

【笔谈】

## 新冠肺炎疫情与区域经济发展

**编者按:**2019年底暴发新型冠状病毒感染的肺炎疫情(以下简称新冠肺炎疫情)后,党中央、国务院高度重视,各相关部门和地方以对人民群众健康高度负责的态度,制订周密方案,组织各方力量全力以赴做好防控工作,迅速遏制了新冠肺炎疫情的蔓延势头。在做好防控工作的前提下,各地正在全力支持生产企业复工复产,实现经济的正常运转。那么怎样深刻认识新冠肺炎疫情对中国区域经济的影响,如何应对新冠肺炎疫情对中国经济的冲击,未来中国的区域经济发展将站在什么样的平台上等,成为备受社会各界关注的重要问题。本刊特组织部分专家学者从宏观视角、用理性思维观瞻新冠肺炎疫情发生后中国区域经济发展的走势,提出切合实际的研究对策,以期对中国的区域经济实现健康可持续发展有所启迪和借鉴。

**关键词:**新冠肺炎疫情;区域经济;现代化治理体系

**中图分类号:**F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)02-0008-16 **收稿日期:**2020-02-21

### 新冠肺炎疫情对中国区域经济发展的影响初探

孙久文

突如其来的新冠肺炎疫情打乱了中国人温馨的春节假期,也给中国人民生活带来很大影响。随着疫情防控阻击战的不断深入,各地在守住疫情防控的前提下,逐渐复工复产,因此疫情对中国经济的影响也逐渐成为一个备受瞩目的重要问题。

一般而言,面对不利的冲击,区域经济受影响的程度取决于两个方面,一方面是区域经济受到冲击的强度,另一方面是区域自身对于不利冲击的抵抗能力。在疫情防控的背景下,第一个方面主要取决于疫情的强烈程度和各地应对疫情举措的后果;第二个方面,则主要看各个区域的经济韧性。区域经济韧性是指区域抵御冲击、吸收冲击,以及从外部冲击中恢复的能力。区域经济韧性的差异会直接影响各区域受疫情的冲击程度。

#### 一、新冠肺炎疫情对区域经济冲击强度的区域分布

新型冠状病毒感染人数的多少是疫情对区域经济影响的直接因素,它不仅直接影响区域中居民的生命安全,也直接影响当地企业的生产能力,居民的消费需求,以及外部的城市形象。因此,疫情对区域经济会产生全方位的冲击。

本次疫情的重灾区湖北武汉是华中地区重镇,是京广、沪蓉两大铁路交通干线的交会地,在春运期间途径武汉的流动人口多,成为疫情向湖北省外蔓延的重要原因。为切断病毒的传播源,自2020年1月23日起,湖北多市开始实施交通管制,以扼制疫情进一步向省外蔓延。2020年2月3日以来,湖北省外30个省(区、市)以及新疆生产建设兵团

新增确诊病例已实现11连降。

根据国家卫生健康委员会通报的疫情信息,2020年2月10日的确诊病例分布呈现出以下几个梯队:第一梯队是疫情重灾区湖北;第二梯队是受影响最大的省份,沿海地区的浙江和广东,以及中部地区的河南;第三梯队是湖南、江西、安徽和江苏;第四梯队是受影响最小的东北地区、西南地区和西北地区。上述病例的分布情况基本上刻画了新冠肺炎疫情直接冲击强度的空间分布。

第一,疫情对区域经济造成的直接冲击。一般而言,影响最大的主要是旅游业、餐饮业、商贸业、文化娱乐业、教育等。数据显示,2019年春节假期全国旅游接待总人数4.15亿人次,实现旅游收入5139亿元。2019年春节假期,全国零售和餐饮业销售额突破1万亿元。2020年新冠肺炎疫情给旅游和餐饮两个行业带来的损失可能会超过1.5万亿元。

第二,疫情对制造业的影响同样不容忽视。为避免聚集性疫情的发生,国内大量制造业企业延迟开工,使得企业利润出现暂时下滑。但是,随着疫情形势趋于稳定,湖北省外的制造业企业生产逐步恢复正常,中长期制造业部门受到的影响有限。

第三,除了疫情对经济造成的直接冲击,也要认识到防疫过程中一些举措的“副作用”。防疫初期,各地为了遏制疾病的蔓延,采取阻断交通、企业停业举措,随着各地纷纷复工,这些举措有所放宽,但是仍然存在一些中期影响,尤其是对产业链的冲击。由于各地政策执行的差异性,以及不同区域对中间流动部门实施政策的差异性,疫情出现前的产业链和企业的投入产出网络可能出现阻塞,因此即使部分企业复工,正常生产仍会受到影响。

第四,疫情对经济的影响,还可能体现在更多方面。比如,劳工输入大省的大量企业会面临用工荒、开工难、违约金等问题;被定义为突发公共卫生安全事件对物流和贸易的影响很大,会对沿海的外向型经济造成一定的冲击;封村、封路会对第一产业造成很大的影响,养殖业可能出现饲料短缺将对中部农畜业大省的经济恢复不利。

新冠肺炎疫情的暴发对中国各区域的发展提出了巨大的挑战。这些挑战有些已经出现,有些可能会陆续出现,做到未雨绸缪,十分必要。

## 二、区域经济韧性与疫情过后的恢复

面对不利的冲击,区域经济的抵抗能力直接决定着疫情对其最终的影响程度。一般而言,影响区域经济韧性的因素有以下几个方面:第一,产业结构。现有研究普遍把产业结构视为影响区域经济韧性最重要的因素,这种影响主要体现在两个方面:产业结构的多样性和主导产业的种类。就前者来说,产业结构多样性地区面对冲击时能体现更好的韧性;相反,产业结构单一的地区经济韧性较差,从美国底特律到中国东北老工业基地普遍具有经济韧性差的问题。第二,政策和制度环境。总地来说,政府干预较少、政策环境宽松的地区,经济韧性较好。市场发育成熟的地区经济韧性较好,市场主体对信息有更敏锐的把握,对市场的波动反应更加灵活。第三,文化因素。区域文化、风俗对区域经济韧性有重要影响。更开放、多元化、富有企业家精神的社会文化环境有助于经济活动的重组和复苏,体现出更好的区域经济韧性。第四,社会网络的构成等社会因素也会影响区域经济韧性。

中国区域经济韧性的分布有如下特征:从四大板块整体上看,东北地区的经济韧性最低,尤其是辽宁和黑龙江。西部地区的区域经济韧性也存在较大差异,一方面,贵州、云南和重庆等西南地区的城市,经济韧性较强,受到宏观冲击的影响较弱;另一方面,西北地区的新疆、青海和陕西以及西南地区的广西等省(区)的经济韧性较差。东部地区和中部地区的城市区域经济韧性较强。其中东部地区由于第三产业占比最高,受本次疫情的冲击将最为明显:在复工时间推迟的背景下,东部地区的劳工输入大省将会面临用工荒、开工难等问题,进而拉低东部地区第一季度GDP增速。韧性较差的城市主要聚集在以下几个区域:一是东北地区和内蒙古东部地区,二是晋陕蒙和陕鄂交界处的城市,三是广西以及与广东交界处的城市,这些城市的分布整体上呈现聚集的态势,此外还存在一些分散分布的城市。但这些城市和地区疫情本身不严重,受到的影响也相对较小。

根据上述分析,疫情较重的湖北、浙江和广东等省份的经济韧性较好,从产业特征、制度环境和文化因素等角度考虑,东部地区对不利冲击的抵抗

能力较强。因此,我们要相信区域经济韧性,坚定信心,稳定预期,积极引导区域经济长期向好发展。

疫情对区域经济的影响还体现在疫情过后区域经济的恢复。根据2003年“非典”过后经济恢复的经验,第二产业恢复速度最快,第三产业恢复速度最慢,而东部地区第三产业的比重更高。对比2003年“非典”,本次疫情对经济影响总体可控,但面临的风险更大,经济下行的压力也显著增加。主要原因是中国的经济结构与2003年相比发生了重大变化,疫情影响最大的第三产业占比大幅提升,比如2019年,消费对经济增长的贡献率大约为60%。但是也要看到,中国经济自2003年以来,中间经历过2008年的国际金融危机,经济韧性已经大大提升,加上受影响大的地区除湖北外经济韧性都较好,应对经济恢复持谨慎乐观态度。

