

长三角一体化发展的基础在市场一体化

□ 刘志彪

打破行政区经济障碍为全国统一市场建设探路

实施长三角一体化发展国家战略具体从哪里入手，这可能是一个有很多路径和办法的选择问题。然而无论怎么选择和操作，都回避不了这么一个需要直面解决的重要问题，即行政分割和市场碎片化竞争的问题，也就是如何有效破解行政区经济的问题。

行政区经济泛指我国区域经济活动中的一种特殊的组织和运行方式，其基本特点是地方政府介入市场运行活动，在行政区边界内以行政体系为基本单元，以行政权力为基本手段，追求行政区内的经济利益最大化。

建设统一市场、推进要素市场化配置改革，需从推进区域经济一体化发展开始，重点和关键就是要打破行政区经济中的一亩三分地和地方保护主义，按社会主义市场经济原则和规律组织经济活动，提升区域资源配置效率和对全球资源的吸纳能力。因此，长三角一体化发展国家战略需在打破行政区划分割、促进资源要素自由流动方面，为全国探索出一套行之有效的做法和制度创新的安排，至少应包括以下几个方面的问题：一是规划的统一管理，力争做到全区域规划一张图；二是交通体系的统一建设，力争做到全区域一张网；三是生态环保统一管理，力争做到全区域环保一

条线；四是土地的统筹管理；五是统一市场建设，力争做到市场一体化，创新要素自由流动；六是财税分享机制的创新；七是公共服务政策的协调等。总括起来其实就是两个方面：一是由市场机制主导的一体化，二是由行政机制主导的一体化。为形成这两种机制协调搭配、共同促进区域一体化发展的良性格局，需由行政机制出面主动打破区域分割，拆除资源要素流动的各种行政壁垒，实施相互开放的政策，充分发挥市场配置资源的决定性作用，同时更好地发挥政府的作用。

之所以采取这种思路，是因为我国区域发展水平差距很大，全国统一市场建设、要素市场化配置的改革不可能一蹴而就，必须分区域、分步骤渐进式推进。在推进珠三角、京津冀、长三角等区域市场一体化的基础上，再强调各个一体化经济区之间的相互开放，以此推进全国统一市场的建设，是一条值得研究与实施的改革次序选择路径。

从市场一体化开始加速推进长三角区域一体化发展

长三角地区既是我国经济最发达的区域，也是省际竞争最激烈的前沿。地区间的残酷竞争既体现为过去的超高速增长，也表现为行政区经济

中的产业结构高度趋同。实现长三角一体化高质量发展，应首先从鼓励和支持该区域的市场一体化做起，这主要有以下几个原因。

能够为长三角区域一体化奠定坚实的基础。区域一体化有市场协调机制，也有行政协调机制。目前，我国区域一体化发展过程之所以还存在很多的非一体化现象，主要是两类协调机制没有很好的配合。如果以市场一体化为核心放手让市场实现充分的发展，市场就可以在营利性领域中替代行政协调机制的部分功能和作用，让行政协调机制回归公共事业领域。这样，营利性领域的一体化将由市场机制自我协调，而非营利性的公共领域的一体化事务将由政府机制协调，这将是一种比较理想的“双强”格局。

能够通过产业增长的扩散效应实现地区间的均衡发展。我国区域间公共基础设施、公共福利的发展之所以存在差异，直接原因就是地区间财力的不均衡，这背后其实是生产率的地地区差异，人为拉平地区间的这些差距是完全不可行的。而如果鼓励市场一体化，资源和要素自然流入生产率较高的发达地区，从而产生极化效应。当发达地区出现因要素过多集聚而产生“过密效应”之后，就会在市场机制的作用下向广大外围地区转移，由极化效应转化为扩散效应。这时辅之以政策优惠，将有效缩小地区间的发展差距，促进地区间生产率趋同、经济协调发展、福利水平差距缩小。这

