

府际合作的“长三角样本”：历史与启示

——基于制度性集体行动理论视角的分析

杨丞娟

【摘要】建立全方位的府际协调合作机制,是长江经济带地区实现绿色高质量发展的必由之路。长三角地区历经40年探索形成的以“府际联席会”制度为主要平台和基础的府际合作体制机制,为整个长江经济带地区提供了典范样本。这一府际合作“样本”的历史演变脉络,比较明显体现了现代制度经济学所谓的“制度性集体行动”的逻辑,其主要经验对长江经济带地区各地方政府在推进经济发展和生态治理过程中实现从“分管”到“共治”的战略性转变具有重要的借鉴意义。

【关键词】制度性集体行动理论;府际合作;长三角地区;府际联席会制度

【作者简介】杨丞娟,经济学博士,武汉轻工大学管理学院讲师(湖北 武汉 430048)。

【原文出处】《长江论坛》(武汉),2022.3.19~26

【基金项目】教育部人文社会科学研究青年基金项目“长江经济带绿色发展机制与路径研究——府际协同治理的视角”(项目编号:2020YJC810018)阶段性成果。

作为我国新一轮改革发展中的重大战略载体,长江经济带贯穿东中西,连通沿海沿江沿边,串连陆海双向开放走廊,是具有全球影响力的区域协调发展主体。习近平总书记在2016、2018、2020年分别于重庆、武汉和南京召开的三次有关长江经济带发展与治理的座谈会上强调,该地区必须牢固树立“整体性”“系统性”“协同发展”“协调发展”“协同联动”“协同治理”的理念,并切实将它们贯穿于生态保护、产业布局、要素流动、城市和城市群建设、交通运输发展、基础设施建设、体制机制改革的各个方面和全过程。长三角地区既是长江经济带发展与治理的“龙头”,更是全国发展强劲活跃的增长极、高质量发展的样板区、率先基本实现现代化引领区、区域一体化发展示范区、改革开放新高地。历经近40年的探索,该地区逐步形成了一整套充分契合于“协同治理”理念的府际合作机制与合作模式,为长江经济带内其他地区乃至全国提供了府际合作治理的典范和样本。本文旨在以现代经济学中的“制度性集体行动(ICA)”理论为视角,对长三角地区府际协同与合作机制的历史演进、主要经验作出分析,并阐释其对于推

进整个长江经济带地区府际合作的重要启示意义。

一、“制度性集体行动”理论视角

制度性集体行动(Institutional Collective Action, ICA)理论,是一种用来分析和解释包括府际合作、协同治理在内的各类集体行动问题的重要理论工具。美国当代著名制度经济学家理查德·菲沃克教授2005年时首次系统提出了这一理论框架。该理论框架旨在阐释作为理性行动者的主体在特定的制度条件(即博弈规则)下基于成本-收益分析和风险评估,如何就特定公共物品的提供形成有效的集体行动,以避免陷入“公地悲剧”式的困境。值得强调的是,虽然这一理论也保持了“理性行为”的核心假设,但其所蕴含的“理性行动者”概念在吸收诺贝尔经济学奖得主埃莉奥·奥斯特罗姆的思想基础上^[1],大大超越了曼瑟·奥尔森式的机会主义“经济人”模型^[2]。事实上,制度性集体行动理论可以被看成是对三种经济学理论,即奥尔森的集体行动理论、奥斯特罗姆的合作博弈理论和罗纳德·科斯的交易成本理论^[3],作出深度综合的产物。