### 三、新冠肺炎疫情对区域格局的影响

由于区域经济格局的变动是一个相对长期的过程,2006—2019年,东部地区、中部地区、西部地区和东北地区的GDP在全国GDP中所占比重的变化都在2—3个百分点之间,并没有大的起伏性变化,年度比重变化在0.5个百分点左右。这说明地理位置、经济环境等更基本的因素是决定中国区域经济格局的根本因素,此次疫情不会导致中国区域经济格局出现决定性变化。

短期内疫情是否对区域经济产生重大影响,要看各个区域复工的时间和情况。当前,全国除湖北以外地区的新增确诊人数不断下降,新增治愈病例持续增加,相信到2020年3月初或者3月中旬,工业企业基本上就都具备了开工条件,此后服务业也会逐步恢复。西部地区和东北地区由于本身区位条件以及与湖北的联系密切程度的影响,产业本身受疫情影响较小,可能会率先恢复。目前东部地区最紧迫的问题是复工时间,往年春节复工时间都在1月和2月之间。根据春节期间历史数据,有关专家估计,外来务工人员延迟10天复工会带来当季GDP损失是0.39个百分点,其中在外来务工人员集中的建筑业和部分服务业,延迟复工10天会带来当季GDP损失是0.46个百分点。

长期来看,湖北受影响较大。2019年湖北全省实现生产总值45828.31亿元,第一产业实现增加值

3809.09亿元,增长3.2%;第二产业实现增加值19098.62亿元,增长8.0%;第三产业实现增加值22920.60亿元,增长7.8%。2019年全国GDP总量达990865亿元,湖北的GDP总量在全国GDP总量中的比重是4.6%。而此次疫情将对湖北经济快速增长的势头产生较大影响,这不仅由于疫情防控阶段对产业的创伤,而且也由于疫情防控过程中暴露出了营商环境和治理能力的弊端,会影响到对人才、资本的吸引力。

综上,从四大板块来看,此次疫情对区域经济格局的最终影响为:中部地区的GDP比重略有下降,东部地区和东北地区的比重与去年大体相同,西部地区特别是西南地区可能会略有上升。由于此次疫情影响最大的地区在中部地区,因此当前南北区域发展差异扩大的趋势也不会有根本性逆转;中国经济发展较好的地区区域经济韧性较强,江苏、上海等受到疫情影响较小的发达地区将率先在冲击中恢复,地区分化的趋势仍将持续。

### 四、政策建议

第一,重新审视国土空间规划。多年来中国的国土空间规划,十分重视资源环境的影响,对于防灾减灾总体上重视不够。特别是对于这些全局性的疫情预防,还没有进入规划体系。如果在全国一盘棋的前提下,设计出一个模块化的区域布局模式,就可以迅速地把疫情区与其他区域隔开,使之不影响全局经济发展。

第二,重提“大分散、小集中”的城市—产业布局原则。从全国的城市—产业布局出发,在国家层面应当是适当分散布局。疫情冲击各地暴露出的弱点,为重塑生产布局提供了经验教训。生产布局不能忽视区域的层级性,应着眼于不同的空间尺度,在国家—区域尺度上实现“大分散”,让每一个地区都能够参与到经济发展中来,也就是所谓的实现“普遍沸腾”,发挥不同区域的比较优势;在城市尺度上则需“小集中”,释放规模经济效应,助力高质量发展。

第三,在提高中心城市和城市群承载能力的同时,适当限制特大城市的规模,以大城市和中等城市为主体,结合小城市发展,重塑中国的都市圈。人口的高度集聚也成为疫情蔓延的助推剂,为此建议从国家总体战略布局出发,加快超大城市、特大

城市非核心功能向周边城市疏解,推动都市圈内部各城市间的合理化分工。建议从国家规划的角度,控制特大城市规模,采用多种方式,增加城市数量,以平衡人口的地域分布。

第四,对超大城市和特大城市,进行多中心城市改造。对于北上广深这样的超大城市,对于武汉、重庆、西安、成都等特大城市,单中心的布局模式还是很明显的。在单中心的空间布局下,社会经济资源集中于某些节点,不利于基本公共服务均等化。在即将到来的“十四五”时期,应当将多中心改造作为提升城市资源承载力、优化城市治理、增进城市安全性的重要途径。

第五,集中力量提升地方政府治理能力。本次疫情波及范围远超2003年的“非典”,一个重要的原因是初期预警不足。此外,在抗击疫情过程中,少数地方政府职能部门负责人存在失职失责的现象,有悖于党的十九大报告提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的要求。本次疫情过后,地方各级政府需要总结抗击疫情中存在的问题,补齐短板,进一步增强社会公信力。

**作者简介:**孙久文,男,中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所所长,全国经济地理研究会会长,中国区域科学协会理事长(北京 100872)。

## 新冠肺炎疫情冲击下中国产业发展的新热点

张占仓

2019年底以来,来势凶猛的新冠肺炎疫情对中国经济社会发展带来较大冲击。在来势汹汹的疫情面前,中国经济以巨大的韧性经受了历史的考验,虽然暴露出部分经济发展的短板,但在这一“大考”之后中国经济发展也显示出一些新热点。

### 一、云服务产业加速发展

云服务在互联网领域的专业问题,普通百姓直接应用有限。但是在这一次疫情冲击中,由于全社会都担心人与人之间直接接触传染病毒,不得不寻求非直接接触方式完成相关工作。因此,利用互联网的云服务产业被迅速普及。

一是云办公。疫情让线上办公和协同办公加速到来。由于各种原因,党政部门或公司有很多工作无法停顿,又无法采用传统办公方式,就设法借助互联网云服务软件进行云办公。百度数据显示,自2020年1月18日以来,近30天远程办公需求环比上涨663%。阿里巴巴的应用程序——钉钉的活跃数据达到5年来的最高水平,很快成为一个超级应用。腾讯公司数据显示,自2020年2月10日以来,其办公协作应用程序——企业微信的业务量同比增长了10倍。华为公司数据表明,其办公软件华为云正在以50倍的速度增长,每天新增用户超过

100万人。伴随市场需求增加,未来将会研发各种工具来解决线上办公中遇到的具体问题,促进云办公进一步普及。

二是云学习。受突如其来的疫情影响,很多学校不能正常开学,学生只能在家里学习,“停课不停教、不停学”让云学习模式加速推开,而且从大学到小学、再到成年人的专业学习与讨论全面开花。截至2020年2月10日,广东、江苏、河南等30多个省份、300多个城市的学校加入阿里钉钉“在家上课”计划,预计覆盖全国5000万学生。因此,在这一云学习浪潮影响下,学校教育方式可能面临一场大的变革。未来的教育可能更多是“学习中心+课程组合”,而不再仅仅是传统的“学校+老师”模式,在云学习环境下学生可以自己选择老师,可以自己定制课程,优质教育资源共享性能大幅提升。另外,在职人员学习模式也发生重大变化,云学习将被引起高度重视。

三是云购物。受疫情影响,全国消费者几乎同时开启了“宅”生活模式。电商成为主要消费渠道,见证了“宅经济”的快速崛起。据拼多多平台统计,疫情期间,除了医疗、消毒用品需求大幅上升外,水果生鲜、方便速食、休闲零食、数码产品、儿童玩具、棋牌娱乐、健身器材等类目的商品销量也出现大幅上涨。四是云娱乐。来自北京、重庆、成都、长沙、青

岛、苏州等城市的众多头部夜店纷纷入驻“云蹦迪”抖音、快手、B站等平台,进行直播。有头部夜店开播26分钟圈粉30万人,市场影响力可见一斑。

从这些产业在特殊情况下加速发展的趋势看,全社会对云服务产业需求确实非常大。充分把握这样的发展机遇,进一步加快云服务产业发展势在必行。

## 二、大数据产业向基层渗透

2020年2月10日,习近平总书记在北京调研新冠肺炎疫情防控工作时强调,要运用大数据等手段,加强疫情溯源和监测。大数据作为防控疫情的新型作战力量,为联防联控提供了重要支撑。

