

论长江沿岸中心城市经济能级的政府间协调合作发展

——政治学新视角论区域合作

杨顺湘

(中共重庆市委党校,重庆 400041)

摘要:在科学发展、构建和谐社会的背景下,29个长江沿岸中心城市联结而形成的经济区域是中国经济发展中最具实力、活力和潜力的发展轴。贯彻落实十七大“促进国民经济又好又快发展”的精神,构建一个强有力的长江沿岸中心城市经济能级的政府协调合作发展的长效机制,靠政府间的合作促进生产要素跨区域合理流动,实现互动多赢,在现行体制下是沿江各中心城市又好又快发展的理性选择。长江沿岸中心城市合作能否获得新的进展,关键在于各方能否克服合作发展面临的体制约束及进行制度创新,取决于各方能否采取正确的可持续共谋发展战略的政策制定和实施。

关键词:政治学视角;长江沿岸中心城市;合作发展;长效机制;制度创新;政策制定实施

中图分类号:F120.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2009)06-0001-07

一、命题的提出

中国已经进入科学发展及构建社会主义和谐社会的全新发展阶段。科学发展的本质,就是以人为本,协调发展。随着中国对内对外开放和市场经济体制的初步确立、全面树立和落实科学发展观,中国区域合作越来越紧密,长江流域区域经济合作亦正在兴起。同时国内外对区域合作的研究方兴未艾。

当代国内外学术界就区域合作理论和方法的创新等进行了探讨和交流,提出了许多新的见解和政策主张,引起了较为广泛的影响。但这些研究忽略了从政治学基本理论层面对区域间政府合作进行研究。就长江流域区域合作而言,目前,理论界对长江经济带的协作研究颇多。例如,重庆大学马述林、陈德敏主编的《世纪展望:崛起的长江沿岸城市产业带》^[1]就从产业经济角度对长江沿岸城市产业进行了深入的分析。现有的文献对区域经济发展与地方政府间关系的研究,主要集中在两个领域:一是区域经济学的研究。就当代中国区域问题研究而言,区域经济学的研究是最丰富和最深刻的,它不仅从经济学的角度进行了深刻的理论分析,而且提供了丰富的实证材料,尤其是近年来围绕长江三角洲区域经济一体化问题的一系列实证分析和理论探讨的论著^①,大大推动了该领域研究的深入。二是经济地理学和行政区地理学的研究。理论界的研究为统筹

收稿日期:2009-09-30

基金项目:2007年重庆市哲学社会科学规划项目“加快提升重庆与长江沿岸中心城市经济能级的政府合作发展战略”(2007-ZD04)

作者简介:杨顺湘(1954-),男,重庆綦江人,中共重庆市委党校科学社会主义教研部教授,主要从事区域开发及发展战略研究。

①代表性研究成果有:上海正大学研究所主编的《长江边的中国:大上海国际都市圈建设与国家发展战略》,学林出版社,2003年;洪银兴、刘志彪等著:《长江三角洲地区经济发展的模式和机制》,清华大学出版社,2003年;发表在2003年《浙江社会科学》、《浙江经济》的数篇文章。其中以张云可的《区域大战与区域经济关系》(民主与建设出版社,2001年),最为典型。

