

构建黄河金三角区域合作治理体系

◇马振涛 唐任伍

黄河金三角区域是我国第一个省际交界地带协调发展试验区,也是黄河流域生态保护和高质量发展的重要一环,涉及晋陕豫三省,包括运城、临汾、渭南和三门峡四市(简称“三省四市”)。黄河金三角区域应抓住政策红利期,不断创新体制机制,完善区域合作治理体系,努力打造省际边界区域合作发展典范,建设中西部地区新的经济增长点和一体化发展、跨越式发展示范区。

一、主要问题

推进黄河金三角区域纵深合作,重在破解治理“碎片化”困境,提升区域治理体系与治理能力现代化水平。实践表明,治理问题是制约黄河金三角区域合作推进的根本性问题。三省四地在价值理念、组织实施、信息共享等方面的“碎片化”,是阻碍区域一体化进程的关键因素,具体表现在:

(一)一体化理念与共识尚未形成,机制构建存在短板

黄河金三角区域地处内陆,各地产业结构和发展水平相似,长期以来受行政区划刚性约束以及“属地管理”思维束缚,三省四市行政区经济特点突出,公共服务与区域一体化市场建设缺乏有效衔接。产业层面,三省四市跨区域供应链尚未完全打通,产业链体系尚在构建中,价值链整体处于低端,同质化竞争现象突出;基础设施方面,畅通四市及下辖县区的快速连接体系仍在构建过程中,高速公路尚未完全互联互通;生态环境保护方面,区域整体生态较脆弱,矿产资源过度开发,空气、水质和食物污染等问题依然存在;基本公共服务方面,跨区域医保互认尚未实现。

(二)组织及实施体系尚不健全,合作动力稍显不足

黄河金三角区域长期以来采取的主要合作形式为“党政主要领导联席会议”,即省级层面协调领导小组会议和四市联席会议,市级联席会议下设秘书

处,职务多由发改委系统人员兼任,并非正式行政机构,协调小组人员参与积极性不高。在运城市的提议下,四市成立了黄河金三角区域合作办公室,总部常设运城,但经其斡旋制定的规划和达成的协定执行情况不理想。此外,三省四市尚未建立成本共担、利益共享机制,缺乏有效的资源配置、要素流动机制。由于省级政府的政绩考核体系中很少考量跨省区域合作因素,导致地方缺乏内在合作动力;由于尚未构建有效的监测评估机制与监督问责机制,导致很多互助互惠的长效合作机制和政策保障机制尚未完全建立,项目合作流于形式。

(三)信息共享机制尚未建立,多元参与积极性不高

近年来,三省四市在信息化基础设施建设方面取得了长足进步,但缺乏跨行政区资源共享和经验交流的平台,区域间信息不对称、不完全现象较为普遍,提升了合作成本,降低了合作意愿,影响合作的长期性。此外,作为合作治理的有效补充,非政府组织等多元社会主体在黄河金三角区域尚未充分发挥其黏合和润滑作用。非政府组织发育迟缓且力量弱小,行政化倾向明显,缺少有效参与机制。

二、对策建议

黄河金三角区域作为国家层面打造的省际交界地带协调发展试验区,要破解治理“碎片化”困境,实现跨区域合作治理,必须敢于打破常规,不断突破行政区划限制,打造市场要素配置主导、政府有效作为、社会积极参与的系统化合作治理体系。

(一)完善合作治理顶层设计

1.平衡不同地区关系,凝聚多元主体合力。处理好“四个市平级,三个省平级”关系,统筹考虑行政区与经济区关系,正确处理政府、市场与社会组织关系,持续优化府际关系与部门关系,广泛发动企业、公众参与,凝聚多方治理合力,持续推进协商合作、

规划协调、政策协同和社会参与。

2.建立多层次、强有力的协调管理机构。借鉴先进地区合作经验,建立“决策层-协调层-执行层”层次明晰、上下结合的组织协调机构。在国家层面,积极争取成立重点涵盖黄河金三角区域合作发展的领导小组;在地方层面,提升省级协调领导小组级别,并以法律法规手段加以确认;将市联席会议提升为市长联席会,确保地方主要负责人直接领导和参与;在执行层可借鉴长三角做法,成立合作办公室,四市工作人员合署办公,强化决策权威和落实力度。

