

国家综合配套改革试验区的实践探索与发展趋势^{*}

陈振明 李德国

[摘要] 近几年,为适应改革开放新形势的需要,国家推动了综合配套改革试验区建设,赋予其落实科学发展观、体制创新、探索新发展模式、提升区域竞争力以及建设和谐社会的历史使命。从目前已经推行综合配套改革的几个试点城市来看,改革方案的内容及举措均体现出鲜明的时代和区域特色,尤其是与以往经济特区模式相比具有较大的差异。在当前区域竞争日益激烈的情况下,能否利用自己的特色和优势,推进体制创新,掌握改革主动权,将决定一个城市或地区在未来竞争格局中的位置。获准设立国家综合配套改革试验区,对于一个城市或地区来说,无疑相当于获得一次体制创新、再创业和腾飞的机会。这也正是各地在申报建立国家综合配套改革试验区上竞争激烈的原因所在。

[关键词] 国家综合配套改革;试验区;改革方案;竞争态势

[中图分类号] C916 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2008)11-0078-07

国家综合配套改革试验区是我国为进行包括经济改革在内的一系列综合配套改革实验而选定的地区。为了区别于1980年代的经济特区,综合配套改革试验区往往被人们称为“新特区”。迄今为止,我国一共正式设立了六大“新特区”,按时间先后顺序分别为:上海市浦东新区、天津市滨海新区、重庆市、成都市、武汉城市圈和长株潭城市群。此外,作为经济特区的深圳也在国家综合配套改革试验区建设上持续发力,以务实的行动推动综合配套改革,并已获得国家发展和改革委员会等中央部门的认可。至此,我国已经实际上形成了综合配套改革的七大区域城市,构成了当前改革突围的新亮点。那么,国家综合配套改革试验区的建立经过了哪些历程?与原有的经济特区相比,具有哪些新的内涵和特点?当前地方城市竞争国家综合配套改革的基本态势又如何呢?本文将对这些问题进行探讨。

一、国家综合配套改革试验区的设立背景和过程

回顾我国改革开放的历程,从经济特区到综合配套改革试验区的发展战略变迁具有深刻的必然性,体现了改革所必须具有的层次性、阶段性和持续性。众所周知,经济特区是在我国缺少对外经济交往经验、国内法律体系不健全的形势下设立的,其基本的发展策略就是在一定时期内通过中央政府给予的政策优势和区位优势二者合力,使经济以超出一般地区的速度成长,成为对外交流的窗口和对内示范的榜样。

可以说,经济特区改革符合“帕累托改进”的基本涵义,即在涉及利益关系重构的情况下通过资源重新配置获取新的收益。特区的这种改革模式迎合了改革初期所需要

的渐进和慎重特点,从而使改革能在短时期内取得突破性进展和成就。

经过二十多年的探索,经济特区成功地完成了当时的国家使命,其所探索、磨炼与锤打的各项改革性政策也逐渐扩散开来,极大地推动了国家的整体建设。此时,改革也逐步迈进了“深水区”,各项改革正向更深层次的攻坚阶段挺进。改革已不可能以经济改革为主轴单兵推进,它已无法回避来自行政与社会领域所产生的复杂问题,必须对改革的利益关系、民生基础和政府结构进行重构和调整。

从国内情况而言,以往缺乏系统性、注重经济增量的一系列单项式改革所引发的矛盾已经超越了经济范畴,扩展为大量的社会公共问题,这些社会压力构成了继续深化改革的新屏障。“事实证明,改革越向深层推进,各方面、各领域的联动性就越强,而各方面改革能否协同配套推进,不仅制约着改革的进程,而且决定着改革的成效。一些深层次的问题亟待解决,新的问题又在不断涌现,各种矛盾相互交织,这使得改革的难度大大增加,对经济体制改革的系统性和配套性提出了更高的要求。”^[1]从全球化竞争的角度而言,我国不少城市在经济竞争白热化的背景下,不顾资源、环境和社会等约束,大量使用资源和能源的粗放式经济增长,造成了外界对中国发展模式的担忧。中国改革如何寻找新的突破点,将经济改革、政治改革和社会改革置于人与社会、人与自然和谐发展的框架中,就成为最近一段时间内国家的重大任务和战略目标。

国家综合配套改革试验区正是在这种特定的历史背景下应运而生的,它的建设将结合具体区域的实践特点,先行

* 本文系国家自然科学基金重点项目 70633001、厦门市 2007年度社科研究重点项目资助课题阶段成果。

试验一些具有国家层面意义的重大改革开放措施,通过综合配套改革推进区域经济的发展。可以说,综合配套改革试验区将成为中国下一阶段深化改革开放的前沿阵地,将担负着探索建设和谐社会、创新区域发展模式、提升区域乃至国家竞争力的宏伟使命。

从我国正式确立国家综合配套改革试验区的过程看,短短的三年间,综合配套改革已经成为当前改革开放最充满活力的词语。2005年6月21日,国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,批准上海浦东新区进行社会主义市场经济综合配套改革试点。从中国区域经济发展总体布局出发,探索新的历史条件下区域发展的新模式,由此揭开了国家综合配套改革试验区建设的新时代篇章。

