

加强首都西南五区政府合作 打造首都“大西南经济圈”

李水金

(首都师范大学 管理学院,北京 100089)

摘要:凡是经济发展比较好的区域,都是将区域作为一个整体来看待,首都西南五区包括门头沟区、房山区、大兴区、石景山区和丰台区五个区,这五个区由永定河连在一起,形成“大西南区域”。北京提出“永定河绿色生态带”规划目标后,西南五区面临着共同的主题、共同的目标、共同的责任与共同的使命。西南五区政府既有合作的优势,也面临着障碍。西南五区要真正实现合作,共同打造“大西南经济圈”,就必须在合作理念、合作机制、合作模式、操作方式等方面实现创新。

关键词:首都;区域;政府;大西南经济圈

中图分类号:F299.271

文献标识码:A

文章编号:1000-8772(2010)10-0213-02

凡是经济发展比较好的区域,都是将区域作为一个整体来看待,例如“长三角”、“珠三角”、“环渤海”等。区域经济的发展首先得益于政府的协作,这是区域经济发展的一条基本经验。首都西南区域主要包括门头沟区、房山区、大兴区、石景山区和丰台区五个区,这五个区同处首都西南部,由永定河串接在一起,总面积达4881平方公里,人口达300余万,形成“大西南区域”,研究西南五区政府的协作模式,对于促进西南五区的经济发展,构建“首都大西南经济圈”,具有重要的现实意义。

一、首都“大西南区域政府”面临的机遇及挑战

1.首都“大西南区域政府”面临着共同的主题:如何利用永定河优势发展水岸经济,打造“首都大西南经济圈”。永定河是北京地区最大的河流,在北京境内流经门头沟、石景山、丰台、房山和大兴五区,河道长约170公里。2010年,总投资170亿的“永定河绿色生态走廊”拉开了帷幕,计划在2010年至2014年实施完成。永定河绿色生态带的建设为首都西南五区政府带来了重大机遇,如何抓住机遇发展“水岸经济”、打造“首都大西南经济圈”成为各区共同面对的主题。

2.首都“大西南区域政府”面临着共同的目标:如何在“三个北京”及“世界城市”背景下确立正确的发展定位。继北京市提出“人文北京、科技北京、绿色北京”之后,2010年初北京市又提出了建设“世界城市”的目标,“三个北京”及“世界城市”的提出对西南五区经济社会的发展提出了较高的要求,要求西南区域的发展必须以科学发展观为指导,确立区域发展的目标定位,突出区域发展的特色,实现人、自然、资源与环境的协调发展;同时也要求西南区域的发展要以“世界城市”的要求为准则,高标准、高规格设计其发展规划,做好区域社会经济的总体布局,使区域发展与北京整个城市的发展方向密切结合,从而实现经济社会的又好又快发展。

3.首都“大西南区域政府”面临着共同的责任:如何建立区域合作的长效机制,实现资源共享、优势互补。永定河绿色生态带的建设为五区政府的合作奠定了基础,五区政府要实现资源共享、优势互补,就必须建立区域合作的长效机制,取长补短,

互通有无,合作共建,盘活已有资源。这种责任靠单个的政府是很难承担起来的,必须由五区政府共同承担,这样既可以集约使用资源、节省成本;又可发挥各自的优势,实现跨越式发展。

4.首都“大西南区域政府”面临着共同的使命:如何在整体布局下突出本区的发展特色。永定河绿色生态带要进行整体规划,通过2至3个五年规划,把西南五区建设成为设施完备、服务完善、文化浓厚、特色凸显、首都一流的经济发展区域,联合打造首都西南五区的休闲、旅游与宜居盛地。同时,在统一规划下,各区政府又必须突出自己的特色,综合自己的优势与劣势,加强对自身资源优势的挖掘与整合,通过若干年打造出符合本区区情的有特色的文化品牌、服务品牌与产业品牌,形成各区独具特色的亮丽风景线。

二、首都“大西南区域政府”合作的优势分析

1.有助于建设首都“大西南经济圈”。西南五区政府的合作,将把西南五区作为一个整体来规划和发展,打破地区间的恶性竞争及市场封锁,建立互惠互利机制,充分挖掘区域内的潜力,互通有无、优势互补,从而实现区域一体化、公共服务一体系,将首都西南五区打造成一个与“长三角”、“珠三角”相类似的“首都大西南经济圈”,从而提高整个区域的经济发展水平,而“首都大西南经济圈”将成为北京城区的生态涵养区域、综合服务区、特色农业区域以及高端产业发展区域,成为北京城区新的“经济增长点”、“后花园”和“休闲圣地”。

