

摘 要

经济全球化和区域经济一体化是世界经济发展的趋势。随着二战后经济全球化以及区域经济一体化趋势的日益加强,改革开放以来我国城市群和都市圈的兴起和发展,我国区域经济逐步迈入了加速发展和跨界整合的一体化的新阶段。我国区域内政府合作已经有了一定的基础,并取得了初步的成效,但仍处于起步阶段,还很不成熟,存在很多问题和制度困境。

本文从分析我国区域内政府合作的现状入手,对区域公共管理结构从理论和现实两个层面进行了分析,并从网络治理理论和复合行政理念中找到了我国区域公共管理结构设计的理论依据。指出,治理的本质就是指多元权威主体为了共同的价值目标和共同的利益在相互制约的基础上对公共事务进行上下互动的合作管理。具体到区域公共管理上,首先要以协调的态度来解决区域公共问题。其次,要打破传统的科层制管理机制,追求多元的、网络式结构的治理机制。在区域公共事务的治理上,除了要强调政府间的合作外,还要特别鼓励政府与非政府组织之间的合作。因为,非政府组织作为公民社会的重要组成部分和多元治理主体之一,在国家和社会公共事务治理过程中正发挥着越来越重要的作用。而且,在非政府组织发展成熟的西方发达国家,已基本确立了政府与非政府组织的合作伙伴关系。然而,在我国,虽然当前非政府组织无论在量上还是在质上都取得了长足的进步,并开始与政府在社会各领域内展开合作。但这种合作目前依然存在着依附性较强、非平等性等瓶颈。本文认为,一方面,政府要自上而下地推动其与非政府组织的合作与互动;另一方面,非政府组织要强化自身参与公共管理的能力,获得与政府平等合作的准入资格,这样才有利于区域公共事务的有效治理。

最后,在借鉴国外经验的基础上,指出了我国区域公共管理结构设计的基本思路:应该在一定原则的基础上,在中央政府的指导下和地方政府的推动下,从治理理念、组织结构、法律法规和合作规则等角度完善相应的区域组织及其运作机制。通过运用多种治理手段和适宜的合作模式,来实现对区域公共事务的有效治理。

关键词:区域公共管理;结构;网络治理理论;复合行政理念;设计

Abstract

The economical globalization and the regional economic integration are the tendency of the development of the world's economies. With the increasing enhancement of globalization and integration of international economy after World War II, as well as the rise and development of city cluster and city circle since Open and Reform, regional economy has gradually stepped into the new stage of acceleration and integration. In our country, the regional government cooperation has already begun to grow and achieved a lot, but it is still at the beginning stage, and not very mature, with many problems and system troubles.

This article begins with analyzing the present situation of the regional government cooperation, which is followed by the analysis carried on the structure of regional public management theoretically and realistically, and we can find out the theory basis of designing the structure of regional public management in the network governance theory and the compound administrative theory. It points out that the essence of "governance" is referred to the diverse authorities to manage the public affairs commonly between top and bottom on the basis of mutual criterion for the sake of the common valuations and benefits. For regional public management, the first step is the conversion of managerial thoughts, and different levels of governments should cooperate with each other. The second step is the transformation of governance mechanism. In the governance of regional common affairs, we should not only emphasize inter-governmental cooperation, but also lay particular emphasis on cooperation of governments and the non-government organizations to help create the network governance. Because non-government organizations, as an important part of citizen society and one of the subjects of governance, are playing a more and more positive role in managing national and social public affairs. Moreover, in the developed countries of the west with ripe NGOs, they basically have already established the partnership relation between governments and NGOs. But in our country, though the NGOs have all made considerable progress regardless of the respect of quantity or quality, and they begin to launch cooperation in every field of the society with the government. However, they depend on the government too much in nowadays cooperation, and some of these operations are unjust. This article suggests that on

one hand the government should promote non-government organizations to move towards cooperating with it from top to bottom, and on the other hand, non-government organizations should strengthen their ability of participating in public management to get the qualification for equal cooperation with the government, which is benefit to deal with regional public affairs effectively.

In the end, on the basis of the overseas experience, it points out the basic idea of designing our structure of regional public management: It should be carried on under certain principle, with the guide of the central government and the impetus of local governments, and perfect relative regional organizations and operational system from governance thought, organization structure, laws, regulations, cooperation rules, and so on, to realize effective governance of regional public affairs, through using kinds of governance methods and proper cooperation models.

Key words: regional public management; structure; the network governance theory ; the compound administrative theory; designing

湖北大学学位论文原创性声明和使用授权说明

原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

论文作者签名：郑翠兰
日期：08年5月20日

学位论文使用授权说明

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，即：

按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并提供目录检索与阅览服务；学校可以允许采用影印、缩印、数字化或其它复制手段保存学位论文；在不以赢利为目的的前提下，学校可以公开学位论文的部分或全部内容。（保密论文在解密后遵守此规定）

作者签名：郑翠兰

日期：08.5.28

指导教师签名：李永成

日期：08.6.3

一、绪论

（一）问题的提出

迈入 21 世纪以来,经济全球化、区域一体化的浪潮席卷全球,不仅使传统“内部”社会公共问题与公共事务变得越来越“外部化”和“无界化”,而且使“区域公共问题”大量兴起,并有复杂化、多元化和规模化之趋势。仅仅靠地方政府一方的能量已经无法解决这些综合性、区域性的问题,必须依靠区域内的政府、非政府组织间的沟通协商、互助合作来解决。所以,传统的各自为政、占地而居的行政治理格局与方式已经无法适应社会经济发展的变化,现实的压力迫切需要突破地方行政的局限,以一种更为宏观系统的视野来看待区域公共问题,建立起一种基于地方行政又高于地方行政的区域治理模式。

改革开放前,我国实行的是高度集权的政府体制,政府通过自上而下的“内向型行政”方式来管理公共事务。随着中央向地方下放权力,地方政府有了自己的利益空间,也有了发展本地经济的强大动力。一些地区的发展走上了区域经济一体化的道路。从上个世纪70年代末中国开始重点发展“珠江三角洲”起,到80年代末倾力打造的“长江三角洲”,90年代中期建设“京津唐及渤海三角地带”,90年代末实施“西部大开发”,2003年提出“振兴东北”,直至2004年12月明确将“中部崛起”列入2005年经济工作六项重点任务之一为止,一个较为完善的区域经济格局雏形已经基本显现。加快区域间和区域内经济的快速和谐发展,带动整个国民经济的快速发展,已经成为了大势所趋。尤其是20世纪90年代以来,我国区域经济的联系日趋紧密,区域合作的范围和领域不断拓展,合作规模不断扩大。伴随着我国区域经济一体化的不断发展和深化,传统的以行政区划为单位的政府治理模式受到了越来越多的挑战,区域公共管理成为一种可选择的有效模式。当前,我国亟待解决区域公共治理实践中遇到的一些新问题,并积极探索优化区域治理的新思路。

从目前来看,我国区域公共治理的方式主要有以下几种:一是一些地区的政府开始建立例行的地方高级官员会晤制度,成立了区域的协调治理组织。二是建立区域经济联盟,共同协调区域内的产业结构、区域公共基础设施、发展战略、环境保护、公共安全、水电供应、危机管理、流行病防治等重大问题。三是进行区域发展大规划,在制定总体区域发展目标的基础上,整体规划定位区域中各个板块的发展目标。总体来说,我国在

区域治理方面探索出了一些切实可行的合作方式,并在区域治理实践中取得了一些进展。但区域治理主体依然比较单一,治理内容也大多局限于经济层面,较少关注和涉及其它区域公共事务和公共问题,协调机制还很不健全。并且,在我国,运用区域公共管理的研究成果来指导区域公共问题解决的实践还为数不多。本文试图在这方面做一个初步的探索:以长三角地区的合作机制为例,来探讨我国区域公共管理结构方面存在的缺失,并借鉴国内外的理论和经验,来构建一个应然的、符合我国国情的区域公共管理结构。希望能够为区域的有效治理提供理论上的指导,甚至是直接的政策建议。

(二) 研究的意义

区域公共管理是现代公共管理学与区域科学在新的时期和新的实践中有机结合的一个新的理论和实践课题。在国外,对区域公共管理的研究已确立了比较成熟的研究方法和规范的理论构架,并可用来验证和指导区域公共管理实践。但在我国,区域公共管理的研究还处于起步阶段,连基本概念的界定、理论的基本框架以及研究的意义等基本问题都还没有形成一个统一的认识。因此,对区域公共管理理论进行深入的研究,具有重要的理论意义,同时,对更好地反映和服务实践也具有较大的现实意义。

具体到区域公共管理结构的研究上,目前,理论界对这方面的研究还比较少,虽然一些学者的研究中已涉及到了对区域内政府间合作机制的探讨、非政府组织在区域公共管理中的作用分析等区域公共管理结构中的某些片段,但尚没有学者在中国的现实背景下,对区域公共管理的主体、以及这些主体在治理区域公共事务过程中所共同遵循的治理理念、价值导向、治理机制、权力向度和制度设计等进行全面深入的探讨。从某种意义上说,本文的研究弥补了区域公共管理研究上的不足和缺憾,对推动区域公共管理研究的丰富和发展具有一定的意义。

从现实的社会诉求来说,在经济全球化、区域一体化、社会信息化、组织网络化以及国内经济市场化和地方分权化的新形势下,区域发展中的矛盾和冲突不断增多和复杂起来,这给以区域内的政府为核心的区域公共管理主体提出了严峻的挑战。能否回应这些挑战,不仅仅是一个实践问题,还是一个重大的理论问题。对区域公共管理的系统研究,能够为区域发展提供理论上的指导,甚至是直接地出谋划策,为其提供有的放矢的政策建议和方案咨询。比如,我国区域内政府间的“地方保护主义”问题、合作与协调问题等等,都不能认为是可有可无或者是视而不见的问题,需要我们进行深入的研究。这些问题的解决,有利于区域内政府间进行更紧密的合作和跨辖区公共问题的解决。

（三）中心概念的界定

1. 区域

区域公共管理研究中的“区域”，首先是一个客观的空间地理存在。自从由自然状态过渡到政治社会以来，人类的任何生产、生活和管理活动都离不开一定的区域。从社会科学研究的视角而言，“区域”是一个意蕴非常广泛而又相对的概念。几千年来，由于研究视角和研究对象的差异，不同的学科对“区域”的概念有不同的界定。最早研究区域的学科是诞生于公元前3世纪的地理学，他们把区域定义为地球表壳的地域单元，认为整个地球是由无数区域组成的；经济学将区域视为由人的经济活动所造成的、具有特定地域特征的经济社会综合体；政治学认为区域是进行国家管理的某一行政单元；而社会学则将区域看作是具有相同语言、相同信仰和民族特征的人类社会聚落，等等。

有学者从公共管理学的角度认为，区域是“一个基于行政区划又超越于国家和行政区划的综合性概念”^①，是按照一定的标准划分的连续的有限空间范围，是具有自然、经济或社会特征的某一个方面或几个方面的同质性的地域单元。而且，根据不同的参照系，区域还会出现层次上的区别。从研究的层次上看，可以将区域公共管理划分为两个层次，一个是超国家的区域公共管理问题，另一个是单一国家内部的区域公共管理问题。

本文所研究的“区域”，不是指地方政府所在的行政区域，而是由经济规律决定的一国经济发展到一定阶段在各行政区域相互联系基础上形成的经济区域；也不是超国家的区域，而是专指我国内部的经济区域。它是由数个在地理位置上临近、经济上联系密切、文化习俗上相近的地方行政辖区组成的一个在经济上相对完整的经济活动空间，如我国的“珠三角”，“长三角”，“环渤海经济区”等等。这些区域更多的是基于地理边界的同质性领域，它可以超出法定的行政区划。本文的研究重点是国内的政府、非政府组织等以一种怎样的组织形态、在什么样的制度框架下，才能通过有效的协调与合作来促进区域的长远发展和有效治理。

^①陈瑞莲，张紧跟. 公共行政研究的新视角：区域公共行政[J]. 公共行政, 2002, (3)

2. 公共管理

对于公共管理这一概念,国内外众说纷纭,没有统一的认识。我国有学者在综合国内外各种观点的基础上认为公共管理即是“以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法,强化政府的治理能力,提升政府绩效和公共服务品质,从而实现公共的福祉与公共利益”^①。显然,公共管理的对象是社会公共事务。公共事务的内容相当广泛,它涉及政治、经济、文化、社会生活等多个方面和多个领域。公共管理实际上就是各种公共组织从各个层面向社会提供各种公共服务和公共产品,如建立法制基础;维护社会公共秩序;保持非扭曲的政策环境,包括宏观经济环境;投资于基本的社会服务与基础设施;保护承受力差的弱势阶层;保护环境等,以及各种具体的方方面面的公共事务。公共管理的目的和本质在于维护、实现、增进和公平地分配公共利益,不断满足社会的公共需要。公共利益是一个社会共同体存在和发展的基础,公共组织应当是社会公共利益的代表和体现^②。

公共管理的基本特征在于它融公共性、社会性和管理性于一身。首先,公共管理在根本上是一种管理活动,它必须注重管理原则和管理绩效;其次,公共管理不同于私营部门管理,它肩负着公共部门的独特使命,必须体现公共部门的责任;最后,公共管理是社会发展的产物,它来自社会、服务社会,社会性是其根本属性,它必将回归社会。实际上,现代意义上的中国公共管理,是在西方传统公共行政、新公共行政中“公共性”的基础上、新公共管理中“管理性”的影响下、治理理论中“共治”涵义的左右下,结合中国国情而形成的一种全新管理理念和管理模式。

提到公共管理,还要纠正一个认识误区:公共管理不是意味着政府包办;政府只是充当协调者,将非营利部门、私人部门等组织起来,通过“治理”即制度和政策安排建立一个关系网络,将众多参与者组成合作伙伴共同行动。这里应强调,在公共管理行动中,非营利机构和私人部门扮演重要的角色^③。

^①张成福,党秀云.公共管理学[M]北京:中国人民大学出版社,2001:4

^②王乐夫.试论公共管理的内涵演变与公共管理学的纵向学科体系[J].管理世界,2005,(6)

^③王虎峰.公共管理视角下的卫生医疗体制改革[A].董克用.公共管理与政策评论[C].北京:中国人民大学出版社,2007:91

3. 区域公共管理

区域公共管理可以界定为：区域公共管理是以区域政府组织和非政府区域组织为主体的区域公共管理部门，为解决特定区域内的公共问题，实现区域公共利益而对区域公共事务进行现代治理的社会活动^①。

这一概念包含以下几个内涵：一是区域公共管理的主体是多元的，包括政府组织、非政府组织，甚至还包括一些私域部门；二是区域公共管理的目的是为了解决区域内由经济、政治或社会其它领域构成的复杂的交错性问题和处理区域公共事务，以实现最优的共同利益^②；三是区域公共管理所采用的方式和手段，与经济市场领域和政府公共领域的管理不同，不是竞争和压制，而是基于平等地位之上的协商和调解；四是区域公共管理的对象主要是区域内横向部分和纵向层级之间形成的交叉重叠的关系。

区域公共管理是介于国家宏观管理和企事业单位、政府机关、民间组织内部微观管理之间的管理领域，国家宏观管理和微观管理的辩证关系要靠区域管理才能真正实现^③。区域公共管理与现代企业管理相互联系但处于不同层面，只有区域公共管理才能考虑到区域综合平衡发展。因此，要打造强势区域，首先要打造出高水平的区域性公共管理。这就是说，区域公共管理在区域健康持续发展的过程中起着至关重要的作用，主要表现在以下几个方面：一是制定政策法规，为区域经济和社会发展提供符合地方实际、与国家大政方针相配套的区域性政策体系和与国家大法相一致、具有可操作性的完整的地方法规体系；二是实施区域性整体规划、调节和控制，建立并保持合理的产业结构、适当的投资规模和坚实的环境保护基础；三是完善社会保障制度，确保社会公平，维护社会稳定^④。

4. 区域公共管理的结构

所谓“区域公共管理的结构”，指的是参与区域公共事务治理过程的各个主体（主要包括区域内的政府组织、非政府组织）之间的权责配置及相互关系。可以看作是由区域内的政府组织、非政府组织等所构成的区域公共问题的治理主体的组织形态，以及这些主体在治理区域公共事务过程中所共同遵循的治理理念、价值导向、治理机制、权力向度和制度设计^⑤。

^①陈瑞莲. 区域公共管理导论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 1

^②郭风旗. 我国区域公共管理理论分析[J]. 行政论坛, 2005, (4): 17

^③刘锋. 新时期区域公共管理创新[J]. 中国行政管理, 2002, (5)

^④郑红军. “泛珠三角”经济发展与区域公共管理创新[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2007, (2)

^⑤陈瑞莲. 区域公共管理导论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 17

（四）国内外相关研究述评

区域公共管理研究属于交叉研究领域，它发端于欧美，肇始于 20 世纪后期。目前，国内外学术界对它的探讨正处于一个欣欣向荣的发展期。总的来说，欧美学者对它的研究已经形成了比较成熟的研究方法和多角度的研究视角。而从我国的研究现状来看，区域公共管理研究还处于起步阶段，无论是理论研究还是实证研究，都还很不够成熟。下面对国内外区域公共管理结构方面的研究现状，做一番梳理和评价。

首先，对国外关于区域公共管理结构的研究进行简单的评述：

国外关于区域公共管理结构的研究，主要集中在区域经济学中关于政府在区域经济发展中的作用研究、区域内地方政府间竞争与合作关系对区域经济发展的影响研究、以及府际关系的研究等几个方面。下面对这几个方面的研究成果做一番简要的述评。

1. 区域经济发展理论中关于政府作用的研究

(1) 中心地理论中的政府作用。中心地理论是由德国学者克里斯塔勒于 1933 年提出，后来另一位德国经济学家勒什利用克里斯塔勒的理论框架，把中心地理论发展成为市场网络理论。中心地理论和市场网络理论都是从地域面积具有同质性、生产要素和需求均匀分布这些假定出发，探讨区位结构形成的机理与区域市场的扩大和优化。在中心地理论中，政府的主要作用是使公共机构的供给和成本最优，使各个区域的服务供给平衡^①。

(2) 增长极和增长中心理论中的政府作用。增长极和增长中心理论的代表人物主要有法国的佩鲁 (F.Perroux)、瑞典的缪尔达尔 (Myrdal, 1957) 和美国的赫希曼 (Hirschman, 1958)。佩鲁主要考察的是部门的极化现象，他在 20 世纪 50 年代发表了一系列论文，论证了经济增长不是遵循均衡路径，而是发源于一个所谓的“推动型单位”。推动型单位是一个经济部门，它超过平均水平强劲增长并通过同其他部门紧密联系产生影响^②。缪尔达尔和赫希曼主要研究区域之间的差别，探讨导致区域发展极化的机制。缪尔达尔提出了“循环积累因果理论”，认为在经济发展过程中，发达区域与不发达区域之间的“回波效应”往往大于“扩散效应”，市场力量的作用通常倾向于增加而不是减少区际差异 (Myrdal, 1957)，如果没有政府干预，区域差异将不断扩大^③。赫希曼提出的“核心—边缘理论”，认为在一个区域经济体系中发展的进程从长期看是趋向均衡的，

^①陈秀山, 张可云. 区域经济理论 [M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 76-85, 394

^②陈秀山, 张可云. 区域经济理论 [M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 197

^③豆建民. 区域经济与我国的区域经济发展战略 [J]. 外国经济与管理, 2003, (2)

这是由于扩散效应比吸收效应占优势,核心区的发展会通过扩散效应在某种程度上带动外围区发展,逐步减小边缘区和核心区的差距^①。在增长极和增长中心理论中,政府的主要作用是,在边缘区域寻找一个合适的区位,将其作为潜在的增长中心,并对在这一区位布局的企业给予特殊的支持,从而达到促进边缘区经济发展,缩小边缘区和核心区经济发展差距的目的。

(3) 输出基础理论中的政府作用。输出基础理论是从两个区域相互作用的角度,阐述输出基础对区域的经济增长的影响。美国的杜森伯利(J. S. Duessenberry)和诺思(D. C. North)在20世纪50年代首次提出了作为国民经济子系统的区域输出基础模型,这二人被视为输出基础理论的代表人物。输出基础理论主要是解释区域增长,后来也被用于研究促进欠发达区域增长。输出基础理论假设,区域经济增长的核心因素是外部需求的刺激,输出部门所获得的收入被认为是刺激内部市场需求增长的必要与充分条件,需求刺激通过收入乘数效应导致区域收入快速增长,其总额可能是输出部门所获得收入的若干倍。在输出基础理论中,政府的作用是分析区域内输出部门的潜力,通过信贷、补贴和投资促进等措施来振兴区域内的输出部门,从而拉动区域经济发展^②。

