

构建新发展格局： 基于国家治理与全球治理互动的逻辑^{*}

陈伟光 聂世坤

[摘要] 构建新发展格局，畅通经济内外循环，需要推进国家治理能力现代化，积极参与全球治理体系改革。构建“双循环”新发展格局的过程，也是一个治理过程，表现为治理主体、对象、制度、目标和观念的多元互动。统筹国家治理与全球治理，加强两者的互动协调，有助于营造良好的营商环境、提高经济循环效率、保障经济运行安全、促进经济可持续发展，在宏观经济、产业经济、贸易投资和货币金融等领域为新发展格局形成提供良好的制度保障，以塑造我国参与国际合作和竞争新优势，实现高水平的自立自强。

[关键词] 双循环 新发展格局 国家治理 全球治理

〔中图分类号〕F124 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-7326(2022)01-0088-08

一、引言

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习近平总书记和党中央积极应对国际国内形势变化、与时俱进提升我国经济发展水平、塑造国际经济合作和竞争新优势而作出的战略抉择，也是根据我国发展阶段、环境、条件变化作出的战略决策，是事关全局的系统性深层次变革。^①

构建新发展格局的重大战略一经提出，学术界便展开了深入讨论，主要成果集中在对“双循环”战略的政策解读和分析上。一是分析“双循环”的科学内涵，认为构建新发展格局体现了我国发展战略转型，^②“以国内大循环为主体”揭示了中国经济发展的基本特征，“国内国际双循环相互促进”反映了中国与开放型世界经济在多元平衡基础上动态平衡的客观规律；^③二是指出“双循环”的现实动因，认为新发展格局重要论述的现实来源是百年大变局和高质量发展，^④其灵魂和核心是统筹发展和安全；^⑤三是提出“双循环”的构建路径，需要需求侧和供给侧同时发力，依托强大国内市场，贯通生产、分配、

* 本文系陈伟光教授主持的国家社会科学基金重大项目“制度型开放与全球经济治理制度创新研究”(20 & ZD061)和教育部创新团队发展计划滚动支持项目“中国参与全球经济治理机制与战略选择(IRT_17R26)的阶段性成果。

作者简介 陈伟光，广东外语外贸大学广东国际战略研究院高级研究员，金融学院教授、博士生导师；聂世坤，广东外语外贸大学广东国际战略研究院博士、讲师(广东广州，510420)。

① 习近平：《推动更高层次改革实行更高水平开放 为构建新发展格局提供强大动力》，《人民日报》2020年9月2日第1版。

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》，《北京工业大学学报(社会科学版)》2021年第1期。

③ 裴长洪、刘洪愧：《构建新发展格局科学内涵研究》，《中国工业经济》2021年第6期。

④ 王一鸣：《百年大变局、高质量发展与构建新发展格局》，《管理世界》2020年第12期。

⑤ 高培勇：《构建新发展格局：在统筹发展和安全中前行》，《经济研究》2021年第3期。

流通、消费各环节。^①

事实上,过去多年,外循环在中国经济发展中一直扮演着重要角色。现在,各方面条件都发生了显著变化,转向内循环是必然选择。^②2008年金融危机以来,中国已逐步迈入以内为主的“双循环”发展轨道。随着中国经济体量的继续增长,未来这种以国内大循环为主体的“双循环”结构还会进一步强化。^③构建“双循环”新发展格局正是顺应这种发展规律,把战略重心放在更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展上,其实施的必要前提是破除制约“双循环”格局构建的瓶颈,这一切均需政策的调整和体制机制的改革。因此,新发展格局的构建和推进过程也是一个治理过程。就这种意义而言,建与治之间是不可分割的一体两面。^④基于治理的角度分析“双循环”新发展格局,不仅可以从理论上更立体地把握新发展格局的内在属性和客观要求,还可以从国家治理与全球治理互动中解析构建新发展格局的基本条件和整体环境。

