

【区域协调发展】

双循环发展视角下长三角区域协同治理问题研究*

胡彬

摘要:大都市边界扩张中的跨区域公共品供给、区域一体化升级中的功能积累和区域协调发展中的机制创新构成了区域协同治理的主要动因。全球化时代区域发展的多重复杂性兴起了对区域协同治理的大量需求,持续的实践探索深化了该领域的理论研究。在中国渐进式改革、全球化进入3.0时代的现实背景下,为构建国内国际双循环相互促进的新发展格局,长三角区域协同治理应充分前置并形成自己的优势特点。长三角区域的空间性质、开放特征和发展潜力,赋予其在国内国际双循环相互促进中的重要枢纽作用,从而对区域协同治理产生更高也更加复杂的内在要求。建议从质量层次、基础设施体系、制度供给、风险防控机制等方面加强长三角区域协同治理。

关键词:双循环新发展格局;长三角;区域协同治理;区域一体化;经济全球化

中图分类号:F061.5 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)06-0038-10 收稿日期:2020-08-03

*基金项目:上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院重点课题“长三角生态绿色一体化示范区跨界区域治理模式创新研究”(2020110569)。

作者简介:胡彬,女,上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院/财经研究所副研究员(上海 200433)。

2019年12月,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》,标志着长三角区域进入以高质量和一体化为驱动力的新阶段。对于区域发展来说,更高质量的发展目标往往对应于更高水平的区域一体化。这意味着,后者作为前者的实现手段,承担着区域经济增长路径选择、管理和维护的重要任务,所以需要引入区域协同治理的整体思维,并将制度安排、组织协调、主体培育、空间规划等职能充分前置,以确保区域协同治理体系的高效运行。针对中国经济发展新阶段出现的新情况、新要求,加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,成为中央决策部署的战略新重点。在新的背景下,长三角区域在国内与国际大循环中的双重枢纽地位有待进一步提升,如何在国内大循环中发挥创新引领作用,增强对产业链、价值链的组织协调能力,形成内需导向的产业分工体系;如何在国内国

际双循环的开放关系治理中,加强资源优化配置能力和制度创新能力,考验着长三角区域一体化升级的潜力。因此,长三角区域协同治理应致力于在新的技术条件下,以功能、制度、组织等高层次要素为基础,为长三角高质量一体化注入新内涵、提供新动能。

一、区域协同治理的主要动因与关注焦点

历史演化的过程表明,区域协同治理的动因发生了从局部性的地理边界扩张到强调功能驱动的区域一体化,再到整体性的区域协调发展的趋势变化,其关注焦点则逐步从应对导向的问题治理转变为以适应全球挑战和增进本地居民福祉为导向的机制创新。国内国际双循环相互促进的战略导向,既构成了中国区域发展的新背景,也是构建与完善区域协同治理体系的应有之义。

1. 对大都市边界扩张中的跨区域公共品实行有效供给

技术进步与城市化共同导致了生产地理的边界扩张,由此带来跨区域发展的公共品供给和公共事务解决的现实问题。理查德·菲沃克(2012)将区域治理给出的解决方案概括为3个:把现有的地方政府权威统一为超级大都市政府;根据实际情况,以政策层面的合作为基础,通过相关政策领域的合作来推动地方政府间的合作;建立新的地方政府层级,即区域政府,它要求保留现存的政治单位,但允许一个更集中的权威来对区域性事务承担责任。

20世纪40—80年代,盛行于美国学术界的主张建立超级大都市政府的“巨人政府论”所采取的措施以消弭边界扩张带来的管理真空为目的,例如,鼓励中心区扩张、兼并邻近的郊区和市镇;市县合并;建立广泛权限和自治的双层制度,区分管理跨区域事务和地方性事务。然而,边界扩张不可能通过无限制地扩大政府规模来得到有效治理。并且,超级大都市政府的集权式管理体制存在管理层级过多和官僚主义的弊病,随着公共事务的大量增加和大都市内部结构的日益复杂化,这种治理模式的适用性和有效性都受到越来越多的质疑。

在美国,在专门的领域(港务、交通和流域管理、水污染、税收、区域规划、垃圾处理、高等教育等)以政府间协议的方式进行跨区域公共品供给,以及成立区域委员会、区域公共政策协会等组织机构,是普遍运用的区域治理方式。这类制度安排在20世纪80年代以前盛行的原因是更多地迎合了大都市外延城市化的需要,以及共享市场、降低不确定性、减少市场摩擦、实现外部性内在化等,这些也是政府协议合作的主要原因。

2. 关注功能积累的区域一体化升级需要

道格拉斯·诺思(2008)指出,理解不断发展的人类环境的必要前提是理解那些导致物理环境被“征服”的革命性变化:这些变化为不断发展的人类环境提供了背景。20世纪80年代以后,美国大都市区的规模与结构发生了较大变化,聚焦开放条件下的功能提升成为区域治理的重点。在背景方面,这时的全球化进入了以统一全球市场为特征的1.0时代。在新自由主义思潮的影响下,国家放松了对资本流动和金融业的管制,从而极大地推动了工业的全球化,并向金融、文化、社会等领域加速扩展全

