

底子薄、空间窄、生态弱地区发展中 政府—市场角色定位研究 ——以三峡重庆库区为例

苏科^{1,2} 黄志亮¹¹

(1. 重庆工商大学长江上游经济研究中心, 重庆 400067;

2. 重庆电子工程职业学院, 重庆 401331)

【摘要】:三峡重庆库区在经济社会发展中受到经济底子薄弱、发展空间狭窄和生态环境脆弱三重叠加约束,这是新时代推进西部大开发中必须攻克的难题。破解三重约束叠加难题必须正确定位政府和市场在发展中的角色和地位,具体而言,在当前三峡重庆库区追赶全国人民平均生活水平这一特殊时期,应采取政府主角—市场配角模式,三箭齐发:破解经济底子薄弱难题,必须建立内生动力培育长效机制并推动库区经济高质高速发展;破解发展空间狭窄难题,必须跳出库区,在重庆全域范围内来重构生产力和城乡大格局;破解生态环境脆弱难题,必须由长江中下游生态受益区对三峡地区生态建设进行补偿。同时,要积极培育新育大育强市场主体;充分发挥市场在库区微观资源配置中的决定作用。

【关键词】:三峡库区;发展空间;生态环境;政府角色定位;市场角色定位;资源配置

【中图分类号】:F123.9;F127 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1674-8131(2019)04-0014-15

正如诺贝尔经济学奖获得者刘易斯所说:“政府的失败既可能是由于它们做得太少,也可能是由于它们做得太多。”^[1]政府与市场的关系是一个世界性难题,数个世纪以来的争论和实践一直未停止过。政府和市场这两只“看得见的手”和“看不见的手”,作为两种基本的资源配置方式,是推动经济社会发展的基本动力,是调节经济运行、优化资源配置的两种最基本的制度安排。政府与市场作为经济社会的两大系统,其调节功能在整个国家中的作用已得到了较为充分和全面的认识、重视,党的十九大报告也重申,“使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”。但关于政府和市场在特定区域经济发展中的作用,尤其是在欠发达的限制开发区域中如何科学定位两者的角色、发挥两者的合力,国内的研究还较为少见。

三峡库区地处长江经济带上游,是指受三峡工程影响而淹没的地区,是长江经济带上游的重要组成部分。三峡库区涉及湖北省的4个县、重庆市的15个区县,本文三峡重庆库区指其中重庆市除渝北、巴南两个主城区外的万州、涪陵、长寿、江津、开州、武隆、丰都、忠县、云阳、奉节、巫山、巫溪和石柱13个区县,其中万州、涪陵、丰都、忠县、开州、云阳、奉节和巫山8个区县为重点库区。三

¹收稿日期:2018-11-01;修回日期:2018-12-28

作者简介:苏科(1983),男,四川广安人;重庆工商大学长江上游经济研究中心博士研究生,重庆电子工程职业学院副教授,主要从事区域经济与人力资本研究。黄志亮(1955),男,重庆人;教授,博士,博士生导师,主要从事区域经济和城乡经济研究。

峡重庆库区在现实发展中面临着三重约束:经济底子薄弱、发展空间狭窄和生态环境脆弱,这是新时代推进西部大开发中必须攻克的难题。三重约束下如何科学界定政府与市场的作用,学界虽有关于某一约束下两者关系的论述,但缺乏系统研究。现实中,三峡重庆库区存在着对两者作用的关系处理不协调的问题。

一、文献综述

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”这一新的重大理论观点,代替已沿用21年的“市场在资源配置中起基础性作用”的提法,并指出“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系”。在新的背景下,国内学者对政府和市场的关系进行了进一步梳理、探究。袁恩桢(2016)结合社会主义市场经济特色,提出“强政府,强市场”的社会主义市场经济双强模式^[2]。杨瑞龙(2018)认为政府要更好发挥作用,还需在制度层面、改革层面、宏观调控、中观层面、微观层面等发挥不同程度的作用^[3]。黄桂田(2018)认为,没有一成不变的政府与市场的关系,所以一个国家在经济发展的不同阶段,政府和市场之间的关系是不一样的,因而需立足中国实际,构建中国特色社会主义市场经济体制中政府与市场的关系^[4]。

三峡库区因三峡工程而成为各界关注的焦点,对三峡库区经济社会发展的研究按时间特征可分为移民搬迁及整个三峡工程竣工之前、后两个阶段。前一阶段研究较为系统、宏观,如郭康新和杨家发(2004)认为三峡库区涉及两个省级行政区域,应予以统筹协调、共同开发,中央和地方政府作用不可替代^[5]。尤其是在起步阶段,政府要加强引导,发挥催化剂等作用。后一阶段的研究更为细化、多元,但缺乏系统性论述三峡库区发展整体思路的研究,而是多从产业、生态环境、城镇化及社会等具体维度进行研究,研究的过程中大多体现出政府干预的思想。如傅鸿源和段力誌(2009)认为三峡库区产业集群的形成与发展不仅要依赖于市场机制,而且还有赖于政府的调节,应发挥好政府的规划、引导和服务作用^[6]。周超和黄志亮(2017)认为应将三峡库区小城镇及其基本公共服务设施建设纳入重庆市城镇体系大格局,重点推进生态环境和基础设施类公共服务设施建设^[7]。

1. 经济底子薄弱地区发展中政府与市场的角色

经济底子薄弱地区面临的首要任务是发展经济,提高人民的收入水平。栢林(2003)认为不同国家、不同阶段政府在其中所扮演的角色不同,因而导致不同类型的政府与市场关系^[8]。江建强(2006)指出欠发达地区面临着人才、技术、资金缺乏等三大制约经济发展的难题,仅靠“看不见的手”很难解决,政府角色的导入非常重要^[9]。胡晓东和盛海波(2010)认为在推进和实现区域发展过程中,应根据区域发展实际,将市场与政府两者有机耦合,进行主配关系建构,才是最现实的选择^[10]。何元锋和李香菊(2011)认为市场机制对欠发达地区发展的抑制表明,欠发达地区要缩小与发达地区的差距,依靠政府推动是破解市场抑制、加快欠发达地区发展的必然选择^[11]。

政府在区域经济发展,尤其是经济底子薄弱地区的发展过程中起着重要作用。在具体作用上,学界多从两个方面进行研究。一方面主要体现在产业支持、基础设施建设上。刘金山和凌子山(2014)认为区域协调发展需要采取新供给主义政策,欠发达地区政府要着重培养企业家精神,减税与减费并重,加大基础设施投资、促进产业体系成长^[12]。赵文丁和祁文辉(2015)指出承接产业转移是欠发达地区突破发展瓶颈、实现经济崛起的有效路径,政府在招商引资、承接产业转移过程中要发挥作用^[13]。另一方面体现在简政放权、转变政府职能上。陈国阶(2003)认为三峡库区发展滞后,短期内加大国家的支持力度无可厚非,但从长远市场经济发展上看,应该培育自身的发展能力,在竞争中求发展^[14]。张同斌和刘琳(2017)认为政府主导与“市场失灵”在市场经济初期提高了资本的累积速度,推动了资源的合理配置;随着市场化进程的推进,应逐步减少政府对资源的直接配置,简政放权,转变政府职能^[15]。

2. 发展空间狭窄地区发展中政府与市场的角色

宋栋(2000)认为对大河流域的综合治理开发,政府需要依法干预,通过“有形的手”来纠正“无形的手”在资源配置过程中所产生的外部不经济和区域发展不公平等问题^[16]。杨灿明(2001)认为如三峡工程等大型水利工程由于存在巨大的外部性,因而需

