

构建“双循环”新发展格局的 关键议题与路径选择

汪发元¹

【摘要】 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，是根据经济全球化进入深度调整期而作出的科学决策，是结合我国经济发展实际而采取的积极主动应对策略。要着力解决“双循环”新发展格局构建中的科技创新引领、重点产业优化、财政政策支持、金融政策配套、良性机制形成等问题。应举全国之力做好“卡脖子”技术攻关，行踏实之路促进全面高质量发展，集有限财力打通“双循环”梗阻节点，立全局高度做好金融业配套支持，聚全民之力支持“双循环”协同推进。

【关键词】 “双循环” 新发展格局 高质量发展

【中图分类号】 F124 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7543 (2021) 07-0064-11

党的十九届五中全会提出，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”。这是针对世界面临的百年未有之大变局，并结合我国经济发展实际，采取的积极主动应对策略。理解“双循环”新发展格局的深刻内涵，剖析构建“双循环”新发展格局的关键议题，选择构建“双循环”新发展格局的正确路径，对于落实“双循环”新发展格局重大战略部署、牢牢掌握经济发展的主动权，具有重要的现实意义。

一、构建“双循环”新发展格局的现实逻辑

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，是中央针对世界经济发展形势的显著变化并结合我国经济发展实际而提出的重大战略部署，旨在有机统筹国内国际两个大局、两个市场、两种资源^[1]，充分发挥我国产业门类齐全、市场潜力广阔、回旋空间相对较大的优势，激发国内市场主体的创新活力，提高国内经济循环的效率，降低外部冲击带来的负面影响。

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是我国为适应经济全球化深度调整的新环境、新变化所作出的重要战略决策。改革开放以来，依托丰富的劳动力资源、原材料资源等，我国大力发展出口导向型经济，努力融入全球价值链，推动了经济全球化的发展。我国的出口导向型战略不仅促进了我国经济的快速增长，提升了我国的国际竞争力，而且为世界提供了丰富的物质资源，为世界经济的发展作出了巨大贡献。同时，也奠定了我国在全球价值链中的重要地位。然而，在经济全球化向深度发展的关键时期，新冠肺炎疫情在全球蔓延，并与近年来愈演愈烈的逆全球化现象叠加，增加了全球经济发展的不确定性。我国快速控制了疫情，取得了重大战略成果并稳步推动复产复工，但世界经济受疫情不确定性的影响较大，国际贸易出现断崖式下跌。在此背景下，构建“双循环”新发展格局成为现阶段推动我国经济高质量发展的必然举措。

大国具有生产要素和国内市场需求规模性，这种规模性成为大国竞争优势的来源。我国作为具有巨大国内市场需求潜力

¹作者简介：汪发元，长江大学长江经济带发展研究院研究员，长江大学经济与管理学院教授。

基金项目：国家社会科学基金项目“推动长江经济带制造业高质量发展研究”（19BJL061）；长江大学社科基金重点项目“绿色科技创新对经济高质量发展的影响研究”（2019csz02）

的国家，构建“双循环”新发展格局具有巨大的优势。2018年以来，全球贸易摩擦加剧，逆全球化现象突出，加上新冠肺炎疫情带来的不确定性，加速了全球市场的萎缩，世界经济整体陷入低迷。在此背景下，我国提出了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的重大战略。“双循环”要求以国内经济循环为主体，着力提高供给质量，挖掘国内消费潜力^[2]。通过提高我国消费市场的吸引力，增加国外产业对我国供应链和产业链的依赖程度，从而促进更高水平的对外开放，实现国内国际“双循环”。通过增强包括商流、信息流、资本流和知识流等的流通，发掘出社会的第三利润源^[3]。同时，要逐步摆脱美国等国的贸易壁垒限制，在构建国内通畅大循环体系的同时，努力拓展国际循环体系，结合“一带一路”倡议，强化与其他发展中国家之间的经济联系与合作，形成发展中国家之间的经济循环^[4]，为世界经济逐步恢复活力作出贡献。

综上所述，构建“双循环”新发展格局，是根据经济全球化进入深度调整期而作出的科学决策，是结合我国经济发展实际而作出的既促进我国经济和社会稳定发展，又带动发展中国家经济恢复活力，并不断提高我国对外开放新水平的重大战略。

二、构建“双循环”新发展格局的关键议题

构建“双循环”新发展格局是一个系统工程，需要把多年来以出口导向为主的外向型经济转变为以引领、扩大和满足内需为主，构建国内经济循环体系，以提高对外开放水平为着力点，构建新的国际经济循环体系。要完成好这一历史使命，需把握好五大关键议题。

