

【区域经济政策】

央地两级政府在双循环中的角色定位及关系调适

江世银 陈曦 付会敏

摘要:双循环使得国内市场和国际市场能更好地联通,更好地利用国际国内两个市场、两种资源,实现更加强劲的可持续发展。政府在双循环中占有重要的地位,起着非常重要的作用,无论是中央政府还是地方政府都应各司其职,各负其责。中央政府与地方政府在促进双循环中的关系是干预与被干预、辅助与主导的关系。两者在双循环中的侧重点不同,前者更多考虑的是区域公平,后者更多考虑的是区域效率。只有充分发挥中央政府与地方政府两者的积极性,才能更好更快地促进双循环。

关键词:政府;中央政府;地方政府;双循环;区域

中图分类号:F252 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)03-0035-09 **收稿日期:**2021-01-22

作者简介:江世银,男,中国宏观经济管理教育学会常务理事,南京审计大学教授(南京 211815)。

陈曦,女,南京审计大学金融学院硕士生(南京 211815)。

付会敏,女,南京审计大学金融学院硕士生(南京 211815)。

一、引言

以习近平同志为核心的党中央提出的要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,是后疫情时代中国长期经济发展格局的再定位。2020年5月14日,中央政治局常委会提出,充分发挥中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。8月24日,习近平总书记在主持召开的社会领域专家座谈会上,要求以畅通国民经济循环为主构建新发展格局。目前,根据中国发展阶段、环境和条件变化,双循环战略的重点在于国内大循环的畅通,即在整个国家范围内实现生产、分配、流通、消费等多环节的畅通,通过产业结构和消费结构的优化升级,达到国家经济增长机制的转换。那么,在国内大循环进程中,政府应该扮演什么角色与作用?中央政府与地方政府应该如何处理双循

环中的关系?这些问题都值得思考。

双循环发展同其他发展一样,都需要制定发展战略。只有制定双循环战略,双循环才有发展的方向和目标,才能得到更好的发展。双循环战略就是国家或区域对较长时期(通常为10年以上时期)的双循环全局性重大问题的部署和安排,是基于国际循环带动经济发展的方式进入瓶颈期、国内资源满足内部循环所需条件的局限,经过全面、深层的考量,而提出的一种非防守、非逆势、非改良的中长期动态战略,是以国内循环为主体、国际循环为前提和补充的新格局,是对双循环总方向、总目标、总体步骤和重大方针的概括。它具有长期性、战略性、宏观性、全局性等特点,对双循环具有至关重要的影响。双循环战略是一国经济发展战略的组成部分,其内容是以市场调节为基础、结合政府引导,实现国民经济健康运行,其目的是人尽其才、货畅其流和物有所用。人尽其才是指通过双循环战略,实现区域人才的循环,培养技能人才并将人才合理分

配到各行各业,使其才能得以最大程度的利用和发挥。货畅其流是指注重内需体系中供应链的完善,疏通包括国际国内、区域、城乡之间的交流不畅,提高货币资金流通的效率和质量。物有所用是指国家或区域内的各种物质资源都能得到充分的使用。在双循环中,人、财、物通过循环都得到了充分的利用。双循环战略是粗线条的,有许多方面是非量化的,体现了国家或区域长远发展的利益。它关系到区域双循环的前景,是指导区域双循环发展的重要依据。区域双循环战略是区域经济发展战略的组成部分,是国家或区域对较长时期的区域国民经济双循环全局性重大问题的部署和安排。一个区域内的多种发展战略,对区域双循环发展都有不同程度、不同范围和不同层次的影响。

双循环战略同其他战略一样,都需要合理调控发展方向。有了双循环调控,双循环战略才能得到更好的落实和发展。双循环调控在整个经济系统运行中起到承上启下、协调利益差异的作用。在同一个区域,由于其差距的存在也需要双循环调控。双循环调控在双循环中具有重要的监测、协调和监管作用。第一,双循环调控的监测功能。经济运行中的周期波动是发展阶段的普遍现象,经济运行的超前研究就成为必要的前提条件,它要求双循环调控者主要是政府准确地把握现在,科学地预测未来。第二,双循环调控的协调职能。从总体目标上讲,政府宏观调控与双循环调控具有统一性,即两者的根本利益是一致的。但它们在职能分工和具体调控目标上又存在着差别。有区别就有矛盾,其焦点集中在中央利益与区域利益的冲突上。双循环调控的协调作用就体现在对中央调控做适当的再安排,注意考虑区域的比较利益优势,把两方面的利益统一在优化资源配置的要求上。第三,双循环调控的监管职能。宏观运行的特殊性和整个国民经济稳步发展要求政府能够运用善意诱导和严格监管的调控方式,即按照市场导向的原理,通过利益机制能动地引导各区域的发展。当双循环处于无序时,政府应当加强对双循环的管理与调控。这时,政府的双循环调控更多的是进行引导和管理,让区域双循环走上良性运行和协调发展的状态。当区域双循环处于良性运行和协调发展时,政府适当解除对双循环的约束。这时,政府的双循环调控更多地是提供区域发展所需要的各种服务。

