区域公共产品政府协同供给机制研究——以长三角生态绿色一体化发展示范区为例

李晓莉 汪彬

【摘要】：区域公共产品供给是推动区域一体化发展的重要基础。长三角生态绿色一体化发展示范区成立三年来，在卫生、文旅、交通、环保等多个领域协同供给成效明显。但一体化示范区公共产品供给在实践中存在供给碎片化、供给不均衡、百姓获得感不高、供给保障不足等短板。此外，一体化示范区也存在着理论上难以打破的束缚，包括行政体制机制的制约和地方价值与整体价值的矛盾等。从整体性理论视角看，一体化示范区公共产品的政府协同供给需要树立整体性价值理念，为民服务的价值导向，完善法律政策机制保障，构建政府、市场、社会组织等多元主体的供给力量。

【关键词】：区域公共产品；协同供给；整体性理论

整体性治理理论是针对新公共管理运动带来的公共服务碎片化、公共部门与功能分散化问题而提出的，代表人物是英国学者佩里·希克斯和帕却克·邓利维。指政府树立整体性的理念，从解决公民需求出发，打破传统的部门界限，将行使同一功能或相似功能的部门协调与整合，构建以信息技术为支撑的统一数据库，为公民提供无缝隙的公共服务。国内学者将整体性治理理论广泛地运用于都市圈关系协调、公共危机管理和跨区域公共产品供给等方面。自20世纪90年代以来，长三角区域一体化发展不断深入，长三角区域从经济一体化扩展到公共产品供给，包括生态环境整治、交通基础设施、政务服务、文化旅游等各个领域一体化。作为长三角区域一体化的先手棋和突破口，长三角生态绿色一体化发展示范区自成立以来，从组织机构协调、示范区空间规划、生态环境联合整治、公共产品供给等方面做出了卓有成效的制度创新，其中公共产品供给是长三角区域一体化中最深层次、最难突破也是百姓最为期待的。本文从整体性角度出发，对一体化示范区公共产品政府协同供给机制开展研究，以期为深化区域公共产品政府协同供给提供有益的借鉴。

一、一体化示范区公共产品供给的推进与成效及生成逻辑

（一）总体推进情况

自2019年长三角生态绿色一体化发展示范区成立以来，一体化示范区建立了统筹协调的决策平台，即示范区理事会，理事会下设执委会，具体负责示范区组织协调事务。执委会内设5个部门，包括综合协调部、政策法规部、生态和规划建设部、营商和产业发展部、公共服务和社会发展部。其中，公共服务和社会发展部是专门负责示范区公共产品供给的组织协调部门。三年来，一体化示范区不断创新探索，形成了一批可复制可推广的制度创新经验案例和清单。2020年通过了一体化示范区国土空间规划（2019—2035年）草案、示范区高质量发展的政策意见、示范区投资核准项目目录和先行启动区产业项目准入标准等重要文件。2020年一体化示范区出台了第一批公共服务清单，共20项，涉及卫生健康、医疗保障、职业教育、文化旅游、公共交通、政务服务、养老等八大领域。2022年1月一体化示范区又出台了第二批公共服务项目清单，在第一批基础上对原有公共服务进行优化升级。同年11月第三批公共服务清单发布，主要内容涉及卫生健康、医疗保障、教育、文化旅游和体育、养老、政务服务和交通七大领域。

