Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.08.003

欢迎按以下格式引用:彭小兵,韦冬萍.激活民间社会活力:"双循环"新发展格局的缘起、基础和治理[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(6):35-43.Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.08.003.

Citation Format: PENG Xiaobing, WEI Dongping. Activating the vitality of civil society: The origin, foundation and governance of the "dual circulation" development pattern[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2020(6): 35-43. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.08.003.

激活民间社会活力:"双循环"新发展格局的缘起、基础和治理

彭小兵[a,b],韦冬萍[a]

(重庆大学 a.公共管理学院;b.公共经济与公共政策研究中心,重庆 400044)

摘要:突发新冠肺炎疫情与美国政府挑起的经贸争端相叠加,给中国经济发展带来了巨大挑战,党中央提出"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"的战略抉择。但当前面临制度成本高、融资成本高、中低端制造业产能过剩、居民可支配收入低且支出占比不合理等问题,一定程度上制约了"双循环"新格局的塑造。基于治理情境的分析视角,着眼于"十四五"规划的谋篇布局,构建"双循环"新发展格局,必须激活民间社会活力,创新政府治理、经济治理和社会治理体系,在制度、信任、经济结构、消费结构和教育公平等方面奠定社会经济基础,通过内部循环的消费驱动、高端产业的投资驱动以及国内外资源的优化配置,来营造信任、信心和富有预期的发展环境。

关键词:双循环;"双循环"新发展格局;经济发展模式;社会治理;三社联动

中图分类号:F124 **文献标志码**:A **文章编号**:1008-5831(2020)06-0035-09

当今国际环境日趋复杂,不稳定性不确定性明显增强。2020 年 7 月 30 日,中共中央政治局召开会议,对国内国际最新形势进行了清醒的研判,对当前我国出口驱动模式的脆弱性、地方债务风险累积、以房地产为核心的投资驱动模式、以基建为核心的财政驱动模式、国际经济金融环境和外部政治环境等诸多中长期不确定性问题,以及中美之间在经贸、科技、金融、地缘政治领域的矛盾等不稳定因素,从持久战的战略高度作出了清晰判断,提出要"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"[1](以下简称"双循环"新格局)。2020 年 8 月 24 日,习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上强调,构建新发展格局的核心是以畅通国民经济循环为主体、国内

修回日期:2020-08-16

基金项目:重庆大学中央高校基本科研业务费科研专项"基于委托代理框架的社区治理机制构造研究"(2018CDXYGG0054)

作者简介:彭小兵(1976—),男,江西安福人,博士,重庆大学公共管理学院教授,博士研究生导师,主要从事社会治理与公共政策研究,Email: pxbmx@cqu.edu.cn。

国际双循环相互促进,重塑国际合作与竞争新优势[2]。由此,“双循环”新格局的关键任务,是畅通国内循环,把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,构建完整的内需体系,推进数字经济、智能制造、生命健康、新材料等战略新兴产业领域的科技创新,打造新的经济增长极和构建高标准的市场体系,通过发挥内需潜力,使国内市场和国际市场更好联通,以及重塑国际循环,打造面向全球的高效的产业链、供应链,推动对外开放朝着更高、更深、更广的方向发展。站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上,未来“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。因此,着眼于国家“十四五”规划的谋篇布局,我国需要构建以国内大循环为主体的“双循环”新格局,谋划以更深层次的改革、更高水平的开放,加快形成内外良性“双循环”的发展模式[3]。

一、谋篇“双循环”新发展格局的时代背景

(一)改革开放 40 年来我国经济腾飞的艰辛历程

回顾历史,过去 40 多年的改革开放,始于改革开放总设计师邓小平访问美国、日本后所开启的“以对外开放,促体制改革”之路。自 1978 年党的十一届三中全会开启经济体制改革和放开国门以来,中国经济社会先后持续了 40 多年从“内循环为主”逐步转向“外循环和内循环互动”的发展格局。其间,在经过 1984 年“资源配置”与 1992 年搁置“姓社姓资”两次思想大讨论后,我国最终在 1992 年党的十四大会议确立了建立社会主义市场经济体制的新方针,且通过从美国一年一审的“最惠国待遇”到 2001 年加入世界贸易组织(WTO),中国获得了参与美国主导的世界经济体系的机会,保持了持续 40 多年的经济快速增长和国民财富增加。40 多年来,得益于“消费+投资+净出口”为主要表现形式的内外循环互动模式,我国的城市、乡村和中国社会的面貌发生了翻天覆地的变化。

