部门资源集中与风险集聚特征日趋明显 ,中国主要金融风险都集中于银行和政府部门。<sup>①</sup> 如何避免大规模违约的出现带来债权人对风险溢价补偿要求上升、融资条件更趋复杂所导致的金融动荡继而冲击实体经济 ,如何推进市场化的风险承担 ,无疑是新发展格局下统筹金融发展与金融安全不可回避的重要问题。

其三 ,以金融科技引领金融业集成创新为特征的金融变革 ,在为金融发展提供强劲动力的同时 ,亦可能隐含新的金融安全威胁。金融科技领域由于网络效应的存在 ,通常会形成“赢家通吃” ,造成市场垄断和不公平竞争;部分大型金融科技公司可能为逐利而诱导过度负债消费 ,积聚金融风险;由于经营模式和算法趋同 ,增强了金融风险的传染性。同时 ,金融科技发展还可能引发微观金融风险 ,比如 ,因高估流动性匹配率、优质流动性资产充足率和核心负债比率所致的流动性风险;大数据信贷的长尾客户风险以及信用风险评估模型不健全导致的信用风险;数字化业务模式的网络事故风险、内部治理和流程管控风险、关键第三方服务提供商依赖风险等。<sup>②</sup> 值得注意的是 ,由于监管相对滞后 ,金融科技对行为监管带来新挑战 ,并可能削弱现有金融安全网的有效性。

### 三、统筹金融发展与金融安全促进新发展格局加快形成

从宏观角度出发 ,新发展格局的本质是加速扩容国内市场 ,在全球经贸“交易成本”上升的环境下大力削减对内交易成本 ,加速实现关键领域“全产业链”的自主格局。因而 ,在内循环方面 ,金融要着力于降低交易成本、减轻融资约束、提升金融服务质效、有效管理金融风险;在外循环方面 ,金融双向开放力度要加大 ,人民币国际化要把握《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 机遇而持续推进 ,全力提升人民币在大宗商品交易中的计价货币地位、培育周边国家与“一带一路” 沿线对人民币的真实需求、加快开放国内金融市场以促进内外循环互动。在此基础上 ,促进现代金融、科技创新与实体经济的良性循环 ,畅通产业循环、市场循环、经济社会循环。与此同时 ,健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系 ,筑牢金融安全网 ,防范化解系统性金融风险 ,维护国家经济金融安全。

面对来自于新冠肺炎疫情、国际经济政策和全球金融市场的高度不确定性和不稳定性 ,面对迫在眉睫的债务浪潮以及汹涌而来的金融科技 ,统筹金融发展与金融安全 ,新发展格局构建的要点包括:

第一 ,优化金融结构 ,推进风险的市场化分担 ,以此促进资本积累和要素优化配置 ,夯实金融安全的市场结构基础。新发展格局以科技创新为重要战略支点 ,而与间接融资更偏好于运作成熟、风险低的大型传统制造企业的模式迥异 ,股权融资与先进制造业、科技创新企业高风险、高回报的特征天然适配。不仅如此 ,股权投资机构除了提供融资之外 ,还为企业提供经营管理、财务、资源整合、市场推广等多元化服务 ,扶持企业完成技术和产品从研发到商业化的全过程 ,最终通过资本市场风险补偿机制实现投资回报。因而 ,有必要在进一步挖掘间接融资体系支持科技创新和先进制造业发展潜力的同时 ,提高直接融资比重 ,改革优化政策性金融 ,大力发展股权融资和资本市场 ,形成以风险投资和直接融资为主体的创新友好型金融体系 ,充分发挥资本市场对于推动科技、资本和实体经济高水平循环的枢纽作用 ,运用金融市场的风险分散机制为投资者提供大量、多样化的金融产品和衍生金融工具 ,投资者可根据自身的风险偏好进行风险互换、管理投资组合。这不仅有助于

<sup>①</sup> 易纲 2020 《再论中国金融资产结构及政策含义》,《经济研究》第3期。

<sup>②</sup> 孙天琦 2020 《对数字金融/金融科技与金融稳定关系的几点思考》,财新网 <http://opinion.caixin.com/2020-11-10/101625408.html>。

解决间接融资主导体系下企业杠杆率过高的问题,更有助于应对期限错配和权益错配。而且,资本市场发展带来的财富效应,也有助于在需求端推动消费升级,成为拉动内循环继而促进内外循环联动的强劲动力。

第二,持续推进金融基础设施建设。完善的金融基础设施有助于推动要素价格市场化、有效提升金融契约效率。金融产品生产和交易过程中涉及远比其他行业更为密集和复杂的契约安排,在市场交易中更容易出现信息不对称和道德风险问题,而诸如信用基础设施、司法体系、信息披露、监管机制、支付清算、会计审计等市场支持制度是维护契约良好执行、提振投资人信心和交易意愿、防范化解风险的重要基础。畅通国内国际“双循环”,需要降低信息不对称和交易成本,尤其是金融契约执行成本,把握好打破刚性兑付与防范区域性系统性金融风险之间的平衡,保护中小投资者等弱势群体免受大股东、垄断者侵害,为强化利益相关者治理创造条件,夯实金融安全的微观治理基础。现代科学技术的运用则可进一步提高降低信息不对称和交易成本的效率,要强化大数据、云计算、人工智能、区块链等金融科技运用,通过信息识别、反欺诈、风险画像、自动化审批等科技手段,解决信息不对称问题,提升金融资源配置决策的科学性、精准性和前瞻性,进而提升服务实体经济的效率,有效降低金融风险。

第三,进一步完善金融监管,提升金融治理能力,促进公平竞争。一方面,在持续完善货币政策与宏观审慎“双支柱”调控框架的基础上,金融监管要做到微观合规与宏观审慎相结合,既要依托现代科技手段,又要紧密结合法律治理,以完善的现代中央银行制度、完善的现代金融监管体系以及立法、执法、司法的日臻完善夯实治理基础。关注精准处置重点领域风险,补齐监管制度短板,健全金融监管执法体制机制,整治各种金融乱象,压实各方责任,牢牢守住不发生系统性金融风险底线。另一方面,金融监管应着力于促进公平竞争。培育良性竞争环境,维护金融市场的公平竞争平台,既可有效地平衡金融创新、经济效率和可持续增长,更可有效缓解“大而不倒”的道德风险以及大型金融机构与其他金融机构的系统关联性所放大的负面冲击,遏制系统性风险的亲周期效应,保障金融稳定和金融安全。再一方面,探索以柔性监管、行为监管为代表的新监管方法的使用,用足用好监管沙盒手段,以数据安全、消费者保护为突破口加强行为监管;丰富金融、科技和实体经济领域的业务生态,高度警惕大型科技企业的挤出效应对创新能力的破坏,从政策和市场等多方面扶持中小科创企业,保护创新源泉,培植发展根基。

## 共生共荣推动金融同实体经济均衡发展<sup>\*</sup>

范从来

《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》)共60条,第16条中提出,“推动金融、房地产同实体经济均衡发展”。这里的实体经济概念,类似于黄群慧在其《论新时期中国实体经济的发展》一文中对实体经济的层次界定,即将国民经济减去金融业和房地产作为实体经济。人们之所以把房地产和金融业归在一起,没有算作实体经济,主要是因为当今房地产表现出强烈的金融投资属性。因此,《建议》中提出的“推动金融、房地产同实体经济均衡发展”,实质上可以理解为金融同实体经济的均衡发展。推动金融同

