

从同质化竞争到多样化互补与共荣:泛长三角时代区域治理的理论与实践^{〔*〕}

○ 唐亚林

(复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433)

〔摘要〕改革开放后,长江三角洲区域治理空间的拓展,经历了从“上海经济区”的成立与消亡到长三角区域治理的“15(+1)”模式的形成与初步成熟,再到向泛长三角区域辐射与扩容之演变过程,这意味着区域治理模式开始从基于分割治理的同质化竞争模式向基于多元共识的多样化共治模式的转型。泛长三角时代区域治理的理论逻辑表现在三大方面:一是型构长江三角洲区域治理优化的新格局;二是型构泛长三角区域治理优化的新格局;三是型构从器物(基础设施)到政策(产业分工等)再到制度(公共服务与政府治理)的独特发展道路。泛长三角时代区域治理的实践逻辑,体现在从重区域治理组织形式的行政化倾向向重区域治理组织形式的非政府组织倾向之转变、从重主题合作的选择到重合作机制的构建之转变、从有选择性的试错式合作到整体性规划与治理之转变这三大转变之上。长江三角洲区域治理空间拓展至泛长三角区域,其深层次战略意义在于,当代中国的区域发展战略开始从原来的分层化走向立体化,其所肩负的历史使命是为当代中国的国家现代化建设探索出一条区域治理的新路,即从东部率先发展到中部崛起,再到东部率先发展与中部崛起二者并立,继而走向东中部地区的联动发展,最终走向全国均衡发展的立体化发展战略新格局。

〔关键词〕长三角;泛长三角;区域治理模式;理论逻辑;实践逻辑;区域发展战略

长江三角洲地区是我国综合实力最强的区域,在当代中国社会主义现代化建设全局中具有重要的战略地位和突出的带动作用。为实现长江三角洲地区又

作者简介:唐亚林(1967—),复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,主要从事地方政府与地方治理、区域发展与公共政策、非政府组织与公共治理、中国政府与政治研究。

〔*〕本文系2012年度国家社科基金重大项目“包容性公民文化权利视角下统筹城乡文化一体化发展新格局研究”(12&ZD021)的阶段性研究成果。

好又快发展,带动长江流域乃至全国全面协调可持续发展,2008年8月6日,国务院常务会议审议并原则通过了《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》。会议分析了加快提升长江三角洲地区经济整体素质和国际竞争力,对于促进长江三角洲地区科学发展、和谐发展、率先发展、一体化发展,以及对于全国改革开放和经济社会发展的重大意义,同时还强调了“推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展是一项系统工程,上海、江苏、浙江和中央有关部门要加强统筹协调,完善合作机制,创造性地开展工作,促进长江三角洲地区在高起点上争创新优势,实现新跨越”的重要性。^[1]2010年6月7日,国家发展与改革委员会根据《国务院关于长江三角洲地区区域规划的批复》(国函〔2010〕38号),印发了长江三角洲地区区域规划的通知,要求上海市、江苏省、浙江省人民政府以及国务院各部委、各直属机构认真领会国务院的批复精神,把《规划》实施作为应对国际金融危机、贯彻区域发展总体战略的重要举措,把扩大内需与经济增长、社会建设、民生改善和提高开放水平结合起来,推动发展方式根本性转变,为促进全国经济平稳较快发展发挥更大作用。同时要求各有关单位在国家有关部门的指导下,按照《规划》确定的功能定位和发展重点,做好区域内相关规划的修编调整,抓紧推进相关工作。充分发挥长江三角洲地区区域合作协调机制的作用,建立健全泛长江三角洲地区合作机制,协调解决《规划》实施过程中遇到的重大问题。

在《长江三角洲地区区域规划》的“序言”中,首次提出了统筹江浙沪两省一市发展、辐射泛长江三角洲地区的新型发展战略框架,并且在推进措施上还对长江三角洲周边的安徽等地区与长江三角洲地区的战略互补关系、产业分工构想、基础设施体系建设与资源要素市场体系建设、体制改革与制度创新路径等,提出了具体的发展对策。长江三角洲地区作为我国三大都市群的龙头,是我国区域治理创新的重要试验场,随着长江三角洲区域治理空间向泛长三角区域治理空间乃至长江流域、亚太地区等更大区域治理空间的不断拓展,深入探讨泛长三角时代区域治理的理论与实践问题,便成为具有重大战略意义的课题。

一、区域治理空间的拓展:从长三角到泛长三角

改革开放后,长江三角洲区域治理空间的拓展经历了一个曲折的发展过程,即第一个阶段表现为“上海经济区”的成立与消亡,第二个阶段表现为长三角区域治理的“15(+1)”模式的形成与初步成熟,第三个阶段表现为区域治理空间开始从长三角地区向泛长三角区域辐射与扩容。

