

2020年第10期(总第335期)

辽宁省财政科学研究所  
辽宁省财政学会

2020年12月30日

## 本期主题：国内大循环

[按]2020年5月23日习近平总书记在看望政协委员时强调，我国要逐步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。2020年10月召开的十九届五中全会，把“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”纳入《十四五规划建议》。加快构建新发展格局，标志着我国经济方式的战略转变。本期以“国内大循环”为主题，主要参考了中国人民大学贾根良教授的相关研究成果。贾根良教授在2008年国际金融危机之后，就提出了经济发展模式加快从“国际大循环”向“国内大循环”转型的战略规划。因他的研究思路不同于普世主义的西方主流经济学被视为异端，但他基于“国家的”经济理论研究思路，由于契合了变局中的国家利益受到非主流经济学界和实务界人士的欢迎。贾根良对于“国内大循环”的理解，与当前流行的观点有许多不同之处，本期主题从另一个角度(不同于西方主流经济政策的解释语境)理解我国“双循环”经济发展新格局，以期拓宽认识，对实际工作所涉及的宏观背景的理解有所借鉴。

### 经济发展方式的战略转型： 从“国际大循环”到“国内大循环”

经济发展方式的转变不仅起源于外部环境的急剧变化，而且也是革除原有经济发展方式所存在弊端的内在要求。由于我国“两头在外、大进大出”的国际大循环经济发展战略(或出口导向型发展模式)是原有经济发展方式的重要基础，深刻认识国际大循环经济发展

战略的致命弊端是加快转变经济发展方式和探索中国经济发展新战略的重要基础。

## 一、国际大循环经济发展战略的弊端

国际大循环经济发展战略一词始见于王建 1987 年在新华社内部刊物《动态清样》上发表的文章《走国际大循环经济发展战略的可能性及其要求》，该文提出的战略构想及其理论被推荐为 2009 年中国经济理论创新奖的候选理论。按照推荐者的看法，王建提出的这种战略对中国“两头在外、大进大出”的出口导向型经济发展模式的形成产生了明显影响。但是，国际大循环经济发展战略对中国经济的正面影响不能被高估，因为大约在 20 世纪 90 年代中期以前，我国主要是依靠内需而非“国际大循环”而发展的，所谓“中国经济奇迹”就是在那时奠基的；只是在 20 世纪 90 年代中期以后，特别是加入 WTO 以来，国际大循环经济发展战略才得到了充分的实现。2008 年国际金融危机爆发后，“两头在外、大进大出”的出口导向型经济发展模式的致命弊端已经充分暴露。

我国实行的以发达国家市场，特别是美国为主体的出口导向型经济实际上是对东亚“四小龙”机械的和教条的模仿，出口导向型经济发展道路给中国带来了严重危机。第一，由于跨国公司模块化生产、发达国家对国际贸易的垄断结构和美元霸权的支配性影响，国际大循环经济发展战略使我国在国际分工中被锁定于产业低端的依附地位，我国经济虽然高速增长，但已经无法再像战后日本和韩国那样使全体国民福利得到普遍提高。第二，与国际大循环经济发展战略的初衷相反，“大进大出”不仅没有解决沿海与内地之间的矛盾，反而导致了资金、资源和劳动力被虹吸到沿海的出口导向型部门，造就了畸形的外向与内需相分割的“二元经济”，导致内需长期无法启动、民族企业的投资机会被外资挤占并引发严重经济泡沫。第三，这种战略不仅没有沟通农业与重工业之间的循环关系，反而造成了重工业的低端产品产能过剩和高端技术被跨国公司所垄断的局面，并成为高等教育没有出路、城市化发展严重滞后、“三农问题”成为死结和就业问题日益严重的主要根源。

从英国重商主义到日本古典发展主义模式，落后国家脱贫致富的国际环境一直没有发生根本性的改变。但自 20 世纪 80 年代，特别是 90 年代以来，国际经济环境出现了两个重大的结构变化：一个是全球产业价值链分工的出现，另一个则是美元霸权的形成。

跨国公司全球产业价值链的迅速扩张使发达国家与发展中国家之间的国际分工发生了变化。首先，工业制成品的产品研发与制造之间的分工。跨国公司通过“归核化”战略把制造的非关键性环节外包给发展中国家，这种外包活动使得制造业的核心部件与其他生产环节在国家层次上发生了分离：发达国家从事高创新率、高水平进入壁垒和高附加值的核心部件生产，而发展中国家则从事惯例化的、低附加值和几乎没有进入壁垒的劳动密集型生产环节。其次，全球产业价值链的分工出现在工业制造过程的原料采购、物流运输、订单处理、批发经营和终端零售等诸多环节，以及服务业和农业之中。由于对全球产业价值链的掌控，跨国公司一直把发展中国家全面压制在低附加值活动中。相对于从英国重商主义一直到日本古典发展主义模式的五百年经济史来说，对于国家富裕至关重要的报酬递增的高质量经济活动不再局限于工业领域，也不再局限于所谓的高新技术产业，它广泛地

存在于通常被人们看作是中低技术的产业如服务业、传统工业和农业的某些环节中。掌控高端产业及其技术是步入发达经济的必由之路，而我国不可能按照所谓雁阵模式，在出口导向型经济中按照比较优势通过产业的逐步升级达到高端产业的，因为发达国家没有办法为我国的高端产业提供庞大的市场，他们也决不会为我国高端产业的发展提供市场，相反，跨国公司总是要千方百计地把中国压制在价值链的低端。

在美元霸权的支配下，我国“大进大出、两头在外”的经济发展战略使我国成了发达国家特别是美国剥削和掠夺的对象。出口导向型经济发展模式在过去曾是重商主义时期的英国和战后日本以及东亚“四小龙”成功发展的道路，但是，美元霸权的出现已经彻底颠覆了出口导向型经济的性质：美国生产不被任何实物支撑、只由美国军事力量支持的美元纸币，而世界其他国家生产美元纸币可以购买的产品。按照美元霸权的逻辑，只有在其他国家通过出口导向型经济对美国贸易存在着持续出超的情况下，美国才能通过印刷美元纸币，不劳而获地坐享别国的劳动成果。在这种情况下，出口导向型经济出口的越多，积累的美元储备就越多，被剥削和被掠夺的程度就越严重。

