



- 国务院办公厅主管
- 中国行政管理学会主办
- 1985年创刊

[首页](#)
[关于杂志](#)
[CPA资讯](#)
[杂志在线](#)
[在线投稿](#)
[在线订阅](#)
[理事会](#)
[广告专区](#)
[电子期刊](#)

杂志在线

- 最新目录
- 本刊特稿
- 热点聚焦
- 公共管理
- 学术论坛
- 往期回顾

订阅投稿登陆

用户名:
 密码:

[注册 >>忘记密码?](#)

- 在线订阅
- 作者在线查稿
- 过刊查询

- 理事会
- [邀请函](#)
- [服务内容](#)
- [理事会章程](#)
- [往届名单](#)

[更多>>](#)

最新目录

跨域治理：模式、机制与困境*
 学术论坛
 张成福 李昊城 边晓慧

发布时间：2012-4-5 发布人：本站 源自：

一、 导论:问题的提出

随着全球化、工业化、城市化和区域一体化的不断推进，地区之间的联系日益广泛和密切，传统的囿于行政区划、依靠政府主体、各自为政的管控型治理模式在现实面前遭遇重重困境。一方面，大量的区域性问题的出现，包括地区恶性竞争、资源过度开发、环境严重破坏、流域问题难以治理、区域差距拉大、城市竞争能力不足等等；另一方面，区域公共议题日渐突出，从经济发展到公共服务，从资源互助到人才交流，从公共事务常态管理到突发事件应急应变，传统的治理模式已经难以适应日益复杂的公共管理实践，作为治理模式的优化与创新，跨域治理与协同发展成为“精明政府” [1] 现实而必要的选择。

从全球来看，作为一种求解治理困境与满足治理需求的治理模式创新，世界各国与国际组织都从实际出发，积极探索有效的区域协作与治理，形成了大量各具特色的跨域治理模式和创新实践。作为高度城市化的国家，美国跨区域治理与城市化进程、城市群建设密切相关，多元化特色化的大都市区治理模式实现了城市政府的协调一体发展，形成了多个世界上最发达的都市群区域；英国作为中央集权的单一制国家，有着深厚的地方自治传统，20世纪80年代以来的分权化改革、公私部门战略性伙伴关系构建，使得英国地方政府重新焕发活力；日本则以广域行政为主体，主张扩大行政区域，加强地方自治团体合作，提高行政效率，满足公民需求；超主权国家欧盟实施的多层次、网络化治理，实现了成员国之间以及成员国各地区之间的协调发展，有效推进了欧洲一体化进程。跨域治理的实践探索充分表明，寻求治理模式的变革与创新已经成为各国面临的共同问题，跨域治理具有全球范围的普遍性。

事实上，随着跨域性公共问题和公共议题的日益凸显，如何有效解决区域问题，改善治理绩效，提高区域整体竞争实力，成为全球化下各国政府改革关注的焦点。20世纪80年代以来被寄予厚望的新公共管理运动，将企业家精神引入政府，实现政府从划桨到掌舵的转变，但事实证明单纯的竞争思维与民营化模式并不能从根本上解决政府失灵，“政府巨舰仿佛变成了一条小船，既饱受外部狂风巨浪的冲击，又面临内部‘中空化’的风险” [2] ，因此如何有效率 and 有成果地解决区域问题，同时回应企业、非政府组织和公民社会不断提出的参与需求，成为公共治理模式创新的挑战和动力。跨域治理作为强调多元主体参与、注重伙伴关系构建、共享利益共担风险的协作治理模式应运而生。

近年来，我国区域协调发展战略不断深入和推进，从西部大开发、中部崛起到全面振兴东北老工业基地以及积极支持东部地区率先发展，区域发展总体战略不断实施，国土开发格局不断优化，区域政策日趋完善。“十二五”规划更是明确提出：促进区域协调发展，积极稳妥推进城镇化，包括实施区域发展总体战略、实施主体功能区战略、完善城市化布局和形态、加强城镇化管理等。一系列中央文件表明：传统的行政区划概念已经被打破，以行政区划为界的管理模式难以适应公共管理的新实践，而加强区域合作，实行跨域治理，实现区域协调一体发展，成为我国公共治理模式的新思路。

正是在这样的背景下，本文尝试探讨跨域治理的一些基本问题：什么是跨域治理，作为一种新型治理模式，跨域治理的性质和特征是如何体现的；为什么要进行跨域治理，发生跨域治理的缘由是什么；如何实现跨域治理，即多元主体协作治理的实现模式有哪些；跨域治理的运行机制，如何通过机制设计确保跨域治理系统的有效运行；跨域治理面临的理论和实践上的制度困境等，借以分析跨域治理过程中的重点、难点以及可能存在的不足。

二、 跨域治理的概念、性质与特征

理解跨域治理的概念与基本内涵，是研究跨域治理的逻辑起点。首先，就治理的概念而言，并没有统一的界定，但是作为相对于政府科层式和市场竞争式之外的第三种治理模式，其本质体现为政府、企业、非政府组织和公民社会等多元主体之间在平等、互动与协商基础上，实现对社会公共事务的协作治理等涵义；其次，跨域的界定，这里的跨域即跨区域，区域作为一种空间活动的载体，依据其功能、管辖范围或行政区划等可以进行多种不同形式的界分，如政治区域、经济区域、行政区域等，但是当区域概念用于公共管理研

