

长三角一体化背景下的地方政府治理¹

周仁标

（安徽师范大学法学院，安徽 芜湖 241002）

【摘要】长三角一体化是长江三角洲区域发展的一体化，它几乎涵盖了一市三省的经济、社会、文化、生态建设等各个领域和方面，具有行政主导、追求多方位和高质量发展等特征。长三角一体化战略的实施对于提升长三角区域经济增长的质量和竞争力、完善我国改革开放的空间布局、建设现代化的经济体系等都具有十分重要的意义。在长三角一体化的进程中，地方政府需要发挥统筹规划、综合协调，互通有无、信息共享，招揽人才、互流共进，统一规范、制度保障等功能。然而，由于受传统管理理念的束缚、现行管理体制的制约、发展水平和条件的差距以及地方自身利益的桎梏，长三角区域地方政府的治理面临诸多挑战和困境。为此，各级地方政府须从自我治理与合作治理两个不同层面，创新地方治理的体制机制和管理方式，推动长三角区域经济社会的一体化发展。

【关键词】长三角一体化；地方政府；政府自我治理；多元合作治理

【中图分类号】D630 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1001-2435(2021)01-0056-08

DOI: 10.14182/j.cnki.j.anu.2021.01.007

一、长三角一体化的内涵与特征

（一）长三角一体化的内涵

2018年11月5日，习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上，郑重宣布支持长三角一体化上升为国家战略。2019年5月130，中共中央政治局会议审议通过了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，会议提出上海、江苏、浙江和安徽应增强一体化意识，加强各领域互动合作，扎实推进长三角一体化发展。2019年12月1日，《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》（以下简称《纲要》）发布，正式明确了长三角地区“一极三区一高地”的战略定位，《纲要》是一部指导长三角地区一体化发展的纲领性文件，也是长三角地区制定区域发展规划和各项具体政策的根本依据。

长三角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。^[1]长三角一体化上升为国家战略是党中央、国务院作出的重大决策部署，该战略的有效实施，一方面，正如习近平总书记所指出的，可以同“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等相互配合，从而完善中国改革开放的空间布局；另一方面，可以在长三角地区形成有序和合理的产业分工，实现资源的有效配置，提高整个区域的政策协同性和经济集聚度，增强长三角地区整体的创新能力和竞争能力，对于引领全国高质量发展以及建设现代化经济体系都具有重要的意义。此外，该战略的实施还可以有效地发挥长三角区域独特的地理和区位优势，聚集国际上的人才、资金、技术、设备等资源要素，实现资源的有效整合，从而最大限度地提升长三角区域经济增长的质量和竞争力。

¹收稿日期：2020-05-28；修回日期：2020-09-08

基金项目：安徽省哲学社会科学规划项目（AHSKY2016D134）

作者简介：周仁标（1963-），男，安徽肥东人，博士，教授，硕士生导师，主要研究方向为地方治理与公共政策。

长三角一体化的全称是长江三角洲区域发展的一体化，涵盖区域内上海、江苏、浙江和安徽经济社会发展的各个方面，包括区域规划编制一体化、基础设施建设一体化、科技创新一体化、产业发展一体化、生态环境建设一体化、市场体系一体化，以及区域养老服务、医疗卫生、人力资源、社会保障等公共服务的一体化。因此，长三角一体化的内涵和外延十分丰富，几乎涵盖了“一市三省”的经济、社会、文化、生态建设等各个领域和方面。

