

# 构建新型伙伴关系：国家级新区的 协同发展路径研究

郭御龙 张梦时<sup>1</sup>

**【摘要】** 国家级新区是经由国务院批准、承担着中国重要发展战略任务、设立于行政区和功能区基础之上的综合性新区。在上海浦东新区设立后的近 30 年间，国家级新区的发展取得了显著的成效。但面对新时代的发展要求，国家级新区建设过程中存在的结构性与过程性问题阻碍着其充分发挥区域高质量发展的引领作用。鉴于此，应在府际关系与整体性治理的理论视角下，基于建立新的理念意识、新的分配和考核机制以及新的工作方式，构建围绕国家级新区的新型伙伴关系；通过高位统筹引领发展、省市协作规范发展、社会共建多元发展等具体路径，实现国家级新区的协同发展。

**【关键词】** 国家级新区 伙伴关系 协同发展

**【中图分类号】** F127 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006—012X(2021)—02—0062(06)

国家级新区拥有优越的区位条件，承担着重要的战略使命，是国家创新经济发展的示范区和体制机制改革的先行区。自上海浦东新区设立后，至最新成立的河北雄安新区，由国务院批复设立的国家级新区数量已达 19 个。党的十九大报告中提出，要对雄安新区进行“高起点规划、高标准建设”。党的十九届五中全会提出，要坚持实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略。具有引领示范作用的国家级新区应成为高质量发展的样板，建设成为城市发展的新标杆。但是在 20 余年的发展历程中，国家级新区建设存在着诸多亟待解决的问题。国务院办公厅发布的《关于支持国家级新区深化改革创新加快推动高质量发展的指导意见》(国办发[2019]58 号)总结了国家级新区建设至今存在的发展问题，如规划建设不集约、主导产业优势不突出、管理体制机制不健全、开放程度不深化等。基于此，系统性地分析国家级新区发展的掣肘因素，并探寻化解之道，对于学术研究与实践指导具有积极意义。

## 一、国家级新区存在的问题及改革对策的评述

关于国家级新区发展的掣肘因素，学者们的研究具有较为鲜明的学科特点。总体来看，就是国家级新区的应然使命在完成过程中并没有达到实然效果的问题。在国家级新区设立伊始，国家全方位地通过财政和土地等优惠政策给予了大力支持，因此国家级新区在前期呈现出过热的发展态势。但随着国家逐渐取消了国家级新区的政策优惠，便出现对于国家级新区的规划执行不力等现象，致使国家级新区难以显著发挥对于区域经济的带动作用。当前，学术界将国家级新区在发展过程中所面临的问题归纳为行政关系难以理顺、政策优惠逐渐取消、国家级新区规划开发无序以及经济增长点培育不足等。<sup>[1~4]</sup>

针对国家级新区发展过程中面临的问题与困境，学者们也给出了相应地对策与建议。首先，为解决国家级新区发展过程中面临的行政关系问题，应明确国家级新区的战略定位，将机构设置以法定化的程序固定下来，从而明确国家级新区的具体职责，尽量避免与行政区的职责交叉。<sup>[5,6]</sup>值得注意的是，国家级新区的职责划定问题应在时间轴上进行动态考虑，在国家级新区创建

<sup>1</sup>作者简介：郭御龙，博士研究生，南开大学周恩来政府管理学院，天津 300350

张梦时，博士研究生，南开大学周恩来政府管理学院，天津 300350

基金项目：中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“中国政府履责方式及其优化研究”(2122019275)

---

初期，应主要以发展经济为主；随着国家级新区发展逐步得到完善，应承担更多的社会管理职能，从而带动区域的综合发展。再者，国家级新区应在国家政策红利逐步缩减的情况下进行职能转变，充分利用国家给予的体制机制改革创新优先权，拓展资金筹集的途径，集约利用土地，成为新的区域增长极。<sup>[7]</sup>国家级新区要突出工作重点，针对存在的问题探索新的解决路径，从而真正发挥区域示范作用。

总体来看，目前学术界对于国家级新区存在问题及改革对策的研究较为零散，大多沿用的是研究功能区的方法，以经济学、城市规划学和区域地理学等学科作为主要的研究视角，集中于经济与产业发展、土地的规划利用和地理区位分析等具体领域的研究，缺少对于国家级新区的整体性研究。本文在梳理已有学术成果的基础上，尝试从结构性与过程性的分析维度出发，重新解读国家级新区面临的发展问题。从府际关系和整体性治理的理论视角切入，提出基于理念意识、分配与考核机制、工作方式的新型伙伴关系的目标模式，并从宏观制度层面和微观技术层面提出实现该模式的具体路径。