2006年5月26日,国务院颁布《推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》,正式批准天津滨海新区成为继上海浦东新区之后的又一国家综合配套改革试验区,明确天津滨海新区的功能定位是:依托京津冀、服务环渤海、辐射“三北”、面向东北亚,努力建设成为我国北方对外开放的门户、高水平的现代制造业和研发转化基地、北方国际航运中心和国际物流中心,逐步成为经济繁荣、社会和谐、环境优美的宜居生态型新城区。意见指出,天津滨海新区要按照党中央、国务院的部署并从天津滨海新区的实际出发,先行试验一些重大的改革开放措施

2007年6月7日,国家发展和改革委员会下发《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》,通知要求成都市和重庆市从实际出发,根据统筹城乡综合配套改革试验的要求,全面推进各个领域的体制改革,并在重点领域和关键环节率先突破,大胆创新,尽快形成统筹城乡发展的体制机制,促进城乡经济社会协调发展,为推动全国深化改革、实现科学发展与和谐发展发挥示范和带动作用。

2007年12月14日,国家发展和改革委员会发布《国家发展改革委关于批准武汉城市圈和长株潭城市群为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的通知》,要求两地“根据资源节约和环境友好型社会建设的要求,全面推进各个领域的改革,在重点领域和关键环节率先突破,大胆创新,尽快形成有利于能源资源节约和生态环境保护的体制机制,加快转变经济发展方式,推进经济又好又快发展,促进经济社会发展与人口、资源、环境相协调,切实走出一条有别于传统模式的工业化、城市化发展新路。”

此外,尽管没有国家部门颁布的正式“身份认定”文件,但是深圳已经获得了足够分量的政治授权,成为相对独特的综合配套改革试验区。实际上,早在2005年11月,深圳就起草了《深圳市全面推进综合配套改革总体方案》,其在“十一五”规划中更是提出,要“全面推进综合配套改革,总体部署与重点突破相结合,围绕行政管理体制改革、经济体制改革、社会事业和社会管理体制三个重点领域,集中力量改革攻坚”。2007年,深圳的综合配套改革更加重视民生问题,突出增进民生福利,推出十项体制改革和制度创新,涵盖就业、教育、医疗、养老、劳工医保、社会救助、住

房保障、食品安全等有关民生的各个方面。

相较而言,上海浦东和天津滨海仍带有一定的“经济特区”性质,侧重探索在沿海对外贸易框架下的社会经济体制改革以及对拉动其他地区发展的效果和方式。重庆市和成都市更注重社会体制和公共事务的改革,侧重城乡统筹,着力探索“大城市带动大农村”的城乡均衡发展模式,以致坊间舆论称之为“社会特区”。而新近的武汉城市圈和长株潭城市群则具有探索新型工业化和新型城市化道路的使命,侧重能源资源节约和生态环境保护。深圳的试验更是明显带有从“经济特区”转向“社会特区”的色彩,不仅在经济改革上延续原有经济特区的优势,还着重将社会民生问题的解决置于重要位置。总体来说,当前综合配套改革试验区建设都体现了较为鲜明的改革取向,并已取得了相当丰硕的成就。

二、国家综合配套改革试验区的特点、内容和行动框架

国家综合配套改革试验区是在新的时代背景下建立的,和以往的经济特区相比,突破了经济改革的范畴,是涉及政治、经济、社会和文化的一揽子改革工程。目前学界和政界对国家综合配套改革试验区的理解并没有统一的认识。根据已有的研究成果,我们认为至少需要从三个层面来理解:第一,“国家层面”指综合配套改革试点要对全国的区域经济发展起到“带动和示范”作用;第二,“综合配套改革层面”,指改革不再是若干分散的单项改革,而是综合配套改革,是一项系统性工程;第三,“试验区层面”指综合配套改革的“先试、先行”,着眼于“制度创新”,以“立”为主。^[2]从目前已经推行综合配套改革的几个城市来看,改革的特点、内容和举措均体现出鲜明的时代和区域特色,与传统的改革模式具有较大差异。

1. 国家综合配套改革试验区的特点

从时间的角度看,国家综合配套改革试验区是在我国加入WTO、中国经济全面融入国际竞争体系、社会经济改革进入“全面、系统”的深化改革阶段提出的,与以往的经济特区、经济开发区相比,它的特点体现为:

(1)改革的驱动力从国家政策支持转向地方制度自主创新。以往的改革试点可以认为是“区域性优惠政策牵引、地区性开放搞活拉动”的初级循环,过分依赖政策的势能差和开放的时间差,是一种“外表型”的发展模式,其成功的发展大都是资源和要素短期内向其高度集中的结果,是一种相对剥夺其他地区发展机会的成长模式。^[3]如果说,以往改革试点的主要驱动力是国家政策优惠,那么,制度的自主创新则是新特区发展的主要推手,中央不再给予试验区更多的实体优惠政策,而是赋予其“先试先行权”。比如,中央对浦东综合配套改革试点采取的是“三不”政策,即一分钱不给,一个项目都没有,一条财税优惠政策都没有。但从另一方面看,国家给予浦东的“最大特权”就是在制度创新方面先行先试的优先权,使地方能在完善市场经济体制乃至行政体制的探索中拥有更大的自主性。根据上海浦东新区、天津滨海新区、成都和重庆的做法,基本是先由地方自主形成综合配套改革的总体方案,然后上报国家发展和改革委员会

员会后进行重整,方案通过后再由国家相应给予制度创新的空间。在这一过程中,地方更多地从各自区域经济社会发展现状和特点出发,通过区域性的体制机制的率先创新,推动面上的改革,而不是依赖国家的优惠政策。

(2)改革的深度从单纯的经济转向复杂的综合改革。以往的改革试点主要表现为经济对外开放,着重吸引外资,以增进当地税收,从而带动经济增长。这种改革主要停留在促进经济发展层面,尚未涉及深层次的体制改革。而综合配套改革试验区则注重社会经济各个层面的体制改革和创新,是一种复杂的系统改革。它包含以下三个方面的特征:

第一,强调经济增长的质量。综合配套改革试验区必须以“科学发展观”为主导,从招商引资的旧有改革框架跳出,着力于形成健康、生态的社会主义市场经济体系;注重经济产业的更新换代,改变资源利用方法,提升利用效率,以协调资源的日益稀缺与需求量迅速上升的矛盾;注重整合人才要素、资本要素、科学技术要素、自然资源要素和生产要素,通过合理的产业结构实现可持续发展。

第二,强调行政管理体制改革。综合配套改革试验区不仅要致力于完善社会主义市场经济体制,还必须加大以行政管理体制改革为重点的综合性体制创新力度;在转变政府职能基础上建立一种互补高效的新的管理体制,理顺各级政府的事权和财权;通过政府管理工具的更新和引入提高行政效能,减低行政成本等。

第三,强调社会发展和公共服务。综合配套改革试验区必须紧扣当前建设“和谐社会”的战略目标,以“社会公平”对涉及民生基础的教育、医疗、社会保障、就业、户籍等公共服务进行供给机制的改革与创新。同时,改革社会管理体制,培育社会治理、社区治理等自我整合和成长方式,减轻政府压力。

(3)改革的广度从单一的城市发展转向整体的区域进步。以往的改革试点以城市为聚焦点,对城市与区域、国家之间的关联性和协调性缺乏关注。随着科学发展观的提出和落实,城市发展必须更加注重统筹兼顾,注重协调发展,做到城乡之间、城市与区域之间、城市与国家整体战略之间的统一发展。

——城乡之间的协调。综合配套改革试验区必须致力于治理长期以来困扰我国经济社会发展的城乡二元结构问题,形成统筹城乡发展的体制机制,促进城乡经济社会协调发展。城乡协调的重任不仅对位于中西部的重庆和成都尤为重要,即使位于东部沿海的试验区同样责无旁贷。实际上,消除城乡二元结构的制度障碍,推进城乡一体化发展,正是上海浦东新区综合配套改革方案的重要内容之一。

——城市与区域之间的协调。从目前进行综合配套改革的试点所处的区域位置来看,上海浦东新区位于长三角经济圈,天津滨海新区位于环渤海经济圈,深圳位于珠三角经济圈,而重庆和成都则位于中西部结合处的大长江经济走廊圈,其版图上的分布很明显能够看出国家侧重城市与区域之间协调发展的用意。这些城市的改革都能够在所处

的空间板块产生极大的辐射作用,从而拉动整体的区域发展。

——城市与国家整体战略之间的协调。综合配套改革试验区不仅是地方性的制度创新,还体现了国家整体战略的目标。换言之,试验区必须既要把改革风险和“试错成本”控制在一定区域之内,平稳有序推进改革进程注重,还必须通过地方性知识和经验的积累,为解决全国共性难题、形成全国层面改革的整体战略提供参考和借鉴。

2 国家综合配套改革试验区的主要内容及任务

综合配套改革试验区的主要内容是什么?这是所有关心这项改革试验的人都关注的问题。由于我国改革战略选择的历史原因,不同综合配套改革试验区所处的经济发展阶段、空间区域位置均具有较大的差异性,因此各方改革的侧重点也有所不同。但是,根据我国改革的基本走向以及城市发展的阶段性特征,我们可以从经济增长、行政管理、公共服务、社会管理和区域发展等五个维度来勾画综合配套改革的主要内容及任务(如表1所示)。

