DOI:10.3876/j.issn.1671-4970.2018.02.001

为高质量发展而竞争:地方政府竞争问题的新解析

刘志彪

(南京大学长江产业经济研究院,江苏南京　210013)

摘　要:建设为高质量发展而竞争的机制,是贯彻落实新发展理念、建设现代化经济体系的具体行动。在新一轮扩大地方政府自主权的背景下,矫正过去的地方政府竞争制度、重塑中国经济新动力,是推进全面深化改革的一项极其重要的选择。过去地方政府竞争是以 GDP 和财政收入增长为中心,现在是以高质量发展为导向。要通过对统计体系、标准体系、绩效评价、政策体系等方面的创新,以新发展理念修正地方政府竞争的目标函数及其构成。重构高效的纵向治理体系和横向治理体系,是新时期有中国特色社会主义经济建设的重大任务。

关键词:地方政府竞争;新发展理念;高质量发展;增长与发展

中图分类号:D523　　**文献标志码**:A　　**文章编号**:1671-4970(2018)02-0001-06

中国经济奇迹是改革开放 40 年来遵循市场取向型改革原则的重大胜利。市场取向改革的一个重要经验,就是在计划经济转轨的过程中,除了中央政府在纵向方面向地方政府分权外,还不断在横向方面塑造有力量的竞争主体,这样就培育出了中国经济增长与发展的强大动力。过去 20 年来,描述这种现象并从转轨中地方政府间的竞争关系来解释中国经济取得超高速增长的原因,一直是中外经济学人试图努力探索的目标[1]。研究者一般认为,一方面,地方政府竞争是中国语境中经济增长和发展的独特现象,是有别于其他国家的强大增长引擎;另一方面,它也是引发中国经济结构运行中发生重大失衡问题的重要原因,如房地产泡沫、市场非一体化、债务风险、发展粗放等问题,可能都与地方政府过度介入市场运行有直接或间接的关系。

鉴于为增长而竞争的地方政府竞争体制在过去发展中的一些副作用,一些研究者认为,中国必须逐步扬弃“地方政府主导经济增长”的竞争模式,把“中央政府—地方政府—市场”这种三维纵向治理结构模式改造成为标准化的市场经济体制模式,即“中央政府—市场”这种二维纵向的治理结构模式。这一观点的核心是要在市场取向的改革中,逐步“去地方政府化”,让其减少经济权力和责任,专司区域性公共事务和对市场的监督与仲裁活动。其主要依据是:地方政府作为三维纵向治理结构模式的中间层,目前其功能几乎等同于在市场中追求经济利益的主体,地方政府领导则犹如公司的董事长和总经理,其“政绩”主要表现为公司领导的升迁,从而实现行政集团的利益最大化,这就忽略了政府本来应该承担的社会责任[2];以追求经济增长特别是财政收入为最高动力的地方政府逐利化或公司化,在社会治理方面无章无法,更多带来的是灾难[3]。

与这些观点不同,笔者认为,落实十九大提出的建设现代化强国、贯彻新发展理念建设现代化经济体系等目标,需要给中国经济持续不断地塑造新发展动力。未来,我们可以在新型发展理念指导下,继续保持地方政府竞争模式的内在固有优势,通过改革和完善这个中国特有的竞争体制,通过全面深化改革继续强化中国经济增长的动力,同时防止其可能出现的一些副作用。本文对地方政府竞争变化的背景分析也表明,在建立中国特色的社会主义市场经济体制的实践中,尤其是近年来地方经济实践中,我国地方政府间的竞争不仅没有退出运行或被虚置,而是以一种崭新的形式,正在启动一场席卷全国的竞争浪潮。从为高速度而竞争转向为高质量发展而竞争,是体制机制转轨的最重要表现之一,它必将

收稿日期:2018-03-14

作者简介:刘志彪(1959—),男,江苏丹阳人,教授,教育部首批文科长江学者特聘教授,国家高端智库建设培育单位长江产业经济研究院院长,从事中国经济、产业经济、长三角地区发展研究。

