

【区域协调发展】

长三角区域治理水平的测度与提升策略*

胡彬 仲崇阳 余子然

摘要:随着长三角一体化的深入发展,提高区域治理水平关乎区域整体竞争力的优化和提升,同时也是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。通过构建涵盖治理主体、治理内容和治理成效的指标体系,对长三角区域治理水平进行测度,并分析其演变趋势与主要特征,结果表明:以2010年《长江三角洲地区区域规划》的批准实施为始点,在10年的样本考察期内,长三角区域治理水平得到大幅提升,国家战略的持续导向与地方政府的密集政策响应共同发挥了积极作用。同时,结构性不均衡和阶段性压力也是长三角区域治理水平变化的主要特征。从治理内容的具体分项来看,社会主体参与程度的不均衡和不稳定,是养老和医疗卫生服务等方面区域治理水平提升的制约所在;地方政府公共服务的均等化程度仍需进一步提升;环境保护、公共卫生等领域的区域协同治理能力有待提高和健全。在这些方面着力提升区域治理水平,有助于推动长三角一体化的高质量发展。

关键词:长三角地区;治理水平;社会主体

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)03-0046-11 **收稿日期:**2022-03-01

***基金项目:**国家社会科学基金项目“经济结构调整与转变视角下的城市转型路径与机制研究”(14BJL082);上海财经大学资助项目“长三角区域治理的理论分析与政策研究:‘流动空间’的视角”(2020110416)。

作者简介:胡彬,女,上海财经大学城市与区域科学学院、财经研究所副研究员,博士生导师,经济学博士(上海 200433)。

仲崇阳,男,上海财经大学城市与区域科学学院、财经研究所博士生,通信作者(上海 200433)。

余子然,女,上海财经大学城市与区域科学学院、财经研究所博士生(上海 200433)。

长三角地区是中国经济活力最强、开放程度最高的地区之一,也是中国参与全球分工和国际竞争的战略空间。20世纪90年代,长三角地区的外向型经济快速发展,并促使区域内部合作日益强化。2010年,国务院批准实施的《长江三角洲地区区域规划》标志着国家开始运用战略手段推动长三角一体化发展,通过整体性规划引领城市间合作,促进经济社会一体化发展成为长三角地区发展的主基调。2018年11月,中共中央、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》(简称《意见》),明确指出要加快探索建立规划制度统一、发展模式共推、治理方式一致、区域市场联动的区

域市场一体化发展新机制,首次将区域治理上升为区域经济协调发展的新机制。对于长三角地区,《意见》指出,进一步完善长三角区域合作工作机制,深化三省一市在规划衔接、产业结构布局调整、环保联防联控等方面的合作。随着长三角一体化发展上升为国家战略,长三角地区迎来了全面建立一体化发展体制机制的新机遇,但也产生了探索建立城市之间协同发展的区域治理模式的新诉求。

经济领域的治理一直是长三角区域治理的重点,而随着国家战略地位的确立,公共服务、生态环境等领域的治理已成为推动长三角一体化高质量发展的重要努力方向,交通卡互联互通、异地就医

门诊结算、建立区域大气污染防治协作机制等工作均取得了良好成效。然而,长期存在的“强政府主导、弱市场参与、社会主体滞后”的体制缺陷导致治理条线冗杂、治理效率较低,不利于长三角区域协同发展和一体化水平的稳步提升。基于上述认识,本文通过构建涵盖治理主体、治理内容和治理成效的指标体系,对长三角区域治理水平进行测度与评价,为总体把握长三角区域治理水平的演变趋势与主要特征,发现问题并寻找原因,从而更好地推动长三角一体化发展提供参考依据。

一、文献述评

在区域问题研究中,区域治理一般是指功能性的制度安排或是全球化背景下的区域反应(Soderbaum, 2015),这在很大程度上关系着区域可持续发展的潜力与应对全球竞争格局变化的能力。在工业化和城市化的推动下,西方发达国家经历了多个经济社会结构变迁的时期,并伴随着城市和区域发展的形态结构变化和功能重组,区域发展模式的多样性和机制的复杂性不断显现,促使对区域治理问题的研究在实践探索中不断深入开展。

1. 国外区域治理理论的演进

第一,从传统区域主义理论到公共选择理论,重点探讨治理主体的相关问题。传统区域主义(Old Regionalism)理论产生于19世纪末20世纪初大规模工业化重塑空间结构的时期,其代表性观点是:由统一的“巨人政府”取代众多的独立行政单位能够有效提升公共服务效率和促进经济发展。换言之,大都市区的治理应该由一个统一的政府机构来实施。但随着科学技术的发展和交通条件的改善,产业部门分工逐渐向城市功能分工转变(Duranton G 和 Puga D, 2005),城市区域化现象日益显现,导致单纯的“巨人政府”难以实现有效的区域治理。及至20世纪五六十年代,公共选择(Public Choice)理论逐渐兴起,与传统区域主义理论的显著不同在于,公共选择理论并不反对政府的碎片化,而是将其视为建立多中心治理体系的有利条件。由此,该理论主张打破专一政府的权威,增强地方政府和市场在区域治理中的话语权,拓宽治理主体的范围。然而,对于多中心治理的观点,也不乏批评的声音。例如, Wolman H 和 Goldsmith M

