

---

# 武汉城市圈政策网络治理： 参与主体与治理模式

余军华，吕丽娜

（湖北经济学院 财政与公共管理学院，湖北 武汉 430205）

**【摘要】**武汉城市圈的发展既是提升区域竞争力的需要，也是中部崛起的中坚力量。但是，城市圈内各地方政府机构分属不同的行政区划，形成了版图利益的冲突。这种利益冲突通过更高一级的政府来协调，行政成本巨大，而且改变不了根本的利益诉求。此外，城市圈公共事务的复杂性和社会自组织机制的发展要求一种自下而上的权力分配格局。面对这种难题，经过国外大量实践证实的政策网络治理理论为问题的解决提供了思路。本文在对政策网络治理文献梳理的基础上，针对区域规划、公共产品供给、私人产品供给和民生等不同的政策领域，提出了政府机关为中心、政府引导下的私人企业与非营利组织参与、第三方和私人企业为主政府为辅和全部主体参与四种治理模式。

**【关键词】**城市圈；政策网络；公私伙伴关系；治理模式

**【中图分类号】**D625

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1672-626X（2012）04-0066-05

城市圈的发展要求圈内各政府部门施行统筹规划、合理布局与协调发展，如此才能实现城市圈的整体目标。但是，碎片化的政府（Fragmented Governments）为整体目标的实现提出了不少的阻力，产生了很多棘手的问题。城市圈内各地方政府之间所属不同的行政区划，有着各自的利益倾向，彼此博弈的动力大于合作的动力，容易产生囚徒困境，出现“大而全，小而全”的格局，导致市场分割严重、产业结构雷同、重复建设和地方保护主义盛行。某些看似经过行政手段调和的目标，在“经济联邦”的巨大利益冲击之下也显得貌合神离。市场这只“看不见的手”通过交换固然可以互利于双方，但是受制于彼此之间信息的限制、公共产品提供的难题和垄断问题，市场机制也一筹莫展。20世纪70年代兴起的网络治理理论为解决此类问题提供了有益的借鉴，较好地解决了联合公共产品提供中所出现的“政府失灵”和“市场失灵”难题。

武汉城市圈作为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区，其首要目标包含生态、能源和环境的协调发展与可持续发展问题，要求这三方面在全国要做出典范。但是，“8+1”城市圈结构中所包含的地方政府中，位于城市圈中心的武汉市无论是在人口、经济、工业门类和基础设施上都是“一树独大”，显示出极大的不对称性。就行政环境来看，除了文化不存在太大差异外，其他方面都表现出巨大的落差。目前，湖北省政府专门成立城市圈战略规划办公室来协调各方利益，并且取得了一定的成效。但就长远来看，这种行政协调问题很多，一方面是耗费大量人力和物力，落实起来也相当困难；另一方面“硬的基础设施”容易实施，“软服务”难以协调。随着公民社会的崛起，行政协调方式也不符合全球化的现实。因此，本文着力探讨政府、第三方组织、私人部门和个体所形成的政策网络治理在武汉城市圈的实践问题。

---

**收稿日期：**2012-03-05

**基金项目：**国家社会科学基金青年项目（10CZZ027）；湖北省教育厅科技处项目（Q20102203）

**作者简介：**余军华（1975-），男，湖北鄂州人，湖北经济学院副教授，经济学博士，主要从事区域治理与公共政策研究；吕丽娜（1975-），女，湖北宜都人，湖北经济学院讲师，武汉大学博士研究生，主要从事协作性治理与公共行政研究。

## 一、网络治理的特征

网络治理，通常也称之为政策网络（Policy Network），它来源于三个基本假设。第一，现代治理绝大多数都是非官僚制的形式，由公共权威单一主体制定的政策往往带有强制性，常常导致政策的失败。治理通常包含公共与私人部门间、不同的公共部门间的合作与相互依赖。第二，由于不同的政策领域中利益集团与政府的关系是变化的，因此政策过程要分开来对待。某些政策领域中利益集团的互动比其它政策领域更强烈时，政策的制定过程将更加复杂。第三，政府仍然对治理负主体责任，但并非全部责任。在决策制定前，政策选择要由大量牵涉到自身利益的政府部门与非政府部门行动者之间通过商议来形成<sup>[1]</sup>。

