



□ 权 衡

进入新时代，我国立足世界百年未有之大变局与中华民族伟大复兴战略全局的历史交汇，提出形成“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”，对加快推动中国经济高质量发展、全面深化改革、促进高水平开放，实现从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃和中华民族的伟大复兴，具有十分重大的战略和现实意义。提出“新发展格局”，不是一个简单的应对外部调整的权宜之计，也不是针对所谓“逆全球化思潮”“去中国化”等论调，对我国发展高水平开放经济甚至对外开放等做出战略性收缩等问题。准确理解并加快形成“新发展格局”，需要着力把握并处理好如下几方面的重大关系。这对我们深刻认识新发展格局的内涵与特征，并加快推动形成新发展格局具有重大现实意义。

一是处理好投资与消费的关系。投资与消费是国民经济平衡发展的一个重要关系，保持投资与消费大致平衡，也是宏观经济学有关国民收入平衡的基本条件。长期以来，我国经济基本处在“高投资—低消费”的状态，这就从内在结构上决定我国对外需的依赖性较强；而一旦外需受到某种冲击，投资与消费失衡的矛盾就会进一步加剧，导致高投资与低消费的格局形成，国内投资与消费难以畅通和循环。因此，要形成以国内大循环为主体，首先需要进一步优化和调整投资与消费结构，确保投资与消费形成适当的比例和关系，基本实现国民收入关系平衡。

二是处理好供给与需求的关系。供给与需求是宏观经济最为重要的两端，保持二者之间的大致平衡，也是实现国内大循环为主体的重要条件。由于各种原因，我国的内需实际上也是长期不足，一方面我国具有超大规模市场的巨大优势、潜力和活力未得到充分释放和发挥；另一方面，随着我国供给体系的不断完善以及生产率的不断提升，受制于内需不足，供给侧产能过剩也逐渐突出，供需不平衡的问题成为影响我国宏观经济结构性失衡的一个重要因素。因此，要形成以国内大循环为主，也要加快调整供给与需求之间的结构，特别是

既要加快供给侧结构性改革，也要调整需求侧结构，扩大需求侧总量，实现供给侧与需求侧的畅通和循环，激发、激活我国超大规模市场的潜力和动力，进一步发挥大国优势、规模优势在国内大循环中的基础性地位和作用。

三是处理好增长与分配的关系。形成以国内大循环为主体、国内与国际双循环相互促进的新发展格局。从国内大循环的发展来说，就是要扩大国内需求、发挥国内大市场的优势；但扩大国内需求特别是消费需求，则需要加快并完善收入分配格局，因为消费和收入具有线性函数关系。长期以来，我国经济快速发展，城乡居民收入增长也不断加快，但是收入分配关系仍然不尽合理，收入差距等问题较为突出，这就造成大量中低收入群体尽管具有较高的消费倾向，但实际的消费需求无法满足，导致有效需求长期不足。因此，形成新发展格局，也需要处理好经济增长与收入分配的关系，通过加大收入分配关系改革，进一步提升我国有效需求的基础和规模，把潜在的消费需求转化为市场活力。

四是处理好城乡关系与区域关系。新发展格局也需要我们贯彻协调发展的新理念，正确处理好我国大国发展中的城乡关系和区域关系，发挥好城乡一体化发展与区域协调发展在新发展格局中的空间战略和增长引擎的作用。长期以来，我国发展不平衡，特别是城乡之间、区域之间发展不平衡不协调问题较为突出。这既是我国经济社会发展不平衡的规律所在，也是我国未来发展、特别是发挥我国大国经济的韧性和回旋余地等优势的重要条件。城乡之间不平衡、区域之间不平衡，发展有差距，表明加快资源优化配置、推动经济快速发展仍然具有较大空间和潜力。因此，在加快形成新发展格局的过程中，我们需要不断加快城乡一体化发展，促进区域经济社会协调发展，发挥大国不平衡发展的优势，形成后发规模、后发潜力，更好拓展国内需增长的新空间、新活力和新动力。

五是处理好内需与外需的关系。新

发展格局更加强调国内大循环与国际大循环相互促进的特征和要求，这表明在强调国内大循环为主体的同时，更要突出强调参与国际大循环的战略意义和重大作用。为此，畅通国内大循环，也要更加注重畅通国内大循环与国际大循环，形成国内国际双循环相互促进的新格局。我国发展的外部环境与国际大循环的背景发生了深刻变化，甚至出现所谓“脱钩论”“逆全球化思潮”等，但是我们仍然需要高度重视积极参与国际大循环，维护和稳定全球产业链、供应链，发挥中国经济对世界经济稳定器和压舱石的作用。特别是要尽可能稳定我国外需市场，尽可能扩大开放，积极参与国际分工体系，维护多边主义贸易体系和世界经济开放发展，防止“内卷化”和“眼睛向内”等思潮兴起。为此，需要认真处理好内需与外需的关系，形成“扩大内需”与“扩大外需”齐头并举的新格局，积极推动并引领全球化继续向前发展。

