

## 双循环新发展格局：如何理解、如何构建？<sup>1</sup>

**[摘要]** 过去十多年以来，中国经济的发展阶段、内外环境发生了深刻变化，中国经济发展进入了转型升级的关键期。在此背景下，今年中央在多次重要会议上提出了双循环新发展格局，并逐渐清晰地将其表述为“构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。本文回溯到1980年代，介绍了国际大循环及其对应的沿海经济发展战略提出、获得的巨大成功，及后来所伴随的挑战和结构性问题。在此基础上，我国的经济发展战略也进行了与时俱进的调整，经历了“构建扩大内需长效机制”、“供给侧结构性改革”、“强大国内市场”、“畅通国民经济循环”等思考与探索。最终在新形势下，双循环的新发展思路更加明确、清晰起来。双循环的新发展格局从供求互动出发，同时又超出了简单的供求关系，贯穿、扩展到了生产、分配、流通、消费各个环节。从此意义上而言，双循环的新发展格局与供给侧改革有继承的关系，同时也有了更进一步的扩展和更重要的理论和现实意义。

**[关键词]** 国内大循环 国际循环 双循环 新发展格局

<sup>1</sup> 原文于2020年9月5日发表于《金融论坛》，2020年第9期，第3-9页。

## 一、引言

2020年5月14日，中央政治局常委会会议首次明确提出了“国内国际双循环相互促进的发展格局”，并从供给、需求两端强调了构建双循环的抓手，即一方面“要深化供给侧结构性改革”，一方面要“充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力”。此后，在2020年5月23日，习近平总书记看望政协委员期间、2020年7月21日与企业家座谈期间，分别阐述和强调了以下两点：“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”，以及“国内大循环为主体，绝对不是关起门来封闭运行，……而是更好利用国际国内两个市场、两种资源，实现更加强劲可持续的发展”。

在此前关于国内、国际空间视角的讨论基础上，2020年7月30日的中央政治局会议进一步从时间维度上对双循环发展格局进行了阐述，“我们遇到的很多问题是中长期的，必须从持久战的角度加以认识，加快形成以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局”。

从上述双循环新发展格局的提出背景来看，双循环在一定程度上是对供给侧结构性改革的延续，同时更是对供给侧结构性改革的大幅扩展。从空间上来看，双循环远超供给侧结构性改革的国内出发点和国内视角；从时间上来看，需要从“中长期”、“持有战”的角度对双循环进行思考。另外，双循环是新的发展格局，从供给侧扩展到了生产、分配、消费、流通各个方面。从“新发展格局”的定位来看，双循环也不数年时间所能够毕其功于一役的大战略。作为新发展格局的谋划思路，双循环的战略将贯穿于未来中长期的国民经济谋篇布局之中。

双循环新发展格局的提出，经过了深思熟虑。2020年8月24日，习近平总书记在经济社会领域专家座谈会发表的重要讲话指出：“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是根据我国发展阶段、环境、条件变化提出来的”。

根据上述背景，本文将从以下几个角度对双循环新发展格局进行思考：第一，在上一个发展阶段，改革开放过程中我国如何从国内循环转向国际循环，以及此后国际大循环战略获得了巨大成功，但同时也带来了巨大挑战。第二，从2015年末提出供给侧结构性改革，到2020年中期提出双循环新发展格局，这一过程是如何演进的？第三，双循环新发展格局中，对外开放具有何种新的定位和含义？第四，如何构建国内循环为主的双循环格局？

## 二、国际大循环战略的成功及其面临的挑战

### （一）国际大循环与沿海发展战略的巨大成功

1987年10月底，时任国家计委经济研究所王建副研究员向中央提出了《关于国际大循环经济发展战略的构想》。在当年12月30日的《光明日报》，王建同志答记者问解释了国际大循环战略就是“大力发展劳动密集产品的出口，在国际市场换回外汇，为重工业发展取得所需资金与技术，再用重工业发展后所积累的资金回来支援农业，从而通过国际市场的转换机制，沟通农业与重工业的循环关系”。

