

长三角大都市区公共事务一体化治理何以演进

——基于边界分析的视角

易承志 黄子琪¹

【摘要】 大都市区具有区域公共事务一体化治理的内在需求。长三角城市化的深入推进和大都市区的不断成长带来了区域公共事务一体化治理诉求与分割化治理现实之间的冲突。造成大都市区公共事务分割化治理的主要原因是多重边界综合作用下行政边界与功能边界之间的冲突。推进以连接和嵌入为特征的网络协同治理，是解决大都市区行政边界与功能边界冲突和实现公共事务一体化治理的必然选择。推进长三角大都市区跨界公共事务的网络协同治理，需要在构建协同治理网络的基础上，针对当前区域公共事务治理存在的边界冲突，从多个方面采取有力的措施，以网络协同治理解决边界冲突，实现对长三角大都市区公共事务的一体化治理。

【关键词】 大都市区 公共事务 一体化治理 城市治理

一、引言

城市化是当今世界已经和正在经历的一个重要历程，更是中国社会的一个基本特征。城市化的推进不仅带来了单个城市数量的增长和城市规模的扩大，而且带来了城市和周边区域联系的增强，促进了城市化区域的不断出现和日益扩张。在此背景下，大都市区作为描述中心城市及周围地区关系的一个概念，受到越来越多的关注。这既表现为国内城市规划中大都市区这一概念使用频率的日益增加¹，也表现为相关学术文献的不断增多。实际上，大都市区一开始是西方城市化进程较早的国家用于数据分析和信息统计的一个概念，用来描述某一中心城市与周边地区之间存在的紧密联系，主要包括中心城市、外围地区和两者间的经济社会联系³个构成要素，但不同国家及同一国家在不同时期对大都市区采用了不同的界定标准²。改革开放后，随着中国城市化的推进，这个概念也被引入中国³。尽管国内外不同的机构和研究者对大都市区的具体界定不同，但都基本都同意大都市区反映的是由中心城市及与其有密切联系的外围区域构成的地理空间⁴。这一地理空间既包括中心城市，也包括城市化程度较低的周围地区，突破了行政边界的限制，具有要素包容性、目标整体性和内容全面性的特征。正因如此，尽管当前存在着大都市区、大都市圈、大都市带、城市群等诸多混同使用的概念⁵，考虑到大都市区这个概念内涵的包容性、整体性和全面性，笔者更赞成使用大都市区来分析区域公共事务的治理。

大都市区具有区域公共事务一体化治理的内在需求。有研究者指出，当城市化率超过50%之后，大都市区作为城市化推进的高级阶段产物会取代单个城市成为新型城市化的基本空间载体，体现了城乡一体化统筹发展的导向⁶。据统计，2019年中国的城市化率已经达到60.6%⁷。根据这一事实，当前中国城市化已进入了从城市单兵突进到大都市区协同发展的新阶段。事实上，随着城市化的不断推进，中国大都市区作为城市化带来的新事物也在不断涌现，除了长三角、京津冀、粤港澳大湾区等典型大都市区，一些新的大都市区也在越来越多地出现。这些大都市区的健康成长需要解决由碎片化权威和整体性治理需要之间的张力所带来的公共事务治理难题⁸。大都市区公共事务一体化治理既是解决区域公共事务治理难题的必然选择，也是治理日益扩张的区域跨界公共事务的内在要求。

¹作者简介：易承志，上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院教授

黄子琪，华东政法大学政治学与公共管理学院硕士研究生

基金项目：国家社会科学基金项目“基于城市居民环境诉求的政府回应机制优化研究”（18BZZ061）阶段性成果

长三角大都市区在中国大都市区体系中占据了至关重要的位置。长三角大都市区作为中国城市化进程的产物，本身经历了一个不断扩张的动态过程，从最初的上海市、浙江省、江苏省 3 个省级行政区的部分城市发展到上海市、江苏省、浙江省、安徽省 4 个省级行政区的全域，已经成为中国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一⁹。随着长三角大都市区的不断成长，无论是大都市区一体化的深入推进还是跨界公共事务的不断增长，都彰显了跨界公共事务一体化治理的必要性和重要性。本研究将基于边界分析视角和网络协同理论，对长三角大都市区公共事务一体化治理的演进逻辑和实践路径进行深入分析。

二、长三角大都市区公共事务治理的研究呈现

当前，学术界已经从多个角度对长三角大都市区公共事务治理的相关主题进行研究分析。厘清已有相关文献的现状有助于准确把握长三角大都市区公共事务治理的研究基础，从而进一步明确研究空间。

1. 大都市区公共事务治理区域公共事务是大都市区公共事务治理的对象，明晰区域公共事务

的范围是有效推进大都市区公共事务治理的前提。一些公共事务本来就具有跨越行政边界的特征¹⁰。随着城市化推进背景下大都市区的成长和发展，越来越多的公共事务超越了单一行政边界成为区域公共事务，也日益引起研究者的关注。围绕大都市区公共事务治理，研究者提出了区域治理、区域公共管理、区域公共治理等概念进行研究。对于大都市区公共事务治理，已有文献主要从治理什么、谁来治理、如何治理 3 个视角进行了分析。一是对治理什么也就是治理对象的研究。顾名思义，公共事务治理的对象是公共事务。有研究者认为区域公共事务治理的是跨界公共事务，即“那些跨越了某一行政区管辖范围，给相邻地区带来外部效应，需要这些地区共同应对的公共事务”¹¹。