（二）长三角一体化的特征

长三角一体化具有以下典型特征：

1. 行政主导的一体化。长三角一体化虽然离不开“一市三省”地方政府的主动参与和积极响应，但是其真正的倡导者和发起者则是中央政府。推动区域经济的一体化发展是习近平总书记一贯倡导的治理理念和方法。早在福建工作时期，习近平就提倡建设海峡两岸经济发展合作区；在浙江工作期间，他专门到上海和江苏推动长三角一体化建设；在上海工作时，他多次提出要发挥上海的龙头作用，推进长三角一体化发展；到中央工作后，他将长三角一体化发展的经验运用于京津冀协同发展中。为了发挥上海市的优势地位，带动周边城市的发展，国务院 1982 年就决定建立了上海经济区，不过当时覆盖的区域仅仅是江苏的苏州、无锡和常州以及浙江的杭州、嘉兴和湖州等城市。2016 年，国务院常务会议通过了《长江三角洲城市群发展规划》，正式将安徽省的合肥、芜湖等 8 个城市纳入一体化进程。2018 年初，由上海、江苏、浙江和安徽四地政府在上海联合组建了长三角区域合作办公室，并发布了《长三角地区一体化发展三年行动计划（2018—2020 年）》。由此可见，长三角一体化不是一个自然而然的发展过程，而是在中央政府的推动下长三角区域的各个地方政府积极参与和融入的过程，具有鲜明的行政导向。长三角一体化上升为国家战略，其意义和作用就在于为全国现代化经济体系的构建提供一个示范。^[2]

2. 多方位发展的一体化。2019 年 1 月，上海市市长应勇在政府工作报告中指出，要全力实施长江三角洲区域一体化发展国家战略，合力推进长三角一体化发展示范区建设，继续推进长三角基础设施、科技创新、产业协同、生态环境、市场体系等合作项目建设，健全区域养老服务、医疗卫生、人力资源、社会保障等公共服务合作机制。^[3]因此，长三角一体化是多方位的一体化。首先，是实现基础设施的一体化，尤其要构建全流域高效便捷的交通体系，形成跨“一市三省”的公路及城际轨道交通网络，这是长三角一体化发展的基础；其次，是建立统一开放的生产要素市场，实现劳动力、原材料、资金、技术和信息等资源要素在区域内的优化配置；再次，是在区域内优化人力资源、金融服务、社会保障、劳动保障、食品安全、旅游文化、养老服务、政务服务等的协作供给，提升长三角区域内公共服务的质量和水平；最后，是加强区域内生态环境保护与资源节约利用的协同合作，构建污染联防联控机制，将长三角区域打造成适宜人们工作、创业和生活的美好家园。

3. 追求高质量发展的一体化。2018 年 4 月，习近平总书记对长三角一体化发展作出重要批示，要求上海发挥龙头带动作用，凝心聚力，推动长三角实现更高质量一体化发展，更好引领长江经济带发展，更好服务国家发展大局。^[4]2019 年 5 月，中央政治局审议通过的《纲要》指出要紧扣“一体化”和“高质量”两个关键，带动整个长江经济带和华东地区发展，形成高质量发展的区域集群。推进长三角区域高质量一体化发展，就是要改变过去一味地追求速度和规模的发展模式，把发展质量放在首位；打造公平合理、运营高效的营商环境；实现区域内基础设施和公共服务的均等化和无缝衔接；为区域内居民在就业、工作和学习等方面创造自由流动的社会环境；构建服务型政府，为居民提供优质的公共产品和服务，为市场健康和有序运行保驾护航。^[5]

二、长三角一体化进程中地方政府的

功能定位

长三角一体化作为国家层面的发展战略，既是对长三角地区经济社会发展的宏观设计，也是对处于长三角区域各相关行政区域地方政府的总体要求，因此，长三角一体化作为一项顶层设计，其直接的推动力量是中央政府，而直接的组织者和实施者则是长三角区域内“一市三省”的各级地方政府。具体来说，长三角一体化进程中需要地方政府发挥的功能主要有：

（一）统筹规划，综合协调

长三角区域的一体化发展离不开区域内四个省级行政区之间多方位的沟通与合作，因此，加强整个区域的统筹规划和综合协调至关重要。为此，首先要求各方顾全大局、通力合作，以积极的态度参与区域规划的统一编制，并在此基础上明确各自的职责分工与角色定位；其次，按照统一规划的要求，各行政区编制自身的发展计划，并力求保持区域整体规划与各地发展计划在目标、方案和步骤上的一致性；最后，各方应自觉落实规划和计划的内容，在夯实自身发展基础的前提下加强彼此之间的横向联系与合作。只有这样，才能使各行政区之间既分工又合作，发挥自身的资源、人才等优势，克服各自的短处，做到扬长补短、优势互补，促进区域内经济社会的统筹和协调发展。

