

区域经济学前沿研究丛书

■ 周肇光 主编

# 长三角区域经济一体化 政府协调与服务研究

CHANGSANJIAO QUYU JINGJI YITIHUA  
ZHENGFU XIETIAO YU FUWU YANJIU



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
安徽大学出版社



区域经济学前沿研究丛书

# 长三角区域经济一体化 政府协调与服务研究

周肇光 主编



安徽大学出版社

不外借

**图书在版编目(CIP)数据**

长三角区域经济一体化政府协调与服务研究/周肇光主编. —合肥:  
安徽大学出版社, 2010. 5  
(区域经济学前沿研究丛书)  
ISBN 978-7-81110-758-6

I. 长... II. 周... III. ①地方政府—行政管理—研究—长江三角洲  
②长角三角洲—地区经济—经济一体化—研究 IV. D625 F127.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 044533 号

**区域经济学前沿研究丛书**

**周肇光 主编**

长三角区域经济一体化政府协调与服务研究

---

|      |                           |    |               |
|------|---------------------------|----|---------------|
| 出版发行 | 安徽大学出版社                   | 印刷 | 中国科学技术大学印刷厂   |
|      | (合肥市肥西路3号 邮编 230039)      | 开本 | 1/32 880×1230 |
| 联系电话 | 编辑室 0551-5108812          | 印张 | 10            |
|      | 发行部 0551-5108397          | 字数 | 263 千         |
| 电子信箱 | ahdxchps@mail. hf. ah. cn | 版次 | 2010年5月第1版    |
| 责任编辑 | 王先斌                       | 印次 | 2010年5月第1次印刷  |
| 封面设计 | 孟献辉                       |    |               |

---

ISBN 978-7-81110-758-6

定价 21.00 元

---

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

## 前 言

本书是区域经济学前沿研究丛书之一。近几年来,围绕长三角区域经济一体化政府协调与服务的研究虽然取得了一些成果,但还是处于起步阶段,需要进一步加以研究与发展。2008年国务院出台的《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》等相关文件,把推进长三角区域经济一体化服务作为区域经济学研究的核心内容,这既是实施国家战略的需要,也是当前东部地区区域经济发展战略的重要目标之一,更是长三角区域经济一体化发展的客观要求。在长三角区域经济一体化发展进程中,探讨如何正确认识政府的角色,如何充分发挥政府协调与服务功能,如何正确处理好政府和市场的关系等等,对着力推进政府行政管理体制改革,切实转变政府职能,加快构建责任政府和服务政府,都具有重要的理论意义和现实意义。

本书共有十一章,内容包括:导论;长三角区域政府功能转变与退出机制;长三角区域私人品供给与政府购买;长三角区域公共交通一体化政府协调与服务;长三角区域产权交易一体化政府协调与服务;长三角区域信息服务一体化政府协调与服务;长三角区域环境保护一体化政府协调与服务;长三角区域金融服务一体化政府协调与服务;长三角区域劳动与社会保障一体化政府协调与服务;长三角区域外资政策一体化政府协调与服务;区域经济协调国际比较。通过研究与国际比较,揭示长三角区域经济一体化与政府协调服务的内在规律性。

本书由上海金融学院周肇光教授担任主编。由下列教师分工撰写:周肇光、李宗泽(第1章),邓继光(第2章),刘霞(第3章),张雪昆(第4章),周扬波(第5章),吴艳(第6章),霍艳斌(第7章),黄敏(第8章),董理(第9章),于中琴(第10章),陶凌云(第11章)。2007级经济学专业沈丹青、杨彤、陈龙、卞达威、杨嘉岑、刘其华、朱凡、张瑜、钟钢、曹婷婷、梁美娜、顾剑栩、周春艳、仇兆寅、原文超、徐陆蕾、刘唯、王瑛、房媛媛、阮晓蕾、杨萌、姚蓓元、朱明、罗承庆、徐思捷、庄敏毅、洪流、胡蓓怡、许元正、王亦萍、杨明敏等31位同学,在老师指导下积极参与资料收集、整理与研究。本书的主要特点是,各章围绕着“长三角区域经济一体化政府协调与服务”这一主题进行专题研究,具有独立性,且各章撰写者文责自负,并对本章独立享有著作权。同时,我们力求做到学术性与应用性的有机统一。有些章节还以相应的图表或数据来进行实证分析。本书在研究中还参考了国内外相关文献资料,这些文献给予本书许多启迪和理论观点上的支持。本书得到了学校重点学科建设专项基金的资助,在此一并致谢。

