

长三角一体化的界限及其突破

——一个公共治理创新视角的分析

张志鹏¹

（南京工程学院 人文与社会科学学院，江苏 南京 211167）

【摘要】：长三角一体化已从理论设想走向规划、政策和行动。为了解释长三角一体化现象得以出现的原因及其界限，在梳理区域经济一体化和区域公共治理一体化的基础上，提出了一个综合性的“经济—公共治理”分析框架。分析表明：一方面，市场收益和政府动机是推动长三角一体化的重要力量；另一方面，长三角一体化也面临着广义交易费用的约束条件。在两者的共同作用下，长三角在混合物品、俱乐部物品和纯公共物品的一体化上都存在着一定的界限。消除这些界限需要从公共治理创新的视角出发，采取多元协商治理、多种方式提供公共服务以及加强人口流动等举措。为此，建议从中央政府、地方政府和社区多个层面创造必要的条件。

【关键词】：公共治理 多中心治理 俱乐部物品

【中图分类号】：F127 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1007-5097（2021）05-0032-08

一、长三角一体化扩展的界限

长三角一体化的民间呼声和自发行动由来已久，近年来政府层面的行动开始加速。在区域合作上，可以追溯到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；此后，1997年升格为长江三角洲城市经济协调会。2008年《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，首次将“长三角一体化”从一个学术层面的理论概念提升到国家层面的正式战略。2018年1月12日，在苏州举行了长三角地区的主要领导座谈会。

长三角一体化重大项目的实质性推进是从2018年底开始的。2018年11月，《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》（以下简称《规划纲要》）由国家发改委启动编制，2019年7月份《规划纲要》已经向相关城市下发。与此同时，浙沪苏皖制定各自贯彻落实《规划纲要》的实施方案，还将围绕着科创产业协同发展、城乡区域融合发展、基础设施互联互通、生态环境共同保护、公共服务便利共享等领域研究制定专项规划，围绕着创新、投资、金融、产业、人才等出台配套政策和综合改革措施。目前已经进入实施阶段的一体化内容包括：在重大基础设施项目一体化上，省际断头路建设推进顺利，2019年底前完成省界收费站拆除工作；在金融创新合作方面，上交所共建成7个资本市场服务基地和1个资本市场服务工作站，长三角共助科创板和注册制试点落地；在协同创新网络建设方面，三省一市科技资源共享服务平台正式开通；在地区深度融合发展上，上海青浦地区、江苏苏州吴江地区和浙江嘉兴嘉善地区合作建设“长三角生态绿色一体化发展的示范区”，三区已签署全面战略合作框架协议，积极推进“六个合”，即规划契合、设施汇合、产业耦合、功能聚合、治理融合、环保联合。

¹**作者简介：**张志鹏（1973-），男，宁夏盐池人，教授，经济学博士，研究方向：经济发展理论，社会治理理论。

基金项目：南京工程学院引进人才科研启动基金项目“终身学习视野下老年大学教育参与研究”（YKJ2019103）；南京工程学院产业经济与创新管理研究院开放基金项目“智慧校园的文化生态研究”（JGKB202006）

相对于政府的一体化实践进程，学者们所探讨的长三角一体化在内容上更为深入，在领域上也更为宽广。从经济角度提出长三角一体化较早（刘志彪，2010）^[1]，论著也很多。之后，有学者提出，政府应该在长三角一体化中转换职能，建立服务型政府与合作型政府（苗春阳，2005）^[2]。还有学者认为，重视文化资本，提升文化认同与整合是新时期长三角一体化战略的重要内容之一（陈雯、何雨，2009）^[3]。研究者也将长三角一体化的内容从经济延伸向了社会，有的学者提出未来长三角区域养老融合主要解决两个问题——老人的自由流动和养老资源的最佳配置，以满足区域内老年人的多层次、多方面需求（张卫等，2018）^[4]。有的研究探讨了长三角一体化中乡村社会治理的思路、创新举措和实施路径（黄建洪，2019）^[5]。有的研究提出要推进长三角区域慈善事业的一体化发展，着力在体制机制、发展规划、公益文化、慈善项目以及国际交流等方面加强合作，不断促进慈善事业的改革创新（徐国强，2019）^[6]。