究，特别是结合我国的公共管理实践，区域更多的通过行政区划系统加以指涉，因此本文中跨区域概念更多的用于标示超越了单一行政区划的两个或多个行政区划范围总体。

由此，本文将跨区域治理定义为这样一种行为：它是指两个或两个以上的治理主体，包括政府（中央政府和地方政府）、企业、非政府组织和市民社会，基于对公共利益和公共价值的追求，共同参与和联合治理公共事务的过程。这种治理关系的实现可能是基于法律授权、地理毗邻、业务相似或者治理客体的特殊性，通过政府（包括中央政府和地方政府）、企业、非政府组织与公民社会等多元主体之间的互动、谈判、协商与合作，实现公共事务治理的良好绩效。具体而言，跨区域治理作为一种多元主体的协作治理，包含三种基本类型：一是纵向层面即垂直型协作治理，包括中央政府和地方政府、上下级地方政府间的合作治理，这不再是以指挥命令为基本特征的等级关系，而是不同层级政府在平等基础上的联合共治；二是横向层面即水平型协作治理，即不同地方政府之间的合作，应当摒弃地方本位主义下的恶性竞争关系，实现平行政府间的伙伴协作治理；三是跨部门协作治理，即地方政府与企业、非政府组织和公民社会的合作，这是一种战略性伙伴关系的构建，已经超越过去简单的民营化和效率追求，成为公民参与、地方政府塑能与地方民主化进程的体现。

总之，跨区域治理的本质在于通过多元主体之间的平等、沟通、协商与协力，实现对于优良治理绩效的追求，它改变了中央政府和地方政府的指挥命令关系，打破了行政区划的地理分割与刚性限制，超越了政府和市场的简单划分，弥合了国家与社会的分野疏离，是政府、企业、非政府组织、公民社会等多主体参与的伙伴关系的建立和协作治理的实现。作为治理模式的创新，跨区域治理显著区别于政府模式和市场模式，具有自身独特的性质和特征。

（一）跨区域治理主体的多元性

跨区域治理的主体包括政府、市场、非政府组织和公民社会在内的多元主体，这是跨区域治理区别于传统治理模式的基本特征：传统的以政府为唯一权力主体，以行政区划为界的管理，本质体现的是集中控制和统治的思维，政府是绝对的权力中心；跨区域治理主体的多元化体现了分权化思维，实现了公共权力在多元主体之间的共享，强调平行的交互和制约。其中，政府主体作为参与者之一不再具有主导地位，但是基于治理客体的公共性，政府在跨区域治理中依然扮演着重要的元治理角色，政府的关注点也从“管理控制技巧”逐渐转移到“赋能”建设，其治理能力着重表现在合理规制、激发与诱导、规范与协调等方面，而市场、非政府组织和公民社会作为重要的参与主体，其参与意识和治理能力也直接决定着跨区域治理的水平及其绩效。

（二）跨区域治理对象的跨域性

跨区域治理的对象是跨域性的公共事务和公共议题，这里的跨域包括了管理权限、地理范围以及组织边界的横跨。在过去，社会相对封闭，地区之间联系少，相互依赖程度低，因此公共事务和公共议题局限于单一行政区划之内，基于区划的地域管理成本低、效率高。但是随着工业化信息化不断推进，基础设施、交通工具、通讯技术不断完善，地域之间的联系和交往更加密切，诸如流域保护、资源开发、公共服务等公共事务和公共议题不断扩展蔓延，逐渐突破了行政层级的管理权限、行政区划的地域分割以及单一组织部门的运行边界，因此跨区域治理的对象和边界也限于这些具有跨域性的公共事务和公共议题，而区域内部事务依然秉承权限交由相应主体独立处理，政府边界之外的事务也理应交由市场处理而不能过多干预。

（三）跨区域治理的互动性

官僚组织依靠权威和层级，是一种僵硬的单向指挥命令模式，跨区域治理则是一种基于信任的互动，是平等基础上的双向博弈，正是通过互动实现了跨区域治理主体的沟通、谈判与协商，进而促进合作治理的实现。具体而言，跨区域治理主体的互动包括了沟通、谈判、协商以及协作四个基本阶段：沟通是一种以信息互通为基础的关系建立，是一种较早期的、非正式的初级互动；谈判则体现为治理主体基于自身的利益诉求进行意见的表达和陈述，寻求相互理解和说服的过程；协商往往是双方基于合作的诚意，对于分歧寻求解决和平衡并且进行相对正式的关于合作关系建立的探讨，协商阶段的互动结果可能是合作也可能是不合作；协作作为最后的互动关系是治理的实现，也是互动关系的根本目标。总之，互动是跨区域治理的前提和基础并且贯穿于跨区域治理的全过程。

（四）跨区域治理的网络化

跨区域治理是一种网络化治理，它包括了中央政府和地方政府的纵向协作治理，地方政府间的横向协作治理，以及政府、企业、非政府组织和市民社会的跨部门的伙伴关系协作治理，这是一种不同于政府、市场的组织间网络，具有多元性、开放性、分权性、动态性等特征。组织网络不是一种正式的结构，其治理依靠的既有正式制度，也有非正式制度，网络关系尊重每一个参与个体的意愿及其利益，因此具有较强的凝聚力和稳定性。跨区域治理的网络化特性，使得政府、企业和非政府组织之间的协作治理尊重主体利益，具有牢固、稳定、高效等治理优势。但是，尽管组织网络中的参与主体具有平等的地位，却由于其自身资源、目标设定、谈判能力的差异，使得网络化关系更多是一种不对称的相互依赖关系，这种不平衡性也使得组织网络关系并不总是处于平衡状态。

（五）跨区域治理的前瞻性和战略性

跨区域治理具有前瞻性和战略性。相比较而言，传统政府管理以稳定、秩序以及效率为基本的价值追求；市场模式下的经济人假设和对于竞争的推崇，体现的也是实用主义的思维模式。作为治理模式的根本变革，跨区域治理基于区域问题的有效解决，以及区域可持续发展的愿景和目标，体现了整体眼光和长远思维。一方面跨区域治理主体的多元化，以及相关利害关系人的参与，有利于各方意见的充分表达、行为的相互制约、主