本书所研究的内容基本上属于区域经济学前沿性研究领域,由于在区域经济学中对政府在长三角区域经济一体化的功能研究正处于探索阶段,如何以科学发展观为指导来推进长三角区域经济一体化发展,还有待于深入研究,不妥之处在所难免,敬请读者提出宝贵意见。



1372253

# 目 录

## 第一章

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 导 论 .....                          | 1  |
| 一、政府协调与服务功能相关文献综述 .....            | 2  |
| 二、政府在长三角区域经济一体化发展中的功能 .....        | 12 |
| 三、在长三角区域经济一体化中发挥政府协调与服务功能的建议 ..... | 19 |

## 第二章

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 长三角政府职能转变与退出机制 .....      | 30 |
| 一、政府职能转变与区域经济发展 .....     | 31 |
| 二、长三角政府职能转变的现状与问题 .....   | 39 |
| 三、长三角政府职能转变与退出机制的对策 ..... | 46 |

## 第三章

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 长三角区域公共品的私人供给与政府购买 .....        | 55 |
| 一、公共品的私人供给与政府购买理论综述 .....       | 55 |
| 二、长三角区域公共品的私人供给与政府购买现状分析 .....  | 67 |
| 三、长三角区域公共品的私人供给与政府购买存在的问题 ..... | 82 |
| 四、长三角区域公共品的私人供给与政府购买的若干建议 ..... | 87 |

## 第四章

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 长三角区域公共交通一体化政府协调与服务 .....         | 90  |
| 一、长三角区域公共交通一体化的发展状况 .....         | 90  |
| 二、长三角区域公共交通一体化存在的问题 .....         | 94  |
| 三、长三角区域公共交通一体化的条件 .....           | 96  |
| 四、长三角区域公共交通一体化的经济意义 .....         | 98  |
| 五、长三角区域公共交通一体化对长三角经济发展的促进作用 ...   | 104 |
| 六、在政府协调与服务中加快实现长三角区域公共交通一体化 ..... | 106 |

## 第五章

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 长三角区域产权交易一体化政府协调与服务 ..... | 113 |
| 一、产权交易市场的理论分析 .....       | 113 |
| 二、长三角区域产权交易一体化的现状分析 ..... | 119 |
| 三、长三角区域产权交易一体化存在的问题 ..... | 132 |
| 四、长三角区域产权交易一体化的相关对策 ..... | 137 |

## 第六章

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 长三角区域经济信息一体化政府协调与服务 .....        | 143 |
| 一、长三角区域经济信息一体化的现状 .....          | 143 |
| 二、长三角区域经济行业信息一体化的发展及经验借鉴 .....   | 150 |
| 三、长三角区域经济信息一体化政府协调与服务的政策建议 ..... | 161 |

## 第七章

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 长三角区域环境保护一体化政府协调与服务 ..... | 170 |
| 一、长三角区域环境保护一体化的必要性 .....  | 170 |
| 二、长三角区域环境保护一体化的现状 .....   | 177 |
| 三、长三角区域环境保护一体化存在的问题 ..... | 182 |
| 四、长三角区域环境保护一体化的对策建议 ..... | 189 |

## 第八章

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 长三角区域金融服务一体化政府协调与服务 ..... | 198 |
| 一、长三角区域金融服务一体化的必要性 .....  | 198 |
| 二、长三角区域金融服务一体化的可行性 .....  | 200 |
| 三、长三角区域金融服务合作的现状 .....    | 206 |
| 四、长三角区域金融服务一体化的障碍 .....   | 210 |
| 五、长三角区域金融服务一体化的对策 .....   | 214 |

