

毗邻治理:基于支柱产业的区域合作治理

郭 松

(华中师范大学 政治与国际关系学院,湖北 武汉 430079)



摘 要 浙沪毗邻地区围绕乡村支柱产业探索形成的“毗邻治理”模式,为“横向到边”的区域合作治理提供了新的经验参考。这一模式保持了区划格局和行政体制机制基本不变,同时强化了毗邻地区在区域合作治理机制上的深度衔接。“毗邻治理”在区域党建、政府协同、产业支撑、社区治理的基础上发展起来,乡村支柱产业是联结区域合作和建构公共性的关键要素,其要义在于“地方议题区域化”和“私人议题公共化”两个核心过程。区域一体化背景下的区域全面联动、共建共治共享背景下的行政与自治互动、差序竞争背景下的产业层互补合作、参与式治理背景下生计与治理的深度互嵌,支撑了“毗邻治理”的有效运转。尽管“毗邻治理”有局限性,但仍在动力源头、衔接机制、落地形式这三个方面为区域合作治理提供了实践性的理论价值。

关键词 毗邻治理;区域合作治理;政区边界;支柱产业;乡村旅游

中图分类号:D 616 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)05-0117-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.05.013

“横向到边”和“纵向到底”是国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。由于公共治理过程一般以特定行政区划为单元,而部分治理事务又具有跨区划的特征,因此有效的治理不仅需要行政区划范围内的不懈努力,还需要在区域合作上深入探索。但其中的一个困难在于,法定的行政区划边界分明且对外封闭,政府职能部门的跨区划治理不仅于法无据,而且也不符合职业官僚的理性选择。行政分权的权力结构、政绩至上的干部考核、自负盈亏的财政压力等因素促成了地方治理条块分割、画地为牢的分散格局^[1]。因此在具体治理实践中,属地责任就容易异化为“个人自扫门前雪”,区划边界地区因为自我保护倾向以及权责属性模糊而出现治理真空,在交通、治安、卫生、环保、规划等多方面出现“三不管”的情况。特别是在区域竞争加剧的背景下,还衍生出了新形态的“官方邻避”:面对风险不确定的发展项目,滋生出“以邻为壑”的狭隘情结;而正面效应显著的项目为了避免溢出效应“便宜外地”,又往往不会建设在边界地带。

为解决政区交界地区的治理难题,一些地方开展了相关探索,学界对此也进行了讨论,形成了不同的改革路径。第一种是通过区划调整缓解刚性区划和区域合作间的张力,让边界地区内化为新区划的组成部分,实现外部性的内在化,并带动新型城镇化的发展^[2]。近年来逐渐兴起的全域治理^[3]虽然不主张直接调整地域规模和行政区划,但同样需要借助于更高层级党委政府的统筹来淡化政区边界的行政壁垒。第二种是通过多层次合作开展跨区划复合行政来淡化区划间隙。其中,“复合行政”^[4]强调形成多中心、跨区嵌套、自主治理的网络结构,通过赋权给社会来降低政府的管治强度,从而淡化区划隔离^[5]。跨域治理则倡导不同行政区域、政府层级、组织类型之间的持久性合作关系^[6],去中心化和多中心网络的竞争合作是核心特征^[7]。第三种是主张在基层执法中各进一步,在保持现

收稿日期:2020-02-18

基金项目:国家社会科学基金一般项目“农村基层精准治理研究”(17BKS060)。

作者简介:郭 松(1991-),男,博士研究生;研究方向:城乡基层社会治理和社区建设。

有区划和行政格局不变的情况下,基层执法队伍把各自的辖地范围各向外推进若干米,直接在地理上塑造无缝隙的基层执法格局,形成“联合执法”的治理格局^[8]。

这些探索一直在不断改进,但仍然不够充分,难以真正实现区域合作治理的“横向到边”。第一,直接的区划调整并不是万能灵药^[9],并且改革成本过高,已经有研究指出了村居合并带来的新的治理难题^[10]。即便是调整过后,仍然会形成新的边界。第二,单纯的跨区划复合行政或者跨域治理是以行政部门为主体视角,其所倡导的多中心思想虽然与社会化改革趋势一致,但缺乏自下而上的参与式治理思维。此外,多治理中心如何实现竞争基础上的合作,这一模式也并未给出详细方案。第三,地理层面的无缝覆盖和联合执法只能实现形式联合,而区域合作治理在机制上的深度衔接还难以通过这种“各进一步”的方式实现。

