

关注经济热点 把脉经济大势

# 国研网信息精选

2024 年 4 季度

## 本期推荐：

- ◆ 加强宏观调控 扩大有效需求
- ◆ 全方位扩大国内需求：宏观经济政策主要着力方向
- ◆ 中国式现代化引领的新型城镇化：逻辑、内涵与路径
- ◆ “十五五”时期人民币国际化的新机遇
- ◆ 以战略性新兴产业和未来产业为载体发展新质生产力
- ◆ 中、新、韩自由贸易区发展模式比较研究



国务院发展研究中心信息网 ([www.drcnet.com.cn](http://www.drcnet.com.cn))



# 目 录

<b>【宏观纵览】</b> .....	<b>1</b>
加强宏观调控 扩大有效需求 .....	1
如何理解统筹好提升质量和做大总量的关系 .....	4
实施更加积极有为的宏观政策 推动我国经济持续回升向好 .....	8
全方位扩大国内需求：宏观经济政策主要着力方向 .....	14
大力提振消费须综合施策 .....	17
<b>【区域经济】</b> .....	<b>21</b>
“十五五”时期及未来一段时间推动我国区域协调发展的战略任务和政策建议 .....	21
论区域协调发展的理论深化与实践创新 .....	30
中国式现代化引领的新型城镇化：逻辑、内涵与路径 .....	41
推动西部大开发形成大保护大开放高质量发展新格局研究 .....	50
构建黄河流域生态保护和高质量发展的增长极体系 .....	60
<b>【金融透视】</b> .....	<b>63</b>
“十五五”时期人民币国际化的新机遇 .....	63
加快金融市场改革，建设金融强国，发展新质生产力 .....	65
支撑创新监管工具运行做好“五篇大文章” .....	70
构建高水平社会主义市场经济体制 深化金融体制改革 .....	73
中国特色金融发展道路的新成就与新探索 .....	79
<b>【产业追踪】</b> .....	<b>85</b>
以战略性新兴产业和未来产业为载体发展新质生产力 .....	85
新时期电力新能源产业发展对策分析研究 .....	89
石油化工产业链与创新链融合路径研究 .....	93
数字经济背景下出版产业数字化转型：重点方向与推进路径 .....	98
中国超导材料行业的崛起与未来展望 .....	103
<b>【国际借鉴】</b> .....	<b>108</b>
开放条件下高质量发展与安全相协调的国际经验及启示 .....	108
中、新、韩自由贸易区发展模式比较研究 .....	113
美国中小银行危机研究及启示 .....	119
卡塔尔天然气产业发展战略分析及启示 .....	125



## 【宏观纵览】

# 加强宏观调控 扩大有效需求

作者：国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员 张立群

2024年9月，习近平总书记主持召开中共中央政治局会议，分析研究当前经济形势。会议指出，要抓住重点、主动作为，有效落实存量政策，加力推出增量政策，进一步提高政策措施的针对性、有效性。推动经济回升向好需要克服一些困难和挑战，破解有效需求不足问题是宏观经济调控的重要内容。我们要正视困难、坚定信心，以增量政策积极扩大国内有效需求。

—

从宏观和整体看，经济增长是总供给和总需求互为条件、共同运动的结果，是从不平衡到平衡、再到新的不平衡的动态过程。有效需求是总供给与总需求相等，从而处于均衡状态的社会总需求。有效需求不足，表现为供求总量的失衡，即有支付能力的需求不足。此时，如果宏观经济政策未能及时介入，经济增长就可能受到下行压力。

马克思指出，生产，分配，交换，消费……构成一个总体的各个环节，一个统一体内部的差别。社会再生产是这些环节相互联系，互为条件周而复始的运动过程。从经济活动实践出发，生产形成供给，分配与投资、消费形成需求。马克思还指出，没有生产，就没有消费，但是，没有消费，也就没有生产，因为如果这样，生产就没有目的。分配借社会规律决定生产者在产品世界中的份额，因而插在生产和消费之间。因此，在考察供给与需求关系时，既要注意生产和供给对需求的重要作用，更要注意需求对供给的牵引作用。例如，有效需求对生产、就业、收入、利润、投资的拉动效用，进而刺激经济增长。为防止经济过热，相应的宏观调控措施就会出台。同时，更要注意宏观经济政策对需求形成的影响。例如，宽松或者紧缩的财政货币政策，房地产限购、限贷政策等，都会抑制有效需求的形成。从经济增长历史看，相较生产和供给结构变化，需求的变化更为活跃、需要的时间更短。因此，需求对经济增长的周期性波动扮演着更为主要的角色。

2010年以来，受国内外复杂因素综合影响，我国经济总需求增速放缓。从外部看，面对世界百年未有之大变局以及复杂国际形势的影响，我国出口增速下行。2010年出口（美元口径）增长率为31.3%，2023年为-4.6%，下降幅度较大；国内发展不平衡不充分的问题也制约了投资增长，2010年国内投资增速为20.4%，2023年为2.8%。出口和投资增速下降引起了总需求增速放慢，导致企业利润率降低，消费需求增速下降，社会消费品零售总额2010年增长18.38%，2023年增长7.2%。需求不足对企业生产活动的制约持续加强，经济下行压力加大。在需求增速持续放缓的制约下，市场主导的投资和消费需求表现出不断收缩态势。

由于产业附加值不高，本土企业营收水平增长缓慢，利润较为单薄，相关产业的劳动者收入增长不明显，这也是消费低迷和需求不振的重要因素。习近平总书记指出：“关键核心技术受制于人的局面尚未根本改变，创造新产业、引领未来发展的科技储备远远不够，产业还处于全球价值链中低端。”过去，由于长期布局在中低端产业，中国制造也出现了重复建设、过度竞争等一系列问题。同时，由于企业上缴利税水平下滑，而长期以来形成的“土地财政”又难以为继，加之受到新冠疫情等一系列因素影响，政府财政压力陡增，政府购买需求也相应减少。由此，消费需求、投资需求和政府购买需求三个方面需求的普遍下滑导致内需不振。

## 二

习近平总书记指出：“中国经济韧性强、潜力足、回旋余地广、长期向好的基本面不会改变。”需求是决定经济增长率的重要因素，但并不是唯一因素。从长远和大势上看，我国经济发展仍然具有良好支撑和许多有利条件。从中长期考察经济增长，我国经济向好发展有基础有条件，发展机遇大于挑战、有利条件强于不利因素，支撑高质量发展的要素条件不断累积增多。

超大规模市场的优势。我国有14亿多人口，人均国内生产总值（GDP）超过1.2万美元，消费结构快速升级，是全球最具潜力和优势的大市场。无论国际风云如何变幻，广阔的国内市场都是我们应对各种风险挑战的有力保障。2023年，我国固定资产投资（不含农户）规模达到50.3万亿元，社会消费品零售总额和实物商品网上零售额分别达到47.1万亿元、13.0万亿元，是全球第二大商品消费市场、第一大网络零售市场。内需对经济增长的贡献率达111.4%，比2023年提高25.3个百分点，国内大循环主体作用进一步增强。我国幅员辽阔，城乡差距、区域差距客观存在，工业化城镇化尚未完成，追赶型经济增长具有很大潜力，伴随充分就业的增加和收入的扩大，人民群众迈向高品质生活的需求空间广阔。城乡差距和地区差距在经济持续高速增长过程中不可避免，随着城乡融合发展的进一步深入，这些差距的不断缩小，也继续成为中国经济在高质量发展阶段强大的内在发展动能。

生产和供给能力强大。经过新中国成立以来70多年的努力，我国的生产和供给能力已经有长足的发展和进步。当前，我国是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家，钢铁、电力、汽车、电脑等220多种工业产品产量位居世界首位。我国的基础设施项目建设施工能力位居世界前列。从全面高质量建设现代化产业体系、现代化城乡体系、现代化基础设施体系、现代化公共服务和民生保障体系等多个方面看，我国拥有前所未有的强大生产和供给能力。在强劲的内部结构变化潜能推动下，这些生产和供给能力可以确保中国经济增长保持在较高水平而不会出现供不应求、不会出现严重通货膨胀。中国的生产供给能力在不断增长，在人力人才、技术、资金等方面具备较好条件。劳动力适龄人口庞大的存量规模，支持中国生产和供给持续较快增长的人力人才资源供给条件仍然较好。几十年的技术引进过程也是中国持续学习和赶上世界先进技术的过程，不断形成和壮大了我国在应用技术方面的研发供给能力。因此，基本避免了在应用技术供给方面从后发优势向后发劣势的转变。2023年，中国研发（R&D）经费支出与国内生产总值之比为2.64%，高于经济合作与发展组织（OECD）国家疫情前的平均水平。全年有效实用新型专利注册1213万件，较上年增长11.9%，远高于主要发达国家。中国的国民总储蓄率保

持在 45%左右，远高于日本（28%左右）和美国（18%左右）。因此，有效需求不足并未改变中国经济长期向好的基本面。正如 2024 年 9 月 26 日召开的中共中央政治局会议所指出的，我国经济的基本面及市场广阔、经济韧性强、潜力大等有利条件并未改变。

### 三

中国的总需求中内需是大头。针对有效需求不足问题，推动增长着力点必须放在扩大内需上。2023 年中央经济工作会议指出，要激发有潜能的消费，扩大有效益的投资，形成消费和投资相互促进的良性循环。实施扩大内需战略要建立消费和投资相互促进的良性循环，把“立”和“破”有机结合起来，全面畅通国内大循环，破除建设全国统一大市场的体制机制障碍。

正确处理好市场和政府的关系。改革开放的实践表明，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，是提高经济效率和效益的关键一招。党的二十届三中全会通过的《决定》指出，要更好维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环。强调科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。在宏观经济供求总量运动中，市场机制存在放大总量失衡的缺陷。要充分发挥政府宏观调控作用，当总量供不应求时，市场机制会通过价格持续上涨，推动需求加快扩张，进而形成经济过热和严重通货膨胀；当总量供大于求时，市场机制会通过价格持续回落减缓收入增长、减弱市场信心，持续抑制需求增长，进而形成经济过冷和越来越严重的需求不足。因此，治理市场引导的需求收缩进而有效扩大内需，必须充分发挥政府宏观调控跨周期和逆周期调节作用。

用好财政资金支持力度。加强和改进财政宏观调控，实施积极的财政政策，综合运用赤字、专项债券、财政补助、贴息、税收等多种政策工具，促进经济持续回升向好。财政收支平衡既可以是年度，也可以是中长期跨年度。例如，发行 20 年、30 年、50 年期的超长期特别国债等。基于中国经济长期向好的基本面和巨大增长潜力，若通过扩大政府支出有效扭转需求不足局面，则中国经济就会进入持续回升向好轨道，使增速保持在潜在增长率附近（8%左右）。若经济年均增长 7.2%，则经济总量 10 年翻番。可见，未来几年若根据逆周期调节扭转需求收缩的需要，即使超长期特别国债发行规模持续保持在 10 万亿元以上，中长期的财政收支平衡仍然有可靠保证。因此，政府依靠国家信用扩大支出的能力巨大，实施财政货币政策逆周期调节的手段充足。

加强“三公”经费管理。2023 年，“三公”经费支出预算比疫情前的 2019 年下降了 20%，各级财政用于教育等重点民生领域的支出，比 2019 年增长了 25.5%。严格加强“三公”经费管理，对“三公”经费实施更加严格的限额管理。行政和参公事业单位不得使用非财政拨款安排因公出国（境）费；对公务用车严禁超标准租赁高档豪华车辆，降低车辆运行维护费用；公务接待中严禁以虚报人数、违规增加陪同人数等方式多开支公务接待费。严格控制一般性支出，中央部门要带头大幅压缩论坛、节庆、展会等活动。会议、培训等公务活动要优先使用单位内部会议室、礼堂等场所，鼓励采取视频、电话、网络等线上方式开展公务活动。强化预算约束和执行监督。进一步开展预算评审，遏制项目申报高估冒算、掺杂无关内容等问题；

对违规、异常列支费用和突击花钱的行为加大线上监控的力度，对发现的疑点进行日常核查；坚持常态化开展财政资金清理。强化预算绩效管理，要对重大政策、项目继续开展事前评估，加强绩效目标管理。严肃财经纪律，强调严肃查处违反财经纪律的行为，持续保持财会监督高压态势。让过紧日子成为预算安排和预算执行自觉遵循的原则，做到“大钱大方、小钱小气”，形成长期过紧日子的良好氛围。

注重产品和工程项目的经济回报率。公共产品生产和建设，更突出产品和项目的公益性和普惠性，如教育、医疗等公共服务设施，普惠性、公益性、兜底性的民生保障设施等，注重给全体人民带来当前和长远的使用价值。例如，保障水运行安全的各类水利设施，确保城市地下管网安全的地下综合管廊网络，确保城市群高速便捷通行安全的一小时交通网络，确保全国交通、能源、网络等安全的骨干网设施等等，这些大都具有公共产品属性，都不宜把经济效益和投资回报率放到首位，否则其公益性就会受到削弱，就可能偏离保障当前和长远整体利益的目标。因此，公共产品建设应该由政府承担主要责任。在高增长时期，由于供给数量型产品快速扩张，使各类要素资源供求关系绷得很紧，较大限制了公共产品较高起点、适度超前的建设活动。例如，在西部建设高等级公路，在中小城市建设高标准基础设施体系和公共服务体系等，我们要充分认识这些公共产品适度超前布局的重要性。在机制引导企业投资、居民消费等需求收缩时，主要考虑项目使用价值，考虑当前和长远起到保障作用的政府公共产品投资，就必然成为财政货币政策逆周期调节的主要抓手。

抓好公共产品建设投资。必须按照党的二十届三中全会提出的要求，完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制。强化规划衔接落实机制，发挥国家发展规划战略导向作用，强化国土空间规划基础作用，增强专项规划和区域规划实施支撑作用。围绕实施国家发展规划、重大战略促进财政、货币、产业、价格、就业等政策协同发力，优化各类增量资源配置和存量结构调整。在当前货币政策力度显著加大的同时，财政政策应及时跟进，确保一致性。第一，化解地方债要立足经济发展，要在经济回升向好中寻求化债空间，防止把化债放到首位而抑制地方政府财政支出能力。第二，扩大超长期特别国债发行规模，通过转移支付有力支持地方政府公共产品建设投资。要把全面加强基础设施（公共服务）建设放到各级政府工作的突出位置，全力抓紧、抓好、抓出成效，使我国公共产品全面提质升级迈出坚实步伐，有效扩大市场需求，推动我国经济持续回升向好。

## 如何理解统筹好提升质量和做大总量的关系

作者：中国宏观经济研究院决策咨询部副主任 黄卫挺

2024年中央经济工作会议提出五个“必须统筹”的关系，既锚定高质量发展这个首要任务进行系统性谋划，又直面经济运行的主要矛盾作出针对性部署，为做好经济工作提供了思想指引和行动指南。在五个“必须统筹”中，统筹好提升质量和做大总量的关系至关重要，不仅积极回应了过去几年围绕经济增长的相关讨论，拓

展和丰富了高质量发展的理论认识，对于推进当前经济工作和谋划“十五五”经济社会发展也具有重要的实践指导意义。

### 保持经济在合理区间稳定增长的必要性

在我国经济从高速增长阶段向高质量发展阶段转变的过程中，社会各界对经济总量的关注和讨论较多。从讨论情况看，对经济总量的关注和对经济增速的关注，实质上是一个问题，通俗地讲，就是要不要增长速度，要不要GDP。理论上，经济增长不是越快越好，但对于任何一个经济体来说，保持经济在合理区间稳定增长是必要的，即在追求“质的有效提升”的同时必须保持“量的合理增长”。从高质量发展的角度看，鉴于速度和质量的关系遵循经典的量变和质变的辩证逻辑，共识性的结论是，没有质量的有效提升，就谈不上高质量发展，而没有总量的做大，高质量发展就失去了物质技术支撑。因此，必须统筹好提升质量和做大总量的关系，把质的有效提升和量的合理增长统一于高质量发展全过程。

实践上，如何权衡提升质量和做大总量的天平，取决于发展阶段和主要矛盾变化。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，是最大的发展中国家的国际地位没有变，这决定了必须坚持以经济建设为中心，必须重视规模的基础性作用。从推进中国式现代化的战略全局看，只有持续做大经济总量，才能形成坚实的物质技术基础，才能全面建成社会主义现代化强国。从具体的经济工作看，保持经济在合理区间稳定增长，持续做大总量规模是实现其他经济目标的基础。对于住户部门来说，保持经济在合理区间稳定增长能够保证就业市场的稳定，减少失业率，提高居民收入，从而增强消费能力，提升人民生活水平，实现社会福祉的持续改善。对于企业部门来说，保持经济在合理区间稳定增长能够为创新提供稳定的资金支持和市场需求，有利于激励企业研发和技术革新，提升生产效率和盈利能力，增强企业承担社会责任的能力。对于政府部门来说，保持经济在合理区间稳定增长将稳步增加各级政府收入，为更好发挥政府在经济管理中的作用，履行政府相关职能等创造条件。

### 增速与“十五五”战略目标

做好2025年经济工作和科学谋划“十五五”时期发展，必须统筹好提升质量和做大总量的关系，实现两者的动态平衡。从方法论的角度，必须根据经济运行的主要矛盾和调控目标，在宏观经济治理体系中明确经济增长目标和政策导向。总体看，总需求不足仍是2025年乃至“十五五”时期经济的主要矛盾，经济“易冷难热”的特征仍将存在，在平衡提升质量和做大总量的天平时，要更加重视稳增长，把保持经济在合理区间稳定增长、进一步做大总量规模作为宏观经济治理的优先目标和重点任务加以推进。

2024年以来，面对外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势，中央经济工作会议深刻分析了当前经济形势，指出当前外部环境变化带来的不利影响加深，我国经济运行仍面临不少困难和挑战，主要是国内需求不足，部分企业生产经营困难，群众就业增收面临压力，风险隐患仍然较多。为此，会议提出实施更加积极有为的宏观政策，2025年要保持经济稳定增长，保持就业、物价总体稳定，保持国际收支

基本平衡，促进居民收入增长和经济增长同步。总体看，保持经济在合理区间稳定增长被放到了更加突出的位置上，一方面要保持经济稳定增长，避免大起大落，另一方面要让经济增速保持在合理区间，为保持就业、物价总体稳定创造条件。

面向国家“十五五”发展，保持经济在合理区间稳定增长也具有重要的战略意义。“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代化的承前启后期，也是统筹和引领“两个大局”深度互动的战略攻坚期，在推进中国式现代化伟大进程中具有重要的战略地位。其一，要通过保持经济在合理区间稳定增长，为推进中国式现代化提供更为坚实的物质基础。党的二十大报告明确了到2035年人均GDP达到中等发达国家水平的战略目标，2023年我国人均GDP约为1.2万美元，中等发达国家约为2万至4万美元之间，要想实现上述目标，“十五五”年均经济增速要达到5%左右。其二，要通过保持经济在合理区间稳定增长，为防范化解各类风险矛盾创造空间。最重要的是稳定就业，只有保持经济增长在合理区间，才能创造足够的就业岗位充分吸纳各类劳动力，继而维护好社会大局稳定。同时，可以预期“十五五”时期房地产、地方政府债务、中小金融机构等风险仍将进一步释放，只有做大经济总量这个分母，才能为化解这些风险提供基础性条件。其三，要通过保持经济在合理区间稳定增长，为赢得大国竞争提供战略主动。“十五五”时期全球地缘政治或将更为复杂，大国博弈更为激烈，对于我国来说，“两个大局”将步入深度互动的关键阶段。只有高度重视并实现经济在合理区间稳定增长，以中国发展红利牵引全球资源流动和配置，才能在全球大棋局中真正站稳脚跟，真正赢得战略主动。

### 以制度创新和技术创新提高全要素生产率

保持经济在合理区间稳定增长有赖于稳定和提升经济潜在增长水平。展望“十五五”乃至更长时间，在我国人口和劳动力双达峰之后，经济增长需要进一步从要素投入驱动转向创新突破驱动，即通过制度创新和技术创新等不断突破和改变原有生产函数，持续拓展生产可能性边界，着力提高全要素生产率，推动经济实现质量变革、效率变革、动力变革，切实将良好经济基本面兑换为经济在合理区间稳定增长。

从制度创新的角度看，必须坚定不移用好改革开放这个重要法宝。锚定推进中国式现代化，党的二十届三中全会提出了300多项重要改革举措，这是“十五五”时期进一步全面深化改革的总蓝图。针对经济发展存在的结构性问题，下一步应重点聚焦三大关系进一步深化改革。

一是央地关系。改革开放以来，地方政府的积极性和首创精神对经济增长具有重要作用，由此在一定时期内形成了GDP“锦标赛”。当前地方政府积极性存在若干重要制约，其中最为主要的是地方财力不足和部分官员不作为问题。下一步，要加快深化财税体制改革、适度扩大地方财权财力，并切实落实好“三个区分开来”等精神，为政府官员敢为、善为提供激励机制。

二是政府与市场关系。市场化改革本质上就是对政府与市场关系的调整和优化。时至今日，我们在认识层面已经形成了若干重要的结论，最为典型的是“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”“推动有效市场和有为政府

更好结合”等。但是，在具体实践中，二者关系的调整和优化还没有完全到位，其中最为重要的是促进民营经济发展壮大问题。下一步，要切实将“民营企业 and 民营企业企业家是我们自己人”的定位和支持民营经济的各项政策措施落实到位，重点开展规范涉企执法专项行动，以规范公权保障私权，切实解决民营企业关注的公平竞争、企业财产和企业家人身安全等现实问题。

三是中国和外部世界关系。“两个大局”加速演进和深度互动是“十五五”时期我国和外部世界关系的一个概括，大国博弈将步入新的战略性再布局阶段，地缘政治或将逐步成为全球主导性风险，超越资本力量深刻影响全球资源配置。下一步，应研究制定我国的国家全球战略，作为发展规划的全球篇，发挥对外领域的战略导向和积极作用，为实施经济外交政策、国际经济政策协调和外部风险处置提供总体框架。

从技术创新的角度，要以培育和发展新质生产力为关键抓手，持续增强发展新动能新优势。新质生产力以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力。立足“十五五”，关键是要通过具象化、任务化和政策化，把新质生产力从“概念热”进一步转变为“实践热”。首先，要加强顶层设计，尽快研究制定新质生产力的指导意见并以适当形式对外发布，让市场明确战略方向和重点任务，建立新质生产力的统计体系、考核机制等关键抓手，就发展新质生产力过程中遇到的基础性、共性问题提供公共政策支撑。

其次，要加强重大科技攻关，强化科技创新和产业创新深度融合，积极培育新业态新模式新动能，因地制宜发展新质生产力。既要围绕产业链部署创新链，开展关键技术攻关，也要围绕创新链布局产业链，转化形成一批新产品、新产业，真正实现科技创新和产业创新互促双强，把科技创新“关键变量”转化为高质量发展“最大增量”。

其三，发挥各类产业载体作用，加快建设现代化产业体系。既要深挖传统产业这座“富矿”，鼓励传统产业应用前沿技术、加强设备更新和新产品规模化应用，加快向高端化、智能化、绿色化转型；也要深耕战略性新兴产业这个“主战场”，以体制机制建设、产业生态构建为重点加速产业链系统突破、规模增长和竞争力提升，持续放大对其他产业的赋能带动作用；还要聚焦未来产业这个“制高点”，前瞻布局一批先导区，探索打通“源头创新—技术转化—产品开发—场景应用—产业化”链路上的堵点卡点。

最后，要坚持全球视野和开放发展，增强方位感、找准坐标系，融入全球创新网络、用好全球创新资源，力争在全球竞争中形成非对称优势，将我国打造为全球新质生产力的高地。

## 实施更加积极有为的宏观政策 推动我国经济持续回升向好

作者：中央财办分管日常工作的副主任、中央农办主任 韩文秀

前不久召开的中央经济工作会议是备受瞩目的一次重要会议。习近平总书记在会上发表重要讲话，全面总结2024年经济工作，深刻分析国内国际经济形势，系统部署2025年经济工作，是做好2025年和今后一个时期经济工作的根本遵循。我们要深入学习贯彻中央经济工作会议精神，切实把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署上来，扎实做好各项经济工作，推动我国经济持续回升向好。

### 一、我国经济发展取得新的重大成绩

2024年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，我国经济发展面对的外部压力加大、内部困难增多，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，沉着应变、综合施策，经济运行总体平稳、稳中有进，高质量发展扎实推进，中国式现代化迈出新的坚实步伐。一年来，走过的历程很不平凡，取得的成绩令人鼓舞。

经济社会发展主要预期目标任务顺利完成。预计2024年我国经济增长5%左右，对全球经济增长的贡献接近30%。就业、物价保持稳定。国际收支基本平衡，外汇储备保持在3.2万亿美元以上。同时，生产供给稳定增长，工业稳中有升，服务业保持较快增长。

新质生产力稳步发展。重大科技创新成果持续涌现，集成电路、人工智能、量子技术等领域取得重要进展。现代化产业体系加快构建，新产业、新产品、新业态蓬勃发展，传统产业智能化改造和数字化转型持续推进。绿色低碳转型步伐加快，我国成为全球首个新能源汽车年产量超过1000万辆的国家。

改革开放持续深化。党的二十届三中全会胜利召开，对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出全面部署，具有里程碑意义。经济外交成果丰硕，高质量共建“一带一路”扎实推进，中欧班列累计开行突破10万列，前11个月我国对共建“一带一路”国家进出口增长6%。外国人来华经商旅游明显增多。

重点领域风险化解有序有效。10月份以来，在一系列政策措施作用下，房地产市场信心得到有效提振，呈现出止跌回稳的积极势头，全国新建商品房交易网签面积连续两个月同比、环比双增长。地方政府债务风险、中小金融机构风险正在得到有效缓解和管控，守住了不发生系统性风险的底线。

民生保障扎实有力。居民收入稳步提高，人民群众得到更多实惠。脱贫攻坚成果得到巩固拓展。粮食产量首次突破1.4万亿斤，我国粮食安全底气更足。生态环境质量持续改善。

实践再次证明，党中央集中统一领导是做好经济工作的根本保证，这是全党上下形成的最大共识。2024年二、三季度，我国经济运行出现了一些新的情况和问题，9月26日中央政治局会议果断部署一揽子增量政策，使社会信心有效提振，经济明显回升。在关键时刻、重要节点，党中央及时准确研判形势、作出决策部署，确保我国经济航船乘风破浪、行稳致远。

这些成绩的取得，根本在于有以习近平总书记为核心的党中央坚强领导，有习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，也更加坚定了我们在新时代新征程上逢山开路、遇水架桥、开拓进取、扎实推进中国式现代化的决心和信心。

同时，我国经济运行也面临一些困难挑战，主要是：国内需求不足，消费需求不振；部分企业生产经营困难；群众就业增收面临压力；一些领域风险隐患仍然较多；地缘政治冲突加剧，全球保护主义上升，外部环境变化带来的不利影响加深。我们面临的都是发展中、转型中的问题。只要信心不滑坡，办法总比困难多。我国经济从来都是在攻坚克难中发展壮大，我们要增强做好经济工作的信心和底气。

## 二、我国经济发展具有很多优势和有利条件

我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大。一是基础稳。我国是超大规模经济体，经济体量、市场容量很大，产业配套能力强，供给和需求都能够支撑国内大循环，这是我国经济能够行稳致远的基本依托。二是优势多。我国拥有大部分国家所不具备的多方面优势，既在“量”上有大国经济的规模优势、市场优势，也在“质”上有人才优势、创新优势、社会稳定优势，还有党的领导和社会主义市场经济体制的独特制度优势，这些优势支撑了我国强大的国际竞争力。目前，我国是150多个国家和地区的主要贸易伙伴，广大发展中国家和一些发达国家同我国经贸合作需求持续上升，彰显出我国的国际地位优势。三是韧性强。我国企业敢闯敢拼、经营灵活，人民群众勤劳智慧、百折不挠，适应环境变化的能力极强。同时，我国幅员辽阔、居民储蓄率高、产业结构齐全，经济体系抗风险、防冲击的能力强。四是潜能大。我国有14亿多人口，中等收入群体超过4亿人，受过高等教育的人口超过2亿人，研发人员总量已连续11年稳居世界第一，创新发展的基础扎实。城镇化率还有较大提升空间，人均基础设施拥有量低于发达国家，扩大内需的潜力很大。进一步全面深化改革将不断激发市场活力，增量政策和存量政策效应会持续释放，将对经济发展形成有力支撑。

总的看，我国发展长期向好的支撑条件和基本趋势没有变。我们要通过改革发力、政策给力，把发展潜力充分释放出来，把各方面积极因素转化为发展实绩。

## 三、做好经济工作要统筹好一些重要关系

中央经济工作会议提出了五个“必须统筹”的规律性认识，这是习近平总书记对新时代经济发展规律作出的重大论断，丰富和发展了习近平经济思想，既是对以往经济实践的总结，也是对今后经济工作的指引，为推动高质量发展、推进中国式现代化指明了方向。

必须统筹好有效市场和有为政府的关系，形成既“放得活”又“管得住”的经济秩序。处理好政府和市场的关系，是经济体制改革的核心问题，要使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。政府行为越规范，市场作用就越有效。因此，政府要有所为、有所不为。有所为，就是要不断建设法治经济、信用经济，完善市场规则并带头遵守规则，着力矫正市场失灵，规范竞争秩序，使全国统一大市场成为各类经营主体公平竞争的大舞台。有所不为，就是要防止对微观主体活动的不当干预，不搞地方保护主义和自我小循环。

必须统筹好总供给和总需求的关系，畅通国民经济循环。我国产业体系完整，供给能力超强，500种主要工业产品中有220多种产品产量位居全球第一，货物出口连续15年保持全球第一。但当前我国内需不足，外需受到国际上很多不稳定、不确定因素影响，实现国民经济良性循环，必须要坚持供需两侧协同发力，促进供求平衡。一方面，要持续深化供给侧结构性改革，有进有退、有增有减、有保有压，增强供给与需求的适配性、平衡性。另一方面，要把扩大内需作为长期战略之举，加快补上内需特别是消费短板，使内需成为拉动经济增长的主动力和稳定锚。这样才能夯实做大国内大循环，更好带动和引领国内国际双循环，加快构建新发展格局。

必须统筹好培育新动能和更新旧动能的关系，因地制宜发展新质生产力。要以科技创新为引领，大力培育壮大数智结合、绿色低碳的新兴产业和未来产业，塑造经济发展新动能、新优势。同时，农业、制造业、服务业是新质生产力的载体和沃土，要加快运用先进技术、前沿技术改造升级传统产业，使传统产业不断焕发新的生机活力，推动新旧发展动能平稳接续转换，为高质量发展提供源源不断的动力支撑。

必须统筹好做优增量和盘活存量的关系，全面提高资源配置效率。经过长期发展，我国家底厚实了，积累了规模巨大的资产，也形成了较大规模负债。推动经济发展，需要拓宽视野，打开思路，对各种存量资源要心中有数，统筹加强资产管理和负债管理，善于通过盘活存量来带动增量。要持续推动产业园区“腾笼换鸟”，用好地方政府专项债券置换存量隐性债务、减轻利息负担，用好用足地方政府专项债券、央行再贷款资金收购和处置存量商品房，各类产业园区要盘活存量闲置低效土地，等等。可做的文章很多、可挖的潜力很大，这样就能够拓展新的发展空间。

必须统筹好提升质量和做大总量的关系，夯实中国式现代化的物质基础。我国具有巨大经济体量、市场容量和产业配套能力，能够为提升质量、做优做强创造有利条件。大，本身也是一种强。中国式现代化对经济发展的质量、结构、规模有很高的要求，我国发展的任务还很重。要坚持以质取胜和发挥规模效应相统一，用好超大规模市场和丰富应用场景优势，培育更多世界一流企业和领先技术，把质的有效提升和量的合理增长统一于高质量发展的全过程。

#### 四、实施更加积极有为的宏观政策

党中央明确，2025年经济工作的总体要求是，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十届二中全会和二十届三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，扎实推动

高质量发展，进一步全面深化改革，扩大高水平对外开放，建设现代化产业体系，更好统筹发展和安全，实施更加积极有为的宏观政策，扩大国内需求，推动科技创新和产业创新融合发展，稳住楼市股市，防范化解重点领域风险和外部冲击，稳定预期、激发活力，推动经济持续回升向好，不断提高人民生活水平，保持社会和谐稳定，高质量完成“十四五”规划目标任务，为实现“十五五”良好开局打牢基础。

2025年要保持经济稳定增长，保持就业、物价总体稳定，保持国际收支基本平衡，促进居民收入增长和经济增长同步。为此，要实施更加积极有为的宏观政策，也就是实施更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策，为实现全年目标任务提供强有力的政策支撑。

实施更加积极的财政政策。统筹安排收入、债券等各类财政资金，用好税收、赤字、转移支付等多种财政政策工具，确保财政政策持续用力、更加给力。当前我国政府债务风险总体可控，特别是中央财政还有较大的举债空间。要提高财政赤字率、增加赤字规模，增加发行超长期特别国债和地方政府专项债券，加大财政支出强度，确保对经济增长形成有力拉动。同时，政策着力点要更加精准，更加注重惠民生、促消费、增后劲。要优化财政支出结构，加强重点领域保障，提高资金使用效益。用好转移支付政策和资金，加强动态监测、分级预警，兜牢基层“三保”底线。扩大地方政府专项债券投向领域和用作项目资本金范围，在补短板、强弱项、防风险等方面发挥更大作用。

实施适度宽松的货币政策。进一步发挥好货币政策工具总量和结构双重功能，使社会融资规模、货币供应量增长同经济增长、价格总水平预期目标相匹配。要适时降准降息，用好公开市场操作等工具，保持流动性充裕，加大对重大战略、重点领域和薄弱环节的支持力度。充分满足有效资金需求，推动资金充分流向实体经济，助力实现增长稳、就业稳和物价合理回升的优化组合。进一步疏通货币政策传导机制，保持货币信贷较快增长，推动社会综合融资成本下降。引导金融机构进一步做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章。进一步发挥支持小微企业融资协调工作机制作用，引导信贷资金直达基层、快速便捷、利率适宜，有效缓解小微企业融资难贵慢问题。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。探索拓展中央银行宏观审慎与金融稳定功能，创新金融工具，维护金融市场稳定。

打出有力有效的政策“组合拳”。要坚持稳中求进、以进促稳，守正创新、先立后破，系统集成、协同配合。要以战略思维和全局视野统筹谋划经济工作，防止政策相互掣肘。要把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估，各地区各部门无论出台经济政策还是非经济性政策，都要主动评估对经济发展的影响，形成各方面共同推动高质量发展的强大合力。要统筹政策制定和执行全过程，加强部门协同、上下联动，促进政策从“最初一公里”到“最后一公里”衔接协同，消除“中梗阻”，提高政策整体效能。

## 五、做好2025年经济工作要抓好九方面重点任务

一是大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求。在外部环境不确定性上升情况下，推动经济回升向好需要更多依靠内需特别是消费需求。我国消费率较低，尤其服务消费占比低。要实施提振消费专项行动，推动中低收入群体增收减负，提升消费能力、意愿和层级。多措并举改善消费条件，优化消费环境。稳住大宗商品消费，加力扩围实施“两新”政策，更大力度支持“两重”项目，有效扩大消费和投资。培育新的消费增长点，扩大服务消费，创新多元化消费场景，积极发展首发经济、冰雪经济、银发经济。激发民间投资活力，以政府投资有效带动社会投资。

二是以科技创新引领新质生产力发展，建设现代化产业体系。要大力推动科技创新与产业创新融合发展。加强基础研究和关键核心技术攻关，开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动，开展“人工智能+”行动，培育生物制造等未来产业。健全多层次金融服务体系，更大力度吸引社会资本参与创业投资，梯度培育创新型企业，大力支持发展更多独角兽企业和瞪羚企业。综合整治“内卷式”竞争，规范地方政府和企业行为，用好市场化、法治化手段，完善技术、环保、安全、能耗等标准，促进“新三样”等优势产业长期持续健康发展，巩固提升国际竞争优势。

三是发挥经济体制改革牵引作用，推动标志性改革举措落地见效。要按照党的二十届三中全会部署，以进一步全面深化改革来增强发展内生动力，推动出台更多有利于稳增长、调结构、惠民生的改革举措。高质量完成国有企业改革深化提升行动，出台民营经济促进法。开展规范涉企执法专项行动。规范算法、加强监管，促进平台经济健康发展。统筹推进财税体制改革，增加地方自主财力。深化资本市场投融资综合改革，打通中长期资金入市卡点堵点，协同构建完善全国社保基金、保险、年金、理财等“长钱长投”的制度环境，切实维护资本市场稳定。

四是扩大高水平对外开放，稳外贸、稳外资。要进一步营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，有序扩大自主开放和单边开放，以高水平对外开放促改革、促发展。稳步扩大制度型开放，推动自由贸易试验区提质增效和扩大改革任务授权，加快推进海南自由贸易港核心政策落地。积极发展服务贸易、绿色贸易、数字贸易。深化外商投资促进体制机制改革。稳步推进服务业开放，扩大电信、医疗、教育等领域开放试点，持续打造“投资中国”品牌。落实好第四次“一带一路”建设工作座谈会部署，推动高质量共建“一带一路”走深走实。

五是有效防范化解重点领域风险，牢牢守住不发生系统性风险底线。要持续用力推动房地产市场止跌回稳。一方面，着力释放需求，因城施策落实好各项政策，加力实施城中村和危旧房改造，更好满足刚性和改善性住房需求。另一方面，着力改善供给，在严控增量、优化存量、提高质量上下功夫，合理控制新增房地产用地供应，大力实施城市更新，盘活存量用地和商办用房，加快转型发展。推动构建房地产发展新模式，有序搭建相关基础性制度，建设适应人民群众高品质生活的好房子。充分发挥城市房地产融资协调机制作用，推动“白名单”项目扩围增效，巩固房地产市场止跌回稳势头，坚决打好保交房攻坚战，加快构建与房地产发展新模式

相匹配的金融服务体系。稳妥处置中小金融机构风险，央地协同合力打击非法金融活动。

六是统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴，促进城乡融合发展。要严守耕地红线，抓好粮食和重要农产品稳产保供，提高农业综合效益和竞争力。目前，我国13个粮食主产区贡献了全国75%左右的粮食产量、90%左右的粮食调出量，要保护种粮农民和粮食主产区积极性，健全粮食价格形成机制，建立粮食产销区省际横向利益补偿机制。因地制宜推动兴业、强县、富民一体发展，拓宽农民增收渠道。稳妥有序推进新型城镇化，践行人民城市理念，发展现代化都市圈，提升超大特大城市现代化治理水平。大力发展县域经济，加快推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。巩固拓展脱贫攻坚成果，完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度，确保不发生规模性返贫致贫。

七是加大区域战略实施力度，增强区域发展活力。要发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的叠加效应，积极培育新的增长极。我国经济大省在全国经济发展大局中具有举足轻重的作用，地区生产总值前10位的经济大省占全国经济总量的60%以上，前10位工业大省占全国工业增加值的60%以上，前10位外贸进出口大省占全国进出口总额的80%以上。要强化对经济大省的土地、能源、环境、数据等要素保障，支持经济大省挑大梁，提升经济发展优势区域的创新能力和辐射带动作用。同时，鼓励其他地区因地制宜、各展所长，更好发挥比较优势。

八是协同推进降碳减污扩绿增长，加紧经济社会发展全面绿色转型。我国风电、光伏装机合计超过12亿千瓦，提前6年完成对国际社会承诺目标，新能源装机规模占全球1/3以上，近年来为全球提供了60%的风电设备、70%的光伏组件和超过70%的动力电池关键原材料，为应对全球气候变化作出了重大贡献。要进一步深化生态文明体制改革，加快建设美丽中国。营造绿色低碳产业健康发展生态，培育绿色建筑等新增长点。我国“沙戈荒”面积广阔、太阳能风能资源富集，要加快“沙戈荒”新能源基地建设。推动全国碳市场建设，建立产品碳足迹管理体系、碳标识认证制度。持续深入推进蓝天、碧水、净土保卫战。

九是加大保障和改善民生力度，增强人民群众获得感幸福感安全感。民生政策要推动形成经济高质量发展和人民高品质生活相得益彰的局面。要完善基本公共服务制度体系，织密扎牢社会保障网。实施重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业支持计划，促进高校毕业生等重点群体就业，加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。落实好产业帮扶、就业帮扶等政策，保障困难群众基本生活。制定促进生育政策。发展社区支持的居家养老，扩大普惠养老服务。统筹发展和安全，抓好安全生产，有效防范和及时应对社会安全事件。

2025年是“十四五”规划收官之年，做好经济工作意义重大。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，增强信心、迎难而上、奋力拼搏，推动我国经济持续回升向好，努力完成全年经济社会发展目标任务，以高质量发展的新成效全面推进强国建设、民族复兴伟业。

# 全方位扩大国内需求：宏观经济政策主要着力方向

作者：中国国际经济交流中心理事会秘书长 张永军

2024 年 12 月召开的中央经济工作会议在部署 2025 年经济工作的重点任务时，将大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求作为第一项，反映出党中央对于扩大国内需求的高度重视。全方位扩大国内需求将成为 2025 年宏观经济政策的主要着力方向。

## 国内需求不足是当前经济运行中的关键问题

中央经济工作会议在分析我国经济运行中存在的问题时指出，当前外部环境变化带来的不利影响加深，我国经济运行仍面临不少困难和挑战，主要是国内需求不足，部分企业生产经营困难，群众就业增收面临压力，风险隐患仍然较多。

中央经济工作会议关于国内需求不足的判断是准确的。从我国主要经济指标来看，我国前三季度国内生产总值（GDP）同比实际增长 4.8%，名义增长 4.06%，这意味着 GDP 平减指数为-0.7%，即同比下降 0.7%。GDP 平减指数下降，意味着我国存在着总需求不足的问题。同期内，我国社会消费品零售总额同比增长 3.3%，固定资产投资（不含农户）同比增长 3.4%，两者均低于 GDP 名义增长率，只有外贸出口额的增长率高于 GDP 名义增长率，说明近期我国总需求不足主要源于国内需求不足。

中央经济工作会议所提出的我国经济运行所面临的困难和挑战中，国内需求不足是最关键的，后三个问题都与国内需求不足有关而且相互影响。由于国内需求不足造成总需求不足，企业生产的产品和服务就会有一部分难以销售出去，部分企业的产品和服务价值就难以实现，企业效益受到不利影响，生产经营就会出现困难。2024 年 8 月份，我国规模以上工业企业销售收入出现下降，也正是在 8 月份，此类企业的利润开始出现大幅度下降。国内需求不足，企业开工率就会下降，创办新企业的动力也会受到影响，群众就业、增收就会面临压力。国内需求不足，部分企业生产的产品和服务价值不能实现，企业投入的资金就难以获得收益甚至本金都不能得到弥补，进而就会给投资者造成损失，从银行等金融机构获得的贷款就难以如期归还，这样就会造成风险隐患。

## 全方位扩大国内需求是中国经济持续回升向好的关键

国内需求不足是当前中国经济运行中的关键问题，扩大国内需求就成为推动中国经济持续回升向好的关键。企业生产是根据需求的牵引而进行的，从宏观经济的角度看，各方面需求汇集起来形成社会总需求，各方面供给汇集起来形成社会总供给，社会总需求与社会总供给相互耦合，就形成了社会总产出。由于近期需求不足成为供求矛盾的主要方面，总需求是影响总产出更为重要的因素。

需求不足不仅成为影响总产出规模扩大的因素，也是影响经济运行效率和质量的重要因素。从近期我国规模以上工业产能利用率来看，2024 年三季度为 75.1%，

这一水平比上年同期低 0.5 个百分点，与长期历史平均水平相比差距更大。由于产能不能得到充分利用，就会造成单位营业收入中的成本上升、利润降低。2024 年 1—9 月，我国规模以上工业企业百元营业收入中成本为 85.38 元，比上年同期高 0.31 元；而营业收入利润率为 5.27%，比上年同期下降 0.35 个百分点。

外部环境变化带来的不利影响加深，也要求我们更加注重扩大国内需求。2024 年外贸出口对我国经济增长的贡献率较大。2024 年前三季度，我国货物和服务净出口对经济增长贡献率为 23.8%，拉动 GDP 增长 1.1 个百分点。从国际环境态势看，随着特朗普再次当选美国总统和欧洲选举右翼势力抬头，2025 年我国面临的国际形势将更加严峻复杂，经贸领域对我国遏制打压的力度可能加大，外贸出口对我国经济增长的拉动作用较难保持在 2024 年的水平，必须通过扩大内需来保持国民经济的持续稳定发展。因此，在扩大对外开放的同时，必须更加注重构建以内需为主导的国内大循环。

### 全方位扩大国内需求的主要方向和途径

根据中央经济工作会议精神，全方位扩大国内需求要着重在以下几方面开展工作。

首先，要努力扩大国内消费，促进消费提质升级。

一是推动中低收入群体增收减负，使扩大消费政策惠及更多群体。会议明确，要“适当提高退休人员基本养老金，提高城乡居民基础养老金，提高城乡居民医保财政补助标准”，目前对于加大生育补贴的政策举措也有呼声。这些举措将有助于居民增加收入，增强广大居民“敢消费”的底气。二是扩大“两新”政策范围，提升居民的消费能力。实现“能消费”的目标。2024 年我国用于支持消费品以旧换新的超长期特别国债规模约 1500 亿元，预计 2025 年将进一步大幅提升；支持的范围，也将从家电、汽车等扩大至消费电子、服务消费等领域。叠加 2025 年存贷款利率的进一步下调，居民“能消费”可能进一步提升。三是稳住楼市股市，提升居民消费意愿，实现“愿消费”的目标。房地产和有价证券是居民财富的主要载体，楼市与股市二者的稳定，将更好发挥财富效应对消费的支撑作用。四是继续完善消费环境，加大相关领域的投资，将自然禀赋和历史文化资源有效转化为消费资源。前有“淄博烧烤”，后有“哈尔滨冰雪”，证明城市文旅资源需要浓厚的人文价值助力，才能激发城市的活力和竞争力。

要特别强调的是，应该把扩大服务性消费放在更加突出的位置。当前和今后一个时期，我国正处在服务性需求潜力较快释放的阶段。从服务消费来看，中国人民银行每季度都进行城镇储户问卷调查，近年来多个季度的调查报告显示，城镇居民未来消费意愿排名前四位的均为服务性消费支出。2024 年第二季度的城镇储户问卷调查报告显示，未来三个月居民准备增加支出的项目由高到低分别是：旅游（27.8%）、教育（27.5%）、医疗保健（25.2%）、社交文化和娱乐（20.0%）、大额商品（16.2%）、购房（14.6%）、保险（12.8%）。这也说明我国居民尤其是城镇居民的服务性消费意愿比较强，亟待通过发展相关产业来满足居民消费需求。从国内人口阶段的变化趋势来看，我国人口老龄化进入加速阶段，养老、健康照护等服务尚存较大缺口，

相关产业有较大增长潜力。近年来，运动健身、文化旅游、数字信息等服务消费势头增长良好，成为消费增长的重要动力。从生产性服务领域来看，随着创新驱动发展战略的实施，科技研发服务的需求将持续增加；国内国际双循环格局的构建，对于物流服务提出了更高的要求。全社会对生产性服务、生活性服务和社会性服务的需求都将持续增长。

在扩大商品消费和服务消费的同时，要注意商品消费和服务消费两方面的相互促进和引流，将服务消费的增长进一步引流至商品消费；同时要注意促进线上与线下消费的相互促进和引流。近两年服务型消费的增长快于传统商品领域的消费增长，当前出现的冰雪等消费新场景，也是以高品质服务为切入点，接下来需要进一步推动冰雪经济从单一的门票收入模式，发展为运动装备、餐饮住宿、交通出行等多业态共生发展的盈利模式。另外，现今我国消费主力是1995年以后出生的“Z世代”，他们拥有更高的边际消费倾向以及个性化消费需求。他们一方面习惯互联网和虚拟消费，但同时也认同社群经济，追求沉浸式、轻松感的消费体验，这就为线上与线下消费的相互引流提供了现实基础，可以进一步挖掘年轻一代的消费潜力。