(1992)认为,多中心治理理论所假定的地方政府能在给定机会和区域政治经济的约束下进行的理性选择仍然是有限的。

第二,全球化时代兴起的区域治理思潮。全球化时代的经济社会结构转变推动了区域治理研究的进一步发展,代表性理论包括新区域主义理论和新国家空间理论。20世纪90年代兴起的新区域主义(New Regionalism)理论立足于将区域化视为全球经济竞争的主要趋势,高度关注中心城市与郊区之间的发展差距和尖锐矛盾,并提出了自己的政策主张。首先,注重城市发展的外延空间,顺应城市流动性增强的扩张趋势,强调对地方政府下放更多的权利,以实现大都市区的公平、包容和可持续发展等新的政策目标。其次,为适应全球竞争的环境,强调区域发展的整体性和政策的有效性。再次,倡导多元治理和灵活治理,主张重塑政府与社会的关系。与传统区域主义和公共选择理论相比,新区域主义理论认为应扩展大都市治理的责任边界,以问题为导向,以协作共治为基础,实行由政府公共部门、公民组织、私营部门、社会组织等多方主体构成的联合治理新模式。随着生产要素的全球流动不断增强,“流动空间”逐渐显现,深刻重构了国家空间,尤其表现为世界城市、国家区域性中心城市等次国家空间的崛起(魏成等, 2011)。在此背景下, Brenner(2004)整合了地理学、行政学、政治学等相关学科有关国家、空间、尺度、战略等概念,以社会建构的国家空间为对象,延伸了国家空间概念的内涵与外延,发展并形成了新国家空间理论(New State Space),用于解释国家空间的重构过程、动因以及手段(马学广、李鲁奇, 2017)。相较于新区域主义理论,新国家空间理论更加强调国家权力的空间组织作用,主张赋予区域更大的决策权力,通过提升城市区域的全球竞争力来重塑国家的地域层次,为研究特定类型区域(如城市群、大湾区、三角洲地区)的治理变革提供了新的思路。

2. 国内区域治理研究现状

国内学术界对于区域治理的研究主要分为两个方面。第一,对区域治理实践状况的评价与讨论。一些学者重点分析了国内外热点城市区域发展进程中的治理问题、经验与对策(刘志彪, 2019; 张福磊, 2019; 王伟进、陈勇, 2020),也有学者从宏观角度全面审视中国区域治理的尺度重构(张衍春

等,2021)、数字化赋能(锁利铭,2021)、政府与市场的关系(陈宪,2020)等相关问题。第二,区域治理水平的指标构建和测算。陆军和丁凡琳(2019)基于政府、居民、第三方机构三个视角构建了城市社区治理能力的指标体系。田发和周琛影(2016)、李华等(2019)从省际层面分别测算了社会治理水平 and 经济治理能力。过勇、程文浩(2010)则利用统计年鉴指标和问卷调查结果测度了中国五个城市的治理水平。

总体来看,既有研究高度关注中国的区域治理问题,但仍然存在进一步拓展的空间。目前,对于区域治理问题的质性讨论、指标测算与分析等和区域治理理论的结合度尚有不足,未充分关注特定区域治理变革的驱动因素及其带来的影响,如国家战略的阶段性供给、地方政策的跟进状况、社会主体的参与度等。综合考虑多重因素对区域治理的共同影响并进行相应测度,可以显性化地展示区域治理水平的变化趋势以及主要因素在其中发挥的作用。因此,本文基于对长三角地区发展中出现的多元主体共治趋势和国家战略强力推动特点的认识,采用熵值法对长三角区域治理水平及其分项指标的影响力进行评价测度,随后对长三角区域治理中存在的短板和着力点进行分析,并提出相应的政策建议。

二、长三角区域治理水平的测度

本文根据熵值法测算长三角区域治理指数,该方法的优点体现在其依赖于数据自身的离散性,能够避免人为因素(主观赋权)对评价指标的影响,从而使评价结果更为客观有效(陈明华等,2018)。

1. 研究对象

根据2016年5月国务院常务会议通过的《长江三角洲城市群发展规划》,本文将分析对象界定为长三角地区的26个城市,具体包括: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。

2. 指标界定和数据来源

为了充分反映长三角区域治理的覆盖内容、治理主体发展情况和治理成效等信息,以期直观地分析长三角区域治理水平的演变趋势与主要特征,本

文将长三角区域治理水平的指标体系划分为区域养老服务、区域医疗卫生服务、区域人力资源和社会保障服务、区域环境保护和治理及政府公共服务五个一级指标,每个一级指标包括若干个二级指标,具体指标的设定参见表1。数据来源包括天眼查信息查询平台、中国社会组织公共服务平台、《中国城市统计年鉴》《中国统计年鉴》,以及各省(市)统计年鉴和各城市环境状况公报,时间跨度为2010—2019年。之所以选择2010年作为起始点,是因为在当年出台了《长江三角洲地区区域规划》,从治理变革的角度来看,该文件可以被视作长三角地区成为新的国家空间形式的战略发端。

3. 测度方法

在计算过程中,本文用到了熵、对数等概念,所以必须遵守相应的运算规则,即负值不能直接参与计算,极值要做相应变动,故对这类指标数据要进行一定的变换。参考现有研究,对熵值法改进的主要方法包括功效系数法和标准化法。前者在变换数据时,会人为增加 α 变量,导致评价结果的不确定,后者则不需要增加任何主观信息,且有利于缩小极值对评价结果的不利影响,从而更具合理性。

具体计算步骤为:

第一,将各指标同度量化,计算第 j 项指标下第 i 年份指标值的比重 P_{ij} 。

$$P_{ij} = x_{ij} / \sum x_{ij} \quad (1)$$

第二,计算第 j 项指标的熵值 e_j 。

$$e_j = -(1 / \ln m) \sum p_{ij} \ln p_{ij} \quad (2)$$

第三,计算第 j 项指标的差异性系数 g_j 。

$$g_j = 1 - e_j \quad (3)$$

第四,定义第 j 项指标的权重 a_j 。

$$a_j = g_j / \sum g_j \quad (4)$$

第五,将标准化的指标值与对应年份的指标权重相乘并求和,得到最终的区域治理指数。

三、长三角区域治理水平的演变趋势

运用熵值法分析发现,2010—2019年长三角区域治理水平整体呈现不断提升的演变趋势,但在不同发展阶段,长三角区域治理水平在影响因素、阶段性重点等方面具有不同的特征。