(4) 新古典区域经济增长理论中的政府作用。新古典区域经济增长理论假设区域之间要素报酬的差别将会通过要素流动趋向均衡,市场机制的作用最终会消除区域之间人均收入的差别,达到经济增长的均衡^③。瑞典经济学家俄林(Olin)把区际贸易引入新古典经济学,使其成为一般均衡理论的重要组成部分。俄林从贸易角度研究了要素流动、要素价格与商品价格之间的关系。他认为,区际贸易、国际贸易与要素自由流动会带来区域之间生产要素价格与商品价格的平均化,因此“只要生产要素可以完全流动,不同地区生活水平上的差距便可消除”^④,区域经济发展便能达到均衡。在新古典区域经济增长理论中,政府的作用主要是克服或消除那些妨碍市场机制发挥作用的要素,通过提供基础设施、建设新的道路、建立现代化的教育体系和消除行政贸易壁垒等使区域之间的经济联系加强,逐步缩小区域之间的发展差距。

^① 徐梅. 当代西方区域经济理论评析[J]. 经济评论, 2002, (3)

^② 陈秀山, 张可云. 区域经济增长理论[M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 167-173

^③ 同上, 175-193

^④ 孙海鸣, 刘乃全. 区域经济增长理论的历史回顾及其在20世纪中叶的发展[J]. 外国经济与管理, 2000, (8)

2. 区域内地方政府间竞争与区域经济发展的研究

国外学者关于地方政府间竞争关系的研究主要有布雷顿的“竞争性政府”^①、布坎南的“竞争性联邦主义”^②、蒂鲍特的“以足投票理论”^③、文森特·奥斯特罗姆的“复合共和制”^④和“多种心体制”^⑤等,这些理论都是从地方政府之间竞争性提供公共物品的角度来研究地方政府间的竞争关系的。还有Takaaki的《地方政府在公共基础设施投资上的空间竞争》^⑥采用双层次博弈方法从公共基础设施投资的角度来研究地方政府间的竞争; Andreas Wagener的《双重税收竞争:地方政府作为中间人的财政博弈》^⑦从税收竞争的角度来研究地方政府间的竞争;还有德国学者何梦笔教授的《大国转型的财政与区域维度:中国与俄罗斯政府间竞争》^⑧一文,比较了大国俄罗斯与中国的政府间竞争情况,认为如果撇开自然地理条件,政府竞争在很大程度上是制度竞争或体制竞争。这些学者认为,地方政府提供的公共物品能否满足辖区内居民的需求和吸引更多有价值的要素流入,决定了辖区内的居民是否会迁移和辖区竞争力的大小。为了留住辖区居民和增强辖区的竞争力,各个地方政府在提供公共物品上展开了激烈的竞争,竞相向居民提供更好的公共物品。而地方政府提供的公共物品,主要是合理的税收制度、稳定的政治环境、良好的基础设施等,这些具有竞争性的公共物品,是区域经济发展的基础,对区域经济的快速发展有着重要的影响。

3. 区域内地方政府间合作与区域经济发展的研究

西方发达国家尽管市场调节能力在逐步加强,但区域行政协调组织仍在快速发展。在国外,区域内地方政府间协调的主要组织形式就是大都市地区管理组织,这种组织形式可以在现有行政机构上设立常设的区域协调组织机构,也可以在现有行政机构之间以共同的目标和纲领结成协调组织,可以是自上而下的,也可以是自下而上的。建立这种体制的一个主要途径是形成统一的区域政府或协调机构,对某些需要从整个区域角度进

^① Albert Breton. Competitive Governments[J]. An Economic Theory of Politic Finance, Cambridge University Press, 1996

^② James M. Buchanan. Federalism and Individual Sovereignty[J]. The Cato journal Vol. 15, P2-3 (Fall/winter. 1995/96)

^③ 文建东. 公共选择学派[M]. 武汉: 武汉出版社, 1995: 103-112

^④ [美] 文森特·奥斯特罗姆著. 复合共和制的政治理论[M]. 上海: 上海三联书店, 1999: 197-198

^⑤ [美] 文森特·奥斯特罗姆. 多中心[A]. [美] 迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[C]. 上海: 上海三联书店, 2000: 69-96

^⑥ Takaaki Takahashi. Spatial Competition of Governments in the Investment on Public Facilities[J]. Regional Science and Urban Economics, 2004(34): 455-488

^⑦ Andreas Wagener. Double Bertrand Tax Competition: a Fiscal Game With Governments Acting As Middlemen[J]. Regional Science and Urban Economics, 2001(31): 273-297

^⑧ [德] 何梦笔. 大国转型的财政与区域维度: 中国与俄罗斯政府间竞争[A]. 德国维滕大学讨论文稿, 1999(42), 中译文

行规划建设和管理的项目实施统筹管理,进而在区域内形成双重政府机构—区域联合政府与地方城市政府。在世界上成立较早(20世纪50年代初)的是多伦多大都市区政府,1965年伦敦成立了大伦敦政府,20世纪70年代中期在欧洲普遍出现了大都市区的行政管理机构。但是这类政府的性质是不尽相同的,有的是国家行政机关性质的,如法国巴黎大区议会;有的是由各个城市代表组成的政府,如大哥本哈根议会;有的是经过参盟城市之间选举的代表组成的政府,如法兰克福大都市区议会;还有的是经过参盟城市之间协商组成的协议机关,如海牙大区协议会^①。近年来有学者从区域基础设施共享的角度来研究了地方政府之间的融合协调,如Thorsten Heitkamp的《马德里周边未规划城镇的整合:以佛安拉伯拉达为例》^②研究了马德里大都市区和周边地区通过地方政府之间的合作协调来共享基础设施;Ingrid Mur-Veeman等的《政府行为对保健服务整合的协作网络的影响》^③中研究了地方政府在公共医疗保健服务中的合作问题。地方政府之间在公共基础设施和公共服务上的合作和协调,能使地方政府实现公共物品供给的规模效应,降低供给成本,节约地方政府的财政支出,从而地方政府可以有更多的财力来支持辖区经济的发展,促进整个区域经济的快速发展。

4. 关于府际关系的研究

府际关系的概念来源于1930年代的美国,当时联邦政府积极推行新政,为免于遭受来自地方破坏宪政分权的质疑,特别提出强调自由、进步与主动的政策运作理念。由于经济大恐慌带来许多社会问题,而这些问题大多是全国性的,不是单一州政府或郡、市、镇、学区等地方政府所能独自有效解决的。因此,联邦政府就通过财政辅助、专业指导、法令规范等各种方式,实质介入各项公共议题的处理。随着二次世界大战后福利国家理念的兴起,联邦政府透过府际关系运作模式,对于各项专业政策领域的规划和执行均发挥相当大的影响力^④。

20世纪80年代以前的研究主要关注中央与地方的关系,沈立人在《地方政府的经济职能和经济行为》^⑤一书中,列出另外一系列西方学者关于中央与地方关系的著述,包括英国中央政策检查组的《中央政府与地方政府的关系》,琼思的《中央与地方政府关

^①张波.市政管理学基础[M].北京:中国人事出版社,2005:326-332

^②Thorsten Heitkamp.The Integration of Unplanned Towns in The Periphery of Madrid: The Case of Fuenlabrada [J].Habitat International,2000(24):213-220

^③Ingrid Mur-Veeman,Arnovan Raak,Aggie Paulus.Integrated Care:The Impact of Governmental Behavior on Collaborative Networks[J].Health policy,1999(49):149-159

^④[台]江大树,廖俊松.府际关系与震灾重建[M].元照出版公司,2001:126

^⑤沈立人.地方政府的经济职能和经济行为[M].上海远东出版社,1998:71

系研究的新方法》，罗兹的《英国中央与地方的关系研究：一种分析模式》和《中央政府与地方政府关系中的控制与权力》，埃利奥特的《中央与地方关系中的法律作用》，佩奇的《中央政府对地方政府施加影响的手段》，桑德斯的《为什么要研究中央与地方的关系？》，里甘的《英国中央与地方关系：实力——依赖关系论的应用》，艾伦的《中央与地方关系》，赖特主编的《西欧国家中央与地方关系》，松村歧夫《地方自治》等等。

20世纪80年代以来，府际关系的实践出现了许多新情况，这大大拓展了其研究的视野，并使其更为系统化。此间这方面的研究文献十分丰富，如《理解政府间关系》，《改革：政府间关系》，《权力下放后的政府间关系：威尔士的国会》，《加拿大联邦主义与政府间关系的新近倾向：给英国的教训》，《政府间关系：战略政策制定中确保信息沟通的合作》，《公共部门改革、政府间关系与澳大利亚联邦主义的未来》，《克林顿的教育政策与90年代的政府间关系》，《政府间关系与加利福尼亚的净化空气政策》，《政府间关系与支持联合的构架：丹佛水政治的联邦主义运作》，《朝向联邦民主的西班牙：政府间关系的审视》等等^①。

国外尤其是美国以府际关系形式出现的成果在研究视角上较为开阔，既有横向也有纵向的政府关系的探讨。如多麦尔(Paul R·Dommett)就在《政府间关系》一文中分析了美国政府间的纵向与横向两种关系。他指出纵向政府间关系其实是两个体系的综合，即宪法/法律体系(主要利用财政联邦主义和规制联邦主义两种方法处理上下级政府的关系，体现为一种命令/服从的关系)。文中他还指出，“如果说政府间关系的纵向体系接近于一种命令服从的等级结构，那么横向政府间关系则可以被设想为一种受竞争和协商的动力支配的对等权力的分割体系^②”。罗森布鲁姆在《联邦制与府际关系：美国行政国家的结构》一章中重点论述了联邦政府与州政府之间以及各州之间的合作，尤其指出了促进各州之间合作的法律依据即“充分信任与信用条款”(the full faith and credit clause)、《统一商业法规》(uniform commercial code)^③。这些都表明了美国地方府际横向关系的成熟及其重要的法律制度保障。

总之，国外的区域公共管理研究，涉及的面非常广，文献非常丰富。大致可以归纳为以下七个领域：区域经济学和发展理论对区域发展的探索、政府间关系与地方治理研究、政府间竞争问题的理论争鸣、国家和地区竞争力的研究、“问题区域”与区域创新

^①陈振明. 公共管理学[M]. 中国人民大学出版社, 2003: 146

^②[美]理查德·D·宾厄姆等. 美国地方政府的管理: 实践中的公共行政[M]. 九州译. 北京大学出版社, 1997: 162

^③[美]戴维·H·罗森布鲁姆等. 公共行政学: 管理、政治和法律的途径[M]. 张成福译. 中国人民大学出版社, 2002: 135

研究、“公共池塘资源”研究、区域与全球治理的研究^①。上文仅对与本论文内容相关的四个方面的研究做了简单概述：区域经济发展理论中关于政府作用的研究；区域内地方政府间竞争与区域经济发展的研究；区域内地方政府间合作与区域经济发展的研究；关于府际关系的研究等。

其次，对国内关于区域公共管理结构的研究，进行简要介绍并加以评价。

理论的发展总是反映现实和服务于现实的，而我国区域公共管理的研究还处于理论滞后于现实的阶段。在我国，较早使用过“区域公共管理”这一学术概念的是清华大学公共管理学院的刘锋。2002年，他在《新时期区域公共管理创新》^②一文中，运用新公共管理、区域创新系统、区域核心竞争力、支持系统等理论对区域管理进行创新。从某种程度上说，这一研究与本文所关注的区域公共管理研究有很大的差别，它并不是真正从公共行政学的角度对区域公共管理进行研究，而是从区域地理学的角度将创新理论引入到区域发展中去。中山大学的陈瑞莲教授是我国研究区域行政的典型代表，也是实质上从公共管理学的角度对我国区域治理进行研究的开创者。她在深厚的区域行政知识积淀的基础上对我国区域公共管理的一些问题作了述评，认为任何一门学科和一种理论的产生都是社会需要和时代呼唤的产物，区域公共管理的研究也不例外。我国区域公共管理研究的提出主要是因为经济全球化下的区域主义与区域竞争的崛起、经济市场化下的区域政区间竞争加剧以及区域公共问题的大量兴起。同时，她也对我国区域公共管理研究所具有的重要意义做了阐释，仅从理论创新角度看，一方面是推动区域科学研究的创新，另一方面，区域公共管理研究的全面展开，也能在研究方法和研究内容上实现对现代公共管理学学科的创新^③。下面从区域公共管理结构所包含的具体内容入手，对我国的相关研究成果做一番概括，并做相应评价。

1. 关于地方政府在区域经济发展中的作用研究

政府担负着重要的经济管理职能，如何发挥好政府尤其是与微观经济联系较为密切的地方政府在区域合作中的作用，将是关系区域合作的关键问题之一。政府在倡导、组织、运作区域合作中起到了关键甚至是决定性的作用。我国学者对地方政府在区域经济发展中作用的研究，主要集中在改革开放以后。因为在1979年改革以前，地方政府没有什么财政自主权，地方政府主要充当中央政府的“代言人”角色，很少有自己的独立利

^①陈瑞莲. 区域公共管理研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 24-30

^②刘锋. 新时期区域公共管理创新[J]. 中国行政管理, 2002, (5)

^③陈瑞莲. 论区域公共管理研究的缘起与发展. [J]. 政治学研究, 2004, (1)

益；在改革开放以后，地方政府的自主权扩大，独立利益逐渐凸现，在1994年实行分税制改革以后，地方政府的财政自主权扩大，为了完成中央政府交办的各项任务，同时也为了谋求自身的独立利益，地方政府大力发展地方经济，积极参与区域经济合作，在促进区域经济发展中发挥了重要的作用。

学术界重视区域合作中政府协调作用的研究。陈家勤指出，要强化政府在经济一体化中的作用，推动经济一体化是政府的义务，并探讨了在经济一体化过程中，政府管理职能的目标和作用^①。张绍旭对区域经济发展中政府行为的一般理论进行分析后认为，政府行为是社会经济运行的主体推动力，我国的区域经济发展带有明显的“政府本位推动的经济”色彩^②。较之区域经济合作的发展，我国地方管理方式改革明显滞后，严重阻碍了区域经济合作的进程。如何充分发挥地方政府在区域经济合作中的作用已成为区域合作顺利发展的关键问题之一^③。周文兴以重庆与长江上游其他省市关系为例，探讨了地方政府在区域合作过程中的行为。他认为政府在推动区域合作优化方面具有不可推卸和难以替代的责任，在其中更有积极性也更适合来扮演推动这种区域合作的主角^④。殷凤分析了政府之所以必须干预和协调区际经济关系的理论基础，认为中央政府对市场失灵的介入有着举足轻重的作用，可以有效地弥补市场机制在区域经济关系中的缺陷，同时可以避免地方决策的片面性、区域本位主义及地方保护主义^⑤。此外，还有学者进行了跨行政区管理机构研究。宁越敏认为在长三角内建立跨行政区的管理机构十分重要^⑥。

对地方政府在区域经济发展中作用的研究。国内有的学者从地方政府的行为对区域经济发展作用的角度进行研究，如《中国地区发展报告》^⑦，《地方政府行为方式与地方经济自主发展》^⑧，《地方政府行为与区域市场结构》^⑨，《地方政府短期行为与区域经济冲突》^⑩，《经济转型期区域经济发展与地方政府的作用》^⑪，这些研究分析了地区经济发展差距的来源，指出了地方政府在经济发展中的作用方式，以及地方政府不同行为对区域经济发展的影响；有的学者从地方政府进行制度创新的角度研究地方政府在区域经

^①陈家勤. 强化政府在经济一体化中的作用[J]. 国家经贸探索, 1995(3):6-10

^②张绍旭. 我国区域经济发展与政府行为的实证分析初探[J]. 延边大学学报, 1999,(4):81-85

^③王宝明, 等. 试论区域合作下的地方政府职能重组[J]. 桂海论丛, 2006(4):43-46

^④周文兴, 等. 论地方政府在区域合作过程中的行为[J]. 重庆工商大学学报, 2006,(12):49-51

^⑤殷凤. 区际经济关系中的政府干预与协调[J]. 云南社会科学, 2002(2):27-33

^⑥宁越敏. 长江三角洲都市连绵区形成机制与跨区域规划研究[J]. 城市规划, 1998,(1):16-21

^⑦陆大道. 中国地区发展报告[M]. 北京:中国地理出版社, 1997:5-20

^⑧周振华. 地方政府行为方式与地方经济自主发展[J]. 学习与探索, 1999,(3)

^⑨杨灿明. 地方政府行为与区域市场结构[J]. 经济研究, 2000,(11)

^⑩徐瑛. 地方政府短期行为与区域经济冲突[J]. 理论研究, 2003,(3)

^⑪石薛桥. 经济转型期区域经济发展与地方政府的作用[J]. 华北工学院学报(社科版), 2004,(2)

济发展中的作用,如《区域经济发展与地方政府》^①,《“中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为》^②,《地方政府在区域经济发展中的制度创新作用》^③;有的学者从地方政府促进产业集群发展的角度研究地方政府在区域经济发展中的作用,如《企业集群成长中的地方政府作用》^④,《产业集群发展与地方政府作用》^⑤;有的学者从地方政府在都市圈发展中的地位和作用角度来研究地方政府对区域经济发展的作用,如《地方政府在推进都市圈发展进程中的角色定位》^⑥,《京津冀都市圈合作思路与政府作用重点研究》^⑦。总之,众多的学者分别从不同的角度研究了地方政府在促进区域经济发展中的重要作用,阐明了地方政府在转变政府职能、规范行政行为、促进区域经济发展、积极培育产业集群、带动区域经济发展、实施制度创新、推动区域经济发展等方面的重要意义。

2. 关于区域内地方政府间竞争与区域经济发展的研究

改革开放以来,随着我国地方分权和经济市场化的深入开展,地方政府间竞争也愈演愈烈。近年来国内学者对地方政府间竞争的研究也越来越多。樊纲、张曙光等在《公有制宏观经济理论大纲》^⑧中分析了各地方政府之间的竞争情况,揭示了地方政府之间在投资和货币发行领域的横向竞争;张维迎、栗树和等的《地区间竞争与中国国有企业的民营化》^⑨在解释中国国有企业民营化时运用产权、制度和博弈等理论研究了中国地方政府竞争问题,其结论是:20世纪80年代初的地方分权政策导致地方竞争,地方竞争又反过来引发了民营化;李军鹏的《论新制度经济学的政区竞争理论》^⑩从新制度经济学的角度分析了政区竞争的内容和政区竞争的原则,并指出“政区竞争机制是提高政府公共服务质量、建立市场经济法治制度、产生经济奇迹的核心奥秘”;朱恒鹏的《地区间竞争、财政自给率和公有制企业民营化》^⑪运用统计数据实证分析了地方政府之间的竞争对公有制企业民营化具有推动作用,表明非国有经济比重的上升增强了地方政府的

^① 汪丽萍. 区域经济发展与地方政府[J]. 战略与管理, 1999,(6)

^② 杨瑞龙. “中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为[A]. 中国制度变迁的案例研究第二集[C]. 北京:中国财政经济出版社出版, 2000

^③ 赵保佑, 李津燕. 地方政府在区域经济发展中的制度创新作用[J]. 经济学动态, 2001,(11)

^④ 姚海琳. 企业集群成长中的地方政府作用[J]. 当代财经, 2003,(4)

^⑤ 沈威. 产业集群发展与地方政府作用[J]. 中国科技产业, 2004,(6)

^⑥ 项飞. 地方政府在推进都市圈发展进程中的角色定位[J]. 理论导刊, 2002,(7)

^⑦ 张可云. 京津冀都市圈合作思路与政府作用重点研究[J]. 地理与地理信息科学, 2004,(4)

^⑧ 樊纲, 张曙光. 公有制宏观经济理论大纲[J]. 上海:上海三联书店, 1990:85-95

^⑨ 张维迎, 栗树和. 地区间竞争与中国国有企业的民营化[J]. 经济研究, 1998,(12)

^⑩ 李军鹏. 论新制度经济学的政区竞争理论[J]. 中国行政管理, 2001,(5)

^⑪ 朱恒鹏. 地区间竞争、财政自给率和公有制企业民营化[J]. 经济研究, 2004,(10)

财政实力,从而对区域经济的发展壮大发挥着重要的影响;“中国地方政府竞争”课题组及其成员在关于地方政府竞争的研究方面发表了一系列的研究论文,对中国地方政府之间的竞争进行了比较深入和全面的研究:课题组的《中国地方政府竞争与公共物品融资》^①从规范性的角度研究了地方政府竞争的概念和地方政府竞争与公共物品供给和融资方面的政策框架;冯兴元的《论辖区政府间的制度竞争》^②分析了经济发展过程中我国辖区政府间制度竞争关系的一些表现形式和特点,对我国辖区政府间制度竞争强度提出了一些假说,对规范辖区政府间制度竞争提出了一些原则性的思路;周业安、冯兴元、赵坚毅等的《地方政府竞争与市场秩序的重构》^③通过一些指标来测度地方政府的竞争行为策略,并用经济增长来测度竞争的后果,研究结果表明“竞争策略对经济增长的正向作用”;周业安、赵晓男的《地方政府竞争模式研究》^④分析了地方政府竞争模式的形成和地方政府竞争行为模式差异的原因,对重塑地方政府竞争秩序提出了政策建议;周业安的《地方政府竞争与经济增长》^⑤一文,分析了地方政府竞争与经济增长的内在关系——“特定的政府结构产生相应的政府行为,而这种行为又具有产出效应,会影响到经济增长”,并揭示了地方政府间不同竞争行为对经济增长的影响;谢晓波的《经济转型中的地方政府竞争与区域经济协调发展》^⑥一文指出,由于地方政府竞争与区域经济增长、地方政府竞争与行政区经济的形成、地方政府竞争与区域经济增长差异等原因,地方政府竞争对区域经济协调发展既有有利的一面,也有不利的一面。其有利的一面集中表现在地方政府竞争有利于经济转型,其不利影响主要表现为,由于市场分割而形成的“行政区经济”。杨志勇的《财政竞争:呼唤约束和秩序》^⑦重点研究了地方政府竞争中的财政竞争问题,分析了地方政府之间无序的财政竞争出现的原因,指出规范的地方政府间财政竞争是有利于区域经济发展的,并对规范财政竞争提出了相应的政策建议。通过以上文献综述,可以看到我国学者对地方政府间竞争分别进行了规范性研究和实证性研究,对地方政府间竞争的概念和基本范畴进行了界定,提出了规范地方政府间竞争的一些制度性框架,并运用统计数据从实证角度分析了地方政府竞争和区域经济发展的关系。

