

·习近平经济思想研究专题·

必须统筹好做优增量和盘活存量的关系*

赵昌文 魏 希

内容提要：高质量发展是一场涉及发展理念、发展方式、经济结构和增长动力的深刻变革。当前，我国经济已进入存量与增量并重的发展阶段，固定资产投资增速放缓、产业附加值创造不足、老龄化问题日益凸显、资源环境约束持续增强的现实表明，单纯依赖增量驱动的模式已不可持续，必须克服偏重增量的传统政策范式、要素市场分割、新旧动能转换不畅等挑战，构建存量与增量良性互动、相得益彰的新发展机制。“十五五”时期，统筹做优增量和盘活存量必须正确处理好“五大关系”。盘活存量的重点在于持续深化供给侧结构性改革、统筹资产与负债管理、重视盘活无形资产、用好用活有关政策，同时要以加快解决关键核心技术“卡脖子”问题、建设现代化产业体系及释放新需求动能为导向做优增量，推动存量与增量实现高水平动态平衡，不断提高资源配置效率。

关键词：做优增量 盘活存量 资源配置效率 高质量发展

2024年中央经济工作会议将“必须统筹好做优增量和盘活存量的关系，全面提高资源配置效率”^①作为当前和今后一个时期做好经济工作五个规律性认识之一；2025年中央经济工作会议进一步提出“持续扩大内需、优化供给，做优增量、盘活存量”；党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议也指出，“以新发展理念引领发展，因地制宜发展新质生产力，做强国内大循环，畅通国内国际双循环，统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，加快培育新动能，促进经济结构优化升级，做优增量、盘活存量，推动经济持续健康发展和社会全面进步”。^②由此可见，做优增量、盘活存量已成为“十五五”时期我国经济发展的重要战略和政策取向。实际上，2014年中央经济工作会议上，习近平总书记就明确提出我国经济已开始进入增量与存量并重的阶段，“我国经济发展进入新常态后，增长速度正从百分之十左右的高速增长转向百分之七左右的中高速增长，经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举的

* 赵昌文、魏希，中山大学国家发展研究院、中山大学岭南学院，邮政编码：510275，电子信箱：zhaochw8@mail.sysu.edu.cn，weix73@mail.sysu.edu.cn。作者感谢匿名审稿专家提供的建设性意见。当然，文责自负。

① 《习近平经济文选》（第一卷），中央文献出版社2025年版，第557页。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，《人民日报》2025年10月29日。

深度调整,经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点”。^①统筹好做优增量和盘活存量的关系是习近平经济思想的重要内容,是我国经济进入以推动高质量发展为主题的新阶段后的必然选择,也是应对当前外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势的指导思想,为做好“十五五”时期乃至更长一个时期的经济工作提供了根本遵循和科学指引。

本文的结构安排如下:第一部分是“存量与增量的辩证统一关系”,旨在从经济学理论的视角厘清存量与增量两个概念的核心内涵、内在关联与经济意义;第二部分是“我国经济已进入增量与存量并重的发展阶段”,在阐明我国经济发展阶段性特征以及统筹好做优增量和盘活存量的必要性的基础上,系统分析当前统筹两者所面临的政策、市场与产业障碍;第三部分和第四部分则分别聚焦“在做优增量中盘活存量的四个重要方面”与“在盘活存量中做优增量的三个主要任务”,讨论当前经济工作中统筹好做优增量和盘活存量的具体任务;第五部分是“统筹好做优增量和盘活存量的基本思路”,系统总结统筹好做优增量和盘活存量必须坚持的原则和需要处理好的“五大关系”。

一、存量与增量的辩证统一关系

在经济学中,存量是指在某一特定时点上结存的量,体现了某一时点上持有的经济价值或物量,是长期发展累积形成的结果。以存量资产为例,它是过去生产与积累的全部物质形态或价值形态的资产,既包括土地、建筑物、设备、货物等有形资产,也包括专利权等无形资产。存量是经济活动的历史成果,反映了社会再生产的连续性,同时也承载着经济的运行惯性与规模效应。与存量直接相对应的概念是流量,是指在某一特定时期内累计发生的量,体现一个时期内经济价值或物量的变化。流量也是连接不同时点之间存量变化的动态变量,期初存量与本期对应的流量之和形成期末存量。例如,投资是一个典型的流量,反映一段时期内新增的资本数量,而资本存量则反映过去所有时期投资流量(不考虑折旧)的总和。在经济运行过程中,许多流量都有其对应的存量,但也有部分流量没有直接对应的存量,如进出口额等。在此基础上,本文所讨论的增量,也属于流量的范畴,包含两层含义:一是流量的变化,二是由流量变化引起的存量变化。换言之,它既可以指流量本身的增加,如某一年的国内生产总值相较于上一年增加了多少,也可以指由净流量变化所引起的存量规模扩张,如某一年新授权的发明专利所带来的存量发明专利规模的增加,但无论从哪个角度而言,增量都是在现有存量之外创造的新价值或新增长点。增量体现了社会再生产的扩大与创新性跃迁,是技术进步、制度改革、要素重组等创造的新成果。因此,增量并非一个孤立的概念,而是嵌入“存量—流量”框架中的一个特殊的流量概念。从更宏观意义上,存量与流量的关系可以等价为存量与增量的关系。

存量与增量,两者互为条件、相互转化。存量是增量的基础,通过影响流量来

^① 《习近平经济文选》(第一卷),中央文献出版社2025年版,第90页。

决定增量;而增量是流量变化的关键表征,其持续积累又会形成新的存量。一般认为,资本、劳动和技术等生产要素与经济增长和社会财富创造之间,其实就是存量与增量之间的关系。对于经济工作而言,存量与增量分别起到“锚”与“帆”的作用。存量是经济发展的压舱石,现有存量基础,如资本财富、基础设施、专利成果等为增量的创新突破提供资源依托与试错空间。若存量闲置,将造成资源浪费和沉没成本堆积,引发生产要素错配、产业结构固化、债务风险持续增加等一系列问题,最终影响整体经济发展效能。通过技术改造、制度创新、管理优化等激活沉睡或低效的存量资产,释放其潜能,对于短期提高资源配置效率、稳定经济增长和中长期发展方式转型都至关重要。增量则是经济发展的核心引擎,是对现有存量格局的突破与重构,在某种程度上体现了存量未来的进化方向。增量在经济上包含两个方面的含义:一是外延式扩张,即新技术、新产业以及新模式所带来的创造性破坏,如前沿技术成果应用与新兴产业、未来产业培育;二是内涵式升级,主要是指已有领域的效率提升、模式迭代等,如传统产业的数字化、绿色化转型。需要指出的是,增量创造并非盲目扩张,而应与存量基础相匹配,以避免低水平重复建设和结构性失衡。

存量和增量是经济发展的“一体两翼”,两者同样重要,但是在经济发展的不同阶段,其作用机制与战略侧重有所不同。从经济发展的一般规律看,在一国工业化的早期,经济体量较小,存量规模有限,要素投入的边际收益较高,经济增速较快,呈现显著的增量驱动特征;随着工业化的深入发展与经济体量的不断增大,宏观意义上新增要素投入的边际收益逐渐降低至成本线时,经济增速将逐渐放缓,存量优化的重要性也将随之上升并开始占据主导地位。事实上,对于增量、存量与经济增长之间的关系,不同的经济发展理论有着不同的看法,但总体上讲,大部分研究更关注增量创造,对存量优化的关注度则较低。

马克思主义政治经济学关于简单再生产和扩大再生产的论述,虽然其核心在于通过资本积累规律和社会总资本运动揭示资本主义生产关系的再生产,并不能简单类比,但从生产力视角看的确也隐含了存量与增量的逻辑。“把剩余价值当作资本使用,或者说,把剩余价值再转化为资本,叫作资本积累”,^①在《资本论》的框架中,资本积累是理解存量与增量关系的关键概念。以一个典型的资本循环为例,在创造剩余价值(m)的生产活动开始之前,必须预付货币资本购买生产资料(c)和劳动(v),才可以开启价值增殖过程,这部分垫付的货币资本实际上就是已有的资本存量。换言之,存量是增量创造的基础。新增的剩余价值(m)被创造出来之后,并非全部用于消费,部分也会转化为资本,用于扩大再生产,也就是“积累,剩余价值转化为资本,按其实际内容来说,就是规模扩大的再生产过程,而不论这种扩大是从外延方面表现为在旧工厂之外添设新工厂,还是从内涵方面表现为扩充原有的生产规模”。^②剩余价值(m)投入新的生产,转化为追加的不变资本(Δc)和可变资