更深层地分析,区划分隔看起来是行政问题,但根本上还是政治和经济问题。根据政治地理学者周振鹤的观点,传统中国农业社会形成的是地域型政区,每级政区都有相当大的地域范围,呈面状;而20世纪20年代以后出现的城市型政区人口密度大,工商业经济发达,地域范围较小,呈点状^[11]。过去的改革中,“经常调整行政区以与经济区相一致,但事实证明新型经济区也总是被原有的行政区所同化。”^[11]因此,区划调整可能并不能解决区划分隔问题。而随着经济模式的转换和城市化进程的推进,区划上的点状区域越来越多,并且在经济发达地区出现了点状毗邻的情况。复合行政和联合执法显然也只是行政驱动下治理资源的单向流动,这种机械叠加并不足以让分散的点状区域融合形成面状区域。

就此而言,仅有行政力量的“横向到边”不足以支撑区域合作治理的深度发展。作为新型城镇化背景下的一种区域合作治理探索,分属浙江和上海的南北两个山塘村合力在两村共8平方公里的地方建成了一个围绕乡村旅游产业的完整区域,在“明月山塘”这个统一定位、统一品牌、统一形象的综合协调下,在两地政府的资金和政策支持下,两村的基础硬件设施、商业活动标准、公共服务体系、矛盾调解机制等都实现了深度联动,由此形成了基于支柱产业的“毗邻治理”模式。通过建设区域范围内统一的经济社会网络,瞄准区域合作治理的内生动力机制,不仅保持了区划格局和行政体制机制基本不变,同时强化了毗邻地区在区域合作治理机制上的深度衔接,促成了区域一体化发展。

2019年12月,笔者所在研究团队赴浙江省嘉兴市开展实地调研,着重考察了这一实践模式。本文意图探讨的是:这种“毗邻治理”如何产生?有何特征?意义何在?结合实地调研和获取到的经验材料,本文首先对毗邻治理的目标靶向和生成逻辑进行勾勒,随后重点分析这一模式的核心过程和内在秩序,最后尝试总结这种实践对实现区域合作治理以及推进国家治理体系和治理能力现代化的理论价值。

一、基本实践:毗邻治理的目标靶向和生成逻辑

传统的面状地域型政区以农牧业为支柱,经济社会活动单一,且内部自给性较强。而点状的城市型政区以工商业为支柱,有强烈的跨区划交流需求。长三角地区作为中国经济地理上的重要一极,毗邻政区的经济交流合作十分频繁。在这样经济相对发达、人口高度密集的地方,点状区域的密度也高,很多政区边界已经不再是渺无人烟的荒土。而在一些地方之所以出现“官方邻避”,主要还是狭隘的地方保护主义观念作祟,“是地方利益主体围绕产业、市场、公共资源与投资利益竞争的结果”^[12]。此时为解决“横向到边”难题而产生的地方改革创新,也就不单纯是要填补区域合作治理中的“三不管”真空。一方面,要探索如何在区域经济发展和公共项目投资上突破区域间的恶性竞争和不合作困局,有效避免“官方邻避”。更进一步讲,就是要确保经济发展和公共项目在毗邻地区能够实现互利共生和利益共享,在区域范围内探索形成内生的经济社会网络。另一方面,要探索如何在区域经济深度融合的基础上,实现区域合作治理和区域一体化发展。长三角地区正是着力探索区域一体化发展的

国家级试验区域,而区域一体化发展对于探索高质量发展体制机制有重大意义。总体上,浙沪交界地区南北山塘村的“毗邻治理”就存在双重目标靶向:不仅要找到区域间共同的经济增长点,还要探索建立顺畅的区域间协同机制,共同将区域一体化发展推向纵深。

