

理解“国内大循环”的六个维度

□ 李江涛



习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话强调，我们不追求一枝独秀，不搞你输我赢，也不会关起门来封闭运行，将逐步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，为中国经济发展开辟空间，为世界经济复苏和增长增添动力。当前，一个亟待回答的重大理论问题是如何对“国内大循环”进行系统性释义，这既是对“双循环”新发展格局展开深入研究和顶层设计的基础，也是批驳“封闭内循环”“经济内卷化”“自给自足”等观点的前提。

供需循环

推动供给和需求之间规模、结构的动态均衡化，形成有序、顺畅的循环体系，是我国经济发展的努力方向。经济全球化潮流使得任何国家都难以独自在国内实现供需循环体系的完成。不过，全面改善、提高国内供给与需求的规模、结构和质量，提升供给体系对国内需求的适配性是经济形成高水平供需循环体系需要完成的第一要务。现阶段国内供给与需求的规模、结构和质量均亟待提升。一方面，国内需求规模不足、结构不合理、质量不高，超大规模内需潜力和市场优势尚未充分展现。主要表现为消费主导型经济尚未形成，经济复苏更多地依赖投资发挥关键性作用。另一方面，中高端供给不足、一系列大宗商品供给缺乏有效支撑等结构性问题依然存在，表现为生产领域大量中间产品低端化锁定现象，亦表现为生活领域的中高端最终消费品供给的匮乏。

产业循环

以产业链供应链安全为基础，以产业基础高级化、产业链现代化为方向，有效应对一系列新的风险挑战的产业循环体系，是形成“国内循环”主体的重要保障。建设产业循环体系的重点是工业，尤其是制造业。一方面，要大力建设加工制造业循环体系。新冠肺炎疫情的暴发促使人们反省，必须从根本上改变传统的单纯基于自身技术先进性视角，而对大量自身技术和附加值含量相对较低的加工制造业广泛存在的内生性和必然性进行质疑或否定的做法，正是这些产业对于国家经济社会安全、就业吸纳、庞大规模外汇储备的形成等作出了重大贡献。为此，应充分利用我国所具有的巨大的战略腹地空间优势，统筹加工制造业在东中西部和东北地区之间的梯度布局，统筹各工业门类之间加工制造能力布局的动态性平衡，统筹工业产品加工制造能力在有

效应对各类重大突发事件和可持续发展之间的平衡，从而形成基于大国内生需求的加工制造业循环体系，确保国内产业链和供应链安全。另一方面，要继续强化优势产业领先地位，抓紧布局战略性新兴产业、未来产业，建设面向第二个百年奋斗目标的现代化产业循环体系，真正筑牢强国之基。

科技循环

新中国成立以来，中国科技创新实现了由“跟跑”为主向着“跟跑、并跑、领跑”的历史性跨越。但创新意识和文化氛围匮乏；长期偏重应用研究，而对基础研究、应用基础研究重视不够，尤其是缺乏前瞻性基础研究；国家创新体系中，企业主体性、市场导向性和产学研融合性尚未得到较好的贯彻；人才队伍结构和质量评价体系不合理；研发投入规模偏低、结构失衡等问题依旧存在。如何在营造崇尚科技创新和专业的社会氛围中，构建科技循环体系，以科技循环体系催生新发展动能，提升自主创新能力，尽快突破关键核心技术，是关系我国发展全局的重大问题，是形成国内大循环主体的关键。科技循环体系的形成，一要鼓励大胆探索，允许失败，长期坚持，强化基础研究，实现引领性原创成果的重大突破；二要依托我国超大规模市场和完备产业体系，推动有利于新技术、新知识的快速大规模传播、应用和迭代升级；三要切实形成以企业为主体，科技、教育、产业、金融深度融合的国家创新体系；四要全力调动科研人员的积极性，大力建设国际一流人才队伍和科研团队。

市场循环

建设统一、开放、竞争、有序的

市场循环体系，对于进一步挖掘我国超大规模内需潜力，全面提升供给能力具有重要意义。近年来，我国在推进统一市场和公平竞争方面取得了实质性进展，市场在资源配置中的决定性作用正在充分显现，市场主体的创新创业活力得到激发，经济增长内生动力不断夯实。但也要看到，各类市场的开放性、竞争的公平性和运行的透明度仍不能完全适应市场化、法治化要求，特别是发展滞后后的要素市场，成为市场体系构成的重大短板。在正确处理政府和市场关系的基础上，如何打通区域之间的市场梗阻，真正推进全国市场一体化，已经成为构建国内市场循环体系的重点。尤其是在省际、市际、县际之间竞争仍是区域经济社会发展重要驱动力的客观现实下，各地的竞争性政策并不一定有利于全国统一大市场的形成。为此，一是以率先、积极推动以城市群为主要载体的更大范围的区域性市场循环体系，在城市群内建立一致且有执行力的政府行为准则和市场规则，彻底消除城市群内的各类隐性市场壁垒，为形成全国统一市场循环体系奠定区域性扩展基础；二是以新型城镇化和乡村振兴为牵引，推动城乡市场一体化，为形成全国统一市场循环体系奠定农村市场累积和质变基础。

