

【区域协调发展】

对口合作的形成机制与实践启示

侯景新 于子冉

摘要:对口支援和对口帮扶在促进区域协调发展中发挥了重要作用。对口关系的实质是区域间的转移支付,中央通过行政发包触发援助方之间的竞争机制,最后以结果为导向对政治任务的完成情况进行考核。由于缺失市场机制,对口双方的目标冲突不可避免,需要进行制度创新。对口合作既保留了传统对口关系的优势,又克服了其存在的问题。中央政府为对口地方间设置了定向交往机制,各级政府根据激励相容原则发挥自主性,因势利导选择合作项目,打破行政区划界限,建设“飞地型”园区,提供必要的组织服务让双方相关企业基于市场规则寻求优势互补。对口合作是在区域层面体现有为政府和有效市场结合的典范,不仅在新一轮东北振兴中具有重要的带动作用,还为今后区域协调发展积累了实践经验。

关键词:对口合作;飞地经济;市场机制;组织服务

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)02-0056-07 **收稿日期:**2021-01-06

作者简介:侯景新,男,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师(北京 100080)。

于子冉,男,中国人民大学应用经济学院博士生(北京 100080)。

一、引言

区域间的合作是缩小发展差距,促进区域协调发展的重要途径。虽然差距蕴含着发展潜力,但实践中相隔千里的地方政府之间的互动仅靠双方的合作协议并不能达到很好的效果,推动地理空间上不相邻的地方政府紧密合作,以发达地区带动落后地区加快发展,需要发挥制度优势和政治优势,利用中央权威进行统一的协调管理。其中,以对口关系为突破口促进落后地区发展,是中国特色社会主义区域发展机制的一个亮点。

在中国,从对口援藏援疆、对口支援三峡库区、对口支援汶川震后重建到对口帮扶打赢脱贫攻坚战,对口政策在实践中不断丰富和完善;2017年,国务院办公厅在《关于印发东北地区与东部地区部分省市对口合作工作方案通知》中正式明确了三省四

市的对口合作关系。作为新时代对口关系的创新举措,对口合作承载着重要的使命。本文聚焦的问题是对口合作有哪些特点,运作机制如何,具体运行模式是什么;从对口支援和对口帮扶到对口合作,其中蕴含着什么样的经济逻辑,一些成功的实践经验对今后的区域发展政策有哪些启示等。

二、对口关系的实践探索

1979年,中央政府首次提出“对口支援”政策,引导沿海先发地区向边境地区和少数民族地区转移支付,以地区间牵手促进共同发展,其中,北京支援内蒙古、河北支援贵州、江苏支援广西和新疆、天津支援甘肃、上海支援云南和宁夏,全国支援西藏。此后经过援疆、三峡工程、汶川震后重建和脱贫攻坚等重大区域实践,功能不同、各具特色的“对口关系”逐步成熟,已成为政府利用行政方式驱动

区域协调发展的重要手段,其中以“对口支援”和“对口帮扶”最为典型。

1. 对口关系的典型模式——支援和帮扶

20世纪末,在“两个大局”思想指引下,中国区域经济协调发展政策体系开始构建,对口支援的作用开始凸显。根据受援客体的不同,到目前为止,中国对口支援主要有三种模式:对边疆民族地区的常规性对口支援、对重大工程实施地定向性对口支援和对受重大损失灾区救急性对口支援(钟开斌,2013)。长期以来,该政策在促进落后地区发展、灾后重建和重大工程建设中贡献巨大,作用明显。常规性对口支援是历史最长、规模最大的政策模式,其中以“对口援疆”最具代表性。1996年,大批干部奔赴新疆,对口援疆正式拉开序幕。各省市以干部支援、资金援疆和项目援疆相结合的方式贯彻对口政策,经过几代人的不懈努力,对口政策在确保国家安全和长治久安、促进当地经济社会发展方面取得了历史性成就。

