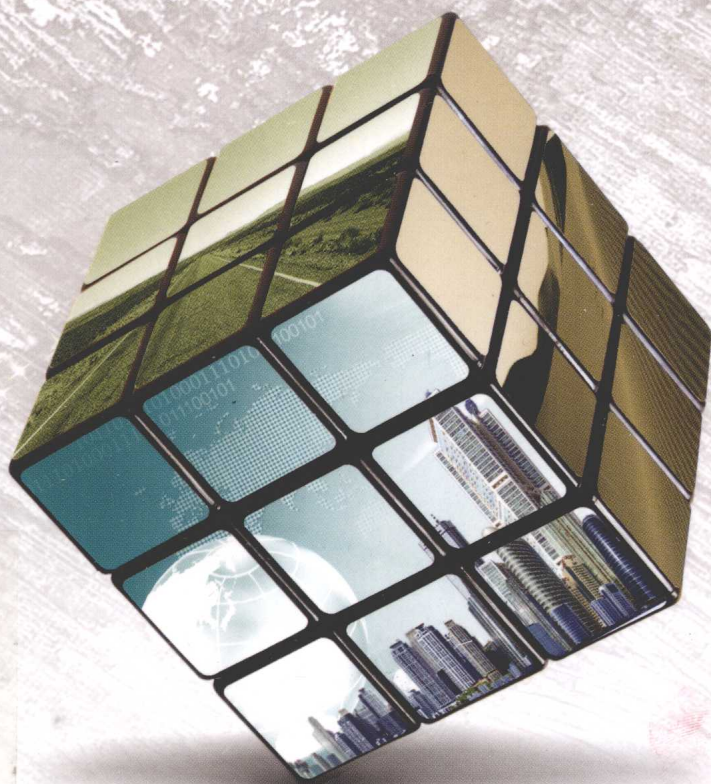


公共治理视阈： 当代中国区域发展研究

任维德 主编



内蒙古大学出版社
Inner Mongolia University Press

D63
42

公共治理视阈： 当代中国区域发展研究



内蒙古大学出版社
Inner Mongolia University Press

图书在版编目(CIP)数据

公共治理视阈:当代中国区域发展研究/任维德主编. —呼和浩特:内蒙古大学出版社,2009.12

ISBN 978 - 7 - 81115 - 791 - 8

I. 公… II. 任… III. ①公共管理 - 研究 - 中国 ②区域发展 - 研究 - 中国 IV. D63 F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 241288 号

书 名	公共治理视阈:当代中国区域发展研究
主 编	任维德
责 任 编 辑	邓池君
封 面 设 计	张燕红
出 版	内 蒙 古 大 学 出 版 社 呼和浩特市昭乌达路 88 号(010010)
发 行	内 蒙 古 新 华 书 店
印 刷	内 蒙 古 地 矿 印 刷 厂
开 本	787 × 1092/16
印 张	24.75
字 数	410 千
版 期	2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978 - 7 - 81115 - 791 - 8
定 价	40.00 元

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系



内蒙古大学国家“211工程”三期建设项目

主 编：任维德

副主编：张 宇 张力均

撰稿人：任维德	刘 杰	李 慧	武明楠
尹灵枝	胡 玲	张 宇	张力均
阿拉腾	杨 东	苏 磊	乔德中
王 可	斯 琴	郭 翔	乔俊龙
徐 薇	石 婧		

目 录

导论	1
第一节 公共治理:中国区域经济发展研究的一个新视角	2
一、公共治理的兴起及其在中国的适用性	2
二、区域经济发展中的公共治理	7
三、研究区域经济发展中公共治理的意义	10
第二节 国内外文献综述	13
一、国外研究综述	13
二、国内研究综述	17
第三节 研究内容与方法	25
一、研究内容	25
二、研究方法	27
第四节 可能的创新与有待进一步完善之处	31
一、可能的创新	32
二、有待进一步完善之处	34
第一章 中国区域经济发展的现状及其态势	36
第一节 区域经济概述	37
一、区域经济与区域行为主体	37
二、区域问题与问题区域	42
三、区域经济政策及其作用	46
四、区域经济发展动力与战略规划	49
第二节 中国区域经济发展的现状	51
一、地区间差距较大且不断扩大	51
二、地区内省际间存在一定差距	58
三、特点:不平衡、多样性与复杂性	60
第三节 中国区域经济发展的态势及其问题	62
一、三大阶梯	63
二、四大板块	64





