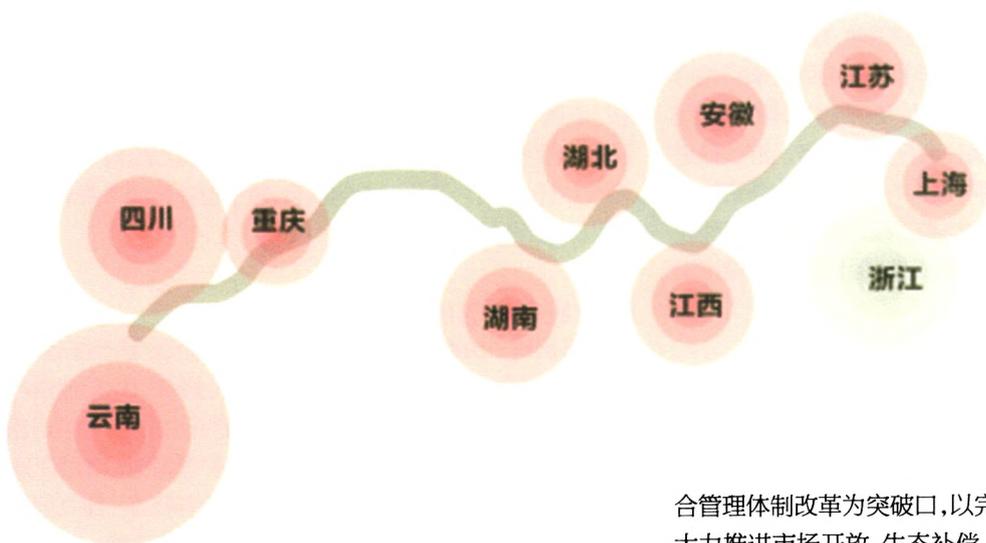


要牢固树立“上下游一盘棋”的全局观念,深入开展政府、企业、市场三位一体的综合配套改革,以流域综合管理体制为突破口,以完善区域经济合作机制为重点,推进市场开放、民生共享、生态补偿等体制改革,探索建立以优势互补为基础、以市场机制为纽带、具有更强整合能力的协调体制和机制,打破条块分割、地区封锁、贸易壁垒的樊篱

创新体制机制加快融入长江经济带

——浙江融入长江经济带体制机制创新若干思路

明文彪



长江经济带是我国密度最高的经济走廊之一,也是目前世界上可开发规模最大、影响范围最广的内河流域经济带。早在上世纪八九十年代,中央就有过长江经济带整体开发的构想。2013年7月,国家主席习近平在武汉考察时提出长江流域要加强合作,把长江全流域打造成黄金水道。9月,李克强总理要求“深入调研形成指导意见,依托长江这条横贯东西的黄金水道,带动中上游腹地发展,促进中西部地区有序承接沿海产业转移,打造中国经济新的支撑带”。国家相关部委已启动《依托长江建设中国经济新支撑带指导意见》的研究起草工作,长江经济带终于升级为国家战略。

2013年11月,国家发改委同意将浙江纳入长江经济带,这为浙江新一轮发展拓展了空间。下一阶段,浙江要以流域综

合管理体制为突破口,以完善区域经济合作机制为重点,大力推进市场开放、生态补偿、民生共享等体制改革,打破条块分割、地区封锁、贸易壁垒的樊篱,探索建立以优势互补为基础、以市场机制为纽带、具有更强整合能力的协调体制和机制,力争在全国率先建立与市场经济发展相适应的协调发展体制。

健全流域综合管理体制

建立跨部门、跨行政区的流域综合管理机构。加强水利、水电、环保、国土资源、农业、林业、城建、交通、旅游等涉水部门和单位以及流域上下游、左右岸、干支流不同地区的交流、沟通与合作。改变流域“水利不上岸、环保不下水”和上下游割裂的水环境管理模式。改变各类水工程建设分散审批与监管体制。

完善流域规划协调体系。在既有部门规划和区域规划的基础上,形成一个包括经济合作、社会协调、水利开发、生态环

境等涉及长江流域可持续发展的综合规划,根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来长江经济带的人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,从流域层面确立优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区。建立完善各部门、主要利益相关者规划参与编制机制和规划成果公示制度。

完善水利投融资和补偿机制。水资源开发、利用和保护可以通过工程和非工程措施,一般都需要进行投资和融资。水力发电工程属于盈利项目,可以通过市场和竞争方式开展,而防洪、供水、灌溉、水资源保护、生态修复等公益为主或者收益主体难确定的工程项目一般需要政府投入,其他投融资方式为辅,政府可以通过税收、资源费、受益方出资等方式建立水利和生态修复公益基金,也可以委托企业进行经营和管理,为工程实施受损方提供补偿和资本金,未来需要建立科学、合理和互利的水利工程投融资机制和利益补偿机制。

