

公共价值视域下区域合作治理： 现实困境与有效策略

倪永贵¹

【摘要】：近些年来，随着跨界公共事务的急剧增多，区域合作治理日益显得紧迫必要。然而，由于思想观念和体制机制等因素的影响，区域合作治理还存在公共价值迷失、组织运行低效和合法支持不足等问题。作为新兴的公共管理范式，公共价值管理理论在多方面与区域合作治理问题研究相契合。基于公共价值管理理论视角，提高区域合作治理质量，有效实现区域治理现代化，需要做好几个方面工作：增强价值使命，着力凝聚区域合作治理共识；完善运行机制，不断提高区域合作治理能力；加强政治管理，充分发挥社会各界的支持作用。

【关键词】：公共价值管理 区域合作治理 困境 策略

【中图分类号】：f207 **【文献标识码】：**a **【文章编号】：**1009-2382(2020)12-0105-05

一、问题的提出

区域是国家的重要组成部分，区域治理现代化是国家治理现代化的重要内容，也是区域可持续发展的必然要求。十八大以来，我国区域化发展日趋加强，京津冀协同发展和长三角区域一体化等国家战略稳步推进，区域合作治理绩效取得较大进步，有力地促进了经济社会快速发展。不过，由于思想观念和管理体制等多方面原因，我国区域合作治理中还存在“搭便车”和“公地悲剧”等不良现象。习近平总书记多次强调，要推动区域高质量发展。而高质量的区域合作治理是实现区域高质量发展的题中应有之义。那么，如何有效实现区域合作共治呢？这是当下亟待解决的重要议题。作为新兴的公共管理范式，公共价值管理理论坚持价值理性与工具理性的统一，关注集体偏好，强调民主参与、责任和公平等公共价值作用，对中国当下的社会矛盾回应和社会治理改革也极具启示和借鉴意义（钟晓华，2016）。基于此，从公共价值管理的维度，深入分析我国区域合作治理内在逻辑规律，探寻新时期提高区域合作治理质量的有效途径，进而促进实现区域治理现代化，具有重要的理论价值和较强的现实意义。

西方学者较早开始关注区域合作治理问题，形成了新区域主义、多中心治理、协作性治理和制度主义等理论范式，对治理模式等问题进行了深入探讨。如理查德·C·菲沃克等（2015）从制度性集体行动模式探讨了大都市区域治理结构问题。20世纪80年代，随着我国区域化发展的不断推进，区域公共事务治理问题愈加凸显，区域合作治理逐渐成为学者们探讨的焦点议题。总体而言，目前国内关于区域合作治理的研究主要有三个路径：其一，本体论的研究路径，主要是探讨区域合作治理的本质内涵和必要性等问题，如区域公共管理的必要性（杨爱平和陈瑞莲，2005）；跨区域合作治理（李文星，2005）；区域合作治理的内涵（全永波，2012）。其二，认识论的路径。这一路径主要从新区域主义、多中心理论和府际关系等理论角度，结合具体区域治理实践，分析区域合作治理的机制和模式等问题。在宏观方面，学者们多是从整体上探讨区域合作治理的模式和机制等问题，代表性的有：京津冀整体性治理模式（崔晶，2012）；长三角主动对接区域合作模式（唐亚林，2017）；纵向嵌入式治理机制（邢华，2011）；在微观方面，多是研究区域合作治理中的某一具体问题，如责任机制问题（姜玲等，2016）等。其三，工具论的研究路径，主要分析区域合作治理所依赖的条件等，而权力和制度等是研究的重点。代表性的研究有：制度供给（方雷，2014）、行政权力（彭彦强，2010）、行政区规划（吴金群等，2017）和交易成本（锁利铭，2014）等。

作者简介：倪永贵，阜阳师范大学法学院讲师、博士（阜阳 236037）。

基金项目：安徽省哲学社会科学规划项目“新时代区域协同治理中的空间正义及其实现机制研究”（编号：AHSKF2019D059）。

事实与价值是人们认识世界的两个基本维度。不过,通过梳理分析发现,现有成果主要对区域合作治理的内涵、机制、模式和条件等方面进行了研究,取得了丰富的有价值成果;但是总体而言这些研究多限于事实维度,而对价值方面问题涉及较少。区域合作治理不仅与地理资源、行政区划和政治制度等事实相关,而且还深受主体的思想觉悟和价值理念等影响,所以有必要对区域合作治理的价值问题进行深入研究。

