



## 在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下——新时代新作为新篇章

## 以积极有为的宏观政策构建完整内需体系

□ 陆毅 张航

■内需是拉动经济增长的主动力和稳定锚。习近平总书记指出:“构建完整的内需体系,关系我国长远发展和长治久安。”《习近平经济文选》第一卷中多篇著作都对实施扩大内需战略、构建完整内需体系作出深刻论述。习近平总书记在《坚持以人民为中心的发展思想,推进全面建成小康社会进程》中指出:“我国对世界的吸引力依赖于巨大的国内市场,我国经济动力也源于巨大的国内市场”;在《关于构建新发展格局》中指出:“加快培育完整内需体系。这是畅通国民经济循环、增强国内大循环主体地位的重要基础”;在《把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》中指出:“扩大内需并不是应对金融风险 and 外部冲击的一时之策,也不是要搞大水漫灌,更不是只加大政府投入力度,而是要根据我国经济发展实际情况,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”;等等。这些重要论述,充分体现了习近平总书记对国际国内形势的深刻洞察和对我国发展大势的科学研判。坚定实施扩大内需战略,既是应对外部环境深刻变化、加快构建新发展格局的必然选择,也是发挥我国超大规模市场优势、推动经济持续健康发展、不断满足人民美好生活需要的关键举措。中央经济工作会议在部署2025年重点任务时强调“大力提振消费、提高投资效益,全方位扩大国内需求”。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于构建完整内需体系的重要论述,加大逆周期调节力度,以更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策协同发力,为畅通国民经济循环、加快构建完整内需体系夯实基础。

## 构建完整内需体系才能有效应对外部风险挑战,为促进经济循环提供关键支撑

改革开放以来,我国紧抓经济全球化发展机遇,持续深化对外开放,积极参与国际分工,形成了门类齐全、配套完整的产业体系,外贸规模不断扩大,成为全球产业链供应链中的关键环节。在这一过程中,我国经济实现了高速增长,综合国力大幅跃升,人民生活水平稳步提升,国际影响力不断增强。当前,世界百年未有之大变局加速演进,局部冲突和动荡频发,全球性问题加剧,世界经济增长不平衡不确定性增大,部分国家“筑墙设限”,内顾倾向明显上升。我国面临的外部打压遏制不断升级,外贸不确定性显著上升,外部需求或将呈收缩趋势。面对复杂严峻的外部环境,必须坚定实施扩大内需战略、构建完整内需体系,以自身的稳定发展有效应对外部风险挑战。

习近平总书记在《关于构建新发展格局》中指出:“党的十八大以来,我们坚持实施扩大内需战略,使发展更多依靠内需特别是消费需求拉动。”近年来,我国对外贸易依存度大幅下降,内需对经济增长的贡献率在多个年份超过百分之百。也要看到,受多方面因素影响,当前我国内需拉动作用尚未充分发挥,国内需求增长仍面临诸多制约。这主要体现在三个方面:一是居民的个性化多样化消费需求尚未得到充分有效满足。我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,发展要求和条件都呈现新特征,特别是人民对美好生活的向往总体上已经从“有没有”转向“好不好”,个性化、多样化、高品质的消费需求日益增长,需要充分发挥创新的第一动力作用,以高质量供给创造引领新需求,促进供需在更高水平上实现动态平衡。二是经济回升向好基础尚不稳固。这主要体现在群众就业增收面临压力,企业经营压力和账款拖欠问题依然存在,居民收入预期不稳,制约了居民消费能力提升。三是资源要素流动不畅。一些地方保护和市场分割制约内需潜力释放,城乡、区域发展和收入分配差距仍然较大,多层次社会保障体系也有待进一步健全,民生保障短板尚未补齐,抑制了居民消费意愿的持续释放。这导致我国经济循环不畅,国内大循环动力不足。

坚定实施扩大内需战略、构建完整内需体系,能够为促进经济循环提供关键支撑,使生产、分配、流通、消费各环节更多依托国内市场实现良性循环,过度吸引全球资源要素。这既是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的有力举措,有利于更好满足

国内需求;又是加快构建新发展格局的必然选择和促进我国长远发展、长治久安的战略决策,有利于提升我国产业技术发展水平,形成参与国际经济合作和竞争新优势。

## 构建完整内需体系符合我国经济发展的潜在优势

习近平总书记在《深化对中长期经济社会发展重大问题的认识》中指出:“未来一个时期,国内市场主导国民经济循环特征会更加明显,经济增长的内需潜力会不断释放。”我国构建完整内需体系拥有坚实基础,蕴含巨大潜力,具备诸多有利条件和独特优势。

