

# 地方政府协同治理研究：概念、模式与动因

周凌一\*

**[内容摘要]** 地方政府协同治理是地方政府间多方参与、双向交流、权力分享的共同决策与执行过程,被视为应对跨域公共事务的有力工具。学者们从元治理机制、府际关系与中央介入程度等维度将地方协同划分为多元化的治理模式。既有的合作经历、共同信念、资源依赖等地方主体间横向关系与政策文件、绩效考核、领导参与等纵向干预,都是塑造地方协同动机的重要因素。区别于西方实践,纵向干预在我国有着更为重要与深刻的影响,上级政府不仅会从目标或机制要求启动地方协同,还会介入协同过程,协调各方利益,提供资源支持。根据我国地方协同的实践,本文从正式化程度与协同内容两个维度将协同行为划分为偶发型、规范型、象征型、制度化型四类,并基于纵向干预的程度深入讨论了上级要求下的自主协同与取代协同两种模式。未来的研究还需进一步系统构建中国情境下地方协同治理的理论框架,探讨协同动机、过程、绩效等要素,以深化协同治理理论在中国的讨论,并为推动我国区域协同治理的发展提供指导。

**[关键词]** 地方政府协同治理; 跨域公共事务; 纵向干预; 正式化

---

\* 周凌一,复旦大学国际关系与公共事务学院青年副研究员。

## 一、问题提出：跨域公共事务的解决之道

伴随着公共事务的日益复杂化,尤其是跨域社会问题的出现,单一主体的职权及能力已无法满足社会发展及公共服务的需求,多元主体间的协同治理(collaborative governance)被视为解决这类复杂化、跨域社会问题的有力工具。“协同治理”一词最早出现于20世纪80年代末90年代初的西方社会,是新公共管理运动以来政府开始重视并引入市场、社会等多元主体合作以提高公共服务质量浪潮下的产物。随着知识分配的专业化及机构间依赖的日益加剧,协同治理的社会需求层出不穷,成为西方公共管理学界研究的热点,其核心内容是探讨政府、企业与社会等主体共同提供某类复杂性公共物品的实践。<sup>①</sup>协同治理是跨域、多组织间沟通交流、资源共享、共同决策的总体框架,既可以是政府、企业或社会间的跨部门协同,如公私伙伴关系、政社合作等;也可以是单一部门下多组织的协同,如地方政府间的协同治理。基于属地化管辖原则下单边政府行政权力的局限性,地方政府协同治理的理念逐渐被纳入国家治理体系,京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设等协同实践也在有序推进。不少学者认为,跨域公共事务的有效治理需要地方政府通过行政管辖权让渡形成区域公共管理权力<sup>②</sup>,实现从行政

---

<sup>①</sup> Mark Lubell, “Collaborative Environmental Institutions: All Talk and No Action?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2004, 23(3), pp. 549-573; Rosemary O’Leary, Lisa Bingham and Catherine Gerard, “Special Issue on Collaborative Public Management”, *Public Administration Review*, 2006, 66, pp. 1-170.

<sup>②</sup> 杨龙、彭彦强:《理解中国地方政府合作——行政管辖权让渡的视角》,《政治学研究》2009年第4期。

区行政到区域公共管理的嬗变。<sup>①</sup> 本研究将聚焦于地方政府协同治理(下文为行文方便,多简称“地方协同治理”),即地方政府为解决特定跨域公共事务而形成的一系列互动,既包括一次性或阶段性任务,比如人员、信息、设备、专家等非正式资源的交换和政府部门间的“握手”协议;也包括制度化的组织间关系建立,比如合作框架协议、合作备忘录等文本签署和合作机构的建立等。<sup>②</sup>

为解决跨域公共问题,地方政府开展了一系列协同实践,例如,长三角区域各省市就经济社会一体化彼此主动对接、深度互动的区域合作<sup>③</sup>，“9+2”泛珠三角区域在商贸、交通、旅游、科教文卫、环境保护等领域的全方位协同。<sup>④</sup> 环境问题是复杂化跨域公共事务的典型体现,我国地方政府为更好地治理环境污染形成了多样化的协同机制,如2008年设立的杭湖嘉绍边界联合执法小组,2013年组建的京津冀及周边地区大气污染联防联控机制,2015年形成的环太湖城市水利联席会议与太浦河水资源保护省际协作机制,2018年成立的长三角区域合作办公室等。这些实践在形式、内容、起源等维度上都具有不同的特征:在形式上,有些是领导会晤、联席会,有些是合作协议、联合发文,甚至是区域合作机构;在内容上,既有联合执法、联合监测等行动层面的协同,也有资

① 陈瑞莲:《论区域公共管理的制度创新》,《中山大学学报》(社会科学版)2005年第5期;杨爱平、陈瑞莲:《从“行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析》,《江西社会科学》2004年1期;金太军:《从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析》,《中国社会科学》2007年第6期。

② 杨爱平:《区域合作中的府际契约:概念与分类》,《中国行政管理》2011年第6期;锁利铭:《地方政府间正式与非正式协作机制的形成与演变》,《地方治理研究》2018年第1期;Yu-Che Chen and Kurt Thurmaic, “Interlocal Agreements as Collaborations: An Empirical Investigation of Impetuses, Norms, and Success”, *The American Review of Public Administration*, 2009, 39(5), pp. 536-552.

③ 唐亚林、于迎:《主动对接式区域合作:长三角区域治理新模式的复合动力与机制创新》,《理论探讨》2018年第1期。

④ 马捷、锁利铭、陈斌:《从合作区到区域合作网络:结构、路径与演进——来自“9+2”合作区191项府际协议的网络分析》,《中国软科学》2014年第12期。

金共享、联合规划等决策层面的协同；在起源上，有些在中央/上级政府的要求或强力介入下成立，有些由地方政府自愿组成。据此，本研究将从概念辨析、类型划分、治理模式、形成动因等方面系统地梳理既有国内外文献关于地方政府协同治理的讨论，进一步厘清地方政府协同治理的理论模型与运行机制，在此基础上为地方政府协同治理的制度设计与政策规划提供经验参考与路径依循，以实现区域公共事务治理能力的提升。

## 二、地方政府协同治理的发展缘起与概念辨析

“协同治理”的产生很大程度上是公共管理实践的趋势所致，主要表现为两方面：第一，传统的官僚管理模式（如行政命令等规制性手段）的失败，使得公共部门尝试新的路径以改善公共服务的效率<sup>①</sup>；第二，日益复杂化的社会问题，尤其是“棘手”问题，无法由单一部门独立解决，需要不同主体的共同努力。<sup>②</sup>“跨部门协同”（cross-sector collaboration）<sup>③</sup>“协同型公共管理”（collaborative public management）<sup>④</sup>等概念层出不穷，但都体现了参与者从问题

---

<sup>①</sup> Mark Lubell, “Collaborative Environmental Institutions: All Talk and No Action?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2004, 23(3), pp. 549-573; Myrna Mandell and Toddi Steelman, “Understanding What Can Be Accomplished through Interorganizational Innovations the Importance of Typologies, Context and Management Strategies”, *Public Management Review*, 2003, 5(2), pp. 197-224.

<sup>②</sup> Laurence O’Toole Jr. and Kenneth Meier, “Desperately Seeking Selznick: Cooptation and The Dark Side of Public Management in Networks”, *Public Administration Review*, 2004, 64(6), pp. 681-693.

<sup>③</sup> John Bryson, Barbara Crosby and Melissa Stone, “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature”, *Public Administration Review*, 2006, 66(6), pp. 44-55.

<sup>④</sup> Rosemary Leary, Lisa Bingham and Catherine Gerard, “Special Issue on Collaborative Public Management”, *Public Administration Review*, 2006, 66, pp. 1-170.

的不同方面出发,建设性地共同探索超越自身能力限制的解决方案。<sup>①</sup> 协同治理的概念由协同(collaboration)发展而来,协同更多关注多方主体的合作努力,他们致力于建设性地处理矛盾分歧,旨在基于资源共享和联合行动来共同解决公共问题和提供服务。<sup>②</sup> 治理(governance)指相互依赖且独立运作的参与者通过集体决策制定方案并实现共同目标的安排与过程。<sup>③</sup> 因此,相较于协同,协同治理更为强调两个或多个主体间制度化的集体决策过程,以联合解决问题并创造共同价值。

具体来看,不同学者对协同治理的概念定义也有所差别。安·汤姆森(Ann Thomson)和詹姆斯·佩里(James Perry)认为,协同治理是参与主体通过正式和非正式的协商,共同制定决策规则以解决特定问题的互利互惠过程。<sup>④</sup> 克里斯·安塞尔(Chris Ansell)和艾利森·加什(Alison Gash)将协同治理定义为政府与非政府部门间共同决策的正式化制度安排,以制定与执行公共政策,而政府部门是这一制度安排的发起者。<sup>⑤</sup> 柯克·埃默森(Kirk Emerson)、蒂娜·纳巴奇(Tina Nabatchi)和斯蒂芬·巴洛格(Stephen Balogh)认为安塞尔和加什的定义过于狭窄,政府、私人部门、公民社会、社区等主体都可发起或参与协同治理,以达成单

① See Barbara Gray, *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

② Robyn Keast, Kerry Brown and Myrna Mandell, "Getting the Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies", *International Public Management Journal*, 2007, 10 (1), pp. 9 - 33; Ann Thomson, James Perry and Theodore Miller, "Conceptualizing and Measuring Collaboration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(1), pp. 23-56.

