

经济复苏、“双循环”战略与资源配置改革

内容提要:在统筹推进疫情防控和经济社会发展工作取得重大成果的情况下,中国经济率先实现了复苏,预计2020—2021年平均增速将超过5.5%,基本恢复至原有增长轨道。但在海外疫情持续蔓延的情况下,全球经济复苏仍存在较大不确定性。新冠肺炎疫情的全球冲击也加速了中国从出口导向工业化的“国际大循环”战略向基于工业化和城市化新的“双循环”战略转变,而调整和改革原有的宏观资源配置体制是成功实现这一战略的关键。

关键词:经济复苏 “双循环”战略 资源配置改革

中图分类号:F120.3

文献标识码:A

文章编号:1009—2382(2021)01—0001—08

DOI:10.13891/j.cnki.mer.2021.01.002

一、2021年中国经济展望

2020年前三季度,中国国内生产总值(GDP)同比增长0.7%。分季度看,受新冠肺炎疫情冲击影响,一季度经济同比收缩6.8%,降幅超过受国际金融危机影响最严重之时的幅度,创1992年来公布季度经济增速的最低水平;但在统筹推进疫情防控和经济社会发展工作取得重大成果的情况下,二季度经济同比增速由负转正,实现了3.2%的增长,三季度经济恢复进一步加快,同比增长4.9%。在经济形势仍然复杂严峻、不稳定不确定性较大的情况下,7月30日中央政治局会议强调,要确保宏观政策落地见效,财政政策要更加灵活适度、精准导向,要保持货币供应量和社会融资规模合理增长,推动综合融资成本明显下降。会议指出,我们遇到的很多问题是中长期的,必须从持久战的角度加以认识,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,建立疫情防控和经济社会发展工作中长期协调机制,坚持结构调整的战略方向,更多依靠科技创新,完善宏观调控跨周期设计和调节,实现稳增长和防风险长期均衡。

2020年二季度以来,在境内疫情防控取得重大战略成果,而海外疫情持续蔓延的情况下,国内经济恢复进程明显好于发达国家及全球平均水平,特别是复工复产状况明显好于世界其他地区。在世界很多地区产能恢复受阻,而部分需求必须持续的情况下,中国的产能实际上为全球提供了一个安全垫的作用,有效缓解了疫情对供给端冲击的影响。从世界贸易组织(WTO)已经公布的数据来看,受疫情影响世界主要国家出口出现了较严重的萎缩,而中国出口增长较

为强劲,因此在世界主要国家出口中的占比明显上升。短期来看,中国外贸出口应该会维持一定的增速;在宽松财政和货币政策持续,一批重大在建工程和新开工项目的推动下,未来一段时间中国的投资需求会保持相对旺盛;同时,随着投资乘数效应的逐步释放,居民消费和民间投资也在恢复过程中。因此,在接下来的几个季度内,中国经济有望保持较强劲的复苏势头。但全球其他地区的产能利用也在缓慢恢复,受疫情影响,这一恢复进程可能会出现一些反复,但全球供给面总体逐步复苏的态势不会改变。同时,在后疫情时期,因疫情影响而造成的经济衰退和社会贫富分化加剧将促使一些国家民粹主义和民族主义浪潮进一步上升,全球社会之间的不信任感将增加,中国所面临的国际环境比疫情前可能不会有太大改观,甚至在一些方面会出现一定程度的恶化,中国外贸出口、技术合作和对外投资可能会受到一些不利影响。这对中国进一步扩大内需特别是提升居民消费需求的数量和层次,着力打通供应链的堵点,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提出了较为迫切的现实需求。

综合各方面情况,我们预计,如果境内疫情不发生大的反弹,中国经济在2020年第四季度将继续保持较快复苏势头,但恢复斜率较三季度趋平,实现环比2.2%的增长,同比增速将达5.5%,预计2020年下半年经济增速为5.2%,全年将增长2.1%。对2021年经济增长的乐观估计如下,2021年一季度实现2.0%左右的环比增长,二季度、三季度环比增速恢复到2019年水平,四季度环比增速有所下降为1.5%,则2021年一季度同比增速由于低基数会高达

19.6%，二季度、三季度、四季度同比增速分别为8.5%、6.7%和5.9%，全年经济增速为9.5%。2020

年和2021年两年中国GDP年平均增长率为5.8%，回到了未受冲击下的增长趋势水平（见表1、图1）。

表1 2014—2021年中国经济环比增速

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
一季度	1.8	1.9	1.5	1.7	1.9	1.9	-10.0	2.0*
二季度	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7	1.3	11.7	1.3*
三季度	1.8	1.7	1.7	1.6	1.3	1.0	2.7	1.0*
四季度	1.7	1.6	1.6	1.6	1.5	1.6	2.2*	1.5*

