

区域一体化进程中地方政府间利益合作机制的建构

——以黄石黄冈为例

聂亚珍¹ 沈燕¹ 张莉¹ 秦金波²¹

(1. 湖北师范大学 资源枯竭城市转型发展研究中心, 湖北 黄石 435002;

2. 黄石市政府政策研究室, 湖北 黄石 435000)

【摘要】: 国内外区域合作发展实践证明, 区域合作是促进区域资源有效配置的有效方式。特别是随着世界经济一体化的不断发展和改革开放的深入推进, 区域合作已成为促进现代社会发展的重要组成部分。通过区域合作, 区域资源合理分配, 生产要素自由流动, 逐渐形成优势互补、互利共赢的合作发展局面, 进一步推动当地经济高质量发展。随着长江经济带和长江中游城市群战略的深入推进, 当前推进跨江合作正当其时, 大势所趋。通过对黄石、黄冈两地开展跨江合作的必要性和紧迫性、现实基础条件及存在的问题分析, 提出深入推进两地跨江合作发展的思路举措, 为我省加快推进长江经济带和长江中游城市群建设提供决策参考。

【关键词】: 地方政府 区域一体化 合作机制

【中图分类号】 F812 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2096-3130(2019)06-0084-08

目前, 各地区之间不协调、发展不平衡已经成为制约我国经济发展高质量发展的一个突出问题, 严重制约了全面建成小康社会的进程。为了实现跨越发展, 地方政府间必须通过协调或配合, 实现彼此目标, 采取跨区域共同行动。冷战结束后, 国际社会从两极格局向多极格局迅速转化, 区域之间或跨区域的合作正变得越来越频繁。1980年代国务院自上而下展开了我国地方政府间合作, 以《国务院关于推进经济联合的暂行规则》的出台为标志。2014年9月, 国家正式提出长江经济带发展战略。2015年4月, 长江中游城市群上升为国家发展战略。位于长江经济带重要节点、武汉城市圈副中心城市的黄石, 迎来了新一轮重大发展机遇。目前, 黄冈沿江地区如散花镇与黄石城区经济联系密切, 受黄石城区经济辐射作用明显, 已融入黄石城市发展的内核。但是, 有形无形的行政区域壁垒, 影响了两地的经济发展与合作, 制约了黄石的城市发展格局。因此, 要充分利用国家建设长江经济带和长江中游城市群的有利时机, 大力推动黄石黄冈跨江合作, 优化区域资源配置, 提升区域经济发展整体实力。

一、地方政府间跨区域合作的依据

1. 经典作家的论述是地方政府间跨区域合作的理论依据

基金项目: 湖北省政府咨询委员会 2016 年度智力成果采购重点项目 (HBZS-2016-03) 前期成果

作者简介: 聂亚珍, 女, 湖北师范大学资源枯竭城市转型发展研究中心主任, 教授, 从事产业经济研究;

沈燕, 女, 湖北师范大学资源枯竭城市转型发展研究中心副教授, 从事社会保障问题研究;

张莉, 女, 湖北师范大学经管法学院副教授, 从事贸易问题研究;

秦金波, 男, 黄石市政府政策研究室主任, 从事宏观经济研究。

(1) 比较优势理论。

比较优势理论包括亚当·斯密的绝对优势理论和大卫·李嘉图的相对优势理论。斯密认为,只有通过各国生产具有绝对成本优势的自有货物并相互自由贸易,才能促进劳动生产率的提高和国民收入的增加,使各方的参与获得更大的经济效益。李嘉图认为,因为商品的劳动生产率差距不平等,各地区应该只生产和出口具有最大优势的商品,才可以增加各自在国际分工和贸易中的利益。

(2) 竞合理论。

美国学者亚当·布兰登伯格和巴里奈勒波夫在《竞合策略》中提出,相互竞争并保持合作的组织之间的利益和目标既一致又矛盾,在这种矛盾的冲突状态下,游戏双方只需要放弃传统的生死思想,把对手视为互补方,通过相互合作创造增值,实现双赢的理想。^[1]

(3) 协同理论。

德国物理学家 Hermann Haken 创建并研究了远离平衡的开放系统如何通过内部子系统之间的协同作用形成有序结构的机制和规律性。他认为任何系统中的子系统都会在外能能量的作用下产生协同效应,使系统从无序变为有序,从混沌中产生一定的稳定结构。也就是说,区域合作的形成可由市场等自组织力量来实现,在区域合作过程中,必须控制好起关键作用的序参量,以掌握区域合作的发展方向。^[1]

(4) 开放交往理论。

马克思交往思想认为,交往促进了世界历史的产生,交往也是未来的发展趋势。党的十八届五中全会确立了五大发展理念,开放是其中之一。它也将贯穿在我国地方政府跨区域合作过程的始终。开放交往理念是一种认知性要素,对内能形成凝聚力和向心力,对外能凸显品牌效应。开放交往理念属于推动合作发展的“软件”要素。

