

【区域经济政策】

区域重大战略实施中地方政府的主体责任*

白小明

摘要:区域重大战略以促进区域协调发展为目标,以破解中国区域经济发展中长期存在的突出难题为重点,强调区域内分工协作、区域间优势互补,谋求不同空间尺度下的区域协调发展。在区域重大战略实施中,地方政府作为重要的责任主体,应履行好主体责任,如促进区域生产要素的市场化配置、探索区域问题的精细化施策方案、推动区域协同一体化发展、构建国土空间开发保护新格局、推进区域共同富裕等。为此,地方政府要运用好供给型、需求型和环境型等政策工具,强化有限政府思维、精准思维、共赢思维、底线思维、共富思维等,确保区域重大战略落到实处,取得实效。

关键词:区域重大战略;地方政府;主体责任

中图分类号:F019.6 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)03-0015-08 **收稿日期:**2023-01-12

***基金项目:**中共河南省委党校2020年度校(院)“学习贯彻党的十九届五中全会精神专项研究课题”(ZX2020001)。

作者简介:白小明,女,中共河南省委党校经济管理教研部教授(郑州 451464)。

党的二十大报告指出,要深入实施区域重大战略,并将其作为促进区域协调发展、打造内需新增长极、构建高质量发展动力系统的重要支撑。这是对党的十八大以来相继推出的六个区域重大战略的总结提升和持续推进。在六个区域重大战略中,京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、成渝地区双城经济圈建设等以城市群为主体,着眼于点状区域的示范带动;长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展以流域为主体,着眼于轴带区域开发、东西互动和大江大河治理(高国力,2021)。从空间范围来看,六个区域重大战略涵盖19个省(区)、4个直辖市和香港、澳门2个特别行政区,也就是说,中国绝大部分行政区都位于这个空间格局中。在区域重大战略实施中,作为推动区域经济发展关键主体的地方政府需要构建完善的责任体系,自觉服务和融入国家战略,协调好国家利益、区域利益与地方利益,从而推动中国区域协调发展向更高层次和更高水平迈进。

一、文献综述与问题的提出

区域经济发展中的地方政府行为是区域经济发展的主要内容。尤其是改革开放以后,中央政府对地方政府的放权让利,使得地方政府成为主导区域经济发展的重要力量,地方政府行为更是引起了学者们的研究兴趣。概括来说,学者们主要从三个角度展开研究:

一是从纵向府际关系角度出发,探讨地方政府在区域经济发展中的行为和职责。就央地关系而言,多数学者认为,地方政府具有双重身份属性,承担双向代理职能:一方面,作为宏观利益的服从者,贯彻中央政策意图,代理中央政府对本地经济进行宏观调控和管理;另一方面,作为地方利益的支配者,代理当地的非政府主体处理地方公共事务,解决地方经济社会发展问题,并积极争取中央支持,以实现当地利益最大化(吴敏一,1990;孙宁华,2001;陆建新,1997;林阿妙、蔡雪雄,2020)。也有

学者认为,除上述两种身份外,地方政府还是自身利益的代表者,由于与中央政府利益诉求有所不同,其对能提升自身利益的事务表现积极,否则会消极应对(赵静等,2013)。只有构建多元主体间的“相容利益”,才能矫正地方政府行为选择的偏差(时影,2018)。

二是从横向府际关系角度出发,探讨地方政府的竞合关系及对区域经济发展的影响。在区域竞争方面,学者们从公共经济学领域的“用脚投票”理论(H S Banzhaf et al., 1986)出发,认为地方政府为谋取本地利益最大化,会通过资源竞争和制度竞争的方式(郑平等,2020)响应中央政府产业发展意图,促进区域经济发展(蔡之兵、张可云,2019);但也会造成重复建设、产业结构趋同、恶性化竞争、周期性的产能过剩以及公共产品领域投入不足等问题(贾俊雪等,2017;赵丹桂,2018;罗富政、罗能生,2019;邓晓兰等,2019)。在区域合作方面,学者们认为,随着社会公共问题的外部性、跨域性、交互影响性渐趋明显,两个或多个地方政府之间会通过跨地区的公共服务、统一区域治理行为、搭建合作平台、建立健全横向关系协调机制等加强合作(彭忠益、柯雪涛,2018;锁利铭、阚艳秋,2021)。

