经济日报 ECONOMIC DAILY

加快构建双循环相互促进的新发展格局

□ 黄汉权

热点聚焦

构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，是中央基于国内发展形势、把握国际发展大势作出的重大科学判断和重要战略选择。国内循环和国际循环是辩证统一关系，二者相互影响、相互交融、相互促进、相得益彰。构建双循环相互促进的新发展格局既涉及国内也涉及国际，既包括供给侧也包括需求侧，需要做好整体谋划和统筹安排。

5月14日，中共中央政治局常委会召开会议，首次提出“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。习近平总书记在参加全国政协经济界委员联组讨论时再次强调，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，培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势。这是中央根据国内国际形势发展的新变化、全球产业链供应链重构的新趋势、我国经济社会发展面临的新挑战，及时提出的重大战略部署，为我国统筹国内国际两个大局、在危机中育新机、于变局中开新局指明了方向，是今后一个时期做好国内经济社会发展工作的重要遵循。

应对国内外复杂形势的战略部署

从“维护产业链供应链稳定”到“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”，反映了中央对新冠肺炎疫情给我国经济社会带来的影响的认识不断深化。疫情暴发初期，我们被迫停工停产，大多数产业链基本停摆，外贸企业有订单但发不了货，全球供应链出现断供，为此，中央提出要维护全球产业链供应链稳定。随后，我国疫情得到控制，国内产业链供应链逐步恢复，但大量外贸订单却因海外疫情蔓延被取消或推迟，外贸企业有货但没订单，外贸供应链再次断裂。根据新情况新问题，中央不失时机地提出，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。这体现了中央因势而变的务实之举和与时俱进的战略思维，具有很强的实效性和指导性。

从国内看，内外需低迷凸显畅通国内循环的紧迫性。进入5月份以来，我国供给侧的复工复产比例已经很高，但受居民消费趋于谨慎和企业投资更加保守的影响，需求恢复不及预期，需求约束取代产业链供应链梗阻成为制约国内经济循环的关键堵点。同时，海外疫情仍然蔓延，大量国外企业仍在停产或半停产，我国大量出口订单被取消或推迟，刚刚复工复产的外贸企业再次陷入停产、裁员、放假、减薪的困境，加上2018年以来中美经贸摩擦的影响，外贸业遭遇“屋漏偏逢连夜雨”。即使疫情过后，一些国家市场的需求也难言乐观。面对国内消费不足和出口受阻，迫切需要扩大国内需求，畅通从生产、分配、流通、消费各环节的国内循环，确保企业复工复产后产品销得出，推动我国经济加快回归正轨。

从全球看，维护和参与国际循环彰显中国大国担当。中国发展离不开世界，世界也离不开中国。随着欧美国家陆续重启经济，我国作为“世界工厂”和全球供应链的重要一环，保持外贸产业链供应链特别是医疗和个人防护物资供应链循环畅通，对协助其他国家抗击疫情和主要经济体恢复生产生活至关重要。同时，中国作为世界120多个国家和地区的最大贸易伙伴，维护好与这些国家和地区的经贸往来和经济循环，对世界经济重启和恢复具有助推器作用。

双循环战略的核心要义

国内循环和国际循环是辩证统一关系，它们之间既有相互替代的一面，也有互相补充的一面。双循环战略体现了辩证思维，包含四个方面含义。

第一，我国的经济循环不是单一的国内或国际循环，而是国内国际双循环。两个循环不是相互隔离、彼此独立的，它们相互影响、相互交融、相互促进、相得益彰，犹如两个紧紧咬合的齿轮。一方面，国内循环要深度融入国际循环当中，但又能够保持一定的独立性；另一方面，国际循环包含国内循环，为国内循环向更高水平发展提供动力和支撑。

第二，这个双循环以国内循环为主。因为受近年来国内劳动力成本上升、中美经贸摩擦升级、部分产业外迁，以及今年突如其来的新冠肺炎疫情和世界经济衰退等多重因素影响，我国进一步扩大出口的难度越来越大，必须以满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，更多依靠构建完善的内需体系、形成国内循环来稳定我国经济增长。