## 二、化危为机：中国外向型经济发展战略转型的必然

1.2008年金融危机之后我国的外向型经济发展模式就已经走到了尽头。早在2008年美国金融危机导致的世界经济大萧条已经使我国“大进大出、两头在外”的发展模式走到了尽头。历史经验表明，当发展中大国遭遇重大外部需求危机时，对难以为继的外向型经济发展模式修修补补是无济于事的。对于我国经济发展来说，这种外向型经济发展模式无疑是弊大于利的，它不符合我国长期发展的根本利益。我国早在十多年前就提出了启动内需的口号，却一直难以实现，这就说明，由于路径依赖，外向型发展模式不具备改弦更张的自我变革的动力。

2.中美贸易摩擦凸显了加快向新模式转型的必要性。2018年中美之间发生剧烈的贸易摩擦。从2018年12月1日以后的中美贸易谈判可以看出，美国是以不再将来自中国的2000亿美元产品的关税从10%提高至25%，作为与中国进行贸易谈判条件。从这一点来看，中国出口导向型经济在这次中美贸易摩擦中再次遭遇重创：如果不是我国对美大量贸易顺差的“出口导向型经济”，美国就不可能以此作为要挟，对中国国内经济事务进行无端的干涉。低端产品出口的大量过剩遭到了许多国家保护主义措施的任意宰割，日益暴露出它对我国国际竞争力的严重损害和失去抵御外部风险能力的严重弊端。我国的出口导向型经济在中美经济战中再次遭遇重创将迫使我国不得不再次被动地进行转型：降低对出口特别是对美出口作为增长发动机的依赖，将经济发展的动力在更大程度上转向内需市场。

3.国内大循环的正式提出。在世界经济格局深刻变化的背景下，新冠肺炎疫情全球蔓延，给全球经济带来了严重的冲击。随着全球供需大幅度减少，国际金融市场动荡以及国际政治冲突加剧，“逆全球化”的趋势更加明显。2020年5月23日，习近平总书记在看望政协委员时强调，我国要逐步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。7月30日中央政治局会议再次强调，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。10月召开的十九届五中全会，把“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”纳入了《十四五规划建议》。加快构建新发展格局，为我国在不确定的世界环境中谋发展提供了新思路，标志着我国经济方式的战略转变。

## 国内大循环的整体思路： 基于世界政治经济趋势的分析

### 一、总体判断：21世纪世界经济大萧条的四大新根源与变化的三大趋势

2008年的国际金融危机已经演变成为21世纪的世界经济大萧条，发生于21世纪10年代的这次世界经济大萧条不会亚于20世纪30年代的大萧条。这次大萧条也更难以度过，原因就在于导致这次大萧条的四个新根源是20世纪30年代的大萧条所不具备的，这就是金融资本对产业资本史无前例的支配和控制、债务经济、美元霸权和跨国公司对世界经济的支配。这四个新根源不仅难以治理，而且它们也将使解决作为大萧条基本根源的贫富两极分化问题比20世纪30年代更加困难，合在一起构成当前世界的五大结构性失调：第一，资本与劳工之间收入分配的严重两极分化，导致了有效需求的严重不足；第二，金融资本对产业资本史无前例的支配和控制，它把投资引向了金融赌博，对生产企业产生了短期视野的压力，堵塞了目前所有国家通过恢复实体经济的支配地位从而实现经济增长的道路；第三，债务经济，这不仅表现为美国许多家庭借债消费，从而成为美国“次贷”危机的重要根源，而且这种债务经济也使美国、欧盟和日本等陷入了主权债务危机；第四，美元霸权是世界经济动荡的主要根源。美元霸权建立的是一种类似于古罗马的掠夺和剥削体系，美国不仅靠发货币剥削世界各国人民，而且这种剥削行为也导致了美国产业空心化、大量失业和中下层的贫困化。第五，跨国公司对世界经济的支配。跨国公司把制造业大量地转移到发展中国家，不仅导致了发达国家的失业率高居不下和中下层收入的停滞不前，而且也导致了发达国家与发展中国家之间的差距日益扩大。这五大结构性失调导致了世界经济的大萧条，从而造成了世界经济的发展具有不可持续性。

2008年国际金融危机爆发后的世界处于一个重大的转折时期之中，为了解决21世纪10年代的世界经济大萧条，世界经济乃至各国经济亟需重大的制度改革。这种改革主要体现在三个方面：第一，各国都要以民生为推动经济发展的驱动力，缩小劳工和资本之间的收入差距；第二，从金融经济向实体经济的转变，各国都要削弱金融资本对产业资本的支配力量，缩小金融资本与产业资本之间的利润率差距；第三，各国都要采取保护以99%的中下层收入者利益为代表的国家保护主义措施，这包括破除美元霸权和抑制跨国公司对世界经济的支配作用，恢复国民经济对国际贸易的优先地位。因此，经济全球化发展到今天，实际上已经演变成了只有利于国际垄断资本而对各国劳工不利的状态。由于跨国公司对世界经济的垄断性支配结构，它通过“两头通吃”的方式把绝大部分收益都集中在了垄

断资本的手中：一方面，跨国公司通过卖主垄断排除了在最终产品市场上的竞争；而另一方面，它同时又在生产者市场创造了买主垄断，迫使发展中国家生产者的产品价格不断被压低，其结果是：技术进步的成果基本上大都以利润形式转移到了世界经济中作为中间商的跨国公司手中，这不仅没有增加发达国家消费者的购买力，而且也导致了广大发展中国家的工人和农民的收入长期停滞、甚至下降。这就是为什么在国际金融危机爆发之前我们可以观察到：在世界贸易高速增长的同时，各国劳动者的收入增长缓慢。跨国公司不仅造成了发展中国家、而且也造成了发达国家的内需严重不足，是资本与劳工之间收入分配严重两极分化的重要成因。因此，要解决 21 世纪的这次大萧条，世界各国都必须恢复国民经济优先于国际贸易的基本原则。

