

基于协同治理理论的 我国地方政府区域治理研究

JIYU XIETONG ZHILILILUNDE
WOGUO DIFANG ZHENG FU QU YU ZHILI YANJIU


张楠著

长江出版传媒
湖北人民出版社

基于协同治理理论的 我国地方政府区域治理研究

JIYU XIETONG ZHILILILUNDE
WOGUODIFANGZHENG FU QUYUZHILIANJIU

张楠著

 长江出版传媒
©湖北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于协同治理理论的我国地方政府区域治理研究/张楠著.

武汉:湖北人民出版社,2015.12

ISBN 978-7-216-08690-5

I. 基… II. 张… III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625
中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第197726号

出品人:姚德海

责任部门:高等教育分社

责任编辑:沈红

封面设计:张弦

责任校对:范承勇

责任印制:王铁兵

出版发行:湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道268号

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

邮编:430070

开本:710毫米×1010毫米 1/16

印张:15.25

字数:264千字

插页:3

版次:2015年12月第1版

印次:2015年12月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-216-08690-5

定价:40.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

序

科学研究都是要从问题出发的，所以才有了“好的问题是研究成功的一半”这一格言。我认为，一部著述的最终得失，往往都与研究者本人的“问题”思路息息相关。通俗的来说，就是发现问题的能力与思考问题的方式。

问题的发现往往是在现实矛盾与困境中产生的，正是对现实矛盾问题的解决，人类的科学研究才会不断前进。这也许正是“理论是灰色的，生活之树是常青的”之来历吧。转型时代的中国问题确实很多，我们每天生活在转型困境造成的种种压力之中，生活在源源不断地进入你的电子信箱的、令人愤懑的信息流之中，生活在期待、失望、希望与焦虑之中。然而，这又何尝不是对社会科学研究的挑战，何尝不是产生新思想的精神气氛？作者的这部著作正是回应“我国地方政府区域治理”这一转型时代现实问题的研究成果。

从组织整合的角度来看，地方政府作为一种典型公共组织，其结构是从内部衍生而来的，是由地方政府内在的整合机制所决定的，同时受到多方面因素的影响，只有在其系统内外都实现了有效的整合，才能确保地方政府结构的合理化。地方政府结构的合理与否不仅制约着地方政府治理目标的选择与最终效果，也在一定程度上决定着当地社会的发展水平。

随着中国改革的深入，区域间相互依赖的“广度”和“深度”亦与日俱增，区域之间的公共问题大量涌现，区域行政作为新型的治理形态应运而生，成为地方政府横向结构整合的载体。这类区域行政治理问题，在宏观层面涉及东、中、西部的协同发展；在中观层面则有珠三角、长三角等共同治理；在微观层面，伴随着区域经济一体化及城市群快速发展，跨地区、跨行业的区域性公共问题日益涌现：如以松花江、清水江为例的跨界水污染问题；以西北沙尘暴为例的跨界生态环境保护问题；以三鹿奶粉为例的跨行业食品药品安全监管问题等。这一系列公共问题的出现以及治理的复杂性、不确定性因素的增加，对地方政府现有的治理方式和模式提出了质疑和挑战。