随着长三角一体化从产品市场扩展到社会服务，从基础设施扩展到公共治理，需要从理论上思考一个问题：一体化的界限到底在哪里？也就是说，哪些领域将会一体化，哪些领域很难或者无法一体化？这一问题又可以分解为两个具体问题：是什么力量推动了长三角的一体化？是什么因素阻碍着长三角一体化的推进？思考这一问题的现实意义在于：明确长三角一体化的领域，避免一体化被无限扩大，最后反而消解了一体化所能够解决的核心问题。同时，思考这一问题也对社会科学理论提出了挑战，由于一体化的进程已经超越了单纯的经济领域，进入了公共治理和政策协调的层面，为此需要通过理论创新来形成研究区域一体化现象的“经济—公共治理—政策”综合分析框架。基于此，本文的第二部分在梳理经典理论的基础上提出了一个综合性的区域一体化解释框架；第三部分中应用此解释框架对长三角一体化的动力与界限进行了分析；第四部分进一步从公共治理创新的视角探讨了长三角一体化的突破路径；第五部分是结论与建议。

二、区域一体化的经济—公共治理综合框架

区域一体化既可以在一个国内不同省份或城市间出现，也可能在不同国家之间出现。早期的研究主要是从贸易、金融等经济角度进行分析，形成了所谓的“区域主义”和“新区域主义”的系列理论。之后随着区域一体化从市场拓展到政府政策，逐步出现了以公共治理为核心的研究视角，着力探讨政府的一体化动机和政治资源的配置效果。此外，还有从国际关系视角进行的研究，例如对于欧洲一体化的现象，国际关系理论研究者分别从联邦主义、功能主义和制度主义三种理论出发进行了解释（宋新宁，2014）^[7]。针对长三角一体化的内容，本文将在梳理区域一体化经济理论和公共治理理论的基础上，构建一个综合性分析框架。

（一）区域经济一体化的理论积淀

区域经济一体化的研究莫基于要素禀赋理论和 H—O—S 理论框架，前者由赫克歇尔（E. Heckscher）和俄林（B. Ohlin）等人提出，后者由萨缪尔森（P. Samuelson）等经济学家发展完善。在这个一般均衡分析框架的基础上，区域一体化聚焦分析共同的产品市场、共同的要素市场以及合理的区际产业分工后果，先后形成了关税同盟理论、自由贸易区理论、共同市场理论、要素市场一体化理论、政策一体化理论、最佳货币区理论。

20 世纪 90 年代以来，随着国际贸易、投资全球化和区域合作的深入发展，区域经济一体化理论也进一步得到拓展，出现了所谓的“新区域主义”。新区域主义的关注点从市场、产业结构进一步转向环境、社会保障、安全和民主等多元目标，强调研究由区域内地方政府、非营利组织和市场主体所构成的治理主体如何解决区域公共问题。主张自上而下和自下而上相结合的区域管制模式，对内调节国家和企业策略，对外提供国际体系变动的动力，区域组织形式和手段进一步多样化。

除了新区域主义之外，新经济地理学、新制度经济学等不同理论派别也为区域经济一体化注入了新的学术活力。新经济地理学关注到区域合作中的核心区与边缘区之间的福利水平差异。交易费用理论扩展了原来的以缩小贸易成本为主要驱动力的区域经济一体化的分析进路，转而强调了区域经济一体化过程中因协议的谈判、起草、维护以及解决争端、建立组织机构等交易费用的作用。交易费用理论应用交易费用下降所带来的要素自由流动、企业间的互动关联、产业的分工和集聚、市场规模增大

等路径解释了区域经济一体化得以推进的现象（王珏、陈雯，2013）^[8]。概括而言，区域经济一体化从产品市场、要素市场深化到制度安排，其主要理论观点梳理见表 1 所列。

