

# 畅通双循环 激活新动能

## ——走好中国式现代化高质量发展之路

编者按：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“十五五”时期把握发展主动权的战略性布局。国内大循环的畅通，离不开区域联动发展和消费核心引擎的强劲牵引，区域联动发展和超大规模消费市场优势正在转化为内生动力。国际大循环的拓展，关键在于制度型开放的持续深化，让中国市场与世界市场更好联通互融。如何在“十五五”时期打通双循环堵点和强化双循环动能？本报今刊发上海财经大学中国式现代化研究院相关研究成果，以飨读者。

## 以区域联动发展增强区域发展协调性

张学良 玄泽源

党的二十届四中全会明确提出，增强区域发展协调性，促进区域联动发展。2025年中央经济工作会议进一步强调，坚持协调发展，促进城乡融合和区域联动，加强重点城市群协调联动，深化跨行政区合作。从发展实践看，区域发展不平衡不充分问题，本质上是要素流动不畅、功能分工割裂、边界制约协同所致，推动区域之间在更大空间尺度上实现优势互补和区域联动发展是促进区域协调发展的重要举措。

近年来，随着区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加深化，我国区域联动发展呈现出由“点”到“线”、由“线”到“面”逐步拓展的联动发展格局，为增强区域发展协调性奠定了坚实基础。

**多层次、网络化的“点—线—面”区域联动格局加快形成**

从区域联动的空间形态看，“点—线—面”是最基础，也是最为活跃的状态，主要表现为重点城市之间的高频互动与功能协同。在全国尺度上，以北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安等国家中心城市为核心，通过产业分工深化、创新资源共享和要素跨区域流动，逐步构建起覆盖全国的“点对点”联动网络。上海市人民政府合作交流办公室、上海市数据局联合上海财经大学笔者的团队，已连续六年开展“上海与全国城市区域联动指数”研究，覆盖148个样本城市，系统刻画了上海与全国主要城市区域联动水平。最新发布的2025年上海与全国主要城市的联动发展结果显示，在与上海联动水平最强的前十名城市中，北京、广州均位居前列；成都、武汉、重庆、天津、西安等国家中心城市也稳居前20，充分体现出中心城市之间联动强度高、特点。随着联动层级不断提升，国家中心城市逐步由单点带动向网络协同转变，在更大空间尺度上发挥引领作用。以京津冀、长三角、粤港澳大湾区、长江中游城市群、成渝地区双城经济圈为代表，核心城市与次中心城市之间通过分工协作、功能互补，构建起梯度清晰、协同有序的城市群联动体系，在全国空间范围上呈现出“大钻石菱形”网络格局。这种点状联动不仅显著提升了区域整体竞争力，也为促进区域协调发展提供了重要支撑。

如果说“点—线—面”解决的是城市间和城市群的协同问题，那么“点—线—面”则着力于通过通道和走廊，打通区域之间的要素流动脉络。近年来，我国依托自然地理格局和重大基础设施，逐步形成了以江海联动、江河联动为纽带的区域联动体系。前者以长江口区域为例，上海、苏州、南通是长江口区域

的重要城市，从区域联动水平看，上海与苏州的联动强度长期位居全国前列，仅次于北京；上海与南通的联动水平也稳居前十，充分体现出江海联动对区域联动发展的显著带动作用。江河联动则以长江经济带为例，上海与南昌、武汉、长沙、成都、重庆等长江经济带重要节点城市保持较高水平的区域联动，其联动水平均处于样本城市的前25%。在这一过程中，流域不再只是单一的自然地理单元，而是逐步转化为功能互联、利益共享的发展共同体。这种以“线”为纽带的联动方式，有效缓解了区域发展中的断层问题，增强了区域整体的连通性和协调性。

在点与线联动不断深化的基础上，区域联动正向“点—线—面联动”转变，表现为跨区域、跨板块的整体协同发展。其核心特征是突破单一城市群或区域范围，在更广阔空间中统筹资源配置与功能布局。一方面，中西部地区的“点—线—面”联动正在加快成形。以西安、重庆、成都、武汉、郑州五大国家中心城市为引领，通过成渝地区双城经济圈、郑（州）西（安）地区双城经济圈、长江经济带以及西成高铁、京广线等重要通道和平台的联结，中西部地区逐步构建起多节点支撑、相互联动的“小钻石菱形”网络联动结构。这一结构不仅有利于强化中西部区域内部的协同发展能力，加快培育中西部增长极，更是打造陆港型全球城市区域和向西向陆开放的空间基础。另一方面，东部、中部、西部和东北四大板块之间的联动持续深化，跨板块协调发展机制不断完善。随着区域重大战略协同推进以及对口合作、对口支援、对口协作等机制逐步常态化，各板块在全国发展格局中的功能定位更加清晰，比较优势得到更好发挥，区域间正在由竞争向竞合和区域联动发展转变，形成了优势互补、协调并进的整体发展态势。

