

长三角地方政府横向 利益协调机制的构建

[李红利 张丁榕]

20世纪80年代以来,随着体制改革及其带来的中央和地方行政分权、经济分权,地方政府的自主性大大增强。同时,在财政压力和政绩需求的驱动下,地方政府发挥出空前的积极性,形成各具特色的地方发展道路。市场化改革使各种生产要素的配置方式开始由政府行政分配逐步向市场调节转变,并按照收益最大化的原则在跨部门、跨地区、跨行业间流动和转移。长三角地区作为我国经济发展速度最快、社会发展程度最高、发展潜力最大的区域板块之一,在地理位置、经济发展水平和人力资本状况等方面表现出各自利益的差异和冲突。因此,通过研究长三角区域地方政府横向利益协调机制,对全国其他类似区域的一体化发展有着重要的借鉴意义。

一、凝聚共识,树立区域协作共赢的发展理念

理念是行动的先导,要保持发展的可持续性,有效协调跨行政区利益关系,必须增强区域认同感,树立区域合作共赢的发展理念。在思想观念上实现由传统的狭隘地方主义向相互依存、既竞争又合作的新型地方主义转变,需要政府发展理念和思维方式的根本转变。

1. 增强区域认同感。长三角地区深厚的历史文化渊源是该地区经济政治合作的社会基础,紧密的资源互补需求和经济联系为这种社会认同建构提供了物质条件,国家区域发展战略和区域一体化发展的需求又直接促成了长三角区域认同的形成。认同感越强,区域内各种具体事务合作就越多,也越容易达成合作协议,最终形成成熟的合作机制。进一步增强长三角区域内的认同感,一要发挥好区域内各地方政府的作用。地方政府是区域认同机制的构建者,政府的战略规划必须建立在符合区域内共同利益的基础上,强化合作创新的主流文化在人们心目中的社会认同和认知程度。二要发挥好社会组织的作用。社会组织为区域认同提供了实践基础,因为社会组织本身就是基于地区认同感发展起来的。大力发展社会公益组织、非公经济组织,加强官方或者非官方之间的交流与合作,不仅可以在政府与社会之间、不同群体之间搭建一座沟通的桥梁,成为社会和谐和的润滑剂,也能不断增强区域认同感。

2. 形成区域协作共赢理念。利益问题是政府间横向关系协调的关键因素。例如,各地的环境减排目标一直无法得以实现,根本原因在于各地方政府缺乏整体的

环境利益观念。要形成合作共赢的理念,必须树立起自己的利益是建立在他人利益基础之上、自己的发展状况与他人的发展状况“唇齿相关”的意识。首先要确立共赢思维,破除以我为中心的独赢观念,在加强合作,实现共同利益的基础上,达成共赢理念。其次是要确立协同思维,把竞争与合作统一起来,充分挖掘地方政府间通过互利合作来实现各方利益最大化的相互需求,比如文化资源和旅游资源的整合发展。

二、顶层设计:加强中央政府的协调和引导作用

1. 强化中央政府的整体协调作用。地方政府间的博弈经常会陷入“集体行动的困境”,它们签订的合作性协议也缺乏实质约束力和稳定性,一旦非合作行为能带来更高的收益,违约便成为彼此合理的选择。因此,构建这一制度变迁机制仅有地方政府间的合作意愿远远不够,还必须要有第三方力量介入,让地方政府无论在任何情况下选择合作策略所获得的收益都超出非合作策略的收益,使合作策略成为区域内地方政府的理性选择,这种第三方力量除了中央政府别无他选。因为,中央政府可以站在全国战略发展的高度,超脱于地方政府之上,作为地方利益争端的公正裁判者。强化中央政府的整体协调作用,统筹区域战略发展规划,既可以巩固中央的政治权威,也可以强化其对地方的监督,同时也是为了弥补地方政府治理的失灵。比如,可以通过改革传统的地方政府绩效评价体系,加强对地方政府行为的引导;通过加强对地方政府的法律约束、风险约束和组织约束,规范地方政府的行政行为;通过建立横向利益分享和利益补偿机制,规

