

与地方的关系比较简单和容易处理。当前地方政府不仅要贯彻落实中央的政策,而且也代表地方利益的诉求。与此同时,地方与地方之间也因为利益关系而成为竞争关系,甚至发生区际矛盾和冲突。中央政府的区域政策必须兼顾各方利益,必须展开自上而下和自下而上相结合的区域政策系统设计。为此要做好以下几项工作:

一是系统梳理和清理现有区域政策。现阶段,我国区域政策主要有四部分:一是以东、中、西和东北四大地区为对象的区域发展政策,包括西部大开发、振兴东北等老工业基地、促进中部地区崛起和鼓励东部地区率先发展等战略政策;二是针对特定区域的政策,包括长江经济带建设、京津冀协同发展、匹配“一带一路”倡议的国内相关区域发展、各类新区和自贸区等区域的政策;三是支持老少边穷地区发展的政策;四是主体功能区政策,特别是各类自然保护区的政策。每类区域政策都可能涉及财税、投资、产业、土地等问题。这些政策的作用有些可能相互加强,有些可能相互冲突。因此必须予以系统梳理和清理,否则无法保证新区域政策设计的合理性和有效性。

二是厘清市场在资源配置中起决定性作用条件下政府能掌握的政策工具。市场在资源配置中起决定性作用条件下,相比计划体制中央政府能掌控的经济资源已经大大减弱,哪些能用,哪些已经失效不能用,要进行厘清,列出中央政府可用于干预区域经济运行的工具手段清单。根据本章第二节,区域政策工具有宏观政策工具、微观政策工具和协调政策工具三类。宏观政策工具包括差别性财政政策、差别性货币政策、差别性贸易政策。微观政策工具包括劳动力重新配置政策和资本重新配置政策。协调政策工具主要用于微观政策之间的协调,微观与宏观政策之间的协调,中央与区域开发机构之间的协调,区域开发机构与地方政府的协调。

三是正确处理好三大关系:一是处理好政策统一性和差异性关系。一方面,充分发挥市场机制的作用需要政策的统一,否则会导致发展环境的不平等和竞争无序,并诱发各地竞相争取优惠政策,损害中央政策的权威性和有效性,还有可能形成政策寻租空间和产生许多寻租行为,导致国家整体利益受损。另一方面,各地区的差异性和发展不平衡性又要求政策具有差异性。没有差异性就会抑制各地发展的积极性,难以形成竞争有序、各具特色的区域经济,也难以做到推动发达地区进一步提高全球竞争力和扶持欠发达地区加快发展,更难以实现国家的战略意图。因此,中国区域政策的制定必须体现统一性和差异性的结合。要厘清哪些政策要统一,哪些政策要有差异。二是处理好稳定和灵活的关系。一方面,区域政策在一定时期内须保持相对稳定,否则就会导致经济预期混乱,诱发短期行为,不利于地区长远发展。另一方面,政策应具有一定弹性。如果政策缺乏灵活