（二）取得成效

一体化示范区紧扣“一体化”和“高质量”，以制度创新和项目建设为驱动力，共推出112项制度创新成果，其中38项面

向全国复制推广；推进 108 个重点项目，总投资 5630 亿元，引领带动长三角区域一体化发展取得显著成效。具体来说：一是一体化示范区公共产品供给已经从实践中形成制度化可复制的经验。区域公共产品供给不是仅靠一次会议就达成的，在实践中已经形成了一套组织架构和运行机制，通过这种组织架构和运行机制实现了区域公共产品的制度化和长效性的供给。从 2020 年至今出台了三期公共服务项目清单，每一次都是在之前的项目中不断优化、更新、升级。如医疗机构检验检查报告互认、异地就医结算全域免备案和异地医保基金联审联查是在第一批基础上的迭代升级，养老资源共享、优质“云课堂”教育资源共建共享、社保卡“一卡通”等是新增加项目。二是公共产品供给突出人性化、专业化、精细化特点，体现了以人民为中心的思想，不断满足人民对美好生活的向往。公共产品供给领域覆盖范围广，涵盖了老百姓最为关心的医疗、医保、教育、养老、文旅体育、政务服务和交通基础设施等八个领域，满足居民多样化的需求，着力提升居民幸福感和自豪感。三是示范区公共产品供给正在从“分散式”跨区域合作走向更加系统全面的整体谋划和一体化推进。示范区以公共服务为重点制定出一体化共同富裕方案，通过公共产品供给减少交易成本、制度成本，提高了地区经济运行效率，为示范区经济发展提供良好的生产与投资环境，为示范区建设提供持续发展动力。

（三）成效取得的生成逻辑

一体化示范区公共产品供给取得成效的生成逻辑有：一是国家战略的推动作用。习近平总书记在 2019 年首届中国国际进口博览会上开幕式上宣布支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。长三角区域作为中国经济发展最发达的地区之一，它的一体化发展为全国其他区域一体化进程起示范性作用。一体化示范区作为长三角区域一体化的突破口和先手棋，从成立之初就得到了格外的关注，并被寄予厚望。二是一体化示范区的现实需求导向。一体化示范区地缘相近、人缘相亲，人员关系密切、流动性较大，居民有公共产品一体化供给的现实需求，这种需求加快了示范区公共产品一体化供给进程。三是有完善的组织机制保障。一体化示范区从成立之初就有完善的组织保障设计，包括组织结构、人员制度、空间规划、沟通协调机制等，运行中形成一种合力，示范区公共产品供给成效来自于这种合力的作用。四是来自国家和省级层面政策的助推。如一体化示范区异地就医直接结算制度与国家层面的公共产品供给改革趋势一致。2022 年 7 月 26 日国家医保局和财政部出台了《关于进一步做好基本医疗保险跨省域异地就医直接结算工作的通知》要求各地医保同国家政策衔接，保障跨省异地就医直接结算。再如浙江先行探索高质量发展建设共同富裕示范区，一体化示范区聚焦于公共服务，编制了示范区共同富裕实施方案。

二、一体化示范区公共产品供给存在的瓶颈

（一）一体化示范区公共产品供给有待更深层次的制度创新

一体化示范区公共产品供给是在不打破现有行政隶属的前提下所做的制度创新，当前做法是先从简单方面着手，政策兑现程度不高，亟须更深刻的制度创新。从公众感受度来说，一体化示范区公共产品供给并没有明显提升居民幸福感和获得感。居民最直接的变化感受是示范区交通专线，但受疫情影响，效果大打折扣。其他领域如教育、医疗、养老等领域的一体化感受也不明显。居民最为期待的义务教育、高等教育、高端养老等领域很难突破。示范区公共产品供给有待更深层次的制度创新，以带给居民更高获得感和幸福感。

（二）一体化示范区公共产品供给不均衡

一是供给主体不均衡。公共产品供给的主体主要是青浦、吴江及嘉善三地政府，市场力量和第三方组织参与较少。两区一县经济发展水平状况制约着三地的公共产品供给能力。二是供给内容不均衡。交通和文旅供给带给示范区居民出行和文化服务便利化，居民更渴望在教育 and 养老方面能有更多的制度创新。三是供给对象不均衡。示范区公共产品供给目前主要依托于居民身份证和社会保障卡，没有取得示范区居民身份的外省市务工人员等难以获取一些公共服务。