范地方政府间的利益关系。

为此,还需在以下几个方面做出进一步明确和深化。一是解决好中央的整体战略布局和地区发展的差异问题。中央在对国家整体发展进行统筹规划的同时,也要引导和鼓励各区域根据自身经济发展条件,选择适合本地区的发展模式。二是解决好中央的整体战略布局和地方发展规划的衔接问题。中央层面出台的规划基本上都是一些原则性条文,指导性意义大于实践性意义,到了地方“变形走样”的情况屡屡发生。因此,地方政府发展规划在因地制宜、突出特色的同时,还要注重与中央整体战略布局的衔接。三是要解决好中央对区域发展规划的监督问题。要使中央的整体规划落到实处,实现与地方发展规划的有机对接,必须建立一个由中央牵头的规划实施监督机构来推动规划的有效落实。只有强化了中央政府的宏观协调能力,进行科学的顶层设计,才能制定出与地区发展相适应的区域发展战略规划并有效地组织实施,才能有效地利用相关政策杠杆来调控国民经济的整体健康运行。

2. 科学设置区域协调管理机构。近年来,长三角各行政辖区基于自身发展的需要和地区性公共事务的治理,进行了积极的合作,成立了30多个包括省、(地级)市、区县、部门等各个层级的协调机构和组织。这些组织和协调机构发挥的作用毋庸置疑,但也存在一些问题:一是制度性程度相对较低,缺乏法律效力,不具有稳定性和长期性;二是组织形式相对分散,没有一套制度化的决策机制和功能性的组织机构;三是对各个行政辖区形不成硬约束,没有足够的权威和实施手段以保证其决策能得到认真贯彻执行。鉴于此,长三角区域发

展可以借鉴美国大都市区治理的经验,建立一个相对固定、具有一定权威的组织架构来发挥协调作用。但不管是哪一种做法都应尽量避免这个组织协调机构变成纯粹的权力传递者。

首先,在中央层面成立一个隶属于国务院的权威管理机构(如“全国区域管理委员会”)。该机构由中央政府直接管辖,负责全国范围内的区域一体化建设和宏观管理任务,其人员构成主要来自全国各区域协调管理机构,其基本职能是制定各区域经济社会发展的政策规划以及部署由全国人大通过或国务院批准实施的区域发展政策、法律、规划等。

其次,在地区层面设立跨行政区的区域协调管理机构(如“长三角区域协调管理局”)。该机构是全国区域管理委员会的分支,其主要职能是督促中央和各地方政府发展规划的具体衔接及实施;协调区域发展进程中各地方政府行为;管理区域发展资金的投向和使用方向;审核区域发展中各地方政府自主达成的区域合作方案。

再次,深化现有的城市间发展联盟。该联盟不仅要对各地方政府负责,还要对各区域协调管理局负责,其主要职能可定位在:制订具有法定效力的联盟章程;设置日常执行机构;建立决策、执行、监督的协调制度。

最后,在社会层面鼓励建立非政府性的跨区域组织。该区域非政府组织主要是为各级政府制定相关政策、规划提供咨询;推动区域内产业技术创新和市场秩序建设;促进人才流动和知识外溢等。

3. 树立正确的政绩考核导向。随着区域经济一体化的不断推进,现有的地方政府GDP政绩考核激励机制已成为长三角区

域协调发展的一大障碍,其消极作用愈发明显。因此,必须从中央层面深化地方政绩考核机制创新,树立科学的政绩考核导向。主要是做到“五个转变”:一是从以经济建设考核为主向经济、社会和法治建设全面综合考核转变,不能为了单纯的GDP数字而忽视了其他方面的均衡发展;二是从以GDP考核为主向坚持以人为本、强化民生指标考核转变,推动各级领导干部更加关注经济发展的质量和效益;三是从重短期效应考核向突出长期效应考核转变,突出转变经济发展方式,突出科技创新,突出地方领导干部的依法行政能力,突出人与自然和谐发展;四是从统一标准的考核向分类指导、因地制宜的考核转变,注重体现差别性、把握时序性、鼓励各级领导干部因地制宜、扬长避短,积极探索个性化、特色化的发展道路;五是从以领导评价为主的考核向领导评价与群众评价相结合的考核转变,既应重视上级部门和分管领导的意见,又不能忽视群众的参与,在考核程序上增加民主测评、民意调查、政绩公示等环节,加大群众评价的权重。