要政府进行干预^[17]。唐晓燕等(2013)对美国和加拿大的水利工程生态管理进行了系统分析,认为其存在间接(宏观)管理和直接管理两方面,对我国从政府层面加强水利工程生态管理具有借鉴及启示意义^[18]。

在流域开发管理模式方面,肖文燕(2010)通过分析欧美发达国家流域开发管理经验,认为这些国家在流域管理上都强调了政府作用,建立了强有力的流域管理机构,促进流域协调规划、法律体系建设^[19]。余世勇(2012)从加强三峡库区生态建设的角度提出应实行生态与经济同步建设,因而需要加大对三峡库区发展的投入力度,尤其是基础设施的投入,完善库区综合统一的管理体制^[20]。常亮和杨春薇(2016)指出跨区域流域管理属于社会管理和公共服务范畴,应该以“政府+市场”的“准市场”模式进行管理,即在不否认“政府”主导地位及“政府在转变职能”的前提下“有限”参与市场行为的过程^[21]。还有学者专门以美国田纳西流域为对象进行深入研究,认为美国田纳西河流域管理局对该流域进行了卓有成效的开发与管理,政府的作用非常重要^[22-23]。通过近些年国内研究可看出,在大型水利工程建设及其相应的流域开发管理过程中,由于存在巨大的外部性,使其必须进行政府干预,发挥政府的主导作用。政府的主导作用主要体现在成立统一的管理机构、进行统筹规划、提供法律保障、加大投入力度等方面。同时应积极促进多方参与,在微观层面上发挥市场作用。

3. 生态环境脆弱地区发展中政府与市场的角色

三峡库区是生态环境脆弱地区,已被国家规划为限制开发的主体功能区。《全国主体功能区规划》(以下简称《规划》)根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,将我国国土空间按主体功能划分为优化开发、重点开发、限制开发(含农产品主产区、重点生态功能区)和禁止开发区域。《规划》将重点生态功能区界定为“生态系统脆弱或生态功能重要,资源环境承载能力较低,不具备大规模高强度工业化城镇化开发的条件,必须把增强生态产品生产能力作为首要任务,从而应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的地区”^[24]。三峡库区作为重点生态功能区中的水土保持生态功能区,其发展方向被国家界定为巩固移民成果、植树造林、恢复植被、涵养水源、保护生物多样性。国家对限制开发区域的划分,虽增强了对区域开发的空间指导和约束功能,但由此也带来了发展与保护的矛盾性问题。国家虽指明限制开发不是限制发展,但重点生态功能区基本都属于经济欠发达地区,极易因回流效应而陷入“经济社会发展落后——限制开发——经济社会发展缓慢——经济社会发展落后”的循环中,并将逐步拉大与发达地区、中心地区的差距,加剧社会问题。

针对限制开发区域的发展问题,国内相关研究主要立足政府维度,聚焦于政策体系设计和具体的分类管理政策两方面。在政策体系设计方面,高国力(2008)认为生态补偿机制是保障利益补偿的重要机制,财政转移支付是实施利益补偿的主要手段,应统筹实施利益补偿的配套保障措施,发挥相关政策体系的综合优势和整体合力^[25]。陈映(2015)认为西部限制开发区域尤其需要根据其特殊区情,形成规范的财政转移支付制度,建立和完善生态补偿机制,扶持和培育资源环境,科学合理布局产业,引导人口有序转移^[26]。在分类管理政策方面,主要包含财政政策、产业政策、投资政策、土地政策、农业政策、人口政策等,其中又主要以财政政策和产业政策的研究居多。胡际莲(2011)建议“后三峡时代”库区在生态恢复与保护、生态移民、产业优化发展以及公共服务均等化等方面采取补偿性财税政策,促进区域协调发展^[27]。陈映(2015)认为在生态补偿、财政转移支付之外,还应设立产业扶持基金,有选择地扶持和培育兼具生态效应和经济效应的特色产业发展^[26]。在现有的研究成果中,尽管已从各个方面对限制开发区域进行了有益的探索、尝试,但就市场机制如何在限制开发区域发展中发挥作用的研究还较为薄弱,研究成果较少。如杜黎明(2010)仅是在研究主体功能区配套政策体系时提出,要形成市场主体行为符合区域主体功能定位的利益导向机制,明确政策的直接作用对象,以提高政策的针对性^[28]。

综上所述,学术界对政府与市场关系虽一直在研究和争论,但对于具体的区域,尤其是经济底子薄弱、发展空间狭窄、生态环境脆弱的三重叠加地区,政府与市场两者关系还缺乏系统性研究。在现有涉及区域经济社会发展中政府和市场关系的研究中,主要集中在两个方面:一是强调政府与市场关系的动态变化、调整,如栢林(2003)、袁恩桢(2016)认为国家在不同阶段有不同类型的政府与市场关系^{[8][2]},黄桂田(2018)认为没有一成不变的政府与市场的关系^[4];二是注重研究政府和市场在区域经济发展中的作用,如刘金山等(2014)认为欠发达地区政府要加大基础设施投资、促进产业体系成长^[12],冯新舟等(2016)认为政府应主导资源配置方向^[29]。但从政府和市场协调、耦合角度研究经济底子薄弱的限制开发区域发展问题的成果极少。近几年仅胡晓东等(2010)在论及

区域一体化时认为,在推进和实现区域发展过程中,只有将市场与政府两者有机耦合,进行主配关系建构,才是最现实的选择^[10]。笔者认为,从资源配置效率的角度而言,政府和市场各有优劣,也都具有不完善性、都存在缺陷和失灵。因此,一定要充分发挥两者的优势,相互补充,共同调节经济运行,并需要就不同的时期、区域对两种方式进行有机耦合,实现资源的最优化配置。

二、三峡重庆库区面临的三重发展约束分析

移民搬迁结束十年来,三峡重庆库区经济社会取得较大发展,成绩斐然。但与全国和发达地区比较,仍有较大差距。

1. 三峡库区长期贫困落后引致的经济底子薄弱约束

三峡库区地处深山峡谷,自然条件恶劣,经济发展长期滞后,是长江经济带少有的集中连片特困区。从历史上看,三峡库区经济社会发展长期处于较为落后状态。新中国成立后至改革开放前期,三峡库区经济虽取得了较大发展,但无论与所在的川、鄂两省比较,还是与全国平均水平相比都存在较大差距。据统计,三峡库区 19 个市、县 1984 年人均社会总产值 568 元,仅为全国水平的 45.2%;人均国民收入 309 元,只占全国水平的 53%。直到 1992 年,三峡库区农民人均收入仍然只有 300~500 元,不仅大大落后于全国农村人均年收入 764 元的水平,而且与四川省农村人均年收入 620 元的水平也有相当大的差距^[30]。重庆直辖以后,随着重庆经济的快速发展及国家政策的大力扶持,三峡重庆库区经济快速发展,但仍远远落后于重庆市平均水平。如 2004 年重庆库区的 8 个国家贫困县,其绝对贫困人口、相对贫困人口还分别高达 64.4 万人和 193.9 万人,均占全市总量的 70%^[31];到 2016 年,重庆重点库区人均 GDP 为 4.22 万元,远低于重庆市的平均水平 5.79 万元,且一半的区县低于 3 万元,巫山、巫溪更是低至 2.22 万元、2.11 万元。除万州、涪陵外,2016 年丰都、开州、云阳、奉节、巫山、巫溪和石柱 7 个水库腹心区县居民人均可支配收入都明显低于重庆市平均水平,其中最高的开州为全市平均水平的 80.6%,最低的巫溪仅为 55.6%;9 个腹心区县小城镇的基本公共服务设施水平均低于全市小城镇的平均水平^[7]。

