

双循环新发展格局的逻辑阐释、“堵点”及实践路径

夏诗园¹ 郑联盛²

(1. 中华人民共和国审计署 审计科研所, 北京 100086; 2. 中国社会科学院 金融研究所, 北京 100028)

提 要: 在中华民族伟大复兴战略全局及世界百年未有之大变局背景下, 双循环新发展格局的提出是内部面临经济转型、外部面临复杂环境的主动战略安排, 在探讨双循环新发展格局实施必然性的基础上, 阐释双循环新发展格局的理论内涵和战略意义, 分析中国发展双循环新发展格局的优势和基础。从微观、中观、宏观三方面视角详细阐述落实双循环新发展格局存在的“堵点”, 提出加快完善科技和产业创新体制机制, 增强双循环新发展格局的产业支撑作用; 充分发挥产业链集群的载体作用, 确保产业链和供应链安全稳定; 加快培育大型流通主体, 建设现代流通体系; 金融更好地为实体经济服务, 脱虚向实等政策建议。

关 键 词: 产业升级; 科技创新; 扩大内需; 提升消费; 全球价值链

中图分类号: F124 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2021)06-0229-08

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2021.06.028

引 言

当前, 世界范围内新冠肺炎疫情的爆发使全球产业链及总供给受到重创, 美国更是实施“脱钩”或逆全球化政策, 贸易保护主义抬头, 外部摩擦不断深化, 我国外部环境风险加剧, 不确定性、不稳定性增强。从国内来看, 我国社会主要矛盾的变化是推动构建双循环新发展格局的内在动因。得益于改革开放, 我国对外贸易迅速发展, 需求结构持续改善, 人民生活水平日益提高, 国民人均可支配收入增加, 所取得成就世界瞩目。与此同时, 人民生活水平和消费能力的提高不仅使其关注物质生活, 也催生了更广泛、更多样化的需求, 但我国不平衡不充分的发展无法与之相匹配。随着我国供给侧结构性改革不断深化, 在经济全面迈向高质量发展的关键阶段, 亟须进一步激活内需潜能, 顺畅生产、分配、交换和消费各环节, 从而激发国内消费潜力和促进产业升级。如何在决胜实现小康社会迈向建设社会主义现代化国家新征程的关键时期, 在百年难得一遇的重大转型期、机遇期和风险期, 取得经济社会各个方面更高层次、更广范围和更大空间上的进步, 使全民更好地共享发展成果, 是我们迫切需要解决的问题。此种背景下提出的双循环新发展格局, 是中共中央统筹国内外发展现实提出的

重大历史性决策, 对于进一步推动我国高水平对外开放、提升国内经济活力等具有重大战略意义。全球发展失衡是推动构建双循环新发展格局的外在原因。近年来, 发达国家经济衰退形势不可逆转, 新兴发展中国家经济体量不足, 再加上地缘政治风险、新冠肺炎疫情等外部因素的影响, 使传统全球价值链存在断裂风险, 不利于我国经济外循环发展; 冷战结束之后, 美国一直以“普世价值”之名试图通过制度模式和价值观控制世界。特别是特朗普政府上台后, 挑起多国贸易摩擦, 退出多边协议, 美国、日本等国家出台政策加速本国产业回流国内。疫情发生之后, 中国国家制度和治理体系的优势让以美国为首的西方国家愈发感受到了压力, 对中国贸易、技术和金融等多方面施压甚至进行直接制裁, 贸易保护主义越发抬头, 全球产业链、供应链格局的调整和重塑已成为不争事实。

总体来看, 双循环新发展格局是在国外贸易受阻、国内消费不足的情况下提出的重大政策调整 and 战略部署, 符合我国畅通国内消费渠道、应对外部风险的现实要求, 符合历史发展的新阶段和新情况。

一、双循环新发展格局的逻辑阐释

(一) 双循环新发展格局的演进过程和理论内涵
双循环新发展格局的提出, 是我国根据自身生产

力条件和国内外环境的变化,统筹国内国外两种市场资源动态演化的结果。

1. 双循环新发展格局的演进过程

新中国成立初期阶段(1949—1978年)。新中国成立之后,面对“一穷二白”的经济形势,我国果断提出优先发展重工业,加大大型基础设施建设。“大跃进”“人民公社化运动”、中苏关系破裂等事件打乱了我国工业化发展的正常节奏,资本主义国家的经济封锁使我们被迫开始寻找自力更生的工业化道路。随后,我国与日本、英国、法国等国家先后签订了多项引进设备合同,工业化水平得到有效提升,基本形成了独立的工业化体系,但经济仍未走出贫困陷阱,经济内部循环能力非常脆弱。