## 第九章

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 长三角区域就业与社会保障一体化的政府协调与服务 .....       | 217 |
| 一、长三角区域就业与社会保障一体化现状 .....           | 218 |
| 二、长三角区域劳动与社会保障一体化存在的问题 .....        | 225 |
| 三、长三角区域劳动与社会保障一体化政府协调与服务的若干建议 ..... | 242 |

## 第十章

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 长三角外资政策一体化政府协调和服务 ..... | 248 |
| 一、长三角引进外资的现状 .....      | 248 |
| 二、长三角外资政策存在的问题 .....    | 258 |
| 三、长三角外资政策一体化的对策研究 ..... | 266 |

## 第十一章

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 区域经济一体化政府协调与服务政策的国际比较 ..... | 276 |
| 一、欧盟国家区域经济协调与服务政策 .....     | 276 |
| 二、北美自由贸易区经济协调与服务政策 .....    | 283 |
| 三、东盟国家经济协调与服务政策 .....       | 294 |

|              |     |
|--------------|-----|
| 主要参考文献 ..... | 310 |
|--------------|-----|

## 第一章 导论

近几年来,在区域经济学研究中,围绕长三角区域经济一体化政府协调与服务功能的研究虽然取得了一些成果,但还处于起步阶段,需要进一步加以研究与发展,以便更好地为长三角区域经济一体化发展服务。2008年国务院出台的《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》等相关文件把推进长三角区域经济一体化服务作为区域经济学研究的核心内容,这既是实施国家战略的需要,也是当前东部地区区域经济发展战略的重要目标之一,更是长三角区域经济一体化发展的客观要求。长三角区域是我国现代城市发育最早、城市化水平最高、大中小城市齐全、城市体系比较完备的地区之一。长三角地区仅占全国总量2%的土地面积,却积聚了全国10%的人口,创造了全国GDP产值的20%,是我国综合实力最强的区域,在社会主义现代化建设中具有重要的战略地位,对带动周边发展、服务全国大局起着重要作用。目前,长三角区域经济一体化发展还存在一些问题,基础设施的重复建设、环境治理、各省市之间的行政协调等问题仅靠“看不见的手”(市场)是无法得到解决的。在推进长三角区域经济一体化过程中,正确认识政府的角色,充分发挥政府协调与服务功能的作用,正确处理好政府和市场的关系等等,是解决长三角区域经济一体化发展中各种问题的前提,也是促进长三角区域经济快速发展的基本保证。本书研究的目的,就在于探讨如何着力推进政府行政管理体制改革,切实转变政府职能,全面实现政企分开、

政资分开、政事分开,进一步强化社会管理和公共服务功能,加快构建责任政府和服务政府,使政府在长三角区域经济一体化进程中更好地发挥协调与服务功能。

## 一、政府协调与服务功能相关文献综述

为了深入分析政府在长三角区域经济一体化中的协调与服务功能,我们首先简要介绍政府在市场经济中发挥协调与服务功能的相关文献综述。在考察政府协调与服务功能时,我们应该对政府的角色进行定义,这也是人们一直关注的热门话题。在人类发展的历史长河中,政治体制和经济体制一直处在不断变化之中,在不同的经济体制和政治体制下,政府的功能对经济社会的影响是不同的。在市场经济条件下,政府对区域经济发展起着举足轻重的作用,正如查尔斯·林德布罗姆所言:“一个政府同另一个政府的最大不同,在于市场取代政府或政府取代市场的程度。”<sup>①</sup>当前,许多国家正遭受全球金融危机的冲击,人们对原有的“政府功能”提出了疑问。因此,对于政府能否发挥经济协调与服务功能的探讨,就更显必要。为了深入探讨政府协调与服务功能,我们首先明确政府的定义:一般而论,政府是指制定规则,为社会公众提供信息咨询和公共服务的组织机构,包括各级立法机关、行政机关和司法机关等。<sup>②</sup>简单地说,政府是享有某种强制性特权以治理社会