球化的影响力。全球化1.0时代是由西方国家的市场力(主要是跨国公司)引发的,由市场力和政府力的结盟推动的,社会力则被排除在全球化过程之外(张庭伟,2012)。以泰勒为首的世界系统分析学派提出,全球化是资本主义从地理上构造自己的方式(彼得·纽曼、安迪·索恩利,2016)。由全球化释放的市场力量,通过集聚经济、劳动力流动和产业专业化与贸易增长等影响机制,塑造着新的经济地理空间,凭借一体化优势崛起的区域成为了全球竞争的空间基础。2000年,美国管理与预算办公室把大都市区的概念更新为“包括一个可识别的人口核心和具有核心的高度一体化的毗邻地域的地区”(洪世健、黄晓芬,2007)。这可以被视为区域治理实践的转变节点,从重点强调“大都市区化”的边界动态管理转向关注大都市及周边地区功能整合的一体化治理。大都市概念涵盖了实体地域、行政地域和功能地域3种形式的地域,并主要表现为人口规模、行政关系和城市功能3个标准(易承志,2014)。相较于人口规模和行政关系,城市功能更加能够体现要素集聚、产业分工、开放增长的实际成效,是引起人口规模和行政边界变化的潜在积累因素,以其作为治理的重点可以把握区域发展的核心需求。

20世纪90年代,高度城市化的地区出现融合发展的态势;核心区主导式微的多中心大都市以及后来的大都市连绵带成为城市发展的主要模式;城市区域而非城市,成为全球经济竞争的相关主体(汉克·V.萨维奇等,2009)。在这种背景下,经济活动的尺度、空间和内涵发生了重大转变,产生了新型的空间形式,其中突出的有全球城市和巨型区域(萨斯基娅·萨森等,2011),它们对应于高度城市化地区在更高层次上的区域一体化。空间体系的网络化、高端要素集聚和功能结构的外向化,都使得区域协同治理的难度相应变大。

根据Denters和Rose(2005)的观点,在城市化和全球化交织的背景下,地方治理既要解决由边界变动带来的融合发展问题,更要直面全球化带来的诸多挑战,地方政府不仅需要处理更加复杂的协调关系,而且还涌现出大量新的下沉治理需求及参与动机(见表1)。对于发展中国家来说,区域协同治理的挑战更加严峻。一方面,在横向层面上,工业化和城市化的不平衡发展会增大地方政府之间关系协调的难度;另一方面,在纵向层面上,开放环境

带来的不确定性和竞争压力的增大,又需要各级政府整合资源和多方力量共同应对。

20世纪90年代以后,在理论上经历了新区域

主义向地域重划与再地域化的演进,所提出的解决方案包括:地域重划/结构重组;经济全球化导致的次国家(地方)重构,涉及地域界线、作用、功能、资

表1 新世纪城市面临的挑战与问题

趋势	城市面临的挑战	地方治理需要回答的问题
城市化	多种多样次国家政府活动的协调与合作	次国家政府或者地方政府内部的变化
全球化	新的劳动分工适应全球化带来的社会经济效果	地方政府与更高层政府之间的关系如何转变
新的大量的需求	为有效率和有效地解决社区问题增加的地方能力	地方政府管理与社区伙伴关系发生什么变化
新的参与需求	新的参与需求的回应和确保地方政府的回应性	地方民主体制发生什么变化

资料来源:踪家峰:《城市与区域治理》,经济科学出版社,2008年。

源以及政府与私人机构、非政府行为者关系的重新调整(汉克·V.萨维奇等,2009)。在亚太区域,国家在这些方面发挥了重要作用,对空间效率的追求促使政策的焦点放在了特定区域的规划与全新定位上。长三角区域的发展就非常具有典型性,国家战略驱动地方政府合作、市场化改革激励社会资本、结构优化重塑区域开放平台等,都是围绕区域一体化而采取的主要举措。再地域化的概念较好地诠释了区域治理思维的这一转变。尼尔·布伦纳(2008)将全球化理解为社会、经济、政治制度空间的再地域化,以及这种再地域化与外在多重地理尺度相互交织的过程;城市空间和国家机器等地域组织与全球化互为因果,它们既是全球化的前提,也是全球化作用于地方的载体与结果。所以,从这个角度来看,区域治理已成为国家治理的工具之一。

3.促进区域协调发展的机制创新

长期以来,区域协调发展是空间公平范畴重点讨论的话题。在现实世界中往往面临空间失灵等问题,要素总是趋向于集聚在少数几个地方,区域内部和区域之间的发展差距不断扩大(丁嵩、孙斌栋,2015)。所以,关于效率与公平的权衡,始终是贯穿区域治理问题研究的一条主线。然而,在效率优先的价值预设下,为区域协调发展而采取的治理对策多少带有被动和事后的色彩。随着市场化程度的提高,区域一体化的规模经济与分工优势将日益增强,其发展的地理边界也会相应外推,使得区域协调发展内化为了空间效率实现的前提。所以,在区域一体化的范畴,空间发展的效率与公平往往具有相互依存的关系。例如,在大都市急速扩张的时期,对组建大都市政府持肯定态度的观点指出,它可以通过强有力的财政维持中心城市与边缘郊

区的财政平衡,具有区域战略规划能力等(吴晓林、侯雨佳,2017)。然而,这种治理策略可能造成的官僚化倾向却与追求效率的初衷相悖。取而代之的是包括公共选择学派在内的分权治理思维,强调公共品的供给效率,主张通过分散的政府单位以竞争或者合作的方式为城市居民提供公共服务,在治理中引入市场机制、注重对市场力量的回应是其核心主张。此时,区域协调发展并非政府期望以干预的方式来达到的主要目标,而是通过竞争机制来实现的空间均衡状态,也即在区域公共品的供给中引入市场竞争,根据市场供给效率找到区域发展的合理边界,避免大都市发展中的过度扩张及其导致的空间失衡。例如,理查德·菲沃克(2012)认为,在分权治理的社区中,市场和政府间的竞争能够通过区域范围的影响来塑造发展决策——尤其是在土地利用和经济发展的选择上。