^① “中国地方政府竞争”课题组. 中国地方政府竞争与公共物品融资[J]. 财贸经济, 2002,(10)

^② 冯兴元. 论辖区政府间的制度竞争[J]. 国家行政学院学报,2001,(6)

^③ 周业安, 冯兴元, 赵坚毅. 地方政府竞争与市场秩序的重构[J]. 中国社会科学, 2004,(1)

^④ 周业安, 赵晓男. 地方政府竞争模式研究[J]. 管理世界, 2002,(12)

^⑤ 周业安. 地方政府竞争与经济增长[J]. 中国人民大学学报,2003,(1)

^⑥ 谢晓波. 经济转型中的地方政府竞争与区域经济协调发展[J]. 浙江社会科学,2004,(2)

^⑦ 杨志勇. 财政竞争:呼唤约束和秩序[N]. 中国财经报, 2005-02-01

3. 关于区域内地方政府间合作协调与区域经济发展的研究

随着市场化进程的加快,各地政府之间为了发展本地经济而采取的一系列竞争性的政策和措施,在一定程度上加快了本地经济的发展,但同时也带来了很多问题,如跨地区性公共事务治理失灵(流行性疾病防治和流域环境治理等),地区间发展差距扩大,统一市场被割裂等,这些问题在不同层面上增加了经济社会发展的交易成本,对区域经济的快速发展乃至整个国家的经济发展都产生了不同程度的负面影响。为了解决这些危害区域经济社会发展的问題,一些学者分别从不同角度对地方政府间合作协调与区域经济发展的问題进行了研究。陈瑞莲较早论述了协调政府间关系的必要性及其理论依据,分析了政府间关系的现状,并对协调政府间关系的对策进行了探讨^①;华东师范大学的刘君德教授及其学生对“行政区经济”的研究,代表作有刘君德的《中国行政区划的理论与实践》、舒庆和周克瑜的《从封闭走向开放——中国行政区经济透视》^②等,他们首先提出了“行政区经济”的概念,分析了行政区经济产生的历史背景和发展过程,揭示了行政区经济的结构特征和运行机制,设计了行政区经济整合的机制和区际关系调控的基本思路,从而加强了区际政府之间的合作和协作,促进了区域经济的快速发展;林尚立教授在《国内政府间关系》^③中介绍了中国的各级政府间合作的主要形式,为地方政府间合作提供了方向;李忠学在《西部大开发中地方政府的协调与合作》^④中分析了地方政府间协调与合作的重要性,并指出了东、西部地区地方政府在西部开发中开展协调与合作的主要内容与方向;钟坚在《深圳和香港经济合作关系研究》^⑤一文中,以深圳与香港的经济合作关系为例研究了建立政府间合作机制的重要意义;张敦富和覃成林的《中国区域经济差异与协调发展》^⑥从区域经济协调发展的角度研究了地方政府间经济合作问题;卓越和邵任薇的《当代城市发展中的行政联合趋向》^⑦从协调城市间利益冲突和解决区域范围内跨城市的公共治理问题的角度分析了行政联合的必要性,介绍了行政联合的几种模式;王健等的《“复合行政”的提出》^⑧从解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的角度提出了“复合行政”的概念,即“在经济全球化背景下,为了

^①陈瑞莲,张紧跟.试论区域经济发展中政府间关系的协调[J].中国行政管理,2002,(12)

^②舒庆,周克瑜.从封闭走向开放:中国行政区经济透视[M].上海:华东师范大学出版社,2003:16-33

^③林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998:332-334

^④李忠学.西部大开发中地方政府的协调与合作[M].中国行政管理,2000,(8)

^⑤钟坚.深圳和香港经济合作关系研究[M].北京:人民出版社,2001:296

^⑥张敦富,覃成林.中国区域经济差异与协调发展[M].北京:中国轻工业出版社,2001:183-185

^⑦卓越,邵任薇.当代城市发展中的行政联合趋向[J].中国行政管理,2002,(7)

^⑧王健,鲍静,刘小康,等.“复合行政”的提出[J].中国行政管理,2004,(3)

促进区域经济一体化,实现跨行政区公共服务,跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间,吸纳非政府组织参与,经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机制”;张荣昌的《打造长三角公共行政体制一体化》^①从加快长三角经济一体化的角度,分析了建立长三角区域城市协调平台的必要性,指出“要加快长三角区域公共行政体制整合与一体化发展,率先打造长三角区域城市公共行政制度一体化,为长三角区域经济和社会全面、和谐、可持续发展提供公共行政体制保障”,并首次提出了公共行政一体化的概念。还有一些学者从都市圈经济发展的角度研究了地方政府之间的合作协调问题^②。

4. 对非政府组织在区域经济一体化中的作用的关注

随着对区域公共管理研究的深入,也随着我国区域合作实践的发展,一些学者已开始认识到,完全意义上的区域合作实质上不是由政府独家来完成的。在区域发展中,非政府组织是一种极为有效的制度资源,更有其难以替代的优势。王云骏就在《长三角区域合作中亟待开发的制度资源:非政府组织在“区域一体化”中的作用》^③一文中,倡导建立一种非政府组织与政府间合作的伙伴关系。这种伙伴关系希望能够利用非政府组织边界模糊、结构灵活、手段弹性、包容性强、成员异质性强等特点,化解政府间合作中存在的种种矛盾和问题。非政府组织的参与将充分依赖政府间合作已形成的基础和积累的成果,按照中央关于长三角发展的政策部署和既定的发展方向,为“长三角一体化”的制度建设提供新的选择。

5. 从总体上论述我国区域经济一体化中存在的问题并提出相应对策

在区域经济一体化的背景下,区域经济的发展迫切要求加强行政区际经济合作。目前,我国行政区际经济合作面临地方保护主义、缺乏合理的产业分工、地方政府的非理性干预、合作政策法规不健全、合作协调机制不完善、没有统一的发展规划以及基础设施落后等一系列问题的制约。针对存在的这些问题,近年来,我国理论界提出了构建统一规范竞争有序的市场体系、强化行政区际产业合作、统一区域发展规划、建立有效的协调机构等一系列对策。下面仅对2000年以来国内关于行政区际经济合作存在的问题与对策的相关研究成果进行综述。

^①张荣昌. 打造长三角公共行政体制一体化[J]. 中国行政管理, 2004,(8)

^②徐惠萍. 南京都市圈的构思[J]. 南京社会科学, 2002,(5)

^③王云骏. 长三角区域合作中亟待开发的制度资源:非政府组织在“区域一体化”中的作用[J]. 探索与争鸣, 2005,(1)

关于我国行政区际经济合作存在的问题与制约因素：卢映川等^①提出，行政区划分割形成的利益格局难以突破，各种地方保护、地方利益从各方面影响合作的深度；历史形成的以行政区划为主的结构同构问题，多方面障碍加大合作的难度；在区域经济发展过程中，往往对优势资源的共同开发利用、区域内经济结构的战略性调整、重大基础设施的建设、市场开拓等诸多方面，仍是以各地的单一行为为主，缺乏统一的规划协调。陶希东等^②提出，各地区自成体系发展，产业结构趋同，形成较严重的重复建设现象，影响区域经济合作；基础设施本身是一个需要相互衔接、相互配合的运作整体，在区域基础设施建设过程中，应统一规划并协调配合，避免重复建设和不适当竞争。任维德^③提出，在我国区域经济一体化的进程中，存在着一种与区域经济一体化相悖的“行政区经济”现象，并通过对地方政府行为的分析，指出地方政府“经济人”的本性、决策选择的“囚徒困境”、片面政绩导向引发的短期行为、地区发展不平衡压力下的“超常”举措，是导致“行政区经济”的根本原因。在此基础上，提出解决区域经济一体化进程中存在问题的若干对策建议，如转变地方政府职能，组建跨行政区的区域经济协调发展管理机构等。李金龙等^④则认为我国地方政府管理体制在行政区划、职能定位、机构设置和运行机制等方面与区域经济一体化存在不适应性，是区域经济一体化向纵深发展的重要制度瓶颈因素。

关于加强行政区际经济合作的对策：豆建民^⑤提出，要通过法制建设形成有利于公平竞争的市场环境；从建立国内统一市场的角度，提出要加强公路、铁路、机场、港口、航道、邮电通信、信息网络、能源、金融电子化等基础设施建设；建立区域经济合作的协调机制。李小三^⑥提出，企业合作是推进区域经济协作的主要动力，要通过加强企业间的合作，推动经济协作区产业结构调整；建立快捷、畅达的交通网络，是推进区域经济合作的基础。刘勇等^⑦则提出，要制定全国统一的区域经济一体化的法律与政策，使各类地区经济合作组织的活动有所遵循；搞好区域经济合作的规划工作，为区域经济合作提供良好的基础。周义程等^⑧认为，作为对公共事务进行综合治理的政府集合体之区域政府，是为了消除行政区经济的痼疾，推进国内区域经济一体化而提出的新思路。

^①卢映川，杨可. 北京参与环渤海区域开发合作的对策研究[J]. 投资北京，2000，(1)

^②陶希东，刘君德. 21 世纪初期长江三角洲大都市圈空间整合研究[J]. 江苏社会科学，2003，(5)

^③任维德. 问题、原因、对策：区域经济一体化进程中的地方政府行为分析[J]. 内蒙古社会科学，2005，(5)

^④李金龙，王宝元. 地方政府管理体制：区域经济一体化发展的重要制度瓶颈[J]. 财经理论与实践，2007，(1)

^⑤豆建民. 我国区域经济合作障碍及其对策分析[J]. 经济问题探索，2004(11)：31-32

^⑥李小三. 不断提高区域经济合作水平[J]. 江西社会科学，2003(3)：79

^⑦刘勇，李仙. 我国区域经济合作的新趋势和对策[J]. 中共长春市委党校学报，2005，(4)

^⑧周义程，胡晓芳. 区域政府：概念界说及其建设构想[J]. 理论与现代化，2006，(5)

6. 从实证的角度研究区域公共管理的结构问题

随着我国区域经济一体化不断地向前推进,区域内公共事务的治理也不免会出现这样或那样的问题。一些学者也开始把目光转向了对区域公共管理实践中出现的问题进行研究,尤其是对“泛珠三角”、“长三角”两个比较大、发展得相对成熟的区域进行研究。例如,葛洪^①认为在全球化背景下,一体化的区域将成为未来世界必然的行为主体和竞争主体,而协调乃是区域一体化的核心变量,如何消解高昂的协调成本、抵御地方主义,是提升区域竞争力的关键,走向区域治理,是“泛珠江三角洲”可供选择的协调机制,他在厘清治理的基本理论的基础上,探讨了区域治理的基本功能和结构框架;郑红军在《“泛珠三角”经济发展与区域公共管理创新》^②一文中,对“泛珠三角”区域经济发展中,区域公共管理面临的行政区划壁垒、政策与制度障碍、跨区域行业协会的缺乏、合理规划缺位、行政区边界经济的衰微等五大挑战进行了分析,并提出了“泛珠三角”区域公共管理创新的建议;马斌^③以长三角两省一市地方政府间的一系列合作行为为研究对象,分析长三角区域政府合作所达成的绩效、面临的问题和制度困境,指出长三角区域政府合作机制的构建及有效运作必须有良好的制度环境、合理的组织安排和完善的区域合作规则;许庆明等^④认为,区域经济一体化过程就是各种要素在区域内实现合理配置与高效利用的过程,长三角经济一体化的阻力主要来自于地方政府,我国现行以经济业绩为中心的考核方法,形成了地方政府以经济业绩为主体的利益格局,地方政府追求自身利益的行为导致区域壁垒的产生,推动长三角一体化就需要重构地方政府的利益机制;陈櫓等^⑤指出,在长三角区域的经济的发展过程中,传统的行政运行制度、行政区划以及由其派生的地方保护主义妨碍了区域内生产要素的优化配置和产业结构的调整,严重阻碍了区域经济的一体化进程,并建议借鉴法国和日本政府推动区域经济一体化进程中的经验,从协调区域经济发展的角度探讨我国政府在促进区域经济一体化进程中的职能转变问题,进而提出了调整行政区划和实行“复合行政”的对策思路;臧乃康的《多中心理论与长三角区域公共治理合作机制》^⑥,主张以多中心理论为指导,通过创新区域公共合作关系、建立区域公共政策协调机制、明确区域公共治理合作主体、

^①葛洪. 全球化背景下的“泛珠江三角洲”治理[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2004, (4)

^②郑红军. “泛珠三角”经济发展与区域公共管理创新[M]. 中山大学学报, 2007, (2)

^③马斌. 长三角一体化与区域政府合作机制的构建[J]. 经济前沿, 2004, (10)

^④许庆明, 杨琦. 区域经济一体化与地方政府的利益机制: 以长三角为例的研究[J]. 嘉兴学院学报, 2005, (1)

^⑤陈櫓, 薛海. 从法日经验看政府在协调长江三角洲区域经济一体化中的作用[J]. 世界经济与政治论坛, 2005, (5)

^⑥臧乃康. 多中心理论与长三角区域公共治理合作机制[J]. 中国行政管理, 2006, (5)

优化区域政府绩效评估体系等措施,来解决长三角一体化进程中存在的利益主体多元与经济一体化、行政区分割与经济一体化、绩效评估价值与经济一体化、多中心体制与合作协调等多种悖论与矛盾;杨逢珉等的《欧盟区域治理的制度安排:兼论对长三角区域合作的启示》^①,主张借鉴欧盟的成功经验,通过制定相关法律、建立制度性的组织机构、成立跨行政区的协调管理机构等措施,来推动长三角地区一体化目标的实现。

通过上面的综述,我们可以看到:近年来,我国在区域公共管理结构方面的研究成果累累。学者们都从不同的视角,运用不同学科的知识,对涉及到区域公共管理结构的某个方面做了较为深入的探讨。从总体上看,区域经济学和公共管理学等领域的研究都涉及到了区域经济发展和地方政府的相互关系,并运用多种理论研究了地方政府间的竞争和合作对区域经济发展的不同影响,不仅有规范性研究,也有实证性研究。这些前人的研究成果为本文的进一步研究提供了很好的研究基础。但总的来说,我国区域公共管理的研究还处于理论滞后于现实的阶段。具体来说,这些研究还存在以下缺憾:

(1)针对具体的问题,提出解决对策的多;做深入理论探讨的较少。从笔者所掌握的资料来看,除了中山大学的陈瑞莲教授对区域公共管理研究在我国兴起的原由、国内外区域公共管理研究的总体进展、中国区域公共管理研究的基本路向、研究的意义及其方法等基本问题做了概述外,基本没有学者做更为深入的探讨。就连“区域公共管理”这个最基本概念的内涵和实质,都没有做出符合中国国情的阐释。至于对区域公共管理在中国真正包括哪些主体、他们之间的关系如何处理、怎样使其在一个规范的框架下协作共治,以达到对区域公共事务的有效治理等问题做出深入研究的,就更是少又少了,而这些都是亟待解决的理论和现实问题。

(2)对作为区域公共管理主体之一的政府在区域经济发展中的作用、区域内地方政府间的不同关系对区域经济发展的不同影响研究的较多;而对作为区域公共管理另一重要主体的非政府组织,及其在区域经济一体化和区域公共事务治理过程中的作用研究的太少。

(3)从对区域内地方政府间关系的现有研究来看,关于地方政府间竞争对区域经济影响的研究要比地方政府间合作对区域经济影响的研究要多些,理论分析也要深刻些。地方政府间合作对区域经济发展的影响研究大多是对合作的必要性进行分析,提出一些地方政府间合作的宏观框架建议,对地方政府合作的具体内容和深刻程度,以及合作的具体实施过程研究的比较浅显。

^①杨逢珉,孙定东.欧盟区域治理制度安排:兼论对长三角区域合作的启示[J].世界经济研究.2007,(5)

(4) 从国内已有的相关研究成果来看, 真正从公共管理的角度来研究区域公共事务治理问题的仍然较少; 从区域经济学和政区地理学的角度进行研究的较多。

总之, 我国的区域公共管理结构急需进行深入研究, 以填补区域公共管理研究中的一些遗漏和缺憾。同时, 也很有必要设计出一个与国际潮流一致且符合我国实情的区域公共管理结构, 来解决我国区域公共管理的现实问题。

(五) 研究方法 with 理论架构

1. 研究方法

首先, 本文采用了理论与实证分析相结合的研究方法。既借鉴了国外区域公共管理方面的理论和先进做法, 又从我国的实际情况出发, 在理论上体现了国际化与本土化的有机结合。

同时, 在具体研究方法上, 本文以经济学、政治学、社会学、法学等学科理论为基础, 交叉运用区域科学和公共管理学的综合知识, 进行理论与实证相结合的研究, 突破了当前我国的区域合作问题仍主要由地理学者来研究, 而缺乏经济学、社会学、政治学、管理学等多学科研究者的共同介入的困境。

在研究范畴上, 本研究突破了 20 世纪 80 年代公共行政学在我国恢复重建以来, 国内的行政学研究主要关注政府职能、政府组织、政府人事、政府决策、政府效率、政府监督、政府改革等静态的、制度上的“内向型行政”内容, 少有问津动态的突破行政区划、一体化空间上的区域公共管理问题的局限, 拓宽了传统行政学研究的狭隘范畴, 具有重要的理论创新意义。

2. 研究思路与基本内容

本文的研究思路很简单, 也很明确: 通过第一部分的绪论, 得出了我国的区域公共管理结构亟待深入研究、完善, 甚至是重新设计的结论, 同时, 总结了前人的相关研究成果和尚存在的不足, 为下文的研究做好了铺垫; 紧接着找到了能为我国的区域公共管理结构设计提供理论养分的两大理论; 再通过长三角这一具有代表性的区域的合作实践, 找出了我国区域公共管理结构问题的症结; 最后, 对症下药, 提出了我国区域公共管理结构设计的具体思路。基本内容如下:

全文共分四个部分: 第一部分, 绪论: 介绍了本研究的选题背景、研究意义、核心

概念、研究现状、研究方法 with 理论架构；第二部分，区域公共管理结构设计的理论依据：重点介绍和评价了对我国区域公共管理结构设计具有指导意义的网络治理理论和“复合行政”理念，并对它们具体的指导意义进行了探讨；第三部分，我国区域公共管理结构设计的现实依据：以长三角区域的合作为例，深入探讨了我国区域公共管理结构的现状和亟待解决的问题；第四部分，我国区域公共管理的结构设计，这是本文的核心部分。本部分又分了区域公共管理的理念与价值导向、制度与合作规则、管理与协调机构、区域公共管理主体间的核心关系探讨等四大方面，来设计我国应然状态下的区域公共管理结构。指出，在我国区域治理中，应该：（1）树立开放的区域化理念、主体多元化理念和平等协商的治理理念，并以区域内的公共问题和公共事务为价值导向。（2）制定完善的制度与区域合作规则，包括对区域合作起基础保障作用的制度和为具体合作提供激励与约束保障的合作规则两个方面的内容。（3）建立制度化的多层次组织机构，如区域公共管理委员会（中央权威管理机构）、跨行政区的组织协调机构（地方政府间的自愿合作组织）和多种形式的跨地区非政府组织（区域治理的重要力量）等。（4）探讨区域公共管理主体间的核心关系：重点研究了横向地方政府间的关系和地方政府与非政府组织间的关系。

二、区域公共管理结构设计的理论依据

在区域治理结构的设计方面,目前主要有两大理论可以用来作为理论指导:一个是国外风靡一时的网络治理理论;另一个是中国土生土长的“复合行政”理念。这两大理论各有其优势和长处,当然也有其不合时宜的地方。在设计我国的区域公共管理结构时,我们要充分利用这两大理论中的合理之处,来指导我们的设计工作。同时,也要根据我国区域公共管理的实际情况,发展出符合中国实情的区域公共管理结构方面的理论。

(一) 网络治理理论及其评价

自1989年世界银行首次提出“治理”一词以来,“治理”概念不仅在政治学、行政学领域,而且在社会学、经济学等领域都得到了广泛的运用。当前治理理论研究的一个热点问题是讨论治理如何被组织起来,即采用什么样的方式来进行治理。网络治理是关于治理组织方式的一个基本理论,也是一种基本的模式。

