

构建新发展格局的时代背景与重点任务

□ 史丹

构建新发展格局 大家谈

近段时间,中央提出的构建“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”引发广泛关注。当前世界处于百年未有之大变局,我国的国情国力和所面临的国际政治经济形势与改革开放初期相比已发生较大的变化。构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,这是中央准确分析判断世界经济大势、我国当前与未来经济发展阶段转换存在的优势与劣势、面临的挑战与机遇,在新的国际环境下进一步利用好国际国内两个市场、两种资源,基于中华民族伟大复兴的战略全局所作出的重要战略决策,对我国未来发展具有重要指导意义。深入认识“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”背后的经济规律,明确构建新发展格局所要畅通的关键环节,制定相关对策,有利于“于危机中谋新机,于变局中开新局”。

向新发展格局转换的经济条件

无论是促进出口(满足外需),还是扩大内需本质上都是促进供需对接。在改革开放初期,我国经济发展水平低,人均收入和包括劳动力、资源、环境等在内的要素成本与发达国家相比都较低,虽然具有吸收外资的比较优势,但是因国内消费能力弱,生产与消费的平衡需要外需支持,否则国内生产的大量产品就无销路,产品生产无法循环,经济发展无法持续。改革开放初期,我国的供给能力也有限:日用消费品花色品种少,许多家电不能生产,工业产品和原材料供给不足,公共服务严重落后,无论是居民消费需求,还是企业和政府消费需求,都不能得到充分满足。实施“两头在外、大进大出”方针,一方面使我国融入了世界经济体系,另一方面解决了我国当时消费水平低、供给能

力弱等问题。因此,外资和外贸对我国经济增长的贡献一度占较高比重。

现在我们提出“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”,总的来看有两个背景:一是国际金融危机之后,世界经济陷入衰退,贸易保护主义泛起。我国需要适应国际环境的变化,制订新的策略参与经济全球化。二是我国国情的变化。经过几十年高速发展后,我国经济总量跃居世界第二,人均GDP超过1万美元,形成了完整工业生产体系,农业生产能力和服务业发展水平快速提高,内需对经济增长的贡献率不断提升。外需虽然对中国经济发展仍然重要,但已不是主要贡献者。我国供给能力已基本能够满足国内不断增长的需求。

就当下来看,受国际金融危机和贸易保护主义影响,全球跨国投资增长下降、贸易萎缩,加之新冠肺炎疫情在全球蔓延,进一步打击了全球投资与消费。我国趋于平稳的疫情和逐步恢复的市场消费、稳定的政策环境和不断改善的营商环境,使我国不仅具有保持“世界工厂”的条件,而且正在成为全球消费增长中心,促进国内供给和需求有效对接是我国经济进入新发展阶段的经济基础。如果说,“两头在外”,扩大和利用外需的政策在改革开放初期阶段为中国和世界经济作出了重要历史贡献,那么构建“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”同样顺应了中国和世界经济发展和格局的变化。

进一步看,当前世界经济衰退,既有结构性问题也有周期性问题。我国供给侧结构性改革初见成效,为我国经济平稳发展奠定了基础。在此基础上,加大需求引导,可有效地应对因新冠肺炎疫情引发的周期性问题。我国是世界上人口最多的国家,市场潜力巨大。以内需为主,满足人民群众日益增长的美好生活需要,一方面体现以人民为中心的发展理念,另一方面也顺应经济发展的基本规律,以需求为导向配置资源。而且,我国地域广阔,东中西部和南北两地的经济发展级差和地理等方面的差异构成了不同层次的需求和消费周期,使得生产

者具有更大的市场空间和调整余地。这些都是构建新发展格局的重要基础。

构建新发展格局的重点任务

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”的核心是促进经济活动的畅通、连续。畅通包括国内各个环节、各个产业、各个部门、各个区域之间的畅通,也包括国内与国外的经济联通。在逆全球化思潮涌动和新冠肺炎疫情全球蔓延的背景下,避免经济活动中断和分割是首要任务。因此,要保持产业链的安全和供应链的稳定,坚持以创新推动我国经济高质量发展,提升产业竞争力和发展的主动权。当前,构建新发展格局的重点任务概括起来就是:打通创新链,强化产业链、稳定供应链、提升价值链。