山塘村(南)位于浙江省嘉兴市平湖市广陈镇东北角,村域面积4.26平方千米,13个村民小组,有农户746户2716人,耕地4467亩。与毗邻的上海市金山区廊下镇山塘村(北)仅一河之隔,一座拥有近200年历史的山塘桥连接着南北山塘村。两村虽然在地理位置和生计模式上相近,但是由于分属不同省区,因此在新型城镇化发展过程中仍然是两个孤立的微型点状区域。不仅各自面临的发展规划不同,日常生计和治理过程中遵循的基本规则也不同,这给边界地区发展和区域一体化带来了不确定性。为了实现双重改革目标,浙沪两地党委政府深度协同,引导农村家庭参与繁荣支柱产业,积极丰富社区治理的微观实践,先后在组织基础、制度平台、产业支撑、微观场景等四个方面构造了“毗邻治理”的生成逻辑。

其一,区域党建巩固了区域合作治理的组织基础。党组织建设是公共治理的基础性工程,而跨政区的联合党建则从组织层面为区域合作治理提供了政治条件。2016年,上海市金山区首次提出了“毗邻党建”的概念,总结了浙沪两地在毗邻区域内的党建合作的经验做法。按照统筹党组织建设、统一党员管理、统筹组织阵地建设等原则,南北山塘村于2017年又组建了“浙沪山塘联合党支部”,作为浙江省平湖市和上海市金山区打造“联动发展共赢地”的桥头堡。在组织载体上,两地先后成立了浙沪山塘活动型妇联、浙沪山塘联合共青团、浙沪山塘社工服务站等,总体形成了以党员骨干为主的推动山塘发展的参事队、文化骨干为主的人文宣传队、青年服务为主的民生勤务队、妇女为主的扮靓山塘美容队、综治为主的守望山塘和谐护卫队。在工作机制上,两地党组织则联合建立了联动协调机制,在领导互访、职能交流、联席协商等层面强化了跨区划的党组织纽带,以便于双方共同研究推进党组织建设工作。组织载体和工作机制层面的联合联动,从政治层面确保两地步调一致、行动配合。

其二,政府协同稳定了区域合作治理的制度环境。在“毗邻党建”的基础上,2016年上海市金山区和浙江省嘉善县签订了《共建浙沪毗邻地区一体化发展示范区战略框架协议》,本着优势互补、共建共享、统一开放的原则,两地确定在产业经济、社会治理、生态环境、交通网络、旅游资源等五个方面形成“五个一体化”的合作发展格局^[13]。2017年,这一区域共建协议升级为金山区与嘉兴市的《区域联动发展全面战略合作框架协议》,商定在新型城镇化、产业发展、人才科技、旅游开发、交通基础设施建设、安全环保等领域继续深化合作^[14]。两地党委政府以区域合作协议的形式为区域合作治理提供政策和资金支持,同时通过条块对接和整体融合,以区域党组织为平台提供必要的制度规范。为了进一步强化双方的专业合作,两地政府职能部门还联同专业学术研究机构 and 旅游投资开发公司成立了独立的第三方平台“长三角乡村振兴协同发展中心”,为毗邻地区发展和农村产业建设提供技术规范。总的来看,两地联合构筑起了覆盖政策、资金、制度、技术的稳定发展环境。

其三,乡村旅游强化了区域合作治理的产业支撑。在社会融入困难、环境水平降低、生活成本提高的情况下,发达地区的逆城市化进程逐渐开启,长江中、下游城市群均出现了“逆城市化”现象^[15],中心城市分解出来的城市功能和城市人口给村镇发展提供了宝贵资源。在城市资源的强力助推下,浙江南山塘村前期已经成功获得浙江省3A级景区村庄、浙江省美丽乡村特色精品村、浙江省美丽宜居示范村等荣誉称号。为了统筹利用逆城市化趋势下的优质发展资源,2018年3月,南北山塘村联合注册了“区域协同·乡村振兴实验室——明月山塘”的旅游品牌,通过引入城市资本和第三方技术,立足于当地悠久的文化历史资源,探索“旅游+文化+体育”融合发展。截至2019年9月,仅浙江南山塘村就已经有4家农家乐开张营业,同时还有3家正在筹备当中。2018年南山塘村的营业收入也达到了500万。近期两村还在合力打造集创意农业、主题公园、采摘观光、休闲运动、文创民宿等为一体的国家4A级旅游景区,实现一二三产融合发展。

