《学术界》(月刊) 总第 295 期,2022.12 ACADEMICS No. 12 Dec. 2022

# 民生视域下构建新发展格局解析[\*]

# 贺方彬

(天津大学 马克思主义学院,天津 300350)

[摘 要]从民生视域来解析构建新发展格局,不仅能够获得一种新的理论视角,而且能够更加深刻地把握构建新发展格局的民生障碍与路径,进一步凸显其蕴含的深层民生价值意蕴。其现实民生障碍与路径在于,构建新发展格局存在明显的民生短板,收入分配结构不合理,社会保障体系不完善,"民生五难"及其结构性矛盾,民生产品与服务供给不充分等,是构建新发展格局的主要制约因素;新时代新征程,只有统筹推进经济高质量发展与改善民生,不断调整和优化收入分配结构,持续优化和提升社会保障体系的结构与功能,着力推进城乡一体化和区域协调发展,才能为构建新发展格局奠定坚实的社会民生基础。其深层民生价值意蕴在于,构建新发展格局的直接目的是保持我国经济发展的安全、高质量与可持续性,其根本价值取向则是为了满足人们日益增长的美好生活需要,促进人的全面自由发展。

[关键词] 构建新发展格局;改善民生;收入分配;社会保障 DOI:10.3969/j. issn. 1002 - 1698. 2022. 12.009

党的二十大明确提出,要"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",<sup>[1]</sup>学界对此高度关注,并引起了学者热 烈讨论。从整体上看,学界主要是立足于中国经 济安全和可持续发展的视角,对构建新发展格局 的时代背景、思想渊源、基本内涵、有利条件、阻 碍因素、现实路径、价值意义等进行了深入研究, 这是十分必要的,但仅此又是不够的。构建新发 展格局既关系我国经济安全与可持续发展,也与 人们的生产生活即民生紧密关联,只有从民生视 域对其进行深度解析,才能更为全面地把握其现 实障碍与构建路径,并进一步凸显其蕴含的深层 民生价值意蕴。

#### 一、构建新发展格局的民生导向

国家发展格局问题是关涉经济社会发展全局的重大宏观问题和顶层设计,在一定程度上决定着国家宏观经济社会政策的基本取向,并对国家的经济发展方向与方式、产业结构、投资消费、科技民生、内外贸易、生态资源等产生深刻影响。

作者简介: 贺方彬, 法学博士, 天津大学马克思主义学院副教授、博士生导师, 研究方向: 马克思主义中国化研究。

<sup>[\*]</sup>本文系教育部高校思想政治理论课教师研究专项重大攻关项目"新时代高校思政课教学质量评价体系研究"(21JDSZKZ07)、 天津大学自主创新基金(社会影响力)项目"海外对人类命运共同体的认知与评价研究"(2022XS-0065)的阶段性成果。

一个国家在特定的历史时期究竟采取什么样的 发展格局,需要根据其经济社会发展的历史进程 和资源要素的禀赋特征,以及与此相应的供给体 系、需求结构、科技水平、民生改善程度、内外贸 易状况等来决定,但无论采取何种发展格局,其 背后蕴含的基本价值取向,却是由国家的根本性 质、社会的根本制度以及执政党的本质属性所决 定的.一般不会因发展格局的调整演变而发生变 化。现阶段我国提出构建新发展格局,其根本价 值取向是坚持以人民为中心,目的是增进民生福 祉,提高人民生活品质,满足人民群众对美好生 活的需要,具有鲜明的民生导向,充分体现了社 会主义国家的根本性质和价值追求,也展现了我 们党的根本立场、根本宗旨和初心使命,这与资 本主义国家遵从资本增殖逻辑,把构建发展格局 的价值取向定位于获取更多剩余价值,是具有本 质区别的。

其实,资本主义国家也注重经济社会的循环 畅通问题,大多构建了强大的内循环体系,同时 积极开拓世界市场、融入世界经济大循环,并且 强调把国内循环与国际循环有机融合起来,实现 二者的互促互进。马克思就曾从人民立场出发, 以资本增殖逻辑为核心,对资本主义经济社会的 循环问题进行了深刻剖析。他分析指出,生产、 分配、交换、消费是相互融合、相互促进,又相互 制约的有机整体,它们共同构成了资本主义国家 的国内大循环,其中,生产居于主导地位,决定了 分配、交换、消费的内容、形式及其相互关系,分 配关系与结构是生产关系与结构的直接体现,生 产也是交换和消费的基础与前提,反过来,"生产 就其单方面形式来说也决定于其他要素",[2]不 同的分配会对生产产生重大影响,交换是连接生 产与消费的中间环节,交换的规模与水平也会制 约生产的正常进行与持续发展,消费是生产的目 的,没有消费也就没有生产,它们之间的相互促 进、相互制约、相互平衡,是资本主义经济社会循 环畅通的必要条件。基于此,马克思从资本主义 的生产出发,分析了资本主义国家是如何构建起