重大工程对口支援也是地方政府间对口关系的重要内容。在国民经济建设中,一些全国性的重大工程功在当代,利在千秋,受益者是全体国民,但工程的实施对所在地的经济、社会和生态环境等影响重大,只有通过全国其他省市同心合力才能解决问题,其中以举世闻名的三峡工程最为典型。1992年,国务院要求全国20个省(区、市)、10个大城市和中央政府50多个有关部门承担130多万移民安置(赵明刚,2011),经过十几年的努力,各对口单位均顺利完成任务。对口支援还是灾区重建的主要途径。2008年汶川地震发生后,国务院办公厅下发通知,要求举全国之力帮助灾区恢复重建,建立对口支援机制。后续评估发现,各省市提前一年完成了重建工作,且援助金额均高于中央制定的标准。此后青海玉树震后重建、湖北新冠肺炎疫情防控过程中均启动了灾后对口支援模式。

对口帮扶主要体现在东西部地区对口扶贫协作。20世纪90年代,大中型国有企业响应中央要求,积极参与脱贫攻坚工作,通过与深度贫困地区对口开展经济合作、技术服务、吸收劳务、扩散产品以及干部交流等,在扶贫中发挥重要作用。党的十八大以来,中央提出精准扶贫的新思路,对口帮扶的作用更加凸显。与扶贫的其他形式相比,对口帮扶采取双方结对的形式,实行“点对点”的帮助扶

持,措施富有针对性,效果也更加显著。

2. 对口关系的维系机制——政治任务

对口关系是具有中国特色的一项重要政策,在实践中得到不断完善和丰富,已经成为一种半常规化的制度安排。它的实质是非地理相邻地区之间资源的无偿赠送,相当于中央赋予经济发达省市的一项政治任务,必须按照政治任务的方式依靠完整的政治动员程序推动。以援藏和援疆为例,每一期援助工作的启动都要先召开相关地方和部门党政领导参加的座谈会以及工作会议,成立由党委领导任组长的对口支援领导小组,在受援地设立“前方指挥部”和临时党委,进行组织保障。同时,不同省市之间、不同层级政府之间形成援助体系,但要顺利地完成任务,中央政府的权威不可或缺。中央政府把贯彻政治任务作为官员政治晋升的考核指标,通过上传下达、任务分解、层层落实和以结果为导向的考核体系,形成对地方政府有效的制约和主要的激励。另外,仅有地方政府的组织动员和高层级的政府居中统筹协调还不够,各地还需要在社会层面形成共识。一方有难、八方支援是中华民族优良传统,各地方政府通过宣传与感化逐渐将这种硬性的政治任务转化为守望相助的道德义务,以期能在当地民众之间孕育出一种共生文化和命运共同体意识,努力保证政策能获得支持并长期持续地发挥作用。

3. 对口关系的运行逻辑——行政发包制

对口支援和帮扶是一种政府间的横向财政转移支付,实质上是将中央的财政义务分摊给地方财政来负担(朱光磊,2011)。在1994年分税制改革之前,“分灶吃饭”的财政体制使得中央政府的财政能力捉襟见肘,没有足够的财力支撑对落后地区的直接转移支付,只能诉诸将支援活动作为一项常规的长期任务交给各地方省市。分税制改革之后,这一政策模式延续了下来,并不断完善。与中央直接转移支付制度相比,对口政策确实有很多优势。

作为单一制国家,中国幅员辽阔,各地区基础条件千差万别,受信息成本和行政成本约束,包干制是国家治理的惯常做法。“对口政策”就是一种“行政发包制”,通过中央对地方放权,让各省市分工支援,八仙过海,各显神通,充分发挥自主性和创造性,因地制宜进行科学援助。这样不仅能节省信息费用,还可以明确责任,便于考核对口双方政

府。并且,对口政策能够触发地方政府之间的锦标赛竞争机制,相关责任人强烈的表现动机有利于防止推诿扯皮的官僚主义现象发生(周黎安,2007)。尤其是当巨灾发生时,纵向的行政体制无法适应海量物资的统一调度,下放权力,让援助方和受援助方之间沟通协商具体援助方案,可以使援助系统科学高效地运行起来。