表 1 区域经济一体化主要理论观点

时期	主要代表	主要理论	主要观点
20 世纪 30—40 年代	瓦伊纳（Viner J, 1950） ^[9]	关税同盟理论	关税同盟一方面具有“贸易创造效应”的收益，另一方面有“贸易转移效应”的损失，两者的比较决定了一体化
20 世纪 60—70 年代	罗布森（Robson P, 2001） ^[10]	自由贸易区理论、共同市场理论	自由贸易区成员国之间采取差异化对外关税，由此形成的“贸易偏转”可以有效弥补非成员国福利水平的下降；同时要素自由流动有助于形成统一市场
	西托夫斯基（Scitovsky T, 1958） ^[11]	要素市场一体化理论	生产要素自由流动所形成的规模经济效应有利于激发区域成员之间的良性竞争，从而提升经济增长速度
	巴拉萨（Balassa B, 1961） ^[12]	政策一体化理论	政策一体化可以有效规避内部各成员体的政策差异对产品和生产要素自由流动带来的资源配置效率的负面影响
	蒙代尔（Mundell R, 1961） ^[13]	最佳货币区理论	建立一个货币区比浮动汇率更能有效地实现内外平衡
20 世纪 90 年代	哈特向（Hettne B, 1999） ^[14]	新区域主义	随着全球化加快，国家边界将逐步淡化；区域经济的地位逐渐上升并成为全球经济重要的行动者
	克鲁格曼和维纳布尔斯（Krugman P & Venables J, 1995） ^[15]	中心—边缘理论	贸易成本在一定范围内的下降将增大区域间的不平衡，随着中心与边缘地区非对称均衡的出现，区际之间会产生日益扩大的差异；当区域一体化达到某一临界值时，中心与边缘差异开始缩小，导致核心区和边缘区的福利水平趋同
	格罗斯曼和赫尔普曼（Grossman M & Helpman E, 1994） ^[16]	利益集团理论	区域贸易一体化带来的竞争压力或利益在不同利益集团之间存在明显差异；一些获益的利益集团通常会努力游说政府决策者，由此会形成倾向于某些利益集团的区域贸易协议或出台照顾性的政策措施
	科斯（Coase R, 1988） ^[17]	交易费用理论	区域经济一体化一方面能够降低交易费用，从而促进要素自由流动和市场范围扩展；另一方面市场容量和产业集聚的增大会促进产业结构深化和区域经济一体化

注：资料参考文献[8]并补充整理。

（二）区域一体化的公共治理理论

土地、人口、收入、消费、本土文化、生活习惯等经济和社会元素是在一定区域范围内的公共治理所依托的经济和社会资源，而区域公共治理中的政治资源则包含了政治体制、政治文化、政治利益、立法、司法、政治录用、官员调配、治理模式、区划调整等因素（臧乃康，2010）^[18]。区域一体化是以贸易和市场的一体化为出发点，最终必然涉及公共治理和政治资源的配置。也就是说，政府等多个主体在区域一体化中的合作方式影响着一体化的进展。具有代表性的公共治理理论包括公共选择理论、政府资源协同理论、多中心治理理论。

公共选择理论是奥尔森（1995）^[19]提出用于探讨集体行动的，也被应用于解释区域一体化面临的困境。该理论从成本—收益

的角度讨论了协商解决的成本加大、搭便车的动机增强等抑制集体行动的因素，这些因素随着区域成员数的增多而出现。与之相反，政府资源协同理论则分析了地方政府间合作所带来的多种收益，包括：通过统筹规划不同区域的经济格局和产业布局，避免出现重复建设和资源浪费；通过区域间的交换、整合和共享，实现资源最优化利用的效果；通过政府间的协商、谈判或约定，避免“公地悲剧”等无序开发的恶果；通过持续交流与平台共享，实现如信息、知识、经验、信任、博爱等隐形资源的协同增效（李辉，2014）^[20]。只有当区域公共治理网络中各主体实现了地位平等、关系互动、交易公平，才能够合理配置区域政治资源，实现区域公共治理合作的可持续。

多中心治理理论是埃莉诺·奥斯特罗姆（2000）^[21]的重要贡献之一，该理论在国家主权秩序与市场秩序之外发现了第三种秩序，即社会运转的多中心秩序。该理论研究一群相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来，进行自主治理，从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下，取得持久的共同收益。在多中心体制下，并不依赖传统的官僚科层和等级进行运作，地方政府辖区的大小并不影响各主体法律地位的平等。多中心治理提出可以由多个主体提供公共服务、供给公共产品，同时调节地方治理的各个层次、各个区域，而非自上而下的指令。

（三）基于物品类型的“经济—公共治理”综合分析框架

通过梳理区域一体化的相关理论，可以发现，区域经济一体化必然走向区域社会一体化，在经济社会一体化的基础上，最终归属是公共治理一体化。具体而言，区域经济一体化主要强调产业的一体化，而社会一体化更多地突出在公共服务和公共产品供给上的一体化。公共治理的一体化包括了公共服务及其设施无区域差别的供给、公共服务标准的一体化等内容（陈建军、陈国亮，2009）^[22]。这就意味着，在分析长三角一体化的界限问题时，不仅要关注具有竞争性和排他性的私人物品，还要涵盖有竞争性无排他性的混合物品（或公共池塘资源）、有排他性无竞争性的俱乐部物品，甚至也涉及无竞争性无排他性的纯公共物品。

