

上海交通大学 哲学社会科学版

2

第二期

2022年 / 4月 / 第30卷

符正平 粤港澳大湾区一体化发展的理论与推进策略
罗守贵 协同治理视角下长三角一体化的理论与实践

中文核心期刊
中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源期刊
中国人文社会科学核心期刊
中国人文社会科学核心期刊
全国高校社科名刊



协同治理视角下长三角一体化的理论与实践^①

罗守贵^{1,2,3}

(1. 上海交通大学安泰经济与管理学院, 上海 200030;

2. 上海交通大学中国城市治理研究院, 上海 200030;

3. 上海交通大学发展研究院, 上海 200030)

摘要: 长三角区域一体化建设已上升为国家战略, 梳理其区域一体化发展的理论基础、演化趋势以及实践进展, 对促进长三角更高质量一体化发展具有重要意义。本文在探讨区域一体化的理论内涵与特征基础上, 从协同治理视角出发, 梳理了长三角区域一体化的实践举措, 并从广泛积累区域一体化的合作成果, 深化区域一体化的合作机制, 推进区域一体化的全面融合三方面展望长三角区域一体化的未来, 以期长三角以及中国其他地区更高水平的区域一体化发展提供参考与借鉴。

关键词: 区域一体化; 长三角; 协同治理

DOI: 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2022.02.004

一、引言

区域一体化是推进城市群或都市圈发展战略的必然要求。如何打破行政分割对区域发展的限制, 促进区域间协作和一体化发展, 从而有效提升区域竞争力, 释放经济发展新动能, 成为当前区域发展的重要议题。长三角是中国经济发展最活跃、一体化程度最高的地区, 通过跨区域、跨部门的合作与协同, 在区域经济发展、公共服务配置、生态环境治理的一体化方面取得了显著成效。2018年, 习近平主席在首届中国国际进口博览会上指出, 支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2019年, 中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》, 标志着长三角区域一体化发展进入新的阶段。然而, 在长三角区域一体化推进过程中, 仍然存在城市间分工特色不明晰、公共资源的大城市极化趋势明显、跨界合作机制仍待探索等难点问题,^①长三角区域一体化发展仍需进一步深化。因此, 在实现更高质量一体化发展、建立更加有效的区域调整机制过程中, 需要明晰长三角一体化发展的理论基础和实践路径, 这对明确长三角区域一体化发展方向、监测一体化发展进程以及促进整体区域优化具有重要意义。

协同治理是推进区域一体化的重要抓手, 通过区域协同治理, 将制度安排、组织协调、主体

作者简介: 罗守贵, 上海交通大学安泰经济与管理学院教授, 上海交通大学中国城市治理研究院研究员, 上海交通大学发展研究院研究员。

基金项目: 国家自然科学基金面上项目: 基于重大传染病空间扩散规律的公共卫生事件应急响应体系与机制研究(批准号: 72174117); 上海市哲学社科基金, 基于重大突发公共卫生事件时空扩散规律的长三角一体化应急管理体系创新研究(批准号: 2020EGL001); 上海市软科学基金重点项目: 上海市知识竞争力研究(批准号: 21692181000)。

^① 陈雯, 孙伟, 刘崇刚, 等. 长三角区域一体化与高质量发展[J]. 经济地理, 2021, 41(10): 127-134.

培育、空间规划等职能充分前置,能够有效提高区域运行效率,促进区域一体化的形成。^② 本文在阐释区域一体化理论内涵与特征的基础上,将从协同治理视角出发,对长三角一体化发展进行回顾与梳理,并提出区域一体化的展望,以期为长三角未来更高水平的区域一体化提供参考与借鉴。

二、协同治理理论与区域一体化

1. 区域一体化的内涵与特征

区域一体化是当今最具活力的区域经济现象,对塑造区域经济格局具有重要影响。最早提出区域经济一体化概念的是荷兰学者简·丁伯根(Jan Tinbergen),他认为区域经济一体化是通过国家和区域之间的协作,将影响区域高效运作的因素加以弱化和消除。^③ 1957年,卡尔·多伊奇(Karl W. Deutsch)和西德尼·伯勒尔(Sidney A. Burrell)提出了一体化发展理论,其强调参与者成员所组成的密切共同体以及共同体之间的交互作用和特殊功能,进而实现在特定领域开展全面合作。巴拉·巴拉萨(Bala Balassa)指出区域一体化既指采取旨在消除区域间差异的措施的过程,也被认为是一种不存在区域间显著差异的状态,^④是一个兼具状态刻画和过程描述的概念。区域一体化概念提出后,受到许多国家的重视并付诸实施,20世纪60年代以来,区域一体化已成为区域发展的热点内容,各国把开展区域经济合作作为缩小区域发展差距、促进地区经济协调的重要途径,广泛开展区域经济协作组织和网络建设。^⑤ 由于国际政治经济环境不断动荡变化,区域一体化发展几经周折,直到20世纪90年代,区域一体化组织才在全世界不断涌现,^⑥在合作深度、内容广度、形式多样、机制创新等方面不断深化,相关研究进一步深入,同时生态环境、社会保障、公共服务、产业合作、区域安全、人才优化、机制协调等多元要素成为关注焦点。^{⑦⑧⑨⑩}