4. 对口关系存在的问题——市场机制缺失

对口关系经过近半个世纪的发展,产生了显著的经济效益和社会效益,其所发挥的作用不容否认,但其中也存在一些问题不容忽视。首先,支援助行动很难由基层政府主动发起和实施。因为各级政府是其行政辖区内民众的利益维护者,支援助的任务是“额外”的,需要“挤占”本地人享有的资源来完成,所以,支援助方的内生动力与热情就有所折扣。又因为此项政治任务比较模糊,无法界定与明确支援助内容、任务实现截止日期、支援助标准、范围和时效性等,所以支援助方地方政府倾向于尽量使得有限的支援助款显现最大的“效果”,单纯追求项目数量,一些华而不实的面子工程时有发生。虽然常态化的任务早已层层分解下去,但没有明确的法律解释和法律程序,无法做到有章可循。一些项目的前期开发程序不规范、签订后难以落实、实施过程中夭折、经济技术合作项目在对口支援助方撤离后就迅速垮掉等现象都不同程度存在,且这些争端与纠纷无从处理(郑毅,2010)。同时,对口关系中消极应付的现象也时有发生,很难形成多元参与、齐抓共管的局面。

其次,对口关系中,增强受援助方的造血能力已经成为共识,但出于对支援助资金使用效率的考虑,交支票工程比较少,具体的支援助方式主要是交钥匙工程,即由对口支援助省市全额拨付建设资金,并负责全部项目的设计和施工,待竣工验收合格后整体移交给受援助地区使用。通过创新机制促进双方经贸交流合作的案例并不多见,典型代表是浙江省在义乌国际商贸城为新疆和田地区无偿开设民族产品展销中心,但其实际发挥的作用也是杯水车薪。

作为支援助的重头戏,加工制造业最受受援助地政府的重视和支持,但实践中工业园区的建设效果却并不尽如人意。通常而言,支援助项目往往是支援助方的优势产业,但不一定符合当地实际情况,对当地相关行业的带动不大;如果结合当地的资源特色选

择支援助产业,不考虑与周边区域的关系,又会产生产业高度同质化,加剧区域内低水平、小规模恶性竞争(程广斌、程楠,2014)。同时,引进企业对当地税收的贡献有限,绝大部分税收流向企业总部所在地;很多引进企业有专业技能方面的要求,劳动力要实现本土化,就需要在短时间内完成学习培训、技术推广、培育熟练的生产技术人才,这在实践中有时也很难实现。

更值得注意的是,对口支援助在短期内可能会促发“荷兰病”,抑制当地制造业的发展。因为当大批外来资源进入之后,会吸引人力和物资等都向与该资源有关的不可贸易部门倾斜,引发工资和当地物价上涨。所以,可贸易部门无法通过市场供需快速调整产品价格和工人工资,结果工人转移到不可贸易部门。用工成本的增加严重地挤出了制造业部门的生产,导致可贸易部门丧失在市场上的竞争力,该负向作用还会溢出到那些与被援助方相邻的地区。并且就长期效果而言,支援助产生的“荷兰病”的作用甚至是不可逆的(Bulte,2018;张晓波,2018)。

最后,对口双方“不对等”的地位会产生不可忽视的社会问题。支援助通常是“强帮弱”,项目建设不可避免会打上支援助方的烙印,“感谢碑”多处存在,这会给当地民众心理上造成挫败感。长此以往,人们会产生发达地区财富富余、理所当然应该支援助的心理,费力不讨好的情景就时有发生。同时,这种“等、靠、要”的思维会改变当地居民的精神风貌,消解他们奋发图强的意识。

上述问题的产生主要有两点原因,一是双方发展水平落差太大,无法构建市场化的合作机制。依据梯度转移理论,发达省份资本、技术及市场的外溢效应,会带动欠发达省份的经济发展。但是如果梯度过大,产业关联性不强,双方合作所需与所能就不能很好地匹配和衔接,产业有序、科学转移的机制就无法发挥效用。二是无偿的、横向的政府间利益流转面临无法克服的障碍。地方政府不仅是中央的隶属机构,还是地方经济和社会组织的代言人。所谓无利不起早,因为“无偿”,有明确的利益主体意识的地方政府就没有足够的激励去完成上级的任务,目标冲突不可避免。因此,如何进行制度创新,建立起有别于支援助和帮扶的机制就至关重要。如何既能将对口支援助的优点保留下来,又尽量少地依靠单向度给予,更多靠双方合作互利共赢,

