经济日报 ECONOMIC DAILY

构建新发展格局·大家谈

推动更高水平开放的大战略

□ 张燕生

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，这是中央深入分析国内国际形势作出的重大判断，也是一个长期的战略部署。我们要辩证认识和把握国内外大势，统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，把握好新型开放大国发展战略，内外兼修构建新发展格局，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

适应国内外环境变化的战略抉择

当前，我们面临的国内外环境正在发生深刻变化，习近平总书记指出：“要以辩证思维看待新发展阶段的新机遇新挑战。”构建新发展格局，就是新时期根据国际环境和国内条件变化作出的重大战略决策，是事关全局的系统性深层次变革。

一方面，国际环境变化要求我们用全面、辩证、长远的眼光分析当前经济形势，努力在危机中育新机、于变局中开新局。新冠肺炎疫情全球大流行造成了全球环境更大的不确定性，加速了传统国内国际循环模式的改变。当前，经济全球化到了下半场，大国之间冲突加剧，系统性风险显著上升。比如，美欧生产网络进一步收缩产业链和供应链，在推动再工业化战略的同时，加快与他国科技脱钩、产业脱钩的步伐；中东和亚非拉进一步收缩生产体系，加剧产油国与非产油国之间、资源生产国与资源消费国之间、上游产业与中下游产业之间的竞争和相互渗透；东亚生产网络也进一步收缩。在世界百年未有之大变局中，如何开创新局既是机遇也是挑战。

另一方面，国内条件变化要求我们牢牢把握经济长期向好的基本面，在应对危机中掌握工作主动权、打好发展主动仗。当前，我国已进入高质量发展阶段，人均国内生产总值达到1万美元，城镇化率超过60%，中等收入群体超过4亿人。构筑扩大内需的体制机制，创造有利于创新的发展环境，促进产业链、供应链、创新链与全球高端水平对接，提升生产、分配、流通、消费的循环效率和便利化水平，是推动更高质量发展的重要任务。

此外，大国战略竞争要求我们把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，加快构建完整的内需体系。我们要充分发挥超大规模市场优势，发挥全产业链大国优势，发挥新生代高品质、个性化、多样性需求增长的优势，立足国内、放眼世界，鼓励自主知识产权开发和全方位国际合作。

总的来看，当今世界正经历百年未有之大变局，新冠肺炎疫情全球大流行使这个大变局加速变化。在这个重大关口，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，意义重大。

应把握好几个重要问题

构建新发展格局，要以畅通国民经济循环为主。正如习近平总书记所指出的，“我国已进入高质量发展阶段，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”“人民对美好生活的要求不断提高”。在这个重大关口，畅通国民经济循环就需要化解阻碍我国统一大市场形成的各种阻力，充分发挥我国超大规模市场优势；就需要打通阻碍我国全产业链供应链优势发挥的各种瓶颈，构建实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代产业体系；就需要破除阻碍新发展理念落地的各种制约，使创新成为引领发展的第一动力。

把握新发展格局，有几点需要注意：

以国内大循环为主体，决不是搞封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。有观点认为，内向型经济的特点是筑起贸易保护壁垒，促进进口替代，造成进口萎缩；外向型经济的特点是推动贸易自由化便利化，实施出口导向战略；开放型经济的特点是贸易政策既不偏向出口，也不偏向进口，既不偏向外商投资企业，也不偏向国内生产者和投资者，而是由市场机制选择优胜者。实践证明，以国内大循环为主体是符合经济规律的，世界上凡是大国都是以内循环为主体的，大多更重视国内需求，依靠国内需求支撑其整体经济发展并带动进口需求。

世界上凡是开放大国都是国内国际双循环相互促进的。有能力高水平驾驭“两个市场、两种资源”，有实力牢牢把握国际市场上的话语权、定价权和影响力，有责任发挥全球公共产品供给、国际宏观经济政策协调和多边规则体系形成作用的，才是开放大国。面向未来，我国在世界经济中的地位将持续上升，同世界经济的联系会更加紧密，为其他国家提供的市场机会将更加广阔，成为吸引国际商品和要素资源的巨大引力场。我们要全面提高对外开放水平，建设更高水平开放型经济新体制，形成国际合作和竞争新优势。

