

论我国区域行政协作体制的改革

黄杰¹, 胡瑕²

(1. 江苏省沿海开发集团海北公司, 江苏 盐城 224001; 2. 浙江省缙云县工商局, 浙江 缙云 321400)

摘要:区域行政协作体制改革是我国政治体制改革和政治发展的重要内容,是我国社会主义市场经济建设与和谐社会建设的有力保障。从阐述我国地方政府关系基本态势出发,着重分析了长三角地方政府协作关系形成、区域行政协作多赢格局的内在动力、地方政府区域间协作的起点与关键,并运用健全需求表达机制、完善地方政府间关系的基础等改革方式,以期重构区域行政协作体制。

关键词:区域行政;协作体制;制度化;改革

中图分类号:D523.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2011)03-0009-04

一、当下我国地方政府关系基本态势

地方政府在过去很长时间里基本上处于消极状态,具有防备性的制度设计趋向。自从20世纪70年代末实行体制改革以来,中国开始改变这种制度模式,把激发地方政府的积极性作为制度建设的重点,其中,改变地方政府在过去计划经济条件下被动的、僵化的执行者和权力传送者的消极功能,充分激发地方政府积极性、主动性,成为体制改革的主要内容。

1. 市场经济起步初期地方政府各自为政

改革开放的30年间,我国历经了数次的“分权”或“收权”的改革。自从中国启动了以放权让利为主线的中央与地方政府关系改革以后,地方政府获得了广泛的权力。1984年后,城市改革沿着经济性分权与行政性分权相结合的路子展开,中央与地方关系发生了一系列的变化:在微观经济方面,逐步弱化“条条专政”,国家指令性计划的范围大幅度缩小;在基建投资方面,地方的审批权限大幅度上升。此外,在外贸、税收等领域,地方的权限也大幅提高,扩大城市政府的经济管理权限,实行市管县体制;在政治、法律体制上,给予特定的地方以立法权。这些措施极大地激发了地方政府的积极性、自主性。中国的行政体制发生

了深刻的变化,高度一体化的官僚集权体制被打破,传统单一的中央高度集权的模式让位于多元化的中央集权与地方分权并存的新格局。在这一时期,地方政府的利益主体地位在逐渐形成,出现了地方政府各自为政的局面^[1]。

2. 当下地方政府关系凸显竞争与摩擦

市场经济体制改革的推进,使得地方政府角色逐渐从经济活动主体过渡到经济服务主体上来。随着中央与地方财政关系的调整,地方政府的角色越来越多元化,由过去作为中央政府在地方上的代理机构逐渐演变为具有独立利益的行为主体。市场经济的竞争性、开放性特点,要求建立社会主义市场经济体制,形成统一的市场和发达的市场体系,以保证商品、技术、资金、劳动力等生产要素的自由流通,实现资源配置的帕累托最优。但在当下中国,地区间利益关系的矛盾障碍重重。例如,在竞争中互相封锁市场、竞相提供优惠条件吸引投资等。基于地方利益,各地政府都有促进当地经济发展的内在动力。经济的发展依赖于资源的开发利用,然而各地资源有限,因此地方政府之间的竞争与摩擦避无可避,更加凸显了出来。有些地方政府的决策与举措越来越呈现出短期行为趋向,为了眼前的政绩,不惜牺牲地方的长远利益。于是,形象工程随处可见,腐败现象呈现蔓延

收稿日期:2011-05-20

基金项目:国家社科基金重大项目(09&ZD063)

作者简介:黄杰(1985-),男,江苏大丰人,研究方向:区域合作体制研究。

趋势。有的地方环境污染已经严重影响到子孙后代的生存,问题触目惊心。综上种种,都容易引起地方政府间的矛盾与冲突。

二、我国区域行政协作关系探索

1. 长三角地方政府协作关系形成

在科学技术越来越成为支撑和推动经济、社会发展重要力量的时代背景下,加强长三角地方行政协作,建设长三角区域行政协作体系以保持区域经济政治的竞争实力,是顺应科技发展趋势和激烈区域间竞争的必然选择。

