

立足新发展阶段 / 贯彻新发展理念 / 构建新发展格局

# 读懂中国经济

## 加快构建新发展格局

张晓晶 | 主编  
杨 涛

强化反垄断和防止资本无序扩张

解决好大城市住房突出问题

做好碳达峰、碳中和工作

解决好种子和耕地问题

强化国家战略科技力量

增强产业链供应链自主可控能力

坚持扩大内需这个战略基点

全面推进改革开放

人民日报出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

读懂中国经济: 加快构建新发展格局 / 张晓晶, 杨涛主编. — 北京: 人民日报出版社, 2021.2  
ISBN 978-7-5115-6903-5

I. ①读… II. ①张… ②杨… III. ①中国经济—经济发展—研究 IV. ①F124

中国版本图书馆CIP数据核字 ( 2021 ) 第005865号

书 名: 读懂中国经济: 加快构建新发展格局

DUDONG ZHONGGUO JINGJI: JIAKUAI GOUJIAN XINFAZHAN GEJU

主 编: 张晓晶 杨涛

---

出 版 人: 刘华新

责任编辑: 蒋菊平 徐 澜

版式设计: 九章文化

---

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路2号

邮政编码: 100733

发行热线: ( 010 ) 65369527 65369512 65369509

邮购热线: ( 010 ) 65369530 65363527

编辑热线: ( 010 ) 65369528

网 址: [www.peopledaily.com.cn](http://www.peopledaily.com.cn)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中科印刷有限公司

---

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 237千字

印 张: 19.75

版次印次: 2021年2月第1版 2021年2月第1次印刷

---

书 号: ISBN 978-7-5115-6903-5

定 价: 58.00元

# 新发展格局确立中国发展新坐标

张晓晶

2020年12月中旬，中央经济工作会议在京举行。会议紧紧围绕构建新发展格局，对2021年的工作作了如下部署：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，要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，提升国民经济体系整体效能。

构建新发展格局既要在战略上布好局，也要在关键处落好子。为此，会议确定2021年重点抓好八件大事：一是强化国家战略科技力量。二是增强产业链供应链自主可控能力。三是坚持扩大内需这个战略基点。四

---

作者系中国社会科学院金融研究所所长、研究员，国家金融与发展实验室副主任。

是全面推进改革开放。五是解决好种子和耕地问题。六是强化反垄断和防止资本无序扩张。七是解决好大城市住房突出问题。八是做好碳达峰、碳中和工作。

为了准确把握中央经济工作会议精神以便更好推动相关工作的落实，人民日报出版社紧紧围绕上述八个工作重点，邀请相关领域专家进行深入解读。专家视角往往是自成体系、自圆其说，但专家们之间的观点则往往是“和而不同”、见仁见智。这样开放式解读，或许更有助于多角度、全方位地理解中央精神；毕竟新发展格局提出的时间并不长，还将在理论与实践探索中不断深化和发展。

下面简要谈谈我对构建新发展格局的一点体会。

## 一、理解新发展格局的核心要义

改革开放以来，特别是加入世贸组织后，我国加入国际大循环，市场和资源“两头在外”，形成“世界工厂”发展模式。近年来，随着外部环境和我国发展所具有的要素禀赋的变化，市场和资源两头在外的国际大循环动能明显减弱；与此同时，我国内需潜力不断释放，国内大循环活力日益增强。正是在这样的大背景下，习近平总书记提出，要推动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。这是与时俱进提升我国经济发展水平、塑造我国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择，更是新时期坚持独立自主与对外开放相统一的战略抉择。

理解双循环发展格局的核心要义，有三点是至关重要的。其一，国内大循环为主体。以国内大循环为主，可理解为“国内优先”。“国内优先”强调稳住中国经济基本盘，更多地利用国内资源，依托国内市场，增强

供应链韧性和市场弹性，致力于实现经济的高质量发展。其二，国际国内循环互相促进。中国经济的循环畅通与持续稳定增长，将为世界各国提供广阔的市场机会，中国将成为吸引国际商品和要素资源的巨大引力场，世界各国也将在分享中国经济增长红利的过程中获得新的发展动能，助力全球经济繁荣。其三，开放的循环。理论上，开放系统的存在是绝对的，封闭或孤立系统是相对的；开放系统具有一般性，而封闭系统则被视作开放的特例。即使在清朝闭关锁国时期，也留存了广州可以对外通商，史称“一口通商”。从这个角度，内循环也具有开放的特征，这样对双循环的理解才不会走偏。特别是，要在国内统一大市场基础上形成大循环，不是每一个地方都搞自我小循环，更不是什么省内循环、市内循环、县内循环，更不能以内循环的名义搞地方保护和小而全。一句话，新发展格局绝不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。

