

国家-区域尺度重组视角下的长三角区域治理新框架探析

胡剑双 孙经纬

提要 受西方区域治理理论影响,尺度重组成为国家用作应对经济全球化环境变化和解决内部积累危机的重要手段。但在以长三角为代表的中国本土化实践中,无论是刚性治理还是柔性治理的尺度重组,跨界协调问题仍然难以得到实质解决。在全球化进程受阻的新形势下,国家力图构建以国内循环为主、国际国内互促的双循环发展的新格局,通过新一轮国家-区域尺度重组,探索政府主导型的多层级网络化协商的区域治理新框架,推动长三角地区内部资源优化配置和全球竞争力的提升。与原有框架不同,新的区域治理框架有效解决了国家角色缺位、基层事务关注不足、区域合作组织乏力等长期困扰长三角一体化的深层次问题,重构了治理主体架构、丰富并深化治理内容,强化了治理工具的可操作性。此次国家-区域尺度重组并不能简单理解为传统中央集权式的复苏或国家社会主义的延续,而是针对特定问题和特定环境的渐进式改革,也是区域治理理论与中国政治经济形态的创新结合。

关键词 区域治理; 尺度重组; 长三角; 跨界地区

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202005007
文章编号 1000-3363(2020)05-0055-07

作者简介

胡剑双,江苏省规划设计集团有限公司,江苏省城镇与乡村规划设计院,主任规划师,高级城乡规划师,
12264521@qq.com

孙经纬,江苏省规划设计集团有限公司,江苏省城市规划设计研究院,城市规划师,通讯作者,
jingweisun1989@qq.com

A Research on the New Regional Governance Model of the Yangtze River Delta from the Perspective of State-Region Rescaling

HU Jianshuang, SUN Jingwei

Abstract: Influenced by the Western regional governance theory, spatial rescaling has been used as a key instrument to cope with the challenges of global economic changes and the internal accumulation crisis. However, the experience of the Yangtze River Delta in China shows that cross-provincial coordination is hard to achieve both in rigid and flexible governance domains. In the current backlash against globalization, the Chinese state tries to establish a dual circulation system that comprises the primary domestic cycle and a mutually supportive international-domestic cycle. In the new round of spatial rescaling, the state has created a new government-led regional governance model that enables multi-level networked negotiations to optimize resource distribution and promote global competitiveness of the Yangtze River Delta. Compared with the conventional model, the new model can more effectively address the problems facing the Yangtze River Delta integration, such as the lack of state power at the regional level, lack of knowledge in local affairs, and weakness of regional cooperation organization. The new model accomplishes the work by reconfiguring stakeholders, deepening the governance concept, and strengthening feasibility of governance tools. Above all, the spatial rescaling should not be simplistically interpreted as China's power recentralization or the extension of National Socialism, but rather as an innovative combination of the regional governance theory and China's political and economic system. It is also an example of gradual reform targeting specific problems under specific contexts.

Keywords: regional governance; scale rescaling; Yangtze River Delta; cross-border areas

改革开放以来,长三角区域治理先后经历了以行政区划调整为主的刚性治理阶段和以联席会议、区域规划等为主的柔性治理阶段(张京祥,2013;陈小卉,等,2017)。但区域协调的问题仍然客观存在,尤其是跨省界地区的交通设施对接、生态环境共保、邻避设施布局等问题在各责任主体的利益冲突和事权博弈下难以解决(陈小卉,等,2017)。值得关注的是,自2018年以来,以长三角区域一体化上升为国家战略为标志,长三角地区的区域治理出现了重大变化。无论是以成立长三角区域合作办公室为标志的顶层设计,还是以打通跨界断头路为代表的实际操作,长三角区域治理似乎进入了一个新的阶段。长三角地区的区域治理框架究竟发生了怎样的变化?笔者试图通过对长三角的观察,窥探区域治理理论在中国本土化的进程中的新变化。

1 区域治理和尺度重组理论在中国的本土化探索

1.1 区域治理的概念与演化

“治理 (governance)” 的概念源于 1960 年代以后西方国家由传统的福特主义和福利国家转向后福特主义和“劳保”国家, 作为一种在政府与市场之间进行权利平衡再分配的制度性理念, 被逐渐引入到处理国际、国家、城市、社区等各个层次的各种需要进行多种力量协调平衡的问题之中 (张京祥, 2000)。治理的内在涵义是国家事务和资源配置的协调机制 (刘卫东, 2014), 其与传统统治、管制等的核心差别在于涉及多层次的、多元的主体之间通过多元的互动、以“调和”为基础的协调, 以补充市场交换和政府自上而下调控之不足 (张京祥, 等, 2000; 陈振光, 等, 2000; 陈小卉, 等, 2017)。1990 年以来, 随着经济全球化和世界城市体系的调整 (顾朝林, 2000; 俞正梁, 2001), 在原有单中心主义 (主张建立统一的大都市区政府)、多中心主义 (主张多中心管治结构的公共选择学派) 的基础上, 治理理论又衍生出了主张网络化地方合作的新区域主义理论 (洪世键, 等, 2008; 冯邦彦, 等, 2011)。

