

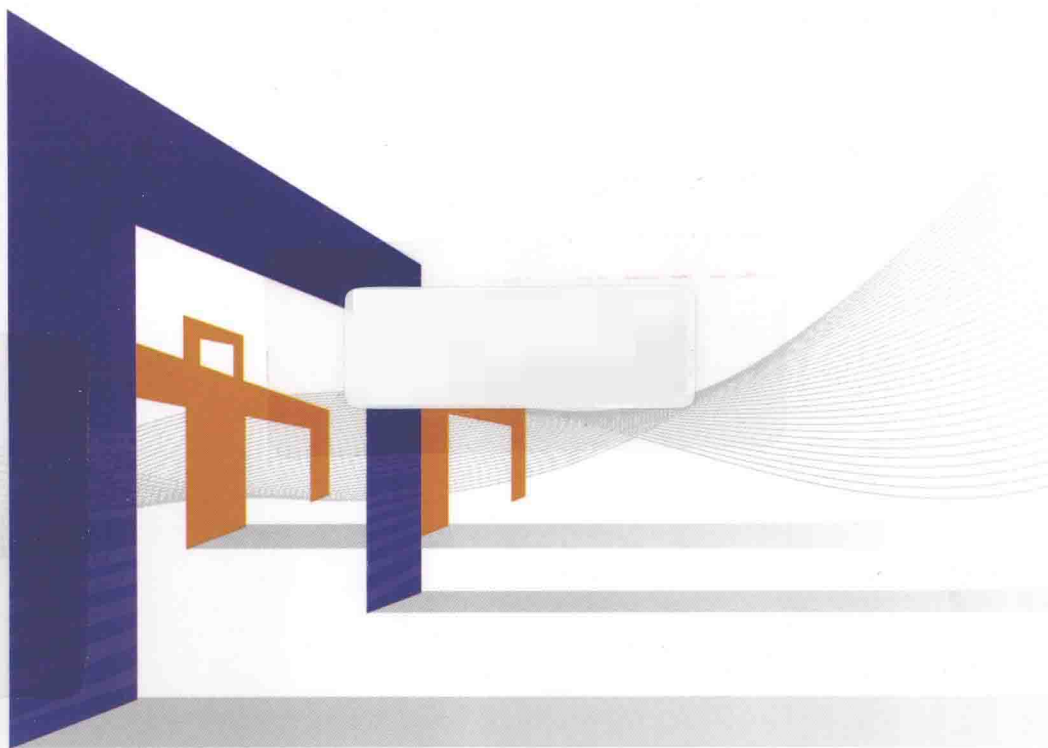
中山大学公共行政学丛书



区域治理研究：国际比较的视角

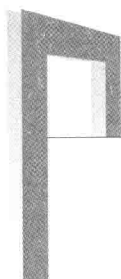
Research on Regional Governance:
A Comparative Study

陈瑞莲 刘亚平等 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

● 中山大学公共行政学丛书



区域治理研究：国际比较的视角

Research on Regional Governance:
A Comparative Study

陈瑞莲 刘亚平等 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

区域治理研究:国际比较的视角/陈瑞莲,刘亚平等著.

—北京:中央编译出版社,2013.11

ISBN 978-7-5117-1830-3

I. ①区…

II. ①陈… ②刘…

III. ①地方政府—行政管理—研究—中国

IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第248149号

区域治理研究:国际比较的视角

出版人 刘明清

出版统筹 贾宇琰

责任编辑 侯天保

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612339(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

字 数 370千字

印 张 25.25

版 次 2013年11月第1版第1次印刷

定 价 88.00元

本社常年法律顾问:北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)66509618

前 言

随着全球一体化的发展，人类相互依存、相互交往的程度逐步加深，信息和资本在全球范围内的流动日渐频繁，产品与服务的跨国生产、供给与消费的形式愈加普遍，国家和区域之间的相互依赖日益增强。跨越传统行政管理辖区，包括国家管理辖区以及一国内地方政府辖区的区域公共事务也日益增多。如何突破旧有的行政辖区而实现区域公共事务的有效治理，已经成为世界各国政府的一个重要议程，学术界也进行了许多有益的研究探讨。^①