（二）互通有无，信息共享

长三角区域发展的一体化，是在区域内各省级行政区普遍发展基础上的一体化，而不是围绕某个重点或局部区域发展的一体化，这就要求参与一体化建设的各地方及其政府之间地位平等、信息对称和共享，为此，需要在各方通力合作的基础上构建统一的大数据管理平台，一方面要求各地及时收集和上报本地经济社会发展的各方面信息，打破“地方割据”和信息壁垒，另一方面通过大数据管理平台及时进行信息发布，通过数据的互通和共享，全面掌握长三角区域内各项资源要素的变化和流动情况，并以此作为宏观和微观决策的依据。

（三）招揽人才，互流共进

不管是统筹协调还是信息共享，人才都是实现各方有效合作的前提和基础，因此，吸引人才、留住人才、开发人才，促进人才的有序流动与合作是区域内每个地方政府的重要使命，为此，一方面要降低区域内人才落户门槛的限制，积极吸纳经济和社会发展所需要的各方面人才，尤其要重金聘用经济和科技发展方面所急需的人才；另一方面要创新人才开发和用人机制，鼓励区域内各地之间人才的互通和交流，促进人才脱颖而出、迅速成长，为长三角区域一体化发展提供丰富的人力资源和可靠的技术支撑。

（四）统一规范，制度保障

要保证长三角区域各地方政府间进行有效的沟通与合作，建立各方普遍遵守的制度或规则至关重要。正如邓小平所指出的，“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。^{[6]333}当然，邓小平所谈的制度是从党和国家建设和发展的高度而言的，而本文所指的制度是不同的地方和组织之间共同商定和遵守的行为准则，它同样对人们的言行起着规范和制约的作用。这些制度大致包括各地政府之间相互联系与合作的方式、信息收集的方法、决策程序与规则、监督机制与惩戒措施等。长三角区域各地方政府之间通过协商所制定的制度，要确保得到有效落实，一靠各地政府的自觉遵守，为此，加强地方政府的信用制度建设至关重要，只有每个地方政府都诚实守信，才能为区域一体化发展创造良好的思想和文化基础；二靠必要的监督和惩罚措施，形成“违约者受罚，守约者受益”的良好氛围，使长三角区域发展一体化具有坚实的制度保障。

三、当前地方政府治理面临的挑战

长三角一体化是一项综合性、复杂性的系统工程，需要区域内各相关地方政府在明确各自功能定位的基础上进行分工与合作，方能实现对整个区域的有效治理。然而，由于受到传统管理理念、现行的行政体制、经济和社会发展水平以及地方自身利益等因素的制约，长三角区域地方政府的治理面临诸多挑战。

（一）传统管理理念的束缚

目前，包括政府组织在内的各类社会组织基本上都是按照德国社会学家马克斯·韦伯所创立的官僚制模型构建起来的，即都遵循着层次节制、分层定等、专业分工、正式的决策文书、合理合法的人事行政制度、依规程办事、非人格化管理等原则。韦伯认为按照上述原则所构建的科层制组织才是一种理想型的组织。^{[7]154}传统科层制下分层定等、层级节制的行政管理理念，适用于工业社会时期专业分工日益细密以及强化管理的需要，而对于长三角一体化背景下不同地方政府之间的沟通与合作却构成一定的障碍，因为各行政区的地方政府习惯于科层制下所遵循的管理原则和理念，而对于横向的地方政府之间的合作则既不熟悉也不适应。