二、新发展格局:国家治理与全球治理的要素互动

治理是解决问题、优化环境、塑造秩序的过程,构建新发展格局亟待疏通堵点问题、优化营商环境、确保安全有序。由于新发展格局强调内外经济循环的相互促进,与之对应的治理则需要国家治理与全球治理的良性互动。“双循环”治理是中国推进国家经济治理现代化和参与全球(地区)经济治理的交汇点,表现为主体、对象、制度、目标和观念等治理要素的互动。^⑤

(一) 治理主体互动

在中国政治语境与治理实践中,中国共产党领导国家政权机关的制度体系是中国特色社会主义制度和国家治理体系的关键内核。^⑥强调市场在资源配置中起决定性作用,势必在减少国家对市场过多干预的同时打造多元主体互动的治理格局,调动所有利益攸关方的积极性与创造性,以此疏导矛盾,激发活力,最终形成在中国共产党领导下,尊重人民的主体地位,党与人民、国家与社会、政府与市场共同发挥积极作用,政府、市场、社会良性互补的共同治理。^⑦

必须强调的是,“双循环”互动机制是一个内外合作共治的机制,需要构建开放型世界经济,加强政策和制度内外协调,以维护自由贸易、相互开放、公平竞争的营商环境,身处其中的企业再依托贸易、投资和产业链建立多主体利益联动机制。例如,RCEP协议的生效能促进区域内贸易、投资的进一步发展,推动生产网络重构和深度融合,形成各方互利共生、共建共赢的产业生态圈,成为我国加快构建“双循环”新发展格局的重要契机。^⑧

(二) 治理对象互溢

国民经济是由社会生产部门、流通部门与消费部门构成的一个相互依存的动态循环系统,循环畅通是国民经济高效率运行、高质量发展的前提,而导致经济运行不畅、受阻甚至中断的问题便是“双循环”治理的主要对象。

内外循环中的任何一个部分或环节出现问题,都可能对另一部分或环节产生影响,呈现相互溢出或互为外部性的现象,大体有以下三类。第一类,产销脱节。或因商品、服务质量及价格无法满足消费者

① 洪银兴、杨玉珍:《构建新发展格局的路径研究》,《经济学家》2021年第3期。

② 江小涓、孟丽君:《内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践》,《管理世界》2021年第1期。

③ 陈伟光、明元鹏、钟列炆:《构建“双循环”新发展格局:基于中国与世界经济关系的分析》,《改革》2021年第7期。

④ 陈伟光、王燕:《共建“一带一路”:基于关系治理与规则治理的分析框架》,《世界经济与政治》2016年第6期。

⑤ 治理要素由治理价值、治理规制(制度)、治理主体(基本单元)、治理对象(客体)及治理目标(结果)构成,是为了回答有关治理的五个基本问题:为什么治理?依靠什么治理或如何治理?谁治理?治理什么?治理得怎样?参见俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期。

⑥ 杨欢、丁俊萍:《当代中国党领导国家政权机关的制度体系与过程机制》,《理论与改革》2021年第3期。

⑦ 刘朝阳:《国家治理概念辨析》,《武汉科技大学学报(社会科学版)》2015年第5期。

⑧ 陶涛、朱子阳:《RCEP、区域生产网络重构与双循环新发展格局构建》,《新视野》2021年第5期。

需要,或因投机性动机、预防性动机导致有效需求不足,又或因掌握核心技术、关键零部件的国外供应商断供导致供给端与需求端错配,经济转型过程中的内生性、结构性矛盾不断凸显;第二类,流通不畅。国内方面,限制商品要素流动,实施地方保护和区域封锁,干预经营者生产经营等有碍商品流通、有损市场公平的做法屡见不鲜。国际方面,我国外销商品常因非关税壁垒出口受限,对外投资也屡被以“国家安全”为由叫停;第三类,产业协同不足。受疫情影响,产业链的不完整会使得部分企业复工复产面临困难,供应链的不配套会影响企业正常的经营活动,而服务链的不衔接又会影响企业生产与市场消费的对接,产业链、供应链和服务链的修复需要国家相关部门和企业通力合作。

