




长江三角洲区域治理 的理论与实践

唐亚林 著

 复旦大学出版社



长江三角洲区域治理 的理论与实践

唐亚林 著

图书在版编目(CIP)数据

长江三角洲区域治理的理论与实践/唐亚林著. —上海: 复旦大学出版社, 2014. 9
ISBN 978-7-309-10705-0

I. 长… II. 唐… III. 长江三角洲-区域经济发展-研究 IV. F127.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第106913号

长江三角洲区域治理的理论与实践

唐亚林 著

责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

常熟市华顺印刷有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 7.5 字数 166 千

2014年9月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-10705-0/F · 2054

定价: 30.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

CONTENTS



目 录

第一编 长江三角洲地区城市政府 合作体制创新研究

第一章 长江三角洲地区城市政府合作需要澄清的两个基础性 命题 / 7

第一节 城市政府合作在多大程度上推动了长江三角洲区 域经济的高速发展 / 7

第二节 城市政府合作解决了多少有关长江三角洲地区经 济一体化的重要议题 / 9

第二章 大都市区的发展及大都市区城市政府合作研究述评 / 16

第一节 城市化与大都市区的发展 / 16

第二节 大都市区城市政府合作体制研究状况评析 / 22

第三章 长江三角洲地区城市政府合作体制研究的理论基础 / 33

第一节 国家结构形式理论 / 34

第二节	行政区划理论 / 36
第三节	行政区与经济区关系理论 / 37
第四节	博弈理论 / 40
第五节	压力型体制理论 / 45
第六节	治理理论 / 47
第四章	研究视角、核心概念与研究方法 / 50
第一节	研究视角 / 50
第二节	核心概念与研究方法 / 53
第五章	联邦制国家结构形式下大都市区政府合作体制的理论 与实践考察 / 59
第一节	美国西部州长联盟：民间组织促进行政融合 / 59
第二节	五大湖州长委员会：经济发展与环境保护双轮共 进 / 66
第三节	基于自治的共治要求——联邦制国家结构形式下 跨区域政府合作组织形式的理论与实践基础 / 72
第六章	单一制国家结构形式下长江三角洲地区城市政府合作 体制的理论与实践考察 / 77
第一节	理论考察：跨区域政府合作组织形式在长江三角 洲地区建立的可行性分析 / 77
第二节	实践考察：跨区域政府合作组织形式在长江三角 洲地区建立的现实性分析 / 82

