

乡村振兴目标下东西部协作的 再定位与发展创新

左 停,刘文婧,于乐荣

(中国农业大学人文与发展学院,北京100193)



摘 要 为解决区域发展不平衡和区域性贫困问题,中国实施了彰显制度优势的东部扶贫协作战略。脱贫攻坚以来,东西部扶贫协作政策围绕扶贫主体、扶贫资源以及扶贫领域等多个方面都有了进一步的发展与深化,已经超越扶贫开发工作本身的意义,对整个区域发展产生了积极的溢出效应,标志着中国对区域协调发展规律的认识和运用提升到了新的高度。新时期东西部协作在解决地区间发展不平衡不充分问题、提升区域经济发展质量和效益、稳步推进乡村振兴战略中依然会发挥重要的作用,同时还应认识到东西部协作在转型深化阶段还面临市场机制还不充分、协作项目层次水平低、朝向乡村振兴的创新不足等挑战。乡村振兴战略的目标定位为东西部协作发展创新注入了新的动力,具体表现为:创新东西部协作的推进与治理方式,提升协同治理能力;升级协作产业的业态层级,谋划一些县级行政区域以上的产业园区等项目;拓展农业产业新业态,打造区域特色产品和服务品牌;从跨区域资源优化配置角度出发,促进西部地区社会事业的发展。

关键词 区域发展; 东西部协作; 溢出效应; 乡村振兴; 再定位

中图分类号:C91 文献标识码:A 文章编号:1008-3456(2022)05-0011-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.002

区域发展不平衡问题是各国社会经济发展中普遍存在的发展问题。在以英美为代表的早期的自由主义市场经济模式下,国家主要通过资金、技术和劳动力等生产要素在地区间的流动实现资源的均等配置,以达到消除地域之间的经济不平衡的目标,然而仅依靠市场调节为主的经济手段较难在短期内突破重大发展条件限制的约束,也很难解释地域之间的差距越来越大这一现象。之后产生的增长极理论、循环累积因果理论等非均衡增长理论都印证了依靠自由主义的市场模式并不能自发地消除地域发展差距,实现市场资源有效配置的目标,反而还会出现发展差距逐渐增大的恶性循环情况。除了市场效率之外,社会效益和环境效益也是经济发展中的重要影响因素,在此情况下,区域协调发展理论应运而生。区域协调发展以区域经济协调发展为核心,首先通过紧密合作、合理分工来解决缩小区域经济发展的差距问题,为其他方面协调发展提供坚实的前提和基础条件,进而为推进区域之间的优势互补、协调发展构建相应的制度安排和政策措施,促进政治、文化、社会、生态等方面的综合平衡发展。

不同地区因资源禀赋、经济基础和社会环境等因素造成的发展差距,不可避免地会出现区域发展不平衡不充分的问题。消除区域发展的不平衡、实现区域均衡协调发展,已经成为许多国家经济干预政策的重要内容之一。美国的西部开发主要是通过立法干预,为土地开发利用、交通运输、教育、科技、金融、人才等方面的发展营造了良好的法治环境,吸引东部地区等资源涌入西部,西部地区

收稿日期:2022-07-16

基金项目:国家社会科学基金重点项目“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究”(21AZD038);国家乡村振兴局中国扶贫发展中心委托课题“乡村振兴战略下的东西部协作专题案例总结”;北京社会科学基金重大项目“中国脱贫模式的成功经验及其对解决世界贫困问题的意义研究”(20LLGLA3)。

经历了以农业为主的初步开发、以工业为主的高速发展和以高新技术为主的深度开发三个阶段,实现了均衡发展^[1];法国致力于生态与经济平衡协调发展,主要采取以保护为主的国土整治和环境管理相结合的开发政策^[2],为传统工业区洛林地区实现由传统工业向环境工业的转型创造了条件;德国的区域协调政策突出经济和经济发展和分配的平衡,侧重于环境保护的目标,联邦政府向东部实施与经济发展同步的转移支付机制^[3],在缩小东西部的综合发展差距中取得的成效显著;日本政府根据《国土综合开发法》先后制定了五次全面综合开发计划,采取的具体措施主要包括:法律措施、行政管理措施、财政金融措施、基础设施建设措施、科教事业措施、特色经济措施等^[4]。在欧洲经济一体化深化和扩大的进程中,不仅存在成员国之间发展不平衡的矛盾,成员国内部也存在着经济发展差距,基金和贷款工具是欧盟区域经济政策的基本特征,具有代表性的结构基金主要用于经济不发达的成员国进行基础设施和产业发展,促进了欧洲经济一体化的快速发展和社会福利水平的整体提升。美国等发达国家的区域协调发展政策和实践表明,完备的法律保障体系、强有力的协调管理机构和多元化的财政、金融政策工具等措施在提高区域发展协调性和平衡性上取得了显著的成效,为解决不同经济发展阶段中的区域发展不平衡问题提供了宝贵的经验。