低补偿移民缺乏抗风险能力。三峡库区规划移民总数为 113 万人,静态总投资 400 亿(1993 年 5 月末价格水平),计划人均移民补偿 3 万元。国家虽然计划人均移民静态补偿 3 万元,但移民补偿资金真正用于个人部分较少,80%以上用于关停的企业、公路、码头等专项设施的复建工作,以及城镇搬迁和基础设施的配套建设^[32],人均得到的补偿只有 5000 元左右^[33]。由此可见,三峡库区移民补偿标准偏低,在失去了原来赖以生存的土地、商铺后,移民生产生活水平的恢复、提高难以保障。加之移民的总体综合素质不高,进一步弱化了其抗风险能力。

长期的欠发达积累既造成了三峡重庆库区经济发展的底子薄,也成为进一步发展的重要制约因素。与库区经济发展滞后相伴生的是与教育、文化、理念、制度和管理的落后,而这些因素又是未来经济发展的动力和基础,且起着根本性的长远作用。

2. 三峡库区发展的空间狭窄约束

(1) 三峡库区特殊地理空间里的人地矛盾

三峡库区地处四川盆地与长江中下游平原的结合部,跨越鄂中山区峡谷及川东岭谷地带,北屏大巴山、南依川鄂高原;地势沿河流、山脉起伏,南北高、中间低,区域人口相对密集,自然地理空间状况较差,土地系统比较脆弱。三峡库区人多地少,人地矛盾突出,加上耕地多坡地少平地、水土流失严重,进一步加剧了人地矛盾,对经济发展造成了严重制约。坡耕地大量的水土流失,不仅造成耕地质量加快下降,而且大量的入库泥沙威胁水库安全。水库蓄水前,三峡库区(含湖北、重庆)人口密度高达 260 人/平方公里,远超全国平均人口密度 110 人/平方公里;人均耕地仅有 0.92 亩,为全国平均水平的 75%。耕地中 80%以上是坡地,其中 25 度到 40 度的坡耕地占 30%^[34]。2017 年重庆库区移民安置区农村人口人均耕地仅 0.35 亩,远低于全国平均水平^②。

^②①数据来源于笔者 2017 年在三峡库区进行的实地调研。

(2) 库区发展空间狭窄致使大量人口流出重庆库区

由于库区发展空间狭窄,致使重庆库区成为人口流出最多的地区之一,尤其是到沿海地区、成渝城市群务工人员大量增加,这大大改变了三峡库区的社会结构,空巢老人村、留守儿童村和贫困村等现象普遍存在,乡村衰落趋势显现。2016 年,三峡重庆重点库区(不含万州、涪陵)各区县常住人口与户籍人口之比仅为 70%左右,远低于全市 90%的平均水平,意味着有近 30%的户籍人口流出了重点库区,且其中多数为农村人口。新时代乡村振兴战略背景下,乡村人才的流失成为制约和影响三峡库区乡村振兴的关键因素之一。

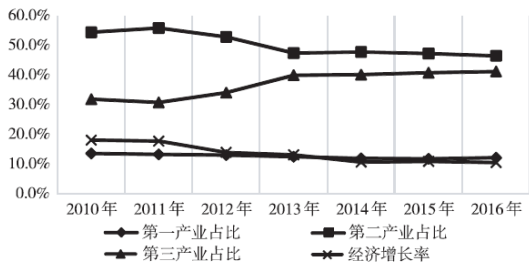
3. 三峡库区发展的生态环境脆弱约束

三峡库区是长江流域具有重要战略意义的生态屏障地区,也是典型的生态脆弱区,主要表现在库区潜在的滑坡地段多、水土流失严重、自然灾害频繁等方面。《规划》明确将三峡库区划分为水土保持生态功能区,重庆市也将库区大部分区县纳入三峡库区生态经济区^③,主要强调其水土保持、生态涵养功能。在这样的功能定位下,明确限制进行大规模高强度的工业化城镇化开发,从而使库区产业、城镇发展严重受限。

(1) 三峡库区产业发展的生态约束

在经济发展过程中,产业结构的优化升级遵循着相应的经济规律。在经济发展初期,第二产业对整体经济有着极大的推动作用。重点生态功能区对产业的选择和发展有着较为严格的要求和限制,限制进行大规模高强度工业化城镇化开发,短期内会对本就经济发展水平落后的地区造成一定的负面影响。三峡重庆库区由于自然、历史等原因导致经济发展较为落后,在限制开发的功能定位下又进一步使产业发展受到生态约束,增加了发展难度。截至 2016 年,重庆市三峡库区生态经济区三次产业结构为 12.2:46.5:41.3,看似优于渝西经济走廊 11.7:52.9:35.3 的产业结构。但是,三峡库区生态经济区人均 GDP 为 4.23 万元,明显低于渝西经济走廊的 4.95 万元。由此可知,三峡库区生态经济区的产业结构升级、优化并不是根据产业发展规律自发演化的结果,是受其他因素影响所导致的。由于工业发展受限及人口外流,三峡库区出现产业空心化问题,人均工业增加值很低。2011 年重庆市三峡库区生态经济区人均工业增加值(按户籍人口计算)为渝西经济走廊的 69%、重庆市的 61%,到 2016 年下降为渝西经济走廊的 58%、重庆市的 60%,产业空心化问题进一步凸显。

通过具体分析可知(见图 1),重庆市三峡库区生态经济区第二产业占比恰好在《规划》公布后的 2011 年开始急速下降,由 2011 年的 55.9%下降到 2013 年的 47.4%(下降了 8.5 个百分点),然后趋于平稳;与此相应,经济增长率也由 2011 年的 17.8%下降到 2013 年的 13.2%(下降了 4.5 个百分点)。显而易见,第二产业发展受到限制开发政策的约束,并进一步影响了经济增长水平。

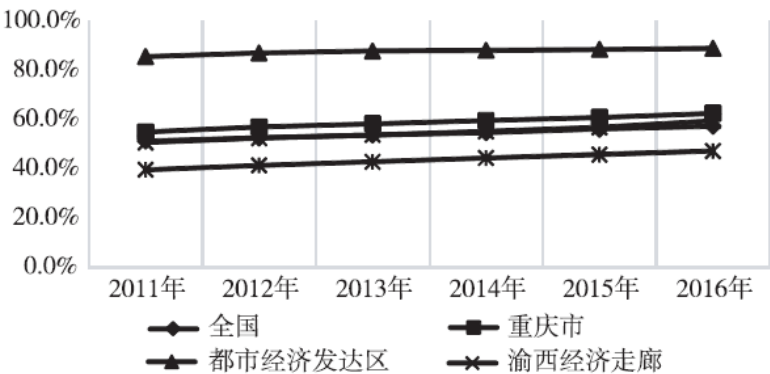


数据来源《重庆统计年鉴 2011—2017》
图 1 重庆市三峡库区生态经济区产业结构及
经济增长率(2010—2016)

^③①重庆市统计信息资料将所有区县划分为都市经济发达圈、渝西经济走廊、三峡库区生态经济区,其中“三峡库区生态经济区”界定为:包括除都市经济发达圈和渝西经济走廊以外的 19 个区县,其中含除江津区以外的 12 个三峡库区区县。为便于统计数据的可得,本部分主要以三峡重庆库区生态经济区数据来进行分析讨论。

