Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.10.002

欢迎按以下格式引用:靳文辉,苟学珍.构建双循环新发展格局的经济法回应[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(1):27-38.Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.10.002.

Citation Format: JIN Wenhui,GOU Xuezhen. Economic law's response to the "dual circulation" development pattern[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2021(1):27-38. Doi:10.11835/ j.issn.1008-5831.fx.2020.10.002.

构建双循环新发展格局的经济法回应

靳文辉,苟学珍
(重庆大学 法学院,重庆 400044)

摘要: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,是面对逆全球化、贸易战以及新冠肺炎疫情等内外部经济环境变化的战略抉择。对市场经济环境极其敏感的经济法与双循环新发展格局在政府与市场关系领域内实现了耦合,并使新发展格局中的法律问题聚焦在宏观调控法与市场规制法领域。而经济法"干预之法"的属性、"回应型法"的品格和"问题导向"的特征,共同奠定了其回应新发展格局的基础。对此,在秉持问题导向的前提下,经济法的应对在整体上可遵循从干预型政府向规制型政府的转变;同时,宏观调控法需要转向"法治化下的相机抉择",市场规制法也需要制度供给与规制变革的同步推进,以此为双循环新发展格局提供良好的经济法治保障。

关键词:双循环;逆全球化;双循环新发展格局;经济法回应

中图分类号:F124;D922.29 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)01-0027-12

近年来,多因素的耦合使得逆全球化趋势愈加明显,单边主义和贸易保护主义频频抬头。正当美国主导下的大规模"贸易战"给全球经济蒙上一层阴影时,新冠肺炎疫情在世界各地的持续蔓延,冲击了全球大部分产业链和供应链的循环,"助推"了世界经济的低迷和全球市场的萎缩。这对于长期依赖于出口导向、坚持"两头在外、大进大出"模式的中国经济而言,无疑是一次前所未有的挑战。基于此,2020 年 5 月 14 日中央政治局会议首次提出"要深化供给侧结构性改革,充分发挥我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"[1]。此后时间里,"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"(简称"双循环新发展格局")不断深化,经历了由"逐步形成"到"加快形成"的变革;双循环新发展格局的核心也聚焦于"以畅通国民经济循环为主,国内国际

修回日期:2020-10-15

基金项目:国家社会科基金重大项目"开放经济条件下我国虚拟经济运行安全法律保障研究"(14ZDB148);重庆市研究生科研创新项目"政府采购法的宏观调控功能及其实现研究"(CYB20056)

作者简介:靳文辉,重庆大学法学院教授,博士研究生导师;苟学珍,重庆大学法学院博士研究生,Email: gxz0501@163.com。

双循环相互促进,重塑国际合作与竞争新优势”[2]。

法治作为一种治理手段,在经济治理中不具有天然的逻辑优先性。双循环新发展格局与具有“国家干预之法”属性的经济法也有着天然的耦合性,而两者的耦合之处为经济法发挥其治理功能提供了用武之地。对于双循环新发展格局,不管是基于对经济法对“有效市场”和“有为政府”的合理期待,还是基于经济法“回应型法”的固有品格,抑或基于经济法“问题导向”的立法特征,都理应作出积极的回应,并为之提供良好的法治保障。事实上,不管是国内大循环,还是国内国际双循环,都是通过对生产、交换、分配、消费等各个经济环节的改进,或者对“供给—需求”结构的调整,进而为经济持续发展寻求新的动力机制。而经济环节的改进或结构的调整都不可避免地会遇到诸如财政、税收、金融、产业、价格、规划、竞争、消费者保护等问题,旨在解决这些问题的法律制度,这正是经济法的主要组成部分。

一、双循环新发展格局的基本面向

双循环新发展格局既是应对逆全球化趋势、新冠肺炎疫情等造成的全球产业链、供应链循环受阻,以及我国经济发展转型、改变长期形成“外循环”依赖的现实逻辑[3],也促进我国经济持续稳健发展、化解当下社会主要矛盾、进一步发挥我国综合优势、挖掘巨大的内部需求,并以此来强化经济安全和化解风险的现实需求。因此其并不是我国经济发展的权宜之计,而是一种着眼于未来的经济发展规划和战略抉择,具有自身独特的内容及实现路径。

(一)双循环新发展格局的必然性

从外部环境看,逆全球化趋势下愈加明显的贸易保护主义,加之新冠肺炎疫情造成的全球产业链、供应链断裂,迫使我们不得不通过对发展战略的调整,来应对国际政治经济形势的变化。在 2008 年全球金融危机爆发 10 年后,基于单边主义和保护主义,波及多个国家的大规模贸易战再次由美国引发[4]。其中美国对华挑起的贸易战,看似是因为货物贸易逆差,但美对华巨额货物贸易逆差出现的真正原因,却是因为其对华高新技术产品出口控制、用原产地原则的统计方法等高估货物贸易逆差。所以,对迅速崛起的中国持有戒心,并对中国至关重要的高新技术产业进行战略压制才是其真实目的[5]。在逆全球化思潮下,英国脱欧,特朗普推行“美国优先”政策、退出各种多边协议,日德等国出台政策纷纷支持产业回流本国,全球外资直接投资以及贸易增速持续下降[3]。雪上加霜的是,突如其来并在全球蔓延的新冠肺炎疫情,使得全球产业链停摆,供应链临时断供,大宗商品市场动荡不安,中国短中期内出现外贸断崖效应,2020 年我国已无国际制度红利激发的贸易创造效应,且货物贸易边际递减[6]。此背景下,构建双循环新发展格局,提升产业链、供应链水平,以大力推动科技创新、着眼于关键核心技术的公关等创造未来的新发展优势,既是针对国际政治经济形势作出的主动战略调整,更是关涉我国长远发展的重大战略部署。

