

【主持人语】“共同体”是一个历久而弥新的概念。从党的二十大报告来看,“共同体”涉及社会、民族、国际、人类、自然等多个实践面向,其内涵和外延正经历深刻变化。当前共同体研究也超越了社会学、哲学等传统理论范畴,呈现出高度复杂性。本专题三篇文章正是致力于充实并丰富对共同体复杂特征、科学规律及实践进展的最新阐释。第一篇以长三角区域治理实践为研究对象,从历史发展的纵向维度清晰勾勒出差别治理、协同治理、共同治理渐进演化、多样共存、多层嵌套的区域治理共同体的复杂结构。第二篇在理论上进一步构建了区域共同体公共价值共创的分析框架,探讨了区域共同体公共价值生成机制。第三篇从复杂系统角度提出了共同体演化存在网络疏离的风险,共同体不仅要“求同”,更要“存异”,优化边界工作是实现共同体长期有序均衡治理的有效策略。

——锁利铭

从协同到共同： 区域治理共同体的制度演进与机制安排

唐亚林 郝文强

摘要 中共十八大以后,长三角区域治理进入了全面对接与深度合作的新时代,而长三角生态绿色一体化发展示范区的制度创新实践,将带有探索意义的当代中国区域治理从协同治理形态推向了共同治理形态。由此,长三角区域治理形成了差别治理、协同治理、共同治理共存的多样化区域治理模式,三者的区域性质、治理形态、基本原则、组织架构等方面存在诸多不同,并在服务要素、治理要素、发展要素方面形成了层层嵌套的关系。长三角区域治理共同体建设,主要表现为通过共同治理形态的建构,带动基于“发展—服务—秩序”的共赢生态格局的形成,以及由此构筑的由规划行动共识与跨域共建共治机制为核心,集创聚新优势、创建新平台、创新新体制、创造新动力于一身的区域发展“四新”模式。

关键词 区域治理形态 协同治理 共同治理 长三角一体化 区域治理共同体

DOI:10.16240/j.cnki.1002-3976.2023.01.011

引言:区域治理的全面对接与 深度合作新时代

中国的改革开放经历了从平面化到立体化的空间演进过程,如今已进入了以中心城市和都市圈为

引领的城市群中国时代,构建了融“都带群区路”等发展战略于一体的新时代中国特色社会主义现代化国家的空间发展格局^①。在国家空间布局的发展战

^① 唐亚林:《构建新时代中国特色社会主义国家的空间布局战略体系——基于城市化发展的考察》,《同济大学学报》2021年第1期。

略体系建构过程中,区域治理也相应地进入以全面对接和深度合作为典型特征的新阶段,呈现出鲜明的“一体化发展”导向。

区域一体化意味着区域经济社会文化生态等全面一体化的推进,包括基础设施一体化、政务服务一体化、市场体系开发开放、政策体系对接对接、公共服务深度融合、生态治理和文化发展一体化等多方面内容^①。以长江三角洲为例,在“战略—策略—举措”多层次复合动力综合而成的区域治理创新动力驱动下,长三角区域治理逐渐形成了“友好协商、规划引领、领域合作、项目带动、标准一体、绩效可期”的“二十四字合作方针”^②,建构了“全方位、多层次、宽领域”全面对接机制与“对接政策无缝衔接、对接项目责任具体、对接执行精准落实”的深度合作机制。在此背景下,本文关注的问题是:当前长三角区域治理经历了怎样的创新实践探索?呈现了什么样的治理形态建构特色?取得了何种制度性与机制性的治理经验?

学界对区域治理的研究主要集中在国际区域治理与国内跨省区域治理两大领域,本研究关注的是国内跨省区域治理领域的治理形态问题。相关研究发现,20世纪90年代末以来,长三角和珠三角为解决诸多区域治理难题,逐渐实现了从“行政区行政”向“区域行政”的转型^③。跨省区域治理能够有效打破省级行政区划的刚性限制,减少省级政府竞争成本,在促进各省利益共同实现方面,具有显著优势^④。随着跨省区域治理实践的纵深发展,有学者提出“区域合作治理”的概念,指涉以地方政府为核心的多元参与主体,为克服交易成本障碍,通过多种合作方式而构建的相互依赖的可持续合作网络^⑤。整体而言,区域治理呈现出“从同质化竞争到多样化互补与共荣”^⑥的转型特征,逐渐形成了“区域经济社会一体化”^⑦的区域协同治理图景。学者们围绕区域治理的产业协同发展、空间规划协同、生态环境治理、卫生防疫治理、科技创新协同、碳排放协同等不同领域的区域协同治理议题进行了探究^⑧，“协同治理”的区域治理模式已成为当前学界的主要共识^⑨。

当前来看,随着2019年11月1日正式揭牌的长三角生态绿色一体化发展示范区的制度创新实践及其示范效应不断扩散,当代中国的区域治理实践正逐渐呈现从“协同治理形态”向“共同治理形态”转

变的趋势,一种可称之为“区域治理共同体”的区域治理形态新图景正在长三角地区成为现实。有鉴于此,本文基于长三角区域治理的理论框架与实践模式,对长三角区域治理形态从“协同治理形态”向“共同治理形态”转变的制度创新实践进行深度个案分析,提炼区域治理共同体建设的体制机制安排,为当代中国区域治理的创新实践与发展方向,提供可资借鉴的经验与带有前瞻性的理论指导。

一、长三角区域治理的理论框架与实践模式

(一)区域治理的三项根本任务:一般理论框架

基于长三角区域治理的理论与实践,可以发现“发展、治理和服务”是区域治理的三项根本任务(见图1)。在区域发展视阈下,区域治理研究主要包括基础设施互联互通、科技协同创新、产业融合发展等主题^⑩。在区域治理视阈下,相关研究主要涉及区域协同立法、司法协同救济、环境协同共治、应急协

