

欢迎按以下格式引用:李格格.我国新发展格局下扩大内需的障碍及实现路径——基于公共服务视角[J].长江大学学报(社会科学版),2021,44(2):115-119.

我国新发展格局下扩大内需的障碍及实现路径

——基于公共服务视角

李格格

(中共中央党校(国家行政学院)公共管理教研部,北京 100089)

摘要:基于新发展格局下畅通国内经济循环的现实需要,我国居民消费水平偏低且内需不足的问题亟待解决。为此,以扩大内需与优化公共服务间的内在联系为逻辑起点,基于公共服务视角探讨当前国内扩大内需的阻碍点,结合“十四五”规划纲要,以优化公共服务为突破口,探寻提高人民生活水平,完善内需体系的路径。

关键词:新发展格局;扩大内需;公共服务

分类号:F123.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2021)02-0115-05

近年来,国际贸易保护主义抬头,贸易摩擦愈发激烈,使国际形势更为严峻。当前我国面临经济社会的多重挑战,过高的外贸依存显然会带来风险。2020年5月14日,习近平总书记在中共中央政治局常委会会议中提出,要深化供给侧结构性改革,发挥我国市场优势,充分挖掘需求潜力,以此构建国内国际双循环的新发展格局。在国际方面,为拓宽国际市场,借助“一带一路”战略优势,增强国际竞争优势。在国内方面,要充分发掘内需潜力,优化供给结构,打造完整的内需体系。

新发展格局形成了以国内循环为主的战略选择。随着社会经济的发展,我国经济发展战略进行了多次调整。新中国成立时,受制于落后的经济体制,经济发展主要依赖国内循环。改革开放以来,我国长期采取外向型经济战略,逐渐形成了“两头在外”的经济发展格局,投资率过高且外向型经济发展特征明显。面对不稳定的国际经济形势,经济发展过于依靠国外存在较大风险。基于此,我国采取“首先把国内的事情办好”的策略,形成了以国内经

济循环为主的发展战略,着力推进国内供给侧改革与扩大内需的动态平衡。

一、当前我国内需不足问题突出

经济学理论认为,社会总需求等于投资、消费、进口与出口的总和。内需是指投资、消费与进口,具体而言包括货物需求与服务需求。改革开放以后,我国经济发展战略总体目标是实现现代化,在此过程中,重视发挥内需与外需在GDP增长方面的作用。在供给方面,作为GDP总量位居世界第二的经济体,我国具有良好的生产能力,完备的现代化工业生产体系,具有庞大的劳动力及人才储备,已具备国内循环的客观条件;需求侧,我国人口众多且具有4亿规模的中等收入群体,具有一定的消费潜力,为国内经济循环提供了可能性。我国具备良好的经济循环前提,但与发达国家相比,消费率明显偏低。

(一)消费需求对经济拉动的重要作用

根据支出法国内生产总值及构成,三大需求可分为最终消费支出、资本形成总额、货物和服务净出

收稿日期:2020-11-26

基金项目:中央党校(国家行政学院)创新工程项目“新时代政府管理创新”(01192050018040)

作者简介:李格格(1994-),女,陕西蒲城人,博士研究生,主要从事公共服务研究。

口。根据近10年三大需求对我国生产总值增长的贡献率及拉动(见表1)可以看出,消费需求贡献率

最大,是拉动我国经济的重要支柱。因此,促进我国居民消费是扩大内需的关键。

表1 三大需求对国内生产总值增长的贡献率及拉动

年份	最终消费支出		资本形成总额		货物和服务净出口	
	贡献率(%)	拉动(百分点)	贡献率(%)	拉动(百分点)	贡献率(%)	拉动(百分点)
2010	47.4	5.0	63.4	6.7	-10.8	-1.1
2011	65.7	6.3	41.1	3.9	-6.8	-0.6
2012	55.4	4.4	42.1	3.3	2.5	0.2
2013	50.2	3.9	53.1	4.1	-3.3	-0.3
2014	56.3	4.2	45.0	3.3	-1.3	-0.1
2015	69.0	4.9	22.6	1.6	8.4	0.6
2016	66.5	4.6	45.0	3.1	-11.6	-0.8
2017	57.5	4.0	37.7	2.6	4.8	0.3
2018	65.9	4.4	41.5	2.8	-7.4	-0.5
2019	57.8	3.5	31.2	1.9	11.0	0.7