体利益的均衡和目标全面且长远的考量，从而有效的抑制地方本位主义，实现区域的协调和可持续发展；另一方面跨区域治理模式的构建，更是提升和改善地方政府治理能力，确保公民参与的重要途径，体现了对于高效、开放、民主和负责的政府建设之追求。总之作为一种回应现实问题与需求的治理模式创新，跨区域治理的前瞻性和战略性也进一步增强了其治理的有效性和正当性。

三、为什么要进行跨区域治理：发生缘由

可以说，跨区域治理与当今公共管理的新形势、新特征、新问题密切相关，因此进一步探讨跨区域治理的发生缘由，有利于从本质上理解跨区域治理的原因、动力、重要性及其在治理实践中的重点和优先命题。整体来看，发生跨区域治理的缘由可以概括为以下八个方面。

（一）资源的稀缺性和组织的互赖性

资源是发展的基础，但是资源的稀缺性特质决定了任何一种组织所拥有的资源都是有限的，因此任何组织的生存和发展都必须依附于一定的环境并从周围环境中汲取所需的资源，从而实现组织的生存和发展，这种依赖关系推动组织之间相互支持、资源共享和彼此借力，最终实现资源的有效利用和组织利益最大化，可以说正是资源的稀缺性和组织的互赖性从根本上促动着组织互动与合作的实现。跨区域治理模式下的资源依赖关系包括了中央政府与地方政府、地方政府之间、地方政府与企业、非政府组织、公民社会之间，通过资源的相互输送与利用，弥补自身之不足，以促进资源使用的效率与效能以及组织目标的最终实现。在资源日趋紧张的现代社会，这种组织之间基于资源稀缺性的相互依赖关系，成为驱动跨区域治理的基础性要素。

（二）公共问题和公共议题的跨域性

随着地域联系更加方便和密切，人们面临的很多公共问题和公共议题逐渐具有了跨域性特征，并且趋于统一和同质化，其解决也难以控制在单一区域、依靠单一组织完满实现，跨区域合作治理成为必然，这种公共问题和公共议题的跨域治理主要表现在以下方面：第一，随着市场经济的进一步建立，生产要素的流动更加频繁，实行跨区域治理，有利于更好的优化区域资源配置，促进资源效用最大化；第二，公共服务成为政府职能的重要方面，利用区域地缘优势，实现联合生产与互助合作有助于提高公共产品和公共服务的效率和质量；第三，环境保护和生态建设日趋重要，流域问题的治理本身具有跨域性，这类问题的解决更加需要政府之间、公私部门之间的通力合作。总之，公共问题和公共议题的跨域性使传统的管理失效，跨区域治理成为必然的选择。

（三）公共服务和公共产品的外溢性

公共服务和公共产品具有非竞争性和非排他性，因此地方政府或者其它组织在辖区内提供时，不可避免的产生“正”外部性；而诸如环境污染、资源破坏这些公共问题，又会产生大量的“负”外部性。在地方本位主义思想下，对于“正”外部性不愿分享利益，“负”外部性不愿承担责任，这就导致了区域内地方政府之间的重复建设和恶性竞争，引发了大量的资源浪费、环境污染与破坏等问题，这不仅不利于资源的最优化利用，而且与经济环境资源的可持续发展相违背。通过跨区域治理，加强政府间的互动合作，共建共享区域内的公共服务体系，实现正外部性的合理共享，从而降低成本提高质量实现规模效益；对于“负”外部性公共事务的合作治理，可以通过成本分摊、责任追究等方式实现有效的规制与约束，同时加强受损害群体的保护与权利救济，促进可持续发展与科学治理。

（四）城市化进程和城市群建设的需要

我国自改革开放以来，一方面，随着工业化进程的不断推进，城市化水平不断提高，城市之间联系更加密切，逐渐形成了一大批不同规模的城市群；另一方面，城市化进程中出现了一系列问题，诸如人口、环境、规划和基础设施建设等问题都没有得到妥善解决，城市治理面临一系列困境和挑战。众所周知，在现代社会，都市群作为人类城市发展的高级空间组织形式，人口聚集、经济社会高度发达、城市之间联系广泛密切，因此加强城市群建设，构建一批具有国际竞争力的大都市群，成为我国未来城市和谐发展和提升城市竞争力的核心举措。实现跨区域治理的模式创新，就是要树立城市群发展的眼光和视野，加强城市间互助协作，促进城市群化发展，构建更加和谐美好的城市生活。

（五）区域发展疑难问题的求解

改革开放以来，我国现代化建设取得了举世瞩目的成就，但是区域发展问题却日渐突出，具体表现在以下几个方面：一是区域差距问题，东、中、西部国民生产总值、基本的公共服务设置和人民生活水平的差距日益扩大，严重影响地区的和谐稳定；二是区域协同发展问题，区域之间产业同构和恶性竞争非常严重，不仅没有形成集群效益和规模效应，更不利于产业机构的优化调整和现代化升级；三是区域资源和环境问题，资源的过度开发和环境污染严重，流域问题得不到有效治理，严重影响了当地人民的生活，更威胁着后代子孙的生存家园。近年来，区域问题和区域发展得到了政府的大力重视，先后出台了众多方针政策，但是效果并不明显，原因正在于这些解决方案并没有摒弃传统的行政区划管理思维，因此求解我国区域发展中的种种问题也是跨区域治理的出发点和基本目标所在。

（六）对原有体制诸多弊病的超越

传统的以政府为主导的自上而下管制模式，存在诸多弊病，着重表现为以下两个方面：第一，我国传统的行政区划管理模式造成了严重的地方本位主义，职责同构模式下的地方政府缺少发展的自主性，条块模式的割裂化管理造成了政府的碎片化，而以新公共管理为核心的政府再造运动也并没有有效解决问题，反而使得政府职能空洞化，缺乏功能整合与协同发展的思维；第二，长期以来，由于我国市场经济体制不完善，政府对市场过多管制和干预，社会对于公共事务较少参与，企业、非政府组织受到较大的限制和不公正待遇，

