

编者按:新的春天,新的征程,新的开始。

2023 年的春天,全国两会正式召开。这是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年、踏上实现第二个百年奋斗目标新征程重要时刻召开的盛会,举国关注,举世瞩目。从党的二十大到全国两会,宏伟蓝图鼓舞人心,时代号角催人奋进。激荡光荣与梦想、满怀憧憬与期盼,全党全国各族人民更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,凝聚起建设中国式现代化的磅礴力量,向着民族复兴的光明未来阔步进发。

2023 年是全面学习贯彻党的二十大精神开局之年,在亿万中国人民向着第二个百年奋斗目标砥砺前行之时,全国两会承载历史重任,为现代化征程凝聚共识与力量。2023 年 3 月 13 日上午,第十四届全国人大一次会议胜利闭幕,我国未来五年的发展蓝图在共谋共商中绘就,中外各界高度关注两会议题,渴望倾听政府对时代之问的回应。国家主席习近平发表重要讲话,为强国建设、民族复兴的新征程指明了方向。

本期推出“2023 全国两会”专题,紧紧围绕党和国家的工作部署,有针对性选取相关文章,希望能为盐城市相关政府部门提供一些有意义的参考、思索和方向。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

2023 全国两会

- 02 理解 2023 年政府工作报告
- 07 两会中出台的国务院机构改革方案里,这些要点值得关注
- 09 全国两会透露出怎样的“促消费”信号?
- 12 郑永年:新型举国体制“新”在哪儿?

热点关注

- 15 对话陆铭:当数字经济重塑城市空间

悦读时光

- 封三 “人是什么”比“人有什么”要重要得多

主 管:盐城市文化广电和旅游局
主 办:盐城市图书馆
封面书法:臧 科
主 编:黄兴港
副 主 编:张安红
策 划:孔云鹤 宋 鑫
责 编:祁 杰 王智芹
编 辑:《决策参考》编辑部

地 址:盐城市城南新区府西路 6 号
邮 编:224005
电 话:0515-69971581 18762528568
邮 箱:1015873743@qq.com
网 址:www.yctsg.cn

设计制作:江苏凤凰盐城印刷有限公司
印刷单位:江苏凤凰盐城印刷有限公司
印刷日期:2023 年 3 月 20 日
印刷数量:200 本

理解 2023 年政府工作报告

3月5日上午,十四届全国人大一次会议在人民大会堂开幕,国务院总理李克强向大会作政府工作报告。政府报告回顾了过去一年和五年的工作,分析了当前形势,提出了增长目标,并对八项重点工作进行了简要阐述。总体上看,报告体现了中共二十大的基本精神和去年年底召开的中央经济工作会议的具体部署。

看点 1: GDP 增长目标设定为 5% 左右, 稳健务实, 并留有余地。

报告指出, 今年发展主要预期目标是: 国内生产总值增长 5% 左右; 城镇新增就业 1200 万人左右, 城镇调查失业率 5.5% 左右; 居民消费价格涨幅 3% 左右; 居民收入增长与经济增长基本同步; 进出口促稳提质, 国际收支基本平衡; 粮食产量保持在 1.3 万亿斤以上; 单位国内生产总值能耗和主要污染物排放量继续下降, 重点控制化石能源消费, 生态环境质量稳定改善。对今年是比较务实并且留有余地的安排。增长目标设定为 5% 左右, 符合市场预期。疫情政策调整后消费和投资将逐渐恢复正常, 增长速度有望接近潜在经济增长水平和“十四五规划”设定的目标区间。年初, 世界银行、国际货币基金组织等大机构对今年中国经济增长的预测值基本都在 5% 上下。相比 2021 年的 6% 以上和 2022 年的 5.5% 左右, 今年的 5% 左右是相对稳健和务实的。一方面, 这可能反映出在全球经济增速显著放慢和其他外部冲击的

情况下, 政府显著调低了对出口贡献的期待。另一方面, 也可能反映了决策层对近年来快速上升的债务水平和宏观杠杆率有所担心, 并试图为债务的可持续发展预留出空间。

与经济增长目标下调不同, 就业指标相比去年调升至 1200 万人左右, 令人瞩目。青年人群依然是实现就业目标面临的主要挑战: 2023 年高校毕业生规模将达到 1158 万人; 同时, 今年需要在城镇就业的新成长劳动力预计将达到 1662 万人。这可能是调高就业目标的原因所在。在一定意义上讲, 更加注重就业目标而不是 GDP 增长, 也是一个可取的积极变化。

看点 2: 坚持稳字当头、稳中求进, 财政政策继续加力, 货币政策基本中性。

报告指出, 今年将继续坚持稳字当头、稳中求进, 保持政策连续性和针对性。为实现既定的增长目标, 促进高质量发展, 财政政策将进一步在总量上加力, 货币政策侧重精准发力, 同时各类政策协调配合。

积极的财政政策加力提效。今年的财政赤字率将重新回到 3%, 高于去年的 2.8%; 专项债安排达到 3.8 万亿, 也将高于去年的 3.65 万亿。预计今年不会新增税收减免安排, 但将保留或优化部分已经出台的优惠措施。总体而言, 财政政策加力提效, 反映出内需不足问题依然比较突出, 同时, 也反映出推动经

济运行整体好转的坚定决心,有助于扩大居民消费和加大基础设施投资,增强预期,提升总需求。从长远看,积极的财政政策将有助于促进经济结构的调整和优化。

稳健的货币政策将精准发力。货币政策将继续保持稳健,同时实现精准发力。报告指出,今年将保持广义货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配,支持实体经济发展;保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。可以认为,与过去两年相比,今年的货币政策在总量上将基本保持中性。尽管存在一定的降准机会,但降息的概率可能并不大。强调精准发力,除了表明总量上保持基本中性外,显示在结构上将会有所作为。今年将继续通过结构性货币政策工具加强对小微企业、绿色金融、科技创新等领域的支持。

其他政策协调配合,合力推动经济稳定和高质量发展。产业政策强调发展与安全并举,将重点促进传统产业改造升级,培育壮大战略性新兴产业,着力补强产业链薄弱环节。科技政策聚焦自立自强,重点完善新型举国体制,充分发挥政府在关键核心技术攻关中的组织作用,突出企业科技创新主体地位。社会政策将兜牢民生底线,重点落实落细就业优先政策,把促进青年特别是高校毕业生就业工作摆在更加突出的位置。总体上看,这些政策或者有利于短期的经济稳定,或者有利于中长期的经济安全和高质量发展。

看点 3:着力扩大国内需求,把恢复和扩大消费摆在优先位置。

由于全球经济增长放缓导致出口前景不容乐观,今年的经济增长将比以往更加依赖于扩大内需,特别是恢复和扩大消费。三年疫情,对于居民的正常消费产生了很大的抑制。随着疫情政策的调整,通过相关政策的支持,将消费恢复至疫情前的水平应该没有多大悬念。从中长期看,消费在 GDP 中占比的不断提升势在必行,是经济持续增长的必由之路。

为了恢复和扩大消费,当前的主要任务是稳定大宗消费,推动生活服务消费恢复,同时重点关注新能源汽车、智能家电家居等新增长点。对于如何在中长期内稳步扩大消费,中共中央、国务院在去年发布的《扩大内需战略规划纲要(2022—2035 年)》曾指出,扩大消费的着力点包括持续提升传统消费、积极发展服务消费、加快培育新型消费、大力倡导绿色低碳消费。

报告强调,应多渠道增加城乡居民收入,以便有效的扩大消费。这一点非常重要。多年来,由于各种原因,我国的城乡居民可支配收入在初次分配中的占比偏低,成为消费不能有效扩大的主要原因。没有居民可支配收入的不断提升,消费将成为无源之水。

报告同时强调,为了着力扩大内需,应继续扩大基础设施投资。今年拟安排地方政府专项债券 3.8 万亿元,加快实施“十四五”重大工程,鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程和补短板项目建设,激发民间投资活力。由于消费在短期内难以有大幅度的增加,预计扩大投资仍然是未来一个时期稳增长的主要抓手。

看点 4:加快建设现代化产业体系,增强产业链供应链安全。

加快建设现代化产业体系,对于当下的中国来说具有非常重要的意义。党的二十大报告提出,建设现代化产业体系,就是要坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,推进新型工业化,加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国、数字中国。