区域一体化具有丰富的外延。从推进主体来看,区域一体化是政府、企业、社会组织等多种主体共同参与的过程。一方面,区域一体化体现为以政府为主导的区域合作过程,政府通过关税同盟、自由贸易等政策工具,消除区域内部沟通交流的壁垒,打造区域统一市场,从而提升区域整体福利水平。另一方面,区域一体化体现为以企业为主导的区域间自发形成的合作,区域分工产生了区域间企业的相互依赖关系,从而形成了区域“价值网络”,并表现出既分工又合作、既独立又融合的相互依存关系。^⑪ 从合作内容来看,区域一体化体现为“功能性一体化”和“制度性一体化”。功能性一体化是指区域间的主体通过各种方式打破沟通壁垒,形成彼此互补和依赖的关系,包括贸易互通、交通和基础设施等;制度性一体化是指彼此通过规则、协议、条约、机制、政策的设计,对彼此的行为加以规范和指导,以缩小制度落差的一体化行为。^⑫

结合区域一体化的内涵与外延,可以概括出其具有的两方面特征。一是复合尺度特征。尺

② 胡彬.双循环发展视角下长三角区域协同治理问题研究[J].区域经济评论,2020(6): 46-55.

③ Tinbergen J. International Economic Integration[M]. Amsterdam: Elsevier, 1954.

④ Balassa B. The Theory of Economic Integration[M]. London: Routledge, 1961.

⑤ 庞效民.区域一体化的理论概念及其发展[J].地理科学进展,1997,16(2): 39-47.

⑥ 韦伟.长三角高质量一体化发展若干议题的理论思考[J].区域经济评论,2019(6): 18-22.

⑦ Robson P. The Economics of International Integration[M]. London: Routledge, 2002.

⑧ 李郇,殷江滨.国外区域一体化对产业影响研究综述[J].城市规划,2012,36(5): 91-96.

⑨ 邓荣荣,张翔祥,唐洋.长江经济带一体化发展对城市生态效率的影响:基于PSM-DID模型的实证分析[J].软科学,2021,35(9): 22-27.

⑩ 张晓杰.长三角基本公共服务一体化:逻辑、目标与推进路径[J].经济体制改革,2021(1): 56-62.

⑪ 张晓平,刘卫东.全球化、跨国公司投资与地区发展关系研究进展[J].地理科学进展,2003,22(6): 627-638.

⑫ 张紧跟.论粤港澳大湾区建设中的区域一体化转型[J].学术研究,2018(7): 58-65,177.

度是地理学的核心概念。不同尺度的区域单元具有清晰的边界,且表现出垂直嵌套的关系。因此,由不同层级政府所推动的区域一体化便呈现出相应的垂直尺度。另外,由于信息技术带来了“时空压缩”,区域间联系不断加深,区域一体化也体现出由“关系”构成的水平尺度。在垂直尺度和水平尺度综合作用下,区域一体化呈现出了复合的立体网络尺度特征。^⑬二是层次性特征。由于合作内容、合作形式的差异,区域一体化的程度也有不同。由浅入深,首先是社会和经济互动带来的社会一体化,其次是相同文化和历史背景带来的地区和身份认同,再次是跨越行政边界的区域或国家间的正式或非正式合作,最后则是国家推动的制度一体化。^{⑭⑮}其中,前两层更多的是基于认同和相似属性特征的跨越实体边界的集聚,而后两层则体现为由行政主导的制度安排。区域一体化能否有效且可持续,将更多地取决于这种自上而下的制度安排。^⑯

2. 协同治理框架下的区域一体化

协同治理是指在由政府、非政府组织、企业、公民个人等子系统构成的开放系统中,子系统通过相互协调、共同作用,最终达到最大限度地维护和增进公共利益目的过程。^⑰协同治理涉及跨部门、跨层级、跨组织和团体的公共决策制定,^⑱因此,已经被广泛应用于区域发展过程中,成为推进区域一体化的重要手段。^⑲

