

---

# 区域治理视角下的武汉城市圈治理体系探究

苏亮 余军华

武汉市于2002年5月25日召开了“武汉及周边城市经济协作联合座谈会”，提出了“武汉城市圈”的概念。2002年6月10日至15日，在湖北省第八次党代会会上，省委正式提出，把建设“1+8”武汉城市经济圈作为湖北省的一项重大战略部署，打造以武汉为核心，包括黄石、鄂州、孝感、黄冈、咸宁、仙桃、潜江、天门等8个周边城市的经济联合体，其周边100公里为半径的“武汉城市圈”就开始建立并逐步发展起来了。时至今日，武汉城市圈的建设已取得了一定的成效，圈内经济联系日益增多、市内互访联动不断加强、在教育、环境等各方面的合作交流更为频繁等等。自国务院正式批准武汉城市圈为“两型社会”综合配套改革实验区，其建设与发展不仅要起到带动湖北经济，甚至使整个中部崛起的巨大辐射作用。基于此，本文将从区域治理的视角对武汉城市圈科学合理的治理体系进行探究。

## 一、区域治理的界定

武汉城市圈，是由多样化、多层次的大小城市构成的一个特定区域。建设武汉城市圈的过程就是区域治理的过程，科学合理地构建武汉城市圈治理体系，必须明确“区域治理”这一概念。

目前，我国对区域治理进行论述的文章并不是很多，归纳起来主要有两种观点。一是与地区主义相联系来进行界定的。持这种观点的人认为是地区主义发展对地区事务提出了共同治理的要求与安排，区域治理在地区主义的发展进程中发挥着重要的作用。因此，区域治理是治理理念在区域层次上的运用或者说是治理的区域化，它通常就指在具有某种政治安排的地区内，通过创建公共机构、塑造公共权威、制定管理规则以维持地区秩序，满足和增进地区共同利益所开展的活动和进程，它是地区内各种行为体共同管理地区各种事务的诸种方式的总和。二是从区域一体化的视角来进行界定的。从区域治理的角度看，区域治理是我国区域经济一体化发展的不断深化，对传统的以行政区划为单位的政府治理模式提出了挑战，而政府区域公共治理作为一种有效的模式就应运而生了。王瑞成还提出了目前我国区域公共治理的两种主要方式——建立区域经济联盟和成立区域的协调治理组织。

综上所述，笔者比较赞同第一种观点，比较符合中国实际情况。

## 二、武汉城市圈治理体系现状分析

武汉城市圈是我国中西部地区最大的城市群之一，拥有较为雄厚的制造业基础、较完善的交通优势、卓越的教育研究环境等。从东往西的资金、技术和信息流，以及从中西部往东部沿海及海外地区的自然资源、农副产品资源和人力资源在此交汇、中转。由此可见，武汉城市圈拥有特殊的区位、交通、产业与科教等优势，这也决定了其在中部崛起战略中的重要支撑点作用。但是，不容忽视的是，武汉城市圈与“长三角”、“珠三角”相比较，在治理主体、治理客体和治理环境等方面都存在着非常大的差距，与中部地区的几大城市群，如中原城市群、“长株潭”城市群相比，差距也相当明显。

(1) 治理主体方面。由于受“经济人”特性的影响，各地方不同利益实体不愿意出让自己的既得利益。同时由于历史原因而形成的产业同构问题，造成地区间的对抗性竞争，使得市场被条块分割、运转不畅。如何将9个独立的利益组织约束在一个合作管理模式下而又相安无事的确是一大难题。目前，圈内政府合作领导机构，即武汉城市圈建设领导办公室的决议权威性还不够，对地方政府行为的约束力不强，无法保证各市按照领导办公室的决议行事。除武汉市政府之外的其他政府主体虽也在采取措施积极融入武汉城市圈，但多停留在理论层面，实际效果不明显。此外，圈内的公民社会发育也是低水平的，公民参与圈

---

内治理的积极性也不高，因此，政府、市场同第三部门的协商合作与有机互动基本上是一片空白。

(2) 治理客体方面。随着经济与社会的发展，武汉城市圈内所需处理的公共事务和需提供的公共产品愈来愈复杂化、多样化，涉及到社会的各个层次、各个方面。乌云斯琴曾明确指出湖北应锐意改革，打破城市圈行政区划壁垒，实现交通、通讯、医疗、文化等公共部门和公共领域一体化，推动城市圈内交通同网、信息同享、金融同城，实现区域经济协调发展。目前，武汉城市圈主要致力于“四个一体化”，即基础设施建设一体化、产业布局一体化、区域市场一体化、城市建设一体化。尽管建设已取得了一定的成效，但是仍不尽人意。