六是处理好出口与进口的关系。积极参与国际大循环，也要求我们正确处理好在出口与进口的关系，力争实现进出口贸易平衡的新格局。我国改革开放以来，由于出口导向和加工贸易发展的模式，加上我国劳动力成本比较优势等等，中国成为世界加工工厂的地位不断增强，中国制造与出口大国的地位也得以确立。这也使中国与世界经济的关系进入了一个前所未有的新阶段：即你中有我、我中有你的密型合作与分工关系。这种相互依赖的内在关系也决定了中国既要高度重视向世界的出口，也要高度重视向世界的进口，尽可能实现进出口贸易平衡。这种平衡既是中国经济发展到新阶段的内在需要，更是世界经济发展需要依赖中国市场的现实需要。为此，我们需要在继续稳定外贸、扩大出口的同时，也要积极主动开放国内市场，扩大进口，为世界经济提供中国市场红利，提供新的机遇，作出中国新的贡献。这方面，我们已经采取了许多积极有力措施，如举办进口博览会、海南自贸港等等。我们深信这是中国不断加快参与国际大循环的重要举措，未来还

会有更多新的方向和行动。

七是要处理好发展与安全的关系。形成新发展格局，需要我们认真审视发展与安全的关系，特别是在参与国际大循环过程，如何确保产业链、供应链更加稳定、安全，如何确保关键技术、核心配件等不受制于人，确保国家发展与安全协调统一。从近年来国际大循环发展的趋势来看，各国已开始从注重自由贸易、公平贸易等到更加注重安全贸易，投资贸易规则、数字化贸易方式、海关监管模式等等，都会发生深刻变化。在这种变化格局中，我们更加需要处理好发展与安全的内在关系，确保国内国际双循环相互促进形成更加顺畅、高效的机制和保障。

八是要处理好改革与开放的关系。进入新时代，面对国内外复杂多变的形势和局面，在形成新发展格局的过程中，更需要我们处理好深化改革与扩大开放的关系。无论是国内大循环为主体，还是国内国际双循环相互促进，都需要不断加快全面深化改革和扩大开放；唯有通过全面深化改革，不断扩大开放，才能为国内大循环、国内国际双循环畅通无阻形成良好的体制、机制条件和制度环境。我们既不能因为强调国内大循环为主体，就放慢深化改革的步伐，也不能因为国际大循环发生深刻变化，就放慢对外开放的节奏。相反，唯有不断深化改革、不断扩大开放，形成改革与开放相互促进、相互影响，才能从根本上推动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，也才能真正推动中国经济高质量发展，真正加快中华民族伟大复兴的历史进程。



加强产业政策与竞争政策协同

□ 郝身永

产业政策和竞争政策都是国家政策体系的重要组成部分，是国家经济治理的重要工具。随着《反垄断法》和《反不正当竞争法》等法律法规的颁布与实施，我国的竞争政策也在不断丰富，维护市场公平竞争的功能逐渐显现。《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，明确提出要完善产业政策体系，加强产业政策和竞争政策协同。

加强协同需要推动产业政策适时转型。依据政策实施手段的特点，产业政策可以区分为选择性产业政策与功能性产业政策。选择性产业政策由政府主导，通常的做法是由政府确定主导产业、支柱产业、战略性新兴产业等，综合运用贷款担保、优惠利率、税收返还、低价出让土地等手段，对特定产业、企业、技术、工艺、产品采取倾斜性、差异化支持。相当于由政府“挑选赢家”，过往的实践中往往偏向于扶持国有企业、大型企业，起的是“锦上添花”的作用，主要的目标是特定产业规模的快速扩张、短期的经济增长和财税贡献。可见，选择性产业政策在一定程度上会扭曲价格机制和破坏公平竞争，与竞争政策存在一定的冲突。与选择性产业政策不同，功能性产业政策面向的对象是普惠化的，对各类产业、各种所有制企业和各种规模的企业一视同仁，市场居于主导地位，政策着眼于弥补市场失灵，培育市场功能，优化产业发展的市场环境，促进技术创新，提升人力资本，降低社会交易成本，起的是“查漏补缺”的作用。功能性产业政策以维护市场竞争机制为前提，与竞

争政策基本上是协调的。而要加强产业政策与竞争政策的协同，就需要从整体上推动产业政策及时转型，从差异化、选择性产业政策转向普惠化、功能性产业政策。当然，选择性产业政策并非一无是处。我国区域发展差距大，不同产业发展水平不尽相同，选择性产业政策在一定条件下仍然有发挥作用的空間，关键是要明确政策的适用领域和边界，把对公平竞争的破坏降到最低。