基于上述理论进展和长三角一体化的实践，有必要提出一个综合性的“经济—公共治理”分析框架，如图 1 所示。在这个分析框架中，区域一体化的动力来自两个方面：市场收益和政府动机。市场收益主要体现在产品和服务要素自由流动所带来的福利提升上；政府动机则包括了地方政府实现经济增长目标 and 政治资源配置目标两个方面。区域一体化的约束条件则体现为广义上的交易费用，这些交易费用既包括私人物品交易中的谈判等费用，也包括了俱乐部物品的监督成员搭便车的费用、在混合物品利用中的防范“公地悲剧”的费用，还包括了纯公共物品所涉及的权力变更费用。通常而言，私人物品的交易费用较低，而俱乐部物品、混合物品和纯公共物品所涉及的交易费用种类多且更为高昂。例如，涉及几个区域主体江河湖泊污染治理的协调费用要比不同市场主体间农产品贸易谈判定价费用更高，监督执行也更难。在这种情况下，就需要通过公共治理创新来寻找降低区域一体化过程中俱乐部物品、混合物品以及纯公共物品的广义交易费用，从而实现区域一体化界限的扩展。公共治理是由开放的公共管理与广泛的公众参与两者整合而成的治理模式，具有治理主体多元化、治理方式多样化等特征，能够较好解决非私人物品的供给难题。

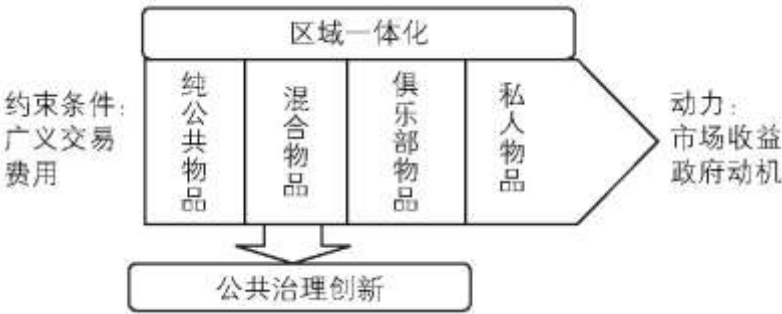


图 1 区域一体化的“经济—公共治理”分析框架

三、长三角一体化的基础动力与约束条件

长三角地区虽然在所采用的公共政策、历史文化背景和发展阶段上有其独特之处，但就区域一体化的一般行为而言，不仅包括了产品、生产要素和产业结构的一体化，也包括了公共服务、政治资源的一体化。后者在性质上主要是俱乐部物品、混合物品和纯公共物品。为此，可以应用前述的“经济—公共治理”综合分析框架来探讨长三角一体化的基础动力和约束条件有哪些，并进一步揭示长三角一体化的界限在何处。

（一）在一体化动力上，长三角既有市场主体的拉动也有地方政府的驱动

与其他地区相比，长三角地区在区位优势、交通条件、经济基础、人文环境、开放水平等方面都具有十分明显的特点。《规划纲要》中总结指出，长三角的“经济总量约占全国 1/4，全员劳动生产率位居全国前列”，口岸资源优势突出，国际联系紧密，拥有通江达海、承东启西、联南接北的区位优势；省级高速公路基本贯通，主要城市间高速公路有效连接，交通干线密度较高，交通优势明显；年研发经费支出和有效发明专利数均占全国 1/3 左右，区域创新能力强，科技创新优势领先；上海中心城市辐射带动作用较强，同时南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波等区域城市群建设成效显著，同城化效应日益显现。

除了具有上述良好的基础条件外，长三角一体化的内在动力来自市场的扩展。市场化水平的提升在一定程度上表现为市场主体数量上的增多，相对于中国其他区域而言，长三角的企业数量是增长速度较快的。2017 年，长三角三省一市的规模以上工业企业在全国 373000 家规模以上工业企业中占比超过 30%。截至 2018 年 11 月 28 日，长三角三省一市共 1218 家 A 股上市公司，占沪深两市 A 股总量的 34%。同时，三省一市还有大量的中小企业及小微企业。进入新的区域是市场主体的本能，这些企业除了在所在省市发展，还会积极拓展市场，推动长三角地区的大量行政性地区壁垒逐步被消除。一些研究也表明，前些年长三角地区商品市场一体化格局已基本形成，而要素市场的一体化却相对滞后（杨风华、王国华，2012）^[23]。