(三) 治理制度磨合

中国目前面临的国际贸易和投资争端,多数缘自国内法律制度与国际规则不衔接,此类制度摩擦已制约了中国经济内外循环的互动发展。为了消除制度性障碍带给“双循环”的负面影响,必须通过制度建设和制度改革,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变,以高水平开放促进深层次市场化改革,打通阻碍国内国际“双循环”相互促进的制度性壁垒,建立“双循环”相互促进的新机制。

制度型开放是开放型经济条件下的国家开放政策,也是国内国际制度互动合作的一种范式。不同于以关税、非关税壁垒、股比限制等为主的边境措施,制度型开放更强调知识产权、竞争中性和技术转让等边境内措施。从更具一般意义而言,制度型开放是经济全球化进程中一国国内制度与国际制度的协调、合作,既包括国内制度与国际制度、惯例、规则、标准的对标与协作,也包括国内规则、标准向全球推广并形成国际制度。^①制度型开放是中国全方位、高水平对外开放的重要体现,既是对标国际通行规则、化解霸权国制度压力的举措,也是制度国际化发展和中国参与国际规则设计的必要前提,^②更是构建“双循环”新发展格局的必然要求。

(四) 治理目标协调

“双循环”治理的主要目标是促进高效、有序、安全的“双循环”新发展格局形成,实现在开放条件下以自身发展带动世界共同发展。例如,在新型消费领域,在逐利动机的驱使下,资本开始无序扩张,以致假冒伪劣、虚假宣传、信息泄露、霸王条款等损害消费者权益的事件不断涌现。在资本垄断行为导致市场机制无法充分发挥调节作用时,需要通过国家治理来打击垄断和不正当竞争,以协调企业与消费者间的关系,确保公平竞争的市场秩序。

“双循环”治理的目标不仅在于协调地方及各经济主体的利益,还要协调国家、区域和全球的发展利益。在货币金融、贸易投资等传统领域,以及网络、深海、太空、极地、数字经济等新兴领域,中国应协调好各方利益,寻求共同利益的最大化,为全球经济治理体系建设和改革贡献力量。在应对气候变化、能源资源安全、恐怖主义威胁、重大自然灾害及传染性疾病等全球性挑战上,中国将提供更多全球公共产品,承担大国责任,展现大国担当。

(五) 治理观念交融

观念是治理的灵魂,任何治理都是一定的价值观的外化。以国家治理与全球治理互动为表征的“双循环”治理,客观上需要观念交汇和碰撞。中国提倡发展导向,新发展理念是中国国家治理的基本指引,共同发展观是中国参与全球治理的根本宗旨。

现代治理是以规则和制度为基础的治理,制度是观念的固化和利益的反映。以高效能治理推动高质量发展和高水平开放须坚持制度先行,即在新发展理念的指引下,对既有发展格局的制度体系进行调整和改革,创建适应新发展格局的新制度体系,实现部门和地区间协调发展。^③

从实践来看,中国的全球治理观是在改革开放以来国内治理成就和经验的基础上发展成型的。^④党

① 刘彬、陈伟光:《制度型开放:中国参与全球经济治理的制度路径》,《国际论坛》2022年第1期。

② 戴翔、张二震:《“一带一路”建设与中国制度型开放》,《国际经贸探索》2019年第10期。

③ 马亮:《新发展格局的国家治理意蕴》,《国家治理》2020年第31期。

④ 熊昊:《推动全球治理进入新时代》,《中国社会科学报》2020年10月29日第8版。

的十八大以来,中国不断尝试将共同发展理念^①应用至全球治理领域,在碰撞交流中互鉴融合,从构建人类命运共同体到共商共建共享的全球治理观,^②从倡导国际关系民主化^③到构建合作共赢的全球伙伴关系,^④从正确的义利观^⑤到和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值,^⑥再到全球发展命运共同体理念,^⑦逐步形成具有中国特色的全球治理观念体系。