琼斯等在论文《网络治理的一般理论》中在对理论界的九种描述进行综合分析后认为^①,“网络治理包含着对自主组织(就像非营利组织一样)的一系列有选择的、持续的、结构化的安排,这些组织为了适应周围环境中偶然发生的事件和协调、维护交易,基于隐喻和宽泛的协议从事产品和服务的创造。”“有选择的”表明网络成员并不一定来自于某一共同的行业,而在于为了一个共同的目的相互间存在频繁的交易行为;“持续的”意味着网络成员不断重复着相互作用;“结构化的”表明网络内的交易关系既不是随意的也不是制度化的,更多的是一种反映分化的模式;把“隐喻和宽泛的协议”作为网络适应、协调和维系系统运行的条件则是为了突出其与权力结构或具有法律意义的合同等正式的关联不同,强调的是非正式的关联。琼斯等人的界定揭示了网络治理的以下特点:(1)网络的形成是为了一个共同的目的,或者是生产产品或者是提供服务;(2)网络形成的基础是存在具有独立地位的网络成员,网络成员的标准不在于是否是同行业或同部门,而在于是否与网络目的相关;(3)网络内成员间的交易既不是随意的也不是制度化的,而是一种介于松散和科层结构之间的灵活的关系模式;(4)维系网络运行的力量不是来自于权力结构或具有法律意义的合同、契约,而是依赖于在重复交易中形成的隐喻和宽泛的协议。

网络治理模式与传统的科层官僚制模式有着十分明显的区别。首先,网络治理模式

^① Candace Jones, William S. Hesterly. A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. Academy of Management. 1997, (4)

体现的是一种“多对多”的结构关系,与等级制下的“一对多”不同。网络治理模式下,政府只是其中的一个主体,它与国际组织、地区组织、其他层级的政府、企业和公民社会等形成一种相互影响的“多边关系”,而不是“双边关系”。其次,与传统科层官僚制模式下政府成为权力集中化中心、起绝对权威作用不同的是,政府在网络治理中承担引导作用,成为网络中心。作为网络结构的一个节点,政府把许多行动者结合到一起,进而成为各行为主体之间的一个通道,通过它各方直接建立联系。对政府而言,为社会构建各种各样的网络是其基本职责。为了维护网络的成功运作,政府需要促进参与者之间的互动,通过促进信息交换而减少不确定性和复杂性,改变激励以促进合作,发展互动的新规则和程序,改变地位、关系和参与者的角色,帮助网络成为自我组织,推进参与者之间有效地沟通。再次,在传统科层官僚制模式下体系运行依靠的是自上而下的层级权力控制,对权力的控制性应用是其核心属性,而网络治理模式中网络运行依赖的是基于信任之上的合作,“合作、协调、相互联系是治理的核心属性”^①。最后,网络治理模式具有动态性特点,网络治理过程中,政府与其他行为主体一起构成了相互依赖的网络,由于社会问题的复杂性,政府必须与网络中其他行为主体合作才可能有效地回应社会。

由此可见,网络治理模式具有以下四个方面的特征:第一,由政府构建一个网络,政府在其中承担管理者的角色;第二,网络中存在多元行为主体,政府作为其中一个主体并不是权威中心,而是提供一个让各方直接交流的通道;第三,网络实质是一个平台,多元行为主体具有平等的地位,就共同关心的问题、公共事务进行协商、合作,达成一致意见并执行;第四,网络的运行依赖信任和多元行为主体共同遵守的行为规范。

随着社会、政治和经济变化过程的相互依赖性、偶然性和不确定性的凸现,治理过程已经不局限在政府的正式结构之中,公共政策的制定和执行是通过大量的正式和非正式的机构、机制和过程来完成的。也就是说,在新的历史条件下,政府治理是一系列公共和私人行动者互动的结果,公共政策的制定和执行是在互相依赖的行动者的网络中完成的。在这种情况下,如果过于注重政府单方面的作用,忽视政策行动者多层次性和异质性,必定会带来政府治理的失败。由此,网络治理的研究模式主张,网络能够解释一些传统的市场或科层所无法解释的新兴现象,是与信息社会相契合的一种治理形式。网络治理的核心思想在于,没有任何国家或社会一方的行动者能够单方面地决定公共政策过程和治理过程,这些行动者需要形成合作关系,实现资源组合的优化,最终达成社会善治。最近

^①李维安,周建.网络治理:内涵、结构、机构与价值创造[J].天津社会科学,2005,(5)

的研究表明,虽然网络也存在自身的一些缺陷,但当前西方国家更多的是强调治理网络的优势,而较少关注治理网络的缺陷^①。当然,由于不同的历史、传统和制度的路径依赖的影响,各个国家对网络治理这种互动形式的政治信奉和依赖各不相同。在许多欧洲国家中,网络治理的形式已经被普遍认可,成为一个复杂、多层而碎片化的社会中一个有用的治理机制。

在我国区域治理模式的讨论中,也有一些学者依据网络治理理论,提出应形成一种不同主体(包括政府、市场、社会等)共同治理区域公共事务的新型社会关系,注重治理主体和治理对象的合作以共同维持秩序。倡导政府与社会在治理区域公共事务中合作、共治的治理思路,当然是非常可取的。但如果像网络治理理论中所阐述的那样:在治理过程中,政府同其他行动者一道共同加入到公共政策过程之中,政府只是作为行动者之一。公共管理发生在由不同行动者组成的组织网络当中,没有一个行动者有权支配其他行动者的行动。也就是说,在网络组织模式中,已经不存在某种绝对性的支配力量,各种组织站在同一条水平线上。在网络中,各方的理性和利益、策略是不同的,并且往往是互相冲突的。这样,政策过程不是为了先前确定目标的执行,而是行动者在问题和偏好上交换信息,在目标和资源上讨价还价。那么,网络治理理论在指导当今中国的区域治理实践中,还难免会显得有点“水土不服”。

首先,这种治理思路的实现所依赖的信任机制和协调机制在我国还不够完善;其次,由于我国的市场经济体制还不完善,公民社会还不够发达,政府对市场、社会施加的影响还比较大,要建立三者之间平等治理的关系还有待时日;而且,建立三者之间的平等关系不一定符合我国的实际情况。因此,完全依据网络治理理论来指导我国区域公共管理结构的构建是不妥当的。然而,其倡导政府组织与非政府组织合作共治的理念和一些具体做法却值得我们借鉴。

^① 鄧益奇. 网络治理:公共管理的新框架[J]. 公共管理学报, 2007, (1)

（二）“复合行政”理念的评介

“复合行政”理念是中国的“土著品”。它是中国特殊国情下的产物，是为了真正解决当代中国区域经济一体化与行政区划的冲突，而由部分学者基于治理理论而提出来的。据笔者所知，最早对“复合行政”概念加以明确界定，并指出其内涵及特点的是王健、鲍静等在《中国行政管理》2004年第3期上的文章《“复合行政”的提出—解决当代中国区域经济一体化和行政区划冲突的新思路》。该文指出：所谓“复合行政”，就是在“经济全球化背景下，为了促进区域经济一体化，实现跨行政区公共服务，跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间，吸纳非政府组织参与，经交叠、嵌套而形成的多层次、多中心、自主治理的合作机制。”^①

“复合行政”理念具有以下核心思想：第一，多中心。“复合行政”强调，跨行政区公共服务，不能仅仅依赖中央政府这个单中心以行政命令的方式集中提供；而应该在中央政府的支持下，通过地方政府与地方政府之间、地方政府与非政府组织之间的合作形成的多中心分别提供。第二，交叠与嵌套。“复合行政”强调，跨行政区公共服务提供，不能仅仅限于同级政府之间的合作，而是跨行政区不同层级政府之间，政府与非政府之间，通过上下左右交叠与嵌套而形成的多层次合作。第三，自主治理。“复合行政”强调，跨行政区公共服务提供，不能仅仅依靠中央政府，而应该发挥地方政府的自主性，发挥非政府组织自发参与性，采取民主合作的方式，形成自主治理网络。通过复合行政的核心思想，我们可以总结出“复合行政”理念的主要特点有：

首先，以建立跨行政区、跨行政层级的不同政府之间并吸纳非政府组织参与的合作机制为目的。这种机制既不是政府之间按照行政命令，采取兼并或合并的方式，建立的集权的一级行政机构，也不是松散的政府间协调机构，而是具有一定行政职能（仅限于跨行政区职能）的政府间合作机制。它既注意满足各行政区政府对跨行政区公共服务的需求，又不完全限制各行政区政府在辖区内行使必要的行政管理权；既保持能统揽全局的部分行政干预力量的存在，又防止行政机构的盲目升级和臃肿。

其次，以提供跨行政区公共产品和公共服务为主要职责。行政区政府之间的合作，主要是打破因行政区划形成的行政壁垒，提供跨行政区公共服务，如统一规划、统一政策、统一政务服务、实现跨行政区公共基础设施相互联合与衔接、建立健全区域性社会

^①王健、鲍静等。“复合行政”的提出：解决当代中国区域经济一体化和行政区划冲突的新思路[J].中国行政管理 2004, (3):47

保障体系等。

再次,以自主治理为原则。在这种合作机制中,各个行政区政府的地位是平等的,并鼓励非政府组织的参与。事关跨行政区公共服务的决策往往通过民主协商的方式作出,充分尊重每一个行政区政府的自主权,并听取和采纳非政府组织的意见。

总之,“复合行政”这一新理念的着眼点,不在于行政区划调整(尽管必要的行政区划调整是允许的),而是在尊重现有行政区划的情况下,在发挥市场资源配置优势基础上,适应区域经济一体化的需要,进一步转变政府职能,为跨行政区公共服务的实现,提供一种政府体制创新的新思路。其理性化的思考给那种热衷于行政区划调整的人提供了一副清醒剂。其着眼于政府管理体系创新,主张建立跨行政区、跨行政层级的不同政府之间,并吸纳非政府组织参与的多中心、自主治理的合作机制的思路,对于我们跳出传统的囿于行政区划和行政领导体制的思维框框,探寻新的改革路径确实是富有启示意义的。

当然,我们也必须指出,“复合行政”概念只是指出了区域经济一体化的问题所在,提供了一种可欲的政府管理体制创新思路,并不包含一个如何解决经济一体化过程中的行政管理体制问题的一揽子方案。至少就目前而言,倡导者对于将这一思路具体化为政策主张所涉及的一系列制度支持条件还缺乏系统的研究。其中最关键的是,在我们看来,“复合行政”的思路需要一种基于宪政维度的政治制度分析。换言之,只有在健全的宪政制度框架之内,“复合行政”才有可能发展成一种具有操作意义的行政体制改革实践,而这种前提条件的创造显然是无法在短期内完成的。

但其在网络治理理论风靡一时的情况下,仍能坚持结合中国的实情来思考问题的做法给了我们以启示:即理论都是在一定的背景下提出的,具有它的适用范围。在构建中国的区域公共管理结构时,也不能唯理论至上,而要根据我们的具体情况,选择对我们的设计工作确实具有现实意义的理论成分作为指导。正如古德诺在《政治与行政》一书中指出的那样,英国政府的成功“在很大程度上都归因于把盎格鲁——萨克逊的观念运用到她的政治问题上;……这种观念就是不愿受任何已成定论的政治理论的支配,但却愿意采用手边的任何切实可行的方法,不论这些方法是否符合那种一直被认为是政府基础的理论。”^①

^① F.J.古德诺. 政治与行政. 华夏出版社, 1987.139

（三）两大理论对我国区域公共管理结构设计的指导意义

结合前面对网络治理理论和“复合行政”理念的论述和评价，再联系我国区域治理的实情，我们可以概括出这两大理论对我国区域公共管理结构构建的指导意义：

第一，琼斯等人揭示的网络治理的特点之一是：网络的形成是为了一个共同的目的，或者是生产产品或者是提供服务。这个特点对我们设计区域公共管理结构的启示是：在价值理念上，区域公共管理以公共问题和公共事务为价值导向，而非以行政区划的切割为出发点。它摒弃了传统的“内向型行政”或单边行政的弊病，奉行“区域性行政”和合作治理的哲学观，把大量跨行政区划的“外溢性”公共问题和“区域性”公共事务，纳入自身的管理范围。

第二，这两大理论给我们一个共同的启示：从区域公共管理主体的组织形态来看，我国区域公共管理的主体应该是多元化的。政府不是唯一的管理主体，我们不能忽视非政府组织在治理区域公共事务中的独特优势和重大作用。并且，要重点培育有实力的公益性非政府组织，让其在区域公共治理中独立发挥作用。由于当今社会问题的复杂性，政府必须与其他行为主体合作，才可能有效地回应社会。

第三，“复合行政”理念在网络治理理论风靡一时的情况下，仍能坚持结合中国的实情来思考问题这一点，给了我们以下启示：即理论并不是脱离现实的，相反，它是与现实情况紧密结合起来的。我们在思考任何问题的時候，都要把它与当时当地的具体情况结合起来。具体到设计我国区域公共管理的结构这一问题上来时，我们应该注意：我国区域治理的各主体之间，既不能是网络治理模式中所倡导的那种平等关系，也不能是传统科层官僚制模式下的政府是权力集中化中心，其它治理主体都要服从政府安排的上下级关系。我们构建的区域治理主体之间的关系应该是：从总体上来说，政府与非政府组织等治理主体之间是伙伴关系，双方或多方应该在平等、坦诚、互信的基础上，对区域公共问题进行探讨，对区域公共事务进行治理。但政府在网络治理中承担引导作用，成为网络中心。同时，中央政府在协调各地方政府间的关系时应具有权威，还要为区域公共事务的有效治理提供强有力的政策或制度保障。

第四，网络治理理论倡导：网络内成员间的交易既不是随意的，也不是制度化的，而是一种介于松散和科层结构之间的灵活的关系模式；维系网络运行的力量不是来自于权力结构或具有法律意义的合同、契约，而是依赖于在重复交易中形成的隐喻和宽泛的协议。这在中国的现实情况下，还值得商榷。因为，中国虽然出现了较多的官僚制弊端，

但严格来说，理性官僚制在中国的发展还处于不足阶段，法律、制度还不够完善。依靠制度化手段的强行约束尚未达到，或者说，还没有让人们完全接受，怎能妄想他们去通过一种制度内化的宽泛协议去有效处理相互间的关系呢？换言之，当前，中国的区域公共管理主体之间关系的维系，不能仅靠宽泛的协议，而应该更多地依靠法律、制度等较具强制力的手段。

总之，网络治理理论和“复合行政”理念对我国区域公共管理结构的设计具有多方面的指导意义。我们在构建我国的区域公共管理结构时，既要汲取这些理论中的精华，又要根据我国的实情灵活处理。

三、我国区域公共管理结构设计的现实依据：

以长三角区域合作为例

经济全球化和区域经济一体化是当今世界经济发展的两大趋势。国家“十一五”规划中,区域发展问题被放到了异常重要的地位,其中特别关注区域“协调发展”,突出“区域平衡”。长三角地区和京津唐地区被列为国家发展规划试点,目的就在于对区域资源进行重新配置与优化整合。因此,如何进行区域公共管理方面的制度安排与创新,推进府际关系协调方面的制度成长与优化,成为当前促进区域合作、产业整合乃至区域发展一体化的重要命题。

随着改革开放的不断深化和市场经济体制的逐步确立,中国区域经济的联系越来越紧密,区域合作的范围和领域不断拓展,合作规模不断增大,已初步形成了三个相对成熟的区域:以上海为中心的长江三角洲区域,以香港、广州为中心的珠江三角洲区域和以北京、天津为中心的京津唐区域等。区域经济的发展对我国的经济的发展起到了非常重要的作用。同时,区域内各地方政府也认识到只有顺应经济全球化、区域化、一体化的趋势,积极推进区域合作,加快该地区的经济一体化进程,才能在国内外的竞争中形成整体竞争力,达到共赢的局面。为此,各地方政府也在积极行动,采取多种措施和方式来发展合作事宜。然而,传统地区行政管理体制中的某些不适应因素,已经成为制约区域融合与良性竞争的深层次根源,要求我们对其进行有效的改革。现以发展较为成熟且具有代表性的长三角区域的合作为例,来探索我国区域治理取得的成绩和仍存在的一些问题。

以上海为中心的长三角区域由上海市、江苏省8个地级市(南京、苏州、无锡、常州、扬州、镇江、南通、泰州)和浙江省7个地级市(杭州、宁波、湖州、嘉兴、绍兴、舟山、台州),共16个城市组成,是我国经济发展速度最快、经济总量规模最大的区域之一。推进长三角地区经济社会发展,党中央高度重视。2007年5月15日,中共中央政治局常委、国务院总理温家宝在上海主持召开长江三角洲地区经济社会发展座谈会时强调,要进一步发挥区域优势,促进长江三角洲地区实现率先发展、科学发展。作为我国“十一五”规划的组成部分,目前已经进入最后审批程序的《长江三角洲地区区域规划纲要》确定了“四大定位”:我国综合实力最强的经济中心、亚太地区重要国际门户、全球重要的先进制造业基地、我国率先跻身世界级城市群的地区。“十一五”长三角区域规划将由

国务院批准发布实施,已成为国家的重要战略部署。

虽然区域经济一体化最终是由市场来推动的,但是,政府在前期的导向将是至为关键的。国内外区域经济协调发展的历程都证明了这一点。2003年8月15日在南京开幕的长江三角洲城市经济协调会第四次会议上,长三角16个城市的市长就联合签署了《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》,该意见被称为《南京宣言》。它所发出的声音,引起了海内外关注:“以2010年上海世博会为历史契机,加快长三角联动和超前发展,向世界级城市群迈进”。这可以看作长三角的一份“一体化宣言”。从此,长三角正在悄然发生新的变革,其一体化进程已由务虚转向务实,一个“城市经济共同体”的雏形将渐渐展现。

第一,初步形成了全方位、宽领域、多层次的合作格局。第一层次,长三角两省一市主要领导年度会晤制度。沪苏浙三省市6位党政主要领导人定期会晤共商长三角合作与交流大计。第二层次,“沪苏浙经济合作与发展座谈会”制度。在每年由三省市常务副省(市)长率队参加的座谈会上,商定明确下一年的合作课题和重点任务,并形成纪要,推动各专题组工作。第三层次,沪苏浙重点合作专题与“长三角城市经济协调会”。重点合作专题是沪苏浙三省市经济合作与交流的核心内容和主要抓手。三省市先后确定了交通、旅游、信息、环保、天然气、人力、信用、区域规划及自主创新等九个重点合作的专题。“长三角城市经济协调会”是长三角16个城市之间自发组织自愿参加的城市间横向交流与合作平台。第四层次,以企业为主体的合作与交流群体。各市县以企业为主体,以市场为媒介,以各类展销、推介、论坛为抓手,以招商引资、技术合作、商品营销为重点,积极鼓励企业参与接轨与合作,加强对企业接轨的服务与指导,推进了企业参与接轨与合作^①。

第二,加快基础设施建设,逐步实现“硬件接轨”。一是推进公路水运通道的对接和建设。二是推进上海国际航运中心建设。三是加强城际铁路、沪杭磁浮交通等项目前期工作。四是完成区域天然气管网建设。同时,做到了区域性规划的衔接协调。

第三,加强制度协议建设,不断推进“制度接轨”。一是签订实施合作协议。三年来,三方在交通、环保、科技、人才、旅游、信用等领域签订了20多项合作协议,明确合作方向和工作重点。二是建立议事协调机制。如三方人事部门建立了“长三角人才开发一体化联席会议制度”;环保部门建立了“污染联防、信息沟通和通报机制”;交通部

^①浙江省发改委,“接轨上海,融入长三角”呈现新格局:浙江省接轨上海、参与长三角合作与交流的新进展[J].浙江经济,2006:24

门建立了“长三角地区道路货运一体化工作联席会议制度”。三是建立合作联动机制。如旅游合作专题，共同开展了诚信旅游共建活动，建立了旅游联合执法体系，实现了导游人员和管理信息共享；三省市信用主管部门共同制定了《上海市、江苏省、浙江省信用体系建设区域合作推进方案》，确定三省市信用体系建设的总体对外宣传口径为“信用长三角”。四是举办论坛、年会等活动。在重点合作专题和年度合作事项上，进行理论探讨，推动合作领域的拓展和合作事项的深化。

第四，在各级政府的积极推动和引导下，各市都非常注重合作平台和载体的构建，举办了一系列起点高、规模大、成效明显的大型活动。这些活动平台为宣传各城市、加强沟通、深化合作与交流提供了有效途径，拓展了合作领域。各市注重发挥比较优势，采取请进来与走出去相结合的形式，精心设计活动载体，开展丰富多彩的经贸活动，不断拓展合作与交流的广度和深度。例如，杭州市、宁波市充分利用“西博会”、“浙洽会”、“服装节”等大型展会平台，邀请长三角地区知名企业、驻沪国际机构前来考察洽谈。通过这些有效平台和载体，达成了大批合作项目，促进了要素资源在区域内的合理流动，优化了产业结构布局，有力推动了长三角地区经济技术的合作与交流。同时，各市都在强化招商引资，推进项目合作。

