
长株潭“两型社会”试验区行政治理模式

黄奇¹，戴清²，丁艺¹

- (1. 湖南大学工商管理学院，中国湖南长沙410082；
2. 湖南省委组织部，中国湖南长沙410011)

【摘要】2007年12月14日，经国务院同意，国家发改委正式批准长沙、株洲、湘潭城市群为“全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区”。长株潭正式被国务院批准成为“两型社会”综合配套改革实验区，其发展直接关系到湖南经济的发展乃至中部崛起计划的实现。而长株潭的发展进程中，政府始终发挥着关键的推动作用，如何克服地方政府间的本位主义，建立有效的协调机制，对推动长株潭“两型社会”建设起着至关重要的作用，因而本论文的研究也具有重大的应用价值。

【关键词】长株潭；两型社会；行政治理

【中图分类号】F207 **【文献标识码】**A

2007年12月14日，国家发展改革委下发《关于批准武汉城市圈和长株潭城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区的通知》（发改经体[2007]3428号）文件，提出“从各自实际出发，全面推进各个领域的改革，在重点领域和关键环节率先突破，大胆创新，尽快形成有利于能源资源节约和生态环境保护的体制机制，加快转变经济发展方式，推进经济又好又快发展，促进经济社会发展与人口、资源、环境相协调，切实走出一条有别于传统模式的工业化、城市化发展新路，为推动全国体制改革、实现科学发展与社会和谐发挥示范和带动作用。”这是继国务院先后批准上海浦东新区、天津滨海新区和成都与重庆为综合配套改革试验区之后的又一重大战略举措，是国家促进东中西互动和中部地区崛起的重大战略布局，是实施我国区域协调发展总体战略的必然要求。不仅有利于优化长株潭城市群在湖南经济社会发展中的核心增长极作用，而且能够充分发挥长株潭城市群在国家促进中部崛起中的战略支点作用，更为重要的是能够充分发挥长株潭城市群在促进东中西互动和协调发展中的引擎作用。

长株潭一体化进程在过去20年中停滞不前没有实质上的进一步融合，其阻滞不畅的原因众多，其中一个重要原因是受“行政区经济”这一制度性矛盾影响而艰难推进。在现行行政体制及部门利益分割的条件下，由于缺少一个强有力的操作平台和执行机构，长株潭经济一体化难以推进，“两型社会”建设也可能取得较大成果。“以机制来解决体制问题”，探索如何在现有行政管理体制的框架之下，建立一套三市政府间的区域行政协调机制，并且理顺省政府与三市政府之间的协调关系，已成为湖南省推动长株潭“两型社会”建设最紧迫的任务。通过分析长株潭经济一体化行政协调中的问题，借鉴国内外区域协调的经验，从制度环境、组织安排、区域合作规则和观念创新等方面为构建长株潭一体化协调机制提出一些有益的建议。

湖南省社会科学研究重点课题（编号：2008003）资助。

收稿时间：2008 - 04 - 25；**修回时间：**2008 - 10 - 20

1 长株潭三市政府行政治理模式发展回顾

改革开放以来，长株潭三地政府有识之士期望实现区域经济一体化；近年来，湖南省政府和三市政府尝试了多种治理模式，实践中采取了一些政策措施，做了不少努力。

1982年12月，湖南省社科院张萍在湖南省政协四届六次会议上提出，把长沙、株洲、湘潭在经济上联结起来，逐步形成湖南的经济中心。1984年7月，张萍等人向湖南省委、省政府呈递了《关于建立长株潭经济区的方案》。1984年底，湖南省政府设立长株潭经济区规划办公室以及制定长株潭经济技术开发协调会议制度。在1985年1月，召开了第一次三市市长联席会议。从1985年1月至1986年6月，规划办制定了实现三市电话同城化和与全国30多个城市的电话直拨工程建设计划，并筹集了第一期工程建设资金，并从三市城市一体化总体合理布局的高度研究了三个城市规划的修改意见，对在三市结合部建立统一的经济技术开发区的选址工作进行了初步比较论证。据资料显示，当时长沙市的综合经济实力排在全国30位以后，然而湖南有一个非常稀缺的城市资源——长株潭城市群。这三市不仅相距很近，呈“品”字形分布，具有不可分割的经济和社会联系，同时又是湖南省最发达的核心地带，如果三市联合，经济总量可观，形成带动全省经济发展的增长级。但是，受“平均主义”和均衡发展等因素影响，有一些政府官员反对建设长株潭经济区。从1986年底开始，湖南高层不再推进长株潭经济一体化进程。1987年，长株潭经济区的工作移交给省外协办，长株潭经济一体化第一次实验以失败告终。