理查德·菲沃克教授2005对美国大都市区地方

政府合作治理机制所做的著名分析,提供了运用该理论研究集体行动问题的典范。^[4]随后,经菲沃克教授及其研究团队的努力,制度性集体行动理论逐步得到完善和推广应用。^[5-7]尤值一提的是,在美国俄亥俄州立大学的洪涛怡教授和佛罗里达州立大学的沈若文博士等人的协助下,菲沃克团队得以将该理论框架与中国发展问题相结合,特别是运用该理论框架系统考察了中国的区域环境合作问题。^[8]在国内,南开大学锁利铭教授及其团队已将制度性集体行动理论运用于对中国城市群协作和跨域环境治理等方面的研究中。他们提出,现有的府际治理理论存在明显的“黑箱化”问题,即虽然各地方政府之间是否存在合作行为以及是如何合作的很容易识别,但在合作动机问题上很少有合理的解释;而ICA理论有助于打破这种“黑箱”,即提供一种解释地方政府合作动机的微观理论模型,因此,它是将有关府际合作问题的研究从“宏观”层面转向“微观”层面的必要中介。^[9]

根据奥尔森式的传统集体行动理论,由于广泛存在的信息不对称和行动主体的有限理性、机会主义倾向,任何实质性的集体行动与合作行为都近乎是不可能的,每个主体都有充足的动机通过背离合作协议来寻求比合作收益更大的私人收益。菲沃克式的“制度性集体行动”分析框架的最显著特点就在于,力图为打破这种沉闷的、悲剧性的集体行动逻辑提供坚实的理论支撑。其据以从理论上突破“集体

行动困境”的策略主要有两个:一是修正(放松)奥尔森式的理性行为假设,即突破传统的自利最大化和机会主义的微观行为逻辑;二是引入了两个能对个体合作动机产生至关重要影响的制度环境变量,即“地方自治程度”与“制度空间大小”。也就是说,根据菲沃克式的“制度性集体行动”理论,个体合作动机的性质和强度高度依赖于制度环境特征,特别是依赖于“地方自治程度”与“制度空间大小”,而不是如奥尔森等新古典经济学家假定的那样,微观个体在任何情境下都倾向于遵循自利最大化和机会主义的行为逻辑。大致而言,菲沃克认为,随着“地方自治程度”的提升以及“制度空间”的扩大,微观行为主体的合作倾向会不断增强;并且,与微观层次的这种“内生偏好”效应相对应,随着“地方自治程度”的提升以及“制度空间”的扩大,宏观或集体层次将有可能形成多种不同的合作机制,从而有机会突破奥尔森式的集体行动困境。其中,“地方自治程度”主要影响的是集体行动与合作的紧密性,“制度空间大小”主要影响的则是集体行动与合作的层次。菲沃克提出,随着“地方自治程度”不断提升,可能形成四种紧密性依次增加的合作机制,即基于外部强加政府的合作、授权性合作、有约束力的合同、嵌入性关系网络;而随着“制度空间”逐次扩大,可能形成三种不同的合作层次,即单一/双边、中间/多边以及复杂/集体合作(见表1)。

表1 解决ICA困境的合作机制

合作机制 合作层次	嵌入性网络关系	有约束力的合同	授权性合作机制	外部强加政府
	通过一组经济、政治和社会关系的网络而非通过正式机制加以协调。	借助具有法律约束力的合同来确保参与者遵守共同的行为约定。	地方政府把特定的权力委托给一个政府或者一个特别区。	行政级别更高的政府通过设立新的政府机构或者直接对其行为进行指导来解决碎片化带来的问题。
复杂/集体	多重自组织体制	地方政府协会/大都市区规划组织	区域性政府	外部强加政府/合并
中间/多边	工作小组	合作伙伴关系/多边政府间协议	具有多重目标的特别区	被外部施加/管理的网络
单一/双边	非正式网络关系	服务性合同	具有单一目标的特别区	外部强加的特别区/命令式协议

资料来源:Richard C. Feiock. Institutional Collective Action and Local Governance[J]. *Policy Studies Journal*, 2013, 41(3): 397-425.