对口合作提供了新的发展思路。

三、对口合作的形成逻辑与主要模式

2010年,对口支援汶川任务完成后,基于前期援建过程中建立起来的帮扶关系,广东省与汶川县、北京市与什邡市分别签订了合作框架协议。此次合作双方地位趋于平等,协议也具有系统性和全方位的特征,但这只是地方政府间自发形成的对口合作。在此基础上,2017年,国务院办公厅《关于印发东北地区与东部地区部分省市对口合作工作方案通知》正式明确了三省四市的对口合作关系,即辽宁省与江苏省、吉林省与浙江省、黑龙江省与广东省、北京市与沈阳市、上海市与大连市、天津市与长春市、哈尔滨市与深圳市7个对口合作关系,并对具体开展对口合作提出了4个方面共18项任务。至此,对口合作正式登台亮相,新的区域发展对口合作格局建立起来。

1. 对口合作的形成机制——有效市场和有为政府

实践表明,解决地区发展不平衡问题仅仅通过转移支付调节是不够的,必须进行制度创新。无论是支援还是帮扶,援助关系主要是援助方代替受援方制定发展方向和行动方案,受援方只需享受援助成果即可。合作与之不同,它以互利共赢为原则,不仅包括共同劳作,还要分享合作成果,参与收益分配,这种平等交换的方式才是最终的理想状态(李瑞昌,2017)。

对口合作是一种新型的跨区域合作机制,它不同于传统的援助关系,也不同于粤港澳大湾区、长三角一体化、京津冀协调发展为代表的相邻城市间区域合作;与纯市场化合作相比,对口合作又多了各级政府牵引的纽带。既然是合作,就要运用市场的力量而不是由上而下的、来自中央政府的强力计划干预。根据“激励相容”原则发挥地方自主性,合作各方能够在动态发展的过程中选择和调整合作的领域和具体内容,综合考虑两地各方面的异质性进行全面系统的合作,使各方都能够从合作中获得持续稳定的收益。东北地区工业基础好、资源丰富、发展空间大;东部地区体制机制灵活、民营经济活跃、资金雄厚,三省四市发挥各自优势,扬长避短、扬长补短,能够使得东北振兴与京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等国家重

大战略对接,实现南北联动,协同发展。

对口关系中的有为政府体现在,中央根据各地资源禀赋、城市功能、产业基础、发展水平来确定对口单位的匹配,尤其是基于现有的合作基础因势利导,着重把两地所需与所能有机结合起来,给出方向性原则,赋予省级政府广泛的自主操作空间(国家发展和改革委员会,2017)。这些对口合作省市之间普遍具有很强的产业互补性,两地的企业早已有密切的合作,交流早已开始。例如,在辽宁省发展的苏商有20万人之多,规上企业2万多家,在江苏发展的辽商也有10多万人;大连和上海同为沿海港口城市和金融、贸易、物流中心;黑龙江和广东是全国最大的粮食调出省和全国最大的粮食调入省,是全国口岸群最多的两个省份。同时,在省级以下层面,各市也一对一结对。以辽宁省和江苏省对口合作为例,南京与鞍山重点推进现代服务业合作,无锡与盘锦重点推进物联网等信息产业合作,南通与辽阳重点推进装备制造业合作,盐城与阜新重点推进节能环保产业合作,连云港与营口重点推动港口联动发展,扬州与丹东加强文化旅游产业合作,泰州与本溪共同发展医药健康产业,淮安与铁岭加强农产品产业化合作,镇江与朝阳共同推动军民融合产业发展,苏州工业园区与沈抚新区结对,结成重点合作园区等(曹阳,2019),对口双方由单纯的资金承接转变为管理与项目的复合承接,合作空间十分广阔。