一要打通创新链,加快自主创新步伐。改革开放初期,正值经济全球化快速发展,我国采取的市场和资源“两头在外”发展方式,加速了融入世界经济的步伐,推动了我国工业的快速发展,但同时也形成了我国一些关键技术、关键零部件、关键原材料对国外的依赖,缺乏世界知名品牌,这些都对我国产业升级和产业安全形成较大的制约。创新链是由知识创新、技术创新、产品创新等一系列活动及其主体组成。推动国内大循环,首先要畅通产学研之间的联通,打通我国创新的市场障碍,构建自主可控的创新链:即面向企业和产业需求,加大我国基础性研究和技术创新的投入,整合科技力量,加大核心技术攻关力度,设立国家科技创新中心(或实验室)和中试平台,为企业和产业提供先进的科技成果和技术解决方案。同时,还要组织实施产业基础再造工程,通过创投基金等金融手段,构建自主创新的市场容错机制,培育一批采用国产技术和设备的产业群,为国产新技术、新装备、新产品建立市场空间,为自主创新“最后一公里”铺路架桥。

二要补强产业链,确保经济协调稳定。国际金融危机以来,产业发展呈现本土化、区域化趋势,尤其是新冠肺炎在全球蔓延,全球产业链进行调整和重构,直接影响到我国产业链的安全和稳定。一

方面,发达国家推进新兴产业全球价值链回缩国内;另一方面,随着我国产业升级提速,要素成本攀高,劳动密集型产业国际竞争优势不断减弱。链式发展是当今产业发展的基本形式,发达国家的打压与制约以及发展中国家的竞争与争夺,在一定程度上对我国建立在全球产业分工基础上的产业链形成了制约。加强产业链薄弱环节建设,维护产业链安全是保持我国产业体系完整性和发挥竞争优势的重要一环。具体来看,防止低端产业链被过早切割,要充分依托我国巨大市场及其需求层次的差异、国土幅员广阔及区域经济发展水平的梯度,促进多层次产需对接,调整产业布局。避免产业链在高端断裂,要在经济发达、人力资源丰富的沿海地区和中心城市,加快发展科技型产业,完善国内产业配套体系,形成替代进口的技术储备、装备储备和产品储备,确保我国产业发展协调与产业链畅通,避免产业链中断对我国经济发展造成损失。

三要稳定供应链,增强本国企业的合作力度。全球产业分工网络是以大企业为中心、跨国公司为主导的分工网络。长期以来我国制造企业以加工贸易为主,大多数企业经营规模、专业化协作与国际同行相比有较大差距,缺乏促进供应链上下游企业深度合作的“链主”企业,中小企业之间分工协作主要发生在产业集群,本国大企业对小企业的带动力较弱。这导致我国供应链协同管理能力不强,产能过剩矛盾较为突出。同时,受疫情和贸易保护主义抬头的压力,我国中小企业发展面临着较大的压力。因此,构建新发展格局,需要畅通大中小企业和不同所有制企业之间的合作关系,引导中小企业加入国内供应链,为中小企业发展创造国内市场空间。

四要提升价值链,实现高水平对外开放。强调“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”,不是要关上国门,而是将我国创新链、产业链、供应链有机嵌入全球创新链、产业链、供应链之中,让其成为全球创新链、产业链、供应链必不可少的组成部分,增强不可替代性。要以产业需求和技术变革为牵引,推

放方面,要通过建设高水平的开发区、自贸区、自贸港、保税区等,开创面向更多国家的国际大循环;从制度、技术、规则上打通国内循环与国际循环相互融合、相互促进的痛点和堵点。

第三,推进新技术的应用,增加技术研发、基础研究和教育的投入。政府要围绕重点产业链、龙头企业、平台公司、重大投资项目等,引领企业和社会进行投资;对于战略性新兴产业、新基建以及推进大数据、互联网、人工智能、区块链等新技术与产业深度融合的项目要给予融资和税收倾斜;重点加强产业配套发展能力,巩固传统产业链优势,促进新兴产业发展,增强参与国际循环的控制力和稳定性。在这一过程中,要用好政府采购手段,撬动民间投资,引导龙头企业盯紧关键环节的研发,逐步实现在关键环节、关键领域、关键产品的进口替代,向全球产业链高端环节攀升。要认识到,人才不足是我国制造业存在的突出问题。因此,要大力推动新工科教育发展,改革高等教育学科设置和人才培养制度,加大基础研究人才和工程科技人才的培养力度,为我国产业升级、增加国际竞争力储备人才。

第四,加强产业国际合作,提升产业发展空间。在当前的复工复产过程中,要注重加强恢复国际供应链,为外向型企业可持续发展提供支持。特别是要推动优势企业以核心技术、创新能力、自主知名品牌、营销网络等为依托,带动技术、标准、产品和服务“走出去”,拓展供应链协同的广度和深度,增强对全球供应链的整合能力,努力成为全球供应链的“链主”企业。还要看到的是,我国中小企业贡献了80%以上的城镇劳动就业,中小企业停业或者关闭,直接影响就业形势。保住中小企业也就是保就业、保稳定。为此,我们要为中小企业持续稳定发展提供政策支持。一方面为其创造条件加强与国内大企业的合作;另一方面要充分