三、制度创新:完善地方横向利益协调机制

1. 建立横向利益协调的议事、决策和执行机制。政府间横向协调一是建立在共赢基础上的协商,二是对达成的各项协议认真的执行落实。虽然20余年来长三角地方政府间达成的协议越来越多、范围也越来越广,但大部分还停留于类似“三省市主要领导定期磋商”、“合作与发展座谈会”、“三省市有关职能部门沟通协商”等对话、论坛、磋商、会晤的形式上,政府间许多共识的达成基本上是靠领导人做出的承诺来

保障,甚至说很多协议只是一种意向或者认识,事后各方采取的有力措施并不多,尤其是缺乏具体的、可操作性很强的措施和办法。这种决而难行的主要原因是缺少像美国大都市区那样的谈判机制。为了使政府间达成的协议能够开展下去,不仅需要完善当前的沟通协商机制,更要在沟通的层面上进一步深化,建立一套有着投票规则的谈判决策程序和接受上下监督的执行机构。

对此,可以考虑在现有联席会议的基础上,完善具体的议事、决策和执行机制。比如:首先由轮值主席提议召开专门议题的特别会议;其次对会议形成的决议的落实可以按各行政区人口规模和经济总量的比例实行委员会表决制,重大议题必须获得绝对多数赞同才能通过;再次表决生效的规章、政策、决议等,各地方政府必须严格执行,对于某些重大的、涉及公众利益的事项要提交本级人民代表大会表决;最后可以在联席会议之下设立专门的监督委员会,对以上所有协议的落实进行监督。只有如此,长三角政府间横向协作过程中所取得的决议成果才能够以制度的形式巩固下来。至于执行中所遇到的损益问题,则可以通过其他利益补偿协调机制来解决。

2. 完善横向利益分享和补偿机制。地方政府间横向协调的实现取决于能否达成各方利益的平衡。构建横向利益协调机制必须本着差别原则和互惠理念,因此必须有与之相适应的区域利益分享和补偿机制。所谓区域利益分享和补偿机制,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促成地方之间的利益转移,从而实现各种利益在地区间的合理分配。

一方面,要完善区域利益分享机制。利益分享主要包括两方面:一是通过产业政策的调整,使产业的利益差别在城市群区域内不同地区间合理的分布,尽可能照顾到各地区的经济利益;二是通过调整产业政策,利用不同区域的发展优势,合理实现产业的分配,使不同产业的利益在不同地区实现合理分享。长三角地方政府横向利益协调的出发点是重新调整各地的产业结构,形成合理的产业布局和产业分工体系,以实现该地区公平的竞争环境、同等的发展机会和分享经济利益的权利。首先利益分享机制应当以“让渡”为前提,各地区应该让生产要素在市场机制作用下自由流动,形成一种充分、有效、公平竞争基础上的利益让渡。其次利益分享应以市场为主导,只有让市场在资源配置中起决定性作用,才能有效引导资源产权主体进行资源流向的合理选择。实践证明,充分利用价格、利率等市场机制引导区域内资金、技术、人才等生产要素在地区间、产业间进行资源配置,是推动区域经济资源多层次、宽领域合作的有效途径。

另一方面,要完善区域利益横向补偿机制。所谓利益补偿就是通过建设规范的制度,来实现中央与地方、地方与地方之间的利益转移,它要求地方在顾全长三角整体利益的情况下放弃自身的部分利益。通过建立利益补偿机制,对部分地区在地区利益和地区机会上的损失予以补偿,从而减少地方政府合作和区域经济一体化发展遇到的阻力。这种利益补偿主要表现为建立规范的财政转移支付制度,这是中央影响和干预地方政府行为的重要手段和方式。地区利益的补偿强调公平与效率,需要通过规范的制度来实现。长三角地方政