三是从内部关系角度出发,探讨地方政府行为对区域经济发展的影响。学者们认为,改革开放以来,地方政府在中国区域经济发展方面发挥了重要作用(覃成林等,2013),其发挥作用的方式,既包括制度供给、产业政策、政府规制、营商环境提升等宏观政策(姜威、孙烁琪,2014),也包括采取行政手段对微观经济活动进行干预(Chang et al., 2007)。如果地方政府干预过度,则易与市场机制形成互斥效应,影响区域协调(罗富政、何广航,2021)。

关于地方政府在区域经济发展中的主体责任研究,由于涉及的领域不同,学者们的研究角度也有所不同。例如,在区域营商环境建设方面,地方政府作为首要和主要责任主体,其主要职责是因地制宜落地顶层政策、积极为市场主体提供服务(郭燕芬、柏维春,2019);在乡村振兴战略实施方面,各级地方政府作为地方治理和执行中央决策过程的重要主体,要承担统筹规划、政策协调、组织规范等责任(唐惠敏,2021);在贯彻落实绿色发展理念、促进区域绿色发展方面,地方政府作为责任主体,要

积极担负起绿色产业发展、生态保护修复、环境综合治理、生态风险防控等责任(阎喜凤,2020)。

综上所述,从现有文献来看,学者们在地方政府是区域经济发展的关键主体、对区域经济发展起着重要作用等方面达成了一致共识。但是,地方政府的职能与作用也有消极的一面。究其原因,很大程度上在于,长期以来,地方政府局限于自己的“一亩三分地”,很少能主动担负起主体责任,从国民经济整体发展的全局层面和战略高度通盘考虑区域经济的协调发展,而区域协调发展的目标仅靠中央政府的宏观调控又难以达到。因此,党的十八大以来,党中央、国务院陆续推出了一系列区域重大战略,并在“十四五”期间形成战略体系,其根本目标,就是顺应市场经济发展规律,从中国经济社会发展全局出发,在更大区域范围内统筹安排国土空间,将不同区域板块和横跨东中西、连接南北方、沟通国内外的主要轴带相结合,形成区域经济发展的新动力源,不断优化区域发展格局,增强区域发展的协同性。在区域重大战略实施中,地方政府就要考虑国家战略所隐含的政治任务属性,完成自上而下的任务安排,在一定程度上破解府际合作的困境(文宏、林彬,2020)。

但是,在区域重大战略格局下,对地方政府如何更好地发挥主体责任,现有文献缺乏相应研究。当然,在六个区域重大战略陆续推出的过程中,也有学者分析单个战略下地方政府的行为,但大多是区域治理内容(卢文超,2018)。本文从地方政府的主体责任出发,通过分析区域重大战略的战略趋向,探讨地方政府在战略实施中的主体责任定位、履行责任的工具政策和落实责任的措施等,从而为推动区域协调发展提供理论参考。

二、地方政府在区域重大战略实施中的主体责任定位

地方政府要契合区域重大战略的战略趋向和政策导向,切实增强实施主体的责任意识,明确自身在战略实施中的主体责任定位,强化工作动力机制,确保各项战略部署能真正落地实施。

1. 促进区域生产要素的市场化配置

生产要素在更广区域内实现优化配置是推动区域协调协调发展的重要条件。长期以来,中国形

成的行政壁垒在一定程度上人为限制了生产要素在不同行政区之间的自由流动。由于不同行政区资源配置效率和劳动生产率存在差异,因而造成了不同地区经济发展的差异。区域重大战略就是要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,逐步打破因行政区边界而存在的经济利益分割,注重行政区之间的联动发展,促进各行政区摆脱资源禀赋丰歉程度不等的困境,在最大范围内合理利用和配置生产要素,并通过不同行政区的经济协作、成果共享等,整合整个区域的优势要素,实现区域一体化发展。这是中央政府充分考虑经济规律、自然规律、现实需要等做出的科学部署,也是时代与技术发展的必然趋势。