③ Kirk Emerson and Tina Nabatchi, *Collaborative Governance Regimes*, Washington DC: Georgetown University Press, 2015, p. 15.

④ Ann Thomson and James Perry, "Collaboration Processes: Inside the Black Box", *Public Administration Review*, 2006, 66, pp. 20-32.

⑤ Chris Ansell and Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4), pp. 543-571.

一主体无法完成的公共目标,包括正式化、非正式化等多样形式。<sup>①</sup> 安娜·阿米尔哈尼扬(Anna Amirkhanyan)在总结已有研究的基础上,较为系统且综合地将协同治理界定为:为解决社会问题或公共服务而产生的多组织安排或者一系列正式与非正式互动,具体包括:共同制定新的规则、流程、治理结构来维护组织间关系;共同决策财政或人力资源的管理与安排;在信息、财务、时间和市场限制下共同解决单一组织所无法解决的问题;创造新的公共价值或者进行共同的探索。<sup>②</sup> 综合来看,协同治理是政府、企业、社会组织、社区或公众等多元主体为提供公共服务或解决社会问题等共同目标而多方参与、双向交流、权力分享的共同决策过程。<sup>③</sup> 本质上,协同治理的概念包括四个核心要素:(1)多元主体的参与。既可以是跨领域的合作,如政府与企业或社会组织间;也可以是同一领域内不同参与者间的合作,如地方政府或不同职能部门间。(2)主体间相互依存。通常,协同的目标都较为复杂,由于资源短缺、职权范围限制等,很难为单一主体所实现。(3)公共价值导向。参与者的共同目标是更好地提供某类公共服务或解决某一特定社会问题,具有较强的公共价值导向。(4)共同决策过程。参与主体间沟通交流、共享资源甚至权力,在目标设立、资源安排、规则制

---

<sup>①</sup> Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh, "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, 22(1), pp. 1-29.

<sup>②</sup> Anna Amirkhanyan, "Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the Prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 19, pp. 523-544.

<sup>③</sup> Michael McGuire, "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It", *Public Administration Review*, 2006, 66, pp. 33-43; Gloria Simo and Angela Bies, "The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross-Sector Collaboration", *Public Administration Review*, 2007, 67(6), pp. 125-142; John Bryson, Barbara Crosby and Melissa Stone, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, 2006, 66, pp. 44-55; Ann Thomson and James Perry, "Collaboration Processes: Inside the Black Box", *Public Administration Review*, 2006, 66, pp. 20-32.

定、权责分配等方面都由参与者共同决策。

地方协同治理是地方政府间沟通协商以达成共识的集体决策过程,也是府际合作的典型体现。随着跨域公共问题的大量出现,属地管辖的原则已无法满足当代社会的治理需求,不少国内学者就地方协同治理提出区域公共管理、复合行政等概念。行政区行政是基于行政区划的刚性约束而产生的传统政府治理形态,区域公共事务的涌现对这一传统治理模式构成了严峻挑战,它要求地方政府构建起区域公共管理的治理制度安排,对区域内、外公共问题形成“双元”治理形态。<sup>①</sup> 区域公共管理的权力可以通过地方政府让渡部分的行政管辖权形成,以促进经济要素的流动、产业结构的调整、跨界公共问题的治理和区域公共物品的提供。<sup>②</sup> 复合行政则是一种为促进区域经济一体化、提供跨行政区公共服务,跨行政区划、跨行政层级的不同政府间,通过吸纳非政府组织参与,经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机制。<sup>③</sup> 相较之下,复合行政的参与主体更加多元化。

### 三、地方政府协同治理的类型与模式

地方政府协同治理在实践中有着多样化的类型与模式。地方协同行为可以依据其正式化程度分为非正式协同与正式协同两种类型;地方协同治理的模式则可以从元治理机制、府际关系、中央介入程度等维度进行归类与讨论。

① 杨爱平、陈瑞莲:《从“行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析》,《江西社会科学》2004年第11期。

② 杨龙、彭彦强:《理解中国地方政府合作——行政管辖权让渡的视角》,《政治学研究》2009年第4期。

③ 王健、鲍静、刘小康等:《“复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路》,《中国行政管理》2004年第3期。

### （一）类型划分：非正式协同与正式协同

地方协同治理是跨域地方政府间沟通交流、资源共享以及共同决策的总体框架,在实践中,表现为各式各样的协同行为,目前,学者们主要将这些行为划分为非正式协同与正式协同两类。非正式协同又被称为对话式协同,是基于地方主体间社会、经济、政治关联而产生的非正式关系,主要表现为论坛、座谈、研讨、培训、会议等形式的主体间互动。<sup>①</sup>在非正式关系下,参与者基于信息、资源交换形成合作网络,这种关系对参与者几乎没有约束力,他们可以自主选择加入或退出合作关系。<sup>②</sup>正式协同则是对地方主体有较强约束力的制度性协同,表现为地方主体间签署合同、协议或建立区域机构。这些正式化的关系往往会对参与主体的权责、治理结构、制度规则等都有较为详尽的规定,对参与者的约束力也相对较强。<sup>③</sup>正式的协同关系为制度规则和监管程序所约束,能够为协同治理提供有效、稳定而持续的承诺,更容易达成治理目标。<sup>④</sup>不少学者肯定非正式协同的灵活性,它使得地方政府拥有较高的

---

<sup>①</sup> Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 1985, 91(3), pp. 481-510; Hongtao Yi, Liming Suo, Ruowen Shen, et al., "Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability", *Public Administration Review*, 2018, 78(4), pp. 556-566.

<sup>②</sup> Chen Huang, Hongtao Yi, Tao Chen, et al., "Networked Environmental Governance: Formal and Informal Collaborative Networks in Local China", *Policy Studies*, 2022, 43(3), pp. 403-421.

<sup>③</sup> Christopher Hawkins, Qian Hu and Richard Feiock, "Self-Organizing Governance of Local Economic Development: Informal Policy Networks and Regional Institutions", *Journal of Urban Affairs*, 2016, 38(5), pp. 643-660; Kimberley Issett, Ines Mergel, Kelly Leroux, et al., "Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, 21(1), pp. 157-173.

<sup>④</sup> Jered Carr and Christopher Hawkins, "The Costs of Cooperation: What the Research Tells Us about Managing the Risks of Service Collaborations in the US", *State and Local Government Review*, 2013, 45(4), pp. 224-239.



自主性,在协同过程中能够充分考虑各主体的需求和偏好,在公共问题的决策上也有更大的协商空间和灵活性,对于促进信息与资源流动、提升参与主体间信任与互惠感知起到重要作用。<sup>①</sup>但是,正式协同更具有实质性意义,它基于制度设计有明确的可置信承诺与规则约束的途径,对参与主体的资源投入也有更高的要求,能在合作存在风险时保障协同目标的达成。<sup>②</sup>

一般而言,正式协同通常会有更详尽的目标要求或执行计划的时间安排,甚至有后续考核与问责机制的设计。据此,如果地方政府愿意形成更为正式化的协同,一定程度上代表他们有更强的协同承诺并愿意付出更多努力,但我们也需要了解协同活动的具体表现。例如,如迈克尔·麦圭尔(Michael McGuire)和克里斯·西尔维娅(Chris Silvia)将协同活动分为备忘录、互助协议、基金申请、基金管理、政府间资金转移、非正式合作、技术援助、设备供应及联合规划等。<sup>③</sup>马克·因佩里亚尔(Mark Imperial)则将协同的具体内容划分为业务层面、决策层面与制度层面,且其所代表的

---

① 锁利铭:《地方政府间正式与非正式协作机制的形成与演变》,《地方治理研究》2018年第1期;Christopher Hawkins, Qian Hu and Richard Feiock, "Self-Organizing Governance of Local Economic Development: Informal Policy Networks and Regional Institutions", *Journal of Urban Affairs*, 2016, 38(5), pp. 643-660; Angela Park, Rachel Krause and Christopher Hawkins, "Institutional Mechanisms for Local Sustainability Collaboration: Assessing the Duality of Formal and Informal Mechanisms in Promoting Collaborative Processes", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2021, 31(2), pp. 434-450.