改革开放时期外向型经济发展阶段(1978—2001年)。改革开放和邓小平南方谈话后,我国经济发展迎来新一轮浪潮,中国经济体制改革进程加快。中美建交和改革开放进程的开启,标志着我国逐步融入全球经济体系^[1]。这一时期,国家在外汇严重不足的情况下,依靠自身劳动力成本较低的优势通过代工贴牌生产、“三来一补”和来料加工等方式不断加大出口,用收回的外汇加大国内工业基础设施,走“两头在外,大进大出”的国际大循环战略。虽然这一战略有效地提升了对外贸易水平、国家外汇储备和人民储蓄收入,但也产生了一些问题,经济发展潜力不足、资源配置低效等问题不断显现,甚至存在一定的通缩压力。

外向型经济发展格局调整阶段(2001—2018年)。东南亚金融危机后,外向型经济成为中国的战略选择,特别是2001年中国加入世界贸易组织使得中国与世界经济的互动不断深化,中国进入一个外部循环驱动内部循环的高速发展阶段。但是,2008年美国金融危机爆发之后,为缓解经济发展受到的冲击,中国实行了四万亿经济刺激计划,我国从外向型经济发展格局逐步向内循环调整,内部需求特别是消费的重要性得到强化。“十二五”规划进一步强调要构建扩大内需长效机制。党的十八大之后,在综合考虑国外形势下我国又适时提出了供给侧结构性改革,但“三去一降一补”仍然任务艰巨。

双循环新发展格局开始阶段(2018年至今)。2018年,中央经济工作会议提出要畅通国民经济循环,2020年5月,首次提出国内国际双循环新发展格局。7月提出“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”,发展双循环新发展格局已成为我国一定时期内经济工作的重点,为

经济中长期发展提供了政策指南。

2. 双循环新发展格局的理论内涵

国内大循环为主体。以国内循环为主体就是要集中力量做大事,当前,我国已进入工业化发展后期阶段,根据工业化发展规律,这一时期的现代服务业快速发展,如何激活内需是发展重点。以国内循环为主就是要以完善内需体系和促进创新为重点,集中力量解决生产、分配、流通、消费等方面的扭曲和障碍,实现产业升级和消费升级。具体来说,从生产方面补短板,突破发达国家的出口限制,在更高水平上对外开放,加强自主创新,实现产业升级;在分配方面关键在于建立健全收入分配机制,提升低收入群体的收入水平;在流通方面关键是降显性和隐性成本;在消费方面,关键是完善内需体系,注重需求结构,提高消费市场主体的活力。

加强国际循环。改革开放以来,我国积极参与全球分工^[2],依据我国的充足劳动力发展劳动密集型产业,以出口导向型为主的方式极大地促进了经济快速增长,经过多年积累,我国已具有广阔的消费市场和成熟的产业链及供应链。但随着老龄化趋势持续加深,以规模扩张为方式的出口战略也使我国经济面临后续发展无力的困难,对国外市场的过度依赖又导致对内资源开发利用不足,关键核心技术研发重视不够等问题,难以在国际竞争中占据有利条件。新发展格局可改变规模扩张的出口方式,弥补国际市场需求的周期性疲软。

国内国际循环的相互促进。经济活动和要素循环从来都不是孤立存在的,一方面,国内循环是国际循环的前提。通过持续释放国内消费潜力、刺激消费,不断做大做强经济,不断完善内需体系为提升对外水平提供产业基础,为国际循环提供长期增长动力;另一方面,国际循环为国内循环迈向高层次发展提供动力。为增强国内经济发展韧性,更好地实现国际国内资源的融合,实现国际国内市场的良性循环提供支撑和保障。

(二) 新时代构建双循环新发展格局的基础和战略意义

1. 新时代构建双循环新发展格局的基础

我国具有推进双循环新发展格局的国内经济基础。其一,工业基础优势。据工业和信息化部发布数据显示,2020年我国工业增加值为31.3万亿元,41个行业中的25个行业主要企业的增加值同比上升,我国已连续11年成为世界上最大的制造业国家,具

有推进双循环新发展格局的工业基础;其二,产业集聚优势。经过40多年的快速发展,我国出现了各具特色的产业集群,其所产生的正溢出效应提升了我国产业链的比较优势,推动我国产业技术革命,优化产业结构调整 and 升级,有利于中国全面、深度的融入全球价值链;其三,我国科技水平快速提升。据瑞士日内瓦的世界知识产权组织(WIPO)统计数据显示,继2019年,中国超过美国成为全球第一专利申请国之后,2020年,中国专利申请量继续领跑全球,以68720件同比增长16.1%再次位居全球第一。

