

热点聚焦

把握新形势下扩大内需的新特点和发力点

□ 张 威 林 梦 路 红 艳

当前和今后一个时期，我国发展面临的风险挑战前所未有。受全球疫情冲击，世界经济衰退，产业链供应链循环受阻，国际贸易投资萎缩；国内消费、投资、出口下滑，就业压力显著加大，企业困难凸显。对此，今年的《政府工作报告》提出，“实施扩大内需战略，推动经济发展方式加快转变”“使提振消费与扩大投资有效结合、相互促进”，并作出重要部署。7月30日召开的中共中央政治局会议也就“牢牢把握扩大内需这个战略基点”提出了一系列要求。应该看到，新一轮扩大内需战略，与以往扩大内需的举措有很大不同，需要准确认识和充分把握当前扩大内需的新要求，积极调整扩大内需的战略重点，促进形成强大国内市场，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，以更好激发内需潜力，为我国经济发展增添动力。

新形势下扩大内需的新特点

由于外部环境、经济体量和结构、经济发展阶段和经济发展动力等方面的情况发生了变化，此次扩大内需与1998年应对亚洲金融危机和2008年应对国际金融危机时实施的扩大内需存在明显差异。

第一，外部环境更加严峻，要求扩大内需从“短期应对”向“短期应对与中长期战略并重”转变。

自1998年提出扩大内需战略以来，虽然20多年来我们一直把扩大内需作为推动经济发展的基本立足点和长期战略方针，但以扩大内需主要都是短期应对危机所采取的策略，主要目的是弥补外需不足、保持经济增长。危机过后，随着经济全球化持续推进，外部需求逐步回升，推动经济发展的重心发生变化，进而使扩大内需成为一个阶段性应对危机的措施。2008年国际金融危机发生后，针对外需大幅萎缩、内需不足的形势，我们再次作出通过扩大国内需求应对危机的战略决策，使我国经济在全球率先复苏。

与前两轮扩大内需面临的外部环境相比，在此次疫情冲击下，我国不仅面临世界经济衰退、国际贸易和投资大幅收缩、国际金融市场动荡等经济层面的负面影响，而且也面临着经济全球化进程受阻等问题。这使我国经济发展面临前所未有的风险与挑战，要求新一轮扩大内需不仅要更好应对外需下滑的挑战，也要更好保障国内的产业链和供应链安全，最大限度维护我国经济稳定发展。因此，此次扩大内需的任务更重，要求扩大内需从短期应对向短期应对与中长期战略并重转变，充分发挥超大规模

理论在线

协同推进长江经济带生态环境保护

□ 成长春 臧乃康 季燕霞

长江经济带是我国人口多、产业规模大、城市体系非常完整的巨型流域经济带之一。其东有长三角城市群，西为中西部广阔腹地，市场需求潜力和发展回旋空间巨大。党的十九大报告强调“实施区域协调发展战略”，提出“以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展”。对此，需充分认识和理解长江经济带生态环境保护的重要性和迫切性，在提升生态环境保护的协同性和整体性上下功夫，将“共抓大保护、不搞大开发”落实到具体工作中。

长江经济带生态环境保护是整体性、系统性工程

长江经济带不仅涵盖上下游、干支流、左右岸及河、湖、湿地等全流域，而且涉及水、路、港、产、城等多个方面，是相互联系、相互影响的一个完整生态系统。由于流域生态的整体性、系统性、不可分割性，流域内的公共问题就突破了行政区划的界限，也超越了单个地方政府的治理功能范围。因此，长江经济带生态环境保护也必然是一个整体性、系统性工程。流域内各地方在经济上具有互补性和依存性，存在着互为条件、互为因果的区域联动效应，其公共问题的跨域性也使得流域内的单个地方政府无法独立解决问题。面对这一情况，需打破行政区、部门和行业界限，统筹考虑上下游、干流与支流、城市与乡村等关系，改变以行政区划为单位的治理方式，整合流域内的资源，树立“共生共赢”“协同合作”的理念，充分考虑流域内各相关利益者的整体需要，以责任和公共利益为导向，推动流域的整体发展。

长江经济带生态环境保护必须协同联动才能彰显成效，需以实现更平衡、更充分的发展为目标，在成本共担的基础上，探索建

设市场优势、激发内需潜力。

第二，经济转向高质量发展阶段，要求扩大内需从“需求侧管理”向“需求侧管理与供给侧改革并重”转变。

在不同的经济发展阶段，经济基础、经济结构以及技术水平存在差异，潜在的需求增长空间也会不同。因此，扩大内需要充分考虑到经济发展所处的阶段，根据不同阶段的特征采取相应的扩大内需措施。