## 二、国家级新区建设的结构性与过程性问题分析

国家级新区虽已取得显著的建设成就，但随着国家级新区建设事业的深入发展，产业转型难、体制机制不健全等问题频频涌现，这便影响了国家级新区的发展水平与质量。其中，部分是结构性问题，很难在较短时间内得以解决；有些则是过程性问题，即因建设过程中方式不当而出现的问题，这部分问题较易解决。具体来看，国家级新区的结构性问题主要体现在“新”的问题没有得到妥善解决，而过程性问题则是产业转型和产城融合发展还有待提升。

### 1. 结构性问题

所谓“国家级新区”，重点就在于“新”字上。但从发展现状来看，“新”的特征还不显著，与开发区、高新区等经济类功能区的区分并不明显，主要表现在：国家级新区与国家级新区内各经济园区之间产业结构近乎相同，自身的特色并不明显。且各园区之间距离较近，容易出现基础设施重复建设等资源浪费行为，甚至导致园区之间的恶性竞争。同时，还存在招商引资过度雷同现象，产业引进及项目选择具有较大的随意性，没有形成统一的规划。这使得部分国家级新区在培育新兴产业时，很难抓准产业定位与特色。这主要是因为现代化对于城市的标准较为统一，且目前经济指标在绩效考核中所占比重较大。因此，国家级新区对于自身的建设定位较高，没有结合母体城市的历史与现实条件，与区域文化和特色衔接不足。

此外，这里的“新”还应体现在对固有体制以及旧的工作方式的破旧立新。中央提出国家级新区要率先推进“双创”“双新”等发展理念，但是目前国家级新区行政管理体制、观念和具体方式转变还不到位，没有达到“新”的要求。目前，国家级新区与行政区、功能区之间的职责边界较为模糊，较难理顺相互之间的职责关系。一旦出现建设问题，便易出现责任追究主体不明等难以落实行为主体的现象。同时，这一现象还会让国家级新区沦为各级政府逐利的平台，都按照各自的规划方案展开，使国家级新区的建设迟迟难以获得实质性进展。但这些问题也具有较大的普遍性，从全国范围来看，其他区域也存在此类现象，并不是国家级新区独有的发展问题。因此，这一问题属于结构性问题，涉及较深层次的发展矛盾，不是短时间内通过某项体制改革就可以顺利化解的，仅靠国家级新区的一己之力难以实现。

### 2. 过程性问题

首先，体现为其产业竞争力仍有待提高，产业结构亟待转型。目前，大部分国家级新区依旧以第二产业为支柱产业，新兴产业和现代服务业的发展对于经济增长的总体贡献率不高。甚至部分位于中西部区域的国家级新区依旧以能源重化工业为主。因此，从产业构造上看，传统产业转型升级以及培育新型产业的任務依旧艰巨，高端制造业的体量不大，难以形成拉动周边区域发展的辐射带动力。此外，这一现象还反映出目前国家级新区的自主创新能力还有待提升。即便国家级新区花费较大精力用于人才和科技的引进，但目前高新技术产品自主研发的能力还稍显不足。且部分国家级新区还严重依赖国家的优惠政策，忽视提升自身的发展水平，因而在国家逐步取消政策利好后，其创新驱动动力后劲不足，仍有较大的提升空间。

其次，产城融合发展还不到位，距离国家级新区建设的预期目标仍有较大差距。国家级新区的选址一般位于城市的边缘或外围区域，这难免会出现开发区等经济园区基础设施配套不足的问题，“职住分离”现象较为明显。如，兰州新区的建址距离兰州中心城区 38.5 公里，往返中心城区与兰州新区的距离较长，因此兰州市曾短暂实行将市委市政府机关及部分直属部门和单位搬移至兰州新区办公。根据 2013 年发布的《关于市委市政府机关及部分市直部门和单位移至兰州新区办公的意见》，相关公务员采取出差的方式搬迁至兰州新区上班，政府提供住宿和餐饮，并每天发放补贴。如此一来，增加了兰州市的工作成本。于是在 2015 年，兰州市对支持新区发展的方式方法做出调整，将市级单位迁回中心城区办公。这在一定程度上反映出目前部分国家级新区的城市生活服务功能落后于产业功能，出现大量“空城”的现象；反映出资源集约程度不高、土地开发无序等问题。