我国具有推进双循环新发展格局的消费基础。丰富多样的国内外需求是支撑和促进经济长期发展的动力,改革开放不仅促进了我国经济的发展,提高了我国社会消费品零售总额,形成了巨大的国内消费市场。与此同时,也带来了一代人的身份变迁,除了工人、农民之外还产生了中产阶级。可以预见的是,再过十年,中国近一半人口都是中产阶级,庞大的中产阶级人口规模,为扩大和刺激消费市场和消费潜力提供可能。

我国具有推进双循环新发展格局的社会基础。从国内角度来看,“一带一路”倡议和“人民币国际化”等政策的实施,有力地推动了我国企业与各国的合作,为推进双循环新发展格局提供了政策基础。同时,近年来我国大力推进政府机构改革,完善公共服务管理体制,转变政府职能,有效提升了政府治理水平。从国际角度来看,我国积极参与全球经贸规则制定,维护发展中国家和新兴经济体的合法利益,积累了广泛的国际信任基础,在解决国际事务争端、维护地区安全方面发挥了重要作用,为全球经济复苏提供了中国经验。

2. 新时代构建双循环新发展格局的战略意义

双循环新发展格局有利于推动全球新一轮经济复苏,促进世界经济朝更为包容的方向发展。作为一个负责任的大国,中国长期以来一直以积极的姿态在全球国际事务中发挥作用,中国经济为世界经济增长提供了巨大动力和有力支撑。在疫情席卷全球,世界经济受到冲击的情况下,中国政府采取的一揽子财政优惠和稳定经济的措施,在复苏自身经济的同时,也为世界防疫和全球经济复苏提供了重要经验。在新一轮改革中,我国将继续把握机遇,实现国际市场要素和产品共享,优化世界经济格局,提升发展中国家和新兴市场经济体在全球事务中的地位,促进世界向更包容的方向发展。

为破解中国经济发展新困局提供新思路,为高质量发展带来新动力。党的十八大以来,中国经济持续高质量发展,经济不断向好,逐步破除了流通领域存在的结构性、机制性、技术性障碍,但与此同时,经济发展过程中也产生了新困局,一是收入分配问题制约了国内消费潜力的进一步释放。当前,我国居民可支配收入占国民收入的比重偏低,居民人均可支配收入分配不均,收入分配倾向于消费倾向低的高收入群体,必然导致居民平均消费倾向偏低。同时,社会保障制度的不完善,导致居民预防性储蓄动机增强,制约了居民消费倾向;从国内供给结构来看,服务相对短缺,产品相对过剩。通过服务进口难以满足国内剩余服务需求,特别是与民生福利密切相关的生活服务需求。二是地方优势产业集群有待进一步发展,政策间协调性不高,企业融资难、融资贵,科技创新和关键核心技术开发能力不强,投资潜力不足。双循环新发展格局的提出为破解这些困境提供了新的发展思路和政策引领,为中国经济向更高质量的发展提供方向。

双循环新发展格局推动实现区域均衡发展。改革开放以来,在区域发展中,东北地区始终占据主导地位,中西部地区虽然受益于东部地区开放发展的溢出效应,但两者之间的差距依然较大^[3]。西部大开发、东部老工业基地振兴、中部崛起等一系列政策的施行,在一定程度上缓解了中西部地区发展过程中的瓶颈,但并未从根本上扭转地区发展不平衡的局面。双循环新发展格局的提出,将充分发挥中西部地区的区域禀赋优势,释放区域供给能力,逐步缓解和消除制约人口和资本流动的诸多制度性障碍,为中西部地区的发展提供新的机遇。

二、双循环新发展格局“堵点”

双循环新发展格局的形成不是一蹴而就的,仍需解决消除短板、改革体制、创新供给、降低成本等诸多“堵点”,具体表现在以下几点。

(一) 微观层面

1. 从生产角度看,产业链和供应链对外依存度较高,企业创新技术缺乏,存在创新短板突出问题

当前我国虽然已是“世界工厂”,建立了全世界最全面的产业门类,但制造业仍然“大而不强”,关键技术上仍存在“卡脖子”问题。以往我国生产部门依靠低成本劳动力优势参与国际分工和产品低价优势已经随着我国人口红利逐渐消失、老龄化趋势加剧、劳动力成本上升等因素而不断减弱。同时,长期靠购

进国外先进设备、模仿其技术的方式来改进创新技术,虽一定时期内有利于提升工业化水平,但从长期来看,关键核心技术仍掌握在发达国家手中,在大国对外贸易实践中,发达国家对我国关键核心技术的出口设置了各种显性和隐性壁垒。核心技术水平的缺乏也使我国许多区域和厂商生产出的产品和提供的服务存在同质性问题,高附加值、高端供给的结构性短缺等问题也较为严重。