- ① 唐亚林、于迎:《主动对接式区域合作:长三角区域治理新模式的复合动力与机制创新》,《理论探讨》2018年第1期。
- ② 唐亚林:《区域治理的逻辑:长江三角洲政府合作的理论与实践》,复旦大学出版社2019年版,第25页。
- ③ 张紧跟:《从区域行政到区域治理:当代中国区域经济一体化的发展路向》,《学术研究》2009年第9期。
- ④ 于东山、姜成武:《省级政府竞争之弊与跨省区域治理》,《东北大学学报》2009年第4期。
- ⑤ 锁利铭、杨峰、刘俊:《跨界政策网络与区域治理:我国地方政府合作实践分析》,《中国行政管理》2013年第1期。
- ⑥ 唐亚林:《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》,《学术界》2014年第5期。
- ⑦ 唐亚林:《产业升级、城市群发展与区域经济社会一体化——区域治理新图景建构》,《同济大学学报》2015年第6期。
- ⑧ 张明之:《区域产业协同的类型与运行方式——以长三角经济区产业协同为例》,《河南社会科学》2017年第4期;朱舜:《长三角及其经济腹地城市化空间格局优化的区域治理研究》,《中国行政管理》2015年第12期;锁利铭:《制度性集体行动框架下的卫生防疫区域治理:理论、经验与对策》,《学海》2020年第2期。
- ⑨ 孟静:《以协同共治推进区域治理的现代化转型》,《现代经济探讨》2019年第6期。
- ⑩ 张尚武、潘鑫:《新时期我国跨区域重大基础设施规划建设战略思考》,《城市规划学刊》2021年第2期;张坚、黄琨:《新发展阶段长三角区域科技创新协同发展的循环机制》,《科学管理研究》2022年第3期;张明之:《区域产业协同的类型与运行方式——以长三角经济区产业协同为例》,《河南社会科学》2017年第4期。

同治理等研究对象^①。在区域服务视阈下,区域治理研究主要围绕公共服务一体化展开^②,包括信息服务协同体系构建、医疗教育服务协同、区域文化建设、公共体育服务等研究面向^③。

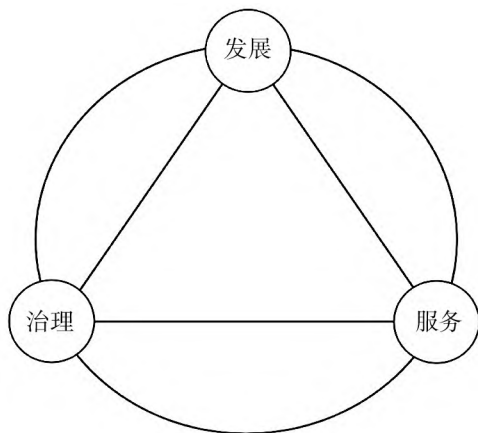


图1 区域治理的三项根本任务

在实践层面,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》,从“发展、治理和服务”三项根本任务的视角,规划了长三角区域治理的总体目标、发展战略与推进路径。具体地看,在发展方面,主要包括推动形成区域协调发展新格局,加强协同创新产业体系建设,提升基础设施互联互通水平,共建高水平开放平台,合力打造国际一流营商环境等任务。在治理方面,主要包括推动长三角一体化发展的体制机制创新,建立统一的规则制度体系,加强生态环境保护、社会安全治理、安全事故处置方面的联合管控与协同共治等任务。在服务方面,主要是建设便利共享的公共服务体系,包括推进教育资源、医疗资源共享,加强文化旅游合作,实现公共服务标准化与便利化建设等任务。

长三角区域一体化发展这三大根本任务的规划设计与推进实施,意味着国内跨省区域治理理论框架的新建构:以治理统合发展、服务与秩序,打造集高质量发展、高效能治理、高品质生活于一体的区域治理共同体(见图2)。其中,“治理”是共同体建设的核心,只有通过跨区域的经济治理、社会治理、生活治理三个方面的治理实践创新,才能有效统合区域治理的发展目标、服务目标和秩序目标,最终打造经济高质量发展、社会安定有序、人民生活美好的区

域治理共同体。“发展”是区域治理共同体建设的动力,旨在通过加强区域科技协同创新,推动更高水平协同开放,实现内蕴创新、协调、绿色、开放、共享等价值的可持续发展目标。“秩序”是区域治理共同体建设的保障,力图通过区域立法、行政、司法等一体化制度、体制与机制创新,塑造区域良好的交通秩序、环境秩序、治安秩序与空间秩序。“服务”是区域治理共同体建设的落脚点,旨在提高自然人、法人跨省办事等行政服务的便捷性,推进区域内教育、医疗、养老、文体等公共服务的均等化,创造人民满意的区域生活共同体。在治理的统筹下,发展、服务、秩序三者互为支撑,共同推动区域治理共同体建设的进程。

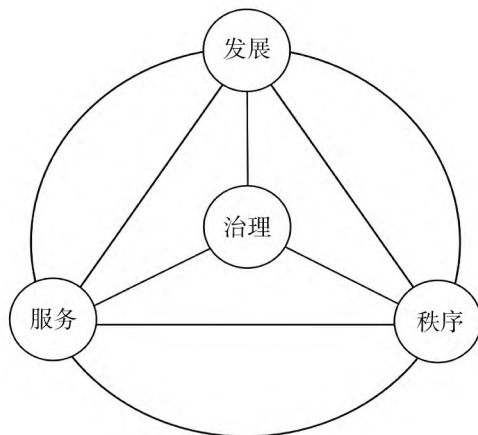


图2 区域治理共同体的一般理论框架

(二) 区域治理的实践模式

综观长三角区域一体化发展实践,在治理统筹

- ① 宋保振、陈金钊:《区域协同立法模式探究——以长三角为例》,《江海学刊》2019年第6期;周凌一:《正式抑或非正式?区域环境协同治理的行为选择——以2008—2020年长三角地区市级政府为例》,《公共管理与政策评论》2022年第4期;胡建华、钟刚华:《跨区域公共危机协同治理的实践考察与创新模式研究》,《地方治理研究》2022年第1期。
- ② 于迎、唐亚林:《长三角区域公共服务一体化的实践探索与创新模式建构》,《改革》2018年第12期。
- ③ 吴志红、赵元斌、韩秀珍:《区域集群式信息服务协同体系与智慧城市深度融合之探讨》,《图书情报工作》2014年第13期;沈瑞林、沈洪兵、陈琪:《深化医教协同服务区域发展——2016首届全国部委省共建医学院校改革与发展研讨会综述》,《中国高等教育》2016年第17期;章春杰:《协同创新与高校服务区域文化能力提升》,《中国高校科技》2015年第3期。