二、央地政府在双循环中的角色分析

中央政府与地方政府在双循环中扮演着不同的角色。事关国家整体利益的双循环由中央政府负责,事关区域发展要求的双循环由地方政府负责。在双循环过程中,中央不能代替地方,地方也离不开中央,它们各司其职,各负其责。

1. 中央政府在双循环中应该扮演的四大角色

中央政府是全国事务主管机构的总称,在双循环中占有重要的地位。它能发挥引导区域间的合作、推进双循环一体化、进行双循环立法和维护良好的双循环生态系统等诸多作用。双循环离开了中央政府,可能会出现恶性循环,导致区域间资源的无序流动。如果资源过度集中,还可能出现马太效应,进一步降低资源配置效率。

第一,中央政府可以引导区域间的合作。区域间的合作是双循环的大势所趋,双循环的发展必然要求区域间的高度合作。随着区域经济的快速发展,资金在区域间流动越来越频繁,资本流入区域不可能长期搞地区封锁,否则它们难以进一步吸引更多的资金,这就需要区域间的金融开放与合作。金融开放与合作是区域经济一体化的重要基础和核心环节。通过双循环合作,能够促进资本在区域内的有效集聚,实现金融资源在区域内的自由流动和优化配置,最终实现区域内经济与金融的联动发展与合规运行。区域间的双循环合作就是在统一发展战略思想指导下,本着自愿、互利、扬长避短、分工合作、共同提高的原则,经有关区域充分协商建立起来的一种横向经济联合体。这些双循环合作包括市场主体的合作、双循环市场的合作、双循环协调与监管的合作等。没有区域间的双循环合作,双循环难免出现障碍。在“一带一路”建设中,亚洲基础设施投资银行在中央的倡导下积极推进双循环合作,推进沿线国家基础设施建设和产业转型升级,促进市场联系,打通了沿线国家国内大循环。同时,各沿线国家的政府通过签订自贸和投资协定,促进了外循环,从而使各国都能够形成双循环格局,以重塑全球化格局。开展区域间的合作,除区域自身外,只有政府特别是中央政府才能担起相应的责任来。中央政府作为区域双循环的引导方和监管方,从双循环协作的角度着手,加强彼此

合作联系,构建合理有效的协作机制以及合作渠道,能够有效地推进双循环合作。单个地方政府也只有中央政府的引导下与其他区域携手合作,在区域竞争中充分展示自身的优势,才有可能加快区域发展。

第二,中央政府可以推进双循环一体化。随着现代科技的发展,双循环突破传统的空间限制,实现双循环资源共享,拓展经济合作,出现了双循环一体化。双循环一体化是区域内市场主体在该区域经济协同发展的情况下,通过合理的组合,生产要素的优化,从整体上发挥对该区域筹集和分配资金的作用,并在该市场运行上实现融合的整体功能。伴随区域经济的快速发展,双循环的发展也将逐步走向一体化。双循环一体化通过整合区域内生产资源,提高其利用效率,强化双循环合作,最终实现双循环资源的合理分配和经济的快速发展。作为双循环一体化发展中的重要角色,政府在区域一体化过程中发挥着巨大的作用。中央政府能够协调各区域利益以及资源的合理分配,开展最大化的双循环合作,进而完全实现双循环一体化。

第三,中央政府可以进行双循环立法。区域经济发展需要制定和实施与区域双循环相适应的法律法规。同样,双循环的发展也需要制定和实施与双循环调控相适应的一系列法律法规。虽然中国社会主义市场经济运行机制相对成熟,社会主义市场经济已经具有一定的规模,但中央政府在推进双循环进程新倡议中,仍要警惕过度市场化、缺少法律保障带来的弊端,尤其是在当前复杂的国际、国内双循环的背景下,有了双循环法律法规,双循环运行才会有法律保障。以严肃而又严密的法律条文将中央协调地方利益的方式予以明确界定,能避免各区域为了发展而各自为战的状态,进而提高双循环的整体运行效率。

第四,维护良好的双循环生态系统。双循环生态系统,是指经济系统在一定区域环境下生存和发展的状态,也是指生产要素之间及其与区域外部环境之间在相互作用的过程中,通过分工、协作所形成的具有一定结构特征、执行一定功能的复合空间地域系统。区域经济的安全、稳健运行是经济健康发展的重要条件之一。实现双循环安全不仅对保持区域内经济、社会稳定具有重要的现实意义,而且对维护国家安全与社会秩序的稳定具有积极作