究其本质而言, 区域治理核心是通过建立良好的制度环境和法律来达到合理、公平的市场规则, 去协调区域产业空间布局和城镇空间布局 (李铭, 等, 2007), 重点在于不同层级政府或发展主体之间、同级政府之间的权利互动关系 (Newman P, 2000; 张京祥, 等, 2001), 包括全球及国家间区域治理、国家层面区域治理、大都市区治理三个层次 (张衔春, 等, 2015)。

1.2 尺度重组视角下的区域治理认知和中国实践

“尺度 (scale)” 是表述空间规模、层次与相互关系的量度 (Howitt R, 2002), 直到 1970 年代以后, 受列菲弗尔 (Lefebvre) 空间生产理论的影响等, 尺度才作为政治经济分析的对象被提出 (张京祥, 等, 2014)。“尺度重组 (rescaling)” 指

权力在全球、国家、城市区域、城市等不同尺度的移动, 是全球生产方式转变和国家地域重构相互作用的产物, 根本目的是国家为提高经济竞争力和积累财富, 利用尺度和治理调整而进行的一种空间生产策略 (魏成, 等, 2011)。由于尺度重组导致不同层级和特定地域的资源配置优先级不同, 必然引起内部积累危机, 加上经济全球化环境的变化 (Brenner N, 2004), 尺度重组一直处于动态调整中, 既需应对上一轮尺度重组带来的内部危机, 也需应对全球竞争的外部危机。所以, 从某种程度来说, 尺度重组是区域治理的重要手段, 也是问题根源。正如 1992 年推进的分权化改革激发了地方经济发展活力, 但也为难以协调的地方企业主义埋下隐患, 陷入“一放就乱, 一收就死”的区域治理怪圈。

自新世纪区域治理和尺度重组等理论引入中国以来, 中国的区域治理实践主要经历了从行政区划调整 (张京祥, 等, 2002) 等为主导的刚性治理阶段, 到以都市圈规划 (陈小卉, 2003)、都市圈发展论坛 (罗小龙, 等, 2009)、区域战略及区域规划 (张京祥, 2013)、跨界都市圈空间协同规划 (官卫华, 等, 2015)、跨界协调规划 (陈小卉, 等, 2017)、同城化规划 (李郁, 等, 2016) 等手段为主导的柔性治理阶段。在此期间, 中国非常青睐于频繁地使用再尺度化的策略, 以短期内激发和快速释放蕴藏在尺度调整过程中的活力 (张京祥, 等, 2014), 这种管治效力的渗透和重组, 也是中国区域发展中的特点 (方伟, 等, 2013)。

但在全球化进程受阻、中美贸易争端频发、各种不稳定和不确定因素增多的背景下, 在国家积极推进治理体系和治理能力现代化的渐进式改革进程中, 京津冀协同发展、长三角区域一体化和粤港澳大湾区等区域战略的重新出台, 国家-区域的战略性选择 (strategic selectivity) 正在逐步发生变化, 一个新的区域治理的框架正在探索之中。本文选取长三角地区作为实证案例, 正是基于这一背景的考虑, 试图以此透视中国新时期城市区域治理的转向。

2 长三角原有区域治理框架存在的问题及根源剖析

长三角地区作为中国经济发展最快、城镇密度最高的地区之一, 区域合作治理的渊源由来已久。自 1982 年国家提出成立上海经济区, 以上海为中心的长三角经济圈雏形初现以来 (吴志强, 等, 2008), 区域治理模式不断演化, 逐渐形成了包括“主要领导座谈会”的决策层、以常务副省 (市) 长参加的地区合作与发展联席会议的协调层、各专项和各地区的执行层等三层级协调架构。在此过程中, 国家也出台了长三角若干区域规划, 以及对跨界协调规划进行了探索 (陈小卉, 等, 2017)。这一时期的柔性治理模式发挥了一定的作用, 区域层面的产业、基础设施和交通干线等对接事项陆续开展, 但是对于跨省界的交通设施、生态环境、邻避设施等空间矛盾仍显得“心有余而力不足”。从长三角区域治理范围和事项不断扩大可以看出 (表 1), 区域治理的尺度在螺旋式上移, 但并未超越省级层面 (国家-区域的尺度重组并未有效开展), 所以无法改变既有国家、省、市之间的权力配置及激励机制, 事权和财权仍然由纵向“行政发包制”和横向晋升锦标赛决定 (张衔春, 等, 2020), 无论是治理主体、治理内容还是治理工具, 真正在区

表 1 长三角原有区域治理实践过程

Tab.1 The conventional regional governance model of the Yangtze River Delta

年份	事件	范围
1982	中央提出“以上海为中心建立长三角经济圈”, 成立上海经济区	江浙沪的 10 个城市
1988	撤销“上海经济区”	“四省一市”
1992	长江三角洲城市协作办主任联席会议制度	长三角 15 个城市
1996	长江三角洲城市经济协调会	长三角 15 个城市
2001	沪苏浙经济合作与发展座谈会	“两省一市”
2004	江浙沪主要领导座谈会	“两省一市”
2008	三级运作区域合作机制	“两省一市”
2009	安徽纳入长三角主要领导座谈会、合作与发展联席会议	“三省一市”
2010	《长江三角洲地区区域规划》	“两省一市”
2016	《长江三角洲城市群发展规划》	“三省一市”