其次，要通过提高投资效益扩大投资需求。

近期固定资产投资增速不高，除了受房地产市场调整、房地产投资下降的影响之外，消费需求不旺使得很多领域的投资难以获得合理收益，致使投资意愿不高。为提高企业的投资意愿，一是要通过扩大消费、稳定外贸出口增长，为企业生产和投资创造足够的需求。二是要加大支持大规模设备更新政策的力度和使用范围，降低企业的投资成本。2024年支持大规模设备更新政策取得了较好的效果，9月份以来全社会固定资产投资增速能够企稳，在很大程度上得益于设备工器具购置额的增长，2024年1—9月固定资产投资（不含农户）同比增长3.4%，与1—8月增速持平，其中设备工器具购置同比增长16.4%，主要得益于支持大规模设备更新政策。三是要注意将支持大规模设备更新政策与绿色低碳转型结合起来，通过绿色金融、转型金融工具支持企业加大技术改造投资。

### 实施更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策支持全方位扩大内需

中央经济工作会议对实施更加积极的财政政策作出了部署，将提高财政赤字率，增加发行超长期特别国债，增加地方政府专项债券发行使用，优化财政支出结构，兜牢基层“三保”底线。近年来，财政部门采用了增发地方专项债并扩大地方专项债使用范围的政策，2024年下半年，财政部门还推出了6万亿元的化债举措。建议2025年财政政策加大力度的方向，一是要加大财政预算赤字，将2025年财政预算赤字占GDP的比率提高到4%左右；二是相应提高国债发行的规模特别是长期国债发行的规模。过去有关财政政策的一个重要界限值是财政赤字率要控制在3%以内，这是欧盟根据成员国经验提出的一个标准。前些年欧洲国家发生主权债务危机时，这一标准的影响力曾经得到扩大和强化。我国绝大多数年份的财政赤字率也都控制在3%以下。但近年来特别是全球新冠疫情暴发后，美国等国采取超强力度的财政政策，个别年份的财政赤字率甚至达到10%以上。这次中央经济工作会议提出提高财政赤字率，有可能意味着将把赤字率提高到3%以上，并相应加大国债和地方专项债的规

模。提高赤字率、加大国债发行规模后，可加大一般公共财政支出，可加大民生保障支出，同时可适当加大预算内投资规模，用于国家规划重大项目的建设支出。

2025年将实施适度宽松的货币政策，货币政策的这一表述引起广泛关注。近10多年来，货币政策的基调一直是稳健的货币政策，虽然在措词上不同年份略有微调。上次我国实施适度宽松的货币政策，还是在2008—2009年，这也隐含着2025年货币政策力度的寓意。2009年，我国实行了“四万亿”的一揽子政策措施。这次中央经济工作会议提出，要实施适度宽松的货币政策，适时降准降息，保持流动性充裕，使社会融资规模、货币供应量增长同经济增长价格总水平预期目标相匹配。根据我国经济发展和宏观调控的历史经验，在实施适度宽松的货币政策的情况下，我国广义货币供应量M2的增长率要达到GDP增长率的两倍以上。如果2025年的经济增长目标是5%左右，那么M2的增长率就要达到10%甚至更高，这将比近期7%左右的增速明显提高。2025年在货币政策力度明显加大的同时，通过降息和信贷投放，支持居民消费信贷，同时可加大货币政策专项工具的规模，用于支持企业投资。

## 大力提振消费须综合施策

作者：中国财政科学研究院院长、研究员 杨志勇

2024年12月召开的中央经济工作会议确定2025年的九大重点任务中的第一件就是“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”。提振消费是2025年经济工作的重中之重。大力提振消费，需要结合消费的基本特征，从多个方面来加以促进。

### 多渠道增加居民收入

消费是居民收入的函数。从根本上说，提振消费需要从根本上提高居民收入水平。只要居民收入水平上去了，消费的扩大就是自然而然的事。因此，要多渠道增加居民收入。对于大多数人来说，居民收入的主要形式是劳动收入，那么，就业在增加居民收入中就扮演着极为重要的角色。落实就业优先政策，创造更多的就业机会，让居民通过就业得到更多的劳动收入，从而为消费的提振提供最根本的支持。消费和投资并不一定互斥。在一定意义上，二者是互补关系。投资创造就业机会，增加供给，前者提供劳动收入，后者为消费需求的满足提供支持。高质量发展意味着更多的高附加值就业机会，意味着更为丰富的供给，相应地，提振消费的目标将在更高层面上实现。

提高居民收入水平，最重要的是提高居民可支配收入水平。政府改善社会保障和公共服务水平，可以减少居民在养老、医疗等方面的支出，从而提高居民可支配收入。增加居民的转移性收入，也是增加居民可支配收入的直接举措。2025年适当提高退休人员基本养老金，提高城乡居民基础养老金，对于已经退休的老人来说，这是他们的直接可支配收入。同时，这对于未退休的居民来说，也会传递退休之后的收入预期，从而减少为退休所进行的储蓄，将居民收入中的更大份额用于消费。

2025年提高城乡居民医保财政补助标准，也具有类似效果，对于提振消费有直接帮助。

居民收入水平不同，边际消费倾向也不同。一般说来，居民收入越高，边际消费倾向越低。2025年推动中低收入群体增收减负，实际上是在增加中低收入群体的可支配收入，提振消费效果较好。中低收入群体可支配收入的上升，意味着消费能力的提升，消费意愿相应转变，消费层次也会随之上升。

收入还包括财产性收入。宏观经济政策有效实施，稳住楼市股市，资产价格就有望上升，这意味着居民可以从中受益，得到更多的财产性收入，无论楼市还是股市，莫不如此。

总之，老百姓的腰包鼓了，消费能力随之上升，提振消费的目标就能够实现。

### 降低消费品的价格和税费负担

消费是价格的函数。商品和服务的价格的下降，也有助于消费的扩大。政府为消费提供价格补贴，在其他条件不变的情况下，也意味着价格的下降，同样有利于消费的提振。消费政策的改进，也能促进消费。2024年“两新”政策的实施，特别是其中的消费品以旧换新政策，促进了消费的扩大。在此基础上，2025年加力扩围实施“两新”政策，进一步扩大政策覆盖面，加上补贴申报流程的优化，消费品以旧换新政策效果将更加明显，进一步促进消费的升级和扩大。

商品交易税费负担的下降，意味着消费者支付的税费总额的下降，也可促进消费。新能源汽车免征车辆购置税，与传统燃油车相比，税费负担轻，近年来新能源汽车消费的扩大与此不无关系。住房交易税费负担的下降，也会促进住房消费。设定普通住宅和非普通住宅标准，同时对后者设定较高的税负，就会抑制后者的交易。随着居民收入的提高，对住房的改善性需求在扩大，美好生活需求中的住宅需求亟待得到更好的满足。取消普通住宅和非普通住宅标准，更重要的是降低交易税负，在其他条件不变的情况下，有助于扩大住宅的消费。对第二套住房征收比第一套住房更高的契税，同样抑制对第二套住房的消费。对第二套住房与第一套住房征收一样的契税，就会促进第二套住房的消费。按1%的税率缴纳契税的住房面积从90平方米提高到140平方米，就会促进更大面积住房的消费。对出售自有住房并在现住房出售后1年内在市场重新购买住房的纳税人，对其出售现住房已缴纳的个人所得税予以退税优惠，这同样有助于住房消费的扩大。总之，根据住房消费改善的实际情况，优化住房交易税费制度，对提振消费是有利的。

### 创新多元化消费场景

消费场景的扩大，创新多元化消费场景，也是提振消费的重要举措。单一的消费场景，对于消费的提振是不利的。多元化消费场景，意味着消费有了更多可能。消费新业态提供了更多的体验式消费，创造出新消费场景。科技赋能的数字新消费场景，为满足更多更加多样化的消费需求提供了可能。

放松消费的限制，既是消费场景扩大的表现，也是大力提振消费的重要举措之一。在特定条件下，大城市对汽车牌照、对商品住宅购买的限制，在很大程度上抑制了潜在的消费。汽车牌照的限制，在特定时期可以减少城市中的汽车拥有量，对缓解交通状况有一定帮助。但实际上，改善交通状况的方式很多。过度限制汽车牌照不见得是最优的选择。提高车辆使用成本，如城市中心区或拥堵地区停车费上涨，就可以大幅减少汽车的使用，缓解交通拥堵。优化汽车牌照管理，可推动汽车牌照价值回归，部分主要为了维持车牌而存在的“僵尸车”将因此不复存在，从而释放出更多的道路资源和停车资源，促进资源的有效利用。对于大城市的郊区和农村居民家庭用车来说，优化汽车牌照管理的好处也显而易见，这些地区公交地铁相对不够发达，出行不便，车辆牌照限制放开，将让这些地区居民的潜在消费有机会转化为现实消费，从而改善他们的出行。此外，优化汽车牌照管理，还可以减少现实中的车牌租用所产生的纠纷，有助于社会和谐。

取消住房限购，同样可以促进住房消费。取消住房限购，可以让一些潜在消费转化为实际消费。住房消费毕竟是大笔消费。影响住房消费的因素很多。对房地产市场健康发展的预期，有助于促进住房消费。取消住房限购，是形成房地产市场健康发展预期的一个重要举措，是用市场的办法来配置住房，让市场在住房配置中的作用得到更充分的发挥。让市场的归市场，政府的归政府。政府在住房保障中的作用不可或缺，如支持改善型住房消费。人民对好房子的期盼，与取消限购一起，可能带来更大规模的住房消费。需要注意的是，取消住房限购，转化为大规模的住房消费，有一个过程。市场条件的配合至关重要。楼市止跌回稳，也将对住房消费预期的形成，起到积极作用。

大力提振消费，要在消费基础设施建设上下功夫。适应线上线下融合消费的新情况，要促进交通基础设施数字化转型升级，推动全社会物流成本的有效降低。

大力提振消费，更要在扩大服务消费上做文章。商品消费达到一定水平，衣食住行基本需求实现之后，改善性需求仍有提升空间，但想要再进一步改善，仍然面对不小的压力。相反，服务消费却有很大的提升空间。文化旅游业是服务消费的重要载体。文化旅游业发展，可以从供给侧层面为促进居民消费提供支持。大力发展文化旅游业，特别是挖掘中华优秀传统文化资源，提升文化旅游业的层次，更好满足人民群众对文化旅游的升级需求。

大力提振消费，要多方用力。居民在市场上消费，要尊重市场的力量。利用好首发经济。首发经济强调“首发”，对于消费者来说，除了消费新产品外，还在感受新产品的的新鲜，感受消费多样性，感受时尚新潮和高品质。鼓励发展冰雪经济。冬季北方发展冰雪经济具有得天独厚的优势，但冰雪经济的发展不只是在特定季节才可以发展，应该创造条件，在不同季节，都可以让消费者有机会体验冰雪经济，做长做优产业链，让不同消费者的消费需求得到更深层次的满足。随着人口老龄化的加剧，老年人数量的增加，是我国人口的新国情。这是发展银发经济的有利条件。根据老年人的需求特点，提供更加适合老年人需要的商品和服务，不仅有助于扩大消费，也可以更好地促进老年人生活品质的提升。

大力提振消费，发挥市场在资源配置中决定性作用的同时，更好发挥政府的作用。财政政策在居民收入的提高、增加居民可支配收入，消费品以旧换新，降低商品交易税费负担，改善消费基础设施建设、降低全社会物流成本，鼓励消费新场景的出现等多个方面都可以发挥积极作用。2025 年我国实施更加积极的财政政策，持续用力、更加给力、更大力度的财政政策应当在大力提振消费中发挥更大作用，更好地推动经济持续回升向好，推动“十四五”规划的顺利收官。

## 【区域经济】

# “十五五”时期及未来一段时间推动我国区域协调发展的战略任务和政策建议

**作者：**国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员 刘云中；浙江大学经济学院、浙江大学未来区域实验室 庄嘉莉；中国城市规划设计研究院 肖磊

**摘要：**未来 5—10 年是推动我国区域协调发展的关键时期，缩小区域差距、实现共同富裕是主要任务。人口集中趋势加剧，人口流动呈现多样化，城乡和区域发展将面临更加复杂的不平衡挑战。为应对这一局面，需构建多中心、网络化、开放且集约的国土空间开发模式，优化产业布局，推动沿海城市群和重点都市圈的产业升级，促进创新链与产业链的协同发展。同时，应在战略腹地、区域联动和东北振兴等方面强化建设。为保障政策实施，需改革区域协调机构、优化财税体系，建立统一的空间信息平台。

**关键词：**“十五五”规划，区域协调发展，区域格局

未来 5—10 年是我国实现社会主义现代化、建设现代化强国的关键时期，缩小区域发展差距是推动共同富裕的主攻方向，促进区域协调发展是实现高质量发展的重点任务，是实现中国式现代化的必然要求。

### 一、厘清区域发展战略的演进逻辑

区域发展战略包括区域发展总体格局的构想及实现总体格局的政策机制安排。我国区域发展战略目标格局的演变，大体经历了四个阶段：从新中国成立初期到改革开放前，是中国工业布局由沿海向内地推进的发展阶段；从改革开放初到 20 世纪 90 年代后期，是顺应开放、沿海地区率先发展、有条件地区先富起来的阶段；从 20 世纪 90 年代末到党的十八大，是我国区域协调发展总体战略逐步全面实施、区域发展思路更趋均衡的阶段；党的十八大之后，我国区域发展进入新阶段，在生态文明建设和高质量发展要求下，开始构建新的区域发展格局。我国区域发展战略实施机制按照不断系统化和精细化的趋势而演变，系统化指构成区域发展战略实施机制的组成元素不断丰富，逐步成为一个复杂系统；精细化指构成区域发展战略的各种元素不断细化、不断明确，例如区域类型划分逐渐精确、配套政策日渐丰富、空间规划的区域指向更加明确、中央和地方经济社会事务管理权限划分日益明确等。

推动我国区域发展战略演变的动力主要来自市场化、国际化和自主构建三个方面，尤其是改革开放以来，区域发展战略的制定和实施经历了由计划经济向市场经济的市场化变革、由相对封闭向对外开放的国际化探索、由学习模仿向中国特色的自主性构建的过程。区域发展战略呈现顺应市场—引领市场—矫正市场的演化特点。

区域发展战略顺应市场指认同市场力量是促进区域经济发展、形成区域发展格局的基本力量，区域发展战略不能违背市场力量作用的基本方向；区域发展战略引领市场指在确认市场力量的主要方向和趋势后，通过创造条件，助力市场，加快市场趋势的形成；区域发展战略矫正市场指应对市场失灵，克服市场自发力量所带来的负外部性。对外开放是我国形成区域发展战略、塑造区域经济格局的重要推动力量，1978年以来，我国对外开放经历了由城市到区域、由沿海到内陆边境再到全方位开放、由“引进来”到“走出去”的过程。与对外开放步伐相适应，我国区域发展战略也经历了由沿海到内地、由重点发展沿海到区域协调发展的演进。

我国区域发展战略的演进是一个自主构建、凸显中国特色的过程。在这一过程中，我国区域发展战略形成了若干基本特征，主要有：坚持面向我国经济社会发展中的重要目标和重大现实问题；坚持全国一盘棋；坚持因地制宜、分类指导，立足地区比较优势，形成多元化的发展路径；坚持发挥中央和地方的积极性，努力实现顶层设计与各地实践探索的有机结合。

我国在区域发展战略制定和实施过程中积累了丰富经验。第一，有效市场和有为政府相结合，高度重视运用区域战略和政策推动形成合理区域发展格局的作用。第二，应对不同阶段区域经济社会发展面临的重大战略性问题，与时俱进地调整、优化区域战略和政策。第三，坚持促进区域平衡发展的目标导向与解决差距扩大、贫困地区发展和部分地区发展动力不足等的问题导向相结合。第四，注重重点区域示范引领和平台建设，以点带面，把改革开放的突破与重点区域的发展结合起来。第五，及时进行理论总结和理论创新。与此同时，仍然存在一些问题和教训，主要有：地区之间的优惠政策比拼、底线竞争问题，导致国家整体利益损失，这个问题较为突出；一些地方没有把中央的战略要求和自身实际很好地结合起来，重复投资导致产能过剩；区域开发过程中生态环境保护的力度不够；地区经济转型动力不足、能力欠缺；从顶层设计看，战略之间的整合度、精准度不够，原则性的内容偏多。

## 二、新时期推动我国区域协调发展的战略任务

新时期推动我国区域协调发展的战略任务是多方面的，旨在实现各地区间的均衡、协调与可持续发展。

### （一）重视我国人口流动的复杂性

人口流动是观察地区发展的综合性指标。在空间均衡的框架下，人口流动或者人口数量的相对增长速度能够更好地反映一个地区的发展，如果其人口增长相对较快，则说明该地区发展得更好；反之，则该地区存在发展滞后的现象。因而在此重点阐述我国人口区域流动的复杂性。

#### 1. 人口分布集中化的速度明显加快，省会人口的增幅远超其他城市

根据对“五普”“六普”“七普”这三次人口普查数据的分析，中国人口空间分布的基尼系数在2000—2010年提高了0.0074，而2010—2020年则快速提高了0.0164，人口分布集中化的速度是前10年的两倍以上。承载全国80%人口的地区面

积由2000年的24.9%逐步下降到2010年的24.6%和2020年的23.2%，而同期人口规模前20位城市占全国人口比重则由17.5%逐步提高到18.7%和21.1%；在全国人口保持增长的前提下，2010—2020年有156个地级单元人口减少，而在2000—2010年仅有94个。可见，全国人口分布的空间集中度持续提高，中国人口正在向少数地区加速集聚。

省会城市的人口持续涌入。2010—2020年全国人口增量高度集中在省会城市，10年间按常住人口统计，全国增加8214万人，其中827万人在直辖市、5342万人在省会城市、2045万人在其他城市，以增长速度计算，分别增长9.8%、30.2%和1.9%。其中省会城市人口集聚趋势最明显的省份有安徽、四川、陕西、河南和湖北，这些省份也是人口有回流的省份，大量回流人口进入省会城市。

## 2. 流动人口持续增加，双向流动活跃度增强

根据最近三次人口普查，2000年、2010年、2020年全国流动人口数量分别为1.02亿人、2.21亿人和3.76亿人，占全国人口的比重分别为9.6%、16.2%和26.6%，人口流动数量和占比显著上升。其中，人口流动的家庭化趋势明显，这对经济社会的稳定发展提出了更多的需求。

人口省内流动占比上升，跨省吸引力集中在少数超大特大城市。2010年跨省流动人口0.86亿人，占总流动人口的38.8%，省内流动人口1.36亿人，占总流动人口的61.2%；2020年跨省流动人口1.25亿人，占总流动人口的33.2%，省内流动人口2.51亿人，占总流动人口的66.8%，省内流动比跨省流动提升更多。长三角、粤港澳大湾区和京津冀等沿海城市群内的重点城市是吸引人口跨省流动的重要地区，2020年流入广东、浙江的外省人口分别为3000万人、1600万人。需要看到的是，新疆的乌鲁木齐等地也吸引了大量的跨省务工人员。

人口回流增多。超大城市的高成本对人口产生挤出效应，据对大学生就业状况调查，诸如成都、重庆、武汉、郑州等城市成为毕业生期望就业的首选地，清华北大本科毕业生的留京率在2013—2020年下降了20个百分点。省际流动劳动力的回流地（户籍所在省份）以中西部为主，占85.6%，其中安徽、湖南、江西、四川和贵州是省际回流的前五位。

## 3. 人口形势更加复杂，人口流动呈现多人群、多方向、多诉求特点

人口结构变化的影响并不均衡，越到基层，压力越大。由于劳动力流向城市尤其是头部城市，老年人留守和高龄农民工返乡，人口老龄化的影响不均衡，养老压力不断下沉，县及乡镇的养老压力加大；与此同时，中西部地区长期存在的“收入寄还家乡”的情形减少，原有的“消费城镇化”“教育城镇化”等方式不再有效，中西部地区的县域发展面临巨大挑战。

人口代际分化严重。中国社会呈现显著的代际分化，这是中国40年走过国外200年历程的特殊时代产物，不同人群的社会属性差异巨大，有着不同的流动特征。20世纪60年代以及70年代早期的低学历人群是初代“农民工”主体，大多未能在

原务工城市立足，也逐步返乡；70后、80后的人群则跟随经济回报而选择流动方向；90后及00后的人群受教育程度高，在上学期已经进城，生活方式已经习惯“白领化”，对生活品质的要求高，会更加趋向于生活品质高的城市。

人口流动更加频繁，流向多重叠加。年轻一代的流动能力更强，更加积极地“用脚投票”，在不同城市之间迁移，在同一城市的居留时间也会缩短。人口的区域流动呈现从沿海城市返回内地工作生活的年轻人和中老年人、沿海城市之间相互流动的知识白领、从小城市到大城市的家庭等多种流向特点。人口流动的目的也由较为单一的经济回报转向工资报酬、公共服务、生活品质等综合诉求。

沿海城市群以及都市圈是人口流动的主要目的地。沿海城市群主要有长三角、珠三角的都市连绵地区，也包括京津冀、山东半岛等经济实力有待进一步提升、空间形态正在形成的城市群地区。在其他地区，以省会为中心城市的都市圈由于其核心城市的经济优势、良好的公共服务对年轻知识人群的吸引力很高，成为人口主要的流入地，内陆省份有可能形成“小城镇—县城—地市—省会”的梯度流动模式。

## （二）完善促进高质量发展和高水平安全的区域格局

区域协调发展的一个重要目标是优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。应坚持党的二十大报告等纲领性文件以及区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略和新型城镇化战略等中长期战略规划对区域格局的谋划，并根据新形势和新任务给予细化深化、适时适度调整，建设“更高水平、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全”的区域协调发展新格局。

### 1. 急剧动荡的局势和快速变化的科技

当前，国际局势变乱交织，百年变局加速演进，原有国际经济循环中的科技溢出、能源原材料供应、市场需求等因素发生根本性变化。我国国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全形势严峻，在区域布局上，亟须加大产业备份、国际通道建设、边境地区发展的力度。

快速变化的科技对区域格局提出了新要求。在重点地区应聚集高端要素，协同攻关，尽快实现突破，实现高水平科技自立自强。促进科技、产业、区域三者协同创新发展，实现资源的优化配置，构建区域现代化产业体系，增强产业链韧性。

### 2. 优化主体功能区格局，丰富主体功能区内容

坚持主体功能区战略的基本格局。要按照城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区等3种主体功能类型，确定我国每个县区级行政单元承担的一种主体功能定位，并以主体功能定位为基础形成全国国土空间开发保护格局。巩固农产品主产区格局，优化东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南、甘肃、新疆等农产品主产区。筑牢重点生态功能区格局，包括青藏高原生态屏障区、黄河重点生态区（含黄土高原生态屏障）、长江重点生态区（含川滇生态屏障）、

东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、海岸带等国家生态安全屏障体系。完善以“两横三纵”、19个城市群和若干都市圈为骨架的城市化地区格局。

丰富城市化地区和农产品主产区的功能。城市化地区应由以往大规模人口集聚和工业化地区的功能定位，调整为科技创新资源高度集聚、新质生产力和新型工业化重点布局，更多履行科技创新策源地和新质生产力发展高地的功能定位。农产品主产区的定位应由以往重点强调粮食安全生产和保障基地建设的功能定位，调整为农林牧渔等农产品规模化、商品化生产地区的功能定位。

### 3. 构建多中心网络化开放式集约型的区域开发结构

中国是一个面积广阔、差异巨大、人均资源少、经济开放度高的国家，多中心网络化开放式集约型是其国土空间结构的必然选择。多中心是指依托都市连绵区、城市群、都市圈和中心城市，形成多个具有相对独立性和互补性的发展中心。网络化强调通过构建完善的基础设施网络，实现区域内部以及区域之间的紧密联系和互动，促进资源、信息、技术、人员等要素的高效流通、协同发展。开放式指区域发展面向国内外市场，积极参与全球资源配置和产业链分工，加强对外交流与合作。集约型强调在有限的国土空间内，通过提高资源利用效率、优化产业布局、加强环境保护等方式，实现高效、可持续的区域发展。

### 4. 根据产业链创新链空间耦合情况调整产业布局

空间的邻近性与学习型社会相结合，为创新的供给侧和产业的需求侧双方提供了便捷的沟通，产业链和创新链的空间耦合趋势鲜明。因此，应将产业链创新链空间耦合与丰富主体功能区内容相结合，引导产业合理布局。要把环渤海、长三角、粤港澳大湾区作为产业升级的核心载体，培育创新发展的引擎，大力发展高科技产业。在内地省会城市、优势工业城市和资源富集地加大投资力度，抓住人才回流机遇，拓展产业发展空间，优化产业结构。重点支持北方粮食大省机械化、南方山地农业现代化，保障粮食安全，加大对黑龙江、河南、山东、河北、吉林、安徽、江苏、四川等农业大省主粮生产的支持力度；除北京、上海、天津这3个直辖市外，粮食缺口较大的省份还有广东、福建、海南、青海、广西、贵州等，多为人口流入较多的南方沿海地区，需要强化南方山地农业现代化建设，加强精品农业以及农业基础设施的投资。在超大特大城市、国际化城市集中布局生产性服务业，建议在北京、上海、深圳、广州、杭州、合肥、成都、重庆等城市加强科技研发和超前部署，推动“卡脖子”技术突破，培育做强未来产业。

### 5. 建设重点战略腹地

在未来相当长的一段时间内，拓展我国国家战略纵深，实现高水平的安全是我国区域发展的重大任务，需要结合区域发展重大战略的调整完善，合理布局国家战略腹地。根据区域位置、基础条件和历史沿革，建议在陕西—川渝、新疆—甘肃、东北—中俄交界地区重点建设国家战略腹地，其中对于新疆、甘肃这样的边远西部地区，在兰州、乌鲁木齐等省会城市之外，可把酒泉、嘉峪关、哈密、喀什等作为关键培育城市，打造西部战略副中心，增强其作为“丝绸之路”区域中心城市的集

聚能力和辐射带动作用。从快速修复和适当网络化的要求看，还需要在其他地区按照多种功能复合、增强区域和国家发展韧性的要求建设若干综合功能区，主要有：黄河“几字弯”综合功能区，是国家能源基地、重化工业基地和畜牧基地，全国重要的土壤保持和防风固沙综合功能区；长江中游综合功能区，是国家重要的现代制造基地、商品粮棉畜渔基地，全国重要的水源涵养和江湖生态等综合功能区；滇黔桂综合功能区，是国家绿色能源基地和区域性资源精深加工基地，土壤保持和亚热带生物多样性维护型生态功能区，是面向南亚、东南亚对外开放的重要门户。

## 6. 完善区域联动发展新通道

完善区域联动发展的基础设施。要在坚持高效、财力可承受的条件下，进一步完善区域间连接性基础设施，包括重要的跨国高速铁路、跨海通道、机场等交通基础设施，大型核电项目、清洁能源、电网传输和储能等能源基础设施，重大的水利以及生态环保设施等。进一步完善城市基础设施和区域内部的连接设施的建设，尤其是区域重大战略内部省际的连接设施。加大对数据中心等新型基础设施建设，满足数字化和智能化发展的需求。保障海洋经济圈与内陆腹地交通网络提升能级，畅通陆海战略通道，重点保障与周边各国基础设施互联互通的空间需求，畅通西北、东北、西南地区分别面向中亚、西亚、东北亚、南亚、东南亚的国际通道。贯通长江经济带和长三角一体化高质量发展，增强长三角辐射力。以长江中游城市群和长江上游城市群以及云贵交通便利地区为主体，建设承接产业转移重点园区，并在全流域范围内，因地制宜建设规模不等、特色鲜明的产业园区。增强粤港澳大湾区与海南自由贸易港的联动，形成合理的产业转移国际合作布局。加强粤港澳大湾区与北部湾地区之间的产业合作、设施互联和战略互动，提升战略地位，增强区域实力，形成粤港澳大湾区—海南自由贸易港—北部湾地区—东盟地区之间的产业转移国际合作格局，共同打造中国“湾区”合作发展典范。

## 7. 促进抵边城市和边境地区的稳定发展

边疆治理关乎祖国统一、民族团结、国家安全。应强化新时代兴边富民战略，加大对边境地区的资金倾斜力度、基础设施建设力度、产业发展力度和对外开放力度，围绕民生安边、团结稳边，促进抵边城市和边境地区的稳定发展，同时加强新型信息技术等科技戍边能力。

## 8. 抢抓机遇，尽快扭转东北地区发展态势

把握全球化重构、国际秩序与世界格局调整这一重大历史机遇，发挥地缘区位和交通物流优势，将东北地区建设成为我国面向东北亚开放的战略门户、推动东北亚区域经济一体化的重要支点以及联通国内东北亚市场双循环的核心枢纽。由此需要在既有陆路货物运输能力基础上，稳定获得图们江等面向日本海（鲸海）的航运权，联合海参崴、罗津等口岸，拓展东北地区贸易空间，进一步加强东北地区与京津冀、长三角等国内市场的联系，推动货物运输降本增效。加大央企在东北地区布局的力度，目前总部在东北地区的央企有5家，分别是中国一重、哈电、鞍钢、一汽和中国华录，这5家企业都处于竞争较为充分的行业，迫切需要国家尤其是国资委加大优势资源的布局和注入，体现国企、央企的责任担当。

### （三）培育多元化的区域发展路径

区域发展阶段的变化要求提供更加细分的区域政策空间。对区域发展差距的分解可以看到，2001—2021年，地区内差距的贡献率从39.4%提高到54.5%，地区间差距的贡献率从60.6%降到一半以下，仅为45.5%。这表明地区差距虽然存在，但影响地区发展差异的因素更加多样化，地区差距的表现也呈明显的多元化特征，主要表现为在较小的区域分块层次上，由于局部性、独特性和非系统性的原因，单个地区发展出现相对滞后现象，区域分布上也因时因地而不同。这就要求区域政策作用对象要更加精准、区域政策的空间划分要更为细致，要更为准确地识别制约区域发展的因素。过去采用的相对单一的富裕与贫穷、发达与不发达，或者具备或不具备发展能力的区域划分方式需要改变，在空间细分的基础上，应以更加整体和动态的视野看待区域经济发展。

细分的区域政策空间要求提供更为多元化的发展路径。区域发展路径需要更加面向地方特殊难点和比较优势，进行更加精细的区位界定，实施更加具体有效的政策举措，推进区域发展的整体性、多元化和丰富性。从旨在填平要素禀赋缺口的政府主导性支持政策，转向政府着眼于营造良好的营商环境，构建要素充分流动和有效配置的体制机制，在促进形成全国统一市场的环境中实现区域的多元化发展。

因地制宜构建区域创新体系与新质生产力布局相融合的区域发展模式。未来5—10年时间内，区域协调发展取决于技术进步和创新在推动区域协调发展中作为主要驱动力的发挥。与我国区域经济发展水平差距相比，我国不同地区间的科技创新水平差距更大，这已经成为实现区域协调发展的最大瓶颈。因此，既要着力围绕地方特色经济发展方向，培养科技创新力量，更要创建区域间科技创新的合作新机制，利用行政力量，在国家创新“一盘棋”中破解各地区创新驱动动力问题，以科技创新中心为引擎，以城市群都市圈为核心，以多省份经济一体化为依托，打造比较优势突出、产业链相对完备的创新型区域经济体系。

树立基于选择能力的区域协调理念。区域协调发展不能简单地要求各地区在经济发展上达到同一水平，而是要根据各地区的条件，走合理分工、优化发展的路子。但在对区域协调发展的实际运行和考核中，区域协调发展或者陷入空间经济学的空间均衡概念，即在均衡状态下，无论处于何地，其效用是无差异的，这种从空间均衡的角度来理解区域协调缺乏对行动和政策的指导；或者陷入极为复杂的多维观察，例如经济增长、公共服务、要素流动、生活保障、生态环境等，虽然可以多维度地反映区域协调发展的状况，但过于复杂。本质上，区域战略、区域政策和区域发展的结果应该是行为主体尤其是居民的选择能力差异的缩小，而形成选择能力的就是居民收入、劳动技能和身体健康这3个方面。较多从选择能力来观察区域协调发展首先是区分了愿景和底线，区域协调发展是导向、是愿景，而生态环保是底线，其次是区分过程和结果，公共服务、政府效能、营商环境都只是过程，而选择能力兼顾了过程和结果，从而有较明确的行动和政策指向。

#### （四）梳理促进区域协调发展的重大理论议题

新形势下促进区域协调发展必须尊重客观规律，而要弄清楚客观规律，则需要认真梳理和深入研究促进区域协调发展的重大理论议题。

##### 1. 创新链—产业链空间耦合的新事实和理论解释

产业链与创新链的耦合关系是产业内异质性主体相互作用的结果，既包括产业链与创新链在功能上的融合，也包括产业链与创新链在空间上的重合，不同阶段会呈现不同的组合形态。以往创新链和产业链在空间上未必重合，如很长一段时期，北京的科技创新成果大多在我国东南沿海地带转化、实现产业化，但北京中关村高新技术园区的出现极大提升了科技成果就近转化的比例。创新链—产业链空间耦合成为一个重要的发展趋势，对政策的启发在于从两端拓展、统筹布局创新链和产业链，按照具有比较优势的产业链构建创新链或按照比较优势的创新链构建产业链，实现产业链和创新链的融合发展。在理论上讨论其形成机理，还需要从技术进步的标准化、数字化和智能化等特征出发，结合创新链和产业链的主体如龙头企业和重点科研院所及高校的行为变化、区域产业结构的复杂化以及政府政策的引导和学习型社会的创建来研究双链空间融合，促进形成高效互动的区域创新体系和产业体系。

##### 2. 结构复杂化情况下区域发展韧性的科学表达和观察

未来5—10年，中国的经济和社会结构会更为复杂，区域经济结构也日益多元和复杂，如何科学表达和定量观察区域发展的韧性是一个关键问题。这涉及多个维度，如经济结构、社会结构、生态系统等，需要构建包含多个要素的区域发展韧性评估指标体系，开发适用于复杂经济结构的区域可持续增长测度方法。同时，由于国际环境和经济发展不确定性的加大，需要在复杂网络的条件下，观察我国多中心网络化的空间结构，利用大数据、复杂网络、系统修复等多种方法从理论和实证上更加精准地分析我国未来区域和城镇空间的韧性，避免一地受到冲击，严重波及其他地区。

##### 3. 及时高效调整优化我国区域战略和区域政策的理论分析

对我国区域发展战略演进逻辑的分析表明，总体上我国的区域战略和区域政策随发展阶段的变化进行了及时高效的调整优化。未来需要对区域政策制定的主体构成、区域政策制定的流程、区域政策制定的构建行为作进一步的理论分析，这将有助于为新时代的中国区域政策和空间治理提出建议，形成支撑中国区域发展的政策体系和治理体系，同时也可以为全球其他国家的区域发展提供中国经验和中国方案。中国是一个地理特征、经济发展水平和地域风俗差异较大的国家，中国在推进区域协调发展过程中的经验得失对于全球其他国家促进其区域发展将会有较大助益。

### 三、新时期推动我国区域协调发展的政策建议

实现区域协调发展，构建现代化空间发展格局，亟须在组织机构、财政能力、信息监测、考核体系、战略贯通等多方面进行改革。

### （一）建设能力强、意愿足、易监督的区域协调发展机构

建立完善的中央和地方多层次区域协调发展调控机构，明确各级机构的权责，增强机构的决策和执行能力。中央层面的区域协调机构负责制定国家战略和政策，统筹跨部门、跨区域的合作，并对政策实施情况进行监督。完善省级区域协调发展机构，该机构人员要由省政府相关部门负责人组成，下设省级区域协调发展办公室，作为执行机构，负责根据国家级政策和规划，制定省级的区域协调发展具体方案，协调省内各地市的发展工作，解决省内跨区域的协调问题，并优化资源配置，促进省内区域的均衡发展。

### （二）深化财税改革，保障稳健的地方财政

完善财政转移支付制度，根据各地区的财力状况和实际需求，优化财政转移支付结构，增加对欠发达地区的支持。通过专项转移支付和一般性转移支付相结合的方式，增强欠发达地区的财政能力，促进基本公共服务均等化。完善中央与地方的税收分享机制，合理分配税收收入，确保地方政府获得稳定的税收收入份额。根据区域发展需要和财力状况，动态调整税收分享比例，促进区域间的财政平衡，通过税收分享机制的优化，促进地方政府之间的良性竞争和合作，实现共同发展。

### （三）完善空间治理体系

明确空间治理单元，包括行政区单元、自然生态系统单元和主体功能区单元，确保不同空间单元的精准管理，在明确的空间单元上，实现区域协调发展战略和区域重大战略的融通，在空间发展战略、空间结构优化、重大生产力布局等方面实现协调一致。建立统一的空间信息平台，整合各类空间数据资源，形成覆盖全国、及时更新的空间现状数据集、空间规划数据集和空间管理数据集。通过先进的信息技术，实现空间数据的共享和应用，为空间规划、空间治理和空间监测提供技术支持和科学依据。建立实时响应的空间动态监测管理系统，全面监测空间开发情况，对各类开发行为进行精细化管理，确保政策的及时调整和有效实施。

### （四）建立健全监督和评估机制

建立完善的区域协调发展考核指标体系和快速调查处理机制，形成对区域协调发展的观察、监督和调整的闭环。在信息共享平台基础上，由上级政府或同级政府的统计监测部门负责收集、处理监测信息，并向上级或同级政府报告结果，对各级区域协调发展工作的实施情况进行监督和评估。积极发挥社会组织力量和科研智库机构的作用，借助第三方评估机构，引入社会监督力量，开展第三方评估，提高监督的独立性和公信力。政府部门定期评估政策实施效果，进行必要的调整和优化，确保区域协调发展目标的实现。

# 论区域协调发展的理论深化与实践创新

作者：中国人民大学应用经济学院 孙久文 殷赏

**摘要：**区域经济是国家经济的空间基础。无论是基于缩小区域经济差距的历史经验，还是基于理论分析，或是基于具体实践，区域协调发展均具有重要意义。自新中国成立以来，我国区域协调发展经历了四个历史阶段和三次理论演进，进行了战略基础、极点支撑和功能分工等探索实践，逐渐步入高水平协调发展阶段。但也面临区域要素流动受阻、区域发展极化、区域功能分工程度较低和区域产业转移缓慢等新问题。基于此，文章提出新时代实现区域协调发展的具体思路：完善资源要素流动的体制机制，优化重大基础设施布局，细化区域功能分工，完善区域协调发展政策体系，以新质生产力赋能区域协调发展。

**关键词：**区域功能分工，区域协调发展，全国统一大市场，高质量发展，新质生产力

## 一、引言

区域经济是国家经济的空间基础。党的二十大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想的引领下，按照高质量发展的要求，中国深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，强调建立更加有效的区域协调发展新机制。在此基础上，中国经济发展总体稳步向好。2023年，中国GDP达到126万亿元，稳居世界第二位；人均GDP连续两年保持在1.2万美元以上，接近高收入国家人均水平的门槛；城镇化率达到66.16%，城镇人口占全国人口的三分之二。同时，四大板块的相对差距正在逐步缩小，产业结构不断优化，生态环境不断改善。在竞争有序、共享共赢的区域协调发展新机制形成和健全的背景下，2024年7月，党的二十届三中全会强调，要完善实施区域协调发展战略机制。这充分显示，面对即将到来的“十五五”时期，区域协调发展将继续在国民经济发展中占据重要地位。本文拟探讨区域协调发展的理论深化与实践创新，并提出实现新时代区域协调发展的具体思路。

## 二、区域协调发展的重要意义

无论是基于缩小区域经济差距的历史经验，还是基于理论分析，或是基于具体实践，区域协调发展均具有重要意义。

### （一）历史意义

推动区域协调发展始终是党指导区域经济发展的逻辑主线。对于中国这样幅员辽阔、地区经济差距显著的大国而言，实现各个区域协调发展和提升国家发展整体效能是现实的需要。新中国成立以来七十多年，中央根据发展阶段的不同来调整区域发展战略，中国区域协调发展取得了历史性的成就。虽然不同时期区域协调发展的侧重点不同，但对于缩小区域经济差距和实现经济增长均有重要意义。这些区

域协调发展的历史经验为新时代的区域协调发展提供了宝贵的启示和借鉴，具有重要的历史意义。在区域协调发展战略正式提出之前，中国区域经济发展大体经历了低水平协调的均衡发展和不协调的非均衡发展两个阶段。第一个阶段，新中国成立到改革开放前（1949—1978年），中国共产党第一代中央领导集体和众多学者致力于平衡沿海与内地的协调发展。第二个阶段，自改革开放到二十世纪末（1979—1998年），在邓小平同志“两个大局”的战略构想下，通过先非均衡发展，再实施区域协调发展的战略部署。1999年起，中央逐步实施西部大开发、东北振兴、中部崛起等区域发展战略，根据资源环境承载能力、发展基础和潜力，按照发挥比较优势、加强薄弱环节、享受均等化基本公共服务的要求，逐步形成主体功能定位清晰，东中西良性互动、公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局。党的十八大以来，中国区域发展的协调性明显增强，但是区域发展不协调问题还没有得到根本解决。因此，中国从战略和全局的高度对区域协调发展提出一系列新思想新论断新要求，新时代区域协调发展需要进行理论深化和实践创新。

## （二）理论意义

主流经济学理论通常会忽略空间这一维度，这就不可避免地忽视了区域关系。实际上，区域不是孤立存在的，特别是随着交通运输网络和信息网络建设完善，区域之间的联系更加紧密，区际联系对于区域自身发展和整体经济增长都具有重要意义。区域协调发展研究了区域间如何发生联系，以及区域联系的成本和收益，为探索区际关系、解决不平衡发展问题和实现共同富裕提供了科学解释。从区域协调发展的定义来看，“协调”的含义是“配合适当、步调一致”，这必然以区域之间的联系为基础。由于区域是有层级之分的，一个区域既可以作为一个独立的空间主体，也属于更高一级区域内部的区际关系问题。但无论从哪一个空间层级来看，解决好区际关系贯穿了区域协调发展过程的始终：第一，区域协调发展能够突出区域的比较优势。区域协调发展并不是要求各地区在经济发展上达到同一水平，而是根据各地区的实际发展条件，在微观经济规律和市场机制的支配下，通过促进要素合理流动、深化合理分工，使得各地区都能基于自身比较优势取得良好发展。第二，区域协调发展能够密切区域间的经济联系，强化区域间分工合作。区域协调发展通过优化产业布局、加强基础设施互联互通、促进区域合作与竞争，以及实现社会、文化和环境的和谐，能够促进区域之间经济联系日益紧密、分工更加合理、社会经济发展差距逐渐缩小并收敛（覃成林和姜文仙，2011）。第三，区域协调发展通过政府再分配保障区际关系的公平正义。生产要素会根据要素报酬最大化原则向发达地区流入，在实现效率优先的同时，地区间的差距也会拉大。区域协调发展强调政府调整国民收入分配和优化社会公共政策，正确处理区域间公平与效率的问题，这与以私有财产和不加节制的市场为基础的资本主义发展模式是完全不同的。

## （三）现实意义

新时代要求区域协调发展战略和思想不断创新，以适应构建新发展格局和实现高质量发展的需要。当前，中国经济发展和区域实践进入了新时期，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，对区域协调发展也提出了更高的要求。在党的二十大报告中，习近平总书记明确提出，新时代要加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。这需要发挥区域协调发展战略

略的引领作用，为新发展格局和高质量发展提供高效、安全、韧性、有力的区域支撑。一方面，新时代要求通过区域协调发展立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局。构建新发展格局是党中央根据中国新发展阶段、新历史任务、新环境条件作出的重大战略决策，是新时代的重要理论成果。新发展格局要求打破区域之间要素流动的行政壁垒和空间障碍，培育形成全国统一的资源要素市场和产品服务市场。这就需要发挥区域发展战略功能作用，通过区域协调发展促进要素自由流动、产业合理分工，为构建新发展格局拓展发展空间。另一方面，新时代要求通过区域协调发展实现高质量发展。中国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段，高质量发展成为全面建设社会主义现代化国家的首要任务。区域协调发展能够缩小区域差距、解决不平衡发展的问题，最终实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当（蔡之兵，2023），由此看来，区域协调发展是实现高质量发展的工具，也代表了对高质量发展的目标期望。

### 三、区域协调发展理论的演进与深化

从辩证的视角看，区域协调发展理论与中国区域发展实践的变化是辩证统一的。纵观新中国成立至今七十多年的历史，大致经历了低水平协调的均衡发展、不协调的非均衡发展、区域协调发展和高水平协调发展四个阶段（李兰冰，2020）；同时，区域协调发展理论也经历了分工与协作、要素流动与一体化、建设全国统一大市场等创新发展，指导了中国区域协调发展四个阶段的转变过程，逐渐形成了新时代区域协调发展理论，具体如图1所示。

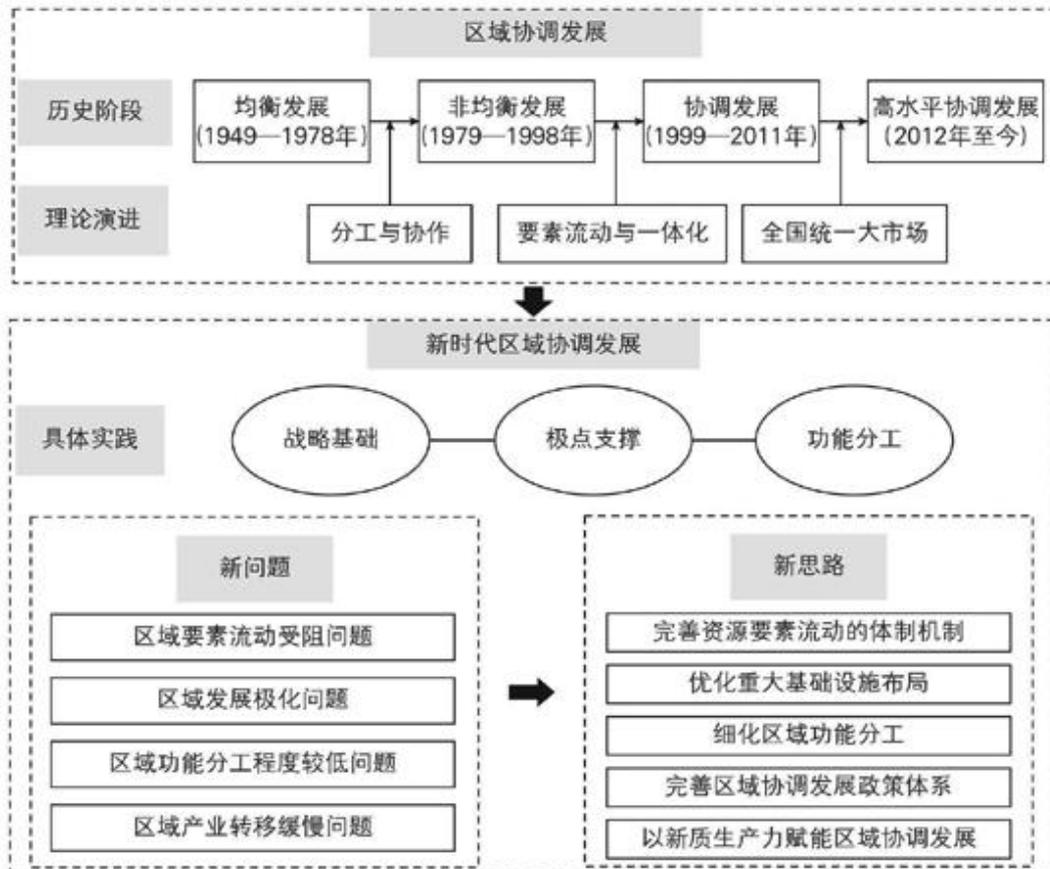


图1 新时代区域协调发展理论深化和实践创新框架

### （一）区域协调发展理论的源起：分工与协作

中国区域协调发展的第一个阶段是低水平协调的均衡发展阶段。新中国成立之初，为建立战略防御型经济布局，着力改变工业集聚于沿海地区的状况，我国实施向内地推进的均衡发展战略。毛泽东同志在《论十大关系》一文中提出“沿海的工业基地必须充分利用，但是，为了平衡工业发展的布局，内地工业必须大力发展”。毛泽东同志的这一论述强调通过均衡布局发展经济，最终走向共同富裕。这一阶段中国区域间生产力分布不平衡的现象得以缓解，区际关系的矛盾极大改善；但整体经济发展水平较低，整体经济增长优势不明显。这就需要区域协调发展理论的指导，解决区域经济发展和整体经济增长之间的矛盾。