国内大循环的。他指出,资本主义生产的直接目 的和决定性动机是为了追求更多的剩余价值,要 实现这一目标,就需要不断地进行资本积累,不 断地扩大和加深对无产阶级的剥削,运用暴力手 段把农民从农村驱逐到城市,让其成为廉价劳动 力,这为资本主义构建国内大循环奠定了重要基 础。同时,通过延长劳动时间,增强劳动强度,以 榨取更多由工人创造的剩余价值,不断实现资本 积累和扩大再生产,这种绝对剩余价值的剥削方 式必然会遭到工人阶级的强烈反抗。于是,资产 阶级通过科技创新,提升劳动生产率的方式,降 低工人的必要劳动时间,相对增加剩余劳动时 间,以榨取工人更多的剩余价值,这种十分隐蔽 的相对剩余价值的剥削方式,后来也遭到工人阶 级的强烈不满,他们普遍要求增加工资,改善生 产生活状况。与此同时,伴随着资本积累和扩大 再生产的急剧扩张,导致一极是生产出来越来越 多的商品,另一极是工人阶级遭受的剥削日益加 重,有购买能力的需求相对萎缩,供需矛盾的日 益尖锐,最终爆发了相对过剩的经济危机。在此 情形下,资产阶级被迫作出妥协,适当提升工人 阶级的工资水平,并构建了初级的民生保障体 系,但这种增长与改善的幅度是有着严格限制 的,即工资福利的增长速度不能超过劳动生产率 提升带来的相对剩余价值增加的幅度,这对资产 阶级来说才是可以接受的,同时也是保证资本主 义经济内循环能够畅通起来的重要条件。工人 阶级工资的普遍提升,加之初级民生保障体系的 构建,极大释放了许多潜在的购买力,同时一些 新技术、新产品、新模式也牵引出一些新需求,从 而极大提升了社会总需求,使资本主义经济循环 的容量得到了不断扩充,由此逐渐构建起了以国 内大循环为主体的发展格局。

历史地看,凡是构建了以国内大循环为主体的资本主义国家,也都构建起了较为完善的民生福利保障体系,后来都比较顺利地实现了现代化。而那些没有构建以国内大循环为主体的资本主义国家,虽然在一定时期内通过海外殖民掠

夺方式促进了经济发展,但可持续性较差,后来 发展都陷入了困境,甚至出现全面衰退现象,西 班牙就是其中最为典型的案例。西班牙不注重 发展国内生产和经济内循环,主要依靠海外殖民 掠夺财富,并迅速挥霍一空,其主导地位,很快被 重视国内生产,并以国内经济大循环为主体的英 国所取代。从当代视野来看,以完善的民生福利 体系为基础,构建以国内大循环为主体,也是当 代资本主义强国的基本特征,比如美国,据统计, "1929—2011年,对美国经济增长贡献率最高的 一直是国内私人消费,其次是政府消费和投资, 再次是国内私人投资,最后才是净出口。"[3]又如 德国,虽然是以制造业和贸易强国闻名于世,但 推动其经济发展的主力仍是强大的内需体系,据 世界银行统计,"1970—2019年,德国经济增长 的三大贡献者依次是最终消费支出、固定资本形 成和净出口。"[4]

从国内国际双循环的角度来看,在全球化时 代,单纯以国内大循环为主体,采取闭关锁国的 方针政策也是不符合时代潮流和经济发展规律 的。马克思曾分析指出,资本是天生的国际派, 随着生产力发展和技术进步,资本的有机构成不 断提高,由此导致剩余价值率不断下降,这就迫 使资本需要走出国门,到海外去开拓更为广阔的 增殖空间,找寻更为廉价的劳动力和生产资料、 更为广阔的商品倾销市场,并把国内价值发展为 国际价值,以此获取更加丰厚的利润。此时,必 须要把国内经济大循环与世界经济大循环有机 融合起来,遵从国内国际双循环的内在逻辑。正 如马克思描述的:"世界市场不仅是同存在于国 内市场以外的一切国外市场相联系的国内市场, 而且同时也是作为本国市场的构成部分的一切 外国市场的国内市场。"[5]

由上可见,马克思对资本主义国内经济循环 畅通,以及国内循环与国际循环相互融合的分析,虽然是建立在资本增殖逻辑和资本主义经济 运行规律之上的,但也蕴含着现代经济的一般规 律,如构建国内经济大循环为主体是大国经济的 基本特征;形成以国内循环为主体发展格局的关键是保障和改善民生,构建完善的民生保障体系等,这给予我们深刻启示。当然,由于国家的本质属性决定了,资本主义国家无论构建哪一种发展格局,都需要遵从资本增殖逻辑,目的是获取更多的剩余价值,保障和改善民生也只是为了实现这一目的的手段与工具。而我国作为社会主义国家,无论构建何种发展格局,其根本价值取向都是以人民为中心,是为了满足人民群众的各种生产生活需求,具有鲜明的民生导向,这种根本价值取向的确认与坚守,既体现了我们对西方资本主义发展模式的镜鉴与超越,也包含着对其他社会主义国家发展经验教训的总结与反思,还贯穿渗透于我国发展格局演变的历史逻辑之中。

面对资本主义国家的军事对峙与经济封锁, 苏东等社会主义国家在进行现代化建设时,也强 调构建以国内大循环为主体的发展格局,注重把 生产、分配、交换与消费依托于"社会主义大家 庭"中实现,以此保持经济发展的有序畅通与良 性循环。历史地看,以苏联模式为典型代表所构 建的发展格局,对于苏东等社会主义国家快速实 现工业化,并保持经济、产业的相对独立性与安 全.具有一定积极意义。但在后来的发展过程 中,这些国家在经济上片面追求"一大二公"纯 而又纯的公有制、带有"平均主义"色彩的按劳 分配以及高度集中的计划经济体制,却相对忽视 了本国生产力的实际发展水平及层次结构特征, 导致生产关系不适应当时当地的生产力发展状 况,这在很大程度上制约了经济的快速发展,同 时还存在经济结构严重失衡的问题,长期过分强 调优先发展重工业,农业、轻工业发展相对落后, 致使各种民生产品不仅数量不足,而且种类比较 单一,根本无法满足民众日益增长的多样化、多 层次的民生诉求,甚至在一些基础民生产品方面 也出现了严重短缺,比如,"1990年时,苏联每卢 布货币只有12 戈比的商品保证,1200 种主要消 费品中有 1150 种短缺,甚至出现了数十年未遇 的面包、香烟和火柴断档现象"。[6]此时虽然苏共 及其政府仍宣称代表广大人民群众的根本利益,但却无法很好地予以保障和落实,人民的收入和生活水平长期得不到应有的提升,经济发展失去了坚实的民生基础与社会根基,导致这些国家国内经济大循环无法正常畅通运转,经济发展普遍遭遇了深重的危机,其教训需要我们认真吸取。