从某种意义上说，21 世纪公共管理面对的最大挑战莫过于区域治理的挑战，处理和解决好了系列区域公共性问题，和谐社会的发展愿景就不再遥远。正如经济合作与发展组织（OECD）所认识到的，地方政府间关系的研究已经发展到第三个阶段，即跨越传统行政管理辖区的事务的治理。目前国外此方面的研究已经有较为成熟的理论和方法，实践方面也积累了丰富的经验，可为我们提供一定的参考。借鉴西方国家在区域公共事务治理过程中的相关经验，将有助于我们开拓视野，突破现有经验的束缚，为我国科学解决区域公共问题，促进区域的协调发展与和谐社会的构建提供新的思路、策略和手段。

^① 参见陈瑞莲：《区域公共管理理论与实践研究》，中国社会科学出版社 2008 年版；陈瑞莲：《区域公共管理导论》，中国社会科学出版社 2006 年版。学术界、实业界也有许多关于如何推进珠三角、京津唐等区域合作的讨论。

但遗憾的是，在众多的研究中，从国际比较的视角来研究区域治理的尚付诸阙如。本书的主要特色在于以国际视角来全面透视具有中国特色的区域治理问题，将中国研究置于国际背景之下，其中既包括国际学术界的背景之下，以促进国内外学者之间的对话和沟通，也包括国际实践的背景之下，以帮助实践者更好地理解中国的独特实践，并寻求不同的解困路径。

具体而言，本书的创新之处在于：

1. 本书致力于对国外区域治理经典文献的梳理和研究，把国外的前沿成果应用到国内区域公共问题的研究中来，拓宽了传统行政学研究的内容，为公共管理（公共行政）学的研究注入新鲜血液，对公共管理学科来说具有重要的知识叠加和理论创新意义。

2. 在结构上，本书按照“理论、实践、比较”的架构来描述区域治理国际比较的知识图景，希图将理论、实践与比较三者整合起来。

3. 在内容方面，本书将目前在区域治理领域的众多零散的研究整合为区域治理的初步框架，从区域治理制度比较、政府间关系比较、城市治理比较、流域治理比较、水环境政策工具比较、食品安全监管比较等研究方面切入，以展现目前区域治理国际比较的相关内容。

4. 从研究取向上看，本书以中国的问题为基本关怀，本着全球化视野、本土化思维的取向来关注现实的区域治理问题。

本书力图构建区域治理研究的初步理论框架，全书共设七章。

第一章：区域治理研究的缘起与发展。区域治理研究的兴起源于全球化下区域主义的崛起、经济市场化下区域间竞争加剧、区域公共问题的大量兴起以及组织间协作的大量出现。国外区域治理研究主要包括区域经济学和发展经济学对区域发展的探索、政府间竞争理论、地区竞争力与区域创新研究、政府间关系与地方治理研究、一体化理论、协作性公共管理、资源依赖理论、政府间管理、网络理论以及流域治理研究等。国外区域治理研究的成果对我国有重要启示。相比而言，国内区域治理研究起步较晚，因此本章对未来中国区域治理研究的发展路向进行了具体研讨，提出中国区域治理研究的十大议题：（1）大都市区和城市群治理研究；（2）区域发展政策工具研究；（3）府际关系视域下府际竞合与

府际冲突研究；（4）区域契约行政研究；（5）区域性公民社会研究；（6）跨域性公共治理研究；（7）“一国两制”下粤港澳区域治理研究；（8）海域治理研究；（9）区域治理比较研究；（10）区域治理绩效及其评估研究。

第二章：区域治理制度比较。在统筹区域发展和构建和谐社会进程中，区域治理制度安排对区域乃至整个国家和社会的全面协调可持续发展具有非常重要的影响作用。由各级政府参与，通过制度创新促进区域一体化，已经成为当今世界区域公共事务治理的一个重要趋势。该部分从制度框架、政策设计和组织结构等方面阐述了美国、欧盟的区域治理制度，并分析了中国区域治理的现状与问题，认为需要健全区域治理的法律制度，整合区域治理的组织机构，改进区域治理的决策过程，扩大区域治理的行动主体，完善区域治理的政策工具。