(3) 治理机制体制。武汉城市圈还没有形成一个对城市圈参加单位有约束力的管理决策体制，也没有一个区域协调合作机制。这就使得武汉市与周边城市及各城市间的合作与协商具有一定的随意性和不确定性，显然不利于各个城市之间建立长期持续的合作关系。此外，武汉城市圈还缺乏一个利益共享的分配补偿机制，这就无法保证各地的既得利益。

(4) 治理环境。圈内城市虽具有某些相似性，但在地理环境、经济环境、历史文化环境和政策与法律环境等方面还是有所差异的。尤其在经济环境方面，武汉作为圈内的中心是毫无疑问的，与周边其他8个城市相比，其经济实力是相对十分雄厚的；其次是黄石、鄂州、孝感、黄冈四个城市，这些城市的经济发展在八城市中处于领先地位，它们同武汉的差距相对较小，且地理位置正处于武汉周边100公里之内，合作方便；而外围的咸宁、仙桃、潜江、天门在整个城市圈内经济实力相对较弱。因此，武汉与周边城市及各城市之间的协调与合作需要在不同层面上进行。

### 三、完善武汉城市圈治理体系的对策

#### 1. 发挥领导小组办公室统筹规划、协调管理功能

具体而言，以法律法规的形式，赋予领导小组办公室一定实际权限。目前，领导小组办公室的实际功能，还停留在制定些宽泛的合作文件，以备召开一些会议，而会议的决定没有法律效力。显然，合作的文件法律约束力还不够，弹性太大，不利于有效引导各市行为。因此，应该仔细研究领导小组办公室的职能和权限，用法律法规的形式将它固定下来，并根据实际需要不断调整和完善。

#### 2. 建立区域协调合作体制机制，强化政府间合作机制

为了建立强有力的工作机构，构建制度化的区域协调合作机构，民革湖北委员会提出应建立三个层次的联席会议制度，即：市长联席会议、常务副市长联席会议和经协办主任联席会议制度。关键是要明确其功能和职责，定期举行，使之成为城市圈经济发展的议事决策、权威指导机构和协商机制。同时，他们还提议建立区域协调常设机构，具体负责城市圈建设的日常工作和联席会议作出的规划、决定的落实。积极引导和支持行业协会、商会等民间组织、中介机构发挥桥梁作用，组建武汉城市圈联合商会或行业协会。

#### 3. 提高政府和其他组织实体合作的能力

武汉城市圈的建设，不仅要强化政府间的合作机制，还需要政府和其他组织实体的合作，这种合作包括政府与社区的合作，政府与各种非政府组织的合作，政府与国际组织的合作。因此，我们必须积极培育我国的公民社会，大力倡导非政府组织、社区等组织实体的发展；同时，还要不断提高政府与其他组织实体合作的能力。这也有利于争取各种力量对武汉城市圈建设的支持。

#### 4. 优化区域治理环境

---

中央和省政府应为武汉城市圈的建设与发展提供政策上的支持和法律上的保障。同时，各个地方应充分利用各种条件大力推进本地经济和社会的全面协调发展。开展政府合作，完善区域协调发展联动机制。当前，武汉市及周边城市政府应在遵循循序渐进、从易到难、平等协商、求同存异、尊重市场、依靠企业原则的基础上，加快政府职能的较变，理顺政府与市场、企业、社会的关系，切实把政府职能转变到经济调控、市场监管、社会管理和公共服务上来，提高政府的行政水平和效率，为武汉城市圈的建设营造良好的服务环境，确保产品、要素、人力资源、资本和技术能够遵循市场一体化的原则运行。

#### 5. 推进“两型社会”的深入发展

武汉城市圈作为“两型社会”的综合配套改革实验区，推进“两型社会”的深入发展是理所当然的责任与义务。与此同时，这对于武汉城市圈的建设也是一个难得的机遇。“两型社会”建设就是要在重点领域和关键环节率先突破，大胆创新，形成有利于能源资源节约和生态环境保护的体制机制，率先走出一条资源消耗低、环境污染少、要素集聚能力强、产业布局 and 人口分布合理的新型城市化发展道路，有利于武汉城市圈绿色、健康、持续的发展。

#### 参考文献

1. 严双伍，喻锋. 略论区域公共治理的缘起——以欧盟为个案. 上海行政学院学报, 2008(2).
2. 王瑞成. 略论我国区域经济一体化背景下的区域公共治理. 南京政治学院学报. 2006(6).
3. 杨毅，李向阳. 区域治理：地区主义视角下的治理模式. 云南行政学院学报, 2004(2).
4. 乌云斯琴. “大武汉”城市圈的“中国式”改革试验. 世纪行, 2008(7).
5. 民革湖北委员会. 大力推进武汉城市圈体制机制创新. 世纪行, 2008(2).

(作者单位：四川大学公共管理学院；湖北经济学院财政与公共管理学院)