二是对大都市区公共事务治理主体的研究。陈瑞莲等对区域行政、区域公共管理和区域治理 3 个概念进行了区分，认为与区域行政和区域公共管理源自中国国情不一样的是，区域治理主要来自西方语境，其主体包括政府、非政府组织、私人部门、公民及其他利益相关者；为了适应中国大都市区治理的实践需要推进立足中国实际的区域治理研究¹²。也有研究者强调中央政府、地方政府、私营企业等主体在区域公共管理中的作用¹³。总的来说，现有文献倾向于认同将政府、市场和社会组织作为大都市区公共事务治理的主体。

三是对大都市区公共事务如何治理的探讨。有研究者以珠三角大都市区为例，强调通过制度创新提升区域公共事务治理绩效，促进区域一体化发展¹⁴。崔晶认为，解决大都市区公共事务处理的碎片化问题需要促进区域内各地方政府自身行政体系的整合，建立整体性合作组织¹⁵。

2. 长三角大都市区公共事务治理

现有文献也从不同角度对长三角大都市区公共事务治理进行了分析。一是基于内容视角。大量的研究从公共事务的构成内容如污染防治、公共服务供给等方面对长三角大都市区公共事务治理进行了探讨。例如，锁利铭等对长三角区域大气污染防治合作的研究指出，区域公共事务的有效治理面临着由公共事务的跨界性与行政区属地化管理之间的冲突带来的挑战¹⁶。李响等对 2007—2018 年长三角地区 25 个城市间公共服务供给合作关系网络动态演进影响因素的实证分析发现，长三角地区公共服务供给合作网络结构总体上呈现出趋向信任的动态演进路径¹⁷。此外，刘玉照等以长三角地区流动儿童教育为例的研究认为，社会组织参与区域公共服务供给面临着跨行政边界和跨领域边界的双重约束¹⁸。上述研究丰富了对于长三角大都市区公共事务治理内容的认识。二是基于过程视角。有研究者基于国家、市场与社会三重视角对长三角区域公共治理机制的生成逻辑进行了分析，认为长三角区域公共治理机制是转型期国家、市场与社会三种力量矛盾运动的产物¹⁹。三是基于组织视角。有研究者基于多中心理论对长三角公共合作机制进行了探讨，认为建立长三角区域公共事务治理合作机制需要强化企业、政府、非政府组织等多元主体之间的合作²⁰。总体而言，从内容视角对长三角大都市区公共事务治理进行的研究较多，而从后面两个视角开展的研究还较少。

现有文献较多是对大都市区公共事务治理的宏大叙事，或者是对长三角大都市区公共事务治理从某一个领域进行的微观分析，这些研究在一定程度上拓展了大都市区公共事务治理研究的范围，也推进了对大都市区公共事务治理的认识。然而，现有研究还较少对长三角大都市区公共事务的整体治理进行中观的分析。这里的中观分析是指介于背景性的大都市区公共治理宏大叙事与特定领域性的大都市区公共治理具体阐释之间的分析视角。从逻辑上而言，大都市区的整体性治理需要超越区域内单一边界的限制，实现网络性的协同，而对大都市区公共治理中边界和网络的分析在很大程度上既超越了特定治理领域，又不是抽象的背景分析，因而可以作为中观分析的重要内容。此外，虽然现有研究已认识到边界冲突对大都市区公共事务整体性治理的制约，但对边界与大都市区跨界公共事务治理之间的关系仍然缺乏深度的分析，而上述分析对于深化理解大都市区跨界公共事务治理是非常必要的。随着城市化的深入推进和大都市区内部社会经济联系的不断增强，大都市区已形成了一个联系越来越紧密的网络，基于网络协同治理理论对大都市区公共事务的一体化治理进行分析也具有重要的意义。基于上述考虑，本文将基于边界分析视角和网络协同治理理论，对长三角大都市区公共事务一体化治理的逻辑与实践进行分析（见图1）。