从内部环境看,我国社会现阶段发展不平衡、不充分主要矛盾的解决,“出口导向型”经济转向“内需导向性”经济的现实需求,以及深化供给侧结构性改革,发挥超大规模市场优势和内需潜力等的现实需求,都是双循环新发展格局的内在动力机制。与过去发挥比较优势,在沿海地区率先发展出口主导型增长,通过加入国际大循环带动国内循环不相称的是,当下我国社会主要矛盾已然发生了变化,经济、科技等发展的不平衡、不充分问题凸显,如城乡居民收入水平提升不充分、核心科技领域突破不充分、产业布局低端同质化、低端产能过剩与中高端有效供给不足等问题[7]。依靠传统“出口导向型”的红利在逐渐下降,不仅使我国总体发展处于长期受制状态,外资依存度高、经济安全风险大、核心技术

受限,而且长期对国内市场需求的培育和开发不足,难以形成自己的核心技术和自主品牌,无法有效解决现阶段社会主要矛盾。面对这种局面,深化供给侧结构性改革,充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力;努力稳定外需、培育国际循环的多元市场;打通产业链供应链堵点、畅通双循环基础;加快补链和定点连接、重点关注双循环重要断点[8]。并在此基础上构建双循环新发展格局,本质上就是一种化危为机、危中寻机的自我突破和提升。

(二)双循环新发展格局的核心内容

双循环发展新格局的提出时间尽管较短,但理论和实务界对之予以高度关注,并就其本体论进行了大量的解读,在观点的交互、碰撞中出现了各种不同的见解。既有研究发现,众多观点中较为典型的误解认为中国将要把在国际市场上消化不掉的过剩产能,被迫转移到国内销售,自此开始不依赖国外市场,实行闭关自守政策,重走自我循环的老路[9]。实际上,以国内大循环为主体,绝不是关起门来封闭运行,而是通过发挥内需潜力,使国内市场和国际市场更好联通,更好利用国际国内两个市场、两种资源,实现更加强劲可持续的发展[10]。在经济全球化依旧是历史潮流的背景下:一方面,需要改变激励出口的政策导向,把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,充分发挥我国超大规模市场优势,通过供给侧结构性改革,提高供给质量并发掘(内需)消费潜力;另一方面,需要提升产业基础能力和产业链现代化水平,加快关键核心技术的公关,改变长期处于价值链中低端的国际分工地位,提高满足内需的能力,在提高经济自我循环能力的同时,促进更高水平的对外开放,实现国内国际双循环[11]。

由此,双循环新发展格局首先要“以畅通国民经济循环为主”,将满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,这就需要“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”[12]。其次要“国内国际双循环相互促进,重塑国际合作与竞争新优势”,而国内国际双循环互相促进的前提便需要打造面向全球的高效的产业链、供应链及创新链,改变长期处于价值链中低端的国际分工地位,只有这样,方能使国内循环进一步融入全球价值链、产业链、供应链和创新链之中,在重塑国际合作中获得竞争新优势。

(三)双循环新发展格局的实施路径

任何理论或战略构想总是需要依托一定的方式、制度等去落实到实践中,只有经过实践的不断检验,才能从(理论)战略构想转化为现实的发展动力。双循环新发展格局的实施,从本质上看就是通过对生产、交换、分配、消费等各个经济环节的改进,对“供给—需求”结构的调整,以及对劳动力、土地、资本、技术等要素的优化,为经济持续发展寻求新的动力机制。对此,有研究较为全面地提出“打通供需两个端口,耦合产业链、供应链、创新链三个链条,推动劳动力、土地、资本、技术等四大要素循环,练好新理念、新科技、新经济、新基建、新机制五大内功”[3]的实践路径。

首先,面对国际需求的乏力,国内供需间的失衡与矛盾,需要供需两端改革的同步推进。高质量有效的供给是刺激需求的一般性前提,因此需要深化供给侧结构性改革。用增量改革促进存量调整,优化投(融)资、产业结构、分配结构、流通结构、消费结构,减少低效甚至无效供给,实现产业智能化、高端化、绿色化和服务化水平。完整高效的内需体系有助于扩大内需,因此需要发掘国内市场需求。内需体系一般包括了居民消费、企业投资和政府(需求)采购等领域,需要针对不同需求主体进行相应的“对症下药”。其次,产业链、供应链和创新链直接关涉我国在新一轮国际分工中的地位问题。所以要加快完善国内产业链,防止出现断链;提升供应链能力,构建多元有效的供应链计划;补缺创新链的短板,完善关键核心技术创新能力,提升在全球价值链中的地位。再次,要素的市场化配置,对于各要素

在不同经济环节、不同经济领域的自由流动和循环具有重要意义。而要素的自由流动依赖于国际化、市场化、法治化的营商环境。当然,劳动力、土地、资本、技术等要素的流动需要从不同侧面进行改革。最后,双循环新发展格局的实现离不开新发展理念的指引,更需要依托新的科技创新、新的经济(模式、业态)创新以及 5G 等新基建为之注入持续的活力。