（一）构建“双循环”新发展格局的科技创新引领

1. 打造促进供给侧结构性改革的新引擎

世界发展的实践已经证明，科技创新对整个人类社会与文化的影响越来越大，科技创新与社会创新相互作用和促进，形成了以技术创新为整体驱动的生产—消费不断循环的统一场域^[5]。完善和深化国内循环体系，需要继续深化供给侧结构性改革。我国正处在经济发展的转型时期，面对世界百年未有之大变局，加快国内经济大循环，是中央作出的英明决策。经济循环的构成主要包括生产、分配、交换、消费、贸易和投资。在生产相对过剩的大背景下，在国际贸易壁垒加剧且逆全球化抬头的国际形势下，建立起国内经济大循环的关键在于：靠科技创新促进产业升级，实现供给侧结构性改革；靠金融改革、财政支持助力产业结构优化；靠完善分配制度，使之更加公平合理，激发全社会的活力。同时，充分利用便利的交换条件，激发国内消费市场潜力，从而带动投资的增加和生产结构的优化升级。经济循环的涌动核心在于激活消费潜力。而消费是一个纯粹个人的事项，在人们个人意识越来越强化的条件下，很难受到他人观念的影响而改变。那么，如何才能激发人们的消费行为呢？笔者认为，应当通过深化供给侧结构性改革，提升消费层次和结构，吸引消费者主动消费。而供给侧的改革并不是一件容易的事情，不能仅靠更新包装、更换名称和商标，这些只是形式上的改善，虽然对消费也可能产生一定的促进作用，但缺乏实质性的创新，难以完全改变消费现状。供给侧结构性改革只能依靠科技创新。通过科技创新突破产品的功效，把产品提升到一个新的时代和高度，从而改变人们的消费习惯，引领和带动消费进入新时代。

2. 通过科技创新构建更新更高水平的国内国际循环体系

构建“双循环”新发展格局是一项十分艰巨的任务，需要从根本上打破现有循环体系的格局，而打破现有循环体系需要建立更新更高水平的循环体系，这一目标只能通过科技创新来实现。长期以来，我国主要是负责生产加工，再对外销售，处于全球价值链的低端环节。这种模式虽然从一定程度上提升了我国的产业结构水平，提高了我国整体的生活水平，但缺乏具有独立知识产权的核心技术。因此，需要围绕具有独立知识产权的核心竞争力开展科技创新，通过核心技术带动产业结构升级，从根本上改变现有产业结构状况。

先进的产业结构可以促进整个产业链的良性发展，并促进国内国际循环体系的加速提升。放眼世界，我国产业因为两个不

足面临着两大风险：一是与发达国家相比，因为产品的独特性不足，面临多国产品的替代性风险；二是与周边国家相比，因为产品的成本竞争优势不足，面临国际竞争力削弱风险。为此，需要按照党的十九届五中全会提出的“推进产业基础高级化、产业链现代化”，围绕提升产业国际竞争力开展创新。一方面，围绕带动国内生产、加快消费提档升级，促进产业组织创新；另一方面，围绕把中国制造变成中国创造，通过核心技术的创造和拥有，逐步把中国变成核心技术的原创国，力争形成世界上第二个核心技术原创中心。在科技创新领域增强中国在世界上的影响力和话语权，在国际上树立起崭新的形象，强化中国的大国地位和担当。

3. 组织攻关克服主要领域“卡脖子”技术

我国在各个领域已经取得显著成效，这是一个不争的事实，但在少数领域或技术环节，还存在“卡脖子”问题^[6]。根据工业和信息化部对全国 30 多家大型企业 130 多种关键基础材料的调研，我国 32% 的关键材料仍为空白，52% 依赖进口。根据《科技日报》梳理的 35 项“卡脖子”技术清单，我国光刻机、刻蚀机、离子注入机、网络测试仪、触觉传感器、真空蒸镀机等高端生产设备、高性能检测设备和关键材料与国外差距较大，基本依赖进口。例如，高端芯片制造工艺落后国际先进水平 2 代以上，95% 的高端专用芯片依赖进口，发达国家一旦“断供”，对我国相关产业链安全的影响和冲击很大。我国工业软件、设计软件等长期被国外厂商垄断，底层工业数据、实验设备、研发测试工具等产业基础能力不强。工业软件特别是本土电子设计自动化（EDA）企业和国外 EDA 三大巨头之间的技术差距在 20 年以上，80% 的规划软件、50% 的制作软件被外企占据，我国企业获取工业生产数据的能力相对较弱，国内企业占全球市场的份额不到 1%^[7]。