值得强调的是,尽管制度性集体行动理论框架目前尚处在不断变化发展中,还面临着一些亟待解决的理论难题,但其蕴含的集体合作的可能性高度依存于制度环境的一般观点,与传统的集体行动理论(也许更应该称其为“集体行动不可能性定理”)相比,明显更符合经验事实,从而更有说服力。对研究区域性府际合作这个特殊主题来说,这一理论框架更是有着不可忽视的意义,因为它为探讨府际合作的可能性及其内在机理提供了一种可操作的分析进路,即聚焦于“地方自治程度”和“制度空间大小”对府际合作的深刻影响。这也正是本文选择该理论为视角来探究长三角地区府际合作机制的缘由之所在。

二、长三角地区府际合作的发展历程与一般机制

长三角地区过去40年的府际合作探索,大致经历了五个发展阶段。下述对这一过程的简要分析将表明,在不同历史阶段,因应国家整体发展战略变迁所带来的“地方自治程度”提升和“制度化空间”扩容,长三角地区先后探索形成了包括基于上级政府、基于正规契约以及基于嵌入型网络等在内的多种形式不同、层次各异的府际合作机制,从而比较明显地呈现出了上述现代制度经济学家所谓的“制度性集体行动”发展逻辑。

(一)长三角地区府际合作的发展历程

1.1982—1988年:“上海经济区规划办公室”协调下的初期合作试点

1982年,第五届全国人大第五次会议提出加快推进“地区协作”,并建议编制“以上海为中心的长江三角洲经济区规划”。之后,由国家计委、国家经委、上海市、江苏省、浙江省、机械部、水电部、交通部、化工部、电子部、纺织部、轻工部、经贸部联合组建成立上海经济区规划办公室(简称“规划办”),直属国务院,由国家计委代管。规划办的职责任务是“协调经济区和基地内部门之间、地方之间和部门与地方之间的关系”“通过规划,打破部门和地区的框框,促进地区的联合、企业的联合,真正按照经济规律办事”。自1983年正式成立到1988年撤销,该规划办的统辖范围逐步扩大到上海、江苏、浙江、安徽、江西等一市四省,并最终将福建省纳入其中。

这一时期成立上海经济区规划办公室,是党和国家“为了搞好国民经济管理体制的改革,通过中心城市和工业基地把条条块块协调起来,形成合理的经济区域和经济网络”而作出的大胆探索和尝试,揭开了长三角地区府际合作治理的序幕。但是,该规划办在当时是自上而下制度设计的产物,其主要作用也仅止于促进区域扩容上。

2.1990—1996年:以“长三角协作办(委)主任联席会议”为中介的横向合作

1990年4月18日,中共中央、国务院作出开发开放上海浦东的战略决定,长三角一体化由此迎来重大历史机遇,进入了新发展时期。1992年6月,“长江三角洲及长江沿江地区经济规划座谈会”在北京召开,会上长三角相关城市共同协商,决定建立包括上海市、浙江省的杭州市、湖州市、绍兴市、宁波市、嘉兴市、舟山市,以及江苏省的南京市、常州市、南通市、无锡市、苏州市、扬州市和镇江市等14个城市在内的长江三角洲协作办(委)主任联席会议(简称“主任联席会”)。1992到1996年,主任联席会共召开5次,共同协商长三角经济区的合作与发展问题。

这一时期,以长江三角洲协作办(委)主任联席会议为载体,长三角核心城市之间相继建立起了的府际治理机制。各成员通过定期召开会议的形式,不断加强在各领域的交流和沟通,政府间协作不断加强。但这一时期缺少以具体项目为中心的专题性合作。

3.1997—2009年:以“长江三角洲城市经济协调会”为载体的专题性合作

这一时期,为进一步打破行政壁垒、推进横向经济协作,长三角城市在联席会议基础上发起成立了由各城市市长或分管市长参加的“长江三角洲城市经济协调会”(简称“协调会”)。协调会实行常任和轮值结合的运作方式,常任主席方为上海市,除上海市以外的其他成员城市以轮值的方式担任执行主席。作为协调会的常设机构,上海市人民政府交流办公室负责处理协调会的日常事务,办公室成员由成员城市的发改委或者经济协调部门的分管领导组成。