三、三驾马车·····	70
四、三类病灶·····	76
第四节 区域经济发展差距的负面影响 ·····	79
一、经济影响·····	80
二、政治影响·····	82
三、文化影响·····	83
四、社会影响·····	84
第二章 中国区域经济发展不平衡及其差距扩大的原因 ·····	87
第一节 中央视角：政策倾斜与梯度分权·····	88
一、中央政策倾斜论：区域经济发展政策“东倾” ·····	88
二、“地方梯度分权”：向地方下放权力不均等 ·····	92
三、“重稳定、轻创新”：复杂民族关系下的政策导向 ·····	95
第二节 地方视角：要素地域差异及政府作为·····	96
一、要素地域差异论·····	96
二、地方政府发展偏好及其政策 ·····	102
三、地方政府之间的竞争 ·····	104
第三节 公共治理视角：本文的基本观点 ·····	108
一、区域经济发展的要素分析 ·····	109
二、公共治理在区域经济发展要素形成与积累中的作用 ···	115
三、地方公共治理与区域经济发展的相关性 ·····	120
第三章 制约区域公共治理的因素分析·····	126
第一节 体制因素·····	127
一、权力“集分”失衡、缺乏规范性 ·····	127
二、现行地方政府绩效评估的缺陷 ·····	131
三、非规范化的地方政府间关系 ·····	134
四、意识形态刚性增加公共治理的成本 ·····	137
第二节 政策因素·····	141
一、中央政府区域经济政策 ·····	142
二、地方政府区域发展规划与地方保护主义 ·····	149
第三节 政府与市场、社会、企业的关系·····	153
一、市场化地区差距存在下的政市关系 ·····	154
二、公民社会成长不同步下的政社关系 ·····	157
三、所有制结构不均衡条件下的政企关系 ·····	164
第四章 它山之石：国外治理地区差距的经验与启示 ·····	166
第一节 美国治理地区差距的经验及启示·····	166
一、美国区域治理背景分析 ·····	167

二、美国区域治理经验分析	168
三、美国区域治理经验对我国的启示	173
第二节 欧盟治理地区差距的经验及启示	174
一、欧盟区域治理背景分析	175
二、欧盟区域治理的成功经验	177
三、欧盟区域治理经验对我国的启示	182
第三节 日本治理地区差距的经验及启示	185
一、日本区域治理背景分析	185
二、日本区域治理的成功经验	188
三、日本区域治理经验对我国的启示	193
第五章 区域经济发展中公共治理的制度安排、机制建设与	
政策设计	196
第一节 制度安排	196
一、构建“集分平衡”的中央与地方关系	197
二、建立合理规范的财政转移支付制度	203
三、政府与市场、社会、企业关系的法律化、制度化	206
第二节 机制建设	210
一、利益整合机制建设	210
二、宏观调控机制建设	215
三、权益保障机制建设	217
四、竞争合作机制建设	220
第三节 政策设计	223
一、区域发展差距的“度”	224
二、合理差距的经济功能	232
三、公平与效率:政策设计的价值取向	235
四、区域生产力布局的科学规范和合理调整	238
五、构建区域合作与区域援助的政策体系	241
第六章 区域经济发展中的公共治理体系建设	244
第一节 区域经济发展进程中的公共治理体系	244
一、政府治理形态结构转型的客观必然性	245
二、政府治理形态结构转型的现实可能性	248
三、作为区域公共治理主体的政府、非政府组织、企业	249
四、建立有效的区域公共治理组织、治理形式及其途径	251
第二节 发挥区域公共治理中政府的主导作用	253
一、转型社会要求政府在区域公共治理中发挥主导作用	254
二、中央政府在区域公共治理中的主要职责	255



