

# 大都市圈协同治理视角下长三角地方政府事权划分的顶层设计与上海的选择<sup>〔\*〕</sup>

○ 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〕从大都市圈协同治理视角考察长三角地方政府事权划分的核心内容, 主要是中央政府、地方政府与区域中间型组织间三者事权与财权关系的构建问题。通过对上海大都市圈地方政府事权划分、中央政府及其相关部门关于上海大都市圈地方政府事权划分, 以及上海周边省份近沪地区关于地方政府事权划分三大文本内容的分析, 对上海大都市圈地方政府事权划分的创新思路、顶层设计与推进路径进行了系统阐述, 着重探讨了在区分中央事权、区域共同事权与地方事权基础上, 通过整体性规划引领模式, 以区域发展规划权、区域环境治理权、区域基础设施建设权、区域交通建设权、区域文化发展权为重点, 构建以上海大都市圈管理委员会为核心的区域中间型组织的可行性问题。结合长三角区域合作的经验与教训, 提出加强区域治理立法、成立跨区域行政组织、建立区域治理制度体系、创新区域合作新型机制等符合实际且具前瞻性的对策建议。

〔关键词〕上海大都市圈; 协同治理; 事权划分; 顶层设计; 上海的选择

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.02.004

## 一、引 言

2017 年 12 月 15 日,《国务院关于上海市城市总体规划的批复》(国函〔2017〕147 号)正式发布,原则同意《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》。该

作者简介:唐亚林,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师;于迎,复旦大学国际关系与公共事务学院公共管理博士后。

〔\*〕本文系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)、上海市人民政府决策咨询研究项目“上海大都市圈协同治理视角下地方政府事权划分问题研究”(2016-A-092)的成果。

批复认为,上海是我国直辖市之一,国家历史文化名城,国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心。上海的城市规划、建设与发展,要立足国际国内和本地实际,主动服务“一带一路”建设、长江经济带发展等重大战略,切实在全面深化改革、创新驱动发展、优化经济结构等方面下功夫,在深化自由贸易试验区改革上有新作为,继续当好全面改革开放排头兵、创新发展先行者,为全国改革发展稳定大局作出更大贡献。要在《总体规划》的指导下,着力提升城市功能,塑造特色风貌,改善环境质量,优化管理服务,努力把上海建设成为创新之城、人文之城、生态之城,卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市。

面对经济全球化和区域一体化的深度融合发展需求,该批复从长江三角洲区域整体协调发展的角度,提出充分发挥上海中心城市作用,加强与周边城市的分工协作,构建上海大都市圈,打造具有全球影响力的世界级城市群。

2016年6月1日,由国务院通过、国家发改委发布的《长江三角洲城市群发展规划(2016—2020)》<sup>[1]</sup>,也提出了上海要加快提升核心竞争力和综合服务功能,“推进与苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山等周边城市协同发展”,引领区域发展等要求;该发展规划还从提升区域整体竞争力出发,强调了发挥各地比较优势,协调处理好上海与其他城市、中心城市与中小城市的关系,推动区域协同治理的重要性。

无论是上海市的城市总体规划,还是长三角城市群发展规划,都把推进长三角区域整体协调发展、深化区域协同治理作为推进上海大都市圈和长三角世界级城市群的基本方略来看待。因此,从上海大都市圈与长三角世界级城市群发展的实际出发,突破原有行政区划界限,做好中央政府与地方政府之间、各地方政府之间的事权划分工作,创新跨区域治理的体制机制,构建有效的区域协同治理体系,是提升长三角区域一体化水平的有效途径。本文主要探讨大都市圈协同治理视角下推进地方政府事权划分的顶层思路,以及在此过程中上海可以做些什么等重要命题。

## 二、大都市圈协同治理视角下地方政府事权划分的内涵与原则

1957年,法国地理学家戈特曼在《经济地理》上首次使用“大都市圈”这一专有名词来定义相互密切联系的城市连绵区,<sup>[2]</sup>自此大都市圈开始进入世人的视野。后来,戈特曼又将以上海为核心的长江三角洲地区,连同纽约大都市圈、北美五大湖大都市圈、东京大都市圈、巴黎大都市圈、伦敦大都市圈一起,界定为世界六大都市圈。<sup>[3]</sup>经过四十年的改革开放,当代中国业已形成了长江三角洲地区、京津冀地区和珠江三角洲地区三大都市圈。