资料来源：国家统计局网站，2020年四季度和2021年环比增速为预测值。

鉴于中国经济近期的强劲复苏势头，一些国际组织也在最新的预测中调高了中国经济2020年的增速。世界银行2020年10月份发布的东亚太平洋经济半年报预计，2020年和2021年中国经济将分别增长2.0%和7.9%，较6月份的预测均调高了1.0个百分

点。国际货币基金组织(IMF)10月份发布的《世界经济展望》报告预测，2020年和2021年中国经济增速为1.9%和8.2%，其中2020年的经济增速预测较2020年6月份调高0.9个百分点，仍维持2021年经济增速不变。

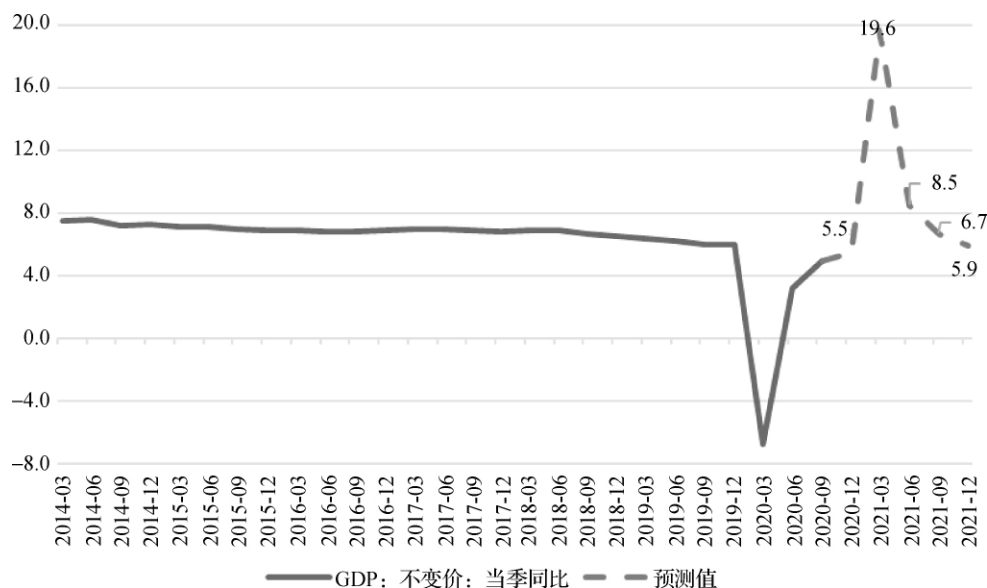


图1 中国GDP季度同比增速预测

二、不均衡复苏之中的全球经济

2020年二季度，在实施一段时间的限制性措施后，一些国家由于居民习惯、意识和体制等多方面原因，新增病例仍未能得到有效控制，在经济急速下滑的情况下，不得不放松管制甚至强行推动复工，造成疫情至今仍在持续快速蔓延。目前来看，各国不大可能再大面积出台严格的限制人员流动的措施，随着医疗系统资源的调动和经验的积累，死亡率已大幅下降。在有效的疫苗和治疗手段被大规模利用之前，全球经济仍处在总体缓慢复苏的进程之中。

从发达国家近期经济表现来看，居民实物消费已恢复至疫情前水平，但就业、产能利用和服务消费恢复却仍在半途。美国、日本等一些国家上轮救助计划中，有相当一部分是直接针对家庭的现金救助。美国包括向失业人员提供每周额外600美元救济金和一次性补助。因此，一些发达国家的需求面特别是居民实物消费需求的恢复状况相对要好于供给面。美国7、8月份的个人耐用品消费支出同比分别增长11.7%和11.2%，个人非耐用品消费支出分别增长3.6%和3.0%，已恢复至疫情前的水平，但工业部门产能利用率7—8月份平均为71.2%，工业总体产出较去年同期仍平

均下降 7.6%，仅恢复了 4—5 月份下跌幅度的近 50%。

美国失业率 9 月份为 7.9%，较 6 月份下降 3.2 个百分点，但仍比去年同期高出 4.4 个百分点，恢复斜率逐渐趋平；同时在居民消费中占比过半的服务类消费，7—8 月份较去年同期仍低 7.7%，也仅恢复了二季度最大跌幅的不到 50%，且上升斜率也较 5—6 月份明显走平。

