

杨柳青, 陈雯, 张鹏, 等. 长三角一体化背景下城际断头路联通障碍及治理路径研究 [J]. 地理科学, 2023, 43(10): 1720-1728. [Yang Liuqing, Chen Wen, Zhang Peng et al. Inter-city broken road connection obstacles and governance path under the regional integration of the Yangtze River Delta. Scientia Geographica Sinica, 2023, 43(10): 1720-1728.] doi: 10.13249/j.cnki.sgs.2023.10.004

长三角一体化背景下城际断头路联通障碍及治理路径研究

杨柳青¹, 陈雯^{1,2}, 张鹏³, 李祚⁴

(1. 中国科学院南京地理与湖泊研究所, 江苏 南京 210008; 2. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049; 3. 山东农业大学资源与环境学院, 山东 泰安 271018; 4. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211100)

摘要: 城际断头路是中国都市圈一体化发展过程中的瓶颈, 如何通过区域协调机制的建立联通断头路是区域跨界治理领域的重要研究问题。本文在国内外文献综述基础上基于尺度间话语和组织互动视角构建区域跨界治理分析框架, 进而选取长三角地区两条位于都市圈中心城市与周边城市之间的断头路区域合作案例, 采用参与式观察、半结构访谈等质性研究方法进行实证研究, 并从中归纳了断头路联通存在的主观和客观障碍, 以及国家战略干预下断头路联通的区域跨界治理路径。研究表明, 在强-弱组合型的区域合作中, 双边话语权不对等和地方本位主义引起合作主观障碍, 区域发展及地方财政实力差异、规划调整困难带来合作的客观障碍。长三角一体化上升为国家战略之后, 中央政府通过编制具有法律约束力的区域规划将断头路联通纳入地方政府工作内容, 加之舆论自下而上的督促, 形成了以区域合作为主流的政策话语环境, 破除了城际断头路跨界治理的主观障碍。地方政府通过建立实体化、兼具横向和纵向协调功能的区域协调平台, 打破相同层级和不同层级政府间的信息不对称, 并通过编制区域合作行动计划推动合作项目落实到各地方政府的年度建设计划, 破除了建设用地指标和建设资金短缺的客观障碍。

关键词: 城际断头路; 长三角; 区域一体化; 区域合作障碍; 区域跨界治理

中图分类号: TU982 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0690(2023)10-1720-09

行政区管理因分割和碎片化会导致边界发展不协调。其中断头路, 就是多发于各级行政区边界的不协调现象, 很大程度上阻碍了毗邻地区乃至更大区域的要素流动和一体化发展。2019年初, 国家发改委《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/21/content_5367465.htm)提出“加快打通断头路”, 同年, 中共中央、国务院颁布的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(https://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm)进一步提出“滚动实施打通省际待贯路段”。如何通过区域协调机制的建立, 联通被纳入规划的断头路, 成为广受关注的一体化发展现实问题, 其背后是如何进行区域跨界治理建构

的理论问题。

以断头路为代表的跨界公共治理问题并非中国独有, 而是世界性的城市区域治理难题, 伴随着城市区域的出现而发生。20世纪初, 美国盛行大都市区政府理论, 认为通过行政合并或在现有城市之上建立大都市区政府, 能够高效解决跨界矛盾^[1]。事实上, 管理层级增加导致行政效率低下、属地事务被过度干涉而被质疑民主性差。20世纪90年代新区域主义兴起, 主张自愿灵活的政策网络合作和地方政府间协商^[2], 以规避机构改革的弊端, 但又容易陷入“软制度主义”^[3]和合作谈判“无人拍板决策”的僵局。2000年前后, 尺度重组和新国家空间理论兴起, 认为城市区域治理是国家为应对内外危机而

收稿日期: 2022-04-26; 修订日期: 2022-07-27

基金项目: 中国科学院美丽中国生态文明建设科技工程专项(XDA23020102)、国家自然科学基金项目(42301204, 42071206)资助。
[Foundation: Strategic Priority Research Program of the Chinese Academy of Sciences (XDA23020102), National Natural Science Foundation of China (42301204, 42071206).]

作者简介: 杨柳青(1994—), 女, 河南商丘人, 特别研究助理, 研究方向为城市区域治理。E-mail: lqyang@niglas.ac.cn

通信作者: 陈雯。E-mail: wchen@niglas.ac.cn

主动进行权力尺度重组的媒介与结果^[4],重新强调了国家或上级政府的协调与干预。2000年以后,“新公民区域主义”强调公众是推动政府解决跨界问题的重要力量^[5],源于欧盟的多层级治理和网络治理概念侧重于城市区域治理的多尺度多主体特征描述,但并未突破原有的分析视角^[6]。2010年前后,受建构主义和后结构主义的影响,竞争性区域主义和区域建构理论兴起,认为城市区域是被建构的概念、愿景,强调相关的战略规划、空间规划、政策话语作为一种意识形态力量与合法性基础推动城市区域实践^[7-8]。然而,已有研究指出,话语建构具有一定的欺骗性,城市区域项目中真实的社会关系、行为实践、物质利益等更值得分析^[9-10],区域性基础设施项目成为城市区域治理理论和实践研究的前沿^[11-12]。综上,城市区域治理是现有行政管理体制下不同尺度行动者理性互动的结果,城际断头路治理问题研究,需要理清区域跨界治理与现有行政管理体制之间的关系,以及不同尺度行动者在其中发挥的作用。