为解决我国的区域发展不平衡和区域性贫困问题,早在20世纪70年代,我国针对地区之间发展不平衡问题实施了专项的区域发展政策,即由东部发达省区对口帮扶西部欠发达省区的战略决策,经历了从对口帮助/扶到扶贫协作再到东西部协作几个阶段,在社会经济发展的阶段演进中不断丰富和完善,也在助力解决区域性整体贫困、促进区域协调发展中取得了阶段性成效。虽然我国东西部地区经济规模总量、经济发展水平、社会发展水平的差距较大,这些都是区域经济发展不平衡的突出表现,但是东西部双方存在着密切的联系,产业发展遵循由生产力水平高的地区向生产力发展水平低的地区梯次推进^[5],东西部的产业结构和分工协作也为东部地区产业转型升级、西部地区承接东部地区产业转移提供了新的发展机遇,双方的生产要素和资源的互为补充,为东西部协作提供了基础性发展条件。东部地区有较好的经济社会发展基础、先进的技术、人才,西部地区具有丰富的自然资源、劳动力和潜力较大的市场,同时对东部的资金、市场、技术、人才有着迫切的需求,充分将各地的资源禀赋转化成独有的比较优势,有利于在各类产业部门之间形成专业的分工协作^[6],在产业合作、劳务协作、消费协作、人才支援、资金支持和社会力量参与协作等方面进行了不同程度的实践探索,东西部地区的经济位差和资源互补为开展东西部协作提供了可行性依据。

现阶段脱贫攻坚目标任务如期全面完成,东西部扶贫协作进一步升级为东西部协作,协作双方的关系不断深化,由最初的“单向依存”向“互惠互利”和“合作共赢”转变,结对结构由以“硬帮扶”为主转向“硬帮扶”和“软扶持”相结合。东西部协作已成为中国特色社会主义治理体系的重要组成部分,是落实国家区域协同发展战略、解决地区间发展不平衡不充分问题的重要路径。对新发展阶段深化东西协作的内涵、定位和创新进行解释和探索,既是巩固拓展脱贫攻坚的现实需要,也为乡村振兴战略目标下东西部协作的政策走向和实现路径提供参考。基于此,本文对东西部扶贫协作的基本经验和溢出效应进行解释性研究,进而提出新的发展环境和发展目标下东西部协作面临的要求和挑战,并尝试对乡村振兴战略目标下深化东西部协作的创新路径进行探索性思考。

一、东西部扶贫协作的基本经验和溢出效应的再认识

从贫困的性质、发生机理和贫困地区的运行机制等方面来看,东西部扶贫协作战略在解决中国区域性贫困问题、减小东西部地区发展差距中发挥了重大的作用。协作双方围绕开展产业合作、劳务协作、人才支援、资金支持、携手奔小康等几个方面开展帮扶工作,首要解决贫困地区短板和贫困人口生计问题,精准瞄准贫困村和贫困人口,并将扶贫协作中心下移,各地探索了县县结对、镇乡结对、村村结对、村企结对等帮扶关系。自2016年脱贫攻坚工作开始至2020年底,东部9省市共向西部扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金约1005亿元,东部地区企业向扶贫协作地区累计投资1万多亿元;东部地区购买土地增减挂钩结余指标23.39万亩,筹集资金1619.73亿元用于深度贫困地

区脱贫攻坚;协作双方互派干部1.6万人次,互派教师、医生等专业技术人才12万人次,分别是过去20年总数的2倍、7.5倍^①。扶贫协作不仅消除了区域整体性贫困问题,各地也积极探索创新了闽宁、浙川、京蒙、苏陕、粤桂等各具特色的对口帮扶模式,使得协作成效扩散到社会发展、政治认同、民生改善等诸多领域,这不仅体现为一种社会责任,更体现为实现全社会共赢的战略^[7],对扶贫协作双方均有正向的溢出效应。

1. 随着资源配置的不断优化,实现了东西部双方之间高层次的价值共建

任何制度体系都体现着一定的价值理念和价值取向,而价值的贯彻落实也需要有效的制度保障,两者统一于社会行动之中^[8]。“对口帮扶”体现了中央对地方行为的约束和规范,“定向结对”又体现了协作双方政府之间的责任和义务,“扶贫协作”通过守望相助进一步筑牢命运共同体意识,激发了更为广泛的社会责任感和参与热情,提高了贫困地区和贫困人口自身脱贫的主动性和积极性。与一般意义上区域间的横向财政转移支付不同,扶贫协作不仅仅是资金、技术和人才等资源要素传递,依托协作伙伴关系搭建起来的协作机制、交流机制、承接协作机制等也蕴含了思想观念、管理理念、理想信念等价值传递,即多元协作主体基于利益共享机制实现了高层次的价值共建,其收益也随着时间的推移逐渐显现出来,表现为促进西部贫困人口思想观念更新,激发贫困地区和贫困人口的内生动力和发展能力,提升西部地区和家庭的可持续发展和生计能力。

2020年“新冠肺炎”疫情给我国东部的外向型经济的生产和需求带来了负面的冲击,有组织的劳务输出服务切实解决了东部企业复工复产、用工短缺的难题。随之中美关系的加速下滑,很多外向型企业的市场份额缩水严重,双方在经济、教育、医疗、人才等领域的交流都受到限制,全球宏观经济形势的复杂性和不确定性推动了我国经济向内需型经济的发展转型。在开展东西部扶贫协作过程中,西部地区的发展潜力和资源开发为东部地区提供了新的经济增长点和投资方向,以区域协作分工的形式突出了东西部双方的比较优势,也为西部地区带来了新的发展机遇。

