

“雙循環”新格局下的粵港澳大灣區建設

蔡赤萌

[提 要] “雙循環”新發展格局,有着內在的經濟邏輯與學理基礎,是中國順應經濟發展歷史規律作出的戰略選擇,並以區域一體化戰略為重要支撐。具有“一國兩制”獨特性的粵港澳大灣區,需要形成與區情相配套的“雙循環”模式與建設路徑:優化區域要素重組和整合能力,暢通內循環;拓展國際高端要素的集聚與輻射能力,強化外循環;創新區域軟基建,構建內外循環規則雙向銜接的轉換機制。需要以“一國兩制”紅利最大化目標為原則,策略性地軟化邊界效應,形成“以內為主、內外互促”區域高質量發展模式。

[關鍵詞] “一國兩制” 粵港澳大灣區 “十四五” “雙循環” 創新驅動

[中圖分類號] F127 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2022) 01 - 0026 - 14

在當今全球化經濟體系中,所有經濟體都已不同程度地參與全球分工體系、嵌入全球產業鏈,都存在內循環與外循環,只是重心、方向和結構有所不同。“十四五”時期中國轉向加快構建“以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進”的新發展格局,並將其作為未來五年國家經濟發展的重要戰略目標以及高質量發展的主線,這既是新形勢下中國經濟應對內外挑戰的戰略抉擇和實施路徑,同時也有着內在的經濟邏輯與學理基礎。內外循環關係的結構轉型,同步貫穿於區域發展戰略,並成為粵港澳大灣區高質量發展的重要指引與路徑選擇。

一、基於學理視角的“雙循環”:內涵與核心

“雙循環”新發展格局,內涵很廣,不僅反映了內外循環對經濟增長貢獻的結構之變,還包含着多重深層次內容。“十四五”時期着力構建的“以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進”的新發展模式,不僅要暢通與發展“內循環”經濟,夯實內需基礎、通過內需增量與消費升級賦能產業鏈升級、推動自主創新,還要通過高水平開放穩步推進“外循環”,以規則制度型開放為重點推動更高層次開放,全面升級開放型經濟新體制,重塑競爭新優勢,為高質量開放與發展奠定基礎。整個系統綜合推進,以此形成一種內循環與外循環互相推動的螺旋式發展新模式。作為中國新發展階段的發展戰略,“雙循環”新發展格局有着其獨特的經濟背景和內在的經濟邏輯。

從學理上看,“雙循環”新格局涉及要素流動、資源稟賦調整、產業鏈提升、體制規則優化等多個領域,是全球化經濟規律在中國新發展階段的具體體現。基於不同的理論視角,“雙循環”的內

涵與核心,有着各自的側重點。

(一)基於經濟循環視角

“經濟循環”是“雙循環”最基本的概念,因經濟空間視角的不同,“經濟循環”的內涵構成與側重也有所不同。在宏觀層面,“經濟循環”包括生產和再生產環節的循環;在中觀層面,“經濟循環”既包括產業經濟之間的供需循環,如金融與實體經濟、房地產與實體經濟、實體經濟內部的供需循環,也包括如何構建能夠不斷滿足最終消費需求的供給體系;在微觀層面,“經濟循環”包括產業鏈、供應鏈的穩定性和競爭力。^①

基於“經濟循環”內涵空間的多層性,“雙循環”涵義的外延,在空間上進一步區分“國內”與“國際”兩個經濟循環,兩者既相互區分又存在內在聯繫。暢通經濟循環的核心,就內循環而言,重點是要解決中國經濟運行中“重大的結構性失衡所導致的經濟循環不暢的問題”,涉及供給側、需求側相關改革;而外循環的重點,則是要應對及預防正常經濟循環鏈條出現問題,提升產業鏈韌性、增強供應鏈彈性與抗風險能力。美國對中國經濟與科技圍堵、全球保護主義抬頭,對部分產業鏈穩定性造成衝擊;疫情引發全球供應鏈局部斷鏈,也將推動各國加速產業鏈的調整與重構,都會對經濟循環產生衝擊。

從經濟循環的視角,“雙循環”的實質,是更高質量的國民經濟循環,是新發展理念引領下更加積極主動作為的國民經濟循環。“雙循環”中的國內循環、國際循環,同時又是相互交集的兩個體系,其內在聯繫體現在:“雙循環”中的國內大循環,內含着開放性,每個環節中都可能會有國際循環的參與;“雙循環”是一種雙向循環,具有內在統一的邏輯關係,存在相互促進的互動空間,進而呈現出內循環為主、外循環賦能、雙循環互促的新特徵。

(二)基於要素流動視角

要素流動的視角相對經濟循環較為微觀,將國家間、區域間、產業間、產品間的分工網絡及相互關係視為生產要素間的關係,體現為要素的流動、組合。任何經濟體的經濟循環、生產與再生產的有效運行,均有賴於生產、分配、流通、消費各個環節的良性循環,而其基礎是生產要素在各個環節中的便捷流動、高效循環。一個通暢、高效的要素流動大市場,有助於生產資源的有效整合與合理配置,進而成為經濟增長與產業升級的動力。要素流動理論更多關注的是要素的流動與循環,主張消除阻礙要素流動與循環的各種因素。

基於要素流動理論視角,“雙循環”的核心是促進生產要素的充分流動和高效循環,打通“雙循環”中的各個環節與各種堵點。無論是經濟內循環還是外循環,其關鍵是要讓生產要素能夠形成一種有效率的、沒有斷裂的供應鏈基礎上的循環,形成一種能夠吸收消化外部衝擊、推動國民經濟平衡穩定地向前發展的能力。

從促進國內大循環而言,是要打破國內市場上存在的各種顯性與隱性的要素流通障礙,通過促進要素在國內的自由流動和要素市場化來塑造國內統一大市場,消除內部循環現有的不暢通、分割化和碎片化等現象,打通供給、需求、機制和市場一體化等方面的堵點。在2020年4月9日中共中央、國務院頒布的《關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見》中,要素範圍涵蓋了土地、勞動力、專業人才、金融資本、技術成果與數據,從政策層面推動與促進要素定價的市場化以及要素在國內的自由流動。

從促進外循環而言,要素跨境順暢流動與循環,重點是要確保我國產業鏈、供應鏈的穩定,彌補和修復受到衝擊的產業鏈、供應鏈,並促進中國企業通過各種努力實現技術進步、產業鏈價值鏈持

續向上攀升。借助外循環賦能，進一步提高內需循環的有效性與國內大循環的主體地位。目前，我國正面臨美國等部分西方國家在高科技領域的竭力打壓以及疫情衝擊引發全球供應鏈、產業鏈加速重構的雙重挑戰，需要把握產業鏈重構區域化的新演進趨勢，在更加深入融入全球大循環、努力參與各種多雙邊區域合作的過程中，增強供應鏈的彈性與消化風險能力，提升經濟韌性。

（三）基於要素稟賦比較優勢的視角

要素稟賦比較優勢，是從各國生產要素豐裕程度及比較優勢差異來構建國際分工基礎的。勞動力比較豐裕的國家，在生產勞動密集型產品上具有比較優勢；而資本比較豐裕的國家，則傾向於生產資本密集型產品。根據該理論，各國參與國際分工，也即參與國際循環的方式與能力，主要取決於其生產要素稟賦的相對優勢。各國的要素稟賦，會在企業家等個體行動中不斷變化的；而要素稟賦的變化，又會對一國的產業結構、內外循環格局與地位產生密切關係。