发展、服务与秩序四位一体的理论框架下,长三角区域治理模式经历了从差别治理到差别治理与协同治理并举,再到如今的差别治理、协同治理与共同治理共存的演化历程(见图3)。

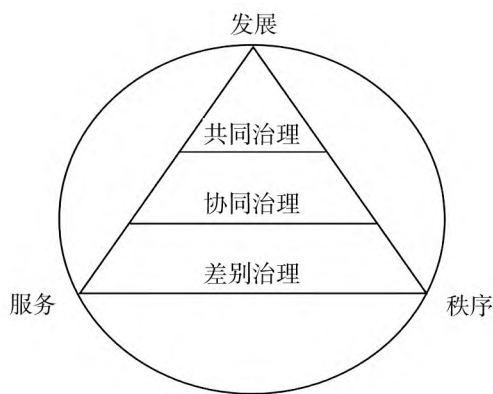


图3 长三角区域治理的实践模式

1. 差别治理: 行政区治理与区域合作的内在冲突。

差别治理是以行政区划为治理单元而进行的发展、服务供给、秩序维护的治理模式,并作为长三角区域治理的最基础治理模式而长期存在。

早在20世纪80年代,为突破传统计划经济体制下地区分割的“行政区治理”局限,国务院于1982年12月22日印发了建立上海经济区规划办公室的通知,试图通过发挥中心城市的辐射作用,促进区域合作治理,逐步形成以城市特别是大中城市为依托、不同规模的开放式、网络型经济区。这既是长三角经济圈概念的最早雏形,也是国内第一个跨省市合作的综合性经济区。

1983年3月22日,上海经济区规划办公室成立,主要致力于解决条块矛盾,发挥上海中心城市的辐射和带动作用,加快上海及周边城市地区的发展,并基于这一区域治理经验,探索在全国逐步形成以大城市为依托的网络型经济区之发展目标。但在计划经济条件下,上海经济区规划办公室只是一个规划和协调机构,缺乏权威性,行政调控能力有限,难以突破行政区治理的阻碍,在跨区域治理方面未能取得突破性进展。1988年6月1日,上海经济区规划办公室被宣告撤销,这意味着通过直接行政手段推动长三角区域合作的治理模式难以避免失败的

命运。

在这一阶段,长三角地区以行政区为分割的差别治理模式呈现如下两个主要特征:一是行政区各自为政,在经济发展、公共服务、社会秩序等方面存在较大差距。由于各省市以行政区划为治理的基本单元,在经济发展水平与发展速度方面差距较大,区域公共服务供给的非均衡性问题十分突出。二是区域治理公共问题增多,区域公共治理需求彰显。随着长三角地区经济飞速发展,衍生了环境污染外溢、公共服务不均衡、营商环境差距大、基础设施不联通等诸多公共治理问题,但分割式的行政区治理阻碍了区域公共治理职能的统合进程。

2. 协同治理: 从经济合作到经济社会一体化协同。

在差别治理的基础上,随着长三角区域公共治理需求的增加,各行政区试图在部分经济发展与社会服务功能方面,打破行政边界,进行跨区域合作,进而形成了长三角地区部分领域内的区域协同治理模式。

20世纪90年代,随着中国改革开放的深入推进和浦东开发开放战略的全面实施,长三角区域合作再次被提上议事日程。1992年,由上海、浙江、江苏两省一市的14个市经协委(办)发起,成立了长江三角洲十四城市协作办(委)主任联席会。1997年,在此基础上新加入泰州市共15个城市,重新组建了长江三角洲城市经济协调会,后来不断有新的城市加入。截至2021年底,江浙皖沪三省一市共有41个城市成为其成员。

长江三角洲城市经济协调会是20世纪90年代至21世纪初期长三角地区跨域合作治理的主要平台。这一时期,长三角区域治理主要是以经济领域的合作发展为主,相关体制机制保障尚不完备。在这一阶段,长三角区域协同治理主要是以区域议题为核心,在推动社会治理、公共服务等一体化职能方面作用有限。具体来说,长三角城市经济协调会以区域经济合作为重点,致力于建立统一的区域市场环境信用体系,优化区域产业分布与合作,通过政府间合作章程、协议、专题会议等多种形式,促进区域合作,推动区域经济一体化进程不断深入。在公共服务方面,长三角区域协同治理具有显著的经济导向,偏重于区域重大交通基础设施建设、

治理共同体: 复杂性理论与创新性实践(专题) 87

旅游市场一体化建设等;在民生服务方面,则缺乏具体合作措施。与此同时,该阶段长三角区域协同治理的制度成果多以协议、合同、宣言为主,缺乏明确的责任主体和有效的保障机制,无法得到各城市职能部门一以贯之的执行^①。

进入 21 世纪以来,在服务型政府、科学发展观、构建和谐社会等国家治理理念的指导下,长三角区域治理进入经济社会一体化协同式治理阶段^②。2010 年 6 月,国家发展和改革委员会印发《长江三角洲地区区域规划》,要求从区域布局与协调发展、城镇发展与城乡统筹、产业发展与布局、基础设施建设与布局、资源利用与生态环境保护、社会事业与公共服务、体制改革与制度创新、对外开放与合作等多个方面,建立健全泛长江三角洲地区合作机制。2016 年 6 月,国家发展和改革委员会发布《长江三角洲城市群发展规划》,制定了打造具有全球影响力的世界级城市群的目标,提出了打造适应资源环境承载能力的空间格局、创新驱动经济转型升级、健全互联互通的基础设施网络、推动生态共建环境共治、深度融入全球经济体系等方面的区域协同治理规划,并要求创新一体化发展体制机制,包括市场要素一体化建设、基本公共服务一体化发展机制等。