① 《资本论》(第一卷),人民出版社2004年版,第668页。

② 《资本论》(第二卷),人民出版社2004年版,第355页。

本(Δv)的过程,就是增量转化为新的存量的过程,也是资本积累的过程。因此,增量是存量扩张的源泉。马克思的资本积累理论深刻表明,资本主义财富增长的本质是存量与增量在运动中的相互转化。简单再生产要求增量的转化补偿与存量消耗相等,而扩大再生产则要求增量不仅补偿存量消耗,还须满足两大部类追加存量的需求。在扩大再生产条件下,存量与增量的每一次循环转化,都成为资本规模扩张的阶梯,最终推动生产力的发展。

古典增长理论认为,通过储蓄和投资形成的资本积累是经济增长的核心引擎,但在土地、自然资源固定以及边际报酬递减规律的约束下,随着人口的增长,资本积累和经济增长最终会陷入停滞状态。这意味着单纯依靠资本积累无法持续支撑经济增长。自20世纪以来,经济学家对增长问题进行了大量研究。著名的索洛增长模型指出,实物资本的积累,即人均资本存量无法解释人均产出的增长与人均产出在不同地区的差异,人均产出的增速取决于外生技术进步(Solow, 1956)。后续关于经济增长的研究很大程度上承袭了索洛的洞见,将焦点集中在储蓄/投资、技术进步等被视为驱动长期增长的增量因素上。拉姆塞—卡斯—库普曼斯模型(Ramsey, 1928; Cass, 1965; Koopmans, 1965)与戴蒙德世代交叠模型(Diamond, 1965),为分析储蓄如何内生决定并驱动资本积累提供了基准框架,进而为高投资—高储蓄的经济腾飞范式奠定了理论基础。随后兴起的内生经济增长理论(Romer, 1986, 1990; Lucas, 1988)则将技术进步内生化,强调知识积累、人力资本投资、研发创新以及正外部性等内生机制能够克服物质资本的边际报酬递减,从而驱动经济持续增长。尽管该理论同样强调技术进步这一增量的重要性,但其中关于知识积累的观点已经在一定程度上反映了存量思维。

内生经济增长理论的影响持续至今,与我国改革开放以来全要素生产率提高与经济快速增长的互动关系形成了较好的对应。不少学者也因此论证了这一理论框架对中国经济高速增长的解释力,如杨建芳等(2006)。近年来,随着我国发展阶段的转换,全要素生产率增速显著放缓,由内生经济增长理论所定义的“增量驱动”发展模式受阻。如何稳定经济增速,实现经济高质量发展,成为学者们主要关注的问题。主流观点认为,供给侧的结构性矛盾,如人口结构转变、技术进步速度及投资回报率下降等,是我国经济长期增速放缓的根本原因(中国经济增长前沿课题组, 2014; 蔡昉, 2016; 王少平和杨洋, 2017),诸多研究也从深化供给侧结构性改革出发,聚焦制度创新(郭克莎, 2022)、结构转换(刘志彪和凌永辉, 2020)、创新驱动(张军, 2016; 龚刚, 2016)等关键因素,深入分析了经济发展新常态下保持宏观经济稳定和促进经济结构调整的相关问题。

与“增量驱动”发展模式受阻相对应的是,过去几十年的高速增长使我国积累了规模庞大的存量资产,存量优化对于全要素生产率提升,以及潜在的生产可能性边界扩张的影响力也与日俱增。因此,统筹好做优增量和盘活存量的关系,是在“十五五”时期及未来一个时期提升资源配置效率,实现经济高质量增长的必然选择。一方面,这是在资源稀缺性约束下推动生产可能性边界向外扩张的根本要求。

生产可能性边界反映了在既定资源和技术条件下,经济社会所能生产的各种商品的_{最大数量组合}。在任一时点上,特定经济体的生产可能性边界是相对固定的。同时,由于存在资源低效使用和技术限制等问题,社会实际产出通常不能达到理想的生产可能性边界。做优增量旨在引导新资源投向高潜力领域以实现生产可能性边界的最大化扩张,提升未来经济总产出上限。盘活存量则是通过优化重组提升现有资源使用效率,使实际产出尽可能逼近当前的生产可能性边界。不仅如此,本期实际产出的提升还意味着下期可投入增量资源的增加,有助于下期生产可能性边界的扩张。统筹两者的关系,就是要从“拓展未来边界”和“逼近当前边界”两个方向同时发力,以有限资源创造最大化产出,最终实现效率提升。另一方面,这也是提升全要素生产率,进而驱动经济长期稳定增长的关键所在。技术进步与现有资源配置效率的改善是全要素生产率的核心组成部分。做优增量,就是将资源投入科技创新前沿以促进生产力提升,这是技术进步的直观体现。盘活存量则通过释放落后产能所占用的要素,并将其重新配置至效率更高的部门,以实现效率追赶。统筹两者的关系,正是提升全要素生产率的一体两面,犹如车之双轮、鸟之双翼,不可偏废。

事实上,党的多次重要会议和文件已经对统筹做优增量和盘活存量做了系列部署。党的十九大报告明确指出,高质量发展阶段“必须坚持质量第一、效益优先,以供给侧结构性改革为主线,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率”。^①党的二十大报告进一步指出,“把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,增强国内大循环内生动力和可靠性,提升国际循环质量和水平,加快建设现代化经济体系,着力提高全要素生产率,着力提升产业链供应链韧性和安全水平,着力推进城乡融合和区域协调发展,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长”。^②党的二十届四中全会更是将“全要素生产率稳步提升”确立为“十五五”时期经济社会发展的主要目标之一。以上所提到的“供给侧结构性改革”“质量变革”“效率变革”“质的有效提升”等表述,其核心就是要通过盘活存量将低效沉淀的存量资源释放出来,提升当前经济体系的实际产出效率和全要素生产率。

然而,国内外现有研究对存量的关注较为有限,鲜有文献基于存量规模庞大的新国情,考察中国经济的中长期增长问题。同时,由于存量理论和政策研究的不足,相关实践也缺乏有效指导,制约了存量资源潜力的充分释放。因此,必须充分重视发展阶段转换与经济结构的动态演进,从学理上和政策上深入研究进入新发展阶段后盘活存量和做优增量的相关重大问题,特别是深化对存量经济理论和政策的研究,为推动我国经济高质量发展提供更加坚实的支撑。

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《求是》2017年第21期。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《求是》2022年第21期。

二、我国经济已进入增量与存量并重的发展阶段

如果按照存量—增量分析框架,改革开放以来我国经济发展也可以分为存量较小、增速较快和增量带动特征显著的阶段,以及存量较大、增速放缓和增量带动作用减弱的阶段。图1显示了1978年以来国内生产总值及其增速变化趋势。1978—2011年,我国经济处于年均增速10.0%的高增长区间,2012年至今则进入年均增速6.1%的中高速增长区间。^①实际上,经济增速换挡与我国发展阶段的变化密切相关,这也正是2013年中央提出“三期叠加”后,2014年进一步提出经济发展新常态的一个重要原因。我国经济发展进入新常态这一重大判断,主要是依据消费需求、投资需求、出口和国际收支、生产能力和产业组织方式、生产要素相对优势、市场竞争特点、资源环境约束、经济风险积累和化解以及资源配置模式和宏观调控方式九个方面的阶段性特征而作出的。中央同时强调,认识新常态、适应新常态、引领新常态是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。在此基础上,2017年党的十九大报告提出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。^②这些变化深刻反映了我国经济发展内在条件和外部环境的深刻变革,标志着粗放式、高速扩张模式的渐趋终结,经济结构从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并重的深度调整,经济发展动力从传统增长点转向新的增长点。应该说,高质量发展阶段的一大显著特征就是增量与存量并重。