（二）现行管理体制的制约

我国现行的行政管理体制是条块分割的体制，纵向上分为中央、省、市、县、乡五级政府，横向上分为数量不等的同级政府。解放初期，我国曾把全国分为六大区，分别是东北区、西北区、华北区、华东区、中南区和西南区。当时的华东区包括上海市、山东省、江苏省、安徽省、浙江省、福建省、台湾省等七个省份，这样的体制设计对于区域内地方政府间的协调与合作是有利的。然而，现行的行政体制下，各个省份都服从中央政府的统一领导，它们相互之间却缺少联系和协调的体制机制，这就造成了“各人自扫门前雪，莫管他人瓦上霜”的局面，这对于长三角一体化发展构成一定的体制障碍。

（三）发展水平和条件等的影响

区域发展的一体化离不开区域内地方政府间的对话与合作，而这种对话与合作也是有一定的条件限制的，如产业转移需要有相应的基础设施、制度和人才的衔接，一条生产线的各个环节需要有在一个水平线上的技术条件、人才和管理能力等方面的支撑。正如学者倪鹏飞所指出的，一体化强调“同一”：要制定一个标准，打造一个品牌，建设同样的硬件条件，营造同样软件环境。实际上，区域内各成员因为诸多原因存在着很大差异：据有关数据显示，截至2018年，上海人均GDP为13.5万元，江苏为11.5万元，浙江为9.9万元，而安徽只有4.8万元；上海人均收入为64183元，江苏为38096元，浙江为45840元，而安徽城市人均收入是34393元、农村人均收入仅为13996元；因此，如果将各地层次不齐的资源条件拉郎配式地进行合作，只会带来生产上的低效率以及产出上的低效益甚至无效益。

（四）地方自身利益的桎梏

长三角一体化是整个区域内多方位的一体化，它需要各地方政府之间相互信任与合作，然而，由于缺少统一的行政权、人事权和财政权，它们之间可能会形成各自为政的局面，从而给区域一体化建设带来困难，具体表现在：一是决策难。随着改革开放以来的权力下放和机构改革，每个地方政府都成为独立的法人主体，各自有了自身的利益，一旦各方之间所协商的事项有违自己的利益或收益较少，就有可能出现相互推诿、扯皮和久拖不决的现象；二是执行难。参与一体化进程能够给各方带来不同程度的利益增长，因此，在决策执行过程中有可能出现“搭便车”现象，另外，决策的执行总是要付出成本的，何况，执行的结果给各方所带来的利益不完全是等价的，在这种情况下，很可能会出现“对我有利的便执行，对我不利的则不执行”的情况；三是监督难。在“一市三省”之间，由于缺乏统一的权力制约与控制机制，因此，在彼此分工与合作的过程中，就存在着“谁付出多一些”和“谁付出少一些”的问题，这就需要进行相互间的监督，而正是因为缺少统一的具有权威性的管理机构，这就使得监督工作面临诸多障碍，也让少数“搭便车”者有可乘之机。

四、长三角一体化背景下地方政府

治理的途径和方式

（一）地方政府治理的途径

长三角一体化背景下的地方政府治理主要包括政府自我治理和多元合作治理两条基本途径。政府自我治理是指由某个地方政府就自身职能范围内的事务，根据自身的环境条件，为实现一定的社会发展目标，动用辖区内的人力、物力、财力等资源，而进行的自我治理。不过，政府自我治理并非传统的政府一元化治理，而是在调动辖区内各方面力量及资源的前提下，为了管理辖区内的社会公共事务而实施的以政府为主导的治理活动。

多元合作治理指的是区域内各地方政府间的合作治理。长三角一体化背景下的多元合作治理指的是上海、江苏、浙江、安徽“一市三省”的地方政府就长三角范围内涉及各方共同利益的问题进行磋商，通过分工与合作，形成一个不受地域限制的产品、要素、劳动力、资本等自由流动的区域环境，为实现整个区域经济、社会的全面和协调发展而进行的合作治理。

政府自我治理中，地方政府是作为地方整体的代表出现的，其有效治理是实现政府间多元合作治理的前提和基础；多元合作治理中，处于同一个地理区域的不同地方政府是以同等地位的多元主体身份出现的，多元合作治理的水平和效果是提升政府自我治理水平的有效途径。