3.致力于实现区域发展一体化愿景目标。秉承统一规划、统一管理、合作共建、利益共享理念,打造统一开放、竞争有序的商品和要素市场,推进区域基础设施一体化、生态保护与环境治理一体化、公共服务一体化和体制机制一体化。其中,完善基础设施,提升互联互通能力是推进合作的基础;产业协同分工、高效一体的格局构建是决定合作成效的关键;生态保护与环境治理一体化、体制机制一体化是合作顺利推进的保障;教育、医疗和养老等基本公共服务资源一体化是合作推进的成果体现,这些因素共同构成了区域发展一体化目标。

(二)创新合作治理体制机制

1.搭建产业协同与项目统筹机制。统筹研究并制定黄河金三角区域产业协作专项政策,推动优势区域政策延伸,实现产业优惠政策区域内共享,高新技术企业、高层次人才资格互认等。着眼于晋陕豫黄河金三角承接产业转移示范区建设,加快建立常态化项目会商机制、重大项目评价和统筹落地联合审议机制等。

2.构建利益共享与成本共担机制。建立符合市场规律的利益分成机制。建议设立黄河金三角区域发展基金,形成由上级拨款与四市按比例分摊费用相结合的资金筹集机制,支持区域产业结构调整、基础设施建设以及生态环境治理等,并对开展合作积极的地区给予适当奖励;探索市场化资源配置模式。以空间发展权交易为切入点,创新城乡区域开发保护机制和利益平衡机制,如实现区域内跨省土地增减挂钩;构建区域内生态治理、耕地保护补偿机制等。

3.创新统计分析与考核评价机制。建立以金三

角区域整体为单元的统计标准和信息收集分析系统,及时掌握区域经济社会发展情况,算清区域发展“资金账、产业账、人口账、土地账、环境账、政策账、公共服务账”;将区域一体化发展指标纳入地方领导干部政绩考核范畴,增强体现区域整体竞争力、发展质量和区域协同的指标占比,引导区域一体化健康发展。

此外,还可以采取对话协商、行政协议、立法协调和经济协作等多种方式,完善信任与沟通机制、危机应对联防联控机制、灾害防治协作机制等,打造系统化、常态化、敏捷响应、协同联动的合作平台,共同致力于黄河金三角区域内公共产品与公共服务的供给。

(三)强化合作治理保障举措

1.增进区域认同,夯实社会基础。一是要通过共同举办活动,设计统一识别系统,加强统一宣传等方式,增强三省四市居民对黄河金三角区域的认同感,提升区域国内外知名度。二是加快实现基本公共服务一体化,保障区域内常住居民享有同等权益。三是积极发挥社会组织的桥梁纽带作用,鼓励社会组织、公众参与区域性治理政策制订与实施监督,促进区域内集体意识形成。

2.实现信息共享,强化科技赋能。利用人工智能、区块链、云计算和大数据等新一代信息技术,改造区域内传统产业基础设施。按照国家完善要素市场化配置要求,优化区域治理基础数据库,打造“数字金三角”,实现区域内四个地级市及下辖区县间数据、信息共享,助力资源优化配置、高效互动,提升治理的科学性与精准度。

3.推进政府改革,鼓励社会参与。以黄河金三角区域为整体,共同致力于营商环境打造,共同制定权力清单、责任清单;逐步统一市场监管体系,推进公共资源交易市场信息共享和电子交易服务体系建设;在合法前提下探索跨区域行政审批“互认”制度,全方位提升行政效能;积极培育和壮大非政府组织,尝试扩大非政府组织的区域范围,发挥其在推动区域地方政府合作、加速区域经济一体化中的作用。

作者简介:马振涛,安阳师范学院政治与公共管理学院讲师、管理学博士。

(摘自《中国国情国力》2020年第9期)