在经济全球化、区域一体化和社会信息化的时代背景下,区域公共治理问题大量兴起,传统的央地事权划分模式以及行政区治理模式难以应对日趋复杂化、多元化和规模化的区域公共问题的挑战,因此出现了如何协同生产与供给区域公共物品的问题,即区域事权划分问题,如区域环保、流域治理、区域交通基础设

施建设、区域安全、区域发展等问题,而这些问题已远远超出传统行政区域界限,必须依赖区域内多个地方政府或其他组织的联合治理方能得到有效解决。<sup>[4]</sup>

根据公共物品的性质不同,可区分为全国性公共物品、区域性公共物品和地方性公共物品三大类,对应产生中央事权、区域事权和地方事权。从大都市圈协同治理视角看,地方政府事权划分主要涉及中央政府与地方政府之间、各地方政府之间、各地方政府部门之间等相关主体的相互关系。

一般而言,地方政府事权是指一级政府的公共物品提供与公共事务管理责任,事权划分主要关注各级政府之间的事权配置结构,是一个融集权和放权于一体的动态过程。按照区域公共事务治理的主体层次,大都市圈地方政府事权划分的内涵对应包括三大层次内容:第一层次是中央与地方政府的事权划分内容;第二层次是地方政府间事权划分内容;第三层次是中央政府、地方政府和区域中间型组织间的事权划分内容。其中,大都市圈地方政府事权划分最为核心的内容是中央政府、地方政府与区域中间型组织间的事权划分内容。

基于地理区位优势、资源禀赋、产业基础和文化传统等条件演化而形成的大都市圈,区域内因空间距离相近、城市间相似度较高、区域发展一体化等特点而形成了区域事权,这构成了区域内地方政府事权划分的总体依据。为促进区域协调发展与区域协同治理,大都市圈内地方政府事权划分一般遵循五大原则:

第一,受益范围原则。区域事权划分的制度设计需将跨越地方政府行政区划的“外溢性”公共问题和“区域性”公共事务纳入自身管理范围,生产和提供区域公共物品和服务,满足区域公共事务的分层治理和细分治理需求。第二,管理效率原则。兼顾政府职能和行政效率,通过简政放权,促进政府职能转换,探索权力分配的高效调控机制,提高效能,确保权力划分的合理性和科学性,避免政府职能缺位和错位问题。第三,财权事权相匹配原则。实现权责利相对称,事权划分与财权划分相适应。划清中央、区域和地方层面各市场力量、政府力量与社会力量的权责边界。政府应重点承担区域公共物品的生产供给,因事定财,合理规划。第四,多元参与原则。有效激励与接纳多元主体共同参与区域公共事务的治理,结合区域公共物品的属性,吸纳市场力量和社会力量参与生产多样化的区域公共物品,释放区域经济社会发展活力。第五,事权法定原则。加快各级政府事权划分的法治化进程,以法制形式确定各级政府的事权和支出责任,确保制度的有效性、规范性和稳定性。

### 三、上海大都市圈地方政府事权划分的文本分析与主要问题

#### 1. 上海大都市圈地方政府事权划分的文本分析

##### (1) 上海大都市圈地方政府事权划分内容的文本分析

2016年8月22日,以致力于建设创新之城、人文之城、生态之城的《上海市城市总体规划(2016—2040)草案》向社会公示,并征求各界意见。该《草案》第一次在规划方案中提出了建立上海大都市圈的发展目标。上海大都市圈地方政府

事权划分,比较注重通过区域战略规划的方式来统领与推进区域公共治理一体化进程。按照《草案》的规划,上海大都市圈包括上海、苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山等在内的城市群范围,涵盖了除上海以外的江苏浙江部分地区,总面积为 2.99 万平方公里,总人口约 5400 万。《草案》作出了“区域生态环境、区域交通设施、区域基础设施、区域文化网络”四点推动发展战略,且内容具体,路径可行,并提出要统筹战略协同区的共同发展战略。这实际上是从区域地方政府事权划分角度所做的顶层规划尝试,即将“区域生态环境、区域交通设施、区域基础设施、区域文化网络”作为上海大都市圈区域公共治理的四大事权,与以往发展规划过于原则笼统的顶层设计大相径庭,非常值得称道。

