

---

# 将制度优势转化为地方治理效能的路径探讨

## ——来自长三角生态绿色一体化发展

### 示范区的启示<sup>1</sup>

华东政法大学政治学与公共管理学院教授 姚尚建

**【摘要】**高质量发展需要现代化的治理，现代化的治理体现为制度、能力与法治的融合。经验表明，只有把国家治理的制度优势切实转化为地方治理的效能，并在能力建设、制度完善、法治保障等三个方面形成示范，才能最终推进区域特色的高质量发展。长三角示范区既涉及省际治理合作，也涉及市、县、乡镇的跨区域治理协同。以跨三省市的三个县区组成长三角示范区、以跨三县区的五个乡镇打造先行启动区，显示了生态环境硬约束、行政边界软约束下的区域一体化发展的审慎性与持续性路径。

**【关键词】**国家治理 区域治理 目标融合 治理递进

**【中图分类号】**D630 **【文献标识码】**A

D01:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2021.zl.004

长期以来，长三角地区就是中国经济社会发展的经济中心和粮棉基地。作为中国改革开放水平最高的地区，长三角地区全区域经济发达，产业体系完备，城市差序完整，人文氛围浓郁，因此这一地区既是充分发挥我国制度优势的观测点，也是我国制度创新的试验场。加之长江三角洲区域一体化上升为国家战略，也赋予了长三角以更多制度创新的空间。

#### 推进国家治理整体制度优势的

#### 地方性转化

地方治理需要服从国家整体制度安排。2019年10月，党的十九届四中全会提出，我国国家制度和国家治理体系具有“坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事”等13个方面的显著优势。这些制度优势表明，中国的经济社会发展是全局性的，地方治理的制度创新需要服从国家整体性的制度安排，在全国统一市场秩序、统一监管体系的建设中，积极履行地方责任。长三角示范区建立在江苏、浙江和上海的交界处，这一区域水网密布、历史文化遗产丰富，但是由于长期处于省级行政区划的交汇区，这一区域也一度是末端制造、交通不便的代名词，国家要求长三角实现生态绿色一体化发展，示范区的运行需要集三省市之力，实现边缘崛起，完成生态文明约束下的区域发展，从而体现社会主义国家的制度优势。

国家尊重地方高质量发展的制度探索。近四十年来，长三角作为中国改革开放的火车头，与其他发达地区一道，全面引领了中国高速发展。在这一区域，先后崛起世界性的产业园、城市群、港口群，这些成就的取得既和国家整体放权有关，也与地方政府积极探索适合本地区的发展道路有关。习近平总书记强调，“浦东发展的意义在于窗口作用、示范意义，在于敢闯敢试、

---

<sup>1</sup>本文系国家社会科学基金项目“中国特色特大城市贫困治理研究”（项目编号：19BZZ085）的阶段性成果

---

先行先试，在于排头兵的作用”。<sup>[1]</sup>正是在这样的期许中，中央研究制定《关于支持浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的意见》，势必要求上海、要求浦东，要求长三角在国家高水平开放与高质量发展中总结更多地方性的、可复制的经验，从而实现国家的整体性发展。

要及时总结地方治理的制度性成果。中国是集权主义传统深厚的国家，这一基于郡县制基础上的政治制度维系了国家的统一。中国同时又是人口规模最大的国家，许多省级政府所管辖的人口也赶上一个中等国家，这就要求全面改革开放需要省级政府甚至市、县政府承担更多制度创新的责任。应该看到，在长三角区域，地方经济活力的提升得益于改革开放以来的农村联产承包制的首倡，得益于开发区、保税区甚至自由贸易区等各种功能区政策的先行行试。因此，在党中央统一领导下，所有的地方制度创新都是为了服务于全国性的制度发展，要及时总结地方制度创新的积极成果，在全局的高度审视地方制度创新的积极意义。

## 立足全球大背景全面提升地方政府

### 治理效能

从公共治理的逻辑看，制度建设是治理效能提升的基础，一个好的制度只有转化为治理效能才能发挥持久的作用。今天的中国开始直面更加多样化的世界，并积极参与全球治理秩序的构建，今天，中国国内各地方、区域共同进入全球体系，从这一角度，积极提升国家治理效能包含着提高地方治理效能之内容。

立足全球视野探索治理效能的结构互动。在传统的国际关系中，国家是全球治理的主体，但是仅仅依赖国家层面的总体行动无法解决超国家内部所有地区性的经济和社会问题。改革开放以来，我国逐步形成了沿海开放、沿边开放、沿江开放和全域开放的基本思路，使中国各级政府、各个区域依次步入全球化进程。在这个过程中，各级公共治理将不同程度地承受全球性要素互动的影响。为了迎接这一挑战，我们不仅要加强国家层面上的国际互动，也要积极探索“次国家”交往，鼓励省级以下地方政府走出国门，积极参与全球治理，从而在中央和地方两个层面上实现治理效能的提升；从社会层面上，要鼓励更多的民间交往，全方位展示中国改革开放的新面貌，为高质量发展进一步寻求全球资源。

充分信任地方政府，鼓励地方自主创新。在中国政治中，“责任”是政党意图向政府政策过渡的桥梁；在行政体系中，地方政府同时服从地方人大与上级政府，从而形成具有中国特色的、以执政党为中心的责任政府体系。作为世界上最大的、纪律最严明的责任政党，中国共产党领导全国人民用一百年时间实现了民族解放、国家独立与人民富裕等三大目标。在全球化的大背景下，地方政府既需要直面国内的制度变迁，更要从世界发展中判断地方发展的政策方位。