2. 利益共享是地方政府跨区域合作的根本起点

据公共选择理论,地方政府及其官员在很大程度上也是追求自身利益最大化的“经济人”。对于合作收益的预期以及收益分配的效率,是地方政府建立合作关系的前提和关键。马克思关于共同利益与局部利益的论述,为地方政府跨区域合作提供了逻辑依据。马克思认为,“思想”一旦离开“利益”,就一定会使自己出丑。共同利益正是基于一致的利益追求情况下,具有清晰明确的利益目标,形成密切联系的组织结构。“共同利益恰恰只存在于双方、多方以及存在于各方的独立之中,共同利益就是自私利益的交换。一般利益就是各种自私利益的一般性。”在竞争与合作策略的选择上,地方政府总会权衡自身的利益得失。基于利益共享,地方政府间的区域合作必须处理好区域内各主体之间的利益博弈关系,否则导致地方政府之间的不合作甚至是对抗,合作共赢无法保障和持续。^[3]

黄石与黄冈隔江相望,同为长江中游重要节点城市,两地交往频繁密切,合作历史悠久。两市同属鄂东地区、吴楚文化区、三国文化区,素有“吴头楚尾”之称,拥有相同的历史文化,即以农耕文化为发端,以扬越文化为标志,以青铜文化为旗帜、吴楚文化交融的历史文化。根深蒂固的文化底蕴,使两地拥有了相同相似的民风、民俗、民情,并融入到两地现代企业文化观当中。地缘相近、人缘相亲成为两地群众和企业交流合作的润滑剂,加快促进了两地之间劳动力、资本、信息等要素的自由流动。基于利益共享,从2005年起,黄石与黄冈两地政府进行许多有益的探索实践,多次举办双方参与的高峰论坛,多次就跨江合作事宜开展协商,签订了合作协议,为开展新一轮跨江合作奠定了坚实的行政基础。见图1。

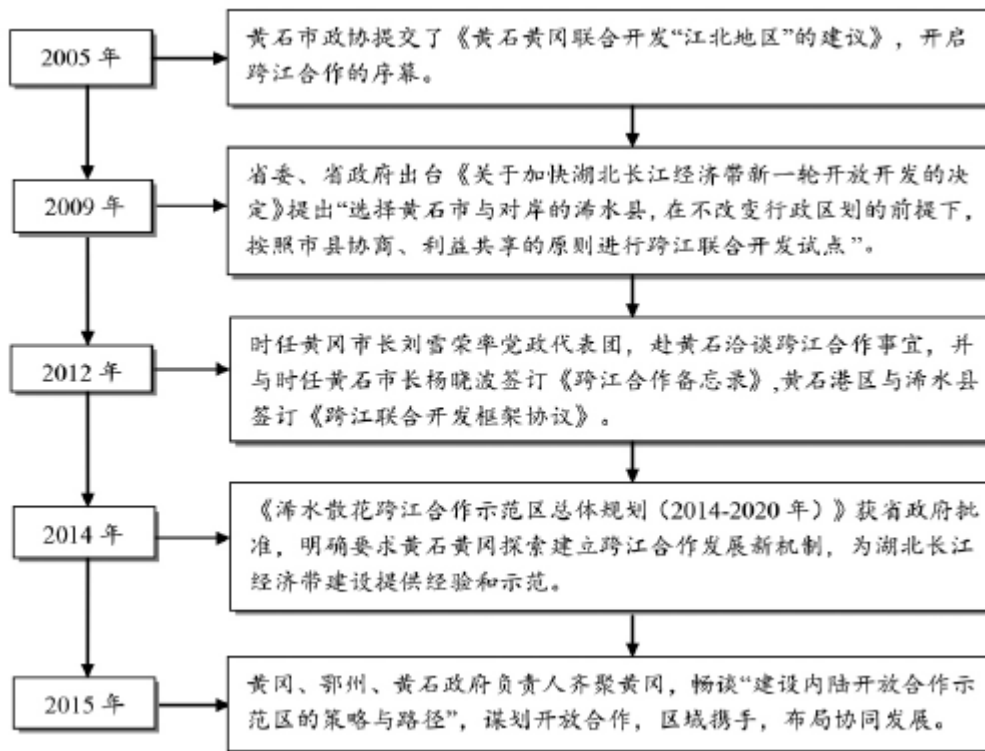


图1 近年来黄石与黄冈跨江交流合作情况

3. 生产力发展是地方政府跨区域合作的现实基础

马克思认为生产力影响着交往活动的执行，是开展交往的根本动力。我国地方政府跨区域合作是社会生产力发展到一定阶段的必然选择。其中，以资本积累为形式的经济发展是区域合作的内驱动力，人才及科技作为外助动力，是地方政府能够进行合作的现实推动因素，并促使这种合作持续进行。基于此，在区域一体化过程中，往往最先开始和形成的是经济一体化，地方政府进行区域合作大都也是从经济领域开始；科技生产力的发展是一种螺旋式上升，通过合作的深度开展，扩大生产力，影响地方政府跨区域合作的方向、范围、路径和具体方式；人才要素是地方政府跨区域合作顺利开展并持续深入的助推器。地方政府间开展区域合作，可通过产业集聚，提升区域人才吸引力，从而促进各地方政府自身的经济发展。^[3]

