

统筹区域发展视域下的跨域治理： 缘起、理论架构与模式比较

曹海军¹，张毅²

(1. 天津师范大学 政治与行政学院, 天津 300387; 2. 对外经贸大学 公共管理学院, 北京 100029)

摘要: 区域统筹发展是世界各国特别是超大型国家现代化发展进程中的必由之路和阶段性特征。近年来, 统筹区域发展问题也逐渐成为了我国经济社会可持续发展的主要推动力, 而统筹区域发展的重要途径之一便是实现有效而充分的跨域治理。因此, 从统筹区域发展的视域来认识和理解跨域治理的相关理论、方法和模式, 对我国统筹区域发展将具有重要的理论价值和实践指导意义。

关键词: 科学发展观; 统筹; 区域发展; 跨域治理; 模式

中图分类号: D63

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2013)01-0076-05

一、缘起与背景

党的十六届三中全会提出了以人为本, 全面、协调、可持续发展的科学发展观, 强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”推进改革和发展。其中, 统筹区域发展, 就是要继续发挥各个地区的优势和积极性, 逐步扭转地区差距扩大的趋势, 实现共同发展。也就是说, 要使我国东中西部地区之间和地区内部的不同区域之间相互适应、相互促进、良性互动, 经济、政治、文化之间相互衔接、相互推动, 经济社会发展与人口、资源、环境之间相互配合。国务院“十一五”规划就指出“形成区域间相互促进、优势互补的互动机制, 是实现区域协调发展的重要途径”, 在此基础上, “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, 等等。

近年来, 我国区域协调发展战略不断深入和推进。一方面, 党中央提出了西部大开发、中部崛起、全面振兴东北老工业基地等统筹区域发展的战略构想; 另一方面, 各地在推动区域发展一体化方面也做出了积极的响应, 长三角一体化、珠三角一体化、京

津冀一体化、长吉一体化等经济一体化战略不断实施, 据不完全统计, 中国区域经济合作圈已达 42 个之多, 其中长三角、珠三角与京津冀的经济实力更是远远凌驾于其他城市群之上^[1]。随着国土开发格局不断优化, 区域协调发展势必成为我国社会经济可持续发展的重要动力之一。而如何实现统筹区域发展的战略意图, 这就需要各级政府探索治理模式的创新, 由“单一行政区划管理”模式转变为“区域公共管理”模式, 而这一切又就取决于各级政府、企业以及公民社会共同参与的跨域治理能否得到真正的落实和有效的推动。可见, 跨域治理是统筹区域发展的内在需要和必要机制。

实际上, 统筹区域发展不仅是我国可持续发展的阶段性特征, 也是整个世界经济发展和趋势的一部分。就西方发达国家区域发展的趋势而言, 应该说, 自 20 世纪 90 年代以来, 由于治理和善治理论以及公共管理学派的影响, 各国政府改革和治理创新主要致力于区域合作和地方政府府际关系层面上的协同伙伴关系的建立。经济合作发展组织(OECD)将这种趋势归因于下列因素: 第一, 由于环境保护和经济可持续发展等政策问题的存在, 需要区域内各地方政府间协力解决; 第二, 由于区域经济发展不平衡, 地方政府间必须通力合作解决失业和贫穷等社会问题; 第三, 在全球化的冲击下, 区域内各地方政府间必须实现资源和行动的整合, 进而发

收稿日期: 2012-07-21

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(11&ZD070)

作者简介: 曹海军(1975-), 吉林长春人, 天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院、政治与行政学院副教授; 张毅(1977-), 辽宁锦州人, 对外经贸大学公共管理学院副教授。

挥协同作用提升地方竞争力;第四,尽管地方政府从提升效能的角度出发已经与许多私营部门或非政府组织建立了伙伴关系,但地方政府间所建立的伙伴关系,仍是其他合作关系所无法取代的机制^[9]。

二、基本概念与理论架构

(一) 基本概念

以往的跨域治理研究(across boundary governance)特别是跨域治理(regional governance)大都侧重于政府的纵向或垂直关系以及横向或水平关系的合作与整合,这类研究立足于府际间的合作与冲突关系,进而建立某种实质性的管理或协调机制,从而顺利推动各类公共服务的供给与传递。由于现代社会公共事务内容上的高度复杂性,所涉及的行为者或利益相关人变得日益多样化,也就产生了各种各样的空间和议题上的“跨域性”公共问题。所谓空间的跨域性是指相关议题和利益相关人跨越行政辖区范围(jurisdiction),即地理范畴,而所谓议题上的跨域性则是指公共管理领域涉及多样性的议题。在此基础上就产生出针对跨域性公共问题或公共事务的新治理模式。