2. 产业合作打通了上下游产业链,促进传统产业的优化升级和新业态的转化培育

产业园区是区域经济发展、产业结构调整 and 转型升级的重要空间聚集形式,是联结产业协作双方资源流动、优化资源配置的良好载体。建立东西部产业协作示范园和产业基地,旨在搭建产业园区合作共建机制来实现双方优势互补、带动产业发展,即充分发挥西部地区的区位、资源、劳动力等资源方面优势,推动东部资金、技术、人才等要素向结对帮扶市县集聚,加快了农产品、资金、技术、信息等要素的融合速度,使得生产要素在向生产率更高的部门转移的过程中实现了资源高质量配置的合理性和有效性。与此同时,在产业协作过程中,推动贫困地区由单一种养环节向生产、流通、销售渠道等全产业链条转变,进而提升农业全产业链的附加值,使得贫困地区农产品的产量和质量也大大提高。部分贫困地区产业结构的产业发展重心逐渐由第一产业向第二、三产业梯度转移,二三产业在产业结构中所占的比重逐渐增加,一二三产融合发展形成的产业集聚效应也会推动城镇化的建设和发展,并带动了县域经济的发展,西部地区的产业布局得到优化。此外,产业结构的优化升级带来的劳动力市场需求加大,促使更多的农村劳动力实现非农就业,工业和服务业的快速发展为农业产业转型升级奠定了基础,科学种养技术的传递也使得生产组织方式由粗放、传统小农生产方式向现代农业转型和升级,同时也培育壮大了具有一定带贫规模的种养大户、合作社等新型农业经营主体,促进了西部农村地区小农户和现代农业有机衔接,由土地流转租金、务工收入薪金、入股分红股金、集体收益金所组成的利益联结模式使得贫困地区的发展基础更加稳固、贫困人口的收入更加稳定、脱贫成果成效更可持续。

3. 东西部协作机制趋于常态化和规范化,搭建了东西部区域协同发展平台

东西部扶贫协作是在中央政府与地方政府的互动作用中开展进行的,中央政府的行动策略以及政府之间的互动关系影响着扶贫协作工作的成效。东西部扶贫协作战略实施以来,通过签署协议、领导互访推动,援受双方建立起一套制度化和规范化的议事和决策制度,与之对应的合作机制和协

① 数据来源于国家乡村振兴局。

作平台、和谐的政府关系以及良好的社会环境和市场环境也都搭建形成,区际关系协作过程中的契约化保障了东西部地区协作的稳定性和可持续性。双方突破空间限制围绕协作任务建立起来的产业承接转移平台、劳务协作平台、人才技术支持平台和营销平台等横向联动协作平台,实现了从过去协作双方单向地依赖政府来落实推动协作项目,转向协助政府完成发展要素的资源优化配置,推动协作双方的土地、人才、技术、数据、信息等要素实现自由流动与高效汇集,充分提高了跨区域协作治理的成效,协作双方的目标偏好、价值差异和行动取向的异质性大大下降,常态化和规范化的协作机制最大限度地破除了集体行动的困境,为区域经济健康发展提供良好的制度环境,也为下一步双方进行深入交流与协作提供了有利的条件。

4. 助推城乡融合发展,潜移默化地激发了农村居民的消费潜力

脱贫攻坚以来,扶贫协作项目重点围绕产业合作、基础设施建设、社会事业发展、劳务协作和人才培养几个方面重点谋划实施。双方在协作过程中形成了产业、资金、信息、技术、人才等资源的充分流动、配置、溢出和扩散,引导了公共服务和基础设施、社会事业和资源要素向西部地区农村覆盖、延伸和流动,例如基础设施投资既改善了区域基础设施条件,如道路交通、物流体系、电网升级的建设项目增强了扶贫产业发展的配套能力,同时以县域、乡镇交通枢纽为核心的区域性物流体系建设也为农村居民提供了充足的物品供给服务,有效撬动了城乡内需和消费潜力。教育、医疗、养老等跨区域公共服务资源的均衡配置和统筹协作,为提高农村公共服务和社会事业有效供给的数量、质量和有效性创造了有利条件,逐渐破除了城乡一体和均等化的公共服务体系建设的障碍性因素。劳务协作致力于促进劳动力转移到东部发达地区就业和促进就近劳动力向非农部门转移,既增加了农村低收入人口的非农收入,也为农村居民的消费结构升级提供了物质保障。近年来,贫困地区人均农村居民消费支出增速加快,2019年的消费结构中生存型消费中的食品支出的比重为31.2%^①(恩格尔系数),接近全国农村平均水平,医疗保健、教育文化娱乐等发展改善型消费支出增长较为迅速,反映出这些地区农民消费水平和消费质量的提升。

5. 增强了政治认同和民族团结,有利于推进区域经济跨越式发展和国家长治久安

东西部扶贫协作是中国扶贫工作的一项重要的制度安排,对扶贫工作发挥了积极的作用。从协作治理体系来看,东西部扶贫协作和对口帮扶实际上是建构规范化、制度化的中央与地方关系的具体表现,既是中央与地方关系的调节工具,又是地方政府间横向关系协调的手段,同时东西部扶贫协作和对口帮扶也是调节群体关系、增进行业关系、融合民族关系、发展城乡关系和平衡区域关系的黏合剂^②,对促进政治稳定、民族团结、边疆巩固和区域协调发展起到了重要作用。闽宁对口扶贫协作23年来,福建省在资金、产业、人才、科技等方面给予宁夏大力支持和帮助,把比较优势互补对接作为新增长极的目标进行优化分解,促进了经济要素的合理流动和有效整合,推进闽宁经济社会的融合发展,形成了闽宁两省区携手共进、合作共赢的良好局面。东西部扶贫协作作为一项区域协调发展战略,致力于持续解决区域发展不平衡不充分的问题,既提升了跨区域的资源配置空间和能力,也为区域经济优势融入新发展格局创造了一定的基础和条件,是实现新时代区域高质量发展目标的迫切需要,对助推国家治理体系和治理能力现代化有着极为重要的现实意义。