② 锁利铭:《跨省域城市群环境协作治理的行为与结构——基于“京津冀”与“长三角”的比较研究》,《学海》2017年第4期;Serena Kim, William Swann, Christopher Weible, et al., "Updating the Institutional Collective Action Framework", *Policy Studies Journal*, 2020, 50(1), pp. 1-26; Carolyn Hill and Laurence Lynn, "Producing Human Services: Why Do Agencies Collaborate?", *Public Management Review*, 2003, 5(1), pp. 63-81; Ulrica Nylén, "Interagency Collaboration in Human Services: Impact of Formalization and Intensity on Effectiveness", *Public Administration*, 2007, 85(1), pp. 143-166.

③ Michael McGuire and Chris Silvia, "The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence from Local Emergency Management", *Public Administration Review*, 2010, 70(2), pp. 279-288.

协同深度、广度不断递增,其中,制度层面的活动影响、限制或改善决策、业务层面的活动,决策层面的活动也可决定或改变业务层面的活动。<sup>①</sup>

## (二) 治理模式:元治理机制、府际关系与中央介入程度

在实践中,我国地方协同治理呈现多样化的模式,学者们根据元治理机制、府际关系、中央介入程度等标准展开了深入讨论。依据元治理机制的特点,范永茂等学者将跨区域环境协同实践划分为科层主导型、契约主导型和网络主导型治理模式。<sup>②</sup>科层主导型模式呈现构建正式流程和依赖等级性权威的特点,在应对紧急跨界污染问题时见效最快;契约主导型模式的核心原则是平等交易,其作用发挥必须要有科层机制的基础保障,可持续性最好;网络主导型模式高度依赖长期共享网络,当缺乏行政或经济激励时,这一模式容易产生合作惰性与困境。在此基础上,崔晶和毕馨雨根据外部需求程度和社会参与的广泛性,构建起科层发包型、适应调整型、市场契约型及多元参与型四种跨域生态环境协同治理策略。<sup>③</sup>特定治理策略在经历地方政府的创新和试点、环保政策的反馈与选择、环保政策上升为规章制度三个阶段的学习路径并被最终留存后,才能形成协同治理的集体行动。

我国的府际关系有纵向、横向与斜向之分,据此,周志忍与蒋敏娟提出了以权威为依托的等级制纵向协同、以部际联席会议为

---

<sup>①</sup> Mark Imperial, "Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs", *Administration & Society*, 2005, 37(3), pp. 281-320.

<sup>②</sup> 范永茂、殷玉敏:《跨界环境问题的合作治理模式选择——理论讨论和三个案例》,《公共管理学报》2016年第2期。

<sup>③</sup> 崔晶、毕馨雨:《跨域生态环境协作治理的策略选择与学习路径研究——基于跨案例的分析》,《经济社会体制比较》2020年第3期。

代表的横向协同与围绕专项任务开展的条块间横向协同三种组织模式。<sup>①</sup> 在我国,以权威为依托的等级制纵向协同是地方协同治理的主导模式,这种模式强调权力的高度集中和统一,其协调机制呈现高度依赖权威且信息纵向流动的特征,“河长制”就是典型的案例。<sup>②</sup> 谢宝剑与陈瑞莲认为区域协同治理模式主要是府际主导,包括纵向府际主导和横向府际主导。<sup>③</sup> 纵向府际主导的治理模式通常由中央或上级政府制定政策,要求地方政府予以合作,但这一模式依赖自上而下的单向治理,是一种被动的政策响应,实质上仍然是以行政区为主的“碎片化”松散治理。横向府际主导的治理模式是地方政府为应对特定的区域公共问题而形成的自发协同,包括由具有较大影响力的地方主体发起与各参与主体共同发起两种类型。然而,由于府际协议的法律地位模糊、协调机构权威不足、执行强制性有限等问题,横向府际主导模式的治理功能往往十分有限。

发展型地方主义下的地方竞合机制是以行政分权、财政分权和官员晋升博弈为特征的垂直激励机制,因此,地方政府间合作实质上是政治动员型而非主体间平等博弈式,中央政府的强力推动起到关键作用。<sup>④</sup> 有学者研究发现,在制度环境和治理资源的双重约束下,被动式回应型协同成为京津冀区域政府间大气污染协同治理的理性选择,这一模式能获得短暂的合法性回馈,但其成本巨大且无法取得持续性的协同效应。<sup>⑤</sup> 也有学者认为地方政府的

① 周志忍、蒋敏娟:《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》,《公共行政评论》2013年第1期。

② 任敏:《“河长制”:一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究》,《北京行政学院学报》2015年第3期。

③ 谢宝剑、陈瑞莲:《国家治理视野下的大气污染区域联动防治体系研究——以京津冀为例》,《中国行政管理》2014年第9期。

④ 杨爱平:《从垂直激励到平行激励:地方政府合作的利益激励机制创新》,《学术研究》2011年第5期。

⑤ 孟庆国、魏娜、田红红:《制度环境、资源禀赋与区域政府间协同——京津冀跨界大气污染区域协同的再审视》,《中国行政管理》2019年第5期。

自主性在不断增强,逐渐由中央政府主导下的被动式合作向中央政府引导下的自主性合作发展。<sup>①</sup> 中央政府可以通过资金支持、政策诱导和地方政府的政绩评价导向激励地方协同治理,基于中央的介入程度,我国地方协同治理模式可分为互利模式、大行政单位主导模式和中央诱导模式。<sup>②</sup> 张成福等学者提出了中央主导模式、平行区域协调模式与多元驱动网络模式。<sup>③</sup> 在协同初期或者协同动力不足的区域,中央政府主导模式可以发挥很大的作用,通过行政命令或政策支持要求成立区域治理机构,并给予地方政策、资金、人才等方面的支持,执行性较强。

#### 四、地方政府协同治理的动因:横向关系与纵向干预

既有的国内外研究深入探讨了地方协同治理的形成机制与影响因素,主要可分为横向关系与纵向干预两大类。在我国,层级体系下的地方协同治理,不仅为参与主体间既有的横向关系所影响,如过去的合作经验、地区同质性、已有的联结或网络等,更重要的是,还为自上而下的纵向干预所塑造,如上级的政策要求、绩效考核、领导参与等。

##### (一) 横向关系:合作经历、共同信念、资源依赖

多数学者认为地方协同治理是参与主体间基于横向联结的自发行为,既有的合作经历、共同的信念(目标)、资源依赖及社会经济环境等方面的同质性,都能有效地增强参与者间的信任与互惠

---

<sup>①</sup> 邢华:《我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择》,《政治学研究》2014年第5期。

<sup>②</sup> 杨龙:《地方政府合作的动力、过程与机制》,《中国行政管理》2008年第7期。

<sup>③</sup> 张成福、李昊城、边晓慧:《跨域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》2012年第3期。

感知,减少沟通协商的成本,提升协同动机。<sup>①</sup>

1. 社会资本理论视角:既有的合作经历

社会资本理论主要从信任、互惠、社会规范等视角来看协同的形成。<sup>②</sup> 参与主体的意愿会因合作伙伴呈现相同的意愿而增强,这是“公平交易”的互惠表现。<sup>③</sup> 进一步地,信任是多个主体基于特定环境彼此间互惠关系的认知。<sup>④</sup> 如果参与主体有共同的利益,抑或过往遵守承诺的经历,都有益于彼此间信任的建立。同时,信任能够在参与主体的互动中有效地减少因监督或强制性要求而产生的交易成本,增强彼此间的接受度,进而促进协同的形成。<sup>⑤</sup> 马丁·伦丁(Martin Lundin)通过交互效应的检验发现,信

---

① Branda Nowell, “Out of Sync and Unaware? Exploring the Effects of Problem Frame Alignment and Discordance in Community Collaboratives”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 20(1), pp. 91-116; Anna A. Amirkhanyan, “Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the Prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(3), pp. 523-554; Craig Smith, “Institutional Determinants of Collaboration: An Empirical Study of County Open-Space Protection”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, 19(1), pp. 1-21; Marc Esteve, George Boyne, Vicenta Sierra, et al., “Organizational Collaboration in The Public Sector: Do Chief Executives Make A Difference?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2013, 23(4), pp. 927-952; John Calanni, Saba Siddiki, Christopher Weible, et al., “Explaining Coordination in Collaborative Partnerships and Clarifying the Scope of the Belief Homophily Hypothesis”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, 25(3), pp. 901-927.

② James Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, 1989, 94, pp. 95-120.

③ Peter Ring and Andrew Van De Ven, “Development Processes of Cooperative Interorganizational Relationships”, *Academy of Management Review*, 1994, 19(1), pp. 90-118.

④ Margaret Levi and Laura Stoker, “Political Trust and Trustworthiness”, *Annual Review of Political Science*, 2000, 3(1), pp. 475-507; Ann Thomson, James Perry and Theodore Miller, “Conceptualizing and Measuring Collaboration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(1), pp. 23-56.

⑤ John Calanni, Saba Siddiki, Christopher Weible, et al., “Explaining Coordination in Collaborative Partnerships and Clarifying the Scope of the Belief Homophily Hypothesis”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, 25(3), pp. 901-927.

