

京津冀一体化府际合作机制创新研究

岳志春¹, 张晓蕊², 冯帆¹

(1. 河北工程大学 管理工程与商学院, 河北 邯郸 056038; 2. 河北工程大学 科信学院, 河北 邯郸 056038)

[摘要]在社会主义市场经济条件下, 京津冀政府之间的合作已经成为区域经济一体化的必然选择。现阶段京津冀一体化府际合作意识得到普遍认可, 机制也在初步建立之中, 其成效也逐渐显露, 但仍面临着一些问题和困境。通过调查研究, 分析京津冀一体化进程中府际合作存在的主要问题, 提出构建京津冀一体化府际合作机制的总体要求和基本原则, 创建包括执行机制、监督约束机制、协商机制、互信机制、动力机制在内的“五位一体”的京津冀一体化府际合作机制, 以期对促进京津冀协同发展有所裨益。

[关键词]京津冀; 一体化; 府际合作; 机制; 五位一体

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2017.01.003

[中图分类号] C936

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2017)01-013-03

伴随着习近平总书记的一系列重要指示精神, 京津冀协同发展进入了崭新的历史阶段。当前, 京津冀地区发展存在的一些主要问题, 如城市之间合作联系不够紧密、生产要素流动不够顺畅、产业结构同质化、内部恶性竞争大于合作等, 严重制约和阻碍着京津冀协同发展。而京津冀府际合作是其中一个关键影响因素。分析京津冀一体化进程中府际合作存在的主要问题, 构建京津冀一体化府际合作机制, 对促进京津冀协同发展不仅是重要的, 而且是十分必要和迫切的。

一、京津冀一体化进程中府际合作存在的主要问题

为了解京津冀一体化府际合作的现状及存在问题, 笔者对此进行了专门的调查研究^[1]。

(一) 京津冀府际合作的总体状况评价分析

关于京津冀一体化府际合作的总体状况, 37.7%的被调查者认为京津冀府际合作“非常有力”或“比较有力”, 这表明京津冀府际合作的总体水平不高, 尚有较大的提升空间。

(二) 京津冀府际合作方式分析

关于京津冀一体化府际合作的方式, 75.3%的被调查者认为京津冀一体化府际合作的方式主要应是“横向合作”; 其次是“纵向合作”, 所占比例为59.3%。这表明当前京津冀之间的“横向合作”亟待加强。

(三) 对执行上级任务有困难或疑惑时的处理方法分析

关于京津冀一体化府际合作过程中对执行上级

任务有困难或疑惑时的处理方法, 71.0%的被调查者选择的处理方法是“依程序向上级反映问题和困难”。这一方面说明京津冀政府的执行力较强; 另一方面说明京津冀政府加强“纵向协调”的重要性的必要性。

(四) 京津冀一体化府际合作存在的不足分析

关于目前京津冀一体化府际合作存在的不足, 被调查者认为不足主要集中在“利益协调困难”和“缺少合作协调机构”, 占比分别为73.3%和67.1%; 其次是“缺乏合作机制”, 占比为57.8%。这表明京津冀加强利益协调、建立合作协调机构、构建合作机制等的重要性。

(五) 京津冀一体化府际合作不力的可能原因分析

被调查者认为府际合作不力的原因主要集中在“行政壁垒的存在”和“利益协调机制不健全”, 占比分别为70.2%和65.8%。这表明京津冀一体化府际合作应首先打破行政壁垒、健全利益协调机制。

(六) 京津冀一体化府际合作的机制分析

关于京津冀一体化府际合作应建立的机制, 执行机制和约束监督机制占比最高, 分别为73.3%和72.7%; 协商机制占比亦较高, 为62.7%; 动力机制和互信机制占比稍低。这表明执行机制、约束监督机制、协商机制、动力机制、互信机制都是必要的, 相比之下执行机制、约束监督机制、协商机制在当前显得更为重要而迫切。

(七) 对上级领导的决策支持分析

关于对上级领导的决策支持, 被调查者认为主要以财政控制为主的, 占比56.5%; 其次是垂直管理

[投稿日期] 2016-11-18

[基金项目] 2014年度河北省社会科学基金项目(编号: HB14GL070)

