

· 中国式现代化研究专稿 ·

新征程推动经济高质量发展的任务与政策^{*}

中国社会科学院经济研究所课题组

内容提要：党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。高质量发展必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，需要始终以创新、协调、绿色、开放、共享的内在统一来把握发展、衡量发展、推动发展，需要统筹发展与安全。这种追求多元动态发展目标的内在统一逻辑，正是高质量发展与传统经济发展的本质区别，也是推动高质量发展的关键挑战。现代化新征程上，中国推动经济高质量发展面临百年未有之大变局加速演进、新一轮科技革命和产业变革深入发展以及经济改革发展过程中深层次矛盾逐步显现等新挑战，需要完成一系列关键新任务。本文从高质量发展多元动态发展目标内在统一性要求出发，将这些新挑战新任务归结到供给、需求和治理三个层面。针对中国经济高质量发展所面临的这些新挑战新任务，本文提出切实提高劳动报酬份额和居民收入占比、打造数字经济驱动人的全面发展的中国模式、消除新型数字基础设施的共享发展鸿沟、构建全社会终身学习和全面学习体系、提高宏观经济治理能力与治理体系现代化水平、确立产业安全政策的前置性地位等当前推动经济高质量发展的政策优先项和着力点。

关键词：经济高质量发展 多元动态目标内在统一 供给侧 需求侧 经济治理 政策优先项

一、经济高质量发展的内在统一性逻辑

经济发展本质是伴随着经济活动的质和量的提升所实现的众望所归的理想状态（秋山裕，2014），而什么是“众望所归的理想状态”则是由经济发展思想和发展理念决定的。进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央提出了以人民为中心的发展思想，提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，要求坚持以人民为中心的发展思想，以新发展理念引领发展。而高质量发展就是完整、准确、全面贯彻新发展理念的发展。新发展理念不仅指明了什么是发展的“众望所归的理想状态”，还指明如何实现这种发展的理想状态。高质量发展就是经济发展能够更高程度体现新发展理念要求、解决发展不平衡不充分发展问题、满足人民日益增长的美好生活需要的发展，高质量发展应该具有创新是第一动力、协调成为内生需要、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的一组经济发展特性。坚持以人民为中心的发展思想、坚持新发展理念与推动高质量发展是内在统一的，推进高质量发展必须坚持以人民为中心的发展思想，必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，要始终以创新、协调、绿色、开放、共享的内在统一来把握发展、衡量发展、推动发展。当今世界正处于百年未有之大变局，我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，这需要坚持统筹发展与安全，更加增强风险意识和树立底线思维。从发展理念上看，“统筹发展和安全”也是一种发展理念——安全发展理念，这是在新发展理念基础上又进一步丰富

^{*} 课题组长：黄群慧；课题组协调人：原磊；课题组成员：黄群慧、原磊、杨耀武、贺俊、杨虎涛、邓曲恒、张自然、倪红福、杜创、汤铎铎、刘学良、胡怀国、张弛。本文执笔人：黄群慧、杨耀武、贺俊、杨虎涛。

和发展了对社会主义发展规律的认识。高质量发展需要内在统一地把握创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展和安全发展(黄群慧 2021)。

毋庸置疑,在现实推进经济发展过程中,创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展、安全发展并不天然具有内在统一性,“创新发展”作为发展动力,往往与作为发展目的的“共享发展”并不一定兼容,也未必一定符合“绿色发展”“协调发展”的要求,传统以 GDP 衡量的经济增长是无法直接体现新发展理念的内在一性,进而也不能准确度量经济增长质量。也就是说 GDP 衡量的经济增长可以是高质量的,也可以是低质量的。以创新、协调、绿色、开放、共享、安全的内在一性来把握发展、衡量发展、推动发展,这种追求多元动态发展目标的内在统一,正是高质量发展与传统经济发展的本质区别。当然,高质量发展并不是不要 GDP 增速,而是要看 GDP 的增长是否满足了新发展理念、统筹发展与安全的要求,是否符合以人民为中心的发展思想。党的二十大报告提出坚持以推动高质量发展为主题,要求最终推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。这意味着,在现实推进高质量发展要统筹质的有效提升和量的合理增长,这也是“内在统一”把握新发展理念的基本体现。

高质量发展的多元性动态目标内在统一,一定是统一在以人民为中心的发展思想上、统一在人民日益增长美好生活的满足上、统一在人的全面发展上、统一在人民福祉提高上。虽然以 GDP 增速衡量的经济增长,在一定程度上体现了一个国家的经济发展水平,高人均 GDP 的国家往往意味着比低人均 GDP 国家的发展水平高。但是,一个国家 GDP 水平提高往往不能直接反映出收入平等、环境质量改善、减贫等人民福祉水平的提高。区分 GDP 所反映的经济数量增长与经常被经济统计所忽视的经济质量提升是至关重要的,经济质量主要体现为人民福祉改善。高质量发展就是要坚持以人民为中心的发展思想,促进人的全面发展,增进人民福祉。推动高质量发展,是新时代我党对发展规律、我国发展阶段和主要矛盾变化认识深化的结果,是对单纯以 GDP 衡量经济发展成就的反思和超越。长期以来,西方经济学界往往单纯将消费增长作为居民福祉增进的唯一来源。在此基础上发展起来的经济增长模型,没有考虑破坏自然资源引起气候变化的环境成本,没有考虑两极分化的社会代价;模型把人类与自然、社会之间高度复杂的相互影响简化为单纯要素积累的增长过程,这仅适用于工业化物质生产阶段,而与人的全面发展的现代化过程并不相容。坚持以人民为中心的发展思想、贯彻新发展理念、增进民生福祉是增加全体人民的获得感和幸福感,不能只看局部不顾整体,这就要求在推动高质量发展的过程中,始终保持全国一盘棋的大局观念;增进民生福祉也是一个动态发展的过程,不能只看当前不顾长远。这就要求推进高质量发展不仅需要关注当前的民生福祉,而且还要关注未来民生福祉增进的潜能。在单纯注重经济增长的传统发展模式下,需要正确处理物质消费与投资的关系已为大家所普遍接受,那么在推动高质量发展阶段,不仅要把握好传统意义上的物质消费与投资间的关系,还要处理好自然资本以及社会资本的损耗与补偿间的关系。只有正确处理这些关系,才有可能实现高质量发展。

学术界一直尝试突破过于依靠 GDP 衡量发展的研究框架。世界银行曾提出一个关于物质资本、人力资本和自然资本分类的增长质量分析框架,认为高质量增长往往更倾向于对人力资本和自然资本的投资(维诺德·托马斯和王燕 2017)。而国内大量研究在认识到高质量发展目标多元性的基础上(金碚 2018;任保平 2018;张涛 2020),提出各种高质量发展的多指标综合评价体系对高质量发展进行测度。例如,杨耀武和张平(2021)通过构建反映整体效用水平的社会福利函数,分析影响发展质量的各主要方面并选择合适的指标构建多层次的多指标综合评价体系,尝试定量测度中国经济高质量转型状况。还有研究在给出民生共享、经济优化、绿色生态、创新驱动、经济协调五方面指标体系的基础上,更进一步排出经济高质量发展影响因素的优先序(彭定赞和朱孟庭 2020)。但是,相对于 GDP 统计指标而言,多指标综合评价体系虽然能

够较好地测度经济发展质量,体现高质量发展的多元性目标要求,但是从现实推进经济高质量发展而言,往往会因为非直观统计反映、多指标综合权重人为主观影响、科学性不够等原因,不具有明显的现实操作性和指导意义。“十四五”规划曾提出20个具体指标来反映经济社会高质量发展情况,但它们更多具有导向意义,由于不同地区所处发展阶段的差异,也不能保证具有现实考核意义。

对于推动经济高质量发展的现实需要而言,问题的关键还是如何从政策导向和制度设计上把握和实现经济发展多元动态目标的内在统一性,这既是经济高质量发展的本质特征要求,也是推进经济高质量发展的关键挑战。要把握经济运行和经济发展多元动态目标的内在统一性,最好的分析逻辑还是回到传统的经济学的供给—需求框架中。马克思虽然将社会生产总过程划分为生产、分配、交换、消费四个辩证统一的环节来揭示经济运行的本质和规律,但马克思在论述生产和消费同一性时也指出:在经济学中常常是以需求和供给、对象和需要、社会创造的需要和自然需要的关系来说明。^①实际上,无论是从微观视角分析具体某个市场运行或者某一经济循环,还是从宏观视角分析整体市场运行和经济循环,都需要从供给和需求这对立统一的两方面入手(黄群慧,2016)。面对高质量发展的多元动态目标要求,需要实现基于在需求侧满足人民美好生活需要的供给侧动力机制创新,从而实现符合新发展理念和高质量发展理念要求的更高水平的供需动态平衡。从更为本质的属性来看,高质量发展要求的多元动态目标内在统一性逻辑,本质上是处理供需过程中的效率与公平、效率与安全的关系。