（二）地方政府治理的方式

地方政府治理的方式是地方政府治理的手段和方法。因为地方政府治理的途径不同，所以地方政府治理的方式也存在差异（详见表 1）。

表 1 地方政府治理的途径和方式简表

地方政府治理的途径	地方政府治理的方式			
政府自我治理	行政指挥与命令	市场化	法治化	民主化
多元合作治理	协商与合作	计划与市场相结合	制度规范	利益均衡与共享

1. 政府自我治理的方式

其一是行政指挥与命令的方式。

政府自我治理是一定行政区域内主政地方社会公共事务的政府所进行的治理活动。执行权与行政权是地方政府拥有的两项基本职权，其中，执行权体现为对党的路线、方针、政策以及中央和上级政府所制定的法律法规和政策的贯彻执行，该职权的行使表现在长三角一体化的进程中，就是各相关的地方政府自觉地贯彻中央政府战略安排，积极参与并主动地融入到一体化建设的进程中去。行政权的行使则体现在两个方面：一方面是履行好本级政府的职能，主动顺应区域一体化统筹发展的需要，明确并落实自己的职能分工和应尽义务；另一方面则是通过制定政策、下达命令和行政监督等方式对下级政府和基层社会实施有效的治理，以确保中央、上级政府制定的方针政策在辖区内得到有效贯彻和落实。

其二是市场化的方式。

市场化方式是指地方政府通过发挥市场在资源配置中的决定性作用，利用民间力量来发展经济和社会事业，从而提高本地区的综合实力以及人民群众的物质、文化生活水平。市场化手段主要有：放松管制，指在市场机制可以发挥作用的行业，完全或部分地取消对价格和市场进入的管制，使企业在选择产品和制定价格上有更多的自主权。民营化，指将原先由政府控制或拥有的职能交由企业承包或完全出售给私人，通过市场的力量来提高劳动生产率和经济效益。合同外包，指先由政府确定某种公共服务的数量和质量标准，然后对外承包给私营企业或非营利机构，政府通过财政拨款购买承包商的公共产品和劳务。产权交

易，指政府通过产权拍卖的方式，把一定数量、为消费者指定的资源和可转移的产权，在公共物品和服务领域建立起一个市场，从而让价格机制有效发挥作用，如古建筑和公共设施的拍卖、污染物的排放等。

其三是法治化的方式。

法治化方式即广义上的依法治理，是指依据宪法、法律、法规和规章等对辖域进行的治理。长三角区域“一市三省”的地方政府在一体化的进程中，首先要贯彻实施宪法和各项法律规定，自觉遵守市场规律，反对地方本位主义，维护统一的市场体系和规则。其次要贯彻执行党中央作出的指示、国务院及其各部委制定的规范性文件。习近平总书记为长三角一体化发展所做出的一系列重要指示为长三角区域更高质量一体化发展指明了前进方向。《纲要》是指导长三角区域一体化发展的纲领性文献，同时也是长三角区域各级地方政府必须遵循的重要规范性文件。此外，长三角区域内的各级地方政府还需要因地制宜，制定落实长三角一体化发展的地方性法规和具体实施政策，以确保国家的战略决策和各项法规政策在本区域内得到有效贯彻落实。

