

优化行政资源配置 促进区域协调发展

智库观点

■李跃 王立娜

中共中央、国务院发布的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》强调，“实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一，是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分。”近日，国家发改委也发布了《2019年新型城镇化建设重点任务》。

大力促进区域协调发展是新时代经济建设的重大战略任务

大力促进区域协调发展，破解区域发展不平衡难题，缩小地区发展差距，既是坚持协调发展的题中之义，又是坚持共享发展的题中之义。目前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，其内在依据是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。推动高质量发展就是要在解决发展的不平衡不充分问题上狠下功夫。地区差距大、区域发展不平衡既是我国的基本国情，也是发展不平衡不充分矛盾的突出表现之一。区域协调是国民经济体系的重要组成部分。只有大力实施区域协调发展战略，培育和发挥区域比较优势，强化区域优势互补，深化区际分工，加强区域合作，开展公平合理区域竞争，塑造区域协调发展新格局，才能增强经济发展的协同性和整体性，提高整个经济体系的发展质量。

习近平总书记在民营企业座谈会上的讲话中强调，“保持定力，增强信心，集中精力办好自己事情，是我们应对各种风险挑战的关键。”他同时提出了六大有利条件，其中第一条就是我国拥有巨大发展韧性、潜力和回旋余地，城乡区域发展不平衡蕴藏着可观发展空间。大力促进区域协调发展正是充分发挥我国这一优势和潜力应对风险挑战的战略选择。

优化行政资源配置是新时代经济建设实施区域协调发展战略的重要举措

当前，我国区域发展中区域分化现象有所显现，

通过调整优化区域行政资源配置，大幅度缩小中西部地区与东部地区在行政资源配置上的差距，甚至在某些方面给予中西部地区更多倾斜，是新时代经济建设推动区域协调发展的重要手段。

但区域发展不平衡的主要问题仍然是中西部欠发达地区和东部沿海发达地区之间的发展不平衡。导致中西部欠发达地区发展落后的原因有很多，不仅包括自然地理环境、交通区位、产业基础、思想观念、体制机制等现实原因，还包括一定的历史原因。中西部地区与东部地区的发展不平衡与发展差距主要可以归结为前者与后者在区域工业化、城镇化、市场化、国际化方面的明显落差。我国工业化进程整体上已经进入中后期阶段，部分东部沿海发达地区已经处于后工业化阶段，而广大中西部部分地区仍处于工业化中期甚至前期阶段。在这种情况下，着手实施“逆向非均衡发展战略”，通过调整优化区域行政资源配置，大幅度缩小中西部地区与东部地区在行政资源配置上的差距，甚至在某些方面给予中西部地区更多倾斜，是新时代经济建设推动区域协调发展的重要手段。

一方面，实施“逆向非均衡发展战略”，大幅度缩小中西部地区与东部地区在行政资源配置上的差距，推进区域行政资源配置相对均等化，是坚持共享发展的必然要求。在2017年底召开的中央经济工作会议上，习近平总书记提出了区域协调发展的三大目标：实现基本公共服务均等化，基础设施通达程度比较均衡，人民生活水平大体相当。行政资源是重要的公共资源，区域行政资源配置相对均等化是实现基本公共服务均等化、促进区域共享发展的重要内容和重要体现。

另一方面，实施“逆向非均衡发展战略”，大幅度

缩小中西部地区与东部地区在行政资源配置上的差距，推进区域行政资源配置相对均等化，是营造区域公平竞争制度环境的必然要求。2018年底召开的中央经济工作会议明确指出，要强化竞争政策的基础性地位，创造公平竞争的制度环境，建立公平开放透明的市场规则和法治化营商环境。区域政策的公平性是影响全国统一公平竞争制度环境的重要因素。东部地区行政资源配置的优势地位长期化、固定化，不仅会损害区域竞争的公平性，而且还会形成东部沿海发达地区先发优势锁定效应和中西部欠发达地区后发劣势固化效应。在新时代经济建设推动形成西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展的新格局，要以营造区域公平竞争制度环境为前提。