欧元区国家零售销售指数，8 月份同比增长 3.7%，高于去年同期 2.9% 的水平，也比受疫情影响前 1—2 月份的平均水平高出 1.4 个百分点；制造业 PMI 在 7—9 月份回升至 50 以上的扩张区间，表明制造业相对于二季度的低点环比上升，但工业生产指数 7 月份仍较去年同期下降 7.7%，其中有欧洲制造业中心之称的德国，制造业产能利用率 9 月份为 75.2%，较二季度提高了 4.9 个百分点，但仍较去年同期下降了 9 个百分点；同时受第二波疫情的影响，欧元区服务业 PMI 在 7 月份、8 月份进入扩张区间后，9 月份仅录得 48，再次落入收缩区间。日本 7—8 月份的商业销售额同比增速分别为 8.9% 和 9.5%，已经高于去年同期平均 -2.1% 和 2018 年同期平均 4.2% 的水平。日本两人及以上家庭月消费性支出，7—8 月份同比平均下降 7.3%，降幅较二季度的低点回升了 8.9 个百分点，但较去年同期下降了 8.3 个百分点，其中文化娱乐、交通通信等服务类消费支出降幅分别超过 22% 和 16%，跌幅居前两位，成为制约居民消费增长的重要因素。

一些受疫情冲击严重的新兴经济体，经济也处在缓慢复苏过程中。为受疫情影响的社会弱势群体提供补贴的巴西零售业物量指数 7、8 月份同比增长分别为 5.5% 和 6.1%，超过去年同期 4.3% 和 1.4% 的水平；进入三季度，巴西制造业 PMI 进入扩张区间并持续提高，9 月份为 64.9，显示制造业景气程度环比较二季度已有明显提升；服务业 PMI 三季度也在持续提高，但仅 9 月为 50.4，进入扩张区间；虽然制造业景气程度环比提升，但巴西工业生产指数 7 月份、8 月份仍低于去年同期水平；印度 7 月份、8 月份工业生产指数同比分别下降 10.8% 和 8.0%，下跌幅度较二季度明显收窄，但仍大幅低于去年同期水平；印度 9 月份制造业 PMI 为 56.8 持续处于扩张区间，服务业 PMI 进入三季度虽在持续回升，但仍未进入 50 以上的扩张区间。

在疫情持续情况下，各主要国家货币政策仍将维持宽松，但一些国家的财政救助可能出现暂停和缩水局面。疫情的持续蔓延深刻影响着各主要国家财政和货币政策的走向。目前来看，各主要国家的货币政策仍将维持宽松，美联储甚至提出了“平均通胀目标制”，向市场传达未来将提高通货膨胀容忍度的信号；

但一些国家的财政救助有可能出现暂停和大幅缩水局面，美国 2020 年 3 月末通过的 CARES 法案中的一些救助项目陆续到期，特别是向失业人员提供的每周额外 600 美元救济已于 2020 年 7 月末到期，同时特朗普行政命令批准的救灾基金在 10 月初可能基本耗尽，但美国两党就新一轮财政救助谈判继续陷入僵局；巴西将发放给低收入人群的补贴金计划延长至 2020 年年底，但每月的资助额只有原先的一半，且提出了更高的领取标准，预计将有近 600 万人无法获得新一轮的救助。

受疫情冲击影响，国际货物贸易在 2020 年 4 月份、5 月份出现加速萎缩，6 月份、7 月份随着经济复苏，国际货物贸易跌幅收窄，1—7 月份主要国家进出口累计金额较去年同期下降 12.2%。在全球经济逐步复苏的情况下，一些国际组织开始转为调高全球经济增速预期，10 月初国际货币基金组织发布的《世界经济展望》预计，2020 年全球经济将收缩 4.4%，较 6 月份发布的报告上调了 0.8 个百分点；其中发达经济体预计将收缩 5.8%，较 6 月份上调了 2.3 个百分点；新兴和发展中经济体将收缩 3.3%，相比 6 月份调降了 0.2 个百分点。

综合近期疫情发展和主要国家经济表现，我们有以下判断：

一是在有效和足够的疫苗或高效治疗手段推出之前，全球新冠肺炎疫情累计确诊和死亡病例还会持续攀升，但其对经济的冲击力度逐渐衰减。在各国医疗系统资源充分调动以及治疗手段丰富后，新冠肺炎疫情的致死率大幅下降；在一些国家采取一段时间的封闭措施后，由于居民习惯、体制等多方面原因，疫情在其国内并未得到非常有效的控制，而经济却急速探底，因此在疫情有所反弹的情况下，可能会采取局部的暂时性限制措施，但再次采取像 2020 年二季度那样的大面积封锁在经济和政治上已不可行。

二是随着疫情的持续，一些国家的宽松货币政策会继续持续一段时间，但财政救助计划预计下半年可能会收缩。这一方面是因为财政的可持续问题，疫情冲击之下财政收入大幅减少，而大量增加的财政支出对一国的财政实力形成了巨大的挑战；另一方面也与长时间大力度财政救助会对就业市场恢复造成不利影响有关，短期对居民部门的财政救济可以提振需求，从而拉动供给面的恢复，但持续时间过长会降低居民劳动的意愿，对供给面恢复造成一些不利影响。

三是全球经济的恢复仍会持续，但斜率正逐步趋缓。随着疫情持续，人们逐步熟悉如何规范自身行为降低被感染风险；各国病毒监测和救治水平提高，死亡率逐步下降；同时民众的恐慌情绪缓解以及恢复常态