目前对于跨域治理的定义,大体上可以从组织和区域或城市治理等不同角度加以界定。从组织角度来看,跨域治理主要探讨两个方面的问题:其一,不同机构或组织间的互动关系,并在区分静态组织体系规范与动态政策执行网络的基础上整合相关公共管理课题,主要强调组织与外部环境之间的互动关系;其二,关注组织管理者对组织疆界的认知与突破,强调应该通过各种行政策略的运作,从外部环境获取或交换组织所需的各项资源。从跨县市、跨部门以及各级行政跨域治理的角度来看,跨域治理指的是针对两个或两个以上的不同部门、团体或行政区域,由于彼此之间的业务、功能和边界相互接合,导致权责不明、无人管理与跨部门(cross-cutting)的问题发生时,通过政府、企业、非政府组织的组合,以协作、社区参与、公私合伙或协议等联合方式解决难以处理的棘手问题。与其相似的概念有英国的跨域治理(region governance)或“策略性社区”(strategic community)、美国的“大都市区治理”(metropolitan governance),以及日本的“广域行政”等。

综上所述,笔者同意张成福教授的观点,将“跨域治理”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(包括中央政府与地方政府)、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”^[10]。总之,地方应将与中央、其他地方自治团体、社区组织、民间企业、公民团体、非营利组织之间的协作关系视为常态,同时设法根据问题属性、资源分配、权责分担及不同主体特性等因素,建构相配合的跨域治理机制。

(二) 跨域治理的基本理论流派

区域发展与跨域治理的理论研究存在着都市功能区域与地方政府制度结构间不相符合的争论。这个长期存在的争论,其实是来自于传统改革派和公共选择派两个不同研究途径的相互影响。这两股思潮经过数十年的演化融入了西方各国特定的政治文化背景之中,形成了两种具有代表性的政府组织与管理模式,即源自传统改革派的单一中心体制和承袭公共选择派的多元中心体制^[11]。

传统改革派主要从结构的角度的和组织重组的途径去研究跨域治理机制,其中广泛涉及整个城市或区域的政府变革,其手段是合并小政府,建立单一、全功能、强势以及涵盖整个区域的政府,即政府合并或大型都市区政府的重组。传统改革派认为,管辖区域的合并有助于政府规模的合理化,促使资源不足的地方政府获得发展,公民也可以得到充分赋权去参与公共事务的决策,进而有效地促进经济发展、社会管理,以及提供各种跨域性的公共服务等。传统改革派强调按照一元化体制去设计跨域治理的组织模式。所谓一元化体制,指的是都会地区内存在一个统一的大都市机构,该机构同时又是唯一的决策中心。它可以是由内部若干平行的小单位构成的政府体制,也可能是一个双层政府结构体制,即具有多重服务职能分工的正式机构和地方组织同时并存的大都市地区。典型的代表如英国大伦敦政府,以及日本的东京、法国的巴黎等。按照传统改革派的观点,这类政府改革采用如下三种模式:(1)市县合并,(2)兼并,以及(3)联盟制。

公共选择派将政治经济学运用在区域政府的研究上,主张建立能够充分回应公民需求的多中心或多核心的政治体系。认为都会区内若有许多不同的地方政府存在,且管辖权彼此重叠,这样就可以在相互竞争的前提下,以最有效率、有效能、有回应性地

满足人民的需求。公共选择派主张按照多元中心体制去设计跨域治理的组织模式。多元中心体制是指大都市地区存在相互独立的多个决策中心,其中包括正式的全功能性政府单位(如县、市、镇等)和大量重叠的特殊区域政府(如学区和其他特别区)。按照多元中心体制运转的都会地区的典范是美国。

虽然传统改革派和公共选择派在各自主张上存在着分歧,但在具体的跨域治理问题上都重视效率、成本收益、服务输送、经济增长和社会管理等议题的讨论。近年来,两派出现了对话融合的趋势,逐渐兴起一种“新区域主义”(new regionalism)的新流派。新区域主义认为,为了达到有效治理都市区的目的,需要兼顾竞争与合作两种机制。具体途径是在地方政府、社区组织、企业组织及非营利组织之间,建立起区域策略性伙伴关系(regional strategic partnership),从而创造出跨域治理所需的必要性策略条件。

