

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

唐亚林, 于迎

(复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要: 长三角区域治理模式开始突破分割式治理模式和经济协作式治理模式等传统模式的窠臼, 进入经济社会一体化协同式治理模式的新阶段与区域内各省市彼此主动对接、深度互动的新时代。长三角区域内核心城市上海“主动走出去”、上海周边区域中心城市嘉兴与南通等主动对接上海的区域合作创新实践, 开创了长三角主动对接式区域合作新模式的复合创新动力, 即国家重大发展战略的规划引领动力、长三角地区多层次多领域多专题的共识协同动力、长三角区域核心城市上海的主动作为与周边城市主动对接的互动动力等多重动力的复合。长三角主动对接式区域合作新模式通过密集规划、精准接轨、深化落实等一系列创新举措, 创造了主动对接、全面对接、深度对接等新型区域合作新机制, 推动区域治理范式从理论与实践两个层面的深度转型。由长三角主动对接式区域合作新模式开辟的区域治理新型空间、新型任务、新型目标、新型绩效的分步骤、分阶段、分层次的实现, 昭示着当代中国区域善治发展道路的全新型构。

关键词: 长三角; 区域治理模式; 主动对接; 复合动力; 机制创新

中图分类号: F127.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-8594(2018)01-0028-08

DOI: 10.16354/j.cnki.23-1013/d.2018.01.006

在当代中国新型城镇化战略和区域协调发展战略背景下, 中国的城市化发展进程进入国际化、区域化和均衡化转型升级的全新阶段, 推进区域合作的深化发展与区域治理的高效协同, 便成为区域治理一体化的新命题。长三角地区作为我国三大城市群的龙头, 是我国区域治理创新的重要试验场。随着长江经济带、“一带一路”国家重大发展战略等在长三角区域的叠加, 以及区域一体化的深度发展, 长三角地区开始迈入上海周边城市“主动对接”区域核心城市上海, 区域核心城市上海、区域中心城市与周边中心城镇深度互动的区域合作新时代。

一、长三角区域治理模式的历史演进

长三角地区在当代中国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, 优势明显, 意义重大。当前, 正处于转型提升、创新发展的关键阶段。但长期以来, 长三角地区仍存在区域发展的协同性、联动

性和整体性不够、区域内各城市间分工发展不明、区域一体化发展体制机制有待深度创新等突出矛盾^[1]。

1. 分割式治理模式: 行政区经济阻碍区域合作

20世纪80年代初, 面临传统计划经济体制下形成的条块分割、地区分割的行政区治理现实, 中央政府为促进区域经济合作进程, 提出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、网络型的经济区之构想。1982年12月22日, 国务院发出成立上海经济区规划办公室的通知, 决定上海经济区以上海为中心, 包括苏州、无锡、常州、南通和杭州、嘉兴、湖州、宁波(后来又增加绍兴)等城市。1983年3月22日, 上海经济区规划办公室正式成立。当时成立上海经济区的原因和主要任务有三个: 一是解决条块矛盾, 加快上海及周边地区发展; 二是依托中心城市上海, 发挥中心城市的辐射和带动作用, 发展周边城市; 三是带有探索试验性质, 通过这一区域的探索, 在全国逐步形成以大城市为依托的网络型经济

收稿日期: 2017-12-11

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“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)阶段性成果

作者简介: 唐亚林(1967—), 男, 安徽宿松人, 教授, 博士研究生导师, 从事中国政府与政治、地方政府与地方治理、区域发展与公共政策研究; 于迎(1984—), 女, 河南新乡人, 公共管理流动站博士后, 从事城市群与区域治理研究。

区。这既是长三角经济圈概念的最早雏形,也是国内第一个促进跨省市合作的综合性经济区。上海经济区规划办公室成立之后,相继展开并完成多项促进区域合作的基础性工作。在跨区域治理机制方面,建立起上海经济区省市会议制度等,并频繁举行多种层次、多种形式的长三角区域合作会议,签署多项经济合作协议。

但是,当时条块分割、地区分割的行政区治理现实,使得跨区域经济合作难以真正取得突破性进展。上海经济区规划办公室作为一个规划和协调机构,行政调控力不足,权威性也不够,未能真正解决分割式“行政区”与一体化“经济区”之间的矛盾。出于多种原因,1988年6月1日,国家计委通知撤销“上海经济区规划办公室”。当初试图以行政手段为主来推动长三角区域经济合作和区域一体化发展的模式,未能取得根本性成功。

2. 经济协作式治理模式: 区域经济融合促进区域合作

20世纪90年代后,随着中国改革开放的深入和浦东开发战略的实施,长三角区域合作议题又被提上议事日程。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、镇江等14个市经协委(办)发起,成立了长江三角洲14城市协作办(委)主任联席会。1997年,14个城市的市政府和新成立的泰州市共15个城市,重新组建了新的经济协调组织——长江三角洲城市经济协调会。2003年8月,在长江三角洲城市经济协调会第四次会议上,浙江省台州市被接纳为正式成员。2010年3月,城市经济协调会第十次会议吸收合肥、盐城、马鞍山、金华、淮安、衢州为会员。2013年4月13日,城市经济协调会第十三次会议接纳徐州、芜湖、滁州、淮南、丽水、温州、宿迁、连云港等8个城市成为会员。至此,长三角城市经济协调会会员城市扩容至30个,覆盖上海市、江苏省、浙江省和安徽省等三省一市,传统的长三角区域治理空间拓展至泛长三角区域。

