



NIFD
国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

金融专报

2021年第7期 总第96期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2021年2月22日

如何富有成效地建设“双循环”新发展格局

张明

- 2021年是“十四五”规划的开局之年，如何利用周期反弹的机遇打开结构性改革的空间，从根本上畅通国民经济循环、提升经济发展质量、推动经济体系优化升级，是我国经济确保持续增长、摆脱中等收入陷阱的重要保障，也是进一步形成强大国内市场、构建新发展格局的重要举措。
- 系统构建双循环新发展格局，一方面需要构建要素自由流动与区域一体化、消费扩大与消费升级、产业结构升级与技术创新的“三大支柱”，来实现以内循环为主体的新发展格局；另一方面需要通过贸易、金融、开放、机制层面

的调整，构建内外循环相互促进的发展格局。

2021年是“十四五”规划的开局之年，中国特色社会主义进入新时代，我国经济发展也进入新时代。在此背景下，如何利用周期反弹的机遇打开结构性改革的空间，从根本上畅通国民经济循环、提升经济发展质量、推动经济体系优化升级，是我国经济确保持续增长、摆脱中等收入陷阱的重要保障，也是进一步形成强大国内市场、构建新发展格局的重要举措。

一、着眼“要素市场化”，发展五大区域

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，要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。实现内外循环相互促进的一个重要前提就是塑造国内统一大市场，并充分发挥我国内部需求规模庞大的优势。而要塑造国内统一大市场，就必须打破要素在我国境内流动面临的各种障碍，推动要素的自由流动与市场化定价。这意味着，中国政府将会推动劳动力（人才）、土地、资本、技术、数据等各种要素的市场化定价与自由流动，打通要素流动面临的各种堵点。而一旦允许要素自由流动与自由聚集，那么未来10年内中国将会出现新一轮“区域一体化”。作为国内大循环的第三个支柱（另外两个支柱分别为消费扩大与消费升级、产业结构升级与技术创新），

要素自由流动和区域经济一体化非常重要，可能成为未来5~10年中国最重要的发展趋势。目前来看，围绕新一轮区域经济一体化而开展的都市圈与城市群建设——粤港澳大湾区、长三角、京津冀、中部三角、西部三角有望成为中国“区域一体化”新的增长极。这五个区域在未来不仅是先进制造业与现代服务业汇聚之地，其自身的房地产市场也有着更加可持续的发展前景。

一是粤港澳大湾区（核心城市为深圳、广州、佛山），这一区域的市场化程度最高，并且已经形成了创新与金融的两翼，将会演变为中国版的硅谷。二是长三角地区（核心城市为上海、杭州、南京），这一区域的国有、民营经济发展相对均衡，并且是区域发展程度最均衡的地区。三是京津冀地区。此前，京津冀一体化的主要问题是河北一直没能发展起来，而如果未来雄安新区作为新的城市崛起，就可能带动河北的发展。京津冀地区既是中国的科创中心，也是资源分配中心。四是由郑州、合肥、武汉构成的中部三角地区，这一区域是中国的大通道，是高铁时代最大的获益者，未来也将成为连接其他四个区域的中枢地带。五是由成都、重庆、西安构成的西部三角地区，这一区域的教育、科研实力较强，并且平均人力资本成本较低，可以很好地吸纳从粤港澳大湾区以及长三角地区扩散出来的产业。从一体化角度来看，这五大区域内的15个核心城市之间优势互补，每个城市群

都有一个城市金融相对更发达、一个城市制造业相对更发达、一个城市科研力量相对更发达。从梯度优势排列来看，这五大区域之间形成了以粤港澳大湾区、长三角、京津冀为第一梯队，中部三角、西部三角为第二梯队，其他区域为第三梯队的国内版“雁阵”模式。

值得注意的是，要素自由流动可能会带来新一轮地区发展差异化，即区域发展不平衡在一段时期内将会加剧。例如，上述五大区域都位于胡焕庸线（黑河-腾冲线）的东南，西部只有西三角地区，秦岭淮河以北只有京津冀地区。但如果“双循环”成为未来的发展方向，即使出现地区差距，先行地区在发展好之后，也会形成产业的外溢、经济的扩张，加上政府有目标的转移支付政策，这些机制将带动后进地区，推动中国各地区更高水平的发展。

二、实施高水平开放，推动内外互促

“双循环”新发展格局绝不意味着闭关锁国、封闭发展，打通内外双循环意味着更高水平、更高层次的对外开放。可以从以下四个层面分析如何实现内外互促。

（一）贸易层面

中国政府与中国企业应该抓住全球产业链在新冠肺炎疫情后可能发生调整（如链条长度缩短、区域化等）的时机，进一步强化中国在亚洲产业链、供应链与价值链中的核心位置，坚守中国在全球产业链中的枢纽地位。

（二）金融层面

中国政府应该基于新“三位一体”原则来推动新一轮人民币国际化。所谓新“三位一体”，是指大力发展人民币在大宗商品交易中的计价货币地位、加快向外国机构投资者开放国内金融市场，以及在周边国家与“一带一路”沿线培养对于人民币的真实需求。