一是利用大数据追踪人群接触史。因为疫情防控不仅是事后补救,更需要事先预测解决。通过数据采集和大数据分析技术,专业人员利用大数据技术梳理感染者的生活轨迹,追踪人群接触史,锁定感染源及密切接触者人群,为疫情防控提供了宝贵信息。还可根据移动行为轨迹特征来识别高危人群,监测人群从高风险地区向外迁徙的具体情况,并对未来的迁徙行为进行预测。国家卫生健康委员会高级别专家组成员李兰娟院士在接受媒体采访时曾表示,专家利用大数据技术追踪人群接触史,锁定感染源及密切接触者人群非常宝贵。

二是利用大数据摸排相关人员。疫情暴发初期,浙江发挥大数据基础平台优势,通过充分运用“大数据+网格化”手段,精准滚动摸排相关人员,落实具体管控措施。同时,对相关人员严格落实隔离观察措施,实行聚集活动限制;通过全面启动省际边界、陆地口岸等车辆人员检疫查验等手段,精确到具体人,严防疫情跨界输入,把大数据技术应用到最基层。

三是利用大数据为公众服务。在中国联通大数据官方微信公众号里,进入“抗‘疫’专区”,可以看到“中国联通大数据疫情防控行程查询助手”,输入手机号码,加上验证码,点击“确认”,就可以看到本人在近14天内是否到达疫情严重地区的情况——这是“防控行程查询”。此外,上面还有“区域风险查询”“城市动态查询”“数据精准防控”“AI产品精准防控”等,这些都是利用大数据得到的结果。

四是利用大数据引导舆情。用好大数据能有效促进信息透明。重大疫情面前,及时发布权威信息,公开透明回应群众关切,能够解决信息不对称

的问题,有效压减谣言等虚假信息传播空间,更好地维护社会大局稳定。一段时间以来,有关部门和相关机构及时发布确诊、疑似、治愈和病亡人员数据,一些互联网公司运用大数据、云计算、可视化技术优势,推出“实时疫情动态”“疫情地图”“同乘患者查询系统”“发热门诊地图”等产品,同步普及科学防护知识,有效满足了民众的信息需求,有利于引导群众理性看待疫情,增强自我防范意识和防护能力。面对新冠肺炎疫情相关信息传播,公众确实享受到了大数据带来的便利。

中国大数据产业发展迅速,过去主要是在中高层重大技术问题或决策方面应用较多,对基层公众来说,很多只是停留在一般概念状态。这一次由于新冠肺炎疫情涉及每一个人的切身利益,为大数据产业向基层渗透提供了机遇,使中国大数据技术储备能量得到快速释放,也使大数据产业发展与每一个居民的实际利益密切相关,促进了大数据产业发展与一般老百姓的现实生活的密切相联。中国人口众多,一旦大数据产业发展与老百姓的生活紧密联系,就为大数据产业进一步加速发展打开了广阔的市场。

## 三、人工智能产业进入百姓生活

这次疫情防控期间,各种人工智能产业带来的无人化服务大显神通。

一是无人机服务。这次疫情暴发之后,空中的无人机通过搭载的设备对人流进行实时监控,一旦发现未戴口罩人群,将立即喊话提醒,防疫喷雾消毒智能机器人也迅速研发并投入防疫一线使用,“抗疫应急物资无人机”顺利完成全流程飞行运输。

二是无人驾驶车服务。在这次疫情期间,无人消毒车可以在疫区与隔离区提供清洁消毒、送餐和物流等智能无人化服务,物流配送部分采用无人配送车承担起疫区的配送工作。

三是机器人服务。在武汉同济天佑医院和上海第六人民医院,在疫情期间通过5G云端医护助理机器人、5G云端消毒清洁机器人等工作,有效减少了人员交叉感染,提升了病区隔离管控水平。

四是无人零售服务。武汉火神山医院建成交付后,疫区无人超市也在一天之内上线,由阿里的淘鲜达和湖北连锁超市中百仓储承建,超市24小时营业,开业第一天接待200余名顾客。在疫情期间,

过去开设的无人药店或无人零售货柜,也活跃起来,满足了客户的需要。近些年,我们国家人工智能产业发展比较快,但是涉及的领域相对比较有限。这一次大规模疫情防控的特殊需要,通过智能协同为人工智能产业与老百姓生活紧密相连打通了神经网络,打开了巨大的市场,将成为中国人工智能产业跨越式发展的一个新的跃升点。

#### 四、完善公共卫生及防疫体系成为新的投资热点

虽然中国现在也有公共卫生与传染病防治的相关机构与体系,但通过这一次特殊战“疫”的试验,确实暴露出公共卫生及防疫体系是经济社会发展的短板。中国各个城市目前还都缺少一套完善的公共卫生与防疫体系。

一是各地缺乏系统的传染病防治医疗体系。2003年的“非典”疫情、2020年的新冠肺炎疫情中,大量感染人员在常规医院无法收治,就是因为卫生医疗机构的基础设施缺乏。

二是防治传染病的相关产品生产与储备能力严重不足。在这一重大疫情面前,全国各地“一罩难求”的局面令人尴尬不堪,确实发人深思。必须在下一步供给侧结构性改革中认真解决,特别是要解决好应对重大疫情所需应急物资的储备问题。

三是医疗机构的改革方向需要重新调整思路。医疗机构和医护人员历来以救死扶伤为天职,要为社会提供公共卫生服务。但是,近些年体制改革过程中过分强调其市场属性,淡化了其社会职能,让公共医疗机构自负盈亏,大大限制了这些医疗机构及其医护人员队伍的健康发展。通过此次重大疫情防控的实际验证,进一步表明这种崇高的职业需要有科学合理的制度保障,更需要全社会足够的投资予以支撑。

基于以上认识,在全国高质量发展运行机制中,要制定更加科学硬核的政策支持,引导更多投

资进入这个领域,加快完善公共卫生与防疫体系,让其与中国社会公众的社会化需求更加吻合,弥补经济社会与产业发展中存在的短板,进一步提升中国经济发展的内在品质。

#### 五、结论与建议

新冠肺炎疫情对中国经济发展的冲击比较大,特别是旅游、餐饮、线下娱乐等行业受到了直接冲击。但是,按照全球已经历过的重大疫情以及中国2003年“非典”疫情对经济发展的影响,这种影响一般是暂时性的,对中长期经济发展趋势影响有限。中国经济经历了这种大浪淘沙的冲击之后,可能导致经济发展格局的部分重构,已经显示出部分发展的新热点新动能。研究表明,云服务产业加速发展,呈现快速增长态势;大数据产业向基层渗透,大大拓宽了市场空间;人工智能产业进入百姓生活,深度应用势在必行;完善公共卫生及防疫体系成为新的投资热点,已经并将继续引导社会资本加速进行投资。这些新热点新动能,既是新冠肺炎疫情防控这样特殊时代背景下中国经济发展显示出来的新机遇,也是我们进一步调整与优化产业结构、推动经济高质量发展新的努力方向。为了适应这种新热点新动能的变化,我们要统筹做好疫情防控和经济社会稳定发展工作,坚定不移贯彻新发展理念。要根据新情况、新热点、新动能继续深化供给侧结构性改革,乘势推动经济发展热点,特别是数字经济加速发展,加大公共卫生及防疫体系投资建设力度,持续打好三大攻坚战,努力实现2020年全年经济社会发展目标,实现决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚目标任务,在高质量发展上迈出新步伐。

**作者简介:**张占仓,男,中国区域经济学会副会长,河南省政府参事,河南省社会科学院原院长(郑州 450002)。

# 新冠肺炎疫情对中国经济影响的应对措施\*

白永秀

2019年末暴发的震惊全国、引起世界关注的新冠肺炎疫情,在全国一盘棋强的防控下,疫情形势出现了积极变化。2020年2月3—19日,湖北以外新增病例16连降,国内一流防疫专家也认为2020年2月中下旬全国病例数将达到峰值。本次疫情对春节假日经济及服务业发展带来极大影响,随着时间的推移,影响面不断扩展,对工业生产、农业生产也造成了一定的冲击,但从辩证的角度看,稳中有机,本次疫情也是推动中国经济高质量发展的一次契机。为此需要从短期、中期、长期视角形成有针对性的应对措施。