二、双循环新发展格局与经济法的耦合

双循环新发展格局作为破解新形势下中国经济困境的新思路和新方法,在政府与市场关系的处理领域,与作为“国家干预之法”的经济法实现了耦合。“有效市场”和“有为政府”不仅是双循环新发展格局的保障,更是经济法对政府和市场关系的合理期待。这种期待转化为行动层面,则是“经济法主体运用经济的、法律的和行政的手段,调整社会经济关系、实现社会经济利益的宏观和微观经济管理过程”[13]。而双循环新发展格局中的宏观调控以及市场规制,表现在法律层面就是宏观调控法与市场规制法所要面对的问题。

(一)双循环新发展格局中的政府与市场关系

其实,不管是国内大循环,还是国内国际双循环,只要涉及经济结构的调整、经济环节的改进、经济要素的优化等,都离不开对政府与市场关系的探讨。双循环新发展格局的实现,既需要高效的市场机制来进行资源的优化配置,也需要有为的政府干预机制来矫正市场失灵,即通过以人为构建的制度或政策来变更和修改经济自身循环过程[14]。所以双循环新发展格局的形成依然需要“市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。

一方面,双循环新发展格局的实现需要“有效市场”进行资源的合理配置。双循环新格局涉及国内国际两个市场、两种资源,而有效利用两个市场,实现两种资源在不同市场间合理配置的基本遵循,就是发挥市场在资源配置中的决定性作用,实现要素的市场化流动。从国内市场角度而言,需要不断推进要素市场化改革,完善市场机制,打破行业垄断、进入壁垒、地方保护等。以《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》等为依据,落实市场准入负面清单,常态化实施市场公平竞争审查,深化市场化改革,坚持“市场决定、有序流动;健全制度、创新监管;问题导向、分类施策”,实现土地要素、劳动力要素、资本要素、技术要素市场化,加快培育数据要素。从国际市场而言,在逆全球化、新冠肺炎疫情等背景下,需要进一步扩大高水平开放,寻求国际合作新机会。近年来世界银行发布的全球营商环境排名中,中国位次不断上升,因此可持续推动营商环境的国际化、市场化、法治化建设,吸引要素的流入;通过“一带一路”项目合作等,将基础设施输出和供给端的输出相结合,积极重塑国际产业链、供应链和创新链。

另一方面,双循环新发展格局的实现也需要“有为政府”。依照新结构经济学的观点,“有为政府”的“为”是在经济发展结构转型过程中,软硬基础设施的完善出现了市场失灵时,为了使无效的市场变成有效市场而采取的因势利导的行动,让政府不会因为无知而“无为”或因无知而“乱为”[15]。一般而言,国家不可能等到基础设施、营商环境、制度供给、法律保障均完善后再发展经济,而此时便需要政府有所作为:一方面推动市场化进程,深化“放管服”改革,更好实现简政放权、创新监管和优化服务;另一方面需要克服因垄断、外部性、公共物品以及不完全信息等造成的市场失灵。进言之,有为政府就是在需要政府介入市场的时间和领域,政府应当依法积极介入,在不需要政府介入的时间和领域,政府不

得“乱为”。总之,政府需要在尊重市场规律的基础上,优化经济结构,营造稳定的宏观经济环境,用改革激发市场活力,用政策引导市场预期,用规划明确投资方向,用法治规范市场行为[16]。双循环新格局的形成中,面临的制度性成本偏高、融投资成本高、中低端制造业产能过剩、消费拉动内需能力不足等[12],都需要政府积极作为,发挥其治理作用。

如果说以上关于双循环新发展格局中政府与市场关系的讨论是侧重于经济层面的或者具体行为层面的。那么“有效市场”与“有为政府”及其关系的处理,市场与政府“双重失灵”的克服,体现在法律(经济法)层面则是宏观调控法及市场规制法的核心使命。因此,双循环新发展格局中政府与市场关系的问题,反映在经济法领域,就是宏观调控法及市场规制法所要直面的问题。

(二)双循环新发展格局中的宏观调控法问题

宏观调控法作为控权法,既不是对市场进行调控的法,也不是“经济政策法”。作为宏观调控法治化表达样式的宏观调控法,其重点内容应该是调控权力配置、宏观调控实施程序以及对宏观调控行为的司法审查[17]。双循环新发展格局的实现,涉及经济结构、经济环节、经济要素的调整与变革,有赖于财政、税收、金融、产业、规划等各个领域进行有效的配合,这就需要政府进行必要的宏观调控,而政府进行宏观调控的行为,才是引起宏观调控关系产生、变更和消灭的法律事实,也就是宏观调控法所规制的对象。详言之,为形成双循环发展的新格局,政府必须运用各种手段对经济进行宏观调控;与此同时,为了防止宏观调控中的主观恣意、政府失灵和调控失败等情形,宏观调控法必须发挥作用,防止出现这些情形并保障宏观调控关系的规范、科学和高效[18]。

一则,双循环新发展格局中的宏观调控法问题,反映在宏观调控基本法层面(尽管《宏观调控基本法》在我国尚处于学理讨论阶段),从本质上看就是宏观调控的法治化问题。在实现新发展格局过程中,政府宏观调控的权力配置、宏观调控实施程序的“高效、科学、规范”以及宏观调控失败的责任机制(如宏观调控的可诉性问题)等是宏观调控法的核心任务,而这些任务的实现其实就是宏观调控法治化的过程。双循环新发展格局下的宏观调控,既要面对国内经济的不确定性,又要接受来自全球经济风险的挑战,特别是在开放经济条件下(国际循环)的宏观调控更具有因时、因势而动的适时性与灵活多变性,使得法治化之路变得尤为艰难。如在贸易战背景下,涉及财政补贴、税收优惠、关税调整、产业促进等一系列问题,既需要相机抉择,更需要依法调控。当然,针对国内经济运行状况,“宏观调控跨周期设计和调节,实现稳增长和防风险长期均衡”的任务更需要在财政、税收、金融、产业等领域进行相机抉择,这也在一定程度上加大了宏观调控法治化的难度。如何处理宏观调控法治化的必然性与相机抉择的现实需求之间的关系,是双循环新发展格局中政府不得不直面的问题。