化生产生活状态渴望增强。这些因素都有利于经济复苏,但在疫情持续蔓延势头未得到根本扭转之前,全球人员流动、旅游、餐饮住宿、娱乐等服务行业会继续受到一定程度的抑制。短期封锁后,如果一些企业能恢复运营,则这些企业与劳动者之间的联系能够迅速复原,从而表现为经济活动一定程度的迅速反弹,给人一种经济要在底部V型复苏的假象,但一些退出市场企业的劳动者需要花费时间重新找到新的工作,而且疫情持续情况下,部分企业很难满负荷运营或面临退出市场的风险,新的吸收失业劳动力的经济组织很难构建,因此经济恢复的速度会迅速放缓下来。

三、双循环面临的机遇与挑战

鉴于国内国际形势,中共中央十九届五中全会强调要畅通国内大循环,促进国内国际双循环,全面促进消费,拓展投资空间。2021年是“十四五”规划的开局之年,中国将在全面建成小康社会基础上,开启全面建设社会主义现代化国家新征程。加快构建“双循环”发展格局,要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,注重培育新形势下中国参与国际合作和竞争新优势。

从中国经济发展进程来看,从上个世纪90年代中期开始,特别是加入WTO以后,中国充分发挥劳动力丰裕的比较优势,深度参与国际产业分工,以进出口总量与GDP之比表示的贸易依存度2006年一度达64.0%,净出口总额与GDP之比2007达到8.6%,创下各自的峰值水平。中国实际上已经高度依赖外部

市场,因此当面临外部需求冲击时,中国的经济增长会出现较大幅度的波动。从上个世纪90年代至新冠肺炎疫情爆发之前,中国遭受的重大外部需求冲击主要有两次。一次是“亚洲金融危机”时期,1997—1999年中国外贸出口平均增速为9.2%,较1994—1996年的平均增速下降了9.6个百分点;同期,中国GDP平均增速也较前三年下降了3.1个百分点。另一次则是“国际金融危机”时期,2008—2010年中国外贸出口平均增速10.9%,较2005—2007年的平均值降低了16.3个百分点,中国GDP平均增速同期也较前三年下降了2.9个百分点。

与出口占比较高相对应的是中国消费支出在GDP中的占比下滑,以及居民部门在初次分配与可支配收入中占比的减少。由于在初次分配中居民部门收入中的劳动者报酬占比接近八成,因此劳动者报酬占比变化会主导居民部门在国民收入初次分配中的状况。对于上世纪90年代中期以后,中国GDP中劳动收入份额的下降,学者们曾给予了高度关注(蔡昉,2005;李扬、殷剑峰,2007;白重恩、钱震杰,2009;罗长远、张军,2009)。按照白重恩、钱震杰(2009)的测算结果,劳动收入份额在1995—2006年间从59.1%逐年下降到47.3%,相应地,资本收入份额则上升了11.8个百分点。劳动收入份额及居民收入占比降低会造成最终消费支出占比的下降(Kuijs,2006;汪同三,2007)。图2显示了GDP中劳动收入占比、住户部门收入份额与最终消费占比的走势存在较为明显的一致性。

