

学者之见

第4期

教育部国别和区域研究备案中心
河南财经政法大学东北亚研究中心

2019年3月10日

健全自贸试验区协同治理体系

郭宏

摘要：健全协同治理体系是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。我国自贸试验区挂牌运行以来，初步构建了条块结合、协同推进的治理架构和运行机制，为自贸试验区制度创新提供了重要保障，但仍存在有效协同不够、协同合力不足的问题，需要从央地协同和地方层级协同两个关键环节完善相应的体制机制。

关键词：自贸试验区；协同治理；制度创新

协同治理是国家、市场、社会共同参与的公共治理模式，是应对管理主义问责制失败和利益集团对抗性的替代方法，有利于避免对抗性决策的高额成本，扩大民主参与，有效提升公共治理的绩效。20世纪90年代以来，协同治理已经作

为理论范式和实践模式得到大力倡导，成为全球公共治理的重要发展趋势。作为全面深化改革和建设更高水平开放型经济新体制的试验田，自贸试验区承担着制度创新先行先试的重大使命，对国家治理体系和治理能力现代化提出了更高要求。自贸试验区制度创新需要多层次政府、组织以及许多其他利益相关者的协同推进，建立、健全协同治理体系是自贸试验区持续推进制度创新的关键因素之一。

一、协同治理是自贸试验区制度创新的重要保障

协同治理是以公民为中心的治理思想的重要体现。自 20 世纪 90 年代以来，受新公共管理思潮和全球发展议程的影响，在联合国、世界银行等国际组织的推动下，公共治理问题的理论范式和实践模式一直处于不断的演变之中，其中一个重要发展趋势是以公民为中心的、更加强调国家、市场、社会共同参与的协同治理的思想得到极大彰显。波士顿（1992）将协同治理定义为一个过程，该过程有助于形成一个全面的“整体政府”视角，而不是狭隘的部门观点，避免政策方向上的重叠和不一致，并确保一个连贯的优先顺序，以尽量减少利益相关者冲突。

我国自贸试验区挂牌运行以来，初步构建了条块结合、协同推进的治理架构和运行机制，逐步形成了中央授权、地方管理、区内自治的治理模式。这一治理模式有两个关键环节，一是央地协同，即国家部委之间、中央与地方之间的协

同；二是地方层级的协同，主要体现在省级及以下政府部门、社会组织、企业之间的协同。从自贸试验区制度创新的角度看，这两个层级协同的目标指向是不同的，央地协同旨在解决中央授权与地方创新需求的契合问题，而地方层级协同的目标指向是解决地方政府对国家政策的执行和公共服务供给与市场主体预期的契合问题。

总体上看，国家统筹领导和正式法律授权下的政策试验、国家有关部门分工负责制定相关政策以及省级政府负责政策试验的组织实施，构成了自贸试验区协同体系的典型特征。我国自贸试验区启动建设以来，以制度创新为核心任务，着力构建高效的协同治理体系，大胆试、大胆闯、自主改，取得了数千项制度创新成果，有力推动了政府职能转换、法制建设和事后监管、投资自由化、贸易便利化、金融开放、“走出去”等领域的制度创新，充分发挥了自贸试验区全面深化改革和建设更高水平开放型经济新体制试验田的作用，同时也为国家治理体系和治理能力现代化作出了重大探索。中国自贸试验区建设的实践表明，建立和健全中央和地方多层次、多部门、多主体共同参与的协同治理体系是推进自贸试验区制度创新的重要保障。

二、协同合力不足问题依然突出

自贸试验区要打造成为新时代改革开放新高地，需要一系列重大制度创新的突破。现行协同体系对自贸试验区重大

制度创新的推进作用尚不强，突出表现在中央授权并未完全满足地方创新的需求，以及地方政府对国家政策的执行和公共服务供给也未完全满足市场主体预期。究其原因，有效协同不够、协同合力不足仍是当前面临的突出问题。在一些制度创新领域，无论是地方与中央部委的协调、自贸区与省（直辖市）直机关的协调，还是自贸片区与当地政府部门之间的协调，协同度不够、合力不足的问题不同程度上存在，阻碍了自贸试验区制度创新向纵深推进，甚至导致一些制度创新陷入停滞的局面。

例如，在央地关系方面，由于部门之间权责边界的模糊性，对于需要多个国家部委联合授权的制度创新，因某些部委缺席而难以出台，或者出台的政策不配套。国家部委之间协同不够导致决策的碎片化和政策的相互重叠冲突。国家部委授权不足或不愿授权，导致地方政府“跑部前进”现象屡见不鲜。国家政策存在一刀切现象，与各地制度创新的差别化需要相脱节。在地方层面，省级下放的某些权力，地方要么不需要、要么承接不了。跨部门联合监管、综合行政管理和“一站式”服务等平台建设均未完全实现部门功能整合，政务服务效率难以提升。部门之间信息整合度不高，缺乏归集共享，等等。这些问题亟待通过治理体系改革来解决。如何优化协同机制、提升协同合力、增强协同成效已经成为自贸试验区持续推进制度创新亟需解决的重大问题。

三、健全自贸试验区协同体系

自贸试验区制度创新是一个典型的多层次、多部门共同参与的综合性政策试验。在推进制度创新过程中，各部门应积极参与、分工负责、相互配合，形成推进改革不断深化的合力。建设高效合理的协同体系应着重围绕央地协同和地方层级协同两个关键环节，通过纵深推进“放管服”改革，完善相应的体制机制。

一是健全央地协同机制。央地协同是自贸试验区治理体系的关键特征，涉及中央政府和地方政府间的权力与决策互动关系。健全央地协同机制，需要从法律和制度层面上明确界定中央和地方各自的角色定位、权责分工和协同关系，合理配置不同层级政府的职权，明确协同过程应遵循的基本规则和程序，最终形成国家部委之间、中央与地方之间相互促进和有效联动的协同机制，促进中央和地方两个积极性的发挥。

二是健全地方层级协同机制。地方层级治理构成自贸试验区治理体系的重要组成部分。健全地方层级协同机制，需要加强自贸区与省（直辖市）直机关之间以及自贸片区与当地政府部门之间的协同关系，需要采取一套行之有效的奖惩、追责机制以激发各部门参与的积极性。同时，政府部门还应重视与各种社会组织和企业建立伙伴关系，强化沟通合作，激发各种社会力量参与治理的动力，促进政府、市场、

社会三种力量之间的合作与互补，最终实现共建共治共享的协同治理。

三是加强对协同体系的效能评价。评价自贸试验区协同体系的有效性，有利于针对性地识别治理弱点和监控改进，为治理改革提供强有力的行动信息。自贸试验区的核心任务是制度创新，因此，应以是否以及何种程度上有利于促进制度创新作为检验协同体系有效性的重要杠杆，使评估结果成为评价政府职能转变、督导和检查自贸试验区建设成效的重要依据。为了使评估工作在完善协同体系过程中发挥更大作用，需要建立、健全一整套相互衔接、相互联系的考核、督察和激励机制。

（作者：河南财经政法大学东北亚研究中心主任、教授、博士、硕士生导师。）

报：省委常委，副省长，省人大，省政协领导，省委、省人大、省政府、省政协秘书长，办公厅主任，省委有关部委、省政府有关单位主要领导，省辖市党委、政府主要领导，省直管县党委、政府主要领导

送：学校党政领导，校直机关部分处室领导，相关学科带头人

联系电话：0371-86179196 电子邮箱：naschue1@163.com（共印200份）