在这样的背景下，上级政府要充分信任地方政府，并赋予地方政府必要的制度空间。长三角示范区的样本意义在于，在三省市的三个县区组成的示范区里，还设计了以三个县区毗邻的五个乡镇为基础的先行启动区，这一嵌套型结构显示了生态环境、行政边界约束下的区域一体化发展的审慎性与持续性路径，也承认地方创新的渐进性特征；正是示范区相对独立的运行体制，为示范区行政机关提供了基于地方性知识的、逐渐深化的自主创新的行动空间。

精兵简政，充实一线人员。当前我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一判断为公共治理转型提供了行动指南，即在今后的一段时间，公共治理能力主要体现为化解上述矛盾的能力，这就需要从人员和制度上充分调动地方政府及基层政府的积极性。但是现阶段，大量来自上级机关的各类检查、督察，乃至文山会海，既束缚了基层政府的手脚，又造成了优势制度的地方空转。因此，从政府履责的角度，从社会治理的精细化趋势来看，我国的社区一线需要大量的工作人员，要鼓励大量具有较高理论水平的机关干部进入基层岗位工作，同时鼓励大量熟悉基层情况的一线人员进入决策部门，打破基层晋升的天花板，从而实现市、区、街镇治理的良性互动。

---

## 完善治理现代化的法治保障

现代治理是法治保障下的公共治理，公共治理的转型中，必须用法治方式和法治思维来协调不同治理主体的权力，平衡不同地区、不同主体的利益关系，自觉把法治信仰置于公共治理的全过程。

以法治建设夯实区域治理的制度基础。“坚持和完善中国特色社会主义法治体系，是全面推进依法治国的总抓手，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。”<sup>[2]</sup>法治建设保障了国家治理体系的系统性、规范性、协调性、稳定性。2020年10月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二、三五年远景目标的建议》强调突出新发展理念的引领作用，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。落实到具体问题上，区域发展与治理除了涉及环境保护、产业转型，还涉及权利保护、对外开放，这就要求法律深度介入这些互相冲突的政策目标，以法治原则解决区域发展的难点问题。中央全面依法治国委员会第二次会议也强调，对改革开放先行先试地区相关立法授权工作要及早作出安排，知识产权保护、生物安全、土地制度改革、生态文明建设等方面的立法项目要统筹考虑，立改废释并举。因此，对于示范区来说，正是这些基础性、系统性的立法工作的推进，确保了重大改革于法有据，夯实了区域治理的制度基础。

大国治理同时面对经济发展的区域性差异。示范区跨越不同省市，其一体化发展势必受到不同地区的法律制度、政策目标的制约。2020年9月24日、25日，浙江、上海、江苏两省一市人大常委会会议，分别表决通过《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》，“这是沪、苏、浙两省一市人大常委会在党委领导下积极主动作为、通力密切合作的结果，也是全国人大常委会及其有关部门深入指导地方人大做好新时代地方立法工作的成功案例。”<sup>[3]</sup>应该看到的是，这一授权有两个步骤：首先，三省市采用“法律询问答复”形式取得全国人大常委会授权；其次在此基础上开展地方立法协同的方式，就示范区的组织结构、行政权力等进行规定，授权示范区执委会行使省级项目管理权限。这一立法协同，为区域持续发展提供了法治保障，也为区域一体化取得了一系列的法治经验。

以法治建设引领区域高质量发展愿景。加强国家治理体系和治理能力现代化建设，需要努力破除制约高质量发展的体制机制障碍，持续增强发展动力和活力。对于同时拥有自贸新片区与示范区的长三角来说，高质量的发展意味着高质量的愿景，而这一愿景必须建立在法治引领的前提之下。在这一区域，浦东将持续成为中国市场经济与改革开放的窗口，而示范区作为“水乡客厅”，将成为人民美好生活的现实展台。需要强调的是，基于制度与生活的两种政策设计并不矛盾，相反，城市与区域的治理联动，示范区与新片区的制度协同与经验溢出，才是高质量发展的重要标志。在这一背景下，法律体系需要正视这一前瞻性目标，正视国际法治与国内法治的融合，以现代法律体系引领区域高质量发展。

## 结论

关，这就需要地方治理的制度始终处于一个持续性的变革之中。在最近一段时期，除了长三角示范区，国家还批准了诸如张江自主创新示范区、焦作城乡一体化示范区以及深圳先行示范区等政策区域，这些区域都在高质量发展中被寄予不同的制度创新的期待。

具体来说，在今后的一段时间，既要努力探索将国家总体制度优势向地方治理能力转化的路径，又要积极探索全球化背景下不同地方治理的新途径，从而把责任、权力与成效紧密联系起来。

## 注释

[1]李泓冰：《浦东开放，三十年激荡中国活力》，《人民日报》（海外版），2020年4月20日。

[2]本刊编辑部：《中国之治最基本最稳定最可靠的保障》，《求是》，2020年第22期。

---

[3]王海燕:《上海、江苏、浙江同步作决定,授权长三角示范区执委会省级项目管理权限》,中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202009/c3d13ecb16bb463abf2f700d631268d5.shtml>, 2020年12月31日。