



FOCUS

高层动态

2021年4月26日

兰瑞智库
经济战略研究

指点江山

思入风云

菩提明镜

大道之行

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail: runwaysys@163.com

在中国的国情下，中央高层的行为、语言、倾向，会对政策、宏观环境产生重大的影响。

在中国，要做出正确的决策，必须把握政经趋势，而把握政经趋势，最不确定性的因素、最难把握的是中国的国情，而可能破解这一难题的，正是对中央高层动向的动态分析。

哪些问题受到高层关注？哪些人的思想在影响高层的决策？我们处在这样一种环境中，又该如何采取针对性措施？

本报告力图提供一个关键性的分析框架，将中央高层动向及其影响分析与政经趋势分析相结合，从而达到把握最重要的决策要点的效果。

本报告力求提供的参考意见是有价值的，望您善加利用并慎重决策。



本期目录

最新动向	3
【李克强：进一步实施好常态化财政资金直达机制】.....	3
【汪洋：帮助港澳青少年健康成长 让爱国爱港爱澳光荣传统薪火相传】.....	4
【韩正：深入贯彻落实党中央决策部署 扎实推进粤港澳重大合作平台建设】..	4
【黄坤明：在阅读红色经典中汲取文化养分和精神力量】.....	5
问题探射	6
【如何理解扩大内需战略？】.....	6
【数字人民币的机会与局限】.....	8
【加快建设高标准市场体系的重要战略部署】.....	12
人物关注	14
【覃伟中任深圳市委副书记、市政府党组书记】.....	14
智囊高参	16
【王青：建立扩大内需有效制度的导向与思路】.....	16
【余淼杰：构建新发展理念下的全面开放新格局】.....	18
虎视寰球	21
【乌克兰危机：冲突或可避免 俄美角力难停】.....	21
【三天内近百万人确诊 印度这波疫情还未达高峰？】.....	24
【“劳尔时代”结束 新领导层延续古巴“更新梦”？】.....	25
华夏透视	28
【论中国金融开放的维度、次序与风险防范】.....	28



最新动向

为什么要对中央高层的最新动向紧密跟踪？因为他们的行为、语言、倾向，会对政策、宏观环境产生重大的影响。可以这样说，在中国，要做出正确的决策，必须把握政经趋势，而把握政经趋势，最不确定性的因素、最难把握的是中国的国情，而可能破解这一难题的，正是对高层动向的动态分析。对高端决策来说，高层动向的紧密跟踪是研究分析的关键性资源。

【李克强：进一步实施好常态化财政资金直达机制】

国务院总理李克强4月21日主持召开国务院常务会议，部署进一步实施好常态化财政资金直达机制，更好发挥财政资金惠企利民作用；通过《中华人民共和国土地管理法实施条例（修订草案）》。

会议指出，实施财政资金直达机制是创新宏观调控的重大举措。按照党中央、国务院部署，去年中央财政下达直达资金1.7万亿元，对市县基层实施减税降费发挥了“雪中送炭”作用，为稳住经济基本盘提供了重要支撑。按照《政府工作报告》要求，今年将直达机制常态化，与去年直达资金全部为增量资金不同，今年主要为存量资金，通过改革调整资金分配利益格局，把中央财政民生补助各项资金整体纳入直达范围，资金总量达2.8万亿元。目前中央财政已下达直达资金2.6万亿元，其中超过2.2万亿元已下达到资金使用单位。下一步，一要突出直达资金使用重点。着眼促进经济稳中加固，将直达资金作为冲抵部分阶段性政策“退坡”影响的重要措施之一，继续主要用于支持保就业保民生保市场主体，让资金流向群众希望、企业期盼的方向和领域以及基层保工资保运转，集中更多财力加大对义务教育、基本医疗、基本住房等基本民生的投入，支持农田水利建设。二要督促地方做好剩余直达资金下达和使用，保障相关政策及时落地生效。引导地方在中央直达资金基础上，因地制宜扩大地方财政资金直达范围。省级政府要继续当“过路财神”、不当“甩手掌柜”，把更多财力下沉，增强基层抓政策落实的能力。三要严格直达资金监管。财政、审计及相关部门都要加强监督，动态跟踪地方资金分配、拨付和使用情况，及时发现和纠正存在问题，对相关地方和责任人要视情通报约谈，对虚报冒领、截留挪用等违法违规行为发现一起彻查一起、严肃追责问责，确保直达资金用在刀刃上，更好发挥惠企利民实效。

会议通过《中华人民共和国土地管理法实施条例（修订草案）》。草案强化对耕地特别是永久基本农田的管理保护，严守耕地保护红线，在严格控制农用地特别是耕地转为建设用地的同时，进一步明确控制耕地转为林地、草地等其他农用地，严格执行耕地“占补平衡”制度。草案细化土地征收程序，设立征收土地预公告制度，规范征收补偿，规定有关费用未足额到位的不得批准征收土地，保障被征地农民知情权、参与权、监督权。草案明确保障农民合理宅基地需求，规范宅基地管理，强调保障农民依法取得的宅基地权益。草案还细化土地督察制度，



强化监督检查措施，建立动态巡查等机制，并加大对破坏耕地、非法占地、拒不履行土地复垦义务等违法行为处罚力度，增加了对耕地“非粮化”的处罚规定。（据新华社）

[Top](#)

【汪洋：帮助港澳青少年健康成长 让爱国爱港爱澳光荣传统薪火相传】

十三届全国政协第48次双周协商座谈会4月23日在京召开。中共中央政治局常委、全国政协主席汪洋主持会议。他强调，加强港澳青少年爱国主义教育，事关香港、澳门长治久安，是一项打基础、利长远的重要工作。要深入领会习近平总书记关于加强港澳青少年爱国主义教育的重要论述，全面准确贯彻“一国两制”方针，落实“爱国者治港”、“爱国者治澳”原则，突出问题导向，抓住关键因素，注重精准施策，保持战略定力，调动各方面力量关心、支持、帮助港澳青少年健康成长，让爱国爱港爱澳光荣传统薪火相传。

10位委员和特邀代表围绕会议主题从不同角度建言咨政。近80位委员在全国政协委员移动履职平台上发表意见。委员们认为，爱国是人世间最深层、最持久的情感，爱国主义教育在青少年成长中具有基础性地位，在港澳地区深入开展这项工作意义重大、刻不容缓。委员们建议，要落实中央全面管治权，支持特区政府履行主体责任，牢牢把握教育主导权，逐步构建与“一国两制”方针相适应的教育体系，实现“爱国者治教”。要制定港澳青少年爱国主义教育中长期规划，建立健全相关法律，明确爱国主义教育的性质、内涵、准则、途径、保障措施，确保工作有法可依、有章可循。要强化学校主阵地建设，改进课程设置、教材选用、教师培养、教学评估等工作，推动考试及评核机构改革，完善教师准入和培训制度，支持开办爱国爱港学校。要重视社会教育，支持特区政府依法加强媒体管理，为青少年健康成长营造良好社会环境。要创新港澳青少年赴内地交流的工作方式，更多采取参与式、体验式、沉浸式等形式，增强吸引力和实效性。支持在内地省市特别是粤港澳大湾区建设港澳青少年爱国主义教育基地，持续完善港澳青少年到内地学习、工作、生活的便利政策，不断增强他们的获得感、归属感。港澳政协委员要勇于担当作为，多做建言咨政和凝聚共识工作，当好港澳青少年爱国主义教育的宣传员和促进者。全国政协副主席董建华、万钢、何厚铨、李斌出席会议。全国政协副主席梁振英作主题发言。全国政协委员朱小丹、佘德聪、李卓彬、陈虹、黄楚标、陈仲尼、王明凡、黄华康、薛卫民和特邀代表郑翔玲作了发言。教育部负责人介绍了有关情况，国务院港澳办、共青团中央、澳门中联办负责人作了协商交流。（据新华社）

[Top](#)

【韩正：深入贯彻落实党中央决策部署 扎实推进粤港澳重大合作平台建设】

中共中央政治局常委、国务院副总理、粤港澳大湾区建设领导小组组长韩正4月22日在广州主持召开粤港澳大湾区建设领导小组会议，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，研究部署粤港澳重大合作平台建设有关政策落实等工作。韩正表示，建设粤港澳大湾区，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署。这是丰富“一国两制”实践的重大创举，是进一步深化改革、扩大开放的有力举措，有利于支持和推动香港、澳门更好融入国家发展大局。近年来，



粤港澳三地和有关部门积极作为，有力有序推进各项工作，成绩值得充分肯定。要准确把握新形势新任务，坚持目标导向，围绕实现目标发现问题、解决问题，扎实推进重大合作平台建设，推动粤港澳大湾区建设取得新的更大进展。

韩正指出，要紧紧围绕促进澳门经济适度多元发展这条主线，做好加快横琴粤澳深度合作区建设这篇大文章。要把握好战略定位，打造促进澳门经济适度多元的新平台、便利澳门居民生活就业的新空间、丰富“一国两制”实践的新示范、推动粤港澳大湾区建设的新高地。要抓好主要任务，建立共商共建共管的体制机制，尽最大努力聚焦优势领域发展新产业，构建横琴与澳门一体化高水平开放的新体系。

韩正强调，前海深港现代服务业合作区建设要抓住“扩区”和“改革开放”两个重点。要进一步扩展合作区发展空间，用好有关支持政策，促进深港开展深度合作。要扎实推进制度改革创新，推动现代服务业创新发展，加快科技发展体制机制改革，创新区域治理模式，打造市场化、法治化、国际化营商环境。要深入推进高水平对外开放，深化与港澳服务贸易自由化，提升法律事务对外开放水平，更好参与国际合作。同时，香港和深圳在科技创新领域的互补性很强，要积极做好相关对接工作，规划建设好河套深港科技创新合作区。

韩正指出，各有关部门、广东省、深圳市等有关方面要不折不扣落实党中央决策部署，进一步完善政策举措，加强组织协调，高标准高质量推进重大合作平台建设。要营造更好的工作生活环境，广泛吸引国际人才。要做好宣传解读，为重大合作平台建设创造良好氛围。李希、夏宝龙出席会议，香港特别行政区行政长官林郑月娥、澳门特别行政区行政长官贺一诚等粤港澳大湾区建设领导小组成员以及有关部门负责同志参加会议。（据新华社）

[Top](#)

【黄坤明：在阅读红色经典中汲取文化养分和精神力量】

4月23日是第26个世界读书日。中共中央政治局委员、中宣部部长黄坤明在京出席“红色经典 献礼百年”阅读活动。他说，红色经典记录着党的光辉历史、承载着红色革命传统，要深入学习贯彻习近平总书记关于中国共产党历史的重要论述，精心组织党史主题出版物的出版发行，学好用好红色经典和重大主题读物，营造庆祝党的百年华诞的浓厚氛围，引导人们在阅读红色经典中汲取文化养分和精神力量。

黄坤明指出，阅读是获取知识、增长智慧、提高素质的重要途径。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视全民阅读，习近平总书记大力提倡多读书，对建设书香社会提出明确要求。要着眼构筑中华民族厚重深邃的精神世界，深入推进全民阅读活动，在全社会形成爱读书、读好书、善读书的良好风尚。黄坤明强调，要加强阅读内容引领，精心组织习近平新时代中国特色社会主义思想读物学习，广泛开展党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史出版物的学习阅读，积极开展传承中华文化、弘扬主流价值等主题阅读活动，增强人们跟党走中国道路的自觉自信。要创新阅读方式，打通线上线下，用好各类阅读空间，推动全社会特别是青少年养成阅读习惯、增强阅读能力，用浓浓书香滋润心灵、涵养风尚。（据新华社）

[Top](#)



问题探射

哪些问题受到高层关注？哪些问题将被高层关注？如何解决这些问题？问题的发展和解决方式将怎样影响相关问题和同类问题？这些问题又如何影响我们的宏观环境？我们处在这样一种环境中，又该如何采取针对性措施？本栏目通过提出问题、分析问题、解决问题的方法，使得我们对于高层动向的追踪变得具有很强的实践性和功能性，其方法对我们的决策分析具有启迪意义，也将极大提升我们的决策分析的利用价值。

【如何理解扩大内需战略？】

一、“扩大内需”从宏观调控概念升级成为发展战略

1998年东南亚金融危机期间、2008年美国次贷危机期间，我国都曾经提出过“扩大内需”的宏观调控政策。不过这些“扩大内需”的政策都属于总需求管理范畴，并且以财政政策、货币政策为抓手。但是长期以来，我国的消费需求实际上在更大程度上是受到约束、被抑制了。这些抑制因素有：供需不匹配、分配不平衡、流通有阻滞、甚至消费本身还面临一些限制。

当前提出的“扩大内需”则跳出了宏观调控的视角，这和外部环境的变化、国内结构性问题密切相关。近几年来，经济全球化遭遇逆流，本轮疫情也可能加剧逆全球化趋势，各国内顾倾向明显上升，我国发展面临的外部环境可能出现重大变化。在此背景下，2020年4月习近平总书记在中央财经委员会第七次会议上的讲话提出了“坚定实施扩大内需战略”，以及推动“构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。

这次的政府工作报告，以及两会审议通过的《十四五规划和二〇三五年远景目标》都提到了“实施扩大内需战略”、“强大国内市场”，以及“贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成国民经济良性循环”。其中，生产环节的创新驱动、高质量供给与供给侧改革密切相关。而消费需求是扩大内需战略的最终着力点，分配问题又是扩大内需战略的重中之重。需求侧管理正是跳出了总需求调控的框架，要解决一系列制约消费需求的深层次结构性因素。

二、中长期看，改善分配是实施扩大内需战略的关键

过去的国民经济循环中，分配问题比较突出，甚至在供、求两者之间的转化过程中起到了阻滞作用。《2020年国民经济和社会发展统计公报》显示，全年GDP增速为2.3%，我国成为全球唯一获得正增长的主要经济体。但是从总需求结构来观察，最终消费支出拉动国内生产总值下降了0.5个百分点，最终消费需求的负增长是多年来所罕见的。最终消费需求负增长，与短期的、临时性的冲击有关，具体而言，有疫情冲击带来的收入增速放缓、消费者对未来的不确定性预