对我国区域未来发展格局和宏观经济运行产生不可估量的巨大的作用。

本文将对新一轮地方政府竞争的背景、动因、特点、效应等会问题展开初步的分析,并在此基础上展望它的发展演化及需要进一步解决的问题。

一、为增长而竞争转向为高质量发展而竞争:背景和动力

众所周知,出于种种复杂的原因,我国中央命令型计划经济体制在放权让利的改革中,一方面把很多经济决策权下放到地方政府、部门政府和大型国有企业,没有实质性地全部下放给一般企业和居民个人;另一方面,又设计了地方政府间就经济业绩进行分散化竞争的规则和制度框架,以 GDP、财政收入等考核指标作为评价标准决定官员晋升或是否留任的基本依据,把这些指标的完成与当地官员的晋升、收入、福利紧密联系起来。在这种经济利益与政治利益的双重"刺激—反应"机制的作用下,地方政府官员便具有了类似于企业的行为动机和一部分不完整的公司功能,而其官员便具有了作为"企业家"的决策权力和动机[4]。

对于经济增长和发展来说,地方政府官员"企业家化",一方面,克服了计划体制中发展动力来源于单一的中央政府推动的局限性,"一条腿走路"变成了"两条腿走路",地方政府官员更具信息优势和决策效率;另一方面,给地方政府放权让利,让其具有强大的竞争压力,也会在塑造新的"准市场主体"的同时,培育出真正的具有强大竞争动力的民营企业,因为民营企业具有天然的适应市场竞争的特点[5]。实践也证明,20 世纪 90 年代中后期,民营企业如雨后春笋般蓬勃发展,支撑了中国经济增长的大半壁江山。

党的十八大之后,过去一直延续的地方政府就 GDP、财政收入等增长而竞争的制度模式发生了重大的变化。十八届三中全会报告指出,要完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重,更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。显然,至此过去单一的为增长而竞争的机制,便成为为增长和均衡发展而竞争的机制。

2012 年底以来,中央指向的竞争规则改变,极大地影响了地方政府官员参与地区竞争和干预市场活动的预期、动力结构和行为方式,叠加上这个期间国家掀起的严厉的反腐败斗争,地方政府官员选择"不作为",成为经济社会运行中比较普遍的一种现象,追逐经济增长的竞争热情随之趋降。这是经济增长率不断降低的一个直接原因。随着中国发展的内外环境复杂化和不确定性的增加,经济增长速度连续下了几个大平台,"L 型增长"轨迹和格局既定。一时,中国经济增长还需不需要地方政府竞争机制来推动的问题,成为各方面所关注的焦点。

党的十九大提出,新时代速度经济阶段已经转向了高质量经济阶段。贯彻落实新发展理念、建设现代化经济体系,是这个阶段国家经济建设的总纲领。2017 年底召开的中央经济工作会议则更加明确地指出,必须加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核,创建和完善制度环境,推动我国经济在实现高质量发展上不断取得新进展。显然竞争规则的彻底改变已经是工作议程,为增长而竞争的机制将彻底转化为高质量发展而竞争的机制。

2018 年 1 月 26 日,中共中央修宪建议,设区的市的人民代表大会及其常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以依照法律规定制定地方性法规,报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后实施。这意味着什么?很明显,这等于说是要赋予设区的市立法权,相当于中央政府在向地方政府进一步放权、扩权。目的也是很明显,就是要在改善新的考评政绩机制的同时,通过进一步扩大地方政府的自主权,为全国掀起新一轮的为高质量发展而竞争的体制奠定法治的坚实基础。

因此可以总结,党的十八大之后,尤其是 2017 年以来,地区间竞争的浪潮迭起,与 3 个因素或者动力有直接的关系:一是我国经济增长减速的现实背景,国家需要重塑发展的新动能;二是从高速度经济阶段向高质量经济阶段转型,需要竞争规则的彻底改变;三是中央政府层面在推进全面深化改革中,不断推动地方政府自主权的扩大。