用。据《中国城市营商报告》(2020)显示,北上广深等城市营商环境评估指标一直处于全国领先水平,100强城市排名中最大指数为94.93,而最小指数仅为18.22。环境带来的发展差距进而可能引发区域风险,由于一些经济区域内长期累积的风险正逐步显现,有些区域甚至较为突出,因此需要通过加强调控与监管,促进区域增强抵御风险的能力,实现双循环安全。中央政府通过良好的政策制定和实施,维护良好的双循环生态系统。

2. 地方政府在双循环中应该扮演的四大角色

地方政府是中央政府为管理地方事务而设置的下属行政机关。地方政府在双循环中一直扮演着非常重要的角色,诸如促进区域双循环、开展双循环合作、提高双循环的竞争力和推进双循环创新体系建设等,可以纠正因区域空间结构不合理导致的区域市场经济失灵,提高区域内居民生活水平,实现区际均衡发展。

第一,地方政府可以促进区域内双循环。地方政府促进区域双循环的发展是其自身的职责。如果地方政府不能在发展过程中促进区域双循环,那么,该区域迟早会落后。如果一个区域“等、靠、要”,区域双循环所带来的差距会越来越大。双循环资源的集聚与扩散过程影响着区域间生产要素的流动与配置,对区域经济发展产生重要的影响。区域缺少循环,区域内的居民除了靠国家扶持外就难以提高收入和改善生活,区域也就难以稳定。只有各区域社会稳定、经济发展,区域才有竞争力。地方政府在确定区域发展方向时,只有考虑到外部环境变化对自身可能造成的各种影响,特别是对同一区域内其他区域的影响,才能脱离外部变化来制定双循环政策。实际上,地方政府干预双循环的最佳方式并不是要争夺多少资源,而是要为双循环创造良好的经济环境,培养双循环的内生机制。

第二,地方政府间可以开展双循环合作。双循环战略并不是独立存在的,而是要融入其他战略,形成一个完整、立体的战略体系。在时间上,双循环应该有效对接前期战略、政策。例如对接“乡村振兴”,促进城乡间要素双向流动,提高农民实际收入,推动农村消费方式的转型,促进国内循环进一步优化;对接“六稳”“六保”,缓解新冠肺炎疫情的负向冲击,稳定就业、投资,促进居民消费,激发市场活力,保障内外循环的持续运行。在空间上,双

循环合作是各区域搞好经济环境建设、实现经济稳定的重要环节。在开放经济条件下,一个区域的发展受到其他区域的影响越来越大,而且对其他区域的影响也越来越大。如果不考虑一定区域内的相互合作,就会故步自封。区域间的经济冲突使各区域都深受其害,各个区域单打独斗已经不可能适应经济一体化趋势,这是各地方政府寻求新的双循环合作的重要原因。区域内各地方政府之间开展多形式的合作,促进区域间自然资源、人才资源循环,缩小各个城市圈发展差距,完善中小城市建设,实现区域内部、外部的均衡发展,有利于区域双循环。在“一带一路”建设中,亚洲基础设施投资银行积极推进双循环合作,推进沿线国家基础设施建设和产业转型升级,促进市场联系,打通了沿线国家国内大循环。

第三,地方政府可以提高双循环的竞争力。双循环竞争力是双循环特定产业的整体竞争能力。双循环竞争力作为衡量双循环实力的指标,它的差异必然会促使不同区域在合作中的分工和协调,促使了双循环一体化的形成。发达国家的区域经济发展实践表明,在双循环竞争力中地方政府对区域资本流入和流出的影响力愈来愈强。双循环竞争力的要素和要素之间组合,同区域外部环境密切相关。双循环竞争力直接受企业发展环境、国内宏观经济环境、国际金融和经济环境等影响。2019年,中国基础研究经费为1335.6亿元人民币,占R&D经费比重的6.0%,这一数据仍远低于主要创新型国家10%以上的比例。作为创新主体的企业,用于基础研究的投入仅占其总研发投入的0.3%。这就不难理解中国缺乏具有挑战性和突破性的技术创新,产品创意和产品原创较少的现状。随着经济全球化的快速发展,外部经济环境的各种变化也会对双循环竞争力产生比较大的影响。在空间上,区域竞争力在特定区域内较强,但在其他区域则可能较弱。在时间上,特定时间内某区域的竞争力比较弱,但一段时间后,其双循环竞争力可能增强。区域综合竞争力与生产要素竞争力的强弱存在差异,现实的双循环的竞争力与潜在的双循环竞争力也有不同。为了开展区域间竞争,区域内的地方政府着力提高双循环的竞争力显得十分必要。