<sup>\*</sup> 范从来 南京大学长江三角洲经济社会发展研究中心 邮政编码:210093。

实体经济均衡发展是党中央对“十四五”时期金融改革发展所作出的重要部署。如何才能实现金融同实体经济均衡发展,我认为,在金融与实体经济之间构建共生共荣关系是一条重要的途径。

### 一、共生共荣是金融同实体经济均衡发展的目标

2019年2月22日,习近平总书记在中共中央政治局第十三次集体学习时指出“经济是肌体,金融是血脉,两者共生共荣。”共生共荣是总书记对经济金融之间均衡发展所提出的目标状态,而这种状态是建立在共生关系的分析基础上的。共生关系最初是生物学上的一个概念,是指生物种群之间在一定环境中按某种机制形成的关系。如果一方为另一方提供有利于生存的帮助,同时也获得对方的帮助,这就是互利共生。相反,如果一方为另一方提供有利于生存的帮助,自己并没有获得对方的帮助,甚至获得的是不利的影响,这就不是共生共荣,生物学上称之为偏利共生关系和寄生关系。金融同实体经济之间均衡发展的目标状态显然就是这里的互利共生,即习近平总书记所讲的共生共荣。

借用生物学思想研究经济问题可追溯至马克思。在《资本论》第一卷第二版跋中,马克思引用了同时代学者对其研究方法的评论,“经济生活呈现出现象,和生物学的其他领域的发展史颇相类似……旧经济学家不懂得经济规律的性质,他们把经济规律同物理学定律和化学定律相比拟……对现象所作的更深刻的分析证明,各种社会有机体像动植物有机体一样,彼此根本不同……”实体经济是金融发展的基础,金融作为现代经济的核心,也已经渗透到了经济社会生活的各个方面,现代经济的发展同样也离不开金融服务的支撑。金融与实体经济就像生物学中的种群,是一个共生体,两者之间的均衡发展就是要互利发展,共生共荣。金融以服务实体经济为本,推动实体经济发展,进而分享实体经济发展成果,从而促进金融自身的进一步发展。

### 二、偏利寄生是金融同实体经济均衡发展的主要障碍

与共生共荣相对的是偏利寄生关系,即一方为另一方提供有利的帮助,自己并没有获得对方的帮助,甚至获得的是不利的影响。2008年金融危机爆发以前,金融发展对实体经济发展具有促进作用的观点占据着主导地位,而此次金融危机的爆发使人们深刻认识到金融发展对实体经济并非完全有利,存在着偏利甚至寄生的可能性。这是因为,金融只是在推动实体经济发展的同时分享实体经济创造财富的一部分。一旦金融自我发展超越了实体经济的支撑能力,那么将会引发危机,对经济产生负面冲击。例如,以信用为基础的有价证券的发行与投资能够帮助企业筹集资金用于生产,投资者随之分享企业发展成果。而有价证券在二级市场的买卖,会在社会生产领域之外,创造财富增殖的幻想,这不仅会挤占实体经济发展所需要的资金,而且这种有价证券的买卖可能会因过度投机,造成有价证券的价格偏离其实际价值形成泡沫经济,进一步割裂金融与实体经济的联系。舒拉里克和泰勒在他们著名的《信用繁荣导致信用破灭:货币政策、杠杠周期和金融危机 1870—2008》一文中指出,一旦泡沫经济超过了实体经济的承载力,便会引发信用危机。大量研究表明,信贷繁荣(信贷快速增长)往往会预示着危机的发生。因为强劲的信贷增长背后实际上是债务的累积,这是宏观经济和微观企业脆弱性的总根源。从近期两次全球金融大危机来看,危机爆发国(泰国和美国)在爆发危机前都曾经历过信贷的大幅扩张。信贷扩张之所以不具有可持续性,是因为这些信贷扩张并非完全是为社会生产服务,很大比例的信贷扩张是由金融衍生工具创新引起金融自我循环所致,而这终究会因过度偏离实体经济的承载能力而引发危机。金融的自我循环以及过度偏离服务实体经济的轨道是不可持续的,金融同实体经济均衡发展的关键是二者朝着互利共生的方向发展。

### 三、利益调整是金融同实体经济均衡发展的关键

实现金融同实体经济均衡发展需要做很多方面的工作,可以说是一项系统性的大工程。塞切蒂和哈鲁比在他们的《为什么金融部门的发展会对实体经济增长产生挤出效应》一文中认为,金融部门的发展及其高利润可能会吸引人才进入金融部门,而实体经济部门特别是科技企业部门的人才相对流失会导致整个社会的产出效率乃至福利水平的下降。这里提出的问题,表面上是工资水平高低引起的人才配置,实质上则是金融与实体经济之间的利益分割问题。在共生关系中,共生单元的利益分割决定着共生模式,金融与实体经济之间能不能形成互利共生关系,关键在于二者如何分割共生利益。金融业能够从筛选优质投资项目、促进企业治理和创新、提供信息、进行风险管理等多方面对经济发展作出有价值的贡献,但这种价值是通过与实体经济紧密结合,以利息(或服务费)形式参与实体经济的利润分享而实现。金融发展离开实体经济,金融就是无源之水、无本之木。因此,虽然不能简单认为,金融业的高利润意味着产业的高成本。<sup>①</sup>但必须承认,利息或服务费是实体经济成本的重要组成部分。因此,金融业利润的高低,直接影响实体经济成本,进而影响实体经济的利润和未来发展能力。正因如此,金融与实体经济构成一个共生体。只有实体经济发展了,金融业的利益诉求才能有效实现。

改革开放以来,借助于国际大循环,市场和资源两头在外,中国实体经济迅速发展,并成为制造业第一大国,但还不是制造业强国。在经济发展的新阶段,中国的实体经济亟待转型升级,需要从要素驱动转向创新驱动。一方面,创新的资金投入大、周期长,产品开发难度大、存在技术障碍和技术壁垒,关键核心技术难于突破。另一方面,创新的产品往往由于性能、稳定性或消费者惯性等因素难于被市场接受。这意味着,创新必然存在很大的不确定性。在此背景下,作为共生体的金融应该千方百计为实体经济提供有效服务,想方设法为实体经济创新发展提供财力支持。我们根据WIND资讯数据计算了中美金融与实体经济的盈利情况,2019年中国A股上市公司中,金融、实体经济的净资产收益率分别为12.29%、7.34%,金融高出实体经济4.95个百分点;金融机构净利润占上市公司净利润的51.27%,实体经济的净利润占42.08%,金融高出实体经济9.19个百分点。同年,美国NYSE上市公司中,金融、实体经济的净资产收益率分别为7.22%、10.47%,实体经济高出金融3.25个百分点;金融机构净利润占上市公司净利润的26.17%,实体经济的净利润占73.82%,实体经济高出金融47.65个百分点。中国金融业目前高盈利状态,完全可以通过适度降低利润分享份额,支持实体经济的转型升级。中国金融高、实体经济低,美国实体经济高、金融低的严峻现实也说明中国金融与实体经济之间的利益结构急需调整。

### 四、利益调整的基本思路

文书洋等的研究发现,垄断是金融业高利润的主要来源,但是菲利蓬教授在《金融业变得效率更低了吗?对金融中介的理论和测算的研究》中分析了一百余年间美国金融行业的收入和成本后指出,金融服务的价格长期高昂,金融业的高利润很难用垄断解释。这里的分析说明,调整金融与实体经济之间的利益分享关系有两个思路:一是降低金融服务的价格,二是放松金融业的进入门槛,通过竞争抑制垄断溢价。

首先是金融服务的价格方面,中国的金融改革并非按照新自由主义倡导的“休克疗法”,而是采取渐进式改革方式,通过对金融业实施“在线修复”,实现金融的改革发展与稳定,这使得中国金