1998年实施扩大内需战略时，我国经济总体实力相对较弱，人均GDP为800多美元，城镇化率为30.4%，基础设施整体水平相对落后，商品住房和家庭汽车等消费刚刚起步。因此，通过采取增加基础设施投资、鼓励住房和汽车消费等需求侧管理措施，在短期内有效发挥了稳定经济增长的作用。

2008年我国人均GDP达到3000美元以上，城镇化率已接近50%，基础设施水平明显改善，家电、汽车和住房等消费也逐步普及。通过采取扩大基础设施和产业投资，鼓励住房、汽车和家电消费等措施，虽很好地扩大了国内市场需求，稳定了经济增速，但扩大内需的效应与1998年相比明显递减，并随后带来了产能过剩等问题。

当前新一轮扩大内需与以往扩大内需的最根本区别在于：我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，我国已成为世界第二大经济体、制造业第一大国、货物贸易第一大国、商品消费第二大国，2019年我国人均GDP已超过10000美元，产业体系和基础设施已较为完善，但同时也面临供给侧结构性问题越来越突出的挑战。在这一阶段，如果再将扩大内需侧重于需求侧管理，强调短期政策效应，不仅可能使扩大内需的效果不彰，而且有可能加剧产能过剩。因此，此次扩大内需应采取短期的财政和货币政策刺激投资需求或消费需求的同时，应着重通过深化供给侧结构性改革，做大内需市场容量，形成需求与供给相匹配、投资与消费相协调的更高水平、更高层次、更多样性的内需市场。

第三，消费成为经济增长主要动力，要求扩大内需从“以扩大投资为主”向“扩大投资与扩大消费并重”转变。

扩大内需包括扩大投资需求和消费需求。投资是中间需求，消费是最终需求。尽管以往扩大内需都采取了扩大投资和扩大消费的举措，但由于扩大消费往往需要一个长期的过程，短期内无法通过扩大消费达到扩大内需的效果，扩大投资成为以往扩大内需的主要着力点，基本都采取了偏重投资、兼顾消费的政策措施。与以往扩大内需相比，当前，消费已经

连续几年成为我国经济增长的第一动力，消费升级趋势进一步加快。因此，当前我国扩大消费的条件更加完备，此次扩大内需不应再把主要着力点放在扩大投资上，而应坚持扩大投资和扩大消费并重，并着力促进消费升级。

从扩大投资角度来看，重点要加大消费型投资，围绕现实消费需求和潜在消费需求，推动以消费升级为导向的基础设施投资和产业链投资，形成投资与消费相互促进的发展格局；从扩大消费角度来看，未来消费市场的扩容提质，不仅要靠供给侧的改革，更要靠需求侧的消费能力释放和增强，而要增强和释放居民消费能力，根本在于扩大中等收入群体规模，促进消费升级。

第四，外需型产能过剩，要求扩大内需从“扩大国内市场需求”向“扩大国内市场需求与畅通出口转内销渠道并重”转变。

长期以来，受国内统一市场尚不健全、国内贸易管理体制尚不完善、内外贸企业经营模式不同等因素影响，我国制造业形成了内需与外需两条线并行、内需型产能和外需型产能相互分割的发展格局。这一方面造成在外部需求下降时，外需不能及时转化成内需，难以通过内需消化外需型产能；另一方面也造成国内产能过剩与商品有效供给不足并存，居民消费需求难以得到有效满足。当前，受疫情影响，全球需求大幅萎缩，外需型产能过剩形势日趋严峻，如何消化这些已经存在的过剩产能就成为当前的关键问题。

针对未来外需可能长期下降的趋势，此次扩大内需的主要内容应在扩大国内市场需求的同时，加强出口产品转销国内市场的渠道建设，通过完善市场机制，畅通出口转内销渠道，着力把过剩的部分外需转化成内需，进一步释放内需市场潜力。

实施新一轮扩大内需战略的主要举措

为更好实施新一轮扩大内需战略，应围绕做大做强国内市场，顺应消费升级趋势，加强基础设施和产业链投资，扩大消费规模和水平，做大国内市场容量，增强国内市场对国际产业、企业和资源要素的吸引力。