长三角城市经济协调会的成立与持续运行,意味着长三角区域合作走向在经济性议题领域的制度性缔结阶段,长三角区域合作有了常规性和功能性的制度保障。长三角城市经济协调会的突出成果包括以下三项:一是取得促进长三角区域合作的制度成果,包括设立协调会办公室为规范化常设机构,形成制度化的市长联席会议制度,制定《长江三角洲城市经济协调会章程》,并根据长三角发展实际适时修正章程等。二是以区域经济合作为重点,强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等,以政府间合作章程、协议、专题会议或合作课题等多种形式

促进区域合作,取得多项务实成果,推进区域经济一体化不断深入。三是将多种以沟通、协商为主要特征的跨地区、跨部门行业协会或民间组织纳入区域合作与协同治理体系,促进区域合作内容和方式不断拓宽和深化,形成政府主导、市场运作、社会参与的多元化区域治理新局面。

尽管片面强调地方经济发展优先的“行政区经济”现象仍然存在,但随着长三角地区各地经济发展水平的不断提高和经济交流的日益密切,加强区域合作领域经济议题的协商协作、推进区域经济融合发展已逐渐成为政府、企业和社会的普遍共识和自觉选择。区域经济合作取得多项制度化成果,在合作层次、领域和深度上都有较大提高,区域经济融合与发展步伐明显加快。

3. 经济社会一体化协同式治理模式: 整体性规划引领区域合作

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》,规划长三角城市群范围包括江浙沪两省一市,共计16个城市,要求以上海为发展核心,加强泛长三角区域合作,建设具有较强国际竞争力的世界级城市群^[2]。2016年6月,国务院通过、国家发展和改革委员会发布《长江三角洲城市群发展规划》,规划确定长三角城市群由江浙沪皖等三省一市,共计26个城市组成,以上海为长三角核心城市,要求南京都市圈、杭州都市圈、合肥都市圈、苏锡常都市圈、宁波都市圈等五个都市圈推进同城化发展;规划要求长三角三省一市人民政府依据规划总体部署,共同研究制订三年行动计划和年度工作计划,协同推进重点任务落实,抓紧编制出台交通基础设施、生态建设和环境保护、基本公共服务体系等专项规划。2016年8月22日,《上海市城市总体规划(2016—2040)草案》发布,上海市作为区域核心城市,提出建立上海大都市圈的发展目标,强调发挥上海在“一带一路”和长江经济带战略中的作用,强化上海对于长三角城市群的引领作用,并以上海大都市圈来承载国家战略和要求;规划提出“强化生态环境共保共治、加强区域交通设施互联互通、促进区域市政基础设施共建共享、加强区域文化共融共同”等四点区域合作发展战略^[3]。

在全球化和信息化新时代背景下,长三角区域治理开始朝着“注重制定系统性、引领性和前瞻性的整体性规划,持续推动区域合作深化发展和城市群转型升级”的方向迈进。区域一体化发展由中央政府及其有关部门统筹规划,从顶层设计层面制定整体性规划,明确各大城市群范围及各城市发展定位,促进城市群协同发展。在中央政府统筹规划的指导下,由各省、直辖市、自治区政府及相关部门制定各自相应的具体规划。

同时,长三角城市群核心城市及区域内各中心城市等根据自身资源禀赋及发展定位等,制定相应的区域合作及城市发展规划,同国家顶层规划一起,形成区域协同治理的政策框架体系^[4]。以整体性规划引领和指导区域合作,能够为区域发展提供稳定、持续的制度化发展动力,推动区域一体化深度发展。

综上,从历史演进视角来看,长三角区域治理模式经历从分割式治理模式到经济协作式治理模式再到经济社会一体化协同式治理模式的转型,治理绩效也经历从“分而不合”到“议而不决、决而不行”再到“议而有决、决而有行”的提升。长三角地区的区域治理空间也从传统的江浙沪两省一市拓展到江浙沪皖等三省一市,意味着长三角向泛长三角的辐射与扩容,为区域合作和经济社会一体化协同发展提供了新的战略空间和治理资源。

二、长三角主动对接式区域合作新模式的创新实践与复合动力

2017年上半年,浙江省嘉兴市、江苏省南通市两市主动抢抓“一带一路”、长江经济带等国家重大战略机遇以及上海建设有全球影响力的科创中心、上海大都市圈建设等发展机遇,“主动对接”上海及上海大都市圈建设,并制定了具体建设规划和实施方案,同时还得到浙江省、江苏省政府的正式批复。其中,嘉兴市创建浙江省全面接轨上海示范区,南通市建设上海大都市北翼门户城市,就是这种“主动对接式区域合作新模式”的典型体现。