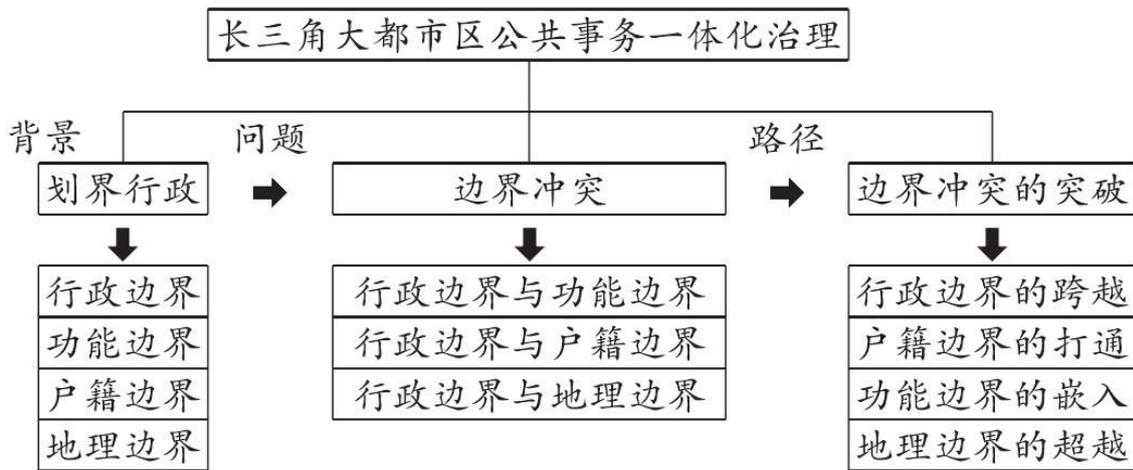


图1 框架结构

三、划界治理：长三角大都市区公共事务分割化治理的逻辑

随着城市化的深入推进和大都市区的不断扩张，一方面在大都市区范围内形成了超出单一行政辖区的区域性公共事务，另一方面对地方公共事务的治理仍然由基于边界约束的特定地方政府负责，从而在一定程度上带来了区域性公共事务一体化治理诉求与分割化治理现实之间的冲突。当前，有不少研究者对边界与地方经济社会发展之间的关系进行了探讨，例如周黎安等运用晋升锦标赛的分析框架解释了一些省级行政区交界地区经济发展相对落后的现象，认为以相对经济绩效为考核标准的传统晋升锦标赛下地方官员之间的晋升竞争是导致这一现象的主要原因之一²¹。也有研究者认识到区域公共事务治理涉及行政边界、功能边界、组织边界等多重边界的跨越，提出建构跨行政边界、功能边界和组织边界的协作机制以促进区域整体性治理²²。然而，整体而言，现有研究对边界与大都市区公共事务治理的关系进行深入、系统的分析较少，不利于深化对于大都市区公共事务碎片化治理的认识。划界治理是指在划定的边界范围内完成治理的目标和任务。值得注意的是，与一些研究者的认识不一样，笔者认为，大都市区公共事务治理的边界是包括行政边界、户籍边界、功能边界和地理边界在内的复合边界。

1. 行政边界

区划制度是划界治理的制度基础，这构成了公共权力再分配的基本框架²³。行政边界划分是传统行政区行政模式形成的前提，也是该模式的一个基本特征。政府作为在特定地理空间行使管辖权的权威性公共组织，其管辖权的行使范围就是由行政边界确

定的，这就使得行政边界在划分不同行政辖区以及相应的管辖权方面具有非常明显的标识性意义。行政边界具有稳定性，在行政区划调整之前，特定行政区的行政边界是稳定的。而行政区划的调整由于涉及多个主体之间利益的博弈，动议一旦提出往往引发社会的广泛关注，加上相关法律和制度对行政区划调整程序的严格要求，在实践中行政区划的调整往往非常慎重。这就进一步凸显了行政边界的稳定性和刚性。

2. 功能边界

这里的功能边界主要是指特定地理范围内政府发挥公共事务治理功能的边界。功能边界与政府职能联系在一起。政府作为权威性的公共组织需要承担一定的职能，治理辖区公共事务是政府应当承担的基本职能。政府职能的履行是有范围限制的，以往对政府职能范围的分析更多的是从政府自身的视角出发。实际上，政府职能范围有自身和对象两个分析视角。自身视角主要关注政府职能的实际作用范围，而对象视角则更为关注政府职能的理想作用范围，反映的是特定公共事务的关联范围。与政府职能范围一致，相应地，功能边界也有两种视角，分别是自身视角和对象视角。从自身视角来说，长三角大都市区公共事务治理的功能边界主要是指区域内各个地方政府履行公共事务治理职能的边界。这在很大程度上与行政边界是重合的，行政边界界定了特定地方政府发挥公共事务治理功能的边界。从对象视角来说，长三角大都市区公共事务治理功能边界则与特定公共事务的关联范围有关。然而，特定公共事务的关联范围并不是静止的，而是动态发展的。在长三角这一大都市区范围内，由于不同地方之间人员流动的日益频繁、经济社会联系的日益紧密和信息技术的不断发展，公共事务的关联范围越来越多地超出单一行政辖区而具有区域性，这就意味着长三角大都市区范围内的功能边界与行政边界越来越多地由一致转向不一致。

3. 户籍边界

户籍边界主要是指一定地理范围内的居住者群体基于不同的户籍身份而形成的界线。在传统公共服务供给模式中，户籍是地方政府配置公共服务的重要依据之一²⁴，地方政府也往往基于户籍提供一些差异性的公共服务²⁵。因此，除了行政边界之外，中国地方公共事务的治理尤其是作为其组成部分的公共服务供给往往是与户籍边界联系在一起的。在改革开放之前，由于户籍制度对人口流动的制约，不同户籍身份的居民尤其是农村居民往往被限制在其户籍所在地之内。这时户籍边界反映了当地户籍居民与外地户籍居民、常住居民与非常住居民之间区分的一致性。其中，常住的居民同时也是本地户籍居民，外地户籍居民很少进入当地常住。在此背景下，行政边界是地方政府提供公共服务的刚性边界，同时这一边界与户籍边界在很大程度上也是重合的。实际上，由于户籍边界与行政边界的重合，在很长一段时间内，地方政府都将户籍人口作为公共服务资源配置的重要标准。随着改革开放以来户籍管理的不断放松，城乡之间、城市之间的人口流动日益频繁，日渐模糊了本地户籍居民与常住居民之间的一致性。在此背景下，地方政府日益重视将常住居民的规模作为公共服务资源配置的重要依据，以试图解决常住的非本地户籍居民面临的基本公共服务均等化供给问题。

4. 地理边界

这里的地理边界主要是指划分不同行政区之间的自然地理界线，比如河流、湖泊、山体。行政边界具有明确性和绝对性，行政边界内外的行政权力是由不同的地方政府来行使的。相对于行政边界的明确性和绝对性而言，地理边界则具有较大的模糊性和相对性。这是因为，有时划分两个行政区的地理界线并非那么清晰。例如，一些湖泊往往邻接多个行政辖区，而一些河流也往往流经多个行政辖区。在逻辑上，行政边界是无形的，需要通过有形的地理边界来体现和落实。但在实践中，地理边界由于具有模糊性和相对性，很难完全反映行政边界。行政边界和地理边界在逻辑上和实践上的张力以及两者特征上的差异，构成了行政边界与地理边界冲突的内在动因。

