

# 扎实推动高质量发展,加快中国式现代化建设

## ——学习贯彻中央经济工作会议精神笔谈

**编者按:**2023年12月召开的中央经济工作会议指出,2023年是全面贯彻党的二十大精神开局之年,是三年新冠疫情防控转段后经济恢复发展的一年。以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民,顶住外部压力、克服内部困难,全面深化改革开放,加大宏观调控力度,着力扩大内需、优化结构、提振信心、防范化解风险,我国经济回升向好,高质量发展扎实推进。会议还强调,必须把推进中国式现代化作为最大的政治,在党的统一领导下,团结最广大人民,聚焦经济建设这一中心工作和高质量发展这一首要任务,把中国式现代化宏伟蓝图一步步变成美好现实。做好2024年经济工作,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的二十大和二十届二中全会精神,坚持稳中求进工作总基调,完整、准确、全面贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,全面深化改革开放,推动高水平科技自立自强,加大宏观调控力度,统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革,统筹新型城镇化和乡村全面振兴,统筹高质量发展和高水平安全。

为学习宣传贯彻本次中央经济工作会议精神,为深入贯彻落实党中央关于经济工作的决策部署提供学术支持与政策参考,本刊约请国内著名专家以“扎实推动高质量发展,加快中国式现代化建设”为主题撰写一组笔谈,以飨读者。

## 认识和推动“非典型经济恢复”\*

高培勇

围绕2024年的经济工作,中央经济工作会议做出了一系列战略部署。其中,“稳预期、稳增长、稳就业”颇具战略调整意义。有别于此前的“老三稳”表述——“稳增长、稳就业、稳物价”,“新三稳”所发生的突出变化,一是稳预期替代稳物价进入“三稳”序列,另一是稳预期先后跨越稳就业、稳增长而居于“三稳”之首。

可以认为,稳预期将成为2024年中国经济运行中的一个极其重要的关键词。

### 一、当下经济恢复进程的非典型特征

稳预期的极端重要性,显然源于我们对当前经济形势的分析判断。

2023年以来,以疫情防控平稳转段为标志,中国经济步入了疫后恢复轨道。一年来的波浪式发展、曲折性前进的经济恢复进程一再表明,当下的经济恢复既显著不同于以往我们经历的周期性波动中的经济恢复,如20世纪90年代末期亚洲金融危机、2008—2010年国际金融危机,也显著不同于以往我们经历的疫后或灾后的经济恢复,如2003年“非典”、2008年汶川地震,甚至显著不同于其他国家此次疫后的经济恢复,而呈现出一系列非典型特征:

\* 高培勇,中国社会科学院,邮政编码:100732。

不仅需求收缩、供给冲击和预期转弱相交织,而且周期性矛盾、结构性矛盾和体制性矛盾相叠加,有效需求不足、部分行业产能过剩、社会预期偏弱、风险隐患仍然较多,国内大循环存在堵点,外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升互为映射。

## 二、挑战集中体现于“社会预期偏弱”

在诸多问题和矛盾的交织、叠加以及互为映射之中,一个日渐凸显的现象是,当下经济恢复进程中面临的困难和挑战,越来越集中体现在信心和预期上。

不妨以需求收缩或有效需求不足为例,观察一下我们身边的消费市场。当我们指出当下需要克服的困难和挑战之一是居民消费需求不足的时候,所依据的代表性统计指标是“社会消费品零售总额”。正是基于“社会消费品零售总额”相对不足,才会做出居民消费需求不足的判断。然而,倘若进一步注意到如下三个方面的具体情况,便可能由此发现隐含其间的一些内在逻辑:

其一,“社会消费品零售总额”系“量”与“价”两个因子的乘积,居民消费需求不足可能来自于消费商品和服务“流量”的减少,也可能来自于消费商品和服务“价格”的下降。问题是出在“流量”减少上还是出在“价格”下降上?或者,如果两者兼具,又是哪一方的力量更大一些?

其二,北京也好,其他别的什么城市或省份也罢,通过消费市场尤其是旅游市场的实地调研,可以发现,当下很多地方的人流、客流、物流已经大体恢复到甚至超越疫情之前的2019年。就消费商品和服务“流量”而论,并未减少或并未减少那么多,问题显然要从消费商品和服务“价格”上去寻找。

其三,一般而言,消费商品和服务“价格”的下降,可能源自市场供求双方力量的此消彼长,也可能源自消费商品和服务“档次”的变化。通过消费市场的实地调研也可以发现,前者的影响固然不能完全排除,但显著的变化发生在后者身上——人们所消费的商品和服务的“档次”降低了,为此而付出的“价格”下降了。

这提醒我们,“社会消费品零售总额”之所以相对不足,居民消费需求之所以相对不足,其深层原因,在于收入减少背景下的社会预期偏弱——消费者因眼前的收入减少而不能如以往那样花钱,因眼前的收入减少而对未来的收入预期转弱,从而不敢如以往那样花钱。

相似的逻辑也适用于投资需求分析以及供给—需求分析。源于实地调研的各方面信息一再表明,从总体上看,社会预期偏弱是民间投资需求相对不足、供给—需求遭受冲击的深层原因。

在某种意义上说,这是一轮主要导引于预期转弱的需求收缩、供给冲击。其内在逻辑可以作如下概括:因预期转弱而不能或不敢如以往那般消费,因预期转弱而不能或不敢如以往那般投资,从而需求趋向于收缩、供给遭遇了冲击。换言之,表面上是需求问题,其背后是预期问题、信心问题。表面上是供给问题,其背后又是预期问题、信心问题。表面上是消费问题、投资问题,其背后还是预期问题、信心问题。

如果说矛盾终有主要和次要、主要方面和次要方面之分,那么,正如前述,当下我们面临的主要矛盾和矛盾的主要方面,就在于“社会预期偏弱”。进一步说,当下我们亟待克服的主要困难和挑战,也在于“社会预期偏弱”。

从已经论及以及尚未论及的种种非典型特征出发,可以将当下的经济恢复称之为“非典型经济恢复”。

## 三、稳预期、强信心是非牵好不可的“牛鼻子”

清晰认识当下经济恢复进程的非典型特征,其主要目的,当然在于探寻匹配推动当下经济恢复进程的应对之策。

既然是“非典型经济恢复”,那么,应对之策也应具有“非典型”特征——不可简单搬用、移植以往应对周期性波动的老思路、老套路、老做法,而须告别“惯性思维”,结合当下经济恢复的新特点、新要求,在精细化分析基础上,以全新的理念、思想和战略,实施与当下经济恢复进程相匹配的精准化操作。

既然“社会预期偏弱”是主要矛盾和矛盾的主要方面,那么,其应对之策绝不可“眉毛胡子一把抓”,而应坚持“对症下药”——在区分“病灶”和“病根”的基础上,聚焦于预期和信心,围着预期和信心而转,奔着稳预期、强信心而去,把稳预期、强信心作为着力点着重点落实落地落细于经济工作的各领域全过程。

这意味着,应对来自需求收缩、供给冲击和预期转弱的“三重压力”也好,应对来自周期性矛盾、结构性矛盾和体制性矛盾的“三重矛盾”也好,应对来自有效需求不足、部分行业产能过剩、社会预期偏弱、风险隐患仍然较多,国内大循环存在堵点,外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升等多方面的困难和挑战也罢,固然可以“三箭齐发”或“多措并举”,但不宜平均使力,其间必须有“重头戏”。这个“重头戏”不应是其他别的什么选择,只能是稳预期、强信心。

这也意味着,相对于其他方面可选择实施的对策、举措,稳预期、强信心实为应对当下困难和挑战、推动经济恢复进程的“牛鼻子”。在“三稳”——稳预期、稳增长、稳就业——这一关系链中,稳预期是基础和关键,系重中之重。只有居民和企业的信心增强了,预期稳定了,消费需求和投资需求不足的矛盾和问题才可随之减轻,源自需求和供给两翼的矛盾和问题也可随之化解。也只有居民和企业的信心增强了,预期稳定了,巩固和增强经济回升向好态势才会有坚实的基础和保障。

这还意味着,围绕稳预期、强信心而实施的操作,固然离不开宏观政策的支撑和支持,但根本之道在于深化改革。要坚持桥归桥、路归路,让政策的归政策,改革的归改革。在坚持以政策和改革双引擎推动经济恢复进程的基础上,将重心放在进一步全面深化改革、以体制机制创新为经济恢复夯实稳固基础上。通过“谋划进一步全面深化改革重大举措,为推动高质量发展、加快中国式现代化建设持续注入强大动力”,实为推动当下经济恢复进程的必由之路。

#### 四、着力做好经济宣传

可以认为,正是在这样一种背景下,也正是基于这样一种考量,中央经济工作会议不仅用“有效需求不足”替代了原有的“国内需求不足”表述,而且在将“有效需求不足”“社会预期偏弱”双双列入“进一步推动经济回升向好需要克服的困难和挑战”任务清单的同时,也围绕“增强信心和底气”“改善社会预期”作出了一系列战略部署。其中,摆在中国经济学界面前的一项重要工作,就是“加强经济宣传和舆论引导,唱响中国经济光明论”。

为此,围绕推动当下经济恢复进程,在潜心做好经济研究工作的同时,中国经济学界也应以更大力度投身于经济宣传工作,将经济宣传作为一门科学,潜心研究经济宣传工作的规律性,走出一条契合当下经济恢复新特点、新要求的经济宣传工作的新路子。

要全面准确宣传党中央对经济形势的重大判断,阐释好完整准确全面贯彻新发展理念、加快构建新发展格局、着力推动高质量发展的部署要求,把我国经济韧性强、潜力大、活力足的基本面展示好,把政策效果持续显现、经济运行持续回升向好的基本态势展示好。

要立足于“两个结合”特别是“第二个结合”,把关于中国经济发展的独特历史、独特文化、独特国情说清楚、讲明白,把植根于中华民族血脉深处的独有特质、独有禀赋和独特价值体系说清楚、讲明白,从中找寻支撑中国经济行稳致远的独特基因,为加快经济恢复进程、推动经济运行持续回升向好注入稳定性和强大信心。

要进一步弘扬中国经济学界的优良传统,从注重经济运行实情出发,立足于一线调研,掌握第一手资料,把学问做在祖国大地上。在讲清楚当前中国经济究竟发生了什么事情的基础上,讲清楚当下经济恢复进程需要克服的困难和挑战,讲清楚中国经济运行的内在逻辑,讲清楚中国经济持续恢复向好的光明前景,讲清楚推动高质量发展和加快中国式现代化建设的目标任务。

“当前中国经济恢复仍处在关键阶段”。推动经济恢复是一个需要耐心、实打实把一件件事办好的长期过程。对此,我们既要有足够的思想准备,又要抓住一切有利时机,利用一切有利条件,看准了就抓紧干,能多干就多干一些,努力以自身工作的确定性应对形势变化的不确定性。

## 深化重点领域改革,促进高质量发展\*

隆国强

改革开放是决定当代中国命运的关键一招。2023年中央经济工作会议系统总结了全年的经济工作,全面部署了2024年经济工作。强调必须坚持依靠改革开放增强发展内生动力,统筹推进深层次改革和高水平开放,不断解放和发展生产力、激发和增强社会活力。本文结合中央经济工作会议精神,就“深化重点领域改革”,谈几点粗浅认识。

### 一、深化重点领域改革具有重大意义

第一,深化重点领域改革是不断完善社会主义市场经济体制的必然要求。改革开放四十多年来,特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以巨大的政治勇气全面深化改革,加强改革顶层设计,打响改革攻坚战,各领域基础性制度框架基本建立,中国特色社会主义制度更加成熟更加定型。同时要看到,改革只有进行时,没有完成时。一是技术不断进步,推动生产力不断发展,对建立和完善相关制度提出新要求,例如,信息技术突飞猛进,数字经济快速发展,对数字经济相关制度,如数据确权、交易、知识产权保护、流动等一系列的制度提出要求。二是从目标导向看,党的二十大开启了中国式现代化新征程,需要不断深化重点领域改革,才能为现代化建设提供体制保障。三是从问题导向看,哪个领域哪个环节问题突出,哪个领域哪个环节就是改革的重点,只有不断深化重点领域改革,才能从根本上解决发展面临的突出问题。

第二,深化重点领域改革是为高质量发展提供制度保障的必然要求。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。推动高质量发展必须完整、准确、全面贯彻新发展理念,同时,还必须建立和完善促进高质量发展的一整套体制机制,才能保障发展方式的根本性转变。如果不能及时建立一整套衡量高质量发展的指标体系和政绩考核体系,就难以引导干部按照新发展理念来推进工作。如果不能在创新、知识产权保护、行业准入等方面建立战略性新兴产业需要的体制机制,新兴产业、未来产业等高质量发展的新动能也难以顺利形成。例如,中央经济工作会议提出要发展商业航天,目前航天领域市场准入、资源管理、频谱分配等体制尚不能适应商业航天产业发展的需要,必须进行体系性改革。总之,要推进高质量发展,必须深化重点领域改革。

\* 隆国强,国务院发展研究中心,邮政编码:100010。

第三,深化重点领域改革是推动经济持续稳定增长的需要。当前,推动经济回升向好需要克服一些问题和挑战,主要是有效需求不足、部分行业产能过剩、社会预期偏弱、风险隐患仍然较多,国内大循环存在堵点,外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升。我国所处的发展阶段和实现现代化目标都决定了,我国在相当一段时期必须保持经济发展质的有效提升和量的合理增长。保持国民经济持续稳定增长,宏观管理与改革开放必须协同发力。一方面,要采取货币政策和财政政策扩大有效需求,加强和改善宏观管理;另一方面,必须深化改革扩大开放,不断增强发展的内生动力。

## 二、加快构建推动和保障高质量发展的体制机制

高质量发展是新时代的硬道理。我国传统发展模式不可持续,必须完整、准确、全面贯彻新发展理念,推动经济实现高质量发展。中央经济工作会议提出,要谋划进一步全面深化改革重大举措,为推动高质量发展、加快中国式现代化建设持续注入强大动力。新时代的经济体制改革必须紧紧围绕高质量发展这个核心,激发高质量发展的内生动力,为高质量发展提供制度保障。

第一,要不断完善落实“两个毫不动摇”的体制机制,充分激发各类经济主体的内生动力和创新活力。公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国现代化建设的重要优势。推动高质量发展,需要深化改革,充分释放各类经济主体的创新活力。应对国际环境的复杂性、严峻性、不确定性,克服“卡脖子”问题,维护产业链安全稳定,同样需要为各类经济主体的发展提供更加完善的市场环境和体制环境。国有企业拥有雄厚的创新资源,人才济济,要深入实施国有企业改革深化提升行动,激发创新动力,增强核心功能、提高核心竞争力。民营企业是社会主义市场经济的重要组成部分,要在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面落实一批举措,增强民营企业信心,促进民营企业发展壮大。外商投资企业对我国高质量发展具有重要作用,2023年国务院制定《关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见》(国发〔2023〕11号),受到外资企业的普遍欢迎,要进一步细化具体措施,尽快使相关政策落地生效,不断增强我国对外商投资的吸引力,提高利用外资质量。中小企业量多面广,对就业、发展、创新等多方面具有重要意义,特别是专精特新中小企业,将为开辟新领域、制胜新赛道增添新活力,因此,要从国内国际新形势出发,持续改善营商环境特别是创业环境,深化创投基金、资本市场、市场环境等相关领域的改革,培育更多的专精特新企业。