## 一、短期应对措施:平衡疫情防控和经济发展之间的关系,竭力降低疫情对当期经济的冲击

在疫情完全结束前的短期内,需要按照中央的统一部署,既要一如既往地做好疫情防控工作,又要在风险可控的范围内有序做好经济恢复工作。

### 1.分区域、分行业、分时段复工复产

在疫情得到有效缓解后,加快复工复产,保持产业链总体稳定,尽力降低疫情对当期经济的影响,推动经济早复苏,其紧迫性和重要性不亚于疫情防控本身。在复工步伐中,疫情将重塑中国区域经济和城市竞争力。疫情平衡发展后的复工复产重点要回答好三个问题:一是哪些地区可以复工?二是哪些企业可以复工?三是如何保障安全复工?对于第一个问题,可以借鉴浙江“疫情五色图”和“复工率五色图”经验,根据防疫大数据,对各区域疫情情况进行风险评估,形成省、市、县、乡四级“疫情五色图”;根据复工复产情况形成“复工率五色图”。通过两张图的对比,对疫情较严重的地区,集中精力抓好疫情防控工作;对中风险的地区,安全有序推进复工复产;对疫情程度低、复工率也低的地区,督导加大复工力度。对于第二个问题,需要从支撑全球、区域经济发展的重要性和产业链整

体复工的角度决策,在全球供应链中具有重要影响的龙头企业和关键环节优先复工生产,规模以上企业、骨干企业、产业链上下游配套企业作为重点有序复工,同时要积极帮助中小企业复工,尽力维护产业发展生态。对于第三个问题,各级政府需要按照中央“全国一盘棋”的原则,简化复工审批手续,协助企业做好生产要素调配,防止出现过度管制;有效调配防控物资,指导复工企业有效防疫,坚决防止因复工出现聚集性感染和疫情的进一步扩散。

### 2.着力保障重大项目开工建设

重大项目是支撑区域经济发展的基础和关键,加大项目支持保障力度,抓好项目科学有序开复工建设,才能确保疫情防控与经济社会发展“两不误”,推动经济平稳运行。一是保障现有重大项目的复工。除推动防疫物资等产业项目之外,还要加快推进交通、水利、体育等与民生相关的基建领域重大项目复工。二是策划优选一批新项目。聚焦航空航天、电力、水利工程、交通、脱贫攻坚、乡村振兴等重点领域,加强重大项目策划,为2020年后三季度发展蓄力。三是优化重大项目支持政策。加强土地、资金、能耗等方面的保障,确保重大项目特别是制造业项目及时开工建设;协同做好重点项目复工所需原材料的综合调度,确保项目复工后实现实质性连续施工;优化项目审批流程,确保重大项目尽早开工。

### 3.充分发挥居民新型消费的对冲作用

本次疫情对服务业影响最大,但积极扩大消费需求,促进消费回补和潜力释放也是对冲疫情影响的重要着力点之一。一是扩大线上消费,对冲线下实体消费影响。疫情在给一些行业带来负面冲击的同时,也给另一些行业带来机遇和利好。加快释放新兴消费潜力,积极丰富5G技术应用场景,带动5G手机等终端消费,推动电子商务、在线娱乐、在线教育、在线旅游、在线医疗、在线办公、商业保险等产业借势加快发展。二是稳定线下消费,尽力降低疫情

影响。引导企业加大对粮油蔬菜,防疫用品、药品等相关产品和服务供给,扩大绿色食品、卫生用品、健身器材的生产销售,积极稳定汽车等传统大宗消费,鼓励汽车限购地区适当增加汽车号牌配额,带动汽车及相关产品消费。三是推动产业线上线下融合发展。推动培训、教育、影视等转变营销和消费方式,实现线上、线下有机融合、互促发展、转型求生。

## 二、中期应对措施:充分把握疫情结束后经济发展的反弹机会,多措并举对冲疫情对全年经济的影响

2020年是全面建成小康社会、“十三五”规划收官年、脱贫攻坚全面完成年,全年经济实现较高速增长意义重大。按照党的十八大对全面建成小康社会提出的“国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番”要求,2020年全年GDP增速需要达到6.1%。在新冠肺炎疫情影响下,实现这一目标困难重重,需要充分把握疫情结束后经济发展的反弹机会,多措并举对冲疫情对全年经济增长的影响。

### 1.有序引导经济的恢复性反弹

按照以往的经验,在疫情结束后,前一阶段被压抑的经济活动将会出现反弹,比如在2003年“非典”疫情结束后,2003年下半年中国经济出现了快速发展的势头。如果这次能有效把控住疫情结束后的反弹趋势,把中国经济从2019年底好转的潜力释放出来,充分发挥投资、消费的带动作用,就可以有效对冲疫情对经济发展带来的不利影响。如果本次疫情防控及时得力,第二季度疫情能得到根本控制,就要着力做好第二季度和第三季度和第四季度经济运行的衔接,力争2020年下半年经济有更好的表现,降低疫情对全年经济增长的影响。为此要充分发挥财政、税收、货币、金融综合政策效应,加大减税和财政支出力度、适度降准降息等措施加大逆周期调节力度。

### 2.加快疫情相关产业发展

加快发展疫苗产业。鉴于新型冠状病毒的高度传染性,疫苗一旦研究成功,其全球市场前景不可估量。中国可抓住本次防控新冠肺炎疫情的机遇,大力实施一批新型疫苗重大科研攻关和产业化项目,推动疫苗经济突破性发展。

加快发展非接触型产业。疫情期间,怯于病毒

的传染性,人们尽量将接触性活动降到最低,电子商务公司、游戏和直播公司等非接触经济厂商成为受益者。中国可抓住本次防治新冠肺炎疫情的机遇,加快发展非接触影视、非接触游戏、创意为主的非接触文化产业,积极推广应用通过宽带网和可视电话办公,加快速递无人化投递,加快发展网上虚拟旅游等,积极培育、壮大非接触新经济。

加快发展健康产业。本次疫情对医疗卫生带来了巨大的挑战和危险,但同时也让人们更加重视健康,对发展健康产业也是一次新的机遇。一是推动医药产业加快发展。此次疫情对医疗和制药行业将注入极大的活力,特别是中医药参与救治确诊病例达80%以上,中西医结合治疗效果明显,将有效刺激中医药产业发展。二是加快健康防护用品产业发展。体温计、口罩、毛巾、手套、防护服等防护用品,洗涤剂、消毒液、消毒药品等洗涤工业也将迎来一次阶段性发展的机遇。三是加快大健康产业发展。此次疫情将推动大健康理念的普及,可抓住机遇推动健康管理、健康监测、健康评估、健康维护等产业加快发展。

加快发展应急产业。本次疫情让人们再次认识到应急产业的重要性。目前全国应急产业园建设还相对滞后,一旦遇上危机,应急预案、应急演练、应急物资储备与运输、应急专业人员等还不能很好地适应疫情的需要。本次疫情如果延续较长时间,如何解决人待在家里后的社会运行问题,消费品如何生产、交换、运输到每个家庭,金融、保险领域如何应对等都是后续需要解决的重要问题。中国可抓住本次防治新冠肺炎疫情机遇,以国家级应急产业园为依托,加快应急产业园区建设,在重大疫病、自然灾害、能化危机等应急领域形成系统的应对方案,壮大应急产业规模,持续提升应急响应能力。

## 三、长期发展启示:反思经济发展中深层次矛盾问题,实质性深化中国经济的结构性改革

从古至今,人类遭遇了无数的瘟疫,瘟疫看似给人类带来了灭顶之灾,但灾难过后却是无尽的机遇与生机。从辩证的角度看,本次新冠肺炎疫情虽对中国宏观经济、中观行业和微观个体造成短期极大的冲击,但也是一次难得的对经济发展深层次矛盾和问题反思、纠错、改革的机会,更是推动中国经

