

【农村社会发展】

国家-地方-社会:共同富裕目标下的区域发展新格局探析

——以苏陕协作为例

李博, 张家阳

(西安建筑科技大学 公共管理学院/西北乡村振兴研究中心, 西安 710055)

摘 要:作为迈向共同富裕道路的关键一环,东西部协作是一项关系我国发展全局、推动实现共同富裕的重大战略性任务,是中国特色社会主义制度优势的集中体现。以协同治理为理论依据,通过对东西部协作中苏陕协作各主体合作过程的分析,发现其遵循“国家-地方-社会”的实践逻辑。其中,在国家层面上,中央政府作为领导力量洞悉各区域之间的关联性,从全局做好统筹规划和要素分配;在地方层面上,东西部地区各级政府纵横府际通力合作,打破行政壁垒进行自上而下的任务传导;在社会层面上,民营企业等社会力量通过优势互补与资源置换,推进生产要素在东西部地区的双向流动。研究发现,共同富裕的目标导向为区域协调治理提出了新的要求,要从地方治理责任制、考核评价体系、人才供需、区域协调发展战略与共同富裕耦合性等方面出发,以应对目前区域协调发展面临的新挑战。这既有助于为西部欠发达地区发展注入动能,缩小区域差距,又能促进跨区域协同治理,对巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接、与国内大循环的良好对接以及共同富裕目标的实现起“助推器”作用。

关键词:区域协调发展;东西部协作;协同治理

中图分类号:F321.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)06-0064-13

一、问题的提出

习近平总书记指出,“共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征”。这一论述从战略层面充分肯定了共同富裕在目前发展阶段的重要性。共同富裕的前提是高质量发展,而区域协调发展正是推动高质量发展的重点工作。近年来,中共中央、国务院陆续出台了《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》等利好政策,以缩小区域发展差距、加快构建新发展格局、着力推动高质量发展。党的二十大报告明确指出,“促进区域协调发展。深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”,这为进一步优化区域发展格局、缩小地区差异、实现区域之间的共同富裕奠定了坚实的基础。

从我国地区之间的资源禀赋和发展基础来看,共同富裕在具体的实现路径上需要鼓励一部

收稿日期:2023-05-30

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新发展阶段乡村振兴重点帮扶县人才精准回引机制研究”(22CSH080);江西省高校人文社会科学研究规划项目“乡村振兴战略背景下我国乡村干部培养机制研究”(SH18106)

作者简介:李博,男,西安建筑科技大学公共管理学院副教授,硕士生导师;张家阳,女,西安建筑科技大学公共管理学院硕士生。

分人、一部分地区先富起来,先富带后富、帮后富,逐步实现共同富裕^[1]。以我国东西部地区为例,尽管近年来中西部地区经济增速总体高于东部地区^[2],但是在人均国内生产总值方面还明显低于东部地区。由此可见,区域之间的差距仍然较大,如何解决区域协调发展难题,决定了我们如何走向社会主义现代化^[3]。因此,必须通过区域协调战略来解决区域发展不平衡不充分问题,促进中国各个地区实现共同富裕。

在相关政策出台和制度安排背景下,作为共同富裕主攻方向之一的区域差距问题已经得到了明显缓解,但其中仍存在区域间产业结构相似、生产要素跨区域流动出现无序性、各区域行政主体的合作性较弱^[4]等一系列难题。因此,在踏上实现第二个百年奋斗目标新征程的关键之年,全面科学理解区域协调发展中微观层面各主体之间关系,探析区域发展格局的内在逻辑,提出相应优化机制以适应高质量发展阶段区域协调发展面临的现实要求,是最终实现共同富裕战略目标必须厘清的基本问题。区域协调发展作为实现共同富裕目标的必然要求,对于夯实共同富裕的区域平衡发展具有重要意义。因此,本研究主要聚焦于共同富裕中的区域发展不平衡问题,以东西部协作中的苏陕协作为例,从“国家-地方-社会”三个维度来探析区域层面实现共同富裕的有效机制。

二、文献回顾

促进区域协调发展已成为推动我国经济高质量发展的重中之重,而开展东西部协作是党和国家为推动区域协调发展、促进共同富裕作出的重大战略部署。鉴于此,学界针对区域协调发展和东西部协作进行了广泛的研究,并取得了丰硕的成果。

既有文献已经从多方面探讨了区域协调发展,具体涵盖了区域协调发展的定义、不平衡的原因以及实现路径等。区域协调发展是通过有效发挥区域优势和正确处理区域关系^[5],缩小经济、技术、基本公共服务均等化水平等多方面的差距,实现区域发展结果、发展能力和发展机会的平衡^[6]。实现共同富裕是缩小区域差距与促进区域均衡发展的问题,也是区域发展要达到的最终目标,可见,在共同富裕目标下区域平衡发展是一项艰巨且重大的任务。当前我国区域间发展的不平衡问题仍然较为突出,其原因包括差异化的资源禀赋、区域发展战略协调性不足^[7]、区域间财政能力悬殊、政策执行未能因地制宜^[8]等。为此,学界从地方层面^[9]、政府间博弈^[10]、“双碳”目标导向等研究视角为破解区域发展问题提供了广泛思路,以应对区域协调发展在新时代面临的诸多挑战。在区域协调发展战略的推动下,我国区域差距总体呈缩小趋势。学界也提出了区域协调发展的相应实现路径,力争从组织协调、区域开放、对口援助、社会市场与收入分配等方面,构建区域协调发展与共同富裕的体制机制^[11]。