(2) 三峡库区城镇化建设的生态约束

由于受生态环境功能定位约束,限制了三峡地区进行大规模高强度的城镇化开发,三峡库区近几年城镇化发展缓慢。由图 2 可知,截至 2016 年,重庆市三峡库区生态经济区城镇化水平较低,仅有 47.25%,不但远低于重庆市 62.6%的平均水平,也低于 57.35% 的全国水平。如把 2016 年城镇化率低于 45%作为评判城镇化相对滞后的标准,则该区域有 15 个区县城镇化水平相对滞后^④。同时,三峡库区城镇化发展中建设用地短缺,使得城镇建成区面积积极小,每平方公里人口密度较大。如巫山县 2015 年建成区面积仅有 7.2 平方公里,人口密度为 471 人/平方公里,远高于重庆市平均水平 366 人/平方公里。

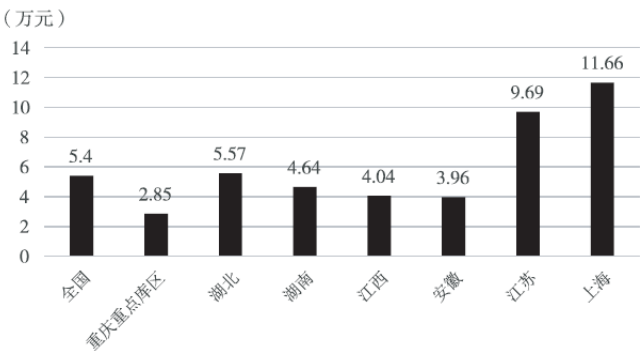


数据来源 《重庆统计年鉴 2012—2017》

图 2 重庆各区域板块城镇化率比较(2011—2016)

4. 三重约束叠加对三峡库区发展造成的难题判断

三峡重庆库区地处渝鄂川陕四省交界地带、秦巴山连片特困地区,集大库区、大山区、大农村于一身,是重庆欠发达地区,在经济社会发展方面与长江中下游地区也存在着较大的差距(图 3)。近十几年来,三峡重庆库区经济社会得到了快速发展,但由于存在经济底子薄弱、发展空间狭窄和生态环境脆弱三重约束,且三重约束叠加、交织,使得库区发展难度进一步增大。



注: 为更真实反映库区经济社会现状,重庆重点库区中未包含万州、涪陵数据

数据来源 《中国统计年鉴 2017》《重庆统计年鉴 2017》

图 3 2016 年重庆三峡部分重点库区及长江中下游省市人均 GDP

^④15 个区县中有 9 个为三峡重庆库区区县:开州区、武隆区、丰都县、忠县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县、石柱县。

党的十九大报告指出,从现在到2020年,是全面建成小康社会决胜期。但三峡重庆库区发展还相对滞后,在全面小康的重要测量指标人均GDP、城镇化等方面与全国平均水平相比还有较大差距。党的十九大报告指出的“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”,新时代的这个主要矛盾在重庆突出表现为三峡重庆库区与其他地区经济社会发展的不平衡,三峡重庆库区的生产力发展不充分,尤其是小城镇和农村发展严重落后。

特别不能忽视的是,三峡库区属于限制开发区,负有水土保持、生态涵养功能,从而亟须转变经济社会发展方式、提升经济效率,在不损害生态系统功能的前提下,形成环境友好型的经济结构及和谐共生型的社会结构。但由于贫困的历史积累与水库狭小空间约束,使得三峡库区经济发展水平低、自我积累能力弱,在限制开发的主体功能定位下,在短期内要靠自身实现生产方式的转变、产业结构的升级和社会进步等无疑困难重重。应该认识到,三峡重庆库区发展滞后是自然、历史和经济社会长期综合作用的产物,其发展需要经历长期的艰苦奋斗。

三、政府主角—市场配角:破解三峡重庆库区三重发展难题的学理探析

三峡重庆库区发展受到经济底子薄弱、发展空间狭窄、生态环境脆弱等三重约束,在国家全面建成小康社会的时间限定下,厘清政府与市场的关系,充分发挥两者的作用,成为促进三峡重庆库区这类欠发达限制开发区域发展的重要命题。

1. 破经济底子薄弱约束难题需政府主角—市场配角

(1) 学理依据:经济底子薄弱地区的追赶型发展中需要政府发挥更大作用

经济底子薄弱地区在追赶型发展过程中,由于历史欠账较多,自我发展能力普遍不足,要在不长的时间里提高总体经济发展水平和居民收入水平,要提高小城镇和农村的基本公共服务设施水平,如果仅仅依靠“看不见的手”配置各种资源,逐步累积经济发展所需的各种基础条件,则效率较为低下并需要较为漫长的时间。同时,经济发展的某些条件不能仅仅靠市场进行累积,必须依靠政府主导作用予以建立,比如基础设施、制度环境等。

综上可知,由于底子较差,各种经济发展条件的积累所需时间较长,在三峡重庆库区处于补偿性发展的同时,国内其它相对发达地区则在更快发展。因而依靠市场力量、按照自由竞争法则,短期内三峡重庆库区很难实现快速发展,这就必须导入有为政府,加大政府干预。依据政府主角—市场配角的模式进行资源配置和制定政策,最大限度地动员区域内外资源,依靠行政组织的力量,创造更高的效率,促进区域发展。具体而言,政府可以充分发挥在发展规划、产业政策、财政投入等方面的干预作用,但在具体的生产、销售等领域,则应由相应的市场微观主体在市场机制下运作。

(2) 经验依据:曾经贫穷落后的韩国在政府主导作用下的追赶型发展

韩国国土狭小、人口稠密、资源稀缺,并且曾经是世界上最为贫穷的国家之一。20世纪60年代至80年代,韩国经济持续高速增长三十余年,国内生产总值年均增长高达8.9%,21世纪初迈入高收入国家行列,创造了世界经济增长史上的“汉江奇迹”,其发展经验更被誉为“东亚模式”。韩国经济发展政策可分为前后两个阶段。第一个阶段主要是采用以政府为主导的发展模式,依靠行政组织的力量,最大限度地调配资源,创造了更高的效率,在几十年时间里完成了经济赶超。一是实行对外开放政策、出口导向型战略,主动积极承接欧美等西方发达国家的产业转移,积极融入世界分工体系(姬超,2013)^[35]。二是积极干预型政府的强力主导,通过一系列的发展政策引导民间经济部门发展并制定、推进经济计划和实施相应的产业政策。韩国政府能够敏感捕捉国际产业转移的契机,根据自身比较优势,制定产业政策,进行产业结构调整(陈汉林,2003)^[36]。政府在进行产业扶持时,给予了大量的资金和政策支持。如在发展集成电路产业时,政府和大企业都投入了巨额资金。政府还干预产业发展方向以及技术标准的制定,并对国内市场进行封锁与保护,从而实现快速发展(栢林,2003)^[8]。三是重视物质资本与人力资本投资,为营造良好的投资环境,政府直接投资建设公路、电力、通信等基础设施,扩充社会间接资本(赵玉璞等,2010)^[37]。随着本国经济社会的变化及东亚金融危机的爆发,韩

国经济发展政策进入第二个阶段：一是出口导向与振兴内需联合驱动经济。随着人均收入水平的提高，韩国的内需成为拉动经济发展的强劲力量。二是从政府主导转向市场主导。东亚金融危机的打击促使韩国利用国际经验强化市场经济成分，转变政府职能，根除弊端，促进中小企业尤其是民营企业的良性发展（朱灏，2007）^[38]。