在现实中，各地方政府常常以本地区经济发展为重点，片面追求本地利益的最大化。在地方政府不断追求自身利益最大化的过程中，其理性和微观决策必然导致非理性的宏观恶果，衍生出多种多样的地方保护主义。由于受自身利益最大化的驱使，各地方政府在跨界公共问题的治理上缺乏合作的动机，往往采取“非暴力不合作运动”，甚至相互之间推诿责任。这就形成了近年来跨界公共问题日趋增多的严重难题，且治理难度加大。“区域性公共问题”治理的合作性与地方政府治理的非合作之间的矛盾日益凸显，这势必触动地方政府的横向结构，因此，地方政府横向职能的整合即成为优化地方政府结构的重要内容。地方政府横向职能的整合要求地方政府在区域行政问题的价值取向上以公共利益为价值取向，而非以行政区划的切割为出发点，积极主动把“外溢性”公共问题和“区域性”公共事务纳入自身的治理范围，由此实现社会公共事务的分层和精细治理；在区域性公共问题的治理主体上实行多元化治理，不但要加强各级政府之间的合作，包括中央政府和地方政府之间的合作，各地方政府之间的合作，而且要加强政府部门同第三部门、私营部门、社区和公民等主体的合作，形成群力群策的多元网络治理结构；在区域性公共问题的治理方法上，采取合同外包、特许经营、用户付费、政府补贴、自愿服务等公私合作的手段和方法。同时完善区域行政法制化建设，必须从法律上对地方政府间旨在促进区域经济社会发展的合作关系进行规范和保护。随着“区域公共问题”日益增多，以往仅靠某个地方政府进行的单边公共行政已无能为力，整合地方政府横向职能，建立双边或多边的地方共同治理结构便成为必然选择。

区域化的地方政府重组，主要表现为一些区域化政府的设立。区域化政府改革的特征是新设立的地方政府单位（或具备地方政府职能的单位）有了更大的管辖范围，便于在更大的范围内进行未来的发展规划、协调各组成部分的冲突，人们倾向于把这个新设立的政府称为区域化政府。区域化政府与其下的各自治单位就成为了一种新型的合作关系——他们在各自的职权范围内各负其责，互不干涉，而不存在上下级的隶属关系。这里可资借鉴的一个例子即是英国“大伦敦”的重新设置。“大伦敦”市政府的设立改变了传统地方政府各自为政的局面，形式多样的公民参与弥补了传统代议制的不足，直选市长制反衬了传统的委员会制的低效与守旧，最佳价值模式以服务的要求代替了纯粹的经济指标等。

与大多数同类问题研究不同，本书则另辟蹊径，从协同治理的维度对区域化治理进行了全面阐释，并据此提出了区域范围内各地方政府之间可实施

的文化协同、管理协同、制度协同、信息技术协同及区域一体化等整体性策略。难能可贵的是，作者不拘泥于理论本身泛泛而谈，而是将理论紧扣实际，在分析从区划行政过渡到区域行政以实现良好的区域治理愿景时，本书以“地方保护主义”这个“问题”眼作为载体、运用“武汉城市圈”作为具体案例展开分析，从而使理论问题的解析有了实际问题的归依。

实事求是的说，此书在谋篇布局上并非十分完美，某些观点还有待深入发掘，甚至笔力也略显稚嫩。然而，科学研究的幸福就在于不完美与完美的张力之中，正是这样，才能去发现科学的意义。

李和中

2015年7月于武汉大学珞珈山“知行”书斋

目 录

序	1
导 论	1
第一章 理论工具阐释——协同治理	27
第一节 协同治理的缘起与界定	27
第二节 协同治理的分类与特质	38
第三节 协同治理的任务和动因	41
第四节 协同治理的治理机制	47
第五节 协同治理与地方保护主义的相关性分析	58
第二章 从区划行政到区域治理——地方政府行政模式的演变逻辑	61
第一节 区划行政	61
第二节 区域行政	72
第三节 区域治理	84
第四节 我国政府行政模式的演变逻辑：区划行政——区域治理	95
第三章 我国区域治理中地方保护主义的个案分析	106
第一节 武汉城市圈基本情况	106
第二节 武汉城市圈形成的必然性	116
第三节 武汉城市圈走向区域治理的现状	120
第四节 武汉城市圈走向区域治理的困境和对策分析	128
第四章 我国区域治理中地方保护主义的整体分析	142
第一节 地方政府竞争中地方保护主义的现状	142