长期以来,学界对东西部协作的历史演进、成就、新挑战和制度完善等方面进行了较为深入的研究。东西部协作由来已久,最早可追溯至1996年中央扶贫开发工作会议的决定,此次会议的召开标志着中国初步形成了东西部扶贫协作制度^[12],其内在关系变化大体经历了结对支援、结对扶贫和结对发展三个历程^[13]。在新时代反贫困事业中,东西部扶贫协作成为地方对口支援地方的一个显著成就,能够在资金与人力资源等方面对贫困地区进行全面帮扶^[14]。具有“结对子”特点的东西部协作所蕴含的结对治理范式,能够有效克服传统科层治理结构带来的行为弊端^[15],逐步实现东西部地区的平衡发展。但在转型深化阶段,东西部协作还面临资源错配^[16]、市场机制不充分、协作项目层次水平低^[17]等挑战,为此,有学者基于四个典型县域协作治理模式,形塑了“政府-市场-社会”协同的治理路径^[18],提出了东西部地区“产业-链条”融合型、“人才-交流”联动型、“产品-市场”对接型、“资源-互补”开发型协作治理模式^[19],从乡村振兴战略的目标定位出发,以期为东西部协作发展创新注入新动力^[17]。

从已有文献来看,以往学界的探析为本研究提供了有益借鉴,但仍存在可拓展延伸的空间。第一,学界较多地关注区域协调发展的定义、不平衡原因以及优化路径等内容,对区域协调发展中各主体间关系互动的关注尚且不足;第二,关于东西部协作的研究,以往观点主要聚焦于发展历程、困境和优化措施等方面,而对东西部协作体系缺乏整体性思维,倾向于单一层面的研究。基于此,本研究将社会层面的主体纳入分析范畴,突破以往府际层面的区域发展研究,厘清以东西部协作为例的区域协调发展过程中存在的国家、地方和社会三个主体及其互动关系,探析区域协调发展促进共同富裕过程中所蕴含的机理。

三、理论基础与分析框架

(一) 协同治理理论

20世纪70年代,赫尔曼·哈肯(Hermann Haken)提出并系统论述了协同理论。在此基础上,学界将协同论与治理理论进行交叉融合成为一种新的理论,即协同治理理论。该理论强调在个体的利益诉求和共同的价值目标引导下,政府、企业、公民等多元治理主体通过彼此协作的方式参与公共事务的治理,以实现整体大于部分之和的效果^[20]。协同治理理论的特征可概括为四个方面:(1)治理主体的多元化。除政府组织外,公民、企业、社会组织等行为主体都可以成为社会公共事务治理的参与者。(2)各子系统的协同性。社会系统中各个参与者本着自愿平等的原则,采取集体行动的组织依靠其他组织进行谈判协商和资源交换,进而实现有效协同。(3)制度安排的必要性。促进协同治理的制度安排是决定协同治理实现的根本。在治理活动中,各治理主体的协同合作,从根本上看取决于各类制度的协同性、系统性和整体性。(4)价值目标的一致性。各治理主体产生协同合作意愿的动力源自高度一致的价值目标,拥有相同目标的治理主体之间进行资源交换、优势互补,实现公共利益的最大化^[20-21]。

(二) 东西部协作与协同治理理论的契合性

1. 多元化协同:东西部协作中的各子系统与各主体

东西部协作涉及国家、地方和社会三个系统的多个主体,具体包括中央政府、各级地方政府以及参与其中的社会主体,各主体在统一政策安排下达成稳定长效的协同合作关系,共同致力于区域的协调发展。在国家的区域发展总体战略安排下,国务院扶贫办下设的社会扶贫司负责东西部协作相关政策的顶层设计,地方政府作为东西部协作政策的直接落实者^[22],在垂直层面上接收来自上级的任务安排,在水平层面上完成工作任务的对接与合作。在此过程中,民营企业、社会组织、消费者等社会力量在政府的动员号召和政策驱动下,与待帮扶地区形成结对关系,发挥各自优势,在产业、劳务、消费、公益等方面实现对口帮扶。

2. 协同渠道供给:东西部协作中的制度安排

东西部协作的实质是依托国家行政意志分解西部地区减贫治理负荷和破解国家规模治理难题的重要制度安排^[22]。在东西部协作过程中,国家和地方层面不断优化制度、机制设计,破解各主体面临的诸多难题,如建立领导小组机制,促进跨界组织与协调问题的有效解决,从而推动协同治理的实际进展。另外,东西部协作双方建立了高层定期互访机制,每年由主要领导带队组成党政代表团到对方的省、市、县考察学习,并召开联席会议,就考察调研过程中的重要发现问题及时进行交流 and 探讨,这在很大程度上解决了地方政府协同治理活动中存在的多种信息不对称问题。

3. 共同的价值目标:共同富裕导向下的东西部协作

实现共同富裕的关键在于解决发展不平衡不充分的问题,从而推动高质量发展。区域协调发展正是解决发展不平衡不充分问题的应然要求。从中央对区域资源再分配的视角来看,只有

实现区域均衡发展的近期目标,才能实现共同富裕的远景目标^[13]。因此,在国家层面,中央十分关注作为关系党的执政基础的重大政治问题的共同富裕问题,以其制度优势和治理效能推进东西部地区的协力合作。共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。在地方和社会层面,各主体虽然在东西部协作过程中面临着不同的任务要求,但有着共同的目标追求,即实现共同富裕。由此来看,各类行为主体参与东西部协作的共识性目标就是实现共同富裕。

(三) 基于“国家-地方-社会”的协同框架

在区域协调发展的实践中,东西部地区的人口分布与产业布局不匹配问题突出,引导人口东移、人才与资本西进^[23]成为当前国家的政策导向。为实现东西部协作中的主体、子系统、资源等多元协同,本研究在协同治理理论的基础上,构建了基于“国家-地方-社会”的协同框架(图1),尝试从协同视角对区域协调逻辑进行解释。