其四是民主化的方式。

民主化是现代社会发展的潮流，也是检验各国政治文明程度的重要标尺。长三角区域地方政府所采用的民主化方式主要是贯彻以人为本的理念，善于吸纳、培养和重用长三角一体化发展所需要的各方面人才，积极吸收民众参与地方公共政策的制定与执行，主动接受民众的监督。首先，要重视人才的吸收、开发和使用。人才是地方发展的基础，地方政府可以通过降低外地人才来长三角区域工作的门槛、提供优厚的工资和福利待遇、解决家属和子女就业和上学的困难等措施，吸收外地人才来长三角区域工作；通过聘请专家讲学和培训、送本地人员外出进修以及与其他地区专业人员互动交流等手段，培养和开发当地的人才，从而满足各方面人才的需求；要克服过去在人才使用上存在的误区，即重用外地引进的人才，而对本地培养的人才重视不够，从而导致本地人才外流的现象，为此，在人才使用上应尽量做到一视同仁，即统一对人才的评价和使用标准，凡是达到一定条件的人才均可享受同等的工资和福利待遇。其次，给地方民众以生存和发展的空间。习近平指出：“我们党领导人民全面建设小康社会、进行改革开放和社会主义现代化建设的根本目的，就是要通过发展生产力，不断提高人民物质文化生活水平，促进人的全面发展。”^{[10][12]}要促进人民群众的全面发展，就需要保障他们参与国家和社会各项事务管理的权利，而这种权利主要体现在公共政策制定与执行的过程中，为此，各级地方政府应顺应民主化发展的需要，积极吸收民众参与地方社会事务的管理，切实地保障他们参与地方公共政策制定与执行的权利，促进政策过程的民主化与科学化。再次，推行阳光行政，自觉接受民众的监督。地方政府须按照中央的统一部署以及长三角区域的统筹规划组织和落实辖区内的经济和社会各项事务，其具体的实施情况应对外公开，尤其在本行政区域内，须接受当地民众的监督。既不能为了长三角区域的整体发展而损害当地民众的利益，也不能为了本地方的利益而影响长三角整个区域的发展，从而自觉地把长三角区域的整体发展与本地方的发展和利益有机地结合起来。

2. 多元合作治理的方式

其一是协商与合作的方式。

长三角一体化背景下地方政府间的协商与合作可以采取两种沟通与协作机制。第一种是行政首长联席会机制，即定期或不定期地召开各个行政区首长参加的联席会议，就共同关心的问题磋商和合作。该机制最早可以回溯到1992年建立的长江三角洲15个城市协作部门主任联席会议制度，其于1997年升格为长江三角洲城市经济协调会制度。目前该制度已发展为决策、协调和执行三个不同的层次：决策层是“长三角地区主要领导座谈会”，负责决定区域合作的方向、原则、目标等事项；协调层是“长三角地区合作与发展联席会议”，每年召开一次，其主要任务是：筹备主要领导座谈会，执行座谈会相关决议，保证重要合作事项协调运转，协商确定下一步合作的方向和重点；执行层包括联席会议办公室和重点合作专题组，其主要职责是落实主要领导座谈会和联席会议确定的重大事项和重点目标任务，协调推进各重点合作专题组和城市经济合作组织开展专项合作，加强“一市三省”间日常的交流和联络等。从该机制目前的运行情况看，一方面运行的成本较低，机构基本上都设在各个行政

区的内部，另一方面是推动了该区域多领域的合作，该区域的综合实力明显提升，如2017年长三角区域的经济总量约20万亿元，约占全国的四分之一，成为我国经济增长的重要引擎。^[11]然而，作为执行层的联席会议办公室和重点合作专题组因为缺乏统一性和权威性，它们仅能处理日常或简单的业务性工作，而对一些重大事项并无决定权，这将不可避免地造成决策和执行效率的低下。^[12]因此，在继续坚持现有的联系制度的基础上，需要完善执行层的协商与合作机制，提高长三角区域决策和执行的效率和水平。

另一种是建立跨行政区的管理机构，该机构是由各行政区安排相关的人员组成的综合性办事机构，它有权随时处理由各位行政首长共同授权的事项。跨行政区管理机构的名称可以是长三角一体化合作委员会，该机构不同于以往中央在长三角地区设置的管理机构，如上海经济区规划办公室等。该机构没有行政级别，机构中的成员也不一定按照行政级别来安排岗位，没有国家下拨的行政经费，也没有中央指定的人员来负责机构的工作，而是在“一市三省”政府主要领导人商定的情况下，由各方安排与长三角区域一体化合作相关的各个部门的人员联合组成；机构场所既可以安排在经济最发达的省（市），也可以安排在“一市三省”的中间地带；活动经费可以按照一定的规则由各方分摊和按期提供；管理机构的负责人可以由四地轮流担任，任期可以是1至3年。该机构完全属于区域自治的组织，其职责主要是：制定区域内统一的发展规划和运行规则；推动和指导计划在“一市三省”各地的落实；协调各方在计划执行中的进度和矛盾；监督和处理各地在计划落实过程中存在的问题等。该机构的建立将有利于使长三角区域形成“1+1>2”的综合功能与整体实力。^[13]