根据以上假设，并结合目前网络治理已经形成的观点，公共政策网络治理具有5个鲜明的特征。首先，网络治理有着多元的参与主体，不仅包括官僚体制的政府机构，同时也包括非政府组织，它是“行动者的集合，每个行动者在指定的政策中表达自己的利益，并且有能力决定政策的成功或失败”<sup>[2]</sup>。其次，作为公共利益的代理人，政府在公共事务治理中负有不可推卸的责任，但非政府组织作为网络治理主体之一，也要承担相应的责任。第三，参与主体往往因合作事务的不同而出现差异。换言之，不是所有的公共事务都具有相同数量的参与主体。根据以上定义，rhodes 再依网络组织间整合的强弱、成员互动稳定性及成员排他性共分5类政策网络：政策社群（Policy Community）、专业网络（Professional Networks）、政府间网络（Intergovernmental Networks）、生产者网络（Producer Networks）及议题网络（Issue Networks）<sup>[3]</sup>。政策社群的成员数目相当有限，他们的互动关系也非常稳定。相反，议题网络的参与者数目庞大，成员开放且不固定，互动频率与强度也不稳定。第四，参与主体间的关系是一种平等的、相互依赖的关系。Börzel（1997）指出，政策网络是大量的非层级的、相互依赖的行动者所构成的相对稳定的关系，他们分享政策的共同利益，通过资源交换实现利益共享，彼此都承认合作是达成共同目标的最好方式<sup>[4]</sup>。最后，网络治理关注过程而非结果（Heclo, 1978）<sup>[5]</sup>。政策网络一般被视为是利益表达的中介机制，反映了政府政策体系功能分化，以及需要利益团体和专业社群参与政策制定与执行之务实考量。因此，网络治理本身涉及到公共政策的运作过程，只不过它打破了传统自上而下的权力结构，权力关系呈现水平化的特点。

## 二、武汉城市圈网络治理体系的构建原则

以上分析表明，政策网络主要是指大量的行动主体间所形成的人际网络、非正式制度网络和正式制度网络，它颠覆了“官僚制”的传统观点，打破了权力自上而下的藩篱，它更强调利益相关者的平等参与和协商的过程。格里·斯托克指出，“治理出自政府、但又限于政府的一套社会公共机构和行为者”<sup>[6]</sup>。这种多主体、平等参与、强调协商的过程恰恰是目前武汉城市圈治理所需要的，表现在三个方面：第一，治理目标是多元的，涉及不同的利益主体；如果单由政府决策，信息限制容易造成决策的失误，即使决策正确，执行起来阻力很大，因此多元利益表达机制是必要的；第二，从政策内容上看，治理事务跨越行政区划，层级控制不再起作用，各行政区划主体不再是领导和被领导关系，而是平等合作关系；第三，从权力关系上看，由于关系是平等的，命令和控制不再起作用，因为沟通和自愿协调是唯一选择。

依据网络治理的本质，我们设计了三项构建武汉城市圈治理的原则：

一是主体多元化的原则。政府机关受制于资源和信息的限制，在政策制定中必然依赖于私人企业和第三方组织；公民社会的崛起表现在公民参政议政意识的增强，各方团体都可以表达自己的意见，传统自上而下的权力动作方式已越来越不适应民主发展的要求。因此，在公共治理的过程中，所有利益相关者，既包括各方面的公共权力主体，也包括私人机构和公民个人等权利主体。从组织合法性的角度来看，政府并不是国家唯一的权力中心，各种机构（包括社会的、私人的）只要得到公众的认可，都可能成为社会权力的中心。因此，区域公共治理的主体不仅仅是政府，还包括私人企业、公民社会（第三部门）和个人。然而，政府在公共治理的过程中起着“元治理”的作用。