纵观长三角地方政府协作关系的实践历程,1983年成立的“上海经济区规划办公室”是长三角经济圈概念的最早雏形。1992年邓小平南巡讲话与上海浦东开发与开放改变了上海在全国改革与发展格局中的地位,长三角区域协作再度得到地方政府的重视。2000年第二次沪苏浙经济协作与发展座谈会上通过了区域经济协作的原则和计划,标志着长江三角洲区域政府协作共识的真正确立。2002年市长联席会议和江浙沪两省一市常务副省(市)长沟通的渠道和机制已初步形成,同年签署的《长江三角洲地区城市市长论坛纪要》意味着区域内地方领导人高层会议定期取得制度上的发展。

此外,一系列单项协作表明,长江三角洲的区域政府协作进入实质性的发展阶段。在中央科技部协调支持下,2006年,长三角城市经济协调会第七次会议签署了《长三角地区城市合作协议》;2008年6月,两省一市科技部门协作正式印发《长三角科技合作三年行动计划》。长三角区域创新体系建设从“对话性协作”走向“制度性协作”,取得了初步成效。2010年3月26日,在浙江省嘉兴市举行的长三角城市经济协调会第十次市长联席会议上,合肥、盐城、马鞍山、金华、淮安、衢州等6个城市正式成为长三角城市经济协调会会员。此次扩容后,标志着长三角地方政府行政协作的进一步深化。长三角区域行政一体化,不仅是区域内的共同意志,也是国家意志的体现,长三角将作为最具活力和国际竞争力的世界级城市群代表中国经济参与国际竞争。

2. 区域行政协作多赢格局的内在动力

区域协作能否取得成功要看其空间生长力、市场驱动力和政府调控力等指标,资源禀赋的互补性和经济发展的梯次性等是区域行政协作的主

要外在特征。任何区域经济关系的发展嬗变,首先是政府内部与相互之间的合作与协调。区域协作的建立和运作,要考虑建立政府间的协调机制。这种协调机制可以体现在中央政府的区域战略规划和区域经济政策的制定与实施方面,更体现在长三角区域各地区中长期规划的协调、大型基础设施的协调、大型项目的协调、产业发展方面的协调、政府间产业政策和招商政策的协调、建立有序的产业转移协调机制等。

此外,自主创新是推动区域行政协作多赢格局的另一动力。随着区域经济的进一步发展,各地方政府的创新能力进一步增强,它就有可能吸纳国内其他地区乃至国际性的创新资源,包括知识、技术、人才、资金等,实现技术上的突破,完成向以自主创新为主的创新模式的转换,从而实现可持续发展。世界各国和地区的实践表明,自主创新是推动区域经济发展、推动区域行政协作的内在动力。

3. 地方政府区域间协作的起点:健全需求表达机制

从特定的帕累托最优解到最终形成的较为完整的公共物品最优供给理论,其要点都是:要达到公共物品的最优供给,就必须考虑消费者对公共物品的需求状况^[2]。和公共物品供给不能偏离公众的真实需求一样,地方政府区域间协作只有充分考虑各自的需求状况,才能达到最优供给。这就迫切需要健全地方政府区域间协作的需求表达机制。分散的区域间需求信息不会直接传达到各地方政府供给部门,而是通过相应的政治和经济组织,通过大规模的收集区域间的需求信息,通过特定的渠道,才能传递到相关政府。因此,连接地方政府区域协作的桥梁组织的作用是重大的。同时,我国现有的韦伯式政府科层组织层层传递的需求表达程序和民主参与的决策机制有待完善,政府间的回应力应更加有效,使一定范围内大多数的需求得以实现。

4. 地方政府区域间协作的关键:建立长效性制度平台与协商机制

地方政府区域协作机制的构建就是要寻求政府的各个要素的重新组合,使政府的各个组成部分或各种管理要素能够有效耦合,运行同向,信息传递畅通,实现管理的高效化。地方政府的利益趋向是决定区域间协作成功与否的关键。不断健全旨在寻找利益共同点的利益协调机制对地方政