（三）公共政务服务一体化存在着数据烟囱

一是跨域数据共享交换难度较大。原因是区县级部门没有数据归集权，需要向上级部门申请。如环保类数据，系统层级在省厅，区县生态环境分局只有数据使用权，没有数据归集权，只能向省厅提出数据归集请求。三地共享数据受限于本省（市）范围内，且数源单位受限于数据安全顾虑不愿数据共享。二是三地数据服务标准不统一。三地数据存在数字字段不一致，封装方式和要求不相同等技术问题，导致在数据对接融合过程中出现很多问题。以租赁房提取公积金为例，浙江省统一事项名称是“租房自住住房提取住房公积金”，上海是“提取住房公积金支付房屋租赁费用”，吴江是“租赁商品住房提取”，另外三地对客户提交的材料要求也不同。三是跨域业务协同有阻滞。受限于数据和服务标准不统一以及三地服务模式不同，政务服务阻滞较多、且协调较困难。

三、一体化示范区公共产品供给存在的制约因素

（一）行政体制机制的制约

一体化示范区是在不打破行政体制机制的前提下进行的一体化制度创新，行政体制机制的约束是无法回避也难以突破的。示范区行政隶属于不同省、市，首先受限于省（市）级层面的制度设计的约束。以公共政务服务“放管服”改革为例，浙江省和上海市走的是政务服务中心模式，江苏省实行的是行政审批模式。浙江省政务改革叫做“最多跑一次”，上海市称为“一网通办”，江苏省叫做“不见面审批”。制度改革的侧重点不同制约着示范区政务服务的一体化。

（二）地方政府合作的因徒困境

地方价值与区域整体价值既有重叠部分，也存在目标偏差。地方政府之间存在着既合作又竞争的关系，存在争取各自利益最大化的倾向。即便无法实现利益最大化，也会存在有利就合作，无利就不合作或少合作的倾向。原因在于地方政府之间存在着经济“锦标赛”的竞争，经济发展水平是考察地方官员的重要参照。地方政府更倾向于抢夺人才、招商、重大交通基础设施建设机会，而公共产品供给投入大，短期看不到明显的社会效益。因此，跨区域公共产品供给难以推动。

（三）地方财政和公共资源的制约

示范区两区一县经济发展水平不均衡制约着公共产品供给水平。吴江一直保持在全国百强县前十名，青浦依托上海虹桥国际枢纽和虹桥商务区经济实力不容小觑，嘉善近些年经济发展较快，在全国百强县中排五十位左右。2021年两区一县国民经济和社会发展统计公报显示，吴江、嘉善、青浦GDP分别为2224.53亿元、789.26亿元和1317.25亿元，嘉善地区生产总值小于吴江和青浦；吴江、嘉善、青浦公共财政预算支出分别为351.12亿元、111.26亿元和354.97亿元，嘉善公共财政预算支出也少于青浦和吴江。公共财政预算又制约着公共产品供给水平。

四、一体化示范区公共产品政府协同供给的对策

（一）树立整体性的公共产品供给价值理念

一是区域公共产品供给的地方政府应树立整体性发展的价值理念，把地方发展的价值目标与区域整体的发展目标衔接起来，这样才能形成整体性的合力，发挥“1+1+1>3”的效应。只有树立整体观才会打破地方行政体制的约束，减少区域公共产品供给的阻力。二是地方政府应摒弃公共产品投入见效慢的理念，提高公共产品供给的质量。地方政府应树立长远发展目标，增强公共服务意识，增强地方发展软实力。如当前一体化示范区面临着经济发展的压力，大量吸收高质量的人才才是地方政府非常重视的问题。不能仅仅依靠暂时的人才优惠政策，地方的文化环境、优质的教育和医疗资源都是吸引人才的软实力。所以，地方政府应着眼于长远的发展理念，重视区域公共产品供给问题。三是地方政府应从区域公共产品供给的问题导向出发，提供居民最重视和最渴望的公共产品，如提高义务教育质量和普通高级中学教育质量、提供更好的医疗资源和完善公共服务基础设施等。