图1反映了2010—2019年长三角区域治理水

表1 长三角区域治理水平测度指标体系

一级指标	二级指标	指标解释
区域养老服务	从事区域养老服务的企业数量	这类企业的经营范围是专业从事养老服务(机构养老、社区日间照料、居家养老)、养老机构管理咨询、加盟连锁以及机构建设、从业人员培训、老年用品经营、老年保险业务等
	养老服务类社会组织数量	这类组织包括养老服务行业协会、敬老院、志愿服务组织等
区域医疗卫生服务	从事区域医疗卫生服务的企业数量	这类企业的经营范围是提供体检、挂号、诊断、治疗等医疗服务
	医疗卫生服务类社会组织数量	这类组织包括医疗卫生服务研究与评价中心、医疗卫生协会等
区域人力资源和社会保障服务	从事区域人力资源和社会保障服务的企业数量	这类企业的经营范围是人才中介、猎头服务、职业规划、人才培养、人力资源信息咨询及劳务派遣等人力资源服务业企业;接受投保人合法委托代办社保申报手续(法律、行政法规、国务院决定规定在登记前须经批准的项目除外)的社保服务代理的企业
	人力资源类社会组织数量	包括人力资源协会、人才纠纷调解中心、青年科技人才协会等
	社会保障类社会组织数量	包括街道社会保障援助服务社、劳动和社会保障协会等
	城市最低工资水平	表征劳动力保护程度
区域环境保护和治理	从事区域环境保护和治理的企业数量	从事水体污染、大气污染等区域污染治理或生产环保产品的高新技术企业
	环境保护和治理类社会组织数量	这类组织包括环保志愿者协会、环保产业技术研究院、环保产业协会等
	空气质量二级以上天数	表征环保治理成效
	污水处理率	表征环保治理成效
政府公共服务	每百名学生教师数	表征公共教育服务水平
	地方公共财政支出中教育支出占比	表征公共教育服务水平
	每万人床位数	表征公共医疗卫生服务水平
	每万人图书馆藏书量	表征公共文化服务水平
	失业保险参保率	表征社会保障服务水平

注:测算所用各类企业和社会组织的数值均为每百万人所有数。各城市最低工资水平通过以下方法估算:首先计算城市平均工资与所在省份平均工资的比重,然后计算该比重与本市最低生活保障标准的乘积。对于样本数据的个别缺失值,本文以其他年份的几何平均增长率或前后两年的均值来估计。

资料来源:作者自行整理。

平的演变趋势。可以看出,除2013年与2015年略有下降外,区域治理水平总体呈不断提升的态势。其中,2010年区域治理水平最低,仅为4.63,2019年

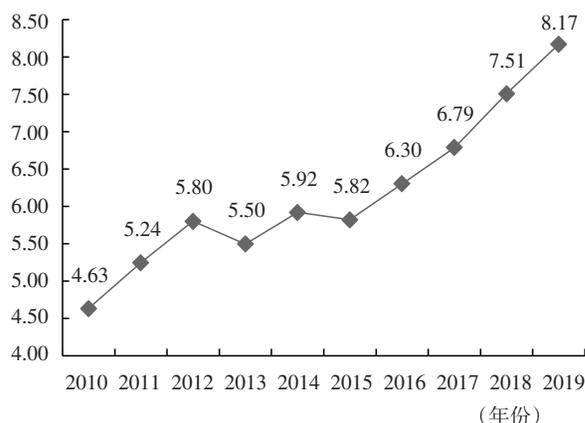


图1 2010—2019年长三角区域治理水平的演变趋势

数据来源:作者自行整理。

达到8.17,年均提升6.5%。分时段来看,长三角区域治理水平在2010—2012年稳步提升,年均增长11.9%,2013—2015年有一些小幅波动,2015年之后重拾升势,年均增长率达到8.9%。

第一,2010年以来,长三角区域治理水平呈大幅提升趋势。一方面,从2010年的《长江三角洲地区区域规划》到2016年的《长江三角洲城市群发展规划》,再到2019年的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,国家战略的介入和持续支持对大幅度提升长三角区域治理水平起到了根本性的作用。另一方面,根据长三角地区持续出台的政策(具体的区域政策包括地方政府参与跨区域事务的规范性文件和工作文件,涉及环境、教育、医疗等领域)数量变化趋势(见图2),可以判断:地方政策的密集跟进使得长三角区域治理中市场主体和社会力量

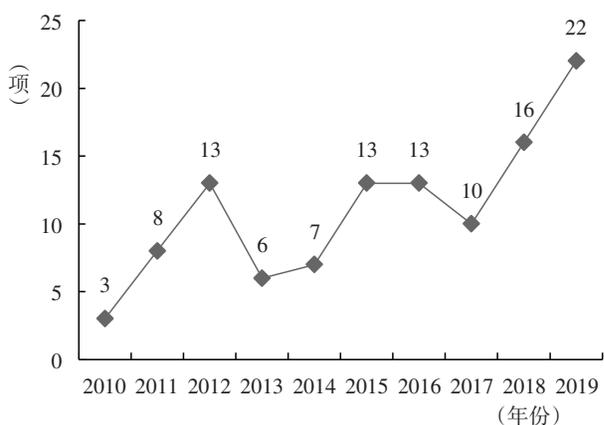


图2 2010—2019年长三角跨区域地方政策数量的变化情况
数据来源:作者自行整理。

的参与度不断提高,治理成效亦随之提升。然而,需要指出的是,尽管国家战略的总体导向能够激励地方政府的政策供给及创新,但是在区域治理体系尚不完善的初期,政策出台的周期和频率都可能造成区域治理水平的波动。具体来说,《长江三角洲地区区域规划》作为国家出台的首个将长三角地区纳入整体规划的纲领性文件,代表了“国家—地方”双层区域治理架构形成的发端,而地方性区域发展政策数量的较大增长,则是长三角区域治理在地方层面的延展,其政策效应的释放依赖于区域一体化的发展程度。所以,如果当市场、企业和社会等主体承担起区域治理的相关功能时,区域治理水平就不太容易受到地方政策“潮涌”式供给的波动影响,而会进入治理功能和政策效应共同影响的稳步提升阶段。