第四,地方政府可以推进双循环创新体系建设。区域经济的发展是宏观经济发展的基础,区域

竞争力、发展潜力和可持续性越来越依赖双循环创新能力。双循环创新是指为了迎合一个区域内经济发展要求、创造更多的利润,在政府的推动下,该区域内的生产要素按新的方式组合配置。在推进双循环创新体系建设中,地方政府不仅可以树立新发展理念,明确现代化科技的研究方向,厘清科技创新促进循环的作用机制,建立完善科技创新体系,鼓励技术原创,实现关键核心技术自主创造;而且可以创新国内教育体系,注重“学以致用”,提高创新思维能力,从而培养出更多高素质的科技人才,为技术攻坚提供丰富的人力资源。因为循环都是人们来推动的,所以畅通区域经济循环的关键是构建双循环创新体系。双循环的创新通常由该区域内较为发达的中心区域率先发起,创新效果向边缘区域逐级扩散,最终达到双循环的最优组合。双循环创新体系是指,在一定的区域范围内,通过将区域内的各种创新资源和要素加以重新组合,创造出一种新的更为有效的资源配置方式,以此提高双循环竞争力,并推动区域产业结构的优化升级。双循环创新体系的作用主要在于提高双循环竞争力,分散经济系统的风险,增强企业的活力,以及挖掘区域经济发展潜力。在推进区域双循环过程中,区域地方政府的作用在于培育和发展区域竞争性市场体系,提升区域竞争力,同时注重地方优势产业的培育,加速双循环网络化建设。

三、央地政府在双循环中的关系定位

构建以国内大循环为主体,国内国际循环相互联动的新发展格局,不仅是应对世界经济持续下行和逆全球化的现实需要,也是中国经济高质量发展的内在要求。促进双循环需要正确处理政府与市场、中央政府与地方政府的的关系,即进行央地政府在双循环中的关系定位。尤其在加快构建国际循环高水平开放型经济新体系中,促进双循环需要正确看待和处理中央政府与地方政府的的关系。根据中国现阶段的实际,央地政府在双循环中的关系可以定位为:中央政府与地方政府的的关系是干预与被干预、辅助与主导的关系。前者更多考虑的是区域公平,后者更多考虑的是区域效率。仅有中央政府的干预与辅助作用或仅有地方政府的被干预与主导作用都是不足的,需要二者相互协调,形成合力。

1. 干预与被干预的关系

在促进双循环中,中央政府与地方政府的的关系是干预与被干预的关系,即管理与被管理、调控与被调控的关系。中央政府是干预者,是双循环的调控者和主体,它干预区域经济发展就是以制定和实施规划政策等来实现的。当然,中央政府是干预者,并不是说地方政府是完全被动的。被干预者也不是被动地循环,需要主动适应双循环的需要,积极参与区域双循环。这就需要它也有充分发挥区域比较优势的权力,制定和实施有利于本区域的具体的区域政策。具体而言,需要从两方面推进双循环。

一是中央政府发挥双循环干预者与调控者的作用。中央政府是干预者和调控者,通过制定和实施政策,进行财政税收支持和产业布局调整,影响双循环。对双循环政策的推进,对双循环活动的监管,对双循环风险的控制等,都离不开中央政府的干预。针对不同区域的发展情况,中央政府的干预力度、干预范围、干预方式、干预结果不同。当双循环秩序混乱时,中央政府加强对双循环干预,防止双循环风险的出现。尽管地方承接的产业有利于经济发展,但如果它不利于环境保护和资源的合理运用,这个时候中央政府需要担当其职责,干预其不利于国家长远发展的双循环。地方出现的人才争夺战、资源战,这些都是需要中央政府干预的。

二是地方政府在中央政府干预与调控下推进双循环。这就是说地方政府是被干预者和被调控者。虽然地方政府在双循环过程中也是干预者,但对中央政府来说,地方政府是被干预者,无条件接受中央政府对双循环的干预。因此,地方政府在进行财政税收调整、产业布局调整和推进双循环过程中,需要遵守中央的政策法律法规,制定和实施适合本区域的法规和具体规章。中央政府要求地方产业承接所需要的配套资金及环境要求、资源利用,地方政府必须严格执行。否则,环境污染、资源浪费这种不利于国家可持续发展的双循环是不可取的。

因此,为提高资源配置效率,地方政府需要在中央政府的支持下转换观念,通过市场优化资源配置,发展生产、生活服务业,从而实现区际优势互补,促进区域经济发展。服务业尤其是高附加值、高增长性的服务业,不仅能促进地方经济快速发

