

区域公共治理

理论 · 实践 · 创新

汪波◎著

REGIONAL PUBLIC GOVERNANCE

Theory, Practice and
Innovation



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

区域公共治理

理论 · 实践 · 创新

汪波◎著

REGIONAL PUBLIC GOVERNANCE

Theory, Practice and
Innovation



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

区域公共治理: 理论·实践·创新/汪波著.

—北京: 中国经济出版社, 2019.3

ISBN 978-7-5136-5595-8

I. ①区… II. ①汪… III. ①公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 043623 号

责任编辑 宋庆万

责任印制 巢新强

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 18.5

字数 274 千字

版次 2019 年 3 月第 1 版

印次 2019 年 3 月第 1 次

定价 56.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本 版 图 书 如 存 在 印 装 质 量 问 题, 请 与 本 社 发 行 中 心 联 系 调 换 (联 系 电 话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010-88386794

序 言

21 世纪,公共治理在信息化与全球化浪潮的冲击下发生着深刻而广泛的变革。公共治理在治理空间场域呈现出爆炸式扩展,由相对封闭的城镇体系转向开放互通的一体化治理,形成了两种显著现象:一为全球一体化治理;二为区域一体化治理。全球一体化治理是全球化浪潮所导致的全球公共治理形态,而区域一体化治理是区域一体化所导致的区域公共治理形态,这两种公共治理形态的深入发展是不以人的主观意志为转移的客观规律与发展趋向。

相对于全球一体化治理,主体国家系统中区域一体化治理的制度需要更为迫切,区域一体化治理构成了“国家治理体系和治理能力现代化”的重要内容,涵盖了政治学、经济学、公共管理学、社会学诸多学科,是一个典型的跨学科研究领域。

随着中国城市群的深入发展,区域空间结构由相互隔离的零散城镇结构转变为区域一体化空间,区域公共事务与经济社会交流活动日益密切。随着区域一体化实践的深入发展,区域一体化公共治理已成为“当代公共管理改革的重要趋势”“公共治理新形态”“公共治理的未来”,区域治理逐渐形成了整体治理、复合治理、协同治理、网络治理、无边界治理等模式。

流空间与区域流构成了区域一体化治理的动力源。当城市之间的区域流日益密切,区域流的能量必然冲破行政区经济阻隔,形成跨城市区域治理的格局。在探析新区域主义、传统区域主义、巨人政府论、多中心主义的区域治理理论与实践的基础上,作者提出了“双 S 曲线”以解释中国城市群发展与区域公共治理变迁之间的互动逻辑,并认为中国区域一体化公共治理呈现出“契约治理—半结构化治理—结构化治理”的发展脉络,进而提出了对策:依据区域大都市政府的逻辑,创建北京首都特区与上海大都会区,增加中国直辖市的数量,率先推进区域财政一体化、区域规划部门统一化,等等。

随着信息与大数据时代的到来，作者认为信息时代中国区域公共治理呈现出实践与理论范式的双重嬗变：由新区域主义范式转向区域共享公共服务范式；由行政物理空间的非均衡化转向信息空间的开放化、一体化、均衡化与共享化。这些观点具有一定的新颖性，但也有待实践的不断检验与专家学者的批评指正。

北京大学政府管理学院教授 谢庆奎

2018年7月1日

前 言

1935 年，中国地理学家胡焕庸发表了论文《中国人口之分布》，运用等值线方法绘制了中国人口密度图，揭示了中国人口的分布规律。“胡焕庸线”将黑龙江瑷珲（黑河）与云南腾冲连线，把中国分为东西两侧，两侧人口稀密悬殊，东南一侧占全国 36% 的土地供养了占全国 96% 的人口，而西北一侧占全国 64% 的土地仅供养了占全国 4% 的人口。胡焕庸感叹：“多寡之悬殊，有如此者。”“胡焕庸线”不仅是中国人口的分界线，还是中国地理、气候、经济、产业集聚、资本流向的分界线。

伴随着经济的快速发展，中国城市化迅速推进。城市群区域呈现出由点到线成面的“点—线—面”发展轨迹。“胡焕庸线”所阐述的东西部非均衡发展依然存在，但已得到了显著缓解。城市与城市之间的隔离、城市与农村之间的间隔在区域流的对流与连接之中，逐渐消融于城市群的“面”。改革开放以来，珠三角区域以深圳特区开发为龙头，发展成为珠三角城市群。20 世纪 90 年代以来，伴随着区域经济发展轴由南向北位移，以上海浦东新区为中枢的长三角城市群迅速发展，并成为中国经济发展第二极。进入 21 世纪，沿海区域经济发展轴继续北移，京津冀城市群开始成为中国经济发展第三极。随着东部发展空间趋于饱和，中国经济活动逐渐由沿海向中部与西部扩展，形成了从南到北、从东到西的阶梯式发展态势，有助于缓解“胡焕庸线”之困。

