

长三角一体化中地方政府合作机制探析 ——以打通省际断头路项目为例

沈鹏飞

[上海青浦发展(集团)有限公司,上海市 201799]

摘 要:随着长三角一体化的快速发展,各城市间打通断头路的需求不断增加。梳理了长三角一体化过程中的政策背景、理论基础、实践基础,以及政府间为了打通省际断头路所形成的合作机制,总结了合作机制运行中的不足,并提出了推进合作机制的相关意见。

关键词:长三角一体化;政府间合作机制;省际断头路

中图分类号: F503

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2022)12-0001-03

1 长三角一体化的发展背景

1.1 长三角一体化的政策背景梳理

“长三角一体化”的概念最早可追溯到1982年12月国务院印发的《关于成立上海经济区和山西能源基地规划办公室的通知》,此后,“长三角一体化”的概念与范围一直处于变化中。1982—2016年,国家发改委等部门通过《长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会纪要》《上海经济区发展战略纲要》《以承办“世博会”为契机,加快长江三角洲城市联动发展的意见》《长江三角洲地区区域规划》等多个文件,多次确立过长三角一体化范围。2016年,《关于印发长江三角洲城市群发展规划的通知》由国家发展改革委与住房和城乡建设部联合发布,划定了涉及3省1市26个城市的长三角一体化最新范围。在2018年11月,国家主席习近平在首届中国国际进口博览会开幕式上发表主旨演讲时提出“将支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略”,长三角一体化提升到了新的战略高度。

在这样的政策契机与国家战略指导下,2018年,长三角地区主要领导座谈会审议通过了长三角区域合作办公室编制的《长三角一体化发展三年行动计划》,明确要求推动落实一批重大项目。会议期间,三省一市交通主管部门主要负责人还共同签署了《长三角地区打通省际断头路合作框架协议》,确

定第一批重点推进的17个省际断头路项目。与此同时,长三角首条省际断头路——上海青浦盈淀路与江苏昆山新乐路在当年10月打通。

本文将以青浦区省际断头路的前期工作为切入点,以长三角一体化基础设施建设中地方政府合作机制的运行与经验为要点,优化未来同类型工作地方政府间的合作机制。

1.2 长三角一体化的理论基础

在我国,林尚立最早开始对政府间横向关系进行研究。他在《国内政府间关系》一书中指出“各级政府间和各级政府间的关系,包含纵向的中央政府与地方政府间的关系、地方各级政府间的关系和横向的各级政府间关系”^[1]。陈国权、李院林认为“所谓政府间关系,是指多边多级政府之间的利益博弈与权力互动的一种政治经济关系”^[2],从长三角一体化出发,分析了长三角区域内的政府间关系。台湾学者江大树在这种垂直性的上、下级政府间的互动,水平性同一层级、不同政府机关之间的关系基础上,提出了“广义而言,府际关系甚至也涵盖公共部门与民间组织,或第三部门(非盈利组织)间的互动关系”^[3]。

在府际关系理论中,政府间关系有合作也有竞争。国外学者戴维·奥斯本、特德·盖布勒等,提出了“企业家政府”理论,借用企业管理的理论来进行政府管理的改革。在本文中,主要论述的则是地方政府间的合作,主要指长三角一体化区域内,地方政府在发展问题上相互间的协调与合作。就城市间合作机制而言,罗小龙^[4]提出了科层式的城市合作、自发的城市合作、混合式的城市合作三种合作机制。其中,科

收稿日期:2022-01-30

作者简介:沈鹏飞(1993—),男,硕士,城乡规划师,经济师,从事城市更新工作。

层式的城市合作机制,主要由上级政府通过行政命令来实现,表现上级政府意愿;自发的城市合作机制,是自下而上发起的,是地方政府基于相互利益而自发形成的。本文中所论述的合作机制,更符合混合式的城市合作机制,即由地方政府发起、上级政府积极参与为特征,处于科层式与自发式两种城市合作机制之间^[5]。