再者,双循环新发展格局中的宏观调控法问题,反映在一般意义上的宏观调控法律制度(或宏观调控相关法)层面,则包括了税法、财政法、金融法、规划法、产业法等的适时调整与完善。可以肯定的是,法律并非政府的(治理)工具,宏观调控法律制度的作用对象只能是行为而不是市场。但经济法天然所具有的回应性特征决定了其对新的经济、社会需求不可能坐视不理。以财税领域为例:促进“内循环”需要运用财税政策的有效激励及引导,以实现扬长避短,如大力发展支柱产业,同时还应补齐短板,避免“木桶效应”,如科技创新的政府采购、中小企业税收优惠等。促进“外循环”则需要多边税收合作关系等,如“一带一路”税收合作等政策的合力。这就必然涉及各种政策工具的选择和运用,不可避免地需要相机抉择,且这一过程有可能突破既有法律的规定,或者超出现有法律调整的范畴,势必会引起现行财税法律制度的变革,进而为新发展格局提供良好的法治保障。

(三)双循环新发展格局中的市场规制法问题

市场规制法作为对微观经济活动(行为)进行规制的法律,是对放任自由市场条件下形式平等掩盖实质不平等日益突出,进而导致个人利益与社会整体利益偏离的法律回应[19]。其核心使命在于对影响市场秩序的行为进行规制,进而维护市场机制正常运行,实现消费者的保护。资源的优化配置与消费者的保护归根结底还是要仰赖市场机制,但市场自发竞争秩序之下,主体因逐利性而导致资源错配的情形不在少数,所以需要市场规制法作为市场竞争的纠错机制。双循环新发展格局,尽管是在充分考量国内外经济环境、经济形势以及市场机制现状等多重因素下的决策,但依旧不是市场自发的选择。此情形下,仅仅依靠市场自身在竞争机制下实现资源在国内国际市场间的有效配置,显然不具有现实基础,需要市场规制法对之予以回应。

从国内大循环视角分析,双循环新发展格局中的市场规制法问题,其实质就是完善市场(竞争)机制,构建全国统一竞争市场,促进要素在全国市场自由流动的法治保障问题。企业垄断、不正当竞争、地方保护、区域封锁等有碍于全国统一市场和公平竞争的现象会阻碍国内大循环的畅通,需要市场规制法,特别是《反垄断法》《反不正当竞争法》等法律发挥其应有的作用;整体供给质量偏低、供给效率不高、产品创新能力不足等会影响供给端的稳定并影响消费的选择,需要《产品质量法》《标准化法》《食品安全法》等法律对之予以回应;消费者权益受损、消费潜力不足等问题则会影响需求端的稳定,同样需要《消费者权益保护法》等法律对市场主体权利义务进行适当性倾斜配置、提供多元纠纷解决机制,以此来提振消费者信心并间接刺激消费潜力。

从国内国际双循环视角看,双循环新发展格局中的市场规制法问题,就是促进国家间的公平和正当竞争、维护全球经济运行秩序、促进要素在国际市场自由流动的法治保障问题。尽管在严守部门法传统的学者眼中,这些问题更多情况下是国际经济法的作用领域,但这并不代表市场规制法就无用武之地。根据发展经济学的观点,法治是保证投资者收益的唯一合法机制,经济的持续发展需要良好的法治环境[20]。市场规制法积极作用于国内市场,通过改进市场上准入、反垄断、市场监管等保障国内市场的竞争有序,创造一个良好的投资环境,促进营商环境的国际化、市场化和法治化,尽管逆全球化趋势明显,但国际资本、技术等要素依然会“用脚投票”;同时,《外商投资法》的正式实施,也为进一步扩大开放奠定了法律基础。当然,如果以作为方法论的“领域法学”为视角,那么也就无所谓市场规制法的问题还是国际经济法的问题了。

三、经济法回应双循环新发展格局何以可能

现代市场体系和现代经济体制均离不开经济法的保障,以经济法为重点的经济法治体系,对于现代化经济体系的构建尤其重要[21]。如果说双循环新发展格局与经济法的耦合是经济法能够对之予以回应的一个基本前提,那么经济法优化资源配置的“干预之法”属性、回应社会需求的“回应型法”品格,以及关注现实问题的“问题导向”特征等,共同奠定了经济法回应双循环新发展格局的基础并为之提供了可能。

(一)经济法优化资源配置的“干预之法”属性

尽管在部分主张从宪法中寻求中国经济法的内生性理论者看来,外接于(西方)经济学理论的市场失灵和政府失灵假说对中国经济法的解释力并没有想象中那样充分。同时,也有学者已经指出市场失灵对经济法存在解释力不足的问题,不宜作为认知经济法的逻辑起点[22],但从凝练市场经济最一般