区域协调发展提供了许多富有建设性的理论指导和政策性建议。但是,这些研究对长江流域区域政府间的协调合作时冷时热的深层原因挖掘不够,对长江沿岸中心城市协调合作的障碍分析也不够系统,进而未能及时进行构建长江沿岸中心城市经济能级的政府间协调合作发展长效机制的制度创新。按照法国经济学家 Sandra Poncet 的研究,中国国内省级间商品贸易平均关税超过了欧盟各成员国之间的关税水平,和美国与加拿大之间的贸易关税相当^②。长江沿岸中心城市之间亦不例外,可见,从政治学政府关系基本理论角度对长江沿岸中心城市经济能级的政府合作发展的研究,在国内外一直是个薄弱环节。在我们看来,研究目前长江沿岸中心城市政府间协调合作发展,应避免上面所提及的研究问题,以科学发展、和谐发展的新视角,系统地从事理论分析、实证调查、应对策略等层面,运用政治学之政府关系基本理论来对加强长江沿岸中心城市经济能级的政府间协调合作发展更加紧密的制度及机制安排进行战略性研究。而构建长效协调合作发展机制的核心是要解决体制和市场壁垒这两个关键性问题,这就需要通过政府对政府结构、政府政策制定的考察和审视,进行制度创新,推进问题的解决。须知,中国是一个政府主导型、后发型国家,一方面,计划经济体制下政府对经济的深度干涉,政府手中掌握了大量的管理和直接运行经济的权力和能力;另一方面,市场经济发育还极不成熟,公民社会的力量还有待于发展和壮大。所以,除非政府之间达成共识,通过政府间合作,依靠一致性的行政力量、政府的政策资源去建构自由协作区,否则在政府之外没有足够的力量和制度渠道来实现这一制度变化。当然,以长江沿岸中心城市政府合作来共谋长江经济带发展,并不是强调以政府的力量去替代市场,而是恰恰相反,试图通过区域内地方政府的共同行动,一起尝试并进行以市场化为导向的制度创新,为长江沿岸中心城市社会经济资源的优化配制提供一个一体化的制度平台。著名经济学家萨缪尔森曾讲道,中国“如果实行完全的自由市场经济,那也是非常大的错误。我认为,应该保持政府在经济中的重要角色”^③。事实上,当今世界各国经济发展的经验表明,只有把市场机制和政府的作用有机结合起来,才能使经济得到快速而健康的发展。贯彻落实党的十七大提出的缩小区域发展差异,引导生产要素跨区域合理流动,鼓励东部地区带动和帮助中西部地区发展^[2],构建一个强有力的长江沿岸中心城市协调合作发展的长效机制,依靠政府间的合作促进生产要素跨区域合理流动,实现互动多赢,是在现行体制下长江沿岸中心城市的理性选择,这便是本命题的理论意义。本选题独到之处在于系统地深入剖析长江沿岸中心城市合作发展面对的障碍,并推出构建长效合作发展机制的制度创新,依靠对区域整体利益所达成的共识,运用组织和制度资源去推动长江经济带协调发展,从

而塑造长江沿岸中心城市的整体优势。本命题的实践意义在于,可能为长江沿岸中心城市构建官方合作的长效机制提供建设性意见,或许能找到解决长江沿岸中心城市合作发展的体制性障碍和地方保护主义的可行的措施办法,或许能为长江沿岸中心城市的交流与协作,进一步推动长江沿岸中心城市的科学发展、和谐发展找到亮点。

二、长江沿岸中心城市政府协调合作发展政策的形成与运作现状

长江沿岸中心城市包括上海、南京、武汉、重庆、攀枝花、宜宾、泸州、宜昌、荆州、岳阳、咸宁、鄂州、黄石、石首、九江、安庆、铜陵、芜湖、合肥、马鞍山、泰州、扬州、镇江、南通、宁波、舟山、黄冈、巢湖和池州等 29 个市,由这些城市联结而形成的经济区域是长江流域经济带的核心,连接东、中、西部三大区域,在中国经济发展中处于辐射南北、带动周边的位置,是中国经济发展中最具实力、活力和潜力的中轴部分。长江沿岸中心城市加强相互间多领域合作,按照科学发展、和谐发展基本要求,共谋长江经济带协同发展的政策制定,是其行政管理行为中的一项重要活动,它关系到长江沿岸中心城市合作发展的成败,关系到各方利益的实现程度。如何进一步深入贯彻科学发展观,依据科学发展与社会和谐的内在统一性^[2],落实国家生产力发展的区域布局,从居于中国承东启西、辐射南北的中心脊梁的区位优势出发,科学地制定长江沿岸中心城市合作发展的政策,是长江沿岸各中心城市行政管理中研究的重大课题。

20 世纪 80 年代,国内经济区域划分为三大板块。率先发展的东部沿海地区向中西部传播先进的技术,提供先进的技术装备,拓展产业转移,培养和输送先进的建设人才;中西部地区的发展比较落后,应把沿海地区的发展看成自己迅速发展的前提条件。同时,沿海地区也应把中西部地区的迅速发展看成自己迅速发展的前提条件。三个地区都应该尽可能快地发展。这就是地处东中西脊梁的长江沿岸中心城市携手合作发展政策制定的立足点。1985 年,由重庆市、武汉市发起以及上海市、南京市参加的长江沿岸中心城市经济协调会诞生了,并在重庆市召开了第一次联席会议。在第二次协调会上,成员扩大到 23 个沿岸中心城市,以后逐步扩充,到目前协调会成员扩充到 29 个市。