二、公共价值管理理论对区域合作治理问题研究的适用性

1. 公共价值管理理论的基本主张

20 世纪 80 年代以来,西方各国政府为了摆脱面临的机构臃肿和行政低效等问题,先后掀起了一场轰轰烈烈的政府再造运动,由此催生了新公共管理理论。诚然,新公共管理理论主张用企业化和市场化模式改造政府,在一定程度上提高了政府行政效率,但是也忽视了公私部门的根本差别,并导致公共性、公平、责任、信任等公共价值的缺失。在反思新公共管理理论缺陷的基础上,公共价值管理理论逐渐兴起。相比较,新公共管理范式相信分配契约和资金分配制度一旦建立,便可带来效益;而公共价值管理范式强调反思、借鉴和持续适应的作用 (StokerG, 2006)。

公共价值是公共价值管理理论的核心范畴。1995 年美国哈佛大学的资深教授 Mark Moore 在《创造公共价值:公共部门的战略管理》一书中较早阐释了它的内涵,奠定了公共价值管理理论的基础。目前学术界对公共价值内涵的认识主要有两个不同的路径。其一,以 Mark Moore 为代表的实体论。该观点认为公共价值是公众对政府期望的集合,是一种具体的效用,包含服务、结果、合法性和信任等。其二,以 Barry Bozeman 为代表的共识论。该观点认为,公共价值是关于权利和利益、社会多元主体间的相互义务和应该遵守的社会原则所形成的共识。实际上,公共价值是客观事实与主观建构的产物(李强彬等, 2019)。在公共价值的产生过程中,实体导向与共识导向存在着必然的联系,共识主导的路径贯穿于实体主导的公共价值创造过程中。换言之,共识价值引领实体价值的生成,而实体价值是共识价值的具体体现。就区域治理而言,如果没有正确的价值观,不能达成价值共识,区域公共价值也难以生成。

围绕确认和创造公共价值,Mark Moore 和 Barry Bozeman 等学者从不同角度进行了深入研究,不断丰富公共价值的内涵,公共价值管理范式的基本理论轮廓也显现出来。作为一个新的公共行政学范式,它的基本主张包括关注集体偏好、重视政治作用、推进网络治理、重塑效率与民主的关系以及全面应对效率、责任与公平的挑战等内容(何艳玲, 2009)。作为公共价值管理范式的重要框架和基本内容,Mark Moore 提出的战略管理三角模型具有广泛的影响。这一战略行动框架包括公共价值、运作能力、合法性及支持三个要素(见图 1)。其中,公共价值是核心,反映了社会公众的集体期望,是战略行动的目标引领和内在驱动因素;运作能力主要指公共管理者完成价值目标的可行性条件和所拥有的资源情况等;合法性及支持指公共价值实现要获得政治家和利益相关者的支持,以及授权情况。Mark Moore (2016) 认为,确定和实现公共价值需要做好三个方面:确定自己头脑中的目标的价值;将管理指向上方,即政治一面,以将目标和合法性及获得支持结合起来;将管理指向下方,即提高组织的能力以达成既定的目标。也就是说,创造公共价值不仅要加强价值管理,精准识别公共价值,增强价值使命,还需要注重政治管理和运行管理,获得尽可能多的外部支持,提高组织运行能力,三者之间紧密相联,缺一不可。总之,公共价值管理战略三角模型深刻地揭示了公共价值创造的内在机理,尽管还有一些有待完善的地方,但是其既具有理论上的创新,又具有较强的可操作性,是一套极有价值的政府战略分析工具(赵景华等, 2009),对研究区域合作治理问题具有较强的指导意义。