第二,局部因素对长三角区域治理水平的升势带来阶段性压力。接下来,进一步分析2012—2013年和2014—2015年长三角区域治理水平降低的原因。一般而言,区域治理水平的变化既可能是能力提升引起的正向变动,也可能是压力增加造成的负向变动。首先,2012—2013年长三角区域治理水平的降低可能与空气质量恶化有关。根据《2013中国环境状况公报》数据显示,2013年全国重点城市空气质量达标率仅为4.1%,平均雾霾日数为35.9天,为1961年以来最高水平。通过梳理长三角地区的城市数据发现,与2012年相比,2013年26个城市的空气质量二级以上天数均出现了不同程度的减少,其中有12个城市的减少天数均超过100天。本文列举镇江、嘉兴、湖州、金华与合肥的数据来说明情况(见表2)。可以看出,空气质量的大范围恶化会

给城市的环境整治带来压力,进而使区域治理能力在短期内经受严峻考验,最终表现为区域治理水平的负向波动。其次,2014—2015年区域治理水平的下降可能源自地方公共教育服务水平的下降。通过梳理长三角区域的城市数据发现,与2014年相比,2015年26个城市每百名学生教师数均有所减少,本文列举苏州、盐城、杭州、宁波与宣城的数据来说明情况(见表3)。同时,2015年有16个城市的地方公共财政支出中教育支出占比也有所降低,本文列举上海、扬州、舟山、台州、安庆的数据来说明情况(见表4),地方公共教育服务水平的降低会给城市间开展教育合作带来压力,造成区域治理水平的下降。

表2 2012—2013年长三角区域空气质量二级以上天数情况

城市	2012年(天)	2013年(天)
镇江	348	207
嘉兴	347	214
湖州	324	192
金华	343	195
合肥	331	180

数据来源:作者自行整理。

表3 2014—2015年长三角区域每百名学生教师数情况

城市	2014年(名)	2015年(名)
苏州	9	4
盐城	10	6
杭州	9	5
宁波	8	5
宣城	9	7

数据来源:作者自行整理。

表4 2014—2015年长三角区域地方公共财政支出中教育支出占比情况

城市	2014年(%)	2015年(%)
上海	14.13	12.39
扬州	17.78	17.00
舟山	13.08	10.99
台州	22.58	21.57
安庆	19.39	18.65

数据来源:作者自行整理。

第三,影响长三角区域治理水平的各主要分项发展不均衡,阶段性重点也不尽相同。在整个考察期内,五大领域的区域治理内容对长三角区域治理水平的影响大小存在着明显差异,图3给出了一级

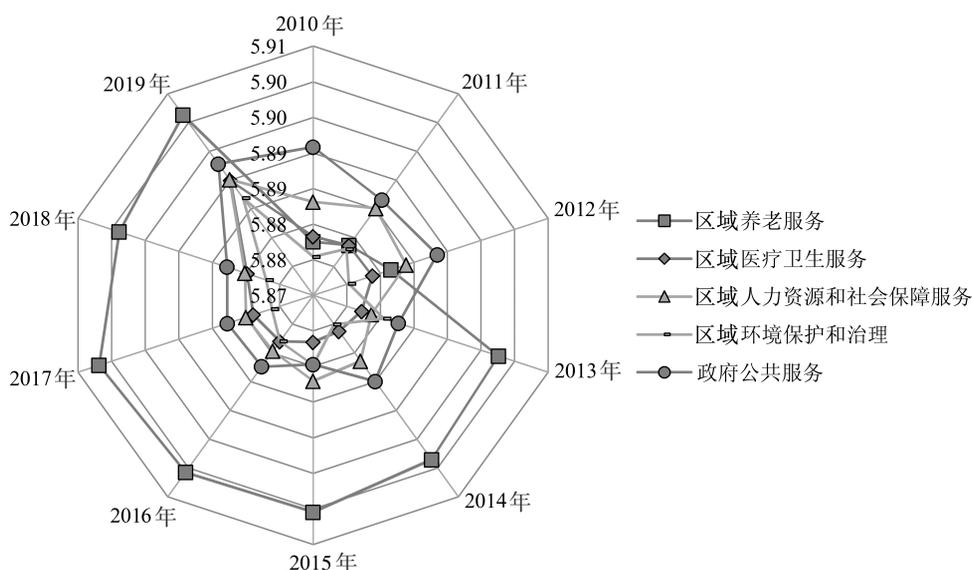


图3 2010—2019年长三角区域治理水平测度指标体系中一级指标权重的分布情况

数据来源:作者自行整理。

指标的权重分布图^①。根据2010—2019年各指标权重的平均值,区域养老服务是影响长三角区域治理水平的首要因素,区域环境保护和治理的影响较低,政府公共服务、区域人力资源和社会保障服务以及区域医疗卫生服务的影响居中。以2013年为临界点分段来看,2010—2012年政府公共服务对长三角区域治理水平的影响相对较大,2013年后被区域养老服务超越,凸显出长三角区域治理对人口老龄化问题的高度关注和资源导入特点。此外,在特殊年份,如2015年,区域人力资源和社会保障服务对长三角区域治理水平的影响超过了政府公共服务,仅次于区域养老服务,表明保障劳动力供给数量与质量成为长三角区域治理的重要内容。