从经济规律来看,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和生产要素流向效益较高的地区都是社会主义市场经济的必然要求。从自然规律来看,中国地域辽阔,各地自然条件千差万别,不可能同步均衡发展,只有选择若干重点地区,推动生产要素向这些地区流动和集聚,形成巨大的增长极效应,才能在增长极充分发展起来之后,通过其辐射带动作用,逐步实现区域协调发展。从现实需要来看,近年来,京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域的一体化进程加快,产业链跨区域布局提速,集聚和扩散效应比以往更为明显,更需要促进中心城市与周边地区的人口和经济要素实现双向流动。从时代与技术发展的趋势来看,各种交通基础设施的加速发展和互联网技术的不断突破缩小了时空距离感,使得要素流动更加便利、快捷,为跨行政区的经济区发展创造了条件。

综上所述,顺应区域重大战略的需要,地方政府要承担起推动生产要素市场化配置的责任。从短期来看,地方政府可能要牺牲一些既得利益,尤其是对距离中心城市较远的后发地区来说,过去由于政府设置的壁垒,保留在本地的劳动力、资本等要素,短期内不可避免地会流向发达的中心城市、城市群等生产要素效益更高的地区。从长期来看,打破因行政边界而存在的经济利益分割,加强行政区之间的联动发展,在更大范围内整合优势要素,能够全面提升各领域、各环节的创新能力,后发地区可在发达地区的辐射带动以及与区域间的融合互动、融通补充中,更好地提升本地经济的发展水平和效率。

2.探索区域问题的精细化施策方案

区域经济发展规律表明,当一国经济发展到一定阶段后,区域问题会逐渐增多。“十四五”时期,中国迈入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段,既要保持经济社会快速稳定发展,又要在资源环境约束中实现碳中和、碳达峰目标,还要应对世界百年未有之大变局,不可避免地会出现多种区域问题。解决区域问题不能仅靠平均化或普惠性的宏观政策,更多地要靠差异化、特殊化、有针对性的专业性区域政策进行靶向治疗。区域重大战略正是基于解决具体区域问题而做出的相应战略安排。例如,京津冀地区主要探索解决大城市的膨胀问题;长江经济带主要探索解决大江大河沿岸地区人口、产业、城市与资源环境协调发展问题;粤港澳大湾区主要探索先发地区如何更好地形成全面开放新格局;长三角地区主要探索如何提高世界级城市群和产业集群的国际竞争力;黄河流域主要探索如何加强水资源调配和上中下游资源开发、生态保护、产业和城镇布局统筹发展;成渝地区双城经济圈主要探索如何联手打造内陆改革开放高地、引领和带动西部大开发形成新格局。

一方面,每一个区域重大战略面临亟待解决的区域问题;另一方面,不同战略区域内部的每一个行政区面临的问题也是不同的。例如,在京津冀协同发展中,北京、河北、天津不仅面临共同的区域问题,还分别面临不同的具体问题。北京面临的主要是大城市的膨胀问题,需要持续增强与天津、河北的协同联动,有序推进非首都功能疏解;天津除面临大城市的膨胀问题外,还有经济结构老化、增长活力不足问题,需要在积极承接北京非首都功能转移的同时,加快结构调整及加强对河北的辐射带动;河北面临的主要是发展相对落后,以及如何在承接产业转移中实现转型升级等问题。

对不同的区域问题,中央政府出台的每一个区域重大战略规划纲要都提出了指导性、战略性的大政方针,而具体的施政方案需要地方政府不断探索,并在实践中验证区域政策的实施效果。如此,中央政府便可根据地方政府的实践经验,针对不同地区的差异,缩小区域政策的施政单元,构建“战略区+类型区”相结合的区域政策体系,制定实施匹配度高的精细化区域政策,提高区域政策的针对性和有效性。

3.推动区域协同一体化发展

区域协同一体化发展是区域空间经济结构走向高级化、成熟化的标志。中国每一个区域重大战略都以协同发展为主题,旨在通过高层次的行政协调,明确战略区域各省(区、市)的产业分工与合作,加强区域内部的经济联系,推动区域空间结构逐步从分割走向统一。但是,这一目标仅靠区域战略规划或中央顶层设计难以实现,更重要的是靠同一个区域内部甚至区域之间的地方政府协调一致、团结统一、互相协助与配合。当前,中国已具备区域协同一体化发展的现实条件,如交通运输设施的全面改善降低了区域之间的贸易成本,促进了经济要素在区域间的快速流动;大范围的经济密度增强了规模效应,扩大了区域间市场主体的经济联系;分割要素的减少推动了市场一体化进程,能在更大范围形成溢出效应;中央政府的行政协调降低了不同地区建立协同发展机制的制度成本。因此,地方政府有必要跳出“地方保护”的利益基点,从更高层面和全局角度谋划地区经济发展,求同存异,形成共同的区域发展价值取向,构建互惠互利的内生性协同发展机制,建立相互联结、跨区整合的分工与合作关系,推动多个分散的“行政区经济”逐步转变为一个统一的“经济区经济”,实现全国整体利益、区域利益和地方利益的共赢。

