
以江苏大运河文化带协同治理 助推长三角一体化

黎峰 李思慧 于诚

江苏省社会科学院世界经济研究所

长江三角洲地区是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。大运河文化带由北向南贯穿整个长江三角洲地区，研究大运河文化带协同治理的现状问题，及其对助推长三角一体化的思路及路径，具有重要的理论价值和现实意义。

一、区域协同治理的内涵及基本特征

区域协同治理是三个不同学科术语的集合。按照联合国全球治理委员会的界定，治理是为最大限度地增进公共利益而运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动。协同是物理学的名词，表示开放系统中大量子系统相互作用的整体、集体的或合作的效应。区域则是领土领海领空等空间地理的概念。因而，区域协同治理是指在一定空间范围内，政府、民间组织、企业、民众个人等社会主体以最大限度维护和增进公共利益为目的，相互协调、合作治理社会公共事务的行为。其基本特征表现为以下三个方面：

一是区域治理主体协同。即各级地方政府、包括企业、民众等在内的各种市场主体，以及各类民间组织等社会群体在区域公共事务治理方面紧密合作、相互协调，构成广大利益相关者普遍参与的治理主体协同系统。

二是区域治理客体协同。即公共事务治理的内容不仅仅局限于某一具体领域，而应该涵盖生态环境、基础设施、产业发展、公共服务等各个方面，形成经济社会事务统筹的治理客体协同系统。

三是区域治理制度协同。即各地区在发展目标、发展规划、实施路径、评价体系等顶层设计及制度安排方面相互配合、有效衔接，共同打造区域治理制度协同系统。

二、长三角一体化过程中的区域协同治理问题

区域一体化是随着人类经济社会活动不断超越区域边界，各地区在贸易投资、社会文化、生活方式、价值观念等方面相互交流与融合的过程。位于长江三角洲地区的沪苏浙皖三省一市地缘相邻、人缘相亲、生态相融、文化相近，具有良好的协同发展基础。近年来长三角一体化进程不断加快，但同时仍存在着一些不足及瓶颈，其背后折射出的正是区域协同治理问题。

首先，区域治理主体协同系统尚不完善。当前长三角一体化的推进动力主要来自官方层面。如由长三角 15 个城市成立的长江三角洲城市经济协调会，由三省一市主要领导出席的长三角地区主要领导座谈会等。此外还有官方研究机构及智库的推动，如由上海、江苏、浙江两省一市社会科学院联合成立的长三角联合研究中心。与此相对应的是，企业、各类民间组织、中介机构尤其是社会大众对长三角区域协同治理的参与度并不高，区域治理主体相对单一。

其次，区域治理客体协同系统仍需推进。长三角区域一体化发展战略自提出以来，主要聚焦在基础设施对接、生态环境整治、公共服务共享、社会文化交流等方面，如以沪宁、宁杭、京沪干线为主轴的高速铁路、高速公路网络日趋完善；率先施行的河长制湖长制在全国逐步推广；跨区域联合职业教育、跨省异地就医等跨区域社会事业共享程度明显提高等。然而在区域统一大市场构建、区域间专业化分工方面，仍有很多问题有待解决，尤其是产业结构雷同和同质化竞争问题较为突出。以2020年各省市的政府工作报告为例，长三角地区各省市不约而同将集成电路、高端装备、生物医药、新材料作为制造业发展重点方向，产业发展方向的趋同将加剧引资竞争和资源配置扭曲，不利于基于垂直专业化分工的区域生产体系的形成。

第三，区域治理制度协同系统有待构建。尽管长三角地区各级政府已意识到跨区域合作处理重大公共事务的重要性，但其联合治理行为随机性较强，缺乏制度化规范化安排。如当前长三角各级政府已经出台了相当数量的生态文明相关法律法规，但相关法规制定时往往着眼于地方利益，对于临近区域及长三角整体利益的重视度不够，在环境保护措施、污染认定标准上存在一定的冲突。区域间基本公共服务一体化供给的信息共享与公共政策沟通协调机制尚不健全，在体制机制设计上尚未充分考虑基本公共服务要素在不同地区之间的自由流动和有效衔接等。

综上所述，长三角地区已具有较高的区域合作水平，但距“一体化”标准仍有不小差距，其间症结在于缺乏一整套区域协同治理体系。因而，尽快构建涵盖主体、客体、制度三位一体的协同治理系统，是推进长三角一体化的关键。