规律的视角论:经济法源于“市场失灵”,其最终归宿亦在于如何及时、高效地克服“市场失灵”,以及在此过程中造成的“政府失灵”问题的认知范式依然具有理论价值。关于市场失灵与政府失灵的原由,现有的讨论已然相当充分。本文所要深描的是:从逻辑上看,市场资源配置的失灵产生干预需求,而作为国家体制下第一次人性大解放法律表彰的民法[23],因其推崇人性最大化解放下的高度意思自治,对于市场失灵问题力有不逮,所以需要以国家权力干预为手段,补救私法自治之不及,这就为市民社会和政治国家分野后政府对市场的再次干预提供了可能;尽管政府干预的主要目标在于实现资源的优化配置,也即“有为政府”的存在是为了让“有效市场”的理想状态得以持续,但政府在干预市场时自身也会失灵,政府失灵集中表现为干预不足或过度干预。于是,经济法“干预之法”不仅体现在干预市场,还体现在对干预者的干预,也就是防止“双重失灵”。

追本溯源,双循环新发展格局所要解决的依然是资源在国内市场和国际市场间优化配置的问题。遵循上述逻辑,双循环新发展格局的实现需要高效的市场机制进行资源的优化配置,然而不可否认的是,不管国内市场,还是国际市场,市场失灵普遍存在,这就需要有为的政府干预机制来矫正市场失灵,但政府的“有为”并非总是如我们期待的那般,也会出现“不为”甚至“乱为”。既然在改变激励出口的政策导向、满足国内需求、提高供给质量、提升产业链供应链现代化水平、激励创新链、培育数据链等一系列过程中普遍存在市场失灵和政府失灵,那么经济法防止“双重失灵”的作用便得以凸显。经济法作为确认和规范国家干预经济的法律,有能力并且应当对这些问题予以回应,通过对“双重失灵”的矫正,来实现资源的优化配置,进而维护经济安全、保障竞争秩序并对弱势群体予以保护,为双循环新发展格局提供法治遵循。

(二)经济法回应社会需求的“回应型法”品格

使法律更多地回应社会需要是法律现实主义者的一个主要追求。社会在不断地发展和变化,反映并用以调整社会关系的法律制度也应当适时调整。那么如何使法律制度既不故步自封,又能预测筹划呢?对此,伯克利学派的塞尔兹尼克等人似乎给出了一个答案,那就是“迈向回应型法”。尽管这个答案及其合理性论证本身也值得思考,但“回应型法”对法是怎样适应社会需求,解决现实问题的探索,试图赋予国家制度(法律)以自我修正的品格等,强化了法律推理中目的的权威,使得法律更具有开放性和弹性。而能动主义、开放性以及认知能力等共同构成了法律回应各种社会需求和愿望的基础[24]。“回应型法”比较容易受社会影响,当然,在处理社会问题时也更为及时有效。事实上,在所有的部门法中,经济法具有典型的回应性特征,基于其“干预之法”的本质、应对“双重失灵”的任务,以及对市场高度的敏感性等,决定了经济法在反映现实经济、社会等需求的变革中,比其他部门法更加快速和敏捷。将经济、社会等变革所引发的外在张力视作认知的来源和自我矫正的机会是经济法所具有的典型品格。因此,经济法“回应型法”的品格决定了面对双循环新发展格局的提出,经济法必须要作出积极的回应,以满足新的经济、社会发展需求。

回到马克思主义法学的认知范畴,法律关注现实经济、社会问题的“反映性”特征同样也是比较明显的。作为上层建筑的法律是经济基础的反映,法律的变革、发展取决于经济基础的变革与发展,而法律则既要对之赖以存续的经济基础进行指引、促进和保障,也要对旧的、不合时宜的经济基础加以改造。事实上,这种“反映”与回应性有异曲同工之妙,都是强调法律对社会需求的及时回应与满足。双循环新发展格局作为一种新时期的发展战略,是在内外部环境的变化中对社会、经济等条件的调整与变革,而经济法作为上层建筑的有机构成,理应对这种经济基础的变化予以回应:一方面,经济法须根

据经济结构的变化、经济环节的改进、经济要素的优化等及时完成自我矫正,实现法律制度的变革,以适应新的经济、社会需求,更好地指引、促进和保障变革后的经济基础;另一方面,完成自我矫正后的经济法依然需要对与其相矛盾的、旧有的经济基础进行改造,使之符合新发展格局的要求。

(三)经济法关注现实问题的“问题导向”特征

理论上对体系化、稳定性的追求与实践中关注现实问题、立足经济、社会事实之间的张力一直是经济法领域无法回避的问题,学术研究和实务中均难以绕开进行分而论之。理论上,经济法所涵盖的问题领域极为宽泛,集中表现为各领域为数众多的单行法,从这些理念与制度差异明显的“单行法”中提取“公因式”或普适理论必然面临过度抽象的质疑[25]。实践中,经济法本身就是因应市场经济中的特有问题而诞生的一个法律部门,其本质无非是将经济社会发展中遇到的新问题纳入法律的框架,并为之寻求解决之道。于是,在追求经济法稳定性与回应性、体系化与零散立法之间平衡关系的探索中,研究者们发现了经济法逐渐趋于“问题导向”的特征[25]。经济法关注现实、立足问题的这一特征,表现在制度供给层面,通常以“为……”出现在各单行法立法理由的说明中,如《价格法》立法理由说明中的“为了对价格活动作出系统的、全面的规范”。这种以问题为导向的特征,本文对其适用性以及优劣暂不评述,仅就其本身而言,确能够做到与回应性之间的有机衔接,进而形成一个“发现问题—作出回应—制度完善”的看似良性发展的趋势。也恰恰是这一趋势,奠定了经济法回应双循环新发展格局的基础,且使其回应社会需求的路径变得格外清晰。

