

推进长三角一体化进程中的政治与行政建设

候保龙

在长三角一体化顺利发展之际，由上海市行政学院、江苏省政治学会和浙江省政治学会联合举办的“长三角一体化进程中的政治与行政”会议，于2007年11月18日在上海市行政学院举行。本次理论研讨会主要围绕三个主题展开。

一、对长三角、一体化概念理解

首先要弄清楚什么是“长三角”，其范围如何？有学者认为，有三种形态的长三角：狭义上的长三角仅指江沪浙16个城市，又称“小长三角”；中观意义上的长三角包括上海、江苏、浙江两省一市，又称“中长长三角”；宏观上的长三角扩展到安徽、江西等省，称为“泛长三角”或“大长三角”。中央比较倾向于“中长长三角”概念，可能主要考虑其长三角一体化的可行性。这次学术研讨会正是在这一概念共识上举行的。

其次，关于一体化概念理解。在明确长三角范围的基础上，那么，接下来的问题是，长三角在哪些方面应该一体化，或者一体化的层次是什么？这个问题学者争论得比较热烈，说明大家对这个问题分歧较大。总的说来，以上海为一方的学者认为，一体化的“体”不是文化体，更不是政治体，而仅仅是个经济体，特别是发展高新技术产业和服务业，认为长三角文化与政治的一体化的提法过于理想化，至少在目前缺失实践的基础。其经济体形态的特征是“两足、双翅、一体化”，“两足”分别是指长三角与港台合作、与国内重要经济区合作；“两翼”包括长三角内教育文化产业的合作，这是软的方面，发展钢铁等制造业等产业的合作，这是硬的方面。其中，“两足”是一体化的“支撑”，“两翼”是一体化的“翅膀”。我认为属于渐进一体化设想，在具体操作方面有较为理性的一面，但如果把目光仅仅局限于经济一体化层面，则不免有保守畏难的消极思绪。况且，没有政治与行政的一体化步伐，这种步伐不论大小，都是长三角经济一体化进程中不可或缺的因素，否则，我们大家谈论“长三角一体化进程中的政治与行政”到底有什么或有多大意义？经济的发展必然对政治与行政的发展起到某种推动作用，政治与行政不能总是落后于经济一体化的发展状况，否则，这种政治与行政必然不利于或阻碍长三角经济一体化的深入发展。

与上述观点不同的是，以苏浙两省为代表的学者认为，一体化的“体”不能理解仅仅早个经济体，也应当是文化体和政治体，特别是没有政治的一体化，经济一体化就得不到切实的保障。苏州大学的乔耀章教授以更深广的视野来观察这个问题，他的主要观点有两点：（1）认为长三角一体化实质是个区域性经济、政治、行政问题应放在全国一盘棋中来通盘审视，例如长三角一体化会不会对其他政治经济区域产生新的行政壁垒问题，它对其他政治经济主体有什么积极和消极的影响。（2）政治与行政一体化不能回避。由于长三角经济、政治、文化发展的不平衡，致使一体化进程中经济、政治与行政发展也不平衡。因此，一般情况下，经济要领先于政治、行政发展，但政治、行政发展要赶上，并且政治、行政发展尽量与经济发展趋向同步。那么，在此逻辑思路下，长三角一体化进程中的经济一体化是难以摆脱或政治与行政一体化的追随的，至少不能无视政治与行政的影响与作用。

二、长三角一体化的动力与阻力分析

为什么会出现上述两方对长三角一体化的“体”的如此差异性理解？其背后的价值观是什么？这值得学者进一步思考。有学者饶有兴趣地用博弈论来解释这种差异：从上海方面来看，它作为长三角中惟一的一个直辖市，其政治地位有明显优势，如果强调长三角一体化进程中的政治，担心会引起江浙两省的反感（笔者认为其实只要上海具有“联邦主义”的平等意识，此担心可能是多余的），而上海在经济市场化方面有明显的优势，通过长三角的经济一体化，可以确保上海经济的领先地位。