2017年12月6—7日,由中共中央政治局委员、上海市委书记李强,市委副书记、市长应勇率领的上海市党政代表团先后赴安徽、江苏、浙江学习考察,围绕深入学习贯彻党的十九大报告的精神,学习借鉴兄弟省市好经验好做法,共同谋划做好长三角一体化发展大文章。李强强调,区域合作是当今世界地区发展一大趋势,已经成为经济社会发展的重要推动力。上海同安徽、江苏、浙江等长三角兄弟省市联系紧密,合作基础扎实,合作潜力巨大,愿与各地共同努力,进一步深入探讨、凝聚共识、拿出举措,不断将新时代长三角一体化发展推向深入。希望进一步加强区域发展规划对接,推动重大国家战略和改革联动,提升长三角重大专题合作质量,加快建立统一开放协同的市场体系,建立健全更有力的合作机制、推进机制,不断提升长三角区域的竞争力,为国家发展贡献长三角的更大力量^[5]。

作为长三角地区和上海大都市圈的核心城市的上海,不再是以邻为壑、等着别人来对接,而是主动走出去与周边省份地区进行对接。这标志着经过长达二十多年缓慢演化的长三角区域合作进入到全面对接、深

度合作的新阶段,开始迈入超越行政区划以及政绩约束的新时代,区域合作已成为地方政府的真正共识,并转化为切实的自觉行动。

1. 嘉兴市创建浙江省全面接轨上海示范区

嘉兴市重视接轨上海由来已久。习近平同志在浙江省工作期间,高度重视接轨上海工作。2004年3月,他在嘉兴市调研时强调,嘉兴作为浙江省接轨上海的“桥头堡”,承接上海辐射的“门户”,要在浙江省“接轨大上海,融入长三角”中发挥更大的作用^[6]。2014年5月,嘉兴市政府印发《嘉兴市深化接轨上海三年行动计划(2014~2016年)》^[7],提出深入实施“与沪杭同城”战略,更好地发挥嘉兴市接轨上海桥头堡作用,抢抓中国(上海)自由贸易试验区建设等重大发展机遇,全面深化与上海全方位、多层次、宽领域的合作交流。

2016年8月,嘉兴市发布《嘉兴市城市总体规划(2003—2020)(2015年修订)》^[8],提出“设立浙江省全面接轨上海示范区”:紧紧抓住国家推进“一带一路”、长江经济带、上海自贸试验区等重大战略机遇,深度融入长三角城市分工体系,加快建设浙江省全面接轨上海示范区、长三角高科技成果转化重要基地和江南水乡典范城市。

嘉兴市主动对接上海战略获得浙江省政府及相关部门支持。2017年3月,浙江省政府正式批复通过嘉兴市设立浙江省全面接轨上海示范区的规划^[9]。批复要求嘉兴市紧密围绕浙江省委、省政府关于主动接轨上海、积极参与长三角区域合作与交流的战略部署,充分发挥毗邻上海的地域优势,全面深化与上海全方位、多层次、宽领域的交流与合作,为浙江省全面接轨上海提供示范。2017年5月,浙江省发改委印发《嘉兴市创建浙江省全面接轨上海示范区实施方案》^[10],明确浙江省有关部门积极支持嘉兴市轨道交通与上海轨道网对接、平湖与上海共建张江长三角科技城等八大重点事项,以及创立G60沪嘉杭科技创新走廊建设区域协同创新机制、创新省际产业平台合作共建机制等15个改革创新项目。

2017年7月,嘉兴市发布《嘉兴市创建浙江省全面接轨上海示范区行动计划(2017—2020年)》^[11],强调嘉兴市要紧紧抓住创建浙江省全面接轨上海示范区契机,把接轨上海与“一带一路”、长江经济带建设等国家重大战略结合起来。该行动计划提出,到2020年,嘉兴市力争成为上海创新政策率先接轨地、上海高端产业协同发展地、上海科创资源重点辐射地、浙沪一体化交通体系枢纽地、浙沪公共服务融合共享地,建成浙江省全面接轨上海示范区,成长为浙江省新一轮发展的增长极。

2. 南通市建设上海大都市北翼门户城市

南通市积极主动对接上海,将对服务上海作为南通市政府全局工作的重中之重。2017年2月,南通市发布《南通市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》^[12],提出建设长三角北翼中心城市的发展目标,推进“沪苏通经济圈”建设,策应上海“五个中心”建设,打造科创成果转化基地、物流分拨中转基地、金融后台服务基地、贸易加工基地、产业承载基地。

2017年4月,南通市在上海举办“南通对接服务上海大会”,强调南通市对接服务上海,既是南通市落实国家战略及有关规划的必然选择,也是江苏省委、省政府给予南通市的明确定位和要求,还是策应上海城市定位和发展需求的主动作为^[13]。大会突出“服务大上海、建设北大门”的主题,明确沪通合作关键在于更好地发挥政府和市场的积极作用,探索构建有利于推动资本、技术、产权等要素自由流动和优化配置的制度安排,推动双方合作迈向体制合作的高级阶段,在合作交流中实现共同发展。