回顾这段发展历史可以发现,40 年来建立在融入全球产业和贸易链条基础之上的中国经济奇迹,是我党正确地领导全国各族人民解放思想、对外开放和艰辛探索的结晶。改革开放尤其是加入世界贸易组织以来,我国的港口、机场和跨国专列,每天不断向外界输送“中国制造”,借此拉动了背后无数的流水线生产,为我国积累了规模巨大的外汇储备。也通过所赚取的这些美元外汇,让中国的企业、医院、学校、科研院所能够购买全球技术和高精尖设备,收购大量的石油、矿产、粮食,形成一个完整的内外循环链条,融入经济全球化之中,并最终依靠完整的工业化体系、廉价的劳动力成本、较高质量的理工技能教育和一定的环保让步,促成了中国的世界工厂地位。换言之,我国的改革开放和社会主义市场经济建设,让民间活力得以释放,让数亿中国农民、城市社会底层或边缘人群得以融入中国与世界生产和贸易链条的大循环中,分享到了时代发展红利。基于链条反应的传递性,中国与世界的循环互动,既提高了全社会内需水平,也赋予了中国自主创新的巨大空间。

(二)当前我国宏观经济环境的掣肘

我国已经进入高质量发展阶段,但发展不平衡不充分问题仍然突出。我国在取得经济、社会、文化、教育、科技上的巨大成就的同时,近年来也遭遇了一些发展困局或难题,对普通家庭、中小型民营企业等民间社会的活力空间造成了严重的挤压。其中,有些难题是国际经济贸易局势造成的,而有些则是我国在长期发展过程中内部积累的。倘若遭遇国内消费者不购买(购买力不足)、国内企业不购买(民企营商环境差、生产成本高、投资不旺)、国外消费者和企业也不购买(全球经济衰退、美国打压或强行脱钩、中国出口企业订单大规模减少),那么“消费+投资+净出口”为主要表现形式的内外循环互动就会陷入困境,出现产能过剩,外向型企业会因资金链断裂而破产或扩大生产的意愿下降,进而吸纳就业的能力进一步萎缩,消费也会因此跟不上,容易形成经济发展的恶性循

环。也正因为如此,我国当前谋划“双循环”新发展格局,既是应对国际贸易冲突和严峻的世界经济衰退形势的需要,也是自身进一步深化改革、激活民间社会需求的需要。综合来看,目前以国内大循环为主体的“双循环”新格局,主要受到以下五个方面问题的掣肘。

1. 高制度成本

我国由对外开放所形成的外循环,是以国际市场为主,主要通过劳动输出和资本输入,利用中国低成本生产的商品,在国际市场上交易,大规模获取对外贸易顺差。但加入 WTO 后中国“城乡二元”等多重经济社会结构并未得到有效调整或改革,从世界贸易顺差中赚取的巨大利益未能充分惠及普通百姓,贫富差距大,民间活力被挤压,导致国内市场的有效需求难以被充分挖掘,这种状况可能导致“制度成本”非常高。尽管空间经济理论证明巨大的消费市场有助于获取竞争优势,但是,过于悬殊的贫富差距以及民间需求活力的巨大结构性差异,不可能造就持续、有效、充分需求的市场。

2. 高民间融资成本

相较而言,长期以来民营企业融资成本非常高,中小型民营企业融资难、融资贵已成为困扰我国经济、制约“双循环”新格局形成的突出问题。商业银行作为商业机构在融资方面是注重经济效益的,中小型民营企业既不能提供良好的抵押品,也很难提供长时间信用记录,自然难以受到银行信贷的青睐。这时,民营企业融资链条越拉越长,而链条的拉长就意味着成本的上升,也意味着风险溢价的提升。如此,民营企业活跃市场、吸纳就业、研发创新以及提供有竞争力薪酬等方面的能力就大为降低。