<sup>①</sup> 文书洋、牟爽、刘锡良,2020《中国金融业利润过高了吗》,《经济学家》第6期。

融既有着竞争力很强的超大金融机构,又有着资本实力和经营能力较弱的中小金融机构。价格调整很难通过制度的设计强制执行,可以通过利率市场化改革引导。自2019年8月20日起,中国人民银行由全国银行间同业拆借中心于每月20日公布贷款市场报价利率(loan prime rate, LPR);各银行应在新发放的贷款中主要参考贷款市场报价利率定价,并在浮动利率贷款合同中采用贷款市场报价利率作为定价基准。2020年11月20日,LPR 1年期为3.85%,5年期以上为4.65%,分别较改革前下降0.4个和0.2个百分点,降低实体经济贷款成本的效果很好。要加快推动利率市场化改革,利用LPR机制引导商业银行下调贷款定价水平,更大力度让利于实体经济。考虑到不同银行负债成本、管理成本、风控能力等存在差异,可以建立差异化的利率区间引导机制,避免地方性中小银行利差过低导致亏损,稳妥有序推进利率市场化改革。2019年2月22日全国银行业协会发布银行业金融机构减费让利、推动银行业更好支持服务实体经济的倡议;2020年6月国务院常务会议提出“推动金融系统全年向各类企业合理让利1.5万亿元”。因此,通过价格调整金融与实体经济利益分享结构的另一个思路,可以考虑把减费让利列入金融机构环境社会治理报告的披露内容,通过社会舆论、市场评估以及监管部门的考核引导金融机构把减费让利制度化。

其次是在垄断因素方面,姜琪在他2012年的文章《中国银行业高利润的来源:市场势力还是高效率》中通过实证研究认为中国银行业高利润主要来源于行政垄断保护下的行业系统性市场势力溢价,而非改革带来的效率提高,虽然GDP增长能在一定程度上拉动银行业利润提高,但非主要原因。应该说,近年来金融业的行政性垄断导致的市场势力大为下降。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”相应地,提出允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。同时,在传统金融之外,互联网金融、金融科技不断兴起,也大大改善了金融业的竞争环境。但总体来讲,金融垄断还是存在的。正因为如此,2020年中央经济工作会议指出,2021年经济工作的重点之一是反垄断和防止资本无序扩张。在保持金融稳定的前提下,应进一步放松金融业的进入门槛,通过金融业的反垄断,改善竞争环境,这既能提高金融业的效率,又能调整金融与实体经济之间的利益分享结构,推动金融同实体经济均衡发展。

## 2035年远景目标与国家发展治理三要素\*

田国强

中国正处在一个新的历史交汇点,内外部环境正发生深刻变化,置身于世界百年未有之大变局中,中华民族伟大复兴的历史进程面临诸多新的机遇与挑战。在此背景下,十九届五中全会通过了《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》),就今后五年发展和相当长一个时期的改革发展作出了系统谋划和战略部署,并对十九大所确立的第二个百年奋斗目标中的第一阶段基本实现社会主义现代化远景目标,作了进一步的明确和动员,将此前的“全面建成小康社会”提升为“全面建设社会主义现代化国家”。分解来看,2035年远景目标包含了一系列关键词:创新型国家、现代化经济体系、法治国家、法治政府、法

\* 田国强,湖北经济学院财经高等研究院、上海财经大学高等研究院、美国德州A&M大学经济系,邮政编码:430205。

治社会、对外开放新格局、中等发达国家水平、人均收入翻番、共同富裕等。为此,《建议》提出了一系列战略部署和行动方案,指出重点领域关键环节改革任务仍然艰巨,创新能力不适应高质量发展要求,强调经济高质量发展,关键核心技术实现重大突破,把发展经济着力点放在实体经济上,推进以人为核心的新型城镇化等。

在当前内外环境的挑战下,要实现《建议》所提出的当前和远景目标,任重道远,让战略部署落地,其难度可想而知,实施过程会更为复杂。仅人均收入翻番,就意味着GDP实际增速差不多为年均4.7%,而要实现2035年人均GDP达到中等发达国家水平则是更高的要求。即使在2035年只是达到现今高收入经济体1/3分位值(2019年为人均23503美元),今后15年人均GDP年均增速要达到5.4%左右,况且其他高收入经济体今后15年经济或多或少都会增长,难度则会更大。《建议》对此已有清醒的认识:发展不平衡不充分问题仍然突出,重点领域关键环节改革任务仍然艰巨,创新能力不适应高质量发展要求,农业基础还不稳固,城乡区域发展和收入分配差距较大,生态环保任重道远,民生保障存在短板,社会治理还有弱项。

那么,如何落实《建议》中的战略部署,让规划落地,特别是如何具体全面深化改革,改善能产生内生动力的基础制度环境,使之符合现代化发达国家的体制要求,以此实现《建议》中的各种目标,就成为当前中国学术界的重要研究课题。显然,要做到这些,单靠经济治理领域的单兵突进是不行的,还必须将国家治理、社会治理的因素也考虑进来,以全局观念、系统思维、综合治理的一般均衡分析来加以谋划。这是因为包容性经济制度,国家能力和政府执行力,以及民主法治、公平正义、包容透明的社会治理是好的国家发展与治理三要素,差不多是经济可持续良性发展,社会和谐稳定,全面建设社会主义现代化国家,长治久安的充分必要条件。古今中外的实践反复地说明了,凡是经济社会取得成绩或进步,都是这三要素的某些方面得到改进,而出现问题一定是其中某些要素存在缺陷。从而,中国下一步需要围绕上述这三要素进行全面深化改革,继续做长短板、补齐短板,以此实现国家治理体系和治理能力的现代化,实现远景目标。

要做到这些,必然要对中国经济研究也提出更高更新的要求,特别是旨在研究和解决影响全局的中国经济发展中的重大现实问题,给出政策建议和改革措施,必须要理论结合实际,掌握其关键性研究方法,包括要有全局观念、系统思维、综合治理的一般均衡分析,不能盲人摸象;同时要采用“三维六性”(分析要有三维度:理论逻辑、实践真知、历史视野,强调的是六性:科学性、严谨性、现实性、针对性、前瞻性、思想性)的多维度、多重特性的研究方法;此外,还要正确处理好短期风险应对和中长期发展改革治理的辩证关系,充分考虑其系统性风险和不确定性,不能盲目乐观,要有风险意识和危机意识;同时注重改革举措从必要性到充分性的转换,准确把握信息、激励、效率和公平四个关键词。只有这样,才能研究和解决好国家发展与治理三要素问题。下面具体论述。

## 一、以经济制度上的包容性促进向创新驱动转型

改革开放以来,中国经济发展主要依靠劳动力、资本、土地、自然资源等要素驱动,成就显而易见,但问题也愈益突出,经济增长的可持续性面临巨大挑战。

十九大提出了中国经济从高速增长阶段向高质量发展阶段迈进的基本判断,但高质量发展靠要素驱动难以完成,需要向效率驱动乃至创新驱动转变,以此才能提高效率和勃发创新力。《建议》中“创新”出现了47次,“创新驱动”出现了3次,提出到2035年要“进入创新型国家前列”,重视程度可见一斑。创新驱动要靠企业家精神、靠现代市场体系、靠能激发人们创新的主观能动性的宽松环境。企业家精神和创新驱动是市场竞争的结果。竞争导致企业利润下降,企业就会有动力