[作者简介] 岳志春(1971-), 男, 河北曲周人, 教授, 硕士生导师, 研究方向: 区域经济管理。

和立法规制,占比分别为44.7%和44.1%;再次是人事安排和国家控制,占比分别为42.9%和41.6%;会议制度占比较低,只有17.4%。这表明财政控制、垂直管理、立法规制、人事安排和国家控制等因素相比更为重要,会议制度的决策支持力度相对较小。

(八) 处理京津冀一体化中资源关系

关于京津冀一体化府际合作中资源关系的处理,被调查者更倾向于城市发展规划,占比69.6%;其次是区域协调和优惠政策,占比分别为62.0%和61.4%。这表明城市发展规划、区域协调、优惠政策等相比更为重要。

(九) 加快京津冀一体化府际合作途径分析

关于加快京津冀一体化府际合作的途径,被调查者认为,首先是建立协调机构,占比高达78.4%;其次是行政命令,占比46.3%;再次是媒体宣传,占比44.4%。这凸显出建立协调机构在京津冀一体化府际合作中的至关重要性。

(十) 重点推进互动机制分析

关于京津冀一体化府际合作中应重点推进的互动机制,被调查者选择最多的是教育文化,占比为71.6%;其次,道路交通、公共服务合作、城市规划均超60%;再次,产业发展、医疗保险、人才合作、养老保险均超50%。这表明,第一,京津冀一体化是京津冀全方位的合作,涉及三区社会经济生活的各个领域;第二,在京津冀一体化府际合作中,教育文化有着十分重要的地位;第三,京津冀教育文化互动表现相对薄弱和滞后,引起更多被调查者的关注。

二、创新京津冀一体化府际合作机制

本文立足于京津冀一体化合作的现实,探索从执行机制、约束监督机制、协商机制、动力机制、互信机制五个方面重新构建京津冀一体化府际合作机制。

(一) 执行机制

没有强大的执行力,京津冀府际合作就没有发展没有竞争力。只有具有严格的执行才能保证府际合作的每项政策都得到确实实的贯彻落实,执行机制构建的方式是建立组织机构,按照精简、统一、高效的原则,成立一个跨地区联合相关职能部门的指挥协调委员会,将与京津冀一体化府际合作有联系的各个关键职能部门管理和资源配置权限集中在一个组织机构中,突破行政边际的限制,统筹各个相关部门的资源。通过该机构的交流、探讨,研究和

提出解决京津冀一体化相关问题的政策建议并协调执行。例如,京津冀三地高级人民法院建立工作协作机制,可以有效解决跨区域执行困难、执行效率低、资源浪费等问题。

(二) 协商机制

政府部门之间纵向上反映的是服从关系,横向上同级政府或同级部门间有必要建立协商机制。无论是纵向还是横向合作,一体化的协调合作的机会与日俱增,而临时性的协商措施或会议则因效率低下,难以适应区域协作的快速发展。而能够提升政府部门间协作效率的京津冀政务信息系统还没有规划和建立起来,区域间政务协同程度还很低^[2]。

当前应继续增强并发挥区域合作论坛、府际合作协议、府际联席会议等机制的作用,在京津冀协同发展已经建立并运用了由国务院成立的“京津冀协同发展领导小组”,省、市级层面成立的“合作领导小组”、“合作协调小组”,京津冀签署的诸多合作协议等。当前的问题是如何使这些机制发挥出本应该具有的积极作用。进一步加强这些合作机制,应以具体的合作项目为抓手。

要解决京津冀政府横向合作中存在的问题,就应建立一种系统性、整体性的合作机构以及规则制定的利益协商机制。建立综合协商机构,主要针对京津冀一体化的战略目标及战略目标的实施进展和政策执行情况进行协调,保障京津冀一体化重要合作协议的整体性实施。

(三) 约束监督机制

为了保障区域府际合作的有序开展,防止个别政府部门出现地方主义等现象,确保府际合作能够落到实处,就必须建立府际合作中的监督约束制度,这种机制可以规定府际合作的参与方的“游戏规则”、在违反区域规则后应承担的责任、或者说所造成的经济损失如何赔偿的规定。因此为京津冀府际合作而设立的专门机构,不仅要执行贯彻制定的战略决策,还要行使对相关政府部门的监督职责,并以法律的形式确定下来,作为执行的准则和标准,而且监督机制需要有问责机制的配合,二者形成整体合力,才能使监督机制不至于沦为空谈,通过这一机制的建立,可以有效的监督与约束地方政府的合作行为。