府横向利益协调也应该建立在市场调节的基础上,通过中央政府有效的宏观调控来实现该地区的利益平衡。这方面可以借鉴欧盟的基金制度,即通过基金解决不同发展水平的成员参与合作的利益分享和补偿问题。欧盟内部主要通过对资源配置的调整和利益的公平分配来缩小成员之间的发展差距,以稳固合作的基础。其中,结构基金主要是为了改善欧盟成员之间发展的不平衡状况,凝聚基金主要是用于帮助建立统一的基础设施环境。这些基金主要是在欧盟内经济区域、成员国和欧盟委员会三个级别之间相互协商的基础上,以长期区域发展项目的形式或专门计划的形式通过财政转移支付手段来实现的。结合长三角地区的特点,我们也可以尝试建立此类的区域发展基金制度,为扶持落后地区的发展,建设区域公共服务设施等提供补偿资金。

3. 健全横向利益协调的法律保障机制。党的十八届四中全会把依法治国提到了前所未有的高度,协调地方政府间利益关系也必须建立健全有关法律、法规体系。因为,市场经济是法治经济,只有运用法律来规范地方政府的行为、界定地方政府间的利益关系,才能指导区域经济良性发展,为促进地方政府间合作做出有力保障。法律对约束地方政府行为,促使区域各地方政府间合作关系的形成起着重要作用。长三角区域协调发展已经迫切需要营造一个公平、完善的法治环境。

一是强化宪法的实施和规范作用。我国现行宪法和其他法律法规中只规定了地方政府在地区事务中的地位,并没有规定区域地方政府间合作中地方政府间的关系和地方政府的定位。由于缺乏完备的法律

规范和制度基础,往往使区域政策出现变形和扭曲。所以,对于长三角各地方政府来说,首先必须认可宪法的权威,强化宪法在区域发展中的作用。比如:在宪法中加入“促进区域经济社会协调发展”的条款;在宪法中明确禁止地方政府分割市场的行为;在制定地方法规时必须遵守宪法的普遍原则,不能为了追求地方利益而制定与宪法相冲突的法规;明确、细化违宪审查程序,切实建立违宪审查制度,以宪法诉讼、行政诉讼等方式防范、惩戒破坏地方政府横向协作的行为。总之,长三角各地政府应该充分发挥地方法律法规对宪法所确立的基本制度的传导作用,形成有力的法律制度环境。

二是完善相应的竞争法,消除地方保护主义。尽管目前我国出台了《反不正当竞争法》和《中华人民共和国反垄断法》等法律法规,但还远远不够。中央政府必须根据我国的现实情况,借鉴发达国家的相关经验,完善相应的竞争法,其中应包括明确的反行政性垄断和地方保护主义的法律规定。此外,中央政府还应尽快出台《地方政府间关系法》等更为具体的法律,以法律制度的形式明确地方政府间的关系,在此基础上进一步构建长三角区域“共同市场”的基本法律框架和法治原则。

三是建立相互认可的区域法律资源共享机制。建立长三角地区相互认可的法律资源共享机制,是解决目前该区域政策法规不统一的重要手段。认可是法律制定的重要形式之一,实现长三角一体化,需要制定三省市共同认可的政策法规,以形成区域内部平等的竞争环境。

(作者单位:中共常州市委党校 213016)

基于社会企业视角的 江苏人口老龄化应对策略

[沙勇 陈芳 刘越 刘星]

江苏在1986年就率先进入了人口老龄化社会,比全国(1999年)提前了13年。2010年人口普查资料显示,江苏人口老龄化程度居全国第三,具有老年人口绝对数量大、且比重持续提高、高龄化趋势明显、老年抚养比加重、家庭小型化、空巢老人多、地区差异大等特点,人口老龄化形势严峻。江苏在应对人口老龄化的政策安排、模式拓展、制度创新等方面积累了宝贵经验,但有效供给不足、服务内容单一、产业化程度低等困局仍须破解。