2017年5月,江苏省政府正式批复《南通建设上海大都市北翼门户城市总体方案》^[14]。批复指出,加快建设上海大都市北翼门户城市是南通市抢抓国家系列重大战略机遇的关键举措,是策应上海建设卓越全球城市的实际行动,有利于推动长三角区域协同发展、融合发展,能够在实现江苏省“两聚一高”和建设长三角世界级城市群中发挥更大作用。批复要求南通市牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,紧紧围绕江苏省委、省政府的部署要求,充分发挥靠江靠海靠上海的地域优势,积极参与上海大都市圈协同发展,全面推进交通互联互通、城市功能互补、产业协同配套、文化相通融合、生态共保共治,构建全方位、宽领域、高层次对接服务上海新格局,建设集“生态屏障、产业腹地、创新之都、文化名城”等功能于一体的上海“北大门”。

3. 长三角主动对接式区域合作新模式的实践绩效

长三角主动对接式区域合作新模式的创新实践,将关注重点放在执行对接、贯彻落实各项任务规划等之上,推动区域合作产生实质性治理绩效。2017年7月,嘉兴市举办加快推进浙江省全面接轨上海示范区建设大会,在全面合作、园区平台合作、科技人才合作、民生领域合作等四个方面签署三十多个协议,明确嘉兴市在浙江省全面接轨上海中筑牢“桥头堡”,打造示范区的主要目标^[15]。具体举措包括:第一,打造上海连接杭州湾大湾区的“主通道”,在交通互联互通上做示范;第二,打造长三角先进产业发展的“协作区”,在产业互惠互利上做示范;第三,打造沪嘉杭世界级科创走廊的“枢纽段”,在科技创新共建共享上做示范;第四,打造长三角中心区域的“大花园”,在生态环境联治

联保上做示范;第五,打造优质民生福祉“共享地”,在公共服务借势借力上做示范。

在科创资源对接方面,沪嘉杭科技协同创新取得实质性进展。2017年7月,嘉兴与松江、杭州共同签署《沪嘉杭G60科创走廊建设战略合作协议》^[16],与上海张江高新技术产业开发区、上海市金山区共同签署《深化合作加快推进张江长三角科技城建设框架协议》。这是嘉兴市创建浙江省全面接轨上海示范区的又一有力举措,确定上海松江、嘉兴、杭州等三地以G60高速公路为纽带,打破行政区划,在提升区域协同创新能力、共建高度融合发展产业体系、共同营造良好创新发展环境、健全互联互通智慧基础设施网络、创新一体化发展体制机制等五大方面深化合作,并将在政府产业基金、人才交流、知识产权发展和保护等三个领域签约合作,为推动科创要素的自由流动创造条件,共同打造横跨三地的科创走廊。

在产业对接方面,嘉兴市多次赴上海展开招商,承接上海产业转移重要资源。2017年9月,“嘉兴湘家荡旅游文化节上海推介会”正式举行,全面展示其区位优势、投资环境和发展前景。总投资达15亿元的多个项目正式签约落户嘉兴市湘家荡开发区。这些项目全部来自上海,项目达产后预计年产值达到27亿元,实现税收1亿元。其中,智能化物流设备研发制造项目由上海中通吉网络技术有限公司投资,项目占地150亩,总投资7500万美元,注册资金5000万美元,项目达产后预计实现年产值8亿元,实现税收3800万元^[17]。2017年9月11—15日,南通市委、市政府在上海及苏南地区组织了“2017上海(苏南)投资促进周”活动,最终取得了对接洽谈项目94个、总投资达1772亿元之合作绩效^[18]。

4. 长三角主动对接式区域合作模式的复合创新动力

长三角区域及上海大都市圈已成为多项国家重大发展战略的重要交汇区域和核心引领区域。长三角周边城市主动对接区域核心城市上海,上海主动与区域中心城市、周边中心城镇深度互动,直接促成长三角主动对接式区域合作模式的复合创新动力的生成,不仅有利于区域合作的深度发展,还有利于直接推动区域经济社会一体化的协同发展进程。具体说来,这种复合创新动力的内涵包括以下三个方面。

(1) 国家重大发展战略的规划引领动力

中央及其有关部门从宏观规划与整体布局制定并实施一系列国家重大发展战略,在长三角地区呈现叠加态势,既成为长三角地区转型升级、实现历史性跨越、建设世界级城市群的重要时代机遇,也成为促进长三角区域合作与区域一体化发展的政策机遇和全新驱动力。

随着世界经济国际化和区域化的深度融合与发展,中央从增强综合国力和提升国际竞争力的战略高度,提出长三角地区建设“面向全球、辐射亚太、引领全国的世界级城市群”的新目标要求。同时,“一带一路”重大发展战略、“长江经济带”发展战略、“上海建设具有全球影响力的科技创新中心”战略等多项国家层面的重大发展战略在长三角区域交织联结、共生并存、协同发力,为长三角城市群充分发挥区位优势、在更高层次更高水平参与国际合作和竞争打开全新空间。这就促使长三角地区各级政府在国际、国内、区域和城市自身等四个层面迅速找准定位、主动出击、抢抓机遇,以有效对接一系列国家重大发展战略,实现联动发展、协同发展和融合发展。