没有充分发挥其在公共事务中的积极作用，而随着社会的发展，越来越多的第三部门提出参与要求，原有体制的封闭、僵化、迟缓等弊病日益凸显。跨区域治理模式关注多元主体参与和协作伙伴关系构建，是问题导向和结果导向的治理方式，相比于原有体制，具有开放、灵活、便捷和高效的治理优势。

(七) 治理能力提升的实质要求

随着分权化改革，地方政府在公共事务治理中发挥着越来越重要的作用，地方治理面临着一系列的新问题和新挑战，而依靠合并地方政府和削减政府层级的方式并不能从根本上解决地方治理难题，因此实现跨区域治理，提升地方治理能力，改善治理绩效，成为地方政府进行治理模式创新的内在动力。跨区域治理下地方政府治理能力着重体现为以下四个方面：一是导航能力，创造政府、企业、非政府组织和公民社会合作的政策环境；二是服务能力，通过多元主体的合作治理，提高公共产品和公共服务的质量、效益，推动多样化供给；三是制度供给能力，完善企业、非政府组织和公民社会对于公共事务的参与体制、机制和模式；四是提升决策的科学化和公开化，通过多元治理主体的平等沟通、谈判和协商，实现决策过程的科学、公开和公正，构建开放、负责、高效和民主的社会治理模式。

(八) 全球化竞争的不断加剧

随着全球化进程的不断推进，国际环境更加复杂多变，新的风险和挑战不断出现。我国作为一个发展中国家，综合国力不断增强，但是与发达国家相比仍然具有很大的差距，因此必须不断提升我国的综合实力和国际竞争力。当代国家的竞争已经不仅仅局限于单一的县市或省份，而是区域甚至国家整体实力的竞争，是在全球范围内的竞争。但是综观我国国内，地方政府各自为政，缺少整体的、长远的、国际化的眼光，拘泥于单一辖区的竞争和国内竞争，没有把区域的发展、国家的发展看成一个整体，这只能是分散和降低了我国在国际上的综合竞争力。在全球化竞争不断加剧的背景下，实现跨区域的协作治理，有利于整合区域发展，提高区域实力，进而提升区域和国家实力，不断在全球竞争中争取优势地位。

四、跨区域治理的模式选择

跨区域治理模式即跨区域治理的实现方式，作为跨区域治理得以实现的制度框架和运行载体，直接决定着治理的绩效。在跨区域治理的模式选择中必须考虑情景因素，“情境因素，如政治体制、法律框架、行政文化等与移植某种概念、模式密切相关，它们影响对新理念的理解，以及相应的组织结构方式和实践途径的选择，这些因素不仅决定了是否采纳某一模式，而且决定了这一模式的本地内涵” [3]，因此跨区域治理模式的设计与选择应当符合以下三个基本原则：第一，跨区域治理的内在特性以及治理目标的一致性决定了跨区域治理的可借鉴性以及一定程度上的可移植性，因此地方跨区域治理可以并且应当借鉴先进的和成熟的跨区域治理经验；第二，治理模式并不“千篇一律”，更不存在通用的“万能公式”，跨区域治理模式必须与当地的政治、经济、社会、文化、历史传统相一致，选择与适用应当符合地方实际；第三，治理模式随着经济发展、社会进步、公众意识的觉醒以及公共问题与公共议题的发展变化，又呈现出随着时间轴的演化趋向，具有短期、中期和长期的阶段性界分和渐进式变革特征。总之，时间与空间维度下不同的跨区域治理情境需要适用不同的跨区域治理模式，并在经验借鉴与实践修正中不断演进。

因此，借鉴西方跨区域治理的先进经验，结合我国的现实国情和区域现状，对于我国的跨区域治理模式区分为中央政府主导模式、平行区域协调模式和多元驱动网络模式。这三种模式体现了不同阶段、不同驱动动力下的跨区域治理，在治理主体、治理组织、治理类型、治理范围、协作伙伴关系方面都呈现出互不相同以及不断演进的特征：（1）跨区域治理采取渐进式变革，具有短期、中期、长期不同时期下的适用模式；（2）跨区域治理的动力呈现中央政府主导作用势微的态势；（3）跨区域治理的主体参与及其地位作用呈现从不平等到日渐平衡的趋势；（4）跨区域治理的职能组织呈现出权力与职能不断扩张的趋势；（5）跨区域治理的类型具有从府际合作、公私合作到全方位合作不断拓展深化的趋势；（6）跨区域治理的范围呈现逐渐扩张至全面跨域性事务的特性；（7）跨区域治理的协作伙伴类型呈现日益深入和实质化的特征（见表1）。

表1 跨区域治理模式

跨区域治理模式	中央政府主导模式	平行区域协调模式	多元驱动网络模式
治理阶段	短期阶段	中期阶段	长期阶段
治理动力	政策驱动	利益驱动	议题驱动
治理主体	中央政府主导平行政府主体第三部门有限参与	中央政府指导平行政府主导第三部门广泛参与	中央政府监督平行政府参与与第三部门深入参与
治理组织	派出机构组织	核心职能组织	综合职能组织
治理类型	政府间府际协作	政府间府际协作公私部门协作	政府、企业、非政府组织全方位合作
治理范围	区域规划、流域治理等合作性框架	经济发展、公共服务等实质性合作	公共危机、战略管理等区域协同发展
协作伙伴类型	资源共享	共同生产联合投资	协力合作

(一) 短期阶段：中央政府主导模式

我国作为高度中央集权的国家，中央政府具有绝对权威，因此从我国现实国情出发，短期阶段，跨区域治理离不开中央政府的主导和推动，通过中央政府的行政命令或政策支持的方式促动跨区域治理的实行，这类模

