

新发展格局下需求侧管理 与供给侧结构性改革的动态协同

黄群慧 陈创练

摘要:在日益错综复杂的国内外形势下,构建新发展格局需要在坚持供给侧结构性改革这条主线的前提下注重需求侧管理,实现需求侧管理与供给侧结构性改革的动态协同,这是对我国宏观经济调控理论创新和实践经验的最新提炼和统一。新发展格局下需求侧管理与供给侧结构性改革协同,应做到如下三点:一是紧扣供给侧结构性改革,做到更加精准有效;二是保持“动态协同”,更加积极有为;三是兼顾全周期目标,保持中性适度。从生产、分配、流通和消费四大环节来看,需求侧管理的堵点和短板集中在后两个环节,政策制定者应从八个方面着手,重点打通、补齐流通和消费环节中存在的堵点和短板,以需求侧管理与供给侧结构性改革动态协同为主要抓手,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。

关键词:新发展格局;需求侧管理;供给侧结构性改革

中图分类号:F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2021)03-0001-13

党的十九届五中全会将“形成强大国内市场、构建新发展格局”作为“十四五”时期的一项重大任务,要求“坚持扩大内需这个战略基点,加快培育完整内需体系,把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求”。2020年12月召开的中央经济工作会议进一步强调以扩大内需为战略基点,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,特别提出要紧抓供给侧结构性改革这条主线,同时“注重需求侧管理”。这既是中央为应对日益复杂的国际国内形势所作出的重大战略部署,又是继2015年中央经济工作会议首提“供给侧结构性改革”后,首次提出“需求侧管理”。那么,在构建

新发展格局下,提出“需求侧管理”有何深意?需求侧管理为什么以及如何与供给侧结构性改革有机结合起来,形成供需两侧高效协同、动态平衡的长效机制,最终加速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呢?这是未来我国经济发展的重大政策实践问题,也是中国特色社会主义政治经济学需要关注的重大理论问题。

一、加快形成新发展格局的提出及其背景

党的十九届五中全会提出加快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,在整个“十四五”规划建议中具有纲举目张的作用,这是事关国家长治久安的重大战略部

基金项目:国家社会科学基金重大项目“现代化经济体系的系统结构、测度指标与重大问题研究”(20ZDA043)。

作者简介:黄群慧,中国社会科学院经济研究所所长、研究员、博士生导师,中国社会科学院大学经济学院院长;陈创练,暨南大学经济学院教授、博士生导师。

署,对于我国实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展以及促进世界经济繁荣都将产生重要和深远的影响^[1]。新发展格局的提出,意味着我国经济政策导向和经济背景出现了三方面的变化。

(一)新发展格局意味着我国要在继续坚持对外开放、推进高水平对外开放的前提下,积极扩大内需,形成强大国内市场

国际金融危机发生以来,国际经济环境日趋复杂,不稳定性因素也明显增多,逆全球化思潮涌动,单边贸易保护主义、民粹主义盛行,“黑天鹅”事件频发,特别是新冠肺炎疫情在全球范围内蔓延,使全球各国的供应链、产业链均受到一定程度的冲击。在此背景下,我国需要更加强化产业链和供应链在本土的建设。外需疲软要求我国必须坚持以国内经济循环为主导,构建国内国际双循环发展格局,同时加强需求侧管理,挖掘和扩大内需,形成强大的国内市场,以保持经济的平稳运行,这样才能有能力并且有效应对复杂的国际环境所带来的风险和挑战。不仅如此,经过多年快速发展,我国已经具备形成庞大内需市场的基本条件,2020年我国GDP总量已经超过100万亿元,是世界第二大经济体、制造业第一大国、商品消费第二大国,已形成超大规模的大国经济基础。从生产供给角度来看,我国具有最完整、规模最大的工业供应体系,拥有39个工业大类、191个中类、525个小类,成为全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家。我国产业链、供应链和消费市场具有满足规模经济、集聚经济要求的条件,具备依靠国内经济循环为主的经济效率基础。从消费需求来看,我国拥有由14亿人口、4亿中等收入群体构成的规模庞大、需求多样的国内消费市场^[2]。

(二)形成新发展格局要求在继续抓住供给侧结构性改革这个主线的同时,注重需求侧管理,形成供需之间动态匹配,从而畅通经济循环

当前我国经济运行中的问题不仅表现在供

给侧结构性方面,而且表现为需求侧的有效需求不足,这必然要求供给侧结构性改革与需求侧管理有机结合。当前宏观经济恢复基础仍不牢固,产能过剩、企业负担过重、宏观杠杆率增速过快的问题虽然得到了一定控制,但仍然较为突出。如2020年第三季度我国工业产能利用率为76.71%,略高于2015年第一季度的74.22%;经过“去杠杆”后,宏观杠杆率增速得到控制,但2020年疫情期间快速上升,目前已高达270.10%;企业总成本2020年底上升到接近2015年初的水平(见图1,下页)。出现这些问题的深层次原因,在于供给侧的要素分配仍然效率低下,结构错配问题尤其严重^[3]。因此,供给侧结构性问题依然是当前经济运行的主要矛盾所在^[4]。同时,需求侧方面的有效需求不足、结构性错配等问题日益凸显,甚至成为制约供给侧结构性改革继续深入推进的重要因素^[5-6]。国内消费需求长期处于下降趋势,且房地产和基建投资增速常年高于民间固定资产投资,投资需求过于依赖房地产和基础设施建设。在构建国内大循环的背景下,解决需求侧方面的问题显得至关重要。

(三)新发展格局下扩大内需的重点应该是使经济增长从投资驱动主导转向消费驱动主导

从社会再生产理论角度来看,生产与消费是两个联系紧密的环节,二者之间的良性循环、有机结合对我国跨越“中等收入陷阱”至关重要。回望历史,全球100多个中等收入经济体中仅有十几个迈过“中等收入陷阱”,成为高收入经济体^[7],我国也面临着如何跨越“中等收入陷阱”这一挑战。外需拉动型经济增长模式使我国嵌入全球价值链体系中的技术含量和附加值均较低的生产组装制造环节,这虽然可以支撑我国从低收入经济体步入中等收入经济体,但不足以继续支撑我国走向高收入国家行列^[8]。我国要想跨入高收入国家行列,必须进行内需市场升级,通过需求侧管理以本国企业自主创新能力提升和中高端市场需求扩张相互支撑来迈过挑战。从经济