国内已有研究大多采用“外来理论—消化吸收—中国案例”的实证研究路径,多选择粤港澳大湾区案例,通过关注轨道交通、大桥、高速公路等区域跨界交通基础设施的治理过程^[6,13-21],探究区域协调机制。这些案例均具有跨区域、跨层级、跨部门的多主体参与特征。协调机制探究也主要从纵横向府际关系、政府—社会间关系等方面展开。其中,纵向府际合作研究一般应用多层级治理、尺度重组理论刻画上下级政府间的互动博弈过程,强调国家战略和区域规划的实施、上级政府的关注协调和配套资金的支持等策略的作用^[6,14,16,21-22]。横向府际合作的研究,试图应用合作伙伴关系、制度性集体行动等理论,解释地方政府主体间达成合作的过程:强调通过信息沟通、利益协商等建立共同愿景和府际信任,以达到双方成本—收益相对平衡^[13,16,23-24]。政府—社会间关系研究,尝试运用尺度政治、新公民区域主义理论研究公众舆论和媒体对政府的监督作用^[15,19]。事实上,在中国,上级政府对跨界交通基础设施供给具有更大的话语权和资源配置能力;同级政府间竞争大于合作,基于市场交换逻辑的伙伴关系理论往往不能很好地解释中国行政区经济下的横向合作;跨界治理虽涉及纵横向府际利益博弈与资源重配,但实现政府间权力和利益的让渡均较为困难。此外,中国公众力量分散,但互联网时代公众参与公共治理的势头较猛,尤其是在交通、环境等民生领域。

鉴于此,中国亟待通过自上而下的区域跨界治理主流话语环境建构和组织秩序建构,扭转被行政区经济竞争观念异化的地方政府行为,引导各级政府及公众理性参与区域公共治理。

长三角区域一体化上升为国家战略后,城际断头路的跨界治理已取得较大进展,相关跨界交通合作案例研究也渐渐增加^[18,25]。然而,基于城际断头路的跨界治理研究还不多见^[15],故本文拟研究长三角城际断头路的跨界治理路径,旨在回答以下问题:现有行政管理体制下城际断头路为何难以联通?跨层级跨区域政府间、政府和公众之间的行为互动,如何影响断头路从“不通”到“打通”?长三角一体化上升为国家战略对打通城际断头路有何作用?本文基于中国实践探索区域跨界治理建构的分析方法,综合纵横向府际合作与公众参与等多个视角进行跨界交通合作案例治理过程的分析,揭示实际存在的合作障碍和多尺度利益相关者的行为逻辑,以期为建立区域协调机制、联通断头路提供政策参考。

1 分析框架与研究方法

长三角一体化上升为国家战略,引发或强化了中央及地方政府、公众等各尺度行动者之间的理性互动,这些横向和纵向互动过程促进了区域跨界治理机制的建构,推动城际断头路被联通。基于这一认知,本文尝试基于话语和组织维度的尺度间互动构建区域跨界治理分析框架,并选择典型案例进行实证分析,更好地诠释治理过程与机理。

1.1 区域跨界治理分析框架

已有研究表明,跨行政区交通合作主要受到行政区经济竞争与利益冲突、地方保护主义、官员晋升锦标赛、区域协调机制完善程度、公民社会发育程度、地方主政官任期长短等影响^[15,17,25-27]。城际断头路作为因跨界公共事务治理缺位和制度性集体行动困境而形成的阻隔性边界效应,也是同理。财政分权化和政绩考核背景下,地方政府企业化行为明显,倾向于优先推动本辖区内基础设施项目^[26],很少关注边界地区和毗邻城市发展需求,毗邻地区间弱链接导致空间规划不对接,实质性沟通困难。同时,现行的《中华人民共和国公路法》(http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-11/28/content_2032720.htm)对跨界道路建设的财权事权及组织保障规定不明确^[28]。虽长远看断头路联通能带来双方利好,短期给各地方政府带来较大成本,如建设成

本、沟通谈判等制度交易成本^[23],但长期收益可能各地高低有差,且边界基础设施投资的正外部性难以内部化^[29],联通后还会带来要素流失的机会成本风险。地方政府在有限任期内“趋利避害,效率优先”的理性行为倾向,使有限的投资预算和建设用地指标不支持跨界基础设施建设。从管理角度来看,上级政府“注意力”有限,而跨界项目数量众多,无法做到事事协调^[28];中国公众参与区域公共治理还不够成熟,因此无法对地方政府行为起到监督作用。

事实上,跨界交通基础设施的建设与否不完全取决于地方政府的意愿,与上级政府对区域发展的政治诉求、相邻地区间政治经济关系、公众跨界通勤诉求等因素均有相关。本文认为,以城际断头路为代表的区域跨界公共治理,嵌入到中国不同层级行政区划之间,需要调整原有的权力-行政地域对应关系,建构新的地域空间组织秩序,体现了形成和发展中的城市区域尺度建构过程,其背后是上级政府、地方政府、公众等不同尺度的行动者透过现有的国家制度结构发挥能动作用。城市区域治理体系的建构,主要从话语和组织2个维度展开(图1)。话语维度的治理建构是起始,包括制定区域空间规划,凝聚关于区域共同发展意义的共识,出台区域合作政策和规则,创造主流化的话语环境等,这些愿景、意义、规则作为一种意识形态力量和合法性基础,不断塑造行动者的思想认知。行动者会循着对区域的认知和一定的行为“理性”,将城市区域的规划蓝图转化为一个个政治、经济、文化、社会等领