加强协同需要产业政策聚焦于适用领域。由于存在外部性、公共品、自然垄断、不完全信息等原因，完全依靠市场机制无法实现资源的最优配置，这就需要政府恰当补位，更好地发挥作用。所以，从功能定位上讲，产业政策要着重于弥补市场失灵。从政策手段上讲，要从直接干预转向间接引导，主要采用行政立法、信息发布、制定标准等政策措施，通过市场机制发挥作用。从应用范围上讲，产业政策覆盖的范围要缩小，坚持有所为有所不为，聚焦于适用领域。当前，我国经济增长模式由要素驱动、投资驱动转向创新驱动，需要充分发挥市场机制激励创新的作用。但科技创新具有正外部性，需要产业政策对技术创新给予充分的支持，尤其是基础科学、通用技术、前沿技术研发的支持，加大重大科技基础设施建设支持力度，推动大型科研设施共享共用，提高利用效率，搭建科技成果转化平台，推动科技成果顺畅转化与产业化。产业政策支持需改进政策支持方式，从事后奖励转向事前引导，发挥好政府基金“四两拨千斤”的撬动作用，提高政策透明度和资金使用效率。注重政策支持的普惠化和包容性，激发各种所有制企业、

各种规模企业的创新动力，发挥中小企业在创新生态中的重要作用，包容不同的技术路线。

加强协同需要强化竞争政策的基础地位。竞争是市场经济的灵魂和精髓，是市场主体创造力和活力之源，是资源优化配置的核心机制。让市场在资源配置中起决定性作用，更好地发挥政府作用，要求强化竞争政策的基础地位，把维护公平竞争作为加强产业政策与竞争政策协同的首要原则。产业政策主要体现为政府部门制定的各种政策措施，因此，对行政机关及法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定各种政策措施进行公平竞争审查，能够从源头上避免产业政策排除、限制市场竞争，是强化竞争政策基础地位的关键切入点和重要举措。我国已经制定了公平竞争审查制度，国家发改委等部门在2017年公布了实施细则。为更好地落实这一制度，要进一步强化公平竞争审查的刚性约束，修订完善公平竞争审查实施细则。对关涉多部门事权、存在较大争议的政策，要充分发挥公平竞争审查联席会议或相应的工作协调机制的协调作用，健全政策制定机关与反垄断执法机构的沟通联络机制。新出台的政策措施要严格执行公平竞争审查，要逐步清理并废除妨碍公平竞争的存量政策措施。

加强协同需要全方位完善和落实竞争政策。我国的竞争政策不断丰富，维护公平竞争的效果逐渐显现，但现实中地方保护、行政壁垒、不正当竞争等现象仍然存在，还存在政府干预过多、监管不到位等突出问题，

不利于形成统一开放、竞争有序的市场体系，阻碍了我国超大规模市场优势的发挥。因此，要规范政府行政行为，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，实行政府权责清单制度，并在实践不断优化权责清单，提高政策透明度，减少政府自由裁量权。进一步精简行政许可事项，大力推进“证照分离”和“照后减证”。全面推行市场准入负面清单制度，逐步缩减清单扩大开放领域，尤其是加大服务业开放力度，清理、废除不合理的隐性限制。修订完善反垄断法，可以考虑结合特定行业中的疑难问题，制定实施细则，根据需要动态调整适用例外条款。加强和改进反垄断执法，加大违法惩处力度，提高违法成本。打破行政垄断，加快开放电力、石油、铁路等自然垄断行业的竞争性业务。加大知识产权保护力度，同时防止企业滥用市场支配地位进行市场垄断。加强、优化市场监管，推进市场监管的制度化、规范化和法治化，在环保、安全、劳动者保护等方面严格执法，公正执法，倒逼企业公平竞争。加强反不正当竞争执法，切实保护消费者权益。完善社会信用体系建设，坚持正向激励与失信惩戒联合并用，提高信用约束的威慑力，增强市场主体守信自觉性。



为激发市场活力、优化营商环境，我国大力推进简政放权，坚持“放管结合”，取得了显著成效，如今企业开办时间大大缩短、手续大幅简化、发展能量在不断蓄积。但我们也要看到，我们的营商环境并非尽善尽美，“玻璃门、旋转门、弹簧门”等各种隐性壁垒并未得到彻底消除，一些地方“放而不松”，设置各种隐性约束，制约着我国营商环境质量的进一步提升。

隐性壁垒的三种典型形态

以风险为由一刀切的“可批不批”。面向新业态，一方面既有法律法规滞后，难以适用于新的情况，无可参照条款用于审批监管；另一方面由于对风险难以判断，可适用类似条款却不敢使用，长期观望徘徊。一些新兴业态由于监管部门没有建立相应的监管制度，担心出难以预料的问题，于是以防风险为由，对该类业务拖着不批，甚至一概不批。