新中国成立后到改革开放前的很长一段时 间内,由于受到政治制度、意识形态差异、外交布 局、国际环境、认知偏差等因素制约,我们构建了 以国内经济循环为主体的发展格局,强调经济发 展的独立自主、自力更生,由此我们建立了比较 独立的、完整的工业体系和国民经济体系,为人 们的生产生活提供了基础保障。在探索适合我 国国情的社会主义建设道路过程中,虽然中国共 产党人也意识到,要调动海内外一切积极因素为 社会主义建设服务,要正确处理中国与外国的关 系,要注意产业的结构性问题,要处理好积累、投 资和消费的比例关系,要认真改善人民群众的生 活等,但可惜的是,这些认识都没有很好地实践 落地,经济发展主要是以内循环为主,外贸在我 国经济总量中的占比非常低,同时,还存在重工 业比例过大,农业和轻工业发展相对不足,投资 和积累过高,消费相对不足等问题,这直接导致 了民生发展长期在低水平徘徊,甚至也出现了基 本民生产品与服务短缺的问题,从而极大制约了 我国经济的循环畅通与健康发展。改革开放以 后,为尽快发展经济和改善民生,我们党又根据 国际形势的深刻变化以及我国资源要素的禀赋 特征,作出了大力引进国外资金、技术、企业,积 极融入世界经济大循环的战略决策。后来逐渐 形成了资源与市场"两头在外"的、以参与国际 大循环为主体的发展格局。这种发展格局对于 当时没有资金、技术、品牌、市场的中国来说,具 有重要的积极意义,它极大地推动了经济发展和 民生改善,为之后社会主义现代化强国建设积淀 了丰厚的物质前提、技术储备和民生基础。后 来,随着我国经济社会的发展进步,人民生活水 平的提升,以及国际形势的深刻变化,这种发展

格局的弊端日益凸显出来,如割裂生产与消费的 循环模式,必然导致产业结构性矛盾突出,供需 严重失衡:跨国公司为了资本积累必然压低劳动 力价值,使人们生活水平无法得到持续提升;海 外市场和国际贸易因地缘政治和国际局势变动 而极大受限,产业链、供应链又因霸权主义等因 素而面临中断。与此同时,国内劳动力价格较低 的比较优势逐渐消失,资源、能源、环境约束又日 益趋紧,基于此,党中央适时提出构建新发展格 局,并强调构建新发展格局要遵循以人民为中心 的根本价值取向,根本目的是满足人民对美好生 活的需要。其具体的政策措施,无论是深化供给 侧结构性改革的战略方向,还是扩大内需这个战 略基点,抑或是通过科技创新实现高水平的自立 自强,都蕴含着深厚的民生意蕴,具有鲜明的民 生价值导向。满足人民美好生活需要是构建新 发展格局的根本出发点和落脚点,同时,民生保 障和改善又可以为构建新发展格局奠定重要的 福利基础,提升其内在动力与可靠性;反之,构建 新发展格局也为保障和改善民生提供了新的路 径、动力与战略空间,二者是互促互进,融合发展 的,共同推进社会主义现代化强国建设,不断实 现人民对美好生活的向往,促进人的全面自由发 展。

### 二、构建新发展格局的民生障碍

从现代化的普遍特征来看,世界主要发达国家,尤其是大国构建以国内循环为主体的发展格局,都构建了比较完善的民生保障体系,也都具有较好的民生福利基础。从目前我国构建新发展格局的现实条件来看,既有许多有利条件,如党中央集中统一领导的政治优势;集中资源和力量办大事的制度优势;累积了比较雄厚的物质基础优势;超大规模的市场优势;充分的人才优势;等等。同时,也存在一些明显的短板与不足,民生就是其中最为主要的方面,"城乡区域发展和收入分配差距仍然较大;群众在就业、教育、医疗、托育、养老、住房等方面面临不少难题",<sup>[7]</sup>这