中国地方政府交往方式很多,例如,重大的区域发展战略需要政府间密切协同,一般都会有权威性较强的领导小组协调推进;因共享自然资源或大型基础设施而开展交往、签署经贸合作协议等十分普遍,一般是地方政府间的自主动作;与此同时,人情机制的延伸也屡屡见诸报端,例如,当一地的政府官员到另一地任职后,两个地方之间的企业投资会增加,政府之间的交往会更加频繁。但是,一般而言,两个行政边界不靠近、相距甚远的地方政府难以形成持续交往的动力机制。即使有合作潜力和合作基础,也只能是企业行为或通过民间机制,没有中央政府正式的发文引导,政府层面的交流不会十分热络。对口合作的特点就在于,中央政府为两个远距离的地方政府设置了一道定向交往机制,“迫使”两地政府之间开展持续的、日常化的交往(李瑞昌,2017)。这样,政治顾虑消除了,利益分配

关系理顺了,上下同欲,成果自然可期。

2. 对口合作的主要模式——飞地经济

在招商引资过程中,打破行政隶属关系,把甲地的资金或项目放到行政上乙地管辖的工业园区,伴随财政税收、政绩考核等一系列机制保障双方利益分配的合作模式,被称为“飞地经济”(The Enclave Economy)(张鑫,2014)。“飞地经济”是实现区域协调发展的一种制度创新。例如,广东省早在2004年就开始发展飞地经济,鼓励珠三角地区的政府和企业粤北经济落后地区建设飞地,进行产业梯度转移;江苏省为实现省内产业转移,鼓励苏南苏北地区市级政府共建开发园区,弥合南北发展鸿沟,实现协同发展。但这些项目主要源于省级政府统筹规划,成功的经验也只能在省内复制。然而,在不同省份之间,由于空间位置相互独立,各自行政隶属关系也不同,飞地经济发展往往面临一些政策上的障碍。

传统的招商引资有三个主体,投资来源地政府、投资目的地政府和投资企业。相应地有三种力量决定项目能否顺利落地,即落后地区迫切加快发展的拉力、企业寻找低成本环境的动力和先进地区政府的阻力。阻力的存在源于地方政府并不希望自己的企业转移到其他省份发展,从而损失自己的税源和经济体量。对口合作机制的构建,很好地解决了这个问题。对口合作的飞地式关系不是地方政府间自发形成的,而是由上级政府安排而结成的。因为统筹协调的组织服务(organization service)跟上了,行政壁垒被打破,再加上多方利益关系得到重新理顺,跨省的飞地经济发展就不再困难。通过创新飞地经济的资源利用方式和利益分享方式,飞出地同样能分享飞入地园区企业发展的积极成果,两地都把飞地经济作为自己的分内事,传统招商引资过程中飞出地政府的阻力就变成了推力。

飞地经济模式下,双方以“共建、共管、共享”为原则,建设“飞地型”园区,通过园区再造,实现协同发展。例如,东北地区作为东部发达地区产业转移的承接地,把劳动密集型产业、资源密集型产业转移过来,利用双方发展水平的落差进行“嵌入式”发展。双方按照“总部经济+生产基地”的方式参与飞地经济建设,通过成立合资平台公司的方式利益共享、风险共担,减少了机会主义行为,调动了双方积极性。在管理体制上,实行管委会负责制,管委会

主任由先进地区干部担任,主导经济管理和建设事务,党工委书记由当地干部担任,负责征地拆迁和社会事务。飞地内企业上缴省级税收增量全部返回给飞地提供市和使用市,由两市各按一定的比例分留,GDP等其他经济指标原则上也按此比例进行统计。

东部地区具有先进的市场观念、管理理念和政策环境,但是其一大劣势是地理空间有限,土地资源十分紧缺,商务成本较高,面临着产业结构亟待升级的问题。东北地区土地资源丰富,发展空间大,对产业和项目的限制要求低,但缺乏资金、人才和管理经验等关键性的生产要素。通过对口合作,发展飞地经济,东部地区拓展了发展空间,优化了产业结构,东北地区激活了闲置资源,提升了产业结构。例如,辽阳石化生产基础化工原料比较齐全,拥有精细化工企业和相应产业工人储备,各项运营成本费用也较低廉,但是产业规模效应不强;南通市目前拥有大型知名化工企业集群,包括全球知名跨国企业,但是以农药等精细化工为主的企业,其中部分企业面临向外搬迁的压力,土地资源的紧缺、更为严格的安全环保政策使得农药企业产能得不到扩张,新产品也无法核准投产,因此迫切需要将产能向外转移,寻找新的发展空间(顾旭东,2019)。根据《辽宁省和江苏对口合作实施方案》,南通和辽阳也是对口合作城市,两地产业在许多方面也具有优势互补的有利因素,再加上政府部门的参与推动,更加有利于两地企业的对口合作。