式往往通过中央政府成立跨行政区域的协调机构或者要求地方政府成立具有一定权力的区域治理机构，并予以地方政府在政策、资金、人才等方面一定的支持，执行性较强，因此在区域治理模式中最具有权威。虽然中央政府主导，但是跨越合作关系的主体以地方政府为主角，双方在中央的推动之下，加强互动和协商，商讨合作事项，以更加整体的眼光审视当地发展，不断提高区域竞争实力，这一模式下，跨区域治理尚处于初级阶段，因此第三部门的参与十分有限。

在中央政府主导模式下，治理机构可以由中央政府相关部委领导组成的派出机构担任，通过政府任命的方式产生，其组织形式为执行机构或委员会，派出机构通常享有非常有限的权力，一般而言仅具有制定区域性的空间规划、建立和整合区域协调发展战略，以及在区域规划、人才交流、环境保护和生态治理等某些领域进行合作性框架探讨等非实质性合作。

资源共享是这一阶段最基本的协作伙伴关系类型。资源共享是基于治理主体拥有资源的有限性，必须依赖于其他的部门和组织，这就使得中央政府与地方政府，地方政府之间，政府与企业、非政府组织和公民社会等第三部门之间，各自发挥自身优势，实现资源共享。此外，消极的资源共享伙伴也是这一时期合作治理的重要方式，表现为多元主体针对诸如河流污染、环境破坏等公共问题，通过中央政府的介入，采用行政命令或者政策诱导多种方式，实现地方政府对于跨区域公共问题的关注和解决。

中央政府主导模式的跨区域治理，尽管由于中央的介入具有较高的权威，但也可能使地方间合作流于形式，地方政府特别是区域中处于优势地位的一方基于自身利益对于合作的积极性不高，此时需要中央政府较高程度的政策诱导和激励，在跨区域治理模式建立的初期或者合作动力不足的区域，中央政府主导模式可以发挥很大的作用。

（二）中期阶段：平行区域协调模式

平行区域协调模式是地方政府基于自身利益的追求，具有更多主动合作的意愿，因此这一模式下治理主体具有更强的自愿性，是平等的治理主体基于互信互利而主动寻求协同治理，治理主体在遵守合作的规章之下允许自由的加入和退出。同时这一模式下，中央政府不再直接干预主导，而是赋予地方政府更多的自主权和选择权，具体形式也更加灵活。基于利益驱使和治理绩效的改善，地方政府将更加主动鼓励、吸引第三部门的参与，协作关系更加多元、稳定和长久，同时在不断的交流中合作的理念和文化也不断培育。但是平行区域协调模式中，中央政府的指导作用依然不可或缺，第三部门开始较为广泛的参与。

平行区域协调模式中，治理机构是具有核心职能的特设组织，由平行的地方政府选举或者任命产生，相比于派出机构，核心职能组织的规模和职能范围都进一步扩大，更加关注于区域面临的具体而迫切的关键议题。这种模式下，治理机构享有核心权力并能集中资源专责处理区域重大问题，因此确保了区域关键战略得以实施，区域核心议题能够得到及时关注和有效解决。

平行区域协调模式下，协作伙伴关系更多表现为共同生产伙伴和联合投资伙伴。共同生产伙伴以提供公共服务为主要目标，参加者包括公共部门、企业团体与非政府组织等，通过伙伴关系的建立，各自发挥生产中的比较优势，提高生产效率和质量，实现规模效益，其中最适用有关公共交通、医疗卫生、公共安全等事项，这种模式的焦点在于伙伴合作的产出，因此要求政府部门主管机构对于合作伙伴行为进行定期评估。

联合投资伙伴是相对高级的伙伴类型，这是一种公私合营模式，通过充分运用民间资本以及公司经营的优势，建立新型的公私合资关系，双方共享资源收益，共担风险和责任。联合投资伙伴的参与者主要是地方政府和民间企业，治理领域集中于地方长期的经济发展、土地开发与利用，以及公共服务事业等方面。联合投资伙伴关系具有收益高，风险大的特征，因此政府参与专项联合投资伙伴时，必须进行风险的分析和绩效目标的认定，并不断完善评估机制，在进一步发展中应当不断扩大民间资本参与。

（三）长期阶段：多元驱动网络模式

多元驱动网络模式的基础是跨区域治理的参与主体政府、企业、非政府组织和公民社会治理能力都不断提升，特别是非政府组织和公民社会的力量不断壮大，全社会对于合作的认同和需求不断提高。这一模式下，协作治理动力来自于广泛的议题驱动，治理领域更加扩大，治理模式更加多样灵活，第三部门参与更加广泛深入，治理主体的主动性和独立性更强，共享利益共担风险的合作理念广泛形成，是一种多元自发的合作治理网络，治理主体可以参与并在多个治理网络之间变动。

随着区域整合程度更为密切，多元驱动网络模式的治理组织成为更加综合性的职能组织，作为区域治理的决策机构，在性质上属于一级政权单位，负责区域所有重大事务的治理，因此综合职能组织享有最广泛的权力，在经济、社会、文化等多个领域全面实施区域协调发展战略及其相互合作，应对区域突发事件，高效提供区域公共服务，促进区域的协同治理和可持续发展。但是，综合职能机构的权限应当仅限于跨区域事务，并且不断完善相关法律法规，促进依法行政，此时中央在整个治理网络中不能缺位，依然需要发挥整体监督功能。

多元驱动网络模式下，协作伙伴关系类型是全方位的协力合作伙伴关系，参与者除公私部门外，更结合了社区组织、公民团体等更加广泛的第三方机构，协力合作的领域着重于基础性公共服务和公共设施建设，诸如科教文卫事业、社会治安、公共安全、公共危机等领域，实现对于政府某些公共治理职能的补充或替代，例如政府通过合同或协议等形式委托第三部门行使某些公共职能，这较多适用于专业性的行业和领域，第三部门中的一些社会团体通过独立自主开展公益性活动，从而在事实上起到替代政府职能的效果，成为参与社会治理的一种方式。协力合作伙伴关系充分展现了公益精神不断累积的现代社会，政府可以充分借力于非政府组织和公民社会，促进全社会的合作治理。