第二,要加快全国统一大市场建设,提高资源配置效率。超大规模的国内市场,可以有效分摊企业研发、制造、服务的成本,形成规模经济,这是我国推动高质量发展的一个重要优势。当前,全国统一大市场建设面临着地方保护和市场分割,例如,有的城市公务用车和出租车主要采购本地产汽车,需要进一步深化改革构建平等竞争的市场环境。要素市场分割比产品市场更加严重,人员跨地区流动还面临不少体制性障碍,地方政府在招商引资方面的不规范竞争甚至恶性竞争,进一步加剧不同企业之间不平等竞争。数据要素作为一种全新的生产要素,面临着确权、定价、交易、流通、保护等多方面的制度缺失,难以充分发挥其价值。因此,加快全国统一大市场建设,需要破立结合,既要着力破除各种形式的地方保护和市场分割,深化要素市场改革,又要加快建立确保要素、商品、服务有序流动、平等竞争的体制环境,建设高标准市场体系,从而发挥市场机制促进优胜劣汰作用,提高资源配置效率。按照促进高质量发展的要求,深化财政金融体制改革。

第三,扩大高水平对外开放,形成开放与改革相互促进的新格局。对外开放本质上也是改革,以开放促改革、促发展,是我国发展不断取得新成就的重要法宝。对外开放是利用全球资源全球市场和在全球配置资源,是高质量发展的内在要求。当前,世界进入新的动荡变革期,大国博弈加剧,美

国和一些西方国家对华采取“去风险”“小院高墙”等遏制围堵政策,保护主义、单边主义日益加剧。经济全球化从注重效率转向效率、安全、公平兼顾,全球产业链供应链加速重构,各国吸引外资的竞争更加激烈。我们必须审时度势,推动更高水平的对外开放,才能在新的国际环境下趋利避害。要把握国际贸易数字化、绿色化、服务化带来的新机遇,在维护好传统外贸基本盘的同时,大力推动中间品贸易、服务贸易、数字贸易、跨境电商出口,加快培育外贸出口新动能。对标国际高标准经贸规则,推进规则、规制、管理、标准等制度型开放,持续建设市场化、法治化、国际化的一流营商环境,放宽电信、医疗等服务业市场准入,认真解决数据跨境流动、内外资企业平等参与政府采购等问题,切实打通外籍人员来华经商、学习、旅游的堵点,打造“投资中国”品牌。在沿海欠发达地区、中西部地区选择条件适宜的地点建立产业园区,着力改善投资环境,承接产业转移。不断完善对外投资管理、协调、服务、保护体系,引导对外投资合作有序推进,加强对外投资风险防控和海外利益保护。“一带一路”倡议进入新十年,要扎实推进第三届“一带一路”高峰论坛提出的高质量共建“一带一路”八项行动,统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目。

第四,建立和完善推进生态文明建设和绿色低碳发展的体制机制。生产生活方式的绿色化转型是全球性趋势,建立与完善强制性机制和市场化机制协同发力的绿色低碳发展制度体系,是各国共同面临的艰巨任务,是一个长期的过程。在习近平生态文明思想指引下,我国生态文明建设发生了历史性、转折性、全局性变化。在全球应对气候变化、加快绿色低碳转型的背景下,我国要加快建立和完善推进生态文明和绿色低碳发展的体制机制,推动绿色低碳循环经济发展,打造绿色低碳供应链,增强应对“绿色保护主义”的能力,维护和增强我国绿色低碳产业的国际竞争力。围绕碳达峰、碳中和目标,提升碳排放统计核算核查能力,积极探索从“能耗双控”向“碳排放双控”转变的管理体制。在继续用好环境督查、排放指标控制等行之有效的行政性手段的同时,积极探索建立和完善绿色发展的市场化机制,培育具有国际竞争力的碳市场,完善生态产品价值实现机制、绿色溢价机制、生态补偿机制等,拓宽绿水青山转化为金山银山的路径。抓住能源资源这个重点领域,积极探索相应的体制机制,推动加快建设清洁低碳安全高效的新型能源体系,促进资源节约集约循环高效利用,提高能源资源安全保障能力。

### 三、扎实推进深化重点领域体制改革

一是加强党的集中统一领导。党总揽全局、协调各方的领导核心作用,是我国各项事业发展的根本保障。深化重点领域体制改革,必须加强党的集中统一领导。党的领导是确保改革始终沿着正确方向的需要。要坚持全面深化改革的总目标,即完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化;坚持和完善社会主义基本经济制度,毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展;坚持社会主义市场经济改革方向,以经济体制改革为重点,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。党的领导是加强顶层设计和总体规划的需要,有利于提高改革决策的科学性,增强改革措施的协调性。党的领导是科学有序推进改革的需要,重大改革具有内在逻辑关系,要抓住重点领域和关键环节,统筹协调,实现改革推进的系统性、整体性、协同性。

二是充分调动改革积极性。任何工作都是一分部署,九分落实,深化重点领域改革亦是如此。中央经济工作会议强调,要不折不扣抓落实,雷厉风行抓落实,求真务实抓落实,敢做善为抓落实,充分体现了中央对抓好落实的高度重视。要充分调动各级干部特别是主要负责同志抓改革、干改革的积极性。一方面,要健全正向激励机制,着力强化敢于担当、攻坚克难的用人导向,把那些想改革、谋改革、善改革的干部用起来;另一方面,要建立和完善容错机制。习近平总书记在二十届中央纪委二次全会上强调,要坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重,坚持“三个区分开来”,鼓励干部在

推进改革中锐意进取、敢做敢为。

三是积极推动改革试点,为深化重点领域改革积累经验。2023年中央经济工作会议提出,要坚持稳中求进、以进促稳、先立后破,这对于深化重点领域改革具有重要指导意义。改革是破旧立新的过程,面向高质量发展的体制机制,有很多并无成熟经验,比如数据跨境安全有序流动、碳排放“双控机制”,等等,需要在实践中先行试验,才能做到“先立后破”。回顾四十多年的改革开放历程,加入世界贸易组织是以开放促改革的经典案例。我国加入世界贸易组织后,之所以避免了人们担心的对农业、汽车、金融等产业的冲击,充分发挥了开放的红利,一个重要经验就是我们把“复关/入世”谈判的过程,作为对标国际经贸规则主动推进改革开放的过程。目前,我国已经提出要申请加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)和“数字经济伙伴关系协定”(DEPA)。应该充分发挥“自贸试验区(港)”等改革开放先行试验区的作用,对标高标准国际经贸规则,按照中央深化重点领域改革的部署,率先推进改革开放,进行压力测试,及时总结经验,复制推广。

## 财政政策如何注入确定性? \*

刘尚希

### 一、引言

高度不确定性、不稳定性和复杂性,是当前全球经济形势的基本特征。对此,2023年底的中央经济工作会议对此有清醒的认识,并做出了一系列政策安排。财政政策是政府宏观调控的主要手段,也是政府为经济社会注入确定性的主要工具和途径。全球经济的波动性、国内经济的结构性和体制性问题叠加,是造成当前经济高度不确定并带来各种严重风险挑战的根源。当前经济复苏不稳、房地产业转型艰难、政府债务结构失衡等风险挑战,都还是经济发展中的表象,更深层次的是新阶段的经济底层逻辑变了。这种底层逻辑的变化用传统理论是难以阐释的,也使得包括财政政策在内的宏观政策效果不如新阶段之前。政策注入确定性的效果下降,意味着不确定性的扩大和风险公共化的增强,由此也隐性改变着市场与政府之间的关系,政府作用变强呈现为世界性的现象,试图为市场、为发展构建新的确定性。安全、去风险、可持续,等等,这些热词反映出世界各国面对不确定性和风险挑战的回应和宏观政策取向。

主流经济学是以“非均衡-均衡”为理论范式的,矫正非均衡,逼近均衡,这一直是宏观经济学的追求,也是解释经济运行、经济危机的基本逻辑,所有的矛盾、问题和危机都隐藏在非均衡之中,全球经济的问题也是顺着这个逻辑延伸,归因于非均衡,如供需失衡、贸易不平衡、不平等竞争、实力不均衡,等等。国际社会的争吵都源于这个观念。为了干预非均衡,自发明了“政策”这个工具以来,形成了复杂的公共政策体系,都是为此服务的,财政货币政策无疑都是实现经济均衡的有力工具。这种研究范式在具备“宏观确定性”的条件下是有用的,但当人类社会进入“风险社会”状态,宏观确定性假设不再成立,宏观不确定性成为常态时,即使达到均衡也是不稳定的、脆弱的。包括财政政策在内的宏观政策效果为什么边际递减,源于国内均衡、全球均衡变得极其脆弱,即使通过政策干预达到了暂时的均衡,也往往昙花一现。这表明,包括财政政策在内的宏

\* 刘尚希,中国财政科学研究院,邮政编码:100142。

观政策制定实施需要新的理论范式,需要从不确定性出发来构建确定性,“不确定性-确定性”分析框架也许是一个可行的选择。这个分析框架的核心是风险,即通过控制“风险公共化”来增强宏观环境的确定性和宏观经济的稳定性。顺着这个逻辑,宏观政策的目标在理论上应当超越宏观“均衡”,关注宏观“确定性”,即以“公共风险最小化”为目标,以阻断“风险链”、遏制风险公共化为着力点,增强宏观确定性,为市场预期的确立提供宏观条件。不言而喻,财政政策也应当转为这个新范式,为中央经济工作会议提出的“适度加力”“提质增效”的积极财政政策设计新路径提供支撑。

## 二、财政政策的新范式

基于均衡范式的财政政策表现出越来越大的局限性。通过市场出清,促进总供给与总需求达成宏观均衡。宏观均衡的条件是:储蓄=投资。若储蓄大于投资时,产生过剩储蓄,就意味着出现了需求缺口,供给过剩,市场不能出清,情况严重时就会产生经济危机。消化过剩储蓄的途径,要么通过净出口来消化,即把过剩储蓄转化为顺差输出,过剩储蓄=顺差;要么通过财政赤字来消化,即把过剩储蓄通过财政支出扩张转化为有效需求,过剩储蓄=赤字;或者是两者的组合,赤字=过剩储蓄-顺差。这意味着在供过于求的情况下,需要积极财政政策,通过赤字来促进宏观均衡。当前支持积极财政政策,扩大赤字和债务规模的各种建议,均基于这种均衡范式。

这种均衡范式有用、有效,必须有以下假设条件:一是经济循环仅仅在“支出-收入”流量层面,不考虑社会财富存量的影响,即资产价值变化不产生宏观影响。这意味着无须考虑企业部门、居民部门和政府部门的资产负债表变化。二是总需求与总供给之间的均衡是实体性的,即不用考虑经济金融化带来的不确定性影响,货币的作用限定在非充分就业均衡下对闲置资源的撬动。利率是由货币数量的多少决定的,与“货币状态”无关;商品价格是由供求关系决定的,与风险预期无关。三是经济系统是独立运行的,不考虑其是否嵌入整个社会当中。私人契约、公共契约是完备的,不同经济主体之间是平等的,不存在个体风险外溢的公共化问题。但问题是,上述假设条件与新阶段的现实越来越背离,均衡范式的适用性已经大大下降,其有用性越来越需要严格的限定条件。在宏观不确定性的条件下,即使通过扩大出口和扩大财政支出逼近均衡状态,也只是暂时的脆弱的,或者是静态的,不是供需相互促进的均衡。在公共化的风险不收敛,宏观不确定性不降低的情况下,财政货币政策的有效性会大大降低,甚至趋于无效。这些年来的政策实践越来越佐证了这一点。

所以,财政政策的新范式理论上不是以扩张有效需求、逼近宏观均衡为目标,而是以公共风险最小化为目标。只要公共风险收敛,宏观确定性扩大,有效需求扩张作为一个结果就会自然产生,市场出清,逼近均衡就可能实现。风险出清是市场出清的前提,否则,扩张需求的政策就会是缘木求鱼,甚至适得其反。在这里,风险出清通过“风险预期”发挥作用,与市场出清通过价格发挥作用是不同的。在市场主体的风险账户中,市场风险与公共风险的性质不同,市场风险与市场收益相匹配,而公共风险是“纯风险”,没有任何与之匹配的收益可言,对市场主体而言,是不产生收益的风险成本,对资产形成“风险折现率”导致减值,对投资形成“预期风险折现率”,导致投资预期收益下降。风险出清,就是让市场主体风险账户中的公共风险趋向于零,即最小化。能做到这一点的主要是政府,财政货币政策是其主要手段。因为财政是社会风险的最终承担者,最后一个买单人;而央行是流动性的最终提供者,最后一个贷款人。

公共风险的形成是一个复杂问题,在这里只能简单阐释。风险从来都是一个微观概念,自从提出“系统性风险”后才变成一个中观概念,公共风险,或者说公共化的风险才是宏观概念。奈特把风险与不确定性区分开来,是一个微观视角,不涉及社会整体和宏观经济。公共风险源自于个体风险

的异化,是通过个体风险的外溢、社会化、系统化和公共化这几个环节而形成的。在个体风险向公共风险演化的过程中,经济金融化起着关键作用。这也是前面提到的经济底层逻辑发生改变的主要动因。经济金融化,在宏观上改变了货币、价格和产出之间的关系,形成了新的生产函数,货币与资本的对偶关系嵌入其中。所谓实体经济的概念在经济金融化过程中日渐模糊,经济与金融相互融合。19世纪关于“货币是面纱”的认知一直延续到货币主义,在人们观念中根深蒂固,但已时过境迁,不再符合现实。“实体经济”已经转变为“金融经济”,若再叠加上“数字经济”,原有的基于实体运行的理论分析无法“看到”风险的公共化嬗变。系统性风险这个概念的提出是一个重大进步,但局限于所谓的金融行业,没有充分认识到金融的“血液”特征,金融渗透到经济系统的各个产业,并日渐发挥核心作用。在几十年前,明斯基就意识到了金融不是“经济的配角,而是经济的明星”。把金融仅仅解释为储蓄与投资之间的中介已经远远不够了。

经济金融化,在微观上体现在资产负债表的金融化。财务学意义上的资产负债表基于历史成本法来计价,而金融化了的资产负债表则是基于风险来估值。这已经不限于金融企业或类金融企业,所谓实体企业,如房地产企业、高科技的独角兽企业,也是如此。在风险蔓延的情况下,资产负债表就会快速变化,企业杠杆率急剧上升,甚至导致企业破产。顾朝明所说的资产负债表衰退,实质是资产负债表金融化之后产生的现象。从近20年的情况来看,资产“估值”的稳定与“币值”的稳定相比变得更为重要,更容易导致风险的公共化。再加上应对气候环境变化带来的资产低碳绿化、数字化带来的数据资产化,“高碳资产”“数据资产”的估值具有内在的不确定性,与风险预期更紧密地联系在一起。金融化、低碳绿化和数字化的叠加合一,将会导致企业资产负债表的脆弱性成倍上升。任何一项与此相关的政策措施和监管行为,都可能带来企业资产负债表估值的急剧波动,从而引发风险外溢。经济金融化,在财富存量上体现为居民资产负债表、政府资产负债表也在深刻地金融化。这样一来,金融化把企业部门、金融部门、居民部门和政府部门的资产负债表关联在一起,形成了复杂的隐性“风险链”,且具有网络特征。触发条件一旦形成,风险就会快速传递。任一部门的风险,都会通过以资产负债表为载体的风险链而产生网络化的传染,形成公共化的风险,即公共风险。