分工与协作理论转变了低水平协调发展的现实情况，改善了区域经济发展和整体经济增长水平都较低的状况。分工与协作理论的核心思想是，如果每个地区都根据自然优势和竞争优势进行生产，地区经济必然能得到发展；每个地区找到并利用自己的优势来发展产业，整体经济必然也是一片繁荣。一方面，亚当·斯密的分工理论认为各地区根据自然优势和竞争优势进行生产，能够为区域经济发展提供专业化基础。超乎人力范围之外的气候、土地、矿产和其他相对固定状态的优势是自然优势，经济和科技发展所取得的更好的生产条件是竞争优势。按照自然优势和竞争优势不同而形成区域经济地域分工，提升生产效率和实现规模经济，有利于促进地区经济的繁荣。另一方面，各地区通过因地制宜和分工协作，可以形成经济发展的集体力。对于协作，马克思在《资本论》第一卷第十一章中提出，“结合劳动的效果要么是单个人劳动根本不可能达到的，要么只能在长得多的时间内，或者只能在很小的规模上达到”，“这里的问题不仅是通过协作提高了个人生产力，而且是创造了一种生产力，这种生产力本身必然是集体力”。区域协调发展的形成，就是这种集体力发展与壮大的过程。

### （二）区域协调发展理论的演进：要素流动与一体化

区域协调发展第二个阶段的特征是不协调的非均衡发展。改革开放以来，中国采取了梯度推进区域协调发展的战略路径，极大地调动了东部地区经济发展的积极性。改革开放至2010年以前，中国多数年份经济保持两位数左右增长。但是经济发展中一个突出问题是东部地区经济增长速度明显高于欠发达的中西部地区，沿海地区与内陆地区的发展差距拉大。为此，中国区域发展的思路要从“效率优先，兼顾公平”向“效率与公平兼顾”转变，地区发展战略由突出重点区域向各地区协调发展转变。这一过程中，倒逼了区域协调发展理论的创新发展。

不协调非均衡发展的区域协调发展实践，倒逼区域协调发展理论向市场驱动的要素流动和政府引导的区域一体化演进。要素流动和一体化既可以增进区域之间的产业分工，也能够密切区域之间的经济联系，是区域协调发展向更高阶段演进的体现。一方面，要素资源在空间上高效集聚，深化区域分工程度，有利于实现地区经济发展。在实践中，由于各个地区的自然优势和竞争优势存在客观差异，各地区的要素报酬也必然存在差异（李晨，2024）。在区域之间不存在流动壁垒的情况下，资本、劳动、创新和数据等要素遵循要素报酬最大化原则，流向边际收益更高的地区（洪银兴，2020），使得要素配置和空间分布格局更有效率。根据新经济地理理

论，运输与贸易成本是阻碍要素流动与规模集聚的重要制约因素。为促进资源要素流动，降低落后地区资源要素流动成本，这一时期我国相继建设青藏铁路、西气东输、西电东送、国道主干线西部路段和大型水利枢纽等一批重点工程，强化了要素流动和规模经济。另一方面，区域一体化能够有效地突破各地区所形成的地方保护主义以及由行政边界形成的市场分割（李洪涛和王丽丽，2020），实现整体经济的“普遍沸腾”。区域之间通过统一的领导，编制一体化的发展规划，制定一体化的发展政策等措施，有利于促进交通与信息一体化、制度一体化、区域与产业之间的协作以及强化经济联系与区域贸易（孙久文，2021），实现更高层次的区域协调发展。在区域一体化理论的影响下，2004年政府工作报告提出，“要坚持推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区加快发展，形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局”，通过打破行政区划限制和体制障碍，朝着市场一体化的区域经济新格局迈进。

### （三）区域协调发展理论的深化：建设全国统一大市场

经过区域协调发展战略实施阶段，中国区域协调程度有了明显提高，呈现重点地区优先与协调发展并进的特征（李兰冰，2020）。然而需要认识到，在区域协调发展阶段，虽然要素流动性和市场一体化水平显著提高，但全国统一开放、竞争有序的市场环境并没有真正形成，市场主体地位和产权归属、市场保障体制机制没有确立、重点行业领域垄断现象突出，部分地区的市场分割行为或者地方保护现象仍然存在。对此，需要进一步深化区域协调发展理论，以经济合作和区域分工打破行政壁垒、破除地方保护主义，加速构建全国统一大市场，实现高水平区域协调发展。新时代高水平区域协调发展的开启，标志着中国在促进区域协调发展的同时，兼顾公平与效率的导向，注重提升经济增长的质量。

建设全国统一大市场是区域协调发展理论的再一次深化。建设全国统一大市场具有规模巨大、结构完整、功能强大、机制灵活和环境优化等内在性质，有助于打破地域界限、降低交易成本和提高信息透明度，实现区域协调发展。一方面，建立统一的市场机制有利于实现资源要素自由流动。新古典学派认为生产要素的自由流动是实现区域经济均衡发展的关键。在市场机制下，市场遵循内在的运行规律，通过价格、竞争、供求、激励和约束等机制共同调节要素自由流动（洪银兴，2020），提升要素报酬和整体经济效率，形成集聚外部性和扩散效应，促进区域协调发展。市场机制包括以下方面：首先，市场价格决定机制，即各类市场参与者能够依据价格信号评估其经济行为的机会成本，并依据市场交易原则，在给定的约束条件下追求最大利益，从而推动资源向更有效的配置方向流动；其次，市场通过选择机制，决定市场主体的优胜劣汰；再次，市场具有激励作用，通过奖惩分明的机制，激发要素和微观经济主体的积极性。根据市场机制，厂商会比较各地区成本收益的结构，会选择劳动力充裕，工资低廉的地区进行投资。劳动力也会根据就业机会和工资水平流向那些低失业率、高收入的地区。发挥不同地区的绝对优势、比较优势或要素禀赋优势，实现资源要素的自由流动，从而有助于缩小地区经济差距。另一方面，发挥政府职能是必要保障，要加快形成政策统一、规则一致、执行协同的全国一体化运行的大市场体系（刘志彪，2022）。事实上，在解决地区差距问题上不能依据新古典经济理论倡导的“放任主义”，而是要强化政府的引导作用。这就要在市场一体化基础上，继续深化改革，加速推进政府职能转变，针对行业垄断和不正当竞争

行为，瞄准“画地为牢”和地区封锁等顽疾，全面拆除有形无形的壁垒，促进高水平协调发展（肖金成等，2022）。

#### 四、新时代区域协调发展的具体实践及面临的新问题

党的十八大以来，新时代区域协调发展逐渐步入高水平协调发展阶段，我国区域经济格局发生了深刻变化，区域协调发展也面临一些新问题。

##### （一）新时代区域协调发展的具体实践

##### 1. 战略基础：四大板块和三个支撑带

“四大板块”和“三个支撑带”战略构成区域协调发展的战略基础。一方面，四大板块的协调是考虑地理位置并以行政区划所形成的“政策覆盖区”的协调发展，强调的是对区域板块的政策指导和发展定位。“十四五”规划纲要指出：“深入推进西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展，支持特殊类型地区加快发展，在发展中促进相对平衡”。党的二十大以来，习近平总书记围绕新时代推动东北全面振兴、新时代推动中部地区崛起等主题，先后召开座谈会，对新时代四大板块提出了更高要求。第一，鼓励东部地区加快推进现代化，发挥其在实现中国式现代化新征程中的引领作用；第二，开创中部崛起新局面，搭建起东中西区域良性互动协调发展的桥梁，建成全国统一大市场的空间枢纽，具体要将武汉、长株潭都市圈定位为长江中游城市群的轴心，在长江、京广、陇海、京九沿线打造中高端产业集群；第三，推进西部大开发形成新格局，将成渝地区双城经济圈定位为具有全国影响力的重要经济中心，将关中平原城市群建设作为促进西北、西南联动的关键支柱；第四，推动东北振兴取得新突破，在改造提升装备制造等传统优势产业的基础上，立足东北三省实际，适时培育寒地冰雪、生态旅游等新型业态，以全国需求引领带动加快融入全国大市场。另一方面，“三大支撑带”与“四大板块”形成了叠加效应。回顾“十一五”“十二五”期间采取的四大板块划分思路，尽管在地理上实现了对国土的全面覆盖，但同时也暴露了板块间发展水平差异显著以及相互联系不足等问题。“十三五”期间，中国提出“三大支撑带”战略，形成了“四大板块”和“三大支撑带”的区域新格局。“三大支撑带”强化了“四大板块”之间的内在联系，并通过叠加效应促进区域协调发展。其中，共建“一带一路”促进了东北地区融入东亚新发展格局，加强了东北在东北亚区域合作、联通国内国际双循环中的战略地位和作用；长江经济带是连接东部、中部和西部的关键纽带，有助于促进东中西板块之间良性互动；京津冀协同发展战略通过辐射效应，带动东北和西部地区联动发展。

##### 2. 极点支撑：五大经济区

五大经济区建设通过辐射作用带动区域协调发展。党的十八大以来，国家实施京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化、黄河流域生态保护和高质量发展战略，培育了全国的增长极和动力源。五大经济区以一域带全域、以发展促平衡，解决国土空间的重点区域发展问题。京津冀结合北京科技创新优势和天津先进制造研发优势，深化对河北的帮扶，通过创新合作和知识溢出联通京津冀

技术创新廊道，建设北京城市副中心和雄安新区两个新城，落实疏解北京非首都功能任务；长江经济带坚持以科技创新为引领，结合本地科研优势和人才优势，推动形成新场景新业态新模式，形成区域发展新动能，统筹经济发展和生态保护，提升区域融合水平，增强区域协同联动；粤港澳大湾区借鉴纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区的跨行政区边界共建经验，参考东京湾区“多核互联”的跨区治理经验，建设广州都市圈、深圳都市圈、珠江口西岸都市圈、汕潮揭都市圈、湛茂都市圈，同时借鉴旧金山湾区多组织协同的网络治理经验，部署“产业链+创新链+人才链+资金链”深度一体化融合，推动多主体联合创新和知识溢出；长三角实现创新链和产业链的深度融合，推动科技成果顺利转化，统筹龙头带动和各扬所长，发挥引领带动作用；黄河流域以水定产、以水定城、以水定人，修复生态和盘活经济并举。

### 3. 功能分工：主体功能区

以主体功能区战略促进高水平区域协调发展。党的二十大报告提出“构建优势互补、高质量发展的区域经济布局”。主体功能区的提出，标志着国家已经意识到区域协调发展要从产业分工向功能分工转变。从国际经验看，美国、德国和日本等发达国家都经历了产业分工向功能分工的转变。Bade等（2004）对德国在互联网时代城市产业专业化的研究发现，德国的城市产业专业化经历了由部门专业化向功能专业化的转变。Duranton和Puga（2005）发现，美国城市的部门专业化水平也在逐渐降低，而功能专业化水平在不断增强，城市间产业分工正由部门分工向功能分工转变。主体功能区以空间功能分割为基础，强调区域间的功能联系，有利于破除区域竞争思想，避免局限于区域“小循环”，实现区域间良性互动，进而使资源要素在区域间自由流动、有序共享，实现高水平区域协调发展。按照不同地区的主体功能定位中国对城市化地区、主要农业区和生态地区进行分类精准施策，形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。第一，以城市化地区作为空间动力源。2022年6月，国家发展和改革委员会发布的《“十四五”新型城镇化实施方案》指出，“超大特大城市要率先形成以现代服务业为主体、先进制造业为支撑的产业结构，有序疏解中心城区一般性制造业等功能”。这就需要提升城市群、中心城市的人口和经济的承载功能，发挥边缘城市生产制造功能，形成产业链延伸的区域协调发展新格局。第二，以农产品主产区推进“三农”现代化。优化农业生产布局，加大农产品科技投入和推广，延长农产品产业链，培育商贸零售、文化旅游等新业态，优化农产品主产区的空间结构。第三，以生态功能区协调经济发展和生态治理。转变高消费、高污染的工业化发展方式，发展低消耗、低污染、高附加值产业。在遵循主体功能区和区域分工要求的前提下，中心城市和城市群等经济发展优势区域的承载能力进一步增强，农产品主产区、重点生态功能区、能源资源富集地区和边境地区的保障能力将进一步提升。

#### （二）新时代区域协调发展的新问题

##### 1. 区域要素流动受阻问题

建设全国统一大市场、实现高水平区域协调发展还存在堵点，主要体现在要素资源市场（刘志彪，2022）。

一方面，数据作为新型生产要素，在区域间的交易流通中存在堵点。随着新一轮科技革命和产业变革的到来，数据成为数字经济和区域发展的核心要素，是加快构建全国统一大市场的重要支撑。与传统有形要素不同，数据要素不受物理空间限制，可以在虚拟的网络世界传播，具有非排他性、非竞争性、低成本复制等特征（蔡跃洲和马文君，2021），与其他生产要素有机结合会带来放大、叠加、倍增效应。但与此同时，数据要素面临的情境变得更加复杂，空间错配现象可能更为严重（董直庆和胡晟明，2020；陶长琪和徐茉，2021）。一是，相较于传统要素而言，以比特形式传播的数据要素涉及复杂的权属关系、权益分配、隐私保护和国家安全等多个方面问题，在区域间的流动受到多方面因素制约（蔡跃洲和马文君，2021）。二是，数据要素被圈定在垄断企业和大市场中，新进入企业的市场空间受到挤压，导致垄断企业所在行业和区域的数据资源配置失衡。大型机构和龙头企业，特别是互联网巨头企业控制大量数据资源，形成了数据垄断并提高了市场进入壁垒和转换成本。这些大型企业大多集聚在中心城市和城市群等增长极地区，造成的数据垄断导致数据要素在区域间流动性较弱。

另一方面，土地、资本和劳动力等传统要素难以在地区间自由流动和合理配置，制约了高水平的区域协调发展。当前，中国商品端有97%的商品和服务价格由市场定价，但要素端的土地、资本、劳动等要素配置的效率低、质量差，导致资源的低效配置和利用，为区域协调发展带来了巨大的负面效应（中国社会科学院工业经济研究所课题组和张其仔，2021）。微观上，要素不合理配置导致企业难以获取所需的生产要素，使用者需要为僵硬的交易和管理制度支付高要素成本，降低了企业的生产效率和竞争能力；中观上，资源在某些区域或行业过度集中（王怡颖，2023），而在其他区域或行业则出现短缺，造成资源的浪费和效率的下降，导致产业结构失衡和区域差距扩大；宏观上，不合理的要素配置导致资源未能得到有效利用，无法实现社会总产出和居民福利最大化，影响区域协调发展。

## 2. 区域发展极化问题

区域发展极化问题存在于城市群和腹地之间。城市群和都市圈具有极化效应和扩散效应的两面性，对于长三角城市群、粤港澳大湾区这类发展成熟的城市群，扩散效应发挥主要作用，城市群可以通过集聚效应促进周边地区经济增长，是区域经济发展的空间动力源。而对于成渝都市圈、关中城市群等内陆城市群和都市圈，极化效应占主导地位。这些城市群和都市圈处于培育过程，尚未到发挥扩散作用的阶段。同时，老工业基地的中心城市自身老化问题突出，例如，东北地区至今没有一个万亿元城市，中心城市的市场潜能不足，扩散乏力（张可云，2024）。这种差距导致了城市群与周边区域的不平衡，限制了区域发展。

区域发展极化问题也存在于城市和农村之间。城市吸引了农村资金、劳动力等要素集聚，导致区域极化现象始终存在。自改革开放以来，中国经济取得了巨大的成功。这一成功的背后，最为明显的特征之一，即各类经济活动的微观主体和各类经济要素向具有更高经济效率和经济收益的城市汇聚，在地理空间上向城市聚拢，产生了集聚效应（张可云等，2022）。由于集聚效应的存在，城市吸引了农村大量的资源要素，在提高城市生产效率的同时，也带来了一系列的城乡公平问题（孙久文和李承璋，2022）。就如何摆脱上述农村经济发展的困境，学理上和实践中有大

量文献或做法从顶层设计、制度优化、机制设计等层面进行了探索，包括提出就地城镇化、三产融合等举措。然而，农村仍然面临一些现实困境，如空心村、“3861”等问题。这些问题的根本症结在于农村缺乏产业支撑，导致人才流失和收入不均等现象。

### 3. 区域功能分工程度较低问题

尽管功能分工思想为区域协调发展提供了理论依据，主体功能区战略为区域功能分工提供了实践思路，但在实践中，由于存在信息壁垒、中心城市带动力不足等问题，中国区域功能分工和空间布局尚未完善。第一，地区间数字基础设施水平的差异限制了区域功能分工。企业跨区域交流需要考虑通信费用、组织成本和时间成本等信息沟通成本，由于不同地区、不同规模城市的数字和信息基础设施水平存在差异，企业跨空间组织和沟通成本较高。这限制了以“总部+基地”“研发+生产”“生产+服务”等形式布局产业链的延伸和功能分工。第二，城市化地区的战略性新兴产业和未来产业的同质化现象突出。随着中国转向高质量发展阶段，战略性新兴产业和未来产业成为中国区域发展的动力引擎。从产业生命周期的角度来看，战略性新兴产业和未来产业尚处于产业扩张阶段，这一阶段需求增长的空间比较大，产业技术进步快，具有较大的利润空间。因此，各个区域大力推进战略性新兴产业和未来产业发展，打造“千园一面”的创新示范区和产业园区，导致区域间产业竞争激烈。同时，服务业、数字创意产业和新能源产业则呈现高地区集中度状态，存在地区垄断、恶性竞争的可能。第三，农产品主产区和生态功能区以传统产业为主，产业缺乏创新化、品牌化和高端化意识，容易导致企业陷入价格竞争，造成市场饱和与利润下降。这种现象在落后地区更为明显。例如，过去在集中连片贫困地区，由于缺少跨县域层面的统筹协调与总体规划，部分资源禀赋相近的贫困县并未遵循差异化与错位发展思路，确定产业项目时会出现跟风趋同现象（李冬慧和乔陆印，2019）。

### 4. 区域产业转移缓慢问题

随着要素成本持续上涨、外贸环境变化和疫情冲击叠加效应出现，当前中国沿海地区产业向中西部地区转移势头明显减弱。如以纺织业、服装业为代表的劳动密集型或外向型加工行业加速向东南亚等地区转移，从而削弱了中西部欠发达地区承接产业转移的机会（叶振宇，2023），影响产业转移过程和产业链完整性（李雯轩和李晓华，2021）。这导致无论是新兴产业还是传统产业，基本仍呈现东中西的梯度分布。一方面，产业转移在东部地区集中化态势更为明显。包括化纤、纺织、钢铁、多元化工等在内的传统制造业逐渐向更有效率和成本优势的东部地区集聚，挤占地理空间并抬高要素成本，不利于新兴产业和未来产业发展（芮明杰，2018）。另一方面，“雁阵”模式的大规模产业转移并没有发生，中西部和东北地区缺乏足够的产业支撑和发展动力。这是因为随着高铁等快速交通工具普及化，劳动力要素的空间流动更为便捷，劳动力差价反映的只是附着在劳动力上的生活差异，不是中西部地区的劳动力成本优势；同时，东部地区也存在土地要素成本较低的区域。中西部地区的传统要素优势不足，导致产业向本地区转移缓慢，就业问题十分突出。姚鹏等（2022）发现，要素价格扭曲、营商环境等进一步扩大了东部地区的区

位优势和市场优势，削弱了中西部地区的相对成本优势，导致传统产业转移被抑制及产能回潮现象出现。

## 五、实现新时代区域协调发展的具体思路

新时代实现区域协调发展，需要完善资源要素流动的体制机制，优化重大基础设施布局，细化区域功能分工，完善区域协调发展政策体系，以新质生产力赋能区域协调发展。

### （一）完善资源要素流动的体制机制

要加快新型要素和传统要素流动的体制机制改革。党的二十届三中全会进一步强调，“完善区域一体化发展机制，构建跨行政区合作发展新机制”。这就要求加强区域间改革举措的协调配套与联动集成；关键是完善数据、土地、劳动力和知识等要素流动的体制机制。对于数据要素而言，加强市场数据登记平台与区块链存证平台、公证机构等的互联互通，引导市场内的数据产品安全合规地开展交易；建立数据市场统一的数据标准，完善数据交易基本法律法规，构建数据监管与治理的协同机制，在全国范围内建立起数据要素统一大市场。对于土地要素而言，需要扭转地方政府依靠土地财政的发展模式，改革地方政府垄断土地市场制度，推动城乡土地“同地同权”，构建信息平台以减少信息不对称问题，建立交易平台提供交易场所，确立划拨、出让、转让、租赁、入股、抵押等各种形式的交易路径、交易规范和监管保障机制，加快乡村土地要素流动和市场自由配置。对于劳动力要素而言，强化户籍制度改革的目标，进一步改善人口登记制度、户籍制度改革与地方政府激励挂钩的制度化关联，降低区域间劳动力流动成本，加快乡村剩余劳动力转移。对于知识要素而言，增强国家科技治理能力，完善国家科技治理体系，优化科技体制的顶层设计，建立规范有序、充满活力、互联互通的知识产权运用网络和统一规范的交易制度，建立科技成果与市场需求的双向沟通机制（苏继成和李红娟，2021）。

### （二）优化重大基础设施布局

协同推进重大基础设施建设是新时代区域协调发展的基本需求。首先，要加快推进新型基础设施平台搭建，深入实施“东数西算”等重大生产力布局项目，构建“互联网+”对接平台。围绕强化数实融合、智能优化、融合创新支撑，布局建设信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施等新型基础设施。其次，要构建互联互通的交通网络格局，推动公路、铁路、港口等多种传统基础设施建设，加强点对点连接，优化交通网络布局，形成区域之间的高效网络连接通道，促进各类生产要素和商品服务的流通，助力形成高效产业循环体系。合理、可持续规划现代流通体系，打通流通基础设施建设“最后一公里”。最后，促进线上线下基础设施的互动发展。以智慧物流为发展目标，完善智慧物流的技术配备，制定新计划，推进物流企业智能化改造，培育超市、驿站、物流中心等新物流业态（何黎明，2019）。加快建设数字化流通企业，树立一批先进的流通行业标杆，实现行业之间的信息共享（汪旭晖和赵博，2021）。同时也要建立健全流通行业法规，明确流通管理部门权责，推动管理理念、管理方式的创新，在价格制定、交易规则、质量标准等多方面建设完善的评价体系，促进现代物流体系的品质建设。

### （三）细化区域功能分工

细化区域功能分工，有利于强化区域联系、促进区域协调发展。第一，要深入分析区域特征、因地制宜提升区域专业化水平。根据城市的比较优势，打造创新型城市、青年发展型城市、低碳城市，提升城市综合竞争力和人才吸引力；要充分利用农产品主产区的当地资源、人力优势，培养经济支柱产业、壮大特色优势产业、推动农产品主产区一、二、三产业深度融合，培育新产业新业态，改善地区产业结构单一的局面，以特色产业带动地方经济发展；对于生态脆弱地区，要有序迁出部分人口，降低生态压力，对于迁出人口可以实施一定生态补偿；开展退耕还林、退耕还草工程，加大生态环境保护修复力度；还可以建立资源开发补偿机制、衰退产业援助机制、新兴产业扶持机制。第二，加快提升区域的国际化、文化汇聚和智能化功能，将传统的单一功能向多功能转化，通过细化的区域功能划分，提升各个区域的复杂性和多样性，增强区域发展韧性。第三，把功能分工提升到区域战略高度。细化区域战略的空间尺度，由现在的东中西部和东北的“四大板块”向西部地区演化，分为西北和西南两部分，形成“五大板块”；抑或向东部沿海地区演化，分为沿海北部、沿海中部、沿海南部，形成“七大板块”的空间格局。

### （四）完善区域协调发展政策体系

新时代实现区域协调发展，要构建高水平、均衡化和现代化的区域协调发展政策体系。第一，以全国中心城市和区域中心城市为核心，打造城市群和都市圈两大增长极。培育城市群和都市圈成为中国人口、产业的重要载体，增强城市群、都市圈综合承载能力。同时，优先发展大城市周边县城，重点完善交通和产业配套设施，做大城市配套产业，同邻近大城市做好产业关联、要素流动和基础设施配套，把周边县城建设成为大城市周边交通便利、功能互补、产业配套的卫星城。周边县城也要发展特色优势产业，挖掘县城历史文化，以城镇特色产业带动乡村产业发展，促进农村一二三产业深度融合，利用现代技术打通县城和乡村的物流通道，连接县城和乡村的产业加工链。第二，落实区域重大战略，推进经济带、经济区的协同发展。以长江经济带和黄河生态带为主轴，京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈为主要支点，联合哈长、辽中南、山东半岛、粤闽浙沿海、长江中游、中原、关中、兰西、呼包鄂榆、天山北坡、北部湾、宁夏沿黄、山西中部、滇中、黔中等城市群，形成国家国土空间布局的骨架。第三，四大板块并重，加快大经济区之间的协调发展。东部地区作为中国经济发展的先行区，其发展模式和产业结构正逐渐向高技术和高附加值方向转型，要吸引并整合优势资源，实现创新链、产业链、资金链、人才链深度融合，加快前沿领域技术突破；在中部崛起和西部大开发新格局中，要充分发挥可再生能源和矿产资源、生物资源、自然和文化景观等比较优势，在开发过程中注意生态保护；推动东北全面振兴要把握好体制机制的深层次矛盾，理清政府和市场的关系，持续深入优化营商环境。党的二十届三中全会强调，“深化东中西部产业协作”。东中西部协作能够实现跨区域优化资源配置，是形成四大板块合力、提升中西部地区产业发展水平的重要途径。第四，开发海洋国土，推进陆海统筹发展。中国有300万平方公里的海洋国土，陆海统筹要促进陆海在空间布局、产业发展、基础设施建设、资源开发、环境保护等方面全方位协同发展。协同推进海洋生态保护、海洋经济发展和海洋权益维护。建立沿海、流域、海域协同一

体的综合治理体系，节约集约利用海洋资源，促进海洋开发方式向循环利用型转变，打造可持续海洋生态环境。

#### （五）以新质生产力赋能区域协调发展

发展新质生产力是新时代实现区域协调发展的未来思路。新质生产力是指由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级催生的新时代先进生产力，是习近平经济思想的又一大理论成果（孙久文和周孝伦，2024）。通过发展新质生产力推动区域协调发展，一是围绕产业链部署创新链，推动短板领域补链、优势领域延链、新兴领域建链，形成产业链、创新链、人才链、资金链相互渗透、交叉重组融为一体的创新动态，形成和谐一致、配合得当的创新体系。要充分发挥龙头企业链主优势、平台效应和示范引领带动作用，持续推动科技创新、制度创新，促进创新链与产业链的深度融合，产业链上下游协同发展。二是政府要支持各地围绕禀赋优势、着眼未来发展，前瞻布局谋划新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等重点行业领域的融合集群发展，打造细分领域的标志性产业，以产业需求牵引教育、科技、人才发展，推动前沿技术多方向、多路径探索和跨学科跨领域交叉应用，开辟新的巨大增长空间，打造国际竞争新优势，增强产业链、供应链的竞争力和安全性。三是以实体经济作为基础，提高实体经济智能化水平。通过连接物理世界和数字世界，实现数字技术对物理世界的赋能和升级。具体要加强工业数据中心、智能计算中心建设，推动5G、工业互联网、新材料等技术领域发展，引入自动化设备和智能控制系统，提高生产效率和产品质量，从而加快传统制造业数字化、网络化、智能化改造；加强信息技术对制造业和服务业的融合，推动产品创新和服务创新并举，协同共建新的产业形态。

## 中国式现代化引领的新型城镇化：逻辑、内涵与路径

**作者：**中央党校（国家行政学院）经济学教研部、政府经济管理教研室 汪彬

**摘要：**在百余年实践中，我国探索出一条具有中国特色的以人为核心的新型城镇化道路，其内在服从于中国式现代化的发展演变，是理论逻辑、历史逻辑与价值逻辑的辩证统一，蕴含着以人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路为特征的中国式现代化的核心内涵。在中国式现代化的引领下，推进以人为核心的新型城镇化，是一项长期性、系统性工程，需要遵循科学规律、加强顶层设计、统筹配套改革，从制度保障、关键任务、发展全局、发展模式、发展动力、治理能力与建设主体等角度入手，促进中国特色的新型城镇化持续健康发展。

**关键词：**中国式现代化，新型城镇化，以人为核心

党的二十大报告提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的中心任务，强调到2035年“建成现代化经济体系，形成新发展格局，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化”的发展目标。作为中国式现代化“并联式”的

多重目标之一，中国特色新型城镇化坚持以人为本的理念，更加关注人的需求，努力克服西方城镇化的发展弊端与局限性，遵循城市发展规律，统筹城乡融合发展，优化城镇空间布局，实现人与自然的和谐发展，体现出中国式现代化引领的人类城市文明新形态的历史进步性。

## 一、中国式现代化引领的新型城镇化的内在逻辑

城镇化是一个自然历史过程，揭示了人类社会从农村走向城市的客观历史进程的必然性，也是现代化的必由之路。习近平总书记强调，“现代化的最终目标是实现人自由而全面的发展”，而“城镇化是现代化的必由之路”。在百余年实践中，我国遵循城市发展规律，因势利导、顺势而为，探索出具有中国特色的以人为核心的新型城镇化道路，其内在服从于中国式现代化的发展演变，具有深刻的内在逻辑，是理论逻辑、历史逻辑与价值逻辑的辩证统一。

### （一）以人为核心的新型城镇化的理论逻辑

以人为核心的新型城镇化继承了马克思主义关于城乡关系论述的基本观点，是在对西方城镇化建设的教训吸取与模式借鉴的基础上，结合中国城镇化发展实际所作出的重大战略部署。城乡关系中城市是中心，是带动农村发展的主导力量，是统筹城乡发展的关键。马克思在《德意志意识形态》中从历史唯物主义视角，遵循“人—实践—历史”相联系的内在逻辑，深刻阐述了关于城市发展的基本观点。首先，“现实的人”是城市存在的基本前提。马克思指出“社会结构和国家总是从一定的个人的生活过程中产生的”。由此可见，城市的产生必然离不开“一定的个人的生活过程”。而这里的“个人”，就是指“现实的人”，是以有生命的肉体、生产活动的实践而存在且处于特定社会发展历史的人。其次，生产力发展引起的社会分工是城市的起源。马克思指出“这些个人是从事活动的，进行物质生产的”。从物质生产活动来看，“现实的人”的生产，不仅包括物质资料的生产与再生产，也包括社会关系的再生产，反过来又影响生产本身，形成推动生产力发展的社会分工。社会分工是随着天赋、需要与偶然性等条件转变而自发形成的，是以物质劳动与精神劳动相分离为重要节点形成的真正的劳动分工。再者，城乡关系是城市发展的基本关系。城镇化的进程，本质上是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是城乡关系从分离到对立再到融合的转变。

西方资本主义的城镇化是由以资本为主导的现代化社会分工所驱动。马克思在对资本主义所有制形式的论述中指出，“城市和乡村的分离还可以看作是资本不依赖于地产而存在和发展的开始，也就是仅仅以劳动和交换为基础的所有制的开始”。随着资本逐步摆脱其自然性、民族性，从等级资本经商业资本向工业资本、再向信用资本发展的过程中，城市不断走向现代化。与之不同的是，中国特色新型城镇化是以实现人的自由全面发展为目标的，在摒弃西方城镇化的资本剥削性的基础上，顺应社会生产力发展趋势、遵循社会化大生产发展规律、科学研判我国城镇化所处阶段，聚焦于解决“人”的现代化问题。相较于传统城镇化，以人为核心的新型城镇化主要表现为：一是由注重“物”的发展向满足“人”的需求转变。传统城镇化主要侧重于土地开放下的空间扩张，而新型城镇化则更多关注“人”的发展需求，既满足其物质需求，还要满足其精神需求。二是“人”由城市建设的资源角色向城

市主体的权利享有者转变。过去的城镇化更多以发展为目的进行快速扩张，突出“群体人”服务城市建设的资源性，而新型城镇化是以人的现代化为目的，注重“个体人”的生存、发展和参与机会等权利的平等享有。三是由“部分人”的发展红利向“每个人”的成果共享转变。过去的城镇化，只是让一部分地区、一部分人先富裕起来，而作为城市建设者的农民工等弱势群体发展诉求则相对被忽视。新型城镇化则强调共同富裕，注重城市发展红利“惠及全民”，把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务。

## （二）以人为核心的新型城镇化的历史逻辑

以人为核心的新型城镇化形成于中国共产党领导全国人民对现代化建设的百余年探索之中，既注重吸收西方现代化、城镇化的经验教训，也结合每个历史时期的主要矛盾与根本任务，深刻彰显中国自身的鲜明特色。新民主主义革命时期，我们党的根基在农村，依托庞大的农村与农民力量，走出了“农村包围城市”的革命道路，彻底结束了旧中国半殖民地半封建社会的历史，为新中国开启现代化城镇建设创造了根本的社会条件。社会主义革命和建设时期，我国在社会主义“三大改造”的基础上，确立社会主义基本制度，推进社会主义建设，为中国开启现代化城镇建设奠定了根本的政治前提和制度基础。从世界城镇化发展的一般规律来看，城镇化与工业化、现代化和社会经济发展水平密切相关。这一时期，我国仍是农业大国，着力推进“现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术”的“四个现代化”建设；同时，城乡关系呈现以价格“剪刀差”的形式为城市和工业发展提供资本积累的发展格局，并决定了中国走以自身内部资源调节为主的“内源式”城镇化发展道路，有别于西方对内暴力压榨、对外殖民扩张的“掠夺式”城镇化发展道路。

改革开放和社会主义现代化建设新时期，我国开启了以经济建设为中心的发展进程，党和国家的工作重心发生历史性转变，我国的经济高速增长，为实现现代化提供了快速发展的物质条件。这一时期，我国明确提出了要走中国特色的城镇化道路，坚定不移推进改革开放，推动城乡经济体制改革。我国城镇化发展从农村起步，包产到户极大地激发了农民的生产积极性和提高了劳动生产率，大量劳动力得以从农业中解放出来，向非农产业转移，乡镇企业迅速崛起。另外，通过设立四大经济特区和开放沿海港口城市，引进国外资本和先进技术，形成市场和资源“两头在外、大进大出”的发展格局，极大促进了大城市的迅速发展；同时，凭借其强大的辐射效应，带动周边中小城市和小城镇的发展，城市群应运而生。随着中国特色社会主义迈入新时代，党中央创造性地提出“以人为核心”的新型城镇化战略。从完善空间治理角度看，新型城镇化战略是构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系的重大战略之一。这一时期，我国坚持以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展的格局，扎实推进以县城为重要载体的城镇化建设。我国城镇化发展取得举世瞩目的成就，已迈入快速发展的中后期，正在转向全面提升质量的新阶段。

## （三）以人为核心的新型城镇化的价值逻辑

我国新型城镇化建设的核心要义在于“以人为核心”，既彰显出马克思主义的本质属性，又突显出中国特色的精神实质，这与西方城镇化以“资本”为核心具有

本质区别。一方面，以人为核心的新型城镇化建设是对马克思主义关于促进人的自由全面发展这一价值目标的继承与发展，揭示了中国式现代化建设的人民性。马克思指出，共产主义社会是“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。与此一脉相承的是，我们党和国家始终坚持以人民为中心的发展思想。改革开放初期，邓小平同志立足“人民日益增长的物质文化需要”的满足，提出“中国式的现代化”概念，结合中国实践并理论升华为适合中国国情的小康社会思想和“有中国特色的社会主义”理论。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视城镇化建设，以满足“人民日益增长的美好生活需要”为出发点和落脚点，提出“推进以人为核心的新型城镇化”，并提出“人民城市人民建、人民城市为人民”“把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进作为经济发展的出发点和落脚点”等一系列新思想、新理念、新判断，为全面推进中国特色的新型城镇化建设提供了科学的价值遵循。

另一方面，以人为核心的新型城镇化建设也突出“解决好人的问题”的中国特色的精神实质，为在新时代推进新型城镇化工作指明了前进方向。习近平总书记提出“要坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位”，强调“解决好人的问题是推进新型城镇化的关键”。对此，党和国家立足社会全面进步和人的全面发展，从工农互动、城乡互动出发，将城市市民、农村转移人口、农村人口全部纳入新型城镇化布局，提出到2020年要解决好现有“三个1亿人”问题的方案，即“促进约1亿农业转移人口落户城镇，改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村，引导约1亿人在中西部地区就近城镇化”。在新型城镇化进程中，除了重点解决农村转移人口市民化问题，还围绕人的居住需求、生活质量进行城镇化建设，确保他们与城镇居民享有同等权利、履行同等义务，实现“城市让人民生活更美好”的愿景。同时，用改革的办法和创新的精神，出台了一系列的政策支持，如户籍制度改革、城镇基本公共服务供给、就业创业服务体系完善、社会保障覆盖面扩大、城市空间布局优化等，为新型城镇化建设提供更加科学合理的制度保障，让广大人民群众在城镇化进程中不断提升获得感、幸福感、安全感。

## 二、中国式现代化引领的新型城镇化的内涵特征

现代化是人类社会发展的潮流，而城镇化是现代化的必由之路，其不仅有利于释放内需的巨大潜力、提高劳动生产率、破解城乡二元结构、促进社会公平和共同富裕，而且世界经济和生态环境也将从中受益。新时代，推进以人为核心的新型城镇化，是中国式现代化道路的重要内容，必然蕴含着中国式现代化的核心内涵与本质特征。

### （一）新型城镇化是人口规模巨大的城镇化

中国式现代化是人口规模巨大的现代化，这是由我国拥有14.12亿（2022年）人的现实国情所决定的，也必然要求新型城镇化建设须统筹安排城乡间的人口总量与结构。从实践来看，城镇化建设主要表现为数亿农村富余劳动力和农村人口向城镇转移。根据历年统计公报显示，从1978年至2023年，我国城镇化率由17.9%提升到66.16%。但是与欧美发达国家75%以上的城镇化率相比，我国城镇化率仍有约

10个百分点的差距，预计到2035年仍将有近1.5亿农村人口进入城市并参与城市建设。

“人口规模巨大”既是城镇化建设的优势与红利，也是城镇化建设的压力与考验。一方面，推动农村富余劳动力向劳动生产率更高的非农产业部门与城镇地区转移，不仅提高了经济发展的质量和效益，也推动了经济持续发展和社会全面进步。国家统计局数据显示，从产业结构演变来看，非农产业部门（第二、三产业）的增加值占比由1978年的72.3%增至2023年的92.9%，就业人员占比也由29.5%增至2023年的77.2%。从城镇空间发展格局来看，以城市群为主体的承载人口和产业集聚的空间形态基本形成。“十三五”时期我国规划的19个大城市群，承载了我国75%以上的城镇人口，贡献了80%以上的国内生产总值。大城市群是高质量发展的主战场，也是科技创新的集聚地。另一方面，城镇化吸纳大量农村劳动力转移人口参与就业，在提升城乡要素配置效率的同时，也带来了诸多结构性问题。国家统计局数据显示，截至2023年，全国城镇人口规模剧增，已高达约9.33亿人，城镇就业人数也有约4.7亿人。近10年来，我国城镇新增就业人数年均约1300万人，尤其在智能时代，因“智能替代”引发的大学生就业难、农民工与技术工人失业问题等日益凸显。如此规模巨大的城镇人口的就业、住房、生活等，尤其是新时代满足人民对美好生活的需要，更是对城镇化建设提出了更高的要求。党的十八大以来，我们党始终坚持人民至上的价值理念，始终锚定人民对美好生活的向往，着力提升城镇化水平和质量，扎实推进以人为核心的新型城镇化战略，空间格局不断优化、城市可持续发展能力不断增强、城乡面貌焕然一新，为我国经济持续健康发展和居民生活水平提高提供了有力支撑。

## （二）新型城镇化是全体人民共同富裕的城镇化

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，这是由中国特色社会主义的制度性质所决定的，也必然要求新型城镇化须统筹推进不同阶层、不同地位、不同地区的城乡居民实现共同富裕。改革开放以来，我们党始终把实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置，以经济建设为中心，推进城镇化建设快速发展，并于20世纪末达到“小康社会”水平；迈入新时代后，更是对标全面建成小康社会的任务，扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴，于2021年全面建成小康社会，为促进共同富裕创造了良好条件。到2020年底，中国现行标准下9899万农村贫困人口脱贫，832个贫困县摘帽，12.8万个贫困村出列；城乡居民在公共服务和生活水平上的差距日益缩小，不断向共同富裕目标迈进。

实现全体人民共同富裕的目标，对以人为核心的新型城镇化建设提出了更高要求，既要把“蛋糕”做大做好，又要把“蛋糕”切好分好。一方面，新型城镇化建设须统筹推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，在高质量发展中实现共同富裕。从发达国家城镇化发展的一般规律来看，我国城镇化进程已进入快速发展的中后期，即从高速增长转向中高速增长。过去粗放扩张、人地失衡、举债度日、破坏环境的老路已不可持续，我们急需转变城市的发展方式，紧紧围绕高质量发展这一首要任务，推动城镇化向规模扩张与质量提升并重转变，着力解决“城市病”等突出问题，积极引导城镇化健康发展。另一方面，新型城镇化建设须与乡村振兴有机结合起来，着力解决城乡发展不平衡问题，让发展成果更多、更公平地惠及全体人

民。城镇化是城乡协调发展的过程，不能以农业萎缩、乡村凋零为代价，要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划。因此，既要积极稳妥推进城镇化，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展；也要同步推进乡村振兴战略，加强工业反哺农业、城镇支持农村，实现工业化和城镇化的良性互动、城镇化和农业现代化的相互协调。

### （三）新型城镇化是物质文明和精神文明相协调的城镇化

中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化，这是由实现人的自由全面发展的价值目标所决定的，也必然要求新型城镇化须将物质文明和精神文明建设有机结合起来，夯实人民对美好生活向往的物质和精神基础。物质富足、精神富有是社会主义现代化的根本要求。当前，城镇已经成为居民的主要栖息地，是物质文明和精神文明的主承载地。要实现物质文明和精神文明相协调的现代化，必须走更加注重“品质内涵”的新型城镇化道路，既要夯实人民幸福生活的物质基础，还要提升人民幸福生活的精神财富，实现物质领域与意识形态领域的共同富裕，物质文明与精神文明相互促进、共同发展。

改革开放以来，尤其是新时代这十年，新型城镇化建设深入推进，城镇规划设计越来越合理，基础设施建设越来越完备，社会保障制度也越来越完善，基本具备了更为坚实的物质基础；同时，党领导全国人民以培育和践行社会主义核心价值观为根本，引导推动全社会树立文明观念、争当文明公民、展示文明形象，以更加坚定的主流价值、更加高扬的道德旗帜、更加清朗的社会风气，塑造了更为健康的精神财富。时至今日，“人民对美好生活的向往”对物质文明和精神文明建设提出了更高的要求。一方面，要坚持以经济建设为中心，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，全面提高城镇化建设的水平与质量，推进宜居城市、人文城市等建设，推动城市公共设施和居住小区适老化、适幼化改造等。另一方面，要切实抓好精神文明建设的各项任务，推进城市文化内涵提升、文化标识打造和文化休闲场所建设，将城市打造成为人民高品质的生活空间；同时，深度挖掘城镇的文化遗产，发展有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点的美丽城镇。

### （四）新型城镇化是人与自然和谐共生的城镇化

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，这是由中国特色社会主义的生态文明建设所决定的，也必然要求新型城镇化须注重人与自然和谐共生，厚植城镇化建设的生态底色。所谓人与自然和谐共生，在价值立场上体现为与自然是生命共同体，在发展理念上体现为“绿水青山就是金山银山”，在文化遗产上体现为中华传统生态智慧的整体有机思维，在发展路径上体现为以绿色发展为统领，在底线思维上体现为守好生态安全底线。作为现代化的重要空间载体，城镇既是推动高质量发展的重要增长极，也是人口最密集、污染排放最集中的地方。因此，推进新型城镇化发展，不仅要追求经济目标，还要追求生态目标、人与自然和谐共生的目标，以习近平生态文明思想为指导，统筹生产、生活、生态三大布局，推动“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的绿色低碳发展，以高品质生态环境支撑高质量城镇化建设。

改革开放以来，我们坚持绿水青山就是金山银山的理念，全方位、全地域、全过程加强生态环境保护，生态文明制度体系更加健全，污染防治攻坚战向纵深推进，绿色城市、循环城市、低碳城市建设迈出坚实步伐。在迈入全面建设社会主义现代化国家的新征程中，党的二十大报告明确提出“我们坚持可持续发展，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，像保护眼睛一样保护自然和生态环境，坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，实现中华民族永续发展”的发展要求。在以人为核心的新型城镇化建设中，我们注重同步推进物质文明建设和生态文明建设，寻求高质量发展与生态环境保护之间的最佳耦合点，提高城市发展的集约性、绿色性、宜居性。一方面，在“两横三纵”的城镇化战略格局下，以高质量发展为指引，发挥各地区的比较优势，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，促进各类要素合理流动和高效集聚。另一方面，要更加注重“生态为基”的新型城镇化建设，从资源环境承载能力和国土空间开发适宜性出发，统筹城镇国土空间布局，积极修护城市生态空间，推进城市生产生活低碳化、绿色化。

### （五）新型城镇化是走和平发展道路的城镇化

中国式现代化是走和平发展道路的现代化，这是由中华民族崇尚和平的文化基因所决定的，也必然要求新型城镇化须对世界高水平开放，高举和平、发展、合作、共赢旗帜，为全球城市文明新形态贡献中国方案。与西方暴力圈地、殖民掠夺等“血腥式”发展模式相比，中国城镇化发展是一种“内源式”发展，即依托城乡非均衡发展策略，优先发展城市、工业，后以工补农、以城带乡，推进城镇化向更高水平、更高质量发展，最终实现城乡协调发展。新时代，以人为核心的新型城镇化不仅决定着中国的发展未来，也影响着全球城镇化的进程。面对百年未有之国际国内“两大变局”，推进以人为核心的新型城镇化须做到世界和平与自身发展的平衡，在维护世界和平之中谋求自身发展，在自身发展之中维护世界和平。一方面，推进新型城镇化要牢牢掌握发展的主动权，关键在于“做好我们自己的事情”。城镇既是扩大内需的最大潜力点，也是要素流动、积聚的空间密集点，更是科技与产业的重要集聚地，蕴含着巨大的内需潜力和强大的发展动能。站在全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的崭新起点，推进以人为核心的新型城镇化，要将深化供给侧结构性改革和实施扩大内需战略有机结合起来，加快构建新发展格局、着力推动高质量发展，优化经济发展空间格局、实现区域协调发展，带动乡村振兴、促进城乡融合发展。另一方面，推进新型城镇化建设要积极融入全球化，加快形成推动国内外贸易互动、要素流通的重要载体。以城市扩大对外开放为重要窗口，积极参与国际分工合作、吸引全球高端要素资源集聚。随着中国经济深度融入世界经济，中心城市、都市圈和城市群等在加快构建新发展格局中的重要作用逐渐凸显，这不仅有利于以国内大循环吸引全球资源要素，也有助于我国继续维护世界和平稳定、促进全球发展繁荣。