数据来源:《中国统计年鉴2020》,中国统计出版社。

(二)我国居民消费率持续走低的现状

根据部分国家居民消费率的统计数据(见表2),我国居民消费率相较其他发达国家存在一定的差距,2018年美国的居民消费率为68.1%,而中国仅有38.7%。2000年至2018年,美国、英国等发达国家

的居民消费率基本保持平稳增长,而我国则呈降低趋势。我国居民消费率偏低,说明需求结构存在缺陷,高储蓄或高投资挤占了居民消费。受居民收入差异分化,基本公共服务保障不足等多重原因影响,国内需求不足,居民消费潜力没有被有效开发。

表2 部分国家居民消费率

年份	中国	美国	德国	英国	日本	法国
2000	46.9	66.0	56.3	66.5	54.4	53.9
2005	40.2	67.1	56.5	64.9	55.6	54.4
2010	35.4	67.9	55.1	64.2	57.8	55.4
2015	38.8	67.4	52.9	64.5	56.6	54.0
2017	38.7	68.3	52.3	65.0	55.5	54.0
2018	38.7	68.1	52.1	65.5	55.6	53.9

数据来源:《2019国际统计年鉴》,中国统计出版社。

二、扩大内需与公共服务间的内在联系

(一)以供给侧为着力点扩大内需的理论基础

在经济学史上,供需间关系是经济学家热议的话题。总体看来社会总需求不足需要通过政府干预并扩大公共支出,进行供给侧的优化与改革促进社会消费,这是扩大社会需求的有效途径。

1. 有效需求理论

以凯恩斯为代表的英国经济学家,建立了以总需求管理为主的宏观经济学体系。《就业利息和货币通论》提出了有效需求理论,指出有效需求由消费需求 and 投资需求两部分组成,即内生需求与外生需求。其中投资需求是生产对生产资料的需求,由资产未来收益预期与流动偏好决定;消费需求是指社

会对消费资料的需求,由消费倾向决定,其中投资需求决定消费需求。同时,凯恩斯将收入和消费支出间的关系确定为消费倾向或消费函数,消费支出随生产与收入的增加而增加^[1]。政府在应对需求不足问题时,应当运用宏观财政政策和政府投资的手段刺激消费,包括以税收政策为主的财政收入政策,以及包括公共服务支出、政府转移支付在内的政府财政支出政策,增加投资以保证有效的社会需求。

2. 新供给经济周期理论

新供给主义经济学认为,扩大需求要从供给侧着手,因为在经济增长的过程中,需求是被动的,供给是主动的。经济周期的本质在于供给创造需求效率的变化,应当通过结构性改革推动供给升级,提高供给创造需求的能力,恢复供需均衡状态。一个经

济体的供给结构决定供给创造需求的能力,这是形成经济周期波动的主要力量^[2],一个完整的经济周期包括新供给形成、供给扩张、供给成熟、供给老化四个阶段,供给创造需求效率的变化使经济进入上升或下降周期。由政府主导的供给侧结构性改革,可以有效提高供给创造需求的能力,达到促进需求扩张的目的。

(二)优化公共服务供给是扩大内需的合理前提

1. 扩大内需要以提升居民可支配收入作为基础条件

生命周期理论认为,消费是由居民总收入决定的。目前,我国内需潜力巨大,然而居民收入差距依然明显,居民总体收入水平还有待提高。与发达国家相比,我国投资率偏高,而居民消费率偏低,因此,提升居民可支配收入是带动消费的先决条件。根据新经济发展时期供给结构与内外需发展的理论平衡,我国目前处于“国内消费需求供给>国内居民消费需求>国内居民可支配收入”的阶段,未来理想型的理论平衡为“国内消费需求供给=国内居民消费需求=国内居民可支配收入”^[3]。为达到供给、消费与居民可支配收入间的平衡,需要先从后者入手,才能进一步扩大内需。