黄石是国家确定的长江中游城市群区域性中心城市，黄冈正加快建设全省区域性中心城市，两市综合实力强、产业关联度高，具备良好的跨江合作经济基础。一从综合实力来看，两市均为全省千亿元俱乐部会员，2016年GDP分别达1726.17亿元和1305.55亿元；地方预算收入均过百亿元大关，分别为119.5亿元、105亿元。两市县域经济实力较强，黄石下辖的大冶市为全国百强县，GDP达540亿元，公共预算收入48.82亿元；阳新县GDP达205亿元，公共预算收入13.8亿元。黄冈下辖的麻城市、武穴市、浠水县、蕲春县GDP均突破200亿元，分别为263亿元、262亿元、209亿元、209亿元。二从产业关联度来看，黄石已形成有色金属、黑色金属、装备制造、建材、食品饮料等八大主导产业，规模以上工业总产值2104.42亿元，八大主导产业占79.3%。黄冈市已形成食品饮料、纺织服装、医药化工、建筑建材、机械电子等五大支柱产业，规模以上工业总产值2008.5亿元，五大支柱产业占81.06%。两市产业关联度高，具有互补互融发展的基础。见表1。

表1 黄石主导产业与黄冈支柱产业情况

黄石主导产业	产值(亿元)	占工业比重%	黄冈支柱产业	产值(亿元)	占工业比重%
--------	--------	--------	--------	--------	--------

有色金属	469.29	22.3	/	/	/
黑色金属	382.06	18.2	/	/	/
装备制造	215.87	10.3	/	/	/
建材	200.39	9.5	建筑建材	460.9	22.9
食品饮料	143.01	6.8	食品饮料	368.14	18.3
医药化工	104.33	5	医药化工	310.59	15.5
纺织服装	93.65	4.5	纺织服装	253.36	12.6
能源	59.23	2.7	/	/	/
/	/	/	机械电子	222.3	11.1
合计	1667.83	79.3	合计	1628.09	81.06

在规上企业方面,黄冈规上企业 1497 家,产值过亿元企业 567 家,其中过百亿元企业 1 家,过 10 亿元企业 15 家;黄石规上企业 769 家,产值过亿元企业 277 家,其中过百亿元企业 4 家,过 10 亿元企业 25 家,4 家企业进入全国 500 强,龙头企业带动作用相对黄冈更为强劲。在产业工人方面,黄石拥有先进制造、电子信息、生物医药等各类产业工人 40 万人,并成立鄂东职业教育集团,拥有湖北工程职业学院等中高职院校 28 所,每年培养产业技能人才近 2 万人;黄冈拥有各类产业工人 19.6 万人,拥有黄冈职业技术学院等中高职院校 27 所,每年培养技能人才 1.3 万人。两地间产业工人、技能人才加快自由流动,为产业深入合作提供了人才保障。三从产业合作来看,在市场作用推动下,两市深入开展产业合作,黄石部分企业主动到黄冈开拓市场,东贝集团在罗田设立奶牛养殖厂、华新水泥在武穴设立分公司等。近年来,随着经济的快速发展,黄石城区受发展空间制约,而黄冈市浠水县散花镇地势平坦,空间广阔,许多土地处于未开发状态,为两地进行产业合作提供了土地保障。以浠水县散花镇为范围,黄冈市向省政府申报并获批全省唯一跨江合作示范区,2016 年被确立为长江经济带国家级转型升级示范开发区。示范区充分利用黄石的品牌、黄石的资源、黄石的市场,引进了一大批企业和项目。目前,示范区已累计完成固定资产投资 203.3 亿元,签约企业 105 家,协议投资 687 亿元,投产企业 57 家,亿元以上项目 45 个,实现规上工业总产值 66.09 亿元。其中,鑫威机械、精信彩印、华轩自动化等 40 多家企业来自黄石,最高峰时占到园区企业的一半。同时,黄石加快建设位于散花镇的“飞地”黄石江北工业园,有序转移了黄石北斗科技城、威仕药业等一批重点企业项目。园区已形成以新兴产业为主体,以机械装备、模具制造产业为依托,和农业产业化龙头企业共同发展的产业格局,成为黄石跨江联合开发实践平台和产业发展的导向平台。2015 年黄石江北工业园实现生产总值达 15 亿元,财政收入达 1 亿元。