3. 中低端制造业产能过剩

经济衰退、新冠肺炎疫情形势不明朗以及加剧的国际贸易纠纷,导致我国的内外需增速下降,并使得中国传统制造业面临越来越严重的产能过剩。譬如,中国大多数家庭对家电、汽车等耐用消费品的消费正在趋向饱和,更新换代平均至少需要 5~10 年的时间周期,这就意味着国内对传统制造业的商品需求会萎缩。国际上,随着全球经济增长疲软、增速明显下滑,国际上孤立主义、单边主义和保护主义抬头,也导致我国传统制造业的外部需求显著下降。当内外需增速同步回落时,位于中低端产业链上的中国传统制造业就会面临产能过剩危机。结果是,现有产能得不到充分利用,民营企业就没有动力新增投资和扩大再生产。这样,融资成本上升及内外需增速下降,民营企业家信心会变得不足,进而也会导致固定资产投资下降,抑制中国经济发展和劳动力就业提升。

4. 低收入和不合理的支出结构

2020 年 5 月 28 日,李克强总理在十三届全国人大三次会议闭幕后的记者会上披露,目前我国人均年可支配收入是 3 万元人民币,但是有 6 亿中低收入及以下人群平均每个月的可支配收入只有 1 000 元左右。在国民收入分配问题上,现阶段我国短期内存在三个难以改变的基本事实:(1)廉价劳动力在参与生产过程中,缺乏足够的报酬和闲暇时间流入到消费的主体人群中;(2)居民支出占比不合理,即房地产支出占比过高,多数居民的房屋月供消耗掉了自身大量收入,而用于其他消费的资金占比非常低;(3)人口红利式微,这就加大了消解过剩产能的困难,使得生产—消费—再生产的内循环链条受到梗阻。以国内大循环为主体的“双循环”格局必须建立长期的扩大内需机制,而不是短期刺激居民消费,但目前这种可支配收入和居民支出占比窘况,严重制约了内需。

5. 恶化的对外贸易环境

全球经济复苏缓慢、外国劳工失业和指责我国政府对经济的过度干预,是近年来引致我国遭遇国际经贸纷争的重要因素。美国、欧盟、日本至今不承认中国的市场经济地位,特别是特朗普担任美国总统后,特朗普政府从发动“贸易摩擦”,到“贸易协议谈判”反反复复,再到 2020 年特朗普政府

为掩盖其抗击新冠肺炎的无能对中国的甩锅和霸凌行为,甚至发起意识形态冲突以及在外交、军事、经济上对中国的制裁或围堵,威胁“脱钩”,全方位与中国对抗。贸易环境的恶化会加剧我国遭遇低收入国家低人力成本竞争和高收入国家高创新能力竞争的双重挤压,切断我国获取世界顶尖技术和关键零部件以进行吸收消化再创新的循环通道,遏制中国产业升级和技术创新的速度,无论是对中国低端产业劳动力还是对高端产业劳动力的收入增长都会产生不利影响,从而导致全社会工资收入水平停滞不前,甚至有掉入中等收入陷阱的风险。所有这些,最终都会传导为对我国民间社会活力的压制。

综上所述,中国 40 多年来改革开放的成功经验,是基于对外融入的需要,改革了一些不相适应的体制和机制,并通过加入 WTO、建立社会主义市场经济体制、提出建设社会主义法治国家和让市场在资源配置中起决定性作用等方式,逐步融入了国际大环境,形成了正常的政治接触、经济交换、文化交流和社会互动,我国整体上获得了经济社会发展的活力,得到了以美国、欧盟、日本等为代表的自由经济体对中国的接纳,获得了“制度外部性”张力。于是,当外部贸易环境恶化,而我国制度性能耗和结构性问题依然居高不下时,打造“双循环”新格局就成为我国破解经济活力不足问题的出路和选择。从这个角度上看,以国内大循环为主的“双循环”是必然的选择,并且在民营经济已经达到相当规模的今天,我国也确实需要优先处理好国家内部社会事务、办好自己的事,尽可能地降低制度成本和解决结构性问题。