三、江苏大运河文化带协同治理的现状和不足

大运河由京杭大运河、隋唐大运河、浙东运河三部分构成，绵延3200公里，至今已有2500多年，是世界运河中规模最大、线路最长、延续时间最久的运河。在第十三届全国人民代表大会第一次会议上，习近平总书记将大运河与万里长城等伟大工程并提，强调其体现了中国人民的伟大创造精神。近年来，江苏省委、省政府把建设大运河文化带作为建设“强富美高”新江苏的重大工程，着眼于顶层设计和区域联动，在流域协同治理方面摸索和总结出一些先进经验和做法，具体而言：

首先，积极调动各方力量参与流域协同治理。为建立统筹域内行动的组织架构和保障体系，江苏组建了由省委书记和省长领衔、省直17个责任部门和11个运河相关设区市主要负责同志参加的省大运河文化带建设工作领导小组。领导小组下设文化、生态、旅游三个专项工作组，分别由省委宣传部、省生态环境厅、省文化和旅游厅牵头开展工作；成立由省社科院负责管理运作的省级重点智库——大运河文化带建设研究院，并依托省内高校分别成立苏州、无锡、扬州、淮安、徐州5个城市分院和农业文明行业分院。

其次，不断拓宽流域协同治理的层次和范围。江苏大运河文化带以生态环境综合治理为重点，统筹徐州、宿迁、淮安、扬州、无锡、苏州6个地级市推进江淮生态大走廊建设，培育一批宜居宜业、特色鲜明的中小城市，建设一批运河特色小镇和运河美丽村庄；实施大运河苏北段、苏南段“一河一策”行动计划，推行大运河河长制、湖长制、断面长制“三长一体”同步实施机制。在运河遗产保护、传承弘扬运河文化方面，重点加强对运河沿线国家历史文化名城、中国历史文化名镇和中国历史文化名村的整体保护；加强运河文化价值研究，支持沿线城市开展大运河主题活动，以丰富多彩的活动弘扬运河文化。此外，积极推动协同治理范围向文化旅游延伸。设立全国首只大运河文化旅游发展基金，初始规模200亿元，重点支持大运河国家文化公园建设和文旅融合发展。

第三，高度重视流域协同治理的制度融合。如出台全国首部促进大运河文化带建设的地方性规章——《关于促进大运河文化带建设的决定》，以此统领各地区的流域治理行为；组织制定有关大运河文化遗产保护传承、文化价值阐释弘扬、生态长廊建设、河道水系治理管护、现代航运建设发展、文化旅游融合发展等6个省级专项规划，推动运河相关11个设区市依据省大运河文化保护传承利用规划、国家文化公园建设规划实行“两规合一”编制本地实施规划，以此促进各市政策对接和行动一致。

总体而言，政府部门统筹规划、各方力量积极参与、建设领域不断延伸、各地规则加快融合，是江苏大运河文化带协同治

理的主要模式和经验。但对照区域协同治理的要求，仍存在进一步完善的空间，如协同治理主体相对单一、社会大众参与度较低；协同治理主要聚焦在生态保护和文化遗产，各地区经济分工协作和社会政策协调还有待加强；区域政策协同水平仍不够，各地职能部门之间缺乏制度化互动平台，协同治理的利益补偿机制、行政考核机制有待完善等。

四、莱茵河流域协同治理的经验及启示

莱茵河是西欧第一大河，流经比利时、法国、德国、意大利等 9 国。面对二战后莱茵河日益严重的环境污染及生态退化问题，各国均意识到团结协作联合治理的重要性。经过几十年的共同努力，莱茵河水质及生态环境明显改善，莱茵河流域协同治理模式及经验也成为跨区域协同治理的典范。

首先，成立跨区域协同治理组织机构，完善流域管理体制。瑞士、法国、卢森堡、德国和荷兰 1950 年共同成立了保护莱茵河国际委员会，旨在领导、组织、管理与协调各国污染治理行动。其主要职责包括：一是调查研究，依据设定目标开展莱茵河污染整治研究；二是组织协调，在制定莱茵河全流域治理规划及行动方案基础上，明确各成员国具体任务分工及实施目标，并以此评估成员国行动绩效；三是信息公开，向成员国提供年度报告，向公众公布莱茵河状况和治理成效。

其次，公众、企业、社会组织积极参与，构建多元治理格局。除了自觉监督，广大民众可以通过多种形式参与莱茵河的协同治理，如专家咨询会、听证会、公民陪审团等。由于与经营绩效息息相关，相关企业也自觉参与莱茵河治理，如由矿泉水公司、自来水厂、食品制造厂等组成的水质观察员，一旦发现莱茵河水质出现问题，会立即反馈并提供相关的水质报告。此外，环保组织等社会团体通过各种形式对政府部门和相关企业施加压力，同时通过新闻报道、公益广告等宣传形式吸引广大民众的关注，启发公众的环保意识。