至此,主任联席会升格为市长级协调会。

这一时期的协调会,一方面在规模上稳步扩大(泰州和台州的加入使协调会成员从14个增加至16个),另一方面各成员政府之间逐步启动了各种以具体“专题”为导向的合作,从而使得府际合作从“务虚”转向“务实”。与此同时,协调会的章程也历经多次修改,不断得到完善。

4.2010–2018年:以“长江三角洲城市经济协调会市长联席会议”为载体的整合升级型合作

2010年3月,在浙江嘉兴召开的第10次协调会上,长江三角洲城市经济协调会更名为“长江三角洲城市经济协调会市长联席会议”(简称“市长联席会”)。2010年至今,共召开了12次市长联席会(见表2)。

这一时期,市长联席会议呈现出了持续“扩容升级”特征,其成员在历经2010年(新增合肥、盐城、马鞍山、金华、淮安、衢州)、2013年(新增芜湖、连云港、徐州、滁州、淮南、丽水、宿迁、温州)、2018年(新增铜陵、安庆、池州、宣城)、2019年扩容(新增蚌埠、黄山、六安、淮北、宿州、亳州、阜阳)后,从前一个时期的16个城市扩充到41个城市,囊括了上海市(1个)、江苏省(11个)、浙江省(13个)和安徽省(16个)所有地级以上的城市,在数量上实现了大幅度扩容升级。

5.2018年至今:以“长三角区域合作办公室”为载体的合作网络

2018年,习近平主席在首届中国国际进口博览会上的讲话中指出,“支持长江三角洲区域一体化并上升为国家战略”。随后,适应国家战略发展的需要,“长三角区域合作办公室”(简称“长三办”)在上海成立,由“三省一市”抽调人员共同组成,并在上海设置办公室,成为长三角第一个跨行政区划的官方常设机构。不同于以往的“三级运作”机制,“长三办”是一个带有管理职能,能够进行统筹协调的机构,从而实现了组织突破,形成了区域一体化的新模式和新路径。这一新模式的形成,更有利于在管理上形成有序格局,进而形成紧密的命运共同体、利益共同体和责任共同体,最终实现互利共赢。^[10]

(二)长三角地区府际合作的一般机制

作为我国最早开始实施联席会制度的区域,长三角地区的府际合作体制机制经过40年的发展,不仅为长三角区域内部横向府际关系协调搭建了平台,也为其他地区的区域协作治理提供了样板和参考。从2001年的沪苏浙经济合作与发展座谈会制度,到2005年的三省市主要领导座谈会制度(20再到2008年“3+1”新格局,长三角地区最终在政府层面确立了“主要领导座谈会明确任务方向、联席会议协调

表2 长江三角洲城市经济协调会市长联席会议(2020年以来)

会次	时间	地点	主题
10	2010.3.26	嘉兴	用好世博机遇、放大世博效应,推进长三角城市群科学发展
11	2011.3.31–4.1	镇江	高铁时代的长三角城市合作
12	2012.4.17–18	台州	陆海联动,共赢发展——长三角城市经济合作
13	2013.4.13–14	合肥	长三角城市群一体化发展新红利——创新、绿色、融合
14	2014.3.29–30	盐城	新起点、新征程、新机遇——共推长三角城市转型升级
15	2015.3.26–27	马鞍山	适应新常态、把握新机遇——共推长三角城市新型城镇化
16	2016.3.24–25	金华	“互联网+”长三角城市合作与发展
17	2017.3.30–31	淮安	加速互联互通,促进带状发展——共推长三角城市一体化
18	2018.4.12–13	衢州	建设大花园,迈入新时代——协同打造绿色美丽长三角
19	2019.10.15	芜湖	构筑强劲活跃增长极的长三角城市担当与作为
20	2020.9.16	连云港	长三角城市合作:新动能 新格局 新作为
21	2021.10.20	徐州	服务新发展格局,携手迈上新征程
22	2022	丽水	

推进、联席会议办公室和重点专题组具体落实”的合作框架,形成了一套“三级运作、统分结合、务实高效”的运行机制。2018年“长三角区域合作办公室”的成立,使得长三角府际合作有了一个新的着力点,府际合作框架得以进一步升级与完善。