整体来看，中央政府主导模式是一种外生型模式，其动力来自于上层权威的推动，因此其实施的好坏、范围和程度主要取决于中央政府，但是权威的强制性保证了高度的执行性；而平行区域协调模式和多元驱动网络模式则源自于内生型动力，这种基于自身利益和问题导向的合作模式，使得跨区域治理的主体能动性更强，相互关系更紧密，但是在我国跨区域治理模式转型的初期，合作的理念和视野并没有广泛形成，信任、信誉等社会资本较为薄弱，中央政府推动的跨区域治理依然十分必要。

事实上，跨区域治理必须采取渐进的路径。不同的治理模式一方面可以理解为跨区域治理短期、中期和长期不同时期下的策略选择，另一方面也可以成为不同地区选择跨区域治理模式的策略备选项。这取决于当地的政治、经济、文化传统、面临的区域问题以及政府间的关系模式。总之，跨区域治理将地方政府、企业团体、非政府组织与公民社会的多方力量与资源加以整合，通过伙伴协作关系构建，促进跨域性公共问题与公共议题的有效治理，最终实现区域协调一体化发展。

五、跨区域治理的机制设计

跨区域治理模式作为多元主体协作治理实现的制度架构，要想使其正常和有效的运行还需要一套系统的机制设计加以保障，一个有效、高效的跨区域治理包括治理意向的快速达成、治理过程的顺利开展、治理结果的科学评价以及治理行为的永续性经营。因此综合比较和借鉴国内外关于跨区域治理的相关机制，本文认为跨区域治理的基本机制至少应该包括以下八项：

（一）利益机制

利益机制是跨区域治理中市场化作用的体现，基于资源互赖和逐利本性的诱导，十分有效地促进了合作治理的实现，在内容上包括利益的诱因机制、利益的共享机制和利益的补偿机制。1.利益的诱因机制即通过利益驱使促进协作的达成，其中内因体现为协作治理的成本优势、规模效应以及优良的治理效果，外因则体现为给予跨区域治理地区更多的政策与人财物支持；2.利益的共享机制强调利益在治理主体间的分享，通过经济合作、产业转移、资源互补、人才技术交流等方式，实现区域整合发展下的利益共享，这既是跨区域治理的动力又是跨区域治理的目标；3.利益的补偿机制是指基于利益共同体，当协作治理出现利益不均衡时，对于利益受损方应当进行合理的补偿以保证治理的公平和后续合作的开展。利益机制作为跨区域治理的核心机制，成为跨区域治理能否实现以及是否有效的关键。

（二）互助机制

随着信息技术和交通的发展，地区之间联系更加便捷，区域内各地方政府具有物理上邻近的天然优势，这使得区域之间相互援助成为可能；另一方面，地方政府面临的诸如公共安全、突发事件和危机管理等公共服务和公共问题，在发生时往往具有临时性和偶然性，区域差异性较小而治理专业性较高，因此区别于一般性公共事务的治理，可以建立这些领域的互助合作机制。这不仅有利于联合集中物力人力财力，确保问题的及时解决；而且避免了地方政府各自为政下的重复建设和资源浪费，减轻了政府的财政负担；同时互助机制提高了服务的专业化水平，通常具有较高的质量和效率。比如在公共安全方面，建立跨区域治安、刑侦、消防、交警等各方面的联合预警机制；在城市火灾、传染病等突发公共事件中，通过政府间相互援助，不仅有利于突发危机事件的有效解决，也节约了资源。相互援助机制更多的是基于志愿精神和社会合作的认可，因此协作理念的培育成为互助机制构建的前提和基础。

（三）沟通机制

跨区域治理是多元主体的协作治理，因此治理主体之间通畅和有效的沟通是合作的前提和基础。具体来说，沟通机制的建立涉及以下基本问题：1.为确保沟通的有效性和常态性，成立一个官方或者非官方的委员会往往是必要和有效的，委员会通过定期召开联席会议，关注区域的具体议题并进行探讨和交流，不过委员会作为一种组织化的沟通机制，有赖于治理主体广泛和真诚的参与；2.会议方式也是重要的跨区域治理沟通机制，而且更加具有灵活性，根据沟通的不同阶段和目的，会议的规格、规模、主题和参与主体各不相同，此外，还可以通过会议的制度化 and 规范化使沟通更加具有常态性和实际意义；3.地方政府之间，政府与企业、非政府组织之间，还应该建立便利的、广泛的、多样化的沟通渠道，如政府企业联谊活动，地方政府之间考察交流学习活动等。在沟通机制的构建中，政府应该充分发挥其“元治理”的作用，创建多元主体相互交流互动的良好平台和制度环境。

（四）协商机制

跨区域治理的过程是充分表达、谈判协商的互动过程。协商机制的建立，应当注意以下三个基本内容：一是跨区域治理的参与主体在协商过程中应当具有平等的地位和代表性[4]，特别是政府主体之间，在哪些区域进行合作，合作如何进行，合作需要发展哪些具体的政策和计划，在协商过程中都应该享有同等的发言权和表决权；二是协商和谈判的过程应当在平等、自由、自愿的环境下进行，确保透明公开，协商的任何一方都应当享有自愿退出的权利；三是对于关系区域发展的重大议题，除鼓励市场、非政府组织和公民社会的积极参与外，应特别重视利益相关者的参与和意见表达，确保协商的广泛性、公正性和持续性。总之，协商机制的关键是政府创造公平、平等、开放的协商环境和氛围，以确保治理主体对于协商结果的认同和执行。

（五）信息机制

在跨区域治理中，信息机制的建立成为实现良好治理的重要基础和外在保障。信息机制的建立主要包括三个方面：一是信息支撑机制。加强区域经济和社会发展的数据信息收集、统计和分析工作，建立跨区域治理的数据信息系统，为多元主体参与治理提供信息和数据支持；二是信息整合机制。针对区域规划、土地使用、交通运输、基础设施、环境服务等区域内重要和优先合作的事项，进行信息的整合和统一，构建一批区