經過改革開放 40 多年的發展，中國經濟實力及要素稟賦結構已發生明顯變化。在經濟規模、貿易規模、資金跨國流動規模等方面，中國均居世界前列；自然資源要素的短缺，則更加突出。中國已成為全球第二大經濟體，人均 GDP 達到中等收入國家水平；預計到 2035 年中國將超越美國成為最大經濟體。開放之初充裕要素勞動力的紅利已逐步釋放，勞動力淨增長演進呈現“緩慢增長—停滯—下降”趨勢，佔全球勞動力的比重從 1980 年的 22.4% 下降至 2018 年的 20.0%，下跌了 2.4 個百分點。作為當初短缺要素的資本，到今天已逆轉為最富裕要素，投資能力持續快速增長，資本形成總額佔全球的比重從 1980 年的 1.8% 猛增至 2018 年的 27.2%，躍升了 25.4 個百分點。同期，研發投入也呈現快速增長的趨勢，佔全球研發資本的比重，從 1980 年的 0.5% 快速增加至 2018 年的 21.2%，增加 20.7 個百分點。^② 隨着要素稟賦的持續轉變，國內、國際兩個循環的各自地位和相互作用也出現調整。2008 年全球金融風暴以來，外循環對中國經濟增長的帶動作用開始減弱，中國對外貿易、吸收外資和對外投資佔全球的比重，開始低於 GDP 的全球佔比；內需對中國經濟增長的拉動作用超過外需，2020 年內需的貢獻率為 72%。

基於要素稟賦的視角，雙循環的核心是要借助既有的要素稟賦比較優勢，在更深層次和更高水平上參與全球分工，拓展高端要素、戰略性資源要素的豐厚度與集聚能力，增強自主創新能力，提升全要素生產率，形成新的更高質量的要素稟賦，為實現更高水平的國民經濟循環體系賦能。

（四）基於產業鏈、供應鏈的視角

從產業鏈供應鏈視角看，“雙循環”是產業鏈、供應鏈的有序銜接與暢通循環，而且是在高水平、高競爭力基礎上的暢通和循環。這是形成國內經濟大循環的市場基礎，需要提升產業鏈、供應鏈的現代化水平，使產業和產業之間，產業內部各個環節之間，能夠暢通連接有效循環，並通過市場的力量形成供求之間總量和結構的均衡。

在全球化經濟中，由跨國公司直接投資主導的產品內分工在全球進行投資布局，把處於“微笑曲線”底部的製造與裝配環節轉移到發展中國家，形成國際生產網絡和全球產業鏈，上下游企業間通過供應鏈相互連接。這種“你中有我、我中有你”的全球價值鏈分工模式，是新型全球化的重要體現，也是全球經濟互相嵌入、產業鏈供應鏈深度關聯的基礎原因。同時，也蘊含着在國際大變局下全球供應鏈、產業鏈的安全性風險。新冠疫情則加速了這一風險的顯性化。發達國家產業鏈供應鏈布局開始回縮與調整，出現本土化、近鄰化、區域化趨勢，意圖將部分供應鏈放在自己可控的範圍。而美國利用科技與美元霸權地位直接限制其他國家與中國高科技產業開展業務，更是對中國部分產業鏈、供應鏈的正常循環帶來嚴重衝擊。全球產業鏈調整正在呈現“全球性收縮”和“區域

內強化”的新趨向。

中國製造業“兩頭在外”比例較高，產業鏈供應鏈對國際循環高度依賴。如何保產業鏈供應鏈穩定，在逆全球化背景下有效固鏈、擴鏈、強鏈，成為新形勢下應對外部斷鏈風險衝擊以及暢通“雙循環”的重要環節。依托自身超大規模市場優勢，做大做活國內市場，並通過堅持開放來留住產業鏈、促進產業鏈的持續升級，以產業鏈條的集聚來增加供應鏈黏性。而加快科技自立自強，是暢通國內大循環、塑造中國在國際大循環主動地位的關鍵。為此，需要集中力量打好關鍵核心技術攻堅戰，鍛造產業鏈供應鏈長板，補齊產業鏈供應鏈短板；需要雙向集成全球資源，以更大力度暢通內外循環，在更多領域中集成全球資金、知識、技術、信息和人力資本，加快提升自身技術水平，增強在全球創新鏈中的地位。處於激烈競爭中的企業，通常是在不斷優化重組內外部各種資源過程中持續增強自身優勢；而要實現國民經濟循環體系走向更高水平，需要把握全球產業鏈、創新鏈調整的發展趨勢，構建“雙循環”暢通、內循環為主、外循環賦能的綜合支撐體系。

（五）基於制度（體制規則）視角

制度是推動“雙循環”新發展格局落地的根本保證和基礎支撐。無論是推進要素市場化、暢通國際經濟循環，還是提升產業鏈韌性與全球價值鏈位置，都離不開各個環節制度型改革的支撐。

二戰以來的經濟全球化，從本質上講就是全球範圍內多元化市場主體的運行規則的高度一體化。而要實現雙循環互動，尤其是要形成“以內促外”的新格局，則需要實施更高水平的對外開放，通過與市場經濟規則的高水平接軌，融入到國際經濟體系，吸引更多的高級要素集聚到內循環體系。與此相適應，高水平對外開放的核心，將從過去以市場準入為主的門檻式開放，轉到以規則、體制和制度的改革為主要方向，促進建成更高水平對外開放的市場經濟體制。

國際貿易規則正在加速重構。近年來，單邊主義和保護主義加劇了全球貿易投資治理體系的碎片化傾向，國際經貿治理框架正在由多邊轉向區域，CPTPP（全面與進步跨太平洋夥伴關係協定）、USMCA（美國—墨西哥—加拿大協定）、RCEP（區域全面經濟夥伴關係協定）等大型區域貿易協定，以及 CETA（歐盟與加拿大《全面經濟貿易協定》）、EPA（日本與歐盟《經濟夥伴關係協定》）等雙邊自貿協定的達成，國際貿易規則重構的演進，呈現出顯著的區域內“高標準”和區域外“強排他”的雙重特徵：^③域內關稅減免將進一步強化區域內產業鏈和供應鏈網絡；域外“強排他性”規則將使區域間產業鏈趨於弱化，原產地規則的“高標準”、毒丸條款等成為域內成員對域外成員的非關稅貿易保護工具。此外，由美國等發達經濟體參與、主導的經貿規則重構，意圖通過“規則合圍”築高中國所面臨的貿易投資壁壘，將中國排除在新一輪經貿規則改革進程外，例如美國在 USMCA 中引入“非市場經濟國家”的排他性條款。而新冠疫情也促使國際經貿規則演變提速。疫情後各方制定國際經貿規則的考量標準，開始從成本收益和產業分工向價值觀取向和產業鏈安全靠攏，這將對全球產業鏈布局和流向產生重大影響，也對中國參與外循環提出了更高的制度標準與開放要求。到 2020 年底，中國已與 26 個國家和地區簽署了 19 個自貿協定，並提出加入 CPTPP 申請，深化改革與開放的步伐正在全面提速，向國際高標準規則靠攏。