## 二、提出新发展格局的宏大背景

新发展格局是根据我国发展阶段、环境、条件变化提出来的。可以从以下两个角度来理解新发展格局提出的宏大背景。

首先是发展环境的变化。

发展环境变化主要基于两方面的考量。一是“两个大局”的互动。“两个大局”即中华民族伟大复兴的战略全局和世界面临百年未有之大变局。当时提出来的时候很多人不太理解，以为是平行的关系，其实不是，它们在很大程度上是主动与被动的关系。为什么出现百年未有之大变局？是因为中华民族伟大复兴的进程，因为中国的崛起。可以对比一下：清末的时候，李鸿章讲“数千年未有之变局”，指的是外部冲击下国人所呈

现的完全被动、不得不承受的局面；而今天“百年未有之大变局”的一个重要内涵即是中华民族伟大复兴，是“东升西降”。由此应该理解，把握好“两个大局”的核心在于把握中华民族伟大复兴的主动性、引领性，外部环境的变化取决于中国自身的作为。二是两种制度的竞争。这是长期的问题。小平同志讲社会主义初级阶段要经历几代、十几代、几十代，千年的时间跨度，我们要和资本主义制度一直共存。前40年的主基调是和谐共存，但40年后的今天，这个主基调发生了变化，恐怕不再是和谐共存，而是竞争共存，需要“进行伟大斗争”。两个大局互动以及两种制度竞争，使得我们在战略谋划与政策考量中，既要讲发展又要顾安全，要统筹好二者的关系。

其次是全球化逻辑的转变。

从1500年前后到现在的500多年间，世界大体经历了三波全球化。全球化的驱动力可以有贸易、技术及制度等多方面因素，但根本动力是市场化。不过，通过考察三波全球化我们发现，市场化驱动力以及与之相匹配的效率（效益）原则其实也经历了一定的曲折和波动，这是我们强调全球化逻辑转变的重要依据。

全球化1.0阶段（1500—1800年）。基本上从1500年左右的地理大发现（哥伦布发现新大陆是在1492年）一直到工业革命开始前后，一般把这一时期称为重商主义时代。重商主义时代的特点：一是顺差为王。在新大陆财富涌入的感召之下，金银是财富最好的衡量标准，通过实现贸易顺差一国可以积累金银。如果那时候只有内循环，重商主义者认为没有实质意义，因为左口袋进、右口袋出是不挣钱的，不能创造和积累财富；只有加入了国际循环，有了顺差才能真正积累财富。二是政府干预。因为谋求顺差，所以需要贸易保护政策，需要政府干预，这是亚

当·斯密在《国富论》中总结的。三是市场原则相对弱化。这个时期的国际贸易还处在非常初级的阶段，产品生产还没有形成现在所谓的产业链；以“互通有无”为基本格局，主要是全球贸易分工而缺少全球生产分工，还谈不上效率至上原则；又因为重商主义强调政府干预，市场原则被弱化。

全球化 2.0 阶段（1800—2000 年）。这个时期的全球化主要是由跨国公司驱动（尽管公司的“跨国性”实际上也是在一步步往前推进的）。跨国公司是真正的“世界公民”，它们的兴盛对全球化发展的革命意义在于，超越了国家或民族的疆域界限，使分工的结构和范围跨越了产品的僵硬外壳，进入到产品内部各生产程序。跨国公司推动的产品内分工的生产体系使得各经济体分布在产品内分工的不同区段，在全球生产链和价值链的大框架下进行合作和利益分配。产品内分工模式的形成是一系列科技进步和制度变革的综合结晶：生产技术的进步使得价值链可以被分割成细小的、可转移的零部件；通讯和运输技术的创新使得各国间的时空距离更加缩短，并使得速度、效率明显提高，协调成本大为降低；各国采取的贸易自由化政策大大降低了贸易和投资壁垒等。全球价值链的拓展使得全球化迈入新阶段，全球贸易获得了快速发展；但与此同时，也使得各国在全球产业链、供应链上都只占有一席之地（尽管有些经济体会占据主导），从而埋下了所谓供应链安全的隐患。跨国公司主导的全球化 2.0 时代的基本逻辑是：在效率导向和市场原则下推进国际分工体系进一步深化、细化，全球化、市场化高歌猛进，形成“你中有我我中有你”的相互依赖和嵌套的格局。这一时期国内循环与国际循环相互促进、相得益彰。