2. 从消费角度看,中等收入群体规模有待提升,其有效消费需求有待进一步释放

其一,虽然,从规模上来说,我国中等收入群体规模庞大,但总体来看这一群体的占比仍有待提升。低收入群体虽然有强烈的改善生活需求,但是形不成有效需求。其二,中等收入群体的消费需求更加多元化,但消费需求难以得到有效释放,不利于我国消费结构的优化升级。其三,中等收入群体的消费需求被“挤出”。作为我国中等收入群体的刚性需求,随着房价的快速上涨,中等收入群体对未来支出缺乏稳定预期,为应对未来的风险和不确定性,居民储蓄动机增加、消费意愿降低。其四,消费者权益保护的法律法规不完善,导致在现有法律制度下,消费者权益保护难度大、成本高,居民消费意愿的大环境有待进一步改善。

3. 从分配角度看,居民收入差距仍有待改善

我国收入分配领域存在的问题从宏观上来看主要体现为收入分配格局不合理,政府、企业和居民在初始收入分配中比重不合理,居民劳动报酬在初次收入分配中所占比例偏低。从微观角度来看,主要体现在城乡、地区、行业收入之间差距过大和分配不公问题。产生这一后果的主要原因有:其一,政府、企业和居民间缺乏合理的利益分配机制,劳动者在收入分配的博弈中时常处于劣势。其二,在价值规律作用下,地区之间、城乡之间生产力和要素禀赋发展不平衡等因素的影响,在市场优胜劣汰下产生的经济两极分化的结果。其三,税收调整政策不到位,城乡二元经济结构以及个人所得税综合征管体系不够完善等因素影响收入分配结果,不利于财政转移支付作用的有效发挥。其四,社会上存在的寻租、腐败等违法违规行为也会影响收入分配公平。

4. 从流通角度看,流通和物流基础设施条件有待改进、成本费用仍可进一步降低

畅通的流通体系是实现要素和商品区域自由流动及合理高效配置的前提,流通体系主要包括商品流

通和要素流通,具体来看:从商品流通角度,虽然近年来我国物流快速发展,但商品物流费用成本仍较高,具有可压缩的空间。同时,在流通和物流基础设施来看,区域和城乡间差距较大。中西部地区流通和物流基础设施快速发展,但仍有进一步完善的潜力。农村地区基础设施虽有所改善,但仍存在城乡基础设施发展不平衡、配送网点不足、交通枢纽和道路等有待健全等问题,大部分物流只送到乡镇一级,亟须解决商品流通的“最后一公里”问题;从要素流通角度来说,我国存在许多区域间的隐性成本,资源和要素的优化配置受阻,不利于经济高效、高质量运行。

(二) 中观层面

1. 金融发展脱离实体经济的实际,高杠杆陷阱仍需破除

金融和经济既相互矛盾、又相互统一。总体来看,近年来我国金融市场发展规模不断壮大,金融产业对实体经济的支持持续向好,但我国金融深化改革的同时伴随着金融自由化,再加上金融深化不足等因素的影响,导致金融和实体经济的发展出现了一定程度的背离。具体表现为:其一,影子银行规模和数量快速增加,实体经济部门特别是中小企业面临资金短缺、经营困难、融资方式渠道单一等难题,相当多实体企业尚未找到新的转型投资和发展方向,导致资本市场总量规模不足,资本市场服务实体经济发展的“催化剂”作用受限。其二,金融市场发展不均,有效创新不足,资本无序扩张以及金融体制机制改革不到位等弊端,导致金融杠杆率上升,影响金融资源配置的效率,推升实体经济部门的融资成本。其三,当前,我国金融创新快速发展,但混业经营模式和分业监管政策之间存在一定的矛盾,部分领域的监管规则不一致,导致有些商业银行突破了对资产负债表的监管限制,继续采用多种方式扩大表外业务规模,造成金融机构间的套利行为,降低了资金利用效率,资金“脱实向虚”问题严重。

2. 地方政府债务规模特别是地方隐性债务规模不断膨胀,已经成为中国未来经济发展的“灰犀牛”

分税制改革后,我国地方政府财权事权不统一,特别是,随着城镇化政策的不断推进以及地方政府官员 GDP 政绩考核等因素的影响,地方政府具有不断扩张地方政府债务的主观动机。同时,地方融资平台管理不规范,地方政府债务管理机制、风险预警机制和信息披露机制的不完善,为地方政府隐性或显性担保提供了可乘之机。一旦发生实质性风险,地方政府