从实践上看,中国地方政府竞争的形式一直在变化,内容丰富多彩。如2000 年以来,"中国地方政府创新奖"已举办 7 届,至 2010 年有 1 500 多个省、市、县、乡镇等各级地方政府申报奖项,覆盖了中国大陆所有省、直辖市和自治区;至 2013 年,这一内容主要是侧重社会管理的第六届"中国地方政府创新奖",申报项目超过 1 800 余项,入围项目达到 139 项[6]。当前,地方政府就经济高质量发展的新一轮的竞争态势也正在如火如荼地迅速展开。如 2018 年新年春节刚过,山东省委书记刘家义就召开全省大会对比广东、浙江、江苏,主动揭示山东自身存在的不足和问题,为山东获国家新批准的旧动能转换

综合试点作战前动员；济南提出了向郑州、合肥、杭州学习；西安市围绕“大西安”大在哪里的问题，思考大西安在“一带一路”建设中的地位与作用，正式提出要将西安建成国家中心城市；杭州市委书记赵一德一连发出六问：杭州离一流城市还有多远？武汉等城市提出冲击国家级中心城市的目标；南京2017年提出要对标杭州等城市比学赶超，等等。其中，南京市委市政府用对标方式学习其他先进城市的方式，让我们最为典型地看到了新一轮风起云涌的地方政府竞争态势[7]：

创新对标要争一流城市，对标城市是深圳；产业对标要攀高端，对标城市是广州、苏州；营商环境对标要做最优，对标城市是北京、上海、广州、深圳等；城建对标要提品质，对标城市是杭州、上海；民生对标要优化供给，对标城市是上海；开放对标要国际化，对标城市是广州；改革对标要抓突破，对标城市是上海、深圳；生态对标要补短板，对标城市是杭州。

显而易见，这种地方政府就高质量发展竞争的机制和模式，跟以前一样，具有强烈的模仿学习的特征。在建设社会主义现代化强国的要求和背景下，这种标杆式学习，会加速缩小地区间、城市间的发展差距以及发展趋向的同质性，意味着竞争将会更加激烈，地方政府介入经济的动力也会更强烈。

二、新时代需要建立和完善为高质量发展而竞争的制度安排

美国学者Oi在研究当代中国乡镇政府的政治经济问题时首次提出了“地方性国家统合主义”(local state corporatism)这个概念，用于解释在中国地方政权、金融机构以及企业之间所形成的统合关系[8]。“地方政府公司化”概念可能是对上述重要概念的本土化延伸，可以比较准确地描述地方政府的行为动机和行为方式，以及可能的发展效应。

经过改革开放四十年的实践，我们很容易发现，过去的“地方政府公司化”倾向虽然有一些重要的优点和特性，但是也确实存有许多的弊端。十八大和十九大提出的修正考核评价体系和机制，就是为了在继续发挥地方政府积极性、扩大地方自主权的条件下，纠偏地方政府的发展偏好与中央意欲的全社会目标之间的差距，给地方政府竞争的目标函数输入新的发展理念，以矫正其竞争行为。

值得思考的是，进入新时代，我们为什么不把高质量发展的任务全部交给市场和企业，而仍然需要通过政府改革，去建立和完善一种新的地方政府竞争模式和制度的安排？

第一，为了实现新时代建设现代化强国的目标，仍然需要一定的经济增长速度。这种速度需要持续的、强大的增长引擎的取得，不仅仅是通过纯粹的市场调节和企业交易行为就可以达到的。GDP增速仍将是中国一些重大政治经济问题的逻辑基石，是经济政策的最重要的量化指标。2035年要实现基本现代化，按现在的币值，人均GDP要达到2万多美元。这意味着从2020年开始接下来的15年中，或者在2016年8 260美元的基础上，经济增长得保持5%左右的速度，才能保证届时按战略规划要求进入高收入国家行列。从20世纪50年代到80年代，全球只有日本一个国家持续保持了30年的中高速增长。中国改革开放以来已经高速成长了40年，但如果把5%左右的增长速度持续到2035年，那么就意味着中国要保持近60年的中高速增长。这是全球以市场规则调节的经济增长的历史上从未有过的现象。根据中国过去的经验，这必须通过发挥市场的决定性作用和更好地发挥政府的作用来达到，以保持经济增长的巨大动力。