2. 破三峡重庆库区发展空间狭窄约束难题需政府主角—市场配角

(1) 学理依据：突破发展空间狭窄约束需政府发挥决定作用

自然环境和资源是经济发展的重要基础和条件，在一定时期、一定程度上决定了经济发展的比较优势和发展方向，并且短期内难以改变。从世界经济发展历史来看，自然环境和资源虽然并不必然成为一个国家或地区发展的充分条件和关键要素，但对于其发展的早期而言还是相当重要的。自然环境较差、资源较为匮乏的地区，在经济起步阶段，由于不具有比较优势且市场机制较为落后，资金、技术等要素都不会自然而然得到应有配置。在自身无法吸引到资金、技术的情况下，要想取得发展，就需要政府在政策、资金、技术等方面予以更多的倾斜和支持，帮助其尽快建立基础设施等经济发展所需的基础条件，并因势利导，加大投资力度或引入外部资金，形成区域比较优势，促进区域发展。

三峡重庆库区自然地理状况较差、人地矛盾突出，没有较为突出的比较优势，资金、技术和市场都难以聚集。从地理位置而言，三峡重庆库区地处山区，地形以坡地居多，人均耕地较少，难以形成规模化耕种，难以形成经济辐射^[39]；从自然资源而言，三峡库区并没有较为突出的耕地和富矿资源优势。因而，三峡重庆库区在面临环境约束时，需依据政府主角—市场配角的关系来进行资源配置，加大投入力度，因势利导培育比较优势。

(2) 经验依据：美国田纳西河流域发展中的市场—政府作用

田纳西河流域位于美国东南部，跨越美国的 7 个州，大部位于田纳西州境内。早期田纳西河流域土壤肥沃，森林广布，农业比较发达。由于缺乏政府的统一规划，放任市场自由调节，导致早期移民滥垦滥伐，生态环境严重恶化，农牧业生产环境受到严重破坏，居民长期贫困。20 世纪 30 年代制造业几乎为零的田纳西河流域成为美国发展落后的典型代表，是当时美国最贫困的地区之一。一方面是土地裸露，水土流失严重；另一方面是产业空心化严重，农产品产量下降，农产品价格极低（黄贤全，2002）^[40]。田纳西河流域的发展主要得益于政府的干预作用。首先是成立统一的管理机构对流域进行统筹规划。1933 年，美国设立田纳西河流域管理局（Tennessee Valley Authority, TVA），作为联邦政府机构负责规划、开发、经营、管理流域内各种资源，统一协调流域经济、社会、环境发展。其次是政府给予大力的财税政策支持。如 TVA 在 1960 年之前的项目建设基本上靠联邦政府的无偿拨款进行，到 1959 年美国国会对 TVA 的拨款累计近 20 亿美元，TVA 及其下属公司还享受联邦、州、市县三级免税待遇（谢世清，2013）^[23]。再次是强有力的管理体制。TVA 采取公司制，将政府职能和企业经营相结合，并且其咨询建议机构具有较大的民意代表性，满足相关方的利益诉求，实现多方共赢。最后是对自然资源的整合利用。充分利用各种丰富的自然资源，大力发展电力，积极开发当地的土地资源，发展具有比较优势的林业、农业、工业和渔业等。经过几十年的发展，田纳西河流域经济发展取得了巨大成就，当地居民的人均收入从只有全国平均水平的 44% 增加到 60%（黄贤全，2002）^[40]，而到 1990 年居民人均收入已相当于全国平均水平的 80%，考虑到当地生活成本较低，其实际生活水平已接近全国水平；城镇人口也由 20 世纪 30 年代初的 25% 上升到 1980 年的 50%（汪一鸣，2013）^[41]。正是由于放任自由市场作用，才导致田纳西河流域在开发过程中出现严重的生态问题和产业空心化；而后来田纳西河流域经济发展取得巨大成就，则主要得益于政府的主导作用。这个重要的经验教训值得我们吸取。

3. 破生态环境脆弱约束难题需政府主角—市场配角

(1) 学理依据：生态保护与经济发展的协调需政府发挥决定性作用

环境污染具有较大的负外部性，主要体现为收益的集中和成本的分散。与之相对应的生态保护具有较大的正外部性，体现为

成本的集中和收益的分散。限制开发区域以生态保护为其主要约束目标,由此带来的经济发展损失由本区域承受,而因限制开发、生态保护所带来的生态收益则为更为广大的区域所享受。这种成本和收益的不对称无法通过市场机制进行有效调节,因而需要政府进行积极干预,发挥主导作用。

党的十九大报告中明确提出以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展。作为长江经济带重要组成部分的三峡库区,理应在这个战略导向下深刻研判并实践限制开发的主体功能定位。一方面,国家战略的实施主体必然是政府,因而只有坚持政府主角—市场配角模式才能确保长江经济带战略的有效实施。主体功能定位体现了政府的规划意图和政策导向,因而三峡库区生态涵养功能的实现必须依靠政府主导的法律、行政、经济政策等手段予以根本保障。另一方面,三峡库区是长江流域重要的生态屏障地区,也是典型的生态脆弱区。由于负外部性问题,要想治理生态脆弱、地质灾害、环境污染等,只能坚持政府主角—市场配角模式。同时,长江经济带由西向东涉及我国多个省市,三峡重庆库区生态涵养的重要目的是为长江中下游地区提供清洁干净的水源和减少洪水灾害,关乎国家生态安全。主体功能定位对库区经济社会发展进行了一定的限制,牺牲了其一定的发展空间和机会,决定了不能完全由市场进行调解和分配资源。必须坚持政府主角—市场配角模式,由中央政府进行协调,通过财政转移支付、生态补偿等政府手段平衡环境保护成本与生态收益,平衡生态保护成本受损区与生态效益受益区。

(2) 经验依据: 福建生态保护与经济发展的协调经验

福建“依山傍海”,地形与重庆相似,以山地丘陵为主,人均耕地较少,降水充沛、生态资源丰富。福建是我国南方地区重要的生态屏障,多年来在生态文明建设中富有成效,走在全国前列。2016年8月,福建被确定为我国第一个生态文明试验区。自2000年以来,福建省国内生产总值由3764亿元增加到2016年的2.88万亿,人均GDP达到7.47万元,高于全国平均水平。2015年,全省城市环境空气优良比例达到99.5%,Ⅰ类~Ⅲ类水质的比例为94.0%,远高于全国水平;森林覆盖率从2000年的60.5%提高到65.95%,连续38年居全国第一;城市建成区绿化覆盖率达43.0%,人均公园绿地面积为13.0平方米,居全国前列(梁广林等,2017)^[42]。其主要经验在于政府在生态文明建设中始终起着主导作用,统筹协调、整体推进。一是着眼于战略上看待生态问题。2014年起,福建取消全省34个限制开发县(市)的GDP考核,实行农业优先和生态保护优先的绩效考评机制。二是坚持顶层设计全面推动生态文明建设,努力做到保障支撑机制相互衔接配套。三是强调正确处理经济发展与环境保护的关系,坚持绿色引领,转变发展方式。在严守生态环境底线、坚持产业发展有所为有所不为的基础上,加快调结构转方式,努力实现绿色转型,由此带来了经济发展与生态建设的协调。如福建省内六大重要河流之一的木兰溪,干流总长105公里、流域面积1732平方公里,据1952—1990年近40年的资料统计,该河平均每10年发生1次大洪水,每4年1次中洪水,小灾年年有,水患严重制约了莆田市经济社会发展。1999年10月,第14号超强台风引发罕见的暴雨洪水,木兰溪成了“灾难之河”:倒塌房屋近6万间,被淹农田45万亩,近3万群众寄居他乡,2万学生被迫停课……由时任福建省省长的习近平亲自推动其流域治理,从曾经的洪水肆虐到如今的安澜清波,成为新中国水利史上“变害为利、造福人民”的生动实践。木兰溪治理20年,旱地变良田,每亩耕地效益从2000元上升至7000元;农业产业结构得到优化,涌现出一批现代农业企业。在城市建设中,均衡中心城区生态空间布局,重新雕塑城市生态功能,坚持保留“城市的绿肺”,在保存城市绿源的前提下进行产业取舍。在产业发展上,坚持生态优先。莆田市政府主动“调向”,推动产业布局和经济结构向绿色低碳转型,重点打造电子信息等6个千亿元产业,一批重大产业项目相继落地建成,真正实现了“绿水青山就是金山银山”^[43]。