## 二、国内大循环：中国经济发展战略的革命

经济活动的质量是国富国穷的决定性因素。如果不是通过掠夺性地开发自然资源，也不是通过掠夺别的国家，那么一国的社会各阶层的共同富裕和社会和谐取决于什么呢？只能取决于通过科技进步开发大自然所带来的租金分享，而只有高端产业才是科技创新的载体，但我国按照比较优势理论所从事的劳动密集型产业几乎没有创新机会，是低质量的经济活动，当我国把这些高质量生产活动及其创新收益拱手让渡给发达国家的时候，社会各阶层收入提高和共同富裕就成了无源之水和无本之木了，政府就必然要与民争利，资本家就必然要压榨工人，因此，就必然会在利润、工资和税收之间相互倾轧。

借鉴历史上发达国家脱贫致富的经验，中国必须转向国内大循环的战略方针，这包括：第一，抓住高端产业和各产业价值链的高端环节，特别是要把资本货物工业，也就是马克思所说的生产资料工业在国际经济中的领先地位作为奋斗目标。第二，提高关税保护水平，停止加入 WTO 政府采购协议的谈判，拒绝在中国推广转基因农产品技术。第三，停止引进外资和回购外资企业。第四，重新恢复国民经济平衡发展的基本方针，其目的是为我国高端产业和各产业价值链的高端环节创造国内市场。第五，严格限制乃至禁止原材料和不可再生资源出口，并把资源型外资企业全部收归国有。第六，中国最大的“比较优势”在于丰富的人力资本和潜在的科技优势而非廉价劳动力，这为中国开发这种最丰富的要素禀赋并崛起为世界科技创新第一大国创造了难以匹敌的优势。第七，以国内经济大循环为特征的内向型经济发展战略要以工人农民的收入增长为引擎。第八，大力发展国内区际分工和区际贸易，以开发中西部为重点，工业中心向中西部转移。第九，内部改善，国内经济大循环战略需要我国在国内流通体制、基础设施、打破地方保护主义等内部环境的改善上痛下苦功。

## 三、金融保护主义和建立国际经济新秩序

与我国国内大循环经济发展新战略相配合，我国需要实施金融保护主义和建立国际经济新秩序的对外经济发展新战略。我国深陷“美元陷阱”的主要根源在于出口导向型经济，在于实体经济。因此，如果没有终结我国出口导向型经济，那么，在纸币经济的时代，无论是储备货币多元化，还是不切合实际的建立与主权脱钩的世界货币都无法解决美元霸权

问题。要解决美元霸权问题，就必须破除对出口导向型经济或外向型经济的迷信，就必须重走内向型经济的道路。金融保护主义是应对货币战争的根本性措施，为了避免美元霸权和金融自由化对经济的掠夺，我国应该继续实行资本项目管制，严禁国内企业到海外上市，严厉打击热钱活动，为主权信贷的实施创造条件。主权信贷是与美元霸权相对立的，我国具有广阔的市场，主权信贷具有得天独厚的条件。

中国人口众多，人均资源和能源相当匮乏，而许多发展中国家资源丰富和人口“稀少”，如果我国抓住以纳米、生物、新能源和新材料等为主体的第六次技术革命浪潮，在高端产业建立起全面和绝对领先地位，那么，这就使我国丰富的人力资本和科技资源与自然资源丰富的发展中国家之间具有了很强的经济互补性，因此，以中国为龙头，建立一种以俄罗斯、广大发展中国家和欧盟等为统一战线的国际经济新秩序对我国就显得极为必要。

## 国内大循环的第一层含义： 主权信贷+财政赤字政策驱动国内大循环

我国的贸易顺差是国内居民消费不足和企业部门投资不足所导致的，是有货币支付能力的有效需求不足的产物，从而使净出口产品所代表的实际经济资源在国内得不到“就业”，所以采取了通过国外需求消化这些实际经济资源所生产出来的过剩产品(净出口产品)的做法，而人民币汇率定值过低和出口退税则更加强了国内的有效需求不足。除了采取渐进提高人民币汇率定值并逐步取消出口退税措施外，政府还需要通过增加财政开支提供基础货币供给(现金和准备金)，以购买这些实际经济资源转产国内适销对路的产品，确保有货币支付能力的有效需求与生产能力相一致。

### 一、改革人民币基础货币发行机制

我国货币发行制度存在两个严重的缺陷：一个是外汇占款发行人民币基础货币，另一个则是在外汇占款发行人民币基础货币自 2014 年以来所占比例逐渐下降的情况下，中国人民银行至今仍没有逐步转向通过吞吐国债调节基础货币供给，这严重地制约了中央政府通过赤字开支调动国内闲置资源和调控国内经济的能力。

从 1994 年至 2013 年，外汇占款深刻地改变了我国的货币发行机制。特别是从 2003 年至 2013 年，人民币基础货币几乎完全是以美元为基础发行的，形成了事实上的“美元本位制”，人民币信用本位制受到严重损害。这表明我国的基础货币发行基本上已经是美元等外汇为保证，国内信贷渠道基本关闭。一些学者将之称作人民币货币发行机制的美元化，这意味着人民币没有为内需提供信贷。丧失运用主权信贷发展国内经济的能力，这不仅是造成我国基础设施建设严重缺乏资金、地方政府债务问题严重和总体债务率高企的主要原因，也是导致我国货币金融领域在 2009 年-2014 年出现诸多乱象的根本原因。

人民币基础货币的发行机制问题是国家财政金融制度的根本性问题。作为不兑换货币，主权货币最突出的特征就是：中央政府拥有为国民经济体系提供货币供给的垄断权，这是

货币发行权作为国家主权的重要表现。在美国等一些国家，中央银行主要是通过二级市场上购买财政部出售给私人的国债作为抵押发行基础货币，国债则是因中央政府的赤字开支而发售的。在我国，按照《中国人民银行法》第二十三条的规定，中国人民银行也可以像美国和日本的央行一样通过在二级市场上购买财政部的国债作为抵押发行基础货币。但由于外汇占款在 2003 年-2013 年成为基础货币发行的主渠道，其占比高达 95%，我国央行在二级市场上通过购买国债发行的基础货币可以忽略不计，央行用外汇占款替代了购买财政部国债发行人民币的机制。从根本上来说，除了热钱流入增加外汇储备外，外汇占款成为人民币基础货币发行的主渠道的根本原因在于，我国从价值链低端通过加工贸易加入国际分工和大规模引进外资为特征的出口导向型经济发展模式。