(2) 长三角地区多层次多领域多专题的共识协同动力

长三角区域一体化发展日趋深化,区域治理内容开始超越经济合作和产业转移等传统领域,深入到区域治理空间布局、政治与行政体制改革、市场体制深化、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、区域经济社会发展协同化“三位一体”的多层次立体化发展战略新格局。这既是长三角区域一体化发展的必然结果,也是长三角区域治理在充分总结三十多年区域竞争与合作的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,并产生驱动地方政府加速融入长三角一体化发展进程的内生动力。

长三角城市群区域合作进入深层次领域。分割的城市治理体系与碎片化的城市管理权限,导致传统的分割式治理模式无法有效应对城市群区域公共问题,无法有效提供一体化的区域治理公共服务,因此,需要从制度安排视角重构区域治理理念、治理结构与治理机制,以推动区域经济社会一体化发展目标^[19]。从2010年《长江三角洲地区区域规划》,到2016年《长江三角洲城市群发展规划》,长三角区域治理模式遵循“从统筹区域合作,到促进经济社会协同发展,再到推进区域经济社会文化一体化发展”这一制度设计主线,为长三角地区的区域治理提供了整体性的发展方略和路径选择,其基本内容体系包括区域规划对接对接、基础设施互联互通、市场体系开放开发、区域制度深度融合、经济社会文化一体化发展“五位一体”的深度协同战略举措。长三角区域合作在政策层面、实践层面和理论层面必须加快合作步伐,已成为多方共识。

(3) 长三角区域核心城市上海的主动作为与周边城市主动对接的互动动力

长三角地区经济社会文化一体化发展进程推进得好不好,绩效是否显著,与区域核心城市上海是否积极作为、是否主动作为密切相关。近年来,上海强调提升

全球城市功能、强化区域引领责任,并以上海大都市圈承载国家战略和要求,与周边城市加强合作,形成“拉力”和吸引力;同时,上海周边城市具有与上海“地域相连、经济相融、人缘相亲、文化相通”的优势,因此“主动策应、借势发展”积极把握上海建设卓越的全球城市对周边城市的要求,立足本市,依托本省,对接上海,拓展发展空间,形成对接上海、深度融合的强大“推力”。同时,加强区域合作也成为长三角地区各省市党委和政府的重要发展战略,为此,也提供了多方的支持。

《上海市城市总体规划(2016—2040)》提出,上海将进一步强化引领长三角城市群发展,发挥具有全球影响力世界级城市群的龙头作用,以建设全球城市为目标,贯彻落实国家战略,在交通通勤、产业分工、文化认同等方面,将与上海关系更加紧密的地区作为上海大都市圈的范围,积极推动上海大都市圈同城化发展。《2016年嘉兴市深化接轨上海工作实施方案》提出,嘉兴市要“主动融入大上海都市经济圈”“加快与上海同城化步伐,全力打造全省接轨上海示范区”^[20]。《南通建设上海大都市北翼门户城市总体方案》同样提出,南通市要“积极策应上海卓越的全球城市建设,主动参与上海‘1+6’大都市圈协同发展,加快把南通建设成为上海大都市北翼门户城市”。多重创新动力的合力作用,促进长三角区域合作实践不断发展创新。

三、长三角主动对接式区域合作新模式的机制创新

综观长三角主动对接式区域合作新模式的创新实践、创新绩效与创新动力,我们可以看出一条区域合作新型机制的建构主线——通过密集规划、精准接轨、深化落实等一系列创新举措,构建了主动对接、全面对接、深度对接等新型区域合作新机制,进而推动区域治理范式从理论与实践两个层面的深度转型。

1. 主动对接: 积极行动 密集规划

主动对接区域合作成为地方政府落实国家战略及区域规划的必然选择,是上海市和各省级党委和政府给予地方城市的明确定位和要求,是策应区域核心城市定位和发展需求的主动作为。区域合作一旦成为地方政府的真正共识之后,其结果是必然促使其主动出击、积极行动。

如前所述,上海市委书记李强同志在上任不久之后的一个大动作,就是带领上海市党政代表团赴泛长三角地区其他三个省安徽、江苏、浙江学习考察,与各省党政领导共谋推进长三角一体化发展的新战略、新路径、新机制。长三角区域核心城市上海的主要党政领导主动走出去,与长三角地区兄弟省份的主要党政领导互动交流,磋商研讨,为实质性推动长三角经济社

