

社会科学普及文库

湖南省哲学社会科学成果评审委员会立项课题

两型社会研究

——“资源节约 环境友好 跨越发展”课题成果

主 编 郑佳明 曹监湘

副主编 刘晓敏 李吉初 王 鹏



新 华 出 版 社

社会科学普及文库

湖南省哲学社会科学成果评审委员会立项课题

两型社会研究

——“资源节约 环境友好 跨越发展”课题成果

主 编：郑佳明 曹监湘

副主编：刘晓敏 李吉初 王 鹏

新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

两型社会研究:资源节约 环境友好 跨越发展/郑佳明,曹监湘主编.
—北京:新华出版社,2009.9
ISBN 978-7-5011-8926-7

I. 两… II. ①郑…②曹… III. 城市经济—经济发展—研究—湖南省
IV. F299.276.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 163612 号

两型社会研究

郑佳明 曹监湘 主编

责任编辑:尚惠敏

封面设计:王小明

出版发行:新华出版社

社 址:北京石景山京原路 8 号(100040)

经 销:新华书店

印 刷:长沙理工大印刷厂

开 本:889×1194 毫米 16 开

印 张:19

字 数:600 千字

版 次:2009 年 9 月第 1 版

印 次:2009 年 9 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5011-8926-7

定 价:68.00 元

编委会主任：谢康生

编委会副主任：黄建国 路建平 唐之享 郭开朗

编委：(按姓氏笔画排列)

王 鹏 王应平 刘 宏 刘晓敏

李 翔 李吉初 陈 远 张 萍

周发源 郑 升 郑佳明 徐传顺

曹监湘

目 录

长株潭城市群两型社会建设综合配套改革财税方案	李友志 欧阳煌 唐建华 胡定华 张立东(1)
长株潭两型社会试验区管委会主导下地方政府之间的协调机制研究	戴 清(5)
解放思想促发展 科学理财拓新路	欧阳煌(11)
科学定位功能分区 探索跨越发展新路	
——湖南推进主体功能区建设的财税对策	唐建华(14)
推动两型社会建设的财税政策体系研究	洪 源(17)
浅谈长株潭城市群两型社会建设中的金融区域定位及体系构筑	黄湘咏(20)
长株潭城市群区域金融中心建设方案设计研究	晏艳阳 蒋恒波 钟学军(23)
湖南财政收入实现科学跨越的实证分析与现实思考	罗宏斌(28)
落实结构性减税政策 促进衡阳经济跨越发展	谢志中(31)
吸非法集资之鉴 走科学发展之路	秦国文(34)
关于怀化生态行业税收的调查与思考	李功敏(41)
两型社会背景下企业环境会计问题研究	崔荣芳 杨海平(43)
建设两型社会要抓关键环节	杨满荃(46)
转型 创新 突破	彭宪法(49)
围绕“三个目标” 推进两型试验	余爱国(51)
加快建设长株潭城市群环境友好型社会	匡跃辉(53)
长株潭城市群两型社会建设的思考	蔡喜华(56)
岳阳融入长株潭城市群两型社会建设发展战略研究	胡中习 刘生康(58)
主动对接 加速融入	
——娄底市对接长株潭两型社会建设与战略定位	张智倩(62)
娄底建设两型社会的制约因素及对策研究	谭均云 李翠兰 刘海金 廖楚雄(68)
坚持科学发展观 加快娄底融入长株潭大城市群步伐	谭清华(71)
用科学发展观引领张家界跨越发展	伍大荣(73)
衡东县建设两型社会中存在的问题及对策	曹 伟(76)
对耒阳资源节约环境友好可持续发展的调查与思考	齐成顺(78)
论两型社会建设的基本路径选择	王忠元(82)
构建资源节约型与环境友好型社会发展模式	刘 宁 毛建伟 胡明明 周爱云(84)
建设“资源节约 环境友好”双清的路径思考	李 斌(86)
在构建两型社会中提升可持续发展能力	周向红 唐豪初(89)
长株潭两型产业发展对策研究	蔡建河(93)
先导区建设要以两型产业发展为突破口	谭凤其(96)

以循环经济助推新型工业化	唐学石(98)
打造两型园区 实现“三大突破”	阳祖耀(99)
关于加快衡阳市资源型城市经济转型的对策建议	王海燕(102)
关于桃源县推进新型工业化的实践与思考	郑弟祥(104)
双清区加速推进新型工业化的思考	蒋 伟(107)
株洲产业发展的现状及对策研究	龙均云(109)
围绕两型社会建设推进新型工业化	肖万春(113)
新型工业化是两型社会建设的“牛鼻子”	萧祥海(117)
长株潭两型社会建设中资源节约技术进步类型与机制选择	刘源源(122)
株洲新型城市化发展对策	袁 莉 汪 涛 郎济杰 李志刚(125)
推进湘潭新型城市化的思考	朱又红(126)
关于加快城区经济发展的调查与思考	邓 柯(130)
铸世界品牌 建世界名城	
——精心打造怀化“国际稻都”的思考	瞿春林 龙水清(134)
科学应对全球金融危机对张家界市旅游经济的影响	周志平(137)
金融支持张家界旅游产业转型的调查与思考	李伊金(140)
凤凰古城的旅游开发与生态保护	刘姚燕(142)
努力挖掘湘西州旅游商品这座“金矿”	
——对湘西州旅游商品开发的调研分析	彭冠智(144)
试论长株潭两型社会建设中的酒店业竞争与发展	刘红专(149)
湘西州柑橘产业发展的现状及对策	吴彦承(152)
西洞庭管理区农业产业化调查报告	程 龙(154)
凤凰文化旅游产业扩容提质增效的调查与思考	刘飞勇(157)
大力发展节粮型畜牧业	赵小春(160)
湖南发展太阳能光伏产业的现状及对策	刘 蓉(163)
从人权的角度看生态文明建设的意义	曹国强(165)
建设生态文明是发展中国特色社会主义的科学抉择	李高君(168)
打造洞庭湖生态经济圈的探索与思考	刘光明(170)
打造洞庭湖生态旅游圈	易 灿 余 健(174)
加快湖南农村沼气发展对策研究	韩湘萍(178)
大力发展农业循环经济 促进怀化农业可持续发展	杨海平 崔荣芳(181)
关于怀化建设生态宜居城市的思考	郑 洪(184)
环境污染责任保险在推进两型社会中的作用与对策探讨	侯旭华 许 闲(186)
论在构建两型社会背景下大学生生态文明的教育不足和对策	周才政 刘慧婷 徐婵娟(189)
发展农业循环经济 构建衡阳环境友好型新农村	高廉明(191)
切实加强农村环保工作	
——关于衡阳市雁峰区农村环保工作的调研报告	邹和平(193)
发展生态农业 奏响农村环保工作的主旋律	李寿云(195)
加快建设环境友好型社会的几点思考	陈 荣 陈其国(199)
建设节约型园林城市的思考	孙新辉(202)
构筑和谐生态家园 促进两型社会建设	杨陵俐(203)