新区域主义在跨域治理方面体现出来的性质及为跨域治理理论引入的最新的价值取向,使之成为整个公共治理实践行动的再出发点。具体来说,新区域主义体现了五大转向:第一,从“统治到治理”的模式转变,重心从正式结构配置转向了非正式结构和过程;第二,主体由以往的单一部门管理转向了跨部门参与治理;第三,操作上从强调协调转向了各部门通力合作的协力模式;第四,从强调结构安排转向了强调实施过程;第五,从正式结构转向了网络组织。更重要的是,新区域主义更赋予区域合作治理新的内涵,其跨域性有别于传统科层体制的划分,往往是由下而上地针对不同地方辖区之间所产生特定功能需求,来进行特定职能需求的体制调整。

三、模式与机制分析

西方各国统筹区域发展的跨域治理模式与机制的发展演化由来已久,从 19 世纪都市的成长与扩展,到 20 世纪前期芝加哥学派有关都市发展的研究,到目前都会区治理(metropolitan governance)的演进,直到目前方兴未艾的多层次跨域治理发展,此起彼伏。到现阶段为止,有关区域发展之跨域治理模式与机制主要有新区域主义和中层跨域治理模式两个代表类型。

(一) 新区域主义的跨域治理模式

跨域治理体制多数情况下是由于跨行政辖区之间有某些问题需要共同治理解决,为了解决地方区域的各种问题,需要区域内各级政府的通力合作,而

行政组织的重新调整又是前提条件。为了解决区域决策制定所做的安排和空间政策协调两者之间的匹配问题,需要空间、功能、部门之间的协调。协调工作如果要实现则需要特定的制度结构。而此处制度结构的设计从新区域主义观点而言,便是针对不同政策议题或政策类型形成不同的合作机制。

萨维奇和福格尔率先根据统治与治理概念的区别,提出了五种区域合作的组织模式^[8]:第一是合并论模式,主张减少独立自主的地方政府,将权力集结于少数的大都市政府或公共机构;第二是多层级政府模式(multitiered),即双层都会政府论,下层是属于地方政府负责地方性事务或活动,其管辖范围较小,仅处理类似治安和消防等地方性服务,上层则归区域政府管辖,负责区域性事务或活动,其管辖范围较大,处理诸如交通等区域性服务。此一模式的基本特点在于创造新型且较大的区域机构,以提供广域性公共服务;第三则是功能联合模式(linked functions),即鼓励现行大都市政府通过地方政府间的协议以便提供公共服务;第四是指复合网络模式(complex network),主张许多大型独立的地方政府在合作与竞争的关系中运作,其目的是通过极化公民控制与满足公民偏好来传递公共服务;第五是公共选择模式,此一途径非常类似复合网络组织模式,但是理论上反对在公共服务传递时区域公共部门的干预。由此可见,上述五种组织模式主要来自两种传统跨域治理的设计:一是单中心体制,将区域视为一组有机的整体架构,如前述合并模式、多层级政府模式以及功能联合模式;二则是多中心体制,将区域视为多中心区域架构,如前述复合网络模式与公共选择模式。

此后,米勒^[9]采取了诊断式的方法路径,将前述萨维奇和福格尔提出的不同区域合作模式整合成四种区域主义模式,每一种模式又涵盖许多不同的治理机制:

第一,协调型区域主义。协调区域主义(coordinating regionalism)就是要将区域内各种的计划加以整合,使地方县(市)、或是乡(镇)的策略计划与区域性的策略计划能够具有一致的整体规划方向,进而推动各级地方自治团体在区域政策上的目标与执行能够具有一致性,同时让资源的投入与配给能够实现最适规模与最佳经济效益。

第二,行政型区域主义。行政型区域主义(administrative regionalism)是美国区域协力合作当中最为主要的一种形式,主要可从两种普遍的形态来看:

一种是将乡(镇、市)的职权功能转移到特区(special district)或县(市)政府,另一种则是各级地方自治团体通过协商的方式建立各种类型的行政协议。行政区域主义的主要目的在于提高区域内各级地方政府的行政职能与效率。较之协调型区域主义而言,行政型区域主义具有在行政层面上整合度较高,在法律层面上也相对比较密集的特点。行政型区域主义主要有特区制(special district)、大市制(urban county)、地方间协议(inter-local agreement)三种形式。

第三,财政型区域主义。财政型区域主义(fiscal regionalism)是在现有地方政府架构之上,设置一种区域性的拨款机制,用以处理区域内各种公共议题的支出经费。这种模式虽然没有区域政府的组织形态,但是却具有区域政府经费补助的实质功能。其补助区域内地方政府的经费来自于经济增长,或是推动开发政策之后所带来的税收效益,透过重新分配而使参与者获益。而且在不影响各地方政府的财政基础之上,创造彼此双赢的局面。

