

武陵山片区发展跨省协作机制:成效、挑战与战略举措——以武陵山大(龙)新(晃)经济协作示范园为个案

郑代良^{*1}

【摘要】:以“融园”为突破口的大(龙)新(晃)经济协作示范园积极探索武陵山片区发展跨省协作的新模式新机制。近5年来,该经济协作示范园在跨省协作方面成效显著,但也面临严峻挑战即享受优惠政策差异性、省行政级别非对等性、园区发展实力悬殊性和跨省“融园”协作的起步性等,应从统一领导、抱团激励和战略升格等方面真正突破跨省协作发展瓶颈和打破行政区划分割,真正实现示范园区享受政策同等、发展同步、资源共享和一体化发展的战略目标。

【关键词】:跨省协作机制;武陵山片区;协作治理;经济协作示范园

【中图分类号】:D035.5 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1009—5675(2017)06—135—06

缘起西方的“协作治理”(Collaborative Governance)社会实践与学术探究在全球范围内方兴未艾。何谓“协作治理”?国内外学者见仁见智,Chris Ansell & Alison Gash 认为协作治理“是一种治理安排——单一或多个公共机构与非国家利益相关方(non-state stakeholders)在集中决策过程中直接对话,该过程是正式的、以共识为取向和协商式的,以期制定或执行公共政策抑或管理公共项目或公共资产为目的”^①。总之,协作治理作为一种新型的治理策略,它有几个显著特征,即权威主体多元性、共同目标的公共性、参与过程互动性、对话方式协商性和运作模式动态性。

自20世纪70年代末80年代以来,开端于英国且迅速波及世界各国的政府再造和地方治理变革运动逐渐成为一股强劲的时代潮流。这场世界范围内的地方治理变革凸显了地方分权与地方自治、加强政府间协作或国际合作及发展多中心治理机制的发展趋势^②;同时发轫于20世纪80年代初的中国地方治理创新实践实际上自觉或不自觉地呼应了当时更为宏阔的全球范围的地方治理复兴潮流^③。伴随市场化进程加速与地方分权化的发展,区域一体化已成趋势,这就必然要求地方政府间把协作治理提上议事日程,实现突破体制瓶颈或跨越行政区划的协作治理。正是在此时代背景下,湖南新晃工业集中区和贵州大龙经济开发区逐渐意识到,毗邻的两个经济园区要实现资源共享,优化产业结构,发挥区域优势,就必须统筹规划、协作治理和“抱团”发展,才能有效地实现区域经济协同发展和加快跨省接边地区的脱贫攻坚战略目标的实现。

一、大(龙)新(晃)经济协作示范园:时代背景及发展历程

《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》按照“区域发展带动扶贫开发,扶贫开发促进区域发展”基本思路,把集中连片扶贫攻坚和跨省合作协同发展有机结合起来,从而其战略定位之一“跨省协作创新区”,“积极探索跨省交界欠发达地区经济一体化发展的新途径、新机制,实现优势互补,共同发展”的战略目标;《国务院关于武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》的批复(国函〔2011〕125号)明确强调“要建立武陵山片区发展跨省协调机制,打破行政分割,发挥比较优势,实现资源共享、优势互补,促进交流合作”。在此时代背景下,2012年4月贵州和湖南两省签署了《关于加强

^{1*}作者简介:郑代良,怀化学院法学与公共管理学院副院长、副教授,武陵山片区公共治理研究所所长,湖南怀化,418008。

黔湘两省战略合作框架协议》，根据框架协议，双方将充分发挥各自优势，推动两省交流合作向更宽领域、更深层次、更高水平发展；加强政策对接，相互借鉴发展理念，共同探索体制机制；加强双方产业协作，推动两省产业优化升级等。这些都为武陵山片区加快转变经济发展方式，大力推进区域生产力布局调整和产业结构优化升级，为片区承接东部地区和中心城市产业转移、促进特色优势产业发展提供了难得的政策支持与时代机遇。