## 三、中国式现代化引领的新型城镇化实现路径

在中国式现代化的引领下，推进以人为核心的新型城镇化是一项长期性、系统性工程，需要遵循科学规律、加强顶层设计、统筹配套改革，注重科学有序、积极

稳妥、因地制宜、突出特色地向前推进，促进中国特色新型城镇化持续健康发展，使全体人民共享现代化建设成果。

### （一）从制度保障来看，要提高党领导新型城镇化建设的能力

党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，是实现经济社会持续健康发展的根本政治保证。习近平总书记强调：“党的领导是做好党和国家各项工作的根本保证，是我国政治稳定、经济发展、民族团结、社会稳定的根本点，绝对不能有丝毫动摇。”推进新型城镇化建设的核心是要统筹好城镇与农村的协调发展，加强和改善党的领导。一是要强化党的政治领导，提高战略谋划能力。建立健全党委统一领导、党政齐抓共管的工作格局，认清发展形势、制定发展规划，明确新型城镇化的建设方向。二是要强化党的思想领导，提高凝心聚力的能力。在充分认识新型城镇化重要地位的前提下，统一思想、凝聚共识，确保人民群众的广泛参与，围绕发展目标落实新型城镇化的行动方案。三是强化党的组织领导，提高贯彻执行能力。加快培养一批懂城市、会管理的干部，引导其尊重规律、尊重生态、尊重文化、尊重群众，用科学的态度、先进的理念、专业的知识推动新型城镇化建设。

### （二）从关键任务来看，加快农业转移人口市民化有序推进

城镇化最基本的趋势是农村富余劳动力和农村人口向城镇转移，这就需要加快农业转移人口市民化工作的有序推进，这项工作对提升城镇化质量、释放国内需求潜力、构建新发展格局具有重要作用。加快农业转移人口市民化的关键在于解决好人的问题，就是要实现人在城市中“进得来、留得住、过得好”。一是要“转得进”，重点在于进一步深化户籍制度改革。根据城市人口规模优化调整落户条件，全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制，全面放宽城区常住人口300万至500万的I型大城市落户条件，完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策。二是要“落得住”，关键在于解决好就业和权益保障问题。要增强大中城市的产业承载能力，培育发展特色产业体系，营造良好的城镇就业环境；要强化市民劳动技能培训，提高其职业技能和社会参与水平；进一步完善城镇基本公共服务等配套政策，让新市民也能同等享受城市公共服务。三是要“过得好”，关键在于营造良好的城镇生活环境。要增强市民在城市的价值感、归属感、参与感，建设更加生态宜居、人文和谐、智慧便捷的城镇环境。

### （三）从发展全局来看，加快形成大中小城市协调发展格局

城市群、都市圈在我国新型城镇化战略格局之中发挥着主体地位的作用。强化城市群、都市圈内部不同城市和小城镇的紧密分工协作是推进新型城镇化建设的重要举措。党的二十大报告提出，以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局，推进以县城为重要载体的城镇化建设。首先，要以城市群、都市圈为依托，科学规划城市空间布局，持续推进大中小城市间的分工协作、协同发展，加快形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群结构。其次，要加快转变超大特大城市发展方式，增强全球资源配置、科技创新引领、产业高端主导等城市核心功能；加快完善大中小城市功能定位，主动承接超大特大城市产业转移和非核心功能疏解。再者，要因地制宜、分类推进各类县城建设，借助城市群与都市圈的力量，强化偏远

县城和中心城市的连接，重点推进空间、规模、产业三大结构的合理布局，增强县域综合承载能力、服务能力和治理能力。最后，要统筹推进城乡融合发展、良性循环，重点发展比较优势明显、带动能力强、就业容量大的产业；同时，推进城镇基本公共服务均等化，提高进城农民的获得感和幸福感。

#### （四）从发展模式来看，着力推动生态环境保护、绿色发展

推进新型城镇化建设，不仅要追求经济目标，还要追求生态目标、人与自然和谐的目标，坚持生态文明的理念与原则，走集约、智能、绿色、低碳的发展之路。习近平总书记强调：“建设人与自然和谐共生的现代化，必须把保护城市生态环境摆在更加突出的位置，科学合理规划城市的生产空间、生活空间、生态空间，处理好城市生产生活和生态环境保护的关系，既提高经济发展质量，又提高人民生活品质。”可见，推进新型城镇化建设须统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性。一是要将环境容量和空间综合承载力作为确定城镇定位和发展规模的基本依据，科学划定开发边界、合理控制开发强度，加快形成绿色低碳的生产生活方式和城镇建设运营模式。二是要提高城乡空间布局的合理性，以主体功能、混合用地为原则，把好山好水好风光融入城镇之中，提升城镇的通透性和微循环能力，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

#### （五）从发展动力来看，夯实改革、科技、文化驱动力的持续性

新型城镇化理应因时因势因地而新，需要依靠改革、科技、文化三轮驱动，以制度改革为切入点、以科技创新为突破口、以精神塑造为着力点，转换与培育城市高质量发展的新动力，提高新型城镇化建设的持续性。一是以制度改革为切入点，不断破解城乡二元结构。加快城乡空间规划体系与体制改革，推进城乡基础设施互联互通、共建共享，推动城乡基本公共服务均等化改革等。二是以科技创新为突破口，推动城市与乡村产业体系现代化。要以筑牢实体经济为落脚点，推动传统产业数字化、绿色化、高端化的转型升级，推动节能环保、生物产业、新能源、新材料等战略性新兴产业的发展壮大，推进服务业的专业化与标准化、品质化与品牌化、智能化与便捷化。三是以精神塑造为着力点，推动文化形态现代化。要立足区域人文风情特征，紧跟时代发展的步伐，继承弘扬中华优秀传统文化，深度挖掘城市历史文化遗产，找准区域功能定位、瞄准地域特色，打造彰显特色的城镇特色文化。

#### （六）从治理能力来看，要提高城市规划、建设、治理的水平

城市是现代化建设的“火车头”，是城镇化的驱动器。城市治理水平的高低，不仅关系着居民的生活质量，也是城市生命力所在，更是城镇化高质量发展的关键。目前，我国城镇化发展的现代化水平不断提高，治理能力不断增强，但也存在诸如重硬件轻软件、重建设轻管理、重表面轻内涵等突出问题。解决这些问题，必须树立系统思维，统筹规划、建设、治理三大环节，大力提升治理的科学化、精细化、智能化水平，打造宜居、韧性、智慧城市。一是要以科学规划为引领，综合考虑功能定位、文化特色、建设管理等多因素，加强对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控。二是对标世界城市标准定位，严格遵照城市规划，实施城市更新行动，加强基础设施建设，加快形成适度超前、相互衔

接、满足需求的城市功能区建设与布局。三是把社会治理现代化作为切入点和突破口，深入推进城乡社区治理创新，推动资源、管理、服务向基层下沉，推进网格化服务管理体系建设。

#### （七）从建设主体来看，激发政府、社会、市民参与的积极性

城市现代化作为新型城镇化的发展方向，其发展既离不开政府部门的引导，也离不开社会力量的参与，更离不开市民的参与。因此，推进城镇化的可持续性发展，要激发政府、社会、市民参与的积极性并形成合力，打造共建共治共享的社会治理格局，让城市秩序更井然，市民生活更美好。一是政府层面，要创新城市治理方式，发挥政府有形之手的引导作用。从宏观层次和全局发展上配置资源，加快提升城市管理精细化、基本公共服务质量化水平，发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，弥补政府提供公共产品和服务的市场缺陷。二是社会层面，鼓励社会组织参与城市建设、经营、治理，既要发挥市场无形之手的积极作用，也要充分发挥企业、群团组织、社会组织的专业性，保障其真正有效地参与到基层社区治理中。三是市民层面，要在基层党组织的领导下，坚持人民群众的主体地位，发挥市民勤劳之手的积极作用，构建人人参与、负责、奉献、共享的社区治理格局。

推进以人为核心的新型城镇化是马克思主义基本原理与中国式现代化实践相结合的伟大创造，是党中央着眼于到 2035 年基本实现新型城镇化作出的重大战略部署。既继承了马克思主义关于城乡关系论述的基本观点，也彰显出中国“内源式”城镇化发展实践的鲜明特色，蕴含着以人为本、城乡统筹、和谐发展的特色科学发展之路，是新时代完善空间治理、优化生产力布局的重要战略举措，必将使全体人民共享中国式现代化建设成果。

## 推动西部大开发形成大保护大开放高质量发展新格局研究

**作者：**国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所 窦红涛 贾若祥

**摘要：**近年来，西部地区发展势头良好，综合实力显著增强，与东部地区和中部地区的发展差距明显缩小，维护国家国土安全、生态安全、能源资源安全的重要功能更加凸显。但是，西部地区还面临科技创新能力不强、产业支撑能力不足等困难和挑战。西部地区在推进中国式现代化的新征程中，要聚焦大保护、大开放、高质量发展主题，坚持把发展特色优势产业作为主攻方向，坚持把大保护放在压倒性地位，坚持以大开放重塑区域发展优势，坚持牢牢守住安全底线，优化形成“两核七极、六区七基地”的高质量发展格局，加快打造“一带双廊四区”的生态安全屏障格局，推动构建“三核七枢纽、三通道多节点”的高水平对外开放格局。通过因地制宜发展新质生产力、筑牢国家生态安全屏障、提高对内对外开放合作水平等不断增强西部地区的整体实力和可持续发展能力，在中国式现代化建设中奋力谱写西部大开发新篇章。

**关键词：**西部大开发，中国式现代化，高水平保护，高质量发展

## 一、引言

西部地区国土空间广阔，农牧业资源和能源资源丰富，生态安全屏障作用突出，边疆地区、民族地区和欠发达地区众多（李杰，2022），在国家发展全局中具有极为重要的战略地位。党的二十大擘画了中国式现代化的宏伟蓝图，把促进区域协调发展作为高质量发展首要任务的核心内容之一，要求推动西部大开发形成新格局。2024年4月23日，习近平总书记在重庆主持召开新时代推动西部大开发座谈会并发表重要讲话，强调西部地区在全国改革发展稳定大局中举足轻重，要一以贯之抓好党中央推动西部大开发政策举措的贯彻落实，进一步形成大保护、大开放、高质量发展新格局，提升区域整体实力和可持续发展能力，在中国式现代化建设中奋力谱写西部大开发新篇章。近年来，学术界围绕西部大开发开展了诸多研究，主要关注生态环境与可持续发展（林建华等，2019）、公共服务（王青云，2008）、基础设施建设（邓翔等，2021）、科技人才（杨忠勇等，2020）、产业发展（袁航等，2018）、城镇化（仇保兴，2010）和农业农村（徐雪等，2021）、战略实施效果评价（魏后凯等，2014；毛其淋，2011）、西部大开发与共同富裕（陈健，2022）等问题，而对于在中国式现代化建设新征程中，西部大开发面临哪些关键问题和新机遇、新挑战，推动形成什么样的大保护大开放高质量发展新格局，依托哪些主要路径等问题的研究还比较少见，缺乏具有较强针对性的战略举措。本文在系统梳理近年来西部大开发主要进展、存在问题和机遇与挑战的基础上，提出在中国式现代化建设中促进西部大开发形成新格局的主要思路、未来格局和战略重点，为助力西部地区因地制宜发展新质生产力提供研究参考。

## 二、新时代推进西部大开发形成新格局取得新进展

2020年《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》实施以来，西部地区呈现快速发展势头，2019—2023年地区生产总值年均增长5.0%，高于东部地区的4.6%、中部地区的4.3%和东北地区的2.8%，位居四大板块首位，人均GDP从7800美元提高到1万美元，工业增加值占全国的比重从18.6%提高到20.5%，居民人均可支配收入从2.4万元增长至3.1万元，脱贫攻坚成果不断巩固拓展，向西开放持续扩大，生态环境发生根本性改善。

### 1. 综合实力显著增强，区域发展差距有所缩小

2019—2023年，西部地区GDP年均增速位于四大板块首位，经济总量从20.52万亿元增加到26.93万亿元，占全国的比重从20.82%提高到21.53%，与中部地区占全国经济份额的差距由1.38个百分点缩小至0.05个百分点；人均GDP由全国平均的76.8%提升至近80%（79.29%），东西部地区人均GDP倍差由1.70缩小至1.63，中西部人均GDP倍差由1.11缩小至1.05。人口进一步向经济优势地区集聚，成渝地区双城经济圈加快建设，关中平原等城市群稳步发展壮大，部分县城承载功能有所提升。2019—2023年，西部地区常住人口城镇化率从54.1%上升到59.9%，年均提高1.16个百分点，高于全国同期平均水平。

## 2. 能源资源保障有力，新能源优势逐步彰显

西部地区原煤、原油、天然气产量占比高，在全国能源供给保障中具有举足轻重的地位。近年来，在国际能源市场剧烈波动和中国落实“双碳”目标的大背景下，西部地区坚持先立后破，保持了传统能源供给基本安全稳定。同时，水风光资源丰富的比较优势加快释放，以风电、光伏和水电为核心的新能源体系加快构建，源源不断的清洁能源输送到祖国大江南北，为中国经济高质量发展提供了“绿色动能”支撑。

## 3. 积极融入共建“一带一路”，高水平开放型经济格局加快构建

2019—2023年，西部地区累计开行中欧班列3.5万列，占全国总数的50.5%（张可云，2024）。西部陆海新通道东、中、西三条主通路加快贯通，2023年运输货物约86万标箱，货物运输品类由最初的50多个增至980多个，已经成为西部地区货物出海出边的主通道。中老铁路开通运营，国际黄金大通道效应日益显现，中吉乌铁路、中缅铁路等大通道加快建设。重庆、四川、陕西、广西、云南、新疆等自由贸易试验区获批，成都高新、广西凭祥、重庆西永等综合保税区能级大幅提升，广西、云南等沿边临港产业园区加快建设，为西部地区高水平对外开放奠定了坚实基础。2023年西部地区进出口总额达3.7万亿元，较2019年增长37%，占全国的比重从8.56%上升到8.96%。东西部协作持续深化，西气东输、西电东送等重大工程深入实施，东西部经济联动性、互补性进一步增强。

## 4. 基础设施大为改观，通达程度持续提升

西部地区交通运输网络不断拓展加密，空间可达性大幅提升。2019—2023年，西部地区铁路营业里程从5.6万千米增加至6.4万千米，占全国铁路营业里程的比重稳定在40%左右。截至2023年10月底，铁路覆盖了西部地区99.1%的城区人口超过20万人以上的城市，高铁覆盖了西部地区90.3%的城区人口50万人以上的城市。2022年，西部地区公路通车里程和等级公路里程分别达到232万千米和219万千米，分别占全国公路总里程和等级公路总里程的43%和40%。高速公路里程从2019年的5.8万千米增加至2022年的7.4万千米，占全国的比重从38%上升至41.8%。2022年，西部地区建成民用机场125个，约占全国的50%，成都、昆明、重庆、西安等机场客运吞吐量稳居全国前10。

## 5. 生态环境保护修复取得重大成效，生态产品价值实现路径不断拓宽

深入实施山水林田湖草沙生态保护修复试点、水土保持、退耕还林、退牧还草、天然林保护、石漠化综合治理、“三北”防护林等重点生态保护建设工程，扎实推进长江、黄河流域上游地区生态保护修复，加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系，区域生态环境发生历史性、转折性和根本性变化。三江源草地退化趋势得到遏制，长江黄河干流稳定保持Ⅱ类水质，土地荒漠化面积减少，实现从“沙进人退”到“绿进沙退”的历史性转变，美丽西部绿色本底更为凸显。积极探索生态产品价值实现路径，青海探索出建设“四个地”的生态产品价值实现路径，大美新疆

的生态文旅资源加快转化为富民增收的经济资源，云贵地区的生态资源已经成为带动高质量发展的金名片。

#### 6. 公共服务和社会保障更为健全，人民生活水平稳步提高

“十四五”期间，为推动实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，综合考虑人均地区生产总值、人均一般公共预算收入、农民人均可支配收入等指标，统筹考虑脱贫摘帽时序、返贫风险等因素，结合各地实际，中国在西部地区确定了160个国家乡村振兴重点帮扶县，优化完善支持政策举措，加大倾斜帮扶支持力度，脱贫人口收入持续较快增长，脱贫攻坚成果进一步巩固拓展，牢牢守住了不发生规模性返贫的底线。2019—2023年，西部地区全体居民收入增长与经济增长实现同步，收入增长速度明显高于东部地区和全国平均水平，居民人均可支配收入从2.4万元增长至3.1万元，与东部地区居民收入相对差距从1.64缩小至1.58。同时，围绕基本公共服务均等化目标，推动教育、医疗、文化、就业等民生事业不断发展，扎密筑牢社会保障网，基本公共服务和社会保障水平进一步提升。

### 三、现代化建设新征程中西部大开发面临的主要问题

近年来，西部地区经济社会发展取得新成效，迈上新台阶，但以高质量发展推进中国式现代化建设仍然存在不少困难和问题。

#### 1. 人才流失较为严重，科技创新能力不足

近年来，西部地区人才流失现象仍然明显，据相关统计，2023年西部地区人才净流出占比为4.1%，仅次于中部地区，即使是西部地区人才吸引力最强的成渝地区，人才也呈净流出状态，兰州人才外流率居全国城市之首，尤其是高校领域的“孔雀东南飞”现象格外严重。同时，西部地区科技研发投入不足，2022年R&D经费投入强度仅为1.54%（见表1），处于四大板块末位，不足东部地区的一半，12个省份均低于全国平均水平，西北地区近十年研发投入强度几乎原地踏步。根据《国家创新型城市创新能力评价报告2023》《中国城市科技创新发展报告（2023）》等多项报告，在国家创新型城市和中国城市科技创新发展指数排行榜排名前20的城市中，西部地区均只有西安、成都两座城市，且西安科技创新发展指数排名从2019年的第9名跌到了第11名。甘肃89.1%的规上企业未设立专门的研发机构，78.7%的规上企业未开展研发活动。

表1 2022年四大板块和全国R&D经费规模及投入强度对比

区域	R&D经费投入强度(%)	R&D经费(亿元)
东北地区	1.77	1026.00
东部地区	3.25	20237.50
西部地区	1.54	3961.70
中部地区	2.08	5557.70
全国	2.56	30782.90

数据来源：国家统计局网站及2022年全国科技经费投入统计公报。

## 2. 承接产业转移吸引力不强，战略性新兴产业发展滞后

当前，中国产业转移呈现高端制造业向发达国家回流、低端制造业向东南亚等周边国家分流以及产业向中西部地区转移布局积极性不高等特点，总体上西部地区承接的产业转移数量少、规模小，特别是西部边疆民族地区产业配套能力弱，产业转移不同程度存在引不来、落不下、长不好等问题。同时，西部地区产业转型升级较慢，新兴产业发展滞后，2022 年西部地区高技术产业企业数量和营业收入分别为全国的 10.8% 和 14.1%，明显低于 21.5% 的 GDP 占比，中西部地区仅有 5 个先进制造业集群入选国家级先进制造业集群。

## 3. 开放能力不强，外向型经济发展水平偏低

近年来，中国深入推进沿边和内陆开放，西部地区向西开放的区位优势加快凸显，开放通道平台加快构建，但开放型经济发展水平依然较低。2023 年，西部地区外贸总额为 37433 亿元，占全国外贸总额的比重仅为 9%，经济外向度为 13.9%，远低于全国平均水平（33.1%）。新疆“丝绸之路经济带核心区”作用仍有待深入挖掘，尽管 2023 年新疆进出口增长迅猛，但要看到，其外贸进出口总值仅 3573.3 亿元，占全国进出口总值的比重仅为 0.86%。2023 年四川进出口仅实现同比 1.8% 的增长，而重庆进出口总值同比下降 10.7%，云南同比下降 17.9%，陕西同比下降 14.9%。

## 4. 新能源装机持续高速增长，新能源消纳难问题日益凸显

西部地区风光资源丰富，新能源发展迅猛、潜力巨大，但新能源规划规模与电网输变电能力、电力负荷消纳能力等不协同不匹配，特高压建设迟滞于新能源场站的建设，跨区送电面临“低谷不要、高峰不送”难题，陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏等西北 5 个省（区）和内蒙古等地区新能源消纳压力与日俱增，亟须增强电力系统源网荷储系统调节能力和多能互补调节能力，加强可再生能源跨区域输送通道建设，加快灵活调节电源和智能电网改造建设，提升新能源与配套电网建设协同水平。

## 5. 债务压力巨大，向基建和民生领域快速传导

西部地区 12 个省（区、市）中有 8 个为债务高风险重点省份，2023 年财政自给率不足 30% 的 7 个省份中有 5 个属于西部地区，青海财政自给率不到 20%，西藏财政自给率不到 10%，且西部地区中 5 个省（区）财政自给率相比 2022 年有所下降，分别为山西、陕西、内蒙古和宁夏。2024 年上半年，重点化债省份投资增速明显下滑，如云南固定资产投资（不含农户）同比下降 7.9%，甘肃基础设施投资同比下降 10.7%。化债压力向基建和民生领域传导势必延缓西部地区基础设施改善的步伐，而 2022 年西部地区路网密度约为东部地区的 23%，部分区域仍存在高等级公路和铁路空白，基础设施短板还较多。

## 四、推动西部大开发形成新格局面临的新形势

踏上全面建设社会主义现代化国家新征程，西部地区迎来深入实施国家重大战略、“一带一路”高质量发展走深走实、国家战略腹地建设等多重机遇，同时，世界百年未有之大变局加速演进，中国发展面临的外部环境更加严峻复杂，不确定性因素增多，西部地区发展面临的挑战也在增多。

### 1. 需要把握的新机遇

一是共建“一带一路”高质量发展走深走实，西部地区成为中国向西拓展国际政经合作的战略新前沿，西部陆海新通道加快建设，内陆和沿边开放潜力加快释放，有利于西部地区加快发展外向型经济，提升对内对外开放合作水平。二是国家优化重大生产力布局，推进国家战略腹地建设，西部地区作为中国发展的战略回旋空间的作用被放大，有利于西部地区承接产业转移和布局，提升产业发展水平，促进资源就地加工利用，完善跨区域重大基础设施。三是西部地区拥有西部大开发、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝地区双城经济圈建设等重大战略叠加优势，国家高度重视革命老区、边疆地区、民族地区、欠发达地区发展，也为西部地区提供了重要政策优势。四是中国深入落实“双碳”目标，加快绿色低碳转型，西部地区凭借风光水等清洁能源优势和良好生态环境，成为中国绿色低碳发展潜在新高地，有利于西部地区更好地统筹高水平保护和高质量发展，加快培育形成绿色新质生产力。五是西部地区新型城镇化刚迈上 60% 的中后期，城镇化仍是带动高质量发展的重要动力，蕴藏着巨大的投资消费潜力。

### 2. 面临的新挑战

一是西部地区后发赶超难度增大，与东部地区绝对差距或将持续拉大。当前，外部环境的复杂性、严峻性、不确定性较大，国内有效需求不足、社会预期偏弱，经济稳定向好的基础尚不牢固，东部地区经济发展新动能规模较大，成长较快，民营经济发展相对较好，经济韧性比较强，西部地区经济资源依托型、投资依赖型特点突出，传统动能持续减弱，新动能成长缓慢，未来与东部地区发展绝对差距可能进一步拉大。二是全球气候变化加剧，极端气候事件频发，冰川融化、草地退化等生态系统退化风险升高，西部地区推进生态系统保护修复面临着更为艰巨复杂的任务。三是科技和数字鸿沟持续加深，数据、虚拟平台等新要素在区域发展中的作用更加凸显，企业头部化、资源集中化趋势增强，在激烈的区域竞争中西部地区面临东部发达地区的资源虹吸和红利收割，发展空间或将被持续挤压。四是周边地缘形势严峻复杂、局部动荡，乌克兰危机长期化、新一轮巴以冲突的外溢效应持续蔓延等不稳定因素增多，维护安全稳定和拓展外向型经济发展空间面临更多不确定性。五是有效需求不足，光伏等部分行业阶段性产能过剩，对西部地区比较优势发挥造成短期影响，延缓产业转型升级步伐。

## 五、进一步推动西部大开发形成新格局的主要思路

新时代新征程，必须将西部地区放到中国式现代化建设全局中定位思考、统筹推进，进一步推动形成大保护大开放高质量发展新格局。

1. 坚持把发展特色优势产业作为主攻方向，因地制宜发展新质生产力，构建现代化产业体系

产业是新质生产力的承载核心，是高质量发展的关键支撑（贾若祥等，2024），西部地区与东部地区发展差距的一个重要表现就是产业发展滞后。把发展特色优势产业作为推进高质量发展的关键着力点，强化科技创新和产业创新深度融合，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业，加快构建具有西部地区特色的现代化产业体系，提升区域整体实力和内生发展动力。

2. 坚持把大保护放在压倒性地位，扎实推进生态保护和绿色低碳转型，筑牢生态安全屏障

西部地区国土面积占全国的65%左右，拥有青藏高原、内蒙古高原、云贵高原、黄土高原、祁连山、长江三峡等十分广袤的生态地区，是长江、黄河等大江大河的发源地，维护国家生态安全的地位十分重要（李清源，2021）。在中国式现代化进程中，西部地区要坚定不移地走生态优先、绿色发展的道路，加快转变发展方式和经济结构，深入推进美丽西部建设，通过形成高水平保护格局支撑高质量发展，努力实现经济、人口、资源、环境的有机协调，在人与自然和谐共生的现代化方面发挥主力军作用。

3. 坚持以大开放重塑区域发展优势，高质量推进开放通道走廊建设和对内区域合作，深入服务融入新发展格局

充分把握共建“一带一路”高质量发展走深走实的难得机遇，加快打通西部陆海新通道、中吉乌通道、中巴通道联通国际的开放大通道，提升内陆沿边各类开放平台建设能级，大力集聚发展开放型、枢纽型、通道型经济。强化与东中部地区基础设施互联互通，构建跨行政区合作发展新机制，因地制宜融入区域重大战略，完善对口支援、对口合作等帮扶机制，深化东中西部产业协作，在拓展国际经贸合作新空间和拓展中国经济发展纵深方面展现独特优势。

4. 坚持牢牢守住安全底线，有力维护边疆安全、民族团结和提升能源资源等重点领域安全保障能力，在服务国家安全上彰显担当

准确把握西部地区国家安全屏障的重要功能作用，把维护边疆安全和民族团结作为新时代推进西部大开发形成新格局的重要内容，不断铸牢中华民族共同体意识，加强和完善边疆治理，加快构建边疆巩固、边境安全、民族团结、社会稳定和长治久安的新安全格局。强化西部地区能源资源保障基地作用，结合推进绿色低碳转型和国家战略腹地建设，提升新能源调节消纳能力和配套电网建设水平，加强战略性矿产资源储备，促进东中西部能源互济、资源互补。

## 六、西部地区大保护大开放高质量发展的未来格局

西部地区国土空间广阔，各地区发展差异较大，承担不同的功能，要聚焦进一步形成大保护大开放高质量发展新格局的主题主线，谋划西部大开发的未来格局。

## 1. 优化形成“两核七极、六区七基地”高质量发展格局

将成渝地区双城经济圈、关中平原城市群建设成为西部地区的科技创新中心、内陆开放枢纽中心和先进制造业基地，带动西部地区创新突破、开放提升和产业升级，形成高能级人口和经济集聚辐射效应，打造成为引领西部地区高质量发展的动力源，促进西北地区与西南地区合作互动。支持黔中、滇中、呼包鄂榆、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡、北部湾等城市群以中心城市为引领，提升内部一体化发展水平，打造西部地区高质量发展的重要增长极。提高四川盆地、河套平原、汾渭平原、河西走廊、新疆、广西等农产品主产区粮食综合生产能力，加快农业农村现代化、新型工业化和新型城镇化进程，促进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合，提升农业地区发展水平。深入推进黄河“几字弯”、河西走廊、黄河上游、新疆、金沙江上游、金沙江下游、雅砻江流域等七大清洁能源基地建设，推动清洁能源基地与配套电网、调节消纳能力协同发展，积极承接相关产业转移布局，培育壮大绿色发展新动能，提升能源资源供给保障能力和可持续发展水平。

## 2. 优化构建“一带双廊四区”生态安全屏障格局

“一带”即北方防沙带，重点推进防护林体系建设，开展退化草地修复恢复，增加林草植被盖度，增强防风固沙等生态功能。“双廊”即黄河和长江生态廊道，重点加强沿江沿河排污口治理和沿岸湿地生态系统保护修复，继续实施长江十年禁渔，恢复提升河流生态系统功能。“四区”即青藏高原生态屏障区、黄土高原生态屏障区、秦巴山区生态屏障区和川滇黔桂生态屏障区。青藏高原生态屏障区以推动高寒生态系统自然恢复为导向，着力减轻人类活动影响，提升气候调节、水源涵养、生物多样性保护等综合功能，提升高原生态系统结构完整性和功能稳定性。黄土高原生态屏障区着力提升林草植被盖度，增强水土保持能力，加强水土流失综合治理。秦巴山区生态屏障区重点加强天然林及原生植被保护，开展退化林分修复，提高自然生态系统的质量和稳定性。川滇黔桂生态屏障区重点加强原生性生态系统保护和珍稀濒危野生动植物拯救性保护，开展石漠化综合治理和干热河谷生态治理。

## 3. 推动构建“三核七枢纽、三通道多节点”高水平对外开放格局

“三核”即成渝地区双城经济圈内陆开放核心区、丝绸之路经济带核心区和西南（云桂）沿边开放核心区，要发挥对西部地区高水平对外开放的引领带动作用，强化通道集成和货物集散功能，加强自由贸易试验区、综合保税区、国际陆港、国际空港等高能级开放平台建设，全力扩大货物贸易，积极拓展数字贸易、服务贸易，积极探索制度型开放，打造内陆或沿边开放的主引擎。“七枢纽”即重庆、成都、西安、兰州、乌鲁木齐、昆明、南宁等七个西部地区内陆开放枢纽城市，要着力加强综合枢纽建设，提升多式联运互联互通水平，争取增设一批国家一类口岸，提升货物贸易自由便利化水平，开展制度型开放相关试点示范，推动跨境电商及其依托产业集聚集群发展，提升综合枢纽发展能级。“三通道”即西部陆海新通道、新亚欧大陆桥通道、沿江通道三条国际交通物流大通道，要加快畅通交通物流主通道，积极谋划推进主通道的支线通道建设，强化沿线交通物流园区等基础设施建设。“多节点”即西部地区众多的边境口岸、沿边城市等，要高质量推进边合区、跨合区、沿边临港产业园区等载体建设，大力发展出口加工制造、进口落地加工、边民互市

贸易，加快发展外贸新业态、新模式，壮大口岸经济、通道经济、枢纽经济等，打造沿边开放的重要支撑。

## 七、西部地区在中国式现代化建设中加快形成新格局的战略重点

坚持目标导向和问题导向相结合，补短板 and 锻长板相结合，重点实施五大任务，推动西部大开发加快形成大保护大开放高质量发展的新格局。

### 1. 因地制宜发展新质生产力，构建具有西部地区特色的现代化产业体系

一是前瞻布局未来产业。依托西安、成都、重庆、兰州等有条件的中心城市，布局综合性国家科学中心，打造高能级科技创新功能片区，引导央企、国企和国家科研院所落地建设研发和生产基地，布局发展人工智能、空天信息、量子信息等未来产业，形成先发引领效应。二是壮大战略性新兴产业。围绕新能源、新材料、航空航天等优势领域关键环节，强化科技研发投入，加快科技创新成果转移转化和产业化，因地制宜培育壮大战略性新兴产业集群。三是改造提升传统产业。加快传统产业技术改造，推进重点行业设备更新改造，加快推进能源化工、机械装备、农牧产品加工等传统优势产业数字智能、绿色低碳改造升级，促进先进数字技术、绿色生产工艺等深度应用，推动传统优势产业升级、提质、增效，提高资源综合利用效率和产品精深加工程度。四是结合国家优化重大生产力布局和国家战略腹地建设，充分发挥西部地区土地、清洁能源、矿产资源、人力资源等比较优势，完善支持政策，创新合作机制，加强承接载体建设，支持西部地区更好承接东部地区产业有序转移。

### 2. 以高水平保护支撑高质量发展，筑牢国家生态安全屏障

加强环境规制、提高城市化水平、促进产业结构升级有助于缓解西部大开发进程中产生的污染效应（马倩倩等，2023）。着力优化国土空间开发保护格局，严守生态保护红线，加强生态环境分区管控，推进重要生态系统保护和修复重大工程，打好“三北”工程中的黄河“几字弯”攻坚战，科尔沁、浑善达克两大沙地歼灭战，河西走廊—塔克拉玛干沙漠边缘阻击战三大标志性战役，加强环境综合治理，不断提升生态环境质量，筑牢国家生态安全屏障，以区域“面”上的高水平保护支撑城镇“点”上的高质量发展。推动人口和经济向成渝地区双城经济圈、关中平原城市群、兰西城市群、黄河“几字弯”都市圈、滇中城市群、黔中城市群等优势地区集聚，通过城镇“点”上的高质量发展带动区域“面”上的高水平保护。促进生态产品价值转化，支持西部地区大力发展生态旅游、新能源、节能环保、绿色农牧业和绿色食品、绿色金融、生物医药和中医药等产业，壮大生态绿色产业规模。建议国家加大对西部地区的生态保护补偿转移支付，流域下游中东部省（市）通过流域横向生态补偿等机制加强对西部地区的帮扶支持。

### 3. 以大开放促进大开发，提高对内对外开放合作水平

加快畅通西部陆海新通道，研究建设面向印度洋的国际陆海通道，高位推动跨里海国际运输通道、中巴通道、中吉乌通道等建设，稳步推进中越、中老、中蒙俄、中尼等通道建设，优化完善西部地区国际航空枢纽国际航线航班布局，加快构建形

成网络化开放通道网络。更好地激发西部地区内陆沿边开放潜能，以内陆港和沿边口岸为枢纽，以中欧班列、西部陆海新通道等为纽带，以自由贸易试验区、综合保税区、边合区和跨合区为各类开放平台依托，积极发展枢纽经济、口岸经济、通道经济，带动资源要素更多地流入西部地区。增强成渝地区双城经济圈、关中平原城市群等优势地区的开发开放能级，带动新亚欧大陆桥、西部陆海新通道沿线地区产品和服务加快“走出去”，拓展国际市场。支持西部地区自由贸易试验区积极复制推广东部发达地区自贸试验区的好经验，加快制度型开放步伐，推进贸易投资便利化改革创新，加快发展高水平开放型经济。支持西部地区因地制宜、积极主动服务对接区域重大战略，借势借力推动高质量发展。推动西部地区大力优化营商环境，积极融入全国统一大市场建设。深化东西部协作和对口支援机制，拓展帮扶领域，健全帮扶机制，优化帮扶方式，加强产业合作、资源互补、劳务对接、人才交流，促进东西部携手实现共同富裕。

#### 4. 统筹发展和安全，提升能源资源等重点领域安全保障能力

西部地区是中国重要的能源资源保障基地，在中国式现代化进程中，西部地区对于保障全国能源资源供应，推进能源结构绿色低碳转型等发挥着举足轻重的作用（孙久文，2022）。按照稳中求进、先立后破的要求，有序推进西部地区清洁能源发展，加强沙漠、戈壁、荒漠、工业废弃地等综合开发利用，促进风光火储、源网荷储一体化发展，加快建设新型能源体系，做大做强一批国家重要能源基地，提升新能源就地消纳能力和外送能力，确保清洁能源“发得出，用得上”，在“碳达峰、碳中和”中体现西部担当。加强管网互联互通，推进陇电入鲁、疆电入渝等重大跨区域输电通道建设，完善原油和成品油长输管道建设，推进西气东输三线中段、西气东输四线等工程建设，提升“西电东送”能力和管网互联互通水平。加强矿产资源规模化、集约化开发利用，支持新疆、甘肃、内蒙古、陕西等建设一批国家级矿产资源开采和加工基地。

#### 5. 铸牢中华民族共同体意识，促进各民族团结进步和边疆安全稳固

一是铸牢中华民族共同体意识。深化民族团结进步教育，推动各民族树立正确的国家观、历史观、民族观、宗教观，增强国家意识、公民意识、法治意识。全面推进中华民族共有精神家园建设，加强现代文明教育，深入实施推动民族地区国家通用语言文字教育教学。二是促进各民族交流交往交融。持续开展各民族交往交流交融“三项计划”，建设各族群众互嵌式居住生活的社会结构和社区环境。深入开展对口支援新疆、西藏和青海等省藏区以及对口帮扶贵州等工作，推动以要素流动带动人员交往、以经贸活动带动人文交流、以产业融合发展带动社群互嵌融合，推动实现各民族在空间、文化、经济、社会、心理等方面的全方位嵌入。三是因地制宜推动民族地区高质量发展。充分发挥民族地区集资源富集区、水系源头区、生态屏障区、文化特色区、边疆地区于一身的特殊优势，引导各民族地区因地制宜走富有特色的现代化建设道路。支持民族地区完善基础设施，提高基本公共服务和社会保障水平，促进各民族共同富裕。四是提升边境地区人口承载能力和经济支撑能力。深入推进兴边富民行动，大力改善边境地区生产生活条件，使边境地区有一定的人口和经济支撑（窦红涛等，2020）。以西南边境为重点，完善各类开发开放平台布局，深化沿边对外开放，提高园区产业承接能力，打造沿边开发开放的新增长极。

# 构建黄河流域生态保护和高质量发展的增长极体系

作者：首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院教授，博士生导师 安树伟

黄河流域生态本底脆弱，农牧业基础较好，能源资源富集，党的十八大以来生态环境持续向好，发展水平不断提升，但高质量发展并不充分，城镇化水平低，缺乏能带动区域发展的增长极。促进黄河流域生态保护和高质量发展，关键之一是要选择少数区位条件较好、发展潜力较大的城市和区域进行重点开发，使之成为区域发展的增长极，通过增长极的带动作用，把黄河流域建设成为中国高质量发展的重要实验区。

## 一、中心城市、都市圈和城市群构成黄河流域的增长极体系

增长极的范围可大可小，小到产业园区、中心城市，大到都市圈和城市群。一般而言，城市及其周边地区是按照“中心城市—都市圈—城市群”的方向演化的，中心城市、都市圈、城市群都是黄河流域人口、生产力布局的主要载体，也是重要的增长极，共同组成了黄河流域的发展动力格局。

区域性中心城市是指在一定区域范围内具有经济社会中心地位，功能相对完善，能够在经济、技术、文化等领域渗透和辐射，带动周边地区经济社会发展的城市。中心城市的培育与发展壮大是都市圈、城市群发展的前提。随着中心城市的发展壮大，以一个或者多个中心城市和与其有紧密社会、经济联系的邻接城镇，依托交通网络组成的一个相互联系、相互依存，具有同城化倾向的，可以有效实施管理的区域，就形成了都市圈。城区常住人口300万人以上的标准是中国城市基础设施布局及行政政策常用的门槛标准，因此一般认为都市圈中心城市人口规模原则上应达到300万人，这也就成为划分都市圈的主要依据。

城市群是都市圈发展的高级形态，是在特定的地区范围内具有相当数量的不同性质、不同类型、不同等级规模但却相互密切联系的城市，所组成的一个功能相对完整的城市“集合体”。都市圈发展为城市群主要有两条路径：一是都市圈发展规模持续壮大，使都市圈核心城市与外围地区的经济联系超越了同城化的范围，形成了一个相对完整的城市“集合体”；二是相互邻近的都市圈突破了都市圈之间的圈层结构，都市圈内部以及相邻都市圈之间的空间结构开始重组，随着周边节点城市的加入，都市圈的网络节点不断增多、网络结构不断加强、网络密度不断提升，通过都市圈自身的扩展效应、都市圈的带动效应、都市圈核心城市连接形成发展轴的拓展效应，辐射带动外围地区的城市逐渐成长为次级核心城市，最终耦合形成规模更大的城市群。

## 二、分类指导，形成黄河流域梯次推进的发展动力格局

形成推动黄河流域梯次推进的动力格局，应按照宜（区域性中心城市）市则（区域性中心城市）市、宜（都市）圈则（都市）圈、宜（城市）群则（城市）群的原则，提升区域性中心城市功能，建设高质量的现代化都市圈和带动能力强的城市群，建

设一小时通勤的都市圈和两小时通达的城市群，加快都市圈同城化发展和城市群一体化发展，形成区域性中心城市、都市圈、城市群特色突出、功能各异、协调推进的增长极体系，为黄河流域生态保护和高质量发展提供空间支撑。鉴于都市圈和城市群是带动更大范围发展的增长极，下面所讲的区域性中心城市是指都市圈和城市群以外的中心城市。

## 1. 提升区域性中心城市的功能

黄河流域的区域性中心城市包括呼和浩特、包头、南阳、银川、大同、西宁、安阳、东营、长治、榆林，共10个城市。呼和浩特是内蒙古自治区的首府，2022年城市建成区人口为245.19万人，属于成熟期区域性中心城市，经济实力雄厚，城市功能完善。应积极创造条件补齐交通等基础设施短板，推进公共资源优化配置、功能兼容、合理共享，提升中心城市及周边一小时通勤圈的发展质量，密切与包头的经济联系，尽快发展成为呼和浩特都市圈。

包头、南阳、银川属于成长期区域性中心城市，人口规模和市辖区经济总量居所在省份前列，消费市场发育较为成熟，城市功能较完善，资源环境承载力较强。2022年城市建成区平均人口170.32万人，与都市圈核心城市300万人的要求还有较大差距，提高人口集聚水平是未来发展的重要方向之一。应当进一步优化市政设施和公共服务设施，确保农业转移人口随迁子女等受教育的权利，全方位提高公共教育服务水平，建立与居住年限、参加社会保险年限相挂钩的基本公共服务供给机制，逐步实现流动人口与城市户口同等功能、同等权限，保障就业人口随意愿落户，以提升人口集聚水平。

大同、西宁、安阳、东营、长治属于培育期区域性中心城市，基本具备了承担区域性中心城市功能的基础条件，2022年城市建成区平均人口111.19万人，刚进入II型大城市行列，人口规模和经济实力需要进一步提升，城市功能需要完善，资源环境承载力亟须增强。一方面，要通过科学规划、挖潜增效、创新驱动等途径，促进市政公用、环境卫生等设施扩能提级；另一方面，要完善产业配套能力，支持本地传统产业转型升级，加快发展“富民产业”，大力发展先进制造业、生产性服务业和社会服务业，培育现代产业体系。

榆林是黄河流域萌芽期的区域性中心城市，也是陕甘宁蒙晋交界区域最具发展潜力的城市。2022年城市建成区人口66.52万人，刚刚跨过中等城市门槛，人口集聚条件较好，作为中国能源的主要富集区，是国家“西煤东运”“西气东输”“西电东送”的重要能源输出地，应加快构建高端低碳现代产业新体系，打造成为陕甘宁蒙晋交界区域重要的中心城市和资源型经济高质量转型发展示范区。

## 2. 建设现代化的都市圈

除城市群内部的西安都市圈、郑州都市圈、济南都市圈之外，黄河流域只有兰州都市圈和太原都市圈，且这两个都市圈均属于萌芽期都市圈。其共同特征是都市圈内城市体系不完善，中心城市的经济势能太弱，且从周边城市吸纳了大量的生产要素和资源，城市相互之间的联系较少。

建设现代化兰州都市圈和太原都市圈，当务之急是以促进中心城市与周边城市（镇）同城化发展为方向，提升都市圈的整体能级，为城市群高质量发展提供重要前提。要促进大城市优先增长，集中力量建设都市圈核心城市，提高中心城市的辐射带动作用。减少人口流动的制度性约束，降低人口城镇化成本。要更加注重经济发展效益，大力提升生产效率，更加注重产业结构优化升级，发展壮大新兴产业，优化提升传统产业，推动新旧动能转换接续，完善产业配套设施与配套环境；要积极吸引各类公司区域性总部及营销中心进入城市，使城市由工厂林立转变为公司林立。加快以现代化为主要内容的城市化，要强化城市功能，建设现代化的城市设施支撑体系，提高城市质量，从生产、生活、生态等出发全面提升城市发展质量，通过提高产业附加值和科技贡献率、优化产业结构提升产业质量，通过完善生活配套设施、增强消费型服务业提高生活质量，通过严格生态环境保护标准、加强环境综合整治和废弃物改善生态质量，进一步优化生产、生活、生态空间匹配，提升城市综合承载力；注重绿色发展，重点降低主要污染物排放等；注重民生社会保障，通过构建多层次的公共服务体系，大力发展教育、卫生事业，在公共服务水平、民生保障水平和居民生活水平方面达到国内领先水平，充分满足广大居民对美好生活质量的需求。

### 3. 提升城市群的辐射能级

黄河流域成熟的城市群主要有关中平原城市群、中原城市群、山东半岛城市群。城市群的辐射能级主要取决于三个要素，即核心城市自身辐射能力、核心城市与外围地区之间要素流动通道是否畅通，以及外围地区承接能力。

提升黄河流域城市群的辐射能级，一是要提高核心城市经济实力，增强对外围地区的辐射带动能力。西安、郑州、济南等城市群核心城市，要推动管理和技术升级，用新组织生产方式和先进技术改造传统产业，从而提高产品竞争力，提高附加值，最终实现产业升级。二是要畅通核心城市与外围地区之间要素流动通道。一方面，以城际轨道交通、通信网络设施为重点，推动形成城际交通、轨道交通、高速公路等城市快速交通方式，促进各种运输方式之间的衔接与合作，便利人员往来和要素流动；另一方面，应加快破除行政壁垒和制度障碍，促进生产要素自由流动，建立健全协同发展的体制机制，增强人口集聚和产业协作能力，形成区域一体化发展格局。三是重点提升宝鸡、渭南、运城、洛阳、许昌、焦作、潍坊、淄博等城市的功能，以提升城市品质为中心，加大基础设施和公共服务供给水平，建立健全公共服务体系，提高公共服务供给能力，提升公共服务质量和水平，以经济技术开发区和高新技术产业开发区为重点，打造产业发展平台，通过优化空间布局和产业结构，将优势资源进一步向这些城市集聚，缩小这些城市与城市群核心城市的落差，提升它们对中心城市的有效承接能力。

## 【金融透视】

# “十五五”时期人民币国际化的新机遇

作者：中国人民大学重阳金融研究院助理研究员 吴奇聪

党的二十届三中全会明确提出，推动金融高水平开放，稳慎扎实推进人民币国际化，发展人民币离岸市场。当前的国际政治经济格局已发生深刻变化，为人民币国际化提供了新战略机遇。在“十五五”时期，中国应充分把握国际货币体系变革的契机，循序渐进、稳妥有序地推进人民币国际化进程。

## “十五五”时期国际格局新形势下的挑战与机遇

一是地缘政治格局分化，区域化合作将更加紧密。俄乌冲突之后，地缘政治格局加速分化。俄乌冲突在西方世界产生了一定的“聚旗效应”，暂时弥合了美欧之间的矛盾，美国和欧洲国家在对俄制裁以及援助乌克兰的措施上表现出了较强的一致性。然而，北约另一端的国际关系也日益紧密，2023 年中俄签署关于深化新时代全面战略协议伙伴关系的联合声明，中国、沙特和伊朗签署三方联合声明，沙特和伊朗也达成世纪和解。2022 年《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）正式生效，2023 年中国举办第三届“一带一路”国际合作高峰论坛，一些国家提出的“中国+1”供应链布局策略使得中国区域化合作越发紧密。如今，人民币已成为“一带一路”沿线经济体的代表性锚货币，东南亚、南亚、中亚东欧等经济体是人民币货币锚的主要参考者。“十五五”期间，国际形势变化将成为 RCEP 及“一带一路”各国选择使用人民币的助推器。随着协定实施范围的扩大，RCEP 将促进成员间经贸合作，进一步推动人民币国际化。新兴市场在全球经济的比重已超过发达国家，中国与新兴市场实现区域化合作的空间广阔。

二是供应链重组，中国企业将积极出海。过去 40 年，中国企业的国际化配置和跨市场供应链布局是一种选择。然而，在当前国际环境下已成为一种生存必需。当前，受到逆全球化和国际政治经济形势的影响，全球供应链正处于再配置阶段。“十五五”时期，企业“出海”将成为重要主题。后疫情时代，更多中国本土企业正变成跨国企业，在越南、东南亚、中东和非洲等地区增设企业。在产业链重新布局的新环境下，人民币国际化将成为支持这些中国企业出海布局、参与国际竞争的重要条件，这是实体经济参与国际布局的客观要求。