4.构建国土空间开发保护的新格局

党的二十大报告明确指出,要构建优势互补、高质量发展的区域经济体系和国土空间体系,这就要求在一定的国土空间实现经济发展、人的全面发展、可持续发展三者的均衡,即既要有财富增加,也能公平分享到所有人,还能保持自然的再生能力,形成科学合理的生产空间、生活空间、生态空间,走生态环境保护和高质量发展共赢之路。这是生态文明理念在区域经济发展中的重要体现。区域重大战略秉承这一理念,注重“三生空间”的融合发展。京津冀协同发展战略以环保和交通先行为突破口,强调保持长期稳定的行政、经济、民心资源支持及更高水平的协调发展;长江经济带发展战略坚持“共抓大保护,不搞大开发”,加快建设绿色发展示范区建设,目前已形成“5+2”的试点示范格局;长三角一体化发展战略把长三角生态绿色一体化发展示范区作为先手棋和突破口,率先探索将生态优势转化为经济社会发展优势,形成新发展格局的路

径;粤港澳大湾区建设战略坚持绿色发展、保护生态的原则,着力推动绿色低碳循环发展,建设美丽湾区;黄河流域生态保护和高质量发展战略的主题是有效协调黄河流域生态保护和经济发展关系;成渝地区双城经济圈建设战略要求成渝地区推动生态共建共保,共筑长江上游生态屏障。

但是,“三生空间”在不同的地区,其发展的内容和程度有不同的表现,不可能整齐划一地在所有地区完全等比例、等量地去贯彻执行。也就是说,各地经济发展、社会发展、生态环境保护的内涵是不一样的,需要地方政府根据当地高质量发展的要求,区分不同国土空间的主体功能,进而明确各地的主要任务,精细化地设计和实行合适的政策,分别引导城市化地区、农产品主产区、生态功能区发展,形成主体功能凸显、优势互补、良性互动的国土空间新格局。

5.协调区际利益,推进区域共同富裕

扎实推进共同富裕是中国现代化新征程的重要任务。共同富裕在空间格局上,表现为区域之间、城乡之间的协调发展与共同富裕,它是实现国家层面和全体人民共同富裕的基础(孙久文,2021)。区域重大战略以实现国家整体利益最大化为目标,立足于全国统筹、步调一致,确立带动全国的重点开发区域,坚持效率优先、兼顾公平的原则,推动战略重点区域率先发展,辐射引领全国区域经济社会发展,并以此促进发达地区带动后发地区,集合各地区的特点、优势,在协同发展中促进区域共同富裕。因此,在区域重大战略实施中,对发达地区引领共同富裕提出了较高要求,而后发地区,尤其是刚刚脱贫的地区,往往缺少内生动能,需要发达地区带动,才能使区域差距收敛。但是,后发地区不能被动等待发达地区带动,这就要求发达地区与后发地区的地方政府应携手共进,负责总体上的区际利益协调,使各地区人民都能共享发展成果,走向共同富裕。