在全球化和信息化的时代背景下,长三角区域治理形成了国家战略、区域战略、省级战略、城市战略多层次战略引领,经济发展与公共服务多领域合作的一体化协同治理模式。一方面,一体化的长三角区域协同治理在国家整体性规划引领下,呈现出各省市主动对接和深度合作的典型特征。即,在中央政府及其有关部门制定的长三角区域治理整体性规划引领下,各省、直辖市政府及相关部门制定各自相应的具体规划;同时,长三角各城市根据自身资源条件、发展现状与目标定位,制定相应的城市发展合作规划,与省级规划、区域规划、国家规划进行主动对接。另一方面,长三角区域协同治理的范畴包含经济发展、公共服务等多个领域,涉及空间协同规划、科技协同创新、产业协调发展、基础设施互联互通、生态环境共建共治、基本公共服务一体化等多方面内容。

3. 协同治理:以共同制度创新为基础的区域治理共同体建设。

尽管协同治理推进了长三角各省市在部分领域

的跨区域合作,但由于缺乏统一的制度安排,长三角区域协同治理的整体效能难以提升。对此,长三角三省一市和中央有关部门在差别治理与协同治理的基础上,开始在小范围内探索以共同制度创新为基础的区域治理共同体建设,由此形成了协同治理的区域治理模式。

2019 年 10 月 25 日,国务院正式批复《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》,要求建立在上海青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县两区一县基础上的跨省示范区,率先探索把生态优势转化为发展优势的区域治理制度创新,在不打破行政隶属的前提下,打破行政边界,打造“共商、共建、共管、共享、共赢”的区域治理共同体。2021 年 5 月 13 日,《长三角生态绿色一体化发展示范区重大建设项目三年行动计划(2021-2023 年)》正式发布,重点聚焦先行启动区,率先推进一批凸显生态绿色一体化的重大项目,为有序推进长三角生态绿色一体化发展示范区建设明确了任务书、路线图和时间表。

自示范区揭牌以来,示范区执委会与江苏、浙江、上海两省一市共同谋划推进了基础设施 REITs 联动发展、海关跨境电商协同监管机制、企业名称登记制度改革、职业教育融通试点、重点领域执法协同等一批重大标志性项目。从长三角生态绿色一体化发展示范区的实践来看,区域治理共同体建设呈现出两个主要特征:一是以共同制度奠定治理基础,推动协同治理机制创新。示范区打造了水乡客厅作为体现示范区生态绿色理念的功能样板区,着力推进长三角一体化“共商、共建、共管、共享、共赢”制度创新试验,并探索“一张蓝图管全域、一个主体管开发、一套标准管品质、一个平台管实施、一体化制度管治理”的区域协同治理模式。二是以协同治理统筹共同发展、共同秩序与共同服务,形成了新型的区域治理共同体。示范区协同治理聚焦生态环保、设施互通、产业创新、民生服务四个方面 18 项主要行动,对协同治理的建设内容、责任主体、组织保障等进行了细化安排,为打造区域治理共同体指明了方向。

① 唐亚林:《从同质化竞争到多样化互补与共赢:泛长三角时代区域治理的理论与实践》,《学术界》2014 年第 5 期。

② 唐亚林、于迎:《主动对接式区域合作:长三角区域治理新模式的复合动力与机制创新》,《理论探讨》2018 年第 1 期。

二、长三角区域治理的制度体系 建构与治理要素重构

从实践来看,长三角区域治理经历了从最初的各自为政、负外部性突显、未形成整体效应到共商、共建、共管、共享、共赢的共治格局的大转型。

起初,长三角区域内各地方政府主要以行政区划为单元推动各自的经济、社会发展与公共服务建设,各地之间经济发展呈现不平衡状态,公共服务供给也存在较大的区域性差异。同时,由于存在府际竞争与环境污染溢出效应等问题,区域整体发展呈现“ $1+1<2$ ”的状态。

后来,随着改革开放的深入发展,长三角各省市领导明显察觉到区域合作的现实需求,成立了长江三角洲城市经济协调会,在经济发展领域展开了系列合作。进入 21 世纪以来,长三角区域治理逐渐被提上国家发展战略的议程,进一步拓展了长三角合作治理的范围,加强了长三角合作治理的力度,形成了长三角经济社会一体化协调发展格局,区域治理呈现出典型的协同治理特征。长三角各省市在产业发展、科技创新、环境治理、民生服务等方面展开了系列合作,但在条块分割、属地管理的行政体制下,一些合作项目难以在各地得到有效落实。

党的十八大以来,随着改革开放进入“深水区”,在推动经济高质量发展、推进国家治理现代化、满足人民美好生活需要等新时代战略目标引领下,党和国家对区域治理提出了更高的要求。为进一步贯彻落实新发展理念,推动长三角区域一体化进程,国家正式提出建设“长三角生态绿色一体化发展示范区”,意在探索一条跨区域共建共治共享、绿色协调可持续发展的区域治理创新路径。示范区建设突破了原有的行政边界,在示范区内打造了跨区域共同发展、协同治理、共同服务的集成式区域治理共同体。尽管区域治理共同体目前仍处于小范围(长三角生态绿色一体化发展示范区)试点探索阶段,但无疑为区域治理提供了一种可供探索与可资借鉴的新路径与实践模式。

为了进一步厘清差别治理、协同治理与共同治理这三种区域治理实践模式之间的差异,我们有必要从区域治理的制度体系与治理要素两个维度对三

者进行比较(见表 1)。

(一)制度体系:区域性质、治理形态、基本原则与组织架构比较

从制度体系维度来看,差别治理、协同治理和共同治理三种区域治理实践模式在区域性质、治理形态、基本原则、组织架构等方面存在诸多差异。

在区域性质方面,差别治理属于行政区的治理形态,协同治理属于长三角一体化区域的治理形态,共同治理则是长三角生态绿色一体化发展示范区的治理形态。在差别治理形态中,长三角各省市以行政边界为治理范围开展经济社会治理活动。例如,虽然 20 世纪 80 年代初成立的上海经济区覆盖了以上海为中心,包括苏州、无锡、常州、南通、杭州、嘉兴、湖州、宁波(后来又增加了绍兴)等城市范围,但各城市在各自行政区域范围内开展各自的治理活动。一体化区域的范围随着长三角协同治理的深化而不断扩大。根据 2019 年 12 月 1 日中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的规定,长三角一体化区域的范围包括上海市、江苏省、浙江省、安徽省全域(面积 35.8 万平方公里),并确立了上海市、江苏省南京、浙江省杭州、安徽省合肥等共 27 个城市为中心区(面积 22.5 万平方公里)。长三角生态绿色一体化发展示范区的范围则大大缩小了,主要包括上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善两区一县,面积共 2300 平方公里。