会文化一体化发展奠定了坚实的基础。

嘉兴市主动对接区域合作,建设浙江省全面接轨上海示范区,积极行动,多次提速加码。2016年,嘉兴在城市总体规划中提出“设立浙江省全面接轨上海示范区”2017年3月,获得浙江省政府批复通过。2017年5月26日,浙江省发改委通过《嘉兴市创建浙江省全面接轨上海示范区实施方案》明确对接重点事项和具体项目。2017年7月,发布《嘉兴市创建浙江省全面接轨上海示范区行动计划(2017—2020年)》,强调紧紧抓住创建浙江省全面接轨上海示范区契机,明确提出到2020年建成示范区,成为浙江省新一轮发展的增长极。嘉兴市政府及各职能部门注重分解任务,密集规划,推进合作。2016年10月,嘉兴市经济和信息化委员会印发《2016年嘉兴市工业领域接轨上海工作方案》,要求加快形成与上海产业互补协调的发展格局。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》,提出“加强金融业接轨上海水平、加强与上海资本市场对接、积极赴上海开展招商活动、积极引进科技金融服务机构”等四大重点任务,并要求“全年引进金融资本45亿元以上”。2017年9月,中共嘉兴市委组织部联合上海交通大学发布《嘉兴市人才发展蓝皮书(2017)》^[21],对嘉兴人才政策的吸引力和满意度,以及人才聚集效果等方面进行全面评估,并提出多项人才接轨上海的行动计划。

南通市同样认识到“服务大上海、建设‘北大门’”不但是浙江省委省政府赋予南通市的一项重要使命,而且是南通市拓展新空间、打造新引擎、积蓄新动能的主攻方向。2017年2月,南通市发布《南通市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,提出主动对接上海的战略规划。2017年5月,江苏省政府通过《南通建设上海大都市北翼门户城市总体方案》。南通市政府及相关部门同样采取措施。2017年1月,南通市辖区内的海门市委、市政府1号文件《海门对接服务上海“55580”行动计划(2017—2020年)》^[22]出台,即实施交通基础设施、产业转型、载体共建、科技人才、社会事业和人文交流“五大对接工程”;打造上海高端制造业配套基地、上海科技创新产业化基地、上海休闲旅游重要目的地、上海农产品首选供应基地、上海公共资源服务合作基地“五大基地”;实现“5个80%”的目标,即从上海引进产业项目和人才项目占比在80%以上,80%的骨干企业与上海科研院所建立创新协作关系,80%的游客来自上海,在海门养生养老的外来人口中上海人口占比超过80%,80%的外销农产品销往上海。2017年4月,南通市政府、南通市公安局发布《全市公安机关对接服务上海八项措施》^[23],围绕对接服务上

海工作,深化治安防控体系建设、积极营造南通市良好的发展环境,为上海企业和南通企业双向投资创业建立专项服务体系、开辟行政审批绿色通道、提供交通管理便捷服务,与上海警方建立警务协作和交流合作机制,为南通市全面对接服务上海工作全力保驾护航。2017年7月,南通市工商行政管理局研究出台《积极发挥工商职能全力对接服务上海行动方案》,切实服务对接上海工作大局^[24]。

2. 全面对接:全方位、多层次、宽领域合作

区域一体化的深化发展,意味着区域经济社会文化生态的全面一体化,不仅要求在传统的区域基础设施一体化、区域交通设施一体化等“硬件”层面实现区域合作,还要求在区域政策体系对接对接、区域市场体系开发开放、公共服务与政府治理制度深度融合、区域环境保护和区域文化发展一体化等“软件”领域实现协同合作。在长三角周边省市与上海的相关跨区域合作规划中,常见对接事项包括构建与上海一体化的综合交通体系,承接上海科技创新高端成果转移,配合上海国际金融中心建设、国际航运中心建设基础设施建设等硬性区域合作专题事项,较为忽视区域生态保护、区域文化发展等软性区域合作专题事项。而在嘉兴市、南通市主动对接上海区域合作规划中,在对接内容上采取与上海实现“同城化”的发展战略,在新型合作机制上建构“全方位、多层次、宽领域”的全面对接机制。

嘉兴市明确提出“规划政策对接、基础设施对接、人才科技对接、产业合作对接、开放平台对接、公共服务对接”等六大对接领域,取得公交卡互通使用、社保卡互通结算、通信领域免漫游和住房公积金异地贷款同城共享等实质性突破。南通市按照“行政推动常态化、区域市场一体化、产业发展协同化、社会服务同城化、交通运输便利化”等五大原则,将对接任务分解为“提高基础设施建设互联互通、构建区域创新创业生态系统、推动产业协同融合发展、促进改革开放联动、打造上海周边文化旅游重要目的地、建设长三角北翼区域性金融节点城市、强化生态环境协同保护与治理、提升公共服务对接水平”等八大重点对接任务,并予以全面推进落实。

3. 深度对接:政策精准接轨,实施深化落实

长三角主动对接式区域合作新模式的新型机制还体现在对接政策无缝衔接、对接项目责任具体、对接执行精准落实等方面。在《2016年嘉兴市深化接轨上海工作实施方案》中,嘉兴市将主动对接区域合作的“具体内容”以清单形式详尽列举,牵头领导落实到具体责任人,并明确指定“总牵头单位”“责任单位”“配合单位”,以战略工作委员会办公室作为常设工作机构,考

核督查重点工作落实(见表1)。南通市委、市政府则成立对接服务上海协调委员会,负责对接方案的具体实施,强调对接上海要注重在规划上科学研判和系统谋划,在项目上要选择精准、“对卯”协同,在政策上要提升理念、精细服务等重大问题的重要性,全面实现南通市对接上海的速度、深度和高度^[25]。