20世纪80年代以来,城市政体理论从关注“谁统治”的问题转向关注“如何统治”的问题,不再仅将社会权力视为社会控制手段,而将精英主义和多元主义争论的焦点从“垂直的权力”转移到社会生产的表达方式上(吴晓林、侯雨佳,2017)。20世纪90年代兴起的整体性治理观(Holistic Governance)和新区域主义治理观,对于跨界公共事务的治理,分别强调政府之间的整合协作和多元主体的合作共治。至此,关于区域协调发展问题的讨论,从原先关注协调发展的具体内容,转向研究协调发展的实现机制,确保政策的充分弹性和因地制宜成为主流的治理趋势。阿尔伯特大学的城市区域中心(City-Region Studies Centre in University of Alberta, 2007)通过对欧美12个城市群区域治理案例的研究认为,大都市区域治理可能并不存在最佳路径,需

要充分考虑当地文化背景下的公私关系、动机和价值体系,促进利益相关者共同讨论并形成谈判非常重要(张衔春等,2015)。2018年,国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,表明中国的区域协同治理也进入了一个新的阶段。

二、全球化时代区域发展的复杂性与协同治理需求

区域协同治理是在开放程度不断扩大的背景下,为实现整体竞争优势提升的现实需求。追求区域协同发展的治理思维,将政府与政策的功能充分前置,既强调市场配置资源的核心作用,同时也努力探索各种形式的政府合作与体制机制创新的有效空间。

经济全球化导致区域现象的大量兴起,并使其成为国家竞争与合作的空间基础。当今世界已是一个全球化和地区化并行发展、全球主义和区域主义共同崛起的时代(陈瑞莲、刘亚平,2013)。所谓区域主义,并非一个全新的概念,它涵盖了时代变迁中对区域现象所持的不同发展理念与实践主张。区域主义强调区域主体之间的相互依赖与协同关系,这一发展理念贯穿了区域主义从“旧”向“新”的演化历程,推动了经济全球化广泛而深入的发展,并渗透到空间发展的经济、政治、文化、环境等多个领域。由此,区域发展的问题也变得日益复杂,所呈现出的若干特点,为区域协同治理提供了合理依据。

1.在区域发展中涌现出不同的层次类型,彼此嵌套又相互关联

美国国际关系学家詹姆斯·米特尔曼将新区域主义划分为宏观区域、次区域、微观区域3个层次。宏观区域是在民族国家之间缔结的合作联盟、经济或贸易组织;次区域是由跨国界、跨境形成的经济区域;微观区域是一国内部的出口加工区、工业园区或省际间、地区间的合作(陈瑞莲、刘亚平,2013)。在现实中,区域发展的各层次之间并非独立的关系,它们彼此之间的相互影响具有多种可能性,既可能是垂直的驱动关系,也可能是水平的竞合关系,其中产生了大量的、需要区域协同治理来解决的问题。考虑到区域发展所处的全球化环境,需要以“大区域观”的思维来全面审视区域治理的主要问题。对此,郑先武(2020)将区域治理定义

为特定区域层次的特定议题领域提供规则或公共产品和服务的、控制性制度化的社会协调模式,区域则被视为一种参照领土定位和地理或规范接近性的社会建构。从该角度来看,区域治理已经从后端的、被动形式的问题解决,前溯为主动的、以协同发展为目的的规则制定与制度设计,它在建构区域的社会形态中发挥着先导和约束作用,既适应了不同层次和类型的区域发展、竞争与合作的需求,也以增强一体化和社会凝聚力的方式对全球化过程中充斥的不确定性与风险因素给出了协调的解决方案。兴起于20世纪90年代的新区域主义尤其强调区域协同治理的开放性。它在区域协调的制度安排上具有一定的张力,可以运用非区域地理上的力量达到区域治理的要求(全永波,2012),这其中的国家作用尤其值得关注和研究。

2.区域发展的多样化导致越来越普遍的结构差异

区域发展的多样化导致越来越普遍的结构差异促使区域治理更加注重实践的价值和可持续发展的重要性,以充分契合区域自身的特征与需求。高度开放的外部环境,通过经济、贸易和市场的一体化影响趋势,给区域发展带来了更大的竞争威胁,并面临一些具体的现实问题,例如,如何进一步挖掘比较优势的潜力、与周边地区建立起稳定互惠的合作关系;如何在外向化发展中培育内生增长动力;如何稳定提高本地与国家整体的福利水平等。可以看出,这些问题都对区域协同发展提出了更高的要求,每个区域作为相对独立的治理单位,需要自主地动员各方资源与主体力量,结合区域自身的特点进行治理实践的探索及制度创新。在这种情况下,区域治理会聚焦于因个体的差异特征和复杂外部环境引起的诸多不确定性,以多元协调、过程导向、开放互惠作为主要的应对方式。

3.特定区域的战略地位逐渐上升,对全球经济秩序产生重大影响

区域发展特征的类型化是经济全球化重塑地理空间的一个显性结果。其中,围绕全球城市、由与之密切关联的多个城市构成的全球城市区域是最为特殊和重要的类型,基于这类区域的协同治理实践甚至发展出了专门的研究领域。