1990年代，在经济全球化影响下，区域合作日益普遍，区域一体化呼声在国内日趋高涨。湖南省各级政府开始再次关注长株潭经济一体化问题。1996年，三市负责人又提出长株潭一体化发展的议案。1997年，长株潭一体化专题会议召开，省市主要领导就长株潭城市群建成湖南经济发展的“增长极”这一重大战略达成共识。为了加强对长株潭一体化工作的领导，1998年湖南省政府成立了以省长为组长的长株潭一体化领导协调小组。1999年，相关部门编制完成“交通同管、电力同网、金融同城、信息共享、环保同治”五项规划。并于同年，开始付诸实施。

进入21世纪后，长株潭经济一体化已成为湖南省政府的关注焦点，并形成了一体化发展规划。2002年6月，湖南省政府下发《长株潭产业一体化规划》，要求三地统一政策，避免恶性竞争，形成良好的产业一体化发展软环境。2005年10月，《长株潭城市群区域规划》在长沙、株洲、湘潭3市向公众发布。2006年《湖南省国民经济和社会发展十一五规划纲要》对长株潭的发展提出了具体而明确的要求：进一步推进以长株潭为龙头的“一点一线”发展战略，实现率先发展。2006年5月，启动以长株潭为中心的“3+5”城市群建设研究。2006年6月，第一届长株潭三市党政领导联席会议在长沙召开，会议通过了《长株潭三市党政领导联席会议议事规则》，签署了《长株潭区域合作框架协议》、《长株潭工业合作协议》、《长株潭科技合作协议》、《长株潭环保合作协议》4个协议。同年11月，湖南省正式提出了“交通同网、能源同体、信息共享、生态同建、环境同治”的新“五同”建设概念。

2 长株潭行政治理模式建设面临的主要问题

2.1 缺少权威调控机构

长株潭地区是由三市及周边城镇优势互补形成的一个强大的省级核心。由于长期受行政区划的束缚和传统计划经济的影响，长株潭城市群内各城市均以追求GDP和财政收入增长为主要目标，政府为保护本地利益，防止税源外流，往往以行政手段干预要素流动，制造区域壁垒。虽然1997年就成立了长株潭经济协调领导小组办公室，但它不是一个独立于其他部门或凌驾于长株潭三市之上的机构，而是设在省发改委下面的一个协调机构。这种协调性的机构不是一级独立的利益主体，不可能像中央直辖市或计划单列市对三市进行指导，只能按三市作为地级市的“责权利”来协调，一旦受三市独立行政主体利益冲击，其协调作用有限。各市经济合作不断深化进程中，交通的共同管理，环境的共同整治，污水处理的正常运行机制，房地产的有序开发等都将成为各市面临的共同问题，需要从管理体制着手解决，大胆尝试制度创新。在长株潭区域设立一个由省政府牵头、超脱于三市之上、极具指导性的领导机构，该机构必须具有政策上的权威性和一定的财力能力，如对环境整治、交通建设等的资金分

配权、区域性空间协调发展的审批权或监督实施权、对各类规划的评审和表决权、区域性贷款投资的倡议权等，并制定能被各级政府所共同认可的制度和政策，以维护长株潭区域的整体利益。

2.2 短期内三市合并可行性小

理论上分析，为了打破区域壁垒，把三市合并成为一个大型城市，可以降低三市的行政沟通成本。但是，从长株潭地区的经济和行政体系的现实情况来分析，短期内实现三市的合并可行性小。一方面，三市的经济发展不均衡，横向联系还不是很紧密，合并时机还不成熟。第二方面，合并过程中的行政机构重组难度大，经验表明，重大的行政体制改革都将引起剧烈的反应，而这些反应在行政区划调整中显得尤为明显，如果强行的将三市合并，反而有可能造成长株潭地区行政体系不稳定，从而影响经济发展。