市场化水平的另一个表现特征是长三角区域社会组织数量的快速增长。无论是社会团体、民办非企业单位，还是基金会、涉外社会组织，长三角三省一市都走在了全国的前列。根据“中国社会组织公共服务平台”大数据提供的最新资料，2019 年在全国登记的 834448 个社会组织中，华东地区共有 308421 个，是全国 7 大区之首 1。随着社会组织的成长，必然就会出现向其他地区发展的需求，这也成为长三角一体化的一个内在动力。例如，在 2006 年，上海浦东非营利组织发展中心（恩派公益 NPI）在上海浦东新区注册为民办非企业单位。该组织成立后，业务逐步从上海扩展到全国 40 多个城市，致力于公益孵化、能力建设、社区服务、政购评估、社会企业投资、社创空间运营等领域。目前，恩派在全国设立有 40 多个办事处及项目点，全职员工近 300 名。长三角地区是恩派的一个发展重点，其中在南京的办事处及项目点就有 12 个 2。

政府是长三角一体化的另外一个主要驱动力。概括而言，长三角三省一市政府既有促进地方经济增长的动机，也有优化政治资源配置的动机。在促进地方经济增长上，主要试图通过区域一体化解决三个方面的难题：一是实现产业协同，避免同质化竞争，特别是在城市竞争日趋激烈的今天，更需要通过一体化减少“一窝蜂”的产业投资；二是解决各省市临界的共同事务，包括“断头路”的接通、临界河流湖泊污染治理等问题；三是为了获得其他省市的优势资源，区域内有些城市希望能够承接更多产业转移，获得先发城市的金融、科技、教育、卫生等资源，而另一些城市则希望获得其他省份更多的优质劳动力、用地指标等。在优化政治资源配置的动机上，长三角各省市主要体现在政治录用、官员调配、区划调整等方面，这些因素也在一定程度上促进了长三角一体化的深入发展。

（二）在一体化的约束条件上，长三角存在着“公地悲剧”、搭便车和区域公共利益碎裂等因素

依据区域一体化的“经济—公共治理”综合分析框架，长三角一体化也面临着来自广义交易费用的约束条件。概括而言，这些约束条件主要有三个方面：

一是协调费用过高导致了“公地悲剧”。长期以来省际“断头路”和临界河流湖泊污染成为难题，就是由于多个主体在面对混合物品提供上沟通协调费用的高昂。越是涉及多个地方政府，协调费用就越高。

二是监督费用过高导致了“俱乐部”排外与搭便车问题。虽然长三角在整体上经济社会发展领先，但内部各省市在一些方面的差距依然不小。最为突出的是金融、科技、教育、卫生等资源分布上的较大差异。特别是在高考上，上海高中生进入大学的概率明显高于其他三省。以2020年为例，上海市的本科录取率约为72.87%，而浙江的本科录取率约为53%，安徽的本科录取率约为43%，三者差距显著。在此情况下，对于紧缺资源一些省市采取“俱乐部物品”的做法，排斥其他省份在一体化的进程中搭便车。而加入紧缺资源“俱乐部”的门票则是发达城市居高不下的房价和户口，这样的高昂费用对于大多数人而言是难以承受的。

三是碎片化权威导致的区域公共利益碎裂。碎片化理论认为由于考虑部门利益，政府各部门的官员会在进行政策制定或是影响政策制定过程中忽视区域整体利益（任敏，2008）^[24]。从现实来看，区域政治资源在配置上通常是按照行政区划来进行的，当在各地都以地方自身利益为重来制定公共政策时，就会极容易割裂各种资源之间的相关性和连接性，也就意味着公共管理的完整性和统一性被打破。在长三角地区，各省市政府自身利益的聚合与形成的通道主要是土地批租、行政审批、招商引资、经营城市、垄断行业或企业。一旦一体化进程涉及这些领域的部门利益，通常会遇到极大的阻力。例如，对于市场一体化和私人物品流通影响最为显著的或许是一些行业的进入壁垒，但壁垒的消除并非易事。此外，在共享城市基础设施方面也同样存在困难。

（三）在动力和约束条件的共同作用下，长三角一体化的界限停留在公共服务上

在一体化的动力和约束条件的共同作用下，长三角的一体化扩展在现有条件下是会有界限的。也就是说，长三角一体化不会推进到底，而是将在某些领域形成均衡的停滞状态。依据不同物品的状况，长三角一体化的界限将呈现出不同的状况。

首先，纯公共产品提供是长三角一体化的稳固界限。由于纯公共产品涉及行政权力的划分而非经济权利的分割，通常来说很难实现共享或一体化。无论怎样合作，在一个地区只有一个终极的权威，无论这个权威是立法、还是司法或行政，就长三角一体化而言，这也是一个无法突破的界限。虽然现在有些学者和地方政府提出按照联合出资组建企业进行利润分成的方式试图在一体化地区进行税收分享，但这样的做法涉及公共财政体制，在全国都没有先例，就理论分析而言，其可行性非常低。

