

长三角都市圈区域治理研究

张建伟

(浙江理工大学 法政学院, 浙江杭州 310018)

摘要: 20世纪 90年代以来, 区域治理在欧美发达国家兴起, 区域治理主张区域内多元利益相关者的合作协力。而从长三角区域整合进程来看, 地方政府扮演主要角色, 是一种不能有效解决区域发展中诸多公共问题的缺乏治理的模式, 要提升长三角区域整体竞争力, 应该适时从区域管理转变为区域治理。

关键词: 区域治理; 长三角; 都市圈; 区域整合

中图分类号: F290

文献标识码: A

文章编号: 1009-4970(2010)01-0184-04

收稿日期: 2009-09-13

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划办 2009长三角专项课题经费资助。

作者简介: 张建伟(1970-), 男, 河南洛阳人, 浙江理工大学法政学院讲师, 管理学博士。

长三角都市圈作为我国经济发展的核心地区, 区域经济社会的快速发展, 带来许多区域协调与合作问题, 而其间各个城市作为相对独立的利益主体, 地方政府纷纷追求本地区利益的最大化, 行政分割问题十分突出, 导致各城市各自为政。各城市围绕以上海为核心的纵向合作体制已纷纷启动, 但横向合作网络尚未构筑, 在缺乏有效权威制度化的跨区域合作机制的前提下, 各级地方政府间垂直及水平的协调机制不足, 产生许多规划、行政不易协调、行政区划调整不易等整合问题, 彼此的合作关系显得脆弱不稳定。长三角都市圈如何打破行政区划的界限, 避免各自为政的困境, 必须对原有的区域管理模式进行改革, 优化地方政府间关系, 减缓地方政府间由于发展经济造成的紧张关系甚至冲突, 通过市场化或准市场化机制, 破除行政壁垒, 吸收企业、区域性行业协会、非政府组织和民间共同参与决策, 通过政府引导来设立各种准自治政府间或非政府组织展开区域协作和一体化发展, 从区域管理转变为区域治理。

一、从区域管理到区域治理

随着城市化的快速发展, 当今世界许多公共事务处理与公共政策制定越来越跨区域化, 如一些自然或人为灾害应急管理、流行性疾病防治、环境保护、基础设施建设、产业发展、流动人口管理、招商引资、水资源管理、垃圾处理以及跨境犯罪等公共问题, 通常不仅仅局限于单一行政区域或单一主管部门, 局部地方政府或单一部门往往难以单独处理掌控区域整体政策, 地方经济与社会发展的压力也导致跨域管理问题

日益凸显。地方政府必须采取区域治理的理念来面对多变复杂的环境现状, 就共同区域性事务与其他利益相关者包括政府或企业等政府与非政府组织进行协调与合作, 降低地方政府间协调与冲突成本, 在有限资源下来极大化地方政府间的公共利益, 提升公共服务品质和政府效率。

在西方发达国家有很多跨行政区域的都市圈, 如美国大纽约都市圈、芝加哥城市带、北美五大湖城市带, 日本的大东京都市圈、阪神区以及名古屋区, 英国的伦敦城市群, 德国的鲁尔区, 法国的巴黎区等等。这些地区往往都成为一国经济增长的发动机, 甚至成为世界经济增长的重要支撑。所以在过去 20多年里面, 许多西方发达国家政府都试图寻找一个适应都市圈发展的政府模式, 尝试建立区域治理模式来满足城市区域化发展的需要, 通过这样一种模式来提升地方政府间的合作, 解决源自行政区划分割带来的都市圈区域治理的外部性问题。

传统区域管理模式通常通过整合都市区范围内的地方政府, 在充分考虑各地方政府的行政自主性下, 通过重新划分行政区划来实现政府结构规模的合理化。如美国几大都市圈地方政府间往往通过地区兼并、成立区域性的特区及管理局以及设置境外管辖权等方式来实现跨域管理。行政区划的调整也使得大都市区政府管理的分割化成为区域管理的难题: 一方面大大小小的数量众多的地方政府都寻求自身的独立与自主, 另一方面层出不穷的区域性公共问题又不断陷入治理困境。近 20年来西方发达国家试图寻找一种合适的区域治理模式, 以使一个聚居人口与经济活动的领域范围能够与城市区域系统相符合。^[1]

而区域治理理论适时而生,它认为区域治理可以通过合作性安排来实现,这种安排主张多中心的行政体制,强调开放与区域合作、权力和资源互赖,以政策相关者的合作伙伴关系作为其主要架构,通过各层级政府、企业与公私组织等公共服务提供者之间的竞争与合作来促进都市圈效率、效能的提升以及公众回应的实现,这种治理体制可以提供给公民或消费者更多的选择权。表现为地方政府间达成各种合作协议契约、政府与公私组织间形成策略性合作伙伴关系等现象。如发达国家近 20 年来一些大的都会区往往通过区域政府联盟、城市联邦制、市县合作制、跨地方行政区域协调会、广域行政、府际服务契约等正式或非正式的组织合作计划等方式来实现区域整合。^[2]

