

构建长三角公共政策平台的思考

中共镇江市委研究室

一、构建长三角公共政策平台的逻辑起点

长三角公共政策是指长三角各成员城市，依据区域经济一体化的目标，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定和采取的行为准则。而酝酿、产生和评估上述公共政策的方式和机制，即为长三角公共政策平台。构建长三角公共政策平台的逻辑起点来自于以下判断和认识：

（一）市场失灵时需要政府制定必要的公共政策，对社会公共利益作出权威性的分配。市场机制是有效的，具有巨大的动力。但是，市场运行的最佳状态，在经济学又称帕累托最优状态，是有条件、难以完全实现的。由于市场竞争的不完全性、市场的外部性，往往会出现相反的情形：市场只解决私人产品的谋求，而不能提供公共产品，也不解决经济中各种外部性问题，存在着多种形式、不同程度的垄断。这就需要政府作为社会公共利益的代表者，加以必要的、适度的干预，将市场的缺陷填平。

（二）政府行为超出界限同样也会失效。市场解决不好的问题，政府也不一定能完全解决，或尽善尽美地解决。区域一体化是经济圈内各经济体、各行政主体发展到一定程度的客观要求，符合大家的共同利益。但各经济体和行政主体又都有各自不同的利益，往往容易产生一些不利于一体化的行为。不同区域之间、同一区域的不同城市之间，投资上的重复建设，产业结构趋同，资源配置效率低下，浪费和污染严重的现象存在，在很大程度上是“行政区经济”模式下的各自为政、盲目开发，竞争大于合作，片面和孤立地追求本辖区 GDP、财政收入增长造成的。

（三）构建公共政策平台，有利于防止和纠正区域各成员急功近利地追求自身利益的行为，推动区域合作。在现实经济生活中，一个成员城市的“经济”，往往是以其他成员城市的“不经济”为前提的。这既有市场竞争的合理性的一面，也有合作不力、分配不公的因素。将各成员城市涉及区域共同利益的规划和政策，放在区域公共政策平台上规范，比较，择优汰劣，才能在保护和调动各成员城市的积极性，促进各个城市利益增长的前提下，获得区域整体利益的快速、健康、持续增长。

现在，泛珠三角“9+2”区域合作、环渤海湾区域合作的框架协议都已正式签订。江浙沪三省市则以党政代表团制度化的互访为标志，党委、政府从后台走上前台，自觉地从国家战略和落实科学发展观的高度，着眼长三角全局来思考问题、规划未来，真正达成了以上海为龙头、中心和先导来推进长三角经济一体化，放大组团式城市群“发展红利”的共识。长三角 15 个成员城市都十分重视将区域联动发展的公共管理摆上重要议事日程，纷纷制订“接轨大上海、融入长三角”的方案。由此，长三角的区域合作掀开了新的篇章。

二、长三角公共政策平台的功能

构建长三角公共政策平台，旨在树立以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，突破行政区经济的制约，正确处理好政府与市场之间、政府与政府之间的关系，支持市场主体之间、城市与城市之间的合理竞争，推进公共资源和公共领域的合理开发与合作，提升区域发展的综合效益和长远效益。要通过公共政策平台，促进长三角地区不断加深合作的层次，拓宽合作的领域，共享合作的成果，使生产要素能够在更大范围内自由流动和组合，促进不同行政区域之间各种利益主体的相互融合和渗透，形成以资源有效配置和整体利益最大化为基础的区域专业化产业集群化分工格局，让市场更加有效，企业更有活力，区域更具竞争力。

(一)导向功能。当前最关键的是确立三个导向。首先是目标导向。要通过公共政策平台,进一步研究和确立长三角经济一体化“资源共享、功能互补、公平竞争、合作共赢”的共同追求,明确总体目标和阶段性合作目标。其次是策略导向。进一步加强对长三角地区树立和落实科学发展观的对策研究,通过推进区域合作,使长三角成为全国树立和落实科学发展观示范区。特别是要推动区域合作作为考核干部政绩的重要内容之一,鼓励各级干部多干打基础的事,多干长远起作用的事。第三是规划导向。抓住国家发改委在编制“十一五”规划中重点研究和制订《长江三角洲区域规划》的有利时机,积极配合,主动参与,注重加强整体研究的力量和投入,制度好超越现有行政区划,能够覆盖经济圈各成员城市、各功能区以及各行政主体的大区域规划,做到规划先行,统筹安排。