其次，俱乐部物品的提供是长三角一体化的渗透性界限。所谓渗透性，是指在紧缺的省市俱乐部物品供给上，通常被排除在一体化之外。但是通过采取一些灵活的变通方式，其他省市才可能得以进入“俱乐部”分享。例如，在《规划纲要》中提出“协同扩大优质教育供给，促进教育均衡发展，率先实现区域教育现代化”。具体做法包括：鼓励沪苏浙一流大学、科研院所到安徽设立分支机构；鼓励不同省市学校跨区域牵手帮扶，深化校长和教师的交流合作机制；共同发展区域职业教育，搭建职业教育一体化协同发展平台等。在“打造健康长三角”的做法上，也是“采取合作办院、设立分院、组建医联体等形式，扩大优质医疗资源覆盖范围”。显然，这些做法能够在“俱乐部物品”的墙上打开小的洞隙，但在户口等制度没有彻底改变之前，这一界限无法全面突破。

再次，混合物品的提供是长三角一体化的可突破界限。虽然长期以来，长三角各省市间的“公地悲剧”多次出现，但在中央政府大力推进生态环保的外部压力下，地方政府之间的多元主体协商治理已在多处实现。例如，苏浙沪三省共同拥有的太湖水域，在2007年初夏蓝藻大面积暴发，水质变黑变臭。近年来，太湖水质在稳定向好，这得益于中央政府环保要求下的江浙沪三地联手治太湖。2008年5月，江浙沪太湖治理省部级联席会议召开，之后连续召开多次联席会议。2011年11月1日，《太湖流域管理条例》施行，理顺了曾经混乱的省界断面水环境质量监测，让合作治理更加有法可依。再如，石臼湖分属江苏高淳、溧水和安徽的博望、当涂三区一县，围网养殖、工业污染、生活污染等因素对湖水环境带来越来越大的影响。同样在中央政府的环保要求之下，为早日实现水质达标，消除污染，两省“三区一县”在2018年就按照共治联管的工作部署，形成沿湖“三区

一县”之间沟通协商、共享联动、分工协作的运行机制。

最后，社区作为另外一个混合物品的提供主体，在实现长三角一体化中也是一个有待突破的界限。依据相关法律，社区是中国内地的法定城市居民基层群众自治组织。从表面上看，各省市临界的城乡社区或居（村）委会大都有提供混合物品（例如对共同水体的环境治理）以及一体化的需求。不过，就现实来看，社区组织的自治化与行政化的交织博弈已经成为普遍的现象，很多部门把社区组织直接当成了自己的附属机构，习惯性地插手社区事务，导致社区的行政功能属性基本上取代了其作为自治功能的本质属性。同时，社区居委会在被剥离行政职能后，居民参与的积极性没有提高，同时社区工作站在专职履行行政职能的时候，其政策执行力和行政效率也没有提高（张雪霖、王德福，2016）^[26]。这样一来，社区组织不仅难以作为一个独立的自治主体参与到跨地区多元协商治理中，甚至连提供俱乐部物品也勉为其难，其不仅没有一体化的内在动力，也无法获得一体化的收益。因此，就现阶段而言，长三角一体化的进程在社区层面就达到了界限。

四、长三角一体化的公共治理创新路径

长三角一体化进程中所遇到的界限有着深层次的经济、政治资源配置以及社会结构、文化心理的影响，但并非完全不可突破。只不过，突破一体化界限的思路不能只停留在传统的产品市场和生产要素市场的层面上，而是要随着一体化内容的深化转向公共治理创新的视角。“治理意味着国家与社会，还有市场以新方式互动，以应付日益增长的社会及其政策议题或问题的复杂性、多样性和动态性”（Kooiman J, 1999）^[26]。公共治理创新强调发挥多元主体作用，采取政府与市场、社会相混合的多种供给方式。从经济学视角来看，传统的区域经济学仅重视了私人物品的自由流通，而公共治理创新视角则进一步将俱乐部物品、混合物品以及纯公共物品纳入区域一体化的理论框架。从公共治理创新的视角出发，不仅有利于促进扩展区域一体化经济学的研究内容，也有利于探索破解实践中面临的一体化界限。事实上，在《规划纲要》中已经超越了对产品和生产要素市场的关注，强调提出了要“加强协同创新产业体系建设、提升基础设施互联互通水平、强化生态环境共保联治、加快公共服务便利共享”。如何真正实现这些一体化的内容，公共治理视角可以提供不同的创新路径。