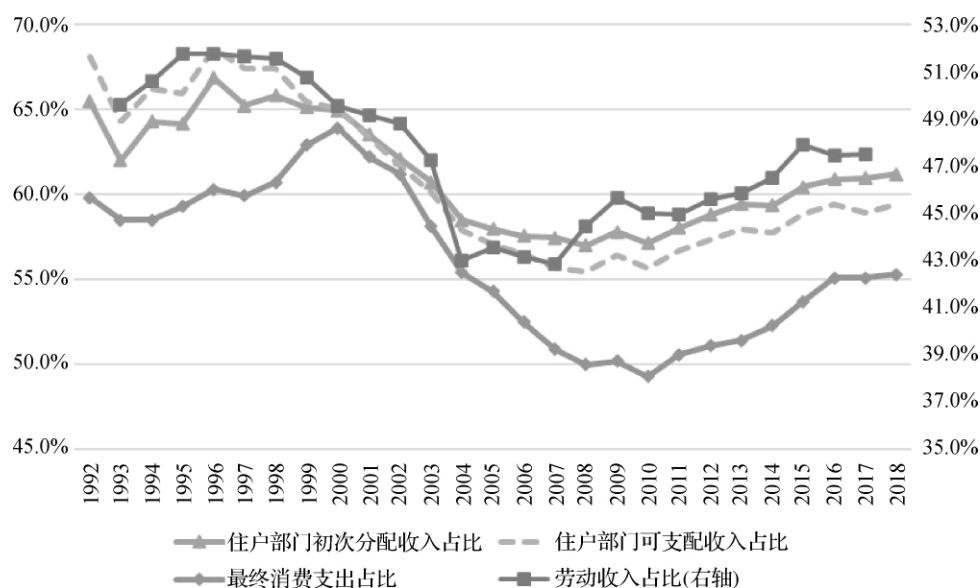


图2 中国劳动收入占比、住户部门收入份额与最终消费占比的变动情况

资料来源:国家统计局网站。

劳动收入份额占比在上世纪 90 年代中期以后较长时间内出现下降,主要是劳动人口从农业部门向城市部门的转移以及产业结构变迁引起的(白重恩、钱震杰,2009;李稻葵等,2009)。在农村存在大量剩余劳动力时,城市部门只需要以稍高于农业部门的收入就可以吸引到足够的劳动力,此时城市部门劳动生产率大幅高于农业部门,造成了劳动收入占比的持续下降。随着农村剩余劳动力的持续转移,其数量逐步减少;2012 年后中国 15—59 岁劳动年龄人口数量开始持续下降,到 2019 年已减少近 3000 万。同时,在各产业劳动收入份额占比的比较中,农业部门的劳动收入份额高于服务业部门,而服务业部门又高于工业部门。因此,随着人口结构与产业结构的变迁,中国的劳动收入份额会出现由降转升的局面,从而带动住户部门收入份额增加和消费比重上升。中国劳动收入份额、住户部分收入份额和最终消费支出占比,分别在

2007 年、2008 年和 2010 年到达谷底后,总体均呈现出了持续上升的态势,未来这种上升的势头应该还会延续。这是中国形成超大规模市场优势,加快形成以国内大循环为主体的重要基础。

在参与国际循环方面,各国因自身优势和发展阶段差异,所采取的方式存在较大的不同。从净出口总额与 GDP 之比来看,发达国家或成功实现追赶的新兴工业化国家,大致都经历了净出口占比较高而后逐步下降的过程。^① 美国在二战后的 1947 年,净出口/GDP 达到 4.4% 的历史高点;东亚的日本和韩国则分别在 1986 年和 1998 年到达 3.8% 和 11.3% 的历史高点;德国则在 2002 年欧元正式流通后,净出口/GDP 出现快速增长并维持高位,2015 年到达 7.2%,随后几年有所放缓。中国净出口与 GDP 之比,2007 年曾高达 8.6%,随后出现下降,2019 年为 1.5% (见图 3)。

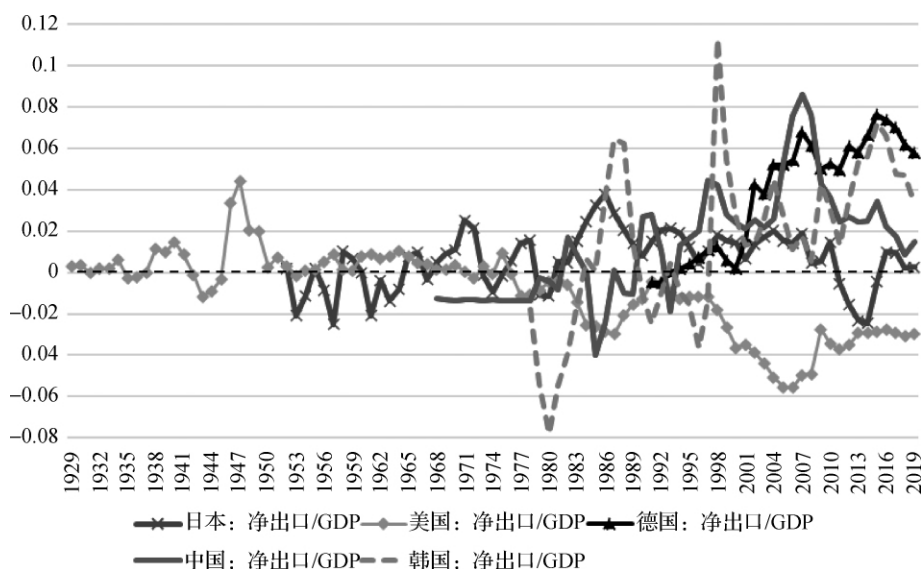


图 3 一些主要国家净出口与 GDP 之比的变动情况

资料来源:国际货币基金组织(IMF)。

一国随着人口结构变动、产业结构变迁和国际形势变化往往很难长期维持净出口的优势地位,但仍可以充分发挥自身优势积极参与国际循环,获取合作利益。从国际经济活动的价值形态来看,除国际贸易外,国际经济活动还包括对外直接投资(FDI)、对外金融投资以及获取或支付相应的境外投资收益,它们都是国际循环的重要组成部分。目前来看,在参与国际循环方面,一些发达国家存在相似的特征,分别形成

了“美英模式”和“日德模式”等。

美国和英国历史上曾是贸易顺差的大国,但近几十年来,基本保持贸易逆差状态,有些年份逆差还处于较高水平。然而,依靠发达的金融市场,美国和英国吸引了大量的金融投资回流本国。从国际货币基金组织(IMF)提供的英国 20 世纪 70 年代以来的数据来看,除 1977—1985 年的一段时间外,英国基本保持