事实上，长三角区域地方政府在新的发展环境下，所推行的一系列政府合作行为，实质性地推动了区域内政府合作的发展，从而加速了区域经济一体化的进程，区域经济一体化又推动了地方行政向区域公共管理的范式转型：在区域治理方面具备了一定的基础和形式，如长三角经济协调会、各种区域联席会议制度等等。但同时，我们必须清醒地看到，由于这种新兴的合作机制还处于起步探索阶段，还没有形成稳定的制度结构，缺乏系统性的制度安排与体系架构。因此，为了更好地推动区域合作，实现区域治理的制度化、组织化，我们必须透过这些成绩，发现其所存在的一些深层次的问题和面临的制度困境：

第一，区域合作的共有理念淡薄。共有理念是区域合作成员各方所共同认同或预期的符号或观念，其重要意义在于它能使合作参与者超越当前成本收益分析所凸现的不利，通过未来预期的利益来增强某种制度或机构对参与者的凝聚力，从而促进制度化的进程。由于我国的特殊国情，当前长三角区域存在着很多地域性文化及各种方言，地域观念根深蒂固，导致区域在历史文化上的认同感极其薄弱。另外，各成员加入到长三角区域合作中，都有其各自不同的目的。这样，由于各成员地域文化不同、目标设定不同，使得在共有理念上出现了分歧。再者，由于在今后的区域经济一体化的制度建设的过程

中,合作的各成员要逐渐让渡自己的市场、资源与税收。所以经济发达地区将主张建立制度化水平比较高的共同体,而落后地区倾向保持“软制度”的现状。总之,共有理念的缺乏使长三角区域的合作容易服从“短边规则”^①。

第二,很多合作流于形式,实际效果欠佳。一方面,共同的利益需求如教育问题、水资源分配与管理问题、交通问题、港口建设问题、能源问题、环境保护与公共卫生问题等,推动了跨区域政府自觉地走向合作。然而,跨行政区政府合作的共识还没有真正形成,更没有成为长三角地区所有地方政府部门及其工作人员的自觉选择。尽管近年来长三角两省一市的高层领导就“长三角一体化”、“三省市联动”等话题频频互访,共商大计,并达成了高度的共识,如浙江省提出要“主动接轨上海,互利共赢”,江苏省提出“我们面临着共同的机遇”,上海市提出“有利于长三角共同发展的事,我们要主动做”;尽管长三角地区16个主要城市已经建立起了固定的合作关系,如长江三角洲地区城市经济协调会等,层次也颇高,但我们仍然很遗憾地看到实质性的合作不多,更多地停留在口头或纸面的承诺上,光有认知,没有行动,跨区域政府合作议题“议而不决、决而不行”的状况依然存在,缺乏强有力的贯彻、落实与推进的组织机构与运行机制。

第三,在区域经济合作中,政府起的作用过大,有时甚至取代了企业而发挥了主导作用,同时,政府一家唱独角戏的情形也时常出现。其实,以政府合作来推动区域经济一体化,并不是以政府的力量取代市场,而是通过区域内地方政府的共同行动,一起尝试并进行以市场化为导向的制度创新,为区域内社会经济资源的优化配置提供一个一体化的制度平台。在我国建立市场经济体制后,一体化的主体应该是企业。建立长三角共同市场必须依靠企业的自主选择和作用,方便企业和各种要素的自由流动。这意味着长三角一体化不是不要政府,而是要求政府调整职能,尊重企业的选择,放开企业在区域内不同地区的流动。因此,共同市场建设首先是政府行为,而政府行为的核心是必须发挥其公共职能,为区域经济的统一及区域竞争力的提升创造良好的外部条件与制度环境。在推进区域经济合作的实践中,政府(包括长三角16个城市政府)应该注意行政权力作用的范围与程度,尊重经济发展的客观规律,不可揠苗助长,好心办坏事。政府在促进经济合作方面,不是一味包办或无休止地干预,而只需做好以下几个方面:一是树立一体化的发展理念,淡化行政区划观念、冲破行政壁垒和地方保护主义。通过政策协

^① “木桶理论”认为木桶的盛水量取决于最短板的长度,这在非均衡经济学里叫做“短边决定原则”,亦可以称为“短边规则”。一个人乃至一个集体所取得的成绩或成就,也常常取决于其“短边”。

调,充分发挥市场配置资源的基础性作用。二是建立完善政府间协调机制,在区域规划、基础设施、环境保护、市场准入等方面加大互动力度。在区域内为企业创造平等竞争的机会和条件,共同培育一批领袖企业成为城市化和区域一体化的动力与经脉,实现区域可持续发展。三是充分发挥企业作为合作与交流的主体作用,正确引导企业投资与产业转移。对一些地区出现过多的企业对外投资或转移,应进行引导,优化本地投资环境,鼓励对外投资企业将原有生产基地留在当地,鼓励企业将对外投资收益反哺当地。

第四,没有充分发挥非政府组织在区域合作中的作用。当前关于长三角的“一体化”有两种不同的思路^①。其中一种思路强调政府调控,强调由政府出面通过区域规划和成立管理机构,来达到“资源优势互补、错位发展”,强调长三角区域合作就是实质上的政府合作。但实际上,以单纯的政府间合作达到区域整体利益最大化的思路,并未脱离全能政府的思维框架,因此需要审慎地加以研究。另一种思路是市场竞争和区域经济的“一体化”,它强调改变地域为主导的观念,限制政府的职能,依靠市场的力量,树立市场机制“一体化”的观念。这种思路认为,市场的机制可以在相当程度上对区域资源进行自动的选择和配置,对政府在社会生活中的唯一权威地位表示质疑,并强调政府与市场、政府与社会有着其各自的活动领域,彼此间有着不宜逾越的界限。因循这一种思路,可以清晰地推论,完全意义上的区域合作实质上不是由政府独家完成的。要实践这一思路,就要充分重视并挖掘政府以外的制度资源,企业、非政府组织无疑都是合作中的重要因子,非政府组织更有其难以替代的优势。因此,应倡导建立一种非政府组织合作与政府间合作的伙伴关系,这种伙伴关系并不否认政府间合作在区域合作中的核心地位。非政府组织的参与,能够利用其边界模糊、结构灵活、手段弹性、包容性强、成员异质性强等特点,规避政府间合作中存在的种种矛盾和问题,为区域的全面合作提供新的选择。在新的更高起点上谋划长江三角洲地区的更好更大发展,除了积极推进各级政府间的合作外,打造集群各行业力量、以行业协会等民间组织为纽带的“第二合作平台”,不失为探索的一大方向。

第五,目前,长三角区域的合作还处于很不成熟的阶段,绝大多数合作都是一个地方政府倡导式的非制度性的协调合作,制度化程度较低。政府间许多共识的达成是靠领导人做出的承诺来保障的(虽然在越来越多的领域,如交通、旅游、生态治理、科技创新等已经形成了制度性的协议),缺乏法律效力,使得这种共识的达成缺少稳定性,一旦地方领导调动便容易使合作机制架空。组织机制的缺乏大大增加了区域内政府合作的

^①王云骏,长三角区域合作中亟待开发的制度资源:非政府组织在“区域一体化”中的作用[J],探索与争鸣,2005,(1)

成本。而且,没有一套制度化的议事和决策机制,也没有建立起一套功能性的组织机构,各政府间的合作一般都采取集体磋商的形式。这种形式容易在涉及到实质性利益的问题上由于分歧太大而无法达成共识^①。怎样把相互之间的协议转变成具体的、可以操作的、制度性的东西,是长三角区域长远合作中亟待解决的问题。市场经济条件下,区域内的各个中心城市之间必然存在着竞争,但如果地方政府将自己也作为经济活动的竞争性主体,不计成本地参与中心城市之间的经济竞争,区域的发展将会受到不利影响。要解决这一问题,仅仅依靠中央政府的规划与管理以及地方政府的自律与合作是远远不够的,必须从制度的创新改革入手进行全面的治理。要推进长三角区域经济的一体化,必须发挥行政的、制度的整合功能,通过一系列的制度创新与积累,从权威性、规范性的层面为区域经济整合扫清道路。

第六,跨行政区的协调管理机构的缺乏,使区域合作难以深入展开。由于现行政治体制仍是以行政区为主体单位的,这样,各行政区往往就会各行其是,只顾本地区的发展。用联席会来协调区域内的合作事务,在促进区域协调发展方面发挥了较好的作用,但它“只能在寻找各成员之间的利益共同点,推动具有互利互惠和双赢性质的项目上发挥作用,对于协调各方之间的利益矛盾则基本上无能为力”^②。其主要原因在于组织松散,没有权威性,只在浅层上展开对话与合作:联席会形成了决议,要求各城市应该怎么做,但只有该城市认为该项决议对自己有利时,才会不遗余力地去贯彻执行;如果对己不利,而对整个区域有利,即使在长远看对自己也有利,领导人也不会去执行。也就是说,联席会只有建议权而没有决定权,这样就影响了一些有利于区域发展的政策的实施。要改变这一现象,就需要一定的区域组织管理机构来协调地方政府间的关系。对此我们可以参考国外一些国家的成功经验。例如美国田纳西河流域管理局,它是美国国会授权集规划、执行和管理等功能于一体的机构,使田纳西河流域的整治开发得以顺利进行。因此我们建议成立一个权威性较强,且高于各个城市等级的专门机构来专门就长江三角洲地区有关发展问题进行统筹规划、协调政策与利益。例如长江三角洲经济发展管理委员会,委员会隶属国务院,各城市主管市长和国家发改委等部门参加,由国务委员担任负责人。委员会应具备规划、组织与协调的职能,做到权和责相统一,委员会仅就长江三角洲区域经济一体化方面的事务进行管理,对于区域内发展事务具有决定权,但不干涉地方具体管

^①马斌. 长三角一体化与区域政府合作机制的构建[J]. 区域经济, 2004(10):17

^②林家彬. 有效的区域协调机制亟需建立[A]. 中国发展研究:国务院发展研究中心研究报告选[C]. 北京:中国发展出版社, 2004:110

理职能^①。

第七，中央政府角色缺位，未能及时提供有效的政策或制度保障。随着中国多次的行政体制改革，地方政府的自主权日益增大，但我国毕竟是个单一制国家，中央与地方之间仍然是领导与被领导的关系，地方政府倡导的区域一体化要做到真正意义上的深层次的一体化，离不开中央政府相关的改革和制度保障。因此，针对当前相对于地方政府间自发合作机制迅速发展而言，中央政府的相关改革明显滞后。中央政府应当积极进行市场化导向的制度创新，打破区域合作的体制障碍，促进各要素的自由流通，包括：出台相关的法律法规，转变政府职能，实行政企分开，改革地方政绩考核制度以及转变地方政府间的竞争模式等等，为区域合作创造良好的制度环境，离开了这种上下（中央与地方）互动的构建模式就难以真正推动区域合作。当然，值得欣喜的是中央已经终于将推动区域发展写入了国家“十一五”规划，并着手制定比较发达城市群的区域规划，这正是朝着良好的势头发展。

以上对长三角区域合作中存在的问题进行了分析，概括起来，它存在的问题主要包括以下几个方面：区域内各地方政府尚未真正形成区域合作的共识（理念问题）、政府尚未摆正自己在区域合作中的角色和地位（权责划分问题）、非政府组织在区域合作中的作用没有得到充分发挥（治理主体多元化问题）、政府间的协商机制尚未实现制度化（制度设计问题）、区域性权威管理机构缺乏（治理机制问题）。简而言之，长三角区域合作中存在的主要问题是治理结构问题。长三角作为国内发展最成熟、最具代表性的区域之一，它存在的问题在我国区域治理中也是相当具有典型性的。通过上面的分析，我们可以得出这样一个结论：我国区域的公共管理结构亟待重新设计和完善。当然，在我们设计新的区域治理结构时，不能不考虑长三角这一典型区域的治理实情。它是我国区域公共管理结构设计的一个现实依据。

^①夏永祥，成涛林. 长江三角洲构建世界第六大城市群问题研究[J]. 中国经济问题, 2003, (6)

四、我国区域公共管理的结构设计

美国著名社会学家、结构主义流派代表人物塔尔科特·帕森斯 (Talcott Parsons) 在《现代社会的结构与过程》一书中将社会系统分为三个结构层次^①：“用作社会系统参照的三个层次分别是价值、制度和集体。价值被表述为规定系统成员取向的总领域，而独立于系统结构、情境或目标的特殊内容。制度是规范模式，它规定了位于系统的不同地位、不同情境、掌握或服从不同制裁的局部个人被期望（指定的、允许的或禁止的）行动的范畴。另一方面，集体是从事角色活动的个人的群体或组织，这些群体或组织在它们作为局部所处的系统中有某些功能意义。”也就是说，社会系统有价值、制度、集体（组织）三个结构层次。这种区分是有道理的。可以看到，随着人类历史的不断延伸，其逻辑构造日趋缜密。人类政治文明的大厦填满了各种家什，然而其中最为基本的，乃是理念、规则和组织体系这些骨架性内容。理念是社会的价值判断，制度是社会的规则体系，而组织是理念和制度的负载体，它既是理念与制度的产物，又是理念与制度再生的结构动因^②。“生活是一张政治织成的网”^③，可以毫不夸张地说，现代人生活在理念体系、规则体系和组织体系相互构成的网络之中。实际上，区域公共管理的结构也主要由理念、制度和组织三大部分构成。本部分关于区域公共管理结构的设计，也主要遵循这样一种思路。另外，考虑到区域公共管理各主体之间的关系定位，尤其是横向政府间的关系以及政府与非政府组织间的关系，对整个区域公共管理活动具有至关重要的影响，且学界的研究还很不够，本部分也将对此进行较为深入地探讨。

（一）区域化的理念与价值导向

政府公共管理的社会生态已经发生了重大变化，区域经济一体化和社会板块化把传统的单位行政区划纳入到一个相互依赖，高度渗透的区域之中。这就要求区域内的各地方政府，在治理理念上必须跳出单一行政区划的刚性圈子，摒弃传统的“内向型行政”，关注区域公共问题的治理，主动融入区域治理体系之中。政府的治理理念和行政价值取向必须摆脱对传统的路径依赖，特别是要确立区域公共管理的新思维，在涉及地方利益时，要从大局和长远利益出发，坚持区域公共利益价值取向，以合作协调的态度来解决问题，实现区域公共治理最优化。具体而言，重点应树立以下新理念：

^①[美]塔尔科特·帕森斯. 现代社会的结构与过程[M]. 光明日报出版社, 1988: 160

^②秦德君. 政治设计研究: 对一种历史政治现象之解读[M]. 上海社会科学院出版社, 2000: 40

^③[美]加里·沃塞曼. 美国政治基础[M]. 中国社会科学出版社, 1994: 11

1. 树立开放的区域化理念

应该把相互协调、均衡发展、和谐共融的指导思想融会到执政理念当中去；用区域公共管理和共同治理的崭新理念去冲破行政区划的壁垒，统筹区域的协调发展。实际上，我国的国内区域，例如，长江三角洲、京津唐、珠江三角洲等，基本上都是一个相对独立的区域经济区域，它们在经济、社会、文化等方面都存在着紧密的联系，是一个统一的有机整体。然而，在被多个行政单元分割的行政区经济格局下，各成员城市普遍把城市行政区划界限看成“国界”，就城市论城市，缺乏区域理念，竞争大于合作，丧失了区域本身具有的整体联动效应。

要想改变这种状况，真正实现区域经济一体化和区域的有效治理，区域内的各成员城市就必须真正淡化狭义的行政区划意识，树立区域化理念，这是从根本上整合行政区经济的思想保证。具体来说，就是区域内的各成员城市政府，应从经济全球化和区域经济一体化发展的要求出发，按照市场经济规律，尽快转变行政分割状态下传统的“市属或市域”观念，树立新型的区域观或全球观，以及“立足区域、区域联动、共同发展、面向全球”的整体竞争理念。尤其在城市产业结构调整、基础设施建设、生产要素流动、公共服务等决策中，不要把省市行政界线当国界，主动淡化行政区划意识，将自己置身于区域整体之中，从国家和区域整体利益出发，取长补短，从长计议，积极创造和寻求相互之间的合作与交流机会，为“共赢共荣、联动发展”创造良好的政治和政策环境。同时，区域成员城市的区域化理念，还应该包括从封闭走向相互开放的城际开放理念，并付诸于实践操作。

2. 以区域内的公共问题和公共事务为价值导向

区域公共管理以公共问题和公共事务为价值导向，把超越行政区划的公共事务的管理和公共问题的解决纳入自己的管理视野，而非以行政区划的切割为出发点。它摒弃了传统的“内向型行政”的弊病，奉行“区域性治理”的理念和合作治理的哲学观，将跨越行政区地理界限的“外部性”问题通过区域联合或某种集体行动而有效内部化。这意味着公共行政不再以地理疆界划分治理范围，而是以公共事务为中心形成一种复合的治理结构^①。因为公共事务是多层次的，这种治理结构也是多层次的，从某一社区内的一口井的使用到区域性事务，到国家性事务，乃至跨国家事务。

^①陈瑞莲，刘亚平，泛珠三角区域政府的合作与创新[J]，学术研究，2007，(1)

实行区域一体化,实质上就是城市间基于比较优势进行分工协作,以规模经济降低区域内生产成本的过程。倡导区域内的各成员政府以区域公共问题和公共事务为价值导向,就是要求各政府不要总以行政区划的切割为出发点来思考问题,以“个体理性”为基础来追求本辖区的暂时利益,而应从区域“集体理性”出发,切实树立全面、统筹、协调、持续的科学理念,以科学的态度、科学的方法,尤其要从区域内城际分工与互补联系的科学原理出发,有效推动政府的科学决策,在城市产业结构调整与布局、大型基础设施和公共服务设施建设中,杜绝低水平重复建设和无序化竞争。同时,要通过充分发挥各成员城市的比较优势来解决区域内共同的公共问题、治理共同的公共事务,并以恰当的分配机制,如公共服务的有偿转让、税收分成等,来实现城市间的互赢与共享。只有当参与分工(遵守和约)的收益大于成本时,才会真正实现区域内的分工协作,并加速其一体化进程。

3. 确立区域公共管理主体多元化的理念

在社会公共事务治理的主体上,区域公共管理的主体是多元化的。传统的权威主义政府统治理念认为,政府是行使国家事务管理与社会事务管理的唯一权力中心。政府的权力是至高无上的,非政府组织和民众的民主权利只能在政府的授权之下才能得到行使,权力过分集中,人民的民主权力被制约甚至被剥夺,政府的主导性角色对社会经济、政治、文化各个领域进行全面控制,政府是整个社会的权力中心,而社会各阶层都受制于这个中心。由此产生的行动逻辑必然是政府将不断地扩大其在政治、经济、文化和社会领域的管理职能,而非政府组织、公民和企业等都成了被管理的对象。而现代的管理理论认为,政府的权力来自于人民的授予,人民有权力参与社会的经济、政治、文化生活,管理应是共同利益上的公共机构与非公共机构的合作。在区域治理中,政府是推动区域合作与协调的主要动力,但企业,尤其是非政府组织的活动增强了区域合作的密切度,已成为推动区域合作中不可缺少的重要力量。因此,要致力拓宽除区域内政府组织、中央政府等以外的非官方组织的发展空间,促成区域公共管理主体的多元化。现代区域公共管理的主体应由中央政府、区域内的政府组织、非政府组织、私营部门等共同构成。区域公共管理倚赖的是多元的、分散的、上下互动的权威,彼此间是合作网络和交叉重叠的关系。它主要通过合作、协调、谈判、伙伴关系、确立集体行动的目标等方式实施对区域公共事务的联合治理。这种联合治理的实质在于建立在市场规则、公共利益和认同之上的相互合作。

4. 贯彻平等协商的治理理念

治理是当前有效解决不同层次跨界矛盾和利益冲突的国际性理念。它突出强调不同行政单元在平等基础上进行对话、协商、互动和合作。为了协调区域内不同行政区之间的利益矛盾，区域内的各成员政府也应该树立治理理念，并在两个层面上同时运作：一是，在城市内部行政管理中，树立平等行政理念，充分尊重并切实保障市场中介组织、社会民间组织和市民自治组织等非政府组织的平等权利，尤其要全面突破政府对市场和社会组织进行跨行政区服务的行政限制，进一步鼓励其在整个跨区域范围内开展跨界性服务与社会活动，在决策中认真听取社会各方面的意见，构筑政府与市场、市民社会之间平等、协商、合作、互动的现代城市治理体系。二是，当今在行政区划继续存在、城市政府的经济利益主体地位依然突出的情况下，区域内部的种种城际矛盾和利益冲突是无法避免的。因此，为了化解矛盾和提升整体竞争力，每个成员城市要在整个区域层面上，树立相互尊重、对话协商的跨界治理理念，以尊重、平等、协商、合作、信任的态度，在全体或部分达成一致意见的基础上，通过构建城际协调与治理体系加以解决，不能凭借传统的行政等级、城市规模、经济实力等采取以权压人、以势凌人的做法。