调整优化区域行政资源配置的两大重点

(一)将所有省会城市升格为副省级城市

设立副省级计划单列市是20世纪90年代推出的试验性改革举措。20多年来的实践证明，这一改革举措总体上是成功的。在改革开放进入新时代的大背景下，将这一试验性改革举措扩大复制到所有省会城市，既有利于推进“一带一路”、长江经济带两大战略，更有利于促进区域协调发展。

第一，有利于增强省会城市在实施“一带一路”、长江经济带两大战略中的节点支撑与链接功能。省会城市是“一带一路”、长江经济带两大战略的重要空间节点城市，提升省会城市行政层级，赋予其包括国家户籍权在内的更多行政资源，能够有效放大省会城市的综合枢纽功能和对外开放功能，更好服务于“一带一路”、长江经济带两大战略。

第二，有利于增强省会城市特别是中西部省会城市的辐射带动能力，推动形成以城市群为主体形态的城镇化空间新格局。党的十九大报告提出，要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。2018年底召开的中央经济工作会议指出，要增强中心城市辐射带动力，形成高质量发展的重要助推力。省会城市特别是中西部省会城市是带动城市群发展的核心，其辐射带动能力直接关系到能不能形成以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式。将省会城市由地市级升格为副省级，有利于提高省会城市的省域发展首肯度，强化其在省域发展中的龙头带动功能。

2019年2月，国家发展改革委出台的《关于培育发展现代都市圈的指导意见》指出，城市群是新型城

镇化主体形态，都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。到2022年，都市圈同城化取得明显进展；到2035年，现代化都市圈格局更加成熟，形成若干具有全球影响力的都市圈。2019年4月，国家发展改革委印发的《2019年新型城镇化建设重点任务》明确要求，城区常住人口100万—300万的Ⅱ型大城市要全面取消落户限制；城区常住人口300万—500万的Ⅰ型大城市要全面放开放宽落户条件，并全面取消重点群体落户限制。在以省会城市为主体的二线城市落户门槛大幅度降低的背景下，不仅会有力地促进农村转移人口更多地流向省会城市，而且还有可能形成三线、四线城市的人口向省会城市转移的态势。在大量人口向省会城市转移集聚定居的情况下，提升省会城市的行政层级及管理权能就显得更加重要。

第三，从省域发展的角度来看，率先推进全国省会城市行政资源配置相对均等化，既有利于省际间开展更加公平的区域竞争，又有利于省际间开展更加有效的区域合作。省域发展是具有中国特色的区域发展形态。在迈向高质量发展新阶段，省域发展日益呈现出省会城市带动全省发展的显著特征，省际间的竞争与合作更加突出表现为省会城市之间的竞争与合作。省会城市之间的公平竞争和有效合作既能有力促进区域协调发展，又能为区域发展注入新动能。

(二)将达到相当集聚规模的中心城镇升格为副县(市)级城镇

在以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的新格局下，较大规模的中心城镇日益成为县域发展中人口、资金和产业等要素资源集聚的主要空间载体，尤其是东部沿海发达地区的许多经济强县越来越接近或已经达到小城市的发展规模和发展水平。现行乡镇行政级别及其管理权限已经越来越不适应发展要求，甚至对县域发展产生了某种程度的抑制作用。在县域经济繁荣的地区特别是东部发达地区，不少地方已经在探索推进“强镇扩权”改革试点，将规模体量接近甚至达到小城市发展水平的强镇升格为副县(市)级，赋予试点强镇部分县(市)级的社会经济管理权限。适应全面深化改革新要求，可以将基层“强镇扩权”的改革实践上升到顶层设计层面，优化和规范县域层面行政资源配置，促进县域经济社会全面健康发展。

(作者单位：中共长沙市委党校)