中国已经开启全面建设社会主义现代化国家新征程。党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。这就要求在现代化建设中,要牢牢把握高质量发展这个本质要求,坚持以高质量发展推进和拓展中国式现代化。党的十八大以来,中国提出并贯彻新发展理念,着力推进高质量发展,推动构建新发展格局,实施供给侧结构性改革,制定一系列具有全局性意义的区域重大战略,取得了历史性成就,我国经济实力实现历史性跃升。但是,在现代化新征程中,推进经济高质量发展,会面对百年未有之大变局加速演进、新一轮科技革命和产业变革深入发展以及我国经济改革发展过程中深层次矛盾和结构变化带来的一系列新挑战新任务。从高质量发展的多元动态目标内在统一性要求来看,未来面临的最为关键的新挑战新任务包括:供给侧,我国人口数量转折性变动对经济潜在增速产生的影响,数字技术革命性发展对我国统筹协调发展与共享发展提出的要求;需求侧,需求结构的变化对我国收入分配改革提出的急迫要求;治理层面,复杂多变的国际形势和西方不断强化的对华打压对我国经济安全发展产生的影响,以及经济下行压力对我国宏观经济治理能力和治理体系现代化水平的要求。充分认识新征程中我国高质量发展面临的关键的新挑战新任务,牢牢把握高质量发展的优先事项和政策着力点,对我国建设社会主义现代化强国具有重要意义。

二、经济高质量发展的供给侧新挑战新任务

从经济发展的要素供给看,未来中国面临的最大的变化来自于人口红利消失和劳动力供给结构发生趋势性反转,以及以数字技术为代表的新一轮科技革命和产业变革。劳动力要素与技术创新要素的巨大变化,会带来供给侧的动力变革,影响到我国劳动生产率、潜在增长率和全要素生产率等方面经济效率变革,进而影响到我国经济发展的质量变革。供给侧要素变革,既是我国经济高质量发展的机遇,也给我国经济高质量发展带来巨大挑战,更提出了积极应对挑战的新任务。

^① 《〈政治经济学批判〉导言》,《马克思恩格斯文集》(第8卷),人民出版社2009年版。

(一) 劳动力因素变化

改革开放后相当长一段时间,中国在很大程度上得益于劳动年龄人口增长、人口抚养比下降、新成长劳动力受教育程度提高等因素形成的人口红利,实现了经济的快速增长。但是2009年以后中国劳动年龄人口开始负增长,2022年总人口也开始转为下降(见图1)。^①从经济潜在增速看,一国经济潜在增速主要取决于劳动、资本等生产要素投入状况,以及这些要素组合进行生产的效率,即通常所说的全要素生产率(TFP)。如果从人口角度切入,将一国经济总量按以下公式进行分解,可以更加清楚地看到这一点(中国经济增长前沿课题组,2013)。

$$GDP = Y = \frac{Y}{L} \cdot \frac{L}{POP_L} \cdot \frac{POP_L}{POP} \cdot POP \quad (1)$$

其中 L 是参与劳动的人口, POP_L 代表劳动年龄人口, POP 为总人口规模。这就意味着,GDP增长率 \approx 劳动生产率增长率+劳动参与率增长率+劳动年龄人口占比增长率+总人口增长率。人口因素短期内难以改变,因而其变化趋势较其它变量更为确定。根据中国的实际情况,劳动年龄人口占总人口之比在2006年达到峰值后开始逐年下降,2022年比2006年下降了6.5个百分点。中国总人口规模,在经历1961年以来长达61年的持续增长后,2022年首次出现下降。目前,中国劳动参与率也已处在较高水平,不仅高于美欧日等发达经济体,也较上中等收入国家平均水平高出近3个百分点,今后也可能缓慢趋降。因此,在过去较长时间推动中国经济增长的人口因素已逐步由正向拉动陆续转为负向拉动。在1994年人民币汇率并轨后,中国逐步形成基于出口导向工业化的资金与经济循环体系。在此基础上,中国的人口红利逐步得以释放。如果以1994年为分析的起始时间点,可以发现:1994—2006年中国劳动年龄人口占比持续增长,年均增长率为0.65%,2006—2022年则年均下降0.64%;1994—2021年中国人口总规模年均增长率为0.63%,2022年首次出现0.06%的负增长。^②

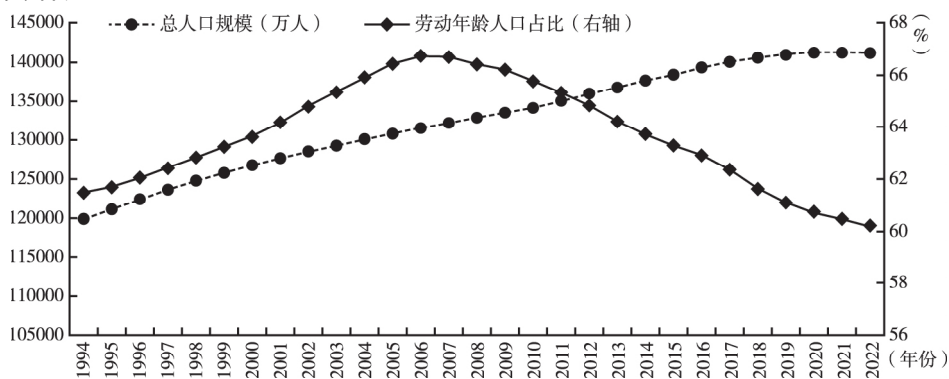


图1 1994—2022年中国总人口规模与劳动年龄人口占比变动情况

数据来源: WDI 数据库、国家统计局。

对于未来中国总人口规模的变动情况,不同研究机构的结论存在一些差异,为方便分析,这里将(1)式转变为如下形式:

$$GDP = Y = \frac{Y}{L} \cdot \frac{L}{POP_L} \cdot POP_L \quad (2)$$

这意味着,GDP增长率 \approx 劳动生产率增长率+劳动参与率增长率+劳动年龄人口增长率。

^① 根据中国实际情况,女性劳动年龄人口设定为15—55岁,男性劳动年龄人口设定为15—59岁。为方便国际比较,这里的劳动年龄人口数据取自世界银行世界发展指数(WDI)数据库,人口总规模数据来自国家统计局。

^② 劳动年龄人口占比年增长率计算方法为:本年劳动年龄人口占比/上年劳动年龄人口占比-1,人口总规模年增长率的计算方法为:本年人口总规模/上年人口总规模-1。

考虑到未来中国退休年龄可能有所调整,同时也为了方便国际比较,在下文中同时考虑将劳动年龄人口定义为15—64岁人口的情况,以分析未来一段时间中国人口结构加速转变对经济潜在增速的影响。^①根据中国历史生育率,1962—1975年为生育高峰期,在今后一段时间,该年龄段人口将陆续步入退休年龄。第七次全国人口普查数据显示,2020年中国15—64岁劳动年龄人口为9.29亿,根据当年0—49岁人口,考虑各性别及年龄段人口死亡概率,可以较为方便地推算出到2035年的15—64岁劳动年龄人口。^②根据推算结果,到2035年中国15—64岁劳动年龄人口将下降至8.49亿,较2020年减少近8000万,这相当于日本2022年15—64岁劳动年龄人口的1.1倍。如果不考虑退休年龄调整,仍以15—59岁劳动年龄人口来加以计算,那么根据第七次全国人口普查数据及推算结果,2020年中国15—59岁劳动年龄人口为8.42亿,到2035年将下降至7.52亿,较2020年减少近9000万(见表1)。

表1 2020—2035年中国劳动年龄人口变动情况

年份	15—64岁劳动年龄人口(亿)	年均下降速度(%)	15—59岁劳动年龄人口(亿)	年均下降速度(%)
2020	9.29	—	8.42	—
2025	9.18	0.24	8.10	0.76
2030	8.92	0.59	7.80	0.76
2035	8.49	0.96	7.52	0.72

注:各年份劳动年龄人口平均下降速度,为包括当年的过去5年下降速度的算术平均值,如2020年的年均下降速度为2016年至2020年各年下降速度的平均值,以此类推。

从表1中可以看出,2020—2035年,无论是15—64岁劳动年龄人口,还是15—59岁劳动年龄人口,中国劳动年龄人口均呈现较快下降;其中,15—64岁劳动年龄人口下降速度逐步加快。以15—64岁劳动年龄人口为例,“十四五”期间中国劳动年龄人口将年均下降0.24%，“十五五”期间年均降速达到0.59%，“十六五”期间年均降速将扩大到0.96%。这就意味着,在今后一段时间,即使维持目前较高的劳动参与率不变,要抑制经济增速下行,“十五五”期间劳动生产率年均增速需较“十四五”期间加快0.35个百分点,“十六五”期间劳动生产率年均增速则要较“十五五”期间继续加快0.37个百分点。^③需要注意的是,这里所指的劳动生产率的增速加快幅度,不是劳动生产率增速。因此,未来中国实现经济质的有效提升和量的合理增长只能依靠劳动生产率的提升,这使得推动中国经济质的有效提升和量的合理增长具有了更为紧密的内在统一性,也使得提高劳动生产率的任务变得越来越迫切。

随着收入水平的提高,各国人口增长率均呈明显的倒U型演变走势,高收入国家人口具有低生育率、低死亡率、低增长率的特征(国务院发展研究中心课题组,2022)。因此,发达经济体普遍存在劳动年龄人口下降的问题。通过比较2020—2035年中国与美国、欧盟、日本这些发达经济体劳动年龄人口变化情况,可以大致了解未来一段时间人口因素对各自经济的影响情况。根据世界银行WDI数据库所提供各经济体不同年龄段人口数据,如果不考虑提前死亡概率来推算2020—2035年劳动年龄人口,那么“十五五”期间中国15—64岁劳动年龄人口年均下降速度较“十四五”

^① 考虑退休年龄可能的调整方式,这里的15—64岁劳动年龄人口中,男性为15—64岁,女性为15—59岁;这样较15—59岁劳动年龄人口计算方法,男女劳动年龄各延长了5年。