任是协同治理的必要条件。<sup>①</sup>在此基础上,组织或个体间过去的合作经历,往往能让参与者彼此熟悉与信任,尤其是成功的经验,有利于加深合作的范围或程度,失败的经历却会在一定程度上阻碍地方协同的发展。<sup>②</sup>在我国大气污染的地方协同治理中,学者们发现过去的合作经历在“扇形模式”下起到重要作用;基于既有的沟通交流与合作,地方主体在面临新的区域问题时能够更快地建立信任关系,例如珠三角城市群。<sup>③</sup>此外,也有学者根据长三角地方环境协同实践研究发现,过去的协同经历会对上级的介入产生情境效应,尤其能够为领导的协调提供良好的合作基础,降低交易成本并强化领导参与的积极作用。<sup>④</sup>

## 2. 倡导联盟框架视角:共同的信念

信念是行为的主要驱动力,更是个体构建关系网络或政治决策的基础。<sup>⑤</sup>倡导联盟框架(Advocacy Coalition Framework)在有限理性的假设下,认为一致的政策信念(policy-core belief)是政策

---

<sup>①</sup> Martin Lundin, “Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation”, *Journal of Public Administration and Research Theory*, 2007, 17(4), pp.651-672.

<sup>②</sup> Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4), pp.543-571; John Bryson, Barbara Crosby and Melissa Stone, “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature”, *Public Administration Review*, 2006, 66, pp.44-55; Dorothy Daley, “Interdisciplinary Problems and Agency Boundaries: Exploring Effective Cross-Agency Collaboration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(3), pp.477-493.

<sup>③</sup> Yao Liu, Jiannan Wu, Hongtao Yi, et al., “Under What Conditions do Governments Collaborate? A Qualitative Comparative Analysis of Air Pollution Control in China”, *Public Management Review*, 2021, 23(11), pp.1664-1682.

<sup>④</sup> Lingyi Zhou and Yixin Dai, “Within the Shadow of Hierarchy: The Role of Hierarchical Interventions in Environmental Collaborative Governance”(December, 2021), *Governance*, <https://doi.org/10.1111/gove.12664Z>, retrived April 16, 2022.

<sup>⑤</sup> John Calanni, Saba Siddiki, Christopher Weible, et al., “Explaining Collaboration in Coordination Partnerships and Clarifying the Scope of the Belief Homophily Hypothesis”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, 25(3), pp.901-927.

子系统中形成联盟的关键所在,也是塑造政治行为的重要影响因素。政策信念则反映了政策相关的价值观,比如对特定政策问题的界定或严重性判断、对社会公平或福利分配的认知等。已有不少学者研究发现,共同的问题界定是参与者建立协同关系的重要影响因素。<sup>①</sup>问题的界定是参与者对问题进行识别、讨论、沟通甚至达成共识的基础。虽然参与者在合作前都带有自身对问题的理解,但在不断的沟通与互动中,他们逐步对问题形成较为一致的定义并将其概念化,进而达到协同所需的关键基础——认知共识。<sup>②</sup>共同的问题理解或政策信念,是参与主体持续互动、推动协同发展的必要条件,它不仅能减少沟通、协调的成本,还能逐步建立彼此间的信任,维持地方协同的良性发展。

### 3. 资源依赖理论视角:资源获取

资源是组织赖以生存与发展的源泉所在,因此,当组织缺少实现目标所需的必要资源时,就会试图与其他组织建立联系以获取特定的资源。<sup>③</sup>然而,因资源需求而建立的依赖关系,也会挑战组织的自主性,并带来一系列协商成本或加大问责的难度。<sup>④</sup>在资

<sup>①</sup> Dorothy Daley, "Interdisciplinary Problems and Agency Boundaries: Exploring Effective Cross-Agency Collaboration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(3), pp. 477-493; Branda Nowell, "Out of Sync and Unaware? Exploring the Effects of Problem Frame Alignment and Discordance in Community Collaboratives", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 20(1), pp. 91-116; Siv Vangen and Chris Huxham, "The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, 22(4), pp. 731-760.

<sup>②</sup> Susan Mohammed and Brad Dumville, "Team Mental Models in a Team Knowledge Framework: Expanding Theory and Measurement Across Disciplinary Boundaries", *Journal of Organizational Behavior*, 2001, 22(2), pp. 89-106.

<sup>③</sup> See Jeffrey Pfeffer and Gerald Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Redwood: Stanford University Press, 2003.

<sup>④</sup> Weerasak Krueathep, Norma Riccucci and Charas Suwanmala, "Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at The Subnational Level of Government in Thailand", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, 20(1), pp. 157-185.

源依赖理论中,资源不仅指物质资源(如资金),还包括社会资源(如影响力),它们通常较为稀缺且难以获取,因此,组织会基于理性的考虑而与其他占有特定资源的组织合作,以降低获取关键性资源的不确定性。<sup>①</sup> 跨域复杂化公共问题的解决通常需要多种资源,当组织因资源缺失而无法达成目标时,就会积极对外寻求合作伙伴,以高效地获取特定资源。<sup>②</sup>

#### 4. 其他视角:问题/任务复杂性、同质性与领导特质

地方协同治理的形成很大程度上是应公共问题的需求,即日益复杂化尤其是“棘手”或“难以应付”的问题。<sup>③</sup> 因此,问题/任务的复杂性也是影响地方协同治理的重要因素之一。有学者从任务的不确定性、价值差异性(是否有多元的利益相关者)和时间紧迫性三个维度来定义任务的复杂性。<sup>④</sup> 已有研究表明,越复杂、越严重的公共问题,往往越无法由单一地方主体解决,需要地方政府间

---

<sup>①</sup> John Calanni, Saba Siddiki, Christopher Weible, et al., “Explaining Collaboration in Collaborative Partnerships and Clarifying the Scope of the Belief Homophily Hypothesis”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, 25(3), pp. 901-927; Megan Mullin and Dorothy Daley, “Working with the State: Exploring Interagency Collaboration within a Federalist System”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 20(4), pp. 757-778; Ann Thomson, James Perry and Theodore Miller, “Conceptualizing and Measuring Collaboration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(1), pp. 23-56.

<sup>②</sup> Dorothy Daley, “Interdisciplinary Problems and Agency Boundaries: Exploring Effective Cross-Agency Collaboration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(3), pp. 477-493; Weerasak Krueathep, Norma Riccucci and Charas Suwanmala, “Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at The Subnational Level of Government in Thailand”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, 20(1), pp. 157-185.

<sup>③</sup> See Russell Ackoff, *Re-Creating the Corporation: A Design of Organizations for the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 1999.

<sup>④</sup> Weerasak Krueathep, Norma Riccucci and Charas Suwanmala, “Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at The Subnational Level of Government in Thailand”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, 20(1), pp. 157-185.



的通力合作、资源共享与职能互补。<sup>①</sup> 问题/任务的复杂性也会影响参与主体对具体协同行为或形式的选择。当地方主体面临常规性的治理任务时,他们往往会认为合作风险可控,更倾向于非正式协同以降低交易成本。<sup>②</sup> 然而,随着任务的复杂化,地方政府陷入高风险的合作困境,则会倾向于寻求外部权威、正式化的机制以防止合作伙伴的叛逃。<sup>③</sup>

同质性指参与者与自身相似的主体建立并保持关系的倾向。<sup>④</sup> 在选择合作伙伴时,参与主体往往倾向于同与自己相似的组织建立协同机制以降低合作风险。<sup>⑤</sup> 在社会、经济、环境等方面相似的参与主体,往往更容易达成目标共识,也会有更强的信任与互惠感知,进而能减少合作风险以及沟通协商和监督成本。<sup>⑥</sup> 同一辖区内的城市往往表现出相似的政策偏好和目标,具有较高的同质性,因此,

---

① Michael McGuire and Chris Silvia, “The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence from Local Emergency Management”, *Public Administration Review*, 2010, 70 (2), pp. 279-288.

② Rachel Krause and Christopher Ha, “The Perfect Amount of Help: An Examination of The Relationship Between Capacity and Collaboration in Urban Energy and Climate Initiatives”, *Urban Affairs Review*, 2021, 57(2), pp. 583-608.

③ Serena Kim, William Swann, Christopher Weible, et al., “Updating the Institutional Collective Action Framework”, *Policy Studies Journal*, 2020, 50(1), pp. 1-26.

④ Gueorgi Kossinets, Duncan Watts, “Origins of Homophily in an Evolving Social Network”, *American Journal of Sociology*, 2009, 115(2), pp. 405-450.

⑤ Christopher Hawkins and Simon Andrew, “Understanding Horizontal and Vertical Relations in the Context of Economic Development Joint Venture Agreements”, *Urban Affairs Review*, 2011, 47(3), pp. 385-412.