协同治理对于区域一体化的促进作用主要体现在如下两个方面:一是协同治理有利于打破区域行政界线。协同治理能够促使人们跨越区域、部门以及公共、私人 and 公民组织的边界,从而实现公共治理目标,^⑳其目的是通过不同主体的沟通、协调与配合,促进资源的优化配置,实现整体的利益最大化。面对地方政府间行政分割带来的碎片化问题,协同治理更加关注地方政府之间的跨行政区合作,^㉑在既定行政区划的基础上,通过构建多方参与的协商平台,促使利益相关者增进交流,形成共识,展开合作,^㉒从而弱化行政边界对于区域发展的影响。二是协同治理有利于促进跨界网络形成。协同治理具有多中心性,每个决策主体既相互独立,又共同参与集体行动,彼此在竞争与合作中形成契约性关系。^㉓决策主体通过沟通与交流,打破官僚制和封闭的层级制结构,产生持续的依赖关系,从而形成了跨界的社会网络。跨界网络以传递信息和开展集体行动为主要功能,尽管网络联系既可能紧密,也可能松散,但它会对每个决策主体产

^⑬ 陈航航,贺灿飞,毛熙彦.区域一体化研究综述:尺度、联系与边界[J].热带地理,2018,38(1): 1-12.

^⑭ Hurrell A. Regionalism in theoretical perspective[M]//Fawcett L, Hurrell A. Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order. UK: Oxford University Press, 1995: 37-73.

^⑮ 苗长虹,魏也华,吕拉昌.新经济地理学[M].北京:科学出版社,2011.

^⑯ Hettne B, Söderbaum F. Regional Cooperation: A Tool for Addressing Regional and Global Challenges[M]// Zedillo E, Thiam T. Meeting Global Challenges: International Cooperation in the national Interest. Sweden: Erlanders Infologistics Väst AB, 2006: 179-244.

^⑰ 郑巧,肖文涛.协同治理:服务型政府的治道逻辑[J].中国行政管理,2008(7): 48-53.

^⑱ Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1): 1-29.

^⑲ 赵辰霖,徐菁媛.粤港澳大湾区一体化下的粤港协同治理:基于三种合作形式的案例比较研究[J].公共行政评论,2020,13(2): 58-75,195-196.

^⑳ Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4): 543-571.

^㉑ 张紧跟.新区域主义:美国大都市区治理的新思路[J].中山大学学报(社会科学版),2010,50(1): 131-141.

^㉒ 杨宏山,石晋昕.从一体化走向协同治理:京津冀区域发展的政策变迁[J].上海行政学院学报,2018,19(1): 65-71.

^㉓ 王志刚.多中心治理理论的起源、发展与演变[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2009,11(3): 33-35.

生约束,确保区域一体化下的合作关系。^④

克里斯·安塞尔(Chris Ansell)和艾莉森·盖升(Alison Gash)在对 137 个协同治理案例的分析基础上,提出了协同治理框架,用于解释协同治理的形成机制与运作过程。^⑤ 协同治理分析框架由初始条件、催化领导、机制设计、协同过程四部分构成(图 1),阐释了协同治理的形成以及持续过程。对于区域一体化而言,初始条件反映了区域间的合作历史、信任程度、合作预期,以及地区间的比较优势;催化领导保证了区域一体化组织体系的稳定,特别是对于那些自上而下发起的区域一体化,或是彼此间缺少信任的情况,催化领导是区域一体化的必要保障;机制设计有利于解决利益分配问题,若区域间没有公平的成本收益分配机制,区域一体化可能会受到阻碍;协同过程包括彼此协作、形成成果、建立信任等环节,体现为一个螺旋上升的循环过程。下一节将采用该协同治理框架,对长三角区域一体化的形成过程进行分析。

