



为什么要增发一万亿元国债

□ 许正中

式发生了很大转变。当前，国民经济持续恢复、总体回升向好，特别是三季度以来，整体回升的态势更趋明显。但内生动力仍不充足，消费需求尚未被充分激发，再加上资本与劳动等传统增长动力减弱而全要素生产率 and 人力资本等新动力尚未成型等因素，一些领域甚至出现归零型消费，社会总需求进一步萎缩。

在百姓消费欲望减弱、购买力不足、社会有效需求减少的情况下，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合显得尤为重要，尽可能地扩大有效需求。增发特别国债是预防通缩的应有之策，它可以带来一系列的基建投资，进而扩大社会总需求。不仅如此，通过提前发行国债来刺激消费，进一步推动产业转型升级。当务之急，财政政策要配之于债务货币化的宽松货币刺激措施，防止债务与通缩的压力相互传导，避免出现购买者采取观望态度，压迫商品存货继续增加，进一步拉低物价，反过来又强化消费者的观望心态，以致陷入一个螺旋式的、自我强化的循环过程。

缓解地方债务压力，完善国债治理体系。当前地方债务占比较高，增发特别国债并转移支付给地方使用，既有利于增加地方可支配财政资金，又有利于从总体上优化债务结构，降低地方债务风险。落实积极的财政政策，可以减轻地方财政压力，激发地方积极性和创造力，同时，也将增强地方经济的自主性和内生动力，有利于拓展地方经济的开放性和外部联系，促进区域协调发展和城乡融合发展，加快构建新发展格局。

增发国债也是创新债务治理方式、提高财政效能的机遇。在中央对地方转移支付中单设“灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力补助资金”项目，与一般性转移支付、专项转移支付并列，反映出增发国债安排的支出管理艺术。管理机制是国债作用最大化的根本保证，重在管好国债投资方向、国债利用和监督评估。在投资过程中，应加强对投资方向的控制，提高投资效率；在利用过程中，应依据实际情况对其进行合理规划，保证其合理性；在评估过程中，积极构建完善的监督评估机制，使得增发国债资金全部按项目安排和管理，谨防发生挪用资金的现象。通过体制机制的完善，切实提高地方政府债务资金的投资回报率，避免因资金利用效率低带来的债务负担累积问题，进一步减轻地方财政压力，确保项目顺利实施。树立安全与效率并重治理理念，建立健全债务监管的协调机制，逐步由机构性监管向功能性监管转变。完善信息披露和共享机制，强化政府征信建设，建立有效的债务风险预警系统和机制。

增强经济增长韧性，提振实体经济。2023年以来，由于极端气候频发，我国多地遭遇洪涝、干旱、台风、风电等灾害，部分地区受灾严重、损失较大，地方灾后恢复重建任务较重。这次发行国债的主要目标是集中力量支持灾后恢复重建和弥补防灾减灾救灾短板，提升防灾减灾救灾能力，属于解决特殊问题或应对突发事件而发行的特别国债，也是中央为促进经济持续稳定发展、补短板强弱项惠民生的重要安排，具有明确的公共利益和社会效益。本次增发国债将主要投向基建领域，涉及基础设施、农业、环保、科技等多个领域。这些领域都是我国经济社会发展的重要基础和支撑，在某种意义上，这些基础设施也是支撑地方产业发展的基础工程。

当前，我国经济工作的重点任务在于提振实体经济，因此国债的发行和资金使用必须围绕这一任务展开。此次增发国债不仅完成了对社会筹集资金、提供公共服务的目标，也强化了基础设施建设，有效支持了实体经济发展，为经济恢复和持续稳定发展带来新的动力。

预防通货紧缩，释放消费潜力。在一般意义上说，超过一定程度或合理限度的通货紧缩对经济发展是不利的。从目前来看，需求收缩和预期转弱成为通货紧缩的重要诱因。受疫情影响，人们的收入结构、生活方式、消费方

高质量共建“一带一路”助力构建新发展格局

□ 张 辉 吴唱唱

《共建“一带一路”：构建人类命运共同体的重大实践》白皮书中指出：“以共建‘一带一路’推动形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放新格局，建设更高水平开放型经济新体制，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。”共建“一带一路”作为我国在新的历史条件下实行高水平对外开放的重大举措，是我国加快构建新发展格局的重要内容和重要平台。10年来，中国已与五大洲的150多个国家、30多个国际组织签署了200多份共建“一带一路”合作文件，形成一大批标志性项目和惠民生的“小而美”项目，为中国经济与世界经济的内外联动提供了中国方案，为推动形成开放、多元、稳定的世界经济秩序贡献了中国智慧，也为加快构建新发展格局开辟了新通道、打开了新局面。