其二是计划与市场相结合的方式。

长三角一体化作为一项国家战略，是党中央、国务院作出的重大决策部署，因此，带有很强的政治或行政色彩。在长三角一体化战略实施的过程中，长三角区域的地方政府一方面要切实贯彻党中央和国务院的战略意图，把长三角一体化放在全国发展战略的高度，按照习近平总书记的讲话精神，着力落实新发展理念，构建现代化经济体系，推进更高起点的深化改革和更高层次的对外开放，同“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设相互配合，完善中国改革开放空间布局另一方面，还要树立一体化意识，克服地方本位主义，站在全局发展的高度，制定和实施统一的区域发展规划，加强各领域协同与合作。在各项规划和具体项目的落实过程中，要采取计划与市场相结合的方式，大力引入市场机制，利用民间资本和力量发展各项经济和社会事业，兴办一体化的交通和公共基础设施，构建全覆盖一体化的社会保障体系，为全区域的居民提供多样化的公共服务。

其三是制度规范的方式。

长三角一体化战略的实施，除了依靠“一市三省”的地方政府主动地强化一体化意识，自觉地采取合作行为以谋求各方共同发展之外，各方还需要受到一定的规则或制度约束，以防止出现“各自为政”的现象。然而，按照现行的行政体制和法律规定，跨行政区的临时性机构没有制定法规或规章的权力。为此，应从两个方面加强相关的制度建设：一方面，作为长三角一体化战略的提出者和倡导者，党中央和国务院需要制定相关的制度措施，对长三角一体化进程中各方的观念和行为进行规范和约束。一旦发现违反一体化建设的行为，应立即制止，对于产生严重不良后果的，如恶性竞争、违背各方的协定等，应对相关地方政府的领导人采取约谈、批评甚至一定的纪律处分等措施予以惩戒；另一方面，尽管目前长三角区域的法制建设已相对比较完善，但是尚未形成一体融合的法制格局，E作为长三角一体化战略的组织者和实施者，“长三角一体化合作委员会”应代表“一市三省”的地方政府统一制定各方均须共同遵守的协议或制度，该种协议或制度应明确各方的权利和义务，规定各方违约应该承担的责任以及相应的惩罚措施，从而督促各方自觉地遵守承诺、履行义务，这也是实现多方合作治理的根本制度保障。

其四是利益均衡与共享的方式。

跨行政区一体化治理的目的是使整个区域以及各方的利益得到持续和共同的增长，为此，在一体化进程中，在项目的安排和利益的分配上，应力求做到各方利益的均衡与共享，这既是一体化战略所要达到的目标，也是一体化战略实施所采取的方式

和手段。首先，在项目的安排上，需要统筹规划、合理布局，一要防止出现“麻雀虽小，五脏俱全”的各自为政的现象，即各方在自己管辖的行政区域内，都力求做到小而全，实现产业的全覆盖，如每个省（市）都有自己的一套完整的产业结构体系。这样做的结果是无法在整个区域内达到资源的合理和优化配置，导致项目重复建设和资源使用的浪费。二要防止“你争我夺，互不相让”的本位主义倾向，即缺少一体化意识和大局意识，对自己不利的事情避而远之，对自己有利的事情则趋之若鹜，相互之间争利益、抢项目，谁也不愿意让步，比如争着建飞机场，与兄弟省份抢客源等。这样做的结果是将区域的整体规划视为一张废纸，搞恶性竞争，使区域一体化的目标落空。其次，在利益的分配上，应贯彻共享的原则。如在项目的投资上，可以采取入股的方式，由相关的各地方根据项目的总投资和自身的财力状况，以自愿的原则投资入股，等到项目产生效益的时候，根据其拥有的股份进行利益分配。当然，在分配的过程中，还要考虑到项目的实施给各方带来的显性和潜在的成本，如在项目实施地给当地政府和居民所产生的土地、人力等方面的成本以及给环境带来的不利影响等。