1995 年 3 月通过、2003 年 12 月修订的《中国人民银行法》第二十九条规定，“中国人民银行不得对政府财政透支，不得直接认购、包销国债和其他政府债券。”制定这条法律的主要理由是为了避免严重的通货膨胀。表面上来看，这是一项预防通货膨胀的合理规定，关闭了政府主动超发货币之门，一些学者也将其看作切断央行向财政透支的制度安排，是央行独立的制度保障。但实际上这个规定使人民币主权货币的性质受到严重损害，使中央政府根据经济发展和其他需要自主发行与回收人民币的能力受到严重制约。在 2008 年国际金融危机爆发后，我国因外汇占款被迫大量发行人民币导致的通货膨胀，特别是房地产价格暴涨，其危害性已经远远超过 1995 年之前的通货膨胀。《中国人民银行法》第二十九条的规定是在表面上学习美国做法的结果。实际上，在美国，联邦政府财政部已经通过相关制度安排绕开了央行法禁止央行直接购买国债的障碍，通过创造货币的方式进行赤字支出，这与财政部直接将国债卖给中央银行没有本质区别。也就是说，在被奉为央行独立典范的美国，美联储实际上是不独立的，“中央银行独立”是一个伪命题。

我国财政部财政开支没有必要再像美国和日本的央行一样全部通过央行在二级市场上购买国债作为抵押发行基础货币，可以直接将国债卖给央行发行一部分“无息货币”，因为财政部和央行都是国家机构，国债计息只是形式，其净利息收入最终要上交国库。同时，财政部仍可以在一级市场上将国债发售给私人部门，因为按照西方发达国家的经验，国债是央行利率调控机制中最重要的货币政策工具。央行要通过国债的买卖维持其合意的利率目标，同时它也为私人部门提供了金融投资的机会，因为在封闭经济条件下，一国的国债规模大致上等于私人部门的净金融资产，国债发行给私人部门是后者储蓄增长的基础。因而，国债市场是金融市场的重要基础，决定着金融市场的深度。

修改《中国人民银行法》第二十九条，使中国人民银行可以直接通过认购和包销一部分国债发行基础货币，这不仅将会为中央政府节省相当大一笔公债利息费用，而且将为中央政府实现公共目标提供大得多的操作空间。中国人民银行通过再贷款和抵押补充贷款无法达到这种金融改革的目标，而目前通过质押式回购(封闭式回购)的操作方式在二级市场上吞吐国债提供基础货币的数量是极其有限的，应该加大国债发行规模，降低再贷款和抵押补充贷款提供基础货币的比例，这应该成为人民币基础货币发行机制改革的方向。同时，

通过买卖国债吞吐基础货币作为主要的货币政策工具对流动性进行调节，也应该是人民币货币政策工具改革的方向。同时，中国人民银行在二级市场上买卖国债的规模可以与财政部在一级市场上发售国债的规模相匹配，这样就不会造成国债市场的大幅波动和国债利率的提高。

## 二、财政赤字政策驱动国内大循环

1. 西方发达国家赤字开支的本质。大多数经济学家和政策制定者相信政府的财政赤字必须削减，即使在美国和欧洲也是这样。在欧洲，1992年2月7日欧共体12国外长和财政部长正式签订的《马斯特里赫特条约》规定，欧元区内各国都必须将财政赤字率(即赤字规模/GDP)控制在3%以下，并且把降低财政赤字作为目标。同时，各成员国必须将负债率(即政府债务/GDP)保持在60%以下，上述两条就成为其他欧盟国家加入欧元区必须达到的重要标准，随后该标准就逐渐变成了国际公认的政府债务的红线指标，尤其是国际评级公司在对一个国家主权债务进行评级的时候。但是，3%的赤字率和60%的负债率标准的科学性受到了质疑，因为“3%的赤字率、60%的负债率标准是不科学的”，“不利于经济增长和改革”。

货币本质上是一种债务—债权关系，主权政府有权发行自己的主权货币，该货币就是中央政府(包括财政部和中央银行)的负债。美联储资产负债表清楚地表明，美国政府发行的美元是其负债，资产则是发行美元时作为抵押的以美国税收作为保障的国债，按照货币是一种债务—债权关系的理论，美国财政部现在的国债就构成了美元的基础，这被称作是货币的“国债本位制”，而美国国债则是美国政府赤字开支的产物：“政府出售的国债大致上在数量上等于其财政赤字。”实际上，虽然《马斯特里赫特条约》规定了3%的财政赤字率，但对欧盟各国并没有约束力。希腊以及欧盟其他国家爆发主权债务危机原因并不在于其高赤字率，而是在于欧元并非其主权货币。对于欧盟各国来说，由于没有货币发行权，欧元实际上相当于外国货币，如果赤字率高过经济增长率，税收将不足以偿还债务，爆发债务危机是必然的。然而，对于具有货币发行权的主权国家来说，3%的赤字率和60%的负债率标准是武断的，既没有科学根据，也没有得到经验事实的支持，财政赤字率究竟多高应该根据实际情况确定。日本在1994年至2005年长达12年里年平均财政赤字率高达6.62%，英国和美国在国际金融危机爆发后的5年间财政赤字率平均每年分别高达8.15%和9.6%，在这些国家，既没有发生通货膨胀，也没有产生主权债务危机，却对英国和美国应对国际金融危机发挥了积极的作用，原因就在于中央政府对货币发行权的垄断。

2. 财政赤字不是恶魔。目前流行的“政府财政赤字即恶魔”的理念是错误的，因为在其概念中，财政赤字开支的去向不见踪影。政府财政赤字在提高国内私人部门的收入和“藏富于民”的同时，并没有神秘地消失，而是提供了免费或极低收费的基础设施、核心技术、人力资本投资(如教育、医疗保障等)等公共产品，提高了生产力。货币主权得到真正保证的国家使用本国货币任何形式的支出并不存在资金的约束，政府开支的真正边界是本国真实的资源约束，当所有资源被调动起来之后，额外的政府支出只能导致通货膨胀。当国内