從以上不同視角與維度考察“雙循環”新發展格局，可以更加豐富與有效把握“雙循環”內涵及實踐着力點。促進要素流動、暢通經濟循環是實現“雙循環”的基本要求；強化自主創新能力，提升價值鏈競爭力與產業鏈安全性，是“雙循環”補鏈、強鏈、拓鏈的有效渠道；而深化改革開放、創新體制機制，則是有效打通循環堵點、促進“雙循環”互動的制度保障。以內循環為主、雙循環互相促進的新發展格局，核心是從外源主導型開放發展模式，向內源主導、內外聯動的新型開放發展模式轉

型,涉及到多層面的綜合改革與聯動,體現了新時期國家經濟發展戰略對內外環境變化挑戰的有效應對與策略調整。

二、發展戰略視角的“雙循環”:演進與探索

從經濟發展戰略的視角看,以內為主的“雙循環”新格局,是中國進入新發展階段後因應內外形勢變化的發展戰略調整,其核心是要解決新變局下國家經濟高質量發展的動能與安全性,是作為全球第二大經濟體的新興大國,在當今全球大變局中對自身發展模式的一種新探索。如何以自身的確定性和穩定性來應對世界的不確定性與不穩定性,如何在對外開放面臨較大不確定性、邊際收益減弱的情況下,通過充分發揮超大規模市場優勢和內需潛力、深化國內改革打通內部經濟循環,來促使國內國際“兩個市場、兩種資源”更好地連通、互動與相互促進。這種以大國分工體系助推國際分工合作,進而形成以國內大循環為主的“雙循環”格局,是立足自身優勢實現高質量發展戰略任務的重要保障。“雙循環”新發展格局,是基於中國發展階段、環境、條件變化作出的順應經濟發展歷史規律的戰略選擇。

(一) 內外循環的結構演進

一個有效運轉的經濟體,在任何時候都存在着內循環和外循環。內外循環關係在一國中的結構、地位及其變化方向,與該國所處的發展階段、發展環境及發展目標有着密切關係。

環顧當今世界,凡屬於經濟強國的,一般都是以內循環為主;而經濟小國、弱國或者在高速發展中的國家,則多以外向型為主,參與到國際分工網絡中。以出口導向為特徵的外向型經濟發展模式,是發展中國家早期參與國際經濟循環時通常採用的發展戰略。在這種模式下,參與國際循環的後發國家,通過從外部輸入資金、技術、市場資源等本地稀缺資源,與本國低成本的人力、土地等資源要素結合,在一定歷史時期實現了某種幅度的經濟增長,但這種“以外為主”獲得的全球化經濟紅利,具有較強的依附性和脆弱性。發展中國家在全球價值鏈中只從事低端的加工環節,“兩頭在外”,如果不能吸收、消化與提升轉型,較易進入“低端鎖定”。以中國為代表的新興經濟體,通過消化吸收、自主創新延長產業鏈,突破世界經濟體系“中心—外圍”格局,成功地縮小了與發達經濟體的落差。

建國以來,中國的內外循環結構經歷多輪演進,大致分為三個階段:第一階段(1949~1977),依靠低水平的“內循環”獨力支撐。建國初期中國與西方資本主義體系封閉對立,“外循環”處於被脫鉤狀態,進出口總額佔GDP比重僅8.0%;“內循環”受“短缺經濟”掣肘,通暢性和穩定性較低,但依靠舉國體制民族工業體系從無到有,自主完成工業化發展。該階段經濟年均增速6.5%,波動性高。^④第二階段(1978~2019),轉向以“外循環”為主導、“內循環”同步完善的階段。改革開放以來尤其是2001年入世後的“國際大循環”,是一種強調充分利用“兩個市場、兩種資源”的國際經濟大循環,“外循環”對中國經濟增長的邊際效應持續增強。直到2008年國際金融危機才出現逆轉,“外循環”的邊際貢獻才由強轉弱、漸次回落,進出口總額佔GDP比重的均值為34.3%。“內循環”改革攻堅,“調結構、擴內需”,推動經濟發展向國內需求主導轉變,從外向型“世界工廠”逐漸轉向內外循環相對均衡的內生增長模式。第三階段(2020年起),在國際變局中順勢而為,主動重塑內外循環、協同推進內外循環發展,進入“以國內大循環為主體”、“國內國際雙循環相互促進”的“雙循環”階段,從上一階段“以外促內”轉向“以內為主、內外互促”的“雙循環”發展模式。“內循環”邁向高質量發展,增長動力從要素驅動型轉向創新驅動型。

(二)外循環功能的局限

中國經濟進入高質量發展階段,外部環境發生深刻變化,外循環作用受到約束,內外循環結構演化進入新的調整階段。

其一,中國經濟規模持續擴大,外部需求越來越難帶動如此體量的中國經濟。2008 年全球金融危機後,國際市場需求轉趨疲弱,中國經濟調結構、轉動能,內部需求對經濟的拉動作用開始回升,逐步形成外循環與內循環相對均衡的結構。目前中國是全球第二大經濟體,2020 年 GDP 達到 14.7 萬億美元,相當於美國的 71%;人均 GDP 超過 1 萬美元,日益接近高收入國家門檻,預計到 2035 年中國將超過美國成為第一大經濟體。外部需求的不持續性,難以支撐超大規模經濟體實現從中高收入階段到高收入階段的跨越。相反,外部循環對中國市場需求的依賴性逐年提高,近年來中國經濟對世界經濟增長的貢獻率一直保持在 30% 左右。

其二,中國持續向價值鏈中高端攀升,與先發國家合作的存量空間在縮減。中國製造業規模已多年位居全球第一,儘管人均製造業增加值與高收入國家相比還有較大的距離,但依托規模龐大的製造體系,市場導向的應用型創新研究快速發展,持續向價值鏈中高端攀升。當處於外圍的後發國家在科技領域向中心層演進時,與以美國為代表的原中心層國家的摩擦與競爭會顯著增大。自 2018 年以來美國特朗普政府將中國視為戰略性競爭對手,對華戰略急劇轉變,從貿易戰到科技戰,全面封殺中國高科技產業。拜登政府繼續將“戰略競爭”作為中美兩國關係的框架,並尋求通過增強美國活力和國際夥伴關係來建立一種長期競爭方法。拜登政府在口頭上表示要尋求與中國“再掛鉤”,但在核心領域對中國的遏制絲毫沒有鬆動,以“小院高牆”方式對中國進行精準遏制,並試圖組建國際聯盟對中國進行聯合圍堵。歷史發展顯示,大國關係中關鍵位次的跨越,並非單純依靠開放所能實現,必然會受到現有國際權力格局的制約,會受到非經濟因素的阻撓。

其三,國際競爭出現新變局,全球產業鏈布局呈現新趨勢。全球產業鏈正在加速重構,各國努力在效益與安全的取捨上尋求新平衡,布局趨向本地化、近鄰化、區域化。產業鏈輸出國政府推動“產業回歸”和“再工業化”,力促其離岸生產轉回母國生產。新冠疫情加速了這一趨勢,基於產業鏈、供應鏈安全,各國政府加大力度促進工業回流,期望將供應鏈控制在本土或臨近的可控範圍內,出現一種區域內合作強化、區域外保護抬頭的局面。全球產業鏈調整趨勢,對中國產業鏈供應鏈正常循環會形成一定衝擊,增添了諸多不確定性。