（二）构建“双循环”新发展格局的重点产业优化

1. 优化推动经济循环良性运行的重点产业

“双循环”新发展格局构建的关键在于重点产业的突破。要通过重点产业的突破带动整个产业链的提档升级，从而激活国内潜在的消费市场，提升产业的国际竞争力。我国已经形成比较完善的产业体系，但优势产业尚不突出，引领国内消费的新型产业尚不明确，需要分析产业发展的潜力和提升的可能性，把普通产业培育成优势产业，以优势产业拓展国际市场，以新型产业激活国内潜在的消费能力。面对越来越严峻的国际形势，需要凭借独特的竞争力予以突破。而打造产业独特竞争力的关键，就是要在重点产业上下功夫，实现关键节点的率先突破。通过关键节点的突破，进一步提高价值链和产业链的水平，促进产业链向中高端攀升，从而提高产业链的安全性和稳定性^[8]。这就需要更高水平的开放，拓展国际视野，在全球范围内围绕构建“双循环”配置资源，使资源配置更加科学和高效。

2. 突破引领“双循环”的颠覆性关键技术

我国已经成为世界第二大经济体，无论少数国家怎么封锁，也不可能完全切断中国与世界经济联系，但我国仍然存在一些“卡脖子”技术需要突破。欲在世界经济循环中占据主导地位，就必须突破颠覆性关键技术，提高高新产品的比重。特别要在人工智能、物联网、新能源、生命科技、航空航天、纳米科技等前沿性和颠覆性关键技术领域增强产品自主创新能力^[9]，提高知识产权占有率，从而以部分颠覆性关键技术带动产业链，以产业链引领对内对外经济贸易，不断提升国内国际贸易效益。

解决“卡脖子”技术问题，应当成为构建“双循环”新发展格局的首要任务。在解决“卡脖子”技术问题上，需要构建关键核心技术攻关新型举国体制，充分依靠科研人员，以更大力度的开放创新，融入、构建和主导全球创新链，促进“卡脖子”技术问题的解决^[10]，从而争取国际贸易主导权，促进国际经济循环在更高层面展开。

3. 优化决定经济内外循环的物流流通关键环节

随着交通基础设施的逐步完善，我国物流业有了显著的进步，但仍然与构建“双循环”新发展格局的要求存在一定差距。为此，需要着力解决“通”的问题。要从城市物流规划入手，从城市的综合利益出发，以最少的社会消耗，系统整合、集聚城市物流资源，完善物流服务功能^[11]。要着力解决商流、信息流、资本流 and 知识流等的流通问题，确保物流的顺畅流通。要通过构建综合立体的物流体系，构建产业链、供应链、服务链、价值链等之间的中枢神经，建设运作效率高、资源消耗低的对外、对内物流服务系统，提升物流通畅水平。

（三）构建“双循环”新发展格局的财政政策支持

1. 优化服务“双循环”关键产业的相关财政政策

构建“双循环”新发展格局是一项重要的战略，关系到我国在全球生产体系中的位置。长期以来，我国作为发展中国家，在国际分工与生产体系中处于被动接受产业转移的从属地位^[12]。经过几十年的努力，我国经济已经全面融入世界经济体系，成为世界经济的重要组成部分。在面对世界强国封锁、排斥的大背景下，必须努力提高产业发展水平，而决定产业发展水平的核心在于提升关键产业的科技含量，其关键仍然在于科技创新。

研究显示，我国财政科技投入与产出处于相对均衡状态，经济发达程度与地区科技投入效率具有一定相关性^[13]。因此，需要按照党的十九届五中全会的精神，深化财税体制改革，破除深层次体制机制障碍，通过财税手段保证中央大政方针落实到具体的产业和区域，从而实现财政投入重点明确、刺激有效、改革有力。在具体财税政策实施上，要统筹兼顾、分类施策。对于涉及民生性的产业和问题，要加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，健全基本公共服务保障标准^[14]，保障人民群众基本生活需要。对于涉及国家核心竞争力的产业和问题，要优先保证技术突破的需要，切实提升重点产业的国际竞争力。对于欠发达地区的支持，财政投入应当定位于保证基本民生需要，促进社会全面发展；对于发达地区的投入支持，财政投入要瞄准国际最先进的产业，着力提升服务国内产业的国际竞争力，定位于保障关键产业科技创新，促进高附加值关键产业水平提升。