经济从货币化到金融化,一方面降低了交易成本,促进了所有权的结构化、社会化,提高了资源的配置效率和使用效率,但另一方面,也带来了经济系统的脆弱性、经济行为的敏感性和财富价值的不确定性。会计计量属性产生了内在的“测不准”现象,在客观、真实和准确之间无法同时实现。在非金融化的经济体系当中,“盈利”和“亏损”都是确定性的,而在金融化的经济体系当中,即使已经确认、计量的收入也会处于“浮盈”或者“浮亏”的状态,不再是确定性的,从居民收入、企业利润到积累的财产,都总是处于隐性地升值和贬值的不确定性状态。风险在以一种虚拟的方式隐性地支配收入、财富,并日渐主导收入、财富分配格局。“风险预期”在经济运行中的作用与日俱增。当前之所以产生经济风险、房地产风险、金融风险等多元风险交织的这种局面,在于经济金融化改变了经济运行的底层逻辑,而这就是新发展阶段的现实——公共风险在显著扩大。这需要新的认知范式来创新宏观政策和制度安排,财政货币政策的创新应居于首位。

除了经济金融化之外,置入整个社会来看风险的公共化过程,与契约的不完备性直接相关。社会诚信是契约的基础,而契约是风险防范的基础。任何契约,包括私人契约和公共契约都是风险的产物,权利和义务的界定,实质是分担和防范风险的共同约定。无风险,不契约。契约和契约精神是人类应对风险过程中进化出来的文明品质,也是商业文明的基石。然而,契约总是不完备的,尤其在快速变化高度不确定性的环境中,更是如此,这为风险的外溢和公共化提供了条件。利益内部化,风险外部化,是人的本能,也是任何经济主体的本能。这种本能不时地会扯掉商业文明的外衣,把风险转嫁给他人,如各种“老赖”。当前各种“失信人”已接近千万,失信风险扩散。如当前现实中,包括地方政府在内的各种相互拖欠,已经成为顽疾,边清边欠,这种公共风险就像寒风一样,会

改变货币状态,在货币存量不变条件下加剧流动性紧张,而流动性紧张则进一步加剧相互拖欠,导致更多债务违约和暴雷。这类风险的公共化,与“风险大锅饭”有内在关联,也与政府债务结构有直接关系。通过积极财政政策调整央地政府债务结构并注入流动性,则有助于缓解这类风险的蔓延,降低公共风险水平。

### 三、风险权衡中的财政政策

中央提出财政政策在积极的取向上“适度加力”,这显然是风险权衡的结果。通过政策来防范化解风险,都是有代价的,这个代价就是政策本身会衍生风险。如财政政策加力,会产生财政风险;货币政策加力,则会产生货币风险,这就需要做出权衡。干任何事都有风险,正是在这个意义上,运用财政货币政策防范化解风险,实质是“用风险对冲风险”。用一种风险去对冲另一种风险,只要操作得当,可以使风险的总体水平降低,公共风险收敛,宏观确定性上升,就可逆转预期,改善预期。在不确定性的风险社会,风险权衡是宏观政策制定和调整的一条基本原理。

风险权衡的基础是风险认知。一旦风险认知有误,则风险权衡就会出错,宏观政策就会走偏。从财政来说,风险权衡涉及三类风险的认知:公共风险、财政风险与债务风险。对公共风险的形成,即风险公共化在前面做了简要阐释,在此不再赘述。而对财政风险、债务风险的认知则决定了财政政策加力的“力度”可以多大。财政风险和债务风险既有联系,又有区别,但不少人把二者划等号。在逻辑上,债务风险是从财政风险转化而来,财政风险是从公共风险转化而来。而债务风险一旦产生,就构成财政风险的一部分,威胁财政的可持续性。但是,债务风险和财政风险并不能划等号,就像衍生物不能和衍生者划等号一样。财政风险是政府作为公共主体因公共责任(防范化解公共风险)而采取各种措施导致财政难以持续的风险,只要是政府履行公共责任有需要,就可以以财政风险为工具去对冲经济风险、金融风险、社会风险,等等,如通过减税降费、扩大公共投资、紧急救援、转移支付等措施来稳增长、稳金融和促进就业。财政风险不受制于市场,却受制于政治程序。而债务风险是政府作为经济主体融资而产生的可能违约风险,受市场的约束。债务风险越大,政府信用等级就越会下降,其融资的阻力就越大,甚至无法进一步融资。所以,通过市场进行债务融资来扩张财政支出在一定条件下会出现悖论:越是扩张越是收缩。如我国地方政府承载着宏观调控的职责,在债务高企的情况下,出现了一边化债一边扩张的矛盾现象。

对财政风险的传统认知局限于“财政不可能三角”,即减税、扩张支出和控制赤字不能同时实现。自1991年欧盟《马约》公布赤字率3%和政府负债率60%为财政纪律红线以来,学界长期来把这个规定当做财政风险警戒线,并深深地影响了财政政策决策,这是一个非常严重的误解。欧盟、美国、日本等世界主要经济体在财政政策实践中早已经放弃这个所谓的风险警戒线,但在我国一些人的头脑中依然奉为圭臬。这种风险认知将会大大缩小财政空间,束缚手脚。前面已经谈到,经济金融化已经改变了经济运行的底层逻辑,货币与资本的对偶关系嵌入生产函数之中,货币数量论不再成立,通胀也不是完全的货币现象。这意味着盯住通胀而在财政与货币之间设置隔离墙理论上已不合逻辑,实践中也已经被拆除。MMT理论则是走得更远,把财政与货币彻底融合作为一个整体来讨论。货币不只是交易媒介,也是资产(资本),更有人提出是“国家资本”。随着对货币风险(通胀)的认知改变,财政货币政策一体化实践已经在主要经济体持续多年,成功地遏制了风险的公共化,避免了更大的危机。至于说美国近年来出现的物价总水平上涨,与其说是通货的膨胀,倒不如说是美国调整全球供应链衍生出来的消费风险预期上升,而不是因为手中有钱了可以买更贵的东西。风险预期对价格的决定作用日渐超出实体的供求关系。加息改变了市场的风险分配,从而影响了价格。2022年底美国经济学家们普遍预期的美国经济衰退并未到来,就是忽略了经济底层逻辑改变而产生的误判。由此可见,只有跳出财政,才能更好地认知财政风险。

货币风险下降,意味着财政空间扩大,积极财政政策可以更大的力度来对冲经济下行风险、房地产风险、金融风险 and 就业风险。从中长期看,有效遏制住风险的公共化趋势,才能真正保持财政的可持续。当前只有盯住“公共风险最小化”,才能“柳暗花明又一村”。

从实际操作来看,应科学权衡各类风险的公共化趋势及其相互之间的关联,建议以风险为导向,加快调整政府债务结构、打通财政货币之间的隔离墙、快速截断通过资产负债表形成的风险链、清理包括地方政府拖欠内在的新“三角债”、实行“跟人走”的转移支付政策促进人口城镇化,如此等等,并实施有效的宏观政策取向一致性评估,全面降低风险预期。

风险预期小了,宏观确定性增强了,经济复苏动力自会增强。

## 统筹保障粮食安全和促进农民增收\*

魏后凯

2023年12月召开的中央经济工作会议明确提出要坚持不懈抓好“三农”工作,并把其作为2024年扎实做好经济工作的九项重点任务之一。会议对2024年“三农”工作做出了安排部署,强调要锚定建设农业强国目标,按照“两个确保、三个提升、两个强化”的基本思路,有力有效推进乡村全面振兴,建设宜居宜业和美乡村。其中,“两个确保”就是确保国家粮食安全和确保不发生规模性返贫,“三个提升”就是提升乡村产业发展水平、提升乡村建设水平和提升乡村治理水平,“两个强化”就是强化科技和改革双轮驱动、强化农民增收举措。在推进乡村全面振兴中,保障国家粮食安全始终是一个底线任务,而提高农民收入和生活福祉水平则是乡村振兴的出发点和落脚点。从某种程度上讲,过渡期内要确保不发生规模性返贫,核心就是在完善兜底性保障的基础上促进广大脱贫群众持续稳定增收,增强其内生发展能力。因此,要有力有效推进乡村全面振兴、建设宜居宜业和美乡村,就必须在保障国家粮食安全的基础上多措并举促进农民持续稳定增收,有效破解种粮农民增收难的困境,切实统筹好保障粮食安全和促进农民增收。

### 一、要正视保障粮食安全和促进农民增收的目标冲突

自2017年以来,中国乡村振兴战略实施开局良好,顺利完成了第一阶段和首个五年规划目标任务,现已进入全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的新时期。锚定建设农业强国目标,有力有效推进乡村全面振兴已经成为当前“三农”工作的重心。乡村振兴并非只是某一领域的振兴,而是包括乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴的全面振兴。推进乡村全面振兴就是要全面实现农业强、农村美和农民富,其目标是能够体现农业农村现代化总目标和“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求的多元目标集合。在这一目标集合中,保障国家粮食安全和促进农民稳定增收无疑是两个最为重要的目标。其中,保障国家粮食安全是乡村全面振兴的底线任务,是一个必须确保的目标底线;而促进农民增收致富是乡村全面振兴的最终目标之一,也是实现全体人民共同富裕的重要途径。

然而,在以小规模分散经营为主体形态、种粮比较收益较低的情况下,这两个目标之间存在一定冲突。由于粮食生产成本较高,粮价上涨受限,种粮比较收益一直较低,这是一个不争的事实。

\* 魏后凯,中国社会科学院农村发展研究所,邮政编码:100732。

中国粮食生产每亩净利润在经历2016—2019年连续4年的亏损后,尽管目前已经转为盈利,但仍未恢复到前些年的最好水平。相较于2011年,2021年稻谷、小麦、玉米三种粮食每亩净利润下降53.4%,成本利润率下降68.2%。而且,相对于种植经济作物和外出务工,种粮的比较收益较低。与种植果蔬等经济作物比较,2019—2021年三种粮食平均成本利润率为3.85%,七种蔬菜(西红柿、黄瓜、茄子、圆白菜、菜椒、大白菜、马铃薯)平均为66.50%,苹果为19.21%,蔬菜和苹果的平均成本利润率分别是三种粮食平均的17.3倍和5.0倍。与外出务工收益比较,2021年全国农民工人均月收入4432元,相当于种植104.9亩大豆、73.9亩稻谷、34.3亩小麦、27.3亩玉米的净利润。同时,自2006年全面免除农业税和农业特产税后,粮食生产不仅无法给地方带来财政收入,还需要地方财政的大量投入,全国产粮大县大多是财政穷县。这说明,农民种粮和地方抓粮丧失的机会成本较大,种粮农民和粮食产区在为保障国家粮食安全做出贡献的同时,也做出了巨大的牺牲。

种粮比较收益较低,对地方财政的贡献较少,导致农民种粮积极性不高,地方抓粮动力不足。具体体现在三个方面:一是前些年耕地“非粮化”倾向明显。在2017—2019年间,全国粮食播种面积持续减少,共减少4750万亩,下降了2.66%,其中,稻谷下降3.42%,小麦下降3.80%,玉米下降6.55%;而同期非粮作物播种面积增长了4.52%。耕地流转中的“非粮化”倾向尤为明显。在2020年全国5.32亿亩流转耕地中,未种植粮食面积占比高达41.14%。<sup>①</sup>这种耕地“非粮化”倾向是土地流转租金较高、种粮效益较低、耕地用途管制不严以及农业结构调整等多方面因素引起的。二是耕地撂荒现象较为严重,尤其在一些山区、丘陵区 and 城郊区。据研究,近年来中国耕地撂荒率一直在5.86%左右波动,其中2009年最高达7.39%,2020年降为4.87%。这意味着2020年全国耕地撂荒面积达0.93亿亩。<sup>②</sup>大量耕地撂荒将对国家粮食安全构成严重威胁。三是粮食主产区呈萎缩态势,<sup>③</sup>主销区和产销平衡区粮食自给率持续下降。与1998—2003年相比,2016—2021年主销区平均粮食自给率由50.6%下降到17.1%,产销平衡区平均粮食自给率由91.0%下降到66.2%。这期间全国有25个省份粮食自给率出现下降。目前全国能够调出粮食的仅有黑龙江、吉林、内蒙古、河南、安徽、新疆等少数几个省份。

近年来,尽管农村居民人均可支配收入持续快速增长,但农民增收主要依靠工资性收入和转移净收入,尤其是农民外出务工的工资性收入和政府转移性收入。而且,越是欠发达地区,这一比重越高。2016—2022年,工资性收入和转移净收入对全国农民增收的贡献分别为44.2%和24.5%,二者合计高达68.7%。当前,农民从农业生产中获得的经营净收入较少,农民增收更多依靠兼业化而非主要靠种植业,种植业尤其是种粮对农民增收的总体贡献已经很小。这期间,第一产业经营净收入对全国农民增收的贡献仅有16.2%,其中农业(种植业)经营净收入对农民增收的贡献只有11.8%。更重要的是,近年来村庄分化也在加剧。相比较而言,一些从事非粮生产的村庄居民收入通常较高,而那些从事粮食生产的村庄居民收入较低。根据2020年中国乡村振兴综合调查数据,以粮食作物为主的村庄平均收入水平比以其他作物为主的村庄约低20%左右。<sup>④</sup>

由此可见,种粮农民增收难依然是当前制约乡村全面振兴的一大难题。要有效破解这一难题,摆脱种粮农民增收难的困境,就必须正视并妥善处理好保障粮食安全和促进农民增收之间的目标冲突,采取更加有力、更加有效的措施促进种粮农民增收致富。

① 黄祖辉、李懿芸、毛晓红,2022:《我国耕地“非农化”“非粮化”的现状与对策》,《江淮论坛》第4期。

② 李婷婷、刘长全,2023:《中国耕地撂荒现状、原因及治理策略》,载魏后凯、王贵荣:《中国农村经济形势分析与预测(2022—2023)》,第254—270页。

③ 魏后凯、贾小玲,2023:《中国粮食主产区萎缩态势及其福利损失》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》第5期。

