

## 学习有理

## 着力拓展有效投资空间

浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

## 拼经济强信心专家谈

今年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年,开局关乎全局。1月31日,中共中央政治局就加快构建新发展格局进行第二次集体学习,习近平总书记在学习主持学习时强调:“完善扩大投资机制,拓展有效投资空间,适度超前部署新型基础设施建设,扩大高新技术产业和战略性新兴产业投资,持续激发民间投资活力。”习近平总书记重要讲话为我们指明了加快构建新发展格局的主要着力点。扩大有合理回报的投资需求,拓展有效投资空间,尤其是在新型基础设施建设、高新技术产业和战略性新兴产业等方面投资,对于坚定实施扩大内需战略、加快构建新发展格局、建设现代化经济体系至关重要。

## 一、寻找把握有效投资方向,聚焦关键领域薄弱环节

加快构建新发展格局,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长,要求持续强化消费对经济发展的基础性作用和有效发挥投资对经济发展的关键性作用。一方面,要推动消费加快恢复成为经济主动力,持续提高消费对经济增长、畅通经济循环的贡献,推进经济增长模式从投资驱动为主转向消费拉动为主的转变;另一方面,必须高度重视投资对扩大内需、推进经济结构优化升级、增强国内大循环内生动力和提升国际循环质量的重要作用。消费是收入的函数,收入是就业的函数,而收入和就业的增长又取决于投资的增加。因此,消费和投资不能割裂开,构建新发展格局、畅通国内大循环,需要协同发挥消费与投资对经济增长的支撑作用。

一直以来,高投资驱动经济增长之所以被认为是规模扩张性的粗放经济增长模式,主要是因为资本边际报酬递减以及过度投资对经济结构的扭曲,导致了银行不良资产增加和金融系统性风险积累的问题。也就是说,问题的关键不是要不要投资驱动,而是投资的有效性如何。投资有效性并不仅仅是短期回报,从经济循环角度看,当期的投资是未来的消费基础,衡量投资回报应该着眼于提高投资的全生命周期的回报。理论上说,当投资边际成本等于边际价值时,投资效率最优。对于政府公共投资,这里的边际价值是指社会效益,公共投资效率最优点是边际成本等于社会价值。有效的投资既要避免投资规模低于最优而造成投资不足,无法发挥投资的作用,又要防止投资规模高于最优而形成投资过度、造成极大浪费。

但是,实际上判断一项投资是否是有效投资,由于投资周期长、评价标准不确定和多重性等原因,往往十分复杂和困难。

而从投资领域来看,按照高质量发展的要求,如果投资方向更加倾向于解决经济发展不平衡不充分的突出问题,包括增强创新能力、提高实体经济供给质量、强化生态环境保护、改善民生、缩小区域差距和收入差距、解决教育医疗等社会公共服务难题等方面,那就属于有效投资领域。具体可以把这些发展不平衡不充分领域的有效投资划分为“补短板”投资和“升级型”投资两大类。所谓“补短板”投资主要是针对发展中不平衡的领域进行的具有“补短板”功能的投资,例如针对区域协调发展的投资,针对民生欠账的投资,以及解决经济发展短板问题的投资。这类投资有助于提高国民经济运行的协调性、疏通国民经济循环的堵点,从而畅通经济循环、扩大经济循环流量,提高经济循环覆盖面。所谓“升级型”投资主要是针对数字化、绿色化等现代化发展方向推进经济转型升级的具有“促升级”功能的投资,例如战略性新兴产业投资、推进产业链供应链现代化水平提升的投资。这类投资可以从国民经济循环角度提供经济循环的新动能,提高经济循环的内生动力和可靠性。当然,这两类投资区别并不是绝对的,很多有效投资同时具有“补短板”“促升级”功能。

总之,加快构建新发展格局,坚决实施扩大内需战略,需要更好地发挥有效投资的关键作用,这就要求寻找和把握有效投资方向,聚焦关键领域和薄弱环节,努力增加制造业投资,加大重点领域补短板力度,系统布局新型基础设施,着力提高投资效率。

## 二、超前部署新基建、高新技术和战略性新兴产业投资

以有效投资加快构建新发展格局,要善于把握有效投资的重点方向。增加国内大循环内生动力和可靠性,提高国际循环质量和水平,需要有现代化经济体系支撑,尤其是需要有现代化基础设施体系和自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系作为基础。建设现代化基础设施体系需要系统布局新型基础设施,而打造现代化产业体系,最为关键的是推进高新技术产业和战略性新兴产业的发展。因此,新型基础设施建设投资、高新技术产业和战略性新兴产业投资,对于建设现代化经济体系、构建新发展格局具有十分重要的意义。我国要实现到2035年建成现代化经济体系、形成新发展格局的目标,把适度超前部署新型基础设施建设、扩大高新技术和战略性新兴产业投资作为

