

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 新區域主義、區域治理與長江三角洲城市區域的策略

The City-Region of Yangtze River Delta: New Regionalism, Regional Governance and the Cooperative Strategies

doi:10.6154/JBP.2010.15.001

建築與城鄉研究學報, (15), 2010

Journal of Building and Planning, (15), 2010

作者/Author：簡博秀(Titan B. Jian)

頁數/Page：1-19

出版日期/Publication Date：2010/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6154/JBP.2010.15.001>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



新區域主義、區域治理與長江三角洲城市區域的策略

簡博秀*

The City-Region of Yangtze River Delta: New Regionalism, Regional Governance and the Cooperative Strategies by

Titan B. Jian*

摘要

近來新區域主義這個名詞被逐漸地使用來說明發生在城市區域中的區域治理內容，並且藉由它的焦點放置在制度性與結構性的政府改革面向上，做為區別它與過去強調政府體制改革的潮流有所不同。藉由新區域主義所提供的治理模式分析，本研究定義近年來發生在中國長江三角洲的區域治理模式分別為：1.區域規劃、2.都市圈規劃、3.行政區劃的調整、4.空間領域組織與再組織化、5.功能性組織和6.部門協商與協議等六個不同的策略模式。儘管這些模式在長江三角洲城市區域內產生了一定的作用與影響，但不同於西方國家的，這些模式的最大特色則在於多層級政府所扮演的角色，並非強調公私合夥關係的建立與治理，而統理這個行為的「國家政府」，則代表了中國區域治理中所不可或缺、並且是主導性的角色。

關鍵詞：新區域主義、區域治理、多層級政府和長江三角洲

ABSTRACT

Recently, the term New Regionalism is increasingly used to define regional governance in metropolitan areas and differentiate it from the metropolitan government reform movement of the 1960s and 1970s with its focus on structural government reform. With a suggestion of strategies framework from new regionalist, six modes of regional governance, now emerging in the City-region of Yangtze River Delta, was introduced, such as : (1) regional planning; (2) the planning of metropolitan coordinating region; (3) the adjustment of administration; (4) spatial organization and re-organized; (5) service of functional government; and (6) public service agreement or contract. Importantly, through those strategies of regional governance exert influence and function in the City-region of Yangtze River Delta, this paper found it is different with the empirical researches of west advanced country that the multi-level government play a role in regional governance of Yangtze River Delta, and most all, nation-state is a dominating and leading role of dealing with the agenda of regional governance in China, while a public-private partnership as a governance element was not emphasized in those strategies. .

Keywords: New Regionalism, Regional Governance, Multi-Level Government, Yangtze River Delta

2007年4月3日收稿；2008年4月21日第一次修正；2008年4月22日通過。

* 興國管理學院資產管理科學系助理教授，e-mail: titanbx@yahoo.com.tw，Tel: (06)2870780

Assistant Professor, Department of Asset Management Science, Hsing Kuo University of Management, Tainan, Taiwan.

一、全球化的競爭與治理

近來透過全球化促使的都會區域(或是城市區域)人口集中與都市化的現象，成為重要的空間聚集現象，同時也吸引了許多學者的研究興趣。它不只是再結構了一個都市的擴張和區域的轉型，以及不再只是被看待成一個以都市為基礎的集體消費空間而已，更重要的是，新的空間關係將透過這個都會區域內的重要作用者—城市，與城市和城市之間的網絡關係，來強化和加深彼此間經濟和政治上的聯結。這使得新的都會區域不同於以前的簡單模式，而更為複雜，它可能包括：1. 去工業化(*deindustrialization*)、2. 在中心商業區和邊緣城市服務產業的成長、3. 跨過區域邊界的郊區蛙躍式(*suburban sprawl*)擴張、4. 都會區的收入不均衡、5. 在市中心區稀少的私有和公共投資、以及 6. 在邊緣地區的新投資增加等(Collin etc., 2002)，如此地複雜也成為現今都會區域計畫中最必須去瞭解的面向，甚至是對這些地區治理計畫中最主要成功、或失敗的理由。

於此，本研究將把焦點聚集在這個全球化影響下所呈現的新的空間，並試圖透過區域治理的角度來看待這個劇烈發生中的問題，特別是引用近年來被強調的新區域主義(*new regionalism*)的論述(不同於洛杉磯學派，如 Scott 和 Storper 等學者從區域群聚和創新的觀點所提出的新區域主義)，而研究的樣本則放置在改革開放後長江三角洲城市區域的發展為中心，並且以治理模式的分析來呈現中國現今區域治理的一些問題與矛盾，以及它所表現的特色。值得說明的是，本文以長江三角洲做為研究的樣本，不外乎是由於這個區域在近年來逐漸成為中國最重要的經濟成長引擎(Ohmae, 1995)，同時這個城市區域藉由外資的直接投資與國家的偏好政策影響，逐漸成為中國與全球化接軌的重要場域。以一個面積僅占全中國百分之一土地的範圍而言，卻生產了全中國將近五分之一的生產總值，使得長江三角洲的發展吸引了全球經濟市場的目光，以及成為具有跨國聯結功能的「全球城市區域(*global city-region*)」(Scott, 2001)。