二、支撑“双循环”新发展格局的社会经济基础

以国内大循环为主体的“双循环”新发展格局,本质上要开辟“对内开放”的新局面。接下来的问题是,形成“双循环”新格局需要什么样的经济社会基础?基于上述谋篇“双循环”新格局的国内外现实背景,从民间社会的角度来看,未来需要从制度建设、社会信任、经济结构、消费结构和教育公平等五个方面去构造并夯实支撑“双循环”新格局的社会经济基础。

(一)制度基础

在制度设计理念上,须摒弃体制与政策实践上“内外有别”的做法,在继续扩大、优化对外“全面开放”的同时,扩大、深化对内的“全面开放”,站在参与全球竞争的视角下健全和强壮民间经济和社会机体,理顺政社关系以及社会内部关系,使政策的“顶层设计”与“底层驱动”严格匹配,破解“庞大上层建筑与超负荷经济基础”的基本矛盾。在制度建设上,优化党政职能,精兵简政,深化行政管理体制改革,裁减党政机关、国有企业缺乏生产力和效率的行政支出;保障民众休养生息以及自组织创新的权利,通过向民间社会让利,降低民营企业或其他私人组织的社会交易成本。

(二)信任基础

国际国内经济、社会争端的背后,多数情况下是秩序、规则、契约和社会生活方式上的争端,而这种争端本质上也是信任的坍塌。高度信任,或者说以信任为内核的、充足的社会资本是化解矛盾冲突的“经济”基础和精神基石[4],国内的一些社会冲突或群体性事件是如此,国际贸易冲突和国际争端亦是如此。因此,尽管具体的国际国内冲突背后可能存在各种原因,但终究是诚信践约或政府间信任关系出现了问题。于是,积累社会资本,增进中国与不同国家或地区政府之间、政党之间、非政府组织之间以及民间的信任,促进国内的社会信任和政府公信力,便成为优化“双循环”新格局治理的社会基础。此外,关于构建并促进信任的问题,既涉及现行规则、秩序的健全问题,也涉及国际国内在理念、制度、行为等层面的“严丝合缝”问题。譬如,“全心全意为人民服务”宗旨是我们党给中国社会和全体国民的一个价值承诺、终极约定,那么,经济社会发展的制度安排、行政行为和政策

实践是否与“全心全意为人民服务”的宗旨相契合,就是检验各级政府公信力的晴雨表。

(三)经济结构

此处的经济结构不是指传统意义上第一、二、三产业的结构,而是从治理的视角来看,全面开放的经济,既包括公共物品经济、市场经济,也包括社区经济,三者之间相互作用、共襄生成,以克服和破解政府失灵、市场失灵和社会失灵的困局,重建经济秩序。

鉴于中国大量出口商品主要集中在中低端传统制造业,外需的萎缩必然导致产能过剩。而以国内大循环为主的“双循环”需要普遍较高的国民收入基础,这又取决国家或地区的尖端科技创新实力以及产业层次。因此,谋划“双循环”必须规划布局和加快形成在社会中比重高、整体生产效率高的大量中高端产业,优化升级高、中、低端产业结构,以便中国的产业在相同时间内能够创造出更多的人均社会财富,主要提供服务的低端岗位也能跟着共同受益。“内循环”最重要的抓手是扩大内需,这需要优化公共物品经济、市场经济、社区经济的结构,制止房地产、大病医疗、有偿教育等领域的不合理价格来“虹吸”居民的可支配收入,谨防居民在基本民生以外的高端商品、娱乐观光旅游等改善生活、提高生活品质领域的消费被不合理的消费支出结构所阻滞。将扩大内需的发力点惠及众多民间中小微企业和双创企业,带动居民就业,稳定收入预期,以全社会的涓涓细流汇聚成国内大循环的长河。