长三角地区目前的府际合作机制,主要包括三个相互密切联系的环节,即决策机制、协调机制和执行机制。其中,决策机制的主要载体是“长三角地区主要领导座谈会”,协调机制的主要载体是“长三角地区合作与发展联席会”,执行机制的载体则包括“联席会议办公室”“重点合作专题组”和“长三角区域合作办公室”等多个机构(见图1)。

三、长三角地区府际合作的主要经验

(一)搭建共识性关系平台,提高府际合作预期

根据前述制度性集体行动理论,嵌入性关系网络是合作致密性最高的一种合作机制或模式,其通过把不同地域或领域的参与者紧密联结在一起,持续积累发展资本,共同应对发展困境。长三角地区的下述合作机模式就十分接近于“嵌入性关系网络”:长三角地区府际联席会通过建立类似于制度性集体行动理论家所谓的“工作小组”机制,组织各城

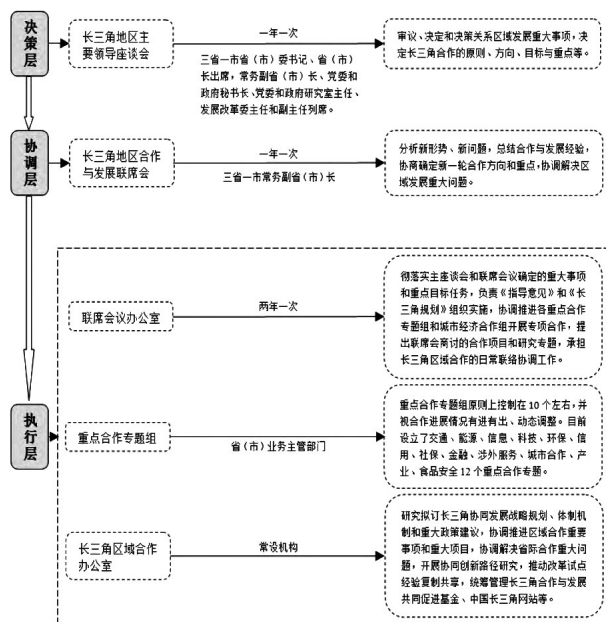


图1 长三角府际合作框架及其运行机制

市政府在自愿协作前提下,以各类专题为依托,探讨解决多边合作问题。这种非正式的合作网络,有助于为区域合作提供达成共识的平台,进而增进参与者的互信,提高各方的合作预期。

这主要是因为,一方面府际联席会提供的平台具有平等性和公共性。府际联席会运行的前提是参与者之间的平等,且这种平等不是建立在行政要素基础上,而是建立在需求驱动基础上,即参与方根据自身需要进行选择,而不必改变行政属性和合作框架。同时,随着区域一体化的推进,跨行政区域性的公共问题解决和公共品供给,都需要区域内各地方政府之间通过协商、协作来完成,而府际联席会为此提供了一个实现“1+1>2”效果的公共平台。另一方面,府际联席会有助于降低交易成本和化解风险。具体而言,其提供的平等对话交流平台,有助于克服以上级政府或领导部门为中介的传统协调路径的弊端;与此同时,借助这一平台,作为参与方的各地方政府能够实现跨区域、跨部门乃至跨层级的信息交换和协商谈判,从而有助于降低包括信息、谈判、实施、监督在内的交易成本,同时也能一定程度上化解因协调不力、背弃合作与收益分配争端等问题而来的合作风险。

(二)商定互助性协作契约,规范府际合作行为

根据制度性集体行动理论,签订有实质约束力的合同或契约是一种重要的合作形式。尽管长三角府际联席会只是各参与方据以分享信息和沟通协调的平台,其合作协议也不具备一般意义上的强制性法律效力,但作为一种共识性的协作倡议和宣言,它却是维系区域府际治理的重要纽带,是区域内各地方政府之间相互信任的重要保障以及规避合作风险的可靠举措。