在一定程度上制约了构建新发展格局的进程与 实效。

第一是收入分配结构不合理的问题。收入 分配是最紧要的民生问题,良好的收入分配体系 是民生之源,可以为人们体面生活提供基础保 障,不合理收入分配体系则是滋生诸多民生问题 的深层根源。构建新发展格局,离不开良好收入 分配体系提供的现实支撑。扩大内需是构建新 发展格局的战略基点,而这依赖于民众消费能力 与水平的提升,只有充分释放整个社会的消费潜 能,才能为构建国内大循环为主体的发展格局奠 定现实基础。而人们消费能力与水平的提升,在 很大程度上又取决于收入分配水平,收入分配是 消费的现实基础,只有具有稳定可观的收入,人 们的消费也才有根本保障.国内经济大循环才能 实现,其容量才能不断扩展。改革开放以来,为 打破吃"大锅饭"的平均主义,我国逐步建立和 完善了以按劳分配为主体,多种分配方式并存的 基本分配制度,这极大促进了整个社会的经济发 展与财富创造,为人们获得稳定收入、提升生活 水平提供了重要制度保障。但与此同时,在基本 分配制度的执行力,以及具体分配体制机制的构 建与完善上,仍存在一些缺失与不足,主要体现 在:国民收入分配中居民收入占比仍不够高,劳 动报酬在初次分配中占比仍不够高,民众工资缺 乏稳定的增长机制,各种生产要素按贡献进行分 配的制度也不够健全,再分配过程中各种收入分 配调节机制不够完善与精准,第三次分配的规模 仍较为狭小且缺乏文化制度支撑。这些因素的 叠加,使得现阶段我国民众的收入分配差距仍然 较大,且存在比较严重的结构性问题,即低收入 群体占比较大,中等收入群体规模不足,"据 2019年统计数据显示,低收入组和中等偏下收 入组共40%家庭户,对应人口为6.1亿人次,年 人均收入为 11485 元, 月人均收入不到 1000 元。"[8]这种金字塔型的收入分配结构既不利于 社会的和谐稳定,也极大制约了整个社会的消费 能力与水平,与构建新发展格局不相匹配。

第二是社会保障体系不平衡、不完善、水平 不够高的问题。"社会保障体系是人民生活的安 全网和社会运行的稳定器",[9]是推动经济高质 量发展和民生改善的重要制度安排,成熟完善的 社会保障体系是构建新发展格局的重要支撑,只 有把民众最为关切的就业、医疗、教育、养老、住 房等基本民生需求,通过社会保障体系予以制度 化兜底,才能为人们提供可靠预期和安全感,解 除人们的后顾之忧,从而减少整个社会的预防性 储蓄,充分释放民众的消费意愿与能力,提升就 业的充分性和稳定性,才能为构建新发展格局奠 定坚实基础。改革开放以来,尤其是党的十八大 以来,我国加快构建和完善以覆盖全民、统筹城 乡、公平统一、安全规范、可持续为原则的多层次 社会保障体系,为人们的基本生产生活提供了重 要依靠,我国已"建成世界上规模最大的教育体 系、社会保障体系、医疗卫生体系,教育普及水平 实现历史性跨越,基本养老保险覆盖十亿四千万 人,基本医疗保险参保率稳定在百分之九十 五"。[10] 这为构建新发展格局提供了有利条件。 但与此同时,新时代新征程基于社会主要矛盾的 转化,以及面临的人口老年化、生育率下降、劳动 力结构变化、就业方式更趋多样化等新课题,现 有的社会保障体系仍面临较大的挑战与压力,其 存在的不够平衡完善、水平不够高的短板日益凸 显出来,不能很好地满足人们对高品质生活的追 求,也在一定程度上制约了生产、分配、交换、消 费等新发展格局构建的各个环节。具体来说,从 社会保障资金的来源方面看,充足的资金是维持 社会保障正常运转的必要条件,社会保障的水平 在很大程度上取决于当地的经济发展水平和财 力状况。由于我国实际存在的城乡二元结构,以 及不同区域经济发展水平的差异,导致城乡之 间,以及不同区域、行业、人群之间,所拥有并享 受的社会保障福利、水平、模式、管理、服务等存 在较大差异性,这种不平衡的结构性矛盾,使得 社会保障体系的统筹层次,仍然不够高。同时, 还存在中央与地方,政府与企业、个人社保经费 缴纳的比例矛盾,财政投入不够、企业欠缴与大 量社保资金结余闲置的矛盾,这些结构性矛盾, 反映了社会保障体系的不平衡、不完善问题,从 整体上制约了社会保障体系水平的提升,影响了 其发挥实际功能。从社会保障资金的管理方面 看,存在条块分割的问题,民政、卫健委、社会保 障部门之间存在比较明显的政策与利益分割,尚 未完全形成统一、高效、协同的管理体系和服务 体系,政出多门、权责不明晰、管理分散、法治化 水平不高、服务网络不完善等问题比较突出。同 时,社保基金保值增值和安全监管体系不够完 善,骗保、套保、挪用贪占各类社会保障金的现象 时有发生,这在一定程度上制约了社会保障体系 的运行效率,也增加了民众办事的成本与难度。 在社会保障资金的使用方面,其使用效率与精准 性仍不够高,导致其覆盖面不够广泛,有些应保 的人未能获得有效保障,如进城务工的农民工, 灵活就业人员,新业态就业人员等,还有一些人 存在选择性参保的问题,而有些人又存在多头参 保问题,侵占了部分社保资金,在资金总量一定 的条件下,难免出现厚此薄彼,甚至有部分人群 未能纳入社会保障体系内的问题。

第三是教育、就业、就医、住房、养老等"民生五难"及其结构性矛盾的问题。新时代新征程,伴随着现代化进程的加速演进,与人们生产生活息息相关的教育、就业、就医、住房、养老等民生问题日益凸显,这些民生问题既与构建新发展格局中的生产、分配、交换、消费等各环节紧密关联,也与其人才培养、科技创新、扩大内需、优化投资等关键举措融为一体,"民生五难"及其结构性矛盾既是人民群众急难愁盼的民生热点,也是制约构建新发展格局的重要方面,亟需补齐这块"短板"。

教育是民生之基,也是构建新发展格局的基础性支撑。只有推动教育高质量发展,办好人民满意的教育,才能培养出社会亟需的各类人才,就业的结构性矛盾才能得到有效化解,民众的收入水平才能得到有效提升,产业结构转型以及实