共建“一带一路”为夯实国内大循环奠定基础

在传统海运主导的国际贸易格局下，我国大多处于内陆的中西部地区，并不具备东部沿海的国际物流优势，普遍开放程度较低。这种国内区域间开放程度的差距，在一定程度上造成了我国内部经济发展的不平衡不充分。中西部地区不充分的外部需求和消费能力使得东部地区较强的供给能力得不到有效发挥，造成国内供给过剩与内需不足并存，掣肘了国内大循环的发展。而“一带一路”倡议通过建立西部地区与周边国家、发展中国家的对接关系，强化其与产业资源互补的“一带一路”沿线国家之间的经贸合作，为我国西部地区开发和利用优势资源、实现经济增长，创造了新的战略机遇。自“一带一路”倡议提出以来，我国中西部地区的外贸平均增长率连续多年稳定在10%左右，远高于东部地区；东西部人均地区生产总值之比也从2012年的1.87降至了2022年的1.64。

当前我国在供给端面临的“卡脖

子”、资源约束等问题使得供给水平难以适应需求升级的要求，供给端和需求端的结构性矛盾制约着国内大循环的形成。“一带一路”贸易畅通可以与沿线国家实现资源禀赋优势互补，既缓解了国内资源约束、弥补了国内供给不足，又能为沿线国家拓展新的增长潜力。俄罗斯、西亚、中东等“一带一路”沿线国家和地区现已成为中国石油、矿产品等能源的主要来源地。随着中国与“一带一路”沿线国家自由贸易协定的广泛签署，中国与沿线国家的贸易深度和广度都在不断加强。“一带一路”倡议积极对接跨境电商、进口博览会等中国对外开放新模式、新业态、新平台。“丝路电商”“数字丝绸之路”的建设通过催生新型数字消费产品及服务、创造引领新的需求，为实现需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡提供动力。

共建“一带一路”为提升国际循环注入活力

参与国际大循环、积极融入全球分工是我国在改革开放后经济实现高速增长的重要驱动因素。但随着我国要素禀赋的变化，经济总量和国内需求规模持续扩大，我国参与国际循环的比较优势也随之改变。国际政治经济格局的动荡和全球化遭遇逆流，使得我国在国际循环中产业链、供应链的安全和稳定不断受到威胁。在此背景下，我国提出构建新发展格局，就是要摆脱对传统国际循环模式的过度依赖，更好发挥大国规模优势，通过提升对外开放水平，推动经济实现高质量发展。而高质量“一带一路”的发展过程，就是我国实施更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放过程，也是我国不断提升国际循环质量和水平的过程。

近年来，以美国为代表的发达国家相继出台各类贸易保护主义政策，不仅通过政府补贴和减税来引导制造业回流，同时对外实施惩罚性关税并设置技术壁垒来保护本土企业。“一带一路”倡议的提出则为打破现有全球经贸格局、塑造更加公正合理的国际政

治经济秩序提供了新的思路。区别于传统新自由主义主导的全球化模式，“一带一路”倡议是以发展为导向，不以设置规则门槛为前提，在尊重不同国家发展阶段和路径差异的基础上，始终从各国发展的实际出发，按照共商、共建、共享的原则推行多元化的国际合作机制，极具开放性和包容性的色彩。共建“一带一路”倡议作为构建人类命运共同体的生动实践，通过与沿线国家搭建区域合作网络、构建不同形式的命运共同体，释放了巨大的“共享效应”，以实际成果证明了“一带一路”倡议不是只关注中国自身利益的“中国倡议”，而是能够促进各国深化合作、共享发展、共同繁荣的全球共识，是塑造更加公正合理的国际政治经济秩序和国际合作模式的新方案。