1.3 长三角一体化政府间合作治理的实践基础

在长三角一体化的实践过程中,各级地方政府已经积累了丰富的经验。例如,在2007年,由于太湖蓝藻暴发和“湖泛”等问题,江苏、浙江、上海两省一市开始开展区域协同治理,就长三角区域搭建区域环境协作共赢平台达成共识,在区域环境管理政策、区域水环境治理措施、环境执法程序、风险应急防范等方面加强区域协作^[6]。水利部成立了太湖流域管理局,在太湖流域、钱塘江流域和浙江省、福建省(韩江流域除外)区域内依法行使水行政管理职责。如上所述,以往的政府间合作在治理层面提供了诸多经验,为现在省际断头路的建设提供了实践基础。

2 打通省际断头路中的合作机制探索

在长三角一体化战略提升到国家战略层面后,各级政府便开始了合作机制的探索,特别是在打通省际断头路的过程中,通过框架协议、定期例会等方式,推动了两地共建项目建设。

2.1 确立政府间合作框架协议

2018年,三省一市交通主管部门主要负责人签署的《长三角地区打通省际断头路合作框架协议》(以下简称《框架协议》)是政府合作机制的具体表现。《框架协议》就合作原则、合作内容、合作形式以及合作机制达成共识,明确了打通省际断头路第一批17个重点建设项目。主要内容包括:一是明确合作原则。按照“规划明确、需求对接、就近接入、先易后难”的总体原则,优先确保高速公路、国道骨干路网建设项目的全面连通,重点实施断头路及瓶颈道路的贯通,建立三省一市打通省际断头路项目储备库机制,每年评估、滚动推进,实现省际路网全面对接。二是明确合作内容。分批制定项目计划,优先安排对接意愿强烈、规划方案一致、建设规划明确、交通作用明显的项目;共同推进前期审批,重点推进专项规划编制、审批及永久基本农田调整审批程序事宜,尤其是穿越省际犬牙交错地带的断头路项目审批;研究深化工程方案,尤其是技术标准、建设规模、道路断

面与线形衔接、跨越界河桥梁涉及方案、省际收费站设置、交通标志标线设置、运营养护管理、投资估算等方面工作的对接;细化工程实施配合,施工组织充分沟通、统筹推进;加强后期养护管理,省际断头路交付时明确管养单位,严格执行交通运输部养护规范标准,确保“畅安舒美”。三是明确合作方式。省际交通运输主管部门负责与长三角区域合作办公室对接。省、市、区(县)各级交通主管部门负责区域内省际断头路规划、计划、建设、管养工作。对接双方政府明确建设主体,按属地原则分别建设,并分头落实项目前期程序。需委托代建的,双方协商确定。四是明确合作机制。建立了例会制度,不定期召开专题协调会;实行计划对接,省际断头路纳入《长江三角洲一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》;强化信息沟通,明确责任人及联系人,加强信息交通与共享。

在这份框架协议的基础上,上海市青浦区人民政府与江苏省昆山市人民政府签订了《道路对接合作备忘录》(以下简称《备忘录》),旨在按照“规划同图、建设同步、管理协同”的总体原则,共同构建快速、便捷、高效的道路综合交通体系。

在项目审批流程方面,双方政府明确各自行政区划内道路的建设主体,根据属地原则对建设工程分别进行立项审批。

在项目建设经费方面,提出由双方政府按属地原则对各自行政区划内的建设项目进行出资。

在项目建设机制方面,提出项目审批后,按照属地原则由各自建设主体进行建设。如有涉及跨河桥梁等不适宜严格按照属地划分工程界面的或一方属地范围内有较小工程量需要对方代建的,双方道路建设主体共同协商确定一方负责跨行政区域部分道路的具体建设工作,另一方委托代建。

在项目后期管养方面,提出跨区域道路项目建设完成后按照“谁建设谁养护”的原则,由建设主体所属政府委托管养,发现问题及时进行养护,另一方政府给予一次性养护经费补偿。

提出建立长效合作机制,成立合作协调小组,组长由双方分管副区长(副市长)担任,适时召开协调会议,议定推动双方对接道路合作事项。协调小组下设办公室,具体推动项目的实施。办公室分别设于上海市青浦区建设和管理委员会、昆山交通运输局,并明确了对接道路初步建设计划。

2.2 实践过程中探索的办法

上文所述的《框架协议》与《备忘录》在具体项目

实施过程中发挥了重要作用。例如,在胜利路、外青松公路等项目中,均有跨河桥梁,依照《备忘录》第四条“由于涉及到跨河桥梁等不适宜严格按照属地划分工程界面的内容,进行委托代建”,在具体涉及桥梁工程的设计、勘察、审图等招投标与工作界面划分时,双方运用代建及情况说明的方式,确认由一方进行统一审批,相关工作中发生的费用则根据框架协议确定,双方平均分摊所发生费用。