我国财政投入在逐年增加，对产业发展起到了重要的支持作用，但需要解决服务重点不突出、服务效率不高的问题。有研究表明，我国财政科技投入效率存在空间依赖性和区域异质性，东部和中部地区的地方政府竞争不仅带来了辖区内财政科技投入效率的提升，而且有助于财政科技投入效率的溢出^[15]。在构建“双循环”新发展格局中，应优先满足关键产业和重点地区发展的需要。

2. 集中有限财力向“双循环”关键节点集中

构建“双循环”新发展格局，有三个关键节点需要着力解决：一是突破性科技创新。我国科技创新成果虽然较多，但真正具有突破性的原创科技成果有限。构建“双循环”新发展格局，就国内层面而言，关键在于消费。消费的提升需要通过原创性成果，把国内的消费提升到一个新的水平。为此，要重点解决供给侧的问题，只有原创性的颠覆性关键技术，才能使消费进入一个新时代。二是科技成果的转化应用。我国已经成为科技大国，但距离成为科技强国仍然还有一定的差距，既面临着原创性科技成果数量有限及可应用性不强的问题，又面临着科技成果转化率低的问题。三是综合性高效流通。随着物联网技术、电子信息技术普及，我国流通业的现代化水平不断提高，但流通业的综合配套仍然不足，需要促成物流、信息流、资金流和知识流的集成配套。

构建“双循环”新发展格局，需要集中国家有限的财力，集中不同类别的科技人才，集中精力重点对这些关键节点开展攻关，解决“双循环”关键环节的薄弱点。为此，要加强中央和地方预算管理，把对“双循环”关键环节薄弱点的支持纳入各级财政预算，并做好相应的监督管理，确保落到实处，发挥出实际的效果。在财税体制改革中，要体现对重点地区、重点行业 and 重点产业的倾斜，加强对财政资金使用情况的监督检查，切实落实为科技服务、为创新服务、为提升国际竞争力服务的理念，支持科技人员集智攻关，突破现有难题，切实为构建“双循环”新发展格局提供智力支撑。

3. 打破平均主义和普遍撒网的惯性思维

构建“双循环”新发展格局，在财政支持政策上，需要强化对预算编制的宏观指导，加强财政资源统筹^[14]，打破平均主义思维。

在构建“双循环”新发展格局的过程中，财政科研经费的使用需要克服各种不正之风的影响，突出国家经济、社会发展急需的研究领域和项目，科学寻找基础研究与应用研究的最佳平衡点，在促进经济发展的同时保证国家把握科技自主权，掌握竞争话语权^[16]，彻底打破平均主义思维，改变普遍撒网的惯性做法。

（四）构建“双循环”新发展格局的金融政策配套

1. 引导金融业服从服务大局

构建“双循环”新发展格局，做好科技创新只是基础和前提，真正落地要靠市场经济主体。在落实的过程中，每一个环节都需要金融业的大力支持。而我国金融业主要是商业性银行，商业性银行固有的属性是追逐利润。构建“双循环”新发展格局，是现阶段国家经济、社会发展的大局，需要着力解决金融业服务大局的思想意识问题，要通过法律手段、政策措施等，把金融业从重点服务虚拟经济转变到重点服务实体经济上来。

2. 培育金融业创造社会价值的理念

金融业具有强烈的商业属性，需要维持一定的经济效益，但金融业又不同于普通商业企业，需要着力服务社会，服从服务于经济社会发展的本源^[17]，更加突出应有的社会属性。传统金融结构体系存在的弊端日益凸显，多年来形成的金融业偏好于虚拟经济的惯性还较为强大，现有金融服务难以满足实体经济多元化、多层次的金融需求^[18]。而实体经济在“双循环”新发展格局中的地位 and 作用，决定了金融业必须牢固树立服务实体经济的理念，承担起服务实体经济的社会责任。为此，需要着力培育金融业创造社会价值的理念，促进金融业主动服务实体经济，履行好自身职责。这应当成为金融业的价值取向和必须遵循的准则。

（五）促进构建“双循环”新发展格局的良性机制形成

1. 提升适应“双循环”新发展格局的开放水平

构建“双循环”新发展格局，需要靠各种运行机制的推动和维持。特别是要打破少数国家的封锁，建立起更高水平的开放新格局，提升开放水平。要着力解决利用两个市场、两种资源，实现更加强劲可持续发展的机制问题^[19]。提升“双循环”新发展格局的开放水平，需要重点着力解决两个问题：针对国内市场推进贸易自由化和投资便利化^[20]；针对国际市场要解决以共建“一带一路”为主线的开放政策的落地问题。同时，做好区域全面经济伙伴关系的巩固发展工作，深化同东盟十国及日本、韩国、新西兰等的外贸合作^[21]。

