

当代中国跨省区域联合 与公共治理研究

李荣娟 著

Dangdai Zhongguo Kuasheng Quyu Lianhe
Yu Gonggong Zhili Yanjiu

中国社会科学出版社

当代中国跨省区域联合 与公共治理研究

李荣娟 著



Dangdai Zhongguo Kuasheng Quyulianhe
Yu gonggong Zhili Yanjiu

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国跨省区域联合与公共治理研究/李荣娟著. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4341 - 4

I. ①当… II. ①李… III. ①公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 107146 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 卢小生

责任校对 王 楠

责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083635

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2014 年 5 月第 1 版

印 次 2014 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 19

插 页 2

字 数 319 千字

定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家社会科学基金项目
“当代中国的跨省区域公共治理中政府协调体制创新研究”
(08BZZ042)资助

目 录

导论	1
一 基本概念	2
二 研究背景	7
三 研究方法	9
四 逻辑结构	10
第一章 中国跨省区域联合的沿革、现状与动因	13
第一节 区域联合的沿革	13
一 古代中国的区域分异与区域合作	13
二 近现代中国的区域发展与区域合作	16
三 当代中国的区域发展与区域合作	17
第二节 当代中国跨省区域联合现状：个案分析	21
一 长江三角洲区域联合	21
二 珠江三角洲区域联合	24
三 环渤海湾区域联合	25
四 其他跨省区域联合	26
第三节 区域联合动因	29
一 要素性动因	29
二 结构性动因	40
三 内因与外因	41
第二章 现代化进程中的区域经济—政治关系	44
第一节 逻辑起点：区域联合与区域公共问题	44
一 区域公共问题的界定	44

二	区域公共问题的现实表现	45
三	区域公共问题消解的经济—政治视角	54
第二节	可能作用：区域联合中的市场与政府	58
一	基本理论：社会发展中的市场与政府	58
二	区域公共问题的解决：市场可能与市场局限	64
三	区域公共问题的解决：政府可能与政府限度	66
第三节	现实冲突：长成的经济区与做成的行政区	69
一	行政区与经济区的功能分异	70
二	经济区与行政区的重合与冲突	72
三	经济区与行政区的张力整合	74
第四节	利益博弈：区域联合中的政府间关系	76
一	区域联合中的中央政府与地方政府博弈	76
二	区域联合中的地方政府间纵向博弈	80
三	区域联合中的地方政府间横向博弈	83
第五节	相持相依：区域联合中的国家与社会关系	87
一	经济发展中国家与社会关系的一般演变	87
二	经济发展与公民社会成长	89
三	区域联合中的公民社会发展	90
第三章	现代化进程中的区域公共治理理念	93
第一节	整体理念下的区域公共治理价值追求	93
一	区域公共治理的利益分层	93
二	区域公共治理的价值实现	96
三	整体理念下区域公共治理价值的现实表现	101
第二节	多元理念下的区域公共治理主体选择	103
一	多元理念下的区域公共治理主体	103
二	多元主体下的政府责任	107
三	多元主体的选择维度	110
第三节	协同理念下的区域公共治理路径安排	114
一	协同理念下区域公共治理契机选择	114
二	协同理念下区域公共治理政策供给	117

三	协同理念下区域公共治理技术模式·····	121
第四节	复合理念下的区域公共治理组织变革·····	123
一	复合理念的提出·····	123
二	复合理念下的地方层级·····	124
三	复合理念下的组织功能融合·····	128
第四章	区域立法协调与区域公共治理·····	131
第一节	区域立法协调的治理功能·····	131
一	区域公共治理价值的统一·····	131
二	区域公共产品供给主体的权能规范·····	132
三	区域公共治理路径制度化的转化·····	133
四	区域公共治理交易成本的降低·····	134
第二节	区域立法协调的现实问题·····	136
一	立法供给与需求的冲突·····	136
二	立法内容的冲突·····	137
三	立法主体的冲突·····	138
四	立法权与行政权的冲突·····	140
第三节	国外区域立法协调的实践·····	141
一	国家间区域立法协调的典型·····	141
二	国家内区域立法协调的实践·····	142
第四节	区域立法协调的路径·····	145
一	区域公共治理的立法构架·····	145
二	区域立法协调的组织设计·····	150
三	区域立法协调的机制设计·····	152
第五章	区域行政协调与区域公共治理·····	156
第一节	区域行政协调的构建基础·····	156
一	协作动机: 自愿·····	156
二	参与主体: 平等·····	157
三	协调目标: 互利·····	157
四	协调过程: 有效·····	158
第二节	区域行政协调的现实问题·····	159