第七章 构建基于区域经济一体化的长江三角洲城市政府合作体制的途径思考 / 97

第一节 区域经济一体化的基本含义 / 99

第二节 长江三角洲地区城市政府合作体制的内容设计 / 101

第三节 长江三角洲地区城市政府合作体制的主体构成 / 106

第四节 长江三角洲地区城市政府合作体制的组织形式选择 / 109

第五节 长江三角洲地区城市政府合作体制的方式创新 / 113

第二编 长江三角洲区域公共服务均等化研究

第八章 公共服务均等化的理论逻辑 / 120

第一节 公共服务均等化的逻辑起点：公共利益 / 120

第二节 公共服务均等化的实现基础：公共财政 / 121

第三节 公共服务均等化的价值取向：公平与正义 / 124

第九章 长江三角洲推进区域公共服务均等化的现实困境 / 126

第一节 区域发展的不平衡性制约了公共服务空间分布的均衡性 / 127

第二节 公共服务提供模式的分级化阻碍了公共服务实际配置的均等化 / 128

第三节 政府间转移支付的非制度化倾向延滞了公共服务均等化的实际发展 / 130

第四节 分割的政府治理体系加剧了区域公共服务均等化制度体系的构建难度 / 132

第五节 政府提供公共服务能力的弱化无法满足区域民众不断增长的实际需求 / 134

第十章 长江三角洲推进区域公共服务均等化的对策思考 / 136

第一节 确立和谐协调发展理念,切实明确政府公共服务领域的财政投入责任 / 136

第二节 统筹“硬性”基础设施建设与“柔性”公共服务均等化制度建设的一体化进程 / 137

第三节 提升公共服务的配置层级,逐步统筹长江三角洲区域公共服务的提供 / 138

第四节 探索长江三角洲区域横向转移支付新方式,加快公共服务市场化与社会化改革进程 / 139

第五节 构建政府主导、市场运作、民间参与的长江三角洲区域公共服务均等化供给新格局 / 140

第十一章 长江三角洲区域公共服务均等化的实证研究:以义务教育为例 / 142

第一节 从区域内公平到区域公平:上海市义务教育均等化现状调查 / 143

第二节 长江三角洲推进区际义务教育均等化的制约性因素分析 / 153

第三节 长江三角洲推进区际义务教育均等化对策研究 / 156

第三编 长江三角洲跨区域功能区再造与 区域治理体系的优化

第十二章 文献综述 / 164

第十三章 长江三角洲区域治理的绩效评估与跨区域功能区再造之构想的提出 / 170

第一节 30余年长江三角洲地区经济一体化与区域治理的绩效评估 / 170

第二节 长江三角洲地区跨区域功能区再造之构想 / 172

第十四章 长江三角洲地区跨区域功能区再造的模式选择 / 175

第一节 跨区域功能区再造及其治理结构体系再造的内涵 / 175

第二节 长江三角洲地区跨区域功能区再造的模式思考 / 176

第四编 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

第十五章 行政区经济、区域经济与区域经济社会一体化的更替与复合：泛长三角时代区域治理空间的型构 / 190

第十六章 从基于分割治理的同质化竞争之模式到基于多元共识的多样化互补与共荣之模式的转型：泛长三角时代区域治理的理论逻辑 / 195

第一节 基于分割治理的同质化竞争模式的阶段性特征与

内在逻辑 / 195	
第二节 基于多元共识的多样化互补与共荣模式的主体内容 / 200	
第十七章 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 / 204	
第一节 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 / 204	
第二节 从重主题合作的选择到重合作机制的构建之转变 / 207	
第三节 从有选择性的试错式合作到整体性规划与治理之转变 / 210	
第十八章 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 / 212	
参考文献 / 215	
跋 / 219	
附录 / 224	

第一编

长江三角洲地区
城市政府合作体制创新研究

2008年12月15日—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。中共中央政治局委员、上海市市委书记俞正声,上海市市委副书记、市长韩正,江苏省省委书记梁保华,江苏省省委副书记、省长罗志军,浙江省省委书记赵洪祝,浙江省省委副书记、省长吕祖善出席会议。安徽省省委书记王金山,安徽省省委副书记、省长王三运应邀出席会议。安徽省省委、省政府主要领导应邀参与长三角主要领导座谈会,标志着长三角从传统的江浙沪两省一市范围拓展到江浙皖沪三省一市的新范围,意味着长三角开始向泛长三角辐射与扩容。

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。会议还提出,要共同推进重大基础设施网络化建设,高起点统筹交通、水运、航空、能源、信息等综合基础设施的无缝对接,加快形成长三角地区的“同城效应”,推进长三角地区一体化发展;要加快推进长三角地区高速铁路网项目建设,协同推进高等级航道改造,积极推动沿海港口群建设,共同构建长三角机场体系,推动天然气主干管网互连互通,加快推进太湖流域综合治理,推进基础地理空间信息共享平台等社会信息一体化工程建设,实现互联网交换中心互联共享;要从区域整体出发,着力

推进统筹规划、重大改革、社会保障、“大通关”建设等方面的协调一致,更好地实现融合发展、联动发展。此外,会议还强调,要深化区域合作,坚持政府引导、多方参与,以市场为基础、以企业为主体,建立和完善“三级运作、统分统合、务实高效”的区域合作长效机制;要以交通、能源、信息、科技、环保、信用、社保、金融、涉外服务、工商管理为重点,深化合作课题研究;要引导和构筑一批区域合作交流平台,不断增强长三角地区的活力和影响^①。