现科技自立自强才有坚实依托。党的十八大以 来,我国教育事业取得了突出成就,基本解决了 "有学上"问题,但教育资源的供给与人们对优 质教育资源的需求相比,仍存在一定差距,教育 内在结构性矛盾仍较为突出。一是由城乡和区 域差异而导致的教育不平衡的矛盾。主要体现 在东部发达地区及城市的教育条件、教育水平、 教育技术等从整体上明显优于中西部地区及农 村地区,由此决定了城乡及不同地区的居民所享 有和支配的教育资源存在较大差距。二是教育 模式单一,导致各类教育之间比例失衡的矛盾。 当前,人们普遍比较认同从小学到中学,再到大 学的教育模式与路径,对职业教育和继续教育认 同和重视不够,导致职业教育和继续教育发展较 慢,由此出现了大学生就业难与技术工人不足并 存的结构矛盾。就业是民生之本。就业问题是 我们党和政府关注的重大民生问题,党的十八大 以来,我国出台了一系列促进高质量充分就业的 政策措施,切实保障了人民的就业权益。但我国 人口基数庞大,需就业的人员较多,保就业仍存 在较大压力,尤其是大学毕业生、农民工等社会 群体就业问题较为严重。同时,还存在严重的就 业结构性矛盾,"就业难"与"招工难"同时并存, 这反映出我国劳动力的素质、能力及层次结构 等,不能很好地契合构建新发展格局下的产业结 构调整与升级的需求,亟需完善就业公共服务体 系、调整教育模式和提升教育水平来有效应对。 就医是民生之急。党的十八大以来,我国医疗卫 生事业实现了跨越式发展,但由于我国人口众 多,民众的医疗卫生需求量大,从整体上看,我国 医疗卫生资源仍然不足,且存在较为突出的结构 性矛盾,"看病难""看病贵"问题仍是亟需解决 的民生难题。一方面是医疗卫生资源配置方面 存在结构性矛盾,城乡之间、不同区域和城市之 间医疗卫生资源的配置不够平衡,优质医疗卫生 资源大多积聚于北京、上海等东部大城市,农村 和中西部地区基层医疗资源配置不足,无法满足 人们的高质量就医需求,导致"就医难"问题凸 显。另一方面,在医疗费用的支付比例方面,也 存在结构性矛盾,我国虽已构建了全球最大的医 保网络,但在医疗费用承担的比例上,个人仍需 承担较高的费用,"看病贵"仍是民众关切的民 生难题。住房是民生之依。住房既是经济问题、 社会问题,也是重大的政治问题,关系经济持续 健康发展,关系千家万户切身利益,也关系党的 执政根基。改革开放以来,我国逐步推行住房的 市场化改革,力求通过市场机制来提升住房的生 产与分配效率,为民众提供了更加丰富和多样化 的住房选择。但"住房的市场化改革割裂了住房 的双重属性,即过度放大了住房的商品属性而掩 盖了住房的社会福利属性",[11]加之快速城市化 导致土地等资源要素的日益稀缺,使得房价上涨 过快。十八大以来,党中央"坚持房子是用来住 的、不是用来炒的定位",[12]采取严厉政策措施 打击投机炒房行为,使房价过快上涨问题得到一 定程度的抑制,但相比人们的实际收入而言房价 仍有些畸形偏高,这极大增加了民众的生活负 担,也压缩了民众在其他方面的消费能力,已成 为构建新发展格局的重要制约因素。养老是民 生之需。新时代新征程,我国人口老龄化程度不 断加深,党中央虽十分重视养老问题,政府也出 台了相关政策措施大力发展养老产业,但从整体 来看,整个社会应对人口老龄化带来的挑战与问 题,仍准备不够充分,养老难问题不断升级,具体 体现在:生育支持政策体系尚不完善;养老事业 和养老产业发展缓慢;家庭养老压力过大,社区 养老不够成熟,养老院发展缓慢,出现供不应求 等问题。这些问题与矛盾,既给整个社会带来巨 大的养老负担与压力,也对构建新发展格局产生 一定的制约作用。

第四是民生产品与服务供给不平衡不充分的问题。"治国有常,利民为本。为民造福是立党为公、执政为民的本质要求。"<sup>[13]</sup>改革开放以来,尤其是党的十八大以来,我国经济发展和民生建设取得了突出成就,人民生活实现了全方位改善,但与经济的飞速发展相比,民生事业发展

仍存在相对滞后的问题,尤其是进入新时代后, 高质量民生产品与服务供给不平衡不充分的问 题逐渐显现,供需不匹配的问题愈发突出,由此 导致大量需求外溢,民生产品与服务的生产与消 费无法完整地在国内大循环内实现,这既制约了 人们对美好生活的追求,也在一定程度上限制了 国内经济大循环的容量与水平,不利于新发展格 局的建构。具体来看,现阶段我国民生事业存在 的内在结构性矛盾主要体现在:一是民生发展与 经济发展不相协调的矛盾,民生事业发展明显滞 后于经济发展,二者存在不同步、不匹配的问题。 二是高质量民生产品与服务的生产、供给能力和 人们日益增长的美好生活需要之间的矛盾,民生 产业及民生产品的质量、层次、水平等,不能有效 地满足人们日益升级的多层次、多样化和个性化 的民生需求,供需存在明显的契合度不够高、不 够匹配问题。三是民生事业投入的人力、物力、 财力以及各种资源在配置上的结构性矛盾,不仅 投入的总量不充分,而且在配置比例上也不尽合 理,一些所谓的"形象工程""面子工程"投入较 多,挤占了一些基础民生的资源,使得保基本、兜 底线的民生投入方面相对不足。四是城乡、区域 民生发展不平衡的矛盾,民生保障与改善依赖于 经济发展的基础,一般与经济发展水平呈正相关 性,我国的城市、东部发达地区民生发展一般比 较充分,广大农村和中西部欠发达地区民生发展 则相对滞后,城乡和区域之间无法实现基本公共 服务的均衡化。五是民生事业内部各领域发展 不平衡的问题,餐饮、房地产、养生保健、美容美 发等行业与领域发展较快,甚至出现明显过剩, 而养老、托幼、医疗卫生等人们亟需的行业与领 域发展不够快,不能较好地满足人们在这些方面 的需求。总之,以上这些结构性矛盾与问题,既深 刻影响了新时代新征程保障和改善民生的实效 性,也对构建新发展格局产生了一定的阻碍作用。

