

内需是拉动经济增长的主力军和稳定锚。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和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年重点工作任务时强调“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一百。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，发展要求和发展条件都呈现新特征，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定。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竞争制约内需潜力释放，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。

坚定不移实施扩大内需战略、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，更好吸引全球资源要素。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市场，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，为消费不断注入新动能。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，统筹推进传统产业转型升级、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配能力，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，我国统筹安排财政收入、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，大力支持“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券，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扣税链条，优化共亨税分享比例；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。四是强化风险管理机制。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，统筹推动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、生态环境、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归集和共享，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、预期清晰的金融环境，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）

以积极有为的宏观政策构建完整内需体系

陆毅张航



构建新发展格局，是《习近平经济文选》第一卷中的重要内容，也是习近平经济思想的重要内容。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，这个新格局是根据我国发展阶段、环境、条件变化提出来的，是重塑国际合作和竞争新优势的战略抉择；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，构建新发展格局，是把握未来发展主动权的战略性布局和先手棋，关键在于经济循环的畅通无阻，最本质的特征是实现高水平的自立自强。深入贯彻落实习近平总书记关于构建新发展格局的重大理论，要科学认识国内大循环和国内国际双循环的关系，在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的基础上，实施更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放，推动新发展格局加快形成。

构建新发展格局具有深刻时代背景

当前，世界百年未有之大变局加速演进。2008年国际金融危机后，世界经济增长动力减弱，经济全球化指标显著下降，全球价值链扩张放缓，国际分工利益和全球化红利缩小。与此同时，大国力量对比发生变化，打破了原有的国际竞争均势和世界经济格局，而新的国际竞争均势和世界经济格局尚未形成，大国竞争日益激烈。一是围绕如何在新一轮科技革命和产业变革中抢占制高点的竞争日趋激烈，这导致各国政策内向性增强。二是围绕如何引领和主导全球规则与治理体系重构的竞争愈演愈烈，特别是各国的利益诉求存在显著差异，短期内难以达成协调一致，导致贸易和投资政策不协调甚至冲突显著增加。三是随着一些国家的经济安全观念日益增强，国际经贸环境更加错综复杂，改变了过去在成本和效率导向下形成的国际分工格局和全球产业链供应链。由于缺乏有效的利益分享和协调机制，经济全球化进程中的国别分化以及国内收入不平等问题进一步凸显和加剧，并引发民粹主义和逆全球化浪潮兴起、单边主义和保护主义抬头。

习近平总书记在《关于构建新发展格局》中指出：“二〇〇八年国际金融危机是我国发展格局演变的一个重要分水岭。”改革开放后，我们打开国门，扩大对外贸易和吸引外资。特别是2001年加入世界贸易组织后，我国深度参与国际分工，融入国际大循环，形成市场和资源“两头在外”的发展格局。自2008年国际金融危机以来，我们把扩大内需作为保持经济平稳较快发展的基本立足点，推动经济发展向内需主导转变，国内循环在我国经济中的作用开始显著上升，经常项目顺差占国内生产总值的比重不断下降，内需在国民经济循环中的主导作用正在显现。与此同时，国内需求特别是居民消费需求还有着巨大的增长潜力。人均可支配收入水平还不够高、居民消费倾向偏低、供给结构对居民消费升级的适应性不够等因素，也制约了我国居民消费增长潜力的进一步释放。

构建新发展格局，是聚焦新时代我国社会主要矛盾变化、提升我国宏观经济动态平衡能力的内在要求，同时也是把握发展主动权的先手棋、塑造国际合作和竞争新优势的必然选择。立足国内、依托国内大市场优势，充分挖掘内需潜力，通过增强国内供给对需求的适配性，能够有效解决我国社会主要矛盾，更好满足人民群众对美好生活的向往，不断促进国内供给和需求在高水平上实现动态平衡，也将为从容有效应对各种外部冲击和挑战奠定更加坚实的基础，确保在极端情况下我国经济基本正常运行和社会大局总体稳定。

同时也要看到，构建新发展格局绝不是封闭的国内单循环，而是开放的国内国际双循环。内外需市场本身是相互依存、相互促进的。随着经济社会持续发展，我国在世界经济中的地位将持续上升，人民生活水平不断提高，同世界经济的联系会更加紧密。这必然要求我们不断扩大高水平对外开放，增强国内国际两个市场两种资源联动效应，更好争取开放发展中的战略主动。

新时代推进高水平对外开放具有丰富内涵

以开放促改革、促发展，是我国改革发展的成功实践。近年来，国际经济合作和竞争局面正在发生深刻变化，全球经济治理体系和规则正在面临重大调整。习近平总书记在《以新的发展理念引领发展》中指出：“现在的问题是不是不要对外开放，而是如何提高对外开放的质量和发展的内外联动性？”如何提高对外开放的质量和发展的内外联动性？习近平总书记在《加快实施自由贸易区战略，构建开放型经济新体制》中指出：“我国经济发展进入新常态，要善应对我国经济社会发展中面临的困难和挑战，更加需要扩大对外开放”；在《加快构建新发展格局，把握未来发展主动权》中指出：“推进高水平对外开放，对标高标准国际贸易和投资通行规则，稳步推进规则、规制、管理、标准等制度型开放，增强在国际大循环中的话语权”；等等。这些重要论述丰富和发展了对外开放的内涵，对新时代推进高水平对外开放