中科院地理科学与资源研究所在《中国城市群发展报告》中提出，中国正形成 23 个城市群。也有学者提出，我国国家空间结构正逐渐形成十大城市群：京津冀城市群、长三角城市群、珠三角城市群、山东半岛城市群、辽中南城市群、中原城市群、长江中游城市群、海峡西岸城市群、川渝城市群和关中城市群。^①根据“十三五”规划，中国将在“十三五”期间建设 19 个城

^① 肖金成. 中国十大城市群 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2009: 55.

城市群：京津冀、长三角、珠三角、哈长、辽中南、山西中部、山东半岛、中原、长江中游、海峡西岸、北部湾、呼包鄂榆、宁夏沿黄、兰西、关中平原、成渝、黔中、滇中、天山北坡。这在空间上几乎覆盖了中国沿海与内陆区域，旨在打造从沿海至内陆的区域增长极。中国 18000 千米沿海经济带集中了全国 70% 以上的大中城市，沿海经济带已由三极发展向连绵态势变迁。珠三角城市群经过多年的发展已成为第一发展极。长三角城市群构筑起沪、浙、苏协调互补、良性互动的第二发展极。京津冀地区已成为中国第三发展极。京津冀城市群已形成以北京、天津为双核心，以石家庄、唐山为区域性中心，包括区域众多中小城市的“核一点一轴一带”空间格局。城市群内的区域流不断对流，人流、物流、技术流、信息流和资金流等生产要素所构成的区域流越来越紧密，将区域各城市凝为一个有机整体。伴随着城市化与区域一体化进程，城市群的区域协同治理日趋强化，但是依然存在区域治理主体碎片化、区域契约软约束、区域治理权威悬浮的现实困境。

城市群发展存在不以人的主观意志为转移的客观规律，当城市之间的区域流日益密切时，区域流的能量必然会以这样或那样的方式，冲破行政区经济的阻隔，形成跨城市区域治理格局。在全球化与区域一体化背景下，城市流与区域流如同一条纽带，将城市联系为一种新型区域空间形态——城市群。城市群区域已成为全球政治、经济、文化与信息的中枢，与之相应，城市群区域一体化治理也成为国内外学术界与政府的研究热点。

随着区域经济一体化与城市群的形成，区域一体化公共治理日益成为政府管理的现实难题与学术研究的关注焦点。如何基于一张蓝图规划城市群区域的经济—财政—社会资源配置，如何有效解决区域空间中府际关系冲突，如何实现区域公共服务一体化供给，已经成为城市群公共治理日益突出的核心问题。问题的解决既需要从区域治理的国内外经典及前沿理论中汲取营养，又需要将经典理论与本土国情相结合，形成理论发展与理论创新，进而指导与优化中国区域公共治理的实践，这构成了研究的核心宗旨。

目 录

绪 言	1
第一部分 区域一体化治理的源动力	11
第一章 一级源动力：区域流	13
第一节 流的演变：城市流、区域流与湖泊效应	13
第二节 区域流的分布与测量：GIS 理论与方法	20
第三节 区域流视野下流动人口治理：以北京为例	27
第二章 二级源动力：流空间	42
第一节 流空间理论	42
第二节 流空间：极化与扩散	46
第三节 空间重塑：从圈层结构到网络结构	52
第四节 流空间视野下苏南一体化治理	59
第二部分 主体、网络与博弈	67
第三章 社会网络视阈下区域公共治理	69
第一节 社会网络：理论与方法	69
第二节 社会网络与区域公共治理	74
第三节 社会网络视角下区域治理实践	79
第四章 中央—地方协同治理	89
第一节 行为联邦制与央地关系变迁	89
第二节 整体政府视角下央地协同治理	96
第三节 十八大以来央地关系热点与区域治理动态	106
第五章 博弈与城市政府协同治理	123
第一节 城市政府博弈格局	123
第二节 “智猪博弈”与区域一体化治理	130