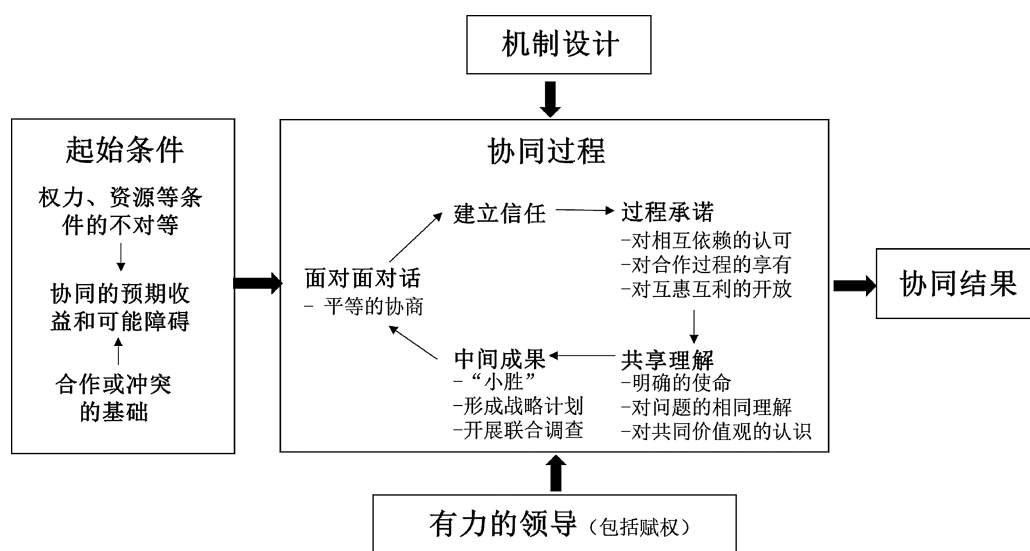


图 1 协同治理框架

资料来源: Ansell & Gash(2008), 作者译, 有调整。

三、协同治理视角下的长三角区域一体化实践

1. 长三角区域一体化的基础与条件

根据 2019 年《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,长三角地区包括上海、江苏、浙江、安徽三省一市 41 个地级及以上城市。20 世纪 80 年代以来,长三角开始探索区域合作,经历了近四十年的发展,区域一体化范围不断扩大,合作内容与合作形式不断深化。这种不断积累的合作构成了长三角区域一体化的基础与条件。

1982 年,国务院设立“上海经济区”,标志着长三角跨区域协商的萌芽。第一批共有 10 个城市纳入上海经济区,包括上海、苏州、无锡、常州、南通、杭州、嘉兴、湖州、绍兴和宁波,随后逐渐扩展至安徽、江西、福建等省份。上海经济区是长三角区域一体化的最初尝试,尽管其并没有实现跨越区域行政壁垒的资源配置,^⑥但为后来的一体化探索奠定了基础。

^④ 锁利铭,杨峰,刘俊.跨界政策网络与区域治理:我国地方政府合作实践分析[J].中国行政管理,2013(1): 39-43.

^⑤ Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4): 543-571.

^⑥ 陈建军.长江三角洲区域经济一体化的三次浪潮[J].中国经济史研究,2005(3): 113-122.

1992年,社会主义市场经济体制被正式提出,恰逢上海浦东开发的历史机遇,长三角跨区域合作迎来新的契机。同年,国务院召开长江三角洲及长江沿江地区经济规划座谈会,界定了上海、杭州、南京等14个城市为长三角的范围,并形成长江三角洲协作办主任联席会议制度,标志着长三角政府协商机制的全面启动。^⑦1997年,各城市对区域合作的重视程度进一步提升,长江三角洲协作办主任联席会议由市长参加的长江三角洲城市经济协调会取代。在区域一体化探索阶段,经济协调会于1997年和2003年两次扩容,并于2004年将会议周期从两年一次改为一年一次,区域合作进一步深化。与此同时,第一次沪苏浙经济合作与发展座谈会于2001年召开,两省一市的省(市)级领导参加会议,标志着长三角区域一体化的省级政府合作真正确立。

2008年,《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》(国发[2008]30号),从国家层面对长三角区域发展规划提出明确要求。2010年,《长江三角洲地区区域规划》发布,沪苏浙三地的16个城市被纳入规划范围。同年,长三角经济协调会也进一步深化扩容,经济协调会更名为“长江三角洲城市经济协调会市长联席会议”,协调会成员扩容至22个。

2013年,在合肥召开的长三角城市经济协调会第十三次市长联席会议接纳徐州等8个城市正式加入长三角城市经济协调会,会员城市扩容至30个。

2016年,国务院批复《长江三角洲城市群发展规划》,规划范围包括江浙沪皖的26个城市。在这一阶段,长三角区域一体化从经济领域拓展到基础设施、环境保护等社会民生领域,区域合作持续拓展。

2018年《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》发布。2019年,中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,将沪苏浙皖四省(市)全部城市纳入一体化范围,长三角一体化上升为国家战略。在区域协调发展和高质量发展的时代背景下,长三角一体化发展的关注点已不单单是经济增长,而是公共服务、生态环境、应急安全、社会治理等多个领域的全面合作与提升。

长三角一体化各个时期的范围和推进效果详见表1。

表1 长三角一体化推进过程及其影响

| 时间 | 进展 | 区域 | 影响及效果 |
|-------|---|--|-----------------------------------|
| 1982年 | 国务院设立“上海经济区” ^① | 首批10个城市:上海、苏州、无锡、常州、南通、杭州、嘉兴、湖州、绍兴、宁波 | 长三角跨区域协商机制萌芽 |
| 1992年 | 国务院召开长三角及沿江地区经济规划座谈会 | 界定长三角地区包括上海市,江苏省的南京、镇江、扬州、苏州、无锡、常州、南通,浙江省的杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴、舟山14个城市 | 形成长三角协作办主任联席会议制度,标志着长三角政府协商机制全面启动 |
| 1997年 | 市长级长三角城市经济协调会取代协作办主任联席会议 ^① | 长三角扩容,江苏泰州加入,共15个城市 | 参与会议的领导级别提升,影响力增强 |
| 2001年 | 沪苏浙经济合作与发展座谈会召开,两省一市的省(市)级领导参加会议 | 范围未变 | 参会级别进一步提升,标志着长三角区域一体化的省级政府合作真正确立 |
| 2003年 | 沪苏浙高层领导互访,签订一揽子协议,提出共同建设以上海为主导的“区域经济一体化试验区” | 长三角再次扩容,浙江台州加入,形成“15+1”格局 | 长三角地理概念突破,品牌效应显现 |