其四,社区治理丰富了区域合作治理的微观场景。中国的城市化发展常常伴随着大量的人财物聚集,导致广大农村一直受到空心化和老龄化的困扰。南北山塘村曾经都面临着青壮年出走、人财物资源不足的局面,社区治理也常常面对的是后继无人的窘境。为了夯实区域合作治理的基层基础,两地牢牢抓住逆城市化进程中的人员回流趋势,以社区治理为微观场景,围绕文化认同、公共参与、社会互助、生计发展四个方面总体规划,推动构建山塘村“互助-共治-发展”的区域合作治理新格局。在联合发展规划的指引下,两地的基础硬件设施建设、商业活动标准制定、公共服务体系完善、矛盾调解机制运行等均依托于社区治理平台落地落实。开启跨区划景区建设之后,南山塘村还组建了“邻管家”基层队伍和“邻聚里”村落驿站。将回乡的党员、乡贤、能人等村民骨干和其他治理资源深度整合,优化形成“村落管家”的治理模式,并以积分制的管理办法提升村民个体或民间组织的治理效能,发挥村民参与社区治理的主体性作用。整体上,社区场景的引入丰富了区域合作治理的微观实践,基层基础得到进一步巩固。

二、模式要义:毗邻治理的核心过程和内在秩序

既有的区域合作治理模式中,无论是区划调整论、复合行政论还是联合执法论,都是围绕区域治理资源进行的行政整合,而单个地方治理资源的流动强度和流动方向仍然受地方发展规划的调配或引导。因此在无法消除自保倾向和地方竞争的情况下,意识形态层面的情感驱动通常会伴随着地方领导人或地方政策的变动而难以持续,导致区域合作治理难以持续或貌合神离。“毗邻治理”的模式要义就在于,在组织联合和制度协同的基础上,通过发展乡村旅游产业促进经济网络的联结,通过营造社区治理场景促进社会网络的联结,从而以一种弱意识形态的方式促进形成了区域范围内统一的经济社会网络。区域合作治理也得以在自上而下的“外生整合”视角外,有效引入了自下而上的“内生联动”视角,展现了“毗邻治理”的核心过程和内在秩序。

1. 毗邻治理的核心过程

“毗邻治理”作为区域合作治理的新形态,不仅关乎区域合作而且关乎治理过程。也就是说,一方面要有效实现跨行政区划间的长效合作,否则不能称之为“毗邻”;另一方面要解决治理过程中“官动民不动”的参与难题,否则不能称之为“治理”。就此而言,南北山塘村形成的“毗邻治理”的模式要义是跨政区的公共性建构,这包括“地方议题区域化”和“私人公共化”两个过程。乡村支柱产业居于结构中心,其他要素间的逻辑关系如图 1。