2010年6月,国家发展与改革委员会下发了《关于印发长江三角洲地区区域规划的通知》。根据《长江三角洲地区区域规划》的界定,长江三角洲地区的范围包括上海市、江苏省和浙江省,区域面积21.07万平方公里。规划以上海市和江苏省的南京、苏州、无锡、常州、镇江、扬州、泰州、南通,浙江省的杭州、宁波、湖州、嘉兴、绍兴、舟山、台州16个城市为核心区,统筹两省一市发展,辐射泛长三角地区。规划期为2009—2015年,展望到2020年。此规划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。

在当年的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,三省一市将加大区域内旅游资源整合力度,鼓励相互投资开发旅游资源,实现联动发展,支持组合包装旅游线路,联合开展旅游宣传促销,拓展旅游路线的广度和深度,进

^① 《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。

一步提升区域旅游资源的知名度和影响力。此外,三省一市还将加强资源开发利用,充分利用安徽省优质矿产资源优势,加快推进区域原材料供应基地建设,继续实施“皖电东送”工程。与此同时,三省一市还在信息互通平台、人才交流合作等各个方面加强交流合作。推进科技要素、人力资源、信用体系、市场准入、质量互认和政府服务等方面的全面对接,建立区域内超级计算服务系统网络,开展区域内电子商务一体化推广应用。鼓励区域型银行拓展服务范围和领域,积极推进区域信用网络共享平台建设;建设跨省市用工信息,社保(查询、办理)待遇水平信息共享平台,推动流动就业人员基本医疗保障关系转移接续和异地就医结算服务,鼓励高等院校和科研院所在区域内设立分校分所,促进人力资源要素的合理流动和优化配置^①。

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。这一框架协议的签订,既标志着安徽在融入长江三角洲地区区域经济一体化进程中迈出了新的步伐,又标志着长江三角洲地区的区域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,它也昭示着长江三角洲的区域治理战略开始进入国家战略层面。

实际上,早在2005年中共十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,就明确提出要以科学发展观统领经济社会发展全局,落实区域发展总体战略,形成合理的区域发展格局,健全区域协调互

^① 《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。

动机制。珠江三角洲、长江三角洲、环渤海地区,要继续发挥对内地经济发展的带动和辐射作用,加强区内城市的分工协作和优势互补,增强城市群的整体竞争力。也就是说,在“十一五”规划中,中央首次把以区域经济发展为主要内容的区域规划放在国家发展战略的突出位置,充分说明了在全面建设小康社会进程中进一步加快区域经济一体化进程、加强经济社会协调发展、统筹区域治理发展的极端重要性。

长江三角洲以其雄厚的经济实力保持着在全国的经济中心地位,其自然条件优越,区位优势明显,经济基础良好,文化底蕴深厚。区域内拥有诸多不同层级的城市,有1个直辖市——上海,3个副省级城市——南京、杭州、宁波,12个地级城市包括江苏省的苏州、无锡、常州、镇江、南通、扬州、泰州和浙江省的湖州、嘉兴、绍兴、舟山、台州,还有许多县级城市。由于先天的优势和后天的积累,长江三角洲正成为我国新世纪经济增长的枢纽区域之一。

但是,由于不同层级的城市政府所处行政区划地位的不同、所代表的利益诉求的不一致以及区域经济发展步伐的各异等因素的影响,各行政区之间产业结构雷同、生产要素流动困难、区域贸易壁垒森严、招商引资中的恶性竞争、生态保护上的恶意倾轧、负面竞争多于正面合作等现象日益严重,这种区域间的行政阻隔不仅影响了区域经济一体化发展的步伐,妨碍了统一开放的大市场体系的形成,而且严重地削弱了各级政府管理社会公共事务的能力。因此,为保障长江三角洲地区的持续发展势头和提高区域国际竞争力,加强长江三角洲地区城市政府间合作无疑是解决问题的重要途径之一。