第三，产业链和供应链是构建双循环的核心。脱离产业链供应链来谈双循环，就如同无本之木、无源之水，它们是链接双循环的纽带，是推动双循环相互促进的重要力量。

第四，双循环兼顾效率和安全。通过参与国际循环，我国企业可以充分利用两个市场、两种资源，发挥我国最完整的工业体系和超大规模市场的优势，提高企业经营效率和竞争力，分享全球化红利；同时，如果有了国内循环，当国际循环出现风险时，我国经济也能够安全运行，从而提高我国产业链供应链的韧性、稳定性和安全性。

构建双循环新发展格局需综合发力

构建双循环相互促进的新发展格局是一个系统工程，既涉及国内也涉及国际，既包括供给侧也包括需求侧，需做好整体谋划和统筹安排。

一是全力维护全球化和多边贸易体制。没有全球化和多边贸易体制就没有双循环。从长期看，全球化不可逆转，但世界需要新的全球化。我国要积极参与WTO改革，推动构建新的全球经济治理体系，促进经济全球化朝着开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。要高质量推进共建“一带一路”，加快完成区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）、中日韩自贸区谈判等，积极推进中欧投资协定谈判，以区域经贸协定促进我国产业链供应链的开放合作和双循环格局的构建。

二是着力构建完整的内需体系。充分发挥我国超大规模市场优势和14亿人口的内需潜力，需要构建完整的内需体系。一方面，要着力提高城乡居民的收入水平，特别是加大对中低收入群体的就业支持和收入补贴力度，完善高水平的社会保障体系，稳定居民和企业预期，打通制约居民消费和企业投资的痛点堵点，推动消费尽快恢复和有效投资加快释放，畅通国内循环。另一方面，要积极扩大优质商品和服务进口，满足国民不断升级的消费需求，并通过发挥超大规模市场作用为遭受重创的世界经济创造有效需求，让更多国家分享“中国机遇”，形成国际循环。

三是全面扩大高水平开放。推动形成双循环的新发展格局，需要高水平的开放政策措施。尽管我国开放的大门越来越大，但与世界主要经济体相比，我国开放程度仍然偏低，这与我国全球第一货物贸易大国和第二大外资流入国的地位不相匹配。要以实施《外商投资法》为契机，认真落实外商投资企业国民待遇加负面清单管理制度，既开大门也要开小门，既让准入也让准营，使外资企业成为链接双循环的纽带和推动双循环相互促进的重要力量。

四是高质量建设双循环平台载体。自贸试验区、自由贸易港、重点开发开放试验区、内陆开放型经济试验区、保税区等既是我国对外开放的重要载体，也是构建双循环格局的重要平台。要对标国际高水平经贸规则，积极推进高水平开放，探索以制度型开放为引领的开放型经济新体制，打造法治化、国际化、便利化的营商环境和制度体系，使这些区域成为推动双循环战略的主要阵地。

五是打造合作共赢的产业链供应链。把握全球产业链供应链重构的趋势，顺势而为，因“链”施策，多维度构建合作紧密的产业链供应链网络。一是抓住国内劳动密集型产业向东盟等周边国家转移的机遇，推动国内企业向研发设计、品牌营销等产业链两端升级，并向东盟国家提供原料、设备、技术，构建“中国—东盟”劳动密集型产业链。二是加强与日本、韩国、新加坡等的合作，构建以电子信息为主的东亚高技术产业链。三是发挥我国钢铁、有色、石化、机械等重化工业的性价比优势，扩大与“一带一路”沿线国家的产能合作，利用沿线国家资源和市场，构建资本密集型产业链。四是支持中西部地区精准承接东部产业转移，加大土地、资金、技术、人才、环境容量等政策倾斜力度，打造成本洼地，培育一批新兴的制造业基地，构建“东部设计—中西部加工”产业链。