总之，理念是行为的先导。要想实现区域经济一体化和区域公共管理，首先就必须树立多元主体在开放联动、平等协商基础上的以区域公共问题和公共事务为价值导向的共治理念。

（二）系统化的制度与合作规则

美国著名学者亨廷顿曾经认为：“制度化低下的政府不仅是个弱政府，而且还是个坏政府。”^①要医治区域公共管理中存在的弊端，就应完善区域公共事务治理的制度设计和制度链条。由于我国区域经济一体化是建立在跨行政区基础之上的，为了消除局部利益对区域共同利益的侵蚀，必须在保证共同利益的基础上制定具有约束力的共同政策和制度规范，实现组织体系内的超行政区的协调与管理^②。根据我国现有的制度结构，借鉴国外的实践以及结合区域政府合作的基本原则，我们认为，在现阶段，要建立区域合作机制并确保这一机制的有效运转，直接取决于我们能否建构起良好的制度环境和完善的区域合作规则。其中，制度环境是基础保障，行为规则是具体的激励与约束保障。

1. 良好的制度环境：区域合作的基础保障

按 L·E·戴维斯和 D·C·诺斯的理解，制度环境“是一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律基础规则”^③。一般来说，制度是一个社会为人们所规定的共同、根本的行为准则，是在一定历史条件下形成的特定政治、经济、文化等方面的统一体，是对该社会形态本质内容的内在和一般规定，因而具有相对稳定性。一项良好的制度对于经济、社会 and 国家的稳定发展具有重要的指向与保障作用。在以复杂性和多样性为公共生活特点的现代国家，任何一项公共事务的处理都会涉及不同的公共机构和不同的利益群体，如果缺少某一环节的程序或某一领域的相关制度，就会弱化区域公共管理的效能，影响管理主体的执行力，或者增加执行的成本，或者在执行之后达不到预期效果甚至引发矛盾^④。因此，区域公共事务的治理需要有体系完善、设计合理、目标明确的一整套区域制度作为保障框架。政府的一个重要任务就是提供制度并主导制度构建过程，实现制度结构的完整性和有效性。而中央政府作为全国各族人民利益的总代表，它支配着各种政治资源，是维系政治系统稳定的主要力量，承担着提供宪法秩序、基本法律和主流意识形态等制度安排的主要职责。因此，区域合作机制的建立所需要的良好的制度环境，在很大程度上取决于中央政府的制度创新能力。

（1）积极推进法治建设，完善区域合作方面的法律制度。通过制定区域合作的法

^①[美]塞缪尔·亨廷顿变化社会中的政治秩序[M]. 华夏出版社, 1989:26

^②盛世豪. 长三角一体化中的政府与企业定位[J]. 浙江经济, 2003,(6)

^③L·E·戴维斯, D·C·诺斯:制度变迁的理论:概念与原因[A]. 财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海三联书店、上海人民出版社,1996:270

^④褚松燕. 政绩观:政府管理能力的软约束[J]. 国家行政学院学报,2007,(5)

律法规来保持区域合作的一贯性和继续性,是西方国家通行的做法。英国于1934年颁布了《特别地区法》,原联邦德国政府先后颁布了《联邦区域规划法》、《改善区域经济结构的共同任务法》、《联邦区域规划纲要》等一系列法律和法规。在流域治理方面,也有科罗拉多河的《河流法》、密西西比河的《洪水灾害防御法》和《水资源规划法》等。区域公共事务的有效治理依赖于两个层面的法律基础。一是国家层面的法律规范。国家立法首先应打破行政区划的束缚,对已经成型或基本成型的区域(如泛珠三角)给予法律上的确认,对区域公共事务治理机构的权力范围、职责、运作机制等予以规范。其次要促进各区域之间的协调发展,消除地区性壁垒,为跨地区的合作行为提供法律依据。我国可根据实际情况制定《区域合作法》、《区域经济合作条例》等。从美国大都市区施行区域协调管理的做法和经验看,成效最为明显的一种协调手段是区域规划。各类跨区域行政组织都把区域规划作为主要政策工具,因为区域规划设计的一般都是全局性、战略性、长远性的重大问题,不参与地方事务的具体管理,解决的是单一地方政府无力解决的难点问题,因此容易被地方政府接受^①。鉴于我国尚无“区域规划法”,可以将“长三角”作为试点,研究制定“区域规划编制和管理条例”,以逐步确立区域规划的法律地位。同时有关部门应尽快出台关于生态效益补偿的操作机制和标准的行政规章,或《区域开发法》,在区域内各地区之间建立以法律为载体的联系,用立法手段来规范和引导区域合作。与此同时,区域合作也需要地方性法律、法规的支持。如“泛珠三角”已经出台的《泛珠三角区域合作框架协议》和《泛珠三角区域环境保护合作协议》应进一步明确合作领域,合作的政策目标、政策工具和组织体系,并通过各地方人大的一致确认,上升到地方法的高度。总之,以全国性立法协调地区间的合作,以地方性立法解决具体问题。当两者出现矛盾时,应遵循全国性立法的原则,修正地方立法的不足。

(2) 建立科学的地方政府官员的绩效评价体系。如前所述,在以经济建设为中心的制度背景下,一个地方的经济发展状况往往直接决定了该地方政府官员的政治、经济收益。所以在这样的绩效评价体系的指引下,地方政府官员往往会为了自身利益的最大化而忽视全局利益,以至于地方政府行为呈现出异化特征,从而导致地方政府间利益关系的不协调,地方保护主义和地方市场分割盛行。因此,必须建立起科学的地方政府官员绩效评价体系,通过其正确的方向引导、规范官员们的行为取向和行为模式,实现地方政府行为的正常化,从而达到协调和改善政府间利益关系的目的^②。我们认为,科学的

^①黄勇. 美国大都市区的协调与管理[J]. 浙江社会科学, 2001,(3):43

^②陈剩勇, 马斌. 区域间政府合作: 区域经济一体化的路径选择[J]. 政治学研究, 2004,(1)

地方政府绩效评价体系的建立应该体现以下思想:一是对一个地方政府政绩的评价应该把该地方社会经济发展与其历史状况及长远发展有机结合,尤其要注重该地方的可持续发展的能力;二是对地方政府官员的考核、评价应该取向于一个综合的指标体系,而不应仅仅局限于发展经济的能力。应当设计一套科学、规范、可量化的干部绩效考核指标体系,其中不仅要有经济数量、增长速度指标,更要关注经济增长的质量指标、社会效益指标和环保指标,关注在遵守国家法律法规方面的表现,对直接干预市场运转或企业活动所造成的经济损失必须承担相应的法律和经济责任。

(3) 维护公平的市场竞争秩序,使企业真正成为市场的主体。地方保护主义、地方市场分割实际上是行政性关系在资源配置过程中占上风的结果,它缘于地方政府对微观经济主体控制权的膨胀,而建立全国统一市场,形成区域市场机制的核心之一是要形成独立运转的市场主体,使企业成为真正的法人实体和市场竞争主体。因此,区域经济一体化的培育最重要的是使地方政府从微观经济活动中撤离,减少对企业的不必要的行政干预,为企业走向区域市场创造条件,在区域市场内能够实现生产要素的自由流动和资源的优化配置。为此,首先要在宪法中明确禁止地方政府分割市场的行为,禁止以任何形式限制国内自由贸易,明确、细化违宪审查程序,切实建立违宪审查制度,以宪法诉讼、行政诉讼等方式防范、惩戒分割统一市场的行为。其次,要完善相应的竞争法。竞争法主要包括反不正当竞争法和反限制竞争法。当前,我国要不断完善和更新《反不正当竞争法》和《反垄断法》,使其更具时代性和操作性,以有效地保护公平的市场竞争秩序。

2. 完善的规则体系:具体的激励与约束保障

除了良好的制度环境以外,区域合作还需要完善的、可操作性的相关规则。规则的可操作性决定着区域公共管理能力的具体实现过程。规则的可操作性一方面意味着制度规范的内容应当在原则性规定的基础上包含具体的操作规程,另一方面意味着具体的规定不存在歧义,或者歧义控制在不影响执行效果的范围内^①。此外,规则的可操作性还意味着制度执行拥有完整程序。规则不是简单的一个方面,而是一个集合、体系。笔者认为,应该从竞争规则、合作规则和利益分享和补偿机制等三个方面来完善这个规则体系。

(1) 统一协调的市场竞争规则

^①褚松燕.政绩观:政府管理能力的软约束[J].国家行政学院学报,2007,(5)

市场竞争规则的一体化是区域经济一体化的关键。欧共体创建和欧盟运行的实际经验表明,一个统一的协调的市场竞争规则对建立区域经济一体化的发展机制来说是至关重要的。如果没有它的支撑,就无法在区域大市场范围内,协调各地方的政府行为,无法限制地方政府主导的盲目重复建设的冲动,无法使区域内市场主体进行充分、有效的和公平的市场竞争,无法防止市场竞争被各地区行政权力和垄断势力扭曲,无法实现区域范围内的资源有效配置。因此,区域内各政府应实行统一的非歧视性原则、市场准入原则、透明度原则、公平贸易原则,清理各类法规文件,逐步取消一切妨碍区域市场一体化的制度与政策规定,取消一切妨碍商品、要素自由流动的区域壁垒和歧视性规定,促进市场的发育与完善。

目前,我国很多区域缺乏一个统一协调的有效的竞争规则。因此,需要在国内的法律和政策体系下,通过中央政府来协调各地方法规和经济发展战略计划,制定适合区域经济一体化需要的统一协议。该协议要建立一种以市场竞争为基础、非行政扭曲和垄断势力扭曲的竞争体系,逐步限制地方政府参与市场运作的市场主体功能,充分发挥企业或企业集团的资源配置功能。降低各种市场垄断力量,特别是中国目前地方政府的行政力量对市场的垄断。

(2) 完善的区域合作规则

从制度理论的角度来说,区域合作规则是利益相关的个体即区域内各政府,在一个有限的“囚徒困境”博弈中产生的一种合作均衡,它必须以一致同意为前提。这种规则虽然随经验出现,但它们在一个群体内以正规的方式发挥作用并被强制执行。可以说区域合作规则具有以下三个特点:第一,规则的形成是地方政府间相互博弈的产物,体现了参与者的一致同意;第二,将规则以文字的形式规定下来,具有较强的制度性;第三,有正式的执行机制。在区域政府合作中,跨行政区的组织协调机构和中央政府(一般在地方政府间利益纠纷无法得以解决时,才予以介入)充当了地方政府间利益纠纷的中间人,由它们就什么是违反规则的行为做出裁决,以一种正式化的方式维护区域合作规则。

国际经验表明,区域经济一体化进程发展的快慢与是否有完善的制度保障是直接相关的。以目前运作最为规范的欧盟为例,作为制度一体化的欧盟,每个阶段都制定相关法律,成员国依此实施一致对内对外政策,经历了由低到高的一体化形式。而在我国,经济区域内缺乏一致性的规则,各地区在招商引资、土地批租、外贸出口、人才流动、技术开发、信息共享等方面的政策上都存在很大的差异,没有规范区域一体化发展的统一法规。这个问题不解决,区域政府合作就缺乏必要的制度保障。因此,在区域合作的

进程中,区域政府间针对区域整体发展所达成的共识,必须要以制度性的合作规则来保证。这种区域合作规则应达到两个基本要求:一是为合作行为提供足够的激励;二是对违反“游戏规则”者与采取机会主义者予以充分的惩罚以使违规者望而生畏。区域合作规则可涉及到区域合作的方方面面:建立协调的基础设施网络,统一开发利用自然资源,统一整治和保护环境;形成区域生产要素的流通规则和区域产业发展和分工准则;在户籍制度、就业制度、医疗制度、教育制度、社会保障制度等社会服务的改革方面加强合作,构建统一的制度架构和实施细则;在信息共享、人才流动、技术开发、投资金融、土地批租等方面,营造无特别差异的政策环境。

(3) 公平的利益分享和补偿机制

区域合作规则的形成和有效运作,必须要有与之相适应的新型的区域利益分享和补偿机制。我们知道,区域政府合作的出发点是地方政府通过合作来共享整体利益,而打破传统的“小而全”、“大而全”的工业体系,重新调整各地方政府的产业结构,形成合理的产业布局和产业分工体系是区域政府合作的题中应有之义。但合作结构中总有受益一方和受损的一方,这就需要合作受益一方给予受损一方以必要的补偿,让区域内所有的地区都共享合作的收益,否则,合作关系就会破坏,彼此利益都会受损。因此,区域合作规则要有效地发挥作用取决于能否达致各方利益的平衡,实现合作双方或多方的双赢或共赢,这就需要有一个与此相适应的“区域利益分享和补偿机制”。

所谓区域利益分享和补偿机制,指的是各地方政府在平等、互利、自愿、协作的基础上,通过规范的制度建设来实现地方与地方之间的利益转移,从而实现各种利益在地区间的合理分配的各种规范和规则的总和。其中,“利益分享”包括:一是通过产业政策的调整,使产业的利益差别在城市群区域内不同地区间合理的分布,尽可能照顾到各地区的经济利益;二是通过调整产业政策,利用不同区域的发展优势,合理实现产业的纵向分配,使不同产业的利益在不同地区实现合理分享。“利益补偿”就是在地方短期利益与区域长期利益不一致时,为长远的利益而放弃眼前利益,对于这样的情况予以补偿。可以建立区域共同发展基金制度,为扶持落后地区发展、区域共享的公共服务设施、环境设施、基础设施建设等提供资金^①。当然,在这一机制中,起协调作用的可以是中央政府,也可以是区域协调机构或者地方政府,涉及到财政转移支付方面,会更多的需要中央政府的宏观调控。

^①刘娜. 泛珠三角区域合作中各方利益的差异与协调[J]. 现代城市研究, 2004, (4): 40

（三）多样化的管理与协调机构

组织机构是区域公共管理的载体,是区域公共管理活动得以进行的物质性基础。所谓机构是指由不同的行为主体按照一定的结构形式共同组成的一个统一整体,相互之间存在有机的联系。有效区域公共管理的实现不但要求治理主体具备良好的治理理念和价值导向,更要求有实施具体合作事宜的组织载体的存在。在 W. W. 拉坦看来,一个组织一般被看作是一个决策单位,对资源的控制由组织实施,制度概念包括组织的含义^①。诺斯也认为有效的组织是制度变迁的关键。区域合作是通过区域合作组织进行的。

作为运作稳定、持续,并可预见的治理机制,科层制这种一元化的管理模式曾盛行一时。但随着经济领域和社会领域自组织力量的发展,政府作为公共领域垄断者的中心治理机制已经发生改变,治理机制的重心开始朝着多中心的网络治理转移。从定义上来看,区域公共管理也属于一种网络治理。它是由多元主体以协商或调解的手段和方式,通过交换资源、共享知识、谈判目标,来管理区域公共事务,解决区域公共问题,提供区域公共物品,实现区域公共利益的。因此,区域公共管理也应由多层次的主体构成一个治理网络。从我国实际情况和西方国家区域合作的实践来看,区域合作机制要得以真正建立,必须在中央政府、地方政府和非政府组织三个层面上形成制度化的组织机构,实行多层面的协调互动。

1. 区域公共管理委员会: 中央权威管理机构

我国区域合作中所采用的联席会议等合作协商组织形式,对于促进各地方政府间的沟通,实现区域内重大项目的决策是有成效的。但由于其没有具体的执行能力,目前要解决的问题是建立高效合理的综合型区域治理组织机构,并加强对区域治理法律手段的运用。区域政府合作机制的建立离不开中央政府的直接介入,尤其是在中国这样一个制度不完善,而中央政府又掌握了大量的资源配置权的国度里。正如迈克尔·泰勒所言:“国家干预经济最有说服力的理由在于,如果没有国家,人们就不能卓有成效地相互协调,以实现他们的共同利益,尤其是不能为自己提供某些特定的公共产品”^②。在西欧国家,议会中都有永久的或临时的专门委员会,其职能是既介入一般区域管理与规划制订,又参与解决最严重的区域问题。

^①W. W. 拉坦. 诱致性制度变迁理论[A]. 财产权利与制度变迁: 产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海: 上海三联书店, 1996: 329

^②Michael Taylor, The Possibility of Cooperation, New York: Cambridge U.P. 1987: 45

因此,根据对我国区域合作方面存在问题的分析和对发达国家的经验总结,有些学者提出,我国应成立负责区域治理的综合性权威机构——区域公共管理委员会,协调全国的区域发展与合作,该机构可由国家发改委、财政部等有关部门领导和区域经济以及公共管理方面的专家组成。其主要职能包括:提出区域发展规划并报中央与立法机构审批;具体负责区域划分工作,组织实施全国性跨区域重大项目,组织研究重大区域问题;审查和监督区域政府间自主达成的区域合作规则的执行情况等等^①。在区域公共管理委员会中,中央扮演的是约束的角色。一是因为中央政府所代表的国家利益并不总是与地方利益相一致,区域合作的目标和政策在有的问题上可能偏离国家利益,这时需要中央的约束。另一个原因是,个人理性与集体理性之间的矛盾导致各成员之间不可避免地存在一定程度的博弈关系,如对资源的明争暗夺,因而一种外在的约束是十分必要的。基于区域公共管理委员会的重要作用,应赋予这一权威机构与其职能相匹配的权力和资源,理顺其与国家立法机构、国务院以及其他相关职能部门的关系,并通过法律予以明确。

2. 跨行政区的组织协调机构: 地方政府间的自愿合作组织

尽管中央政府在促进区域合作中发挥着重要的作用,但地方政府毕竟是区域合作的主要参与者。因此,如何发挥各地方政府的积极性,建立一个反映各地方政府意愿、能获得区域内各政府普遍认同的、具有民主的治理结构的跨行政区的组织协调机构,才是区域合作机制能够真正建立的关键。

新制度经济学认为,交易双方如果试图通过第三方的介入来协调彼此间关系,必然会使交易费用增加,而协调地方政府之间的利益关系,单纯寄希望于中央政府的宏观调控,不仅成本太高,也难以达到目标。其原因在于:一方面,中央政府远离各地方,在信息收集上,其无法摆脱哈耶克所说的“构造性无知”的困境,其提供的制度安排虽然具有规范性、制度化水平高的优点,但由于它是以高度的强制性权力为基础的,其制度安排不以一致性为前提,因而其动力水平相对较低,而且要提高其动力水平就必须付出较高的政治成本(如用于宣传、教育等费用)。而地方政府直接接触当地的个人和团体,能够及时了解个人和团体自发产生的创新意图,因而地方政府间合作所提供的制度安排更能满足制度需求^②。另一方面,地方政府权力尤其是经济权力的扩张,改变了它们在

^①陈瑞莲.区域公共管理导论[M].中国社会科学出版社,2006:205

^②陈剩勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择[J].政治学研究,2004,(1)

政府权力结构中的地位和角色,使它们由集权体制下单纯的中央政府的派出和代理机构,转而成为相对独立的行为主体,大大强化和提高了地方政府作为制度创新主体的地位,使地方政府具有了追求本地经济快速增长以及响应获利机会进行政府间合作的权力和动机。所以美国著名的新制度主义学者埃莉诺·奥斯特罗姆指出,“我不同意如下的看法,即中央政府管理或私人产权是‘避免公用地灾难的惟一途径’”^①。埃莉诺·奥斯特罗姆还通过实证研究,认为“在一定的自然条件下,面临公用地两难处境的人们,可以确定他们自己的体制安排,来改变他们所处的情况的结构”^②。因此,促进地方政府间合作应该成为协调地方政府间利益矛盾、走出“公用地灾难”和“囚徒困境”的必然选择,而实际上,由于资源禀赋等的差异,各地区之间客观上存在着通过互利合作而实现利益最大化的相互需要。只要能进行良好的信息沟通,建立双边或多边协商机制,降低交易费用,在一个相对规模较小的组织中,实现集体行动应该是可能的^③。

从近些年我国区域合作的实践来看,地方政府为了协调相互间关系,也往往倾向于加强横向合作与联系以实现利益最大化,但现阶段合作往往还处于一种非制度性的阶段,缺乏强有力的组织保证。因此,应对区域经济一体化发展的客观需要,建立一个跨行政区的组织协调机构尤为必要。笔者建议可以在“复合行政”理念的指导下,在相关地区自愿合作的基础上,设立由相关省区派员共同组成的跨行政区的组织协调机构,例如,区域事务协调委员会。其目的是就区域可能涉及的跨省、行政区的重大问题进行定期研究、协商,讨论重大经济和社会发展联动事宜;协调区域产业、经济发展政策,从整体利益出发制定区域经济、社会发展宏观规划,并组织实施。这种“超政府”的合作体制突破了我国现有的省级行政区划格局,其主要职能是集中协调和规划区域型港口、机场、高速公路、铁路等基础设施;环境整治、防洪防灾、治理流域污染;协调产业政策、招商引资政策、人才开发政策、土地政策;统一管理区域发展专项基金等。机构的具体组织形式可以借鉴美国的政府协会和大都市委员会等区域组织的经验和做法。委员会不享有独立的行政权,而享有凭借各成员经谈判协商自愿让渡的权力,从而具有实际的行为能力。机构主要领导人由各地方政府民主选举或中央政府在充分征求地方政府意见的基础上协商产生;机构内设立理事会作为该组织的最高权力机关,理事会成员由各地方政府的行政首长和中央政府相关部门的官员兼任,共同协商决定有关区域发展的重