三、新发展格局:国家治理与全球治理互动的领域

构建“双循环”新发展格局需要综合治理,涵盖宏观经济、产业(链)、贸易投资以及货币金融等不同领域。对这些领域的治理涉及供给侧结构性改革、需求侧管理以及生产、分配、流通和消费等各个环节,并从整体上体现出国家治理和全球治理的协调互动。

(一) 宏观经济治理的协调

新发展格局的形成客观上需要营造稳定均衡的宏观经济环境,这就要求建立一个有效的宏观经济治理机制,为“双循环”顺畅运行创造良好的宏观基础。宏观经济治理主要是通过宏观经济政策调节经济活动,促进经济总量平衡、结构优化、内外均衡,是对开放经济条件下经济总量、经济结构以及内外失衡的事前防范与事后矫正。相较于以往着眼于熨平短期经济波动的宏观调控,宏观经济治理更强调促进经济实现以稳健增长、结构优化、韧性增强为主要特征的高质量发展,尤为注重政策的连续性、稳定性和可持续性。

货币政策与财政政策是宏观经济治理的主要手段。作为主要调节总量的货币政策,需要把握精准、合理的原则,即稳健的货币政策要灵活精准、合理适度。财政政策的主要功能在于调整经济结构。新发展格局的形成客观上需要更加积极有效的财政政策,以优化需求结构,培育具有全球影响力的世界市场。

在两大政策的搭配上,中国近年来一直遵循积极财政政策与稳健货币政策的配置原则。随着经济稳步恢复,宏观调控应更加审慎,财政政策需更重实效,货币政策要保持货币供应量和社会融资规模合理增长,以谋求稳增长和防风险的长期均衡。鉴于当前外部不确定性、复杂性增加,中国更要完善宏观调控的跨周期设计,以降低货币政策的外溢性,保持经济运行总体平稳;加强国际货币政策协调,提高经济刺激和恢复政策的精准性、有效性,防止资本和金融市场剧烈波动,冲击全球经济秩序;^⑧推进并深化国际财政合作,加强国际财政政策的协调,为新发展格局创造良好的政策环境。

除了货币政策与财政政策,宏观经济治理还需就业、投资、消费、环保、区域等其他政策的紧密配合,形成目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系。随着中国经济复杂度提升,宏观经济治理体系的内涵和外延也在不断扩展,更需要不断完善宏观经济治理体系,增强宏观调控的前瞻性、针对性、协同性。

(二) 产业治理的联动

优化产业结构,提升产业链完整性,增强供应链韧性,推动制造业向高端化迈进,是构建新发展格

① 习近平:《谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话》,《人民日报》2015年9月27日第1版。

② 习近平:《推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》,《人民日报》2015年10月14日第1版。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日第1版。

④ 习近平:《中国发展新起点 全球增长新蓝图——在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》,《人民日报》2016年9月4日第3版。

⑤ 《王毅谈习近平出访拉美:把握新机遇 开启新里程》,新华网: http://www.xinhuanet.com/world/2014-07/25/c_1111806453.htm, 2021年10月8日。

⑥ 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《求是》2021年第14期。

⑦ 《习近平出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》,《人民日报》2021年9月22日第1版。

⑧ 美国在当今世界经济格局中的地位特殊,其货币政策对各国经济活动的冲击最大,参见展凯、王茹婷、张帆:《美国货币政策调整对中国的溢出效应与传导机制研究》,《国际经贸探索》2021年第1期。