第三，协调各成员国生产分工和产业布局，促进开发与保护协同。莱茵河流域治理不仅仅局限于生态修复及环境保护，难能可贵的是还以此为契机促进各成员国的专业化分工。如瑞士充分利用莱茵河上游山高谷深的天然优势，修建水电站，大力开发水能资源；中游的德国在莱茵河流域布局环保技术、生物技术和自动化技术等新兴先进无污染产业；而位于莱茵河下游的荷兰则大力推进绿色航运贸易。

由以上可以看出，莱茵河流域治理较好地体现了区域协同治理的要义：一是涵盖公众、企业、社会组织的协同治理主体多元化；二是在做好全流域生态环境治理基础上，进一步向区域经济协同发展延伸；三是构建并完善能较好组织协调各成员行为的协同治理制度体系。

五、以江苏大运河文化带协同治理助推长三角一体化的思路

区域一体化更多是一种经济社会资源跨区域配置方式，参与区域融合的成本收益及其行为诉求不同，很大程度上导致区域一体化进程中各方积极性和行为选择的差异，因而需要构建跨区域协同治理体系加以统筹协调。而跨区域协同治理的关键在于：一是从发展目标、政策制定及执行层面保证各方行动统一，同时设计各种激励约束政策、利益分配及补偿机制确保各地融入区域一体化的积极性；二是协同治理领域应涵盖经济社会文化各个领域，从而最大限度发挥区域间政策协同、共建共享的优势；三是动员社会组织、企业、公众等广大利益攸关者共同参与，构建多元治理格局。

区域协同治理是江苏大运河文化带建设的突出特征。基于区域一体化的视角，江苏大运河文化带协同治理对于推进长三角一体化的意义包括：首先，江苏大运河文化带位于长三角的核心区域，各市经济社会融合程度的不断加深意味着长三角一体化进程的加快。其次，以区域协同治理为原则，江苏大运河文化带建设统筹推进沿线各市文化、生态、旅游等社会公共事务发展，有利于加快域内要素自由流动、促进区域资源整合。第三，大运河沿线各市在区域联动机构引导下、基于共同发展目标采取集体行动，形成相互协调、成本共担、收益共享的利益共同体，其区域协同治理模式的先进经验及制度创新可以进一步延伸至产

业合作领域，也可以在空间更广的长三角地区复制和推广。

借鉴莱茵河流域协同治理经验，着眼于进一步加快江苏大运河文化带协同治理系统建设，并以此推动长三角一体化进程，笔者提出以下几点政策建议：

首先，围绕区域统筹进一步加强顶层设计和制度创新。在省大运河文化带建设工作领导小组统一部署及监督下，按工作任务及条块细分搭建各地职能部门的制度化互动平台，以此加强信息公开和共享，深化彼此分工合作。探索建立大运河文化带生态治理的利益补偿机制，上游地区的排污需向下游地区支付处理成本，其生态建设及植被修复投入，可以与下游地区共同承担。在干部考核机制里，适当增加区域协调治理内容，对各种地方保护主义行为进行问责。

其次，构建涵盖社会组织、企业及公众的多元治理体系。充分发挥环保组织、文化团体等社会组织作用，通过多种形式宣传大运河文化带建设对社会福利改善的重大意义。积极调动社会资本共同参与，以招投标形式吸引环保、文化、旅游领域相关企业投资大运河文化带建设。加强信息公开，各相关职能部门定期向社会大众发布大运河文化带建设的成效及问题。搭建沟通平台，以专门APP、公众号等形式搭建公众与执行部门面对面交流的桥梁，吸收相关建议并及时答疑。

第三，适时拓宽区域协同治理的深度和广度。继续深入推进江苏大运河文化带交通、信息、市政等基础设施的跨区域衔接，教育、医疗、社保等公共服务的共建共享。在梳理沿线各市主导产业龙头及配套企业、产品特征基础上，搭建涵盖招商、投资、就业、供需等领域信息共享的公共服务平台，以江苏大运河文化带区域产业链、供应链整合为抓手积极扩大省内经济循环，并进一步将供应配套、市场销售等环节与沪浙皖等地区有效衔接，由此拉动整个长三角地区乃至国内经济循环。