表1 规划政策对接重点项目表

嘉兴市 2016 年深化接轨上海重点项目	
加快创建全面接轨上海示范区	
具体内容	1. 上半年制订嘉兴市全面接轨上海示范区建设方案,上报省委、省政府,推动省级层面建立接轨上海协调推进工作机制,并给予政策支持 2. 三季度梳理明确需要省协调解决的接轨上海重点难点清单 3. 学习上海改革经验,探索建设政府服务“单一窗口”,全面推行政府目标管理,继续深化审批制度改革,努力实现服务规则、政务环境与上海“无差别”
牵头领导	孙贤龙、楼建明
责任单位	市委政研室、市发展改革委
配合单位	市行政服务中心、市市场监管局、嘉兴经济技术开发区(国际商务区)、嘉兴港区、各县(市、区)

以嘉兴市重点任务“规划政策对接”为例,嘉兴市全面分解任务、落实责任,建构了区域合作的主动对接、全面对接和深度对接等三大新型机制(见表2)。规划政策对接行动的战略要求为“两个无差别,三个更好”:市场规则、政府办事规则与上海无差别,产业配套条件、政府服务效率和人居环境更好。对接领域包括联合开展规划编制、加强政策规则衔接和改进政府服务供给。落实到牵头领导为嘉兴市委副书记、政法委书记孙贤龙和市委常委、常务副市长楼建明。总牵头单位为嘉兴市发展改革委和市委政研室。

表2 规划政策对接任务分解表

嘉兴市 2016 年深化接轨上海工作任务分解表		
内容	责任单位	配合单位
规划政策对接行动(总牵头单位:市发展改革委、市委政研室)		
1. 加快创建全面接轨上海示范区	见表1重点项目一	
2. 年内完成新一轮嘉兴市域总体规划以及嘉兴南站综合交通枢纽规划	市建委	嘉通集团
3. 上半年完成沪嘉边界区域发展及规划研究课题	市建委、市发展改革委	
4. 试点探索企业名称预核准申报制度,年内全面启动对审批部门和申请人的“双告知”制度	市市场监管局	市行政服务中心、各县(市、区)

四、结语:用主动对接式区域合作新模式推进当代中国新型区域善治发展道路的型构

长三角主动对接式区域合作新模式所创造的实践绩效背后,蕴含突破原有分割式与经济协调式治理模式的限制,开创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这一深刻关怀。从深层次意义上讲,这既是国家一系列区域重大发展战略叠加实施的结果,也是长三角区域政治经济社会文化一体化深度发展的必然结果。

无论是2010年国家发展和改革委员会批复的《长江三角洲地区区域规划》,还是2016年6月国务院通过的《长江三角洲城市群发展规划》,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,要求长三角区域实现更深层次的协同发展、联动发展和均衡发展。这就需要在实践中不断探索和创新,突破各种人为限制,取得实质性突破、制度性成果和理论化建构成果。长三角各地通过密集规划、精准接轨、深化落实等一系列创新举措,创造了集主动对接、全面对接、深度对接于一体的新型区域合作机制以及基于主动对接的区域合作新模式,提升了长三角区域治理的实际绩效,极大地推动了长三角区域治理范式的转型。

当前,当代中国区域治理全面进入突破既有行政区划限制与狭隘政绩约束,谋求更高层次、更大范围治理空间的区域治理一体化新时代。2017年3月,由国家发展和改革委员会牵头,联合粤港澳等三地政府规划编制,覆盖“9+2”广大治理空间的《粤港澳大湾区城市群发展规划》开始启动,一方面支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用;另一方面,推动粤港澳大湾区和跨省区重大合作平台建设,建设世界级城市群^[26]。2017年4月,中共中央、国务院规划设立河北雄安新区,范围涉及河北省雄县、容城、安新等三县及周边部分区域,地处北京、天津、保定腹地,成为京津冀区域协同发展的历史性重大战略决策,对于疏解北京非首都功能、推动京津冀协同发展具有重大现实意义^[27]。这是继2015年4月《京津冀协同发展规划纲要》、2016年3月《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》、2016年6月《长江三角洲城市群发展规划》相继发布之后,三大世界级城市群区域治理空间的再次拓展与扩容,昭示着中国区域一体化治理实践的再次创新、区域一体化治理层次和空间的再次提升以及区域一体化治理内涵与方式的新型建构。可以预料,随着以区域发展规划一体化、区域信息基础设施与交通一体化、区域市场体系一体化、区域公共服务体系一体化、区域产业发展一体化、区域经济社会文化生态一体化、区域合作制度体系一体化等为核心的区域治理新

型空间、新型任务、新型目标、新型绩效的分步骤、分阶段、分层次的实现,由主动对接式区域合作新模式推动的当代中国区域善治发展道路的未来图景正日益展现在世人面前!