^⑦ 张学良,林永然,孟美侠.长三角区域一体化发展机制演进:经验总结与发展趋向[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019,43(1):138-147.

续表

| 时间 | 进展 | 区域 | 影响及效果 |
|-------|---|---|---|
| 2004年 | 长三角经济协调会会议周期从两年一次改为一年一次 | 开始酝酿苏北和安徽部分城市加入长三角 | 长三角区域合作进一步深化 |
| 2008年 | 《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》 ^② | 面向江浙沪两省一市 | 从国家层面对长三角区域发展规划提出明确要求 |
| 2010年 | 国家发展和改革委员会发布《长江三角洲地区区域规划》 ^③ | 沪苏浙三地16个城市被纳入该规划范围,同年协调会成员扩充至22个,合肥、盐城、马鞍山、金华、淮安、衢州6市加入 | 协调会更名为“长江三角洲城市经济协调会市长联席会议” |
| 2013年 | 长三角城市经济协调会第十三次市长联席会议在合肥召开 | 徐州、芜湖、滁州、淮南、丽水、温州、宿迁、连云港8个城市正式加入长三角城市经济协调会,会员城市扩容至30个 | 降低市场准入门槛,促进经济要素自由流动,提高区域整体对内对外开放水平 |
| 2016年 | 国务院批复《长江三角洲城市群发展规划》 ^④ | 规划范围包括26个城市:上海、南京、镇江、扬州、常州、苏州、无锡、南通、泰州、盐城、杭州、嘉兴、湖州、绍兴、宁波、舟山、金华、台州、合肥、芜湖、滁州、马鞍山、铜陵、池州、安庆、宣城,但与当时的长三角城市经济协调会成员不完全一致 | 在国家层面提出培育更高水平的经济增长极,致力于建成具有全球影响力的世界级城市群 |
| 2018年 | 习近平主席在首届中国国际进口博览会上演讲,支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略;三省一市印发《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》 ^⑤ | 安徽的安庆、池州、铜陵和宣城加入长三角城市经济协调会,成员城市增加至34个 | 长三角一体化上升为国家战略 |
| 2019年 | 中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》 ^⑥ | 蚌埠、黄山、六安、淮北、宿州、亳州、阜阳7个城市加入长三角城市经济协调会,至此长三角城市群扩大至全部苏浙皖沪41个城市,实现全覆盖 | 长三角一体化国家战略地位进一步提升 |

资料来源:作者根据不同时期的资料(政府文件或新闻稿)整理。

注:①黄玲.政策网络视角下区域规划的政策行为分析——基于长三角区域一体化过程[C]//中国城市规划学会.面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集.成都:中国建筑工业出版社.

②《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》(国发[2008]30号),2008.9.7.

③《国家发展改革委关于印发长江三角洲地区区域规划的通知》(发改地区[2010]1243号),2010.6.7.

④《国家发展改革委 住房城乡建设部关于印发长江三角洲城市群发展规划的通知》(发改规划[2016]1176号).

⑤《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》,长三角区域合作办公室,2018.6.1.

⑥中共中央 国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,新华网 2019.12.1.

2. 双向结合的催化领导

长三角区域一体化的催化领导体现在两个方面。一方面是通过长江三角洲城市经济协调会自下而上推举的领导者。经济协调会成立时,设置了常务主席和执行主席两个职位,常务主席方由上海市担任,执行主席方由除上海市外的其他成员市轮流担任,共同负责经济协调会的组织、协调和日常工作。经济协调会属于市长级常设协调会,尽管主席职位通过自下而上推举产生,但已经具有一定的权威性。协调会也由纯粹的信息交流转向更加具体、实质的领域合作。^⑧另一方面

⑧ 罗小龙,沈建法.长江三角洲城市合作模式及其理论框架分析[J].地理学报,2007,62(2): 115-126.