府区域协作体系的建设意义重大。从区域经济发展经验来看,要确保区域间协作的顺利进展,除了要采取相应的政策措施外,更需要建立大量的制度来约束与引导区域间协作的良性发展。

首先,应形成协作的战略共识。地方政府间协作既是区域自身发展的需要,更是国家的战略需要,地方官员应建立地方公共利益或区域公共利益观念,淡化行政区划色彩,从国家战略高度,在省级层面上进行科技资源共享的协作。其次,搭建信息交流平台。以现代网络技术为基础,借助先进的信息技术手段对各类资源进行整合,建立科技信息沟通渠道和全方位的科技信息交换制度,构建各领域科技资源的信息平台,促进政策法规等地方动态信息资源共享,使科技资源的各类使用者能够充分获知资源的相关信息。第三,完善磋商机制。建立多边的直接协商对话机制,就地方间规划和协调等问题进行交流和沟通,解决地方间争端制度化的协调机制有利于推进区域行政的紧密型协作与发展,并在制度安排的作用下充分发挥政府适度干预的协调机制。

三、区域行政协作体制重构

按部门、地区条块划分的行政管理体制和地方利益的倾向,造就了地方协作中缺乏全局观念和协调利益行为的机制。区域行政协作体制要取得突破性进展,当务之急是要进一步推动区域行政协作体制的改革与创新,构建合理的地区间利益分配、约束和激励机制,优化区域行政机构运作方式。

1. 有效的责任机制是建立区域协作体制的基本要素

构建区域行政协作体制,责任机制是不可缺少的基本要素。政府责任能否在实践中得到有效的实现,在很大程度上取决于有效的责任机制的设立。科学的政府责任体系构建,一般随着行政生态环境的变化而变化,也是人们本身意识理念的一个逐步发展并完善的过程。就中国地方政府而言,从计划经济到改革开放,尤其是现阶段的转轨时期,其责任理念和责任机制发生了很大的转变。由于受到传统体制惯性的影响,以及中国目前社会经济状况等各方面的原因,仍然存在一些地方政府逃避责任、规避风险和惟一向上负责的行为。由于地方政府直接面对地方公众,地方政府的行为会直接使公众产生评价和反应。另外,

由于中国各地的具体情况千差万别,要想在中国现阶段构建一个千篇一律的责任型区域地方政府标准亦不现实,不能操之过急。应当随着中国经济的进一步发展和社会力量的成长而逐步实现。为了防止政府责任的异化和扭曲,在现阶段,要推进地方政府的法制化,培育公民社会,并建立地方政府官员科学的绩效评判体系^[3]。

2. 健全需求表达机制是地方政府间关系重构的起点

区域间协作需要设定区域发展目标作为推进区域发展的动力机制,并通过单边行动或集体行动来落实议程,进而需要建立一套制度化的议事和决策机制,成立相应的功能性机构,建立合理的投资管理机制和区域共同发展基金制度,鼓励建立各类半官方和民间的跨地区协作组织等^[4]。要建立健全完善的需求表达机制必须从公民、组织和政府三个方面入手,充分调动各方积极性,以规范的制度化要求和严格的各方监督,完善需求表达机制。

(1) 增强公民的表达意识和表达动机

一方面,公民应该意识到自己的需要、利益和权利必须由自己来表达、维护和争取,应该舍弃“搭便车”的心理,增强主人翁的责任感,有意识的培养公民的表达意识和激发表达动机。另一方面,应该加强透明政府的建设,实现政府信息的公开化,使公众能够获得关于公共物品的信息,以便能够做出正确的选择和表达。

(2) 加强各类半官方和民间的跨地区协作组织建设

鼓励建立各类半官方和民间的跨地区协作组织,培育跨地区协作组织,明确这类组织的性质,提高组织化程度,使地方政府成为公众公共物品偏好的真实代表者。同时,举办论坛或鼓励区域协调会、区域协作工作会议、区域协作与发展高层座谈会等的发展,进一步强化区域协调联席会议制度,并向更具有实质性的方向转变。