首先,是对全球城市的讨论。新的世界领跑城市是那些在全球化中发挥着重大经济影响力的城市,它们都在新经济秩序中成为金融中心(彼得·纽

曼、安迪·索恩利,2016)。全球城市不仅是接受世界经济影响的前沿,更是影响世界新经济秩序的重要力量,它的协同治理界面远远超出了其行政与地理范围。在这种情况下,治理变革的核心在于界面重构。界面重构需要依靠内部结构支撑,通过内部结构改革来适应环境和实现功能(李文钊,2019)。在彼得·纽曼和安迪·索恩利(2016)看来,战略规划是城市应对经济全球化的一个至关重要的标志……它的任务是协调比较广泛意义上的经济压力和地方需要,涉及管理全球—地方的关系……全球、区域、国家和地方管理层面的相互作用以及这种相互作用对全球经济因素的反应方式和重新在全球背景上呈现城市的方式,将一起决定一个城市的特殊的战略规划。

其次,是对城市区域的讨论。斯科特(2017)指出,大都市区不断向外蔓延扩张并相互接合,与拥有次级城市中心的腹地共同构成大型的城市区域形态;这些城市区域是世界资本主义体系的主要经济引擎,在不断强化的竞争与合作中彼此紧密相连。城市区域的庞大规模与复杂结构,对应于密集的要素流动和发达的产业分工体系,区域协同治理的重点就是要确保“中心—腹地”系统的整体性与竞争优势。在中心的城市维度上,主要表现为在向上的尺度接入全球经济开放体系,积极参加全球城市之间的竞逐。以顶级的全球城市伦敦为例,若干版本的“伦敦规划”都使用了世界城市文献中的核心词汇……提高伦敦在世界城市中的地位依然是发展中的顶尖选项(彼得·纽曼、安迪·索恩利,2016)。无论是利文斯通市长将以大事件来驱动伦敦东部地区的发展,还是约翰逊市长以伦敦郊区为重点提高其作为全球城市的生活质量,都意在城市内部创造结构性的支撑;在区域的维度上,为适应全球城市的开放转型,既要根据领跑公司的需求补充一些新的功能,也应注重地方性特征在应对全球化影响时的优势体现。在这方面,中国的做法比较典型,由国家规划控制城市发展、在都市区层面设计战略远景,都是突出的特点。以长三角为例,从2010年的《长江三角洲地区区域规划》、2016年的《长江三角洲城市群发展规划》到2019年的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,国家始终都是区域协同发展的战略引导者。

综合上述分析,区域层次的立体化、区域类型

的多样化和区域一体化水平的提高,都让区域协同治理成为了依靠实践探索和理论反思逐步加深认识的领域。缘起于区际与国际双重开放的区域协同治理需求,自然为双循环战略导向下的区域发展和高质量一体化提供了恰当的分析视角。

三、长三角区域协同治理的内在要求

在学术界,区域治理是一个普遍提及的概念,区域协同治理的提法要相对小众一些。对于区域协同治理,可以有两种理解:一是指为实现区域协同发展而采取的治理方式;二是指区域以协同的方式进行的治理活动。这两种理解并不完全相同,前者强调区域治理的目标,而后者更加关注区域治理的方式。根据前面的理论分析,区域治理往往是多目标的,以至于区域治理的方式也倾向柔性灵活。在可持续发展的区域治理价值目标下,区域治理的管理功能主要体现为4E原则:管理区域经济(economic),谋求经济可持续增长;管理环境(environment),谋求环境可持续完善;管理资源与能源(energy),谋求资源与能源的可持续利用;管理社会(equality),实现社会可持续公平(王铮等,2019)。对于大都市区、城市群、巨型城市区域来说,由于充当着全球竞争中国家经济增长引擎的角色,从而其整体意义上的竞争力就是区域治理的核心目标。基于上述认识,在此讨论的区域协同治理综合了治理的协同目标和治理的协同方式这两层涵义。

长三角区域的空间性质、开放特征和发展潜力,赋予其在国内国际双循环相互促进中的重要枢纽作用,从而对区域协同治理产生更高也更加复杂的内在要求,具体表现在以下4个方面。

1. 纵深推进区域一体化发展

《2009年世界发展报告》区分了地区、国家、国际3个地理尺度的经济力量与核心要素(见表2)。从中可以看出,地区发展的次序主要是由基于不可流动的土地要素之上的资源禀赋与比较优势决定的;当上升到国家尺度时,劳动力要素的自由流动开始居于核心位置;进一步升至国际尺度时,经济力量则由集聚与要素流动支持的专业化所驱动,由中间生产投入在国际与国内流动中形成更高层次的生产网络,从而使得经济增长建立在更高质量

表2 不同地理尺度的经济力量与核心生产要素

类别	地理尺度		
	地区	国家	国际
经济力量 核心生产要素	迁移、资本流动和贸易推进的集聚 土地(不可流动)	集聚和专业化影响的迁移 劳动力(在国内流动)	集聚和要素流动支持的专业化 中间生产投入(在国际和国内流动)