债务特别是隐性债务其所形成的风险有可能会通过金融等渠道引发金融风险 and 实体经济风险等一系列连锁反应,如何从源头上加大对投资需求的控制也是畅通国内国际双循环所需关注的重点之一。

3. 部分城市房地产泡沫化程度较高,结构性分化较为凸显,房企资金压力较大

房地产行业具有广泛的上下游产业链,房地产市场的稳定发展不仅关系民生,而且影响投资和消费。前些年,我国房地产市场较为火爆,在国家和地方积极出台各项调控政策之后,我国商品房销售热度和增速明显回落,但是,房地产市场结构分化较为明显,一二线城市价格仍未出现实质性调整,仍然可能存在较为显著的泡沫,而三四线城市则存在库存不断累积的风险。新冠肺炎疫情发生之后,部分房地产企业业绩水平较差,随着疫情稳定,房企销售有所回温,但我国商品房总体增速较为缓慢,在监管形势不断严格特别是融资监管新规出台后,房地产企业在面对去库存压力的同时还要面对不断扩大的资金链压力,进一步压缩了房地产行业的高盈利水平,破产清算的企业数量不断增加,行业降杠杆等风险因素已开始显现。在多重压力下,为顺利实现双循环新发展格局,房地产企业如何通过多种方式调整资金流、缓解资金压力、降低房地产行业的泡沫将是重点之一。

(三) 宏观层面

1. 从政策角度看,应重视把握货币政策的力度和节奏

从外部环境来看,有些西方发达国家受国内经济低迷叠加新冠疫情控制等因素影响,已无力在货币政策上加强协调。从国内环境来看,通过货币政策改革,人民币汇率比以往更加灵活,但与此同时,我国货币政策改革也存在利率市场化改革不到位、存在货币套利空间、货币政策的可预期性及平滑性有待提升等因素,创新金融方式的出现使许多机构打着金融创新之名行“庞氏骗局”之实,增加了金融监管套利。在世界局势日趋复杂背景下,如何把握好货币政策的力度和节奏,扩大人民币离岸金融业务、减少经济活动对美元的依赖,提升境外吸纳资金及有效管理投放能力是我们需要关注的课题之一。

2. 从要素角度看,资源需求量不断上升、宏观经济运行成本较高

其一,近年来,我国资源需求量不断上升,但土地和水资源存在硬约束,导致人力资源、物流成本、生态环境成本的提高、资源利用率有待提升等问题。其

二,在政策偏宽松的条件下,经济活动中存在社会融资高与有效投资低的偏离,信用利差小与信用债券利率高的偏离。其三,受我国经济体制不完善,劳动力市场和生产要素市场运行有待提升,再加上土地和资本市场不健全等因素的影响,我国国有企业投资成本高昂,经济建设中增量资本产出比过高、政府性或政策性资源流失和浪费严重。公共服务和社会治理的成本日益提升,并且具有重大的刚性。其四,从区域角度看,要素和资源仍主要集中在东部地区,中西部地区受经济发展水平等因素影响,金融资源的配置水平仍有待提高,应积极引导金融要素在各地区的自由流动,提高区域协调水平。从城乡角度来看,虽然城镇化政策不断推进以及户籍制度不断完善,有效提升了农村经济发展水平,促进了农村和城市的资源流动。但城乡资源双向流动机制的不平衡没有得到根本改善,区域间要素流动受阻。同时,受要素禀赋和经济发展水平差异的影响,我国一些地区对短视行为实行保护主义,导致区域间要素流动的隐性成本增加,城乡资源双向流动机制受限。

3. 从制度角度看,相关制度尚不完善,其弊端有待进一步消除

从财政体制角度来说,财政转移支付制度、社会保障制度和税收制度仍有待完善,财政信息制度不够公开,财政透明度缺乏法律体系的支撑和保障,财政预算的执行力度有待进一步加强。从经济发展角度看,市场规则不够完善,部分行政部门差别化对待市场主体、政企权责不清、市场信用相对缺乏、地方保护主义尚未完全消除等问题仍然存在。从区域发展角度看,区域间以及农村和城市之间资源和基础设施之间的制度性机制仍有待健全。从金融风险防控角度看,存在金融机构合规和风控目标、抗风险能力、资金补充等机制仍不够完善等问题。从司法体制角度来看,司法体制机制有很多设置不合理的地方,我国现行司法体制中出现了司法行政化,司法地方化等问题,为司法腐败提供了温床;从公司治理来看,有些企业存在领导职能划分不清,领导权利过于集中,权利约束相对不足,用人制度缺乏活力,用人体制不完善等弊端。