(3) 加强地方政府自身建设

首先,各地政府必须坚持“以民为本”的执政思想,深入各地区的实际需求,加强可行性分析,不做脱离实际情况的供给决策。其次,加强电子政务的建设,拓宽信息获取的渠道,加强供给信息传递的时效性和准确性。第三,必须改变以往“自上而下”的决策机制,建立一套“自下而上”和“自上而下”相结合的反映民需的决策机制。第

四,积极调动和发挥媒体的舆论监督作用。

3. 公共性是地方政府间关系完善的基础

考察有关政府公共性的论著,它们都是从政府管理的角度,特别是从公共管理的使命,来说明政府公共性之所在。由于公共管理指的是以政府为主体的公共组织对社会公共事务的管理,政府的公共性就必然在于政府以公共利益为出发点和目标。具体地说政府提供社会和市场不愿或不能提供的公共物品,如安全和秩序、公共和福利保障等,是政府“公共性”的基本内涵^[5]。

政府的公共性意味着政府将公民的意志作为公共行政的首要原则,从而保障公共利益得到实现。公共性职能是指政府为全社会提供公共产品和公共服务的职能。政府公共性职能缺位是产生各类社会问题、造成社会不和谐的重要原因。加强政府公共性职能,是完善地方政府间关系的基础,是建设服务型政府的需要,更是构建和谐社会的需要。各级地方政府公共性的秉持与追求,是

化解地方社会矛盾、推动经济可持续发展的核心动力。基于政府价值和责任的要求,区域协作善治的理念整合了公共利益、公共服务和公民社会发展的动力机制,弥合了社会责任和公共责任的缝隙,凸显着公共性的诉求。在协商民主和多元主义的诱导下,通过参与性社会的构建、科学的行政赋权和多元协同治理的复合改造,将有助于纠正政府公共性的偏差,在最大程度上发挥区域行政的协同效用,实践地方政府协同治理的构想。对此,就要求政府必须树立公共精神和规制权力。

地方政府区域间协作要努力实现由优先为经济发展服务为目标,向为经济、政治、文化、社会“四位一体”均衡发展服务为目标的转变,要根据建设小康社会、发展中国特色社会主义的长远目标和具体任务,遵循行政管理的规律和服务型政府的要求,科学界定公共产品与公共服务的范围,进一步完善和强化公共服务职能。

参考文献:

- [1] 沈荣华,钟伟军. 中国地方政府体制创新路径研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2009:25.
- [2] 汪慧玲,温龙. 我国农村公共产品供给的经济学分析[J]. 经济问题,2007(5):4-7.
- [3] 沈荣华,钟伟军. 中国地方政府体制创新路径研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2009:162-164.
- [4] 胡书东. 经济发展中的中央与地方关系:中国财政制度变迁研究[M]. 上海:上海人民出版社,2006:152.
- [5] 杨超. “公共性”视野中政府行为的市场化及其限度[J]. 探索,2003(2):45-48.

Reform of Regional Administrative Cooperation System in China

HUANG Jie¹, HU Xia²

(1. Haibei Branch, Jiangsu Coast Development Group, Yancheng Jiangsu 224001, China;
2. Jinyun Administration for Industry and Commerce, Jinyun Zhejiang 321400, China)

Abstract: Regional administrative cooperation system reform is an important component of the reform of Chinese political system and political development. It's a strong guarantee for China's socialism market economic construction and the harmonious society's construction. This paper proceeds from the basic situation of our local government relations, analyses the formation of local government collaboration in Yangtze Delta River Region, the inner drive of win-win situation in regional administrative cooperation, and the starting point and the key to local government regional cooperation. In order to reconstruct regional administrative cooperation system, the authors try to apply the resolution mechanism continuity, perfect benefit expression mechanism and improve the local government relations foundations and so on to reform.

Keywords: regional administrative; cooperation system; systematism; reform

(责任编辑:李 军)