第三节 区域协同治理的双重动力	132
第三部分 全球视野：理论范式与制度创新	137
第六章 单中心区域治理	139
第一节 单中心治理理论	139
第二节 单层大都市政府	142
第三节 双层大都市政府	144
第四节 区域大都市政府与一体化监管	147
第七章 新区域主义	153
第一节 理论溯源与理论发展	153
第二节 新区域主义的本土化	158
第三节 新区域主义的区域实践	160
第四节 新区域主义视角下区域生态治理	165
第八章 多中心区域治理	176
第一节 多中心治理之理论范式	176
第二节 多中心治理之制度模式	180
第三节 理论评析	184
第四部分 中国道路：实践前沿与理论创新	189
第九章 区域公共治理的发展态势与理论建构	191
第一节 双S曲线诠释	191
第二节 契约化协同治理	198
第三节 半结构化协同治理	209
第四节 结构化协同治理	216
第十章 信息时代背景下的区域公共服务创新	229
第一节 区域互联网医疗服务：超越新区域主义之举	229
第二节 数字时代背景下共享单车监管政策计量分析	240
第三节 区域共享公共服务的实践前沿与理论创新	254
结 语	270
参考文献	279
索 引	287

绪 言

一、核心概念与基本思路

对研究对象的明确界定是进行科学研究的前提,区域公共治理这一核心概念可从共时性与历时性两个维度来解析。从共时性来看,区域公共治理涉及政治学、公共管理学、经济学、社会学各学科知识板块,各学科基于学科知识谱系对区域公共治理进行定义与诠释。从历时性来看,随着区域实践发展,区域公共治理的相关概念也在同步发展,与实践相契合。

(一) 概念变迁:区域行政—区域公共管理—区域治理—区域公共治理

中国区域公共治理研究与中国区域治理实践是学术与实践双向适应的过程。自20世纪90年代以来,随着工业化与城市化发展,城市群区域空间中城市政府之间的经济交往日益密切,府际关系研究逐渐进入研究者视野,形成了一批代表性成果,如林尚立所著的《国内政府间关系》^①、谢庆奎所撰的《中国政府的府际关系研究》^②,为区域公共治理研究奠定了学术基础。

广东中山大学^③的陈瑞莲对区域公共治理展开研究较早,他从中国城市群发展角度来解析三个核心概念:区域行政、区域公共管理、区域公共治理。这三个概念既有联系,又存在区别。“区域行政”意指“一定区域内的政府为促进区域发展而相互间协调关系,寻求合作,对公共事务进行综合治理,以

① 林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998:1.

② 谢庆奎.中国政府的府际关系研究[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2000,37(1):26-34.

③ 中山大学自1998年始在教育部重点研究基地“中山大学行政管理研究中心”、行政管理重点学科设置了区域公共管理研究方向,在国内展开了区域公共管理研究。

便实现社会资源的合理配置与利用，提供更优质的公共服务”^①。区域行政的行为主体仅指政府，但政府并不局限于单个政府，主要关注政府之间的关系，既包括同级政府之间的关系，也包括上下级政府之间的关系。简言之，行政区行政着眼于政区利益的“各自为政”，而区域行政则主张走向政区间利益的协调，其参加者和主导者就是区域内的相关地方政府。

区域公共管理与区域行政之间存在差异。区域公共管理（Regional Public Management）是以区域政府组织和非政府组织为主体的区域公共管理部门，为解决特定区域公共问题，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。^②当代西方公共管理理论发展对传统公共行政产生了重要影响。夏书章认为，行政管理（公共行政）与公共管理两个概念并不存在本质差别，大致可分为传统公共管理（行政管理）与现代公共管理，狭义公共管理（行政管理）与广义公共管理（包括政府行政管理以及非政府组织管理）。^③但事实上，西方“公共管理范式”对中国公共管理学界产生了直接影响，因此，区域行政逐渐发展成为区域公共管理的概念。

随着公共管理的实践与理论发展，治理理论逐渐在国内学术界传播。在21世纪全球化和信息化时代背景下，治理理论成为一种新型的公共分析框架。治理意味着统治含义发生了变化，意味着一种新的统治过程，意味着以新的方法来统治社会。治理理论的主要创始人罗西瑙在《21世纪的治理》中将治理定义为“一系列活动领域里的管理机制”。与统治不同，治理指一种由共同目标支持的活动，管理主体未必是政府也无须依靠国家强制力量来实现。^④全球治理委员会于1995年发表了题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，对治理做出了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联

① 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），2002，1（4）：1-11.