2017 年 12 月 15 日,经国务院批复同意的《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》在第 15 条“内涵发展”之“推进城乡一体,引领区域协同”中,强调了“优化城乡空间体系,促进城乡间在空间布局、产业经济、公共服务、生态保护、基础设施建设等方面的协调发展。面向区域,合理布局各类空间资源,建立更加有效的区域协调发展新机制,加强跨区域的基础设施和生态环境共建共享”的重要性。同时,还特别提出了“以都市圈承载国家战略和要求”的宏观构想,充分发挥上海作为都市圈中心城市的辐射带动作用,依托交通运输网络推动 90 分钟通勤范围内,与上海在产业分工、文化认同等方面关系紧密的近沪地区及周边协同形成同城化都市圈格局。

此外,《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》还对《上海市城市总体规划(2016—2040)草案》中确立的“区域生态环境、区域交通设施、区域市政基础设施、区域文化网络”四大区域事权进行了再次确认,并重点构建东部沿海战略协同区、杭州湾北岸战略协同区、长江口战略协同区、环淀山湖战略协同区四大重点战略协同区,以完善区域功能网络,形成多维度的区域协同治理模式。

(2) 中央政府及其相关部门关于上海大都市圈地方政府事权划分的文本分析  
2016 年 5 月发布的《长江三角洲城市群发展规划(2016—2020)》提出构建“一核五圈”的区域协同发展空间格局。规划要求以上海为长三角核心城市,加快提升上海核心竞争力和全球城市功能,“推进与苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山等周边城市协同发展”;同时促进南京都市圈、杭州都市圈、合肥都市圈、苏锡常都市圈、宁波都市圈五个都市圈的同城化发展。该规划“由上海市、江苏省、浙江省、安徽省人民政府和国务院有关部门共同组织实施”,国家发展与改革委员会、住房城乡建设部对规划实施情况进行跟踪分析和督促检查,适时组织开展规划实施情况评估,同时要求“三省一市人民政府要依据本规划的总体部署,共同研究制定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”。

这一规划从国家层面确立了长三角区域发展的总体规划,为长三角各省市制定各行政区域总体规划提供了理论依据和政策指导。《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》关于上海大都市圈发展战略以及“区域生态环境、区域交通设

施、区域基础设施、区域文化网络”四点推动战略,也是脱胎于《长江三角洲城市群发展规划》中“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”的顶层设计内容。

### (3) 上海周边省份近沪地区关于地方政府事权划分的文本分析

长江三角洲城市群发展规划与上海大都市圈发展战略一经提出,就得到了上海周边省份近沪地区的积极响应,它们结合自身发展定位和战略需求,制定了“主动对接上海”的发展战略与具体政策体系,成为推动上海大都市圈协调发展与协同治理的积极主体力量。

苏州市充分认识到接轨上海、融入区域发展的重要性,提出了“全面接轨上海,构建上海国际金融中心和贸易中心延伸基地、上海国际航运中心和经济中心配套基地、上海科技创新中心技术转移基地”等以经济发展、基础设施建设为主的区域合作战略。2016年7月,《苏州市城市总体规划(2011—2020年)》获得国务院批复同意,该规划认定苏州是苏锡常都市圈核心城市以及长三角重要的中心城市之一,要求苏州市深化与上海市的协调发展,统筹推进苏锡常都市圈建设。

嘉兴市2016年8月发布《嘉兴市城市总体规划(2003—2020)》,提出“设立浙江省全面接轨上海示范区”。具体对接措施包括对接上海建设有全球影响力的科创中心,实施创新驱动发展战略;抓住上海都市经济圈及杭州都市经济圈建设等机遇,实施沪杭同城战略。2017年4月,浙江省政府正式批复通过嘉兴设立浙江省全面接轨上海示范区。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)》,强调嘉兴要紧紧抓住创建浙江省全面接轨上海示范区的契机,把接轨上海与“一带一路”倡议、长江经济带建设等国家重大战略结合起来。规划提出到2020年,嘉兴市要建设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,成长为浙江新一轮发展的增长极。嘉兴市积极主动对接上海,已在医保联网结算、沪嘉交通同城化、教育融合、联动发展合作等多个合作领域取得实质性突破。