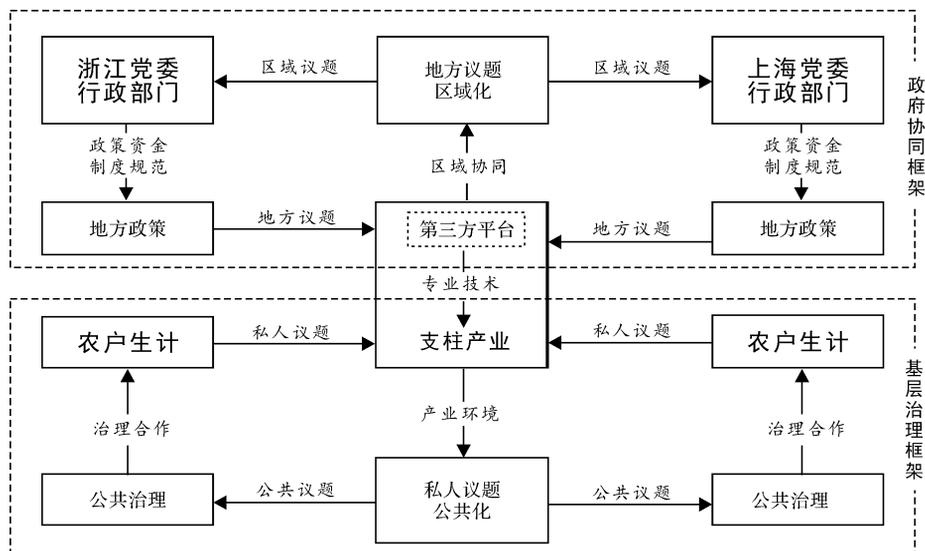


图 1 “毗邻治理”的核心过程

地方议题区域化,就是将一个地方的治理问题转换为跨政区的共同问题。在缺乏这一过程的情况下,关于一地支柱产业的发展规划和资源支持通常直接转化为地方政策,进而影响本地方的产业发展。在这种决策模式下,因为产业雷同而衍生出恶性竞争的案例不在少数,羊毛大战、蚕茧大战、烟叶大战时常发生。南北山塘村的乡村旅游产业无论是在资源禀赋还是产业模式上都高度类似,各行其是必然再次陷入同质化竞争或者单方面垄断。因此在乡村支柱产业的范畴内,浙沪两地的政策建构过程都放在政府协同的框架下进行,如图1的上半部分所示。具体实践中,明确产业方向、引进专业人才、开发合作品牌、建设基础设施、改造生态环境等工作都需要两地有关部门通过联席协商、协同办公等形式实现。形成区域协同的工作方案后,才能经由专业第三方平台的产业评估和操作化流程,将原本分散的地方议题转换为统一的区域化议题,进而由双方政府根据合作协议明确各自责任,避免重复建设和恶性竞争。这样确保了两地关于产业发展的规划与行动得以有效配合,浙沪两地的毗邻优势也成功转换为区域合作的有效动能。因此可以说,通过支柱产业和旅游品牌的联合建设,地方发展议题在政府协同框架内转换为区域议题,区域合作由此获得了和地方发展的关键联结。例如,浙沪两地就通过跨政区协商将南北山塘古街两侧的商铺租赁价格统一确定为8元/平方米,既保证了合理的经营收入,也避免了不必要的价格战。

私人议题公共化,就是将农户维持生计的过程转换为公共治理过程。“毗邻治理”的本质是一种公共治理过程,而公共性则是公共治理的核心价值表达。公共性建构过程中,“参与”是重要环节,基于“共同生产”的社会参与则兼有减轻国家财政负担、提高公共产品供给效率的双重优势^[16]。而在负面领域,受官僚主义形式主义等消极价值观影响,单方面的行政决策也不易避免公共性扭曲的问题^[17],强调公共利益观念的参与式决策由此获得多重意义。从山塘村的区域合作治理实践来看,乡村支柱产业的培育过程有效吸纳了以社区为微观场景的治理过程,乡村旅游产业的服务属性促使公共治理过程将农户维持生计的个人议题转换为硬件建设、标准建设、服务体系建设和矛盾调节等公共议题,如图1的下半部分所示。具体而言,乡村旅游产业的发展最终需要落实到优化产业发展环境和经营“明月山塘”的品牌上,外在就体现为对景区公共空间的维护。农户围绕乡村旅游开展的产业资源积累客观上促进了公共空间的建设,公共治理由此获得了和农户生计的关键联结。例如,景区内改造修缮的古街原是村庄干道,农户参与的村容整治过程不仅是出于商业经营的需要,同时客观上大大改善了乡村风貌,一定程度上达成了区域范围内生态宜居和乡风文明的治理目标。

总体上,乡村旅游作为区域范围内的支柱产业,由于兼具区域经济发展项目和公共投资项目的角色,因此成为推动跨政区有机合作和公共性建构的关键联结点,成为地方议题区域化和私人议题公共化的结构中心。正如“产业兴旺”被摆在“乡村振兴”首要位置的战略意义,只有找准农村产业振兴的门路,农村经济社会发展才能摆脱对外部资源的依赖,获得内生动力。也只有农村产业真正兴旺起来,农村社会的公共空间才能够顺利建构,公共治理才能获得必要的物质基础。因此对于区域合作治理的新形态来说,“毗邻治理”的关键就在于通过发展乡村支柱产业形成了区域范围内统一的社会关系网络,进一步促进了两个毗邻的点状区域的内生联动,为转向形成跨区划的面状区域提供了客观基础。