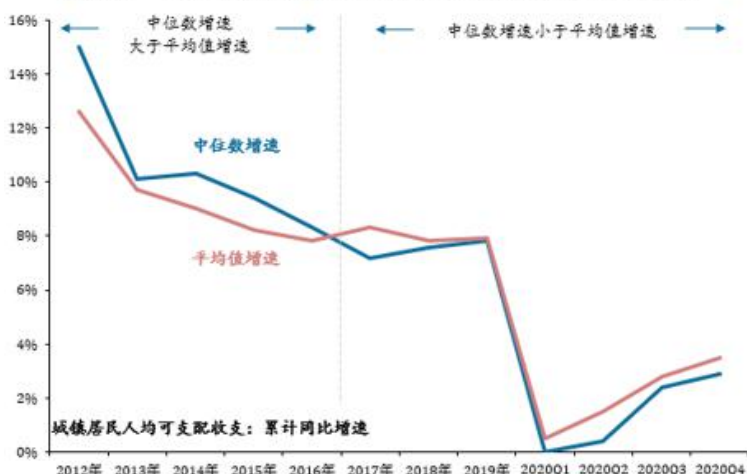


期上升等因素。但是也要注意，在疫情之前，最终消费支出在 GDP 中的拉动作用已经呈现出一定的下行态势。其中，2015 年最终消费支出拉动 GDP 增长了 4.86 个百分点，之后这一力量在波动中逐渐减弱，到 2019 年疫情之前已经降至 3.52 个百分点。在同一时期也可以看到，全国居民收入的基尼系数在 2015 年降至局部低点之后，在近年来又有温和上升。

目前还没有公布 2020 年的基尼系数，我们可以通过观察城镇居民收入的中位数、平均值两个增速，来对收入差距的变化进行观察。其中，中位数是指数值大小处于中间位置的数字，在收入差距大的时候，会出现平均值大于中位数的情况——这正是很多人所感叹的“又被平均了”。作为中间数值，中位数更能反映一种中间状态。因此，如果中位数增速高于平均值增速，说明收入差距在缩小，反之则收入差距将呈现扩大。

观察中位数和平均数两个口径的城镇居民人均收入增速，我们看到：2016 年之前，中位数增速大于平均值增速，收入差距在持续改善。而在 2016 年到 2019 年期间，中位数和平均值增速开始趋同，甚至出现了逆转。在 2020 年疫情期间，中位数增速进一步呈现出小于平均值增速的情况。这说明，疫情期间收入差距问题更加突出了，不过即使在疫情之前的几年中，收入差距的挑战也已经有所上升。因此，2020 年的最终消费下降，除了疫情冲击带来的收入增速放缓和不确定性预期上升，也有收入差距问题在趋势上反映出来的问题。

图表 1 城镇居民人均可支配收入：近年来收入差距有所扩大



三、如何改善收入和财富分配，实现扩大内需战略？

过往的国民经济循环中，分配环节的问题比较突出，甚至在供、求两者之间的转化过程中起到了阻滞作用。要实现扩大内需战略，就需要在分配环节打通国民经济循环，对三次分配的体制、机制问题进行梳理。

其中，初次分配环节同时关注效率与公平，其具体做法蕴含于要素市场改革之中。两会审议通过的《十四五规划和二〇三五年远景目标纲要》提出，在初次分配方面，应坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，提高劳动报酬在初次分配中的比重，完善工资制度，健全工资合理增长机制，着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体。完善按要素分配政策制度，健全各类生产要素由市场决定报酬的机制，探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入。多渠道增加城乡居民财产性收入。

再分配、三次分配则更侧重于关注社会的公平正义。《十四五规划和二〇三



《五年远景目标纲要》也提出，“完善再分配机制，加大税收、社保、转移支付等调节力度和精准性，合理调节过高收入，取缔非法收入”。最后，“发挥第三次分配作用，发展慈善事业，改善收入和财富分配格局”。

分配环节之外，消费环节的改革措施对于畅通国内经济循环也十分重要。事实上，有一些消费不单是需求问题，同时也受到结构性因素的影响和制约。其中，第一类消费需求受限于行政性管制而受到抑制。第二类消费需求则受到公共服务瓶颈、食品安全和质量等因素制约，无法得到有效释放。第三类潜在的消费需求和未来的科技进步有关，尚待有效挖掘。针对上述三类消费需求环节的疏通，政府工作报告也提出了具体的需求侧管理措施：（1）取消对二手车交易不合理限制；（2）推进内外贸产品同线同标同质，改善消费环境，让居民能消费、愿消费；（3）鼓励企业创新产品和服务，便利新产品市场准入。增加停车场、充电桩、换电站等设施，加快建设动力电池回收利用体系。运用好“互联网+”，推进线上线下更广更深融合，发展新业态新模式等等。

四、扩大内需战略靠需求侧管理，但不应排拆宏观调控

扩大内需战略以及相关的需求侧管理措施，与总需求视角的宏观调控并不矛盾，两者关系可以是一致的。这次政府工作报告当中，涉及“扩大内需战略”的具体措施，不但提到了前述需求侧管理措施，而且也提到了总需求调控的内容。例如，在扩大有效投资方面，“今年拟安排地方政府专项债券 3.65 万亿元，优先支持在建工程，合理扩大使用范围。中央预算内投资安排 6100 亿元，继续支持促进区域协调发展的重大工程”。事实上，“扩大内需战略”既包括了需求侧管理，也包括了传统的总需求调控。这两者都是从需求角度出发，前者侧重于中长期的视角，后者侧重于短期视角。

同时，扩大内需战略为宏观调控政策的权衡提供了新的空间。关于 CPI 是否要纳入资产价格因素的讨论，关于货币政策是否要考虑房价的讨论，这都反映了我国经济金融形势面临复杂的挑战。一方面，宏观经济面临有效需求不足，制造业投资和居民消费增长乏力，疫情冲击之下这一问题更是凸显；另一方面，资产价格相对上升较快，尤其是房价对消费、投资行为都产生了一定影响。

在这种复杂、困难的权衡当中，供给侧结构性改革十分必要，但仍无法解决全部问题。而以总需求为调控对象的宏观经济政策也在有效需求不足、资产价格较高之间面临两难选择。在这样的两难选择之下，扩大内需战略和需求侧管理可以发挥重要作用，为宏观调控提供更大的政策空间。当然，实施扩大内需战略并非易事。尽管如此，“扩大内需战略”的提出以及这方面的努力，仍将有可能为宏观调控的艰难平衡提供新的政策空间。

（来源：《财经》2021 年第 5 期，作者：徐奇渊，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员）

[Top](#)

【数字人民币的机会与局限】

长期看，新的国际货币的竞争难以避免，而数字化是货币发展的新趋势，在发挥国际化功能方面有一定的优势，央行数字货币有可能是这场争夺的主战场。本文认为，在未来一段时期内，不同国家的央行数字货币有可能会相互竞争、共



同存在，但国际储备货币最终应该还是会集中到一种或少数几种央行数字货币。

■央行数字货币的新起点

2020年10月，国际清算银行与美联储、欧央行等七家中央银行联合成立的央行数字货币（Central Bank Digital Currencies，简称CBDC）工作组发布了报告《央行数字货币：基本原则与核心特征》。工作组联合主席明确表示，报告的宗旨是为各国央行提供参考，帮助它们在数字货币领域赶超私人部门。虽然在参与工作组的几家央行中，除了瑞典央行，都还没有明确的发行CBDC计划，但这份报告的发布，标志着央行数字货币正式进入国际组织与主流央行的视野，未来几年可能进入一个竞相研发CBDC的时期。

各国央行对数字货币的关注始于2009年问世的比特币。时任中国人民银行行长周小川在2009年4月发表了一篇文章，对美元承担国际储备货币功能的可持续性提出了疑问，这就是所谓的“特里芬两难”：随着国际经济交易的增长，对美元的需求日益高涨，而这反过来又会造成美国外部债务持续积累，最终令国际投资者对美元价值的信心产生动摇。2008年美国次贷危机爆发并迅速祸及全球，美元的可持续性问题被摆到了台面上。这就是2009年比特币诞生后受到了全球市场热烈欢迎的基本背景。

比特币首次利用区块链技术，匿名、去中心化。其中最吸引人的一项设计是总量给定，一共2100万枚，无法超发。不过比特币诞生以后，各国央行并未大力推动CBDC研发，主要是因为央行官员普遍认为比特币缺乏内在价值，很难真正发挥货币的功能。因此，它至多也就是一种数字资产，而不是真正的数字货币。2014年，周小川行长开始在央行内部讨论CBDC问题，这在全球范围看也是十分超前的。周小川行长的先见之明，促成了今天中国的数字人民币（e-CNY）研发领跑主要国家央行的局面。

各国央行对CBDC态度的转变，大概发生在2019年下半年。如果用一个词来概括这个变化的原因，应该就是“竞争压力”。2019年6月18日，脸书（Facebook）发布天秤币（Libra）的白皮书。Libra比比特币更进一步，它是以主权货币作为价值支持的稳定币，因此它其实是有内在价值的。更重要的是，Libra一旦落地就可以成为跨境支付与国际货币。Libra从一开始就受到了各国监管部门的质疑，脸书后来根据这些反馈做了多方面的修改，将Libra改名Diem，并于2020年5月发布了第二版白皮书，并且很可能在2021年推出分别以不同的主权货币为基础的稳定币。这就可能构成对主权货币的“市场竞争压力”。

同时还存在“央行竞争压力”，即大多数国家的央行都不愿让其他央行在CBDC的竞争中获得先机。1944年布雷顿森林体系建立以来，国际储备体系一直由美元主宰。但现在国际市场对美元的长期地位产生了怀疑，尽管过去这几年美元在国际货币体系中的比例不降反升。长期看，新的国际货币的竞争难以避免，而CBDC则有可能是这场争夺的主战场。数字化是货币发展的新趋势，在发挥国际化功能方面有一定的优势，而且“赢者通吃”的特性变得更加突出。各主要国家央行应该都不愿意缺席这场新的竞争。

■e-CNY对金融体系的影响

中国人民银行研发的数字货币原先叫数字货币/电子支付（DCEP），现在改称数字人民币（e-CNY），所指向的基本功能是清晰的，即主要用于替代M0，也就是流通中的现金，而不会替代银行的存款（狭义货币M1和广义货币M2）。从这一个基本定位加上独特的双层发行机制可以猜测，设计者的一个重要考量是不对商业银行造成脱媒效应。可以从两个方面来看，一是不会造成大量的存款转



化为 e-CNY 的现象，因为持有 e-CNY 没有利息收入，而持有存款则多少会有一些收益；二是作为授权机构，一部分商业银行也将研发自己的数字货币钱包，参与 e-CNY 的运营。个人不能绕过授权机构直接向央行兑换 e-CNY。

因此，e-CNY 直接冲击的就是支付，特别是移动支付。e-CNY 发挥支付功能确实有一些独特的优势：一是 e-CNY 是由央行发行的，因此具有法偿性，也就是说基本上不存在违约的可能性。但对消费者来说，这个优势可能也没有那么重要，毕竟一般判断支付宝、微信支付破产的概率也非常低，而且现在它们所有的备付金都已经被央行收缴了，它们对用户的负债是由存在央行的储备金全额覆盖的。二是 e-CNY 支付的成本可能比移动支付还要低，老百姓用主权货币做支付，应该不需要付费，但央行或者钱包设计方会不会向商家收取费用，现在还有待商榷，而且移动支付收取的费用也非常少。三是 e-CNY 有可能拥有一些更加普惠的特性，如近场交易，以及方便文化低、年龄大的人士甚至残疾人士使用的一些功能。所以，e-CNY 一定会对移动支付产生影响，但目前并不清楚会造成多大的冲击。一方面，今天用户使用移动支付，不仅仅是因为它们的支付功能，更重要的是围绕支付工具的一整套生态系统，用户可以利用支付工具安排自己的日常生活，从买机票到订酒店，从付电费到叫出租车。虽然现在央行让商业银行等和两家移动支付服务商一起设置数字钱包、参与竞争，但商业银行如果要想成为有力的竞争者，首先就需要建立一套有吸引力的生态系统，否则很难留住大量的活跃用户。另一方面，即便 e-CNY 能席卷支付市场，也并不意味着支付宝或微信支付就会退出这个市场。恰恰相反，更可能的情形是将来的支付钱包中存放的不仅仅是传统的与银行账户连接的电子人民币，同时也会有 e-CNY。

其实，e-CNY 可能带来的最根本改变是支付系统中数据的收集与分析模式。中国现在已经有一个庞大的数字金融体系，包括移动支付、大科技信贷和线上投资等，这一体系在很大程度上是以大科技平台、大数据、云计算、区块链和人工智能等数字技术作为支撑，其中大数据的收集和分析是十分不可或缺的重要环节，而移动支付在客户与数据积累方面，发挥类似于金融基础设施的功能。目前，移动支付的基本模式是支付宝和微信支付各自建立一个支付系统，其他机构加入不同的阵营，最后构成移动支付市场上的“阿里系”和“腾讯系”，它们分别自成一体，互不相关。这个格局不是最理想的状态，但好处是移动支付机构可以完整地跟踪资金流动的全过程，收集所有的数字足迹，形成大数据，然后通过大数据分析衍生出一系列新的经济、金融业务。目前所看到的大科技信贷、数字保险、线上投资等业务，大多是从支付业务上生出来的。

但 e-CNY 落地之后情形或将不一样。将来是一个数字货币、九个钱包的状态，其好处是相互之间都可以交易，坏处是从此每家机构都只拥有整个交易的一部分数据。一笔 e-CNY 从支付宝数字货币钱包进了工商银行数字货币钱包，支付宝并不知道钱最终去了哪儿，工商银行也不知钱从哪儿来。未来可能只有中国人民银行能拥有完整的大数据。这本身可能不是坏事，完整的数据握在央行的手中，可以避免“资本的无序扩张”。但另一方面，大数据是否还会被有效地挖掘并利用？数字金融发展的轨迹会不会从此被彻底改写？

e-CNY 也可能对货币政策的作用产生一些影响。随着 e-CNY 的落地，将来对于广义货币供应量等货币政策中介目标的定义也许会逐步发生改变，老百姓和机构持有的钱是存放在银行还是存放在 e-CNY 央行数字货币的钱包中，抑或以央行数字货币的方式直接投资到货币市场与资本市场，这样 M2 的含义可能就需要修改，这些问题必然会影响到将来货币政策的制定与实施。此外，在新冠疫情暴



发期间，政府需要支持低收入群体和中小微企业，但事实上中央银行和财政部缺乏有效的手段来将定向的货币政策落实到微观层面，但将来若央行数字货币 e-CNY 钱包普遍落地，央行就有可能直接为中小微企业和居民提供流动性支持，结构性的货币政策就成为可能。但是，一旦当这一设想成为现实，那么货币政策的形态会不会就此改变？货币政策到底是宏观层面的还是微观的政策工具？货币政策和财政政策之间的界限是否还像现在这般清晰？所以说数字货币的发行落地确实有可能改变货币政策的形态和作用机制。

■利用 e-CNY 加快人民币国际化进程

e-CNY 可能还不能被看作完全意义上的 CBDC，其主要功能还只是零售领域的小额支付，没有批发的功能，而且由于人民币还没有实现自由兑换，更不是国际货币，所以 e-CNY 尚无法真正参与 CBDC 的竞逐。国际清算银行联合了七家央行成立 CBDC 工作组，并没有邀请在这方面发展得比较快的中国人民银行一起参与，这也引发各国央行是否排斥中国参与规则制定的猜想。但无论如何，中国如果不想缺席新的国际货币竞逐甚至国际货币体系规则的形成，就应加快 e-CNY 落地、资本项目可兑换以及人民币国际化再出发政策的协调推进。