三是美元降息加剧市场波动，将为人民币提供有利时机。在美联储降息后，全球资本流动和资产价格受到显著影响，全球金融市场波动加剧。美元贬值也在一定程度上削弱其作为全球储备货币的地位，为人民币国际化提供了有利时机。

展望未来，“十五五”时期的中国经济有望稳步上升。当前，中国货币政策仍有较大发力空间，资产价格有较大上涨空间，这将有利于资本市场回暖，提升“十五五”时期人民币的吸引力。“十五五”时期将是推动人民币国际化的关键机遇期。

### “十五五”时期有序推进人民币国际化的举措建议

“十五五”时期需加强人民币资产端的境外基础设施建设和制度完善，使投资储备与贸易结算得以联动。可将离岸市场的交易延伸到离岸市场，尤其是香港市场。离岸人民币在香港市场形成多元化的投资生态，和在岸市场形成互动，将成为下一步人民币国际化重要的推进方式。

第一，丰富不同产品的人民币定价。“十五五”时期，应完善人民币计价的产品线，丰富包括债券、股票、大宗商品和衍生品等各金融领域产品的人民币定价。例如，针对出海企业对冲风险的需求设计对应的保险及衍生品。再如，进一步推动大宗商品的人民币计价，把握地缘政治下全球大宗商品市场动荡分化的机遇，使海外石油、天然气和人民币便利流通的同时加强战略能源储备。2018年，上海国际能源交易中心（INE）推出了以人民币计价的原油期货合约，吸引了众多国内外投资者，成为亚洲地区重要的原油定价参考，有助于提高人民币在石油市场定价中的地位。未来应继续探索推广原油、铁矿石、黄金期货等面向境外投资者的大宗商品衍生品，并在其交易中增强人民币计价结算功能，完善各大宗商品交易所间的对接，使交易更加便利化。

第二，完善制度支持，借助技术优势对接国际体系。货币在全球金融市场的接受度与交易、结算、汇款、托管、再融资、清算等各环节的金融基础设施完善度高度相关。人民币要推进国际化，就要使国际投资者持有的人民币资产交易更便捷，提升各类人民币计价产品的可交易性。2024年1月，中国人民银行首次在离岸市场确立境内债券的担保品功能，“债券通”项下债券纳入香港金管局人民币流动资金安排的合格抵押品，这有利于进一步增强人民币债券的吸引力。

“十五五”时期，应进一步完善相关基础设施与制度，积极对接国际规则，提高各类人民币资产在离岸市场上的交易效率。借助金融科技方面的技术优势，简化交易流程，推动对接国际体系。加强金融科技在银行领域的前沿技术研发，加快数字金融发展，降低人民币交易成本。同时，需要大力推动数字金融的制度体系建设，为境内外的人民币持有者和使用者营造良好的人民币全球使用政策氛围和制度保障。结合《G20数字普惠金融高级原则》，完善数字金融相关法律政策，促进数字技术的发展，借力互联网技术的发展增强跨境金融服务的供给能力，进一步提升商业银行利用数字技术开展结算业务的效率，充分发挥商业银行“本土优势”。

第三，重点加快“一带一路”沿线金融基础设施建设。在“一带一路”沿线人民币已成为区域货币锚的地区发展人民币投资产品，提升金融基础设施支持效率，将成为下一步推动人民币国际化的可能方向。中国与“一带一路”地区密切贸易往来，是推动人民币进一步国际化的重要基础条件。比如，可将东南亚和中东地区的人民币吸引到香港投资人民币计价的各种金融产品，使人民币国际化发展的动力从

贸易结算转向投资储备。在大湾区配合供应链重新布局、中国企业拓展 RCEP 和东盟市场的过程中，进一步提供人民币国际化的专业服务。

第四，发挥香港离岸人民币中心的独特作用。香港作为活跃的国际金融中心，也是全球最大的离岸人民币市场，未来有条件在人民币国际化过程中发挥独特作用。由于法律环境、交易、结算、托管等环节的不同习惯，内地市场跟海外市场有诸多差异，香港有条件在中间发挥不同市场制度的对接与包容、设计、低成本制度转换对接的功能。为此，香港应积极立足于国际金融规则，有针对性地满足人民币国际化的客观需要，打造多元化人民币投资产品生态，完善覆盖交易结算、托管、再融资、清算、登记等各个环节，形成一个有深度、规模不断提升、开放和国际化人民币资产市场，促进在岸人民币与全球离岸市场联动。

第五，加强“互联互通”广度，增加投资标的范围。“互联互通”机制正促进离岸与在岸市场融合，香港背靠祖国、联通世界，正成为全球金融中心中可以触达千万内地投资者的重要交易市场。港股通、债券通、跨境理财通、互换通等连接在岸和离岸资本市场的多种投资渠道将促进人民币资金有序流动，有利于离岸人民币中心的发展，增加人民币的国际使用。“十五五”时期的“互联互通”可从二级市场延伸到一级市场，从而为企业在境外上市提供来自一级市场的支持，也给内地投资者更多的新股选择。切实推动金融开放，扩大“互联互通”广度，还应吸引全球的优质公司来香港上市，并把这些国际公司陆续纳入港股通，扩大内地投资者选择范围，这样的功能增加和市场参与者的增加将进一步推动人民币国际化。

第六，加强“互联互通”深度，谨防双向闭环路径依赖。“互联互通”目前采用的是双向闭环机制，资金卖出时需原路返回。“十五五”时期，建议在我国企业进行供应链全球布局、金融机构进行全球配置的新需求下逐步打开闭环，提高人民币资产流动性。例如，为拥有丰富境外投资经验的投资者适当放宽限制，允许部分投资者将一定比例资金留在香港市场做资产配置，配合推动人民币国际化，增强离岸市场人民币的流动性。可尝试将资金流路径从双向闭环扩大到可在各类“互联互通”资产间流动的多向闭环，提高“互联互通”资产间转换的灵活性。例如，北向通理财到期后允许资金继续在境内市场投资沪深股通中的股票。

## 加快金融市场改革，建设金融强国，发展新质生产力

作者：北京大学光华管理学院副院长、博士生导师 龚六堂

2024年政府工作报告提出“大力推进现代化产业体系建设，加快发展新质生产力”。事实上，从2023年习近平总书记在黑龙江考察时首次提出，到2024年中央政治局集体学习，再到全国两会上的深入阐释，习近平总书记就发展新质生产力提出明确要求、做出深入阐释、指导发展实践。特别是习近平总书记在参加十四届全国人大二次会议江苏代表团审议时进一步强调，要牢牢把握高质量发展这个首要任务，因地制宜发展新质生产力。发展新质生产力涉及很多方面，金融市场改革对新质生产力的发展具有重要意义。

## 一、新质生产力理论战略意义重大

为应对国际形势和我国经济增长阶段的变化，新质生产力理论的提出对促进我国高质量发展具有重要的战略意义。

第一，我国经济进入新的发展阶段，对经济增长提出了要求，保持GDP的合理增长速度是实现新发展阶段任务的根本保证。党的二十大报告提出，从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。报告进一步明确了2035年基本实现社会主义现代化，目标之一就是人均国内生产总值迈上新的台阶，达到中等发达国家水平，这一目标对我国未来的经济增长提出了要求。

第二，从国际各国的经验来看，进入中高收入阶段后也需要保持合适的经济增长速度才能保持人均GDP可持续的增长。从世界各国经验来看，对于人口规模比较大（超过5000万的人口规模）的国家来讲，人均GDP超过1万美元后，各国经济增长速度会出现比较大的分化，出现了所谓的“增长陷阱”问题，这同样需要保持经济增长合适速度。

第三，进入新的发展阶段，我国面临的外部经济环境的复杂性、严峻性、不确定性上升。一是从2008年的世界经济危机到新冠疫情的影响，世界经济增长出现分化、经济增长预期下降，世界贸易水平下降，世界呈现高利率、高风险的态势。二是中美战略博弈呈现长期化和复杂化态势，这增加了全球经济的不确定性，也改变了世界贸易结构。

第四，我国进入新的发展阶段经济增长速度放缓、经济增长的动力发生改变，我国加快构建新发展格局的战略调整。一是进入新发展阶段，经济增长的动力随之改变，我国经济增长速度放缓。比较改革开放以来我国的经济增长，1978年到2008年我国经济GDP的增长为10%左右，下降到2008年到2023年期间的7.1%。二是进入新的发展阶段，我国比较优势发生改变，提出了加快构建新发展格局的战略调整。随着经济增长的阶段发生变化，我国的比较优势开始改变，从以出口为导向转为利用国内市场规模优势，基于百年未有之大变局的挑战和我国经济发展的阶段，我国提出了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。

## 二、金融助推新质生产力发展

新质生产力由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生，对促进我国经济高质量发展有重要意义。而金融通过发展新质生产力，对促进经济高质量增长有重要作用。

第一，金融通过提升创新水平和提高传统要素的配置效率促进新质生产力的发展。从要素的角度来看，一个国家的经济增长由投入的生产要素和技术来决定。这样，经济增长可以分解为生产要素的增长和全要素生产率（TFP）的增长。一方面，金融市场的发展可以有效促进创新水平的提升，这是因为金融市场的完备化可以有效地降低金融摩擦从而提升创新的规模和提高创新水平，从而提升TFP来提高经济

增长。另一方面，金融摩擦的降低可以使得资本要素在地区、行业之间流动更加顺畅，从而促进资本等传统要素的配置效率的提升来提高经济增长。

第二，金融市场的发展通过促进现代产业体系的建设发展新质生产力。从产业的角度来看，一个国家的经济增长也可以分解为每个产业的增长，如第一产业、第二产业和第三产业的增长之和构成国家的经济增长。因此，现代产业体系的构建对于发展新质生产力有重要意义。金融市场的改革，特别是多层次金融体系的构建对以高质量发展为主题建设现代化产业体系有重要意义。这是因为：首先，金融产业本身就是现代产业体系的组成部分，他的高质量发展就促进了我国经济高质量发展。其次，金融市场的发展可以有效支撑实体经济的发展，可以提升资源配置的效率。2023 年对实体经济的人民币贷款达到 235.48 万亿，增长 10.4%，有力地支撑了实体经济的发展。

第三，金融市场发展通过加快构建全国统一大市场，加快推进区域发展战略，加快推进乡村振兴发展新质生产力。从区域的角度来看，一个国家的经济增长也可以分解为全国多个区域（如东部地区、中部地区、西部地区和东北地区；如城镇和乡村；如发达地区和欠发达地区等）的经济增长之和，因此经济增长需要各个区域的经济增长来支撑，过去我国让一部分地区先发展起来，但是随着这部分地区的经济发展，这些先发展起来的地区发展到一定的程度以后，经济增长的速度一定会放缓；这样经济增长就需要欠发达地区、后发展地区、农村地区的经济增长来推动。如何来推动欠发达地区、后发展地区的增长呢？加快全国统一大市场的建设就是来解决这个问题。金融市场的发展通过畅通要素在区域之间、城乡之间的配置，降低资源配置的摩擦，提高要素配置效率来促进新质生产力的发展。

第四，金融市场通过加快推进更高水平的对外开放，加快构建新发展格局，加快形成新的比较优势来发展新质生产力。从需求的角度来看，一个国家的经济增长可以分解为内需（国内消费和投资）的增长和外需（进出口）的增长。加快推进扩大内需战略，推进以国内大循环为主体，就是强调内需的扩大；但是我们也需要关注外需，关注进出口对我国经济增长的影响。金融改革将有力地支撑我国更高水平的开放。

### 三、我国金融还存在短板

我国金融事业实践创新、理论创新、制度创新不断取得进步，有力支撑实体经济的发展，为我国建设金融强国打下了坚实的基础。但是我国金融市场发展还存在短板，主要表现在：融资结构还存在问题、金融支持科技创新还不够、支持内需的扩大还不够、金融促进开放还不够等。

第一，融资结构还存在问题。我国融资结构中，我国的融资结构还是以传统的银行贷款为主，直接融资的规模还比较小，特别是企业债和股票市场融资规模较小，这导致了我国企业特别是我国民营企业融资难融资贵。一是从人民币贷款来看，我国融资还是以人民币贷款为主。2023 年还保持 62.28% 的规模，2024 年 3 月也只有 62.6% 的规模。二是从企业债来看，我国企业债规模不大。我国企业债规模 2023 年

的还只有 8.23%，2024 年 3 月下降到 8.2%；三是从股票融资来看，我国企业股票融资规模不大。2023 年我国股票融资规模只有 3.02%，2024 年 3 月进一步下降到 2.95%。

第二，我国整体的融资水平还处于比较低的水平。从近期我国的数据来看，我国经济增长保持了稳步回升，但是从金融市场来看，信贷需求不够，金融支持内需的扩大还不够。一是我国整体的人民币贷款下降，社会融资规模增长和社会融资中对实体经济的贷款增长速度增长不快。2024 年 3 月份贷款增长速度下降到 9.6%；社会融资规模增速下降到 8.7%，其中对实体经济人民币贷款 9.2%。二是消费贷款增长不快，处于较低的水平，预期的储蓄处于比较高的水平。一方面储户的储蓄意愿进一步上升，2024 年 1-3 月住户存款增加 8.56 万亿元；另一方面住户贷款增长还处于比较低的水平。2024 年 3 月还只有 5.6%的水平。

第三，金融政策支持科技创新还不够。一是当前我国并购市场摩擦较大导致并购不足，进一步降低并购市场摩擦有助于提高经济增长。有研究表明，如果并购摩擦降低 57%，并购频率将上升 2 倍，稳态经济增长率将提高 4%。二是农村科技创新支持不够。2023 年我国整体的研发（R&D）投入强度已经达到 2.64，但是我国研发存在巨大的行业差距，以 2022 年为例，我国农副食品加工业的强度只有 0.58；食品制造业的强度只有 0.72；酒、饮料和精制茶制造业只有 0.40，这与发达国家比较是很低的。

第四，我国金融支持统一大市场还不够。从整体来看，我国统一大市场取得了比较大的进展，但是还存在区域之间、城乡之间差距较大，要素流动不畅，特别是资本流动存在摩擦等问题。一是从区域间资产利润率来看，区域之间的资产利润率差异比较大，工业企业资产利润率标准差 0.0215，且这个水平还是处于上升阶段。二是行业之间的资产回报率还处于比较大的差距。按照国家统计局公布的数据，采矿业，制造业，电力、热力、燃气及水生产和供应业，国有控股企业，股份制企业，外商及港澳台商投资企业，私营企业之间的变异系数还比较大。

第五，金融市场支持更高水平的开放还不够。一是我国金融服务贸易的规模还很小。从我国目前的金融开放来讲，我国金融服务贸易的规模还很小，金融服务贸易占整体服务贸易的规模，无论是进出口、还是进口和出口规模占整体服务贸易的比重均不足 1%，这不足以支撑我国更高水平的开放，更加与我国目前进出口占 GDP 的规模（35%左右）不相适应。二是我国外币贷款的规模从 2003 年到 2012 年的 6%左右，下降到 2023 年的 0.44%。

#### 四、构建多层次金融系统

习近平总书记在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班上强调：“不断推进金融实践创新、理论创新、制度创新，积累了宝贵经验，逐步走出一条中国特色金融发展之路”，未来的金融市场改革对发展新质生产力有重要意义。为提高金融对新质生产力发展的促进作用，我国应加快金融系统的改革，构建多层次的金融系统。

第一，完善金融支持创新发展新质生产力的政策体系。一是整合科技创新资源，引领发展战略性新兴产业和未来产业，加快形成新质生产力。企业并购结合初创企业革命性技术和在位企业市场基础有利于改善两者技术和市场的配置效率，促进企业融通创新，提高全要素生产率。落实《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》（国发〔2024〕10号）文件精神，加大并购重组改革力度，多措并举活跃并购重组市场。二是完善对科技型企业的相关财政政策，降低科技创新的不确定性，提升科技创新的成功率。三是完善我国科技创新举国体制的金融支持。我国提出科技创新的举国体制，但是举国体制需要金融的大力支持，要成立科技创新基金来支持基础性的科技研究。四是加大农村的技术创新的支撑。我国整体的研发投入强度已经达到2.64，但是我国研发支出存在巨大的行业差距，特别是农村科技支持力度还不够。

第二，加快金融市场的改革，构建多层次金融体系，扩大直接融资的规模，支持金融服务实体经济构建现代产业体系。一是加快金融市场改革，加快构建多层次的金融体系，不同层次的金融机构对应不同类型的企业，特别是中小金融机构服务中小企业的融资。二是加快我国金融市场的改革，切实提高直接融资的规模。一方面增加企业的债务规模，解决企业融资难的问题，另一方面完善我国股票市场的改革，解决上市公司融资问题。三是推进利率市场化改革，持续释放贷款市场报价利率（LPR）改革效能。加强存款利率监管，充分发挥存款利率市场化调整机制重要作用，推动提升利率市场化程度。

第三，金融促进统一大市场建设，降低资本流动的摩擦。一是促进资本在地区之间的流动。以国家金融机构改革为契机，促进资本在地区之间、行业之间流动的顺畅，切实降低地区之间资本的回报率差异，降低资本在地区之间的错配。二是推进金融创新支持乡村振兴。我国农村还存在信贷规模不足，农户融资难，金融产品创新不足，金融服务覆盖不全面以及农业风险防范机制不健全等问题。切实创新金融产品，特别是通过土地市场的改革提高金融服务农业现代化的能力。

第四，加快我国金融市场的开放，通过金融系统的开放促进我国更高水平的开放发展新质生产力。一是构建与金融高水平开放要求相适应的监管体系，提升高水平对外开放的本领。二是完善境外投资准入国民待遇和负面清单管理制度。三是加快推进人民币的国际化，更好服务我国更高水平的对外开放。四是积极参与全球金融治理，深入推进金融高质量开放。五是大力发展跨境电商，完善跨境电商结构，推广跨境电商的人民币支付。

第五，保持货币政策稳健性和独立性，结构性货币政策更加有效，财政政策的跨周期设计和调节需要精准、高效。全球经济仍在下行时期，应着眼我国经济中长期发展，保持货币市场流动性，保持货币供应量与社会融资规模合理增长；更多使用结构性政策工具，做好信贷资源的结构性分配。

第六，金融市场防范风险是重中之重。对外积极应对风险，特别是发达经济体货币政策调整对我国经济的影响；对内应对我国地方政府债务、企业债务风险，特别是国际债务风险。

## 支撑创新监管工具运行做好“五篇大文章”

作者：国家金融科技风险监控中心 但孝磊 陶丽雯 张诚

2023年10月，中央金融工作会议首次提出要做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”。党的二十届三中全会对做好金融“五篇大文章”进行了再次强调和部署，为金融科技赋能金融高质量发展、助力发展新质生产力指明了战略重点与精准发力方向。2023年10月，国家金融科技风险监控中心（以下简称风控中心）注册成立以来，作为国家级专业化金融科技风险防控基础设施，坚决贯彻落实党中央决策部署，在人民银行指导下，支撑运行金融科技创新监管工具（以下简称创新监管工具），服务支持金融机构安全可控利用金融科技手段做好“五篇大文章”，以实际行动助力金融高质量发展。

### 助力“五篇大文章”的探索与实践

把准做好“五篇大文章”的精髓要义，支撑创新监管工具运行

2019年以来，人民银行借鉴国际监管框架，立足我国发展实际，以包容审慎、富有弹性的创新监管工具开展金融科技创新审慎管理，在赋能金融服务提质增效、推动金融数字化转型升级、助力实体经济高质量发展等方面发挥了重要作用。风控中心牢记支撑运行好创新监管工具的重要使命，引导金融机构积极探索运用数字技术，创新金融产品研发、开发新金融场景服务、拓展金融服务边界、降低金融服务成本，将金融资源向“五篇大文章”领域聚集，全力服务经济社会发展大局。

一是坚持把创新监管工具运行作为提升金融科技创新监管能力的基础支撑。刚柔并济的创新监管工具能够更好地适应金融科技风险复杂多变、产品日新月异等形势，有助于增强金融监管效能，防范化解创新风险，在监管框架中具有基础性作用。风控中心牢牢把握我国金融科技发展的指导思想、基本原则、发展目标，坚持在市场化法治化轨道上保障创新监管工具安全稳定高效运行，为切实推进“五篇大文章”领域金融科技创新发展提供了坚实基础。

二是坚持把创新监管工具运行作为增强金融科技守正创新能力的重要抓手。创新监管工具稳妥运行，有助于实现对金融与科技深度融合面临的潜在风险进行多渠道态势感知、综合性评估分析和差异化预警处置，为防范技术风险向“五篇大文章”领域传导提供有力支撑。一方面，风控中心支持金融机构、科技公司等创新主体，在风险可控的真实市场中对“五篇大文章”领域创新应用涉及理论原型、技术选型、业务模式进行全链条实践测试，及时识别并防控风险，有效验证创新价值，为金融科技的守正创新创造良好的外部环境。另一方面，各类创新主体进一步强化风险责任意识、深化对服务实体经济初心使命的认识理解，更好找准创新方向、打磨产品服务，提升了新技术金融应用的适用性和可靠性。

三是坚持把创新监管工具运行作为助力金融机构做好“五篇大文章”的有效路径。科技金融、绿色金融、养老金融、普惠金融和数字金融作为当前金融业务发

展的重要领域，均离不开数字技术的支撑。创新监管工具稳健运行为金融机构联合科技公司“打磨”既符合监管要求又满足市场需求的优质产品服务提供了试错容错空间，有力助推了金融机构在风险可控前提下运用数字技术做好“五篇大文章”。

平衡发展与安全，严格遵循创新监管工具运行的基本原则

创新监管工具的设计，坚持以增强监管及时性、有效性、审慎性为着力点，划定金融创新刚性底线，设置创新监管柔性边界，预留守正创新充足空间。风控中心牢牢把握创新监管工具的设计原则，认真做好创新服务、信息披露、权益保护、安全管理等相关运行工作，服务支持金融机构做好“五篇大文章”。

一是坚持系统观念，协同各方做好金融科技创新测试。创新监管工具运行从整体上谋划、系统性布局，力求处理好中央和地方、政府和市场、创新与风险、发展和安全等重要关系。风控中心联合自律组织、行业专家等专业力量，为创新主体提供覆盖创新测试全生命周期的专业指导，分别从项目合作关系分析、数据流向分析、资金流向分析等方面，协助其在创新测试环节中妥善处理涉及货币、财税、产业、环保等政策协同，解构交叉嵌套业务、厘清金融服务边界、精准把握创新本质与风险实质，实现“五篇大文章”领域金融科技创新应用潜在风险的早识别、早发现。

二是坚持以人民为中心，切实保障金融消费者合法权益。通过线上和线下渠道主动披露覆盖创新应用全生命周期的信息，提升信息披露的时效性、透明度与可信度，让金融消费者、社会公众更好地了解创新项目的功能实质、潜在风险、补偿措施，及时提出改进建议。着力构建涵盖申报机构投诉、自律约束与政府监管相结合的综合监督渠道，督促创新主体公开创新项目真实情况，切实维护好金融消费者的监督批评权、知情权、自主选择权、信息与财产安全权等合法权益。

三是坚持守正创新，筑牢金融科技风险“防火墙”。在事前环节，严格遵循相关法律法规和政策文件，对创新测试项目开展全面深入的合规性与安全性评估，为金融机构扎实做好“五篇大文章”奠定坚实基础。在事中环节，从消费者类型、地域范围、资金规模、用户数量、技术应用情况、数据体量等方面，持续动态跟踪创新项目测试运行情况，及时分析、预警、跟踪处置金融领域新技术应用潜在风险，充分发挥创新测试“黄灯”作用，帮助金融机构合理运用金融科技做好“五篇大文章”。对于存在不可控风险的创新项目，及时亮出“红灯”予以出清，实现对金融科技应用风险的早期纠正。在事后环节，对于风险可控、价值较高的创新项目，积极推广应用，营造健康安全、互促共进、互利共赢的良性生态。

鼓励实践运用，助力金融机构高质量做好“五篇大文章”

在创新监管工具鼓励引导下，金融机构联合科技公司积极探索利用数字技术手段，强化基础设施建设、优化金融产品和服务、提升金融服务可得性和公平性，做好金融“五篇大文章”，结出累累硕果。

一是发展科技金融，保障科技企业快速成长。金融与科技、产业形成良性循环，是推动科技创新和产业创新的重要力量。目前，在创新监管工具中，金融机构运用

数字技术打造全方位、多层次的科技金融服务体系，实现科技、产业、金融相互塑造、有机结合、良性循环，推动科技创新成果不断涌现、充分转化，加快形成新质生产力。例如，中国工商银行山东省分行针对科创成长型企业“轻资产、高成长、高风险”的特性，利用大数据技术激活数据资产要素潜能，聚焦“营销、管理、风控”领域对传统服务模式进行数字化重构，实现对科创企业客户的快速识别、精准对接、高效服务，提升科创企业的金融服务效率。

二是发展绿色金融，激发低碳转型活力。在支持我国低碳转型标准界定、服务碳核算与环境信息披露、赋能绿色金融创新和服务实体企业、助力金融机构绿色产品创新等领域，金融科技发挥了重要作用。金融机构充分发挥创新监管工具优势，探索金融科技在构建绿色金融体系中的应用，共促绿色金融产品创新、经济社会向绿色低碳方向转型，助力实现碳达峰碳中和目标。例如，交通银行湖北省分行为缓解绿色领域企业因质押物缺乏导致的融资难、融资贵难题，在引入企业碳资产规模、市场碳排放权交易价格等数据基础上，科学评估企业信贷履约能力与碳排放权价值，为绿色企业提供更精准、高效的绿色信贷服务。

三是发展普惠金融，凸显“金融为民”理念。金融科技可有效降低普惠金融交易成本，打破传统金融的局限性，突破时间和空间限制，提升普惠金融服务覆盖率、金融服务可得性、金融服务满意度。面向小微企业、个体工商户、农户、自由职业者等普惠金融客群，金融机构在创新测试过程中，积极探索应用大数据、移动互联网等技术，打造成本可负担的信贷、融资等综合性金融服务，不断扩展金融服务覆盖范围，下沉服务深度，降低服务成本。目前，创新监管工具支持测试的普惠金融项目占比超40%。例如，中国邮政储蓄银行陕西省分行利用现场调查数据、本地涉农信用信息平台数据提升信贷风控能力，以线上信贷申请、放款、还款等方式优化客户服务体验，有效提升了涉农主体普惠金融服务的可得性、覆盖率和满意度。

四是发展养老金融，加快赋能银发经济。金融科技在聚焦养老产业新业态、新需求，持续提升养老金融服务能级，激发养老产业新动能新优势，助力养老金融高质量发展中，发挥着强大的推动作用。目前，在创新监管工具引导下，金融机构联合科技公司积极探索应用技术手段强化养老资金安全管理，丰富养老保险产品供给，加强养老产业金融支持，服务好群众不同阶段的养老需求，积极应对人口老龄化、增进老年人福祉，不断推动银发经济发展。例如，无锡农村商业银行、江苏江阴农村商业银行、招商银行无锡分行、江苏银行无锡分行联合当地民政部门，打造“养老救助资金发放核查服务”平台，运用区块链技术将民政部门与商业银行之间数据进行可信共享，提升资产核查与救助金发放监管的效率和准确度，有效避免重复或超额救助，提升社会救助效率。

五是发展数字金融，打造数字经济新优势。金融机构发挥数据要素和数字技术双轮驱动作用，系统推进金融数字化转型，强化数字金融与科技金融、普惠金融、绿色金融、养老金融协同发展，加强数字技术金融应用，完善数字风控能力建设，提升数字金融服务的便利性和竞争力，巩固拓展数字经济优势，助力金融强国建设。截至目前，创新监管工具支持测试的数字金融项目占比超过38%。例如，风控中心联合中国工商银行、中国农业银行、中国银行等多家银行机构共同建设的金融业隐私计算平台，在北京、上海、重庆、天津、浙江、江苏、四川、河北8个地区测试

运行。该平台运用全同态加密、隐匿查询等技术，打造安全可信的金融行业数据融合应用基础设施，在不归集、不共享原始数据的前提下，实现数据可用不可见、数据不动价值动，有效提升数据要素资源配置效率。

### 持续赋能“五篇大文章”的主要举措

风控中心将坚守国家级专业化金融科技风险防控基础设施的使命，以支撑运行创新监管工具为抓手，把助力金融机构做好“五篇大文章”作为工作的重中之重，为金融管理部门开展金融科技监管工作提供坚强支撑，为金融机构做好金融科技风险防控提供支持服务。

一是着力提升创新监管工具数字化智能化水平。加快金融科技创新管理服务平台建设与功能优化，为工具高效运行提供有效载体；应用生成式人工智能等技术辅助开展声明、评估等材料编制，提升工具运行效率；利用大数据等技术深入分析创新项目测试效果，全面挖掘金融科技在赋能金融“五篇大文章”中的有效路径。在金融科技产品信息披露、守正创新辅导、创新应用运行监测、投诉受理等方面，充分利用技术手段实现创新监管工具运行支撑工作的数字化转型与智能化升级，切实提升以创新监管工具助力金融机构做好“五篇大文章”的效能和水平。

二是深入开展创新监管主题工具专项探索。积极落实人民银行等部门关于做好金融“五篇大文章”相关工作的部署，牢牢把握政策要求关键点，以主题工具为载体支持金融机构纵深推进相关领域的金融科技应用。在主题工具运行中，加大实践研究深度与关键共性技术攻关力度，及时总结提炼利用金融科技手段解决痛点难点问题有效做法，将成果更多应用到制定标准规范、应用指南上，进一步彰显创新监管工具在引导金融机构做好“五篇大文章”方面的重要作用。

三是深度挖掘创新监管工具运行测试价值。强化创新监管工具测试价值分析，深入探究创新项目发展趋势、市场需求动态、潜在竞争对手状况、目标用户群体的特性与需求等关键要素，充分评估创新项目的经济价值和社会效益，加快形成可复制、可推广的典型经验。通过优秀案例库、展会论坛、测评报告等方式，叠加呈现技术成果，集中展示应用场景，宣传推广优秀项目，不断提升创新成果示范性和影响力，加快优秀成果转化落地。

## 构建高水平社会主义市场经济体制 深化金融体制改革

作者：国家金融与发展实验室国际政治经济学研究中心主任 董响

改革开放是当代中国大踏步赶上时代的重要法宝，是决定中国式现代化成败的关键一招。四十余年来，特别是新时代以来，中国共产党人以伟大的历史主动精神不断变革生产关系和生产力之间、上层建筑和经济基础之间、国家治理和社会发展之间不相适应的方面，不断推进各领域体制改革，形成和发展符合当代中国国情、充满生机活力的体制机制，让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，

让一切创造社会财富的源泉充分涌流，为实现中华民族伟大复兴提供了充满新的活力的体制保证和快速发展的物质条件。

中国式现代化是在改革开放中不断推进的，也必将在改革开放中开辟广阔前景。在我国已进入新发展阶段，党和人民正在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的历史关口，具有里程碑意义的党的二十届三中全会胜利召开。会议审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）。以二十届三中全会精神为指导，进一步全面深化改革，必将推动各方面体制机制不断完善，从而破除各种障碍，源源不断解放和发展社会生产力、激发和增强社会活力，为中国式现代化提供强大动力和制度保障。

## 一、聚焦构建高水平社会主义市场经济体制 进一步全面深化改革

习近平总书记在《关于〈中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定〉的说明》中明确指出，深化经济体制改革仍是进一步全面深化改革的重点。锚定高质量发展这个首要任务，围绕处理好政府和市场关系这个核心问题，《决定》把构建高水平社会主义市场经济体制摆在突出位置，对经济体制改革重点领域和关键环节做出部署。《决定》着力强调，必须更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既“放得活”又“管得住”，更好维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力。

上述新表述新论断深刻揭示了高水平社会主义市场经济体制的关键特征：既“放得活”又“管得住”，将有效市场和有为政府有机结合起来，既发挥市场经济的长处，又发挥社会主义制度的优越性。也就是说，面对市场失灵，我们决不能不克服市场的盲目性，但也不能回到计划经济的老路上去，而是要在已有基础上努力将市场的作用和政府的作用结合得更好一些，做到收放自如。

一方面，“放得活”的关键在有效市场。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，要遵循市场规律、善用市场机制解决问题。这就要求我们必须最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预，着力清除市场壁垒，坚持和落实“两个毫不动摇”，加快形成全国统一大市场，加快完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，完善推动高质量发展激励约束机制。放活的目的是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，弘扬企业家精神，激发各类市场主体内生动力和创新活力，形成与新质生产力发展相适应的新型生产关系，让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动，提高资源要素的配置效率和经济体系的竞争力。

另一方面，“管得住”的关键在有为政府。发挥政府作用，不是简单下达行政命令，而是要在尊重市场规律的基础上，用改革激发市场活力，用政策引导市场预期，用规划明确投资方向，用法治规范市场行为。管得住，就必须更好发挥政府维护市场秩序、弥补市场失灵的关键作用，在熨平经济波动、提升发展潜力、提供公共服务、实现公平正义、维护国家安全等方面积极作为。所有这些都离不开政府的宏观调控。从十八届三中全会到二十届三中全会，以习近平同志为核心的党中央

复强调，科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。新时代以来，我们已经形成了一套具有中国特色的宏观调控制度体系。其中，国家发展规划是战略导向，财政政策和货币政策是主要工具，就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策是重要组成部分。加强上述各类政策工具之间的协调配合，形成共促高质量发展的整体合力，是宏观经济治理体系趋于完善的重要标志。

《决定》以“完善宏观调控制度体系，统筹推进财税、金融等重点领域改革，增强宏观政策取向一致性”为主线，对完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制、深化财税体制改革和深化金融体制改革等宏观经济治理重大问题进行了系统部署。这意味着，新时代新征程，中国宏观调控的重点在于以系统观念加强制度建设，提高宏观调控的科学性、规范性、有效性。

总之，牵住了经济体制改革这个“牛鼻子”，构建起高水平社会主义市场经济体制，就可以使市场“无形之手”和政府“有形之手”协同发力、形成合力，促进其他领域深层次矛盾的化解，既为进一步全面深化改革创造条件，也为推动高质量发展提供动力。说到底，高水平社会主义市场经济体制的构建过程，就是以改革办法解决发展难题，提高改革综合效能的过程。高水平社会主义市场经济体制的建成，可使一切有利于社会生产力发展，特别是新质生产力发展的源泉更加充分地涌流，从而不断塑造发展新动能新优势，实现体制改革和经济发展高效联动。

## 二、深化金融体制改革是构建高水平社会主义市场经济体制的题中之义

金融是国民经济的血脉，关系中国式现代化建设全局。纵观世界各国的现代化进程，大国崛起离不开金融体系的关键支撑；而强大的经济实力和坚实的物质技术基础也构成金融强国建设的重要依托。习近平总书记用下面这段话精辟地概括了经济与金融之间的辩证关系：金融活，经济活；金融稳，经济稳。经济兴，金融兴；经济强，金融强。经济是肌体，金融是血脉，两者共生共荣。

### （一）树立经济和金融一盘棋思想，以系统观念来把握二者的关系

具体地看，金融之于经济，显然是第二性的，它发挥的是服务性、支撑性的作用；而经济对于金融则有着决定性作用，是决定其能否兴、能否强的因素，是主导性、基础性的作用。

首先，在经济和金融的循环流转中，实体经济发展是根本，金融服务是支撑，两者之间相互联系、相互依存、休戚与共，统一于中国式现代化进程之中。经济兴，金融兴；经济强，金融强；一国的经济是决定金融能否兴旺强盛的第一性、主导性、基础性因素。雄厚的经济实力、科技实力和综合国力能够为金融强国建设提供坚实的物质技术基础和广阔的市场空间。没有雄厚的实体经济基础和稳定的经济运行作为根基，金融发展便无所依托，就成为无本之木。

在充分认识到经济之于金融的基础性作用的同时，我们也要看到，金融活，经济活；金融稳，经济稳；金融是国民经济的血脉，持续不断地把作为国民经济“血液”的货币资金输送到经济“肌体”当中，服务于经济社会的持续发展，体现了金融发展对经济发展具有不可或缺的服务性、支撑性的作用。

正因为经济与金融之间关系如此紧密，金融对经济发展有着如此重要的支撑作用，金融制度自然构成经济社会发展中不可或缺的重要基础性制度。马克思主义政治经济学的基本原理表明，生产关系必须与生产力发展要求相适应。推动经济实现高质量发展，需要金融提供高质量服务；而金融高质量发展，又需要构建与之相适应的金融体制，以确保金融血脉畅通、经济活力增强。从这个意义上说，深化金融体制改革顺应了生产力发展对生产关系变革提出的要求，既是构建高水平社会主义市场经济体制的题中之义，也是推动高质量发展的必然选择。

（二）围绕处理好政府和市场关系这条主线，着眼于实现既“放得活”又“管得住”这一目的

《决定》完整准确全面贯彻新发展理念，以稳中求进为工作总基调，对深化金融体制改革做出了系统、全面、富有针对性的战略部署。

从“放得活”角度看，《决定》提出了完善民营企业融资支持政策制度，完善促进资本市场规范发展基础制度，健全资本等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制等一系列重大改革举措，以期更好发挥市场机制在金融资源配置中的决定性作用，为各类市场主体创造更加公平、更有活力的金融信贷环境，做到“放得活”，以强劲的内生动力持续推动金融高质量发展。

从“管得住”角度看，《决定》把深化金融体制改革作为健全宏观经济治理体系的重要方面，提出了加快完善中央银行制度、完善金融机构定位和治理、优化国有金融资本管理体制、建立增强资本市场内在稳定性长效机制等重大改革举措，旨在更好发挥金融改革和金融政策在健全宏观经济治理体系中的重要作用，维护市场秩序、弥补市场失灵，做到“管得住”，以科学有度的宏观调控实现高水平金融稳定和金融安全。

既“放得活”又“管得住”，归根到底是为了实现金融资源配置效率最优化和效益最大化，以实体经济和金融之间的畅通循环推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，进而有力支撑中国式现代化进程。

### 三、把握深化金融体制改革的若干重大原则

《决定》对金融体制改革的部署涉及面广、内容丰富。首先，《决定》的第五部分“完善宏观经济治理体系”集中讨论了深化金融体制改革的重大问题，体现了货币金融政策在政府宏观调控工具箱当中的重要地位。其次，在《决定》的其他部分，紧紧围绕更好发挥市场机制作用和健全推动经济高质量发展体制机制等主题，对与金融体制改革相关的重要问题做出谋划部署，体现了金融改革对高质量发展、宏观稳定和国家安全的支撑作用。

（一）在金融工作中要坚持稳中求进工作总基调，正确处理改革发展稳定三者关系

我国的经济和金融工作始终是在统筹考虑改革发展稳定中前进的，致力于协同推进体制转型、经济发展和宏观稳定。其中，改革是动力，发展是目的，稳定是前提。改革是强大动力，只有不断改革与生产力发展不相适应的生产关系，才能冲破思想观念束缚，突破利益固化藩篱，破除各方面体制机制弊端，汇集全体人民的智慧和力量来推动发展；发展是根本目的，只有依靠发展才能从根本上化解社会主要矛盾，推进社会主义现代化建设；稳定是基本前提，只有在经济社会平稳运行的前提下谋发展、促改革，才能最大限度凝聚共识、稳定预期、增强信心，把改革发展各项工作切实向前推进。

正确处理改革发展稳定关系，最根本的是要坚持稳中求进工作总基调。《决定》在论及进一步全面深化改革的指导思想时特别强调，要坚持稳中求进工作总基调。在部署金融改革任务时，《决定》还使用了“促进资本市场健康稳定发展”“建立增强资本市场内在稳定性长效机制”“筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系”“稳慎扎实推进人民币国际化”“稳妥推进数字人民币研发和应用”“打造透明稳定可预期的制度环境”等提法。这些举措都是稳中求进总基调在金融工作中的具体体现。

进一步看，在金融工作中坚持稳中求进工作总基调，就是要以“稳”定大格局，以“进”定新方位，正确处理改革发展稳定关系。“稳”是大局和基础，为“进”创造前提条件；“稳”的重点是构建科学稳健的金融宏观调控体系，管好货币总闸门，稳定经济金融运行，防范化解金融风险。“进”是方向和动力，为“稳”提供坚实的物质技术基础；“进”的重点是深化金融改革开放，推动金融结构调整，更好满足新质生产力发展需要。

（二）坚持以金融服务实体经济为宗旨，围绕高质量发展这一主题部署深化金融体制改革各项任务

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，金融要为经济社会发展提供高质量服务。为了提高金融服务实体经济的质效，我们要以体制改革为动力，完善金融服务高质量发展的激励约束机制，破除束缚金融资源流动的体制机制障碍，把金融资源集聚到高质量发展主战场上来。《决定》提出的“加快完善中央银行制度，畅通货币政策传导机制”，“完善金融机构定位和治理，健全服务实体经济的激励约束机制”，“发展多元股权融资，加快多层次债券市场发展，提高直接融资比重”等战略部署，都是以改革促高质量发展的重要举措。

《决定》还明确提出，要积极发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融，加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的优质金融服务。其中特别值得关注的是，为了推进高水平科技自立自强，《决定》提出了“构建同科技创新相适应的科技金融体制”这一重要改革战略。

具体地看，发展科技金融，一是要加强对国家重大科技任务和科技型中小企业的金融支持，完善长期资本投早、投小、投长期、投硬科技的支持政策。二是要健全重大技术攻关风险分散机制，建立科技保险政策体系。三是要提高外资在华开展股权投资、风险投资便利性。四是要鼓励和规范发展天使投资、风险投资、私募股权投资，更好发挥政府投资基金作用，发展耐心资本。此外，健全投资和融资相协调的资本市场功能，防风险、强监管，促进资本市场健康稳定发展，也有助于提高资本市场支持创新发展的能力。归根到底，就是要通过深化金融体制改革，激发各类市场主体创新活力，推动实现“科技—产业—金融”良性循环，为实现我国科技高水平自立自强提供可持续的资金支持。

### （三）以防风险为永恒主题，不断深化金融监管体制改革

金融活动面对诸多不确定性，信息不对称，利益诱惑大，参与者行为变化快，且风险的隐蔽性、复杂性、突发性、传染性、危害性极强。必须通过加强金融监管筑牢金融安全网，以确保金融体系稳健运行和广大人民群众财产安全。因此，防控风险是金融工作的永恒主题。

针对目前我国金融监管仍然存在的一些问题，《决定》提出，要完善金融监管体系，依法将所有金融活动纳入监管，强化监管责任和问责制度，加强中央和地方监管协同。建设安全高效的金融基础设施，统一金融市场登记托管、结算清算规则制度，建立风险早期纠正硬约束制度，筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系。健全金融消费者保护和打击非法金融活动机制，构建产业资本和金融资本“防火墙”。

上述战略部署旨在消除金融监管的空白和盲区，加大金融监管力度，强化金融风险预警、纠正和处置机制，使监管“长牙带刺”、有棱有角，构筑起适应金融强国建设所需要的强大金融监管体系。这些举措的实施，将起到有效防控金融风险和有力保障国家金融安全的作用，为经济高质量发展提供稳定、安全、可预期的货币金融环境。

### （四）在市场化法治化轨道上推进金融创新发展

习近平总书记深刻指出，金融的安全靠制度，活力在市场，秩序靠法治。要建立完善的金融法律和市场规则体系，用市场化和法治化的办法确保金融创新发展沿着正确方向前进，保障金融市场健康运行。市场化意味着要充分调动各类市场主体推动金融创新发展的主动性创造性，为实体经济提供更加优质的金融服务。而市场经济本质上是法治经济，金融主要依赖于信用的这一特点，更需要有契约精神和法治作为保障。必须加强金融法治建设，以法治思维提高金融监管效力，为金融业的创新发展保驾护航。

除了前文提到的诸多市场化改革举措之外，《决定》在深化金融体制改革方面的一个突出亮点是提出要制定金融法。经过长期以来的持续努力，我国金融法律体系的基本框架业已建立，但尚无以金融法命名的单独法律，对于各类金融关系的调整规定散见于各具体部门法中。金融法的制定，将为金融领域提供一部基本法，与

其他金融法律法规一道，构成比较完备的金融法律体系，有利于依法将所有金融活动纳入监管。面向未来，我们还要根据经济、金融以及科技等领域的现实变化，及时推进金融重点领域和新兴领域立法，建立定期修法制度。

### （五）统筹金融开放和金融安全

安全是开放的前提条件，开放是安全的必要条件，二者统一于贯彻新发展理念、推动高质量发展的进程之中。新时代的金融工作，始终坚持对外开放基本国策不动摇，着力推进金融高水平开放，建设更高水平开放型经济新体制，更好利用两个市场两种资源，构筑我国金融业国际合作和竞争新优势，不断提高金融发展质量。与此同时，越开放越要重视安全，越要统筹好发展和安全。我们要着力增强自身竞争能力、开放监管能力、风险防控能力，炼就金刚不坏之身，实现更为安全的发展。

在金融开放与金融安全方面，《决定》提出了以下重点任务：一是推动金融高水平开放，稳慎扎实推进人民币国际化，发展人民币离岸市场。这将有利于人民币扩大流通范围，增强国际影响力，为金融强国建设提供信用支持。二是加快建设上海国际金融中心，巩固提升香港国际金融中心地位。这将推动上海和香港进一步聚集全球金融资源，为全球提供高效金融服务，成为推动国内国际双循环的战略枢纽。三是完善准入前国民待遇加负面清单管理模式，支持符合条件的外资机构参与金融业务试点。稳慎拓展金融市场互联互通，优化合格境外投资者制度。这将有力推动市场化法治化国际化营商环境建设，为外资机构分享中国的改革红利和增长红利、深度融入中国市场提供新机遇，推动新型全球化向纵深推进。四是建设安全高效的金融基础设施，推进自主可控的跨境支付体系建设，强化开放条件下金融安全机制。以支付清算体系为代表的金融基础设施连接整个金融系统，发达且高效稳定的金融基础设施是建设金融强国的重要保障。大力推进人民币跨境支付系统（CIPS）建设，做好极端情况下重要资源的支付清算备份系统，加强系统重要性金融基础设施的抗风险能力，有利于夯实中国特色现代金融体系的根基和底座，确保极端情况下的金融血脉畅通和经济社会正常运转。

## 中国特色金融发展道路的新成就与新探索

作者：国家金融与发展实验室主任 张晓晶

金融是国民经济的血脉，关系中国式现代化建设全局。新中国成立 75 年来，我国金融业始终坚持金融为民的初心和使命，在服务经济社会发展方面作出了突出贡献、取得了历史性成就。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国金融系统砥砺前行、锐意进取，坚定不移走好中国特色金融发展之路，推动金融高质量发展、加快建设金融强国，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供了有力支撑。

2024 年是中华人民共和国成立 75 周年。回顾新中国成立以来 75 年，我国金融发展成就辉煌，助力创造了经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”。特别是

党的十八大以来，金融发展“更上一层楼”，有力支撑了经济社会发展大局，为如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标作出了重要贡献。立足新时代新征程，要以金融强国建设为目标，坚定不移地走中国特色金融发展之路，推动金融高质量发展，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑。

## 一、金融发展助力创造“两大奇迹”

纵观世界千年金融史，我国早期的金融发展可圈可点；但近代以来直至1949年的落后使得我国金融发展陷入“以西方为师、向西方合流”的窠臼。新中国成立以后，特别是改革开放以来，我国金融助力创造了世所瞩目的“两大奇迹”，走出了一条中国特色金融发展之路。