---

① 查尔斯·林德布罗姆:《政治与市场:世界的政治—经济制度》,上海人民出版社,1994年,第1页。

② 杜创国:《政府职能转变论纲》,中央编译出版社,2008年,第12页。

的组织机构。<sup>①</sup> 根据上述定义,政府不同于一般的社会组织,它作为一种强制性机构对于社会的政治、经济、公共管理等方面都有着极为重要的影响,在市场经济发展过程中,从强调“看不见的手”(市场)的自发调节作用,再到强调“看得见的手”(政府)的国家干预,人们逐渐地认识到“两只手”各自的优缺点以及相互作用的重要性。从“看得见的手”到“看不见的手”,从“守夜人”到“经济人”,对政府或市场的不同选择成为西方市场经济成长过程中贯穿始终的逻辑主线。由于制度体系和市场经济发展程度的不同,人们对于政府协调与服务功能的看法也是不同的。为了探讨长三角区域经济一体化发展中的政府协调与服务功能,我们就相关有重要影响的理论观点作一简要综述。

### 1. 马克思主义政府协调与服务功能理论

马克思主义政府协调与服务功能理论,主要包括马克思、恩格斯、列宁、毛泽东、邓小平以及胡锦涛等人的思想观点。从他们的著作中可以看出,马克思主义政府协调与服务功能理论主要体现在以下几个方面:

(1)关于政府协调与服务功能的层次性问题。马克思、恩格斯设想在无产阶级革命胜利以后的社会主义社会中,其政府功能应当是多层次的,主要包括政治功能、经济功能和社会公共管理功能,但这三种功能并不是平行的,而是根据不同的历史发展时期在不同的状况下起着不同的作用。在过渡时期,即社会主义因素和资本主义因素同时并存,资本主义的衰亡和社会主义的壮大同时进行的时期,社会的主要矛盾是无产阶级和资产阶级两个阶级、社会主义和资本主义两条道路的斗争。因此,过渡时期的政府功能主要有两个方面:一方面是在坚持无产阶级专政的前提下,对敌对分子实行坚决的镇压,对人民群众实行广泛的民主;另一方面是对

---

<sup>①</sup> 胡叔宝:《西方政府论》,中国社会科学出版社,2006年,第4页。

生产资料私有制实行社会主义改造,迅速增大社会主义生产力的总量。<sup>①</sup>但在社会主义社会里,经济功能和社会公共管理功能将成为政府的重要功能,“对人的统治将由对物的管理和对生产过程的领导所代替”。<sup>②</sup>马克思恩格斯在《共产党宣言》中还明确指出:“无产阶级将利用自己的政治统治,一步一步地夺取资产阶级的全部资本,把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里,并且尽可能快地增加生产力的总量。”<sup>③</sup>这就是说,社会主义制度确立之后,政府应该把经济功能和社会管理功能放在首位,尽可能快地发展社会生产力,这是建设社会主义的关键。这个思想在20世纪20年代初,列宁在与“工人反对派”的论战中也作了阐述。列宁认为:“苏维埃政权现在把最大的希望寄托在这些任务上,认为这些任务比什么都重要,希望我国经济建设事业会因完成这些任务而取得重大的成就。”<sup>④</sup>正因为如此,列宁在《国家与革命》一书中强调指出:“无产阶级需要国家政权,集中的强力组织、暴力组织,既为的是镇压剥削者的反抗,也为的是领导广大民众即农民、小资产阶级和半无产阶级来‘调整’社会主义经济。”<sup>⑤</sup>针对中国改革开放以前实行高度集中的计划经济体制状况,邓小平同志认为这种体制对于建国初期的经济发展有一定的积极作用,但随着社会生产力的不断发展,这一体制开始暴露出一些弊病,“在

