

试论新区域主义视野下的泛珠江三角洲区域合作

张 紧 跟

[摘 要] 在泛珠江三角洲,随着区域经济一体化的发展,大量区域性公共问题随之产生。为此,区域内地方政府间开展了一系列以双边和多边协调与合作为基本内容的区域合作。但是,通过对近年来泛珠江三角洲区域合作的评估,认为其在解决一部分问题的同时,并不能解决根本性问题,并未破解区域合作的迷局。由于泛珠江三角洲的区域合作是一种缺乏治理的地方政府间协调与合作,因此无法有效治理区域发展中诸多公共性问题。从新区域主义的视野来看,要提升珠江三角洲区域整体竞争力,应该适时转变为区域治理。

[关键词] 新区域主义;区域治理;泛珠江三角洲;区域合作

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)03-0351-07

随着泛珠江三角洲区域经济的发展,大量区域性公共问题随之产生。为了有效生产与供给区域公共产品,解决区域发展中的区域性公共问题,需要形成常态的区域治理。为此,区域内地方政府间开展了一系列以双边和多边协调与合作为基本内容的区域合作。毋庸讳言,区域合作有效地促进了区域发展,但也存在着内在的缺陷。对此,国内已有的相关研究主要是强调要建立健全区域地方政府间合作制度^[1](第 22-28 页)。但是,从 20 世纪 90 年代在欧美发达国家兴起的新区域主义来看,区域治理应该是通过建立合作的政府或专门的机构,运用和动员社会及非政府组织的力量,在充分尊重并鼓励公众参与下,进行的一种解决区域宏观和微观问题的政治过程^[2](第 532-550 页)。在新区域主义看来,泛珠三角的区域合作是一种缺乏治理的地方政府间合作,过分强调了地方政府在区域合作中的中心角色,区域合作的议题只是围绕区域内各级地方政府的需要而展开,不能涵盖区域内全部的公共事务,最终也就不可能解决区域一体化进程的诸多关键性问题。因此,不仅要进一步完善区域政府间合作机制,还必须适时从区域地方政府间协调与合作逐步调整为新区域主义视野下的区域治理。

一、新区域主义视野下的区域治理

在欧美发达国家,关于区域治理的研究主要聚焦于大都市区的治理。当前,欧美发达国家的大都市区已经成为世界经济发展最为活跃的区域,在促进各国经济社会发展乃至全球发展方面都扮演着举足轻重的角色^[3](第 14-17 页)。但是,随着大都市区的发展,其治理难度与复杂程度也日益加大。对大都市区治理组织的学术争论可以回溯到 19 世纪末 20 世纪初城市扩张的增长。由于郊区化的发展,城市持续性地扩张,而地方政府制度性的规划远远滞后。在大部分 OECD 国家,这源于功能性城市空间与这些空间由谁管理的制度性领域之间日益扩大的裂缝。这样,大都市区政府管理的碎片化就成为治理的难题:一方面,大大小小且数量众多的地方政府都积极寻求自身的独立性与自主性;另一方面,层出不穷的区域性公共性问题又不断陷入治理困境。20 世纪以来,一方面,政府一直在试图找到一种合适的区

域治理模式,以使一个聚居人口与经济活动的领域范围能够与城市区域系统相符合^[4](第 467-478 页)。另一方面,学者从不同角度展开研究,力图建立区域治理制度来满足城市区域发展的新需要^[5](第 158-168 页)。总体上看,这些研究主要有三个共同的目的:(1)在大都市区建立一种方法以提升地方政府间合作;(2)区域治理的目的是解决大都市区碎片化政府组织结构带来的外部性;(3)提供一种财政和减税办法来促进城市中心的发展,以便于使其能更好地为整个区域发展作贡献^[4](第 467-478 页)。

在 20 世纪后半期,围绕大都市区治理,巨人政府论与多中心治理理论之间展开了激烈的争论^[6](第 32-38 页)。

巨人政府论,即所谓大都市区改革传统,将大都市区大量独立管辖范围的存在视为有效的与平等的区域治理的主要障碍。基于这一判断和对大型公共官僚组织理性和规划能力的信任,大都市区改革者主张政府合并,即制度性边界应该与大都市区经济与社会发展的规模相适应。他们提出,合并可以通过中心城市对郊区的兼并而实现,也可以通过建立大都市区政府而实现(即建立广泛权限和自治的双层制度,在那里,管辖空间把大都市区作为一个整体在功能上覆盖)。