湖南发展低碳经济的对策建议	唐文玉(206)
节能减耗的路径选择与计量研究	胡宗义 刘亦文(207)
新型农村集体经济与农村持续发展调研报告	罗文章(210)
加强农村土地流转政策指导 切实推进新农村建设	
——长沙典型农村土地流转调研报告	黄志军(214)
两型社会与城市交通	郭劲松 刘新武(217)
基于神经网络的地铁盾构工程造价估价系统研究	阳振华(220)
两型社会建设视野中的湖南文化产业发展	邓子纲(225)
关于长株潭城市群文化融合战略构想	贺代贵(229)
长株潭试验区文化产业可持续发展策略	曾耀农(231)
两型社会视角下长沙城市公益广告创意策略研究	李 伟(234)
充分发挥优秀民俗文化在两型社会建设中的作用	张劲松(236)
创建两型社会需在高校构建节约型消费文化	阳志成 周爱云(239)
从营造节约文化氛围 建设节约型高校	廖迎春 周爱云 郑 宇 徐雪云(242)
促进高等职业教育对接两型社会建设的思考	周立华 李 弦 江红霞(244)
两型社会建设进程中株洲职业教育新发展的定位研究	傅家旺(247)
科学发展观视域下大学生科学消费观念的培养	黄祁平 肖 柳 周 扬(251)
弘扬民族文化 建设旅游强州	胡章胜(254)
根据两型社会的要求 切实做好精神文明建设工作	舒 隽(256)
论长株潭两型社会建设中的大学生创业教育	赵本纲(260)
日本环保经验对两型社会建设的启示	王晓光(262)
日本的环境教育及其启示	田一岑(265)
富民强省的人才支撑	
——湖南省第九次党代会以来实施人才强省战略的重要举措及经验启示	
..... 王 鹏 刘 蓉 陈 远(268)	
长株潭城市群两型社会建设与农村人力资源开发	陈 远 张其贵(273)
对接两型社会加强高职院校旅游专业人才培养	吴 娜(276)
用激励与约束机制助推资源节约型社会建设	黄永忠(279)
行政指导在资源节约型社会中的具体运用	孙中艳(281)
论两型社会建设中的决策体制创新	张四梅(282)
建立完善相关制度 推进两型社会建设	赵跃辉(285)
两型社会建设的合力机制探讨	曾立荣(288)
倡导建立节约型消费模式 有效扩大两型社会消费需求	陶开宇(290)
两型社会建设中的土地资源管理政策分析	周栋良(292)
两型社会建设视野下的城乡统筹发展	谢晶仁 罗黎平 马 骏(295)
两型社会建设的效应分析——以湖南株洲市为例	罗黎平 张 薇(299)
节约型政府:马克思“廉价政府”理论在中国的践履	陈宇宙(302)
为构建和谐湖南保驾护航	
——湖南省公安厅提高行政效能的改革与实践	蒋建湘 鲁 洋(305)
后记	(308)

长株潭城市群两型社会建设 综合配套改革财税方案

李友志 欧阳煌 唐建华 胡定华 张立东

长株潭城市群获批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,是国家在新的战略机遇期促进经济社会发展的重大战略布局,是实践科学发展观的重大战略举措,是国家赋予湖南及长株潭三市的重大改革发展机遇和历史使命。

资源节约型、环境友好型社会是以科学发展为基础的新型社会形态,长株潭城市群要达到这样一种人口、自然、经济和社会相协调的可持续发展的社会形态,需要解放思想、敢于创新,率先对传统经济发展方式进行扬弃,推动全社会节约资源和重视环境治理,实现经济社会又好又快发展,进而带动湖南迈向富民强省之路。

毋庸置疑,推动长株潭城市群两型社会建设综合配套改革将给财税政策、体制产生全面、深刻、长远的影响。

首先,长株潭城市群两型社会建设将为湖南财税改革和发展带来了前所未有的巨大机遇。珍惜和把握好两型社会建设的历史性机遇,有利于全面开创湖南财税改革与发展的新局面。通过解放思想,敢想敢立,大胆突破,先行先试,有利于赢取财税改革与发展先机;通过增强财税改革的使命感、主动性与紧迫感,有利于把因两型社会建设对财税改革形成的挑战和压力,转化为财税谋求自身改革与发展的新动力;通过全面整合政府资源,汇聚各方力量形成长株潭战略合力,有利于为财税提供综合联动效应,最大限度发挥财税各项政策效应;通过促进经济社会的又好又快发展,有利于为财政可持续发展提供长期保障。

其次,长株潭城市群两型社会建设综合配套改革为新时期财税工作提出了全新要求。长株潭城市群是湖南的重工业基地,全省大部分污染排放量集中在三市,节能减排任务十分艰

巨,长株潭城市群建设两型社会面临巨大的困难和挑战。为此,要转变财政组织、分配、管理政府公共资源的路径和方式,建立长效的、适应两型社会要求的财政政策体制机制;要找准自身定位。财税必须明确政府与市场的合理分工,加快自身改革,全面挖掘整合政府资源;要突破困扰财政运行的深层次的体制机制障碍。通过完善财税体制机制,协调多方力量,共同致力于解决制约经济社会发展和两型社会建设的关键掣肘问题;要构建良好的财税体制政策环境。以“资源节约”和“环境友好”为主题,按照市场经济的规律和公共财政的要求,构建财税激励约束机制,为经济发展创造稳定的环境,为市场机制动力作用的发挥,创造良好的体制和政策环境,全面激发市场的活力。

同时,财税作为政府宏观调控的主要政策工具及市场配置资源的有力补充手段,是资源节约型、环境友好型社会建设的巨大助推器。一方面,财税是两型社会建设的巨大“引擎”。财税通过构建健全的体制环境和政策支持体系,为长株潭城市群两型社会建设提供巨大的推动力;另一方面,财税是两型社会建设的强力后盾。政府通过创建宽广的财政投融资平台为试验区提供充足的资金保障,通过制定相应的保障措施和政策,为两型社会建设保驾护航。

因此,深入剖析两型社会对财税的新要求,不断探索财税促进两型社会建设的改革创新途径,对加速推进长株潭城市群两型社会建设,推动财税改革创新具有重要的作用及意义。我们立足财税职能作用发挥,围绕两型社会建设,通过深入调研分析,形成了推进长株潭城市群两型社会建设财税配套改革方案。