2.3 监督机制不健全

监督制度对于政府高效率地实施其管理职能具有重要作用，然而在现实的中央政策执行活动中，应有的监督体制却并不健全。一方面，地方政府的内部监督机制因体制的依附性而难以正常运转。作为政策执行者内部的一种对政策执行活动进行检查和督导的管理制度，监督作用的发挥受制于其自身的权限划分和机构设置。当前，我国的地方政府的监督机构一般实行双重领导体制：既受上级监督机关的领导，又受同级党委和政府的领导。在这种体制下，会致使监督者沦为某些地方政府推行地方保护主义、谋取局部利益的工具。不仅如此，这种依附性的体制还会使监督机构权力递减，造成“同级监管不了、上级监督不着”的监督真空状态。同样，长株潭地区的行政治理也存在以上问题。

2.4 缺乏完善的信息沟通机制

从信息论的角度来看，公共政策执行是一个信息的发散和汇集过程。由于信息沟通机制的不健全，致使政策执行过程中的信息交流严重阻塞。政策的执行过程缺乏公众参与机制，政策透明度大大降低，同时，政策执行缺乏信息反馈机制。当地方政府因其自利性而合作不力时，来自政策接受者的关于效果的评估信息难以及时到达上级政府，这为地方政府的机会主义行为提供了充足的生存空间。从控制论的角度来看，政策执行其实就是一个信息的控制过程。然而，没有良好的信息沟通，这一过程是无法得到有效控制的。信息渠道不畅，信息沟通失灵，政策执行过程中就难免出现政策执行偏差或不执行等行为。

3 长株潭“两型”社会实验区行政合作治理模式

3.1 建立更高权威管理协调机构

实践经验证明，企图超前先政治一体化或经济、政治同步一体化，都是难以成功的，但完全的经济一体化必须以政治或行政的统一为条件。经济一体化的发展阶段或形式越高，越要求政治或行政的一体化。所以，完全经济一体化就意味着政治或行政体制的统一。中外历史的实践均证明，经济一体化发展到一定程度，如不根据它的要求，对行政管理体制作相应的改革，经济一体化的推进就会陷入停滞，甚至发生逆转。目前，长株潭城市群处于经济增长和城市扩展极为迅速时期，现有行政管理体制已不适应城市群的发展，改革长株潭城市群的行政管理体制成为长株潭城市群可持续发展的关键。根据我国的体制，结合长株潭城市群的现状，同时借鉴国外的经验对长株潭城市群的行政组织与管理模式改革采用行政区划调整的方法实行行政一体化模式。由于我国在计划经济体制下，形成了比较浓厚的行政区划色彩，采取一步到位的方式会激发一些矛盾和冲突，因此，行政一体化分两个阶段：当前在经济一体化的前提下成立城市群权威协调管理机构，解决跨区域的资源整合、规划以及协调政府间的关系等问题；基本实现经济一体化后推行行政一体化，并且将区域内的城市作相应的调整，形成大、中、小层次分明的城市等级规模结构。

在现有政府治理模式下，合作机制的构建不会自发形成，需要强有力的协调机构去推进。湖南省为了适应区域经济一体化发展的需要，设立了“长株潭经济一体化领导协调小组”。该领导小组的成员包括湖南省历任省长、常务副省长以及主抓经济工作的副省长，并设立了常设机构“长株潭经济一体化领导协调小组办公室”，长株潭经济一体化的规划、协调、督促等日常工作都由该部门完成。长株潭经济两型社会建设需要打破地方政府各自为政的现象，形成区域内的良好合作。这就不仅需要各地方政府树立全局观念，更需要在既能发挥市场机制的调节作用又能发挥地方政府的积极性的前提下建立一个强有力跨行政区的协调管理机构。