多中心治理理论,即大都市区治理的公共选择视角,产生于 20 世纪 50 年代中期,对制度化合并作为一个解决大都市区问题的方案进行了批评和拒绝。它坚持认为,大都市区制度化的碎片化对于有效的服务供给是有利的。从蒂伯特关于以脚投票的经典理论出发,公共选择论者认为,大量自治的地方选区的存在创造了一个类似于市场的环境,在那里居民可以选择最适宜于自身偏好的税收/服务交易的行政辖区。他们认为,在总的层面上,地方政府间吸引居民的竞争不但导致区域性服务需求的有效满足,而且在筹集公共资源以用于生产这些服务上也是有效的。

在 20 世纪后半期,这两种思路之间的争论一直主导着大都市区治理。这两种理论所展开的大量争论不仅积累了相当丰富的文献,而且对于增进大都市区治理的知识积累也作出了巨大贡献。尽管在基本观点上针锋相对,但两种理论都在于解释大都市区的政治结构如何才能有效地和低成本地供给公共服务、解决必须的公共性问题、消除或减少财政经济甚至是社会不平等^[7](第 40-65 页)。然而,合并或碎片化这两种思路看起来都只是为更好的大都市区治理提供了有限指导。这两种思路都提供了一种简单的处方:巨人政府论建议区划改革和制度性合并,多中心治理理论建议地方自治应该加强。正如有学者指出的那样,每一个研究报告都只支持一种思路,最终似乎问题变成了无论是大的是有效的或者小的是美丽的都不能完全建立在经验事实基础上,因为都缺乏令人信服的证据^[8](第 117-134 页)。

20 世纪 90 年代,一种建立在北美和西欧大都市区跨区域性政策的经验性研究基础上的大都市区治理新视角开始形成。这一研究发现,在大量案例中,大都市区问题通过目的导向的合作网络被提出,包括与私营服务供给者一样的市政当局,不同层级的政府机构。这种新的视角提出有效的大都市区治理并不必然要求制度性合并。相反,它声称区域性治理可以通过合作性安排来实现,这种安排建立在政策相关者之间的谈判过程之中。这些网络通常是拥有不同背景和权力的行为主体和机构的异质性混合体,这些主体和机构以一种独立于制度性管辖边界的方式来界定和提供跨区域的服务。新区域主义视野下的区域治理不是聚焦于制度性结构和地方自治体的行为,而是聚焦于为了区域治理目的而在不同公共机构和私人主体之间建立联系。新区域主义将大都市区治理看作是多种政策相关主体之间谈判的过程,而不是通过科层制或竞争。它是在大都市区形成的,以跨地方公共事务治理与协作网络为基础组合而成的治理制度。它主要针对区域内各地方共同面对的制约区域持续发展的问題(如森林、河流流域生态环境退化等),或者为了规划区域内产业布局和经济增长方式,而建立区域内互惠、合作和共同发展的网络体系。新区域主义意味着区域治理的根本性转型,它强调区域治理是通过政策的相关行动者间的稳定网络关系来达成的,因为政府和非政府组织单独都没有足够的能力去解决区域性问題。