自新冠疫情和俄乌冲突爆发以来,全球产业链、供应链频繁受阻,变得十分脆弱。展望未来,这方面的挑战可能具有长期性。本次政府工作报告特别强调,要围绕制造业重点产业链,集中优质资源合力推进关键核心技术攻关,同时,加强重要能源、矿产资源国内勘探开发和增储上产。这些重点的强调,显然与增强我国产业链、供应链的安全具有直接关系。

本世纪初,在加入 WTO 之后,中国很快成为世界制造业大国。但是,由于缺乏最先进的技术支撑,并没有能够成为制造业强国。为了建设制造业强国,需要解决核心技术问题,需要攻克包括中高端芯片生产在内的各种“卡脖子”技术,需要实施产业基础再造工程和重大技术装备攻关工程。政府工作报告着重强调,要发挥好举国体制的优势,“集中优质资源合力推进关键核心技术攻关”,要突出企业的创新主体地位。报告对这项工作的强调,充分体现其重要性、艰巨性和紧迫性。

现代产业体系的构建既包括传统产业的升级,也包括新型产业的发展。传统产业是现代化产业体系的基底,传统产业的改造升级直接关乎现代化产业体系建设全局。未来将在大飞机、工业母机、深海装备、医疗装备、农机装备等重点制造领域实现一批标志性产品的突破。另一方面,在新型产业领域,将大力推进新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等新型产业的发展。

报告还指出,要大力发展数字经济,提升常态化监管水平,支持平台经济发展。目前,美国、德国、英国在数字经济领域处于领先地位,数字经济增加值占 GDP 的比重已超过 60%。我国的这一占比大约为 36%,在全球处于第二方阵。根据权威部门的研究,到 2025 年,我国这一占比将达到 50%。为了达到这一目标,不仅数字经济的核心产业(如信息通信、互联网平台、数据中心和 5G 等)将会迅速发展,而且产业数字化也会出现巨大的发展空间,在产业智能化、消费智能化、办公智能化、远程教育、远程医疗等领域都具有前所未有的发展机遇。

数字经济在中国具有巨大的发展空间。未来,以数字技术创新突破和应用拓展为主攻方向,促进数字经济和实体经济深度融合将成为推动我国经济增长的重要驱动力量。根据普华永道《2022 年数字化工厂转型调研报告》,全球企业在数字化工厂转型领域的投资每年超过 1.1 万亿美元,占净收入 1.8%,未来这一比例可能提高到 3%。

看点 5:切实落实“两个毫不动摇”,鼓励支持民营企业发展壮大。

报告指出,要切实落实党的二十大和中央经济工作会议强调的“两个毫不动摇”。一方面,要深化国资国企改革,提高国企核心竞争力。处理好国企经济责任和社会责任关系,完善中国特色国有企业现代公司治理。另一方面,要依法保护民营企业产权和企业家权益,鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大,支持中小微企业和个体工商户发展,构建亲清政商关系。

积极实施新一轮国企改革。2020 年启动的国企改革三年行动已基本完成。2022 年,国资央企深入推进世界一流企业创建示范行动、管理提升行动、价值创造行动、品牌引领行动“四个专项行动”,积极建设世界一流企业。新一轮国有企业改革将以持续优化国有经济布局结构为基础,全面增强服务国家战略的功能作用;将突出效益效率,加快转变发展方式,聚焦全员劳动生产率、净资产收益率、经济增加值率等指标,真正按市场化机制运营;将加快健全有利于国有企业科技创新的体制机制;将加大对承担重大攻关任务、开展基础前沿技术研究和应用的考核支持力度,打造一批创新型国有企业。

鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大。鼓励其“发展壮大”这一表述最早可能源自 2022 年底的中央经济工作会议通稿,是近年来涉及鼓励和支持民营经济和民营企业发展的最强提法,显示决策层正在千方百计地为民营企业提升信心。同样,“保护民营企业产权与企业家权益”的提法,也向民营企业家们释放了非常积极的信号。在经济增长动力不足、民营企业投资意愿持续转弱的背景下,最高决策层以空前强有力的措施来鼓励和推动民营企业的发展,应该会给予市场稳定和经济增长的顺利恢复产生比较显著的积极影响。

在中国,民营经济和民营企业的重要性无论如何强调都不为过。毕竟“56789”(贡献 50%以上的税收、60%以上的 GDP、70%以上的技术创新、80%以上的城镇就业和 90%的企业数量)的通俗表达已耳熟

能详。另据全国工商联发布的《2022 中国民营企业 500 强调研分析报告》，在民营企业 500 强中，资产总额超过千亿元规模的企业有 88 家，有 28 家入围世界 500 强。毫无疑问，民营企业已经成为中国高质量发展的重要组成部分，未来将会发挥更为重要的作用。

看点 6: 更大力度吸引和利用外资, 积极应对外部挑战。

报告提出, 要更大力度吸引和利用外资。扩大市场准入, 加大现代服务业领域开放力度。落实好外资企业国民待遇。积极推动加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)等高标准经贸协议, 主动对照相关规则、规制、管理、标准, 稳步扩大制度型开放。继续发挥进出口对经济的支撑作用。做好外资企业服务工作, 推动外资标志性项目落地建设。

外资在我国经济增长和高质量发展中具有举足轻重的地位。据统计, 目前在华外商投资企业解决了大约 2600 万人的就业, 占 4.25 亿全部城镇就业人口的 6.1%, 贡献了大约 9.7% 的 GDP。同时, 也是我国出口和技术引进的重要力量。2022 年, 我国外商投资额同比增长 6.3%, 稳外资政策的成效明显。然而, 由于全球经济形势不容乐观, 我国在生产成本等方面的优势正在逐步丧失, 加上大国竞争格局复杂严峻, 相关工作依然面临很多挑战。

一是全球经济增长预期下降, 各大机构和跨国机构都在缩减投资, 致使全球外国直接投资(FDI)出现波动。二是全球区域竞争加剧。某些发达国家正在通过产业补贴政策、近岸外包或友岸外包等措施, 吸引海外投资回流或有意减少对中国的进口依赖; 而印度、巴西、南非等国家的工业和基础设施建设快速崛起, 低成本优势也吸引了大量国际投资的流入, 对中国的外商投资形成了明显的替代效应; 三是国内防疫政策虽然已经放开, 但对中国经济恢复的信心和市场预期还没有传递到国外, 外界仍不确定中国的现状和日后的政策变化, 短时间内可能难以形成

新的投资增量等等。

因此, 为了稳住外资并使其继续在我国经济增长和高质量发展中发挥积极作用, 当前必须加大吸引和利用外资。报告在这方面的表述释放了强烈的信号, 预计未来将会出台各种鼓励措施。

扩大高水平制度型开放。对外开放一直都是中国基本国策。扩大市场准入, 加大服务业的对外开放力度, 继续推进综保区、自由贸易区、跨境电商等先行先试和推广将是未来一个时期我国对外开放的重要任务。报告强调, 将积极推动加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)等高标准经贸协议, 主动对照相关规则、规制、管理、标准, 稳步扩大制度型开放。当前, 我国在引进扩大对外贸易和引进外资领域面临不少挑战, 其中不少和我国现行的制度、规则未能充分实现国际接轨有关。所以, 报告这方面的强调具有非常重要的意义。

去年 8 月, 中国成功加入《数字经济伙伴关系协定》(DEPA), 这种跨国界的数字经济合作势必会加快营造开放、安全的数字治理环境的速度, 提高国际社会对中国经济的信心。该协议为解决数字贸易问题开创了新局面。未来基于服务贸易、数字贸易方面的开放与共识将会形成巨大的增长动力。

看点 7: 有效防范化解重大经济与金融风险, 聚焦房地产和地方政府债务。

报告指出, 今年的重要工作之一是深化金融体制改革, 完善金融监管, 压实各方责任, 防止形成区域性、系统性金融风险。有效防范化解优质头部房企风险, 改善资产负债状况, 防止无序扩张, 促进房地产业平稳发展。同时, 防范化解地方政府债务风险, 优化债务期限结构, 降低利息负担, 遏制增量、化解存量。