⑥ Bin Chen, Jie Ma, Richard Feiock, et al., “Factors Influencing Participation in Bilateral Interprovincial Agreements: Evidence from China’s Pan Pearl River Delta”, *Urban Affairs Review*, 2019, 55(3), pp. 923-949; John Calanni, Saba Siddiki, Christopher Weible, et al., “Explaining Coordination in Collaborative Partnerships and Clarifying the Scope of the Belief Homophily Hypothesis”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, 25 (3), pp. 901 - 927; Marc Esteve, George Boyne, Vicenta Sierra, et al., “Organizational Collaboration in the Public Sector: Do Chief Executives Make a Difference?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2013, 23(4), pp. 927-952.

地理邻近也是影响地方协同治理的因素之一。<sup>①</sup>

领导在地方协同治理中起到关键的作用,如其沟通、协调能力以及对协同的重视与支持程度等。<sup>②</sup> 领导的教育、职业背景会影响其对地方协同的偏好,实证表明,有商科学习背景或企业从业经历的领导更能接受协同治理这一策略选择,因为他们更有开放创新和跨界意识。<sup>③</sup> 成功建立并维护协同运行的领导力往往符合以下六大原则:营造共享的文化氛围;创造共同的愿景或战略;建立开放的沟通交流机制;维持参与者间的忠诚与信任;富有灵活的企业家精神;培养“构造网络”的意识。<sup>④</sup> 此外,领导间的社会网络由交流、关系、职位或兴趣等要素构成,也会影响合作伙伴的选择。<sup>⑤</sup> 领导往往倾向于与之前工作过的组织协同,因为彼此更为熟悉,沟通、协商等交易成本及不确定性都会相对降低。<sup>⑥</sup> 既有的研究发现,领导间由私人关系而产生的网络能够促进地方政府间

---

① Youngmi Lee and In Won Lee, “A Longitudinal Network Analysis of Intergovernmental Collaboration for Local Economic Development”, *Urban Affairs Review*, 2022, 58(1), pp. 229-257.

② 母睿、贾俊婷、李鹏:《城市群环境合作效果的影响因素研究——基于13个案例的模糊集定性比较分析》,《中国人口·资源与环境》2019年第8期;John Hoornbeek, Tegan Beechey and Thomas Pascarella, “Fostering Local Government Collaboration: An Empirical Analysis of Case Studies in Ohio”, *Journal of Urban Affairs*, 2016, 38(2), pp. 252-279; Yao Liu, Jiannan Wu, Hongtao Yi, et al., “Under What Conditions Do Governments Collaborate? A Qualitative Comparative Analysis of Air Pollution Control in China”, *Public Management Review*, 2021, 23(11), pp. 1664-1682.

③ Marc Esteve, George Boyne, Vicenta Sierra, et al., “Organizational Collaboration in the Public Sector: Do Chief Executives Make a Difference?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2013, 23(4), pp. 927-952.

④ David Connelly, “Leadership in the Collaborative Interorganizational Domain”, *International Journal of Public Administration*, 2007, 30(11), pp. 1231-1262.

⑤ Richard Margerum, *Beyond Consensus: Improving Collaborative Planning and Management*, Cambridge: MIT Press, 2011, pp. 181-206.

⑥ Nancy Chau, Yu Qin and Weiwei Zhang, “Leader Networks and Transaction Costs: A Chinese Experiment in Interjurisdictional Contracting”, *IZA Discussion Paper*, 2016, available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2716582>.

的沟通交流,进而增强信任感知与组织间协同。<sup>①</sup> 不少学者基于中国的实践发现,跨地区调任而形成的职业网络有利于地方政府在公共服务、环境治理、经济贸易等领域的合作。<sup>②</sup>

## (二) 纵向干预:介入程度、方式特征与作用效果

### 1. 纵向干预的缘起与程度

大多学者将地方协同治理视为参与者自愿发起的行为,但在特定情况下参与者间可能无法形成充足的自发协同动机,例如,没有过去的合作经历或者存在失败的经历,及相互冲突的价值观或利益;认为协同与自身的需求相悖等。<sup>③</sup> 因此,为实现特定的政策目标,中央或上级政府可能通过立法、行政或合同等方式来强制地

---

① Maria Binz-Scharf, David Lazer and Ines Merge, “Searching for Answers: Networks of Practice among Public Administrators”, *The American Review of Public Administration*, 2012, 42(2), pp. 202-225; Qian Hu, Kun Huang and Bin Chen, “Professional Friendship, Resource Competition, and Collaboration in a Homeless Service Delivery Network”, *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 2020, 44(2), pp. 110-126.

② Hongtao Yi, Frances Berry and Wenna Chen, “Management Innovation and Policy Diffusion through Leadership Transfer Networks: An Agent Network Diffusion Model”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2018, 28(4), pp. 457-474; Hongtao Yi and Wenna Chen, “Portable Innovation, Policy Wormholes, and Innovation Diffusion”, *Public Administration Review*, 2019, 79(5), pp. 737-748; Junyan Jiang and Yuan Mei, “Mandarins Make Markets: Leadership Rotations and Inter-Provincial Trade in China”, *Journal of Development Economics*, 2020, 147, 102524; 李响、陈斌:《“聚集信任”还是“扩散桥接”? ——基于长三角城际公共服务供给合作网络动态演进影响因素的实证研究》,《公共行政评论》2020年第13期。

③ Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4), pp. 543-571; Donald Moynihan, “The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(4), pp. 895-915; Charo Rodríguez, Ann Langley, François Béland, et al., “Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network”, *Administration & Society*, 2007, 39(2), pp. 150-193; Angel Saz-Carranza, Susanna Iborra and Adrià Albareda, “The Power Dynamics of Mandated Network Administrative Organizations”, *Public Administration Review*, 2016, 76(3), pp. 449-462.

方政府予以协同,称为强制型协同(mandated collaboration)。<sup>①</sup> 强制型协同是协同治理理论中逐渐兴起并得到关注与重视的一支流派。

强制型协同的形成可能是由于医疗保障等社会服务的行政合同<sup>②</sup>,也可能是法案或行政命令的规则制定,要求地方政府在应急管理、国土安全及交通规划等方面协同。<sup>③</sup> 相比于自发形成的协同,强制型协同下的参与主体制定目标与规则的自主能力会受一定限制,且上级会对参与者范围、组织内部的利益分配等有明确的规定。<sup>④</sup> 虽然有法案、行政命令或合同的强制要求,但参与者依旧能够在政策目标的框架下根据自身的需求及能力来自主沟通、协商及具体决策。布赖恩·泰勒(Brian Taylor)和莉萨·施魏策尔(Lisa Schweitzer)的研究表明,虽然1991年美国《多式联运交通效率法案》要求州交通部门与都市规划组织协同以加强多种交通方

---

<sup>①</sup> Charo Rodríguez, Ann Langley, François Béland, et al., “Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network”, *Administration & Society*, 2007, 39(2), pp. 150-193.

<sup>②</sup> Elizabeth Graddy and Bin Chen, “Influences on the Size and Scope of Networks for Social Service Delivery”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, 16(4), pp. 533-552; Kimberley Isett and Jeanne Miranda, “Watching Sausage Being Made: Lessons Learned from the Co-Production of Governance in A Behavioural Health System”, *Public Management Review*, 2015, 17(1), pp. 35-56; Kimberley Isett and Keith Provan, “The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, 15(1), pp. 149-165.

<sup>③</sup> Rachel Brummel, Kristen Nelson, Stephanie Souter, et al., “Social Learning in A Policy-Mandated Collaboration: Community Wildfire Protection Planning in the Eastern United States”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 2010, 53(6), pp. 681-699; Kiki Carusun and Susan MacManus, “Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security”, *Public Administration Review*, 2006, 66(4), pp. 522-536; Donald Moynihan, “The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(4), pp. 895-915.

<sup>④</sup> Angel Saz-Carranza, Susanna Iborra and Adrià Albareda, “The Power Dynamics of Mandated Network Administrative Organizations”, *Public Administration Review*, 2016, 76(3), pp. 449-462.

式规划及区域可持续发展,但在具体实践过程中,地区规划者很少在制定当地都市圈的交通规划时使用上级要求的州交通规划,更多是根据本地区的实际需求及资源状况来决策。<sup>①</sup>因此,西方语境下的强制型协同实质上是在法案或行政命令要求下参与者的自主协同,即地方主体仍旧保有较大的自主权力在目标要求的大框架下具体决策。

关注纵向干预的另一支流派是网络治理理论中的元治理(metagovernance)。网络治理本质上强调参与主体间的横向关系,因此,网络协调与管理的目标是紧密联系多元主体,促进相互交流、推动合作进程并形成共同接受的决策。<sup>②</sup>埃娃·索伦森(Eva Sørensen)和雅各布·托芬(Jacob Torfing)将这类协调与管理网络的努力总结为元治理,旨在增强协同网络的自治能力,促进成员间的沟通交流并协助调解冲突,以保证共同目标的达成。<sup>③</sup>网络管理者,即元管理者(metagovernor),既可以是网络的参与主体,也可以是外部成员,以不同程度的介入方式来保障网络的运行与发展。当上级政府担任元管理者时,元治理以纵向介入的路径来协调、促进协同网络的发展。上级的干预与管理在网络运行中有着重要的作用,从组织学习,资源利用率,复杂问题的解决能力、竞争力等方面来提升网络有效性。<sup>④</sup>埃里克-汉斯·克林(Erik-Hans Klijn)和

① Brian Taylor and Lisa Schweitzer, "Assessing the Experience of Mandated Collaborative Inter-Jurisdictional Transport Planning in the United States", *Transport Policy*, 2005, 12(6), pp.500-511.