第三章：政府间关系比较。该章梳理了国外政府间关系发展的主要流派，从研究方法之争、纵向政府间关系、横向政府间关系、全球化时代的政府间关系四个层面梳理了国外在政府间关系领域近年来的研究成果，展望了政府间关系领域和研究的未来走向，认为政府间关系的研究将逐渐从宏观走向微观，未来的政府间关系结构必须是能够最大程度保护公民权利的设计，而政府间关系研究也应当抛弃精英主义的取向。

第四章：大都市区与城市群治理比较。该章阐述了美国从大都市区扩展到城市群崛起的历程，分析了大都市区治理的三次理论论争及其制度演进，比较了中国三大城市群发展的现状与问题，提出城市群发展必须遵循客观规律而不能拔苗助长，应充分发挥城市群和大都市区的经济拉动和辐射作用，构建大都市区和城市群的公共治理体系，建立健全府际合作的激励与约束机制。

第五章：流域治理比较。该章阐述了欧洲、北美、亚洲及其他区域的流域治理及其经验。提出立法是流域治理的基础，建立有效的流域管理机构是实施流域综合管理的体制保证，流域治理的合理权利结构是流域管理的保障，坚实的信息和科技基础是实施流域治理的重要支撑，建立符合流域实际情况的水污染治理体制和协调机制，开展宣传教育、提高公众意识等是国外流域治理对我国的重要启示。

第六章：水环境政策工具比较。该章以美国和中国水环境政策工具为案例进行比较研究，指出中国和美国具有不同的意识形态、社会政治、经济水平，但在环境政策中，两个国家却存在极大的相似性，水环境治理以直接管制工具、标准和许可证为主，并逐渐采用灵活性的新环境政策工具。而要解释具有相似管制原则的两个国家对新环境政策工具引进的不同进度及其差异，作者认为制度性差异是造成此种差异的主要原因，即政策权威的位置和聚敛性、政策议题的来源、新工具与管制框架的融合程度等都影响新环境政策工具的运用。

第七章：食品安全监管比较。随着全球市场的扩张，食品安全越来越表现为区域问题，需要食品生产地、加工地、流通地和消费地政府的通力合作。因此，食品安全监管是区域治理的重要领域。该章以欧盟、美国为例研究了食品安全监管的发展历程，并在此基础上比较了中国食品安全监管体制的发展，从中央与地方间责任的分配、地方与地方之间的合作、政府与市场之间的关系等多个层面反思了我国食品安全监管体制。

当然，国内外区域治理比较研究是一个系统工程，如何从浩如烟海的文献中选择出符合我国国情的内容，并按照一定的逻辑进行比较研究，需要花费大量时间和精力。因此，本书尚有遗珠之憾。

目 录 | Contents

前 言	001
第一章 区域治理研究的缘起与发展	001
一、区域治理研究的缘起	001
二、国外区域治理的研究视阈及启示	007
三、中国区域治理研究的发展路向	024
本章主要参考文献	031
第二章 区域治理制度比较	036
一、欧洲一体化及其区域治理制度框架	036
二、美国区域治理的制度框架	053
三、中国区域治理的现状与问题	081
四、欧美区域治理制度框架的经验及启示	098
本章主要参考文献	106
第三章 政府间关系比较	109
一、政府间关系的基本涵义	109
二、发达国家的纵向政府间关系	127
三、发达国家的政府间横向关系	137

四、对当代中国的启示	145
本章主要参考文献	167
第四章 大都市区与城市群治理比较	172
一、美国的城市化：从大都市区扩张到城市群崛起	172
二、中国三大城市群发展的现状与问题	196
三、美国经验对中国城市群发展的启示	217
本章主要参考文献	226
第五章 流域治理比较	228
一、欧洲的流域治理	228
二、北美的流域治理	241
三、亚洲及其他地区的流域治理	246
四、国外流域治理的经验及启示	259
本章主要参考文献	289
第六章 水环境政策工具比较	292
一、美国水环境政策工具	293
二、中国水环境政策工具	304
三、比较与启示	314
本章主要参考文献	323
第七章 食品安全监管比较	326
一、从分散走向集中：欧盟食品安全监管的发展	326
二、美国食品安全监管的发展	339
三、中国食品安全监管的发展	350
四、国外食品安全监管发展对中国的启示	365
本章主要参考文献	384
后 记	388