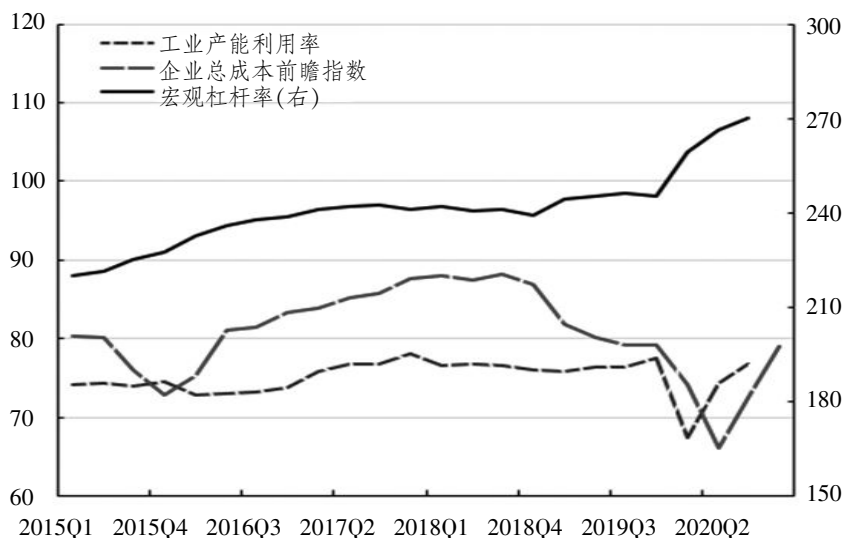


图1 工业产能利用率、企业总成本与宏观杠杆率的变化

数据来源:WIND,BIS

理论与现实结合角度来看,为了刺激经济增长,传统凯恩斯主义提倡采用积极的货币政策和财政政策直接刺激投资、需求和出口,这种方法在短期内特别是经济处于低谷时期确实可以取得显著的效果。在出口、投资、消费这三驾拉动经济增长的马车中,投资对经济的刺激作用最为显著^[9]。长期以来,我国实行的就是投资驱动型经济发展模式。现阶段,这种模式已难以为继,其主要原因在于:一方面,这种模式会引致债务压力攀升,如2019年我国融资付息率已达70%,债务风险不断累积;另一方面,投资效率逐年下降,投资边际报酬不断递减,造成了资源浪费和资产配置扭曲。因此,对需求侧进行管理,要从投资驱动主导转向需求驱动主导。

二、21世纪以来我国宏观经济调控的政策演进

理论上,市场经济内在关系是由供给和需求构成的,供给必须以需求为目标,需求必须依赖供给,二者之间是辩证统一的关系^[10]。供给学派提出的供给侧政策和凯恩斯主义提出的需求管理虽然强调的重点不同,但均是宏观经济治理

的重要抓手^[11]。实践中,需求侧管理和供给侧改革也不是各自独立运行的,政策当局根据经济运行的主要矛盾变化,有侧重地运用供给侧和需求侧手段,引导需求与供给达到匹配与平衡。一个经济体在进行宏观调控时的基本方法都是从需求端和供给端着手,而当一个经济体处于不同发展阶段时,供给与需求之间作用途径的不同决定了在不同阶段二者扮演的角色、发挥的作用不同。可见,需求侧管理和供给侧结构性改革之间存在同时进行、动态协同的关系。事实上,我国在供需两侧的宏观经济治理上具有丰富的实践经验,在不同的发展阶段,供给侧和需求侧的宏观经济治理各有侧重,呈现动态协同的关系^[12]。21世纪以来,我国宏观经济调控的政策导向处于不断演变之中,从供给政策和需求政策角度来看,大体可以划分为三个阶段。

(一)2000—2014年:宏观调控以扩大总需求政策为主导

根据国际经验,当一个经济体处于较低的发展水平时,此时经济处于快速追赶阶段,因而通过投资来拉动经济增长效率较高。在改革开放初期,我国国内生产尚未融入全球产业链之中,国

民收入较低、储蓄不足,导致投资动力不足。在外需不足、内需乏力困局之下,我国只能通过大量投资于铁路、公路等老基建和房地产来拉动经济增长。21世纪以来,随着我国加入世界贸易组织,积极参与到全球一体化的发展进程中,同时对内积极进行经济体制改革,制度红利的释放使得我国经济增长保持较强的韧性,此时,经济发展进入“增量时期”。2001—2010年,我国经济年平均增速在10%以上,投资对GDP增长的贡献率长期维持在40%以上,部分年份如2003年、2004年、2009年更是高达60%^[13]。国际金融危机期间,我国采取了需求侧刺激政策,通过向市场注资4万亿元来熨平经济的波动。2014年,我国启动了大量可持续稳投资的基础设施项目建设,包括水利项目、铁路建设以及“棚改”计划等。可见,在大部分时期,我国政府仍然是通过需求端来刺激经济增长的。

(二)2015—2020年:宏观调控以供给侧结构性改革政策为主导

虽然通过需求侧投资可以刺激经济快速增长,但是也会带来政府债务恶化、杠杠率一路走高、债务风险不断积累、投资效率逐步降低等一系列问题。一方面,从2013年起,我国进入经济增长的“存量时代”,投资拉动经济高速增长的模式难以为继。特别是,经过十几年的基建投资,我国工程机械、铁路里程、汽车保有量等已经处于全球高位,继续扩容的空间有限,此外,传统的采掘、煤炭行业的产能也逐年下降。另一方面,2011年消费对于经济增长的促进作用就开始逐渐显现,换言之,我国驱动经济的核心动能开始转变。2019年我国最终消费对经济增长的贡献率已经超过50%,高达57.8%,虽然与发达国家相比仍然存在一定差距,但消费对我国经济增长的贡献持续位列第一位,进一步表明消费对驱动经济的增长具有十分重要的作用。在这样的国内环境之下,我国经济发展中供需不匹配、供给侧不能满足需求的矛盾逐