2. 培育构建“双循环”新发展格局的核心引擎

在构建“双循环”新发展格局中，除了需要解决对内对外开放的推动和引领外，还需要发挥核心引擎的引领作用。培育“双循环”新发展格局的核心引擎，仍然需要在科技原创成果上下功夫。科技原创需要围绕提升产业的数字化、智能化、绿色化和服务化水平，突破关键装备设备、核心零部件和基础软件设计制造理论与技术^[22]，从而提升我国的国际话语权。在对外开放中，要着力解决从产业链低端向产业链高端的提升和转变问题。只有通过高级服务要素投入，经过国际经济循环系统发酵，最终作

用于生产力的提高,才能促进中国参与全球价值链创造能力的提高。要围绕涉及国际竞争力话语权的原创要素,全力培育好“双循环”新发展格局的核心引擎,进而带动“双循环”新发展格局的构建。

3. 完善构建“双循环”新发展格局的保障措施

构建“双循环”新发展格局,需要营造良好的配套环境。既要防止滥用权力,又要防止消极不作为。要制定切实可行的法律措施、行政措施和道德约束措施,真正克服“官本位”和形式主义等问题。

三、构建“双循环”新发展格局的路径选择

构建“双循环”新发展格局,应当举全国之力做好“卡脖子”技术攻关,行踏实之路促进全面高质量发展,集有限财力打通“双循环”梗阻节点,立全局高度做好金融业配套支持,聚全民之力支持“双循环”协同推进。

(一) 举全国之力做好“卡脖子”技术攻关

1. 举全国之力: 解决“卡脖子”技术的必然选择

在迈向现代化的过程中,“卡脖子”技术仍然是制约我国发展的重要因素。在构建“双循环”新发展格局的过程中,必须紧紧盯住“卡脖子”技术,充分发挥新型举国体制优势,全力攻关。实践证明,我国举国体制的巨大优势在社会主义建设中发挥了巨大作用。党的十九届四中全会明确指出,必须“弘扬科学精神和工匠精神,加快建设创新型国家,强化国家战略科技力量,健全国家实验室体系,构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制”^[23]。

充分发挥我国在科技攻关上的新型举国体制优势,既是党中央的英明决策,又是我国在构建“双循环”新发展格局中的应然抉择。要鼓励首创精神,让那些解决“卡脖子”技术的科学家,在经济上有更大的获得感,在社会上更受尊重和拥有崇高的地位,让其充分感受到人生的价值,并在奉献中获得快乐,这样才会有更多的科学家愿意投身其中,推动“卡脖子”技术难题的系统解决。

2. 举全国之力: 集中科技人员智慧进行攻关的有效途径

改革开放以来,我国科技实力得到极大的发展,科研队伍无论从数量上还是水平上都得到了极大提升。但科技人员分散在不同的部门和单位,需要举全国之力做好统筹安排和协同推进。这样既可以避免项目重复安排,出现不必要的重复研究,特别是低水平的重复研究,又可以防止研究力量不集中造成研究过程中的困难,还可以防止科研经费分散影响研究工作的正常进行。发挥新型举国体制的优势,是集中科技人员力量和智慧、解决“卡脖子”技术难题的有效途径。

3. 举全国之力: 抢抓机遇克难奋进的有效措施

当今世界处于百年未有之大变局之中,这种变化既是机遇又是挑战。抓住了这个机遇,就可以全面提升我国的科技实力、产业水平和国际地位,在挑战中取得显著成绩,进一步提升我国的国际地位。抓住这个机遇的重要举措,就是举全国之力。具体而言,需要构建以动态比较优势理论为指导、以国内价值链为依托、以现代化产业集群为载体、以“互联网+”数字经济为契机、以共建“一带一路”为纽带的协同推进机制。在科技界、企业界实行有效的动员,鼓励广大科技工作者和企业家,以奉献国家和服务人民的崇高精神,以崇高的社会责任感,全身心地投入构建“双循环”新发展格局的实践中,有效地解决好“卡脖子”技术难题。

（二）行踏实之路促进全面高质量发展

1. 抓住有助于推动高质量发展的关键产业

党的十九届五中全会指出，要“推进产业基础高级化、产业链现代化，提高经济质量效益和核心竞争力”。经济高质量发展需要提供有效的供给，从供给侧结构性改革开始，引导消费水平和层次的提升，激活国内市场的消费潜力。在一般物资供给水平高度发达的条件下，增加供给数量意义不大，关键是要引导消费，让消费者从低层次的消费转向高层次的消费，从日常的生活保障消费转到深层次的身心健康消费，从一般的物资消费转到高尚的精神消费。