域的区域实践项目。另一方面,组织维度的治理建构更为重要,包括建立政府间的纵横向信息沟通机制、府际信任、利益协商平台以及公众与地方政府间的互动渠道,以降低行动者之间互动的交易成本和区域合作的道德风险。换言之,区域跨界治理作为建立在行动者认知基础上的社会实践,需要建构话语和组织重塑行动者认知和引导互动,来提高区域跨界治理的效率与效果;同时,城市区域实践的物理空间表达,如城际断头路的联通,又会强化行动者对城市区域尺度的认同感。话语-实践相互促进,形成良性循环,推动区域跨界治理实践落地。

1.2 案例选择和数据来源

1.2.1 案例选择

案例选择省内城际断头路和省际断头路两种类型,代表了都市圈中心城市与周边城市间“强-弱”组合的区域合作类型,也体现不同尺度基础设施的治理涉及到不同层级政府间以及地方政府与公众之间的互动,较好体现了尺度间互动的概念。从共性特征来看:两条断头路最初均存在行政边界两侧空间规划不对接的情况,然后,外围城市主动向中心城市发起合作,因合作意愿不对等协商未果。长三角一体化上升为国家战略后,要求都市圈中心城市起到辐射带动毗邻地区的作用。地方政府落实国家战略意图,推动了与周边城市的协商互动,断头路作为最有显示度的合作领域,被优先推动。

1.2.2 数据来源

一部分数据通过参与式观察、半结构访谈和实地调研获取,对两个案例的实地调研与访谈分别集中于2019年1月和4月、2020年7月和10月,作者通过参加相关项目调研座谈会进行参与式观察,识别出关键的利益相关者,进而对其进行半结构访谈,被访谈对象包括城际断头路治理过程中的决策者、协调者、执行者以及实际受益者共计17人,涉及到发改委、自然资源与规划局、交通局、建管委、市政府、断头路附近小区业主和楼盘售楼处等利益相关部门或人员。另一部分数据主要来源于互联网和地方政府,包括官方新闻中有关断头路的合作进展,地方政府书记市长信箱、城市交通论坛中的公众留言^①,以及政府公开和未公开发布的政策与规划。通过对以上数据信息交叉验证还原过程事实,

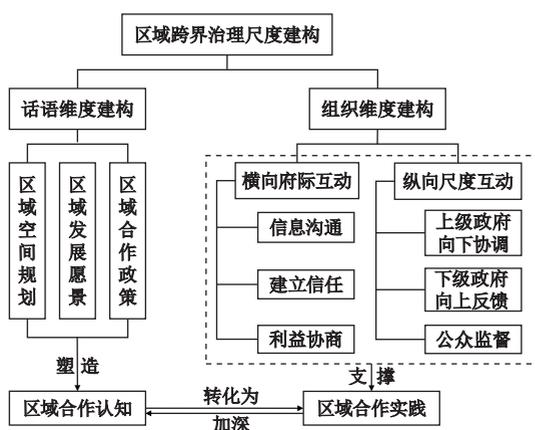


图1 区域跨界治理建构分析框架

Fig.1 Analysis framework of cross-jurisdiction governance

① 江苏省每个城市人民政府网站均设置了市长信箱和书记信箱和部门论坛,本文主要参考南京市市长信箱 http://szxx.nanjing.gov.cn:8083/nj_szxx/login.jsp 句容市市长信箱 http://www.jurong.gov.cn/jurong/szxx/xjgs_list.shtml, 昆山交通论坛 <https://bbs.kshot.com/thread-hm-fid-1311.html> [2021-09-01]

对访谈得到的观点引用采用匿名形式。

1.3 案例概况

案例 1: 牡丹西路-广志路, 是连接南京仙林大学城和句容宝华镇的一条城际断头路(图 2)。2014 年, 南京都市圈 8 个城市规划部门共同编制了《南京都市圈城乡空间协同规划》^①, 提出 12 个宁句跨界交通联通项目, 包括仙林-宝华组团的牡丹西路广志路。南京和句容在当时协调统一了跨界道路红线宽度、技术等级和断面设计, 但因用地等问题仍没有落实到各城市法定规划中。2015 年初南京市委市政府发布《健全南京都市圈协同发展机制改革实施方案》^②, “党政联席会决策-发改委协调-部门执行”的三级合作运行机制得以确立。2016 年, 句容将牡丹西路建设项目落实到十三五发展规划中, 并于 2017 年底将辖区内的牡丹西路修建至市界。自南京段成为断头路后, 南京和句容的市长信箱陆续收到附近小区业主关于交通不便的投诉。在公众舆论压力下, 句容宝华镇政府积极与南京经济技术开发区管理委员会对接, 南京方答复: “交界的南京西岗街道用地类型是基本农田, 暂时无法打通”^③。2018 年底, 长三角一体化上升为国家战略后, 南京开始谋划新一轮的《南京都市圈发展规划》, 并在宁镇扬同城化基础上提出紫东新区发展战略, 有了东向发展的意愿。2021 年, 南京市栖霞区在编制新一轮国土空间规划时, 调整了横亘在断头路中间的基本农田, 使得南京段断头路具备了实施条件。