资料来源:作者根据《2009年世界发展报告》整理。

的一体化水平之上。

在上述3个地理尺度中,无论是向上,还是向下,国家的作用都是关键性的,对区域的影响主要表现为:第一,根据中长期的国家发展需要,制定阶段性的区域发展战略。改革开放以来,中国经历了从不平衡发展战略时期(1979—1998年)到区域协调发展战略时期(1999年至今)的演进过程。相应地,区域发展重心从增长优先、追求效率转向质量优先、兼顾效率与公平。第二,根据社会主要矛盾的变化,适时调整空间政策的价值取向。党的十九大报告指出,中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这要求中国大胆探索区域协调新机制,聚焦实现缩小地区差距和经济高质量发展的双重目标:聚焦解决地区落差过大问题,实现均衡发展功能;瞄准更高级的地区发展水平,实现增长质量提升动能(李兰冰,2020)。第三,服务国家战略与空间政策的变化,实施以市场一体化为基础、以边界融合为内容的地域重划或尺度重构。空间政策的权衡,应充分考虑劳动力不完全流动、市场不完善等制度约束,在渐进改革的过程中利用市场力量形成强大的集聚优势,并使之通过外部性内在化的制度方式惠及更大的地理范围。具体地说,城市群的空间选择作为中国拓展发展空间与优化经济格局的重要方式,成为新一轮国家空间重构尺度上移与尺度下移的制度试验(马学广、唐承辉,2019)。

2010年国家发布的《长江三角洲地区区域规划》,就是通过尺度重构来深化推进长三角区域一体化的举措,重点实现从要素一体化向政策一体化的逾越。然而,也必须认识到的是,在国家尺度上,以劳动力为核心的要素流动本质上要求建立起统一的市场体系,中国渐进改革的过渡性使得地区发展中存在着“天花板”式的限制,这是长三角区域在尺度重构中的主要矛盾。如果不加以解决,长三角区域发展会更加依赖政府主导的空间干预政策,市

场一体化也将遭遇更大的阻力。2013年,国家作为尺度重构的制度供给主体,明确了要素市场一体化的发展方向和实施路径。在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,建设统一开放、竞争有序的市场体系,是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。2014年,习近平总书记在十八届中央政治局第十五次集体学习会议上指出,准确定位和把握使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,必须正确认识市场作用和政府作用的关系;更好发挥政府作用,就要切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,健全宏观调控体系,加强市场活动监管,加强和优化公共服务,促进社会公平正义和社会稳定,促进共同富裕。党的十九大报告提出,经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点,实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。

改革开放前沿、高度发达的城市群、全球化城市区域等标签,都使得长三角区域在“新国家空间”的选择中位居优先地位。在长三角区域中同时存在着3个地理尺度的一体化需求,所以更高质量一体化对于长三角区域发展的意义,不止是时间维度上的阶段演进,还是在普遍高于国内其他区域发展水平上寻求进一步提升。所以,长三角区域更高质量一体化在国家尺度上的示范价值,要求在矛盾最突出的环节重点展开探索与创新。对于具体的着力点,刘志彪(2019)认为,长三角区域一体化发展只有以市场一体化为核心,才可以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;而这其中只有以劳动力为中心的生产要素实现市场化配置,区域经济一体化才能真正实现。由此释放出的尺度效应,在地区的层面表现为提高资源配置效率,在国际的层面则表现为增强创新动能。

2. 扩大多元利益主体的治理参与度

20世纪90年代以后,包括长三角地区在内的东亚巨型城市区域(mega-city region)的兴起受到

了学术界的高度关注。关于这类区域,竞争型城市区域主义(competitive city-regionalism)倡导通过合作来促进城市区域的竞争优势,对整体性、全局性利益的追求是区域治理的核心目标,涉及经济、社会、环境和空间结构优化等多方面内容,需要地方政府以及更高层级的政府、企业、社会组织、个人等多元利益主体的共同参与。

由此可见,长三角区域协同治理是多目标与多主体的综合。对于具体的目标,多元主体之间的协同性是实现复杂任务的必要条件。以生态一体化的协同治理为例,目前长三角区域的实践探索主要包括生态一体化制度建设、跨区域生态补偿探索(如新安江生态补偿试点)、多区域生态主体共建(如崇明世界级生态岛建设)(席恺媛、朱虹,2019)。然而,在这些实践中,各地方政府仍然是区域协同治理的绝对主体,其行动力受到了行政边界与利益冲突的约束,社会、企业、居民的参与度较低甚至存在缺失,导致生态一体化区域协同治理的系统性、联动性缺乏有效的机制保障。举例说明,由历史遗留的产业发展的结构矛盾与转型压力,是单纯的末端治理无法解决的,它反映的是区域一体化过程中如何有效治理中心与外围关系、重塑产业分工格局的问题。此外,如果社会公众与居民的生活方式不发生根本性的改变,环保意识薄弱、环境治理的参与度低,那么能源低效利用的产业结构也会延续较长的时间,从而增大区域一体化协同治理的难度。

不仅如此,长三角区域协同治理还需要处理多目标之间的发展关系。长三角区域的崛起是工业化在全球范围的延伸和中国以增长极为驱动力的改革开放双向互动的产物,并由城市网络联结而形成一体化的空间形式。在功能定位上,无论是上海的全球城市,还是长三角的世界级城市群,都意在打造成为面向全球竞争的战略场所。关于战略场所的功能属性,如果从治理的角度来分析,就应充分认识在增值和贬值的上的内涵。在增值方面,以若干个核心功能为全球战略场所的关键依托。具体包括:全球经济发展的控制中枢、制度与文化创新的源空间、技术和信息广泛交流的地区(易千枫、张京祥,2007)。萨斯基娅·萨森等(2011)强调了这类区域的空间复杂性,她将全球城市网络所构成的空间视为一个具有新政治和经济潜能的空间,包括跨国的、身份与社区的最具战略意义的空间之一,