创新路径之一：在中央政府推动下的多元协商治理。埃莉诺·奥斯特罗姆研究表明，当地方政府不能够作为一个“实质性的地方自治”而存在时，能否顺利开展地区间的合作治理，例如共有湖泊污染的治理，就取决于官员是否正直以及上级政府的意愿。当官员是正直的，非常愿意帮助解决公共池塘资源问题，完全可能在一些他们管辖的公共池塘资源区提供很适合当地情形的公共池塘资源制度^[12]。对于长三角而言，对于所涉及的省市间大量混合物品的提供时，都可以通过双边或多边协商进行权责利的划分，从而实现多元共同治理。不过，要持续推进这一公共治理的创新，其前提条件是中央政府有较为强烈的愿望，上级官员具有正直做事的品性。

创新路径之二：采用多种方式提供公共服务。对于一些紧缺的俱乐部物品，在短期内无法彻底改变的情况下，可以采取多种替代性的供给方式，逐步增大供给。以长三角一体化中最热点的公共教育服务而言，研究者提出有必要运用治理的理念和精神变革公共教育服务体制，从治理的视角重新思考政府在公共教育产品与服务中的角色和作用，实现公共教育服务供给主体的多元化、公共教育服务结构的多样化和公共教育治理权力的多中心化（蒲蕊，2011）^[27]。具体而言，可以参考美国学者 Savas E S (2002)^[28]所提出的公共教育服务中制度安排的九种形式（见表 2），以解决“俱乐部排斥”和“搭便车”的难题，逐步打开长三角公共教育服务一体化的界限。

表 2 公共教育服务中制度安排的多种形式

制度安排	教育形式
政府服务	提供传统的公立中小学教育系统
政府出售	家庭付费让外区学生进入地方公立中小学
政府间协议	不同城镇之间协作，学生可以到邻近的城镇上学，

	由送出学生的城镇付费给接受学生的城镇
合同承包	城镇可以在学校之外雇佣私营机构实施培训项目
补助	政府可以补助接受每一位注册学员的私立学校
凭单制	包括大学中的退伍军人福利和小学的学费凭单
自由市场	一部分家庭可以选择送孩子到私立学校
志愿服务	一部分家庭可以选择孩子上教区学校
自我服务	开展多样化的家庭教育

注：资料来源于文献[28]。

创新路径之三：用人口流动来替代纯公共物品一体化。对于立法、司法和行政这样的纯公共物品，既不可能转变为私人物品，又不可能实现多元参与治理，唯一可行的替代方案是人口的自由流动。这也就意味着，在长三角一体化之后，地方政府竞争将向着更高层级转变，就是立法、司法与行政效益的竞争。无论是个人还是企业，都可以用脚投票，选择居住或工作在另外一个省份或城市。哪一个省市的纯公共服务的质量更好，就能够吸引更多的人前来安居乐业。企业同样也会选择具有更公平高效的司法服务、行政服务的城市投资。不过，要实现这一替代方案，还存在着户口制度的限制，在一些城市落户受到限制的情况下，人口自由流动只能部分地实现。

五、结论与建议

当长三角一体化从社会呼吁转变为国家规划、政府行动时，有必要深入分析这一现象内在的动因与机制。在本文中，仅立足于一个综合性的“经济—公共治理”分析框架，从动力和约束条件两个方面分析了长三角一体化的限度与界限，并从公共治理视角提出了一系列一体化的深化创新思路。除了文中所讨论的领域外，对于长三角一体化所涉及的大量具体的混合物品、俱乐部物品以及纯公共物品的治理创新并未深入分析，需要在更多的研究中来完成。

上述理论分析的结论对于《规划纲要》的内容与实施有一定的借鉴意义。就目前而言，《规划纲要》中提出的基础设施互联互通、科创产业协同发展等内容具有良好的基础和动力；但是在城乡区域融合发展、生态环境共同保护、公共服务便利共享等领域则由于缺乏必要的组织基础和内在动力，在实践中也将遇到难以逾越的界限。这就意味着应重视长三角一体化的顺序，依据社会变迁与组织发展的条件分阶段地进行：与私人物品和企业组织相关的一体化可以先行；与混合物品及社会组织相关的一体化可以稳步推进；但对于俱乐部物品及社区组织、政府部门的一体化则需要创造必要条件；与纯公共物品及地方政府相关的一体化则有待于中央政府的推进力度。为了创造更多的有利一体化的条件，建议从下列三个层面上进行准备：