第二节	我国区域治理中地方保护主义的影响·····	155
第三节	我国区域治理中地方保护主义的成因·····	162
第四节	我国区域治理中地方保护主义的破除之道·····	172
第五章	我国地方政府规范区域治理的具体路径·····	178
第一节	建立区域治理的多元治理网络·····	178
第二节	形成区域治理的协同治理机制·····	192
第三节	创新区域治理方法，完善区域治理法规·····	204
结束语	·····	215
参考文献	·····	217
后 记	·····	236

导 论

一、研究缘起

在世界科技、经济发展全球化、信息化时代到来的背景下，各国之间、各区域之间的沟通、流通更加便利快捷，促使各国、各区域间形成一种经济相互依存的形势。我国在经济体制改革获得巨大成功、经济快速发展的形势下，政治体制和行政体制的改革也不断深入，地方政府行政改革取得了一定的成绩，新的地方行政模式正在萌芽生长，但是，毋庸讳言，地方政府的行政管理模式仍然存在着或不断暴露出一些较为严重的问题。如，行政区划的刚性存在使得区划行政成了一道坚固的“看不见的城墙”，制造出大量地方保护主义的政策及行为，对我国各地的经济发展、区域社会的改革和建设产生了严重影响。尤其是在社会主义市场经济建设发展越来越完善的过程中，利益主体日益多元化，利益诉求日益多样化，这些新的经济主体及诉求与由行政区划采用的传统行政管理模式及其衍生的地方保护主义和“行政区经济”之间的矛盾冲突更为频繁、突出和激烈。

事实上，地方保护主义和地方市场分割是我国行政性关系在资源的分配过程中占据上风的结果。地方保护主义的存在由来已久，其根源是复杂而深刻的。首先在于地方政府权限过大，他们对于地方的一切具有垄断性的控制权，当他们为了某种目的而实施地方保护主义时，对区域的微观经济主体的控制权膨胀，使得企业无法成为真正的法人实体与市场竞争主体。这样，地方保护主义的禁而不止，就有着深刻的社会政治根源了。另外，在政治体制改革中，中央与地方的分权或让权使得地方政府有了较大的自主权。地方政府在拥有较大自主权的同时，其权力缺乏应有的制约机制，地方立法、执法机构对地方政府的制约力很弱，宣传舆论、公民、企业对地方政府的监督力度也不强。在大规模的基础建设时期，地方财政经费必然紧张，对非规范性收入的依赖性过强，这就直接导致了政府部门想方设法创造职能，尽可能地

对企业与市场进行干预，造成地方保护主义。传统计划经济体制所导致的旧地区经济同构没有得到改变的同时，又出现了新经济同构等。同时，在市场经济的激烈竞争中，有的地方由于缺少具有高科技含量的具有核心竞争力的产业，也企图靠搞地方保护主义来维护自己的一方市场不受外来产品的“侵犯”。

随着我国社会和经济结构朝着多元化方向发展及社会矛盾的逐步凸显，在区域经济发展中，传统一元型的政府供给模式无法适应复杂多变的内外环境，产生了严重的行政区经济。政府开放的广度和深度进一步发展，资金、人员、商品的流动性越来越强，可以说，哪里有市场，资源、资金就会流向哪里。地方保护主义与经济改革、行政体制改革目标的矛盾越来越大，冲突越来越剧烈，因此地方保护主义的壁垒必须被突破，地方保护主义理念及制度必须被消除。因而，要消除地方保护主义与行政区经济，就要认真研究行政区经济的功能、特点及弊端，突破行政区划的界限，培养各地方政府的协同治理理念，建立实现长期合作与共赢博弈的机制，并充分考虑地方政府政策制定的外部性，避免各自为政和盲目追求自我利益而损害全局的行为，有效避免陷入“囚徒困境”，实现区域之间长期合作的动态均衡局面与区域治理的良好效果。

所以，本书旨在对政府的区划行政、区域行政和区域治理模式进行梳理的基础上，立足我国地方政府的实际情况，运用协同治理理论，对地方保护主义进行深入的研究，探讨我国地方保护主义的解决之道，实现区域良性治理，以从根本上破除地方保护主义和行政区经济。