四、边界冲突：长三角大都市区公共事务分割化治理的问题

对于大都市区公共事务的分割化治理问题，研究者已经从不同的视角进行了分析。例如，有研究者强调了分割化地方行政管

理体制是造成包括公共事务治理分割在内的地区分割的深层次根源²⁶。也有研究者认为区域公共事务的分割化治理与政府内外两方面碎片化行政权威联系在一起²⁷。这些研究为我们更深入理解大都市区公共事务分割化治理的成因提供了有益的启发。那么，大都市区公共事务分割化治理问题究竟是如何形成的呢？在已有研究的基础上，笔者认为，造成大都市区公共事务分割化治理的主要原因是多重边界综合作用下行政边界与功能边界之间的冲突。具体而言，长三角大都市区公共事务的分割化治理涉及以下几类边界的互动关系。

1. 行政边界与功能边界

研究者早就认识到特定行政边界可能对区域整体性利益的实现带来制约。对于行政边界的碎片性与区域的整体性之间的冲突，刘君德称之为“行政区经济”，具体表现为“行政区划对区域经济发展的刚性约束”²⁸。在此基础上，研究者提出“行政区行政”的概念用于描述行政边界对于公共治理管辖权的约束。在杨爱平等看来，“所谓行政区行政，简单地说，就是基于单位行政区域界限的刚性约束，民族国家或国家内部的地方政府对社会公共事务的管理，在一种切割、闭合和有界的状态下形成的政府治理形态。”²⁹应该说，传统的行政区行政模式适应了特定行政辖区内公共事务治理对于公共权威的需要，然而，公共事务一旦超出辖区范围，也就超出了该特定行政辖区公共权威的管辖范围³⁰。这就在大都市区行政边界的稳定刚性与功能边界的动态发展之间形成了日益增加的张力。对于长三角大都市区而言，这一张力尤为明显。长三角大都市区作为中国最为发达和重要的大都市区之一，一方面随着大都市区内不同地方之间经济社会的联系不断增强，越来越多的公共事务超出单一行政辖区成为大都市区范围的公共事务，使得公共事务治理的功能边界不断向辖区外扩张；但另一方面，行政边界仍然保持刚性，制约了公共事务整体性治理功能的实现。

2. 行政边界与户籍边界

户籍制度是影响中国公共服务配置的重要因素。随着大都市区的扩张和区域性公共事务的日益增多，除了本地户籍居民和常住居民之外，那些非本地户籍也不在当地常住的临近辖区居民也成为上述区域性公共事务的利益相关者，例如长三角临近地区居民面临着解决区域性环境污染、社会治安、交通拥堵等公共问题的共同需要，但这一公共需要的整体性满足仍然在很大程度上受到碎片化行政边界所代表的分割化管辖权的制约。对此，有研究者注意到，在传统地方公共服务供给过程中，行政边界与户籍边界可能成为公共服务供给的刚性边界，在导致临近地区高政绩回报公共服务过度供给的同时，造成低政绩回报公共服务供给的缺失³¹。总的来说，无论是城市化的实践推进还是户籍制度改革的目标，都要求大都市区将区域内居民不分户籍作为一个整体，来考虑其公共事务治理诉求，但行政边界的碎片化及其与户籍边界的叠加制约了对上述诉求的有效回应。

3. 行政边界与地理边界

地理边界是界定大都市区内不同地方的一种自然景观边界，也是区隔不同地方公共事务治理的重要界限。地理边界与行政边界构成了一种复杂的关系。地理边界既可能强化行政边界的碎片化，也可能弱化行政边界的作用，具体依地理边界的情况而定。例如，山脉、河流等地理边界可能带来不同地方之间的地理区隔，强化地方行政辖区的碎片化特征，但河流、湖泊等地理边界也可能增强不同地方之间的联系，弱化行政边界的作用。前者可能加强行政边界与地理边界之间的一致性，而后者则可能强化行政边界与地理边界之间的差异性。前者会通过强化区域内部行政边界而加剧行政边界与功能边界之间的冲突，后者则会通过提升对临近地区的整体性治理需求强化行政边界与功能边界之间的紧张。也就是说，无论哪一种情况，都会强化区域内部行政边界与功能边界的冲突，并制约大都市区公共事务整体性治理的实现。由行政边界与地理边界之间的复杂关系带来的跨界公共事务治理难题在长三角大都市区也不时出现并引发关注。例如，在长三角大都市区内部，太湖位于江苏省和浙江省交界处，紧临苏州、无锡、常州、湖州等行政区。2007年，太湖蓝藻暴发，曾经造成大量鱼类的死亡和水质的污染。2013年，涉及上海和浙江两个省级行政区的黄浦江上游大量死猪漂浮现象也曾经引发了对水源污染的广泛关注和担心。

在上述关系中，行政边界与功能边界之间的关系是最为重要的一对关系，行政边界与户籍边界之间的互动以及行政边界与

地理边界之间的互动，在一定程度上强化并最终体现为行政边界与功能边界之间的冲突。不过，上述关系尽管内容不同，形式不一，但都共同作用于并且不断强化了三角大都市区公共事务分割化治理的问题。

五、以网络协同治理突破边界冲突：长三角大都市区公共事务一体化治理的进路

大都市区公共事务治理的分割化在很大程度上反映了基于行政区划的地方政府管辖权威受到行政边界的刚性制约，难以胜任超出行政边界的区域跨界公共事务治理任务。有研究强调了加强横向地方政府间协同对于推进区域公共事务治理的重要性³²。作为中国最为重要的大都市区之一，长三角大都市区的跨界公共事务正在不断增多，需要从区域层面进行一体化治理。