一	协调范围问题·····	159
二	协调方式问题·····	162
三	协调效果问题·····	169
第三节	国外区域行政协调的基本模式·····	180
一	西方国家的区域行政协调模式·····	180
二	欧盟的区域行政协调模式·····	182
三	经验与启示·····	182
第四节	区域公共治理中的行政协调创新·····	184
一	区域行政协调的动力增加机制·····	185
二	区域行政协调的效力提升机制·····	188
三	区域行政协调的压力约束机制·····	198
第六章	区域司法协调与区域公共治理·····	200
第一节	现有司法管辖体制·····	200
一	司法机构·····	200
二	司法制度·····	202
第二节	区域司法冲突的现实表现·····	204
一	区域司法冲突的现实表现·····	204
二	区域司法协调的制约因素·····	207
第三节	区域司法协调的理念与重点·····	209
一	区域司法协调理念·····	209
二	区域司法协调重点·····	210
第四节	区域司法协调的路径与机制·····	214
一	区域司法标准协调机制·····	214
二	区域司法管辖冲突协调机制·····	217
三	区域执法协作机制·····	220
四	区域法律服务协作·····	225
五	区域法律文化构建·····	226
第七章	区域公民社会与区域公共治理·····	228
第一节	区域公民社会的治理功能·····	228
一	概念与范围·····	228

二	区域公民社会的治理功能·····	229
第二节	区域公民社会发展现状与问题·····	234
一	区域公民社会分类·····	234
二	区域公民社会发展中存在的问题·····	237
第三节	区域公民社会发展策略·····	241
一	区域联合中政府—公民社会关系的策略·····	241
二	区域政治环境对公民社会发展策略的影响·····	243
三	区域联合中政府与公民社会合作的现实选择·····	245
第四节	区域公共治理中的区域公民社会成长·····	247
一	构建区域公民社会的身份认同体系·····	247
二	构建区域公民社会的权能规范体系·····	249
三	构建区域公民社会的自治发展体系·····	252
四	构建区域公民社会的功能拓展体系·····	254
结语	21 世纪中国跨省区域联合与区域公共治理的未来趋势·····	259
一	21 世纪中国跨省区域联合的发展趋势·····	259
二	21 世纪中国区域公共治理的发展模式·····	263
三	21 世纪区域联合与区域公共治理的良性互动·····	266
主要参考文献	·····	267
后记	·····	295

导 论

自 20 世纪 80 年代以来,经济区域化与经济全球化成为世界经济发展的两大潮流,并且呈现加速趋势。1995 年,中共十四届五中全会提出“按照市场经济规律和经济内在联系以及地理自然特点,突破行政区界限,在已有经济布局的基础上,以中心城市和交通要道为依托,进一步形成若干个跨省(区、市)的经济区域,包括以上海为龙头的长三角及沿江地区经济带”。^①珠江三角洲区域联合、长江三角洲区域联合的相继崛起,为中国跨省区域联合谱写了绚丽的篇章。截至目前,环渤海区域联合方兴未艾,西部地区区域联合如火如荼,东北地区、中部地区各省区域联合也发展迅猛。在广大中西部地区,2012 年,湘鄂赣携手,“中三角”起航。2013 年,三省携手深化为四省共襄,以武汉、长沙、南昌、合肥四个中心城市为核心的“长江中游城市群”新经济地理概念水到渠成。就像经济全球化的浪潮对全球经济的影响一样,经济区域化的浪潮将当代中国的经济发展推上了跨省区域联合的快车道。

随着区域联合列车的呼啸前进,区域公共治理机制却日显力不从心。原因在于,大规模的区域联合引发了大量跨区域公共问题,资源的跨地域流动使社会公共事务的外溢性成倍增长,传统的以行政区划为单元的治理方式已难以对其做出迅速回应。尤其是当区域联合越过了最高层级地方政府(省级地方政府)的管理界限,跨区域公共事务不能在一个行政区内解决而又不能上升为中央事务时,传统的层层上升式的地方治理方式由于升到了地方层级的顶点而更显艰难。当代中国跨省区域联合的迅猛增长对公共治理提出了怎样的挑战,传统的地方公共治理模式应做出怎样的变革,才能保障区域经济可持续发展和社会繁荣稳定,既是各级政府、企业

^① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》,1995 年 9 月 28 日中国共产党第十四届中央委员会第五次全体会议通过。

及社会各界关注的现实热点问题，也是公共管理学等诸多学科需要关注的重大理论问题。

法国思想家埃德加·莫兰认为：“我们不可能清除认识论中的不确定性。……复杂性问题既不是把不确定性弃置一边，也不是陷在不确定性中变成彻底的怀疑者：为了理解对自然的认识本质，我们需要将不确定性深深地整合进认识，把认识整合进不确定性。”^① 本书将做出这样的努力，试图在已经形成和正在形成的跨省区域联合的诸多不确定性现象中认识当代中国区域公共治理的内在规律，探求区域公共治理的变革途径。

一 基本概念

（一）区域、区域联合

1. 区域的概念

不同的学科对区域概念有不同理解。地理学中的区域“是一个具有具体位置的地区，在某种方式上与其他地区有差别，并限于这个差别所延伸的范围之内”^②，这种区域与位置有关，区域内部具有某种同一的独特性。

区域经济学认为，区域是地球表面上被某种特征（特别是具有社会经济意义的特征）所固定的空间系统。按物质内容划分，可分为自然区域和社会经济区域两种。其中社会经济区域包括经济区域和社会、文化区域。经济区域是人类运用科学技术、工程措施等对自然环境进行利用、改造和建设过程中形成特定性质的生产地域综合体，是由生产、交换、分配等环节构成的区域。^③

政治学认为区域是国家实行行政管理的行政单元，社会学则把区域看作人类具有某种共同社会特征的聚居社区。

公共管理学认为，区域是一个基于行政区划又超越于国家和行政区划的经济地理概念。^④ “从区域公共管理的角度，所谓区域就是这样一些地方，公共问题跨越了传统的自然地理界限、跨越了现实中单个主权实体或管理实体的管辖范围，从而对多个主体共同发生作用和影响的那样一些

① [法] 埃德加·莫兰：《方法：天然之天性》，吴鸿缈、冯学俊译，北京大学出版社 2002 年版，第 417 页。

② [美] R. 哈特：《地理学性质的透视》，黎樵译，商务印书馆 1997 年版，第 129 页。

③ 参见吴殿廷主编《区域经济学》，科学出版社 2003 年版，第 1—2 页。

④ 参见陈瑞莲《论区域公共管理研究的缘起与发展》，《政治学研究》2003 年第 4 期。

‘地区’。”^①

可见,无论从哪个角度界定,区域都是具有某种相关性的特定地域范围。本书研究的区域是这样一种范围:具备一定的经济关联性、地理相连性和行政相关性的经济地理行政实体,如现代经济发展中形成的长江三角洲区域、珠江三角洲区域、环渤海湾区域,等等。

2. 区域联合的概念

区域联合通常是指地理上彼此相连或相近的国家或地区之间,为加强社会 and 经济发展,通过一定的合作和组织机制,来促进本国或地区经济发展的合作机制。按照美国学者詹姆斯·米特尔曼的分法,区域可分为宏观区域(由民族国家结合各国的规则形成的组织联合体)、次区域(一个单独经济区域的跨国界或跨境的多边经济合作)和微观区域(一国内部的出口加工区、工业园区或省际间、地区间的合作)三个不同层面。^② 本书的研究视角集中在第三个层面,以当代中国的跨省区域联合为主要研究对象。