## 三、构建新发展格局的民生路径

构建新发展格局是关系我国经济社会发展

全局的重大变革,涉及经济、政治、社会、民生、科技等各个方面,是一项十分复杂的系统工程,需要运用系统思维,从多个方面、多种路径协同推进,其中,保障和改善民生是极其重要的方面和路径。

第一,不断调整和优化收入分配结构。收入分配是民生之源,也是民众消费的基本前提和现实基础,构建合理的收入分配格局,有利于增强人们的消费意愿与能力,是扩大内需和构建新发展格局的坚实支撑。依据收入与消费之间的边际消费倾向递减的基本规律,<sup>[14]</sup> 我国现阶段的收入分配结构会抑制人们的消费意愿与能力,极大制约扩大内需的战略基点,这与构建新发展格局不相匹配。基于此,党中央提出要遵从以人民为中心的价值理念,以实现共同富裕为价值目标和导航,"构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系"。<sup>[15]</sup>在不断调整和优化中,逐渐形成中等收入群体占绝大多数的橄榄型收入分配结构,从而为构建新发展格局提供坚实的支撑。

具体来看,应在坚持中国特色社会主义基本 分配制度的基础上,着力深化收入分配相关体制 机制改革,不断缩小民众收入差距。在初次分配 方面,切实尊重劳动创造财富,贡献决定报酬的 基本原则,正确把握效率与公平的平衡关系,鼓 励勤劳致富,促进机会公平,不断提升劳动报酬 在整个分配体系中的比重,完善最低工资保障机 制,工资合理、稳步增长和及时支付保障机制,使 人们的收入增长与经济社会发展保持同步,着力 保障和提升中低收入者的收入水平。与此同时, 规范和完善各种生产要素由市场评价贡献,由贡 献决定报酬的体制机制,不断探索和完善土地、 技术、管理、资本等要素使用和收益的市场化机 制,切实增加民众合理合法的非劳动要素收入和 财产性收入,特别是中低收入群体,要不断探索 保障其农村宅基地、动产不动产、集体收益等带 来的多渠道收入,助推其逐渐迈入中等收入群 体。在再分配方面,应主要针对初次分配中由于 个体技能、学历、年龄等主体条件以及各种社会 因素导致收入分配不平衡、差距过大等问题,由 政府和市场共同对其进行校正与补充,主要依靠 加大税收、社保、转移支付的调节力度,并提升宏 观调节的精准度,尤其是要运用税收工具,如征 收累进的所得税、遗产税、房产税、利得税等,大 力调节过高收入和财富集中,促进城乡之间、不 同区域和人群之间形成比较公正平衡的收入分 配关系。同时,"重点加强基础性、普惠性、兜底 性民生保障建设",[16]通过对教育、养老、医疗等 民生事业的大力投入,不断提升公共服务的均等 化水平,这不仅能够公平地保障民众的基本生存 权与发展权,而且能从根源上减少人力资本积累 和未来就业机会的不平等,对于缩小贫富差距、 构建合理收入分配结构、扩大社会整体消费能力 与容量,都具有积极意义。在第三次分配方面, 要充分认识第三次分配在构建合理分配结构中 的重要补充作用,积极鼓励和大力支持发展慈 善、捐赠、志愿服务等社会公益事业,并通过税 收、荣誉等鼓励高收入群体和企业积极进行慈善 捐赠,这样,既能够满足部分高收入群体实现自 我价值的需要,也能使企业更好地履行社会责 任,还能促进不同社会群体和阶层之间形成和谐 的社会关系。

构建合理的收入分配结构,其中最为关键的 环节和方面在于增加中等收入群体的规模与比 重。依据边际消费倾向递减规律,高收入群体收 人虽然较高,但其边际消费倾向较低,低收入群 体虽然边际消费倾向较高,但实际收入较低,对 消费的支撑不足,只有中等收入群体,既有消费 意愿,也具备较强的消费能力,同时也是中高端 消费的主力军,是高质量创新发展的主要承载 者,是形成有效需求拉动经济持续健康发展的重 要力量。由此,构建新发展格局的重要路径与任 务,就是要推动一大批低收入群体迈入到中等收 人群体行列,不断扩充中等收入群体的数量与规 模,让其在收入分配结构中占据主体。高校毕业 生、技术工人、中小企业主、个体工商户、农民工 等重点人群,是进入中等收入群体的主体,我们应采取更为精准的政策措施,如高校毕业生主要提升其职业能力与水平,使其尽快与社会发展相契合;技术工人着重提升其技术技能,增加技术工人工资;中小微企业和个体工商户主要为他们提供更好的营商环境和各种金融社会服务,并适时减税,保证其正常经营增收;农民工主要是解决其城市户口和平等地享有基本公共服务的问题,以稳定其就业和收入;等等,切实帮扶这些群体顺利跨入中等收入群体,从而为整个社会消费和扩大内需提供强劲动力。