长三角大都市区跨界公共事务的一体化治理与传统基于行政区划的分割化治理相比，显然体现了不同治理主体合作治理的内在诉求。已有研究将公共事务治理模式区分为科层集中型治理、市场分散型治理和网络式协同治理3种模式，其中，市场分散型治理强调政府与社会、市场组织和公民等多元主体合作进行的多中心治理，科层集中型治理强调以政府为中心的层级治理，而网络协同式治理强调角色不同的多个主体构建共同体网络进行的治理³³。

有研究者认为，网络协同治理作为一种治理模式是指多元主体通过协同合作，整合资源、信息和能力，以解决单一主体无法或难以解决的问题³⁴。上述观点虽然对网络（式）协同治理的具体理解有所不同，但都强调多主体之间的协同合作。笔者在借鉴上述观点的基础上使用网络协同治理这一概念，并将网络协同治理理解为以政府为主导的多元主体构建治理网络进行合作治理的过程。在大都市区跨界公共事务治理过程中，单一的科层集中型和市场分散型治理模式均存在内在的不足。

一方面，对于科层集中型治理模式而言，基于行政区划的科层制行政权威受制于行政边界，难以突破行政边界对大都市区公共事务一体化治理功能的制约³⁵。另一方面，市场分散型治理模式忽略了中国公共事务治理过程中政府作用的重要性。这是因为需要公共权威支持的公共事务治理，既是政府组织的基本职责，也是具有强制性、权威性和公共性的政府组织发挥其组织比较优势之所在³⁶。在政府的主导下，市场和社会组织作为另外两种重要的组织形式可以积极参与公共事务治理并发挥作用。此外，尽管市场和力量随着经济社会的不断发展日益成长，但仍然存在一些不足，制约了其参与作用的发挥。在此背景下，大都市区公共事务治理离不开以政府为主导力量的有效推动。本文将着重基于网络协同治理的视角，对长三角大都市区公共事务一体化治理的路径进行分析。

网络和治理网络是推进网络协同治理的基础，现有研究对网络和治理网络进行了界定。有研究者认为，“网络由许多点(node)与连接两点间的一些边(edge)组成，其中点用来代表组成真实系统中的个体(网络参与者)，而边用来表示个体间的连接关系”³⁷。这一观点强调网络是由节点和连线作为基本要素组成的特定结构。治理网络是网络概念在治理领域的具体体现。有研究者将区域跨界公共事务的治理网络界定为具有共同治理目标的不同治理主体基于协商自愿结成的特定关系结构³⁸。面对大都市区公共事务治理由分治向合治的转型，超越碎片化行政边界的制约，推进以连接和嵌入为特征的网络协同治理，是大都市区公共事务一体化治理的必然选择。推进长三角大都市区跨界公共事务的网络协同治理，需要在构建跨界公共事务协同治理网络的基础上，针对当前区域公共事务治理存在的边界冲突现状，从多个方面采取有力的措施，以网络协同治理解决边界冲突，实现对长三角大都市区公共事务的一体化治理。

1. 行政边界的跨越

行政边界作为划分政府行政管辖权的标志，是特定国家或地区行政区划的产物³⁹，本身具有客观性和稳定性。大都市区内部存在的碎片化行政边界以及由此而来的碎片化行政权威制约了跨界公共事务整体性治理需求的实现。行政边界的碎片化现状与大都市区跨界公共事务治理的整体性需求是大都市区跨界公共事务治理存在的一对突出矛盾⁴⁰。长三角作为一个空间相邻、内部有着紧密社会经济联系且程度不断提升的大都市区，出现的跨界公共事务不断增多，实现公共事务一体化治理的需求相比一般的大都市区也更为迫切。

实现长三角大都市区公共事务的一体化治理需要突破区域内碎片化行政边界的制约。那么，如何才能有效突破碎片化行政边界的制约呢？这就需要大力构建和不断优化区域治理网络，通过治理主体之间的网络协同来跨越碎片化行政边界所编织的樊篱。网络是由不同的节点及其间的连线构成的有机结构。在区域治理网络中，分割的行政边界所划定的地方行政辖区在某种程度上构成了区域治理网络中的特定节点，而由政府主导的纵向或横向的府际协作机制、注重体现企业作用的市场机制和重视发挥社会组织作用的志愿机制则构成了特定节点之间的连线，并成为区域治理网络形成的重要条件。区域跨界公共事务治理网络的构建和优化，能够为突破碎片化行政边界的制约提供必要的结构支持。

实际上，随着一体化的不断推进，长三角大都市区也在大力推进体现政府、市场和社会组织协同的区域治理网络构建。例如，2021年5月，在长三角大都市区主要领导座谈会和长三角一体化发展高层论坛召开期间，长三角科技创新共同体建设办公室正式设立，嘉定、青浦、苏州、无锡、常州、嘉兴、湖州、宣城等地签署了环太湖科技创新圈战略合作框架协议，长三角一体化示范区水乡客厅开发建设有限公司开始运营，在继续加强区域内地方政府协作的基础上，也体现了对发挥市场力量的重视，促进了有为政府与有效市场的协同⁴¹。