### （一）金融体系自身不断发展

新中国成立以来，我国金融体系经历了从计划向市场、从单一向多元、从弱小到壮大的发展历程。目前，我国已基本建成了与中国特色社会主义相适应的现代金融市场体系，形成了覆盖银行、证券、保险、基金等领域，种类齐全、竞争充分的金融机构体系；基本建成了以人民为中心、服务实体经济的金融服务体系，城乡居民、企业的金融需求得到了有效满足，金融服务的便利性和普惠性走在了世界前列；基本建成了有效实施逆周期调节的宏观金融调控体系和有效维护金融稳定的金融监管体系；基本建成了面向全球、平等竞争的金融开放体系，在全球经济金融治理中发挥了积极作用。

### （二）金融体系有效支撑了现代化融资需求

金融作为国民经济的血脉，在新中国从站起来到富起来再到强起来的每一个历史阶段均作出了巨大贡献。一方面，政府主导的金融体系在支持经济赶超中发挥了关键作用，这主要体现在政府创造性地利用国家信用推动经济发展，以主导信贷配置方式加速了社会储蓄—投资转化；另一方面，改革开放有力地推动了经济主体的多元化、要素价格的市场化和资源配置的媒介化进程，大幅提升了金融服务实体经济的效率，有力地支撑了我国经济的持续高速发展。

### （三）没有发生过金融危机

危机与发展相伴，几乎是难以逃脱的宿命。也正因如此，“中国危机论”“中国崩溃论”不绝于耳。但迄今为止，我国并未发生过金融危机。笔者认为，经济快速增长，底线思维和改革发展稳定的“三维统一”，以及资产—负债的同步扩张，是令我国置身危机之外的重要原因。其一，我国经济的快速增长消化了金融系统压力。我国善于在发展中解决问题，而不是“坐下来、停下来”解决问题。我国经济的赶超发展模式，特别是初期粗放式发展，不可避免地会积累大量金融风险，但较快的增长往往会消解问题。其二，渐进开放与底线思维守住了不发生系统性金融风险的底线。相对于产业、贸易的开放，我国金融业的开放是渐进而审慎的，必要的资本管制是维护金融稳定和安全的“防火墙”。底线思维强化了风险意识，这包括加强和完善监管，提升金融韧性，以及维持较高的外汇储备以防不时之需；渐进开

放则体现出改革、发展、稳定的“三维统一”。其三，我国资产—负债扩张的同步性，使得从资产角度来看，债务风险完全可控。中国社会科学院国家资产负债表研究团队（CNBS）的最新数据显示，1978~2022年，我国实体经济部门总资产复合年均增长率为15.5%，总负债的复合年均增长率为17.7%。虽然负债增速略高于资产增速，但总资产远远大于总负债，使得实体部门最终保有较大规模的净资产，能够从容应对债务风险。

## 二、中国特色金融发展道路探索取得新成就

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央积极探索新时代金融发展规律，不断加深对中国特色社会主义金融本质的认识，推动新时代金融取得了重大成就。

### （一）金融业综合实力显著增强

党的十八大以来，我国金融业取得了较快发展，综合实力显著提升，在促进经济平稳健康发展、支持打赢脱贫攻坚战、满足人民群众金融服务需求等方面发挥了重要支撑作用。第一，金融业整体规模不断扩张，建成了全球最大的银行市场和第二大的保险、股票及债券市场。从体量上看，我国已成为当之无愧的金融大国。第二，新业态、新模式不断形成，部分领域走在世界前列。一是数字金融发展成就卓著。移动支付、数字信贷、中央银行数字货币、金融科技创新能力、金融科技企业价值等已走在全球前列。二是普惠金融发展态势良好。一方面，政府积极引导银行资金流向社会低收入者、小微企业和“三农”领域；另一方面，借助新一代数字技术，我国数字普惠金融服务实现了跨越性发展。三是绿色金融展现广阔前景。在新发展理念的指引和国家政策的推动下，我国已形成以绿色贷款、绿色债券为主，多种绿色金融工具蓬勃发展的多层次绿色金融市场体系。中国人民银行数据显示，目前我国已成为全球最大的绿色信贷市场、第二大绿色债券市场。

### （二）金融服务实体经济的质效不断提升

党的十八大以来，金融服务实体经济质效不断增强，服务方式持续优化，为经济持续健康发展营造了良好的金融环境。第一，随着市场化利率形成和传导机制日益完善，实体企业融资成本不断下降。2024年6月，我国新发放贷款加权平均利率为3.68%，保持在有统计以来的历史低位。第二，从资金投向看，金融系统不断强化对科技创新、先进制造、绿色发展等重点领域的精准支持，引导资金更多流向民营小微、“三农”等薄弱环节。尤其是科技金融发展成果丰硕：一是金融支持科技创新的力度、广度、精度均有提升，直接融资占比不断提高；二是逐步探索出具有中国特色的科技金融发展模式，各地科技金融发展因地制宜、各有千秋，紧紧围绕新质生产力展开新型地方竞争，体现出新时代地方竞争的新特点、新活力、新希望；三是建立有效的激励与包容机制。当前，各地积极探索国有资本投资创新领域的容错机制，提高风险容忍度，为金融支持科技创新营造尽职尽责的良好氛围，切实推动了“三个区分开来”真正落地。

### （三）防范化解金融风险攻坚战取得重要阶段性成果

党的十八大以来，我国金融监管体系不断完善，风险防范能力明显提高。第一，金融监管框架不断优化。发挥好中央金融委员会统筹协调把关作用，以及中央金融工作委员会切实加强金融系统党的建设作用；加强中央和地方监管协同；构建产业资本和金融资本有效隔离的“防火墙”。第二，金融监管效能不断提升。金融监管的力度持续增强，监管范围不断扩大，监管深度不断提高；金融监管相关部门协同配合有效性不断提高，监管结构不断优化；金融监管体系不断完善，监管技术水平不断提高；借助智能监管平台等手段，金融风险事件的响应速度和处理效率有效提升。第三，防范化解金融风险攻坚战取得重要阶段性成果。我国金融杠杆率明显下降，金融资产脱实向虚、盲目扩张势头得到扭转；银行业不良资产认定和处置有效推进；影子银行风险持续收敛；地方政府隐性债务风险得到稳妥处置。以上举措均有力地维护了经济社会的稳定和人民财产的安全。

### （四）深化金融改革开放取得重要进展

党的十八大以来，我国金融改革开放有序推进，取得新的重大突破。第一，金融领域制度改革持续发力。一是建成较为完善的市场化利率体系。二是汇率市场化改革不断深化。三是全面深化资本市场改革，大力健全多层次市场体系，推出新三板、科创板，设立北交所；全面实行股票发行注册制，资本市场高质量发展迈向纵深。四是国有金融资本管理改革蹄疾步稳。第二，扩大高水平金融对外开放，人民币国际化和金融双向开放取得新进展。近年来，我国人民币国际化稳中有进，人民币影响力由区域化趋向全球化。跨境人民币业务扩面增量，人民币融资货币功能提升，离岸人民币市场交易更加活跃。在金融市场双向开放方面，形成涵盖股票、债券、衍生品及外汇市场的多渠道、多层次开放格局。沪港通、深港通、基金互认、债券通、沪伦通等互联互通渠道相继开通并持续优化，境外投资者投资境内金融市场更加便利。一系列不断靠前的排名、持续开通的渠道，显示出我国金融对外开放的大门越开越大。

## 三、以建设金融强国为目标，扎实推进金融高质量发展

立足“两个大局”，我国应以建设金融强国为目标，坚定不移走中国特色金融发展之路，持续深化金融改革，扎实推进金融高质量发展，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业贡献力量。

### （一）进一步加强金融工作的政治性、人民性

从中国特色金融发展之路的历史逻辑、理论逻辑和现实逻辑出发，可以看出坚持政治性、人民性是做好金融工作的根本遵循。坚持金融工作的政治性意味着必须始终坚持党中央对金融工作的集中统一领导，不断把政治优势、制度优势转化为金融治理效能，确保我国金融事业始终沿着正确方向前进。一是不断完善党领导金融工作的体制机制。在中央一级，中央金融委员会发挥决策议事协调机构的作用，中央金融工作委员会统一领导金融系统党的工作，中央金融管理部门依照法定职责承担监管主体责任；在地方，进一步强化地方党委对金融机构党组织的领导，建立健

全地方党政主要领导负责的重要风险处置机制，落实属地责任。二是从宏观、微观两个层面落实党对金融的领导。在宏观上，把党的领导贯穿于货币金融政策制定与执行的全过程；在微观上，全面加强金融系统党的建设，把党的领导融入金融机构公司治理当中。坚持金融工作的人民性意味着始终把人民对美好生活的向往作为一切工作的出发点和落脚点，更加注重金融发展的普惠性，让广大人民群众共享金融发展成果。一方面，金融工作要“做大蛋糕”，促进财富积累。特别是助力发展新质生产力，提高全要素生产率，提升经济增长潜力。另一方面，金融工作要“分好蛋糕”，促进共同富裕。一是以金融手段引导资源更多流向经济欠发达地区，缩小区域、城乡差距；二是大力发展普惠金融，使金融服务触达更多低收入人群和小微企业；三是全面提升资本治理效能，促进资本规范发展。

## （二）加快完善现代中央银行制度

金融强国离不开强大的中央银行；建设现代中央银行制度是打造强大中央银行、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。第一，健全货币政策和宏观审慎政策体系。一是完善货币政策目标体系，在多重目标中寻求动态平衡。以币值稳定为根本，更加重视经济增长、充分就业和“双碳”目标等。二是丰富货币政策工具体系，发挥总量和结构双重功能。健全基础货币投放机制和货币供应调控机制，保持流动性合理充裕，促进社会融资规模、货币供应量与名义经济增速基本匹配，更加注重做好跨周期和逆周期调节。创新结构性货币政策工具，引导金融机构优化信贷结构，支持普惠、绿色、科创等重点领域和薄弱环节。三是疏通货币政策传导机制，健全市场化利率形成和传导机制。健全利率走廊机制，引导市场基准利率围绕中央银行政策利率中枢运行。在中央银行公开市场操作中增加国债买卖，发挥国债收益率曲线在货币政策传导和金融资产定价中的重要作用。第二，加强中央银行与其他部门的协调配合。一是加强与财政部等的配合。中国人民银行与财政部同属国务院组成部门，在党中央、国务院的统一领导下，财政政策与货币政策在协调联动方面具有天然的体制优势。中央银行支持积极财政政策实施，保障国债顺利发行，支持地方政府规范融资，向中央财政上缴结存利润以拓宽财政政策空间。二是加强与地方金融监管协调配合。强化中央银行的宏观审慎和系统性风险防范职责，明确地方金融监管职责，协调建立中央与地方金融监管、风险处置、金融消费者权益保护、信息共享等协作机制。

## （三）加快建设强大的资本市场

强大的资本市场是强大金融的重要标志。相比于银行体系，资本市场是我国金融发展更大的短板。强大的资本市场一定是投融资功能相协调、能够更好管理风险服务科技创新、具备国际竞争力的资本市场。第一，健全投融资相协调的资本市场功能。一是提升对投资者的服务和回报水平，持续优化完善分红、回购、增持制度安排，增强投资者获得感。二是严格规范融资行为，进一步推动提高上市公司质量。三是加强投资者保护，切实保障中小股东的知情权、决策权、监督权和收益权，畅通中小投资者的事后救济渠道。第二，发展资本市场，补齐科技金融短板。资本市场具有分散风险、共享收益的天然优势，契合创新企业发展风险高、不确定性强的特征，理应成为金融支持科技创新的主阵地。一是增强资本市场对科创企业评价标准的包容度，更加注重企业的创新能力、技术潜力和市场前景，而不仅仅是短期的

财务表现。二是统筹协调多层次资本市场发展布局，促进形成科创板、创业板、北交所、新三板和区域性股权市场等的联动与合力。三是优化中长期资金入市环境，培育耐心资本，更好地匹配科创周期。第三，稳步扩大资本市场制度型开放。一是要瞄准国际规则、管理、标准等，不断提升我国资本市场配置全球资源的能力。二是统筹推进上海和香港两大国际金融中心的发展。

#### （四）加强金融监管和金融法治建设

全面加强金融监管。金融是一把“双刃剑”。强大金融将给一国带来巨大收益，但如果治理跟不上，就会伤及自身。因此，应全面加强金融监管，落实金融监管全覆盖，完善相关的法律制度、机构安排、技术工具，构建激励相容的风险处置机制和风险早期纠正硬约束机制，形成系统性风险防范长效机制，使得金融监管“长牙带刺”、有棱有角，切实提高金融监管有效性。加强金融法治建设。金融运行本质上依赖的就是信任（及信用）。相比于实体经济领域的实物保障，金融完全依赖于信用的特点更需要其具有契约精神和法治保障。第一，健全金融法律体系。加强金融领域重要法律法规“立改废释”，加快补齐新兴领域制度短板，发挥司法解释、部门规章、规范性文件等填补空白的作用；推动金融法律与其他法律的有效衔接，构建系统完备的金融法治体系。第二，规范金融创新发展。加强对金融新业态、新业务、新主体的研究，提升金融立法的包容性和匹配性，坚持在市场化、法治化轨道上推进金融创新发展。第三，提高金融司法水平。在总结金融法院制度经验、运行经验、改革经验的基础上，加快构建公正高效权威的金融审判体系，提高金融审判专业化、国际化水平，提升金融审判质效和司法公信力，发挥金融司法对金融市场的价值引领和规则指引作用。

## 【产业追踪】

# 以战略性新兴产业和未来产业为载体发展新质生产力

**作者：**国家信息中心信息化和产业发展部主任、未来产业和平台经济研究中心主任 单志广

以战略性新兴产业和未来产业为载体，加快发展新质生产力，一是要提升战略性新兴产业竞争力，强化国家统筹与地方实际相结合，因地制宜发展战略性新兴产业集群；技术驱动与市场需求相结合，全面提升产业链现代化水平；政府引导与市场主导相结合，充分激发产业发展的内生活力。二是在以未来产业推动新质生产力发展过程中，要注重“因地制宜”，做好前瞻布局。

党的二十届三中全会明确指出：“健全因地制宜发展新质生产力体制机制。推动技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级，推动劳动者、劳动资料、劳动对象优化组合和更新跃升，催生新产业、新模式、新动能，发展以高技术、高效能、高质量为特征的生产力。”“建立未来产业投入增长机制，完善推动新一代信息技术、人工智能、航空航天、新能源、新材料、高端装备、生物医药、量子科技等战略性新兴产业发展政策和治理体系，引导新兴产业健康有序发展。”这些重要的论述为新时期以战略性新兴产业和未来产业为载体，加快培育新质生产力，提供了战略遵循和行动指引。

## 一、全面认识新质生产力的战略内涵与发展要求

### （一）深刻认识新质生产力的理论内涵

作为习近平经济思想的重要组成部分，新质生产力凝聚了我们党统领经济社会发展的深邃理论洞见和丰富实践经验。习近平总书记指出，新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。它由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生，以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力。

一是新质生产力是对马克思主义生产力理论的创新和发展。马克思政治经济学理论指出，生产力是人类利用自然和改造自然、进行物质资料生产的能力，随着科学和技术的不断进步而不断发展，包括劳动者、劳动资料和劳动对象三个要素。新质生产力是具有新性质、新属性的改造自然利用自然的能力，由新的生产要素组成，是技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级带来的新时代先进生产力。新质生产力发展的影响不只体现在自然科学领域、经济发展和生产力范畴，还将对人类社会的劳动方式、生产组织方式、社会组织运行和社会制度体系产生革命性影响。

二是新质生产力是新一轮科技革命下高质量发展的必然要求。经济学家卡萝塔·佩蕾丝（Carlota Perez）总结人类历史上经历了五次科技革命，都驱动了社会生产力水平的全面跃升。高质量发展是中国经济发展进入新阶段后，为应对内部结构性矛盾、外部环境变化以及满足人民美好生活需求而提出的重大战略方向，在此基础上生产力革命加速到来，新的技术、新的关键生产要素、新型基础设施和新兴产业快速涌现，带来了经济社会层面的深刻变革，为新质生产力的提出提供了条件的同时，也使得发展新质生产力更有必要性和紧迫性。

三是新质生产力以创新为核心驱动力。当技术、数据等新要素产生创新突破，新要素和传统要素实现了创新性配置时，将带动生产力的能级跃迁。技术创新代表性领域包括人工智能、区块链、物联网、云计算、大数据、绿色低碳技术等，要素创新模式由渐进式的增量式创新转向革命性突破、颠覆性创新，要素的创新性配置则包括制度、设施、政策、人才等方面的优化提升。

## （二）深刻认识新质生产力的核心特征

一是“新要素密集”特征。区别于传统生产力依赖于劳动、土地、资本等传统要素的大规模投入模式，新质生产力意味着生产要素规模与结构发生深刻变化，技术、管理、数据等新型生产要素接续劳动、土地、资本等传统生产要素成为驱动生产力发展的核心要素。

二是“大科创驱动”特征。区别于传统生产力的投资驱动模式，新质生产力是在新一轮科技革命和产业变革与我国加快转变经济发展方式的历史性交汇中逐步孕育形成，代表以信息技术、人工智能等科技新赛道驱动的先进生产力形态，能够破除以依靠资源大规模投入为特点的粗放式发展模式弊端，促进经济增长模式从更多依靠增加要素数量的外延式增长转向更多依靠创新驱动的内涵型增长。

三是“新产业载体”特征。区别于传统生产力的既有产业结构与形态，以战略性新兴产业、未来产业为代表的技术密集度更高、发展潜力更大的新兴产业是新质生产力发展的集中体现，并以高端制造、信息技术的创新推动传统产业数字化升级，通过一体推进“科技—产业—金融”良性循环，以新产品、新产业、新业态为代表的供给体系明显优化。

## （三）全面把握新质生产力的发展方向

一是以人工智能、区块链为代表的新技术。加快形成新质生产力离不开对人工智能、区块链、物联网、云计算、大数据、绿色低碳等新技术的深度开发和广泛应用，通过加强基础研究攻关和前沿技术研发，全面提升包括基础零部件（元器件）、基础材料、基础软件、高端芯片、工业软件等在内的产业能力，大力提升底层技术、关键核心技术自主供给能力和原始创新能力。

二是数据要素等新要素。我国已成为全球数据资源规模最大、增长最快的数据圈，数据作为最具时代特征的生产要素、最基础的国家战略性资源，可以推动生产工具和设备、生产方式、资源配置方式不断优化升级，要从数据产权、流通交易、

收益分配、安全治理等方面加强探索实践，夯实数据要素基础设施建设，加快完善数据要素市场，促进数据要素的价值创造和可信流通。

三是战略性新兴产业和未来产业等新产业。夯实技术策源基础，以前瞻性技术创新应用培育发展战略新兴产业和未来产业，用硬科技赋能现代产业体系，为新质生产力的持续发展蓄力。持续优化创新生态，探索“科学家+企业家”的科技协同创新机制，发掘培育一批优势企业和相关研究机构，加速推进新技术新产品落地应用。梯次布局产业培育，发展新兴产业集群，以新兴产业发展引领新质生产力形成。

## 二、以战略性新兴产业和未来产业为载体，加快发展新质生产力

（一）提升战略性新兴产业竞争力加快发展新质生产力，要大力推进现代化产业体系建设。战略性新兴产业是现代化产业体系的重要组成部分，是引领未来发展的新支柱、新赛道。近年来，我国战略性新兴产业不断发展壮大，但创新基础能力依然不足，一些关键技术还存在“卡脖子”问题，产业发展迫切需要从引进创新、模仿创新向自主创新转变，战略性新兴产业的国际竞争力有待提升。面向新时期，发展壮大战略性新兴产业需进一步强化战略引领、提升发展实效，固根基、扬优势、补短板、强弱项，积极培育和发展新质生产力，努力抢占全球产业竞争制高点。具体来讲，可从以下方面着力：

第一，强化国家统筹与地方实际相结合，因地制宜发展战略新兴产业集群。我国推动战略性新兴产业集群发展要因地制宜，强化全国一盘棋统筹，优化产业空间布局，围绕地方资源禀赋、产业基础和科研条件等，突出区域特色和比较优势。强化全国统一大市场资源统筹协调，打破地方保护和市场分割，促进集群之间、区域之间资源整合共享，提升区域协同水平，解决产业联动较弱、协同不足等问题。充分发挥央企国企的引领作用，用好用足超长期特别国债、大规模设备更新等政策工具。

第二，技术驱动与市场需求相结合，全面提升产业链现代化水平。技术推动和需求拉动是驱动创新过程的两种力量，发展战略新兴产业应重视两种力量的有效结合，不仅要充分发挥核心技术环节的驱动力，也要激发产品终端需求市场的带动力。一方面，更加突出自主创新、重视高水平科技自立自强，既要全力突破集成电路生产基础工艺与核心设备、高端功能材料等短板领域，也要在新能源汽车等实力较强的领域形成具有突出竞争优势的长板。另一方面，以大市场培育大产业，以大产业带动大创新。我国发展战略新兴产业亟须以需求为牵引、以应用为导向、以场景为驱动，鼓励政府和企事业单位采购新产品新服务，深入推动首台（套）装备、首批次材料、首版次软件政策，激活巨大的应用场景与规模化需求优势。

第三，政府引导与市场主导相结合，充分激发产业发展的内生活力。随着产业逐渐成熟和市场逐步规范，要促进有效市场和有为政府更好结合。一是做好发展方向引导，开展科学规划、统筹布局，为市场创新提供总体指引，在具体创新活动中把握干预边界，将技术研发方向、路线选择、要素价格的选择权与主导权更多交给市场。二是做好发展资源聚合，发挥统筹引领作用，推动打造“政产学研用金”协同的创新生态。三是做好发展环境守护，下大气力优化政策环境、制度环境，加快

突破新药审批、空域管理、数据产权确权等制度瓶颈，促进和维护公平竞争，提高监管水平，提供有效服务，积极创建有利于战略性新兴产业发展壮大良好市场环境。

## （二）因地制宜前瞻布局未来产业

### 第一，坚持“无中生有”与“有中育新”相结合。

习近平总书记指出，发展新质生产力“要防止一哄而上、泡沫化，也不要搞一种模式”。在以未来产业推动新质生产力发展过程中，要注重“因地制宜”。一方面，未来产业有广阔的发展空间，各地依托未来产业有望培育形成一批千亿元级甚至万亿元级新支柱产业与产业集群，成为区域经济的新增长极。另一方面，不同地区科教资源、产业基础、应用场景存在较大差异，发展新质生产力不能套用一种模式、不能搞齐步走，要在“无中生有”与“有中育新”的结合中培育一批未来产业。要推动各地“从实际出发，先立后破、因地制宜、分类指导，根据本地的资源禀赋、产业基础、科研条件等，有选择地推动新产业、新模式、新动能发展”。既要避免一哄而上追逐风口，又要避免认为高不可攀而不敢作为；既要敢于前瞻部署，也不能脱离地方实际；既要有必需的敏锐和热情，也要保持充分的冷静与清醒。当下，领先城市与经济大省宜面向科技前沿、“无中生有”开辟新产业新领域。中西部地区更适合“有中育新”，依托传统优势产业与特色应用场景，聚焦未来产业的细分赛道发力。

### 第二，坚持“新树发新枝”与“老树吐新芽”相结合。

未来产业是以前沿技术驱动、代表未来科技和产业发展新方向的产业，是引领新质生产力、推动重大科技创新产业化的有力引擎。未来产业既要来源于“新树发新枝”，在前沿创新领域中开辟新赛道、打造新优势，作为我国现代化产业体系的新支柱、新引擎，同时也要注意“老树吐新芽”，在推动传统产业转型升级中发掘新业态、新模式。一方面，颠覆性技术在诞生之初往往让大多数人“看不上、看不懂”，但能另辟蹊径带动相关产业蓬勃发展，形成让人“跟不上、比不了”的新产业、新模式、新业态。要跟踪世界科技前沿、把握产业变革趋势，加强科技变革的战略预见，充分发挥新型举国体制优势，搭建跨学科、大协作、高强度的协同创新平台，按照“科学—技术—产业”逻辑，沿着从“0”到“1”再到“N”的道路，推动颠覆性技术从实验室到生产车间再到大市场，推动原创性、颠覆性科技成果竞相涌现，推动重大科技成果加快产业化，培育发展新质生产力的新动能。另一方面，发展新质生产力不是忽视、放弃传统产业。传统产业不能被当成低端产业简单退出，数字技术赋能传统产业高端化、智能化、绿色化转型，可从传统产业中孕育出新产品、新品牌、新质量、新业态、新模式。

### 第三，坚持“国企顶天立地”与“民企铺天盖地”相协同。

企业是发展的主体，是“新质生产力”的实践者、先锋队，需要发挥各类经营主体的创新活力。未来产业要成为不同主体协同创新的典型样板，既要充分发挥国有企业的力量，发挥其“顶天立地”的优势，也要促进民营企业大显身手，在“铺

天盖地”中推动创新成果不断涌现。一方面，央企国企能在国家战略领域承担更多重大创新使命，能够在未来产业中发挥其资源强、人才聚等优势，引领重大科技创新和探索重点产业发展。中央企业拥有 120 万名科技人才，2023 年研发经费投入 10660 亿元，接近全国的 1/3，产生了以国产大飞机、国产大型邮轮、航空发动机、燃气轮机、第四代核电机组为代表的标志性成果。未来在新质生产力发展中，央企国企要把发展新质生产力同做强做优主业、提高经营业绩考核导向性精准性、调动企业领导和科技人才积极性等重点工作紧密结合起来，重点发力技术源头、产业升级、产业生态，敢于走最难走的路、敢于攀登最高的山峰、敢于攻克最坚固的堡垒。另一方面，民营经济是天然的“地瓜经济”，一有阳光就灿烂，一有雨露就发芽，是发展新质生产力最具创新活力的生力军。民营经济贡献了 50% 以上的研发投入和研发人员、60% 以上的国内生产总值，70% 以上的技术创新成果、80% 以上的专精特新“小巨人”企业、90% 以上的高新技术企业。民营企业最贴近市场、最清楚应用、最有条件把科技成果转化为实实在在的产业成长、经济增长。要重点支持民营企业参与重大科技创新项目、积极参与未来产业发展，让他们的身份更有认同、情感更有归属、更自信地在广阔舞台大显身手，让民营企业的涓涓细流汇聚成新质生产力的大江大海。

## 新时期电力新能源产业发展对策分析研究

作者：中国能源建设集团广西电力设计研究院有限公司 梁晓燕

**摘要：**文章主要从我国新时期发展的视角，分析了当前电力新能源产业发展的现状及解决对策。第一部分是对其我国电力新能源应用优势与不足的分析，也探讨了现有电力新能源产业的发展状况。第二部分则分析了电力新能源产业持续推进发展中，行业无可避免的问题。第三部分就上述存在的问题针对性提出了解决的对策，如行业的制度管理法则、电网建设的力度加大、能源格局的优化转换等。

**关键词：**新时期，电力产业，新能源，发展对策

### 1 我国电力新能源产业发展现状

审视我国电力替代能源行业的发展状况时，尽管其发展前景光明且成效显著，仍存在若干亟需解决的问题，需要相关管理机构立刻采取行动进行处理，以避免问题的进一步恶化，影响人们正常使用。本文认为目前我国电力新能源产业存在的问题如下：首先是缺少健全的管理体系，使用太阳能、风能以及核能等替代能源进行电力生产过程中，存在电网搭建、新能源的发电设施不完备等方面的难题，同时，新能源发电设备利用过程中的发电量不尽如人意，上述因素都阻碍了我国电力的大规模生产，无法满足日益增长的电力需求，不利于促进电力新能源产业的可持续发展。

## 1.1 风力发电

风能是一种绿色清洁能源，目前已成为我国广泛采纳的发电手段之一。通过风能驱动一系列操作，逐步产生动能，动能经过转换便能够将风力资源转换为电能，构成了风力发电的核心过程与本质。经查阅文献资料可知，由于风能拥有较高的能效，并且契合国家的环境保护政策，风力发电因此被认为是一种相对理想的选择。但风能发电也会受到外界因素的影响，比如风能的利用受时间和地域的限制以及风能发电厂建设地点的气象条件的影响，由此可知风能发电厂的建设地点选择具有局限性。我国的西北及沿海地带因其地理位置独特，风能资源较为丰富且拥有可观的利用率，因此我国风能发电厂大多建设于此，并不断生产完备的电能资源，输送至全国各地，以供人们使用。

## 1.2 太阳能发电

除了我国科研人员外，太阳能发电项目也得到了其他国家科研人员的重视，把太阳能发电定位为优先级研究领域。太阳能发电的方式并非直接使用太阳照射带来的能量，而是包含了太阳能的热能转换和单晶硅技术这两种发电方式。前者主要利用太阳能的热能转换，并通过蒸汽驱动涡轮机来进行发电，该发电方式较为简单，人员培训流程不复杂，但其占地面积较大，若发电厂本身占地面积较小，可能难以实现良好的发电效果。而第二种方式，则是基于单晶硅技术来生成电能，依托太阳能进行工作，虽适用于小规模建设，但需投入较多的设备成本，若要大批量采用该技术进行发电，将不利于我国电力新能源产业的发展。

## 1.3 核能发电

我国的核能工程历经漫长的发展周期，因而积累了丰富的操作经验。鉴于核能开发主要采用的核裂变技术的原理可知，核能发电会产生核辐射，核电站建立可能会遭遇核反应堆爆炸、核泄漏等重大事故，对公众的生命安全构成威胁。在全球能源发展历程中，核能发挥了极其关键的作用，其产生的能量相比其他能源而言较多，且核能转化利用率较高，是未来能源替代的首选。因此，我国核能的发展进程中，将核安全作为首要考量和基础原则是核能利用的核心，并综合分析地理、气象、经济等多种因素选择核电站的建设点，若某地不适宜建设核电站，相关人员亦可从中总结经验教训，目前看来，我国的核能技术已达到一定水平，近年来我国核电站数量不断增加，并优化选址以降低核事故的发生概率，同时缓解了国内能源短缺的问题，可从中窥见我国日益成熟的核能利用技术。

# 2 新时期我国电力新能源产业发展中存在的问题

## 2.1 行业发展有待继续规范加强

当前，我国电力新能源产业行业规范性不足，有待进一步提升监管水平，因而存在两类问题：一方面，市场准入标准放宽，且技术应用缺乏系统性。大量企业尽管缺乏必要的发电能力，但从政府给出的优惠政策中窥见商机，以及迫切需要探索转型的道路而仓促涌入此行业，造成了行业发展的无序状态。另一方面，众多相关

企业的逐步建立也催生了不良的市场竞争环境。市场门槛低、缺乏必要的规范和标准作为约束，企业均因利而建，大批量参与电力生产建设，无可避免地引发了激烈的市场竞争。众多企业为了压制竞争对手，不顾产品的质量安全，采取降价手段，致使市场上产品质量良莠不齐。

## 2.2 技术水平较为薄弱，安全可靠仍需加强

我国电力新能源产业的发展中，能源利用技术的不成熟以及能源应用的安全性、普及性仍是有待解决的问题。技术的不成熟主要体现在能源转换利用过程中，我国新能源领域许多企业，尤其是在风能和太阳能领域，近年来见证了大部分企业的建立与注销，也孵化了该行业领军企业，但在电力新能源产业发展中，重要的组件和部分核心技术的形成或掌握尚显不足，电力新能源产业的关键组成零件的研究与开发投资不够，目前仍需要通过海外进口来满足零件的组装需求。同时，该行业的利用技术的不成熟，造成电力生产效率的低下，难以满足全国电力资源的需求，且核心技术缺乏研究人员的实验成果以改进创新或因理论不足导致实验进展困难，无法迅速推进行业的发展和革新，且新兴的风能、核能等清洁能源的开发有待进一步完善，相关技术的安全稳定性亦需进一步强化，而部分企业未能等待相关技术的检验和产品的质量把关就进行大批量的生产，引发诸多安全风险，将不利于电力新能源产业的技术创新与产品质量提升。

## 2.3 部分地区网源建设不匹配，新型新能源项目政策不明网源

当前，电网建设与新能源项目发展不同步体现在随着风能、光能等传统新能源装置数量的持续增长，部分区域的电网布局尚不稳固，主要电网支撑不足，其消纳新能源的能力极其有限，造成了弃风和弃光现象的频发。同时新能源项目通常具有建设周期短、竣工速度快的特性，但相应的电网设施却因多种因素延迟，无法与新能源设施同步完成。新能源项目虽已建成，却只能无效地“风吹日晒”，或不得不减缓建设速度以等待电网设施的完善，无法充分有效利用其经济价值。

# 3 新时期我国电力新能源行业发展的具体对策

## 3.1 加强电网建设，保障消纳能力

当前，电网结构和区域消纳能力成为电力新能源发展中的关键考量。为此，应加大我国电网建设的力度，推进区域电网的联通，形成“四通八达”的环形结构，使不同地区均可实现相互的电力输送。鉴于我国东北、西北等地区的新能源储备较为丰富，且能源转化率较高，而东南沿海地区资源相对不足但经济发展水平高、电力的吸收和运输能力强，应规划建设特高压输电项目，实现资源与需求之间的有效对接，如“西电东送”“北电南送”等，通过电网建设实现资源禀赋与消纳能力的有效匹配。同时，西北地区也需加快社会经济的发展步伐，发挥各自区域优势，加强招商引资，以新能源为核心，促进经济结构的优化调整，使该地区不仅成为输电基地，更成为重要的用电和用能基地。

### 3.2 加强制度管理，完善保障机制

我国电力新能源产业的稳步发展离不开完善的制度监督，因此，需要为该行业配备相应的管理制度，规范行业行为、指导行业建设，才能进一步促进电力新能源产业的环境优化，为该行业争取更多的投资资金，以开展相关技术的研发。从该行业现有的“乱象”来看，企业的注册与竞争缺乏管束监管，应针对因利益而盲目进入电力新能源产业、妄想“分一杯羹”的企业进行惩罚，并严查企业的技术资质和产品质量，避免无良企业危害社会环境，可依次开展动态化、常态化的行业监督。政府应激励新能源企业进行积极的技术研发和产品质量升级，视情况给予一定的补贴，并制定优惠政策，吸引更多的企业投入到技术研发和创新中，可降低此类企业的税收，以降低其建设成本，企业可将省下的资金转入技术研发和成果利用过程，政府还可以号召私人投资者、银行等机构加入电力新能源产业的发展建设中来，拓宽新能源企业的融资渠道，为企业提供充足的资金保障。

### 3.3 注重研发，突破技术瓶颈

我国电力新能源产业的发展离不开技术的研发与进步，因此，行业若要实现生机勃勃的状态，就必须从技术、应用方面“下功夫”，以达到“铁杵磨成针”的效果。而电网建设技术的提升，本质上依赖于基础建设的完善和技术的创新，需要政府、企业和科研机构等多方面的紧密合作，快速行动，持续优化技术架构，以解除现存束缚，助推整个行业的均衡发展。首先，各行各业必须意识到技术创新的紧迫性与必要性，尤其是在新能源行业中，不应单纯追求即时的经济回报，而忽略了研发成果的应用对提升整个行业技术水平的根本作用。政府、企业、科研机构需加大对技术革新的资金投入，以促进新能源建设基础设施的强化、电网规模化建设以及技术革新与实践。此外，主动引入国际上先进的电网建设技术和设施，借鉴国外较为成熟的科研理念和技术经验，一方面可提升新能源发电设备的运作能力和能源吸纳能力，另一方面可以作为技术创新的基础，保障技术的持续改善和创新。

### 3.4 加快新能源发展，助力能源结构转型

我国目前的能源消费格局中，煤炭仍占据主导地位，而石油和天然气的使用正在逐步增加。由于国内油气资源相对不足，且高度依赖进口，这一现状对我国经济增长构成了限制。鉴于我国风能和太阳能资源的丰富储备，应主推二者相关的能源发电方式，并探索完善新能源发电的方法，将能源的可使用范围逐步拓展、拓宽，避免我国因能源短缺而依赖进口的现象，同时降低社会发展过程中的传统能源的消耗量，使能源结构实现转型，或将传统能源与新能源搭配使用。

## 4 结语

综上所述，我国电力新能源产业有着良好的发展前景，能缓解我国面临的资源短缺问题，并推动社会发展，促进经济水平的提升。因此，针对我国电力新能源产业中存在的问题，政府、科研机构需要认清所背负的责任并积极采取措施解决。而电力新能源相关的企业也应对企业经营、竞争过程中存在的问题进行审视，可以从技术的引进、经营管理规范、研发资金的设立等方面进行缓解，以实现我国电力新能源产业的可持续发展。

# 石油化工产业链与创新链融合路径研究

**作者：**西安石油大学经济管理学院副教授 杜小武；西安石油大学经济管理学院 赵梦远；西安石油大学经济管理学院副教授 张凡勇

**摘要：**产业链与创新链的深度融合是推动经济高质量发展的重要支撑，要围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链，通过科技创新来推动产业现代化发展。石油化工产业是国民经济的重要支柱产业，其产业链长，涉及领域广，在人们的生产和生活中发挥着举足轻重的作用。随着科技的发展和市场的变化，石油化工产业链与创新链的深度融合日益受到人们的关注。首先对石油化工产业链与创新链融合的现状及存在的问题进行梳理，以此为基础提出石油化工产业链与创新链融合的路径，以期为石油化工产业的发展提供理论依据，并能够为相关部门和企业提供决策参考。

**关键词：**石油化工产业，产业链，创新链，融合机制，融合模式

## 0 引言

2020 年 4 月，习近平总书记在陕西考察时强调，“要围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链，推动经济高质量发展迈出更大步伐”，明确指出了产业链与创新链协同发展的重要意义。在现代产业体系中，产业链与创新链是相辅相成、紧密相连的两个重要组成部分。协同创新强调产业链各环节之间的紧密合作和资源共享，旨在促进产业链与创新链的深度融合。实施协同创新，既能集中优势资源、提高创新效率，又能促进产学研用融合、创新成果和市场需求对接，提高创新质量，不断增强创新链与产业链的融合，进一步提升产业的核心竞争力和可持续发展能力。

石油化工产业作为国民经济的重要支柱产业，关乎我国产业链供应链安全稳定、绿色低碳发展、民生福祉改善。能源可持续发展是我国社会经济可持续发展的基础，随着全球经济的快速发展，能源和化学品的需求量不断增加。我国作为世界第二石化大国和世界第一化工大国，对世界石化市场的贡献一直稳居在 40% 左右。石油化工是石油化学工业的简称，是指以石油和天然气为原料，生产石油产品和石油化工产品的化学工业。石油化工产业是能源和原材料工业的重要组成部分，被广泛应用于国民经济的各个领域。伴随着科技的进步与发展，石油化工行业逐渐成为全球经济的重要推动力和现代社会正常运行的重要支柱。然而，传统的石油化工产业面临着资源枯竭、环境污染和产业结构调整等挑战。为了应对这些挑战，需要推动石油化工产业链与创新链的融合，以提高产业技术水平和附加值，推进我国由石油化工大国向石油化工强国迈进。

## 1 石油化工产业链与创新链融合的现状

### 1.1 技术创新推动产业链升级

科技是第一生产力，创新是第一动力。当前，世界石油化工行业已由以规模带动效益阶段转向以质量和效益提升竞争力阶段，在技术创新发展方面也呈现出许多新特征、新趋势、新需求。“十三五”期间，我国石油化工产业致力于加快推进科技创新，不断推动石油化工产业实现高水平自立自强，不断加强关键共性技术科技攻关，加大在高端新材料领域的创新投入，涌现了大量创新成果，如芳烃成套技术实现工业应用等。同时，科技创新平台建设的积极开展，为实施创新驱动发展战略提供了有力支撑，也为企业和行业创新能力的提升提供了基础保障。一方面，技术创新有助于提高石油化工生产过程的自动化水平和效率，实现对生产过程的精准控制和优化，推动石油化工产业链向高端化、多元化方向发展。另一方面，技术创新能够帮助企业从大量生产成品油转向生产高附加值油品和化工原料，从而生产出更高质量、更具性价比的产品。

### 1.2 产学研合作增强

当前，世界面临百年未有之大变局，能源革命蓬勃兴起，国家积极推进企业、高校、科研机构深化产学研合作，组建更多创新联合体。石油化工企业与高校、科研机构开展深度合作，共建科研平台，为产学研合作提供重要的基础设施和条件，共同推动技术创新和成果转化，实现资源共享，优势互补，促进科技创新和产业升级。此外，一些石油化工企业与高校、科研机构等共同组建创新联合体，重点瞄准行业重大战略需求，联合建设、联合管理，提高合作的效率和效果，从而提升整个行业的竞争力。

### 1.3 挑战与机遇并存

尽管目前石油化工产业链与创新链融合取得了一些不错的进展，提供了新的发展机遇，但也面临着如技术突破困难、市场需求与技术发展不匹配、环保要求提高等挑战。近年来，越来越多的石油化工企业开始重视创新链的建设，通过加大研发投入、引进先进技术、培育创新人才等方式，推动创新链与产业链的深度融合。这种融合有助于企业更好地把握市场需求，提高核心竞争力，从而实现可持续发展。但同时，由于石油化工领域的传统技术较为成熟，要实现技术突破需要大量的研发投入和时间，因此，传统石油化工企业需要面对从传统产业向新兴产业转型的压力和挑战。此外，环保法规的日益严格也要求企业必须加快实现技术创新从而满足环保需求。

## 2 石油化工产业链与创新链融合存在的问题

### 2.1 技术突破难度大

石油化工行业涉及众多学科和技术领域，实现技术突破需要长时间的技术积累和沉淀，并且需要大量的研发投入，包括研发经费、设备购置、人才培养等，因此，

企业需要承担巨大的经济压力，而对于一些中小企业来说，很难承受这样的压力，从而限制了技术突破的可能性。此外，在现有的产业体系和技术架构下，技术创新和产业升级往往面临着诸多困难，如技术瓶颈、产业链协同不足等，这就需要企业具备强大的研发实力和风险管理能力。

## 2.2 产业链与创新链相脱节

在实际的生产运行中，产业链与创新链之间存在着脱节的现象，这就导致创新成果难以有效地转化为实际的生产力。究其原因，可能是创新的技术并不符合市场的实际需求，这导致了一些技术创新无法在产业链中得到有效的应用和推广；产业链无法迅速适应市场需求和技术进步的变化，结构调整较为缓慢，从而导致产能过剩或新产能不足；产业链上的企业由于创新投入不足、缺乏创新型人才或风险规避等原因，缺乏足够的创新动力和能力。

## 2.3 环保压力增加

石油化工行业作为八大高耗能行业之一，由于石油其自身的特性导致在石油化工的生产过程中对环境造成了一定程度的污染和影响，如大气污染、水污染、土壤污染和噪音污染等，环境问题日益凸显，石油化工行业面临着越来越大的环保压力。此外，随着政府不断提高环保法规和标准，公众环保意识不断增强，从而对企业的环保要求和期望也越来越高。因此，在工业化进程加快及“双碳”背景下，石油化工行业面临着越来越严格的环保要求，这就要求行业必须在环保和技术发展之间找到平衡，实现绿色生产和发展。

# 3 石油化学工业产业链与创新链融合的路径

## 3.1 大力推动政府的保障机制

在创新链与产业链融合的过程中，政府扮演着至关重要的角色。政府角色的核心是通过制定和实施创新政策，保障创新主体的利益以及产业创新活动平稳有序的运行。由于创新链上的各创新主体及产业链上的各个企业亦或是各部门所追求的最终目标未达到统一，并且受到经济和市场环境波动的影响，各环节的支持政策会存在割裂现象，从而导致整个链条上的要素难以集聚发挥其最大的作用。因此，在着力推动创新链与产业链的融合过程中，要统筹部署政策链，发挥好“补全链条”的作用，有力保障创新链与产业链的精准对接，以引导和促进经济发展。首先，政府需要制定并实施一系列相关政策，建立健全各种制度机制，形成一个完整的政策链条，培育和支持链主企业，比如产业政策、税收政策、知识产权保护政策等，保障和支持高校和科研机构创新成果的产出以及各链主企业和其他相关中小企业创新成果的转化。其次，政府需要加强与各级政府以及各行业之间的协调配合，以确保政策的顺利实施。政府可以通过建立健全协调配合机制或数据共享平台，确保各级政府、各行业之间信息畅通，确保政策和目标的一致性，避免掣肘现象的发生。最后，政府需要优化营商环境，为市场主体提供优质服务。政府作为市场规则的制定者和市场公平的维护者，必须做好表率作用，为各市场主体平稳有序发展创造良好的外部条件，努力营造又“亲”又“清”的政商关系。

### 3.2 为双链融合提供坚实的资金支持

资本作为“源头活水”，贯穿创新链与产业链融合过程的始终，为科创企业持续“输血”，提供坚实支撑力量，推动科技创新蓬勃发展。创新始于技术，成于资本，习近平总书记强调，资本是带动各类生产要素集聚配置的重要纽带，对于促进社会生产力的发展具有重要的作用。首先，基础性研究是产品化和商品化的起点，在一定程度上决定了创新活动的成败。资金匮乏会扼杀和削减掉很多值得进一步研究的创新点，而大量的资金投入和支持，能够确保和激励高校和科研机构进行技术研发，同时，能够确保链主企业继续进行产品化和商品化，从而实现技术创新和产品创新，推动科技成果更好地转化为现实的生产力。其次，科技创新具有投入大、风险高、回报周期长等特点，这就导致资金不太雄厚的小企业或风险保守型企业望而却步，因此，政府和科研机构等可以牵头设立科技创新公共基金，支持关键技术研发和重大科技成果转化，并为那些尚处于研发阶段和初创期企业提供资金支持，一方面，能够鼓励和吸引更多企业进行创新，另一方面，能够拓宽资金供给渠道，引导和激励更多社会资本投入到科技创新中。最后，政府可以通过制定补贴和税收政策，激励企业、科研机构和个人进行创新，推动创新链与产业链的深度融合。政府可以通过补贴、减税、免税等政策，降低企业创新的成本，激励企业增加研发投入。

### 3.3 加强创新人才培养与引进

人才因产业而聚，产业因创新而强。习近平总书记指出，要大力实施人才强国战略，坚持创新链、产业链、人才链一体部署，推动深度融合。人才是第一资源，是驱动经济发展的第一要素，也是支撑产业结构调整与转型升级的重要内容。人才保障制度能够为人才提供良好的发展环境，首先，建立多层次、多领域的人才培养体系，加强对科技创新人才的培养，提升个人的科技创新能力，为创新链和产业链的融合夯实人才基础。要努力发挥好高等院校在教育强国建设中的龙头作用，加强对基础研究人才、应用研究人才、技术开发人才等多层次人才的培养。还可以通过推动产学研深入合作，实现多方共同参与，致力于培养“高精尖缺”型人才。其次，要完善人才激励扶持机制，激发人才创新的积极性和主动性。中央办公厅和国务院办公厅也相继印发了相关文件，提出要加大人才绩效激励力度，鼓励科研人员多出成果、快出成果、出好成果，不断推动科技成果加快向现实生产力转化。通过设立各类奖励、资助项目，为人才提供充足的经费支持和良好的工作条件。同时，鼓励企业、高校、科研机构等建立内部激励机制，激发人才的积极性和创造力。最后，把握人才全球化新趋势，实施更加积极开放的人才政策，加强人才国际交流，惜才引才用才爱才。通过制定一系列人才引进政策，切身从人才角度出发为人才充分考虑，为人才提供各种补贴和优惠待遇，如资金补贴、住房补贴、为子女教育提供优质资源等，以吸引和留住国内外高层次人才。

### 3.4 做好监督保障工作

监督保障机制能够通过一系列的措施和政策，对创新链与产业链融合过程进行监督和评估，有效防止和纠正违规行为，保障创新链与产业链的融合朝着既定的目标顺利进行并能够达到预期效果。首先，政府的监督是确保政策有效执行的重要手