2. 优化公共服务是提高居民可支配收入的有效途径

从公共产品理论的角度出发,随着社会经济的发展以及政府职能的转变,社会对公共服务的需求增大,政府在公共服务方面的支出也随之提高。公共服务的优化可以对社会产生一系列正外部性。首先,通过提高教育水平可以更好地实现优质人力资本的积累,提高劳动力水平,从而增加居民收入,带动经济增长;其次,通过完善社会保障、医疗服务等公共服务,在一定程度上减少生活成本,提高居民生活质量,从而减少居民预防性储蓄过高的问题,释放消费潜力。

由此可见,扩大内需要以提高居民可支配收入为基础,而提升公共服务供给水平并增加社会福利则是提高居民收入水平的有效途径,因此以“提高居民可支配收入水平”为中间条件,使优化公共服务成为扩大内需的合理前提。

三、基于公共服务视角分析我国扩大内需的障碍

在新发展格局下须立足于扩大内需,才能实现经济的有效循环。扩大内需既要充分了解社会需

求,还应创造条件,让潜在消费需求转化为实际消费需要。从需求层次角度出发,公共服务可分为保障型公共服务、发展型公共服务,然而当前这两种类型公共服务供给都存在一定的不足,居民基础生活需要未能满足,消费信心不足,消费能力受到制约。

(一)保障型公共服务覆盖不全面,发展不平衡

1. 就业与收入问题

我国人口数量众多,就业竞争激烈,当前社会存在就业不平衡不充分,且收入差距大的问题。2015年至2019年,我国城镇就业人数从40410万人逐年增长至44247万人,而乡村就业人数从37041万人逐年减少至33224万人。^{[4](P105)}由此看出,近年来受城镇化影响,大量劳动力由农村向城市的倾斜,造成了农村劳动力的严重流失。乡村振兴战略需要大量优质的人才作为支撑,而当前劳动力短板使得农村发展受制。同时,城镇就业压力愈演愈烈,对劳动者的学历、工作经验等要求不断提高。在这种激烈的竞争环境中,就业压力增加,同时失业问题也不容忽视。2018年至2019年我国城镇调查失业率从4.9%略微上升至5.2%,如何保障就业成为稳定国内经济的关键问题。

在收入方面,居民可支配收入存在农村与城镇间、东西部地区间的差异,在收入分配格局中呈现区域间贫富差距扩大化的趋势。2010年我国城镇居民人均可支配收入为18779.1元,农村居民人均可支配收入为6272.4元;到2019年,我国城镇居民人均可支配收入为42358.8元,而农村居民人均可支配收入仅为16020.7元,城乡间居民收入差异进一步扩大。另外,2019年我国东部地区居民人均可支配收入为39438.9元,西部地区为23986.1元,也存在很大差距。^{[4](P171)}由此说明当前我国收入分配还未能有效缩小区域间的差异。

2. 社会保障体系不健全

社会保障是保障公民基础生存需要的公共服务。改革开放以来,我国不断加强完善社会保障制度,进行了一系列改革,拓宽了保障范围与内容。但是受我国总人口数量大、老龄化程度不断提高,以及城乡发展差距较大等因素的影响,目前我国社会保障体系仍存在不足。

首先,随着我国老龄化问题日渐突出,养老服务需求较大。然而我国养老机构严重不足,截至2019年每千老年人口养老床位数仅为30.5张^{[4](P717)},同时社会养老服务较为有限,因此更依赖于家庭养老,加重了家庭负担。其次,我国社会保障水平存在群

体差异,如公务员群体的社会保障待遇较高,而其他非正规职工则保障力度较低;基本养老保险覆盖不全面,进城务工人员,以及很多个体商户都没有纳入覆盖范围,缺乏基础保障。同时,社会保障水平在区域间也存在差异,根据2018年《国家基本公共服务统计指标》中对2014年至2017年各地区城乡居民基本养老保险基金中公共财政费用比重的分析,我国东部地区、西部地区公共财政费用所占比重存在差异,其中东部地区占比69.6%,而西部地区为64.8%。^{[5](P139)}同时,社会保障的发展长期倾向于城市,而农村社会保障水平相对落后,如城乡居民最低生活保障标准在城乡间存在较大差异。由此看出,政府公共财政投入的倾向性导致社会保障水平存在差异,社会保障资金投入不足使其对居民收入的调节作用更为有限。