第一，在中央政府层面上，为长三角一体化创造制度性条件。中央政府作为中立、正直的解决问题者，会促进长三角各省市实现多元协商治理，从而提供更多的混合物品，减少“公地悲剧”的发生。同时，中央政府也可以在户籍制度、教育体制等方面进行改革创新，为长三角一体化中俱乐部物品的供给创造必要的制度条件。

第二，在地方政府层面，应广泛发挥多元主体在一体化中的作用。特别是在促进公共服务供给上，需逐步顺应区域市场化和社会化要求。在一体化推进中，不仅要重视官方途径，而且还要开辟一条非官方意见交流和协商渠道，广泛吸收各种团体、基金会、社会服务机构、企业参加区域发展规划、发展战略的制定，参与多种紧缺俱乐部物品的供给。

第三，在社区层面，在自治和发展的基础上参与一体化进程。社区作为最基层的群众自治组织，在长三角一体化的许多方面扮演着多元治理的角色，能够通过社区与社区的合作落实一体化的规划。通过不断提升社区自治功能，促进社区全面发展，为长三角一体化奠定良好的微观基础。

参考文献:

- [1]刘志彪.长三角区域经济一体化[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
- [2]苗春阳.长三角一体化发展与政府职能转换[J].江南论坛,2005(8):22-24.
- [3]陈雯,何雨.从文化资本到文化整合:新时期长三角一体化的重要战略[J].现代城市研究,2009(10):24-28.
- [4]张卫,马岚,后梦婷,等.长三角一体化与区域养老融合发展机制研究[J].现代经济探讨,2018(4):80-87.
- [5]黄建洪.长三角一体化进程中的乡村社会治理创新[N].中国社会科学报,2019-08-07(008).
- [6]徐国强.在长三角一体化慈善发展中努力走在前列[N].苏州日报,2019-07-23(B03).
- [7]宋新宁.欧洲一体化理论:在实践中丰富与发展[J].中国人民大学学报,2014,28(6):2-9.
- [8]王珏,陈雯.全球化视角的区域主义与区域一体化理论阐释[J].地理科学进展,2013,32(7):1082-1091.
- [9]VINER J.The Customs Union Issue[M].New York:Carnegie Endowment for International Peace,1950.
- [10]ROBSON P.国际一体化经济学[M].戴炳然,等译.上海:上海译文出版社,2001.
- [11]SCITOVSKY T.Economic theory and Western European integration[M].Stanford:Stanford University press,1958.
- [12]BALASSA B.The Theory of Economic Integration[M].London:Routledge,1961.
- [13]MUNDELL R.Theory of Optimum Currency Areas[J].The American Economic Review,1961(15)4:657-665.
- [14]HETTNE B.Globalization and the New Regionalism:The Second Great Transformation[M]//HETTNE B,INO-TAI A,SUNKEL O.Globalism and the New Regionalism.Basingstoke:Macmillan Press Ltd,1999:7-8.
- [15]KRUGMAN P, VENABLES J. Globalization and the Inequality of Nations[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1995, 110(4):857-880.
- [16]GROSSMAN M, HELPMAN E. Protection for sale[J]. American Economic Review, 1994, 84(4):833-850.
- [17]COASE R.The Firm, the Market and the Law[M].Chicago:University of Chicago Press,1988.
- [18]臧乃康.区域公共治理一体化中政治资源配置的理论借鉴与回应路径[J].社会科学,2010(12):57-63.
- [19]曼库尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:三联书店,1995.
- [20]李辉.区域一体化中地方政府间合作的预期与挑战——以协同理论为分析框架[J].社会科学辑刊,2014(1):107-110.

[21]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道——集体行动制度的演进[M]. 上海: 上海三联书店, 2000.

[22]陈建军, 陈国亮. 长三角区域经济一体化的形成、效应与展望[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2009, 25(5):26-32.

[23]杨风华, 王国华. 长江三角洲区域市场一体化水平测度与进程分析[J]. 管理评论, 2012, 24(1):32-39.

[24]任敏. 我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2008(7):580-584.

[25]张雪霖, 王德福. 社区居委会去行政化改革的悖论及其原因探析[J]. 北京行政学院学报, 2016(1):32-38.

[26]KOOIMAN J. Social-political Governance:Overview, Reflection and Design[J]. Public Management, 1999, 1(1):69-72.

[27]蒲蕊. 公共教育服务体制创新: 治理的视角[J]. 教育研究, 2011(7):54-59.

[28]SAVAS E S. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002:69-89.

注释:

1 资料来源于 <http://data.chinanpo.gov.cn/>。

2 资料来源于 NPI-恩派公益组织发展中心(<http://www.npi.org.cn/>)。