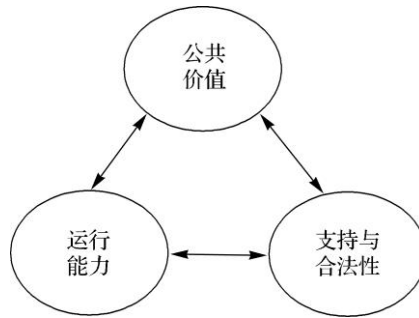


图1 公共价值管理战略三角模型

2. 公共价值管理理论与区域合作治理问题研究相耦合

一般地,区域合作治理是指区域内政府、企业、社会组织、公民及其他利益相关者为实现区域公共利益最大化,通过谈判和协商等方式对区域公共事务进行共同治理的集体行动。从一定意义上讲,区域合作治理也是政府、企业和社会组织等主体共同创造区域公共价值的过程,具有明显的多元性、价值性和网络性等特征,这与公共价值管理范式的理论主张相耦合。首先,区域合作治理的“多元性”与公共价值管理范式相契合。关注集体偏好、谋求公共利益是公共价值管理理论的核心观点,而区域合作治理本质上就是多元主体协同创造区域公共价值的集体社会行动,显然两者具有内在的契合性。其次,区域合作治理的“价值性”与公共价值管理理论主张相吻合。公共价值管理坚持把创造公共价值作为公共管理的出发点与落脚点(杨博等,2014),强调价值理性与工具理性的统一,重视民主、信任、服务、责任和效率等价值理念,强调价值使命的作用。另一方面,区域合作治理就是地方政府等治理主体在正确价值观的引导下识别与创造区域公共价值的活动。区域合作治理的有效实现,尤其需要重视合作、民主、责任和信任等价值理念的引领作用,这恰好与公共价值管理范式的理论意蕴相一致。最后,区域合作治理的“网络性”特征与公共价值管理理论观点相暗合。公共价值管理范式注意到新公共管理模式带来的碎片化困境,主张通过构建网络化的平等对话协商机制去创造公共价值。公共价值模式的兴起体现了公共权威从政府单一中心向更合作的、跨部门的治理模式的转变(DahlA.和SossJ.,2014)。事实表明:区域合作治理不是单一地方政府演绎的“独角戏”,而是由区域多元治理主体共同合唱的“交响乐”,需要在平等协商的基础上发挥治理主体的“合力”,这与公共价值管理理论的主张相切合。综上所述,公共价值管理理论意涵与区域合作治理内在要求相耦合,为深入分析区域合作治理问题提供了新颖的视角和思路。

三、基于公共价值管理的我国区域合作治理现状检视

诚然,近些年来,我国区域治理现代化持续推进,区域共治机制不断完善,治理成效明显提升。但是,由于思想观念和体制机制等诸多因素影响,总体上我国区域治理现状还存在不少问题,制约了区域经济社会的健康快速发展。

1. 公共价值迷失

Mark Moore(2016)认为,创造公共价值首先要识别公共价值,就是要准确认识公共管理者的价值使命和价值目标。实际上,正确认识区域公共价值是达成价值共识的前提,而能否达成价值共识又是有效实现区域合作治理的重要基础。显然,正确识别区域公共价值是区域合作治理成功的关键所在。不过,由于观念、利益和体制等因素的影响,在我国区域合作治理过程中,公共价值迷失的现象还较为常见。首先,不能正确认清区域公共价值。在政绩考核的驱使下,区域内地方政府谋求辖属行政区利益最大化,过于看重自己“一亩三分地”的利益,滋生地方保护主义,大局意识和合作意识不强,目光短浅,无法正确认识区域公共价值,甚至还存在“搭便车”的不良心态。在区域治理中,地方政府参与合作的功利化现象较为严重,有“利”才合作,无“利”或“利”少则合作积极性就低,责任担当意识不强,欠缺对终极理想的关怀。其次,价值冲突问题突出。这主要体现在两个层面:其一,地方行政区自身层面的冲突,主要是行政区自身的经济价值、政治价值、文化价值、社会价值和生态价值五者之间的冲突。“政治锦标