一是推动消费升级导向的产业链升级，释放投资与消费需求潜力。以满足消费需求为立足点，把扩大内需与推动产业转型升级结合起来，把供给与需求结合起来，做大做强国内市场。具体来看，要加大对创新型产业、优质产品的投资力度，促进产业转型升级，把国内产业结构调整与增强自主创新能力、品牌建设结

协调性不够；流域内各区域之间的合作虚实多寡，缺乏硬约束。

三是区域性统筹联动的可持续性弱。从全流域看，长江经济带各城市群之间内部发展水平差距较大，城市及城市群之间的开放格局没有形成，相互关联的空间受到阻隔，相互间的协同较为困难，区域性统筹联动的可持续性还有待提升。

四是整体性治理合力尚未形成。长江流域现行的管理体制是一种流域管理与行政区域管理相结合的管理体制，难以有力支持流域生态系统的平衡性，难以解决流域的整体性与行政区的分割性之间的矛盾。同时，生态环境治理中政府间合作的组织化、行动的制度化程度较低，缺少统一的权威组织机构、稳定的平等对话平台以及制度化的协商与决策机制。

增强生态环境保护协同性的对策建议

更好推动长江经济带高质量发展，要从战略导向、制度安排、主体协同等方面入手，实现城市规划、功能产业、要素配置、基础设施、生态保护和公共服务等多方面的协同，让基础设施连接起来、要素流动起来、生态保护联动起来。

第一，强化“共抓大保护、不搞大开发”的战略导向。“共抓大保护”现阶段的关键是把握好“共抓”，增强系统思维和能力，发挥好协同作用。长江经济带上下游、左右岸、干支流是一个有机整体，必须将整个流域作为完整单元来保护和修复，无论是水运、发电、防洪、灌溉，还是港口、岸线、产业发展，都要服从服务于于此，更好体现科学性、有效性。“不搞大开发”旨在刹住无序开发、破坏式开发和超范围开发之风，以保护修复生态环境为前提，开发必须在资源环境的承载力之内推

合起来，支持先进制造业以及各种新产业、新模式、新业态发展，增加优质产品和服务供给，满足居民有效需求；加大产业链投资，化解中间产品产能过剩，围绕我国产业发展方向，鼓励重点产业将产业链从中间产品型产业，向最终需求型产业领域延伸；推动服务业开放和高质量发展，提升服务业供给质量，考虑放宽旅游、文化、健康、养老等服务行业的市场准入限制，提升服务业发展质量和水平，更好满足服务消费需求。

二是加快消费型基础设施建设，促进投资和消费双增长。以满足消费需求、引导消费需求、创造消费需求为方向，以补短板为着力点，加快消费型基础设施建设，促进投资和消费相互促进、循环增长。推进新型消费设施投资布局，加快以5G网络、人工智能等为主的新型信息基础设施建设，促进消费新业态、新模式、新场景的普及应用，激发新消费需求；推动城乡冷链物流设施有机衔接，形成覆盖农产品生产、加工、运输、储存、销售等环节的全程冷链物流体系，满足居民品质化消费需求；推动都市圈、城市群内部基础设施互联互通，促进都市圈内土地、劳动力、资本、技术、数据等生产要素的自由流动和市场化配置，推动国际消费中心城市或区域消费中心城市城市建设。

三是加强出口转内销渠道建设，推动国内国际双循环相互促进。要将培育和拓展出口转内销的渠道作为一项长期工作来抓，加强国内市场渠道的顶层设计，利用国内市场发展新机遇，增强企业发展的韧性和灵活性。鼓励外贸生产企业应用大数据、工业互联网等，精准对接国内市场消费升级需求，开发适合国内需求的产品和品牌；支持外贸企业与流通企业、电商平台对接，充分利用网上销售、直播带货、场景体验等新业态、新模式，畅通出口转内销渠道；加强商品批发体系建设，鼓励外贸企业与国内经销商合作，依托经销商积极开展市场推广、品牌代理、销售渠道拓展、大数据分析等业务，提升国内市场开拓能力；可考虑采取加工贸易产品先内销后补税等措施，降低内销成本，促进外贸出口产品转内销。

四是稳步扩大中等收入群体规模，增强国内市场支撑力。中等收入群体是促进形成强大国内市场的重要支撑。要把扩大中等收入群体规模作为重要抓手，着力通过保障就业、优化收入分配政策、推动资本市场健康发展、扩大社会保障体系的覆盖面等，畅通低收入群体向中等收入群体转化的渠道，提高居民收入，提升城乡居民的消费能力。