首先,是“上海经济区”的成立与消亡。

如果追溯改革开放后长江三角洲区域治理空间的拓展史,最早可以上溯至1980年。为打破传统计划经济体制的条块分割,国务院于1980年发出了《关于推动经济联合的暂行规定》,特别提出了“扬长避短,发挥优势,保护竞争,促进

联合”的方针,旨在促进区域经济合作。1981年的全国人大五届五次会议以及1984年的中共十二届三中全会,进一步提出了要充分发挥城市的中心作用,逐步形成以城市特别是大中城市为依托的、不同规模的开放式、网络型的经济区。这些方针、政策对推动长江三角洲地区的经济交流与合作起了很大的促进作用。^[2]

1982年12月22日,国务院发出了成立上海经济区规划办公室的通知,决定上海经济区的范围以上海为中心,包括上海、苏州、无锡、常州、南通和杭州、嘉兴、湖州、宁波(后来又增加绍兴)10个城市、55个县,全区土地面积74000平方公里,为全国土地面积的0.77%,人口5059万人,为全国总人口的5%。^[3]成立上海经济区的主要任务有三个:^[4]一是解决条块矛盾,解放生产力;二是走依靠中心城市的路子;三是带有探索试验性质。这是改革开放后国内构建的第一个跨省市的综合性经济区,也是第一个具有跨区域特点的区域治理空间。

按照国务院当时的规定,上海经济区规划办公室的主要职能是通过区域规划和相应的协调,解决地区间、部门间的矛盾,促进地区和经济企业的经济联合,以解放社会生产力。也就是说,其基本职能就是“规划、联合、协调”。从编制上海经济区总体发展规划,促进经济区内经济联合与协作,解决诸如能源、交通、外贸、信息、旅游、港口建设、环境保护、流域治理、技术咨询、纺织等基础性问题出发,上海经济区规划办公室在成立后相继开展并完成了许多基础性工程,如编制和协助实施了《上海经济区发展战略规划》、《上海经济区钢铁工业中长期发展纲要》、《沪宁杭地区国土规划纲要》、《上海经济区城镇布局规划》、《太湖流域地表水污染综合防治规划》、《上海经济区港口中长期规划》等一系列重要规划。

上海经济区成立后,在上海经济区规划办公室的统一协调下,开始构建跨区域治理框架体系。1983年8月18日,上海经济区规划工作会议在上海召开,决定建立经济区省市市长会议制度;1984年12月6日,上海经济区省市市长会议在上海召开,安徽省首次作为经济区成员与会;1986年7月10日,上海经济区省市市长会议在杭州召开,基本同意《上海经济区发展战略纲要》,通过《上海经济区章程》。经过几年的运行探索,上海经济区在推动区域经济一体化发展与公共事务的治理等方面取得了一定的治理绩效。有鉴于此,从1984年至1986年,经国务院批准,与上海经济区接壤的省份安徽、江西和福建先后主动申请加入,使得上海经济区的治理范围拓展至包括江苏、浙江、安徽、江西、福建五省和上海市全境的空前范围内。

虽然作为规划和协调机构的上海经济区规划办公室起到了一定的协调作用,但在实践中行政调控力不足、权威性不够的弊端日益显露。在20世纪80年代中期之后,随着中央政府向地方政府下放权力、分解指标,尤其是实施财政包干制改革后,地方政府的财力与财权大大增加,它们出于自身的利益以及基于官员政绩的需要,产生了许多偏离中央政府宏观调控目标的行为,导致地方保护主

义盛行,影响了国内统一市场的建构进程。在这种情况下,在先天上就存在巨大不足的跨区域治理组织自然难以承载如此重大使命,走向消亡不可避免。1988年6月1日,当时的国家计委发出通知,撤销上海经济区规划办公室;1988年7月上海经济区最后一次省市会议在上海召开,处理各项善后工作。

其次,是长三角区域治理的“15(+1)”模式的形成与初步成熟。

进入20世纪90年代后,中国的经济发展进入了“向何处去”的重要关头。随着中国改革开放的深入发展以及市场化进程的不断推进,长江三角洲区域经济一体化问题又重新引起了党中央和国务院的高度关注。1990年2月,邓小平同志做出了要抓住历史机遇,全力推进浦东开发开放的战略判断。1990年4月18日,中共中央、国务院正式宣布了关于开发开放浦东的重大决策。1991年初,邓小平同志到上海视察工作时特别指出:“开发浦东,这个影响就大了,不只是浦东的问题,是关系上海发展的问题,是利用上海这个基地发展长江三角洲和长江流域的问题。”^[5]