南通市同样注重主动对接上海。2017年2月,南通发布“十三五规划纲要”,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》,要求南通市紧紧围绕江苏省委、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”。

宁波市重视将“宁波都市圈建设”与长三角世界级城市群建设有机对接起来。2017年1月,宁波市规划部门开展“宁波都市圈空间协同发展研究”,提出

推进宁波都市圈更好融入长三角城镇群的对策和建议,谋划区域发展新格局,“助推宁波都市圈城市极核功能大幅增强,成为亚太开放门户的强劲支撑”,“加快宁波都市圈和上海、杭州都市圈城际协同发展,进一步融入长三角城市群”。2017年3月宁波市印发《宁波建设更具国际影响力的经贸合作交流中心行动纲要》,提出“引领宁波都市圈全面融入长三角世界级城市群建设。发挥宁波都市圈中的极核作用”,同时全面对接上海“四个中心”建设,复制推广上海贸易监管创新经验。

## 2. 上海大都市圈地方政府事权划分存在的主要问题

近年来,上海大都市圈建设以及长三角世界级城市群建设取得了诸多重要进展。与此同时,中央及各地方政府对于长三角城市群、上海大都市圈及地方城市定位的认识、规划与实践也出现了诸多问题,值得引起重视,并切实加以解决。

### (1) 认识与规划不一致

各级地方政府对于长三角城市群、上海大都市圈及地方城市定位的认识与规划存在不一致,难以发挥规划的统筹引领作用。区域规划制定缺乏政策连续性、政策互补性、政策交叉性和政策配套性,难以发挥规划的统筹引领作用。同时,各级地方政府事权划分过于原则化,政府间事权交叉重叠,责任重点不够明确,缺乏合理规范、操作性强的具体规定。区域规划看似面面俱到,实际上主次不分、重点不明,对区域事权的界定并不清晰。

### (2) 区域规划的对接协同不够

区域府际合作关系的制度化进程有待加强,地方发展规划各自为政,缺乏协同,各种政策文本存在差异,且多侧重于宏观描述和格局构建,出现了规划碎片化和重复化现象。各地事权划分规划在经济产业发展和基础设施建设等方面同构性严重,降低了区域整体竞争效能;重视发展地方独占性公共产品,而在区域环境保护、区域文化发展等容易“市场失灵”的区域关联型和共享型公共产品供给方面存在很大不足。

### (3) 区域政策的贯彻落实缺乏保障

区域一体化发展普遍存在重规划轻执行、重形式轻结果、重协议轻绩效等突出问题。区域公共治理要求打破行政区划界限,按区域整体规划原则统一布局,以实现区域联合协作与资源优化配置,以及区域经济社会全面发展之目标。区域一体化进程中的制度壁垒及政策鸿沟是区域协同治理的难点,多年来,区域规划与政策难以得到有效贯彻落实之弊端始终没有得到根本性缓解。

### (4) 大都市圈治理绩效与政府效能建设结合不够紧密

大都市圈治理绩效如果不能与政府效能建设有机结合,必然会导致大都市圈建设外在于政府自身发展,并随着各地发展重点的变化而失去持久的关注。目前,对于建立统一有效的大都市圈治理绩效评估机制,以及将大都市圈治理绩效纳入各地政府效能建设的考察范畴,尚是一个亟待解决的难题。此外,各级政府在公共服务提供方面实行多重标准,缺乏统一的规范。

#### 四、上海大都市圈地方政府事权划分的创新思路与顶层设计

##### 1. 上海大都市圈地方政府事权划分的创新思路

###### (1) 注重采取整体性规划引领模式

城市总体规划必须在规划理念和方法上进行创新,使之成为落实国家和区域发展战略的重要手段,引领城市发展和建设的行动纲领,统筹各类发展空间需求和优化资源配置的平台。<sup>[5]</sup>长三角地区经过三十余年的快速发展,不仅已成为当代中国经济发展的中心,而且原有的经济优先型发展模式日益向整体性规划引领模式转型,区域协同治理绩效正日益显现。<sup>[6]</sup>当前,《长江三角洲城市群发展规划(2016—2020)》与《上海市城市总体规划(2017—2035年)》均从整体规划角度对区域协同治理问题进行了重点布局,包括区域空间布局、区域公共事权划分以及区域战略协同区建设等。