在治理形态方面,差别治理呈现各自为政的特征,协同治理是以沟通协商为主要治理形式的跨区域合作,共同治理则是以共同制度创新为基础的跨区域治理形态。在差别治理形态中,各地方政府以行政区划为治理的基本单元,严格以行政地域边界作为治理范围,各城市之间处于明显的割裂状态。协同治理强调各地方(城市)政府之间通过建立沟通对话和协商机制,形成集体共识,采取协同行动^①。长江三角洲城市经济协调会的成立为长三角各地方(城市)政府提供了协商对话平台,一旦达成集体决策,各地方(城市)政府会根据集体共识,形成具体落实方案。例如,2013 年长江三角洲城市经济协调会作出了打造“创新驱动推进产学研合作的区域创新体

^① 吴建南:《以改革创新方法论引领区域协同治理》,《探索与争鸣》2020 年第 10 期。

表 1 长三角区域治理的制度体系与治理要素比较

制度		内容		服务		治理		发展	
区域性质	治理形态	基本原则	组织架构	政务服务	民生服务	执法体制	社会治理	产业发展	营商环境
示范区	共同治理	制度化、法治化	长三角一体化发展领导小组+理事会+执委会+开发公司	服务资源跨区域共享(以社保卡为载体“一卡通”服务机制、“跨省通办”综合受理服务机制、税收征管一体化)	财税分享、教育医疗文化等服务资源供给、各类保险跨域转移接续	统一环境监管执法(跨省生态环境保护综合执法队、联动执法、联合执法、交叉执法)	“一网统管”“城市大脑”等	规划管理、土地管理、生态保护、要素流动	基础设施体系互联互通、公共信用、示范区先行启动区产业项目准入标准(试行)
一体化区域	协同治理	均等化	领导小组+发展办公室[区域合作办公室](主要领导座谈会+城市经济协调会市长联席会议+办公室和重点专题组)	“跨省通办”综合受理服务机制	各类保险跨域转移接续	/	/	规划管理、生态保护	基础设施体系、公共信用
行政区	差别治理	清单化、标准化	省(市)推动长三角地区更高质量一体化发展领导小组+领导小组办公室(设在省发展改革委)+各地市领导小组	沪苏浙皖信息沟通、工作联动和资源统筹	优质资源共建共享和联合培育机制	/	/	省级、市级、园区常态长效对接机制	设立市场化、社会化专业推进机构、承担重大基础设施建设等跨区域合作事项运作

系”的决策,随后 2013 年底,上海市发布了《关于重点支持长三角集成电路设计与制造协同创新中心建设的通知》。共同治理是在共同的治理制度框架下,跨区域主体各自贯彻落实制度内容的治理形态。例如,2020 年 9 月长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会、上海市人力资源和社会保障局、江苏省人力资源和社会保障厅、浙江省人力资源和社会保障厅联合印发了《长三角生态绿色一体化发展示范区专业技术人员资格和继续教育学时互认暂行办法》,这一共同制度的出台标志着示范区形成了统一的制度方案,对示范区内的各地方政府形成了强有力的制度约束。

在基本原则方面,差别治理以清单化、标准化为原则,协同治理以均等化为原则,共同治理则以制度化、法治化为基本原则。在差别治理形态中,长三角各地方政府在行政区范围内,采取清单化管理模式,通过制定明确的目标清单、专题清单、执行清单、责任清单、底线清单、日志清单等,落实长三角区域治理相关决策。同时,各地方政府通过强化标准化技术支撑、打造标准化服务平台、加强标准化队伍建设等方式,推动地方经济发展。在协同治理形态中,长三角各省市面对区域之间、城乡之间的公共服务资源配置不均衡、公共服务水平差距较大等问题,力图通过建立长三角区域公共服务平台,方便长三角居民跨省办事与转接各类公共服务,推动公共服务资源均衡分布,实现基本公共服务均等化目标。在共同治理形态中,长三角生态绿色一体化发展示范区则通过制定统一的生态环境保护制度、统一的企业登记标准、共建共享的公共服务政策、统一的公共信用管理制度,实现示范区内经济发展、社会安全与公共服务治理的制度化、法治化之目标。

在组织架构方面,三者也存在较大差异。在差别治理模式中,各省市分别成立省(市)推动长三角地区更高质量一体化发展领导小组,并在省(市)发展改革委下设领导小组办公室,各地级市分设领导小组。各行政区根据长三角区域治理规划制定自己的发展规划与治理制度,实行有差别的治理。在协同治理模式中,在国家层面成立长三角一体化发展领导小组及办公室负责统筹规划,在区域层面成立长三角区域合作办公室负责综合协调与督促落实,形成了“长三角地区主要领导座谈会”决策,“长三角

地区经济合作与发展联席会议”和“长江三角洲城市经济协调会市长联席会议”协调,由三省一市的“联席会议办公室”(发展改革委下设)及“重点合作专题组”负责执行的三级运作体系。在共同治理模式中,长三角生态绿色一体化发展示范区则在“推动长三角一体化发展领导小组”领导下,设立了长三角生态绿色一体化发展示范区理事会、执行委员会、开发公司等多个机构。其中,理事会是示范区建设重要事项的决策机构,执行委员会是示范区建设的管理机构,开发公司受执委会委托,负责先行启动区的基础开发、设施建设和功能塑造等。

(二)治理要素:长三角区域治理的服务、治理与发展要素重构

从长三角区域治理的具体实践来看,差别治理、协同治理与共同治理三者是由服务、治理、发展等不同要素的各个方面组合而成的实践模式,并呈现出合作治理领域逐渐扩大、合作程度逐渐提升、合作机制逐渐体制化制度化等特征。