需求不足时，中央政府可以通过在扩大供给和增加需求两方面扩大开支，支持有成长前景并且吸收就业的产业部门，从而拉动就业，增加收入和扩大内需。在国内存在过剩的生产性资源的情况下，没有必要通过低估本币价值和采取出口退税的措施将其输送到国外，被外国政府的赤字开支所利用。因此，货币是中央政府调动国内闲置资源、调控国内经济有效的主动的手段，这种手段是任何主权政府都可以具备的。为了应对新冠疫情带来的巨大挑战，为农村基础设施建设、中国版绿色新政和新基建提供巨额公共投资的资金保障，消化由于疫情阻断外销而导致的大量生产过剩，我们就必须打破“政府财政赤字即恶魔”的理论迷信，解放财政生产力，这是实施国内大循环经济发展战略的题中应有之义。

3. 财政赤字开支如何解决有效需求不足问题。财政赤字开支可以通过增加基础货币供给，解决有货币支付能力的有效需求不足问题，它把原先用于净出口的资源转变为国内生产力。财政赤字开支可以通过提高公费教育开支比例、提高医保中的公共开支比例，将其货币供给提供给教育部门、公共卫生保健系统，这些部门将会按需吸收上述过剩经济资源。公费教育开支和公费医疗比例的提高程度与居民有货币支付能力的提高呈正比例变化，使居民有货币支付能力的消费需求不足问题得以解决。财政赤字开支还可以通过国家实验室、私有企业和国有企业将货币供给投入核心技术研发，投入基础设施建设，如免费高速公路建设和急需资金的农村基础设施建设，它们也会按需吸收过剩的生产性资源，这将大幅度降低私人部门投资的不确定性和成本，提高其赢利能力，投资不足问题也可以得到解决。

4. 严控地方政府赤字和债务。货币发行者与货币使用者的本质不同，导致了中央政府与地方政府在财政可持续性上的根本性区别。作为货币使用者，地方政府与私人部门一样，都必须受到预算硬约束的严重制约。目前已有研究证明，地方政府债务占全部政府债务比例越高，政府债务的风险就越大。因此，应该严控地方政府赤字和债务，逐步降低地方政府债务占总债务的比例。中央政府要承担起更多的社会开支的责任，同时也要承担起公共基础设施建设相当大部分的开支。

## 国内大循环的第二层含义： 国民经济平衡增长提供互补性需求

政府财政赤字在推动我国从国际大循环向国内大循环的战略大转型中发挥着关键性作用。但在这种战略大转型完成后，政府财政赤字作为内需发展新引擎的作用不应被夸大。在国内消费和投资两旺的情况下，国民经济各部门之间相互提供需求就可以形成国内大循环的良性循环，财政赤字的作用就会有所下降。这就涉及国内大循环经济发展战略的第二层含义，即贸易平衡之下国民经济各部门之间的平衡增长。为了应对新冠疫情所导致的外需急剧下降，避免美国因应对新冠疫情而通过大规模货币发行掠夺我国实际经济资源，我国迫切需要通过国内经济结构的重大改革，通过在乡村振兴战略、各产业核心技术创新、新基建和绿色新政与原先用于出口的廉价工业制成品之间建立互为市场的良性循环。

## 一、国民经济平衡增长

在我国全面融入经济全球化的过程中，在国内市场分割的情况下，无论是劳动密集型产业还是资本密集型产业，无论是消费品工业还是装备制造业，都一窝蜂涌向海外市场，却忽视了它们之间相互提供需求的重要性，其结果是大多数制造业低端产品产能大量过剩，而装备制造业等高端产品却大量进口，导致产业结构严重失衡。这不仅使我国抵御外部冲击的能力大幅度下降，也是造成内需不足的一个结构性根源。

我国国内大循环战略的最终目标就是要转向内需主导型的工业化战略(即工业产出为国内市场生产)。建立独立自主的资本品创造部门以及国内资本品使用部门为其发展提供市场是扩大内需战略的两个决定性条件。因此，“调结构”需要通过调整国内外产业间供求关系从而使国内生产者之间通过提供互补性生产需求推动产业升级的问题。

一是解决我国价值链低端工业制成品在我国出口结构中“一支独大”的问题。首先，大幅度减少出口退税，并尽快取消出口退税。其次，大力压缩产业价值链低端环节和低端产业的产能规模。再次，逐步实施禁止不可再生资源出口的资源战略。

二是对资本品工业高端产品实施进口替代。这将为我国资本品创造部门的自主创新提供广阔的平台，而且，生产性服务业也将因此得到更快的发展；与此同时，大幅度减少大豆、玉米等大宗农产品进口，并恢复此类商品的国内生产规模。

## 二、国内经济一体化

我国积极参与世界经济一体化，除了国际有利环境因素外，也与国内经济一体化严重滞后直接相关。一方面，国内运输成本高昂，商业流通体制不畅，致使大量企业具有“出口倾向”。在国内商业流通体制上，沉痾日久的“潜规则”通过垄断流通渠道侵占了生产企业的大部分利润，导致国内市场产品销售价格高于海外市场，造成大量外贸企业宁可薄利经营也不愿开拓国内市场。另一方面，我国地方保护主义严重，助长外资企业占领国内市场，内资企业“被迫出口”。出口比获得国内订单更容易的现状，迫使很多国内企业不得不走出口的路子，这从长远看不利于国内市场健康持续发展。因此，要以改革促内需，推动国内经济一体化：

1.逐步停止修建收费公路和收费高速公路，已建成的绝大部分要制定计划转变为免费公路。在基础设施上公共投资所获得的回报，不能以产生的直接经济效益来衡量，而应按其在降低整个经济总体成本上的作用来衡量。公共投资目的是降低基础设施的服务价格，进而使生活和商业经营成本最小化，降低商业流通成本和商品价格，提高国内市场运转的整体效率和竞争力，推动内需市场持续发展。