###### (2) 处理好首位城市与周边城市在区域中间型组织和区域决策中的关系

现代区域经济发展始终存在一个“增长极”问题,因此在经济联系紧密、文化传统相近的区域如何发挥首位城市的辐射与引领作用,就成为区域经济发展与区域治理的一大挑战。推进上海大都市圈建设,需要在发挥上海作为首位城市或者核心城市的作用的同时,不断整合周边城市与地区共同参与全球经济竞争。在推进区域公共事务治理过程中,保障周边城市、各类组织和区域内公民参与公共事务的决策、治理与评估过程,统筹区域公共物品的供给和区域公共事务的治理,做好区域事权划分的战略规划,是推进大都市圈建设的题中之义。

###### (3) 延续和发展长三角准政府组织形态式区域公共治理模式

上海大都市圈地方政府协同治理并非要完全抛弃经过长期的市场演化而生的以长三角经济协调会为核心的准政府组织形态,而是要在此基础上既对包括中央政府在内的政府间事权体系进行科学划分,推动区域公共治理的制度化进程,又根据新时代的发展特点,创造性地推进大都市圈区域公共治理机制的创新,以及基于区域战略规划一体化的区域公共治理新模式。也就是说,经过近四十年的演化发展,在更高层面、更大范围、更高水准上使用以区域战略规划为核心的区域发展战略手段,综合运用市场化手段、行政化手段、法治化手段等来推进上海大都市圈以及长三角世界级城市群建设,又成为一种新的战略选择。

###### (4) 注重运用分级制的事权划分原则

根据区域事权的性质以权责事相对称的原则,明确各治理主体的基本责任,通过政府监管、社会监管等多种方式促进区域治理绩效。单一制政府体制下中央政府及其组成部门统筹行使区域规划权不变,并拥有区域治理制度设计权、区域重大基础设施建设审批权等。同时地方政府也拥有市政交通、城乡社区事务、地方经济产业发展管理等事权,不能强制要求其承担更高层次的区域事权,以免出现地方财政支出责任过重的现象。

###### (5) 构建多层次多样化的区域治理组织形态

目前,长三角地区区域治理组织形态主要包括长三角地区主要领导座谈会、长江三角洲城市经济协调会、长三角地区合作与发展联席会议与长三角专家咨询委员会等,以及有关部委牵头组织的长三角旅游合作联席会(国家旅游局)、长三角区域市场一体化工作会议(商务部)等。这些区域治理组织形态主要局限于国家部委以及长江三角洲江浙沪皖四省一市层面,尚缺乏包括不同层级各政府工作部门、各市场组织、各行业协会、各社会组织间联合而成的多层次多样化区域治理组织形态,尤其是上述区域治理组织形态缺乏吸引私人部门、行业组织与社会组织广泛参与的制度设计和运行机制。

## 2. 上海大都市圈地方政府事权划分的顶层设计

按照中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的设计,要建立事权和支出责任相适应的制度:适当加强中央事权和支出责任;部分跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务,中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。2016年8月16日,国务院发布的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见(国发〔2016〕49号)》规定,加强中央在推动区域协调发展等方面的财政事权。对受益范围较广、信息相对复杂的财政事权,如跨省(区、市)重大基础设施项目建设、环境保护与治理、公共文化等,根据财政事权外溢程度,由中央和地方按比例或中央给予适当补助方式承担支出责任。从上述《指导意见》可以看出,“跨省(区、市)重大基础设施项目建设和环境保护与治理”之内容,一者被作为基本公共服务内容来看待,二者被作为中央与地方共同财政事权,三者与中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的基本思想保持一致。

但是,无论是上述“决定”还是“指导意见”,都与上海大都市圈总体规划所作出的区域公共事权划分规划探索存在较大的差距:一是没有对中央与地方之间的区域公共治理事权进行设计;二是对中央与地方之间是否需要有一个行使区域公共治理事权的中间型组织也缺乏设计;三是对行使区域公共治理事权的支出责任更缺乏有效的划分设计。