严格规范和调节过高收入是构建合理收入 分配结构,实现共同富裕的必要举措。如果少数 人获得了社会的大部分财富,必然导致整个社会 储蓄率偏高,消费率偏低的问题,最终演化为投 资与消费、供应与需求之间不匹配的内在矛盾, 影响经济社会的持续健康发展。由此,"完善个 人所得税制度,规范收入分配秩序,规范财富积 累机制,保护合法收入,调节过高收入,取缔非法 收入"。[17] 具体包括,"要合理调节过高收入,完 善个人所得税制度,规范资本性所得管理";[18] 按照先试点后推广的原则,积极推进房地产税的 立法与落地,遏制房地产的无序发展和投机行 为:通过税收优惠、荣誉表彰等鼓励高收入群体 和企业积极回报社会,并通过构建完善的体制机 制规范管理各类公益慈善事业;严格管理和调整 垄断行业和国有企业的过高收入问题;对各种通 过权钱交易、内幕交易、操纵股市、偷税漏税等非 法手段获取的收入,坚决予以取缔,并及时补充 国库用于保障和改善民生。

第二,不断完善社会保障体系,并优化和提升其结构与功能,为人们共享现代化发展成果提供基础保障。社会保障是关系人们民生幸福,关系社会公平正义的重大社会问题,也是关系党的执政根基,关系社会和谐稳定的重大政治问题,还是关系经济可持续高质量发展的重大经济问题。注重发展和完善社会保障,着力保障和改善民生,是我们党一以贯之的基本政策。党的十八

大以来,我们更加重视社会保障体系建设,并把其放置于治国理政的重要位置,在统筹城乡居民基本养老和医疗保险制度、体制内外医疗和养老保险制度、城乡居民大病保险等方面取得了重大成就,极大提升了社会保障的公平性、适应性和可持续性,为我国经济社会的持续健康发展提供了重要保障,也为人们创造更加美好的生活奠定了重要基础。与此同时,进入新的发展阶段,在构建新发展格局的背景下,对社会保障也提出了一系列更高的要求。需不断完善社会保障体系,推进其更高质量的发展,使其更加成熟定型,有效解除人们的后顾之忧,充分释放民众的预防性储蓄用于消费,从而持续提升国内经济大循环的容量与顺畅性,为构建新发展格局提供坚实支撑。

具体来讲,其一,不断丰富和完善社会保障 体系,使其更加灵活多元化,以满足不同社会群 体的多样化和多层次的社会保障需求。政府应 继续加大财政公共资金投入社会保障领域的力 度,不断完善基础性、普惠性、兜底性的初级民生 保障体系,如基本医疗和失业保险,农村社会救 助制度,老弱病残孕帮扶机制,老年人关爱服务 体系等,确保低收入人群也能获得基本生活保 障。同时,要不断提升社会保障项目的丰富性及 覆盖人群的广泛性,特别是针对构建新发展格局 视域下,各种新经济带来的新业态就业人员,灵 活就业人员,以及农民工、退伍军人等,应将其纳 入社会保障体系内。此外,还要注重提升社会保 障的层次性和丰富性,积极发展商业保险,切实 满足不同社会群体的差异化和个性化的社会保 障需求,进一步激发中高收入群体的消费意愿与 能力,为构建新发展格局提供稳定支撑。其二, 不断提升社会保障体系的统筹协调性,着力构建 更加公正的社会保障。主要是要解决城乡之间、 不同区域之间、体制内外民众所享受的社会保障 的差异性问题,从多个维度、多个方面,在更高层 次上实现社会保障的协调统筹,逐步提升其统筹 的广度与深度。对于统筹城乡居民享受社会保 障方面,国家和地方层面都应加大对农村社会保 障的支持和投入力度,城市社会保障资源也应适 度反哺于农村社会保障发展,城乡在社会保障的 基本待遇、经办管理、筹资机制等方面,应实现渐 进统筹,而在基本民生保障方面,如基本医疗、养 老、最低生活保障等方面,应进一步提升城乡整 合力度,逐步实现城乡均等化。对于统筹不同区 域社会保障方面,应调剂东部发达地区的部分社 会保障资源向中西部地区和东北地区转移,进一 步促进区域之间社会保障水平的均等化,着力构 建全国范围统一、公平灵活、安全规范、可持续的 社会保障体系。对于统筹体制内外社会保障问 题,应采取更加精准的政策措施,推进体制内外 基本医疗、养老等保障制度并轨,同时,应参照体 系内的社会保障资源逐渐筹措配齐体制外的社 会保障资源,切实解决体制内外社会保障待遇的 巨大差异问题,逐步实现民众社会保障待遇的均 等化。其三,加快推进社会保障的法治化与制度 化。社会保障事业要持续、稳定发展,离不开法 治的保驾护航。在全面依法治国的背景下,我们 应从立法、执法、司法、守法等各环节推进社会保 障的法治化,依法健全社保基金保值增值和安全 监管体系。在立法方面,应加快社会保障领域的 立法,如医疗保障法、社会救助法等,对一些落后 于时代要求的旧法律法规,应该及时予以修订完 善,如社会保险法、慈善法、失业保险法等。通过 校正和完善这些法律法规,可以明确政府、单位 和个人在社会保障中的各自权利、义务、责任,从 而实现社会保障的有法可依。在执法方面,务必 做到执法必严,对于社会保障领域的各种违法行 为,特别是挪用贪占社保资金和骗保等违法行 为,应从严从快依法进行严厉打击。在司法方 面,应快速而公正地处理社会保障领域的违法问 题,守好民众的"保命钱""育儿钱""养老钱"。 在守法方面,应加大社会保障领域相关法律法规 的宣传、阐释和普及,党员干部应带头遵守和履 行相关法律法规,从而在全社会形成敬法守法的 良好风尚。其四,不断提升社会保障管理的精细 化程度和服务水平。构建全国统一、灵活高效的