② 陈瑞莲，等. 区域公共管理理论与实践研究 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2008.

③ 夏书章. 公共管理的旧貌新颜和发展趋势——公共管理面面观 [J]. 公共管理学报，2004，1（1）：4-7.

④ 罗西瑙. 没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革 [M]. 张胜军，刘小林，等，译. 南昌：江西人民出版社，2001：21.

合行动的持续的过程。^① 治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动，以最大限度地增进公共利益。其基本要素包括合法性（legitimacy）、法治（rule of law）、透明性（transparency）、责任性（accountability）、回应性（responsiveness）、有效性（effectiveness）、参与（civic participation）、廉洁（cleanness）、公正（justice）。现代政府正日益从统治走向治理（governance），从善政（good government）走向善治（good governance）。统治追求的是统治利益的最大化，而治理的目标则在于最大限度地追求公共利益。统治权威是政府，施威方式是通过自上而下地发号施令，施威领域是在国家界限之内。治理通过由公民社会组织、NGO 与政府部门、私营经济部门等多元治理主体间建立合作、协商、伙伴关系来共同实现对公共事务更有效率的管理。

当治理思维融入区域空间，两者结合便形成了区域治理（Regional Governance）、跨边界治理（Transborder Governance）、大都市与区域治理（Urban and Regional Governance）等诸多学术概念。在“治理”成为学术“元话语”的时代，多元化、协同、合作成为区域治理的高频热词。区域治理是指政府、非政府组织、私人部门、公民及其他利益相关者为实现区域公共利益最大化，通过谈判、协商、合作对区域公共事务进行集体行动的过程。区域治理具有三个基本特点：一是多元主体形成的组织间网络或网络化治理；二是强调发挥非政府组织与公民参与的重要性；三是注重多元弹性的“协调”方式来解决区域问题。“跨域治理是指超越传统的行政区划或单个的行政部门，或突破公部门与私部门的边界，通过协作、社区参与、公私伙伴或契约等方式，发展出新型的、持续的合作与联合，以解决两个或两个以上的不同部门、团体、行政区域间的公共事务问题，求得区域整体协调发展的种种活动。”^②

从发展轨迹来看，区域行政、区域公共管理、区域治理这三个概念形成了递进演化的过程。陈瑞莲认为，区域行政与区域公共管理差异比较明显，

① 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系 [M]. 香港: 牛津大学出版社, 1995: 3.

② 胡宁生. 区域发展中地方政府间关系的类型与重构模式 [J]. 江苏行政学院学报, 2013 (5): 97-102.

前者的行动主体仅指政府尤其是地方政府，而后的行动主体包括政府、非政府组织乃至企业与公民个人，但政府仍然是主导者和控制者角色。区域治理强调多元主体和多中心共治区域公共事务，政府与非政府组织、公民之间是一种较为平等、协商的关系。^①

本书研究的核心概念区域公共治理与区域行政、区域公共管理、区域治理这三个概念，既有联系，也存在差异。与区域行政、区域公共管理相比较，区域公共治理更强调政府、市场、社会多元力量的协同治理；与区域治理相比较，区域公共治理在研究领域上更强调区域公共事务治理而非局限于区域经济事务治理。区域公共治理内容包含区域府际关系调整、区域空间规划与功能定位、区域基础设施建设、区域公共产品供给、区域经济产业协同、区域一体化生态治理、区域一体化社会服务。在主体上，区域公共治理更强调政府在区域治理网络中的核心地位，政府不仅是区域公共产品的供给主体，而且在中国政治格局背景下，政府是高于其他区域治理主体的“掌舵者”与治理权威，在其统筹掌控下，各相关主体共同融入区域新型治理结构，形成区域治理有机体。

（二）基本思路

区域流是区域一体化公共治理的基本驱动力，在其驱动下，区域一体化公共治理的结构主要从四个维度伸展，形成了区域治理空间一体化、治理功能一体化、治理结构一体化、治理保障一体化。

第一，治理空间一体化。区域治理实际上存在三重空间：第一重空间为地理空间；第二重空间是政治与行政空间，是权力基于理性设计在国家地理空间的物理投影，形成特定的行政区划，以实现特定的治理目标；第三重空间是流空间，是区域经济流所编织的隐性流动空间。这三重空间既在形式上同时存在，又相互交织冲突。理想的区域治理应实现地理空间、政治与行政空间、流空间的三位一体。在三重空间之中，流空间具有根本性与决定性，区域政治与行政空间应适应流空间的内在逻辑。