^② 各性别及年龄人口的提前死亡概率取自原中国保监会2016年发布的《中国人身保险业经验生命表(2010—2013)》,2017年1月1日正式使用。

^③ 在保持劳动参与率不变的情况下,要抑制经济增速下行,“十五五”期间劳动生产率增速需要提高的幅度为“十五五”期间劳动年龄人口年均下降速度与“十四五”期间劳动年龄人口年均下降速度之差,“十六五”期间的计算方法以此类推。

期间加快 0.35 个百分点, 加快幅度比同期美国高出 0.20 个百分点, 较欧盟和日本均高出 0.11 个百分点。“十三五”期间中国 15—64 岁劳动年龄人口年均下降速度又较“十二五”期间加快 0.64 个百分点, 加快幅度比同期美国高出 0.66 个百分点, 较欧盟、日本分别高出 0.45 个、0.21 个百分点。如果考虑提前死亡概率来推算 2020—2035 年劳动年龄人口, 那么“十二五”期间中国 15—64 岁劳动年龄人口年均下降速度较“十四五”期间加快 0.30 个百分点, 加快幅度比同期美国高出 0.15 个百分点, 较欧盟、日本分别高出 0.12 个、0.11 个百分点。“十三五”期间中国 15—64 岁劳动年龄人口年均下降速度又较“十二五”期间加快 0.59 个百分点, 加快幅度比同期美国高出 0.60 个百分点, 较欧盟、日本分别高出 0.44 个、0.19 个百分点。^① 这里尚未考虑美国、欧盟海外移民所带来的劳动年龄人口增长。因此, 虽然发达经济体也面临劳动年龄人口下降问题, 但未来一段时间中国劳动年龄人口加速下降的问题较发达经济体更为严重。这对中国劳动生产率增速提升以有效应对经济增速下行风险提出了更为急迫的要求。

表 2 2020—2035 年各经济体 16—64 岁劳动年龄人口增长率变动情况 (单位: %)

劳动年龄人口年均下降率较上期加快幅度				
经济体	中国	美国	欧盟	日本
不考虑提前死亡概率				
2026—2030 年	0.35	0.16	0.25	0.24
2031—2035 年	0.64	-0.01	0.19	0.44
考虑提前死亡概率				
2026—2030 年	0.30	0.16	0.19	0.19
2031—2035 年	0.59	-0.01	0.14	0.40

注: 负值表示下降率较上期减小, 文中报告的数据与表格中数据有微小差别是受到四舍五入的影响。

从中国劳动生产率增长的实际情况来看, 以 2010 年不变价为基准, 1994 年以来中国全员劳动生产率实际值从 1.04 万元增加到 2022 年的 9.42 万元, 近 30 年间增长近 7.4 倍。在此过程中, 劳动生产率增速呈现出先下降后上升、然后再缓中趋降的态势(见图 2)。2007 年, 中国劳动生产率实际增速一度达到 13.7%, 随后总体缓慢趋降, 2019 年下降至 6.5%; 受新冠疫情冲击影响, 2020—2022 年, 劳动生产率增速有所波动, 2022 年增速下降至 4.8%。这意味着, 从现在起到 2035 年, 要实现经济质的有效提升和量的合理增长, 需要再次加快提升劳动生产率增速。

根据一般的生产函数假设, 劳动生产率增速主要取决于全要素生产率(TFP)的提高与人均资本存量的增加。在人口红利消退背景下, 除非全要素生产率的提升能够足以抵消人口红利下降的影响, 否则资本边际产量(MPK)递减规律就会发生作用, 从而抑制投资和人均资本存量的增加。因此, 提高全要素生产率是中国提升劳动生产率的关键。目前来看, 中国经济增长中的全要素生产率贡献率有所下降, 1985—2007 年, TFP 增长贡献率为 14.4%, 2008—2018 年下降至 5.1% (张自然等 2019)。白重恩和张琼(2016)估算的 1979—2007 年间中国扣除要素投入增长之后的生产效率年均改善速度约为 3.55%, 而 2008—2014 年间生产效率年均改善速度仅为 1.97%。尽管很多机构和研究者, 根据不同模型和数据所得结果存在一定差异, 但 TFP 增长和贡献率下降是一个重要事实。逆转 TFP 贡献下降和持续提高劳动生产率, 是未来推进高质量发展的重大任务(张平和杨耀武 2020)。

^① 为方便国际比较, 这里的 16—64 岁劳动年龄人口男女均采用 16—64 岁计算; 提前死亡概率仍取自原中国保监会 2016 年发布的《中国人寿保险业经验生命表(2010—2013)》, 由于世界银行 WDI 数据库仅提供了每 5 年的一组的人口数据, 如: 0—4 岁、5—9 岁, 这里假定各年龄组的人口是均匀分布的。

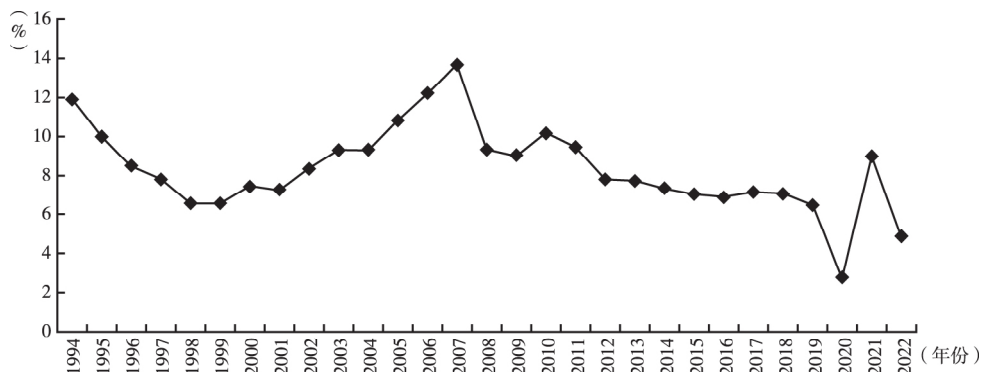


图2 1994—2022年中国全员劳动生产率实际增速变动情况

注：以2010年价格为基准。

改革开放以来,中国全要素生产率的提升主要来自两个方面:一是农村剩余劳动力向城市转移带来的生产要素配置效率的提高;二是技术进步带来的生产效率的提升。然而,中国工业化的初始条件和增长路径依赖,导致工业化过程中偏重于物质资本积累的问题较为突出,自身也蕴含了边际收益递减和不可持续性(中国社会科学院经济研究所,2020)。尽管快速的资本积累,在过去一段时间,提供了将人口红利快速转化为储蓄和再投资的机制,但这种工业化模式本身不具有TFP持续改进的内生机制。同时,劳动力再生产及其配置方式也抑制了TFP的提升。在融入国际大循环的过程中,为获得国际竞争优势,中国劳动收入份额始终较低,抑制了人力资本升级,高层次人力资本积累不足成为困扰自主创新的问题。随着经济发展和城镇化的推进,服务业占比提升是必然趋势,服务业占比提升并不是要否定制造业的重要地位;从历史视角来看,农业占比下降也没有否定农业的基础地位。人类的需求结构升级是递进的,如果基础产业都没有得到巩固,其他产业的发展也就失去了根基。2012年,中国第三产业增加值占比首次超过第二产业,2022年,第三产业增加值占比较第二产业增加值占比高出12.9个百分点;但第三产业实际劳动生产率增速自2013年至新冠疫情暴发前的2019年始终低于第二产业(见图3)。在需要高人力资本劳动力提升服务业生产率、推动服务业高质量发展过程中,大量低人力资本劳动力涌入服务业,导致服务业人力资本浅化,造成服务业TFP提升缓慢。同时,政府的一些干预使得服务业部门垄断问题比较突出,造成资源配置扭曲,也是造成服务业TFP增长缓慢的重要原因。

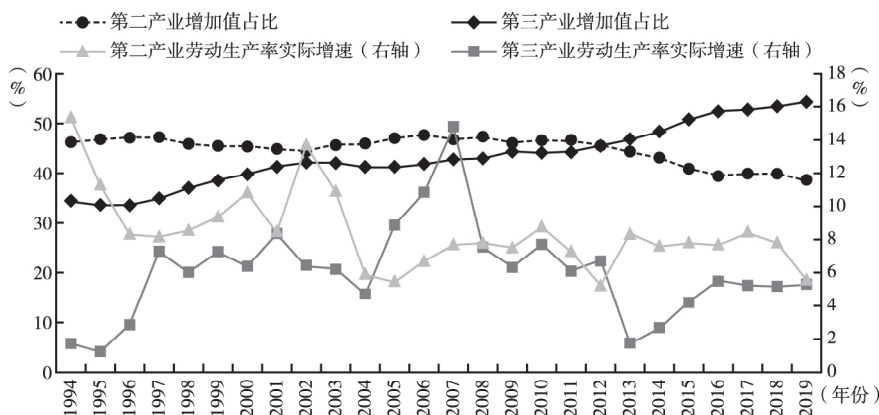


图3 1994—2019年中国第二、三产业增加值占比及生产率实际增速变动情况

在人口总量和劳动力供给数量出现转折性变化的情况下,农村剩余劳动力向城市转移所带来的要素配置效率提升的空间已非常有限,同时以往依靠引进和“干中学”的技术进步也难以持续。为提高中国全要素生产率和经济潜在增速,必须持续提高人口素质,通过提高人口素质改善劳动力供给质