拥有超大规模市场的显著优势,消费市场还在不断成长壮大。14亿多人口构成了庞大的消费基础,其中超过4亿的中等收入群体正持续扩大,已成为拉动内需、推动消费升级的中坚力量。同时,我国幅员辽阔、区域多样、城乡市场潜力巨大,拥有全球最完整的产业体系和丰富的消费品类,为提升商品和服务供给质量创造了广阔空间,也为建设全国统一大市场提供了坚实基础。大国的规模优势使我国具备构建完整内需体系的现实基础和长期潜力,从而可依托强大国内循环,着力推进高水平对外开放,将我国打造成为国际高端要素资源的“引力场”,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。

数字经济蓬勃发展的新动能。近年来,得益于我国新型基础设施建设加快推进,5G网络、千兆光网等信息网络规模化部署,数字技术与消费场景深度融合,新型消费快速增长,释放出强劲活力。线上线下消费加快融合,实物商品消费和服务消费不断拓展边界,直播电商、社交购物等新业态层出不穷,消费模式持续迭代升级。数字经济向更广领域更深层次拓展,消费渠道更加多元,消费供给更加高效,消费体验更加便捷,广大消费者的参与度、获得感显著提升。可以预见,数字技术的持续创新将为释放消费潜力、扩大内需空间、构建完整内需体系提供强大支撑。

产业深度转型升级,为内需潜力释放提供坚实支撑。在新一轮科技革命和产业变革深入发展的背景下,我国聚焦重点领域和关键环节,统筹推进传统产业升级、新兴产业壮大、未来产业培育,推动先进制造业集群化发展。围绕新一代信息技术、生物科技、新材料、新能源、高端装备等方向,一批具备引领力的创新型产业加快成长,不断提升高质量供给能力。技术进步加快应用落地,生产要素质量和配置水平显著提升,制造端与消费端协同衔接更为高效,使产品和服务更精准契合个

性化、多层次、多样化的市场需求。同时,我国将实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合,既能有力促进国内需求持续增长,也能显著提升供给体系对市场需求的适应能力,为构建完整内需体系、实现更高水平供需良性循环奠定坚实基础。

## 构建完整内需体系需依托更加积极有为的宏观政策协同发力

习近平总书记指出:“我们强调的扩大内需,并不只是扩大政府公共支出,必须在合理引导消费、储蓄、投资等方面进行有效制度安排。”消费潜力的释放并非自发实现,而是有赖于科学有效的制度安排予以引导,更离不开财政、金融等宏观政策的协同发力、有为调控。

发挥好财政政策的总量和结构双重功能。在总量上,强化财政总量调控能够有效提振市场信心、稳定社会预期,为稳增长、扩内需提供坚实支撑。在结构上,确保财政资源精准投向有助于促进消费、改善民生和增强经济韧性的重点领域。在习近平经济思想指引下,我国统筹安排财政支出,政府债券等各类财政资金,提高赤字率,合理扩大财政支出规模,保持必要的财政支出强度;加大一般公共预算支出力度,扩大超长期特别国债和地方政府专项债券发行规模,提升财政政策的逆周期调节能力。聚焦基本民生保障,加大对地方一般性转移支付力度,兜牢“三保”底线,向困难地区和欠发达地区倾斜;扎实推进“两重”建设,加力支持“两新”工作,积极扩大有效投资,用好超长期特别国债和地方政府专项债,发挥财政引导作用,带动社会资本参与新型基础设施和重点领域建设,加大对设备更新和新产品规模化应用的支持力度,推动消费品以旧换新,释放消费潜力。此外,还要通过用足用好稳岗返还、税费减免、就业补贴等政策,促进更充分、更高质量就业;健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇合理调整机制,逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金;稳步提升基本公共服务和社会保障水平,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

进一步理顺中央与地方财政关系。更加积极有为的宏观政策发挥实效,离不开中央的顶层设计和地方的有效落实。在习近平经济思想指引下,我国进一步理顺中央与地方财政关系,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,增强地方财政政策落实效能和执行能力,为稳消费、促发展提供有力支撑。一是增加地方自主财力。拓展地方税源,适当扩大地方税收管理权限,合理扩大专项债券支持范围,适当扩大用作资本金的领域、规模、比例;规范非税收入管理,下沉