图表目次

图 2-1	纽约新泽西港务管理局组织结构 (2007)	058
图 2-2	特拉华河流域管理委员会组织结构	069
图 4-1	美国城市群的扩展过程	195
图 4-2	长三角城市群与长三角经济区对比	199
图 4-3	珠三角城市群与三大都市圈示意图	205
图 4-4	环渤海市长联席会的扩展历程	211
图 4-5	环渤海湾城市群示意图	212
图 4-6	城市群在区域平面上的产生过程示意图	219
图 6-1	“三同时”的执行合格率情况	308
图 6-2	排污登记和排污许可证执行情况	308
图 6-3	限期整治的执行情况	309
图 6-4	环境影响评价制度执行	309
图 7-1	欧盟及其成员国在食品安全监管方面的权力分配状况图	337
图 7-2	健康与消费者保护总司 (DG SANCO) 组织机构框架图	338
图 7-3	欧洲食品安全局 (EFSA) 组织机构框架图	339
图 7-4	当前我国食品安全监管的基本格局	363
表 1-1	辖区间理念 (Interjurisdictional Concepts) 的历史演进	018
表 2-1	欧盟区域政策的主要工具及内容	050

表 2-2	美国主要州际协议列举	062
表 2-3	美国跨州流域治理的主要机制比较	066
表 2-4	美国州际河流协议列举	067
表 2-5	我国区域发展战略的变迁	082
表 2-6	2002 年以来中央出台或批准的主要区域发展规划	085
表 2-7	国内主要省际协议列举	090
表 4-1	美国大都市区概念及特征的演变过程	175
表 4-2	2007 年珠江三角洲产业结构相似系数	208
表 4-3	珠江三角洲各市主导高新技术产业发展情况	209
表 4-4	2009 年环渤海省市三次产业结构和重点发展产业	215
表 6-1	美国水污染控制法律的发展历程	295
表 6-2	EPA 管制工具的演变 (水防治领域)	296

案例目次

案例 2 - 1	法国里尔委员会：利益相关者代表的“合力共同体”	… 041
案例 2 - 2	丹麦、瑞典两国跨境的“奥瑞桑德区域合作” (Oresund Region)	… 044
案例 2 - 3	柏林 - 布兰登博格首都区域的竞争与协调	… 045
案例 4 - 1	当今美国的十大城市群	… 177
案例 4 - 2	美国的“双城大都市区议会”和“波特兰 大都市区政府”	… 183
案例 4 - 3	加州南海岸大气质量管理区	… 185
案例 4 - 4	美国的南加州政府协会	… 186

第一章 区域治理研究的缘起与发展

20世纪50年代以来,伴随社会生态环境的变迁,传统的公共行政学历经向现代的公共管理学的历史嬗变。时至今日,公共管理研究在国内外有方兴未艾之势。在公共管理学科这个大家庭中,一个新兴的分支研究领域——区域治理研究正日益分化并凸显出来。区域治理研究的兴起,对于拓展区域科学、现代公共管理学科的研究,促进区域协调与区域发展具有重要意义。本章主要探讨区域治理研究兴起的背景、国外区域治理的研究及启示、中国区域治理研究的发展与前瞻等基础性问题,力图勾勒出一个中外区域治理兴起与发展的全景图。

一、区域治理研究的缘起

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,区域治理研究亦不例外。区域治理研究作为公共管理学科的分支领域,是在公共管理学科这块沃土里萌芽发育起来的。同时,作为一个相对独立的研究领域,区域治理研究的缘起又有其独特的催生动因。

(一) 全球化下区域主义崛起

从历史的层面上说,先有区域,后有区域主义和区域竞争。区域治理研究中的“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。在社会科学研究的角度，“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。在公共管理学科的角度，我们认为，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。因为一方面，国家和行政单元都有法定的疆域或边界，无法涵盖区域治理中“区域”概念的外延；另一方面，国家和某一行政区域政府的“内部性”公共管理活动，在内涵上与“区域性”公共管理活动也并不完全吻合。