此外,“双循环”需要国内经济建立在竞争性的市场机制基础之上,必须坚持这一道路方向,绝不能走偏。首先,要高举改革的旗帜,旗帜鲜明地促进开放。其次,体制上解决地方经济同质竞争问题,形成合理分工、优势互补、高质量发展的区域经济布局,促进东西部之间产业转移,解决东西部差距问题。譬如,成渝地区双城经济圈由于人口众多、城市化水平和消费水平高以及工业基础雄厚、地理位置优越,使得成渝地区有能力、有条件承接大规模产业转移。再次,在资源配置、政策扶持、行政执法上促进企业之间尤其是国有企业和民营企业之间的公平竞争。最后,构建以国内大循环为主的“双循环”新格局目的不在于与美国对抗,而是进一步深化“放管服”改革,在国内实质性建立完善的竞争性市场经济,推进政企分开,建设服务型政府,为企业发展打造市场化、法治化、国际化的营商环境。

(四)消费结构

与经济结构紧密相连的,就是消费结构的优化。“双循环”要长期依赖内需以消耗产能来保证经济的持续增长,不是短期简单地扩大内需去产能以回避国际局势问题。但是,唯有国内民众愿意且普遍有能力消费,企业才会不断地更新迭代,产业转型升级才可以实现,全社会的平均工资水平才有望提升。在这一点上,中国国际经济交流中心副理事长黄奇帆持乐观态度,认为中国是一个拥有 14 亿人口、4 亿中等收入群体的超大市场,且现在已经进入了 1 万美元~3 万美元的发展阶段,潜在的经济活力和发展余地、发展空间非常大,因而可构建完整的内需体系[5]。的确,这是我国打造“双循环”新格局的重要底气。但是,中国目前的经济强项在于家电、中低端工业制造和智能产品、服装鞋袜的加工和出口,这需要强大且广阔的国外市场消费做支撑,国内市场的消费有限且不可能成倍增长。此外,我国在医疗、机床、精密仪器、芯片或集成电路等高精尖技术和材料领域的对外依赖程度极高。因此,要实现畅通国民经济循环的、相互促进的“双循环”,需要加快消费结构的转型升级。

(五)教育公平

“双循环”新格局需要产业升级,在人口红利逐渐减少的背景下需要有高水平的技术工人、工程师、科研人员源源不断地补充进来,而这些建设人才的来源途径主要依靠国内教育。以促进教育公平来激励、强化低收入家庭对后代教育的投资,恢复底层家庭对子女教育投资的信心,提高教育回

报率,培育出一支庞大、高素质的劳动储备大军,积累人力资本,这样有利于中国去承载前沿高精尖技术的研发和推广落地,促进科技创新和提高社会生产率。

科学技术是第一生产力,但如果教育的活力没有充分释放出来,那么内循环的成功就必须依赖外循环、用高昂的成本引进技术与人才。要是外循环做不到引智引技,内循环也缺少动力源,那么内循环又会重蹈“剪刀差”的老路,社会矛盾难以消解。

三、创新“双循环”新发展格局治理的举措

中国地域辽阔,全国各地区的资源基础不尽相同,但文化和意识形态的差异不大,因而内循环比全球经济更容易循环,以国内大循环为主体的“双循环”机制是可行的。因此,最重要的问题不是“双循环”经济模式本身,而是对照“双循环”所面临的国内外形势以及支撑“双循环”新格局的经济社会基础,去激活民间社会活力,去赋予民间社会的动力和希望。而从公共管理的治理理论角度来看,内循环和以内循环为主的“双循环”经济模式可以预见到的最大风险是权力寻租以及一些积聚的个体性怨气很有可能上升成社会性戾气爆发出来。因此,打造和建设“双循环”新格局,需要重建社会、落实权利、赋予居民安全感,规范权力、改善政治社会生态,构造能够有助于制衡权力和防范社会风险的治理体系。

根据联合国全球治理委员会关于治理特征的总结,治理是一个公私部门持续互动的协作过程。具体而言,治理理论围绕国家、社会、市场的关系展开,以社会秩序的可持续和公共利益的最大化为目标,重点关注公共权力获得和运行以及相关主体的参与和互动过程[6];治理理论关注民间自治、公共参与,建立政府、市场、社会和社区居民之间的信任与有效合作。在我国,治理理论强调在坚持党的领导前提下政府放权并向社会授权,实现多主体、多中心治理,倡导社会自我治理以及社会与政府的合作共治。国家政策中的“处理好政府和市场的关系”,“发挥市场的决定性作用”和“更好发挥政府作用”等描述在一定程度上体现了治理的理念。基于治理理论的这些概念、内涵,创新“双循环”新格局治理就是要在深化全面开放的基础上,激活民间社会力量,培育并扶持民营企业、社会组织的成长,让资金通过竞争性资本市场流入实体企业,这样才能真正促进内循环,形成地方政府、民营企业、社会组织、民众之间平衡共生、共襄生长的“双循环”新格局治理共同体。