局的必然要求，也是产业治理的重要内容。产业治理主要是通过产业政策实施，优化产业布局，形成合理的产业结构和产业链的过程。国际分工下的现代产业链具有跨国性特征，因而国内产业治理与全球产业治理往往联动起来形成一个包括私人和国家行为体在内的多元主体协同治理体系，以降低产业关系跨越国界形成的不确定性。^①就构建“双循环”新发展格局而言，产业治理主要体现为以下三个方面。

一是产业发展环境治理。打造市场化、国际化、法治化的营商环境是高水平“双循环”运转的必要前提，不仅要对内资、外资一视同仁，更需主动研究和试行更高、更深、更广的贸易投资自由化制度，推动现行规制与国际通行规则及更高标准的国际新规则接轨，实现相关技术、数据、工艺、标准等互认互通，降低交易成本，增加流转效率。

二是科技创新治理。科技创新的治理事关产业链攀升、国家安全发展和人民生活，其成功的关键在于健全和发展新型科技举国体制，打好关键核心技术攻坚战，着力突破“卡脖子”技术瓶颈，增强国内大循环发展的内生动力。新型科技举国体制需要处理好自力更生与开放合作的关系，注重内外联动，在增强科技自主创新能力的基礎上，提高新型科技举国体制对外开放水平，善于利用好国外科技资源。^②

三是物流产业链治理。物流是连接产业链各环节的枢纽，在生产、贸易和流通中扮演重要角色，尤其对于强调循环效率的新发展格局而言，物流产业链治理愈发重要。在企业生产成本构成中，流通成本占很大比重，物流产业链治理的目标就在于降低社会化大生产中的流通成本。^③这就要求加快建设与“双循环”相适应的现代物流体系，以高标准、立体化、智能化手段，形成陆海空网相连接的安全高效的物流系统。

（三）贸易投资治理的互动

外贸外资是连接国内国际市场的桥梁，在构建“双循环”新发展格局中发挥重要作用。对外贸外资的有效治理有助于推动国际国内要素顺畅循环、资源高效配置，实现经济高质量发展与高水平开放。

贸易治理是指在互惠互利原则的基础上，通过协议、协定等形式降低关税、非关税贸易壁垒，取消国际贸易关系中的歧视性待遇，促进贸易自由化、便利化。作为后发国家，中国是贸易自由化、经济全球化的受益者，中国参与全球贸易治理的目标是“维护以规则为基础、透明、非歧视、开放、包容的多边贸易体制，支持世界贸易组织改革，增强其有效性和权威性，促进自由贸易，反对单边主义和保护主义，维护公平竞争，保障发展中国家发展权益和空间”。^④为此，中国要协调好国内贸易治理与全球贸易治理的关系。一方面，加快构建面向全球的高标准自贸区网络。对现有的21个自贸区，选择其中基础条件较好的若干自贸区作为试点，赋予更大的改革自主权，支持其在知识产权、环境保护、人才管理、劳工权益等新领域对标国际先进经贸规则，形成可复制、可推广的制度创新成果。^⑤另一方面，积极参与世贸组织改革工作，通过G20峰会、APEC会议、金砖国际峰会、上合组织等国际治理平台阐述中方改革主张，并借助“一带一路”建设探索贸易合作新模式，为全球贸易治理改革贡献中国智慧。

投资治理是参与国以非歧视原则为核心原则，以实现国际投资规则化、自由化和公平性为目标，通过协商谈判制定一套具有约束力的全面覆盖投资促进、保护、便利和自由化的国际投资规则，促进国际投资健康、可持续发展。^⑥相较于贸易领域，由于缺乏对投资规则的高度共识，全球投资治理远滞后于

① 陈伟光、袁静：《混合治理：全球产业治理的一个分析框架》，《国外社会科学》2019年第2期。

② 樊春良：《科技举国体制的历史演变与未来发展趋势》，《国家治理》2020年第42期。

③ 在社会化大生产中，生产、流通、消费都会被纳入全过程。其中，生产环节只占时间成本的10%，其余90%的时间花费在流通过程之中。在成本构成中，制造业的物流成本普遍占到40%—60%，农产品的物流成本更高。参见陈文玲：《当前国内外经济形势与双循环新格局的构建》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》2020年第4期。