其四,國際創新鏈合作遭遇諸多壁壘。高科技作為核心技術要素,是難以通過正常貿易投資渠道引進。與發達國家相比,中國近年來在應用研究上有長足的進步,自主創新能力持續提升,2021 年在全球創新指數(GII)排名躍升 2 位至第 12 位,^⑤但是仍存在以下主要差距:基礎研究短板較為突出、原始創新成果較少,底層技術缺乏、核心技術和關鍵設備對外依賴度較高,“卡脖子”技術較多等。^⑥美國在創新鏈上一直處於主導性控制地位,不僅可以限制技術出口、實施各種非貿易壁壘乃至單方面宣布基於自身需要的經濟制裁,遏制其他國家的發展,還可以借助美元霸權地位對外實施長臂管轄,制裁被美列入實體名單的國家、企業及個人,甚至是與美國制裁對象有間接業務往來的任何機構及個人。嚴峻的現實顯示,“以外為主”國際大循環難以支撐新興大國的強國戰略與國家復興,在創新鏈關鍵核心技術上需要自立自強,形成主要依靠國內要素的內生動力機制。

(三)內外循環格局重塑:轉向以內循環為主

一國一地區通過“以內循環為主”格局來獲得穩定的增長動能,並實現“以內促外”,需要諸多基礎支撐。相較於改革開放以來“國際大循環戰略”及其後以外循環為主要動能的發展模式,當下

的“以國內大循環為主體的雙循環”，更加強調對外開放主動性以及內外循環相互促進功能，更加重視自主創新與體制機制改革對經濟動能的支撐作用。

衡量“國內循環”是否居於主體地位的標準，不僅僅是內需在經濟中佔比的大小，關鍵是看能否主要基於國內要素供給，打通從科學到技術、到產業化、到消費普及的閉環，^⑦需要集合“中國製造”與“中國市場”雙重優勢與影響力。

一是需要具有自主創新的競爭實力。在美國關閉技術輸出渠道時，能夠作為內循環的動力起源——創新策源地和戰略性科技產業高地。需要形成基於科技創新的內源性的經濟動力機制，提高產業鏈供應鏈韌性，擺脫核心技術“卡脖子”現象，為“雙循環”暢通提供保障。通過自主創新，全面提升“中國製造”的核心競爭力，提升價值鏈位置，以利於在更高層次上融入國際循環。

二是具備產業鏈“補短板”、“鍛長板”的體系化能力。中國擁有全球最完整、規模最大的工業體系和完善的配套能力，擁有 1.4 億戶市場主體和 1.7 億多受過高等教育或擁有各種專業技能的人才，研發能力不斷提升，研發投入總額達 2.44 萬億元排全球第二，佔 GDP 的 2.4%。在國內循環中，通過重點突破、聯合攻關，推動產業鏈上中下游全鏈條協同創新，重建國際循環中斷裂的科技創新產業鏈，通過“補鏈”在關鍵時刻可以實現自我循環，實現與西方的技術制衡。依托既有優勢“強鏈”，在產業鏈高端發力，調整在全球產業鏈中的位置和參與度，讓更多的產業鏈環節和終端留在或靠近本國市場。提高產業鏈供應鏈的穩定性競爭，不僅僅是產業和供應層面的技術問題，同時也是轉變發展方式、構建現代化經濟體系、重塑經濟發展優勢的重要環節。

三是國內政策的調整變動、國內經濟增長情況可以傳導到國際市場，並具有一定的影響力。大國經濟及產業配套體系，一般都具有足夠大的規模，在產業鏈供給端及需求端都有影響力。在大規模生產製造環節，中國已建立起顯著的競爭優勢：工業門類齊全、主要工業品產能巨大、主要區域產業高度集聚，大規模生產製造的優勢將保持相當長時期。在市場覆蓋度方面，中國具有超大規模市場以及通過創新商業模式實現產品普及等優勢，^⑧使得國內市場規模效應能夠攤薄科技研發成本，有效支撐創新產業經濟循環的實現。

重塑“雙循環”格局，在結構上，國內循環居主體地位，而且是更高質量的“國內大循環”；在功能上，整合了國內國際兩個循環的內在聯繫，是具有互相促進功能的“雙循環”。鑒於現行國際經濟治理體系上的局限與部分失靈，中國參與外循環，還需要從被動接受既有國際經貿規則的要素參與型開放發展，提升至規則構建型開放發展，需要積極參與全球治理改革，參加國際多雙邊經貿合作、國際性組織並參與經貿規則制定。以包容性發展及全球命運共同體理念，拓展國際合作空間、構建“一帶一路”等新的全球價值鏈，在美國全面遏制中國科技經貿發展的不利環境中，為外循環暢通尋求新的國際空間與回旋餘地。

（四）大國經濟內外循環的國際對比

在“雙循環”新格局下，中國經濟發展轉向更多地依靠內部循環的“以內為主”模式，符合經濟發展的內在規律，是大國經濟在這個歷史階段的共同特點，同時也是最近十多年來中國內外循環結構持續轉型的現實反映。一般而言，在開放經濟條件下，大國經濟得益於較為完整的經濟體系、內部循環餘地大，其外貿依存度會相對低於小國。就大國開放經濟而言，處於經濟工業化階段，外貿依存度會相對較高，需要借助國際大循環來解決資金與技術缺口，參與全球價值鏈分工；當經濟發展逐漸成熟並走向高質量發展階段，外貿依存度會從高位逐漸回調至相對適宜位置，而內需貢獻在國內經濟中逐漸增大並開始佔有重要地位。

其一,大國經濟的外循環。總體上看,大國的外循環演變呈現以下規律:在發展水平較低時對外貿易依存度較低,在快速發展中外貿依存度顯著提升,經濟增長趨於穩定後開始降中趨穩。對外貿易依存度是一國對外貿易總額在 GDP 所佔的比重,用於衡量該國經濟增長與國外資源和市場的關聯程度,可以反映“外循環”在經濟總循環中的地位及其變化。與人口 1 億以上大國的平均外貿依存度相對比,外循環在中國經濟中的地位及變化趨勢,符合大國經濟的一般規律。1980 年,中國開放之初,外貿依存度僅為 12.4%,遠低於當年大國平均外貿依存度 28.2%,在大國中排名最後。其後在經濟全球化推進下,全球外貿依存度普遍提升,中國升勢更加顯著,2006 年,大國外貿依存度平均值升至 46.9%,中國則升至 64.5% 達到最高峰,高出大國平均值 17.6 個百分點,在大國中排名第二,這是外循環在中國最重要的時期。2008 年金融危機是外循環貢獻的分水嶺,此後中國外貿依存度開始回調,從 57.6% 回落到 2019 年 35.7%,低於大國平均值 7.5 個百分點,在大國中居中偏後。^⑨美日的外貿依存度也低於大國平均數,分別為 26.4% (2019) 和 36.8% (2018)。