湖南省怀化市新晃侗族自治县和贵州省铜仁市玉屏县大龙经济开发区同属武陵山区腹地，两地都处于东部沿海地区和中西部地区过渡带的重要节点，交通区位独特。大龙经济开发区于1999年经贵州省人民政府批准成立，2005年确认为省级循环经济工业基地；新晃工业集中区前身为新晃工业园于2008年开工建设，2012年被湖南省政府办公厅批准设立为省级工业集中区。大龙经济开发区与新晃工业集中区仅一路之隔，从空间和规划上看，新晃工业集中区楔入大龙经济开发区腹地，“融园”已成天然态势。“两区”虽同属武陵山经济协作区和西部落后地区，山同脉、水同源、民同俗，但因分属不同省份，过去明争暗斗、相互拆台、互不协作的事时有发生，比如当年新晃集中工业区连接贵州大龙经济开发区的鱼市路就因双方不协作而争斗造成很长时间的“断头路”。习近平同志曾指出，“改革是问题倒逼而产生，又在不断解决问题中深化”^④。大龙经济开发区与新晃工业集中区的协作也是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中深化协作。2011年大龙经济开发区为征用新晃县林冲乡集体土地，与此同时新晃县先锋工业园为搭接大龙变电站输电线等相关问题，双方相关领导当年12月16日召开了交流座谈会并形成备忘录，就区域经济社会协作达成广泛共识，并就相关具体问题解决形成一致意见。随后，两区紧紧抓住黔湘两省签署战略合作框架协议的时代机遇与政策东风，创造性提出了建设“武陵山大(龙)新(晃)经济协作区的构想，得到了两省政府的高度认可和政策支持。2012年6月6日，新晃侗族自治县人民政府与大龙经济开发区管委会共同制订并签署了《关于建立武陵山大(龙)新(晃)经济协作示范园加强跨省合作的框架协议》，同年9月双方还签订战略合作协议，武陵山大(龙)新(晃)经济协作示范园(以下简称“示范园”)正式成立，“融园”正式实现。建立示范园，有利于打破区域垄断分割，发挥毗邻区位优势，促进两地资源共享，形成企业跨区域联合，构建湘黔边界新的经济增长极和加快跨省接边地区的连片脱贫步伐。

二、大(龙)新(晃)经济协作示范园:跨省协作的成效

5年多来，示范园以“融园”为突破口，加强跨省协作且成效显著，凸显在5个方面。

(一)协作思路和发展目标的共识性。示范园位于湖南的怀化、湘西自治州和贵州的铜仁、黔东南自治州4个地级市地理位置的中心地带，辐射面广，带动性强，充分发挥“湘黔通衢”的区位优势，整合资源，按照“政策同等、发展同步、资源共享；规划一体布局，基础设施一体对接，公共服务一体优化，就业保障一体统筹，生态环境一体建设”的总体思路，实现共建共享，打造成为武陵山片区的特色产业集群和产业集聚示范园区、跨省协作示范园、扶贫攻坚示范园，构建湘黔边界新的经济增长极。

(二)跨省协作机制建设的长效性。根据《关于建立武陵山大(龙)新(晃)经济协作示范园加强跨省合作的框架协议》，建立区县领导会商制度，即每半年进行一次区县领导会商，研究确定合作重大事项，协调推进相关工作；建立协作推进工作机制，即建立两地分管副县长(副主任)协调会议制度，协调落实合作事项；建立部门规划衔接制度，即两地协作共建项目和边界重大项目必须共同规划，互相协调和认可，切实执行一体规划和一体建设制度。

(三)示范园区规划征地的协同性。征地拆迁方面，自2012年大龙经济开发区征用新晃县林冲乡集体土地以来，2014年新晃帮助大龙经济开发区征用5个项目约67亩土地，大龙经济开发区帮助新晃工业集中区征用4个项目约156亩地。规划方面，双方就两地的交界区域的绿化亮化工程、连接两地的320国道改造和两座跨舞水大桥规划等进行协商衔接。2015年以来，新晃工业集中区与大龙经济开发区交界的玉(屏)铜(仁)高等级公路接口总投资1200万元的美化亮化工程竣工；连接两地的320国道改造完成；跨两地的舞水大桥竣工通车等等，这些都是两地相互协作、相互配合和相互支持下顺利完成的。

