



中国人民银行

THE PEOPLE'S BANK OF CHINA

# 政策研究



## “双循环”新发展格局与金融改革开放

**作者：**中国人民银行党委委员、副行长 陈雨露

**摘要：**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》进一步提出构建新发展格局是我国“十四五”时期经济社会发展的重要指导方针，并对“畅通国内大循环”和“促进国内国际双循环”提出了明确要求。“双循环”新发展格局是把握国内外大势、重塑我国新优势的战略抉择。要以独立自主为着眼点畅通国内大循环，通过改革和高水平对外开放优化国际循环，坚持金融供给侧结构性改革战略方向，以金融科技引领的金融体系集成创新服务“双循环”新发展格局。新时期金融改革发展要把握第四次金融革命机遇，引领金融科技健康发展，完善中国特色科创金融体系，继续支持绿色金融和普惠金融发展。同时，建设独立自主的高质量金融基础设施，构建新能源发展和能源供给体系战略调整的金融支持体系，发展适应“双循环”新发展格局的产业链金融。为促进经济高质量发展，要做好金融支持民生发展，在推进金融业高水平对外开放的同时，全面提升系统性风险管理能力。

**关键词：**新发展格局 金融供给侧结构性改革 高质量发展

今年5月以来，习近平总书记提出并多次强调要“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”。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》进一步提出构建新发展格局是我国“十四五”时期经济社会发展的重要指导方针，并对“畅通国内大循环”和“促进国内国际双循环”提出了明确要求。推动形成“双循环”新发展格局，是未来一段时期经济发展的首要任务，也是“十四五”时期金融改革发展的着眼点。

### 一、“双循环”新发展格局是把握国内外大势、 重塑我国新优势的战略抉择

习近平总书记强调，新发展格局“是根据我国发展阶段、环境、条件变化作出的战略决策，是事关全局的系统性深层次变革”，“是与时俱进提升我国经济发展水平的战略抉择，也是塑造我国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择”。构建“双循环”新发展格局，既是因应外部环境变化，也是我国经济发展模式转型的客观需要。

从国际看，当今世界正经历百年未有之大变局，国际政治、经济格局发生深刻调整。世界范围内保护主义和民粹主义升温，国际贸易投资格局和产业链布局受到冲击，未来我国外部发展环境将更加严峻。在关键领域独立自主是应对外部不确定性的有效途径。从国内看，我国正由高速增长转向高质量发展。中国特色社会主义进入新时代，社会生产力水平显著提高，更加突出的问题是发展不平衡不充分，尚不足以满足人民日益增长的美好生活需要，应通过畅通“双循环”实现高质量发展。

“双循环”新发展格局的本质内涵是“独立自主、高水平开放”。“双

循环”新发展格局既与我国长期以来的重大战略和政策一脉相承，又强调供给侧和需求侧、国内国际循环、经济与金融的全方位统筹。以国内大循环为主体，不是主动脱钩，而是顺应国内外形势变化，强调“独立自主”，同时继续推进高水平对外开放，通过改革实现二者的辩证统一，相互促进。

## 二、以独立自主为着眼点畅通国内大循环

独立自主的国内大循环是新发展格局的主体。这要求以扩大内需为战略基点，补短板、疏梗阻，着力打通国内生产、分配、流通、消费各环节。

一是发挥科技创新的引领作用，加快制造业转型升级。制造业在我国经济体系中占据重要位置，是畅通国内大循环的关键。目前我国虽然有大量的中国制造产品，但用于生产的一些高端资本品的自主生产能力落后于世界领先水平，严重依赖进口。应进一步激发科技创新活力，着力提升制造业核心环节、关键要件的自主化水平，解决“卡脖子”问题和其他短板，提升制造业供给体系对国内需求的适配性。