表1 综合配套改革试验区的主要内容及任务

类型	维度	内涵
经济增长	宏观调控	及时纠正经济运行中的偏离宏观目标的倾向,保证国民经济持续、快速反应、协调、健康发展。
	产业布局	发展知识密集、技术密集、高效益、低消耗、少污染、具有竞争优势的产业。
	体制创新	完善市场机制,形成适应国际惯例的市场运行环境,并在金融、土地体制改革上取得突破。
	资源环境	提高资源利用效率,节约资源和能源,加强生态和环境保护,建立环境友好型经济。
行政管理	体制改革	把体制改革和机构改革协调起来,建立一种互补高效的新管理体制。
	职能改革	转变政府职能,加强宏观调控,将政府不应包办所有工作交由市场机制和法律处理。
	流程改革	改善行政流程,提高行政效率,尤其是深化行政审批制度改革。
公共服务	工具改革	注重政府工具和管理方式的创新,探索市场机制、工商管理技术和社会化手段的应用。
	供给机制	探索新的公共服务供给机制和方式,注重公共服务分配的公平性和协调性。
	重点领域	在教育、卫生、社会保障、就业和住房等重点领域取得突破。
社会管理	结果评估	探索对公共服务绩效进行测评的体系和模式,保证公共服务供给的有效性。
	社会治理	提高社会的自我治理能力,改革街道和社区基层管理体制;发展行业协会和社会中介组织。
	社会事业	改革事业单位体制,优先发展社会政策和事业,解决城市化进程中的各种“城市病”。
区域发展	社会规制	建立一个健全、长效的社会调控机制来化解社会风险危机,维护社会的良性运行。
	城乡统筹	解决城市经济差距、农民收入增长缓慢等问题,破除城乡二元结构,推进城乡一体化。
	区域传导	探索区域整体成长的协调机制,共同分离改革经验,推进区域发展。

注:标有*号为2007年4月在成都召开的全国经济体制改革工作会议所确定的五大重点改革领域内容,其中“重点领域”、“社会体

制和“社会事业”包含在民生领域改革内。

以上五个维度的内容层次划分并非截然断裂、各自推进,而是相辅相成。其中的重点就是行政管理体制改革,它的改革尺度决定了经济体制、社会管理、公共服务改革所可能具有的高度与深度,如果行政改革无法突破,我们就不可能期望其配套改革能获得广泛而深入的成就。2007年4月在成都召开的全国经济体制改革工作会议就明确指出,行政管理体制改革仍是改革之首。改革“深水区”的中心环节是政府自身改革,但从目前进展情况来看,这方面没有得到全面的实质性突破,因此,围绕消除不利于发挥市场基础性作用的体制机制障碍深化改革,研究深化行政管理体制改革的总体方案,推进责任政府、服务政府、法治政府的建设将是未来一段时间内体制改革的首要任务。

对于东部沿海地区来说,尤其是对浦东新区和滨海新区这样处于改革开放前沿阵地的试点而言,深化经济体制改革仍然任重道远,特别是围绕消除不利于贯彻科学发展观的体制机制障碍深化改革,完善宏观调控体系,推进国企改革和战略性调整,改革金融和财税制度,尤其是预算管理制度,建立规范的政府非税收入体系,消除不利于贯彻科学发展观的体制机制障碍。

社会领域内的改革围绕消除不利于构建和谐社会的体制机制障碍展开,重点包括收入分配改革,社会保障体制改革,教育、卫生和文化体制改革,社会管理体制改革。对于地处中西部的重庆和成都来说,改革的重心还必须涉及农村体制改革,特别是要建立有利于逐步改变城乡二元经济结构、有利于实现基本公共服务均等化的体制。

资源能源节约与生态环境保护是世界范围内的焦点问题,国际社会更是日益关注我国经济的快速发展对资源、环境所造成的压力。地方省市如果在这两方面率先取得突破,将可能成为中国改革开放的新窗口和里程碑。因此,对于武汉城市圈和长株潭城市群而言,其改革的成效对于我国树立新的发展标尺,回应国际社会的要求将有深远意义。

以上所说的重点改革领域,是全国各地均需要摸索和创新的领域,更是综合配套改革的重大任务,国家期望这些试点能够先行先试,在这些重点领域内取得卓有成效的经验,从而推动全国一盘棋的战略改革。值得指出的是,改革既具有一定的单项性、层次性和顺序性,又必须注意相互衔接,相互协调,着眼于整体的制度创新,形成强大的改革合力。同样,东部和中西部综合配套改革项目既有一定的共同之处,又有不同的优先性次序。对于经济领域改革实现深层次突破的地区,可以把改革更多地转向社会事业领域。对于中西部经济落后地区,深化改革、扩大开放仍是这些地方的重大任务。其中,推动国有企业改革,发展混合所有制经济,建立一个完备的市场体系,还是这些地区的主要改革任务。^[4]

3 国家综合配套改革试验区的行动框架

如前所述,国家综合配套改革试验区的核心在于先行

先试权,是根据地方特点对涉及国家重大发展的领域与问题进行创造性的改革与破解。因此,各试点必须根据国家确定的重点改革领域和自身的目标定位,制订具有较强操作性和针对性的行动框架。从各地的情况看,改革的关键环节和突破点仍然可以归结为行政管理、经济增长、公共服务、社会管理和区域增长等领域,如表2所示。