资料来源: 作者自绘。

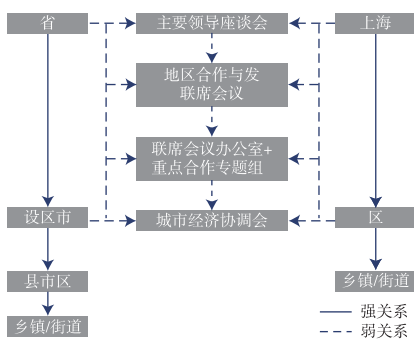


图1 长三角地区原有治理框架的主体架构

Fig.1 Stakeholder structure of the conventional regional governance model of the Yangtze River Delta
资料来源：作者自绘。

域落地上带来的效应仍不够显著，其存在的问题和根源值得我们深入剖析。

2.1 治理主体：多元主体参与不够，国家角色缺位

在西方政治语境中，区域治理更加注重多元主体的参与，包括市场、社会精英、公众等非政府机构或社会公共机构等，但在长三角区域治理中，市场与社会主体参与不足，治理主体仍由各层级地方政府、区域合作组织构成（图1）。例如，自2003年开始，由政府官员、学者组织形成的南京都市圈发展论坛对发展战略的制订发挥了一定作用（罗小龙，等，2009），但总体成效并不明显，在2013年后逐渐被南京都市圈市长峰会、党政领导联席会议、城市发展联盟等政府会议所取代。

2005年以后，中央政府通过上收关键权力、资源控制、国家战略区域规划等手段增强了对区域、地方发展的干预（张京祥，2013），但是中央政府并未从治理主体角度干预到区域治理中，省级政府仍然是各项治理事务的实际执行主体。由于国家-区域尺度之间缺乏一个中间层级的管理主体，省级政府只能通过区域合作组织对省级层面的事务进行沟通协调，具有一定自由裁量权的地方政府（设区市、县市区）也通过经济协调会等手段进行协商。在城市政府层面，联席会议更多的是“战略宣言”而非行动计划，城市政府出于“本位主义”的考虑，对区域合作组织所做决定的执行多半是一种“友情演出”（陈小

卉，等，2017）。在县区、乡镇层面，在跨界地区容易出现治理主体层级差异，不同层级的管理主体无法进行直接的对话与磋商。以上海和江苏为例，跨省边界地区的行政单元，如太仓和宝山、昆山和嘉定、吴江和青浦等，往往存在行政级别的差异，较难建立直接协商对话和利益协调机制，一些合作框架、协议、备忘录等也更多流于战略呼吁的形式。长三角区域协调的纵向关系更多是自上而下的行政发包，区域自下而上的传导机制缺乏，若乡镇等层级主体进行跨界协调，需要通过层层上报至省级政府进行协调，其制度成本过高。

2.2 治理内容：区域事务缺项，基层事务关注不足

长三角区域治理的事项涵盖了多个方面，但能够有效落地实施的事务，大多聚焦于经济产业合作、区域交通、大型基础设施等区域层面的内容，且这些事项基本符合双方利益诉求，否则也将面临不小的障碍。例如，江苏北部地区进入上海的主要通道为苏通大桥，在江苏省城镇体系规划等各类规划中提出的建设崇海通道的诉求，一直未能与上海达成一致的意见，在不断地沟通后在《上海市城市总体规划（2017—2035年）》中预留了相应的通道，但所选线位与江苏诉求仍不太一致。除此之外，区域公共服务合作、生态环境保护、区域邻避设施等方面的内容，由于双方利益难以协调，缺乏利益补偿和调节机制，难以出现在区域合作事项之中。其次，跨省级边界地区的基层事务往往“摆不上台面”，难以纳入到高层级的区域合作组织会议中，导致这些问题长期得不到解决，例如断路、防洪排涝等问题。

2.3 治理工具：区域合作组织乏力，区域规划失效

区域合作组织由于缺乏中央或者省级的行政推动，更多地是“皆大欢喜”式的协商，没有主体“唱红脸”，利益协商机制基本没有建立，在政府企业主义的路径依赖影响下，一旦需要补偿部

分利益和让渡部分事权，在既有的“条块状”体制机制下是难以实现的（陈小卉，等，2017）。例如，长江三角洲经济区现代化协调领导小组对于区域发展问题出台了若干决策意见，但由于缺乏机构权威性和实施跟踪机制，其决策效果并不理想（杨俊宴，等，2007）。

长三角编制了诸多区域规划、次区域规划，力图解决区域发展矛盾，但收效甚微。一方面，区域规划内容未能很好地与现行法定规划进行有效的衔接，最终导致了规划的失效（李郇，等，2016）。另一方面，区域规划编制主体缺乏有效的操作手段（规划实施管理机制和行动计划约束机制等）。由中央政府组织编制的国家战略区域规划虽然代表了国家意志，但过于宏观而未能形成具有实际操作指导的行动计划。由省级行政主体编制的跨省区域规划，虽然重点聚焦在跨界地区的实际问题，但只是某一省份的“一厢情愿”，缺乏其他省级主体的共同参与，也未能得到重视。