（作者系国家发展改革委价格成本调查中心主任、研究员）

学术经纬

探索科学有效的数据治理之路

□ 孔德超

数据是数字经济的基础性战略资源，数据治理能力是国家竞争力的体现。随着移动互联网、物联网、云计算等信息技术的飞速发展，人们的生产和生活方式加速信息化、智能化，人类悄然进入了大数据时代。与传统数据相比，大数据不仅体现为静态的、海量的、多类型的数据集，也体现在其具有动态的、高速的、实时在线的数据交换所产生的高价值。前不久，《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》发布，将数据纳入与土地、劳动力、资本、技术并列的生产要素，强调要“加快培育数据要素市场”。作为生产要素的大数据在创造巨大经济价值的同时，在社会治理方面也开始显现出重要价值，即通过将大数据与人工智能、物联网、区块链等新一代信息技术结合，整合利用跨层级、跨地区、跨系统、跨部门、跨业务的数据，实现数据共享和信息利用，帮助企业和政府迅速掌握更为全面客观的信息，通过用数据管理、用数据决策、用数据创新的方式，来提高企业和国家治理效能。

习近平总书记强调，要运用大数据提升国家治理现代化水平。要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，推进政府管理和社会治理模式创新，实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。这为推进国家治理体系和治理能力现代化打开了一条技术赋能的路径。可以说，数据治理是数字经济背景下实现产业转型升级和国家治理体系现代化的重要路径之一。数据治理是一项复杂的社会工程。当前和今后一个时期，我们要兼顾数据安全与数据利用，找准国家、个人与产业共赢的数据治理立足点，充分发挥各个主体数据保护、数据分享与数据利用的能动性，探索出一条科学有效的数据治理路径。

健全数据利用的规则制度

个人信息安全保护问题，是数据治理中不可或缺的一部分，这一点已经在各类法律法规中得以体现。比如，《网络安全法》《电子商务法》中对个人信息的采集和使用有明确规定；今年通过的《民法典》设“隐私权和个人信息保护”专章，对私密信息和个人信息保护加以规范。此外，还有数量众多的配套法律规范，为个人信息安全构筑起了一道严密的保护网。保护个人信息安全是合法、有序、高效利用个人信息的前提，是有效释放数据价值的重要基础。

互联网平台经济作为生产力新的组织方式，是经济发展的新动能，对优化资源配置、促进跨界融通发展和大众创业万众创新、推动产业升级都有重要作用。那么，如何通过数据技术创新完善互联网平台治理？一方面，政府面对互联网平台数据利用的新业态，可考虑设置一段时间的“观察期”，给予一定的政策容忍度和适当的试错空间，充分发挥互联网平台在数据治理中的自律、自净作用，营造包容有序、充满活力的发展环境。《国务院办公厅关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》提出，要聚焦平台经济发展面临的突出问题，“创新监管理念和方式，落实和完善包容审慎监管要求”，这为互联网平台数据治理指明了方向。另一方面，政府不仅是数据治理的主体，本身也掌握大量数据资源。为更好利用政府数据资源，《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》明确提出要“推进政府数据开放共享”“研究建立促进企业登记、交通运输、气象等公共数据开放和数据资源有效流动的制度规范”，为政府数据开放奠定了政策基础。此外，还要积极探索数据流动的市场化机制，制定并完善数据交易的政策法规和基础交易规则，完善数据产权制度，建议以现有的大数据交易所为平台，通过数据交易等市场机制促进数据的高效流动和充分利用。

发挥平台数据治理的自律作用

数据是数字经济的“血液”。为促进企业持续稳定健康发展，互联网平台企业应严格自律，在利用数据的同时肩负起保护个人隐私和网络安全的社会责任。在数据治理的管理方面，可通过完善隐私政策与平台产品设计增进互联网平台数据治理的透明度，通过管理创新和技术创新保护隐私和数据安全。为有效保护网络安全和数据安全，互联网平台企业应设立专门的数据保护机构，跨部门统筹领导数据安全治理。在数据治理的技术保障方面，可积极通过人工智能、安全多方计算、态势感知等技术保护隐私和数据安全。

坚持技术规则并重推动协作共治

要实现跨主体、跨互联网平台、跨地域的数据共享与对接，不仅要明确数据产权保护、强调协作共赢，更需要规则和技术的支撑，坚守数据安全和隐私底线，保证数据技术标准的协调统一。标准对数据治理规则的完善将发挥巨大作用。在这一过程中，立法和监管机构应引入更多的技术及实务领域的专业人才，形成监管机构、行业组织、企业、学术机构等主体的多方协作，综合运用法律、标准、监管、技术、市场、媒体等，建立以法律法规为基础、执法为保障、标准规范为牵引、技术和市场为驱动、宣传教育为支撑的兼顾安全与发展的数据治理路径。