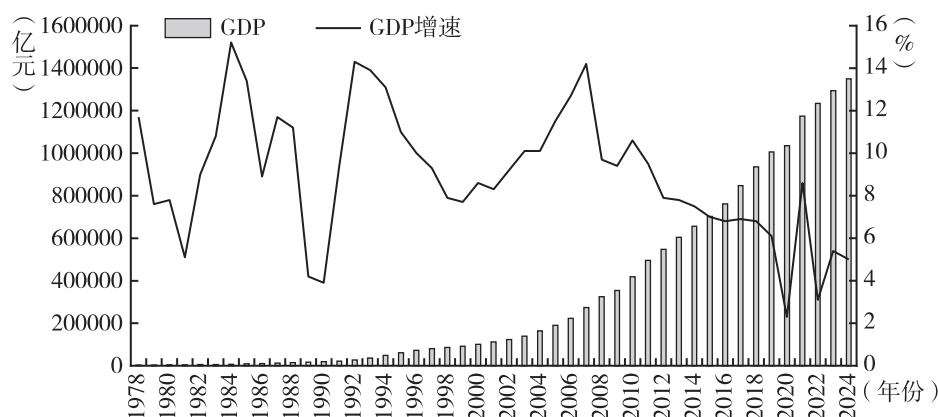


图1 1978—2024年国内生产总值及增速

数据来源:国家统计局。

除了增速换挡这一最直观的表现以外,以下若干方面的变化也同样显示增量带动作用在逐步减弱。

一是固定资产投资增速放缓,对经济增长的直接贡献下降。如图2所示,我国各项固定资产投资指标自2009年开始持续走低,下降趋势在2012年之后表现得尤为明显。1981—2011年,全社会固定资产投资、固定资产投资(不含农户)平均增速

^① 此处年均增速根据国家统计局的国内生产总值指数数据计算,以1978年为基期。

^② 《习近平经济文选》(第一卷),中央文献出版社2025年版,第266页。

分别达 20.1%、22.1%，2012—2024 年则分别仅为 7.6%、7.9%，近两年更是进入历史上的低值区间。其中，2022—2024 年房地产开发投资增速分别为 -10.0%、-9.5% 和 -10.6%，成为拖累投资增长的重要因素。从资本形成总额对国内生产总值增长的贡献来看，如图 3 所示，排除掉 1990 年的极端低值和 2020 年新冠疫情暴发的干扰，2012—2024 年，投资对国内生产总值的贡献率平均为 35.4%，显著低于 1978—2011 年 39.7% 的水平；2021—2024 年，这一数字进一步下降至 27.0%，投资疲弱的趋势更加显著。

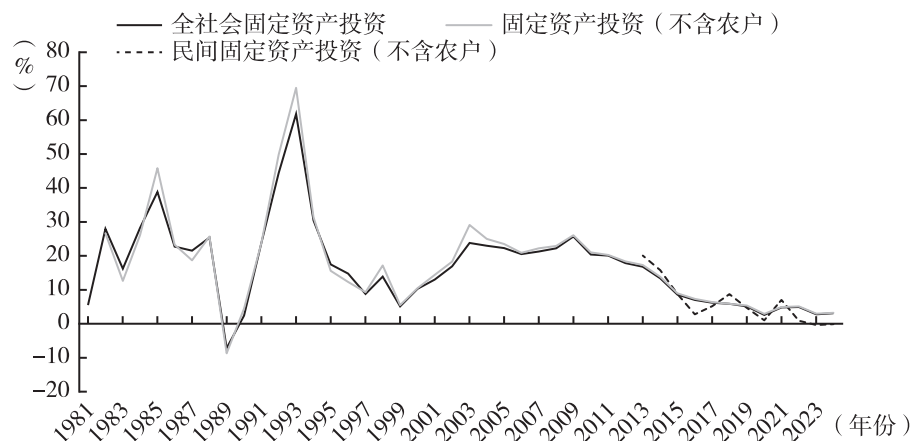


图2 1981—2024年固定资产投资增速

数据来源：国家统计局。

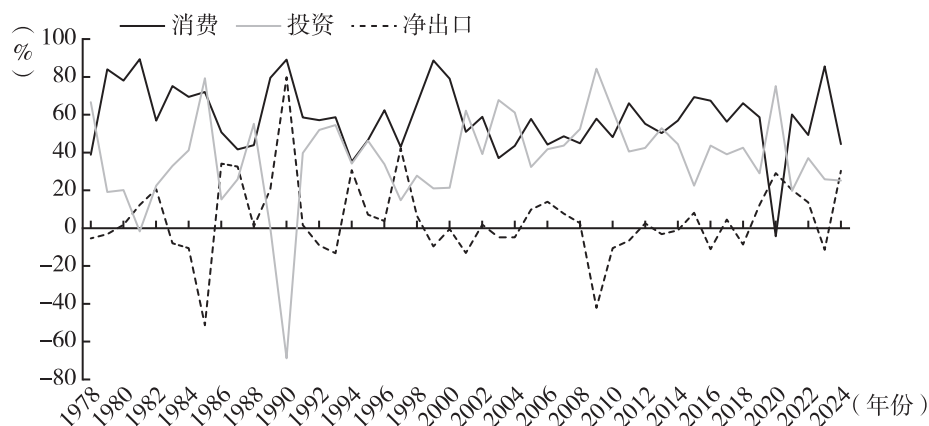


图3 1978—2024年三大需求对国内生产总值增长贡献率

数据来源：国家统计局。

二是多数产业附加值创造不足，企业盈利水平整体偏低。如图 4 所示，自 2010 年以来，我国规模以上工业企业利润总额增速和利润率呈下行趋势，企业增量价值创造能力严重不足。1979—2011 年，规模以上工业企业利润总额年均复合增速达 15.2%，增速为负的年份数为 8 个，平均利润率为 7.2%；而 2012—2024 年，规模以上工业企业利润总额年均复合增速仅为 1.5%，增速为负的年份数达 7 个，平均利润率为 6.3%。与此相对应的是，许多传统产业仍被困于“微笑曲线”底部，而新兴产业支柱效应尚未形成，导致我国企业在增加值率、人均增加值等多项指标上也长期处于

中低水平,与主要发达国家差距较大,亟须向价值链上游攀升。据世界银行数据,2023年,我国工业人均增加值仅为德国的35.5%、韩国的32.9%。^①

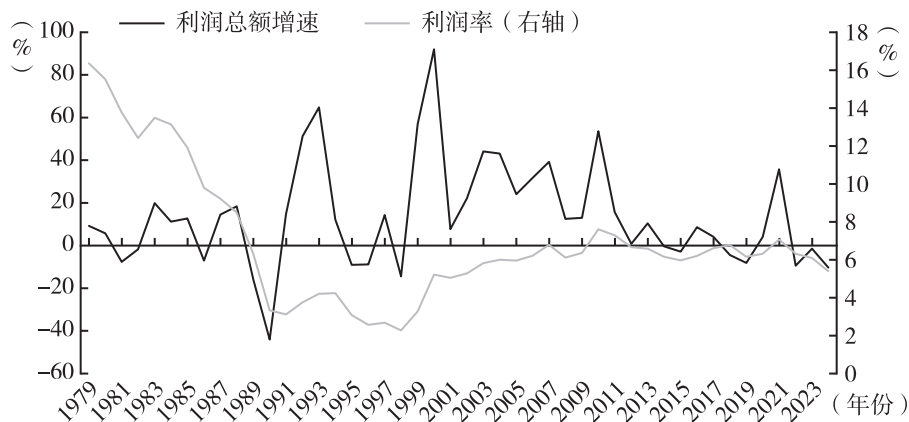


图4 1979—2024年我国规模以上工业企业利润总额增速和利润率

数据来源:国家统计局。利润率计算方式为利润总额除以营业收入。

三是适龄劳动人口减少和老龄人口增加,使我国经济的增量扩张双向承压。根据国家统计局数据,我国15—64岁劳动年龄人口自2013年达到顶峰以来,就开始逐年递减,人口老龄化程度在未来一段时间将持续提升。截至2024年,我国15—64岁劳动年龄人口相较于2013年已减少4476万人,而65岁及以上人口占总人口的比重则从2013年的9.7%提升至15.6%。