另外,中共中央十九届四中全会作出的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出,要加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理[7]。因此,“双循环”新格局治理,不仅要围绕经济治理体系这一源头来展开,也要优化政府治理体系,还要创新社会治理体系,以此来激活社会活力和内生动力,着眼于“十四五”规划全局进行系统性综合治理,补齐短板、补强弱项。

(一)完善经济治理体系,促进高端产业的升级换代

健全和完善我国的经济治理体系[8],推进数字经济、智能制造、生命健康、新材料等高端产业创新和提高关键核心技术产业链水平的投资驱动,以此来有效提高普遍的社会实际工资并实现消费驱动[9]。其中,在数据成为生产资料的新经济中,以大数据和人工智能为代表的数字革命正在为中国经济带来新技术、新产业、新模式和政府治理的新业态[10]。这种大数据和人工智能推动的新经济不仅能够促进国内行政管理体制和社会制度的革新,促进智能制造、智能服务对传统制造业和服务业进行更新换代,并助力未来中国实现高端产业的升级换代,甚至还可以推动传统国际政治经济秩序的变迁。

面对严峻的国际政治、经济形势和贸易环境,我国谋篇“双循环”新格局的治理,尤其要在尊重、

顺应高等教育和科学技术创新、社会发展的客观规律基础上,将经济增长动力从立足于投资发展到瞄准世界前沿的高端产业与技术的创新驱动,并构建良性、稳定和符合市场规律、国际惯例的国内资本市场,使之能够强化对实体企业尤其是民营企业的正向推动作用。这样,“双循环”新格局才可以有效地对冲贸易战和国际贸易保护主义带来的负面影响。

(二)优化政府治理体系,赋予人们对未来明确稳定的预期

信心和预期是经济发展的精神动力。以经济全球化、贸易自由化为基础的外循环发展模式,转型到以国内大循环为主的“双循环”新格局,让社会形成对未来明确而稳定的预期,是至关重要的。改革开放的方向、社会发展的方向、公平与正义能否得到有效伸张等等,制约着人们的信心和对未来的预期。基于此,“双循环”新格局治理创新,可围绕巩固国家的发展方向、保障社会公众的心理安全、赋予民众希望和获得感等方面展开,明确规划出一条清晰的、不让人们困惑、悲观或产生迷途的发展道路。

其一,巩固国家的发展方向。改革开放不是一蹴而就的事情,而是一个复杂艰辛的探索过程。面对新的国际形势、国际环境,我国提出“双循环”发展就是这种艰辛、复杂探索过程的具体体现,也就是在这个过程中,固然有顺利也有挫折,但是无论如何,国家朝着党的十一届三中全会后40多年改革开放以来确立的社会主义现代化、市场化、民主化和法治化的方向走,是绝不能含糊、模糊或模棱两可的,这也是党的十八届三中全会关于全面深化改革和发挥市场在资源配置中的决定性作用、党的十八届四中全会关于依法治国以及党的十九届四中全会关于国家治理体系和治理能力现代化等政策文件所确立的总方向。国家的这个方向感,是完善“双循环”新格局治理的政治基础。

其二,保障社会公众的心理安全。构建“双循环”新发展格局的目标是走出经济困境,这终究要靠千千万万群众去建设和实现。为此,需要激活民间社会力量,在法治的基础上保障普通民众、社会精英群体的安全感。一方面要保障社会中低阶层人群的自由和权利,完善社会保障、公共服务、收入分配、公益慈善等运行机制;另一方面要能够让社会主义建设者当中最能干的人脱颖而出,成为知识精英、经济精英、政治精英,有机会大显身手,安心经营企业、开展科研、公益慈善、创新投资。社会公众的安全感,是完善“双循环”新格局治理的心理基础。