有效投资的重点方向,十分必要。

新型基础设施一般包括信息基础设施,其中有以5G、物联网、工业互联网、卫星互联网为代表的通信网络基础设施,以人工智能、云计算、区块链等为代表的新一代信息技术基础设施,以及以数据中心、智能计算中心为代表的算力基础设施等。新型基础设施还包括智能交通基础设施、智慧能源基础设施等信息技术与传统基础设施融合的基础设施,以及重大科技基础设施、科教基础设施、产业技术创新基础设施等支撑研发的创新基础设施。新型基础设施可以理解为是支撑新型工业化、新型城镇化的基础设施和现代化经济体系的基础设施,本质上是服务于经济社会向信息化、数字化、网络化、智能化、绿色化方向转型的基础设施。将新型基础设施建设投资作为有效投资的主要方向,其意义不仅在于投资需求巨大,进而有利于支撑经济增长、扩大经济循环,更为重要的是可以促进经济升级、提高经济循环的质量和水平。

现代化产业体系具有技术创新能力强、高技术要素和产业占比高、处于高附加值的价值链环节等特征,高新技术产业和战略性新兴产业发展情况是决定产业体系现代化程度的一个关键,也是产业体系能否自主可控、安全可靠、竞争力强的决定性因素。扩大高新技术产业和战略性新兴产业投资,一方面要注重产业融合发展,着重推进现代服务业与先进制造业的深度融合,实体经济与数字经济的深度融合,加快推进数字化、智能化、绿色化和服务化方向优化升级。另一方面要注重产业集群发展,培育一批具有竞争力的先进产业集群,打造具有国际竞争力的数字产业集群,聚焦新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保及航空航天、海洋装备等战略性新兴产业的集群化发展,从而构建产业体系的现代化新支柱,为不断拓展培育新产业新业态新模式、抢占产业竞争制高点提供新路径。

## 三、通过投资机制优化改善扩大投资质量

扩大有效投资空间不仅要关注投资领域和投资方向,更为重要的是要关注投资回报率,着力扩大有投资回报的投资需求。提高投资回报率,本质上需要通过创新驱动提高全要素生产率,这就要求通过更加合理、更为有效的投融资体制机制来配置资金。也就是说,需要通过持续完善投资体制机制来实现投资回报率提高,这是扩大投资需求的根本要求。这也意味着,扩大内需的投资一定要和深化供给侧结构性改革结合起来,通过深化供给侧结

构性改革形成有效的投资体制机制,通过投资机制优化来改善扩大投资质量,从而提升供给体系对国内需求的适配性,以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。

一是要注重完善政府投资体制机制,提高公共投资效率。一个公共投资项目应具有理想的投资效率,一方面要满足最大化投资的乘数效应和最小化投资的挤出效应要求,能够带动更多的民间投资;另一方面要最大限度地实现投资的社会综合价值,包括经济增长目标、社会公平目标、生态价值目标、空间布局优化目标等各方面。公共投资要根据社会成本和社会价值来评判投资效率,要找准公共投资领域中的短板和经济升级的关键领域,精准投资,防止杠杆率和金融风险过度上升,防止地方投资的公共投资盲目冲动,防止出现产能过剩、重复建设、库存增加、成本高企等问题。

二是要注重完善市场体系和市场机制建设,促进民间投资发展。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,政府要为市场主体创造良好的投资环境,进一步放宽民间投资领域,拓宽民间投资渠道,创新投融资机制,让更多社会资本参与到基础设施、公共设施、公益事业等公共产品投资,不断完善要素市场化配置体制机制,深入推进统一大市场建设,维护公平的市场竞争环境,切实保护民间投资的合法权益,以法治化为核心进一步建设和完善市场体系,提高行政服务效率。