三、地方政府在区域公共治理中的基本职能	259
第三节 培育非政府组织等社会力量的成长	265
一、培育非政府组织成长是实现区域公共治理的基本途径 ...	265
二、中国非政府组织存在的主要问题及其制约因素	268
三、培育非政府组织成长的总体思路与具体对策	275
第四节 充分发挥市场配置资源的基础作用	277
一、市场机制及其对区域经济协调发展的双重效应	277
二、区域公共治理中市场机制的引入及其运用	280
三、区域公共治理中市场机制有效发挥的途径	281
第五节 建立与完善现代企业制度	285
一、现代企业制度及其基本特征、组织形式	285
二、清晰产权：实现公共管理权与产权的分离	289
三、政企分开：区分政府与企业各自的职责	290
第七章 国内区域经济发展中公共治理案例分析	296
第一节 长江三角洲区域治理	297
一、治理背景	297
二、治理内容、机制及其模式	299
三、启示	306
第二节 珠江三角洲区域治理	311
一、治理背景	311
二、治理实践、内容及其模式：以东莞市长安镇为例	312
三、启示	317
第三节 长株潭城市群区域治理	318
一、治理背景	318
二、治理内容及其实践：以湘江治理为例	322
三、启示	325
第四节 呼包鄂城市群区域治理	326
一、治理背景	326
二、治理内容及其实践	328
三、启示	333
结 语	337
一、中国地区发展差距的客观现实性、长期性	337
二、提升地方公共治理能力与水平的复杂性、艰巨性	338
三、控制和缩小地区发展差距的可能性、现实性	338
附录一	340
附录二	347

附录三..... 358

参考文献..... 368

后记..... 388



导 论

区域经济是大国经济社会发展中的重大问题,其协调发展是国民经济平稳、健康、高效运行的前提。作为一个幅员辽阔、人口众多、自然条件复杂的多民族国家,中国的区域协调发展不仅是重大的经济问题,而且也是重大的政治问题、社会问题和包括生态安全在内的国家安全问题。改革开放以来,我国经济社会发展迅速,取得了举世瞩目的巨大成就,被世人称之为“发展奇迹”。然而,在全国经济社会快速发展的情况下,各地区发展极不平衡,地区经济增长水平和社会发展程度呈由东向西递减的格局,东部沿海地区与西部民族地区之间发展差距极大,并且呈现出持续扩大之势,对我国的经济发展、政治稳定、文化建设和社会和谐产生一定的负面影响。地区发展差距既源于地区间自然条件、区位、经济结构、劳动者素质、思想观念、科学技术等方面的差异,又受中央政策及其地方分权的影响,还源于地方政府的发展偏好、政策能力以及地方治理结构及其模式。本研究以公共治理理论为视角,分析当代中国区域发展的现状及其态势,从地方公共治理的角度对地区经济发展不平衡及其差距进行探因,并对影响区域公共治理的体制因素、政策因素以及政府与市场、社会、企业的关系因素等进行深入分析,在此基础上充分借鉴西方发达国家协调国内区域发展、控制和缩小地区发展差距的经验,结合我国区域经济发展的实际状况,探讨中国区域经济发展中公共治理的制度安排、机制建设、政策设计,进而构建促进区域经济发展的公共治理体系,为促进中国区域经济协调发展、控制和缩小地区发展差距提供理论支撑。





第一节 公共治理：中国区域经济发展研究的一个新视角

区域经济发展不平衡、地区发展差距较大,这是当代中国经济社会发展及其现代化进程中客观存在的现象。地区发展不平衡及其差距扩大,是由诸多原因造成的。在本项研究中,我们将以公共治理理论为视角,把当代中国的地区发展差距及其扩大与地方公共治理联系起来进行考察。