实现人民币国际化、参与 CBDC 竞逐，不仅是为了在国际货币体系中发挥更大的作用，同时也是保障国家金融安全的重要手段。一方面，近年来外部经济冲突频发，美国动辄出手实施金融制裁，依仗的便是美元对国际体系的主导。将来如果人民币能够成为国际货币，就可以在某种程度上绕开美国的控制。另一方面，许多发展中国家发生国际收支危机的一个重要原因就是资产与负债之间的货币错配，资产多是本国货币，负债却是美元为主。一旦信心动摇，本币大幅贬值，很容易造成资不抵债、金融危机。人民币国际化的一个重要功能就是将来资产负债表两边都可以是人民币。

货币数字化并不意味着它自然就成为国际货币。但在 e-CNY 落地之后，有两个问题值得关注：一是 e-CNY 数字货币是否有利于推动跨境贸易、跨境结算和跨境投融资，过去使用实物货币，现在使用数字货币，这样的转变是否会更加方便，人民币国际化进程是否会更加容易，这些都是值得观察的。二是货币不可兑换，在很大程度上是在现有的监管政策和现有的金融体系的情况下，将人民币拿到美国无法兑换美元，因为没有地方可兑换。但将来在数字人民币落地以后，因为它其实就是一组密码，很容易把它带到国外，如越南和老挝，如果在一些国家，当地的老百姓和企业愿意使用 e-CNY，是否就意味着存在在局部范围内实现兑换的可能性？如果这种可能性是存在的，这是否就意味着形成了一条新的人民币国际化的民间道路？

在未来一段时期内，不同国家的 CBDC 数字货币有可能会相互竞争、共同存在，但国际储备货币最终应该还是会集中到一种或少数几种 CBDC 货币。百花齐放的基本前提是不同数字货币在功能和特质上有所差异，如比特币应该会长期存在，因为它和央行 CBDC 不同，可以作为一种特殊的投资资产存在；稳定币也可能存续相当长的时间，它是主权货币与民间资产之间的一种混合，CBDC 也很难完全将其替代。未来的国际货币可能是美元数字货币，也可能是人民币数字货币或其他国家的数字货币，甚至有可能是一种超主权的数字货币。国际储备货币本身是一种基于主体信誉的货币，并且它所发挥的功能是一样的，而数字技术的基本特征是长尾效应。所以，将来的国际货币之争，最终应该会向一个或极少数个 CBDC 集中。e-CNY 参与这场竞争的一个基本前提是需要完善自身的功能。



(来源: 清华金融评论, 作者: 黄益平, 现任北京大学国家发展研究院副院长、教授, 北京大学数字金融研究中心主任)

[Top](#)

【加快建设高标准市场体系的重要战略部署】

近日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建设高标准市场体系行动方案》(以下简称《行动方案》), 提出通过5年左右的努力, 基本建成统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系。为何要实施高标准市场体系建设行动? 需要着重推动哪些重要举措? 如何确保改革始终沿着正确方向前进? 对此, 全国政协经济委员会副主任刘世锦表示, “加快建设高标准市场体系, 既是深化改革开放、完善社会主义市场经济体制的必然选择, 也是形成国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的紧迫要求。”刘世锦表示, 《行动方案》目标明确, 重点突出, 政策措施针对性可操作性强, 是下一步加快建设高标准市场体系的行动纲领和工作指南。落实好这一重要战略部署, 将会有力促进新发展格局下构建高水平社会主义市场经济体制的进程。

■进一步强固社会主义市场经济的基础框架

基础不牢, 地动山摇。“建设高标准市场体系, 首先还是要做好打基础的工作。核心是正确处理政府和市场的关系, 真正做到市场在资源配置中发挥决定性作用, 同时更好发挥政府作用。”刘世锦说, 市场体系是政府和企业、个人等市场参与者相互依存和合作的产物。正如不存在没有企业和个人参与的市场一样, 世界上也不存在没有政府参与的市场。刘世锦表示, 关键在于政府角色和作用方式的不同。“具体地说, 是替代市场、直接指挥企业和个人配置资源, 还是通过提供产权保护、平等准入、公平竞争、公正监督等公共产品, 创造有效率的市场环境, 使企业和个人等市场参与者在这样的市场环境中优化资源配置。”他强调, 由传统的计划经济向现代市场经济的转变, 并不是要不要政府作用的问题, 而是政府作用由前者向后者转变的问题。从这个角度看, 我国市场体系建设已经取得了历史性进步, 但仍存有短板和不足, 比如, 在依法保护产权方面仍有薄弱环节, 市场准入仍存有某些行政性垄断, 不同类型企业仍有不公平竞争的感受, 市场监管不适应市场发展的要求等。

针对这种状况, 《行动方案》提出要全面完善产权保护制度, 包括完善平等保护产权的法律法规体系、健全产权执法司法保护制度、强化知识产权保护、健全农村集体产权制度等。其中包括启动第二批涉产权纠纷案件再审工作, 推动涉产权冤错案件依法甄别纠正常态化机制化。“一个好的案例往往胜过一打纲领, 第一批涉产权案件再审工作就产生广泛社会影响, 对保护不同所有制财产权利、稳定企业家和投资者社会预期产生了积极作用。”刘世锦说。在市场准入方面, 《行动方案》提出要全面落实“全国一张清单”管理模式, 严禁各地区各部门自行发布具有市场准入性质的负面清单。针对企业注册容易注销难的问题, 《行动方案》提出推进企业注销便利化的具体措施。

在公平竞争方面, 《行动方案》强调要增强公平竞争审查制度刚性约束, 完善平台企业垄断认定, 数据收集、使用、管理, 消费者权益保护等方面的法律规范, 鼓励各地区构建跨区域的统一市场准入服务系统。关于市场监管, 《行动方案》提出要推进综合协调监管, 对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎, 不得简单化予以禁止或者不予监管; 加强重点商品市场价格、要素市场交



易的监管；健全依法诚信的自律机制和监管机制，发挥行业协会商会作用、市场专业化服务组织的作用和公众舆论监督作用，同时也要加强对监管机构的监督。

■加要素市场改革以补齐市场体系短板

市场体系建设要经历一个由初步形成、发展演化到逐步完善的历史过程。“经过长时期的努力，我国市场体系建设取得了很大进展，同时也存在着发展不平衡的问题。”刘世锦介绍，一个突出现象是要素市场建设相对滞后于产品市场。不论是传统的土地、劳动力、资本市场，还是近年来兴起的知识、技术和数据等市场，在产权界定与保护、市场准入、公平交易、科学监管等方面，都不同程度存有矛盾、缺陷或不足。要素市场发展滞后不利于提高全要素生产率、不利于创新，不能适应经济社会高质量发展的要求，也必然拖产品市场发展的后腿。“建设高标准市场体系，必须把要素市场作为深化供给侧结构性改革的重点加以推进，尽快补上这一短板，并使之成为市场体系上台阶、高标准的显著标志。”刘世锦说。

据了解，《行动方案》对要素市场改革和建设作出了系列部署。对土地市场，提出深化土地管理制度改革，实施“增存挂钩”，城乡建设用地指标使用应更多由省级政府负责；完善建设用地市场体系，加快推进城乡统一的建设用地市场建设；探索建立全国性的建设用地指标跨区域交易机制，改进完善跨省域补充耕地国家统筹机制，在有条件的地方探索建立省域内跨区域补充耕地指标交易市场，完善交易规则和服务体系。对劳动力市场，提出推动户籍准入年限同城化累计互认，完善全国统一的社会保险公共服务平台，加快建设医疗保障信息系统，构建全国统一、多级互联的数据共享交换体系

对资本市场，提出深化以信息披露为核心的股票发行注册制改革，完善投资者保护制度，建立常态化的退市制度，培育资本市场机构投资者，降低实体经济融资成本。随着产业转型升级、数字技术发展，知识、技术和数据要素市场在市场体系中的地位和作用迅速上升。《行动方案》提出，要创新促进科技成果转化机制，探索职务科技成果产权激励新模式，设立知识产权和科技成果产权交易机构，加快培育发展数据要素市场，建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全等基础制度和标准规范，推动数据资源开发利用。

■以创新和开放助推高标准市场体系建设

市场体系建设，既有赖于制度规则等“软件”的改革和完善，也依托于市场基础设施等“硬件”的发展。刘世锦表示，除了通常所说的“铁公机”等老基建外，近年来快速增长的数字基础设施等新基建，也正为高标准的市场体系建设提供重要物质技术支撑。“与此同时，我国经济已与全球经济深度融合，国内国际市场体系相互依存、相互博弈、相互合作，成为经济全球化的重要内容。”刘世锦说，面对逆全球化潮流，我们坚定地维护和推进全球化进程，对外开放不动摇、不后退，把大门开得更大，近一个时期相继签署 RCEP 区域合作协定，完成中欧投资协定谈判，积极考虑加入 CPTPP，以制度规则型开放为重点推动更高层次的对外开放，并以此带动国内高标准市场体系建设，同时也对全球市场体系建设起到积极引领作用。

他指出，在这一背景下，创新和开放就成为加快高标准市场体系的重要引擎。

《行动方案》提出，要强化市场基础设施建设，持续完善综合立体交通网络，加强新一代信息技术在铁路、公路、水运、民航、邮政等领域的应用，实施智能市场发展示范工程，加大新型基础设施投资力度，推动第五代移动通信、物联网、工业互联网等通信网络基础设施，人工智能、云计算、区块链等新技术基础设施。引导平台企业健康发展，有效发挥平台企业在要素配置中的优化集成作用。在对



外开放方面，《行动方案》提出，完善外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，营造内外资企业一视同仁、公平竞争的公正市场环境；积极推进多双边自由贸易协定竞争政策等议题谈判，加强竞争领域多双边合作交流，促进内外贸法律法规、监管体制、经营资质、质量标准、检验检疫、认证认可等相衔接。

“建设高标准市场体系，需要处理好顶层设计和基层实验的关系，形成方向明确、激励充分的协同推进机制。”刘世锦说，顶层设计主要是明确目标、划出底线，确保改革始终沿着正确方向前进。与此同时，注重调动地方、基层、企业和个人的主动性、积极性和创造性，给出较大的探索、试错空间，有条件的地区可以进行示范试点，争取形成可复制、可推广的经验和做法，推动高标准市场体系建设取得全局性实质性进展。（来源：《中国改革报》，作者：刘世锦，国务院发展研究中心原副主任）

[Top](#)

人物关注

毫无疑问，人是社会和经济环境中最活跃的因素。那么，哪些人的思想在影响中央高层的决策？哪些人会特别受到中央高层的关注？这些人的性格特征、思维方式、行为方式和思想倾向是什么？这些特征如何影响事态发展？他们怎样影响中央高层、怎样影响周边环境？“山重水复疑无路，柳暗花明又一村”，在巨大的不确定性条件下，人物分析将有助于揭开复杂事物的真相，从而帮助我们做出正确的选择。

【覃伟中任深圳市委副书记、市政府党组书记】

覃伟中任深圳市委副书记、市政府党组书记

据微信公众号“深圳卫视深视新闻”消息，4月24日上午，第19届中国国际人才交流大会深圳论坛暨大会开幕式，在深圳会展中心举行。广东省副省长、深圳市委副书记、市政府党组书记覃伟中出席会议。上述消息显示，覃伟中已任深圳市委副书记、市政府党组书记。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，覃伟中，男，汉族，1971年7月生，广西玉林人、吉林省吉林市出生，2001年6月加入中国共产党，1996年7月参加工作，清华大学化学工程系高分子材料专业毕业，研究生学历，工学博士，高级工程师，此前担任广东省政府副省长。（据公众号“深圳卫视深视新闻”）

于英杰任山西省副省长

据《山西日报》消息，2021年4月23日，山西省第十三届人民代表大会常务委员会第二十六次会议决定任命：于英杰为山西省人民政府副省长。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，于英杰，男，汉族，1973年10月生，内蒙



古赤峰人，1995年7月参加工作，1993年10月加入中国共产党，研究生学历，工学博士学位。此前担任中国科学院党组成员兼副秘书长、重大科技任务局局长。（据《山西日报》）

蔡朝林任贵州省副省长

据《贵州日报》消息，4月23日，贵州省第十三届人大常委会第二十五次会议在贵阳举行。会议表决通过了有关任免案，决定任命蔡朝林为贵州省人民政府副省长。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，蔡朝林，男，浙江台州人，汉族，1970年7月生，学历在职研究生，管理学博士，高级经济师，1991年8月参加工作，2001年4月加入中国共产党。曾长期在广东省任职，此次调任前担任广东省揭阳市委书记。（据《贵州日报》）

佳木斯市委书记杨博任黑龙江省副省长

据《黑龙江日报》消息，4月21日，黑龙江省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过，决定任命：杨博为黑龙江省人民政府副省长。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，杨博，1968年9月生，曾长期在内蒙古工作，历任内蒙古自治区党委副秘书长、办公厅主任，阿拉善盟盟长，阿拉善盟盟委书记等职，2019年底调任黑龙江省佳木斯市委书记。（据《黑龙江日报》）

王勇任西藏自治区政府副主席 此前担任贵州省国资委主任

据《西藏日报》消息，2021年4月22日，西藏自治区第十一届人民代表大会常务委员会第二十九次会议决定任命：王勇为西藏自治区人民政府副主席。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，王勇，男，汉族，1971年3月生，四川泸州人，1994年10月加入中国共产党，1991年7月参加工作，研究生学历，经济学博士。此前担任贵州省国有资产监督管理委员会主任。（据《西藏日报》）

尹弘当选甘肃省人大常委会主任

据新甘肃客户端消息，甘肃省第十三届人民代表大会第五次会议4月24日下午举行第二次全体会议，会议以无记名投票的方式，选举尹弘为甘肃省第十三届人民代表大会常务委员会主任。尹弘，男，1963年6月生，汉族，浙江湖州人，大学学历，1984年1月加入中国共产党，1985年7月参加工作。现任甘肃省委书记、省人大常委会主任。（据“新甘肃”客户端）

[Top](#)



智囊高参

百战百胜，非善之善也；不战而屈人之兵，善之善者也。故上兵伐谋，其次伐交，其次伐兵，其下攻城。

在中南海内外，活跃着一个特殊的幕僚群体，他们为中央高层出谋划策，并有意无意地向外界释放思想、建议、政策措施等相关信息。关注他们的观点、建议和动向，就好像“更上一层楼”，可“穷千里目”。

【王青：建立扩大内需有效制度的导向与思路】

着力扩大国内需求，是对冲世界经济下行风险的必然选择，也是我们应对各种风险挑战的战略基点。习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话强调：“要建立起扩大内需的有效制度，释放内需潜力，加快培育完整内需体系，加强需求侧管理，扩大居民消费，提升消费层次，使建设超大规模的国内市场成为一个可持续的历史过程。”这为新发展阶段更好发挥超大规模的国内市场作用、畅通国内大循环，进而构建新发展格局，指明了方向和路径。面向未来，需坚持贯彻新发展理念，瞄准构建新发展格局的主攻方向，加快建立扩大内需的有效制度，以改善民生为导向，以改革创新为动力，持续扩大消费和有效投资，有力支撑和促进形成强大国内市场，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。