房地产: 改善资产负债状况。居民和房企资产负债表修复需要经历一个过程。2023 年住房政策会在扩大住房需求和增加住房供给侧金融支持上下功夫。在供给端, 保障性租赁住房建设有望加快步伐, 房地产 REITs 将逐步扩容, 并且鼓励民间资本参与

到保障性租赁住房建设中去。在需求端,政策将以支持住房需求释放为主,根据“因城施策”的原则,推动存量房去库存。对于仍处于调整阶段的城市和区域,会有增量优化政策出台;对于市场出现复苏的城市,政府或将进一步观察已出台政策的效果持续性。

地方政府债务:遏制增量、化解存量。规范管理地方政府融资平台公司,是防范地方政府债务风险的重要内容。虽然我国政府债务余额占 GDP 的比重远低于国际警戒线的 60%,但各类隐性债务高达 20 多万亿元。另外,有相当一部分城投公司仍以土地开发整理等传统业务为主,其借款很难与地方政府脱离关系。财政部明确提出,要规范融资平台公司的管理,严禁新设融资平台公司。要建立市场化、法治化的债务违约处置机制,稳妥化解隐性债务存量。值得注意的是,今年 3.8 万亿元地方政府专项债将在一定程度上有助于压降存量隐性债务。今年还可能通过展期、置换等方式缓解地方政府债务压力。

看点 8:推动发展方式绿色转型,加快建设新能源体系。

报告指出,今年将继续推动发展方式的绿色转型。具体工作包括:深入推进污染防治;加强城乡环境基础设施建设,持续实施重要生态系统保护和修复重大工程推进煤炭清洁高效利用和技术研发,加快建设新型能源体系;完善支持绿色发展的政策,发展循环经济,推进资源节约集约利用,推动重点领域节能降碳,持续打好蓝天、碧水、净土保卫战。

实现绿色转型是确保我国经济发展可持续的关键之一,也是目前我国与欧美发达国家有可能进行深入合作的重要领域。报告简要阐述了这一领域的推进重点,为各项具体工作指明了方向。对于企业来说,可以高度重视这一过程中存在的挑战和机遇。

从共识迈向行动,企业应高度重视。绿色低碳

发展正从全球共识转向全球行动。截至 2022 年 5 月,127 个国家已经提出或准备提出碳中和目标,覆盖全球 GDP 的 90%、总人口的 85%、碳排放的 88%。各国结合自身碳排放目标,在资金筹备、重点产业领域、能源改革与应用措施等方面进行了详细的部署。值得注意的是,低碳化有可能演变为新的贸易壁垒,应高度重视。如欧洲碳边界调整机制(CBAM)的协议将于 2023 年 10 月生效,如根据联合国统计测算,CBAM 机制的实施将使中国对欧盟的贸易减少 12%,范围 3 排放(产业链上下游碳排放)将影响更大。

绿色投资大有可为,成为吸引投资的亮点。2021 年,欧盟委员会发行了全球最大规模的绿色债券,共筹集 120 亿欧元用于绿色和可持续发展投资。中国绿色低碳转型发展取得了巨大成就,清洁能源消费占比从 2012 年的 14.5%提升到 2022 年的 25.5%;同时,截至 2021 年末,中国本外币绿色信贷余额 15.9 万亿元,绿色债券存量余额超过 1.1 万亿元,规模均居全球前列。随着“双碳”目标实施的深入,未来的绿色投资发展空间巨大。根据世界银行集团《中国国别气候与发展报告》,中国在 2060 年前实现净零排放目标,仅在电力和交通行业就需要 14-17 万亿美元的额外资金,用于绿色基础设施和科技投资。

发展方式转型,需要完善绿色服务配套支撑。“双碳”目标正带动中国传统经济模式和产业格局的重构,亟需构建符合绿色转型发展新要求的“双碳”配套服务支撑体系。我国碳排放信息强制披露、碳排放核算鉴证等制度尚未完善,缺乏稳定、长效、系统的全国性政策和法律法规的支持。预计未来主管当局将会考虑逐步加强重点行业强制性碳披露义务,并借鉴国际主流气候信息披露框架,以法律法规的形式确定环境信息的地位和作用,使碳信息披露工作有制可依、有法可依;同时建立适合中国国情的碳排放核算体系。

(普华永道 2023-03-07)

两会中出台的国务院机构改革方案里， 这些要点值得关注

今年的全国两会进入倒计时。两会开了这么久，有一个亮点备受瞩目，那便是——新一轮国务院机构改革方案。

3月7日，十四届全国人大一次会议召开第二次全体会议，国务院机构改革方案提请大会审议。3月10日，方案获大会表决通过。

这意味着改革开放以来的第9轮国务院机构改革方案尘埃落定。此前，国务院机构曾进行了八次改革，分别在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年和2018年。

今天我们就来聊聊这次改革的一些要点。

从历次改革内容可以发现，改革重点随时间推移和经济社会发展需要而逐渐转变：初期侧重简政放权，继而转向侧重政府职能和定位的转变，近年来侧重进一步推进政府职能的优化和协同高效。

那么，本次改革的主要内容是什么？

改革方案总共提出了13项任务：

一是重新组建科学技术部；二是组建国家金融监督管理总局；三是深化地方金融监管体制改革；四是中国证券监督管理委员会调整为国务院直属机构；五是统筹推进中国人民银行分支机构改革；六是完善国有金融资本管理体制；七是加强金融管理部门工作人员统一规范管理；八是组建国家数据局；九是优化农业农村部职责；十是完善老龄工作体制；十一是完善知识产权管理体制；十二是国家信访局调

整为国务院直属机构；十三是精减中央国家机关人员编制。除国务院办公厅外，国务院设置组成部门仍为26个。

国务委员兼国务院秘书长肖捷指出，本次改革的重点在于加强科学技术、金融监管、数据管理、乡村振兴、知识产权、老龄工作等重点领域的机构职能优化。

有专家认为，本次改革是对2018年改革的延续和深化，即沿着之前的改革方向，就近年来政府机构在新形势、新环境下的实际需要或暴露的问题，针对重点行业 and 重点领域推进改革，其中，科技、金融、数据领域是三大核心。

在金融领域，13项改革任务中，属于金融领域的有6项，占据了很大的篇幅。归纳起来主要有三大要点：

一是组建国家金融监督管理总局（简称“金管局”）。金管局是在银保监会的基础上，划入央行和证监会的部分职能后组建的，作为国务院直属机构，统一负责除证券业之外的金融业监管。银保监会不再保留，中国金融监管格局从“一行两会”改变为“一行一局一会”。

二是证监会由国务院直属事业单位调整为国务院直属机构，原本由发改委负责的企业债券发行审核工作改由证监会负责。

三是对地方金融监管体制和人民银行分支机构

进行改革。针对地方金融监管部门存在的监管手段缺乏、专业人才不足等问题,强化金融管理中央事权,建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制。

改革主要旨在解决两大问题:

第一个是“混业经营”下存在的监管漏洞。“混业经营”是全球金融的发展趋势,也就是随着金融市场的发展,银行与非银行金融机构之间存在越来越多的业务交叉。

但旧的监管模式是“分业监管”,容易造成重复监管或监管真空。比如银行通过资管企业的通道做投资,银监会和证监会都可能插一手,又或者互相推诿,这可能引起被监管对象的“监管套利”行为。

国泰君安的报告指出,本次改革后,央行将专注于货币政策和宏观审慎监管,金管局集机构监管与行为监管于一身,证监会则专司资本市场监管,监管权责更清晰,有利于规避监管套利行为的发生。

第二是改变地方金融监管不力的状况。地方政府往往重发展而轻监管,在片面求发展的理念下,倾向于给能带来巨大短期利益而潜藏巨大风险的金融项目放行,结果造成非法集资、债务链条断裂等金融乱象频繁发生。

随着改革的推进,地方金融监管部门对辖区的监管可能将趋严,后续预计将有更多监管细则落地。在科技领域,科学技术部的重组是本次改革的又一大重头戏。

肖捷表示,科技创新在我国现代化建设全局中居于核心地位,面对国际科技竞争和外部遏制打压的严峻形势,必须进一步理顺科技领导和管理体制,以更好统筹科技力量在关键核心技术上攻坚克难,加快实现高水平科技自立自强。