^① 陈瑞莲，杨爱平。从区域公共管理到区域治理研究：历史的转型[J]。南开学报（哲学社会科学版），2012（2）：48-49。

第二,治理功能一体化。区域一体化治理不是按照科层制的机械结构,而应按照区域流的生产轨迹,整合区域服务职能,系统配置区域公共资源,从根本上解决区域碎片化管理,提升区域一体化治理能力,实现规划统筹、交通同网、信息同享、市场同体、产业同布、科教同兴、旅游同线、环境同治。区域中大中小城市形成“结构有序、功能互补、整体优化、共建共享”的网络结构,共享区域合作红利。

第三,治理结构一体化。有效的区域公共治理需要政府协同治理,建立纵横交错、内外联结的协作机制,这既包括中央政府和地方政府之间的“上下合作”、地方同级政府之间的“水平合作”,也包括政府部门之间的“左右合作”,还包括政府、企业、社会之间的“内外合作”。

第四,治理保障一体化。人、财、物、信息、技术一系列保障要素在区域统一规划下,在区域空间进行科学的聚集、疏解、流动,以保障区域均衡发展。在条件成熟的区域,可以将共享财政作为突破口,推进区域一体化建设管理。

二、理论发展与经世致用

恩格斯指出,一个民族要想站在科学的最高峰,就一刻也不能没有理论思维。习近平总书记在《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》中指出:“这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代,这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代。”^①随着中国区域一体化不断向广度与深度蔓延,城市群不断扩展,区域经济基础对区域上层建筑不断提出制度创新的需求,如何建构符合中国国情、具有中国特色、现代化的中国区域公共治理体系,已经成为重大现实问题与学术命题。

国内外经典理论与前沿理论构成了区域公共治理研究的基石,在此基础上,通过推陈出新形成理论发展,从而形成了研究的基本逻辑结构:经典与前沿理论的系统梳理—当代经验的再检验—理论发展与创新—中国特色的现实对策。

^① 习近平,在哲学社会科学工作座谈会上的讲话(单行本)[M].北京:人民出版社,2016:2.

（一）理论梳理：跨学科扫描

哈佛大学达奇·莱昂纳德曾对理论工具做出一个形象比喻：如果你手里拿着一把锤子，那么在你眼里，所有东西看起来都像是钉子，你会不自觉地拿锤子去找钉子。这说明，研究者对理论分析工具的选择也会时常陷入“路径依赖”。任何一种理论工具既存在其优势，也存在其分析盲区，这就需要在跨学科大视野中对区域公共治理进行全方位扫描。区域一体化治理为典型的跨学科研究领域，之所以称为跨学科，主要是因为其具有三层含义。

第一层含义：研究领域跨学科。区域公共治理研究内容涵盖了政治学、经济学、公共管理学、社会学诸多相关学科。区域公共治理作为一种跨越行政边界的新型治理模式，是区域一体化的必然要求。区域一体化治理涵盖了区域新型治理结构、区域府际关系、区域空间规划与功能定位、区域基础设施建设、区域公共产品供给、区域经济产业协同、区域一体化生态治理、区域一体化公共服务。

第二层含义：跨学科理论视角。各学科的中外学者基于他们各自学科的侧重点与学科优势，对区域治理展开研究，形成了较为丰富的理论视角：区域流理论、流空间理论、复杂系统理论、社会网络理论、多中心理论、新区域主义理论、后区域主义理论、双S曲线理论等。这些理论视角由于学科差异，既相互竞争，又相互启迪、相互完善，相得益彰。

第三层含义：研究方法跨学科。在区域一体化治理研究领域，各学科不仅研究侧重点不同，而且研究方法各有区别。政治学侧重于思辨分析、历史分析与制度分析；公共管理学侧重于政策分析与案例分析；社会学侧重于定性分析与社会网络分析；经济学侧重于计量统计与博弈论；地理学侧重于运用地理信息系统（GIS）方法。

总体来看，无论是在理论流派，还是在科学方法或政策实践方面，区域公共治理领域已形成了一批又一批珍贵的知识结晶，并逐渐向纵深不断扩展。但是，学科知识领域与研究方法的分界，在一定程度上使区域治理研究在不同学科中相互隔离，“目前，区域协调发展研究还没有建立一套完整的理论体