2021年2月，国家发改委印发国务院批复的《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》明确提出，支持在上海登记设立跨区域的社会组织，强化服务长三角一体化的功能⁴²。这体现了对发挥社会组织助力长三角大都市区跨界公共事务一体化治理作用的重视。要构建区域治理网络，成功跨越碎片化行政边界对大都市区跨界公共事务整体性治理的制约，关键之一在于强化治理网络的包容性。这又具体包括两种情况：一是治理主体应该体现包容性。区域治理网络的构成主体不能仅限于政府及其部门，而且应该包括相关的企业和社会组织。二是实现的利益应该具有包容性。大都市区网络治理结构是由不同治理主体组成的有机整体，应该整体考虑和合理平衡相关治理主体的利益诉求和利益关切。只有这样，才能充分调动各治理主体的积极性，最大程度发挥各治理主体的合力。

2. 户籍边界的打通

大都市区跨界公共事务的一体化治理不仅需要以网络协同跨越碎片化的行政边界，也需要以网络协同打通刚性的户籍边界。行政边界与户籍边界是两个不同的概念，但两者之间又存在内在的联系。一般而言，户籍是与特定的行政辖区联系在一起的，登记在本行政辖区的户籍属于本地户籍，登记在本行政辖区之外的户籍则属于非本地户籍。在地方公共事务治理过程中，地方政府注意力的关注对象和公共服务资源的配置依据经历了一个由本地户籍居民向本地常住居民转变的过程。在传统地方政府的公共事务治理过程中，政府注意力的关注对象和公共服务资源的配置依据在很大程度上是本地户籍居民。随着城市化的不断推进和户籍制度改革的日益深化，常住人口作为城市居民的重要组成部分，对公共事务治理和公共服务供给的需求日益受到政府的重视，也日益被纳入公共服务资源配置的依据。

然而，随着城市化的不断推进，那些非本地户籍也不在当地常住的临近辖区居民很大程度上既没有成为地方政府注意力关注的对象，也没有成为地方政府公共服务资源配置的依据。这些居民已经越来越多地成为大都市区跨界公共事务影响的对象和利益相关者。因此，在大都市区公共事务一体化治理中，应当打通户籍边界，将大都市区的居民作为一个整体予以考虑。近年来，随着长三角大都市区一体化的日益推进，跨越户籍边界的大都市区公共服务一体化供给，已经越来越受到区域内不同地方政府的重视，并且日益通过网络协同治理在实践中得到落实。例如，2021年5月，长三角正式上线了“一网通办”政务服务地图，基于数据的共享和业务的联动推进区域一体化政务服务⁴³。

传统上一些主要面向本地户籍居民或常住人口提供的公共服务事项，如购房住房公积金提取、就医门诊费用结算等，正在越来越多地通过线上线下协同的方式实现区域内跨省通办，有力地推进了区域跨界公共事务的一体化治理实践。进一步以网络协同治理打通跨界公共事务一体化治理的户籍边界，一个关键的地方是需要通过网络协同治理着力拓展公共事务一体化治理的范围。跨界公共事务治理不仅包括跨界公共服务的供给，也包括跨界公共问题的解决。当前，长三角区域内的公共服务事项正在越来越多地实现跨行政辖区通办，然而一些与邻近地区不同户籍群体都关系密切的跨界公共问题，如生态环境污染，仍然有待解

决。为此，应通过治理网络的优化和治理能力的提升不断拓展公共事务一体化治理的范围，使得大都市区内不同户籍身份的居民都能共享一体化治理的成果。

3. 功能边界的嵌入

上文已经指出，当前长三角大都市区跨界公共事务的整体性治理面临着行政边界与功能边界之间的张力与冲突。一方面，是大都市区内公共事务治理的需要超出特定行政辖区不断扩展；另一方面，是地方行政辖区的行政边界在行政区划制度的作用下保持了基本的刚性，较少发生变动，由此带来作为公共事务治理主导力量的行政权威在区域内的碎片化特征。大都市区跨界公共事务的一体化治理反映的是公共事务治理功能边界扩张提出的治理需求。行政边界与功能边界之间的冲突是大都市区跨界公共事务一体化治理面临的一种基本冲突。

这一冲突的实质在于，随着大都市区一体化的推进和公共事务的不断扩张，公共事务的治理需求不断地超出行政边界，需要在大都市区的范围内行使公共事务治理职能，然而行政边界的刚性决定了地方政府对公共事务治理职能的实际履行只能限于行政辖区范围内。这就使得大都市区的行政边界与功能边界存在不一致⁴⁴。由此，解决大都市区跨界公共事务行政边界与功能边界之间的冲突，关键在于解决行政边界与功能边界不一致带来的问题。大都市区跨界公共事务的网络协同治理，能够基于网络的连接性优势，嵌入跨界公共事务的功能边界并通过多主体的治理协同完成治理目标，从而超越行政边界的限制以满足跨界公共事务整体性治理的需要。

那么，如何才能使网络协同治理嵌入大都市区跨界公共事务的功能边界呢？其中的一个关键点在于强化网络协同治理的情境性。长三角大都市区跨界公共事务涉及生态环境、公共交通、公共安全、社会保障等诸多领域，不同领域的跨界公共事务治理既具有共通性，也具有差异性，这就要求网络协同治理应该基于不同领域跨界公共事务的具体情境，采取有针对性的措施予以应对。近年来，随着区域一体化的推进，长三角大都市区已经在不断推进多个领域的公共事务协同治理，并且已经取得了明显的阶段性成效。例如，在生态治理领域，长三角推进了对水环境、大气、固体废弃物等的协同治理；在公共交通方面，越来越多的邻近地区断头路得以打通，区域内 10 个有轨道交通的城市已经走向扫码乘车“一码通行”；在社会保障方面，区域内 41 个城市已经实现医保的“一卡通”，养老保障服务的同城化趋势也日益明显；在政务服务办理方面，长三角推进了越来越多政务服务事项的跨域一体化办理⁴⁵。