三、区域重大战略实施中地方政府履行主体责任的政策工具

本文结合区域重大战略的施政特点,借鉴英国学者 Rothwell 和 Zegveld 的研究,将地方政府履行主体责任的政策工具分为供给型、需求型和环境型三

种类型(见表1)。

1.供给型政策工具

供给型政策工具主要表现为地方政府政策对区域重大战略实施的推动力,即通过加大对基础设施、基础理论、资金、人才、技术等投入力度,推动区域重大战略顺利实施。在基础设施建设方面,地方政府不仅要加强当地基础设施的建设,更重要的是,地方政府要协同推进跨地区的交通、水利、民生、能源、物流等重要基础设施建设,保障基础设施的互联互通、共建共享。在基础理论研究方面,对于区域问题的精细化施政方针策略、区域一体化的推进方式、区域合作的平台建设等基础理论的研究,需要地方政府联合高校、科研院所、专家学者等进行深入研究,充分发挥理论对实践的指导作用。在资金支持方面,无论是地方资金的投入,还是民间资金的投入,都需要地方政府的激励政策。在人才方面,地方政府要制定围绕区域重大战略实施的人才培育与激励政策。在技术支持方面,地方政府要整合区域内的科技创新资源,构建区域协同创新体系,引导科技创新,促进产业集聚发展,并保障数据共享与管理等。在信息共享方面,地方政府要通过建立跨行政区、跨部门的政府数据资源统筹管理制度,共同推进信息资源互联、开放、共享。

2.需求型政策工具

需求型政策工具主要表现为地方政府政策对区域重大战略实施的拉动力,即通过产业塑造赋能、区域合作联动平台建设、政府采购、公共服务等,扫除区域重大战略实施的各种障碍。在产业塑造赋能方面,地方政府要在尊重客观经济规律的基础上,发挥当地的比较优势,走合理分工、优化发展的路子,制定恰当的产业政策,理顺产业发展链条,形成区域间产业合理分工和产业链上下游联动机制,避免同质化发展和恶性竞争。在区域合作联动平台建设方面,地方政府可与园区、企业携手建设商贸平台、金融平台、创新平台等多种类型的地方合作平台,并不断提升平台的联通服务能力,为区域一体化高质量发展提供有力支撑。在政府采购方面,地方政府在遵循市场经济公平竞争原则的前提下,通过联盟、联合采购的方式,对某些区域的特色产品进行定向采购,互通有无,推动区域经济协调发展。在公共服务方面,地方政府要尊重历史并统筹考虑城乡差别,针对公共服务中的痛点问题,

表1 地方政府履行主体责任的政策工具框架

政策工具类型	政策工具名称	政策工具内容
供给型政策工具	基础设施建设	跨地区基础设施的互联互通、共建共享
	基础理论研究	有关区域重大战略的基础理论研究
	资金支持	推动地方资金、民间资金支持区域重大战略的实施
	人才队伍建设	人才培育与激励政策
	技术支持	整合创新资源,推动区域协同创新
	信息共享	信息互联、开放、共享
需求型政策工具	产业塑造赋能	立足地方优势,推动产业差异化发展
	区域合作联动平台建设	建设多种类型区域合作联动平台
	政府采购	定向采购,互通有无
	公共服务	区域基本公共服务均等化
环境型政策工具	目标规划	对当地实现区域重大战略的目标进行总体规划和分阶段描述
	税收优惠	有关区域重大战略项目的税收减免或优惠,跨地区财税分享与管理
	金融支持	引导金融机构积极开展跨区域的协作和服务
	法规管制	加强法规规章立法协同

资料来源:作者整理。

出台具体的基本公共服务均等化政策并落到实处,以保障各地公民共享改革发展成果,实现社会公平稳定。

3.环境型政策工具

环境型政策工具主要表现为地方政府通过出台金融、财税、法律法规政策为区域重大战略的实施营造优良环境,发挥潜移默化的间接影响和渗透作用,具体包括目标规划、税收优惠、金融支持、法规管制等。在目标规划方面,地方政府一般在中央层面的区域重大战略发展规划纲要颁布后,制定当地对接区域重大战略规划的实施方案,主要包括未来一定时期要达到的目标,以及分阶段落实的具体安排。在税收优惠方面,地方政府对关系区域重大战略进展的项目、贸易、产业等方面实施税收减免或优惠,以及建立跨区域投入共担、利益共享的财税分享管理制度。在金融支持方面,地方政府要积极推动区域金融市场开放,推进区域金融改革协同发展,建立健全金融政策协调和信息共享机制等,

引导金融机构积极开展跨区域协作,联手服务与区域重大战略相关的企业、项目、平台等,实现区域金融服务协同效应最大化。在法规管制方面,地方政府要加强法规规章立法协同,制定完善区域社会治理地方性法规和政府规章,合作提升社会治理共建共治共享水平。