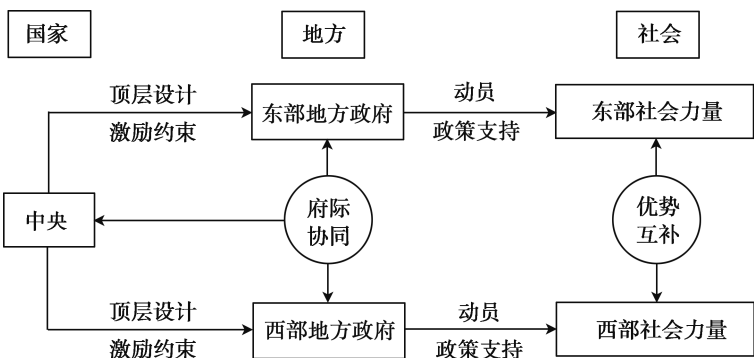


图1 “国家-地方-社会”的协同框架

一般的概念中,国家是包括中央和地方的政治体系,因而通常是“国家-社会”和“中央-地方”两个二分框架,这也是当前学界在理论层面归纳国家治理经验、研究国家治理体系的常规范式。而本研究的三维分析框架更加强调了区域协调发展新格局之“新”,这个“新”体现在两方面:一是“新”在主体,即在多元主体协同的前提下,重视地方层面在区域协作中的竞合行为和关键作用;二是“新”在目标,即促进区域协调发展最终是朝着共同富裕目标迈进的。因此,基于“国家-地方-社会”的协同框架是一个涵盖多层面内容的框架,同时也是对既往二分框架的一种补充与拓展。

四、区域协调逻辑:来自东西部协作中的苏陕协作实践图景

安康市曾是陕西省贫困人口最多、贫困程度最深、脱贫任务最为艰巨的地市,而隶属于安康市的原深度贫困县岚皋县,辖12个镇125个行政村,县域内山多沟深,群众居住分散,经济基础薄弱,曾是陕西省脱贫攻坚的主战场。在脱贫攻坚目标任务完成后,岚皋县于2021年被确定为国家乡村振兴重点帮扶县,也是东西部协作的重点帮扶对象。2017年,在加强东西部扶贫协作重要精神的指引下,江苏省常州市新北区与陕西省安康市岚皋县达成结对协作关系并签订了“扶贫协作和经济合作框架协议”,苏陕协作新篇章由此展开。截至2022年下半年,岚皋县通过苏陕协作平台,共从江苏省先后引进22家企业落地,完成投资2.8亿元,带动当地2315名群众实现稳定就业;累计得到新北区资金支持2.62亿元,实施项目126个,带动5101户、16991名脱贫群众实现稳定增收。

(一) 国家层面:中央集中统一领导逻辑

在“先富带动后富”的非均衡策略带动下,资源、人力、资金等要素随政策倾斜至东部地区,区域与政策的双重优势使得东部地区尤其是沿海地区的经济发展速度和质量实现了质的飞跃。而与此相反,资源匮乏、人才储备不足、资金短缺的中西部地区的经济发展水平明显落后于东部

地区。面对如此情境,国家着眼全局作出东西部协作的重大决策,这既是调适区域发展失衡问题、促进共同富裕的经济政策,又是以政府为主导、具有鲜明政治属性的跨区域协作治理政策^[22]。

在现行的政府体系权力架构下,中央拥有统揽全局、管理全国事务的绝对权威。因此,中央政府会依据国家在宏观层面上关于区域协调发展机制的顶层设计,出台并下发相关政策文件,通过财政转移支付、任务发包、项目分配、绩效考核等措施,整合东部地区的分散资源并对口分发至西部地区,缓解早期资源倾斜所带来的发展不平衡,让东西部地区在中央的统一领导下实现区域均衡发展。1996 年,中央作出了“东西部扶贫协作”的重大决策,确定 9 个东部省市和 4 个计划单列市与西部 10 个省区开展扶贫协作,其中江苏省和陕西省被确立为对口帮扶省份。随着 2016 年“银川会议”的召开,东西部扶贫协作进入规范化发展阶段,苏陕两省认真落实会议精神,持续深化扶贫协作,不断拓展协作领域。进入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期的第一年,苏陕两省的区域交流开始从扶贫协作向全方位战略合作转变,促进两地在更广泛的领域实现共赢。在苏陕协作从对口帮扶到扶贫协作再到全方位战略合作的过程中,顶层设计充分发挥了“全国一盘棋”的显著优势,既能根据区域差异制定不同内容的规划,又能洞悉全局、关注各区域之间的关联性,作出极具整体性、系统性思维的制度安排。这也深刻体现了中国特色社会主义基本制度优越性,为实现乡村振兴和共同富裕积聚了强大合力。

政治驱动、正式合作协议或非正式承诺塑造了关键性的约束机制,组织架构、目标考核和收益共享则构建了激励机制^[24],二者在跨域治理过程中充当了关键角色。在统一领导过程中,中央的政治性驱动和长远战略谋划为东西部地方政府带来了协调发展的显著激励和约束效果。党的十九大报告将区域协调发展战略上升为国家重大战略,东西部协作作为其重要组成部分,进一步从中央层层落实到地方。在中央层面《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》等一系列政策的指导下,岚皋县与新北区经调研协商后达成了结对协作关系,签订了“扶贫协作和经济合作框架协议”,并定期互派党政代表团进行考察、召开工作联席会议,为开展战略合作提供有效保障。此外,2017 年国务院扶贫开发领导小组印发《东西部扶贫协作考核办法(试行)》,在组织领导、人才支援、资金支持、产业合作、劳务协作和携手奔小康行动六个方面进行成效考核,在进一步压实协作双方责任的同时,调动地方政府的积极性。国务院通过设立专门的组织机构来畅通东西部协作路径,从而优化激励机制。例如,国务院扶贫开发领导小组主要负责东西部扶贫协作的组织协调、工作指导和考核督查,进而明确双方的对接任务、确定协作重点,研究部署和协调推进扶贫协作工作。

(二) 地方层面:政府的府际协同逻辑

在区域协调发展的战略背景下,东西部协作行动的开展催生东西部地区政府的通力合作,破除原有科层体系在行政和机制上的壁垒,推动地方政府实现纵向和横向层面上的府际协同(图 2)。