探索口岸、港口资源整合机制。探索建立沿江港口区域协调机制、政策对接机制、多元化协作机制。鼓励打破行政界限,跨市集群管理,组建大型港务集团。鼓励码头间的联合经营方式,大力推进企业专用码头社会化经营服务。继续推进港口企业的改制,完善市场机制,营造有利于民营、外资进入的市场环境,优化港口建设投入结构。改革现有的港口建设投资方式,调动各方参与投资的积极性,形成多元化投资渠道。

完善区域经济合作机制

完善跨行政区的利益协调机制。建议将原来的长江沿岸城市的各种会议制度与单项合作机制和组织,整合设立为由中央政府相关部门、省级政府、长江沿岸各个城市行政首脑、工商代表为成员的“长江发展决策委员会”,负责审核、确立长江区域的规划和政策,协调各个利益主体。设立由国内外知名专家学者、企业家组成的“长江咨询委员会”,负责向区域发展决策委员会提供长江区域发展规划方案。设立独立的、具有秘书处性质的“长江协调办公室”,负责组织安排会议、收集与发布信息,办公室由各市政府相关部门负责人组成,轮流主持会议,每月举行一次,也可召开临时会议。

制订完善区域合作规则。可分两步走。首先逐步修正和统一各成员城市的地区性法规和政策,如户籍制度,就业制度、教育制度、医疗制度、社保制度等,废除与协调发展有冲突的地区性政策和法规。在此基础上,商讨建立有利于长江区域经济合作的法律法规。如在国务院的统一协调下,建立有利于进行跨行政区建设和管理的法律法规体系,以便通过区域的共同立法和执法来规范长江经济带协调发展进程。

鼓励组建一批区域性中介组织。在条件成熟的领域或行

业组建区域性的社会中介组织。目前可以考虑先行试点成立两类的区域性社会中介组织,一是研究咨询类中介组织,包括建立专家学者为主体的咨询委员会,对重大规划及重大事项提供咨询;二是跨区域的同业、行业协会,可考虑在长江经济带大多数地区均有所涉及的行业(如装备制造行业),或原与行业协会联系较为紧密的行业建立区域性长江经济带行业协会。

深化企业层面的磋商和合作机制。可从三个层面着手,一为强化企业之间的产业联系网络,充分利用企业外部的垂直联系与水平联系,以网络型的产业组织空间形成产业集群;二为将产业联系内部化,通过关联企业的兼并重组,整合形成若干具有规模经济优势的跨地区企业集团;三为企业通过跨地区强强联合,组成具有规模和竞争力的龙头企业,再通过龙头企业联合、控股区域内的上下游配套企业,形成由紧密层和松散层组成的跨地区股份制区域性集团公司。

建立民间相互交流的长效机制。以“长江论坛”为平台,加强区域协调合作的对外宣传,广纳海内外智慧,研讨区域合作中出现的新情况、新问题。组织企业考察、开展友好城市交往、协调做好外省来浙考察、招商、论坛等形式开展互动交流。继续办好“义博会”、“西博会”等展会,重点培育一批具有产业依托、已有一定影响力的展会,吸引省外客商来浙参会参展和开展投资贸易活动。

建立统一开放的共同市场

巩固统一的商贸流通体系。统一规范企业登记注册条件和程序,联合开展企业标准与资格审查、抽查质检和评估行动,推进审查、质检和评估结果互认。研究建立统一的信用评级标准,实行统一市场准入、统一商标保护等措施。加强工商部门联合执法,完善市场监管信息情报共享机制。建立消费者申诉举报一体化体系,营造和谐统一的消费环境。统一市场执法标准,形成对本地企业和外来企业一视同仁的公平竞争格局。大力发展对外贸易,提高通关服务水平,积极发展内地“无水港”。

建立统一的产权交易体系。建立健全产权交易市场,扩大交易范围,统一交易规定,逐步形成一体化的区域性市场。重点支持优质产权交易中介机构,发展跨地区的产权交易中介服务。通过培育产权交易市场,推进国有企业在资产重组中实现产权的合理流动和优化配置。积极支持跨区域资产重组,促进区域经济结构的调整和优化。支持重大项目用地计划和占补平衡区域内统筹,探索土地指标有偿跨地区流转机制。依托公共财政,建立区域土地合作开发机制。

建立开放的资金融通体系。探索组建长江投资公司,实行联合投资、按股分配。进一步加快区域性金融中心建设,提高融资和结算功能,推动金融企业在周边城市设立区域总部

和分支机构。引导降低银行卡区域内收费标准,对银行汇款等业务免收异地业务手续费。鼓励和支持优质资本、优势企业开展跨地区的企业并购和资产重组。强化浙江股权交易中心功能,在长江经济带建立副中心和分部,形成区域产权交易市场网络。建立健全征信数据有效共享机制,实现企业信用评估结果互认。

探索人力资源自由流动的体制改革。探索建立评委库专家、高层次人才、博士后工作站资源共享和专业技术资格证书互认,促进职称业务联动办理。建立统一规范、高效共享的人才交流平台,推进开展相互委托的异地人事代理、人才租赁(派遣)、人才测评等服务。在条件成熟的地区,积极探索联合组织公务员录用、选调、公选等工作,试行公务员相互兼职和挂职交流制度。