在1992年10月举行的中共十四大上,中央提出了“以上海浦东开发开放为龙头,带动长江三角洲和整个长江地区经济的新飞跃”,以及“尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一”之战略目标;同时,还提出要充分发挥各地优势,加快地区经济发展,促进全国经济布局合理。1992年,由上海、无锡、宁波、舟山、苏州、扬州、杭州、绍兴、南京、南通、常州、湖州、嘉兴、镇江14个市经协委(办)发起、组织并成立了长江三角洲14城市协作办(委)主任联席会,其目的在于推动长江三角洲地区经济联合与协作以及区域治理进程的深化,至1996年共召开了五次会议。1995年9月,中共十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》提出,要“按照统筹规划、因地制宜、发挥优势、分工合作、协调发展的原则,正确处理全国经济总体发展与地区经济发展的关系,正确处理建立跨省(区、市)的具有特色的区域经济与发挥各省(区、市)积极性的关系”,“进一步形成若干个跨省(区、市)的经济区域,包括以上海为龙头的长江三角洲及沿江地区经济带,以珠江三角洲和闽东南地区为主的东南沿海经济区,以辽东半岛、山东半岛、京津冀为主的环渤海经济圈,以亚欧大陆桥和京九等铁路大干线为纽带的经济带”。

自然而然地,旧有的长江三角洲14城市协作办(委)主任联席会的功能需要重新定位。1997年,由上述14个城市的市政府和新成立的泰州市共15个城市,重新组建了一个新型跨区域经济协调组织——长江三角洲城市经济协调会。协调会设常务主席方和执行主席方。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。协调会每两年举行一次正式会议。协调会在常务主席方设联络处作为常设办事机构,负责日常工作。各成员市的协作办(委)作为协调会具体的联络、办事部门。2003年8月,在长江三角洲城市经济协调会第四次会议上,浙江台州市被接纳为正式会员。至此,长江三角洲城市经

济协调会基本形成“15(+1)”模式,^[6]并奠定了长江三角洲地区的区域治理新模式的基础。

更具战略意义的是,在2004年11月举行的长江三角洲城市经济协调会第五次会议上,与会各城市代表根据区域合作和各城市发展情况,签署了《长江三角洲地区城市合作协议》,它标志着长江三角洲地区的区域治理开始进入初步的成熟期,主要表现在:^[7]其一,城市经济协调会的常设机构由原来的联络处升格为常设办公室,并将城市经济协调会改为每年举办一次;其二,设立了信息、规划、科技、产权、旅游和协作六项专题工作,确定了加强区域规划协调、建立统一的区域市场环境、建立区域信用体系、完善区域产业分布与合作四项重点合作内容,并对年度进展目标进行规划;其三,将长江三角洲城市经济协调会成员从“由长三角15个城市组成”改为“由长三角的城市和其他城市组成”。所谓“长江三角洲地区的城市”,是指已有的长三角15个城市加台州市,即“15(+1)”模式,而“其他城市”的提法则是为长三角区域外城市的今后加入预留了战略空间,更为狭义意义上的长江三角洲地区走向宽泛意义上的泛长三角地区预留了更大的区域治理空间。

最后,是区域治理空间开始从长三角地区向泛长三角区域辐射与扩容。

区域治理空间的拓展与变迁受多种力量的影响和相互作用,一般来说,其发展走向往往遵循从具有行政区划意义且低层次的地区治理空间向突破行政区域治理界限、更高层次的区域治理空间转换之规律,其中区域经济空间结构是区域治理空间进一步拓展的根本动力。从长江三角洲区域治理空间的变迁史角度考察,长江三角洲区域治理空间的拓展受市场化与城市发展程度、产业分工与整合程度、政府间关系影响最为深远。

在长江三角洲区域治理空间的拓展进程中,2004年11月举行的第五次长江三角洲城市经济协调会所作出的“长江三角洲城市经济协调会成员由长三角的城市和其他城市组成”的战略决策,为区域治理空间从长三角地区辐射至泛长三角地区乃至更广泛的区域空间,开辟了新的发展道路。2008年12月15日至16日,在国务院2008年8月下发《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》之后的第四个月,长江三角洲地区江浙沪两省一市主要领导座谈会在宁波举行,安徽省委、省政府主要领导也应邀参与长三角主要领导座谈会,这标志着长三角从传统的江浙沪两省一市范围扩展到江浙皖沪三省一市这一新型范围,意味着长三角开始向泛长三角的辐射与扩容。在座谈会上,三省一市的主要领导讨论通过了《长三角地区贯彻国务院〈指导意见〉共同推进若干重要事项的意见》,商议了区域合作机制框架和新一轮重点合作专题等事项,以实现加快推进长三角地区一体化发展,保持长三角地区经济平稳较快发展之目标。^[8]