第二，新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，有效缓解这一矛盾也需要在发挥市场决定性作用的基础上，更好地发挥政府的能动作用。不平衡是供给的结构有问题，不充分是供给的程度有问题，它们都是供求结构的失衡。导致这种失衡的内在原因究竟是什么？是长期积累的一些结构性、体制性、素质性的突出矛盾和问题[9]。显然，解决这些矛盾和问题的方法，需要以推进供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，即要从提高供给质量出发，用改革的办法推进结构调整，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性。在实践中，我们可以按照结构性改革的方向和要求，通过鼓励地方政府采取为高质量发展而竞争的方式，来引导企业实现这些任务。如对供给数量不充分的问题，我们可以简单地鼓励地方政府进行产量竞争；而对于供给质量不充分的问题，我们可以通过把质量参数输入到地方政府的竞争目标或者考核标准中，使其引导企业在市场竞争中间接地实现。

第三，过去，为增长而竞争的制度安排所留下的一些重要和隐患的问题，不可能全部丢给市场和企业去解决，而必须继续由政府去消化和承担。供给侧结构性改革就是要在充分发挥市场在资源配置中的决定作用的同时，矫正以前过多依靠行政配置资源带来的要素配置扭曲，同时实施精准的地方性产业政策进行结构调节。如现在绝大多数的落后过剩产能和僵尸企业，都是过去在地区竞争中依靠政府

投资和靠高杠杆维持的。对现在列入国家竞争政策需要淘汰的落后产能,尤其是僵尸企业,“解铃还须系铃人”,还是需要政府出手,该断奶的就断奶,该断贷的就断贷,坚决拔掉“输液管”和“呼吸机”。这些事务的解决,完全靠市场是不可能的,也是不可信的。其实,以企业和市场为基础进行结构的自调节,与提倡地方政府高质量竞争、发挥地方性产业政策的引导作用之间,并不是矛盾和冲突的。产业政策是利益诱导性的,而不是由地方政府去确定具体项目或选择把资源投向哪一家企业,具体的投资机会还是要由企业家来摸索和把握。因此实现高质量发展,完全可以通过改变对地方政府的竞争规则和激励机制来实现,完全可以通过用新发展理念升级功能性地方产业政策来实现。如果竞争规则和产业政策能够更多地强调生态环境、创新发展、人民幸福生活等等竞争标准,则化解社会主要矛盾、提高发展质量就不是空中楼阁。在中国的政治结构和制度约束下,完全可以在你追我赶的竞赛中,看谁能够更多、更好地为市场活动提供更多的“外部经济性”,从而间接助推发展质量的加速提升。

第四,以鼓励地方政府为高质量发展而竞争的方法,来实现新时期国家经济建设总纲领的目的,当然也会有各种各样的新的经济和社会成本。如可能要比过去更多地强调通过做强国有资本的方式来实现,从而可能在一定程度上牺牲局部效率;再如,有可能要授予地方政府更多的社会经济职能,如补短板就需要地方政府承担更多的基础设施、科技创新、生态环境等方面的投资功能,因此在一定程度上可能会抑制社会经济组织的自我发育和成长,在一定程度上替代市场主体的某些功能,等等。应该看到,这是发展中大国经济处于转型阶段时所必须付出的一些社会成本。此外,我们还不能忘记,中国具有悠久的政府控制文化传统,其现实基础十分深厚。在转向社会主义市场经济的过程中,减少行政干预离不开政府自我革命,离不开政府职能的有效发挥。比如在消灭无效企业、安排职工离岗转岗等事务的过程中,不靠行政命令、单靠市场机制也是绝对不行的。当然,不管用哪种手段,最终都是为了有效发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,这是未来现代化经济体制建设,也是推进供给侧结构性改革必须把握好的关键点。