二、泛珠江三角洲的区域合作制度

自 20 世纪 90 年代以来,中国经济形成了珠江三角洲地区、长江三角洲地区和京津唐地区三大板

块,在这三大板块中唯独珠三角地区市场腹地狭小,这就势必导致珠三角地区扩大资源要素聚集的规模处于不利境地,从而可能出现从聚集转变为扩散的趋势,近年来FDI(包括港台资本)北移增多,就是明显的征兆。这将会影响到珠三角地区经济社会更上一层楼的发展。在这种背景下,2003年7月,中共中央政治局委员、时任广东省委书记的张德江首次提出了“泛珠三角”区域协作的概念。其根本目的就是要利用广东现有优势拉长经济发展的“市场链”,以确保在日趋激烈的区域竞争中,珠三角地区能持续处于领先地位。与此同时,作为经济发达的粤港澳地区,有向周边地区扩散经济能量和拓展腹地的内在动力和要求。而相关省区有对接粤港澳、实现地区跨越式发展的迫切需要。因此,这一合作构想在相关省区和香港、澳门特别行政区中得到积极响应。另外,“泛珠三角”合作以其“9+2”的空间涵盖(粤、桂、闽、琼、湘、赣、川、滇、黔加上港、澳)显现了两头兼顾的立意,即推动西部落后地区的加速发展和保持东部地区的持续发展,适应了国家整体区域发展战略的需要,可以说这是迄今为止各种区域发展战略中最富有政治和经济内蕴的宏观视野。2004年6月1日—3日,“泛珠三角”区域合作与发展论坛在香港成功召开,标志着“泛珠三角”区域合作已经从构想进入到全面启动和实践阶段。

“泛珠三角”合作是一个横跨东、中、西三大地带且联结“两种制度”的跨界合作设想,其中港澳两个特别行政区与内地的经济关系已由中央政府作出了特定的制度安排,因此决定合作成败的是内地9个省区间能否形成有效的合作关系。一方面,尽管市场机制是当前中国区域合作的基础性力量,但是在当前中国区域合作的整个进程中,政府作用仍然具有重要的影响力:一是培育区域合作发展的市场体系和市场机制,制定相关的法律规范,促进市场中介体系的完善,为区域合作营造一个比较成熟的市场经济体制环境。二是在推动和促进企业跨地区经济合作方面发挥积极的协调作用。三是在区域产业发展的统一规划、交通等基础设施的网络化、市场建设的整体性,以及社会个环境等问题的协调治理方面要采取积极的协作措施,按照统筹原则,制定区域产业发展、城市体系等规划等。在这些方面,相关地方政府间相互关系作用是区域合作的一个重要保证^[9](第310页)。另一方面,随着泛珠三角区域的发展,大量的诸如区域发展中的投资与贸易、基础设施建设、资源配置、环境治理、公共安全、发展规划等诸多区域性公共问题应运而生。面对诸如珠江污染治理、打击跨境犯罪、统一规划等区域性公共物品的供给,传统的以行政区划为边界的单一地方政府显然是无能为力的,因此泛珠江三角洲区域双边或多边的政府合作就逐渐被提上议事日程。

首先,区域合作的宗旨、原则与主要领域已经确立。泛珠三角的合作宗旨是强调在优势互补、平等互利的前提下开展合作,提高对内对外开放水平,提高资源配置效率和经济运行质量,以合作促进经济社会共同发展,提高整体竞争力;合作原则是自愿参与、市场主导、开放公平、优势互补、互利共赢;合作要求是各方政府着重在市场环境建设、基础设施的协调、区域品牌的构筑、促进可持续发展四个方面推进合作发展;合作的主要领域包括基础设施、产业与投资、商务与贸易、旅游、农业、劳务、科教文化、信息化建设、环境保护、卫生防疫等方面。

其次,已经形成了比较完善的区域政府间合作制度。具体包括:

1. 论坛和合作洽谈会。泛珠三角区域合作有两大平台,一是泛珠三角区域合作与发展论坛;二是泛珠三角区域经贸合作洽谈会。

2. 高层联席会议制度。随着泛珠三角区域间的合作与交流的全面展开与深化,高层联席会议制度也逐渐多样化。在实践中主要有三种形式:第一种是行政首长联席会议制度。会议由各方政府行政首长组成。其职责是研究区域合作规划;研究解决区域合作中需要协调的重大问题;审议、决定区域合作的重要文件;根据秘书长协调会议提出的建议,研究决定下一届论坛和洽谈会的承办方。各行政首长负责部署和推动本方参与区域合作的各有关方面工作;对本方参与区域合作的战略、规划、工作方案以及重大合作项目作出决策;向联席会议提出推进区域合作建议和需要提请联席会议解决的事宜。联席会议原则上每年举行一次年会,年会在泛珠三角区域合作与发展论坛举办期间召开。在行政首长联席会议下设立秘书处,执行行政首长联席会议的决定,负责协调秘书长协调制度、各成员方日常工作办公室、