二、研究综述

（一）区域治理的研究综述

国际上对“区域治理”研究的流行，始于20世纪90年代，但在国内相关的著作并不多见。

1. 国外学者的研究

从目前的文献来看，最早研究区域治理问题的是治理理论专家詹姆斯·罗西瑙。其在扛鼎之作《没有政府的治理》一书中，对欧洲早期治理体制的历史渊源、运作方式以及效果进行考察，在此基础上提出了治理理论，这也被认为是最早从治理角度研究欧洲的著作。根据现有文献检索，关于欧盟治理研究最早的论文是西蒙·布尔默（Simon Bulmer）1993年发表在《公共

政策》(Journal of Public Policy) 上的《欧盟的治理：一种新制度主义者的路径》(The Governance of the European Union: A New Institutional Approach)。该文从比较公共政策的视角分析了欧盟治理，关注于欧盟机构和可利用的工具，认为有规则的治理是欧盟持续发展的制度根源。真正专注于欧盟治理研究的专家是德国学者贝阿特·科勒·科赫(Beate Kohler Koch)。自20世纪90年代以来，贝阿特·科勒·科赫在欧洲一体化进程研究领域引入政策分析，治理的分析框架一改欧洲一体化运动中对国家主权让渡的研究，而是通过从治理的视角考察区域范围内建立起的国家间或超国家性的机构组织和机制，会对欧洲民族国家政策本身和内部的政治生活产生怎样的影响。其主要论著有论文《追踪变化：欧盟治理的转型》(Catching up with Change: the Transformation of Governance in the EU, 1996)、《欧洲治理的演变与转型》(The Evolution and Transformation of European Governance, 1999)及专著《欧洲一体化与欧盟治理》和《欧盟治理模式》(后者与国内学者周弘合著)。关于欧洲治理的另两位代表性学者是弗里茨·沙普夫(Fritz W. Scharf)和斯通·斯威特(Stone Sweet)，前者有论著《欧洲治理：共同关注与多样性的挑战》(European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity)及与马克斯·加里(Marks Gary)、菲利普·施密特(Philippe Schmitter)等合著的《欧盟治理》(Governance in the European Union)；后者长期从事一体化与超国家治理研究，论著有《欧洲一体化与超国家治理》(European Integration and Supranational Governance)。其他代表性论著有菲利普·库克(Philip N. Cooke)、帕提斯·伯格赫尔特(Patris Boekholt)的《欧盟的治理创新：全球竞争的区域视角》(The Governance of Innovation in Europe: Regional Perspectives on Global Competitiveness)，乌尔里克·查(Ulrike Rüb)的《欧洲治理：以英国在欧盟中的民主、参与与决策为视角》(European Governance: Views from the UK on Democracy, Participation and Policy – Making in the EU)等。

荷兰学者基斯·冯·克斯伯根(Kees Van Kersbergen)和弗朗斯·冯·瓦尔登(Frans Van Waarden)在2004年3月出版的《欧洲政治研究杂志》上发表了《作为学科间桥梁的“治理”》一文，在对治理应用的领域和范围进行梳理后，对治理作了归纳和解析。(1)“没有政府的治理”这种观点来自国际关系理论，具体分为两种。一种指的是没有政府治理的可能性，国际或全球治理、全球民主都是其形式。有关文献提出，一方面民族国家有在政策上合作的可能；另一方面国际组织、机制以及条约成为解决跨国问题的