“国际大循环”的构想很快引发了中央决策者的重视，并促成了“沿海发展战略”的提出。1987年11月至1988年1月初，时任国务院总理赵紫阳赴江苏省、福建省考察，并向邓小平同志呈上了《沿海地区经济发展的战略问题》。邓小平对该报告做出批示：“完全赞成。特别是放胆的干，加速步伐，千万不要贻误时机”。1988年2月6日，中共中央政治局会议通过了组织实施我国地区发展战略的决定。同年3月中旬，十三届二中全会召开，讨论了实施沿海发展战略的有关问题（李树桥，2008）。

具体而言，“国际大循环”的构想下的“沿海发展战略”有三个要点（田纪云，2015）：第一，利用我国劳动力充裕的资源优势，发展劳动密集型产业。第二，吸引外商直接投资，大力发展“三资企业”。第三，实行“两头在外”，大进大出，使经济运行由国内循环扩大到国际循环。

在此后，尤其是1992年邓小平南巡之后，中国经济更快融入世界经济秩序，对外开放程度不断提高。同时，发达国家的资本、产能开始向发展中国家转移，全球化浪潮汹涌澎湃。1992年到2011年，中国累计实际利用外资金额达到了1.14万亿美元，成为全球外资最重要的投资目的地；同一时期，中国从全球第12大出口国，迅速成长为全球第一大出口国。中国也从全球生产网络的边缘角色，一跃成为世界制造业的中心。

在此基础上，中国彻底解决了很多发展中国家普遍遇到的“双缺口”问题：外汇短缺、国民储蓄短缺。与此同时，中国也进一步从全球价值链、国际规则体系、全球金融市场等维度，深度融入到了全球经济体系之中。国际大循环构想下的沿海经济发展战略获得了巨大成功。到2011年11月，以国务院批准《河北沿海地

区发展规划》颁布实施为标志，我国关于沿海地区发展的战略与政策形成了从南到北、比较完整的体系。

## （二）国际大循环战略日益面临挑战

在推动形成国际大循环的过程中，两头在外、出口与投资双驱动所带来的弊端也逐渐显现：经济过度依赖于投资、出口，不但使中国面临严重的国际收支失衡和外部压力，而且国内也面临收入分配地区差距扩大，产业升级面临瓶颈制约，生态环境出现恶化等等问题。此外，中国进出口贸易依存度的峰值一度达到 64%（2006 年），国际大循环处于主导地位，外向型特征十分明显。对于一个大国经济体而言，这种经济结构十分少见。

在此背景下，2006 年初发布的十一五规划指出，应“立足扩大国内需求推动发展，把扩大国内需求特别是消费需求作为基本立足点，促使经济增长由主要依靠投资和出口拉动向消费与投资、内需与外需协调拉动转变”。2011 年初发布的十二五规划进一步指出，“构建扩大内需长效机制，促进经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动转变”。国际大循环的思路已经逐渐发生改变，经济政策的重心逐渐从侧重国际循环，转向国内外循环相协调。

2014 年末的中央经济工作会议指出了新常态的九大特征，其中的两个判断指出：（1）生产要素方面，人口老龄化日趋发展，农业富余人口减少，要素规模驱动力减弱，经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步。（2）出口和国际收支方面，全球总需求不振，同时我国出口竞争优势依然存在，高水平引进来、大规模走出去正在同步发生。

这意味着，国际大循环构想下的“沿海经济发展战略”不仅面临前述日益显现的弊端，而且还面临新常态下的两大挑战：其一，人口红利减退，依靠劳动密集型产业吸引外资、获取国际竞争优势的时代已经过云。其二，全球经济陷入长期停滞，出口的扩大基本取决于竞争优势，而非全球市场的蛋糕做大。此后的情况是，中国出口在全球市场中的份额于 2015 年达到峰值，此后到 2019 年一直保持在相当稳定的水平。

不过，这一时期国际大循环为主的条件仍然在一定程度上存在。新常态判断当中也提到：高水平引进来、大规模走出去正在同步发生。通过直接投资等渠道，

中国引进高质量的国外资本、先进技术，同时通过一带一路倡议等走出去的渠道，对外输出直接投资、广泛建立对外经贸联系。

### 三、从供给侧结构性改革到“双循环”

#### （一）供改下半场环境变化、首提“畅通国民经济循环”

2015 年末的中央经济工作会议提出了供给侧结构性改革。此后，2016 年和 2017 年以去产能为工作重心，并提前完成大部分目标，2018 年更是全部完成了去产能预设目标。从 2017 年末、2018 年初开始，供给侧改革的重心逐步转向去杠杆、防风险。到 2019 年末，上述工作也取得了重要的阶段性进展。