澳大利亚政府政策评估工作的特点与启示

DRC 国研视点

■李曜坤 熊鸿儒 张亮

澳大利亚政府政策评估工作自上世纪90年代正式开展，通过设置政策评估的组织架构、制定标准化的政策评估步骤与评价指标体系、打造专业化的政策评估人才队伍，构建起了相对完整的政府政策评估机制。同时，通过营造高度市场化的智库参与环境，并将政策质询作为政策评估的重要支撑，进一步丰富了政府政策评估的路径。我国可以借鉴澳有益经验，在构建智库参与政府政策评估的长效机制、设置政府政策评估组织协调体系、研究制定政府政策评估工作的法规与制度保障、推进高水平政策评估专家队伍建设等方面重点推进，加快健全政策评估体系，完善现代决策咨询制度。

澳大利亚政府政策评估工作的主要特点

政府政策评估是指政府部门及其委托的评估主体依据特定的标准和流程，借助相对科学的评估方法与工具对政策的立项、执行及成效作出的综合价值判断，其重点关注政策的必要性、可行性、公正性、投入产出效率以及具体施政效果等方面，旨在提高政策质量，降低决策风险，优化行政资源配置，增进政策的科学性与可持续性，用以提升政府治理的绩效水平和各类领域性政策的科学化程度。澳大利亚政府政策评估工作自上世纪90年代正式开展，根据其具体国情，在各州政府分别设置了相对独立的评估系统，同时还针对包括政府财政、社会保障、公共服务等在内的重点领域开展专项评估，借助专业化智库力量，针对地域建设与领域发展中的政府施政绩效与公共服务供给情况作出评估报告，有效提升了公共政策的综合效率与公共服务的整体质量。总体上看，澳大利亚政府政策评估机制建设的主要

特点体现在以下方面。

设置政府政策评估工作的组织架构

澳大利亚政府政策评估的组织架构既有政府设立的机构，也有第三方评估机构。隶属于政府的“公共服务委员会”是其政策评估工作的中央职能机构，负责构建政策评估机制、制定评估方法、组建评估部门、出台评估招标方案等，统筹领导政策评估全流程工作。独立于政府的生产力委员会以及格拉坦研究所、罗伊研究所等智库是其政府行为与行政决策的专业第三方评估机构，重点参与单项政策评估与评估立法体系建设。以联席会议机制运作的澳大利亚政府服务评价督导委员会负责监督政府绩效与公共服务评估工作的实施过程，按年度向公众发布《政府公共服务评估工作报告》，增强评估工作的透明度与公信力。

制定标准化、规范化的政策评估步骤

澳大利亚政府政策评估主体步骤包括：一是由政府服务评价督导委员会发起评估通告，组建评估小组，根据政策领域制定评估工作整体框架；二是由评估小组根据评估框架明确具体评估任务指标选取与整合工作；三是通过评估小组与国家或州政府的统计部门、智库、科研机构等进行联系，收集有效的政策信息与施政数据；四是进行数据统计分析、核验、上报并进行反馈；五是将核验有效并获得上级确认的数据导入政策评估框架进行定量研究与定性研判工作；六是撰写、提交和公开发布政府政策评估结果报告，使地方政府和普通民众了解政策资源的使用情况和绩效表现，并将其作为应对政策变化、调整施政方法和制定新政的重要参考依据。

组建政府政策评估的专业化人才队伍

澳大利亚政府政策评估的核心人员由来自联邦政府、各州政府、官方研究机构的政府官员与专家构成，在此基础上，进一步吸收了包括澳大利亚生产力委员会、格拉坦研究所等智库机构以及墨尔本大学、悉尼大学等高校资深学者，通过组建政策调查小组和实践评估小组等方式，形成各职能小组之间的评估协作机制，使其经济、社会、文化、教育、环保等领域涌现出大量优秀的政策评估专家。近年来，澳大利亚的一些公益性社会组织、大型企业、基金会等机构也开始被允许参与特定领域的政策评估机制建设与评估项目资助工作。

将政策质询机制作为政府政策评估的重要支撑

从联邦政府到州政府，政策质询机制被广泛应用。作为一种监督主体的咨政方式，其将公共调查、政策研究和决策咨询进行整合，以独立、透明、有序的运作方式，结合专家论证与公众参与，充分协调利益相关者诉求，凝聚社会共识。