案例 2: 复兴路-曙光路, 是上海青浦区和江苏省昆山市之间的省际断头路(图 3)。昆山淀山湖镇在 2010 年将曙光路修至两市市界, 至上海青浦已建复兴路还有 2 km 未联通, 使得附近通勤人员需要绕行路径大于 20 km。为此, 自 2014 年起, 昆山公众在昆山市交通论坛进行大量投诉。2015 年, 昆山交通局经多次与青浦区发改委沟通了解到: “昆山曙光路断面设计与青浦已建复兴路不一致, 青浦区尚未规划该线路, 故要想做到对接, 需调整上海境内的复兴路红线, 编制专项规划上报上海相关部门进行调整, 周期较长”。根据昆山交通局对公众的回复文件(<https://bbs.kshot.com/thread-htm-fid-1311.html>), 上海方面曾承诺将这条路列入青浦区 2017 年的城建计划。然而这条断头路的土地 2016 年被



图 2 牡丹西路-广志路区位示意图

Fig.2 Position of Mudan West Road-Guangzhi Road



图 3 复兴路-曙光路区位示意图

Fig.3 Position of Fuxing Road-Shuguang Road

出让, 计划用于青浦一房地产项目。直到 2018 年, 复兴路-曙光路断头路被写入《长三角地区一体化三年行动计划(2018—2021)》, 列入第一批省际断头路重点工程, 青浦区政府收回计划用于房地产的修路用地, 而后经过青浦和昆山交通局的对接协商, 复兴路北延工程于 2019 年 12 月开工, 2021 年 2 月建成通车。

2 城际断头路的联通障碍和破解逻辑

2.1 地方自组织合作下的断头路联通障碍

第一, 本位主义是主障碍。合作谈判中南京占据话语主导权, 南京对周边地区发展关注不够, 缺乏合作主动性。这条断头路联通与否, 主要取决于相关属地政府的合作意愿, 但双方对接通这条城际断头路的意愿不对等。从交通需求来看, 两地在经

① 政府内部文件。南京市规划和自然资源局提供。

② 政府内部文件。南京市发展与改革委员会提供。

③ <http://liuyan.people.com.cn/threads/content?tid=6355227>[2021-09-01]

济发展水平和区域发展重点上存在差异,因此两地接通断头路的迫切程度不同。句容一直积极与南京对接:“过去 10 a 间,宝华镇基础设施配套建设的速度赶不上常住人口的增速,迫切需要交通一体化,接受南京优质公共资源的辐射”^①。而面对句容的诉求和催促,南京不急于为周边城市的需求妥协本辖区的建设时序,因此应对较缓。“南京自身也存在区域发展不均衡,每年的城建资金预算有限,投资肯定是根据轻重缓急安排建设时序,不可能把投资大量投入边界地区”^②。此外,南京和句容之间存在房地产市场和常住人口等要素竞争,句容宝华的房价不到南京仙林的 1/2,一旦断头路被联通,更多人会因为价格低廉、交通便利而到宝华置业投资。不接通断头路是地方政府权衡利弊后做出的理性选择。

第二,缺乏突破区域障碍的有效政策工具。地方政府自组织成立的合作协调组织及编制的区域规划缺乏法律强制性,无法保障合作落地。这条断头路联通所依据《南京都市圈城乡空间协同规划》属于非法定规划,规划条款对各地方政府行为不具有法律约束力。尽管该规划于 2016 年由都市圈成员城市政府联合发布,但各地方政府的职能部门并不承认该规划的权威性,各城市仅选择“于己有利”的内容纳入自身法定规划中落实。断头路前期立项协调主要靠南京都市圈“党政决策-发改协调-部门执行”三级合作运行机制,但协调力度不够。南京都市圈的协调机构设在南京市发改委,各成员城市之间并无行政命令关系,而大量事务需要不同城市的规划、交通、城建、财政等多个部门反复沟通协调,而目前只能靠契约合作关系自愿平等协商,因此协调机构对合作落地作用有限。

2.2 国家战略实施下的断头路联通过程

首先,长三角一体化国家战略具有绝对的权威性和自上而下的强制性,使得打通城际断头路被纳入各级政府工作内容。江苏省政府提出“长三角一体化在省内以宁镇扬同城化为先导区,建设进程要全面提速”(http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/4/2/art_60096_9031129.html),并在江苏省发改委成立了推进宁镇扬同城化领导小组办公室,负责综合协调和督查。南京市结合中央、省政府要求和自身发

展意向开始编制新一轮《南京都市圈发展规划》,“以促进中心城市与周边城市更高质量一体化发展,打造国家级都市圈建设样板”,并提出将“紫东新区作为城市新的增长极,通过改善该区域的综合交通,率先辐射东部的句容”^③。但由于紫东地区内部道路网破碎,南京需要首先联通市域内的区际断头路,修复东向辐射的断层。为此,2019 年 3 月,南京栖霞区政府发布了《栖霞区“断头路”及交通拥堵治理道路建设三年行动计划(2018—2020 年)》(http://www.njqxq.gov.cn/qxqrmzf/201902/P020190219378464404462.pdf)。