三、为高质量发展而竞争的体制可能具有的特点

重塑新一轮为高质量发展而竞争的地方政府制度和总体态势,是全面深化改革内容的一项极其重要的选择。总体来看,过去是为 GDP 和财政收入增长而竞争;现在要以人民为中心,为缓解新时期主要社会经济矛盾而竞争,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,是这一轮地方政府竞争的主要标准,也是我们推崇和鼓励新一轮地方政府竞争的主要理由。具体来看,新一轮地方政府为高质量发展而竞争的制度安排,可能具有如下几个重要的特点:

第一,从经济发展阶段上看,过去的为增长而竞争的机制,是以短缺经济的总态势为基本背景,因此地方政府竞争的目的,是要最大限度地推进物质财富的超高速增长,以满足短缺经济中民众需求的巨大缺口;现在的竞争基准的提出,是以过剩经济为基本前提和趋势,因此为高质量发展而竞争的制度安排,会更加重视实体经济中的产能过剩、新增债务等问题,会更加重视虚拟经济中出现的资产短缺、资产泡沫问题,会更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康等状况,而不仅仅是 GDP 增长和财政收入。

第二,从实现目的的手段看,过去的竞争基准决定了实现目的手段比较简单,只要在收入既定的条件下,千方百计地增加储蓄、加大投资规模、扩大生产能力,即可提供满足市场需求的物质产品;而在现在的竞争基准下,人民日益增长的美好生活需要日益高质量化、口味多元化、需求服务化,为此必须按照市场需求进行供给侧的结构调整,利用技术进步提高劳动生产率,提高供给质量和投资效率,这就需要转向以创新驱动发展为主的竞争模式,创新因素在新的竞争评价中将会占据重要的权重[10]。

第三,从化解新时期社会主要矛盾看,过去的竞争基准在资源稀缺的条件下要求突出重点和非均衡发展,为了争取更快的速度,往往要求把有限的资源重点倾斜发展某些产业、某些地区,以期通过重点发展来带动一般、通过局部带动整体,通过先富带动后富,等等。而现在的竞争基准则要求协调均衡增长,不仅是总量均衡,而且是结构均衡;不仅是产业结构发展均衡,如一二三次产业之间、三大产业内部之间的协调发展,而且是空间发展结构上动态发展均衡;不仅实体经济内部要均衡,而且要实现实体经济与现代金融、房地产业之间的均衡;不仅要快,而且要好,要高质量发展;不仅讲效率,还要讲平等,等等。

第四,从建设环境友好型社会的要求看,过去的竞争基准是在贫困走向小康的道路上实施的,物资的匮缺使人顾不上对环境的保护和利用,绿水青山、绿色发展是放在次要位置的,增长往往以资源高额消耗、环境严重破坏为代价。在高涨的环保压力下,竞争基准要求发展始终贯彻资源节约、环境友好,实

现绿色循环低碳发展、人与自然和谐共生。

第五,从发展的手段和成果分配看,过去的竞争基准体现的是一部人参与、少部分人有获得感的发展理念。一部分人先富起来并没有逻辑地带动绝大部分人富裕;GDP 上去了,干部得到了晋升,但是 GDP 中工资福利的含量并不高,大部分民众并没有真正的获得感。现在的竞争基准体现的是共享发展的理念,关注的是人民的获得感、幸福感和舒适度,更能激发人民群众参与建设的热情。让人人参与、人人尽力,最终实现人人享有。如实践中以共用、互换、租借代替占有的共享经济模式,涉及诸如工具、设备、汽车、住房、信息等广大的服务领域,不仅引发了商品服务消费的变革,而且在互联网的帮助下达到可与传统模式匹敌的经济规模。