去创新,且要生存还不得不去创新。

中国过去 40 多年的改革开放之所以取得巨大成就,离不开松绑放权的市场化改革,竞争机制的引入,对外开放的实行,民营经济的大发展,这些大大加强了经济制度的包容性。这样,想要促进经济社会良性发展,重要的并不是利用行政力量干预市场运行,财政、货币、产业政策调节只是为进一步深化改革开放争取时间、打下基础、创造条件。中国经济目前的全要素生产率水平仅相当于美国的 50% 不到,市场还没有完全在资源配置中发挥决定性作用,创新精神和企业家精神也并未充分释放。如何通过体制机制改革实现从要素驱动向效率驱动、创新驱动的转变,是突破增长瓶颈的关键。

美国经济学家鲍莫尔(William Baumol)扩展熊彼特的创新理论,论述了创新和企业家精神的确立依赖于制度的选择,从而属于内生变量。如果影响企业家行为的游戏规则是非常态乃至破坏性的,那么创新和企业家精神也得不到释放。所以,基本和基础性制度环境的建立才是最为关键的,如现代市场经济体制的建立和完善。现代化和工业革命及当前科学技术创新的高速发展都充分显示,科技创新的主要源泉是充分发挥自由竞争下的个人主观能动性。

同时,需要纠正什么技术都自己独立搞一套体系的迷思,即使是美英法德日等发达工业国家,也没有完整的技术体系,都依赖于国际分工。从而,为了达到《建议》中的远景目标,开放的重要性和必要性更加凸显。特别是面对美国从贸易、投资、技术等领域的打压和封锁,中国应主动推动对外开放,进一步扩大同盟军,要尽量避免将自己合并为中低端类,这特别不利于创新驱动发展和创新型国家的转变。因此,中国需要以利益共享确保供应链安全和促进外部市场多元化,应团结日本、欧盟、英国等发达经济体,以多元化确保供应链。

令人欣喜的是,东盟和中日韩澳新 15 国经过多年谈判,近日共同签署了《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)这一全球最大规模自贸协定。RCEP 将贸易自由化与便利化作为首要任务,致力于建立逐步削减货物贸易关税和非关税壁垒的高质量自由贸易区。此协定的签署也正好呼应了《建议》提出的“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”的要求。确实,中国国内市场巨大,经济充满活力,在当前美国对中国全面遏制的背景下,大力发展内循环是顺理成章的重要战略部署,但外循环决不能丢。如果没有外循环,最好的结果也只是次佳而不是最佳。并且,即使短期内循环发展起来,而抛掉了外循环的话,至多只是局部、短期最优,全局、长期最优应是开放式的国内国际整体双向流动的大循环。在经济全球化的今天,中国经济已经与世界经济深度关联,如果只是关注中国自身的局部均衡,而忽视世界范围的全局一般均衡,不进行深层次、多方位的综合治理改革和加大开放,将会面临需求瓶颈、技术短板和机制挑战等诸多问题,并可能加重经济不平衡不充分发展的问题。

这样,从包容性经济制度的要求来看,中国所推行的社会主义市场经济体制要求,依法平等保护民营企业产权和企业家权益,破除制约民营企业发展的各种壁垒,依法保护外资企业合法权益,健全促进和保障境外投资的法律、政策和服务体系,健全为更为广纳式的包容性市场经济体制,真正让市场在资源配置中起决定性作用,让政府起更好而不是更多的作用。

## 二、在法治政府框架下加强国家能力和政府执行力

十九届五中全会确立了到 2035 年“基本建成法治国家、法治政府、法治社会”的目标,其中法治政府是关键。构建高水平社会主义市场经济体制,需要加快转变政府职能;建设职责明确、依法行政的政府治理体系;深化简政放权、放管结合、优化服务改革;全面实行政府权责清单制度;持续优化市场化法治化国际化营商环境。政府需要发挥作用的地方不能不作为,不能缺位,而需补位,

让政府发挥好的恰当的作用。做到这些都需要法治,现代市场经济体制与传统市场经济体制的最大区别之一就在于其基础是法治(the rule of law),也就是依法治国。

这样,法治建设是中国未来全面深化改革至关重要的核心内容,是其他领域改革的关键枢纽,是国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。这是由于界定和理清政府与市场、政府与社会治理边界的关键是政府职能和权力边界的确定,而这关键靠法治。一个好的法治环境,可以支持和增进市场,真正让市场发挥基础性和决定性的作用。而让市场有效的必要条件是政府职能定位恰当。因此,政府职能转变成为关键,从而市场定位和政府定位不是两个独立变量,而是相关变量。市场能否在资源的配置中发挥决定性的作用是政府定位的应变量,市场是否有效关键取决于政府的恰当定位,其定位需要由法治来规范化。

当然,法治还要明确公民的权利与义务,界定和保护产权,保证合同执行,维护市场竞争。一个国家经济长远发展的保证就是依法治国,一个职能恰当定位的政府一定是个有能、有为、有效、有爱的维护、服务型政府,让其发挥这些作用的关键是让公权力的行使受到法律的约束和民众的监督。

### 三、完善社会治理、发展壮大中等收入阶层

一个和谐理想的社会应具有民主法治、公平正义、包容透明的社会治理,能保证社会成员的基本权利,创造起点公平,保证所有人享有大致相同的机会平等,比如保证所有人都能够接受教育,享受同等的基础教育,使之都能够公平地参与市场竞争,都能够依靠法律和制度来维护自己的合法权益。当代中国在民主法治、公平正义、包容透明的社会治理方面取得了巨大进步,但依然需要深化改革。

没有良好社会自治的国家公共治理,难以称得上是成熟的国家公共治理。面对转型过程中信息极度分散、复杂的社会矛盾和日益繁重的社会管理、服务任务,仅仅依靠政府的力量远远不够,且矛盾可能引向政府自身。特别是涉及人民安全、公共安全的信息,地方政府和相关部门需要充分重视,包容透明,及时公开,提前预警,做好预期管理,以此提振大众的信心和政府的公信力,做到不战而屈人之兵的效果,而不是等到出现了大问题才去解决,这么做无论怎么有效和有执行力,都只是次优而不是最优,代价太大。国际经验表明,社会可以作为平衡和控制政府与市场之间张力的关键要素,社会组织在协调各方利益、共享公共资源和公共信息、促进公平正义等方面可以对政府形成很好的补充作用。这就要求实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动,发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用,同时要求社会治理更多地依靠制定明确、透明的规则,畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径,充分反映自身的意愿和诉求,确保政府决策的科学、民主、公正和激励相容,夯实公正的公共利益基础,使之成为社会发展的润滑剂和催化剂,减少社会摩擦,降低发展成本。

与此同时,仓禀实而知礼节,社会力量要真正成为促进国家发展的具有理性、建设性的内在推动力,还需要政府的扶持和引导,特别是要大力培育和壮大中等收入群体,他们是确保一个社会实现稳定和发展的的重要因素,也就是减少社会矛盾和社会不公的有力制度安排。当然,当前中国收入分配差距仍然较大,如何改革收入分配体制,为大众创造一个尽可能公平竞争的起点,随后让市场去运作,实现效率与公平的兼顾平衡,需要引起特别的重视。

因此,面向2035年,中国需要实行国民收入倍增计划,推动生计有所靠、终老有所养、病疾有所医、住者有所居、求学有所教,实现《建议》所提出的“中等收入群体显著扩大,基本公共服务实现均等化,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小”目标,形成可持续经济增长和提振内需的基础,也为民主法治、公平正义、包容透明的社会治理打下良好基础。中国需要将新时期的经济增