**深化区域联动发展，增强区域发展协调性**

区域联动是在更大空间尺度上统筹资源配置、优化功能分工、通过协同发展放大整体效能，实现区域整体竞争力的提升。随着区域联动不断深化，要推动形成优势互补、协同并进的联动发展格局，进一步增强区域发展的协调性。

以深化行政区划合作为抓手，夯实区域联动的制度基础。一方面，应从小尺度、可操作的省域毗邻地区入手，探索跨区域联动发展的有效路径。通过共编规划、共建园区、共推项目，在毗邻区率先实现产业布局、空间开发和公共服务的协同，形成可复制、可推广的经验。长三角生态绿色一体化发展示范区的跨省域规划衔接、政策协同和项目共建方面的实践，充分证明了小切口跨区域合作在推动更大

空间联动中的示范意义。另一方面，要创新区域合作模式，深化飞地合作、“蛙跳”合作等机制，推动资源要素跨区域优化配置。同时，持续完善对口合作、对口支援和对口协作机制，引导发达地区与欠发达地区在更高水平上实现优势互补，从单向输出转向双向赋能，为增强区域发展协调性提供稳定的制度支撑。

以畅通要素流动通道为突破口，破解区域联动的现实梗阻。一方面，应围绕城市群和都市圈，加强跨区域交通走廊、综合枢纽和多式联运体系的系统衔接，推动基础设施协同布局，着力消除“断头路”“瓶颈段”等制约联动效能的基础堵点。另一方面，要加快建设国内统一大市场，推进产业准入、市场监管、要素交易等规则对接和政策协同，逐步破除地方保护和地方保护主义，使资本、技术、人才等要素在更大范围内实现“愿流动、易流动、优配置”。此外，应紧扣人口跨区域流动的实际需求，重点推进教育资源共建共享、医疗服务异地协作和社会保障跨区域研究，探索公共服务在城市群和都市圈等更大范围内的统一标准和互认机制。

以功能协同和分工优化为导向，提升区域发展的整体效能。一方面，应引导各地区立足自身比较优势，明确在区域体系中的功能定位，在产业链和价值链中形成错位发展、协同配合的格局。发达地区重点强化创新策源、高端制造和现代服务功能，欠发达地区通过承接产业转移、发展配套产业，实现嵌入式发展和能力提升。另一方面，要依托城市群和都市圈，推动产业链、创新链和供应链的跨区域协同布局，增强产业体系韧性和安全性。以区域联动将分散增长点整合为协同增长极，推动区域发展由局部突破向整体提升转变。

以协同治理为保障，推动区域联动走深走实。一方面，应健全跨区域协调的组织和运行机制。探索建立城市群联盟、毗邻区协同发展联盟等常态化协作平台，明确联动事项清单和分工机制，在重大规划编制、重大项目布局等重要政策出台前开展联合研究和协商，避免事后反复协调、被动调整。另一方面，要完善利益协调和责任共担机制，增强区域联动的内生动力。通过在产业共建、基础设施投资和公共服务供给中探索成本共担、收益共享、风险共管的制度安排，稳定区域合作预期，实现区域联动的互利共赢。

（作者系上海财经大学中国式现代化研究院首席专家、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员；上海财经大学公共管理学院博士研究生）

## 深入推进制度型开放的三大关键着力点

张祥建

深入推进制度型开放，是中国在更高起点上深化改革、扩大开放、推动高质量发展的战略举措。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出，“稳步扩大制度型开放，维护多边贸易体制，拓展国际循环，以开放促改革促发展，与世界各国共享机遇、共同发展”，擘画了新征程上对外开放的清晰路径。在“十五五”时期，要以更加开阔的视野、更加开放的胸襟、更加务实的措施，持续推进制度型开放，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴提供强大动力和制度保障。其关键着力点主要包括以下三个方面：