在此过程中，对于供给侧结构性改革和扩大总需求政策的平衡关系，存在颇多不同观点的讨论。有观点认为，应当保持政策定力，着力推进结构改革，同时避免大水漫灌；但也有观点认为，供给侧结构性改革与适度扩大总需求两者之间并不矛盾，不应将两者对立起来。在 2016、2017 年外需不断向好的情况下，扩大总需求的紧迫性有所下降，前一种观点对经济政策的影响似乎占了上风。

到了 2018 年后期，经济环境出现两个方面的变化：第一，供给侧改革在去产能、去杠杆领域已经或正在取得重要进展，经济和金融领域的短板、梗阻成为供给侧更为突出的问题。第二，投资增速持续回落、外部需求增速明显放缓，中美贸易摩擦增加了不确定性，适度扩大总需求的必要性上升。

与上述两个变化对应，经济政策思路也开始调整。2018 年 12 月的中央经济工作会议当中已经有相应体现，也就是明确提出了“畅通国民经济循环”、“促进形成强大国内市场”。

一方面要“畅通国民经济循环”。从供给补短板、供求衔接的角度，这次会议强调要在“**巩固、增强、提升、畅通**”八个字上下功夫。具体地，“巩固”的提法，肯定了供给侧改革的阶段性成绩，同时也指出了供给侧改革在降成本、补短板方面仍然需要继续努力。另外，从“畅通”角度出发，这次会议也特别强调了打通经济循环，会议通稿指出，“**要畅通国民经济循环**，加快建设统一开放、竞争有序的现代市场体系，提高金融体系服务实体经济能力，形成国内市场和生产主体、经济增长和就业扩大、金融和实体经济良性循环”。虽然只提及“国民经济循环”，不

过从具体表述来看还是聚焦在国内经济循环方面。

另一方面，从扩大总需求的角度，这次经济工作会议也第二次提出了“促进形成强大国内市场”（首次提出是在当时一周前的中央政治局会议）。具体地，会议强调了增强消费能力、发挥投资关键作用。

2019年3月的政府工作报告，基本沿续了2018年12月中央经济工作会议的思路，再次强调了“畅通国民经济循环”，并且从“持续释放内需潜力”、“推动消费稳定增长”、“合理扩大有效投资”等角度，再次指出要“促进形成强大国内市场”。在2019年初，“强大国内市场”的提法也一度引发了市场的关注和讨论。

此后，2019年12月中央经济工作会议的内容中，去杠杆的色彩悄然淡出、暂告一段落，供给侧结构性改革的重点正式将转向了“补短板、强弱项”。会议内容从民生补短板、基建补短板、产业升级补短板三个方面为切入点，将“释放国内市场需求潜力”与供给侧改革的“补短板”互相衔接起来，为“畅通国民经济循环”提出了具体政策抓手。

从前述政策思路的演进来看，在2018年后期到2019年，在外部环境发生较大变化的情况下，“强大国内市场”从需求端对“供给侧改革”的提法起到了一定的平衡作用。同时，供给侧改革本身的内容更多转向“巩固、增强、提升、畅通”八个字，“畅通国民经济循环”成为供给侧改革的延续，并且兼顾了供给、需求两个方面。

## （二）疫情冲击、中美摩擦之下的变与不变

2020年之前，“畅通国民经济循环”、“强大国内市场”的政策思路，其对应的主要是中国经济运行中存在的“周期性、结构性、体制性问题”。2020年初以来，疫情的爆发、中美关系紧张升级，进一步对外部需求、国际供应链带来了双重冲击。“畅通经济社会循环”在时间维度、空间维度上的视角也随之发生了重要调整。