是自上而下设置的推动长三角一体化发展领导小组。2019年《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》印发后,国务院成立推动长三角一体化发展领导小组,对长三角区域一体化工作进行统筹指导和综合协调。同时,设立领导小组办公室,开展规划落实、监督检查和综合协同等工作。

不论是自下而上的推举还是自上而下的设置,催化领导都发挥了维护规则、增进信任、促进合作的作用,形成了对协同合作主体的行为约束,保证了协同结果的共赢。在双向结合的催化领导下,长三角区域一体化既能体现上级政府的意志,又有利于激发各城市的参与积极性,为协同合作的有效实施提供了基础。

3. 多元化的机制设计

有效的机制设计是长三角一体化的重要保障,自长三角合作之初,就开始不断探索区域一体化的合作机制。目前,长三角已经形成了领导层定期会晤、跨区域平台搭建、协同落实等较为成熟的合作机制,为区域一体化合作提供了有效支撑。

一是领导层定期会晤机制。从长三角区域协同实践来看,不论是何种形式的区域合作,都设置了领导层的定期会晤。经济协调会在成立之初便形成了联席会议制度,并在2004年将会议周期提高至一年一次。此后,围绕长三角一体化开展的一系列会议,如沪苏浙经济合作与发展座谈会、长三角地区合作与发展联席会议等,均安排了定期的领导层会晤。定期会晤机制的作用在于,通过各方领导的及时沟通,协商一体化发展重大事项,明确合作重点和任务方向,同时,减少执行层面推诿扯皮,提高操作和执行效率。

二是跨区域平台搭建机制。跨区域平台为区域一体化发展提供了抓手。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》发布以来,长三角各地区围绕产业创新、环境治理、乡村振兴等领域,先后搭建了长三角G60科创走廊、长三角生态绿色一体化发展示范区、长三角“田园五镇”乡村振兴先行区等一大批协同平台。这些协同平台发挥了先行先试、开拓探索作用,有助于在合作模式、合作路径等方面积累成功经验,为推进长三角区域一体化建设提供了现实样本。

三是区域协同落实机制。在长三角区域协同过程中,往往会在联席会议基础上设立办公室和专项工作组,负责区域协同的落实。办公室由各成员单位派驻的工作人员构成,以确保程序和信息公开透明。办公室负责落实联席会议决策,并开展日常对接、联络和协调工作,部分协同平台的联席会议办公室已实现实体化运作。专项工作组则是根据协同任务划分的执行单元,例如长三角G60科创走廊联席会议办公室下设综合组、产业组、科创组、商务组、宣传组等5个职能小组,分别履行综合管理事务、产业发展、科创协调、招商引资及商务活动、对外宣传等专业化职能,从而保证一体化工作的有效落实。

4. 全方位的协同合作

在起始条件、催化领导和多元机制的共同作用下,长三角在产业发展、基础设施、环境保护等方面开启了广泛的协同合作,区域一体化快速发展。

(1) 产业一体化发展

一是协调长三角城市间产业分工与布局。以长三角G60科创走廊、沪宁合产业创新带、跨区域创新共同体建设为抓手,围绕生物医药、高端装备制造等国家战略性新兴产业,强化跨区域企业间分工协作,优化区域产业结构和产业布局。创新产业协同模式,设立产业协同创新中心,打造“创新飞地”,让一线城市人才和创新资源为其他城市所用,形成人才共用、项目共建、成果共享的协同局面。

二是共建产业合作平台,提升区域创新能力。积极推进跨区域创新平台建设,打破科技创新的区域和部门壁垒,塑造区域重大科技基础设施集群和科技基础设施网络,促进信息与技术的跨区域交流,提升区域创新能力。目前,已设立长三角科技协同创新联盟,^②首批成员覆盖45

^② 储节旺,丁辉.长三角高质量发展的产业政策一体化实现路径[J].安徽行政学院学报,2021(3):42-50.

个开发区,包括张江长三角科技城、中新嘉善现代产业园、中新苏滁现代产业园等。构建长三角科技资源共享服务平台,^③依托平台集聚重大科学装置 22 个,实现城市间专利转移 2 万余次。

(2) 交通基础设施和公共服务一体化发展

在交通基础设施方面,一是开展交通协同规划。2020 年,国家发展和改革委员会、交通运输部发布《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》,围绕一体化交通设施网络构建、交通运输服务一体化、共建智能交通系统等内容,开展交通基础设施和交通运输的城市间统筹协调与衔接。二是推进交通基础设施共建。重点推进跨省断头路的施工建设,进一步加强城际高铁建设,提高陆运交通便捷性。同时,加强港口综合开发,港口间合作与直达航线加快推进。^④三是开展道路运输信息的对接和共享。沪苏浙三省(市)在 2004 年引入长江三角洲道路运输协调委员会制度,将跨区域交通协调拓展到交通政策、规则制订和管理程序等更多领域,^⑤在档案信息建立、管理与稽查等方面实现信息和数据共享。