2010年3月26日,长三角城市经济协调会第十次市长联席会议在浙江嘉

兴召开,会议宣布长三角城市经济协调会成员由此前 16 个增至 22 个,即长三角核心城市群扩容,不仅吸收盐城、淮安、金华、衢州等 4 个苏浙城市为新会员,而且将泛长三角区域内的合肥、马鞍山两个安徽省的城市也纳入区域治理空间之中。

2010 年 5 月,国务院批复了《长江三角洲地区区域规划》,该规划不仅把规划目标定位在“统筹两省一市发展,辐射泛长三角地区”,将规划期止于 2015 年,展望到 2020 年,并强调了它是“指导长三角地区未来一个时期发展改革的纲领性文件和编制相关规划的依据”,而且对加强长江三角洲地区与泛长三角、长江流域的合作方向、重点领域与发展路径做出了具体的部署。

二、从基于分割治理的同质化竞争模式向基于多元共识的多样化共治模式的转型:泛长三角时代区域治理的理论逻辑

长江三角洲地区的区域治理空间向泛长三角区域乃至更为广泛的区域空间的拓展,不仅为区域产业、土地、劳动力、资本等生产要素的资源配置提供了战略空间,而且为区域经济社会一体化发展水平的提升提供了制度建构的新型空间,昭示着长三角地区传统上的基于分割治理的同质化竞争模式,开始向基于多元共识的多样化共治模式的转型。

1. 长三角基于分割治理的同质化竞争模式的演进逻辑

回顾长江三角洲区域治理空间的拓展史,我们可以发现长三角区域治理的一个鲜明特点,即因应区域经济一体化发展要求的区域治理模式,难以突破压力型体制^[9]下各自为政的分割地方治理体系的制约,反而催生了一个以邻为壑、高度同质化的竞争模式。当然,这种基于分割治理的同质化竞争模式在长三角区域治理空间拓展的不同发展阶段,又呈现出相应的典型特征:

第一,在“上海经济区”成立与消亡的第一个阶段,由于尚处在改革开放初期,且计划经济体制的壁垒仍然森严,在省级单位为基本建制的条件下,想通过区域经济的联合来打破条块分割这一制度设计本身就不太现实,而且随着“诸侯经济”的兴起而导致的国家利益的地方化和多元化,更直接阻隔了跨行政区域的联动发展,甚至出现了政策上以邻为壑的倒退现象也不足为奇。这充分说明了计划经济体制下企图通过中央政府等直接行政干预手段,来推动区域经济的联合之设想,在各行政区普遍追求自身利益最大化的环境中,注定难以获得成功,而“上海经济区”随着国务院上海区经济办公室的撤销而消亡,就是最好的例证。

第二,在长江三角洲区域治理的“15(+1)”模式形成与初步成熟的第二个阶段,由于突破行政分割的市场一体化发展进程已成为一股不可逆转的潮流,而且在中央政府的要求下,长江三角洲各区域政府在充分汲取“上海经济区”成立

与消亡的经验与教训的基础上,不仅认识到推进区域政府联合与协作的重要性,而且也采取了一些积极而实际的行动,如成立了以非政府组织面目出现的长江三角洲城市经济协调会,确立了以专题合作为主要方式的新型合作形式。当然,由于此阶段的长三角各区域政府依然奉行的是片面强调地方经济发展优先的战略,加之对各级地方官员的政绩考评指标依然是以经济发展速度和经济总量的快速增长为主,长江三角洲区域治理的绩效依然难以从“行政区经济”的窠臼中获得质的突破。

第三,在长三角区域治理空间向泛长三角区域辐射与扩容的第三阶段,传统的基于区域分割治理的同质化竞争模式愈来愈被注入新的内涵,呈现出一种多元共治的特点,如以区域政府机构、行业协会等非政府组织为核心的多元合作主体的涌现,以协商会、论坛为核心的多种合作组织形式的并举,以项目化与市场化运行的合作主题的选择,等等。

2. 泛长三角时代基于多元共识的多样化共治模式的主体内容

长江三角洲区域治理空间向泛长三角乃至更为广泛领域的拓展,除了内蕴着更大范围、更大区域、更大空间的生产要素等资源配置问题以及区域经济社会发展一体化水平提升问题,还担负着为长江三角洲地区、泛长三角区域乃至整个长江流域的率先与联动发展,为中国的区域一体化发展乃至中国的整体发展,探索市场基础、都市圈基础、制度基础之历史重任。