4. 政府—市场在区域经济发展中主配角关系的总体学理分析

市场与政府是各自具备能动性的独立子系统,是两种不同的经济组织方式,现代市场经济发展中离不开两者的交融。因而在区域经济发展中,应将两者耦合为有机整体,相互协调、取长补短,充分发挥各自优势,实现整体系统的最优化发展。但两者在耦合性系统中,不应是绝对的均衡,而应根据区域的发展阶段、区情、定位,找准两者的平衡,厘清角色定位,实现两者的主配之分,以两者的有机耦合促进区域社会经济和谐发展。根据国内外区域经济发展经验,市场与政府的角色组合在区域经济发展中的耦合模式不外乎“市场主角—政府配角”“市场主角—政府主角”“市场配角—政府主角”“市场配角—政府配角”等四种,政府与市场主、配角地位是根据两者在推进和实现区域发展中所起的作用而界定的(胡晓东等,2010)^[10]。

如前所述,政府与市场作为经济组织的两种不同形式,各具优劣和作用。相较而言,市场在资源配置方面具有更强的动力,微观效率更高;因而在市场机制和法规健全的前提下,应发挥市场在资源配置方面的决定作用。但在欠发达的限制开发区域,要么由于市场机制不健全,要么由于内外部约束强烈,市场的自发作用不能破解经济底子薄弱、发展环境狭窄、生态环境脆弱等区域发展难题,从而需要引入强大的政府干预,即以人民为中心、以全体人民的利益为根本导向来协调政府与市场的关系,进行政府和市场的有机耦合。

在政府—市场的主配角关系中,两者的作用和范围有所区别。政府的主导作用主要体现在区域经济发展的宏观规划和协调、法律制度的建立和完善、经济发展环境的维护与保障、产业发展的引导与限制、公共事业及基础设施的投资和供给等方面。市场的主导作用主要表现为微观经济主体积极、主动地参与到市场经济体系中,依据市场规律进行竞争,通过不断改进创新、提高生产率提供优质产品,获取利润。在政府—市场的主配角关系中,不论谁为主角、谁为配角,都不应以一方替代另一方;任何一方占主体,经济中都会有另一方的存在。即在现实经济关系中,两者只有强弱之分,而无替代的可能性。

政府—市场的主配角关系从来都不是一成不变的,它会随着区域经济的发展阶段、区域经济各种力量的强弱而呈现出不同的主配关系。就如同赫希曼所认为的,由于涓滴效应和极化效应力量对比的差异,在区域经济发展的不同阶段,会造成区域差异的变化^[44]。在外部约束条件较为强烈或存在较为严重“市场失灵”现象时,政府就应进行干预和调控,承担主角角色,市场作用被削弱。随着经济的不断发展,市场环境渐趋宽松、市场约束渐趋减少或“政府失灵”较为严重时,则应让市场机制发挥主要作用,担当主角。而当市场作用进一步发挥到一定程度后,或又将出现新的“市场失灵”现象时,政府又将加强干预和调控,再次担任主角。最终依此反复,循环上升,市场与政府之间联系、耦合愈趋紧密,功能作用发挥愈加显著。

5. 三重约束叠加和受时间限制共同指向政府—市场主配角

三峡重庆库区是集经济底子薄弱、发展空间狭窄区和生态环境脆弱为一体的地区。在这里,经济社会发展与生态环境保护之间存在着一定的逻辑悖论,即一方面,因其生态环境脆弱,所以需要保护;另一方面,因其经济底子薄弱、发展空间狭窄,所以需要大量投入资源进行开发,实现追赶型发展和高质量发展。因而,在构思三峡重庆库区这种欠发达的限制开发区域的发展战略时,需要打破“保护—开发”非此即彼的简单两分法,协调两者的关系,实现环境与经济的双赢。在经济底子薄弱、发展空间狭窄和生态环境脆弱的三重约束下,在2020年以前全国将全面建成小康社会的时间限定下,要实现三峡重庆库区与全国同步小康、共同富裕就不能主要依靠市场力量,在现阶段应该坚持政府主角—市场配角模式,不仅要发挥市场的资源配置作用,而且要发挥有为政府的主导保障作用,促使人民能增收致富、环境能山清水绿。

如前所述,政府—市场的主配角关系不是一成不变的。欠发达的限制开发区域,在经历一段时间的政府主导的发展后,随着经济起飞的各项条件渐趋坚实,市场渐趋规范完善和统一,为避免出现政府的过度干预或“政府失灵”,政府应逐渐减少或退出一些领域的干预。总体而言,对于三峡重庆库区这种经济底子薄弱加限制开发区域,在库区居民收入尤其是移民收入未达到全国平均水平时,很有必要发挥有为政府积极干预的主导作用,帮助其进行经济结构性变革和达到居民生活水平提高的目标。在发挥政府主导作用时,一定要注意政府作用的范围,同时,在政府的宏观目标、规划的引导下,充分激发市场微观主体的活力,发挥市场的资源配置作用。只有经过一定时间的累积、建设和变革,经济社会取得了长足进步和发展,具备独立发展的内生实力时,才能依据新的条件较多发挥市场在资源配置中的决定作用。

在特定范围一定时期内确立政府—市场的主配角关系,是否有违党的十九大提出的“使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”精神?没有。在全国大多数地区使市场在资源配置中起决定性作用,并不排斥在特定地区在一定时期更多更好发挥政府的主导作用;并且即使是在更多更好发挥政府主导作用时,也并不排除市场对微观资源配置的决定作用,并不排除激发市场微观主体的活力。邓小平曾说:“计划和市场都是经济手段。社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”^[45]在三峡重庆库区这一特定空间,在其追赶全国人民平均生活水平这一特殊时期,在新时代推进西部大开发的关键时期,为解决发展空间狭窄、生态环境脆弱和经济底子薄弱三重约束叠加的特殊矛盾,将政府定位为主角,更多更

好地发挥政府作用,将市场定位为配角,充分发挥市场对微观资源配置的决定作用,正是以人民为中心的思想在三峡重庆库区的能动落实,也是马克思主义唯物辩证法的生动体现。

四、确立政府与市场的定位,破解库区三重约束难题的政策建议

对于三峡重庆库区这类三重约束叠加的西部地区,为防止陷入贫困恶性循环,并能在较短时间内实现脱贫致富,必须采取政府主角—市场配角模式,充分发挥两者的主配角作用。在新时代推进西部大开发的攻坚克难时刻,政府主角、市场配角,两手并用,围绕抓重点、补短板、强弱项、调结构,促进本地区经济发展与人口、资源、环境相协调。

1. 确立政府在三峡重庆库区经济追赶时期建立内生动力培育长效机制并推动高质高速发展过程中的主角地位,攻克长期积累的经济底子薄弱难题

要解决经济底子薄弱难题及其所引致的相应社会问题,就应从内生动力的培育方面着手突破。长期积累形成的经济底子薄弱难题,加上三峡移民搬迁的补偿性质,需要政府持续的积极作为和市场理性的有效作为,才能使三峡库区这一发展“洼地”从根本上跃入发达地区。