除了前言之外，本研究一開始則將理論的描述放置在近年來透過全球化背景整合所進行的新的區域空間治理論述，尤其是近年來強調區域治理的新區域主義的內容和不同建議的治理模式—特別是引用倡導新區域主義的兩位學者 Savitch 和 Vogel(2000a)所建立的區域治理模式的分類來說明；其次，則是針對改革開放以來長江三角洲的區域發展和現況提出探討，說明改革開放以來長江三角洲所進行的不同空間層級合作與協調的區域治理，包括有 1. 區域規劃、2. 行政區劃、3. 都市圈規劃、4. 區域空間領域的組織和再組織化、5. 功能性政府和 6. 部門性協商與協議等；接下來的部分，一方面藉由現今學者對這些治理的討論與批評來說明這些模式的問題，同時也強調所期待的一個新的模式；另一方面則是藉由治理策略類型的分析，來強調具有中國特色的特殊治理模式—藉由各層級政府所推動的區域治理，以及缺乏私人部門參與的治理結構。最後則是結論。

二、新的區域主義與區域治理模式

不可忽略的，近來新區域主義這個名詞被逐漸地使用來定義發生在都會區域(或是城市區域)中的區域治理模式(*regional governance*)，並且藉由它的焦點放置在制度性與結構性的政府改革面向上，做為區別它與 1960 和 70 年代舊有主義—都會區域政府改革運動(*metropolitan reform*)的不同(Hamilton, 1999; Norris, 2001a, 2001b; Frisken and Norris, 2001; Savitch and Vogel, 1996, 2000b)。新區域主義逐漸地崛起，甚至於有別於原有舊有主義的論述，原因在於：一方面，藉由許多在城市和區域事務中的實質經驗，激發了許多學術的思考和政策的辯論；另一方面，許多具有代表新區域主義的案例，近來被學者和政府官員們不斷地提出與強調，用來支持這個新的區域主義的誕生(如 Dodge, 1996; Rusk, 1993; 1999; Savitch and Vogel, 1996; 2000b; Sancton, 2001)。如同 Keating(1997)所區別的兩者關係—新區域主義所不同之處在於它是發生在以歐洲國家整合為內容的條件下，同時更多的地方單位投入這個整合當中。於是，在這些新情況和新元素的刺激下，

新的都會區域治理模式便迅速地成為這幾年來區域和都市研究的焦點，吸引了不同專業領域研究者的好奇，特別是在現今全球化時代中所強調的區域發展與地方治理的議題上。

若從資本主義發展的歷史過程考量，新區域主義與舊有主義辯論中最大的區別，首先則在於新的假設與背景－「將區域整合進入全球經濟體系之中」，同時這個新的區域改革將有助於提升區域在全球經濟中的經濟競爭力(Swanstrom, 2001:480)。因此，在新區域主義討論中的新的主題，便是強調全球競爭為城鄉關係所帶來的新衝擊，不論是經濟的、社會的，還是政治的，甚至是空間上的，區域的改革則是建立在面對全球化競爭環境下中央與地方間，以及地方與地方之間的操作過程和模式上。更明白地說，許多新區域主義的論述是來自於對原有理論和政府結構上的調整，是理論性的、而且是制度性的，有別於都會區政府改革者的論點只是著重在城鄉鞏固、市中心區衰敗、外溢外部性和政府效率等的問題(Norris, 2001a:557-558)。甚至於，Sancton(2001:543)認為新區域主義之所以可取代原有主義的原因，是由於原有主義被證實在政治的實施上已經是不可能的。所以，Norris(2001a:558)主張：新區域主義者與都會區政府改革者之間的不同，正是新的區域主義所強調的一些基本特徵：1.新區域主義者將區域治理的主要理論基礎，從效率和均衡的議題移轉到區域競爭力的議題上；2.新區域主義對處理問題的方針是不同於都會區政府改革的。

其次，如同前述所強調的，除了全球化背景的重新論述之外，新區域主義所強調處理都會區域問題的方式，也是新區域主義不同於舊區域主義之處。而這個新的問題處理模式，便是建構在以「治理(governance)」為中心的基礎上(Wallis, 1994a; 1994b; Savitch and Vogel, 1996; 2000b; Brenner, 2002; Hamilton, 1999; 2002; 2004)(表 1)。Savitch 和 Vogel(2000a:158)非常樂觀地認為：「治理」將不可避免地成為廿一世紀都會區域發展的一個重要範型。因為，在新區域主義的論述中，政策的公眾議題和公部門的介入是同時並存的，而來自於新區域主義議題的主要提問則是與財政不均衡、社會隔離、環

境保護、經濟預期和政府該如何處理上述這些議題相關連的。因此，在新的區域主義範疇下，1.以地方自治民為首的社區應該朝外來關注更大的都會地區，並且考慮它們共同的未來；同時 2.聯合政府必需與其他不同層級的政府間建立它們的合作網絡關係(Savitch and Vogel, 2000a: 161; Savitch, 1998)。