2020年初疫情爆发，2020年2月下旬的中央政治局会议一边部署疫情防控，一边统筹推动复工复产。当时的人流、物流、资金流都受到一定程度的冲击，这次会议提出的“畅通经济社会循环”已经超出供给侧改革的范畴，成为一个具有突出重要性的紧急任务。

之后，疫情在全球更大范围、更长时间蔓延，3月中下旬也开始在美国蔓延。由于各种原因，同期中美关系紧张程度明显上升，并且也对我国产业链的稳定带来了新的、更大程度的冲击。4月之后，美国商务部宣布了新的针对中国的出口管制条例（EAR），并且升级了对华为的制裁，限制华为使用美国技术和软件在美国境外设计和制造半导体。美国工业安全局进一步扩大针对中国出口管制的“实体清单”。5月，美国政府发布《对华战略报告》，宣布将以“有原则的现实主义”为指导，采取对华竞争的方针。6月，随着香港国家安全立法的推进，美国进一步收紧对华出口管制。同时，国际环境也在更大范围发生着变化。在此基础上，供给侧改革中补短板的外延，也从民生补短板、基建补短板、产业升级补短板三个方面，进一步扩展到了产业链安全视角的补短板。

总体上来看，疫情和中美关系紧张，从以下三个方面推动了“畅通国民经济循环”的思路在国内、外空间上进行区别：**其一**，“新冠肺炎疫情冲击，使得全球经济陷入深度衰退，国际贸易和投资大幅萎缩、国际金融市场动荡、国际交往受限”。而且，由于疫情还将持续相当长一段时间，这种冲击也将具有一定的持续性。**其二**，“经济全球化遭遇逆流、一些国家保护主义和单边主义盛行、地缘政治风险上升等不利局面，中国必须在一个更加不确定的世界中谋求发展”。**其三**，我国经济面临较大压力，但是国内基本盘总体稳定。“我国经济潜力足、韧性强、回旋空间大、政策工具多的基本特点没有变”。上述三点，正是2020年5月23日习近平总书记在看望政协委员时所进行的详细阐述。

### （三）“国民经济循环”向空间、时间维度拓展成为“双循环”

需要说明的是，前述三点论述表明，关于中国经济面临主要挑战的判断，从2020年之前的“体制性、结构性、周期性问题”，又进一步加上了疫情的全球冲击和国际局势的变化。这些分析揭示了当下的“变”——外部环境重大变化，以及“不变”——国内基本盘保持稳定。这就使得“畅通国民经济循环”的落脚点，具有了国内、国际的空间区分，同时也有了国内、国际重心的区分。正是在这次会议首次公开指出“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。

与上述背景一致，2020年5月14日召开的中央政治局常委会会议，基于供给、需求视角首次提出了“双循环”概念：“要深化供给侧结构性改革，充分发

挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。2020年7月21日，习近平总书记与企业家座谈，进一步明确指出以下三点：第一，“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大。以国内大循环为主体，绝不是关起门来封闭运行”。第二，“国内循环为主，是通过发挥内需潜力，使国内市场和国际市场更好联通，更好利用国际国内两个市场、两种资源，实现更加强劲可持续的发展”。第三，“从长远看，经济全球化仍是历史潮流，我们要站在历史正确的一边，坚持深化改革、扩大开放，加强科技领域开放合作，推动建设开放型世界经济”。这次会议上强调的“集中力量办好自己的事”，也可以视为“内循环为主”另一种形式的概括。

2020年7月30日，中央政治局会议再次强调了“双循环”的政策思路。会议指出，“当前经济形势仍然复杂严峻，不稳定性不确定性较大，我们遇到的很多问题是中长期的，必须从持久战的角度加以认识，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，建立疫情防控和经济社会发展工作中长期协调机制。”这次会议进一步明确了“双循环”的发展格局，不是一项短期考虑，而是“从持久战的角度认识”。至此，“畅通国民经济循环”在空间上拓展到了“双循环”，在时间上拓展到了持久、中长期的视角。这也意味着，“双循环”将成为中长期经济政策的总体指导思路，尤其将对十四五期间的经济工作部署产生重要影响。回顾1980年代末，“从国内循环转向国际大循环”构想推动了沿海经济发展战略的落地，那么“以国内大循环为主的双循环格局”也将在经济的空间布局上具有重要的含义。