总之，我国正在积极布局新型基础设施建设，高度重视数据要素市场的培育，推动数字经济发展。这对整个社会的数据治理水平提出了更高的要求。我们应充分发挥互联网平台等对国家数据治理的作用，建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，积极探索协同共治路径，运用大数据技术助力提升国家治理体系和治理能力现代化水平，为探索建设更加美好的明天贡献力量。

（作者单位：河北经贸大学）

理论在线

以数字经济改造农业产业化服务体系

□ 夏杰长

小康不小康，关键看老乡。脱贫质量怎么样，全面小康成色如何，很大程度要看“三农”工作成效。今年是全面建成小康社会的收官之年，解决好“三农”问题是全党工作的重中之重，需要综合施策，多管齐下。这些年各地的实践表明，现代农业体系建设和农民增收致富，都离不开农业产业化服务体系的支撑。建设农业产业化服务体系，政府投入不可谓不多，农业企业和相关市场主体也有许多尝试，但效果不是很理想。近些年，数字经济加快融入我国经济社会各领域，成为推动经济发展质量、效率提升的重要驱动力，许多地方积极推动数字经济改造农业产业化服务体系、提升农业产业化服务能力，已初见成效，这些经验和做法值得思考总结和积极推广。

近年来，中央对“三农”问题、数字经济发展问题十分重视，而且提倡要推动数字经济和实体经济深度融合发展。去年发布的《数字乡村发展战略纲要》对发展农村数字经济作了重要部署。今年的中央一号文件也指出，要“开展国家数字乡村试点”。总的来看，推动数字经济和农村经济的深度融合，用数字化改造农业产业化服务体系，强调以数据为关键生产要素，加快物联网、大数据、区块链、人工智能、第五代移动通信网络、智慧气象等现代信息技术在农业产业化服务体系中的广泛运用，推动数字技术与农业农村经济深度融合，这既是乡村振兴的战略方向，也是建设数字中国的重要内容。

一

农业产业化服务是围绕农业“产前、产中和产后”三大环节而构成的“生产、金融、信息、销售”四大类服务体系。近年来，“互联网+”大大提高了农业产业化服务水平，特别是电商平台实现了农资、农产品等销售流通渠道畅通，降低了部分交易成本。但互联网技术侧重于对流通领域的改造，尚未解决生产端的效率、品控和风险问题。整体上看，我国农业产业化服务链条短、产业融合程度不高、带动能力弱。以“新业态、新功能、新技术”为主要特征的数字经济将全面赋能农业产业化服务体系，加速对传统农业各领域、各环节的全方位、全角度、全链条的数字化改造，提高农业全要素生产率，真正实现产前、产中和产后的深度融合，推动我国农业从“规模化、标准化、单一化”向“精细化、定制化、价值化”方向升级。

其一，数字经济促进农业生产从以人为核心向以数据为核心升级。传统农业生产主要依靠个人经验积累来判断决策和执行，这导致整体生产环节效率低、波动性大、质量无法控制等问题。在数字经济下，通过对传统农业数字化改造，比如安装田间摄像头、温湿度监控、土壤监控、无人机航拍等，以实时数据为核心来帮助生产决策的管控和精准实施。整体来看，利用大数据和人工智能手段可以对农产品产前规划、产中管理和产后销售进行全链条精细化管理，进而大幅提升产业链效率。

其二，数字经济促进农业生产由标准化向定制化升级。数字经济将进一步加速农业产业化服务体系的创新。在生产端，未来所有的农业产业单元都将拥有定制化的数据供应系统，无论是建立生产记录台账制度，还是实施农产品质量全程控制，都是建立在数据供应定制化和数据模型化基础上的；在消费端，商业模式创新（如创意农业等）让消费者个性化需求与农业供给精准、高效对接，增强消费者体验，让农民更好分享全产业链的增值收益。

其三，数字经济促进农业服务向综合赋能升级。数字经济具有天然的渗透性、融合性和赋能性。“数字+农业”代表了在“互联网+农业”基础上，从全产业链角度继续深化改革和创新的高级模式。数字经济将通过新的生产力要素——数据，从生产管理、溯源体系、智慧物流、供应链金融、品牌和营销渠道等环节全面赋能农业产业化服务体系，重组产业组织系统，升级产业链条，提高农业产业的能级和效率。