2. 毗邻治理的内在秩序

关于“地方议题区域化、私人议题公共化”的分析揭示了“毗邻治理”的核心过程,但这两个原本相互独立的过程分属政府协同框架和基层治理框架(如图1),且乡村旅游产业的发展并不是自发实现的。这意味着具体实践场景中“毗邻治理”的内在秩序还需要给予进一步关注。总的来看,通过对图1的逐层梳理,其中涉及四对重要关系需要妥善处理,分别是横向政府间关系、行政与自治的关系、竞争与合作的关系、农户生计与公共治理的关系。相应的,“毗邻治理”的内在秩序就表现为处理这四对关系的四重机制。

(1)区域一体化背景下的区域全面联动机制。传统的区域合作治理以政治动员和行政合作为主要形式,一般不易激活区域合作治理的内生动力,因此过度竞争和互不合作常常导致区域合作治理难以走出形式联合的困局。区域一体化的政策内涵之一在于“强化区域联动发展”,而“联动”之目标

就在于要突破动员难、合作难、持续难等典型困境。在这种发展趋势下,区域的全面联动就不能局限于党委政府的单方面协同,而需要实现全方位的常态协同。浙沪两地围绕乡村支柱产业建立起的覆盖党建、政府、产业、社区的多层次协同体系,为区域合作治理和区域一体化发展奠定了政治基础、经济基础、认同基础。政治基础层面,充分利用区域化党建的地域性、网络性、多元性、开放性、整合性等突出特点,推动实现开放社会中的“有机团结”^[18],为政府间横向协同和区域融合提供了重要的政治条件。在横向政府协调缺乏约束力的情况下,浙沪两地的合作框架级别不断提升,适时地“将上级政府的纵向嵌入与地方政府的横向协调相结合”^[19]。经济基础层面,跨区划的经济增长项目加速了区域经济发展网络的一体化进程,为两地形成共同的政策目标提供了契机,在组织一体化的基础上使得区域融合程度更进一步。认同基础层面,社区治理极大提高了普通民众在区域合作治理中的参与程度,在既有共同文化的基础上强化了区域认同,促进了区域的深度合作和全方位融合。总体上,毗邻治理以乡村支柱产业为动力基础,以政治联动带动经济联动,以社区互动增强文化联动,整体带动了区域全面联动发展,构筑了区域合作治理的基础性工程,降低了区域合作治理的不确定性。

(2) 共建共治共享背景下的行政与自治互动机制。在部门分割和历史惯性的综合作用下,党政部门总揽了多数公共治理任务,因此区域合作治理也容易陷于“官动民不动”的困境。事实证明,这种状态不仅效率不高,而且与国家治理体系和治理能力现代化的发展要求不匹配。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出,要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。现代化的区域合作治理,同样应当致力于形成六位一体的总体格局,特别是政府负责和公众参与要实现高效率的互动合作。在南北山塘村的“毗邻治理”实践中,乡村支柱产业有效联结了政府协同和基层治理两大框架。党委政府提出的地方议题通过乡村支柱产业发展转换为区域议题,进而降维为社区公共议题,体现了自上而下的管治过程;普通农户提出的私人议题则通过乡村支柱产业发展转换为社区公共议题,进而升维为区域议题,体现了自下而上的自治过程。由此,政府治理和社区自治实现了有效联动,既避免了政府管治挤压社区自治空间导致的过度行政化^[20],也确保社区自治在必要管治范围内有序开展,不走向极端的“去行政化”^[21]。总体上,在国家政策法规和跨区划党委政府部门形成的合作框架范围内,在南北山塘村“两委”的组织引领下,在有关第三方的专业技术支持下,农户的经营和发展诉求塑造了公共治理的议题范畴,不同地方的政策建构过程也共同塑造了区域的公共政策建构,行政与自治协同共进,使区域合作治理的互动机制更加灵活。