尽管双循环新发展格局自身即是对经济发展中面临的各种问题的回应,但这些经济问题的解决却也离不开法律的作用,特别是对政府与市场关系具有高度敏感的经济法。遵循“发现问题—作出回应—制度完善”的逻辑进路:在经济法关注现实问题这一“问题导向”的事实状态下,经济法与双循环新发展格局在政府与市场关系领域的耦合,使得经济法所能捕捉到的问题也大都聚集于此,这些问题也即上文所指出的双循环新发展格局中的宏观调控法问题与市场规制法问题,此处不再展开;在发现问题后,则需要针对具体问题作出回应,而回应这些问题的结果就是相应法律制度的变革,即通过制度的变革,使之对变化后新的经济问题具有回应能力,并对旧的问题具有改造能力。总之,以问题为导向的特征,使得经济法在回应双循环新发展格局时具有更强的针对性和目标导向性,有助于为之提供良好的法治遵循。

四、双循环新发展格局的经济法应对

在秉持问题导向的前提下,针对双循环新发展格局中政府与市场关系的处理、双循环新发展格局中的宏观调控法与市场规制法问题,经济法在应然层面可作出如下回应:首先,政府与市场关系的处理,可遵循从干预型政府到规制型政府的基本转向;其次,对于新发展格局中的宏观调控法问题,法治化下的相机抉择更具有现实意义;最后,解决新发展格局中的市场规制法问题,制度供给与规制变革的同步推进亦不失为一种理性选择。

(一)整体趋向:从干预型政府到规制型政府[26]

前文已述,双循环新发展格局的形成既需要“有效市场”,也需要“有为政府”。欲实现这一目标,较优的选择就是从干预型政府向规制型政府的转变,让政府换一种姿态进入市场,减少对市场的直接干预,转而为市场经济提供行之有效的规制。尽管规制型政府也有其缺陷,但较之于干预型政府:一方面,规制型政府模式下,政府通常不会直接配置资源,且政府更讲求规则意识和方法意识,即便政府要

介入市场,也更加注重规制规则和规制技术(方法)知识的遵循。之所以更加注重规制的技术和规则,是因为在干预型政府模式下,基于“强国家”的惯性思维模式,干预者多依赖命令、计划等干预工具对市场弊病予以回应,或对私权进行严格管制以获取罚款收益,这种方法选择的错误易导致干预失败;同时,规制方法、规制技术与规制对象、规制目标不匹配导致的规制失败也时常发生[27]。另一方面,规制型政府更注重法治。法治政府的建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,而规制型政府正是通向法治政府的必经阶段。在现代法治社会,政府介入市场必须受到一定的限制,虽然本文并不赞同“管的最少的政府就是最好的政府”,但规制机构的设立、规制政策的制定和执行、规制权力的配置、规制方法的取舍等必须建立在法治框架内,政府介入市场经济的领域、权力运行的边界、规制的规则和技术等必须得到法律确认,规制机构必须遵循相应的法定程序。

规制型政府的规则意识、方法(技术)意识及法治意识与经济法的形式理性追求不谋而合,而经济法与双循环新发展格局又在政府与市场关系领域发生了耦合。所以,从经济法视角出发,规制型政府亦不失为一种防止“双重失灵”的选择。从应然状态看:一方面,在双循环新发展格局的形成中,规制型政府能够保证市场在资源配置中的决定性作用。规制型政府自身并不直接配置资源,因而可以保障市场的事由市场来决定,最大程度保障市场通过竞争机制实现资源的配置;同时,政府介入市场的权力边界较为明晰,加之深入推进的“放管服”改革,不断降低市场准入门槛、创新监管和提供高效服务,为市场机制的良性发展创造了条件。另一方面,在双循环新发展格局的形成中,规制型政府模式可确保“有为政府”,避免“不为”或“乱为”。双循环新发展格局关系到国内国外两个市场、两种资源的流动和配置,这就需要政府的有效引导,通过税收、价格等措施向市场主体释放信号,特别是针对当下我国在全球创新链中处于不利地位的现状,通过一系列政策促进科技创新,将资源聚集在关键核心技术的突破领域,需要政府的有效引导。当然,有为政府的“为”必须是将自身的公共行为纳入法治化、技术化轨道,从而使政府在介入市场的过程中既有法可依,又有充足的规制知识和技术可以遵循。

(二)宏观调控法领域:法治化下的相机抉择

用“法治化下的相机抉择”来回应双循环新发展格局中的宏观调控法问题,不是要将宏观调控法视作具有灵活性、政策性的“经济政策法”,而是因为:客观而言“法治化”既是一种过程性的描述,也是将政府调控经济的权力纳入法治轨道的一种美好设想,而非一种既定结果。即便宏观调控已然完成了法治化的过程,作为程序法、控权法、合法权利保护法,以及政府行为规范法[28],本身也不会事先规定国家对宏观经济调控过程中该选择什么手段或如何组合这些手段[17]。而宏观调控的主体运用符合规范要素的宏观调控手段[29],如货币手段、财税手段、规划手段、汇率手段等进行宏观经济调控,依然是一个相机抉择的过程。也就是说,尽管宏观调控不等于宏观调控法,但宏观调控的行为确是宏观调控法所规制的对象。而宏观调控的相机抉择,其实质就是根据变化的形势适时运用不同手段以实现总供需的平衡。所以,法治化下的相机抉择并不是一个矛盾体,而是对(国家)政府在法治框架内能动性的一种合理期待。