四是能源资源和环境约束持续加剧,传统粗放型发展模式难以为继。据生态环境部数据,2024年,我国能源消费总量达59.6亿吨标准煤,其中煤炭占比仍高达53.2%,单位GDP能耗是世界平均水平的1.5倍。水资源方面,根据水利部数据,尽管我国水资源总量位居世界第6位,但人均占有量仅为全球平均水平的35%,致使全国约2/3的城市受到缺水问题的困扰。土地资源约束同样突出,耕地面积已逼近18亿亩红线。碳减排压力仍然较大,虽然万元国内生产总值二氧化碳排放持续下降,但总量仍占全球30%以上。^②

与此同时,经过长期发展,我国在多个领域积累了规模巨大的存量资产,在一些领域,如居民存款、发明专利等,存量资产还在快速增加。根据国家统计局第五次全国经济普查公报,截至2023年末,我国第二产业法人单位资产达252.1万亿元,其中制造业资产为151.0万亿元;第三产业法人单位资产达1187.0万亿元,其中房地产业资产为169.5万亿元。如何盘活存量,客观上已成为我国经济政策的重要目标函数。

在基础设施领域,我国已经建成全球领先的综合性交通与物流基础设施网络。根据交通运输部数据,截至2024年,全国铁路营业总里程达16.2万公里,其中高速

^① 据世界银行WDI数据库数据,2023年,中国、韩国、德国按2015年不变价美元计算的人均工业增加值分别为28154.8美元、85568.3美元、79234.7美元。需要指出的是,这里的人均工业增加值由总工业增加值除以经济中的劳动者人数得出。

^② 根据国际能源署发布的Global Energy Review 2025所披露的碳排放量数据计算,2024年,全球二氧化碳排放量为37566 Mt(百万吨),中国二氧化碳排放量为12603 Mt(百万吨)。

铁路里程为4.8万公里;高速公路通车里程达19万公里,均位居全球首位。我国还拥有全球规模最大的信息通信网络。据工业和信息化部数据,我国移动电话基站规模在近十年快速扩张,截至2024年,全国移动电话基站总数达1265万个,其中5G基站为425.1万个,位居全球第一。在制造业领域,相关测算数据显示,截至2024年4月,全社会设备存量资产净值约39.3万亿元,其中工业设备存量资产约28万亿元。作为机器设备、耐用消费品保有大国,我国工业机器人保有量占全球比重达1/3,风电光伏等新能源设备装机量连续多年居全球第一,家电保有量超过30亿台,汽车保有量超过3亿辆。^①在金融领域,据中国人民银行数据,截至2024年底,我国金融业机构总资产达495.6万亿元;本外币存款余额为308.4万亿元,其中,人民币存款余额为302.3万亿元。此外,我国还拥有3.2万亿美元的外汇储备。居民部门储蓄方面,我国金融机构住户人民币存款总额达151.3万亿元,人均存款余额达10.7万元。在房地产领域,根据第七次全国人口普查的数据估算,2020年我国家庭户住宅建筑面积存量约为517.22亿平方米,人均住房面积已超过40平方米。在无形资产领域,我国已构筑起全球领先的知识产权储备体系。据国家知识产权局发布的数据,截至2024年底,我国有效发明专利存量规模已达475.6万件,成为全球首个突破400万件的国家。其中,高校和科研机构所拥有的存量专利突破130万件。此外,随着数字经济的快速发展,数据资源存量迅速膨胀,近年来开始成为人们关注的焦点,围绕其存储、使用及资产化等,我国正加速建设数据要素基础制度体系。由全国数据资源统计调查工作组发布的《全国数据资源调查报告(2024年)》显示,2024年,全国数据生产量、储存总量分别达41.1泽字节(ZB)、2.1泽字节,同比增长25.0%、20.8%。其中,以无人机、智能网联汽车、智能家居为代表的智能设备数据增速位居前列。

由此可见,推动高质量发展亟须将政策重心从追求“增量扩张”转向“增量扩张”与“存量激活”并重,从“做加法”转向“优乘数”。这一转变的核心在于统筹好做优增量和盘活存量的辩证关系——既要进一步发掘增量扩张的价值,也要重视存量调整的效能,本质和落脚点在于提高全要素生产率。从国民经济循环视角看,存量是当前基本盘,增量是未来,盘活存量是“稳”,做优增量是“进”,做优增量、盘活存量在一定意义上可理解为稳中求进、以进促稳。然而,实现从“做加法”到“优乘数”的转型,绝非易事。统筹做优增量和盘活存量,并非自然逻辑,而是迎难而上的主动作为。当前主要面临以下三个方面的挑战。

第一,从政策的角度看,长期以来我国的宏观经济政策主要是围绕GDP、就业等指标的增量进行设计,对于存量的关注不够。这种政策导向的形成脱胎于特定的时代背景。改革开放初期,我国面临物资极度匮乏和普遍贫困的问题,发展的主要矛盾是“有没有”而非“好不好”。因此,发展的核心目标是快速推动经济规模扩张,迅速做大“蛋糕”。在这一过程中,由于GDP是衡量发展成效以及地方政绩最直

^① 刘坤:《大规模设备更新和消费品以旧换新——形成规模效应 市场空间巨大》,《光明日报》2024年4月12日。

观的指标,以GDP增长为核心的地方官员政绩考核体系由此建立起来,成为增量导向政策最关键的制度安排。受此激励,地方政府自然倾向于能够快速创造增量、拉动总量的项目,例如基础设施投资、房地产开发以及各类招商引资项目。地方经济发展也逐步形成了“土地财政—基建投资—招商引资”三位一体的模式,即地方政府通过土地出让收入撬动城投债融资,用于基础设施建设、招商引资等增量项目,形成征地、出让、投资建设到再征地的扩张循环,从而促进经济快速增长。随着经济发展阶段的转换,上述发展模式日益难以为继,但仍具有较强的“惯性”。据财政部数据,2024年,地方国有土地使用权出让收入为48699亿元,自2021年达到最高值以来,已经连续三年呈大幅下滑趋势,但其占地方政府性基金预算本级收入的比例仍然高达84.9%。

在“增量与存量”并重的发展阶段,增量政策范式已无法有效应对生产要素数量减少、结构变化、成本上升、效率低下等所带来的发展问题,与存量基础间存在三大结构性矛盾。一是与要素禀赋变化相冲突。在劳动力人口减少、资本边际回报率下降的情况下,若继续依赖大规模增量扩张将导致要素错配加剧,造成低效重复建设、更严重产能过剩等问题。二是对存量资产的盘活形成体制性障碍。增量政策范式天然偏好增量扩张,对存量优化的支持明显不足。例如,在现行的财政分税制体系下,新开发土地可以为地方政府带来可观的土地出让收入,但盘活已出让的低效用地则可能无法获取同样的收益,并且还将面临拆迁成本、时间成本等。三是容易引发“低效锁定”恶性循环。例如,部分地方政府因追求经济、就业等政绩指标,以行政手段干预市场竞争,导致“僵尸企业”等不良实体占据本应被盘活的存量资源,致使地方陷入存量资源低效沉淀,倒逼更大增量投入的恶性循环,最终制约全要素生产率的提升。

第二,从市场的角度看,要素市场分割问题突出,产权确权与交易成本较高,限制了存量要素的再配置。一方面,城乡二元结构、地方保护主义、行业垄断与准入限制等制度性壁垒阻碍了存量要素在不同区域、不同市场主体间的再配置。城乡二元结构在土地市场上的体现尤为突出。随着城市化率的提高,盘活农村闲置土地的需求将日益迫切,但城乡二元结构的存在导致农村集体所有制土地难以平等进入市场流通。集体经营性建设用地入市虽经多年试点,但整体推进缓慢,交易广度与深度远未达预期;跨区域土地指标交易目前还处在探索与试点阶段,市场化交易空间实质上较小,活跃度较低。地方保护主义依旧存在。部分地方政府出于保税收、保就业等目的,对本地企业向综合成本更低的地区外迁设置或明或暗的限制。行业垄断与准入限制则在特定领域筑起“高墙”。当前,社会资本在部分基础设施、公共服务领域仍面临“玻璃门”“弹簧门”,制约了存量资源的盘活规模与效率。

另一方面,部分存量资产产权界定复杂、确权困难,衍生高昂的交易成本,使得存量要素的流通变得困难重重。许多存量资产,如部分国有企业闲置厂房、设备等,背景复杂、涉及主体多、牵扯利益面较广,需要协调多个部门,经历繁琐程序耗时耗力才能厘清权属,盘活成本高昂。而一些新型存量资产,如数据要素,则因权