2.推进体制改革，打破地方保护，构造国家产业价值链，推动国内经济一体化深入发展。我国应在国内经济一体化方面加强顶层设计，积极推动财税、流通等体制改革，使企业能够通过兼并重组等方式自主发展成为综合型大型企业，从而打造由本土企业控制高端环节和流通渠道的国家产业价值链。这是从根本上实现由国内企业掌握渠道控制权和价格定价权，并大幅降低商业流通费用的基本途径。

3.以开发中西部为重点，大力发展国内区际分工和区际贸易。推动工业中心向中西部地区转移，不仅有助于改变我国高端产业过于集中在沿海地区的不合理状况，也是发展国内多样化水平分工、推进国内经济一体化在空间上纵深发展、开发中西部内需市场巨大潜力的要求。通过发展区域间多样化水平分工，推动东部和中西部之间的国内经济大循环。

## 国内大循环发展战略实现的关键： 新型举国体制

### 一、美国的网络型举国体制和产业政策

1.美国的网络型举国体制。举国体制并非我国独有，而且与军工密切相关。美国曼哈顿工程和阿波罗登月计划也属于高度集中的举国体制。但美国在二战后高科技霸主地位的形成却是来自另一种相当不同的举国体制——相对分散的网络型举国体制。1957年10月，苏联先后将“伴侣号”等两颗卫星成功送入太空，美国为之举国震惊，朝野陷入紧急状态。在这个事件的巨大冲击下，美国改组其军工体制，成立了对其颠覆式创新产生重大影响的国防部高级研究计划局(DARPA)，构建了超越传统国防或军工概念的“国家安全政府部门”体制。美国的“国家安全政府部门”以国防、军事和情报机构为核心，不仅包括国防部(含三军部门)、国家宇航局和国土安全部，也包括能源部、国家科学基金会和国立卫生研究院等部门。这种军民融合的体制将信息、生物、能源、纳米和材料等几乎所有高科技研究都纳入了“国家安全政府部门”的管辖范围，形成了市场经济体制下相对分散的网络型举国体制。

美国国防部高级研究计划局不是一般的行政管理机构，也不是类似美国国家科学基金会的科研管理机构，而是独立于政府职能部门，由顶级科学家和工程师等内行构成的有预算自主权的政府机构，这些人能扎根于他们所资助的具体科研团队中。美国这种以政府主导为特征的科技创新体制具有三个明显的特点：任务导向型、市场化项目运作制、发挥军事和航天等尖端技术对民用技术的引领作用。

2.二战以来美国以技术为基础的产业政策。二战结束以来，美国政府在不遗余力地倡导自由放任的同时，一直精心设计和实施以生产为核心的选择性产业政策，在生产相关的创新和技术方面推行了大规模的公共投资计划，从而强化了美国作为全球创新和技术领袖的地位。为了适应新兴技术发展的内在要求和应对冷战的外部压力，美国国防体系发生长期转变，美国国防部不仅在研究的早期阶段，而且在所有后续阶段，包括开发、原型设计、产品设计、示范、测试平台，直至初始市场创造，提供资助，贯穿整个创新管道，远远超越了常规的研发投入角色，其政策也并非囿于惯常的研发投入政策工具，还涵盖了政府采购、知识产权和反垄断政策等。正是通过这一“互联”的创新体系，美国国防部引领了20世纪的电子计算、半导体、超级计算、软件、个人电脑和互联网等计算和信息技术创新浪潮。美国半导体制造技术联盟是国防部支持生产转型改进的经典例子，创造了经典的

创新联盟模式，实现了从传统的产业政策到网络型产业政策的转变和升华。从长期政策的视角看，围绕制造业技术和过程创新组建的跨产业、大学、政府机构的创新组织模式比年度资助意义更为深远，其作用和成效影响至今。

二战以来，美国政府实施了比官方说法多得多的产业政策。美国一直以来都是以创新发展为主题，以技术突破为主线，以获取产业竞争的制高点为主攻方向，以引领世界制造业的未来趋势和发展方向为目标，以健全的研发政策作为保障网，以维护知识产权作为利益链，以国家安全为借口，以促进技术扩散作为发力点，引领高新技术研发和创新浪潮。美国联邦政府政策的部署和制定从来都是一个有步骤、有计划的过程，一方面确保符合美国的发展方向和整体利益，另一方面提供具体建议、确保具有较强的可操作性。这种政策实施的范围包括了从推进主要技术创新(通用性技术)到特定部门应用及其产品，再到类似于农业推广服务的制造业推广服务。

美国的成功故事证明美国工业基础不是凭空产生的，不是自下而上涌现的，更不是市场自发形成的，而是“顶层设计”的产业政策与企业家勇于创新相互激荡的结果。美国政府以“捍卫国家安全”作为幌子，将其产业政策成功地隐匿了。著名演化经济学家佩蕾斯指出，美国这个通常被认为最能代表“自由市场”制度的国家，却是在创新领域进行政府干预最多的国家。但这些政府干预以前从来没有被政策制定者或主流媒体公开讨论过，它们都被“隐藏”起来了。因此，一方面，我们应该充分地认识到，美国政府宣传的意识形态与其政策实践是相背离的。我们应破除“自由竞争”和“自由贸易”的神话，坚持政府在推进技术变革和加速产业升级和多样化方面应发挥更积极的作用，切不可受到美国妄加指责的影响，而是要反其道而行之，“不要按照美国所说的去做，而要按照美国所做的去做”。

## 二、创建我国“新举国体制”

与单一国有制和计划体制下“两弹一星”的“举国体制”不同，如何建立混合所有制和市场经济条件下的“新型举国体制”？这一问题是决定我国国内大循环战略以及创新驱动发展战略能否取得成功的关键之一。“新型举国体制优势”这种提法最早是在“十三五”规划草案中提出的。在2016年3月“两会”期间的科技界小组讨论会上，“举国体制”成为委员们提到的高频词。2018年4月中兴事件爆发后，一些工科领域的专业人士提出：只有重新实行我国“两弹一星”的举国体制，才能解决我国集成电路产业“缺芯少魂”的问题。“十四五规划建议”指出，强化国家战略科技力量，制定科技强国行动纲要，健全社会主义市场经济条件下新型举国体制，打好关键核心技术攻坚战，提高创新链整体效能。