^① 本文所用的净出口是商品和服务贸易净出口金额之和。

年均1.7%的逆差水平。^①1985年英国出现贸易逆差后,其金融投资基本保持净流入状态,年均均为3.4%。美国从1976年开始一直保持贸易逆差,1976—2019年的年均值为2.5%,1983年后美国开始吸引金融投资流入本国,年均均为2.6%。美国和英国所不同的是,20世纪70年代至今,美国对外直接投资有正有负,年均均为流出0.07%,但其来自海外的要素和投资收益保持净流入,年均均为0.65%,反映了美国对外投资的高效率;相对于美国来说,英国同期的对外投资年均流出为0.57%,但来自海外的收益仅为0.12%。

日本和德国参与国际循环的格局与美英存在较大差异,日德通过贸易盈余实现对外投资,获得了较大的海外收入。日本在1965年至2010年,对外贸易基本保持顺差状态,年均贸易顺差为1.2%;2011—2015年贸易出现逆差,年均均为1.5%;2016—2019年转正,年均0.6%,贸易收支逐步走向平衡。但是,日本自上世纪90年代中期以后,对外直接投资持续净流出且比例不断增加,2019年达到4.2%;同期日本来自海外的要素收入和投资收益实现了净流入且呈增长之势,年均均为2.6%,2019年为3.8%。德国在欧元正式投入使用之前的1978—2001年,对外贸易年均顺差为1.7%;在欧元投入使用后,对外贸易顺差出现快速增长,并在2015年达到7.6%的高点,后虽有所回落,但在2002—2020年间平均仍高达5.9%。在德国贸易出现顺差时期,其对外直接投资保持了净流出的状态,1978—2001年间平均为0.62%,2002—2020年为1.1%,同时德国的对外金融投资国际收支也在2002年由基本平衡转为净流出,2002—2019年间平均净流出为4.7%。在对外投资净流出并逐步增加比例的过程中,德国实现了海外要素收入和投资收益的净流入,1978—2001年平均为0.32%,2002—2020年平均为1.64%。相对于日本来说,德国在加入欧元这个货币联盟后,对外贸易顺差得以陡然增加,在对外投资的过程中,德国则更多依赖了金融投资。

韩国作为成功跨入高收入国家行列的东亚国家,曾经是日本产业转移的承接国和积极实施出口导向战略的国家,1984年韩国对外贸易开始转为顺差,除个别年份外,其对外贸易持续保持顺差,1984—2019年贸易顺差年均均为2.6%,1998年其外贸顺差曾一度高达11.3%。同时韩国也是较长时间内的直接投资和金融投资净流入国。1978—2005年,其直接投资净

流入占比为0.2%;金融投资净流入占比为1.7%。近年来,韩国正在积极实施对海外的投资,从2006年开始成为直接投资净输出国,2012年开始成为金融投资净输出国;从2011年其海外要素和投资收益开始转正,2019年接近1%。

作为东亚后发的发展中大国,中国从改革开放之初至今保持了直接投资的净流入国地位,但近年来的流入数量有所下降,1982—2014年净流入年均均为2.5%,2015—2019年净流入年均仅为0.3%。^②同时,1994年至今,中国保持了对外贸易的顺差,2007年外贸顺差曾高达8.6%,随后逐步放缓,1994—2008年顺差年均均为4.3%,2009—2019年降为2.5%。在“双顺差”的情况下,中国的海外要素收入和投资收益基本保持净流出的状态,1982—2019年流出比例年均均为0.45%。在中国劳动力成本优势逐步下降,国内产业升级和创新驱动成为经济持续发展核心因素的情况下,中国需要加强与地区国家间的产业间和产业内合作。通过加强对外投资的方式,转移部分劳动密集型产业或一些环节,这既可以为产业升级腾挪一定空间,也可以通过海外的要素收益回流促进国内的研发和技术创新,保持对外竞争的优势。近期签署的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)是一个非常好的契机,部分东盟国家劳动力丰富,中国与东盟国家产业间和产业内合作的前景广阔,同时中国与日韩间的技术合作也存在较大的空间。

新冠肺炎疫情的全球冲击加快了我国从出口导向工业化的“国际大循环”战略向着基于城市化和工业化的新“双循环”阶段转换。我国出口导向的国际大循环战略早在2012年就达到了顶峰。2020年随着新冠肺炎疫情对全球经济的再次重塑,我国向“双循环”转换已经是战略的必然选择。然而任何一个战略转变,并不是有一个趋势后就必然能顺利转向的,而是战略确定后需要一个资源配置体制的转型。我国目前的经济与资金循环体系仍是在1994年后逐步形成的基于出口导向工业化的资金循环体系。我国加快构建“双循环”发展格局需要对原有的基于出口导向的资源配置体制进行调整与改革。