量、推动技术进步,以人口高质量发展支撑未来经济高质量发展。然而,与发达经济体相比,中国劳动力平均受教育年限较低,与一些新兴市场经济体相比,中国劳动力平均受教育年限提升速度较慢。部分劳动力平均受教育年限提升较快的新兴市场经济体,已对义务教育年限进行了上调。2013年巴西将义务教育年限由8年提高至14年,菲律宾则在2010年将义务教育年限由10年提高至11年,2018年又继续上调至13年。在中国新增劳动力减少的情况下,由新增劳动力带动的劳动力整体平均受教育水平的提高作用下降,同时科技进步加速使得存量劳动力的人力资本快速折旧。因此,构建终身学习体系、提升全体公民的科学和文化素质、促进人的全面发展、提高人口发展质量就显得至关重要。

一方面,创新发展需要高人力资本的人才队伍,战略性科学家和科技领军人才等创新人才的出现,是国家主动的、规划的、战略性培养的结果,更是全体国民科学文化素养提升、人口质量提高之后“涌现”的结果;另一方面,通过大幅提升人的身体素质和综合素养,还有利于内在统一地提升协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的水平。习近平总书记强调的人的全面发展包含了物质富裕、政治清明、精神富足、社会安定、生态宜人等丰富的内容。在物质财富和物质文明快速发展的同时,提升人民精神文化、科学素养、身体素质、爱党爱国情怀等,不仅可以大幅提升百姓的获得感和幸福感,而且可以推动实现协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展,提升国家软实力。协调发展和共享发展本质是全社会对共同富裕和促进弱势群体发展形成共识,绿色发展的本质是人对人与环境和生态的关系的价值观重塑和观念转变,高水平对外开放需要国人能够在深刻理解中华文明精华的同时又能够以国际社会听得懂的方式开展开放交流。绿色发展、协调发展、共享发展和开放发展的基础都是人的全面发展。未来需要加快提升我国居民的科学文化素养,强化爱党爱国情怀和民族忧患意识教育,为战略科学家和科技领军人才的出现构建社会基础,为我国高质量发展和社会主义现代化强国建设提供强大的高质量人口保障。

总之,人口总量和劳动力供给数量加速转变给提高劳动生产率和潜在增长率带来新挑战,要求以人的综合素质全面提升、人的全面发展为核心推进人口高质量发展,进而提高全要素生产率、支撑经济高质量发展。

(二) 技术要素变化

无论是顺应新一轮科技革命和产业变革的全球趋势看,还是在我国人口红利消失后转向依靠技术进步提高全要素生产率的效率变革要求看,提高我国科技创新能力、实现科技高水平自立自强,都是加快构建新发展格局、推进经济高质量发展的关键要求。但是,从创新能力、创新资源投入和创新体系结构合理性的角度看,我国科技能力大幅提升、科技竞争力实现快速跃迁仍存在挑战。

首先,从创新能力的角度看,我国企业的创新优势仍然主要集中于应用研究和产业化优势,相对于美、欧、日等国家和地区的领先企业,原始创新能力和底层技术开发能力仍十分欠缺。绝大多数企业尚处于模仿创新和正向设计能力形成阶段,其技术创新的主导模式是基于西方底层技术针对中国市场需求进行二次创新,在基础研究、突破性技术创新和商业模式创新方面的能力不足。更重要的是,相对于美国在底层模块创新能力和德、日的一体化架构创新能力,中国制造业在全球创新能力谱系中的独特能力尚未形成(黄群慧和贺俊,2015)。虽然华为、大疆等一批高技术企业开始在部分领域形成了非对称竞争优势,但其全球创新体系的构建和发展仍然高度依赖于美国为主的西方国家控制的创新体系和底层技术供应网络,我国在全球创新网络中的群体性优势没有确立起来。

其次,从创新投入看,累积投入规模和基础研究投入严重不足。基础研究形成的知识成果是一国科学技术体系的源头,是一国原始创新能力提升的基础。2022年,我国研发经费投入总规模达30870亿元,继续保持全球研发经费投入规模第二大国家地位。但如果考虑到我国科技研发投入增长主要发生在2000年以后,而美、英、德、日等科技强国长期保持高强度科技投入,则我国研发经费高投入的累积规模仍然处于劣势。最重要的是,我国总研发经费投入中的基础研究经费投入的

比重仅为 6.3% ,而法国、意大利、新加坡等国家的基础研究投入强度均超过 20% ,英国、美国超过 15% ,日本、韩国也高于 10% 。考虑到历史累积因素 ,我国基础研究投入不足的问题十分突出。更重要的是 ,企业开展基础研究的积极性和强度严重不足。在基础研究活动方面 ,企业执行基础研究经费的比重仅为 6.5% 左右 ,而美国、日本的该比重则分别高达 32% 和 47% 左右。加强对基础研究的资源投入力度和知识产权保护力度的空间仍十分巨大。

最后 ,从作为国家创新能力载体的创新体系看 ,我国创新体系建设既有发达工业国家普遍存在的创新主体间连接不足的问题 ,同时也有我国特有的创新主体“缺位”和“越位”的问题。前者如承担国家使命导向研发任务的国家实验室以及承担共性技术研发功能的工业技术研发机构长期处于空白或建设滞后。创新主体“越位”问题则主要表现为大学对作为其元功能的基础研究投入不足 ,而过度投向应用研究活动:从经费投入结构看 ,2019 年我国企事业单位投入大学的委托研发经费占大学拨入总经费的比重为 26.3% ,而美国大学研发经费中来自企业的比重大致在 7% 以下 ,欧洲国家该比重总体上也处于 10% 以下的水平;从科研活动看 ,2019 年我国 211 高校基础研究经费支出占科研经费总支出的比重为 40.9% ,而同年美国大学基础研究的比重则为 62.3% ;从产出结构看 ,2018 年大学占我国授权发明专利总量的比重高达 23.2% ,而美国的该比重则不到 4% ,我国大学科研活动过度导向应用研究的问题十分突出(贺俊 ,2023) 。通过深化体制改革 ,加快完善基础研究机构、共性技术研发机构和使命导向研发机构的治理体系和管理体制 ,从而提升我国创新体系的整体效能 ,仍然任重道远。

另外 ,创新发展理念要求大力推进技术创新 ,但是还请注意技术创新与协调发展、绿色发展与共享发展的协同 ,尤其是注意内在统一地把握数字技术创新发展与共享发展。近年来 ,中国数字技术应用的领域大幅拓展 ,数字技术对社会生产效率提升发挥了重要作用(王开科等 ,2020) 。根据许宪春和张美慧(2020) 的测算 ,2017 年中国数字经济增加值占国内生产总值的 6.46% ,2008—2017 年中国数字经济增加值年均实际增长率为 14.43% ,明显高于美国和澳大利亚等国。然而 ,在大力推进数字技术驱动的创新过程中 ,还必须注意基于数字技术广泛应用所可能带来的就业和收入分配的“三重极化”效应。一是“超级明星企业”(superstar firms) 占有了绝大部分利润、数据和市场份额;二是由于数据等数字化资本要素深度参与利润分配对劳动收入产生了“挤出效应” ,使得相对于资本要素所得 ,劳动收入份额下降;三是由于人工智能对中等技能劳动者的替代 ,使得数字技术替代操作性技能劳动者 ,引发收入分配极化趋势。研究显示 ,人工智能技术对就业和收入分配的影响主要取决于收入再分配政策和劳动力市场自身的调节 ,如果劳动者的技能调整跟不上数字技术发展的速度且收入再分配存在人为的体制机制障碍 ,那么数字技术进步就可能引致收入分配差距拉大 ,并可能引发因数字技术进步而遭受利益损失群体的抵制;另有研究发现 ,工业机器人保有量每上升 1% ,就业岗位减少约 4.6% ;工业机器人渗透度每提高 1% ,企业对劳动力的需求将下降 0.18% (Korinek & Stiglitz ,2017) 。

在推进中国经济高质量发展过程中 ,在激发数字技术应用创造红利的同时 ,处理好分配问题 ,使发展成果由人民共享 ,打造兼具创新效率与共享包容的数字经济高质量发展新模式 ,是我国高质量发展的一个重大任务。值得注意的是 ,在经济减速和数字替代的双重压力下 ,近年来 ,中国城镇青年失业问题日益凸显。近 5 年来 ,中国城镇 16—24 岁青年调查失业率逐年升高 ,2018 年城镇青年调查失业率均值为 10.8% ,2019 年小幅上升至 11.9% ,2020 年受新冠疫情影响提高至 14.2% ,2022 年城镇青年调查失业率大幅上升至 17.6% 。2023 年 6 月 ,中国青年调查失业率已经高达 21.3% 。在失业青年中 ,2/3 左右接受过大学教育。当前及今后一个时期 ,中国可能同时存在劳动力总量较快下降和青年人就业困难问题。因此 ,这意味着 ,实现数字技术与制造业的深度融合、改善制造业工作环境 ,以创造更多就业岗位、吸纳更多新增劳动力就业 ,是推进高质量发展的十分急

迫的任务要求。

总之,面对新一轮科技革命和产业变革,需要提高科技创新高质量发展的支撑能力,尤其是面对数字技术发展给内在统一把握创新发展与绿色、协调和共享发展提出的新挑战,要求打造以数字经济驱动的兼具高效率 and 包容性的高质量发展模式。