关键要办好自己的事

构建新发展格局,关键要办好自己的事,向深化改革、扩大开放要动力。

第一,通过体制改革降低要素成本,提升企业投资意愿。近年来,我国企业投资意愿下降,对我国经济增长和创新投资产生一定负面影响。为此要通过稳步推进要素市场化配置改革,降低制度性交易成本,提高企业投资意愿:一是完善土地供给制度,扩大土地要素市场化配置范围;二是加快完善资本要素市场,畅通资金流动,强化金融对实体经济的支持;三是促进劳动力素质提升,引导劳动力合理流动,加快发展技术要素市场,鼓励科技人员流动和多点从业,并给予相关税收优惠。

第二,进一步强化统一市场建设,消除阻碍商品和要素流动的壁垒。要着力打通阻碍生产、分配、流通、消费各个环节畅通的体制机制障碍,破解因资源配置不合理在上述环节形成的“堰塞湖”和“断头路”。比如,在生产环节,要畅通实体经济和中小企业的融资渠道。在流通领域,要解决港口、铁路、公路基础设施连接短板,形成无缝对接物流网络,降低物流运输成本;优化产业空间布局,进一步加强基础设施建设,畅通不同区域之间的要素流、商品流、信息流。在对外开

放方面,要通过建设高水平的开发区、自贸区、自贸港、保税区等,开创面向更多国家的国际大循环;从制度、技术、规则上打通国内循环与国际循环相互融合、相互促进的痛点和堵点。

第三,推进新技术的应用,增加技术研发、基础研究和教育的投入。政府要围绕重点产业链、龙头企业、平台公司、重大投资项目等,引领企业和社会进行投资;对于战略性新兴产业、新基建以及推进大数据、互联网、人工智能、区块链等新技术与产业深度融合的项目要给予融资和税收倾斜;重点加强产业配套发展能力,巩固传统产业链优势,促进新兴产业发展,增强参与国际循环的控制力和稳定性。在这一过程中,要用好政府采购手段,撬动民间投资,引导龙头企业盯紧关键环节的研发,逐步实现在关键环节、关键领域、关键产品的进口替代,向全球产业链高端环节攀升。要认识到,人才不足是我国制造业存在的突出问题。因此,要大力推动新工科教育发展,改革高等教育学科设置和人才培养制度,加大基础研究人才和工程科技人才的培养力度,为我国产业升级、增加国际竞争力储备人才。

第四,加强产业国际合作,提升产业发展空间。在当前的复工复产过程中,要注重加强恢复国际供应链,为外向型企业可持续发展提供支持。特别是要推动优势企业以核心技术、创新能力、自主知名品牌、营销网络等为依托,带动技术、标准、产品和服务“走出去”,拓展供应链协同的广度和深度,增强对全球供应链的整合能力,努力成为全球供应链的“链主”企业。还要看到的是,我国中小企业贡献了80%以上的城镇劳动就业,中小企业停业或者关闭,直接影响就业形势。保住中小企业也就是保就业、保稳定。为此,我们要为中小企业持续稳定发展提供政策支持。一方面为其创造条件加强与国内大企业的合作;另一方面要充分

本版编辑 欧阳优

热点聚焦

积极推进新型基础设施建设投资

□ 郭克莎

基础设施是经济社会发展的重要支撑。加快新型基础设施建设,是促进当前经济增长、打牢长远发展基础的重要举措。今年的《政府工作报告》提出,要“加强新型基础设施建设”。在应对疫情影响和推动经济恢复增长的背景下,新型基础设施建设成为社会各界关注的一个政策重点和热门话题。对于新型基础设施建设的范围和作用,目前各方面的认识还不一致,有必要深化对这个问题的研究,为实践发展提供必要的理论支撑。

新型基础设施的含义和范围

前不久,国家发改委明确新型基础设施的范围,提出新型基础设施是以新发展理念为引领,以技术创新为驱动,以信息网络为基础,面向高质量发展需要,提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基础设施体系。这个定义比较全面地概括了新型基础设施的基本要素,反映了现阶段的政策理念和要求。要看到的是,新型基础设施的重点在“新型”,即为哪些方面提供服务和由谁来投资建设。