一、指导思想、基本原则和目标任务

(一)指导思想与基本思路

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照党的十七大精神,进一步解放思想,以促进长株潭城市群两型社会建设为宗旨,以建立有利于节约资源和保护环境的体制机制为重点,以实现向新型工业化、新型城市化为主要内容的发展模式转变为导向,深化财税体制改革,创新财税政策体系,整合公共资源,健全公共服务体系,增强财政调控能力,为推进长株潭城市群两型社会建设,进而带动全省经济又好又快发展,提供财税政策支持。

根据上述指导思想,长株潭城市群两型社会建设财税配套改革的基本思路是:深入贯彻落实科学发展观,立足湖南及长株潭城市群实际,正确处理经济发展和节约资源、保护环境、改善民生的相互关系,以湖南关于长株潭城市群两型社会建设综合配套改革试验总体战略规划为依据,根据两型社会的具体要求,综合运用税收、补贴、转移支付、担保、债券等财税政策工具,整体设计、先行先试、稳步推进各项财税改革,包括:逐步建立财力与事权相匹配的公共财政体制;创建长株潭三市财税协同机制;建立激励与约束相结合的财税调控机制;创新财政投融资机制,拓宽融资渠道,为长株潭城市群两型社会建设提供强有力的资金支持,助推长株潭城市群试验区两型社会建设。

(二)基本原则

长株潭城市群建设资源节约型和环境友好型社会试验区,是一项高要求、高标准的创新性工作,总体上必须把握以下原则:

一是突出改革创新、先行先试。两型社会试验区建设是前所未有的、崭新的事物,无任何经验可供借鉴,同时它涉及到经济社会、资源环境等各个方面深层次的变革。我们要以试验区改革为动力,把观念创新和体制机制创新作为任务,把解放思想全面落实到财税改革方案和措施上,坚持先行先试,敢于在财税重点领域和关键环节率先突破,大胆创新,突破体制机制的瓶颈,以改革的大突破,促进发展的大跨越。

二是转变方式、好快结合。转变传统的理财思路,创新财税发展模式,探索新型工业化、新型城市化的发展路径;充分发挥财税的激励约束作用,引导企业“两型”化,促进经济向“好”的方向迈进;加大招商引资力度,大力发展高新技术产业、生产性服务业等产业,实现经济的快速发展。

三是市场主导、政府引导。坚持市场主导,注重发挥市场在资源配置中的基础性作用。同时,要合理利用政府的引导功能,发挥财政在两型社会建设中“四两拨千斤”的功效。

四是统筹城乡、协调发展。积极构建以工促农、以城带乡机制,通过新型城市化、新型工业化带动新农村建设。以基本公共服务均等化为原则,注重全省统筹、协调发展。同时,坚持优势优先、发挥长株潭的辐射带动作用。

五是三市为主,中央、省大力支持。长株潭城市群两型社会建设要以三市为主体,充分发挥和调动三市建设两型社会的积极性,中央和省不能替代三市的主体作用。同时,由于三市财力有限,两型社会建设还将涉及到跨市的一些难题,因此,需要省统筹协调、中央给予政策、资金方面的支持。

(三)目标任务

用5到12年时间,通过财税体制改革和财税政策创新,健全财税体制和财税政策体系,为长株潭城市群两型社会建设提供有力的财税政策支持。财税改革目标大体分三步走:

第一步:2008年到2010年,打好基础、重点突破。集中精力研究现行财税体制中对两型社会建设的各种制约因素,提出积极的解决办法;积极争取财税改革的先行先试权,率先突破现有财税体制和政策瓶颈。

第二步,2011年到2015年,纵深推进、初见成效。积聚各方力量,全力推进体制机制建设,初步形成支持长株潭城市群两型社会建设的财税管理体制和财税政策体系。

第三步:2016年到2020年,基本完成、示范带动。按照公共财政框架要求,在全面推进和完成各项财税改革基础上,基本建立比较完善的省级和长株潭城市群财税管理体制和财税政策体系,为长株潭城市群试验区主体功能分区、产业合理布局和经济社会的可持续发展提供强有力的政府财力支持和财税政策调控体系,实现综合改革试验区财政与经济的可持续发展,带动湖南全省经济社会的又好又快发展,为全国区域经济协调发展提供财税政策与管理示范。

为实现上述目标,财政工作应努力完成以下四方面的任务:

1. 改革财政管理体制,构建事权与财力相匹配的财政新体制。首先,争取中央财政对湖南长株潭城市群两型社会建设综合配套改革试

验区的财政管理体制改革的支持;针对两型社会建设所增加的地方政府事权,适当增加转移支付,解决试验区因两型社会建设所面临的财力不足的矛盾。其次,调整和完善省与长株潭三市政府间的财政管理体制,合理划分财力、事权,使三市从体制上获得两型社会建设的支持。再次,结合两型社会建设的需要和整体部署的要求完善长株潭三市的财政体制。

2. 优化财政收支结构,推动产业发展“两型”化。运用财政支出和税收手段,支持节约资源和环保事业的发展,推动产业发展“两型”化。有效使用政府资金,支持建设一批影响长株潭城市群经济全局的节能、降耗、环保项目,扶持一批处于产业结构高端的“绿色”产业。通过推进产业合理布局及产业结构的优化升级,实现资源节约型、环境友好型社会的长期可持续发展。

3. 创新财税政策,打造全新体制、政策环境。运用税收、投资、支出、补贴、贴息、担保等政策手段,构建激励与约束相结合的财税政策调控机制,限制和惩罚浪费资源、污染环境的经营行为和消费行为,促使经济主体将由浪费和污染形成的社会成本内部化,努力打造以两型社会为导向的新型经济社会环境。

4. 创新投融资机制,拓宽财政融资渠道。建立一个统一的投融资管理平台,综合运用债券、政府基金、担保等形式,充分利用上市融资、产权交易、资产证券化、BOT/PPP 策略等融资手段,动员和引导社会资金,弥补财政资金的不足,为两型社会建设提供资金保障。

二、长株潭城市群两型社会建设综合配套改革财税改革政策措施

(一)长株潭三市两型社会建设财税改革政策措施

1. 转变理财思路,创新财政收入增长机制。长株潭三市要创新财税发展方式,转变财政增长模式。转变经济发展方式是两型社会建设的题中之意,要从过去简单依靠出口、投资拉动转变到优先考虑资源环境、依靠产业升级换代来实现经济增长;财税增长模式也要实现从数量扩张到质量效益的模式转变,由过去从粗放型经济发展取得财税收入转向以符合两型社会要求的产业为主的新型工业化、新型城市化获取财税收入。三市要用好自身财税权限,适度调整相关体制及政策,使财税工作更好地服