(四)示范园区资源优势的共享性。新晃与铜仁电网、凯里电网联网供电，同时依托贵州省深化电力体制改革机遇，以降低企业运行成本、实现合作共赢为目标，积极加强与铜仁市供电局、云屏县供电局对接沟通，推动跨省电力直接交易，加快探索

组建跨省售电公司^⑥；同时两区供水实现互通，新晃工业集中区“一纵一横”主干道与玉(屏)铜(仁)高等级公路也实现对接等，双方资源共享的优势成效显著。

(五)示范园区企业产业的互补性。根据两区经济同构、产业同质等特性，企业间开展技术合作，公司间相互参股等方式发展协作，实现了经济上相互支持，产品相互供应，技术上相互支撑等，共享红利。比如新晃工业集中区的白云环保有限公司(湖南省唯一一家含汞废料处置公司)与大龙经济开发区的银星汞业有限责任公司相互参股，在经济上相互支持，在技术上相互支撑，与贵州万山特区共同形成了含汞废料回收利用制造汞触媒的重要区域板块；另外贵州红星发展大龙锰业有限责任公司为新晃合创新材料有限公司提供硫酸钡，用于生产亚纳米级改性沉淀硫酸钡，为新晃酒店塘化工小区的“红星新晃精细化学有限公司”每年提供2万吨的硫酸钡滤饼作为原材料用于生产精细硫酸钡；新晃新源科技有限公司利用贵州红星发展大龙锰业有限责任公司生产的电解金属锰片生产锰枕、锰桃、锰锭，用于生产特种钢材，同时新源科技生产的锰工业机电设备又为大龙煤电锰一体化提供相关设备和维修服务等。

三、大(龙)新(晃)经济协作示范园:跨省协作的挑战

新晃工业集中区和大龙经济开发区创造性探索出了一条武陵山片区跨省经济协作的新路子、新模式，以“融园”为突破口实现双方跨省协作发展，协作也取得了实质性的成效，加快了湖南、贵州跨省接边地区连片脱贫步伐，正打造成为湘黔边界一个新的经济增长极。但是示范园跨省协作面临的挑战也是不争的事实，充分认识和正确面对这些挑战，是真正“融园”的必要条件和前提基础。

(一) 享受优惠政策差异性。大龙经济开发区属于西部大开发范畴，享受西部大开发的相关扶持政策，另外国务院专门颁发了《关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》(国发〔2012〕2号)从国家政策层面支持贵州发展；同时贵州省委、省政府出台专门文件即《关于支持贵州大龙经济开发区承接产业转移若干政策措施》(黔委厅字〔2012〕2号)和《关于支持万山资源枯竭型城市转型发展的意见》(黔党发〔2013〕10号)实现省国土、环保、林业、建设等部门相当部分行政审批权限下放，为大龙经济开发区在财政支持、基础设施、投融资等方面提供了含金量很高的政策优惠，从而叠加的政策优惠使其形成了良好政策“洼地”。相比之下，新晃工业集中区是比照执行西部大开发政策地区，实质上难以真正享受西部大开发的相关扶持政策，使其处于中西部政策的“凹陷带”；同时湖南省委、省政府和怀化市委、市政府也没有出台专门政策支持，仅2016年新晃侗族自治县人民政府办公室印发了《新晃侗族自治县帮扶工业企业发展三十条措施》(晃政办发〔2016〕49号)。总之新晃工业集中区与大龙经济开发区的政策优惠和支持力度的差距明显(详见表1)。