部分非税收入管理权限,由地方结合实际差别化管理;适当加强中央事权、提高中央财政支出比例,不得违规要求地方配套资金。二是完善转移支付制度。清理规范专项转移支付,增加一般性转移支付;进一步完善中央与地方财政事权和支出责任划分,提升市县财力同事权相匹配的程度;建立促进高质量发展转移支付激励约束机制,引导地方更好服务大局、推动发展。三是深化财税体制改革。推进消费税征收环节后移并稳步下划地方,完善增值税留抵退税政策和抵扣链条,优化共享税分享比例,统筹考虑将城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税,授权地方在一定幅度内确定具体适用税率,提升地方税收自主性和可持续性。四是强化风险防控机制。完善政府债务管理制度,建立全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制,统筹推进地方融资平台改革转型,规范举债行为,守住风险底线。

推动财政与金融协同发力。财政政策是“输血”,金融政策是“活血”,财政政策通过税收、补贴、政府支出等方式直接提高居民收入,而金融政策则通过降低利率、优化信贷结构等方式,为企业和居民提供更多资金支持。在习近平经济思想指引下,我国健全财政、货币、就业等政策协同和传导落实机制,推进财政、金融政策联动,更好发挥金融对扩大内需的支持作用,推动财政政策与货币政策在总量调节基础上的结构性协同,加大对重点领域和薄弱环节的精准支持;强化财政资金引导功能,合理引导金融资源更多投向科技创新、生态环保、基础设施、绿色转型等关键领域,完善对民营企业、小微企业、制造业等的融资支持政策,形成财政金融政策合力,提升政策精准性和传导效率,为提振消费创造有利条件。进一步畅通货币政策传导渠道,加快完善中央银行制度,完善利率形成和传导机制,落实无还本续贷政策,强化融资增信和风险分担等支持措施,提升金融资源配置效率;健全投资和融资相协调的资本市场功能,不断增强资本市场内生动力和发展韧性;多渠道增加城乡居民财产性收入,提振信心、改善预期,促进消费和扩大有效需求;持续完善金融监管体系,保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定;健全宏观审慎管理框架,强化市场预期引导,稳妥推进中小金融机构改革和风险化解;依法依规加强信用信息汇集和共享,提升信用服务水平,切实防范系统性金融风险,营造安全稳定、预期明晰的金融环境,为经济高质量发展提供坚实支撑。

作者单位:清华大学五道口金融学院、清华大学中国经济社会数据研究中心(据《人民日报》)

## 总体国家安全观的理论品格

□ 吴玉军

总体国家安全观秉持大安全理念,将各领域安全结合在一起予以总体性把握。总体国家安全观的“总体”,揭示了国家安全内涵的全面性,体现了国家安全各领域、各要素、各层面的联动性以及国家安全效果的可持续性,是马克思主义唯物辩证法和唯物史观在国家安全领域的生动运用和具体体现。

秉持整体观念,强调统筹协调、整体推进国家各领域安全。马克思认为,人类社会是由社会体系的各个环节构成的,是“一切关系在其中同时存在而又互相依存的社会机体”。系统有其结构,在系统构成要素相对不变的情况下,系统的结构决定系统的功能,系统结构的变化影响和决定着系统功能的变化。因此,“如果我们把数学上整体等于它各部分的总和这一原理应用于我们的主题上,那就是错误的”。马克思主义社会有机体思想表明,社会是有机统一的整体,应立足整体、统筹全局,重视系统的整体结构和功能,正确处理整体与部分的关系。在总体国家安全观视域中,国家安全是一个有机整体,其不仅是传统的政治、国土、军事安全,也不是传统安全与非传统安全的简单相加或各领域安全的机械叠加,而是传统安全与非传统安全有机融合、彼此融通构成的整体,是包含多方面内容、涉及多方面问题、具有多方面关联的复杂系统。总体国家安全观强调树立国家安全工作“一盘棋”的观念,坚持党中央集中统一领导,用整体论的方法审视本领域国家安全与其他领域国家安全的相互关联,实现国家安全各领域战略布局一体融合、战略资源一体整合、战略力量一体运用。当然,“全局性的东西,不能脱离局部而独立,全局是由它的一切局部构成的”,稳定的国家安全状态是国家安全诸要素相互作用形成的动态平衡,必须本着整体观念处理好国家安全诸要素之间、各要素与总体安全之间的关系。