④ 苏红键,2022:《村庄分类、农民收入与多元化乡村振兴》,载魏后凯:《中国乡村振兴综合调查报告2021》,中国社会科学出版社,第273—287页。

## 二、妥善处理保障粮食安全和促进农民增收的关系

中国人口众多,粮食生产所依赖的耕地和水资源短缺,人地矛盾突出,确保国家粮食安全始终是一个重大国家战略问题。与一些人口规模和国土面积较小的世界农业强国不同,中国有14亿多人口,其规模超过现有发达国家人口的总和,国内粮食消费和需求量巨大。2022年,中国粮食总产量达6.87亿吨,粮食进口量为1.46亿吨,出口量很小,如果不考虑粮食库存的变化,国内粮食消费量高达8.3亿吨。而据联合国粮食及农业组织预报,2022—2023年度全球谷物贸易量只有4.74亿吨。因此,在中国这样一个人口规模巨大的国家推进现代化建设,必须始终确保国家粮食安全。可以说,保障国家粮食安全是全面建设社会主义现代化强国、全面推进中华民族伟大复兴的底线任务,也是推进乡村全面振兴、加快建设农业强国的底线要求。把保障国家粮食安全作为强国建设的底线任务,这是中国式现代化和农业强国建设的重要特色,也是中国政府长期不懈追求的重要目标和发展方向。

党的十八大以来,中央一直把保障国家粮食安全放在突出位置,制定实施了国家粮食安全新战略,不断加大财政投入和政策支持力度,狠抓粮食生产,粮食产量不断迈上新台阶。2015年以来,中国粮食产量一直稳定在6.5亿吨以上,2023年达到6.95亿吨,比1978年增长1.28倍。从人均粮食占有量看,无论是按粮食总产量还是谷物产量计算,中国都已经连续多年超过人均400公斤的国际粮食安全标准线。其中,人均粮食占有量自2008年以来连续15年超过400公斤,2022年达到486公斤;人均谷物占有量自2011年以来连续12年超过400公斤,2022年达到449公斤。粮食产量持续稳定增长为保障国家粮食安全奠定了坚实基础。但应该看到,进入新世纪以来,随着国内粮食消费和需求量的增加,中国粮食进口量快速增长,粮食自给率不断下降。从2000年到2022年,中国粮食进口量从1357万吨增加到14632万吨,增长了9.8倍,年均增长11.4%;其中,谷物进口量从315万吨增加到5319万吨,增长了15.9倍,年均增长13.7%。由于进口量剧增,按生产量除以生产量加净进口量计算,中国粮食自给率近年来不断下降,由2000年的100.1%下降到2022年的82.7%;谷物自给率也在波动中下降,由21世纪初的100%以上下降到2022年的92.6%。这表明,在推进乡村全面振兴的新征程中,保障国家粮食安全的任务更加艰巨和繁重。

保障国家粮食安全是最大的民生工程,也是建设农业强国的首要任务,必须始终摆在优先的重要位置。但是,在乡村全面振兴视域下,保障国家粮食安全不能以牺牲种粮农民和粮食产区的利益为代价,必须统筹协调保障粮食安全和促进农民增收目标,有效破解二者之间的矛盾和冲突。也就是说,要在保障国家粮食安全的前提下,确保种粮农民收入能够同步实现持续快速增长,确保粮食产区和产粮大县能够同步实现乡村全面振兴和共同富裕,决不能让种粮农民吃亏,更不能使粮食产区和产粮大县受损。这两个同步可作为判断统筹协调保障粮食安全和促进农民增收取得成功的重要标志。这次中央经济工作会议明确提出要“统筹高质量发展和高水平安全”。粮食安全是国家安全的基石,而农民增收致富是高质量发展的核心内容和突出短板。因此,统筹协调粮食安全和促进农民增收是统筹高质量发展和高水平安全的应有之义。要统筹高质量发展和高水平安全,就必须把统筹协调保障粮食安全和促进农民增收提升到国家战略高度,摆在一个更加突出的位置。

新形势下,要有效破解种粮农民增收难的困境,关键在于处理好保障粮食安全和促进农民增收的关系,把两大目标有机结合起来,加大政府统筹的力度,在高质量发展和高水平安全下实现统筹协调。一方面,促进农民增收必须以确保粮食安全为前提,农业结构调整和供给侧结构性改革不能突破粮食安全底线。另一方面,对于从事粮食生产的农民和新型组织,必须建立多元化的持续增收长效机制,使种粮农民和新型组织收入同样能够获得持续稳定的快速增长。应

该看到,统筹保障粮食安全和促进农民增收是中央和各级地方政府共同的责任,尤其是中央和省级政府要承担更多的统筹责任。这是因为,保障国家粮食安全是主产区、主销区和产销平衡区共同的责任,尤其是主销区和产销平衡区要承担更多的保障粮食安全责任,稳定并不断提高粮食自给率,从而减轻主产区的粮食生产压力,为主产区农民增收提供更多的机会;同时,中央和省级政府要进一步加大资金和政策支持力度,完善纵向和横向利益补偿机制,充分调动农民种粮和地方抓粮的积极性。要通过完善多元化的利益补偿机制,真正实现让农民种粮有利可图,让主产区抓粮有积极性。

### 三、多措并举统筹好保障粮食安全和促进农民增收

在新形势下,统筹保障粮食安全和促进农民增收,需要采取多元化的实施路径:

第一,加强耕地保护和合理利用。耕地是粮食和农业生产的命根子。严守耕地和永久基本农田保护红线,合理利用耕地资源,是统筹保障粮食安全和促进农民增收的基础。这次中央经济工作会议明确提出要“改革完善耕地占补平衡制度,提高高标准农田建设投入标准”。要按照亩均投入不低于3000元的标准,进一步加大建设资金投入,坚持高标准建设,强化后续管理维护,全面建好管好用好高标准农田;同时按照数量、质量、生态“三位一体”的要求,优化完善城乡建设用地占补平衡制度,真正做到占一补一、占优补优、占水田补水田。此外,还要严格落实耕地利用优先序,加强耕地“非农化”“非粮化”治理,确保永久基本农田重点用于粮食生产,高标准农田原则上全部用于粮食生产;深入实施耕地撂荒治理行动,加强闲置低效用地再开发再利用,积极探索农村集体建设用地村村挂钩,切实提高土地利用效率;加强盐碱地综合利用和非传统耕地资源开发,不断拓展粮食和农业生产空间。

第二,多途径提高粮食生产率。与先进国家相比,中国粮食生产的土地产出率、劳动生产率和资源利用率等仍存在较大差距,尤其是劳动生产率明显偏低已经成为制约中国粮食竞争力提升的关键因素。为此,要以提高粮食生产的劳动生产率为突破口,采取有力有效措施切实提高粮食生产率。应该看到,目前中国种粮农民数量多,生产经营规模小,兼业化程度高,这些都不利于粮食竞争力的提升。要适应城镇化和乡村产业多样化需要,加快农业劳动力转移步伐,进一步减少种粮农民,通过土地流转、托管服务、代耕代种、股份合作等方式,实现粮食生产适度规模经营,使种粮农民走上职业化、知识化、组织化之路。同时,要加快粮食科技创新和良种培育,推进粮食生产全程机械化智能化,进一步完善社会化服务体系,实现粮食生产绿色化、优质化、特色化和品牌化,不断提高粮食产出水平和质量。

第三,加快发展现代化粮食大产业。粮食产业是一个涉及粮食生产、储存、运输、加工、销售和服务等诸多行业和环节的大产业,要按照中央经济工作会议提出的“把农业建成现代化大产业”的要求,推动粮食产业全方位深度融合,加快把粮食产业建成现代化的大产业。当前重点是加快转变粮食生产方式,不断延伸粮食产业链,提升价值链,打造供应链,实行产业链、价值链和供应链“三链”协调联动,构建纵向融合和一体化的粮食全产业链;挖掘粮食生产的多维功能,尤其是经济、文化、教育、生态、景观等功能,推动粮食生产与粮食加工、电商物流、文化旅游、休闲康养、教育体验等全面深度融合,促进粮食产业的横向融合和一体化;不断优化粮食产业布局,引导和推动粮食加工环节更多布局在粮食主产区、产粮大县,让种粮农民和主产区更多分享粮食产业链的增值收益。

第四,完善粮食生产利益补偿机制。粮食生产利益补偿既包括对生产者的利益补偿,也包括对主产区的利益补偿和对粮食生产的生态补偿。中国现行粮食生产的利益补偿主要集中在粮食生产者利益补偿和纵向的粮食主产区利益补偿上,缺乏粮食产销区之间的横向利益补偿机

制,国家生态补偿制度尚未把粮食生产纳入进来。这次中央经济工作会议明确指出,要“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制”。为此,可以考虑在完善粮食生产者利益补偿机制,进一步加大对粮食主产区和产粮大县支持力度的基础上,按照“谁吃粮谁拿钱、谁调粮谁补偿”的原则,建立粮食产销区省际横向利益补偿机制。具体做法是,采用粮食生产成本和调入调出量作为主要依据,按粮食调入量、补偿系数和每公斤成本补偿标准确定各粮食调入地区应缴纳的实际补偿资金,实现缺粮调入地区对产粮调出地区的利益补偿。此外,粮食生产除了提供各种粮食产品外,还创造了生态服务价值,应将粮食生产纳入国家生态补偿范围,积极开展建立粮食生态补偿机制的试点探索,根据不同品种粮食生产提供的生态服务价值每亩给予相应的补偿。

## 加快生态文明建设亟须构建新的 知识体系和绿色增长叙事\*

张永生

目前,在中国经济增速总体放缓的条件下,绿色经济的爆发已成为中国经济增长的新动能。2023年12月召开的中央经济工作会议提出九大重点任务,其中特别强调“深入推进生态文明建设和绿色低碳发展”。目前绿色转型面临的最大难点是,关于发展的传统理论及其政策论述,很大程度上是在传统工业化模式下建立的,环境保护更多地被视为经济发展的负担。正如无法用农业时代的思维去理解工业时代的经济一样,我们也无法用传统工业时代的思维,去理解生态文明和绿色发展的机遇。因此,必须跳出传统工业时代的思维,在生态文明范式下构建新的知识体系和绿色增长叙事。

### 一、发展范式和文明形态的转变需要新的知识体系

#### (一)传统工业时代的知识体系难以为绿色转型提供支撑

早在1983年,环境保护就成为中国的基本国策,但环境问题却一度越来越严峻。背后的原因在于,环境问题不只是一个简单的节能减排和狭义的环境保护问题,背后是发展范式的转变问题,是人类文明形态的深刻转变。2013年5月24日十八届中央政治局第六次集体学习时,习近平总书记指出,“人类经历了原始文明、农业文明、工业文明,生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物。”从历史阶段来看,生态文明是较工业文明更高级的文明形态。

生态环境危机由人的行为引起,而人的行为背后,归根到底又取决于世界观、价值观。欧洲文艺复兴、宗教改革、启蒙运动、工业革命后兴起的人类中心主义、物质主义、消费主义、理性主义等,成为欧美式现代化及传统工业化模式的哲学基础。对发展的基本问题,即为什么发展(why)、发展什么(what)、如何发展(how)等,<sup>①</sup>不同的哲学基础有不同的回答,由此可以揭示传统工业文明和生态文明的本质区别。

\* 张永生,中国社会科学院生态文明研究所,邮政编码:100710。

① Zhang, Y., 2023, “Reshaping the Relationship between Environment and Development: A Theoretical Framework under the Paradigm of Eco-civilization and Its Policy Implications”, *Social Sciences in China*, 44(1), 44-72, <https://doi.org/10.1080/02529203.2023.2192086>; 朱民、斯特恩(Nicholas Stern)、斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)、刘世锦、张永生、李俊峰、赫本(Cameron Hepburn), 2023:《拥抱绿色发展新范式:中国碳中和政策框架研究》,《世界经济》第3期。

1.不同的发展目的(why)和发展内容(what)。传统工业化模式以物质商品的大规模生产和消费为中心。消费者的目标是效用最大化,而效用则被表征为物质商品消费的函数。无论是生产者还是消费者,其生产或消费的产品都是多多益善。与此同时,大量研究表明,消费主义并不一定带来幸福水平的同步提升。<sup>①</sup>在生态文明范式下,“美好生活”不只是满足人们的物质商品需求和市场化需求,也包括大量非物质和非市场的需求。

2.不同的人与自然关系(how)。工业文明基于人类中心主义(anthropocentrism),试图通过强大的技术征服自然并凌驾于自然之上,将自然当作经济的一部分;相反,生态文明则将经济当作自然的一部分,人类经济活动必须在自然的安全边界约束下进行,以确保人类经济活动不会触发生态环境危机。

传统工业文明虽然极大地促进了物质生产力的进步,但这种物质主义和消费主义的持续扩张,却不可避免地带来可持续发展危机。传统工业文明的思路,是在触发危机后试图在不转变发展范式的条件下,通过所谓理性主义和新技术来解决危机。但是,人的有限理性无法解决人与自然之间如此复杂的系统性危机。

爱因斯坦指出,“我们不能用过去导致这些问题的思维去寻求问题的解决”。工业革命后形成的关于发展的知识体系,很大程度上服务于传统工业时代,不仅难以理解危机产生的根源,也难以作为生态文明和绿色转型提供有效支撑。生态文明对大自然的敬畏与谦卑,看似不如工业文明通过技术征服自然那般强大,但却可以避免严重的生态环境危机,并让自然造福人类,实则作为一种更高的智慧。因此,必须从传统工业文明转变到生态文明。

## (二)文明形态的转变要求重构生态文明知识体系的底层架构

不同的文明形态要求不同的发展范式和知识体系。就正如从农业文明到工业文明需要世界观和价值观的深刻转变一样,从传统工业文明转变到生态文明亦是如此。但是,主流标准新古典经济学关于生态环境的研究范式,更多地是将标准经济学应用于生态环境问题,在环境与发展相互冲突的条件下寻找最优平衡点,这种研究范式难以解决环境危机。

生态文明自主知识体系的构建,不是简单地将传统工业时代形成的相关知识体系应用于生态环境问题,而是在生态文明范式下,对发展的基本问题及其哲学基础进行重新反思,以重构知识体系的底层架构。中国在解决可持续发展危机上的反思和行动,实质是在新的发展哲学基础上,对工业革命后建立的不可持续的传统发展范式和现代化模式的重新定义。

从19世纪中后期边际革命后新古典经济学的兴起,直至Robbins(1932)将经济学定义为“研究稀缺资源在不同用途之间最优配置”的选择科学,<sup>②</sup>通过成本收益分析进行最优选择,就成为新古典经济学关于环境问题的标准研究范式。目前关于绿色发展的新古典理论,很多都是在环境与发展相互冲突的前提下寻求所谓的最优折中,严格的保护环境措施可能被视为对所谓“最优结果”的偏离,也就更多地被视为经济发展的负担。这种传统的理论范式,不仅难以为绿色发展提供理论支持和政策论述,有时甚至成为绿色增长的阻碍。

目前不少关于生态环境问题的讨论,很难称得上是真正的生态文明研究,更多地是所谓绿色工业文明思路,即在不改变传统工业化模式的前提下,冀望通过技术进步等措施解决生态环境危

<sup>①</sup> Smith, A., 1759, *The Theory of Moral Sentiments*, in: Ashraf, N., Camerer, C., and Loewenstein, G., 2005, “Adam Smith, Behavioral Economist”, *Journal of Economic Perspectives*, 19(5), 131-145; Keynes, J. M., 1930, “Economic Possibilities for our Grandchildren”, in *Essays in Persuasion* (New York: Harcourt Brace, 1932), 358-373; Easterlin, R. A., L. A. McVey, M. Switek, O. Sawangfa, and J. S. Zweig, 2010, “The Happiness-income Paradox Revisited”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107, 22463-22468.