澳大利亚现已开展的政策质询工作主要分为三类：一是广泛范围内、跟踪性的政策质询，多面向经济和社会领域全局性、基础性政策开展基于证据的阶段性评估。二是针对中长期改革发展框架或重大制度设计的调查研究，主要用于解决相对棘手的政策难题或推动改革事项，多为事前评估或政策协调。三是专题质询，致力于解决深层次社会矛盾或政策失灵问题，通过利益相关者参与提供质询意见。政策质询需求大多来自联邦政府的公开招标，承担主体既有官方智库，也有不少独立性高、专业性强的社会智库。在与政府沟通明确调查职权范围的基础上，智库会建立政策效果评价指标，以“批判性建构”的方式综合考量政策周期、成本及潜在风险等因素。从启动质询、收集证据、举办听证会或公开政策辩论到最终形成评估报告，全过程向社会公开。

对我国政府政策评估机制建设的启示

第一，加快构建政府政策评估的长效机制。一是加快建立现代决策咨询制度与政策评估制度，在行政系统与决策咨询系统之间建立稳定、常态化的咨政供需对接与研究成果应用机制，不断强化智库评估工作经验积累。二是加强政策评估工作的系统性部署与操作规范，加快研究制定国家层面的评估指导意见与实施纲要，明确评估标准，将构建政策评估长效机制纳入国家智库体系发展战略框架。三是建立面向党和国家重大改革议题、重要政策举措、重点改革工程的全流程评估机制与智库协作机制，制定事前、事中、事后评估工作方案，构建评估制度安排与标准化程序。

第二，设置政府政策评估的组织与协调机制。一方面，可以搭建由决策部门牵头，由重点智库和具体评估领域权威专家构成的“政策评估委员会”等组织协调机制，重点发挥其在促进评估供需对接、规范评估过程监管、增进评估机构协作等方面的管理协调职责；另一方面，要研究不同领域的差异化政策评估办法，细化分类管理工作规范，可以考虑借助上述

提到的组织协调机制，负责评估工作分工与评估流程监管，保障评估工作的执行效率与专业化水平。

第三，完善政府政策评估工作的法律与制度保障。可以参考澳大利亚以及美国、日本等国家政策评估立法经验，率先在基础教育、医疗、卫生、环境保护等社会保障领域研究探索构建政府政策评估的法律环境与法规体系。从国际经验看，政府政策评估主体的类型通常包括政府机关、政党机构、立法与司法系统、专业化智库、领域专家及公众等，我国可以根据自身行政系统与决策咨询系统运行规律，在评估工作中中期主要借助行政机关与专业化智库力量，设置规范化的评估议程与评估权限，强化评估过程的审计与监督，在评估工作前期的立项论证和后期的绩效评价阶段应加大社会性评估主体构成比重。

第四，探索建立政策质询方法与制度，提高政府政策评估的科学性与社会公信力。包括澳大利亚在内，很多欧美发达国家多年来在政策质询方面积累了相关经验。该机制为政策评估提供了基于证据、自下而上的科学方法，增强了各类专业化智库和第三方评估机构参与政策过程的深度和广度。为进一步推动科学决策、民主决策和中国特色新型智库建设，有必要探索建立符合我国国情的政策质询制度，并将其应用于重大政策第三方评估的特定环节，同时在应对民生关切高、社会争议多、协调难度大的政策议题时，充分发挥该机制在平衡政策利益相关者、增强决策科学性、提升决策过程透明度与公信力方面的作用。

第五，推进高水平政策评估专家队伍建设，加快建立分领域、科学化的“政府政策评估指标体系”。一方面，要定向培养高端专业评估人才与跨领域复合型评估人才，不断充实各领域的政策评估主体；另一方面则要在重点智库、科研院所、大专院校、公益性社会组织中选拔和任用高素质政策评估人员的机制，形成一支综合素质过硬、数量相对稳定的专家人才队伍。与此同时，要高度重视现代化政策评估工具的开发和创新，加快建立分领域、科学化的“政府政策评估指标体系”和“公共政策评估模型”，重点打造“决策咨询大数据系统”，提升政策运行整体质量。

(作者单位：国务院发展研究中心)