（三）开放层面

中国政府应该尽快夯实省级自贸区与自贸港的内涵，并在风险可控的前提下加快国内金融市场开放。在自贸区、自贸港建设方面，下一阶段的任务是尽快夯实各自的内涵，结合各省市的资源禀赋与比较优势，出台具有鲜明个性化与特色的自贸区、自贸港建设方案，并以此带动区域经济更高层次、更高水平的发展。

（四）机制层面

一方面，中国政府应充分利用好现有国际多边机制的作用，例如联合国、二十国集团（G20）、世界贸易组织（WTO）、联合国贸易和发展会议、国际货币基金组织（IMF）、世界银行、世界卫生组织、巴黎协定等；另一方面，应继续推动由中国政府倡议的新多边机制建设，例如“一带一路”、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）、亚洲基础设施投资银行、金砖开发银行、丝路基金等。

三、推动消费扩大与升级，均衡“三驾马车”

2020年，我国新冠肺炎疫情防控和经济恢复态势良好，但“三驾马车”的恢复并不均衡。疫情抑制了消费倾向和消费预期，相对于投资和进出口的恢复速度，消费恢复明显滞后。今年乃至整个“十四五”时期，要推动消费扩大与消费升级，需要做好以下六方面工作：

第一，当前居民收入占国民收入的比重与改革开放初期相比有很明显的下降，制约了消费扩大升级。应通过改革，在初次分配时努力提高居民部门收入占国民收入的比重。

第二，过去十余年，中国社会零售商品消费增速与城乡居民可支配收入均呈现出波动下行趋势，与此相应的收入分配差距持续扩大。低收入人群边际消费倾向更高，但其拥有的可支配收入份额却在不断下降，制约了消费扩大升级。应通过征收房产税等措施，在国民收入再分配层面加大居民部门的再分配政策力度。

第三，中国政府应该长期坚持“房住不炒、因城施策、构建房地产调控长效机制”的房地产调控思路，避免中国居民部门杠杆率因房地产价格上涨而继续显著上升，避免房地产畸形繁荣对消费增速的挤压。

第四，应加快户籍制度改革，推进公共服务均等化与农地有序流转，增加农民财产性收入，扩大农民群体消费。

第五，要持续促进居民收入改善和消费扩大升级，必须

让民营企业有更广阔的发展前景。中国民营企业承担着 80% 的存量就业和 90% 的增量就业。如果民营企业没有发展前景，居民收入改善和消费扩大升级就是无源之水。

第六，传统制造品（如汽车和家电等商品）消费已经达到饱和，部分产品已供过于求。高质量的教育、医疗、养老服务需求旺盛，均面临供不应求的局面。要加快向社会与民营资本开放教育、医疗、养老等服务行业，在相关行业内形成更完善的市场竞争体系。

四、强化国家战略科技力量，提升经济发展质量

在中美摩擦注定长期化、持续化的背景下，推动国内技术创新是中国政府面临的最重要的任务之一。随着中国技术水平和全球先进水平越来越接近，中国经济的体量不断放大，技术方面的后发优势越来越弱。近期，美国打压中国科技企业的力度继续升级，对中国科技研发体系全面封杀与遏制的目的就是要切断中国技术进步和国外顶尖技术之间的联系。换言之，除了贸易与投资的“逆全球化”在加速，技术方面的“去全球化”也在加速。在此背景下，推动新基建至关重要。推动新基建的本质是推动技术进步，但更重要的是，新基建的铺开有望成为推动新一轮国内技术创新的重要平台。

加快新基建投资对中国经济而言有两重含义。首先，有助于经济增长。受新冠肺炎疫情疫情影响，全球经济深度衰退，中国经济也遭受疫情重创，而新基建在短期内有助于提高总

需求，在长期内则有助于改善总供给。目前，无论从政府政策还是市场资本动态都表明，新基建将对所有相关产业链迅速发展带来诸多利好。**其次，有助于提高长期经济增长质量，推动经济体系优化升级。**为了重振中国经济的长期增速，既要加快技术创新，也要推动结构改革。新基建是推动中国产业结构升级与国内技术自主创新的重要基础设施建设，能够在推动国内新一轮技术创新方面扮演重要角色。

统筹推进产业基础高级化和产业链现代化，**必须以新基建为重要抓手，推动相关产业迭代升级。**以5G、人工智能、工业互联网、物联网为代表的新基建与传统基建拉动投资相比，新基建更多是通过支持和推动数字经济等新经济发展壮大，提升经济运行全要素生产率，带动社会发展。在实际工作中，应激发各类市场主体活力，努力推动国内技术自主创新。这意味着需要加强对知识产权的保护、扭转“国进民退”的现象、实现教育理念从“工程师思维”向“创新思维”的转换、继续努力推动国际技术交流等。同时，**应建立更加完善的市场化机制，强化对新基建项目的投入产出研究、总体规划、绩效考评体系，及时反馈建设成效及其社会经济效应。**围绕全面信息化、数字化、智能化网络设备服务全面升级的需求，加快建设以新一代信息技术为核心的新网络、新设施、新平台以及新终端。在推动新基建的过程中，必须充分发挥市场机制的作用，避免地方政府主导的低水平重复建设。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳

蔡 真

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 梁永臻

联 系 人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）