引导消费可以从两个方面着手：一是从大量进口的产品入手，做好国内的研发和生产，解决进口替代问题；二是从国内现实需求入手，着力供给侧结构性改革，解决满足国内消费需求的问题。从这一逻辑出发，高质量发展的关键产业应当集中在三个方面：战略性新兴产业、现代制造业和服务业。通过发展战略性新兴产业，解决新能源、新材料，以及生命生物工程、信息技术等，可以满足绿色发展的需要，解决发展的可持续性；通过发展现代制造业，可以解决国内工业生产、国防建设中部分零部件过度依赖进口的问题；通过大力发展现代服务业，可以解决个人和家庭对服务质量的需求问题。

2. 集智突破“卡脖子”技术的障碍影响

中美贸易摩擦的加剧，使我国在一些方面的技术短板充分显现，如高端发动机技术、高强度工业材料、高水平数控机床等。这些问题成为“卡脖子”技术的主要障碍。解决这些问题，需要有针对性地进行探索。我国比较成功的经验就是发挥新型举国体制优势，集中科学家的智慧。就具体路径而言，要改变普遍撒网的传统办法，在全国乃至世界范围内，分门别类地集中学科领域的科学家，组建重大科技项目攻关组，在组内集中每一个科学家的智慧，采取分工协作的办法，分别突破“卡脖子”技术的障碍。

3. 全力提升流通业集成的综合效益

构建“双循环”新发展格局的重点在于构建国内市场新格局，以国内市场带动国际市场。分析国内市场的发展空间和潜力，关键在于提升流通业集成的综合效益。我国是一个科技大国，但成果的转化率较低，新成果推广应用时间较长。究其根本原因，主要问题在于流通不畅，包括知识流、信息流、资本流和物资流。特别是影响“双循环”新发展格局的科技创新成果，花费了国家大量的经费，但真正应用于生产实践的成果较少。应当通过流通业集成，畅通国内产业链，让这些成果在产业链上快速流动起来，更好地促进产业基础高级化、产业链现代化。

（三）集有限财力打通“双循环”梗阻节点

1. 落实财政支持的具体产业和标准

国家高度重视产业结构优化和经济高质量发展，投入了大量财政资金予以支持。在构建“双循环”新发展格局中，如何让有限的财政资金发挥出应有的作用，成为一个重要问题。应当制定财政支持的具体产业和标准，围绕构建“双循环”新发展格局，分析我国的产业优势，重点支持两类产业：一类是在国际上处于领先地位的产业。要支持这类产业的发展，强化这类产业的优势，使之在国际上牢固树立起引擎的地位。另一类是对国外具有依赖性的落后产业。可以采取更多新型财政补助方式，促进落后产业提高创新能力^[24]，改变在国际竞争中的不利地位，逐步掌握在国际竞争中的主动权。

2. 细化财政支持的节点和目标

构建“双循环”新发展格局，应该以国内循环为主体。只有构建起强大的国内循环体系，才能引领国际循环，并在国际循环中占据主导地位。我国已经建立起完整的经济体系，但整体竞争力处于大而不强的状态。要改变这种状态，必须从产业结构的节点分析入手，找准影响产业体系竞争力的关键节点，准确定位提升和优化的目标。一方面，要加强税收体制改革，广泛培育税源。健全以所得税和财产税为主体的直接税体系，逐步提高其占税收收入的比重^[14]。另一方面，要强化财政资金统筹，明确扶持重点，把财政支持“双循环”的有限资金，安排到关键环节节点上去。通过财政资金对关键节点的支持，打通产业结构中存在的“肠梗阻”关键节点，提升整个产业结构的国际竞争力。

3. 明确财政支持的倾斜措施和办法

财政支持资金落实到关键节点，需要有明确的配套措施作为保证。在财政支持科技成果转化的政策工具实施上，应该强化针对性和差异化设计^[26]，制定明确的保障措施，细化政策工具实施办法，使之具有实操性。在明确关键节点的基础上，保证资金真正投入影响产业结构优化以及产品国际竞争力的节点上。在财政支持的具体实施上，要合理界定好政府与市场的边界，对于涉及国际竞争力的原创性科技创新项目和产业，应当而且也只能由政府加大财政支持力度，确保创新性成果的研发与应用。