其二,大國經濟的內循環。從成熟的發達經濟現狀看,大國經濟“內循環”的重要特徵是,在國內能夠實現有效循環,並能提供巨大國內市場和高端供給能力,產生外溢效應,支撐並帶動外循環。^⑩也就是說,大都呈現“以內循環為主”、並能夠實現“以內促外”。以美日歐為代表的發達大國經濟,國內循環與內部需求對其經濟增長都發揮着重要貢獻,^⑪呈現內需拉動模式。美國是全球最大經濟體,同時也是全球第一大進口市場,其內部需求對自身經濟及全球經濟都有重要影響力。美國消費佔 GDP 比重維持在 85%~90% 之間;歐盟約為 80%,日本約 76%。與發達經濟體相比,中國居民消費佔 GDP 比重還不高,徘徊在 50%~60% 區間,具有較大的提升空間。^⑫目前,中國是世界第二大經濟體,GDP 總量超過 100 萬億元,產業體系完整,是世界唯一擁有聯合國產業分類中全部工業門類的國家;研發規模達世界第二位,大規模生產能力可有效分攤高額研發費用;消費需求龐大,是全球第二大市場,可以提供國內產業所需要的各類市場。從需求潛力看,中國擁有 14 億人口、4 億多中等收入群體,正在向高收入行列邁進,是最大最有潛力的市場。

(五)“雙循環”的支撐載體:區域一體化戰略

區域一體化戰略,是國家區域協調發展的重要布局,也是國家新發展格局的重要支撐。長三角、京津冀、粵港澳大灣區、成渝等核心區域,具有相對成熟的基礎條件與改革能力,可以更好地起到發揮疏通“雙循環”堵點、提升發展質量、集聚要素輻射周邊的主力區。因此,借助區域一體化發展戰略,率先在全國重點區域探索提升區域一體化水平,促進區內各類要素合理流動和高效集聚,成為構建國內大循環的有效途徑與現實支撐。

近年來,國家採用區域發展戰略與區域開放戰略相疊加的發展模式,先後啟動多項區域重大戰略,出台系列區域規劃,賦予優勢區域新的戰略功能與改革要求,形成區域主體功能鮮明且互相補充、東西南北中縱橫聯動、共同引領開放發展支撐“雙循環”的新格局。對內,進一步暢通區域大循環,攻克區域生產體系內部循環不暢、供求脫節、結構轉型受阻等難題,提升區域經濟發展的自主性、可持續性,引領開放發展、探索示範功能。對外,努力打通國際循環,提升區域產業鏈供應鏈的安全性、可控性及競爭力,增強區域經濟韌性;在國際循環中成長一批有國際一流競爭力的區域性城市群,作為國際競爭的前沿高地,為國家經濟穩定發展與安全發展奠定基礎。貫穿其中的核心環節是深化改革、創新體制機制,探索“雙循環”建設路徑,形成可供複製推廣的制度性成果。而粵港澳大灣區,以其“一國兩制”的獨特性,在國家區域一體化戰略及“雙循環”新格局中扮演着獨特的角色。

三、粵港澳大灣區“新格局”：路徑與機制

粵港澳大灣區，是國家最為開放、內涵最為豐富的灣區城市群，處於“一國、兩制、三個關稅區、三種貨幣、三個法域”的特殊背景下。該區域有着最開放、最市場化的兩個經濟體——香港、澳門，兩個特別行政區全域實施自由貿易港政策，市場經濟相對成熟、經貿規則與國際接軌，分別是亞太區重要的服務樞紐、中葡經貿合作平台；也有着政府引領與調節功能較為強大、市場經濟發育趨向成熟、經濟增長較具後勁的廣州、深圳等珠三角城市，形成多元治理模式，差異化優勢與差異性阻隔並存，在空間上呈現多極點的網絡化結構。粵港澳大灣區需要探索跨經濟體的世界級灣區城市群發展模式，形成與區情相配套的“雙循環”建設路徑與機制。

（一）暢通內循環：優化區域要素重組與整合能力

粵港澳大灣區的內循環，包含港澳兩個特別行政區與珠三角 9 個城市，分屬三個關稅區，要素流動存在邊界管理。目前大灣區 11 個城市已經在 CEPA 框架下形成自由貿易區，但尚未形成共同市場。港澳實行獨立的經濟政策、自由港制度與簡單低稅制度，而內地在資金、信息、人員等經濟要素跨境流動中仍存在不同程度的管制。就開放程度與稅收政策方面，區內珠三角與港澳存在明顯落差；珠三角內，廣東自貿試驗區 3 個片區、粵港澳合作平台與其他地區也存在政策差異。就大灣區整體而言，存在要素跨關稅區流動受到管制、區內聯繫密度與強度不高、產業協同度有待改善等不足。暢通內循環，提升大灣區市場一體化水平，共建單一自貿區，在現實中有較大提升空間。

其一，提升區域內部聯繫，打通內部市場經濟循環。暢通內循環，對於跨關稅區的區域經濟而言，更具迫切性，也具現實挑戰。推動灣區城市群內部要素流動整合、產業協同發展，提升區內核心城市與腹地城市之間的聯繫深度與密度，其核心是推動粵港澳大灣區市場一體化發展。大灣區除了要消除珠三角內部存在的國內城市群共有的影響要素流動不暢的各種淤堵點外，還要面臨着如何解決珠三角與港澳之間的規則銜接與貫通，涉及到如何使“邊界”成本最小化。促進要素跨界便捷流動的重點，是要提升邊界彈性，加速完善硬基建的連通性，逐一打通軟基建的對接渠道與銜接端口，在實踐中摸索出符合各方需求、產業鏈創新鏈配套互補的區域協同發展模式，率先探索優化內地與港澳 CEPA 制度體系。近年來新冠疫情對大灣區內部人流暢通帶來嚴重衝擊，珠三角與港澳間的邊界效應凸顯。香港與內地儘早恢復免隔離通關，成為近期打通大灣區內循環的重要議題，需要政府間對常態化防疫政策與機制進行有效協商與對接。

其二，促進區內產業鏈黏性與韌性，提升政府經濟引導功能。區域經濟順暢循環，表現為產業鏈受到外來擾動、衝擊時的恢復力和自我調整力，以及區域產業鏈之間的協作能力。大灣區需要加快營造一流營商環境，利用政策優勢在橫琴、前海等合作區先行探索實施與港澳相銜接的經貿規則，提升產業鏈根植性；依托龍頭企業帶動供應鏈本土化，提高供應鏈安全性和可控性；協作培育可替代的產業鏈，應對供應鏈“斷供”等問題。在市場調節與配置資源的基礎上，加大政府尤其是港澳特區政府的規劃引導作用，推動形成區域產業發展的協同效應、增強區內產業鏈的黏性與韌性。港澳的經濟管理模式、政府角色功能，與內地有很大差別，在大灣區規劃的戰略目標及協調機制的帶動下，港澳需要善於學習與吸收內地規劃戰略導向作用的長處，提升政府對經濟的引導能力，逐步彌合由市場失靈與制度差異帶來的內部分割。政府“自上而下”引導與市場“自下而上”推動，形成合力，共同促進大灣區產業鏈黏性以及新產業生成。與此同時，區域各核心城市相向而行，規劃對接、產業布局銜接，各方要素稟賦比較優勢與資源整合功能相疊加，可產生乘數效應並衍生新的