---

① 周青:《市场经济下的政府经济职能》,厦门大学出版社,2001年,第24页。

② 马克思恩格斯:《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社,1972年,第323页。

③ 马克思恩格斯:《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,1972年,第272页。

④ 列宁:《列宁选集》第4卷,人民出版社,1972年,第373页。

⑤ 列宁:《列宁选集》第3卷,人民出版社,1972年,第192页。

某种意义上说,只搞计划经济会束缚生产力的发展”。<sup>①</sup>这就需要改革旧的经济体制,转变政府功能,正确对待市场和计划的相互关系。

(2)关于政府协调与服务功能的中心任务问题。马克思恩格斯认为,为了保证社会主义生产有计划、按比例地发展,政府的功能主要体现在:既要克服资本主义经济的盲目性和混乱状态,又要避免不按客观经济规律办事的主观主义,在尊重客观经济规律的基础上,对社会生产过程进行“有意识的社会监督和调节”。<sup>②</sup>列宁认为,在社会主义建设初期,由于军事斗争的需要,人们容易把注意力集中在政治的敌对斗争方面,而忽视政治的另一面即经济建设方面。但是,“军事战线上的每一个胜利都使我们能抽出力量来从事对内斗争,从事国家建设的政治。我们走向战胜白卫分子的每一步都会使斗争的重心逐渐转向经济方面的政治”。<sup>③</sup>所以,政府现在“主要的政治应当是:从事国家的经济建设,收获更多的粮食,供应更多的煤炭,解决更恰当地利用这些粮食和煤炭的问题,消除饥荒”。<sup>④</sup>从这里可以看出,列宁把这项工作视为经济建设工作的首要任务。在新民主主义革命胜利之初,毛泽东同志就认为,党和政府的中心任务是“是动员一切力量恢复和发展生产,这是一切工作的重点所在”。他要求政府从接管城市的第一天起,“眼睛就要向着这个城市的生产事业的恢复和发展。务必避免盲目的乱抓乱碰,把中心任务忘记了。”<sup>⑤</sup>根据毛泽东同志的这个思

① 邓小平:《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第148页。

② 马克思恩格斯:《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社,1972年,第395页。

③ 列宁:《列宁选集》第4卷,人民出版社,1972年,第370页。

④ 列宁:《列宁选集》第4卷,人民出版社,1972年,第370~371页。

⑤ 毛泽东:《毛泽东选集》(一卷本),人民出版社,1966年,第1318~1319页。

想,当时政府主要围绕着生产建设这一中心工作展开,因而我国在战后能够快速地恢复和发展生产,极大地改善了人民生活状况。胡锦涛同志通过实践和总结中国特色社会主义建设的基本经验,提出了科学发展观的重要指导思想。科学发展观第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。也就是说,新时期政府经济协调与服务功能要在加快转变经济发展方式、推动产业结构优化升级,在推动区域协调发展、缩小区域发展差距,在完善基本经济制度、健全现代市场体系,在深化财税、金融等体制改革,在拓展对外开放广度和深度、提高开放型经济水平,在统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设,在加强能源资源节约和生态环境保护等方面发挥作用。<sup>①</sup>

(3)关于政府协调与服务功能的路径问题。马克思恩格斯认为,在共产主义社会里的生产力是“直接由社会需要调节”、“由社会需要控制”的,所以,政府在发挥经济管理功能时,关键是要力戒主观随意性,根据人民和社会的实际需要来调控经济活动。同时,要尊重节约时间规律,因为“社会发展、社会享用和社会活动的全面性,都取决于时间的节省”,“时间的节约,以及劳动时间在不同的生产部门之间有计划地分配,在共同生产的基础上仍然是首要的经济规律。这甚至在更加高得多的程度上成为规律。”<sup>②</sup>因此,只有充分发挥科学、技术、机器在工农业生产中的作用,才能提高劳动生产率,提高经济效益,加速生产力的发展。毛泽东同志认为,政府协调与服务功能要以处理工农业关系为纽带。中国是一个以农业为主体的国家,农业经济和手工业经济约占整个国民经

<sup>①</sup> 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》,《光明日报》2007年10月15日,第2版。