在公共服务一体化方面,一是推进政务服务的跨区域办理。^⑥利用现代信息技术,改革政务服务模式,建立“一网通办”跨区域企业服务平台,三省一市共同签署《长三角地区电子证照互认应用合作共识》,依托“一网通办”平台汇聚服务事项和数据资源,推进审批许可事项清单合一和证照资质互认,实现政务服务的跨省办理。二是探索公共服务资源的跨区域共建。依托长三角生态绿色一体化发展示范区的合作平台,推进医疗、旅游等公共服务资源的共享。例如,组织、协调三地旅游部门,优化旅游专线,加强专车对接,打造便民高效的服务体系;^⑦深化跨区域医院合作,强化异地就医联网平台建设,扩大异地就医费用结算范围,推进跨区域医疗共同体建设。

(3) 环境保护一体化

一是开展生态环境联防联控。以沪苏浙三省(市)相邻区县为抓手,推进生态环境保护联防联控工作。例如,三地联合开展太湖蓝藻水华防控协作,统一规划、联合执法、联合巡查;设立河道联合河长,形成责任共同体,以整个流域为单位进行河道整治、河道清淤工作,拓展了协同管控与治理范围。

二是推进跨区域生态补偿工作。在新安江流域生态补偿基础上,开展新安江一千岛湖生态补偿试验区建设,由皖浙两省共同投入资金、技术、人才开展试验区建设,共同推进环境治理和产业发展的一体化工作。治理工作向山水林田湖草全要素扩展,将大气污染防治、湿地生态效益补偿、森林资源保护纳入治理范畴;产业发展更加注重文化、健康、养老、旅游等服务的协同合作,提升经济发展质量。

三是开展跨界数据信息共享。共同制定《长三角一体化示范区环境质量及污染源监测数据共享方案》,水利部太湖流域管理局、上海市水务局、吴江区环保局和嘉善县环保局等部门共同推进数据交换工作,推进金泽水库、太浦河等重点监测区域的实时监测数据共享。

四、长三角区域一体化的未来展望

随着区域间经济联系的加强,区域一体化已成为大势所趋。长三角是中国探索一体化发展

^③ 陈雯,孙伟,刘崇刚,等.长三角区域一体化与高质量发展[J].经济地理,2021,41(10): 127-134.

^④ 陈雯,孙伟,刘崇刚,等.长三角区域一体化与高质量发展[J].经济地理,2021,41(10): 127-134.

^⑤ 罗小龙,沈建法.长江三角洲城市合作模式及其理论框架分析[J].地理学报,2007,62(2): 115-126.

^⑥ 胡洁菲. 41 城全覆盖 长三角“一网通办”实现“一张地图管全域”[EB/OL]. (2021-05-27). http://www.xinhuanet.com/2021-05/27/c_1127500692.htm.

^⑦ V 动文旅. “青吴嘉”旅游公共服务商洽会 大力推动区域内资源共享服务共建[EB/OL]. (2019-07-31). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1640554278642799986&wfr=spider&for=pc>.

最早的区域,并在2018年上升为国家战略,梳理其区域一体化发展的理论基础、演化趋势以及实践进展,对于促进长三角更高质量一体化发展具有重要意义。本文以协同治理理论为基础,对区域一体化的内涵与特征进行梳理,并对长三角区域一体化的实践进行系统回顾,以期对长三角以及中国其他地区更高水平的区域一体化发展提供参考与借鉴。区域一体化是一个需要长期推进的系统工程。与京津冀、粤港澳大湾区相比,长三角区域一体化有着扎实的前期基础,但仍然存在不少问题。

一是涉及的区域范围广,合作主体复杂。从城市层面看,从最早的十几个城市到后来的四十多个城市,有直辖市、副省级城市、地级市及下辖的县级市,行政层级错综复杂,协调难度较大。从省级层面看,涉及三省一市,也比粤港澳大湾区和京津冀更加复杂。二是经济发达程度差异较大。长三角扩容到安徽以后,区域范围内最发达的上海、苏锡常和杭嘉湖地区与皖北的欠发达地区经济发展悬殊,一体化协调发展挑战极大。三是深入推进的摩擦力仍然较大。从1982年算起,经过四十年的探索和持续推进,长三角一体化取得了非常积极的成效,但比较容易的工程、项目和措施已经被优先选择和实施,而真正的高质量的市场一体化推进难度较大。

2021年,长三角三省一市地区生产总值达276038万亿元,人均地区生产总值11.73万元,按全年平均汇率为人均1.82万美元。这一数字已经接近2020年世界中高等收入国家的2倍(198.1%),是高收入国家的41.4%。如果单独计算江浙沪两省一市,人均地区生产总值已经超过2万美元(2.07万美元),接近世界高收入国家的一半(47.2%)。展望未来,长三角将在这个新的起点上实现更高水平的一体化。为了在现有基础上进一步拓展与深化区域一体化空间和深度,需要在以下方面持续推进。