社会保障公共服务平台和管理体系,是提升社保治理效能的重要方面,对于人们享有高质量的社会保障服务具有重要意义。由此,我们应采取有效政策措施,打破地区、部门分割,保证社会保障的关系登记和转移接续的顺畅便捷;着力构建精准认定各类社保项目对象的体制机制,保证民众及时享有各类社会保障服务,实现应保尽保、应享尽享、应助尽助;积极构建与完善全国统一、便捷化、人性化的社会保障管理与服务的公共平台,并不断提升其数字化与智能化水平,同时也注重满足老年人、残疾人等特殊群体需求,把社保的智能化服务与传统服务有机结合起来,保证为每一位社会成员提供贴心的保障服务。

第三,着力推进城乡一体化和区域协调发 展,有效破解共同富裕的民生难题。"推进城乡 区域协调发展,培育壮大发展动力源。"[19]提升 国内经济大循环的容量与水平,是构建新发展格 局的必要举措。一方面,农村农业农民是我国实 现现代化和共同富裕的核心问题,新时代发展不 平衡主要是城乡发展的不平衡,发展不充分也主 要是农村发展的不充分,城乡差距及其导致的城 乡二元结构已成为新阶段制约实现共同富裕和 构建新发展格局的重要问题。基于此,党中央坚 持农业农村优先发展的战略方针,及时出台了把 巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有机结合衔接的 政策举措,着力推动城乡一体化发展,实现城乡 要素的有序自由流动。强调要加快农业强国建 设,深化农业的供给侧结构性改革,力求通过科 技推进农业和农村的现代化,实现农业技术集成 化和生产经营的信息化,使乡村产业、人才、文化 等实现全面振兴。同时,也特别注重解决农村中 的厕所改造、危房整修、垃圾和污水处理等民生 难题,稳步推进新农村建设,改善农村人居环境, 加快完善乡村基础设施和公共服务布局,着力打 造宜居宜业和美的现代化新乡村。通过各种政 策措施加大统筹城乡一体化发展的力度,形成城 市与农村互促互进,良性循环的融合发展态势。 重点推进城乡公共服务均等化,保障农民的基本 民生权益,通过发展乡村特色产业,发展新型农村集体经济和农业适度规模化经营,深化改革农村土地制度等,不断丰富和拓宽农民增收致富渠道,促进城乡居民收入的均衡化,最终实现城乡融合互动发展,进一步扩充我国经济内循环的容量与活力。

另一方面,区域发展不平衡也是制约实现共 同富裕和构建新发展格局的重要因素。中国是 一个地域十分广阔的国家,不同地区自然条件和 资源禀赋差异较大,改革开放以来,国家相对比 较注重把政策、资金、项目等投入到东部沿海地 区,使得这些地区率先发展起来,而广大中西部 地区,由于自然条件和经济基础较弱,在经济发 展和改善民生方面则相对落后,由此国家也出台 了促进区域协调发展的重大战略举措,如推动西 部大开发、东北振兴、中部崛起等,但区域发展不 平衡问题仍然存在,区域分化现象仍比较严重。 基于此,新时代新征程中党和国家进一步制定了 一系列推动区域协调发展的重大战略举措及相 关落实机制,如推进京津冀协同发展,推动黄河 流域生态保护和高质量发展,加快长江经济带建 设,加强东西部协同发展和对口支援等,要求各 地要根据自身的资源要素禀赋特征,充分发挥自 身的比较优势,坚持宜商则商、宜农则农、宜工则 工.推动区域优势互补、协同发展,并集中资源和 力量着力解决革命老区、民族地区和边疆地区等

欠发达地区的民生和发展问题,这对于推进区域 协调发展和共同富裕,具有十分重要的积极作 用,也是构建新发展格局的重要路径。

#### 注释:

- [1][7][9][10][12][13][15][17] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第28、14、48、11、48、46、47、47页。
- [2]《马克思恩格斯文集》第8卷,北京:人民出版社,2009年,第23页。
- [3][4]裴长洪、刘洪愧:《构建新发展格局科学内涵研究》, 《中国工业经济》2021年第6期。
- [5]《马克思恩格斯全集》第46卷上,北京:人民出版社, 1979年,第238页。
- [6] 瞿晓琳:《新时期邓小平改善民生思想研究》,北京:人 民出版社,2011年,第47页。
- [8] 蔣永豫、何媛:《扎实促进全体人民共同富裕:时代要求、 难点挑战和路径安排》,《思想理论教育导刊》2021 年第11 期。
- [11]潘允康:《中国民生问题中的结构性矛盾研究》,北京: 北京大学出版社,2015年,第9页。
- [14]曾宪奎:《构建新发展格局:背景、重点与战略路径》, 《马克思主义研究》2021 年第10 期。
- [16]李迎生:《完善推动全体人民共同富裕的社会政策体系》,《光明日报》2021年9月28日。
- [18] 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021 年第 20 期。
- [19]国家发展和改革委员会:《深入贯彻新发展理念 加快构建新发展格局》,《求是》2021年第9期。

[责任编辑:邹秋淑]