<sup>②</sup> Robbins, Lionel, 1932, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Ludwig von Mises Institute, 15.

机。<sup>①</sup>发展范式和文明形态的转变意味着,必须对发展范式及其哲学基础等底层逻辑进行反思与重构,在新的经济学范式下构建新的知识体系。首先,从反思发展的基本问题切入,重新思考经济学的哲学基础;其次,基于新的经济学哲学基础,反思现有理论经济学范式;再次,在新的范式下重构相关应用经济学的理论基础,并揭示其新的政策含义。

## 二、构建新的绿色发展知识体系

### (一)理解绿色增长机制需要跳出绿色工业文明的思维

中国电动汽车和新能源产业崛起的案例,可以生动地诠释绿色增长的经济逻辑。一是,绿色发展不只是在新古典经济学给定分工结构下不同产业份额的边际变化,而是“从无到有”的非连续跃变。二是,分工演进会推动成本快速下降。任何新产品最开始出现都是高价的奢侈品,但随着分工的演进,成本会不断降低。过去十年,中国新能源成本大幅下降就是一个典型例子。三是,如果只是观察个别企业和个别产业的规模的变化效应,就无法理解递增报酬的产生机制。<sup>②</sup>标准气候变化经济学模型关于减排边际成本递增的假定,可能更多的是对递增报酬现象缺乏理解的结果,如此等等。

如果不理解上述逻辑,就很难理解绿色经济的机遇,并可能由此形成一些误导性结论。比如,主流新古典气候变化经济学得出的最优全球温升为3℃以上(2023年更新为2.7℃),<sup>③</sup>无法为目前基于《巴黎协定》的1.5℃和2℃温升目标的全球碳中和提供理论支持。主流气候变化经济学的研究思路,大都是将低于3℃的减排目标当作发展的负担,然后评估实现这一减排目标的成本是否可负担得起。这种方法大大低估了减排的好处、高估了减排的成本,无法为碳中和提供有效支持,并在政策上产生误导。

新能源和电动车替代化石能源和燃油车的故事,还只是接下来经济全面绿色转型的序章。仅有生产方式的绿色转型还远远不够,生活方式和消费模式也会发生巨大转变。即使所有燃油车都替换成电动车,所有的化石能源都替换成新能源,也不一定就意味着发展的可持续。比如,如果每个国家都像美国那样每千人拥有800辆左右汽车和人均高耗电生活方式,其带来的气候变化之外的生态、资源消耗,足以导致全球不可持续。杰文森悖论(Jevens paradox)揭示的正是这个道理。在绿色转型过程中,除了最直接的高碳产业发生转型或被替代外,大量新兴绿色产业会出现,同时大量其他传统产业会消失,由此带来大量新的增长机遇。

这种从无到有的绿色经济转型过程,具有预期自我实现(self-fulfilling)的特征。绿色增长需要打破“鸡生蛋、蛋生鸡”的怪圈,即“没有绿色行动就没有绿色证据,而没有绿色证据就没有绿色行动”。<sup>④</sup>由于传统理论无法预见这种可能的绿色跃变,也就难以采取绿色行动,绿色增长就真的不会出现。反之,如果有对绿色发展的理论预见和愿景,就会采取绿色行动,绿色经济就真的会出现。因此,新的发展理念、愿景和新的理论就成为绿色发展的关键。

由于标准新古典经济学对解决可持续危机的无力,一些学者提出了不同于标准经济学的语言体系。比如,生态经济学对标准主流经济学就持强烈批判态度。他们为经济活动设置生态容量约束,但却没有改变传统经济发展的内容和方式。由于经济增长不可避免地同生态容量相冲突,一些生态经济学研究走向了“去增长”、增长的极限、强调伦理甚至宗教的研究路线。

<sup>①</sup> 张永生,2019:《生态文明不等于绿色工业文明》,载潘家华等主编:《美丽中国:新中国70年70人论生态文明》,中国环境出版集团,第472—479页。

<sup>②</sup> Young, A., 1928, “Increasing Returns and Economic Progress”, *Economic Journal*, 38(152), 527-542.

<sup>③</sup> Nordhaus, W.D., 2019, “Climate change: The Ultimate Challenge for Economics”, *American Economic Review*, 109(6), 1991-2014.

<sup>④</sup> Zhang, Y., and H. Shi, 2014, “From Burden-sharing to Opportunity-sharing: Unlocking the deadlock of Global Climate Change Negotiation”, *Climate Policy*, 14(1), 63-81.

## (二)构建生态文明新的知识体系

解决可持续发展危机,不是简单地将传统工业时代形成的标准经济学引入生态环境领域,而是要从生态环境危机出发,对经济学基本问题进行反思和重构,包括为什么发展、发展什么、如何发展。在经济学分析中,上述问题对应着消费者和生产者的目标函数及其约束条件,以及政府和市场的职能转变等问题。这个转变,就为重构人与自然关系建立了一个新的坐标系。当发展范式转变时,经济学范式也要进行相应的转变:

一是重构人与自然的关系。从“人类凌驾于自然之上”的人类中心主义,转变为“人类必须在自然安全边界内活动”。这就需要对消费者和生产者的决策体系施加严格的生态环境约束条件,将生态环境因素内置于经济主体的决策行为中,以此引导经济发展方向。

二是回归“美好生活”发展目的。新古典的效用最大化目标,很难真正代表消费者的“美好生活”。传统增长目标和消费者福祉目标也就会发生背离。为此,必须对消费者的目标函数进行重新定义,从GDP导向的发展,转向人民(福祉)为中心的发展。这样,同样的GDP增长,其对应的内容就会发生深刻转变。GDP与福祉的关系,将从过去的相互背离走向内在一致。

三是克服经济学过度“科学化”带来的问题。经济学为实现自身的所谓科学化,引入了大量基于数学逻辑而非经济逻辑的假定和方法。这使得新古典经济学难以处理绿色转型问题。比如,物质主义、理性人、外生偏好不变、局部非饱和性、代表性消费者、狭隘的效用等假定。

从可持续发展危机的视角,对发展的基本问题及其哲学基础进行重新反思,就可以在生态文明范式下重构理论经济学的研究范式和底层知识架构,并以此重构生态/环境/气候等相关应用经济学分支学科,揭示其新的政策含义。但是,实现这种转变,需要跳出传统新古典经济学的思维局限。

一是跳出新古典边际分析的局限。绿色转型“创造性毁灭”的本质特征,意味着经济的非连续性变化,并产生新的经济增长机遇。由于新古典边际分析无法处理这种跃变,新古典主流气候变化经济学也就难以在理论上预见减排有可能推动经济跃升到更有竞争力的结构。

二是跳出传统工业化模式物质主义和消费主义的局限,让发展真正回归“美好生活”的目的。“美好生活”不仅包括物质和市场化内容,也包括大量非物质和非市场因素。这些因素远未能在“科学化”的经济学分析中得到反映。

三是跳出狭隘的经济学视野。一旦在跨学科的更大视野下分析人的行为,就会发现经济学的局限性和误导性。一些在狭隘经济学视角下认为合理或最优的情况,可能成为不合理和非优,反之亦然。

## 三、构建绿色增长新的政策论述

### (一)绿色增长的主要障碍

绿色增长面临的障碍,不是因为绿色增长缺乏理论基础或愿景不可行,而是因为传统发展理论难以认识到绿色增长的机遇,且传统工业时代建立的发展模式也难以将这种机遇转化为现实。具体而言,加快推进绿色增长需要克服以下主要障碍:

一是认识的局限。我们过去接受的经济学很多都是传统工业时代的经济学,人们往往陷入柏拉图洞穴寓言的思维困境而不自知,也就很难跳出传统工业化思维来理解绿色增长的机遇。这种认识的局限,又进一步被分工跳跃过程中的不确定性强化,对分工演进过程中成本大幅降低的前景也就缺乏预见。比如,铁路、汽车最早出现时,其效率甚至远不如传统马车。

二是传统发展模式下的系统性转变和路径依赖。绿色转型不只是单个产品和技术的突破,而是需要整体经济的协调转型。如果没有其所处的系统的支持,单个技术和产品的市场就不可

能出现,就像电话机对用户的价值取决于其他人是否使用电话,以及电信基础设施是否具备一样。

三是过去体制、规制和政策带来的障碍。基于传统工业时代发展模式和发展理念建立的体制机制和政策,难以满足文明形态转变和绿色转型的要求,需要根据生态文明的内在要求进行转变。

四是公平转型问题。绿色转型是一个“创造性毁灭”的过程。只有对那些受冲击的部门、地区和人群的利益进行补偿,才能实现转型公正,减少转型的阻力。基于特定部门、地区和人群的局部经验(比如高碳部门)得出的“双碳”结论,可能会给决策者提供不正确的信息和误导。

五是商业模式转型等市场条件。绿色发展需要不同于传统工业化模式的商业模式,其供给内容、企业组织模式、商业模式、市场结构等都需要发生系统性转变。尤其是,绿色转型过程也是财富从主要满足物质需求转向同时用非物质与非市场化需求来定义的过程,需要新的商业模式。

## (二)构建绿色增长的政策论述

战略层面,跳出长期以来形成的传统工业化思维和理论局限,从人类文明形态和发展范式转变的高度,建立绿色增长机遇的理论和政策论述。一旦跳出传统思维的束缚,过去奉为圭臬的标准新古典理论,很多就不再成立。比如,碳减排是机遇还是负担,1.5℃目标是否就一定比2℃目标更困难,等等。

第一,认识上的突破。从绿色转型负担论,转向绿色转型机遇论。环境保护不再是在环境与发展相互冲突的框架下寻找所谓的最优平衡,而是如何认识并创造新的绿色增长机遇。

第二,政府的关键作用。政府为绿色经济提供强大支撑,包括提出绿色愿景和预期、倡导绿色消费文化和价值观、绿色产业支持、基础设施支持等。需要从发展范式和文明形态转变的高度,重新界定市场和政府的职能。

第三,市场发挥决定性作用。在政府对资本设置“红绿灯”的前提下,最大限度地发挥市场决定性作用。绿色发展对所有国家来说都是一个新事物。绿色增长的机遇,有些需要被认识,有些则需要被创造。

第四,保持环境规制的定力。严格的环境约束是经济转型的前提,可以倒逼绿色转型。不能为了应对短期经济困难而大上高碳产业,否则将为长期绿色转型埋下障碍和风险。

第五,政策上的突破。针对上述绿色转型面对的阻力,研究出台一些重大措施。比如,中央经济工作会议提出将“非经济因素纳入宏观政策取向一致性评估”;将生态环境因素纳入宏观经济政策框架。

# 统筹消费与投资,着力扩大国内需求\*

刘元春

2023年12月11日—12日举行的中央经济工作会议指出要着力扩大国内需求,激发有潜能的消费,扩大有效益的投资,形成消费和投资相互促进的良性循环。党的十八大以来,我国以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,在深度参与国际产业分工的同时,不断提升国内供给质量水

\* 刘元春,上海财经大学,邮政编码:200433。

平,着力释放国内市场需求,促进形成强大国内市场,内需对经济发展的支撑作用明显增强。在外部环境复杂性、严峻性、不确定性不断上升的背景下,坚定实施扩大内需战略、培育完整内需体系,是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必然选择,是促进我国长远发展和长治久安的战略决策。

## 一、当前国内外市场需求形势

当前全球经济复苏进程缓慢且不均衡,外需持续不振。在新冠疫情长期影响尚存、地缘政治冲突加剧、国际局势复杂变化的大环境下,西方国家饱受通胀困扰,新兴经济体缓慢复苏,欠发达国家面临债务危机。国际货币基金组织(IMF)于2023年10月10日,下调全球经济预期,将2024年的全球经济增速下调0.1个百分点。IMF预计,全球经济增速预计将从2022年的3.5%放缓至2023年的3.0%和2024年的2.9%,远低于2000年至2019年间3.8%的平均水平。这意味着对未来全球经济的前景预测比2008年金融危机和2000年互联网泡沫破裂时期还要黯淡。目前,美欧等发达经济体的核心通胀水平仍处于高位,预计实际利率水平短期内仍难下降,对其经济的负面影响以及对全球经济的外溢效应也会较长时间存在,从而制约2024年全球经济复苏。受美联储持续加息和国内通胀水平一直居高不下的影响,美国个人消费大幅上升,使得美国2023年第三季度GDP增长率为4.9%。尽管这一成绩看似不错,但随着居民超额储蓄逐步耗尽、高利率抑制企业投资意愿、利息支出压力约束财政支出等因素相互叠加影响,美国经济增长动能将持续缩减。欧元区的情况也不容乐观,经合组织在2023年发布的最新经济展望报告中预测欧元区2023年经济增速为0.6%,这一数据显示欧洲经济复苏进程仍然不及预期。其主要原因是欧洲经济仍在受到高利率以及2022年因乌克兰危机导致的能源价格上涨等因素的不利影响,导致居民消费和企业生产的成本飙升,经济仍不能摆脱衰退的阴影。

尽管全球经济恢复不及预期,但我国2023年国内经济发展稳中向前。根据国家统计局的数据,<sup>①</sup>我国2023年GDP增长5.2%,增速在全球主要经济体中继续保持领先。2023年,中国货物贸易进出口总值达到41.76万亿元,外贸回稳态势持续巩固,推动全球进出口贸易复苏。然而,在我国2023年GDP稳定增长的背后,我国居民消费价格CPI仅上涨0.2%,大幅低于2022年的2%,工业生产者出厂价格PPI却同比下降3.0%。各类数据显示,消费需求仍然面临巨大压力,线下消费随着服务业采购经理指数PMI高点回落、CPI降幅扩大、居民信贷不及疫情前同期水平、社会消费品零售总额2021—2023年月均增速为0.28%,需求状况与我国回升向好的经济形势还不够匹配。需求压力加大的背后,是经济动能切换带来的震荡。受房地产市场走弱的影响,2023年民间固定资产投资同比下降0.4%,严重低于同期国有控股固定资产投资6.4%的增速。提振内需,促进民间投资是经济回升向好的基础,是当下我们要解决的燃眉之急。

## 二、扩大内需成为高质量发展的迫切需要

扩大国内需求,形成投资和消费的良性互动,是构建新发展格局的战略基点。党的二十大报告提出“着力扩大内需,增强消费对经济发展的基础性作用”。受到新冠疫情、俄乌冲突、巴以冲突、国际能源价格上涨、欧美国通货膨胀、逆全球化加深等因素的影响,外部环境的不可控性增加,世界市场需求下降,经济发展应该从过去的主要依赖外需转为扩大内需,将扩大国内需求作为构建新发展格局的战略基点,增强国内大循环的主体地位,保障产业链供应链韧性和安全水平。2023年12月中央经济工作会议提出“形成消费和投资相互促进的良性循环”,当前中国经济下行压力主要是有效需求不足、部分行业产能过剩、社会预期偏弱,通过“减税降费”等措施刺激国内投资需求的效