务于两型社会建设;优化财政收支结构,支持和鼓励企业节能、降耗和环境治理,支持鼓励符合两型社会要求的产业的发展。

2. 完善市以下财税体制,实现关键环节的率先突破。适当调整市与县、区财政分配关系,逐步完善市对县(市)、区财政转移支付制度,财力适当向县(市)、区倾斜,调动县(市)、区财政的积极性,为县、区两型社会建设提供更多的财力。全力推进部门预算、国库集中支付、非税收入管理等改革,提高财政管理水平,充分发挥财政资金的使用效益,实现长株潭三市在财政支出管理效率方面的率先突破。

3. 用足、用好、用活财税政策,引导企业、产业“两型”化。充分运用中央和省批准的各项政策,促进产业结构优化和符合两型社会要求的产业快速发展;充分发挥政府采购、财政贴息、担保政策的引导作用,为节能环保技术和产品进入政府采购提供“绿色通道”,为节能环保技术研发、节能环保产品开发、节能环保型中小科技企业发展提供政策支持,引导企业、产业发展走向“绿色”化和“两型”化。

4. 支持城乡统筹和新农村建设,促进长株潭城市群城乡经济协调发展。利用以奖代补、民办公助、先建后补、以物代资、奖补结合等手段,调动农民和社会各方面增加投入的积极性,支持建立健全农村金融服务体系,努力促进农业发展、农村繁荣、农民富裕、形成城乡经济社会发展一体化格局;积极完善以工促农、以城带乡机制,通过新型工业化、新型城市化和农业现代化建设,带动试验区新农村建设。

(二)省级支持长株潭城市群两型社会建设财税改革政策措施

1. 建立长株潭试验区财税协调机制。在长株潭城市群两型社会建设办公室设立专门的财税协调机构,协调城市群各地区之间的财税利益关系,减少因权责不明导致两型社会建设中跨区域项目建设和财政支出安排的阻力。

2. 深化省以下财政管理体制。调整一般性转移支付和专项转移支付的比例,加大省对市一般性转移支付力度;建立对长株潭改革试验区重点地区、重点流域、重点企业治污专项转移支付制度;从省本级和长株潭城市群每年新增财政收入中集中部分财力,专项用于支持长株潭三市基础设施建设和符合两型社会要求的产业发展;打破企业隶属关系,理顺财政分配关系,建立省与市利益共享、风险分担的财税新

体制,省市共同扶持长株潭城市群优势地区、产业、企业优先发展、做大做强。

3. 发挥财税政策在促进两型社会建设中的激励约束作用。一是发挥财税政策功能,引导长株潭试验区主体功能分区与产业布局;二是运用财政投资和支出手段,加大对试验区基础设施、环境保护的投入和高新技术产业、生产性服务业等符合两型社会要求的产业的扶持力度;三是充分运用财税政策的激励与约束作用,引导资源节约与环境保护,尽快形成“节约资源和保护环境”的“绿色”财税政策体制机制;四是完善政府“绿色采购”制度,加快形成“绿色消费”模式。对自主创新、符合两型社会要求的产品,实行政府首购和优先采购,争取国家将此类产品和相关生产企业纳入重大工程采购定点企业和产品目录。建立健全政府采购“绿色通道”,以政府“绿色采购”推动长株潭城市群“绿色消费”模式形成,促进环保节能产业大发展,为全省乃至全国政府“绿色采购”创造经验。

4. 探索建立横向转移支付制度。由省财政协调,建立长株潭三市之间的横向转移支付制度。逐步建立下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、受益地区对治污地区的财政转移支付,主要解决三市之间共同治污及主体功能分区后产业横向转移等利益协调问题。以横向财政转移改变城市群之间既得利益格局,实行地区间基本公共服务水平的均衡。

5. 大力支持符合两型社会建设要求的产业发展。两型社会建设必然需要符合两型社会要求的产业的坚实支撑。因此,财税政策要支持传统产业的改造升级,使之符合两型社会要求,要大力支持高新技术产业,现代农业,现代制造业,文化创意产业,生产性服务业等符合两型社会要求的产业发展。

6. 创新财政投融资机制,搭建长株潭城市群两型社会建设试验区科学发展的融资宽广平台。一是成立长株潭城市群两型社会建设政府引导基金。可由省财政投入部分引导资金,与湖南财信投资控股公司、湖南土地资本经营有限公司、湖南高新创业投资有限公司、华菱集团、湘投控股等大型国有企业一起出资,成立长株潭城市群两型社会建设政府引导基金,并设立长株潭污染治理专项基金、中小企业信用担保基金、长株潭创业投资引导基金等多项子基金,主要用于支持循环经济发展、节能减排、重工业污染治理、生态环境保护,完善中小企业信

用担保体系、支持中小企业信用担保机构发展,支持非公有制中小企业以及试验区创业企业、中小高新技术企业的发展。

二是搭建长株潭城市群统一融资管理平台。支持组建地方金融控股集团,并发挥其在撬动社会资金中的杠杆作用。省市财政加大投入力度,在湖南财信控股集团的基础上组建地方金融控股集团,为试验区搭建财政投融资平台,整合公共资源,充分发挥市场机制作用,在不加重政府负担的基础上,统一组织和管理长株潭的财政投融资业务。把发行地方建设债券筹集的资金、建立的环保节能专门基金、盘活的土地资产、金融资产,纳入金融控股集团统一管理,根据试验区城市建设规划和产业政策的要求,以低息和无息贷款的方式,引导银行信贷资金和企业资金,支持三市铁路轻轨、自来水等基础设施建设,环保治理,符合两型社会要求的产业的发展。

三是大力支持发展地方金融业。支持湖南城市商业银行重组改制上市,组建区域性商业银行;完善农村金融组织体系,建立小额贷款风险基金和信贷准备金,深化农村信用社改革,组建一批村镇银行,建立农村资金互助社;充分发挥中央金融机构的作用,尤其是利用好农发行、国开行等政策性银行的扶持政策,争取为试验区发展现代农业和基础设施建设提供资金支持;引进境内外银行业金融机构,促使湖南地方银行机构加快发展;省政府对商业银行等金融机构对符合两型社会要求的产业和基础设施建设新增贷款给予适当奖励。

7. 推进行政事业单位改革和节约、环保活动的开展。两型社会建设政府应率先垂范,一是要改革行政事业单位管理体制,在合理界定政府与市场分工基础上进行体制创新,防止政府资源的体制性流失;二是支持行政事业单位开展节约环保活动,为两型社会建设起示范和带动作用。

(三)中央促进长株潭城市群两型社会建设的综合改革试验区财税政策措施

1. 请求财政部与湖南人民政府建立推进长株潭城市群两型社会建设的部省会商机制。会商内容:财政部与湖南省人民政府合作开展长株潭城市群两型社会建设财税战略研究;部省合力推进与两型社会相适应的财税体系建设;部省共同推动长株潭城市群节能减排、环境治理工程体系建设;部省共同支持长株潭城市