属界定不清、定价机制不明、隐私保护制度滞后等问题的存在尚缺乏行之有效的盘活路径,导致其资产化程度不足,难以构建有效的跨行业、跨区域数据交易市场。上述两方面的障碍相互叠加,导致大量存量资源存在低效闲置的情况,无法响应市场信号并实现向高价值领域的优化配置,长此以往将拖累经济结构升级和区域协调发展进程。

第三,从产业的角度看,我国传统产业转型升级速度不及预期,新旧动能转换压力较大,可能造成存量尚未盘活,增量就持续衰减的“青黄不接”局面。当前,钢铁、化工等部分传统制造业面临比较严重的产能过剩问题,投入产出比较低,长期占用大量信贷资金、土地等关键要素,形成“资源黑洞”。然而,传统产业的数字化、智能化、绿色化转型升级难度较高,许多企业面临“不会转、转不起”的困境,尤其是中小企业。第五次全国经济普查结果显示,截至2023年,我国企业应用云计算、工业互联网、物联网以及人工智能的比例分别只有37.6%、27.3%、26.5%和16.4%。转型滞后使得这些“资源黑洞”持续消耗宝贵的存量资源,形成高昂的机会成本。若不能及时盘活,低效存量还可能恶化为银行不良资产、地方政府隐性债务等,形成存量风险,并进一步引发连锁反应,威胁增量发展的稳定性。

与此相应的是,尽管新兴产业增速较快,但其拉动的增量仍无法承担“挑大梁”的角色。2024年,我国高技术制造业增加值增长8.9%,占规模以上工业增加值比重仅为16.3%。高端芯片、精密轴承、工业软件等部分新兴领域还面临产业基础能力薄弱、关键核心技术受制于人等问题。因此,新动能对经济增长的拉动作用尚不能完全弥补旧动能衰减所留下的空白,经济增速可能持续承压,压缩了统筹做优增量和盘活存量可利用的时间与政策空间。汽车产业是最典型的转型中产业,既包含以传统燃油车为代表的旧动能,又包含以新能源汽车为代表的新动能。2024年,我国三大传统燃油汽车巨头北汽、上汽、广汽营业收入同比分别下降2.8%、15.7%、17.1%,净利润同比分别下降68.5%、88.2%、81.4%。^①由此说明,即使是在新动能快速成长的领域,旧动能的急速退潮也可能使产业整体承压。此外,需要特别指出的是,现有存量基础对新兴产业的投入不足、支持不够。例如,我国高校存量科技资源、人力资源对新兴产业发展的支撑不够有力。高校科研普遍存在“重论文轻应用”的现象,成果转化服务体系不完善,科技成果转化效率低;专业设置调整滞后于产业结构转型,人才培养与产业需求存在脱节,导致新兴产业顶尖人才和复合型人才短缺,关键领域人才缺口大。

三、在做优增量中盘活存量的四个重要方面

盘活存量是指通过对既有经济资源,包括资金、土地、设备、技术、人才等进行优化重组,提高资源使用效率和价值创造能力。习近平总书记指出:“要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路,严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实

^① 此处的营业收入及净利润数据分别根据北汽、上汽、广汽的上市主体北京汽车(01958)、上汽集团(600104)、广汽集团(601238)所披露的2024年年报计算。

提高城镇建设用地集约化程度。”^①盘活存量的核心要义在于通过要素再配置机制,引导闲置或低效资源向高效领域转移,从而提高资源配置效率。通俗地讲,就是要形成人尽其才、物尽其用、地尽其利、货畅其流的发展局面。例如,通过技术改进或管理优化实现机器设备能效提升,通过存量工业用地再开发、改造闲置厂房提高土地使用效率,通过不良资产证券化提升金融资源流动性从而提高资金使用效率,等等。当前,需聚焦以下四个方面做好相关工作。

一是要持续深化供给侧结构性改革。随着我国经济发展进入新常态,中央确立了以新发展理念为引领,以供给侧结构性改革为主线的战略安排,从“三去一降一补”到“巩固、增强、提升、畅通”八字方针,改革进程始终内嵌盘活存量和优化增量的政策主张。党的十九大报告指出,“坚持去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,优化存量资源配置,扩大优质增量供给,实现供需动态平衡。”^②党的二十大进一步强调,把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来。区别于宏观调控聚焦总量均衡和周期波动的特征,供给侧结构性改革的核心在于针对结构性矛盾和问题,通过供给体系的整体质量提升,增强供给结构对需求升级的适应性,本质要求是提高全要素生产率。而盘活存量,要解决的同样是结构性矛盾和问题,主攻方向聚焦于在供给侧系统性提升存量资产和资源配置效率。基础设施领域,着重盘活规模优势显著、收益稳定或具备高增长潜力的存量资产,包括交通、水利、市政设施及产业园区等。制造业领域,依托市场化法治化机制,发挥行业头部企业的技术外溢与资源整合效应,通过兼并重组等方式加速推动低效企业、“僵尸企业”有序退出,化解过剩产能,实现市场出清、供需动态平衡和产业链整体效能跃升。房地产领域,要推动构建房地产发展新模式,挖掘改善性住房需求,创新存量土地、商办用房利用方式,加速商品房去库存,深化产业园区“腾笼换鸟”,盘活低效闲置土地。同时,以城市更新为抓手,推进老旧小区改造、低效商业建筑活化利用及历史街区保护性开发,优化城市空间布局,提升资产价值与人居品质。

二是要统筹资产管理和负债管理。经过长期发展,我国积累了规模巨大的资产,也形成了较大规模负债。习近平总书记指出:“需要同时加强资产管理和负债管理,统筹用好各类增量资源和存量资源,善于通过盘活存量来带动增量。”^③资产与负债在一定程度上是一个硬币的两面,具有内在统一性。从会计学的视角看,资产和负债分别在资产负债表的两端,负债构成资产的重要融资来源,而资产则体现负债资金的具体运用,这种密切联系决定了资产负债管理具有系统性特征。对于微观主体而言,期限匹配理论指出,资产的现金流期限应与融资的期限相匹配。这意味着企业不仅要关注资产的质量与收益情况,还需要重视负债期限结构和债务成本控制,资产负债期限错配导致的流动性问题或债务违约往往是企业陷入财务困境的重要原因。对于宏观经济而言,基于国民账户体系的整体视角,既要注重提

① 《习近平经济文选》(第一卷),中央文献出版社2025年版,第45页。

② 《习近平经济文选》(第一卷),中央文献出版社2025年版,第267页。

③ 习近平:《经济工作必须统筹好几对重要关系》,《求是》2025年第5期。

高资产的宏观配置效率,以提高国民经济的总体回报率,也要考虑与这些资产相对应的负债存量的结构合理性与可持续性。因此,盘活存量资源本质上是对国家资产负债表的结构性优化,需要双向发力,在提升资产收益水平的同时,也要及时优化债务期限结构,特别是在设计和实施盘活存量方案时就要考虑到资产与负债的对应性,例如,资产收益与负债成本、资产流动性与负债期限的适配性。针对化解存量中可能存在的风险显性化的问题,要牢牢守住不发生系统性风险的底线,避免因处置不当引发存量风险恶化。在这一过程中,尤其需要警惕地方债务问题对整体资产负债表的冲击。其庞大的存量既是潜在的风险敞口,也关联着大量沉淀的资产。能否有效管理与盘活,直接决定着我国宏观资产负债表的稳健性。

三是要高度重视无形资产存量的盘活。习近平总书记强调,“不断完善劳动、人才、知识、技术、资本、数据等生产要素的使用、管理、保护机制”。^①随着我国经济创新导向增强以及数字化和人工智能的迅猛发展,以专利、数据等为代表的无形资产已成为我国存量资产的重要组成部分,其作为关键新型生产要素的地位也日益凸显,正深刻改变着价值创造和生产方式。然而,大量的无形资产尚未实现有效转化,处于沉睡状态。以专利为例,目前我国高校和科研机构所拥有的存量专利已经突破130万件,但其中只有小部分进入应用转化阶段。此外,当前数据资源的存储和利用效率同样较为低下,制约了数据要素价值的充分释放。2024年,全国数据存储总量(2.1泽字节)占数据生产总量(41.1泽字节)的比重仅为5.1%。未来,无形资产在经济发展中的重要性将进一步提升,更加重视、开发利用好这些专利和数据资源,既可以盘活存量,也是未来做优增量的基础。需要特别指出的是,以数据为代表的一些无形资产存量体现出与传统存量截然不同的性质和特征,在盘活时应注意采取不同的方式方法。例如,传统存量的价值通常随时间递减,即存在折旧,但是数据资产的价值则可能随时间递增(数据积累产生新知识);传统存量具有竞争性,需独占使用,而数据存量则具备非竞争性,可无限复制、多人共享使用。