沿岸各中心城市根据“自愿联合、平等互利、轮流坐庄、求同存异”的原则,建立了以沪、宁、汉、渝四个城市为中心的协作区。以上海为中心的长江三角洲经济圈,大力采用先进技术,加强以机电一体化为代表的基础装备工业的发展和以计算机软件为主体的信息产业的发展,形成以机械、钢铁、石化等重化工业为主导、高新技术产业为支撑的产业结构;以南京为中心的长江下游沿岸经济圈,重点发展家电、

②转引自 Bruce Gilley, provincial disintegration: Reaching your market is more than just a matter of distance, 22 / 11, 载于《远东经济评论》。

③刘洪潮等主编《外国要人名人看中国》第 262 页,中共中央党校出版社,1993。

汽车、建材、化工、钢铁、造船业；以武汉为中心的长江中游沿岸经济圈，依托武汉市和九江、岳阳、宜昌等城市，重点发展钢铁、有色冶金、汽车、石油化工、机械装备和光电子产业；以重庆为中心的长江上游沿岸经济圈，重点发展以汽车、摩托车为主的机械制造业，以天然气化工为主的化工业，以新型铝材和优质钢材为主的冶金业，加强培育具有现实优势和潜在优势的电子信息、建材、食品和日化等产业。形成了依托沿岸高速公路、铁路、输气干管、输电干线、通信光缆等重大点线性基础设施建设，承接沿岸中心城市产业疏散，拓展沿岸产业布局，把长江沿岸地区建设成为全国最具实力的钢铁及有色冶金走廊、石油化工走廊、汽车与机械制造走廊、轻纺走廊和以电子信息、现代生物技术为代表的全国最具活力的高新技术产业带。新时期新阶段，沿岸各中心城市围绕推进长江经济带建设的目标，加强交流与合作，进一步推动科学发展、和谐发展。一是加强沿江城市间的双边合作，建立更加紧密的合作交流机制；二是积极推动沿江中心城市企业合作，促进流域经济又好又快地科学发展；三是推动资源共享、优势互补，实现共赢。

三、长江沿岸中心城市合作发展政策制定与运作面临的不协调因素及制度创新

长江沿岸中心城市政府间协调合作发展政策运作不可能很快到位，需要克服种种不和谐因素才能渐入佳境。首先遇到的就是思想认识障碍，一些人思想保守、目光短浅、畏首畏尾、市场意识差，习惯于按计划经济的模式观察和处理问题，特别是一些党政部门机遇意识不强，胆子不大，一切都按旧习惯、旧方式办事，尤其是对现阶段政府之间打破行政区划限制，开展长江沿岸区域合作发展缺乏认识，没有充分意识到构建长效合作发展机制对本地区经济社会发展的巨大推动作用，未能及时开展部门之间、地区之间跨省市交流合作工作，在事关经济发展的一些重大举措上往往行动迟缓、贻误合作时机。目前长江沿岸中心城市各方政府面对的是按照科学发展观的统筹区域发展要求、推动区域经济科学发展、和谐发展的认识问题。不管是否有着明确意识，随着政府间经济协作工作发生的变化，推动长江经济带区域经济良性发展的问题逐渐摆在各方政府面前：如何认识长江沿岸中心城市政府间协调合作发展的必要性？如何看待区域经济协调发展政策与对内对外开放政策？如何克服合作发展面临的体制约束？合作发展应该采取何种发展方向？长江沿岸中心城市政府间协调合作能否获得新的进展，皆取决于各方能否采取科学发展、和谐发展战略的政策制定与实施。