域重大信息化项目，提高区域整体的信息化水平；三是信息服务机制。对于区域的政务、经济贸易、招商引资等方面的政策法规、办事信息和动态信息，以门户网站的形式面向企业和公众提供便捷全面的信息。信息机制的建立将成为推动跨区域治理的重要动力和必备的政策工具。

（六）资金机制

在跨区域治理中，资金机制是必要的。区域的资金来源主要有以下几个方面：一是上级政府拨款，作为鼓励区域发展和合作的政策性支持；二是各当局政府拨付的区域资金，主要用于鼓励本地区的一些专项区域合作项目；三是私营部门筹资，通过倡议、项目方式向企业、私人筹资，这种方式有利于私人企业部门参与区域治理。对于资金支出，借鉴国外经验，可以采取以下几种方式：一是聚合基金，用于鼓励落后区域、问题区域的治理；二是结构基金，主要用于区域产业结构的优化调整，促进经济发展；三是专项基金，用于较为长期的区域专项发展项目；四是创新基金，鼓励政府、企业、非政府组织创新能力的提升和改善；五是奖励资金，主要用来奖励区域合作行为。但是资金机制能否切实的起到调控和激励之效果，还取决于资金的数额、结构以及区域发展目标等诸多变量。

（七）规划机制

跨区域治理超越了单一的行政区划，体现了区域化的整体眼光和长远思维，统一规划正是一种具有战略性和前瞻性的空间设计，避免了过去地方政府各自为政的个体发展，通过规划有利于通盘考虑区域经济、资源和环境现状，进行长远化思考，进而实现经济、环境和资源的可持续发展。具体来说，区域规划机制的建立着重于以下几个问题：一是整体看待区域在全国的地位和作用，科学规划区域的发展方向和战略定位；二是合理规划区域产业结构，通过产业升级和转移促进结构优化，形成具有竞争力的产业集群；三是统一调配区域基本公共服务的提供，整体规划区域的基础设施建设和公共服务提供，逐步缩小区域差距；四是长远规划、正确处理区域发展与环境、资源的关系，实现科学发展。在统一规划的具体实施中，要特别注意多元治理主体的参与以及利益相关者的意见表达，通过广泛参与确保规划的科学性。

（八）评估机制

根据“无评估则无管理”的原则，设置评估机制，对跨区域治理进行绩效评价是进一步推动治理发展，改善治理质量的重要动力和手段，跨区域治理评价不仅要符合绩效评估的“经济、效率、效益和公平”的“4E”原则，以及治理理念下对于参与、公平、透明、责任、民主的基本要求，更应该体现跨区域特性，包括作为过程的多元主体的互动合作以及作为结果的合作治理绩效。在具体的跨区域治理评估机制中需要特别注意：一是跨区域治理评价应当侧重治理效果，兼顾治理的过程，从而实现对跨区域治理质量的系统考察；二是治理评价指标应该具有可持续性、可衡量性、可比较性以及动态性，确保对于跨区域治理的绩效进行衡量和比较；三是对区域治理绩效的评估结果予以公布，通过设置区域奖励基金，鼓励区域协作治理的不断达成；四是根据评估结果，总结跨区域治理的经验和教训，对于跨区域治理绩效较差的地区，政府则应当适当干预并给予扶持。

六、跨区域治理的制度困境：反思与超越

跨区域治理作为一种治理模式的创新，在西方发达国家被广泛采用并展现了良好的治理绩效，但是跨区域治理同样不是一种“完美制度”，不可避免地存在制度局限，需要我们理性反思、积极面对并努力实现超越。

（一）利益如何均衡

作为一种策略选择，利益驱使是跨区域治理的根本诱因，但是多元主体的利益诉求无法实现绝对的一致，争议必然存在，利益分配也有大小先后之别，因此利益均衡成为跨区域治理面临的现实难题，很大程度上左右着跨区域治理的实现，具体表现为以下几个方面：1.经济利益和环境利益的均衡。跨区域治理是一种可持续的治理，经济、资源、环境的冲突是一种常态性存在；2.公共利益和私人利益的均衡。在政府与市场的公私伙伴关系中，当公共价值和私人利益出现冲突时，如何实现利益的取舍、分配和均衡不仅是一个技术难题更是一个价值难题；3.个体利益和整体利益的均衡。由于不同地区初始水平的不同，在区域合作中不同主体获得利益有大有小，在实现区域协调发展，基本公共服务均等化的政策背景下，利益的非均衡性却可能使得区域差距越来越大。利益均衡与协同发展作为跨区域治理的核心目标，在治理中要求政府更多的承担起引导、监督和调控的责任，促进公共价值和公共责任的实现。

（二）信任如何建立

跨区域治理的过程也是政府、企业与非政府组织建立信任的过程。信任作为一种社会资本，是指人们在做出行动时，尽管存在着信息不对称，但是仍然选择相信并做出相应的行动，因此信任降低了道德风险和交易成本，成为促进相互合作和伙伴关系建立的重要因素。但是信任并不是客观存在的，它根植于每一个治理主体的期望、经验和实践之中，它是政府、企业、非政府组织和公民社会等多种实体在长久的互动交往中积累起来的。但是长期以来，市场经济的发展使得人们之间的关系更多的是基于利益而不是信任，基于信任的合作治理面临着高昂的交易成本和难以预期的合作风险。可以说，信任资本的匮乏成为跨区域的合作治理面临的重大难题，如何进一步重建社会的信任体系，促进信任资本的积累，构建起区域合作治理良好运行的软环境，成为跨区域治理亟需解决的核心问题。