根据受益范围、信息复杂性、与居民的密切程度、城市间空间距离、比较优势等事权划分相关要素,我们可以把上海大都市圈治理所涉及的事权划分为中央事权、区域共同事权和地方事权三类(见表1)。

表1 上海大都市圈协同治理事权划分情况

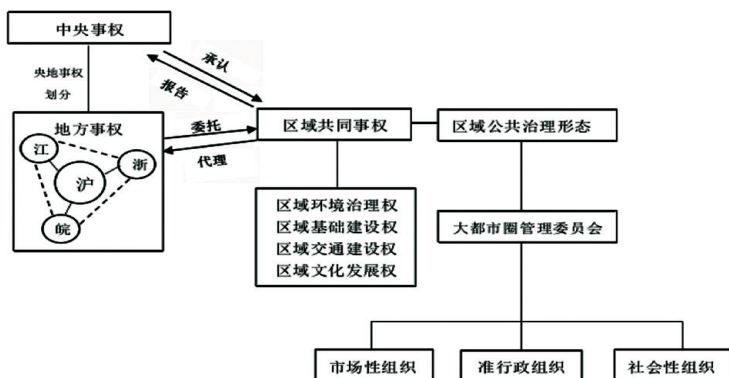
事权类型	中央事权	区域共同事权	地方事权
内容举例	区域发展规划权、区域重大基础设施一体化权(以交通、能源、水利、信息、港口、航空为核心)、区域治理制度设计权等	区域生态环境维护与治理权、区域交通设施建设与维护权、区域基础设施建设与维护权、区域文化网络发展权等	社会治安管理权、市政交通设施建设与维护权、农村公路建设和维护权、城乡社区事务管理权等



在合理进行中央与省市自治区地方财政事权和支出责任划分基础上,明确承认存在着中央与地方之间的区域性分权问题。这种区域性分权内容包括:由中央政府及其组成部门统筹行使的区域发展规划权、区域重大基础设施一体化权(以交通、能源、水利、信息、港口、航空为核心)、区域治理制度设计权;由区域中间型组织统筹行使的区域生态环境维护与治理权、区域交通设施建设与维护权、区域基础设施建设与维护权、区域文化网络发展权;大都市圈内各省市行政区一方面上移以规划权为核心的事权给中央政府及其组成部门,另一方面上移以区域公共事务为核心的事权给区域中间型组织,并在此过程中各省市行政区政府按照事权大小承担相应的支出责任。

上海大都市圈区域事权划分的顶层设计如图 1 所示。

图 1 上海大都市圈地方政府事权划分顶层设计



### 3. 上海大都市圈地方政府事权划分顶层设计的推进路径

#### (1) 由中央政府及其相关部门出面统一行使区域发展规划权

由中央政府出面,成立涵盖中央政府相关职能部门以及上海大都市圈各省市的有权威的大都市圈管理委员会,统筹制定跨省市行政区大都市圈发展规划,确定区域内各城市的功能定位和职能分工,统一行使以交通、能源、水利、信息、港口、航空为核心的区域重大基础设施一体化权和有效推进区域经济社会一体化发展的区域治理制度设计权。

#### (2) 由区域中间型组织统筹行使区域公共治理权

由大都市圈管理委员会这一新型区域中间型组织负责统筹行使区域生态环境维护与治理权、区域交通设施建设与维护权、区域基础设施建设与维护权、区域文化网络发展权这四大事权,推进区域“硬性”基础设施建设与“软性”公共服务建设的一体化进程。

#### (3) 由区域各省市行政区政府向上移交部分区域公共治理事权

上海大都市圈内各省市行政区政府一方面上移以区域规划权为核心的事权给中央政府及其组成部门,另一方面上移以区域公共事务为核心的事权给区域中间型组织,确保区域协同发展整体战略规划的有效制定和实施,形成共赢共荣

的区域协同发展新格局。

(4)由中央和地方按照事权大小承担相应支出责任

合理划分中央与省市地方财政事权和支出责任,切实明确各级政府对跨区域基本公共服务的财政投入比例,在上海大都市圈区域一体化建设过程中由中央和地方按照事权大小承担相应支出责任。