长目标放在国民收入增长方面,这是提振内需实现经济良性循环的必要条件,也是实现发展成果为全民共享的必然要求。

#### 四、结束语

总之,中国要真正实现2035年远景目标,必须进一步健全国家发展与治理三要素,推动经济社会的良性发展和国家的长治久安。包容性经济制度、国家能力和政府执行力,以及民主法治、公平正义、包容透明的社会治理,这三要素是好的国家治理体系的充分必要条件,也大致对应了一个国家的政府、市场和社会三方面制度安排及其边界的合理界定。一个现代化的国家治理体系,必然是正确处理好政府与市场、政府与社会的关系,让三者各归其位、互动互促的制度体系,从而需要在经济、政治、文化、社会和生态文明建设等的全方位整体联动改革框架下进行。这些不同领域的改革都涉及到一个共同的问题,就是科尔奈所言的“对政府影响应该达到的规模和限度进行仔细设计”。改革中要转变政府职能,全面实行政府权责清单制度,合理界定政府与市场、政府与社会之间的治理边界。

当然,改革理念和方案的重要性自不待言,更重要的还是执行和落实,否则只能是停留在纸面和口头。所以,基于信息有效和激励相容的顶层机制设计,对于中国下一步的改革推进和制度完善以及实现《建议》所提出的当前和远景目标至关重要。当然,改革也离不开基层的大胆探索尝试,只有坚持顶层设计与基层探索联动的全方位改革,及时变革,才能避免经济、社会、政治方面的系统性风险,形成共识,建立信任。这样,在思考大国战略和国家关系时,往往不能只看表象和经济层面的利益,仅从战术层面上思考问题,还要有大局意识、危机意识和忧患意识,需要从全局、长远和大国战略层面,从风险和利益的权衡方面来系统思考大国关系走向及其对应。唯有如此,才能在百年未有之大变局中实现中华民族的伟大复兴!

## 论适当增加公共消费<sup>\*</sup>

郭庆旺

习近平总书记指出“我们必须采取正确的消费政策,释放消费潜力,使消费继续在推动经济发展中发挥基础作用。”<sup>①</sup>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》)提出“增强消费对经济发展的基础性作用,顺应消费升级趋势,提升传统消费,培育新型消费,适当增加公共消费。”这是在我国发展环境面临极大不确定性的新形势下,在进入新发展阶段之际,从贯彻新发展理念,构建新发展格局的高度,对消费作用的重新定位以及全面促进消费的战略抉择。尤其值得关注的是,《建议》首次提出“全面促进消费”,并将“适当增加公共消费”作为其中的一个重要组成部分。

的确,公共消费与私人消费一同构成了最终消费。增加公共消费,不仅增加最终消费,而且对

<sup>\*</sup> 郭庆旺,中国人民大学中国财政金融政策研究中心、财政金融学院,邮政编码:100872。

<sup>①</sup> 习近平 2017《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社,第230页。

于激发私人消费潜力、增强居民消费能力、推动居民消费结构升级至关重要,也是增进民生福祉、①满足人民日益增长的美好生活需要的重要举措。同时,我们注意到,《建议》在提出增加公共消费时,附加了限定词——“适当”。这就需要我们准确理解增加公共消费的要义,特别是要精准把握“适当增加”的内涵。对此,我们可从“总量适度性”、“结构适应性”和“资源适配性”三个方面来理解“适当”增加公共消费。

## 一、公共消费增加的总量适度性

“适当增加公共消费”首先在增加公共消费的总量上要适度。要确定公共消费的“量”,其前提需要厘清公共消费的外延。目前,经济学界针对公共消费的内涵尚无共识,其外延有宽窄之分。我们采用最常见的两种公共消费度量方法:一种是“宏观法”,另一种是“微观法”。“宏观法”从国民经济核算角度,将政府最终消费(简称政府消费)界定为公共消费;在宏观经济学和财政学中,公共消费相当于政府购买性支出中的消费支出或者不包含转移性支出(社会保护支出)的政府经常性支出。“微观法”从家庭消费(或家庭福利)函数角度,将财政支出中的经常性支出作为公共消费,即政府支出总额中扣除公共投资后的支出。显然,“微观法”度量的公共消费属于大口径。为了避免争议,我们采用这两种口径来讨论增加公共消费的总量适度性。

首先,按“宏观法”计算公共消费占GDP的比率(简称公共消费比率)。从我国近40年来的历史变化来看,公共消费比率呈现逐渐上升趋势:1970—1979年平均为12.2%,1980—1989年平均为13.6%,1990—1999年平均为14.1%,2000—2009年平均为14.5%。不过,2010—2018年平均为13.8%,比上一个十年期平均值下降了0.7个百分点。②从这一点来看,我国应当增加公共消费,公共消费比率在今后相当长时期内至少应继续保持过去的上升态势。从近年来的国际比较来看,2010—2018年高收入发达国家和上中等收入国家③的公共消费比率平均值分别为20.1%和15.1%,比我国同期公共消费比率平均值分别高出6.3个百分点和1.3个百分点。但必须指出的是,这些国家的政府总支出占GDP的比率本身就高于我国,比如上述高收入国家和上中等收入国家同期政府总支出占GDP的比率比我国分别高出15个百分点和4个百分点左右。况且,如果从公共消费占最终消费总额的比重(简称公共消费比重)来看,我国的公共消费比重已相当高:2010—2018年高收入发达国家和上中等收入国家的公共消费比重平均值分别为26.7%和20.4%,而我国同期公共消费比重平均值已达到26.8%。当然,我国公共消费比重如此之高,也从另一侧面说明居民私人消费比率和比重都过低。

其次,按“微观法”计算公共消费比率。鉴于“微观法”度量的公共消费大体上是在“宏观法”度量的公共消费基础上加上政府的社会保护支出,故在此只需计算和观察社会保护支出占GDP的

① 近年来,许多学者(Stiglitz et al 2018; Fellner & Goehmann 2020)已将公共消费纳入家庭经济福祉(economic well-being)的决定因素中,特别是Wolff et al.(2005)认为,在现代社会里,家庭的经济福祉不仅取决于家庭的财富或收入,还取决于家庭的公共消费;而且,增加公共消费,还可以减少不平等。Stiglitz, J. J., Fitoussi, and M. Durand, 2018, *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, OECD Publishing; Fellner, W. J., and B. Goehmann 2020, “Human Needs, Consumerism and Welfare”, *Cambridge Journal of Economics*, 44(2), 303—318; Wolff, E. N., A. Zacharias, and A. Caner, 2005, “Household Wealth, Public Consumption and Economic Well-being in the United States”, *Cambridge Journal of Economics*, 29(6), 1073—1090.

② 为了与下文的国际比较相匹配,这里采用的原始数据来自联合国国民账户。

③ 这里选择的国家是2010年人口在500万以上的国家,其中,高收入国家包括澳大利亚、奥地利、加拿大、智利、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、以色列、意大利、日本、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、韩国、沙特阿拉伯、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、英国、美国等25个国家,上中等收入国家(不含长期遭受美国经济制裁或战乱的国家)包括阿尔及利亚、阿根廷、阿塞拜疆、白罗斯、巴西、保加利亚、哥伦比亚、多米尼加、厄瓜多尔、哈萨克斯坦、马来西亚、墨西哥、秘鲁、罗马尼亚、俄罗斯、塞尔维亚、南非、泰国、土耳其等19个国家。

比率(简称社会保护支出比率)即可。虽然目前从国际比较来看,我国社会保护支出比率明显低于高收入国家的平均水平,也稍低于上中等收入国家的平均水平,<sup>①</sup>但在这些国家当中,许多国家的社会保护支出比率已不再上升,特别是一些高收入国家的社会保护支出比率近年来还有下降趋势。而我国社会保护支出比率一直保持上升态势——从2005年的2.1%,逐渐上升到2017年的7.2%;相应地,社会保护支出占政府总支出的比重也从8.3%大幅上升到23.5%。<sup>②</sup>