“新型举国体制”是决定我国创新驱动发展战略、国内大循环战略能否取得成功的关键，要发挥社会主义市场经济条件下的新型举国体制优势，集中力量，协同攻关。

1.继续发挥传统举国体制优势。我国应该继续发扬“两弹一星”举国体制精神，总结改革开放四十年在这方面的经验和教训，加强中央政府对产业规划的统筹能力，加快完善鼓励创新的政策体系，发挥我国社会主义制度集中力量办大事的制度优势，推动中国制造取得更辉煌的成就。

2.建立新型科研创新组织体系。就我国科技创新体制中长期存在的“老大难”问题来说，如何处理好市场配置资源与举国体制、军事与民用、基础科研与创新商业化三大关系问题，是建立我国“新型举国体制”的核心。借鉴美国国防部高级研究计划局建立科研创新组织体系。一是在科技部、工信部、国资委、能源局、国防科技工业局、国家航天局和国家安全部等国家部委分别创建高级研究计划局，由国务院统一领导和协调。二是成立国家创新政策委员会，由政治局常委担任主席，统一协调国家各部委的高级研究计划局以及各省的创新活动，建立将分散与集中相结合的具有中国特色的“新型举国体制”。

3.建立任务导向型的国家创新体制。我国的国家重大科技专项特别需要像美国国防部高级研究计划局一样，由来自生产第一线的内行专家去组织与监督，但我们有些重大专项科技活动的评审机制并不是以创新的商业化为目标的。美国在创新领域的这种强有力的政府干预是通过美国国防部高级研究计划局等政府机构来推进的，这些政府机构具有四项主要功能——投入针对性资源、经纪活动、开放窗口和加速新技术商业化，任务导向型、市场化项目运作制、军事和航天等尖端技术对民用技术的引领作用就是通过这些功能得到体现的。投入针对性资源，是将政府的资助集中于推动技术专家们去克服技术创新中的某些关键性障碍。市场化项目运作制主要是通过经纪活动和对具体项目的资助进行的，经纪活动就是为科学家和工程师及需要解决他们有关想法和技术问题的人们提供联系的活动，并为各种不同的相关科研方案提供资助。政府科研管理机构最重要和最大的开放窗口是通过小企业创新研究计划和小企业技术转让计划进行组织，小企业创新研究计划仅为小企业提供资金，而小企业技术转让计划支持小企业与大学或政府实验室研究人员之间的合作。最后是加速新技术商业化，关键的工作是制定加速新技术商业化的标准。

4.建立新一代中国国家创新体系——国家核心技术创新体系。对于“构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制”来说，最重要的是要致力于建立新一代中国国家创新体系——国家核心技术创新体系，其重要构成要素包括：政府采购的自主创新体系，军民融合，华为式大企业一体化攻克核心技术模式，国企定位于创新先锋和体现国家核心技术创新意志的政策工具，建立以国家实验室为核心的科研体系，围绕国家实验室和创业型大学催生一大批领导第六次技术革命浪潮的新型民营经济体。

## 国内大循环的全球化战略配合： 不对称全球化新道路

自2008年国际金融危机爆发以来，逆全球化就作为一种总体趋势日益在发展。国内大循环经济发展战略并非不重视对外贸易和外部市场的重要性，中国应将经济全球化重心转移至发展中国家。与中国国内大循环战略相配合的全球化战略应该是不对称全球化战略。

### 一、不对称全球化的历史经验

通过对世界经济史的研究发现，迄今为止历史上已经崛起的大国都走过的不对称全球

化的崛起之路：通过保护主义与当时的发达国家处于半隔绝、半脱钩状态（浅度全球化），同时又与同等发展程度或比自己落后的国家建立高度密切的经贸关系（深度全球化，但很多时候并非自由贸易），由此而实现经济崛起。这种历史规律揭示出：落后大国不可能在与发达国家的深度全球化中实现经济赶超，反而会造成对其深度依附；相反，如果通过适当地保护国内市场，与发达国家之间处于半脱钩的浅度全球化状态，落后大国就可以创造一种对国家崛起至关重要的战略性市场空间，以确保在国内市场上创造战略性新兴工业的高端价值链及其自主核心技术，并借道于同等发展程度或比自己落后国家的价值链中低端市场，从而在国际上建立针对原有发达国家的技术、经济领先优势。

不对称全球化是世界经济史所展示的一种历史规律。英国的第一次工业革命和美国的第二次工业革命都是在高关税保护之下发生的。现在，美国正在通过保护主义推动第三次工业革命向纵深发展，全球化并非经济发展的最佳途径或唯一途径。在英国坚信并沉溺于（第一次）经济全球化势不可挡的信条的同时，美国和德国却通过关税保护主义夺取了英国的工业和技术霸权地位。

在近来发生的中美贸易摩擦中，美国作为发达国家，已将其历史上这种“不对称全球化”道路推向了极端：一方面，它通过高关税保护和严禁中国高科技企业赴美投资来保护其国内市场；另一方面，却又迫使中国对美国产品和跨国公司的投资更加敞开大门，并企图通过所谓知识产权保护的“国际规则”（技术保护主义）将中国经济锁定在全球价值链的中低端。

## 二、“不对称全球化”的理论

美国独立后的第一任财政部长汉密尔顿和 19 世纪德国经济学家李斯特针对落后国家为什么要与发达国家处于半隔绝、半脱钩的浅度全球化状态，提出了“幼稚工业保护理论”进行解释。汉密尔顿的经济学说和李斯特经济学，从本质上来说是不同于所谓“普世性”世界主义的市场经济理论的，而是一种“国家的”市场经济理论。这种经济学的宗旨在于，通过强有力的国家干预建立关税壁垒，使欠发达国家经济与发达国家隔离开来，阻断发达国家通过自由贸易“赢者通吃”这种高效率的市场机制毁坏欠发达国家的战略性新兴产业。国家干预的目的在本质上与纠正市场失灵或者提供短缺的生产要素是不相干的，而是为了确保对国家崛起至关重要的战略性新兴产业成长的战略性市场空间，从而重构国际经济秩序。