新时代要牢牢把握扩大内需这个战略基点。开放大国的生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，并带动进口需求，给世界经济增长添加动力。而且越是关键核心技术，越是关系国计民生、国家命脉的行业和领域，越要坚持独立自主、安全可控、循环畅通。开放大国如果过度依赖外需外供，不仅国际市场和产业体系最终难以满足供应，而且也会失去基本的安全保障。因此，扩大内需这个战略基点我们是一定要牢牢把握的。

新时代要坚持供给侧结构性改革这个战略方向。供给侧结构性改革的根本目的是不断满足人民日益增长的美好生活需要，强调用改革的办法推进结构调整，推动经济高质量发展。这就要求提升供给体系对国内需求的适配程度，发展现代互联网数字技术，推动高端生产性服务业和新型智慧城市建设，更好满足消费者个性化、多样性、讲究主观体验的新需求。其中，关键环节是提升科技创新能力和产业链水平。要充分发挥我国超大规模市场、人力资源丰富、具有世界上最完整产业体系等优势，加大自主知识产权保护力度，鼓励全方位国际合作，构建跨境创新网络，形成国内创新循环与国际合作循环相互促进的新局面。

构建新发展格局的战略重点

面向未来，构建新发展格局要找准战略重点，从而更好释放我国发展的巨大潜力和强大动能，推动“中国号”巨轮沿着高质量发展之路行稳致远。

重点之一，是构建双循环经济圈。面对世界经济格局的调整，我国要想在新形势下的国际经济循环中大有可为，就要抓住重点，逐步摆脱过度依赖中国作为生产制造中心、欧美作为金融研发中心和消费中心的传统国际循环模式，转向更均衡、更多面向发展中国家的全球化模式，构建双循环经济圈。内环包括东亚、中亚等地区，中环包括“一带一路”沿线其他重点地区，外环包括美欧两大生产网络等。要积极推动发展东亚区域生产网络，形成与本地需求、本地创新和本地宏观政策相协调的新产业体系。要高质量共建“一带一路”，集中优势力量，继续鼓励中国企业走出去，推动基于共商共建共享理念的创新发展、协调发展、绿色发展。此外，还要深化与美欧生产网络的深度合作。

重点之二，是营造有利于国内国际双循环相互促进的发展环境。对外来看，要全面提高对外开放水平，建设更高水平开放型经济新体制，形成商品要素流动型开放与规则等制度型开放双轮驱动的新开放局面。对内来看，要加快构建完整内需体系，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。一方面，要解决好收入分配问题。要着力提高城乡居民收入水平，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。另一方面，要培育快速跨际迭代的与国际需求新潮流同步的新消费，带动生活性、生产性、公共性消费和服务需求增长。此外，还要重点支持既促消费惠民生又调结构增后劲的“两新一重”建设，精准发力，切实扩大有效投资。

重点之三，是大力推进科技创新及其他各方面创新。这是关系我国发展全局的重大问题，也是形成以国内大循环为主体的关键。只有大力推动科技创新，加快关键核心技术攻关，才能下好先手棋、打好主动仗，把竞争和发展的主动权牢牢掌握在自己手中。首先要瞄准世界科技前沿，从满足原始创新需求、关键核心技术创新需求、产学研深度融合的技术创新需求等出发，强化基础研究、加强应用研究，突出关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新，打好关键核心技术攻坚战。其次要构建有利于自主知识产权开发和国际合作的创新生态，打造一流的包括基础研究、应用基础研究、共性公共技术研究、企业开发试验研究等在内的完整科技研究创新体系。再次，要坚持开放创新，加强国际科技交流合作，形成双循环相互促进的跨境创新网络。

重点之四，是破除体制机制障碍，重塑我国国际合作和竞争新优势。在这一过程中，要建立高标准市场经济体制机制，打破行政垄断、市场垄断和其他制度障碍，构建市场化法治化国际化的营商环境；要推动区域经济一体化发展，形成市场、企业、政府、社会各司其职、和谐发力的制度环境，从而有利于疏通国内经济大循环的梗阻和堵点。要看到，大国经济历来对世界经济有重要的系统性影响力，扩大国内需求，不仅会提升本国人民福祉，而且会增加他国就业和出口机会。建立基于共商共建共享的全球治理架构，促进人类命运共同体建设，将为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提供重要保障。