4. 从法治角度看,法制建设滞后,法制不健全,执法水平有待提升

改革开放以来,我国法治建设快速发展,取得了实质性成果,规范化程度不断加深,但仍存在以下问题:其一,部分地方政府在行政立法过程中片面追求

速度和数量的做法会导致一些行政立法的质量和可操作性低下,还有些地方政府在实施法规时带有一定的地方保护主义和行业利益色彩,影响了法律的独立和公正。虽然我国法律法规数量较多,但仍存在配套实施细则和具体措施不足,可操作性差、质量低、实施效果差等桎梏。其二,立法机关对立法活动的协调和调查不够,新旧法律间内容以及和其他产业政策间存在一定冲突,影响法律的整体和谐。

三、促进双循环新发展格局顺利实施的相关建议

双循环新发展格局的顺利实施事关我国经济中长期发展,为取得更大的成绩,我们应重点从以下几个方面着力。

(一) 微观层面

1. 从生产角度看,加快完善科技和产业创新体制机制,增强产业支撑作用,为双循环新发展格局提供创新动力

提高产业链和供应链水平,实现产业链和供应链的多元化,是“十四五”期间中国经济发展的重点之一,也是推动中国经济高质量发展的必由之路。受疫情的影响,全球产业链和供应链一度中断,这也暴露出我国产业发展中长期存在的薄弱环节和产业供应链安全问题。未来,应继续发挥国家体制优势和产业链分工比较优势,深化产业创新体制改革,提高产业基础能力和产业链水平,创造新增长点;搭建关键技术创新转化平台,努力突破技术难题。优化产业政策,培育壮大新兴产业,培育新兴产业链,提高科技成果转化,建立产业基本能力评价体系;加大与发展中国家的分工与合作,加快核心技术突破,抢占新技术制高点和国际产业链高端空白;提高人才培养、科研和社会需求的契合性,构建产学研结合的自主创新体系,着力解决人才培养供给与产业需求的结构性矛盾。

2. 从消费角度看,进一步扩大内需,发挥消费市场潜力,为双循环新发展格局提供市场支持

充分发挥我国超大规模消费市场优势,努力挖掘中等收入群体的消费潜力^[4],不断提升服务水平,开发更为多样性的产品满足消费者的个性化需求;加强国内外产品和服务的供求匹配,进一步降低国内生产经营成本、流通成本和制度成本,让更多优质产品和服务在市场机制的引导下既促进企业生产,又能满足国内消费需求;拓展数字技术应用场景,大力发展数字经济,促进新型商业业态和服务场景的发展,充分挖掘具有中国特色的国内市场需求。

多措施大力促进消费数字化转型,支持新消费形态和领域的有效供给,进一步激发全社会消费活力,为内部流通提供发展动力和市场基础;互联网的快速发展为促进消费下沉提供了技术支持,三四线城市和农村已成为扩大内需的重要来源,应发展城乡消费市场,促进城乡均衡发展,充分挖掘三四线城市和农村地区的消费潜力。

3. 从分配角度看,完善再分配机制、社会保障、转移支付和税收制度,提高居民可支配收入水平

坚持按劳分配原则,完善收入分配格局,提高劳动报酬在初次分配中的比重,优化收入分配结构;建立健全我国社会保障体系和财政转移制度,加强税收和转移支付的规范性和准确性,处理好效率与公平的关系^[4]。进一步扩大我国中等收入群体规模,提升其收入水平,缩小居民收入分配差距;逐步实现城乡公共服务均等化,在东、中、西部地区建立合理的产业转移机制,加大户籍制度改革力度。

4. 从流通角度看,提升流通效率,建设现代流通体系

提高资源配置能力,充分发挥市场这只看不见的手在资源配置中的作用,出台一系列政策,积极引导各种要素合理有序流动。同时,要促进流通,提高流通效率,关键是要形成综合运输体系,满足高效流通的需要;完善现代流通体系,建立健全生产要素市场化配置的体制机制,优化政府与市场的合作与分工。同时,在构建现代流通体系的过程中,既要鼓励发展新技术、新业态、新模式,又要考虑流通体制完善过程中可能出现的社会问题。比如,新冠肺炎疫情防控期间,餐饮企业利用互联网发展外卖,积极探索非接触式配送、无人车配送、自动售货机等智能化服务。一方面,为消费者提供了更加便捷、安全的服务;另一方面,也导致大量小型便利店倒闭,员工失去生活来源。

(二) 中观层面

1. 金融更好地为实体经济服务,脱虚向实

首先,加强对金融机构的监督,确保国家各项政策、要求、法律法规的有效实施,把支持实体经济高质量发展,防止财政资金由实转虚作为制定和实施各项财政政策的出发点和落脚点,协调宏观金融政策与国家经济战略和国家产业政策,确保财政资金安全,确保金融机构业务安全、健康、高质量发展。其次,金融机构要回归本源,关注自身业务,防止金融由实向虚。继续深化金融供给侧结构性改革,畅通金融和实体经济流通,把握产业转型升级方向,加