并认为这种空间既因为根植于具体的战略场所之中而以地方为中心,又因与地理上并不毗邻的场所之间的紧密联系而跨越地域。根据上述分析,全球战略场所的功能增值来源大致可以概括为:以产业链与价值链的链权为基础的市场控制力、开放包容的文化与制度竞争优势、基于知识生产和交流的技术创新优势。由于功能增值的影响力超越了区域和国家边界的范围,并且相互之间又具有内在的促进关系,从而使得主要局限于地方的区域协同治理存在较大难度。

此外,全球战略场所的冲突与矛盾也不能低估。萨斯基娅·萨森等(2011)指出,一方面,城市集中了大量的公司权力,并成为公司经济过度增值的关键场所之一;另一方面,城市也集中了大量的弱势群体,并成为其贬值的重要场所之一。解决这些负面影响,也是长三角区域协同治理应重点考虑的内容。由于全球战略场所的影响力遍及全世界,所以对于冲突与矛盾的治理应对,也将构成全球化变迁的重要力量。2008年金融危机之后,全球化2.0时代提供了一个新的全球化模式,社会力的参与可以为建立某种更加包容的、可持续的全球化模式做出贡献(张庭伟,2012),亦反映出了作为冲突与矛盾中心的全球战略场所的治理趋势。当前,世界正在兴起第三次经济全球化浪潮,进入经济全球化3.0时代……中国在经济全球化3.0时代的地位取决于如何从曾经的高增长引领世界经济转变为未来的善治与活力引领世界经济(金碚,2016)。以上海的全球城市建设为核心的长三角区域在发展成为世界级城市群的过程中,也应走在时代前沿,在区域协同治理的变迁中发挥全球性的影响力。

3.健全区域协同治理的制度体系

在区域协同治理的制度体系建设方面,全球城市区域的领先者(如纽约、伦敦、东京等)作为长三角区域的对标竞争对象,尽管政府管治力度各有不同,但在协调发展的组织模式方面却具有一定的共同点,即都存在市场之外的区域协调机构(如行业协会等),负责处理城市区域内单凭市场行为难以实现的区域发展目标,它们以法律形式明确规定其地位和职责权限,包括建立区域统计信息平台、制定区域发展规划、保护区域整体生态环境、建设区域大型基础设施项目等(仝德等,2014)。因此,加强区域协同治理的制度体系建设,也是长三角高质

量一体化的重要保障。

目前,尽管地方政府之间围绕区域公共事务治理进行了有益的合作尝试,但区域公共治理的行政主体、管理理念、协商机制和法制保障等问题亟待突破(王学栋、张定安,2019),长三角区域可以在这些方面先行先试,特别是立法协同作为基础性的保障,需对统一规划的执行落地、契约性合作协议的法律效力界定、环保标准的统一制定、多元主体参与机制、专题合作协同机制、区域利益补偿机制等提供充分的法律保障。

4.提升政府服务市场的综合能力

2017年以后,长三角陆续出台了一系列区域一体化政策,涉及信息化合作、集体行动的计划安排、环境保护、信用体系建设、卫生健康合作、市场体系一体化建设合作、养老一体化合作共享、生态绿色一体化发展示范区国土空间规划等方面。地方政府探索各种形式的合作体现的正是区域协同治理的服务思维,以期在市场体系的健康运行、要素自由流动、生态与环境保护等方面实质性地推动区域一体化发展。在这些内容中,有效地促进市场一体化是政府服务市场能力建设中的重中之重,空间中性的政策主张更加强调经济、社会和生态的协调发展。空间中性政策代表了一种最有效地增强效率、保证享有平等发展机会以及改善个人生活水平的最优方法(丁嵩、孙斌栋,2015)。为了进一步促进集聚经济的规模效应、挖掘区域内各城市的增长潜能,长三角区域需要形成一个对劳动力有着更强吸引力、要素流动更加自由、产业分工关系更加紧密、创新驱动产业持续升级的开放发展环境,这些都将是地方政府合作与协同治理的主要方向。

四、长三角区域协同治理的重点及政策建议

在加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的战略导向下,高质量区域一体化、全球竞争的功能增值、统一市场建设、公共服务合作共享等构成了长三角区域协同治理的多重目标。然而,这些目标的性质又不完全相同,相互之间的逻辑关系需要充分解析。高质量区域一体化和全球竞争的功能增值属于强关联的结果目标,而统一市场建设与公共服务合作共享则属于强关联的过程目标。正是由于中国改革开放的

渐进性,以及在这种大环境下长三角区域一体化的先行推进,造成了结果目标与过程目标同时被列为区域协同治理目标指向的现实特点。这是长三角区域协同治理的难点所在,也是它无法简单地照搬国外经验的主要原因。因此,在平台类的、基础性的和影响面广泛的领域重点探索长三角区域协同治理的模式、路径与机制是可行的选择。

1.依托产业链与创新链的协同互动,提高长三角区域一体化发展的质量层次

围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链,推动经济高质量发展迈出更大步伐,是加快转变经济发展方式,把实体经济特别是制造业做实做强做优的重要思路。在长三角区域,产业链和创新链的发展水平都位居全国前列,它们之间的协同发展就是要处理好产业一体化与创新一体化之间的互动关系。