二是提升资源利用效率，优化大宗商品供需结构。目前我国60%左右的大宗商品品类需要进口，石油等大宗商品对外依存度达到70%以上。部分大宗商品进口来源地较为集中，2019年我国从澳大利亚进口的铁矿石占铁矿石进口总量的62.2%；从秘鲁和智利进口的精铜矿占精铜矿进口总量的62.1%。应利用科技创新，提升资源产出和利用效率，加强可再生能源开发利用，扩大西部地区大宗商品产能，实现大宗商品进口来源地多元化。

三是坚定实施扩大内需战略，进一步启动国内消费潜力。内需是推动大国经济增长的关键和最大动力。我国经济正转向内需驱动，但消费不平衡的结构性问题依然存在。从国际范围来看，我国最终消费率明显偏低，近十年来平均不足60%。中等收入群体对消费增长的拉动作用有待进一步

释放。根据国家统计局的数据，我国约有4亿人为中等收入群体。据测算，若中等收入人口保持每年7.2%的增速，则十年后中等收入群体规模将翻一番，这种规模增长将使未来十年GDP增长率年均提高0.5个百分点。应继续加快收入分配制度改革，完善社会保障安全网，提高居民可支配收入，扩大中等收入群体规模，更好发挥我国超大规模市场优势和旺盛需求潜力。

### 三、通过改革和高水平对外开放优化国际循环

新发展格局是开放的国内国际双循环。新冠肺炎疫情更加凸显维护我国在全球产业链地位、推动产业链从中低端走向高端的迫切性。国际循环的目标是通过高水平对外开放，更好支持和畅通国内循环，优化结构，激发活力，实现国内国际循环相互促进。

**一是提升“走出去”质量。**我国是世界第二大对外投资国，但知识技术密集型行业在对外直接投资中占比较低，且对外直接投资集中于亚洲，对非洲等潜力地区投资力度有待提高。应进一步优化对外投资行业结构，拓展海外投资区域范围，加大与非洲、拉丁美洲等的投资合作，实现互利共赢，降低对单一海外市场的依赖。创新对外投资方式，提高对外投资绿色化水平。

**二是优化引进外资结构。**我国是全球第二大外资流入国，连续28年居发展中国家首位，但外资流入主要集中于中心城市和东部沿海省份。2019年，北京、上海、江苏、浙江、广东五省（直辖市）利用外资占我国外商直接投资（FDI）总额的62.5%。与我国经济规模相比，FDI仍有较大提升空间。应以适应经济高质量发展要求为重点，继续引进外国直接投资，集聚更多技术含量高的高质量外资企业。优化对外开放区域格局，加大中西部开放力度。对标国际高标准，完善以负面清单为基础的外商投资管理体制。

三是巩固世界贸易大国地位和影响力。以国内大循环为主体，不是关起门来搞发展，在资源、要素、市场等方面，“脱钩”不符合我们的根本利益，也不可行。我国连续多年是全球第一大出口国，但低附加值的加工贸易仍占我国出口贸易的四分之一，2019年服务出口额仅为货物出口额的11.4%。在全球经济下行压力加大、贸易保护主义抬头、我国成本优势减弱的情况下，应加强贸易强国建设，以产业转型升级、出口结构优化应对逆全球化和全球价值链重构，更高效地参与全球分工，从“大进大出”向“优进优出”转变，利用5G、大数据和智能技术促进服务贸易创新发展。

#### 四、坚持金融供给侧结构性改革战略方向，

#### 以金融科技引领的金融体系集成创新服务“双循环”新发展格局

加快构建新发展格局对金融高质量发展提出更高要求。金融发展的核心在于以人民为中心、以服务实体经济为根本，坚定不移推进金融供给侧结构性改革。在党中央集中统一领导下，完善宏观调控跨周期设计和调节，既积极支持经济发展，又防止货币超发导致通货膨胀、债务扩张和资产泡沫等问题，实现稳增长和防风险长期均衡，为实体经济高质量发展和供给侧结构性改革提供长期稳定的货币金融环境。坚持市场化、法治化原则，健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系，建设更高水平的开放型金融新体制，把国际金融资源有效地用于推动国内高质量发展和现代化，为新发展格局的重点领域和关键环节提供高水平的金融支持。