综合以上两种方法考察的我国公共消费状况,对于增加公共消费的适度性,我们大致可以解释为:在“十四五”期间乃至到2035年,公共消费比率要继续保持上升态势;只是在近期二三年里,公共消费比率提高的幅度要稍大些,以应对新冠肺炎疫情对总需求和居民私人消费需求的冲击。

需要说明的是,之所以不能大幅度提高公共消费比率,主要原因在于,无论在理论上还是针对各国实践的实证分析上,公共消费对经济增长特别是对私人消费到底产生怎样的影响,至今仍争论不休。宏观经济学文献中,大体上有三种主要思想流派,可简称为乘数说、替代说和无关说。尽管每个流派都提出了一套逻辑自洽的解释,但实证分析结论莫衷一是,不仅因国家和时期的不同而有别,也因公共消费的外延界定不同而各异。因此,在我们看来,公共消费的“适当增加”,充其量是公共消费比率逐渐提高。诚如习近平总书记在阐释共享发展理念内涵的第四个方面时所言,“共享是渐进共享。这是就共享发展的推进进程而言的。一口吃不成胖子,共享发展必将有一个从低级到高级、从不均衡到均衡的过程……”<sup>③</sup>这一思想同样适用于此。

## 二、公共消费增加的结构适应性

从百余年的世界发展史来看,随着现代工业社会的发展,人均收入水平的提高,政府活动范围的扩大,政府支出占GDP比率不断提高;与此同时,随着经济发展从初级阶段进入中级阶段和成熟阶段,社会成员对公共消费需求的收入弹性通常会大于1。因此,在我国进入新发展阶段,特别是人均GDP已经超过1万美元、迈向高收入国家的进程中,公共消费比率必然会上升。同时,我们也要认识到,《建议》中提出的公共消费的“适当增加”,还应有公共消费增加过程中的结构优化之意,或者说应更加注重哪些类别的公共消费增加。因此,公共消费增加的结构适应性就是要从适应新时代的新任务、新要求、新目标来理解“适当增加公共消费”。

习近平总书记在党的第十九次全国代表大会上的报告就曾明确指出:“发展是解决我国一切问题的基础和关键,发展必须是科学发展,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。”<sup>④</sup>因此,“适当增加公共消费”,需要增加那些更加有利于贯彻新发展理念、更加有助于促进经济社会高质量发展、更加有益于改善人民生活品质的公共消费。

根据国际货币基金组织《政府财政统计》的职能分类,政府支出分为10大类,即一般公共服务、国防、公共秩序与安全、经济事务、环境保护、住房和社区设施、卫生健康、娱乐文化、教育、社会保护。表1列示了我国和部分高收入国家、上中等收入国家各类支出2016—2017年两年的平均情况。<sup>⑤</sup>

① 比如2013—2017年,我国社会保护支出比率平均值为7.2%,高收入国家和上中等收入国家的社会保护支出比率平均值分别为17%和9%。

② 根据国际货币基金组织《政府财政统计》按职能划分的财政支出数据计算而得。

③ 习近平,2017《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社,第216页。

④ 习近平,2020《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社,第17页。

⑤ 为了口径一致和便于国际比较,我们采用国际货币基金组织《政府财政统计》数据。由于该统计对我国的数据更新最近为2017年,且为避免单个年份异常值,故采用2016—2017年平均值。

表1 财政支出结构国际比较(2016—2017年平均) 单位:%

支出类别	各类支出占GDP比率			各类支出占财政支出比重			增长速度 (中国)
	高收入国家	上中等收入国家	中国	高收入国家	上中等收入国家	中国	
一般公共服务	5.7	5.4	2.9	12.8	16.2	9.3	13.9
国防	1.5	1.6	1.3	3.6	5.2	4.2	7.2
公共秩序与安全	1.7	2.1	1.5	3.9	6.1	4.9	15.3
经济事务	4.3	5.2	7.4	9.9	15.8	24.1	-1.8
环境保护	0.7	0.3	0.7	1.6	0.8	2.3	10.6
住房和社区设施	0.5	1.4	2.7	1.1	4.0	8.8	12.5
卫生健康	6.8	3.6	3.0	15.3	10.8	9.7	12.3
娱乐文化	1.2	0.9	0.4	2.6	2.5	1.4	4.7
教育	5.1	3.9	3.8	11.5	12.0	12.2	7.2
社会保护	16.8	9.1	7.2	37.8	26.6	23.2	11.3

资料来源:根据国际货币基金组织《政府财政统计》的相关数据整理。The International Monetary Fund (IMF), Government Finance Statistics(2019)。

从表1可以看出,与其他两类国家的平均水平相比,我国一般公共服务、卫生健康、娱乐文化、社会保护等支出无论是占GDP比率还是占财政支出比重,都明显低于两类国家的平均水平;相反,经济事务、住房和社区设施支出则大大高于两类国家的平均水平。教育支出虽然从其占GDP比率来看较低,但占财政支出比重并不低。尽管因不同国家以及一国的不同时期亟待解决的主要经济社会问题不同,所采取的财政政策迥异,但这种国际比较还是具有一定程度的参考价值。实际上,近年来,我国高度重视关系民生福祉的财政支出增加:从表1中2016—2017年各类支出的平均增长速度来看,经济事务的支出出现了负增长,住房和社区设施、卫生健康、社会保护、环境保护等与人民生活品质改善息息相关的支出增长相当明显。

进一步而言,在住房和社区设施、社会保护方面的支出增速已经较高的情况下,为了既要让人民群众在当前有更多“获得感”,又要推动经济社会长远持续发展,“适当增加公共消费”的重点应放在卫生健康、教育以及娱乐文化等方面。之所以将这三个方面作为近期增加公共消费的重中之重,除了娱乐文化支出较低之外,特别强调卫生健康和教育支出,主要原因还在于:第一,创新发展理念和内生增长理论,都要求有更多的高质量人力资本,而人力资本的形成和积累需要尽可能地增加卫生健康和教育支出。第二,与集体公共消费(如一般公共服务、国防、公共秩序与安全等)相比,卫生健康、教育、娱乐文化等个人公共消费,与私人消费具有互补性,或者说具有拉动私人消费的作用。<sup>①</sup>

### 三、公共消费增加的资源适配性

增加公共消费势必涉及资金来源问题。显然,不可能通过增加新的税费来筹措资金,因为新增税费会减少居民可支配收入,抑制居民的私人消费需求。况且近年来,我国一直以大力度减税降费政策作为积极财政政策的一个重要组成部分来推动供给侧结构性改革。因此,公共消费增加的资源适配性,就是要合理配置可供增加公共消费的可行的、匹配的资金来源。

<sup>①</sup> 这种作用的机制可概括为“收入效应”和“保险效应”:前者即政府增加这类支出将降低家庭目前承担的相应开支的比例,增加了家庭的一生资源和当前消费;后者即政府增加这类支出意味着家庭面临的未来医疗、教育等费用可能会降低,从而减少预防性储蓄,增加当前消费。