2.3 项目前期手续办理过程

在项目前期报建过程中,由于征地手续存在着属地化的局限性,将项目拆分成了建管手续与用地手续两个部分。

用地手续方面,包括规划土地意见书、测绘、基本农田补划、农用地转建设用地、征地包干、劳力安置、国有土地划拨、建设用地规划许可证。由于选址与测绘工作为属地化,只能在本区进行,无法跨区、市,因此在断头路的前期手续中,青浦区一方只进行了青浦区内土地的征收,而昆山境内的部分,由昆山方面进行立项并征地。

建管手续方面,包括项目建议书、工程可行性研究、设计方案、初步设计、工程规划许可、施工许可等。如前文所述,在进行桥梁建设时,为了保证桥梁设计的统一性,双方通过代建及情况说明的方式,明确桥梁由一方进行统一审批。例如外青松公路的吴淞江大桥,青浦的建设审批相关人员进行了包括桥梁在内的整条道路的报建与审批工作。

3 打通省际断头路过程中的经验与总结

3.1 建立长效协同机制

在打通断头路的工作中,《框架协议》与《备忘录》等文件,对于项目建设与实施起到了至关重要的作用,为整个项目的跨省建设明确了方向和路径。在文件的基础上,还通过例会制度,不定期召开专题协调会,确认了项目的审批范围和权限,解决了具体审批过程中遇到的困境。

3.2 坚持规划先行

2019年12月,《长三角区域一体化发展规划纲要》已经正式印发,在完善战略规划与规划纲要的基础上,应补充完善各相关地区的总体规划,并将省际断头路道路规划增补进道路专项规划中。在专项规划内容中,应明确功能定位、道路等级、选线方案、红线方案、附属设施、用地调整方案、蓝线调整方案等。

在完善上位规划的基础上,还应统筹不同规划

间的关系,落实规划“一张图”目标。例如,在项目推进过程中,由于项目选址及位置的特殊性,第一批省际断头路均遇到了基本农田问题。原因就是,在基本农田划定时,未提前考虑道路规划红线,导致两规(土地规划和城乡规划)无法充分衔接,造成规划实施环节脱节,在选址阶段需要进行基本农田补划工作,造成了前期规划工作的反复。

此外,在具体规划方案中,还应提前在道路专项规划编制阶段,征询上级主管部门意见(例如市交通委、交警、农委等)。例如,在项目审批过程中,交警部门对收费站规模提出了异议。并且,由于涉及动物检查站等特殊检查需求,一般的道路专项规划未能在特殊节点考虑扩大红线范围,在未来其他省际断头路中应尽早予以明确。

3.3 进一步发挥长三角一体化示范区执行委员会的作用

尽管《框架协议》与《备忘录》等明确了项目推进的方向和路径,但仍存在一定的缺漏。例如,在进行横跨两地的桥梁建设时,目前是通过协议的方式进行审批,但2020年《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》印发,明确了将授权示范区执委会行使省级项目管理权限。虽然到目前为止,执委会还未对省际断头路项目进行过审批,但该决定从法理方面,赋予了执委会对于跨区域投资项目的审批、核准和备案管理权力。笔者认为,应进一步发挥执委会的作用,通过行政审批权转移、两地联合审批等形式,明确跨省工程内容的行政审批主体。

4 结 语

公共产品的非竞争性与非排他性决定了它需要由政府使用公共开支进行建设,政府在现在并且在未来还将作为省际断头路的建设主体。在前几批打通省际断头路项目的基础上,长三角一体化区域内各城市政府应不断转变观念,主动融入城市群发展,完善区域基础设施建设,共同做大做强区域经济这个蛋糕。

参考文献:

- [1] 林尚立.国内政府间关系[M].浙江:浙江人民出版社,1998.
- [2] 陈国权,李院林.论长江三角洲一体化进程中的地方政府间关系[J].江海学刊,2004(5):92-93.
- [3] 江大树,廖俊松.府际关系与震灾重建[M].台北:元照出版公司,2001:126.