1.区域养老服务领域的情况

2010—2019年长三角地区养老服务类企业的权重基本未发生变化,而养老服务类社会组织的权重始终高于养老服务类企业,并且自2013年以来有较大幅度的增加(见图4)。具体地,2010—2012年两者权重的差距较小,但2013年社会组织的权重明显增加而同时期企业的权重有所降低,此后两者权重始终存在较大差距。结果表明,2010—2019年长三角地区各城市养老服务类社会组织的数量差距有所扩大,这种非均衡特征自从2012年以后尤其明显,从而可能加大跨区域养老服务的压力,增大区域治理的难度。并且,大多数年份社会组织的权重明显更大,表明各城市之间养老社会组织发展的差

四、长三角区域治理面临的制约因素

为了厘清各具体指标对长三角区域治理水平的相对影响,本文对2010—2019年区域养老服务、区域医疗卫生服务、区域人力资源和社会保障服务、区域环境保护和治理以及政府公共服务五大领域的二级指标权重变化情况进行深入研究,明晰长三角区域治理面临的制约因素。

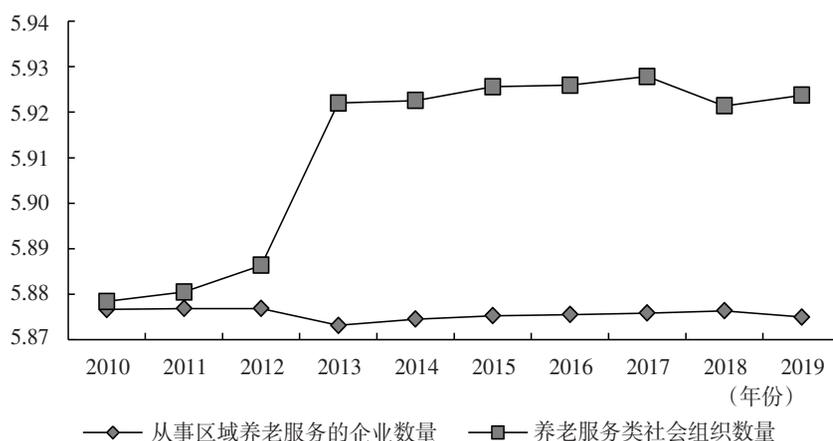


图4 2010—2019年长三角区域养老服务指标权重的演变趋势

数据来源:作者自行整理。

距拉大对养老服务领域治理水平的影响更强。

2. 区域医疗卫生服务领域的情况

与2010年相比,2019年长三角地区医疗卫生服务类企业和社会组织的权重均有所增加但增幅较小,其中后者增幅比前者略大(见图5)。分段来看,企业和社会组织的权重在考察期内都有一个大

幅降低的阶段,其中前者权重降低发生在2012—2013年,后者权重降低发生在2013—2014年。总体来说,与基准年份相比,长三角地区各城市医疗卫生服务水平差距有所增大,其中医疗卫生服务类社会组织的分布差距可能是影响总体治理水平的主要因素。

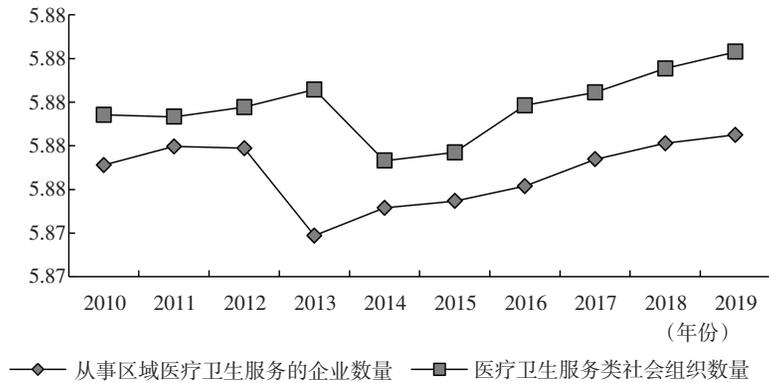


图5 2010—2019年长三角区域医疗卫生服务指标权重的演变趋势

数据来源:作者自行整理。

3. 区域人力资源和社会保障服务领域的情况

与2010年相比,2019年长三角地区人力资源类社会组织以及城市最低工资水平的权重均有所降低(见图6)。其中,最低工资水平的权重下降幅度明显大于人力资源类社会组织。此外,2013年人力资源和社会保障类企业、社会保障类社会组织的

权重降低,随后不断增大,但综合来看变化并不明显。结果表明,长三角区域人力资源和社会保障服务在城市间分布的总体差距缩小,该领域区域治理水平提升的主要贡献来自最低工资水平和人力资源类社会组织数量的收敛。

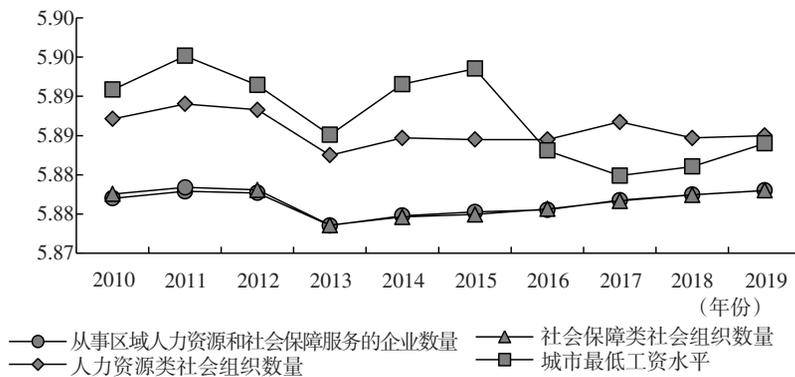


图6 2010—2019年长三角区域人力资源和社会保障服务指标权重的演变趋势

数据来源:作者自行整理。

4. 区域环境保护和治理领域的情况

与2010年相比,2019年长三角地区城市污水处理率的权重有所降低,空气质量的权重有所增加,区域环境保护和治理类企业及社会组织的权重没有明显变动(见图7)。相较而言,2010—2019年污水处理率权重虽有所降低,但明显小于空气质量达标天数的权重增加幅度。分段来看,2013年以前