二、乡村振兴目标下东西部协作面临的新要求和新挑战

尽管脱贫攻坚也包括贫困地区区域性发展的一些任务,应该看到脱贫攻坚任务总体上是对贫困户贫困村的生计改善和支持。新时代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。乡村振兴主要解决的是城乡发展不平衡、农村发展不充分问题,即提高区域整体的发展水平,这就要求农业结构进一步优化调整、农民就业质量显著提高、城乡基本公共服务均等化持续推进、美丽宜居乡村基本实现,乡村振兴战略的内容更全面、目标要求更

① 2019年贫困地区食品烟酒支出为3121元,人均消费支出为10011元,占比为31.2%。

高,新时期对强化东西部经济协作和区域协同发展提出了新的要求。“十四五”时期是巩固拓展脱贫攻坚成果的过渡期,区域协作治理、缩小区域之间发展不平衡、不充分成为新发展阶段区域融合发展战略的工作重点,迫切需要以高质量东西部产业协作衔接乡村振兴。与此同时,在新阶段新形势下,东西部协作也面临转型创新的挑战。

1. 全面实施乡村振兴战略对东西部协作的内在要求

在经济全球化的新变局下,若要素的区际流动受到限制,那么只要满足区域内要素自由流动和区际产品自由贸易的条件,仍然可以促进区域均衡增长目标的实现。“双循环”^①新发展格局的提出为乡村振兴背景下东西部协作的实施带来了诸多机遇,乡村振兴是推动我国经济内循环发展的重要力量,内循环也是实现乡村振兴的有力保障。内循环中的“循环”隐含着区域共同的含义^[10],指跨区域之间不同层级、不同行业主体参与的区域经济形态,旨在实现跨区域的供给体系与需求结构的有效适配。结对协作的东部省份作为区域增长极的引领和推进作用也逐渐凸显,尤其对新时期畅通内循环新发展格局的形成具有重要意义。

“双循环”新发展格局的底层逻辑是市场机制^[11],建立全国统一大市场是市场机制在资源配置中起决定性作用的基础^[12],即商品跨区域生产供应、流通消费和营销渠道的建立更多地依托国内市场。深化东西部协作坚持以新的市场理性为基本逻辑,即实现跨区域的供给与需求结构的有效匹配,达致要素和商品市场的动态均衡^[13]。产业链和供应链是“内循环”核心,也是连接双循环的纽带,因此,提高产业链和供应链的匹配度则是推动经济内循环相互促进的关键环节。区域资源配置能力由资源配置规模、配置强度、配置结构以及配置效果等组成,除去资本因素、产业结构等方面的不平衡以外,影响区域资源配置的一个突出要素在于信息不对称和不完全,这是造成东西部地区不能实现资源双向循环的重要原因。区域协调发展是一项系统性工程,推动协作双方的土地、人才、技术、数据、信息等要素实现合理整合、有效配置和优化利用,需要按照市场规律和运行规则来构建企业长期参与机制,畅通要素与商品在东西部市场的有序流动的渠道,进一步推动区域产业结构升级和产业协同合作,同时各级政府和有关部门有责任和义务为区域产业转移发挥引导、协调和推动作用,与对口协作地区通过建立资源、初级产品、人才、技术、项目等方面相互协作的长效互补型关系,进一步扩大产品的生产和流通规模,通过建立产业协作的供应机制助推协作产业的合作升级,推动东西部协作双方实现持续共赢发展的目标。

建立高质量的现代供应链体系是基本前提,消费市场活力和居民有效需求则是内循环有效运行的重要条件。2021年中央一号文件中提出,迫切需要补齐农业农村短板弱项,推动城乡协调发展;构建新发展格局,潜力后劲在“三农”,迫切需要扩大农村需求,畅通城乡经济循环^[14]。2020年中国人均国内生产总值72447元,已连续两年超过1万美元,但全国居民人均消费支出占GDP的比重仅为29.28%,其中城镇居民和农村居民的消费支出分别占GDP比重为37.28%和18.93%^[15],人均消费支出占GDP比重的情况反映了投资与消费之间的结构性矛盾,尤其是农村消费市场面临着有效需求不足的问题,抑制了农村市场空间和消费结构的拓展和升级。要加强西部地区县域内物流体系、信息网络等新型公共基础设施和配套服务建设,进一步激发农村居民的消费需求和消费动力。

东西部协作作为一项重要的制度性安排,是党中央着眼推动区域协调发展、促进共同富裕做出的重大决策^[16]。共同富裕视角下的均衡发展观是以弥合协作双方资金、技术、资源、市场、人才等要素之间的鸿沟为基础,实现区域间经济相对均衡协调发展。这对东西部协作的发展目标也提出了更高的要求,即充分发挥东西部地区各自的比较优势,东部通过双向协作的方式将资金、产业、技术、人才、信息等要素有效投入西部地区,在互动合作过程中双方的优势资源和发展要素实现有效组合、配置和优化,越来越突出协作主体多元性、协作领域广泛性、协作方式灵活性、协作过程的持续性和协作成果共赢性等特点。