2.有助于实现区域内资源的有效配置。首都西南五区政府的合作,将打破政府间的壁垒以及市场封锁,减少不必要的重复建设及低水平建设,从而使区域内的资源能够得到统一规划、整合使用,真正实现区域内人才资源、物力资源、财力资源的有效使用,在交通、基础设施、公用事业等方面实现资源与信息共享,从而促进整个区域内资源的有效配置。

3.有助于实现“人文北京、科技北京、绿色北京”的目标。首都西南五区蕴藏着丰富的历史资源、自然资源以及人文资源,资源的有效配套将为“三个北京”的建设提供强有力的后勤保障。以门头沟区为例:绿色生态城的建设以及现代都市农业、休闲旅游业将为绿色北京提供一个范例;丰富的历史资源、文化资源的开

收稿日期:2010-04-12

作者简介:李水金(1974-),男,江西吉安人,讲师,博士研究生,北京市门头沟区工商联副主席(挂职),从事全球化与政府效率、行政改革研究。

发将为建设人文北京提供经验支持；经济开发区及科技园的建设将成为科技北京的一个创新基地。石景山区、房山区、大兴区、丰台区都具有丰富的历史传统与发展特色，都将共同贡献于首都“三个北京”的建设。

4.有助于整体布局，突出重点。2010年3月，西南五区倡议共建永定河绿色生态带，五区将各选择一个工作重点，分别就永定河绿色发展带建设和本区实际，选择和确定一个重点项目或者重点工作，并在较短时间内取得阶段性成果。这就是一个有力的优势互补型、突出重点的发展思路。由于各区资源有限，面面俱到不可能，西南五区政府的合作，将在统一布局下制定阶段性目标，并在资源整合的基础上实现本区的发展重点与发展趋势，从而实现整体与局部的整体、区域内与区域外的整体、区域内各经济实体的整合，打造出区域品牌与区域特色。

三、首都“大西南区域政府”合作的现状及障碍

首都西南区域的合作有助于动员与利用北京市的优势资源为区域经济社会发展服务，有助于实现区域内资源的有效配置，从而提高区域发展的整体水平。但从其合作现状看，合作的领域还局限于对口帮扶、干部交流、公共论坛、学习考察、项目洽谈等表层领域，区域合作的长效机制还未有效建立。具体说来，合作还存在以下障碍：

1.区域发展差异将阻碍合作。首都西南五区虽然同处于北京市西南区域，但是发展是不平衡的，存在多元化的差异，这种差异表现在人口、资源、地理、产业、经济发展水平等方面，这种发展的差异将阻碍西南五区的进一步合作，因为占有优势资源的地区可能没有动力去支援发展比较薄弱的地区，其合作的意愿也会受到影响。

2.利益分割将阻碍合作。合作将是一个资源重新整合的过程，会影响到一些既有的利益群体，因此，除非有诱制性的制度安排或利益调整的好处，现有既得利益状况的打破将是一个较难的过程，地区为了自身的利益，可能会存在地区封锁、重复建设、恶性竞争等行为，这将阻碍政府之间的进一步合作。

3.缺乏达到共识的制度保障。共识的达到需要制度的保障，达成合作的共识将是一个较长的过程，特别是在缺乏制度安排的情况下是如此，因此，要使五区政府能够通力合作，首先要从五区政府存在的共识领域开始，建立一系列的制度保障，减少进一步合作的阻力。

4.习惯力量也使得合作成为一种困难。由于合作后利益受到重新分配，人们通常会阻碍新的制度安排，因此，除非看到眼前的利益，否则习惯的力量将促使人们保持现状。不过，东城区、西城区、崇文区、宣武区合并为新东城区、新西城区后，为北京西南五区政府的合作提供了良好的示范效应，相信不久的将来，西南五区同样能够克服一切障碍，走上合作的道路。