对于既不影响国际竞争力，又不涉及民生的且国内竞争又异常激烈的一般产业，应当交由市场处置，使之在竞争中完成优胜劣汰。同时，要根据产业发展情况，及时调整国家税收政策，通过税收政策的调整，体现国家产业政策、区域政策的意志。在财政支持“双循环”的具体措施和办法中，要加强纪律和法律约束，明确倒查机制。对于负责实施财政支持计划的负责人，违背向构建“双循环”新发展格局关键节点倾斜，从中谋取个人利益，造成国家财政支持资金缺乏应有效率的，应追究责任人员的行政责任，对于有违法犯罪行为的人员，应追究相应刑事责任。

（四）立全局高度做好金融业配套改革

1. 明确金融行业的改革方向

我国金融业大部分为商业银行，从商业银行的名称上可以看出，商业银行多带有明显的行业或产业特色，其职能和分工应当有所侧重。随着市场配置资源功能的提升，金融业服务的领域和范围基本被打破，这种机制促进了金融机构之间的竞争，提高了金融业的服务效率。同时，这种竞争对具有金融需求的产业或行业又产生了“马太效应”。经济收益高的产业或行业，金融机构争着去支持；而一些真正需要支持的行业或产业，因为主要承担的是社会责任，难以产生金融机构预期的经济效益，其获得金融机构支持的难度较大。因此，应当明确金融业的改革方向，深化金融体制改革，推动资本市场建设和双向开放^[26]，促进金融业在追求经济效益的同时，履行应当承担的社会责任。

2. 压实金融行业的社会责任

追逐利润是金融业的本质天性。在以市场配置资源为主的条件下，金融业履行自己的社会责任，既需要从政治的高度自觉履行，又需要通过外部监督，强化金融业的外部压力。那么，如何通过外部压力，让金融业积极主动地履行自己应当承担的社会责任呢？这里认为，需要在明确金融业社会职责的基础上，加强对金融业行为的监督。当然，银保监会是金融行业的主管部门，负有法定的监督责任，要加强对金融行业的监管。同时，企业是金融行业的主要受体，对金融行业的行为有直接的感受，拥有监督金融行业的条件，应当在监督上发挥积极的作用。媒体是社会监督的重要主体，拥有传播速度快、影响面广的优势，应当在社会监督中发挥重要作用。总之，可以通过法律、行政、社会等多种手段压实金融业的社会责任，使其真正将支持构建“双循环”新发展格局作为重要的社会职责。

（五）聚全民之力支持“双循环”协同推进

1. 以共建“一带一路”为拓展基点，全面提升改革开放层次

构建“双循环”新发展格局，需要全面提升改革开放层次，但在“双循环”新发展格局中提升改革开放层次，应与以往的开放有所不同，具体表现为必须以国内循环为主体，通过国内循环带动国际循环。无论是对外开放中的进出口，还是对外开放中的对外投资，最终目的都是满足国内市场需求，提高人民群众的幸福感和获得感，而不是为提高 GDP 总量和外汇储备而盲目地扩大出口，也不应单纯为扩大国际市场而盲目地对外投资。应以国内产业的发展需要为出发点，以国内优势产业为依托，决定进出口产品的种类、数量、来源等，以及对外投资领域、地域等。在以美国为首的少数西方发达国家封锁的大背景下，应当以深化“一带一路”合作为基点，根据国内经济循环的需要，加强与“一带一路”沿线国家的经贸合作，以更深层次的开放合作实现共同发展^[27]，不断深化和拓展国际循环，从而全面提升改革开放层次，形成国内国际双循环相互促进的新发展格局。

2. 以国内经济循环为主体，协同推进经济常新业态

构建“双循环”新发展格局，重点在于深化国内经济循环体系。深化的目标是通过科技创新，提升我国的经济发展质量；通过科技创新，激活国内消费市场潜力；通过科技创新，吸引世界资源；通过科技创新，撬开尚未开发或对我国实行封锁的国际市场。当然，要实现这一目标，必须协同推进经济体系综合改革，建立起常新的经济业态。为此，应当组织国家科研院所高水平专业科研团队、国家“双一流”高校高水平科研团队，开展核心引擎攻关，特别是要鼓励、动员和支持国家两院院士领衔，带领高水平团队有针对性地开展研发工作，也可以根据研发工作的需要，吸纳企业科研人员参与其中，实现有效的突破。这样既可以达到突破“卡脖子”技术的目的，又可以集中有限财力和人力资本，提高资金和人才的使用效率。同时，要通过科学的制度设计，引导、激励科研人员心无旁骛地开展前沿探索，多做从“0”到“1”的突破性研究，提升原创性研究成果的数量。国家应当从项目立项、团队组建、资金支持上给予支持和倾斜，从而有序地打造出系列核心引擎，争取在国内国际“双循环”中的主动权。