济长期健康发展,实现高质量跃升的契机。

#### 1.以深化制度改革释放经济长期增长潜能

新冠肺炎疫情结束后,经济发展的某些领域可能会出现恢复性反弹,但有些需求是补不回来的,应大力度推进党的十九届四中全会提出的经济体制改革,用改革的办法振奋人心、释放潜能、稳定增长。一是深入推进城乡融合发展体制机制改革。在城乡人口双向流动、农村集体土地制度改革、工商资本入乡、科技成果入乡转化、乡村金融服务等方面破除体制机制障碍,释放经济发展的内在潜能。二是深入推进市场准入制度改革。推进能源、电力、通信、金融、交通等基础领域市场化准入改革,打破行政性垄断,培育新的经济增长点;在教育、医疗、文化、娱乐等领域加大对外对内开放的力度。三是深入推进科技支撑产业发展制度改革。落实经济发展关键核心技术新型举国、举省、举区体制,创建教育科技研发特区,支持大中小企业和各类主体融通创新,提升产业基础能力和产业链现代化水平。

#### 2.以推动中小企业支持政策长期化夯实微观经济基础

中小企业是经济发展的重要力量,也是受新冠肺炎疫情影响最大的市场主体。本次疫情进一步暴露了中小企业在经济发展中的重要性和脆弱性。为保障中小企业在此次疫情中生存过渡,近期各地出台的系列政策,有效缓解了短期失业潮与巩固经济复苏的微观基础。在协调完善的基础上,可以考虑将这些短期政策转化为长期政策,进一步优化中小企业发展环境。一是将金融支持政策长期化。近年来,由于金融去杠杆导致中小企业融资环境变差,增加了中小企业融资成本。可以考虑将在中小企业暂时性经营困难时期不断贷,不抽贷,不停贷,提升金融机构对中小企业贷款余额,给予无息贷款或展期还款等疫情期间的支持政策长期化。二是将税费减免政策长期化。国家加强税收社保的征收力度,增加了中小企业的实际负担,在疫情影响下可能成为压垮骆驼的最后一根稻草。可以考虑将减免行政事业性收费、按比例返企业实际缴纳失业保险、延期缴纳养老保险、工伤保险、失业保险税费等政策长期化。三是将用工补助政策长期化。中小企业承接了80%以上城镇劳动就业,是稳就业的重要力量。可以将稳岗和培训补贴等政策长期化。四是将社会支持政策长期化。将加

大对中小企业的政府采购力度、专项基金支持、一定时期欠费不停供等社会化支持政策长期化。

#### 3.以构建区域经济自循环系统优化产业布局

在新冠肺炎疫情的影响下,中国经济正常的供应链受到冲击,区域经济发展受阻,承受着巨大的压力。在推进经济一体化过程中,也要构建区域经济内部自循环系统,增强区域产业集群化水平,提升区域经济抵御自然灾害、疫情、经济制裁等突发事件的能力。一是构建相对独立的区域产业生态系统。区域产业生态系统应以地理集中、产业集群、发展集约为基本方向,促进产业上下游、协作关联企业的共享、匹配、融合。一个相对独立于区域外的区域产业生态系统,不仅能够进一步提升产业集聚度,还能够有效对冲区域外不确定因素的冲击。二是强化区域经济内部的小循环。做好区域经济内部的循环,不仅能使工业、农业、服务业部分产品的销路问题得到解决,也能在受到外部冲击时,有效稳定、保障区域内的产品供给。三是协调推进区域产业数字化赋能。通过大数据、云计算、物联网和人工智能,推动产业要素联互通、高效运作,实现区域产业之间的“化学反应”。

#### 4.以创新方式进一步增强消费对经济的贡献

本次疫情结束后,中国经济下行的压力仍然存在,长期来看还需进一步发挥消费对经济的贡献,但只有由投资和经济活力支撑起来的消费才是有可持续性的。因此,必须夯实经济基本面,扩大有效投融资,这样老百姓才会有较好预期和减少预防性储蓄,才会更积极地把当期收入,甚至调动储蓄用来消费。同时,在新冠肺炎疫情影响下,人们的消费方式正在潜移默化地发生变化。一是促进人们健康消费。疫情在一定程度上改变了国人胡吃海喝的消费习惯,选择健康产品和健康消费方式将是未来消费的重要趋向。这对于消费质量的提高和健康产品产业的发展都有巨大的促进作用。二是促进消费方式的改变。在疫情影响下,追求安全、便捷的消费方式将引领时尚,虚拟旅游、网络游戏、智能零售、无人投递、远程医疗、虚拟现实等将进一步兴起。三是促进购物方式改变。人们少去农贸市场、商超等人群聚焦的地方购物,一对一送货等购物方式将越来越普及。夯实消费基础、适应消费新变化的新消费经济能更好地支撑经济发展,让中国经济更加行稳致远。

### 5.以优化生产要素配置激活经济内生活力

“封城”“隔离”“居家”“堵路”等防控疫情应急措施打乱了生产要素的正常流动和优化配置,但疫情期间出现了生产要素创新使用方式为长期经济发展提供了很好的经验借鉴。一是对劳动力的优化配置。为尽力缓解未来劳动力的区域配置不平衡问题,可以通过建立空闲劳动力库、人力资源余缺调控体系、用工需求动态对接平台、“共享员工”、点对点劳动供给等方式对空闲劳动力进行优化配置。二是对资金的优化配置。企业可借助国家和各地区减费降税政策(降低社保、医疗、养老基金缴费率、降低物流成本等)和融资优惠政策(降低中小企业融资成本,拓宽融资渠道等),进一步优化资金的配置策略。三是对数据要素的优化运用。疫情期间,AI、大数据、云计算、人工智能等技术在病毒研究、疫情防控、信息传播等方面发挥了重大作用。未来,进一步发挥数据作为生产要素的作

用,让数据为经济赋能,充分激活中国经济发展的内生活力。

总之,新冠肺炎疫情这只“黑天鹅”的不期而来对中国经济造成了一定的冲击,但疫情对中国经济的影响是暂时的、有限的,不会影响中国经济长期向好、高质量发展的基本面。正如塔勒布在《黑天鹅》一书中所说“你要总是控制你自己做什么,把这当成你的目标”,我们只要坚定对中国经济韧性强、潜力大、回旋余地大的信心,做到心中有数,积极应对,就能有效应对可能出现的任何变化,就能在不确定的环境中行稳致远。

\*基金项目:陕西省教育厅重点研究基地项目“陕西省城乡经济社会一体化现状及对策研究”(2010JZ26)。

作者简介:白永秀,男,西北大学经济管理学院教授,博士生导师(西安 710127)。

## 新冠肺炎疫情对中国区域经济发展的影响与启示\*

赵红军

2019年年底发生的新型冠状病毒肺炎疫情呈现出沿着与武汉地理距离远近,经济关联度的强弱不同向外传播,随着感染人群迁移的地点、再次被感染的人群以及人们之间亲情距离的远近而向外传播。在党中央、国务院全力以赴组织多方力量防控下,疫情蔓延势头迅速得到遏制。但是这场疫情对中国区域经济的可能影响,对中国区域经济未来发展的启示却值得深入探讨。新冠肺炎疫情类似于2003年发生的非典,是一种典型的自然冲击,因此,它会在宏观上影响经济增长与产业发展。但更加重要的是,这种带有传染性的疫情会大大增加人际交往、贸易、面对面交流的成本与风险,这就使得中国区域经济发展出现一些可能的新的趋势。当前,我们应该清楚地分析这种影响,并如果能趁机将这种负向冲击转化为正面机遇,中国区域经济发展更加均衡化的格局可能会更加明显,中国经济高质量发展的前景将可能更加明朗。

### 一、影响中国区域经济发展的主要表现

在中国经济发展的现阶段,本次疫情对中国经济可能的影响表现在以下7个方面。

#### 1.商务、学习、办公虚拟化程度会增强

经济商务活动在地理上的布局往往倾向于集中,因为集中会带来三大好处:节约交通与交易成本,强化社会服务等公共产品的共享,强化相互之间的学习效应(马歇尔,1890)。但“非典”和新冠肺炎的发生,却可能会让中国社会重新思考商务办公虚拟化的可行性。首先,绝大多数的商务办公活动的每一环节并非全部有必要集中起来。一部分对人际交流依赖性强的活动,需要在地理上集中;相反,对人际交流依赖性弱的活动,可能完全不用集中。其次,过去40多年,中国完全模仿了西方商务传统上将商务办公集中化的做法,而没有机会思考商务办公虚拟化的可能。在此次疫情的冲击下,这种可