④ 习近平：《勠力战疫 共创未来——在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上的讲话》，《人民日报》2020年11月22日第1版。

⑤ 关于自贸区经济效应的评价，参见白仲林、孙艳华、未哲：《自贸区设立政策的经济效应评价和区位选择研究》，《国际经贸探索》2020年第8期。

⑥ 陈伟光、王燕：《全球投资治理与体系建构》，北京：人民出版社，2020年，第17页。

国际投资发展，且各类规则制度数量繁多、交叉重叠，极易造成对规则适用范围、投资开放及保护等解释的分歧，影响中国企业“走出去”。这就要求我们需要促进国内投资政策与国际投资协定的协调一致，即根据《G20 全球投资政策指导原则》《可持续发展投资政策框架》《国际投资协定体系改革路线图》重新梳理和评估国内投资、贸易、金融等相关政策。在参与双边或多边投资协定谈判时，我们要根据国内产业发展、环境保护、国家安全等实际需要厘定相应条款，为国内政策设计留下充分的操作空间。

（四）货币金融治理的合作

金融是实体经济的血脉，对畅通国民经济循环具有重要意义。构建现代金融体系，提升金融治理能力，既可以提高金融服务的可得性，助力实体经济良性内循环，也可以利用金融市场高效率、低成本地甄别、筛选研发项目的特有优势，引导金融资源跨地域向核心技术、关键零部件等供应商集聚，提升中国优势产业的国际地位。

金融治理指通过规则、制度和机制的建立，对货币金融活动进行管理和监督，以规避和预防系统性金融风险，维护金融秩序稳定，促进金融更好地服务和支撑实体经济发展。对构建新发展格局而言，加强国内金融治理与全球金融治理的互动，有助于提高金融市场的双向开放，粘合内外循环，实现国内国际金融资源的优化配置。^①一是放宽金融业对外开放准入和监管标准，逐步允许国际金融机构开展企业信贷、直接融资、供应链金融、消费金融等各类金融服务，倒逼国内金融机构加快改革创新，提质增效，以更好地服务于国内大循环；二是对标国际先进规则，不断完善与金融高水平开放相适应的法律法规、会计体系，健全支付、托管、清算、金融统计等金融基础设施，推动各金融市场在岸和离岸协调发展；^②三是既要加大汇率市场化改革力度，又要放松本币项下资本账户的管制力度，努力确保两者协同发展，为人民币国际化创造有利条件；四是通过多种渠道加强与国际金融机构在反洗钱、反恐怖融资、反逃税、数据监管等方面的金融监管合作，防范化解各类金融风险。

四、新发展格局：国家治理与全球治理的互动效应

国家治理与全球治理的良性互动是构建高质量“双循环”新发展格局的前提条件和基本保障，其互动效应直接影响新发展格局的环境、效率、安全和可持续发展。

（一）塑造良好的营商环境

良好的营商环境是促进市场公平竞争，激发各类市场主体特别是民营企业积极性的外部条件。协调好国家治理与全球治理的互动发展，可以塑造社会共识，减少不确定性，降低交易成本，稳定投资者预期，实现对营商环境的优化，进而加快新发展格局的形成。