从表2中可以看出,浦东新区和滨海新区地处沿海地区,具有得天独厚的地理、商业和人才基础,这些地方的改革着重探索新的经济增长方式,形成符合国际规则,融入全球市场的经济体系。通过沿海这三个地方的布局(加上深圳),长江三角洲、珠江三角洲和环渤海地区三大城市群进一步形成三足鼎立的态势,区域之间分工协作与互动发展的格局日益清晰起来;西部成渝地区比较强调建立完善市场机制,特别是解决城乡统筹发展的问题,将解决“三农”问题置于改革的优先序列;中部“两型社会”试验区则聚焦于资源能源节约和环境生态保护方面的机制创新,探索具有中国特色的内生型经济发展道路,促进中部崛起。

从试验区设立的次序我们不难看出,试验区一方面将促使经济发展从东向西推移、从南到北扩展,打破区域之间的壁垒,发挥各地区的比较优势,实现经济资源在全国范围内的优化配置。由此,东部、中部和西部之间之间的平衡协调性进一步增强,形成全国一盘棋而又各有侧重点的区域发展局面;另一方面,试验区的改革内容正逐渐围绕着经济发展向建设和谐社会转变,更为注重社会公共事务和生态环境保护,为人民创造能够安居乐业的生活环境。

三、国家综合配套改革试验区的发展态势与展望

在武汉城市圈和长株潭城市群被确定为“两型”试验区后,国家对综合配套改革的发展思路将重点转变为完善目前的布点,使试验区真正发挥推广和借鉴作用。实际上,尽管综合配套改革不再突出政策优惠因素,但国家所给予的制度创新空间却更为巨大。在改革迈入深水区后,许多层面的改革(如财政、金融、土地、港口、户籍)已经牵一发而动全身,必须得到国家的支持。这种情况意味着,谁率先得到国家的扶持,谁就将能够在新一轮的改革中把握主动权,成为当前区域成长最引人瞩目的地方,并极有可能成为未来我国改革的中心节点。正是这种巨大的城市成长机会吸引着众多城市先后加入申请国家综合配套改革试验区的队伍。

从各个综合配套改革试验区的发展态势来看,上海浦东新区在转变政府职能,改革行政管理体制着力较大,并取得明显的进展。通过实施“大系统综合”的“小政府,大社会”体制,浦东新区政府机构的数量相当于浦西其它区的一半左右,人员相当于其它区的2/3左右。我们知道,浦东是从原来三区两县管理转变而来的新区。由于历史包袱较轻,人员、机构以及相应的观念都较新,浦东新区的管理体制一开始就站在较高的起点。不过,浦东新区的体制仍然没有克服传统体制条块分割所带来的弊端。因此,国家对浦东新区突破目前中国体制改革难点的行政管理体

表 2 综合配套改革试验区的行动框架

区域 改革领域	浦东新区	滨海新区	成都	重庆	武汉城市圈	长株潭城市群
行政管理	(1) 推动政府转型, 建立公共服务型政府管理体制; (2) 促进经济社会协调发展; (3) 加快科技体制改革; (4) 探索建立人力资本优化积累机制;	(1) 推进行政管理体制改革, 转变政府职能; (2) 深化科技体制改革, 增强自主创新能力; (3) 深化涉外经济体制改革, 充分发挥对外开放门户作用; (4) 改革土地管理制度, 创新土地;	(1) 探索行政管理职能向农村延伸服务的有效途径和办法; (2) 在规划、国土、建设等方面进一步理顺管理体制和运行机制;	(1) 按照统筹城乡发展的要求, 进一步明晰政府的职能, 进一步简政放权, 科学设置行政机构;	(1) 加强资源节约和环境保护, 促进可持续发展; (2) 增强自主创新能力, 推动创新型城市建设;	(1) 资源节约体制改革; (2) 环境保护体制改革; (3) 基础设施共建共事机制建设; (4) 行政管理体制改革;
经济增长	(5) 推动各类要素市场发展和金融创新, 完善现代市场体制; (6) 探索混合所有制的实现形式, 增强微观经济主体活力; (7) 扩大对外开放, 形成适应国际惯例的市场运行环境;	(5) 深化企业改革, 发展混合所有制经济; (6) 推进金融改革创新, 创建与完善现代金融服务体系; (7) 改革资源节约和环境保护等管理制度, 发展循环经济;	(3) 推进市场化, 构建新体制新机制; (4) 推进工业化, 强化产业支撑; (5) 推进农业现代化, 加快现代农业建设; (6) 推进城镇化, 完善中心城区整体功能; (7) 推进国际化, 增强影响;	(2) 通过多种途径和方式, 把土地经营权流转起来, 调动城市的资金、技术、人才要素向农村流动的条件, 推进以规模化、专业化、集约化为特征的现代农业发展;	(3) 加快先进制造业和现代服务业发展, 推进城乡经济一体化; (4) 鼓励自主创业, 推动集约节约用地, 走集约型城市化发展道路;	(5) 土地管理体制创新; (6) 产业发展体制改革; (7) 自主创新体系建设; (8) 金融服务创新协调; (9) 对外开放体制创新; (10) 财税体制改革;
公共服务 社会管理	(8) 大力培育和发展中介组织, 提高经济活动的社会组织化程度; (9) 建立科学的调节机制, 完善现代社会收入分配与保障体系;	(8) 推进社会领域改革, 创新公共管理体制改革, 构建覆盖城乡的基本公共服务体系;	(8) 在基础设施建设、社会保障、城乡就业、农民工培训等重点领域尽快取得突破;	(3) 围绕解决好农民工问题进行制度创新, 形成农村人口向城镇转移的“吸纳”机制和城市带动农村、工业反哺农业的“扩散”机制;	(6) 加快文化建设, 促进文化事业和文化产业发展;	(11) 社会保障体制改革; (12) 户籍制度改革。
区域增长	(10) 率先消除城乡二元结构的制度障碍, 推进城乡一体化发展。	(9) 推进城乡规划管理体制改革, 促进滨海新区与市区和谐发展; (10) 深化农村体制改革, 建设社会主义新农村。	(9) 探索城乡户籍有序流动办法; (10) 建立城乡一体的就业政策, 促进城乡公共服务均等化。	(4) 拓展“一圈两翼”发展新格局, 为统筹城乡发展提供重要的战略平台;	(7) 推进城乡发展一体化, 促进武汉城市圈共同发展。	推进“3+5”城市群建设(长株潭城市群+益阳、岳阳、常德、娄底、衡阳)