一、公共治理的兴起及其在中国的适用性

公共治理的兴起有其深刻的历史背景,从根本上说,它是对政府与市场“双重失效”以及公民社会兴起的一种回应。

众所周知,市场在其发展和提高资源配置效率显示出巨大优越性的同时,也显现了十分严重的弊端,如在限制垄断、提供公共产品、约束和克服生产的随意性等方面存在着极大的局限性,单纯的市场手段不可能实现社会资源最优化的配置,无法达到经济学所追求的“帕累托最优”。同样,仅仅依靠政府强制的计划和指令,也无法实现资源的优化配置,相反还会出现职能错位、越位、缺位以及机构臃肿、效率低下、财政危机等现象,最终导致政府的合法性危机。在政府和市场面临“双重失效”的同时,作为民间组织的“第三部门”开始兴起。这不仅是对政府(看得见的手)失效和市场(看不见的手)失灵的回应,同时也是国家权力向社会权力回归、公共权力与私人权力互相渗透这一客观现实的集中体现。民间组织具有不同于政府和市场的优越性,从而能够在一定程度上克服“市场失灵”和“政府失灵”,推动当代社会政治变革中自上而下型的“统治”模式向上下结合型的“治理”模式的转变。在这样的宏观背景下,治理理论作为一种既重视发挥政府和市场的功能,又重视政府与社会组织相互合作、共同管理的方式和理念,登上了人类历史舞台。这一理论,已经逐渐成为公共管理的一个重要价值取向和实践追求。

1989年,世界银行首次使用“治理危机”一词,此后,治理便被广泛运用于政治发展和行政改革的研究与实践领域中。联合国有关机构还成立了一个“全球治理委员会”,并创办了一份名为《全球治理》

的杂志。20世纪90年代以来,在西方学术界,特别是政治学、行政学、管理学领域,治理理论成为探讨的重点和热点,以治理为研究对象的著述大量涌现。从政治学的角度看,治理是指政治管理的过程,它包括政治权威的规范基础,处理政治事务的方式和对公共资源的管理。^①从公共行政学的角度看,治理理论则强调一种多元的、民主的、合作的、非意识形态化的公共行政。^②全球治理协会对治理的定义是:治理是个人与机构、官方与私人治理其共同事务的总和,多种多样互相冲突的利益集团可以借此走到一起,找到合作的办法。它是一个持续不断的过程,在这个过程中既可以是对立的或各异的利益彼此适应,也可以是采取合作的行动。它既包括为保证人们服从的正式制度和体制,也包括人们同意或接受符合其利益的非正式安排。世界经济合作与发展组织(OECD)的定义是:治理是运用政治权威管理和控制国家资源,以求经济和社会的发展。具体而言,治理指由许多不具备明确的等级关系的个人和组织进行合作以解决冲突的工作方式,它灵活地反映着多样化的规章制度甚至个人态度。^③

我们认为,公共治理是以政府为主体、多种公私机构并存的新型社会公共事务管理模式,是建立在市场原则、公共利益和相互认同基础之上的国家与公民社会、政府与非政府组织、公共机构与私人机构的合作,政府在管理社会公共事务方面可以而且应当将其一部分职能转交给公民社会,而且应当拥有多种管理手段与方法,以增进和实现公共利益。^④

公共治理涵括了治理概念的所有内涵,同时,它还突出了“公共”的价值和内容,这主要包括:一是治理主体的多元化。参与管理的主体已经不只是政府部门,而是包括全球层面、国家层面和地方性的各种非政府非营利组织、政府间和非政府间国际组织、各种社会团体甚至私人部门在内的多元主体的分层治理。多元主体治理表明了横向分权的观念,分层治理表明了纵向分权的观念。不同治理主体对应着不同的治理对象或客体,发挥着各自的作用。二是治理机制和手段的变革。公共治理不仅从规模、活动范围等方面对政府进行改革,而且更重要的是从管理体制或者运行机制等方面对公共部门进行深层次的改革。改善管理机制,提高组织绩效和效率是公共治