② Siv Vangen and Chris Huxham, "Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration", *The Journal of Applied Behavioral Science*, 2003, 39(1), pp.5-31; Sissel Hovik and Gro Hanssen, "The Impact of Network Management and Complexity on Multi-Level Coordination", *Public Administration*, 2015, 93(2), pp.506-523.

③ Eva Sørensen and Jacob Torfing, "Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance", *Public Administration*, 2009, 87(2), pp.234-258.

④ Keith Provan and Patrick Kenis, "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(2), pp.229-252.

于里安·埃德伦博斯(Jurian Edelenbos)认为管理者可以通过制度设计(institutional design)和过程管理(process management)的策略来改变网络组成、结构、规则和流程,以影响网络成员的偏好与行为,促进主体间互动与合作。<sup>①</sup> 索伦森和托芬则以管理者的介入程度为界,将其行为划分为直接与间接两类,前者是直接提供更多的资源支持甚至参与网络活动,后者则只关注网络结构、参与群体、目标描述等方面,以间接的方式影响网络运行,而有效的协调通常需要根据具体的情境综合运用这两类行为。<sup>②</sup>

可见,在西方语境下,纵向干预会通过政策目标、结构设计、资源支持、参与协调等影响地方协同治理,但整体上高度重视参与者的自主决策权,强调地方主体的自我运行与管理。中国的政治体制呈现自上而下推行政策指令、统辖地方资源及人事权力的特征<sup>③</sup>,且发展型地方主义下的垂直激励机制存在内外部激励不兼容、政治动员而非平等博弈式激励等制度缺失。<sup>④</sup> 地方协同治理的推动离不开上级政府的介入,是一种垂直的纵向运行机制<sup>⑤</sup>,甚至是政治动员下的区域一体化。<sup>⑥</sup> 因此,在中国,除了强制要求下的自主协同,上级政府还可能强力介入协同过程,甚至部分取代参与者的自主决策权,要求地方政府按照具体的任务分配协同执行

---

<sup>①</sup> Erik-Hans Klijn and Jurian Edelenbos, "Meta-Governance as Network Management", in Eva Sorensen and Jacob Torfing, eds., *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp.199-214.

<sup>②</sup> Eva Sorensen and Jacob Torfing, "Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance", *Public Administration*, 2009, 87(2), pp.234-258.

<sup>③</sup> 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

<sup>④</sup> 杨爱平:《从垂直激励到平行激励:地方政府合作的利益激励机制创新》,《学术研究》2011年第5期。

<sup>⑤</sup> 杨妍、孙涛:《跨区域环境治理与地方政府合作机制研究》,《中国行政管理》2009年第1期。

<sup>⑥</sup> 杨爱平:《从垂直激励到平行激励:地方政府合作的利益激励机制创新》,《学术研究》2011年第5期。

以达成最终目标。<sup>①</sup>

## 2. 纵向干预的方式与特征

既有研究中,学者们就纵向干预进行了多样的划分与归类。沙罗·罗德里格斯(Charo Rodríguez)等学者将纵向干预划分为立法、行政要求或合同。<sup>②</sup>安塞尔和加什将管理者的角色归纳为召集、调解、催化三类,并认为在网络中管理者往往会同时涉及多种行为,但具体的程度会有所差异。<sup>③</sup>西塞尔·霍维卡(Sissel Hovik)和格罗·汉森(Gro Hanssen)在此基础上增加了第四种角色——网络衔接,主要表现为政治与行政权力间的适时、适当变换,以保障网络的合法性与民主性。<sup>④</sup>有学者则从治理网络的过程管理出发,认为具体的干预表现为互动安排、内容探索、关系联结与过程协议。<sup>⑤</sup>艾丽斯·莫斯利(Alice Moseley)和奥利弗·詹姆斯(Oliver James)将元治理的工具分为权威型、激励型与信息型。<sup>⑥</sup>国内学者则关注政策导向、战略规划、资金支持、领导协调、制度激励、

① 周凌一:《纵向干预何以推动地方协作治理?——以长三角区域环境协作治理为例》,《公共行政评论》2020年第4期。

② Charo Rodríguez, Ann Langley, François Béland, et al., "Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network", *Administration & Society*, 2007, 39(2), pp. 150-193.

③ Chris Ansell and Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4), pp. 543-571; Chris Ansell and Alison Gash, "Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership", *The Innovation Journal*, 2012, 17(1), p. 2.

④ Sissel Hovik and Gro Hanssen, "The Impact of Network Management and Complexity on Multi-Level Coordination", *Public Administration*, 2015, 93(2), pp. 506-523.

⑤ Erik-Hans Klijin, Bram Steijn and Jurian Edelenbos, "The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks", *Public Administration*, 2010, 88(4), pp. 1063-1082.

⑥ Alice Moseley and Oliver James, "Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-Governance in Homelessness Services in England", *Public Organization Review*, 2008, 8(2), pp. 117-136.

项目评估等干预方式。<sup>①</sup> 在这些干预方式中,权威型、激励型与信息型的分类在现有研究中得到了更广泛的应用,本研究将对这三种方式展开系统探讨。

首先,权威型干预指上级政府通过立法或者政策就特定事项启动地方政府间的协同,尤其是当地方缺失自愿协同动机时。这些正式化的规则或文件可能会要求参与者形成新的协同机构,或者设计沟通交流、共同决策的制度安排以及进行组织间的责任与边界划分,使地方参与者根据上级要求来开展协同治理。<sup>②</sup> 此外,绩效评估也被已有研究视为最有效的权威型工具之一,不少学者发现针对协同表现的绩效评估或考核能够有效地促进部门间或政府间的协同。<sup>③</sup> 其次,激励型干预指上级政府通过人事或财政资

---

① 邢华:《我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择》,《政治学研究》2014年第5期;龙朝双、王小增:《我国地方政府间合作动力机制研究》,《中国行政管理》2007年第6期;张成福、李昊城、边晓慧:《跨区域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》2012年第3期;母睿、贾俊婷、李鹏:《城市群环境合作效果的影响因素研究——基于13个案例的模糊集定性比较分析》,《中国人口·资源与环境》2019年第8期;李辉、徐美宵、黄雅卓:《如何推开“避害型”府际合作的门?——基于京津冀大气污染联防联控的过程追踪》,《公共管理评论》2021年第2期。

② Kenneth Benson, “Interorganizational Network as a Political Economy”, *Administrative Science Quarterly*, 1975, 20(2), pp. 229-249; David Thatcher, “Interorganizational Partnerships as Inchoate Hierarchies: A Case Study of The Community Security Initiative”, *Administration & Society*, 2004, 36(1), pp. 91-127.

③ Lisa Bingham and Armonk O’Leary, “Learning to Do and Doing to Learn: Teaching Managers to Collaborate in Networks”, in Lisa Bingham and Armonk O’Leary, eds., *Big Ideas in Collaborative Public Management*, New York: Routledge, 2015, pp. 270-286; Stephen Page, “Entrepreneurial Strategies for Managing Interagency Collaboration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2003, 13(3), pp. 311-340; Dorothy Daley, “Interdisciplinary Problems and Agency Boundaries: Exploring Effective Cross-Agency Collaboration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(3), pp. 477-493; Megan Mullin and Dorothy Daley, “Working with the State: Exploring Interagency Collaboration within a Federalist System”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 20(4), pp. 757-778.



源的支持来激发地方政府的协同动机。<sup>①</sup> 上级政府为地方主体提供支持跨界合作的资金、建议或者技术培训等协同能力建设。<sup>②</sup> 甚至有时候中央政府会发布政策,要求只有地方建立协同组织来提供特定社会公共服务才能获得资金支持,如 20 世纪 90 年代末美国住房部设立的持续护理基金。<sup>③</sup> 最后,信息型干预包括指导书、纵向或横向人员间的沟通及信息提供、技术或专家支持等。<sup>④</sup> 有时,信息和技术只能从上级政府获取,莫斯利和詹姆斯的研究发现,强制型网络中的参与者能够在与上级人员的沟通中得到关键性的信息或知识。<sup>⑤</sup> 而州交通部门与都市圈规划组织之间的强制型协同也使得地区规划者愈发受益于州政府所提供的数据和专业知识。<sup>⑥</sup>

虽然已有研究综合探讨了各类方式在协同治理中的运用,但在西方语境下,中央或上级政府的干预手段依旧呈现以激励及信

---

① Steven Kelman, Souman Hong and Irwin Turbitt, "Are There Managerial Practices Associated with the Outcomes of an Interagency Service Delivery Collaboration? Evidence from British Crime and Disorder Reduction Partnerships", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2013, 23(3), pp.619-630; Chang-Gyu Kwak, Richard Feiock, Christopher Hawkins, et al., "Impacts of Federal Stimulus Funding on Economic Development Policy Networks among Local Governments", *Review of Policy Research*, 2016, 33(2), pp. 140-159.