其三,赋予民众希望和获得感。民间的建设和参与热情厚植于希望的土壤,获得感也是严峻经济形势环境下促进国内大循环的源泉、动力。具体包括:(1)深化行政管理体制改革,减少经济建设中无效率的政府投资和社会建设中无效率的政府干预,切实减少不必要的财政供养规模;(2)优化公共资源配置,以提高公共服务和社会保障,间接增加居民的可支配收入,释放消费潜力,促进内需;(3)减轻企业税负,如允许创新投资抵税、员工创新奖励抵税,以鼓励、支持民营企业增加研发、创新投入;(4)优化个人所得税政策,税率、起征点等的设计应该朝向增加中低收入群体的实际可支配收入倾斜,进而促进中低收入者的消费,增加新的社会总需求;(5)高房价是抑制消费和企业运营成本居高不下的重要因素,不利于企业创新和居民消费,因此必须稳定房价和房屋租金,促进廉租房、公租房等房屋租赁制度的创造性建设。民众的希望和获得感,是完善“双循环”新格局治理的物质基础。

(三)创新社会治理体系,以“三社联动”来打造社会治理共同体

“双循环”新发展格局的治理还需要社区建设。一般来说,经济繁荣和社会安定受两个作用力驱动:释放市场力量和保护民间社会。基于经济下行和美国打压的严峻现实,“双循环”发展要求国家的公共政策范式朝向释放民间市场力量和民间社会活力。按照“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系要求,在制度设计上激活民间市场活力

和释放社区自治活力,以降低社会风险来实现消费驱动,创造社会总需求。近年来备受学术界、实务界和政府民政部门关注的社区、社会组织、社会工作“三社联动”[11-13],作为一种涉及政治、经济、社会和利益、竞争、信任的综合性社区关系网络,汇聚了政府、社会、居民等各方资源,促进了社会治理的重心下移,提高了社会治理的社会化、专业化,有助于强化“双循环”治理中的信任、互惠、公共精神和居民参与,对我国社区治理和基层社会治理变迁带来了深刻的变革,成为完善“双循环”新格局治理的关键机制,也是推动民间商会等社会组织力量参与全球治理、应对国际贸易争端的关键。

其一,强化对民间商会、其他工商业行业协会等社会组织的支持和扶持,加强社会工作者队伍建设,优化社工专业人才的薪酬福利政策和职业晋升机制,增加购买企业社会工作服务,为推动社区、社会组织和社会工作者的“联动”发展创造一个良好的政策环境。

其二,构建社区、社会组织、社会工作者的“联动”合作机制。“三社联动”是实务的主体、对象和方法的合作,是实务要素层面的联动[11]。扶持社会组织、社工和作为综合平台的社区,需要在政府的支持下,加强三方的信息共享、资源共享、问题共治与能力共建。其中最重要的是释放社区活力,对社区进行“减负”和“还权”,解除束缚社区活力的“行政权力之绳”。“减负”就是减少社区居委会繁重的行政性事务;“还权”就是还原社区作为地域性生活共同体以及自治共同体的本质,保障社区自治权。

四、研究总结

我国 40 多年来的改革开放和经济建设,是在党的正确领导下逐步建立起“消费+投资+净出口”的内外循环互动经济模式的过程,取得了伟大的经济成就。外循环的本质是不断通过出口来带动经济;但我国自 2006 年美国次贷危机、2008 年全球金融危机然后宣布 4 万亿救市计划以来的内循环,本质是通过城镇化和房地产投资来带动经济。可见,我国近年来的消费是由出口为主导的外循环与房地产带动城镇化下的内循环引致的内需增加而拉动的。此时,如果外贸和投资熄火,不仅无法依靠当前的消费模式来拉动经济,科技创新和居民收入跟不上而缺乏消费能力,也会大大冲击地方政府的土地财政,引发银行出现大面积的呆坏账、增加系统性金融风险。显然,“双循环”新发展格局是新冠肺炎疫情后全球经济衰退、国际局势不稳定、中美经济贸易冲突加剧等因素交叠导致我国产能输出受阻后的必然选择和最佳选择。