快我国经济社会数字化转型,不断推进产业创新和产业融合。再次,加强信息技术与传统基础设施的融合,依靠创新驱动推动制造业发展,创新数字经济新业态、新模式,加快以5G、物联网等为代表的新型基础设施建设。

2. 防范化解地方政府债务风险,特别是隐形债务风险

其一,建立健全地方隐性债务全流程的法律约束体系,科学合理界定地方隐性债务,并定期对各级地方隐性债务进行统计,成立专门的地方隐性债务管理和风险监管部门。其二,深化中央与地方政府权责体制改革,转变地方政府职能,以法律手段为主、行政手段作为补充,细化各级政府财政责任,匹配地方政府的财权和事权责任,减少地方政府的财政压力。其三,严格地方政府性债务资金的支出范围,强化地方政府责任意识 and 风险管理意识^[5]。完善评价机制和激励机制,提高绩效考核效率,合理发挥绩效评价对地方政府性资金使用和管理的引导和激励作用,从根本上遏制地方官员举债的主观动机。其四,严格规范发债程序,规范地方政府举债融资行为、加强地方政府债务资金管理,优化转移支付制度,统筹将地方政府隐性债务统一纳入预算管理,各地应根据自身情况编制符合自身条件的政府债务预算表。其五,加强对地方隐性债务风险监管,剥离融资平台公司的政府融资职能,努力尽快建立融资平台公司市场化运作模式,以市场化原则,推动地方融资平台转型。健全地方隐性债务的信息披露机制,完善地方政府评级机制,积极拓宽信用评级机构来源,加强信息披露。建立科学有效的债务机制风险治理和预警体系,规范市场秩序,完善地方政府隐性债务监管机制,实现不同层次金融稳定协调机制的协调。加强审计,提高地方债务透明度。

3. 坚持“房住不炒”原则,调整房企融资结构,转变发展模式

未来,房地产市场政策放松的可能性不大,“房住不炒”和“一城一策”仍是“十四五”时期房地产市场发展的总指导原则,从政府角度,应切实控制个人过度举债购买房产、房地产企业过度融资举债,控制家庭个人和房地产企业债务杠杆,严格执行相关金融政策,促进房地产市场健康发展,有效控制财政资金过度向房地产集中,防止“灰犀牛”的冲击;充分抓住双循环新发展格局机遇,以工业化和数字化的方式实现更快、更高效、更廉价的住房规模生产。

(三) 宏观层面

1. 从政策角度看,坚持供给侧结构性改革的战略方向,完善社会主义市场经济体制,为双循环新发展格局提供制度保障

其一,完善产业政策,提高产业技术水平,要加快补短板,进一步落实“去产能、去库存”政策,把经济发展重心从增长转向提质增效,提高实体企业盈利能力。要加强知识产权保护,努力营造世界一流的营商环境,完善市场准入,实现国内外相互促进的双循环新发展格局。其二,继续深化财税体制改革,完善地方税收体系。合理调整政府间事权分配,引导发挥中央和地方积极性,加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,健全省级以下的财税体制。其三,完善社会主义市场经济体制,推进要素市场改革,建立更加健全统一、高标准的市场规则,同步推进产权制度和市场化改革,构建全国统一大市场,进一步巩固市场机制在资源配置中的决定性地位^[6]。其四,从根本上减少政府不必要的行政审批权力,避免对微观经济的不当干预。进一步落实细化税费优惠政策,加快新征管体系建设和税收治理现代化建设。其五,加强新型消费市场监管,建立金融服务评价体系,建设综合金融服务平台,持续推进减税降费政策落实,优化税收营商环境,为促进消费,拓投资保驾护航。

2. 从要素角度看,改善城市和农村资源双向流动机制

其一,生产要素流动是实现国内外流通的重要动力,“十四五”时期,我国区域间协调发展面临新的形势和任务,应科学把握城乡资源要素流动的重点领域,在完善顶层设计的基础上,推进生产要素市场化定价,充分把握促进区域协调发展的内在要求,实现生产要素在城乡间、在区域内和区域间的自由流动和合理配置^[7]。其二,金融要素的顺畅流动将为区域协调发展向更高层次提供重要支撑,形成系统性的金融支持体系,加强区域信用环境建设,提高区域金融机构自主经营能力^[8]。其三,完善数据基础设施建设和相关法律法规,在确保隐私保护和信息安全的前提下,打破数据所有权和使用权壁垒,疏通数据元素的流通渠道,强化数据支撑能力,促进数据元素跨区域流通。其四,丰富“三农”金融供给,提高重点地区分支机构的服务能力和协调发展能力,形成城乡金融资源合理配置格局。打破区域行政壁垒,畅通市场要素流通渠道,提高资源配置和利用效率,降低生