（作者系中国国际经济交流中心首席研究员）

为构建新发展格局提供强大开放动能

□ 杨长湧 刘栩畅

构建新发展格局，是适应我国发展面临的新形势、重塑国际合作和竞争新优势的战略抉择。新发展格局决不是封闭的国内循环，而是要在更高质量、更趋平衡、更加主动、更为安全的开放中，更好地利用两个市场、两种资源畅通国内国际经济循环，既使我国经济和世界经济生机勃勃、充满活力，又增强发展主动权和安全性。为此，要适应经济全球化新趋势和我国发展新阶段，将超大规模市场作为联结和畅通国内国际循环的关键枢纽，以提升服务贸易和稳步扩大进口为重要着力点，推动制度型开放，针对不同合作伙伴实施差异化开放路径，通过更高水平开放为形成新发展格局提供强大动能。

一

新发展格局是开放的国内国际双循环。在构建新发展格局中，以高水平对外开放打造国际合作和竞争新优势，是适应我国发展阶段、环境、条件变化的必然要求。

这是适应我国发展阶段变化的必然要求。我国已进入高质量发展阶段，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。眼下，我国人均国内生产总值达到1万美元，居民消费正在经历深刻的转型升级，个性化、优质化、服务化趋势明显，但国内商品和服务供给尚不能满足消费变化的需要，技术、人才等要素供给也不能满足产业升级的需要，这是国内循环不畅的关键原因之一。供给改善是一个慢变量，不可能一蹴而就。在此形势下，吸引集聚全球优质商品和要素资源，就成为弥补供需缺口的必然路径，成为推动国内供需平衡和国民经济畅通的必然路径。同时，我国区域发展不平衡仍然突出，成为社会再生产在地域空间意义上循环不畅的主要原因。从改革开放以来的发展经验看，加大内陆沿边开放力度、以开放促发展，是缩小区域差距、推动区域合作、促进区域间经济循环的重要一招。

这是适应我国发展环境变化的必然要求。我国面临的国际环境正在发生深刻复杂的变化。世界百年未有之大变局加速演变，进入动荡变革期。同时，国际经济联通和交往仍是世界经济发展的客观要求，经济全球化深入发展的大势不会改变，而且新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，叠加新冠肺炎疫情影响，经济全球化呈现一系列新特征新趋势。以数字技术为依托的新型服务贸易蓬勃兴起，在疫情期间逆势上扬，正在深刻改变国际贸易格局和形态；发展中国家通过开放合作提升基础设施和工业化水平的愿望更加迫切，以增强应对公共卫生等危机的能力；国际经贸规则日益深入知识产权保护等“边境后”领域，以适应全球产业链供应链发展和服务经济合作的要求。在此形势下，我国需要保持对外开放的战略定力，加大开放力度，从而在经济全球化新趋势中赢得主动、赢得优势、赢得未来。

这是适应我国发展条件变化的必然要求。我国传统劳动力成本优势已经弱化，人口老龄化日益凸显，同时超大规模市场、完整产业体系、优质人力资源等新优势正在形成和巩固，涌现出一批具有较强国际竞争力的本土跨国公司。从发达经济体的经验看，当要素禀赋和产业结构实现升级后，必须走更加开放的道路，增强国际市场影响力和国际资源配置力，才能为应对新问题新挑战提供更加广阔的空间。我国发展条件的变化，要求用好新优势、打好新“王牌”，通过更深层次引进来和更高水平走出去，增强对全球商品、要素以及产业链供应链的吸引力和主导力，提升在世界经济中的地位，为经济高质量发展和新发展格局形成提供强大动能。

二

总的来看，推动新发展格局下的更高水平开放，应该具备更高质量、更趋平衡、更加主动、更为安全等特点。

更高质量。在国际市场萎缩和我国比较优势变化的条件下，过去那种“两头在外、大进大出”的开放模式已经很难持续，应当转向优进优出、纵深挖掘潜力，更加注重提升质量和效益，使开放走深走实、做细做精，实现内涵式增长。比如，出口要更加依靠技术、品牌、质量、服务而不是价格来提升竞争力，利用外资要更加依靠改善营商环境和保护知识产权等。实现更高质量的对外开放，是打通国际循环“痛点”和“堵点”、构建新发展格局的必由之路。