就是区域一体化发展的市场进程和内在机理，也是市场一体化促进区域发展一体化的具体表现。

能够逐步把处于分割状态的、规模狭小的行政区市场，聚合为统一、开放、净增、有序的区域强大市场。目前来看，长三角区域市场还未能达到统一大市场的标准，而是行政区市场，即使在一个省的内部，也存在着许多市场非一体化的现象。如果首先在一个省市内部打破市场分割，实施行政区之间的相互开放，就有可能在省城内部开放和一体化的基础上，实现长三角区域的市场一体化和经济一体化发展。这类省内全域一体化的紧迫性要比省际间的区域一体化更高。

能够以国内市场为依据吸纳更多的全球先进资源和要素，加速国内创新型经济发展。过去长三角地区对全球市场的利用是十分积极而且充分的，但是对区域、国内市场利用程度还不够。在当今逆全球化趋势下，长三角地区的经济增长需用好国内市场。随着区域市场一体化进程加快，我国国内市场规模日益壮大。在这种情况下，以市场一体化为核心实现市场的充分发展，既有利于促进中国企业取得规模经济效应和国际竞争力，又有利于中国企业走出去投资办企业，还有利于中国企业利用自己的巨大需求把研发、设计等知识密集环节向国外企业发包，在这个过程中广泛吸收东道国的知识资本、技术资本和人力资本，形成新的全球分工或产品

内分工格局。

能够使长三角地区突破分割治理的传统模式，进入经济一体化协同治理的新阶段。分割治理的基本特征和属性主要表现在对生产要素市场化配置进行行政限制，如户籍限制、劳动力流动限制、要素流出限制等。基于市场一体化基础上的区域间协同治理，要求各地以区域统一开放市场建设为目标，以要素市场化配置为重点，推进政府机构和职能改革，实现更加广泛和深入的市场竞争，推动基础设施共建共享、公共服务统筹协调、生态环境联防联控、利益共享成本分担，创建有利于长三角一体化发展的治理结构和治理机制。

推进区域市场一体化的主要路径

综合分析影响市场一体化推进的因素，借鉴其他国家市场一体化发展的有效经验，在行政区经济中推进长三角区域一体化发展应从以下几个方面着手。

从过去提倡和鼓励地方政府间的竞争发展，转向提倡和鼓励地方政府间的合作协调发展。一是改革对领导干部的绩效考核评价体系，把合作治理、实现一体化发展等，作为评价考核的标准之一，以此扭转其行为准则，形成外在压力机制。二是限制地方政府参与营利性市场活动、干预市

场的权力边界。这个权力应该主要用于对公共利益的调节，而不能成为追求市场营利的活动主体。三是可以根据一些具体的一体化发展协议，如规划事务、基础设施、生态环保等，通过各地政府协商方式，让渡某些公共权力给相应的机构，把竞争转化为合作。

推进市场一体化应从区域内具体的项目做起，一项一项具体落实。长三角地区市场一体化需要协调的领域非常广泛，从规划落地到教育医疗等民生事务，涉及无数具体部门。可以本着先易后难的原则，从破除政府的公共项目合作障碍开始，如消除断头路、建立新能源汽车充电桩标准、区域轻轨建设、港口码头的委托管理或股权一体化等，逐步往户籍、教育等民生一体化这些难点方面努力。在此过程中，尤其应避免议而不决、拖而不办。等长三角区域内的民众逐步感受到市场一体化的红利后，自然会衷心拥护这一国家战略。如此一来，推进长三角一体化的力度会更大，也更容易成功。

在推进区域市场一体化中，应注意发挥企业尤其是企业集团的主体作用。一是鼓励区域内企业的收购兼并活动。微观层面的收购兼并活动，把区域间企业的市场协调方式，转化为企业内部的协调方式，是消除产能过剩、过度竞争、形成企业巨人的有效手段，会产生强烈的一体化效应，因而被包括欧盟在内的国家用于倡导区域市场一体化的有效工具。二是发挥大企业或企业集团在建设产业集群中的一体化作用。产业集群中企业按“核心—外围”关系紧密或松散分布，它们之间的天然联系必定会模糊行政区划的界限，是市场一体化的空间载体。产业集群也是实现“极化—扩散”的现代生产力配置方式的重要途径。例如，如果我们在长三角宁杭沿线建设科技创新产业集群，那么沿线一体化发展的高技术产业将会覆盖苏浙皖三省。三是依据国内企业之间的产品内分工，构建链接各区域的一体化价值链。依据这些价值链，可以把长江经济带发展与“一带一路”倡议结合起来，在企业走出去的过程中，共同投资“一带一路”国家，既可以转移中国丰富的有竞争力的产能，又可以推动实现长三角一体化发展。

