

学习贯彻党的十九届五中全会精神·理论之声

建立扩大内需有效制度的导向与思路

王青

把扩大内需各项工作全面推向新高度

习近平总书记强调：“进入新发展阶段明确了我国发展的历史方位，贯彻新发展理念明确了我国现代化建设的指导原则，构建新发展格局明确了我国经济现代化的路径选择。”这一重要论述为把扩大内需各项工作全面推向新高度提供了重要遵循。

第一，必须完整、准确、全面贯彻新发展理念。坚持新发展理念，是我们党和国家事业发展必须长期坚持和全面贯彻的基本方略。在积极扩大内需的工作中，必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，确保各项工作始终在正确的指引下进行，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。在明确创新是引领发展的第一动力的同时，处理好局部和全局、当前和长远、重点和非重点的关系，推进人与自然和谐共生，实行高水平对外开放。还要把不断做大的“蛋糕”分好，不断增强人民群众的获得感和幸福感。

第二，要加快实现从经济导向转为民生导向。扩大内需的目的和落脚点，在于更好地满足人民日益增长的美好生活需要。党的十九届五中全会将“民生福祉达到新水平”纳入“十四五”时期经济社会发展主要目标；中央经济工作会议也提出“要充分挖掘国内市场潜力，以改善民生为导向扩大消费和有效投资”。在新发展阶段，扩大内需各项工作需更好转向民生导向，在收入分配、社会保障、公共服务、环境保护、社会治理、乡村振兴、应急安全等民生领域进一步拓展。

第三，在紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线的时候，注重需求侧管理。一方面要继续坚持以供给侧结构性改革为主线，持续改善供给质量和提高经济增长效率，另一方面要更加注重需求侧管理，着力消除制约国内需求潜力释放的结构性问题、体制性障碍。在供给侧与需求侧协同发力，贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，为构建新发展格局提供支持。

（作者系国务院发展研究中心市场经济研究所副所长）

本版责编 梁笑语

着力扩大国内需求，是对冲世界经济下行风险的必然选择，也是我们应对各种风险挑战的战略基点。习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话强调：“要建立起扩大内需的有效制度，释放内需潜力，加快培育完整内需体系，加强需求侧管理，扩大居民消费，提升消费层次，使建设超大规模的国内市场成为一个可持续的历史过程。”这为新发展阶段更好发挥超大规模的国内市场作用、畅通国内大循环，进而构建新发展格局，指明了方向和路径。

面向未来，需坚持贯彻新发展理念，瞄准构建新发展格局的主攻方向，加快建立扩大内需的有效制度，以改善民生为导向，以改革创新为动力，持续扩大消费和有效投资，有力支撑和促进形成强大国内市场，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。

建立扩大内需的有效制度对构建新发展格局有重要意义

为什么要加快建立起扩大内需的有效制度？可从几方面出发更好把握这一问题。

首先，从扩大内需的目的来分析。在我国经济高速增长阶段，我们习惯运用投资、消费和净出口这“三驾马车”对经济形势进行短期分析。这一分析框架将投资、消费和净出口看作相对独立的部分，这很容易割裂投资和消费的有机联系。尤其是在经济高速增长时期，投资和净出口对经济增长的拉动作用较为突出，这使消费更多被视为经济增长的“稳定器”。回顾过去，在经济形势较好时，增长主要依靠投资和净出口，而在经济形势不如预期时，大家则

期待消费能发挥“补位”的作用。

随着我国经济步入高质量发展阶段，特别是面对国内外发展环境的深刻变化，党中央明确提出要发挥消费对经济发展的基础性作用，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。2020年，我国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，这个“好成绩”正是基于我们充分发挥制度优势，依托强大国内市场，不断激发内需潜力，持续强化经济增长的内生动力。在新发展阶段，我们要持续扩大内需，除了要提高投资效率和继续扩大消费，更要强化投资和消费之间的互为牵引、互为支撑的有机联系，这些都要建立在构建扩大内需的有效制度的基础上。