展,而且有很强的产业关联效应,可以推动并且促进区域其他相关产业共同发展,在地方政府的资源配置和经济结构调整中发挥着举足轻重的作用。

2. 主导与辅助的关系

由于各区域存在诸多实际情况,加之中央政府的力量有限,在双循环中如果所要支持的区域范围太大,就很难对这些区域的发展起到有效的促进作用。因此,中央政府必须结合实际,不能搞一刀切。促进双循环,主要依靠各区域的地方政府,以中央政府的支持为辅。只有正确处理好中央政府与地方政府的的关系,才能更有利于区域双循环的持续快速健康发展。双循环以地方政府所推动的循环为主,以中央政府所推动的循环为辅。

一是双循环的推进以地方为主,主要是地方政府的职责和任务。中央政府的政策再好,地方政府如果缺乏积极性,区域经济也难以快速发展。在双循环中,地方政府承担着主要的职责和任务。创造促进双循环持续快速健康发展的环境与条件也主要是地方政府的事。如果不以地方政府为主,而是由中央政府包办,那么区域经济也难以通过双循环而发展起来。各区域产业的布局、市场规模的扩大、经济贸易的开展等,都应由地方政府作主,中央政府绝不能包办代替。对于地区需要发展的国外资本和先进人才,也应以地方政府为主,中央政府为其提供更多的循环信息。各区域的发展以地方政府推动的国内市场循环为主,辅之以国际与国内相结合的大循环。

二是双循环的推进以中央为辅,中央政府引导地方政府进行双循环,中央承担双循环运行秩序的协调等职责。因此,促进双循环离不开中央政府。由于中央政府承担的更多的职责更多的是从宏观上促进经济发展,即在双循环中起着辅助的作用,如果地方政府没有促进双循环的积极性,中央政府再好的政策与再大的支持力度,双循环也难以有效推进。双循环需要避免自我循环,排斥国外能为我所用的资源或进行市场封锁与垄断。对于吸引国外资本和先进的高新技术人才,以中央政府的人才政策和所提供的良好环境为主,地方配套支持。

双循环差异不仅是区域经济发展不平衡的表现,也是政府制度安排的结果。无论是中央政府还是地方政府,在促进双循环时,都必须运用有差别的方法即区别对待,而不是采取一刀切的传统做

法。统一的、无差别的双循环政策只能带来双循环的盲目无序发展,造成双循环发展差距的扩大,特别是一刀切的政策严重忽视了区域经济发展中的巨大差异,在大大降低政策有效性的同时,也会进一步拉大区域经济发展的差距。中央政府在不同时期具有不同的经济发展偏好,可以采取有差别的双循环政策,以实现其特定的经济发展偏好。即不同的发展阶段的主要问题不同,双循环战略的具体内容也会不同。因此,在双循环战略实施过程中,一方面分清轻重缓急,有理有序地解决出现的问题;另一方面,立足国内实际,着眼于长远目标和可持续发展,有目的性、有针对性地进行战略规划。此外,实施有差别的双循环发展政策更适合不同的区域经济发展要求或同一区域在不同发展阶段的发展要求,而且对于需要加快发展的区域非常有利。总之,没有中央政府的集中统一领导,就会形成地方政府治理碎片化的局面,而没有真实意义的地方政府治理辅以必要的补充,就会走向僵化的“大一统”和“全国一刀切”。对于不同的区域,需要对其实施有差别的双循环发展政策,才能带动区域甚至全国经济协调发展。

四、央地政府在双循环中的关系错位与问题辨析

政府主导下的双循环干预具有明显的临时性、随意性和不规范性。如果资源过度集中,可能出现马太效应,进一步降低资源配置效率,导致区域间资源的无序流动。央地政府在区域循环中的“错位”“越位”和“缺位”等现象存在,致使双循环受到严重的制约和干扰。

1. 双循环中的资源配置干预与被干预问题

优化双循环资源配置,促进区域经济发展,需要央地政府尽职尽责。影响区域经济健康发展和双循环顺利推进的重要因素是区际竞争,包括横向和纵向的竞争。横向竞争即各地方之间的经济竞争,主要表现为投资竞争,表现为对生产资源的竞争,对生产资源的竞争又表现为对市场主体的竞争。地方政府通过要素价格和财政收支吸引资源流入本区域。虽然这促进了区域经济的发展,但整体来看不利于国家整体利益,违背了中央政府的初衷,不管是中央政府对区域双循环还是地方政府对

双循环的干预,大多源于政府过多介入竞争性领域。纵向竞争即中央政府与地方政府之间的竞争,地方政府在谋求本区域经济快速发展过程中,必然会利用其政治影响力和经济控制力向中央政府讨要生产资源,但地方政府出于自身角度考虑,可能不会完全按照中央政府的意愿行事,由此产生的大量越位现象导致地方资源配置效率较低。中央政府干预区域双循环,领跑区域发展的地方政府可能会不接受干预,而是各行其是。这就会出现中央政府与地方政府在双循环中的干预与被干预关系错位,其原因在于地方政府有其自身的利益而不完全按中央政府的意图行事。改革开放后出现的地方与中央利益博弈直到今天都还不同程度存在,这种情况阻碍了双循环的正常开展。