(1) 型构长江三角洲区域治理优化新格局

世界银行 2009 年世界发展报告《重塑世界经济地理》特别提出了在解决经济一体化过程中出现的各种深层次问题时,必须摒弃简单的解决办法,而要借助于符合经济的地理区域特征的政策组合,实行基于无空间区别机制的经济一体化的公共政策框架体系,即将经济一体化所有工具,如公共制度、基础设施和激励措施纳入到该框架之中。^[10]从全球一体化视角看,制度合作可以解决区域内的协调问题,培育更大的规模经济;区域基础设施,实现了区域与世界先进市场的战略性连接,可以降低运输成本;协调性干预措施,涉及区域内所有利益相关方和世界先进市场的捐赠方,可以促进区域内先进国家和落后国家的要素流动和生活水平的趋同。^[11]

借鉴世界银行发展报告的经验,推进泛长三角时代区域治理的发展进程,需要从型构长江三角洲地区的区域治理优化新格局入手,其基本内涵包括区域基础设施一体化建设、区域公共制度建构以及区域协调干预措施三个方面内容:

第一,推进跨区域重大基础设施一体化建设,提升交通、能源、水利、信息等基础设施的共建共享和互联互通水平,形成分工合作、功能互补的基础设施体系,增强区域发展支撑能力,其具体内容主要包括交通通道建设,全国性综合运输枢纽建设与区域性综合运输枢纽建设,以上海为中心,以江苏、浙江港口为两翼的上海国际航运中心建设、区域航空枢纽中心建设,以煤炭、油气、电力、新能

源为核心的能源基础设施建设,区域水利基础设施建设,区域信息基础设施建设等。

第二,加快区域公共制度的建构,需要以改善民生为重点,加强社会事业建设,推进义务教育、公共卫生、公共文化等基本公共服务均等化,提升就业和社会保障体系的水平,形成经济社会协调发展的区域经济与社会发展新格局。

第三,加快区域协调干预措施,需要从区域整体规划、区域政府体制创新等角度切实推进,即按照优化开发区域的总体要求,切实推进区域内政府职能转变,创新政府管理方式,提升政府绩效管理水平和,充分发挥非政府组织、企业、公民等多元主体参与区域治理的不可或缺的作用,统筹区域发展空间布局,形成以上海为核心,沿沪宁和沪杭甬线、沿江、沿湾、沿海、沿宁湖杭线、沿湖、沿东陇海线、沿运河、沿温丽金衢线为发展带的“一核九带”空间格局,推动区域协调发展。

(2) 型构泛长三角区域治理优化新格局

首先,要从战略上编制包括长江三角洲地区与周边地区在内的泛长三角地区区域总体规划,编制南京都市圈、合肥都市圈、淮海经济区区域规划等区域治理子规划,形成区域多样性互补与共荣的区域治理优化新格局。其次,要充分发挥长江三角洲地区上海、南京、杭州等中心城市的辐射功能,充分利用长三角周边的安徽等地区的区位、自然资源、劳动力资源的比较优势,促进要素跨地区自由流动,实现人口和产业有序转移。最后,在泛长三角区域总体规划的指导下,探索区域治理立法、区域信息沟通与公共资源共享、区域产业分工与承接、区域税收转移与分享、区域基础设施联动、区域社会保障统筹、区域公共服务供给、区域对话与协商等区域治理新内容。

(3) 型构从器物(基础设施)到政策(产业分工等)再到制度(公共服务与政府治理)的独特发展道路

推进泛长三角时代区域治理的发展进程,最后还需要型构有利于泛长三角地区各治理主体共荣的独特发展道路,其根本实质在于突破传统的推进区域治理的线性发展思维和路径,探索构建区域经济一体化、区域城市化、区域经济社会发展均衡化三位一体的多层次立体化发展战略格局。

实现这一战略目标的推进路径则在于型构从器物(基础设施)到政策(产业分工等)再到制度(公共服务与政府治理)的独特发展道路。也就是说,一方面需要建构共建共享、互联互通的基础设施体系和资源要素市场体系;一方面还需要根据资源禀赋和区域经济与社会发展状况,形成产业分工与互补、产业对接与整合、产业升级与转型的宏观产业发展与布局新体系;再一方面,还需要加快推进义务教育、公共卫生、公共文化、社会保障等基本公共服务的均等化,并着力提升基本公共服务的覆盖面和水平,实行以科学发展观与政绩观为指导的新型政府绩效评估体系,提升政府治理的法治化、科学化与民主化水平。

三、从区域同质化竞争到区域一体化共荣:泛长三角时代 区域治理的实践逻辑

泛长三角时代区域治理的实践逻辑背后,内蕴着突破原有区域治理模式的限制,走出一条符合当代中国区域发展实际的新型区域善治发展道路。从深层次意义上讲,这既是区域经济一体化日趋深化的必然结果,又是区域治理走向善治的更高要求,同时也是长江三角洲区域治理在充分总结 30 多年的区域竞争与合作经验与教训基础上,所达成的广泛共识与所做出的正确选择。