渐凸显。

长期以来,我国企业习惯于以“订单式”的生产方式来满足国外贸易需求,并采用“低价格、低质量”的产品生产来满足国内消费者需求,这就造成了我国企业面临以中间产品为主的对外贸易增速下滑,同时又无法满足国内消费者高端需求的窘境,这势必将我国具有较大消费潜力和空间的中高端消费市场拱手相让于国外企业^[14]。在我国这种供给侧自主生产能力远不能满足需求侧的转型升级时期,2015年中央经济工作会议提出供给侧结构性改革,指出我国进入经济新常态,经济结构性矛盾较为突出,主要矛盾是供给与需求不匹配、不协调和不平衡,矛盾主要方面不在需求侧,而在供给侧。因此,宏观经济调控在战略上强调坚持稳中求进、把握好节奏和力度,做好打持久战的准备;在战术上强调要抓好去产能、去库存、去杠杠、降成本、补短板五大任务,也就是所谓的“三去一降一补”。此后,供给侧结构性改革作为经济工作主线,其政策内涵也在不断深化。2017年中央经济工作会议进一步将“三去一降一补”政策延伸为“破”“降”“立”——大力破除无效供给、大力降低实体经济成本、大力培育新动能。2018年供给侧结构性改革政策进一步被概括为“巩固、增强、提升、畅通”的“八字方针”——巩固“三去一降一补”成果、增强微观主体活力、提升产业链水平、畅通经济循环。

(三)2021年以后:宏观调控以供给侧改革为主线,同时注重需求侧管理的政策协同

进入“十四五”时期,加快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,成为我国经济发展的重大战略任务。与以往不同的是,新发展格局强调的是经济循环,更具有系统性和动态性,更能反映经济活动的本质。新发展格局的战略含义在于把发展的立足点更多放到国内来,通过畅通国内大循环,为我国经济发展培育新动能,进一步提高经济发展质量,

从而主动加速国际大循环、带动世界经济复苏,最终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。

畅通国内经济大循环、形成“以国内大循环为主体”的新发展格局,要坚持扩大内需这一战略基点,加强需求侧管理。但是,形成新发展格局的政策内涵不能够仅仅理解为通过需求侧管理来扩大总需求。如果将形成“新发展格局”理解为扩大总需求政策,那么就意味着这个“新发展格局”并不“新”。我国“十一五”发展规划就强调立足扩大国内需求特别是消费需求,促进经济增长由主要依靠投资和出口转向消费与投资。实际上,畅通国内经济大循环、形成“以国内大循环为主体”的新发展格局的政策内涵还包括深化供给侧结构性改革。2018年12月召开的中央经济工作会议提出供给侧结构性改革的政策重点是“巩固、增强、提升、畅通”,其中“畅通”就是要求畅通国民经济循环,加快建设统一开放、竞争有序的现代市场体系,提高金融体系服务实体经济的能力,形成国内市场和生产主体、经济增长和就业扩大、金融和实体经济良性循环。在这个意义上,通过畅通国内经济循环形成“新发展格局”的政策内涵就是供给侧结构性改革的深化。因此,畅通国内经济循环、形成新发展格局,不仅是通过需求侧管理来扩大总需求,而且必须坚持供给侧结构性改革这个主线,通过供给侧结构性改革与需求侧管理的动态协同,提升供给体系对国内需求的适配性,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。

三、新发展格局下需求侧管理与供给侧结构性改革的动态协同关系分析

认识新发展格局下需求侧管理与供给侧结构性改革的协同关系,需要首先深入分析二者的政策内涵。学者们对供给侧结构性改革的政策内涵已基本形成共识,无需更多赘述,但新发展格局下的“需求侧管理”的政策内涵还需要深入讨

论。“管理”一般是指围绕高效率实现目标所进行的一系列计划、组织、协调、控制等活动。“管理”涉及制度创新的“改革”活动,甚至对“改革”过程也必须进行“管理”。也就是说,“管理”是任何组织的日常活动或者职能,从性质上讲更加“中性”,而“改革”则更加强调制度的创新和改变。例如,企业管理与企业改革便是一对在目标选择和侧重点上互有交叉但又相互区别的概念^[15]。故此,需求侧管理虽然也具有改革的功能,但是其内涵重点是从宏观经济调控角度对投资、消费和出口等需求侧的各个变量进行管理的日常活动。而宏观经济调控的目标是力求宏观经济的平稳运行和循环畅通,也就是说,需求侧管理的要求是围绕需求侧的各个变量进行管理以保证经济循环畅通、经济平稳运行。在新发展格局下,要进一步畅通国内经济大循环,实现更高层次的相互促进的国内国际经济双循环。就构建新发展格局这个目标要求和我国经济运行状况而言,我国经济运行问题既有周期性因素又有结构性因素,但主要以结构性为主,且主要矛盾出在供给侧,这要求坚持供给侧结构性改革这条主线;但是需求侧方面有效需求不足的问题日益突出,需要在短期内通过管理手段止住投资、消费持续下降趋势,并与改革手段相配合以促进消费升级,优化投资结构,完善收入分配制度、消费体系,改善投资环境,从长期视角化解需求不足的结构性问题。也就是说,围绕新发展格局要求的经济运行的经济循环畅通,需要短期与长期、需求与供给、管理与改革的综合施策,这就要求供给侧结构性改革和需求侧管理的动态协同。

如图2(下页)所示,需求侧管理与供给侧结构性改革的动态协同并不是无的放矢,二者都需要围绕促进经济高质量发展、构建新发展格局而展开。新发展格局的要义是实现经济的高质量增长,核心牵引力就在于培育成熟的国内、国际双循环系统,特别是要转变过去“两头在外”的