注: 浦东新区和滨海新区的资料分别源于《浦东综合配套改革试点总体方案》(内部资料)、《天津滨海新区综合配套改革试验总体方案》(内部资料); 重庆和成都目前仍无明确的行动方案, 其资料来源为《四川研究统筹城乡综合配套改革问题》(四川省委书记杜青林讲话稿, 载中央政府网)、《汪洋、王鸿举同志在重庆市建设全国统筹城乡综合配套改革试验区电视电话会议上的讲话》(内部资料)、《中部长株潭“新特区”编制“一加十二”方案》(新华网)、《武汉建设“两型社会”, 展开八项改革试验》(中评网)。

制瓶颈寄予厚望。比如, 浦东正在探索各级机构职权的错位划分和政府的流程再造, 形成职能互补型的行政管理体制; 在全区组建了陆家嘴、张江、金桥、外高桥、川沙、三林等六个特色鲜明的功能区域, 成立功能区域党工委、管委会, 分别作为区委、区政府的派出机构, 行政功能主导、统筹发展职能, 从而在全区形成了新区-功能区-街镇的互补型管理模式; 率先在上海全市组建区级市民中心, 并努力将其打造成为政社合作互动的平台; 率先组建了全国第一家社区服务行业协会和社区工作者协会, 所创立的全国社区服务标准得到国家民政部的认可, 并已上升为国家标准; 建立了体制内的监察制、体制外的投诉制、社会化的评估制和自上而下的问责制, 对进驻市民中心的93个审批和办事事项实现电子监控。这些都是综合配套改革所带来的新举措, 在一定程度上也代表了对中国行政体制改革未来发展方向的有益探索。

同时, 上海市也加大对浦东综合配套改革的支持力度。2007年1月, 上海市政府下发了《关于完善市区两级管理体制, 赋予浦东新区更大发展自主权的意见》, 明确凡是法律没有限制的、属于本市的权限, 原则上下放给浦东新区政府。在规划、财税、土地管理、环保市容、项目审批、社会事业发展等6个方面共17项权限, 赋予浦东新区更大的发展自主权。同时, 上海市也要求浦东新区不仅要破解自身发展难题起关键作用, 还要对上海市和全国的改革有推广意义和借鉴作用, 真正发挥改革的榜样示范作用。

天津滨海新区尤其关注其打造“北方经济中心”所需要的管理体制创新, 重点推进金融改革和创新, 土地管理改革和创新, 建设东疆保税港区, 改革海关特殊监管区域管理体制等。天津滨海新区对于振兴东北有着重要意义, 设立试验区的目的就是希望通过引进外资和先进技术, 增强自

主创新能力，发展高新技术产业和现代服务业，提高对区域经济的带动作用，最终推动环渤海地区经济发展。同时，滨海新区正着力启用新的增长模式，充分利用自己的地理优势，发展临港经济。目前，塘沽区的临港工业区的建设已初显规模，其发展目标是形成世界级的现代化学工业区、修造船及大型港航机械设备修造基地、高增值关联产业发展区，最终成为海上工业新城。银行、证券和保险业等金融改革创新也开始在滨海新区起步，不少重大金融改革项目已经安排在滨海新区先行先试。2007年11月，天津滨海新区被确定为全国保险改革试验区。今后，保险企业、保险业务、保险市场、保险开放等方面的重大改革措施，中国保险监督管理委员会将安排在滨海新区先行先试。