此次科技部的重组有两个关键点:

一是科技部重组后,不再参与具体科研项目的评审与管理,而是更聚焦于科技工作的顶层设计。

二是把具体领域的科技工作管理职责转归农业农村部、工信部等部门,比如拟定科技促进农村发展规划未来就将是农业农村部的职责。

这两个设定一方面可以强化科技工作的中央领导和顶层战略制定,另一方面又可以促进科学技术与具体的落地场景更深度地结合。在数据领域,组建国家数据局,由国家发展和改革委员会管理。它的职责主要是三个:

第一,协调推进数据基础制度建设。

第二,统筹数据资源整合共享和开发利用。

第三,统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设。

数据是与土地、劳动力、资本、技术同等重要的生产要素。中国作为目前全球数字基础设施最先进的国家之一,数字经济发展潜力巨大。

但眼下,中国数字经济的发展面临一大阻碍,就是数据要素流通不畅,数据“孤岛”林立。

国家数据局作为新组建的独立部门,将可以在推行数字化相关工作时打破部门间的束缚,进行全局性地统筹,对数据资源进行更全面高效地利用。

另外,有专家指出,国家数据局由国家发展改革委管理,透露出国家对数据的监管思路正在发生微妙转变,即从强调网络安全向安全与数据利用再平衡转向。

除上述三大领域外,改革内容还包括对农业农村部、民政部等的职能调整以及人员的精简。

具体包括,第一,将国家乡村振兴局的部分职责(如推动农村社会事业和公共服务发展)划归农业农村部,不再保留单设的国家乡村振兴局。

国家乡村振兴局的前身是国务院扶贫办,其设立的最初目的是巩固脱贫攻坚成果。随着“三农”形势的转变,其工作重心由脱贫攻坚向乡村振兴转变,显然,其原有职能、机构及人员设置都需要扩充和调整。将国家乡村振兴局职责划入农业农村部,能避免部门职能的重复,形成政策的合力。

第二,国家知识产权局时隔五年重新划归国务院直属(在2018年的机构改革中,国家知识产权局归为当时新组建的国家市场监管总局管理),很可能意味着后续国家对知识产权的保护力度将增强。

全国两会透露出怎样的“促消费”信号？

是否购买住房、要不要换更大更好的房子？买什么样的车、是传统能源汽车还是新能源车？去哪里旅游、花多少钱才能玩得开心？在已然到来的2023年，该怎么花钱怎么消费，是很多老百姓在想的问题。

今年的政府工作报告中也提到，在2023年要“着力扩大国内需求。把恢复和扩大消费摆在优先位置。多渠道增加城乡居民收入。稳定大宗消费。”

就在全 国两会召开同时，多家车企在政府补贴等多重条件下开始降价促销，一二线城市楼市逐渐回暖，多家航空公司直飞国外的航班开始陆续恢复通航……

日前，华夏新供给经济学研究院院长、中国财

政科学研究院研究员贾康在接受红星新闻记者采访时表示，今年全国两会，从多方面传递了促进消费的信号，房产、汽车、旅游等和居民生活息息相关的消费项目或将迎来发展和回暖。

关键词 1：房地产

专家：居民改善性住房需求潜力很可观

“加强住房保障体系建设，支持刚性和改善性住房需求，解决好新市民、青年人等住房问题。有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况，防止无序扩张，促进房地产业平稳发展。”

易居研究院研究总监严跃进表示，从上述政府

第三，全国老龄工作委员会办公室（简称“全国老龄办”）回归民政部。在2018年的机构改革中，全国老龄办划归当时新组建的国家卫健委管理。

有专家表示，当时的调整是在推进健康中国的背景下进行，而近年来的实践表明，当时的设置并不十分符合现实的需要。将全国老龄办重新划归民政部，有助于促进老龄工作与民政部门的养老服务体系建设的结合。

第四，将国家信访局由国务院办公厅管理调整为国务院直属，显示出信访机构地位的提高，表明中央对群众诉求表达和权益保障的重视。

第五，中央国家机关各部门人员编制统一按照

5%的比例进行精减，收回的编制主要用于加强重点领域和重要工作。

比如，人员精简后收回的编制，可以用于金管局等新组建的国家机关。也就是说，精简人员并不意味着编制的减少，而是要优化配置去做更重要的事。

社会经济的发展对政府机构的执政能力和行政效率提出了更高的要求。国务院机构改革的意义，就在于化解发展过程中涌现的问题，不断适应新的发展要求。通过推动改革不断深入，中国正努力摸索一条使社会效益最大化的道路。

（吴晓波频道 2023-03-12）

工作报告中的表述可以看出,优质头部房企风险化解工作将继续,今年也将是继续落实资产负债表优化的一年,“因此,后续在防范风险方面,要尤其关注头部房企的风险问题。此次防范风险方面明确提及了房地产的内容,也充分说明房地产化解风险的迫切性和重要性。各地更是要高度重视这个内容,防范出现房企新的风险出现。”

华夏新供给经济学研究院院长、中国财政科学研究院研究员贾康在接受红星新闻记者采访时表示,防范化解优质头部房企风险,是中央指导房地产行业发展的要项之一,优质头部企业应该得到更多的融资和有效支持,可以引导房地产市场从比较低迷的状态稳重求进,发挥房地产行业的国民经济支柱作用。贾康认为,关于优质头部房企的认定标准,还需要在工作中进一步细化。

在“解决好新市民、青年人等住房问题”方面,贾康表示,中央强调新市民和年轻人可以通过租购并举的途径来解决住房问题,“过去已经发展了一些年的共有产权房、公租房和政策配套的长租房,对应了年轻人不同需求的有效供给形式,这些都是需要特别注重的。”贾康认为,重视新市民和青年人的住房问题,可以被理解为促进房地产发展的信号,“中央重视房地产行业,希望房地产行业能够实现健康长效的发展机制。”

此外,严跃进认为,政府工作报告还提及“支持

刚性和改善性住房需求”,这也充分说明今年的工作重中之重是提振住房消费需求。

贾康表示,居民改善性住房需求的潜力是很可观的,“一般来说,第一套房子可能是居民在职业生涯初期购买的,如果收入有限,可能买的是比较小的房子,随着居民收入的提升,就会有第二套改善性需求,比如想换大一点的房子,中国有这么大的市场,改善性住房需求的规模是非常可观的。”贾康认为,政府需要给有改善性住房需求的居民提供一个公平的交易环境,可以利用经济手段调节房地产行业,遏制炒房行为,保障居民合理的改善性住房需求。

住房和城乡建设部部长倪虹3月7日在第二场“部长通道”答记者问时表示,现在对房地产市场的企稳回升充满信心,而对2023年的房地产工作,要稳住房地产,就要坚持因城施策、精准施策、一城一策,大力支持刚性和改善性的住房需求,提振信心,促进房地产市场企稳回升,平稳健康发展。

红星新闻记者注意到,在今年两会期间,也有很多代表委员提出了促进房地产市场健康发展的意见和提案。

全国政协委员、北京国家会计学院教授、博导秦荣生建议,以住房和城乡建设部门牵头,联合相关部门出台政策措施,在提升服务质量、公开市场信息、强化监督管理等方面进一步优化住房交易公共服



务,提振住房消费。

全国政协委员、中信资本控股有限公司董事长兼首席执行官张懿宸建议,推出针对“保交楼”的专项不动产投资信托基金工具,解决烂尾楼的资金问题,进一步化解烂尾楼风险。

关键词 2:汽车

燃油车大促+新能源车快速增长

红星新闻记者注意到,在今年的政府工作报告中特别提到,在 2022 年“采取减免车辆购置税等措施促进汽车消费,新能源汽车销量增长 93.4%”。此外,政府工作报告中指出,过去五年,我国汽车保有量突破 3 亿辆、增长 46.7%。

就在今年全国两会召开期间,东风汽车集团旗下包括东风本田、东风风神、东风日产等 7 个汽车品牌、56 款燃油及新能源车型官宣降价,结合厂家让利、当地政府补贴等措施,消费者可享受最高 9 万元的优惠。特别是东风雪铁龙 C6 车型,更是被网友形容为“22 万的 C6 老气横秋,12 万的 C6 玉树临风”。

红星新闻记者 3 月 12 日从东风汽车集团官网获悉,“进入 3 月,神龙公司日均达成销售订单环比大幅增长。”

据红星资本局不完全统计,截至目前已有至少 30 个汽车品牌参与到这场价格战,最高优惠超过 10 万元。

那么未来一段时间、特别是 2023 年,是购置汽车的好机会吗?