参考文献:

- [1] 长江三角洲城市群发展规划[EB/OL]. <http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201606/W020160715545638297734.pdf>. 2016-6-1.
- [2] 长江三角洲地区区域规划[EB/OL]. <http://www.gov.cn/gzdt/att/att/site1/20100622/001e3741a2cc0d8aa56801.pdf>. 2010-6-27.
- [3] 上海市城市总体规划(2016—2040)报告(草案公示版)[EB/OL]. <http://www.supdri.com/2040/public/ebook01/>. 2016-08-22.
- [4] 于迎.从经济优先型到整体性规划:中国城市群发展新型动力建构战略及其实现路径[J].行政论坛,2017,(5):45-52.
- [5] 共同做好长三角一体化发展大文章[N].解放日报,2017-12-08.
- [6] 我市设立省全面接轨上海示范区[EB/OL]. http://www.jiaxing.gov.cn/wzjb/zyxx_36070/201704/t20170405_678379.html. 2017-04-05.
- [7] 中共嘉兴市委、嘉兴市人民政府关于印发《嘉兴市深化接轨上海三年行动计划(2014—2016年)》的通知[EB/OL]. http://www.jiaxing.gov.cn/dwxx_9954/swxx/swwj/jwf/201405/t20140512_387088.html. 2014-05-12.
- [8] 《嘉兴市城市总体规划(2003—2020)(2015年修订)》公告[EB/OL]. http://www.jiaxing.gov.cn/sjw/201608/t20160804_626544.html. 2016-08-04.
- [9] 浙江省人民政府办公厅关于同意设立浙江省全面接轨上海示范区的复函[EB/OL]. http://www.zj.gov.cn/art/2017/4/1/art_12461_290950.html. 2017-03-30.
- [10] 省发改委印发我市创建浙江省全面接轨上海示范区实施方案[EB/OL]. http://www.jiaxing.gov.cn/sfgw/gzdt_5242/qtywx_5246/201705/t20170531_689367.html. 2017-05-31.
- [11] 我市全面接轨上海示范区行动计划出炉[EB/OL]. http://www.jiaxing.gov.cn/wzjb/zyxx_36070/201707/t20170727_701159.html. 2017-07-27.
- [12] 南通市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要[EB/OL]. http://xxgk.nantong.gov.cn/govdiropen/jcms_files/jcms1/web3/site/art/2016/8/11/art_389_467014.html. 2016-02-06.
- [13] 南通对接服务上海大会新闻发布会[EB/OL]. http://www.nantong.gov.cn/art/2017/4/17/art_39364_2450440.html. 2017-04-17.
- [14] 省政府《关于南通建设上海大都市北翼门户城市总体方案》的批复[EB/OL]. <http://www.js.gov.cn/jsgov/tj/bgt/201705/t20170527517757.html?pepexa=fpzot>. 2017-05-16.
- [15] 我市举行加快推进浙江省全面接轨上海示范区建设大会[EB/OL]. http://www.jiaxing.gov.cn/wzjb/zyxx_36070/201707/t20170729_701580.html. 2017-07-29.
- [16] 沪嘉杭G60科创走廊、张江长三角科技城建设路径清晰[EB/OL]. http://www.jiaxing.gov.cn/wzjb/zyxx_36070/201707/t20170719_699456.html. 2017-07-19.
- [17] 2017年嘉兴湘家荡旅游文化节上海推介会昨举行[EB/OL]. http://www.zjxzhzb.gov.cn/News_View.asp?AID=25878. 2017-09-19.
- [18] 对接上海 南通最近又打了个“漂亮仗”[EB/OL]. http://www.js.xinhuanet.com/2017-09/20/c_1121696319.htm. 2017-09-20.
- [19] 唐亚林.当代中国大都市治理的范式建构及其转型方略[J].行政论坛,2016(4):19-24.
- [20] 中共嘉兴市委办公室、嘉兴市人民政府办公室关于印发《2016年嘉兴市深化接轨上海工作实施方案》的通知[EB/OL]. http://www.jiaxing.gov.cn/dwxx_9954/swxx/swwj/jwb/201605/t20160525_604050.html. 2016-05-25.
- [21] 人才接轨上海 心动更要行动[EB/OL]. http://www.jiaxing.gov.cn/wzjb/zyxx_36070/201709/t20170926_713139.html. 2017-09-26.
- [22] 海门启动对接服务上海行动计划[EB/OL]. http://www.nantong.gov.cn/art/2017/1/22/art_39339_2421974.html. 2017-01-22.
- [23] 南通公安多措并举 服务对接上海[EB/OL]. http://xxgk.nantong.gov.cn/govdiropen/jcms_files/jcms1/web7/site/art/2017/4/26/art_5553_503429.html. 2017-04-26.
- [24] 南通市工商局关于印发《积极发挥工商职能全力对接服务上海行动方案》的通知[EB/OL]. http://xxgk.nantong.gov.cn/govdiropen/jcms_files/jcms1/web1/site/art/2017/6/30/art_8700_505999.html. 2017-06-30.
- [25] 王海岳.对接上海贵在精准[EB/OL]. http://www.nantong.gov.cn/art/2017/4/27/art_72260_2453073.html. 2017-04-27.
- [26] 发改委专家:粤港澳大湾区打造世界级城市群[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/gangao/2017-03/24/c_129517088.htm. 2017-03-24.
- [27] 中共中央、国务院决定设立河北雄安新区[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/01/content_5182891.htm#1. 2017-04-01.

(责任编辑:刘建明)