（二）构建科学有效的公共产品供给保障机制

一是区域公共产品供给需要加强上级政府之间组织协调作用。以一体化示范区为例，为保障一体化示范区发展成立了示范区理事会、示范区执委会和开发公司。示范区理事会是两省一市层面的协调组织，示范区执委会是负责日常组织协调的机构。执委会的地位和性质是三地之间的协调机构，不能凌驾于三地之上，如果示范区需要更全面更深领域的一体化事项需要发挥中央层面的宏观调控和省级层面的组织协调作用。二是区域公共产品供给问题最关键在于协调地方政府之间的利益分配。三地之间应拿出利益共享和合作的补偿机制。三地之间应有利益补偿机制，收益与付出应该一致，不能让任何一方吃亏。三是省级和市级层面应实行财政转移给地方，弥补地方财政和公共资源的不足。如浙江省和嘉兴市需要加强对嘉善的财政和政策扶持力度，促进示范区的高质量发展。

（三）完善公共产品供给的法律政策规章

从国家层面来说，当前区域一体化发展经历了由浅入深，从一个地区扩展到多个区域的一体化，如当前有粤港澳一体化、长三角区域一体化和京津冀一体化，尽管功能定位不同，但一体化发展过程中都会面临着相似的难题，如政策标准、组织协调、地方政府的权利和责任不统一等问题，国家层面应出台一个针对区域一体化发展的法律，为区域一体化提供长期的法律保障。从省级层面来说，立法部门应加强地方法规和地方性规章的沟通协调，如环保标准问题、公共政务服务中的数据归集和数据共享权限问题等。省级层面的立法协调有利于提高区域一体化高质量发展效率，降低行政协调成本。从地方政府来说，一体化示范区三地之间应加强全领域和全方位的政策执行的沟通和协调，而不能仅靠长三角生态绿色一体化示范区执委会和长三角区域合作办公室负责一体化示范区的沟通和协调。加强一体化示范区各分领域的领导干部交流活动，加强三地领导干部之间的沟通协调作用，促进示范区各领域的一体化和高质量发展。

（四）构建多元化的区域公共产品合作供给方式

一是发挥多元主体供给区域公共产品的作用。区域公共产品供给受地方财政和公共资源的制约，除了发挥政府作用外，还应发挥市场作用和提高社会组织供给公共产品的积极性。二是发挥中心地带的辐射带动作用。一方面，发挥大城市对周边的辐射带动作用，如上海、苏州、杭州对一体化示范区的辐射带动作用。另一方面，发挥中心城区对乡村辐射作用，推动中心城区和乡村资源要素的自由流动和互惠。三是成立区域公共产品供给基金会，发挥基金组织对区域发展的贡献。基金会的资金来源可以多样，除了政府投入外，在当前倡导共同富裕的社会背景下，也要倡导民间力量加入区域一体化建设。

参考文献

[1] 李金龙, 余鸿达. 区域公共服务中的政府部门主义问题研究[J]. 中国行政管理, 2010(5).

[2] 柳春慈. 区域公共物品供给中的地方政府合作思考[J]. 湖南社会科学, 2010(1).

[3] 杨书超, 李中. 时空视野下区域公共服务一体化研究[J]. 江南论坛, 2021(1).

[4] 赵文. 长三角青年与民生公共服务一体化——基于对长三角在职青年的调查[J]. 当代青年研究, 2021(1).

[5] 朱承亮. 长三角一体化发展战略的先手棋和突破口——建设长三角生态绿色一体化发展示范区, 推进基本公共服务一体化[J]. 中国发展研究, 2020(1).

[6] 朱志伟. 迈向包容性协同: 长三角公共服务一体化的范式选择与发展趋向[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学)

版), 2021(5).

[7] 张晓杰. 长三角基本公共服务一体化:逻辑、目标与推进路径[J]. 经济体制改革, 2021(1).

[8] 王伟进. 长三角一体化:公共服务均等化的维度[J]. 中国经济报告, 2020(2).

本文系 2022 年国家社科基金重点项目“新发展格局下城市群的功能定位及畅通循环机制研究”(编号 22AGL038);2022 年度浙江省党校系统社会科学联合会规划课题“整体性理论视角下区域公共产品的政府协同供给机制研究——以长三角生态绿色一体化发展示范区为例”(编号 ND22180)的阶段性成果。

(李晓莉 中共嘉善县委党校、通讯作者; 汪彬 中共中央党校<国家行政学院>经济学教研部)