1. 长三角区域治理的服务要素重构。

在服务要素方面,差别治理、协同治理和共同治理在政务服务和民生服务两个维度上各有不同。

(1)政务服务。差别治理表现为沪苏浙皖信息沟通、工作联动和资源统筹等内容,致力于加强长三角区域的联系互动、沟通衔接,优化区域资源的配置。协同治理主要表现为“跨省通办”综合受理服务机制的建立。目前,长三角“一网通办”平台已推出包括跨省提取公积金偿还异地房贷、高频证照共享互认、跨省户口网上迁移服务等 138 项跨省通办服务。共同治理则在“跨省通办”综合受理服务机制的基础上,推出了长三角生态绿色一体化发展示范区内税收征管一体化、以社保卡为载体的居民服务“一卡通”服务机制。税收征管一体化是指通过建设一体化的电子税务局,实现示范区内税务平台数据互联互通,探索推进税务服务异地办理、区域通办。此外,示范区还将推动建立以社保卡为载体的居民服务“一卡通”,率先实现两区一县居民在示范区内出行旅游的“同城待遇”。

(2)民生服务。差别治理主要致力于建立优质资源共建共享和联合培育机制。例如,鼓励三省一市之间开展教育合作试点,探索教育协同改革创新路径,建立长三角城市群之间优质教育资源共享机

治理共同体:复杂性理论与创新性实践(专题) 91

制。协同治理表现为各类保险跨域转移接续,包括城市群内养老保险关系转移接续、医保关系转移接续双向办理、异地就医结算备案、工伤保险合作等。共同治理则要求在完善各类保险跨域转移接续制度的基础上,探索建立跨区域投入共担、利益共享的财税分享管理制度,设立江苏、浙江、上海两省一市财政共同投资、共享收益的示范区投资开发基金,并对新设企业形成的税收增量属地方收入部分实行跨地区分享。此外,示范区还致力于加强公共服务保障,推进优质教育、医疗、文化资源共享,推进医疗保险、社会保障互联互通。

2. 长三角区域治理的治理要素重构。

在治理要素方面,差别治理模式和协同治理模式并未涉及,本文主要围绕共同治理模式的执法体制与社会治理两个方面进行分析。

(1) 执法体制。示范区主要建立了统一的环境监管执法体制。2020年11月16日,示范区执委会同江苏、浙江、上海两省一市生态环境厅(局)、水利(水务)厅(局),生态环境部太湖流域东海海域生态环境监督管理局、水利部太湖流域管理局等部门联合制定了《长三角生态绿色一体化发展示范区重点跨界水体联保专项方案》,并要求建立“联合湖长制”,综合运用联合执法、联动执法、交叉执法,加强区域环境统一监管执法。同时,为进一步强化示范区环境统一监管效能,2021年10月12日,示范区执委会与两省一市生态环境厅(局)联合发布《关于深化长三角生态绿色一体化发展示范区环评制度改革的指导意见(试行)》,要求强化规划环评与项目环评联动,实施项目环评管理“正面清单”制度,做好环评制度与相关生态环境制度的统筹衔接,加强事中事后环境监管,建立统一的环境评估制度。

(2) 社会治理。示范区主要围绕“城市大脑”和“一网统管”建设进行了战略部署。《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》明确要求,建设一体化示范区智慧治理平台,加强两区一县政府数据共享,推动交通出行、文化旅游、环境保护等数字化、智能化场景应用创新开发。为此,示范区进一步明确了“城市大脑”建设的具体内容,包括加快实施5G、千兆光纤跨区域共建共享,推进IPv6规模部署等。同时,为更好发挥城市运行“一网统管”在示范区建设中的积极作用,2022年9月17日,示范区各地区

城运中心召开了长三角一体化发展示范区城市运行“一网统管”工作座谈会,提出示范区将围绕“高效处置一件事”,拟定“2+x”或“n+x”联勤联动处置清单,建立联防联巡联处机制,实现三地城市共管共治的良好局面。

3. 长三角区域治理的发展要素重构。

在发展要素方面,差别治理、协同治理和共同治理主要围绕产业发展和营商环境建设展开不同实践。

(1) 产业发展。差别治理在产业发展方面呈现为省级、市级、园区常态长效对接机制。例如,2017年5月,嘉兴市政府金融工作办公室印发《嘉兴市金融系统深化接轨上海工作实施方案》,力图加强金融业、资本市场、招商引资、科技金融服务机构引进等方面与上海的对接。协同治理在产业发展方面表现为打造网络化空间格局、推动生态共建环境共治、建设网络化创新体系等。例如,2016年6月,国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部印发的《长江三角洲城市群发展规划》要求,发挥上海龙头带动的核心作用和辐射带动作用,构建“一核五圈四带”的网络化空间格局,建设网络化创新体系,推动生态共建环境共治,重点加强环境联防联控、深化跨区域水污染联防联控。在共同治理模式中,产业发展要求则包括探索建立统一的规划管理体制,建立统一的建设用地指标管理机制、存量土地盘活机制、建设用地收储和出让管理机制,探索统一标准、统一监测监控、统一监管执法的生态环境保护制度,并通过统一企业登记标准探索促进各类要素跨区域自由流动的制度建设。

(2) 营商环境。差别治理的营商环境建设实践表现为设立市场化、社会化专业推进机构,承担重大基础设施建设等跨区域合作事项运作。协同治理在营商环境建设方面主要表现为统筹推进交通、信息、能源、水利等基础设施建设,健全互联互通的基础设施网络。此外,协同治理实践模式还要求加快建立社会信用体系,健全市场主体的信用信息数据库和信用信息共享机制,做实“信用长三角”合作机制,推动征信体系互联互通。共同治理则在基础设施建设和公共信用建设方面提出了更高要求,例如,建立包括统一公共信用评价体系、统一公共信用信息数据归集标准、统一信用修复标准、统一公共信用报告等

多项内容的统一公共信用管理制度。在基础设施方面,示范区在持续完善跨区域交通网络体系的基础上,提出推动物联网、5G 基站、大数据中心等新型基础设施共建共享。此外,示范区还探索建立了跨区域的项目一体化管理机制,要求统一项目准入标准、统筹招商引资政策、统一项目管理平台。

三、长三角区域治理的机制安排与“四新”模式的成长

从长三角生态绿色一体化发展示范区的建设实践可以发现,长三角区域治理共同体建设主要以规划行动共识引领和跨域共建共治机制安排为核心,呈现出创聚新优势、创建新平台、创新新体制、创造新动力的“四新”模式特征。