系,无论是体制、机制研究还是对策,都缺乏系统性”^①。这就要求将各学科分散的知识融会贯通,力图形成有机、一体化的区域公共治理的知识谱系。

(二) 理论检验与理论发展

德国诗人歌德在诗剧《浮士德》中有句名言:“一切理论都是灰色的,唯生命之树常青。”这句话生动地阐明了理论生命力取决于理论与实践的动态契合程度。列宁在《论策略书》一文中指出:“马克思主义者必须考虑生动的实际生活,必须考虑现实的确切事实,而不应当抱住昨天的理论不放,因为这种理论和任何理论一样,至多只能指出基本的和一般的东西,只能大体上概括实际生活中的复杂情况。”^②对于区域治理的理论基础研究而言,正确而辩证地理解“灰色”理论直接关系到研究的结构设计。

从横向维度来看,近现代中国社会科学大体遵循着“西学东渐”的演进过程,无论是理论还是方法,在一定程度上是西方社会科学在国内的延伸与发展。但是,对于任何西方理论的理解,如果脱离了该理论所产生的特有的社会与经济环境,凭着“拿来主义”将其奉为先验性圣经,无条件地用西方理论硬套当代中国区域治理现实,就一定会出现“淮南为橘、淮北为枳”的尴尬局面,甚至会出现“刻舟求剑”的荒谬现象。“源于西方社会的认识工具一旦移译到中国,往往失其所指而单纯成为‘应该’。无所指而强为之指,或削足适履,或指鹿为马。”^③如果承认21世纪中国区域治理存在特殊性,就需要根据中国区域经验对各种理论流派与理论假设进行再检验、再批判、再发展。

从纵向维度来看,古希腊唯物主义哲学家赫拉克利特的名言“人不能两次走进同一条河流”,说明联系与发展是辩证唯物主义基本认识论。在信息爆炸的21世纪,随着大数据信息时代的到来,新事物的变化与发展呈现出前所未有的加速度,知识的梳理总结跟不上实践发展的变化。区域实践是区域公共理论发展的源头,实践变化无穷而又生机勃勃,当理论远远落后于实践时,

① 李国平. 协调发展与区域治理——京津冀地区的实践 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 45.

② 列宁. 列宁全集(第二十九卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1984: 53.

③ 曹锦清. 黄河边的中国 [M]. 上海: 上海文艺出版社, 2000: 2.

理论就丧失了生命力。区域一体化与区域公共治理是不断发展的新生事物。尽管各学科学者已对这一主题从不同视角进行了探析，但是，研究对象在实践中不断发展、不断更新、不断产生新的区域治理问题，这就需要科学理论的回答与科学对策的应对。当代中国区域治理正经历着广泛而深刻的变革，新事物、新现象、新问题层出不穷，这给区域公共治理理论的梳理、理论检验、理论再创造提供了巨大的契机和广阔的空间。

（三）理论价值：经世致用

在信息时代，知识更新换代速度日新月异，今天的制度发明可能会成为明天的改革对象；今天的智慧可能会成为明天的保守；今天的新理论可能会在明天超出新鲜的保质期，从而呈现出灰色的过期状态。

理论要获得鲜活的时代应用价值，必须具有“经世致用”的情怀。中国的知识分子素有“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平”的情怀与研究取向。经世致用学术精神源于明清之际著名思想家顾炎武、王夫之等学人学说。“经世”的内涵是“经国济世”，强调理论应具有治理世事的胸怀与情感；“致用”强调“学用结合”，强调要理论联系实际，注重实效。经世致用就是关注社会现实，面对社会新需求，用理论解决社会问题。区域一体化公共治理紧密联系中国改革与发展热点，因此区域公共治理研究存在着鲜明的经世致用取向，主要体现为以下三种理念：

（1）创新理念。区域公共治理的西方理论与方法构成一条条思路，这些思路各具特色，其中，有一些理论方法适用于中国区域一体化治理，有一些理论已完全过时，而有些理论需根据中国国情与区情进行再修正。经世致用要求独立思考，有所创新，不蹈袭前人。顾炎武强调“凡所做学问，必古人之所未及就，后世之所不可无，而后为之”。唐甄提倡“言我之言”：“言，我之言也；名，我所称之名也。今人作述，必袭古人之文，官爵郡县，必反今世之名，何其猥而悖也。”

理论生命力在于创新。区域一体化治理在发展过程中不断出现新情况、新问题，其中有一些可以凭老经验、用老办法来应对和解决，同时也有不少是老经验、老办法所不能应对和解决的。如果不能及时研究，提出、运用新