社会企业简言之就是用商业的手段来达到公益的目的,兼具公益性和营利性。本文试图从社会企业视角,探索适合中国国情、江苏省情的应对人口老龄化的策略。

一、政府应为老龄服务型社会企业建立 良好的制度环境

1. 推动社会企业法律法规体系的制定。社会企业不同于传统的第三部门,又不同于一般的商业企业,必须明确社会企业的法律地位,并在此基础上逐步建立与之相关的组织管理、收入来源、利润分红、资产配置、监督机制等具体制度。需要注意的是,对社会企业立法初期,应考虑已有的与“类社会企业”相关的法律法规体系,恰当地建立关联。考虑到社会企业发展的阶段性和复杂性,建议对社会企业实行分

级资质认定,在资质认定和享有政策支持之间建立起对应关系。

2. 积极培育老龄服务型(类)社会企业。在社会企业取得法律身份前,社会组织等类社会企业仍然是社会企业的重要依托形式。具体来说,一方面要降低(类)社会企业的准入门槛,简化注册登记,提供咨询服务,实施“宽准入-严监管”;另一方面要通过多种载体孵化与培育(类)社会企业,比如苏州等地设立了社会组织孵化基地,投入资金超过1000万人民币,扶持对象包括公益慈善组织,也应当包括老龄服务型(类)社会企业。

3. 大力培育社会企业家精神。将社会使命与企业创造性有机结合,是社会企业家精神有别于政府、市场、第三部门活动的主要特征。在英国,社会企业家个人财力在创办社会企业之初起到了很关键的作用,而我国目前还很缺乏这种社会企业家精神。政府可采取设立社会企业家表彰奖励机制等措施,广泛宣传社会企业家精神,推广成功的社会企业模式,引导公众认识、了解社会企业。

4. 拓展(类)社会企业的资金来源。对于各种支持(类)社会企业发展的基金会,要从政策制度上给予倾斜,同时要帮助(类)社会企业获取适当的融资,吸引私人投资和风险投资到社会企业以支持其对老

龄服务的供给。此外,应加强政府与(类)社会企业之间的合作,可因地制宜地采取授权委托、直接资助、服务合同、补贴等多种形式。

二、社会应为老龄服务型社会企业营造良好的成长环境

1. 整合社会力量为社会企业发展提供咨询服务。在我国,社会企业目前还是一个新鲜事物,严格意义上的社会企业数量很少,老龄服务型社会企业可供参考的经验不多,不管是在创办之初还是在发展过程中,规范、全面的咨询服务可为其指明方向。在英国,有很多从事社会企业家培训以及从事创办社会企业的咨询公司,这类类型的公司会听取前来咨询者个人的想法,为其出谋划策,提供一系列涵盖创办社会企业所需要的各个方面的课程安排;此外,英国社会企业网站(www.socialenterprise.org.uk)中就有专业的创办社区老龄服务型社会企业的指导教材,教材涉及经营的各个步骤、经验分享、资金来源、管理与提供的服务等。在这方面,我国的先行者可以是发展较为成熟的社会企业,也可以是专门的非营利性组织,还可以是政府主导。

2. 科学建构社会企业社会监管的网络体系。在促进老龄服务型社会企业发展过程中,要强化社会监管,突出行业协会的规范与约束。行业协会在建立从业规范、开展自律监管、维护运行机制、推进行业制度和服务创新等方面发挥着重要作用,社会企业行业协会应从长远利益和整体利益出发,公开、公正、公平的发挥监督作用,促进社会企业的健康持续发展。同时,要充分发挥媒体对社会企业的监督作用。新闻媒体可以开辟专栏,大力宣传履行社会责任

的企业和曝光不履行社会责任的企业,促使其变压力为履行社会责任的动力,并向良性方向发展。

3. 开展社会企业观念和相关知识教育。通过在大学设立社会企业专业、开设社会企业课程、开展社会创业教育来培养社会企业人才、培育社会企业文化。要集中全国相关领域的理论研究者 and 实际工作者来加强对社会企业理论的研究,攻克国内社会企业发展中的难点问题。欧美国家许多一流大学已经做了有益的尝试,比如哈佛大学商学院在1993年成立了社会企业发展中心,斯坦福大学商学院在1997年成立了社会企业家精神发展中心,牛津大学赛德商学院在2008年成立了斯科尔社会企业研究中心,剑桥大学贾吉商学院也提供了社会企业硕士学位课程。