此外，长三角区域治理缺乏有效的行政考核、财税激励等机制，导致缺乏自下而上的区域协同意愿。由于跨省治理制度成本过高、财政支持不足、缺乏政绩考核，地方政府合作共识也难以达成，越是基层意愿越低。特别是对于乡镇一级的行政主体而言，打通断路，生态共保等并不是上级考核事项，很难获得上层财政的足够支持。

3 国家-区域尺度重组下的长三角区域治理新框架

3.1 长三角区域治理面临的新发展环境

近年来，全球化竞争环境发生重大变化。2016年英国脱欧、美国大选等国际形势无不涌动着逆全球化的思潮，在2017年的政府工作报告中，李克强总理指出当前世界经济低迷，逆全球化思潮抬头，不确定性大大增强。逆全球化等思潮将逐步带来全球产业链、供应链面临着松动、分离的严峻形势，原先分布在不同国家、不同企业的生产工序和环节，将回缩到具有一定规模的国家内或若干邻近国家组成的区域内，形成产业

集群式发展(刘志彪,等,2020)。一直扮演着全球化和链接世界城市体系的城市区域地区,将首当其冲地面临着逆全球化带来的危机,必须适时调整城市区域的发展导向,以缓解由于资源配置优先级不同引起的内部积累危机。正是基于对全球环境的准确判断,国家在国际合作上提出了“一带一路”倡议,重新连接国际循环,另一方面,提出了京津冀协同发展、长三角区域一体化和粤港澳大湾区等区域战略,构建国内大循环格局,重构三大城市群地区的发展导向,推动三大城市区域逐步从全球价值链中的“被俘获者”到国内价值链的治理者和控制者的转型。

2020年受新冠肺炎疫情影响,全球化进程还将进一步受阻,区域化、碎片化等态势将不断显现。习近平总书记在

参加全国政协十三届三次会议经济界委员联组会时强调,我们要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,加快构建完整的内需体系,逐步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,培育新形势下中国参与国际合作和竞争新优势。可以预见的是,目前中国所采用的国家-区域尺度重组来解决城市区域治理问题的做法,可能还将会是今后一定时期内区域治理的主要手段。

3.2 政府主导型的多层级网络化协商区域治理新框架

3.2.1 治理主体的变化:中央力量介入各层次治理

自从长三角区域一体化上升为国家战略以来,中央力量强力介入长三角的

国家-区域尺度重组过程(表2),对于区域治理中长期形成的制度依赖具有很好的冲击作用,打破了区域协调的制度壁垒,重构了区域治理主体架构。以中共中央政治局常委、国务院副总理韩正任组长的推动长三角一体化发展领导小组(以下简称领导小组)的成立标志着长三角区域治理顶层设计迈出关键一步。领导小组囊括了三省一市的主要领导,而三省一市主要领导同时兼任各省推进长三角一体化发展领导小组的主要负责人,由此可见,包含组织架构的长三角区域治理的顶层设计已基本形成(图2)。

在国家战略的执行层面,在原有区域合作组织的基础上,增加了长三角区域合作办公室(以下简称办公室)。办公室名义上是三省一市联动成立,但实则是国家意图的“代言人”。办公室由三省一市抽调人员组成,有效建立了省级政府之间利益和事权协调平台。同时,办公室受领导小组指导,被赋予了更多管理职权,主要包括拟定协同发展的战略规划,协调推进区域合作中的重要事项和重大项目,统筹管理合作基金等。所以,办公室介于柔性合作组织和刚性行政管理主体两者之间,同时具备柔性治理和刚性治理两者优势。

在国家力量干预下,地市级政府也相应成立了领导小组,形成了一个自上而下的区域治理行政架构。另一方面,针对具体地区、专项事项的不同层级的沟通协商对话机制不断涌现。特别是包括上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善在内的长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称示范区),成为跨省界区域治理的制度和空间创新,为基层的跨界协调提供了具有一定管理权限的对话平台。示范区和办公室“一把手”相同,意味着示范区成为落实国家意志的抓手。

各类多元主体同样纳入区域治理中。如办公室的成员中有来自机构的专家学者,也经常邀请相关学者参与讨论。在2019年长三角主要领导座谈会中,召开了第一届长三角一体化发展高层论坛,诸多研究机构和智库专家、沪苏浙皖企业代表加入到了治理主体的协

表2 长三角区域治理实践的新进展

Tab.2 Key progress of the new regional governance model of the Yangtze River Delta

时间	事件
2018年1月	长三角区域合作办公室成立
2018年3月	长三角区域合作办公室正式挂牌成立
2018年7月	《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》
2018年11月	长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略
2019年6月	召开推动长三角一体化发展领导小组会议
2019年10月	长三角生态绿色一体化发展示范区批复
2019年12月	中共中央、国务院印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》
2020年1月	《上海市贯彻<长江三角洲区域一体化发展规划纲要>实施方案》
	《浙江省推进长江三角洲区域一体化发展行动方案》
	《安徽省实施长江三角洲区域一体化发展规划纲要行动计划》
2020年4月	《〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉江苏实施方案》
2020年6月	《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划》草案