行性不仅存在,而且完全可行。因此传统上对商务办公地理区位集中化的趋势可能会逐步弱化,相关的区位布局理论可能会面临着一定程度上调整的必要性。

#### 2.企业、工厂周边服务社会化的态势会受到影响

在过去50年里,随着市场经济的发展和兴盛,中国企业、工厂服务社区化、社会化的态势不断增强。在疫情发生的背景下,企业、工厂服务社会化、社区化的态势显示出劣势。在疫情冲击下,今后部分有实力的企业可能会退出社区食堂,而重新拥有自己的“小食堂”,居民对企业和工厂区周边的农贸市场或者菜场、贸易中心服务的依赖会降低。如果鉴于安全性或者风险的考虑,这类社会化服务的需求环境可能会长期恶化。另外,在服务社会化的背景下,很多企业只保留了最核心的部分,而将其余的非核心活动,都委托给市场经营。在疫情所造成的社区分割、集体活动降低的态势下,一些对企业、工厂有必要的辅助性活动,可能会出现自给化的趋势。或者至少会部分地出现类似的现象。

#### 3.人口居住社区分散化的态势可能会逐步增强

人类的经济活动,在最初的阶段是各自为战,自给自足状态。随着贸易成本和交易成本的降低,人口居住集聚的现象会越来越普遍。但随着居住集中化的出现,相关的负面影响就会显现。比如,环境比较拥挤,污染可能会增加,噪音会增加,人均绿化会很少,人口居住分散化就会逐渐兴起。在美国、欧洲,这种现象已经在很多大城市出现了一个完整的循环。在传染病等疫情风险加大的背景下,人们居住社区分散化的趋势可能会加快。从城市层面看,城市中心人口密度下降,人口居住向郊区拓展,进而追求更高质量居住与生活的态势可能会在未来不断增强。

#### 4.制造生产方式会按照人际交流依赖性强弱而出现分化

某一产业、某一产品的生产和制造往往会集中在最具比较优势的地理区位,并且生产的规模往往会达到最优的生产规模。因为厂商会支付最低的生产成本,而在交易成本很小的条件下,这会导致每一产品的厂商获得最大的利润,每一个消费者都获得他想要的产品,整个社会的福利会达到最大化。但这一生产和制造方式是以交易成本很低,并

且人际交往、贸易、运输、分配等非常自由和方便的前提下所获得的结论。当人际交往、交易、运输、分配由于疫情所带来的危险上升时,交易成本可能会上升,制造业生产就很难获得最优生产规模,或者即使获得了最优生产规模,但是由于疫情所导致的分配、运输、贸易、交易的危险大大提升,可能使得中国制造的生产方式会按照供应链的不同环节而出现分离,那些难以分开生产性环节或者链条将仍然采取集中性布局,相反,那些可分性的运输、分包、配送、交易等,可能会在地理上分散开来。经典的表现是,物流、配送等环节会在地理布局上分散化,但生产性环节可能仍然保持集中性布局。

#### 5.整体工作和生活方式自助化、自动化会进一步强化

一直倡导的基于互联网和办公自动化等方式来实现人们工作地点的居家化与分散化会突破传统工作和生活习惯,进一步强化。“非典”和新冠肺炎疫情,使得这种基于互联网和办公自动化的智慧办公模式再次兴起,也使得人们居家办公,减少往返于家庭与办公地点之间的通勤变得更加必要,人们办公和工作中对人际交往的依赖程度也会大大降低。对区域经济发展和城市发展而言,这意味着区位的重要性可能会进一步降低,而人力资本跨地区、长距离的配置可能性会增长。反过来,这又会提高劳动生产效率。

#### 6.公共服务无人化、自助化、自动化水平会提升

传统上,城市的公共服务往往采取相对集中的方式供给,因为这样做的成本低,使用效率也高。但在人际交往、通勤的危险性上升时,中国公共服务提供将可能向自动化、无人化和自动化方向转型。由于人口居住地的相对分散,中国的公共服务将可能下沉到社区、下沉到基层。这意味着,在人际交流的危险增大,或者人际交往的重要性下降时,中国公共服务地理配置的方向将向基层、社区变化,中国公共服务提供的分散化提供、扁平化供给将成为可能。

#### 7.传统的区域经济发展模式将会由于疫情而向着分散化、均衡化的方向发展

从区域经济发展的角度看,传统上经典的中心外围模型所支配的区域经济发展格局将有所弱化。由于人群和企业较小地理区域上的集中将会产生更大的成本和风险。这种成本不仅表现为

生活和生产成本的不断攀升,而且还会导致劳动力成本的上升,通勤成本的上升,中心区污染的上升。如果再加上由于人员在狭小地理区域可能导致的传染性疾病的风险,传统上导致中心外围模型的成本和收益格局将发生逆转,并使得原先的集聚效应向扩散效应转变,区域经济格局将可能向着更加均衡的方向发展。

## 二、结论与启示

综上,新冠肺炎疫情在人际之间的传播,导致了人际面对面交往、学习、贸易等活动的风险性急剧上升,这会使得商务、学习、办公虚拟化程度上升,这类人际交往密集型活动的依赖性下降,企业、商务以及人口居住集中化的必要性降低,分散化的趋势强化,地理位置的优越性下降,由此,中国生产方式、中国人整体工作和生活方式、中国公共服务自助化、自动化水平会提升,传统上中心外围

支配的发展模式向均衡化方向发展。

这对中国区域经济发展的启示是,如果趁机转危机为机遇,对中国工作学习、生产与制造方式、商务学习和公共方式、公共服务提供方式、人口居住区布局方式进行相应的调整,减少不必要的人际交往互动,提升自主化、自助化、自动化、智慧化、智能化的生产生活方式转型与变革,新中国成立以来“非典”疫情与此次新冠肺炎疫情对中国的冲击,将会成为推动中国经济高质量发展的一次不得不面对、不得不转变的契机。

**\*基金项目:**国家社会科学基金项目“改革开放四十年中国发展治理的经济学贡献与世界影响”(18BJL003)。

**作者简介:**赵红军,男,上海师范大学商学院教授、副院长、区域经济学带头人,上海市世界经济学会一带一路专委会主任,中国区域科学协会理事(上海 200234)。

# 现代化治理体系是疫后区域经济稳中求进的基本保障\*

陈晓东

2019年年底,在中国传统节日春节到来前暴发的新冠肺炎疫情,不仅影响了武汉及湖北相关地区,也影响了中国多地居民的健康安全,更影响了春节前后中国的市场与经济正常运行。春节期间原本正常营业的餐饮服务、旅游度假、休闲购物等服务业、节后中小企业的返程复工、国内国际供应链正常运转等方面都受到了很大的冲击。历史反复证明,数千年的中央集权体制能够集中力量办大事,能够高效战胜一切突发事件。在党中央的正确和有力领导下,我们一定能取得新冠肺炎疫情阻击战的彻底胜利。目前,中国经济发展开始由要素驱动转向高质量发展阶段,区域经济发展也将进入一个崭新的阶段,发展仍是第一要务。各个互动的社会系统构成了一个宏大的、有机的、开放的、复杂的大系统,要在这样的系统中实现治理体系和治理能力的现代化,是根本无法通过建立模型来仿真实现的。因此,我们一定要

以系统工程思想为指导,通过定性分析,对经验事实进行严格和反复的调查及试错,发现主要矛盾和矛盾的主要方面,找到不同的改革路径和政策措施。疫情过后中国的改革开放将进一步深化,尤其是在推进现代化治理体系建设方面会取得快速发展和巨大成效,在日常的治理中实现区域经济稳健发展和社会长治久安。

## 一、建立实体经济尤其中小企业宽松发展的法治环境

为了尽快控制疫情的传播和消灭疫情,国家采取了严格的人口隔离措施和人口大规模流动限制措施。很多应对措施发挥了积极作用,但也不可否认地导致另外一些问题的出现,尤其是对实体经济正常发展的影响,而这对中小企业疫情过后及未来生存与发展影响更大。因此,各地要积极恢复与创