■建立扩大内需的有效制度对构建新发展格局有重要意义

为什么要加快建立起扩大内需的有效制度？可从几方面出发更好把握这一问题。首先，从扩大内需的目的来分析。在我国经济高速增长阶段，我们习惯运用投资、消费和净出口这“三驾马车”对经济形势进行短期分析。这一分析框架将投资、消费和净出口看作相对独立的部分，这很容易割裂投资和消费的有机联系。尤其是在经济高速增长时期，投资和净出口对经济增长的拉动作用较为突出，这使消费更多被视为经济增长的“稳定器”。回顾过去，在经济形势较好时，增长主要依靠投资和净出口，而在经济形势不如预期时，大家则期待消费能发挥“补位”的作用。

随着我国经济步入高质量发展阶段，特别是面对国内外发展环境的深刻变化，党中央明确提出要发挥消费对经济发展的基础性作用，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。2020年，我国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，这个“好成绩”正是基于我们充分发挥制度优势，依托强大国内市场，不断激发内需潜力，持续强化经济增长的内生动力。在新发展阶段，我们要持续扩大内需，除了要提高投资效率和继续扩大消费，更要强化投资和消费之间的互为牵引、互为支撑的有机联系，这些都要建立在构建扩大内需的有效制度的基础上。

其次，从扩大内需的手段来分析。经过长期的发展和总结，我国在投资和出



口领域，都已建立起相对完备的政策体系。而对于扩大消费，自改革开放以来，居民消费沿着从食品纺织到家电，再到住房、汽车、服务的排浪式发展轨道前行。在经济持续快速增长、商品消费需求旺盛的发展阶段，有效需求不足的问题较少出现。因此，成体系的和长效的促消费政策尚不完善。只是在经济出现回落时，才会针对特定的商品类别和城乡区域，实施一些短期刺激政策，比如“家电下乡”“汽车下乡”等。这些短期刺激政策大多是在给定的供给条件下实施的，甚至是促进现有商品的消费，具有一定的透支后期消费等副作用。

当前，我们在新形势下提出扩大内需，更加强调建立完整的内需体系，更加强调扩大内需战略与深化供给侧结构性改革的有机结合，更加明确以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。扩大内需已不是解决短期经济问题的权宜之计，而是着眼中长期和经济发展全局的长久之策。新形势下，消费要具有持续创新和扩张的能力，投资则动态顺应消费变革大趋势、适应强大国内市场发展新要求，内需才能为构建新发展格局提供源源不断的发展动能。

再次，从扩大内需面临的堵点和障碍来分析。随着我国 GDP 首次突破 100 万亿元大关、人均 GDP 达到 1 万美元和居民人均可支配收入超过 3 万元，居民消费进入了新一轮升级变革期，个性化、多元化、多层次的品质型和享受型消费需求持续增长。但与此同时，供给和需求之间不平衡的矛盾也日益凸显，高品质商品和服务的供给难以满足居民消费升级需求，这不仅影响了内需对国民经济增长发挥应有贡献，而且造成了大量升级消费的流失。

目前，我国在提升政府投资和公共支出效率、优化税收体系、服务业改革开放、构建完善现代市场体系、建设现代流通体系、促进产品业态商业模式创新、加快新型基础设施建设等方面，都存在诸多短板和堵点，特别是存在一些体制机制障碍。需要注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节。只有通过全面深化改革，在合理引导消费、储蓄、投资等方面进行有效制度安排，才能不断消除制度瓶颈，加快构建新发展格局的步伐。

■明确对扩大内需制度有效性的判断依据

简而言之，能否对构建新发展格局起到支撑和促进作用，是衡量扩大内需制度有效性的主要依据。进一步看，有效的扩大内需制度需要在以下方面发挥更加重要的作用。

一是能够持续提升人民生活品质，有效增进民生福祉。我们的经济社会发展政策，必须坚持以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的。是否有效改善投资效率和供给质量，提升广大人民群众的生活品质，是否增强人民群众获得感、幸福感、安全感，都是衡量扩大内需制度有效性的评价标尺。

二是能够日益增强系统性和协调性，有效促进投资消费的良性循环。加快培育完整内需体系，必然要求加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，积极处理好局部和全局、短期和长期、国内和国外的关系。有效的扩大内需制度，必须协调好供给与需求、投资与消费、内需与外需之间的关系，形成投资与消费之间的协调互动和良性循环，形成更高效率和更高质量的投入产出关系，实现经济在高水平上的动态平衡。

三是能够不断巩固提升强大国内市场的能级。持续保持和增强我国超大规模市场优势，不断巩固提升强大国内市场能级，是保障扩大内需可持续性的基本前提。不断促进消费创新、激发新消费，持续扩大既有消费市场规模，形成多元化、多样性的消费格局，是强化创新驱动、扩大有效投资的基础。有效的扩大内需制度，必须要形成促进内需持续扩大的长效机制，使内需具有持久和强劲的增长动



力，使建设超大规模的国内市场成为一个可持续的过程。

四是能够有力通堵点、补短板、强弱项，有效畅通国内大循环。面对影响居民消费持续升级、投资效率稳步提升的诸多问题或障碍，把通堵点、补短板、强弱项作为重要的政策目标，有效的扩大内需制度应不断夯实内需发展的支撑体系和制度环境，提升传统消费，培育新型消费，适当增加公共消费，促进储蓄有效转化为投资，进一步打开内需空间，使国内大循环更加通畅。

■把扩大内需各项工作全面推向新高度

习近平总书记强调：“进入新发展阶段明确了我国发展的历史方位，贯彻新发展理念明确了我国现代化建设的指导原则，构建新发展格局明确了我国经济现代化的路径选择。”这一重要论述为把扩大内需各项工作全面推向新高度提供了重要遵循。

第一，必须完整、准确、全面贯彻新发展理念。坚持新发展理念，是我们党和国家事业发展必须长期坚持和全面贯彻的基本方略。在积极扩大内需的工作中，必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，确保各项工作始终在正确的指引下进行，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。在明确创新是引领发展的第一动力的同时，处理好局部和全局、当前和长远、重点和非重点的关系，推进人与自然和谐共生，实行高水平对外开放。还要把不断做大的“蛋糕”分好，不断增强人民群众的获得感和幸福感。

第二，要加快实现从经济导向转为民生导向。扩大内需的目的和落脚点，在于更好地满足人民日益增长的美好生活需要。党的十九届五中全会将“民生福祉达到新水平”纳入“十四五”时期经济社会发展主要目标；中央经济工作会议也提出“要充分挖掘国内市场潜力，以改善民生为导向扩大消费和有效投资”。在新发展阶段，扩大内需各项工作需更好转向民生导向，在收入分配、社会保障、公共服务、环境保护、社会治理、乡村振兴、应急安全等民生领域进一步拓展。

第三，在紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线的同时，注重需求侧管理。一方面要继续坚持以供给侧结构性改革为主线，持续改善供给质量和提高经济增长效率，另一方面要更加注重需求侧管理，着力消除制约国内需求潜力释放的结构性问题、体制性障碍。在供给侧与需求侧协同发力，贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，为构建新发展格局提供支撑。

第四，（来源：《经济日报》，作者：王青，国务院发展研究中心市场经济研究所副所长、研究员）

[Top](#)

【余淼杰：构建新发展理念下的全面开放新格局】

2017年党的十九大提出，中国经济转向高质量发展阶段。2020年7月30日召开的中共中央政治局会议上，党中央作出明确判断，中国经济已经转入高质量发展阶段。高质量发展完成了从“转向”进入“转入”的过程，也就是我们现在要立足新发展阶段。今年的全国两会上，李克强总理在政府工作报告中也指出，我们要把握新发展阶段，贯彻创新、协调、共享、绿色、开放的新发展理念，构建新发展格局。这也是对“十四五”规划中有关开放领域提出了指导性的意见，其中的重点就是，在“十四五”规划中要构建一个更高水平的开放经济新体制。

■新发展理念的内涵和外延



要实现在新发展阶段中的全面开放,关键是深刻把握新发展理念五方面内容的内涵和外延。具体就“创新”发展而言,一方面是在科技方面实现创新,关键技术自主创新的同时,通过扩大进口,借助其他国家的技术,吸收转化为自有技术,以此解决“卡脖子”的问题。对此,要做到“十四五”期间,研发资金要占GDP的3%左右,同时,基础研究占研发支出的7%以上。另一方面是制度和规则方面的创新,通过深化改革,做好“放管服”工作,以自由贸易试验区和自由贸易港为抓手,推动制度集成方面的创新,做到贸易反走私、金融防诈骗、产业防垄断。

关于“绿色”发展,要确保2030年前实现碳达峰,2060年前实现碳中和,在“十四五”规划期间,做到非石化能源占一次能源的25%以上,做好环境保护,确保森林覆盖率达到24.1%以上,单位GDP能耗下降13.5%以上,二氧化碳排放下降18%以上。做大经济蛋糕,实现GDP的增加是我们工作的重要内容,但也仅仅是一方面。除了看GDP总量,我们更要注重绿色GDP,实现人与自然的协调发展。各国的发展经验表明,随着经济的不断发展,生态文明和环境保护对一个经济体能否保持长期持续发展非常重要。现在,我们已经把“绿水青山就是金山银山”写进党章,把生态文明写进宪法,确保中国经济能够长期持续发展。

关于“协调”发展,一方面要注重城乡的协调发展,另一方面要注重区域的协调发展。中国脱贫攻坚战取得了全面胜利,历经八年,近1亿农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,这是中国历史上的一大奇迹。接下来应该转向乡村振兴,注重城乡协调,缩小乡村之间的差距。而区域协调发展则包括各个地区的协调发展,大城市群之间的协调发展,大力推进国家级城市群—京津冀城市群、粤港澳大湾区、长三角、成渝城市群、长江中游城市群的协调发展。除了这五大城市群以外,在北方助推发展山东半岛城市群、郑州中原城市群和东北哈长城市群,在南方则宜重点发展海峡西岸城市群。

关于“共享”发展,协调发展的目标就是为了共享。如何做好共享,最重要的一点就是处理好效率与公平二者关系,处理好二次分配,这需要通过税费调节实现。同时,提高基本养老保险参保率到95%左右,以“一老一小”为重点完善人口服务体系,积极推动“二孩政策”,部分有条件地区放开“三孩”限制。关于“开放”发展,在十四五规划期间,目标就是要实现全面开放新格局的构建。

■如何做好开放发展

今年作为“十四五”的开局之年,在对外开放领域里面,首先是要追求外贸的稳量提质。具体要做好以下四点工作,一是要强化落实去年8月国务院办公厅印发的《关于进一步做好稳外贸稳外资工作的意见》(以下简称《意见》),《意见》提出的15项稳外贸稳外资政策措施,涉及财税金融支持、贸易业态和提升通关便利度等方面。二是要做好中小企业的出口信贷工作,同时做好人民币的跨境结算工作。随着人民币的国际化程度不断提升以及国际经贸形势的日趋复杂,应鼓励我国企业在与周边国家贸易时多采用人民币结算,并进一步推进我国与更多国家签订货币互换协议。三是企业自身要做好出口多元化工作,包括出口目的地的多元化,除了把出口目标瞄准成熟的欧美市场外,还应开拓新兴市场。出口产品目的国可以差异化处理。由于发达国家消费者消费能力较高,市场竞争也更激烈,高质量单价高的产品适宜主打发达国家市场。而价优物美的产品则应以东盟及新兴工业国家为主要发力点。同时,应注重出口形态的多样化,做好线下实体贸易的同时,把握好跨境电商工作的机会。四是在提升服务贸易进口质量的同时兼顾加工贸易。利用中国全产业链的比较优势,借着沿海省份“腾笼换鸟”政策



的实施，加工贸易的资本密集产业应该转向内陆省份，支持加工贸易梯度转移。此外继续做好成熟的服贸会、进博会方面的工作，以及通关便利化工作，保证扩大进口，借助中国加工贸易产品博览会等平台，完善产业转移对接机制。

其次要创建公开公正公平的竞争环境。缩短服务贸易的负面清单是有效利用外资的关键。这就要求我们做好各种海关的特殊监管，构建与二十一个自贸试验区之间的衔接工作，发挥自贸平台的作用。“十四五”期间自贸试验区的一项发展目标就是实现在胡焕庸线以东的各省份“全覆盖”，也就是吉林、山西、江西、贵州四省要争取实现设立自由试验区。这些自贸试验区的一个重要着力点就是试行准入前国民待遇加负面清单，确保外资企业来华后，在一个公开公正公平的营商环境下，享有一视同仁的待遇，让不同性质的企业主体有一个公开的竞争环境，促进他们对华的投资。

最后在对外开放中要做好“一带一路”的共建工作。在海上丝绸之路和陆上丝绸之路两条腿走路的同时，应考虑二者各自的特色。利用海上丝绸之路与我国经贸联系紧密的特点，采用出口、进口、对外投资的方式更为恰当。随着中国和东盟等东亚国家的经贸联系越来越紧密，东盟已经成为我国第一大贸易国，未来对中国经济也会越来越重要。通过“海上丝绸之路”，不只是经贸往来，还可以在教育、健康等领域进行更深层次的合作。而陆上丝绸之路合作仍处在较为初级的阶段，应侧重进出口形式。做好“一带一路”共建工作，让企业唱主角，发挥市场的主导性作用。

■ 恰当理解改革开放

如何恰当理解改革开放的深意？笔者认为要做到“对外改革、对内开放”。改革开放我们谈了四十年，当然并不陌生。在改革开放的道路上我们也取得了斐然的成绩，但在构建新发展格局的工作中，对改革开放更恰当的理解应该是“对外改革、对内开放”。

对外改革旨在进一步推进区域合作，主要是做好以下三点：一是贯彻落实《区域全面经济伙伴关系协定（RCEP，Regional Comprehensive Economic Partnership）》。二是出台落实推进《中欧全面投资协定（EU-China Comprehensive Agreement on Investment）》工作。尽管目前中欧全面投资协定工作暂时停滞不前，但不久的将来，欧盟各国会深刻地认识到与中国经济深度合作战略意义和对其经济的明显拉升作用，所以，笔者对中欧全面投资协定的谈判和签署持乐观态度。三是积极参与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP，Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）》。除此之外，考虑讨论中日韩三国自贸区也是一个新的工作重点。目前因为有了RCEP，中日与日韩其实已经间接有了自由贸易区性质的安排，而中韩早在近十年前就签署了自贸协议，所以中日韩自贸协议其实就是看日本的诚意。长期以来，日本在“脱欧入亚”还是“脱亚入欧”中反复徘徊。不过可以肯定的是，21世纪一定是亚太地区的世纪，所以相信日本最终会作出正确的选择。