便利的交通条件,促进了黄石黄冈两地的交流。浠水散花镇及黄石江北农场是黄石的蔬菜基地,尤其是江北农场生产的蔬菜 90%供应给黄石城区,大批黄冈籍居民到黄石生活、工作、就学,尤其是随着黄石长江大桥免费通行,黄石开通到散花镇的公交线路,黄石万达广场等大型商贸综合体的建成运用,黄石园博园建成开放,大量黄冈市民到黄石购物、休闲、娱乐等。同时,浠水散花镇碧桂园江湾城的建成,吸引了众多黄石市民跨江到江北居住,两地民间的频繁交流,为推动黄石黄冈跨江合作打下了良好的社会基础。目前,黄石黄冈两地交通设施在不断对接完善。见图 2。一是轮渡。1965 年,黄石正式设立上窑轮渡码头,1985-1989 年均客流量达 146 万人次,码头现在仍然是浠水、蕲春等地农产品进入黄石的重要途径。二是高速公路。2000 年黄(石)黄(梅)高速正式通车,途径浠水、蕲春、武穴、黄梅四个县;2012 年大广高速湖北段建成通车,加强了黄石与黄冈浠水、团风、麻城等地的联系。当前,麻阳高速阳新段正在加快建设,建成后将进一步加强阳新与武穴、蕲春、麻城等地的交通对接。三是过江通道。1995 年 12 月黄石长江大桥建成通车,结束了两地没有陆路连接的历史;2010 年 9 月鄂东长江大桥建成通车,缓解了黄石长江大桥超负荷运行的窘境,更加促进了两岸深度互通交流。特别是 2013 年 2 月 9 日,黄石市实行 19 座以下客车大桥免费政策,以每年损失 2000 多万的代价,为两地企业、群众交流合作创造良好条件,得到社会各界高度赞誉。2016 年,棋盘洲、武穴两座长江大桥开工建设,在未来 3 年时间里,将有 4 座大桥横跨长江天堑连接两地。黄石远景规划了西塞山牯牛洲跨江隧道,未来将为两市跨江合作提供便利的交通条件。四是物流港口。黄石建成了全省地级市首家保税物流中心,当前正在加快申报综保区。同时,黄石联合深圳盐田港投资 37 亿元共同建设“亿吨大港”,加快发展多式联运示范项目,三、五年内将建成 3 条公铁水多式联运示范线路,必将进一步降低两地企业物流成本。



图2 黄石黄冈交通“十三五”设施对接规划图

二、地方政府间跨区域合作的障碍

1. 行政区划的束缚是地方政府间跨区域合作的重要障碍

计划框架下区域行政制度客观上助推着地方政府的利益最大化倾向。地方政府既竭力保证辖区利益不“外溢”，又力图使辖区成本外部化。经济交互作用过程中，地方政府的利益刚性使得他们或保持自身的相对封闭或运用“超优策略”而交往，其后果往往因“超优均衡”而陷入“困境”，并屡屡诱发“非合作博弈”。而且，我国现行的地方政府绩效评估采用的是自上而下的模式，并以行政区划内的地方政府业绩对比作依据，它客观上助长了地方政府本位主义倾向的扩张，以至于原本可能会达成的合作因地方政府的自利性而基本丧失。因此地方政府之间的竞争实质上是政府领导人的绩效竞争，而官员的政治激励与绩效评价使原本通过市场合作可能达成的双方利益最大化无法实现。^[5]

我国现行的地方政府绩效考核评价体系，是以行政区划为单位，对各地辖区内的综合指标逐级进行考核，绩效评估指标中多涉及产值、税利指标，许多地方官员为“指标政绩”而工作。顾客至上的价值、公共责任的价值、投入产出的价值难以在地方政府绩效评估体系中得到较为真实体现。加上分灶吃饭的财政体制，客观上助推着地方政府的“利益最大化”倾向。同为地级市，黄石、黄冈都面临着湖北省对其进行绩效考核的压力，两地为了顺利完成各自的目标任务，既千方百计留住GDP、财税收入、招商和项目投资等关键指标，确保行政区域内利益不“外溢”，同时又力求要素、环保等成本外部化，双方在发展过程中保持自身相对封闭，以至于原本可能会达成的合作，因按照行政区划进行的绩效考核、税收分配而难以实现。

重复投资不容忽视。截至2017年，黄石、黄冈两地虽有合作，但合作规模小、程度不深，一些领域相互越位、重复投资问题突出，不仅浪费财力，还会削弱区域整体竞争力。如黄石和黄冈沿江县市都在大力发展临港经济，黄石新港提出的目标是建设“亿吨大港”，武穴提出到2021年港口货物年吞吐量突破5000万吨，蕲春管窑120万吨物流码头今年投入使用，浠水正准备投资6.4亿元建设回风矶综合码头等等。70多公里的长江岸线，港口码头密布，投资主体各异，均以自己认定的腹地计算货源，很可能高估

收益低估风险,导致全部建成后货源不足,经营陷入困境,损害整个区域的港口物流产业。

长江大保护没有形成合力。长江大保护是一个系统性工程,需要各地实行统一规划、统一标准、统一监测、统一防治,齐抓共管形成合力。但在具体执行中,由于按行政区域分割管理,导致区域流域环境保护全局性不够。黄石、黄冈虽一江之隔,但因为各自所处的发展阶段、利益诉求不完全一致,导致在环保目标、政策标准、执法尺度方面难以统一,且两地环保工作基本还是单打独斗,只注重解决本辖区内的环境问题,立足区域流域开展“大环保”的合力不足。比如,在取缔长江非法码头、关停沿江采石场、治理沿江重化工企业等方面,需要双方同步推进才能达到预期效果,但就目前而言,还存在治理步调不一致、力度不均衡等问题;在招商引资、承接产业转移过程中,双方对污染项目的容忍度也不尽相同,一方拒绝却无法保证另一方不接收等等。