^①V. 奥斯特罗姆等. 制度分析与发展的反思: 问题与抉择[M]. 商务印书馆, 1996: 89

^②同上, 98-99

^③曼库尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海三联书店, 1996: 71

大战略问题,其做出的决策对区域内各政府具有普遍的约束力^①。除负责日常联络和组织工作的秘书处外,委员会还应根据专业、精简、高效的原则设立各种工作小组和专业委员会。其中,要设立政策执行小组具体负责政策执行和政策工具的运用;设立项目监督小组并赋予它一定的事权,负责对合作项目的执行进展情况进行即时监督和跟踪评估。它们有一定的管理、协调、研究分析和组织职能,并越来越具有一定的常设性质。如长江三角洲地区可根据实际情况设立区域规划与产业协调委员会、重大基础设施开发管理委员会、上海国际航运中心管理委员会、太湖流域环境保护与治理委员会等专业或综合职能管理机构。

3. 多种形式的跨地区非政府组织: 区域治理的重要力量

在区域经济一体化背景下,地方公共事务善治的实现,需要地方政府“与其他自愿性协会、利益群体、政党、媒体等组织建立起一种在开放的公共领域进行对话和互动的关系”^②,实现政府内部以及与其他组织关系的和谐化。美国知名政治学教授罗伯特·帕特南指出:“世界各国的经验表明,对于民主制度的绩效来说,至关重要的要素是普通公民在公民社会中充满活力的群众性基层活动。”^③这就是说,政府治理的绩效必须要有社会根基作保障,要从社会资本这一因素寻找动因。我国要实现有效的区域公共管理,也离不开非政府组织这个社会资本。

以民间力量推动经济合作,不仅具有成本低、见效快的优势,而且非政府组织自身的思想框框少,没有地区利益等方面的影响。因此,在现代市场条件下,应当充分重视非政府组织在区域经济一体化中的推动作用。各级政府应积极推进体制改革,打破阻碍非政府组织发展的制度障碍,为民非政府组织发展创造良好的制度环境,组建跨地区的非政府组织,以民间的力量自下而上地推进区域政府合作,进而实现区域经济一体化。

非政府组织在区域公共管理中的主要职责是:进行区域发展战略的研究以供政府部门参考,同时灵活多变地推进区域合作。非政府组织的具体形式可有不同层次:一是区域内各地政府决策的咨询参谋机构,它主要是以各地经济专家为主体构成的,如“区域经济一体化发展咨询委员会”、“区域经济协调联合会”等;二是区域内各行业协会,特别是跨地区的行业联盟,如区域工商协会、区域物流协会、区域招商联盟等;三是区域性集团公司或企业。就像跨国公司是打破国家之间关税和非关税壁垒的最有效方式一

^①陈利勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择[J].政治学研究,2004,(1)

^②[美]文森特·奥斯特罗姆.美国地方政府[M].北京:北京大学出版社,2004:7

^③[美]罗伯特·帕特南.使民主运转起来[M].王列译.江西人民出版社,2001:1

样,跨区公司也是打破区域封闭格局最好的方式。为了打破地方保护,优化资源配置,增强综合竞争力,我们要倡导组建各地相互参股的跨地区的企业集团。当然,这种超级企业集团不是行政的强行捏合,而是遵循市场规律由企业自身通过各种商业途径而形成的^①。其实,这样做还有一个好处,那就是有利于优化区域内的产业分工和组合。

综上所述,区域合作就是在中央政府良好的政策引导下,依靠区域内的地方政府、非政府组织对区域整体利益所达成的共识,运用组织和制度资源去推动区域经济一体化,从而塑造区域整体优势。区域公共管理的主体并非只有地方政府单级,而是包括了中央政府、地方政府及各类社会组织、团体、企业、公民等在内的多主体化的参与者。在此基础上,通过一定形式的整合,逐渐形成一个府际关系网络和区域治理网络格局。我们建立合作组织可以从横向和纵向两个维度上进行。纵向上,在中央政府、地方政府和非政府组织三个层面上形成制度性的组织机构,实行多层面的协调互动。横向上,在地方政府之间、非政府组织之间以及地方政府和非政府组织之间形成制度性的组织结构,实行多中心的协调互动,并且这些组织机构的创建并不是死板的和固定的,而是由这些多中心、多层次的组织互相交叉和、互相组合成为网状的组织机构。

^①姚玫玫,陈静华.论多层次区域合作组织的建立:基于区域公共管理理论分析[J].黑河学刊,2006,(9)

（四）区域公共管理主体间的核心关系探讨

区域公共管理不同主体之间的关系，尤其是他们之间的权力结构和位置，是区域公共管理模式的根本性内容，将决定不同主体在模式中所处的位置和所获得的权力。而在区域公共管理的实践中，其中的横向地方政府间关系和地方政府与非政府组织间的结构安排又对整个区域的治理起着关键性的作用。因此，在设计区域公共管理的结构时，我们也需要妥善处理好上述两个问题，即在顺应我国政治、行政生态背景的基础上，实现横向地方政府间关系和地方政府与非政府组织之间的合理结构安排。

1. 横向地方政府间的关系模式

区域内的各政府组织基于本身合作的必要性、意愿和专业需求、财政资源和风险分担，以及追求效率与效益等方面的考虑，会采取有限合作、适当合作或大型合作等方式来从事跨域或跨界合作以满足其实际需求^①。一般而言，政府之间的合作是实现区域合作最主要的机制。当今，政府主导型的区域经济合作组织仍然是区域合作的重要形式，地方政府仍然充当各地区经济发展的主导力量。从各国政府跨区合作治理过程来看，地方政府间的横向关系才是府际关系的关键性要素。

地方政府的横向关系有两种类型：一种是同级地方政府之间的平行关系；另一种是不同级别但又互不隶属的地方政府之间的斜向关系。地方政府间的横向关系，无论是平行关系还是斜向关系，彼此都不存在领导与被领导关系，也不存在管辖与被管辖关系、监督与被监督关系，它主要表现为交流、竞争与合作的关系。如果说地方政府间的纵向关系具有政治和行政意义的话，那么地方政府间的横向关系则主要具有经济和社会意义^②。正是在地方利益驱动下，各种形式的区域性开发和合作趋向方兴未艾，这些活动以地方政府为主要组织者。地方政府间的横向合作以互信互利为基础，它是区域经济和社会联系日益密切化的结果。当前，中国地方政府间的横向合作机制正在蓬勃发展之中。目前中国地方政府之间主要通过高峰会议或高层协商进行合作，也有少数地方政府之间通过签署合作协议或谅解备忘录促进合作，地方政府间的稳定合作尚有待发展。

横向地方政府间关系主要表现为地方政府间的竞争与合作。传统的府际合作以具有隶属关系的纵向合作为主，地方政府间的横向关系主要表现为相互竞争关系。但近年来，

^①刘祖云. 政府间关系: 合作博弈与府际治理[J]. 学海, 2007, (1)

^②[美]林尚立. 国内政府间关系[M]. 浙江人民出版社, 1998: 24

随着区域经济的深入发展,政府间的横向合作关系获得了长足发展,相互依存和相互合作已经成为府际关系发展的新趋势。为了解决地方政府之间的共同问题或协调多方在某领域的关系,地方政府之间通过签订正式或非正式的协议、设立委员会等多种形式形成合作关系。地方政府间的横向合作密切了地方之间的经济关系,从而增加了地方政府之间的相互依赖性。地方政府间的合作主要以经济协作为基础和纽带,普遍促进了相关区域内基础设施等公共产品的改善、促进了要素在区域之间的流动和合理布局。

就区域公共管理而言,在区域经济一体化的背景下,合作是地方政府间关系的主流。当前地方政府间的合作主要有都市圈、政府链、区域性地方政府论坛、功能化特区、区域委员会等形式。区域公共管理是基于公共物品治理之上的共同管理,诸多形式的地方政府间关系实质是平等的伙伴关系。

伙伴关系缘起于城市治理,特别是指城市政府与私营部门在公共服务提供上的合作伙伴关系。目前,伙伴关系一词已经被运用到政府间关系的具体工作方式中,成为政府间横向关系模式变迁的趋向之一。尤其是在一个很多重大问题都没有固定的区域限制、很多领域权力重叠的时代,伙伴制可能是一种填补空白和建立至少是部分责任制的有效方式^①。政府间伙伴关系的特征表现为:①能够制造合作者之间的协同效应;②能够将风险分散给各参与者;③有助于一个参与者影响另一个参与者的世界观和行为方式;④能成为获得更多财政资源的手段;⑤能够减少公开冲突,创造和谐政策气氛,促进政治合作;⑥减少对政府过多的要求,并创造更广泛和更分散的责任制。通过利益、风险以及责任共担的伙伴式关系,减少了每一个政府处于矛盾中心的可能性,降低了区域公共管理的机会成本^②。

从西方发达国家的经验来看,政府间伙伴关系的运行与政府行政体制的运行是双轨的,并且伙伴制是不会取代政府的行政等级划分的。因为,伙伴关系仅仅是政府间处理共同面临的问题的具体工作方式,它并不会影响参与其中的各地方政府管理其辖区的各项权力,更不会打破原有的政府间纵向等级辖制结构。市场经济发展和全球化的浪潮中,地方经济力量仍在不断增强,如何既能维护各地方政府对其辖区的治理权能,又能促使地方政府间通力合作来共同处理公共管理事务,成为世界各国地方政府急需解决的一个重要问题。伙伴关系的模式提供了一个较好的借鉴。在构建区域公共管理模式时,横向的地方政府间结构框架必须是在地位对等基础上的合作。借鉴国外区域公共管理和政府

^①张志红.当代中国政府间纵向关系研究[M].天津:天津人民出版社,2005:79

^②[瑞典]埃兰德.伙伴制与城市治理[J].国际社会科学,2003,(2)

合作的模式,并结合我国区域治理的具体情况及其所处的环境,笔者认为,鉴于我国的区域发展参差不齐,差别较大,就全国范围来看,比较适合我国的区域政府合作模式有以下几种:

(1) 专题项目式合作

专题项目式合作主要是围绕一些跨地区的项目进行的,而这些项目通常是地方政府难以单独解决的区域性公共问题、矛盾或者需求,如跨区的基础设施、环境治理等,这通常需要通过一些项目合作的形式来实现区域合作。这种合作可以根据不同的跨区公共问题的需求而量体裁衣,具有很强的针对性和便利性;灵活多变,具有较强的时效性,往往随着某个公共问题的出现而开始,也随着该问题的解决而终止,不需要设立专门的区域性机构,是一种较为简单但有效的区域合作的实现方式。正因为这些优点,也由于几乎每个区域都存在着大量需要合作解决的区域性公共问题,所以这种合作模式的应用范围比较广泛、频率也比较高。但在这种合作模式中,必须注意一个问题:就是参与的各地方政府必须在平等自愿的前提条件下达成合作共识,并在合作之前,就合作的内容、各方需要承担的责任和义务等签订协议或合同,以免事后产生不必要的纠纷。这种合作模式简单易行、效果显著、对政治生态环境的要求不高,在我国区域合作中可以灵活地加以运用。

(2) 区域行政专区

这种合作形式主要参考借鉴了美国的专区(special district)制度。这种制度是美国国际合作方面比较成功的制度创新。它被广泛用于美国社会区域性事务的管理、提供跨行政区公共服务与产品等方面,收到了良好的效果。这里所说的美国的专区,是由美国州议会或者地方政府根据法律创设的具有特殊目的的“政府”,它通常行使一种或有限的几种职能,拥有独立于一般政府的行政和财政自主权。如图书馆区、消防保护区、公共住房局等等^①。设专区主要是为了履行超出地方政府行政边界的某种功能。区域内的普通地方政府之间将各自的全部或者部分区域合并为一个专区,设立独立的管理机关,目的在于实现规模经济(如排污区)、让该项功能的所有受益者包括在内(如空气污染防治区)以减少搭便车现象,或者与某项职能的自然边界相吻合。这些功能多数涉及到原料、能源、动力等和道路路线、河流走向、等自然地理因素,处理这些问题不得不打破行政边界的限制。专区的快速发展极大地推动区域地方政府的横向联系,最好的例子就是美国的邮政专区、教育专区等。专区的最大优势就是它可以突破现有体制约束,在不涉及

^①王川兰.多元复合体制:区域行政实现的构想[J].社会科学,2006(4):116

现行行政管理框架的情况下,实现区域职能(一般是部分职能)管理方面的一体化。而且不用产生大都市政府,从而避免了大都市政府中,对区域性服务的集中而产生的规模不经济现象。这种合作模式较之专题项目式合作而言,实现的难度稍大,对政治体制等的要求也比较高,只有发展较为成熟的区域才可以考虑。但除借鉴美国行政专区的成功经验外,一定要紧密结合本区域的实际情况,通过合作和联动,创建富有中国特色的同域职能管理机制和相关体制,设立某些公共服务领域的专门区。

(3)城市联盟

政府联盟(联合体)也是一种较为可行的尝试,其组织化、制度化程度都要高于前面两种类型,是一种具有调试性质的形式。组建的城市联盟不属于一级政府,不是行政实体,而是一个类似于邦联的灵活的联合体,成员政府彼此让渡出部分公共权力,制定具有法律效力的制度章程,明确规定职责内容与管辖范围,在共同的事务管理和治理领域内享有唯一的权威性,而在超出此范围外则无权干涉各地方事务^①。

应该说,就长三角地区各城市当前的合作程度而言,在长三角地区建立“城市联盟”来统一行使跨界职能、协调政府间的利益、解决政府间的利益冲突问题是一个较为合理可行的选择。该城市联盟不是一级政权,它与两省市政府间的关系,只是行政业务上(仅限于区域性事务)的领导与被领导关系。作为中央政府在长三角区域的派出机构,并在其下设立委员会或董事会等性质的常设机构,各地方政府作为委员会成员,具有平等的地位。该委员会具有区域性公共事务的实际行政决策权和强制执行力,负责规划、协调整个长三角区域的建设与发展。按照这种组织设置,现有的省级政府与其辖区内的城市关系在整体上没有太大的变化,领导体制、行政体制以及财政关系依旧。只是对于那些被纳入长三角大都市圈发展的城市,在某些涉及长三角区域的领域,如产业布局、水、电等资源管理、环保建设等方面的领导权与决策权归属长三角城市联盟及其常委会行使,统一规划,统筹安排。这是地方政府在一定范围内、某种程度上分权的尝试,便于地方政府转变职能,对地方事务进行更为有效的管理与服务。

当然,区域内政府的合作模式远不止这几种,并且,随着区域经济的发展和各种制度创新的跟进,还会有很多新的合作模式和区域协调管理模式出现。区域在选择政府间的合作模式时,要做到不拘一格、综合运用各种合作模式,并随着形式的变化不断地尝试新的合作模式。

^①王川兰.多元复合体制:区域行政实现的构想[J].社会科学,2006(4):117

2. 地方政府与非政府组织间的结构安排

在地方政府与非政府组织间的结构框架问题上,网络治理提供了良好的理论支持。网络模式强调的是政府与非政府组织间的相互依赖关系和平等关系。它们在地位上是平等的,但又因为其独特的目标和资源而成为网络中不可缺少的结点,即主体之间是相互依赖的,并采取合作的策略来实现各自的目标。它具有以下三个突出的特征:一是等级色彩弱化,政府不是超越于社会的行为主体之上的;二是相互依赖与分权;三是行动时强调相互间的信任和合作。

我国非政府组织的发展基本上属于政府主导型,即政府在非政府组织的产生、运行、管理、监督各环节中都发挥了决定性的作用,行政性因素融入到非政府组织建设之中,政府通过调控、指挥,有效地将非政府组织建设与政府行政的治理目标紧密结合,二者相互支持、相互依存^①。这种将非政府组织纳入政府行政体系,从而建立一个在政府指导下依托社会的多渠道公共管理网络的做法,是符合我国当前实情的,无论是对政府体系还是对社会公众都是大有裨益的。但是,事物的发展都是辩证的,从目前我国的非政府组织的实际运作情况看,政府与非政府组织合作有余,分工不足;从属有余,自立不足。非政府组织表现出更多的依附性与依赖性特征:在政府对非政府组织的管理上,表现为领导而非指导;在非政府组织参与公共生活的角色定位上,表现为执行而非决策;在非政府组织与政府组织体系结构上,表现为重叠而非分化。

不可否认,这种模糊的政社关系确实在短期内为非政府组织的成长发展提供了一条快捷的发展道路。同时,也有利于政府对非政府组织的管理和利用。但从战略性、全局高度来看,这种状况无论是对非政府组织自身还是对于政府行政体系的长远发展都是非常不利的。因此,重新界定国家与社会的关系模式是非政府组织发挥应有功效的前提。应该说,非政府组织和政府的关系,是伙伴关系而不是行政依赖关系;是协商关系而不是隶属关系;是平等的合作关系而不是上下级行政隶属关系^②。它们“在政治体系外部弥补政府组织治理公共事务的不足,同时发挥自身灵活、精干、专业、高效的优势,并重新激活公共事务领域中被政府组织所遗漏的治理盲区”^③。网络治理作为现代公共治理的一个重要概念,体现了治理主体的多元化及其相互之间的协同作用。它要求政府与非政府组织都必须做好两点:一是认知与合作,即政府要认识到非政府组织是区域公共管理

^①夏义坤.论第三部门与我国政府行政关系[J].湖北行政学院学报,2002,(2)

^②陈广胜.试论政府与非政府组织的治理重心[J].国家行政学院学报,2006,(6)

^③王华.治理中的伙伴关系:政府与非政府组织间的合作[J].云南社会科学,2003,(3)

主体的必要组成部分；二是相互尊重，它既包含了态度上的尊重，更包含了对不同运作逻辑和各自机制的尊重。要实现非政府组织与政府在区域公共事务上的平等治理，必须借助制度设计明确双方的治理重心，平衡政府和非政府组织之间的责、权、利关系，并将其规范化和制度化。这是构建两者良性互动关系的核心和关键。

(1) 平衡政府与非政府组织之间的权力关系，并划分双方的治理重心

政府运用公共权力来管理社会公共事务，其公共权力是职位赋予的，但完全依靠政府来进行公共管理不能取得最好的效果，政府必须把一部分权力分离出去，还权于社会，而非政府组织就成为承担这些职能的社会组织。非政府组织的权力一部分来自其担负的职能，另一部分来自于政府下放的公共权力。从这个意义上说，政府与非政府组织之间的权力关系，实质上是两者之间在职能分配上所产生的关系。目前，我国政府与非政府组织的职能分配应该是：正如通常所讲，政府的职能是掌舵，在公共事务治理中应该主要是制定政策而不是执行政策。从这样的基本原则出发，在政府与非政府组织之间，凡政府不能做或不愿做的事，应发挥非政府组织的作用，政府予以充分的授权和支持；在政府行政手段和社会自治方式都可以完成的事情上，尽量发挥非政府组织的作用，政府只履行市场和非政府组织都无法完成的职能。也就是说，政府职能主要在于宏观经济管理和社会发展的总体协调这些宏观公共事务上，而非政府组织则偏重于微观社会公共事务，越是接近基层方面的公共事务，越有可能让相关的非政府组织来完成。政府需要建立一套有效的机制来逐步调和政府与非政府组织之间的权力关系和职能分配关系。以下从政治、经济和社会三大领域来具体探讨政府与非政府组织在区域公共事务治理中的重心问题：

第一，政治领域的治理。一般来说，区域公共事务治理方面的政治职能是由政府来承担的，非政府组织参与的余地极其有限。但正如英国学者凯瑟琳·莫顿所指出的，非政府组织是中国民主化的一个工具，因为它们与草根阶层有着密切的联系，进而能够充当政府和公民之间的一种重要中介^①。也就是说，非政府组织在民主政治方面起着重要作用：培育公民的民主价值观，引导他们积极参与区域公共事务的治理活动；表达区域内公民的利益，尤其是弱势群体的利益；制约和监督政府在区域公共事务治理中的行为；由于当前大量的非政府组织是从政府机构分离出来的，这也决定了它常常被动地承担着不少政治职能。换言之，在区域政治事务的治理方面，政府的工作重点是建立稳定的民主政治秩序，确保公民享有行使民主政治权利的制度和渠道；而非政府组织在该领域的

^①凯瑟琳·莫顿. 中国非政府组织的兴起及其对国内改革的意义[J]. 马克思主义与现实, 2006, (2)

治理重心则是帮助公民获取这种民主政治权利。

第二,经济领域的治理。由于在市场经济条件下,政府对经济活动的过多干预很可能导致资源配置的扭曲,因此,政府在该领域的治理重心是为区域内的市场经济活动提供基本的法律保障和制度安排,并对其活动进行宏观调控;非政府组织的治理重心则放在加强政府与市场的沟通上。其中最突出的体现,就是灵活高效地发挥单个企业和政府都无法承担的行业自律职能,在政府与市场间发挥有效的桥梁和纽带作用。因此,政府与非政府组织对于市场经济发展具有各自独特的不可替代的治理功能。而在我国的现实情况下,只有非政府组织发展到能够承接政府转移出来的那部分经济管理职能时,才能真正使政府从微观管理中解脱出来,将治理重心置于宏观管理,在经济领域成为“掌舵”型的组织机构^①。