1. 从重区域治理组织形式的行政化倾向向重区域治理组织形式的非政府组织倾向之转变

为推动长江三角洲内部公共事务的治理与优化,在 1982 年 12 月后长达 30 多年的时间里,区域治理的组织形式相继经历了从通过中央政府利用行政手段构建跨区域行政组织,到各区域政府通过构建如长江三角洲城市经济协调会等政府间合作组织,并以合作主体的身份主动介入区域治理历程,再到长江三角洲地区两省一市间构建从政府到民间等不同合作层次的非政府组织形式之转换过程。更为重要的是,这种区域治理组织形式的转换并不是一个简单的名称变化,而是意味着一种质的突破和提升,即从重区域治理组织形式的行政化倾向向重区域治理组织形式的非政府组织倾向之转变。

这一质的突破和提升过程反映在区域治理组织形式的选择上,实现了两大飞跃:一是从最初的迷恋用行政干预手段来构建自上而下的跨区域行政组织,尤其是迷恋用中央政府权威来实行行政干预的做法,转向了通过构建常设性的非政府组织形式——城市市长级别的长江三角洲城市经济协调会,以及副省长(市)长级别的“沪苏浙经济合作与发展座谈会”、“江浙皖沪三省一市主要领导座谈会”等非政府组织形式;二是在此基础上,将各区域政府的自发联合与合作进一步升级为在长江三角洲两省一市间、泛长三角三省一市间构建不同层次的政府间、民间制度化合作组织体系,即在不同层面的政府之间建立制度化的合作联系,在民间组织或行业协会之间建立制度化的合作联系,且这类制度化的合作组织体系都是以非政府组织形式的面貌出现。

也就是说,有效推进泛长三角区域治理的实践,必须要构建一种包括区域内部各层级政府、中央政府及其有关部门、企业、非政府组织、公民在内的多元治理主体为基本架构,以互补与共荣的共识为合作基础,以平等协商、共同参与为动力的跨区域合作与伙伴关系模式。在不同层级的政府之间、不同地区的行业协会与民间组织之间、不同地区的企业、公民之间,构建形式多样的“座谈会”、“协调会”、“论坛会”、“行业协会”、“研讨会”等各类非政府组织形式,从而将泛长三角区域治理提升至一个更高的水平。

2. 从重主题合作的选择到重合作机制的构建之转变

如何才能有效推进长江三角洲区域治理的实践进程?长江三角洲各区域政府经过多年的探索,从1997年起开始把工作重心放在主题合作的选择之上。1997年长江三角洲城市经济协调会15个成员在扬州召开了第一次会议,主题是“21世纪长三角城市发展战略”,并确定以商贸、旅游两个专题为重点,广泛开展多层次、多渠道、多形式的合作。1999年长江三角洲城市经济协调会15个成员在杭州召开了第二次会议,确定产权交易、高科技成果交易、信息交流、商贸和旅游等专题。2003年8月,长江三角洲城市经济协调会第四次会议在南京举行。会议的主题为“世博经济与长三角经济合作”,长三角16城市市长聚首就联手共享“世博会经济”达成共识,并签署了《以承办“世博会”为契机,加快长江三角洲城市联动发展的意见》。^[12]

2004年11月,长江三角洲城市经济协调会第五次会议提前在上海召开,与会各城市代表根据区域合作和各城市发展情况,签署了《长江三角洲地区城市合作协议》。这次会议的召开,标志着长江三角洲区域治理开始进入初步的成熟期,其中最为突出的成果体现在确立了主题合作的有效途径,^[13]即设立了信息、规划、科技、产权、旅游和协作六项专题工作,确定了加强区域规划协调、建立统一的区域市场环境、建立区域信用体系、完善区域产业分布与合作四项区域合作重点内容,同时要求做好对年度进展目标的规划工作。

长江三角洲区域治理在步入初步的成熟期之后,不断显现出新的实践特征和发展逻辑:一是将区域治理的目标定位在能够容易达成共识并取得显著绩效、对于各方都有看得见摸得着的利益的基础上,这是一个重大的价值转向,意味着从此将有效缓解以往区域治理过程中经常出现的“议而不决、决而不行”、“雷声大、雨点小”的尴尬局面。二是将区域治理方式放在各合作方比较容易接受的主题合作之上,且主题合作的内容不断拓展,如从最初的商贸、旅游领域到后来的信息、产权、科技等领域,而且主要通过各种合作项目来实现。三是在选择最容易取得治理绩效的主题合作之过程中,不断推动区域治理机制的深化,相继建构了定期磋商与交流机制、市场化发展机制、专题合作机制、项目带动机制、政策联动机制、政府与社会合作机制等。