对于今年我国外贸情况，笔者有三点总体判断：第一，今年我国的出口应与去年基本持平。主要原因是我国已从疫情中逐步恢复，而且海外仍面临比较严重的挑战，许多国家的消费仍然依赖中国产品，依然需要从中国进口大量产品。第二，进口会上升。基于“双循环”的发展理念，我们会积极做好扩大进口的工作，主要是通过世博会和进博会来推进进口的工作。第三，今年我国的贸易顺差会相对下降，但贸易顺差还是会在3万亿元以上。对内开放表现在：虽然我们也会遇到中低端制造业向海外分流、高端制造业回流的挑战，但是我们国内全产业链配



套的特征，更好地解决了中间品、原材料和产业链配套的难题，让劳动力成本不再是分流的决定性因素，使更多的中低端资本密集型产业向我国中西部内陆转移。另外，粤港澳大湾区已经成为中国经济中最健康的板块之一，对接了“海上丝绸之路”，发挥了桥头堡的作用。可以看出国内区域协调其实与对外开放是紧密联系在一起。总之，我们的目标就是在“十四五”阶段或者说在更短的时间内达到一个更大范围、更宽领域、更深层次的开放，更好参与国际经济合作，迈出新发展阶段道路上坚实的第一步。

（来源：《新理财》（政府理财）2021年4月刊，作者系北京大学国家发展研究院党委书记、长江学者特聘教授）

[Top](#)

虎视寰球

全球化加剧外部冲击的力度，既为发展中国家的经济发展提供了机遇，同时又使全球经济的发展更加不平衡，并导致各国政治、经济、外交、军事、文化和社会等等全方位的矛盾和冲突。如何面对巨大的压力和挑战，化弊为利？从决策的角度，不仅中央高层在殚精竭虑，那些有志于在全球化中冲破重围的企业家和改革家更是殚精竭力。那么，双方如何互动？本栏目力求更多的向大家提供有价值的建议和启发。

【乌克兰危机：冲突或可避免 俄美角力难停】

俄罗斯总统普京4月21日在莫斯科马涅什中央展览大厅发表年度国情咨文时强硬指出，俄一直以来以克制态度回应西方不友好行动并希望双方建立友好关系，“但如果有人将此番善意当成冷漠或者软弱，想以烧毁甚至炸毁沟通桥梁的方式迫使我们低头，那么他们最终将明白，我们的回应将是非对称、迅速而强硬的”。此间观察家指出，该言辞无疑是对乌克兰、东欧某些国家以及美国等近期“群殴”俄罗斯的再一次明确警告。

■俄乌边境剑拔弩张

2014年4月，乌克兰东部顿巴斯地区爆发政府军和民间武装的大规模冲突。经国际社会斡旋，冲突双方分别于2014年9月和2015年2月在白俄罗斯首都明斯克达成停火协议，此后大规模武装冲突得到控制，小规模交火时有发生。2020年7月，处理乌克兰危机的三方联络小组与乌东地区民间武装代表举行视频会议，各方就在这一地区全面停火达成一致。据联合国最新数据显示，冲突造成约1.3万人死亡。自今年2月以来，俄乌边境紧张局势进一步升级。先是自行宣布独立的“顿涅茨克人民共和国”警察负责人遭遇刺杀未遂事件，随后乌克兰强力部门人员动用迫击炮射击戈尔洛夫卡市、顿涅茨克郊区，激烈战斗使双方均出现



人员死伤。

俄政府、军方以及舆论均认为，无论是言辞还是行动上乌克兰都在进行战争准备。本月初，乌总统泽连斯基抵达顿巴斯，以最高军事统帅身份视察前线阵地，鼓舞军队士气。4月14日，乌军在其南部靠近克里米亚的地区举行装甲部队演习。乌国家安全局4月19日发布消息，称国家安全局、国家警察局、国家边防局、国民警卫队、国家紧急情况局以及军队等乌武装力量和地方政府代表近期将在全国大部分州举行反恐演习，演习重点是保护具有战略意义的重要目标和边境安全，加强各部门协同应对恐怖主义和颠覆国家活动的的能力。4月21日，泽连斯基签署一项该国议会3月通过的兵役法修正案，允许乌武装力量在特殊情况下，无须总统颁布的军事动员令，直接征召预备役人员入伍参与军事行动，以此提升其在军事冲突期间的作战能力。

面对乌可能对乌东民间武装大打出手并威胁克里米亚安全的架势，俄发出强硬而坚定的信号。俄防长绍伊古4月13日说，俄方向本国西部边界地区调遣了两个军的陆军和三个编队的空降部队。俄从里海分舰队抽调15艘舰船，于17日通过刻赤海峡进入黑海参加军演。同时，俄方还派出50架战机赴克里米亚执行战斗执勤任务。

美国《华尔街日报》报道，俄军在俄乌边境和克里米亚地区成倍增加了军力部署。根据商业卫星拍摄的俄军部署图像，在俄乌边境地区的俄方一侧和克里米亚地区，俄军部署了苏-34、苏-30、苏-27、苏-25、苏-24等各种功能的战斗机，以及攻击直升机、侦察无人机等。此外，还有空降部队、摩托化步兵和装甲部队、无人侦察机、干扰装置、野战医院等，总兵力达到8万人。而欧盟外交与安全政策高级代表博雷利则透露，俄在乌克兰边境和克里米亚集结部队超过10万人。

美军方评估，莫斯科向俄乌边界大举增兵不仅仅是为了增加胁迫乌克兰的政治筹码，而且也是为“入侵”乌克兰作准备。乌克兰危机不仅反映在军事对峙上，外交场合也不断迸溅出火花。4月12日，乌克兰外长库列巴飞往布鲁塞尔会晤北约秘书长斯托尔滕贝格，并与到访的美国国务卿布林肯举行会谈。三人一致表示，俄已经在进行“自2014年克里米亚被非法吞并以来最大规模的部队集结”，将数万名作战部队派遣到俄乌边境。斯托尔滕贝格喊话，要求莫斯科“必须结束在乌及其周围地区的军事集结，停止挑衅并立即降级”。布林肯说，美国坚定支持乌克兰主权与领土完整，将考虑乌克兰加入欧洲-大西洋联盟的“愿望”。

至此，乌克兰由危机升级至冲突似乎只差“一根火柴”。

■ 危机解决前路茫茫

此间分析人士指出，短期内在乌克兰不会爆发大规模冲突。事实上，美国总统拜登本月4月13日给俄总统普京打去的一个电话，已促使本轮乌危机趋缓。拜登提议美俄元首“在可预见的将来”举行面对面会晤，而当务之急是俄乌双方避免爆发冲突。为表达诚意，原本用于威慑俄的美军两艘驱逐舰不再前往黑海执行任务。同时，普京则强调通过新明斯克协议政治解决危机是唯一可行的办法。

俄以军事决心迫使美国和北约妥协，新一轮俄乌冲突基本不会爆发。第一，克宫认为乌领导人缺乏经验、不负责任，俄可以军事实力将其从“狂热的战争喧嚣”中浇醒。第二，俄明确警告美国，在支持乌问题上应有克制，以免2008年格鲁吉亚失去阿布哈兹、南奥塞梯那一幕重演。第三，俄说服德、法，无条件支持乌的任何行动和言论可能使欧洲付出巨大代价。第四，俄向顿巴斯的居民保证，如果基辅发动进攻，俄罗斯将不会放弃他们。

长期来看，乌克兰危机的最终解决，不仅取决于乌政府以及顿巴斯民间武装，



还要看美西方“倚乌遏俄”的立场是否坚定。克里姆林宫认为，乌克兰维持稳定对俄而言至关重要，俄并不希望顿巴斯爆发内战，因为那里生活着数量众多的持有俄罗斯护照的民众。俄外交部则要求，那些自称乌盟友的国家，应当停止用供应武器弹药、非杀伤性产品、提供资金和情报、培训人员和给予政治支持的方法唆使基辅当局冒险。

俄战略学界认为，俄乌矛盾虽难以调和，但法国、德国等欧洲国家当前担心乌爆发战乱将祸及自身，故而基本上采取调解立场。据法国《每日舆论报》报道，法总统马克龙日前在巴黎与到访的乌总统泽连斯基对话时，曾尽量寻找一种礼貌方式回绝乌方提出的加入欧盟和北约要求，因为欧洲不想因此与俄开战。与欧洲在乌克兰危机中的立场有所不同，美国则不停向乌输血。一方面，美防长奥斯汀4月14日在布鲁塞尔表示，美将继续向乌提供非战斗装具、某些类型的武器等物质支持，以及派遣一些军事教官。另一方面，美担心俄乌冲突爆发或导致乌再次“惨败”的后果，美和北约声誉遭到无可挽回的打击，故无奈地向乌政府施压。

军事警报已经过去的事实并不意味着紧张局势将消退，顿巴斯高度紧张的局面已成为新常态。根本原因在于，2015年达成的、作为解决顿巴斯冲突基础的新明斯克协定从签署之日起就胎死腹中。时任乌总统波罗申科之所以签署该协定，是因为这是乌克兰政府军避免彻底失败的唯一途径。

在乌民族主义者看来，如果履行该协定，不仅破坏2014年“广场革命”成果，而且还将进一步增强俄在乌影响力，其行为等同于“叛国”。乌政府未退出该协定，是因为其是在德、法两国的调解下签署的。泽连斯基曾试图修改该协定，但在俄反对的情况下未能成功。不仅如此，俄也不同意乌克兰提出的让美国参加俄乌德法四国“诺曼底模式”峰会的要求。当前，能够保证顿巴斯地区和平的唯一手段，是俄美两国元首的政治意志及是否“正确读取对方信息”。

■俄不容触碰的“红线”

今年以来，俄罗斯面临的国际形势骤然恶化。除以乌克兰危机为杠杆向俄施加军事、外交压力外，美国还联手欧洲先后实施两轮对俄制裁，而保加利亚、波兰、捷克等国则驱逐俄罗斯外交官。对此，普京在4月21日发表国情咨文时给予了精准的回应。他借用英国作家吉卜林《丛林之书》的情节描绘说，今天的俄罗斯无缘无故地被盯上了。盯上俄罗斯的国家就像老虎谢尔可汗一样，身边迅速聚拢起各种小胡狼。一切就像吉卜林书中所写的那样，它们应声嗥叫，向主人献殷勤。

普京向出席国情咨文发表现场的上千名俄联邦议会议员、政府高官以及收看电视直播的俄公民表示，俄在国际舞台上维护本国和平安全、人民福祉与国家发展，在国际法框架内捍卫自身利益。他强调，任何挑衅俄罗斯的人都将感到悔之不及。对于那些不愿对话且姿态傲慢的国家，俄罗斯永远能够找到捍卫自己立场的方法。普京为此警告说，与莫斯科交往时不要越过“红线”。

普京透露，俄武器装备的建设和更新是常态化的，到2024年俄军现代化装备的比重将接近76%，而今年俄“三位一体”战略核打击力量中的现代化武器比重将超过88%。其中，新型“先锋”高超音速洲际弹道导弹和“佩列斯韦特”战斗激光系统已经列装，新型重型洲际弹道导弹“萨尔马特”将于2022年年底开始入役，“锆石”高超音速导弹系统也将于近期投入使用。根据俄武装部队发展规划，“波塞冬”核动力鱼雷、“海燕”核巡航导弹等其他最新战斗系统的研发工作正在进行中。

普京发表国情咨文后，俄总统新闻秘书佩斯科夫在《共青团真理报》广播电



台节目中解读了普京的“红线说”。他说，“至于‘红线’，它们显而易见。这首先是我们的外部和内部安全利益，不允许有人从外部干涉，无论选举还是其他国内政治进程，不允许与我国进行侮辱性交谈，不允许侵犯我国经济利益”。似乎是配合着普京发表年度国情咨文，俄北方舰队4月19日在北极地区举行大规模跨军种演习，所属战机在巴伦支海上空对美国、挪威军机进行拦截和伴飞。除了核潜艇、导弹舰艇编队之外，演习还有空军、防空部队的特种装备参加，旨在确保俄在北极地区的经济设施安全，解决可能出现的危机并护卫俄北冰洋运输线。3月下旬，执行“白熊-2021”北极考察任务的俄海军三艘核动力潜艇在北冰洋同时完成破冰出水任务，引起全球军界和国际战略界的巨大震动。（据《光明日报》）

[Top](#)

【三天内近百万人确诊 印度这波疫情还未达高峰？】

印度第二波疫情来势凶猛。当地时间4月24日，印度新增确诊病例再创新高，连续第3天超过30万例。许多专家预测，这一波疫情至少还要三周才达到高峰。印度疫情蔓延导致多地医院出现供氧危机。同时，为应对国内疫情，印度暂缓新冠疫苗出口，这或对全球疫苗供应产生影响。

■新冠病毒“双突变” 当局和民众放松警惕

2021年初，印度新冠疫情曾经好转，单日新增病例数一度降至1万例以下。相比2020年9月中旬平均每天超过9万的高峰期，感染率稳步下降。截至2021年2月中旬，印度平均单日新增11000例，七日平均死亡不足100例。随着当局和民众放松警惕，各种宗教活动和政治选举纷纷举行，高层官员、宗教领袖纷纷出席大规模人员聚集活动，很多人都不采取包括戴口罩、保持距离等基本防护措施。伴随着新增病例的下降，接种疫苗的人也有所减少，导致普及疫苗接种速度放缓。同时，公众放松警惕也为印度的第二波疫情“添柴”。

此外，印度这一波的新冠病毒已不再是2020年疫情暴发之初的病毒，已经出现变异和再次变异。印度3月25日宣布，从不同邦收集的样本中检测到一种新冠病毒“双突变”变种。病毒学家贾米尔解释，病毒刺突蛋白关键区域的双重突变可能使病毒更具传染性。当前第二波疫情也有别于第一波，首当其冲的不是贫民，受影响的多数是城市里的中等和中上收入阶层。例如，在印度金融中心孟买，过去一周的活跃病例中，九成集中在高楼建筑，仅一成来自贫民窟。

许多专家预测，这一波疫情至少还要三周才达到高峰。

■供氧危机、医药短缺 医疗系统接近崩溃

新德里新闻工作者莎玛表示，印度各地医院面临病床、呼吸器、氧气和医药短缺问题，整个医疗系统接近崩溃。新德里市政府发言人说，新德里所有医院已经不胜负荷。然而，每几分钟还是有病人被送到医院。好些在推车上等待入院的病人还没等到床位或氧气瓶，就已断气。印度中央政府已指示铁路部门开通列车专线，向疫情严重的城市运送氧气，同时也要求厂商增加氧气和救命药品的产量。印度军方4月23日透露，近日将从德国进口23台移动式氧气制造设备。为解决疫情导致的医疗资源危机，印度总理莫迪24日主持会议决定，免征氧气与呼吸器等相关医疗设备的进口基本关税和健康税，为期3个月。