4. 建立健全社会企业的评估体系。老龄服务型社会企业是协助社会及政府公共服务提供创新工作方式的商业模式,需要探索和建立一套多方参与实施的社会企业评估指标体系,设立科学合理的评估指标和办法,提倡评估主体的多维化,做到内部评估与外部评估相结合,多维度地看待评估结果,通过定期开展社会企业评估,以提升社会企业的诚信度和公信力,促使其健康发展。评估结果可作为政府和社会对社会企业提供政策优惠、协调扶持和资金倾斜的重要参考,促使老龄服务型社会企业不断向规范方向发展,鼓励和支持社会企业在为老龄服务的过程中实现其自身的社会价值。

三、老龄服务型社会企业应加强自身建设与创新

1. 科学进行社会企业定位,全面推进

公益品牌战略。老龄服务型社会企业的公益性要求它在微利的情况下必须拓展资金来源以实现可持续发展,而营利性要求它必须面向市场并与其他经济单位展开竞争,这种社会公益和市场经济的有机结合,需要通过创新来完成。需要老龄服务型社会企业通过充分的市场调查,了解所服务区域老年人的真实需求,老年人的需求会涉及医护服务、复健服务、身体照顾、家务服务、关怀访视服务、电话问安服务、餐饮服务、紧急救援服务、住家环境改善服务等多元服务。一家老龄服务型社会企业在创立之初不可能面面俱到,需要科学定位,结合自身优势和老年人需求找到突破口。同时,注重宣传和推介自己,恪守社会公益责任,构建良好的企业声誉,积极塑造优质公益品牌形象。

2. 优化社会企业治理结构,广泛开展管理创新。完善企业治理能有效促进社会企业公益责任的真正落实。老龄服务型社会企业在承担法律意义上的社会责任的同时,应以倡导利润最优化来取代利润最大化作为公司治理目标。在利润最优化的治理目标下,公司治理层不再以最大化股东利益为公司治理的唯一目的,而应通过增加收入并追求对社会老龄服务有直接影响的公益目标来优化企业利益。同时,注重人才培养,进行全方位的管理创新,除了用合理的报酬、人生的价值来吸引有老龄服务经验的人才加入社会企业,还要加强日常的培训,让个人得到成长,使组织成为一个学习型组织,推广养老时间储蓄制度,将尚有余力的老年人吸纳到人才队伍中。

3. 创新社会企业商业模式,提高市场运作和公益创新能力。社会企业包括“社会”和“企业”两个元素,社会企业之所以与

一般NGO组织不同,关键就在于它有自己的“造血”能力,它能实现自我盈利并靠此生存和发展下去。我们鼓励社会企业要“济世为怀”之余,也要鼓励和引导社会企业大胆探索新的发展模式,掌握市场脉搏,融合社会公益、商业之间的和谐统一。我国的社会企业多是从公益性社会组织发展而来,市场运作和公益创新能力普遍不强,缺乏可持续的商业模式,仍难以摆脱对政府和基金会的资金依赖。还有一些社会企业为“道德”所困,过度强调了企业的公益性而非商业性,甚至超出了社会企业自身的能力承受范围,这不利于社会企业的永续发展。要通过创新商业模式,增强老龄服务型社会企业造血功能,将市场收益以市场的手段用于老龄服务公益事业,提升公益事业的社会公信力,保持老龄服务型社会企业的持续发展。

4. 倡导先进的社会企业文化,大力提升社会企业综合竞争力。社会企业慈爱文化的精神感召是企业发展的竞争力,它能够激发员工的创造性和干劲,体现社会价值,对社会企业提升综合竞争力具有不可替代的重要作用。社会企业之所以是社会的,就是因为它具有实现社会价值的基本目标,将实现公益目标作为核心理念是社会企业所具备的高社会品质的集中体现。老龄服务型社会企业在企业文化建设过程中,要特别注意加强企业正确价值观的塑造,准确定位在社会发展中的自我位置,坚持核心价值,突出社会公益的终结经营目标,并用此来凝心聚力,使之成为企业全体职工共同的价值准则,促进老龄服务型社会企业的持续健康发展。

(作者单位:南京邮电大学人口研究院 210042)