具体而言，国家治理与全球治理的互动对营商环境的改善体现为以下几个方面。第一，优化制度环境。制度是治理的基石，国家治理与全球治理互动的核心在于制度的互动、匹配与磨合。通过制度型开放，梳理现有制度，加快清理其中过时落后及与国际通行规则不相适应的部分，以此对接对标高标准国际规则，促进法治水平与政务服务质量的提高。例如，新实施的《中华人民共和国外商投资法》从法律层面上保障了外商投资负面清单制度的落实，并废除了影响内外资企业公平竞争的各项规定，给予外商准入前国民待遇，同时对外商投资管理流程进行了简化；第二，优化产业发展环境。借鉴国际先进经验，加快完善科技创新政策、知识产权保护政策、产业区域布局政策等，尤其根据国际科技发展和全球产业布局新趋势，及时调整产业政策，为吸引资本投资高新技术产业、生产性服务业和中西部产业提供政策支持；第三，改善投融资环境。通过学习国际成熟资本市场经验，加快国内资本市场改革步伐，积极推进高质量、多层次资本市场体系建设，解决企业特别是中小企业融资难、融资贵的问题；第四，塑造人文环境。逐步塑造具有开放性、包容性和创造性的人文环境，为构建新发展格局筑牢人才基础。

^① 张晓晶、张明、董昀：《新发展格局下的金融变革》，《金融评论》2021年第1期。

^② 王信、牛慕鸿：《以高质量金融服务助力构建双循环新发展格局》，《清华金融评论》2021年第1期。

（二）提高经济循环效率

以国家治理与全球治理互动为表征的“双循环”治理对经济循环效率的影响表现为以下三方面。

第一，提升生产效率。国内国际治理互动能够有效提升要素的利用效率。一是带来良好的营商环境，能够满足投资者在经济循环链上任一环节配置资本的需要，实现资本运用效率最大化。二是有利于建设更高水平开放型经济新体制，有效加快资本、知识、技术等生产要素流转速度。三是破除制约人才流动的体制性障碍，加强高层次人才的跨国流动，提升劳动效率。

第二，提升消费效率。消费效率是指一定的消费资源投入能够产生的消费成效大小，即单位消费支出的消费效用水平。^①“双循环”治理能够促进消费效率提升。其一，随着供给侧结构性改革不断深化，制造业在产品研发、质量控制、包装设计、市场运营及品牌推广等方面将有显著提升，能够满足消费者日益多元化、品质化、个性化的市场需求；其二，随着国内投资体制不断对接国际先进规则，将有更多国际一流企业进入高端制造业和现代服务业，为中国消费者提供高品质产品和服务的同时，倒逼国内产业升级；其三，加快信息流转速度，充分运用数字技术和数据治理，提升供给体系适配性，^②降低消费者的信息搜集成本，提高消费效用。

第三，提升流通效率。区域性行政垄断与行政分割是导致国内流通效率低下的一大原因。国内治理不仅可以通过深化流通体制改革，着力破除歧视性、隐蔽性的区域市场准入限制，加快市场一体化发展，还可以通过国家治理与全球治理的互动，借助制度接轨实现国内市场与全球市场的有效衔接。此外，通过参与全球供应链治理，还可以加快形成覆盖全球、联通内外的高标准物流网络，缩短商品流通时间，提高商品或服务跨境流通效率。^③

（三）保障经济运行安全

“安全是发展的前提，发展是安全的保障。当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多”。^④统筹发展和安全是构建新发展格局的基本取向，加强国家治理与全球治理的互动，有利于维护国家经济安全。

维护产业链安全。通过制度型开放消除制度壁垒，推动国内国际市场连通，保障劳动力、技术、资本和资源等生产要素的正常流通。通过积极参与全球经济治理体系改革，打造全球伙伴关系，维护产业链、供应链安全稳定。

维护科技安全。随着中美战略博弈日趋激烈，美国正着力构建一个将中国排除在外的全球经贸体系，美中科技“脱钩”态势明显。^⑤对此，中国应坚守多边主义，提升自身的制度性权力，在扩大制度型开放的同时推动全球经济治理制度创新，以此加强国际科技合作，构建全球创新网络。企业是科技创新的主体，政府需要借鉴国际先进经验，加强知识产权治理，加快知识产权制度建设，打消跨国公司对华转移技术的顾虑。与此同时，还应看到中国在基础科学、底层技术的自主创新能力严重不足，这是导致关键核心技术面临“卡脖子”局面的主要原因。自主创新并非闭门造车，许多项目都需要通过国际合作才能提高研发效率，降低研发成本。除传统的国家合作项目、国际大科学工程装置合作外，要鼓励更多民间创新合作模式，如离岸创新、跨国技术平台、开源生态系统等。