四是要用好用活有关政策。在盘活存量过程中,既要充分发挥市场机制对资源配置的决定性作用,也要用好用活国家相关支持政策,为“盘活”创造必要的腾挪空间。《国务院办公厅关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》(国办发〔2022〕19号)提出了盘活存量资产的方向、方式与支持政策,主要包括以下四个方面:一是创新运用REITs、PPP、并购重组等金融工具提升盘活效率;二是完善产权交易制度设计,为盘活存量资源提供制度保障;三是着力提升国有资本投资与运营公司效能,特别是在资产重组方面的专业能力;四是推动盘活存量和改扩建工程的有机衔接。当前及未来一段时期,我国将实施更加积极的财政政策并维持适度宽松的货币政策取向,为盘活存量创造了有利的宏观经济政策环境。需重点用好用活存量债务置换与土地资源优化等政策。通过增加地方政府专项债务限额置换各类隐性债务,以及从新增地方政府专项债券中补充政府性基金财力并专门用于化债,有效推动地方盘活存量资源和经济结构调整。在存量土地和住房方面,要优化

^① 习近平:《促进民营经济健康发展、高质量发展》,《求是》2025年第16期。

保障性住房再贷款政策,聚焦住房有效供给和民生需求满足,确保再贷款资金定向用于保障性住房建设与配套设施完善。要重视和发挥资本市场的作用,增强对银行、收购主体的市场化激励,探索支持政策性银行、商业银行对符合条件的企业发放贷款用于市场化收购房企存量土地。这些政策措施,都有利于盘活存量资产,提高资源配置效率。

四、在盘活存量中做优增量的三个主要任务

做优增量,在一定意义上就是发展新质生产力。习近平总书记指出:“高质量发展需要新的生产力理论来指导,而新质生产力已经在实践中形成并展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力”“新质生产力是创新起主导作用,摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径,具有高科技、高效能、高质量特征,符合新发展理念的先进生产力质态。”^①上述重要论述为在盘活存量中做优增量提供了根本遵循。做优增量,就是要通过技术的革命性突破与生产要素的创新性配置,驱动全要素生产率大幅提升。习近平总书记进一步强调:“以‘鼎新’带动‘革故’,以增量带动存量,促进我国产业迈向全球价值链中高端。”^②做优增量的价值判断标准是什么?从供给端看,主要是在适应和引领新一轮科技革命和产业变革中发展新质生产力,特别是加快解决关键核心技术问题,建设现代化产业体系。从需求端看,必须以“不断满足全体人民日益增长的美好生活需要”为出发点和落脚点。具体有以下三个主要任务。

一是要聚焦突破关键核心技术“卡脖子”的难题,实现高水平科技自立自强。习近平总书记指出,“中国式现代化要靠科技现代化作支撑”^③“在激烈的国际竞争中,我们要开辟发展新领域新赛道、塑造发展新动能新优势,从根本上说,还是要依靠科技创新。我们能不能如期全面建成社会主义现代化强国,关键看科技自立自强”。^④党的二十届四中全会将“加快高水平科技自立自强,引领发展新质生产力”作为战略任务进行专章部署。在中美战略博弈长期化、全球产业竞争格局深刻演变的背景下,唯有掌握关键核心技术,才能在全球价值链中占据主动地位。从技术演进和产业升级的理论视角来看,一国经济发展的不同阶段,技术进步范式和产业升级逻辑是不同的。在追赶阶段,主要依赖“引进、消化、吸收和再创新”的路径。而当其整体技术和产业水平越来越接近全球前沿时,原有模式的边际收益逐步下降,必须转向以原始创新和自主突破为主的技术供给范式。当前我国正处于从技术追赶转向前沿引领的关键时期,无论有没有外部的遏制打压,都已经到了必须加快实现高水平科技自立自强的新发展阶段。做优增量要求始终紧跟全球科技发展前沿,加强科技创新特别是原创性、颠覆性技术攻关力度,培育发展新动能,构筑国

① 习近平:《因地制宜发展新质生产力》,《求是》2025年第22期。

② 习近平:《在中国科学院第十九次院士大会、中国工程院第十四次院士大会上的讲话》,《人民日报》2018年5月29日。

③ 习近平:《朝着建成科技强国的宏伟目标奋勇前进》,《求是》2025年第7期。

④ 习近平:《开创我国高质量发展新局面》,《求是》2024年第12期。

际竞争新优势。要进一步完善新型举国体制,重点要解决好该做什么和不该做什么的问题。需要发挥新型举国体制优势来推进的应当是人工智能、高端芯片、生物制造、量子科技等领域具有战略性、长期性和前瞻性的重大创新活动,是那些买不来、讨不来的关键核心技术。要强化企业创新主体地位,通过税收减免、提高研发费用加计扣除比例等政策引导企业增加创新投入,发挥龙头科技企业领军作用及赋能效应,支持其牵头组建创新联合体参与国家科技攻关任务,带动产业链上下游科技型中小企业联合创新。要构建开放协同的创新生态,优化产业链、供应链国际合作布局,在确保关键核心技术自主可控的前提下,鼓励企业、科研机构等创新主体深度嵌入全球创新网络,形成“牵一发而动全身”的局面,从源头上增强我国技术供给体系的整体安全性。

二是要加快建设现代化产业体系,夯实做优增量的实体根基。在党的二十届四中全会部署的12项战略任务中,“建设现代化产业体系,巩固壮大实体经济根基”居于第一位,凸显了其在发展新质生产力中的重要地位。加快建设现代化产业体系,是一个连续的而不是离散的过程。要处理好传统产业与新兴产业及未来产业的关系,保持产业结构动态平衡和梯度接续。新兴产业及未来产业是增量,传统产业是存量,是现代化产业体系的基底。盘活存量就是对现有产业体系的深度改造提升,做优增量也同样是强化我国经济社会发展的产业基础。习近平总书记指出:“发展新质生产力不是忽视、放弃传统产业,要防止一哄而上、泡沫化,也不要搞一种模式。”^①“要把调存量同优增量、推动传统产业改造升级同培育新兴产业有机统一起来,振兴实体经济。”^②在大力发展新兴产业和培育未来产业的同时,要避免“重新兴轻传统”的认知偏差,因地制宜推动传统产业高端化、智能化、绿色化、融合化转型升级,强化其为新兴产业发展提供应用场景和要素支撑的能力。战略性新兴产业和未来产业是现代化产业体系的新引擎。要聚焦关键核心技术创新,用好我国超大规模市场和人力资本等创新资源,通过场景开放、示范工程等举措促进科技成果快速落地与大规模应用,避免低水平重复建设和无序扩张。要加速发展生产性服务业,像抓制造业招商引资一样抓生产性服务业招商引资,推动生产性服务业提质增效,推进制造业与工业设计、检验检测、认证认可、共性技术服务及中试验证等生产性服务业“两业融合”,积极开展相关领域试点示范。要构建创新友好型的金融体系,为建设现代化产业体系提供“好资本”“耐心资本”。

三是要释放新需求动能,不断满足人民日益增长的美好生活需要。做优增量,要紧扣我国社会主要矛盾变化,以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点和落脚点。在居民需求层级跃迁与结构多元化的现实情境下,传统萨伊定理所主张的“供给创造自身的需求”范式难以自动实现,供给体系面临显著的需求约束。需求已从被动变量转变为驱动供给体系演进的主动力量。美好生活需要不仅意味着需求规模的扩张,更体现为对供给体系在质量、品类与创新水平等方面的进阶要