群大型基础设施建设;部省共同努力创新财政投融资机制平台;部省共同推动建立两型社会建设专项转移支付制度等。根据两型社会建设发展的实际情况,确定每年的工作重点和具体事宜。

2. 增加对长株潭城市群试验区的专项转移支付,加强对两型社会建设的财力支持。一是适当增加部分财力。长株潭城市群两型社会建设会增加如基础设施建设和节能、降耗、环保等方面事权,需付出巨大的改革成本,建议适当增加试验区部分财力,特别是在实验区建设的前5—10年,建议中央每年给予20亿左右的财力补助资金,以弥补三市两型社会转型的经济成本;二是增加试验区专项转移支付。两型社会建设在节能、环保、企业技术改造升级、国有企业改制等方面需要支付巨大的改革成本,请求中央财政给予环保、节能等一些特定专项和社会保障转移支付支持。

3. 赋予长株潭城市群试验区财税改革的先行先试权。一是积极探索开展两型社会建设需要的地方税体系构建改革试点。两型社会建设既要传统工业中高耗能、高污染的企业进行淘汰、或改造升级、或限制其发展,也要鼓励支持符合两型社会要求的产业和企业的发展。为此,请求中央给予湖南在地方税体系构建方面给予湖南一定的改革权限和空间,以充分发挥税收杠杆作用,促进两型社会建设。(1)完善排污权有偿取得制度。恳请国家在试验区批准建立全国排污权交易市场,开展排污权交易试点;(2)积极推行环保税试点,有效遏制企业和个人排污行为,保护环境,为城乡经济社会发展提供洁净、优雅的生产生活环境。通过试点成功后,可上升到立法层面推广实施;(3)恳请国家给予试验区企业所得税、消费税、营业税、增值税和加速折旧等税收优惠政策权,引导企业

参与两型社会建设;(4)积极推行社会保障税改革试点,完善试验区社会保障体系。社会保障税可由试验区财政局社保处管理,并严格控制使用范围。(5)积极推行物业税改革试点,完善公共财政体系,为试验区提供稳定的地方财政收入来源。二是实行彻底的消费型增值税改革试点。同时,对改革试验区内企业在2001年4月30日前形成的符合条件的历史欠税,分步骤进行豁免。如:第一步对1997年12月31日前的进行豁免,第二步对2001年4月30日以前的进行豁免。

4. 支持试验区探索新的财政投融资机制。一是请求国家批准试点发行长株潭城市群市政建设收益债券,主要用于试验区城市轻轨、自来水等基础设施的建设;二是请求国家支持长株潭城市群发行企业债券。对于试验区符合两型社会建设要求的重点产业和重点企业,允许企业根据市场需要和企业发展要求,在经过国家有关部门批准的情况下,面向社会发行中长期企业债券,请求国家在发行条件、规模上给予政策支持;三是请求国家批准长株潭城市群设立两型社会建设专项基金,专项用于支持循环经济发展、节能减排、重工业污染治理、生态环境保护等,加快推进试验区两型社会建设步伐;四是请求批准发行长株潭城市群两型社会建设彩票。通过两型社会建设彩票的发行,不仅可以吸引社会资金参与长株潭城市群两型社会建设,形成市民共建的良好氛围,多渠道、多形式助力长株潭城市群两型社会建设。同时也可以作为我国发行区域性彩票的试点,为今后发行区域性彩票提供经验;五是请求国家批准长株潭城市群建立区域性场外交易市场,促进试验区产权交易、加快产业结构调整步伐。

(作者单位:湖南省财政厅)

长株潭两型社会试验区管委会主导下 地方政府之间的协调机制研究

戴 清

随着经济全球化及世界经济一体化的发展,我国的区域合作也接连不断,区域互动发展

已成为现阶段我国经济社会发展的主要特征。近年来,长株潭地区在区域合作中的发展势头

可以说是有目共睹,对共同利益的追求使得各方政府都尽可能地谋求更大程度的合作。长株潭两型社会试验区是贯彻落实党中央、国务院关于建设资源节约型、环境友好型社会重大决策的试点基地,是探索实现经济社会又快又好发展的前沿阵地,各地方政府应该在更广范围内寻求合作。但正与其他一体化合作区域所面临的困扰一样:合作愈多,协调愈显重要。长株潭地区也面临这一突出问题。

我们认为,要实现各行政区域之间的协调,必须以长株潭两型社会试验区管理委员会为主导,以强有力的公共权力和公共组织进行制度化协调,才能保证长期而高效的府际协作。

一、信息互通机制

1. 构建基于网络化的信息平台。沟通受阻是影响行政协调的重要因素之一。行政管理过程,从某种程度上来说,就是信息的收集、整理、制造和传输的过程。当今时代是信息爆炸的时代,每日都有大量更新的信息出现。长株潭两型社会试验区管委会和各地方政府,作为管理试验区内公共事务的行政组织,必须具有对信息进行及时处理的能力,因为靠传统的公文上报下发和各种形式的会议是无法做到的。尤其是当今科技的迅猛发展,电子计算机在行政管理领域的广泛使用为行政管理的信息化提供了物质技术基础,因为电子计算机可以作终端设备与主机联网,再通过主机与其他主机联接起来,从而达到信息共享、互通有无。实现整个行政组织系统的信息化,不仅可以有效地解决当代社会“信息爆炸”与传统落后的办公手段的矛盾,提高行政能力,而且可以节省大量的人力、物力和财力,提高行政效率,从而达到行政协调的目的。政府合作的基础是信息共享与交流,而信息交流需要平台。建立和健全现代化的信息网络化的试验区行政管理系统已是必然的路径选择。

长株潭两型社会试验区行政系统内,必须建立以电子政务为主要功能载体的信息共享和公共服务平台。信息化深刻影响着政府的治理模式和政府内部的工作机制。由于互联网节点的网络状分布,使政府的服务可以延伸至基层和普通市民。

首先,可以在政府内部建立长株潭两型社会试验区政府办公信息系统(内网),试验区内的政府各级机构都可以成为系统的节点,尤其

是试验区管委会和三市政府,这样一来,政府信息的传播速度将大大加快,传播成本大大降低,政府的信息融合度大大增强。

其次,建立“试验区政府联合政务网”(外网),树立对外整体形象,试验区可在户口管理、人才流动手续办理、行政审批手续办理等公共服务项目上加快一体化网上办理。当前试验区政府网不可能完全合并,仍然有大量的政策和管理制度没有统一,但是仍然可以实现在“试验区政府联合政务网”下各市政府网的主页链接,从而可以在“第四媒体”上形成强大统一的城市一体化品牌。“试验区联合政务网”将实现长株潭一体化区域内实质运作背景下的联合,将使在行政体制未做根本变更下,建立具有实质意义“联合电子政府”的目标成为现实。最后,行政管理系统是整个社会系统的一个子系统,社会中的各个子系统是相互联系、相互制约的。因此,除了加强试验区内政府机构自身的信息化外,还应当与立法机关、司法机关及其他社会组织进行信息化,这样一个完整的信息网络化系统使政府与社会之间能进行广泛的沟通,并在沟通的基础上制定较现实、较全面、较科学的政策。同时还可以使试验区内政府机构的意见带入立法活动,一方面有助于立法部门及时获取两型社会建设过程中的各种反馈信息,另一方面可以加快两型社会建设中重大问题的立法进程。