（四）促进经济可持续发展

^① 刘树成：《现代经济词典》，南京：凤凰出版社，2005年，第1027页。

^② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第十二章第一节提升供给体系适配性。

^③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第十二章第三节强化流通体系支撑作用。

^④ 习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》，《人民日报》2020年11月4日第1版。

^⑤ 李峥：《美国推动中美科技“脱钩”的深层动因及长期趋势》，《现代国际关系》2020年第1期。

首先，创新是可持续发展的不竭动力。加强国家治理，建立多元化的创新投融资机制，完善知识产权保护体系，营造公平竞争环境，能激发企业环保科技创新能力，进而形成绿色产业优势。其次，开放是可持续发展的必经之路。随着环境问题的日益严重，国际社会对环境保护的重视程度不断提高，以环境措施为手段的“绿色贸易壁垒”逐渐成为主流贸易保护措施。尽管绿色贸易壁垒容易被发达国家滥用，阻碍世界贸易自由化进程，但不可否认，对标国际高标准，绿色贸易壁垒能够促进中国完善环境管理制度，激励企业绿色技术创新，提高消费者环境保护意识，实现经济可持续发展。再次，协调是可持续发展的内在要求。提高环保标准，实施严格的环保政策，不可避免会发生利益冲突。既要通过国家治理协调地区、城乡、集团之间的利益关系，还要借助全球治理协调国家、民族之间的利益关系，更要统筹国家治理与全球治理，协调国内外利益主体之间的关系。最后，共享是可持续发展的最终归属。只有全球发展成果能够惠及更多国家，且能实现代际共享，可持续发展理念才能被各国民众接受。因此，要加强国家治理与全球治理互动，让更多国家搭上中国发展的快车，实现共同发展，以保障新发展格局的可持续性。

五、结语

构建新发展格局需要妥善协调利益矛盾，调动各方积极性，以破解制约经济内外循环的体制机制障碍，激发内生增长动力。因此，新发展格局的构建过程也是“双循环”治理过程，要不断优化国家治理，积极参与全球经济治理体系变革，促进国内治理与全球治理的良性互动。

构建新发展格局是中国未来中长期发展战略，其长期性、系统性、复杂性特征决定了政府必须统筹国内国际两个大局，协调好国家和全球治理良性互动关系，夯实高质量发展、高水平开放的制度基础。作为推进中国国家治理现代化和参与全球经济治理的交汇点，“双循环”治理表现为治理主体互动、治理对象互溢、治理制度磨合、治理目标协调、治理观念交融等特征。从不同的经济领域看，“双循环”治理能为新发展格局的构建提供良好的制度保障。在宏观经济领域，加强货币政策、财政政策的国际协调，减少他国宏观经济政策的溢出效应，有利于保持国际收支平衡，稳定国内物价；在产业经济领域，加强产业政策的国际协调，推进标准互认，有利于维护全球产业链、供应链稳定畅通；在贸易投资领域，对标国际高水平经贸规则，消除制度壁垒，有利于加快构建面向全球的高标准自贸区网络，畅通国际经济大循环；在货币金融领域，推进金融市场双向开放，提升人民币国际化水平，积极参与全球金融监管合作，有利于防范系统性金融风险，维护金融秩序稳定。总之，统筹国家治理与全球治理，加强两者的互动协调，有助于营造良好的营商环境，提高经济循环效率，保障经济运行安全，促进经济可持续发展，推动新发展格局加快形成，实现高水平的自立自强。

责任编辑：张超