第三,社会领域的治理。众所周知,大多数的非政府组织都源于服务社会、发展公益事业的宗旨。因此,在维护社会公平、保持社会和谐治理领域,政府与非政府组织是更为密切的合作伙伴。正如密尔所言:“政府运作起来倾向一刀切。志愿组织则相反,它们在不同的领域里活动,因而在各方面都具备丰富的经验。”^②因此,非政府组织在该领域治理中的作用,相对于前两个领域来说也是最大的。具体来说,在社会事业领域,政府的治理重心是通过政策制定、法律规范和财政支持,来推动各项社会事业协调发展,而非政府组织则更多地提供准公共物品,如非义务教育学校、医疗卫生机构、社区服务中心等;在社会保障领域,特别是在当前我国处于社会底层的农业劳动力规模过大,下岗失业人员、城乡贫困家庭不断增加,孤儿、老年人、残疾人等弱势群体大量存在的情况下,各种慈善福利型、社会服务型的非政府组织通过吸纳、利用社会慈善资金,实施多种形式的社会救助,在扶贫济困等方面发挥了独特的积极作用^③;在环境保护领域,政府应积极承担起自然环境的保护职能,特别是加强环境保护立法、提供环境保护经费和惩罚破坏环境行为,而非政府组织侧重于发挥其社会力量整合、公众意见表达、环境治理监督的重要功能;在公共安全领域,政府在维持社会秩序、保证人身安全和社会公共安全方面发挥了重要作用,但非政府组织,尤其是其中的城市居民委员会、农村村民委员会等社区组织,在治安管理、纠纷化解、流动人口管理等方面的作用也日益凸显。

(2) 平衡政府与非政府组织之间的利益关系

任何一个组织的存在都有一定的利益需求,但由于其性质不同,利益偏向也各不相同

^①陈广胜.试论政府与非政府组织的治理重心[J].国家行政学院学报,2006,(6)

^②徐惠茹,潘敏敏.中国非政府组织在政府职能转变过程中的角色定位[J].学习与探索,2005,(2)

^③陈广胜.试论政府与非政府组织的治理重心[J].国家行政学院学报,2006,(6)

同，相互关联的组织之间也存在着利益连带关系：政府利益不但包括政府作为利益主体所追求的自身利益，还包括政府所代表和整合的社会公共利益；非政府组织利益不仅指其自身生存和发展所必需的组织利益，还指其所代表的特定群体的利益或某些社会公共利益。

非政府组织是为了弥补政府提供公共服务的缺陷而产生的，面对日益多样化的公共需求，政府需要非政府组织共同来提供公共物品和公共服务，政府与非政府组织都是区域公共事务治理的主体，从这个意义上来说，两者的利益是一致的，都是公共利益，因此可以实现利益共享。为了实现区域公共事务管理方面的利益共享，政府应当在政策、制度上给予非政府组织充分的支持，比如税收优惠政策，财政资助政策、项目引导政策等，从而达到非政府组织和政府之间的权利平等、待遇互惠、利益共享。

但从非政府组织的角度看，解决资金方面的问题是处理与政府利益关系的关键。非政府组织往往走多元化的筹资道路，从政府、企业、个人等多方面筹措资金，拓宽自己的发展空间。在筹资过程中，由于资金提供主体的局部利益和公共利益之间的矛盾，也会产生一系列的问题，可能导致非政府组织在提供社会服务时，将公共利益转化成资助者利益、非政府组织自身利益、政府自身利益等。要减少这种与公共利益的偏差，一方面要完善监督机制：不仅应对非政府组织进行监督，还应在公众、政府与非政府组织之间形成多元的循环监督；另一方面，要建立与监督相配套的反馈机制：包括公众对政府和非政府组织自下而上的反馈，政府对非政府组织和公众自上而下的调查等，以及非政府组织对政府和公众公开其行为、活动等。

(3) 平衡政府与非政府组织之间的责任关系

从组织存在发展的要求来说，责、权、利三者必须统一。在组织行为中运用政治权力或经济权力获取所需利益的同时，必须要承担一定的责任，包括社会责任和组织责任。

由于组织的社会合法性取决于服务对象的认可和支持，因此必须把对服务对象的责任放在首位。政府为了降低公共服务成本，满足公众多样化的需求，将一部分公共服务职能转移给了非政府组织，但这并非表明政府在转移职能的同时也转移了责任。政府转移的只是微观社会责任，仍然负有宏观社会责任，特别是在我国非政府组织存在资金不足、管理不完善等缺陷的情况下，政府对非政府组织更负有不可推卸的监督管理责任。具体来说，政府的责任在于建立公平竞争的公共服务体系和资助管理机制，确立公共服务的质量标准，为公众提供公共服务信息并使其明确申诉程序，保证公众获得的公共服务的质量。而非政府组织的责任除了要完善自身管理机制，更要保证有效合法地利用资源来

提供合格的公共服务。

在这个分权的过程中，要平衡政府和非政府组织的责任，目前的关键在于建立一套完善的机制来平衡多样化的责任和使命。首先，政府要建立非政府组织的评估机制。在建立非政府组织信息体系的基础上，通过资格认证、机构评级、制定行业标准和不定期检查的方式实行质量控制。其次，对非政府组织实行职责定规。政府对非政府组织的活动方向、范围定规，对非政府组织内部事项和人员职责细化，以及确定政府的职责。再次，建立问责机制。既然非政府组织接受了政府、公众、企业、基金会等的资助，就必须接受政府和其他利益相关主体的监督，如可以通过媒体或网上公布其组织资金流向与使用效果的年度报告。最后，还要加强非政府组织和政府的自律，对组织人员进行道德素质培养，加强其道德责任感。

(4)加强非政府组织方面的立法，进一步将政府与非政府组织间的责、权、利关系规范化和制度化

政府与非政府组织的权力、利益、责任是相互关联、相互统一的，在确定两者之间的责、权、利关系之后，关键就是要将其规范化、法制化。这是实现两者良性互动关系的保障。

不可否认，我国关于这方面的法律建设取得了一定的成绩，但仍然较为凌乱，存在着一些问题，如法律体系混乱、不配套、法律规范粗糙、不够透明等。加强非政府组织的立法，实现政府与非政府组织关系的法制化，不但可以依法促进非政府组织的发展，发挥其在区域公共事务治理中的积极作用，还有利于政府依法对非政府组织实行有效的引导、控制和管理。同时，它也规定了政府对非政府组织应尽的义务，有利于保障非政府组织的合法权益和独立地位，促进非政府组织的健康发展，使政府和非政府组织之间的良性互动互补关系法制化、规范化。

结语:走向各区域公共管理主体间的合作与互动

全球化浪潮催生了信息社会和知识社会,也使公共管理面临一种全新的行政生态环境。在市场化、工业化和现代化进程向纵深发展的情况下,某个国家或地区诸多的传统“内部”公共问题和公共事务,开始向“区域化”和“无界化”转变。传统公共管理理论对区域性公共问题尚无涉及,传统公共管理的技术也难以解决区域性公共问题。基于这样的时代背景和现实需求,区域公共管理研究应运而生。随着市场经济体制的逐步确立与完善,我国区域经济合作的程度也不断加深,合作的范围和领域不断扩大,形成了如“珠三角”、“长三角”以及“环渤海经济发展圈”等区域经济合作组织。并且,区域合作的范围和规模还在不断拓展,已成为提高区域及国家综合实力的重要途径。

然而,区域社会资本缺乏、法律制度不健全、政府治理理念和治理实践的落后等极大地制约了区域合作与发展。实际上,在经济全球化、区域经济一体化、社会信息化、组织网络化的新形势下,区域经济发展中的矛盾和冲突不断增多,并且越来越复杂,这给以政府为核心的区域公共管理主体提出了严峻的挑战。能否回应这些现实诉求,应对这些严峻挑战,不仅仅是一个理论问题,还是一个重大的实践问题。研究和解决我国区域公共管理的这些结构方面的问题,变得越来越重要和紧迫。然而,我们必须明确:政府与政府之间,以及政府与非政府组织之间的合作困境不仅仅是需要树立几种先进的治理理念、成立几个管理协调机构、构建一种法治秩序、变革不适宜的制度规则便能解决的,毕竟其发展方式和作为空间都受到中国自身文化环境、相关政策和法律制度体系的制约。因此,想在短期内实现我国区域公共事务的有效治理,是不太现实的。

展望合作的前景,希望通过国家法律体系的完善和有序的社会政治参与,中国的非政府组织逐渐发展成熟为真正意义上的独立的非政府组织,成长为与政府、企业共同支撑经济社会生活的第三种力量,与政府、企业开展积极的合作,并建立起完善的合作机制,共同参与到区域公共事务的治理中去,成为真正的合作伙伴。但愿本文关于区域公共管理的理念、价值导向、组织机构、体制框架、制度与区域合作规则等方面的初步探讨,能够为区域公共管理的研究做一些有益的探索,也能对区域公共管理的实践提供一些理论上的指导。

参考文献

(一) 中文类

- [1]艾德加·胡佛,弗兰克·杰莱塔尼.区域经济学导论[M].上海:上海远东出版社,1992
- [2][美]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].上海:上海三联书店,2000
- [3][美]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共服务的制度建构[M].上海:上海三联书店,2000
- [4]B·盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:人民出版社,2001
- [5][美]查尔斯·J·福克斯,休·T·米勒.后现代公共行政:话语指向[M].中国人民大学出版社,2002
- [6][美]查尔斯·沃尔夫.市场或政府[M].谢旭译.中国发展出版社,1994
- [7]陈庆云.公共管理的基本内容及其重点[J].公共行政,2003,(1)
- [8]陈瑞莲,张紧跟.试论我国区域行政研究[J].广州大学学报(社会科学版),2002,(4)
- [9]陈瑞莲.论区域公共管理研究的缘起与发展[J].政治学研究,2004,(1)
- [10]陈瑞莲.论区域公共管理的制度创新[J].中山大学学报(社科版),2005,(5)
- [11]陈瑞莲主编.区域公共管理导论[M].中国社会科学出版社,2006
- [12]陈剩勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择[J].政治学研究,2004,(1)
- [13]陈秀山,张可云.区域经济理论[M].北京:商务印书馆,2003
- [14]陈云生.区域合作,立法先行[J].广西政法管理干部学院学报,1999,(1)
- [15][美]戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克.摒弃官僚制:政府再造的五项战略[M].北京:中国人民大学出版社,2002
- [16][美]戴维·H·罗森布鲁姆.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].北京:中国人民大学出版社,2002
- [17]邓正来.市民社会理论的研究[M].北京:中国政法大学出版社,2002
- [18][美]E·S·萨瓦斯.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
- [19]弗雷德里克森.公共行政的精神[M].中国人民大学出版社,2003
- [20]郭凤旗.区域公共管理视角下的流域治理新模式探讨[J].改革与探索,2005,(1)
- [21]郭凤旗.我国区域公共管理理论分析[J].行政论坛,2005,(4)
- [22]郭茜琪.区域经济合作中的政府行为分析[J].中共浙江省委党校学报,2003,(6)
- [23]胡德.国家的艺术:文化、修辞与公共管理[M].上海人民出版社,2004

- [24]胡兆量.中国区域发展导论[M].北京大学出版社,1999
- [25]简·莱恩.公共部门:概念,模式和方法[M].国家行政学院出版社,2003
- [26]简·莱恩.新公共管理[M].中国青年出版社,2004
- [27]靖学青.西方国家大都市区组织管理模式:兼论长三角城市群发展协调管理机构的创建[J].社会科学,2002,(12)
- [28][美]拉塞尔·林登.无缝隙政府:公共部门再造指南[M].北京:中国人民大学出版社,2002
- [29]厉以宁.区域发展新思路[M].北京:经济日报出版社,2000
- [30]林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998
- [31]刘锋.新时期区域公共管理创新[J].中国行政管理,2002,(5)
- [32]刘娜.泛珠三角区域合作中各方利益的差异与协调[J].现代城市研究,2004,(7)
- [33]罗伯特·登哈特.公共组织理论[M].中国人民大学出版社,2003
- [34]罗西瑙.没有政府的治理[M].江西人民出版社,2001
- [35]马斌.长三角一体化与区域政府合作机制的构建[J].区域经济,2004,(10)
- [36][美]麦克尔·巴泽雷.突破官僚制:政府管理的新愿景[M].北京:中国人民大学出版社,2002
- [37][美]迈克尔·麦金尼斯.多中心体制与地方公共经济[M].上海三联书店,2000
- [38][美]曼库尔·奥尔森著.陈郁,李崇新译.集体行动的逻辑[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,1995
- [39]明庆中,骆华松.区域合作研究的系统思维研究:以云南参与泛珠三角区域合作为例[J].中共云南省党校学报,2005,(7)
- [40][美]尼古拉·亨利.公共行政与公共事务[M].北京:中国人民大学出版社,2002
- [41]诺曼·弗林.公共部门管理[M].中国青年出版社,2004
- [42]欧文·休斯.公共管理导论[M].中国人民大学出版社,2001
- [43][美]R·D·帕特南.使民主运转起来[M].江西人民出版社,2001
- [44]任勇.地方政府竞争:中国府际关系中的新趋势[J].人文杂志(西安),2005,(3)
- [45][美]史蒂文·科恩、威廉·埃米克.新有效公共管理者:在变革的政府中追求成功中[M].北京:中国人民大学出版社,2001
- [46]舒庆,周克瑜.从封闭走向开放:中国行政区经济透视[M].华东师范大学出版社,2000
- [47]孙柏瑛.当代地方治理[M].中国人民大学出版社,2004
- [48]唐亚林.长三角城市政府合作体制反思[J].探索与争鸣,2005,(1)

- [49]V·登哈特、R·登哈特.新公共服务[M].中国人民大学出版社,2004
- [50]汪伟全.府际管理的兴起及其内容[J].中共天津市委党校学报,2005,(3)
- [51]王川兰.多元复合体制:区域行政实现的构想[J].社会科学,2006,(4)
- [52]王健,鲍静.“复合行政”的提出:解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路[J].中国行政管理,2004,(3)
- [53]王瑞华.合作网络治理理论的困境及启示[J].西南政法大学学报,2005,(4)
- [54]王铮.区域管理与发展[M].北京:科学出版社,2000
- [55]谢庆奎.中国地方政府体制概论[M].中国广播电视出版社,1998
- [56]杨爱平.新时期粤港政府合作的理论思考[J].广东行政学院学报,2002,(2)
- [57]张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2001
- [58]张可云.区域大战与区域经济关系[M].北京:民主与建设出版社,2001
- [59]朱光磊.当代中国政府过程[M].天津人民出版社,1997
- [60]祝小宁,刘畅.地方政府间竞合的利益关系分析[J].中国行政管理,2005,(6)

(二) 英文类

- [1]A. K. Sen, Rational Fools. A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. Philosophy and Public Affairs, 1977, 6 (4)
- [2]Albert Breton. Competitive Governments[J].An Economic Theory of Politic Finance, Cambridge University Press,1996
- [3]Andreas Wagener.Double Bertrand Tax Competition: a Fiscal Game With Governments Acting As Middlemen[J].Regional Science and Urban Economics, 2001,(31)
- [4]Barry, Bozeman&Jeffrey, D. Strecsman. Public Management Strategies. Snafroancisco: Jossey Bass Publishers, 1990
- [5]Dennis R.Young:“The Influence of Business on Nonprofit Organizations and the Complexity of Nonprofit Accountability:Looking Inside as Well as outside”, the Americian Review of Public Administration, Volume 32, Number1, 2002
- [6]Edgar Pieterse,Participatory Urban Governance-Practical Approaches, Regional Trends and Ump Experiences, Urban Management Programme Discussion Paper.25, UNCHS/UNDP/World Bank, Nairlbi, Kenya
- [7]FERLIE E, ASHBURNER L, FITXGERALD L, et al.The New Management in Action

- [M].Oxford University Press, 1996(10)
- [8]Glen Biglaiser and Michelle A .Danis, “Pribatization and Democracy:The Effects of Regime Type in the Developing World”, Comparative Political Studies Volume 35,Number 2,2002
- [9]Hein-Anton van der Heijden:“Political Parties and NGOs in Global Enbironmental Politics”, International Political Science Review Volume 23, Number 2,2002
- [10]Henry Hansmann. The Role of Nonprofit Enterprise. Yale Law Journal, 1980,Vol. 89
- [11]Ingrid Mur-Veeman, Arno van Raak, Aggie Paulus.Integrated Care:The Impact of Governmental Behaviour on Collaborative Networks[J].Health Policy,1999,(49)
- [12]Lester Salamon. The Rise of the Nonprofit Sector. Foreign Affairs, 1994, 73 (4)
- [13]LYNCH T, DAY S .Public Sector Performance Measurement [J].Public Administration Quarterly, 1996 Winter
- [14]Marks.Structural Policy and Multilevel Governance in the EC[A].CAFRUNY A, TOSENTHALG. The State of the European Community[C].Boulder,CO:Lynne Rienner, 1993
- [15]OECD. Administration as Service:The Public as Client [R].Paris:OECD, 1987
- [16]Osborne,D.&Gaebler,T.Reinventing Government:How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992
- [17]Paul C.Light,Sustaining Innovation, Creating Nonprofit and Government Organizations that Innovate,San Francisco, CA:Jossey-Bass,1998
- [18]Perry,J.L.&Kraemer,K.L.Public Management:Public and Private Perspectives.California: Mayfield Publishing Company,1983
- [19]Sarah1.Henderson:“SellingCivil Society:Western Aid and Nongovernmental Organization Sector in Russia”, Comparative Political Studies Volume 35, Number 2,2002
- [20]Salamon.The Tool of Government:A Guide to The New Governance[M].Oxford University Press 2002,(9)
- [21]Salamon.L.M.Rethinking Public Management:Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. Public Policy, 1981,29(3)
- [22]Salamon,Laster M.The Emerging Sector.U.S.A.:The Johns Hopkins University Maryland.1994

- [23]Salamon,Laster M&Anheier, Helmut K. Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. U.S.A.:The Johns Hopkins University Maryland. 1999
- [24]Susan Rose-Ackerman. Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Nonprofit Firm.Voluntas, 1997,8 (2)
- [25]Takaaki Takahashi.Spatial Competition of Governments in the Investment on Public Facilities[J].Regional Science and Urban Economics, 2004,(34)
- [26]THOMPSON G F. Between Hierarchies and Markets:The Logic and Limits of Network Forms of Organization[M].Oxford:Oxford University Press,2003
- [27]Thorsten Heitkamp.The Integration of Unplanned Towns in The Periphery of Madrid:The Case of Fuenlabrada[J].Habitat International1,2000,(24)
- [28]United Nations, Rethinking Public Administrative, An Overview, New York:United Nations , 1998
- [29]WART M V. Society's Values and Public Management [A].LIOU K T. Handbook of Public Management Practice and Reform[C].New York:Marcel Decker, Inc, 2001
- [30]Word Bank,Urban Management Program,No.17:Strategic Option for Urban Infrastructure Management, 1994.

致 谢

时光荏苒，寒暑易季；师恩润我，生枝滴绿。今天是我们答辩的重要日子，也是我们向各位恩师表示诚挚谢意的最好机会。在此，我要真诚地感谢给我教导、启发、支持和帮助的每一位师长、同学和朋友们。感谢我的母校——湖北大学。

我想特别感谢我敬爱的导师刘文祥教授。三年来，他指导我做人、做事、做学问，他关心我的学习、生活和工作，所有这一切都令我万分感动，终生难忘！我也非常荣幸能师从刘老师。他扎实的学术功底、宽广的研究领域、敏捷的思维能力常为学生所称道；他朴实的理论风格、严谨的治学态度与谦虚和蔼的处世风格都令我受益匪浅；三年来他持续不断的教诲和关爱使我感怀至深。本文从选题、结构的设计、材料的组织，直至论文的撰写和修改，他都倾注了大量的心血。三年来，我所取得的点点进步，都凝聚了刘老师辛勤的汗水。在此，我诚挚地向导师表示由衷的感谢！师恩难忘，这份感谢和尊敬将铭记在我心中，永不忘怀。

同时，也要感谢我的本科班主任王美文老师。王老师博大精深的理论功底、细致周到的治学作风、真诚的待人风范，都给我以深刻的印象和影响。七年间，王老师在学习和生活上都给予了我莫大的关心和细心的指导，我的每一步成长都离不开她的谆谆教诲。在这里，我要向王老师致以最真诚的谢意。

还要感谢答辩组的所有老师。在论文开题中，刘然老师、张传烈老师、周学荣老师等都提出了非常中肯的意见，对本论文的顺利撰写起了重要作用。另外，在本论文的选题和撰写过程中，李荣娟老师也为我提出了许多宝贵意见和建议，在此一并表示衷心的感谢。各位尊敬的老师，你们给予我的实在太多，我只能用这简短的话语表达我最虔诚的祝福。祝福恩师在缤纷的人生旅途中健康、快乐、平安、幸福！

最后，还要把特别的感谢送给我的家人和朋友。在多年的异地求学生涯中，爷爷奶奶、爸爸妈妈和相亲相爱的家人，一直用简单而纯朴的爱默默无闻地支持和帮助着我，在此，向我深爱的家人深鞠一躬！

郑翠兰

2008年4月28日