战略参考

政务数据管理的五个发展阶段

□ 邓念国

数字化政府建设是我国当前政府转型的重要方向，政务数据的管理水平和应用程度是数字化政府建设的前提和基础。起初，随着办公自动化和管理信息系统的广泛应用，政务数据提升了部门内、系统内或行业内的管理绩效。其后，随着电子政务近20年的强劲发展，政务数据在整合和调动资源、促进管理革新、提升用户体验等方面的作用得到了进一步的发展。而今又迈入数字政府阶段，政务数据在政务领域全面深入的应用已成为时代之所需，通过政务数据驱动政府管理和决策已成为新的发展趋势。

纵观政务数据管理的发展历史及演进规律，根据其成熟程度，可依次分为五个发展阶段。

第一阶段，萌生期。在这一阶段上，人们对政务数据还不够重视。无论是社会还是政府，对政务数据的认识还停留在非常粗浅的阶段，仅仅将其当作拿来即用的临时用品；而且，数据工作在政府部门中往往处于附加或者次要的地位，仅仅由系统拥有者或者项目管理者进行临时管理，而他们大多缺乏政务数据管理的专门技术和方法，对这方面的培训也较少；再者，政府部门对数据质量不甚关心，数据质量较差，也较少有旨在促进数据质量改善的项目。

在管理上，政务数据尚处于分散无序状态，既没有配置专业的数据管理机构，也没有配备专门从事数据管理的人员。数据采集方面，仅仅由某些项目人员或部门人员以人工收集方式采集而来，所采集的数据没有统一的标准，文件格式也没有统一。数据存储方面，政务数据存储在各自为政的管理信息系统之中，形成一个个数据烟囱，不仅重复数据、混乱数据、低质量数据较多，也没有做到同步更新。数据使用方面，数据使用部门和技术部门之间的联系较为松散，若要使用数据，则主要是通过数据拷贝、数据打包的方式进行，数据不能轻



易共享。

在数据分析上，基本处于无分析的状态。对管理过程中产生的数据多限于简单的堆积或者聚集，采集来的数据也主要用于现状核对，很少有数据分析，也缺乏可供比较的年度数据。此时所谓的数据分析往往只是对数据进行概要式报告，难以用作管理和决策参考。

第二阶段，初建期。此时，开始认识到政务数据的价值，对政务数据的认识也不断加深，政府部门开始自觉地把数据当作辅助管理和决策参考的工具。同时，政府部门开始重视数据的质量，并根据管理要求有目的地收集和使用数据。

在管理上，开始进行有计划有目的的管理。首先，建立起一些数据管理团队专司数据管理，数据从业人员大部分精力用于数据维护、清洗和形成数据报告，当然此阶段数据管理人员还未有清晰的职业发展路径。数据标准虽然不常使用，但开始出现一些统一的文件格式，同时开始注重开

发、存储和使用元数据文件。其次，在数据存储和使用上，政务数据依然保存在分散独立的管理信息系统之中，但交易数据或在线数据可以基于特定需求而使用，一些数据可以通过数据导入等方式程序化地获取。另外，在线数据开始建立，数据更新速度加快，但数据在机构内还不能共享。在数据分析上，开始进行有目的的分析。由于存在足够的交易数据或在线数据可供跨年度的数据比较，因此对数据可以进行描述性分析，回答“过去发生了什么”，从而用于检视过去的管理工作绩效，以利于今后改善项目管理，或者用于促进管理决策。