■多国对印度实施入境限制 疫苗接种任重道远

由于担心新变异病毒入侵，此前加拿大、英国及科威特等国家已采取禁止来



自印度旅客入境的措施，而德国卫生部长施潘 4 月 24 日也宣布，将禁止所有来自印度的旅客入境，只有德国公民不在此限。在疫苗接种方面，到 4 月下旬，人口超过 10 亿的印度仅接种大约 1.3 亿剂疫苗，远远不足以形成群体免疫的要求。而且，先期接种仅限于医护人员、一线人员、45 岁以上等优先群体。

虽然印度 3 月下旬已暂缓新冠疫苗出口，但到 4 月中旬，印度媒体报道数个邦疫苗短缺，数百家接种中心关闭，在继续开放的接种点内疫苗存量也只够打一两天。印度政府 4 月 19 日表示，从 5 月 1 日起，所有 18 岁以上的成年人都将接种新冠疫苗。但是，目前的担忧是，已经存在的疫苗供应缺口或许会使普及接种速度进一步放缓。

印度疫苗暂缓出口也将影响全球疫苗供应，“新冠疫苗全球获取机制”（COVAX）先前已通知各参与方，由印度血清研究所负责的疫苗将延迟交货。全球疫苗与预防注射联盟执行长柏克利 4 月 23 日表示，一直与印方在疫苗供应方面密切合作，COVAX 也已提供 1000 万剂疫苗给印度应对。柏克利说，但印度人口众多，而许多其他依赖印度疫苗国家的需求也很急迫，面对保持供需平衡的挑战，当前是一个非常困难的时期。（据《光明日报》）

[Top](#)

【“劳尔时代”结束 新领导层延续古巴“更新梦”？】

为期 4 天的古巴共产党第八次全国代表大会刚刚闭幕。通过这次“团结与延续”的大会，古巴共产党选举出新的领导机构，在劳尔·卡斯特罗宣布正式卸任党的最高领导人职务数天后，61 岁的“年轻革命家”迪亚斯-卡内尔当选为党中央委员会第一书记。连日来，西方媒体或是热议“卡斯特罗(兄弟)时代结束”，或是猜测古巴仍将继续“卡斯特罗主义”，甚至有舆论夸张地说古巴新老领导人“代沟非常明显”，古巴会“变天”。这些议论看上去都脱离了古巴共和国的基本国情，以及过去近 15 年劳尔尝试给古巴带来的改变。从卡斯特罗 1961 年宣布开始社会主义革命，古巴就遭受美国的封锁和制裁，并长期实行计划经济体制。对面积约 11 万平方公里、人口 1147.2 万的古巴来说，经济改革才是当务之急，但正如劳尔交班时强调的，未来的执政者“不能破坏正义和革命平等的理想”。

■ “劳尔的变革政策将被铭记”

卡斯特罗兄弟领导古巴长达 60 年之久，前后共经历了十多任美国总统。美国《时代》周刊评价：“菲德尔·卡斯特罗是当代古巴的心脏和灵魂，劳尔·卡斯特罗是革命的拳头。”4 月 16 日，今年 6 月将年满 90 岁的劳尔宣布正式卸任党的最高领导人职务。国际舆论认为此举标志着“卡斯特罗时代”的终结，但同时也有议论，“古巴是否会继续没有卡斯特罗兄弟的‘卡斯特罗主义’”。在欧美媒体的盘点中，劳尔执政期间留下五方面的重要功绩：与美关系破冰、取消部分岛内禁令、推动互联网使用、实施经济改革以及设定对古巴领导人权力的限制。

2006 年 7 月 31 日，卡斯特罗因健康原因，将国家最高权力移交给劳尔。2008 年，劳尔正式接替卡斯特罗担任国务委员会主席兼部长会议主席，并提出更新古巴的经济社会发展模式，即开始进行一系列改革，包括取消古巴民众自主出国旅行的禁令，允许民众使用手机、进行房屋和车辆买卖，为流亡海外的古巴人打开归国的大门，允许民众自由使用社交网络，自由获取政治、文化和娱乐等各方面信息。2015 年 3 月，古巴首都哈瓦那出现首个提供免费无线网络的公共场所。

劳尔执政期间，还采取了一系列经济改革措施，包括减少国有部门的冗员、



将空闲土地承包给集体或个人、扩大个体户范围、制定新的外资法、开设马列尔经济发展特区、建立非农牧业合作社等。外界分析认为，劳尔作为最高领导人执政的十多年，开启了古巴经济变革的时代，一度出现的美古关系破冰也为古巴旅游业带来阶段性的繁荣。但古巴人对国家发展中遇到的问题也有清醒认识。哈瓦那大学古巴经济研究中心的经济学家里卡多·托雷斯分析称，劳尔开启了“经济更新”进程，由于在实施过程中遇到诸多问题，取得的实际成果比较有限，但劳尔打开了“那扇值得称赞的大门”。美国中央情报局前分析师布莱恩·拉泰尔曾写过有关卡斯特罗兄弟的书，他表示：“劳尔执政这些年，尽管也遭到阻力，但他试图实行的变革性政策将被人们铭记。”

劳尔领导古巴近 15 年，通过一些变革完成领导层的新老交替。2019 年古巴新宪法的通过和实施将为古巴模式的更新提供法律保障。根据 2019 年新的宪法和《选举法》规定，古巴新设国家主席职位，这一国家元首由全国人大代表选举产生。同年 10 月，迪亚斯-卡内尔当选古巴首任国家主席。在劳尔看来，两年多来，迪亚斯-卡内尔增强了党和国家的凝聚力。而在西方舆论看来，劳尔已将火炬传递给“拥有同样价值观的年轻领导人”。

■ “应对冷战结束以来最严重的经济危机”

提到古巴，旅游业和美古关系都无法回避。旅游业是古巴经济发展的重要支柱，也成为美古关系变化的“晴雨表”。2014 年 12 月，美国时任总统奥巴马宣布放松对古巴限制。2015 年 7 月，美古正式恢复外交关系，美国开通飞往古巴的商业航班和邮轮。奥巴马 2016 年初访问古巴后，古巴出现很多明显变化。

在首都哈瓦那雪茄专卖店或美国作家海明威经常光顾的“五分钱酒馆”“小佛罗里达酒吧”，过去几年常能看到来自西班牙、墨西哥、阿根廷、美国、加拿大等国的游客。据报道，“古巴裔美国公民以外的美国游客”是仅次于加拿大游客的第二大国际客源。美国现任总统拜登的夫人曾在奥巴马政府放宽旅行限制后到访古巴，还参观过当地的一所学校。

2019 年在古巴采访时，正值哈瓦那建城 500 周年，当时很多建筑物、博物馆和特色街区正在加紧维修，看得出古巴政府对旅游这张“国家名片”的重视，想吸引更多国际游客。很多私人餐厅、小吃店、面包店、纪念品商店、理发店开门迎客，不仅给游客带来便利，也让古巴百姓多了些收入。哈瓦那居民胡安原本是吉他班的培训老师，为养家糊口，他兼职做起导游，赚点小费。胡安表示：“给国际游客做导游，可以给我的小孙女赚点奶粉钱。”

据古巴旅游部数据，2019 年古巴接待外国游客约 430 万人次，但与 2018 年接待 470 多万人次的数据相比有所下降。其中原因也与美古关系变化有关。2017 年 1 月，特朗普就任总统后，美国政府开始收紧旅游和贸易等领域的对古政策。2019 年 6 月，特朗普下令禁止民众以人文教育为目的组团前往古巴，不再允许民众以搭乘邮轮或私人飞机等方式赴古巴旅游。特朗普政府的一系列收紧措施，对古巴当地民众生活直接造成消极影响。一位在哈瓦那海滨大道经营画廊生意的老板抱怨说：“以前画廊顾客不少，特朗普政府不让美国人来古巴旅游后，我这个小本营生也面临风险。”旅游业低迷使得古巴的外汇收入急剧下降，美元侨汇收入 2019 年约为 60 亿美元，2020 年同比下降近一半。2020 年，古巴经济在遭受全球疫情危机的严重打击后，GDP 下降 11%。除美国封锁和疫情影响，古巴自身经济基础薄弱、外贸逆差过大、吸引外资有限、人口老龄化现象严重等内因，以及拉美国家经济形势不见好转等外因都给古巴经济复苏带来巨大挑战。

2021 年初，古巴实现了货币和汇率统一。尽管古巴政府在很大程度上采取



措施纠正并抑制物价上涨，但今年年初还是出现通货膨胀率上升、食品和药品短缺等现象。日前，古巴政府出台 63 项新措施以提高食品生产，改善粮食短缺的局面。据《古巴日报》报道，许多古巴经济学家主张在经济管理中增加灵活性，减少对中央计划的依赖，逐步消除经济发展的所有障碍，进行古巴经济结构改革，获得更多外国投资。

俄《生意人报》4 月 19 日报道，对古巴新领导层来说，紧迫的问题就是如何应对“自冷战结束以来最为严重的经济危机”。在《纽约时报》等西方媒体看来，迪亚斯-卡内尔是技术官僚，他在 2018 年允许古巴人用手机上网，今年 1 月，还推出私营企业进一步开放的政策，让古巴人可以进入更多类型的企业。“古巴将朝着混合经济方向发展，私有经济和国有经济并存，后者将掌握着一些战略部门的控制权。”古巴政治分析家卡洛斯·阿尔祖加雷称，迪亚斯-卡内尔掌握党的领导权之后将具备更大权力，新一代古巴共产党领导人的挑战在于克服旧思维和僵化思想，在不破坏“连续性”形象的前提下，实现艰难的经济变革尤为重要。

■ “外交政策不会发生明显变化”

美国对古巴实施长达近 60 年的经济封锁，古巴和国际社会对此谴责声不断。即使在奥巴马执政期间，美古恢复外交关系，美国也没有全面解除对古封锁。古巴共产党中央机关报《格拉玛报》抨击美对古封锁是“真正的种族灭绝”，成为古巴经济社会发展的主要障碍。古巴共产党第八次全国代表大会落幕，美国对古巴政策的调整程度，以及美古关系能否再次改善都是未知数。白宫发言人近日称，“对古巴政策的调整不是拜登总统外交政策的当务之急”。而迪亚斯-卡内尔去年 12 月曾公开表示，美古确实存在政治分歧，古巴愿与美国就除主权、革命等原则性问题以外的其他问题进行谈判。实际上，对拜登政府而言，缓和美古关系也有助于改善美国国际形象。今年 3 月，美国众议院 80 名民主党众议员联名敦促拜登总统终止前总统特朗普对古巴的“残酷”制裁，结束对旅行和汇款的限制。有哈瓦那普通民众日前在接受西方媒体采访时表示，“对古巴改革步伐缓慢感到失望”，但也强调“美国长达数十年的禁运使古巴经济陷入瘫痪”。

古巴是俄罗斯在拉美的战略伙伴。俄《观点报》近日援引俄科学院拉美研究所副所长卡拉什尼科夫的话说：“我认为，在没有发生革命的情况下将权力移交给年轻的政治家卡内尔之后，古巴将不会发生变化。卡内尔不会改变目前的路线。另外，‘卡斯特罗政治权威’将继续存在，并会影响该国的局势。”俄《消息报》15 日分析称，尽管古巴领导人发生变化，但仍将继续与俄罗斯、中国等国进行密切合作，古巴高层会致力于经济改革，但外交政策不会有明显变化。据公开报道，迪亚斯-卡内尔是“中国的老朋友”，2013 年到 2018 年期间曾三次访华。（据《环球时报》）

[Top](#)



华夏透视

善于学习的人懂得把观察、经验和知识转化为智能并使用得当，不仅能把梦想持之以恒，更懂得如何事半功倍。投资大师巴菲特在给其老师本·格雷厄姆的著作《聪明的投资者》所写的序言中说：“长年进行成功的投资并不需要极高的智商、罕见的商业洞见，或内部消息。真正必要的是做决策所需的合理的知识框架，以及避免情绪化侵蚀智识的能力。”本栏目力图提供一个中央高层动向及其影响分析与政经趋势分析相结合的框架，从而达到把握最关键、最重要的决策信息和决策要点的效果。可以说，我们的研究和分析也将因此得到升华。

【论中国金融开放的维度、次序与风险防范】

一、引言

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中指出，要推进金融双向开放，稳慎推进人民币国际化。这是贯彻新发展理念的必然要求，为当前和今后一个时期我国有序推进金融开放指明了方向。2020年底召开的中央经济工作会议强调，要扩大高水平对外开放，确保“十四五”开好局。金融开放是新发展阶段高水平对外开放的重要一环，因此必须深刻把握金融开放的内涵。

近年来，金融开放成为国内政策界和学术界关注的话题，随着我国对外开放水平的提高，金融开放的趋势成为广泛共识。然而，其中有关中国政府是否应该加快资本账户开放的讨论是焦点之一，目前仍未达成共识。2012年2月，中国人民银行调查统计司课题组发布报告称，其时中国开放资本账户的条件基本成熟，并提出了在短期和中期推进资本账户开放的建议。该报告引起了中国是否应该加快资本账户开放的学术争论，此后，市场上甚至一度传出消息称中国的资本账户有望在2015年实现基本开放，在2020年实现完全开放。在当时，有关支持加快资本账户开放的观点如下：资本账户管制既然无效，不如放开；加快资本账户开放有助于优化资源配置；加快资本账户开放有助于缓解人民币升值压力，有助于倒逼国内结构性改革，并且有助于推动人民币国际化；加快资本账户开放不需要遵循固定次序，可以与利率、汇率市场化改革平行推进；当前（指2013年前后）是加快资本账户开放的战略机遇期；中国庞大的外汇储备足以应对资本账户放开后的任何风险，等等。自美联储从2014年停止量化宽松政策起，中国在2014年第2季度至2016年第4季度期间，国际收支平衡表上的非储备性质金融账户连续11个季度面临逆差。从2015年“811”汇改至2016年年底，人民币兑美元汇率显著贬值。这些特征事实的出现无不证明之前建议加快资本账户开放的观点的确有些过于乐观。



在 2020 年新冠疫情爆发后，由于中国政府防控疫情得力，而与此同时疫情在全球快速蔓延，造就了中国经济在全球范围内一枝独秀的局面，中外利差吸引了大量短期资本流入中国，并显著推升了人民币兑美元汇率。在这一背景下，关于“协调推进利率、汇率改革和资本账户双向开放”、“资本账户双向开放迎来较好时机”等观点再度成为社会热议的焦点问题。

笔者所在的团队在 2013 年前后曾明确反对有关资本账户过快开放、无需遵循一定次序的观点。在当前新格局下，如果把资本账户开放纳入金融开放多重维度的视野，则仍应坚持资本账户应审慎、渐进开放的主张。我们的主要观点是，资本账户的全面开放需要遵循恰当的次序。在人民币利率与汇率形成机制尚未充分市场化、国内现有的金融脆弱性尚未得到充分应对、宏观审慎监管机制尚未建立健全之前，贸然全面开放资本账户，可能使得中国遭遇系统性金融危机的冲击。