贯穿系统思维,强调各领域安全相互关联、耦合与互动。世界上的万事万物都处于普遍联系之中,每个事物也是由若干相互作用、相互依赖的部分组合而成。对于事物普遍联系的“辩证图景”,恩格斯指出:“当我们通过思维来考察自然界或人类历史或我们自己的精神活动的时候,首先呈现在我们眼前的,是一幅由种种联系和相互作用无穷无尽地交织起来的画面。”正是基于对世界普遍联系的本体论的深刻洞察,习近平总书记指出:“只有用普遍联系的、全面系统的、发展变化的观点观察事物,才能把握事物发展规律。”在一个复杂系统中,系统功能的有效发挥不仅有利各子系统功能的正常发挥,而且得益于它们彼此之间的良性耦合与密切协作。初始条件下的微小变化,都有可能带动整个系统发生长期的、巨大的连锁反应,导致一个看似稳定的系统发生非常规性变化。当今时代,各领域之间的关联度日益提高,没有任何一个安全问题是孤立的,而是相互影响、相互交错,共同构成一个不可分割的整体。一个领域的安全问题,都有可能诱发“蝴蝶效应”,导致其他领域的安全问题,甚至危及整个国家安全。总体国家安全观注重国家安全工作与其他工作的协同性,强调国家安全各领域、各要素、各层面的联动性,直面当今时代时空联系更加紧密、耦合效应更加明显、复杂性和不确定性大大增强的现实,主张全面、普遍联系地观察事物,以整体、系统的方法来应对复杂的国家安全风险和危机。

彰显辩证思维,坚持两点论与重点论的辩证统一。事物是由多种矛盾构成的系统,一切矛盾都由对立着的两个方面构成,这就要求我们坚持两点论与重点论相统一。一方面要善于统筹全局,“十个指头弹钢琴”,另一方面要善于抓住重点和关键,“牵牛鼻子”,实现以重点突破带动整体推进。总体国家安全观强调要统筹“五大要素”和“五对关系”。“五大要素”就是以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事科技文化社会安全为保障,以促进国际安全为依托。这五个方面密切联系,构成一个有机体系,但不同要素的地位和作用不尽相同。“宗旨”“根本”“基础”“保障”“依托”等不同表述,为不同领域安全的地位作用明确界定,体现了两点论与重点论相统一的辩证思维。总体国家安全观强调处理好“五对关系”,即既重视发展问题,又重视安全问题;既重视外部安全,又重视内部安全;既重视国土安全,又重视国民安全;既重视传统安全,又重视非传统安全;既重视自身安全,又重视共同安全。用“既……又……”这一表达方式阐述五对关系,体现了矛盾对立统一观点,指明了五对关系各自内涵的既对立又统一两个方面,这是辩证思维方法的具体运用,有助于在对立中发现统一关系,在统一中发现对立关系,强调从对立统一的两个方面把握不同领域安全之间的辩证关系,是站在战略高度对现实安全问题的系统观照与总体把握。

体现过程思维,坚持动态的、发展的、综合的、开放的可持续发展理念。恩格斯指出,“我们的理论是发展着的理论,而不是必须背得烂熟并机械地加以重复的教条”。理论的有效性表现为它不是封闭的教条,而是开放的体系,具有理论弹性和现实适应性。总体国家安全观有其深厚的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑,它把马克思主义国家安全理论同中国安全实践相结合,同中华优秀传统文化相结合,总结我们党维护国家安全的理论和实践成果,汲取中华优秀传统文化的精髓,对世界上各种有益安全观念进行借鉴,有着强大的理论包容性、鲜明的开放性。“任何过程,不论是属于自然界的和属于社会的,由于内部的矛盾和斗争,都是向前推移向前发展的,人们的认识运动也应跟着推移和发展。”总体国家安全观是一种动态的、发展的安全观,随着国家安全实践的发展不断发展,其涵盖的重点领域也根据安全形势的发展而不断扩展。例如,生物、太空、深海、极地、金融、粮食等领域安全都是随着国家安全实践的发展而被纳入其中的。马克思主义始终强调理论与实践的统一,强调以实践为基础推动理论创新发展。实践探索永无止境,理论创新永无止境。作为一个不断发展的理论和实践体系,总体国家安全观将随着中国特色国家安全实践的深入推进而不断丰富和发展。

作者:吴玉军,系北京师范大学哲学学院教授(据《光明日报》)

