

重塑新时代“央地关系”——从地方竞争到国家战略

作者：刘磊 2024 年 06 月 28 日

新中国成立 70 余年，尤其是改革开放以来的 40 余年中，中国经济发展取得了举世瞩目的成就。地方政府间竞争在其中扮演了重要角色，通过大规模公共投资推动了经济增长。然而，这种依靠地方政府间竞争的发展模式也带来了一系列问题，包括创新驱动不足、资源配置失衡、地方财政风险等。随着中国经济迈入高质量发展时代，传统的依靠地方政府间竞争的模式已不适应新时代发展要求，需要重塑“央地关系”，以适应新形势下的发展需求。

一、传统地方政府间竞争模式的弊端

传统的“GDP 锦标赛”模式，即地方政府之间以经济增长速度作为竞争的主要指标，在过去几十年里推动了中国经济高速增长。然而，这种模式也带来了诸多弊端。

第一，地方政府更重视短期经济增长，忽视长期科技创新和产业升级，导致创新驱动不足。**第二**，资源集中在发达地区，忽略了公共服务领域，导致社会福利和经济发展不平衡。**第三**，地方政府为了经济增长可能牺牲环境保护，导致环境污染问题。**第四**，地方政府为了获取资金支持，通过发行地方债券、政府融资平台借款等方式来筹集资金，增加了地方政府的财政支出和债务负担，形成了地方政府债务风险问题。**第五**，地方政府债务没有国家主权货币的支撑，难以体现出逆周期特征，加剧经济波动，形成了“顺周期调控”的问题。

二、举国体制下的自主创新

随着中国经济体量不断增大，一些重要产业的引进技术已经处于全球前沿，通过引进实现技术进步的空间逐渐消失，未来的发展只能依靠重点产业的自主技术创新和突破。而从中国历史发展的经验来看，大部分处于全球前沿领域的技术创新和突破都来自于举国体制下中央政府对全国资源的协调分配。

举国体制，即政府将国家资源和力量集中于特定领域或项目，以实现**国家战略目标的组织管理方式**。这种体制能够使国家将有限的资源集中投入到最需要的领域，避免资源的分散和浪费，提高资源使用效率。

中央政府在重点产业技术突破和创新方面可以起到三个方面的关键作用。首先，中央政府通过制定长远的发展战略和政策支持，为重点产业的技术突破提供明确的方向和强有力的推动。其次，中央政府可以引导资源向重点领域和关键环节集中，优化资源配置。最后，中央政府可以通过大型基础设施建设、产业升级改造等措施，为新技术的应用创造广阔的市场需求和应用场景。

三、强化中央财政事权和支出责任，扩大中央财政资金来源

随着中国经济迈入高质量发展时代，自主创新领域所需要的资金支出需求将越来越大，中央政府也需要承担越来越多的支出责任。在新时代背景下，**要重塑经济发展中的“央地关系”**，适度降低地方政府事权，减少地方政府的资金支出责任，由中央政府更多承担战略性的产业发展和宏观调控责任。

首先，在重点领域的产业政策上加强中央政府的事权和支出责任，通过顶层设计来实现重要产业的技术突破，推动国家经济发展战略并提升国际竞争力。**其次**，中央财政主动承担起逆周期宏观调控的职责，在经济下行周期中，由中央政

府发行国债筹措财力，主动实施积极的财政政策。**最后**，通过法律明确列举中央政府和地方政府的职责范围和事权，增加事权划分的明确性和透明度，减少中央政府与地方政府之间的职责冲突和重叠，提高政府工作效率，推进国家治理现代化。

四、加强地方政府公共服务定位，降低其他支出责任

随着经济的发展和人民生活水平的提高，公众对优质公共服务的需求日益增长，这要求地方政府更多地关注教育、医疗、环境保护等公共服务领域。地方政府应从过去主要聚焦于发展经济的职能逐步过渡到公共服务型政府的角色。

首先，限制地方政府为了经济增长进行事权外支出的冲动，降低地方政府主导的无效投资。**其次**，对地方政府进行必要的财政约束，尤其要限制地方政府的过度负债。**最后**，规范中央和地方之间的事权关系，降低地方政府非必要的负担。

五、对中央政府债务特殊性的再探讨

对一个拥有货币主权的现代国家来说，中央政府以本币计价的债务不同于其他任何部门所发行的债务。中央政府的债务是现代信用货币体系天然赋予的一种权利，而不需要用政府未来的财政收入或政府资产作为抵押。

中央政府债务与通货是政府负债的两种形式的体现，两者既可以相互分离，也可以相互交叉。从逻辑上讲，以本币计价的中央政府债务完全不存在违约风险，而只存在通货膨胀的风险。对具有主权货币的国家来说，主权债务是一种国家权利，政府部门通过债务发行并调节相应的财政支出而对资金和资源进行再分配，实现国家的某些战略目标。

六、新时代“央地关系”的重塑路径

随着中国经济向着新时代高质量发展阶段迈进，过去由地方区域间竞争带动经济增长的模式越发不适合时代要求。实现经济发展的关键已不再是传统赶超型经济中的模仿和复制，而是创新型经济中最为关键的自主创新。我们要牢牢把握新时代做好经济工作的规律性认识，不能再简单延续过去经济发展成功经验的模板。通过地方政府间竞争和地方政府举债投资的模式很难再将中国经济重新拉回高速增长的轨道。当前，我们更需要中央政府的顶层设计和统一协调，将关键资源应用于重点领域。理顺深化财税改革并理顺新时代“央地关系”是化解财政金融风险、增强经济发展内生动力的关键一招。

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》标志着中国改革开放进入新阶段，其中专门提到要建立事权和支出责任相适应的制度。在关乎国防、外交、国家安全、维护全国统一市场的规则和管理等领域，要加强中央政府的事权和支出责任。地方政府则应主要承担区域性公共服务的事权和支出责任，如地方教育、医疗卫生、城乡建设、环境保护等。这些领域更贴近地方民众的日常生活，地方政府对这些问题有更直接的认识和处理能力。这样的制度设计，既可以充分发挥中央政府在宏观调控和国家发展战略方面的作用，也能够保障地方政府在提供公共服务方面的自主性和灵活性，促进财政资源的合理配置和高效使用，进而推动经济社会的均衡与全面发展。

对于中央政府，应进一步加强其财权和事权，提高在产业发展和宏观调控领域的职能。对于地方政府，应降低其事权和相应负担，将工作重点从经济发展转

向地区公共服务，从根本上降低地方政府的投资和举债冲动，逐渐化解隐性债务负担。