2. 区域均衡发展中双循环主辅政策问题

由于政府的政策对双循环差异具有重要的影响,因此缩小区域经济发展差距需要政府实施有差别的双循环政策,包括中央政府的主导政策与地方政府的辅助政策。据《中国可持续发展报告》(2019)显示,发展水平排名首位的广东发展指数为57.19,而发展水平排名末尾的西藏发展指数仅为4.67,各省(区、市)发展水平存在巨大的差异。中国区域发展不平衡不协调是长期性问题,虽然经过一系列区域发展战略的推动,东部率先发展、实施西部大开发、振兴东北老工业基地、加快中部地区崛起等,中西部的经济发展加速,但与东部地区的发展差距仍较明显。2019年,中国各地区的经济发展速度较2018年都有所提升:中西部地区经济增速分别为7.3%和6.7%,略高于东部地区的6.2%;东部地区地区生产总值一如既往地领先,达到51.1万亿元人民币。而中西部地区的总产值均位于东部地区总产值的一半以下,经济发展水平依然偏低。此外,中西部地区的贫困地区较多,人居环境较差,基础设施建设不全面,教育、技术水平低下,经济发展的手段传统,政府服务效率不高,这些都不利于进一步缩小中西部地区与东部地区发展的差距。根本的原因是没有处理好区域均衡发展中的双循环政策问题。有的区域发展各行其是,如发达的东部地区吸引了中西部地区大量的资金、人才、物资、信息。双循环以东部省(区、市)的优惠政策为主,中央政府所发挥的作用极其有限。如今中国经济已经进入高质量发展阶段,区域发展不协调问题亟待

解决,只有将双循环战略与区域均衡发展联系起来,才能有利于维持长期可持续发展战略。

区域双循环中的主辅政策问题的存在,导致发达地区发展速度总是很快,落后地区发展速度总是很慢。中央政府需要充分发挥其统筹协调区域经济发展的重任。落后地区的双循环如果没有中央政府的支持,仅靠地方政府的力量是有限的。目前,区域发展差距过大,如广东、江苏的GDP总量达10万亿元人民币,而贵州还不到2万亿元人民币,原因是不少资金、人才、物资、信息由落后地区流向了发达地区。如果区域发展需要通过双循环发挥作用,处理好区域均衡发展中双循环主辅政策问题是非常必要的。

3. 双循环风险防范中的两个积极性问题

防范双循环风险,维护双循环安全不仅是中央政府而且也是地方政府的重要职责。双循环安全是指某一时期的某一区域存在不明显的风险的一种运行状态。双循环风险具有突发性强、波及范围广、破坏力大等特点,随着区域双循环的推进,有的区域可能会成为高风险区域,一旦风险在区域间迅速传递,将会威胁区域经济安全。如果防范不当,它的累积和传递会引起国家的风险,可能会直接威胁到一国经济的安全。换句话说,预防和管理得当可以控制和阻断因局部区域范围内的风险传递而导致的宏观经济的系统性风险。当前,防范疫情输入、国际产业链供应链中断风险、国际金融市场动荡、全球经济陷入泥潭,都要做好防范双循环风险的准备,应对双循环风险挑战的任务更显艰巨。地方政府防范好这些风险,对于推进双循环是非常有利的。双循环只由中央负责、没有地方的积极性,或者只由地方负责、没有中央的积极性,都是不可取的。只有充分调动中央与地方两个积极性,双循环才是可持续性的。

双循环风险集中表现在区域性市场主体上。一些区域信用环境差,地方政府将市场主体借贷资金看成是中央政府的财力,行政干预加剧了贷款风险的形成,单个贷款风险的显现可能通过债务链条传导至整个系统,进而导致系统性风险。在缺乏对地方性事务进行制度化界定的条件下,地方政府的角色与功能定位难以明晰。地方政府在执行中央制度、履行法定职责的过程中,必须面对各种中央政府无法预料的利益关系和治理难题,地方政府应

创新地运用一定的手段、方法和技术,恰当地发挥监管、监督、协调职能,能够有效地促进区域经济的发展,防范与化解双循环风险,维护双循环系统的安全运行。

五、央地两级政府在双循环中的关系调整

事实上,政府在双循环中处于主导地位并发挥着重要的作用。这涉及央地政府在双循环中的关系调适问题。央地政府在双循环中的关系可以调适为中央政府统筹协调地方政府,地方政府在中央政府领导下充当双循环的“掌舵人”。忽视任何一方对双循环所发挥的作用,都不利于双循环的构建。只有充分发挥中央政府与地方政府两个积极性,才能更好更快地促进双循环。