进一步以网络协同治理消解长三角大都市区公共事务一体化治理中行政边界与功能边界之间的冲突，需要着力在两个方面下功夫：一方面，应不断强化行政边界与功能边界之间的网络连接。功能边界在很大程度上代表了公共事务治理的理想范围，而行政边界则很大程度上框定了行政权威治理的现实范围。为了不断弥合和缩小行政边界与功能边界之间的差距，应不断建立和优化区域治理网络，充分发挥政府、市场和社会的合力，强化行政边界与功能边界之间的网络连接，进而促进区域内公共事务的一体化治理。另一方面，应不断强化网络协同治理对功能边界的精准嵌入。大都市区跨界公共事务的治理需求在不同领域有着不同的表现，其功能边界在不同领域也有不同的特征，网络协同治理只有实现对功能边界的精准嵌入才能发挥最大的作用。为此，应根据大都市区不同领域公共事务一体化治理的实际需求和功能边界的具体特征，对多元治理主体的作用程度、作用方式和作用机制采取差异性的安排，以实现大都市区不同领域公共事务整体性的精准治理。

4. 地理边界的超越

地理边界既可能因为天然的区隔性增强邻近地区间的地理分割，也可能因为天然连接性增强邻近地区间的联系。这就给大都市区内行政边界与地理边界带来了差异性的互动关系。在此背景下，地理边界既可能强化行政边界的碎片化，也可能弱化行政边界的碎片化。在区域跨界公共事务治理中，地理边界与邻近地区联系的紧密性强化了对跨界公共事务整体性治理的需求，而地理边界与邻近地区的分割则会强化行政边界的刚性。因此，不论是哪一种情况，其结果往往都强化了行政边界与功能边界之间的冲突。对于大都市区而言，跨界公共事务不仅是跨行政边界的，也是跨地理边界的。显然，大都市区跨界公共事务的一体化治

理需要超越地理边界的限定，将地理边界内外的临近地区作为一个有机体予以整体性对待，而网络协同治理则是实现整体性对待的重要路径。

为了加快推进长三角一体化发展，中共中央、国务院于2019年印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，明确以上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善为范围建设长三角生态绿色一体化发展示范区，强调在不改变现行行政隶属关系的前提下打破行政边界⁴⁶。2019年10月，国家发展改革委印发国务院批复同意的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，进一步提出推进区域内太浦河、淀山湖等跨界水体生态环境的协同治理，强调在统一的生态环境目标下探索建立多元化生态补偿机制⁴⁷。这体现了国家以整体性思维破解长三角大都市区碎片化治理的顶层设计思路。随着一体化的不断推进，长三角大都市区已经开展了网络协同治理的实践探索，不断强化区域内不同地方的协商合作，以超越区域内地理边界对跨界公共事务一体化治理的制约。例如，江苏和安徽两省边界的天目湖一度面临因为污水排放导致的饮水安全问题。

为了保护水质和生态，临湖的江苏溧阳、安徽郎溪和安徽广德三地探索建立生态补偿机制，通过经济利益补偿的方式平衡不同利益相关者在湖区水质保护上的成本和收益，以增强不同利益相关者在水环境保护上的积极性。该协同治理实践取得了明显的成效。在各方的协同努力下，天目湖的水质整体上达到了II类标准⁴⁸。再如，流经安徽和浙江两省的新安江流域启动了跨省流域生态补偿机制。该机制明确规定，如果水质达标，下游给上游补偿；如果水质不达标，则上游给下游补偿。目前，新安江流域生态补偿机制经过三轮试点，在提升流域水质方面取得了显著的成绩⁴⁸。进一步以网络协同治理超越长三角大都市区内地理边界对跨界公共事务一体化治理的制约，一个关键是基于系统性观念和整体性思维将地理边界置于大都市区治理网络中，对地理边界邻接地区和相关主体的利益进行通盘考虑，并且通过治理机制的创新实现各方利益的合理平衡。

注释：

1[1]例如，2016年发布的《浙江省新型城市化发展“十三五”规划》提出四大都市区，2019年河南省发布《郑州大都市区空间规划（2018-2035年）》，2020年浙江省提出“加快推进大湾区大花园大通道大都市区建设”。

2[1]对大都市区概念的一个梳理，请参考易承志：《大都市与大都市区概念辨析》，《城市问题》2014年第3期。

3[2]根据对中国知网的检索，孙胤社较早对大都市区的概念进行了分析，参见孙胤社：《大都市区的形成机制及其定界——以北京为例》，《地理学报》1992年第6期。

4[3]易承志：《超越行政边界：城市化、大都市区整体性治理与政府治理模式创新》，《南京社会科学》2016年第5期。

5[4]陈伟、修春亮：《新时期城市群理论内涵的再认知》，《地理科学进展》2021年第5期。

6[5]王旭：《大都市区的形成与发展：二十世纪中期以来世界城市化转型综论》，《历史研究》2014年第6期。

7[6]《中国统计年鉴2020》，2021年5月12日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>。

8[7]易承志：《集中与分散：美国大都市区政府治理的实践历程分析》，《城市发展研究》2010年第7期。

9[8]《中共中央国务院印发〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉》，2021年4月16日，http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm。