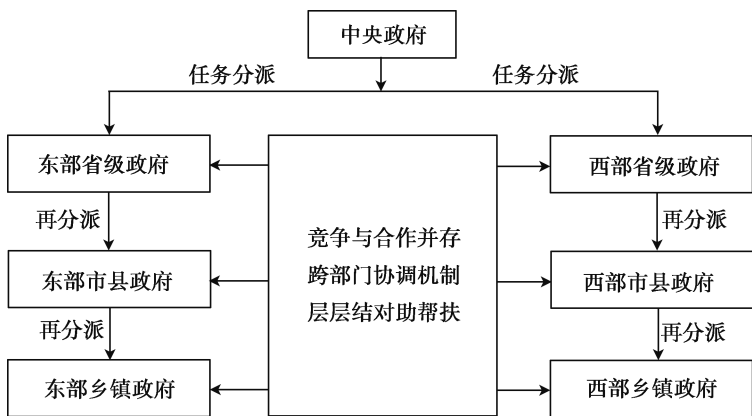


图 2 各级政府的府际协同

1. 纵向府际关系

在深刻领悟中央关于东西部协作和中央单位定点帮扶工作的重要会议精神后,陕西省政府以召开座谈会、下发政策文件等形式,在省域层面上了解帮扶需求,从资金、消费、劳务、人才等维度向下级地方政府安排部署工作计划。以苏陕协作中的项目资金管理为例,安康市发改委根据陕西省发改委《省级苏陕协作项目资金管理办法》的文件精神,下发《关于做好2023年度省级苏陕协作资金项目申报工作的通知》,岚皋县结合实际情况对各乡镇的项目申报情况进行综合考量后,根据市政府的文件要求拟定《岚皋县2023年度省级苏陕协作项目建议计划表》,各乡镇政府依照计划表进行任务领取和项目落实。

中央提出重大经济和社会发展目标及战略后,各级地方政府层层传达和部署,战略目标也不断被分解下达^[25]。而东西部各级政府的层层结对,就是通过“中央—省级—市、县—乡镇”的科层运作体系层层传达与部署,在接收上级政治命令的同时分派给下级政治任务,且中央政府赋予地方政府一定的自由裁量权,有助于促进他们积极探索新的结对形式与内容。在任务的层层分派中,各级政府都有其对应的职责,省级政府领会中央下发的政策文件要求,并将其准确传达至市、县政府和相关负责部门,市、县政府通过召开专题会议、领导小组会议等,研究、部署和推进东西部协作工作,并将任务再分派至乡镇政府,打通东西部协作任务的“最后一公里”。

各级政府均设有苏陕协作与经济合作领导小组,以召开会议的形式就上级政府的文件精神、苏陕协作考核筹备工作、苏陕协作项目建设情况进行安排与通报,并提出相应意见。诸如领导小组等协调机构的设置,使得中央的政治势能通过各个层级政府党政权力的传递,到达东西部协作工作当中,形成“一把手”亲自抓、分管领导具体抓、相关部门合力抓的权力机制,呈现出明显的权威性和强制性^[26]。2022年下半年,为保障苏陕协作工作的顺利推进,陕西省巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接领导小组和农村工作领导小组分别同苏陕协作与经济合作领导小组召开会议,强调要加强与发达地区的经济合作,并对深化苏陕产业协作、劳务协作、消费协作、人才交流等提出相关要求。领导小组之间的沟通交流充分体现了政治势能传导下政府的统筹规划能力、资源配置能力和协调组织能力,进而实现化政治势能为治理势能的政策创新。

2. 横向府际关系

2018年,常州市新北区委书记和区长先后率党政代表团到岚皋县开展实地调研,探索两地在文旅、能源、医疗等领域潜在的合作空间,并商讨和确定苏陕协作相关重点事宜,而岚皋县委书记、县长也多次带领相关负责人前往常州市新北区机关、企业、学校等地考察学习。这种互访机制实际上就是东西部地方政府以层层结对关系开展各类需求的精准对接,在深入了解西部欠发达地区实际情况的基础上,东部地方政府发挥其所在发达地区市场、人力、资金等方面的优势,以达成结对关系的形式带动西部欠发达地区的经济建设与发展。苏陕各级地方政府还通过定期召开苏陕协作工作联席会议,互相交流学习彼此在资源禀赋、市场潜力、产业发展等方面的互补性,并形成一系列文件和方案,对下一步的苏陕协作工作进行规划部署,推动拓宽合作领域、建立互相信任关系、加强沟通交流、实现互利共赢。近年来,岚皋县和新北区坚持定期召开苏陕协作工作联席会议,会议内容涵盖签订苏陕协作协议、制定苏陕协作工作要点、细化省级苏陕协作项目资金管理办法等内容,不断夯实分管产业帮扶、资金管理、助学就业等领域的部门工作任务。

东西部协作的协调性要求地方政府之间维持一种良性的协同关系,做到通力合作、有序竞争。然而,受到地方保护主义、同质化竞争和晋升锦标赛的影响,同一区域内的政府之间会出现无序竞争、难以合作的局面,因此,东部发达地区与西部欠发达地区错落有致的阶梯化发展水平和由此形成的差序竞争格局提供了彼此合作的关键动力,区域间的优势互补使得区域合作治理

更易维持^[27]。举例而言,新北区背靠长江经济带的广阔市场和经济资源,在电子产业领域上发展迅猛,极具技术、资本、人才等方面的优势,而岚皋县在劳动力、土地、生态等方面占据优势。苏陕两地在差异化的发展需求、自身竞争动机和中央“全国一盘棋”的统一指挥下,通过信息交换、经验分享、联合行动等合作行为改进自身绩效相对排名,从而实现东西部协作任务的整体绩效目标^[28]。