红星新闻记者注意到,在今年的政府工作报告中特别提到,要“稳定大宗消费”。而汽车消费正是大宗消费中的重要项目。

乘用车市场信息联席会秘书长崔东树表示,虽然现在给大家的普遍感觉是机动车已经逐步普及,但实际上,我国与发达国家的千人汽车保有量相差 4 倍,国内汽车市场仍有很大发展空间。

全国人大代表、小米集团创始人、董事长兼 CEO 雷军今年两会带来了三条建议,其中两条是关

于汽车产业发展的。雷军建议,大力发展汽车文化,助力从汽车大国走向汽车强国,“2022 年我国新能源汽车持续爆发式增长,这背后的汽车工业是硬基础,汽车文化则是软实力”,他提出引导营造更加丰富的汽车文化场景、适度放开汽车改装限制、全面落地放开二手车准迁限制、放开皮卡进城等品类限制促进汽车产业、文化在国内发展的建议。

贾康认为,政府可以在政策上进一步细化,给予混合动力汽车、新能源汽车更多扶持政策,引导居民购买新能源汽车,符合绿色低碳和高质量发展的要求。

关键词 3:旅游

消费回暖,专家建议增强配套设施

红星新闻记者注意到,今年的政府工作报告在回顾过去五年工作时特别提到了“帮扶旅游业发展”。

而据国家统计局今年 2 月公布的数据显示,2022 年全年国内游客 25.3 亿人次,比上年下降 22.1%。不过随着疫情防控政策的优化,大家对旅游市场复苏普遍持看好观点。全国政协委员、中国旅游研究院院长戴斌今年 2 月在参加一场活动时判断,2023 年国内出游人次、旅游消费、出境旅游人数将分别恢复到 2019 年的 85%、75%和 40%,并于年底进入正常发展轨道和高质量发展的新阶段。

贾康表示,从春节期间的旅游消费来看,旅游消费已经出现了明显的回升趋势,各地应该抓住时机,进一步完善旅游业的服务和配套措施,吸引和留住消费者。

中国人民大学休闲经济研究中心主任王琪延在接受红星新闻记者采访时表示,会有越来越多的人在 2023 年外出旅游,但是由于此前三年的冲击,大家的消费能力被抑制,所以并不大会出现“爆发式”增长。“大多数人可能还是选择短途或者近郊游,肯定会有所增长,但是要恢复到疫情前还是需要一个过程。”

(贾康学术平台 2023-03-17)

郑永年：新型举国体制“新”在哪儿？

2023 年开年后，在中国经济从内到外都面临诸多挑战的背景下，从中央到地方都在全力以赴推动经济全面恢复，“高质量发展”是当下的高频词汇。

广州粤港澳大湾区研究院理事长、香港中文大学（深圳）前海国际事务研究院院长郑永年长期致力于中国内部转型及其外部关系的研究，被称为“中国问题专家”。他在接受《中国新闻周刊》专访时指出，高质量发展是中国经济发展的必然，也是实现中国式现代化的唯一选择。如何走向高质量发展，则是一个必须回答的问题。

高质量发展是动员令

中国新闻周刊：今年开年以来，从中央到地方都在“全力拼经济”，以高质量发展开启新局面，你对此怎么看？

郑永年：高质量发展是根据中国经济发展的现实提出的。中国走数量扩张型道路已有几十年，无法通过这种方式实现可持续发展，未来只能推进高质量发展。

前些年，我们一直在讨论中等收入陷阱。如何跨越中等收入陷阱？只能通过高质量经济发展。放眼全球，其他经济体也都是这样做的。

另外也有国际环境的因素。之前几十年我们的现代化跟全球化相向而行，互相强化，互相促进，现在则面临着一些西方国家对我们“卡脖子”、搞系统脱钩的问题，他们试图制造对我们比较不友好甚至

恶劣的国际环境。因此，中国更要发挥主观能动性，实现高质量发展。

从今年年初开始，大多数省份都召开了高质量发展动员大会。这是动员令，它表现出了从中央到地方的强大决心，我们又要开始抓经济工作了。

中国新闻周刊：很多国际组织都下调了对 2023 年全球经济走势的预期，在全球经济增速放缓的背景之下，中国有没有可能通过高质量发展成为全球经济发展的动力源？

郑永年：当然有可能。改革开放以后，中国的经济发展不是在孤立状态下发展起来的，而是与世界接轨。作为第二大经济体，中国经济发展的状况，会对世界经济体产生影响。

从去年年底开始，各个国际组织和美国的经济学家都预测，因为去年出现了严重的通胀等问题，今年西方经济衰退是大概率事件。实际上，金融危机以后，西方国家尚未将结构性问题调整好，现在又碰到了许多问题。一些国际机构对中国的期望很大，他们希望中国的经济发展再一次成为世界经济的发动机之一。

改革、开放、创新

中国新闻周刊：之前你曾提到，我们现在迫切需要有新的改革、新的开放、新的创新，我们应该怎么理解这几个“新”？

郑永年：我们如何走向高质量发展，实现中国式

的现代化?需要新的三大法宝,改革、开放、创新。其中,开放是最重要的。

我们是发展中国家,只有通过开放,先进的东西才能进来,大家感受到压力,就会去改革。开放是改革的重要动力,尤其是现在,以前中国改革是因为穷则思变,现在有既得利益者了,改革比较难,必须通过开放倒逼改革。

开放也是创新的前提条件,技术的进步需要开放。我以前常举一个例子,火药是中国人发明的,但是中国没有火药学,一直只是应用。指南针也是如此。为什么英国人却能用火药和指南针造就强大的海军?因为它们传到英国后变成科学了,科学又应用于技术,互相强化。

现在,在科技创新方面有新型举国体制,别忘了前面有“新型”二字。苏联是近代以来第一个最成功也最失败的举国体制,因为它关起门来自己创新,它有两个致命的弱点,第一,科创需要思想市场,大家互相辩论,产生新思想;第二,科创要有商品市场,投入产出以后,投放到市场,回收成本,科研才能继续。苏联关起门来,两个市场都没有了。没有思想市场,基础科学就与学界脱钩了;没有商品市场,苏联只能向东欧、印度、越南卖军火。现在一些西方国家对我们“卡脖子”、搞系统脱钩,我们一定要小心,不能关起门来自己搞创新。“卡脖子”、搞系统脱钩,这是政治逻辑,不是技术逻辑。只要开放,技术是在世界上一直流转的。这也不是资本逻辑,资本逻辑是技术走向哪里,就跟到哪里。这也不符合市场逻辑,一些西方国家对我们实施的“芯片制裁”,牺牲的不仅是中国,所有的芯片商都受影响,包括他们自己。

中国新闻周刊:这其中,中国推动高质量发展的关键是什么?

郑永年:关键是技术升级。技术升级有两种方式:一种是原先的技术不断升级,比如原来生产鞋帽的,技术不断提高,一双鞋从卖一百元到卖一千元;还有一种是产业升级,从生产鞋帽到生产电子产品。改革开放以后,我们接轨世界,西方的技术流到中

国。但我国以前主要发展应用性技术,后来才慢慢有自主创新。而高质量发展最关键的是,如何从应用性的技术转型到原创性技术。

中国新闻周刊:原创性技术既然如此重要,中国是否存在短板?