2. 信息不对称是地方政府间跨区域合作的现实障碍

信息不对称是指关联双方一方拥有较多有效信息,另一方只有较少甚至不拥有有效信息,造成双方在拥有有效信息数量上的差异。我国地方政府具有双重身份,一是中央政府的地方“代理人”,要服从于中央政府的利益;另一是一地区“所有者”,通过组织与运用经济资源可增进自己利益。这就要求地方政府出“政绩”,但政绩大小主要在于与其他地方政府“政绩”的比较优势。占有较多信息资源则容易获得“政绩”的比较优势。人为的隐瞒和由于技术达不到而造成的信息不对称,会增大制度实施的阻力。不确定性和信息的不完善使个体利益与社会整体利益的背离变成经常性现象。^[5]

为了完成绩效考核目标任务,争夺有限的“财源”,各地方政府不得不资源同争市场同抢,甚至竞相搞政策洼地,常常诱发“非合作博弈”。比如为争夺招商项目,有些地方承诺税收“十免十减半”、“零地价”或给予项目高额财政补贴,以远低于市场成本的价格为企业提供各种要素。不但严重浪费国家资源,而且过度的行政干预,会使资源要素偏离价值规律,尽管短期内降低了企业运营成本,争取到了项目,但从长远来看,却扰乱了整个区域的市场秩序,削弱了整体竞争力。虽然黄石、黄冈目前还没有陷入恶性竞争,但双方必须高度重视这一问题,共同维护良好的市场秩序。

统一开放、公平竞争的区域市场体系,是跨地区合作的重要基础,但各级政府出于保护本地企业、税收、就业等目的,往往在政府采购、招投标、行政审批等方面,设置不同的市场规则,形成一道道“门槛”,造成了市场割裂。毋庸讳言,黄石、黄冈一定程度上都存在着这些问题。浠水碧桂园江湾城项目,购房者中70%为黄石人,但买房容易融湾难,虽是一江之隔,打电话却是长途;尽管已经开通了城际公交线路,但散花票价仍比黄石城市公交高1元,而且发车频率、车辆档次都与黄石城市公交差距较大,更高的价格换来更差的服务,扭曲的市场阻碍合作进一步深化。

3. 经济发展的不平衡构成了地方政府间跨区域合作的客观障碍

近年来,随着国家西部大开发战略的实施,关中一天水经济区“七市一区”经济社会事业得到长足发展,取得了显著的成效。但是,其经济发展的不平衡问题仍比较突出。一是经济总量差距较大。黄石市是工业大市,黄冈市是农业大市。2016年黄石黄冈人均GDP分别为53033元、27308元,黄冈仅为黄石的51.62%。二是经济运行质量差距明显。2016年黄石黄冈地方财政总收入分别为161.1亿元、172.61亿元。三是人民生活水平差距明显。2016年黄石黄冈城镇居民可支配收入29906元、24796元,农民人均纯收入12925元、11076元,城镇人均居住面积35.05平方米、38.53平方米,农村人均居住面积61平方米、45.37平方米。2016年,黄石城镇常住居民人均可支配收入,较全省平均水平高520元,增速比全省平均水平高0.01个百分点;农村常住居民人均可支配收入较全省平均水平高200元,增速比全省平均水平高0.27个百分点。总体而言,黄石居民收入增速高于全省平均水平。而黄冈市有5个国家级贫困县。

两地发展水平不同,可能对双方合作基础构成挑战。首先,经济发展不平衡表现为两地企业处于产业链的不同位置,这虽然有利于发挥各自的比较优势,但也容易刺激落后一方打破产业分工,破坏产业差异化布局,加速产业趋同,导致区域内同质化竞争;其次,经济发展不平衡可能引发落后一方对合作的担忧,比如黄石市相对浠水县而言,比较发达,浠水在积极寻求与黄石合作的同

时,也会产生合作地位不对等的错觉,担心“大树底下不长草”,害怕各种要素资源被黄石吸走。可以想见,如果不尽快改善这种不平衡状况,则难免会使合作伙伴失去合作动力。

4. 制度实施不全面及监督难的问题是地方政府间合作的深层次障碍

地方政府可能在实施制度的过程中存在选择性。有利于提高本地区利益的制度安排则积极实施;对于本地区利益暂时益处比较小,但是长远来看有利于区域可持续发展的公共利益时,会持观望态度,要么拖延实施制度,要么不实施。当地方政府有选择性的实施制度安排时,制度实施不全面的现象就会发生。而且,制度实施过程中,由谁来监督制度的实施效果,也是个难题。

规划建设对接不畅,规划各自为政。跨江合作谋求一江两岸统一管理、协同发展,必然要求两地在综合交通、产业布局、城市建设等方面采用统一的规划蓝图,但目前因两地所处发展阶段、资源禀赋、比较优势等差异较大,规划各自为政,建设自行其是。在制定区域经济以及产业发展等规划时,都没有站在区域融合发展的角度思考问题,部分专项规划缺少有效统筹,综合性、前瞻性不强,且与区域总体规划衔接不够,造成区域基础设施布局不合理,产业集聚效应和配套能力不强,城市功能不完善,区域整体吸引力不强,各种要素和产品流通成本较高,区内经济潜力得不到充分释放,功能节点网络难以形成,产业垂直分工无法有效开展,直接阻碍了区域合作。