体制循环

体制机制的改革创新是构建国内循环体系的根本保证。供需能力的释放、产业转型升级、科技创新、全国市场一体化、民生改善等，都离不开对固有传统利益格局的体制机制藩篱的破除。所谓体制循环，就是要在继续完善社会主义基本经济制度的基础上，以供给侧结构性改革为主线，使具有“决定性”作用的各类市场体制机制普惠至所有区域、产业和市场主

体，更好发挥政府作用，促进经济社会实现更有效率、更加公平、更可持续的高质量发展。当前，构建体制循环体系，要在党的全面领导下，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，全面夯实市场经济基础性制度，如高标准市场体系、市场准入负面清单制度、公平竞争审查制度等。创新政府管理和服务方式，完善宏观经济治理体制、市场经济法治体系和多层次社会保障体系。实行更加积极主动的开放战略，全面对接国际高标准市场规则体系，实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放。

民生循环

“以人民为中心”既是畅通国内大循环的基点，也是其目标。民生循环就是要在短期内能够有效缓解全球性重大突发事件所带来的就业、应急物资等压力，在中长期内建立更为完善的教育体系、社会保障体系、住房保障供应体系和居民收入分配格局等。民生循环体系的健康运行构成了经济社会良性运行轨道的基石。今后一个时期，民生循环体系建设所面临的更为亟待解决的问题是切实深化收入分配改革，壮大中等收入群体规模。虽然从绝对值看，我国已经成为世界最大规模中等收入群体，但这一群体占我国总人口的相对比重仍然偏低。收入偏低的农民和城市相对贫困人口群体的边际消费倾向更高，对于扩大内需规模和优化内需结构具有重要意义。因此，提高这两个群体的收入是高质量发展的重要体现。



建立准入前国民待遇和负面清单制度，提高投资贸易便利化水平。

让市场竞争更公平。全面落实《外商投资法》，对内资外资企业、国企民企、外来本土企业、大企业小企业、新企业老企业一视同仁，健全“接诉即办”“免罚清单”“法律服务代理”等机制，建立政府失信责任追究和企业合法权益受损补偿救济机制，将营商环境的具体要求上升为地方性法律法规、转化为可问责的制度规则，打造一流法治环境。

让政务服务更高效。提高各级领导干部市场化思维，更加善于用市场逻辑谋划和推动发展。深入推进“一窗受理·一次办好”改革，大幅提升行政效能。今天的山东，省级1228项事项全程网办，1830项“最多跑一次”，企业开办由2016年20个工作日到现在1日办结。我们将持续深入推进制度创新、流程再造，努力让每一位到山东的投资者更顺心、更舒心、更安心。

加快形成新发展格局，根本在于学思践悟习近平新时代中国特色社会主义思想。我们今天一定深入贯彻落实习近平总书记重要指示要求，学好用好习近平新时代中国特色社会主义思想，在加快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中展现山东担当，以实际行动增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

9月21日，国务院印发北京、湖南、安徽自由贸易试验区总体方案及浙江自由贸易试验区扩展区域方案的通知。至此，我国的自由贸易试验区已经覆盖21个省市。自贸区建设中的综合创新及其所带来的外溢效应，极为有效地推进了对外开放的力度，是各地经济高质量发展的新亮点。但从各批次自贸区所推广的制度经验及其实施效果来看，当前自贸区的建设质量仍存在较大提升空间，主要表现在：制度深化改革的空间仍可拓展，自由贸易的自由属性仍需凸显，经济绩效外溢的力度仍应加强，地区经济发展的质量仍待提升。