## 基层治理如何破解“层层加码”

□ 杨雪冬 赵家坤

“层层加码”是国家与社会治理中可能出现的一个“顽疾”,给作为政策执行主体的下级部门、基层单位造成了沉重负担,滋长诱发了形式主义、官僚主义。2024年,党中央作出明确部署,坚决整治形式主义、官僚主义,修订后的《中国共产党纪律处分条例》也明确将“在督查检查考核等工作中搞层层加码、过度留痕,增加基层工作负担”纳入处分范围。

## 【“层层加码”的内生动力】

“层层加码”指的是,在多层次治理结构中,为了确保能够完成上级要求,每经过一个治理层级就添加新的内容或提出新的要求,导致治理任务量逐级放大,压力逐级增加。“层层加码”是治理任务转发、放大和执行的过程。

“层层加码”存在于许多政策领域,典型的体现方式是盲目增加任务数量、提高任务速度、扩充任务内容、缩短时限以及提高任务标准。例如,一些地方政府不顾实际情况,通过行政命令强行加码指标,要求经营主体数量倍增,最终导致虚假经营主体的注册现象,以应付检查。这种“层层加码”现象,不仅增

加了基层的工作负担,还催生了数据造假、形式主义和折腾群众等不良风气。

在多层次治理体系中,存在着非常关键的中间层,起着对上级指令的传递解释作用。而在“层层加码”过程中,中间层发挥着“加码”枢纽的作用。中间层传导的压力强度越大,就越反映其对加码任务的重视态度,越能够影响下级部门的任务优先排序和统筹协调资源的能动性发挥。

中间层在设定考核方式时,不仅考虑到任务的完成度,还会关注上级的期望值和外部压力,并据此作出适当调整。一方面,出于追求绩效的动机,中间层会设定更高的目标,争取更出色的业绩。另一方面,出于规避风险的动机,中间层在面临严格问责的任务时,通过主动加码打“提前量”,以减少问责压力。

## 【把握下级部门加码的动机】

作为执行方的下级部门面对的是多任务、多目标的治理格局,治理资源的有限性决定了它们必须在多项任务之间进行权衡,当中间层主动发起加码任务时,下级部门并非完全被动接受,而会根据自身情况作出应对。

一是“向下加压型”,多发生在资源不

足且激励强度大的情境。当下级部门的治理资源不足以完成中间层的加码任务时,且在高强度的激励机制下,下级部门会避免再加新码,防止造成更严重的治理负担,而是通过任务下放或形式化考核来转移责任;同时,加强压力传导,通过增加会议频次、提高领导规格、增加奖惩力度等加压方式,将压力继续传导至更基层单位,造成执行空转与责任甩锅。二是“再加新码型”,多发生在资源充足且激励强度较大的情境。此时,下级部门可能出于争取政绩的考虑,在中间层加码的基础上再度加码,进一步放大任务强度,形成层层加码的“滚雪球”效应。三是“向上协商型”,多发生在资源不足且激励强度较小的情境。此时,下级部门可能将其识别为不那么重要的任务,通过正式请示或非正式沟通方式,尝试与中间层协商减压、调整任务目标,从而争取政策执行的灵活性。最终,加码任务可能被搁置或终止。四是“常规执行型”,多发生在资源充足且激励强度较小的情境。此类下级部门通常会按部就班完成加码任务,但不会主动上提标准或设置新的要求,而将治理资源投入到其他更重要的工作任务中,体现出稳妥应对的倾向。

【治理“层层加码”需从制度机制上发力】

破解“层层加码”的关键,不在于简单压制行为结果,而在于重构任务传导机制与权责配置体系,建立更加科学、弹性、可持续的治理机制。

第一,完善考核机制,防止“唯任务论”。要推动绩效考核由数量导向转向质量导向,减少“指标崇拜”,适度下放目标设定权,给予基层因地制宜的弹性空间。第二,厘清权责边界,强化权责对等。通过制度化方式明确不同层级政府在各类任务中的责任比例,建立任务分解与资源配置挂钩机制,防止责任层层下移、资源层层稀释。第三,增强资源保障,缓解执行压力。基层政府任务繁多但资源短缺,容易形成“任务-资源”之间的张力。应提高基层财政自主权,推动财权与事权相匹配;同时加强基层队伍建设和能力培训,增强其应对复杂任务的实践能力。第四,建立协商机制,实现上下良性互动。推动上下级部门之间形成常态化沟通机制,强化任务执行过程中的信息反馈与动态调整,真正实现任务“共识下达”、政策“共建共治”。

作者:杨雪冬,系清华大学政治学系教授;赵家坤,系清华大学法学系博士研究生(据《中国青年报》)