五、结语

长三角一体化作为国家的一项发展战略，是一个涉及长三角区域内各领域、多方位的系统工程，它对处于该区域的“一市三省”的地方政府来说，无论是各方的自我治理，还是相互之间的合作治理，都提出了严峻的挑战。为此，作为长三角一体化战略实施者的“一市三省”的地方政府，须按照党中央和国务院的统一要求，强化一体化意识，树立全局观念，做到统一谋划、合理布局，克服自身利益的局限，杜绝恶性竞争和行政壁垒，本着协商、合作、互利、互惠的原则，消除分歧，精诚合作，积极推进长三角一体化进程，努力实现整个区域的融合发展。而作为长三角一体化战略倡导者的中央政府，也应该为长三角一体化战略的顺利实施提供政策支持和制度保障。政策支持是为该区域地方政府之间的合作项目提供政策优惠，包括资金支持、税收优惠等；制度保障一方面指为长三角一体化战略的实施制定相应的法律或行政法规加以保障，以使这项战略具有长期的可持续性和可预期性，另一方面指专门制定针对长三角区域地方政府政绩考核的标准体系，把整个区域的 GDP 水平、人民群众的收入水平、生态环境的状况，以及社会保障、交通、就业、医疗卫生、教育等状况作为衡量地方政府政绩的重要指标，在此前提下，兼顾考查各个地方政府自我治理的水平。总之，通过上述纵向的制度安排和横向的沟通协作，可为长三角区域内各地方政府之间紧密的分工与合作提供良好的体制和制度环境。

参考文献:

[1]把长三角区域一体化战略落到实处[N].光明日报, 2019-12-02(1).

[2]长三角一体化·意义[N].南京日报, 2019-01-09(A08).

[3]上海市政府工作报告[EB/OL]. (2020-02-03) [2020-11-21]. http://district.ce.cn/newarea/roll/202002/03/t20200203_34210074.shtml.

[4]肖汉平. 全方位推进长三角区域一体化是国家战略的应然之选[EB/OL], (2019-04-16) [2020-11-21], http://www.china.com.cn/opinion/think/2019-04/16/content_74687471.htm.

[5]赵红军. 长三角高质量一体化有哪些内涵[EB/OL], (2019-06-26) [2020-11-21]. <https://www.yicai.com/news/100237185.html>.

[6]邓小平. 邓小平文选:第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.

[7]马克斯·韦伯. 经济与社会: 下卷[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 2006.

[8]倪鹏飞. 扬长避短推动长三角一体化高质量发展[N]. 中国城市报, 2019-08-19(16).

[9]范恒山. 论长三角高质量一体化发展的关键点[N]. 经济 0 报, 2019-11-01(16).

[10]中共中央党史和文献研究院, 等. 习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编[M]. 北京: 党建读物出版社, 中央文献出版社, 2019.

[11]长三角区域一体化上升为国家战略又一个大湾区呼之欲出[EB/OL]. (2018-11-05) [2020-11-21]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1616278286341106787&wfr=spider&for=pc>.

[12]钟世红. 地方政府间联席会议制度研究[D]. 济南: 山东大学, 2016.

[13]孔令池, 洪功翔. 从政府主导转向多元联动: 长三角地区高质量一体化发展的推进逻辑[J]. 中共南京市委党校学报, 2020(2): 11-16.

[14]长三角一体化为何上升为国家战略? [EB/OL]. (2018-11-05) [2020-11-21]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1616304269265477390&wfr=spider&for=pc>.

[15]胡奇敏. 刍议长三角一体化的基础法制建设[J]. 中国发展, 2019(5): 83-85.