② Alice Moseley and Oliver James, "Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-Governance in Homelessness Services in England", *Public Organization Review*, 2008, 8(2), pp. 117-136.

③ Jan Ivery, "Policy Mandated Collaboration", *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 2008, 35(4), pp.53-70.

④ Jessica Terman, Anthony Kassekert, Richard Feiock, et al., "Walking in the Shadow of Pressman and Wildavsky: Expanding Fiscal Federalism and Goal Congruence Theories to Single-Shot Games", *Review of Policy Research*, 2016, 33(2), pp. 124-139.

⑤ Alice Moseley and Oliver James, "Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-Governance in Homelessness Services in England", *Public Organization Review*, 2008, 8(2), pp. 117-136.

⑥ Brian Taylor and Lisa Schweitzer, "Assessing the Experience of Mandated Collaborative Inter-Jurisdictional Transport Planning in the United States", *Transport Policy*, 2005, 12(6), pp.500-511.

息型为主的特点,尤其是财政拨款或基金设立。<sup>①</sup>且学者们发现,权威型方式的局限性较大。莫斯利和詹姆斯通过研究英国政府对无家可归人群提供公共服务的强制型协同发现,中央政府的资金提供并宣传地方的优秀实践案例能够有效地鼓励协同行为,权威型方式的作用却有限,反而可能会由于过高的政策目标而导致符号化的象征性协同(symbolic collaboration)。<sup>②</sup>在西方政治体制下,地方政府的自主权较大,只有当法案或行政命令配合以资金、信息等方式,权威型方式才能更好地发挥作用。<sup>③</sup>在我国,中央或上级的纵向干预主要表现为权威型方式,如政策出台、战略规划、绩效考核等。<sup>④</sup>

### 3. 纵向干预的作用与效果

当自愿动机不足时,上级介入为地方协同提供了一个互相沟通交流、寻找共同利益的起点,推动协同的发展并增强协同网络的稳定性。<sup>⑤</sup>政府可以采用一系列的协同工具来发起和支持组织间

---

<sup>①</sup> Jessica Terman, Anthony Kassekert, Richard Feiock, et al., "Walking in the Shadow of Pressman and Wildavsky: Expanding Fiscal Federalism and Goal Congruence Theories to Single-Shot Games", *Review of Policy Research*, 2016, 33(2), pp. 124-139; Chang-Gyu Kwak, Richard Feiock, Christopher Hawkins and Youngmi Lee, "Impacts of Federal Stimulus Funding on Economic Development Policy Networks among Local Governments", *Review of Policy Research*, 2016, 33(2), pp. 140-159.

<sup>②</sup> Alice Moseley and Oliver James, "Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-Governance in Homelessness Services in England", *Public Organization Review*, 2008, 8(2), pp. 117-136.

<sup>③</sup> Brian Taylor and Lisa Schweitzer, "Assessing the Experience of Mandated Collaborative Inter-Jurisdictional Transport Planning in the United States", *Transport Policy*, 2005, 12(6), pp. 500-511.

<sup>④</sup> 张成福、李吴城、边晓慧:《跨区域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》2012年第3期;李辉、徐美宵、黄雅卓:《如何推开“避害型”府际合作的门?——基于京津冀大气污染联防联控的过程追踪》,《公共管理评论》2021年第2期。

<sup>⑤</sup> Eva Sørensen and Jacob Torfing, "The European Debate on Governance Networks: towards a New and Viable Paradigm?", *Policy and Society*, 2014, 33(4), pp. 329-344.

协同,起到领导者和鼓励者的角色<sup>①</sup>,并能促进参与主体间的社会学习以维系协同机制的可持续发展。<sup>②</sup> 泰勒和施魏策尔的研究发现,上级政府的干预能够有效地消除外部性所带来的负溢出效应,为地方组织间的协同提供合法且可信的规划方案,规模化地为地方提供协同所需的管理与专业技术,并建立统一的协同流程与规则。<sup>③</sup> 尤其是上级的资金、信息及技术都能够有效地强化参与者的协同动机,并为协同活动提供必要的资源支持及能力建设。<sup>④</sup> 若参与主体出现分歧,上级可以通过制定相关规则或直接参与协同过程以明确各主体的责任分配并协调利益矛盾。<sup>⑤</sup> 在中国,上级干预的效果更为明显,即使地方政府间因权力不对等或过去的失败经历而存在冲突,上级的政策要求依旧能够使地方迅速建立起协同机制。<sup>⑥</sup> 中央政府的政策导向、资金与人才支持、绩效评价导向,都能有效地推动地方协同并保证其执行性。<sup>⑦</sup> 王路昊等学者的研究则揭示了上级政府的介入能够通过合法性压力和特殊

① Tyler Scott and Craig Thomas, “Unpacking the Collaborative Toolbox: Why and When Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies?”, *Policy Studies Journal*, 2017, 45(1), pp. 191-214.

② Rachel Brummel, Kristen Nelson, Stephanie Souter, et al., “Social Learning in A Policy-Mandated Collaboration: Community Wildfire Protection Planning in the Eastern United States”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 2010, 53(6), pp. 681-699.

③ Brian Taylor and Lisa Schweitzer, “Assessing the Experience of Mandated Collaborative Inter-Jurisdictional Transport Planning in the United States”, *Transport Policy*, 2005, 12(6), pp. 500-511.

④ 周凌一:《纵向干预何以推动地方协作治理?——以长三角区域环境协作治理为例》,《公共行政评论》2020年第4期。

⑤ Charo Rodríguez, Ann Langley, François Béland, et al., “Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network”, *Administration & Society*, 2007, 39(2), pp. 150-193.

⑥ Rui Mu, Martin de Jong and Joop Koppenjan, “Assessing and Explaining Interagency Collaboration Performance: A Comparative Case Study of Local Governments in China”, *Public Management Review*, 2019, 21(4), pp. 581-605.

⑦ 龙朝双、王小增:《我国地方政府间合作动力机制研究》,《中国行政管理》第6期。

信任机制促进地方间的创新合作。<sup>①</sup> 在区域大气治理中,上级政府的参与在协同启动阶段至关重要,也是执行与落实阶段中行政问责的有力保证。<sup>②</sup>

正如一枚硬币的两面,一方面,上级介入可以有效地启动协同并带来资金、技术等资源;但另一方面,纵向干预也可能挤出参与者的自主权,甚至造成他们的反抗。第一,如果上级政府制定的协同目标或者要求过高,地方很可能会回复以正式且合法的象征性协同。<sup>③</sup> 协同需要成员间面对面地沟通交流,协商规则、目标及实施计划,这一系列活动通常会消耗大量的时间及资源,给参与主体带来一定的负担。<sup>④</sup> 然而,上级政府在制定政策时很少会考虑实现目标所需的资源与组织要求,若纵向干预无法解决地方现实的困难,地方政府就很难完成上级的协同要求,甚至可能会抱有反抗态度形成象征性协同。第二,上级政府的作用可能会因为缺乏地方的信息而受到限制。<sup>⑤</sup> 上级的协同政策或流程通常过于笼统且宽泛,无法对地方的具体规划制定有针对性的指导;同时,加之缺乏对地方信息的掌握,上级的方案很可能与已有的地方方案存在

---

① 王路昊、林海龙、锁利铭、冯小东,《地方政府间经济合作到创新合作:自我升级与上级驱动》,《公共管理评论》2019年第2期。

② Yao Liu, Jiannan Wu, Hongtao Yi, et al., “Under What Conditions do Governments Collaborate? A Qualitative Comparative Analysis of Air Pollution Control in China”, *Public Management Review*, 2021, 23(11), pp. 1664-1682.

③ Alice Moseley and Oliver James, “Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-Governance in Homelessness Services in England”, *Public Organization Review*, 2008, 8(2), pp. 117-136.

④ Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4), pp. 543-571.

⑤ Rachel Brummel, Kristen Nelson, Stephanie Souter, et al., “Social Learning in A Policy-Mandated Collaboration: Community Wildfire Protection Planning in the Eastern United States”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 2010, 53(6), pp. 681-699.