（一）体制障碍是长江沿岸经济协作面临的不和谐因素

首先是多元化政府目标引起的障碍。与市场经济国家的政府比较，我们的政府是一个包罗万象的政府，行业职能、经济职能和社会职能等多种职能交

织在一起，政府的目标取向既复杂又广泛。第一，政府目标有时表现出与市场经济条件下的目标相左的取向。政府的目标选择在一定意义上是矛盾抉择或两难选择。例如在满足就业方面，一方面要满足政府的就业目标，政府要创造新的就业条件，开拓就业途径，保证适度就业；另一方面，政府又要加大改革的力度，推动企业加快减员增效、下岗分流。第二，政府目标的扭曲。由于政府的特殊需求，或为了追求短期成绩，或为了实现“政绩工程”，导致政府目标偏差和短期化。重复建设、投资冲动当属于此列。有些地方热衷于搞华而不实和脱离实际的“形象工程”，互相攀比；有些地方市政建设盲目追求高档次、高标准，大大超过经济实力；有些地方连工资都不能按时发放，却乱上项目，敞开口子胡乱花钱；有的地方违反规定兴建楼堂馆所，办公大楼越盖越大、越盖越豪华；名目繁多的办节、庆典活动，比阔气、讲排场等等，这些都从一个侧面反映了政府目标的扭曲。第三，在原有体制下政府目标与企业目标惊人的一致。因为国有企业是政府的附属物，政府目标是企业目标的替代，或者说政府是通过企业来体现其目标的。例如一些地方政府为了实现“政绩工程”、“形象工程”或应对重大事件，往往强行向企业摊派费用，增加了企业的负担。这样，政府目标实际成为企业的成本。

政府目标的多元性表明我们的政府还不是与市场经济、区域经济相称的政府，与市场规范有相当大的距离，在推进长江沿岸中心城市合作的进程中，政府目标面临重大修正。

其次是市场替代的政府行为导致的障碍。从总体上看，长江沿岸中心城市政府行为仍然没有摆脱一靠红头文件、二靠政策手段、三靠保护垄断这样一种行政支配的行为模式。不少政府部门还习惯于直接干预企业的经济活动，行政审批还很多，审批制还在经济生活中起主导作用。在现实的经济运行过程中，确实存在着政府对市场的过度替代问题，一些由市场起作用的仍然由政府包办，而一些需政府职能到位的却没有真正管起来。现在问题比较突出的是地方政府行政审批泛滥。一些直接参与或者干预微观经济的政府部门仍然大量存在，甚至有相当数量的行政机构就是靠自行设置的行政审批收费或者所谓的“行政执法”罚款收入来生存的，导致现实生活中的行政审批事项过多过滥。这种随意设置的事项，大到一部法律，小到一个区市县政府的规范性文件。甚至是区市县政府下属部委办局所发布的不知如何冠名的“红头文件”，都可以为自己设定一项审批权，形成“权力部门化、部门利益化、利益法制化”的现象。

其三，行政体制分割、各自为政是长江沿岸中心城市合作的共性障碍。在现行体制下，沿岸各中心城市还是不同的利益主体，行政区之间存在着行政分割的利益分歧，存在大于合力的分力，以致还远远

没有充分发挥经济协作区的作用。在提升长江沿岸中心城市合作的过程中,如何进一步打破“条条”与“块块”之间的分割,打破地区封锁,消除“诸侯经济”现象,真正树立一盘棋的思想,形成区域市场、统一市场,协调经济协作区中行政权力之间的关系,是一个有待进一步解决的问题。

其四,区域政府利益导向的影响。行政性分权下,在使企业生产扩张能力与市场占有控制能力不能彰显的同时,也强化了地方政府的主体作用。经济关系由经济区域分工形成,但在市场经济的竞争中,如果缺乏政府和企业的主动性和创造性,区域合作随时可能被打破,经济协作关系就有可能发生变化。区域间政府的经济合作,就是各方政府通过高层联系、沟通合作信息,增强相互了解,协调经济政策,加强统筹协调,营造互利互惠、平等竞争的协作环境,政府搭台,企业唱戏,通过协作,促进共同发展。

(二) 制度创新是提升长江沿岸中心城市政府间协调合作发展的理性选择

在现阶段,要建立长江沿岸中心城市政府间长效协调合作发展机制并确保这一机制的有效运转,直接取决于各中心城市能否建构起良性的制度环境、合理的组织安排和完善的区域合作规则。其中制度环境是基础保障,组织安排是结构保障,行为规则是具体的激励与约束保障。在长江沿岸中心城市政府间协调合作机制建构的政策制定与实施过程中,长江沿岸地方政府在各自的范围内进行有效的制度创新是问题的关键之所在^[3]。