政府的资金来源大致有四大类,即凭借政治权力课征的税收、凭借财产所有权取得的收益、根据受益原则收取的费用以及凭借国家信用取得的债务收入。一般而言,前三类资金来源用于公共消费(政府经常性支出),债务净收入用于公共投资(政府资本性支出)。那么,增加公共消费的增量资金来自何方?除了提高公共支出效率外,近年来,各级财政部门采取了一项重要举措,即盘活存量(沉淀)财政资金。但问题是,随着时间的推移,可供盘活的资金有限,而且这并非真正意义上的新增资金来源。另外一种流行的观点主张,削减公共投资,以腾挪出资金来增加公共消费。但问题是,从我国解决发展问题的需要来看,公共投资是否过多本身就存在争议,况且《建议》在“拓展投资空间”时指出“加快补齐基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板……推进新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设,支持有利于城乡区域协调发展的重大项目建设。”公共投资在这些领域必将发挥不可或缺的作用。

因此,在不一定减少公共投资的情况下,可改变以前的做法,将用于公共投资的预算资金腾挪出来,用于增加公共消费;公共投资的资金则完全通过增发政府债来解决。以2011—2017年的情况为例,可做如下粗略估算:在全社会固定资产投资实际到位资金中,国家预算资金从2011年的14843.3亿元持续增加到2017年的39036.2亿元,年均27003.5亿元。债务净收入(中央和地方政府债务当年发行额减去当年还本额)从2011年的4533.61亿元增加到2017年的26236.9亿元,年均12911.8亿元。<sup>①</sup>这在一定程度上意味着,年均大致有14091.7亿元(=27003.5亿元—12911.8亿元)的常规财政收入可用于增加公共消费,通过额外增发14091.7亿元的政府债来筹措公共投资的资金。

当然,这种财政资源配置方式方法的变革,需要在构建现代财政制度进程中,进行两项制度创新,一是财政治理制度创新,二是债务风险管理制度创新。前者的核心在于制定一项财政规则:政府举债取得的资金只能用于公共投资,不能用于经常性支出(非常时期除外);公共投资的资金只能通过政府举债来筹措,不能用经常性收入。<sup>②</sup>后者的核心在于科学制定政府债务的余额管理和限额管理方法,提高债务资金的使用效率。

## 百年未有之大变局与双循环\*

万广华

与“新常态”、“三大攻坚战”和“供给侧改革”等有所不同,“百年未有之大变局”与“双循环”将伴随中国与中国经济很多、很多年,确实值得加以思考和讨论。

### 一、百年未有之大变局

2008年是百年未有之大变局的一个转折点,虽然经济学界可能认为2010年更为重要,因为这一年中国GDP总量超过日本,成为世界上的第二大经济体。笔者却认为,由于全球金融危机的爆发,2008年标志着中国在世界中的地位进入新的阶段。恰恰是在这个重大背景下,笔者开始了对

<sup>①</sup> 根据《中国统计年鉴(2020)》和历年全国财政决算表公布的相关数据计算。

<sup>②</sup> 我国《预算法》目前只对地方各级政府的举债在用途方面有类似的规定。《预算法》第三十五条规定“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金,可以在国务院确定的限额内,通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措……举借的债务……只能用于公益性资本支出,不得用于经常性支出。”

\* 万广华,复旦大学世界经济研究所,邮政编码:200433。

百年大变局的认真思考,并在2008—2009年间,与中国派驻亚洲开发银行董事办公室的官员进行了交流。基于这些思考和交流形成的文稿,部分观点超前,一直难以发表,最终才刊于2011年《国际经济评论》上。写作此文的主要目的,是试图说明以美国为代表的西方世界早晚会全方位遏制中国的发展。论文提出的应对策略包括:中国需要千方百计争取和平发展的时间和空间;在国际上要设法拓展和加强与周边国家的关系;在国内要努力推进城镇化(实际上是指市民化)。虽然这些观点在当时没有引起重视,但中国的城镇化在数年后开始得到学术界和政府的高度重视,Joseph Stiglitz甚至将中国的城镇化称为21世纪最为重要的两大事件之一(另外一件是科技革命)。中美关系自2018年以来越发陷入困境,西方世界对中国的打压也在进行中。

那么,百年未有之大变局的起点在哪里呢?我们知道,虽然美国总GDP和人均GDP在19世纪末至20世纪初就已经相继超越英国,世界经济的重心开始从大西洋东岸向西岸转移,但直到二战期间,美国在国际秩序和治理中的地位和作用一直受到英国和欧洲的压制,甚至最后没有加入国际联盟。美国真正开始主导国际事务是在太平洋战争爆发后或联合国成立之后。顺便提及,作为霸主的英国都会如此打压自己的“亲弟弟”美国,中国崛起怎么可能逃脱西方列强的全方位遏制?!从19世纪末英美经济实力交替到中国GDP总量开始逼近美国,前后是100余年的时间。这是个人对大变局的第一种解读。

如果从亚洲兴衰的视角看,可以得到对大变局的第二种解读。第一次工业/技术革命前,亚洲在全球GDP中占比接近60%,之后直线下滑,到二战期间下降到了不足16%。二战后,日本经济率先腾飞,接着出现的是亚洲四小龙(韩国、新加坡、中国香港、中国台湾)和四小虎(马来西亚、泰国、菲律宾、印度尼西亚)。更为重要的是,20世纪70年代末的中国和20世纪90年代初的印度开始改革开放,其快速发展使世界的经济重心开始从大西洋两岸转向太平洋两岸。所以,欧美对亚洲崛起的关注始于20世纪90年代,其中包括著名的Paul Krugman和Alwyn Young等关于“亚洲增长奇迹”的争议,也包括William Baumol和Dale Jorgensen等著名经济学家对日本和亚洲增长的研究。当然,最为重要的是2009年开始、旨在打压中国的美国“重返亚洲”的战略转移。从亚洲开始衰落到亚洲(尤其是中国)再次崛起,差不多是200年的时间。这是笔者对大变局的第二种解读。

百年大变局还可以从中国兴衰的角度去解读。据可查资料,公元1000—1600年期间,中国在全球GDP的占比高达25%左右,之后不断下降。改革开放后,中国开始恢复增长,尤其是在1992年邓小平南方谈话和2001年加入WTO后,经济增长明显加速,并创造了人类发展史上的减贫奇迹:以人均每年2300元(2010年价格)为标准的贫困发生率从1978年的97.5%快速下降到2017年的3.1%;在联合国千年发展目标所瞄准的最初的15年间(1990—2005年),中国对全球减贫的贡献高达93.15%,远远高于中国对全球经济增长的贡献(30%左右)。从1600年到现在是400年的时间。这是笔者对百年未有之大变局的第三种解读。

## 二、百年大变局下的(逆)全球化

上述三种对百年大变局的不同解读,最后的落脚点都是亚洲和中国的崛起,而亚洲四小龙、四小虎以及中印的经济增长都离不开第三轮全球化。可以说,亚洲是从第三轮全球化中受益最多的地区,而东亚是从全球化中受益最多的经济体。特别地,如果没有全球化,难以想象中国经济何以腾飞,中国怎么可能成为“世界工厂”(顺利推进工业化),中国近3亿的乡城移民又如何就业(顺利进行经济结构转型)。事实上,中国1992年和2001年GDP增长的显著加速也佐证了全球化的重要性。

全球化带给中国的不只是市场和就业,也不只是外汇储备,更为重要的是软硬技术、高端设备、品质优良的中间品,以及治理和发展理念。可以说,与全球化相伴的技术引进与转让,加上贸易投

资,在相当程度上帮助中国解决了供给侧问题(所谓的追赶和收敛理论),而欧美巨大的市场又在相当程度上帮助中国解决了需求问题。总之,中国从国际大循环或全球化中获得了显著的利益。当然,欧美也享受了全球化的红利,包括从中国获得价廉物美的商品、更高的投资回报等。