很大程度的重复,致使其丧失应有的作用。<sup>①</sup> 第三,协同本质上是参与者间协商交流、建立信任、制定目标、共享信息甚至权力的过程,这一横向的网络结构与纵向干预是天然相悖的,需要参与者发挥自身的主观能动性,很难为上级政府所强制。已有学者发现纵向介入及中心化的组织安排可能会挤出参与者自愿自主的协同努力。<sup>②</sup> 基于中国的实践,学者们发现中央政府主导的治理模式可能使地方间的合作流于形式<sup>③</sup>,效率逻辑的忽视也会使上级退出后协同的实质性效果大受影响<sup>④</sup>,只有上级政府的纵向支持与参与主体间的横向协调相结合,才能实现协同治理效果的最优化。<sup>⑤</sup> 母睿等学者的研究发现,中央政府部门的纵向干预对促进城市间持续的环境协同作用有限,地方政府间自主的组织协调和领导沟通反而是环境协同的必要条件。<sup>⑥</sup>

综上,当地方主体自愿协同动机缺失时,上级政府可以通过发布政策要求来启动协同并界定成员范围,以绩效考核的方式评估、监督协同目标的实现程度,或直接参与协同活动协调利益相关者

① Brian Taylor and Lisa Schweitzer, "Assessing the Experience of Mandated Collaborative Inter-Jurisdictional Transport Planning in the United States", *Transport Policy*, 2005, 12(6), pp.500-511.

② Sung-Wook Kwon, Richard Feiock and Jungah Bae, "The Roles of Regional Organizations for Interlocal Resource Exchange: Complement or Substitute?", *The American Review of Public Administration*, 2014, 44(3), pp. 339-357; Mark Lubell, Mark Schneider, John Scholz, et al., "Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions", *American Journal of Political Science*, 2002, 46(1), pp. 48-163.

③ 张成福、李昊城、边晓慧:《跨区域治理:模式、机制与困境》,《中国行政管理》2012年第3期。

④ 王路昊、林海龙、锁利铭、冯小东:《地方政府间经济合作到创新合作:自我升级与上级驱动》,《公共管理评论》2019年第2期。

⑤ Rui Mu, Martin de Jong and Joop Koppenjan, "Assessing and Explaining Interagency Collaboration Performance: A Comparative Case Study of Local Governments in China", *Public Management Review*, 2019, 21(4), pp.581-605;邢华:《我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择》,《政治学研究》2014年第5期。

⑥ 母睿、贾俊婷、李鹏:《城市群环境合作效果的影响因素研究——基于13个案例的模糊集定性比较分析》,《中国人口·资源与环境》2019年第8期。

的矛盾分歧,并提供必要的资源支持。<sup>①</sup>然而,纵向干预并非万能。上级政府在制定协同要求时,需要综合考虑地方的实际情况,包括其人员及财政资源、组织体系结构、已有地方规划等,由此为参与者设定具体且可实现的协同目标,并为地方的协同努力提供切实指导与支持。此外,上级机构要避免过度的纵向干预,始终保持协同网络的灵活性与弹性,鼓励成员间的横向交流,并通过针对性的激励措施来激发他们的共享价值与互动。<sup>②</sup>

## 五、结论与讨论

地方协同治理是地方政府为解决跨域复杂化公共问题而形成的一系列非正式或正式互动,如召开座谈会、联席会,签订协议,联合发布政策及成立区域合作机构等,以共同决定协同目标、资源安排与执行计划。目前,学者们主要从正式化程度对地方协同行为的类型展开了深入讨论,但跨域治理的实质离不开协同活动的保障。正式化程度是地方协同的形式表现,协同活动则是内容表现。据此,本文依据正式化程度和协同活动将地方协同行为划分为表1所示的四种类型。

---

<sup>①</sup> Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Platforms as a Governance Strategy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2018, 28(1), pp. 16-32; See Kirk Emerson and Tina Nabatchi, *Collaborative Governance Regimes*, Washington DC: Georgetown University Press, 2015; Eva Sørensen and Jacob Torfing, “Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance”, *Public Administration*, 2009, 87(2), pp. 234-258; Tyler Scott and Craig Thomas, “Unpacking the Collaborative Toolbox: Why and When Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies?”, *Policy Studies Journal*, 2017, 45(1), pp. 191-214.

<sup>②</sup> Rachel Brummel, Kristen Nelson and Pamela Jakes, “Burning through Organizational Boundaries? Examining Inter-Organizational Communication Networks in Policy-Mandated Collaborative Bushfire Planning Groups”, *Global Environmental Change*, 2012, 22(2), pp. 516-528.

表 1 地方协同行为的类型划分

维度		协同活动	
		少	多
正式化程度	低	A. 偶发型	B. 规范型
	高	C. 象征型	D. 制度化型

A 格所对应的协同行为往往表现为非正式化且协同活动少,这类行为可能是组织间一次性的信息或资源交换,如领导会晤、座谈会、培训会等。这种情况可能发生在地方主体就特定跨域问题初步探讨合作意向的阶段,也可能发生在共同解决某个临时、不复杂的跨域问题时。这类行为对参与者的约束力小,具有偶发性,但方式灵活,交易成本低。

B 格所对应的协同行为虽然正式化程度低,但协同活动丰富,这类行为往往依靠组织间的信任互惠或依赖关系而得以维系。虽然没有达成正式化、具有约束力的形式,但参与主体依旧可以开展多样的协同活动,推动跨域问题的实质性解决,具有规范型的特征。这种情况一般发生在有成功合作经历、同质性高、目标共识强的地方主体间,且更可能处于市、县、镇等行政级别相对较低、负责具体执行落实的地方政府间。这类行为的主体间关系紧密,协同方式灵活、成本低,但也可能会因为人员流动而存在一定的不稳定性。

C 格所对应的协同行为正式化程度高,但协同活动少,这类行为很可能是地方主体为了应付上级要求而形成的象征型协同。参与主体间既有的合作基础较差,或存在潜在的利益冲突,但在上级政府的要求下建立起正式的协同机制。然而,如果地方政府间的利益冲突无法得到调解,或未得到协同所需的必要资源支持,即使形成了正式的机制,也很难使参与主体开展各类协同活动。这类行为为地方主体间“貌合神离”,很难发挥实质作用。

D 格所对应的协同行为正式化程度高且协同活动多,这类行为中参与主体的承诺度高,且协同过程中的横向互动丰富,带有制度化特征。这一行为可能在上级重视且参与主体合作基础好的情况下出现,也可能在跨域问题极为复杂,需要主体间长期、深度协同的情境下产生。这类行为对地方主体的约束力大,成本较高,但能够更为稳定、持续地发挥作用。

无论是治理模式还是影响机制,我国地方协同治理中最为核心的要素都是纵向干预,即自上而下的制度安排与推动。区别于西方地方协同实践,纵向干预在我国地方协同治理中有着更为关键和重要的作用,甚至在自愿动机充足时,上级的要求或考核也能为地方协同的持续与深化提供制度保障与可置信承诺。本研究基于纵向干预的程度将地方协同治理划分为上级要求下的自主协同与取代协同两种模式。上级要求下的自主协同,即中央或上级政府发布政策要求特定地方政府形成协同机制以解决某一公共问题,参与者在协同过程中自主协商、决策。例如,在国务院《大气污染防治行动计划》的要求下,上海、江苏、浙江、安徽三省一市自2014年起建立长三角区域大气污染防治协作机制,根据中央的要求每年定期召开工作会议、办公室会议及专题会议,自主协商工作重点及各地任务,以共同治理大气污染。但在中国的政治体制下,上级命令通常有更为具体的目标设定,甚至是绝对的数值,并辅之以相应的绩效考核,因此,上级协同要求对地方政府而言有更强的威慑力和压力。

上级要求下的取代协同(*preempted collaboration*),表现为上级政府不仅有明确的协同要求,且强力介入协同过程,甚至部分取代参与者的自主决策权,要求地方政府按照具体的任务分配协同执行以达成最终目标。“取代”(preemption)一词源于美国联邦立法的优先权(*federal preemption*),若州法律与联邦法律相冲突,则



该项州法律就会无效且联邦法律将取代该州法律。<sup>①</sup> 本研究借用此概念来形容当地方政府自主协同效果无法达到上级政府期望时,上级政府就会部分收回参与者的协同决策权,要求其按照上级指令进行具体的任务执行。最典型的体现就是2016年起京津冀及周边地区的大气污染协同实践,生态环境部强力介入决策过程,为完成终期目标而给各地区“派”工作任务,若遇到困难甚至会借力于国务院以行政命令的方式要求。虽然整个过程不乏地方政府与生态环境部之间的讨价还价,但生态环境部始终运用自身的行政权力来“控制”决策结果。可见,上级要求下的取代协同区别于自主协同的最大特点,就是地方政府是否保有协同过程中的自主决策权。未来的研究还需进一步深入探讨纵向干预的各类方式及其特征、作用于地方协同治理的过程机制、在不同发展阶段的演化过程,以及不同干预程度下治理模式的绩效表现等。

[本文由北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心资助(项目编号:FS09-20211215-ZLY),文中观点仅代表个人。]

---

<sup>①</sup> 联邦最高法院在 Altria Group 诉 Good 案中指出,具体参见《美国最高法院判例汇编》第 555 卷第 70 页(2008 年)。