全球化 3.0 阶段（2000—）。这一时期是从新世纪开始的，重要的时间节点在于 2008 年的全球金融危机，2018 年以来的中美贸易争端，以

及近期暴发的新冠疫情。这一阶段的全球化进程不仅受到跨国公司的影响，也受到来自民众以及政府层面的影响。跨国公司作为全球化的主要驱动力不会改变，但由于全球价值链扩张受阻以及各国保护主义抬头，其作用力有所减弱。民众影响力的增强是因为全球化利益分配出了问题，因而出现民粹主义与逆全球化浪潮。而政府影响力的增强则与国家（制度）竞争有关。国家色彩在全球化 2.0 阶段其实没那么严重，比如中国跟美国、欧洲、日本做生意，都是企业跟企业谈，国家色彩并不明显。进入二十一世纪的全球化 3.0 阶段，由于国家或制度之间的竞争，使得全球化逻辑除了分配原则外，还要再加上安全原则，即对国家安全和国家战略利益的考量。这也导致一些主要经济体强调国内循环，国际循环服务于国内循环。概括起来，全球化 3.0 时代的逻辑是市场与效率原则有所弱化，而分配与安全原则有所加强。

### 三、国际大循环与供应链安全

近年来国际大循环动能减弱。从贸易角度看，国际循环的弱化不过是外需下滑从而对增长的驱动力减弱而已，这一问题可以通过扩大国内需求来解决。但从供应链角度，问题就不这么简单了。国际大循环还意味着中国已充分融入全球产业分工体系，它的弱化会带来供应链安全问题（同时，对供应链安全的考量、“目光向内”也成为国际大循环动能减弱的重要原因）。华为断供让中国深切感受到关键技术卡脖子所带来的供应链安全问题。这显然也是我们提出以国内大循环为主的一个重要考量。不过，需要强调的是，最先感觉到供应链安全问题并引发高度重视的并不是中国，而是发达经济体。

供应链是指以客户需求为导向，以提高质量和效率为目标，以整合资源为手段，实现产品设计、采购、生产、销售、服务等环节的全过程高效协同的组织形态。随着社会分工细化、信息技术进步，特别是现代通信技术的应用，供应链的概念已从强调企业内部协同和企业间的协同，拓展到产业乃至整个国民经济组织形态的优化和效率提升。当前，供应链的整合能力和效率已成为企业、产业乃至一国经济核心竞争力的重要体现。显然，全球供应链扩展遵循的基本逻辑是效率；但进入新世纪以来，安全问题成为新的重要考量。

2005年欧盟制定了《欧盟海关安全计划》，为能按照欧盟要求保证其供应链安全的全球可靠供应商提供认证及海关程序便利，以保证全球供应链安全。自2005年起，美国多次将全球供应链写入国家战略中，2012年提出《全球供应链安全国家战略》，2019年4月美国国防后勤局（DLA）修订《国防后勤局战略规划2018—2026》，2019年7月发布《供应链安全战略》，以指导DLA的供应链安全实践。英国2014年发布名为《加强英国供应链》的报告，2016年公布《供应链计划指南》。德国率先提出“工业4.0”战略，构建智能制造供应链网络。2014年，联合国经济和社会理事会发布《物流与供应链风险管理》专题报告。同年，OECD和国际运输组织发布名为《提高供应链的弹性：对挑战和战略的回顾》的报告。

主要发达经济体的政策实践充分反映了供应链扩展中效率逻辑与安全考量之间权衡取舍的新态势，也进一步印证了前面提到的全球化3.0时代的逻辑变化。

#### 四、统筹发展与安全是构建新发展格局的基本遵循

新发展格局确立中国发展新坐标，这个“新”主要体现在增加了安全维度：从供应链安全到经济安全再到国家安全。统筹好发展与安全成为构建新发展格局的基本遵循。

首先，政治经济学视角下的发展与安全。对风险与安全的关注可能会导致资源配置偏离最优的市场均衡，形成扭曲并导致无谓损失（dead-weight loss）或净福利损失。不过，这样的分析是基于新古典经济学的框架和参照基准。如果基于政治经济学的框架，换一个参照系来衡量，原来的市场扭曲可能并不是真的“扭曲”，而只是为实现其他（如国家安全、地缘政治、意识形态、制度竞争等）非经济目标或战略利益的优化选择；这样一来，原先所谓最优的市场均衡也可能并不是“最优”的了。回顾历史，当年在很困难的情况下搞“两弹一星”，推进重工业化，以及“三线建设”，等等，这些符合比较优势理论吗？符合效率原则吗？再比如，当前面对技术封锁和脱钩的风险，我们势必搞备胎战略、进口替代，推进产业链的多元化、本土化、区域化，以及强链补链，这些举措从国际分工及全球资源配置角度，并不一定符合效率与市场原则，但它符合我国的战略利益，有利于维护国家经济安全。显然，统筹发展与安全，需要超越一般经济学的视角，采用政治经济学的视角，即超越纯经济分析，而加入其他非经济（如安全）方面的利益考量。