现有的协调机制效率低、权威性不足。跨区域环保工作面临的问题多、协调推进难度大,国家环保部对此也有很清醒的认识,计划开展建立跨地区环保机构、按流域设置环境监管和行政执法机构试点。但在当前阶段,黄石、黄冈要开展环境污染联防联控,共抓长江大保护,面临着相互衔接配合不紧密,合作力度不大,效率不高,权威性不足等问题。比如解决跨区域环境污染纠纷,取证、索赔和追责等环节,均超出了单个城市的职责范围,只能通过行政报告请求上级部门协调,程序繁琐、过程漫长,如果对方还不积极配合,问题就很难得到解决。

合作协议刚性约束不强,合作措施难以落实。合作双方必须遵守共同的游戏规则,确保各项措施落地生根。但从国内其他跨地区合作的案例来看,制度落实不到位的问题,依然时有发生。在一些地方,尽管合作双方签订了一系列协议,出台了具体的推进措施,但在具体执行过程中却存在着选择性,有利于提高自身利益的制度安排就积极实施,反之就可能持观望态度,加之合作协调机制缺乏刚性约束和奖惩激励措施,导致合作上共识多、协同少,商议多、行动少,协调多、落实少。目前,黄石、黄冈之间已经有一些合作协议,如何增强合作制度的约束力,确保不折不扣地执行,是两地必须面对的一个重大考验。

共建共享机制不完善。受利益、成本分配以及财力等因素影响,加上项目业主各异,导致区域基础设施一体化的布局建设难以落实,虽然省市已初步建立了沟通协调机制,但没有相应的配套政策和明确的责权利激励约束机制,造成基础设施布局建设协调管理难度较大,区域性基础设施共建共享步履缓慢。在建设上各管一段,特别是市际之间、公共地带“最后一公里”问题突出,比如黄石长江公路大桥浠水一侧,路段年久失修,坑洼不平,严重降低客货运输效率,特别是雨天,给过往车辆和行人造成极大不便。此外,电力、通讯、医疗、教育等设施共建共享也困难重重,严重阻碍两地跨江合作进一步深化。

三、地方政府跨区域合作获得感提升的路径构想

1. 建立跨区域的合作机构

建立领导机构。将“两黄”跨江合作作为省级战略,成立由省政府分管领导及相关部门负责人组成的推进黄石黄冈跨江合作工作领导小组,由省发改委牵头,加强对黄石黄冈跨江合作的整体推进和统筹协调。省直各相关部门要积极主动地提供支持和服

务,合力推动黄石黄冈跨江合作。

设立合作机构。黄石黄冈要建立党政联席会议机制,“一把手”牵头,定期召开专题工作例会,深化对跨江融合发展重大问题

和重大政策的研究,推动各项工作清单化、项目化、工程化,高位推进既定目标任务落地见效。建立利益分配机制和利益补偿机制。鼓励民间合作交流组织建设,建立全方位、多领域、多层次的交流合作机制。

设立管理机构。设立合作委员会大会,为最高决策机构;设立合作理事会,作为常设决策机关,协调各专门委员会的日常工作;设立专门委员会,协调电力同网、金融同城、信息共享、旅游同圈、设施同建、人才共用、生态同保及基础设施建设、城市管理、和谐发展等问题,对单个成员方政策进行评估以及纠纷协调与利益补偿。

2. 加强区域统筹发展

规划统筹。强化规划对接。对接《长江经济带发展规划纲要》、《全国主体功能区规划》、《湖北长江经济带生态保护和绿色发展总体规划》、《武汉城市圈区域发展规划》等国家、省重点发展规划,进一步明确跨江合作区域发展定位,突出跨江合作区域战略重点,呼应武汉长江新城,促进大中小城市和小城镇协调发展。在产业发展、基础设施建设、城镇体系、公共服务、土地利用、生态环境保护等规划方面,加强与武汉、九江等城市对接,推动协调、互补、融合发展;联合编制规划。依托百里长江黄金水道,将黄石全域与跨江合作区域全部纳入规划范围,由省住建厅牵头,黄石与黄冈规划部门共同参与,充分考虑城市功能定位、文化特色、建设管理等因素,联合编制跨江区域总体规划和各专项规划,提高城市规划设计水平,明确各功能区的发展重点、产业布局、城市建设、生态保护等内容,保护城市文化记忆,加快跨江合作区域一体化、同城化发展步伐。

产业统筹。产业规划共编。按照“错位发展、融合发展、特色发展”的思路,围绕黄石与黄冈沿江区域主导产业,共同编制跨江合作区域产业发展规划,明确主要目标、战略定位、发展重点、主攻方向和空间布局,以及相应的政策和措施保障;突出跨江合作区域重点发展产业,按照建链、补链、强链的要求,联合制定招商引资产业指导目录。建立联合招商机制,调整招商引资方式,改善招商环境,避免竞相压价,减少恶性竞争;对接中国制造 2025 和湖北行动纲要,充分利用跨江合作区域产业基础,以优化产业结构为目标,打造沿江区域特色产业带。