产要素流通成本。其五,应对接内外渠道,构建全方位合作格局,加快金融要素流动,优化区域金融发展生态,提高中西部地区金融资源可利用性,充分释放相对落后地区经济增长潜力,努力支持西部大开发形成新格局。

3. 从体制角度看,继续去杠杆降成本,进一步加强对外开放

其一,加快金融体制机制改革,特别是深化利率、汇率市场化改革,形成更加合理的金融价格体系,建立现代财税金融体系。其二,降低利率,稳定通胀水平,抑制金融业表外资产的扩张,降低杠杆率,从根本上防范系统性风险的发生。金融监管部门要充分利用监管技术、大数据和风险监测预警手段,跟踪和渗透金融机构的投资方向和资金使用情况;要加强金融机构公司治理的有效性、贷款投资审计的审慎性、绩效考核激励的科学性,对信贷资金投资安全进行及时有效的监测和监督,对同行业信贷资金和表外信贷资金的流动进行有效监管。加强金融监管部门间的协调程度,加强金融乱象治理,减少资金流向实体企业的链条和环节。推进社会信用体系建设,科学谋划、积极布局“新基建”。其三,全面深化“放管服”改革,疏通经济双循环新发展格局渠道,推进要素配置市场化改革。深化户籍制度和土地制度改革,保障重点项目和优势产业投资需求,进一步完善住房调控长效机制。其四,着力加强开放,发挥政府的作用,为双循环新发展格局培育竞争优势新途径,保障双循环新发展格局的经济安全。在加大对外开放的同时,应防范和化解风险,维护国家统一和社会稳定。

4. 从法治角度看,建立健全法律法规体系,加快司法体制改革,加快推进法治政府建设

其一,基于我国国家经济和政治环境,严格按照法律规定和法定程序立法,逐步建立部门齐全、结构完备的法律体系,提高法律制定的前瞻性和科学性,

逐步建立结构完整、门类齐全的法律体系,加快法治政府建设,营造公平竞争的市场环境。其二,树立法律权威,推进法治政府建设。定期调查社会热点,难点和重点,及时反映人民群众的要求和愿望,提高可操作性和可执行性。严厉打击监管套利和其他投机套利行为,对违反法律法规、监管规定和金融机构内部控制规则的行为予以严惩。其三,继续加快司法体制改革,完善司法程序,保证各种司法活动的客观性、公正性、完整性和高效性。强化司法权,杜绝司法人员滥用职权、财权交易等现象。

参考文献:

- [1] 王晓峰. 经济全球化时代我国经济发展困境的思考[J]. 广西社会科学, 2008(3): 89-92.
 - [2] 厦门大学宏观经济研究中心课题组. 中国经济发展“十三五”回顾与“十四五”展望[J]. 中国高校社会科学, 2020(6): 4-12.
 - [3] 王昭颐. 外商直接投资对中国地区收入差距的影响分析[D]. 上海: 复旦大学, 2013.
 - [4] 张兴祥, 王艺明. “双循环”格局下的自贸试验区[J]. 人民论坛, 2020(27): 34-37.
 - [5] 李金桥, 冉希. 规范我国地方政府债务管理的对策[J]. 经济参考, 2016(40): 34-39.
 - [6] 金仁淑, 王森垚. 双循环发展格局的国际经验及中国路径[J]. 甘肃社会科学, 2021(3): 182-188.
 - [7] 李峰. 城乡协调下的我国城镇化模式研究——以天津市城镇化路径探索为例[J]. 中共天津市委党校学报, 2015(4): 107-112.
 - [8] 孙久文, 胡恒松. 社会信用体系的完善与经济发展——基于国内大循环视角的思考[J]. 甘肃社会科学, 2021(1): 123-129.
- 基金项目:** 国家社会科学基金青年项目“去杠杆进程中地方政府债务管控研究”(19CJY054); 中国社会科学院国情调研项目“地方政府平台公司城投债违约调研: 趋势、风险与应对”(GQZD2022016)。

作者简介: 夏诗园(1987—), 女, 河南周口人, 博士, 中华人民共和国审计署审计科研所副研究员; 郑联盛(1980—), 男, 福建泉州人, 博士, 中国社会科学院金融研究所副研究员。

责任编辑: 马大晋; **校对:** 跃然