**一、持续优化营商环境，夯实制度型开放基础**

持续优化营商环境，是我国推进制度型开放、深度参与全球竞争合作的根基所在。营商环境犹如土壤，直接决定了市场主体的活力与生命力，而制度型开放的水平也必然通过营商环境来体现。因此，必须将打造市场化、法治化、国际化的一流营商环境作为战略性、基础性工程，系统谋划，持续攻坚。

在市场化方面，要充分尊重市场规律，最大限度减少对微观经济的不当干预。这不仅要实施市场准入负面清单制度，更要着力清理各类隐蔽的“玻璃门”“弹簧门”和“旋转门”，推动“非禁即入”落到实处。深化要素市场化配置改革，打破地域分割和行政垄断，推动土地、劳动力和资本等传统要素高效流动，同时大力培育技术、数据等新型要素市场，建立统一开放、竞争有序的现代市场体系。

在法治化方面，做到于法有据、有法必依，形成稳定市场预期和保障公平竞争。“压舱石”要加强重点领域、新兴领域特别是涉外领域的立法，完善以公平竞争为基础的反垄断与反不正当竞争法律体系，建立具有威慑力的惩罚性赔偿制度。大力推动政策法规的透明化与执行标准的统一化，避免“选择性执法”，让每一项政策都成为可预测、可依赖的“硬约束”。引入国际通行的仲裁与调解规则，打造公正、高效、便捷的国际商事争端解决新高地，大幅提升国际认同度和公信力。

在国际化方面，要主动对标、融入并力争引领国际高标准经贸规则。在服务贸易、数字贸易、绿色标准、认证认可、检验检疫等关键领域，加快与国际

先进规则、标准相衔接，大力推进双边或多边互认，降低企业跨国运营的制度性成本。构建覆盖企业全生命周期、全链条的国际化服务体系，不仅要为外资企业进入中国市场提供从设立到运营的“一站式”便利，更要在法律咨询、人才安居和跨境通关等方面提供对标国际的优质公共服务，使中国成为全球优质要素资源的强大引力场。

**二、深化重点领域改革，突破制度型开放瓶颈**

当前，我国制度型开放已进入攻坚期与深水区，面临着由商品和要素流动型开放向规则、规划、管理、标准等制度层面开放转型的关键挑战。必须正视并聚焦制约制度型开放的体制机制障碍和结构性短板，以刀刃向内的勇气和系统集成的智慧，在关键环节上实现突破性改革，为全面扩大开放、深度融入全球经济体系清除障碍、疏通脉络。

在金融领域，坚持稳中求进、安全与发展并重的原则，深化金融开放，打通跨境金融资源流动通道。一方面，要在牢牢守住不发生系统性金融风险底线的前提下，审慎、渐进、可控地推进资本账户双向开放，完善宏观审慎管理框架，增强对跨境资本流动的监测与风险应对能力。另一方面，要持续推进金融服务业更高水平的双向开放，吸引具备专业特色的外资金融机构来华展业，激发市场活力与竞争力。

在服务贸易领域，要突破传统关税壁垒范畴，紧密对接“边境后”规则，规制与标准，充分释放市场活力。首先，要高质量履行《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等高标准自贸协定的服务贸易开放承诺，引入国际先进服务标准、管理模式和竞争机制。其次，积极探索数据跨境流动的安全评估与分类管理机制，率先在自贸试验区（港）等压力测试区，探索建立与国际接轨又符合国情的数字贸易规则、标准和统计体系。最后，要推动在全国范围内全面实施并持续缩减跨境服务贸易负面清单，提升服务贸易领域制度型开放的透明度和可预期性。

在科技创新领域，要构建更具全球竞争力的开放创新生态。实施更加积极、开放、有效的人才政策，破除人才引进、使用和评价中的体制机制障碍，为外籍高层次人才及其家属在签证居留、执业许可、项目申报和社会保障等方面提供便利服务，打造全球人才向往的创新创业高地。同时，在严格保

护的前提下，要加强知识产权创造、运用、保护、管理和服务的全链条国际合作，积极参与世界知识产权组织（WIPO）等框架下的全球知识产权治理体系改革与规则制定，推动构建平衡包容、公正合理的国际知识产权秩序。

**三、对标高标准国际规则，提升制度型开放水平**

主动适应国际经贸规则演变趋势，积极推动加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）等新一代高标准经贸协定，全面梳理、评估并有序推动国内相关领域的法律法规、管理措施与国际规则相衔接，加快实现从规则适应向规则参与、规则引领的转变，从而在开放发展中牢牢掌握战略主动权。