二

眼下，新一代信息技术创新空前活跃，不断催生新技术、新产品、新模式。以数字经济改造农业产业化服务体系要立足新时代国情农情，顺应技术发展新趋势，从顶层设计入手，抓好各项具体工作和部署，依托数字经济提升农业产业化服务能力，整体带动和提升农业农村现代化发展。

第一，加强顶层设计。在国家数字乡村建设发展统筹协调机制框架下，建议相关部门统筹推进数字农业农村建设工作，布局建设一批农业大数据试点示范县和农业农村数字经济示范区，前瞻性探索5G技术在农业农村中的应用场景，推动科技成果尽快转化为现实生产力。各地也可结合本地实际情况，尽快制订相应研究计划，配合出台相应的数字化农业发展的阶段性实施方案；可考虑将数字化理念融入农业农村工作全过程，加快工作流程数字化改造，构建数字农业农村发展的管理体系。

第二，优化财政投入。优化政府对农业的财政投入结构，特别要加大对数字化农业投入力度，支持公益性的数字农业数据库建设；除大田种植、园艺作物、畜禽养殖和水产养殖等领域的试点外，扩大数字农业试点范围；建议加大对农业数字技术创新企业的财政补贴，尽快将农业传感器、智能装备等纳入农机购置补贴。

第三，深化要素市场化改革。深化以土地、数据和资本等为代表的要素市场化改革。加强土地流转管理和服务，鼓励发展多种形式的土地经营权流转市场。加快推进现有数据资源整合，尽快明确涉农数据权属，建立健全市场主体共享数据的相关机制，特别是对各级财政支持的各类农业项目，立项时可明确数据共享义务，验收时亦把数据共享作为前置条件。鼓励社会资本通过独资、合资、合作、联营、租赁等途径投资经营数字农业，形成多元化的融资机制。借助大数据建立诚信服务体系，结合银行、政府、行业等多级风险控制管理架构，为优质农业企业提供多种供应链金融服务。

第四，夯实数字农业研发基础。可考虑将数字农业科技攻关作为国家重大专项和重点研发计划的支持重点。建议各级政府进一步加大投入力度，围绕战略性前沿性技术布局、关键共性技术攻关、技术集成应用与示范、农业人工智能研发应用，建设一批国家数字农业农村创新中心和专业分中心，构建技术攻关、装备研发和系统集成创新平台。加快数字农业科研成果的转化和示范应用，积极搭建多种形式的数字农业科技成果转换平台，完善为成果转化而提供的金融、法律、媒体、技术转移等支撑服务，实现“创新链+产业链”双向融合机制。

第五，培育掌握数字技术的新型农民。加快数字农业领域学科教育和行业人才的培养，把培育掌握数字技术的“新农人”作为数字乡村发展战略的重要抓手。除鼓励在各大高校开设相应的学科专业培养专门的农业数字化人才外，还可探索和尝试联合办学、社会办学等新型教育模式，结合区域、行业和学校实际，设置富有地域特色的数字技术教育专业，将数字农业的基地建设与当地农业资源开发相结合，切实提高新一代农业从业人员的数字素养和现代管理水平。

（作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）

新书印象

推动文化治理研究不断深入

□ 赵新峰

文化是民族的血脉，是人民的精神家园。文化作为精神、价值观念和意识形态，在国家治理体系现代化中发挥着重要的价值引导作用。王彦林撰著的《公共文化服务与文化产业协同发展研究》（新华出版社出版）一书，从文化治理的视角，对如何促进公共文化服务与文化产业协同发展进行了研究。

该书研究全面、深入，在文化治理研究上有不少创新性探索：一是全面厘定文化治理迈向现代化的内涵，提出当前文化治理的主要任务是建立和完善多元文化治理结构体系、功能体系、制度支撑体系、治理方法和手段体系。二是强调要以文化治理主导公共文化服务与文化产业协同发展，并提出二者协同发展的具体路径与策略，对文化治理研究具有重要推进作用。

（作者系首都师范大学管理学院原院长）

本版编辑 欧阳优