本文认为，中国金融开放有四个维度，即金融市场开放、人民币汇率形成机制市场化、人民币国际化和资本账户全面开放，这四个维度各自有其最终目标。更重要的是，金融开放的四个维度存在优先次序。具体来看，人民币汇率市场化改革在前，人民币国际化居中，资本账户全面开放在后；金融市场开放在前，资本账户全面开放在后。总之，我们认为资本账户全面开放应当是中国金融开放的最后一步。本文接下来的结构如下：第二部分梳理了中国金融开放的四个维度及其进展、最终目标及存在的不对称格局；第三部分梳理了金融开放有关文献，提出了中国金融开放的优先次序，回答了应该审慎全面开放资本账户的原因；第四部分分析了中国金融开放中的潜在风险，并提出了风险防范的对策。

二、中国金融开放的维度

（一）金融开放的四个维度及其进展

事实上，自党的十八大以来，我国推进金融开放的政策步伐明显加快。2013 年 11 月，党的十八届三中全会提出，要“推动资本市场双向开放，有序提高跨境资本和金融交易的可兑换程度，建立健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系，加快实现人民币资本项目可兑换”。2015 年 5 月，《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》提出，要“提升金融业开放水平，稳步推进人民币国际化，扩大人民币跨境使用范围、方式和规模，加快实现人民币资本项目可兑换”。2015 年 10 月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》指出，要“扩大金融业双向开放，有序实现人民币资本项目可兑换，推动人民币加入特别提款权，成为可兑换、可自由使用货币”。2018 年 4 月，习近平主席在博鳌亚洲论坛上提出落实扩大开放措施“宜早不宜迟，宜快不宜慢”的原则。2019 年 7 月，国务院金融稳定发展委员会办公室发布《关于进一步扩大金融业对外开放的有关举措》，推出 11 条金融业对外开放措施，事实上给出了金融业开放的具体时间表。2020 年 4 月发布的《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》进一步提出，“主动有序扩大金融业对外开放；稳步推进人民币国际化和人民币资本项目可兑换；逐步推进证券、基金行业对内对外双向开放，有序推进期货市场对外开放；逐步放宽外资金融机构准入条件，推进境内金融机构参与国际金融市场交易”。总之，中央对于金融开放的态度总体上是稳慎推进的。

不难看出，金融开放是一个非常广的概念。我们认为，金融开放至少可以分为以下四个维度。第一个维度是国内金融市场的开放，具体又可分为投资额度的



开放和机构股权比例的开放两个主要方面。迄今为止，中国金融市场开放已经有了很大进展。在投资额度的开放上，遵循“先开放资本流入、再开放资本流出”的路径。继 2002 年开始实施合格境外机构投资者（QFII）制度后，2011 年我国又实施人民币合格境外机构投资者（RQFII）制度，这两个渠道成为境外机构投资者参与我国金融市场的主要方式。通过不断增加 QFII 和 RQFII 额度，金融市场对外开放程度逐步加深。2019 年 9 月，我国正式宣布全面取消 QFII 和 RQFII 投资额度等的限制，合格的境外机构投资者不需要经过事先审批即可便利投资我国的股票和债券市场。截至 2019 年末，境外主体分别持有中国债券和股票规模已达到 2.3 和 2.1 万亿元人民币，分别占比约为 2.32% 和 3.54%。同时，为了方便合格境内主体投资境外证券市场，我国先后出台合格境内机构投资者（QDII，2007 年实施）和人民币合格境内机构投资者（RQDII，2014 年实施）渠道。总体来看，我国对境外主体开放投资额度的力度更大，境内主体投资境外证券市场仍然受到严格的额度限制。

在机构的股权比例开放上，近年来我国主要通过准入前国民待遇和“负面清单”的方式逐步放松甚至取消了外资参与资本市场服务业（证券公司、证券投资基金管理公司和期货公司）和保险业的股比限制。党的十八届三中全会明确提出要“扩大金融业对内对外开放”，之后外资准入金融业改革提速。2017 年 12 月，银行业对外开放首先发力，银监会宣布放宽外资对中资银行和金融资产管理公司（除民营银行外）的持股比例限制，内外资基本实现了一视同仁。2018 版“负面清单”中规定，外资参与资本市场服务业和保险业的股比均不超过 51%。2019 年 7 月，国务院金稳委办公室发布了 11 条金融业对外开放措施，除了缩短外资股比限制的过渡期，还允许外资机构参与信用评级业务，设立和入股商业银行理财子公司、货币经纪公司或养老金管理公司，以及获得银行间市场 A 类主承销牌照等。在 2020 年 6 月发布的“负面清单”中，金融领域正式取消了外资投资上述公司的股比限制，金融业外资准入的负面清单正式“归零”。

第二个维度是人民币资本账户的开放，也即人民币资本项目可兑换。中国在 1996 年已经实现了国际收支经常账户的全面开放，之后的东南亚金融危机使中国意识到资本账户开放的潜在金融风险，故此以后直到 2008 年金融危机前一直遵循着“渐进、审慎和可控”的资本账户开放路径。通过“宽进严出”等开放策略，中国大力引进外资满足了出口导向战略的需要，积累了大量的外汇储备。金融危机后，中国资本账户开放的进程明显加快。人民币国际化与资本账户开放本质上是一枚硬币的两面，因此这一时期中国央行通过推动人民币国际化客观上加快了资本账户开放的进程，另外，国内产业升级的需要也促使中国降低中国企业到海外投资的限制，美国等发达国家实施的零利率和非常规货币政策使中国巨额外汇储备面临收益率偏低和汇率显著贬值的风险，这些都促使资本账户开放进一步加快。根据 IMF《2018 年汇兑安排与汇兑限制年报》，在 2017 年中国资本账户的 40 个子项目中，不可兑换项目有两大项，主要包括非居民参与国内货币市场和衍生工具的出售和发行，其它项目已实现基本可兑换或部分可兑换。有报告据此测算认为，与 2012 年相比，中国资本账户开放度提高了近 40%。危机后中国央行加快资本账户开放的行为固然有可圈可点之处，但却在很大程度上忽视了加快资本账户开放的潜在风险，高估了中国政府管理持续大规模资本外流的能力（张明，2016）。在国内金融市场加速开放的同时，中国政府更应该审慎开放资本账户。资本账户管理是中国经济防范系统性金融危机爆发的最后一道“防火墙”（余永定，2007），拆除这道防火墙应该慎之又慎。否则，一旦发生资本大规模外流



与本币贬值压力之间的相互强化的恶性循环，防范系统性金融危机的努力将会遭遇重大掣肘与挑战（张明和张支南，2020）。因此，资本大规模外流引爆金融风险的可能性丝毫不应被低估。

第三个维度是人民币汇率形成机制的市场化。人民币汇率形成机制改革已经走过近 25 年（可以大致划分为三个阶段），总体上在朝着市场化方向迈进。

在第一阶段，1994 年通过官方市场与调剂市场汇率并轨改革，中国建立起单一的有管理的浮动汇率制度，人民币汇率呈现小幅缓慢上升的状态，从 1994 年 1 月到 1998 年 1 月，人民币对美元汇率累计升值 5%，年均升值 1.25%（张明，2012）。亚洲金融危机后，资本外流为人民币施加贬值压力，中国于 1997 年开始执行事实上盯住美元的汇率制度。此后不久，中国国际收支开始出现“双顺差”，人民币存在升值压力。为了缓解人民币过快升值的压力，中国央行开始在外汇市场上用人民币购入美元，其结果是外汇储备进一步上升，“双顺差”和升值压力进一步加剧。从 1998 年 1 月到 2005 年 6 月，人民币对美元汇率维持在 8.27-8.28 的水平。

在第二阶段，2005 年 7 月 21 日，中国央行宣布实行以市场供求为基础、参考一篮子货币的有管理的浮动汇率制度，人民币放弃盯住美元，开启了长达近 10 年的持续升值过程。2014 年 3 季度后，人民币汇率走势呈现出转折，在此期间中国资本账户出现了逆差。2015 年，市场上出现人民币兑美元汇率的贬值预期。

在第三阶段，为促进人民币进入 IMF 的 SDR 货币篮子，2015 年 8 月 11 日，中国央行宣布改革人民币汇率中间价报价机制，做市商参考前一日银行间外汇市场收盘价，提供中间价报价。这次汇改一定程度上引爆了市场对人民币贬值的预期，导致资本外流明显加剧，并与汇率贬值形成恶性循环，引发国内外金融市场动荡。在此期间，为了稳定住人民币贬值趋势，中国央行干预外汇市场耗费了近 1 万亿美元的外汇储备，令人扼腕。2015 年 12 月，中国央行公布人民币汇率中间价参考的货币篮子，“收盘价+篮子货币”的定价机制逐渐形成。2017 年初，中国央行宣布调整“收盘价+篮子货币”定价机制，一是把 CFETS 篮子中的货币数量从 13 种扩大到 24 种，二是参考篮子货币的时间由 24 小时缩短为 15 小时。2017 年 5 月 26 日，中国央行在“收盘价+篮子货币”定价机制基础上引入“逆周期因子”，以缓冲外汇市场上的人民币汇率贬值预期。2018 年 1 月，随着跨境资本流动和外汇供求趋稳，“逆周期因子”调整至中性。2018 年 8 月，受美元指数走强和贸易摩擦等因素影响，人民币对美元汇率中间价报价行主动调整了“逆周期系数”，以对冲外汇市场出现的顺周期情绪（张明和陈胤默，2020）。2020 年 10 月 30 日，中国央行宣布“逆周期因子”将暂停使用。可以看出，2017 年 5 月之后，“逆周期因子”在人民币对美元汇率中间价形成机制中发挥了重要作用，一方面它也许有助于暂时抑制人民币的贬值预期，但另一方面它的引入却一定程度上模糊了人民币汇率的定价规则，不利于人民币汇率形成机制的市场化改革。我们认为，有必要加快人民币汇率定价的市场化进程，让市场在汇率形成中发挥决定作用，因为维持汇率稳定的做法很可能得不偿失。

第四个维度是人民币的国际化。2008 年全球金融危机爆发后，中国政府意识到了过度依赖美元的潜在风险，于是从 2009 年起大力推动人民币国际化。在 2010 年至 2015 年间，通过采用旧“三位一体”策略，人民币国际化取得了显著的进展：一是推动在跨境贸易与投资中使用人民币进行结算。这一时期，中国跨境贸易结算总金额中的人民币结算从无到有，比重上升到约 1/3，人民币在全球



跨境结算中的排名也从第 35 位一跃上升到第 4 位；二是培育和发展离岸人民币金融中心。在前期，中国政府把香港作为离岸金融中心的重点，后来又逐步扩展到伦敦、新加坡、中国台湾、东京和澳大利亚等地。以香港离岸中心为例，中国政府一方面在香港推出了包括人民币债券、人民币股权和基金类等在内的金融产品，另一方面通过一系列举措构建了离岸人民币资金回流内地的机制等。三是中国央行积极与其他国家（地区）央行签署双边本币互换协议。截至 2019 年末，中国央行与 39 个国家和地区签署了双边本币互换协议，涉及的总金额超过了 3.7 万亿元人民币，主要增长阶段发生在 2009 年至 2015 年。人民币从 2016 年 10 月起被正式纳入 IMF 特别提款权（SDR）的货币篮，占比达到 10.92%，这是人民币国际化的里程碑事件。

然而，在 2016 与 2017 年间，人民币国际化似乎陷入了停滞。从 2018 年起，中国央行把思路转换到了人民币国际化的新“三位一体”策略（张明和李曦晨，2019）：一是推出人民币计价的石油期货交易。2018 年 3 月 26 日，使用人民币计价的石油期货合约（INE）正式上市，这是中国第一个境外投资者可以直接参与的期货商品，截至 2020 年 3 月 25 日，INE 已累计成交 6568.31 万手，累计成交金额近 30 万亿元，在境内交易时段交易规模已与 WTI 和布伦特原油期货相当；二是加大国内金融市场开放力度。其一，加快向境外机构投资者开放国内股票市场与债券市场。例如从 2021 年 2 月起，符合资格的上海科创板股票被纳入沪深港通股票范围，沪深港三地交易所互联互通机制得以持续优化。其二，中国股票与债券逐步被纳入国际主流指数之中；三是在“一带一路”建设中更多使用人民币计价与结算。中国是“一带一路”重要的资金提供方，这为人民币国际化提供了绝佳机会。相比之下，新的“三位一体”策略更注重培育人民币的计价货币功能，更注重培育人民币的海外真实需求，更注重为非居民提供更大规模与更多种类的人民币计价资产。展望未来，人民币国际化之路依旧任重道远。

（二）金融开放四个维度的最终目标

金融开放是一个系统工程，其四个维度各自强调不同方面，也都有一个最终目标。首先，对于中国来说，金融市场开放的最终目标指的是对境内外投资者投资额度完全放开，对外资准入股权比例完全放开。迄今为止，投资额度的放开已经取得较大进展，但是呈现出“宽进严出”的格局，投资额度的双向开放未来应趋向于更加均衡的状态。对外资准入金融业的股权比例已经不设限制，外资已经基本上获得了国民待遇。

其次，资本账户开放最终的目标是资本账户的全面开放。我国的资本项目在很大程度上已经开放了，剩余的管制项目主要针对的是短期跨境资本的额度控制，而短期资本外流如果缺乏管理，往往会成为引爆系统性金融风险的“导火索”，因此在其它金融开放维度尚不能为应对危机提供足够的缓冲时，资本账户的完全放开就应慎之又慎。

再次，人民币汇率形成机制的最终目标，就是实现双向自由浮动，完全由市场来决定汇率走势。汇率既是本外币的相对价格，又是本国贸易品与非贸易品的相对价格，如果汇率无法自由浮动，市场汇率水平就易背离均衡的汇率水平，进而扭曲资源配置。过去的事实表明，缺乏弹性的汇率往往为套利、套汇和资本外逃提供便利。

最后，人民币国际化的最终目标，就是人民币成为能和美元、欧元相提并论的第三大国际货币。目前，无论从全球结算货币、交易货币还是储备货币角度看，人民币不仅远低于美元、欧元所占份额，甚至也低于日元、英镑的份额。



（三）中国金融开放的不对称格局

迄今为止，金融市场开放与资本账户开放这两个维度呈现出非常强的不对称性。中国的金融市场和资本账户，对外国投资者的开放程度要远超过对内地投资者投资于海外市场的开放程度。换句话说，在资本账户开放领域存在很典型的“宽进严出”现象。例如，2019年9月我国取消境外投资者QFII和RQFII投资额度以及RQFII试点国家和地区限制，10月我国进一步打通了银行间债券市场QFII/RQFII和直接入市渠道下债券非交易过户和资金双向划转。理论上讲，外国机构投资者可以大量投资于中国的股票市场、债券市场。但同时，我国仍保留了对境内投资者QDII/RQDII的额度限制。近期由于人民币面临升值压力，我国在QDII的额度管理上稍微有一些放松。自2020年9月QDII额度发放重启后，截至2021年1月13日，QDII额度扩大到1257.19亿美元。当前，上述不对称的金融开放格局的形成，主要源于2015年“811汇改”后，中国央行重新加强了资本账户管制。在当时，短期资本外流压力显著增强，并与人民币贬值预期相互强化。显然，这一事实恰恰驳斥了2013年至2015年是中国加快资本账户开放的战略机遇期的说法。