空气质量达标天数的权重增加最为明显,远超其他指标在同时期的权重变化;2013年之后区域环境保护和治理类企业及社会组织的权重缓慢提升至与初始年份相当的水平,其他指标的权重则在波动中降低。结果表明,除极端情况下(如2013年、2015年)面临较大的治理压力会使区域环境保护和治理的水平降低外,环保领域的治理水平在正常年份均

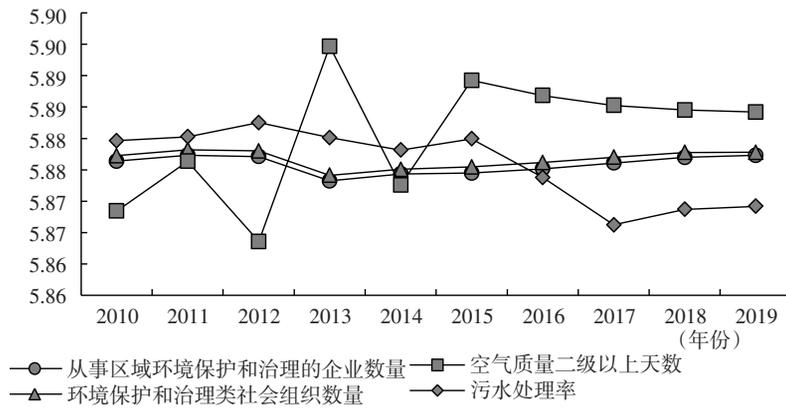


图7 2010—2019年长三角区域环境保护和治理指标权重的演变趋势

数据来源:作者自行整理。

保持上升态势,对其构成主要贡献的稳定因素为城市污水处理率。此外,区域环境保护和治理领域的企业、社会组织发育的长期不均衡,也会在一定程度上制约该领域区域治理水平的提高。

5.政府公共服务领域的情况

与2010年相比,2019年长三角地方公共财政支出中教育支出占比、每百名学生教师数以及每万人床位数的权重均有所降低,失业保险参保率和每万人图书馆藏书量的权重均有所增大(见图8)。相较而言,在权重降低的指标中,降低幅度由大到小

分别为地方公共财政支出中教育支出占比、每百名学生教师数、每万人床位数;在权重增加的指标中,失业保险参保率增加幅度大于每万人图书馆藏书量;综合所有指标来看,指标权重降低的绝对值明显高于增加的绝对值。结果表明,2010—2019年政府公共服务领域的治理水平总体保持上升态势,对其做出主要贡献的因素为城市公共教育和公共医疗卫生服务。此外,社会保障领域和公共文化领域发展的不均衡和差距扩大,会在一定程度上制约区域治理水平的提高。

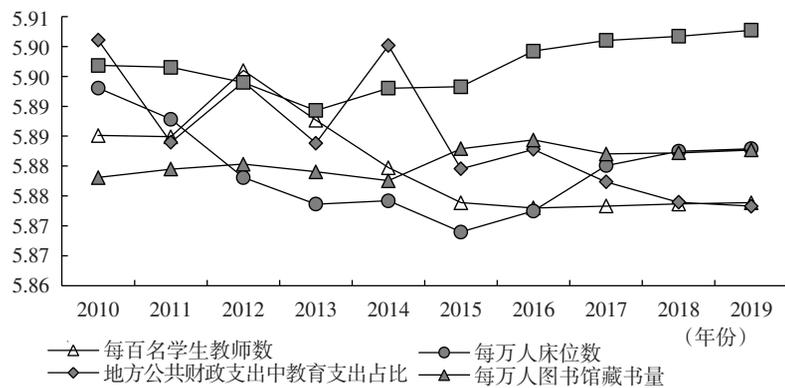


图8 2010—2019年长三角地区政府公共服务指标权重的演变趋势

数据来源:作者自行整理。

五、提升长三角区域治理水平的重点方向

提升长三角区域治理水平需要以增强社会组织在民生服务领域的主体意识和参与灵活性,统筹经济增长、社会发展与生态保护之间的动态平衡关系,优化公共服务资源配置、并积极出台配套措施,加快建立和完善长三角区域协同治理机制为重点

方向。

1.增强社会组织在民生服务领域的主体意识和参与灵活性

社会组织参与不足是导致城市区域治理水平低效的重要原因(曾媛媛、施雪华,2013)。通过与社会组织开展竞争和合作,地方政府能够更加全面地了解经济社会的治理现状,完善政策评估机制,有利于更好地制定和调整治理措施;同时,将众多

社会组织引入公共服务等供给体系,有利于提升公共服务的数量和质量。本文的测度结果显示,养老、医疗等民生领域的社会组织对于协同提升长三角区域治理水平具有重要影响。然而,当前的长三角区域治理架构仍然是以政府主导各领域实际工作为主要特点,社会组织由于长期发育缓慢并受到严格监督与控制,其效力发挥尚存在极大的提升空间。因此,通过制定激励制度、建立协商机制、完善服务平台等措施,鼓励社会组织参与提供公共服务尤其是养老、医疗等领域的民生服务供给,增强社会组织承担经济社会治理的能力,理应成为提升长三角区域治理水平的重点方向。