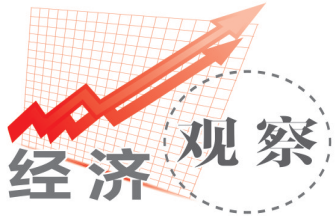
当今世界面临着和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字等全球性威胁与挑战，传统和非传统安全问题交叉叠加，人类社会需要更加公正合理、更趋平衡、更具韧性、更为有效的全球治理体系。共建“一带一路”便是因应现实，破解全球发展难题的中国方案，也是开创未来，创新国际交往的新理念新范式。在“一带一路”倡议的牵引下，中国与沿线国家在科技人文交流、共建联合实验室和科技园区等方面展开了广泛合作；与共建国不断巩固深化“数字丝绸之路”建设，在推动区域性数字政策协调、推进数字基础设施互联互通、拓展“丝路电商”等经贸合作新渠道方面取得了显著进展；通过搭建“一带一路”生态环保大数据服务平台、“一带一路”环境技术交流与转移中心以及推行绿色丝路使者计划等措施，携手共建国家、国际组织共建“一带一路”绿色发展格局。

共建“一带一路”为国内国际双循环的良性互动提供动力

共建“一带一路”是国内国际双循环的连接点，是形成陆海内外联动、

东西双向互济开放格局的重要环节。东部地区依托沿海自贸试验区，通过践行“两个对接”战略，将“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”延伸至欧亚大陆，打造了对外开放新高地；中西部地区则借助共建“一带一路”契机，不仅搭建起了连接中亚、西亚、南亚、东南亚等区域的交通运输网络，还以合作区、产业园等为平台和载体不断深化和拓展与沿线国家的国际合作，实现了“一带一路”沿线国家区域价值链和中国国内价值链的高度融合，增强了国内国际两个市场、两种资源的联动效应。

共建“一带一路”也为建设高效互联的国际大通道、维护全球供应链稳定畅通发挥了重要作用。10年来，在“一带一路”倡议的推动下，我国与沿线国家搭建起了连接亚洲各次区域以及亚欧非之间的基础设施网络；“丝路海运”网络的持续拓展、“海上丝绸之路海洋环境预报保障系统”的持续业务化运行推动了海上互联互通水平不断提升；共建国家间航空航线网络加快拓展，“空中丝绸之路”建设成效显著。“一带一路”的建设不仅有助于在国内外形成点、线、面协调发展的现代物流体系，也有效降低了发展中经济体参与国际贸易的成本，为其提供了参与新型发展合作、实现经济增长的新机遇。作为“一带一路”的重要载体，中欧班列已形成覆盖中国境内112个城市，通达欧洲25个国家和地区超过200个城市的服务网络，打通了跨西伯利亚走廊、新亚欧大陆桥、中亚—西亚走廊，架起了沿线各国互惠互利的桥梁，有效促进了我国对内和对外互联互通水平，为实现国内国际双循环相互促进、双向发力提供了重要保障。



破解农民增收难题，路在何处

□ 韩 磊

农民收入是否可持续增加，是衡量新时代“三农”工作的准绳。习近平总书记强调，“坚持把增加农民收入作为‘三农’工作的中心任务，千方百计拓宽农民增收致富渠道”。当前，我国农民收入呈现出一些新的结构性变化，农民持续增收面临诸多挑战。准确认识农民收入增长的趋势，探寻制约农民增收增长的主要因素，才能有的放矢拓宽农民增收致富渠道。

我国农民收入增长的特征及结构性趋势

从总体收入水平看，农村居民收入增速多年来快于城镇居民收入增速，城乡收入比不断缩小。我国农村居民人均可支配收入的增长速度，自2010年以来就一直快于城镇居民，2008年至2022年城乡收入比已经由3.11持续缩小至2.45。国家统计局最新数据显示，2023年前三季度农村居民人均可支配收入15705元，同比实际增长7.3%，远高于城镇居民4.7%的实际增长速度。但是，农村居民收入的绝对水平仍然偏低，且农村内部表现出比城镇更大的收入分配差距。2022年，城乡收入差距绝对值达到29150元，2012年这一差值只有15738元，多年来城乡收入差距的绝对值并未缩小。

从收入基本构成看，近年来长期占据较大比重的经营性收入占比逐渐走低，财产性收入占比长期偏低的情况并未发生实质性变化。在2015年以前，经营性收入是农村居民收入的第一大来源，之后工资性收入取代经营性收入成为对农民收入贡献最大的部分。早在2003年，在农村居民人均可支配收入