资料来源:作者自绘。

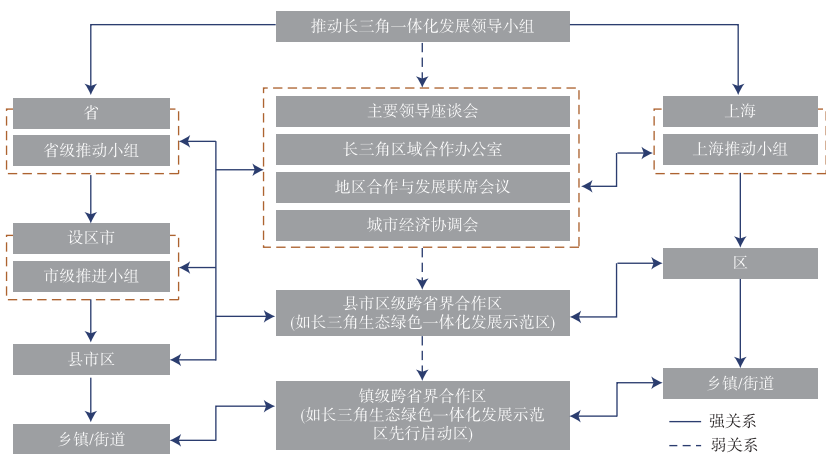


图2 长三角区域治理新主体架构

Fig.2 Stakeholder framework of the new regional governance model of the Yangtze River Delta

资料来源:作者自绘。

商当中。另外,在各项激励政策的支持下,各类国资平台,市场主体、金融机构也在积极加大对长三角区域一体化项目的投资,作为主导长三角一体化发展和示范区建设的长三角投资(上海)有限公司已于2020年6月宣布成立。由此可见,由政府机构为主体,包含了社会资本、社会精英、地方市民等多元主体共同参与的区域主体架构正在形成。

3.2.2 治理内容的变化:同步关注区域和基层事务

长三角区域治理的内容也发生了变化,对于区域层面的治理事务的范畴更加广泛,而且也从更高层次的尺度开始关注地方基层事务,以及跨边界地区的具体板块协调事务。

在区域事务治理方面,更加关注区域公共服务等事务。例如,《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》设立了交通、能源、信息、科技、环保、信用、社保、金融、涉外服务、城市合作、产业、食品安全12个重点合作专题(熊健,等,2019)。协商事务的深度开始触及利益协调的事务。在区域轨道交通对接等方面,原来各地更加关注自身的需求,对轨道交通网的考虑不够周全,但在办公室的协调下,在先做好城际交通网的整体规划后,具体的线路才能得以推进。上海轨道11号线早在2013年就已接入昆山,在最新的协调下与苏州S1线全面对接,并于2019年开工建设,成为长三角一体化基础设施互联互通的示范工程。

在基层事务治理方面,在《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》的框架下,以跨界断头路为重点,涵盖地方取水口和排污口协调、太浦河和吴淞江的环境治理等以前“上不了台面”的地方事务得以重视。2018年6月,沪苏浙皖共同签署《长三角地区打通省际断头路合作框架协议》,第一批重点推进17个省际断头路项目已陆续开通建设。例如,一直以来,昆山市锦淀路与上海市青浦区崧泽大道(两条路均为双向四车道)均已修至沪昆边界,但相距800m却不能连通,作为首个“打通省界断头路”项目盈淀路,也

已于2018年10月通车,相应的跨省界的公交出行也陆续开通。

跨边界板块成为区域治理关注的重点空间板块。2020年6月《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划》成为国内首个省级行政主体共同编制的跨省域国土空间规划,将产业、生态、土地、交通等实质性内容纳入法定规划体系。另外,在南京都市圈、江浙一岭六县等地区也逐步开展了跨界示范区的建设。

3.2.3 治理工具的变化:强调落实和可操作性

长三角区域治理的工具从原来较为单一的区域战略规划等方式,转变为区域规划、行动计划、法定规划相结合的规划体系,以及考核机制的转变和激励机制的落实等。

在规划体系方面,以《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》为引领、三省一市出台实施方案为配套的区域发展规划纲要,国家各部门陆续编制的专项事务规划,再到跨边界地区共同编制的国土空间规划(以长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划为代表),形成了长三角区域治理一整套、多层次、多元参与区域规划体系,对解决涉及跨界协调的事项难以落实在国土空间规划体系中的问题(郭磊贤,等,2019)做出了很好的回应。在具体操作上,办公室通过制定《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》,形成四地官方共同认可和遵循的“行动路线图”和任务时间表,每年在长三角主要领导座谈会讨论通过的年度任务分工,以各级政府联合探索的合作框架和协议等,来落实各项区域治理事务。

为有效监督和管理一系列的区域规划的实施,国家和地方各级政府对于区域治理事务的考核和激励机制,也悄然发生了变化。在考核机制方面,一方面,随着“一体化”“高质量”“生态绿色发展”等逐渐成为区域一体化中的重要目标,地方政府对于区域治理事务的关注度也大大的提升,逐步摆脱唯GDP论桎梏。另一方面,对于具体行动计划的