二、长三角都市圈的区域整合历程

长三角都市圈包括上海市,以及江苏省的南京、苏州、无锡、常州、镇江、扬州、泰州、南通 8 个城市,和浙江省的杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、台州、舟山 7 个城市,共 16 个城市的区域。这一区域是中国最发达的经济区域之一,2008 年这一地区以全国 1% 的土地、6% 的人口创造了全国 19% 的 GDP、25% 的财政收入、37% 的出口总额,截止 2008 年底的 30 年里,中国实际利用外资中,有近 50% 的外资投到了该地区。^[4]

尽管长三角区域经济飞速发展,但在繁荣景象下也有很多隐忧,长江三角洲都市圈内发展存在的最大问题就是各自为政。长江三角洲都市圈分属二省一市的 16 个城市,行政隶属关系非常复杂,地区之间的协调难度很大,市场分割和地方保护阻碍了经济资源的自由流动和跨地区的经济合作。如长三角区域内行政区域各自独立,条块分割,产业结构趋同,恶性竞争,甚至以邻为壑形成地方过度的片段分割化,严重影响整体区域的发展与进步,同时过多的地方冲突,如近年来发生的机场大战、港口竞争、外资争夺、环境治理、水资源保护和区域规划等问题与现象应运而生。传统的以行政区划为边界的单一地方政府显然是无能为力,因此长三角区域多边政府合作被逐渐提上议事日程。各级地方政府意识到区域整合的重要性,积极参与到政府间的合作与协调,通过实践形式多样的跨区域合作治理策略,构建行政协调、合作共治、功能整合的区域合作治理机制来进一步提升政府能力,满足区域治理、资源整合以及提升整体区域竞争力的实效。具体表现在:

1 行政区划的调整与兼并

自改革开放以来,行政兼并或者行政区划调整

在我国区域治理策略上是一个最快速直接最有效的模式,它减少了地方政府间过多的交易成本损耗。地方政府间关系发展早期往往通过调整行政区划的方式与策略来解决地区发展问题,是最直接方便处理区域间不协调与冲突的方式。如江宁县、六合县和江浦县分别在 2000 年和 2002 年并入南京市,萧山余杭 2001 年并入杭州,武进市 2002 年并入常州市,鄞县 2002 年并入宁波市,吴县市 2002 年并入苏州。通过行政区域合并过程来达到一些原本藉由非行政手段所不能达成的目的。行政分割导致的跨区协调难题,通过调整行政辖区而变得较为便捷与有效率。

2 区域规划与都市圈规划

区域规划一直是发展中国家区域协调发展中重要的政策工具,也是区域发展中最具有影响力的执行角色。特别是涉及区域性发展的共同政策议题,地方政府由于权力所限无法有效处理,因此依靠上级政府进行协调规划是区域政府整合的关键要素。作为我国首批区域规划试点之一的长三角区域规划在 2004 年由国家发改委启动,经过四年各省市的博弈,即将公布的《长江三角洲地区区域规划纲要》将成为长三角一体化实质性进展的重要一步。

此外各省市还先后启动了都市圈建设的规划设计,都市圈规划可以突破行政区划思维的限制,跨越行政区划界限,以经济分工与协调合作为基础,以交通为纽带,形成以特大城市为中心的都市圈,带动区域的快速发展。早在 1999 年初,江苏省在《江苏省城镇体系规划》中就首次提出在全省构筑三大都市圈的构想,即“南京都市圈”、“徐州都市圈”和“苏锡常都市圈”。^[3]此外 2006 年浙江省十届人大四次会议通过《浙江省国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》也提出构筑杭州都市经济圈,2008 年 6 月由杭州、嘉兴、湖州和绍兴四地《杭州都市经济圈发展规划》已经通过四市政府和人大批准开始迈入实质性操作阶段。四地市还共同签署了《推进杭州都市经济圈一体化行动纲要》。^[5]

3 区域各层级政府的协调机制

政府间合作是推动长三角区域经济合作的主导力量。长三角地区的地方政府间的联合制度组织合作主要有三个层面:最高层级为三省市主要领导定期磋商机制。从 2004 年开始,三省市主要领导每年定期召开会议,着重磋商事关区域发展的重大战略问题,研究确定区域合作的总体要求和重点事项。

二是早在 2001 年,三省市共同发起举办的由常务副省(市)长参加的“沪苏浙经济合作与发展座谈会”联席会议机制。会议的性质是采取通过政府之间的沟通和协调,推动区域经济的合作。会议的程序采