区域主义的出现是民族国家诞生以后的事情。因为只有到了这个时候，“过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态，被各民族各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替了”^①。此后，在全球化浪潮的推动下，区域主义成为20世纪特别是20世纪下半叶国际社会中的重要现象。可以说，当今世界已是一个全球化和地区化并行发展、全球主义和区域主义共同崛起的时代。为了迎接和拥抱全球化带来的机会与福音，因应和抵御由此孳生的祸水与陷阱，世界各地的相互认同和地区意识普遍觉醒，新一轮区域化和区域主义正在崛起。所谓“区域主义”，通常是指地理上彼此相连的国家或地区之间，通过政府间的合作和组织机制，加强地区内社会和经济发展的互动的意识。按照一般的国际政治理论，地区意识和地区认同、区域化、区域内国家合作等均属于区域主义（Regionalism）的范畴。^② 当今美国知名的国际关系学专家詹姆士·米特尔曼，提出了三个不同层面的“新区域主义”分类法，即宏观区域主义、次区域主义和微观区域主义。^③ “宏观区域”是指洲际之内由民族国家结合各国的规则形成的组织联合体，比如“亚太经合组织”、“东盟”、“北

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第255页。

② 傅梦孜主编：《亚太战略场》，时事出版社2002年版，第539页。

③ [美] J. 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。

美自由贸易区”、“欧盟”、“中东”等；“次区域”是指小范围的、被认可为一个单独经济区域的跨国界或跨境的多边经济合作，如“中华经济区”、“新一柔一廖成长三角”、“图们江地区的次区域经济合作”、“澜沧江—大湄公河地区的次区域经济合作”等；而微观区域层次，则多指一国内部的出口加工区、工业园区或省际间、地区间的合作，如我国的“粤港澳大珠三角区域”、美国的田纳西河流域等。

（二）经济市场化下区域间竞争加剧

在经济学的思想流派中，新古典经济学与奥地利学派的演化经济学（evolutionary economics）是相互对立的。前者采用“工具主义方法论”和近乎完美理想的假设，关注社会经济生活中的静态均衡。后者基于达尔文的社会演化思想，关注的是历史的动态均衡。演化经济学认为，人类社会充满竞争，竞争是一种甄别机制，它能从成本过高的事物中识别出被人们视为于己有益的事物，促进社会经济的持续进步，发现和学习更好的制度安排。新制度学派基于演化经济学的立论基础，进一步明确提出政区竞争（inter-jurisdictional competition）理论，从而把经济市场上竞争的天然法则拓展到政府的集体行动的分析中去。以 D. 诺思为代表的经济史学家在一系列论著中证明：“共同体和政区（communities and jurisdictions）间的竞争是如何引导着较有益于公民和企业的（more citizen-and enterprise-friendly）规则不断演化，这些规则包括受约束的政府、财产权利、约定的程序（due process）、法治等。”^①而事实上，即使是极力推崇“小政府，大市场”的古典经济学的经典代表 A. 斯密也认为，当自由市场经济发轫之际，政区间的竞争就不可避免。在他看来，如果一个国家不能提供对产权的有效保护，那么，资本所有者就会迁往其他国家，从而促进国家间政区竞争机制的形成。因为“土地是不能移动的，而资本则容易移动。土地所有者，必然是其地产所在国的一个公民。资本所有者则不然，他很可能是一个世界公民，他不一定要附着于那一个特定国家。一国如果为了要课以重税，而多方调查其财产，他就要舍此他适了。他并且会把资本移往任何其他国家，只要那里比较能随意经营事业，

① [德] 柯武刚、史曼飞：《制度经济学》，韩朝华译，商务印书馆 2000 年版，第 44 页。

或者能安逸地享有财富。他移动资本，这资本前此在该国所经营的一切产业，就会随之停止”^①。在此基础上，欧美的许多经济学者发展和完善了新制度学派的政区竞争理论，更为系统地运用经济学的思路，论证经济市场化下的“竞争性政府”和“以足投票”问题，并且更多地把这种理论用于分析联邦制国家地方政府间普遍存在的竞争问题。