经济循环模式^①,构建和依靠以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的“产销在内、内外兼修”的新发展格局。从机制上看,经济高质量发展要求供需两侧达到更高水平的均衡,即形成“需求牵引供给、供给创造需求”的发展机制。经历过“十三五”期间的“三去一降一补”,供给侧的落后产能得到有效去除,新的高质量经济增长动能破茧而出,因此,“十四五”时期供给侧结构性改革的方向应着重于实现产品和产业升级。我国庞大的经济体量和人口规模使得国内消费市场拥有强大的开发潜力,因此,在继续推进高水平开放的同时,应将创造国内需求作为新阶段供给侧结构性改革的重要抓手,其重点任务在于通过技术创新和高科技产品的进口替代、服务水平的提高来激发国内市场潜力,创造新的更高质量的需求。与此同时,新的需求需要匹配更完善的市场环境和消费能力。通过需求侧管理可进

一步提升需求能力,促进需求升级,最终又会牵引供给升级,形成“国内供给升级→满足国外需求、创造国内需求→国内需求升级→引领供给进一步升级”的经济高质量发展机制,最终实现供给侧结构性改革和需求侧管理的有机统一和高效协同的新发展格局。

虽然从需求侧管理入手扩大内需并不是全新的战略,其政策工具也十分丰富,但是,在构建新发展格局下,需求侧管理的政策内涵有匹配供给侧结构性改革的内在要求。也就是说,需求侧管理为了全面兼顾经济高质量发展的短中长期政策目标,必须坚持以供给侧结构性改革为主线为前提,必须与供给侧结构性改革相协调,形成与供给侧结构性改革高效协同、动态平衡的宏观经济调控体系,这就给需求侧管理提出了一系列新

^①“两头在外”指的是原材料和产品销售市场在国外、中间生产加工环节在国内的经济循环模式。

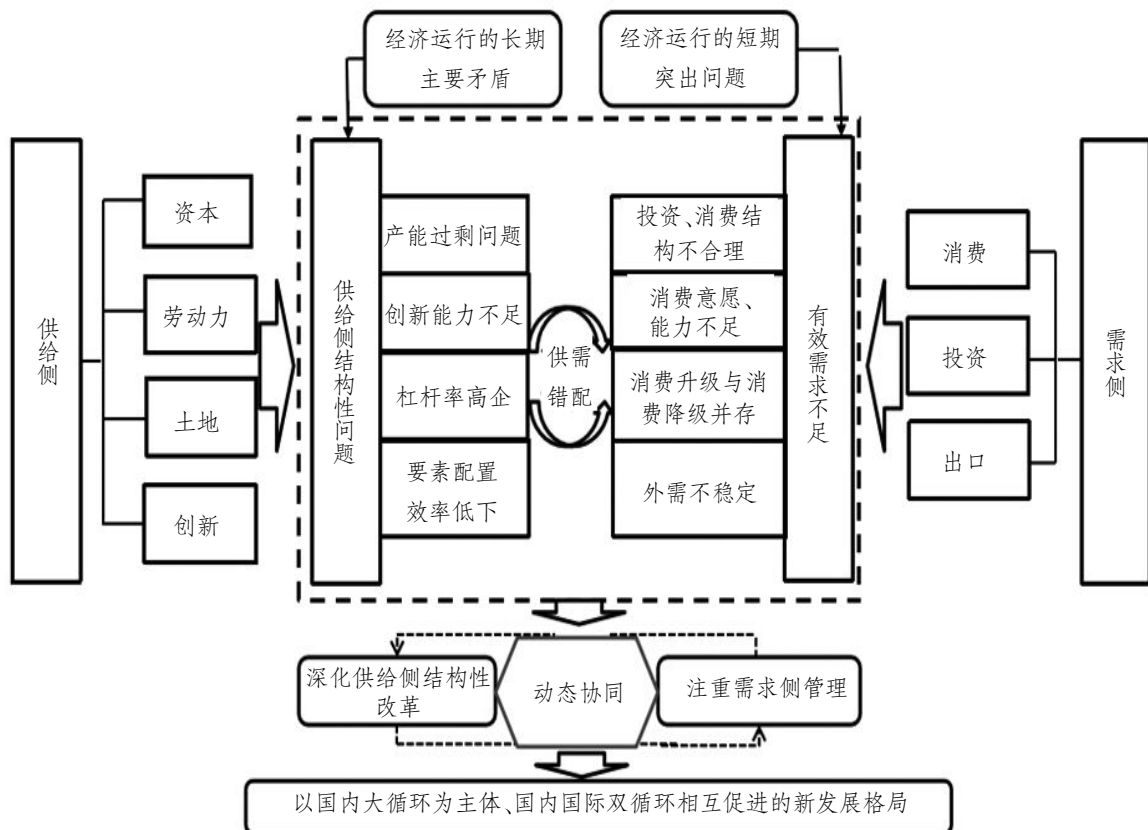


图2 新发展格局下需求侧管理与供给侧结构性改革的动态协同

要求。具体而言,新发展格局下需求侧管理与供给侧结构性改革动态协同对需求侧管理的新要求包括三个方面。

(一)新发展格局下需求侧管理要紧扣经济发展中的结构性问题,做到更加精准有效

构建国内经济大循环需要从供给侧和需求侧同时发力,更重要的是,要将供需两侧的结构性问题结合起来考虑,集中力量解决阻碍实现更高水平供需平衡的堵点和短板。长期以来,我国供给侧结构性问题主要体现在资本、劳动力、土地、创新等要素资源的结构性错配上,导致资源过度集中于传统高能耗低附加值产业以及房地产、金融行业,创新投入相对不足,中小微企业融资成本偏高。经过“十三五”时期的供给侧结构性改革,淘汰落后产能、降低企业负担、控制宏观杠杆率均取得明显成效,但科技创新、产业升级进程较慢,经济增长的新动能还不成熟、不强大。从国内经济大循环的角度看,需求侧的有效需求不足是制约供给侧结构性改革的突出因素:一方面,存在需求总量上的不足,投资增长仍主要来自房地产投资和基础设施建设投资,高新技术产业、教育和卫生投入虽然增速较高但占比偏低^[16]①;就最终消费而言,当前城乡之间、企业和家庭之间、高储蓄家庭与中低储蓄家庭之间的消费能力差距越来越大^[17]。另一方面,存在需求与供给的错配,如高端消费需求旺盛与高端服务、产品供给不足的错配,热点区域的房地产、新型基础设施建设投资旺盛而供给不足的错配。可见,当前需求侧管理不能简单地理解为大规模需求刺激,进行总量管理,其真正的要义应该是紧扣结构性问题,做到更加精准有效,这也是推动下一阶段更深层次供给侧结构性改革的新内涵。