纳类似联合国安理会的制度“只要一方不同意就暂时搁置”的原则进行。主要任务是按照三省市主要领导明确的区域合作重点,具体负责推进落实工作。

第三层级是长三角 16 城市市长级别的“长江三角洲城市经济协调会”,长三角 16 城市城市经济协调会的前身,是 1992 年建立的长三角地区 14 城市政府协作部门主任联席会议。这 14 个城市分别是上海、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。1997 年,联席会议升格为长江三角洲 15 城市经济协调会(1996 年新成立的地级泰州市加入)。升级为市长级协调组织。协调会每两年举行一次正式会议。2003 年在南京举行的第四次会议上,正式接纳台州为第 16 个会员城市。从 04 年开始,协调会改为年会。截止 2009 年止,已前后进行了 9 次的协商会议,大力推动区域规划、交通、产业、旅游、生态等各方面的合作,固定性的组织成为处理区域共同议题和地方政府间利益冲突的协调机制^[6]。

4 跨区域职能型政府

1984 年为了方便太湖流域的环境管理,由中央在原有太湖水利局的基础上,扩充成立了太湖流域管理局,成为跨省区的协调与执行机构。作为水利部在太湖流域和浙江省的派出机构,管辖的面积除了江苏、浙江和上海三省市范围以外,还包括福建省部分流域。管理局主要的工作项目是负责流域的综合治理,包括统一管理太湖流域范围的水资源和河道,开发管理具有控制性的重要工程,以及通过规划、管理、协调、监督和服务来促进江河水资源开发、利用和保护。^{[7](p203-218)}太湖流域管理局重要的职能就是制定流域性统一的政策和法规作为各行政单位的执行依据,以及统筹区域内的水利建设和水资源的共同保护工作。

5 职能部门沟通协商机制

职能部门间的协调与合作能够较好的避免条块的分割局限,较为弹性,也符合先易后难的地区间跨区域治理的现实策略。沪苏浙三省市政府的许多职能部门围绕共同关心的跨区域重大事项,也相应建立了行业性的联席会议或联络制度,通过多种形式的沟通、协商、协调达成共识,然后付诸实施,逐步形成行业性跨区域的共建共享合作机制。目前,长三角城市间 40 多个部门和行业建立了这种合作协调机制,一些重点行业和领域已取得了实质性的突破。如三省市人事部门建立了“长三角人才开发一体化联席会议”制度,构建长三角网上人才市场,开展专业技术职务任职资格互认^[8];两省一市环保部门建立了环境保护合作联席会议制度,共同签署了《长江三角洲地区环境保护工

作合作协议(2008-2010)》来推进长三角环境保护一体化进程。构建“污染联防、信息沟通和通报机制”;三省市交通部门参与完成的《长三角综合交通规划方案》建立了“长三角地区道路货运一体化工作联席会议”制度,构建无障碍的综合交通体系,一些相邻城市呈现了“同城效应”;三省市旅游部门还积极完善旅游合作机制,共同构建“长三角无障碍旅游区”,国家旅游局也已批复三省市编制的《长三角区域旅游发展规划》并且纳入我国“十一五”旅游发展规划编制计划。^[9]在科技、能源、信息、信用、自主创新和区域规划等方面的行业性跨区域合作,也都逐步深入推进,取得了许多重要突破。

以上区域治理策略极大地促进了长三角区域经济一体化进程,整个区域的经济也保持了高速增长的趋势,区域竞争力不断增强,区域整合取得了长足进展,对整个区域的社会发展也产生了积极影响,

三、长三角区域整合问题

以上不同形式的区域治理策略在长三角区域整合与一体化进程中扮演了重要的角色,对区域的协调与合作发展产生了关键的影响,但是从长三角区域整合实践经验来看,各自为政,产业结构趋同,市场分割,区域规划的各说各话,地区间的原料大战、价格大战,政府之间的无序恶性竞争和重复投资都为这个地区带来负面的影响和更高昂的交易成本,这使得区域治理问题成为长三角未来可持续经济发展的重要因素。

从区域经济一体化层面来看,由于长三角都市圈各个城市分属于不同的行政区,各地方政府出于维护本地区利益和发展的需要,省与省、省与直辖市之间以及各城市之间都有可能存在明显的利益冲突,地方利益的割据导致政府间关系松散,城市之间缺乏整体规划与协调,在一定程度上造成了资源浪费、重复建设和产业同构等现象。比如长三角工业化勃兴时期,“16 城市中 11 城市选汽车、8 城市选石化、12 城市选电信”,如今在谋划产业升级过程中,长三角各城市在大力发展服务业的思路和做法上,似乎又一次“不谋而合”。如各地纷纷上马创意产业园、物流园区、港口码头、商品市场、中央商务区等项目,定位相似,招商乏力,相互间缺少统筹协调和互动。^[10]以动漫产业为例,目前我国有国家级动漫基地 20 家,其中长三角就有 11 家,上海、苏州、南京、杭州、无锡等城市都在竞相发展,都有大量资金投入,但各城市之间还是奉行单打独斗,各有所图,彼此间缺乏有效的沟通协调,功能上不能形成互补与衔接,资源上无法得到整合,竞争中相互制约,恶性竞争。而我国区域治理最大特色就是各个不同政府层级的政策决策和执行过