郑永年:我认为有三方面的短板。第一,需要有一批具有基础科研能力的大学和机构。但我国尚未完全区分基础科研和应用技术,国内不少所谓的基础科研,其实是应用技术。我们恐怕要改革教育体制、科研系统甚至是两院,尤其是中国科学院。

第二,需要有一批能把基础科学转化成应用技术的企业或机构。改革开放以后,我们的企业有很强的技术转化能力,但我国的工业实验室大部分是国有的,应当考虑如何让国家工业实验室与民营企业实现“国民”融合。

第三,企业之间互不开放,国有企业之间不开放,民营企业之间不开放,国有企业跟民营企业之间也不开放,并且恶性竞争。国有企业小到一个灯泡都要自己生产,很少向其他企业采购,但其实美国的企业可能有几百家甚至上千家采购供应商。企业制度需要改革。

第四,需要有支撑基础科研和技术转化的金融系统。我们没有像美国华尔街那样的金融体系,那我们能不能搞一个双金融中心?以上海为中心,以及以香港、深圳、广州等大湾区城市为中心,通过融合发展,构建一个能和华尔街竞争的金融体系。

融合发展,大家都能出彩

中国新闻周刊:很多人认为,在粤港澳大湾区如何做到更好的区域协调是一个难题。

郑永年:粤港澳大湾区有九个内地城市,两个特别行政区,各自都有长处和短板,各自也都面临着发展的瓶颈。如果不合作,大家谁也出不了彩,但是如果融合发展,大家都能出彩。

比如科创,香港现在要搞科创,但缺乏具有转化



能力的企业。改革开放以后,香港的制造业逐渐转移到珠江三角洲,香港如果要“再工业化”,需要很多年,也很难。但是深圳有强大转化能力的企业,为什么不合作呢?

欧盟二十几个主权国家都能形成欧洲共同市场,我们“一国两制”,十一个城市,为什么不能形成共同市场?

中国新闻周刊:所以需要推动大湾区发展。

郑永年:对,非常重要。从整个国家来说,我们需要大湾区。中国的第一次开放发生在两次鸦片战争之后,是从广东开始的,是被迫开放。第二次改革开放,突破口也是广东。这次的开放,我把它称为“第三次开放”,同样要让广东成为突破口。为什么中央建设粤港澳大湾区和支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区?也是这个道理。

发展软基建,保护中产阶级

中国新闻周刊:你之前谈高质量发展的时候,提到过“软基建”这个概念。什么是软基建?为什么软基建这么重要?

郑永年:软基建是医疗、教育、公共住房这些社会保障的建设,这在西方国家的高质量发展里是至关重要的一部分。

首先,它就是保证社会公平的机制,是保护社会底层的机制,也是保护中产阶级的机制。现在的中产阶级很脆弱,大家都说中产阶级面临新的三座大山,住房、教育、医疗,小孩上学变成孩奴,买了房子变成房奴,生了大病可能倾家荡产。前段时间新闻说房贷可以贷款到80岁,多可悲,到了80岁房子还没还清房贷,这不是好现象。所以社会保障很重要,公平也很重要。第二,没有解决软基建,消费社会建立不起来。我们一直说进入内需社会,也就是消费社会、中产社会,任何社会能持续消费的就是中产阶级。日本或者“亚洲四小龙”的中产阶级比例多达60%、70%,美国从“二战”后到1980年代初,中产阶级的比例也有60%。之后虽然在萎缩,但现在也有50%左右。中国的中产阶级虽然数量很大,但是占比很小。我们距离他们还有很大的差距。更为重要的是技术创新,穷人社会很难成为创新社会,创新需要冒风险,只有中产阶级才能承担这种风险。当一个社会的中产阶级变多了,创新就爆发出来了。有人说可以国家创新,但是国家创新只能是关键领域的创新,往往是为了追赶另一个国家,很少会是民生经济上的原创创新。近代以来,世界上大部分民生经济的创新都来自民间,这个规律在中国也不会变化。如果没有软基建保证中产阶级的增长,几乎不可能出现创新社会。

(中国新闻周刊 2023-03-10)

对话陆铭：当数字经济重塑城市空间

过去三年疫情期间，城市居民对生活服务业的消费行为加快了我国数字经济进程，也引起了人们对于“线上聚集”将会取代“线下空间”的担忧。

与此同时，数字经济转型也引发了关于提升劳动生产率的讨论。据城市进化论原创研究《“2 万亿俱乐部”劳动人口可持续竞争力报告》，对于以服务业为主导的城市，在产业内部调整中，越早越快转向生产率更高行业，越能实现产业转型升级。

时值全国两会，我们特别对话第十四届全国政协委员、上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授、上海交通大学中国发展研究院执行院长陆铭，他在今年全国两会期间带来了多份提案，涉及数字经济与城市空间、制造强国与服务业平衡、外来人口随迁子女就学、宅基地处置等一脉相承的问题，我们围绕上述话题进行了非常深入地讨论。

（以下为速录，略有删减）

Part.1

线上经济与线下空间

“互替只是一个方面，容易被人忽视的是互补”

城市进化论：您这次提案关注的是数字经济兴起对城市线下空间的影响以及改造，能否请您先详细介绍一下关于这个提案的思考？

陆铭：提案主要讲的是平台经济上的生活服务业，一段时间以来，我和我的团队对一些基于平台的生活服务业进行研究，发现这部分平台经济在创造

就业、推动经济增长，还有提升城市生活品质方面起到了重要作用，尤其是这次疫情期间，作用更加明显。

另一个有争议的问题是如何理解线上经济和线下空间的关系。很多人觉得线上经济会对线下空间造成取代。而我们的研究发现，其实线上和线下的关系，互替只是一个方面，容易被人忽视的是互补。

在线上服务平台中，消费者所获得的服务品质和多样性，其实都跟线下空间的人口密度有关，且在经历此次疫情冲击后，也是人口密度高的城市恢复得更快。在这个研究基础上，我的提案之一是呼吁社会各界千万不要忽略线下空间的打造。

因为如果不重视线下人口密度、商家多样性、服务品质，线上的服务就会变成无水之鱼，最后城市生活品质和未来发展就会出现“双输”。同时，也要注意线下空间的数字化转型，有一些生活服务业：包括菜市场、超市都已走上了数字化道路，我们要更好利用数字化手段，为商家赋能。

此外，还要加强对相关从业者的关注。在线上平台的服务业里，很多从业人员实际上是城市外来人口，他们很辛苦，也为城市经济发展、城市生活品质提升造就了巨大空间，但相对来讲，在现在城市里面，大量的外来人口还没有本地城镇户籍。

所以，我们也借这个机会呼吁城市能够更好地关爱这批劳动群体，如果他们已经长期稳定就业居住在本地的话，对他们的市民化进程可以加快一些。对于其中暂时没有获得本地城镇户籍的人口，要更

加强公共服务的均等化,尤其是他们的孩子在城市所接受的教育。

另外,公租房的提供也要逐渐覆盖到这个群体,还有线下工作的条件,比如打造一些公共空间,形成休憩小站,让外卖小哥、快递员、家政服务员等这些在城市里面流动性比较强的人群,有一个休憩的空间,提高工作质量。这也间接有利于提高城市服务业水平。这是我的提案所涉及的一些问题。

城市进化论:您反复强调“向心城市时代”来临,数字经济兴起也引发“线上城市的向心化趋势”,我们应该怎么理解这一点?

陆铭:在城市空间里面,我们提到两个力即“向心力”和“离心力”,如果“向心力”超过“离心力”,城市的空间形态就会趋向于集中化,反之就趋向于分散化。截至目前,人类发展的趋势,包括中国目前出现的趋势,都是“向心力”超过“离心力”。

这样一来,人口和经济的空间分布会出现三个趋势——第一农村向城市集中,第二是小城市向大城市集中,第三就是一些服务业为主导的城市中,人口和经济活动还会向中心集中。

很多人关心,数字经济时代互联网连接了不同人群和企业,会不会使得世界变得扁平化,从而成为一种离心的力量?此前已经有经济学家对这个问题展开了很多的研究,结论是不会,相反数字经济时代,会使得人口的集聚进一步加强。

但在这个研究过程中,有一个问题没有得到很好的回答——如果这个经济本身就有线上化的特征,那么这些经济活动会不会相对离散?