(二)调控功能。要通过公共政策平台的构建,增强各城市政府行政管理的透明度,就一些影响一体化突出问题的解决达成共识,推广先进经验,有条件的则通过省级人大、政府订立具有约束力的统一公约或法规,调控和规范各成员城市的行政行为。主要的调控方向有:一是政府行政管理必须服从于城市化和区域共同发展的要求。各成员城市务必摒弃以自我为中心,搞行政性封锁,防止用行政力量裁断城市之间的横向关系。要推动经济要素在各成员城市之间的自由流动,不能搞管卡压。二是产业发展必须坚持分工协作与比较优势原则。通过公共政策平台的构建,引导各地着眼于经济全球化、区域一体化,把自己的优势与劣势放在世界、全国、全长三角来衡量,准确认识自身禀赋,自觉参与经济圈、一体化背景下的产业分工,有所为有所不为,培育具有本地特色和自主创新能力的产业集群,避免产生结构趋同。各成员城市都要着力做大做强自己的比较优势,从而形成和提升整个区域的比较优势。三是市场体系必须实行充分开放。实现生产要素的自由流动以及产品和服务的彻底开放,关键在于培育统一、开放、规范的共同市场。市场开放的规则尽可能与国际接轨,符合 WTO 要求,完善各类面向全区域的市场体系,形成多种形式的区域市场共同体,保障市场机制在资源配置上发挥基础性作用。目前,特别要注重共建区域性现代物流共同市场、产权交易市场、人才一体化共同市场、科技成果及知识产权保护共同市场、信息网络及产品共同市场、旅游文化教育共同市场等。比如,建立和规范经济圈产权交易机构,实现网络化、一体化,为跨地区产权重组、异地并购、产权交易等活动创造条件。在充分开放、规则一致的基础上,实现区域内各城市之间相互融合的经济体系,使政府行为逐步从市场竞争性领域退出。

(三)分配功能。经济区内各城市之间的关系是错综复杂的,公共政策平台应当本着“互惠互利、互谅互让、联合发展、共同繁荣”的原则,探索和建立与区域经济一体化相适应的新型的“区域利益分享和补偿机制”。形成合理的产业布局和产业分工协作体系,是区域经济一体化题中应有之义。但合作中必然有竞争,竞争中必然有牺牲的一方。这就需要在平等、互利、协商的前提下,通过共同订立的制度来实现城市与城市之间的利益转移,从而实现利益的合理分配。只有保证各成员城市都能共享合作的收益,才能保证区域合作的有效运作。同时,也只有缩短区域成员之间的差距,才有利于促进各项要素自由、无障碍地流动。不久前达成的《长江三角洲区域环境合作倡议书》提出,各区域应当以共同的利益基础为合作的突破口,建立排污权交易市场,谁排污影响了别人,谁就向对方付费予以补偿。这是一个积极有效的倡议。现在这方面还缺乏经验和手段,需要大家共同来研究和探索,需要中央政府的协调和支持,需要龙头城市、强势城市作出表率。在公共政策制定的过程中,要坚持开放、协商的原则,尊重各城市的选择,自愿地进入或退出相关合作项目,三省市中只要有一方没有兴趣,问题就先搁起来。应允许存在一定的政策差异,使之有利于相对落后城市的发展。

三、长三角公共政策平台的具体运作

经过近年来的努力,区域合作的理念已日益深入人心。长三角内部地区间的项目合作、部门对接、联动发展日益增多,各地政府都明显加大了在政策与制度方面的协作探索,政府机制、市场机制和社会机制的良性互动正在形成。但是,我们也不得不承认,在区域公共政策制定、协调机制创立上,长三角已明显落后于泛珠三角。泛珠三角除了签署《区域合作框架协议》外,还建立行政首脑联席会议制度、政府秘书长协调制度、以发改委为首的政府部门衔接落实制度等多层次区域合作新机制。因此,长三角应当急起直追,迎头赶上,并且力求有所创新和突破。就构建长三角公共政策平台而言,我们建议:

(一)依托 15 个城市市委研究室较为紧密的沟通合作机制，搭建长三角公共政策平台。去年 11 月，长三角 15 个城市在苏州成功举办了首届市委研究室主任论坛，建立了每年召开两届论坛的制度，已使之成为研究、探讨、磋商各市在一体化进程中互通信息、合力研究、共享成果的有效载体。建议由苏浙沪三省市委研究室总牵头，其它各城市市委研究室具体牵头，政府研究室、发改委等部门参加，组建长三角公共政策平台。

(二)授权长三角公共政策平台作为苏浙沪三省市经济合作与发展座谈会和城市市长联席会议制度的政策酝酿机构。座谈会、联席会议讨论决定的相关政策，事先应由公共政策平台酝酿讨论，征求各方意见后，才最终提交会议研究决定。

(三)组织重大公共政策研究的协作攻关。根据苏浙沪三省市高层互访和经济合作与发展座谈会的要求，公共政策平台每年组织力量开展重大政策的研究。各条线组织的具体公共政策平台也应积极开展此项工作。通过加强对有关政策的调查研究，总结长三角各城市有关工作的成功经验和做法，借鉴国际、国内相关的先进经验，提高座谈会、联席会议制度的实效，从而进一步推动区域合作向纵深发展。

(四)要求各城市每年至少提交一份对区域合作有示范意义的各地方政策文件，经公共政策平台研究后，择优向各成员城市发布，从政策资源、政策信息上加大整合力度，深化合作，推广经验，提高效率，节约各城市制定和出台地方政策的成本。

责任编辑：杨玉中