长株潭“两型社会”试验区确立的总体目标是：到2020年，建成在全国有重要影响、空间布局合理、城市功能健全、基础设施完善、产业特色鲜明、人居环境优美的现代化、生态型的城市群，三市人均GDP 达到8 万元，核心群人口达到1 000万。2008年6月，湖南省决定：以改革创新精神，遵循“省统筹、市为主、市场化”的工作原则，成立长株潭“两型社会”试验区改革建设领导协调委员会，统筹谋划试验区改革建设。“省统筹”，就是省委、省政府加强领导，抓好统筹协调，推动试验区改革建设按照中央要求和省委、省政府的部署，步调一致地有序推进。“市为主”，就是要发挥各地的主动性和积极性。从“3+5”城市群和全省来看，“3”要发展，“5”要发展，全省其他市州都要发展；湖南各个城市目前都处于加快发展时期，要坚持市为主，各个城市竞相发展。“市场化”，就是要依靠市场的力量，发挥市场的主体作用，充分运用省内外、国内外的要素资源，提高资源配置的国际化程度，走改革的路子，走市场化的路子。由长株潭“两型社会”试验区改革建设领导协调委员会，全面统筹、谋划、协调试验区改革建设中的规划引领、产业发展、资源利用、体系建设、政策支持、体制机制创新等各项工作。

3.2 长株潭“两型社会”试验区改革建设领导协调委员会组织架构设计

长株潭“两型社会”试验区改革建设领导协调委员会下设正厅级工作机构（办公室），对委员会负责。鉴于试验区改革建设工作将面临大量的信息汇集和各类新问题的出现，工作机构下设综合部门，负责各类事务的综合协调；鉴于规划是综合性、全局性、基础性工作，规划就是决策，关系改革建设的方向、原则，工作机构下设规划部门，负责在顶层设计的基础上对总体规划 and 各项区域规划进行提升、完善，并督导规划实施；鉴于试验区改革建设面临的是一项全新课题，肩负着为全国探索发展新路子的重任，工作机构下设智囊团，聘请一批高级专业人才，及时跟踪掌握国际国内城市群发展及“两型社会”建设动态，总结成功经验，加强宏观和政策层面的研究，着眼于做大做强长株潭品牌，为改革建设提供决策依据和智力支持（图1）。