(一)长三角区域治理的机制安排

1. 规划行动共识引领。

规划行动共识引领是指示范区在区域规划方案、行动路线图、任务时间表等系列规划行动与各地方政府间“共商、共建、共管、共享、共赢”共识的引领下,通过改革集成、资金投入、项目安排、资源配置等政策的合力化,以及领导小组、办公室、专项办等机构的联动化,不断朝着区域治理共同体的建设目标迈进。

首先,示范区建设呈现出区域重大规划、重大改革、重大政策等战略的统筹化特征。在国家重大战略规划《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》引领下,示范区在 2021 年 5 月 13 日发布《长三角生态绿色一体化发展示范区重大建设项目三年行动计划(2021-2023 年)》,推出了“一厅三片”集中示范建设,以及基础设施互联互通、产业创新协同联动、生态环保共建共享、民生服务跨域共享四个方面共 18 项主要行动,明确了长三角一体化示范区初期建设的任务书和时间表。在整体规划引领下,示范区执委会联合上海市、浙江省、江苏省不同职能部门先后在专业技术人才资格和继续教育学时互认、环评制度改革、深化落实金融支持政策等方面制定了相关政策。

其次,示范区建设实现了改革集成、资金投入、项目安排、资源配置等政策的合力化。示范区建设要求两省一市承担主体作用,围绕建立统一的规划

管理体制、统一的生态环境保护制度、各类要素跨区域自由流动的制度安排、财税分享管理制度、共建共享的公共服务政策、统一的信用管理制度等多领域改革目标体系,实施系统集成式改革。并且,加强两省一市在示范区建设的资金投入、项目安排与资源配置等多方面合作,激励干部担当作为,为一体化示范区建设提供坚强保障。

最后,示范区建设形成了领导小组、示范区理事会、执委会与两省一市办公室及专项办联动化的共治治理格局。示范区建设是在长三角一体化发展领导小组领导下,由一体化示范区理事会负责制定发展规划和支持政策、决定改革事项和重大项目,由一体化示范区执行委员会负责示范区制度和理事会决策的具体实施,两省一市共同出资发起成立的一体化示范区发展公司负责基础性开发、重大设施建设和功能塑造。与此同时,两省一市区域合作办公室与专项办成员共同参与示范区建设。

2. 跨域共建共治机制安排。

为加快推进示范区建设,长三角生态绿色一体化发展示范区执委会打造了水乡客厅作为示范区的先行启动区,探索形成了“一张蓝图管全域、一个主体管开发、一个平台管实施、一套标准管品质、一体化制度管治理”的跨域共建共治机制安排。

水乡客厅是长三角生态绿色一体化发展示范区“核心中的核心”。示范区致力于把水乡客厅建设成为彰显中国特色的生态绿色协调可持续的高质量发展实践基地,领先国际标准的跨域融合共治治理创新展示区,具有全球视野的水乡人居典范引领区。在水乡客厅建设中,示范区打造了“五个一”的跨域共建共治新机制:“一张蓝图管全域”是指示范区编制了水乡客厅城市设计方案与详细的发展建设规划图,通过一张图便可了解水乡客厅建成之后的全域样貌。“一个主体管开发”是指示范区组建了由两省一市同比例出资、同股同权的长新公司,其与三峡集团合资成立水乡客厅公司,承担开发建设任务。“一个平台管实施”是指示范区会同两省一市成立了水乡客厅开发建设联合指挥部,负责水乡客厅设计方案、具体规划的落实。“一套标准管品质”是指示范区通过制定水乡客厅建设三年行动计划,加快确立先行启动区规划建设导则,为水乡客厅建设的品质保障提供了具体标准。“一体化制度管治理”是指水治理共同体:复杂性理论与创新性实践(专题) 93

乡客厅建立了统一的规划管理体制、跨区域财税分享管理制度、跨区域统筹的土地管理机制等一体化管理制度。

(二)长三角区域治理“四新”模式

第一,示范区实现了区域治理优势的创聚。示范区建设汇聚了浙江、江苏、上海两省一市的发展优势、交通枢纽优势、科技创新优势、生态环境优势、治理数字化优势、资源配置优势、服务供给优势等,呈现出跨区域发展、治理与服务优势汇聚的特征。例如,为加速推动示范区建设,恒力长三角科技创新园、长三角科大亨芯研究院等一批产业项目将在水乡客厅落地,将汇聚长三角三省一市的优势产业与资金、技术、人才等优势资源,共同致力于把示范区建设成为区域创新发展的示范样板。此外,围绕水乡客厅建设,上海青浦区将打造创智研发、高端会议、国际峰会等功能,江苏吴江区将打造科技孵化、商业服务、会议会展、人才公寓等功能,浙江嘉善县主要打造会展策源功能,即通过不同区域优势功能的打造,实现示范区整体新优势的创聚。

第二,示范区创建了跨区域治理的新平台。示范区建设要求打造各类创新创业支撑平台、统一的规划管理信息平台、统一的区域生态环境污染源监控监测平台、跨区域的生态治理市场化平台、用地指标市场化调剂和有偿使用平台、统一项目管理平台、企业全程网上服务平台、要素资源跨区域交易平台、一体化政务服务平台等多类平台,为构建示范区共同发展、共同治理和共同服务的区域治理共同体提供创新平台。以统一项目管理平台为例,国务院赋予了一体化示范区执委会省级项目管理权限,对跨区域项目进行统一管理,包括先行启动区内的项目审批、核准和备案管理,并要求通过统一的项目在线审批监管平台对示范区项目进行审批,实行统一受理、并联审批、实时流转、跟踪督办。统一项目管理平台的打造实现了跨区域项目的创新管理,是跨区域治理创新的一个缩影。可见,示范区建设为区域治理创新模式的探索提供了良好的实践平台。

第三,示范区探索建立了区域治理的新体制。示范区创建了长三角一体化发展领导小组领导下由一体化示范区理事会、一体化示范区执行委员会、一体化示范区发展公司构成的区域治理新体制,有效提升了跨区域发展、治理和服务的效能,推动了示范