<sup>①</sup> 参见国家统计局网页:<https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/index.html>。

用正在降低,经济下行周期市场主体的决策趋于保守,致力于减少债务、增加存款,而不会将新增利润用于扩大生产和增加就业岗位。应当充分发挥超大规模市场优势,加快培育完整内需体系,统筹好供给和需求、消费和投资,增加高质量产品和服务供给,满足人民群众需要,促进人的全面发展和社会全面进步,推动供需在更高水平上实现良性循环。

扩大国内需求以达到供求平衡是经济真正持久增长的拉动力量。马克思在《〈政治经济学批判〉导言》中写道“产品在消费中才得到最后完成。一条铁路,如果没有通车、不被磨损、不被消费,它只是可能性的铁路,不是现实的铁路。没有生产,就没有消费,但是,没有消费,也就没有生产,因为如果这样,生产就没有目的”。供给不会独立于需求而存在,需求亦不会抛开供给而独自发挥作用。在20世纪初,凯恩斯提出以需求管理为主要特征的国家干预主义政策。当有效需求中消费需求 and 投资需求两个变量互为因果的逻辑关系出现无序性,从而出现非均衡,导致总需求小于总供给时,政府政策等应发挥积极作用,以扩大内需,从而在不同程度上改变有效需求不足。

扩大国内需求才能更好推进高质量发展,才能为供给侧结构性改革提供良好的宏观环境。扩大国内需求的重点是扩大国内消费需求,是学界对宏观经济核心问题的共识。推动国内消费需求总量的增加与层次的提升,才能为新兴产业的发展、新科学技术的运用提供市场,为产业结构升级、新质生产力的培育提供内生动力,更好推动经济的高质量发展,实现发展动能的转化。在扩大国内投资需求方面,在经济下行周期更要发挥国有企业的投资带动作用。在新型基础设施建设、战略性新兴产业和重大科学研究方面,要进行前瞻性投资,推进重大区域发展战略。财政和货币政策要同向发力,引导支持社会资本进入新兴产业,减少生产过剩部门的投资,增加新产业的投资,促进新业态的培育,扩大有效供给,适应我国居民部门消费结构升级进程加快的趋势。在外部环境明显变化的当下,畅通国内大循环,增强我国的生存力、竞争力、发展力、持续力,在战略上尤其显得重要。

### 三、构建消费与投资相协调的扩内需方案

在有限的政策扩张空间里,有限的财力很难保证投资和消费实现更大规模的同时扩张,很难在结构上协调投资与消费在财政分配上的冲突和在动态平衡上的冲突。考虑到消费与投资资金的分配问题,就要求我们在优先恢复和扩大消费的前提下,实施与消费相融的投资,构建消费和投资相协调的扩内需方案。

#### (一)把恢复和扩大消费摆在扩大内需优先位置

进入新发展阶段,扩大内需仍大有可为。整个宏观政策的着力点发生了变化,从传统的投资主导向消费和投资并行的模式转变,拉动消费快速回升是推动2024年内需回暖和经济稳步恢复的关键。而内需拉动主要来自以下两方面:第一,整体宽松的宏观政策定位会产生拉动效应;第二,社会秩序处于一个相对稳定的状态,消费会明显修复。

因此,应使宏观政策定位于着力扩大国内需求,促进消费需求和投资需求的充分释放,全面恢复财政政策的积极性,并采用与之相配套的货币政策,实现经济工作的重点向有效需求快速扩展转变。要加大扩内需力度,特别是促消费和提升民间投资的力度,在消费和投资两端形成一个相契合的刺激政策方案。

另外,消费的主体是人,扩大消费的关键是要让居民具备消费能力,而支撑消费能力的就是收入。经历了三年新冠疫情,许多中低收入群体的资产负债表受到比较严重的冲击,负债率达到较高水平,对扩大消费造成阻碍。所以,要把消费优先落实到位,就必须要在财政补贴、转移支付以及民生上出台相关政策,改变居民收入短期持续下滑的状况,修复中低收入群体的资产负债表,这样才

便于多渠道增加居民收入,重新提振消费信心。

## (二)保市场主体是稳消费和稳投资的核心前提

大部分的消费意愿来自于永久性收入和未来预期,如果出现大范围的企业倒闭,失业大幅度攀升,消费一定是保不住的。因此,保消费在中国社会体系中很重要的就是保就业,而要保就业就要保市场主体。消费刺激的前提条件是市场主体稳定,保市场主体是在保供给,但同时也是在保消费。实践证明,近几年我国通过“保企业—保就业”的途径是有效的。

因此,要进一步加强对中小企业的减税降费,推出专门的促进政策来支持接触性服务业的复苏。目前来看,一些必要的服务业活动有所恢复,但是一些精神层面、娱乐层面的服务业恢复有待进一步加强,这方面可能需要国家有专项的启动资金来支持。此外,国有企业的融资成本偏低,导致一些国有企业进行利差套利,这些现象不利于民营企业复苏。这就要求对于中小民营企业的融资,要有针对性的扶持政策,为民营企业资产负债表的修复和企业战略布局提供各种便利。

而针对农民工和大学生就业问题,应建立专项就业基金。投资一批专门分类的以工代赈项目,落实就业优先战略。目前,这一问题是稳消费的最大难题,如果大量的农民工和年轻人失业,不仅社会问题严重,同时大规模的消费需求提振也很难启动,因为他们是边际消费倾向最高的人群。因此,建立以工代赈的项目,有利于劳动力市场的稳定,同时也能解决投资不足的问题。

## (三)稳房地产是稳消费和稳投资的核心抓手

大量的消费需求是围绕着房地产行业的,如装修、家居、耐用品。稳房地产是稳消费和稳投资的重要基础,但目前一系列的政策还略显不足,特别是在稳定投资方面。

整体来看,房地产销售、投资和各类与宏观经济密切相关的参数要实现整体辉煌,仅通过市场自我调节是不够的,因此就更需对房地产行业的投资在政府端进行加力。政府可以更多地进行存量盘活、更多地进行保障房建设,更多地解决中低端收入人群的住房问题,同时启动与保障性住房投资相关联的消费类刺激政策。比如,通过大量廉租房、公租房、保障性住房的供给,一方面能带动扩大投资,另一方面能使购房成本下降,让农民成功转为市民。解决住房和就业问题,有助于推动这一人群消费水平平均增长一倍以上。因此,要扩大消费,就要掌握好这个核心抓手,不能简单沿用发放购物券等老路来刺激消费。

除此之外,当前扩大居民装修的消费需求同样是一个可以考虑的方面。20世纪90年代末商品房改革以来,基于装修的周期一般在10年到12年,目前处于新一轮装修的时间节点。基于此,建议地方不宜把过多精力放在补贴汽车消费上,可以考虑对城市低收入群体,包括中等收入群体改善型住房装修,给予一定的补贴。整个家装产业链维系着建材、家具、家电等大量的行业,和房地产密切相关,可以带动多个行业的复苏。

## (四)着力改善消费预期,充分激发消费潜能

消费和收入的预期来源于对未来经济形势和收入趋势的判断。目前经济运行整体好转,居民收入预期已有明显改善,要推动消费预期的进一步改善,既要充分激发消费潜能,也要从政策方面推动。

经过2023年的扩大消费措施,后疫情时代的消费修复取得了基本的成功,特别是一些必需品的消费,已经恢复到了疫情之前的水平。消费修复要让位于消费扩张。消费扩张不能仅仅依赖于一些传统必需品的拓展,而是要充分激发消费的潜能。消费潜能主要存在于两个方面:一是收入上的消费能力尚未变成支付能力;二是新供给创造出新需求。因此,数字消费、绿色消费、健康消费应该是消费升级、消费扩展的重点方向,还需要积极培育智能家居、文娱旅游、体育赛事、国货“潮品”

等新的消费增长点。另外,还要聚焦于大宗消费,即民众在疫情冲击、资产负债表调整过程中一些消失的耐用品和大宗商品,比如新能源汽车、电子产品等,可以通过提升标准、以旧换新等措施来恢复这些消费的增长。

## 加快推进高质量区域协调发展与城乡融合\*

孙久文

推进区域协调发展与城乡融合是全面贯彻落实党的二十大、二十届二中全会和2023年中央经济工作会议精神的重要举措。随着我国发展步入新时代,高质量发展成为全面建设社会主义现代化国家的首要任务,而促进区域协调发展与城乡融合是实现高质量发展的主要任务之一。

### 一、区域协调发展与城乡融合亟待解决的关键问题

经过长时期的发展,我国区域协调发展与城乡融合取得了突出的成就:区域板块发展的平衡性显著增强、基本公共服务均等化水平不断提高、基础设施通达程度更加均衡、区域间基本生活保障水平逐步接近、动力源地区引擎带动作用得到加强、重要功能区关键作用进一步发挥、特殊类型地区发展水平明显提升、区域开放水平跃上新台阶。<sup>①</sup>这意味着我国区域协调发展与城乡融合步入稳步推进的正常轨道,战略导向愈加清晰,政策体系更加健全。

当前我国区域协调发展与城乡融合当中依然存在一些协调性和均衡性不足的问题亟须解决:

#### (一)东部沿海与西部内陆发展不平衡的问题

我国的区域发展差距问题由来已久,并且仍是当前亟待解决的主要问题。2000年以来我国区域经济延续了“西比东快”的发展格局,除东北地区外,中部和西部地区的增长速度超过东部,使得2022年的东部:东北:中部的比值达到1:0.55:0.66:0.61,东部地区与中西部的相对差距逐步缩小。尽管相对差距正在缩小,但沿海与内地的绝对差距逐步拉大的局面还未扭转。2000年东部地区与西部地区人均GDP的绝对差距是6878.28元,到2021年已经扩大到41859.46元。东部地区对全国经济增长的贡献率依旧大幅领先中西部地区,而东北地区的贡献率不升反降。解决东部、中部、西部、东北区域发展绝对差距扩大的问题,已经到了关键的窗口时期。

#### (二)南方与北方发展差距扩大的问题

最近十多年来,南方与北方发展差距扩大问题值得关注。南北方区域产值水平差距在1993—2005年之间没有明显变化,但从2005年开始逐渐拉开,2015年之后显著扩大。许多南方省市积极抓住新一轮科技革命的机遇,大力推动人工智能、互联网和智能制造等领域的发展,发展速度加快;而北方部分地区经济发展活力不足,特别是东北地区的人口与GDP在全国的占比同时下降,西北地区资源环境保护压力突出,经济转型升级相对滞后。当然南北方区域差距产生的时间较短,需要从长期演变过程和历史周期来观察,客观理性地认识这个差距对我国经济的影响。

#### (三)城乡发展不平衡仍然是突出的问题

推进城乡融合的关键是解决城乡发展不平衡的问题。一是城乡居民收入差距仍然较大。2022年城乡居民人均可支配收入之比为2.45:1,如果将住房、教育、医疗、社会保障等各项社会福利考虑

\* 孙久文,中国人民大学应用经济学院,邮政编码:100872。

<sup>①</sup> 赵辰昕:《关于区域协调发展情况的报告》,中国人大网2023年6月28日, [http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202306/t20230628\\_430333.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202306/t20230628_430333.html)。

在内,城乡居民的收入差距可能更高。但这一比值相比于2012年已经下降了0.38,反映了城乡居民收入差距正在缩小。二是城乡居民消费差距依然突出。2022年城乡居民人均消费支出之比为1.83:1。城乡居民在消费结构上也存在明显差异,城镇居民更多地消费教育、文化、娱乐、医疗等服务性项目,而农村居民更多地消费食品、衣着、住房等物质性项目。三是城乡公共服务水平差距很大。以医疗服务为例,2022年居民人均医疗保健消费支出城乡之比为1.52:1。城乡居民公共服务差距不仅在量上,在质上的差距更大。

#### (四)区域经济发展质量差异巨大的问题

区域发展质量存在巨大差异。一是地区和城乡之间的发展机会不均等。由于地理位置、交通运输条件和发展基础的差异,地区和城乡之间在获取资源、要素、市场等方面形成了事实上的不均等。二是特殊类型地区振兴发展仍有困难。主要是欠发达地区的产业转型发展面临技术、人才、资金等要素资源制约。三是沿边地区与内地的发展差距逐渐拉大。由于沿边地区地理位置偏远、基础设施条件差、与内陆腹地经济联系欠佳、易受地缘政治关系等多方面因素所形成的叠加效应的影响,发展逐渐落伍的问题严重。<sup>①</sup>

#### (五)区域创新在空间上分布严重不平衡的问题

2022年我国全社会研究与试验发展(R&D)经费投入达3.1万亿元,稳居世界第二位。当年发明专利有效量达421.2万件,位居世界第一。但是地区之间、城乡之间的创新要素分布却很不均衡。人才、资金、技术等创新要素投入集中在东部地区,尤其是北京、上海、深圳等科技中心城市,而欠发达的中西部地区、尤其是中西部的乡村地区投入很少。2021年东部地区研发强度<sup>②</sup>为3.1%,中部地区为2.0%,西部地区为1.5%,东北地区为1.8%。部分创新关键产业、产业链的关键环节的分布过于集中于东部沿海地区,同时地区间产业同质化、低水平重复建设等问题仍然突出。由于创新投入有相当部分是投向了数字经济领域,创新空间的这种不均衡分布,有加深数字鸿沟的危险,进而加大地区间和城乡间的发展差距。

## 二、开拓高质量的区域协调发展与城乡融合之路

解决上述问题,出路是实现高质量的区域协调发展与城乡融合。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,高质量的区域协调发展与城乡融合是其中的重要环节。

实现高质量的区域协调发展与城乡融合,笔者提出推进“四个转变”:

### (一)区域协调发展与城乡融合的目标面向中国式现代化转变

中国式现代化的经济体系由产业体系、经济体制和空间体系三部分组成,城乡体系又是空间体系的重要组成部分。区域协调发展的目标之一是优化区域空间体系,进而打好中国式现代化的空间基础,即实现空间现代化。

首先,空间现代化是中国式现代化的组成部分,空间现代化包含了推进中国经济、社会、生态、城乡和对外开放多方面转型的空间发展内涵与途径。其次,高质量的区域协调发展与城乡融合在宏观上要优化国土空间构成,按照高质量发展的要求调整经济板块、经济带和经济区的结构与关系;中观上要结合“美丽中国”建设解决城市群、都市圈、核心城市与广大乡村的空间建设问题,结合产业空间和市场空间巩固经济增长极;微观上要处理好开发区、集聚区、产业集群和特色小镇、美丽乡村的发展与建设问题,真正实现生产力特别是城乡产业的高质量布局。再次,把缩小区域差距和城乡发展差距作为长期的高质量发展目标,在城乡融合的内涵和途径上走出新路,同时依

<sup>①</sup> 沿边9省份人口占全国的比重只是略有下滑,由1990年的21.13%下降到2018年的20.49%,但沿边省份GDP占全国的比重已经由19.48%下降至2018年的12.72%。