其次，发展才是最大的安全。从长期看，效率与安全是辩证统一的，“发展是最大的安全”。因此，一方面，要重视发展，重视经济增长。第一，“东升西降”要求中国必须比发达经济体增长得更快。只有这样才能够赶

超其他经济体，才会有中华民族的伟大复兴。第二，较快增长是中国形成国际合作和竞争新优势的重要支撑。尽管对于国际合作和竞争新优势，我们可以列出一个长长的清单，比如超大规模的市场、良好的基础设施、较完整的产业体系，不断改善的营商环境，“性价比”高的人力资源，等等，但有一条最重要，即中国仍然有较高的潜在增长率，能够让世界分享中国增长的红利；如果没有这一条，其他的一切恐怕都很难成为真正的新优势。第三，较快增长是我们赢得中美之间“持久战”的底气所在。说中美较量，时间在中国这边，一个重要的依据在于中国增长更快。如果没有这样一个更快的增长，我们就没有办法保持定力。从这个角度，“十四五”时期仍有可能给经济增长赋予较高的权重。另一方面，也要防止因过分强调风险和安全维度导致市场扭曲过度。效率原则是市场在资源配置中发挥决定性作用的重要体现，增加安全维度，就要超越效率原则，从而市场的决定性作用会打折扣，而非市场因素会有所凸显，这在相当程度上会对我国长期经济增长潜力造成损害。这显然并不符合构建新发展格局、实现中华民族伟大复兴的初衷。



前言 新发展格局确立中国发展新坐标 / 001

第一章 构建新发展格局的着力点 / 001

第二章 强化国家战略科技力量 / 017

双循环新发展格局下的中国科技创新战略 / 018

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位 / 038

第三章 增强产业链供应链自主可控能力 / 047

全方位构建后疫情时期我国供应链安全保障体系 / 048

提升产业链供应链现代化水平 推动经济体系优化升级 / 064

第四章 坚持扩大内需这个战略基点 / 073

我国扩大内需的政策演进、战略价值与改革突破口 / 074

以强大国内市场促进国内大循环的思路与举措 / 097

## 第五章 全面推进改革开放 / 117

要素配置市场化与双循环新发展格局：打破区域壁垒与行业壁垒的体制创新 / 118

实行高水平对外开放，开拓合作共赢新局面 / 134

## 第六章 解决好种子和耕地问题 / 165

供给侧变化对中国粮食安全的影响及政策建议 / 166

当前耕地保护面临的问题分析及对策研究 / 202

## 第七章 强化反垄断和防止资本无序扩张 / 209

数字经济反垄断规制变革：理论、实践与反思 / 210

——经济与法律向度的分析 / 210

数字经济与数字税 / 232

## 第八章 解决好大城市住房突出问题 / 239

国际大都市租赁住房发展的模式与启示 / 240

——基于15个国际大都市的分析 / 240

中国住房租赁市场发展困境与政策突破 / 258

## 第九章 做好碳达峰、碳中和工作 / 277

国际碳中和的进展、趋势及启示 / 278

我国碳达峰、碳中和目标的实现路径 / 286

## 文章索引 / 300

CHAPTER

I

第一章

构建新发展格局的着力点

# 构建新发展格局的着力点

刘培林

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，是“十四五”乃至更长时期内我国发展的新部署，是做好2021年经济工作的一个基本遵循。如何理解新发展格局，怎样构建新发展格局，成为各界广为关注的问题。本章将围绕这些问题展开分析。

## 一、构建新发展格局是顺应规律的安排

20世纪80年代以来，我国实施改革开放，积极利用两个市场、两种资源，形成了“大进大出、两头在外”的格局。特别是在2001年加入WTO之后，我国经济外向度迅速提高，外贸依存度（即进出口总额）与GDP之比一路攀升到2006年的64.5%，外需在我国总需求三驾马车中的地位日益提高，净出口占GDP的比重一路攀升到2007年的接近10%。同时我国也在对外开放的过程中，吸收国外的资金，学习国外的先进技术、管理经验、商业模式等，推动了国内技术和产业升级，提升了我国在国际