从本质上讲,全球化就是实现资源在全球的优化配置,而不是仅仅局限于一个国家或地区内部,这显然能够带来效率的提高或全球化红利。但全球化同时带来了收入不均等,即全球化红利的分配是不均等的,甚至是不公平的,这在理论上和经验上不难加以证明。有研究表明,欧美底层和中层收入群体在本轮全球化中几乎没有获得益处,甚至受到了伤害,所以有了占领华尔街运动、英国脱欧和特朗普当选等历史性事件。也有研究表明,美国铁锈地带蓝领阶层的失业与全球化有关。当这些群体开始意识到全球化损害了自身利益,并通过投票影响选举结果和政府政策时,全球化就可能遭遇逆流。这是当今逆全球化浪潮的社会基础,而诸如特朗普的政客把逆全球化的矛头对准了中国(与其他西方政客不同的是,特朗普同时把矛头对准有顺差的德国、日本等盟友)。所以,有了笔者事前推断到的中美贸易摩擦。<sup>①</sup>只要全球化红利分配问题得不到妥善解决(中短期几乎没有解决的可能性),只要第四次技术革命促使资本替代越来越多的劳动投入,逆全球化浪潮就难以消退。

### 三、(逆)全球化浪潮下的双循环

逆全球化对全世界和中国经济的负面影响无疑是巨大的。2016年以来,笔者在诸多场合强调逆全球化问题,虽然得到越来越多证据的支持,但对全球化的走势,国内仍然存在较大争议,甚至部分世界经济学科的专家还认为本轮全球化无法走回去。对于如此重大的问题,有必要进行深入的讨论,以避免继续误判。

对全球化寄予厚望的观点认为,欧美日不可能放弃中国巨大的市场,更有多个实地调研报告指出,众多在华外企不愿意离开中国。遗憾的是,这些推论的出发点依然在于全球化带来的红利,完全没有考虑红利分配的问题,作为受益方,资本所有者和企业不愿撤出中国是理所当然的。但全球化能否继续,不再是完全由精英和其他受益者说了算。进一步地,逆全球化走到今天,已经不是简单的经济利益问题,甚至不仅仅是利益分配问题,已经与地缘政治紧密相关。只要中美摩擦继续,甚至恶化,只要大多数选民不能从全球化中收益,相关国家的政策和法律都有可能被改写(这些实际上已经发生,比如印度针对中国的种种举措),届时个体和企业的决定只能随之而改变。毕竟国家利益远远大于个人利益,而国家所考虑的不仅仅是经济利益。事实上,从更为广阔的国家 and 区域战略层面考虑,短期内牺牲自身经济利益的事件频频发生。

基于对国际局势和国内经济安全的考虑,中国在2020年5月提出逐步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,旨在把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,充分发挥国内超大规模市场优势,通过繁荣国内经济、畅通国内大循环为中国经济发展增添动力,通过发挥内需潜力,使国内市场和国际市场更好联通,更好利用国际国内两个市场、两种资源,实现更加强劲可持续的发展。考虑到中国早在2014年就提出了“大众创业、万众创新”,笔者一直特别关注的是市场。笔者从20世纪90年代末就开始研究居民储蓄和消费,仅在《经济研究》上就发表过两篇关于消费或储蓄的论文。事实上,在2011年的《国际经济评论》里,笔者也提及了高度依赖国际场所可能带来的风险,呼吁通过大力推进城镇化以增加内需,减少中国经济的脆弱性。

关于双循环下的内需,笔者的观点是,中国投资需求仍然有空间,近年来投资回报率的下降不一定完全由大家所诟病的长期高投资所引起,与投资主体和金融体制机制安排不无关系。从资本有机构成看,中国劳均固定资本拥有量是日韩的1/3,更远远低于欧美。另一方面,中国的城镇化

<sup>①</sup> <http://news.sina.com.cn/o/2018-03-21/doc-ifysnhtn1233739.shtml>

还有相当长的路要走,与之相伴的对投资的引致需求潜力巨大。需要强调的是,对于中国投资是否过度的讨论,不宜只考察回报率的下降(有所下降是正常的),关键还是要看是否能够形成有效投资,以及有效投资是否能够获得合适的回报。

除了投资,国内需求的另一组成部分是国内消费,特别是居民消费。这里有几个问题值得研究。首先,国内消费不足是东亚国家共同面临的问题:储蓄太高,大大高于折旧和投资的需要。所以,全球大约80%的外汇储备来自于东亚经济体。考虑到日本早已经是发达国家,韩国、新加坡的人均GDP也相当高,东亚经济体储蓄率居高不下与发展水平似乎关系不大。一个受到国际学术界(不只是经济学界)广泛关注,但研究不足的课题是儒家文化的影响。儒家文化强调节俭是美德,特别重视为子孙后代谋幸福,这可能是东亚包括中国消费率低下的主要原因之一。

其次,不少研究正确地指出了贫富差距对消费的影响,笔者就一直用“富人有钱不消费,穷人想消费但没有钱”来说明收入分配差距拉大对中国居民消费的负面影响。虽然不排除再分配的作用,但个人一直主张通过推进城镇化和市民化,来逐步缩小城乡收入差距——中国整体收入不均等的最大成分(见笔者2007年*Review of Income and Wealth*和2013年《经济研究》的论文)。这是比带来扭曲和政策成本的任何再分配政策更为有效、更加迫切的初次分配选项(见笔者2016年《经济研究》的论文)。

再次,与第二点相关的是,中国的收入不均等在过去十多年一直在下降,农村的社会保障体系从2003年起也在不断发展和完善,但国内消费并没有得到显著提升。这里当然有保障尚不够充分的原因,但笔者研究团队所发现的不均等与消费正相关的现象,需要更为深入的研究。

最后,有必要指出,不少专家在讨论双循环下如何提升国内消费时,常常把增加收入作为头条政策建议。增加收入无疑很重要,但试图通过增加收入来疏堵、对冲外部需求下降的问题值得商榷:中国的人均收入在过去40年实现了惊人的增长,但中国的消费率一直非常低,甚至与收入增长负相关。从技术上讲,中国的双循环所要解决的是消费率过低的问题,而不是消费水平过低的问题(消费水平当然由发展程度决定),但消费率的分子是收入,如果强调收入的增加,轻视或不重视消费率本身,其后果无疑将适得其反。

#### 四、结 语

无论怎样去解读,百年未有之大变局的本质或根本所在是亚洲和中国的崛起,国际体系和国际秩序深度调整,国际力量对比深刻变化。为了遏制中国的崛起,又缘于全球化带来的收入分配恶化的问题,美国包括欧洲的政府和民众掀起了逆全球化浪潮,这对主张发展开放型世界经济,在开放中分享机会和利益、实现互利共赢的中国来说显然是个负面冲击。但同时,在2008年国际金融危机之后,中国经济增长越来越多依靠国内消费和投资。

双循环相互促进中增加国内需求以提升消费率至关重要。这呼吁针对中国甚至东亚普遍存在的消费率低迷的更多研究,包括儒家文化的影响,包括大量财政转移虽然带来了中国贫富差距的下降,但并未带来居民消费率显著上升的问题。

中国的城镇化还有很长的路要走(以常住人口计算的城镇化率为60%,而以户籍计算的城镇化率只有40%多),仍然在推进的结构变迁还会带来增长;中国的资本有机构成还很低,大量增加国内有效投资仍然具有空间,关键是要确保投资的合理回报;最为重要的是,中国有勤劳智慧的老百姓,有无与伦比的企业家精神,还有数千年文明所带来的文化与智慧。所以,只要我们能够正确地处理内外关系,充分发挥老百姓、企业家和市场的作用,中国的增长和全面崛起将不可阻挡。

(责任编辑:荆 岩)(校对:曹 帅)