(5)由多层次多样化的组织共同参与区域治理进程

将上海大都市圈内各行政组织、准行政组织、市场组织、社会组织等多层次多样化组织纳入到大都市圈协同治理组织体系之中,建设以大都市圈管理委员会为核心的区域中间型组织,并将其作为上海大都市圈区域治理主导模式,发挥引领力、带动力和示范力,切实推进区域公共治理进程。

## 五、上海在推进上海大都市圈协同治理中能够做什么的对策建议

根据上海大都市圈地方政府事权划分的创新思路与顶层设计,我们可以从“上海希望中央做什么?上海作为区域核心城市能够主导做什么?上海配合周边省市能够做什么?”三大方面,提出上海在推进上海大都市圈协同治理中能够做什么的对策建议。

1.上海希望中央做什么?

(1)区域治理立法:将法治化作为区域公共治理事权划分的重要保障

上海大都市圈与长三角区域规划立法、区域治理立法应成为区域公共治理事权划分的重要保障。制定《区域发展规划法》《区域治理法》,或针对区域公共治理具体领域制定《区域环境保护法》等,清晰界定法律关系,事权配置机制的行使和变迁恪守法治法则,从而为事权的行使提供司法保障。对此,国际上亦有实践经验可参考借鉴,如英国政府制定《绿带法》和《内城法》,日本政府制定《首都整备法》《近畿圈整备法》和《中部圈开发整备法》等。

(2)区域治理授权:将区域中间型组织作为统筹区域公共治理事权的主体组织形态

由中央政府出面,重新成立有权威的由各利益相关方共同参与的跨区域行政组织——上海大都市圈管理委员会,统筹行使区域公共事务治理权,并成为统筹实现国家、区域与地方发展战略,推进区域经济社会一体化发展的区域公共治理主体组织形态。这种经过反思性探索而建立的区域中间型组织,有利于明确上海大都市圈区域发展阶段性目标,构建相对集中高效的区域事权协调机制,保障配套财政资金落实与统一使用,切实提升区域治理绩效等。

2.上海作为区域核心城市能够主导做什么?

多年来,无论是长三角区域一体化建设,还是上海大都市圈建设,作为区域核心城市、龙头城市的上海一直都是小心翼翼的、谨小慎微的,缺乏“跨前一步”意识,更缺乏担当和引领意识,没有很好地发挥主导区域协同治理的作用。我们认为上海应主导区域治理制度设计,率先提出区域协同治理具体方案,领导区域

协同治理议程,并在区域治理的制度层面、市场层面、机制层面、监管层面、社会组织层面等多个层面充分发挥核心作用。

#### (1)制度层面:主导建立标准化规范化的区域治理制度体系

上海作为区域核心城市,应主导区域公共治理的制度设计并贯彻落实,并为区域治理制度设计提供必要的智力支持、资金支持和组织制度支持。这种区域治理制度体系的核心内容既包括均等化、标准化、规范化的区域公共服务体系和区域治理制度体系,又包括区域公共治理的系统化机制体系,以切实推进大都市圈区域整体性治理进程。

#### (2)市场层面:主导建立统一规范的区域市场体系

上海具有突出的市场优势和产业优势,在建设有全球影响力的科技创新中心过程中也具有明显的科技创新资源优势。上海应主导建立统一规范的区域市场体系,包括市场准入机制、管理机制、产业和科技创新协同机制等,明确政府与市场权力边界,率先实现区域市场一体化。

#### (3)机制层面:将清单制作为区域公共治理事权划分的重要手段

按照公共事务的不同属性,分拣出超越行政区范围的区域公共事务,将其在不同范围和层级的政府间进行有机配置。可借鉴相关国家分级分类划分事权的方式,以列举法为主,以概括法为辅,明确区域公共治理事权划分中的规划权、建设权、财权等核心内容所属类别,并将之与区域治理立法有机对接,推动区域公共治理事权划分的“法律与清单动态互嵌”,推进区域治理体系与治理能力的现代化和法治化。