交通设施统筹。加强交通设施对接,以构建“中三角一小时,武黄九半小时”区域快速交通圈为目标,推动跨江合作区域交通基础设施无缝对接、共建共享,形成互联互通、内畅外联的综合立体绿色交通体系。加快跨江铁路以及长江大桥、过江隧道等通道及沿江高铁建设,加快与全国高铁网络的对接,主动融入长江中游城市群高铁网、全国高铁网。同时,加强跨江合作区域城市轨道交通建设,实现城际轨道交通全互通;建设现代化港口体系。对跨江区域内港口码头进行兼并重组、有效整合,推进沿江深水泊位建设和内河干线航道建设,推进航道系统化治理,严控对长江河势有影响的岸段开发,形成布局合理、层次分明、功能完善的现代化港口体系;充分对接湖北国际航空货运枢纽——鄂州顺丰机场,加快连接顺丰机场的高速、铁路建设,推动跨江合作区域与顺丰机场无缝对接,加快推进大冶湖南岸通用机场、黄冈蕲春支线机场等项目建设,全力打造黄鄂黄空港经济区。

社会与民生统筹。社会事业对接,积极开展教育、医疗、文化、体育的对接合作以及资源的交流和共享;社会保障对接,推进就业信息共享、职业教育培训互通,实现人力资源无障碍自由流动和高效配置,鼓励和引导高技能人才到跨江合作区域就业。建立跨江合作区域医保即时结算制度,远期建立跨江区域市民同城待遇机制。实现医疗服务、交通服务、政务信息、个人诚信、教育资源、社会治安的一体化,促进资源共享、优势互补、降低成本运作目标的实现。

生态建设统筹。健全生态保护与绿色发展协调机制,强化资源环境承载约束,推进生态共建、污染共治,加强规划、建设、防治、监管等方面的合作,共同建设绿色长江、文化长江、经济长江。开展联合专项整治,建立环保联合执法机制;推动长江生态共建共管,深化长江生态文明理念,深度挖掘长江文化内涵,有效整合沿长江区域优势旅游资源,将跨江合作区域建成中国最佳旅游目的地。

3. 加强公共政策协调

公共产品供应政策的基本协调。突发事件应急合作公共政策,如安全生产事件、交通事故事件、社会治安事件、环境污染事件等,应通过公共政策来加强合作,在信息、资源上互通、互助、互利,建立黄黄应急合作体系;人力资源供应合作公共政策。改变传统的流动人口管理模式,居住人口在区域内得到合理配置,在区域内流入地与流出地实行统一的双重管理。对于人才流动可以实现更优惠、更灵活的鼓励政策。

财税政策的基本协调。以湖北省委、省政府名义出台《关于支持黄石、黄冈开展跨江合作的若干意见》,从财税、项目、资金、人才、科技、机制等方面,出台系列政策措施,形成支持黄石、黄冈跨江合作的政策体系。省财政以三年为期,每年安排一笔专项扶持资金,支持跨江合作重点项目建设。对跨江合作示范工业园区,新增增值税、所得税省、市留成部分补贴给园区用于开发建设;跨江合作示范园区内企业出口退税指标计划单列,优先办理退税;地方政府共同制定合作区域内税收利益分配协调的基本原则、解决程序、方法,如对跨地区重大交通工程施工单位代扣代缴的税款,按各行政区域的施工里程数进行分配,分别缴纳入库,对税款征收、税收政策落实等方面出现的矛盾和问题进行协调处理,及时纠正和杜绝不良的税收竞争;建立跨区域纳税人征管信息定期交换制,跨区域稽查协作机制,维护各方政府的利益。

金融政策的基本协调。充分利用长江经济带产业基金、湖北省股权投资引导基金,加大对黄石、黄冈跨江合作重点产业项目的投入。两市设立的产业基金要向跨江合作重点项目予以倾斜;建立区域金融服务平台。实现跨区域票据自动清分系统同城交换,实现银行储蓄跨省市通存通兑;建立区域融资支持平台,积极推进银园、银企合作,推动建立重点项目的融资担保制度,完善区域产权交易机制,为区域中小企业、高新技术企业开展产权交易及投融资活动创造条件。

4. 构建利益分享和补偿机制

利益分享机制。从区域公共利益出发,设计区域合作的共建框架,黄黄合作的各种行为都在这一共建框架之内进行;根据收益原则和能力原则,就跨区域合作治理的资源投入比例和成果分配比例进行磋商,合理划分各政府在跨区域公共事务合作治理中的义务与权利、设计经费分担和合作收益的相关规则,使各方在合作中的成本收益对等;在平等、互利、协作的前提下,本着互惠互利的原则商议利益补偿问题,通过规范的制度建设来实现区域内地方政府间的利益转移,使得各地方政府能够取得合作收益;设立带有某些专项功能的区域公共基金,合理确定公共基金分摊比例,为扶持区域共享的公共服务设施、环境设施、基础设施建设等提供适当的资金。