从地理范围看,跨省区域联合是指跨越高层行政区划界限(省、自治区、直辖市、特别行政区等)的经济融合态势,就“跨省”而言,可以分为广义和狭义两种类型。广义的跨省区域联合是指跨越两个或两个以上省级行政区主体部分或更大地域范围的区域联合,如长江三角洲区域联合跨越上海、江苏和浙江三省市;环渤海湾区域联合至少跨越北京、天津和河北三省市;珠江三角洲区域联合跨越广东、香港、澳门三省区,“泛珠三角”区域联合更是跨越了广东、福建、江西、广西、海南、湖南、四川、云南、贵州九个省(区),以及香港和澳门两个特别行政区,等等。广义范畴下的跨省区域联合一般既有高层省政府、直辖市政府或特别行政区政府,又有中层的地县级政府和基层的乡镇政府,政治、经济、文化的交织关系比较复杂。狭义的跨省区域联合是指由处于两个或两个以上省级政区(多为省、自治区)边缘交界地带的若干城市或地区组成的联合,如跨越苏皖边界的南京都市圈、跨越苏鲁皖豫边缘交界地带的徐州都市圈等。本书研究主要取其广义。

从表现形式看,区域联合主要指经济要素的联合,也包括立法、行

^① 陈瑞莲主编:《区域公共管理导论》,中国社会科学出版社2006年版,第75页。

^② 参见[美]詹姆斯·H.米特尔曼《全球化综合征》,刘得手译,新华出版社2002年版,第134页。

政、司法等政治要素的联合；既是企业、市场的联合，也包括政府、公民社会的联合。在本书的分析框架中，首先认可当代中国的“跨省区域联合”为客观经济现象，探讨与之互动和相关的立法联合、行政联合与司法联合；从分析视角上看，首先视区域联合为企业、市场的联合，在此基础上分析与之相呼应的政府组织、非政府组织以及公民社会的联合。因此，在本书的主题中，“当代中国的跨省区域联合”主要指在地理上彼此相连的省级（省、自治区、直辖市、特别行政区）行政区域（包括省级行政区域内的各地方行政区域）之间业已形成的经济上的互动、融合与合作。

（二）治理、公共治理、区域公共治理

1989年世界银行在概括当时非洲情形时，首次使用了“治理危机”（crisis in governance）一词。此后，“治理”这个术语便被人们在政治学、经济学、管理学、社会学等诸多学科广泛运用。20世纪90年代后，公共管理学科的治理理论在西方国家兴起，“治理”也成为研究公共管理活动的一种新范式。

“治理”（governance）不同于传统意义上的政府管理（government）。詹姆斯·N. 罗西瑙在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中指出，治理与政府统治之间有重大区别。他认为，治理是一系列活动领域里的管理机制，是一种由共同目标支持的活动，这些活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。它既包括政府机制，同时也包括非政府机制。^①

全球治理委员会将治理解释为个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，是对不同利益进行协调并采取共同行动的过程。它既包括迫使人们服从的正式制度和规则，也包括人们共同认可和符合人们利益的非正式制度安排。^②

俞可平认为，治理一词的基本含义是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众的需要。治理是一

^① James N. Rosenau and Ernst Otto Czempiel eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1992; James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance*, No. 1, 1995.

^② Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 2-3.

种公共管理活动和公共管理过程，它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。^①

治理可分为私人治理和公共治理两种基本类型。如果不特别说明，在公共管理领域，“治理”是相对于私人治理而言的，“治理”在内涵上等同于“公共治理”。公共治理的核心应包含如下几层意思：

第一，公共治理的主体是包括政府在内的多元主体。治理一词在公共行政上包括了公权力的意蕴。^② 政府作为最大的公共权力组织，其存在的合法性在于社会治理的需要，其存在的合理性在于满足了社会治理的需要。^③ 从管理向治理的转化并不意味着政府管理社会权力和义务的丧失，相反，多元主体的参与与多渠道的治理诉求对政府行使公共权力、维护社会秩序、促进社会发展这一天然职能提出了更高要求。虽然治理不必然是政府的治理，治理可以是来自各个层面的管理和控制，但只要不存在更高意义上的公共权力组织，政府在公共治理中无疑仍将扮演最重要的角色。如果说非政府组织、企业、公民等天然不是为了公共治理而存在，政府却天然具有公共治理的使命。但是，也要看到，公共部门和私营部门都不拥有充足的知识与资源独自解决一切问题，在政府之外也有政策发动的权力中心。随着公民社会自身的成熟和发展，以政府为唯一主体的单向管理模式必将被有多元主体参与的合作式治理模式取代，在某些具体的问题上这些多元主体甚至可以越过政府而实现善治。正如罗伯特·里奇所指出的：“治理涉及中央政府、地方政府和其他公共权威，也涉及在公共领域内活动的准公共行动者、自愿部门、社区组织甚至是私营部门。”^④ 詹姆斯·N. 罗西瑙也认为，治理“既包括政府机制，同时也包含非正式、非政府的机制，随着治理范围的扩大，各色人等和各类组织得益借助这些机制满足各自的需要、并实现各自的愿望”。^⑤ 换言之，公共治理可以是多边治理，也可以是双边甚至是单边治理。如果说政府管理更多地体现为以政府