四、“双循环”战略下的资源配置调整与改革

资源配置体制从促进出口导向工业化大循环调

^① 这里的比例是贸易差额与本国GDP之比,下文如无特别说明,均以本国GDP为分母。英国在1997年曾有过0.21%的短暂顺差,后又转为逆差。

^② 2016年受多种因素影响,曾出现过0.37%对外投资净流出,在随后的年份又再次转正。

整和改革到符合工业化与城市化为基准的国内国际双循环体制,从 GDP 单一经济绩效指标转向包含有经济创新增长与人的发展的社会综合福利目标。基于工业化和城市化以创新和人的发展为导向的转型需要建立新的资源配置体系,包括财税体制、金融体制、政府治理体制、市场制度和相关激励导向。中国财政、金融、政府治理的宏观资源配置体系改革当务之急是要提高国家防范系统性风险能力和激励经济转型,保障平稳跨入高收入国家行列并成功实现国家现代化目标。从全球增长的一般规律看,只要中国经济名义 GDP 增速保持高于发达国家均值(3%),名义 GDP 增速维持在 4% 以上并保持汇率稳定,中国与发达国家人均 GDP 就会不断收敛,从而成功跨入高收入国家行列。在保持“稳中求进”的同时,重要的是进行适应发展阶段的体制改革,激励国家向高质量现代化国家转型(张平,2020)。

1. 要素配置体制改革

出口导向工业化的一个鲜明特征就是通过压低劳动要素价格,提高资本回报率的方式进行更高的资本积累和更多的剩余劳动转移,这是这一发展阶段最为重要的特征,在宏观上表现为高增长、高投资、高出口和低消费。在货币政策特征上则表现为贬值和以外汇占款为基准的货币稳定供给。货币供给都是以贸易盈余和外商直接投资获得的外汇资产作为货币发行的基础。在税收政策上也是给了资本积累和提高资本回报很大的支持。压低劳动要素价格本身是中国存在大量剩余劳动力的必然结果,同时也是符合促进出口导向工业化资源配置体制政策的结果,适应当时的经济发展阶段,对中国经济高速增长,突破贫困陷阱起到了积极的作用。中国 2019 年城市化率突破 60%,人均 GDP 突破 10000 美元,未来中国将成功跨越中等收入陷阱,进入高收入国家,这是一个重大发展阶段的转折期,“十四五”期间是这一转折的关键阶段。经济发展目标从以物质化生产转向以人民为中心的高质量发展是这一阶段最为重要的战略转型,要素配置体制改革是成功转型的关键。

从现阶段的财政体制转型看,首先需要实现财权和事权的匹配。这种重新匹配,不仅仅表现在财政收入和公共支出的匹配,也应该体现城市居民享受服务与纳税责任的匹配,否则会造成财税资源配置的扭曲,挑战财政的可持续性。

公共财政制度改革方向包括:一是税收体制的改革。从流转税为主导的税收体制,转向以直接税和间接税为双支柱的混合型框架;二是消费税作为价外增值税与以流转税为基础的价内增值税相配合;三是强

化政府预算和负债硬约束,这需要立法层面和政府监督层面的改革,当然这一改革也需要做债务的技术性处理,因为大量地方债务是因弥补地方财政缺口而累积出来的,属于中央—地方收支不匹配的产物,需要纠正过来;四是中央与地方的事权和财权匹配;五是纳入包容性和绿色发展理念进行再分配调整和绿色发展的激励;六是公共服务普惠性与市场化服务提供相结合,重点对科教文卫体、娱乐、数字化服务等大量公共服务领域进行放松管制的改革,促进国内服务业的产业升级(付敏杰等,2017)。

2. 资金环流的改革

从国际资金环流看,出口导向的资金环流是中国出口贸易获得贸易盈余和外商直接投资获得的资本项目顺差,央行再以外汇储备购买相应国家的证券资产,形成资金环流。2015 年,国际货币基金组织(IMF)执董会决定将人民币纳入特别提款权(SDR)货币篮子,汇率市场化双向波动加强,出现了五个不同于以往的资金循环情景和政策调整。一是原有的国际资金循环受阻,需要央行适应新阶段作出调整和改革。中国资金外流加速,2015 年前后外汇储备从接近 4 万亿美元下降到 3 万亿美元的水平,外汇流出急剧增加,外汇储备资产下降导致央行资产负债表收缩。2016 年央行依靠“其他金融机构借款项目”,大幅创设资产,新的资产带来的货币创造占比已经逐步弥补外汇占款下降。同时,通过不断降准提高货币乘数,以扩张 M2 的供给(张平、杨耀武,2020)。贸易盈余和外商直接投资近来增长放缓后,现在靠金融市场吸引证券市场投资,这无疑是一个方向,但不会有效地新增外汇储备资产,而且证券投资波动较大,新的货币供给体系依靠什么资产来支撑一直成为了争论要点(张平,2017)。美国的货币供给基于国债,而贸易竞争力强的日本、欧洲则是国债和外汇资产双重支撑,中国显然应该走后者的道路,靠外汇资产主导的央行货币供给模式需要进行转变。二是获得海外要素回报是增加内外循环的一个重要方面。大量 ODI 投资和资金流出如何有效地获得更高的海外要素收入是中国当前资金双向流动的新课题。三是改革国内资金在房地产和金融机构内部循环的体系,适当调整银行主导的金融资源配置方式,积极推进资本市场改革已经是必然选择。四是改革金融资源向政府集中,发展民间信用。政府融资快速提升,特别是一些地方中小银行被地方政府控股用于融资,而相应的民间信用则没有建立,民营经济融资能力下降,积极建立民间信用体系,也同样是改革调整的重点领域。五是利率市场化改革。中国还没有建立起普遍依据市场决定的国