资本账户开放领域的“宽进严出”现象表明，我国跨境资本外流受到更大程度的抑制，资本双向流动的套利对冲等自动稳定机制的作用不能得到有效发挥，这加重了我国的国际收支失衡，放大了人民币升值的压力，也成为我国巨额外汇储备增长的原因之一。未来，应尽快纠正这个不对称的金融开放格局。

三、中国金融开放的次序安排

（一）相关文献述评

自2008年国际金融危机爆发以来，面对资本流动大幅波动的局面，越来越多的国家加入到资本管制的行列，2010年，就连上世纪90年代以来一直鼓吹资本项目自由化的IMF甚至也一反常态，认可了新兴市场国家的资本管制行为。短期资本流动管制成为金融开放中的关键问题。否认金融开放各维度需要有次序的一方通常认为，汇率改革、利率改革和资本账户开放等可以协调推进。例如，中国人民银行调查统计司（2012）曾援引美国、日本、英国和德国等发达国家的开放经验，得出了所谓“协调推进论”的观点。但中国毕竟是发展中国家，套用发达国家的经验未必合适。另外还有类似的观点认为，我国金融开放的经验就是将各组成部分作为一个整体，相互策应、统筹推进（叶辅靖和原倩，2019），我国各项金融改革不存在严格的时间先后，而是相辅相成。总之，诸如此类的论调总是对资本外逃等风险点与金融开放各维度的差异语焉不详。

更多的研究倾向于认为金融开放各维度应该有次序，并肯定资本管制对于维持金融稳定的积极作用，而且认为资本管制在金融开放中应发挥“殿后”的作用。在人民币汇率形成机制市场化与资本账户全面开放的关系上，徐建炜等（2014）探讨了汇率自由化与资本账户开放孰先孰后的问题，认为一国在未完成汇率自由化的情形下开放资本账户，会产生汇率低估，在短期内将吸引更多国外资本流入，带来暂时性的经济繁荣，但长期来看不利于经济增长，因此资本账户开放应放在汇率自由化实现后。陈晓莉和胡金焱（2014）认为，具体开放路径上要遵循一定的次序，资本账户特别是短期资本流动的开放要作为最后一步。持类似观点的还有张春生和蒋海（2015）、胡小文和章上峰（2016）、高海红（2016）及陈中飞等（2017），他们发现汇率灵活性先行的模式更加理想，资本项目全面开放应该



在后。至少当总资本流入突然增多时，资本管制的作用确实要好于外汇市场干预（Blanchard, 2016）。

在人民币国际化与资本账户全面开放的关系上，人民币国际化的推进与资本项目加快开放实质上是合二为一的（余永定和张明，2012），是一枚硬币的两面（余永定，2012）。尽管如此，李婧（2013）认为货币国际化并不以资本项目开放为条件，人民币资本项目开放并非人民币国际化的充分条件。在人民币国际化初期，大幅度的资本项目开放没有必要（干杏娣，2011），而维持甚至加强对短期跨境资本的管理，并不妨碍条件成熟之后实现人民币的自由兑换（余永定，2013）。急于求成地快速开放资本账户可能反而会引发大规模的套利活动（张明，2011），进而阻碍人民币国际化进程（余永定，2011；高海红，2016；潘英丽，2016）。

在金融市场开放与资本账户全面开放的关系上，陈靖等（2019）认为，对我国而言，先开放金融服务业、后开放资本账户是一个可行的策略，资本账户的开放是长期的过程，无序的资本项目开放可能会导致货币政策丧失独立性。谭小芬和梁雅慧（2019）的研究同样表明，应先开放金融服务业再逐步实现资本项目的开放。马亚明等（2020）通过借鉴多国历史发展经验，归纳出先开放国内金融市场，再开放浮动汇率，最后加强资本账户开放的汇改“最优次序”。吴晓求等（2020）总结了日本、韩国的金融开放模式后认为，日本资本账户开放快于利率市场化，导致跨境资本流入流出风险加剧累积，日本资本账户优先开放带来了日元快速升值的泡沫；韩国在其自身经济结构性问题未解决前过早开放了短期资本项目，导致过度依赖外部资本，为之后的资本撤离埋下了导火索。

（二）中国金融开放的理想次序安排

毋庸讳言，金融开放的次序没有标准，应结合一国实际情况而定。对中国而言，金融开放四个维度的次序安排应该是什么样的？我们的观点是：人民币汇率市场化改革在前，人民币国际化居中，资本账户全面开放在后；金融市场开放在前，资本账户全面开放在后。总之，我们认为最优先的不太好判断，但放在最后一个的应当是资本账户全面开放。根据我们研究团队的观点，资本账户的适当管理是中国防范系统性金融危机的最后一道“防火墙”（余永定，2007），它的拆除应该慎重，并且需要一些前提条件，例如汇率已经实现了自由浮动，人民币国际化主要由真实需求驱动，金融市场已经完全具备放开的条件等。

（三）为什么仍应审慎开放资本账户？

关于资本账户开放和人民币汇率形成机制，这两个方面应该统筹起来看。国际经验表明，很多新兴市场国家爆发金融危机，都是因为资本外流和汇率贬值之间形成了恶性循环，两者相互强化，最后产生了触发系统性金融危机很重要的因素。因此，在我国潜在的系统性金融风险没有得到根本消除之前，要么资本账户开放快一点、汇率机制市场化慢一点，要么汇率形成机制市场化快一点、资本账户开放慢一点。我们倾向于认同第二种情况，即当前应该加强人民币汇率形成机制的市场化改革，与此同时保持适当的资本账户管制，部分原因在于，人民币汇率变动预期仍在很大程度上驱动着中国面临的短期资本流动（张明和谭小芬，2013；张明和匡可可，2015）。

从2009年到2015年上半年，中国央行在人民币利率和汇率市场化之前开始推进人民币国际化，结果造成跨境套利和套汇交易野蛮滋长。这类交易透过人民币跨境贸易、投资结算的伪装成功规避掉了监管，进而使人民币国际化出现“泡沫”，此后，随着交易空间收窄，交易规模显著下降，“泡沫”终究被刺破，人



人民币国际化进程陷入停滞（Zhang 和 Zhang，2017；张明和何帆，2012；张斌和徐奇渊，2012；何帆等，2011）。

上述人民币国际化进程中的“挫折”带给我们如下启示：

第一，人民币国际化应放在人民币汇率市场化改革之后。尽管迄今为止人民币汇率形成机制改革已经取得不小进展，但汇率在很大程度上仍不具有足够的双向弹性，人民币拥有在岸和离岸两个外汇市场，分别对应两个人民币汇率，在资金可以相对自由地跨境流动的情况下，利差和汇差的存在使套利和套汇活动得以大行其道，汇差的逆转又会使套汇和套利活动方向发生逆转，由此将放大跨境资本波动的影响。另外，如果汇率形成机制没有充分市场化，就容易形成本币汇率的持续高估或低估，为资本账户开放后的跨境资本大进大出提供空间，甚至诱发投机性攻击，给金融稳定蒙上一层阴影。近期的研究也进一步证实，在金融开放影响金融稳定的路径中，资本账户开放应对国外货币政策冲击的效果不佳，而汇率市场化先行的策略能够缓解外生冲击，提升货币政策效力。

第二，资本账户全面开放应放在人民币国际化取得较大进展之后。关于人民币国际化与资本账户开放，两者本质上是一枚硬币的两面（余永定，2012），例如，在上述人民币国际化“旧三位一体”时期，香港离岸人民币金融中心的建设在很大程度上是资本账户开放的过程（余永定，2011）。但从开放次序的角度看，两者并不能完全划等号，人民币国际化的实现并不必然对应资本账户的完全放开。事实证明，由套利资金驱动的货币国际化，同由真实需求驱动的货币国际化有着本质区别，前者往往会遭遇挫折。党的十九届五中全会明确提出，要审慎推进人民币国际化。我们认为，“审慎”两字不仅是对人民币国际化的要求，更是对资本账户开放的要求。因此，在人民币国际化取得决定性进展前，资本账户的管理是有必要的。

关于金融市场开放和资本账户开放。国际经验表明，金融市场的深化也是一国完全开放资本账户的前提条件之一（张明，2015）。迄今为止，我国的金融市场对外开放已经取得不少进展，随着 QFII/RQFII 额度的取消、资本市场互联互通程度的加深，跨境资本流动面临的约束显著减少，资本大进大出的概率将显著上升。当然，金融市场的开放既包括对外的开放，又包括对内的开放，但是后者目前进展稍嫌滞后。当务之急应该是进一步扩大金融市场对内开放，尤其是尽快向民间资本全面开放金融市场，大力发展以民营银行为代表的民营金融机构，推进人民币金融产品多元化。考虑到我国金融市场深度仍然不足以抵御跨境资本大规模流动的潜在风险，资本账户的加速开放就更有必要慎之又慎。

中国面临的短期资本流动具有一定程度的自我强化特征，因此，为抑制短期资本的持续大规模流入流出，中国政府除推进汇率、利率形成机制市场化改革以及中国金融市场对内开放之外，还应保留一定程度的资本账户管制，控制好资本账户开放的速度与节奏，以维护中国宏观经济与金融市场稳定（张明和谭小芬，2013；余永定，张明和张斌，2013）。

四、中国金融开放的风险防范

（一）中国金融开放中的潜在风险

国际经验表明，金融开放的提速通常伴随着金融风险的加剧。具体来说，中国金融开放中可能面临以下潜在风险。首先，短期国际资本大进大出可能导致的风险。很多新兴市场国家的经验表明，在一国金融市场对外开放初期，通常会出



现大规模短期资本流入，一段时间后，短期资本流动方向可能发生逆转。对中国而言，短期资本流入会增大人民币汇率升值压力，吹大股市与房地产市场“泡沫”，并放大中国金融机构与企业的杠杆。如果短期资本大规模流出，这一方面会导致国内利率水平显著上升、资产价格大幅下跌，甚至刺破资产价格泡沫，导致持有大量国内资产的家庭、企业、金融机构与政府部门的资产负债表严重受损，另一方面会导致本币对美元汇率显著贬值，由此明显加大本国相关企业与金融部门的外债负担。更值得注意的是，投资者信心也会随之削弱，从而引发更大规模的资本外逃，最终形成通向金融危机深渊的恶性循环。此外，近期中国的国际收支结构比较脆弱，一方面，地下渠道的资本流动规模依然很大，另一方面，过去两年经常账户萎缩明显，所以过去两年中国经常账户与金融账户的余额，约等于一个规模巨大的地下资本外逃数额。在此情况下，如果考虑到金融开放可能带来的更大规模资本流动，就更值得警惕国际收支异常波动带来的潜在风险。

其次，中国企业与金融机构过度举借外债的风险。随着大规模短期国际资本的流入，本国经济进入一个繁荣期，在本币汇率高企、国内利率水平较低背景下，本国金融机构与企业通常会举借大量短期美元（或欧元）负债，从而形成资产负债表上的期限错配与美元错配。因此，一旦本国货币对美元（或欧元）汇率大幅贬值，那么该国的外债负担将会显著加剧，从而该国的家庭、企业、金融机构或政府将不能按期偿还债务本息，进而引爆债务危机。

再次，中国金融市场重要领域被外资金融机构控制的风险。一些拉美与东欧国家的教训表明，当一国开放金融市场后，尤其是又遭遇金融危机后，本国金融机构纷纷倒下，为外国金融机构廉价兼并收购提供了良机。最终，外国金融机构将控制本国银行业与资本市场。但这些外国金融机构往往又极不稳定，在外部冲击的情况下，资本如果撤离将使本国遭遇经济动荡。例如，当欧债危机爆发时，由于在“欧猪五国”的投资面临亏损，西欧银行从其他地区大举撤资，导致部分东欧与拉美国家的金融市场遭遇了严重冲击。此外，在外国金融机构控制本国金融市场的情况下，一国政府如果要实施国家战略或产业政策，无疑也会受到重重阻碍。

最后，民营金融机构在国有与外资金融机构双重压制下不能发展壮大的风险。迄今为止，由于中国政府在金融市场对外开放上采取渐进、稳健的策略，外资金融机构在中国的作用依然有限。但应看到，中国金融市场的对内开放步伐同样缓慢。试想，如果中国政府在对外全面开放金融市场之前还未完成对民间资本的充分开放，那么很有可能使国内民营金融机构面临国有金融机构与外资金融机构的双重夹击，中国民营金融机构恐怕就很难有发展壮大的那一天。此外，在所有制的“委托—代理”框架与激励相容机制的影响下，外资金融机构无论在创新性还是在竞争力方面，都可能比国内金融机构存在更多优势。一旦这一情景发生，那么中国金融市场就难免不重蹈拉美国家与东欧国家的覆辙（张明，2014）。

（二）政策建议

为应对金融开放的一系列潜在风险，相应的政策建议包括：

第一，中国政府仍应审慎、渐进、可控地开放资本账户，特别是应保持对异常短期资本流动的密切监控。在金融开放过程中，中国政府可通过提高短期资本流入的成本来抑制其大量流动，例如对短期资本流动征收托宾税、规定最低停留期限等。即便在资本账户充分开放的情景下，仍应保留必要措施约束短期资本大规模异常流动。

第二，应增强逆周期宏观审慎监管政策的力度。例如，在市场繁荣时期，对



金融机构的监管力度要更大，而在短期资本大举外流引发市场频繁波动时期，为缓解危机的冲击，应适当放宽对金融机构的资本金要求与拨备要求。

第三，应坚持金融对内开放快于对外开放的原则。对内，中国政府应加快金融市场对国内民间资本开放的步伐，鼓励发展混合所有制，大力发展以民营银行为代表的民营金融机构，进一步放松对其它民营金融机构的限制。中国金融市场对外开放仍应保持审慎、渐进的节奏。

第四，应事先准备充分的政策预案。毕竟，金融危机无法完全避免，危机的发生也难以预料。相关政策预案的着眼点在于：一方面，危机一旦爆发，如何将其控制在一定范围内，避免其演变为系统性金融危机，另一方面，如何利用好危机可能带来的压力，以在国内广泛凝聚共识，从而加速推动结构性改革，即利用危机意识来推动国内改革。

（来源：《新金融》，作者：张明，中国社科院金融研究所副所长、国家金融与发展实验室副主任；孔大鹏，中国社科院金融研究所博士生；潘松、李江，中国社科院金融研究所博士生）

[Top](#)

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**