具有重要指导意义。

从商品和要素流动型开放走向以制度型开放为重点的高水平开放，既是时代发展的必然要求，也有着深刻的学理逻辑。随着经济全球化深入发展，国际分工从以往的产业间分工深化为产业内分工甚至产品内分工，形成了全球产业链、供应链、价值链，使产品贸易、国际投资和服务贸易之间的相互依存成为国际经贸交往的核心。比较来看，产品贸易会更多受“边境”规则的约束，服务贸易和投资活动则更多受“境内”规则的制约。比如，一个提供专利许可和技术咨询服务的企业给国际客户提供服务的方式通常有三种：一是将专利和技术方案存于电子介质，通过网络远距离提供给国外客户；二是派员工到国外与客户见面，面对面提供专利和技术服务；三是到国外投资建立分支机构，实现服务的当地供给。对于提供服务的这一家企业来说，知识产权保护、人员短期流动和签证政策、投资政策、竞争政策等“境内”规则，是比关税和海关程序等“边境”规则更重要的问题。随着服务贸易和国际投资成为维系国际分工和全球价值链的必要条件时，“境内”规则对国际经贸交往的影响越来越重要。

依据国际经济学的理论逻辑，企业为了进入国外市场，需要支付额外的市场进入成本，包括跨国运输成本、“边境”规则产生的贸易成本以及进入国外市场内部的交易成本。运输和通信技术的进步显著降低了跨国运输成本，多边贸易体系的发展大幅度降低了“边境”规则产生的贸易成本；此外，通过国际直接投资可以规避跨国运输成本和“边境”规则产生的贸易成本。因此，如何降低进入一国市场后面的交易成本，就成为企业面临的最重要、最迫切的问题。因为各国内外规则的差异，企业在进入国外市场之后需要适应新的规则体系，并作出各种调整和变化，由此带来额外的交易成本。因此，为了维系和便利这种复杂的国际经贸交往，既需要改善各国的市场准入条件，更需要在协调各国内外政策、规则和制度的基础上形成新的面向未来的国际规则。

制度型开放本质上是从“边境开放”逐步走向“境内开放”，在实现与国际高标准经贸规则对接的过程中，争取在国际经贸规则调整中占据主导地位。规则的作用不仅是规范市场行为，更重要的是能够改变各国基于禀赋条件的比较优势，并对最终的利益分配格局产生深刻影响。从短期来看，国际经贸规则影响一个国家现有的竞争优势能否充分发挥；从长期来看，国际经贸规则影响一个国家的竞争优势能否持续，以及能否培育出新的竞争优势。这些都是一个国家从国际经贸交往中获取利益的必要保障。因此，各国内外参与的国际竞争，不仅是微观主体的市场竞争，还有政府在国际规则制定过程中的竞争。在一定程度上可以说，大国竞争的本质在于规则和制度的竞争，这是高水平制度型开放的重要指向。

高水平对外开放对于构建新发展格局具有重要意义

推动高水平对外开放是构建新发展格局的题中应有之义。习近平总书记在《加快构建新发展格局，把握未来发展主动权》中明确指出：“优化区域开放布局，加快建设西部陆海新通道，加快建设海南自由贸易港，实施自由贸易试验区提升战略，形成参与国际大循环的增长点”；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：“要重视以国际循环提升国内大循环效率和水平，改善我国生产要素质量和配置水平。”这些重要论述为我们扩大对外开放特别是推进高水平对外开放、加快构建新发展格局提供了根本遵循。构建新发展格局，要求在以国内外大循环为主体的同时，更好发挥开放的作用，在高水平对外开放上形成良性循环，打造国际合作和竞争新优势。

在高水平对外开放中提升国内供给体系对消费需求的适配性。通过扩大外资准入、优化投资环境、深入实施公平竞争政策、规范国内市场秩序等，能够吸引更多外资企业投资中国、扎根中国，在中国建立分支机构并提供高品质产品和服务。与此同时，广大外资企业的进入，能够通过竞争效应、示范效应以及与国内企业的合作，显著提升国内企业的供给能力和产品服务质量，共同促进国内供给结构的调整和完善，提升国内供给体系对消费需求的适配性。在此基础上，立足国内市场的规模效应以及国内经济可循环的优势，以自主创新不断推动国内产业转型升级，可以打通两者结合的断点堵点卡点，从而实现循环流转，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，提升国内大循环的效率和水平。

通过高水平对外开放发挥我国超大规模国内市场优势。当今世界，最稀缺的资源是市场。市场资源是我国的巨大优势，必须充分利用和发挥这个优势，不断巩固和增强这个优势，形成构建新发展格局的雄厚支撑。我国拥有世界最完整的产业体系以及强大生产能力，通过“走出去”特别是高质量共建“一带一路”，能够助力“一带一路”共建国家的工业化和现代化进程。同时，我国扩大优质消费品、先进技术、重要设备、关键零部件进口，增加能源资源产品和国内紧缺农产品进口，发挥好进博会等重要展会平台作用，拓展多元化的进口渠道，提升进口贸易的便利化水平，能够把超大规模国内市场打造成为世界共享的大市场，继续为国民经济发展和全球经济复苏注入新动能。近年来，我国进一步降低关税，提升通关便利化水平，削减进口环节制度性成本，向各开放市场，共享大市场机遇。未来，还要纵深推进全国统一大市场建设，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，为高质量吸引外资进入和拓展多元化进口创造统一、有序和高标准的制度环境，以更高水平的开放让全球分享中国经济增长红利，以利益共享深化国际经贸合作，积极参与国际经贸规则制定和全球经济治理体系改革。

（作者为中国人民大学经济学院教授）

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想