重庆和成都具有明显的城乡二元结构特点，城乡差距大，区域发展不平衡，是典型的“大城市带大农村”地区。因此，这两个地区都将改革聚焦于城乡统筹发展，打破城乡制度藩篱，改变中国城乡二元经济结构，促进城乡经济社会协调发展，建立健全城乡统一的基本公共服务体系，健全城乡统筹的社会保障制度，为全国范围内实现全面小康目标提供经验。

而新近设立的武汉城市圈和长株潭城市群则围绕“两型社会”展开探索，着力解决资源、环境与经济发展的矛盾，避免走“先发展、后治理”的老路，形成人与自然之间良性互动、和谐发展的局面。例如，刚刚编制完成的《武汉城市圈总体规划纲要》就提出了建设绿色、宜居、和谐的“生态型城市圈”的构想。而根据湖南省政府公布的《长株潭城市群区域规划》，作为资源环境的瓶颈制约比较突出的地方，长株潭城市群不仅要优化经济结构，提高经济总量，更要在环保和生态方面率先取得突破。

展望这场如火如荼的综合配套改革行动，我们可以看出未来我国改革将沿着“政治-经济-社会-自然”的立体模式进行。“政治”层面的改革是所有试验区的面临的首要任务，其重点在于探索服务型政府所需要的各种制度体系，提高政府效率，减少形成成本；“经济”层面的改革重点在于形成与国际通行做法相衔接的经济运行法规体系和制度环境，提高经济增长的质量；“社会”层面的改革主要是破除长期以来困扰我国发展的城乡二元结构，使改革的成果能为广大农民所享受；“自然”层面的改革则主要是摸索资源能源节约和环境生态保护的机制，减少经济发展对环境的负面影响，创造宜居家园。

通过比照近二十年来全球性地方政府改革的成功经验，我们认为综合配套改革试验区在未来的发展道路上有以下几点值得注意：

第一，从改革的发起者看，扩大地方政府的自主决策权。国家所给予地方的制度创新权利，是改革最为吸引各界的地方之一。如何激发各层级政府的主动性，使改革成为一种自我需要的日常行为，是综合配套改革取得成功的重要因素。透视国际上地方政府改革的经验，几乎所有国家的政府间关系都呈现出分权的趋势，将改革的重任不断

下移。在当代社会，中央政府的直接服务职责正不断转移至地方政府。毕竟，“国家政府和大型部门与它们所服务的对象相距太远，过分关注一致性和程序规则，没有充分考虑到客户的利益”，而“地方政府离客户更近，能针对当地的需求和利益对服务进行调整”，以提高多样化和个性化的服务。^[5]而中央与地方也必须跳出“集权”与“分权”反复摇摆的圈子，合理划分公共事务管理的权利，形成能整合中央与地方立场的制度安排。因此，综合配套改革既必须“龙身随着龙头转”，即在中央政府宏观规划下进行，从上级做起推行权力下放；又必须发挥能动性和自主性，赋予地方政府相对充分的改革空间，使地方政府将更多的精力用于完善为辖区内公民提供公共服务的职能。

第二，从改革的领域来看，提高改革的“包容性”（inclusive）。“包容性增长”（inclusive growth）是亚洲开发银行于2007年提出的概念，其实质就是提供充足的社会公共服务和基础设施，并保证享受这些服务和设施的机会均等，使社会全体成员都能够获得经济发展带来的实惠。对于我国而言，不仅城乡之间居民所享受的公共服务水平有较大差距，各个公共服务领域（如教育、医疗、就业和社会保障等）的投资仍然偏少，这就使得只有少部分人（甚至有一部分是通过“特权”的方式）享受改革的成果，而中低收入阶层，包括农民阶层仍然难以获得普遍、均等的公共服务。如果说，提高地方政府决策权是将改革从外生性转为内生性的话，提高全体公民的改革分享权则是将改革从排斥型转为包容型，从而使改革在更大层面上推动社会进步。

第三，从改革的次序看，优先选择具有典型性和代表性的领域。综合配套改革改革已不单纯是地方自身发展的问题，更多是为国家整体进步积累经验的问题。因此，所选择的试点所存在的问题、障碍应该具有较大的典型性和代表性，而且能够形成一定的辐射力，能够推及其他地方。如此，这些地方所取得的改革成就就极有可能为国家推动全局改革提供了方案。同时，改革必须考虑到当地的经济和社会承受能力，按照循序渐进的方式决策改革次序。综合配套改革试点不光要具有区域优势和代表性，还必须具备可行性，即改革能在多大程度上取得突破。换言之，经济社会承受能力意味着政府的创新基础、经济的实力基础、社会的心理基础都必须纳入考虑。如果缺乏所需要的承受能力，改革就不可能如期先行先试，率先取得进展，也就不可能达到国家战略示范的初衷。

第四，从改革的方式看，注意引入多层次的治理手段。推行综合配套的地方政府必须恰当地向社会和市场领域寻求公共问题的解决办法，更加注重外部复杂网络关系的构建。在现代社会，政府的能力严重依赖于社会其他主体的合作程度，没有外部伙伴关系的支持，就不可能推行有效的改革。如果说，地方政府的角色主要是公共服务提供者，那么，非营利组织和企业更应该扮演生产者的角色，或者在某些领域充当起政府服务的竞争性替代者。而“政府要成为一个有效率的服务提供者，就必须按商业方