实施考核,也明确要求纳入到省(市)党委政府的目标管理和绩效考核当中,各有牵头部门负责,以确保各项治理事务得以有效推进。在激励机制方面,长三角各项激励政策和措施陆续出台,例如,长三角一体化发展投资基金的“落地”正在全面推进之中,一些跨区域的重点项目都可以通过该基金来支持,如基础设施、环境保护、科技创新等项目。《关于支持长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展的若干政策措施》明确了两省一市共同出资设立示范区先行启动区财政专项资金,3年累计不少于100亿元,中央财政和两省一市财政共同出资设立示范区投资基金,为示范区提供资金激励。

4 总结与展望

4.1 主要观点总结

为应对全球外部和区域内部环境矛盾,长三角通过地域组织的重组来建立一套“摸着石头过河”的政策,同时包含了尺度上移和尺度下移两种方式,是这一轮区域治理取得成效的重要关键。其中,区域治理主体从省级层面上移至国家层面,国家力量介入到各层级的区域治理和主体协调中;治理内容从跨省级的战略呼吁下沉至具体的基层事务,但治理权限有一定程度的上收;区域规划、考核机制、激励机制等治理工具真正地在长三角层面构建起来(表3)。长三角新的区域治理框架已经超越了原有的单中心、多中心和新区域主义的三种理论,创新性地探索出了政府主导型的多层级网络化协商的区域治理新框架,契合中国特色社会主义的政治、经济、文化和行政体制的特征,是中国善于运用辩证唯物主义解决实际问题的表现。在后疫情时代,中国发展战略逐步调整为“双循环的新发展格局”,区域治理还将面临着较大的冲击,全球化、国家力量、区域化等不同尺度的重组还将不断调整,区域治理的框架还有待进一步修正。

当前的长三角新区域治理框架既非传统刚性治理模式,也非柔性治理模

表3 长三角区域治理框架的新旧比较

Tab.3 The comparison of conventional and new regional governance models of the Yangtze River Delta

	原有框架	新框架
治理主体	以省级、地市级联席会议和合作组织等为主 国家部门较少介入 多元主体参与不足	国家力量介入区域治理各层级事务 长三角区域合作办公室作为代言人 各省形成领导小组落实国家区域治理意图 研究机构、专家智库、企业家联盟等多元主体介入
治理内容	以经济发展、产业协同、交通、重大基础设施为主的 区域层面的事务 对于基层事务关注不多	区域层面事务更加广泛 基层协调事务上升到高级政府的治理事务中 跨界边界地区的统筹治理成为重点
治理工具	区域战略规划、合作框架和协议、备忘录等 缺乏有效的考核和激励机制	区域规划、行动计划、法定规划相结合的规划体系 考核机制的转变、激励机制的落实

资料来源：作者自绘。

式。传统的新区域主义理论比较排斥政府在区域治理中发挥着主导作用，但是长三角地区的实践表明，由于行政体制的不同，在中国由政府主导，共同协商的多层级网络化协商框架是可行的。但是，值得注意的是这种区域重构的现象不能简单理解为传统中央集权式的复苏或国家社会主义的延续，而是对新出现的城市 and 区域治理问题的应对式趋势，并非重回“资源再分配”的老路（徐江，等，2009）。政府主导型的区域治理框架并没有简单地回到单中心主义主张的建立统一的大都市区政府，而是新区域主义理论与中国政治经济形态的一种新结合。总体而言，长三角区域治理的渐进式改革，既有效打破了长期困扰改革的路径依赖和制度壁垒，也将原有的治理经验保留了下来，如已经形成的区域规划、协商机构等。

4.2 展望：新时代长三角区域治理框架的优化改善建议

由于长三角新区域治理新的框架践行还不足三年，一些变化还正在不断发生，过于武断地下结论，还为时尚早。但这并不妨碍我们对当前的框架进行一定的判断，特别是在渐进式改革的过程中，发现新的问题，以便更好的解决。

(1) 在治理主体方面，由政府成员组织成立的办公室，实际上是一种不完全代表任何主体，不完全进行行政命令下达的组织，其运作模式与国外的非政府组织机构也不相同，扮演着介于政府和民间组织之间的角色，超出了西方语境下对于治理概念的理解，但其运行的机制还有待观察。虽然办公室的设立强

化了政府之间的统筹，但同时治理架构的关系也变得更为复杂，需要加快清晰界定办公室与各级政府事权的关系，完善办公室与省、市、县（市、区）、乡镇等不同层级的协商对话机制。另一方面，与西方资本主义国家非常强调多元参与治理不一样，在中国特色社会主义的发展语境下，如何推动市场、非政府组织、公众在区域治理中更为有效地参与，这些角色在区域治理中究竟能发挥多大的作用，也还有待观察。

(2) 在治理内容方面，后疫情时代的生产链、供应链组织愈发“近域化”（张京祥，2020），因此如何消除长三角内部“行政区经济”，探索建立企业合作、人才流动、科研协作等各类要素自由流动的的制度环境也应成为区域治理重要的内容。从近期达成的合作协议来看，产业合作和协同创新成为重要甚至首要议题。例如，2018年底三省一市达成《长三角地区加快构建区域创新共同体战略合作协议》，试行科技创新券在长三角范围内通用通兑，有效推动了科研平台、科学实验仪器设备等科技资源开放共享，降低了中小企业科创成本。