2. 建立试验区内政府间的互通互访机制。政府间的沟通协调,很大程度上表现为各级政府公务员、特别是领导干部间的沟通协调。因此,为了提高长株潭两型社会试验区内政府间的沟通协调水平,有必要在试验区内建立官员定期或不定期的互通互访制度。两型社会试验区管委会可以充分发挥自身的行政优势和主导功能,为试验区内三市各级政府官员互通互访活动搭建平台、创造机会,以提高互访的频率和政府沟通协调的水平。三市政府官员可以在试验区的层面和平台上,互相通报重大问题和跨行政区事务的最新情况,充分进行官方意见交流,争取一些共同事务的互助协同。同时,试验区管委会还需要制定具有约束力的协调规则。通过提高政府官员互访互通的法制化程度,推进长株潭两型社会试验区内地方政府互通机制的规范化,并对政府间合作协议与各种协调规则的运作情况进行实时监控,以保证试验区政府间的合作具有前瞻性、长效性,从而推动长株

潭三市政府沟通合作的有序进行。

二、责任分担机制

1. 系统合理地划分政府权责。首先,明晰试验区管委会的权力范围与责任。必须明确,试验区管委会的主要职责是进行试验区内跨行政区问题的决策和指导,具体的职权范围是:组织协调实施跨行政区的重大基础设施建设、重大战略资源开发、生态环境保护与建设,以及跨区生产要素的流动等问题;统一规划符合本区域长远发展的经济发展规划和产业结构;制定统一的市场竞争规则 and 政策措施,并负责监督执行情况;协助各市县制定地方性经济战略和规划,使局部性规划与整体性规划有机衔接。在管委会内部的功能性机构设置方面,除负责日常联络和组织工作的秘书处外,还应根据专业、精简、高效的原则设立管理局。它们有一定的管理、协调、研究分析和组织职能,并随着工作的开展,将越来越具有一定的威权。比如,可根据实际情况设立区域产业规划管理局、大型基础设施建设管理局、湘江流域管理局、土地规划开发管理局等专业或综合职能管理机构。试验区管委会及下属功能性机构的成员,还可由各地方政府的行政首长和相关职能部门的官员兼任,共同协商、决定有关区域发展的重大战略问题,其做出的决策对区域内各政府具有普遍的约束力。除此之外,试验区管委会最好还能拥有部分的财政权和重大问题的自主裁量权,以更加有力、快速地处理试验区内的紧急事件。

有权就有责,权责应一致。这是权力运行的基本准则。权责一致原则要求试验区管委会在行使如此重大权力的过程中,必须主动承担与自身职权相应的行政责任。如果决策失当,或者指导不力,试验区管委会必须为其行为后果负责,也必须快速回应上级政府的问责和社会的需求,主动采取行动弥补过失,主动承担起实现试验区有效治理的责任,否则都是失责。

其次,以契约界定地方政府的权力范围与责任。作为试验区内的合作治理的重要一环,地方政府的职责权限在于区域内公共事务的决策、调控与执行,并贯彻、落实试验区管委会作出的各项决定。我们认为,试验区内很有必要制定一个以试验区管委会为主导、各地共同遵守的区域公约,以强化地方政府调控政策的规范化和法制化。内容可包括:形成区域生产力

布局原则和区域产业发展准则;开放共同市场,促进人才交流;建立协调的基础设施网络,统一开发利用自然资源;统一整治和保护环境;建立协调与管理制度,在户籍制度、住房制度、就业制度、医疗制度、教育制度、社会保障制度等改革方面加强行政协调,联手构建统一的制度架构和实施细则,以此协调各地区的政策行为;在招商引资、土地批租、外贸出口、人才流动、技术开发、信息共享等方面,营造无特别差异的政策环境。待时机成熟,试验区管委会可将这个公约上升为两型社会试验区管理法,实现区域内制度架构的融合。

这种契约性文本,实质是对地方政府责任的一种制度性界定,也是对政府履行自身责任的一种督促。当然,最大的困难还是契约的执行问题。按照既往经验,几方达成的共识和愿景,往往进入实际操作阶段就面临成本分摊、利益分配、利益补偿和合作资金来源等问题而胎死腹中,这些都是由于缺乏强有力的契约监督执行机制或机构。而存在一个对下具有实际管辖权的试验区管委会,就可以在相当程度上避免这些问题的出现。这是因为,试验区管委会具有完善的组织架构,可以统筹制定试验区内的经济社会发展规划,合理地分摊公共产品成本,均衡各地方利益;也具有强大的公共权力,可以审查、监督地方政府间是否存在有悖公约与规划的行为,仲裁调解成员城市之间的矛盾冲突等等,从而实现以更大的权力来制约权力。

2. 科学完善考核政府绩效。长株潭两型社会试验区内应着手建立科学的地方政府官员的绩效评价体系。在以经济建设为中心的制度背景下,一个地方的经济发展状况往往直接决定了该地方政府官员的政治、经济收益。所以在这样的绩效评价体系的指引下,地方政府官员往往会为了自身利益的最大化而忽视全局利益,以至于地方政府行为呈现出异化特征,从而导致地方政府间利益关系的不协调,地方保护主义、地方市场分割和行政分割盛行。因此,必须建立起科学的地方政府官员绩效评价体系,通过其正确的方向引导、规范官员们的行为取向和行为模式,实现地方政府行为的正常化,从而达到协调和改善政府间利益关系的目的。

我们认为,科学的地方政府绩效评价体系的建立应该体现以下思想:一是对一个地方政府政绩的评价应该把该地方社会经济发展与其历史状况及长远发展有机结合,尤其要注重该

地方的可持续发展的能力;二是对地方政府官员的考核、评价应该取向于一个综合的指标体系,而不应仅仅局限于发展经济的能力。应当设计一套科学、规范、可量化的干部绩效考核指标体系,其中不仅要有经济数量、增长速度指标,更要关注经济增长的质量指标、社会效益指标和环保指标,关注地方政府在遵守国家法律法规方面的表现,还必须明确规定,对直接干预市场运转所造成的经济损失、处理公共事务不力所造成的社会损失必须承担相应的法律责任、经济责任和政治责任。