1. 中央政府统筹协调地方政府双循环

首先,中央政府统筹协调区域间的发展。中央政府对区域与区域间的发展负有统筹协调的责任。就如同统筹西部大开发、振兴东北老工业基地、实施中部地区崛起、加快东部地区发展一样,中央政府统筹各地方政府推动的双循环。如何从国民经济全局角度出发,利用制度安排缩小区域发展差距,是中央政府工作的重要内容之一。双循环并不仅仅是地方政府的职责,也是中央政府与各个地方政府统筹合作的共同责任。地方政府在谋求本区域经济快速发展过程中,通常会利用其政治影响力和经济控制力向中央政府争取各种资源。这时,中央政府就要采取各种办法和措施统筹协调区域间的发展。党的十八大以来,中国区域协调发展战略已取得初步成效,长三角区域一体化、粤港澳大湾区建设、京津冀地区协同发展稳步推进。但在战略实施过程中仍存在诸多问题,如中西部地区的基础设施建设水平、城镇化率、生态环境建设水平等均未达到全国平均水平,因此中央政府仍需提高统筹协调水平,继续坚持“协调与发展”的思路,进一步强化不同区域间的经济技术联系,促进中国区域发展不断向更高层次、更高质量迈进。

其次,中央政府制定和实施双循环政策。中央政府统筹协调地方政府推进的双循环,主要以制定和实施双循环政策体现。制定和实施双循环政策是中央政府的一项重要职责。双循环政策的制定和落实,直接影响到区域经济的发展速度和效率,

区域经济的快速发展离不开双循环的支持。虽然区域内的地方政府为了发挥比较优势需要制定和实施双循环政策,但只有中央政府才能更好地从全局上统筹区域经济发展。中央政府在政策制定和实施时会充分考虑区域间的差异性,通过采取扶植型政策在较短时间内缩小区域经济发展差距,即在政府适度主导型发展模式下,制定和实施具有倾向性的市场规则、制度、体系,在不破坏规则的前提下,尽量缩小市场环境差异,使处于劣势的落后区域能够参与竞争,从而体现出政策的灵活性和优惠性。

2. 地方政府在中央政府领导下充当双循环的“掌舵人”

首先,地方政府在中央政府领导下制定和实施双循环规划。地方政府在中央政府领导下充当双循环的“掌舵人”,首先是要制定好规划,因为双循环是一个长期的过程,它需要在科学的规划下进行。双循环发展战略同其他发展战略一样,都需要进行长远的规划。双循环规划包括双循环的基础、目标、任务和具体的措施等,它确定了双循环的发展方向、性质与区域经济的协调程度等。只有制定科学的双循环规划,才能减少双循环中政府干预的临时性、随意性和不规范性,才能更好地推进双循环。在双循环体系建设以及双循环过程中,中央政府领导地方政府的“掌舵人”,而地方政府需要发挥关键的作用,即“掌舵人”,而不是“船夫”。特别是地方政府要充当双循环的主角,自己要规划好自己。地方政府参与双循环的优势主要在于它比中央政府更了解本区域的经济基础和发展方向,能够更高效地进行双循环规划、协调、调控与监督。

其次,地方政府在中央政府领导下进行双循环生态环境建设。生态环境是指区域生存和发展的外部环境及其对外部环境冲击的自我演变状态,各因素相互联系、相互依赖、相互作用,形成生态环境的有机整体。区域双循环下的生态环境保护与建设是国家生态环境在区域发展中的表现。各区域建设双循环的生态环境,成为双循环的重要组成部分。2019年,中国能源消耗总量达4.9亿吨标准煤,高于能源生产总量,能源加工转换效率和水平有待提升。近年来,能耗弹性系数增加,能耗增速低于经济增长速度,但两者差距逐步缩小。产业结构存在的高能耗、低效益问题的解决需要激发各产业的创新活力,提高实际技术水平,实现经济结构的升

级,进一步推动双循环战略的落实。这为区域长期的双循环提供了良好的条件。因此,双循环的长期可持续发展,离不开良好的双循环环境。生产资源的双循环,非常依赖于区域环境条件,好的区域生态环境有利于双循环良性运行和协调发展。对地方经济社会发展来说,良好的双循环生态环境既是区域经济发展的主要动力,也是社会稳定和谐的重要保障。地方政府在中央政府生态环境保护倡导下推进双循环,是双循环生态环境建设的主导者和参与者,在双循环生态环境建设中发挥着重要的作用。它为双循环营造良好生态环境,从而为区域经济发展提供及时有效的支持。双循环的推进只能在合理的外部环境下实现。政府的外部制度安排之所以对双循环重要,就是因为它直接影响了经济系统运作的组织费用和交易费用,从而外在地决定了双循环的空间和边界。