部门衔接的落实和制度运作,起草、报送、印发区域合作有关文件等。第二种是政府秘书长协调制度。2004 年 7 月,在四川召开了秘书长会议,确定了以定期召开秘书长会议作为协调合作事宜的机制。其职责是负责协调“9+2”之间有关需要政府协调的具体合作事宜;负责协调各方参与“9+2”论坛与经贸洽谈会需要政府协调的具体工作事项;指导政府各有关部门衔接落实推进合作的具体项目及其他有关工作,并进行检查督促;每年定期或不定期向行政首长报告“9+2”政府合作过程中的有关情况和需要确定的问题;为行政首长联席会议年会作准备。第三种是发改委主任联席会议制度。2003 年 8 月,泛珠三角区域 9 省区发改委主任组成联席合作会议,由广东省发改委主任任常任主席,设立长期秘书处,各省派员轮流出任秘书长。

3. 日常办公制度。9 省区的日常工作办公室设在发展改革委(厅),香港、澳门特别行政区政府确定相应的部门负责。其工作职责为加强本地区有关部门的沟通、联系,掌握本地区推进区域合作的情况,研究、提出加快推进区域合作发展的政策、措施及建议;编制本地区参与区域合作的发展战略、发展规划、工作方案;向政府秘书长或港澳特别行政区政府相应官员反映区域合作的进展情况,并就推进区域合作问题及时向各方政府提出思路 and 对策以及其它工作建议;负责政府秘书长协调会议的筹备、组织工作;负责跟踪落实政府行政首长联席会议及政府秘书长协调会议确定的各项事宜;加强各方日常工作办公室之间的工作协调,研究组织推进合作的具体措施;建立信息交流制度,共同办好泛珠三角区域合作与发展官方网站。

4. 部门衔接落实制度。区域内各方责成有关主管部门加强相互间的协商与衔接落实,对具体合作项目及相关事宜,提出工作措施,制订详细的合作协议、计划,落实《泛珠三角区域合作框架协议》提出的合作事项。对政府行政首长联席会议决定的与本部门有关的事宜,制定互相衔接的具体工作方案、合作协议、专题计划;组织本部门编制推进合作发展的专题规划,制定本部门参与区域合作的工作方案;组织实施本部门参与区域合作的战略、规划;协调本部门与其他部门及外地在区域合作中的有关事宜;各部门定期向各方的日常工作办公室反映合作事项的进展、建议和问题,必要时直接向政府秘书长、港澳特别行政区政府相应官员或行政首长反映有关情况;以及不定期召开合作区域内对口部门衔接协调会议,衔接落实有关合作事宜。如 2004 年 9 月,9 个省区的工商行政管理局签署了“泛珠三角区域工商行政管理合作协定”,其目的是通过各省区工商行政管理的合作,确保区域内商品和要素市场的畅通。

最后,区域政府间互动频繁。在泛珠江三角洲区域,相关地方政府领导之间的互动是比较频繁的。人们经常可以在媒体上看到各个地方政府组织各种各样的学习团、交流团等,由主要领导带队,到相关地方政府所辖地区去参观、访问、学习、交流,实质上是寻求在经济发展方面互利合作的机会,学习相对发达地区在经济和社会发展方面的经验。比如 2004 年 4 月 13 日,广东党政考察团到广西、湖南进行为期 10 天的考察,目的是“学习经验、促进合作、增进友谊、共同发展”^[10](第 A1 版)。类似的交流学习不仅在省级层面,在地市级层面也广泛存在。如 2005 年 11 月 30 日,广州市市长张广宁率考察团赴佛山考察,双方就进一步建立密切的交流机制及产业合作、水环境保护、交通路网衔接等问题进行了深入交谈并达成共识,彼此同意建立两市政府及有关部门的热线联系机制^[11](第 C1 版)。目前这种考察交流已成为区域内各方寻求互利合作的一个重要渠道。这种互动的主要内容包括:第一,相互学习与交流;第二,积极协调在地区间关系发展中出现的具体问题;第三,对口支援;第四,信息交流;第五,开展经济技术合作。显然,通过这些地方政府领导间频繁的互动,是非常有利于促进泛珠江三角洲区域合作的。