(1) 必须确立持久的教育和培训制度,长期培育库区发展的内生动力。包括建立和完善扶持基础教育、职业教育的制度,构建库区职业劳动者的入职、阶段性职业能力培训和终身培训制度。

(2) 在全市范围内进行劳动力及人口的生态迁移和配置。包括制定政策激励符合库区产业发展需要的高端劳动力和专业人才向库区转移,予以住房、库区津贴等的有力支持;有步骤地引导库区的一般劳动力和人口向都市区、渝西地区对应的劳动密集型和技术密集型产业转移,予以享受相应地区同等的公共服务待遇。

(3) 继续推动库区在一定时期的高质高速发展,建立三峡库区发展的长期稳定的后扶机制。包括加大对库区主导和支柱产业的支持力度,建立城乡交通通讯信息等基础设施、社会文化设施、教育医疗卫生健康等公共设施的稳定的后扶机制,直到库区达到并超过全市平均水平。

(4) 建立中央和地方财政兜底的三峡库区社会保障制度。主要包括对生活在库区的城市移民、农村贫困人口实施失业保障、医疗保障、养老保障、最低生活保障等,主要手段是恰当运用中央、市级财政转移支付和生态受益地区的转移支付。这种转移支付随库区居民自生及发展能力的提高而逐渐减弱。

2. 必须跳出库区在重庆全域范围内来重构生产力和城乡发展大格局,确立政府在这样的经济结构性变革方面的主角地位,攻克发展空间狭窄的难题

三峡库区自然地理状况较差、人地矛盾突出,没有较为突出的比较优势,资金、技术和市场都难以聚集。因而需以政府为主导调整生产力的空间布局,因势利导形成绿色支柱产业体系,促进区域发展。

(1) 制定重庆四大板块的生产力发展规划^⑤,在重庆市域范围内对生产力的空间结构布局进行统筹调整。将重庆按都市区、渝西地区、三峡重庆库区、渝东南地区进行生产力的宏观布局。都市区以高端制造业、高端服务业为主,渝西地区以一般制造业、一般服务业以及为都市区配套的高端制造业、高端服务业为主,三峡重庆库区以生态农业、绿色制造、旅游业、康养产业等为主,渝东南地区以生态农业、循环工业、文旅产业等为主,依此进行生产力的空间结构布局调整。

^⑤①重庆市按照地理空间结构将所有区县划分为都市区(9区)、渝西地区(12区县)、三峡重庆库区(13区县)、渝东南地区(5区县)四个板块。

(2)根据重庆的生产力空间结构新格局和库区优势调整三峡库区现有生产力空间格局、三次产业格局和相应的城乡人口格局。三峡库区退出高耗地、高污染、高耗劳力产业。多数土地紧张的区县必须停止或缩小工业园区建设规模,恢复生态建设或者转变原工业园区功能,城乡人口适当和有序向都市区和渝西地区流动。大力支持库区建设康养旅游产业、生态农业、科技产业、教育产业、文创产业、大数据应用产业等绿色特色产业体系。

(3)鼓励央企、重庆市属国企在三峡库区投资上述支柱产业体系,并与民营企业合作发展上述产业。围绕上述产业定位激活集体经济组织、合作企业、家族企业,通过法律、政策等手段培育微观主体活力。

(4)争取中央财政、金融政策对三峡库区上述绿色特色产业体系进行支持,加大重庆市的产业政策、区域政策、劳动政策、要素配套政策等对上述产业的支持力度。

3. 必须由长江中下游生态受益区对三峡库区进行生态补偿,确立政府在生态保护和生态积累方面的主角地位,攻克生态环境脆弱难题

三峡库区所具有的生态战略意义及其生态脆弱性,使其成为限制开发的重点生态功能区,在长江经济带共抓大保护、不搞大开发的总体要求下,需要充分发挥有为政府的主导作用,才能处理好生态保护成本与收益不对称的问题,实现经济发展与生态保护的协同。

(1)制定三峡重庆库区治理条例,对三峡重庆库区的干支流、面源污染进行长期治理。科学划定三峡重庆库区环境保护的生态红线,建立生态改善的长效机制,使三峡重庆库区森林覆盖率由2017年的51.8%提高到2050年的70%以上。

(2)根据库区生态建设的重要性和紧迫性,中央应加大对三峡库区的后扶支持力度,地方更应增加投入力度,提高三峡重庆库区生态环境设施建设质量,预防库区地质灾害,保障库区生态安全。

(3)三峡工程受益的长江中下游地区应对三峡库区进行生态补偿,建立库区生态补偿长效机制。比如:增加三峡总公司发电收入的提留比例,用于库区的生态补偿;协调享受库区生态收益的长江中下游地区,按财政收入的一定比例对三峡库区进行生态补偿。

(4)借鉴福建生态建设经验,取消对三峡重庆库区的GDP考核,建立符合三峡库区生态功能定位的经济社会发展考核体系。

4. 确立市场在攻克三重约束叠加难题过程中的配角地位,积极育新育大育强库区市场主体

三峡库区生产力的空间布局、产业结构的调整及相应内生动力的培育,不可能全靠政府的计划手段和干预作用,还需要积极育新育大育强市场主体。

(1)培育新型集体合作经济组织、家庭农场、小微企业、科技型企业等新型市场主体。政府应进一步简政放权、降低门槛,培育一批新型市场主体,为库区经济发展注入新的活力、动力。结合三峡库区的自然环境、资源禀赋,在现代农业、绿色产业等特色产业体系引领下,大力培育新型合作经济组织、家庭农场,整合、挖掘农村各种资源,促进农村经济发展。进一步培育库区市场文化与商业氛围,鼓励小微企业、科技型企业发展,积极创造新产品和新服务,开展竞争,促进地方经济繁荣。

(2)培育壮大民营经济组织、股份合作企业、中外合作企业等现有市场主体。民营经济组织、股份合作企业、中外合作企业是我国经济的重要组成部分,对经济社会的发展起着重要作用。在三峡库区,还应进一步培育壮大这类现有的市场主体,确立其与国有企业平等的市场地位,进行公平竞争,共同促进区域经济发展。

(3) 培育壮大三峡库区的国有、集体、民营骨干企业、高科技企业、农村龙头企业等巨型市场主体。这些骨干企业、高科技企业、龙头企业等具有引领作用,能发挥集聚效应,对三峡库区这种经济底子薄弱地区更为重要,更能拉动当地就业和人力资源开发,促进区域发展。

5. 确立市场在攻克三重约束叠加难题过程中的配角地位,充分发挥市场在库区微观资源配置中的决定作用

政府—市场的主配角关系必须清晰界定政府和市场的作用范围和边界,既发挥政府在宏观层面的规划、引领、主导作用,又让市场在微观资源配置中起决定作用。

(1) 引导市场主体主动对接国家长江经济带发展战略,对接重庆建设内陆开放高地、山水美丽之地、国际旅游目的地等发展战略,主动对接国内对口支援省市的发展优势。库区的发展离不开各级政府的政策支持,需要各类市场主体主动对接国家及地区发展战略,寻找契机。同时,为支援三峡库区建设,库区各区县在国内都有相应的对口支援省市,各市场主体要积极利用对接省市的发展优势,发现商业机会,寻求商业合作,实现资源共享。

(2) 激发市场主体在库区特色产业绿色发展、开放发展、合作发展等方面的创新活力。立足库区生态保护的定位,依托相应的产业规划、扶持政策,将微观资源引向城乡康养旅游产业、生态农业、科技产业、教育文创产业等绿色特色产业,激发微观主体在这些产业发展中的创新活力,以更好满足库区人民对美好生活的需要。