其次，从扩大内需的手段来分析。经过长期的发展和总结，我国在投资和出口领域，都已建立起相对完备的政策体系。而对于扩大消费，自改革开放以来，居民消费沿着从食品纺织到家电，再到住房、汽车、服务的排浪式发展轨道前行。在经济持续快速增长、商品消费需求旺盛的发展阶段，有效需求不足的问题较少出现。因此，成体系的和长效的促消费政策尚不完善。只是在经济出现回落时，才会针对特定的商品类别和城乡区域，实施一些短期刺激政策，比如“家电下乡”“汽车下乡”等。这些短期刺激政策大多是在给定的供给条件下实施的，甚至是促进现有商品的消费，具有一定的透支后期消费等副作用。

当前，我们在新形势下提出扩大内需，更加强调建立完整的内需体系，更加强调扩大内需战略与深化供给侧结构性改革的有机结合，更加明确以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。扩大内需已不是解决短期经济问题的权宜之计，而是着眼中长期和经济发展全局的

长久之策。新形势下，消费要具有持续创新和扩张的能力，投资则动态顺应消费变革大趋势、适应强大国内市场发展新要求，内需才能为构建新发展格局提供源源不断的发展动能。

再次，从扩大内需面临的堵点和障碍来分析。随着我国GDP首次突破100万亿元大关、人均GDP达到1万美元和居民人均可支配收入超过3万元，居民消费进入了新一轮升级变革期，个性化、多元化、多层次的品质型和享受型消费需求持续增长。但与此同时，供给和需求之间不平衡的矛盾也日益凸显，高品质商品和服务的供给难以满足居民消费升级需求，这不仅影响了内需对国民经济增长发挥应有贡献，而且造成了大量升级消费的流失。

目前，我国在提升政府投资和公共支出效率、优化税收体系、服务业改革开放、构建完善现代市场体系、建设现代流通体系、促进产业业态商业模式创新、加快新型基础设施建设等方面，都存在诸多短板和堵点，特别是存在一些体制机制障碍。需要注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节。只有通过全面深化改革，在合理引导消费、储蓄、投资等方面进行有效制度安排，才能不断消除制度瓶颈，加快构建新发展格局的步伐。

明确对扩大内需制度有效性的判断依据

简而言之，能否对构建新发展格局起到支撑和促进作用，是衡量扩大内需制度有效性的主要依据。进一步看，有效的扩大内需制度需要在以下方面发挥更加重要的作用。

一是能够持续提升人民生活品质，有效增进民生福祉。我们的经济社会发展政策，必须坚

持以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的。是否有效改善投资效率和供给质量，提升广大人民群众的生活品质，是否增强人民群众获得感、幸福感、安全感，都是衡量扩大内需制度有效性的评价标尺。

二是能够日益增强系统性和协调性，有效促进投资消费的良性循环。加快培育完整内需体系，必然要求加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，积极处理好局部和全局、短期和长期、国内和国外的关系。有效的扩大内需制度，必须协调好供给与需求、投资与消费、内需与外需之间的关系，形成投资与消费之间的协调互动和良性循环，形成更高效率和更高质量的投入产出关系，实现经济在高水平上的动态平衡。

三是能够不断巩固提升强大国内市场的能级。持续保持和增强我国超大规模市场优势，不断巩固提升强大国内市场能级，是保障扩大内需可持续性的基本前提。不断促进消费创新、激发新消费，持续扩大既有市场规模，形成多元化、多样性的消费格局，是强化创新驱动、扩大有效投资的基础。有效的扩大内需制度，必须要形成促进内需持续扩大的长效机制，使内需具有持久和强劲的增长动力，使建设超大规模的国内市场成为一个可持续的过程。

四是能够有力遏堵点、补短板、强弱项，有效畅通国内大循环。面对影响居民消费持续升级、投资效率稳步提升的诸多问题或障碍，把堵点、补短板、强弱项作为重要的政策目标，有效的扩大内需制度应不断夯实内需发展的支撑体系和制度环境，提升传统消费，培育新型消费，适当增加公共消费，促进储蓄有效转化为投资，进一步打开内需空间，使国内大循环更加通畅。