新的国际治理形式，一些由民族国家政府承担的核心事务正在转移到国际集体的手中。另一种指的是自组织。地方的小社区不需要政府的帮助也能通过自下而上的自我管理做到这点，其采取的方式包括结成社团、相互理解、协商、管制、信任关系以及非正式的社会控制，而不是国家强制。（2）善治的观点（Good Governance）。这种观点应用在三种不同的领域。第一种是国际公共机构方面，如世界银行以及其他国际组织将其用于经济发展领域。包括减少不必要的公共开支，投资于初级保健、教育和社会保障，通过减少管制推动私人部门发展，加强私人银行业，改革税制，提高政府和公司的透明度和责任感。这种观点强调合法性与效率，具有政治、行政和经济价值。经合组织也倡导在公共管理、政商关系以及社会政策中采取最佳做法，实现善治。第二种是私人机构，即公司治理。这种用法是，以不从根本上改变公司基本结构的前提下，提高管理行为的责任和透明度。作为一个一般性概念，治理指的是指导和控制公司的制度。因此，经合组织制定了一组公司治理原则，认为它们是经合组织成员国在如何实现公司良好治理上达成的共识。第三种是国家公共部门的“善治”——新公共管理。新公共管理理论一直努力把私人部门的管理概念引入到公共领域，比如绩效管理、客户取向、激励机制再造等。同时，也采取一些措施实现这些目标，如解除管制、招标、外包以及民营化。

奥斯本和盖布勒提出的“政府再造”是新公共管理的经典说法，他们把政府的两种职能“掌舵”（决策）和“划桨”（提供服务）区别开来，认为对现代国家来说，要加强前者，弱化后者。他们提出了建立具有企业家精神政府的原则。因此，该理论深受公共选择理论、委托—代理理论以及交易成本经济学的影响。（1）市场制度与经济治理这种观点又可以分为三种。一是古典经济学的观点，古典经济学认为市场是自发形成的社会秩序，在没有干预的情况下能充分发展。二是政治理论家和法律学者的观点，他们秉承霍布斯的思想，认为社会的自然状态是混乱、无序和充满冲突的。强调市场并不是自发形成的社会秩序，必须由制度创造和维持。三是比较政治经济学的观点。他们的研究又可以分为四种取向：国家政策风格、新法团主义、新制度主义以及生产组织。最近，这些研究取向又发展出一些新的研究领域。新法团主义关注的是部门治理，分权受到“弹性的专业化生产”研究者的重视。“资本主义的多样性”受到新法团主义和新制度主义的共同关注，它们强调即使面对国际化，具有不同制度的国家也能运行良好。（2）网络治理通过网络进行治理吸引了众多学者的注意力。可以归纳为三种方式。第一

种是一般网络治理，单纯通过网络进行治理。把网络视为复合中心的治理形式，以对应于多中心治理形式——市场和单一中心或等级化治理形式——国家和公司。其特点在于网络参与者按照相互达成的博弈规则和信任进行资源交换、妥协以及博弈式互动。第二种是网络的多层次治理。即不同的政府层次以及公共、私人部门在各个层次上通过网络参与治理活动。第三种是网络的私域治理。在许多经济部门，经过集中的、等级的阶段后，紧接着的是形式更松散的阶段，更小规模的公司通过合作结成网络。大公司为了保持“核心竞争力”被迫减少活动范围、缩小规模，把一些活动转给其他公司。它们与新兴的小公司都认识到必须实现资源互补，因此要与其他公司进行或多或少的合作，建立广泛而稳定的顾客、供应商网络，甚至在某些活动上与竞争者合作。尽管上述关于“治理”的理解有所不同，但是也有某些共同之处。首先，研究方法是多中心而非单一中心的；其次，无论是何种形式，网络都具有重要作用；第三，它们都强调治理的过程，而不是单纯的治理结构；第四，它们都认为，行为者间的关系产生了具体的风险和不确定性，而不同的部门发展出各自不同的制度来减少风险，提高合作的可能性。最终，这些研究方法是规范意义上的，它们所描绘的既是理想意义上的也是实证意义上的现实。这些相似之处使各种使用“治理”概念的研究文献有了相互学习的可能。