四、首都“大西南区域政府”合作的有效途径

1.首都西南五区政府首先要从大局出发树立先进的理念。一是树立首都“大西南区域”的理念，在首都建设“世界城市”的背景下，西南五区要从整体性的视角来看待经济社会发展，打破政府间的壁垒和市场封锁，加强区域协作与区际互动，引导各类资源向区域汇集，将首都西南五区打造成一个与“长三角”、“珠三角”相类似的“首都大西南经济圈”，做出品牌效应；二是树立“共赢、共生、共存、共享”的理念，建立起这些理念有助于区域内各项事务的顺利协调，实现资源共享与优势互补；三是树立“生态”与“服务”的理念，要紧紧抓住“生态涵养”与“综合服务中心”的战略定位，将低碳理念贯穿到经济社会发展过程的始终，实现

生态兴区、服务兴区；四是要树立“经营城市”的理念，城市需要经营，要象经营企业品牌一样来经营区域的发展，做出品牌、做出特色；五是人才强区理念，北京聚集了大量科技人才、文化人才、金融人才、管理人才，这是北京作为首都独一无二的优势，西南五区政府要抓住机会，利用多种形式如人才引进、挂职锻炼、建立智库、双向合作等形式汇聚人才，形成人才的群体性创新能力，为西南五区的发展创造智力基础。

2.在组织机制上，要尽快建立跨区域的协调机制和组织机制。为了统筹区域经济社会的健康发展、有序发展，建立行之有效的跨区域协调机制和组织机制变得尤为重要。例如“长三角”、“珠三角”已经建立了多样化的协调机制，不仅对区域的重大事项进行协商讨论，而且对区域内的资源进行有效配置以提高区域的整体效率。西南五区作为一个整体，也应以开放的心态建立起区域发展的综合协调机制与组织机制，就整个区域的发展战略、产业规划、经济布局、资源配置等重要事项进行协调讨论，并商讨和解决区域一体化过程中的制度壁垒，取消地方歧视性政策，破除阻碍区域合作的体制性障碍，保证区域内资源与要素的跨区域流动和有效配置。

3.在制度设计上，要建立经常性、多样化的合作平台与共享体系。一是建立区域公约制度，对区域内的共性问题进行协商与规范，打破条块分割与地方封锁，就共同关心的问题采取统一行动，避免不必要的浪费和协调成本；二是建立重大事项协商制度，就区域内的重大事项进行对话与磋商，维护共同的利益，避免因小失大、顾此失彼；三是建立统一的信息互动平台，准确的信息是正确决策的基础，也是创新的源泉，建立统一的信息共享平台，能够为区域内各成员、各部门提供准确、高效的共享信息，避免因信息封闭而导致的重复建设和决策失误；四是建立起统一高效的服务支持体系，为区域内的生产、消费提供高效的服务支持，例如提供跨区域的金融支持、科技支持、交通运输支持、人力资本支持等；五是建立经常性的沟通制度，例如可以利用公共论坛、项目洽谈、对口支持、学习参观、部门联动等方式进行经常性的沟通与交流，使区域间的资源能够真正得到优势互补。

5.在合作方式上，要从各自为政过度到区域公共管理。所谓区域公共管理，即是以区域政府组织和区域非政府组织为主的多元化公共管理部门，本着共同利益的原则，运用协商和调解的手段和方式，对特定区域内的政治、经济、文化、社会等方面的问题进行共同治理。区域公共管理打破了传统的地区之间、政府之间以及部门之间的藩篱，依据政府组织、私域组织和第三部门对特定区域的公共问题进行协作式管理，既可有效动员整个社会资源进行合作式治理，又可提高区域公共管理的效率，从而有效促进经济社会的发展。在信息化、网络化社会，首都西南五区政府要从各自为政转变为区域公共管理，运用合作、协调、谈判、伙伴关系等方式解决共同利益，从而有效动整个区域公共的、私人的资源来提供公共服务，促进整个区域的协调发展。

6.在操作模式上，要统一规划、突出特色。西南五区作为一个整体，首先必须符合北京市作为“国家首都、国际城市、文化名城、宜居城市”的整体要求与发展定位，因此要进行统一规划，保证正确的方向。同时，各区又蕴藏着丰富的自然资源和社会资源，在经济、社会、文化方面各具特色，因此，发展又必须突出特色，要根据各区自己的特点和优势确定发展的主导方向，争取在发展重点上有所突破，形成各自发展的特色。例如门头沟区突出生态城、休闲宜居城的特色；石景山、房山、大兴、丰台等区都可在统一规划的前提下，加大投入，突出自己的特色，创建出自己的品牌。总之，要利用永定河串联五区的优势，将西南五区打造成一颗颗闪烁在永定河畔的珍珠。

(责任编辑：鲁小萌)