最后,地方政府在中央政府领导下推进双循环立法。双循环立法是双循环正常运行和顺利发展的保证,而政府对双循环差异的形成具有关键性的影响。由于资金通常是由落后的区域流向发达的区域,所以政府需要通过立法来引导资金从发达区域流入落后区域。双循环中人才、技术、物资、信息等同资金的流向是相同的,这就需要用立法保证双循环。双循环立法是政府的重要职能,无论是中央政府还是地方政府,在处理区域间问题时,都要有法可依,推进区域立法尤其是双循环立法,同时根据中央与地方的立法权限确立双循环立法权,建立有序的双循环调控与监管法规。具体而言,中央政府需要通过法律条文明确界定中央统筹协调地方利益的方式方法,既促进区域双循环发展,同时也能使区域之间协调发展,进而实现整体的双循环。地方政府在遵守国家法律法规的前提下,通过专门的双循环立法来保证区域双循环的正常开展,通过制定和实施双循环相关的法规规范使其有进入和退出机制,通过制定和实施双循环市场交易的法规规范其运行,通过制定和实施有区别对待的双循环监管法规为其提供保障。当然,整个国家的双循环立法以中央为主、地方为辅。而区域间的双循环立法在不违反中央法律法规前提下以地方政府的法规规范为主。

3. 正确处理双循环中中央政府与地方政府的关系
区域经济的发展历史表明,区域双循环是各级

政府共同作用的结果。双循环需要正确处理中央政府与地方政府的的关系。如果处理不当,双循环不仅不利于各区域的发展,而且有损国家的整体利益。如前所述,在双循环中只有中央政府或只有地方政府都是不够的,地方政府需要中央政府的引导,中央政府要想实现良好的区域双循环也离不开地方政府的配合,两者是相辅相成的关系。正确处理双循环中中央政府与地方政府的的关系要求明确界定二者的职责权限,明确中央政府与地方政府的的行为边界,规范地方政府的职能、责任和权限并不断提高其专业化水平。这既要充分发挥中央政府的积极性,又要充分发挥地方政府的积极性。中央政府从整个社会公共利益的角度承担国家宏观管理的职能,地方政府配合履行监督与服务职能。只有这样,政府才能更好更快地促进双循环。

一是确定中央政府与地方政府的权限。在地方能够发挥比较优势的前提下,让其自主推动双循环。例如,能够承接国外产业转移的地区,在发挥比较优势的前提下让其自主循环。对于地方不能很好地推动双循环的,中央政府进行引导。对于地方资金、信息、人才、物资违法违规的循环,中央政府予以纠正。例如,国家促进发达地区资金流向落后地区,防止对其剥夺;凡是东部地区无序地争抢中西部地区人才的,给予其惩罚。对于地方双循环

做得好的给予广泛宣传。努力实现各区域双循环的良性运行与协调发展。

二是充分发挥中央政府与地方政府在双循环中的积极性。中央政府从顶层设计双循环的规定。中央政府在双循环中的职责主要是制定和实施相关的法律法规,政策及外部环境引导。地方政府在服从国家整体利益前提下从自身利益需要进行双循环,充分发挥地方的比较优势,加快发展步伐。各区域在循环中不断开拓市场,充分利用区内外资源,实现本区域的长期可持续发展。

参考文献

- [1]江世银. 区域经济发展宏观调控论[M].成都:四川人民出版社,2003.
- [2]江世银. 区域产业结构调整与主导产业选择研究[M].上海:三联书店,2004.
- [3]贾根良. 国内大循环:经济发展新战略与政策选择[M].北京:中国人民大学出版社,2020.
- [4]郑新立. 把握好构建新发展格局的重要抓手[N].人民日报,2020-10-14.
- [5]姚树洁,房景.“双循环”发展战略的内在逻辑和理论机制研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(9).
- [6]黄群慧.“双循环”新发展格局:深刻内涵、时代背景与形成建议[J].北京工业大学学报(社会科学版),2020(9).
- [7]王微,刘涛. 以强大国内市场促进国内大循环的思路与举措[J].改革,2020(9).

Adjusting the Role and Relationship of Central Governments and Local Governments in the Double Circulation

Jiang Shiyin Chen Xi Fu Huimin

Abstract: Double circulation makes the domestic market and the international market better connected, makes better use of the two international and domestic markets and resources, and realizes more powerful sustainable development. The government occupies an important position and plays a very important role in the dual cycle. Both the central government and the local government perform their respective duties. The relationship between the central government and the local government in promoting the double cycle is the relationship between intervention and being intervened, auxiliary and leading. For the focus of the two in the double cycle, the former is more about regional equity, while the latter is more about regional efficiency. Only by giving full play to the enthusiasm of the central government and the local government, can we promote the double circulation better and faster.

Key Words: Government; Central Government; Local Government; Double Cycle Area

(责任编辑:平 萍)