长三角府际联席会的互助性协作契约,包括三大类。第一类是基础性的会议章程与管理办法,如《长江三角洲城市经济协调会章程》(1997)、《长三角经济协调会章程及制度》(2015)、《长江三角洲城市经济协调会重点合作事项管理办法》(2020)等。第二类

是年度性城市合作协议或宣言,如《长江三角洲城市经济协调会重点合作事项管理办法》(2020)以及《长江三角洲城市经济协调会重点合作事项管理办法》(2020)等。第三类是执行性的一体化行动措施,如《长三角地区市场体系一体化建设合作备忘录》《长三角地区市场监管联动执法实施办法》《长三角地区法院一站式多元解纷和诉讼服务体系建设的司法协作框架协议》《长三角生态绿色一体化发展示范区生态环境管理“三统一”制度建设行动方案》,以及《长三角地区一体化发展三年行动计划(2021-2023年)》等。这些互助性协作契约,从参会主体、会议时间与期限、会议地点、议题与内容、会议职能、经费来源、决策与表决流程、相关方的权利与义务等方面对府际联席会议与跨域协作行为予以规范,最大限度地保证了区域内各地方政府的机会均等与权益共享,从而从制度层面尽可能地降低了合作破裂的风险。

(三)紧跟国家战略规划,拓宽府际合作视野

根据制度性集体行动理论,通过上级政府设立新权力机构或者直接对各参与方实施指导的方式,也能建立一种特殊的合作模式,即所谓的“基于外部强加政府的合作”。这种合作模式的致密性虽然低于“嵌入性关系网络”,却非常有助于解决大规模合作通常会遭遇的“碎片化”问题。就此而言,长三角府际联席会的下述做法某种意义上就是致力于维系一种“基于外部强加政府的合作”:在区域合作总体战略上紧紧跟随中央层面的全局性规划,每次国家战略规划发生重大变化之际都能及时转变思路,对区域合作模式做出顺应大势的调整,并引导各地方政府不断更新和拓展合作视野(见图2)。可以说,很大程度上正是因为长三角府际联席会主导形成了这样一种基于外部权力的合作机制,长三角的府际合作才得以逐步从“地区”层次升级到“城市群”乃至“区域一体化”层级,并最终实现与长江经济带乃至整个国家发展战略的紧密对接和有机融合。

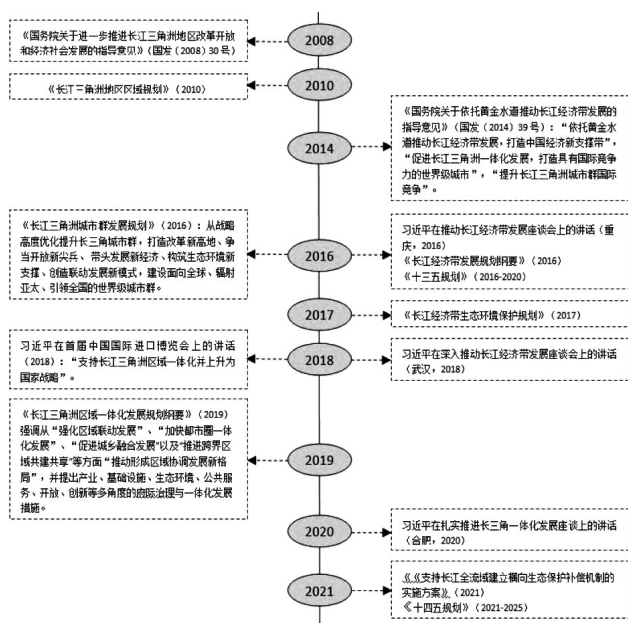


图2 长三角发展规划与国家、长江经济带发展规划时间轴

四、“长三角样本”的经验启示：长江经济带发展从“分管”走向“共治”

长三角地区历经40年探索形成的上述府际合作机制或模式,为整个长江经济带地区的协调发展提供了可资借鉴的制度“样本”。笔者认为,其主要的经验启示在于:

(一)打破行政区划的“分管”壁垒,构筑长江经济带“共治”基础

行政区划是国家大政,关系到政权结构与国家管理体制,是经济建设与社会稳定的基础,也是构建现代化国家治理体系的基础。历经长时期的发展和变革,我国目前已形成了纵向层级划分与横向区域设置交织的相对稳定的行政区划结构。这一结构为我国实施自上而下的集中治理提供了有约束力的体制保障,也为我国横向分类治理创造了宽松的制度环境,同时也有利于各行政区域内事务的高效运作。然而,随着经济全球化和区域一体化程度的日益加深,传统行政区划的弊端逐渐凸显。

一方面,行政管理权力的地域性特征决定了其在实践中的“排他性”。地方行政区划限制,决定了地方政府的行政权力只能在所辖行政区域内行使;

超出管辖区,地方政府的权力就会失去法律效力。同理,除了接受上级政府的领导和管理,其他无直属或领导关系的地方政府也无权干涉辖区内政府对本辖区的政治、经济、社会、文化、环境等公共事务的管理。另一方面,随着各种具有“外部性”的公共问题与公共事务日益增加,各地方政府需要具备更宽广的视野和更宽松的行政空间。在信息社会和知识经济蓬勃发展,经济全球化、市场一体化、社会无边界的当今时代,随市场开放、环境治理、社会治安等问题而来的跨区域性公共事务日益增多。它们的共同特点在于都具有高渗透性和不可避免的“外溢性”,从而都需要通过跨域合作来解决,而传统的行政区隔非常不利于这种跨区域合作。

长江经济带跨越11个省(市),横贯东中西,要想在经济发展、社会治理和生态保护等方面“盘活”整个长江经济带“一盘棋”,当务之急在于一定程度上打破原有行政区划“分而治之”的壁垒。具体说来,各地方政府应将行政管辖权“让渡”出一部分,汇聚形成一种超越一般行政区划权力的共同管辖权,并将其赋予跨区域协作性组织,形成某种类似于长三角地区“三级运作”框架的府际合作机制。

(二)整合发展规划都的“分管”碎片,合理构建长江经济带的“共治”蓝图

无论就整个国家层面的发展还是就特定区域层面的发展来说,各级地方政府在制定发展规划时努力做到统筹协调、相互衔接,显然都具有极其重要的战略意义。这实际上也是长三角地区的府际合作带来的另一项重要启示,即:高质量的区域一体化发展格局,得益于内部每个地方都能够在放眼全局的同时放低姿态,彼此之间分工协作、错位发展、良性竞争。当然,该地区今天能在发展规划方面形成这种充分协调的良好合作局面,乃是得益于几十年来的不懈摸索。遥想当年长三角地区府际合作初起之时,其内部也曾出现过发展规划各自为政、每个省份

或城市的规划都力求“大而全”或“小而全”、战略设计同质化、重复建设、资源浪费、恶性竞争等一系列严重问题。

对推进整个长江经济带的高质量发展来说,长三角地区的上述经验带来的启示是,带内各区域、各城市群、各省市、各城市之间亟须打破发展规划“碎片化”的现状,以中央的总体布局设计为指南,统筹协调地制定出符合国家战略和区域发展需要的发展规划。然而,长江经济带目前的发展状态表明,要真正实现这一高度协调的发展格局,各地方政府还必须在观念、行动两方面都有深刻的转变和突破。以地处长江中游的武汉城市圈、长株潭城市群和环鄱阳湖城市群为例,虽然2015年出台的《长江中游城市群发展规划》从基础设施互联互通、产业协同发展、生态文明共建、公共服务共享、深化开放合作以及规划组织实施等多个方面提出了府际协同合作的方向与抓手,但现实情况仍然是各城市圈之间竞争多于合作、“排他性”多于“公共性”、同质化发展多于错位化发展。例如,武汉和长沙分别作为武汉城市圈和长株潭城市群的中心城市,都提出成为未来的中部车都,两地的汽车产业均已超千亿,而位于环鄱阳湖城市群的江西南昌的江铃汽车产值也逼近千亿。与此同时,位于长江上游的四省(市)中,成渝地区双城经济圈“功能同构、产业同质”问题与云贵两省鲜有存在感的现状并存。因此,长江经济带地区目前亟须整合发展规划的“分管”碎片,优化“共治愿景”;无论是上、中、下游不同板块之间,还是各板块内的不同城市群和城市之间,都要以国家总体发展规划为指导和全局,协商制定出符合共同利益、有利于共同发展的规划与措施,真正实现“一张蓝图绘到底”。