① 《因地制宜发展新质生产力》,《人民日报》2024年3月6日。

② 《习近平经济文选》(第一卷),中央文献出版社2025年版,第224页。

求,这具体表现为由技术进步、消费升级等催生的新需求动能。习近平总书记指出:“要把扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,供需两端同时发力、协调配合,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡,实现国民经济良性循环。”^①做优增量,既要通过供给创新适应新需求,也要通过优质供给激发新需求,形成供需联动升级的格局。为此,要通过大力提振消费、优化投资全方位扩大内需,释放新需求。消费是收入的函数,提高居民的消费能力必须提升居民尤其是中低收入群体的收入,要推动企业健全工资合理增长机制,完善社会保障体系,增强消费意愿并推动消费层级跃升。新需求的释放要抓主要矛盾,针对我国消费率相对相同发展阶段经济体偏低的情况,要重点突破服务消费短板,稳步扩大电信、医疗、教育等领域开放试点,促进服务消费扩容提质。同时,新需求的释放为供给侧提供了方向,要通过提升国产高端装备、自主品牌消费品的质量和品牌影响力减少“需求外溢”,加力扩围实施“两新”政策,加快构建适配最终需求的现代化供给体系,实现需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。

五、统筹好做优增量和盘活存量的基本思路

统筹好做优增量和盘活存量的基本思路在于构建存量与增量的动态平衡机制,特别是要推动存量经济理论创新和实践探索。只有从政策理念上破除“重增量、轻存量”的固有思维,才能实现存量“老树发新枝”与增量“新苗成栋梁”的相辅相成,最终促成“以存量带增量、以增量促存量”的良性循环,进一步提高资源配置效率,为经济高质量发展注入持久动能。做优增量和盘活存量是一盘大棋,下好这盘棋,需要坚持系统思维、历史思维和辩证思维原则。在具体的政策实践中,尤其要着重处理好以下“五大关系”。

第一,要处理好“有效市场”与“有为政府”的关系,特别是聚焦制度建设、改革完善政府职能,提高整体资源配置效率。统筹好做优增量和盘活存量的本质是要实现要素资源的优化配置,而“有效市场”与“有为政府”代表了资源配置的两种核心机制,只有让两者有机结合、协同发力,才能实现资源的有效配置与整体效益的最大化。在处理这一对关系时,应注意以下三个关键点:一是明确“有为政府”与“有效市场”的边界。以市场为基础,以政府为保障。在充分发挥市场在资源配置中的决定性作用的同时,政府应致力于为统筹做优增量和盘活存量营造良好环境。特别是要从根本上矫正增量导向的政策范式,淡化GDP等增量指标的考核权重,转而围绕全要素生产率,逐步建立涵盖存量资产周转率、单位面积产值等质量指标的新型考核体系。此举旨在从激励机制上扭转地方政府对增量扩张的路径依赖,并强化对存量资源的重视。二是要注重效率与安全、公平等目标的平衡。以市场效率为优先,对国家安全、社会公平等目标的关注可能有所不够,政府需要在统筹好做优增量和盘活存量时兼顾这些目标,在提升效率的同时确保公共利益和长远发展不受影响。三是在实践中不断优化政策和制度供给。在统筹好做优增量和盘活

^① 习近平:《加快构建新发展格局 把握未来发展主动权》,《求是》2023年第8期。

存量的过程中,有效市场一定会带来许多新产业、新业态、新模式。这就要求有为政府必须探索建立包容性监管机制,能够根据市场实践及时评估效果、发现问题,并动态调整自身定位、完善相关政策,让市场是否“有效”检验政府是否“有为”,形成“市场创新—政策调整—市场深化”的良性演进路径。

第二,要处理好短期与中长期的关系,特别是在盘活存量中缓解可能存在的收缩效应,实现短期调整和中长期向好的统一。经济政策在短期内通常以稳增长、保就业等为目标,在中长期内则更为关注经济结构优化、产业转型升级以及可持续发展等。两者在特定时间节点上可能存在冲突,需要进行平衡。盘活存量意味着对现有低效、无效甚至负效的要素进行优化重组,是一个长期且带有“创造性破坏”性质的过程,难免会带来局部结构性的出清压力和产出缺口,从而形成短期收缩效应,对增量造成冲击。例如,淘汰效率低下的“僵尸企业”可以盘活土地、生产设备等存量资源,从中长期看,有利于产业升级转型,但也有可能导致地方出现暂时性的增长放缓、税收下降、失业加剧等现象。因此,相关政策设计不仅要着眼于长期结构优化,也要将缓解短期阵痛、实现平稳过渡作为核心考量,构建存量与增量相互促进的动态协同机制。短期内,盘活存量应聚焦“有序疏解”而非“硬性出清”,通过政策工具对冲短期波动,为结构调整提供充足的缓冲空间,并引导盘活的存量资源向新兴领域流动,加速新旧动能转换。从中长期看,则要依靠做优增量来从根本上化解矛盾。新兴产业的发展不仅能承接盘活存量后释放的资源,更能通过技术创新和模式创新为存量资产赋能焕新,形成“存量盘活—资源释放—增量提质—反哺存量”的良性循环。为确保这一循环的稳定与高效,必须构建跨周期要素配置评估体系,将存量资源的结构、状态与效率作为重要考量,纳入地区增量项目与产业布局的决策框架,从源头上引导增量主动对接并提升存量基础,确保短期政策与长期目标相一致,在动态平衡中实现稳中求进。同时,要强化预期管理,释放清晰、稳定的盘活存量的政策信号,有序引导低效存量资源向更高效领域配置。

第三,要处理好区域与整体的关系,特别是立足发挥地区比较优势,尽可能避免“合成谬误”的问题。统筹好做优增量和盘活存量,是优化国家整体资源配置效率的系统性工程。区域是整体的组成部分,相关政策最终还是要要在区域层面落实。我国幅员辽阔,各地区之间在要素禀赋、发展阶段、存量结构等方面差异巨大,统筹好做优增量和盘活存量不能“一刀切”,需着重考虑空间布局,以“全国一盘棋”的思维推进相关工作。一是要根据各地区不同的发展阶段因地制宜制定对策。部分发达地区、老工业基地或资源型城市可能存在大量待盘活的存量资源,另外一些正处在快速发展阶段的城市则可能仍以增量为主,强行要求各地区步调一致既不科学也不现实。此外,各地区在增量及存量的结构上也存在显著差异,处置方式亦不能一概而论。应支持地方立足自身发展情况,探索符合本地实际的存量盘活和增量培育路径。二是要避免“合成谬误”。在资源有限的条件下,若各地区仅追求自身利益最大化,将引发各自为战和过度竞争,导致增量错配与存量割裂。其结果往往是局部最优之和不等于整体最优,甚至相互冲突。三是要促进区域间协同发展。

一个区域的活动必然会对周边地区乃至全国带来正向或者负向外部性,必须从整体利益的角度出发进行跨区域统筹与协调。同时,增量投资与存量盘活的区域布局也将直接影响国家区域协调发展战略的实施效果。既要尊重市场规律,让要素流向最能创造价值的区域,也要警惕“马太效应”和“虹吸效应”,考虑协调发展、共同富裕等目标的实现,通过转移支付、政策倾斜等方式对存量净流出区域予以补偿。

第四,要处理好国内大循环与国内国际双循环的关系,特别是在坚持以国内大循环为主体的基础上,通过充分发挥全球资源配置能力实现国内国际双循环相互促进。统筹好做优增量和盘活存量,既要牢牢把握扩大国内有效需求这一战略基本点,也要营造一个有利于在全球范围内配置资源和充分发挥竞争优势的国际环境。国内大循环方面,要着力扩大内需,并增强消费、投资对于优化供给结构的牵引作用,在淘汰低效供给中盘活存量,在创造新质供给中做优增量。要纵深推进统一大市场建设,通过破除地方保护、行政垄断和各类市场壁垒,促进商品与生产要素在更大范围内自由流动,从而充分发挥统一大市场的规模优势,有效降低企业运营成本和制度性交易成本,为存量优化和增量扩张创造更好的市场条件。要综合整治“内卷式”竞争,遵循市场规律,引导落后产能有序退出,提升存量资源利用效率。国内国际双循环方面,要通过进一步推进高水平制度型开放,主动对接高标准国际经贸规则,吸引国外的先进技术、高端人才、能源、资本等要素与国内要素形成有效互补,促进增量升级与倒逼存量提质。要加速探索构建数据、资金等要素的跨境流通机制,为存量资源在更大范围的重组提供制度保障。要通过“一带一路”建设、培育本土跨国公司等方式重整全球资源配置网络,在有序盘活、转移部分国内传统产业过剩产能的同时,构建自主可控、安全高效的海外产业链、供应链体系,为国内新兴产业的发展换取空间并提供战略支撑。