2012年，欧洲区域政策统筹委员会（European Commission Directorate - General for Regional Policy）与哥特堡政府质量研究所（Quality of Government Institute）组织专门人员通过调查编写了《区域治理释疑：欧盟政府质量与区域差异性研究》（Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government with the EU）一书，对于研究欧洲区域治理有重要的参考价值。

关于东南亚区域治理的研究，相关著作有：伊恩·马什、让·布隆代尔、猪口孝的《民主、治理与经济表现：东亚和东南亚》（Democracy, Governance and Economic Performance: East and Southeast Asia, 1999），马格达莱纳·门多萨（Magdalena L. Mendoza）、爱德华多·冈萨雷斯（Eduardo T. Gonzalez）的《东南亚治理：问题和选择》（Governance in Southeast Asia: Issues and Options, 2003）以及罗国华（Loh, Francis Kok Wah）、乔金姆·欧金戴尔（Joakim jendal）的《东南亚对全球化的反应：重构治理与深化民主》（Southeast Asian Responses to Globalization: Restructuring Governance and Deepening Democracy, 2005）。这三本著作多属于笼统的介绍，不属于专著

研究,且多专注于政治民主的治理,属于西方民主在东南亚社会秩序的回应的之作。关于东南亚区域治理的相关论文有十余篇,多集中在政治、环境治理和经济治理领域。有关民主治理的文章有斯坦·柯若斯恩特(Aurel Croissant)、马可·邦特(Marco Bunte)的《东南亚民主治理的危机》(The Crisis of Democratic Governance in Southeast Asia)。相关经济治理的文章有吴迅的《政治制度和东南亚的公司治理改革》(Political Institutions and Corporate Governance Reforms in Southeast Asia, 2005)以及卡瓦列罗·安东尼(Caballero Anthony)、米莉(Mely)发表在《太平洋评论》(The Pacific Review)上的《经济安全的非国家区域治理机制——以东盟人民大会为个案》(Non - State Regional Governance Mechanism for Economic Security: the Case of the ASEAN Peoples' Assembly, 2004)。关于环境治理的论文较多,有休·斯皮里(Hugh Speechly)、弗里普·范·黑尔登(Flip van Helden)的《东南亚森林治理》(Forest Governance in Southeast Asia, 2010),盛叶奎(Sheng, Yap Kioe)的《东南亚城市善治》(Good Urban Governance in Southeast Asia, 2010),黎莲卿(Lian, Koh Kheng)、尼古拉斯·罗宾逊(Nicholas A. Robinson)的《区域环境治理:审视东盟模式》(Regional Environmental Governance: Examining the ASEAN Model, 2002),德雷斯勒·沃尔弗拉姆(Dressler, Wolfram)、罗宾·罗斯(Robin Roth)的《善治、破坏与矛盾性:新自由主义下的东南亚农村环保治理》(The Good, the Bad, and the Contradictory: Neoliberal Conservation Governance in Rural Southeast Asia, 2011)以及本杰明·卡索(Benjamin Cashore)、迈克尔·斯通(Michael W. Stone)的《合法性认证是否能拯救全球森林管理?——东南亚森林的挑战和公共和私营政策交互的潜能分析》(Can Legality Verification Rescue Global Forest Governance? Analyzing the Potential of Public and Private Policy Intersection to Ameliorate Forest Challenges in Southeast Asia, 2012)等。从地区主义角度来研究东南亚区域治理的文章有尼萨杜瑞(Nesadurai)、海伦(Helen)的《冷战后的东盟与区域治理:从地区秩序到地区共同体》(ASEAN and Regional Governance after the Cold War: from Regional Order to Regional Community, 2009),于尔根·鲁兰德(Rüland Jürgen)的《东南亚地区主义与全球治理:“多边效应”还是“防患未然”》(Southeast Asian Regionalism and Global Governance: “Multilateral Utility” or “Hedging Utility”, 2011)以及洛兰·伊洛特(Elliott Lorraine)的《东盟和环境治理:重新审视东南亚网状运作的地区主义》(ASEAN and Environmental Governance: Re-