3. 合法有效地进行激励与惩罚。由于客观因素的影响,易导致政府权力与责任的分裂,使得政府责任在社会治理中显得十分欠缺。一些政府官员,或者地方政府总是想方设法把手中权力发挥到最大,而把自己的责任减少到最小,主动承担责任、主动服务于公益的意识还没有形成。在建设两型社会的过程中,政府责任的欠缺,不仅仅表现在对追溯责任的逃避:如工作人员知法犯法,不承担行为后果等;而更多责任缺失是表现为前瞻性责任的缺乏,具体表现为明哲保身,怕担风险,工作不积极、不作为等等。在许多公务员心中,不干事就不出错,也就不承担责任,因此总是被动的工作、没有上级的指挥、命令就不作为;对待本应该承担的工作任务只是睁只眼闭只眼,或者推诿避让,没有积极性;对需要协调和处理的社会问题熟视无睹、不以为然,甚至冷漠无情。殊不知,不作为、不主动积极地参与工作,不能实现社会的有效治理实际上是政府最大的责任缺失。

因此,长株潭两型社会试验区建立一个责任型政府势在必行。责任政府应该是一个积极的“回应性”政府,即以公共利益为指向,以宪法和法律为准绳,以公民权利义务为保障,以公共问题为对象,积极对公民需求做出回应,并采取积极措施,快速有效地实现公众需求和期待的政府。责任政府要求公务员以满足公众期待为目标,主动采取行动。建设责任政府能较好提高政府行政协调的主动性。

必须指出,责任政府不仅仅是一种理念,也是一种制度安排:责任政府的建立需要有先进的思想为指导,也需要有完善的行政问责机制和激励、惩罚机制。加强政府问责,完善相关制度是建立责任政府的重要保证。

一方面,长株潭两型社会试验区管委会必须以自身为主导力量,建立起一整套激励、惩罚

与监督机制。如果没有对地方政府强有力的激励机制、惩罚机制和监督机制,政府合作治理模式是难以达到其正常功能的,自觉行为往往是不可靠的。这种合作治理极有可能会因为任何一方的不合作而功亏一篑,这就需要对地方政府在一体化中的合作机制给予强有力的保护和支撑。由于我国的下级政府与上级政府在人事、财政等方面的极其紧密的关系,形成了直接的利益关系,在这基础上形成的激励机制、惩罚机制和监督机构是有效的。因此,需要形成三方面的制约力量:一是将规划形成法规,形成具有法律依据和权威性的试验区范围内的政府战略和政策的目标体系,避免因领导人的更换导致战略改向和政策晃动;二是把三市政府的合作态度和行为纳入政府主要官员的考核体系,并且形成硬性的制度规则,建立适应一体化需要和符合国家制度要求相结合的政府官员评价体系,在政治和经济收益的驱动下,可以有效地规范地方政府的合作行为。三是建立不履行契约的惩罚机制,对政府主要官员的评价并不能完全规范政府的行为,因此需要建立涉及各个城市宏观政策、财政转移支付、部门官员考核、项目利益分配、合作成本分摊等政策功能于一体的政府合作行为监督和惩罚机制。另一方面,除了完善政府内部规章制度、建立起一整套政府内部自律体系外,还需要加强政府责任道德的监督。如:可以建立健全行政人员道德的民主评议制度,将道德责任也纳入行政人员的考核范围之内,并与公务员的绩效考评、奖惩、提升等联系起来,从而有效地督促公务人员积极主动工作,促使公务员能积极地去了解公众的困难,了解工作中的真实情况,养成主动沟通协调,主动解决问题的习惯,提高行政协调的主动性。

三、利益共享机制

1. 合理划分利益格局,进行统筹安排。共同利益是区域内政府合作治理的动力,但利益冲突的存在往往阻碍了合作的有效运行。同许多其他一体化合作区域一样,长株潭地区的一体化合作,由于各地方政府的利益目标不一致,也存在着利益的差异,主要表现在:第一,行政分割导致的地方利益冲突。多元利益主体的存在,使得短期内,区域内的地方利益与整个区域利益偏离,各个地方从实现自身利益最大化的角度出发进行决策,从而阻碍。第二,对资金、

人才、技术需求的无序竞争导致利益冲突。资金、人才、技术是发展生产力的核心要素,在区域一体化合作中,各地方政府都争相出台相关政策吸引更多的资金、人才流入本地区,却控制本地资金、人才的流出,这种对资源的不合理竞争造成资源浪费或者使用不当,影响了区域内资源的合理配置。由于我国目前衡量政府政绩是以GDP为标准,地方政府追求发展政绩引起投资冲动和扩张意欲,导致区域内重复建设和产业同构,严重影响了资源配置的效率,为了维护局部利益而形的各种法规和政策,也阻碍资本和商品的自由流通,这些制度性的障碍最终破坏了市场机制在资源配置中的作用,导致了整体经济效率的损失。第三,缺少必要的利益协调机制造成的利益冲突。由于各地经济水平、经济结构的差异性,区域性合作总会面临着利益冲突风险,虽然长株潭一体化的区域性合作是同一省级行政区域内不同的独立利益主体之间的合作,但由于目前长株潭一体化合作治理机制还不成熟,各方的合作框架协议,还不具有“契约”的强制性,一些必要的协调机制尚未建立,在前述行政分割、无序竞争继续存在的情况下,区域合作所要求的“全局一盘棋”必然面临一些地方利益的丧失和另一些地方利益的获得,因此利益受损的一方必然对一体化合作持审慎态度,这都将在一定程度上激化区域各方的利益冲突。因此,有必要建立基于利益共享的政府治理合作制度。

试验区管委会要通过统一的政策体系调控企业的竞争环境,促进区域内生产要素的自由流动,推动经济结构的战略调整和升级,形成区域内各城市产业发展的有效的错位竞争,增强区域的整体影响力、竞争力和协调性。一部适合于长株潭试验区发展的规划是解决行政壁垒、协调三市共同发展的有力保证。在其中,需要注意强制性与非强制性的结合,时刻以市场为导向,并且确保省级政府的权威。弱化体制障碍,必然要走务实之路。试验区内地方政府的协调工作应像长三角城市群协调工作那样从点滴做起,比如“上海无锡公交一卡通”、“宁波考证,上海通用”等,才能消除排异反应,显现“同城效应”。当然,长株潭一体化区域目前也已有类似规划,比如,明确提出建立城际高速公路的目标,这就要求长株潭两型社会试验区管委会打破行政区划的束缚,统筹规划,有计划有步骤的协调多方利益,建立区域内大交通。同