#### 四、国内循环为主的双循环，是强调对外开放的主动性

回顾2020年5月以来，我国对外开放的节奏和步伐仍在加快。5月《关于金融支持粤港澳大湾区建设的意见》正式发布，6月《海南自由贸易港建设总体方案》正式印发，2020年版外商投资准入负面清单进一步缩减。今年已经或还将分步取消期货、基金、证券公司的外资股比限制。在5月中旬，中共中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》也专门指出：“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”。并在一带一路、自贸试验区和自贸港、高水平开放政

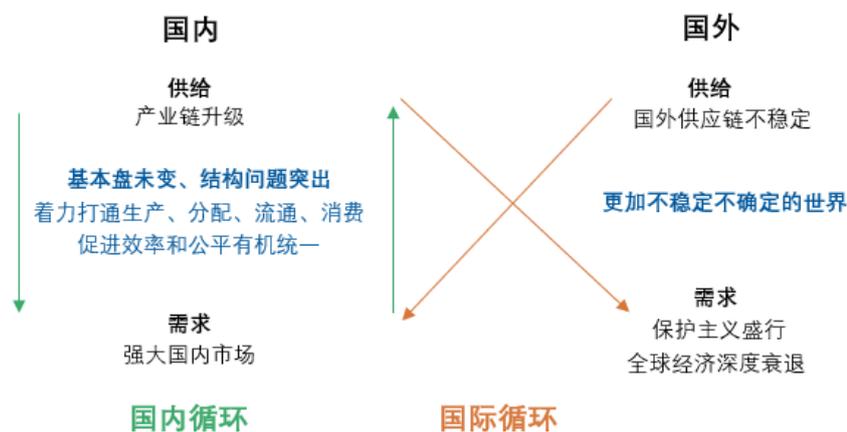
策保障机制、参与全球治理体系变革四个方面进行了具体的阐述。与此同时，我国也在积极推动中欧双边投资协定谈判，以及推进 RCEP 协定的正式签署。

不过另一方面，外部环境正在变得“更加不稳定不确定”——供给端的国外供应链不稳定，需求端保护主义盛行、全球经济陷入深入衰退。这些都将使得我国的国际经济循环面临冲击，对外开放的效果受到影响，甚至使我国在对外开放中面临被动局面。

而从国内来看，尽管同样受到疫情冲击，但经济基本盘未变、发展空间仍然巨大、国内经济政策仍大有可为。但是国内也存在突出的结构问题，需要“着力打通生产、分配、流通、消费各个环节”，“促进效率和公平有机统一”。其中，效率更多对应于生产环节、更加强调“高质量发展”，公平更多对应于分配环节，公平分配将使得生产、消费更加畅通循环。

在对外开放面临较大不确定性、边际收益减弱的情况下，以“国内大循环为主体”意味着国内改革、打通内部经济循环将成为下一阶段的政策重心。外面刮风下雨，唯有“集中力量办好自己的事”。在不确定的外部环境当中，“我们必须充分发挥国内超大规模市场优势，通过繁荣国内经济、畅通国内大循环为我国经济发展增添动力”，从而“培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势”，增强我国在对外开放过程的韧性和主动性，进而形成“双循环相互促进的新发展格局”。

在改革开放 40 余年中，我国对国际市场开拓有余，而对国内市场建设不足。如果说，过去数十年的全球化极大地推动了我国的对外开放，那么经济全球化遭遇逆流将促使我们更多反思国内经济的结构性问题、倒逼国内改革加速。事实上，对外开放当中面临的很多困难和障碍，其根本制约因素也往往来自于国内的体制和机制问题。目前，我们已经到了这样一个发展阶段：唯有打通国内大循环，才能够使国内市场和国际市场更好联通，更好利用国际国内两个市场、两种资源，实现更加强劲可持续的发展。



## 五、如何构建国内循环为主的双循环新发展格局？

如何构建国内循环为主的双循环新发展格局？多个视角的讨论已经比较充分，例如从时间的视角上来看，双循环的发展思路从持久战的视角出发，将贯穿于十四五规划之中，甚至更长的一段时期。