(3) 差序竞争背景下产业层的互补合作机制。地方竞争背景下,地方保护主义和同质化竞争除了受到行政分权和财政包干的影响之外,官员晋升博弈也是重要影响因素。如果区域范围内不同地区的发展实力差距不大,彼此竞争会加剧,因此“经济实力越是接近的地区将越难合作,而发达地区与欠发达地区的区域合作则相对更容易一些。”^[22]上海在长三角地区的综合实力比浙江更具区域优势,但南北山塘村的发展次序则刚好相反,地处浙江的南山塘村更早开发,地处上海的北山塘村不久之后也迎头赶上。错落有致的阶梯化发展水平和由此形成的差序竞争格局提供了彼此合作的关键动力,区域间的优势互补使得区域合作治理更易维持。具体而言,地处上海的北山塘村背靠上海的广阔市场和经济资源,在生态旅游上发展迅猛,并且在前期区域党组织建设上积累了不少经验;而南山塘村则在近年的环境整治和美丽乡村建设上成效显著,在生态资源和村容村貌上更加有优势。在浙沪两地差异化的发展需求下,基于第三方的统一规划和科学运营,一河两岸正在形成相对高端的竞争格局,既营造了公平竞争的区域发展环境,同时最大程度上维持了区域合作治理的良性状态。毕竟南北山塘村能否在商业竞争的基础上巩固跨区划的经济联动,是“明月山塘”这个联合品牌能否持续生长的重要前提,也是该区域旅游产业的重要卖点。

(4) 参与式治理背景下生计与治理的互嵌机制。在中西部农村,农业种养殖是农户的重要生计来源,而有青壮年劳动力的家庭则形成了“半工半耕”的特殊生计模式。但在长江三角洲这样城市化水平较高的地区,农村家庭劳动力高度嵌入市场,家庭生计来源多元灵活,呈现出“以工为主、耕可不

计”^[23]的家庭劳动力配置模式。浙沪交界地区的农户家庭并不以农业种养殖为主要职业目标,至少在南北山塘村,多样化的就业方式使得区域经济发展项目相对灵活。由于全国性劳动力和东部市场具有重叠性,东部村民“离土不离乡”^[24]。这意味着,只要村中能给村民提供相对稳定的生计来源,普通村民会更加愿意留在村里发展。同时只有解决了农民的生计问题,后续的参与式治理才有实践的基础。在南北山塘村发展乡村支柱产业的过程中,旅游产业的发展环境和社区公共空间高度重合,使得农户生计和社区治理深度互嵌。具体而言,家户为单位的市场主体基于家庭生计的考虑提出了对公共空间的建设要求,塑造了乡村支柱产业的发展环境。而社区治理则基于公共伦理的考虑提出了对公共空间的建设要求,同样塑造了支柱产业的发展环境。总体上,家户生计和社区治理通过社区公共空间的建设过程实现了深度互嵌,最终共同促进乡村支柱产业发展,完成了社区场景下的参与式治理。唯其如此,才能克服以家户为单元的小农生产所导致的分散特征。

三、结论与讨论

区域合作治理面临的当代难题,是区域经济发展和公共项目投资上的恶性竞争和不合作,表现为新形态的“官方邻避”,其实质是地方保护主义。因此,区域合作治理要实现横向到边,就不能仅靠党政力量的横向协同,更需要在跨越政区的区域范围中形成内生的经济社会网络。从这个意义上讲,“毗邻治理”的模式要义就在于“地方议题区域化”和“私人议题公共化”这两个核心过程,乡村支柱产业是支撑区域合作和公共治理的关键联结点,由此促成了深度衔接的区域合作治理。而动态地看,要实现这两个过程有赖于区域一体化背景下的区域间全面联动、共建共治共享背景下的行政与自治互动、差序竞争背景下的产业层互补合作、参与式治理背景下生计与治理的深度互嵌等过程,这构成了“毗邻治理”的内在秩序。当然,作为一种地方实践模式,其形成条件也是相对苛刻的,例如存在产业类型限制,地理环境限制,以及外部经济社会发展环境限制等,这决定了这一模式的实践限度。