造实体经济疫情过后健康快速的发展机会与法制环境,尤其是解决中小企业生存问题。受疫情影响今年全国各地的中小企业的返程复工,不仅防疫压力十分巨大,而且资金与成本问题十分突出。节后尚需继续完工的年前订单、延期复工的工资社保以及租金税金等问题对于一般要扛过三个月而仍然活着的中小企业来说则是压力巨大。企业自然想自救,政府更要积极有为;要把发挥市场的决定性作用和政府作用很好地结合起来。各地政府要根据当地情况,可以采用包括退税在内的各项政策措施。一方面,可以避免银行在行政命令的有形之手的强烈干预下给中小企业贷款而可能累积新的金融风险;另一方面,也能够真正实现长期动态帮助中小企业纾困解难。各级政府一定要提高政治站位,把建立实体经济尤其是中小企业宽松发展的法制环境提高到事关本地区经济社会发展的高度来认识和落实。

依法建立保障中小企业快速健康的发展机制。发展实体经济,要充分尊重人民群众的首创精神,要充分发挥人民群众的主动性和积极性,要让人民群众在创新创业中有利可图。要真心营造中小企业长期发展的宽松的营商环境,要真情为中小企业服务,要真正保障中小企业合法的权益。尤其是各地在执行中央有关具有强制性政策时,一定要因地制宜,千万要注意和总结以前很多“一刀切”措施所带来的严重后果和经验教训。因此,要全面系统推进改革深化,要系统分析、系统设计、系统协调和系统规划。历史与现实一再证明,地方政府及基层工作实事求是的成分越多,社会主义的伟大建设与发展的速度就越快,所取得的伟大胜利和成果也就越大,人民群众的获得感和幸福感就越高。要保障实体经济尤其是中小企业的长远发展,还要破解妨害中小企业未来健康发展的市场垄断问题,尤其是依靠自身绝对优势市场地位而垄断或者有力量垄断中小企业产业链和供应链的寡头企业。

## 二、打造真心为民服务的干部队伍

仅有合适的政策措施和良好的法制环境,却没有将其很好地落地执行,也无法产生生产力。很多

地方在执行有关政策时往往迫不及待而采取“一刀切”。这种方式方法本质上是有关职能部门及地方政府为了迅速取得合意的行政绩效而采取的一种懒政行为,并没有积极将听从指挥与为民服务有机的统一起来。这种对立而无法统一的“两张皮”,在经济社会的工作实践中往往都产生了比较大的负能量,虽然有时候地方政府部门也面临比较大的行政压力。数千年来的中央集权治理历史与经验,一方面形成了稳定的政治架构和良好的社会秩序,另一方面也形成了良好的执行力。要建立促进各级党政干部真正为民服务的体制机制,既要不折不扣地贯彻落实中央的政策措施,又要因地制宜、脚踏实地为人民服务。这样才是真心拥护党的领导,真正爱戴人民领袖;这样才能把我们国内的事情做好,提升人民群众的制度自信;才能在国际上用事实说话,彰显我们的制度优势。

要鼓励德才兼备的干部投身一线为人民服务。要把干部的考核提拔与个人品德、实践能力、基层历练、群众口碑等各个方面充分地统一起来。各地区也只有建立起既有很强政策执行能力又能够脚踏实地为群众服务的干部队伍,才能做到各地区经济发展微观层面真正实现畅通,实体经济尤其是中小企业的未来发展才会欣欣向荣。

## 三、构建与网络时代发展相匹配的现代舆情响应机制

网络时代各种媒介的突出特点就是传播速度快、影响力广。对舆情响应的方式、速度与效果,直接体现治理水平的高低。网络时代的传播特点决定了各地方在经济社会的发展过程中不管遇到任何突发事件,都需要主流媒体在第一时间发布真相,否则谣言四起不仅容易造成特殊时期人心与社会的混乱,更对中小企业、产业链和供应链的正常运转可能产生破坏性作用,甚至在突发事件过去后仍然影响各地生产生活的正常恢复与发展。尤其要对删帖封号这样社会影响非常之大的行为,一定要建立起严格的登记制度和严肃的问责机制。所谓信心赛过黄金,对未来的积极预期,是各地实体经济向好发展的前提与燃爆引信。进入以数字网络为特征的新时代,媒体传播要有新气象,写作要

有新文风,治理要有新思路。传播的内容与形式要适合现代网络社会的特点,要做到消息短小精悍、发布时间稳定、来源准确可靠、效果又快又好,这样稳准狠的专业传播很容易占据先机,进而稳定人心与市场、稳定实体经济的正常运行。

进入21世纪,和平与发展虽然还是主流,但世界并不太平;贫穷、疾病和战争等问题还在困扰众多的发展中国家。各级工作人员如何及时从中发现问题、疏导民意和解决群众实际困难,尤其是要解决发展实体经济的难题。各级干部队伍尤其是领导干部不仅要深入实际善于发现经济社会

发展中存在问题,而且更要踏踏实实地解决好各地生产力与生产关系协调发展。解决好国内的发展问题,许多与此相关的国际问题也就迎刃而解。

**\*基金项目:**中国社会科学院登峰战略优势学科(产业经济学)研究项目。

**作者简介:**陈晓东,男,中国社会科学院工业经济研究所研究员,北京大学国家竞争力研究院特聘研究员,中国区域经济学会副秘书长,管理学博士(北京 100836)。

## 建立社区疫情管控与区域管制的几点思考\*

邓宏兵

党的十九届四中全会发布了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,提出了国家治理体系和治理能力现代化的新思想、新观点、新论断,为推进国家制度建设和治理能力建设提供有力的理论支持和实践支撑。2019年底暴发于武汉的新冠肺炎疫情防控是对中国治理体系与能力的一次大考,结合疫情防控、思考区域治理中存在的问题并提出相关对策建议是非常必要的。疫情防控的经验告诉我们,社区是疫情管控和区域管制的前沿阵地。认识社区疫情管控与区域管制中存在的普遍问题、解决疫区社区干部面临的实际问题、高度重视疫区老旧社区管理的特殊问题、加强疫情防控中社区数字化管理是当务之急。

### 一、找准社区疫情管控与区域管制中存在的普遍问题

社区是疫情得以有效控制的重要防线,做好基层社区有效管控是防止疫情进一步扩散的重中之重。从新冠肺炎疫情暴发以来,各地区社区高度重视疫情防控工作,加强社区管控,成效显著。

当前社区疫情管控工作中仍存在一些問題。疫区社区工作任务繁多但人员力量有限,社区工作

人员除要做到维持社区秩序等工作外,还要帮助筛选、护送病患,面临着超负荷工作压力;有时,还常常被社区居民责备和不理解。一些基层社区工作人员并无疫情防控知识与经验,社区缺乏相关专业人员的指导,社区防控工作“一刀切”、居家隔离者得不到专业的隔离指导等问题在一定程度上存在。在有疫区旅居史的居民的社区,或者已经出现疑似确诊病例的社区,社区居民恐慌现象较普遍。在重点疫区,因为所有社区现已实行封闭管理,从而存在有些社区居民生活用品以及菜品购买得不到及时保障、一些独居老人生活得不到照料、患有慢性病的居民无法购买长期用药等生活问题。此外,重点疫区武汉是高校聚集地,在以校园或以单位为辖区的社区面临着社区人员构成复杂、社区人力物资缺乏、社区管控面积大等问题,造成难以管控以及居民对社区工作的不理解。

针对上述问题,可以采取如下几方面的措施加以改善。第一,进一步落实防控力量下沉措施,加派人手到各基层社区,尤其是要有执行能力强的上级领导下沉;将筛选转移病患等工作向上转移交由一线负责,加快病患的转移入院,以避免压力下沉到社区的情况进一步恶化;社区主要做好准确登记监测并上报数据、维持秩序等工作,从而减少基层工作人员的工作压力并减少居民与社区之间的相