---

作者系国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部一级巡视员。

上的竞争力和在全球分工网络中的地位，改善了人民生活水平。

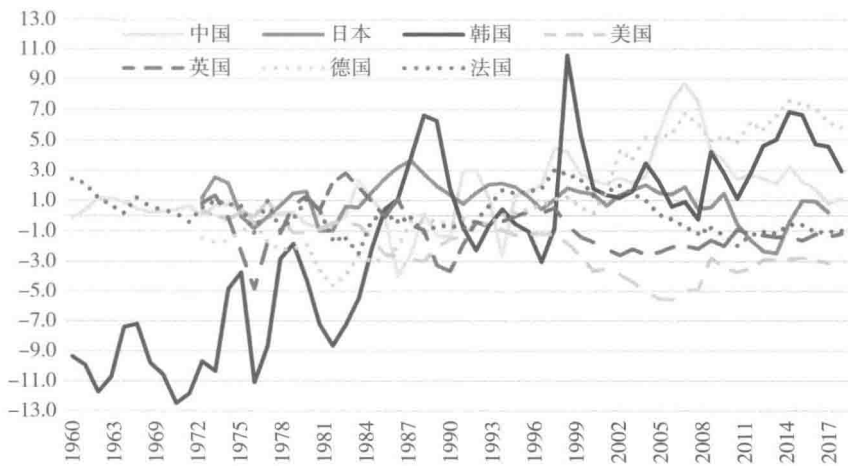


图1 中国和其他若干国家净出口占 GDP 比重 (1960—2017) (%)

资料来源：世界发展指数

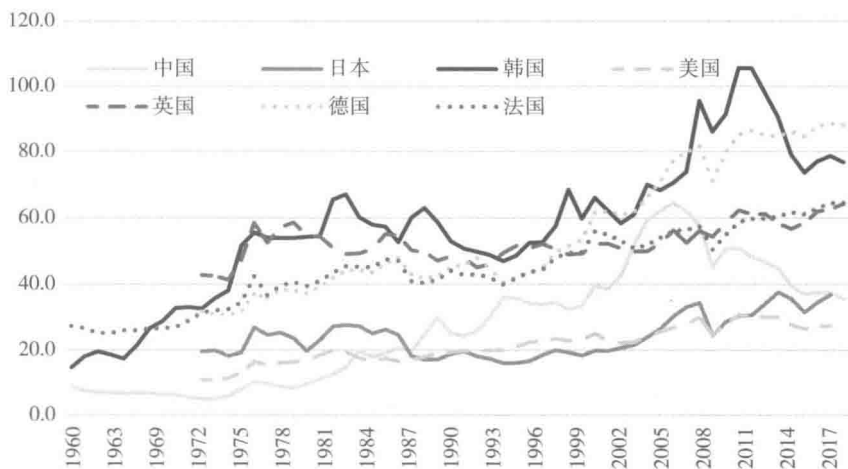


图2 中国和其他若干国家外贸依存度 (1960—2017) (%)

资料来源：世界发展指数

2008年金融危机爆发之后，情况发生了转折性变化。我国经济外贸依存度逐步降低到2019年的35.7%，比2006年的水平降低了将近30个百分点。我国的净出口占GDP的比重也降低到2019年的1%，比2007年的水平降低了9个百分点左右。

可以说，我国经济从2008年全球金融危机之后就已经逐步转向以内循环为主，这既有外部环境变化的影响，也是发展进程中的基本规律。观察世界经济运行可以发现，大国经济主要以内循环为主，而小国对国际循环的依赖程度要高得多。从上面的图1和图2可以看出，中国和美国、日本这样的大经济体，与英国、法国、德国、韩国这样规模相对较小的经济体相比，一个明显区别就是，前者的外贸依存度和外需占GDP比重，都低于后者。因此，我国做出构建以国内循环为主体，国内国际循环相互促进的新发展格局，是顺应发展规律的安排。

## 二、构建内循环主体地位的着力点

为了准确把握内循环主体地位的着力点，需要首先明确内循环涉及的环节和要达到的目标。

### （一）内循环的三个目标与三个环节

构建以内循环为主体地位的新发展格局，需要实现“供需匹配转起来、供需同步涨上去、供需协调好起来”三个目标。

供需匹配转起来，是指供需大致平衡，没有需求大于供给导致的通胀，也没有需求小于供给导致的通缩和失业，降低宏观经济周期波动性。

供需同步涨上去，是指供给和需求的规模大体协调地扩张，共同推动生产率水平提升和经济持续增长，提升综合国力。