其次,自下而上的公众投诉和房地产企业的区位营销对地方政府形成舆论压力,起到督促作用。这条断头路所处的仙林-宝华跨界组团同时处于南京紫东新区核心区和宁镇扬同城化先导区,临近南京地铁 4 号线仙林湖地铁站,宝华一侧的房地产企业纷纷打出了“南京地铁房源”的标语,这使得宝华吸引了大量在南京就业但无法承担高房价的通勤者。然而,断头路附近的小区业主因需要绕行而颇有怨言,为此不断向南京句容两城市的书记市长信箱进行投诉。与此同时,跨界交通压力随着宁句同城化的发展迅速增加,2019 年仙林宝华之间每天的单向车流量达 1 万辆以上,急需打通第 2 条东西向道路。长三角一体化和南京都市圈上升为国家战略,使得与民生密切相关的断头路问题获得了更多曝光度和关注度,旺盛的交通需求也督促宁句之间的断头路联通提上日程。

第三,两市法定空间规划的对接和协商依然是“断头路”联通的前提和合作资源保障。以牡丹西路-广志路为代表的宁句间 12 条城际断头路,多因穿越基本农田而无法打通。根据 2020 年 1 月开始施行的《中华人民共和国土地管理法》(http://www.npc.gov.cn/npc/index.html),若非机场、铁路、省级高速公路重大建设项目,基本农田调整只能等新一轮国土空间规划修编。2020 年句容抓住十四五发展规划和新一轮国土空间规划编制窗口期,积极与南京就跨界地区规划对接进行多次协商。鉴于 2021 年 2 月国家发改委批复同意的《南京都市圈发展规划》进一步提出全面消除南京都市圈城际断头

① 资料来源于 2018 年 4 月国家发改委调研南京都市圈建设情况句容座谈会宝华镇代表发言。(https://mp.weixin.qq.com/s/VuebNs9UaYC6TJe2s5Do0Q)[2021-09-01]

② 资料来源于 2019 年 2 月南京市交通运输局访谈。

③ 资料来源于 2020 年 7 月南京市发改委访谈。

路,南京栖霞区政府在编制《南京市栖霞区国土空间规划近期实施方案》(http://ghj.nanjing.gov.cn/ghbz/ztgh/202107/t20210713_3034864.html)时调整了横亘在断头路中间的基本农田,计划在十四五期间建设。

3 省际断头路的联通障碍和破解逻辑

3.1 地方自组织合作下的断头路联通障碍

第一,本位主义及双边不对等关系,同样是合作的主要障碍。2017年,昆山的地区生产总值超3500亿元,是上海青浦区的3.5倍,但昆山的地价房价仅为青浦的1/3,且基础设施公共服务的配套水平反而更高。一旦断头路打通,人才、企业等发展资源就更容易流向靠近上海但成本更低的昆山。在巨大的预期利益驱动下,昆山多次向上海提议整合公路网,但上海回应“交通衔接会使毗邻地区在吸引外资和享受上海服务方面受益,但给上海带来的却是增量交通压力”^①交通压力问题确实存在,但不接通断头路主要原因还是,面对昆山与上海郊区日益拉大的发展差距,上海倾向于把发展要素截留在本辖区内。其次,行政等级差异使上海和昆山很难平等对话,上海在合作中占据话语主导权,但不具备合作意愿,由此产生断头路联通的障碍。

第二,激烈的区域产业竞争催生了“以邻为壑”的地方保护行为,加深了合作障碍。21世纪以来以昆山为代表的苏南制造业开始进入全球生产体系,迫切需要依托上海国际航运、金融、贸易及经济中心的功能,强化与上海的交通联系势在必行。但面对昆山的崛起,上海对此颇有戒心。为此,上海在青浦、嘉定等郊区设立173 km²的开发区,对企业实行优惠政策,希望创造一个低成本开发区,在吸引制造业外资方面与昆山竞争并将产业截流在辖区内。作为应对,昆山也划定155 km²土地“利用靠近上海的位置、江苏省的优惠政策以及昆山的低成本”^②竞争优势进行区位营销,为了吸引外资,两地在招商时发生了一些不良竞争,交通整合变得更加困难。

3.2 国家战略实施下的断头路联通过程

长三角一体化国家战略实施下,各方利益诉求格局也随之发生变化。

首先,接通毗邻地区的断头路,体现了上海在长三角区域高质量一体化发展中的主动作为。长三角区域一体化国家战略明确指出,上海要发挥“龙头带动”作用,催生了上海与周边城市的合作意向。国家大局面前,上海将合作意向转化为实际行动。2018年,上海推动三省一市成立长三角区域合作办公室,通过吸纳三省一市的合作诉求和建议,编制了《长三角地区一体化三年行动计划(2018—2020)》,三省一市达成共识,将此作为“长三角一体化推进的任务书、路线图、时间表”。鉴于交通互联相对容易推动、也是公众最有感受度的领域之一,打通省际断头路成为该行动计划的重点。复兴路—曙光路断头路作为重点工程之一,可以加强上海和昆山的联系,促进环淀山湖协同区发展,推动世界级湖区水乡古镇文化休闲和旅游资源的整体开发利用。