(二)发展型公共服务体系不完善,尚未实现均等化

1. 公共卫生服务问题

我国公共医疗资源相对紧张,看病难、看病贵成为首要的民生问题。近年来,我国通过分级诊疗制度、医联体等一系列改革不断完善医疗体系,但公共卫生服务均等化仍未实现,除了发达地区与欠发达地区医疗水平的差异外,城乡间的医疗服务水平差距更加突出。在公共服务基础设施的配置方面,2019年我国城市每千人口医疗卫生机构床位数量为8.78张,而农村每千人口医疗卫生机构床位数量仅为4.81张^{[4](P704)},几乎少了一半;从卫生技术人员资源的配置来看,2019年我国城市每千人口卫生技术人员达到11.1人,而农村每千人口卫生技术人员仅为4.96人^{[4](P700)}。在不平衡的医疗服务发展环境下,大量患者受制于当地紧缺落后的医疗资源,不得不转而获取城市的医疗资源,进而加剧了城市医疗资源的拥挤,公共卫生服务未能达到合理的配置与利用,造成看病难的恶性循环。不平衡的公共医疗服务无形之中增加了社会的成本,加重了公民的经济负担。

2. 公共教育服务问题

公共教育服务的质量影响着社会的发展,具有极强的外部性。随着公民生活质量的提高,人们对教育问题的重视程度也随之提高。近年来,我国不断完善教育体系,国民受教育水平不断提高,但是也存在公共教育服务水平的差距,首先是城乡间的教育水平差距,优秀的教学资源与师资力量向城市集中,导致农村的教育水平相对落后。在教育基础设

施建设方面,2019年农村小学校园网的建网学校比例为65.7%,比城市学校低17.3个百分点,城乡差距依然较大。^[6]其次,省域间公共教育服务水平也存在差距,以2017年各地初中升学率为例,江苏省与重庆市分别达到了101.9%和105.8%的高升学率,与此同时,经济较为落后地区,如西藏与甘肃,升学率仅达到71.7%和88.3%^{[5](P31)},与全国其他发达地区差距较大。在公共教育支出方面,2018年江苏省一般公共预算教育经费为20404718万元,而甘肃省仅为5929612万元^{[4](P692)}。

(三)公共服务水平与发达国家存在差距,难以满足更高层次的需求

在公共服务型政府建设过程中,我国公共服务体系不断完善,服务质量不断提升,现阶段能基本满足社会公共服务需求,但与发达国家仍有差距,未能满足社会对更高层次公共服务的追求。

1. 公共卫生、教育服务与发达国家存在差距

在基本公共服务建设中,公共卫生服务与公共教育服务占主要地位。2017年我国享有基本公共卫生服务人口占总人口比重为84.8%,高于中等收入国家73.1%的水平,但距离高收入国家99.4%的标准还有很大差距。^{[7](P342)}在医疗支出方面,2016年我国医疗支出占国内生产总值比重为5.0%,略低于中等收入国家5.4%的水平,与高收入国家11.6%的标准差距较大。^{[7](P343)}由此可见,目前我国公共卫生服务覆盖面不足,且公共卫生财政支出规模还需进一步扩大。

在公共教育服务方面,入学率可以反映社会的受教育程度。我国各阶段的教育粗入学率与高收入国家相比差距仍较大,国民受教育程度有待进一步提高。

2. 公共科技服务与发达国家存在差距

科技创新领域是国家公共服务发展的前沿领域,科技创新可以带动社会发展的步伐,引领经济发展的方向。改革开放以来,在科教兴国战略的引领下,我国科研技术水平不断提高,重点科技创新领域硕果累累。然而,我国公共科技服务体系尚有待完善,首先体现在科研经费的投入不足。我国2016年研究与开发经费支出占国内生产总值比重为2.1%,世界高收入国家为2.5%,其中韩国和日本分别为4.2%、3.1%^{[7](P338)},因此,我国科技创新领域的公共财政投入略显不足,创新驱动动力较为有限,难以转化为先进的科研成果,影响了社会经济的发展。