三是注重完善国内国际双向投资机制,推进内外产业深度融合。党的二十大报告指出,依托我国超大规模市场优势,以国内大循环吸引全球资源要素,增强国内国际两个市场两种资源联动效应,提升贸易投资合作质量和水平。这一方面要求稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,合理缩减外资准入负面清单,依法保护外商投资权益,提升投资信心,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境,从而吸引全球高素质要素集聚;另一方面,要积极参与国际经贸规则谈判,增强在国际循环中的话语权,扩大面向全球的高标准自由贸易区网络,继续推动“一带一路”高质量发展,政府、企业与第三方服务机构要携手做好对外投资的风险管理,为推进中国企业深度合作与全球产业分工和合作创造更好的条件,在构建互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系中不断增强我国国际经济合作和产业竞争新优势,从而在经济全球化背景下提高产业体系竞争力和实现国家经济安全。

【执笔者:黄群慧,特约研究员,中国社会科学院经济研究所所长、中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员】

## 对策研究

党的二十大报告提出,建设现代化产业体系。坚持把经济发展的着力点放在实体经济上,推进新型工业化,加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国、数字中国。《求是》杂志新近刊发的习近平总书记重要文章《当前经济工作的几个重大问题》中,从“确保国民经济循环畅通”“加快实现产业体系升级发展”两个方面对“加快建设现代化产业体系”作出部署。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。建设现代化产业体系,是中国式现代化的特色探索,是加快构建新发展格局、着力推动高质量发展的核心任务。

## 理解现代化产业体系的深刻内涵

现代化产业体系作为现代化经济体系的重要组成部分,已经成为加快构建新发展格局的坚实基础,对于提升产业链供应链韧性和安全水平具有关键作用。现代化产业体系以推动高质量发展为主题,以推进新型工业化为主线,以创新引领、协同发展、竞争力强、可持续发展为主要特征,以实体经济为着力点,是实体经济与科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系,产业链供应链稳固优化的产业体系。

现代化产业体系与现代社会体系、收入分配体系、城乡区域发展体系、绿色发展体系、全面开放体系等相互联系、内在关联,共同组成现代化经济体系。其中,实体经济是现代化产业体系的根基。教育、科技、人才是建设现代化产业体系的基础性、战略性支撑。现代金融是影响实体经济发展的关键因素。建设现代化产业体系还要有与之适应的现代化治理体系。

产业体系现代化先行,就是要在建设现代化产业体系的进程中,实现若干方面的现代化先行。具体而言,就是要在争创社会主义现代化先行省的征程中,完整、准确、全面贯彻新发展理念,以推动高质量发展为主题,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长,在“产业组织、产业生态、产业治理”三大方面、若干优势领域取得标志性先行成果。

## 建设现代化产业体系的目标要求

在构建新发展格局中,深刻理解现代化产业体系的时代内涵。新发展格局是全局性把握、系统性推进中国式现代化产业体系的战略基点。一个创新引领、协同发展的现代化产业体系对加快构建新发展格局具有重要的支撑作用。只有与国际产业体系接轨,我国产业才能更深度参与全球产业分工和合作;在目标设置时,不仅要考虑现实基础,更要考虑国家的战略部署、地方的使命担当。

在忠实践行“八八战略”中,选准现代化产业体系的理论依据。“八八战略”是辩证认识、能动推进中国式现代化产业体系的思想指引。要立足既有优势、挖掘潜在优势、转化原有劣势,在关键领域内、在更高目标上实现产业体系现代化先行。

在扎实推进“共同富裕”中,展现现代化产业体系的区域标识。共同富裕是中国式现代化产业体系的重要特征,也是产业体系现代化的价值逻辑。要在共同富裕大场景中,积极探索构建“共富型”的产业组织、产业生态,积极探索支持产业体系现代化先行的共富新模式和治理新模式。

在碳达峰碳中和中,赢得现代化产业体系的未来胜势。碳达峰碳中和是建设中国式现代化产业体系的必由之路。要把重点放到发展绿色低碳产业上,加快发展低能耗、高效农业、先进制造业、现代服务业等,构筑产业体系新支柱。

在数字化改革中,增强现代化产业体系的战略先机。数字化改革是现代化产业体系的内在要求。要抢抓用好数字变革“先行优势”,率先推动实体经济和数字经济融合发展,全面转入数字化网络化智能化发展轨道。

## 建设现代化产业体系的关键环节

建设现代化产业体系是一段渐进式发展的过程。我们要坚持“对标现代化、迈向现代化、引领现代化”,从“产业组织、产业生态、产业治理”三个方面着力,力争在若干领域关键环节采取战略性举措、推进变革性实践、争取突破性进展、形成标志性成果。