最近有个很火的词叫“数字游民”,他们无需固定工作场所,凭借通信网络技术工作谋生,选择在一些乡村或是房价比较低的小城市生活。很多人以这个例子说明,似乎向心的趋势就终结了。

首先我不否认在现实生活当中存在“数字游民”这样一个群体,但人的流向不能仅以某一个职业,或者是某一个特定人群来做趋势性总体判断。最近我们和一个短视频平台合作,利用公开数据对“线上城

市”的经济活动进行研究,重点关注短视频和直播带货。从平台流量集聚度(比如直播带货的销量、视频点赞数量)、MCN账号集聚度、非MCN账号集聚度,以及人口集聚度四个指标进行研究。

结果发现,流量集聚度>MCN账号集聚度>非MCN账号集聚度>人口集聚度。在这个意义上,数字化的手段不仅没有使得流量的分布更加扁平化,反而使线上城市更加集聚。不论是从理论上讲,还是数据结果,都在说明线上城市其实也是向心化的结果。

城市进化论:您提到我们不能因为某一类群体就做总体的趋势判断。但现在经济复苏,在新的就业形态兴起后也出现了一些反向流动的现象,更多年轻人愿意留在家乡,您怎么判断这个现象?

陆铭:必须要说明,反向流动这种现象一直存在。向心力和离心力在空间经济里始终是同时存在的。向心力是基于集聚所带来的规模经济效应,离心力主要是因为人口特别集聚的地方第一会带来竞争,有人胜出,有人离开;第二生产要素价格会发生变化,在人口比较密集的地方,土地价格、房租、劳动力都会比较贵。

在这个基础上探讨,如果经济活动比较占地,例如依赖于劳动密集型的制造业企业,就没有必要再大城市待着。数字经济兴起后,出现了以数字游民为代表的从业者。比如说“双十一”期间直播带货,流量比较大的主播往往工作地点都在大城市,甚至是大城市的市中心,因为他们需要接触线下商品品类。还有一些做美食探店的博主也集聚在大城市,因为大城市线下餐馆多,类型又比较丰富,线下场景和线上视频发布就产生了互补作用。但也有一类视频内容主播,拍的就是乡村风光,给大家展示一种绿色生态的生活环境、宁静的生活方式,这可能就更适合在乡村生活了。

上述几个群体哪种人更多?相对数量会代表趋势。大数据并不否认有一部分人选择离开大城市。但是趋势上没有出现离散化的特征,第六次人口普查

热点关注

到第七次人口普查之前，人口向着大城市集中的趋势实际上是加速的。

需要补充的是，这个结果不是城市经济学家的主张，而是大家“用脚投票”选择的结果，这其中没有对哪一种特定的选择进行价值判断，每个人都有自己的选择，我只是在告诉大家，哪怕是在线上化的今天，实际上集聚都是更强，而非更弱。

城市进化论：是的，选择没有对错只有不同，得根据自身需求来。您所提的线上线下互补，更重要的其实是通过数字技术赋能提升劳动生产率，重新配置资源。

陆铭：这个事情可以从两方面来谈，线上经济既给偏远地区带来了新的机会，实际上又使得经济和人口的集中度进一步加强。我在《向心城市》里面用了八个字总结这种情况，线上连接，线下分化。其实还有一位美国经济学家在谈到这个问题时用了另外一个表述——消除边界，促进集聚。

什么叫消除边界？通过线上的连接，使得实体空间的边界变得不那么重要。如果没有线上经济，货物买卖跨越省级边界要付出很多成本，而有了线上经济以后，通过网络直播的方式卖货，哪怕远在新疆，也可以通过视频的方式知道浙江在生产、销售什么，这种边界感和距离是在缩减的。

同时促进集聚——还是以新疆居民买浙江货为例。在没有线上销售的情况下，浙江一个服装厂的销货范围可能就是长三角，到不了太远的地方。但有了线上经济后，连新疆居民都可以买浙江企业的货品，浙江当地的生产需求提高，就需要雇佣更多人、投入更多资金去开厂。也就是说，线上的销售手段加强了人口本来

就比较集中地区的生产力，起到加速集聚的作用。

Part.2

防止把制造强国与服务业对立

“不能直接武断地把服务业归为低劳动生产率”

城市进化论：我们刚刚更多是围绕服务业在举例，您这次还准备了另一个提案，要防止把制造业和服务业对立起来。这也是我们最近在做的研究——从现有的两万亿俱乐部（准）成员过去十年发展轨迹来看，劳动生产率都有很大提升，但也有城市在发展制造业和服务业之间出现了摇摆。特别是在数字经济赋能的背景下，我们应该怎么去理解城市发展制造业和服务业之间的平衡关系？

陆铭：讨论这个问题一定要区分我们是在局部讨论问题，还是整体讨论问题。如果今天基于一个地方，只考虑最大化自己的经济增长、税收增加，也不想有太多的民生负担，比如教育医疗等支出。给定这样局部的思维方式，地方政府一定是偏好制造业的。相比服务业来讲，制造业首先依靠投资见效快；第二，制造业企业相对规模较大，征税比较容易；第三，服务业是劳动密集型的，发展服务业会带来很多外来劳动人口。



但站在全国角度来考虑这个问题,经济发展是有规律的——经济发展水平越高,服务业的比重就会越高。单纯看近年来我国数据,服务业比重就在逐渐提高。到今天我国服务业的 GDP 占比和就业占比都超过制造业。以就业为例,我们的服务业就业占比接近一半,而制造业就业比重只有不到 20%。但与发达国家历史同期比较,我们的服务业占比还是偏低。

所以如果每个地方都站在局部考虑,要制造业、不偏好发展服务业,好像都有道理。但把所有地方都放在一起,整个国家出现的情况就是服务业发展相对不充分。落到我们自己的生活中,今天人们对自己生活中存在的短板或是感到难以满足的需求,绝大多数也都来自医疗、教育、文化、娱乐这些与服务业相关的方面。

此外,我们的人口已经开始负增长,要提高劳动力利用效率,还要靠地区间的移民、城乡间的移民。那么问题来了,制造业就业占比只有 20% 不到,在城乡间和地区间流动的劳动力,实际上是大量进入到服务业,服务业已成为吸纳就业的主战场。从整个经济发展和全国产业结构合理化,且能够满足居民需求的角度来讲,服务业都应该补短板了。

城市进化论:但也有观点认为,劳动力从生产率较高的二产到生产率较低的三产,实则是会出现劳动生产率下降,从而拖累经济增长。

陆铭:这个问题很重要,有助于我们理解经济。大家可能都认为制造业可大量使用机器,服务业则更多利用人工,所以看产业生产率好像是制造业高,服务业低。当有越来越多的劳动力离开制造业进入服务业,就是从高生产率部门流向低生产率部门。这个问题可以从以下两个方面来回答:

第一,大家不能把因果关系倒置。制造业存在技术进步,比如机器替代人、资本密集化,人就到了服务业,这两者之间实则并无直接因果关系。两者都是技术进步的结果——机器相对来说是更容易替代制造业里的就业,因为制造业就业有一个特点是比较流程化、标准化,有一个词是可被编码,且机器也

可以全年无休,这就提高了生产效率。但服务业里很多工作岗位是不能用机器人替代的。有一句话我要特别强调——对人而言简单的事,对机器来讲是困难的;对人是困难的事,对机器来讲反而是简单的。服务业的岗位具有非标准化的特点,它很难被编码。

如果制造业产生技术进步,资本和机器不断替代劳动力,而同时,服务业的岗位很难被技术和资本所替代,我们就会看到劳动力不断进入相对劳动生产率比较低的服务业,这个被经济学家鲍莫尔首次提出。后人把它称之为“鲍莫尔病”。实际上,它不是一种病,只是在技术进步当中产生的一种现象,是制造业技术进步带来的一种结果。

第二,我们喜欢把服务业和制造业截然分开来谈,这其实是一个误区。单独去算制造业的劳动生产率,是比服务业高。但我们的劳动生产率恰恰是因为有了家政服务员、外卖小哥、保洁员这样的岗位才得到释放。我经常举我自己的例子,如果时光倒流 20 年,我博士刚刚毕业在复旦经济学院,办公室肯定是我们自己打扫。20 年以后,中国人均 GDP 从 1000 多美元增加至 1 万多美元,我们变得更富裕,反而需要一些从事清洁工作的人在办公大楼里。

恰恰是因为有这样的服务业,使得大家从事家务的劳动力和时间得到释放,可以用更多时间来做研究,所以不能小看这种服务业。我们很多时候没有把服务业和制造业相互赋能的关系理解到位,就直接武断地把服务业归结为低劳动生产率。