第六,从中国与外部世界的联系机制看,过去的竞争基准是出口增加外汇储备,增加社会总需求从而提升国家的经济增长速度,因此开放战略和开放政策鼓励的是单一的出口导向,鼓励的是利用别国的市场,鼓励的是利用廉价的生产要素加入全球价值链低端进行国际代工。现在的竞争基准是要建设高水平的开放型经济体系,是发展深度加入全球分工体系、与世界经济之间有着良性循环关系的经济,不仅可以输出商品和要素,而且也可以利用内需不断扩大的优势吸收先进的高级生产要素;不仅可以引进来,而且可以走出去;不仅可以沿“一带一路”对东开放,而且可以向西、向南开放。

显然,新一轮地方政府就高质量发展所进行竞争,其实就是全面进入了发展高质量经济阶段,就是建设现代化经济体系的具体行动机制。

四、为高质量发展而竞争:要吸取为增长而竞争的经验教训

地方政府公司化倾向是我国过去地方政府间竞争制度安排的产物,由此引发的某些问题也是我们在设计新一轮地方政府竞争规则时必须认真考虑的问题。为高质量发展而竞争的制度设计,必须把地方政府公司化的倾向,改造为非盈利公司化的倾向,也即要更多地剥离地方政府追求自身经济利益的职能,让其更多地考虑基于公共利益的发展,以及辖区内的社会治理问题。

根据过去的经验,无论强调什么内容的竞争,地方政府都必然会逻辑地动用其行政权力来参与竞争或竞赛,由此引发的负面效应主要有过多干预经济主体的决策、导致经济碎片化倾向、不愿意充分履行公共事务责任、债务负担过重等等。这些问题本身并不是地方政府竞争制度带来的,而是由旧的地方政府职能和旧的竞争规则不适应新时代发展要求所引发的现实问题。其实,在新一轮地方政府竞争规则的设计中,可以通过地方政府机构改革,通过事先修改规则,认真地执行新规则,完善考核评价体系,来有效地避免上述这些副作用。

如何避免地方政府过多干预经济主体自主决策?在为增长而竞争的机制设计下,追求 GDP 和财政收入的增长,最有效的手段是增加投资。为此,地方政府就可能直接干预企业的投资决策,或者倾向于膨胀自己的投资职能,替代经济主体的市场化决策。当我们在追求高质量发展的指标体系、标准体系、绩效评价、政绩考核中,放低这些增长标准的权重后,地方政府干预或者代替企业决策的动机就会大大降低。同理,增加地方政府进行社会治理方面的考核评价指标和相应的权重,自然可以有效地避免其不愿意充分履行公共事务责任的弊端。

如何避免地方政府竞争导致经济碎片化倾向?地方政府公司化倾向是经济碎片化的起因,破除公司化倾向,把其改造为具有非营利化倾向的经济主体,是一个基本的方向。但是与营利性或非营利性公司不同的是,地方政府具有完整的行政权力体系,我们在倡导地方政府竞争制度时,必须高度重视有效制度的设计问题,避免其可能的反专业化分工合作、逆区域经济一体化趋势的弊端。基本办法就是要破除把地方政府官员的政治经济利益与辖区边界内的市场利益挂钩的不良制度。如在经济区内,要把推进经济一体化的努力列入考核评价指标,减弱财政收入与个人福利、政治晋升之间的联系,等等。

如何避免日趋严重的地方政府债务危机问题?[11]中国经济目前面临的风险确实与地方政府参与竞争的制度安排有直接的关系,但是这种风险是在财权、事权和调控权不对称的中央地方关系中发生的,是在土地财政的大背景下发生的,是在所形成的特殊举债融资机制下发生的。严格上说,这种债务风险的发生与地方政府间竞争的制度安排之间并没有逻辑的、必然的对应联系。未来,我们完全可以通过中央与地方财权事权关系的改革,通过财政金融体制改革的配套,来降低其高负债的可能性,防止可能出现的金融风险。