段。政府出台相关政策后，不仅要加强上级政府对各下级政府和部门的内部监督，同时也要接受国家政府机关及社会公众的外部监督，以上带下，上下联动，整体发力。还需要设置专门的监督机构或部门对相关领域的生产工作进行定期或不定期的检查监督，以确保政策的落实和实施。其次，适当的舆论引导能够帮助公众更加快速和深入地了解 and 关注相关政策，推动公共事务的公开、公平、公正地处理，促进社会和谐稳定。传统的电视广播、报纸书刊等信息传播方式已经被碎片化的短视频所取代，要充分利用新媒体在传播速度和范围上得天独厚的优势，引导社会热点，宣传相关政策的内容和意义，帮助公众和下级政府和部门理解和遵守政策。最后，建立评估评价体系和信用体系，以防范和减轻相关个人和企业的风险。通过建立评估评价体系，对融合过程的质量和效果进行综合的评价，从而能够及时发现问题，为下一步的决策及改进措施提供参考。信用体系的建设也是市场经济体系中不可或缺的一部分，通过评估市场参与主体的信用状况，降低发展成本和风险，保障双方利益，从而促进交易活动的顺利进行。

#### 4 结语

本文在对现有产业链与创新链融合相关研究文献进行梳理的基础上，探究石油化工产业链与创新链融合现状及存在的问题，对石油化工产业链与创新链融合的路径进行了探析，将产业链与创新链的融合理念引入到石油化工领域，不仅推动和丰富了产业链与创新链融合的理论研究，同时也为我国石油化工领域实现产业的优化升级提供了理论指导。此外，石油化工产业链与创新链的融合已是大势所趋，尽管产业创新过程中存在很多挑战，但通过积极应对和创新，将其转化为推动行业发展的动力，相信在未来的发展中，我国石油化工行业将在技术创新和产业升级方面取得更大的突破。

# 数字经济背景下出版产业数字化转型：重点方向与推进路径

作者：四川省社会科学院产业经济研究所（《经济体制改革》编辑部） 陈明

**摘要：**新一轮科技革命和产业变革背景下，数字经济发展为出版产业带来了深刻变革。文章考察了出版产业数字化转型过程中面临版权保护的复杂性、读者消费习惯的变化性、市场和收入模式的转变性、产业生态系统的重塑性等方面挑战，指出加快出版产业数字化转型应充分发挥数字技术的赋能作用，大力发展数字出版，发展多元化新业态新模式，重塑出版产业生态。在此基础上，从技术赋能、内容创新、要素驱动、资源整合等方面提出推动出版产业数字化转型的建议。

**关键词：**出版产业，数字化转型，数字经济

## 一、引言

近年来，随着大数据、人工智能等技术的不断涌现和应用，我国数字经济快速发展。2023年，我国数字经济规模达53.9万亿元，总量居世界第二，占国内生产总值比重为42.8%。党的二十大报告指出，加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。对传统产业而言，一方面，通过数字经济赋能，可使其催生出新产业形态和新产业生态体系；另一方面，数字经济可助推传统产业转型，优化产业结构，提高生产效率，增强整体竞争力。数字经济发展有利于促进各行业加速效率变革、动力变革、质量变革，从而实现创新发展和转型升级。数字经济的发展也为出版产业带来了深刻变革，催生新的出版业态和生态，推动出版内容与服务升级，促进出版产业实现高质量发展。

企业数字化转型主要从技术层面赋能生产效率变革、从组织层面推动管理方式变革、从环境层面赋能数字生态建设变革。作为出版产业数字化转型的重要发展方向，我国的数字出版呈现手机智能化引领数字阅读潮流、产业链信息化融合加速、数字出版时效性强等特点。加快出版产业数字化转型需遵循技术创新的逻辑律和融合发展的交互律，以行业市场、产业结构、融合发展等方向着力，以选择适应出版产业数字化转型的合理路径。但现实地看，出版产业数字化转型面临版权保护日趋复杂、读者消费习惯变化较大、市场及收入模式转变和产业生态系统重构等现实挑战。鉴于此，本文从分析数字经济发展对出版产业的挑战入手，进而提出出版产业数字化转型的重点方向和实施路径，以期为我国出版产业数字化转型提供参考。

## 二、数字经济发展给出版产业带来的现实挑战

### 1. 版权保护的复杂性

数字经济时代，伴随新媒体对发行渠道、内容资源的影响逐步增大，版权成为出版产业的价值链核心。内容复制与传播的便利性、法律规范的滞后性、跨境合作的复杂性以及多样化的用户行为都给版权保护带来了巨大挑战。一是出版物复制和传播更加便捷。互联网和数字技术的广泛应用使得作品的复制与传播更为便捷和迅

速，增加了版权保护的难度。传统的线下版权合约、法规等难以适用于数字版权的权利保护需要，这使得未经授权的内容复制和侵权行为更加普遍，对出版机构的利益构成了严重挑战。二是版权保护技术须不断更新。数字技术的快速发展和创新使得出版产业的设备和知识储备面临着巨大挑战，新兴的数字技术和在线平台提供了许多全新的内容传播方式，但现有的版权法规难以覆盖和适应这些新形式的内容传播。为了应对数字经济环境下的版权保护问题，出版机构需要与政府、企业和行业组织合作，不断采用新的版权保护技术。

## 2. 读者消费习惯的变化性

随着数字经济的兴起，读者的消费习惯逐渐从传统的纸质书籍转向电子书和在线内容，这种消费行为的变化也给传统出版产业带来了新的挑战。一是文化消费向多媒体领域转变。随着智能手机的普及，读者对数字化、便捷性和个性化阅读的需求日益增加。对于一些热点读物，消费者更希望能够随时随地通过移动设备访问和阅读最新的内容。人们的文化消费也更倾向于音视频资源，给以文字出版为主的传统出版业带来严重挑战。二是个性化和定制化服务的兴起。数字经济使得个性化和定制化服务成为可能。读者也期望出版机构能够根据他们的阅读习惯和偏好提供个性化的内容推荐，并有着一定的支付意愿。出版机构需要利用大数据来分析读者行为，提供定制化的内容推荐和服务，增强消费群体的黏性和满意度。这种消费变化虽给传统的纸质出版物带来了冲击，但也为出版机构利用消费者定制化的需求创造更高收益带来了机遇。

## 3. 市场和收入模式的转变性

数字经济还改变了出版方与其受众的市场关系。传统出版机构主要通过零售渠道将印刷品销售给读者，而数字经济使得出版机构能够直接面向读者，这意味着出版产业链中的各类主体都需要调整其市场定位及营销策略，加强品牌建设和读者关系管理，在市场定位、盈利模式、市场竞争和市场变化应对等方面进行调整和创新。一是数字经济的发展使得出版市场更具开放性和竞争性。传统出版机构不仅要面对传统的竞争对手，还要面对新兴的数字内容提供商和平台的竞争。当前，越来越多的新兴科技公司和互联网平台也涉足出版领域，通过创新的商业模式和技术手段，与传统出版机构展开竞争。这些新兴力量利用大数据分析、人工智能及社交媒体技术，通过提供个性化内容推荐和定制化阅读体验，加上资本扶持，在短时间内吸引了大量的用户。二是盈利模式的多样化。在数字经济的影响下，在线内容销售、订阅制和品牌授权等新的收入模式也影响了传统出版业的收入水平。但这些新的收入模式有的已经成熟，有的则还需进一步探索，出版产业需要结合技术和市场的变化不断探索新的盈利模式，从而找到适合企业的发展方向和战略。

## 4. 产业生态系统的重构性

数字经济促进了不同行业间的融合，出版机构与科技公司、教育机构、文化娱乐等领域的企业合作，共同开发新的产品和服务变得越来越普遍。数字经济发展要求出版产业构建更高质量的包含内容生产、分发、消费和反馈等环节组成的产业生态系统。内容生产、阅读硬件生产、数字技术服务等新环节进入数字出版产业链内，

也让出版产业的产业链条向数字经济产业部门不断延伸；与数字出版直接相关的作者、出版商、技术提供商、网络运营商、终端提供商以及读者等主体的进入，也使出版产业链延伸度更长更广、辐射性也更强。而构建涵盖如此广泛且开放有序、高效创新的数字出版生态系统，给出版产业在组织架构、人才培养及跨行业协作等方面带来了一系列挑战，需要有效整合各种资源、提供更加全面的解决方案。

### 三、出版产业数字化转型的重点方向

#### 1. 推进数字技术创新应用

出版产业在政策环境和技术进步的双重作用下，从数字化迈入数智化，进入了内容生产数字化、传播移动化、数字产业化的多元创新阶段。在此背景下，第一，要大力推进出版数字新基建。数智化时代，智能技术与出版产业深度融合，出版业的信息管理系统、公共数字图书馆、期刊数据库、版权登记平台等等都需满足新型出版的要求，不断升级和改造，亟需夯实数字基础设施。应加快完善出版业“云、网、端”基础设施，打通“数字化采集—智能化编校—网络化传播”数字链条。不断加大数字基础设施投入力度，完善出版产业领域人工智能应用所需的基础数据、计算能力和模型算法，建设线上与线下融合的服务体系等。第二，培育和壮大数字技术平台。数字技术平台是数字出版和融合发展的重要支撑。应通过搭建“数据+算力+算法+场景”为支撑的出版服务云平台，及时掌握用户、产品（服务）及市场反馈，形成出版产业内容生产的系统闭环。积极推广使用一体化出版服务平台，建设出版产业类公共平台，打造智能风控与内容安全监测平台等。

#### 2. 壮大数字出版新引擎

数字出版作为新兴出版业态，是出版业改革发展的重要方向，发展和壮大数字出版也是出版产业数字化转型的重要任务之一。第一，实施出版数字化战略。积极引导出版主体转变观念，增强版权意识、服务意识、市场意识以及创新意识，提升信息感知、学习研究、选题策划及沟通协调能力，大力提升出版行业数字化、数据化、智能化水平。第二，培育数字出版新业态。推动数字技术赋能出版全产业链业务流程再造，将互联网思维及新技术手段等运用于内容加工、印刷、发行等出版全流程及各环节，充分利用互联网新技术对传统出版业进行全方位全链条改造。推动数字出版与经济社会各领域相生相融，形成多功能、高附加值的新型“出版+”业态，在出版新业态、新领域中寻找产业增长点。第三，做强新型数字出版企业。不同的出版企业有着各自的细分业务领域和业务组合，有着各自的优势与短板。因此，应按照不同出版门类的规律特点确定发展目标和方向，做强做大不同类型的出版企业。鼓励有条件、有实力的出版单位整合优质资源，推动产品（服务）及业务流程升级再造。发挥产业孵化平台的载体作用和龙头企业的带动作用，打造资源集聚、创新活跃、带动效应明显的数字出版企业集群。

### 3. 重塑出版产业生态系统

数字化重塑了出版生态系统，出版产业数字化转型无疑是推动这一系统运转的最大动力源，亟需优化出版业市场环境，强化版权保护和管理，加大政策支持力度，助推出版产业数字化转型和融合发展取得新突破。第一，优化出版业市场环境。严格规范数字化出版行业秩序，构建出版信息化标准体系。应加强产业引导及监管，加快构建数字内容安全风控体系，建立以市场多元主体相互监督制约为主要特征的监管体系。支持出版机构之间、出版机构与网络平台之间通过资源共享、联合研发及项目合作等方式，实现有效对接及优势互补，充分释放产业链各要素活力，构建良性的融合发展新生态新格局。第二，强化版权保护和管理。严格落实《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国著作权法》等法律法规，开发和利用集成大数据分析、人工智能等技术应用、具有独立知识产权的版权运维平台，提供实时确权、智能监测、专业维权等一站式版权服务，充分彰显优质内容资源的市场价值。推动数字版权发展和版权业态融合，充分利用新技术强化版权全链条保护。支持建设基于区块链技术的版权保护平台，建立健全版权管理体系和保护机制，在全社会形成维护版权的良好氛围。第三，加大财税及金融等方面的扶持力度。积极探索通过贴息、设立出版专项资金、税收减免等政策和成果奖励等手段，重点支持数字化转型及媒体深度融合。优化出版产业转型升级政策组合，将供给侧与消费侧政策的优化组合作为制定和实施政策的重点，结合出版市场特征及不同类型出版机构数字化转型需求，提供更细分更具针对性及弹性的扶持政策。

## 四、出版产业数字化转型推进路径

### 1. 技术赋能：新技术助推出版业数字化转型

技术在推进出版产业数字化转型的过程中发挥着关键作用。新技术有利于增强出版行业的市场竞争力，为用户提供更为丰富和便捷的阅读体验。一是强化技术应用引领，助力上下游链式革新。应推动制订数字出版行动指南，明确出版行业数字化转型的方向与目标。夯实人才培养体系建设，加强职业资格认证，强化职业技能培训，鼓励企业与专业院校合作，为不同生产链环节的出版从业人员提供更具针对性的数字技术应用培训。二是数字融汇平台形塑数字出版生态。运用数字技术，搭建能够统筹数字出版资源、承担完整生产运作功能的数字化平台。可探索设立以“云服务”为代表的专项扶持基金，更好帮助企业搭建云服务信息平台。同时，鼓励行业间的数字平台互联互通，统一相关准入代码。

### 2. 内容创新：推动数字化内容生产深度融合

出版产业的数字化转型不仅仅是技术的变革，更是内容生态的重塑。通过标准化体系的建立、内容创新的推动和版权法规的完善，可确保出版产业在数字化浪潮中保持创意与活力。一是不断优化出版行业标准化体系。一方面，应加强标准化工作的组织与实施，鼓励出版单位和科研机构进行科技创新和标准创新，在保障出版产品标准化、规范化前提下不断丰富出版产品的形态和内容，提升出版效率；另一方面，要推动出版信息主体之间的协同生产与内容转化，完善数字化信息协同运行机制。二是推动数字出版的内容革新。推动建立起以高质量生产为中心的评估体系，

保证内容产出的质量。鼓励出版企业细化评价内容质量的标准，并激励优秀作品的创作。充分发挥政府的主导作用，支持出版企业与其他艺术形式（如音乐、影视、动漫等）进行跨界合作，创造多元化新媒体内容，实现创新融合发展。三是加强和完善版权保护。充分发挥政府监督、司法保护、行业自律、社会监督的作用，提升著作权治理的精细化、科学化水平，提升版权执法的效率、质量和公信力，有效激励更多更好的内容创新活动及作品涌现。

### 3. 要素驱动：发展数字出版业新质生产力

从出版产业的生产全流程出发，将信息收集能力、数据处理能力、信息交互能力、算力、人工智能等作为新的生产要素整合到生产力范畴中，有利于培育发展数字出版业的新质生产力。一是核心技术要素驱动数字出版产业发展。数字出版产业链是由产品与服务提供商、技术开发商与平台提供商、产品与服务分销商基于数字出版价值增值活动构成的战略联盟关系链，利用数字技术，通过产业链网的科学布局和价值链关联点的耦合搭配，用“数字+产业链”的形式，实现企业效益的提高。二是培育新型出版人才。健全数字出版复合型人才培养体系，制定数字出版复合型人才培育计划，建立规范化、专业化、职业化的人才培养机构，丰富数字出版教育培训途径。健全数字出版人才评价引进体系。一方面，完善数字出版人才认证体系，推动构建层次分明、科学合理的认证标准和认证方式；另一方面，创新数字出版人才引进方式，加强数字出版人才引进，面向全球引进关键技术人才、顶尖人才和高层次人才。

### 4. 政策领域：优化出版产业生态

良好的政策法律环境是保障产业生态创新发展、可持续发展的重要推动力，是实现出版产业有序发展的重要保障。一是因地制宜推进数字出版国家政策与各地实际相结合。各地应充分结合地区实际勇于实践大胆创新，因地制宜推动数字出版产业高质量发展。二是科学制定各类出版政策，助力数字化转型。统筹出台与出版产业数字化相关的政策举措。找准重点领域，建构关键性政策，关联各类政策，形成类型多样、功能互补、覆盖全面的政策网络，从而发挥政策的整体协同效应。通过制定涵盖数字出版产业发展规划、财政金融、技术创新研发、拓展国际市场等多个领域政策，引导资金、技术、人才等要素向数字出版领域集聚。三是完善相关法律法规，规范出版数字化行为。推动构建更加完善有效的数字出版政策法规体系，将有助于促进数字出版产业的持续健康发展，推动出版产业的转型升级。促进《中华人民共和国著作权法实施条例》《出版管理条例》《著作权集体管理条例》《网络出版服务管理规定》等法规规章及时更新修订，制定更加前瞻、全面、细致的政策法规。健全监管机制和执法体系，加大对数字出版市场的监管和执法力度。

# 中国超导材料行业的崛起与未来展望

**作者：**国家发展改革委创新驱动发展中心（数字经济研究发展中心）高级工程师 张黎明

随着全球能源转型和技术的快速发展，超导材料已经引起了全球各国政府和科研机构的高度关注，成为推动科技创新和产业升级的关键领域之一。中国超导材料产业正处于快速发展的关键时期，随着技术进步和市场需求的不断扩大，行业将迎来更多发展机遇。通过持续技术创新和产业链协同，中国有望在全球超导材料领域占据更加重要位置，并为能源转型和技术发展作出更大贡献。

## 一、超导材料行业概述

### （一）超导材料分类

超导是指当温度降低到某一临界温度（一般为较低温度）时，电阻突然消失，电流可以无阻流动的现象，具备这种特性的材料即为超导体。超导体具有常规材料不具备的零电阻、完全抗磁性等宏观量子现象，是典型的量子材料。超导材料分类方式很多，可以根据材料对于外磁场的响应、临界温度、材料类型、低温处理方法进行分类。

### （二）超导技术历史演进与里程碑

1911 年，荷兰科学家昂内斯首次观察到超导现象，当汞的温度降至 4.2K 时，电阻突然降为零。此后，超导体的发现开启了新的物理现象研究。1933 年，迈斯纳和奥克森菲尔德进一步揭示了超导体的完美抗磁性，即迈斯纳效应，这一发现加深了人们对超导现象的理解。1987 年，瑞士科学家穆勒和德国科学家贝德诺尔茨发现了镧-钡-铜-氧（LBCO）材料，在 35K 的温度下显示出超导性，这一突破性发现不仅将超导临界温度提升至液氮沸点（77K）以上，也引领了高温超导材料的研究热潮。

中国超导材料的研究和开发同样经历了几个重要阶段：从 1911 年至 1986 年，中国科学家专注于低温超导材料的研究，并成功研制出国内首个强磁场超导磁体，为超导领域的发展奠定了基础；1987 年至 1999 年，中国科学家在高温超导材料领域取得了关键进展，发现了超越液氮温度限制的钇-钡-铜-氧（YBCO）材料。进入 2000 年以后，中国不仅跻身于少数掌握超导线材产业化技术的国家行列，而且在室温超导材料的研究上不断取得进展。

### （三）超导材料的特性及其应用

超导材料的零电阻特性使得电流可以在无损耗的情况下流动，这在能源传输和储存方面具有巨大的优势。当前，超导材料市场主要集中在医疗成像设备（如 MRI）、粒子加速器、电力传输、磁悬浮列车、量子计算及科学工程等领域。在医疗领域，尤其是在磁共振成像（MRI）设备中，超导磁体提供了高磁场强度和稳定性，极大

地提高了成像质量。在电力领域，超导电缆和超导限流器在电力传输和电网稳定性方面展现出巨大潜力，能够减少能量损耗，提高电网的传输效率。在交通领域方面，磁悬浮列车利用超导磁体产生的磁场实现悬浮和推进，减少了摩擦，提高了运行速度和能效。随着技术的进步和成本的降低，超导材料的应用范围正在不断扩大，比如超导托卡马克被公认为是探索、解决未来稳态聚变反应堆工程及物理问题的最有效的途径。

## 二、超导材料市场的现状与分析

### （一）全球超导市场规模稳健增长，应用领域持续拓展

在全球市场需求与相关技术的深度融合推动下，全球超导材料市场规模呈现出稳健的增长态势。2023年，全球超导体市场规模同比增长2.35%，达到了69.6亿欧元，这一显著增长主要归功于超导体在电力、交通、医疗等领域的广泛应用。同时，随着超导体技术的持续突破与创新，超导技术在量子计算、可控核聚变等前沿领域的应用也取得了显著进展，这些前沿领域的不断拓展为超导技术的发展提供了广阔的空间。据此预计，2024年全球超导体市场规模将进一步达到71.3亿欧元，同比增长2.44%，呈现出持续稳健的增长趋势。

### （二）国内市场规模增幅显著，部分产品进入国际市场

现阶段，我国在超导材料领域的研究进展基本与国际同步。伴随着技术不断进步以及政策的持续推进，中国超导体市场规模从2018年的237.1吨增长至2022年的1303.2吨。其中，低温超导材料、超导电子学应用以及超导电工学应用领域的研究已达到或接近国际先进水平。我国NbTi线材性能和性价比已优于发达国家，Nb<sub>3</sub>Sn线材综合水平与发达国家相当。从全球来看，国外公司或专注某一领域，或横跨多个领域，但在低温超导领域技术积累单薄。西部超导作为国内第一代超导线材商业化生产的企业，目前已经实现了铌钛锭棒、超导线材、超导磁体的全流程生产。2022年，西部超导相继突破全套的大型超导磁体绕制、固化及低温杜瓦设计和制造技术，公司生产的1.5T—5T高场超导磁共振成像仪（MRI）用NbTi线材产品填补国内空白并全面进入国际市场，带动超导线材的销量大幅提升，全力带动中国超导体市场规模增幅扩大，引领全球超导线材及磁体生产新高度。

### （三）各国竞相出台激励政策助推超导产业化进程，促进前沿成果涌现

国际上许多国家和地区都制定了相关的政策和措施，以促进超导技术的研究、开发和应用。美国通过能源部（DOE）和其他联邦机构资助超导材料的基础研究和应用开发，并实施“美国材料基因组计划”，加速新材料的发现和應用；欧盟推出“地平线2020”计划支持包括超导技术在内的前沿科技研究，成立欧洲超导技术平台，促进超导材料和应用的合作与发展；日本实施“超导技术研究开发计划”，推动超导材料和应用技术的发展，在“第五期科学技术基本计划”中将超导技术列为重点发展领域。

我国对超导体行业非常重视，先后出台一系列支持政策，鼓励超导体市场发展和产业化。如 2017 年，《“十三五”材料领域科技创新专项规划》明确了以超导材料为突破口，抢占材料科技前沿的制高点。2020 年，《推动首都高质量发展标准体系建设实施方案》鼓励制定前沿技术标准，包括超导材料，以促进产业化应用技术的突破和应用范围的拓展。2021 年 3 月，国务院发布“十四五”规划，指出要聚焦新能源、新材料等战略性新兴产业发展，培育先导性和支柱性产业，推动战略性新兴产业融合化、集群化、生态化发展。为深入贯彻落实“十四五”规划，2024 年 1 月，工业和信息化部等七部门发布《关于推动未来产业创新发展的实施意见》，其中提出加快超导材料等前沿新材料创新应用。

### 三、超导体行业产业链分析

从超导体行业产业链看，上游为金属原材料供应商，用于生产超导体的金属原材料包括铌、钛、钇、钡、铋、锶、硼等。目前全球超导市场以低温超导为主，其金属原材料中又以铌和钛的使用量最多。产业链中游为超导体生产商，低温超导体自 1965 年开始研究，目前低温超导材料 NbTi 与 Nb<sub>3</sub>Sn 已实现商业化；高温超导材料自 1986 年进行研究，目前刚开始进行产业化。产业链下游主要为超导终端应用，其中低温超导体主要应用于医疗、大科学装置领域等，高温超导体主要应用于电力、商业设备、环保领域等。

#### （一）我国上游原材料受限于少数国家，铌资源以进口为主

目前上游产业链中钛资源冶炼技术难度较大，铌资源仍以进口为主。2023 年，全球钛储量约为 7.5 亿吨，其中钛铁矿（低品质钛）储量为 6.9 亿吨，占全球钛矿的 92%。从钛铁矿分布来看，我国在全球市场上占据了重要地位。2023 年，我国的钛铁矿储量为 2.1 亿吨，同比增长 10.53%，占全球钛铁矿储量的比重高达 30.43%。但国内钛资源品质情况与国外相比，钛铁矿占比大，贫矿多，富矿少，无单一钛矿，均为多金属共生矿，采选冶炼技术难度大。在标准大气压下，铌的超导临界转变温度为 9.25K，是所有具有超导电性质的金属中最高的，同时其磁穿透深度也是所有元素中最高的，这使得其在超导体中被广泛应用。数据显示，全球铌资源主要集中在巴西、加拿大和美国等地区，2023 年巴西铌资源储量为 1600 万吨，占全球比重的 89.84%。我国铌矿物分散度大、成分复杂，铌资源作为伴生资源少量回收，国内铌资源仍以进口为主，大多从巴西、加拿大进口铌资源。2023 年 10 月，中核集团在白云鄂博矿床研究发现新矿物铌包头矿，部分缓解我国铌资源稀缺问题。

#### （二）中游低温超导已经实现产业化，高温超导应用前景潜力大

目前，全球超导市场以低温超导为主，低温超导材料及应用占超导市场总量的 95.6%，高温超导材料仍处于产业化初期，高温超导材料在我国超导市场占比仅在 4.4%。在市场需求和相关技术深化融合之下，全球超导材料市场规模迎来稳健增长。一方面，低温超导材料供需两侧潜力不断释放，批量化加工技术不断发展的同时，MRI、MCZ、加速器、受控热核聚变等终端应用迎来跨越式增长；另一方面，随着全球各国不断探索高温超导微观机理、加速高温超导材料研发，叠加高可靠性和高效率的制冷系统的发展，高温超导材料已在多个超导电子领域取得了初步规模化应用。

特别是聚变堆对超导材料的需求极为庞大，ITER项目带动了低温超导产业整体的发展，为满足紧凑型聚变的需求，近2年高温超导材料大幅扩产，成本正在快速下降，有望带动高温超导产业向电力、交通、节能、新能源等领域全面拓展，高温超导行业正迎来重大发展机遇。

### （三）下游终端应用场景持续突破，产业化蓄势待发

超导体因为具有绝对的零电阻和完全的抗磁性两大特性，在所有涉及电和磁的领域都有超导体的用武之地，其应用领域广泛，诸如电子学、生物医学、科学工程、交通运输、电力等领域。MRI带动超导材料需求释放。超导磁体是MRI设备中产生主磁场的核心部件，1.5T磁共振超导磁体成本占比在30%—40%，3.0T磁共振超导磁体成本占比在50%—60%。目前，我国MRI设备市场保有量持续增长，未来3.0T MRI设备的占比将进一步提高，从而带动低温超导线材需求的进一步释放。

## 四、技术创新与超导材料产业的未来趋势

中国超导材料产业正处于快速发展的关键时期，随着技术进步和市场需求的不断扩大，将迎来更多的发展机遇。通过持续的技术创新和产业链协同，中国有望在全球超导材料领域占据更加重要的地位。

### （一）第一代超导技术不断突破提升，第二代超导面临诸多挑战

中国超导体行业已经涌现出一批具有较强实力的企业，比如西部超导及中天科技。西部超导自主开发了全套低温超导产品（第一代超导材料）的生产技术，代表我国完成了ITER项目的超导线材交付任务，实现了MRI超导线材的批量生产；面向新一代聚变工程实验堆的高性能Nb<sub>3</sub>Sn线材取得重大突破，已具备批量生产能力；直径1米以上大孔无液氦高场超导磁体技术取得突破，成功应用于高温超导感应加热系统；MCZ磁体批量化制备技术成熟并稳定交付产品；9.4T高场强磁体用NbTi超导线获得客户认可且开始批量供应；突破了低交流损耗CuMn和CuNi基NbTi超导线材批量化制备技术，综合性能达国际先进水平；NbTi和Nb<sub>3</sub>Sn超导线材已满足国内外科研院所特殊科研磁体技术要求；公司探索Bi-2223和Bi-2212的工程化制备技术，打通了批量化生产全流程工艺技术，制出长度达到百米量级的带材和线材等。

与第一代低温超导材料相比，高温超导面临诸多挑战：第二代高温超导材料的临界温度更高，可在液氮温度下工作，降低了制冷成本，具有巨大的潜力和应用前景。第二代超导材料在制造过程中温度、压力和化学组成控制要求非常严格，生产工艺相当复杂；第二代超导制造原材料多为稀土元素和重金属，生产中能源消耗和设备投资成本很高；第二代超导临界温度较高，为了有效制冷以维持超导状态，使得系统复杂度大幅增加。但随着技术的不断进步和市场的逐步成熟，预期高温超导材料的生产将变得更加经济高效。

## （二）提高性能、降低成本，功能集成化方向发展

中国超导材料行业经历了低温到高温超导材料的发展，目前已实现低温超导材料的商业化生产，并在国际超导领域占据重要地位。此外 NbTi 和 Nb<sub>3</sub>Sn 超导线材的显著进展，不仅满足了国内市场的需求，也成功参与到国际竞争中。近年，中国超导材料研究进展显著，不断创新超导材料和制备技术。例如，中国科学院等离子体物理研究所高温超导材料的研究上取得了重要成果，新型铁基超导材料的发现也为行业带来了新的发展方向。此外，中国科学家在国际合作项目如 ITER 计划中也扮演了重要角色，通过这些国际合作平台，中国的超导体研究得到了进一步的推动和发展。未来超导行业的技术创新将继续聚焦于提高超导材料的临界温度和降低制备成本。通过材料科学的深入研究，探索新型超导材料，尤其是寻求室温超导材料的突破，扩展超导技术的应用范围；通过改进制备工艺和提高生产效率，降低超导材料的成本，使其更加经济实用，推动超导技术的商业化进程。

## （三）中国超导体产业亟需协同创新与产业链结构优化

随着超导材料研究的深入和技术的进步，超导体产业链逐渐向下游应用领域延伸，形成了从原材料供应、超导材料生产到终端应用的完整产业链。在这个过程中，上中下游企业之间的合作将更加紧密，协同效应将更加明显。后续中国超导体行业将进一步优化产业链结构，加强上下游企业的合作与交流，推动产业链各环节的协同发展。通过建立产业联盟、技术创新平台等合作机制，促进资源共享和技术交流，提高整个产业链的竞争力。超导体行业将继续聚焦提高超导材料的临界温度和降低制备成本，探索新型超导材料，尤其是“室温超导”材料的突破。同时，产业链的完善与协同发展需进一步优化产业结构，加强上下游企业间的合作与交流。通过建立产业联盟、技术创新平台等合作机制，促进资源共享和技术交流，提高整个产业链的竞争力。

## 【国际借鉴】

# 开放条件下高质量发展与安全相协调的国际经验及启示

作者：商务部国际贸易经济合作研究院研究员 王志芳 张丹

**摘要：**开放、发展与安全是中国进入新时期需要有效协调的重大问题，关系到国家的生存与长远发展。当前全球经济进入深度调整和转型时期，保护主义、单边主义，不断冲击多边开放的国际环境。中国经济实力尚未达到发达国家水平，经济发展还需要依托充分开放的国际市场环境支撑，借鉴国际经验并准确评估当前的发展环境，对中国实现高质量发展目标至关重要。总体上，经济开放是各国经济发展默认的前提条件，美欧等传统超级大国/地区，为继续维持自身在全球发展中的引领地位，日益将经济安全放在第一位，而日本、英国、新加坡等经济强国，则更侧重经济发展所需的安全环境，这些经验提示中国要继续在开放的条件下，持续推动政策制度的改革、创新和完善，不断提升自主创新能力，以内聚力促进产业链供应链安全，加强多元国际合作、利益共享、风险共担。

**关键词：**经济开放，高质量发展，统筹发展，经济安全

经济发达国家对开放、发展与安全等问题没有完全对应的政策认知和举措，主要原因在于全球的经济体系还基本沿袭美西方旧有的模式，即，在开放的背景下，保障发展与安全。特别是冷战以后，其他国家对发展与安全问题的探讨本身就在开放或者全球化的背景下进行的，即开放是在国际层面探讨国家发展与安全的基础。

## 一、开放条件下高质量发展与安全的关系和关键考虑

当前，世界百年未有之大变局加速演变，国际环境日趋错综复杂，主要表现是国际形势的不稳定性和不确定性明显增加，我国的开放改革将面临比以往更严峻的国际挑战，我国深化改革开放要同时兼顾发展与安全，只有建立起发展与安全充分协调的体制机制，才能在确保安全稳定的条件下，尽快实现全面建设社会主义现代化国家的伟大目标。

### （一）高质量发展与安全的关系

发展与安全既是协同共进又是有机统一、互相支撑的关系。发展的保障是安全，缺乏安全保障，经济社会发展无从谈起，安全的目标是发展，日益发展的社会才能更为安全。总体把握、准确理解、统筹处理好高水平开放、高质量发展和高水平安全的辩证关系，是我国实现“十四五”规划目标的核心保障，也是我国实现中华民族伟大复兴的关键。

在当前全球经济进入关键转型时期、不确定因素增多，我国高质量发展的推进也进入机遇和风险并存的时期，安全机制保障和经济发展活力激发机制同样重要。

一方面，要确保政策措施对发展活力的调动能力，强化宏观政策统筹能力，并通过增强战略及政策的一致性，强化产业、科技、环保、金融、就业等政策的一致性和协调性，着力调动民营企业活力，充分保障市场在公正、透明、高效的环境中运行。

另一方面，要持续防范重点领域风险、确保重点领域安全，既要统筹预防系统性央地债务、中小金融机构及房地产等高危领域的风险、严厉打击非法金融活动，也要提升系统性风险预测预警能力、构建相关机制，确保不发生全局性安全问题。

## 二、国际经验总结与启示

关于经济发展，虽然各国国情不同，但是基本的发展路径均有一些需要面对的共性问题，特别是，经济发展与安全的协调问题，西方发达国家的发展历程中都有对国家安全保障的配套战略和政策，我国提出“统筹发展和安全”就是要对其他国家典型发展经验进行总结分析，在当前充满不确定性因素的环境中更好推进高质量发展重要战略部署。

其他各国（地区）对发展与安全的施政措施，没有长期固定的模式，而是随着自身发展阶段和发展环境的变化而发生改变，因此讨论一个国家的开放、发展与安全策略时，要与对象国的具体情况相结合进行分析。但无论怎样的现实情况，各国对发展与安全均是：首先有侧重，然后再围绕重点目标进行战略和政策布局。

### （一）美国：以维护经济安全为核心进行全球贸易管制和近岸产业链构建

作为全球经济实力第一的超级经济体和全球规则的主导者，美国二战以后一直推崇开放自由的经济政策，但 2008 年后，美国经济衰退势头逐渐明显，日益对中国等新兴经济体实施遏制和孤立的政策，并在全球经贸中表现出明显的保护主义和单边主义，而在其具有全面优势的区域合作框架（例如“美国—墨西哥—加拿大协定”，USMCA）下则实施充分自由的经贸流动。

美国以上政策特征在具体的经贸行为中，表现为，在自由民主幌子下不断修改和严苛国际经贸规则，并努力调整全球产业链供应链布局为近岸发展布局，通过合作空间收缩提升自身的掌控力。例如，美国通过主导“印太经济框架”，将劳工、环保、“人权”等因素纳入经贸政策和治理体系中，以维持自身对全球贸易规则主导权的优势。另外，为了减少对中国等新兴经济体产业链的依赖，美国近年来特别注重推动供应链近岸发展，并以“近岸外包”等模式促进周边地区供应链的构建。2023 年 11 月美国召集首届美洲经济繁荣伙伴关系（APEP）峰会，旨在针对半导体等关键制造业的供应链近岸发展等问题进行讨论。

## （二）欧盟：为经济安全而强化内部市场韧性和稳定性

2023 年 6 月欧盟发布了首份经济安全战略报告，系统论述了欧盟维护经济安全的思路与方法，标志着欧盟正式将经济安全置于重要战略地位。欧盟的安全战略主要针对供应链韧性风险、关键基础设施面临的风险、技术安全与技术泄漏风险等进行识别和防范，并对每个风险领域制定具体的政策措施。

在促进和提升供应链韧性方面，旨在完善内部单一市场，并依托单一市场强化外部供应链、激励科技创新、提升产业竞争力、提高本土产能等，同时尽可能分散外部供应链，降低在关键领域对单一国家的依赖。例如，欧盟在清洁发展技术、战略性原材料、芯片技术及应用、大数据和云计算等领域发起产业联盟，提升整体保护能力，并通过《欧洲芯片法案》《关键原材料法案》和《净零工业法案》等推动本土关键产品和原材料产能的提升，保护本地市场等；在关键基础设施的风险防范方面，重点保障管道、海底电缆、发电网络、交通运输网络、电子通信网络等设施的安全，并通过开发利用 5G 网络安全工具箱、增设对互联网设备制造商的审慎责任等，不断提升基础设施的自主能力；在防范技术（安全与泄露）风险方面，积极发展新战略，以确保在全球标准制定中处于领先地位，通过欧洲战略技术平台开发关键技术，并在 2023 年底启动修订《外商直接投资审查条例》，为军民两用技术研发提供充分支持。此外，欧盟还与成员国一道制定了一个评估欧盟经济安全风险的框架，包括制定一份关键技术清单，为后续出台应对措施提供依据。

## （三）日本：为确保经济发展独立而注重能源供应稳定和科技实力提升

日本在经济发展与安全的问题上，注重从经济发展的角度去制定经济安全政策。总体上，日本的经济安全政策特别注重提升经济自主性、确保能源供应稳定、提升科技实力、积极参与塑造国际规则等。2022 年底，日本在新版《国家安全保障战略》中首次写入经济安全保障内容，提出要强化经济安保政策机制，并将政府的统筹作用放在第一位。

扩大海外能源开发投资，确保能源稳定供应。针对能源匮乏、不得不长期进口石油和煤炭等的现实，日本通过扩大海外能源投资、获取长期能源保障的方式，实现能源稳定供应。日本自 20 世纪 60 年代起，不断扩大对东南亚等地能源通道投资，为能源通道创造良好的外部条件。20 世纪中期，日本对资源开发项目的投资增长率基本保持在 28%；强化科技投资和合作，提升全球科技竞争实力。日本将先进技术当作经济实力和国防力量的基础，始终努力保持关键技术领域的优势。日本科技领域的安全策略包括开展海外研发投资、国际科技合作等。到 2020 年，日本大多数制造业海外子公司研发支出的增长速度超过了销售额增长速度；主动构建国际规则，确保国际利益安全。为了获得更大的市场空间和国际主动权，除了在国内层面实施一系列举措之外，日本也努力推动重要领域（尤其科技、环保）的国际合作，尤其注意与有共同价值观的国家的合作，意图构建自主的以高科技为基础的国际经济合作体系。例如，日本积极参与的美日印澳“四边机制”和日本主推的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP），其重要目的是影响或主导核心技术领域的规则 and 标准。

#### （四）英国：为确保经济独立而注重维护供应链和产业链安全

英国为不过度依赖某一国家的产业链和供应链，特别强调保护国内贸易和产业，主要集中于构建独立的贸易救济机制，为倾销、补贴、进口剧增等不公平贸易提供救济，保障供应链多样化。

加强经贸审查，维护产业安全。英国非常重视自身的产业安全，主要利用贸易和投资监管手段保护产业发展。贸易方面，专门成立了贸易救济机构，主要通过解决倾销、补贴等不公平贸易等行为，保护英国本土制造业企业的利益。经过贸易救济审查评估，如果确认不会对产业发展带来风险，则取消保护措施。投资领域也类似，英国政府对外来投资保持开放政策的同时，也对战略敏感、军事、高科技或有政治影响的项目进行管控。2021 年英国颁布《国家安全与投资法 2021》，列出先进材料、人工智能、通讯、计算机硬件、数据基础设施、国防、能源、量子技术等 17 个关键领域。2022 年英国颁布《国家安全和投资法案》，允许英政府在认为自身产业受到威胁时可干预相关领域的外企投资。

#### （五）新加坡：为确保经济优势而格外重视金融风险防范

新加坡是东南亚金融科技中心，金融科技企业市值约占东南亚金融科技企业总市值的 60%，金融科技风险投资总量占东南亚金融科技风险投资 50% 以上，金融安全对新加坡有特殊重要的意义，因此新加坡在经济安全方面突出的政策经验体现在金融风险的防范方面。

积极干预、因材施教，重视发挥政府的监督和促进作用。新加坡政府长期奉行“积极干预”“因材施教”的监管理念。新加坡政府，通过制定金融政策、提供优惠措施、提供良好的制度环境、推动金融业国际化等，加速推动自身成为国际金融中心的步伐：通过制定政策规定，为金融中心发展奠定制度基础；通过积极吸引国际金融机构和人才，提升金融中心国际化和市场化水平；通过不断调整金融监管力度适应经济和金融的发展需要，持续创造有利于金融中心发展的环境，吸引国际金融机构和资本进驻。同时，新加坡还对各不同类型的金融产品“因材施教”，采取定制化监管策略。

积极参与国际合作，不断提升国际引领水平。新加坡始终将参与和引领国际法律和国际金融监管规则标准制定作为重要工作，确保新加坡的金融监管与国际标准保持一致的同时，不断提升新加坡与国际合作伙伴间的信任，并强化新加坡在相关领域的国际权威和引领能力。截至 2022 年 4 月，新加坡金融管理局与近 30 个国家/地区签署了 36 项金融科技合作协议，不断加强金融科技领域的国际合作、推进国际金融服务创新和规则一致性。

#### （六）对我国的启示

通过对以上主要国家（区域）经济安全政策特征的分析，可以得到启示至少是：

第一，当前发展与安全问题广泛黏合。美欧等西方国家经济走向衰退，对全球的经济及其规则的引领能力日趋减弱，对新兴国家（地区）的经济发展产生渐强的警惕，因此有关新兴国家任何积极发展的动向都会引起其对经济安全的担忧。例如，针对中国“一带一路”互联互通倡议，欧盟将“关键基础设施、关键技术、关键原材料、敏感信息的获取”等领域投资纳入安全审查，审查范围有泛化的趋势。

第二，能源、关键产业、科技发展与安全问题受到核心关注。目前无论是主张自由开放的经济体，还是趋于保守的经济体，都将经济安全作为核心关注的发展问题之一，并且对关键产业（包括产业链）、科技能力、能源资源供应安全等均较为关注。目前各国重点关注的产业包括信息（包括信息基础设施）、人工智能、芯片等代表新兴经济的核心产业，重点关注的技术围绕以上产业的核心技术领域，而重点关注的能源问题则涉及石油、战略性矿产等能源资源。

第三，防范手段包括贸易投资金融等监管措施，以及紧急法案等。经济风险作为与经济发展伴生的问题，通过贸易措施（包括关税、非关税等）、投资监管（包括审查、限制等）确保经济基本安全是较为常见的做法。但此外，很多国家针对经济安全专门立法，并允许启用紧急行动，去限制或制止一些经济行为的发生。

第四，开展双多边、区域次区域经济合作，构建安全灵活的发展空间。尽管世界经济环境正逐渐趋向保守，但没有一个经济体的长远发展能够离开广泛的国际交流，因此多数国家在一定领域制定管制政策的同时，也通过与其他经济体建立广泛而多元的经济合作模式，确保自身的国际经济交往保留纵横有度的空间，既不能因过度依赖少数经济体而陷入被动，也不能因过度保守封闭而扼杀自身的经济活力。当前全球的合作机制中，小多边机制发展尤为迅猛，全球多边经济合作制度体系呈现去中心化和碎片化特征，这也是各国意识到原有国际经济合作体系安全性不可靠、需要依靠自身对国际关系的拓展获得一份安全感的结果。

### 三、我国在开放环境下推动安全和高质量发展的建议

#### （一）政策制度的改革、创新和完善是我国发展与安全的核心保障

当前国际环境严峻复杂与国内改革稳定发展任务艰巨繁重并存，及时有效推动体制机制改革创新，不仅是应对各种风险挑战的保障，也是有效统筹发展和安全两大格局的关键。我国开放创新的经贸体制机制完善，将伴随未来多年的经贸开放交流，因此风险防控的法律制度体系的完善也将是长期的过程。例如，我国开放改革前沿阵地海南自贸港出台的《中华人民共和国海南自由贸易港法》，已在反走私、金融风险防控、网络安全等级保护、人员流动风险防控等关键领域作出了规定和示范管理，但随着经济开放场景日益丰富，这些法律体系政策规定等仍需要不断结合实际进行完善或修正。

#### （二）提升自主创新能力是破解外部技术风险的重要手段

我国构建新发展格局，要依托发展基础和优势、顺势而为，不断强化自主创新能力，尤其要努力在数字经济、新能源、新材料等战略性新兴产业和经济领域成为

科技引领者和标准规则的推动者，提升核心领域产业链、供应链韧性。例如，我国发展已经处于前沿阶段的跨境电商领域，其风险预防应结合具体的业务发展需求，充分结合现代网络信息技术及区块链、大数据等先进技术，在跨境电商交易参与主体之间搭建可靠的网络安全监管机制，有效防范多主体交互而产生的网络安全风险，搭建安全防控体系，提升风险预防能力。

### （三）以内聚力促进产业链供应链安全

当前全球产业链供应链正呈现分散化和本土化的趋势，我国拥有强大消费潜力的国内市场，吸引集聚全球优质资源要素具有一定先天优势，因此加快提升本土产业链供应链集聚能力和集聚强度恰逢其时，未来应以更高水平的对外开放，引导资源要素向核心产业链环节集聚，促进构建以本土企业为中心的产业链供应链体系，不断提升产业链供应链的安全水平。

### （四）加强多元国际合作，利益共享风险共担

当前全球经济深度融合，只有加强国际合作，才能获得更大的发展空间。通过合作，实现资源市场等优势互补，实现利益最大化的同时，可以共同应对风险。我国要顺应国际合作区域化、碎片化的发展趋势，积极参与和构建多元国际合作平台，形成进退有度的国际合作格局。

## 中、新、韩自由贸易区发展模式比较研究

作者：温州肯恩大学人文学院助理教授 温少爽

**摘要：**自由贸易区在不同国家和地区的经济发展中扮演着至关重要的角色。本文对中国、新加坡和韩国在各自独特的政治经济背景下发展起来的具有不同特点的自由贸易区模式进行比较分析。通过深入分析这些国家的政治和经济因素对其自由贸易区建设发展产生的影响，考察了不同政治经济制度对自贸区主要港口产业发展的影响，并探讨了各国在发展自由贸易区过程中所拥有的各自优势和面临的不同挑战，旨在揭示不同国家的自由贸易区形成过程之间的差异，以及制度如何对自贸区在塑造国家竞争力和促进经济发展过程中产生不同影响，以期为我国自由贸易区的规划和建设提供有益参考。

**关键词：**自贸区，粤港澳大湾区，海南自由贸易港，新加坡自贸区，韩国自由经济区

自由贸易区作为国际贸易和外国投资的重要节点，享有特殊的贸易优惠政策，吸引着大量的国际贸易和投资。2013 年以来，中国开始建设现代自由贸易区，旨在通过开放政策进一步优化产业结构、促进地区平衡发展。2017 年将粤港澳大湾区的建设提升为国家级战略，2018 年取消了对自由贸易区所设的 120 平方公里的限制，并计划将整个海南岛打造成一个自由贸易港。截至 2023 年年底，中国已在全国范

围内部署设立了22个自贸试验区，形成了覆盖东西南北中的试点格局。本文追溯研究了新加坡、中国、韩国三个国家的自贸区发展建设。尽管这些国家的自贸区建设和发展是在不同的历史文化和政治经济背景下进行的，但它们都取得了举世瞩目的成功，在加强所在国家的国际竞争力和促进国家经济发展方面发挥了重要作用。然而，自贸区在这些国家的成功发展并非一蹴而就，而是经历了漫长的历史以及复杂的政治经济制度的演变过程。本文将回顾这三个国家自贸区建设发展的历史背景和制度起源，考察每个国家在不同历史时期的政治经济发展制度和贸易政策，以及这些因素对不同政府在其自贸区规划、建设和发展战略决策制定上产生的不同影响。通过深入研究这些自贸区在发展过程中政策制度的演变，总结并比较它们取得成功的不同原因以及面临的各种发展问题，有助于政策制定者更好地理解三国自贸区的不同发展模式和成功经验。进而为我国海南自贸港的建设发展提供有益的启示和借鉴。