二是平等协商的原则。在区域公共治理的过程中，所有治理主体的地位都是平等的，不同的治理主体的区别只是分工与职责的不同。黄显中、曾栋梁两位学者就明确指出，各利益相关者应在公正、公开、公平的原则下，在社会政治层面各自以平行

---

主体身份，就某项共同关切的公共事物或公共利益彼此对话协商，以期达成共识的平等对话与合作<sup>[7]</sup>。平等协商是公私伙伴关系（Public-private Partnership）理论的主旨，它代表着治理时代权力分化之后的结果。总之，各治理主体在互信、互利、相互依存的基础上进行持续不断的协调谈判，参与合作，求同存异，化解冲突与矛盾，实现共同治理。

三是相互依赖的原则。一些学者认为因为政府失灵，所以需要市场发挥对资源配置的基础性作用；然而市场也不是完美无缺的，它有自身的缺陷，市场同样存在着失灵；在市场与政府之间还存在一个“灰色地带”，这就需要发挥“公民社会”的作用。而在区域公共治理中，公民社会因为其独特的优越性，其重要作用显得尤为显著。一方面，在区域公共治理中，区域政府之间的作用容易受到限制；市场具有一定的非组织性。另一方面，公共社会可以借助各种跨区域的组织来进行协调合作，实现共同治理。

### 三、武汉城市圈网络治理主体构成

根据上述网络治理体系的构建原则，结合武汉城市圈的实际，武汉城市圈参与主体构成囊括了区域治理的利益相关者，包含政府、私人企业和非营利组织。

第一，武汉城市圈各地方政府及其职能部门是重要的参与主体，也是公共事务的主要责任者。作为公共权力的代表和公民利益的代理人，政府毫无疑问在政策的规划、组织和执行中起着重要作用。传统理论认为城市圈区域政府在区域治理中占据主导地位，具有“元治理”作用。然而，基于合作治理理论的“多中心秩序”思想认为治理是多元主体以增进公共利益最大化而采取的管理社会公共事务和提供公共服务合作体系。这要求打破政府的“元治理”地位，并不强调治理的“元作用”，而是在各自的领域中承担着不同的角色。

具体来讲，武汉城市圈中的9个地方政府及其所包含的职能部门是公共权力的实际运作者。如前所述，跨越行政区的公共事务，政府必须出面协调。例如，武汉市和孝感市都想在天河机场附近建立“临空经济区”，这是由于地方利益而出现的冲突，最终也只能由两市政府才能协调解决。然而，政府的角色因治理事务的不同而不同。如果涉及到私人经济的事务，政府应该间接参与。比如，据我们调研所知，武汉市化工企业向黄冈市迁移，两市政府就没有直接干预，更多地是表现出协调者的角色。

第二，私人企业是代表市场力量的参与者。我们常常以企业作为市场的代言人。企业通常被认为是以利润最大化为目的，企业比其他主体更乐意参与区域公共治理，原因不在于企业的公共服务精神或公共治理责任，而在于企业以实现其利润目标，参与区域治理可望在税收和政策方面获得一定的优惠。此外，企业通过与社会各界的沟通，使自己能够在公众面前树立良好的形象，从而降低运营成本。企业对区域治理的参与主要通过共同生产和游说影响决策这两种方式<sup>[8]</sup>。

武汉城市圈中的各种企业，不论其所有权归属如何，都可参与到区域治理事务中来。城市圈各企业参与治理往往取决于两方面原因。一方面，作为私人产品生产者，某些公共政策会涉及到它们的利益，因此它们要求参与决策。比如，武汉城市圈多年前就提出电信一体化，即城市圈内各政府之间同区号同资费，但这个政策一直没有落实，究其原因各电信网络运营商之间的利益难以协调。对于这种政策，如果政府直接采取行政命令，也只能是一纸空文。另一方面，作为政府的替代者和竞争者，私人企业参与可以提高公共物品和服务的效率，改善资源配置。例如，私人企业高度参与武汉城市圈内的自来水和公共汽车等大量公用事业的改革。