表 1 大龙经济开发区与新晃工业集中区园区政策差异对比简表

序号	政策类别	大龙经济开发区	新晃工业集中区
1	机构设置	正县级配置	正科级建制
2	企业税收	享受企业所得税按 15%征收的优惠政策	企业所得税按 25%的比例征收
3	用地报批	1、入园企业实行“先行用地、边批边用”的绿色通道； 2、项目用地可将所需用地一次性上报贵州国土资源厅备案，获得单列的用地计划指导； 3、耕地占补平衡指标可通过市场流通，在贵州全省范围内调剂。 4、玉屏耕地占用税实行“谁使用谁付款”，费用在国土资源厅批准后再缴纳；无需在批地前缴纳和附具社保资金发票作为附件，只要有铜仁市政府的审批意见书担保即可获贵州省国土资源厅的认可。	1. 实行圈内“批次批地”、“圈外带项目报地”模式。所有项目均需取得湖南省国土资源厅批准后才能用地。 2. 严格控制用地计划指标，有限额； 3. 耕地占补平衡指标可在湖南省交易平台交易，但价格高（旱地 18-20 万元/亩，水田 28-30 万元/亩）； 4. 须有新增建设用地有偿使用费、耕地占用税、耕地开垦税、水利建设基金、社保资金五笔费用的正规发票作为附件，方可获得湖南省人民政府下发的用地审批单。
4	工业用电	2016 年贵州省铜仁市 35KV 大工业企业直接交易电价 0.478 元/千瓦时，市县两级补贴 0.05 元/千瓦时，实际电价 0.42 元/千瓦时。	2016 年 1-8 月新晃 35KV 大工业企业电价 0.52 元/千瓦时，9 月份开始电价下调至 0.49 元/千瓦时。

(二)省行政级别非对等性。大龙经济开发区为贵州省级开发区，其管委会为正处级机构，2010 年末由玉屏县“托管”调整为铜仁市委、市政府“直管”，扭转了“小马拉大车”局面，现在分管领导为铜仁市委常委，玉屏自治县县委书记，其正在全力创建国家级经济技术开发区并向“千亿级”目标砥砺奋进，同时在政策争取、项目审批、园区管理等方面有较大的自主权。而新晃工业集中区虽同为省级工业集中区，但在领导体制上还是县级框架，由新晃县委、县政府直管；行政管理体制方面，成立了集中区建设与发展领导小组，由县委书记任组长，由县委常委、副县长任集中区党工委书记；管委会也仅为正科级事业单位，自主权限较小，与大龙经济开发区不在一个行政层级上，从而两区的行政体制和发展目标差异，也为双方跨省实质协作互动与沟通协调工作带来诸多现实不便。

(三)园区发展实力悬殊性。大龙经济开发区总体规划面积 106km²，其中循环经济工业集聚区规划面积 53km²，核心区 35km²，起步区 15km²，是贵州省“四化”同步推进示范区和“扩大开放、吸引外来投资、调整产业结构、转变经济发展方式”的样板园区，已被授予国家级循环改造示范试点园区、武陵山连片扶贫“先行先试”示范区、贵州首推国家级经济开发区申报单位等等称号，成为引领区域经济发展的重要引擎；城区范围网络管道、综合布线、桥架管路和通信网络等通信基础设施不断完善，实现了从传统“九通一平”到“新九通一平”[®]的转变，目前区内已有工业企业 500 余家，其中规模以上工业企业 70 家，省级高新技术企业 6 家，省级科技领军型企业 1 家。反观新晃工业集中区总规划面积 10.55km²，分三期开发，其中近期(至 2015 年)开发 4.46km²，中期(至 2020 年)开发 9.21km²，远期(至 2030 年)开发 10.55km²，主园区——先锋工业园完成示范园道路建设 5.4 公里，建成 110KV 变电站一座，通讯设施已全部覆盖园区，实现了“四通一平”，具备较好的企业入园条件，截至目前，集中区共有 55 家企业入园发展，建成投产 37 家，2015 年度被评为湖南省创新创业带动就业省级示范基地。可知，从园区规模、基础设施到入园企业等等来看，两区目前发展实力相差甚远。