五、结语:要努力建设中国特色的地方政府纵横治理体系

通过全面深化改革驱使中国经济进入高质量发展阶段,要对具有中国特色和竞争力的地方政府竞争制度进行修正和改造,建立和完善为高质量发展而竞争的制度体系就是一种现实的选择。我们不能

把过去为中国发展做过重要贡献的“为增长而竞争”的制度体系“像倒洗澡水一样把婴儿也一起倒掉了”。

“中央政府—地方政府—市场”这种三维主体的纵向治理结构模式,适应我国集中统一、幅员辽阔、人口众多、区域发展高度不平衡、情况千差万别的国情。改革开放40年来的经验告诉我们,在建设现代化经济体系的伟大事业中,如果不充分发挥这3个层次的积极性,尤其是基层干部群众的积极性,仅仅具有高层某个层面的积极性,这个经济建设的总纲领就无法落地和落实。因此,如何再次让地方政府在经济发展和国家治理中强大起来,发挥其应有的作用,重新构建一个高效的“纵向治理体系”,是未来新时期社会主义经济建设的重要任务。经过多年的发展,我国已经在区县一级形成了一个高效且极具执行力的基层政府组织。随着中央进一步对地方政府进行放权,以绩效考核改革为抓手,通过鼓励区域发展竞争来提高地方政府的治理能力,便于提高经济发展活力。

区域之间政府的发展竞争,属于“横向治理体系”的一部分。地方政府之间既可以有发展竞争,也可以有发展的合作。竞争与合作是一体两面的机制。在这个经济全球化、分工日益细化的时代,各地方政府撤除行政壁垒,竞相开放自己的市场,既有竞争又有合作,是大势所趋,是区域市场一体化的发展含义。2014年2月,习近平同志就推进京津冀协同发展所提出的要求,首次界定了政府在区域发展一体化方面的基本职责和基本工作内容,也是未来地方政府在高质量发展竞争与合作中,必须遵循的基本职能。概括起来就是7个方面:一要负责一体化发展的相关规划的顶层设计;二要打破自家“一亩三分地”的思维定式,发挥合作发展协调机制的作用;三要理顺产业发展链条,形成区域间产业合理分布和上下游联动机制;四要调整优化城市布局和空间结构,促进城市分工协作和一体化;五要加强生态环境保护方面的合作;六要把交通一体化作为先行领域,构建现代化互联互通综合交通网络;七要推进市场一体化进程,破除限制生产要素自由流动和优化配置的体制机制障碍。

在新发展理念指导下,新一轮地方政府间的竞争和合作,必然对我国区域经济发展格局产生时空压缩、增加密度、减少分割的经济地理重组效应,从而实现国土资源利用效率较高、要素密集程度较大、城市群落连绵、区域发展差距较小的现代化经济体系的空间结构。

参考文献:

[1] 周业安,宋紫峰. 中国地方政府竞争30年[J]. 教学与研究,2009(11):28-36.

[2] 张占斌. “地方政府公司化”反思[J]. 决策, 2006(11):32-33.

[3] 邓聿文. 地方政府公司化削弱社会信任感[J]. 领导科学,2009(14):18.

[4] 刘志彪. 我国地方政府公司化倾向与债务风险:形成机制与化解策略[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2013,50(5):24-31.

[5] 张维迎,栗树和. 地区间竞争与中国国有企业的民营化[J]. 经济研究,1998(12):13-22.

[6] 何艳玲,李妮. 为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2017,70(1):87-96.

[7] 毛庆. 聚焦“1+8”推动对标找差取得实质突破[N]. 南京日报,2018-02-23(3).

[8] OI J C. States and peasants in contemporary China: the political economy of village government[M]. Berkeley and Los Angeles: The University of California Press,1989.

[9] 龚雯,许志峰,王珂. 七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干[N]. 人民日报,2016-01-04.

[10] 陈国权,黄振威. 地方政府创新研究的热点主题与理论前瞻[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2010,40(4):14-26.

[11] 傅勇,张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J]. 管理世界,2007(3):4-12.

(责任编辑:高　虹)