

# 构建更加开放的国内国际双循环

■迟福林

在国内外环境正在发生深刻复杂变化的大背景下,党的十九届五中全会明确提出,“加快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”。这是我国立足自身发展需求的重大战略选择,是立足当前、着眼长远的战略谋划。11月4日,国家主席习近平在第三届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲突出强调,新发展格局“决不是封闭的国内循环,而是更加开放的国内国际双循环”。从中国自身发展需求看,一方面,要在实行高水平对外开放中构建新发展格局,更好联通国际国内两个市场,更好利用国际国内两种资源;另一方面,构建新发展格局又对高水平开放提出更高要求,建设更高水平开放型经济新体制,实施更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放。

以高水平开放实现国内国际双循环。实现国内国际“双循环”,关键在于“循环”,内外两个市场要在循环中相互促进。由此,以国内大循环

为主体,不是“关起门来搞建设”,而是在提升经济自我循环能力的同时,建设高水平开放型经济新体制。一方面,要以高水平开放释放经济转型的巨大增长潜力。作为拥有14亿人口的大国,我国还有相当大的经济转型升级空间并蕴藏着巨大的内需潜力,由此形成以国内大循环为主体的基础和条件。在当前全球需求不足、经济增长乏力的情况下,这一巨大的内需潜力,成为世界经济增长的突出亮点。另一方面,要以高水平开放提升我国参与国际合作与竞争新优势。例如,机器人、新能源汽车、数字经济以及一些高科技产业,尽管其中某些核心技术不在中国,但最大的应用市场在中国。未来,在高水平开放中逐步提高我国产业基础能力和产业链现代化水平,加快核心技术攻关,改变我国长期处于价值链中低端的格局,有效提升国民经济的自我循环能力。

适应构建新发展格局的要求,尽快实现制度型开放的重大突破。改革开放40多年来,我国推进以商品要素流动

为重点的对外开放取得了历史性成就。进入新发展阶段,我国扩大开放的重要标志开始由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。这就需要推进以制度型开放为重点的开放转型。一方面,在高水平开放中深化市场化改革,强化产权保护、深化要素市场化改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。另一方面,着力推进规则、规制、管理、标准等与国际通行做法对接,形成制度型开放的重大突破。由此,以更高水平开放和更深层次改革为形成国内国际双循环新发展格局提供强大动力。

打造对外开放新高地,促进形成新发展格局。首先,近年来,我国建设自由贸易试验区、自由贸易港,打造对外开放的重要窗口和创新高地。例如,以服务贸易为重点促进国内自贸试验区转型升级,不断创新负面清单管理制度,更大范围扩大服务业市场开放。其次,建设粤港澳大湾区是新时代我国推动形成全面开放新格局的大战略。推进粤港澳大湾区建设,突破口在

于加快粤港澳服务贸易一体化进程,由此释放粤港澳大湾区巨大经济增长潜力,为大湾区实现协同发展和深度合作提供重要切入点。再次,服务于“将海南自由贸易港打造成为引领我国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户”这一战略目标与重大任务。高质量高标准建设海南自由贸易港,重在加快构建海南自由贸易港与东南亚国家的交流合作大网络,将海南自由贸易港打造成为国内市场与以东南亚为重点的区域市场的重要连接点,由此,在国内国际双循环新发展格局中扮演重要角色。

以双边、多边自由贸易为重点畅通国内国际大市场。当前,在区域一体化趋势与作用日益凸显的背景下,加快实现推进双边、多边自由贸易进程,有利于推动疫情冲击下国际经济复苏与增长,也是应对单边主义、贸易保护主义严峻挑战的重大举措,是积极参与全球经贸规则制定的重要途径。为此,一是要尽快实现中日韩经贸合作新突破。例如,以服务贸易为重点打造中韩

自贸区升级版,在医疗、健康、养老、环保、旅游、电子商务、研发、工业设计和数据处理等领域实现双边开放的重要突破。尽快启动中日贸易投资协定的可行性研究,力争早日达成全面自由贸易与投资协定目标。二是推动中欧投资协定向中欧自贸协定升级。在尽快谈成中欧投资协定后,适时启动中欧自贸协定研究,推动以中欧一体化大市场为目标形成中欧经贸合作新格局,释放中国城市化与产业转型升级给中欧经贸合作带来的巨大市场空间。三是以区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)为基础推进亚太经济一体化进程。亚太自贸区若建成,将成为全球覆盖面积最广、纳入成员最多、包容性最强、体量最大的区域性多边自贸区,对维护以世贸组织为核心的多边贸易体制、促进全球经济平衡增长、探索形成更加包容普惠的经贸规则都将产生重要影响。  
【作者系海南省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、中国(海南)改革发展研究院院长】