(三)弥补法律法规“分管”漏洞,收紧长江经济带“共治”的法治约束

不管是从规划、制度,还是从宣言、章程,抑或实施办法、行动方案来看,目前长三角和长江经济带地区的府际合作仍然更多依赖的是政治和行政的方

法,跨区域的协同与合作主要建立在各地方政府的思想觉悟、发展视野、笃志守信及积极主动等伦理价值判断基础之上,由此构建的契约关系约束力非常有限。与此相比,法律法规的功能则在于,不仅能为行为主体提供价值指导、关系准则与判断标准,也有利于建立信任、凝聚共识与开展合作。故此,只有建立完善的法律法规体系才能够为长江经济带“共治”提供充分有效的约束。就此而言,长三角地区的许多经验值得深入借鉴,如该区内三省一市的信用、环保等部门,目前已在严重失信行为认定标准制定方面达成了有法律约束力的统一,重点对环保领域严重失信的企业联合加强惩戒。

值得强调的是,2020年12月26日,十三届全国人大常委会第二十四次会议表决通过《中华人民共和国长江保护法》,将“共抓大保护、不搞大开发”以法律形式固定下来,明确要求“长江流域相关地方根据需要在地方性法规和政府规章制定、规划编制、监督执法等方面建立协作机制,协同推进长江流域生态环境保护 and 修复。”2021年4月16日,为落实《长江保护法》有关“建立长江流域生态保护补偿制度”的规定,财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局又联合发布《支持长江全流域建立横向生态保护补偿机制的实施方案》,从而为破解长江经济带发展和生态保护方面的“九龙治水”难题提供了进一步的约束和制度保障。至此,从各自为政走向合作共治的号角已吹响,长江经济带地区全面开展制度化集体行动的大框架已经初步成型,但各地方如何基于《长江保护法》的要求建立起全方位的府际协调机

制,切实收紧长江经济带“共治”的法治约束,依然任重而道远。

参考文献:

- [1]Elinor. Ostrom. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [2]Mancur. Olson. The logic of collective Action: Public Goods and the Theory of Groups[M]. Harvard: Harvard University Press, 1965.
- [3]Coase, R. H.. The nature of the firm[J]. Economica, Vol. IV, 1937.
- [4]Richard C. Feiock. Institutional Collective Action and Local Governance[J]. Policy Studies Journal, 2013(3).
- [5]Richard C. Feiock. Retional Choice and Regional Governance[J]. Journal of Urban Affairs, Vol. 29 Mar., 2007.
- [6]Richard C. Feiock. Matropolitan governance and institutional collective action[J]. Urban Affairs Review, Vol. 44, Issue 3, 2009.
- [7]Richard C. Feiock. The institutional collective action framework[J]. Policy Studies Journal, Vol. 41, Issue 3, 2013.
- [8]H Yi, L Suo, R Shen, J Zhang, A Ramaswami, RC Feiock. Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability (Working Paper WP16RF1). Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- [9]锁利铭, 阚艳秋, 涂易梅. 从“府际合作”走向“制度性集体行动”: 协作性区域治理的研究述评[J]. 公共管理与政策评论, 2018(3).
- [10]谢江珊. 探秘长三角区域合作办公室: 从“三级运作”到合署办公[N]. 时代周报, 2018-3-27.