首先,需要良好的制度环境:制度基础的完善与体制的改革。制度环境是一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律原则。政府作为人民利益的总代表,支配着各种政治资源,是维系政治系统稳定的主要力量,承担着提供制度安排的主要责任。因此,长江沿岸中心城市政府间协调合作机制的建立所需要的良好的制度环境,在很大程度上取决于政府的制度创新能力。一是积极推进法治建设,完善相应的法律制度。市场经济是法治经济,基于市场经济基础上的政府间合作机制离不开法律制度的规则。在西方发达国家,法律对于反垄断、促进市场形成与发展起到了极其重要的作用。长江沿岸各中心城市政府首先必须在政策、法规中明确禁止各地政府分割市场的行为,其条文核心应该是“不得以任何形式限制国内自由贸易”,切实建立防范惩戒分割统一市场的行为,尤其是抽象行政行为;其次是完善相应的竞争法规,阻止地方保护主义。二是完善分税制。在省级政府的权限内,首先进一步合理界定各级地方政府事权,划清支出责任,并以此为基础完善税制相关规定;其次是切实贯彻规范化的中央对地方的转移支付制度,落实税收返还、专项拨款补助、特殊因素补助等;最后是规范政府收入,建立以税收为主,收费收入为辅,税费并存的财政收入

运行机制,同时也为各级地方政府建立稳定的财税基础。三是建立科学的政府官员绩效评价体系。在以经济建设为中心的制度背景下,一个地方的经济发展状况往往直接决定了该地方政府官员的政治、经济收益。所以,在这样的绩效评价体系的指引下,地方政府官员往往会为了自身利益的最大化而忽视全局利益,以至于地方政府行为呈现出异化特征,从而导致地方政府间利益关系的不协调,地方保护主义和地方市场分割盛行。因此,长江沿岸中心城市必须建立起科学的地方官员绩效评价体系,通过其正确的方向引导,规范官员们的行为取向和行为模式,实现各地方政府行为的正常化,从而达到协调和改善政府间利益关系的目的。笔者认为,科学的长江沿岸中心城市地方政府绩效评价体系的建立应该体现两个方面的思想:其一是对一个地方政府政绩的评价应该把该地方社会经济发展与其历史状况及长远发展有机结合,尤其要注重这个地方的可持续发展的能力;其二是对地方官员的考核评价应该取向于一个综合的指标体系,而不应该仅仅局限于发展经济的能力。应当设计一套科学、规范、量化的干部绩效考核指标体系,其中不仅要有经济数量、增长速度指标,更要关注经济增长的质量指标、社会效益指标和环保指标,关注在遵守国家政策法律法规方面的表现,对直接干预市场运转或企业活动所造成的经济损失必须承担相应的法律和经济责任。

其次,建立合理的组织安排:创立制度化的多层次组织机构。区域合作机制的实现不但要有良好的制度环境,更要有实施具体合作事宜的组织。区域合作是通过区域合作组织进行的,区域合作组织本身的出现是制度安排创新的产物,它使区域利益主体的获利空间得以扩大或延伸,能将原来对立的利益转化为一致利益,而且这种组织的安排方式是处于动态调整过程中,它既可能是正式的,也可能是非正式的;既可能是强制性的,也可能是诱致性的。从中国实际情况和西方国家区域合作的实践来看,长江沿岸中心城市政府合作要得以真正建立,必须要在地方政府和市场中介组织两个层面上形成制度性的组织机构,实行多层面的协调互动。

一方面,建立跨行政区的协调管理机构,实现地方政府间的自愿合作制度创新。地方政府是区域合作的主要参与者,如何发挥各地方政府的积极性,建立一个反映各地方政府意愿,能获得普遍认同、具有民主的治理结构的跨行政区的协调管理机构,是长江沿岸中心城市政府间协调合作机制能够真正确立的关键。建立一个跨行政区的协调管理机构,应体现以下五点:一是该机构的具体组织形式,可借鉴世界发达国家和国际组织的经验和做法;二是该组织的主要职能包括组织协调实施跨行政区的重大基础设施建设、重大战略资源开发、生态环境保护与建设以及跨区生产要素的流动等,统一规划符合本区域长远发展状况的经济发展规则和产业结构,制定统

一市场竞争规则和政策措并负责监督执行情况,协助各区市县制定地方性经济发展战略和规则,使局部性规划与整体性规划有机衔接;三是关于组织内部的功能性机构设置方面,除负责日常联络和组织工作的秘书处外,还应根据专业、精简、高效的原则设立各种专业委员会和工作小组;四是在机构的人员配置方面,应坚持公正和专业的原则,在各地政府的经贸委、发改委、财政、人民银行等相关职能部门中抽调部分公务员,并且保证区域内各地方政府人员数量的平衡;五是该机构的治理结构适度效仿民间组织,共同协调决定有关区域发展的重大战略问题,其做出的决策对区域内各政府具有普遍的约束力。