## 找准“十四五”时期城市治理现代化突破口

■余池明

从《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称“规划和远景目标建议”)提出了“推进以人为核心的新型城镇化”,实施城市更新行动,推进城市生态修复、功能完善工程,统筹城市规划、建设、管理,合理确定城市规模、人口密度、空间结构,促进大中小城市和小城镇协调发展。“十四五”期间,除了继续坚持以城市管理现代化为指向,进一步提高城市管理科学化、精细化、智能化水平之外,经济社会发展以及城市高质量发展也对城市管理和城市治理提出了一些新的要求,值得关注。笔者认为主要有以下几点:

### 加强老旧小区和完整居住社区的长效管理

“规划和远景目标建议”提到“加强城镇老旧小区改造和社区建设”。此前,《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》(国办发〔2020〕23号)

已提出,到“十四五”期末,结合各地实际,力争基本完成2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。《住房和城乡建设部等部门关于开展城市居住社区建设补短板行动的意见》(建科规〔2020〕7号)提出“推动城市管理进社区,将城市综合管理服务平台与物业管理服务平台相衔接,提高城市管理覆盖面,依法依规查处私搭乱建等违法违规行为,协助开展社区环境整治活动。”根据上述文件提出的目标和要求,“十四五”期间,城市管理和执法部门需要进一步重心下移,与街道、社区密切协作,建立和完善老旧小区改造后以及完整居住社区的长效管理机制。为社区居民提供精细化的管理和服务。

### 形成多元共治、良性互动的城市治理模式

中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见(中发〔2015〕37号)曾经提出“推动城市管理走向城市治理”的目标。2019年11月,习近平在上海考察时强调:

城市治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

“规划和远景目标建议”也提出了“提高城市治理水平”的任务。“十四五”期间,在坚持党建引领和政府负责的前提下,在进一步深化城市管理综合行政执法体制改革的同时,要继续发挥市场作用,吸引社会力量和社会资本参与城市管理,发挥街道社区城市管理和公共服务的基础作用,引导社会组织、市场中介机构和公民法人参与城市治理,形成多元共治、良性互动的城市治理模式。

### 加强特大城市治理中的风险防控

“规划和远景目标建议”提出“加强特大城市治理中的风险防控”。目前,我国大陆城区常住人口500万以上的特大城市有约16座,其中1000万人口以上的超大城市有6座。而300万—500万的I型大城市有21座。特大城市的风险防控是一项十分复杂的系统工程,涉及城市工业危险源、公共场所、基础设施、自然灾害、公共交通、突

发公共卫生事件、恐怖袭击和破坏活动、群体性事件等诸多因素,以及公安、交通、安监、食药监、消防、医疗、城建、城管等众多部门。流动人口公共服务的压力,公共秩序的影响;失业风险,流动摊贩的增加,有可能发生执法冲突,容易成为引发社会舆论关注的焦点。城市基础设施运行的安全如垃圾处理厂、窨井盖、广告牌匾的安全都是城市管理要重点关注的风险防控领域。

### 加强城市管理和执法区域协作

“规划和远景目标建议”提出,优化行政区划设置,发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。推进成渝地区双城经济圈建设。这里面涉及到加强城市管理和执法的区域协作,为促进区域协调发展服务的问题。今年7月24日,长三角一体化城市管理综合行政执法协作机制首次会议在上海召开。会上发布了首批《长江三角洲区域一体化城市管理综合行政执法协作清单》及三年行动计划(2021—2023)。随着城市群和区域一体化的发

展,类似长三角这样的城管执法协作事项会增加,如跨区域违法倾倒垃圾、建筑渣土的执法协作问题。做好城管执法的区域协作是“十四五”期间的重要课题。

### 推进以县城为重要载体的城镇化建设

“规划和远景目标建议”提出“推进以县城为重要载体的城镇化建设”。县城是连接城市和乡村的关键枢纽,是城乡融合发展的重要区域。针对大量农民到县城居住发展的需求,加大以县城为载体的城镇化建设,完善县城交通、垃圾污水处理等公共设施,建设适应进城农民刚性需求的住房,提高县城承载能力,是新型城镇化健康发展的需要。县城基础设施和城市管理相对薄弱,按照“推进以县城为重要载体的城镇化建设”的要求,“十四五”期间需要全面加强县城市政公用、园林绿化、市容环卫、城管执法和数字城管工作,为推进以县城为重要载体的城镇化建设提供有力支撑。(作者系全国市长研修学院城市发展研究所所长、研究员)