精准施策推动传统制造业高质量发展

江飞涛

经过多年努力，我国制造业在诸多领域取得了长足进步，向高端化和高附加值方向积极迈进，技术创新能力显著提升。我国尤为重视先进制造业的发展，在智能制造、机器人、新能源、新材料、生物医药、高端装备制造等领域出台了一系列支持政策，先进制造业发展步伐加快，在制造业中的比重不断提升。值得注意的是，传统制造业仍是我国工业的主体，且正面临成本快速上升、国际市场竞争加剧等严峻挑战，其在精益制造能力、高品质产品生产能力与质量管控能力等方面也都存在不足。需要看到，传统制造业的转型发展对我国稳增长、稳就业以及加快建设制造强国都具有重要意义，需要高度重视传统制造业的高质量发展，并调整完善相关政策推动传统制造业的转型升级。

传统制造业在国民经济体系中的地位至关重要

现实地看，传统制造业在我国国民经济体系中仍扮演着至关重要的角色。**发展传统制造业是稳增长、稳就业的重要途径。**虽然近年来，我国高技术制造业快速发展，但在当前和今后一段较长的时期，传统制造业仍然是解决大量劳动力尤其是低技能劳动者就业的重要途径，是稳定经济持续增长的重要力量。根据国家统计局发布的数据，2019年我国高技术制造业增加值占规模以上工业增加值的比重为14.4%，解决就业所占比重则更低。根据人力资源和社会保障部的统计，在我国就业人口中，低技能劳动者的占比为78.8%，仍需传统制造业解决低技能劳动者的就业问题。

推动传统制造业更好发展是巩固我国国际竞争优势的重要手段。近年来，我国传统制造业的成本优势正在逐渐减弱，但产业链完整的优势依然存在。对此，我们既可以通过持续提升传统制造业的工艺、质量、设计与效率来巩固既有优势，也可以通过应用先进技术提升改造传统产业，将其发展成先进制造的重要组成部分。

传统制造业发展可以成为新兴产业与先进技术提供重要市场。我国传统制造业的转型升级为新一代信息技术、智能制造技术等的发展提供了重要的应用场景，为新兴产业的发展提供了广大的、本土化的市场需求，这为我国新兴产业的发展提供了有利条件。比如，长三角地区、珠三角地区的许多传统制造业企业“机器换人”的过程，就释放了对机器人、机械手以及先进装备的大量需求，这也为我国工业控制软件企业与系统集成商提供了重要的本地市场与发展机遇。

传统制造业能为高新技术产业的发展提供重要支撑。高新技术产业和战略性新兴产业的发展，都需要传统制造业的精密制造能力或精益制造能力来提供保障。当前，我国在发展高精度数控机床上，以及在零部件加工精度与材料质量、装配工艺水平等方面的一系列瓶颈，在很大程度上是由于传统制造业及其基础能力不足造成的。更好发展高新技术产业，尤其需要传统制

造业在制造加工设备、关键零部件(元器件)等方面提供有力支撑。

现存短板有待补足

梳理世界主要制造强国的优势可见，美国制造业的优势在于引领前沿技术创新与新兴产业发展的能力，在这背后是美国高效的创新体系提供了有力支撑；日本制造业的优势在于其较高的精益制造能力和工艺创新能力，以此作为支撑，日本积极在制造业前沿领域有所作为；德国制造业的优势在于持续创新能力、强大的工程化能力与精密制造能力，以及其中低技术产业领域应用前沿技术的能力。相比之下，我国制造业的优势在于低成本和大规模制造的能力，以及强大的产业链配套能力。

近年来，随着土地、劳动等要素成本与环境保护成本的快速上升，我国传统制造业在成本方面的优势逐渐减弱。与此同时，一些发展中国家工业化进程加速，部分发达国家认识到产业空心化的危害和制造业对支持创新、促进就业的重要作用，纷纷提出“再工业化”，促进制造业“回流”。这些都对我国传统制造业发展形成压力。

除了受外部环境变化的影响，传统制造业自身发展也存在一系列短板有待补足。

技术能力和管理能力亟待提升。除了极少数龙头企业外，我国大量传统制造业企业还处于工业2.0(机械化)至3.0(自动化)区间的水平上，在工艺水平、精益制造能力、质量管控能力、设计能力、持续技术改进能力等方面，均与日本、德国等制造强国存在较大差距。近年来，尽管我们大力推动传统制造业与新一代信息技术相结合，但许多企业既对成熟的先进适用技术不了解、不掌握，也缺乏与先进适用技术相匹配的管理能力。