从空间的角度来看，国际大循环快速扩展时期对应于沿海经济发展战略，则国内大循环为主的双循环新发展格局之下，从增量上来看，中西部地区和广大经济腹地的经济高质量发展也将面临新的机遇。2020年5月18日中共中央、国务院印发的《新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，提出了构建区域协调发展新机制，其所覆盖的地区，除完善京津冀协同发展、长江三角洲区域一体化发展、粤港澳大湾区建设之外，还包括了长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大区域战略。

另外，从政府与市场的关系、中央政府与地方政府之间的关系、市场主体的活力等等视角来看，很多环节也存在体制性、结构性问题，甚至成为经济畅通循环当中的堵点。不过上述各个视角的讨论比较充分，笔者主要从**生产、分配、流通、消费的循环视角**来进行阐述。

### （一）从生产、分配、流通、消费的畅通来推动构建双循环新发展格局

2020年5月14日，中央政治局常委会会议首次明确提出了“国内国际双循环相互促进的发展格局”，并从供给、需求两端强调了构建双循环的抓手，即一方面“要深化供给侧结构性改革”，一方面要“充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力”。可见，双循环新发展格局所强调的畅通、循环，不仅是国内、国际之间的关系，而且也强调打通供给、需求两端的畅通循环。2020年8月24日，习近平总

书记在经济社会领域专家座谈会发表的重要讲话指出，“提升供给体系对国内需求的适配性，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡”。因此，供给、需求视角是理解双循环新发展格局的重要切入点。

但是，以国内循环为主的双循环新发展格局，其实现路径对供给、需求视角又有显著的超越。2020年5月23日习近平总书记看望政协委员时指出，“着力打通生产、分配、流通、消费各个环节，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”。之后在2020年8月24日，习近平总书记在经济社会领域专家座谈会发表的重要讲话再次指出“我们要坚持供给侧结构性改革这个战略方向，扭住扩大内需这个战略基点，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，提升供给体系对国内需求的适配性”。可见，为了使供给、需求两端实现适配、畅通、循环，我们需要将视角从供给、需求两端本身，扩展到“生产、分配、流通、消费”四个重要环节。

过去20多年来，当经济政策提到扩大消费，往往都是对应于需求刺激、宏观调控政策。但是长期以来，我国的消费需求实际上在更大程度上是受到约束、被抑制了。这些抑制因素有：供给不匹配、分配不平衡、流通有阻滞。这些因素累加起来，导致我国经济发展面临以下诸多结构性挑战：对国际循环依赖度过高，国内产能过剩、重复建设，企业投资回报率下降、杠杆率趋高，金融系统服务实体经济难度大等等。因此，从生产、分配、流通、消费四个环节的视角来推动构建国内循环为主的双循环新发展格局，就显得尤为重要。

## **（二）在生产端以科技创新催生新发展动能，提升产业链水平**

在近期中央有关双循环的论述中，产业链、科技创新是十分重要的关键词。要实现我国经济的高质量发展，必须依靠创新驱动。科技是第一生产力，但科技发展也首先需要创新的土壤。改革开放四十多年以来，我国的科技进步、创新发展取得了举世瞩目的成就。但是当前的国内、国际挑战之下，创新体系的短板仍然十分突出。从基础研究，到工程化，再到现实应用的创新机制不顺畅，甚至在一定程度上存在割裂。科研活动的管理体系、科技成果的评价体系亟待理顺。知识产权保护力度不足，有法不依、执法不力的情况时有发生。

在双循环的新发展格局下，保护知识产权绝不仅仅是融入国际规则的需要，

也是我国经济持续发展、产业升级、在国际竞争中获取主动性的迫切要求。同时，保护知识产权，不仅仅是中央政府的政策导向，也要落实形成司法体系的合力，并且在社会舆论、民众意识中形成共识。在 2020 年 4 月 9 日颁布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》当中，也从劳动力市场、技术要素市场、要素价格改革、要素市场运行机制等角度，对推动创新和技术进步提出了诸多具体的政策方向。