(三) 社会层面:社会力量同各方联动逻辑

处于社会层面的民营企业力量凭借其自身较强的灵活性与就业吸纳能力,在追求利润最大化的同时,能够联动地方政府与东西部地区,使各类资源在空间上实现再布局与重整合,成为东西部协作制度安排下为欠发达地区注入动能、促进区域协调发展的重要力量之一。另外在地方政府动员下,消费者对商品的大量需求在帮助西部欠发达地区打通销售痛点、难点的同时,又可以产生消费者对政治动员与行为正义的符号认同,这种认同进一步强化了民众对西部欠发达地区的情感联结^[29]。此外,地方政府引导慈善机构等社会组织和爱心企业在自愿原则下参与东西部协作,承接一定的公益项目,对西部欠发达地区进行公益帮扶,从而激发第三次分配的活力。

1. 政策支持与动员激励机制

东西部各级政府根据区域实际情况进行共同商榷并达成共识,由此制定战略合作框架下的政策支持体系,以实现政策的精准对接(图 3)。借力苏陕协作平台,岚皋县积极争取苏陕协作资金用于发展县域内的特色产业——猕猴桃种植,通过县镇两级的牵线搭桥,宏大农业发展有限公司得到了累计 500 万元的苏陕协作项目资金,用于南宫山镇宏大猕猴桃产业现代农业园区的建设与发展,助力农业园区成为陕南地区最大的山地猕猴桃基地。地方政府对东西部协作政策和专项资金的充分利用,在给予民营企业政策支持的同时,也为东西部协作提供了强有力的后援力量。从实体经济的投入面来看,具有行政垄断性质的大型商业银行往往更愿意把贷款放给国有企业和地方政府平台,民营企业一直处于融资难、融资贵的艰难格局^[30],而政府政策支持体系中关于金融信贷的内容为民营企业“雪中送炭”,地方政府在加快拓宽多种融资渠道的同时,支持金融机构根据民营企业的需求推出相应信贷产品。

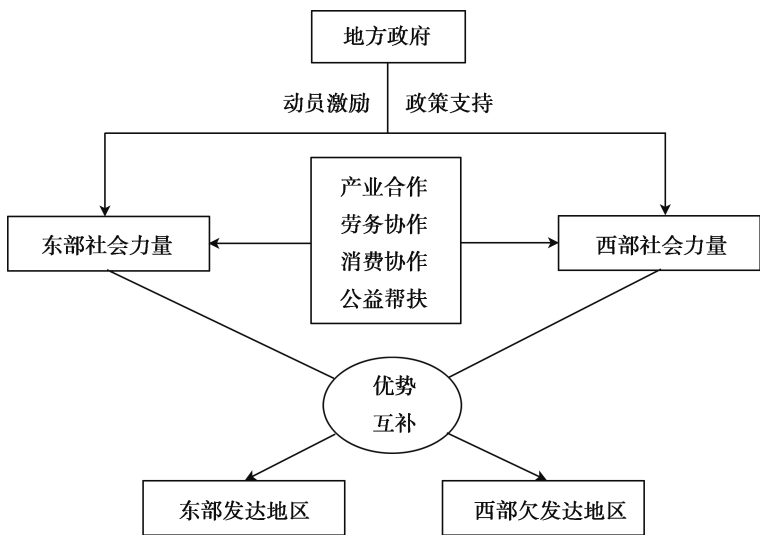


图 3 社会力量联动各方

除政策支持外,东西部地方政府还广泛动员和激励区域内的民营企业和社会组织参与到东西部协作中,激发其内生动力与积极性。例如,安康市汉滨区为激励民营企业提高吸纳能力,对达到吸纳人数标准的、签订一年以上劳动合同或就业协议的企业,给予一次性就业奖补资金和

相关租赁费、水电费补贴,这极大地激发了民营企业投身东西部协作的动力。在区域协调发展理念大力宣传的背景下,肩负社会责任的民营企业家和各界爱心人士受政府引导,能够强化自身的区域发展思维和能力^[31],自觉投入东西部协作的发展浪潮,明确自身定位并用长远的战略眼光替代传统的思想观念和地域情结,以更高的积极性参与到区域分工协作中。

2. 优势互补下的结对帮扶机制

第一,产业合作机制。东西部产业合作是指东西部协作省、市、县按照“中央所求、西部所需、东部所能”的原则,根据双方签订的产业协作任务书,有序进行产业梯度转移的过程^[32]。西部欠发达地区通过培育支柱性产业来改变落后面貌,东部地区则动员实力较为雄厚、与西部地区能够形成互补关系的民营企业与西部地区达成合作关系,从而推动西部欠发达地区的产业化发展。西部欠发达地区要挖掘当地的土地、劳动力、原材料等资源优势,而东部发达地区的民营企业可根据西部地区的资源优势,以市场为导向,发挥其技术、品牌、竞争力等优势,在双方优势互补的条件下帮助西部地区开发优势农产品并实现产业化。

第二,劳务协作机制。东西部劳务协作是以“政府主导、政策引导、市场参与、社会支持”为模式的一种务工形式,是一种有组织、有规模、有市场的务工对接^[33]。地方政府通过摸排本地区内的劳动力情况、就业需求,开展劳务技能岗前培训,并与企业建立劳务供需精准对接的平台。2018年初,在新北区对口帮扶岚皋县联络组的协调下,诚铭电子科技有限公司成功落户岚皋县。截至2022年8月,该企业累计带动就业1000余人,让身在岚皋县的普通民众实现“在家门口就业”,这也极大地解决了企业招工难、群众就业难的双重难题。为提高职工素质,诚铭电子科技有限公司采取“走出去,请进来”的方法,制定了严格的培训计划和培训制度,先后请县人力资源中心、职教中心和专家到公司授课,从2018年至2022年累计培训5600课时,支出培训费35万元。职工的技术培训不仅提高了职工技能素质,还极大地推动了公司的产业走向规范化和标准化。