2. 统筹经济增长、社会发展与生态保护之间的动态平衡关系

与单一的经济协作治理相比,经济社会一体化协同治理的复杂性更为突出,不仅要求克服政府主导城市合作的局限性,而且还需要在经济增长、生态保护、社会发展之间找到有效的平衡点(胡彬、仲崇阳,2021)。具体地,需要妥善处理三个关系。第一,处理好长三角区域三省一市之间的产业链衔接和匹配关系。其重点在于在做大做强具有比较优势的本地产业的同时,通过统筹安排产业布局和延长产业链条,形成门类齐全、有序分工的多样化产业体系,避免产业同质竞争。第二,处理好财政支出中经济建设和民生服务的协调关系。经济增长取得的成果应该最终服务于社会各个阶层,实现发展成果由全体社会和全体人民共享,因此,要努力使居民获得感的提升速度跟不上经济增长速度。第三,处理好经济增长与反哺生态的关系。良好的生态环境是最公平、最普惠的民生福祉,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。对此,政府在积极谋划产业布局和工业用地时,需要最大限度地做好实地调研工作,立足于地方生态承载力进行规划。此外,对于原生态脆弱地区或者因产业先行导致环境受到负面影响的地区,需要及时建立生态补偿机制。

3. 优化公共服务资源配置,并积极出台配套措施

优化公共服务资源配置是增强长三角区域治理的社会基础、提高现代城市区域协同治理示范效应的关键环节。当前,中国传统的人跟着产业“走”的经济要素流动路径正逐步转向产业和资本跟着

人才“走”,而人才跟着公共服务“走”的新格局(邓慧慧等,2021)。根据前文测算结果,长三角地区城市公共教育和公共医疗卫生服务在区域治理水平的提升中产生了积极作用,说明三省一市教育和医疗资源配置的协调程度较好。实际上,在《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》正式印发之前,长三角地区便在公共教育和公共医疗卫生方面建立了共享机制,例如,成立了多个跨区域联合职业教育集团、将城市医院协同发展联盟成员扩充至覆盖长三角地区30个城市112家三甲医院等。然而,社会保障和公共文化资源的合理配置程度仍有待增强,前者可能是由于户籍制度约束和流动人口规模庞大导致地方政府在社保覆盖程度上面临巨大压力,后者则普遍存在于中国许多地区,即长期以实现经济增长目标为标杆而对公共文化体系的系统性建设和全面普及不够重视。因此,破除制约发展的体制机制障碍、完善户籍管理制度、推动文化政策互惠互享和文化资源优化配置,理应成为长三角区域治理的重要着力点。

4. 加快建立和完善长三角区域协同治理机制

虽然长三角一体化发展已取得比较显著的成效,但根据前面的量化分析可以看出,三省一市在一些重点领域的协同治理关系仍有待建立和加强。一个可能的原因是,各地之间的一些协作项目仍然停留在文本规划层面,实质性的推进比较缓慢,其中还面临一些由行政分割和权责分配问题带来的难度。这俨然已经成为长三角地区迈向高质量一体化发展的主要障碍。对此,需要适时而积极地调整地方制度性安排,尤其是在构建良性竞争与合作模式、降低壁垒成本、畅通要素自由流动、发展成果共享等方面应大胆尝试,积极推动政策创新。

六、结论与对策建议

1. 结论

本文在梳理主流区域治理理论和既有研究的基础上,构建涵盖治理内容、治理主体和治理成效的指标体系,测算2010—2019年长三角区域治理水平,并对其演变趋势、主要特征与突出问题进行分析。得到的主要结论是:第一,以2010年国家战略的介入为起点,长三角区域治理水平总体上呈不断提升态势。这说明,中央层面的区域规划和

地方性政策的积极跟进与密集实施发挥了实质性的推动作用,通过调动多元治理主体的积极性与参与度,可以在一定程度上改变传统的政府垂直管理模式。第二,不同城市各自实行的政策与做法会引起特定领域中区域治理水平的不均衡发展,从而削弱整体的区域治理成效。例如,政府公共服务领域中城市失业保险覆盖水平与公共文化资源分布的差距扩大,地方财政对教育事业支持力度与公共卫生资源分配结构的不均衡等,都制约着长三角区域治理水平的提升。第三,从长三角区域治理水平的分项指标来看,多元主体的协同治理仍然是个短板。社会主体参与长三角区域治理的程度有待加强,其中城市养老服务和医疗卫生服务类社会组织发展差距的扩大是长三角区域治理水平提升的主要障碍。

2. 对策建议

第一,针对区域治理中的短板精准施策、有的放矢。根据可量化的分析结果,建议从区域治理的主体、内容和效果等多个维度,提高长三角区域治理的综合能力。在与民生密切相关的区域养老服务和医疗卫生服务领域,对其专项内容开展治理需要一套更具针对性的制度体系与策略,涉及人口流动政策、市场资源的调配与重组、社会主体积极性的调动等多个方面,将推动公共服务供给侧结构性改革和进一步扩大公共服务设施共建共享范围作为重点工作。此外,地方政府应重点解决社会保障、公共文化资源等差距扩大对要素市场一体化造成的负面影响,在这些领域建立起政府合作的长效机制。例如,支持企业和社会组织提供跨区域医疗和养老服务并给予适当补贴,进一步扩大医疗保险异地报销试点范围,积极推动养老保险转移接续政策落地,推广长三角一体化示范区关于水乡客厅建设和文化廊道构建等制度创新成果。

第二,构建重大问题联防联控和风险应对体系。各地政府应通过开展联合培训、积极谋划风险应对预案和评估机制等措施,增强三省一市联合治理公共问题和防范应对重大风险的能力,建立长三角地区应急管理工作机制与运行体系。在区域环境保护和治理领域尤其是大气污染监管方面,要筑牢区域污染联防联控体系,完善污染防治协作机制,制定针对特定地区特定污染的差别化管控措施。此外,在总结应对新冠肺炎疫情的区域治理经