thinking Networked Regionalism in Southeast Asia, 2011)。

2. 国内学者的研究

关于区域治理的概念和理论研究，国内学者也有着各自不同的理解和观点，总结如下：

国内关于欧洲治理的研究以南开大学周恩来政府管理学院的吴志成教授及其团队为代表，主要成果有专著《治理创新——欧洲治理的历史、理论与实践》以及《战后欧洲治理机制的历史演进》（2008）、《多层治理：欧洲联盟正在成型的新民主模式》（2008）、《欧洲治理的多维分析》（2010）、《欧盟的全球治理战略》（2012）等相关论文。

中国学者的研究成果主要以论文为主，主要有杨昊的《“安全治”的理论与实践：以东南亚国协安全治理模式的建构与演化为例》（2005），赵银亮的《东盟地区治理进程中的制度构建》（2006），郭宏的《市民社会与东南亚的治理变革》（2007），《转型期东盟地区治理与制度构建相关性研究》（2007），李昕蕾的《变迁中的地区环境治理——以东盟环境合作为例》（2008），邱昌情的《东盟治理进程中的环境区域合作模式——从 APEC 到“东盟 10 + 3”》（2009），周玉渊的《地区治理的法制化——以欧盟和东盟制宪为例》（2009），李东屹的《从区域治理视角看东盟在东亚区域化中的地位》（2010），揭晓的《东盟地区治理的基础与动因》（2010），张明亮的《从国内、国际政治的角度解析东南亚环境的困境与机遇》（2011），宋效峰的《公民社会与东盟地区治理转型：参与与回应》（2012）。

目前，关于东南亚区域治理的研究，无论是国内还是国外，还没有系统论述东南亚区域治理的专著出现；关于其他地区治理的研究，学界尚鲜有涉及。关于对区域治理的适用性，国内相关零星论文包括吴昕春的《论地区一体化进程中的地区治理》（2006），卢静的《全球治理：地区主义与其治理的视角》（2008），全永波的《基于新区域主义视角的区域合作治理探析》（2012）。

对于具体的区域治理问题和区域问题理论性的探讨，学者俞可平综合了国内外学者的观点后认为，虽然目前治理理论还不成熟，其基本概念十分模糊，但它打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式——即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会，把有效的管理看作是两者的合作过程；力图发展起整套管理公共事务的全新技术；强调管理就是合作；政府不是合法权力的唯一源泉，公民社会也同样是合法权力的来源；治理被看作是当代民主的一种新的实现形式。治理的基本

含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的在于各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。

学者张璋认为，目前的治理概念至少包括三个层次，每个层次均包含一定的假设与所要解决的问题。具体地说，这三个层次一是制度安排层次，这个层次的治理可以理解为治理结构，指的是参与治理过程的各个主体（包括政府、社会、企业乃至个人）之间的权责配置及相互关系。这个层次上关于治理的基本假设是，由于市场失灵与政府失灵的存在，传统公共事务的管理责任划分模式（即市场—政府或者公私二分法的模式），已经不能满足公共事务管理的需要。制度层次的治理之所以重要，是因为它为公共事务的管理者提供了基本的激励结构和策略空间。二是手段技术层次，即所谓的治理工具，指的是参与治理的各主体（尤其是政府或公共部门）为了实现治理目标而采取的行动策略或方式。三是治理能力层次，即所谓的公共管理，指的是公共部门（主要是政府）为了提高治理能力而运用先进的（主要是从企业管理中引进的）管理方式和技术，如诱因管理、战略管理、领导发展、人力资源开发、全面质量管理、目标管理，等等。