另一方面,鼓励建立各类半官方及民间的跨地区的民间组织。在现代市场条件下,应当充分重视民间组织在长江沿岸区域经济联合体中的推动作用。可以建立以各地经济专家为主体的,如长江沿岸中心城市间政府合作联谊会、长江沿岸区域经济共同体促进会、长江沿岸中心城市经济社会共同发展咨询委员会等组织。可以充分发挥行业组织在经济共同体中的作用。这里的关键是,行业协会要突破行政区划障碍,组成跨地区的行业联盟,共同制定区域行业发展规划、区域共同市场规则,推进区域市场秩序建立,探索区域各类市场资源的联接和整合等。还可组建跨地区股份制区域性集团公司。跨国公司是打破国家之间关税和非关税壁垒的最有效方式;同样,跨地区公司也是打破区域封闭格局最好的方式。因而要倡导组建各地相互参股的跨地区的超级巨型企业集团,这既是参与国际竞争的需要,也是打破封闭、优化资源配置,增强综合竞争力的需要。

最后,完善区域合作规则:自愿遵守的激励和约束机制。国际经验表明,区域经济一体化进程发展的快慢与是否有完善的制度保障直接相关。以目前运作最为规范的欧盟为例,作为制度一体化的欧盟,每个阶段都制定相关法律,成员国依此反映了特定经济部门的一体化。《巴黎条约》建立了欧洲共同体,反映了特定经济部门的一体化。《罗马条约》建立了关税同盟,实现区域贸易自由化。《单一欧洲法案》对商品、劳动、人员和资本的自由流动列出了约300项立法,并规定了完成这些立法的时间表。1993年,欧洲统一大市场正式形成。随后,欧共同体成员国签署了《马斯特里赫条约》,并于1999年实现了经济货币联盟。如今,欧盟各国又在为实行统一的宪法而努力。今后,欧盟将迈向完全的经济一体化,对各种经济政策通过超国家机构进行协调和统一。在中国,经济区域内缺乏一致性的规则,各地区在招商引资、土地批租、外贸出口、人才流动、技术开发、信息共享等方面的政策存在着很大的差异,没有规范区域一体化发展的统一法规。这个问题不解决,区域政府合作就缺乏必要的制度保障。因此,长江沿岸中心城市合作规则是利益相关的域内各政府在一

同意的前提下制定的,这种规则应具有三个特点:一是规则的形成是地方政府间相互博弈的产物,体现了参与者的一致同意;二是将规则以文字的形式规定下来,具有较强的制度性;三是有正式的执行机制。在长江沿岸中心城市间政府协调合作中,跨行政区的协调管理机构充当了各级地方政府间利益纠纷的中间人,由它们对什么是违反规则的行为作出裁决,以一种正式化的方式维护区域合作规则。这种规则的内容应包括五个方面:一是形成区域生产力布局原则和区域产业发展规则;二是开放共同市场,促进人才交流;三是建立协调的基础设施网络,统一开发利用自然资源,统一整治和保护环境;四是建立协调与管理制,在户籍制度、住房制度、就业制度、医疗制度、教育制度、社会保障制度等的改革方面加强行政协调,联手构建统一的制度架构和实施细则,以此协调各地区的政策行为;五是在招商引资、土地批租、外贸出口、人才流动、技术开发、信息共享等方面,营造无特别差异的政策环境。待时机成熟再将这种规则上升为区域发展与管理规章条例,实现区域制度架构的融合。长江沿岸中心城市政府合作规则的形成和有效运作,还必须要有与之相适应的新型的区域利益分享和补充机制。以达到各方政府在平等、互利、协作的前提下,通过规范的制度建设来实现地方之间的利益转移,从而来实现各种利益在地区间的合理分配。