更趋平衡。不平衡会带来不协调，不协调会带来循环不畅。构建新发展格局，要求对外开放更趋平衡，包括进出口平衡、制造业开放与服务业开放平衡、沿海开放与内陆沿边开放平衡、向发达经济体开放和向发展中国家开放平衡等。当然，这里的平衡并非绝对相等，而是要将差距控制在合理范围内，实现统筹协调、避免相互掣肘，共同服务于国内国际双循环。

更加主动。今后一个时期，我们将面对更多逆风逆水的外部环境。我们要实施更加积极主动的开放战略，主动向全球开放市场，吸引集聚商品、技术、资本、人才等资源；主动扩大朋友圈，团结一切愿意与我们开展合作的国家、地区和企业；主动适应国际经贸规则重构新趋势，深化改革完善投资贸易自由化便利化制度体系，对冲外部环境趋紧带来的不利影响，将发展主动权牢牢掌握在自己手中。

更为安全。新发展格局应是更为安全的发展格局。在外部风险挑战明显增多的背景下，越是开放越要重视安全，越要统筹好发展和安全这两件大事，这对我们自身竞争能力、开放监管能力、风险防控能力建设提出了更高要求。要加快形成以事中事后监管为主的风险防控体系，通过更加精细的制度、规则和程序设计，实现高水平开放和安全之间的平衡。

三

当前和今后一个时期，我们要深刻把握新发展格局下扩大开放的几个着力点。

加强服务贸易。这是适应新一轮科技革命和产业变革趋势下国际贸易新格局的需要，是深入挖掘我国与发达经济体互补优势和潜力、畅通国际经济循环的需要，也是推动产业结构转型升级、畅通国内经济循环的需要。应继续放宽服务业外资准入，建立健全跨境服务贸易负面清单管理制度，加大吸引研发、设计等总部经济要素力度，加快电信、教育、医疗、文化等领域开放。充分发挥中国国际服务贸易交易会、中国国际进口博览会等各类平台对服务贸易的促进作用，积极推动多边、区域等层面的服务规则协调。

稳步扩大进口。超大规模市场是联结和畅通国内国际两个循环的关键枢纽，也是掌握国际经济关系主动权的一张“王牌”。应当发挥这个优势，为其他国家提供更加广阔的市场机会，成为吸引国际商品和要素资源的巨大引力场。可进一步降低关税和制度性成本，加快培育进口贸易促进创新示范区，加大对跨境电商保税进口等新业态的支持力度。在严格保护知识产权基础上，尽可能扩大技术合作朋友圈；在与民生密切相关的消费品领域，可推动实施从进口到零售的全链条降成本行动，减少中间流通环节，畅通供需对接和循环。当然，扩大进口要充分考虑支付能力，进口与出口要基本平衡。

推动制度型开放。由商品和要素流动型开放转向规则等制度型开放，是我国对外开放迈向更高水平的重要标志。应以自贸试验区和自贸港为主要平台，对标国际最高水平自由贸易园区，更大力度促进投资、贸易、金融等领域的自由化便利化，更大力度促进边境后规制改革创新，更大力度促进高端产业和新兴业态发展，建设新时代我国对外开放的规则引领区、压力测试区和国际对标区。积极稳妥复制推广自贸试验区和自贸港制度创新经验，带动各地形成各具特色、各有亮点的国际一流营商环境。

针对不同合作伙伴实施差异化开放路径。深挖与各类合作伙伴的利益交会点，扩大互利共赢的经贸往来，畅通国际经济循环。对发达经济体以引进来为主。以“一带一路”为重点加强与发展中国家开放合作，以基础设施联通和产能合作为主要抓手，推动我国有优势、发展中国家有需求的装备、技术、标准、服务走出去，在我国与相关国家和地区之间形成分工合理、互利共赢的产业链供应链合作关系。团结一切可以团结的力量，推动开放型世界经济发展。

（作者单位：中国宏观经济研究院对外经济研究所）

实践真知

运用大数据技术提升税收治理效能

□ 沈建波

习近平总书记指出：“要运用大数据提升国家治理现代化水平。”大数据是信息化发展的新阶段，数据正在成为经济社会发展进程中最活跃的生产要素。税收作为国家治理体系的重要组成部分，如何在大数据技术赋能下，深挖细掘税收大数据这座“金山银库”，进一步盘活数据资源、挖掘数据价值、拓展数据应用，为税收服务经济社会发展注入强劲动力，是需要深入研究的重要课题。