完善利益补偿办法,为长远利益而放弃眼前利益予以补偿,或者建立横向财政转移支付制度,形成受益者付费、利益受损者得到合理补偿的运行机制,使区域经济一体化中承担合作成本的一方获得相应的利益补偿,缓解地区间利益矛盾。

5. 建立有效的保障约束机制

建立跨区域合作的约束机制。明确合作中应遵守的规则、违规行为的认定、违规后应承担的责任,只有对合作中的非规范行为做出惩罚性的制度设计,对违反游戏规则的机会主义者予以充分的惩罚,才能使违规者望而生畏。

建立对地方政府官员科学规范的政绩考核制度。适当调整片面强调GDP增长及任期内业绩的考核标准,建立政府绩效评估共性指标,建立注重效果和公众满意度的新的政府绩效评估制度。

强化刚性执行。坚持“一张蓝图绘到底”,建立规划刚性约束和执行机制,以及实施评估预警、依法管理和责任追究机制。建立以黄石和黄冈两市人大、政协为主体的规划监督体系,对规划编制、执行全过程进行监督,对部门、单位履职尽责不到位和发生违反规划的行为,严格实施追责任。

四、推进黄石黄冈跨江合作的对策建议

当前和今后一个时期,黄石正夯实长江中游城市群区域性中心城市基础,并加快建设现代化特大城市,黄冈正加快建设全省区域中心城市。在长江经济带、长江中游城市群等国家战略深入实施的大好形势下,必须牢牢把握战略机遇,深度挖掘发展潜力,加快跨江合作进程,建成长江经济带重要战略节点,打造全省“一主两副多极”中的鄂东中心极。具体构想如下:

第一步,1-10年,按照“政府引导、市场推动、园区合作”的模式进行,建立多个跨江合作园区,打牢经济合作基础。

就黄石黄冈而言,行政托管和区划调整面临的阻力大,且具有一定的社会风险,不符合黄石、黄冈当前发展的具体实际。而“政府引导、市场推动、园区合作”的跨江合作模式,与区域经济社会发展相匹配,也是最容易推动跨江合作的模式。

建议第一阶段采取园区合作模式,按照市场化运作的方法,借鉴苏通科技产业园等跨江合作经验,在浠水县、蕲春县、武穴市沿江桥头地界各划定一片区域,建立多个跨江合作工业园区。尤其是蕲春县、武穴市沿江桥头地界基本没有开发,有利于建设。将黄石和黄冈跨江合作作为省级战略,由省政府主导,黄石、黄冈具体实施,两市派人员共同组建园区管委会,赋予园区管委会市级管理权限,全面负责园区的开发建设。由省级投融资平台、黄石政府性投融资平台、黄冈政府性投融资平台按PPP模式共同出资,按照商业运作的要求,成立新的开发投资公司,对园区进行统一开发建设,园区全部收益留在园区滚动发展。园区产生的GDP、财政收入、工业增加值、固定资产投资等主要经济指标,由省统计局统筹,按照“一分两计”的形式,分别计入黄石市、黄冈市经济指标当中。

第二步,10-15年,按照“省级战略、省级实施、两地参与”的原则,将黄石、黄冈两地沿江区域进行区划调整,建设鄂东新区,并申报国家级新区。按照串珠成线、连片发展的思路,在原有跨江合作工业园区的基础上,将黄冈市的浠水县、蕲春县、武穴市沿江至沪渝高速区域,及黄石市沿江的黄石港区、西塞山区、黄石新港园区、阳新县韦源口镇、黄颡口镇、半壁山农场、富池镇等沿江区域,全部纳入统一规划建设范围,进行区划调整,组建鄂东新区。成立鄂东新区管委会,作为省委、省政府派出机构,全面负责鄂东新区经济发展、城市建设、生态保护、民生保障等系列事务,推动鄂东新区综合经济实力、科技创新能力、城镇化水平、生态建设、民生改善、深化改革等走在全省前列,把鄂东新区建设成为全省重要的经济增长极。新区产生的GDP、财政收入、工业增加值、固定资产投资等主要经济指标,由省统计局统筹,按照“一分两计”的形式,分别计入黄石市、黄冈市经济指标当中。

第三步,20年后,将黄石市、黄冈市沿江四县(市)全域进行区划调整,建设一座长江中游现代化特大城市。进一步扩大鄂东新区范围,将黄石市全域、黄冈市的浠水县、蕲春县、武穴市、黄梅县全域进行区划调整,组建一座长江中游现代化特大城市,面积约为1.2万平方公里,人口约为700万以上,将成为继武汉、宜昌之后湖北省第三大长江中游现代化特大城市。

参考文献:

[1][2]王益. 地方政府间跨区域合作研究[D]. 重庆大学, 2018.

[3][4]邵雅利. 地方政府跨区域合作的获得感提升机制研究[J]. 广西社会科学, 2018, (11):129-133.

[5][6]王宏波. 论关中-天水经济区地方政府间跨区域合作的障碍及合作机制的建构[J]. 宝天论坛论集, 2013, (5):156-162.