（作者单位：商务部国际贸易经济合作研究院）

实践真知

社区是防范化解社会风险的前哨。在此次应对新冠肺炎疫情工作中，社区是疫情联防联控的第一线，也是外防输入、内防反弹最有效的防线，发挥了重要作用。经过艰苦卓绝的努力，疫情防控取得重大战略成果，但疫情尚未结束，发展任务依然艰巨。我们要统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，就要在做好疫情防控常态化工作前提下，更好总结科学防控、精准施策的宝贵经验，不断完善社区治理体系，特别是在精准上下功夫，找准推动社区精准治理的着力点。

具体来看，可从以下4个方面切实发力。

第一，打造社区共同体，夯实社区精准治理的群众基础。疫情期间，社区作为城市的基本单元，是联防联控的第一道防线，是基层疫情防控不可或缺的重要力量。做好疫情防控常态化工作，需更好培育社区共同体，集中多方力量共同提升社区治理水平。一是要以社区党组织引领社区居民委员会、物业服务、社区社会组织、志愿者等，共同参与社区建设，优势互补、资源共享；二是要健全纠纷协商机制，由社区居民就公共问题进行对话协商，通过社区议事会等加强主体之间的交流和相互理解，促进社区各部门、各主体加强协调，使各方面力量拧成一股绳，能够在应对突发事件时迅速达成共识、共同协作；三是要加快推进“共建共治共享”的治理模式，创新治理举措，依靠群众参与，不断优化社区治理结构。

第二，完善网格化管理，破解社区精准治理难题。今年以来，各地强化社区防控网格化管理，为打好疫情防控阻击战赢得了主动。进一步做好相关工作，需及时总结经验教训，不断完善社区治理体系。一是打造“一网格一项目”模式，紧密联系社区、业主、物业建立社区议事协调机制，精准有效解决各种社区治理难题；二是精准落细网格化管理，充分发挥社区群防群治作用，加强社区环境综合整治，提升群众参与的意识，特别是在疫情防控常态化前提下，积极应对复工复产、社区人口流动等现实压力，构建纵向到底、横向到边的责任体系和分工体系；三是做好疫情防控常态化工作，有力有效防止疫情反弹，协同社区随时发现问题，及时配合处置，充分利用网格化治理机制应对疫情的优势，确保每位居民都能落实防护措施。

第三，优化“三社联动”机制，发挥社区精准治理专业优势。今年以来，以社区为平台、以社会组织为载体、以社工专业人才为支撑的“三社联动”机制在疫情防控工作中发挥了重要作用。这一机制成功调动社会各方积极性，充分发挥社区、社会组织、社会工作力量，为疫情防控注入了强大合力，需在今后的实践中持续完善。为此，需大力培育社会组织，弥补现有社区治理体系中社会组织力量存在的短板；充分发挥社区社会组织扎根社区、熟悉社区的优势，起到社会工作的“专业引擎”作用。与此同时，还要注重为疫情期间长时间、高密度、强压力工作状态下的一线社区工作者和志愿者提供支持，引入专业心理咨询机构和社会工作服务机构，做好必要的跨专业合作，使专业问题由专业人才解决，不断拓展和丰富社区精准治理的内容和手段。

第四，下沉关键资源和技术，提升社区精准治理能力。此次疫情防控工作中充分体现了技术下沉、资源下沉的重要性，大数据、云计算等有力帮助了社区精准开展人员数字化管理、进行健康码查验、推动绿码出行等。在疫情防控常态化前提下，加强社区精准治理，需进一步推进“智慧社区”公共服务平台建设，实现社区治理基础数据库、专业数据和信息的顺畅衔接及互动。一方面，不断完善信息资源管理体系，促进组织结构、业务流程和行为关系的优化和重构，加快社会治理数字化转型，以科技助力社区治理。另一方面，要把资源、技术、人才下移到基层，提高社区工作者的待遇，完善其职业晋升机制，吸引更多优秀人才扎根社区；不断提升基层党组织的凝聚力和动员力，加强党的建设，推动形成全方位资源集聚社区的常态化机制；建立一支结构合理、素质优良、充满活力的社区工作者队伍，为政策落实到基层提供资源和技术保障。

（作者系山东社会科学院政策研究室研究员）

多措并举推动社区精准治理

□ 苏爱萍