三、泛珠江三角洲区域合作的成效与问题

泛珠三角区域政府的合作正在向规范化、制度化的方向发展,其合作无疑为泛珠三角的经济合作创造了良好的发展环境和制度平台。毋庸置疑,上述区域合作策略在相当程度上促进了泛珠三角区域的一体化进程,区域整体竞争力不断增强。不仅如此,泛珠三角区域合作与发展还开创了我国区域经济协调发展的新模式。尽管这一引人注目的区域合作范例内部的经济水平极不均衡,但正是这种区域

之间在制度、发展水平、产业结构和资源禀赋等条件上的差异性,使得这种新的区域合作模式——异质性合作,具有了很强的互补性和内在动力,有利于克服区域经济发展中相互的排斥和恶性竞争,从而使区域协作具有强大的生命力。具体表现在:首先,3年来,泛珠三角区域合作开放的大市场正在形成,跨区域综合交通运输体系的合作进展顺利,区域交通网络的建立日趋完善,取得了互利共赢的实效。据统计,3年来,合作各方总计项目签约数达12 172项,总金额达12 534亿元^[12](第13-17页)。其次,目前,广东等9省区在省际区域合作和合作力度上有了前所未有的突破,呈现出项目规模大、合作领域广、企业在省际合作中占主体地位和互补性强、合作效果明显等特点。过去,9省区之间的合作多为贸易往来,如今已经向经济、科技等多领域发展。目前,各个省区的政府高层与实业界人士已经充分认识到:构建区域统一大市场,必须主动加强区域协调沟通,弱化“行政区划概念”,强化“经济圈概念”。而且,要以制度整合为突破口,扫清体制障碍。与此配合,交通体系与基础设施项目上的实质合作已经展开。一个贯通广东全省、连接港澳与周边省区的“泛珠三角”交通体系已经全面启动。最后,“泛珠三角”的区域性经贸合作,也开始迈出坚实的步伐。“泛珠三角”区域间的经贸合作,在过去已经有了较好的发展基础。1995年以来,广东与周边八个省区的合作项目超过10 000个,金额达6 000亿元以上。目前,一个以粤商为主体、向临近省区蔓延的投资高潮正在兴起。南方电力投资的“西电东送”工程,从滇黔桂构筑9条输电大通道向广东延伸,粤黔合资兴建的最大火力发电项目也于2003年底开工。仅在2004年3月—4月间,广东与广西、湖南两省区已经签订了总额为844亿元的经贸合作项目。广东与海南、广西共同开发的“北部湾”项目也在起步。由此可见,“泛珠三角”的崛起已经是十分明显的事实^[13](第A2版)。

但是,泛珠三角区域合作中仍然存在着诸多问题:

一是缺乏区域性发展战略或规划。目前的“泛珠三角”合作只能起到促进有关省区发展中扩大跨界经贸交流与合作的作用,是各自经济发展战略或规划的一种补充,还不是一个把各省区发展融为一体的区域性发展战略或规划^[14](第7页)。这样的合作只是一种各取所需的松散型合作,缺乏一个能凝聚各方的共同目标及组织形式,由此形成的矛盾是合作首倡者(广东)的预期与其他合作伙伴们的预期有落差。例如,有的合作伙伴在表示积极参加“泛珠三角”合作的同时,却自己又规划了另外一个区域发展规划作为本省区的发展重点。显然来自合作伙伴的不和谐,使“泛珠三角”合作有流于概念设计的可能,这是“泛珠三角”区域合作面临的最严峻挑战。

二是地区利益还未理顺。在行政分割、经济发展差异继续存在的情况下,区域合作所要求的市场开放必然导致一些地方利益的丧失和另一些地方利益的获得,利益受损的一方必然对开放市场持审慎态度。多得利益者会积极推动项目合作,利少或利无者就会消极对待,亏损者则会加以坚决反对,如何明确、平衡各方利益,促进合作,减少摩擦,使合作项目达成并最终使区域利益最大化,这既是实质性问题,也是一个棘手的问题。