四、地方政府落实主体责任,推动区域重大战略实施的政策建议

地方政府在区域重大战略实施中,要着眼于区域协调发展的新格局,积极克服短视化行为,主动担当作为,全面落实主体责任,科学统筹,精准施策,用好各种类型的政策工具,确保区域重大战略落到实处,取得实效。

1.强化有限政府思维,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用

有限政府思维就是地方政府要做好“有为政府”,采用恰当的环境型政策工具,创造并维护良好的市场环境,促进市场机制顺畅运行,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

第一,增强区域意识,树立区域协调发展的新格局观。区域重大战略是区域意识在国家层面的重要体现。地方政府要充分认识到,落实好区域重大战略不仅是党中央赋予地方的重大政治责任,而且是推动当地发展的重要举措,并积极引导各种宣传力量和社会组织大力宣传与培育区域意识,让干部群众认识到落实区域重大战略的意义,以及地方经济社会在更大区域范围谋求全面发展的重要性。

第二,对区域经济发展进行合理、适度、审慎的干预,与市场机制形成相得益彰的“互补效应”。一方面,地方政府要进一步深化要素市场化配置改革,有效激发市场活力,强化企业的市场主体地位,维护公平市场竞争秩序,使“有效市场”的作用得以充分发挥。另一方面,加快转变政府职能,减少政府对市场经济的直接干预和不当干预,在“有效市场”基础上发挥政府的因势利导作用,推动“有效市场”和“有为政府”更好结合。转变政府职能,主要有两个领域,一是在市场取向改革不足的领域,尤其是一些竞争性产业领域,政府少干预或不干预,让市场“无形的手”去择优汰劣;二是在市场改革过

度的领域,尤其是基础教育、医疗卫生、养老等公共服务领域,以及大科学技术研究、重大基础设施建设、市场监管等市场调节容易失效的领域,大幅度增加政府职能,让政府“有形的手”去调节配置。

第三,畅通要素流动通道,提升资源配置效率。土地、劳动力、资本、技术、数据等生产要素的特点不同,流通的渠道也不同。地方政府要以推进全国统一大市场建设为指引,结合各种要素的特点及属性,一致行动,主动破除阻碍要素自由流动的制度性障碍,为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用提供有效制度供给。

2.强化精准思维,因地制宜落地顶层政策

精准思维就是因时、因事、因地制宜,精细操作,精准施治,确保区域重大战略落实、落细、落小,把各项措施精准落实到位。

第一,精准定位发展坐标,在深化区域分工与合作的基础上发展壮大当地经济。地方政府要找准当地在区域重大战略中的定位,准确把握当地的发展条件和资源特色,积极完善产业政策,梳理并重点发展具有比较优势的产业,统筹考虑当地产业配套能力,推动形成基于产业链的优势企业集群,拉长自身长板,尽量避免与战略区域内其他行政区的产业雷同,减少产业重复投资,提高区域内要素配置效率。

第二,坚持问题导向,制定精准有效的地方层级配套政策。地方政府要充分发挥能动性和创造性,围绕制约区域经济发展的热点、难点、痛点问题,发挥专家、智库、科研院所等的作用,开展细致深入的基础理论研究,摸清真实情况,找准问题症结,根据不同问题区域面临的主要矛盾,配合区域重大战略规划,因地制宜、分类指导、靶向施治,提出和实施各有侧重的专项规划与更加符合实际的差异化配套政策。

第三,积极探索和推广可复制的区域问题解决方案与经验。地方政府通过对区域问题的处理,将可复制的经验和做法推广出去,更好地发挥区域重大战略的引领带动能力。例如,京津冀围绕疏解北京非首都功能形成的一系列经验和做法,长三角围绕高质量和一体化形成的一系列经验和做法,长江和黄河流域围绕生态保护和绿色发展形成的一系列经验和做法等,这些经验和做法都可推广到条件相当的地区。

3. 强化共赢思维, 创新推动区域一体化发展

共赢思维就是地方政府要摒弃过去以“行政区”边界为施政依据、“关起门来埋头谋发展”的思路, 提高政治站位, 从区域共同利益出发, 由原来仅重视地方责任向主动承担区域责任转变, 在更为复杂的区域环境中, 取人所长, 补己所短, 用更大的积极性和与时俱进的创新方法推动区域一体化发展, 同时实现自身发展。