四、新发展格局下通过优化公共服务扩大内需的路径

(一)强化公共服务保障,改善人民生活品质

保障公民就业的稳定与收入的提高,是刺激居民消费的前提,也是将个人需求转化为实际消费的基础条件。在稳定就业方面,为营造良好的社会就业环境,需要完善各项就业政策,缓解结构性就业矛盾;为提升就业质量,需要完善劳动者专业技能培训体系,进行人才培养与市场需求的有效衔接;为进一步拓宽就业渠道增加就业机会,则要加大对创新创业系统工程的财政投入。在提高居民收入方面,完善工资制度的同时,需优化再分配制度,加强税制、社保、转移支付的调节能力,缩小城乡间、区域间、群体间的收入差距,扩大中等收入群体,进而达到共同富裕的目标。

完善社会保障体系,要以人人享有社会保障为目标,建立全覆盖、可持续、统筹协调的社会保障制度。一是推进城乡社会保障制度改革,除了户籍制度改革,在财税体制、收入分配、城乡最低生活保障等多个维度缩小城乡社会保障的差距。二是健全多层次、多支柱的社会保险体系。科学调整社会保险缴费率,充分考虑区域经济发展差异,运用分类和分档的方法,解决区域单一缴费标准过高、部分用工企业负担过重的问题^[8]。加大社会保障资金投入,加强养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险的统筹力度与管理效率。

(二)推动公共服务均等化,满足社会发展需要

目前,我国公共服务的完善仍需以实现均等化为要务,这是公共服务公平性的直接体现。实现公共服务的均等化目标,一是要缩小城乡间公共服务水平差距;二是缩小区域间公共服务差距,包括东部地区与西部地区间、发达地区与欠发达地区间的服务水平的差距;三是缩小不同群体间享有基本公共服务的差距。

政府在加大公共服务财政投入力度的同时,要强化公共设施建设;在缩小公共服务水平差异的同时,要着力推进各项基本公共服务子系统的发展。在公共卫生服务方面,首先要统筹协调区域间公共服务资源,通过优化分级诊疗制度,推进医联体建设,实现公共医疗资源的合理配置与有效利用。另外,要加强公共卫生突发事件的预警机制与应对能

力,建立完善的疾病防控体系。在公共教育服务方面,首先要深化教育制度改革,推动教育的均衡协调发展,提升义务教育以及高等教育的入学率,同时强化公共教育基础设施建设,优化农村与欠发达地区的教育资源配置。为确保教育公平,要进一步规范制度安排,强化法治建设,杜绝公权力在教育服务中的滥用。其次,以社会需求为导向优化教育服务供给,重视学前教育、职业技术教育的发展,全方位补足教育需求缺口。

(三)推动公共服务现代化与精准化,释放经济发展潜力

面对公民在追求高质量公共服务的过程中已经出现的社会矛盾,如何实现公共服务现代化值得深思。推进数字化政府建设是实现公共服务现代化的重要渠道,应以此提升公共服务数字化智能化水平,提高公共服务供给能力。根据国务院印发《关于进一步扩大和升级信息消费持续释放内需潜力的指导意见》,政府应积极推动公共服务中的数字技术创新,扩大信息消费进而释放内需潜力^[9]。利用数字技术、人工智能推动“新基建”高质量发展,在丰富公共服务场景的同时,结合智慧城市的发展将数字技术深入应用于多个公共服务领域并实现精准化服务,进而推动经济发展,促进消费升级,扩大内需。

参考文献:

- [1]李仙飞.马克思主义视域之西方公共服务有效供给理论[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [2]滕泰.新供给主义经济学[M].北京:东方出版社,2016.
- [3]于立新,冯远.中国扩大内需与稳定外需战略[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [4]国家统计局.中国统计年鉴2020[M].北京:中国统计出版社,2020.
- [5]国家统计局社会科技和文化产业统计司.国家基本公共服务统计指标2018[M].北京:中国统计出版社,2018.
- [6]中华人民共和国教育部.中国教育概况——2019年全国教育事业发展情况[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/s5990/202008/t20200831_483697.html.
- [7]国家统计局.2019国际统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2020.
- [8]胡放之,韩晶莹.新时代我国社会保障制度面临的挑战与解决对策[J].湖北省社会主义学院学报,2020(5).
- [9]郭朝先,王嘉琪,刘浩荣.“新基建”赋能中国经济高质量发展的路径研究[J].北京工业大学学报(社会科学版),2020(6).

责任编辑 胡号寰 E-mail:huhaoxuan2@126.com