基础设施包括公用基础设施和专用基础设施,公用性质的基础设施如交通、环境等基础设施,为所有产业部门的运营提供支撑和服务,一般以政府投资建设为主;专用性质的基础设施如农业、工业、能源等基础设施,为专门产业部门的运营提供支撑和服务,一般由政府与企业根据设施应用范围分别投资建设。新型基础设施包括公用设施和专用设施,但总体上属于专用性质为主的设施,它与传统基础设施的一个区别,就是主要为高新技术产业及应用提供支撑和服务,并以市场化投资建设为主,由政府与企业根据设施应用特点分别投资建设。因此从理论上说,新型基

础设施的完整含义,应包括“为高新技术产业及应用服务”和“以市场化投资建设为主”两个要素。明确这些含义,有利于确定政策取向和引导投资行为,更好发挥社会投资的作用。

在界定概念的基础上,我们还要进一步确定新型基础设施的范围。目前新型基础设施主要包括3个方面内容:一是信息基础设施,主要是指基于新一代信息技术演化生成的基础设施,比如,5G、物联网、工业互联网等为代表的通信网络基础设施,以人工智能、云计算、区块链等为代表的新技术基础设施,以数据中心、智能计算中心等为代表的算力基础设施等。二是融合基础设施,主要是指深度融合应用互联网、大数据、人工智能等技术,支撑传统基础设施转型升级,进而形成的融合基础设施,如智能交通基础设施等。三是创新基础设施,主要是指支撑科学研究、技术开发、产品研制的具有公益属性的基础设施,比如,重大科技基础设施、科教基础设施、产业技术创新基础设施等。这是一种广义的范围,有利于我们更好地理解 and 把握新型基础设施建设的方向。

关键要协调处理好三个关系

总的来看,推进新基建投资适应了我国当前的经济形势,反映了推动产业结构升级和经济高质量发展的根本需求,既有利于提升产业链水平和保障供应链安全,也有利于把稳增长与高质量发展结合起来。推进新基建投资既要加强顶层设计,在深入研究的基础上制定出台有关指导意见和发展规划,引导各地区制定切实可行的投资规划,从各地实际出发突出投资重点;又要加强统筹协调,在充分发挥各方面积极性和创造性的条件下,推动处理好以下几个方面的关系。

第一,注重协调好政府投资和民间投资的关系。

新基建与传统基建的一个重要区别是,新基建主要依靠市场化投资,政府不是主要的投资主体。政府扩大对新基建的投资主要是为了解决其中的公共投资问题,特别是扩大科技研发创新所需的公用基建投资,同时起到逆周期调节市场需求、对社会投资起导向作用的效果。而对于高新技术产业的专用基建投资、应用高新技术改造传统基建投资,政府投资主要是发挥“四两拨千斤”的作用,重点是拉动和引导民间资本的投资。

从当前情况和发展趋势看,应当加强对地方政府新基建投资的必要导向,防止一些地方政府对新基建投资采取包揽一切重大项目、全面安排投资计划的做法。要引导各地从实际需求和财力出发,确定不同的新基建投资发展重点,避免同类新基建投资一拥而上、各地投资项目过度趋同的问题,避免短期内引起某些方面投入和需求过大导致供给结构性短缺、长期看又引起结构性过剩的问题。相关宏观管理部门应注意进行政策引导和协调,及时发布各地新基建投资信息,引导各地研究制定合理的投资规划,并通过规划引导社会资本扩大新基建投资。

第二,注重推动新基建投资与传统基建投资协调发展。

根据国家发改委确定的范围,应用高新技术改造传统基础设施属于新基建的内容,这部分的投资规模是比较大的,因而广义的新基建投资在整个固定资产投资中有较大的比重和拉动力。现在要讨论的是广义新基建投资与一般传统基建投资的关系问题。一般传统基建就是除了应用高新技术改造传统基础设施之外的内容,主要是“铁公机”等基建投资。需要注意的主要问题是:首

先,不能以新基建投资否定传统基建投资,两者有不同的作用、取向和重点,都是应对疫情影响和经济社会发展所需要的。传统基建投资量大面广,对投资和经济增长仍有较大拉动力,对就业、保民生的作用可能更加直接,但主要受制于政府公共投资能力和地方政府债务风险;而新基建有可能快速扩大,发挥出前所未有的拉动投资、推动经济高质量发展的重要作用,但增长前景还取决于市场化投资的响应程度。其次,新基建投资与传统基建投资是相互促进的。传统基建为新基建发展提供必要的外部条件,解决公用设施和环境