赛”让地方官员对本地经济发展负责,也使得他们不惜采用各种手段去推进经济发展(张颢瀚,2013),导致地方经济价值凸显,而文化价值、生态价值和社会价值等方面被轻视或忽视,造成地方经济社会发展出现失衡的困境。其二,地方局部价值与区域整体价值之间,以及地方局部价值之间的冲突。由于不同治理主体的角色位置、利益诉求和价值偏好不同,使得在区域合作治理中的价值目标和价值标准不同,进而导致相互之间价值冲突。例如,区域治理中,经济发展相对处于弱势的地方,参与区域合作的价值诉求更在于获得较多的经济资源和更大的发展空间;而经济较为发达的地方更关注生态环境和社会服务等事务。治理主体多元化决定了价值的多元性,不同治理主体有着不同的价值追求,这些主体在价值目标、需求和价值实现路径上存在着明显差异。当这些不同的公共价值无法化约为一种终极价值时,必然演变成为公共价值的冲突(何文盛,2015)。

2. 组织运行低效

管理者是否有远见是一回事,他们能否动员各种资源使其源源不断地流入组织又是另外一回事(Mark Moore,2016)。稳定的组织机构与完善的合作共治机制是区域合作治理的必要条件。然而,总体上我国区域合作治理的组织运行效果并不理想。首先,大多数区域合作治理过程中没有建立稳定的议事协调机构和日常工作机构。现阶段我国区域治理行动多采取相对松散的座谈会、联席会议等形式,这种组织运行形式制约性不强,往往使得合作共治流于形式,形成的合约和决议不能有效执行。目前除了长三角区域合作治理建立了较为完善的“三级协调机制”,设置了稳定的办事机构外,其他区域基本上没有设置日常办事机构。由于缺乏可靠的依托和载体,区域合作共治效率低下,治理效果也不理想。其次,利益协调机制、决策参与机制和信息共享机制等也不完善。在利益协调方面,不仅利益诉求表达渠道不畅通,而且利益纷争的解决主要依赖于上级政府部门的行政调解,利益分配与利益补偿也存在着不公正等问题。在区域公共事务决策方面,基本上是政府部门主导,企业和社会组织等治理主体参与度不高。在信息共享方面,为了谋求自身利益最大化,区域内各个行政区政府各自为政,面“合”而心“不合”,甚至人为地阻碍信息流通,影响正常的区域合作交流。例如,在区域合作治理发展较好的长三角区域,由于数据信息资源不能共享,医保社保无法实现异地结算,人才职称异地认证受阻,使得区域协同治理机制的构建与完善遭遇困境。最后,监督评价方面,基本上没有建立科学合理的评价机制,合作治理效果还没有纳入地方考核指标,参与治理程度基本上依靠主体的主观意愿,监督考核明显不足。

3. 合法支持不足

区域合作治理是涉及多方面利益关系的复杂系统工程,需要健全的制度作保障,以及社会力量的积极支持。然而,实际情况并不乐观。首先,政策制度保障乏力。一方面在区域合作共治方面,我国还没有出台专门的法律规范,对区域公共事务的处理多是依赖指导性的政策,对合作主体缺乏制约。尽管这些框架协议对区域一体化及其地方政府间合作起到了巨大的推动作用,但事实上这些协议仅具有契约层面的约束力,并没有明确的法律效力(王学栋等,2019)。另一方面各个行政区之间的制度不能有效衔接,政策差异化现象较为严重,并且执行上还存在失位、越位和错位等不良现象。例如,在污水排放标准方面,京津冀两市一省就存在差异,对区域环境污染治理带来不利影响。其次,社会力量支持不足。根据公共价值管理理论,公共价值创造的过程,就是实现社会公众集体偏好的过程,所以创造区域公共价值,需要充分发挥区域内各种积极力量。然而,由于我国社会组织发展相对滞后,以及传统官僚管控思想影响,使得区域治理基本上是政府部门在唱的“独角戏”,鲜有企业和社会组织等其他治理主体的身影和声音。最后,智力支持薄弱。目前关于区域合作治理问题的研究,明显带有学者的个人兴趣偏好,实践调查也不够,研究成果往往与现实要求相脱节,不能满足区域治理发展需要;即便有些研究成果具有较好的决策参考价值,但是由于缺乏顺畅的资政献策渠道,也无法发挥应有的支持作用。

四、基于公共价值管理的区域合作治理困境解决新路径

现阶段我国区域合作治理面临严峻挑战,影响了区域经济社会可持续快速发展,也妨碍了区域现代化的顺利实现。基于公共价值管理的视角思考破解区域合作治理困境之道,有效推进区域治理现代化,可以从增强价值共识、提高运行能力和争取合法支持等方面努力做好相关工作。