政策优惠与制度创新相结合。自贸区是制度创新的高地，不是优惠政策洼地。制度创新是自贸区建设的重要内容，应从以往对政策优惠的依赖转向制度创新，但并未强调制度创新的唯一性和否定政策优惠的兼容性。然而，在建设实践中，不少自贸区对这一观点存在着一种误解，以为自贸区建设只有制度创新而无优惠政策，因而最终走向了“为创新而创新”的困境。实际上，自贸区建设的重心在于推进经济社会的高质量发展。制度创新，与传统路径上的“优惠政策”一样，都是不同时期促进经济发展的重要手段和有效工具，只是其在特定发展阶段因面临的深化空间不同而有所侧重。只要这些工具对目标仍然具有指向性，那么不管是制度创新还是优惠政策，它都可以适用于特定阶段下的特定区域。因此，在自贸区建设中，既应通过制度创新来优化营商环境，又应实施优惠政策来吸引和集聚生产要素；应在发挥贸易监管、投资便利、金融制度、创新创业等制度创新作用的同时，继续发挥税收、土地、户籍、社会保障等优惠政策的激励作用，以进一步释放制度红利和政策效能，特别是在经济欠发达的自贸区尤应如此。

区内发展与区间协同相结合。自贸区并不只是自贸区内的自贸区，应是联通周边地区和经济腹地共同发展的自贸区，是承载更多发展使命和发挥更大外溢效应的特殊平台，是促进整个地区乃至整个国家经济高质量发展的重要载体。因此，在自贸区建设中，既应通过制度创新和政策优惠来先行提升区内的高质量发展，又应发挥其对区外其他地区的吸纳效应和辐射效应来进一步带动其他地区的高质量发展，最终实现区内外联动发展的良性循环。在促进区内外高质量联动发展的过程中，应构建一种更加有效的竞合机制：一方面应通过“各扬所长”来促进区内外有效竞合，它要求摆脱传统竞争模式局限于区域间的“资源战”“人才战”和“市场战”，应通过发挥区内外部的竞争优势形成“合作中有竞争”的互补格局，通过借力自贸区建设所带来的机遇不断发展特色产业，通过摆脱对发达国家和发达省市的依赖而主动提升本区域的竞争能力和发展质量，最终实现全球竞争视野下区内外强强联合的蓬勃格局。另一方面应通过“共享所有”来促进区内外互通互补，应在交通设施、要素资源和公共服务等方面促进区内外资源共享。其中，共享交通设施能够提高区内外交往效率和降低交易成本，是高质量联动发展的基础；共享要素资源能够促进区内外资源的优化配置和经济社会的共同发展，是高质量联动发展的关键；共享公共服务能够增加居民的福利水平和幸福指数，是高质量联动发展的本质。

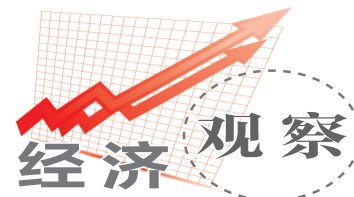
“精心筑巢”与“主动引凤”相结合。在自贸区建设中，不少自贸区往往只注重于“精心筑巢”，即通过完善基础设施、改善营商环境和确立法律法规来为资本投资、企业生产和居民生活提供一更好的硬环境和软环境。但通过完善公共基础设施和着力推进制度创新来改善生产生活环境并不是自贸区建设的所有内容，“精心筑巢”并不必然引来“金凤凰”；还应在此基础上，进一步形成主动竞争的思维，以更加积极的姿态切实提升自贸区建设的质量。总体而言，引进高端人才是自贸区建设中“主动引凤”的重点，既应综合引进各类人才以增强辖区内的人才储备，又应专门引进特定人才来支撑特色产业的高质量发展，因此在思路策略上应做到“长期储备”与“短期应急”相结合，在人才类型上应做到“通

提升自贸区建设质量以『四个结合』

□ 李子联

才”与“专才”相结合，在政策内容上应做到“货币补贴”与“优质服务”相结合。更加广义地，“主动引凤”还应聚焦于物化的资源、商品和服务在自贸区内外的通畅与循环，应具备全球视野构建自贸区内的特色产业链和供应链，并通过与相关国家、地区和企业多方合作来增进其稳定性，以在构建良性循环机制中确保地方经济发展高效稳定。