但是，历史上成功崛起的国家在对本国高端工业实施幼稚工业保护的同时，为什么要与同等发展程度或比自己落后的国家建立高度密切的经贸关系？落后国家的市场对于崛起国家来说，其重要性不仅在于可以获取和确保工业崛起所需的原材料来源、过剩工业制成品的销售市场和过剩资本的输出地，更重要的是，崛起国家可以通过落后国家的市场，迂回性地在更大的地理空间上与发达国家争夺原材料、商品和金融资产的国际定价权。

## 三、中国的选择

在当今世界经济的中心—外围结构中，中国和广大的发展中国家（或“一带一路”沿

线国家)均处于外围和边缘地区,因此,未来中国的发展,需要在借鉴发达国家历史上所走过的“不对称全球化”道路经验的同时,创造并走出自己的经济全球化之路。中国应该走一条具有中国特色的“外围包围中心”的经济全球化新道路。中国应该遵循不对称全球化的历史规律,针对发达国家,保护中国的高端价值链和金融。我国在许多产业的价值链高端、部分核心技术和金融上都处于对美国不同程度的依附地位,为了摆脱这种地位,在价值链高端、核心技术和金融上实行保护主义才是中国的正确选择。

1.由中国掌控的全球价值链不可能与美国这样的发达国家在深度全球化中发展壮大,因为这反而有可能造成对美国的深度依赖。世界经济史的经验告诉人们,在发展中国家通过自由贸易和自由投资实现与发达国家之间深度全球化的情况下,发展中国家的企业如果进入其新的工业领域,或从价值链低端进入发达国家跨国公司控制和垄断的价值链中高端,将面临着巨大的不确定性和风险。在这种任由外国资本自由贸易和自由投资摆布的高风险和利润前景高度不确定的环境下,发展中国家几乎不可能会有企业自主选择进入该国原来没有的、技术更复杂的工业领域或价值链中高端。这是中国那些完全对外开放的领域在迈向价值链中高端上乏善可陈的根本原因。相反,通过适当地保护中国高端产业或价值链高端及其国内市场,创造一种与发达国家之间处于“浅度全球化”的状态,就可以为中国价值链高端及其核心技术的突破创造广阔的成长空间,特别是在“中国制造发展愿景”中的智能工业领域更是如此。

一旦中国在价值链高端及其核心技术方面取得成功,就可以利用广大发展中国家辽阔的地理和市场空间,建立起与发达国家相抗衡的技术经济领先地位和由中国主导的全球价值链,然后再与发达国家的价值链高端市场展开竞争。由于中国在制造业完整价值链上的优势和制造技术低成本的优势,这种战略就成为迫使现有发达国家把大部分制造业国际定价权移交给中国的重要途径。同时,中国可以通过技术转移和帮助广大发展中国家实现产业升级,带动它们相继进入起飞阶段,创建更加公平的国际经济新秩序。

2.以英国为代表的(包括日本、韩国等)出口导向型的“不对称全球化”道路并不适合中国国情,内需主导型的“不对称全球化”道路则应成为中国的新选择。在过去三十多年中,中国经济发展走的是出口导向型之路,但随着国际金融危机爆发,这条路不断出现障碍;而今美国与中国发生的“冲突”,说明这条路愈来愈险象环生。巨大的国内市场规模是中国得天独厚的优势,这种优势对中国经济全球化道路的选择具有决定性影响。以中国人口为例,占世界人口的五分之一,规模上相当于美国、欧盟、拉丁美洲人口之和。这样巨大的国内市场规模,是中国经济崛起的根本性力量之所在。如果珍惜和保护国内市场,使之成为中国引领第六次技术革命浪潮的强大驱动力,那么,中国就可以通过内需主导型的不对称全球化之路,最终实现崛起。

3.实现“一带一路”倡议的新思路。“一带一路”倡议是中国经济全球化发展的重大构想,是中国将经济全球化重心转移到发展中国家的新愿景,也是适合中国国情的经济全球化新道路。如果只是单纯地将“一带一路”解读为解决中国中低端产品产能过剩问题的

出路，而不是基于一种更高层次的战略规划和政策引导，那么，国内企业可能会产生惰性，攀登价值链高端的动力大减。由于经济结构具有路径依赖的特征，解决产能过剩的思路也将会推迟中国产业的转型升级。要实现“一带一路”倡议，就需要强化中国在制造业价值链中低端竞争优势的同时，产业发展战略还应立足于国内转型升级，实施“价值链高端战略”和“双领先战略”。“价值链高端战略”是在“一带一路”沿线国家构建由中国企业主导并占据价值链高端环节的全球价值链。“双领先战略”是指抓住第四次工业革命的历史机遇，在新兴产业、新兴技术上对内实施“领先市场战略”，对外实施“领先供货商战略”。国内领先市场的战略目标，是利用新技术和本土市场改造中国传统产业，并使广大中小型企业直接接入全新的价值链。对外领先供货商的战略目标，是发挥中国的产品、设备、服务提供商等方面的优势，创造中国在“一带一路”沿线国家针对发达国家的新的竞争优势地位。同时，“一带一路”倡议的落实，离不开国内发展战略的成功实施，中国需要针对发达国家特别是美国实施保护中国高端产业、价值链高端和货币金融体系的战略，以便为“一带一路”构想的实施奠定坚实的基础。

## 近期主题一览

- ◇ 粤港澳大湾区
- ◇ 特色小镇
- ◇ 支持民营经济
- ◇ 减税降费
- ◇ 现代供应链
- ◇ 独角兽企业
- ◇ 文旅产业
- ◇ 科创板
- ◇ 自由贸易港
- ◇ 银发经济
- ◇ 总部经济
- ◇ 融资担保
- ◇ 消费税改革
- ◇ 数字经济
- ◇ 新基建
- ◇ 产业链现代化
- ◇ 财政与六稳六保
- ◇ 就业优先战略
- ◇ 民法典
- ◇ 地方政府专项债券
- ◇ 北斗卫星导航系统
- ◇ 国家中心城市

业务指导：杜 卓  
策 划：连家明  
采 编：寇明风

地 址：沈阳皇姑区北陵大街 45-13 号  
邮 编：110032  
电 话：(024)22826560