第一, 推动制度一体化。制度一体化是区域一体化发展的保障, 其关键是形成区域共同利益和诉求。区域重大战略涉及的地方政府要携起手来, 把区域共同事务的调节治理原则、方法和机制凝结固化为具体的、标准化的政府行为准则和市场游戏规则, 并探索建立共建共享、协作配套、统筹互助的合作机制。此外, 从实际出发, 改革创新区域行政管理体制, 建立和完善区域合作局、区域合作办公室等跨地区的常设议事机构, 以及发展论坛、联席会议等非常设的跨地区工作协调平台, 提高区域之间的联合行动水平。

第二, 推动基础设施一体化。在硬件设施方面, 地方政府可聚焦高质量互联互通的基础设施, 有序推进跨行政区域重大项目的合作建设, 提高交通网络、邮电通信、能源水利设施的安全性、开放性和可靠性; 在软件设施方面, 加强政府职能协调, 加快信息网络、社会征信系统、公共服务、商务金融等形成相互支持的一体化工作机制。

第三, 推动产业一体化发展。地方政府要以区域重大战略的产业规划为引领, 着力理顺区域产业发展链条和当地产业发展条件, 找到相互补充、相互促进的产业发展空间, 深化区域产业分工与合作, 强化产业错位竞争, 建立“你中有我、我中有你”的产业共赢发展模式, 走协同互补的产业发展道路。

4. 坚守底线思维, 构建高质量发展的国土空间布局

底线思维就是地方政府要坚守生态底线, 以全新视角看待和处理国土空间开发与保护的关系, 以“三生融合”为纽带, 根据中国主体功能区战略, 以高质量发展为指引, 对本地区的生态功能区、农产品主产区和城市化地区, 分别采取不同措施, 形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间格局。

对生态功能区, 地方政府一方面要用好中央政

府和上级政府给予的生态补偿转移支付资金, 提高基本公共服务保障能力, 加强生态环境保护; 另一方面, 要依托生态资源禀赋, 采取市场化发展思路、多样化发展模式和产业化发展路径, 拓展生态产品的产业链和价值链, 提高生态产品附加值, 推动绿水青山向金山银山转化。

对农产品主产区, 地方政府要着力保护好、利用好耕地特别是永久基本农田, 避免大规模的城镇化和工业化活动, 并充分发挥农业比较优势, 大力发展绿色有机产品, 拓宽农民增收渠道, 推动乡村振兴、农民富裕。

对城市化地区, 地方政府要积极响应“优化国土空间布局”的内在要求, 把生态和安全放在更加突出的位置, 注重以人为本的新型城镇化发展, 为国土空间布局的不断优化提供持续的内在支撑。

5. 强化共富思维, 积极探索区域共同富裕的科学路径

区域共同富裕是实现国家层面和全体人民共同富裕的基础。在区域重大战略实施中, 地方政府推进共同富裕, 既要激发有效市场的潜力“做大蛋糕”, 又要做好有为政府“分好蛋糕”。“做大蛋糕”就是要推动区域经济高质量发展, “分好蛋糕”就是着力完善共富机制, 有效协调区际利益, 促进共同富裕。

第一, 全面提升高质量发展的内生动力, 着力“做大蛋糕”。基于促进共同富裕的目标要求, 地方政府首先需要考虑的是如何激发市场活力, 更好地“做大蛋糕”。发达地区的地方政府要积极构建激励改革开放创新的体制机制, 最大限度地激发发展活力和潜力, 尤其是有条件的战略重点区域, 应在推动共同富裕方面做出积极努力和探索, 既要加快推动本区域率先实现共同富裕目标, 更要为全国其他地区推动共同富裕发挥带动和示范作用。后发地区的地方政府要加快补齐公共服务方面的短板, 充分发挥资源生态禀赋优势, 建立健全生态产品价值实现机制, 将生态优势转化为发展优势和经济优势, 强化地方发展的内生动力。

第二, 健全与完善共富机制, 着力“分好蛋糕”。在区域重大战略实施中, 发达地区要积极带动后发地区, 即先富要主动帮后富、带后富, 促进区域差距收敛, 推动区域共同发展。在城乡融合发展机制方面, 大中型城市的政府部门, 要率先以实现城乡一体化发展为引领, 充分发挥中心城市、都市