的支撑问题,整个新基建的发展一定程度上要以传统基建的发展为基础;新基建的发展可以为传统基建拓展更大的空间,带动传统基建改造升级,特别是通过应用高新技术改造传统基础设施,增强传统基建的新动能和新前景,提升传统基建投资的效率和可持续性。再次,要统筹协调新基建与传统基建的投资关系。从短期看,传统基建投资可能仍会占较大比重,中央部门所确定的重大投资项目多数仍属于传统基建的内容,中央与地方的投资比例划分也会带动地方政府对传统基建的稳定投入。但同时也要注意新基建投资出现“雷声大雨点小”的情形,以市场化投资为主体的新基建投资能否快速扩大,不仅取决于各级政府的重视程度和推动力度,更重要的是能否有效拉动民间投资。从这个角度看,促进新基建投资与传统基建投资协调发展,使新基建投资真正担纲多重发展使命,关键要鼓励支持和引导民间资本的进入,这需要研究采取切实有效的政策措施,特别是要把工作重点放到深化改革开放上。

第三,注重处理好政府政策引导与市场配置资源的关系。

新基建投资与传统基建投资的一个主要差别,就是新基建投资的投资前景和收益回报具有更大不稳定性。推进新基建投资主要依靠市场化投资,需要建立一种政府部门搭台、市场主体唱戏的机制。政府要推动和引导新基建投资,就要改变行政性、计划性的管理方式,转而实施市场化的管理方式。要继续深化“放管服”改革,推行负面清单的监管制度,使市场在资源配置中起决定性作用,使投资者更大程度地依据市场信息决策并承担投资风险。

政府在政策引导方面主要是做好以下几件事情:一是研究制定新基建投资规划。比如,中央有关部门要研究制定全国性的新基建投资发展规划,省级政府部门也要研究制定符合本地情况的新基建投资发展规划,投资规划宜粗不宜细,主要起到发布信息、引导投资的作用。二是深化相关投融资体制改革。要更多地依靠改革的办法,运用市场化、法治化的手段,破解新基建投融资面临的体制机制问题。特别是要坚持深化供给侧结构性改革,坚持问题导向,支持帮助民营企业解决进入新基建领域面临的融资、技术、人才等具体难题。三是进一步优化各种政策环境。比如,完善与新基建投资相关的制度安排,补齐制度性或机制性的短板;改善与新基建投资相关的营商环境,落实相关财税、融资等优惠政策,发挥好各类中介服务机构的作用。总之,要努力创造一个更加改革开放的政策环境,创造一个更加宽松稳定的制度环境,创造一个更加便利和优惠的营商环境,创造一个更加容错和激励的创新环境,从而更好推动新型基础设施建设投资,为经济发展注入强劲动力。

(作者系福建省中国特色社会主义理论体系研究中心教授、华侨大学经济与金融学院院长)

理论动态

以改革应对变局 开拓新局

面对疫情冲击和复杂多变的外部环境,如何以改革应对变局、开拓新局,如何应对挑战并赢得国际合作竞争新优势?近日,中国(海南)改革发展研究院邀请知名专家学者举行在线改革形势分析会。与会专家学者表示,无论在全球新一轮科技革命和产业变革趋势以及外部环境变化看,还是从我国经济发展的结构性、体制性、周期性因素的多重制约看,在经济体制关键性、基础性重大改革上取得突破和创新都十分紧迫。我们必须发挥好改革的先导作用,依靠改革应对变局、开拓新局。

国务院发展研究中心原副主任王一鸣认为,近年来,我国经济增速放缓很大程度上是全要素生产率增速下降带来的。“十四五”时期,深化要素市场化配置改革要坚持问题导向和目标导向相结合,突出重点,分类推进。在劳动力、土地、资本等传统生产要素领域,改革的目的是消除要素配置扭曲,把资源配置到效率更高的领域,使经济达到潜在的生产可能性边界;在技术、数据等新生产要素领域,改革的目的是加快培育发展技术和数据要素市场,推进产业的数字化智能化改造和产业升级,加快新旧动能转换,使潜在的生产可能性边界达到国际前沿水平,从而进一步释放经济增长潜能。

中国(海南)改革发展研究院院长迟福林提出,深化服务业市场化改革既是国内市场与国际市场的连接点,又是开放与改革的连接点。当前和今后一个时期,我们要以制度型开放深化服务业市场化改革,这是应对变局、开拓新局的关键之举。一方面,要打破资本进入服务业的各类有形和无形壁垒,充分发挥科技革命对深化服务业市场化改革的推动作用,着力营造公平法治便捷透明的市场环境。另一方面,要通过规则、管理、标准等与国际对接,在倒逼国内服务业企业转型的同时,大力提升服务业监管的现代化水平。(杨 澍)