在此过程中，一个重要的导向是如何解决新发展格局中的最大痛点，即如何使金融更好服务于实体经济创新发展。从人类历史上看，三次工业革命极大地推动了生产力发展，也带来了生产方式和社会关系的深刻变革。以现代商业银行为特征的第一次金融革命为第一次工业革命提供了大资金支持，以现代投资银行为特征的第二次金融革命为第二次工业革命

重构了资本基石,以创业投资体系为特征的第三次金融革命为第三次工业革命缔造了新的推动力量。当前,第四次工业革命赋予了金融业新的历史责任,金融科技引领的金融业集成创新将成为第四次金融革命的突出特征。金融体系能否完成支持第四次工业革命的历史使命,金融变革怎样支持实体经济创新发展,是需要解决的关键问题,也是我国能否从金融大国稳步迈向金融强国的关键。特别是需要加强问题导向,通过集成创新,综合支持头部创新型企业,完善科技战略博弈过程中的融资支持和综合金融服务体系。

具体来看,新发展格局下的金融发展可着眼于四个层次:一是通过金融科技引领,推动金融体系集成创新,服务第四次工业革命。完善产业链创新链融资体系,加大对高端制造业、创新企业和引领性产业集群的支持力度。二是立足新发展理念和新发展格局的循环路径和战略基点,着力提升金融服务能力。完善绿色金融体系,构建与国际能源格局调整相适应的金融支持体系,探索以数字普惠金融等方式推进普惠金融可持续发展,通过金融支持民生发展和乡村振兴,释放消费潜力。三是以内外循环相互促进为目标,深化金融业高水平开放,同时注意防控系统性风险。以金融开放推动金融改革向精细化发展,通过高水平开放引进国际金融资源参与“双循环”。推进治理体系和治理能力现代化,实现调控、监管、市场之间更友好的结合,有效防范系统性风险。四是结合国家重大发展战略,优化金融改革开放布局。加快上海国际金融中心、内陆金融中心和区域金融改革试验区建设,形成与本地区经济结构、产业特点和居民需求相适应的金融服务体系,促进金融要素高效聚集、合理流动和金融市场融合发展。



## 五、新时期金融改革发展需要关注的十个重点问题

考虑到我国金融改革发展的历史逻辑和现实条件，为适应“双循环”新发展格局，推动金融业更好地服务经济社会高质量发展，当前仍需要关注若干重点问题。

**一是把握第四次金融革命机遇，引领金融科技健康发展。**因势利导，规范发展金融科技。以重点突破带动全局，探索大数据、云计算、人工智能、分布式数据库等新兴技术在金融领域的安全应用，支持金融机构合理运用金融科技手段提升金融服务质量与效率。处理好金融发展、金融稳定和金融安全的关系，既鼓励创新、弘扬企业家精神，也要加强监管，依法将金融活动全面纳入监管，有效防范风险，对同类业务、同类主体一视同仁。增强金融风险技防能力，加强网络安全风险管控和金融信息保护，做好新技术金融应用风险防范。加强金融科技监管顶层设计和审慎监管，建立健全监管基本规则体系，提升穿透式监管能力。

**二是完善中国特色科创金融体系。**支持金融机构按科技创新生命周期规律，为科技创新企业提供全方位金融服务。加快培育形成各具特色、充满活力、市场化运作、专业化管理的创业投资机构体系。多渠道拓宽创业投资资金来源。充分发挥主板、科创板、中小企业板、创业板和全国中小企业股份转让系统（新三板）功能，畅通创业投资市场化退出渠道。探索金融支持高科技农业发展的有效路径，加大对林下经济、板下经济、生物种业、现代农机、智慧农业等农业科技领域的支持力度。

**三是建设独立自主的高质量金融基础设施。**加强金融基础设施的法制建设、管理统筹和规划建设，推动形成布局合理、治理有效、先进可靠、富有韧性的金融基础设施体系。加快中央银行法定数字货币的研发和可控试点，保障支付安全。推动征信市场和信用评级规范发展。加强金融科技