四、长江沿岸中心城市经济能级的政府长效协调合作发展政策制定与实施的机制运作

长江沿岸中心城市政府间协调合作的目的,从根本上说,就是通过行政性力量基于对市场规范的共识,扫除沿江各城市间的行政壁垒,促进长江流域内部要素的流动,实现资源的有效配置,最终实现流域经济一体化。这一合作机制与传统体制下的地区合作与发展不同,它是必须建立在分享共同利益的基础之上的合作行为。在市场经济深入发展和各地方政府利益独立化的制度背景之下,区域内各地方政府之间的合作行为是一种利益驱动下的战略选择,区域政府合作框架必须基于各地的共同利益之上,并且使区域内的地方政府意识到只有选择合作策略才能增进和分享共同的利益。因此,基于对共同利益追求的原则,长江沿岸中心城市经济能级的政府长效协调合作发展政策制定与实施的机制运作的建构理路应体现以下五个方面。

(一)各城市优势互补多方联动,在长江沿岸发展中实现共赢的政策制定目标

在“十一五”、“十二五”期间,长江沿岸各中心城市应按照中央要求,认真贯彻落实科学发展观,始终从战略高度和长远角度把握和推进本城市与长江流域科学发展、和谐发展的关系,进一步加强合作与交流,优势互补,平等互利,互为机遇,相互开放,相互带动,相互促进,实现共赢。各方充分发挥各自在

遵循市场经济规律,突出企业主体地位,提高政府服务水平,搭建企业发展平台,共同推动各方经济社会协调发展。

(二) 开发、合作、保护并举的政策制定,整体推进长江现代物流发展,充分发挥“黄金水道”的“黄金效应”

物流对经济发展贡献巨大已被许多国家和地区所证实。就长江经济带而言,龙头上海直辖市与沿海经济带衔接,龙尾重庆直辖市与西部地区相衔接,在对外开放、参与西部大开发中起着承东启西、左传右递的作用。以重庆为中心的长江上游沿岸经济圈,应在整体推进长江现代物流发展中,构建统一的开放市场体系,使之向西可以作为西部大开发的进军主通道,开辟广阔的大市场,获得新的发展空间;向东可以加速发展开放型经济,进而充分利用国内国际两个市场,提高市场化水平,联手解决共同关心的区域发展的重大问题^[4]。应该看到,整体而言,现代物流对长江沿岸城市经济发展的促进作用还未能充分发挥。建议建立省市及长江协调会制度,共同加快沿江综合运输体系建设,大力发展现代物流业。加强长江航运发展的整体规划,科学合理布局沿江港口和产业项目,建设沿江经济走廊。突出重点,整体推进,有重点有步骤分阶段实施长江航道系统治理,提高通航能力。共同争取国家加大对长江干流基础设施建设的力度,加快建设区域性枢纽港口,共同实施长江航运标准化体系。加强商贸物流合作,以集装箱运输为重点,联合建设高效、便捷、规范的长江流域大物流圈,扩大中上游地区产品进入国际市场。共同建立首尾呼应、整体联动的长江运输体系,推进沿江城市港口和物流企业通过参股、兼并、联合等多种形式加强交流合作,实现长江水运企业投资主体和产权多元化,促进长江水运企业做大做强。

(三) 以立法、政策措施的形式确定长江沿岸中心城市间协调、合作的关系,使各城市经济社会合作的活动有所遵循

通过区域规划及其他政策手段促使地区间联合,兴建可共享基础设施,共同开发毗邻地区的资源,联合兴建一些规模经济要求高的资金密集型、技术密集型的原材料项目等。在这方面,可以借鉴美国的田纳西河流域开发的经验,即由联邦政府出面组织设立跨地区管理机构和建立新的利益分配格局来诱导地方政府摒弃彼此之间的利益冲突,携手共进。在长江沿岸中心城市合作的进程中,也可以像田纳西河流域一样,在经济协作区范围内建立由各方政府出面组织的经济协作区发展规划协作机构。机构的最高领导由中央政府直接任命或由经济协作区中经济社会发展水平较高的地区领导兼任,各委员由相关城市部门派员参加,中央和沿江中心城市政府负责协调。当然,这不是指挥机构,而是指导协调机构。通过指导协调机构完善常规性、实务性的

区域协调机制,促进重大规划的编制与实施合作,为区域经济的发展和全国统一大市场的形成创造条件。此外,还可以建立各中心城市经济社会发展战略规划的通报、磋商制度。通过磋商与通报,从总体上协调区域发展,有利于各自经济发展质量与效益的提高,避免重复建设、过度竞争给经济造成损失。也可以考虑在四个中心协作区和交通干线及优先区位进行具体的经济一体化微观实验(比如以重庆为中心的长江上游沿岸经济圈成员),共同协调出台相应的政策、地方法规,避免地方保护主义的市场准入与投资保护制度。