#### (4)监管层面:建立区域治理评估机制

区域治理要达到降低交易成本、保障区域公共利益和提高政府治理绩效等多重目标,就需要建立系统化、科学化的区域治理绩效评估指标体系。区域治理绩效如何,存在哪些问题,如何进行有针对性的改进,是区域治理评估需要解决的内容。上海可以通过广泛的调研和科学的论证,主导建立上海大都市圈区域治理评估机制,以达到全面落实区域发展总体规划、提升区域治理质量等目标。

#### (5)社会组织层面:建立健全多元主体共同参与区域公共治理的网络体系

区域公共问题的层次性和多样性及其不同的内在特质,决定了区域公共产品和服务供给机制的差异性,也催生了在区域公共事务治理的主体方面构建多元主体共同参与的网络体系之内在要求。在上海的主导下,上海大都市圈区域公共治理的网络体系必然是一个由政府组织、准政府组织、市场组织、行业组织、社会组织和公民等多元主体构成的多层次多样化的网络体系。

### 3.上海配合周边省市能够做什么?

近年来,上海周边区域中心城市主动对接上海,彻底扭转了长三角区域合作长期陷于“光有口号而无实质性行动”的境况,创造了主动对接、全面对接、深度对接等新型区域合作机制。<sup>[7]</sup>上海一改多年韬光养晦、缺乏主动作为的姿态,主动与周边省市对接,在推进区域合作进程中,还可以配合周边省市开展如下工作:

(1) 议程设置:采取重大区域协作议题率先突破、重要区域公共物品优先提供的策略

由上海与周边区域中心城市协商区域协作议程,采取选择重大区域协作领域与议题率先实行突破、重要区域公共物品优先提供的策略。根据上海城市总体规划目标、上海大都市圈协同发展目标以及长三角区域治理目标,突出重点,优先在区域重大交通设施建设、公共服务、环境保护及科技创新等领域展开合作,加速落实区域规划战略和规划目标。

(2) 项目带动:将项目制作为推进区域公共治理取得突破的主要方式

长三角区域合作经过多年的演化,逐步形成了“规划引领、领域合作、项目带动、绩效可期”的十六字方针。<sup>[8]</sup>在顶层设计原则下坚持重点突破与协调推进相结合的原则,在具体实践中坚持先易后难、循序渐进的方针,选择一些紧迫性强、牵涉面广、共识程度高的关键领域进行重点突破,以项目带动的方式带动区域治理绩效的提升。比如优先选择服务于特定目的的区域重点工程及重大项目建设落地。在此过程中,建构与项目制相适应的统筹、协调、指导和监督机制,根据具体条件、实际效果和执行力度恰当地把握进度、效度和深度,在不断调适中实现顶层设计的目标和要求。

(3) 动态调整:注重因时因地合理调整区域公共服务体系的内涵和结构

区域公共物品具有动态性特点,尤其是随着经济社会发展一体化水平的提高,以及民众对公共服务需求的不断增长,其内涵、品质、标准也会不断发生变化。区域公共产品涉及区域和公共产品两个维度,公共产品本身会随着技术和社会条件的发展而发生演变,也会随着公共产品在更大更高范围的政府配置层级的提高而呈现标准与品质的不断提升之特点。因此,随着全球范围内科学技术的发展、国际竞争格局的变化,以及区域协同发展实践的推进,及时更新和提升区域公共服务体系的内涵和结构,不断满足人民对美好生活的向往,是推进上海大都市圈建设朝着更高层次、更深领域、更广范围发展的必由之路。

### 注释:

[1]冯蕾:《长江三角洲城市群发展规划发布》,《光明日报》2016年6月4日第1版。

[2]Gottmann,Jean,“Megalopolis or the urbanization of the northeastern seaboard”,*Economic Geography*,33.3,1957,pp.189—200.

[3]Gottmann,Jean,“Megalopolitan systems around the world”,*Ekistics*,1976,pp.109—113.

[4]张成福、李昊城、边晓慧:《跨区域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》2012年第3期。

[5]敬东:《新时代背景下的城市总体规划》,《城乡规划》2017年第6期。

[6]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》,《行政论坛》2017年第5期。

[7]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。

[8]唐亚林:《长江三角洲区域治理的理论与实践》,复旦大学出版社,2014年,第204—211页。

〔责任编辑:刘姝媛〕