由此可见，国家级新区在取得建设成就的同时，也存在着发展难题与不足。其中，有些是可以在建设过程中逐步改进，但深层次的问题却难以在短时间内解决。

### 三、目标模式：建立新型伙伴关系的实现机制

国家级新区的发展问题既有见之于国内协同发展困境的普遍性成因，也受到国家级新区独特的权力结构和行政管理体制的影响。因此，解决这些发展难题无法做到一蹴而就，需要在较长的时间范畴内分阶段、分批次努力为之。以府际关系和整体性治理为研究视角发现，影响国家级新区发展的行为主体除国家级新区自身外，也包括中央政府、国家级新区所在的省级政府和其所依托的母体城市政府。

若要解决国家级新区的发展难题，需要相关行为主体共同参与、协同发展。参与者需要树立新的理念意识，接纳新的协作方式，以目标为导向，跨越行政区的限制，通过合作来解决区域发展问题。构建围绕国家级新区的新型伙伴关系大体包括 3 个方面的内容：新的理念意识、新的分配和考核机制以及新的协作方式(如图 1 所示)。

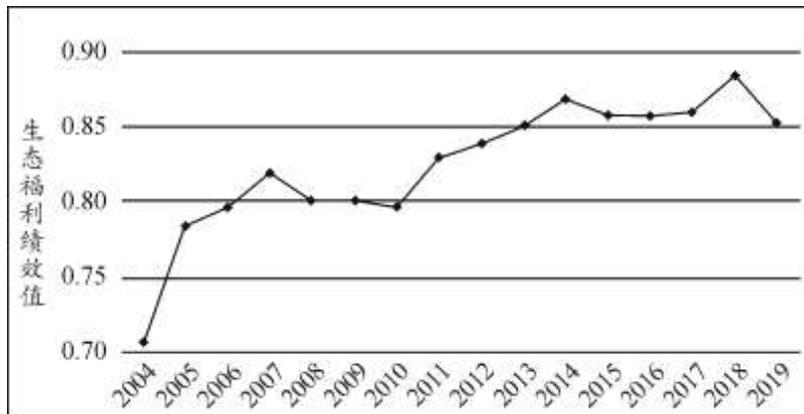


图 1 “新型伙伴关系”发展模式

#### 1. 新的理念意识

建立围绕国家级新区的新型伙伴关系需要树立“区域”和“协作”意识。国家级新区发展范围内的各行为主体，尤其是省市两级政府，要树立区域理念，认识到区域共同发展有助于地方利益的实现，但地方利益最大化并不一定会带动区域的共同发展。若省市两级政府以地方利益最大化为发展目标，而忽略了自身所处区域的整体利益，便会出现重复建设、资源浪费等跨区域发展问题，进而会再次损害地方利益。而若省市两级政府树立了区域理念，认识到区域整体利益的重要性，则有助于本地的可持续发展，避免“囚徒困境”的出现。

此外，省市两级政府还需要树立“协作”意识。首先是协调功能与定位，同中求异，找到自身的优势条件和发展特色，制定差异化的发展目标，<sup>[8]</sup>全面考虑整个发展范围内的发展结构，而优化区域内的资源配置，避免互相扯皮。除此之外，国家级新区发展范围内的省市两级政府也要对国家级新区的发展定位形成共识。若双方都从自身利益出发考虑国家级新区的功能定位，便不利于整个区域的长远发展。

## 2. 新的分配与考核机制

在树立“区域”和“协作”意识的基础上，若要省市两级政府跨越行政级别进行沟通与合作，便需要分配与考核机制的创新。这里的分配机制，即保障收益公平的机制，既包括财政预算和实际工作量的分配，也包括问题责任的追究。在协同发展过程中，容易出现的一个现象是互相推诿责任，尤其当参与方行政级别不同时，更加难以辨别责任的归属。此外，受到任期的制约，各级政府的主要负责人可能会放弃长远利益而只顾任期内的短暂利益，但协同发展是一个长时间的历程，需要若干届政府班子共同行动。因此，应建立健全追责机制，让职责关系对应，使发展过程有迹可循。

在保障收益公平的同时，要建立健全绩效考核机制。绩效考核对于各参与者而言既是激励机制，也是监督机制。<sup>[9]</sup>这里的绩效考核，是多元参与的多维度考核机制，不仅包括上级政府对下级政府的考核，也需参考同级之间的评定。应将国家级新区的发展情况纳入各参与主体的整体绩效评价中，建立各级政府与国家级新区之间的强联系，以增强各参与主体在发展国家级新区过程中的“主人翁”意识，在一定程度上避免出现各级政府置身事外或互相推诿的现象。在外部环境中，全局把控与协调，加强监督和监管，督促各级政府严于律己，将自身利益与共同利益相结合，并积极投身于国家级新区的建设。