第三，作为社会权力代表公民和第三部门。俞可平（2006）认为“公民社会当作是国家或政府系统，以及市场或企业系统之外的所有民间组织或民间关系的总和，它是官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域。公民社会的组成要素是各种非政府和非企业的公民组织，包括公民的维权组织、各种行业协会、民间的公益组织、社区组织、利益团体、同人团体、互助组织、兴趣组织和公民的某种自发组合等等”。<sup>[9]</sup>公民是公共产品与服务的直接承担者，同时也是公共政策服务的对象。由于单

个公民力量的限制，公民往往形成利益集团，推动了第三部门在社会中的兴起。公民与第三部门的作用主要体现在决策参与、公共产品与服务提供两方面。此外，他们还承担着监督政府和市场的责任。武汉城市圈内的各种行业协会、自愿者组织、社区组织等非营利组织大量存在，它们参与城市圈内公共事务的足迹随处可见。涉及到产业结构转移和调整的政策，城市圈内各工业协会广泛参与，共同协调，以实现城市圈的整体目标。例如，城市圈内9个城市科协定期举行会议，商讨科技产业布局。涉及到两个行政区划结合部的公共产品，各非营利组织广泛参与；武汉市郊的行政村与周边城市的行政村，由于生源减少，彼此各村都兴建一所学校，成本巨大，容易造成设施浪费，因此很多民营学校参与进来，作为政府公共服务空缺的补充。

#### 四、武汉城市圈网络治理结构

公共政策网络治理在结构上既不同于传统垂直的层级管理，也不同于市场协调治理，它是一种基于自愿参与的水平治理方式。这种治理摒弃了精英主义（Elitism）和法人主义（Corporatism）的治理方式。前者强调政治事务中精英的能力，造成了政治与行政二分法。最为关键的是，它强调自上而下权力的运作，忽略其他利益集团表达偏好的途径。而后者在治理结构中虽然加入了少数利益集团的参与，但更多侧重经济事务的规划，功利主义倾向过于严重。最为重要的是它忽视了基层民众的声音。网络治理属于典型的社会中心治理方式，强调以社会为中心的治理与自我治理。这种模式主张多元主义（Pluralism）模式，多元主义者认为团体是政治过程的中心，政策是不同团队相互竞争的结果，而透过不同团体之间的竞争，能有效制衡国家机关的行为。此外，多元主义者也认为权力是分配在各团体之间，但并不是所有团体都有同等的影响力与参与机会，团体的影响力视其拥有的资源、组织大小、动员程度及合法性而定，而国家机关则是扮演中心的角色，开放所有管道让各利益团体竞争。因此，多元主义模式特别适合于城市圈区域治理体系。

虽然武汉城市圈治理中强调政府机构、市场企业 and 非营利组织等多方利益的表达和互相协调，但根据多元主义理论，这种多元主体的方式并不意味着各治理主体在权力结构中有着同等重要性和参与机会，网络治理与层级制最大的区别在于它是弹性治理。因此，我们认为武汉城市圈政策网络体系应区别对待不同政策领域中的治理主体和权力分配，不能采取大一统的策略，具体如下：

第一，城市圈中涉及到区域规划等政策时，参与主体不能太多且以政府机关为主。政策规划是对未来发展的指导方针，涉及到长远的利益，普通民众并不关心。区域规划中需要专业的知识和信息，其他组织并不具备。区域规划要求统一，过多的参与主体容易造成方案的分歧和决策的困难。因此，区域规划应该以公共组织为主体，基础设施规划由9个政府机关及其相关部门根据专业知识的需要组织专家进行，产业规划除了以上主体之外还应该邀请相关行业协会和骨干龙头企业负责人参与。