（三）权力如何配置

跨区域治理是多元主体参与的网络治理，要想维持网络的稳定性和有效性，各参与主体必须具有平等的地位，享有对等的权力，才能公平公正的展开协商和谈判，并在各方自愿的基础上达成共识。而现实中，各参与主体的权力难以实现真正的平等。政府拥有强大的权威，控制资源的流动和分配，横向的地方政府间也因

为发展水平的差距，对于合作治理存在不同的参与意愿和发展定位，弱势政府在治理中难以获取平等的发展权，而在政府与市场组织、非政府组织和公民社会的互动合作中，政府作为“管理者”，不愿意共享权力，控制命令的思维难以改变，权力的不对等使得参与地位的平等基本上只是一种理想状态。事实上，政府作为治理权力的让渡者，能否主动转变观念，树立合作共治、权力共享的新理念，将成为跨区域治理能否达成以及是否有效的关键。

（四）责任如何归属

明确责任是协作性管理的难题。跨区域治理是建立在政府与企业、非政府组织等共享权力和利益、共担风险和责任的基础上的，这种合作治理在带来种种好处的同时，也使得主体之间的职责界限变得模糊，责任的分割和认定十分困难。具体来看，跨区域治理责任归属难题表现在以下几个方面：首先，跨区域治理作为公共权力的行使，是对公共事务的治理，公共性使得治理责任本身即存在模糊性；其次，跨区域治理的多元主体合作，一方面使得责任分散和弱化，同时作为一种整体性责任也难以进行明确分割；最后，跨区域治理作为一种平等、自愿的行为选择，相比于政府科层制，缺乏强有力的约束和控制。治理责任归属难，不仅不利于跨区域治理规范合法的运行，而且一旦治理失败无人承担责任，难以确保对治理的救济，弥补治理失败的损失。如何进一步完善责任机制成为跨区域治理面临的重要问题，这包括公共责任制度的确立、界分责任及其归属的政策工具开发以及政府公务人员的伦理道德建设等。

（五）治理是否有效

跨区域治理作为治理模式的创新，并不是解决问题的“万能解药”，特别是随着不断变动和复杂的治理环境，多样化的社会团体和治理需求，使得治理的有效性不断受到挑战，具体表现为以下三个方面：第一，治理是有限的。治理模式相比于科层、市场模式，可能存在着反应缓慢、效率低下和执行不力等缺陷，治理失灵同样存在；第二，治理可能失败。跨区域治理作为一种基于信任的合作治理，合作的难以达成或者破裂将直接导致治理的失败，另一方面，跨区域治理对于多元主体特别是政府提出了新的能力要求，治理能力不足将直接影响治理的效果；第三，治理的存续问题。如何确保跨区域合作治理的稳定性和永续性经营，也是跨区域治理面临的制度难题。因此需要不断完善治理运行的制度环境，加强参与主体的治理能力建设，开发新的治理工具，明晰治理的适用情景和作用范围，以及综合运用科层、市场和网络多种治理方式等。

（六）治理是否正当

跨区域治理是指以政府（包括中央和地方）为主但又不仅限于政府的多元主体和行动者的协作治理，公共事务治理的权力和责任同时由政府、企业、非政府组织和公民社会等多种治理主体共享或分担，因此政府不再是唯一的权力中心，原本属于政府的责任也部分或全部的转移给企业组织并且进行市场化运作，一方面这种模式并不是以公共价值和公共利益为根本宗旨，因此治理方式、治理工具、治理程序的选择都可能导致治理的失范；另一方面政府提供公共服务和社会治理责任的转移，也将影响和减少公众对于政府的依赖、认同以及忠诚，使得治理的合法性遭受质疑。因此跨区域治理中，逐步促进公民社会建立、鼓励并且型塑新式的公民参与渠道将是获取公众信赖和支持的重要方式，而政府在治理过程中的导航、监督职责亦不可缺位。

总之，跨区域治理作为一种多元主体参与的协作治理，以解决区域问题和促进区域发展为出发点，超越了狭隘的地方主义，弥补了政府治理缺陷，跳脱了关注于政府组织变革和流程优化的改革思路，成为未来治理发展和变革的主流方向：即强调中央政府和地方政府合作关系的构建，鼓励地方政府之间的联合行动，关注公私伙伴关系的建立，鼓励非政府组织与公民社会的积极参与，这种多元主体的协同治理将成为当前解决区域问题，促进区域协同治理，实现区域可持续发展的有效治理工具。但是只有整个社会真正树立起共享、共赢、协力、合作的新理念，我们也才能期待跨区域治理的真正到来。

【参考文献】

【References】

[1] [美] 唐纳德·凯特尔·权力共享：公共治理与私人市场 [M] 孙迎春译北京：北京大学出版社,2009.144.

Donald F.Kettl. Sharing Power: Public Governance and Private Markets. Trans. by Sun Yingchun.Beijing : Peking University Press,2009.p144.

[2] Singh, Amita. Questioning the New Public Management. Public Administration Review. 2003,63(1).

[3] C . Hood . Contemporary Public Management: A New Global Paradigm . Public Policy and Administration,1995,10(2).

[4] City-Region Studies Center. Faculty of Extension, University of Alberta. Regional Governance Models: An Exploration of Structures and Critical Practices. <http://www.municipalaffairs.gou.ab.ca/documents/Regional-Governance-Models-an-exploration-of-structaeres.pdf>.

（作者：张成福，中国人民大学公共管理学院副院长，教授，博士生导师；李昊城，中国人民大学公共管理学院博士研究生；边晓慧，中国人民大学公共管理学院硕士研究生，北京100872）

分享到0

上一篇：[省管县体制改革的政府行为差异与推进策略选择](#) 下一篇：[《中国行政管理》推动行政管理改革的影响力及其实现机理](#)

[关于杂志](#) | [联系我们](#) | [网站地图](#)

版权所有：中国行政管理杂志社 京ICP备：06058857号 京公网安备：110102004816

本网站所有内容属中国行政管理杂志社所有，未经许可不得转载

(自2013年5月16日起计数)