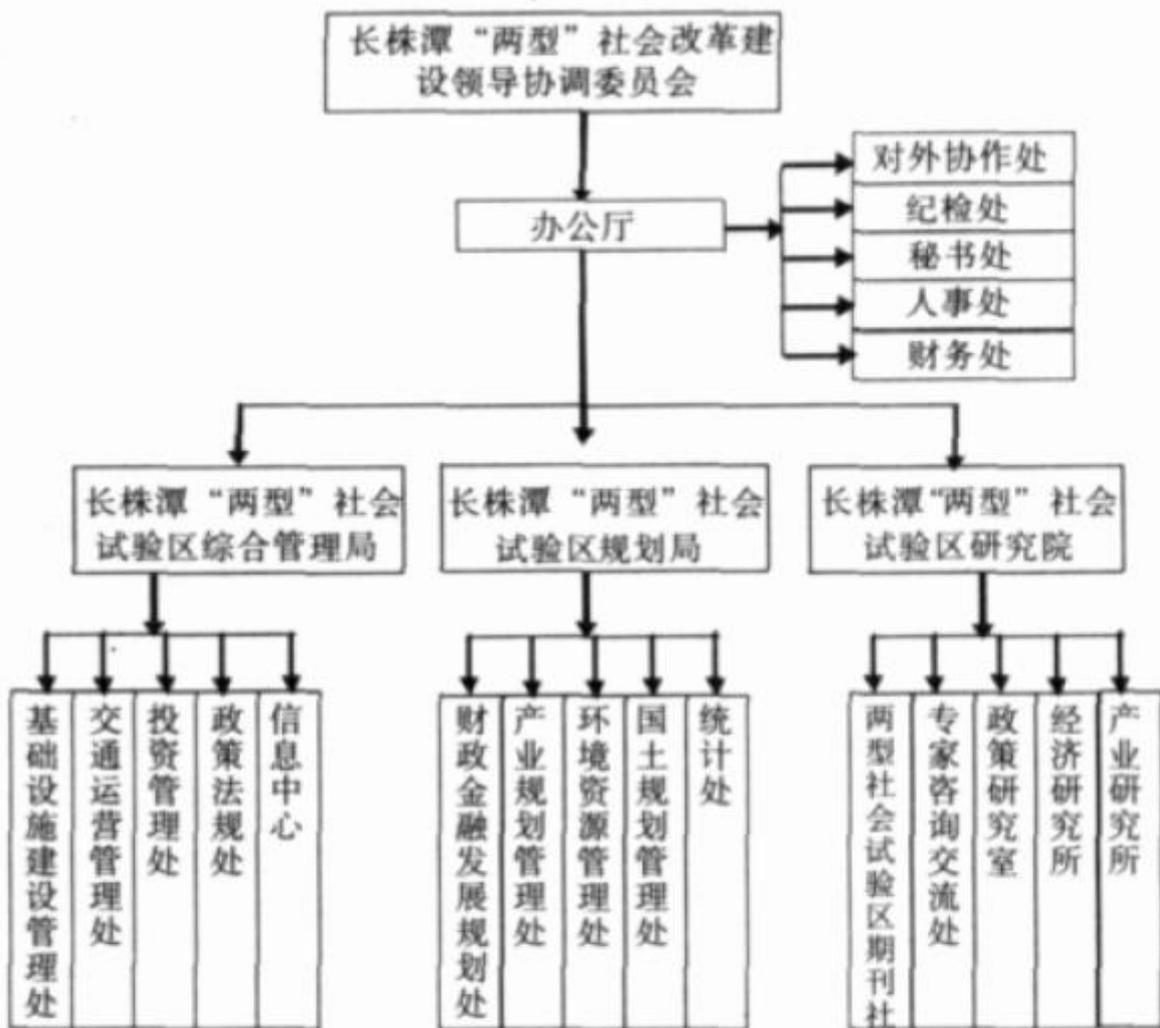


图 1 长株潭“两型社会”试验区改革建设领导协调委员会组织架构

Fig.1 Changsha-Zhuzhou-Xiangtan “two types of society,” the pilot reform of the district leadership of the Coordinating Committee for the building of organizational structure

参考文献:

- [1] 刘君德. 论中国大陆大都市区行政组织与管理模式创新—兼论珠江三角洲的政区改革[J]. 经济地理, 2001, 3(2): 201 - 207.
- [2] 张萍. 长株潭经济一体化的由来、曲折和发展新阶段[M]. 2002长株潭经济论坛. 长沙: 湖南人民出版社, 2002.
- [3] 唐亚林. 长三角城市政府合作体制反思[J]. 探索与争鸣, 2005, (1): 35 - 36.

-
- [4] 豆建民. 中国区域经济合作中政府干预的原因、问题与建议[J]. 改革与战略, 2003, (11): 12 - 13.
- [5] 董琦. 市场与政府: 当代中西方行政改革的基点[J]. 甘肃理论学刊, 2003, (5): 28- 31.
- [6] 肖鹏. 区域经济合作新论[J]. 消费导刊, 2006, (11): 60 - 61.
- [7] 张可云. 区域间技术和创新传播的理论分析与政策思考[J]. 地域研究与开发, 2002, (4): 115 - 116.
- [8] 刘秋荣. “长三角”经济一体化探析[J]. 边疆经济与文化, 2005, (12): 32 - 34.
- [9] 郑连虎, 秦洁. 中国城市空间结构调整的性质[J]. 城市问题, 2003, (6): 19 - 21.
- [10] 张可云. 京津冀都市圈合作思路与政府作用重点研究[J]. 地理与地理信息科学, 2004, (4): 61 - 65.
- [11] 林建华, 常云昆. 区域经济和谐与区域经济宏观调控[J]. 当代经济管理, 2007, (1): 64 - 68.
- [12] 周鹏. 经济转型期我国区域分工演化分析[J]. 财贸研究, 2005, (5): 11 - 15.