## 3. 新的协作方式

新型伙伴关系的建立，还需要转变省市两级政府之间的协作方式。首先，在区域内确立明确的领导职责，有效地组织和参与发展工作。这样既可以从全局掌控发展态势，避免参与方的“自利式发展”，还可以完善追责机制，以较快的速度找到阻碍发展的问题所在。其次，明确并规范各级政府的职责边界，并将其以制度化的方式固定下来。由于国家级新区发展参与方较多，且各参与方的权力归属也有所不同，因此存在各方之间职责权限不明的现象。职责界定不清楚，赏罚体系也很难建立，便可能会出现各方争抢发展成果，一旦出现问题就互相推诿责任等情况。因此，需要将各方之间的职责体系制度化，将各方的具体职责和权限统一规划并纳入制度框架，从而使各方各司其职，提高整体的工作效率。最后，建立健全各主体之间的对话机制，充分尊重各主体谈判与协商的意愿与权利。<sup>[10]</sup>国家级新区范围内省市两级政府的协同发展，需要双方在衡量自身利益与公共利益的基础之上，通过平等的对话机制来达成行动与发展的共识。因此，各级政府应在统一的领导小组的引导下，在政策出台和运行的过程中充分表达利益诉求与发展建议，并由统一的机构进行协调，从而用对话的方式避免行为冲突的出现。

# 四、实现路径：构建多元共赢的基本格局

一种发展机制的成功受到国家政治、经济和文化等多种宏观与微观因素的共同影响。因此，新的国家级新区发展模式的建立，既需要借鉴国际经验，也需要结合中国的具体国情，有针对性地实施政策措施。具体来看，新型伙伴关系的建立，不仅需要宏观制度层面的理性考虑，也需要微观技术层面的细致操作。

## 1. 高位统筹引领发展

国务院要求，各部委要按照职能分工支持与领导国家级新区的建设发展。但在实际运行过程中，中央政府给予的政策红利却在逐渐减少。也是由于这一原因，省级政府和母体城市政府在如何发展国家级新区这一问题上，才会出现相互扯皮、消极执行等“各自为政”的现象。由此可见，中央对于发展国家级新区具有无可替代的“向心力”作用，需要中央的参与与切实领导。考虑到国家级新区数量较多，中央可以通过间接介入和直接介入两种形式参与国家级新区的发展建设。

### (1) 间接介入：成立领导小组

领导小组，主要指的是为了完成某项任务而组建的跨区域、跨部门的临时政治单元，其具有行政管理职能，且位列于正式机构之外。<sup>[11]</sup>具体到国家级新区协同发展这一问题上，成立领导小组的必要性在于：首先，国家级新区发展范围囊括了中央、省、市、县甚至乡镇等不同行政级别的政府，牵涉的行为主体数量较多。常规的治理手段很难适应多元主体参与的跨区域、跨部门的问题，因此需要成立领导小组来进行指导与统筹。且省市两级政府内部的行政机构数量众多，若再成立新的正式序列机构，会带来人员、机构冗杂的情况，增加了明确职权的难度，影响正常的工作效率。因此，成立非常规的临时性领导小组，可以在前期帮助国家级新区工作走上正轨。其次，由于中央到国家级新区的行政跨度较大，且中央管理的事务众多且繁杂，很难一一处理国家级新区的具体发展问题。因此，在这种情况下，领导小组便可以充当国家级新区问题直达中央处理的重要通道，在较高的层级统一协调各政府之间的争议。此外，领导小组可以在较高级别的行政位置上充当国家级新区发展的监督角色，从而规范各级政府围绕国家级新区的行为，最大程度上避免“各自为政”等自利现象的出现。

