

“双循环” “新基建” 三大抓手： 城市群与放开生育

“双循环”的核心是对内扩大内需、对外提升产业链安全，其中，“新基建”、城市群和放开生育是三大抓手。这些也将是巨大体制优势，以及改革勇气和决心的重要体现。

文 | 任泽平 熊柴 马家进



中央提出“双循环”的新发展格局，强调“加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。当前国内外形势复杂严峻：外部，中美贸易摩擦持续升级，“逆全球化”思潮涌动，中美产业链和技术链局部“脱钩”风险上升；内部，人口老龄化加速到来，人口红利逐渐消失，经济面临增速换挡、新旧动能转换。

我们认为“双循环”的核心是对内扩大内需、对外提升产业链安全，关键是三大抓手：“新基建”、城市群和放开生育。“新基建”已经从学术讨论走向国家战略，城市群逐渐成为社会共识，但尚未完全落实到公共政策，而全面放开生育则面临巨大的学术分歧和社会争议。

今年的抗击疫情和复工复产，以及近三年防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的三大攻坚战，加之“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的供给侧结构性改革，均抓铁有痕、踏石留印、久久为功，展现了巨大的体制优势，以及改革的勇气和决心。事在人为，百年未有之大变局，才能成就百年未有之伟业。

大力推进“新基建” 打造中国经济新引擎

我们在今年2月率先倡导“新基建”，引发社会各界大讨论，最终从学术讨论走向国家战略。“新基建”是应对疫情和经济下行的最简单有效的办法，兼顾短期扩大有效需求和长期扩大有效供给，兼具稳增长、稳就业、调结构、促创新、惠民生的综合性重大作用，打造中国经济新引擎。

“新基建”是未来新经济、新技术、新产业的基础设施支撑，是大国竞争的关键胜负手。新基建包括5G基建、大数据中心、人工智能等科技领域的基础设施，教育、医疗等民生领

“新基建”是未来新经济、新技术、新产业的基础设施支撑，是大国竞争的关键胜负手。

域的基础设施，以及营商环境、服务业开放、多层次资本市场等制度领域的基础设施，这些领域发展空间巨大，增长迅速，经济社会效益显著，对上下游行业带动性强，在未来经济社会发展中将扮演担大任、挑大梁的重要角色。

以5G为例，未来5G将以万亿美元级的投资拉动十万亿美元级的下游经济价值，中美两国将决战新一代信息技术。中国移动通信行业经历了1G空白、2G落后、3G追随、4G同步的发展历程，今天我们终于在5G时代走在了前沿，在标准制定、产业链配套等方面拥有了话语权。新型信息基础设施为智能经济的发展和产业数字化转型提供了底层支撑。5G与云计算、大数据、物联网、人工智能等领域深度融合，将形成新一代信息基础设施的核心能力。5G网络具有低时延、广连接、大带宽三大特点，将促进物联网、车联网、VR、AR等应用场景的不断成熟，推动社会进步和人类生活方式的变革。

“新基建”是构建实施“双循环”新发展格局的有力抓手。要用改革创新的方式推动新一轮基础设施建设，而不是简单地走老路，导致过剩浪费和“鬼城”现象。

未来新一轮基建主要应有五“新”。第一，新领域，在补齐铁路、公路、桥梁等传统基建的基础上大力发展5G、人工智能、大数据中心、新能源汽车充电桩、教育、医疗等新型基建。第二，新地区，在人口流入的城市群都市圈适度超前基建，使经济社会效益最大化。第三，新主体，进一步放开基建领域的市场准入，扩大投资主体，对民间资本一视同仁。第四，新方式，对新技术、新产业、新经济予以配套制度支撑，在贷款、多层次资本市场、并购、IPO、发债等方面给予支持，推动规范的PPP。第五，新内涵，推进深层次体制机制改革，加强舆论监督和信息公开透明。补齐医疗短板，改革医疗体制，加大汽车、金融、电信、电力等基础行业开放，加大知识产权保护力度，改

善营商环境，大幅减税降费尤其是社保费率和企业所得税，落实竞争中性，发展多层次资本市场，建立新激励机制以调动地方政府和企业积极性等。

加快推进新型城市化 以城市群都市圈为主导

从国内外经验看，城市群都市圈化是城市化发展的必然趋势和科学规律，尤其在城市化中后期，人口和产业的区域集聚效应将更明显。长期以来，我们一直旗帜鲜明地倡导“城市群都市圈”的新型城市化，反对“小城镇派”的计划经济思维错误观点。

由于规模效应、交易成本、学习效应等，大多数产业发展需要集聚，所以工业化带动城

市化，人口大规模从乡村向城市集聚。服务业发展比工业更需要集聚，所以在城市化中后期，人口主要向一二线大城市和大都市圈集聚，即城市群都市圈化。改革开放以来，中国人口迁移经历了从“孔雀东南飞”到2010年后的回流中西部，再到近年的粤浙人口再集聚和回流中西部并存。从城市层面看，近年向粤浙集聚的人口主要在大都市圈，而回流中西部的人口也主要是向大城市集聚。