① 俞可平主编：《全球化：全球治理》，社会科学文献出版社2003年版，第6页。

② 曹俊汉：《WTO对行政机制的挑战——从全球化的意涵看行政改革》，载童星、张鸿雁主编《公共管理高层论坛》第1辑，南京大学出版社2005年版，第87页。

③ 参见李荣娟《和谐社会构建中的政府功能》，《当代世界与社会主义》2005年第6期。

④ Robert Leach and Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britain*, New York: Palgrave, 2001, p. 6.

⑤ [美] 詹姆斯·N. 罗西瑙：《没有政府的治理》，张胜军等译，江西人民出版社2001年版，第5页。

为主体的单向的控制行为的话,治理则强调政府、非政府组织、企业、公民社会等多元主体间的互动与合作。

第二,公共治理的客体是公共事务和公共问题。公共事务和公共问题起源于过集体生活的人。正如亚里士多德的著名命题“人天生是政治的动物”,揭示的正是人类要过集体生活的本性。在亚里士多德看来,城邦等政府作为“至高而广涵的社会团体”,其目的就是对社会公共事务进行管理,通过全体公民的参与实现“善业”。^①马克思、恩格斯认为原始母系氏族社会就有了建立在血缘亲属关系之上的民主制,来对氏族公共事务进行管理。可见,“公共事务”是公共治理的核心,而一定社会关系中的“人”则是构成公共事务的基础。如果“人”不是一定社会关系中的人,而是分散的、彼此之间没有联系和需要的个体,则无所谓公共事务,也无所谓公共治理。

第三,公共治理的手段可以是协调、合作,也可以是直接管理、控制和干预的。公共治理依赖的不是单一政府权威,由于治理主体的多元性,公共治理权威也具有多元、分散的特点,各治理权威之间是合作网络的关系。因此,公共治理的权威运用可以表现为多个权威基于市场原则、公共利益和认同之上的合作、协调,也可以表现为某一范围内的高度权威主体在必要时对公共事务和公共问题的直接控制、干预。对区域公共治理而言,由于所涉及的公共事务都是跨行政区事务,更强调多边主体间协调、合作手段的运用。

第四,公共治理的目的是实现一定时空下的公共利益。治理在理念上不同于传统公共行政效率至上的基础,它重在将满足公众需要和实现公共利益摆在第一位,效率只有用来满足公众需要和实现公共利益时才有意义。撇开夏伯特等人对公共利益概念的争论^②,简单地说,公共利益首先应是大多数人的利益。此外,“公共利益”是有时空范畴的利益,在不同社会历史发展阶段、不同治理地域范围、不同治理对象中,公共利益的界定是不尽相同的,其内涵范围是有取舍的。比如全球治理所追求的公共利益体现为全球利益,国家治理则重在寻求国家利益,而地方治理则会突出地方利益。环保组织参与公共治理寻求的公共利益表现为促进生态发展,

^① 参见〔古希腊〕亚里士多德《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1981年版,第3页。

^② 夏伯特等人对公共利益概念的争论详见马骏、叶娟丽《西方公共行政学理论前沿》,中国社会科学出版社2004年版,第118—129页。

而行业协会参与公共治理寻求的公共利益则是生产规模化和规范化,等等。只有在一定的时空范围和特定对象中考量公共利益,才能更真实地分析公共利益,才能更好地维护公共利益。就区域公共治理而言,区域公共治理的目的就是实现一定区域范围内的、符合当前经济社会发展要求的、能够使区域内大多数人受益的公共利益。