① 俞可平:《治理与善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期。

② 张璋:《治理:公共行政的新理念》,中国人民大学复印报刊资料《公共行政》2000年第3期。

③ 参见杨光斌主编:《政治学导论》,中国人民大学出版社2007年版,第272页。

④ 参见任维德:《公共治理:内涵 基础 途径》,《内蒙古大学学报》2004年第1期。





理理论关注的核心问题,而公共治理变革的核心是引入私营部门管理的模式以改善公共部门的组织管理绩效:一方面,在公共部门的管理中积极引进私营部门中较为成功的管理理论、方法、技术和经验;另一方面,积极推进民营企业更多地参与公共事务和公共服务管理。同时,在明确区分公共部门和私营部门的不同责任的基础上,加强政府的应有责任。三是公共治理结构的转化。公共治理不再是单一政府自上而下的控制的金字塔结构,而是多元主体互动的网络化结构。在公共治理中,多元主体在各自利益、行为方式、目标和运行模式等方面不尽相同:以政府为主体,通过权力运作方式,以满足公共需要为目的,提供公共服务的权威型模式;以私人营利组织为主体,通过市场交易方式,并以赢利为目的而提供公共服务的商业型模式;以营利组织、非营利组织或公民个人为主体,通过慈善方式和以满足社会需要为目的而提供公共服务的志愿型模式。正是由于多元主体在多个方面的不尽相同,使得他们之间在处理公共问题时有着比较优势。因此,它们在提供公共产品和服务时存在权力依赖,而这种权力依赖又让这三种模式相互交织在一起,产生了一种新的政府——社会之间的平等伙伴关系,最终形成了以信任、合作和互惠为基础的社会治理网络。

治理理论的产生,是公民社会发展的需要和必然。近代公民社会的产生是以市场经济为基础的,没有市场经济就没有现代意义的公民社会的发展。我国著名政治学家、公共治理专家俞可平教授在其《治理与善治》一书中指出:“一个相对独立的公民社会是市场经济运行的必然结果,正如市场经济在中国运行不久,还很不规范很不成熟一样,以民间组织为主要载体的公民社会也正处于生长发育阶段,远未定型和成熟。”^①传统社会,国家与公民社会的关系,主要表现为“强国家、弱社会”的关系;而现代国家与公民社会的关系则主要表现为一种制衡关系,即公民社会制衡国家的发展。公民社会的发展推动着民主化的进程,民主化意味着对人民主体地位的肯定和关注,意味着国家与公民社会之间的良好合作,意味着国家与公民社会的共同参与,意味着公民的自治和自理,意味着公民社会在公共治理中的地位和作用。

治理理论反映了公共行政的最新发展,有其合理与新颖之处,并在一定程度上反映了后现代社会科学发展的一个重要趋势,即出现了更多理论交叉点和话语平台,有利于不同文化之间的交流和共识

^① 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第215页。

的达成。

公共治理模式为我国提供了有益的政策参考,对我国的政府体制改革具有重要的启示意义。主要表现在以下几个方面:

第一,分权导向,从一元化到多元化的治理模式。

在当代治理主义的行动逻辑下,政府组织在整个社会中依然充当着非常重要的角色,特别是在合法地使用暴力、决定重大的公共资源分配方向和维护公民基本权力、实现公平价值等方面,政府仍将发挥着其他组织不可代替的作用。然而,政府不再是实施社会管理功能的唯一权力核心。这意味着,非政府组织、非盈利组织、公民自组织等第三部门和私营机构将与政府一起共同承担管理公共事务、提供公共服务的责任,这些组织的权力也将得到社会和公民的认可。正如奥斯本和盖布勒在《改革政府:企业精神如何改革公营部门》一书中分析的那样,政府实现公共服务的方式将是“掌舵”而不是“划桨”,权力核心将从一元走向多元。^①这一变革内在的行动逻辑是,公民社会和民间自组织将成为一种主要的发展潮流,多元竞争将被不断引入公共物品和公共服务的提供与生产中。

第二,社会导向,寻求新型国家——社会关系。

在公共治理看来,治理的成功实施离不开一个繁荣、活跃的公民社会,离不开政府能够释放出公民组织的自主管理能量。因为,公民组织发展和公民参与公共事务是治理得以运转的物质基础。伴随着全球化的发展,以公民积极参与和公民自治能力为主导的治理模式已经成为主流,冲击着传统的国家与社会关系。这使得传统的国家或政府组织的作用逐渐缩水,而公民社会正在不断强大起来,发挥着越来越大的作用。^②