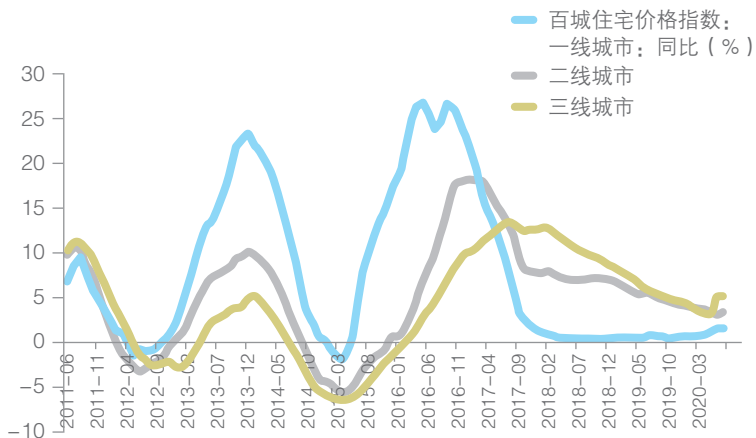
过去几十年，中国区域国土规划长期存在两派，即“小城镇派”和以大城市为引领的“城市群派”。“小城镇派”关于“控制大城市规模、积极发展中小城镇、区域均衡发展”的计划经济思想长期占据主导。“小城镇派”的初衷是为了避免欧美的大城市病、拉美的贫民窟等其他国家走过的城市化弯路，但在实践中严重脱离实际，与人口流动趋势、发达国家城市化国际经验、市场化配置资源等相违背，造成了一系列严重的经济社会问题。

在人口方面，“小城镇派”主张严控大城市人口规模，并引导人口流向中小城市，从而实现所谓的均衡发展；在土地方面，“小城镇派”主张严格控制大城市用地而增加中小城市用地，控制东部建设用地而增加中西部建设用地。人口在市场机制作用下控不住，土地在指标管理下控制住了，结果导致严重的人地分离、土地错配，不仅增加了西部资源环境压力，限制了东部和大城市集聚效应的发挥，也是一二线城市高房价、三四线城市高库存的深层次根源。

鉴于上述问题，近年来中国区域国土发展战略逐渐明确调整为“以中心城市为引领，以培育都市圈为突破口，以城市群为主体，以城市群带动区域发展，对中小城市分类施策”的新格局。

以城市群都市圈为主导的新型城市化是促进“双循环”的重要动力。城市群都市圈更具

2013年开始分线城市房地产市场分化



资料来源：Wind，恒大研究院

生产效率，更节约土地、能源等，是支撑中国经济高质量发展的主要平台，是中国当前以及未来发展的重点。第一，尊重产业和人口向优势地区集聚的客观规律，加快贯彻落实城市群都市圈战略。产业和人口向城市群和都市圈高度集聚是人类社会发展的客观规律，是全球普遍趋势，也是中国经济社会发展的必然路径。第二，以常住人口增量为主要标准供给城镇用地，地随人走，推行新人地挂钩的政策。未来应加快推行新增常住人口与土地供应挂钩的政策，对人口增长的大城市、都市圈及城市群加大建设用地供应，对人口减少的地区要减少土地供应。第三，优化城镇用地在地区和城市之间的配置，推进市场化的跨省换地和利益分享机制。中国补充耕地潜力主要在西部、东北地区，而需求主要在东部；人口、资本、技术等各种要素基本可以跨省流动，但耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩等土地要素配置局限在省域乃至市域内部。要探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制，在推进跨省换地过程中，也必须注重耕地占补的数量和质量双平衡。

尽快全面放开并鼓励生育 把握重要抓手

人是经济社会发展的基本要素和动力，一切经济社会的发展都是为了人。人口因素变化缓慢但势大力沉，事关国家兴衰和民众福祉，中国少子化、老龄化问题已日趋严峻，若不抓紧调整将严重影响民族复兴和大国崛起。

中国一度实施了最严格的计划生育政策，加上经济社会高速发展，总和生育率从 20 世纪 70 年代之前的 6 左右，降至 1990 年的 2 左右，再降至 2010 年后的 1.5 左右。继 2018 年出生人口下降 200 万后，2019 年出生人口再下降 58

城市群都市圈更具生产效率，更节约土地、能源等，是支撑中国经济高质量发展的主要平台，是中国当前以及未来发展的重点。

万至 1465 万，当前出生人口仍处于快速下滑期，2030 年将降至不到 1100 万。全球老龄化不断加深，中国老龄化速度更是前所未有。2019 年中国 65 岁及以上人口占比达 12.6%，2033 年左右中国将进入占比超过 20% 的超级老龄化社会，2050 年老龄化率将达 30%。

对中国而言，人口红利期庞大且年轻的劳动力和高储蓄率以及投资率带来的高资本投入，支撑改革开放后中国经济快速增长。1949 年以来中国出现了三轮婴儿潮，其中 1962~1975 年第二轮婴儿潮滋生的人口是改革开放 40 年的建设主力，中国依靠庞大且年轻的劳动力资源以及与之相关的巨大市场，快速成长为世界第二大经济体。2010 年前后中国劳动年龄人口占比见顶、抚养比见底，刘易斯拐点出现、经济潜在增长率下降，增速换挡，人口老龄化、少子化加速到来。

所以说，尽快全面放开并鼓励生育是“双循环”扩大内需和增加有效供给的重要抓手。第一，摒弃人口是负担的观念，更加以人为本，加快促进人口长期均衡发展。人口是一个国家国力的重要支撑和标志。从中国历史看，人口增长往往是盛世的一个重要标志，开元盛世、康乾盛世等莫不是人口高峰。第二，应立即全面放开生育，让生育权重新回到家庭。全面放开，宜早不宜晚，必须尽快。全面放开生育，原本不想生的人还是不会生，但一些想生三孩的人能生，不用担心部分人群、部分地区会大幅多生导致出生人口激增。第三，加快构建生育支持体系，大力鼓励生育。加快构建生育支持体系，大力营造生育友好型社会环境，解除家庭生育的后顾之忧，让更多的人想生、敢生且把孩子养好。□

（作者分别系恒大集团首席经济学家、首席城市研究员、首席宏观研究员）