要素稟賦,形成大灣區內互相對接與支撐、內外聯動的產業協同效應。

其三,依托大灣區合作平台載體,探索一體化發展新模式。以自貿試驗區、區域合作平台、邊界連接區為核心紐帶,探索創新深化合作,為區域要素便捷流動與有效整合創造條件。在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的基礎上,2021年9月又密集出台《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》(《橫琴方案》)、《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》(《前海方案》)等開放合作措施,在廣東自貿區橫琴、前海兩個片區功能上,疊加新的開放措施,為有效地推進大灣區內循環的強化,尤其是粵澳、港深間的深化合作,進行了創造性的探索。

在橫琴粵澳深合區,將重點探索實施粵澳“共商共建共管共享”新體制,推動橫琴與澳門形成規則深度銜接的制度體系,構建與澳門一體化的高水平開放的新體系。這是對珠澳橫琴合作平台的重大突破,以全新合作模式探索琴澳一體化發展格局,快速提升橫琴的創新要素集聚能力,推動人才、貨物、資金等高端要素的暢順流動與整合,催生新的特色產業。粵澳在橫琴將協同推進四個新產業:科技研發和高端製造產業、中醫藥等澳門品牌工業、文旅會展商貿產業、現代金融產業,作為促進澳門經濟適度多元發展的載體,以及銜接粵澳產業鏈、打造創新鏈的重要節點。

在前海深港現代服務業合作區,設定兩大戰略定位,打造粵港澳大灣區全面深化改革創新試驗平台、建設高水平對外開放門戶樞紐。目標是要打造世界一流營商環境,建立高水平對外開放體制機制,建成全球資源配置能力強、創新策源能力強、協同發展能力強的高質量發展引擎。前海擴容後,合作區面積增大7倍多至120多平方公里,直接對接香港現代服務業優勢,納入航空、會展、海洋經濟等現代服務業,以及創新科技、戰略性新興產業(人工智能、大數據、集成電路、信息技術、物聯網等),為發揮香港功能創造了新空間,也有助實現深港產業深化合作與聯動,共同發揮促進“雙循環”、服務內地新格局的節點樞紐作用。《前海方案》着力在現代服務業、科技發展、營商環境乃至治理模式等方面深化改革,是前海深化改革、創新平台功能的新提升。

香港“北部都市區”方案,是完善香港及大灣區整體布局、推動港深產業協同發展的重要突破。在香港,形成“北科技一南金融”兩大會區;與鄰近深圳,形成“雙城三圈”的空間結構以及協同發展的格局。^③“北部都會區”面積達300平方公里,其中新田科技城將重點建設國際創新科技中心、打造香港的硅谷,並與香港河套區的港深創新及科技園、深圳福田的深港科創合作區一起,整合成540公頃的非常具競爭優勢的深港科技園區。香港以新的規劃思維,與深圳相向而行,增加口岸連接、強化協同效應,對於改善大灣區內循環、提升創新鏈都將產生積極效應。

(二)強化外循環:拓展國際高端要素的集聚與輻射能力

區域在國際循環中的競爭力,與其集聚高端要素的能力及要素的對外輻射力密切相關,具體體現在產業鏈、供應鏈、創新鏈、服務鏈和金融鏈功能上,反映在國際區域經濟合作中的地位上。

其一,優化產業鏈供應鏈。在全球價值鏈分工模式中,產業鏈供應鏈一端連着國內製造業,一端連着國際市場,既要引進大量的中間產品,也要輸出最終產品滿足國際需求。外向鏈條對整個分工網絡具有控制作用。優化、提升產業鏈供應鏈,重點是要能夠與國際鏈條高效銜接並具循環能力,面對外來衝擊時具有韌性,能夠有效調整,補鏈、固鏈和強鏈。一是提升資源配套及產業化能力,這是產業鏈、創新鏈生態系統中的重要節點,也是強鏈、補鏈的重點;二是依托超大規模市場效應,變“世界工廠”為“世界市場+世界工廠”,擴大外循環對中國最終產品消費市場的依賴,固鏈、強鏈,留住國際企業在灣區發展;三是利用區域差異化優勢與集成能力,在共同的優勢領域圍繞產業鏈發展需求,培育產業龍頭企業、隱性冠軍企業,孵化更多的獨角獸,在若干領域形成以大灣區企業

為主導的價值鏈產業鏈,帶動上下游配套企業並與之形成高效銜接、有序循環的供應鏈網絡。此外,持續改善營商環境及知識產權保護,借助港澳特區以及前海、橫琴的政策優勢,加大力度引入海外高端資源與人才,為提升產業鏈的國際競爭力提供人才保障。

其二,強化創新鏈。經濟外循環的暢通,從供應側而言,關鍵是科技創新,需要有基於自主創新策源地基礎上的對產業鏈的引領力及控制力,為產業鏈安全及有效競爭提供保障。創新鏈是國際競爭與合作的重要趨勢,可以有效提升高端要素的集成能力及產業鏈對外輻射帶動力。處於國際競爭頂端的國家/區域,通常是全球創新鏈中的雙向貿易大國/強區,既大量出口高技術產品,又大量進口高技術零部件,具備集成全球最高水平技術的能力。這種高科技產業集成能力,是以科技創新策源地功能及全球創新網絡控制地位直接相關。粵港澳大灣區的創新鏈,已形成良好的基礎,正在協同建設國際科技創新中心。根據世界知識產權組織的《2021 年全球創新指數》報告,在 2021 年全球創新指數(GII)排名中,中國繼續升勢位居全球第 12,香港位居第 14;香港深圳廣州科技走廊已成為全球第二大科技集群。^④

未來,粵港澳大灣區強化創新鏈的重點,是要打通創新鏈的關鍵環節,為區域創新資源匯聚、整合以及創新鏈條的暢通創造條件,以實現區域創新鏈的協同效應,增強其國際競爭力與外向循環功能。首先,完善區域創新體系和科創生態圈,一是多層次布局大灣區創新基礎設施,加大對前沿基礎性科學領域的投入與戰略布局,在新一代信息技術、人工智能、生物醫藥等重點領域進行科技創新聯合攻關,加快布局以深圳為主陣地的大灣區綜合性國家科學中心;二是加強大灣區內部創新合作與資源互補,引進港澳高校、科研院所所在區內設立研究機構或科技成果轉化基地,鼓勵與港澳建立重點領域的產學研聯盟,積累核心技術,培育科技創新領軍人才;三是推動建立科研人才跨境流動、科研資金跨境使用、科研成果跨境轉化的有效模式,率先探索大灣區科技市場一體化發展路徑,為科技要素跨境流動提供“綠色通道”,推動一批高質量區域科技合作項目的落地。其次,整合和匯集各方資源,打造大灣區“基礎研究+技術攻關+成果轉化+人才支撐+科技金融”全過程科技創新生態鏈,促進區域創新鏈與產業鏈雙向互嵌、協同升級,提升創新鏈的對外輻射能力。第三,加快融入全球創新網絡,更好地匯聚和運用國際創新資源,發揮香港國際化平台的重點功能,打造一批高等級的國際科技合作平台,為國家開放創新提供核心“通道”與轉接“端口”。第四,提升穗深港澳科技創新走廊的極點帶動效應。深港邊界正在形成科技要素集聚互動的創新科技產業合作帶。香港行政長官在 2021 年施政報告中提出以發展國際科技創新中心為重點的“北部都市區”規劃,與深圳形成空間上連接、產業布局協同、基礎設施銜接、發展目標相向而行的“兩城三圈三區”,為深港乃至整個大灣區創新鏈的優化以及軟硬基建的銜接奠定基礎。深港強強聯合,將成為大灣區科技產業集群及國際科技創新中心的新高地,催生出一批新的以我為主的高科技產業鏈。第五,共同建設大灣區國際知識產權合作中心,加強粵港澳三地知識產權合作與營商環境的改善。創新鏈的強化與優化,將進一步提升大灣區在國際循環中的輻射力與競爭力。