① 习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十五次会议上强调,加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是根据我国发展阶段、环境、条件变化作出的战略决策,是事关全局的系统性深层次变革。

2. 乡村振兴目标下深化东西部协作面临的挑战

(1)情感因素较多,行政色彩浓,市场机制不足。在政策执行中,对口协作表现出以情感联结和历史结对驱动下的政治任务层层推进,政府行政干预是促进协作深化发展的必要因素,自发性的要素流动和市场机制不足导致协作双方协调发展的纵深性不够。作为项目资金的财政资金由东部省份从当地财政直接拨付至结对地区政府,通常遵循“坚持资金跟着项目走”的原则,东西部协作考核突出目标和结果导向,表现为以“硬约束”的方式激励先进、鞭策后进,在一定程度上提高了协作省份开展工作的效率,但是考核指标体系中涉及产业发展的指标,比如落地投产企业个数,实际到位投资额等指标过于强调绝对数量和增长,重视产业项目审批、开工、进展、竣工的时间进度,忽视企业投资所遵循的市场规律以及投资周期性,由此导致地方为引入企业而进行硬性的“拉郎配”,加之对县域地区发展条件的充分性和全面性考虑不足,因而影响投资项目效果和可持续性,高质量发展核心指标和反映年度重点任务指标上缺乏相应的权重侧重。

(2)囿于行政层次,项目水平低、可持续性不足。东西部产业协作项目总体囿于县—县结对的行政边界,不能体现资源的最佳配置,区域布局有待优化。西部地区作为产业转移的承接地并不是盲目的,需要具备符合经济发展规律的条件性因素。产业集聚能够增强产业综合竞争优势,首先得益于空间上的规模效应和溢出效应,这也是降低交易成本和提高生产效率的基本前提。然而,点对点的协作关系使得产业呈离散发展趋势,难以形成特色产业链条和产业集群,如此状态下区域经济发展的贡献率难以形成影响较大的乘数效应,进而削弱政策本身的有效性。脱贫攻坚期间东部省份向西部结对帮扶省份投入大量帮扶资金助力脱贫,特别是在产业协作领域形成不同类型的项目和资产,这些项目后续衔接和管理问题仍需要持续关注。一方面,新阶段在结对帮扶关系调整后,已经在西部省份落地的项目和企业存在与新结对帮扶关系形成之后如何进行衔接的问题,包括与新的协作组织领导小组重新建立联系的过程,也包括现有产业项目经营与新协作框架的融入问题;另一方面,已经完成协作使命在新时期不再继续协作帮扶关系的东西部省(市、州)也存在已建成产业项目后续发展和经营问题,特别是那些在脱贫攻坚期间强压力下所建成的项目,这些项目后续的产业发展和运营情况都需要继续关注。

(3)脱贫攻坚期的惯性大,朝向乡村振兴的创新不足。从协作资金的分布来看,协作资金中用于产业发展项目的资金占比相对较高,但缺乏对标杆性协作项目的谋划和创新。西部省份在安排协作资金时普遍按照6:4或者7:3的比例进行分配,也就是60%或者70%的资金用于巩固拓展脱贫攻坚成果,40%或者30%的资金用于乡村振兴,这两部分交叉重合的内容就是产业协作,一般来看各地也同时要求协作资金用于产业合作项目的部分不低于60%或者70%。从实际执行看,产业合作资金项目投入占比一般在60%~80%。从协作资金的流向看,为巩固脱贫攻坚成果,资金也强调对重点帮扶县的倾斜,但总体上看这些地区由于受自然资源禀赋及社会经济发展条件的约束,发展产业并不具有优势。特别是在脱贫攻坚期间为帮助西部地区实现打赢脱贫攻坚战的目标,东部帮扶西部地区实施了大量的“短平快”项目,产业链条较短,发展基础也很薄弱。受工作惯性的影响,衔接阶段协作双方在产业协作领域仍然停留在传统的、初级的加工制造业或者种植业领域,较少涉及新的、区域性的、高级业态的产业协作,产业的投资效益和业态层级需要进一步提升。

三、乡村振兴目标下东西部协作的发展创新

乡村振兴是国家现代化进程中的一个中长期的全国性的综合战略,其根本目的是实现改革发展成果由广大人民群众共享,东西部协作要坚持长远规划与当前发展相统一的原则,是一项超越巩固脱贫成果过渡期的中长期战略,需要做长远谋划。在全面建成小康社会、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的历史节点,坚持高质量发展理念,对标国家在乡村振兴目标下区域协调发展的部署和安排。虽然当前农村脱贫人口的温饱问题已基本解决,但是由于西部脱贫地区刚刚完成脱贫攻坚任务,一些地区脱贫农户的基本生产生活条件还没有质的改变,脱贫地区社会、经济、文化落后