其次,与周边城市的交通互联互通是上海郊区新城内在的发展需求。2010年以后,上海常住人口增速持续放缓,中心城区面临资源环境约束收紧、生活成本上升的大城市病问题,人口开始从中心城区向郊区扩散。鉴于此,上海基于自身空间格局优化的发展需求,在《上海市城市总体规划(2017—2035)》(<https://english.shanghai.gov.cn/newshanghai/xxgkfj/2035004.pdf>)中提出将青浦区在内的5个郊区新城建成长三角地区具有辐射带动作用的综合性节点城市。然而,2020年青浦区人口仅51.1万,处于上海交通末梢节点位置,交通枢纽功能亟需增强。此外,青浦希望依托华为研发中心联动长三角区域,发展信息技术、现代物流等特色产业,但产业基础薄弱,打通与毗邻地区间的断头路,导入人口和劳动力,是青浦发展的迫切需求。

第三,政协委员自下而上的政策建议使复兴路—曙光路断头路被顺利纳入行动计划,毗邻地区通过建立跨界协商平台落实断头路联通。2018年之前,苏州1位全国政协委员连续5a以复兴路—曙光路断头路为例,向江苏省交通厅和国家交通部递交打通断头路的提案,这引起了高层领导的关注,复兴路—曙光路在这个契机下被写入3年行动计划。随后,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》进一步提出“滚动实施打通省际待贯通路段专项行动”,这

① 资料来源于2020年10月对上海市交通规划专家的访谈。

② 资料来源于2020年10月对昆山市规划局的访谈。

也成为每年长三角主要领导座谈会高度关注的合作事项之一。在国家、省、市各级政府的共同关注下,青浦主动与昆山建立起长三角一体化交通项目推进联席会议制度,在“规划同图、质量同规、建管同推、进度同步”的原则下,将打通省级毗邻地区的“断头路”纳入各自年度建设计划进行实施,最终在 2021 年 2 月建成通车。

4 结论与讨论

4.1 结论

本文通过对长三角地区的城际和省际断头路的形成和联通过程进行案例研究,揭示了区域跨界交通合作治理过程中的障碍和长三角一体化国家战略实施下的破解路径,研究发现:

1) 中心城市与毗邻周边“强-弱”组合状态下的区域合作治理障碍包括主客观两方面:

主观障碍是由双边话语权不对等关系和地方本位主义带来的。话语权不对等,是中心城市与毗邻周边城市的行政等级不对等,导致毗邻地区很难向中心城市传递发展诉求,中心城市也因地方本位主义,更加关注自身发展,忽略周边城市的诉求,合作信息沟通较为困难。中心城市与毗邻地区在非法定区域规划中的合作内容,往往很难落实到中心城市的发展建设计划中。客观障碍是由区域发展、地方政府财政实力差异及法定规划调整困难等带来的。双方对断头路的需求迫切程度不同导致建设时序无法同步,地方政府财政实力薄弱使得建设资金无法保障,断头路用地与现有法定规划存在冲突,用地性质调整困难,导致建设用地指标保障困难。

2) 长三角一体化上升为国家战略能够破除上述两种区域合作治理障碍,路径如下:

首先,通过建构有利于区域合作的主流话语环境,破除了城际断头路跨界治理的主观障碍。中央政府通过编制具有法律约束力的区域规划对以断头路为代表的跨行政区公共事务进行权力干预,使得断头路联通被纳入地方政府工作内容。国家战略意图通过行政体系的层层传达,形成了以区域合作为主流的政策话语环境。区域合作政策话语的主流化,一方面提升了周边城市的话语权,使得毗邻地区合作诉求可以得到更多关注和投资机会;另一方面推动中心城市突破地方本位主义,从更大视野统筹考虑自身与周边城市的发展诉求。此外,国家战略的出台使得与民生紧密相关的断头路成为公众

的关注焦点,社交网络平台的发展拓宽了公众参与公共事务治理的渠道,放大了舆论对地方政府公共决策的影响力。

其次,通过区域跨界治理的组织建构,破除了城际断头路跨界治理的客观障碍。在《长三角区域一体化发展规划纲要》的要求与引导下,中央政府与地方政府之间、地方政府之间建立起常态化的区域协调平台渠道,形成了一个链接着国家、省、市多层级政府的区域合作组织网络。常态化区域跨界治理组织的建构,可以及时收集毗邻地区的合作诉求并编制区域合作行动计划,打破相同和不同层级政府间的信息不对称,并推动地方政府将区域合作项目落实到本辖区的年度建设计划,破除建设资金、建设用地指标难以保障的客观障碍。区域合作协调平台虽不掌握资源调配权力,但可通过府际信息传递影响资源配置的决策。

4.2 讨论

都市圈跨界道路的联通是城市区域的空间治理实践,其发展过程体现了长三角地区“政府主导”“跨尺度多主体参与”“中心-边缘话语权不对等”的城市区域主义的特征^[17]。然而,相比于产业合作项目的尺度重构和环境治理合作项目中的辩论斡旋,在长三角城际断头路治理案例中,互动是以国家战略对地方政府行为的规训与地方政府间相对平和地协商形式展开,组织建构过程并没有发生实际权力的尺度重组^[20,30]。公众在其中是合作的重要推手而不是像广佛城际断头路案例一样成为阻碍^[12,15],事实上,公众在其中扮演的角色不能一概而论,而是取决于特定的利益关系语境。长三角一体化上升为国家战略在其中发挥的作用类似于城际轨道交通案例研究^[17-18]中的区域规划实施和话语政治。