(四)跨省“融园”协作的起步性。目前示范园已得到湖南、贵州两省省委、省政府的认可与支持,“融园”在政策文件和地域层面都已形成,但在具体运作过程中形式大于内容,实质性协作还处于起步阶段,深层次的“融园”协作有待加强。具体表现在以下3个方面:一是协作机制建设的文字化。在大(龙)新(晃)经济协作示范园的框架协议中明确提出要建立区县领导会商制度,每半年进行一次区县领导会商,研究确定合作重大事项,协调推进相关工作,同时建立协作推进工作机制和部门规划衔接制度等,但这些机制也只是处于文字表述阶段,双方实质衔接协商过少;二是协作领导机构的概念化。在2012年经济协作示范园的框架协议中明确提出了当前合作事宜之一就是加强组织领导,即联合组建大新经济协作示范园筹建工作领导班子和工作机构,组织实施两地协作事宜,但过去整整5年了,联合工作领导班子和工作机构也没有真正建立和运作;三是“融园”的实质分割化。示范园区在行政体制、人财物等方面基本上按以前传统模式分开运行,“融园”没有真正的一体化和整体化运作,双方“各行其是”就是真实状况;同时两区又处于两省的行政区划,那么“融园”很难实质性的一体化。

四、大(龙)新(晃)经济协作示范园:未来发展的战略举措

顺应时代潮流、依托区位优势 and 借鉴跨省协作经验,湖南新晃工业集中区与贵州大龙经济开发区以“融园”为突破口,创造性地建立了跨省协作的武陵山大(龙)新(晃)经济协作示范园,既探索了武陵山片区跨省经济协作的新路子,又加快跨省接边地区的连片脱贫步伐,更可望打造湘黔边界新的经济增长极。近5年来,示范园在跨省经济协作方面成效显著,但面临挑战也极其严峻,其主要根源在于体制机制方面即行政区划分割和缺乏跨省协作刚性机制,要真正突破跨省协作发展瓶颈和打破行政区划分割,应采取五大战略举措推进示范园跨越式发展。

战略举措一:组建示范园协同发展领导小组。鉴于目前示范园的浅层合作与交流,实质性的未来发展规划和行动策略的缺乏,借鉴国内外区域协同发展的经验,建议由国家发改委牵头,湖南、贵州两省发改委协商落实两地跨省协作事宜,联合组建大(龙)新(晃)经济协作示范园协同发展领导小组,下设处理日常协作事务的办公室,实现示范园区组织领导的统一性、协作工作的日常性和人员结构的稳定性等,进而制定示范园的中长期发展规划和部署协同发展的行动举措;同时建立区(大龙经济开发区)县(新晃侗族自治县)联席会议制度、轮值主席制度,由专兼职副主席、执行委员会组成轮值主席团,由轮值主席根据示范园的中心议题按月定期召开会议,解决协作中存在困境并组织策划各种招商引资活动等,形成推进示范园协同发展的整体合力。

战略举措二:双方全力实现示范园的战略升格。目前大龙经济开发区和新晃工业集中区在享受国家优惠政策、机构设置等方面都存在较大的差异,要根本解决这些问题,就必须实现示范区的战略升格即由省级升格为国家级,这样不仅新晃工业集中区能享受国发(2012)2号文件给予政策待遇,而且能使整个示范区享受更高层次的政策优惠和财税支持,甚至基于国家层面突破现有的体制瓶颈,真正实现以“融园”为突破口的示范园协同发展。故大(龙)新(晃)经济协作示范园自身应加强完善基础设施,搞好整体园区规划,强化集聚力,创新体制机制,全力申报国家级经济协作示范园,从而基于国家战略层面,示范园才能真正实现享受政策同等、发展同步和资源共享和一体化发展的战略目标。

战略举措三:强化抱团激励的考核评价机制。区域利益协调是跨行政区域协作的核心问题。大龙经济开发区在发展规模、发展实力、规划面积等方面远远超过新晃工业集中区,在此发展实力不对等事实下,大龙经济开发区应转变“合作可以导致整体利益最大,但合作不是自身的最优选择”的思维,新晃工业集中区也应放弃“强烈的迅速发展、迅速赶超”的冲动,双方应完全终结“表面上合作、暗地里竞争”的状态,目前示范园当务之急是应实行和强化抱团激励的考核评价机制,即园区绩效考核的一致性和人员激励的一体化,在项目招商引资、园区经济绩效考核和干部升迁等方面要一盘棋,整体协商,抱团发展,绝不能各自为政,单方行动,进而推进示范园跨省协作和整体性发展。