的状况还没有根本改观。在巩固拓展脱贫攻坚成果、全面衔接推进乡村振兴新阶段,应做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接工作,迫切需要以高质量东西部扶贫协作对接乡村振兴,要强化东西部协作和区域协同发展,充分发挥东西部地区各自的比较优势,将区域协作治理、缩小区域之间发展不平衡、不充分作为新发展阶段区域融合发展战略的工作重点。随着结对关系调整完善,协作思路和方法也要发生转换,从解决“两不愁三保障”转向推动乡村全面振兴、从突出人到户转向推动区域发展、从以政府投入为主转向政府和市场的有机结合,在新的发展阶段接续发挥东西部协作制度优势,助力巩固拓展脱贫攻坚成果有效衔接乡村振兴。

1. 创新东西部协作的推进与治理方式,提升区域协同治理能力

形成长期有效的协作关系要充分发挥中央与地方区域性协调机制作用,强化地方主体责任,通过构建长效的东西部协作机制,为形成推进东西部协作的长效性制度安排和继续深化东西部协作提供制度保障。全方位多层次的协作治理体系是开展东西部协作的制度保障,例如欧盟在促进区域协调发展过程中,建立了超国家、国家、地方等多个层次的区域协调体系,同时也下设了区域政策事务部^[17]。要充分发挥我国坚持“全国一盘棋”的社会主义制度优势,促进区域经济社会协调发展。推动东西部协作的实现载体由五级政府主导向市场、事业单位、民营企业和社会团体等多元主体进行延伸,把新发展理念贯穿到东西部协作的各个领域,建立多层次、网格化的区域合作机制,落实行政、经济、民生、生态等领域的具体任务分解,实现双方优势互补、经济互惠、互利共赢。

为打破地域、条块和层级的壁垒,协作双方的对口单位可以通过建立非建制性联合党组织以强化帮扶的组织体系,探索建立跨行业、跨领域、跨层级党建联合体,将党建与协作中的产业合作、劳务协作、社会帮扶等重点工作任务同步延伸、深度融合,从而增强西部地区农村的基层党建的能力和水平。西部欠发达地区的很多产业仍处于起步和培育市场阶段,产品销路还不稳定、产业抗风险能力较弱、带动脱贫户稳定增收的效果有待进一步加强。通过行业协会、龙头企业、科研院校紧密合作,充分发挥各自的信息优势、组织优势、人才和技术等优势,组建稳定可持续的“合作协作联合体”,以实现农业产业链中多种要素的深度融合,充分实现跨区域的资源最优配置。一些西部欠发达地区处于生态环境脆弱、敏感和重点保护区,县域经济发展的空间受到限制,目前来看生态资源的修复和国家财政转移支付的力度虽起到一定的作用,但由于自身发展能力有限,离实现经济的高质量发展还有一定的距离;探索建立生态保护地与受益地之间、资源输出地与输入地之间常态化的区际利益补偿机制尤为重要。

2. 升级协作产业的业态层级,谋划一些县级行政区域以上的产业园区等标杆项目

全面推进乡村振兴阶段应适当拓展东西部协作的帮扶范围,不仅将资金和资源覆盖到重点帮扶县和县域层级,也要辐射拓展到其他县区,特别是需要打破行政区划壁垒。首先,在东西部省际协作框架内,跳出行政区划谋划东西部产业协作的帮扶范围,可以几个重点县攻坚一些产业园区项目,优化东西部产业协作项目的区域布局。在考虑区域内资源禀赋和产业发展基础条件上,合理安排资金投入产出比,提高协作资金投入效益。其次,站在区域发展的角度统筹谋划东西部协作产业布局,设立标志性东西部协作产业园区项目,将东部地区的发展理念、经验、技术输送到西部地区,在产业高质量发展中起到引领作用。再次,创新资金使用机制,撬动社会资本投入。东西部协作计划内资金投入每年相对较为固定,资金额度也较为有限,想要带动西部地区的发展,切实改变西部地区面貌,还需要引入社会、企业资本。因此,可以尝试创新资金使用方式,做好风险评估工作,对接有实力、有技术、有资源的龙头企业,以协作资金撬动企业、社会资金投入,从而形成产业发展的强劲动力。此外,也可以围绕提升地区资源配置效率探索一些灵活性的发展模式,新业态兴起也激发了区域发展的新动能,新型跨区域经济合作模式开始出现,比如打破行政区划为界限的飞地经济则是主动突破瓶颈、补齐区域均衡发展短板的创举。积极推进飞地园区土地总体利用规划、劳动与社会保障、基础设施及公共配套项目建设等,协调和降低园区运行的市场监督、环境保护、土地开发等协作成本,并将发达城市的城市发展理念、先进技术和管理经验等资源优势注入西部欠发达地区,为协作双方谋