圈、城市群等增长极的带动作用,平衡集聚与扩散的协调,加大资源、服务、科技、文化等向城乡结合部和广大农村地区倾斜,做好全面推进乡村振兴这篇大文章。在区际利益协调方面,江河流域上下游、粮食主产区与主销区、资源输出地与输入地之间等,受益方对受损方要给予多种形式的利益补偿,使各地区都能共享发展成果。在区域联动发展机制方面,发达地区与后发地区的有关政府部门要协同一致,通过共编规划、共建园区、共享利益、共担风险等,在发挥各自比较优势的基础上实现合作共赢,提升合作的稳定性和可持续性。

参考文献

- [1]高国力.加强区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略协同实施[J].人民论坛·学术前沿,2021,222(14).
- [2]吴敏一.关于地方政府行为的若干思考:兼与部分同志商榷[J].经济研究,1990(7).
- [3]孙宁华.经济转型时期中央政府与地方政府的经济博弈[J].管理世界,2001(3).
- [4]陆建新.中国制度创新中的地方政府行为悖论研究[D].北京:中国人民大学,1997.
- [5]林阿妙,蔡雪雄.城乡融合发展中地方政府职责体系的优化研究[J].经济问题,2020(11).
- [6]赵静,陈玲,薛澜.地方政府的角色原型、利益选择和行为差异:一项基于政策过程研究的地方政府理论[J].管理世界,2013(2).
- [7]时影.利益视角下地方政府选择性履行职能行为分析[J].甘肃社会科学,2018(2).
- [8]HS Banzhaf, R P Walsh. Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout's Mechanism [J]. American Economic Review, 2008, 98(3): 843—863.
- [9]郑平,陶云飞,李中仁.地方政府竞争与当代中国区域经济发展:一个文献综述[J].产业经济评论,2020(5).
- [10]蔡之兵,张可云.空间布局、地方竞争与区域协调:新中国70年空间战略转变历程对构建中国特色社会主义空间科学的启示[J].人文杂志,2019(12).
- [11]贾俊雪,张晓颖,宁静.多维晋升激励对地方政府举债行为的影响[J].中国工业经济,2017(7).
- [12]赵丹桂.我国地方政府竞争失效的内涵及表现[J].产业与科技论坛,2018,17(15).
- [13]罗富政,罗能生.政府竞争、市场集聚与区域经济协调发展[J].中国软科学,2019(9).
- [14]邓晓兰,刘若鸿,许晏君.经济分权、地方政府竞争与城市全要素生产率[J].财政研究,2019(4).
- [15]彭忠益,柯雪涛.中国地方政府间竞争与合作关系演进及其影响机制[J].行政论坛,2018,25(5).
- [16]锁利铭.地方政府间正式与非正式协作机制的形成与演变[J].地方治理研究,2018(1).
- [17]覃成林,郑云峰,张华.我国区域经济协调发展的趋势及特征分析[J].经济地理,2013(1).
- [18]姜威,孙烁琪.地方政府行为与区域经济发展:基本理论与中国经验[J].学术交流,2014(6).
- [19]Chang, Tai Hsieh, Peter, et al.. Misallocation and Manufac-Turing TFP in China and India [R]. MPRA Paper, 2007: 1403—1448.
- [20]Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology [M]. London: Longman, 1985.

The Subject Responsibility of Local Government in the Implementation of Regional Major Strategy

Bai Xiaoming

Abstract: The regional major strategy aims to promote the coordinated development of regions, and focuses on solving the long-standing and prominent problems in China's regional economic development. It emphasizes the division of labor and cooperation within regions, the complementary advantages between regions, and seeks the coordinated development of regions under different spatial scales. In the implementation of major regional strategies, local governments, as important subjects of responsibility, should fulfill their subject responsibilities, such as promoting market-oriented allocation of regional production factors, exploring detailed policies on regional issues, promoting coordinated and integrated development among regions, building a new pattern of territorial space development and protection, and promoting common prosperity among regions. To this end, local governments should make good use of such policy tools as supply-oriented, demand-oriented and environment-oriented, and strengthen the thinking of limited government, precision, win-win, bottom-line and common prosperity, so as to ensure that major regional strategies are implemented and achieve real results.

Key Words: Regional Major Strategy; Local Government; Subject Responsibility

(责任编辑:张子)