在产业组织上,核心的内涵是巩固壮大实体经济根基,特征性目标是培育形成“现代化产业体系”的新体系、新支柱。为此,应深入推进产业基础再造和重大技术装备攻关,改造提升优势产业的国际领先地位,推动战略性新兴产业融合集群发展,着力构建新的增长引擎、培育新的增长动能;构建优质高效的服务业新体系,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;建设高效顺畅的流通体系,着力提升产业链供应链韧性和安全水平;加快发展数字经济,以数字化、网络化、智能化赋能实体经济高质量发展,努力打造多元发展、多极支撑的现代化产业体系。

在产业生态上,核心的内涵是服务实体经济高质量发展、持续演进,特征性目标是构筑“现代化产业体系”的新引擎、新格局。要着力提高全要素生产率,努力使科技创新在实体经济发展中的贡献份额不断提高,让现代金融服务实体经济的能力不断增强,人力资源支撑实体经济发展的作用不断优化,加快从劳动要素投入、投资驱动转向创新驱动、可持续发展;要增强国内大循环内生动力和可靠性,提升国际循环质量和水平,努力形成供给创造需求的更高水平动态平衡。

在产业治理上,核心的内涵是形成与现代化产业体系相适应、有利于迈向高质量发展的治理能力和治理方式,特征性目标是加快形成有利于“现代化产业体系”的新思维、新体制。既要发挥现代市场体系对要素价格、要素配置的导向性作用,又要重视政府治理能力的现代化、治理方式的数字化,推动资源要素向实体经济集聚、政策措施向实体经济倾斜、工作力量向实体经济加强,从而改善市场发展预期、提振实体经济发展信心,营造脚踏实地、勤劳创业、实业致富的发展环境和社会氛围。

【作者为浙江省工业和信息化研究院副院长】

## 发挥公益慈善在共同富裕中的作用

## ——以温州市创建“慈善医疗救助共富基金”为例

王俊豪

## 推进高质量发展建设共同富裕示范区

党的二十大报告提出,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存,构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业。

如果说初次分配是市场主导的“无形之手”,再分配是政府主导的“有形之手”,三次分配则是社会参与的“温柔之手”。作为实现共同富裕目标的基础性制度安排,三次分配对促进公益慈善事业发展、实现共同富裕意义重大。温州市基于慈善力量创建的“慈善医疗救助共富基金”,对促进多层次医疗保障有序衔接,提高医疗救助体系的托底保障能力,促进我省高质量发展建设共同富裕示范区具有示范意义。

## 发展医疗公益慈善是促进共同富裕的有效途径

重大疾病是低收入困难群众致贫返贫的重要原因,提高医疗救助体系的托底保障能力是实现共同富裕的重要内容。重大疾病不仅可能导致患者失去正常工作和生活能力,还可能使患者家庭负担高额的医疗费用而致贫返贫。因此,重大疾病成为低收入群众最担心的潜在威胁,需要提高医疗救助体系的托底保障能力,以促进共同富裕。这一制度探索主要有以下几个特点:一是基金筹集方式多样化。各县(市、区)根据本地特点确定筹资金额与筹资方式,实行“政府引导+社会参与”的慈善基金筹资模式。例如,瓯海区通过整合慈善总会等各部门现有基金,建立医疗救助基金专户;瑞安市探索与农商行合作设立基金专户;平阳县通过设立村级共富基金进行了筹资。多样化的灵活筹资方式有效提高了基金的稳定性与运行效率。同时,根据各地实际条件分别

地,“藏富于民”的区域特征为率先实行三次分配提供了坚实的物质基础。同时,温州重视团结互助与回报社会,强烈的社会责任感已成为温州企业家精神的重要组成部分,这些都为发展公益慈善事业提供了重要的文化基础与社会环境。

## 创建“慈善医疗救助共富基金”的实践探索

在全省率先制定基于慈善力量的社会医疗救助制度,针对低收入困难群众建立防范化解因病致贫返贫风险的长效机制。2021年11月,《温州市“医保纾困·携手共富”实施方案》印发,提出设立纯公益性质的“慈善医疗救助共富基金”,在“四重医疗保障”基础上借助慈善力量构建“第五重保障”,建立高额医药费用化解机制,将低收入困难群众的高额医药费用化解至5万元以下。2022年7月,《温州市慈善医疗救助共富基金管理暂行章程》出台,明确规定基金设立的宗旨、低收入困难群众的界定、筹资方式、适用范围、救助标准、使用与管理、监督与激励等方面内容。除了市本级以外,还要求各(市、区)筹资设立“慈善医疗救助共富基金”。