<sup>②</sup> 研发强度指地区的研究与试验发展(R&D)经费投入与国内生产总值之比。

托“一带一路”倡议,加大沿海和沿边的开放力度。

### (二)区域协调发展与城乡融合的导向面向共同富裕转变

共同富裕是实现国家经济社会高质量发展的最终目的。区域共同富裕是国家共同富裕总体目标中的重要组成部分,是在缩小区域发展差距和城乡发展差距基础上的内涵提升。区域协调发展与城乡融合的演化导向面向共同富裕转变,就是要在中国式现代化目标的引领下,实现区域与城乡经济的规模协调、水平趋近、差距缩小,实现基本公共服务在城乡间的适度均衡、人民群众的福祉逐渐趋同。

那么,如何才能实现这种导向的转变?笔者认为,一是实施核心区域与中心城市的带动战略,把实施重点放在东部国家创新中心带动中西部城市科技发展上,放在发达城市带动欠发达的农村地区发展上;二是推进东部发达地区产业向欠发达地区的转移,同时强化中西部和东北地区承接产业转移的能力建设;三是推动产业绿色转型升级,结合主体功能区战略,对主要粮食产区、重点资源开发地区、生态脆弱地区、老工业基地地区等制定绿色转型的推进政策与规划;四是全面推动城乡融合,促进城市优质产业和服务向农村地区转移与延伸,加快推进乡村振兴,巩固脱贫攻坚的成果。

### (三)区域协调发展与城乡融合机制面向创新驱动转变

经过多年实践,我国已经形成了区域协调发展与城乡融合的机制体系。笔者认为需要巩固和完善四类机制:

一是区域与城乡一体化发展机制。实现商品贸易、基础设施、要素流动和政策设计等方面的一体化,推动资本、技术、产权、人才、劳动力等生产要素的自由流动和优化配置。例如长三角地区、粤港澳大湾区。二是区域与城乡协同发展机制。协同发展是互相促进式的发展,核心区具有带动性和引领性,外围地区在资源、土地、环境等方面提供保障作用。例如京津冀地区。三是区域与城乡合作发展机制。主要指以发挥比较优势为主体的、欠发达地区之间的合作,特点是建立有组织、可操作的专项议事制度,积极推动各类经贸活动的开展,加强政策的统一性和协调性,消除市场壁垒,规范市场秩序,形成良好的政策环境和发展条件。比较适用这类机制的地区有西北地区、东北地区等。四是地区援助机制。地区援助是我国多年来形成的比较成熟的拉动落后地区的发展机制。援藏、援疆,都有一整套政策配套,而且效果也很明显。

未来高质量区域协调发展与城乡融合的机制转变,核心是从传统的投资驱动向创新驱动转变,并重点发挥数字经济对区域和城乡经济的推动作用,将科技创新作为推动区域和城乡高质量发展的主要动力。

### (四)区域空间结构和城乡结构面向空间一体化转变

高质量的区域协调发展与城乡融合对区域与城乡空间结构调整的要求是实现空间一体化。区域与城乡空间结构的演化一般要经历四个阶段:前工业化阶段、核心-边缘结构形成阶段、空间结构的极化阶段和空间一体化阶段。前工业化阶段和工业化初期的核心-边缘结构形成阶段在我国各个地区已经成为过去式,空间结构的极化阶段是大多数地区的当下的空间结构模式,空间一体化阶段在发达的长三角地区和粤港澳大湾区已经基本成型,在京津冀地区正在快速推进。

空间一体化阶段的特征是核心区的发展已经达到相当高的高度,扩散效应成为这个时期的主要效应,出现资金、技术和信息从中心向边缘地带、从城市向乡村的流动,边缘地区和乡村地区的经济发展水平不断提高,发展差距不断缩小,实现了空间相对均衡。例如北京非首都功能疏解、上海城市总人口的下降,都是空间一体化的表现。毫无疑问,实现了空间一体化的区域是我国区域与城乡经济的引领地区,是高质量区域协调发展和城乡融合的示范地区,也是未来区域协调发展和城乡融合的方向性地区。

### 三、未来区域协调发展与城乡融合的定位探索

我国“十四五”规划实施已经过半,现在谋划到2035年未来十年区域协调发展与城乡融合的战略选择,十分重要。

#### (一)重大战略:轴带支撑

深入实施区域重大战略是“十五五”时期的重要战略构成。区域重大战略的第一类是发展轴的战略,包括京津冀协同发展和高质量标准的雄安新区建设、粤港澳大湾区发展、长三角地区一体化发展和推进成渝双城经济圈建设等,旨在发展我国经济的轴心地区;第二类是长江流域经济带和黄河流域生态保护等我国经济布局的带状支撑区域,旨在巩固中国经济发展的脊梁。区域重大战略充分考虑了我国国土空间类型多样、差别巨大的客观实际,在不同空间尺度和空间类型的基础上对区域经济发展和布局的示范引领和辐射带动作用进行充分探索,共同构成了区域发展的支撑轴带。

#### (二)空间战略:均衡协调

从经济总量的空间分布上看,东西失调的问题并未得到根本性改善。区域协调发展与城乡融合在实现空间一体化的途径上,“十五五”时期应当更加强调均衡协调。在实践中,要充分联动不同尺度的空间战略,抓住各级空间尺度上的主要矛盾,塑造各级空间战略的最大合力。

实施均衡协调的空间战略,要求重构我国的空间板块。2006年我国划分为四大板块,全国经济规模的基数是18.72万亿元。到2022年东部地区GDP为62.2万亿元,中部地区26.65万亿元,西部地区25.7万亿元,东北地区5.79万亿元,各大板块的经济规模除了东北地区都已经大于当年全国的经济规模。因此,按照均衡协调的要求,重新划分大的空间板块已经是当务之急。

#### (三)城乡关系:融合发展

城镇化是支撑中国经济增长的一个重要引擎,促进城乡融合发展、构建新型城乡关系是长期而艰巨的任务。城乡融合发展着眼于从根本上破除城乡二元结构,不是城市反哺农村的传统策略安排,而是要以此促进要素城乡间的双向流动,重塑城乡之间的共生关系。一是以县城为载体协同推进乡村振兴和新型城镇化,提升县城产业承载能力和人口聚集能力;二是畅通城乡要素双向流通渠道,建立城乡双向的人口和生产要素的流通制度,特别是要健全农村金融服务体系、加快城乡投融资体制机制改革。三是补齐城乡公共服务短板。通过以县城为重要载体的城镇化大力推进教育、医疗、养老等公共服务向农村延伸,构建完善的公共服务保障机制。四是加快配套生产性、生活性、流通性的基础设施建设,推动乡村的宜居宜业建设。五是巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴相衔接,通过促进城乡融合发展,构建新型城乡关系来防止大规模返贫。

#### (四)功能优化:区域创新

推进区域协调发展与城乡融合的路径之一是加大区域功能平台的改革创新。在经济发展的新常态下,增长动力正在发生转换:各国家级新区、各类试验区和开发区等区域功能性平台是动能转换的载体。只有充分完善各类平台建设,才能更好地服务区域与城乡经济。实现先发区域带动后发区域,推动打造创新型区域与城市。支持北京、上海、粤港澳大湾区形成国际科技创新中心,支持有条件的地方建设区域科技创新中心;强化国家自主创新示范区、高新技术产业开发区、经济技术开发区等的创新功能。

#### (五)发展引擎:数字经济

随着数字经济的发展,中国区域空间格局被注入新的要素。相较于传统要素而言,数据作为一种新型要素,主要特点是不受空间制约,产生更少的空间摩擦或距离摩擦。随着大数据、人工智能、云计算、物联网等数字技术的发展,传统生产要素地位受到巨大冲击,降低了土地、劳动、资本等传

统区位要素的重要性,数字经济作为区域与城市经济引擎的作用日益凸显。数字要素可以在更大范围配置资源,扩大市场规模,重塑区域空间格局与城乡之间的关系。当前,欠发达地区发展数字经济的劣势已经十分明显,应当未雨绸缪防止“数字鸿沟”的出现。

## 注重实际效果:中国稳健货币政策框架的新维度\*

范从来

“稳健”一直是中国货币政策的中心词,稳健的政策基调为促进大国经济转型、有效应对国际复杂变局营造了行稳致远的货币金融环境。2023年中央经济工作会议提出,稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。与2022年及之前几年中央经济工作会议对货币政策的表述相比,2023年对我国货币政策的定位仍然立足于稳健这一基调,“精准有力”调整为“精准有效”,从“有力”到“有效”,突出了从过程管理向结果导向的转变。注重实际效果成为我国稳健货币政策框架的新维度。

### 一、稳健货币政策框架的形成

不同于国际上货币政策以放松或收紧来界定,中国货币政策长期以稳健为标识。稳健货币政策起源于1998年,大背景是1997年的亚洲金融危机、内需不足和通货紧缩形势,因此,稳健基调在初期带有放松的意味。但2003年经济周期进入上升期后,稳健基调开始表现出逆周期收紧。之后,在个别年份稳健基调曾被从紧或适度宽松暂时取代。2010年以后,央行便一直维持稳健货币政策的表述,其中在2016—2018年还短暂提出过“稳健中性”的新表述,但2019年以来便不再将中性与稳健直接挂钩。可以说稳健货币政策最终被固定下来,但具体内涵在不断调整,从这一意义上讲不应简单的把稳健等同于放松或收紧。

那么,为什么不明确以放松或收紧来界定中国货币政策,而代之以“稳健”?首先,中国是一个大国转型经济体,货币政策在稳增长、调结构、防风险等多个目标间进行动态平衡,简单的放松或收紧难以准确表达货币政策的调控意图,反而会造成预期失准甚至错误。其次,“稳健”可以对中国货币政策多目标动态平衡特点进行高度概括,再于每年的文件中辅以相应的具体解释是一种切实可行的选择,这样反而有利于公众形成合理预期。“稳”体现出底线思维,是多目标动态平衡调控模式的基础;“健”体现出进取,是多目标动态平衡调控模式的目的。因此,稳健基调在本质上就蕴含着稳进结合、稳中求进的政策框架。

可以说,稳健货币政策是中国特色货币政策调控的重要亮点和成果,应当坚定对稳健货币政策的道路自信。稳健一词本身具有中庸调和、进取有道之意,既是对中华优秀传统文化思想精髓的继承和发扬,也顺应了中国大国经济转型面临复杂内外部环境的现实调控诉求。20世纪80年代以来,西方发达国家开始实施单一通货膨胀目标制,实现了产出和通胀稳定。1981—2007年,世界经济平均增长率为3.03%,通货膨胀率平均为6.45%,被盛誉为“大稳健”时期。同期,我国经济增长率平均为9.59%,通货膨胀率平均为4.91%,呈现出“高增长、低通胀、波动收窄”特征,相比西方国家在2008年以前的“大稳健”,可谓实现了中国版的“高稳健”,<sup>①</sup>这是坚定中国稳健货币政策道路自信的现实基础。此外,多目标动态平衡、价格型调控与数量型调控并重、跨周期与逆周期结合、双支

\* 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。

① 范从来,2019:《高质量发展阶段 货币政策需兼顾三个维度》,《光明日报》4月2日。

柱配合等一系列创新举措为推动中国货币政策突破西方传统理论框架的束缚奠定了基础,是坚定中国稳健货币政策道路自信之思想和实践之源。

## 二、稳健货币政策框架中的实际效果维度

2023年中央经济工作会议对货币政策内容做出的规定表明,实际效果成为中国稳健货币政策框架的新维度。

第一,“精准有力”调整为“精准有效”,从“有力”到“有效”,突出了过程管理向结果导向的转变。“有力”不再是硬标准,关键是“有效”,以实际效果为导向可以更清晰地进行政策评价、更明确地引导社会预期。此外,延续使用2021年中央经济工作会议对货币政策“灵活适度”的表述,呼应了结果导向、对力度要求进行了松绑,也暗示货币政策在操作中要留足必要空间,可以理解为强调政策的可持续性。总之,围绕既要有效果又要兼顾可持续性的基本导向,无疑是对现阶段货币政策的调整优化提出了更高要求。

第二,“广义货币供应量”调整为“货币供应量”,突出对现实流动性这一货币政策调控效果的高度关注。2023年中央经济工作会议提出要“保持流动性合理充裕”,这一提法延续此前中央经济工作会议的提法,但去掉了2022年“保持广义货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配”表述当中的“广义”二字,仅提及“货币供应量”。保持流动性合理充裕的前提是准确界定流动性,这样才能保证货币政策精准有效。在宏观经济中,流动性一般指代的是经济中的货币供应量,中国人民银行将货币供应量划分为M0、M1和M2三个层次,在某种意义上他们都可被称为流动性,目前常以广义货币M2的规模反映流动性水平。但在经济恢复时期,面对需求不足、预期偏弱等问题,流动性水平更应该关注经济中满足消费、投资等经济活动的现实流通的货币供应量,这与包含现金(M0)和企业活期存款的狭义货币M1较为接近。而广义货币M2包含了以价值贮藏作用存在的定期存款、居民储蓄存款等有限期存款(也称为准货币),这部分货币需要通过一定的转换才能用以满足日常的交易需求,对当前阶段所应关注的流动性影响相对间接。因此,判断当前阶段流动性是否合理充裕应该在关注广义货币M2的同时,重点关注狭义货币M1。截至2023年11月末,广义货币M2同比增速相对平稳,维持在10%—12.9%之间,11月份同比增长10%,相较于1月份仅减少了2.6个百分点。但狭义货币M1同比增速却在2023年出现持续大幅度下降,从1月份的6.7%下降到11月份的1.3%,为2022年2月份以来最低值。M2同比增速的相对平稳和M1同比增速的持续下降导致M2与M1增速之间的剪刀差不断增大,11月份达到8.7个百分点,创2022年2月份以来新高。这表明当前广义货币供应量较为充足,但实际进入流通阶段的货币量较少,这正是当前我国需求不足、预期偏弱的真实写照。此外,流动性水平还应该包含另一层内涵,即货币流通速度,货币供应量与货币流通速度共同决定了经济活动中所使用的货币规模,货币流通速度的提高也可能在货币供应量下降的同时保持流动性合理充裕。笔者以国内生产总值与狭义货币M1的比值粗略测度了季度货币流通速度,发现在剔除季节性因素影响后,货币流通速度并无明显变化,货币流通速度未能有效解决实际流通货币量较少的问题。因此,在这种情况下,有效促进狭义货币M1稳定增长才是保持流动性合理充裕的关键,也应是货币政策调控的重要方向。

第三,首次将社会融资规模摆到货币供应量前面,突出了货币政策要以金融服务实体经济为导向。社会融资规模从金融机构资产方进行统计,可以直接反映金融对实体经济的支持力度。货币供应量增大对应宽货币,社会融资规模增大对应宽信用。宽货币只有转化为宽信用,才能真正进入实体经济,促进经济增长。衡量宽货币是否有效转化为宽信用的常用指标为M2同比增速与社会融资规模同比增速之间的偏离值,2023年11月份两者同比增速之间的偏离值为0.6个百分点,相较于1月份3.2个百分点的峰值已明显回落,但仍始终为正。M2同比增速一直大于社会融资规模同比增