(3) 在治理工具方面，长期以来作为区域治理重要工具的区域规划应强化与国土空间规划体系衔接，将战略呼吁转化为空间管控。一种衔接方式为区域规划法定化，转化为区域性的国土空间规划，融入国土空间规划体系。例如在编的《长江经济带国土空间规划》、已经形成草案的《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划》均是跨省界的区域国土空间规划。另一种衔接方式为将区域规划转为国土空间规划的

专项规划，从而对亟需协调的区域空间开发保护利用作出专门性安排。但区域规划与国土空间规划衔接方式仍未明确，有待进一步观察。

参考文献 (References)

- [1] BRENNER N. New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood[M]. New York: Oxford University Press, 2004.
- [2] 陈小卉. 都市圈发展阶段及其规划重点探讨[J]. 城市规划, 2003(6): 55-57. (CHEN Xiaohui. Development phase and planning content discussion of metropolitan areas[J]. City Planning Review, 2003(6): 55-57.)
- [3] 陈小卉, 钟睿. 跨界协调规划: 区域治理的新探索——基于江苏的实证[J]. 城市规划, 2017, 41(9): 24-29+57. (CHEN Xiaohui, ZHONG Rui. Cross-boundary coordination plan: a new exploration on regional governance——a case study of Jiangsu province[J]. City Planning Review, 2017, 41(9): 24-29+57.)
- [4] 陈振光, 胡燕. 西方城市管治: 概念与模式[J]. 城市规划, 2000(9): 11-12. (CHEN Zhengguang, HU Yan. The urban governance in the west: contents and model[J]. City Planning Review, 2000(9): 11-12.)
- [5] 方伟, 赵民. “新区域主义”下城镇空间发展的规划协调机制——基于皖江城市带和济南都市圈的探讨[J]. 城市规划学刊, 2013(1): 51-60. (FANG Wei, ZHAO Ming. Planning and coordination of urban spatial development under paradigm of new regionalism——the cases of city cluster along the Yangtze River in Anhui and Jinan metropolitan area[J]. Urban Planning Forum, 2013(1): 51-60.)
- [6] 冯邦彦, 尹来盛. 城市群区域治理结构的动态演变——以珠江三角洲为例[J]. 城市问题, 2011(7): 13-17. (FENG Bangyan, YIN Laisheng. Dynamic evolution in the regional governance structure of urban agglomeration: taking the Pearl River Delta area for example[J]. Urban Problems, 2011(7): 13-17.)
- [7] 顾朝林. 论城市管治研究[J]. 城市规划, 2000(9): 7-10. (GU Chaolin. On urban governance[J]. City Planning Review, 2000(9): 7-10.)
- [8] 官卫华, 叶斌, 周一鸣, 等. 国家战略实施背景下跨界都市圈空间协同规划创新——以南京都市圈城乡规划协同工作为例[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 57-67. (GUAN Weihua, YE Bin, ZHOU Yiming, et al. Innovation on spatial coordinating plan of metropolitan circle in the implement of national strategies: taking urban and rural planning coordination of Nanjing metropolitan circle as an example[J]. Urban Planning Forum, 2015(5): 57-67.)
- [9] 郭磊贤, 吴唯佳. 基于空间治理过程的特大城市外围跨界地区空间规划机制研究[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 8-14. (GUO Leixian, WU Weijia. A study on spatial planning mechanism in the peripheral cross-border areas