三、经济高质量发展的需求侧新挑战新任务

高质量发展的内在统一性逻辑要求经济发展最终要统一在人民福祉水平的提高上,提高居民消费水平更是改善人民福祉的直接体现,这也是中国经济增长可持续性的基础保障。从需求侧的结构看,我国进出口占比下降是一个显著趋势,长期以来依靠投资驱动的尤其是政府主导的专注于物质资本的投资消费不可持续。无论是从高质量发展要求的直接改善人民福祉来看,还是从经济量的合理增长和经济增长可持续性要求看,扩大内需、提高居民消费占比,都是经济高质量发展体现在需求侧的重大任务要求。而提高居民消费占比,关键是要深化收入分配体制改革,提高居民收入占比和居民收入劳动报酬占比。尤其是面对经济下行压力,中国必须立足超大规模市场优势,充分释放内需潜力,增强发展的安全性和稳定性。

(一) 外需因素变化

从国际经验看,发达经济体或成功实现追赶的新兴工业化经济体,在参与国际循环过程中,因自身优势和发展阶段不同,所采取的方式存在较大差异,但大致都经历了净出口占比较高而后逐步下降的过程(张平和杨耀武,2021)。美国在二战后的1947年,净出口占GDP之比达到4.4%的历史高位;东亚的日本和韩国则分别在1986年和1998年达到3.8%、11.1%的历史高点;德国则在2002年欧元正式流通后,净出口占GDP之比出现快速增长,2015年达到7.2%,随后几年也有所下降。^①中国净出口占GDP之比,2007年曾高达8.7%,随后出现下降,2019年为1.2%;受新冠疫情冲击造成的国际供需缺口扩大影响,中国净出口占GDP之比近三年有所回升,2022年占比为3.3%,但随着全球制造业产品供需缺口收窄,中国净出口占GDP之比在2023年可能将呈现回落局面。总体上看,净出口总额占GDP之比下降基本是一个显著趋势。

英国和美国历史上曾是贸易顺差大国,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。从国际货币基金组织(IMF)提供的英国20世纪70年代以来的数据看,除1977—1985年的一段时间外,英国基本保持年均1.7%的逆差水平。目前,英美主要依靠发达的金融市场吸引金融投资流入。日本和德国参与国际循环的格局与英美存在较大不同。日本在1965—2010年,对外贸易基本保持顺差状态,贸易顺差占GDP之比年均均为1.2%;2011—2015年贸易出现逆差,年均均为1.5%;2016—2019年转正,年均均为0.6%,贸易收支逐步走向基本平衡。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年韩国外贸开始转为顺差,1998年外贸顺差占GDP之比曾一度高达11.1%,2002年下降至1.4%,此后虽有所波动,但总体维持在较低水平。

作为东亚后发的发展中国家,1994年以后,在全球化大稳定时期的背景下,中国利用自身劳动力等要素低成本优势,积极参与国际经济大循环,外贸顺差占GDP之比保持较高水平。在劳动力成本等要素价格优势逐步减弱后,中国贸易顺差占GDP之比近年来已趋于下降。新冠疫情暴发后,经济全球化面临新的巨大挑战。受新冠疫情冲击影响,各国在追求产业链供应链全球布局高效性与保障安全性方面进行着新的权衡。乌克兰危机使得以美国为代表的西方国家以意识形态划分阵营的倾向越发明显。逆全球化呈现出“合法化”、国家化、极端化新动向,凸显为以国家安全名义

^① 本文所用的净出口为货物和服务净出口之和,国际数据来自国际货币基金组织(IMF),中国数据来自国家统计局。

实施贸易保护主义、以身份认同为标签建构民族民粹主义、以民主人权旗号兜售“伪多边主义”(张龙林和刘美佳, 2022)。一些国家开始公开讨论基于意识形态阵营的产业链回迁或“友岸外包”(friend shoring)。美国试图以经贸为抓手, 加紧构建所谓“印太经济框架”(IPEF)。2023年8月, 美国总统拜登签署行政令, 设立对外投资审查机制, 限制美国主体投资中国半导体和微电子、量子信息技术和人工智能领域。全球化叙事快速转变, 可能使中国出口导向的工业化受到越来越多的影响。

当前及今后一段时期, 中国必须立足超大规模市场优势, 充分释放内需潜力, 增强发展的安全性和稳定性。释放内需潜力包括两个方面: 一是扩大国内最终消费需求, 增强消费对经济发展的基础性作用; 二是扩大国内投资需求, 发挥好投资对优化供给结构的关键性作用。因此, 投资可能更多是结构性问题, 如果从包含生产、分配、交换、消费的国民经济循环视角加以分析, 总需求不足是相对于总供给来谈的, 是社会有效需求不足问题的集中体现。在人口红利丰厚、资源环境约束较小的时期, 中国实行市场和资源两头在外的国际大循环, 实现了较高的投资回报率, 因此, 压低消费、增加投资有其经济合理性。如果在内外部条件发生明显变化的情况下, 消费和投资的比例关系不能很好地加以调整, 那么供需之间的矛盾将始终存在, 而且可能越来越尖锐。因此, 扩大国内的消费需求就成为中国推进经济高质量发展的必然选择。

(二) 内需结构问题

在国民经济循环中, 消费是最终需求, 是连接生产、分配、交换的关键环节, 是生产的最终目的和动力, 也是满足人民对美好生活需要的直接体现。长期以来, 中国最终消费占国内生产总值的比率偏低一直是学界比较关注的问题(吴忠群, 2002; 张曙光和程炼, 2010; 李文星等, 2008; 陈斌开, 2012; 汪伟等, 2013)。21世纪初至今, 中国最终消费率总体呈现先较快下降, 后小幅回升趋平的态势。现阶段, 中国最终消费率仍大幅低于发达国家平均水平, 与中等偏上收入国家平均水平也存在较大差距。根据世界银行数据, 2010年中国最终消费降至不足GDP的一半, 占比仅为48.9%, 比经济合作与发展组织(OECD)国家平均水平低近26个百分点, 比中等偏上收入国家平均水平低了30个百分点; 2019年, 中国最终消费率虽缓慢回升至56.0%, 但比同期OECD国家平均72.5%以及中等偏上国家平均81.6%的水平仍有非常大的差距。^① 2019年, 在全球有消费率统计数据的177个国家中, 中国排在第167位, 仅高于极少数小经济体。这说明消费对经济发展的基础性作用并没有得到有效发挥。

近年来, 随着中国人口红利逐步消退、资源环境约束趋紧, 同时中国发展的外部环境也在发生深刻复杂的变化, 叠加人均资本存量逐步增加, 投资回报率下降态势已非常明显。从中国A股上市公司反映的情况看, 21世纪第一个十年, 剔除金融和房地产行业的A股上市公司总资产息税前利润率年均为8.3%, 2019年已下降至4.9%, 如果扣除利息和企业所得税, 那么总资产收益率(ROA)仅为3.1%(杨耀武和张平, 2020)。投资收益率下降是市场自发调节消费与投资比率的信号。如果投资和消费比例仍不能进行充分调整, 就会造成产能过剩或需要继续大幅依托国际市场的局面。这会从根本上影响中国经济循环, 加大经济发展易受外部冲击影响的程度, 也不利于加快构建新发展格局、把握未来发展的主动权。

学术界现有的一些研究表明, 在工业化后期和后工业化时代, 提高居民消费占比, 特别是增加有益于广义人力资本形成的科教文卫等服务类消费, 不仅有益于增加最终消费需求, 带动投资需求, 而且也有益于形成广义人力资本积累—劳动生产率提高—收入水平提升—消费持续升级—人

^① 2020—2022年, 受新冠疫情冲击影响, 最终消费率有所下降, 鉴于本文的研究重点并不在疫情影响, 故不将这段时期纳入研究范围。

力资本再提升的良性循环,这也是劳动力扩大再生产的必然要求(杨耀武和张平,2021;张平和郭冠清,2016)。

(三) 收入分配制约

在中国最终消费中,居民消费占比近 20 年来保持在七成左右,是影响最终消费变化的主导力量。目前来看,制约中国居民消费增长的因素主要包括以下三方面:

一是在初次分配中,劳动报酬份额始终偏低,影响居民收入在国民收入分配中的份额,而居民收入份额与消费占 GDP 之比的走势存在高度一致性。20 世纪 90 年代中期,随着中国外贸顺差快速增长以及由此带动的农村剩余劳动力加快转移,中国劳动报酬份额总体呈下降态势,1995 年劳动报酬份额为 57.8%,2012 年降至 45.7%,此后虽有所上升,但 2019 年仍仅为 50.8%,与发达国家劳动报酬份额总体在 2/3 左右相比存在较大差距。^①在初次分配中,劳动报酬占居民收入的 85% 左右,且分配平均程度高于财产性收入和经营性收入,因而是主导居民收入走势的关键因素。从 1994 年至 2019 年的历史数据看,中国初级分配中的住户部门收入占比与最终消费支出占 GDP 之比间的相关系数超过 0.9,两者走势高度一致(见图 4)。