其三,提升服務鏈。服務樞紐地的集聚功能,表現為企業集聚、功能集聚和人才集聚。粵港澳大灣區,產業功能齊全,內部市場龐大,已形成較為齊全的產業鏈和供應鏈生態,具有提升國際服務樞紐功能的基礎。香港一直是重要的國際服務樞紐,扮演着全球城市的主要功能,集聚了龐大的國際專業化服務機構和國際化人才,為國際機構的亞太區總部經濟功能提供優質服務。未來,以大灣區產業鏈供應鏈為依托,可進一步提升香港及整個大灣區的國際服務樞紐功能。在生產性服務業,可將香港國際金融中心功能、國際貿易物流中心、高端專業服務業集聚、總部經濟功能與珠三角製

造業產業鏈供應鏈發展需求相融合，進一步強化生產性服務業的國際地位，並將大灣區的服務樞紐功能沿“一帶一路”海外投資路線外移，為企業海外投資需求提供專業服務；可與國際區域自貿協議相疊加，向東盟、RECP、CPTPP 等延伸服務鏈。在消費性服務業，利用香港、澳門購物天堂與珠三角殷實的消費能力，依托發達的電子商務與物流網絡，形成多層次的國際消費中心功能。提升國際服務樞紐功能，與國際分工網絡的地位密切相關，香港及大灣區需要從作為“超級聯繫人”的平台鏈接型功能，向創新策源地持續轉變，進一步邁向價值鏈控制中心。

其四，創新金融鏈。金融是經濟循環的血脈。金融雙向開放以及國際金融中心的地位功能，與外循環密切相關。在全球國際金融中心的版圖中，大灣區三個核心城市——香港、深圳、廣州進入榜單，其中香港是中國唯一的離岸國際金融中心，也最具國際競爭優勢。2021 年 9 月公布的第 30 期“全球金融中心指數”(GFCI)，香港排名重新回升至全球第 3 位，僅次於紐約、倫敦；深圳和廣州，分別位居第 16 位和第 32 位。^⑮香港在國家金融開放中一直扮演著重要的角色，是人民幣國際化先行先試地、金融市場擴大開放的互聯互通管道，具有全球離岸人民幣業務樞紐地位；而大灣區作為香港國際金融中心功能的對接區域，先行擴大灣區人民幣跨境使用的規模和範圍，在金融深化開放中先行先試、探索功能。相較於其他產業，金融業及國際金融中心功能具有網絡化運行、輻射範圍廣、較少受人流管制影響等特點，在疫情期間體現出較強的韌性，2020 年內地和廣東的金融業增長分別為 7.0% 和 9.2%，均高於兩者同期的 GDP 增幅(2.3%)。

大灣區國際金融中心的優勢，可為暢通區域經濟循環及拉動區域經濟增長提供支撐。一是發揮香港國際資產管理中心及風險管理中心的功能，作為大灣區企業境外融資的主體平台、境外投資的高端資源配置中心，也是國際資本進入大灣區、進入內地的金融服務平台。二是集成大灣區金融資源，推動深穗高科技產業集群、新型金融科技公司與香港金融業態深度融合，打造金融科技生態圈，共創“金融+科技”新優勢。三是探索金融中心服務實體經濟的實踐模式，將大灣區金融優勢轉化為科技創新優勢，形成資金鏈、創業鏈、產業鏈良性互動，創新金融與創新投資深度融合，國際金融中心與國際科創中心“雙中心”互融互促。四是強化通往內地和國際市場雙向門戶的管道功能，持續完善香港與內地金融市場“互聯互通”機制，滬港通、深港通、債券通、基金互認、人民幣跨境貸款等均是在香港先行試點，成熟後再向海外推廣。近年來，“跨境理財通”、“債券通”南向通相繼在大灣區先行試行，進一步擴大粵港澳跨境人民幣雙向流通管道及離岸人民幣產品的發展。

其五，拓展區域多雙邊合作平台。深化與東盟、RECP 及“一帶一路”等多雙邊機制的區域經貿合作，是拓展外循環網絡的有效途徑。國際經濟合作總體趨勢呈現區域化與城市群化，中國主動深化開放，以積極參與區域經濟合作來贏得外循環的有利空間。繼中國與東盟自貿區協議生效後，RECP 將於 2022 年 1 月生效，這一全球超大的東亞自貿區的形成，將顯著提升東亞區域經濟一體化水平，鞏固和促進區域產業鏈、供應鏈和價值鏈的融合，為構建新發展格局提供有力支撐。近期，中國先後向 CPTPP、DEPA(數字經濟夥伴關係)提出加入申請，顯示中國擁護多邊協定、直接對標高標準區域經貿規則的開放決心。東亞是國際三大生產網絡之一，國際經濟重心持續向東亞轉移，其對中國及大灣區的重要性正在提升，2020 年起東盟已成為中國最大的貿易夥伴。粵港澳大灣區位於東亞自貿區的前沿，是融入亞洲自貿區的重要節點，香港與東盟簽有自貿區協定並已申請加入 RECP，大灣區有條件深耕亞洲區域經濟合作，探索直接對標 CPTPP 等高標準的區域經貿規則，通過內部產業協同發展形成更為強大的集聚輻射能力。此外，加強與“一帶一路”沿線國家(地區)在產業鏈供應鏈上的協調合作，藉此帶動大灣區乃至中國的裝備、服務、品牌、標準“走出去”，帶動香

港及整個大灣區服務樞紐功能的進一步擴展。

(三) 創新區域軟基建：內外循環規則的雙向銜接與轉換

粵港澳大灣區，處於國家內循環與外循環的交匯點，在外向聯通上，香港、澳門的自由港體制及與國際經貿規則相銜接的機制，在若干鏈條上具有較強的循環帶動力，是亞洲重要的服務樞紐、鏈接葡語國家的重要節點；在內向聯通上，珠三角屬於國家的經濟增長極與開放高地，輻射粵西、泛珠三角等區域，香港金融等高端服務業的輻射網絡及影響力更遠至全國。大灣區在“一國兩制”框架下，規則多元、標準多層次，區域一體化市場的形成、要素自由流動與高效配置存在一定阻隔，需要在制度與機制層面予以創造性的調整，有效推進區域內規則、體制的對接與銜接。