第三,市场导向,重构政府与市场的关系。

治理模式注重用市场机制来改造政府或用企业家精神重塑政府,在公共物品和公共服务的提供上采用市场的方法或非市场的方法,并在公共组织中确立节约成本和提高效益的激励机制。市场价值的体现并非仅仅表现为压缩政府规模和政府职能外部市场化,更重要的是市场价值已深入到公共组织内部,并促进建立起政府组织与私营组织之间以及政府组织内部之间的良好竞争与合作关系,政

^① 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革公营部门》,译文出版社2006年版,第78页。

^② 孙柏英:《当代地方治理:面向21世纪的挑战》,中国人民大学出版社2004年版,第27页。





府应是以市场为前提的功能补偿性行政或助动式行政,政府是对市场功能缺陷的替补,是市场调节和社会自治的剩余物。公共治理勾勒出了这样的图景:在公共事务的治理过程中,公共部门、私营部门和第三部门共同合作,共同参与到政府为主的多元治理主体的自组织网络中,相互依赖和相互交换各自的资源,共同提供公共产品和公共服务,共同承担公共责任。

然而,我们在引入和借鉴公共治理理论时,必须考虑治理理论对于中国的适用性问题。从政治倾向上看,治理理论虽然主要是一种公共管理理论,但具有强烈的意识形态倾向,这就决定了我们在借鉴治理理论时,必须有所鉴别,有所抉择;从经济发展来看,公共治理理论从西方发达国家的经验出发,主张限制政府的职能和作用,这种理论倾向往往不能适用于发展中国家的现实需求,特别是对于转型时期的发展中国家来说,更需要发挥政府的作用;从社会角度看,公共治理作为国家失效与市场失灵的一种补充机制,是在政府与公民社会之间相互合作达成共识的一种状态,它要求各个主体性力量的成长与自主,特别是要求公民社会的出现,然而,在当代中国,公民社会的成长与发育仍然不完善;从文化接受性来看,公共治理理论是从西方传入我国的,它的真正精神是个人主义为基础的契约合作观念,而中国的传统文化强调的则是集体主义的平均观念,传统的臣民意识、零和博弈的思维模式、平均主义的倾向仍然在很大程度上影响着人们对政治活动的参与,使我国社会主体缺乏公共治理的人文底蕴,这意味着对于处于不同于西方文化传统的中国社会来说,不可以盲目照抄照搬公共治理理论的理论观点和政策主张。

要认识到公共治理的实践在中国是一个“摸着石头过河”的长期过程。目前,中国还是一个政府主导型的社会,过分强调参与和合作的平等治理机制,容易使不成熟的官僚制的弱点暴露在公民面前,从而削弱政府的合法性基础。在相当长的一段时期内,我们不仅不能将政府权力责任分散化,而且还要加强政府的中心地位及其权威,以集中更多的政府资源来培育公民社会和完善市场机制,缩短进入社会自主治理状态的时间,实现向公共治理状态的“跨越式发展”。在目前的社会背景下,应将培育软环境与“移植”具体的体制、机制及其做法并举。

总之,公共治理理论的出现,使我们能够从政府、市场、企业、公民社会的多维度、多层面上观察、思考问题,它的现实积极意义在于给当前我国区域经济发展与政府改革提供了一种选择与参照系。这就要求中国政府、特别是地方政府,在善治和宪政的框架下,积极培

育公民自主治理能力,重新定位自己的角色与地位,优化自身的能力结构,多元参与区域经济发展,从而真正实现政府与公民、市场、社会的合理、良性互动。

二、区域经济发展中的公共治理

任何一种新的管理理念的产生都离不开经济社会的发展,区域公共治理的产生亦是如此。随着经济全球化和区域一体化趋势的加快,区域之间的经济联系、信息与技术交流以及生产要素的流动更加广泛和频繁,区域经济发展已经成为相互交织的复杂体系,区域之间的相互作用、相互影响、相互联系明显增强。区域一体化是相关国家及地区内外由于经济合作、联合或融合而逐渐形成的制度安排,是区域合作发展到一定阶段的产物。它是国家或地区之间为了达到某一领域的“双赢”或“共赢”而自觉约束或让渡自身部分经济主权,通过制定条约、法规或建立相应的执行机构,来共同规范生产要素,使其能够在区域间自由流通,从而共同提高国家或地区之间的经济竞争力。^①然而,区域合作的加强,区域一体化形成的同时,也带来了区域间竞争的加剧,形成区域合作与区域竞争并存。如何更好地避免竞争带来的损耗,消除阻碍,从竞争走向合作,进行区域的综合公共治理便具有了重要的现实意义。