(二)新发展格局下需求侧管理应在扭住供给侧结构性改革这个主线的前提下更加积极有为

宏观经济治理需要兼顾经济增长、充分就业、通胀稳定、国际收支平衡四大目标。在我国的宏观经济治理目标上,无论是“去杠杆”“稳增长”

“抑泡沫”“防通胀”还是“六保”“六稳”,均体现出兼顾多重政策目标的思路^[18]。在经济高质量发展新格局下,兼顾多重政策目标、重点解决经济运行中的突出问题,需要需求侧管理和供给侧结构性改革的高效协同。也就是说,要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线,注重需求侧管理。但是,坚持以供给侧结构性改革为主线,并不是让需求侧管理被动适应,而应该要更加积极有为,针对供给侧结构性问题灵活调整需求管理政策,以需求侧的结构性政策匹配供给侧结构性改革。例如,在投资方面,并不是说强调供给侧结构性改革、实现经济增长从投资驱动导向转向消费驱动导向就不再注重投资,而是要看如何投资。新发展格局下,要扩大内需应该更加注重“补短板”和“促升级”的有效投资。所谓“补短板”投资,是指针对发展中不平衡的领域进行投资,这类投资有助于提高国民经济运行的协调性、疏通国民经济循环的堵点,从而畅通经济循环和扩大经济流量,主要包括基础设施、民生事业、区域协调、生态保护等领域;所谓“升级型”投资,是指针对未来经济现代化发展方向进行促进经济高级化现代化的投资,旨在从国民经济循环角度提供经济循环的新动能,培育经济新增长点,从而增强经济循环动能、提高经济循环水平,重点方向包括新型基础设施建设和制造业高质量发展投资。需求侧管理要积极发力,但积极发力不仅仅是“做量”,还应该主动触及深层次的改革问题,在深度和力度上与供给侧结构性改革保持协调。

(三)新发展格局下需求侧管理应围绕扩大内需兼顾短中长期目标,做到保持中性适度

需求侧管理必须紧紧扭住扩大内需这个战

①2019年,高新技术产业投资完成额占比达7.46%,仅比2015年增加了2.13个百分点。需要说明的是,由于国家统计局只公布了高新技术产业投资完成额的累计同比数据,因而采用固定资产投资完成额替代高新技术产业投资完成额,并采用高新技术产业投资完成额的累计同比数据换算得到各年度的高新技术产业投资完成额。

略基点。当前内需已经成为拉动我国经济增长的主要力量,其中最终消费对GDP增长的贡献率达到60%以上^①,不过从中长期走势来看,投资需求和消费需求均呈现下滑趋势,甚至在2020年前三季度,固定资产投资完成额和社会消费品零售总额累计同比增速分别跌至-6.13%和-12.53%,可见扭转内需下滑趋势具有现实迫切性。同时,需求侧管理还要在中期上促进消费升级,完善投资结构,通过需求升级牵引供应链和产业链发展。此外,供给侧结构性改革的长期性也需要需求侧管理兼顾长期的制度性改革任务。兼顾多阶段目标,要求需求侧管理比以往更加中性和适度,在运用当期政策解决紧迫性问题的同时,前瞻性地思考对中长期影响,把握政策力度,与供给侧结构性改革的力度和节奏紧密结合起来。

四、需求侧管理与供给侧结构性改革动态协同面临的关键问题

加快形成新发展格局,面临的主要问题是经济循环不畅。畅通经济循环,需要供给侧结构性改革和需求侧管理协同推进“打通堵点,补齐短板”,这里的堵点和短板主要指阻碍生产、分配、流通、消费各环节畅通循环的主要因素。这四大环节构成内需经济体系的完整系统,其中,生产和分配环节主要集中在供给侧,而流通和消费环节则主要集中在需求侧^[19]。需求侧管理需要与供给侧改革协同起来,这样才能重点解决阻碍流通和消费环节运行的堵点和短板。具体而言,目前存在四方面的堵点和短板。

(一)行业垄断和地方保护是阻碍要素流通的重要因素

我国一直致力于建设国内统一开放的市场,然而地方保护和行业垄断导致市场分割、竞争不充分的现象依然存在^[20]。《反垄断法》实施以来,我国显性垄断行为逐渐减少,但是更隐性的、更复杂的垄断和地方保护行为依然存在,成为阻碍要素流通的重要因素。2019年我国提出“要加快

建设统一开放市场,打破地域分割和行业垄断,营造标准互认的市场环境”。党的十九届五中全会强调,畅通国内大循环要打破行业垄断和地方保护。当前,部分地方政府长期利用行政补贴调控产业结构,行政干预的有形之手对市场的影响仍然较大,市场准入、技术壁垒和资本垄断在或明或暗中加重了行业垄断现象,区域间的经济竞赛则加剧了地方保护主义行为。因此,应该减少政府干预,调整产业政策,特别是要在完善产权保护和市场诚信体系建设上下功夫,缓解行业垄断和地方保护造成的要素流通不畅状况^[21]。