在探索实现区域合作治理的过程中,无论是区域一体化、共建共治共享、差序竞争还是参与式治理,都是为了保障多个政区在过度分化和合作僵化间取得平衡。而在推动实现国家治理体系和治理能力现代化的历史语境下,区域合作治理则是探索高质量发展体制机制的重要举措,旨在破解不平衡不充分的发展问题。就此而言,“毗邻治理”的理论价值至少包括如下几点:其一,区域合作治理的障碍是无形的行政壁垒,因此单纯依靠党政推动相当于以子之矛攻子之盾。区域融合的前提是经济融合,在自上而下推动“外生整合”的同时,更需要实现自下而上的“内生联动”,在区域范围内形成了统一的经济社会关系网络,区域合作治理才是“有源之水”。其二,区域合作治理的关键是区域公共性的建构,围绕区域公共议题的公私互动和区域协同尤为重要。因此要实现区域间的有机团结,就需要在地方和地方之间、私域和公域之间找到一个恰当的联结点,在形式联合的基础上推进区域合作治理机制的深度衔接。其三,缺乏合适的治理场景确保治理过程落地,将导致区域合作治理退化为单方面的政府治理,并重新受到行政区划的分隔。目前来看,社区治理是公共治理的基层基础,在参与式治理的视野下将部分区域事务落实为社区间的治理合作,有利于保持区域合作治理的生命力。

参 考 文 献

- [1] 陈剩勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择[J].政治学研究,2004(1):24-34.
- [2] 刘云刚,靳杰.区划调整的城市化效应——中山市的案例研究[J].地理科学进展,2014(8):1047-1057.
- [3] 杨发祥,伍嘉冀.“省直管县”下的新型县域治理何以可能?——以安徽省桐县为个案[J].江苏行政学院学报,2017(3):105-113.
- [4] 王健,鲍静,刘小康,等.“复合行政”的提出——解决当代中国区域一体化与行政区划冲突的新思路[J].中国行政管理,2004(3):44-48.
- [5] 刘生,邓春玲.复合行政:通往治理的渐进之路[J].探索与争鸣,2006(10):26-29.
- [6] 张成福,李昊城,边晓慧.跨域治理:模式、机制与困境[J].中国行政管理,2012(3):102-109.
- [7] 王佃利,杨妮.跨域治理在区域发展中的适用性及局限[J].南开学报(哲学社会科学版),2014(2):103-109.

- [8] 于洋.联合执法:一种治理悖论的应对机制——以海洋环境保护联合执法为例[J].公共管理学报,2016(2):49-62,155.
- [9] 高玲玲,孙海鸣.行政区划调整如何影响区域经济增长——来自中国地级以上行政区划调整的证据[J].经济体制改革,2015(5):66-71.
- [10] 姜玉欣.合村并居的运行逻辑及风险应对——基于斯科特“国家的视角”下的研究[J].东岳论丛,2014(9):19-22.
- [11] 周振鹤.体国经野之道:中国行政区划沿革[M].上海书店出版社,2009.
- [12] 保建云.地方利益冲突、地方保护主义与政策选择分析[J].国家行政学院学报,2007(6):61-64.
- [13] 杭燕飞.现代化临沪新城建设再迈坚实步伐:我县与上海金山区共建浙沪毗邻地区一体化发展示范区[N].嘉兴日报,2016-03-21(B1).
- [14] 中国共产党新闻网.上海市金山区:“毗邻党建”引领浙沪跨界协同治理的探索与实践[EB/OL].(2018-10-17)[2020-01-15].<http://dangjian.people.com.cn/n1/2018/1017/c420318-30346828.html>.
- [15] 张启春,梅莹.长江经济带人口空间分布的“逆城市化”趋势及影响因素研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020(1):43-53.
- [16] 李友梅,肖瑛,黄晓春.当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J].中国社会科学,2012(4):125-139,207.
- [17] 王锡锌,章永乐.我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式[J].法商研究,2010(5):3-12.
- [18] 唐文玉.从单位制党建到区域化党建——区域化党建的生成逻辑与理论内涵[J].浙江社会科学,2014(4):47-54.
- [19] 邢华.我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择[J].政治学研究,2014(5):37-50.
- [20] 潘小娟.社区行政化问题探究[J].国家行政学院学报,2007(1):33-36.
- [21] 王德福.“社区自治”辨析与反思[J].云南行政学院学报,2017(2):13-20.
- [22] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(6):33-40.
- [23] 李永萍.“半工半耕”的区域差异与农民家庭发展[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020(1):44-54.
- [24] 朱战辉.论村庄社会结构的区域差异——农民分化的视角[J].人文杂志,2018(9):122-128.

(责任编辑:金会平)