长三角区域治理从重主题合作的选择到重合作机制的构建之转变,对于泛长三角区域治理的实践的最大启示在于,必须从实际绩效角度出发来探索区域治理的发展路径,更要基于当代中国的区域治理现实来做渐进而有效的选择,即从易到难,从单个问题到多个问题,从经济发展到经济社会一体化发展,从局部到整体的推进逻辑。

2010年12月底,国家发展与改革委员会在马鞍山召开了推进“皖江示范区建设”工作座谈会,苏浙皖沪三省一市签署共同推进皖江城市带承接产业转移示范区建设合作框架协议,共同推进产业转移工作被列入“长三角地区合作与发展”重要议题。根据框架协议,三省一市还建立工作推进机制,把共同推进产

业转移工作列入“长三角地区合作与发展”重要议题,增设“产业转移组”,形成“10+2”格局。^[14]这既标志着长江三角洲区域治理范围从传统上的江浙沪两省一市拓宽为如今的沪苏浙皖三省一市,传统的长三角时代正式迈入如今的泛长三角时代,又标志着区域治理合作机制的构建也在泛长三角层面得到了全面落实。

3. 从有选择性的试错式合作到整体性规划与治理之转变

长江三角洲区域治理进程实质上是在不改变既有行政区划体系但又迫于区域经济一体化压力的背景下推进的,这种先天上的制度供给不足给区域治理的优化带来了很强的约束性,自然也就很难产生基于共同利益的自发合作动力,这也是长江三角洲区域治理在很长的一段时间里难以取得突破性进展和显著成果的根本原因,也正因为如此,长江三角洲区域治理所采取的有选择性的试错式合作策略就有其合理性。

然而,经济全球化与区域经济一体化的不可逆发展态势给长江三角洲区域治理提出了新的挑战,更对泛长三角的区域治理提出了新的课题,这就是必须实现从以往的有选择性的试错式合作向区域整体性规划与治理转变之目标。2008年8月国务院通过的《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》以及2010年6月国家发展与改革委员批复的《长江三角洲地区区域规划》,为长江三角洲地区以及泛长三角地区的区域整体性规划与治理,提供了新的发展方略和路径选择。这一全新发展方略与路径选择涵盖如下层次内容:

其一,形成以区域战略规划为龙头,以各子区域规划为配套补充,以区域年度合作与发展目标为抓手,以年度合作与发展目标的执行绩效评估为保障的三位一体规划与执行体系。

其二,构建以互补与共荣为共识,以平等协商为动力,以多元治理力量为主体,以项目合作为纽带,以机制体系为平台,以非政府组织为组织性质的全方位治理体系。

其三,突破传统的推进区域治理的线性发展思维和路径,构建基于无空间区别机制的区域基础设施一体化、区域公共制度一体化、区域协调干预措施一体化的公共政策体系。

其四,型构基于多元共识的泛长三角治理模式,在区域治理空间布局、政治与行政体制改革、市场体制的深化、社会治理体制重组等领域,探索构建区域经济一体化、区域城市化、区域经济社会发展均衡化三位一体的多层次立体化发展战略新格局。其中,区域经济一体化包括区域产业分工、转移、对接与结构互补、区域生产要素统一市场建构、区域创新体系建构等内容;区域城市化包括区域基础设施建设、区域城镇体系布局、区域都市圈型构等内容;区域经济社会发展均衡化包括区域公共服务标准化、区域社会保障联动、区域公共服务均等化等内容。

四、结语：谋求更大区域空间的经济社会一体化发展 ——泛长三角时代区域治理的前景展望

无论是 2008 年 8 月国务院通过的《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》，还是 2010 年 6 月国家发展与改革委员会批复的《长江三角洲地区区域规划》，都将推进区域经济社会一体化发展的目标作为长三角区域治理的根本任务来强调，并在实践中将此目标拓展至更大区域空间的泛长三角地区，这意味着在旧有的长江三角洲区域治理仍然任重道远的情形下，又给泛长三角区域治理提出了新的更高要求，并增添了破解问题的复杂性与难度，因此需要在实践中不断探索和创新。

长江三角洲区域治理拓展至更大区域空间的泛长三角区域，其深层次战略意义还在于，当代中国的区域发展战略开始从原来的分层化走向立体化，其所肩负的历史使命是为当代中国的国家现代化建设探索出一条区域治理的新路，即从东部率先发展到中部崛起，再到东部率先发展与中部崛起二者并立走向东中部地区的联动发展，最终走向全国均衡发展的立体化发展战略新格局。这一发展战略格局的转型，昭示了具有中国特色发展道路的发展逻辑，即一个取代旧有的平面化发展战略格局的，以区域发展战略的分层化为特征的，以经济发展与社会发展协同发展为目的的，包含最高层次、中间层次、次中间层次与最低层次四个层次的，覆盖整个国土领域的、纵横交错的、立体化的国家发展战略新格局，将为当今中国在 21 世纪中叶的腾飞奠定新的制度框架，预示着一个全新的国家整体发展战略格局的初步显现。