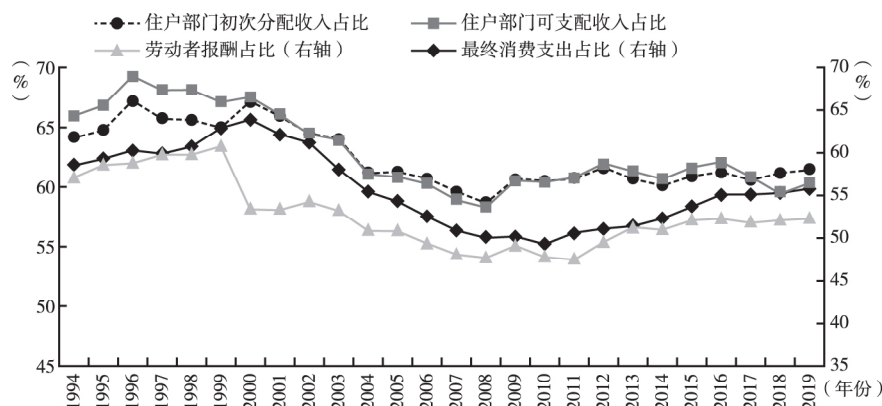


图 4 1994—2019 年消费支出占比与住户收入占比、劳动报酬占比变化情况

数据来源:国家统计局。

二是在初次分配中居民收入占比偏低的情况下,中国以企业为主体以及以间接税为主导的税制结构存在累退性,难以发挥税收对居民收入差距的调节作用,导致居民可支配收入分配差距较大,影响消费增长。当前,中国个人所得税主要是工薪税,虽具有较高累进性,但在劳动报酬占比比较低的情况下,个人所得税在全部税收中的占比近十年仅在 7% 左右,难以有效发挥调节居民收入分配差距的作用。学界大量研究发现,目前中国以间接税为主的税制结构,造成税后居民收入分配差距较税前不仅没有减小反而有所拉大(聂海峰和岳希明,2013;岳希明等,2014;汪昊和娄峰,2017;张楠和彭海斌,2018;杨森平和刘书鑫,2019)。通常来说,收入较低居民的消费率更高,因此,居民收入差距较大也会限制总体消费率的上升。

三是由于高房价和社会保障水平还相当有限,居民为买房而储蓄或为医疗、养老进行预防性储蓄,也是中国总体消费率偏低的重要原因。在中国实行住房分配货币化改革以来,中国居民部门杠杆率(债务余额与 GDP 之比)快速提升。1998 年末至 2019 年末,中国居民部门杠杆率提升了 50.3 个百分点,提升幅度仅比非金融企业部门低 4.4 个百分点,比政府部门高出 27.6 个百分点。^②

总之,从需求侧变化看,要按照党的二十大报告要求,通过收入分配体制机制改革提高居民收

^① 中国劳动报酬份额根据国家统计局资金流量表数据计算得到。

^② 数据来源:中国社会科学院国家资产负债表研究中心。

入占比和居民收入劳动报酬占比,扩大中等收入群体,真正激活超大规模市场优势,形成以直接提高人民福祉水平的“富民”导向经济增长的内生动力,更好发挥消费对经济发展的基础性作用。

四、经济高质量发展的治理方面新挑战新任务

中国经济从高速增长转向高质量发展阶段,中国宏观经济管理模式也从“宏观经济调控”主导阶段转向“宏观经济治理”主导阶段,与经济高质量发展内在统一逻辑要求相适应,“宏观经济治理”更符合多元动态目标内在统一性要求。基于经济高质量发展的要求,我国经济治理必须坚持稳中求进工作总基调,统筹国内国际两个市场、发展和安全两件大事,将实施扩大内需战略和深化供给侧结构性改革有机结合,强化系统思维和底线思维,着力健全目标一致、合理分工、高效协同的宏观经济治理体系,推动实现更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的高质量发展。从经济治理层面看,当前我国经济高质量发展面临两方面问题尤其值得关注:一是随着经济下行压力加大,如何提高经济治理能力与治理体系现代化水平,统筹实现经济质的有效提升与量的合理增长;二是当今世界逆全球化暗流涌动,高质量发展要求必须统筹发展与安全,中国面临在开放经济条件下如何确保经济安全、增强发展主动权的新挑战。正确处理经济发展效率与经济安全保证之间关系,成为高质量发展的一项关键重大任务。

(一) 经济下行压力的挑战与健全宏观经济治理体系的任務

高质量发展要求实现经济质的有效提升和量的合理增长,但如何统筹经济发展的质与量仍面临不少挑战。一方面,当存在经济下行压力时,一些地方和部门往往忽视经济“质的有效提升”要求,较少顾及新发展理念和统筹发展与安全的要求,试图单纯在财政货币政策、强选择性产业政策上“一边倒”“大水漫灌”式地追求经济增速;另一方面,强调高质量发展而忽视经济“量的合理增长”,将追求经济质量和实现经济增速对立起来,不能很好地将深化供给侧结构性改革与扩大内需战略结合起来,从而实现达到潜在经济增速的正常经济增长目标。

实现经济高质量发展对宏观经济治理能力与治理体系现代化水平提出了更高要求。这具体要求健全以国家发展规划为战略导向的,财政、货币、产业、区域、投资、消费、环保等各方面政策协同的宏观经济治理体系,以及进一步完善宏观经济政策协调机制以加强中央和地方、政府与市场主体之间的有效协调,还要全面提升宏观经济治理能力现代化水平以充分发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府科学调控作用。在当前经济下行压力下,统筹经济质的有效提升与量的合理增长,需要推进扩大内需与供给侧结构性改革有效结合,在坚持供给侧结构性改革为主线、国内经济大循环为主体、市场在资源配置中起决定性作用的原则下,加快形成一种供给与需求动态平衡、改革与管理高效统筹、国内循环与国际循环相互促进、市场机制与政府作用有效结合的经济运行机制(黄群慧和周倩,2023)。

尤其是,对于习惯于以招商引资为重要抓手的地方政府而言,如何统筹本地经济质的有效提升与量的合理增长、实现高质量发展,具有极大挑战性。当前在经济下行压力下,一些地方已经出现“内卷式”拼营商环境、产业政策同质化等问题。例如,针对吸引重大项目政府给予奖励方面,有些地区给出高额奖励;一些龙头企业在政府招商引资政策刺激下在全国各地圈地、低效扩张;多数地区招商政策重点都针对高新技术产业和战略性新兴产业,对本地区比较优势较少考虑,造成产业趋同、重复低效投资现象加剧。

还需要进一步引起关注的是,在数字技术革命背景下,曾经作为中国经济发展重要驱动力之一的传统地方政府竞争模式,可能已经不再适用于数字技术革命时期的发展需要。过去,地方政府竞争之所以有效,一是在“从无到有”阶段,不可避免的重复建设相较于产业能力的快速形成,是一个值得付出,也付得起的代价;二是过去地方政府竞争推动的钢铁、汽车、风电、房地产等产业虽然投

资大,但技术周期长,具有相对的确定性。数字技术产业具有不同的特点,一方面,由于数字经济具有赢者通吃的特征,为抢先达到最低有效规模,在企业成长初期的数据竞争、市场份额竞争往往具有非理性特征,而不同领域数据又具有很强的互补性,数据孤岛、数据垄断从全局而言并非最优选择,而是资源和效率浪费;另一方面,数字经济时代的相当一部分产业具有大投资与短周期并存的特点,投资所需门槛资金、能力、配套设施要求越来越高,技术变迁迭代的速度也越来越快,这就使芯片、存储、光电设备等领域的重复建设与竞争具有极高的不确定性。因此,数字经济时代,既要保持地方政府的竞争活力,又要形成合作格局,这不仅需要有协调发展的思路,更需要有下好全国一盘棋和创新举国体制的措施。

(二) 经济逆全球化挑战与经济安全发展任务

逆全球化潮流给内在统一把握开放发展与安全发展提出的新挑战,实现高质量发展要求统筹经济发展与经济安全,尤其是要实现产业发展政策与产业安全政策的协同。

改革开放以来,中国坚持开放发展,适应经济全球化大潮,深度嵌入全球价值链分工体系,助推了经济的长期快速增长。当前,世界百年未有之大变局加速演化,新一轮科技革命和产业变革深入发展,国际力量对比深刻调整,逆全球化思潮抬头,单边主义、保护主义明显上升,世界经济复苏乏力,局部冲突持续发酵,全球性问题加剧,世界进入新的动荡变革期。在此背景下,经济安全问题日益凸显,中国面临在开放经济条件下如何确保产业安全、增强发展主动权的重大挑战。总体上看,未来我国面临的产业安全挑战主要表现为以下三种类型:一是关键核心技术对外依赖导致的极端情况下产业链断供停摆的底线型产业安全风险,二是新一轮产业革命和大国博弈背景下战略性新兴产业发展滞后引发的发展型产业安全风险,三是美欧等发达经济体推动全球产业和创新体系“去中国化”导致的开放型产业安全风险。这些产业安全风险将从根本上重塑产业竞争秩序和规则,从而深刻影响我国的产业发展路径和发展战略。有效控制和应对这些产业安全风险,是我国实现经济高质量发展的前提。如何有效协同产业发展政策与产业安全政策,是现代化新征程中推进高质量发展需要回答的重大问题。

长期以来,各国产业政策的基本定位是如何促进本国产业发展。然而,由于逆全球化和外生冲击频发,主要工业国家开始将产业政策重心不断向产业链供应链安全倾斜。这要求正确处理产业链供应链安全政策与经济发展政策的关系。近年来,部分国家开始以立法或者行政指导方式明确产业链供应链安全政策在经济政策体系中的前置功能和基础地位。例如,日本正尝试推动产业链供应链安全方面的立法,自民党政务调查会发布的《“后新冠时代”社会经济发展构想建议书》明确提出,要推动制定日本在经济安全保障方面的法律《经济安全保障综合推进法》;美国众议院和参议院分别提出了《供应链安全与韧性法案》《保护美国创新与经济安全免受中国共产党影响法案》等有关产业链供应链安全的新立法提案。同时,美、欧、日等国家和地区也在维护产业安全的标题下努力推动生产制造的本地化、周边化和海外供应链多元化,全球生产网络和创新体系布局调整逐步从以往单纯的“效率逻辑”向“兼顾效率和安全逻辑”转换(黄群慧和贺俊,2019)。