三是产业转移存在多重障碍。产业合作与梯度转移是区域合作的重要内容,但在以香港、澳门、广东、福建为代表的发达地区与湖南、江西、四川、贵州、海南、广西、云南等欠发达地区之间存在较大梯度差异的情况下,设想中的大规模产业转移并未出现。

四是合作领域尚处于低层次。在区域合作中,政府往往以“全能者”的身分出现,形成新的“政企不分”态势,致使合作“主角”大中小企业不能完全参与进来,即使参与,也热情不高,合作最终成了政府和相关部门的“独角戏”。另外,合作内容也基本局限于经济领域,合作形式也仅仅是由各省区政府通过经贸洽谈会,以招商引资的形式签订各类协议,看重的是产业项目、资金和技术合作上数量的多少,在某种意义上凸现了各省区在经济利益上的急功近利、吹糠见米的行为,缺乏对泛珠区域产业链意义上的分工与合作体系的整体性构建。

五是泛珠区域产业结构存在很大的相似性。除了经济发达的广东省这一辐射中心外,其周边的八省区产业结构“同质化”问题较为严重。这不仅会加剧泛珠区域内竞争、降低效益、抹杀合理的地域分工、导致地区分割和地方保护主义,还加剧了区域经济发展不平衡和区域差异的扩大。低水平的重复建

设既浪费了资源,还破坏了生态,既形不成专业化生产和规模经济,又影响到整个区域的国民生产总值的提高^[15](第 13-15 页)。

因此,从泛珠江三角洲区域已经展开的合作来看,它有效地促进了区域的融合与发展,但并未从根本上解决区域一体化的关键问题。

为什么已经展开的区域合作仍然未能解决这些问题呢?

从学术界已有的研究来看,一般认为:即使是在市场化程度很高的发达国家,区域合作与发展也并不完全依赖市场机制,也必须建立一个总体的协商、协调和利益调整机制;同时还需要建立一些对该区域具有管辖权力的跨区域管理组织。而这些都需要政府在宏观上加以指导和监督^[14](第 79 页)。因此,政府间合作机制的供给不足是影响泛珠三角区域合作的一个根本原因。

对此,正如有论者在反思长三角区域合作时对建立跨区域政府合作组织给予否定所分析的那样,不应该过分寄望于地方政府,而更应该关注政府之外的其他利益相关者^[16](第 35-37 页)。而从新区域主义的发展来看,有效的区域治理不可能也不应该是政府的“独角戏”。从新区域主义的视野来看,泛珠江三角洲的区域合作显然还不是区域治理,推动与实施区域合作的关键角色仍然是政府。在泛珠江三角洲的区域合作中,所有区域政策的决策与执行过程,都是完全由政府主导并由政府的职能部门来完成的,基本上排除了非政府组织尤其是私人部门的参与。公民、私人部门和非政府的公共组织对区域发展的影响仍然是非常微弱的,这与新区域主义视野下的区域治理大相径庭。这种区域合作,只是一种纯粹的区域政府管理,由于缺乏众多利益相关者的参与,除了表现出中国特色外,或许它能解释区域合作未能实现预期目标的部分原因——一个完全自上而下的区域合作模式。

从泛珠江三角洲的区域合作来看,我们所面临的问题主要在于过分强调了地方政府在区域合作中的主导性功能,是一种缺乏治理的区域政府管理。区域合作的议题只是围绕区域内各地方政府的需要而展开,不能涵盖区域内全部的公共事务。在区域合作中,地方政府往往以“全能者”的身分出现,形成新的“政企不分”态势,致使合作“主角”大中小企业和其他非政府组织不能完全参与进来,即使参与,也热情不高,最终区域合作成了政府及其相关部门的“独角戏”。在合作内容上,热衷于压力型体制下对短期政绩的追求,缺乏对泛珠江三角洲区域产业链意义上的分工与合作体系的整体性构建,更缺乏在城镇体系、社会保障体系等基础性社会领域的合作,缺乏从全局考虑整个区域经济社会的科学发展与和谐,从而削弱了区域合作的绩效。