(二)流通环节的现代化程度不高是流通环节顺畅运转的主要短板

流通体系是畅通国内外经济双循环的“大动脉”,流通产业已经成为国民经济的支柱产业。产业升级和供给侧结构性改革的进一步深入,对流通环节现代化建设提出了更高要求,但目前我国流通环节仍然存在不少堵点,主要存在于两个方面:一是流通体系未完全覆盖所有经济环节。流通体系建设存在薄弱环节和盲点,缺乏对流通网络布局的顶层设计,特别是城乡流通体系发展不均衡,农村流通的“最后一公里”未完全打通。冷链物流、应急物流等专业流通服务存在明显短板,效率低、成本高问题较为突出,影响了产业链、供应链安全。二是流通体系的智能化、标准化、国际化程度不高,现代化建设滞后。当前流通业仍处于粗放型发展阶段,智能化水平不高,虽然行业竞争激烈,但服务同质化现象明显,特别是在低碳节能、绿色高效上对生产与消费的引导不足。此外,我国流通业标准化程度较低,国际业务占比少,缺少有国际话语权的代表性流通业企业。

(三)城乡融合程度不高、人口流动不畅是妨碍流通效率进一步提升的关键堵点

人口流动是否畅通关乎劳动力要素的配置

^①2019年第四季度投资和消费对GDP增长累计同比贡献率达到89.00%,其中消费累计同比贡献率达到57.8%。2015—2019年,消费年平均累计同比贡献率高达63.34%。

效率高低。我国人口流动长期存在农村向城镇转移的单向流动现象,一方面造成城市人口负担过大,另一方面又制约了农村发展,因而需要推动城乡融合发展,着力破解影响城乡融合发展的体制机制障碍,促进劳动力要素自由流动和公共资源合理配置^①。目前,我国城乡发展差距较大,人才过多集中于大城市,带动了生产资料过度向城市集中,这不利于农村的发展。特别是,户籍限制阻碍了劳动力向大城市周边流动,农村公共服务落后降低了农村对劳动力的吸引力。因此,需要进一步破除阻碍城乡融合发展和人口流动的堵点,努力缩小城乡发展差距和城乡居民生活水平差距,促进人口要素的合理配置。

(四)就业压力和收入预期不明制约了消费能力的提升和内需的扩大

稳定的就业决定了稳定的收入预期,稳定的收入预期决定了消费能力和消费意愿^[22]。中央提出的“六稳”方针和“六保”任务均把保障就业放在首位,表明保障就业和提高收入预期具有现实迫切性。当前,我国就业和收入方面主要存在如下问题:从总量来看,经济发展进入新常态,新经济增长动能尚在培育中,实现充分就业的压力日益增大;从结构来看,产业升级和产能转移增加了结构性失业和摩擦性失业,导致就业市场局部供不应求和传统劳动力淘汰压力大增的“冷热不均”现象。除了就业压力影响个人收入预期,导致消费需求下降之外,收入分配机制也不够完善,收入的二次分配中公平权重有待提高。当前居民收入增长与潜在消费需求不匹配,特别是,中低收入人群获得感不高,城乡收入差距扩大。解决好这些问题,是提升消费能力、扩大内需的重要前提条件^[23]。

五、需求侧管理与供给侧结构性改革动态协同构建新发展格局的着力点

构建新发展格局,需要针对上述短板和堵点畅通经济循环,从而形成完整的内需体系,进一

步释放内需潜力。内需体系建设需要从完善现代市场体系、现代产业体系、收入分配体系和消费体系入手,畅通生产、分配、流通、消费等环节。从供给侧来看,一方面,要加快完善科技和产业创新体制机制,提高金融服务实体经济能力和高质量实体经济供给能力,加快建设创新引领、协同发展的现代产业体系;另一方面,要坚持和完善社会主义收入分配制度,切实提高居民收入水平,建立和完善体现效率、促进公平的收入分配体系。从需求侧来看,一方面,要加快完善社会主义市场经济体制,深入推进要素市场化改革,加快构建统一开放、竞争有序的现代市场体系;另一方面,要加快完善促进消费的体制机制,挖掘国内消费潜力,在新型城镇化中加快消费转型升级、塑造新型消费体系^[24]。从需求侧管理来看,需求侧管理要与供给侧结构性改革协同发力,从而加快形成新发展格局。

(一)扩大中等收入群体规模,提高低收入群体收入

高收入人群拥有较强的支付能力,但边际消费倾向较低,而中低收入人群正好相反,其支付能力较弱或者不足,但具有较高的边际消费倾向^[25]。因此,我国应进一步加快收入分配制度改革,提高低收入人群收入。实际上,我国改革开放40多年以来一直朝着这一方向努力,特别是2020年是全面建成小康社会收官之年,我国如期实现了脱贫攻坚目标,使得全国7.5亿农村人口实现脱贫,提前10年实现联合国提出的减贫目标,取得了举世瞩目的成就。下一阶段,应该继续努力壮大中等收入人群规模,积极拓宽低收入人群的收入渠道,以有效增进社会总的消费规模。

^①2019年5月,中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系分“三步走”,着力破解影响城乡融合发展的体制机制障碍,促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置。

(二)促进区域和城乡协调发展,努力缩小城乡居民收入差距

我国一直以来都十分关注并且致力于缩小城乡居民收入差距,近年来取得了一定的效果。根据2020年《社会蓝皮书》,与2018年同期相比,我国2019年城乡居民收入差距进一步缩小,农村居民家庭收入增速为6.10%,高于城镇居民家庭5.40%的收入增速。缩小城乡居民收入差距、推进美丽乡村建设,需要加快乡村在生活基础设施以及医疗保障体系方面的建设。区域和城乡发展不协调是制约我国区域和城乡发展的重要问题。党的十八大以来,我国陆续推出了一系列政策措施,对区域和城乡协调发展进行谋篇布局,接下来,应该继续针对不同地区不同情况采取不同的政策措施,加快有关战略和政策措施的落地,优化资源和生产要素在空间上的布局,提高其利用效率。