第三,消费协作机制。东西部消费协作实际上就是“小农户对接大市场”,西部欠发达地区的很多农户局限于自给自足的内循环模式,农业生产商品化程度低,市场竞争力弱^[34];而东部发达地区的企业拥有多元化的销售渠道、广阔的市场空间、影响深远的品牌效应,在提升产品价值和竞争力方面具有显著优势。东部地区还聚集了规模较大的消费群体,且消费能力更强,这为西部地区的商品打开销路提供了可能,且地方政府在其中充当着“保驾护航”角色,主动完善物流运输等配套服务,这些有利形势为西部欠发达地区优质的农产品提供了产销对接的大平台。岚皋县通过联系苏陕协作中省、市定点帮扶单位,积极搭建助农销售平台,推进消费帮扶。2020年以来,全县通过线上实现农产品交易额累计达5亿元。2022年以来,全县解决40种6000余万元农产品销售,累计3200余名农户通过企业帮扶将农副产品“变现”。在多方助力之下,东西部协作打通了从生产到消费的“最后一公里”^[12]。

第四,公益帮扶机制。东部地方政府鼓励各类慈善机构、基金会、联合会等社会公益组织以慈善捐赠、项目承接等方式帮助西部欠发达地区,在促进慈善资源转化、缩小区域内群体收入差距、优化第三次分配的同时,放大公益帮扶带来的社会效益。作为首次到岚皋县开展协作帮扶的社会组织,常州市微爱公益联合会于2018年为岚皋县的贫困学子捐赠了助学资金和物资,以及开展助学游等项目,这也成为探索公益帮扶机制的典型示范。除教育领域外,岚皋县和新北区之间的公益协作还拓展到医疗、受灾救助、交通等领域,极大丰富了苏陕协作的内涵与实践。

五、纾困解难:东西部协作面临的新挑战与解决之道

(一) 问题反思

1. 地方政府责任机制失衡,考核评价体系不完善

国家层面的东西部协作战略的嵌入主要通过地方的代理机构即地方政府来实施,嵌入过程要经过上下级政府间的“委托-代理”关系来推进^[35],省级和市县级地方政府既充当委托人,又扮演代理人角色,在向下级分派任务和实施考核监督的同时,接受上级分配的事权并完成相应考核任务。在层层压力传导下,东西部地方政府的“政治性”任务挤压了政府应该履行的其他责任,导致政府责任机制的失衡^[36],甚至可能采取各种拼凑应对的手段去完成任务,对于成效考核内容以外的民众诉求,地方政府难以给予及时有效的回应。而作为另一协作主体的社会力量进行谈判、监督的空间也十分受限,使其很少参与东西部协作成效的评价,造成除政府外的第三方意见无法纳入参考。

2. 人才支援重“硬件”轻“软件”,供需难以精准对接

实现人才培育的东西部协作是实现共同富裕的重要手段之一,在提高自主发展能力、区域内生动力方面发挥了关键作用。西部欠发达地区按照东部发达地区的同等标准建成和添置了大量的先进设施设备^[37],然而东部发达地区的内在人才培养模式、课程开发等先进经验却无法通过简单移植应用到西部欠发达地区的实践中,并且东部发达地区也未结合西部欠发达地区的特色与实际需求,因地制宜地精准助力西部欠发达地区的人才培育,而多是停留在表层上的“输血式”人才输送模式。另外,由于东西部地区在人才培养观念、经济发展水平等方面的差异化表现,在东西部协作人才支援进程中出现了人才供给与产业需求难以精准对接的情况,成为制约区域协调发展的又一因素。目前的不平衡点主要聚焦于人才培养内容拘泥于对接岗位单一的、陈旧过时的培训内容与新升级的高质量产业需要具有前沿性技能的人才之间的矛盾。

3. 东西部协作战略实施与共同富裕目标的耦合性欠缺

在新的历史发展阶段,共同富裕目标要求发展成果更多更公平惠及全体人民,但是目前在中央层面尚未形成东西部协作成果惠及全体人民的体制机制,发展成果仅掌握在少数人手中,如何使成果对接至东西部地区全体人民仍是迫切需要解决的难题。在社会层面,企业的“经济人”理性思维使其在参与东西部协作的过程中仅关注利润最大化的经济效益,而在一定程度上忽视了社会效益、企业奉献度、员工工资待遇和入股分红等^[4],显然这对于实现共同富裕目标产生了不利影响,甚至会造成新的贫富差距,未实现东西部协作战略与共同富裕目标的成功对标。另外,共同富裕示范区是城乡区域协调发展引领区,既能通过辐射效应带动邻区,又能避免全局性风险^[38],但目前示范区在东西部协作中的功能发挥与带动作用有待进一步完善,体制机制和政策体系存在明显不足。

(二) 优化进路

1. 构建多方参与、客观真实的考核评价体系

目前东西部协作绩效的考核评价主体仅限于政府内部本身,呈现主体单一的局面,虽以公众满意度为导向,但没有真正让公众参与其中并表达自身的意见与看法。东西部协作要兼顾提高工作效率的工具理性与民主发展、政府开放的价值理性^[39],综合考量公众、专家、第三方权威评估机构等相关方对考核评价体系制定实施的意见,从而提升考评结果的科学性、民主性与客观性。同时,东西部协作还需要公开考评体系的构建、实施与结果,允许全社会参与考核工作的监督,提高考核工作透明度并及时倾听回应公众诉求。

2. 建立多方协同培训体系, 化解人才供需矛盾

针对人才支援“硬件”“软件”不匹配问题与东西部地区实力差距大的现实情况, 两地可采取多方协同培训体系, 多方面、全方位、宽领域提供人才支持。具体而言, 可以构建“政府统筹、高校主抓、企业支撑”的三级联动合作机制, 政府统筹安排西部欠发达地区待训人才的学习、就业、创业以及各类教育资源, 并给予政策“通行证”, 高校在授学的同时与企业进行深入合作, 吸引西部地区学生和其他受培训劳动力到东部地区加强职业培训或者直接就业, 将三方优势有机结合, 形成东西部协作人才支援的内生合力。在人才的供需矛盾方面, 可依据东部地区的用工需求, 建立实习基地, 结合培训人员的学习情况和就业意愿, 精准推荐至东部地区的用工企业。待实习期满, 培训人员既可以选择去东部地区对接企业就业, 也可以选择留在西部地区, 为当地产业发展提供技术技能支持, 带动西部欠发达地区的经济发展并推动共同富裕进程。