第四,结构型区域主义。结构型区域主义(structural regionalism)是根据一个或多个地方政府行政区划的改变所做的相应调整。主要是空间上管辖权的变更,与组织上的结构调整,包括兼并、市-县联盟与合并等三种主要作法。

根据上述跨域治理模式的讨论可以得出如下启示:首先,米勒的协调型区域主义实质上呼应了萨维奇和福格尔所建构的复合网络与公共选择等区域合作模式。米勒的行政型区域主义与萨维奇和福格尔的多层级政府及功能联合模式大体类似;米勒的结构型区域主义则与萨维奇和福格尔所主张的合并主义模式相同。其次,米勒及萨维奇和福格尔所建立的各种区域合作模式各有优劣,各模式之间并无冲突,也可混合适用。而且不同的区域问题需要用不同的跨域治理模式来解决,换言之,只有多元化的跨域治理模式才可能回应多种区域问题的发生,从而展现新区域主义的精神特质。

(二) 中层政府跨域治理模式

萨利特等人结合欧洲国家 19 个都会区域的研究^[7],根据地方政府与中层(meso-level)政府间关系,归纳出四种主要的跨域治理模式:(1)以单一区域政府主导中层与地方事务;(2)建立层级化区域体制,维护中层与地方政府二元性;(3)建立协调性中层政府,维护中层与地方政府二元性,以及(4)功能化关系与象征性计划。具体表现为如下。

第一,以单一区域政府主导中层与地方事务。

虽然政府碎片化的批评不绝于耳,各国在跨域治理上却没有建立单一政府的新尝试。即便设立中层政府,地方政府却依然存在且保有一定的自主与独立。然而,历史上仍有值得借鉴的单一政府(州与地方政府)经验,如马德里、大柏林、大布拉格与维也纳,其中马德里与柏林虽有地方政府,但单一区域政府几乎主导一切。在上述例子中,核心城市的疆界扩张并跨越市郊地区,进而与州政府结合,形成巨大的单一政府。这些政府能否有效应对当前的经济与空间变迁,有限的经验给出了肯定的答案。由于政府没有碎片化问题,单一都会政府运作的区域是唯一在公共设施配置上没有内部协调问题的治理模式。上述例子几乎都有系统化的全区公共运输网,其他设施也大多能有效配置。当然,这种治理模式容易产生民主冷漠与技术官僚独断的问题,固然分配性政策的制订应与利害关系人进行更多商议,但以技术官僚主导的单一政府多半能提供有效治理的所需条件。

另一方面,单一政府能有效管控的事务也有一定限制,单一政府的能力仅及其控制幅员,在其领域外也会受到其他政治限制,如新外部市郊便不受单一区域政府控制。此外,单一都会政府的进一步扩张也会受到各种治理层次(城市与邻近各州)的反弹,并引发社会与政治性的忧虑。都会区域的邻近各州,也经常透过各种区域规划来抵挡都会区域所引发的各种压力。因此,单一区域政府的治理模式显然面临着难以进一步扩张的问题。总之,单一区域政府能发挥技术官僚效率的优势,却也面临内生与外生的弹性不足问题。随着当前经济与空间格局的剧烈变动,这些问题也将更加严峻。

第二,建立层级化区域体制,维持中层与地方政府二元性。此一模式包含地方与中层政府的结构,且赋予中层政府层级化的权力。此模式在某些情形运行无碍,但其他情况却会产生导致冲突的结构条件。这里的风险十分明确:大城市政府不习惯受上层区域政府的约束,核心城市与邻近地带经常在社会、经济与空间状态上有很大的差异。主要城市的一些扩张措施经常面临中层政府的限制,核心城市会试图联合中央政府或私部门以对抗区域政府的单方决策。即使区域与地方的层级是由宪法确立与保障的,实际上还是会产生运作的困境。当强势区域政府对抗强大的城市聚集体(核心城市与邻近城镇组成大都会)时,必然会产生区域性的协调问题。

问题在于,某些国家的中央政府将部分权力转

移到中层后,使得区域内部形成新的层级结构。某些国家进行此类体制调整后,引发了新的府际冲突问题,如西班牙的加泰罗尼亚区域政府与巴塞罗那都会政府的冲突等。糟糕的是,这些例子中的区域政府虽然无法有效推行本身的策略计划,却可能进一步阻碍自下而上的推动策略的实践。换句话说,府际关系体制变动可能引发许多负面影响,这种情况就无法按照预期的治理模式去有效地处理空间协调的问题。非正式协调方法可能在某些情况是有用的,但还是无法克服深植于宪政体制的府际对立。比如说,德国的联邦制是以州为基础,虽然宪法也保障市的自治权,但州仍旧能强势影响州内的治理互动,这种影响可能促进协调合作,也可能导致冲突对立。