在贸易便利化方面，不断提升通关效率，以数字化、智能化为突破口，推进“智慧海关”建设，广泛应用物联网、大数据、人工智能等先进技术，实现监管精准化、通关自动化、流程可视化。同时，完善原产地规则的实施与管理机制，助力企业更好利用自贸协定政策红利。此外，要深化国际贸易“单一窗口”建设，推动其功能由口岸通关向物流、贸易、金融等全链条服务拓展，并积极参与国际“单一窗口”标准对接与合作，促进跨境贸易数据互联互通。

在投资自由化方面，打造稳定、公平、透明、可预期的投资环境。落实准入前国民待遇加负面清单管理制度，合理缩减外资准入负面清单条目，逐步稳妥放宽服务业、制造业、农业等领域的外商投资股比和业务范围限制。在扩大开放的同时，做到开放与安全并重、效率与风险兼顾。

在规则现代化方面，聚焦国际经贸谈判的前沿议题，增强我国规则的适应性及引领性。要加强对数字经济、绿色发展、供应链韧性、产业补贴等新议题的深入研究，积极参与相关国际规则与标准的磋商制定，主动对标更高国际标准。在国内实践中，应着力完善国有企业治理结构，明确其市场化主体定位，营造公平竞争环境。全面梳理并提高各类补贴政策透明度，逐步规范产业补贴方式。前瞻性布局新兴领域规则制定权，加强研究储备与实践探索，提出既能体现共同利益，又具操作性的“中国方案”。

（作者系上海财经大学中国式现代化研究院特聘研究员、自由贸易区研究院执行院长）

消费是经济增长的“稳定器”和“压舱石”。国家统计局最新数据显示，2025年1—11月，全国社会消费品零售总额45.6万亿元，同比增长4.0%，增速快于2024年同期和2024年全年，充分彰显了提振消费专项行动的积极成效与我国超大规模市场的深厚韧性。但同时也要清醒看到，居民消费信心仍待进一步提升。

首先，这是应对国际环境深刻调整、增强经济发展韧性的必然要求。将发展立足点更多放在国内，畅通国民经济循环，以强大国内市场和旺盛消费需求驱动经济增长，能够有效对冲外部风险，确保我国经济牢牢把握发展的主动权。

其次，这是适应国内社会主要矛盾变化、满足人民美好生活需要的根本途径。我国的人均GDP已经超过1.3万美元，即将进入高收入国家行列，人民对美好生活的向往总体上从“有没有”转向“好不好”，需求呈现多样化、个性化、高品质的特点。坚持内需主导，核心是要以国内市场需求引领供给创新，通过提振消费，在满足衣食住行等基本民生需求的同时，主动顺应人民群众在教育、医疗、健康、养老、文化旅游等领域的升级型消费，以及绿色、智能等新兴消费领域的需求。这既是经济发展的目的，也是可持续发展的动力源泉。

再者，这是推动经济结构优化升级、实现高质量发展的内在动力。消费是最终需求，是生产的最终目的和动力。消费升级产生的“指挥棒”效应，将倒逼产业结构、技术结构、产品结构持续升级，促进科技创新和成果转化，从而在新一轮科技革命和产业变革中抢占先机，夯实经济高质量发展的根基。

最后，这是发挥超大规模市场优势、形成新发展格局的关键举措。我国拥有14亿多人口、4亿以上中等收入群体的超大规模市场，坚持内需主导，就是要将这一市场潜力充分释放为现实需求，形成对全球要素资源的强大引力场。一个规模巨大、持续扩张的国内消费市场，不仅能为有力支撑国内大循环的畅通，还能吸引全球优质商品与服务，提升我国在全球产业链、供应链、价值链中的地位，推动国内国际双循环良性互动。

**二、正视现实挑战，科学分析制约消费潜能释放的深层因素**

尽管近年来我国在扩内需、促消费方面成效显著，消费对经济增长的基础性作用持续增强。但在也要清醒看到，制约消费潜力充分释放的卡点、堵点依然存在，部分结构性、体制性问题有待破解。

从收入与预期来看，收入是消费的基础，预期是消费的导向。在收入和财富端，虽然居民收入分配持续增长，但近年来有所放缓；尽管我国的收入分配结构在持续优化，但城乡、区域间和居民内部的收入存在差距，导致边际消费倾向整体偏低。在预期与支出端，预防性储蓄动机增强，直接削弱了即期消费意愿。