改革开放以来，中国的发展基本上遵循了由东到西、分层推进的梯度发展战略模式，形成了分层次、差异化、横向化的平面发展战略格局，而沿海、沿江、内陆梯次开放战略又催生了中国经济发展的平面化格局，它在一定程度上强化了当代中国区域发展与城乡发展的不平衡格局。为了打破和改变这种区域发展与城乡发展的不平衡格局，从区域治理进程中孕生的区域经济社会一体化发展的战略理念，开始成为指导构建国家立体化发展战略新格局的有机内核。

这种国家立体化发展战略新格局的内容包括最高层次、中间层次、次中间层次与最低层次四个方面内容。首先，自 20 世纪 90 年代后，西部大开发、东北老工业基地振兴、中部地区崛起、东部地区率先发展等国家战略层面的区域发展战略的相继确立，以及自 2013 年以来逐步明晰的覆盖上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、重庆、云南、贵州 11 个省市的长江经济带建设战略，^[15] 型构了当今中国立体化发展战略新格局的最高层次内容，其意义不仅在于区域经济发展的空间格局的塑造，而且在于建构了区域经济发展与区域社会发展的协同发展战略理念。其次，长三角、珠三角、京津冀环渤海湾三大都市圈发展的战略构想尽管诞生于 20 世纪 80 年代中后期，且受制于行政区经济与以经济业绩

优位的政绩考核与评价体系,其成效始终不彰,但作为国家战略层面的跨区域发展战略的重要性在全球化时代日益凸显,构成当今中国立体化发展战略新格局的中间层次内容,且有向最高层次内容转化的可能。再次,各相邻行政区域日益联合与协同发展的实际、区域经济发展与区域社会发展的协同化要求以及经济发展方式转型与“两型社会”的建构要求,推动了成渝城乡一体化区域、长珠潭与武汉都市圈、海西经济区、黄河三角洲、图们江区域合作开发、关中一天水经济区等跨区域经济与社会联动发展的统筹性空间格局的重塑,进而型构了当今中国立体化发展战略新格局的次中间层次内容。最后,以省(市、自治区)行政区域统筹、城乡统筹、经济与社会发展统筹、公共服务统筹为特征的省级区域发展战略,型构了当今中国立体化发展战略新格局的最低层次内容。

注释:

[1]《温家宝主持会议 通过推进长三角经济发展指导意见》,http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-08/06/content_8995563.htm。

[2] 洪银兴等:《长江三角洲地区经济发展的模式和机制》,北京:清华大学出版社,2003年,第33页。

[3] 世界经济导报、上海经济区研究会编:《上海经济区的建立与发展》,北京:中国展望出版社,1984年,第1-8页。

[4] http://www.drcnet.com.cn/DRCNet.Channel.Web/Subject/Module2-3.aspx?ChnID=58&AssID=32。

[5] 转引自中共上海市委宣传部编:《邓小平理论与上海改革开放》,上海:上海人民出版社,1998年,第106页。

[6] 《长江三角洲城市经济协调会》,《人民日报·华东新闻》,2004年11月2日,第六版。

[7] [13] 《国际金融报》,2004年11月5日。

[8] 《长三角地区主要领导座谈会在甬举行 俞正声等出席》,《文汇报》2008年12月17日。

[9] 所谓压力型体制,是指一级政治组织为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标而采取的量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。为了完成经济赶超任务和各项指标,各级政治组织(以党委和政府为核心)把这些任务和指标,层层量化分解,下派给下级组织和个人,责令其在规定的时间内完成,然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。由于这些任务和指标中一些主要部分采取的评价方式是“一票否决”制(即一旦某项任务没达标,就视其全年工作成绩为零,不得给予各种先进称号和奖励),所以各级组织实际上是在这种评价体系的压力下运行的。荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社,1998年,第28页。

[10] [11] 世界银行:《重塑世界经济地理》,北京:清华大学出版社,2009年,第1、265-266页。

[12] 《东方早报》,2003年12月22日。

[14] 《沪苏浙皖共同给力产业转移 未来畅游三省一市更方便》,《江淮晨报》2010年12月27日。

[15] 《依托黄金水道建设长江经济带 立足改革开放谋划发展新棋局》,《人民日报》2014年4月29日。

[责任编辑:书缘]