共性技术研发与扩散服务体系较为缺失。多年来，我国十分重视公共研发平台的建设，但无论是制造业创新中心、产业创新中心、工业技术研究院还是新型研发机构的建设，都主要集中在新兴产业、新兴技术领域，在传统制造业领域缺乏布局且投入不足。在推动技术扩散方面，我国已建有国家技术转移中心、国家技术转移示范机构等，但仍难以满足广大企业的需求。同时，一些部门注重支持先进技术及前沿技术的研发与应用，对于成熟先进适用性技术的应用与推广的关注和支持都不足。

关键是抓住痛点精准施策

传统制造业的高质量发展是制造强国建设

的重要内容，是强化我国制造业竞争优势的重要途径，是培育和发展高新技术产业的重要支撑，是避免制造业在国民经济中的比重过快下降的重要手段。也我国庞大的市场体量、不断升级的消费需求也为传统制造业的发展提供了巨大空间，新一代信息技术的发展与应用更是为传统制造业创造了广阔的发展前景。

加快推进传统制造业的转型升级，并以此支撑高新技术产业更好发展，应是当前和今后一个时期的重要任务。高度重视传统制造业的高质量发展，促进传统制造业与高新技术产业的协同发展，需抓住痛点精准施策。

一是进一步优化和调整产业政策，注重传统产业与高新技术产业之间的平衡。我们推出的产业政策，需着眼于促进传统产业与高技术产业协同发展，应避免向高技术产业过于倾斜的情况。产业政策投入的重点方向，应向促进技术创新、技术扩散与技术能力的积累。政策资源需更多向公共科技服务体系侧重，支持其进行研究开发、技术扩散以及为企业提供其他技术服务的活动，支持其与企业的合作研发活动。

二是加快建设公共科技服务体系，助力企业提升技术能力、创新能力与效率。可借鉴国际上的成熟经验，根据我国的产业发展实际，进行适应性制度创新，设立高水平的工业技术研究院，推动传统制造业基础技术与共性技术的研发与推广；考虑组织认证专门的、具备丰富生产管理经验和现代工艺知识的专家队伍，为企业提供技术服务、质量管理、现场管理、流程优化等方面的咨询与培训，让企业能够更快获得成熟先进适用技术及相应的管理咨询服务；创新运作模式，帮助企业掌握成熟的先进适用生产工艺、自动化技术或柔性生产技术以及与之相适应的管理能力，帮助企业更为务实有效地提升技术能力、效率与竞争能力；推进互联网、大数据、人工智能等新一代信息技术与制造业融合发展，更多采用成熟的自动化技术、信息技术与智能制造技术，开发和推广先进、经济的适用性技术。

三是加强对实用性技术人才与技能型人才的培养。全面提升职业院校的教育质量，推动职业院校与企业紧密合作培养高素质技能型人才；强化工程师与高技能工人的培训，鼓励和吸引一流大学与企业合作共同培养高素质工程师，鼓励企业优秀的高级技术人员充实师资队伍，优化学科与专业设置，加强制造工艺工程学科的建设；等等。

此外，还需改善传统制造业的发展环境。在进一步减税降费、稳定环境管制政策等方面切实发力，为传统制造业实现高质量发展营造良好和稳定的环境。

（作者系中国社会科学院工业经济研究所产业融合研究室主任）

调查研究

农为邦本，本固邦宁。习近平总书记在中央农村工作会议上强调，“我们要坚持用大历史观来看待农业、农村、农民问题，只有深刻理解了‘三农’问题，才能更好理解我们这个党、这个国家、这个民族”。这是从全面建设社会主义现代化国家的全局出发对做好“三农”工作重大意义的深刻阐释，为当前和今后一个时期更好解决“三农”问题提供了遵循。