从理想化的层面看,宏观调控必须法治化。我们需要宏观调控(基本)法,对政府宏观调控的权力、行为及责任等予以明确,这既符合全面依法治国的时代要求,也符合规制型政府更加注重法治的预期。从实然的层面看,弹性政府在风险社会所具有的组织设置灵活、行动自主、注重效率等独特优势[30],决定了规制型政府的构建应该吸收弹性政府的优势。尤其在贸易战、逆全球化、新冠肺炎疫情等看得见的风险以及其他未来的不确定面前,我们呼唤法治政府,但更期待的是一个具有弹性、能够相

机抉择的法治政府。宏观调控的法治化,包括宏观调控决策权配置的法治化、宏观调控实施的法治化,以及宏观调控相关责任的法治化;但置于宏观调控法治化之下的政府,依然应该具有弹性,在宏观调控法强制性规范和程序性规范的约束下,通过相机抉择,更加灵活地应对经济形势的变化,在法治框架内进行调控手段的灵活选择以及调控政策的组合。

宏观调控的法治化绝非朝夕之事。"法制化"作为"法治化"的一个必要但非充分条件,宏观调控法治化的实现必然以"法制化"为前提。因此,在宏观调控基本法短期无法实现的条件下,完善一般意义上宏观调控法律制度,既符合双循环新发展格局的现实需求,也有实现之可能性。双循环新发展格局的实现,需要不断完善税法、财政法、产业法、金融法、规划法等宏观调控相关法,发挥其应有的治理功能。以财税法为例:截至 2020 年 9 月 13 日,现行 18 个税种中已制定了 11 部实体税法,尽管离全面税收法定还有距离,但在主要的税种、纳税人、计税依据、税率等已趋于法定的情况下,在双循环新发展格局中进行结构性减税、降低税率、简化税则,或利用减、退、抵免等税收优惠体制变得有法可依,大部分税收优惠政策的决定权、适用条件等在税法中均有规定;作为规范政府收支总体安排的《预算法》和《预算法实施条例》也分别于 2018 年和 2020 年进行了修正和修订,进一步强化了国家依法对公共资源进行统筹和支配的能力,使得转移支付等进一步规范化、透明化;双循环新发展格局的实现,需要加快创新链的构建,可修订《政府采购法》,进一步明确支持中小企业创新采购、绿色采购、促进科技创新采购等,并将相关政策纳入法治化轨道。

(三)市场规制法领域:制度供给与规制变革

相较于宏观调控法主要面对(国家)政府的限权法属性,市场规制法则主要面对市场,以对微观经济活动(行为)的规制为己任。双循环新发展格局的形成既需要尊重市场规律,通过竞争机制、价格机制以及供求机制等实现资源配置、经济发展和消费者保护;也需要完善市场规制法律制度,并对规制进行改革,通过规制不正当竞争、消除垄断、保障食品安全、确保产品质量,以及更好地保护消费者,以此来弥补市场机制可能失灵的情形。对此,市场规制法可从制度供给和规制变革两个层面予以回应。

从制度供给视角看:其一,行业垄断、地方保护、进入壁垒等会对公平竞争的市场环境造成损害,不利于要素的自由流动,影响国内大循环的畅通。而激发超大规模市场效应首先需要一个全国统一的市场,对此,需要强化公平竞争审查制度的实施,加快修订《反垄断法》。将《反垄断法》第 37 条中行政性垄断适用主体由"行政机关"扩大至"行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织",以更好规制行政性垄断;同时,要增加规制方法,将公平竞争审查制度以涵盖方式在《反垄断法》总则部分直接引入[31]。其二,供给质量的提升、产品质量的保障、食品的安全、消费者的保护是发挥内需优势的关键。其中《产品质量法》和《食品安全法》于 2018 年刚完成修正,《反不正当竞争法》于 2019 年完成修正;《标准化法》《消费者权益保护法》《价格法》等也需要与时俱进。一则通过制度的变革以适应新的发展格局;再者,产品质量的提升、消费者倾斜性保护、网络时代消费纠纷多元化解决机制的建立等,均可以提振消费信心并间接刺激消费需求。其三,双循环新发展绝不是关起门来的国内大循环,必须要以更加开放的姿态融入全球产业链供应链并强化创新链。而 2019 年新通过的《外商投资法》、国务院《优化营商环境条例》等法律法规,为进一步优化营商环境、扩大对外开放提供了法治保障。

从规制变革层面看:双循环新发展格局的实现,需要创新监管、持续深化"放管服"改革、落实市场准入负面清单制度等,为实现要素的市场化以及公平竞争的市场环境创造积极条件。监管方式上,"事先审批"需进一步向"事中事后监管"转变,事后的监管可避免监管脱节或者无人监管的问题;监管分

工上,市场监督管理总局的成立标志着市场监管机构由分立走向合并,多头监管走向统一执法,但依旧需要强化以信用为核心的协同监管、综合监管等监管机制;监管技术上,“互联网+、大数据时代”,充分利用“大数据”的优势进行全域智慧监管成为可能。在大数据时代,智慧监管成为可能,智慧监管主要是“加强大数据广泛应用和综合分析,整合工商登记、质量安全监管、食品安全、竞争执法、消费维权、企业公示和涉企信息等数据资源;研究构建大数据监管模型,加强对市场环境的监测分析、预测预警,提高市场监管的针对性、科学性和时效性;推进统一的市场监管综合执法平台建设,加强市场监管数据与宏观经济数据的关联应用”[32]。通过规制的变革,在一定程度上可以为双循环新发展格局营造一个良好的市场环境。

参考文献:

[1]中共中央政治局常务委员会召开会议 中共中央总书记习近平主持会议 分析国内外新冠肺炎疫情防控形势 研究部署抓好常态化疫情防控措施落地见效 研究提升产业链供应链稳定性和竞争力[N].人民日报,2020-05-15.