区与周边区域的联动发展。在长三角一体化发展领导小组领导下,两省一市与相关部门负责在政策支持、资金投入、资源配置方面为示范区建设提供坚实保障。一体化示范区理事会负责示范区重要事项决策与重大项目协调,制定示范区建设规划与相关政策。一体化示范区执委会工作人员由两省一市共同选派或聘任,主要负责示范区的建设管理,包括示范区发展规划、制度创新、重大项目的具体落实与先行启动区的开发建设。一体化示范区发展公司由两省一市共同出资成立,受一体化示范区执委会委托进行先行启动区的基础建设与功能塑造。

第四,示范区建设为长三角一体化发展创造了新动力。一方面,示范区打造了融合发展、治理与服务于一体的共同治理模式,提供了区域高质量发展、高效能治理与高品质生活有机融合的创新路径,能够切实提升长三角区域治理水平。示范区通过区域治理的创新优势汇聚、创新平台打造、创新体制建构,形成了“共同治理”的区域治理创新模式,有效提升了区域治理的整体效能,为长三角一体化发展提供了有益的经验探索。另一方面,示范区通过与周边区域联动发展,以点带面,形成了更大的发展带动效应,能够引领长三角一体化发展走向更高水平。例如,发挥示范区的引领带动作用,强化示范区与嘉昆太协同创新核心圈、G60 科创走廊功能联动,有助于打造长三角区域科技创新共同体,推动长三角区域科技创新水平迈上新台阶。

简要结语:

嵌套式区域治理共同体的成长

当代中国的区域治理业已形成了由“都”的做实、“带”的连接、“群”的覆盖、“区”的先行、“路”的开放共同构成的多层次立体式区域治理新格局,并由此推动了嵌套式区域共同体的成长。在此过程中,长三角区域治理形成了差别治理、协同治理、共同治理多种区域治理实践模式共存的嵌套式区域治理共同体。差别治理模式以行政区划为治理的基本单元,长三角各省市根据自身的发展、治理与服务需求分别制定政策规划。在协同治理模式中,长三角各省市力图在经济发展与公共服务的部分领域进行跨区域合作,在某些领域与其他省市的(下转第 103 页)

高度,整合各级政府、相关公共卫生健康部门以及公私医疗服务单位的资源禀赋,形成价值理念、制度设计、政策工具、推进方略一体化的协同运作能力提升路径,强化协同运行机制的系统性、整体性和开放性,沿循协商协调协作的整合协同行动路线,实现医疗服务和公共卫生治理的连续性、整合性和无缝衔接,促进区域卫生健康共同体的高效运转。

综合上述讨论来看,本研究还存在诸多不足和欠缺,今后还需要在以下几个方面作进一步探索:(1)在区域共同体的超网络结构中,网络节点中的行动者可能会因为资源的滥用或者交互中的对接失败导致共同体的价值毁灭,影响共同体的自组织运行。价值共创共同体也可能因为网络中关键节点发生变化,而其他节点保持不变,在价值共创过程中发生价值偏移,甚至出现价值毁灭的情况。本文未对这些问题进行充分论证,需要在今后的研究中补充对价值共创的反方向——价值毁灭发生机制的研究,并关注如何通过非强制性的安排来避免价值毁灭的发生,矫正有可能导致价值毁灭的行为,或者促进价值毁灭向价值共创转变等问题。(2)价值共创是一个动态复杂的过程,在共同体运行过程中,多重外部环境因素与之发生交叠或嵌套可能会使共同体内部各

节点的运行面临更加复杂的场景。在今后的研究中,还需要挖掘更多的视角对其进行分析解构,探索价值共创共同体保持动态平衡的机制。(3)本文认为区域共同体公共价值共创理论有助于分析区域共同体的构建与运作机制,能够明晰价值共创的生成机制和实现路径,但对于如何衡量区域共同体创造的价值,如何确定每个主体在公共价值共创中发挥的作用,还需要通过构建仿真演化路径和动态模型等方法,进行更深层次、更精细的研究。此外,本文的研究仅从理论分析的视角展开,基于逻辑推演得出的结论还需要在实践中进行检验、修正和完善。

本文系国家自然科学基金重大项目“京津冀协同发展背景下雄安新区整体性治理架构研究”(项目号:18V5J066)的阶段性成果。

(本文作者:赵新峰 首都师范大学教授、北京大学国家治理研究院研究员;通讯作者:高凡 首都师范大学教育学院博士生、河北金融学院助理研究员)

责任编辑:唐静

(上接第94页)政策规划主动对接,以此开展深度合作。在共同治理模式中,长三角两省一市共同选派人员组成示范区的管理机构,制定统一的管理制度,打造了以共同制度为基础的区域创新治理模式。

与此同时,三种区域治理实践模式在发展与服务方面形成了层层嵌套的关系。在发展要素方面,差别治理致力于各行政区的对接机制与重大基础设施跨区域合作,协同治理在基础设施共建基础上将规划管理、生态保护、公共信用纳入合作范畴,共同治理在前者基础上进一步开展了土地管理、要素流动、准入标准领域的合作。在服务要素方面,差别治理主要围绕信息沟通、资源统筹等展开,协同治理在此基础上探索了“跨省通办”综合受理服务机制与各类保险跨区域转移接续机制,共同治理则进一步探索了更大范围内服务资源跨区域共享机制的构建。

长三角生态绿色一体化发展示范区的建设,体现了区域治理从协同治理形态到共同治理形态的转

变,创建了区域治理共同体建设的新型实践模式。在此基础上,以治理统筹发展、服务和秩序的区域治理共同体,未来可能向兼顾发展、治理与服务的区域共同体转变,其中的治理功能会相对下降。此外,区域治理共同体究竟会达到什么样的治理水平,区域治理共同体(区域共同体)给单一制国家会带来什么样的影响,对其他国家跨区域治理有何启示等问题,都是未来研究需要进一步关注的重要议题。

本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代特大城市管理创新机制研究”(项目号:20JZD030)的阶段性成果。

(本文作者:唐亚林 复旦大学国际关系与公共事务学院教授;郝文强 复旦大学国际关系与公共事务学院博士生)

责任编辑:唐静