第二，涉及到公共产品供给的政策应该吸纳私人企业和非营利组织参与决策。公共产品由于私人不愿意或无法提供，因而会导致市场失灵。但政府在提供公共产品时仍然面临着政府失灵。根据新公共管理运动（New Public Management）的精神，私人企业和非营利组织共同参与公共产品的决策与提供是一种较好的模式。因此，武汉城市圈中涉及到公共产品，特别是准公共产品的政策，应该邀请私人组织和第三方组织的参与。比如，武汉城市圈电信政策中的信号覆盖、圈内收费等政策可以采取这种措施。这种模式中决策的主体仍应以政府为主，其他组织为辅。

第三，涉及到私人产品供给的产业政策应该以第三方群体和私人企业为主要决策者，政府为辅。产业政策更多的牵涉到私人企业和第三方组织等具体生产主体的利益，对于这方面的事务，可以采取公共政策中的“利益集团”模式进行决策。具体来说，政府在决策过程中起着制定游戏规则和裁判的角色，其他利益集团通过相互的斗争、商讨和妥协等互动策略，最终会达到一种利益均衡，政府再将这种均衡的利益制定成政策。比如，城市圈中的银行业务的通存通兑可以采取这种方式。

第四，偏重于民生的政策应该全部主体参与。因为这部分政策主要关系到公民的利益，因此公民是主要的决策参与者。但是，社会政策服务的传递既可以是政府，又可以是私人企业和第三方组织，因此这两种生产单元也应该参与决策。此外，从责任来分析，政府在民生中发挥着不可磨灭的作用。于是，这就形成了四种主体共同参与决策的机制，应该听取民众的意见，综

---

合和反馈他们的意见，由下而上形成政策。

## 五、结论

武汉城市圈的发展既是提升区域竞争力的需要，也是中部崛起的中坚力量。但是，城市圈内各地方政府机构又分属不同的行政区域，有各自的管辖范围，同时也形成了版图利益的冲突。城市圈内各地方的目标与整体目标之间存在着调和的困难。这种困难通过更高一级的政府来协调，行政成本巨大，而且改变不了根本的利益诉求。此外，城市圈整体的目标涉及到广泛的政策领域，政府的行政干预似乎也难以平衡它们的利益。更为关键的是，日益高涨的民主呼声要求权力分配的变革，自上而下的权力分配方式不再符合社会的潮流。面对这种难题，大量实践证实政策网络治理理论可以指引我们来解决这些问题。网络治理并不排斥目前的公共政策领域，它更注重政策参与主体、产品供给主体的多元化模式，主张各主体的平等参与，提倡政策的弹性设计，重视利益的协商、互动和沟通等政策过程，反对行政权威的强制控制。我们认为此理论切合武汉城市圈的实际情况，具备尝试的条件。

### 参考文献：

- [1] John peterson. Policy Networks[C].Political Science Series working paper, Institute for advanced studies, vienna, 2003.
- [2] Peterson & bomberg. Decision-making in the European Union [M]. Basingstoke and New York: Palgrave, 1999, (8) .
- [3] Rhodes & marsh. New directions in the study of policy networks [J]. European Journal of Political Research, 1992, 21.
- [4] Börzel A. Tanja. What’ s so Special about Policy Networks? –an Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance, European Integration online Papers (EIoP) Vol.1, 1997, (16) .
- [5] Heclo, H.. Issue networks and the executive establishment[A ]. In A. King (Ed. ) , The new American political system [C]. Washington: American Enterprise Institute For Public Policy, 1978.
- [6] [英]格里. 斯托克. 作为理论的治理：五个论点[J]. 国际社会科学, 1992, (2) .
- [7] 黄显中, 曾栋梁. 公共协商视阈中的公共治理运作机制研究. 重庆工商大学学报（社会科学版）[J]. 2009, (3) .
- [8] 吴光芸, 李建华. 论区域公共治理中利益相关者的协商与合作[J]. 中共浙江省委党校学报, 2009, (3) .
- [9] 俞可平. 中国公民社会：概念、分类与制度环境[J]. 中国社会科学, 2006, (1) .