创新研究及其在金融基础设施建设中的应用，拓展金融基础设施覆盖范围，弥合“数字鸿沟”，提升运行效率与监管效能。

**四是构建绿色金融体系，支持绿色发展。**完善政府激励，充分利用市场机制，构建多层次、多元化的绿色金融市场体系。推广ESG(环境、社会和公司治理)理念，鼓励银行业金融机构加快创新绿色金融产品和服务。加快培育和发展服务绿色金融发展的中介服务机构。加强国际合作，积极推动绿色金融标准国内统一、国际接轨。积极推动绿色金融区域合作，引导国际资金加快投资我国绿色金融资产的步伐。

**五是构建新能源发展和能源供给体系战略调整的金融支持体系。**加大对新能源产业、能源高效利用产业的金融支持力度。优化“一带一路”沿线能源开发建设金融服务，支持金融机构与“走出去”企业深入合作，深度参与海外能源开发建设。加快推进能源及其衍生品市场体系高质量发展。完善上海原油期货规则制度，探索建立新能源人民币计价结算体系。

**六是以可持续为基本前提大力发展普惠金融，着力缓解小微和民营企业融资难融资贵问题。**完善多元化、广覆盖的普惠金融组织体系。推动形成商业性、政策性、开发性、合作性等金融机构共同参与微型金融和普惠金融发展的大格局。创新针对微型金融和普惠金融重点服务对象的金融产品和征信服务。充分发挥数字技术优势，建立健全广覆盖、可持续、互助共享、线上线下同步发展的普惠金融体系和信贷风险识别、监控、预警和处置体系。优化微型金融和普惠金融发展生态，加强数字普惠金融领域的金融标准建设。

**七是发展适应“双循环”新发展格局的产业链金融。**支持金融机构通过产品创新、内外联动提供全产业链金融服务，向产业链核心企业和上下游企业提供集成化金融解决方案。鼓励发展供应链金融产品，强化应收

账款确权，提升应收账款票据化水平，加强核心企业信用传导。完善配套金融基础设施建设，进一步发挥应收账款融资服务平台作用。加强对产业链供应链金融的规范和监管，避免核心大型企业挤占中小企业利益。

**八是做好金融支持民生发展。**完善金融市场，引导金融机构开发多样化金融产品和服务，为居民提供更多渠道实现财产性收入增长。大力发展养老、健康金融，建设完善养老保险体系三支柱框架。鼓励金融机构积极开发多样化养老金融产品，创新发展养老地产、医养结合、智慧养老等服务模式。在有效防控风险的前提下，将数字化技术、电商平台与消费金融发展深度结合，促进数字化经济转型。

**九是推进金融业高水平对外开放，加快推进国际金融中心建设。**坚持市场化、法治化、国际化原则，推动全面落实准入前国民待遇加负面清单制度，实现制度性、系统性开放。以服务实体经济、促进贸易投资便利化为出发点，加快推进上海国际金融中心建设，优化内陆金融服务体系，支持香港离岸人民币市场发展，促进粤港澳大湾区金融市场互联互通。进一步完善跨境人民币政策框架，通过精细化管理提升人民币使用的便利化程度和接受度，稳慎推进人民币国际化。

**十是全面提升系统性风险管理能力。推进治理体系和治理能力现代化，进一步满足《民法典》《外商投资法》等法律的法治化要求，实现调控、监管、市场之间更友好的结合。**加强宏观政策协调，完善与建设现代中央银行制度相适应的货币政策框架和基础货币投放机制。探索构建矩阵式管理的宏观审慎政策框架，逐步扩大宏观审慎政策的覆盖范围。不断完善银行业、证券业、保险业风险监测与评估框架，加强对重点领域金融风险的监测、评估、预警和处置。定期开展金融机构稳健性现场评估，做好中央银行金融机构评级和金融稳定压力测试工作，切实引导金融机构稳

健经营。构建适应人民币国际化的跨境资金流动宏观审慎管理机制，完善金融风险监测、评估、预警和处置机制。