

一是聚焦区域政策的目标区域。政府的区域政策作用重要,但是,区域政策的作用对象应该聚焦到有限的区域。如欧盟区域政策就主要致力于解决发展不平衡问题和问题区域的结构转型问题;欧盟区域政策目标地区的划定主要依据经济水平及经济转型面临的困难;欧盟资金大多用于援助经济落后地区和结构转型困难地区。2000—2006年,有2/3以上的结构资金用于支持那些人均收入不及欧盟平均水平75%的目标地区的发展。近年来,我国已经注意到这一问题,未来更要根据中共十八届三中全会和十九大有关全面深化改革的要求,明确区域政策的目标地区,通过聚焦来提高区域政策的效能。

二是重视区域发展中的区域政策杠杆作用。区域政策杠杆作用是指通过相关投资带动更多的私人和公共部门投资。欧盟非常重视区域政策的杠杆作用,在提供发展资金时,明确要求受援国必须提供配套资金,必须吸收公私部门参与项目。中国实行分税制后,中央政府有财力条件安排更多资金用于缩小地区差异,然而中国欠发达地区地广人多,中央可支持欠发达地区的资金还是有限,各欠发达地区能分得的资金也有限。因此有必要通过合理的政策设计来促进欠发达地区更快发展,鼓励地方政府和各类企业参与到区域建设中,以发挥中央资金的杠杆作用。

三是区域政策把着力点放在发展环境改善上。交通、能源、信息等基础设施的好坏决定了地区发展环境的优劣。相关研究表明,投资建设目标地区的基础设施除了可产生显著的直接经济增长效应外,其间接效应也不可忽视。例如交通基础设施的建设,可以增强有关地区的产业竞争和劳动力竞争,从而可以提高该地区的经济运行效率。深化改革背景下市场对资源配置的决定性作用越来越普遍,政府掌控的经济资源将越来越少,应把基础设施建设作为支持欠发达地区发展的优先领域。

四是增强区域发展规划、区域政策的可操作性。区域规划和区域政策是推动缩小地区差距和促进区域协调发展的基本手段。国际上,大国在解决区域问题时都比较倚重区域发展规划和区域政策。我国历来重视发展规划和区域政策的作用,今后应配合体制改革的要求,扩大地方层面的参与,进一步提高规划、政策的可行性。

2. 综合设计区域政策,为发挥政府调控作用创造条件

改革之初和改革后相当长时期内,我国在制度建设和经济发展方面都缺乏相应的经验。在这种情形下,我们创办了经济特区,开放了沿海城市,设立了大量开发区,赋予了这些地区先行先试等多种权力和优惠政策。经过40年的历程,基本建立起中国特色社会主义市场经济体制框架,区域经济发展也已积累了丰富的经验。同时,随着深化改革的推进,中央与地方、地方与地方的关系也变得日益复杂。在计划体制下,地方政府只是被动地执行中央的命令,中央与地方、地方