碎片化管理和履责造成的重复审批。例如，自2013年起营业性演出等经营活动相应审批权限已下放到各省（区、市），但却导致一系列问题。一是重复审批，一场同样内容的演出在一个地方获批后，跨省（区、市）演出时还需再次进行审批；二是审批过严，要求演出内容与备案材料“一字不差”，否则就要面临被处罚风险；三是审批标准不一致，在多地获得许可演出后，到其他地区申报备案不能获得批准等等。

市场监管越位导致的过度审批。例如，中央反复提出，要放开社会办医疗机构乙类大型医用设备配置，不得将社会办医疗机构等级、床位规模作为大型医用设备配置的前置条件，但由于种种原因，政策迟迟未能得到落实。

隐性壁垒存在的主要原因

一方面，隐性门槛识别界定有一定难度。政府和市场的边界是相对的，市场的开放和管制也是相对的。前文所述几种隐性壁垒，企业诉求与政府管制的合理性都不是绝对的，需要具体问题具体分析。例如，疫情期间“互联网+医疗健康”服务异军突起，作为一新型业态，流程、方式、方法与传统实体医疗差异很大，在传统监管手段失灵情况下，平衡好创新与风险之间的关系，绝非易事；再如，为强化意识形态管理的文化类管理措施，怎么平衡繁荣和治理效能，从而确定管制措施的合理性，也是一门艺术。这些问题都需要结合实际，既要考虑市场诉求，也要考虑监管能力，是否合理具有一定的弹性，因此增加了隐性壁垒的识别难度。

另一方面，“放管服”相关配套改革滞后。破除行政和市场壁垒，推行负面清单管理模式，对我国行政审批体制改革意义重大，但负面清单管理也并非万能，能否发挥实质性作用，有两大前置条件：一是负面清单涵盖的内容，如果包罗万象，则失去了意义；二是相关配套改革措施能否及时跟进。近年来，中央推出了不少改革举措，但很多部门不愿动自己奶酪，配套改革推进滞后，致使很多政策落不了地。例如，民营企业早已被获准进入某些国有经济占主导的行业，但至今在那些行业中，民营经济的影响力仍非常有限。这固然与民营企业自身的实力有关，但项目核准、公共财政、金融支持等一系列配套改革未能及时跟进造成的掣肘也决不容忽视。

破除隐性壁垒的政策建议

拓展隐性壁垒发现渠道，加大识别力度。一方面，要转换角色，更多用市场视角、整体理念和改革思维，全面审视梳理现行市场准入政策，对关联性较强的管制措施、环节加强重点排查。另一方面，要着力拓展隐性壁垒

应坚决破除各种隐性壁垒 优化营商环境

□ 李 中

发现渠道，加强对企业诉求的征集，可通过直接走访调查、行业协会商会反映、党派工商联意见建议、两会提案议案办理，将有关隐性壁垒的信息进行汇集，对反映较强烈的一些问题进行跨部门研究、会诊和解决。对于隐性壁垒，一方面要回应市场诉求，积极清理；另一方面也要实事求是，不提高市场预期，稳妥推进。

扎实推进负面清单管理模式。健全完善“全国一张清单”管理模式，坚决清理取消违规设立的准入许可、隐性准入门槛和地方自行制定的准入类负面清单；建立实时调整与定期调整相结合的清单动态调整机制，使清单与“放管服”改革最新进展紧密结合，积极回应市场主体呼声，不断提升市场准入门槛的科学性与合理性；依托现代化信息管理手段，进一步提升市场准入负面清单信息公开力度，建立全国统一的清单代码体系，使清单事项与行政审批体系紧密衔接、完全匹配，实现“一目了然，一单到底”。

深化“放管服”改革，注重政策落地成效。深入推进投资审批制度改革，进一步下放投资审批权限，简化、整合投资项目报建手续。着力规范审批流程，压缩前置审批环节并公开时限，推行并审批和网上审批，着力解决多头管理、繁文缛节等问题。政策制定和实施应避免虎头蛇尾和“墙上文件”，坚决杜绝轻易承诺、选择性落实的情况，对一些边界模糊、执行弹性大的事项要以制度形式加以明确，防止政策落地时走偏、走样，促进制度红利充分释放。

强化营商环境优化的法治保障。坚持法治政府原则，将“法无授权不可为、法定职责必须为、违法作为必问责”的法治理念上升为制度设计，不断健全完善权力清单制度、负面清单制度与责任清单制度。强化政府的优化营商环境职责，严格规范和约束政府行为，不断细化完善相关法律法规，减少政府自由裁量权的空間，确保规则的公开透明、连续与可预期。进一步完善营商环境优化监督问责制度，营造良好的法律制度执行环境。