式进行组织,并让管理者有权以他们认为恰当的方式使用资源。^[6]可见,综合配套改革必须合理借力于市场和社会,形成多层次和多样化的治理秩序,将社会各群体视为改革的推手,从而扩大改革的社会基础。换言之,地方政府更要重视引进现代化的管理技术(新的政府工具),尤其是引入市场竞争机制、工商管理方法及信息技术,更新管理方式。

第五,从改革的保障措施来看,必须重视改革创新的制度化和规范化。综合配套改革是一种破旧立新的制度创新过程,不可避免地要突破原有的法律制度。因此,必须明确改革与法律制度之间的关系,通过立法来引导、促进、保障和规范改革,将改革纳入法治轨道。通过立法不仅可以减少随心所欲、朝令夕改的改革措施,还可以将改革的成果制度化,使之能与全国各地更好地分享。因此,综合配套改革试验必须遵守国家法律、法规,符合国家产业政策的要求。综合配套改革试验内容超出国家有关规定的,必须依法定程序申请审批。同时,应扩大民主参与,建立决策的社会公示制度和听证制度,让市民或市民代表能够参与关系到自身利益的政策制定过程,增强决策制定的公开性和透明性。此外,还应建立政府与专家、智囊团之间的工作机制,发挥专家和智囊团的力量。在设计方案时,可建立专家咨询组,对一些需要重点突破的重大改革事项进行研究和论证。在实施方案过程中,完成阶段性任务后,可邀请专家或专业组织对改革事项的实施效果进行监控和评估,对改革予以及时的反馈和调整,以保证试验预期目标的有效实现。

[参考文献]

[References]

- [1] 李军杰. 综合配套改革试点的历史意义 [N]. 中国证券报, 2007 - 07 - 02
[1] Li Junjie. The Historical Significance of State Comprehensive Supporting Refoms Pilot Area. *China Securities Journal*, 2007 - 07 - 02.

- ive Supporting Refoms Pilot Area. *China Securities Journal*, 2007 - 07 - 02.
[2] 郝寿义,高进田. 试析国家综合配套改革试验区 [J]. 开放导报, 2006 (2).
[2] Hao Shouyi, Gao Jintian. An Analysis on the State Comprehensive Supporting Refoms Pilot Area. *China Opening Herald*, 2006 (2).
[3] 郝寿义. 天津滨海新区与国家综合配套改革试验区 [J]. 城市, 2006 (3).
[3] Hao Shouyi. Tianjin New Coastal Area and State Comprehensive Supporting Refoms Pilot Area. *City*, 2006 (3).
[4] 左青林. 五大重点改革领域确定, 体制创新以点带面 [N]. 21世纪经济报道, 2007 - 04 - 04.
[4] Zuo Qinglin. Five Major Refom Areas were confirmed, Institution Innovation from Point to Face. *21st Century Business Herald*, 2007 - 04 - 04.
[5] [6] [美] 艾伦·舍克. 代理机构: 探求原则的过程 [A]. 经济合作与发展组织. 分散化的公共治理——代理机构、权力主体和其他政府实体 [C]. 国家发展和改革委员会事业单位改革研究课题组译. 北京: 中信出版社, 2004. 47 - 48.
[5] [6] Allen Schick. Agencies in Search of Principles. Organization for Economic Co-operation and Development. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Translated by The Public Institutions Refom Research Team of the China National Development and Refom Commission. Beijing: China Citic Press, 2004. pp47 - 48.
(作者单位: 陈振明, 厦门大学公共事务学院教授; 李德国, 厦门大学公共事务学院行政管理专业博士生, 厦门 361005)
(责任编辑 澹宁)

Practical Exploration and Developmental Trends in the State Comprehensive Supporting Refoms Pilot Area

Chen Zhenming Li Deguo

[Abstract] In an effort to help accommodate the need for reform and opening-up, China is promoting the construction of State Comprehensive Supporting Refoms Pilot Area (SCSRPA), which was assigned a great mission to implement the scientific development concept, advance institutional innovation, explore new developmental mode, upgrade regional competitive capability and build a harmonious society. Overall, the reform measures of the SCSRPA not only have a distinct era characteristic and regional feature, but express a great difference with Special Economic Zone. To some extent, the position of a city or an area in future competition depends on well taking advantage of resources and characters, promotion in institution innovation as well as taking reform initiative. For a city or an area, undoubtedly the success in being given the authority in setting up the SCSRPA means to gain an opportunity on institution innovation, starting a new undertaking and a rise in economy. That is why the competition is so fierce everywhere in applying course.

[Key words] state comprehensive supporting refoms, pilot area, reform plan, competition situation

[Authors] Chen Zhenming is Professor at School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005; Li Deguo is Ph D Candidate at School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005