由此可以得出,区域公共治理指的是区域内多层面的公共权威与私人机构之间的一种正式或非正式的政治合作体系,通过制定和实施跨地区的规范、原则和政策来实现共同目标和解决共同问题,以实现较长时期特定区域范围内的公共利益。公共治理的客体是公共事务和公共问题,表明区域公共治理的核心是区域公共产品供给,而公共治理的其他三个特征则揭示了区域公共治理的三个维度:谁来提供区域公共产品(区域公共治理的主体)、怎么提供区域公共产品(区域公共治理的路径)、如何评价所生产出的区域公共产品的有效性(是否符合区域公共利益)。

二 研究背景

问题的提出基于三个事实:

1. 随着全球经济一体化的发展和我国市场经济体制的逐步完善,区域联合不仅是世界经济发展的潮流,更成为当代中国经济发展的主要趋势

自20世纪80年代以来,随着中国经济的迅猛发展和经济利益主体的多元化,各地区之间的合作加快,促生了大量省区间经济协作区、省区毗邻地区经济协作区、省区内经济协作区以及城市经济技术协作区等区域联合体,如上海经济区(1983)、东北经济区(1983)、闽南经济区(1983)、长江沿岸中心城市经济协作区(1985)、鄂赣九地市经济协作区(1987)等。20世纪90年代以后,随着珠三角区域、长三角区域、泛珠三角区域、京津冀地区、东北老工业基地区域、中部区域等跨省区域联合在实践中的展开,当代中国的跨省区域联合呈现迅猛发展局面。

2. 区域联合的发展引发了大量跨区域公共问题

区域经济的发展要求以区域统一市场为前提,区域一体化的推进促进了资源和要素在地域上的自由流动,也使社会公共事务日渐交织、日趋复杂,使许多公共事务打破了地域边界,比如在工业发展中造成污染的河流会从一个地区流向另一个地区,一个地区的合格产品在另一个地区可能被认定为不合格产品,某项公共基础设施需要跨地域合作才能完成供给,等等。这些公共事务和公共问题涉及政治、经济、文化、社会、生态诸多方

面,既有公共益品,也有公共害品。其共同的特征是其外部性涉及一个以上的行政主体,很难由单个行政主体供给。跨区域公共问题的客观存在是区域公共治理机制构建的逻辑前提。

3. 传统的政策安排和治理机制遇到了挑战

随着区域一体化的发展和区域联合向纵深推进,传统的行政区经济开始向经济区经济转变,由于长期受人治行政、集权体制、全能政府、计划经济等诸多因素影响,中国的区域治理缺乏系统的制度供给,往往表现为“头痛医头、脚痛医脚”以及“摸着石头过河”式的政策供给,实践中则体现为以行政区划为单元的封闭式管理体制。其治理不力的主要表现是:行政区划调整与空间规划中的问题突出,政策随意性和长官意志浓厚,还没有建立基于法治原则的制度约束机制;地方保护主义普遍存在,地方政府间良性竞争的制度安排非常脆弱;流域治理弊端甚多,其中涉及的水权制度、生态补偿机制、利益协调机制、政府间关系等问题尤为突出;现有的区域协调机制如市长联席会议制度、区域经济合作座谈会制度等效力有限,在重大的利益问题面前难以做出实质性安排;区域发展中的立法冲突、政策冲突、司法冲突等问题仍然十分普遍,公民社会的成长仍受到诸多体制因素的限制,在公共治理中发挥的作用还很有限;区域发展中的不平衡、不公平现象还大量存在,等等。面对日益增多的跨区域公共问题,传统的政策安排和治理机制显得力不从心。

正如鲍勃·杰索普在分析治理机制兴起的可能性时谈到的,治理兴起的第四种可能是“在国家—市场—社会之间的关系上发生了根本性的长期变化。这意味着出现了重要的经济及社会新情况和与之相伴随的问题,这些问题再也不能简单地借助自上而下的国家计划或凭借市场中介的无为而治方式寻求解决了。这种长期性变化反映了社会复杂性的程度加剧,而社会复杂性又来自一个日益全球化的社会里种种机构序列功能的不断分化——这又反过来导致不同系统跨越社会、空间和时间的距离而更加相互依存。”^①

因此,面对区域联合的迅猛发展和区域公共问题的大量涌现,政府、市场、公民社会必须联合起来,构建新的治理机制,以回应这些需求。

^① [英] 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险》,《国际社会科学杂志》(中文版)1999年第1期。