- of megacities from the perspective of spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 8-14.)
- [10] 洪世键, 张京祥. “碎化”与整合: 大都市区管治理论演进探讨[J]. 城市发展研究, 2008(6): 113-118. (HONG Shijian, ZHANG Jingxiang. Fragmentation and governance: study on the theoretical evolution of metropolitan governance[J]. Urban Studies, 2008(6): 113-118.)
- [11] HOWITT R. Scale and the other: levinas and geography[J]. Geoforum, 2002, 33: 299-313.
- [12] 李邨, 谢石营, 杜志威, 等. 从行政区划调整到同城化规划——中国区域管治的转向[J]. 城市规划, 2016(11): 72-77+86. (LI Xun, XIE Shiyong, DU Zhiwei, et al. From administrative division adjustment to cross-boundary planning: transformation of regional governance in China[J]. City Planning Review, 2016(11): 72-77+86.)
- [13] 李铭, 方创琳, 孙心亮. 区域管治研究的国际进展与展望[J]. 地理科学进展, 2007(4): 109-122. (LI Ming, FANG Chuanglin, SUN Xinliang. Progress and prospect in regional governance study[J]. Progress in Geography, 2007(4): 109-122.)
- [14] 刘卫东. 经济地理学与空间治理[J]. 地理学报, 2014(8): 1109-1116. (LIU Weidong. Economic geography for spatial governance[J]. Acta Geographica Sinica, 2014(8): 1109-1116.)
- [15] 刘志彪, 凌永辉. 双循环新发展格局: 发展战略的重大转变[N]. 广州日报, 2020-06-22(A09). (LIU Zhibiao, LING Yonghui. New development pattern of dual cycle: big shift of development strategy[N]. Guangzhou Daily, 2020-06-22(A09).)
- [16] 罗小龙, 沈建法, 陈雯. 新区域主义视角下的管治尺度构建——以南京都市圈建设为例[J]. 长江流域资源与环境, 2009, 18(07): 603-608. (LUO Xiaolong, SHEN Jianfa, CHEN Wen. Rescaling of governance and new regionalism — a case study of Nanjing city-region[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 2009, 18(07): 603-608.)
- [17] NEWMAN P. Changing patterns of regional governance in the EU[J]. Urban Studies, 2000, 37(5, 6): 895-909.
- [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, 000(6): 28-35. (WEI Cheng, SHEN Jing, FAN Jianhong. Rescaling: role changing of the state and spatial production strategy of region in the globalization era[J]. City Planning Review, 2011, 000(6): 28-35.)
- [19] 吴志强, 王伟, 李红卫, 等. 长三角整合及其未来发展趋势——20年长三角地区边界、重心与结构的变化[J]. 城市规划学刊, 2008(2): 1-10. (WU Zhiqiang, WANG Wei, LI Hongwei, et al. The process and trends of integration in the Yangtze River Delta——based on its change of boundary, gravity centre and structure in 20 years[J]. City Planning Review, 2008(2): 1-10.)
- [20] 熊健, 孙娟, 王世营, 等. 长三角区域规划协同的上海实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 50-59. (XIONG Jian, SUN Juan, WANG Shiyong, et al. Shanghai practice and reflections on regional planning cooperation in the Yangtze River Delta region[J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 50-59.)
- [21] 徐江, 叶嘉安. 珠江三角洲城市群规划中的空间重构与区域治理研究[J]. 城市与区域规划研究, 2009(3): 67-83. (XU Jiang, YE H A G O. Spatial reconstruction and regional governance of urban agglomeration planning in the Pearl River Delta[J]. Journal of Urban Regional Planning, 2009(3): 67-83.)
- [22] 杨俊宴, 陈雯. 长江三角洲区域协调重大问题的调查研究[J]. 城市规划, 2007(9): 17-23. (YANG Junyan, CHEN Wen. Investigation of fatal issues in regional coordination of Yangtze River Delta[J]. City Planning Review, 2007(9): 17-23.)
- [23] 俞正梁. 区域化、区域政治与区域治理[J]. 国际观察, 2001(6): 1-3. (YU Zhengliang. Regional politics and regional governance[J]. International Review, 2001(6): 1-3.)
- [24] 张京祥, 陈浩, 胡嘉佩. 中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新城区的实证研究[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 43-49. (ZHANG Jingxiang, CHEN Hao, HU Jiawei. Flexible rescaling during the development of urban space in China: a case study on Hexi new town in Nanjing[J]. City Planning Review, 2014, 38(1): 43-49.)
- [25] 张京祥. 城市与区域管治及其在中国的研究和应用[J]. 城市问题, 2000(6): 40-44. (ZHANG Jingxiang. Urban and regional governance, and its research and practice in China[J]. Urban Problems, 2000(6): 40-44.)
- [26] 张京祥. 都市圈成为生产链供应链近域重组的基本单元[N]. 南京日报, 2020-07-06(A03). (ZHANG Jingxiang. Metropolitan areas become basic unit of the recombination of production chain and supply chain[N]. Nanjing Daily, 2020-07-06(A03).)
- [27] 张京祥. 国家-区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析[J]. 城市发展研究, 2013(5): 45-50. (ZHANG Jingxiang. Scale rescaling of regional governance: based on the analysis of the perspective of "national strategic regional planning"[J]. Urban Development Studies, 2013(5): 45-50.)
- [28] 张京祥, 黄春晓. 管治理念及中国大都市区管理模式的重构[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2001(5): 111-116. (ZHANG Jingxiang, HUANG Chunxiao. Governance and the reconstruction of the management pattern in Chinese metropolitan cities[J]. Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities and Social Sciences), 2001(5): 111-116.)
- [29] 张京祥, 沈建法, 黄钧尧, 等. 都市密集地区区域管治中行政区划的影响[J]. 城市规划, 2002(9): 40-44. (ZHANG Jingxiang, SHEN Jianfa, HUANG Junyao, et al. The administrative division and regional governance in urban agglomeration areas[J]. City Planning Review, 2002(9): 40-44.)
- [30] 张京祥, 庄林德. 管治及城市与区域管治——一种新制度性规划理念[J]. 城市规划, 2000(6): 36-39. (ZHANG Jingxiang, ZHUANG Linde. Governance and governance for city and region[J]. City Planning Review, 2000(6): 36-39.)
- [31] 张街春, 梁晓帆, 李志刚. “城市区域”主义下的中国区域治理模式重构——珠三角城际铁路的实证[J]. 地理研究, 2020, 39(3): 483-494. (ZHANG Xianchun, LUAN Xiaofan, LI Zhigang. The restructuring of regional governance under the city regionalism of China: a case study of the Pearl River Delta inter-city railway[J]. Geographical Research, 2020, 39(3): 483-494.)
- [32] 张街春, 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): 8-15. (ZHANG Xianchun, ZHAO Yongjian, SHAN Zhuoran, et al. City-regional governance from the perspective of comparison: conception clarification, theory development and research progress[J]. Economic Geography, 2015(7): 8-15.)

修回: 2020-08