“三农”问题关系大局。当前，我们正处于向第二个百年奋斗目标迈进的历史关口，需充分认识到解决好“三农”问题关乎坚持党的根本宗旨、关乎推动国家现代化、关乎实现中华民族伟大复兴、关乎实现中华民族伟大复兴“三农”问题，在新发展阶段不断巩固和拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化、促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

解决好“三农”问题关乎坚持党的根本宗旨

农业、农村和农民问题，始终是我国革命、建设和改革的根本问题。解决好“三农”问题，是践行党的根本宗旨的必然要求，也是以人民为中心的发展思想的充分体现。

回顾中国共产党的百年历程，我们党始终全心全意为人民服务的根本宗旨，始终把为广大农民谋幸福作为重要使命，历来高度重视解决“三农”问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，把脱贫攻坚作为全面建成小康社会的标志性工程，组织推进人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战，启动实施乡村振兴战略，推动农业农村取得历史性成就、发生历史性变革。

当前，我国农业发展的基础还不稳固，城乡区域发展差距较大，农村在基础设施、公共服务、社会治理等方面还存在短板，这些都是需要在新的发展阶段发力解决的问题。要在推动“三农”工作的进程中切实践行以人民为中心的发展思想。

我们任何时候都不能忽视农业、不能忘记农民、不能淡漠农村，必须始终坚持强农惠农富农政策不减弱，在认识的高度、重视的程度、投入的力度上保持好势头。特别是要加强对“三农”工作的全面领导，各级党委要扛起政治责任，落实农业农村优先发展的方针；要突出抓基层、强基础、固基本的工作导向，推动各类资源向基层下沉，要选优配强乡镇领导班子、村两委成员，建设一支政治过硬、本领过硬、作风过硬的乡村振兴干部队伍；等等。

解决好“三农”问题关乎推动国家现代化

历史和现实都表明，没有农业现代化，没有农村繁荣富强，没有农民安居乐业，国家现代化是不完整、不全面、不牢固的。可以说，没有农业农村现代化，就没有整个国家现代化。“十四五”时期，我们要开启全面建设社会主义现代化国家新征程，必须把推动农业农村现代化摆在更加突出的位置。

经过多年发展，我国农业综合生产能力上了大台阶，农村民生显著改善，乡村面貌焕然一新。但也要看到，全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础依然在农村。目前，我国工业化进入中后期，信息化日新月异，城镇化快速发展，但农业尚处于传统农业向现代农业转型升级阶段，农业发展的出路就在现代化。

基于此，党的十九届五中全会提出：“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化。”

下一阶段，需在保障国家粮食安全、提高农业质量效益和竞争力、深化农村改革、实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接等方面切实发力。要积极构建新型工农城乡关系，协调推进工业化、城镇化、农业现代化，不断缩小城乡差距，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的家园，不断夯实全面建设社会主义现代化国家的基础。

解决好“三农”问题关乎实现中华民族伟大复兴

习近平总书记中央农村工作会议上强调：“从中华民族伟大复兴战略全局看，民族要复兴，乡村必振兴。从世界百年未有之大变局看，稳住农业基本盘、守好‘三农’基础是应变局、开新局的‘压舱石’。构建新发展格局，把战略基点放在扩大内需上，农村有巨大空间，可以大有作为。”面对复杂多变的外部环境，关键是要做好自己的事，把发展的主动权牢牢掌握在自己手中。在此进程中，解决好“三农”问题尤为重要。乡村振兴战略是党中央针对我国农业农村发展的主要矛盾和突出问题作出的重大战略部署，是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务，也是新时代“三农”工作总抓手。当前的一项重要任务就是实施好乡村振兴战略。我们需正确认识 and 把握“三农”工作重心的历史性转移，通过振兴乡村，开启城乡融合发展和现代化建设新局面。

应该看到，全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚，必须加强顶层制度设计，以更有力的举措、汇聚更强大的力量来推进。要统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设；要强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系；要保障国家粮食安全，提高农业质量效益和竞争力，实施乡村建设行动，深化农村改革；要实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，围绕人民群众最关心最直接最现实的利益问题，加快补齐农村发展和民生短板，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

（执笔：邢久强）

坚持用大历史观看待「三农」问题

北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心