求长期的、潜在的发展收益。

3. 以第一产业为基础向二三产业和新业态拓展,打造区域特色产品和服务品牌

作为横向财政转移支付的东西部协作,结对协作的东部省份通过向西部省份财力无偿转移和资源再配置^[18],起到一定程度的横向财政均衡的区域协调效应^[19],脱贫攻坚期间扶贫协作有效补偿了西部贫困地区政府的资金不足的问题,产生了仅次于中央财政专项扶贫资金的减贫成效。除了公共财政资金的横向转移支付外,来自不同行业的人才、产品技术、管理经验等方面的资源要转移也呈现出多样化的特征,建设持续稳定发展的全产业链是提升欠发达地区内生能力的关键。特色而丰富的区域资源为品牌的培育和建设提供了肥沃的土壤,然而区域公用品牌的价值不仅仅体现在发展规模上^[20],还包括技术能力、专业服务、地域文化等品质要素。区域品牌具有区域性、非排他性和外部性的特点^[21],品牌的高附加价值带来的市场的影响力、知名度和认可度对稳定收益、扩大生产、产业升级都起到积极的促进作用。因此,需要在做大做强传统制造业基础上,结合结对两地特色产业优势,将乡村初级产品深加工等方式逐步壮大二三产业,以全过程的产业链条提升西部地区自身的承接能力和特色资源要素禀赋的塑造水平。在助推乡村振兴高质量发展新阶段,联合打造东西部特色产品和服务对提高市场的竞争力和规模效益有积极的促进作用。例如高质量的职业技能就是好的就业“金名片”,也是打造劳务品牌的充要条件。培育有规模的劳务品牌,实施“定制化”培训项目,以培训需求为导向,分类实施技能培训、农村实用技术培训、民族手工艺培训等项目,以增强就业与培训的协同性和针对性,从而借助品牌效应带动有组织劳务输出数量,发展本地劳务品牌,带动更多人实现转移就业。山东省和甘肃省新签订的《2021年鲁甘劳务协作落实协议》中标志着“鲁甘人力”劳务品牌的诞生,也是迄今为止我国首个东西部劳务协作品牌。

4. 创新劳务协作,在提升西部人力资本质量的同时也为人才从东部回流创造条件

人才是支撑乡村振兴战略的重要保障,劳务协作是人力资本提升的重要路径,积极引导人力资源中介机构与企业、行业商会在劳务合作、就业培训、劳动保障服务等方面的有效对接。提升脱贫人群和脱贫村的能力,同样是实现脱贫地区可持续发展和巩固拓展脱贫攻坚成果的重要内容。人力资源的塑造和培养是一个阶段性的过程,西部地区的人力资源基础还不稳固。一方面,需要继续加强跨省务工人员技能培训和劳务协作组织化水平,稳定西部务工人员增收,灵活就业帮扶运用考核标准,兼顾东部西部企业的用工需求,支持就近就地就业的产业协作。另一方面,要进一步增强劳务协作的针对性和精准性,建立专人联系服务机制,负责低脱贫劳动力信息收集,并对脱贫劳动力的动态信息进行追踪。为进一步提升劳动力就业质量和就业的稳定性,创新探索产教融合、校企合作、订单式人才培养模式,一些东部省份根据西部地区劳动力市场发展的需求,积极推进“政府+社会组织+企业+学校”的多方职业教育帮扶模式,推动两地职业技术学院联合办学招生,实现东部教育资源与西部生源的优势互补,通过“订单式”培训等方式开展劳务精准对接,提高了西部地区劳动力的就业技能和自主创业能力,也破解了东部地区高职院校生源不足的难题。此外,返乡青年这一群体也是西部经济社会发展的重要人才,协作双方政府和相关部门可以充分联合社会力量为返乡创业青年争取更多资源支持,推进西部地区在承接东部产业转移中实现技术进步和产业结构升级,进一步提高西部地区产业就业的竞争优势,为人才回流营造有力的发展条件和创业环境。

5. 从跨区域资源优化配置角度出发,促进西部地区社会事业的发展

脱贫攻坚期间,从东西部扶贫协作项目投入情况来看,产业发展项目的资金投入最多,在助推产业扶贫提质增效中发挥了重要的作用,然而社会事业项目投资的占比较低,区域间的公共服务资源配置还不平衡。需要进一步广泛动员全社会力量,推动区县(市)间、乡镇(街道)间、村(社区)间结对帮扶,继续加大对社会事业的投入力度,为协作双方的大中企业、科研院校、社会组织、民主党派组织等调研对接、访学交流、人才培养创造良好的条件,拓展教育、医疗、文化、养老等社会性事业协作帮扶,共同推动搭建丰富多样的区域协调发展平台,以突出具体协作领域的功能性和专业化特征。现阶段首先要夯实当前的脱贫攻坚成果,持续提升教育医疗等基本公共服务的供给水平和质量,进一

步满足人民群众多样化的生活需求。统一建立基本区域间公共服务资源的对接平台,探索建立“长期+短期”各类资源支持和“线上+线下”专业人才培养的长效化机制,如教育帮扶中注重提升学校学科建设、办学理念和教师队伍水平,如在提升医疗技术、加强科室建设、规范医院管理等方面深化医疗协作。乡村振兴战略目标下,要从全国区域经济发展格局的视角出发,有效整合并充分利用不同主体所掌握的资源,做好跨区域资源优化配置与专业化分工协作,进一步提升资源配置的效率和效果。

四、结 语

东西部扶贫协作是在中国特色的政治制度框架下发展起来的一种区域贫困的治理模式,在解决中国区域性贫困问题、加快推进西部贫困地区脱贫进程中取得的成绩有目共睹,双方基于信任和承诺建立起来的优势互补、互利互惠的工作机制,进一步夯实了推动区域协调发展的制度基础。“十四五”时期是巩固拓展脱贫攻坚成果的过渡期,应做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接工作,需要围绕高质量发展的目标深化东西部协作。广义的对口协作是指在市场经济下,实现人口、土地、资金、技术等各类生产要素合理流动和高效集聚,破除区域资源流动的障碍,增强跨区域协作的协调性、联动性、整体性。狭义的对口协作是指在乡村振兴战略目标下,将东西部协作的具体任务与乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的工作目标有机衔接、紧密融合,进一步推动东西部协作的发展创新。在双循环新发展环境和共同富裕的发展目标下,东西部协作是推进中国区域协调发展的重要手段,在实现高质量发展中的创新空间较大。与此同时,现阶段也要看到不同区域因自然资源禀赋、产业经济状况、基础设施和公共服务状况等发展基础不同,存在不同方面和程度的发展位差,除了量化细致的任务清单和考核指标之外,可以通过设置创新项或加分项来为协作双方创新协作工具、探索协作模式和完善协作机制提供更大的空间和自由度。