1. 增强价值使命, 着力凝聚区域合作治理共识

达成价值共识是区域合作治理有效实现的前提, 而价值共识的达成则需要治理主体对区域公共价值认同。这就要求治理主体具有较高的认知水平和正确的判断能力, 进而能够准确识别区域公共价值。管理者干预行为的有效性不仅取决于执行过程的细节, 还取决于管理者的观念(Mark Moore, 2016)。从实际情况看, 地方政府是区域治理的主导者、探索者和推动者, 所以地方政府要准确定位角色, 摒弃狭隘的地方保护主义观念, 转变传统管理主义行政方式, 树立正确的发展观、权力观和政绩观, 自觉增强整体意识、规则意识和合作意识, 坚持平等、公平、民主、服务和信任等理念, 大力弘扬公共服务精神, 不断强化责任担当和价值使命, 积极参加和推动区域协同治理。在区域治理上, 非政府组织、私人部门、公民个人都要把自己与政府摆在同等重要位置, 由配角变成主角, 积极果敢参与区域治理事务(张广威等, 2017)。企业和社会组织等其他主体也是区域治理的利益相关者, 应该发扬主人翁精神, 自觉增强责任意识和法治意识, 遵纪守法, 积极参与区域治理。为此, 现阶段需要做好几个方面的工作。其一, 要加强宣传教育, 提高地方政府和企业等治理主体的价值认知水平。相关部门要积极利用广播电视、互联网和报刊等传播媒介, 采取人民群众喜闻乐见的形式, 积极宣传责任、法治和合作等价值理念, 培育区域利益共同体和命运共同体意识, 强化公共服务精神, 提高对区域合作重要性的认识, 积极营造互惠合作的良好社会氛围。其二, 要加强区域合作交流, 不断增强区域价值认同。交互活动有助于信息交流与沟通, 增进互信合作, 是破解“囚徒困境”的重要途径。所以, 应该以重大经济发展和生态治理等问题为重点, 建立健全党政领导定期会晤和互访制度、联席会议制度, 充分利用发展论坛和研讨会等形式开展对话交流, 积极借助现代科学技术构建高效的信息共享平台, 提高信息交流水平, 增强区域价值共识, 进而推动区域合作共治顺利开展。

2. 完善运行机制, 不断提高区域合作治理能力

根据公共价值管理理论的观点, 创造公共价值需要关注社会集体偏好, 公共价值是政府与社会各界在协商互动中获得, 应该吸纳社会力量积极参与。作为一项集体社会行动, 区域合作治理有效实现, 不仅需要稳定的组织机构, 还要有完善的利益协调机制、信息共享机制和监督评价机制等。具体而言如下: 首先, 要建立稳定高效的组织机构。在国家层面可以设置区域事务协调领导小组, 指导区域协调发展工作; 同时建立区域事务协调委员会, 成员由国家区域事务协调领导小组成员、地方党政领导、专家学者和社会贤达等组成, 具体负责制定战略发展规划, 统筹协调区域公共事务, 对区域重大问题进行决策等。区域事务协调委员会民主选举产生主任 1 名副主任若干名, 全面领导区域事务协调委员会的各项工作。区域事务协调委员会内设环境保护委员会、基础设施建设委员会、公共服务委员会和专家咨询委员会等若干专门委员会, 负责相应的具体领域工作; 并设置稳定的办公机构, 负责落实区域事务协调委员会形成的决议和政策, 处理日常工作等。其次, 要构建完善的利益协调机制。利益是影响区域多元主体合作共治的关键因素, 所以要建立多种通畅的利益表达渠道, 完善区域利益协商机制, 使得各方利益诉求能够得到及时回应, 利益矛盾与冲突能够得到妥善协调。另外, 可以借鉴国外经验, 建立区域协调发展基金, 实现区域财政转移支付, 优化空间资源配置, 实现区域整体规模效益; 还可以引入市场机制, 按照“谁收益、谁补偿”的原则, 构建公平合理的利益补偿机制, 提高各方治理积极性。再次, 要建立有效的信息共享机制。要打破地区之间和部门之间的隔阂, 充分利用互联网和大数据等现代网络技术, 搭建治理信息交流平台, 实现区域内各种治理信息及时共享, 不断提高区域协同治理的水平。最后, 要建立健全监督考评机制。应该把地方政府合作治理绩效纳入政绩考核之中, 构建公正合理的多层次的监督评价体系, 对于区域合作治理中的失职等不良行为, 要严肃追究相应责任, 进而推动区域合作治理有效实现。