[2]新华网.习近平:在经济社会领域专家座谈会上的讲话[EB/OL].(2020-08-24)[2020-09-10].http://share.gmw.cn/politics/2020-08/25/content_34115764.htm.

[3]蒲清平,杨聪林.构建双循环新发展格局的现实逻辑、实施路径与时代价值[J].重庆大学学报(社会科学版):2020(6)24-34.Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.08.002.

[4]张守文.贸易战、全球经济治理与经济法的完善[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019,72(5):5-15.

[5]陈继勇.中美贸易战的背景、原因、本质及中国对策[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,71(5):72-81.

[6]沈国兵,徐源晗.疫情全球蔓延对我国进出口和全球产业链的冲击及应对举措[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2020(4):75-90.

[7]邹薇.从战略和全局高度构建双循环新发展格局[N].湖北日报,2020-08-18.

[8]王济光.加快形成双循环相互促进的新发展格局[N].人民政协报,2020-08-27.

[9]刘志彪,凌永辉.中国经济:从客场到主场的全球化发展新格局[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(6):1-9. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2020.09.001.

[10]新华社.习近平:在企业家座谈会上的讲话[EB/OL].(2020-07-21)[2020-09-10]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-07/21/c_1126267575.htm? d=1595342786134.

[11]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.

[12]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.

[13]杨三正,苟学珍.论基于经济治理的经济法软法之治[J].重庆大学学报(社会科学版),2019,25(5):179-187.Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.4x.2018.12.002.

[14]靳文辉. 国家经济干预行为规范化标准的多元构造[J].中国软科学,2012(7):28-35.

[15]林毅夫.为什么是“有为政府”而非“有限政府”?[EB/OL].(2016-11-09)[2020-09-10]. http://sike.news.cn/statics/sike/posts/2016/11/219509136.html.

[16]把改善供给侧结构作为主攻方向 推动经济朝着更高质量方向发展[N]. 人民日报, 2017-01-23(1).

[17]胡光志,靳文辉.金融危机背景下对宏观调控法治化的再思考[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2011(3):99-104.

[18]胡光志.宏观调控法研究及其展望[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2008(5):110-113.

[19]刘志云,刘盛.供给侧改革背景下的经济法:挑战与回应[J].政法论丛,2017(4):3-13.

[20]斯蒂格利茨.“激进式改革”之后:部分国家法治建立的障碍[C]//斯蒂格利茨经济学文集第6卷(下册),纪沫,译.北

京:中国金融出版社,2007:284-313.
[21]张守文. 现代化经济体系建设的经济法补缺[J]. 现代法学,2018,40(6):54-63.
[22]卢代富. 经济法中的国家干预解读[J]. 现代法学,2019,41(4):116-122.
[23]胡光志. 人性经济法论[M]. 北京:法律出版社 2010:51-55.
[24]诺内特,塞尔兹尼克. 转变中的法律与社会:迈向回应型法[M]. 季卫东,张志铭,译. 北京:中国政法大学出版社,2004:73-132.
[25]尹亚军. "问题导向式立法":一个经济法立法趋势[J]. 法制与社会发展,2017(1):68-80.
[26]苟学珍. 干预型政府向规制型政府转变的经济法思考[D]. 兰州:兰州大学,2019:4-25.
[27]靳文辉. 公共规制的知识基础[J]. 法学家,2014(2):91-102,178.
[28]胡光志,屈淑娟. 经济法在依法治国中的时代使命[J]. 江西财经大学学报,2015(1):113-120.
[29]徐澜波. 论宏观调控法的调整方法:从经济法的调整方法切入[J]. 法学,2020(7):84-99.
[30]靳文辉. 弹性政府:风险社会治理中的政府模式[J]. 中国行政管理,2012(6):22-25.
[31]丁茂中. 论我国行政性垄断行为规范的立法完善[J]. 政治与法律,2018(7):136-146.
[32]洪银兴. 基于完善要素市场化配置的市场监管[J]. 江苏行政学院学报,2018(2):47-56.

Economiclaw's response to the "dual circulation" development pattern

JIN Wenhui, GOU Xuezhen
(*Law School*, *Chongqing University*, *Chongqing 400044*, *P. R. China*)

Abstract: The new development pattern, in which domestic economic cycle plays a leading role while international economic cycle remains its extension and supplement, is a strategic choice in the face of changes in the internal and external economic landscape such as anti-globalization, trade wars, and COVID-19 pandemic. Economic law, which is extremely sensitive to the market economy environment, has coupled with the new development pattern of "dual circulation" in the field of government-market relations, and the legal issues in the new development pattern are focused on the areas of macro-control law and market regulation law. However, economic law, known as "intervention-centered", "responsive" and "problem-oriented" law, the features of which jointly laid the foundation for its response to the new development pattern. In this regard, under the premise of adhering to problem orientation, the response of economic law can comply with the transition from an intervention-oriented government to a regulatory-oriented government as a whole. At the same time, macro-control law needs to adhere to the "discretion under the rule of law", and market regulation law also requires the synchronous advancement of system supply and regulation reform, so as to provide a sound economic legal guarantee for the new development pattern of "dual circulation".

Key words: dual circulation; anti-globalization; a "dual circulation" development pattern; the response of economic law

(责任编辑 胡志平)