### (2) 直接介入：完善行政管理体制

中央可通过完善体制或创新机制等直接参与国家级新区的发展工作。行政管理体制的改革大致可分为结构性改革与程序性改革两类。<sup>[12]</sup>所谓结构类改革，主要指的是调整行政机构，这也是改革开放至今中国主要的改革重点。程序性改革，主要是指在具体的运行过程中各部门之间如何完成协同发展的问题。中国已经在机构的优化与重组问题上具有充分的学术讨论和充足的实践经验，但主要还是按照较为刚性的“等级制逻辑”进行改革，<sup>[13]</sup>还是会面临政府及部门之间的协调困境。此时，程序性的改革可以完善制度改革逻辑，为机构之间增加弹性因素。在运作过程中进行制度改革，不仅可以规范行为主体之间的关系，也可以保障信息对称性，并把干扰协作的影响因素最大限度地排除在外。<sup>[14]</sup>具体到国家级新区发展这一问题上，程序性改革显得尤为重要。因为这其中牵涉到不同行为主体之间的职责划分问题，也涉及到监督和追责等问题。而这些问题的解决，都离不开绩效评估制度的创新与完善。可以通过明确国家级新区发展的责任主体，将绩效评估与国家级新区的发展情况挂钩，避免在具体问题上出现职责不明的情况。这一举措也可以明确监督对象，以便在出现问题后及时追责并加以改进，达到奖惩统一的效果。

## 2. 省市协作规范发展

规范省市之间的协作关系，有利于共同带动国家级新区以及周边区域的协调发展。协调省市之间的关系主要需要做好以下几点：

### (1) 建立互信关系

互信关系建立的前提条件是双方要树立区域意识。一般而言，下级政府需要听从上级政府的指令。即便下级政府很难违背指令，但其往往会选择性执行，以此消极抵抗上级政府的指令。而要实现双方互信，就需要让双方政府，尤其是下级政府认识到，努力执行指令的收益是大于懈怠执行的收益，当然前提便是保证上级政府的决策正确且合理。但是，省级政府和市级政府作出的策略选择是基于“成本-收益”的理性考虑，兼顾了经济、政治和社会等多维度要素，因此若要双方仅凭树立意识就自然形成互信关系是较为困难的，需要一个较强的约束力量。强约束力量的主要目的是增加双方的背叛成本，使得双方在互动过程中，会将这一约束条件考虑在自己的付出成本中，进而反向约束双方行为。而这一强约束力量主要可以通过机制改革实现，如增加绩效考核的衡量指标，加强上级监管等。通过增强合作意识并用强约束的力量进行制约，可以在一定程度上保障双方形成互信关系，避免背叛事件的发生，从而无障碍地协同发展。

### (2) 建立公平的利益分配机制

利益分配问题是限制省市之间协同发展的又一要素。而利益分配主要的是牵涉到“权”“责”“利”三者之间的平衡与分

---

配。而关于纵向政府间的分配问题，现今无论在理论界还是现实层面都主要谈论中央和地方政府之间的分配问题，尤其是财政事权和支出责任的分配问题。但对于地方政府纵向之间的分配问题关注度还不够，仍有较大的讨论空间。

针对国家级新区的发展问题，亟需明确各级行为主体之间的职能、财政事权以及支出责任的分配。首先，要率先明确不同行政层级政府之间的职责划分，将维护国家级新区发展范围内经济稳定、促进经济协调发展等基本公共服务职能交由较高级别的政府负责，将适合最接近国家级新区具体事务的相关职能交由下级政府负责，从而避免不同级别之间的职责交叉。而同级政府之间，更多地需要考虑履行职责时的协调与配合，保障信息的完全对应，避免在同一发展问题上各自为政。在此基础上，需要根据财政体制和财力情况，明确各级政府之间的财政事权，从而实现政府“权”和“责”的一一对应。这也可以激励各级政府处理好自己职责范围内的事务，避免出现政府过度追逐自身利益最大化而忽视区域利益的现象。此外，还需对应财政事权与支出责任。这不仅利于出现问题后的及时追责，也加强了对于政府行为的监督，避免政府滥用权力。当实现“权”“责”“利”之间的平衡后，基本上就可以保障各级政府之间的获益公平。这对于各级政府而言，也起到了激励作用，也可提高参与的积极性，从而实现地方利益和区域利益的共同发展。

### 3. 社会共建多元发展

在国家级新区发展范围内，除各级政府需要承担主要的发展任务之外，还存在特殊的参与主体，即各类社会力量。现有的国家级新区行政管理体制大体可以分为 3 类，其中一类便是管委会和企业共同治理的模式，即由管委会出资成立国有公司，以承担国家级新区的基础建设等工作任务。由此可见，在部分国家级新区中，国有企业也扮演着较为重要的角色，社会各类组织也发挥了不可替代的作用。因此，若要实现国家级新区范围内各行为主体的共同发展，也需要积极动员社会力量参与。