10[1]余敏江：《环境精细化治理的“市域”逻辑与推进路径》，《探索》2020年第5期。

-
- 11[2]易承志:《跨界公共事务、区域合作共治与整体性治理》,《学术月刊》2017年第11期。
- 12[3]陈瑞莲、杨爱平:《从区域公共管理到区域治理研究:历史的转型》,《南开学报(哲学社会科学版)》2012年第2期。
- 13[4]金太军:《从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析》,《中国社会科学》2007年第6期。
- 14[5]张紧跟:《区域公共管理制度创新分析:以珠江三角洲为例》,《政治学研究》2010年第3期。
- 15[6]崔晶:《大都市区跨界公共事务运行模式:府际协作与整合》,《改革》2011年第7期。
- 16[7]锁利铭、李雪:《从“单一边界”到“多重边界”的区域公共事务治理——基于对长三角大气污染防治合作的观察》,《中国行政管理》2021年第2期。
- 17[8]李响、陈斌:《“聚集信任”还是“扩散桥接”?——基于长三角城际公共服务供给合作网络动态演进影响因素的实证研究》,《公共行政评论》2020年第4期。
- 18[9]刘玉照、王元腾:《跨界公共服务供给中社会组织参与的多重困境及其超越——对长三角流动儿童教育服务领域社会组织实践的考察》,《中国第三部门研究》2020年第2期。
- 19[10]屈站:《国家、市场与社会三重视角下公共治理机制的生成逻辑——基于长三角经济区公共治理实践的分析》,《领导科学》2015年第29期。
- 20[1]臧乃康:《多中心理论与长三角区域公共治理合作机制》,《中国行政管理》2006年第5期。
- 21[2]周黎安、陶婧:《官员晋升竞争与边界效应:以省区交界地带的经济发展为例》,《金融研究》2011年第3期。
- 22[3]易承志:《跨界公共事务、区域合作共治与整体性治理》,《学术月刊》2017年第11期。
- 23[1]赵聚军:《行政区划调整如何助推区域协同发展?——以京津冀地区为例》,《经济社会体制比较》2016年第2期。
- 24[2]易承志:《大城市城乡结合部公共服务资源是如何配置的?——以上海市J镇为例》,《中国农村观察》2015年第6期。
- 25[3]李拓、李斌、余曼:《财政分权、户籍管制与基本公共服务供给——基于公共服务分类视角的动态空间计量检验》,《统计研究》2016年第8期。
- 26[1]陈晓春、谭娟、胡扬名:《基于共生理论的区域行政发展研究》,《财经理论与实践》2007年第6期。
- 27[2]易承志:《跨界公共事务、区域合作共治与整体性治理》,《学术月刊》2017年第11期。
- 28[3]刘君德:《长江三角洲地区空间经济的制度性矛盾与整合研究——中国“行政区经济”的案例分析》,《杭州师范学院学报》2000年第1期。
- 29[4]杨爱平、陈瑞莲:《从“行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析》,《江西社会科学》

2004 年第 11 期。

30[5]高建华：《区域公共管理视域下的整体性治理：跨界治理的一个分析框架》，《中国行政管理》2010 年第 11 期。

31[1]唐任伍、赵国钦：《公共服务跨界合作：碎片化服务的整合》，《中国行政管理》2012 年第 8 期。

32[2]向鹏成、庞先娅：《跨区域重大工程项目横向府际冲突协调机制》，《北京行政学院学报》2021 年第 3 期。

33[3]易承志、张开羽：《当代中国环境治理中的网络式协同及其优化——以“零盟”为例》，《社会科学》2019 年第 3 期。

34[4]范如国：《“全球风险社会”治理：复杂性范式与中国参与》，《中国社会科学》2017 年第 2 期。

35[1]易承志：《超越行政边界：城市化、大都市区整体性治理与政府治理模式创新》，《南京社会科学》2016 年第 5 期。

36[2]易承志：《政府向社会组织购买服务相关问题研究——基于组织功能比较优势的视角·以上海市为例》，《太平洋学报》2012 年第 1 期。

37[3]马捷、锁利铭、陈斌：《从合作区到区域合作网络：结构、路径与演进——来自“9+2”合作区 191 项府际协议的网络分析》，《中国软科学》2014 年第 12 期。

38[4]易承志：《跨界公共事务、区域合作共治与整体性治理》，《学术月刊》2017 年第 11 期。

39[5]任以胜、陆林、朱道才：《区域协调发展战略下的行政边界研究框架》，《经济地理》2019 年第 3 期。

40[6]易承志：《超越行政边界：城市化、大都市区整体性治理与政府治理模式创新》，《南京社会科学》2016 年第 5 期。

41[1]刘亢、凌军辉、陈刚、何磊静：《长三角一体化从全面加速迈向全面深化》，2021 年 8 月 21 日，http://lw.xinhuanet.com/2021-06/07/c_139993803.htm。

42[2]《国家发展改革委关于印发〈虹桥国际开放枢纽建设总体方案〉的通知》，2021 年 10 月 23 日，https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202102/t20210224_1267781.html。

43[3]叶松丽：《长三角“一网通办”政务服务地图上线》，2021 年 7 月 12 日，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-05/30/1302328864.html>。

44[1]易承志：《超越行政边界：城市化、大都市区整体性治理与政府治理模式创新》，《南京社会科学》2016 年第 5 期。

45[2]刘亢、凌军辉、陈刚、何磊静：《长三角一体化从全面加速迈向全面深化》，2021 年 7 月 23 日，http://lw.xinhuanet.com/2021-06/07/c_139993803.htm。

46[1]《中共中央国务院印发〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉》，2021 年 3 月 7 日，http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm。

47[2] 《国家发展改革委关于印发长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案的通知》，2021 年 5 月 17 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/19/content_5453512.htm。

48[3][4] 刘亢、凌军辉、陈刚、何磊静：《长三角一体化从全面加速迈向全面深化》，2021 年 5 月 12 日，http://lw.xinhuanet.com/2021-06/07/c_139993803.htm。