飞地经济的另一个着力点是高新技术产业。东部地区科技成果转化能力强,东北地区有广阔的腹地、优质的高教资源和高素质的产业工人,共促科技成果落地双方一拍即合。例如,此次京沈对口合作,沈阳中关村创新基地项目已经完成规划,正在加速建设,一批以军研科工为代表的优质企业已经入驻;哈深对口合作共同打造的北斗卫星应用产业园,致力于在机器人制造、航空航天等领域开展深度合作。通过创新资源集聚孵化,区域间的知识溢出和技术转移扩散效应必将助力双方实现产业转型升级。

四、对口合作对区域协调发展的启示

区域经济协调发展离不开政府,但也不能排斥

市场只靠计划和行政手段。政府提供组织服务,牵线搭桥,将所有生产要素汇集到一起(Coase and Wang, 2012);市场理顺分配机制,坚持互利共赢,给参与双方提供行动激励,这是新时代对口合作机制的核心,也是发挥市场决定性作用和更好发挥政府作用的生动体现。

1. 对口合作需要国家相关部门大力支持

跨区域、宽领域、多主体的合作关系离不开国家有关部门的支持。国家发展和改革委员会、中组部会同国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组通过建立工作推进机制、指导编制实施方案和工作计划、干部互派挂职交流与人员培训、支持飞地经济跨地区耕地占补平衡等为对口合作保驾护航。例如,2017年6月,国家发展和改革委员会等部门颁布《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》,其中明确提出要创新“飞地经济”合作机制,完善发展成果分享机制,提出支持在各类对口关系中开展“飞地经济”合作,整合资源、优化布局,促进区域协调发展。

2. 对口合作依赖于地方政府间的强联系

通常情况下,中国的行政管理体制具有“属地管理”的特征,一个行政区域内的所有事情都归属于辖区的政府管理,跨地域的联系必须以管辖政府为中介才可能发生。然而,政府间纵向联系紧密、横向联系相对较弱的情况在某种程度上却制约着区域经济协调发展的目标实现。基于上级的权威建立起来的结对关系加强了横向政府间的联系,源于共同的利益交流互动,以市场化的方式来配置资源,对口合作在继承与创新中走出了一条新路,实现了互利共赢。在对口合作中,中央政府提供了有文件依据的政策资本,在其鼓励与支持下,地方政府之间建立起了决策层、协调层、执行层等多个层面工作机制,各对口市、部门和项目主要领导每年互访交流,通过横向联动、纵向衔接、定期会商使得交流主渠道畅通,合作机制运转高效。顶层设计之下,主要领导召开联席会议,面对面敲定合作框架,形成常态化干部交流和人才培养机制,更好地了解双方供需缺口,省(市、县、区)、部门、园区、项目之间密切交往,提供政府独特的组织服务,发挥助推作用,才能更好地找准合作切入点和结合点,使社会各界广泛参与到对口合作工作中来,使对口合作更加精准、长效与务实。

五、结语

纵观近3年的对口合作制度安排,东北地区借此机会在国企改革、体制机制创新、产业园区建设等领域主动向东部省市看齐、对标,以重大合作平台为载体实施了一批标志性跨区域合作项目,在产业链供应链协同、跨区域要素共享等方面不断拓展新的合作空间,并逐渐形成了一套相对完整的对口合作政策体系和保障措施。平台载体不断涌现,对口经贸洽谈会年年举办,要素流动越来越频繁,合作成果亮点频出。三年来,三省投资项目实际到位资金累计均超千亿元,成绩喜人(程晖, 2019)。长期来看,如果两个地区的经济交往比较密切,那么政策上就会因为相互学习和模仿而变得趋同(CAO, 2012),随着时间的推移,这种效应会越来越显著。