从税收治理的不同绩效来看，技术的变迁与创新对税收发展至关重要。如果技术取得进步，就能获得较高的税收治理效能。当前，新一轮科技革命和产业变革加速演进，大数据技术已经成为驱动经济增长的新动能，为推动我国经济高质量发展提供了重要支撑。税收治理中，税收征管诸如税基、税源、税种、税率等涉及海量的税收大数据，这些涉税大数据是保障税法遵从度、降低税收成本、提升税收征管质效的宝贵资源。税务部门用好大数据技术，加强对税收大数据的挖掘分析和增值应用，就能实现涉税数据采集、分析和应用的“数据链条式”发展。总的来看，以大数据助力税收治理，不仅可以通过大数据技术提升税收服务和治理能力，助力产业升级，还能够发挥税收大数据覆盖面广、及时性强、精准度高等优势，分析经济运行动态，助力供需双方精准产销对接，最大限度地激发市场主体活力和发展动力。

近年来，税收工作正凭借大数据技术不断地走向精准化、智能化、科学化。将大数据融入到税收工作中，不是一道选择题，而是一条没有止境的自我突破之路。大数据潮流已是不可逆之势。我们要依托大数据技术，通过创新税收大数据治理模式，建立健全税收大数据服务机制，加强税收大数据人才队伍建设等，从而推动税收治理方式从“信息化”向“智能化”转变，激活税收改革发展新动能。

第一，创新税收大数据治理模式。大数据时代要提升税收治理能力，就要创新税收大数据供给方式，加快税收征管改革，加强税收风险管理，优化税收治理生态。在实践应用中，要通过“互联网+”大数据，加强对新生业态税收征管，从“管事制”向“管数制”转变，实施“数据管税”；建议完善以税收风险特征库为特色的风险管理指标体系，提升税收风险管理的有效性和针对性。此外，还要进一步规范相关数据资源的采集、分析、处理、应用的程序和方法，制定相应的规则及标准，确保税收大数据建设和应用过程中有章可循、管理到位、秩序到位，从而整体提升税收治理效能。

第二，建立健全税收大数据服务机制。未来的税收治理是典型的信息化“网罗天下”，税收信息化也必将高度依赖税收大数据的分析与运用，通过对涉税数据进行采集和比对，从海量税源信息、税务发票、税收指数等大数据中甄别挖掘出有价值的信息，从而更好服务经济社会发展大局。在这一过程中，我们要建立健全全天候、全方位、全覆盖、全流程、全联通的税收大数据服务机制，善于运用大数据、互联网和云计算等技术为税收分析、预测、研判与决策提供科学支撑，拓展税收经济分析维度，不断提高税收大数据在当地经济建设中的参与度。比如，要加强技术分析和关联能力，通过企业财务数据与税收数据的关联分析、对比分析、趋势分析，为纳税人提供投资数据参考；要建立相关长效机制，进一步增强对各行业产业发展方向和需求分析的精准度，把税收数据转化为与政府决策相关联的分析数据，为政府经济决策提出更有针对性的方案，共同助力经济高质量发展。

第三，加强税收大数据人才队伍建设。人才是一个国家、一个地方、一个行业发展的核心竞争力。运用大数据技术提升税收治理效能，不是大数据和传统税收业务的简单相加，既需要科技支撑，也离不开人才保障。推进税收治理现代化，必须破解大数据技术人才瓶颈，通过完善人才培养机制、创新人才使用机制、完善人才激励机制、构建人才合作机制，着力打造一支税收信息化专业人才队伍。要看到，大数据人才的素质和能力不是天生就有的，需要着眼于新时代税收治理对大数据人才队伍能力素质的新要求，健全和完善税收大数据人才培养机制，制定系统性、长效性培养方案，不断提升税收大数据人才队伍的专业技术能力。同时，还要营造良好的用人环境，加快相关体制机制创新，不断增强税收大数据人才的学习力、执行力、创新力，从而为提高税收治理能力提供人才保障。

（作者单位：国家税务总局党校）

本版编辑 欧阳优

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务：13911270606（同微信号） 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 零售每份：1.00元 广告许可证：京西工商广登字20170090号 广告热线：58392178 发行热线：58392172 昨日（北京）开印时间：5:05 印完时间：6:15 印刷：