四、简短的结论

在泛珠江三角洲区域,随着区域一体化的发展,大量的区域性公共问题随之产生。这些区域性公共问题,是传统的单一地方政府管理模式所无法解决的。在当代中国特殊的发展背景下,地方政府将在相当长时期内仍然肩负地区经济发展的重要使命。因此,通过寻求协调相关地方政府间关系为主要内容的泛珠江三角洲区域合作就成为理所当然的选择。从泛珠江三角洲的区域合作实践来看,它通过确立区域合作的宗旨、原则与主要领域、建立区域政府间合作制度、发展区域政府间的频繁互动等策略过程,在相当程度上促进了区域发展。但是,由于这些区域合作着重于地方政府之间的协调与合作,因此区域合作的议题只是围绕区域内各级地方政府的需要而展开,不能涵盖区域内全部的公共事务。在区域合作中,地方政府往往以“全能者”的身分出现,致使合作“主角”大中小企业和其他非政府组织不能完全参与进来,即使参与,也热情不高,最终区域合作成了政府及其相关部门的“独角戏”,从而削弱了区域合作的绩效。从新区域主义的视野来看,区域治理应该是区域内多元利益主体的多元互动与参与。正是区域内多元利益主体的互动与参与,才使得关键的区域性公共性问题不仅能够被表达,而且也易于解决。因此,实现新区域主义视野下的区域治理,应该成为在逐步完善区域地方政府合作制度后的进一步选择,即从区域政府管理走向区域治理。

[参 考 文 献]

- [1] 陈剩勇、马 斌:《区域政府合作:区域经济一体化的路径选择》,载《政治学研究》2004年第1期。
- [2] Norris, D.F. 2001. "Wither Metropolitan Governance," *Urban Affairs Review* 36.
- [3] 曾艳红:《国外典型大都市区发展对我国大都市区建设的启示》,载《地域研究与开发》1998年第17期。
- [4] Frisken, F. & D.F. Norris. 2001. "Regionalism Reconsidered," *Journal of Urban Affairs* 23.
- [5] Savitch, H.V. & R.K. Vogel. 2000. "Paths to New Regionalism," *State and Local Government Review* 32.
- [6] 张紧跟:《当代美国大都市区治理的争论与启示》,载《华中师范大学学报》2006年第4期。
- [7] Visser, James A. 2002. "Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interlocal Relations," *American Review of Public Administration* 32.
- [8] Keating, M. 1995. Size, "Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice," in Judge, D., et al(eds). *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- [9] 上海财经大学区域经济研究中心:《2003 中国区域经济发展——国内及国际区域合作》,上海:上海财经大学出版社 2003 年版。
- [10] 《广东党政代表团赴桂湘 推进“泛珠三角”合作》,载《南方日报》2004年4月13日。
- [11] 《广州佛山建立热线联系 张广宁率团赴佛山考察》,载《南方日报》2005年12月1日。
- [12] 刘学华:《泛珠三角地区异质性合作的内在动力机制研究》,载《珠江经济》2007年第8期。
- [13] 封小云:《泛珠三角的崛起与港澳的定位》,载《南方都市报》2004年6月2日。
- [14] 胡军等:《CEPA 与“泛珠三角”发展战略》,北京:经济科学出版社 2005 年版。
- [15] 钟雁明:《“泛珠”地区:困局与破局》,载《中国经贸》2006年第2期。
- [16] 唐亚林:《长三角合作反思》,载《探索与争鸣》2005年第1期。

(责任编辑 叶娟丽)

On Regional Cooperation from View of New Regionalism in the Pan-Pearl River Delta

Zhang Jingen

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 51275, Guangdong, China)

Abstract: The regional cooperation based on the local governments coordination and cooperation has been carried out because many regional public problems have emerged in the Pan-Pearl River Delta. However, by studying the regional cooperation, this paper finds that it has solved many problems. At the same time, some essential problems have not been solved. Therefore, the regional cooperation based on the local governments coordination and cooperation can't solve the puzzle of regional cooperation in Pan-Pearl River Delta. However, the regional cooperation in the Pearl River Delta is the coordination and cooperation among the local governments. The modes can't govern the many common problems of the regional development effectively because they are short of governance. From the view of new regionalism, it is necessary of transforming the regional cooperation lack of governance into regional governance to promote the whole competitiveness in the Pan-Pearl River Delta.

Key words: New Regionalism; regional governance; the Pan-Pearl River Delta; the regional cooperation