中，财产性收入占比就达到了2.12%，到2022年这一比重达到历史最高水平，也只有2.53%。同期，在城镇居民人均可支配收入中，财产性收入占比已经由2003年的2.49%上升至2022年的10.63%。当前，城乡居民人均财产性净收入之比高达10.29倍，远高于城乡居民人均可支配收入之比2.45这一水平。

制约农民收入增长的组织与制度因素

在经济学视角下，农民收入实际上是由农民各类资产提供服务带来的回报构成的，而且资源只有转化为资产才能带来永久性收入。长期以来，我国的小农经济组织模式，使得农业生产难以享受规模经营收益，大量农村资源又缺乏转化为资产的制度保障。当前制约农民收入增长的因素，主要与农业生产经营方式、农村集体组织与资产保障制度有关。

农业生产经营规模化约束与享受规模收益存在冲突难题。我国户均土地经营规模小、人均土地资源少这个基本国情，决定了我国农业生产难以走西方式的超大规模经营。第三次农业普查数据显示，全国小农户数量占到农业经营主体的98%以上，小农户经营耕地面积占总耕地面积的70%，而经营耕地10亩以下的农户有2.1亿户。因此，我国推进农业现代化进程中，“大国小农”的生产经营模式仍将是主流。促进农民增收，需要在这个约束下寻找政策出路，平衡好“大国小农”和“规模经营”带来的经济效益。

农村集体经济组织“空壳化”严重，带动农民增收的作用不足。农村集体经济组织是将农户和集体资产带

入市场体系以获得收益的重要渠道，但长期以来，我国大量农村集体资产缺乏经营性收益。农业农村部数据显示，到2020年底，没有经营性收益或经营收益在5万元以下的“空壳村”仍有24.6万个，占所有村集体经济组织的比重依然高达45.6%。从一些地区的发展经验来看，村集体经济组织发达且城乡收入差距相对较小的区域，村集体经济收入和农村居民财产性收入占比往往相对都较高。

农村资源难以转换为可产生收入的资产，农民普遍缺乏财产性收入来源。农村居民实际上拥有不少资源，但现实中受制度约束许多资源难以变为资产。以宅基地为例，中国社会科学院《中国农村经济形势分析与预测（2018—2019）》数据显示，我国农村宅基地闲置现象比较普遍，2018年闲置程度平均为10.7%。但按照现行制度，农村宅基地交易限于村集体组织成员之间，宅基地交易缺乏有效市场和制度支撑，既无法上市也不能用于金融抵押。类似的资源闲置导致农民无法从中获得财产性收入，需要通过土地制度改革，为农民在土地等资产上获取财产性收入提供支撑。

多措并举拓宽农民增收致富渠道

把增加农民收入作为“三农”工作的中心任务，需要破解制约农民收入增长的组织和制度因素，多措并举拓宽农民增收致富渠道。

优化农业生产经营方式，不断提高农业生产经营性收入水平。在土地难以超大规模经营的约束条件下，要想

让农户享受到规模经济带来的收益，需要优化农业生产经营方式。不能把土地适度规模经营简单理解为土地经营面积的扩大，而是要健全面向小农户的农业规模化社会化服务体系。通过农业社会服务的规模化经营，推动农业生产辅助环节专业化运营，以此降低农户的综合生产经营成本，从而达到规模经营的效果。

用好农村集体经济组织，以新型农村集体经济为载体促增收。当前我国的城镇化进程尚未结束，农村集体经营资产进入城市还有较大空间。解决农村集体经济组织“空壳化”，需要在巩固提升农村集体产权制度改革成果的基础上，更多地将农村集体资产纳入市场交易体系。要探索建立农村集体资产监督管理服务体系，以农村集体经济组织为载体分享城镇化带来的持续红利。

将农业资源转化为资产，为增加农民的财产性收入提供基础。一项资源是否能真正变成产生收入的资产，制度约束是关键。土地是农民最重要的资源，通过深化改革提升农村居民的财产性收入，目前来看仍然有探索的空间。农村耕地已经通过分权制度改革放活了经营权，对于农村集体经营性建设用地，未来也需要稳妥有序推进入市。当前，还需要稳步推进农村宅基地制度改革，通过确权登记解决“房地分离”问题，进一步探索放宽其交易市场范围限制，逐步允许其以抵押融资等方式进入市场。只有通过改革盘活农村资产，才可能更好地支撑起农村居民财产性收入的提升。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