目前,学界对城际断头路的社会经济空间效应尚未形成清晰认知,地方政府在合作实践中对“哪些断头路需要接通?接通断头路能否带来整体效益最大化”仍存在争议。究其原因缺乏统一的城际断头路评估筛选标准。可持续的城际合作不能建立在任何城市的牺牲之上,而是需要综合短期和长期的区域合作效应更加公平地分摊合作成本。为此,有关城际断头路的研究可从以下两点进行深化:第一,如何科学研判城际断头路建设的合理性与紧迫性,分类构建评估筛选机制。第二,如何基于断头路的评估筛选机制构建更加公平的城际断头路成本共担利益共享合作机制。

参考文献(References):

- [1] Lefèvre C. Metropolitan government and governance in western countries: A critical review[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1998, 22(1): 9-25.
- [2] Norris D F. Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic imperatives versus political impediments [J]. *Journal of Urban Affairs*, 2001, 23(5): 557-571.
- [3] MacLeod G. Beyond soft institutionalism: Accumulation, regulation, and their geographical fixes[J]. *Environment and Planning A*, 2001, 33(7): 1145-1167.
- [4] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960—2000[J]. *Review of International Political Economy*, 2004, 11(3): 447-488.
- [5] Jonas A E, Pincetl S. Rescaling regions in the state: The new regionalism in California[J]. *Political Geography*, 2006, 25(5): 482-505.
- [6] 杨春. 多中心跨境城市区域的多层级管治——以大珠江三角洲为例[J]. *国际城市规划*, 2008(1): 79-84. [Yang Chun. Multi-level governance of the polycentric cross-border city-region: The case of the Greater Pearl River Delta, China[J]. *City Planning International*, 23(1): 79-84.]
- [7] Fricke C, Gualini E. Metropolitan regions as contested spaces: The discursive construction of metropolitan space in comparative perspective[J]. *Territory, Politics, Governance*, 2018, 6(2): 199-221.
- [8] 罗小龙. 竞争性区域主义与区域建构研究展望[J]. *人文地理*, 2012, 27(3): 7-10. [Luo Xiaolong. Prospects of competitive regionalism and region-building. *Human Geography*, 2012, 27(3): 7-10.]
- [9] MacKinnon D. Reconstructing scale: Towards a new scalar politics[J]. *Progress in Human Geography*, 2011, 35(1): 21-36.
- [10] Moore A. Rethinking scale as a geographical category: From analysis to practice[J]. *Progress in Human Geography*, 2008, 32(2): 203-225.
- [11] Glass M R, Addie J P, Nelles J. Regional infrastructures, infrastructural regionalism[J]. *Regional Studies*, 2019, 53(12): 1651-1656.
- [12] Jonas A E, Goetz A R, Bhattacharjee S. City-regionalism as a politics of collective provision: Regional transport infrastructure in Denver, USA[J]. *Urban Studies*, 2014, 51(11): 2444-2465.
- [13] Xu J, Yeh A G. Interjurisdictional cooperation through bargaining: The case of the Guangzhou-Zhuhai railway in the Pearl River Delta, China[J]. *The China Quarterly*, 2013, 213: 130-151.
- [14] 林雄斌, 杨家文, 谢莹. 同城化背景下跨市交通的规划与政策——以广佛同城为例[J]. *国际城市规划*, 2015, 30(4): 101-108. [Lin Xiongbin, Yang Jiawen, Xie Ying. Inter-city transport planning and policy-making: The case of Guangzhou-Foshan urban region. *Urban Planning International*, 2015, 30(4): 101-108.]
- [15] 叶林, 赵琦. 城市间合作的困境与出路——基于广佛都市圈“断头路”的启示[J]. *中国行政管理*, 2015(9): 26-31. [Ye Lin, Zhao Qi. Dilemma and solution of inter-city cooperation: The case of interrupted roads between Guangzhou and Foshan. *Chinese Public Administration*, 2015(9): 26-31.]
- [16] 林雄斌, 杨家文, 李贵才, 等. 跨市轨道交通溢价回收策略与多层级管治: 以珠三角为例[J]. *地理科学*, 2016, 36(2): 222-230. [Lin Xiongbin, Yang Jiawen, Li Guicai et al. Land value capture and multi-level governance for inter-city passenger rail transit in the Zhujiang River Delta. *Scientia Geographica Sinica*, 2016, 36(2): 222-230.]
- [17] Li Y, Wu F. Understanding city-regionalism in China: Regional cooperation in the Yangtze River Delta[J]. *Regional Studies*, 2018, 52(3): 313-324.
- [18] 张衔春, 栾晓帆, 李志刚. “城市区域”主义下的中国区域治理模式重构——珠三角城际铁路的实证[J]. *地理研究*, 2020, 39(3): 483-494. [Zhang Xianchun, Luan Xiaofan, Li Zhigang. The restructuring of regional governance under the city regionalism of China: A case study of the Pearl River Delta intercity railway. *Geographical Research*, 2020, 39(3): 483-494.]
- [19] 许志彬, 刘开智. 回归后香港城市发展的尺度重组: 以广深港高速铁路香港段项目的规划过程为例[J]. *地理学报*, 2019, 74(2): 253-265. [Xu zhihua, Liu kaizhi. A case study of the planning process of the Hong Kong section of the Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong Express rail link. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(2): 253-265.]
- [20] 张衔春, 杨宇, 单卓然, 等. 珠三角城市区域治理的尺度重构机制研究——基于产业合作项目与交通基础设施项目的比较[J]. *地理研究*, 2020, 39(9): 2095-2108. [Zhang Xianchun, Yang Yu, Shan Zhuoran et al. Rescaling of global city-regional governance in the Pearl River Delta: A comparative study on industrial project and transportation infrastructure project. *Geographical Research*, 2020, 39(9): 2095-2108.]
- [21] Zhang M, Xu J, Chung CK. Politics of scale, bargaining power and Its spatial impacts: Planning for intercity railways in the Pearl River Delta, China[J]. *The China Quarterly*, 2020, 243: 676-700.
- [22] Yang L, Chen W, Wu F et al. State-guided city regionalism: The development of metro transit in the city region of Nanjing [J]. *Territory, Politics, Governance*, 2021, 11(7): 1459-1479.
- [23] 陈雯, 王珏, 孙伟. 基于成本-收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析[J]. *地理学报*, 2019, 74(2): 312-322. [Chen Wen, Wang Jue, Sun Wei. Cost-efficiency mechanism and game-action of inter-local governmental cooperation in the Yangtze River Delta region. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(2): 312-322.]
- [24] 陈雯, 杨柳青, 张鹏, 等. 长三角区域合作类型、障碍和治理路径 [J]. *城市规划*, 2021, 45(3): 15-20. [Chen Wen, Yang Liuqing, Zhang Peng et al. Types, obstacles and governance paths of regional cooperation in the Yangtze River Delta. *City Planning Review*, 2021, 45(3): 15-20.]
- [25] 罗小龙, 沈建法. “都市圈”还是都“圈”市——透过效果不理想的苏锡常都市圈规划解读“圈”都市现象[J]. *城市规划*, 2005(1): 30-35. [Luo Xiaolong, Shen Jianfa. Why urban region