验与存在问题的基础上,在公共卫生领域逐步完善协同治理的响应与联动机制,探索将社区治理纳入区域治理体系的有效路径。

第三,构建全区域治理体系,增强区域协同治理的制度效能。按照长三角地区高质量一体化的发展要求,政府部门应进一步完善区域治理的组织体系与制度架构,包括:在充分考虑城市差异性的前提下,保证区域发展规划的统一性、系统性与连续性,提升整体治理能力;在增强多元治理主体参与度方面,以发挥各自功能优势为基础,探索有效的激励机制与协调运作机制,提高治理效率;建立并完善区域治理的质量与效率评价体系,明确责任主体,细化治理目标,增强治理成效。

第四,探索建立行之有效的协商解决机制。一方面,进一步推进长三角地区不同省(市)的政策协同工作,尤其是在土地管理、环境保护、财税分享、公共服务等领域建立政府间协商机制,对于新举措的制定和实施,需要根据各方所达成的一致意见形成最终的工作方案。另一方面,加快建立成本共担和利益共享机制。当前,各地区在产业跨省(市)转移、重大基础设施共建共享、园区合作、生态保护等领域,仍存在一些关于经济指标划分和利益分摊等方面的矛盾,这显然不利于区域治理和一体化水平的进一步提高。对此,既要探索建立基于互利共赢原则的利益分享机制和冲突协商机制,确保形成可持续的良性竞争与合作格局,也要加快构建税收、投资等利益争端解决机制,促成三省一市共同发力、发展成果由各地共享、发展模式形成全国示范效应的格局。

注释

①一级指标权重由对应的二级指标平均权重表示。具体地,如果某项指标的权重变小,意味着该指标在长三角地区各城市分布的总体差距缩小,可以认为相关领域的治理水平有所提升;反之,则说明该指标分布的总体差距有所扩大,相关领域的治理水平会因此受到削弱。

参考文献

- [1] BRENNER N. New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood [M]. New York: Oxford University Press, 2004.
- [2] DURANTON G, PUGA D. From Sectoral to Functional Urban Specialisation [J]. Journal of Urban Economics,

- 2005, 57(2).
- [3] SODERBAUM D F. Rethinking Regionalism [M]. UK: Palgrave Macmillan, 2015.
- [4] WOLMAN H, GOLDSMITH M. Urban Politics and Policy: A Comparative Approach[M]. Oxford:Blackwell, 1992.
- [5] 陈明华, 仲崇阳, 张晓萌, 等. 长江经济带城市污染排放分布动态及趋势[J]. 城市问题, 2018(11).
- [6] 张衍春, 胡国华, 单卓然, 等. 中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治[J]. 地理科学, 2021(1).
- [7] 陈宪. 区域协同治理须处理好市场与政府的关系[J]. 探索与争鸣, 2020(10).
- [8] 邓慧慧, 薛熠, 杨露鑫. 公共服务竞争、要素流动与区域经济新格局[J]. 财经研究, 2021(8).
- [9] 过勇, 程文浩. 城市治理水平评价: 基于五个城市的实证研究[J]. 城市发展研究, 2010(12).
- [10] 胡彬, 仲崇阳. 长三角生态绿色一体化示范区跨界治理的需求层次与模式创新[J]. 科学发展, 2021(3).
- [11] 李华, 王银, 孙秋柏. 地方政府经济治理能力评价: 基于辽宁省的实证[J]. 统计与决策, 2019(10).
- [12] 刘志彪. 长三角区域市场一体化与治理机制创新[J]. 学术月刊, 2019(10).
- [13] 陆军, 丁凡琳. 多元主体的城市社区治理能力评价: 方法、框架与指标体系[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019(3).
- [14] 马学广, 李鲁奇. 新国家空间理论的内涵与评价[J]. 人文地理, 2017(3).
- [15] 张福磊. 多层级治理框架下的区域空间与制度建构: 粤港澳大湾区治理体系研究[J]. 行政论坛, 2019(3).
- [16] 田发, 周琛影. 社会治理水平: 指数测算、收敛性及影响因素[J]. 财政研究, 2016(8).
- [17] 王伟进, 陈勇. 跨区域发展与治理: 欧盟经验及其启示[J]. 学习与实践, 2020(4).
- [18] 魏成, 沈静, 范建红. 尺度重组: 全球化时代的国家角色转化与区域空间生产策略[J]. 城市规划, 2011(6).
- [19] 曾媛媛, 施雪华. 国外城市区域治理的理论、模式及其对中国的启示[J]. 学术界, 2013(6).

Measure and Promotion Strategy of Regional Governance Level in the Yangtze River Delta

Hu Bin Zhong Chongyang Yu Ziran

Abstract: With the in-depth development of the integration of the Yangtze River Delta, improving the regional governance level is not only related to the upgrading of the overall competitive strength, but also the due meaning of promoting the modernization of the national governance system and governance capacity. The author measures the regional governance level of the Yangtze River Delta and analyzes its evolution trend and main characteristics by constructing an index system covering the governance subject, governance content and governance effectiveness. The research conclusions are as follows: taking the approval and implementation of the Regional Planning of Yangtze River Delta in 2010 as the starting point, the regional governance level of the Yangtze River Delta has been greatly improved during the ten-year sample investigation period, and the continuous guidance of national strategy and the intensive policy response of local governments have played a positive role. At the same time, structural imbalance and periodic pressure are also the main characteristics of the change of regional governance level in the Yangtze River Delta. From the specific sub items of governance content, the unbalanced and unstable participation of social subjects restricts the improvement of regional governance in pension and medical and health services; degree of local government service equalization still needs to be further improved; regional collaborative governance capacity in environmental protection, public health and other fields needs to be improved. In these aspects, efforts to improve the regional governance level will help promote the high-quality development of the integration of the Yangtze River Delta.

Key Words: The Yangtze River Delta; Regional Governance Level; Social Subjects

(责任编辑:张子)