速,表明当前实体经济融资需求偏弱,货币供应量向社会融资规模的转化效率仍有待进一步提高。因此,在这种情况下,在运用总量性货币政策工具时,坚决不能搞“大水漫灌”,要关注所增加的流动性是否有效进入实体经济,如果无法打通堵点,畅通政策传导机制,货币政策将可能面临目标偏离或效果欠佳等问题。货币政策不仅要注重量的合理增长,还应聚焦于质的有效提升,积极引导广义货币M2增长转化为狭义货币M1增长和社会融资规模增长,减少资金在金融机构内部的沉淀和空转,提升资金使用效能和政策传导效率,确保政策预期目标实现,为实体经济发展提供充足的资金支持。

第四,将名义经济增速解构为经济增长和价格水平,突出了货币政策稳定经济增长和托底价格运行二者不可偏废的实际效果要求。事实上,托底价格运行是实现经济稳定增长的重要保障,政策发力不仅要关注到产出这一量的层面,还要预防宏观价格水平负增长可能导致的债务-通缩螺旋等潜在风险。稳健货币政策仍然要以价格水平稳定为首要目标,以此促进经济增长方能事半功倍。根据最新统计数据,2023年11月份,我国居民消费价格指数(CPI)同比下降0.5%,为2020年12月份以来的最大降幅,环比同样下降0.5%。工业生产者出厂价格指数(PPI)同比下降3.0%,降幅较大,但相较于年中5%左右的降幅有所减小,环比小幅度下降0.3%。整体来看,自2023年1月份开始,CPI同比增速持续走低,PPI长期处于同比下降状态。价格水平整体回落、持续处于低位对市场主体预期会产生一定影响。由于实际利率等于名义利率减去预期通胀率,在名义利率基本稳定或小幅下调时,物价持续低迷导致预期通胀率快速下降,将引起实际利率上升,对消费和投资的恢复产生不利影响。2023年中央经济工作会议强调,稳健的货币政策要实现“社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配”,与2022年的“保持广义货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配”进行比较,最大的不同在于将2022年的“名义经济增速”调整为“经济增长和价格水平预期目标”,表明在注重经济增长的同时,价格水平将是2024年经济工作的重点内容和货币政策的重要调控目标。此外,这次中央经济工作会议强调的是匹配预期目标,因此,稳健货币政策会更加注重前瞻性调控和跨周期调节。

第五,对社会融资成本增加了“综合”与“稳中有降”的表述,突出了货币政策要切实达到有效降低实体经济融资成本的目的。融资成本关乎经济发展的活力,此次会议着重强调了综合社会融资成本这一范畴,为拓宽稳健货币政策的操作思路提供了更大空间。稳健货币政策不仅要致力于调节融资利率,还应将融资中派生的费用和成本综合纳入管理和调控,从而切实改善融资需求。2023年6月份、8月份两次调降公开市场逆回购操作和中期借贷便利(MLF)中标利率,分别累计下降20个、25个基点,引导1年期、5年期以上贷款市场报价利率(LPR)分别累计下降20个、10个基点,带动贷款利率下行。2023年前11个月的企业贷款利率为3.89%,同比下降0.3个百分点。但观察到当前有效融资需求仍有待进一步提高,主要是因为通胀低迷削弱了名义利率下调对降低实际利率的引导作用。以1年期MLF利率与CPI通胀率计算的实际利率自2022年10月以来就一直处于趋势上升通道。未来货币政策应延续当前基调,积极运用价格型政策工具,发挥央行政策利率引导作用,释放贷款市场报价利率改革和存款利率市场化调整机制效能,加大力度推动利率实质性下降,为实体经济减负,切实满足实体经济融资需求,为稳增长提供更有力的信贷支持。此外,“稳中有降”的定位既考虑到实现降成本目标的循序渐进性,也兼顾防范用力过猛可能抑制金融主体服务实体经济的积极性。

### 三、展望中国的稳健货币政策

未来,中国的稳健货币政策需要着力做好以下五大方面的工作:

第一,完善央行与市场的双向沟通机制。稳健基调因其内涵丰富、不断变化,要更好地被市场所理解,需要完善的沟通机制作为支撑,以此重塑社会预期。一方面,央行可以利用书面沟通和口

头沟通充分阐述稳健货币政策的内涵,在数字信息技术的加持下,沟通的具体形式、表述方式、频率和时机等都可以做出优化调整。另一方面,市场主体对稳健货币政策的预期也需要及时反馈至央行,央行对于居民、企业家、银行家等主体的调查问卷可做出针对性调整,甚至可以考虑搭建咨询释疑平台,提高对市场预期的纠偏速度。

第二,处理好规则与相机抉择的关系。在延续稳健基调和拓展新内涵的过程中,需进一步厘清规则型调控和相机抉择调控的适用范围。货币政策按规则调控是夯实稳健基调、强化政策立场和稳定公众信心的基础,而相机抉择调控则是应对非预期冲击、对规则型调控进行灵活有效补充的重要途径。稳健货币政策在多目标动态平衡中应明确短期目标和中长期目标在调控方式上的差异。相机抉择主要应用于对短期目标的逆周期调节,充分发挥工具多元化优势营造平稳环境,稳定公众信心和预期。规则主要应用于对中长期目标的跨周期调节,要突出高质量发展的政策立场,引导社会预期与经济转型同频共振。

第三,在盘活信贷存量上下足功夫。稳健货币政策提升效能、增强可持续性的重要突破口在于对已有存量信贷的优化调整。结构性货币政策工具的着力点不仅要聚焦于引导新增信贷的流向,还要有效激励存量信贷做出合意调整,稳妥改善部分行业产能过剩问题。重点围绕房地产信贷和地方债中的信贷存量进行政策优化调整,在此过程中稳健货币政策应充分把握好风险、激励有效性和结构优化三者关系。从先立后破的角度看,盘活信贷存量已然进入“破”的阶段,稳健货币政策还要统筹推进用好增量和盘活存量。

第四,提升货币政策自主性。统筹经济内外部均衡一直是稳健货币政策的应有之义,下一步对合理均衡汇率目标的追求应更加重视从“以内促外”的角度实现。后金融危机以来,中国与美欧等发达经济体的利率分化现象显著增加,资本流动加剧对人民币汇率造成了持续冲击。通过实施更加自主可控的稳健货币政策尽快实现国内经济的高水平再平衡,有助于更有效地稳定跨境资本的合理流动,为实现经济内外部均衡的良性互促提供机遇。

第五,在宏观取向一致性导向下增强政策配合。稳健货币政策固然追求多目标动态平衡,但不能大包大揽,必须与财政政策、产业政策等加强配合。增强政策配合中的宏观取向一致性有助于大幅改善社会预期、显著提升政策效果,但不能将其简单地理解为政策重复。宏观取向一致性导向下的政策配合应当有助于通过功能互补扫除调控盲区、通过形成合力打通调控堵点、通过政策协调释放调控空间,同时要尽量避免政策冲突和低效率政策叠加。

## 切实保障和改善民生\*

魏 众

### 一、共同富裕与保障和改善民生

中国共产党成立以来,就长期关注民生。1949年以后,更是将共同富裕摆在非常重要的位置上。毛泽东同志在1953年首次提出“共同富裕”概念,邓小平同志在改革之初也提出“通过先富带动后富,最终实现共同富裕”。新时代以来,习近平总书记指出,“消除贫困、改善民生、逐步实现共

\* 魏众,中国社会科学院经济研究所经济转型与发展研究中心,邮政编码:100836。

共同富裕,是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命”。2021年6月10日,《中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》发布,共同富裕示范区正式落地浙江。在中国共产党第二十次代表大会报告中,进一步指出“实现全体人民共同富裕”并将其作为中国式现代化的本质要求。所以,在当下切实保障和改善民生就成为中央经济工作的一个重要方面。

新时代提出共同富裕以后,专家们从各个视角提出调整居民收入分配的建议。然而,有一个根本性的问题讨论得不够,即居民部门在国民收入初次分配和再分配中的占比问题。关于共同富裕和改善民生方面的讨论很多,也不乏真知灼见,但这些讨论往往将注意力全部集中在规模性收入分配方面,而一定程度上忽视了功能性收入分配方面存在的问题。收入分配问题通常被形象地称为:既要把蛋糕做大,又要把蛋糕分好。而分好蛋糕的第一步,就在于处理好国民收入在国家、集体、个人之间的分配关系,这就是功能性收入分配,或宏观分配格局。

切实保障和改善民生,不仅仅是时代的要求,也是现实的需要。2023年以来,中国经济仍处于恢复态势,就业压力较大,这在加重了解决民生问题紧迫性的同时,也给民生保障带来了挑战。在这种情况下,需要对原有的民生保障思路做必要的调整。

## 二、从宏观分配格局看保障和改善民生

在改革开放以来的中国宏观分配格局中,劳动者报酬和居民部门可支配收入的变化大致可分为三个阶段:20世纪90年代中期以前为第一阶段,在该阶段,劳动者报酬和居民部门可支配收入占国内生产总值的比重总体呈上升态势,引发工资侵蚀利润的忧虑,从而在微观层面提出了“两低于”的要求。此后一直到21世纪开始的几年,劳动者报酬和居民部门可支配收入占比总体呈下降的趋势。在“十二五”规划提出“两同步”以来,劳动者报酬和居民部门可支配收入占比有所提高并表现为稳态。在两个占比不断下降的时期,提出“两同步”有助于扭转这一趋势,既遏制住了下滑趋势,也兼顾了中国经济增长的现实考量,有着一定的积极意义。但目前看还不够,需要提高劳动者报酬在初次分配和居民部门收入在国内生产总值中的占比。因为从做大蛋糕和分好蛋糕来看,它是做大蛋糕的一部分,也对分好蛋糕有积极意义。

从可行性的角度看,欧美发达国家的劳动报酬比重明显高于中国,这保证了其居民部门可支配收入占国内生产总值比重为三分之二左右。而中国的劳动报酬比重明显低于美日等国,居民可支配收入占比大致在60%上下。根据国家统计局最新的资金流量表,广义政府部门在再分配环节增加了约7万亿元收入,而在这一阶段居民部门减少约1.5万亿元,造成在再分配阶段政府部门收入增加,居民部门收入减少的情况。如果仔细考察再分配阶段居民部门的收支情况,就会发现居民部门收入下降的主要因素来自于上缴的个人所得税未能得到相当程度的返还。当然,个人所得税的税收可能同样用于其他的民生方面,但其作用可能是间接的,而未能直接体现在居民部门收入上。如此看来,在一段时期内,我国提高劳动者报酬和居民可支配收入占国内生产总值的比重是有一定空间的。这一定程度上构成了提高两个占比的可行性。

在过去的经济发展过程中,为防止企业主偷漏税等,专门制定了不少对劳务收入占比进行限制的政策措施,这些政策的相当一部分目前仍在起作用。为此,应切实梳理那些阻碍劳动报酬和居民收入占比的体制机制,适度放宽在各种核算和支出过程中对工资、奖金等劳动报酬收入的比例限制。这将在宏观上表现为劳动报酬和居民可支配收入占比的适度提高。而劳动报酬和居民可支配收入占比的提高,对于我们一直以来所期待的提振消费也会产生积极的影响。

## 三、从功能性收入分配视角看保障和改善民生

中国的收入差距在2009年达到了高点,随后有一定的下降,近几年一直都在高位徘徊。近年

来,中国的社会保障体系建设已渐趋完善,覆盖范围也越来越广。在这样的情况下,收入差距并未表现出显著的变化,可见仅凭现有的、以“五险一金”为代表的社会保障体系似乎还不能实现扭转收入分配态势的功能。一个重要原因就在于存在较大的城乡差距,尽管一些城乡统筹的社会保障制度在弥合城乡居民收入差距方面有一定的作用,近年来城乡居民收入差距也在持续缩小,但总体而言其作用不很显著,因为城市和农村居民之间的社会保障制度仍存在较大的差异,且总体上倾向于城市居民群体,这是历史原因造成的,但在新的时代要求下,应尽力对此做出必要的改变。不得不提的是,社会保障制度并不一定都是倾向中低收入群体的,有些以共付制为特征的社会保障制度和公共服务甚至可能惠及中高收入群体要多于中低收入群体。为此,如何瞄准中低收入群体,将社会保护的支出更多倾向中低收入群体这一脆弱人群,可能是下一步政策调整需要考虑的。

从国际比较的视野看,如果将中国的居民收入分配状况与欧美发达国家进行对比,就会发现这样的情况:中国居民初次分配收入的基尼系数并不高,甚至有时会低于欧美国家,但再分配过程完成以后的居民可支配收入基尼系数却高于几乎所有欧美发达国家。中国居民的初次分配收入的基尼系数与再分配后的可支配收入基尼系数基本持平,即再分配并未显著改变居民收入分配状况。显见,我国收入再分配阶段的调节功能较弱。为此,应该设法增强再分配阶段的收入调节功能。

增强收入再分配调节功能,一般考虑是税收调节。但当前的收入所得税累进税率并不低,除加大监管力度外和考虑进一步提高税收的税基外,制度调整的空间和可能性都不是很大。而现有的社会保障制度也日趋完善,同样需要一定程度的稳定性,因而除了一些微调以外,调节的空间也不算很大。但社会福利支出方面则有着更大的空间,可实行新的政策调整,即应增加如社会救助等社会福利方面的支出,而社会福利支出一般而言是比较倾向于中低收入群体的。扩大社会福利支出可以考虑两个方向的调整:一是适度扩大覆盖面,二是增加一些临时性救助手段,以切实保障民生。

当然,除了从收入分配的角度考虑保障民生以外,改善民生的措施还有一些,比如稳就业和减税等,这些都会有助于民生的改善。考虑到上述措施的相关讨论已经比较多,本文就不再在此做更多的讨论。它们同样应构成保障和改善民生重要的政策选择。

#### 四、政策调整可能的着力点

目前国内经济仍处于恢复态势,地方财政持续承压。现在的问题就在于,保障和改善民生的资金从何而来?本人认为,保障民生的资金可以考虑通过这样几方面的举措实现:

一是适度压缩地方政府的建设性支出,将省下来的钱用于支持民生。其中,特别要优先工资等劳动收入的保障和改善,以及重点投在更多面向中低收入群体的社会福利和社会救助等方面的支出,从而达到保障和改善民生、缩小收入差距的目标,进而有助于实现共同富裕。

二是将地方财政得到的个人所得税用于保障和改善民生。个人所得税未能直接投入居民部门,是再分配过程中居民部门可支配收入低于初次分配收入的主要原因。而这种功能性转变,既符合取之于民用之于民的原则,又充分体现了“以人民为中心”的指导思想,也必将有助于缓解乃至改变初次分配到再分配阶段居民部门收入份额下降问题。

三是深入研究对存量资产的征税问题,这一方面与共同富裕理念相符,另一方面也增加了税源,既有助于缓解地方财政资金不足问题,也可以扩大保障和改善民生的资金池。当然,在设计上述税种时,也特别要尽量避免其对中低收入群体以及高负债率家庭的负面影响。

(责任编辑:荆岩)(校对:何伟)