首先，策略性地軟化邊界效應，提升邊界管理彈性。大灣區建設實踐中面臨的重要命題，離不開對“兩制”邊界的把握。跨關稅區之間的邊界，其效應有兩重性，既是不同關稅區“兩制”邊界的體現，也是異質性區域進一步融合的制度屏障。粵港澳大灣區建設，其目標並非通常意義上的經濟一體化、也不是簡單的趨同與一致，而是要在保持異質性的基礎上根據區域（國家）利益最大化原則^⑥、兼顧參與方需求與願望，通過政府層面的合作機制的協商，策略性地、有選擇地軟化邊界效應，逐個突破，以點聚面、逐步擴大。“一國”優勢，為區域戰略目標制定、多層次協商機制有效展開、利益協調資源調節等創造有利基礎。內地向港澳單邊開放，支持港澳融入內地發展，體現了“一國兩制”紅利最大化效應；橫琴方案，將多倍於澳門面積的橫琴島規劃為粵澳“共商共建共管共享”合作區，體現“一國”原則下管治模式的重大突破，是中央對澳門特區的政策傾斜與支持，同時也是以開放促發展的大手筆。率先提升邊界管理彈性的領域，可以是跨境民生領域的協調，也可能是高科技資源要素的綠色通道，或者是邊界通關政策的協商與銜接。凡是有利於區域發展的、有共同需要的，都可以通過協調機制商談，尋找解決路徑並落地實施，完善 CEPA 走向單一自貿區。

其次，以低標準向高標準看齊為原則，展開規則機制的對接銜接。暢通內循環的核心，是區域內部規則的統一或者相銜接，為形成統一大市場、深化融合發展奠定制度基礎。在大灣區多元制度、規則的背景下，區域內規則機制對接銜接的基本原則，是低標準向高標準對接。香港澳門全域實施以自貿港為基礎的自由經濟制度，經貿規則與國際接軌，因此，在經貿規則領域，重點是要深化與港澳規則、制度、機制的連通貫通融通，並在廣東自貿區建設好粵港澳大灣區融合發展示範區，同時需要兼顧國家參與國際更高開放水平區域合作的發展趨勢。

再次，互鑒互學，創新區域軟基建。差異化優勢，是大灣區的特色，也是互鑒互學的重要基礎。大灣區區域軟基建的建設，是要在共同願景下互相借鑒，集成各方所長，探索適合中國區域特色的落地形式。既要向港澳學習，共同對標高標準經貿規則，也要在內地領先的若干領域向內地標準銜接，甚至共同創設灣區新標準。疫情管理的常態化防疫標準，內地模式較國際嚴密、有效與安全，港澳要與內地標準相銜接，為與內地通關創造條件；港澳要學習內地有目標導向的規劃思路，制定與之相銜接的地方規劃，並在行政上精簡程序，為規劃的落實拆牆鬆綁、提升效率。

總之，創新區域軟基建，核心是“一國兩制”下以有利於區域發展為依歸，增強邊界彈性，推動大灣區內部規則、制度、機制的銜接與貫通，策略性地軟化邊界效應。這是加強區域發展協同性、提升區域協調機制效率的重要基礎，也是推動開放型經濟新體制加速與國際接軌、構建內外循環規則雙向銜接轉換機制的重要環節。

四、結語

“雙循環”新發展格局，有着內在的經濟邏輯與學理基礎，基於經濟循環、要素流動、要素稟賦、

產業鏈供應鏈及制度規則等視角考察,可以更加豐富與有效把握“雙循環”的核心內涵與實踐着力點。基於發展戰略視角考察,“以內為主、內外互促”的雙循環,是中國順應經濟發展歷史規律作出的戰略選擇,也符合國際上大國經濟內外循環結構的演進趨勢,其核心是要解決新變局下國家與區域經濟高質量發展的動能與安全性,涉及多層面的綜合改革與聯動。

區域一體化戰略,是國家推進“雙循環”戰略的重要支撐。通過具有相對成熟基礎條件與改革能力的核心區域,率先在全國重點地區探索提升區域一體化水平,促進各類要素合理流動和高效集聚,創新體制機制疏通“雙循環”堵點,發揮提升發展質量的主力陣地。

粵港澳大灣區是中國最為開放、內涵最為豐富的灣區城市群,處於“一國、兩制、三個關稅區、三種貨幣、三個法域”的特殊背景,差異化優勢與差異性阻隔並存,需要創設“一國兩制”特有的區域經濟治理模式,形成與區情相配套的“雙循環”模式與建設路徑:暢通內循環,優化區域要素重組和整合能力;強化外循環,拓展國際高端要素的集聚與輻射能力;創新區域軟基建,構建內外循環規則雙向銜接的轉換機制。要實現上述目標,大灣區需要共同提升區域治理機制的創新能力。一是要以“一國兩制”紅利最大化目標為原則,在大灣區內異質型城市中形成有明確目標導向的區域跨境治理機制,推動各方發展規劃、政策及措施與總體戰略目標“相向而行”。二是在體制機制層面,探索與創新不同層次合作模式與合作體系,以點帶面推進。而其中最為關鍵的是要建立大灣區整體意識,策略性地軟化邊界效應、增加邊界彈性,有效促進“以內為主、內外互促”區域發展新格局的形成。

①趙昌文:《國務院發展研究中心趙昌文解讀“雙循環”政策含義》,見微信公眾號“中國財富管理 50 人論壇”,2020 年 9 月 1 日, <https://mp.weixin.qq.com/s/d3HvdtjMyC2dG3UE8DNA>

②江小涓:《新中國對外開放 70 年:賦能增長與改革》,北京:《管理世界》,2019 年第 12 期。

③中國銀行研究院全球經濟金融研究課題組:《後疫情時代全球經濟的隱憂——中國銀行全球經濟金融展望報告(2020 年第四季度)》,北京:《國際金融》,2020 年第 10 期。

④程實:《內外循環演進的順勢之道與制勝之基》,財新網,2020 年 9 月 25 日, <https://opinion.caixin.com/2020-09-25/101609427.html>

⑤⑭世界知識產權組織(WIPO):《2021 年全球創新指數》,瑞士日內瓦,2021 年 9 月。

⑥付保宗:《明確製造業高質量發展的重要使命》,北京:《經濟日報》,2021 年 10 月 18 日。

⑦⑧張岸元:《外循環實現追趕內循環謀求超越》,上海:《第一財經日報》,2020 年 9 月 1 日。

⑨⑫江小涓、孟麗君:《內循環為主、外循環賦能與更

高水平雙循環——國際經驗與中國實踐》,北京:《管理世界》,2021 年第 1 期。

⑩劉鶴:《加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局》,北京:《人民日報》,2020 年 11 月 25 日。

⑪楊盼盼、崔曉敏:《“雙循環”新發展格局的國際比較與啟示》,廣東深圳:《開放導報》,2021 年第 1 期。

⑬香港特區政府:《北部都會區發展策略報告書》,香港,2021 年 10 月 6 日。

⑮(英國)Z/Yen 集團、中國(深圳)綜合開發研究院:《第 30 期全球金融中心指數報告》,2021 年 9 月。

⑯蔡赤萌:《粵港澳大灣區建設:理論框架與香港角色》,澳門:《澳門理工學報》,2019 年第 1 期。

作者簡介:蔡赤萌,中國人民大學台港澳研究中心特邀研究員,國務院港澳事務辦公室港澳研究所研究員。北京 100872

[責任編輯 劉澤生]