第一,产业链的长短取决于创新链的服务能力,特别是向中高端价值链的延伸,离不开创新链的充分支持。长三角区域城市之间的要素流动和产业链分工导致融资、生产、研发等环节分离,但在空间上集中,生产性服务业和制造业在地理上呈现显著的集聚特征,这种集聚不仅影响本地的创新效率,而且通过产业链和创新链辐射到邻近地区(谢露露,2019)。因此,产业链与创新链之间的协同互动需要充分考虑不同类型的产业集聚形成的功能分工格局。相较而言,创新链对于创新服务体系的要求较高,其对应的功能性产业分布具有更强的地理指向性,偏好集中于人力资本、企业家精神、创新氛围与制度等高端要素供给充裕的少数中心城市,空间布局的范围相对狭小一些。在创新链为产业链提供服务支持的背后,实际上正是这类充当着区域创新源的城市及其所集聚的生产性服务业为其他中小城市的制造业集聚提供层次各异、领域不同的服务的问题。因此,长三角区域应注重在源头上完善创新生态系统、激发创新链上各类企业的市场活力,将创新链的资源与产出有效地和产业链的多重需求相结合,打通产业链与创新链之间的行业边界,鼓励不同产业链之间的跨界创新活动。

第二,长三角区域的各城市需要加强基于创新链的横向合作,根据产业集聚群落的分布情况(如纺织服装、互联网、电子通信设备、交通运输设备等),整合资源和吸引人才,规划发展若干个产业技术方向明确的、以人才和实验室共享为基础的创新

走廊和公共技术联合攻关的创新平台。

第三,加快推进上海科创中心功能体系建设,在知识、人才、制度等方面使长三角区域创新系统与全球产业链的价值需求相对接,形成开放、高效、包容的创新交流机制,为中国高端技术产业、战略新兴产业、前沿技术产业提供内外源相结合的动力支持。同时,依托以高端技术为主导的全球产业链部署创新链,基于中国自主设计和研发、自身系统集成能力建立达到世界先进水平的产业链,围绕产业链持续加大技术研发力度,保持技术领先地位(洪银兴,2020)。

2. 依托传统与新型基础设施的协同互动,形成开放高效的基础设施体系

国内外区域一体化的经验表明,基础设施一体化向来都是区域发展的先决条件和协同治理的发端环节。基础设施从传统到新型的变迁,驱动力是技术的重大变革和产业发展的新趋势,同时也承载着传统经济增长模式向创新驱动增长模式转变的先导任务。2019年中央经济工作会议强调通过新型基础设施建设驱动中国经济新一轮的内生性增长,并将新型基础设施定义为5G、人工智能、工业互联网及物联网的建设。2020年,新基建首次进入政府工作报告,提出加强新型基础设施建设,发展新一代信息网络,拓展5G应用,建设充电桩,推广新能源汽车,激发新消费需求、助力产业升级。其中,新基建位列投资重点支持的“两新一重”(新型基础设施建设,新型城镇化建设,交通、水利等重大工程建设)之列,处于既促消费、惠民生,又调结构、增后劲的重要战略地位。

由于数字经济的赋能作用,相比于传统基础设施,新型基础设施对区域一体化将产生更深刻的影响,对区域协同治理的要求也就更高。与传统基础设施主要以物理形态存在、传统生产要素消耗量大有所不同,新型基础设施以数据、信息、知识为核心要素,高度依赖算力、网络无边界、信息高速流动、处置能力高效、产业服务界面广是其主要的特点,对区域协同治理的影响将是全面性和系统性的,会产生技术应用倒逼制度合作、传统基础设施信息化升级、智能化制造体现以人为本、区域公共服务系统架构重塑等一系列新问题。对此,长三角区域可以开展先行先试的制度创新,为新基建条件下的区域协同治理积累经验。

3. 依托组织模式创新与法律体系完善,增强区域环境协同治理的制度供给

相关研究(周冯琦、程进,2016)表明,长三角“三省一市”之间的环境保护总体上处于协同演进状态,但各地区环境保护协同发展水平还较低,环境保护协同发展仍面临着行政壁垒、经济社会发展及环境污染的区域差异较大、环保社会参与能力不均衡等制约因素,区域环境保护协同关系还需采取有效措施加以强化。环境污染的类型和源头多种多样,污染影响的范围也不尽相同,从而要求从产业进入的门槛环节、生产过程的环境污染监测到环境污染行为的惩戒执行全过程的管理,跨界区域协同治理要能够满足这些需求。第一,制定长三角区域内统一的环境保护法律法规体系,明确各级政府环境保护的责任与权利。第二,统一环境质量与排放标准,运用大数据等技术手段,实行长三角区域环境保护监测“一张网”的整体管理模式。第三,根据产业链空间布局、地区经济发展差距、流域上下游环境状况,建立常态化的利益协调与补偿机制。第四,因地制宜、精准施策,对具体的环境重点保护区域探索协同治理的创新模式。2019年出台的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》,正是一个关于跨界小尺度空间如何有效协同治理的有益探索。

4. 在涉及公共安全的重大领域,建立区域协同治理的风险防控机制

2020年新冠肺炎疫情的暴发对长三角区域在公共安全重大领域建立起风险预警、信息共享、资源统筹配置、防控一体化、危机高效处置、应急响应联动、有效推动复工复产的完善的协同治理体系提出了迫切要求。经济体系开放、要素自由流动、产业高密度集聚,既是长三角区域一体化的优势来源所在,又使其面临着更大的风险防控压力,当前要利用新基建发力的起点契机,升级对节点、枢纽、网络的公共安全防控体系的数字化建设,动员各层次的社会治理力量和公众参与,建立起组织高效、反馈及时、处置得当的公共安全响应机制,从而为长三角区域全球战略场所的功能持续增值和高质量一体化提供安全保障。

参考文献

- [1] 艾伦·J.斯科特.浮现的世界——21世纪的城市与区域[M].王周扬,译.南京:江苏凤凰教育出版社,2017.