时,试验区管委会要引导各地方加强环境治理,树立节约资源意识,促进长株潭地区的可持续发展。生态治理,从本质上来说是一种带有正外部效应的公共物品,因此,需要试验区对地方政府及企业予以资金补贴,从而消弭因外部效应而带来的公共物品供给不足。这就要求增加对环境治理和保护的投资,加强在沿湘江流域生态建设、城市环境保护、区域生态环境治理等方面的工作力度,并倡导在试验区内大力发展绿色经济和循环经济。

2. 制订利益补偿机制,确保利益均衡。区域合作规则的形成和有效运作,必须要有与之相适应的新型的“区域利益补偿机制”。区域政府合作的出发点是地方政府通过合作来共享整体利益,而打破传统的“小而全”、“大而全”的工业体系,重新调整各地方政府的产业结构,形成合理的产业布局和产业分工体系是区域政府合作的一个重点。但合作结构中总有优势一方,有些地区可能必须从某些产业中退出,去重新定位自己的优势产业,而另一些地区则可以乘机扩大市场规模,进一步壮大自身的产业优势:有些地区生产的可能是低附加值的上游产品,有些地区生产的可能是高附加值的下游产品,于是发生了地区利益从劣势一方流向优势一方的问题。这就需要合作优势一方给予劣势一方以必要的补偿,让区域内所有的地区都共享合作的收益,否则,合作关系就会破坏,彼此利益都会受损。因此,区域合作规则要有效地发挥作用取决于能否达致各方利益的平衡,实现合作双方或多方的双赢或共赢,这就需要有一个与此相适应的“区域利益补偿机制”。所谓区域利益补偿机制,指的是各地方政府在平等、互利、协作的前提下,通过规范的制度建设来实现地方与地方之间的利益转移,从而来实现各种利益在地区间的合理分配。在市场经济深入发展和各地方政府利益独立化的制度背景之下,区域内各地方政府之间的合作行为是一种利益驱动下的战略选择,区域政府合作框架必须是基于各地的共同利益之上。各地方政府在平等、互利、协作的前提下,通过规范的制度建设来实现地方与地方之间的利益转移,从而来实现各种利益在地区间的合理分配,让区域内所有的地区都共享合作的收益。通过这种机制,既可以均衡区域内各方利益,促进区域合作的长期化;也可以使区域内的地方政府意识到,只有选择合作策略才能增进和分享共同的利益。

另外,长株潭两型社会试验区管委会还可以利用税收杠杆进行地方利益的“重新洗牌”,以促进产业结构调整升级和两型社会建设。污染少、耗能少的新型产业往往成本投入大、见效慢,从短期看,投资收益率会较低,极可能导致资本流向高耗能、高污染产业。因此,必须确保在新型产业进行投资至少获得与旧产业体系相同的收益率,而税收优惠是提高新型产业资本收益率的主要制度安排。

四、跨域合作机制

1. 跨域合作的必然趋势。跨域治理是欧美各国近一二十年来日益受到重视的公共管理议题,是指在特定地理区域内,由不同辖区政府、民众所发动的自愿性共同治理,以实现该区域功能发展的一种创新体制与政治合作模式。其区域的范围依治理的议题而定,大到国家之间,亦可小至两个乡镇之间。任何政府间皆存在垂直与平行两种关系,垂直的府际关系主要涉及中央政府与地方政府的互动,平行的府际关系则主要是指地方政府间的关系。而平行的府际关系,常以“合作”与“竞争”两种形态呈现。就竞争而言,是指政府间在彼此资源权力分配的争夺状况,而协力合作则指政府在面对跨域事务时能相互合作,共同完成。那又如何界定跨域事务?台湾学者蔡宗珍依据跨域合作目的将跨域事务分为两类,第一类是指事务本身即被定为跨区域之事务者,例如上一级所规定与要求的全局性事务,对于下级政府而言,即属跨域事务;第二类为地方政府自主决定的有合作必要的事务,此类事务是各地方政府于自身权限范围内,对自认为有必要进行合作的事务,所作出的自愿性合作约定,例如地区内垃圾处理之合作。

跨域治理需要合作,最根本的原因在于诸多跨域事务的出现。以长株潭地区为例,进行跨域合作,主要基于以下具体原因:第一,环境与生态治理问题纳入议程。我国政府正大力倡导生态文明,而长株潭地区更是两型社会试验区,生态治理已纳入政府议程。与此同时,现代社会居民,除追求经济发展外,更重视环境保护等相关议题,区域内居民期待享有更高品质的生活环境。而环境保护与生态治理的很多问题,如垃圾处理、空气质量监测及湘江流域保护等,皆非单一行政辖区的地方政府所能主导,而必须通过跨域合作方式加以解决。

第二,经济结构转型有赖跨域资源配置。随着全国城市群经济竞争的加剧,长株潭地区不得不加快自身的经济结构转型,于是,本地区产业发展更仰赖所在区域能否提供优秀人才、资本及技术基础。然而这些条件的配置与获得,是各行政区域的单独力量所不可能完成的,只能依赖于区域整体的协调与发展。由于各地方政府所掌握的土地、人力、资本及技术等资源有限,地方政府间若能建立起分工合作的伙伴关系,在规模经济及降低交易成本的考量下,可减轻个别政府的负担及避免组织重复的浪费,使资源配置更具效率。

第三,都市生活圈渐成气候亟待合作治理。都市生活圈一般是由一个中心都市与周围许多卫星城市组成。长株潭地区虽未有明确的中心城市,但事实上已在逐渐形成一个都市生活圈。居民借助于便利的交通,将自己的生活范围逐扩展至周边城市。各城市彼此间互动频繁、关系密切,其空间发展更是息息相关,因此必须依靠跨域治理的相互合作机制,共同解决生活圈内所产生的问题。

第四,大型基础设施建设急需政府间协作促成。长株潭地区进一步发展所必需的交通建设、水电系统、通讯网络及公共设施等项目的完善,必须仰赖区域内各地方政府的合作协调,才能顺利促成。

第五,不确定性突发事件的存在需要协同应对。现代社会是一个风险性的社会,充满了不确定性,政府治理也不例外。在长株潭地区两型社会建设中,突发的环境危机是有可能存在的。吉林化工厂化学物质泄漏造成松花江流域重大污染事故的政治记忆,在当地至今尚难抹去。为了应对这种挑战,地方政府间必须高度重视合作,因为长株潭三市处于同一地理空间,彼此息息相关。

2. 构建跨域合作机制。在目前跨域事务及相关政策议题不断增加的情况下,跨域合作是地方政府间解决区域共同问题及增加区域竞争力的必然趋势。那么,我们应该怎样构建跨域合作机制?

首先是动力系统的建构。长株潭地区要形成政府间协力合作的形态,必须要有施之于地方政府的足够的动力,这是进行府际合作的前提。这种动力,一方面可能是基于外部压力,另一方面则是基于内部诱因。在长株潭一体化的语境中,外部动力应主要是上级政府及试验区