产业链供应链安全管理体系与既有以促进产业发展为单一目标的产业管理体系不同,在组织上更需要主动的跨部门协调和互动,在政策导向上更需要顶层战略牵引和灵活快速反应,在信息投入上更需要及时准确的全方位情报支撑,在实施过程中更需要综合调动各类经济和非经济手段。美国设有商务部产业安全署,作为加强国家产业安全的专门机构,具体承担完善美国的出口控制、提高美国制造和技术部门的关键竞争力、加强美国国防工业基础、集中资源应对产业威胁等职能。这个部门实际上兼具中国发改委、工信部、商务部等部委的产业安全功能。该署下设战略性新兴产业与经济安全、技术评估等8个专业办公室,形成了周密的常规调查和专题调查工作体系。2020年4月,日本政府在国家安全保障局(NSS)增设“经济班”,专门负责经济安全和产业安全战略和政策

的制定。相比之下,目前中国的产业安全管理职能高度分散在各部委(贺俊,2021)。这种碎片化的产业链供应链管理机制在面临科技打压等突发冲击时难以做出快速响应和有效应对,甚至在特定领域出现“越位”和“缺位”的“合成谬误”问题。亟须在总体国家安全观指导下,加快调整完善产业管理体系和产业政策体系,以有效应对逆全球化“脱钩”、“断链”、数字化驱动的产业链供应链重构、“卡脖子”技术供给能力不足、劳动密集型产业过快向外转移、工业基础原材料和能源供给冲击等多重因素叠加可能引发的重大产业安全风险。

五、推动经济高质量发展的政策优先项和着力点

面对新征程推动高质量发展的新挑战和新任务,实现高质量发展关键在于内在统一地以创新、协调、绿色、开放、共享、安全理念把握发展、衡量发展和推进发展,而高质量发展内在统一于以人民为中心、促进人的全面发展的发展观,这不仅是推进中国式现代化、建设社会主义现代化强国的价值取向,也是应对新挑战和实现新任务政策设计的根本原则和着力点。推动高质量发展需要以促进人的全面发展为根本原则,以不断实现人民对美好生活的向往为出发点,把握经济政策的优先项和着力点。

(一) 切实提高劳动报酬份额和居民收入比重

在内需不足特别是最终消费占比偏低的情况下,应通过提高劳动报酬份额从根本上解决内需不足问题,增加消费占比,使经济循环更为畅通。这需要改善初次分配、通过二次分配缩小居民收入差距。目前,中国居民可支配收入的基尼系数仍然在0.46以上,面临需要解决相对贫困问题的挑战,为此需着力做好以下方面工作:一是在稳步提升工资水平的前提下,逐步增加个人所得税等直接税比重,降低间接税比重,深化个人所得税、房地产税等改革。最近几年,中国个人所得税在国家总税收中的比例有所上升,从2019年的6.6%上升到2021年的8.1%,但这一比重仍然偏低,不足以起到明显缩小收入差距的作用,需要进一步加大个人所得税的收入分配调节作用,适时推进房地产税改革。二是通过完善最低工资、集体协商、劳动合同等劳动力市场制度,完善分配机制,利用社保、转移支付等手段,增强面向低收入群体的基本社会保险、社会救助、义务教育、保障性住房和老年护理等一系列基本公共服务,提升低收入群体的发展水平和能力。三是大力发展面向老年劳动者、残疾人等弱势就业群体的精准帮扶,推动数字服务领域灵活就业走向正规就业,降低自然失业率。四是着力破除制约教育资源和高质量教育机会均等化的体制性障碍,通过提升高质量供给、发展互联网教育、鼓励教育竞争等政策,扩大低收入和中等收入群体子女的高质量教育有效供给,阻断贫困代际传递问题。

(二) 打造数字经济驱动人的全面发展的中国模式

面向人民的真实需求,大力发展互联网教育、远程医疗、基于虚拟现实的文化消费、无人驾驶等基于数字经济的新型服务消费,打开高质量发展的空间。数字经济是未来增长空间较大也是生产效率较高的部门,大力发展面向居民消费需求的数字经济,可在打开中国居民消费增长空间的同时提高整个经济的生产效率。基于数字经济的新型服务消费,在增加居民对教育、医疗养老、文化等有效需求的同时,不仅可以扩大居民消费,而且可以大幅提升全要素生产率和劳动生产率,遏制中国生产效率提升放缓的势头,为经济高质量发展提供强大动力。在中美数字经济融合发展阶段,尽管中国不是电子商务、门户网站等数字应用的发源地,但对中国经济发展总体持融合发展的开放态度,中国依托超大规模市场优势以及要素成本优势,通过超前部署网络基础设施,并在国外商业模式和底层技术的基础上再创新,成为全球数字应用领先大国。随着中美数字经济从融合发展走向对抗发展,美国对中国数字应用的打压和封锁不断强化,同时加快推动本国数字应用创新发展,中国数字应用则呈现明显落后于美国的态势,尤其是ChatGPT的成功商用表明,中国在人工智

能等领域开始出现落后于美国的势头。基于此,应充分发挥中国新型举国体制优势,破除制约互联网教育、远程医疗、基于虚拟现实的文化消费、无人驾驶等领域长期存在的社会资本难以进入、安全和行业标准缺乏、数字硬件领先但数字消费内容缺失、底层技术受制于人等问题,构建起多部门协同的数字应用发展组织体制,加快数字消费服务发展。特别地,针对当前地方政府不愿意(数字服务产业发展需要长期投资)、没能力(地方政府缺乏培育发展特定数字服务的能力)发展数字消费市场的问题,优化对地方政府的监督考核激励,完善现行地方的数字服务体系,通过激励和赋能两个方面打开地方数字服务市场。

(三) 消除新型数字基础设施的共享发展鸿沟

面对数字技术对高质量发展的新挑战,中国需要充分发挥社会主义制度优越性,探索出数字经济背景下创新发展、协调发展与共享发展内在统一的高质量发展模式,主动利用数字经济消除西方发达国家日渐拉大的数字鸿沟,在创造高质量就业的同时缩小收入差距。更加积极地预防和消除城乡之间、社会不同人群之间的数字基础设施鸿沟,更加主动地推动数字技术在不同行业、不同地区、不同群体最大程度地扩散应用,更加主动地通过政策性的教育培训推动劳动者技能更好地适应数字技术进步,更加主动地将数字经济创造的灵活就业转化为国家支持促进的正规就业,使得数字经济红利尽可能广泛地惠及社会大众,实现包容性高质量发展。过去几十年,中国农村信息化建设的主要内容和目标是电信、宽带网络的普遍覆盖,以满足农村的基本通信需求。但在数字经济时代,推动共同富裕需要在传统光纤、移动通信等传统基础设施均等化基础上进一步补齐高质量 5G 网络、算力等农业农村新型基础设施短板:一是改变目前单一追求网络覆盖的思路,在农业农村建设广覆盖高质量的 5G 网络。要避免 5G 建设带来新的城乡数字鸿沟,切实发挥 5G 对城乡均等化的积极影响,乡村 5G 就不能停留于满足覆盖要求;应当在 700 兆网络普遍覆盖的基础上,尽快向城乡同网同速的“高质量 5G”提升。二是加快补齐云计算、监控、大数据中心等新型基础设施短板,构建体系化、高效能的农村基础设施体系,而不只是建设最基本的通信基础设施。三是推动农村基础设施质量升级,构建城乡一体化的基础设施体系。数字经济时代,数字鸿沟的核心不是数字基础设施的有无问题,而是数字基础设施的质量问题,只有建设同等带宽、同等时延的高质量 5G 网络才能使得农村享受远程教育、远程医疗等新兴应用,也才能有效牵引农村 5G 应用探索创新。无论是补齐农村基础设施短板,还是升级农村基础设施质量,都需要大规模的资金投入,显然原有普遍服务补助资金的模式无法支撑这种大规模投入,迫切需要构建新型的数字乡村投融资体系。

(四) 构建全社会终身学习和全面学习体系

提升公民综合素质,为中国在大国博弈中抢占有利位势构建坚实的人才基础。中国九年制义务教育实施已有 30 多年,这期间中国产业结构发生了巨大变化,未来产业转型升级需求更加迫切。因此,现阶段应向后(高中阶段)和向前(学前教育阶段)适当延长义务教育时间,提高学校教学质量和考核要求。不能以所谓的“素质教育”和“快乐教育”为由,降低学校教育质量和要求,否则只会增加家长负担、降低女性劳动参与率,增加教育的不平等程度。对于延缓存量劳动力的知识折旧速度,可考虑为终身教育提供法律保障,增强终身教育的经费、时间和师资保障,建立和完善社区学习网络,构建终身学习体系。在终身教育体系中,除了强化专业技能教育外,还应着力强化公民的精神文化、科学素养、身体素质、爱党爱国情怀,推动国人的综合素质提升,促进人的全面发展。此外,要着力提高居民健康和疾病预防的公共投入,提高人的身体健康素质是增加劳动参与率和老年劳动供给的重要因素。近年来,中国居民人均预期寿命较快提高,2021 年居民人均预期寿命为 78.2 岁,比 2018 年的 77.7 岁提高了 0.5 岁,但中国居民人均健康预期寿命 2018 年仅为 68.7 岁,比人均预期寿命低 9 岁,患有一种以上慢性病的老年人占比高达 75%,且居民健康预期寿命增长缓慢。提高居民健康和疾病预防的财政投入,虽然短期内可能造成一定的财政支出压力,但长远看