(三)稳定就业并通过市场机制配置劳动力,完善和健全失业保障机制

就业的稳定是保障和促进经济社会稳定的重要前提,就业是最大的民生。在新冠肺炎疫情在全球蔓延、我国经济增长存在较大下行压力的大背景下,我国就业形势较为严峻。在稳定就业方面,一方面,要不断完善就业服务体系,消除企业与劳动力之间的信息不对称问题,打破阻碍劳动力自由流动的相关体制障碍,如农村转移人口的落户问题、租赁住房问题以及务工人员子女教育问题等;另一方面,要对特殊群体如转岗工人、农民工、退役军人等就业困难人群进行引导和管理,加快现代化职业技能培训体系建设,完善失业保障体系和失业风险预警机制,对于不能满足市场需求的劳动力,引导并且帮助其进行专项职业技能培训,使其适应劳动力市场需求的变化。

(四)完善社会保障体系,减缓居民在医疗、养老育儿、教育方面的压力

与发达国家相比,我国储蓄率一直处于高位,

我国目前储蓄率高达45%,仍处于全球首位,而同样是亚洲国家的日本仅为27%左右。我国储蓄率长期以来处于高位,除了受到我国传统相对保守思想文化影响之外,还与我国的社会保障体系不够健全有关。从经济学的角度来看,居民持有流动性货币(储蓄)的原因包括投机动机、交易动机、预防动机,我国居民储蓄率较高的原因更多是为了预防意外事件发生而进行预防性储蓄,也就是预防动机。从现实来看,我国长期以来存在“三难”(看病难、上学难、住房难),这些关系民生的问题若无法得到解决,居民就不敢消费、不能消费。以医疗问题为例,从2009年我国进行“医改”以来,至今已有十余年,但是根本性问题仍然没有解决,医疗需求与供给仍不匹配,大医院往往人满为患,自付比例仍高达40%,而基层医疗机构服务由于能力不足,往往是门庭冷落,就诊率较低^[26]。因此,要想提高居民的消费信心,扩大内需,政府必须加快构建多层次的养老保障体系,完善养老金配给机制,提高医疗卫生的服务水平,深化医疗保障制度改革。

(五)持续推进新型城镇化建设,加快城市流动人口的市民化进程

我国城镇化率2019年超过60%,根据国际标准,这意味着我国从乡村社会转型为城市社会。当一国基本进入城镇化后会对乡村的需求扩大,由此我国城乡融合发展在未来仍然具有较大空间。2019年也是我国乡村振兴计划落地见效的一年,出台了一系列相关政策,对城乡融合发展起到了很大的促进作用。据国家统计局数据显示,60%的城镇人口中仅有40%拥有城市户口,而剩余20%为农民工,大量的农民工难以享受到与城市居民相同的待遇,加之子女教育、未来养老、赡养父母等因素,农民工在城市仅仅进行维持基本生活的消费,而将大量收入转回农村进行储蓄或者宅基地改造,这就形成了农民工有财产却没有财产性收入的独特现象,由此也使得农民工群体的边际消费倾向相对较低。面对

这一问题,应该加快流动人口在城市安家落户的进程,保障农民工群体能够享受城市户籍带来的各种福利,推进基本社会保障、养老保险、医疗教育、公共设施等基本公共服务的均等化进程,同时加快培育以租代售的房屋租赁市场和长租市场^[27]。

(六)引导金融服务实体经济,大力发展战略性新兴产业,营造新供给创造新需求、新需求带动新供给的良好局面

形成经济高质量发展新格局有赖于国内国际双循环的畅通运行,健康稳定的实体经济则是实现双循环的坚实根基。金融是实体经济的血脉,要把握金融服务实体经济的战略定位,积极引导金融业健康发展,重点支持新供给创造和新需求引领,大力支持战略性新兴产业发展。当前阻碍我国金融业服务实体经济的关键性难题在于要素市场相对落后,要素分配效率低,以致资源配置扭曲。为此,迫切需要提高直接融资比例,增加与高成长、高风险资产相匹配的资金供给,满足科技含量较高但风险较大的初创企业、科技公司和战略性新兴产业的资金需求;要加快信用体系建设,提高金融企业的风险管控水平,有效甄别和淘汰落后企业和失信企业,更好地激发市场主体活力,推动供需两侧的高质量发展;要对金融体系进行结构性改革,重点优化金融支持创新、服务新兴产业发展的政策,充分发挥资本市场对于推动资本、新供给创造和新需求引领高水平循环的枢纽作用,逐步营造新供给创造新需求、新需求带动新供给的良好局面。

(七)优化投资结构,改善消费环境,加快培育和完善的内需体系

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,要加快培育和完善的内需体系。一方面,2015年以前,我国都是采用传统的负债型投资来扩大内需^[28],即主要通过大量投资于老基建来拉动经济快速增长,在此过程中,形成了较高的债务积累,投资效率不断下降。

在传统经济增长模式难以为继的背景下,我国提出了需求侧管理,其主要是将扩大内需重心从投资驱动转向消费驱动。新基建包括5G建设、人工智能、工业互联网、充电桩、物联网等,是下一阶段政府投资的新抓手^[29]。要提高对制造业在技术改造和生产设备更新换代上的投资,推进城市更新政策实施,对城镇老旧小区进行改造,加快相关配套基础设施(如电梯、光纤、水电气路)的建设。另一方面,坚持扩大内需这个战略基点,促进消费的转型升级,取消部分限制性购买政策,满足消费者消费需求。“十四五”规划建议中指出,对于汽车消费,要调整限购政策,满足汽车消费需求,从限购政策转移到注重管理使用上;同时,支持家电以旧换新、汽车下乡。此外,近年来我国碳中和等碳交易市场发展逐渐完善,绿色消费未来可期。优化投资结构,重点发展新基建,改善消费环境和支持绿色消费,是未来实施需求侧管理的重要内容。

(八)推动更高水平的对外开放和开放型经济新体制构建,形成国内国际双循环的经济高质量发展新格局

发展和依靠国内大循环的核心思想不是放弃国际循环体系,也不是搞自产自销,而是强调国内国际双循环相互促进的动态经济运行模式,其中,国内大循环是主体也是基础,国际循环是助力器和催化剂。持续推进更高水平的对外开放是联结国内国际双循环、激发双循环相互促进活力的不二选择。要从需求侧管理入手,激发国内消费和投资潜力,推动国内市场向世界市场发展,为世界各国创造更多的投资机会和合作机遇,吸引更多的跨国企业将高端产业链迁移到我国,促进我国产业升级,提高我国在国际价值链和产业链中的地位。更重要的是,除了扩大要素和商品贸易的规模和范围外,对外开放还要走向更深层次,加快构建开放型经济新体制,重点是转变政府职能,提高政府的现代化治理能力,通过数字化、智能化、负面清单等新型治理手段构建高