## 文献综述

自由贸易区是由政府设立的专属经济贸易活动区域，旨在为企业在提供税收和其他金融政策支持方面的优惠。政府打造这些区域的目的是为企业和居民提供最佳商业和生活环境，吸引全球领先的跨国公司和外国直接投资，从而创造更多就业机会，促进经济增长并增加出口（Li Xiaoshan 和 Zeng Rongxin, 2022）。不同于自由贸易区，自由贸易港是自贸区的一种特殊形式。它的范围更广，通常覆盖整个港口及其周边地区，是在国家领土范围内设立的完全封闭的海关区域。总体而言，自贸港是对自贸区的一种升级和拓展，具有更高水平和更广泛开放的特点（王功名，2021）。由于本文主要讨论了不同国家政治经济制度对其专属经济区发展建设的影响，因此并未严格区分自贸区和自贸港这两个概念，下文将以自贸区来统称这些专属经济区域。

目前，全球超过135个国家和地区运营着3500多个自贸区。各国和地区之所以争相尝试和探索建设发展自贸区，是因为他们深知这一举措能够为其带来巨大的经济效益。通过自贸区吸引成熟的企业和外资进入国内市场，可以带动国家全产业链的发展和升级，进而促进国家经济的稳步增长。然而，尽管自贸区在促进国家经济发展和实现国家经济现代化过程中扮演着非常重要的角色，但并非所有的自贸区建设都能够轻易取得成功。研究表明，许多非洲国家的自贸区计划都以失败告终（宋徽，2023）。自由贸易区建设的成功与否取决于多方面因素。自贸区的地理位置、政治经济环境、管理经营模式、资源投入、法律法规、国家吸引力和国际竞争力等都会影响其成效（Liu Jiaguo 等，2021；Lou Bailu 等，2023）。因此，为确保自贸区的成功建设，国家在制定自贸区建设发展计划时必须充分考虑上述因素，并制定相应的策略和政策。

为了全面理解成功自贸区的不同发展模式，本文选择了中国、新加坡和韩国三个在不同历史文化背景和政治经济体制下探索发展自贸区的国家，这些国家作为亚洲地区的重要经济体，都经历了从相对贫困到相对繁荣的快速现代化过程，这一过程中政治经济制度的演变均对其自贸区的发展产生了深远影响。通过系统的比较分析，这些国家自贸区的成功发展模式与其各自发展的政治经济背景密切相关，在不同政治经济体制下发展起来的自贸区的主要港口产业各具特色，并在未来的发展中面临着不同的问题和挑战。

## 中国、新加坡、韩国自贸区建设分析与比较

### （一）面积、功能差异化的中国自贸区发展模式

中国自贸区的发展历史可追溯到 20 世纪 80 年代的经济特区政策。这些特区建设的主要目标是吸引外资、改善企业生产经营环境和促进贸易。继 1992 年邓小平南巡后，中国经济特区的发展开始大量参考学习并引入东亚其他发达经济体的成功经验。尽管中国在学习模仿其他发达经济体自贸区建设的过程中取得了显著成果，但这些自贸区的经营活动主要集中在加工和制造业领域。这使得中国早期的自贸区在功能上与发达国家的出口加工区相类似，尚未达到现代意义上的自贸区标准。为进一步实现现代自贸区的定位与功能，促进中国沿海与内陆地区的经济协同发展，中国于 2013 年在上海设立了第一个自贸区，以探索中国自贸区的运作机制和制度安排。2015 年，天津、福建和广东宣布加强区域经济一体化合作。2017 年，时任国务院总理李克强在全国人大会议上提出了粤港澳大湾区的概念，旨在促进珠江三角洲地区的经济一体化和协同发展，打造世界级的大湾区经济带，促进区域经济繁荣和创新发展，提高资源利用效率。此举措将把大湾区规划提升至国家战略层面，与京津冀、长江经济带等同级，并成为“一带一路”倡议的延伸。

中国自贸区的发展不仅局限于一线城市，还包括二三线城市和内陆地区。这种差异化的自贸区规划建设是务实的。以大湾区经济一体化的政策举措为例，首先，粤港澳互联互通不仅在交通、地理位置上现实可行，其发展还借鉴了“香港模式”，为外资企业在大湾区发展铺平了道路，进而吸引外商直接投资中国内陆地区（Kroeber, 2020）。其次，中央政府和地方政府共同参与了大湾区的行政管理。地方政策执行与中央发展战略保持高度一致，形成了全国一盘棋的明确高效的管理模式。同时，广东省、香港特别行政区和澳门特别行政区都拥有一定的自治权，在中央政府的指导下这些地方的管理部门因地制宜、灵活施策。借助政策的协同一致和高效执行，大湾区在优化外商投资环境、吸引外资以及推动经济一体化等领域取得了显著成就（孙璐璐，2024）。

至此，中国现代化自贸区发展模式初具雏形。中国利用其广阔的国土面积和高度去中心化的经济体系，探索出符合中国国情的多样化自贸区发展模式，即在不同地区建设独具区域特色的自贸区，从而不断试验并完善各地自贸区的运营管理制度（段雯惠和洪联英，2022）。这一举措为外资提供了更多的选择，使其能够选择适合自身需求的营商环境，同时也推动政府不断改进监管方式。在营商环境方面，政府针对特定行业实施了有针对性的政策放宽。此外，政府还积极建设了专门的产业集聚区，旨在促进相关行业的协同发展。在这些自贸区，外汇管制得到了适度放松，外商投资法的推进也进一步促进了贸易自由化。根据政府的规划布局，外资得以更加合理地进入不同领域、不同地区，推动了不同生产领域、内陆地区与沿海地区之间的平衡发展。在人力资本方面，政府鼓励招募优秀的高技能人才，并提供相应的补贴和税收优惠。中国面积、功能差异化的自贸区发展模式的逐步确立也为中国政府向国际社会传递了坚定扩大开放、加强经济合作的明确信号，进一步巩固了中国作为世界各国全球经济合作伙伴的重要地位。

## （二）新加坡单一化高附加价值物流自贸区发展模式

为了吸引更多的国际贸易和投资并实现经济现代化，新加坡在1969年设立了第一个自贸区。政策上，政府鼓励本国企业和外企合作开展业务并直接参与经济活动，这样有效避免了资本风险规避的投资心理，从而确保了新加坡经济的可持续发展。此外，政策制定与经济活动的主体一致，能够确保政府在投资和制定实施经济政策出现错误时，能够迅速纠正和改进。政府在这些自贸区提供基础配套设施和服务的同时，还为大部分就业人员提供住房，进而大幅降低了自贸区人才的生活成本。另外，为了提升人员的工作效率和促进企业良性竞争，新加坡政府积极与工会合作，支持鼓励人们获得专业技能，并强调个人对国家和企业的忠诚。这些政策干预使得新加坡自贸区在与欧洲国家自贸区竞争时具有显著的人力成本优势。

新加坡的自贸区主要被用于转运货物。进入21世纪，新加坡逐渐认识到，离岸制造和邻国物流中心领域的竞争日益激烈，这对新加坡自贸区物流中心的国际地位构成了潜在威胁。在这一背景下，新加坡经济复苏委员会于2001年正式成立，旨在从根本上重新优化其自贸区的未来发展战略和方向，制定升级、转型和振兴自贸区经济的全新策略。新加坡于2003年发布的自贸区规划报告明确了新加坡自贸区在新世纪的全新功能与定位。在运输和物流服务领域，自贸区进一步加强软件的开发应用，使新加坡成为一个以一流的信息技术为支撑的世界物流中心。此外，新加坡自贸区还将设立研发中心，专注于供应链管理的创新，为信息管理提供高水平的教育和培训，搭建安全可靠的信息中心，实现多式联运的无缝对接。最后，自贸区将整合实体和信息技术基础设施，强化海陆空运输的连接性，并规划设立协调政府工作的主管机构，为物流业提供“一站式”的窗口服务。然而，这些改革措施在积极推动自贸区高附加价值物流产业发展的同时，也导致了自贸区的经济活动功能单一，很大程度上限制了非熟练劳动者工资和职业发展的进一步提升。

在过去的半个世纪里，新加坡自贸区的发展建设取得了举世瞩目的成就。然而，其当前的发展也面临着一系列前所未有的挑战。国际贸易摩擦、全球供应链调整、技术变革、气候变化以及地缘政治风险的加剧，这些因素都对新加坡自贸区的发展构成威胁。新加坡政府极大程度地主导自贸区经济活动，导致其经济过度依赖海港产业，经济产业单一，这也使得其经济抗风险能力相对较弱。新加坡的国家规模非常小，有限的资源限制了其自贸区经济发展的实际产出，进而导致资本产出比下降。新加坡政府需要采取措施来寻求新的经济增长点和加强应对外部挑战的自身能力。

## （三）韩国全产业大型综合自贸区发展模式

韩国的政治经济制度具有区域主义特点，即政府通过其资源分配的权利，人为制造不平衡的地区发展，进而引发地方政府之间的区域对抗，以更好地控制地方政治家（Kim和Paek，2019）。为消除区域主义，韩国政府利用东南沿海经济带的经济优势，整合优质资源，创建了具有灵活经济政策的自贸区，以提高韩国在全球经济中的地位。以釜山镇海自由经济区为例，其作用主要是通过吸引外国投资和促进国际贸易，进而推动该地区的产业升级和经济多元化。这些区域占据了广阔的地域，不仅提供了生产制造业所必需的配套设施，还涵盖了与生产经营活动无直接关联的其他辅助性基础设施，如教育、住房、医疗、娱乐、酒店和旅游设施（朱福林和王

晓芳，2022）。政府允许在这些自由经济特区内设立特殊的自贸区，以向外国投资者提供更具针对性的政策支持。通过广泛的面积覆盖和全国性的战略规划，韩国自贸区活跃了劳动力市场，高效促进了国内人员流动，平衡了地区经济发展。通过自由经济区吸引不同技能水平的工人去特定的区域生活工作，引导他们接受有针对性的技能培训并明确发展方向，帮助工人提高技能水平，增加他们在劳动力市场上的竞争力，有效吸引了外国投资，并推动国际贸易的发展。

然而，韩国地方主义也对其自由经济区的发展产生了消极影响。首先，它加剧了地区经济的不平衡发展。虽然集中调动资源对国民经济的总体发展来说是高效的，但如果发展成果分配不均，这种方式就难以持续下去，极易引发严重的社会问题。其次，地方主义加剧了政党代表特定地区利益的倾向。官僚更多地代表了自己地区的利益，而不是国家利益，进而导致自贸区相关立法的质量下降以及政府管理部门的涣散。最后，地方主义引起了国家不必要的政治分裂和地区对抗，为外商投资带来政治风险，导致了外商投资的不均衡分布，加剧了韩国区域经济发展的不平衡发展，同时也为韩国自由经济区的可持续发展埋下隐患。为确保自由经济区的稳健发展，韩国政府急需采取措施来解决地方主义问题，缩小地区之间的经济差距，平衡地区发展。

#### （四）中、新、韩自由贸易区发展模式比较分析

通过以上对中、新、韩自贸区的历史发展演化过程进行梳理，笔者将三国自贸区的特点及发展模式在表 1 中概括总结。三个国家的自贸区在建设发展过程中存在许多方面的差异。这些差异涵盖了地理位置、所处国家的政治经济结构、政策优惠、金融体系以及管理等方面。这些差异在自贸区特色产业的发展、促进国家经济增长和提高国家竞争力方面扮演着极其重要的角色。不同的地理位置为自贸区创造了各自独特的发展机遇，而差异化的政治经济结构和金融体系则为这些自贸区提供了不同的资源和政策支持体系，为其特色产业的培育和发展创造了不同的发展空间。

表 1 三国自贸区发展特点的比较分析

	中国	新加坡	韩国
自贸区建设或改革时间	2013 年开始设立自贸区	20 世纪 60 年代开始发展自贸区，2003 年进行自贸区改革	2003 年开始设立自由经济区
吸引外资政策	降低关税、放宽外汇管理及市场准入	放宽市场准入、提供税收优惠	放宽市场准入、制定特殊政策支持外国投资者
经济多元化	侧重于市场开放，专注于特定领域投资	以物流为主，辅以金融、旅游、医药等行业	注重经济多元化，提供全面基础设施服务
自贸区发展模型特点	面积、功能差异化自贸区发展模型	单一化高附加值物流自贸区发展模式	全产业化大型综合自贸区发展模式

具体来说，中国自 2013 年开始设立自贸区，采用降低关税、放宽外汇管理和市场准入等政策，以推动市场开放和经济多元化发展。其自贸区发展模型具有面积和功能差异化的特点。新加坡自 20 世纪 60 年代开始发展自贸区，并在 2003 年进行改革，通过放宽市场准入、提供税收优惠等政策，逐步形成了以高附加值物流为主，辅以金融、旅游和医药等行业的发展模式。新加坡自贸区的特点是其采用了单一化的高附加值物流模式，并高度依赖于服务业的综合发展。韩国自 2003 年开始设立自由经济区，通过放宽市场准入和提供特殊政策支持外国投资者。其自贸区的

发展模式是一个全产业化的大型综合自贸区，旨在实现制造业和贸易等多个领域的协调发展。

## 结论与建议

通过跨国和纵向维度的分析，笔者发现，中、新、韩三国自贸区的发展形成过程存在显著的差异。这些差异主要源于不同国家政治经济体制在其独特的历史文化中的不断发展和演变，以及它们在不同国家所面临的不同政策激励和限制条件。这些自贸区在初期发展阶段都采取了鼓励自由贸易和吸引外商直接投资的策略，但随着时间的推移，由于各国政治经济情况的发展和变化，它们的发展轨迹逐渐分化。

在自贸区经济结构方面，中国的自贸区呈现出多样化的经济结构特征，涵盖制造业、金融服务、科技创新和国际贸易等多个领域。新加坡作为亚洲的金融中心，经济发展以服务业为主导，其自贸区产业在金融、航运、旅游和商务服务等领域取得了显著发展。韩国的自由经济区则将制造业、贸易和航运等作为主要经济支柱。这些独特的经济结构反映了不同自贸区的各自优势和特点。

在自贸区发展建设上，新加坡政府直接参与自贸区的经济活动，实现了经济的稳定增长。然而，受制于有限的资源，积极探索与地区其他经济体合作的途径以支持经济的可持续发展成为新加坡政府当前的重要任务。韩国对自贸区的发展建设在亚洲国家中起步早，政府通过高效整合利用资源，使其自贸区迅速成功融入全球供应链。然而，自贸区的繁荣也加剧了韩国区域经济发展的不平衡发展，导致自贸区内外的经济发展水平差异加大。韩国政府将自贸区的发展建设作为政治家谋求政治利益的工具，这也导致外资投资的政治风险增加，并对自贸区的可持续发展构成巨大挑战。中国的自贸区建设由中央和地方政府共同参与。其自贸区的功能定位是实现不同地区经济共同发展和人民共同富裕，在三个国家的自贸区中业务最为多元化。

综上所述，通过对中、新、韩三国自贸区形成发展过程的跨国和纵向维度分析，本研究为中国正在推进的海南自贸港的规划和发展提供了科学的参考意见和建议。首先，海南可以借鉴粤港澳大湾区自贸区的成功经验，充分利用其在地理位置、政策优惠和资源整合方面的优势，推动区域经济平衡发展。其次，结合新加坡在服务业领域的成功实践，海南可以在金融、旅游、航运等领域加大投入，打造多元化经济结构，以增强自身经济韧性和可持续发展能力。最后，吸收韩国自贸区在发展制造业和国际贸易方面的成功经验，推动海南自贸港在多领域协调发展，提升其综合竞争力。总之，通过综合借鉴不同自贸区的成功发展模式和经验，海南可以在自由贸易和吸引外商投资方面制定更具针对性的政策，实现特色产业发展，促进国家经济增长，提升国际竞争力。

# 美国中小银行危机研究及启示

作者：海南银行股份有限公司 卢孔标

**摘要：**2023年以来爆发的美国中小银行危机，暴露了中小银行在应对货币政策调整和监管要求变化过程中的问题，也反映了中小银行过度依赖特色经营模式的潜在风险。中小银行改革化险是我国防范化解风险的重点工作之一，推进中小银行回归稳健审慎经营是其中应有之义。本文回顾了美国中小银行危机的事实与特征，基于银行经营管理视角对我国中小银行资产负债配置、全面风险管理、突发应急处置等工作提出相关建议。

**关键词：**银行危机，中小银行，风险偏好，资产负债，声誉风险

## 一、引言及文献综述

2023年以来，美国的银门银行(Silvergate Bank)、签名银行(Signature Bank)、硅谷银行(Silicon valley Bank)、第一共和银行(First Republic Bank)、心脏地带三州银行(Heartland Tri-State Bank)等中小银行先后被采取关闭、接管、破产等处置措施，引发各界对中小银行危机的高度关注。从上述银行风险事件的演变来看，本轮美国中小银行危机呈现一些新特征，如陷入困境的银行并非都是传统意义上指标不合格的“坏银行”，从风险暴露到机构被处置时间较短，金融管理当局采取了一些非常规应对处置措施等。中小银行改革化险是我国防范化解风险的重点工作之一，推进中小银行回归稳健审慎经营是其中的应有之义。基于经营管理视角对美国中小银行危机的教训加以总结，对我国中小银行稳健审慎经营有一定的现实意义。

### (一) 本轮中小银行危机的外部因素

第一，货币政策调整冲击。货币政策的急剧宽松和紧缩刺破资产价格泡沫，导致金融体系风险暴露(彭文生等，2023)。利率快速调整破坏了银行负债的稳定性，是触发本轮银行危机的直接原因(张涛和路思远，2023)。王国刚和沙晓君(2023)认为，美国货币政策调整忽视了以下因素：货币政策与财政政策缺乏有效协调，过于倚重加息作为抑制通胀的工具；对加息效应重视不够，导致国际资金流入；货币政策与金融监管缺乏有效协调。

第二，中小银行监管过于宽松。蔡东方(2023)认为美国现行金融监管体系存在监管独立性缺失，宏观审慎与微观审慎不协调，金融监管工具创新不足等问题。美联储对第四、五档银行的资本和流动性监管等要求相对较宽松(谢晓雪，2023)，定制化的监管框架削弱了监管措施的约束力。监管部门早在2021年就发现硅谷银行的流动性风险管理存在缺陷，但并未因此调整监管导向(中国人民银行金融稳定局课题组，2023)。美联储(2023)在《关于对硅谷银行监督和监管的审查报告》中承认，监管部门没有充分认识规模快速扩张等因素给硅谷银行带来的严重脆弱性，没有意识到公司治理、流动性、利率风险管理等关键缺陷的严重性，硅谷银行情况

恶化却保持了良好评级。《FDIC对签名银行的监管情况报告》指出，监管部门在检查中多次指出流动性风险管理问题，但未及时调整相关分项评级，也未及时向签名银行董事会和管理层通报检查结果（FDIC，2023）。李珊珊（2024）认为硅谷银行和纽约社区银行危机事件中美国银行业流动性监管和贷款集中度监管存在问题。

## （二）本轮中小银行危机的内部根源

适应外部环境变化是银行经营管理能力的重要内容（吴竞择和卢孔标，2023），银行风险的积累和暴露归根结底还是自身问题。硅谷银行等倒闭是资产负债和经营管理的失败，这些银行有能力管理特色经营中的信用风险，却没有能力管理特色业务之外的资产负债风险（刘晓春，2023）。对此，美联储在《关于对硅谷银行监督和监管的审查报告》中将其倒闭视为银行“管理不善的教科书式案例”。

第一，经营层面突出表现为资产负债管理错配。谢晓雪（2023）指出，硅谷银行的客户群体过于集中，风险集中度较高。彭文生等（2023）认为硅谷银行的经营模式导致其资产负债期限错配严重，负债端主要靠科技行业的初创企业以及股权和风险投资基金机构，资产端持有大量国债和MBS，对资本市场波动非常敏感。王永利（2023）认为硅谷银行迅速倒闭的根源在于负债端，当存款人率先遭遇流动性冲击而不得不大量从硅谷银行提取存款时，硅谷银行也不得不提前处置资产。第一共和银行在资产端积累了大量固定利率的低息贷款，在加息周期下公允价值大幅缩水，脆弱性上升（胡小璠等，2023）。

第二，公司治理层面突出表现为董事会和管理层对风险管理的缺位。美联储（2023）在《关于对硅谷银行监督和监管的审查报告》中强调，硅谷银行的董事会和高管层都未意识到自身在管理缺陷、商业模式、过度依赖非受保存款等方面的脆弱性。郑志刚（2023）认为高管薪酬制度不合理、风险委员会缺位是硅谷银行倒闭的重要原因。FDIC（2023）在对签名银行的监管情况报告中指出，签名银行破产的根本原因是董事会和高管层追求资产快速、野蛮扩张，风险管理和内控措施与规模、业务复杂度及风险状况不匹配。

第三，风险管理层面突出表现为风险偏好较激进，利率风险管理缺位。硅谷银行的大部分资产配置在证券投资上面，忽视了市场风险和流动性风险（刘晓春，2023），风险管理和内部控制与自身发展步伐不匹配。硅谷银行在利率下行周期将大量资产配置于久期较长的住房抵押类证券，随着美联储加息周期的启动与加息节奏的加快，利率风险显著加大，而硅谷银行没有及时进行利率风险的对冲（张涛和路思远，2023）。

## （三）本轮中小银行危机的救助处置

本轮中小银行危机中，美联储、美国财政部、联邦存款保险公司等机构迅速行动（那丽丽等，2023），采取了一系列突破现有规则和政策惯例的做法，对风险传播起到了较好的抑制作用（王国刚和沙晓军，2023；郑联盛等，2023）。中国人民银行金融稳定局课题组（2023）指出，本轮危机处置的重点是流动性保障，包括对问题机构的紧急救助措施，对符合条件存款机构的额外资金供给，以及为了防止风

险溢出而开展的主要国家央行之间的美元流动性互换。联邦存款保险公司从最初的偿付受保存款，迅速转变为启动“系统性风险例外”条款保障全部存款，极大地稳定了市场情绪，避免风险传染外溢（存款保险基金管理公司课题组，2023）。“系统性风险例外”条款的运用使得一些学者认为美国在本轮中小银行危机中形成了“小而不能倒”的政策取向（王国刚和沙晓君，2023）。

对本轮中小银行危机严重性及其前景的研判也是专家学者关注的焦点。徐奇渊和杨子荣（2023）援引斯坦福大学学者团队研究成果指出，有186家美国银行可能面临与硅谷银行类似的倒闭风险。李卢霞等（2023）认为美国中小银行资产负债表两端仍存在风险发酵空间。彭文生等（2023）认为一旦类似硅谷银行的流动性问题被触发，美国乃至全球金融体系都会受到影响。不过，在比较本轮中小银行危机和美国储贷危机后，不少学者认为本轮中小银行危机不会成为系统性金融危机，主要原因在于，一是FDIC等机构救助力度更大、反应更及时，金融监管更加严格（钟正生和范城恺，2023）；二是美国银行业的主要底层资产为房地产，后者基本面较好，硅谷银行等机构的问题是独立事件，只要及时控制市场恐慌和风险情绪传染，就不会影响金融体系稳定（郭凯和杨悦珉，2023）；三是本轮美国中小银行危机是部分中小银行的流动性危机，不同于储贷危机的全行业偿付危机，对美国经济增长的冲击是边际性的（中国人民银行研究局课题组，2023）。

综上所述，关于美国本轮中小银行危机的内外部原因分析、应对救助评价及前景判断等方面的讨论非常丰富，尤其是美联储、FDIC等机构公布的评估报告深入反省危机爆发的原因，并提出了优化的方向。本文认为，应对外部环境变化能力不足是银行经营失败的重要方面，基于机构经营管理视角的反省尤为必要。

## 二、本轮美国中小银行危机的新特征

中小银行退出市场是美国银行业的正常现象，但银行集中倒闭往往出现在大萧条、储贷危机以及次贷危机期间。1980年至1994年，美国有1617家银行被关闭或接受过FDIC的救助（孙天琦和楼丹，2023）；2008年至2013年次贷危机期间，美国倒闭的银行489家（俞江等，2024）。本轮出现风险的中小银行中，第一共和银行和硅谷银行资产规模超过2000亿美元，签名银行资产规模超过1000亿美元，银门银行资产规模100多亿美元，心脏地带三州银行资产1.39亿美元。此次中小银行危机数量与此前的几次银行集中倒闭相去甚远，但有一些新的特征值得关注。

### （一）银行指标不同寻常

硅谷银行多年来专注服务科创企业，形成了一套特色的经营模式，并取得了不俗的发展业绩，主要监管指标如资本充足率等表现优异。以传统监管指标衡量为“好银行”的硅谷银行出现危机，一定程度上表明监管指标的合规并不代表银行真正满足了风险管理要求。次贷危机后加强监管的认知基础是存款比批发市场资金稳定，国债比贷款安全，采取的监管措施也大都偏向存款、证券投资。此次几家中小银行风险的暴露，表明存款占比高并不等同于负债稳定，持有国债也不等同于金融机构的财务健康。商业银行面对充裕的存款时，普遍选择用低成本资金增持国债和MBS，这使得市场风险暴露成为银行业的一个共性问题。

## （二）经营特色不同寻常

此次出现危机的银行都有各自经营特色，尤其是与新兴经济形态联系紧密，但这种业务特色的共同特征是客户、资产、负债高度集中。硅谷银行专注于服务科技初创企业，第一共和银行以私人银行和财富管理为核心业务，客户结构高度集中，单一客户存款规模大，未受存款保险保护存款占比高，存款稳定性相应较差。在美联储快速加息的情况下，银行资产负债调整速度受限，容易出现流动性危机。签名银行和银门银行则以服务加密货币行业为特色，在 FTX 爆仓事件以及行业受到严监管后，受行业风险传导影响极大。

## （三）风险传播不同寻常

以往银行危机通常发端于个别机构的经营不善，金融交易对手相互趋于谨慎，演变为金融体系的信任坍塌，最终爆发危机。数字经济时代，银行挤兑的风险传导特征发生显著变化，技术手段大幅缩短了中小银行危机的响应时间（张涛和路思远，2023）。社交媒体、高度网络化和集中化的储户结构，以及技术条件等综合因素，大大改变了银行挤兑的传播速度（中国人民银行金融稳定局课题组，2023）。存款人在夜间及周末转移资金的能力，使得及时干预银行挤兑变得更具挑战性（FDIC，2023）。

## （四）监管部门处置速度和力度不同寻常

监管当局在危机处置过程中反应迅速。一是注重流动性注入，美联储通过贴现窗口向有流动性压力的金融机构提供流动性支持，并新设银行定期融资计划，允许银行将持有的合格证券以面值而非市值抵押给美联储，从而避免其他银行因按照市值出售证券导致损失而陷入流动性危机；二是快速处置问题机构，采用快速破产出清方式处置硅谷银行、签名银行和第一共和银行，将问题机构的业务、资产和负债整体转移给过桥银行或收购机构，帮助机构较快恢复经营，大型银行接管有助于短时间内重振市场信心，防止流动性风险扩大；三是保障储户权益，特别是提级管理触发存款保险制度的“系统性风险例外条款”，对超过 25 万美元存款保险保障额度的部分给予全额保障。本轮出现危机的中小银行并非系统重要性银行，以“系统性风险例外”原则加以处置，说明不能单纯以单个银行的规模及其与同业的联系程度作为系统性风险的判断依据。

## 三、基于中小银行经营管理视角的反思

### （一）商业模式独特性与脆弱性并存

特色化、差异化是中小银行在激烈市场竞争中的生存之道，通过资源集中精耕细作是赢得发展机遇的重要策略。本轮出现危机的中小银行在战略定位上普遍有别于传统银行，都十分注重某一细分特色领域。如签名银行和银门银行以加密货币业务为重心，第一共和银行以私人银行和财富管理为核心业务。硅谷银行通过聚焦服务科技和风险投资行业，实现了快速的增长，2019 年至 2022 年间资产规模翻了三倍。但是这种发展策略也蕴含一定风险，由于客户、资产和负债都高度集中在特定

业务领域，当后者出现行业调整时，银行的腾挪空间有限。如果在监管变化或货币政策调整时未能有效应对，这种经营特色反而成为风险的源头。

本轮美国中小银行危机中，独特商业模式的脆弱性特别体现在银行负债来源和客户存款上。2020年以来美国零利率和量化宽松政策，刺激虚拟货币等领域的价值高涨，科创公司和风投企业获取了大量资金。以科创企业和风投机构为核心客群的硅谷银行因而获得了存款的快速增长。2022年末硅谷银行负债来源中客户存款1731.09亿美元，占比高达88.55%；客户存款中公司客户占比97.5%，零售客户仅2.5%（于东智，2023）。签名银行、银门银行的存款则高度集中于加密货币行业，大客户集中度更高，未受存款保险保护占比近90%。第一共和银行存款集中于私人银行客群，资金特性类似。此类创新客户群体同质性强，相互之间的关联性高，客户流动性问题极易向银行流动性传导。

## （二）资产配置脆弱性与激励不当

本轮美国中小银行危机中，几家银行均存在为了短期收益而承担过度流动性风险和利率风险的问题。硅谷银行从2020年开始被动地爆发式增加了大量不稳定的对公活期存款，对应在资产端配置了大量的长期债券。2022年末，硅谷银行债券投资1200.54亿美元，在资产中的占比达到56.7%，且主要为长期限的国债和房屋抵押债券，贷款、现金及存放同业的占比则分别为35.1%和6.5%<sup>①</sup>。虽然此类债券的资产质量和流动性均较优良，但属于典型的利率敏感性资产。第一共和银行则将大量资产集中于长期限的房地产抵押贷款。资产投向集中于具有显著利率敏感性的资产，利率风险较高，银行内在经济价值也容易受利率变化影响，如果得不到有效管理，可能成为触发危机的导火索。

资产配置的高集中度和高期限错配是显而易见的，为什么银行没有审慎地去设置和执行风险限额？这方面，银行对高管层的激励不当可能是原因。郑志刚（2023）认为硅谷银行等机构将高管奖金与公司业绩紧密绑定，容易滋生“冒险的诱惑”。将短期存款投资于较长期的证券，可以提高收益、增加利润，帮助高管获得高额薪酬回报，这可能是硅谷银行大规模购买长期债券的一个解释。在硅谷银行风险暴露之前的两年，其高管们一共出售了价值8400万美元的公司股票，其中CEO格雷戈里·贝克尔一人就达到3000万美元（郑志刚，2023）。激励不当的另一个结果是，管理层可能刻意忽略某些监管要求。如硅谷银行2022年末的核心一级资本充足率为15.44%，但实际上该行当时的未实现损失已经超过资本权益。由于硅谷银行处在第四档银行，高管层在执行资本压力测试等监管要求时，可能选择去掩盖资产负债表的实际脆弱性。

## （三）风险管理机制失灵

关键职位长时间缺位没有及时得到校正。硅谷银行的首席风险官自2022年4月就已停止履职，2022年10月正式离职，直到2023年1月才任命了新首席风险官。这8个月恰恰是金融市场发生巨变的时期。期间，监管部门于5月针对硅谷银行董事会监督不力、风险管理薄弱和内部审计职能不足等问题，将其管理评级下调至“一

般”，10月向硅谷银行管理层出具利率风险管理的评估结果，但硅谷银行并没有针对上述风险提示采取必要行动，一定程度上错过了风险化解的时机。

风险偏好过激与经营策略失当。硅谷银行执行风险集中度较高的经营策略，资产端和负债端客户高度重合。当科创企业经营整体下滑时，不但遭受负债稳定性下降冲击，更面临贷款回收压力增大等挑战。在利率下行周期，硅谷银行采取了较为激进的风险偏好，将期限较短的存款配置于长久期的住房抵押类证券，以获得更高收益，实际上积累了较高的利率风险和流动性风险。硅谷银行倒闭后，股东对两位高管提起集体诉讼，理由就是后者“隐瞒了利率上升使硅谷银行易于遭受挤兑的信息，损害了股东利益。”

风险化解前瞻性和主动性不足。美联储从2022年3月开始调整货币政策方向并开启快节奏加息，面对外部形势的趋势性变化，硅谷银行没有作出及时预警并采取有效行动。当活期存款大量流失时，只是通过增加公司客户定期存款和同业拆借等临时性措施来解决流动资金缺口问题。没有采取增加长期负债、出售债券、运用利率对冲工具等举措从根本上化解风险。

#### （四）突发事件处置失当

2023年3月9日，硅谷银行突然宣布出售210亿美元的可销售证券，并称将因此遭受18亿美元的亏损，同时计划通过出售普通股和优先股募资22.5亿美元，以应对证券投资亏损并为银行提供流动性支持<sup>②</sup>。突发事件处置失当是银行倒闭的直接导火索和加速器，硅谷银行从发布融资公告到倒闭被接管，历时不到3天。硅谷银行在重大决策过程中急于实施融资计划，同时公布投资亏损和新股融资两个负面信息，高估了市场对此类信息的接受程度，而且在披露负面信息时没有及时进行解释说明，导致市场情绪失控（刘晓曙和鞠卓，2023）。硅谷银行没有意识到不恰当的信息披露可能引发储户挤兑的风险，更谈不上提前采取预防措施。就公告披露的信息来看，投资者有理由认为银行不只是“损益出问题”，而是“资本出问题”，在社交媒体发酵传播下，无保险存款人迅速采取行动逃离，3月9日当天储户集中挤提存款达到420亿美元。

### 四、对我国中小银行稳健经营的警示

#### （一）平衡好特色化经营的收益与风险

银行专业运营业务模式的共同特征是客户、资产、负债集中，实际上也意味着风险高度集中。大部分中小银行客户群体集中在某一个区域，特色化经营是服务当地的必然要求，但需要防范结构问题和风险隐患，要坚持用“安全性、流动性、效益性”原则检视业务，用全局思维统筹风险管理，防范化解业务集中可能带来的风险。此外，中小银行的战略定位应与自身业务特性和资源优势相契合，在适应外部环境方面必须敏锐捕捉环境及政策变动，并迅速采取应对措施，充分运用好压力测试这一风险预警工具。

#### （二）坚持审慎配置资产负债

我国中小银行资本实力、经营水平、业务结构等面临较多制约，容易受到外部因素变化的冲击，平衡安全性、流动性、效益性的难度更高。在经济增长承压、监管全面强化、市场深度竞争的格局下，中小银行必须摒弃规模情结，不能对超额风险心存侥幸，克制追求短期效益的冲动，坚持适度风险偏好下的长期价值创造。高度重视客户结构和业务结构的优化，密切关注行业和区域内部的风险集中度以及重要客户之间的关联度，加强主动管理，负债端关注存款集中度的管控，资产端重视客群、行业和风险特性的合理布局。深入贯彻落实流动性风险监管要求，构建全面稳健的流动性风险管理框架，科学运用压力测试工具，多维度识别流动性风险，保持对内外部条件变化的充分敏感性，持续更新应急预案。增强利率风险意识，主动控制利率风险承受水平。

### （三）构建完善全面风险管理体系

按照激励相容、体系完备、分工明确的原则不断优化风险管理组织架构，构建完善风险治理体系。在满足资本约束的前提下，理性预期经营环境，合理设定风险结构和最优边界，平衡风险与收益、短期利润与长期价值，坚持“有所为”和“有所不为”。增强跨周期经营意识，加强对资产负债的宏观风险、结构风险、期限风险、币种风险等管理，提高辨别宏观风险、经济周期的能力以及在不同宏观环境、经济周期中的行业、客户选择能力，实现跨周期稳健经营。

### （四）着力提升突发事件应急处置能力

在声誉风险管理架构方面，应高度重视并匹配必要的人力物力财力投入，提升声誉风险管理人才培养引进的优先级。在信息披露方面，应高度重视市场预期管理，发布亏损等负面信息前必须深入研判市场会做出什么样的反应，做好应对准备，尽量避免媒体负面报道和解读，预防引发客户、投资者等利益相关者的强烈反应。前置开展声誉风险评估并做好应对预案，防止声誉风险成为危机的导火索。

## 卡塔尔天然气产业发展战略分析及启示

**作者：**中国石化集团国际石油勘探开发有限公司工程师 蒲云超

**摘要：**卡塔尔作为全球主要的天然气生产国和出口国，其天然气产业发展战略对于全球能源市场以及各国的能源政策具有重要的参考价值。从卡塔尔的天然气资源禀赋、产业发展历程入手，分析其扩大产能、拓展全球市场、技术创新和多元化发展等战略目标，归纳总结出其强化绝对优势、明确国际化路径、深化一体化经营、践行多元化发展等4条发展路径。结合卡塔尔产业发展诉求，从深挖我国发展潜力、推动全产业链协同发展、加强国际多元化合作等方面对我国天然气及相关产业发展提出对应的合作建议。

**关键词：**卡塔尔，天然气，发展战略，合作建议

随着全球能源市场的不断变化和能源转型的加速推进，天然气因具备能源供应稳定性与用能结构清洁性而被公认为过渡性化石能源。卡塔尔天然气资源禀赋优越，是全球主要的液化天然气（LNG）生产国和出口国。文章通过深入分析卡塔尔天然气产业发展战略，探讨其对我国天然气及相关产业发展的启示。

## 1 卡塔尔油气资源概况及天然气产业发展历程

卡塔尔位于亚洲西南部的阿拉伯半岛阿拉伯湾（波斯湾）西海岸中部，在地质构造上位于中阿拉伯盆地，是世界主要油气富集区和产区之一。数据显示，卡塔尔已探明石油储量 26.0 亿吨，居世界第 14 位；已探明天然气储量 177.7 亿吨，居世界第 3 位。其天然气主要来源于世界最大整装非伴生气田——北方气田（伊朗境内部分称为南帕斯气田）。

根据卡塔尔天然气产业发展的突出特征，将其发展脉络划分为开端及转换发展期（20 世纪 70 年代至 90 年代初）、跨越式发展期（20 世纪 90 年代中后期至 21 世纪初）、多元化发展期（21 世纪初至今）3 个阶段。其中，在开端及转换发展期，卡塔尔严重依赖原油的出口型经济模式逐步暴露出其局限性，为寻求新的经济增长点，卡塔尔通过与国际石油公司开展合作引入先进的勘探开发、液化及储运技术，重启北方气田的开发，揭开了其天然气工业发展的序幕，并逐步将能源战略重心由石油开采转向天然气开发。在跨越式发展期，卡塔尔天然气产量屡创新高，年均增长率保持在 10% 以上，并随着其基础设施、生产成本、地理位置等内外部市场竞争优势逐步显现，一度跃升为世界最大的 LNG 出口国。在多元化发展期，卡塔尔天然气产业以明显的价格优势长期保持全球领先地位。目前，卡塔尔建成的 LNG 产能规模已超过 7 700 万吨/年（见表 1），出口量常年占据全球市场 20%~30% 的份额。同时，卡塔尔宣布实施国家可再生能源战略，积极发展新能源产业，增加太阳能光伏等可再生能源的广泛应用，促进能源结构多元化发展，以推动卡塔尔“2030 年国家愿景”可持续发展目标的实现。

表 1 卡塔尔现有 LNG 产能分布（北方气田）

项目名称	起始年份	类型	LNG 产能 (万吨/年)
North Field Alpha	1991	天然气（自用）	
Qatargas	1993	LNG	990（3 条）
RasGas	1993	LNG	660（2 条）
Al Khaleej Gas Ph.1	2000	天然气（自用）/ 天然气制油	
RasGas II	2001	LNG	1 410（3 条）
Dolphin Gas	2001	天然气 （外输管道）	
Qatargas 2	2002	LNG	1 560（2 条）
Qatargas 3	2003	LNG	780（1 条）
RasGas 3	2003	LNG	1 560（2 条）
Pearl GTL	2004	天然气制油	
Qatargas 4	2005	LNG	780（1 条）
Al Khaleej Gas Ph.2	2006	天然气（自用）	
Barzan	2007	天然气（自用）	

数据来源：Wood Mackenzie。

## 2 卡塔尔天然气工业发展战略要点分析

基于资源禀赋及产业发展历程，将卡塔尔天然气工业发展战略概括为：立足天然气资源禀赋，实施以市场目标为导向的成长型发展战略，以领先的成本优势，不断拓展与海外的合作，持续开拓新市场，提高天然气出口产品的全球市场占有率和产业竞争力，促进单一油气经济向多元化发展。

### 2.1 战略目标及主要内容

在受地缘政治和供应链安全等因素影响，全球能源市场供需关系版图深度调整、全球逐步转向可再生能源的大背景下，卡塔尔提出逐步减少对单一油气经济的依赖、推行经济向多元化发展的国家战略。鉴于天然气作为清洁的化石燃料在能源转型发展过渡期内仍将扮演重要角色，卡塔尔的天然气发展战略目标为持续提升卡塔尔天然气产能，保持其天然气主要供应国的领先地位和市场份额，扩大其在全球能源市场的影响力，并以天然气带动其可再生能源的多元化发展，推动能源绿色低碳转型，积极应对全球能源市场的变化和挑战。其发展战略的主要内容包括扩大产能、拓展全球市场、技术创新和多元化发展。其中，核心在于扩大产能和拓展全球市场。

## 2.2 发展路径及主要措施

### 2.2.1 强化绝对优势

卡塔尔致力于发展天然气工业，持续加大勘探开发投入，大幅提升 LNG 产能，以满足全球不断增长的能源需求。为此，卡塔尔于 2017 年宣布解除长达 12 年的北方气田新项目开发禁令，实施多期扩能计划，以维护其在全球 LNG 市场的领先地位。目前已启动北方气田 1 期和 2 期扩建项目的建设，通过新建 6 条生产线，累计增加 4 800 万吨/年产能，预计于 2029 年前全部建成投产，投产后卡塔尔 LNG 总产能可达 1.26 亿吨/年，较目前水平提升近 65%。此外，卡塔尔还宣布了北方气田 3 期扩建项目，正在推进内部预前端工程设计（pre-FEED）。该项目拟新建 2 条生产线，将其 LNG 产能进一步扩大至 1.42 亿吨/年。北方气田的规模化开发为降低其 LNG 所用原料气的开采成本（目前平均为 0.12~0.50 美元/百万英热单位）奠定了基础。

### 2.2.2 明确国际化路径

在 LNG 全球性大宗商品特征愈发凸显的大环境下，卡塔尔积极开展“LNG 外交”，持续拓展与全球主要能源消费国的合作关系，提高其在全球能源市场的影响力，对全球能源市场的稳定和发展具有重要意义。一方面，卡塔尔通过与主要能源消费国签订长期购销协议，维持其国际市场出口份额的长期稳定。同时，以其天然气资源丰富、综合成本低、经济效益显著、营商环境良好等有利条件，不断吸引并定向选择具有资金、技术、管理等优势的国外石油公司，与其开展天然气全产业链合作，加速自身天然气工业的高质量发展。据统计，目前埃克森美孚、道达尔能源、壳牌、康菲、韩国天然气公社、日本千代田化工建设株式会社、中国石油、中国石化等 24 家石油公司持有卡塔尔油气资产权益或参与其境内的油气项目建设。卡塔尔通过与合作伙伴或目标客户开展能源贸易，不断优化其 LNG 全球销售市场布局。另一方面，卡塔尔通过权益置换，拓展其全球油气业务布局。据公开信息统计，近 3 年间，卡塔尔分别与壳牌、道达尔能源、埃克森美孚等国际石油公司通过组团竞标、股权收购等方式，成功获得包括埃及近海勘探区块、加拿大海上勘探区块、南美苏里南勘探区块、纳米比亚风险勘探区块在内的多个项目，进一步扩充了境外油气资产组合。

### 2.2.3 深化一体化经营

卡塔尔通过与国际石油公司在上游勘探开发领域合资运营、下游销售领域固定网络的一体化管理模式，不断延伸 LNG 产业链、供应链、价值链。一方面，通过建设先进的 LNG 生产线和配套码头设施，为 LNG 可持续大规模生产和出口奠定了硬件基础。另一方面，通过长期购销协议绑定与国际石油公司和终端用户的合作，以管道、船运等方式将 LNG 销售到世界各地，基本形成遍布亚洲、欧洲、美洲的全球销售网络，并控制产品的最终市场流向，有效保护了其产品在不同区域市场的绝对优势，实现能源出口利益最大化。此外，卡塔尔于 2019 年推出“百船计划”，持续扩张其能源运输业务，抢占全球船运市场份额，以规模效益进一步降低其优势产品的运输成本。

## 2.2.4 践行多元化发展

在应对气候变化和推动能源转型的大背景下，卡塔尔将可再生能源和清洁能源作为未来能源发展的重要方向，通过实施“2030 年国家愿景”计划，利用本国丰富的天然气储量和可再生能源潜力，发展可持续和具有成本效益的能源系统。通过加大在太阳能、风能等可再生能源以及碳捕集、利用和封存（CCUS）等前沿技术的研发投入和推广应用，促进大规模可再生能源发电与以天然气为动力的高效热能发电有效结合。卡塔尔计划到 2030 年，将二氧化碳捕集能力提升至 700 万~900 万吨/年，新增 4 吉瓦以太阳能光伏为主的可再生能源发电装机容量，将可再生能源在其发电结构中的占比提升至 18%。

## 3 对我国天然气及相应产业发展的启示与建议

作为化石能源向新能源的过渡桥梁，天然气的广泛使用对优化我国用能结构、降低二氧化碳等温室气体具有重要意义。我国应立足自身国情和发展实际，借鉴卡塔尔天然气产业发展经验，从深挖国内发展潜力、加强国际多元化合作、推动全产业链协同发展等方面持续发力，促进我国天然气及相关产业的高质量发展。

### 3.1 深挖我国天然气发展潜力

根据《2023 年中国自然资源公报》，截至 2023 年末，我国天然气剩余技术可采储量 66 834.7 亿立方米，同比增长 1.7%。随着我国经济不断向高质量发展转型升级，我国天然气市场目前仍处在成长期。按照国家发布的《“十四五”现代能源体系规划》预计，我国天然气消费量将以 7% 的复合增速快速攀升，预计 2025 年可达 4 200 亿~4 600 亿立方米，并于 2040 年前后达到 7 000 亿立方米的峰值。我国可参考卡塔尔天然气工业发展经验，深挖国内天然气产业发展潜力，给予充分的财税优惠等政策支持，持续加大投资力度，加强天然气勘探、开采、加工、储运等全产业链建设，推动能源技术的创新和发展，提高天然气供应能力和利用效率，促进我国天然气产业高质量发展。

### 3.2 加强能源领域国际多元化合作

为实现能源安全和可持续发展，能源多元化路径已逐步成为全球共识。在传统化石能源领域，我国可通过积极参与国际能源合作，深化与以卡塔尔为代表的主要能源生产国间的紧密合作关系，拓展能源供应渠道，降低对单一能源供应国的依赖，加强国际天然气市场各环节、各要素交流，共同推动全球能源市场的稳定和发展，为提高我国能源供应的稳定性和安全性奠定良好的外部环境基础。在可再生能源领域，持续加强技术研发和投资力度，保持我国在太阳能、风能等可再生能源领域的领先优势。深化能源结构优化升级和规模化场景应用，积极响应卡塔尔推进“2030 年国家愿景”的战略诉求，扩大双方可再生能源领域合作，携手应对气候变化，共同推动能源绿色低碳转型发展。

### 3.3 推动天然气全产业链协同发展

卡塔尔北方气田扩能计划需要大量专业运输船及配套设施，将极大促进天然气产业下游相关基础设施建设，有力推动全产业链上下游的协同发展。据预测，卡塔尔正在实施的“百船计划”在未来 10 年间的产量有望超过 150 艘。我国船舶企业可以充分发挥技术、造价方面优势，与中国油气企业组成联合体，推动上下游企业的紧密合作和资源共享，强化全产业链、供应链的协同效应，提高相关产业合力和国际竞争力，共同参与以卡塔尔为代表的国际天然气市场拓展和项目开发。

---

# 内部资料 请勿转载

国研网微信公众号



服务号



订阅号

国研网 APP



安卓版

国务院发展研究中心信息网

地址：北京市77 文创园2 号楼202

邮编：100010

免费服务热线：400-707-0678

电话：010-85112336

传真：010-65132029

E-mail: [service@drcnet.com.cn](mailto:service@drcnet.com.cn)

网址: <http://www.drcnet.com.cn>

---