从供给与需求适配来看，有效供给不足与部分产能过剩并存。一方面，消费者对高品质、个性化、体验式、绿色健康商品和服务的需求快速增长，但国内供给体系在响应速度、创新能力等方面仍有差距。另一方面，传统领域和中低端产品供给过剩，难以匹配新的消费需求结构，供需错配制约了消费潜能的释放。

从制度保障来看，一些制约消费的体制机制障碍有待破除。例如，在服务消费领域，市场准入限制、行业标准不统一等导致优质供给受限。产品质量安全、消费者权益保护等方面仍存在短板，新型消费领域的监管规则、标准体系存在模糊地带。城乡商业设施布局、流通体系现代化水平、社区商业便利度、消费基础设施仍有欠缺，制约了消费潜力释放。此外，适应数字时代的新型消费场景培育和开发滞后，线上线下融合不足、对消费新业态的扶持力度不够，也制约了消费需求的扩张。

**三、聚焦关键问题，系统施策推动消费持续扩大和升级**

坚持内需主导，大力提振消费，是一项系统工程，需要从提升消费能力、优化供给结构、改善消费条件、完善制度保障等方面协同发力，打好政策“组合拳”。

第一，深化收入分配制度改革，夯实消费能力基础。消费的根本在于“有钱花”。在增强居民消费能力方面，按照中央的部署，实施城乡居民增收计划，优化收入分配结构，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，这是消费持续增长的根本保障。要坚持就业优先战略，帮助企业稳岗扩岗。此外，应通过强化精准帮扶，确保低收入群体收入稳步增长。

第二，将惠民生和促消费紧密结合，切实消除居民消费的后顾之忧。要深刻认识到，惠民生和促消费在根本上具有高度统一性，必须坚持惠民生和促消费紧密结合，将更多的资源向生育养育教育、医疗、养老等基本民生领域的投入倾斜，通过持续补短板、提质量，将潜在的民生需求有效转化为现实消费。通过完善社会保障和提升公共服务水平，切实减轻居民的支出负担和后顾之忧，让居民的消费潜能充分释放出来。

第三，推进供给侧结构性改革，提升供需的适配性。以创新驱动引领供给创造需求。鼓励企业加大研发投入，提升产品品质，增加优质商品和服务供给。引导企业敏锐捕捉市场需求，开发个性化、多样化产品与服务。大力发展数字消费、绿色消费、健康消费，积极培育智能家居、文娱旅游、体育赛事、适老化产品、国货“潮品”等新的消费增长点。深入实施品牌战略，打造一批质量过硬、信誉卓著、文化内涵丰富的国产品牌，满足消费者对品牌价值的追求。

第四，破除体制机制障碍，完善促消费的长效机制。一是持续深化“放管服”改革，放宽医疗、教育、养老等服务消费领域市场准入，破除隐性壁垒，推动跨区域行业标准统一，以优质供给释放消费动能；二是清理汽车、房产交易等不合理限制，打通大宗商品消费的堵点；三是深化财税体制改革，形成有利于居民增收的财税制度，通过减税和财政贴息等手段降低居民税负，增强居民消费能力；四是创新金融服务模式，推动金融评价体系由“重抵押”向“重信用”转变，利用大数据提升风险评估能力，为新市民及低收入群体提供精准、低成本信贷支撑，补齐消费金融短板。

第五，改善消费环境和培育消费新场景新业态，释放消费潜力。在硬件上，既要深化县域商业体系与物流覆盖以激活农村市场，也要通过智慧商圈与“一刻钟便民生活圈”提升城市消费便利度。在软件上，通过健全质量标准体系，强化市场监管，严厉打击大数据杀熟、预付卡跑路、假冒伪劣、隐私泄露等侵害消费者权益行为，筑牢诚信安全消费底线。顺应数字化趋势，推动虚拟现实、元宇宙等“数智体验”新消费形态发展，支持发展即时零售、低空经济、首发经济等新场景新业态，发展文旅深度融合的“沉浸式”业态，布局绿色低碳与智能康养等“品质生活”新空间，以消费场景和业态创新持续拓展消费边界。

（作者系上海财经大学中国式现代化研究院团队首席专家、公共管理学院教授、中国消费经济学会副会长）

坚持内需主导，大力提振消费

汪伟