程,无论是在长三角还是珠三角都市圈,区域治理模式都是建立在政府各层级间水平和垂直的结构之中。推动与实施区域整合的关键角色仍然是政府。这也显示出当代中国的特殊治理环境,政府在经济与社会层面上还享有无与伦比的影响力与控制力。长三角的区域整合过程包括一些行业协会等非政府组织的角色影响力正在逐渐发挥扩大,但各层级政府在区域整合中依然处于核心的地位。如区域规划、行政区划调整、都市圈规划、部门协商沟通等过程,都由政府扮演关键角色,是中国区域治理模式中最具代表性的特征,所关注的焦点都只是政府间的合作与协调关系,很少涉及公私部门的合作与水平的政策网络结构。

四、结 论

区域治理是通过政策的相关行动者之间的稳定网络关系达成,经由政策的网络结构整合区域内的政府与民间的行动者,共同为区域的发展作出贡献。因为政府和非政府组织单独都没有足够的能力去解决区域性问题。简而言之,区域治理主要包括:一是政府之间的协作,二是公私部门之间的协作。倡导的是多元主体的参与和自下而上的联合解决各种公共问题,可以说即使在中国经济最发达与全球化接轨最密切的地区,私人部门包括企业行业协会等非政府组织对于区域治理还是缺位的,这与西方发达国家强调治理涉及非政府部门的工作有很大的差异,西方发达国家区域治理重视公私部门之间的合作。这或许反映了长三角区域治理失败的部分原因,一个完全自上而下的治理模式。政府行为过于突出,建立以市场为导向的区域协调机制困难重重。

长期以来区域经济与社会发展忽略了企业和非政府组织对区域治理的作用,缺乏众多不同角色的治理结构也反映了区域治理失败的部分原因。而区域治理的主体除各层级地方政府外还应该包括各类型企业、区域性行业协会、研究机构及民间机构、非营利组织等,通过市场化或准市场化机制,破除行政壁垒,吸收民间共同参与决策,设立各种准自治政府间或非政府组织;根据区域合作治理实现形式的制度化、组织化程度高低,开发利用非官方非正式的协调机制资

源,形成多层次的交流机制,建立比较柔性的制度化或准制度化的系统性协商网络。

长三角都市圈正面临着一个全面提升区域整体实力的新的战略机遇期,所以急需创新区域地方政府间合作机制,理顺并重塑都市圈原有的多边多级政府关系,突破行政区域界限,加强政府与企业和非政府组织之间的合作交流。实现地方政府与民间的资源优势的共享与资源劣势的互补,建立健全利益矛盾的协调机制、利益分享与平衡机制等,最终形成平等的沟通、合作、协商与联盟的策略性合作伙伴关系的利益共同体,成为区域治理的典范。

[参 考 文 献]

- [1] 张紧跟,当代美国大都市区治理的争论与启示[J]. 华中师范大学学报, 2006(4).
- [2] Robert "Directions in Intergovernmental Management" [J]. International Journal of Public Administration, 1988 Vol 11, No 4: 357-371
- [3] 3小时都市圈:长三角经济一体化加速 http://www.china.com.cn/book/zhuanti/qkj/txt/2009-05/24/content_17825950.htm.
- [4] 邹军,都市圈与都市圈规划的初步探讨——以江苏都市圈规划实践为例[J]. 现代城市研究 2003(18): 29
- [5] 汪恩民,浙江四地市长聚而论道 共谋杭州都市圈发展 <http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/06-04/1719296.shtml>
- [6] 长三角地区区域合作机制趋于完善 http://www.sdpc.gov.cn/zjgx/t20070725_149797.htm.
- [7] 万斌 中国长江三角洲区域发展报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005
- [8] 长三角区域合作机制成效显著 <http://www.jhftc.gov.cn/readnews.asp?newsid=17882005-12-6>
- [9] 程必定 长三角区域合作机制的发展现状与演变趋势 http://www.tt91.com/overseas/wenzhang_detail.asp?id=130183
- [10] 李荣,王力长. 三角产业同构: 都“创意”等于没创意 http://news.xinhuanet.com/fin/rdx/2007-03/29/content_5911093.htm

[责任编辑 伍纯初]