我也希望通过做这样的解释,为生活服务业里那些看上去收入并不高的劳动者再次呼吁,要重视和善待这类群体,因为他们创造了城市生活的便利性,解放了整个城市的劳动生产率,他们为经济发展做了贡献。

Part.3

宅基地制度改革

“给农民一个新的选择,要遵循自愿且有偿”

城市进化论:感谢陆老师,我们共同呼吁。另一

个相关的问题恰好是城镇化率，本次政府工作报告提到我国城镇化率已超过 65%，达到这个数据您认为过去十年我们主要做对了什么？对于下一步城镇化率提升到 80%—90%，我们的公共政策还应该如何推进？

陆铭：应该说过去十年在城市和区域发展方面，是有一些重大调整的。如果回溯到改革开放起点，我们的城镇化率只有 18%，当时全世界范围内对于城市和区域经济的研究都不够深入，大家直观感受认为大城市房价高、又拥堵，有很多“城市病”，所以产生了一种想法就是发展小城镇。这个观念一直影响到本世纪最初的十多年时间，大家可能都感受得到，曾经有一段时间是限制大城市发展的。

但是只要看看世界普遍轨迹、看中国过去 40 多年走过的历程就知道，人口向着少数地区集中——从农村向城市，从小城市向大城市集中，这是普遍规律。2019 年中央财经委员会第五次会议上明确，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。从那以后，中国户籍改革加速推进，到今天为止，城区常住人口 500 万以下中小城市的户籍基本上完全放开了。

言下之意，城区常住人口 500 万以上的特大和超大城市未来要做什么？我认为还应该加速降低门槛——让外来人口市民化、获得城市公共服务的速度再快一点，尤其是外来人口子女在本地就学能更便利。这次我另一个提案就涉及到外来人口随迁子女就学的问题，应该尽快让他们实现跟父母的团聚，并且能够在父母工作和居住的地方入学。我们也发现，一些大城市积分落户制度的标准，对落户人受教育程度有很高要求。如果学历只是初中以下，按照现行打分体系，基本上很难实现在本地落户。

另外，土地也很重要。我们曾经采取了一些土地政策，这些政策偏向于内陆欠发达地区，而对于沿海地区大城市，土地供应则非常紧张。经过一段时间来看，效果并不好，且后遗症很大，一方面沿海地区人口持续增长，但房子建得不够，房价就高上去了；另一方面在内陆地区，很多工业园建好以后闲置率很

高，一些基础设施如城市道路使用率低，还有当时造项目地方政府借了债，如今又转化成债务问题。

最近这些年我们发展经济的思维方式开始变化，现在追求区域协调和经济高质量发展。在土地和住房供应上开始比较强调“一城一策”，供给跟着需求走，也就是在人多的地方要增加土地供应，在一些人口流入比较多的地方要发展租赁房市场，尤其是要通过租赁房市场满足新市民——以城乡间的流动人口、刚毕业的大学生为主，让这部分群体在收入不是很高的情况下，能通过租房满足居住需求。

应该说，目前整体趋势是向好的。但作为一个学者，我认为在很多问题上我们还需要统一认识，共识形成了，推进改革的速度可以更快。尤其是刚才反复讲到的农民工群体，他们还处于一种“悬浮”的状态，好像城市化了，又好像没有城市化。2022 年我国农民工总数接近 3 亿，比 2021 年又增长了 1.1%。如果改革不加速推进，不尽快解决这部分人群市民化的问题，会导致一系列不利于经济高质量发展的后果，我也借此机会再呼吁一下。

城市进化论：您提到土地问题，那么从流出地的角度来看，农村宅基地制度是否也应加快改革步伐，这是一脉相承的。

陆铭：是的。人口流入地要市民化，带来的另外一个问题就是人口流出地、尤其是人口大量流出的农村出现宅基地闲置的现象。

按道理，中国的城市居民越来越多，农村的宅基地占用的土地应该在减少，但结果却是越来越多，宅基地占得多了，农田就少了。很多人存在一个误解，认为城镇化是减少耕地的，其实中国农村地区耕地的减少，在一定程度上是因为宅基地越盖越多导致的。如果城镇化进程中人口有效地从低密度的农村进入高密度的城市，反而是有利于耕地总量保护的。

很多时候讲到宅基地制度改革，我们总觉得不能改，要给农民返乡留个后路。但实际上，很多农村宅基地上的房子已经不能住人。大家也不要以为农民工群体是“有工作就在城市住着，没工作就回老

家”，并不见得。从这次疫情就能看出来，回家的只是一小部分，其余大量的是在城市里稳定就业居住的人，哪怕在三年疫情期间，也没有离开他所居住的城市。

这就提出了一个问题，老家的房子是不是要复耕为农业用地？我们也一直在建议，复耕的过程一定要自愿且有偿，这两个词非常重要。千万不要把我们所主张的农村地区宅基地制度改革等同于无偿、强制地把农民的宅基地拿走。宅基地制度改革在于给大家一个新的选择。

因为根据目前的法律，农村宅基地如果进行转让，也是局限在本村内部。但如果一个村子的人口在逐渐减少，大家都想把宅基地转让出去，目前的转让机制，没有对闲置宅基地起到更有效的利用效果。

所以我在这次提案里也讲了两情况：第一，有些地方经济发展比较好，农村宅基地已经做了民宿、农家乐、文创，对这些已经发挥经营性用途的宅基地是不是可以纳入集体经营性建设用地，直接入市进行交易。

对于人口流失严重地区出现的大量闲置宅基地，是不是可以在自愿且有偿的情况下，允许复耕为农业用地，并且转化为补充耕地指标。建立全国统一的交易市场，允许农民直接通过该市场将补充耕地指标进行交易，并有偿退出农村宅基地使用权，让这个指标去到有更大利用价值的人口密集的地方。这就相当于把宅基地的使用权作为一个资产，变成农户的财产性收入，这是有利于农民的。

当然最后还是要强调一句，作为制度设计者，增加农户的选择一定是有利于保护农民权利的。但制度层面要做的是提供可能性，最后做不做、利不利用这个可能性要农民说了算。

Part.4

ChatGPT 改变了高教育者优势

“传统教育喜欢找标准答案，但有标准答案的世界已留给机器”

知您怎么看最近大火的 ChatGPT，这对人口流动、就业及城市经济有何影响？

陆铭：前面讲到机器对人工的替代，为了把这个道理讲明白，我用了二分法，比较可编码的和不可编码的。但其实有很多工种不是绝对二分的。有一些工种，当技术没有进入到一定阶段时就是不可替代的。比如 ChatGPT 这种技术，如果把它往早期去推演，变成一个可编码的程序，在那个特定阶段，可能产生的就是机器人。前段时间新闻里提到的作曲、写诗、替医生看片子，还有替律师找文书找判例，这些工作机器去做效率比人工高很多倍。

ChatGPT 出来以后，因为它的智能性，又进一步使得可替代的工作岗位增加，但它永远没有改变一个规律——它的替代性跟工作的创造性是呈反比的。越是创性小的，越可被替代，而凡是有创造力的工作都是在提供当下这个世界所没有的东西。ChatGPT 再怎么演化，也还没有达到可以自己创作出一个东西，只能对既有内容做某种智能化的组合。

我认为 ChatGPT 真正有意思的地方不在于我们会不会被替代，而是改变了高教育者的优势，你会发现等它智能化到一定阶段后，书读得多不一定有用，关键在于读的什么书？如果读完书后，做的还是可被 ChatGPT 取代的工种，恐怕也要面临失业的危险。反过来看，书读得并不多的人群，比如像护工，他们不会被机器替代的。就像前面提到的，对于机器来讲如何跟人交往、沟通，是非常复杂的技能。

也就是说，ChatGPT 改变的其实是不同受教育程度群体之间的关系。我们现在学校里培养模式还在教大家怎么背书、应试，这才真正是值得我们——从家长到学生，到学校，到教育工作者去反思的东西，因为我们传统的思维方式喜欢找标准答案，但世界已经没有标准答案，或者说有标准答案的世界已留给机器在未来演进了。人到底去往哪里？怎么超越机器，而不是被机器人打败？这个问题要留给所有人思考。

城市进化论：回到刚刚机器代替人工的问题，不

（城市进化论 2023-03-10）