战略举措四:优化示范园的人才选拔与交流机制。人才是第一资源,是第一生产力,是示范园发展的根本要素所在。目前示范园的人才队伍现状是“两套牌子两套人马”,最不利于示范园协作发展的是领导人员升迁、调动、换岗以及工作人员的岗位变动基本上是单方行为,双方缺乏有效协商沟通,其主要原因为大龙经济开发区和新晃工业集中区分属不同省市管辖,人事任命完全由所属省市自主决定。根据跨域协作的历史经验与实践表明,领导人员的变更或变动对跨域协作的产生重要影响,表现

在:一是前期的规划协议能否顺利推进;二是双方能否保持有效沟通协作;三是影响未变动或未升迁一方领导工作的积极性等等。因此示范园应优化人才选拔和交流机制,加强人才队伍建设,可采取以下措施:一是双方领导人的变更应征求示范园协同发展领导小组意见;二是双方领导人采取不定期挂职锻炼制度或定期交流制度,促进双方人员良性交流与协作;三是积极引进优秀人才或团队,实行同等条件、同等待遇、同等发展。示范园在协同发展领导小组的指导下,双方领导精诚团结进而带领优秀团队去实现示范园的历史使命和时代责任。

战略举措五:积极稳妥推行跨省行政区划改革。行政区划改革既是世界各国地方政府改革发展的潮流,也是中国行政体制改革的趋势。20世纪末以来,许多国家包括英国、美国、法国、德国、加拿大等都进行了地方政府区划改革,包括地方政府的合并与联合,建立新的区域性地方政府层级,调整地方政府的管辖范围等。党的十八大报告和《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》都明确指出要“优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革”。示范园区应积极主动抓住国家政策东风和行政体制改革的契机,深化园区体制机制改革,至少在2个方面可以有所作为:一是争取湖南、贵州两省人民政府或发展与改革委员会直管或共管示范园;二是示范园区实行“两套牌子一套人马”的管理体制,成立示范园管理委员会,委员会成员由示范园协同发展领导小组提名,两省人民政府协商任命或聘任。当然示范园的体制机制改革探索也不是一蹴而就的,需要在思想观念与实践操作上的不断与时俱进和突破。正如习近平同志所强调“鼓励不同区域进行差别化试点,善于从群众关注的焦点、百姓生活的难点中寻找改革切入点,推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合”^⑦。

注释:

①Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007, 18(4):543 - 571.

②杨宏山. 全球视野中的地方治理发展趋势 [J]. 广东行政学院学报, 2005, 3:30-34.

③张小劲, 于晓虹. 推进国家治理体系和治理能力现代化六讲 [M]. 人民出版社, 2014.

④习近平同志 2013 年 9 月 17 日在中南海召开党外人士座谈会并发表重要讲话:《全面深改革是一项复杂的系统工程》, 来源于新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/13/c_118130505.htm?ad=1.

⑤肖洋桂, 姚林钊. 携手共建经济协作示范园打造湖南向西开放桥头堡前沿阵地 [N]. 潇湘晨报, 2016-10-26(A03).

⑥“新九通一平”在原“九通一平”即供水、供电、供热、供气、排水、污水处理、道路、互联网、通讯和“土地平整到位”等基础上,着力提升软环境建设,即实现“信息通、市场通、法规通、物流通、资金通、人才通、环境通、文明通、服务通”和“面向 21 世纪的新经济平台”(主要指通过电子政务、电子商务、电子社区等系统的建设,为开发区内企业发展和居民生活提供先进的信息技术手段,用一流的信息环境来支撑开发区各项事业的发展),促进了城市内部的优化升级。

⑦习近平同志在 2014 年 12 月 2 日主持召开的中央全面深化改革领导小组第七次会议并发表重要讲话:《推动改革顶层设计和基层探索互动》, 来源于新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/02/c_1113492626.htm?ad=1.