根据上述分析可以发现，从历史发展或者社会演进的角度来看，自亚当·斯密的古典自由市场经济以来，无论是国家间的中央政府，抑或是区域间的地方政府，政区间的竞争总是不可避免而且大量存在。这种区域间的政区竞争，集中体现为辖区内政府为了获得各种有形或无形的资源以实现一定的目标，而围绕制度、政策与公共物品和公共服务的竞争。可以说，区域政府间政区竞争理论，打破了传统的狭隘政府观，即在经济市场化的背景下，区域间的地方政府已不再是农业社会时期那种垂直统治下“自给自足”型的封闭式政府，而是拥有相对独立地方利益和横向竞争压力的开放式政府。从我国的实际情况看，改革开放以来我国区域间竞争已经出现并有愈演愈烈之势是：一方面，经济发展中形形色色的地方主义、山头主义、舍我其谁等恶性竞争屡禁不止；另一方面，先发地区之间（如珠三角和长三角之间）追赶式的激烈竞争开始出现。这些事实说明，如何趋利避害，规范作为区域治理核心主体的地方政府间的竞争行为，促进区域间的良性协调发展，这是区域治理需要认真研究的话题。

（三）区域公共问题日益凸显

众所周知，在传统的农业社会甚至工业社会条件下，社会的公共问题相对单一，公共事务比较简单，加之世界处于一个封闭发展时期，因而民族国家或国家内部的一个地方政府，能够较为得心应手地去解决和处理内部公共行政问题，生产和供给相应的公共物品和公共服务，而无须寻求外部支援和相互合作。但是，“二战”结束以来，特别是人类迈入21世纪后，世界全面过渡到一个信息社会和知识经济双管齐下的时代，

^① [英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），郭大力等译，商务印书馆1974年版，第408页。

接踵而至的便是经济全球化、区域一体化、社会信息化、市场无界化的高歌猛进。在这样一种全新的政治行政生态格局下，纷繁杂芜的动因交织在一起，使民族国家或地区诸多的传统“内部”社会公共问题和公共事务，变得越来越“外部化”和无界化，跨国或跨行政区划的“区域公共问题”大量兴起，并有复杂化、多元化和规模化之态势。根据前述对区域治理中“区域”的细分，“区域公共问题”也可相应划分为洲际区域内跨国家的“宏观区域公共问题”、次区域跨境的“中观区域公共问题”以及一国内部的地方“微观区域公共问题”。比如，跨洲、跨国或跨行政区划的环保问题、人口与资源问题、流域治理问题、基础设施建设问题、区际法律冲突问题、地区稳定问题、流行病的防治问题、区域发展问题等等。因应“区域公共问题”的严峻挑战，自然出现一个如何生产与供给“区域公共物品”的问题。由于这些“区域公共物品”具有一般公共物品的两大基本特性，即消费的非竞争性和非排他性，所以区域间单个民族国家或地方政府往往会有“搭便车”心理，甚至会采取规避心态去对待这些问题。但另一方面，这些“区域公共物品”还有着高度渗透性和不可分割性的特点，因而区域政府又不得不去解决这些问题。如此，以往由一个国家或一个地方政府进行的单边公共行政已力不从心，无法应对大量的“区域公共问题”，而由双边或多边的区域间政府以及与非政府组织间的合作和联合治理便提上议事日程，成为区域治理亟需探索解决的重要问题。此外，区域经济发展中的市场与政府关系以及政府作用问题等，也是区域治理需要进一步讨论的话题。

（四）组织间协作大量出现

现代管理理论是建立在专业分工的基础之上的。因为人的理性有限，面对复杂的问题，个人往往无力处理。管理的任务在于通过设计使每个子单位只关注自身而忽略其他单位从而将个人的局限转换为组织的力量。它认为复杂的任务可以分解为小的、相对独立的组织成分，通过分别处理这些小的部分，就能够实现组织的总体目标。^① 这种分解任务的方式一般有两种，一种是根据职能进行分工，从而形成组织的各职能部门；另

^① Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behavior*. New York: Free Press, p. 69.