区域经济政策能不能成功,关键在于是否要把政府作为理性人对待。靠行政指令强迫无法调动其主观能动性;靠顾全大局、讲贡献、发扬风格也不能产生持久的热情;只有靠交换,发挥市场的作用,给双方都带来实实在在的经济利益才能产生预期的效果。同时,无论是横向政府之间的规划协调还是中央政府的纵向指导,组织服务所发挥的作用都不可或缺。高层级政府因势利导选择结对关系,同层级政府顺势而为拓展合作领域,政府搭台,企业唱戏,区域经济互动起来才能发挥巨大的经济效益与社会效益。中国经济回旋余地大,发展空间广阔,进一步打破区域间要素流动的壁垒,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,区域经济协调发展仍有巨大潜力。作为新时代区域协调发展的机制创新,对口合作也将会为其注入新动力。

参考文献

- [1] CAO X. Global networks and domestic policy convergence: a network explanation of policy changes[J]. *World Politics*, 2012, 64(3).
- [2] Bulte E, L H Xu, X B Zhang. Post-disaster Aid and Development of the Manufacturing Sector: Lessons from a Natural Experiment in China [J]. *European Economic Review*, 2018(101).
- [3] H Coase, N. Wang. How China became capitalist[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

- [4]曹阳,王智勇,蔡亚军.发挥各自优势 实现双赢共进——苏辽对口合作取得良好成效[J].中国经贸导刊,2019(17).
- [5]程广斌,程楠.新一轮19省市对口援疆:进展,问题与推进措施[J].石河子大学学报(哲学社会科学版),2014(3).
- [6]程晖.东北与东部地区对口合作,都取得哪些成果?[N].中国经济导报,2019-07-11.
- [7]顾旭东,顾倩倩.搭建合作桥梁 共育两地产业——南通市工业和信息化局携企业赴辽阳考察报告[J].农药市场信息,2019(16).
- [8]李瑞昌.地方政府间“对口关系”的保障机制[J].学海,2017(4).
- [9]徐丽鹤,张晓波.灾后援助促进了经济增长吗?——基于汶川地震“对口援建”政策的自然实验[C].首届中国发展经济学学者论坛会议论文集,2018.
- [10]张鑫.对口支援政策下的产业援疆模式选择与实现路径[J].石河子大学学报(哲学社会科学版),2014(1).
- [11]赵明刚.中国特色对口支援模式研究[J].社会主义研究,2011(2).
- [12]郑毅.法制背景下的对口援疆——以府际关系为视角[J].甘肃政法学院学报,2010(5).
- [13]钟开斌.对口支援:起源、形成及其演化[J].甘肃行政学院学报,2013(4).
- [14]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,42(7).
- [15]朱光磊,张传彬.系统性完善与培育府际伙伴关系——关于“对口支援”制度的初步研究[J].江苏行政学院学报,2011(2).

The Formation Mechanism and Realistic Enlightenment of Counterpart Cooperation

Hou Jingxin Yu Ziran

Abstract: Counterpart support and assistance play an important role in promoting the coordinated development of regional economy. The essence of counterpart relationship is the transfer payment among regions. The central government triggers the competition mechanism among donors through administrative responsibility contract, and evaluates the completion of political tasks based on results. Due to the lack of market mechanism, the goal conflict between the two sides is inevitable, and institutional innovation is needed. Counterpart cooperation not only retains the advantages of traditional counterpart relationship, but also overcomes its problems. The central government has set up a directional communication mechanism for the counterpart places. The local governments at all levels play their autonomy according to the principle of incentive compatibility, choose cooperation projects in the light of its general trend, break the boundaries of administrative divisions, build “Enclave type” parks, provide necessary organizational services, and let the relevant enterprises of both sides seek complementary advantages based on market rules. Counterpart cooperation is a model of the combination of active government and effective market at the regional level. It not only plays an important role in the new round of Northeast revitalization, but also accumulates practical experience for the coordinated development of the whole regional economy in the future.

Key Words: Counterpart Cooperation; Enclave Economy; Market Principle; Organization Service

(责任编辑:文 锐)