将有利于缓解财政压力。可以通过增加居民工作和生活地点周边体育设施、普及科学运动知识、定期举办群众体育活动等，增强居民身体素质；同时，强化基层医疗卫生机构的健康守护者能力，提升居民疾病防护能力。如果居民健康和疾病预防的公共投入占比能够得到增加，不仅有利于提高居民的健康状况、降低居民为就医的预防性储蓄，而且可以降低社会医疗支出、缓解医保补贴的财政支出压力。

（五）提高宏观经济治理能力与治理体系现代化水平

要提高经济治理能力和治理体系现代化水平，进一步理顺中央地方权责关系。坚持以国家发展规划作为宏观经济治理的战略导向，更加注重中长期发展规划，形成多层次的目标体系，引导资源合理配置，提高市场活力；坚持把实施扩大内需战略与供给侧结构性改革有机结合起来，推动“需求牵引供给、供给创造需求”的动态循环，助力构建新发展格局；提高财政政策和货币政策的精准性、前瞻性以及协同性，构建“区间调控+定向调控+相机调控”的调控方式；坚持构建稳中求进的宏观经济治理工作的总基调和方法论。“稳”和“进”有机统一、相互促进，“稳”是主基调、是大局，经济工作“稳”的重点放在稳住经济运行上，保证增长、就业、物价不出现大的波动，保证金融等领域不出现系统性风险。“进”是在关键领域不断进取，持续推进经济体系优化升级、经济质量效率不断提高；构建就业、产业、投资、消费、环保、区域以及安全等各方面目标优化、分工合理、紧密配合、高效协同的政策体系，形成从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系（黄群慧和周倩，2023）。

具体到当前地区招商引资出现的“内卷化”和与数字经济发展不相适应的问题，要明确地方招商引资行为以及产业政策的具体事务属性、事权范围和政策边界，加强对关键技术、重要行业、数字经济基础领域空间布局的整体规划，从国家经济安全和整体生产力布局角度引导规范地方产业政策和招商引资行为；继续深化统一大市场建设，建立公平的竞争秩序。基于重大区域协调发展战略、区域一体化战略以及城市群都市圈战略，建立高层次的区域间和城市间的产业政策协同机制和招商引资行为协调机制；强化地方招商引资行为和产业政策的评估，针对地方招商引资行为和产业发展的潜在风险完善相应预警机制以强化风险防控。

（六）确立产业安全政策的前置性地位

把维护产业安全作为重中之重，以立法或行政指导的方式，确立产业安全政策是中国各项产业政策、科技政策、竞争政策、贸易政策等的前置基础性政策。强化产业安全政策对中国制造业发展规划、重大科技专项、反垄断等各项微观经济政策制定实施的指导和协调作用。围绕产业安全要完善决策信息支撑机制，建立完善专业化的产业安全信息情报收集和动态评估体系，并在此基础上形成差别化的关键核心技术突破机制：对于5G、高铁等我国具有领先优势的领域，通过持续的基础研究投入和领先市场建设确保技术持续领先；对于人工智能、量子计算、智能驾驶等与发达国家并跑的关键领域，战略重点是构建与发达国家差异化的非对称竞争优势；对于集成电路制造、工业软件等“卡脖子”领域，通过举国体制和产业生态培育等方式加快推动突破；对于某些落后但安全风险较小的技术领域，可以通过国产化结合全球多元采购实现候补替代。在产业安全组织保障方面，考虑设立一个专职的、被足够授权的产业链供应链安全管理专门机构，强化产业链供应链安全的专业化、集中化管理，对需要跨产业协调的产业链供应链安全政策、内向型和外向型产业链供应链安全风险、突发不可控重大冲击等进行全面管理，并加强对产业链供应链安全审查工作。同时，考虑探索建立多部门参与、定期的、常态化的关于产业链供应链安全的战略决策和政策制定机制，如设立国家产业安全委员会，将其定位于中国产业链供应链安全的最高决策机构，以及应对他国战略打压和重大突发事件的跨部门战略决策平台。此外，重视强化产业链的信息建设和共享，建立国安、发改、工信、统计、协会、企业、科研院所等多部门联动机制和体系，着力破除“数据孤岛”问题，形成更

加紧密的政府和企业数据分享机制,建立强大的产业链供应链安全情报体系,构建符合中国国情的产业链供应链安全分析评估理论、模型、方法和数据库,对正在或潜在对中国产业链供应链安全构成影响的重点领域、重大事件和重大政策进行深度分析评估,识别预警点并提出应对建议。

参考文献

- 白重恩、张琼 2016 《中国经济增长潜力研究》,《新金融评论》第 5 期。
- 陈斌开 2012 《收入分配与中国居民消费——理论和基于中国的实证研究》,《南开经济研究》第 1 期。
- 国务院发展研究中心课题组 2022 《认识人口基本演变规律促进我国人口长期均衡发展》,《管理世界》第 1 期。
- 贺俊 2021 《制造强国建设的关键维度和战略要点》,《改革》第 2 期。
- 贺俊 2023 《“归位”重于“连接”:整体观下的科技成果转化政策反思》,《中国人民大学学报》第 2 期。
- 黄群慧 2021 《新发展理念:一个关于发展的系统的理论体系》,《经济学动态》第 9 期。
- 黄群慧 2016 《论中国工业的供给侧结构性改革》,《中国工业经济》第 9 期。
- 黄群慧 2018 《改革开放 40 年中国的产业发展与工业化进程》,《中国工业经济》第 9 期。
- 黄群慧、贺俊 2015 《中国制造业的核心能力、功能定位与发展战略——兼评〈中国制造 2025〉》,《中国工业经济》第 6 期。
- 黄群慧、贺俊 2019 《未来 30 年中国工业化进程与产业变革的重大趋势》,《学习与探索》第 8 期。
- 黄群慧、周倩 2023 《论中国式宏观经济治理现代化》,《北京社会科学》第 4 期。
- 金碚 2018 《关于“高质量发展”的经济学研究》,《中国工业经济》第 4 期。
- 李文星、徐长生、艾春荣 2008 《中国人口年龄结构和居民消费:1989—2004》,《经济研究》第 7 期。
- 聂海峰、岳希明 2013 《间接税归宿对城乡居民收入分配影响研究》,《经济学(季刊)》第 1 期。
- 彭定赞、朱孟庭 2020 《经济高质量发展影响因素的优先序分析及其测度》,《生态经济》第 12 期。
- 秋山裕 2014 《发展经济学导论》,中译本,中国人民大学出版社。
- 任保平 2018 《新时代高质量发展的政治经济学理论逻辑及其现实性》,《人文杂志》第 12 期。
- 汪昊、娄峰 2017 《中国财政再分配效应测算》,《经济研究》第 1 期。
- 汪伟、郭新强、艾春荣 2013 《融资约束、劳动收入份额下降与中国低消费》,《经济研究》第 11 期。
- 王开科、吴国兵、章贵军 2020 《数字经济发展改善了生产效率吗》,《经济学家》第 10 期。
- 维诺德·托马斯、王燕 2017 《增长的质量(第二版)》,中国财政经济出版社。
- 吴忠群 2002 《中国经济增长中的消费和投资的确定》,《中国社会科学》第 3 期。
- 许宪春、张美慧 2020 《中国数字经济规模测算研究》,《中国工业经济》第 5 期。
- 杨森平、刘树鑫 2019 《间接税对中国城乡居民收入的调节“正向”还是“逆向”》,《财政研究》第 1 期。
- 杨耀武、张平 2020 《外生冲击、创新转型与深化资本市场改革》,载《中国上市公司发展报告(2020)》,社会科学文献出版社。
- 杨耀武、张平 2021 《中国经济高质量发展的逻辑、测度与治理》,《经济研究》第 1 期。
- 岳希明、张斌、徐静 2014 《中国税制的收入分配效应测度》,《中国社会科学》第 6 期。
- 张龙林、刘美佳 2022 《当代西方逆全球化思潮:动向、根源及纠治》,《思想教育研究》第 5 期。
- 张楠、彭海斌 2018 《间接税的累进性与再分配效应测算》,《财经科学》第 1 期。
- 张平、郭冠清 2016 《社会主义劳动力再生产及劳动价值创造与分享——理论、证据与政策》,《经济研究》第 8 期。
- 张平、杨耀武 2020 《效率冲击、杠杆上升与大国稳定政策的选择》,《现代经济探讨》第 1 期。
- 张平、杨耀武 2021 《经济复苏“双循环”战略与资源配置改革》,《现代经济探讨》第 1 期。
- 张曙光、程炼 2010 《中国经济转轨过程中的要素价格扭曲与财富转移》,《世界经济》第 10 期。
- 张涛 2020 《高质量发展的理论阐释及测度方法研究》,《数量经济技术经济研究》第 5 期。
- 张自然、张平、袁富华等 2019 《外部冲击、名义 GDP 收缩与增强经济体制韧性》,载《中国经济增长报告(2018—2019)》,社会科学文献出版社。
- 中国经济增长前沿课题组 2013 《中国经济转型的结构性特征、风险与效率提升路径》,《经济研究》第 10 期。
- 中国社会科学院经济研究所 2020 《中国经济报告(2020)》,中国社会科学出版社。
- Korinek, A., and J. Stiglitz, 2017, “Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment”, NBER Working Papers No. 24174.

(责任编辑:松木)(校对:何伟)