第三,建立协调性中层政府,维护中层与地方政府二元性。这类治理模式保持中层与地方政府的结构,并赋予中层政府协调的角色,作为一种协调机制或某种居中调和的政府。其任务是将中央的政策纲领引导并转化为地方的政策方案,同时要将地方的需求主张向上传递。协调性中层政府通常没有庞大的官僚体系与预算资源,但要有效联结不同政府机关和私营部门,以实现特定策略目标。这类模式一般将执行政策及制定具体计划等权限下放到地方,区域政府的重点工作在于建构各种空间策略规划、就重大政策计划居中协调并促进决策效率,以及促成所有利益相关人的相互沟通;预算与政策执行的权限则多半由中央保留或下放给地方。在城市化的地域,城市间或城市区域政府体制大多是为了促进政策执行的效率而设立,而此种非层级化跨域治理模式的应用也是相当普遍的。

此治理模式的优点在于,基于角色职能的分化,能有效避免或缓解中层政府与自下而上的都会政府之间的冲突。缺点在于,由于此种区域政府的职责和权限的制约,难以得到强势城市与其他府际联盟的配合,在这方面,中央政府的协调作用就显得尤为关键了。当中央政府未明确支持中层政府,或是与城市政府形成紧密伙伴时,中层政府就不易发挥作用。欧洲许多国家原本是核心城市扮演区域内的主角,随着城市扩张与全球竞争日益激烈,顺势也就提升了城际协调的必要性。因此,20 世纪 90 年代中层政府在策略规划、政策协调以及沟通方面发挥积极作用,某些国家的中央或州政府也开始委托区域政府执行更多的协调性工作。

第四,功能性组织与象征性计划。要在多重行为者与多层次系络中有效解决都会政策协调的问

题,可以通过提供特定服务这一功能性层次进行协调合作。功能性模式的优点在于,不需要承载超出能力范围的期望,也不受跨部门合作的复杂程序的掣肘。功能性组织在英美等国家经常是整个服务供应体系的核心,即使在制度与边界高度一体化的国家如德国,功能性的解决模式也被视为能有效处理复杂政策的方法,如以功能组织统筹各城市区域的跨域公共交通运输网。

就此模式的缺点而论,功能性组织未必能与其他政策主题相互整合,而且功能性组织也可能成为冷漠的技术型官僚政府,无法接受政治问责与市场考验。然而,功能组织依然能发挥技术效率,并有效引导碎片化结构的协调运作。另一种协调问题的解决之道在于特殊计划的制订。在都会认同的建构过程中,合作计划可以扮演前瞻性与象征性的里程碑。德国鲁尔的政府与民间机构,共同提出了包含 100 多个象征性文化与生态计划的总体架构,象征当地由煤炭和钢铁工业转向现代经济与文化区域的发展状况。巴塞罗那也在奥运的筹办过程中统合原本分散的政府结构和团体,并透过新共识的提出与发展阶段的设定,取代并排除陈旧的冲突。最后,都会区域的各部门群体之间的各种非正式交流,也有助于促进区域协调合作。当正式体制不存在或者无法发挥正常作用时,非正式交流活动和网络体系却经常能发挥更高的作用。当然,既是非正式的网络,其产出结果就不仅相当不确定且难以掌握。

总之,我国与世界各国面临着共同的时代课题,比较和分析各国区域发展与跨域治理的问题,对我国统筹区域发展和跨域治理具有重要的借鉴意义。

参考文献:

- [1] 连玉明,武建忠. 中国国力报告 [M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2005: 12.
- [2] OECD. Local Partnerships for Better Governance [M]. France, 2001: 1 - 15.
- [3] 张成福. 跨域治理: 模式、机制与困境 [J]. 中国行政管理, 2012, (3): 103.
- [4] Herrschel, T. & Newman. Governance of Europe's City Regions: Planning, Policy and Politics [M]. London: Routledge, 2002: 2 - 9.
- [5] H. V. Savitch, R. K. Vogel. Paths to New Regionalism [R]. State and Local Government Review, 2000, 32: 162 - 165.
- [6] D. Y. Miller. The Regional Governance of Metropolitan America [M]. Boulder, CO: Westview, 2002: 103 - 123.
- [7] Wilem Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels. Metropolitan Governance and Spatial Planning [M]. London: Spon Press, 2003: 23 - 39.

责任编辑: 王 涛