债收益率曲线,仍然以央行控制的 LPR 为基准,对市场的反应和传递迟缓,而现有的高利率和高汇率对国际资金投资中国吸引力高,人民币资产的国际吸引力强,但国内利率偏高引起资产负债表的进一步恶化,降低国内各部门的支出水平,不利于中国经济的持续恢复。货币供给体系和金融配置资源体系的改革有赖于财政体制的改革,特别是政府软约束的改革。政府治理和公共财政现代体系的建立才能推动中国的货币供给体系和利率市场化改革。

3. 产业政策主导的资源配置方式积极转向竞争性政策

中国出口导向工业化成功的重要经验之一就是政府通过产业政策进行资源配置的有为干预,加速了以开发区为依托的产业聚集模式,通过土地、税收优惠和金融支持等多种方式招商引资并配合提高国产化率的政策,形成了区域增长极,快速形成产业集群的聚集,推进全球产业链向中国转移。中央、部委与地方政府为主体以产业政策为基准形成了出口导向工业化的纵向资源配置体系,形成了一组激励相容的中央、地方大力发展工业化的特征,取得突出的赶超效率。但工业化见顶后,产能过剩、开发区土地套利、过度污染和负债等问题慢慢暴露出来,中央提出了供给侧结构性改革,就是针对这些方面的改革举措。未来发展逐步要靠创新、提高出口附加价值等效率导向的战略方向转变,但相应的激励机制和资源配置体制并没有跟进,政府继续沿着传统配置资源体系进行推进。

中国政府从干预资源配置的产业政策转向激励竞争和创新激励的“创造环境”的配置资源的产业政策依然任重而道远。产业政策在发达国家是重要的功能性干预工具,创新环境的塑造是这种干预的本质。发达国家产业政策致力于对小企业的扶持,但多集中于改善环境、降低风险方面,而不是直接用补贴的方式。城市化后,创新和就业都需要中小企业的大发展,产业政策重点也从干预产业发展转到为支持中

小企业发展、为企业创新创造条件。

中国已经开启了“双循环”发展的战略,改变宏观资源配置体制才能激励这一战略的成功。

参考文献:

1. Kuijs, L. How Will China's Saving-investment Balance Evolve? *World Bank Policy Research Working Paper*, 2006, No. 3958.
 2. 白重恩、钱震杰:《国民收入的要素分配:统计数据背后的故事》,《经济研究》2009 年第 3 期。
 3. 蔡昉:《探索适应经济发展的公平分配机制》,《人民论坛》2005 年 10 月 17 日。
 4. 付敏杰、张平、袁富华:《工业化和城市化进程中的财税体制演进:事实、逻辑和政策选择》,《经济研究》2017 年第 12 期。
 5. 罗长远、张军:《劳动收入占比下降的经济学解释——基于中国省级面板数据的分析》,《管理世界》2009 年第 5 期。
 6. 李稻葵、刘霖林、王红领:《GDP 中劳动份额演变的 U 型规律》,《经济研究》2009 年第 1 期。
 7. 李扬、殷剑锋:《中国高储蓄率问题探究——1992—2003 年中国资金流量表的分析》,《经济研究》2007 年第 6 期。
 8. 汪同三:《改革收入分配体系解决投资消费失调》,《金融纵横》2007 年第 22 期。
 9. 张平:《货币供给机制变化与经济稳定化政策的选择》,《经济学动态》2017 年第 7 期。
 10. 张平:《创建“消费—创新”新循环》,《文化纵横》2020 年第 6 期。
 11. 张平、杨耀武:《效率冲击、杠杆上升与大国稳定政策的选择》,《现代经济探讨》2020 年第 1 期。
- 作者简介:张平,中国社会科学院经济研究所研究员、博士生导师;杨耀武,中国社会科学院经济研究所助理研究员(北京 100836)。

[责任编辑:吴 群]