<sup>②</sup> 马克思恩格斯:《马克思恩格斯全集》第46卷,人民出版社,1979年,第120页。

济的90%左右,这是中国社会主义经济发展时期内一切工作的基本出发点。因此,在社会主义建设时期,农民问题、农业问题、农村问题是党和政府要考虑的基本问题。但政府不能因此轻视工业生产,因为“没有工业,便没有巩固的国防,便没有人民的福利,便没有国家的富强”。<sup>①</sup>毛泽东同志还认为,发挥政府协调与服务功能,就要明确划分党政职责。反对“事事干涉,代替包办”;合理划分中央与地方的管理权限,处理好中央和地方的关系;同时要统筹兼顾,突出重点,全面安排,搞好综合平衡。<sup>②</sup>毛泽东同志的这些思想,是在新中国的社会主义建设实践中摸索出来的,具有极大的创新性,丰富了马克思主义政府经济协调与服务功能理论。邓小平同志在长期的社会主义建设实践中认识到,中国是一个人口多、底子薄、基础工业薄弱的大国,虽然经过几十年来的经济建设与发展,取得了巨大成就,但仍然存在地区之间发展不均衡、城乡差别突出等问题。针对这种情况,邓小平同志认为,要加快经济发展,“党中央、国务院应当是权威的,有能力的。”<sup>③</sup>在社会主义经济建设和发展中,只有中央政府具有高度权威,才会有安定团结的政治局面和民族凝聚力,政府协调与服务功能才有可能发挥得好。同时,在肯定中央权威的前提下,邓小平又指出:“我国有这么多省、市、自治区,一个中等的省相当于欧洲的一个大国,有必要在统一认识、统一政策、统一计划、统一指挥、统一行动之下,在经济计划和财政、外贸等方面给予更多的自主权。”<sup>④</sup>他还认为,权力不能

① 毛泽东:《毛泽东选集》(一卷本),人民出版社,1966年,第981页。

② 邹伟等:《政府职能演变与发展趋势研究》,广西民族出版社,2004年,第47页。

③ 邓小平:《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第312页。

④ 邓小平:《邓小平文选》(1975—1982年),人民出版社,1983年,第135页。

过分集中,否则“必然造成官僚主义,必然犯各种错误”,但“不是说任何情况下强调集中统一都不对,也不是不要反对分散主义、闹独立性,问题在于过于‘过分’”。<sup>①</sup>邓小平同志还认为,搞活企业一定要注意两个环节:一是政企分开,政府要放权于企业,这样才能调动企业的积极性。二是将所有权与经营权分开。这一点在中国农村改革和城市企业改革过程中都有具体体现。邓小平同志在强调正确处理中央政府和地方政府、企业的关系时指出,必须坚持局部利益服从整体利益、地方服从中央的原则,如果不这样,国家就难以提高经济实力,难以发挥好政府协调与服务功能作用。

从上述文献中可以看出,马克思主义经典作家对政府发挥协调与服务功能,有其丰富的内涵。尽管他们所处的社会历史条件不同,对政府发挥协调与服务功能有不同的描述,但为我们在市场经济体制下研究中国特色社会主义政府的功能提供了新的思路,特别是对我们研究长三角区域经济一体化发展中政府协调与服务功能的转换,具有重要的现实指导作用。

## 2. 西方政府协调与服务功能理论

在西方资本主义经济发展的过程中,政府对于市场的态度大致可分为不干预、干预、有限干预等,人们在如何实现政府协调与服务功能问题上存在着不同的态度,有“守夜人”、“道德人”、“经济人”的不同角色,形成了不同的政府协调功能与服务功能理论。

(1)“守夜人”政府协调与服务功能理论。“守夜人”的职能是由亚当·斯密最先提出来的。他认为,在市场自由竞争的条件下,个人的经济行为可以自动导致社会利益的实现,“一只看不见的手”在这个利益协调的过程中发挥着重要的作用。斯密写道,“每个人都努力把他的资本尽可能用来支持国内产业……确实,他通

<sup>①</sup> 邓小平:《邓小平文选》(1975—1982年),人民出版社,1983年,第289页。