完善政府部门间协作整个过程的监督,及时纠偏,并采取相应的制裁措施。部门机构和管理人事方面采用双轨制监管机制,使得监管有序开展。同时还应鼓励专业化的行业监管机构以及社会公众

积极参与到监管中来,构建政府、企业和第三方多元的相互监督机制,以弥补政府监管之不足^[3]。

(四) 互信机制

实现京津冀一体化府际合作的前提和基础是加强政府之间的信任。政府部门之间的信任关系可以通过建立互信机制来体现和保障京津冀府际合作互信机制建立的条件:第一,应该建立在互惠互利、平等协商、利益均等、责任同担的原则上;第二,应该建立互信合作制度以法律法规的性质确定下来,具体合作内容可以包括:产业一体化市场标准、政府行政准则规范、政府利益资源的合理分配方式。加强沟通和协调,建立统一的制度架构,从而促进合作的可持续发展。

(五) 动力机制

当前府际合作主要是靠经济利益的驱动,所以实现合作的首要前提是实现共赢,各级政府部门应增强合作意识,从零和博弈发展为实现共赢的局面。地方政府推动区域合作的内在动力除了物质层面一获取经济利益外,还有“精神”层面的意义,如提升政府部门被认可度等。因此要给与参与区域合作的各方相应的鼓励。

应建立考核指标全面、符合区域协同发展整体要求的京津冀府际合作的绩效考核体系:首先,在设计整体绩效考核指标时应制定长远发展规划,摒弃短期利益的政绩导向,增加为京津冀府际合作中

资源、环境的可持续发展作出贡献的权重;其次,将各个地方政府有关京津冀府际合作的政绩考核指标提炼出来,并优化整合,使之成为各方共同的政绩考核标准。引入基于民众满意度的评价机制,建立政府绩效考核的监督机制。完善落实京津冀协议责任机制,明确规定责任规则。

三、结论

执行机制、协商机制、监督机制、互信机制和动力机制五种机制相辅相成,执行机制需要在协商一致后才能充分发挥作用,协商机制的顺利运行需要监督和互信机制作为保障,监督、互信机制更要有足够的动力才能推进下去。因此应统筹兼顾,构建执行机制、协商机制、监督机制、互信机制和动力机制五位一体的京津冀一体化府际合作的机制。

参考文献:

- [1]岳志春,张晓蕊,郭彩云.京津冀一体化府际合作状况调查研究[J].河北工程大学学报(社会科学版),2016,33(3):1-4.
- [2]张铠麟.构建协同公共服务:政府信息化顶层设计方法研究[J].管理世界,2013(8):91-100.
- [3]周京奎,白极星.京津冀公共服务一体化机制设计框架[J].河北学刊,2017(1):130-135.

[责任编辑 陶爱新]

Research on the innovation of intergovernmental cooperation mechanism during the integration of the Beijing-Tianjin-Hebei region

YUE Zhi-chun¹, ZHANG Xiao-rui², FENG Fan¹

(1. School of Management Engineering and Business, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 2. Kexin College, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: Under the condition of socialist market economy, intergovernmental cooperation of Beijing-Tianjin-Hebei region has become the inevitable choice of regional economic integration. At present, the international cooperation consciousness of Beijing-Tianjin-Hebei integration is generally recognized, the mechanism is also initially established, and its effectiveness has gradually revealed, but still faces some problems and difficulties. Through investigation and study, the paper discusses the main problems of the international cooperation in the process of Beijing-Tianjin-Hebei integration, putting forward the general requirements and the basic principles of intergovernmental cooperation mechanism in the process of Beijing-Tianjin-Hebei integration, thus establishing the five-in-one intergovernmental cooperation mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei including execution mechanism, supervision and restraint mechanism, coordination mechanism, trust mechanism, dynamic mechanism, in order to help promote the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei region.

Key words: Beijing-Tianjin-Hebei region; integration; intergovernmental cooperation; mechanism; five-in-one