3. 以共同富裕为目标导向, 提高其与东西部协作的内在契合性

要提高共同富裕与东西部协作的内在契合性, 首先, 要进行中央层面关于东西部协作成果惠及全体人民的顶层设计, 从评估考核体系的指标设置出发, 关注经济发展的同时, 也要关注其在民生福祉优化方面的努力程度。其次, 东西部地区地方政府要从两地居民收入水平出发, 把握好最低工资标准, 完善监督体制以保障企业员工的自身权益。再次, 要发挥第三次分配的社会互济功能, 推动构建先富帮后富的社会环境^[40]。政府作为引导者可以制定税收、金融信贷等优惠政策, 鼓励企业积极参与慈善事业, 在带动区域内经济发展的同时, 企业可以力所能及地贡献其社会效益。最后, 中央政府可借鉴乡村振兴示范区建设路径, 尽快明确共同富裕示范区建设的标准和条件, 各地方政府可根据其标准鼓励符合条件的地区申报共同富裕示范区, 同时可制定共同富裕示范区独有的优惠政策, 以吸引东西部地区建设示范区, 从而更好地推动先富带动后富, 快而稳地促进共同富裕目标实现。

六、结论与讨论

经过多年对口支援的经验积累, 东西部协作关系已经远远超越扶贫协作的范畴, 并为更大范围内构建区域协调、协同发展新机制奠定了制度基础^[41]。在实现共同富裕的道路上, 东西部协作作为解决区域发展不平衡问题的一项重要探索, 对于实现地区之间的资源、人才、技术等方面的交流与互补发挥了较为重要的作用, 本研究通过对苏陕协作中具体帮扶措施的考察, 从微观层面探析了区域之间实现共同富裕的有效机制。东西部地区各级政府在党中央统一领导下, 以协作方式有效贯彻国家层面的战略意图, 一定程度上冲破了条块关系分割带来的行政壁垒, 提高了地方政府间合作的灵活性与自主性。社会层面的社会力量在政府引导下为西部欠发达地区注入强大经济动能, 同时也在形成全社会积极参与的东西部协作大格局过程中发挥带头示范作用。具体而言, 本研究以协同治理为理论基础, 通过分析东西部协作中的苏陕协作逻辑, 得出以下结论:

第一, 东西部协作是我国政治制度优势的生动写照, 在社会动员、协调联动、精准帮扶、监督考评等方面的制度体系建设具有中国特色优势, 反映了党中央如何通过结对主体关系建构, 以整合有限而分散的社会资源, 实现社会公平^[15]。在东西部协作政策的动态演变过程中, 始终不变的是“集中力量办大事”的实践逻辑, 用高度集中的政治嵌入与行政吸纳推进人、财、物等资源再分配, 以解决区域间的贫富分化难题^[13]。

第二, 以东西部协作为例的区域发展格局已经形成了较为稳定的纵横府际协作网络, 区域协调逻辑在国家、地方和社会层面上呈现协同分工、优势互补的态势。在东西部协作近三十年的发展过程中, 央地、地地政府之间的合作关系日益密切, 从某种意义上来说实现了纵向对接、

横向联动以及区域边界和行政边界的良性耦合,有效促进了跨部门、跨区域的协同治理。

第三,共同富裕目标下,东西部协作仍面临较大挑战,主要集中在地方政府责任机制失衡、考评体系不完善、人才供需不匹配、与共同富裕目标契合度不高等方面,制度设计和治理机制应在当下关键的转型时期做到与时俱进,更加强调协同合作、优势互补、社会多方参与以及市场资源配置的决定性作用,进而促进区域协调发展,走向全体人民共同发展、共享发展成果的共同富裕之路。

本研究以协同治理为理论基础,以东西部协作中的苏陕协作为例,试图探讨区域协调发展中各主体之间的互动关系和实践逻辑,以期从整体系统层面即“国家-地方-社会”层面了解其蕴含的机理。从共同富裕的视角出发,探寻区域之间发展逻辑,推进区域之间的需求对接、资源联动^[42],对各区域持久动力的注入、发展潜能的提升、人民增收空间的拓展大有裨益。本研究的贡献在于从微观层面探析了在实现共同富裕道路上,区域之间如何通过协同化的治理机制来实现治理目标。苏陕协作作为在实现共同富裕过程中从区域层面探索的重要经验,对于整个国家东西部协作的政策优化具有一定的启示意义,这种通过区域之间资源互补的形式来解决发展不平衡问题的重要探索是中国式现代化的具体体现,具有重要的理论意义与实践价值。

参考文献:

- [1] 保护合法致富 鼓励回报社会——在高质量发展中促进共同富裕[N].人民日报,2021-10-18(4).
- [2] 李克强.政府工作报告——2023年3月5日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上[N].人民日报,2023-03-15(01).
- [3] 李庆四,胡玉坤.区域协调发展视阈下的中国式现代化[J].贵州省党校学报,2023(1):29-36.
- [4] 陈健.新发展阶段共同富裕目标下区域协调发展研究[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2022,39(4):14-26.
- [5] 孙久文.论新时代区域协调发展战略的发展与创新[J].国家行政学院学报,2018(4):109-114.
- [6] 孙志燕,侯永志.对我国区域不平衡发展的多视角观察和政策应对[J].管理世界,2019,35(8):1-8.
- [7] 查雅雯,曹立.缩小差距促进共同富裕:主要挑战、现实基础与实现路径[J].理论视野,2022,267(5):52-57.
- [8] 周文.新时代高质量区域协调发展的政治经济学研究[J].政治经济学评论,2020,11(3):114-125.
- [9] 康玲芬,胡浩.地方层面区域协调发展的动因与路径——以甘肃省为例[J].甘肃社会科学,2022(3):229-236.
- [10] 姚宝珍.博弈视角下区域协调发展的制度困境及其创新路径——以制度互补理论为基础[J].城市发展研究,2019,26(6):1-7.
- [11] 全毅,曾志兰.我国构建区域协调发展与共同富裕的机制探索[J].云南大学学报(社会科学版),2022,21(5):71-82.
- [12] 王小林,谢妮芸.东西部协作和对口支援:从贫困治理走向共同富裕[J].探索与争鸣,2022(3):148-159.
- [13] 梁琴.由点到网:共同富裕视域下东西部协作的结对关系变迁[J].公共行政评论,2022,15(2):133-153.
- [14] 王禹瀚.中国特色对口支援机制:成就、经验与价值[J].管理世界,2022,38(6):71-85.
- [15] 梁琴.论中国特色的结对治理:以东西部协作为例[J].广州大学学报(社会科学版),2023,22(2):16-27.
- [16] 文雷,李若飞,张淑惠.乡村振兴与脱贫攻坚衔接背景下对口支援的双边匹配机制研究[J].学习与探索,2022(8):153-160.
- [17] 左停,刘文婧,于乐荣.乡村振兴目标下东西部协作的再定位与发展创新[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(5):11-20.
- [18] 翟坤周.共同富裕导向下乡村振兴的东西部协作机制重构——基于四个典型县域协作治理模式的实践考察[J].求实,2022(5):77-95.
- [19] 廖成中,毛磊,翟坤周.共同富裕导向下东西部协作赋能乡村振兴:机理、模式与策略[J].改革,2022

- (10):91-105.
- [20] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1):138-142.
- [21] 赖先进. 国家治理现代化场景下协同治理理论框架的构建[J]. 党政研究, 2020(3):103-110.
- [22] 丁忠毅, 李梦婕. 迈向共同富裕的跨区域协作治理:东西部协作的政治经济学阐释[J]. 经济问题探索, 2023(1):60-72.
- [23] 董雪兵, 缪彬彬, 倪好. 以高质量区域协调发展持续推动共同富裕[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2022, 52(5):104-112.
- [24] 杨志云, 毛寿龙. 制度环境、激励约束与区域政府间合作——京津冀协同发展的个案追踪[J]. 国家行政学院学报, 2017(2):97-102.
- [25] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6):1-38.
- [26] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4):4-25.
- [27] 郭松. 毗邻治理:基于支柱产业的区域合作治理[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(5):117-124.
- [28] 锁利铭. 协调下的竞争与合作:中国城市群协同治理的过程[J]. 探索与争鸣, 2020(10):20-22.
- [29] 谢治菊, 彭智邦. 嵌入式有为与适应性有效:东西部消费协作中的政府与市场[J]. 中州学刊, 2022(11):9-19.
- [30] 刘志彪, 凌永辉. 对商业银行反垄断有利于金融更好地服务实体经济——基于十九大报告关于“加快完善社会主义市场经济体制”的思考[J]. 南京审计大学学报, 2018, 15(1):1-6.
- [31] 张寒蒙, 张丽. 民营企业如何挺起区域经济发展的脊梁[J]. 人民论坛, 2020(2):100-101.
- [32] 谢治菊, 李华. 东西部产业协作:类型·逻辑·未来[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2023, 44(2):97-106.
- [33] 谢治菊, 陈香凝. 协同治理视域下东西部劳务协作研究[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2023, 22(2):5-15.
- [34] 李博, 刘佳璇. 数字乡村建设助力脱贫攻坚成果巩固的逻辑:作用机理与实现路径[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2022, 44(1):112-120.
- [35] 汪锦军. 嵌入与自治:社会治理中的政社关系再平衡[J]. 中国行政管理, 2016(2):70-76.
- [36] 杨雪冬. 压力型体制:一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11):4-12.
- [37] 张晨. 职业教育“东西部扶贫协作”中的问题与实践研究——以上海对口支援喀什地区为例[J]. 教育发展研究, 2018, 38(7):40-45.
- [38] 张旺, 白永秀, 张静坤. 中国式现代化共同富裕的时空分异特征及推进路径[J]. 中国软科学, 2023(1):171-185.
- [39] 赵玉林, 任莹, 周悦. 指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析[J]. 电子政务, 2020(3):100-109.
- [40] 李莹. 实现全体人民共同富裕的现代化:三次分配的定位、挑战与对策[J]. 当代经济管理, 2023, 45(7):1-7.
- [41] 王小林, 张晓颖. 中国消除绝对贫困的经验解释与2020年后相对贫困治理取向[J]. 中国农村经济, 2021(2):2-18.
- [42] 余图军, 胡志平, 赵吉. 尺度重构视域下城市社区治理共同体的生成机制[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 55(1):123-130.

(责任编辑:李凌)

State-local-society: Exploring the New Model of Regional Development under the Goal of Common Prosperity with Jiangsu-Shanxi Collaboration as an Example

LI Bo, ZHANG Jiayang

Abstract: East-west cooperation is a major strategic task that concerns the overall development of China and promotes the realization of common prosperity, which is a concentrated manifestation of the advantages of the socialist system with Chinese characteristics. Based on the theoretical basis of collaborative governance, this study analyzes the cooperation process of subjects in the east-west collaboration and finds that it follows the practical logic of “state-local-society.” In this model, the central government at the national level serves as the leading force to oversee the overall situation; local governments at all levels cooperate with each other and break administrative barriers, transferring tasks from top to bottom; and private enterprises and other social forces at the societal level leverage their complementary advantages to promote the two-way flow of production factors. The study highlights that the goal orientation of common prosperity puts forward new requirements for regional coordinated governance. Therefore, it is necessary to address issues related to local governance accountability, assessment and evaluation systems, labor supply and demand of talents, and the coupling of regional coordinated development strategies and common prosperity. This approach will not only help inject momentum into the development of less developed regions in the west and narrow the regional gap but also promote cross-regional collaborative governance and achieve the goal of common prosperity for all people.

Keywords: Coordinated Regional Development; East-west Collaboration; Collaborative Governance