第三阶段，成长期。在认识上，开始从机构层面重视政务数据的价值。数据的使用已经贯穿于政府管理各个领域、各个环节和各个过程之中，依数据决策、依数据管理、依数据监督已成为常态，政府管理和决策已离不开数据的支撑。同时，整个机构中都强调通过领导和和管理来改善数据质量。

在管理上，政府内部建立起专门

的数据管理机构，设置相应的工作岗位，聘用专业人员，利用复杂的分析技术解决业务线或者机构的运营和任务难题，政府还为数据从从业人员提供职业发展训练及清晰的职业发展路径。在数据采集和使用方面，一是收集用户反馈数据以优化与数据相关的产品和服务。二是建立政府数据目录，进行元数据管理，并将元数据用于潜在数据变化的影响分析之中。三是对跨部门、跨层级的数据，开始采用格式统一的文件和统一的标准。四是进一步强调部门层面的合作，打通数据的界限和壁垒，着手建立共用的数据系统，实现跨部门的数据管理，因此许多数据可以通过系统程序化地获取。

在数据分析上，开始进行问题诊断式的分析。可以通过数据分析，对机构运行进行实时监管，发现机构绩效不理想或者运营问题的原因，回答“正在发生什么”以及“为什么会发生这些问题”，从而帮助机构更好地理解其工作任务和使命，明了其运行功

能。还可以通过分析，将有质量的数据转化为有用的信息，为管理层和执

行者提供决策参考，进而调整管理策略，改进管理措施。**第四阶段，丰富期。**在认识上，整个政府组织都开始重视政务数据的价值。此阶段，数据被当作战略资产看待，数据的价值得到充分重视。同时，对数据质量的重视程度进一步提高，提升数据质量被当作机构的首要任务，而且强调数据的监管和测量；此外，开始强调数据驱动战略决策和运营决策。

在管理上，任命首席数据官专司数据管理之责，并建立起服务于数据治理的专门组织，保障整个机构数据管理人员的整合，以处理机构内部复杂的难题，并向领导层提出可行性报告。此阶段，统一的文件格式、通用的技术标准、跨部门数据协同成为主基调，而且开始使用跨功能的数据模型、目录和术语。同时，开发出组织层面的共享目录、数据转换标准、语义模型等。数据使用方面，开始进入

全面的共建共享共用阶段，不仅共用的数据系统应用十分普及，关键数据都可以通过共用系统程序化地获取；而且还可以对数据进行跨功能应用的管理，各政府机构可以利用共享服务，实行数据的跨部门使用。此外还存在一些共用的管理工具，支持数据管理和数据分析的有效性和便利化。

在数据分析上，开始进行决策支持型分析。可以通过数据进行预测性分析，运用算法和复杂数据模型提供机构层面场景式的决策支持，帮助机构预测现行政策的影响，从而发现趋势性问题，进而促进政策调整。

第五阶段，成熟期。在此阶段，开始全面强调政务数据对管理和决策的驱动价值，数据已成为管理和决策的赋能者。数据真正成为战略资产，组织内所有层面都需借助数据指定并执行决策，以解决机构使命和运营挑战。

在管理上，建立起更大范围的数据管理社区。数据拥有者、数据从业人员、分析专家、项目管理者、系统拥有者等主体建立起内部数据社区，并在组织内部形成普遍的数据文化，引导所有人员改善其数据能力。此阶段，政务数据文件格式统一、标准统一，政府组织开始在所有平台中使用整合的元数据模型。而且，关键数据都可以通过核心的共同数据系统程序化地获取，跨部门的共用管理工具也得到更广泛的使用。另外，各个机构使用政府层面的数据标准、开放数据协议以及应用程序接口的同时，可以利用政务云等共享平台改进绩效。

在数据分析上，进入全面驱动管理决策和全面增值利用阶段。可以运用众多数据源，采取复杂模型对数据进行跨功能的预测性分析，从而为管理提供最优优化方案，因而数据辅助决策的作用得到了充分的发挥。

国家治理