学者权晓红在所著的论文《区域治理的理论与实践——以中关村为例》中认为，治理属于政治经济学、管理学范畴，意指权力在特定领域中的实践活动，而区域治理结构指的是治理在区域管理中的应用，本书采用了此概念。学者孙兵在其所著的《区域协调组织与区域治理》一书中认为，区域治理是内生于一个区域的正式或非正式的制度安排，通过这些制度安排，区域主体可以实现区域内部的集体行动，包括设定区域的目标和规则，作出区域公共决策，组织并协调区域的集体活动等。

学者俞正梁在《区域化、区域政治与区域治理》一文中指出区域治理不是一种规范的设定，同时又不偏离合法的民主程序。全球治理包含着全球层次的治理，以及区域层次的治理，即区域治理。区域治理是全球治理最重要的一部分。虽然，区域层次治理同全球层次的治理一样，同样有着国家共同治理与非国家共同治理，但是其内涵更加丰富多彩，也更有力度和特色。学者杨毅、李向阳在《区域治理：地区主义视角下的治理模式》一文中则较为明确的提出了区域治理的概念，区域治理是治理理论在区域层次上的运用，它通常就指在具有某种政治安排的地区内，通过创建公共机构、形成公共权威、制定管理规则，以维持地区秩序，满足和增进地区共同利益所开展的活动和过程，它是地区内各种行为体共同管理地区各种事务的诸种方式的

总和。这一概念是从国家与国家之间的更大的区域出发来考察区域治理的，主要论及区域的经济和安全方面（如欧盟的模式），而没有涉及一个国家内部的区域层次的治理。学者马海龙认为，“区域治理是基于一定的经济、政治、文化和自然等因素而联系在一起的地域的政府、非政府组织以及社会公众对区域公共事务进行的协调和自主治理的过程。”

因此，关于治理概念和相关理论，我国学者还没有形成统一的看法，有待于进一步的研究和讨论，并在实践中不断完善。

（二）协同治理的研究综述

贝特朗德拉·夏佩尔（Bertranddela ChaPelle）将协同治理的程序划分为五个阶段，即确定日程阶段、通过对话寻求共识阶段、做决定阶段、成立执行机构阶段和跟踪、监督、裁判、约束、制裁阶段。他认为协同治理的基本逻辑是建立在对理性世界的信仰之上，并相信理性的力量可以化解冲突和分歧。但人不总是理性的，当冲突各方在根本利益和原则立场的问题上不可调和时，谈判、妥协便会无济于事，协同治理的理念就更加无能为力了。

大卫·斯特劳斯（David Straus）认为，合作一般更具有通过共同工作达成积极结果的含义，而协作则仅仅是强调大家一起工作，共同制定规则和组织结构，至于结果如何则不是非常强调。^①库伊曼（Kooiman）认为，协作和合作或许可以视为同义复词，但仍必须明确加以区别。协作正式化程度较低，具有行动研究传统，重视实证细节与实务经验；合作正式化程度较高，具有政治经济传统，演绎分析推理较差；库伊曼以词缀“co-”为例，认为两者皆有助于提升我们对共同行为、共同过程、共同结构的洞察力。^②罗伯特·阿格拉诺夫（Agranoff Robert）和迈克尔·麦奎尔（Michael McGuire）对协作治理的研究指出，协作是指共同协力，合作达成共同目标，跨越组织与部门边界，在多重部门关系中工作；合作则是以互惠价值为基础。^③格林（Green）和马塞亚斯（Matthias）按照组织结构的扁平程度、自治程度和沟通强化的趋向，把组织间关系划分为竞争、合作、协调、协作和控制几种，这几种关系构成了一个连续光谱，其中合作位于这个连续光谱的

① Straus D. How to Make Collaboration Work [M]. San Francisco, Berrett - koehler Publisher, Inc., 2002: 5.

② Kooiman J. Governaning as Governance [M]. London: Sage, 2003: 97-100.

③ Rosemary O, Gerard C, Bingham B. Intorduction to the Symposium on Collaborative Public Management [J]. Public Administration Review, 2006, 66: 6-9.