(四) 积极推进地方政府行政管理创新政策施行
推进行政审批制度改革,按照凡是可下放的权力一律下放,凡是可取消的收费一律取消,凡是可精简的审批一律精简的原则,公布取消、下放、转移行政审批事项。同时,对确需设立行政许可的项目,实行规范管理、严格监督。解决多头多层执法,是推进行政管理创新的紧迫任务。按照属地管理为主、适当下移执法重心的原则,着眼于从体制上解决问题,撤销交叉重复的执法机构,明确执法行为主体。同时应开展相对集中处罚权、推进综合执法试点,待条件成熟即在更大范围推行。合理划分财权事权,是支持地方政府行政管理创新的必要条件。健全科学民主决策机制是实现行政管理创新的重要内容。完善重大决策的规则和程序,采取多种渠道,运用多种形式,广泛地集中民智、反映民意,使决策真正建立在科学、民主的基础上。深化政府机构改革是行政管理创新的重要基础。政府机构改革核心是建立“决策科学、分工合理、执行顺畅、运转高效、监督有力”的行政管理体制。按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,完善机构设置,理顺职能分工,合理划分经济社会管理权责,充分利用现代交通通信发达、信息传导便捷的有利条件,精简管理层级,扩大管理半径,深化乡镇综合配套改革。

(五) 联手维护民工合法权益的政策制定,改善农民进城务工环境

随着农村劳动力转移,重庆农民工猛增到700多万,沿江各城市农民工亦多。坚持以人为本、民生为重,认真解决涉及农民工合法权益的问题,成为各城市面临的共同问题。由于农民工的流动性,迫切需要各城市共同制定政策,携手做好对农民工的服务工作。首先是制定培训与就业政策,加快建立农民工培训与就业的档案制度和服务管理制度,指导解决农民在劳务合同、工资待遇、社区生活等方面发生的问题,维护农民工合法权益。其次是认真制定与实施农民跨地区就业和进城务工的各项政策,清理对农民工歧视性规定和不合理收费,推进农民工医疗和工伤等社会保障制度的建设,努力解决农民工子女上学、法律救助、劳动争议等问题,改善农民工进城务工环境。最后是制定构建公平统一的城

乡劳动力和公平竞争的就业保障政策,建立开放式互动就业服务信息网络。

总之,长江沿岸中心城市经济能级的政府协调发展更加紧密的制度及机制安排,就是通过政府间协调合作,依靠政府的政策资源和法规去打造长江沿岸经济带,建立合作,共谋科学发展、和谐发展机制并确保这一机制的有效运转,为长江沿岸中心城市经济社会资源的优化配置提供一个一体化的制度平台,推动拥有中国承东启西、辐射南北的中心脊梁区位优势长江经济带又好又快发展,共创可持续未来,为助推长江流域科学发展与和谐发展发挥示范和带头作用。

参考文献:

- [1] 马述林,陈德敏.世纪展望:崛起的长江沿岸城市产业带[M].北京:中国计划出版社,2001:1-374.
- [2] 胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[M].北京:人民出版社,2007:24-25,17.
- [3] 杨顺湘.川渝合作与发展战略研究[M].北京:人民日报出版社,2006:67,147,176.
- [4] 杨顺湘.构建重庆通畅便捷的现代物流体系探析[J].探索,2004(5):124-129.

On the Collaboration and Development among the central Cities Governments along the Changjiang River : A Political Angle of View on the District Cooperation

YANG Shun-xiang

(Party School of Chongqing Municipal Comunitittee, Chongqing 400041, China)

Abstract: Working towards the goal of scientific development and establishing harmonious society, twenty-nine city of the Changjiang River coastwise centrers coupling wrought economy areas are development of axeses that are strenghtest, energiest and most potential in China. Carrying out the meeting of seventeen Communist Party's spirit "accelerate the economy of subject's development good and quick", Setting up a long efficienct mechanism of cooperation development, depend on cooperation between governments accelerate the factors flow of transdistrict, and win more each other, That is the rational choice to realize the quick and healthy development. The key to obtaining new cooperation development is to conguer the system restrict and realize system innovation, which depend on policy making and implementaling sustainable development strategy.

Key Words: Politics; central cities along the Changjing River; cooperation and development; system innovation; policy making and implementation

(责任编辑 彭建国)