便利推进与自由探索相结合。各批次自贸区已经在投资管理领域、贸易便利化领域、金融开放创新领域、事中事后监管措施和人力资源等五个领域进行了较大程度的改革创新，但仍然主要聚焦于政府行政职能转变和企业办事效率提高等方面的边际革新，如“证照‘一口受理、并联办理’审批服务模式”“企业‘套餐式’注销服务模式”“跨境电商零售进口退货中心仓模式”“进出口商品智慧申报导航服务”“保理公司接入央行企业征信系统”“绿色债务融资工具创新”等，而对于“自由贸易试验区”中“自由”的特征及其属性则较少涉及。应当说，这些创新性措施有效地改善了自贸区内的营商环境和降低了企业投资运营的交易成本，对于目前产业结构和行业框架下相关企业绩效的提升具有一定的促进作用。但是，仅仅停留于程序或流程的边际改进，因其创新空间狭窄而极易触碰到改革的“天花板”，因而对于外来新经济增长点的培育、对外开放力度的推进以及改革开放格局的重构所发挥的作用都较为有限。事实上，国内自贸区在便利化推进方面空间相对有限，如何进一步突破这一限制以继续发挥自贸区建设在经济高质量发展中的推动作用，应在“自由”这一关键词上做“大文章”，诸如应在加强有效监控的基础上，进一步放开部分行业和特定产品的准入限制，以在增量上培育新的增长点；进一步创新人民币自由兑换机制，以在资本账户逐渐开放的过程中提升资本配置的效率；进一步降低相关税率，以在降低税收成本、突破财税约束的过程中吸引各类优质生产要素的集聚；等等。总之，应在深化便利创新的基础上，进一步扩大开放的自由度，以最终真正实现自贸区的“自由”。



(上接1版)依托境外经贸合作园区、加工装配基地和物流产业园区等平台，推动国际产能合作、境外市场开发、“海外仓”建设。

推动流通创新发展。顺应商业变革和消费升级趋势，积极发展流通新业态新模式。支持线下经营主体加快应用新理念、新平台、新技术、新设计，推动传统流通企业创新转型升级。发挥农业大省优势，做强冷链物流，扩大农产品流通。鼓励流通企业研发创新，加快发展现代物流。

着眼集聚优质资源，搭建开放合作高位平台

接下来，山东要打造对外开放新高地，将上合示范区建设成为“一带一路”国际合作新平台，发挥山东半岛城市群在黄河流域生态保护和高质量发展中的龙头作用。我们深度融入“一带一路”，积极推进中国（山东）自贸试验区、中国—上合组织地方经贸合作示范区等重大平台建设，举办跨国公司领导人青岛峰会、儒商大会暨青年企业家创新发展国际峰会等系列活动，开放层次水平不断提升。面向未来，我们将进一步用平台思维做“乘法”，努力打造对外开放制度创新、高端产业融合发展、

科技创新合作、国际地方经贸合作、人才集聚发展、区域协同开放、世界文明交流互鉴、国际一流营商环境“八个新高地”。

以中国（山东）自贸试验区为依托探索更加自由便利的政策。制定先进制造业、现代服务市场准入工作指引，建立前沿新兴市场准入和事中事后管理规则标准，设立专项发展基金，打造具有国际影响力的先进制造业集群、战略性新兴产业基地、要素和大宗商品交易配置平台、国际贸易航运枢纽，促进贸易自由、投资自由、资金流动自由、运输自由、人员停居留和就业自由、数据流动自由。

以中国—上合组织地方经贸合作示范区为依托放大示范效应。在国际物流通道、海关监管模式、外汇管理、人员出入境、投资便利化等方面开展全流程制度创新，面向东北亚和“一带一路”建设国际油气交易中心，积极扩大进口，为有意进入中国市场的日本、韩国、德国、以色列以及上合组织国家中小企业，搭建对接中国企业和地方政府的国际客厅，发展特色服务贸易、“丝路电商”，打造“一带一路”国际合作新平台。

以新旧动能转换综合试验区为依托强化引领带动。持续强化济南、青岛、烟台“三核”引领，加快建好国际招商产业园，加强与全球科技、产

业、资本、人才等方面的交流合作，以区域循环促进国内国际双循环。黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略，为山东和黄河流域各省区带来了千载良机，我们将发挥山东半岛城市群龙头作用，加强陆海联动开放合作，带动实现黄河流域更高水平对外开放。

着眼亲商富商安商，打造便捷高效优良环境

形成新发展格局，关键在充分激发市场主体活力，必须要有一流营商环境作为保障。我们发起公共卫生应急管理、流程再造、人才制度、科教、财税金融、资源环境、企业改革、开放倒逼改革、优化法治环境等九大改革攻坚行动，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，最大限度为各类要素跨境流动提供便利、降低成本，打造有利于市场主体成长的肥沃“土壤”。

让投资贸易更便利。在准入前国民待遇、负面清单管理、知识产权保护、生态环境保护、劳工权益、服务业开放、数字贸易等方面与国际接轨，按照国家统一部署，降低外资在金融、保险、物流、研发设计、教育卫生、数字经济等领域的准入门槛，