随着经济全球化、区域经济一体化进程的加快,区域协调发展问题引起了学术界和决策层的广泛关注。在行政力量依然是

资源配置重要方式的当今中国,基于一体化要求而形成的各个经济区域,应该采取什么样的政府合作体制才能有利于区域经济一体化的发展?长江三角洲地区各城市政府在政府合作体制的构建方面存在哪些可资借鉴的经验与教训?在现有的文化、制度背景下,长江三角洲地区城市政府的行为模式怎样才能更好地适应经济空间地域形态日益网络化的趋势?构建跨区域政府合作组织形式能否在我国单一制国家结构形式背景下行得通,并对其产生什么样的影响?基于区域经济一体化的长江三角洲地区城市政府合作体制包括哪些内容?区域经济一体化的发展趋势将对中国的中央与地方的关系模式产生什么样的重大影响?等等。对这些问题的探讨,是研究长江三角洲地区城市政府合作体制应有的题中之意。

▶ 第一章

长江三角洲地区城市政府合作需要 澄清的两个基础性命题

第一节 城市政府合作在多大程度上推动了 长江三角洲区域经济的快速发展

关于长江三角洲区域经济高速发展的描述,学界往往从两个不同的角度论述了其重要性:一是改革开放以来长江三角洲地区两省一市利用其占全国2%左右的陆地面积、10%左右的人口所创造的国内生产总值,占全国国内生产总值的比重不断提升,对全国经济增长的贡献越来越大。1978年,长江三角洲地区两省一市国内生产总值为645.77亿元,占全国GDP3624.1亿元的17.82%,到2000年,该地区国内生产总值增加到19170.22亿元,占全国GDP89403.6亿元的21.44%,占全国国内生产总值的比重增加了3.6个百分点^①。到2004年,长江

^① 洪银兴等:《长江三角洲地区经济发展的模式和机制》,清华大学出版社2003年版,第7页。

三角洲地区两省一市国内生产总值更是增加到 34 096.43 亿元,占全国 GDP136 584.3 亿元的 24.96%^①,如表 1-1 所示。

表 1-1 1978—2004 年长江三角洲地区
国内生产总值占全国的比重

年份	全国 GDP (亿元)	长江三角洲地区 GDP(亿元)				占全国的 比重(%)
		上海	江苏	浙江	合计	
1978	3 624.1	272.81	249.24	123.72	645.77	17.82
1980	4 517.8	311.89	319.80	179.68	811.37	17.99
1985	8 964.4	466.75	651.81	427.50	1 546.06	17.25
1990	18 547.9	756.45	1 416.50	897.99	3 070.94	16.56
1995	58 478.1	2 462.57	5 155.25	3 524.79	11 142.61	19.10
2000	89 403.6	4 551.15	8 582.73	6 036.34	19 170.22	21.44
2002	103 553.6	5 408.76	10 631.75	7 769.00	23 809.51	23.02
2004	136 584.3	7 450.27	15 403.16	11 243.00	34 096.43	24.96

资料来源:《新中国五十年统计资料汇编》,中国统计出版社 1999 年版,转引自洪银兴等:《长江三角洲地区经济发展的模式和机制》,清华大学出版社 2003 年版,第 7 页。中华人民共和国统计局编:《2003 年中国统计年鉴》《2005 年中国统计年鉴》,中国统计出版社 2003 年版、2005 年版。

二是按照法国地理学家戈特曼关于“大都市圈”的定义,长江三角洲地区正在成长为继纽约大都市圈、北美五大湖大都市圈、东京大都市圈、巴黎大都市圈、伦敦大都市圈五大都市圈后的第六大都市圈。长江三角洲都市圈的成长和最终形成将会发挥其高度的集聚效应和强大的辐射能力,它对中国经济的发展将起到至关重要的推动作用。从世界经济社会的发展进程看,大都市圈的形成与发展,是战后全球城市化进程的集中体现,是在现代交通、通讯条件下人口、资金、物资、技术、信息高度集聚

^① 中华人民共和国统计局编:《2005 年中国统计年鉴》,中国统计出版社 2005 年版。