#### (1) 转变政府行为逻辑

当今的治理问题，尤其是跨区域治理问题，不仅需要政府以及政府之间的积极运作，也需要在政府的引导下社会力量的广泛参与。这首先就要求政府转变行为逻辑，肯定社会力量的重要作用，并积极动员社会力量的参与。

目前，关于治理模式的主流观点是强化社会的作用，逐渐降低政府在与市场和社会关系结构中的比重，弱化“大政府”。但依据中国国情，“小政府”很难保证发展的高质量运行，因此应在强政府的指引下，增加社会力量的参与比重。而社会力量包含的类型多样，参与形式也多样。如，公众可通过参加各类社团或社会组织参与到社会治理的过程中，而这些社团、社会组织又和企业一起接受地方政府的统一领导，进而有秩序地参与社会治理。<sup>[15]</sup>在国家级新区的发展过程中，政府和社会之间的关系主要体现在公共物品和服务的供给方面。政府首先需要明确各社会力量参与治理进程的重要性，在此基础上合理分配基础设施和服务的供给，并适当将具体的开发建设权交由企业管理，以减轻政府的运行负担。总体而言，政府既需要增强接纳社会力量加入发展进程的意识，改变政府统管一切的行为逻辑，也需要给社会力量增添制度性的激励。同时，政府也不能放松对于社会力量的监管和引导，以防止企业垄断等现象的出现。

#### (2) 建立沟通机制

各社会力量应认识到自己在国家级新区发展进程中的重要作用，积极向地方政府反映自己的利益诉求，以形成“沟通”机制来约束政府行为。在建立沟通机制的过程中，各社会力量要达成内部一致，即各参与主体共同协商，确定共同的发展目标及相同的利益。在此基础上，社会力量应有组织地向地方政府反映情况，通过常规渠道表达自己的利益诉求并监督政府的日常行为。同时，也可以借助新闻媒体等传播机构来表达自己的参与意愿。社会力量在通过多种渠道表达自己的利益诉求后，要积极参加政府组织的各类听证会和征求意见座谈会，既监督政府的运行情况，也可对政府的规划方案提出质疑。

从政府角度看，也要接纳沟通机制，主动接受监督并加以完善。政府首先需要保障社会意见的反映渠道，及时收集不同社

---

会团体的利益诉求。同时，完善社会监督机制，确保政务的公开透明，主动接受社会公众的监督。此外，政府也可主动将社会的评价纳入绩效考核标准中，从而刚性约束自身行为。需要注意的是，政府也要加强对社会团体的领导和引导，确保社会意见的科学合理，避免出现违规违法等行为。

#### 参考文献:

- [1][7]吴昊天, 杨郑鑫.从国家级新区战略看国家战略空间演进[J].城市发展研究, 2015, (03):1-10.
- [2]郝寿义, 曹清峰.论国家级新区[J].贵州社会科学, 2016, (02):26-31.
- [3]国家发展和改革委员会主编.国家级新区发展报告(2015)[M].北京:中国计划出版社, 2015.34.
- [4]范巧, 郭爱君.国家级新区辐射带动力及其实现机制研究[J].经济体制改革, 2018, (05):46-51.
- [5]张志红, 于丹.滨海新区行政体制改革研究报告[A].朱光磊.中国政府发展研究报告(2014)[C].北京:中国人民大学出版社, 2014.150.
- [6]王晓强.论国家级新区行政机构设置的法定化[J].江西社会科学, 2020, (02):213-222.
- [8]Heather Getha-Taylor. Identifying Collaborative Competencies[J]. Review of Public Personnel Administration, 2008, 28(02):103-119.
- [9]Ken S. Cavalluzzo. Competition Fee-for Service Requirements, and Government Performance:Evidence on the Federal Reserve[J]. Journal of Accounting and Public Policy, 2002, 21(04):315-356.
- [10]T. Christensen, P. Legreid. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform[J]. Public Administration Review, 2007, 67(06):1059-1066.
- [11]周望.中国“小组机制”研究[M].天津:天津人民出版社, 2010.16-17.
- [12]周志忍.深化行政改革需要深入思考的三个问题[J].中国行政管理, 2010, (01):15-21.
- [13]蒋敏娟.中国政府跨部门协同机制研究[M].北京:北京大学出版社, 2016.243.
- [14]张紧跟.当代中国地方政府间横向关系协调研究[M].北京:中国社会科学出版社, 2006.81.
- [15]于鹏, 李宇环.地方政府协作治理模式:基于战略问题的类型学分析[J].行政论坛, 2016, (04):42-46.