概而言之,在新时代推进西部大开发的关键时期,破解三重约束叠加难题必须三箭齐发:破解经济底子薄弱难题必须建立内生动力培育长效机制并推动库区追赶期内的高质高速发展,破解三峡重庆库区发展空间狭窄难题必须跳出库区在重庆全域范围内来重构生产力和城乡大格局,破解限制开发区生态环境脆弱难题必须由长江中下游生态受益区对三峡地区生态建设进行补偿。同时,积极育新育大育强市场主体,充分发挥市场在微观资源配置中的决定作用。上述三重叠加难题是市场为主角能够破解的吗?不是。是三峡重庆库区独自努力能够破解的吗?也不是。必须靠中央和长江流域地区政府的超前谋划、积极作为、科学作为,并通过统筹规划、制度规则、个性政策等引导市场主体理性作为和积极作为,才能从根本上破解三重约束叠加难题。换言之,唯有确立政府—市场的主配角定位才是破解三峡重庆库区三重约束难题的不二法宝。

参考文献:

[1]阿瑟·刘易斯. 经济增长理论[M]. 梁小民, 译. 上海:上海三联书店, 1990:476.

[2]袁恩桢. 政府与市场关系的历史演变[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2016(6):19-23.

[3]杨瑞龙. 建立现代化经济体系必须处理好政府与市场之间的关系[J]. 经济理论与经济管理, 2018(1):18-20.

[4]黄桂田. 正确处理政府与市场的关系, 建立有中国特色社会主义市场经济体系[J]. 政治经济学评论, 2018(1):32-35.

[5]郭康新, 杨家发. 统筹开发三峡库区的几点思考[J]. 宏观经济研究, 2004(7):60-63.

[6]傅鸿源, 段力誌. 城乡统筹模式下三峡库区产业集群发展研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2009(3):1-5.

[7]周超, 黄志亮. 三峡库区小城镇基本公共服务设施分布特征研究——以三峡库区重庆段 385 个小城镇为样本[J]. 西部论坛, 2017(3):96-105.

-
- [8] 栢林. 政府与市场关系理论及其发展[J]. 求是学刊, 2003(2): 44-49.
- [9] 江建强. 破解“三缺”: 欠发达地区政府作为[J]. 江西社会科学, 2006(9): 145-48.
- [10] 胡晓东, 盛海波. 市场与政府在区域一体化中的角色研究[J]. 浙江科技学院学报, 2010(1): 36-40.
- [11] 何元锋, 李香菊. 市场抑制与欠发达地区发展——以甘肃省为例[J]. 甘肃社会科学, 2011(1): 223-226.
- [12] 刘金山, 凌子山. 促进区域协调发展的新供给政策研究[J]. 财政研究, 2014(5): 26-30.
- [13] 赵文丁, 祁文辉. 欠发达地区承接产业转移中的主要问题及优化思路[J]. 经济纵横, 2015(1): 97-100.
- [14] 陈国阶. 三峡库区发展态势与问题[J]. 长江流域资源与环境, 2003(2): 107-112.
- [15] 张同斌, 刘琳. 政府干预、市场化进程与经济增长动力——兼论“简政放权”如何动态释放改革红利[J]. 浙江社会科学, 2017(1): 17-27.
- [16] 宋栋. 论政府在大河流域综合治理开发中的作用[J]. 中国软科学, 2000(6): 77-81.
- [17] 杨灿明. 从三峡工程看政府对外部性的校正方式——兼论三峡工程的筹资模式[J]. 经济研究参考, 2001(36): 7-11.
- [18] 唐晓燕, 曹学章, 等. 美国和加拿大水利工程生态调度管理研究及对中国的借鉴[J]. 生态与农村环境学报, 2013(3): 394-402.
- [19] 肖文燕. 20 世纪国外流域管理经验及对鄱阳湖流域管理的启示[J]. 江西财经大学学报, 2010(6): 83-88.
- [20] 余世勇. 三峡库区生态与经济同步建设的难点及对策[J]. 生态经济, 2012(6): 64-66.
- [21] 常亮, 杨春薇. 基于市场机制的跨区域流域管理模式研究——以辽宁省为例[J]. 生态经济, 2016(1): 160-164.
- [22] 李颖, 陈林生. 美国田纳西河流域的开发对我国区域政策的启示[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2003(5): 27-29.
- [23] 谢世清. 美国田纳西河流域开发与管理及其经验[J]. 亚太经济, 2013(2): 68-72.
- [24] 全国主体功能区规划[EB/OL]. 中央政府门户网站, http://www.gov.cn/zwgk/2011-06/08/content_1879180.htm.
- [25] 高国力. 再论我国限制开发和禁止开发区域的利益补偿[J]. 今日中国论坛, 2008(6): 24-27.
- [26] 陈映. 限制开发区域配套政策探析——以西部国家层面的限制开发区域为例[J]. 经济体制改革, 2015(6): 55-61.
- [27] 胡际莲. 促进限制开发区协调发展的补偿性财税政策——以“后三峡时代”库区协调发展为例[J]. 经济体制改革, 2011(6): 53-57.

-
- [28]杜黎明. 主体功能区配套政策体系研究[J]. 开发研究, 2010(01):12-16.
- [29]冯新舟, 何自力. 世界主要经济发展模式中的市场与政府关系及对中国的启示[J]. 现代经济讨论, 2016(10):83-87.
- [30]朱农等. 三峡工程移民与库区发展研究[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1996:76-77.
- [31]杨国中, 张奎. 三峡库区产业发展重大经济政策研究[M]. 重庆:重庆大学出版社, 2007:1.
- [32]安虎森, 邹璇. “产权置换”与大型工程移民补偿问题——以三峡库区移民为例[J]. 管理世界, 2005(11):93-100.
- [33]王维洛. 魂断三峡工程[N]. 观察, 2004-01-18.
- [34]王冰, 黄岱. 三峡库区可持续发展的环境人口容量分析[J]. 中国人口科学, 2005(2):68-96.
- [35]姬超. 韩国经济增长与转型过程及其启示:1961~2011——基于随机前沿模型的要素贡献分解分析[J]. 国际经贸探索, 2013(12):45-60.
- [36]陈汉林. 对韩国经济发展模式的重审与反思[J]. 经济纵横, 2003(1):34-38.
- [37]赵玉璞, 朴成辉. 韩国经济发展的理论与政策[J]. 山东社会科学, 2010(12):39-44.
- [38]朱灏. 韩国经济的复苏及其启示[J]. 亚太经济, 2007(5):85-89.
- [39]黄云, 廖铁军. 三峡库区农业适度规模经营的影响因素及动态变化[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2018(1):81-91.
- [40]黄贤全. 美国政府对田纳西河流域的开发[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2002(4):118-121.
- [41]汪一鸣. 美国田纳西河流域地区综合开发与城镇化[J]. 世界地理研究, 2013(3):49-56.
- [42]梁广林, 张林波, 等. 福建省生态文明建设的经验与建议[J]. 中国工程科学, 2017(4):74-78.
- [43]“人水和谐”的生动实践——福建莆田木兰溪治理纪实[EB/OL]. 人民网 <http://fj.people.com.cn/n2/2018/0921/c181466-32082423-2.html>.
- [44]艾伯特·赫希曼. 经济发展战略[M]. 肖琛, 曹征海, 译. 北京:经济科学出版社, 1991:169-172.
- [45]邓小平. 邓小平文选:第三卷[M]. 北京:人民出版社 1993:373.