3. 加强政治管理, 充分激发社会各界支持作用

政治管理决定授权的大小, 给予合乎授权的行动以政治支持和合法性, 而这些对管理者指导运作和达成目标不可或缺(Mark Moore, 2016)。从我国实际情况看, 区域合作治理质量的提升不仅需要政策制度的可靠保障, 还需要企业和社会组织等社会各界的大力支持。首先, 要建立健全制度体系。在区域政府合作治理中, 完善的制度体系能提供理性博弈的规则, 建立并构成彼此交往的行为框架, 对化解分歧与冲突、规范与约束地方政府的行为选择至关重要(周伟, 2016)。为此, 一方面在国家层面要从战略上加强规划引导, 不仅出台指导性的方针政策, 而且还要制定具有可操作性的具体法律规范, 明确权责利关系, 保障区域合作治理有序进行; 另一方面, 在地方层面, 区域事务协调委员会和地方政府要结合本区域(或本行政区)的实际情况, 出台适合区域治理和经济社

会发展需要的法规制度,并确保中央与地方、不同行政区之间的法规制度相衔接。当然,也需要加强制度执行力度,对于区域合作治理中的违法违规行为,给予严厉惩处。其次,要完善治理参与机制,创新政府、企业和社会组织等多元主体合作方式,激发社会潜能,积极争取社会各界的鼎力支持。企业和当地居民是区域公共事务的关键利益相关者,是区域治理不可或缺的重要力量。社会组织是公共精神倡导者、公共服务提供者和公共政策参与者,是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带,在沟通社关系和缓解社会矛盾等方面发挥着独特的作用,是政府治理的必要有益补充。专家学者在某主题领域拥有深厚的知识,关于区域治理具有一些独到的见解和看法,有助于推进区域治理现代化。所以政府部门要消除偏见,树立平等意识,增强合作理念,优化政府工作流程,积极吸纳企业、社会组织 and 专家学者等主体参与区域治理,充分发挥他们的积极作用,弥补政府治理的不足,切实提高区域合作治理质量。

参考文献:

- [1].Dahl A,Soss J.Neoliberalism for the Common Good?Public Value Governance and the Downsizing of Democracy,Public Administration Review,2014,74(4):496-504.
- [2].Stoker G.Public Value Management:A New Narrative for Networked Governance,American Review of Public Administration,2006,36(1):41-57.
- [3].钟晓华:《公共价值治理范式对社会治理的重构》,《国外理论动态》2016年第8期。
- [4].李强彬、何思吉:《协商民主与公共价值的创造》,《理论探讨》2019年第1期。
- [5].何艳玲:《“公共价值管理”:一个行政学的新范式》,《政治学研究》2009年第6期。
- [6].[美]穆尔著,伍满桂译:《创造公共价值:政府战略管理》,商务印书馆2016年版。
- [7].赵景华、李代民:《政府战略管理三角模型评析与创新》,《中国行政管理》2009年第6期。
- [8].杨博、谢光远:《论“公共价值管理”:一种后新公共管理理论的超越与限度》,《政治学研究》2014年第6期。
- [9].张颢瀚:《区域一体化转型与融合体制建设研究——以长三角一体化为例》,《南京政治学院学报》2013年第1期。
- [10].何文盛:《转型期我国公共价值冲突的内涵辨析、机理生成与治理策略》,《南京社会科学》2015年第4期。
- [11].王学栋、张定安:《我国区域协同治理的现实困局与实现途径》,《中国行政管理》2019年第6期。
- [12].张广威、刘曙光:《我国区域治理的制度经济分析》,《现代经济探讨》2017年第3期。
- [13].周伟:《优化与整合:地方政府间区域合作治理体系重构》,《理论探索》2016年第4期。