- planning does not work well?—Lessons from Suzhou-Wuxi-Changzhou metropolitan coordinating region planning. *City Planning Review*, 2005(1): 30-35.]
- [26] 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[J]. *金融研究*, 2011(3): 15-26. [Zhou Li'an, Tao Jing. Bureaucratic promotion competition and border effect: Evidence from economic development in China's border regions. *Journal of Financial Research*, 2011(3): 15-26.]
- [27] Liu X. Characterizing broken links on national and local expressways in Chinese city-regions[J]. *Regional Studies*, 2019, 53(8): 1137-1148.
- [28] 郭文帅, 荣朝和. 中央与地方政府关系对公共资源配置影响的时空分析——以交通基础设施发展为例[J]. *北京交通大学学报* (社会科学版), 2015, 14(1): 24-35. [Guo Wenshuai, Rong Chaohe. A spatial-temporal analysis of the influence of central-local governments relations on public resources allocation: With special reference to transportation infrastructure development. *Journal of Beijing Jiaotong University (Social Sciences Edition)*, 2015, 14(1): 24-35.]
- [29] 唐为. 分权、外部性与边界效应[J]. *经济研究*, 2019, 54(3): 103-118. [Tang Wei. Decentralization, externalities and border effects. *Economic Research Journal*, 2019, 54(3): 103-118.]
- [30] Wu F. China's emergent city-region governance: A new form of state spatial selectivity through state-orchestrated rescaling[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, 40(6): 1134-1151.

Inter-city broken road connection obstacles and governance path under the regional integration of the Yangtze River Delta

Yang Liuqing¹, Chen Wen^{1,2}, Zhang Peng³, Li Yi⁴

(1. *Nanjing Institute of Geography and Limnology, Chinese Academy of Sciences, Nanjing 210008, Jiangsu, China*; 2. *College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China*; 3. *College of Resources and Environment, Shandong Agricultural University, Taian 271018, Shandong, China*; 4. *School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, Jiangsu, China*)

Abstract: This paper established an analysis framework of regional cross-border governance from politics of scale, then selected two cases of broken road between the central city and peripheral in the Yangtze River Delta, and finally conducted empirical research through participatory observation and semi-structured interview. Case study indicated that before the integration of the Yangtze River Delta became a national strategy, the phenomenon of broken roads were not only the absence of public affairs governance at city-region scale, it is also the development strategy of rational local government after trading off. In regional cooperation characterized with strong-weak combination, the asymmetry of discourse power and local selfishness lead to subjective obstacles of cooperation, and regional development and local financial strength differences, planning adjustment difficulties bring about objective obstacles. After the integration of the Yangtze River Delta became a national strategy, the central government incorporated broken roads connection into the work of local governments by compiling legally binding regional plans, and the public opinion urged the local government from bottom-up, which both make regional cooperation as the mainstream policy discourse. In this context, the local governments established a materialized regional coordination platform with both horizontal and vertical coordination functions, in order to break the information asymmetry between governments at the same and different levels, and promote the implementation of cooperation projects into the annual construction design plans of local governments through the preparation of regional cooperation action plans, which breaks the objective obstacles of construction land index and construction fund shortage. In this sense, the regional coordination platform becomes an effective supplement to the existing administrative management system.

Key words: inter-city broken road; the Yangtze River Delta; regional integration; regional cooperation obstacles; regional cross-border governance