1. 广泛积累区域一体化的合作成果

区域一体化涉及不同城市、不同部门、不同利益主体的协商与合作,是一个逐步摸索、协商深入的过程,并非一蹴而就。长三角区域一体化由1982年设立“上海经济区”的萌芽到2019年颁布《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》后的全面提升,经历了近四十年的时间,体现了一体化发展的坚持与恒心。长三角区域一体化虽然已经发展到了新的高度,但着眼未来,区域协同仍将是一个漫长与持续的过程。每一次跨区域合作都是未来一体化发展的基础。因此,要在未来长三角区域一体化过程中,遵循先易后难的合作原则,选择能够短期见效、彼此互利的事项作为深化区域一体化发展的着力点,不断积累区域合作的“小胜”,形成对合作双方的正向激励,在合作的逐步推进中深化信任,以收益促合作,不断向更深层次的合作领域迈进。

2. 深化区域一体化的合作机制

跨区域政府间协商交流与执行落实是推动区域一体化发展的重要保障。从以往经验来看,经济协调会、长三角G60科创走廊等跨区域合作实践之所以成功,与领导层的定期会晤交流,以及长三角区域合作办公室、协调会办公室和专项工作组对具体工作的有效落实密不可分。因此,在未来长三角区域一体化过程中,要深化领导层的常态化协商机制,通过定期会晤,保障区域间领导层的有效沟通,实现顶层会议和协同决策。同时,深化执行落实机制,在一体化项目和平台建设过程中,设立专职办公室和工作小组,负责领导层和联席会议的决策落实,推动城市间相关部门的日常协同。另外,也可借鉴联席会议轮值主席制度和联席办公派制度,保障成员的全过程有效参与,促进各成员单位互信互助。

3. 推进区域一体化的全面融合

面向产业发展、公共服务、环境保护等不同领域的难点问题,针对性制定区域一体化方案,形成多层次、多领域的区域一体化合作局面。优化长三角产业一体化发展格局,引导、建立区域性产业联盟,以产业联盟等形式打通上下游产业链,实现生产要素的有效循环流动,以区域产业平台为抓手,打破区域技术壁垒,促进创新链、产业链、价值链高效对接,实现科技要素与产业资

本的有效结合。优化长三角政务服务一体化格局,推广城市间一网通办模式,通过跨地区数据共享制度和政务服务制度,对线上线下政务服务体系进行流程再造,推动各地电子政务平台的横向对接和数据共享,打破区域行政壁垒,优化营商环境。优化长三角环境保护一体化格局,加强长三角环境保护法律法规和规范标准的协同与统一,推进长三角全域生态环境的统一监测与实时共享,以现代信息技术手段为支撑,完善区域间生态补偿机制,保障一体化环境保护的常态化运行。

Theory and Practice of Regional Integration in the Yangtze River Delta from the Perspective of Collaborative Governance

LUO Shougui^{1, 2, 3}

- (1. Antai College of Economics and Management,
Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China;
2. China Institute for Urban Governance,
Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China;
3. Shanghai Institute for National Economy,
Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: The construction of regional integration in the Yangtze River Delta has been upgraded to a national strategy, which is of great significance to promote the development of higher-quality integration in the Yangtze River Delta by sorting out the theoretical basis, evolutionary trends, and practical progress of the regional integration development. Based on the theoretical connotation and characteristics of regional integration, this paper summarized the practical measures of regional integration in the Yangtze River Delta from the perspective of collaborative governance, and proposed potential measures to facilitate regional integration in the Yangtze River Delta by extensively accumulating regional integration cooperation results, deepening the cooperation mechanism in regional integration, and promoting the comprehensive regional integration in all aspects, so as to provide reference for the development of higher-level regional integration in the Yangtze River Delta and other regions of China.

Key words: regional integration; the Yangtze River Delta; collaborative governance

(责任编辑: 杨珏)

上海交通大学学报（哲学社会科学版）

Shanghai Jiao Tong Daxue Xuebao
(Zhexue Shehui kexueban)

双月刊，1979年创刊

第30卷 第2期 总第144期

2022年4月26日出版

主 管 中华人民共和国教育部

主 办 上海交通大学

主 编 彭青龙

编辑出版 上海交通大学学报（哲学社会科学版）编辑部
(上海市华山路1954号1000号信箱，200030)

印 刷 上海康城印务有限公司

发行单位 上海市邮政公司报刊发行局

发行范围 公开

电 话 (86-021)62933089 62932512

电子邮箱 skxb93@sjtu.edu.cn

网 址 <http://shjx.cbpt.cnki.net>

ISSN 1008-7095
CN 31-1778/C

邮发代号：4-667 定价：15.00元/册



扫描二维码
关注上海交通大学学报
(哲学社会科学版)
官方微信