(下转第7页)

(1)路基基底发育的岩溶漏斗,采用片石回填夯实处治,自洞底至洞口依次采用粒径由大到小的片石逐级分层填筑,并于顶面进行强夯处治,单击能采用 $200\text{ cm} \times 10\text{ kN} \cdot \text{m}$,夯后调平后于顶面铺设一层双向土工格栅。

(2)针对裸露于地表同时兼具区域地下岩溶排水管道或连通暗河的落水洞,沿落水洞窄边做盖板跨越,盖板板厚及钢筋布置参照钢筋混凝土盖板涵相应板跨、上部填土高度进行。

(3)沿线填方路段隐伏性岩溶,采用强夯检验法,清表后,先采用 $200\text{ cm} \times 20\text{ kN} \cdot \text{m}$ 单击能夯 2 遍,如有塌陷,则用片石回填至顶,再以 $200\text{ cm} \times 10\text{ kN} \cdot \text{m}$ 单击能夯 2 遍,最后以 $200\text{ cm} \times 4\text{ kN} \cdot \text{m}$ 单击能满夯 1 遍,每遍间隔时间不少于 4 d。

5.3 路基防护设计

该项目位于山区,有多处高填方路基和高边坡路堑设计,且路线沿线经过炭质页岩区,这给路基防护工程设计带来难度。设计之初,针对易出现溜坍的土质路堑边坡,或风化严重、破碎的软质易发生崩塌的岩石边坡,炭质页岩边坡防护,采用人字型骨架护坡,每级采用 C25 混凝土护脚及基座防护。

后期施工中,经过现场开挖,大面积的炭质页岩区遇水易软化,发生滑塌事故。采用现场动态设计,将原设计的防护形式调整为浆砌块石护面墙,对坡面全封闭处理,最下一级坡脚设置 3 m 高混凝土挡墙护角,护面墙每隔 10 m 设置一道锚杆地梁,达到了预期处理效果。图 8 为炭质页岩段边坡照片。



图 8 炭质页岩段边坡照片

5.4 复杂地形及地质桥梁设计

项目全线共设置大桥 6 545.5 m/17 座、中桥 97m/3 座,沿线地形、地质起伏较大,以山岭重丘区

为主,局部为河流沟谷地和山前斜坡,区内山坡坡度陡峻,灰岩岩溶发育。这对桥梁设计提出较高要求。针对灰岩岩溶发育区下部结构桩基,采用全套筒全回转施工方法,施工前进行一桩一孔超前地质钻探。针对区内山坡陡坡处桥位跨径布置,采用左右幅错位布置,减少桥梁台后高度。

综合施工便捷性和工程经济性。起点杨家坊互通采用支架现浇连续梁,跨沪昆高速采用挂篮悬臂对称浇筑,其余桥梁均采用 40 m 跨预制小箱梁桥。该工程桥梁多处于山区,桥梁的预制场地选择和梁体运输是整个工程的控制因素。考虑运输便捷性,在互通加宽段路基上设置预制梁场(见图 9),待路基修筑后再运输预制梁。



图 9 路基预制梁场全景图

6 结 语

该项目位于城市区间,路线经过经开区(刚开发)和沿线的城镇,为城市道路兼公路性质的高等级道路。该工程沿线位于山区,地质起伏较大,路线控制点多,设计时需要控制好与水源保护线、基本农田保护线、生态控制线及高压线的关系,避免山体大开挖,更应注重沿线生态景观的保护,让道路本身融入环境,成为一条景观大道。设计时还应注意按照公路和城市道路的指标互相校核,以达到最佳效果。

参考文献:

- [1] 饶友平.重庆两江新区—长寿区快速通道方案研究[J].城市道桥与防洪,2020(9):9-11.
- [2] CJJ 129—2009,城市快速路设计规程[S].
- [3] CJJ 37—2012,城市道路工程设计规范[S].
- [4] JTG D20—2017,公路路线设计规范[S].

(上接第 3 页)

- [4] 罗小龙.长江三角洲地区的城市合作与管治[M].北京:商务印书馆,2011.
- [5] 文佳月.全生命周期视角下太湖流域环境协同治理研究[J].美与时

- 代(城市),2020(5):120-121.
- [6] 孙振.长三角地区将合力打通省际交通瓶颈[J].中国产经,2018(6):87-87.