当然,以国内大循环为主体建立长期稳定的经济内循环,仍然需要付出一定的代价,包括破除土地财政依赖、升级产业结构、扩大有效内需。着眼于国家“十四五”规划,必须完善经济治理、优化政府治理、创新社会治理,深化行政管理体制改革以减少土地财政的债务和利息负担,深化在住房、医疗、教育、融资等领域里的改革,降低个体企业和中小型民营企业的税负负担,确保居民参与经济活动后获得相匹配的收入,以此来激活民间市场活力、激活民间资源,并最终从制度建设上激活民间社会的消费活力和增强社会民众对未来的信心与预期。

参考文献:

[1]中共中央政治局召开会议 决定召开十九届五中全会 分析研究当前经济形势和经济工作 中共中央总书记习近平主持会议[N].人民日报,2020-07-31(01).

[2]中华人民共和国中央人民政府网.习近平主持召开经济社会领域专家座谈会并发表重要讲话[EB/OL].(2020-08-24)[2020-08-25].http://www.gov.cn/xinwen/2020-08/24/content_5537091.htm.

[3]黄群慧.畅通国内大循环 构建新发展格局[N].光明日报,2020-07-28(11).

[4]彭小兵,谭志恒.信任机制与环境群体性事件的合作治理[J].理论探讨,2017(1):141-147.

[5]黄奇帆.对加快构建完整的内需体系,形成国内国际双循环相互促进新格局的思考和建议[J].中国经济周刊,2020(14):94-103.
[6]任勇.治理理论研究为治理现代化提供学理支撑[N].人民日报,2019-03-25(10).
[7]人民网.中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL].(2019-11-06)[2020-06-11].http://politics.people.com.cn/n1/2019/1106/c1024-31439479.html.
[8]何自力.不断健全和完善我国经济治理体系[N].经济日报,2019-12-17(15).
[9]高柏.休生养息与强筋健骨:卡莱斯基宏观经济学与未来中国经济增长模式[J].文化纵横,2018(6):43-57.
[10]本清松,彭小兵.人工智能应用嵌入政府治理:实践、机制与风险架构[J].甘肃行政学院学报,2020(3):29-42,125.
[11]顾东辉.“三社联动”的内涵解构与逻辑演绎[J].学海,2016(3):104-110.
[12]徐选国,徐永祥.基层社会治理中的“三社联动”:内涵、机制及其实践逻辑[J].社会科学,2016(7):87-96.
[13]关爽.多重治理层次中的“三社联动”:基本框架、运行逻辑与发展路径[J].天津行政学院学报,2019(6):79-86.

Activating the vitality of civil society: The origin, foundation and governance of the “dual circulation” development pattern

PENG Xiaobing[a,b], WEI Dongping[a]

(*a. School of Public Affairs; b. Center for Public Economy and Public Policy Research, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China*)

Abstract: The COVID-19 epidemic outbreak, combined with the economic and trade disputes initiated by the US government, have posed great challenges to China's economic development. The Political Bureau of the CPC Central Committee has proposed the strategic choice to accelerate the establishment of a “dual circulation” development pattern in which domestic economic cycle plays a leading role while international economic cycle remains its extension and supplement. However, at present, China is faced with such problems as high system cost, high financing cost, overcapacity of medium and low-end manufacturing industry, low disposable income of residents and unreasonable proportion of expenditure, which restricts the shaping of the “dual circulation” development pattern. Therefore, based on governance theory, focusing on the layout of the 14th Five-Year Plan, to build a “dual circulation” development pattern, we must activate the vitality of civil society, innovate the system of government governance, economic governance and social governance, lay a social and economic foundation in the aspects of system, social trust, economic structure, consumption structure and educational equity, through consumption driven by domestic circulation, investment driven by high-end industry and optimization of resource allocation to create a development environment full of trust, confidence and expectation.

Key words: dual circulation; a “dual circulation” development pattern; economic development model; social governance; interaction among the community, social organization and social work team

(责任编辑　彭建国)