参 考 文 献

- [1] 马浩. 国外区域经济非均衡协调发展经验及对山东的启示[J]. 管理现代化, 2013(1):126-128.
- [2] 吴大华,徐杰. 西部大开发的法律保障[M]. 北京:民族出版社, 2001:40.
- [3] 徐康宁. 区域协调发展的新内涵与新思路[J]. 江海学刊, 2014(2):72-77.
- [4] 范恒山,孙久文,陈宣庆,等. 中国区域协调发展研究[M]. 北京:商务印书馆, 2012.
- [5] 王爱新. 区域经济发展理论[M]. 北京:经济管理出版社, 2015.
- [6] 荣华. 广西北部湾发展与北海新一轮发展战略与选择[M]. 上海:上海社会科学院出版社, 2009.
- [7] 左停. 东西扶贫协作的进展、评价与展望,新阶段社会扶贫体制与机制创新[M]. 北京:中国农业出版社, 2012:118.
- [8] 倪永贵. 区域公共治理合作中的价值困境及其策略选择—以长三角区域为例[J]. 燕山大学学报(哲学社会科学版), 2019, 20(1):57-61.
- [9] 李瑞昌. 中国特点的对口支援制度研究—政府间网络视角[M]. 上海:复旦大学出版社, 2016.
- [10] 周勇. 在区域共同发展中推进“国内大循环”[J]. 江西社会科学, 2021, 41(6):57-65, 254-255.
- [11] 王海杰,齐秀琳. “双循环”新发展格局的政治经济学逻辑与实现路径[J]. 当代经济研究, 2021(5):28-38, 113.
- [12] 罗必良,陆铭. 加快建设全国统一大市场—“建设统一大市场理论研讨会”主旨发言摘编[J]. 南方经济, 2022(6):1-21.
- [13] 张磊,黄世玉. 构建基于全国统一大市场的新发展格局:逻辑方向、堵点及路径[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2022, 39(3):74-84.
- [14] 新华社. 中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[EB/OL]. (2021-02-21)[2022-06-17]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.
- [15] 国家统计局. 中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2021-02-27)[2022-06-17]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.
- [16] 中国政府网. 习近平对深化东西部协作和定点帮扶工作作重要指示[EB/OL]. (2021-04-08)[2022-06-11]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/08/content_5598368.
- [17] 袁惊柱. 区域协调发展的研究现状及国外经验启示[J]. 区域经济评论, 2018(2):132-138.
- [18] 石绍宾,樊丽明. 对口支援:一种中国式横向转移支付[J]. 财政研究, 2020(1):3-12, 44.

- [19] 杨明洪,刘建霞,曹黎.横向转移支付视角下的省内对口援藏制度研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,42(4):43-50.
- [20] 王琳,郑绍丹.农产品区域公用品牌生态系统关联性演化[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2022,42(4):170-180.
- [21] 徐娟,邢云锋,鄢九红.多元互动对农户参与农产品区域品牌共建意愿的影响:心理契约的中介效应[J].农林经济管理学报,2021,20(1):42-50.

Reorientation and Development Innovation of Collaboration Between the Eastern and Western Regions Under the Goal of Rural Vitalization

ZUO Ting, LIU Wenjing, YU Lerong

Abstract In order to solve the problem of unbalanced regional development and regional poverty, my country has implemented the East-West Poverty Alleviation Cooperation Strategy which reflects China's institutional advantages. Since poverty alleviation, the two parties have mainly carried out assistance work in several aspects, such as industrial cooperation, labor cooperation, talent support, financial support, and working together to achieve a well-off society. The poverty alleviation cooperation center was moved down, and the assistance relationships such as county-county pairing, town-township pairing, village-village pairing, and village-enterprise pairing were explored. The East-West Poverty Alleviation Cooperation Policy has been further developed and deepened in many aspects such as poverty alleviation subjects, poverty alleviation resources, and poverty alleviation fields. It has surpassed the meaning of poverty alleviation and development work itself, and has produced positive spillover effects on my country's regional development. This not only It is embodied as a kind of social responsibility, but also as a strategy to achieve a win-win situation for the whole society. East-West cooperation will still play an important role in solving the problem of unbalanced and insufficient development between regions, improving the quality and efficiency of regional economic development, and steadily advancing the rural vitalization strategy. Based on the target positioning of the rural vitalization strategy, this paper explains and explores the connotation, positioning and innovation of deepening East-West cooperation in the new development stage, which is not only the realistic need to consolidate and expand poverty alleviation, but also provides a reference for the policy direction and implementation path of East-West cooperation under the rural vitalization strategy.

Key words regional development; cooperation between the eastern and the western regions; spillover effect; rural vitalization; reorientation

(责任编辑:金会平)