- [2]彼得·纽曼,安迪·索恩利.世界城市规划:全球化与城市政治[M].叶齐茂,倪晓晖,译.北京:中国建筑工业出版社,2016.
- [3]陈瑞莲,刘亚平.区域治理研究:国际比较的视角[M].北京:中央编译出版社,2013.
- [4]道格拉斯·诺思.理解经济变迁过程[M].北京:中国人民大学出版社,2008.
- [5]丁嵩,孙斌栋.区域政策重塑了经济地理吗?——空间中性与空间干预的视角[J].经济社会体制比较,2015(6).
- [6]汉克·V.萨维奇,罗纳德·K.福格尔,罗思东.区域主义范式与城市政治[J].公共行政评论,2009(3).
- [7]洪世健,黄晓芬.大都市区概念及其界定问题探讨[J].国际城市规划,2007(5).
- [8]踪家峰.城市与区域治理[M].北京:经济科学出版社,2008.
- [9]金碚.论经济全球化3.0时代——兼论“一带一路”的互通观念[J].中国工业经济,2016(1).
- [10]李兰冰.中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释[J].经济学动态,2020(1).
- [11]李文钊.理解中国城市治理:一个界面治理理论的视角[J].中国行政管理,2019(9).
- [12]理查德·菲沃克.大都市治理:冲突、竞争与合作[M].重庆:重庆大学出版社,2012.
- [13]马学广,唐承辉.新国家空间理论视角下城市群的国家空间选择性研究[J].人文地理,2019(2).
- [14]尼尔·布伦纳,徐江.全球化与再地域化:欧盟城市管治的尺度重组[J].国际城市规划,2008(1).
- [15]全永波.基于新区域主义视角的区域合作治理探析[J].中国行政管理,2012(4).
- [16]萨斯基娅·萨森,王磊.全球城市:战略场所,新前沿[J].国际城市规划,2011(2).
- [17]萨斯基娅·萨森,许玫.新型空间形式:巨型区域和全球城市[J].国际城市规划,2011(2).
- [18]世界银行.2009年世界发展报告:重塑世界经济地理[M].北京:清华大学出版社,2009.
- [19]仝德,戴筱岷,李贵才.打造全球城市—区域的国际经验与借鉴[J].国际城市规划,2014(2).
- [20]王学栋,张定安.我国区域协同治理的现实困局与实现途径[J].中国行政管理,2019(6).
- [21]王铮,孙翊,吴乐英,等.关于“区域管理”的再讨论[J].经济地理,2019(10).
- [22]吴晓林,侯雨佳.城市治理理论的“双重流变”与融合趋向[J].天津社会科学,2017(1).
- [23]席恺媛,朱虹.长三角区域生态一体化的实践探索与困境摆脱[J].改革,2019(3).
- [24]谢露露.产业集聚和创新激励提升了区域创新效率吗——来自长三角城市群的经验研究[J].经济学家,2019(8).
- [25]易承志.大都市与大都市区概念辨析[J].城市问题,2014(3).
- [26]易千枫,张京祥.全球城市区域及其发展策略[J].国际城市规划,2007(5).
- [27]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,2010(1).
- [28]张庭伟.全球化2.0时期的城市发展——2008年后西方城市的转型及对中国城市的影响[J].城市规划学刊,2012(4).
- [29]张衔春,赵勇健,单卓然,等.比较视野下的大都市区治理:概念辨析、理论演进与研究进展[J].经济地理,2015(7).
- [30]郑先武.全球治理的区域路径[J].探索与争鸣,2020(3).
- [31]周冯琦,程进.长三角环境保护协同发展评价与推进策略[J].环境保护,2016(11).

Research on Regional Collaborative Governance of Yangtze River Delta under the Perspective of Double Circulation Development Strategy

Hubin

Abstract: The cross-regional public goods supply, the function accumulation in the regional integration upgrade and the mechanism innovation in the regional coordination development in the metropolitan boundary expansion constitute the main motivation of regional cooperative governance. The multiple complexity of regional development has raised a large demand for regional cooperative governance, and continuous practical exploration has deepened the theoretical research in this field. Under the realistic background of Chinese gradual reform and globalization entering the 3.0 era, in order to construct the new development pattern of domestic and international double circulation and mutual promotion, Yangtze River Delta regional collaborative governance should be fully advanced and form its own advantages. The spatial nature, open character and development potential of the Yangtze River Delta region give it an important pivotal role in the mutual promotion of domestic and international double circulation, thus creating higher and more complex internal requirements for regional collaborative governance. It is suggested to strengthen the regional coordinated governance of Yangtze River Delta from the aspects of quality level, infrastructure system, institutional supply and risk prevention and control mechanism.

Key Words: New Development Pattern of Double Circulation; Yangtze River Delta; Regional Cooperative Governance; Regional Integration; Economic Globalization

(责任编辑:张子)