3. 以服务监督协调为手段，强力保障“双循环”新发展格局

构建“双循环”新发展格局，需要各级行政机关提升服务水平。各级行政机关工作人员要以崇高的奉献精神为导引，精心做好服务“双循环”新发展格局的工作，把服务工作做实做细。纪检监察部门应当加强对相关服务机构和人员的监督，充分应用法律和纪律手段，把服务“双循环”新发展格局的监督融入日常监督之中，形成全面服务“双循环”新发展格局的社会氛围，从而减少服务“双循环”新发展格局中各种违纪违法行为的发生，坚决杜绝渎职、懒政行为。各级政府应当加强“双循环”新发展格局所涉部门、单位的协调，一切以服务“双循环”新发展格局为中心，自觉服务、服从于“双循环”新发展格局大局，促进服务、支持构建“双循环”新发展格局氛围的形成，强力保障“双循环”新发展格局的形成及有效运行。

参考文献:

- [1]洪俊杰.“双循环”相互促进，高质量发展可期[N].光明日报，2020-07-09.
- [2]黄群慧.“双循环”新发展格局：深刻内涵、时代背景与形成建议[J].北京工业大学学报（社会科学版），2021（1）：9-16.
- [3]陈文玲.当前国内外经济形势与双循环新格局的构建[J].河海大学学报（哲学社会科学版），2020（4）：1-8.
- [4]王跃生.世界经济“双循环”、“新南南合作”与“一带一路”建设[J].新视野，2015（6）：12-18.
- [5]贾向桐.科技创新视域下的生态可持续发展问题[J].人民论坛·学术前沿，2020（2）：50-57.

-
- [6]陈劲,阳镇,朱子钦.“十四五”时期“卡脖子”技术的破解:识别框架、战略转向与突破路径[J].改革,2020(12):5-15.
- [7]盛朝迅.新发展格局下推动产业链供应链安全稳定发展的思路与策略[J].改革,2021(2):1-13.
- [8]苏敬勤.重视中小制造企业在解决卡脖子技术中的关键作用[J].中国科技论坛,2020(6):7-8.
- [9]杨挺,陈兆源,韩向童.2019年中国对外直接投资特征、趋势与展望[J].国际经济合作,2020(1):13-29.
- [10]肖广岭.以颠覆性技术和“卡脖子”技术驱动创新发展[J].人民论坛·学术前沿,2019(13):55-61.
- [11]邢虎松.城市物流业规划存在的主要问题及对策[J].北京交通大学学报(社会科学版),2019(4):118-123.
- [12]王跃生,陶涛.世界经济结构、全球经济“双循环”与中国经济转型[J].新视野,2014(1):54-59.
- [13]高志勇.财政分权对地方政府科技投入效率影响的实证研究[J].哈尔滨商业大学学报(社会科学版),2019(4):83-92.
- [14]刘昆.建立现代财税体制[N].人民日报,2020-12-23.
- [15]贺宝成,王家伟,王娇杨.地方政府竞争、法制环境与财政科技投入效率[J].南京审计大学学报,2019(3):103-111.
- [16]周海涛,郑淑超.高校科研体制七十年变革的历程和趋向[J].高等教育研究,2019(9):40-45.
- [17]杨世伟.习近平关于金融重要论述的核心要义探析[J].经济学家,2020(9):5-13.
- [18]李智峰,王学军,郭群.优化金融结构促进实体经济发展[J].学习与实践,2020(7):44-52.
- [19]沈坤荣,赵倩.以双循环新发展格局推动“十四五”时期经济高质量发展[J].经济纵横,2020(10):18-25.
- [20]余淼杰.“大变局”与中国经济“双循环”发展新格局[J].上海对外经贸大学学报,2020(6):19-28.
- [21]黄群慧,倪红福.基于价值链理论的产业基础能力与产业链水平提升研究[J].经济体制改革,2020(9):11-21.
- [22]朱福林.中国服务贸易发展70年历程、贡献与经验[J].首都经济贸易大学学报,2020(1):48-59.
- [23]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[N].人民日报,2019-11-02(001).
- [24]司晓悦,马一铭.区域科技创新的财政支持政策工具研究[J].上海行政学院学报,2020(3):85-95.
- [25]孙龙,雷良海.基于政策量化分析的上海市财政支持科技成果转化研究[J].科技管理研究,2020(8):40-45.
- [26]董志勇,李成明.国内国际双循环新发展格局:历史溯源、逻辑阐释与政策导向[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(5):47-55.

[27]黄群慧, 陈创练. 新发展格局下需求侧管理与供给侧结构性改革的动态协同[J]. 改革, 2021(3):1-13.