### **（三）在分配环节，注重效率与公平相统一，推动完善三次分配**

过往的国民经济循环中，分配环节的问题比较突出，甚至在供求两者之间转化起到了阻滞作用。要在分配环节打通国民经济循环，就要对三次分配的体制、机制问题进行梳理。

初次分配环节同时关注效率与公平，其具体做法蕴含于要素市场改革之中。2020 年 4 月 9 日出台的《完善要素市场化配置体制机制意见》，体现了两个视角理顺初次分配。其一，畅通劳动力和人才的社会性流动渠道，深化户籍制度改革，推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。健全统一规范的人力资源市场体系，加快建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制。营造公平就业环境，依法纠正身份、性别等就业歧视现象，保障城乡劳动者享有平等就业权利。加强就业援助，实施优先扶持和重点帮助。

2020 年 5 月 18 日，中共中央、国务院颁发的《完善社会主义市场经济体制的意见》（下称《意见》）特别指出，要坚持多劳多得，着重保护劳动所得，增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬，提高劳动报酬在初次分配中的比重，在经济增长的同时实现居民收入同步增长，在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。

再分配、三次分配则更侧重于关注社会的公平正义。该《意见》的第 6 点专门指出，要“坚持和完善民生保障制度，促进社会公平正义”。并强调，“优化收入分配格局，健全可持续的多层次社会保障体系，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民”。具体地包括：健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制。完善第三次分配机制，发展慈善等社会公益事业。多措并举促进城乡居民增收，缩小收入分配差距，扩大中等收入群体。在完善覆盖全民的社会保障体系方面，《意见》也有详细的专门阐述，覆盖了民生领域的养老、医疗、失业、

住房等问题。

#### **（四）在流通环节，要建设全国统一大市场，实现要素、商品的自由流通**

《意见》从要素、商品流通两个角度阐述了如何构建全国统一大市场。在商品市场上，深化流通体制改革，加强全链条标准体系建设，发展“互联网+流通”，降低全社会物流成本。强化消费者权益保护，探索建立集体诉讼制度。在要素市场方面，一方面，通过对垄断部门进行改革，疏通要素流通的阻滞因素，例如推进油气管网对市场主体公平开放，适时放开天然气气源和销售价格，健全竞争性油气流通市场。深化铁路行业改革，促进铁路运输业务市场主体多元化和适度竞争。另一方面，建立健全统一开放的要素市场，具体包括：城乡统一的建设用地市场；深化户籍制度改革、促进劳动力有序流动；加强资本市场建设，完善强制退市和主动退市制度，提高上市公司质量，强化投资者保护等等措施。

总体上，推动构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，在时间、空间两个维度都有深刻的含义。从时间角度来看，1980年中后期提出的国际大循环及对应的沿海经济发展战略，其酝酿过程从改革开放之初开始经历了近10年，并伴随着后来中国经济20多年的持续、快速成长，取得了巨大的成绩。从空间维度来看，中国经济一度形成了两头在外、参与国际大循环的经济发展格局，深度融入到了全球化的进程当中。

当前，我国提出构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。从本文的分析可以看到，其酝酿过程早在十一五期间就开始启动，经历了“立足扩大内需”、“构建扩大内需长效机制”、“供给侧结构性改革”、“强大国内市场”，以及“畅通国民经济循环”等阶段。最终，在2020年以来国际、国内新形势的变化下，双循环的新发展思路更加明确、清晰起来。此外，双循环的新发展格局从供给、需求两端的互动出发，但又超出了供给和需求，并贯穿于生产、分配、流通、消费各个环节。从此意义上而言，双循环的新发展格局与供给侧改革有继承的关系，同时也有了更进一步的扩展和更重要的理论和现实意义。

### [参考文献]

李树桥,《八十年代改革开放的决策机制》,《经济管理文摘》,2008年第11期

田纪云,《沿海发展战略的形成与实施》,《炎黄春秋》,2015年3期

《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,中国政府网,2020年4月10日,  
[http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/10/content\\_5500740.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/10/content_5500740.htm)

《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,中国政府网,2020年5月18日,  
[http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content\\_5512696.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content_5512696.htm)

#### 免责声明:

本报告非成熟稿件,仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球经济治理研究室、经济发展研究室所有,未经本中心许可,任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登,如有违反,我们保留法律追责权利。