中国作为正在快速崛起的最大的发展中国家,在经济多极化和全球化发展的大格局中发挥着不可替代的作用。改革开放 30 多年来,我国无论在经济、政治还是社会整体发展上都取得了长足的进步,由过去的封闭走向了全面开放。随着经济的发展,必然出现市场无界化和经济一体化的要求。从规范意义上讲,符合市场经济发展内在要求的区域经济的发展 and 逐步完善,需要诸多的条件。例如,市场交易规则的制定和贯彻实施、中央与地方政府在事权、财权上的合理划分、地区发展差距的有效控制、地方政府干预经济发展机制的健全,等等。然而,由于发展基础和条件的差异以及体制和政策的不完善,加之市场力量的自发作用,我国区域经济发展过程中,出现了区域发展不平衡及其差距扩大的现象。东部沿海地区、中部地区和西部地区三大区域经济发展水平之间的差距过大,并且呈现出持续扩大的趋势。进入 21 世纪,随着改革开放的深入发展,我国区域经

^① 王先鋒:《论我国区域经济一体化背景下的政府区域公共治理》,《党政干部学刊》2007 年第 7 期,第 14 页。





增长和发展的格局正在发生重大变化,呈现出“三大阶梯”、“四大板块”、“三驾马车”、“三类病灶”的态势。区域经济发展不平衡及其差距的不断扩大,是由诸多因素交互作用的结果。我国地方政府之间的恶性竞争有加剧之势,地方保护主义、地方政府绩效评估的缺陷、意识形态的刚性以及政府与市场、企业、社会关系的不顺等,都无疑阻碍了市场化和经济一体化的发展进程,造成区域经济发展不平衡及其差距的不断扩大。我国现存的体制障碍阻碍了经济资源的自由流动和跨地区的经济合作,这个问题并不是仅仅依靠、等待市场机制的完善和成熟,或者单纯依靠冲破和调整行政区划的边界就能够解决的问题。如何规避形形色色的地方保护主义,变恶性竞争为良性互动,如何化解体制障碍,协调政府间关系,调适政府管理行为与经济发展间的关系,从而促进经济发展的自然联系和协调地区之间的发展,正是从公共治理的视角对我国区域经济发展进行认真研究并加以解决的问题。

为了使经济保持健康、稳定和快速的发展,应当充分重视政治因素在协调区域发展过程中的作用,将注意力更多地投入到分析那些影响区域发展的政治因素上面。中央与地方关系以及政府与市场、企业、社会的关系等都影响着区域政策的效果和地方经济的发展,使中国的区域差距问题变得错综复杂。地方公共治理能够突破行政区划的刚性约束,以公共管理的崭新理念来统筹区域的协调发展,以“区域性行政”和公共治理的理念去冲破行政区划的壁垒,把提供公共服务、解决公共问题、管理公共事务的职能作为政府治理的价值导向,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。同时,地方公共治理能够在区域经济发展要素的形成与积累过程中发挥重要作用,致力于拓宽非政府组织、公民社会的发展空间,促成区域公共治理主体的多元化,通过合作、协调伙伴关系、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实现政府、非政府组织、公民社会等多元主体的合作,共同促进区域经济的协同发展。

当前,我国区域经济发展明显带有政府主导的色彩,地方政府对区域经济的发展起着极其重要的影响作用,在许多方面应当说是决定性的作用。在公共治理的多元主体中,政府必须担当起责任主体的角色,必须充分发挥主导性的治理作用。政府在公共治理中的职责主要表现为:构建良好的公共治理体系,从制度上支持和鼓励多元化、多层次、多中心的公共治理的结构体系,从法律上确立和保障各