从江浙两省方面看，两省在长三角一体化进程中经济、社会发展以及服务业等方面处于弱势，会更加强调与上海的政治平等，必要时可借助中央的力量来平衡，主张建立位于三者之上的关于长三角一体化的中央政治机构。那么，我们看出，两方观点差异的背后其实是竞争与合作中的利益特别是政治利益分割的问题。因为政治是对资源的权威性分配，但还有一个如何对待权威进行分配的问题，以作为资源利益公平分配的前提和保证。所以，长三角一体化的动力来自长三角内外的竞争压力，只有合作才能带来各自的利益，才能增强各自的竞争实力，正是这种合作收益所达到的有可能共赢或多赢的局面把三方吸引到一体化进程中来，并且长三角内部可能形成合作大于竞争的态势，是以与长三角外部经济主体或区域的竞争为前提的。但问题是作为相对独立的各个政治经济利益主体也有一个竞争问题，因为合作不是目的，合作是为了更好地竞争，这就涉及到在一体化进程中的话语权资源分配的问题，换句话说，这种分配是平等式的还是等级式的？这关系着三者合作的质量。如果它们的关系是平等式的，那么，我们可以预见长三角一体化进程的阻力会小得多；如果它们的关系是等级式的，可以说这种合作就会步履维艰。这就是有的学者指出的各行政区利益分化基础上的竞争是长三角一体化合作的逻辑起点，这是制约长三角区域合作的基本因素。因为在我国当前的社会主义市场经济条件下，各省市县等地方政府是作为区域利益主体出现在长三角一体化进程中的，它们是参与市场竞争的最主要主体。在当前地方财税体制和地方官员政绩考核体制下，就会产生新的政企不分、市场发育不完善、政府职能转变难以到位等问题，根源就在于存在着政府权力和政府利益本位意识。这是政府主导推进型市场经济发展的鲜明特点。那么，在这样的境况下，若区域内各个地方政府不善于统筹区域内外发展，不善于妥协与协调，那么长三角一体化的质量难免要打折扣。这是制约长三角一体化进程的宏观制约因素。当然，学者们还提到了城乡二元制、户籍制等其他微观制约因素。

正是存在上述各种制约长三角一体化的因素，有学者就指出了当前长三角一体化进程中主要存在的问题主要有：（1）制度化程度低，主要以非制度合作形式，缺乏稳定性；（2）缺乏功能性组织机构，欠缺行政协调的执行和监督主体；（3）缺乏统一合作的战略规划；（4）中央政府在制度供给上的缺位。另外还有行政区经济形式导致的产业重复建设、地方保护主义等问题。这些问题正是长三角经济一体化先行，而政治与行政沟通与协调滞后导致的后果。

三、对如何推进长三角一体化进程中的政治与行政的建言

在上述理论研讨的基础上，学者们从不同的角度探讨了长三角一体化进程中的政治与行政建构问题。

首先，苏州大学的乔耀章教授基于经济、政治、文化全面一体化的理论视角提出构建“长三角区域政府共同体”的构想，其主要特征是经济市场化、政治民主化、行政集中化以及文化的无地化。这应该是一个振奋人心的远大的宏伟目标。有学者认为，在中央与地方关系没有实现科学化、理性和法制化的情况下，强大的长三角对中央政府是个潜在的巨大威胁，中央不会同意成立长三角科层制的跨行政区域的合作机构。这样，学者们就退而求其次，主张长三角一体化可从可操作性层面做起，从低层次向高层次逐级推进，首先成立跨区域的非政府组织，然后建立一体化政策协调机制，例如政策协调主体有各层次的党委或行政联席会议，从具体协调内容上看主要有四大协调机制：公共物品供给机制（一体化合作的突破口）、公共劣品的整治机制、文化整合的应对机制、区域府际协调机制（包括区域内部宏观府际政策协调、区域内部中观专题项目协调和区域内部微观问题协调），最后成立长三角一体化综合合作机构。

其次，有学者从政府职能转变的角度来探讨长三角一体化中的政治与行政协调。认为影响长三角一体化进程的因素是市场和政府，市场是积极的推动因素，因为市场经济本质上是一体化经济；而政府可以是推动也可能是阻碍因素。当前区域行政壁垒的存在就是政府阻碍作用的体现。所以，问题仍在于政府职能的转变。那么，如何转变政府职能呢？政治方面的途径是实现长三角地方法律资源的整合，打破司法区域与行政区域的界限，实现司法体制一体化。要立法协调先行，在立法原则和执法方面率先保持一致。

行政方面的途径有：(1) 注重培养长三角各层次政府的一体化社会意识；(2) 推进长三角基础设施一体化；(3) 实现公共政策跨区域的协调，建立政府政策协调机制；(4) 实现公共服务的同质性。针对公共服务的生产、供给具有地域性特征，又受地方经济发展水平、地方财权事权的匹配能力以及地方政府政绩绩效的评估机制等因素的制约，公共服务的生产、供给可以先从技术层面上先行，例如可以采取区域性项目合作的形式来推进体制重构。针对地方提供公共服务的财政能力上的差异，可以实行跨区域横向转移支付制度，其载体是社会组织，这样可以保证财政转移支付的使用效益，也有利于社会组织的成长。最后，许多学者从治理理论的视角来探讨长三角一体化进程中的政治与行政协调问题。它们以政府间协商主义为理论基础，主张建立区域内各种组织的信任，因为这是克服治理失败的元治理。对我国来说，治理问题又有一定的特殊性，可以说政府在治理组织体系中的作用更大，它不但要培育市场，还要扶持、发展社会民间组织，这是一方面；另一方面，建立组织信任主要依靠制度来保证，不但要求中央要有相关立法，而且各地方政府要转变政府职能。这样才有可能形成一个有机的区域治理体系，而非分割的地方治理体系。这样才能达到互补共赢的目的，才是推进长三角一体化进程中的政治与行政建设的较为现实的途径，因此这种观点得到了与会专家学者很大程度上的赞同。

(作者单位：苏州大学公共管理学院)

[责任编辑：长弓]