关矛盾。第二,增派具有相关专业背景的工作人员去帮助社区展开防疫工作、进行居家隔离工作的指导。同时,加强对社区管控工作的专业指导,从而避免任何“一刀切”过激措施导致的矛盾,做到隔离病毒但不隔离人心。在确保一线医疗机构物资充足的前提下,保障社区医疗防护用品的供给,为社区工作人员提供有效保障。第三,建立有效的企业与社区之间的衔接与合作机制,争取协商物资送到社区门口,重点保障封闭小区后社区居民生活用品及菜品的充足。而疫区社区本身应联合每栋楼的栋长进行具体缺少物资的统计,并在人手足够的情况下尽力安排一栋楼有一到两名工作人员总体负责运送物资;针对因有确诊病例而封锁的楼栋,社区可安排工作人员做到确保物资送到每家每户门口。第四,疫区中存在独居老人的社区,应积极联系其家人,并允许一位亲属进入家中进行陪同,从而避免社区人手不够造成无法上门照顾的问题;针对存在身体有疾病、需要长期服药的社区居民,因只能网上采购相关药品,社区也应做到精确登记、可考虑帮助其收取有关药品的快递。

## 二、解决疫区社区干部面临的实际问题

社区是居民和社区工作者的家园,是城市的基本组成单元。社区干部身处社区工作第一线,是党在基层联系人民群众的纽带和桥梁。随着新冠肺炎疫情愈发严重,社区干部作为直接面对社区居民群众开展工作的人员,成为了城市基层全面战“疫”的主导力量。在城市基层社区防疫工作中,目前社区干部面临着以下问题。

第一,社区差异化阻碍社区干部防疫工作有效开展。关于防疫工作,各社区都制定有简单的卫生防疫及消毒标准。面对重大突发疫情,社区原有防疫制度都显现不足,急需政府出台新的防疫标准来指导和弥补社区原有防疫制度和体系的漏洞。对不同社区如老旧、新建、成熟社区等作出差异化的指导,以利于防疫工作的顺利开展。第二,社区干部普遍缺乏应对重大突发疫情的经验与能力,社区人力不足问题普遍存在。社区干部作为最基层的工作人员,在面对重大突发疫情时,普遍存在认识不足、能力有限、不知如何有效处理的局面。以至于社区干部在疫情初期到暴发期不能发挥出应有

的作用。第三,社区人员复杂化加重了社区干部的工作量。社区居住的人员,由于租客的存在,加大了社区人员的流动性和复杂性,同时也加大了社区干部对社区人员管理的工作量。而防疫工作的重点就在于限制人员的流动,做好人员的隔离。部分社区由于社区干部人员有限,社区住户较多,外来租户也较多,加重了社区干部的工作负荷。第四,社区防疫联动机制有待完善。社区在疫期发现确诊病人,需要医院、警务、物业管理、社区干部同时协助才能完成确诊病人的隔离和送诊工作,而各社区大多缺乏协调多方共同高效应对重大突发疫情的机制。

为解决疫区社区干部面临的亟待解决的问题,特提出以下建议。第一,加强对社区防疫工作的具体指导,统筹社区防疫。在重大突发疫情初期,应出台应对各社区防疫工作的指导方案,针对不同社区提出差异化的制度设计,对防疫工作中确实有效的社区经验进行推广交流。第二,加大社区干部防疫培训力度,优化社区干部结构。由于是重大的突发疫情,社区干部普遍都缺乏认识和必要的防疫知识,应对社区干部进行多形式的培训。对在防疫工作中推卸责任,畏缩不前的社区干部进行免职查办,提拔优秀人员充实社区干部。第三,做好社区居民教育引导,增强社区居民自主性和自觉性。社区居民在疫情突发期都会产生一定的恐慌和焦虑,或者不服从社区干部的管理。这时,需要社区干部耐心做好教育引导工作。以社区居民中党员为主力,吸收社区居民组建防疫志愿队,协助减轻社区干部的防疫工作压力。第四,构建社区防疫机制,提高防疫效率。社区居民由于人员众多,且人员流动性强,一旦社区发生疫情,就需要社区干部协调外部资源及时做好发病居民的送诊,将疫情扩散防控在最小的范围。

## 三、高度重视疫区老旧社区管理的特殊问题

当前,新冠肺炎防控工作正处于攻坚克难的关键时刻,扎实做好老旧社区疫情防控工作,维护辖区居民群众生命安全和身体健康成为当前工作的重中之重。针对老旧社区疫情防控点多、面广、线长、人手少等诸多疫情防控难点问题,要重视加大对老旧社区的疫情管控,夯实老旧社区疫情防控体系。

科学把握老旧小区疫情管控中存在的主要问题。第一,人口流动量大。老旧小区以居住多层且密度高、环境破坏严重、生活空间拥挤、基础配套设施陈旧等特点为主。老旧小区居民多存在老龄化、儿童化、治理困难等社会性问题。当前,随着疫情未控且返程、复工高峰的到来,老旧小区是疫情防控的重点,老旧小区的人员统计信息不对称问题较为突出,且居民缺乏个体化意识及对公共事务参与的主动性,进而有可能加大感染风险。第二,公共社区空间基础设施陈旧,非正式活动空间管理主体缺失。老旧小区公共活动空间基础设施单一陈旧、零散分布,增加了意外感染风险。防控措施难度大,成为防控新冠肺炎疫情的薄弱环节和风险点所在,是科学防控的薄弱环节。第三,老年人对社区空间的需求较为多元化,疫情期间断崖式缩减老年人的多元化需求,增加居民心理和身体双重压力。

基于上述认识,建议对疫区老旧小区管理要高度重视且区别对待。第一,智能化信息管理,提升居民防控意识,强化集体参与责任。老旧小区防疫措施要更加智能化。同时社区疫情防控系统可联合多种智能硬件产品。第二,创新老旧小区治理主体,提高公共空间疫情防控保障能力。加强老旧小区公共空间基础设施及环境卫生的管理,创新责任主体,采取区块管理的方法,充分发挥老旧小区的楼主作用,确保防控没有盲区。社区垃圾安全处理,垃圾分类,规范个体行为。第三,入网入格、平台助力老旧小区针对性疫情防控。有针对性地开展老旧小区疫情防控工作,精准施策。第四,社区联防、增强自身素质防线。切实发挥老旧小区居民一家亲的特点,通过广播电视、视频、电话等多种方式,让居民体验居家健康活动,针对老旧小区人员进行分类,推进不同种类的居家健康活动方案。

#### 四、加强疫情防控中社区数字化管理

社区在疫情防控期间起着基础性的作用,是疫情防控的基础环境,是疫情防控的重要一环。面对突如其来的疫情,中国社区管理面临着巨大的压力,同时也显现出数字化社区管理建设的问题,特

别是小城市在疫情防控过程中体现出的社区数字化管理不足给疫情防控带来了困难。

第一,社区数字化管理硬件、软件缺乏,社区数字化管理机制未建立起来。很多公众号以及部分浏览器会推送许多非官方、未被证实的一些假新闻,给居民造成恐慌。第二,社区数字化网站建设进度慢,信息资源整合缓慢,信息公布迟缓。大部分社区无法开设官方网站对疫情情况进行专门公告,且信息收集、疫情公布速度慢。第三,社区基础信息不全且公开不及时。在疫情期间,许多社区采取宣传车播放录音的形式宣传预防知识,虽取得一定效果,但闭门在家的居民收听效果不好,达不到预期效果。

面对社区在疫情防控工作中出现的问题,政府、社区应该加快完善社区数字化管理与建设。第一,社区可以收集、整理一些权威有效信息,向信息接收困难的人群(如老人等)传播,就地做一些社区稳定和关怀的工作。第二,建立完善社区疫情防控网站。社区官方网站及时公布社区、小区的官方电话,整合疫情相关信息,居民可以在网站上获取基本信息,了解居住地的疫情状况。第三,完善社区呼叫中心服务,为居民提供便利。在疫情防控期间,社区应加强呼叫中心号码的宣传,可张贴在社区服务中心、各个小区门口。第四,建立社区疫情防控综合管理信息系统。各个部门在疫情防护期间在线上进行云办公,确保日常事务顺利进行。

**\*基金项目:**中国地质大学(武汉)中央高校基本科研业务费专项资金“新型冠状病毒肺炎(NCP)疫情防控专项”项目;湖北省社科基金暨湖北省社会科学联合会2020年“研究阐释党的十九届四中全会精神‘深度学习’系列专题项目”。

**作者简介:**邓宏兵,男,中国地质大学(武汉)区域经济与投资环境研究中心主任,湖北省区域创新能力监测与分析软科学研究基地主任,湖北省委改革办生态文明改革智库办公室主任,教授,博导(武汉 430074)。

(责任编辑:平 萍)