这一制度探索主要有以下几个特点:一是基金筹集方式多样化。各县(市、区)根据本地特点确定筹资金额与筹资方式,实行“政府引导+社会参与”的慈善基金筹资模式。例如,瓯海区通过整合慈善总会等各部门现有基金,建立医疗救助基金专户;瑞安市探索与农商行合作设立基金专户;平阳县通过设立村级共富基金进行了筹资。多样化的灵活筹资方式有效提高了基金的稳定性与运行效率。同时,根据各地实际条件分别

设定筹资金额的最低标准。二是慈善资源向山区县倾斜。面对山区县低收入困难群众较多、慈善基金筹资能力弱的现状,“慈善医疗救助共富基金”在使用政策上向山区5县低收入困难群众倾斜,构建了利用社会慈善力量为山区困难群众提供医疗健康保障托底的慈善救助制度。三是大数据技术精准助力。建立医保纾困数据可视化平台,利用大数据技术精准识别负担大额医疗费用的低收入困难群众,主动将其纳入救助对象,并通过多部门协同合作与慈善基金补充兜底化解高额医疗费用,解决了传统医疗救助过程中救助对象身份难识别、事后救助不及时、重复补贴等问题。

当前,“慈善医疗救助共富基金”运行已取得较好成效。截至2022年12月,全市已筹集“慈善医疗救助共富基金”超7000万元,有354位自负医疗费用超过5万元的低收入困难群众受到慈善基金救助,累计降低低收入困难群众负担近1000万元。得益于基金补充兜底,超过5万元的高额医疗费用化解率与医疗救助率达到100%。同时,该基金专门为低收入家庭儿童提供医疗托底保障,2022年已对12名自负医疗费用超3000元的低收入家庭儿童进行识别与补助,投入资助款25万元。

## 构建医疗保障领域三次分配制度的有益启示

第三次分配是促进共同富裕的有效路径之一。慈善事业是实现第三次分配的主渠道,是我国多层次社会保障体系的重要组成部分和国家治理现代化的重要力量。

“慈善医疗救助共富基金”在医疗保障领域探索构建新型慈善体系,包括多元化的筹资方式,引导社会力量参与慈善活动的激励机制,可持续发展的资金保障机制,基于大数据技术精准识别的慈善救助机制等,

有效提高了慈善资源的配置效率,为我省高质量发展慈善事业、在医疗保障领域探索三次分配制度提供了宝贵的实践经验和有益启示,也为我省高质量发展建设共同富裕示范区提供了慈善制度创新范例。有两点探索尤为值得一提。

其一,由于山区低收入困难群众较多但慈善基金的筹资能力弱,“慈善医疗救助共富基金”的使用政策向山区5县低收入困难群众倾斜,探索有效解决区域发展不平衡不充分问题,为省慈善资源向山区26县倾斜与提升山区26县医疗保障水平提供了经验启示,也是我省推动山区26县高质量发展、高质量发展建设共同富裕示范区的应有之义。

其二,充分利用三次分配提高医疗保障力度,健全多层次医疗保障体系,充分发挥社会慈善力量提高医疗保障的范围与水平,构建了更高层次的因病致贫返贫风险防范机制,为省探索构建共富型大社体系提供了行之有效的经验借鉴。

基于“慈善医疗救助共富基金”的先行探索,建议在以下方面进一步完善我省慈善事业制度建设:一是完善细化慈善基金的相关制度体系,加快出台规范慈善基金运行的相关规章制度,包括基金监管制度、信息披露制度与慈善资金审计制度等,保证慈善组织的公信力。二是提高慈善基金的运行效率,利用数字赋能建立跨部门、跨层级、跨区域的基金协调制度,完善促进慈善基金向山区26县流动的倾斜机制。三是建立健全引导社会力量参与慈善事业的激励机制,完善慈善税收优惠制度、慈善褒奖制度和慈善信用制度等,引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业。

【作者为浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、浙江财经大学中国政府监管与公共政策研究院院长】

## 新书荐评

中国文物众多,类型丰富,凝结着中国历史的智慧,反映着中国历史的厚度,展现着源远流长、博大精深的中华文明。透过这些中国文物能够认识历史中国、感悟文明中国,同时也能够体会中国考古走过的峥嵘岁月。由中国历史研究院主编、中国社会科学出版社近期出版的《千年文物里的中国故事》,通过专家学者们娓娓道来的叙述,以通俗易懂的语言,逐一呈现文物的发现、中国的内涵,以及文物所蕴含的中国理念、中国精神、中国价值。



## 重要窗口 理论周刊·新论