第五,要处理好防范化解风险与激发发展活力之间的关系,特别是推进制度、政策和机制创新,落实最终风险承担主体。风险是发展的约束条件,防范化解风险是统筹好做优增量和盘活存量的前提与保障。同时,发展也是解决风险的根本出路,停下发展的脚步来化解风险是没有出路的。做优增量和盘活存量都涉及深层次的利益调整和资源再配置,若疏于监管与防范,盲目追求增量扩张或简单粗暴地处置存量,就有可能引发重复建设、债务累积及经济短期剧烈波动等风险。但是,如果过度强调防范风险,则可能导致过度管控,反而会阻碍创新及必要的市场出清调整,在长期内不利于盘活存量和做优增量。处理好这对关系需把握以下四个重点:一是要对存量展开全面风险评估。针对部分涉及复杂债务、环境、安全等历史遗留问题的存量资产,应进行全面的风险评估并建立分类处置机制。以系统性、全局性思维强化不同部门、区域间的风险监测预警协同,防止局部存量风险通过关联传导演变为系统性风险。二是要建立合理的风险分担机制,解决好谁是最后风险承担者的问题。简单来说,政府应对政策调整所带来的系统性风险兜底,而竞争性领域个体层面的风险则应由市场主体承担。三是将制度创新与精准施策相结合。

要通过制度创新构建起清晰、稳定的规则框架,并在此基础上明确风险边界,实施差异化、精准化监管。例如,针对存量盘活中存在的复杂债务、资产瑕疵问题,可设置金融“监管沙盒”,允许特定创新主体先行先试。四是强化市场机制与风险定价功能。要充分发挥市场功能,让价格信号(如利率、资产价格)准确反映风险溢价,依靠市场自身甄别项目和资产的潜在风险。政府需要做的则是完善信息披露、信用评级与市场化退出机制,确保不同层级的风险资产获得差异化定价。

总之,统筹好做优增量和盘活存量,本质上是经济发展方式的深刻变革,其最终成效体现为资源配置效率与全要素生产率稳步提升。这不仅关系到我国“十五五”时期经济社会的持续稳定发展,也直接决定着我国到2035年人均国内生产总值能否迈上新的台阶,达到中等发达国家水平。为此,我们必须突破“增量至上”的传统思维,特别是深化对存量经济理论与政策的研究,进一步全面深化改革和扩大高水平对外开放,使存量要素充分流动并高效组合。唯有如此,方能从存量中挖掘新价值,于增量中塑造新动能,在全球保护主义日益盛行、地缘政治压力不断上升和资源环境约束持续增强的背景下,促进质量变革、效率变革、动力变革,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长,为高质量发展和中国式现代化注入持久力量。

参考文献

- 蔡昉,2016:《认识中国经济减速的供给侧视角》,《经济学动态》第4期。
- 龚刚,2016:《论新常态下的供给侧改革》,《南开学报》(哲学社会科学版),2016年第2期。
- 郭克莎,2022:《供给侧结构性改革》,《经济研究》第5期。
- 刘志彪、凌永辉,2020:《结构转换、全要素生产率与高质量发展》,《管理世界》第7期。
- 王少平、杨洋,2017:《中国经济增长的长期趋势与经济新常态的数量描述》,《经济研究》第6期。
- 杨建芳、龚六堂、张庆华,2006:《人力资本形成及其对经济增长的影响——一个包含教育和健康投入的内生增长模型及其检验》,《管理世界》第5期。
- 张军,2016:《宏观经济与供给侧结构性改革》,《江南论坛》第5期。
- 中国经济增长前沿课题组,2014:《中国经济增长的低效率冲击与减速治理》,《经济研究》第12期。
- Cass, D., 1965, “Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation”, *Review of Economic Studies*, 32(3), 233—240.
- Diamond, P. A., 1965, “National Debt in a Neoclassical Growth Model”, *American Economic Review*, 55(5), 1126—1150.
- Koopmans, T. C., 1965, “On the Concept of Optimal Economic Growth”, in *The Econometric Approach to Development Planning*, Chicago: Rand McNally, 225—287.
- Lucas Jr., R. E., 1988, “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3—42.
- Ramsey, F. P., 1928, “A Mathematical Theory of Saving”, *Economic Journal*, 38(152), 543—559.
- Romer, P. M., 1986, “Increasing Returns and Long-run Growth”, *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002—1037.
- Romer, P. M., 1990, “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, 98(5), 71—102.
- Solow R. M., 1956, “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65—94.

Coordinating the Relationship between Optimizing the Allocation of New Resources and Making the Best Use of Existing Ones

ZHAO Changwen^{a,b} and WEI Xi^{a,b}

(a: National Academy of Development, Sun Yat-sen University;

b: Lingnan College, Sun Yat-sen University)

Summary: In economics, stock denotes a quantity measured at a specific point in time, representing the accumulated economic value or physical amount held at that instant. It is the outcome of cumulative processes over time. Its conceptual counterpart is flow, which measures a quantity aggregated over a defined period, capturing the change in economic value or physical amount within that interval. The new resource discussed in this paper, as a concept within the flow domain, carries a dual meaning: First, it refers to the change in a flow variable itself; Second, it signifies the resultant change in a stock variable induced by that flow change. Consequently, the notion of new resource is inherently embedded within the integrated “stock-flow” analytical framework.

China’s economy has entered a stage of development where equal emphasis is placed on both existing and new resources. From 1978 to 2011, the average annual GDP growth rate stood at around 10%, while between 2012 and 2024, it transitioned to a medium-to-high growth range of approximately 6%. Concurrently, China faces challenges such as slowing growth in fixed asset investment, insufficient value-added creation in industries, increasingly prominent aging population issues, and growing constraints on resources and the environment. Therefore, it is imperative to address deep-seated structural imbalances, enhance total factor productivity, and improve resource allocation efficiency by optimizing the allocation of new resources and making the best use of existing ones.

Making the best use of existing resources primarily focuses on four key dimensions: first, to continuously deepen supply-side structural reforms to promote the restructuring of inefficient assets in sectors such as infrastructure, manufacturing, and real estate; second, to coordinate asset and liability management to prevent and mitigate systemic risks; third, to emphasize the activation of intangible assets such as patents and data; fourth, to innovate policy instruments like real estate investment trusts (REITs) and asset securitization to unlock the potential of existing resources.

Optimizing the allocation of new resources focuses on three key aspects: first, to concentrate efforts on overcoming the “bottleneck” challenges in core technologies in key fields to achieve greater self-reliance and strength in science and technology; second, to accelerate the building of a modernized industrial system to solidify the foundation of the real economy; third, to stimulate new demand dynamics by enhancing supply quality and promoting consumption upgrading, so as to continuously meet the people’s aspirations for a better life.

Coordinating the relationship between optimizing the allocation of new resources and making the best use of existing ones requires adeptly managing the following five key relationships: first, an efficient market and a well-functioning government, with particular emphasis on refining institutional frameworks and reforming government functions to enhance the overall efficiency of resource allocation; second, short-term adjustments and medium-to-long-term development, especially in mitigating potential contractionary effects during the stock revitalization process, thereby achieving alignment between near-term stabilization and long-term positive development; third, regional dynamics and national coordination, particularly by leveraging regional comparative advantages while avoiding the “fallacy of composition” in policy design and implementation; fourth, the domestic economy and domestic and international economic flows, with a focus on strengthening the domestic economy while enhancing global resource allocation efficiency to foster positive interplay between domestic and international economic flows; fifth, preventing and mitigating risks and stimulating development vitality, with particular emphasis on advancing institutional, policy, and mechanism innovations to clearly define and empower the ultimate bearers of risks.

Keywords: Optimizing the Allocation of New Resources; Making the Best Use of Existing Resources; Resource Allocation Efficiency; High-quality Development

JEL Classification: E02, O11, P23

(责任编辑:映 骁)(校对:豫 巍)