效便捷的市场环境。同时,还要加强国内国际双循环的法治保障,加快国内标准与国际通行标准的接轨,加大知识产权保护力度,强化法制建设,以构建制度型开放为根本抓手,为构建国内国际双循环的经济高质量发展新格局打下坚实基础。**Reform**

参考文献

- [1] 本书编写组.《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》辅导读本[M].北京:人民出版社,2020:45.
- [2] 黄群慧.从当前经济形势看“双循环”新发展格局[N].学习时报,2020-07-24(A6).
- [3] 徐朝阳,白艳,王韡.要素市场化改革与供需结构错配[J].经济研究,2020(2):20-35.
- [4] 高敏雪.国民经济核算与供给侧宏观经济观察[J].统计研究,2020(2):15-25.
- [5] 颜色,郭凯明,杭静.需求结构变迁、产业结构转型和生产率提高[J].经济研究,2018(12):83-96.
- [6] 郑江淮,宋建,张玉昌,等.中国经济增长新旧动能转换的进展评估[J].中国工业经济,2018(6):24-42.
- [7] 刘哲希,陈彦斌.“十四五”时期中国经济潜在增速测算——兼论跨越“中等收入陷阱”[J].改革,2020(10):33-49.
- [8] 牛志伟,邹昭晞,卫平东.全球价值链的发展变化与中国产业国内国际双循环战略选择[J].改革,2020(12):28-47.
- [9] JUN Z. Investment, investment efficiency and economic growth in China[J]. Journal of Asian Economics, 2004,14(5): 713-734.
- [10] 马晓河.供给侧结构性改革的实现途径[N].南京日报,2018-08-01(A11).
- [11] BON R. Comparative stability analysis of demand-side and supply-side input-output models[J]. International Journal of Forecasting, 1986, 2(2): 231-235.
- [12] 欧阳志刚,彭方平.双轮驱动下中国经济增长的共同趋势与相依周期[J].经济研究,2018(4):32-46.
- [13] 黄新华,马万里.从需求侧管理到供给侧结构性改革:政策变迁中的路径依赖[J].北京行政学院学报,2019(5):53-58.
- [14] 张杰,金岳.我国扩大内需的政策演进、战略价值与改革突破口[J].改革,2020(9):15-26.
- [15] 孙长荣.国有企业的管理与改革[J].改革与战略,2004(2):108-110.
- [16] 郭凯明,王藤桥.基础设施投资对产业结构转型和生产率提高的影响[J].世界经济,2019(11):51-73.
- [17] 王勇,沈仲凯.禀赋结构、收入不平等与产业升级[J].经济学(季刊),2018(2):801-824.
- [18] 秦荣生.我国经济治理应在多重目标中寻求动态平衡[N].人民政协报,2019-12-17(5).
- [19] 徐奇渊.双循环新发展格局:如何理解和构建[J].金融论坛,2020(9):3-9.
- [20] 叶林祥,李实,罗楚亮.行业垄断、所有制与企业工资收入差距——基于第一次全国经济普查企业数据的实证研究[J].管理世界,2011(4):26-36.
- [21] 杨继东,杨其静.制度环境、投资结构与产业升级[J].世界经济,2020(11):52-77.
- [22] HENDREN N. Knowledge of future job loss and implications for unemployment insurance [J]. American Economic Review, 2017, 107(7): 1778-1823.
- [23] 杨继军.刘易斯转折点、国民收入分配结构与中国经济内外再平衡[J].财贸经济,2015(10):45-58.
- [24] 黄群慧.以更高层次改革推动构建完整内需体系[N].经济日报,2020-10-27(A1).

- [25] FISHER J D, et al. Estimating the marginal propensity to consume using the distributions of income, consumption and wealth [Z]. Working Papers, 2019.
- [26] 董志勇, 赵晨晓. “新医改”十年: 我国医疗卫生事业发展成就、困境与路径选择[J]. 改革, 2020(9): 149-159.
- [27] 张占斌. 新型城镇化的战略意义和改革难题[J]. 国家行政学院学报, 2013(1): 48-54.
- [28] 郭凯明, 潘珊, 颜色. 新型基础设施投资与产业结构转型升级[J]. 中国工业经济, 2020(3): 63-80.
- [29] 李晓华. 面向智慧社会的“新基建”及其政策取向[J]. 改革, 2020(5): 34-48.

Dynamic Coordination of Demand-side Management and Supply-side Structural Reform under the New Development Pattern

HUANG Qun-hui CHEN Chuang-lian

Abstract: In the increasingly complex situation at home and abroad, to build a new development pattern, we need to adhere to the main line of supply-side structural reform, pay attention to demand-side management, and realize the dynamic coordination of demand-side management and supply-side structural reform, which is the latest refining and unification of theoretical innovation and practical experience of China's macroeconomic regulation and control. Under the new development pattern, the coordination of demand-side management and supply-side structural reform should achieve the following three points: first, it should keep close to the supply-side structural reform to achieve more accurate and effective; second, it should maintain "dynamic coordination" to be more active and promising; third, it should take into account the full cycle objectives to maintain moderate. From the four links of production, distribution, circulation and consumption, the blocking points and short boards of demand-side management are concentrated in the latter two links. Policy makers can start from eight aspects, focusing on breaking through and making up the blocking points and short boards in circulation and consumption, focusing on the dynamic coordination of demand-side management and supply-side structural reform, and building a new development pattern with domestic circulation as the main body and domestic and international double circulation promoting each other.

Key words: new development pattern; demand-side management; supply-side structural reform

(责任编辑: 罗重谱)