探索协同发展的公共服务与社会管理机制

促进科教文卫资源共享。支持区域内高等院校加强联合共建、协作交流,推动师资力量、课程设置、图书馆、实验室互利共享。支持优质中小学跨市发展,推进合作办学、联合办学和学校的对口帮扶。联合投资开发文化产品,组建跨区域宣传、销售网络,促进区域文化繁荣。加强疾病预防控制体系建设,形成以浙江为中心、覆盖周边城市的医疗卫生防疫系统。建立医疗卫生人才培养交流制度,鼓励组建区域医疗服务集团,逐步实现同级医院医学检验和影像检查结果互认,加强医疗技术合作交流。

统筹就业和社会保障体系建设。抓好就业政策衔接,制定统一规范的劳动用工、职业资格认证和跨区域培训教育等就业服务制度。逐步统一区域内各个城市社会保障标准,推动社会保障关系在长江经济带区域的互联互通和医疗、养老保险关系的正常转移接续。探索建立社会保险参保信息共享机制,统一经办管理、缴费和补助标准。在条件成熟的区块,探索建立区域社保结算中心,一人一卡,卡随人走,在区域范围内统一结算。

完善流动人口调控管理制度。完善常住人口管理信息系统,制订积极的户口迁移政策,实行居民在不同城市之间网上户口迁移和异地办理居民身份证。推行居住证“一证通”制度,实现居民跨市、跨省自由流动。逐步统一计划生育管理政策和考评制度,探索计生服务互通互认。加强流动人口管理与服务,联合开展流动人口普查,建立流动人口管理IC卡互认互通管理体系,建立流动人口违法犯罪协查制度。深化相关政策规定,积极淘汰、转移低端产业,优化流动人口结构。积极探索开展跨区域流动人口规模与用地指标、生均教育经费、

转移支付等政策相挂钩政策试点。

完善协同作战的食品药品安全监管体系。建立统一的食物质量安全标准体系,严格实施食物质量安全市场准入制度。建立食物药品安全检测协作、联合打假机制和安全预警系统,联合开展食物药品质量检查鉴定。在条件成熟地区,推进驻店药剂师资格互认,药品专业技术人员信息互通,有效处方互认。共建食物药品监管数据中心,建立食物药品安全信息监测、通报和预警体系,逐步实现诚信体系互认、产品检验互认和案件查办信息互通。建立突发食物药品安全事件应急管理联动工作机制,整合应急指挥平台,提高突发事件联动处置水平。

完善“同城化”的城市管理体系。放大长三角地区的同城效应,并逐步扩展到长江经济中上游地区,推进交通设施同城化,建立综合配套的交通网络,科学布局公共交通线路、站场和换乘枢纽,实现互联互通、立体对接。取消区域内除高速公路外的干线公路及桥梁收费,建立免费的农产品和食品生产、运输到销售环节的“绿色通道”。探索联合设立交界地区公共事务管理机构,对重点范围、路段和区域进行重点监管,实现相邻地区城市管理无缝对接。

启动全流域的生态补偿机制

探索水环境共同保护基金制度。根据“谁污染谁付费、谁破坏谁补偿”原则,在长江流域建立水环境共同保护基金制度。由国家相关部门负责组织对跨界水质开展监测,明确以省界断面全年稳定达到考核的标准水质为基本标准。上游提供水质优于基本标准的,由下游对上游给予补偿;劣于基本标准的,由上游对下游给予补偿;达到基本标准的,双方都不补偿。基金专项用于长江流域水环境保护和水污染治理。

适时开征生态补偿税。建议国家适时征收生态补偿税,根据跨区域生态补偿的实际情况,合理确定中央与地方的分享比例,将中央的生态补偿税金全部用于对限制开发区域和禁止开发区域的转移支付。

探索排污权交易等市场化补偿方式。完善水资源合理配置和有偿使用制度,探索建立区域内污染物排放指标有偿分配机制。上游地区可向上级政府设立的主管机构提交主要污染物出让申请,主管机构受理后进行审核确认,下游地区向上一级政府设立的主管机构提交主要污染物购买申请,主管机构进行审核确认,然后,由主管机构与需求方签订《污染物排放权交易合同》,收取交易费用,并将其交付上游地区,作为生态补偿。补偿标准由上一级政府按照水污染防治要求和治理成本协商确定。▮

作者单位:浙江省发展和改革研究所

创新体制机制加快融入长江经济带——浙江融入长江经济带体制机制创新若干思路

作者: [明文彪](#)
作者单位: [浙江省发展和改革委员会](#)
刊名: [浙江经济](#)
英文刊名: [Zhejiang Economy](#)
年, 卷(期): 2014(5)

引用本文格式: [明文彪](#) [创新体制机制加快融入长江经济带——浙江融入长江经济带体制机制创新若干思路](#)[期刊论文]-[浙江经济](#)
2014(5)