因此，如同在新舊區域主義中所強調的，新的治理模式的討論在新的區域主義中被賦予新的定義，特別是私人部門介入區域治理的型式是新的區域主義所不同於過去都會區治理的最大關鍵。這個借用於都市政權理論(urban regime)的概念(Stone, 1989; 1993)，則是在探討新的區域主義中區域治理的一個重要元素。這個探討，不僅是在對政府部門型式的改革，或是地方政府之間的合作方式提供一些有效的建議，同時納入私人企業和非營利事業組織等的角色，使得治理的參與和型式變得多樣且複雜。

首先，在舊有區域主義的概念基礎下，Morrill(1989:14-15)區分治理的主要組織型式包括有三個類型所區分的八種模式：1.以協調為主的(1)政府議會、(2)地區領域性組織；2.以合作為主的(3)地方間協定、(4)公共政府或組織，與單一和多元性服務的特定區、(5)都會區議會或都會區公共服務特定區、(6)有限的地方或地區領域政府實體；3.以聯合鞏固為主的(7)城鄉結合、(8)區域政府。類似的建議，在 Mitchell-Weave 等人(2000)的研究中亦有被提出，他們引用 Walker(1987:16)的研究介紹與說明各種不同的政府之間的協調、治理與政府的策略型式，特別的是他適當地評析各種策略在政治執行的管理與處置難易程度(圖 1)。在 Walker 所區分的三個群組中的前二者，依 Mitchell-Weave 等人(2000)的看法主要是以都市類型(urban-type)為範圍的公共服務提供，這是有限的區域治理條件。其中，非正式的合作、或是地方政府內部間的協議，是區域治理策略中較為容易的模式；之外，地方特區、整合合併和都市與縣級的改革則是代表「有些困難」類型的主要治理策略模式。

從區域治理的範型變遷來看，很明顯的，Morrill(1989)、Walker(1987)和 Mitchell-Weaver 等人(2002)所提出區域治理模式類型是接近舊區域主義

所著重的都會區域政府的型式，即使治理被應用在分析區域合作策略的說明，在實質的內容上卻是缺乏來自於建構在去中心政治結構的論述，而是僅著眼在不同層級之間政府的結盟形式，甚至缺乏從地方競爭的角度來看待。但實際上，如同前述新區域主義所強調的「治理」，是建立公私部門之間的合作等的水平關係。因此，在新區域主義的論述之下，Savitch 和 Vogel(2000a)則重新釐訂了一個區域治理模型，來說明現今區域治理的模式與類型(圖 2)。

新區域主義的提倡學者－Savitch 和 Vogel(2000a)，則在集合眾多學者個案研究的智慧後，提供的治理型式一個簡單概念的分析模型。從

其他作者在不同區域的研究成果彙整中，Savitch 和 Vogel 將十三座不同都會區域的治理模式予以分類，並把分類的項目依二個不同的指標－「區域治理」和「區域政府」排列。愈是偏圖示左側者，則治理的模式愈是接近採取區域政府的模式進行；反之，則是愈接近區域治理的模式。由此可知：1960年代的洛杉磯和布朗史威克採取「公共選擇(public choice)」的模式是最合乎區域治理的模式；相反地，傑克遜斐等五個區域所採行的聯合政府形式，則是區域政府的一個最具代表性的模式。以下則將分別說明這五類模式的實質內容(Savitch and Vogel, 2000a: 162-164)：

表 1 新舊區域主義的比較分析表

新的區域主義	舊的區域主義
一九九〇年以後	一九六〇、七〇年代
區域主義	都會區改革,區域政府
全球化競爭和治理	郊區化、都市蛙躍蔓延發展
私部門的參與和公私部門的合作	政府型式的改革
都市政權理論(治理)	公共選擇理論
地方競爭力的提升	公共服務系統、政府效能
維持全球化的競爭	城郊聯合

相對容易	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非正式的合作 2. 地方內部間的公共服務協議 3. 股份權力的協議 4. 領域外的權力 5. 政府型式的區域議會(COGs) 6. 以聯邦支持的單一目的行政區 7. 國家計劃和發展特區(SPDDs) 8. 來自私人遊說的合約
有些困難	<ol style="list-style-type: none"> 9. 地方特區 10. 功能轉換 11. 合併 12. 區域特別行政區和權力 13. 都會區多目的的行政區 14. 都市和縣改革
非常困難	<ol style="list-style-type: none"> 15. 一階的聯合:市縣和地區範圍的聯合 16. 二階的建構:聯邦結構 17. 三階的改革:都會區域範圍的結構

資料來源: Mitchell-Weaver, Miller and Dear Jr.,2000:864.

圖 1 區域治理的不同型式比較



資料來源: Savitch and Vogel,2000a:165.

圖 2 區域政府和區域治理型式的比較

首先,「聯合政府(consolidation)」實際上便是傳統一般所熟知以政府聯合或鞏固為唯一方法的一階政府形式,這個方法由於是來自於數量龐大的地方政府,和它所形成地方片斷化的問題。因此,大多數支持聯合政府治理方式的理由,便是因為這個方法可以削減郡縣轄區內過多且獨立的下級單位,並且用單一的政府取代它們。如同Rusk(1999)所形容的,這個方法如同一個「大盒子(big box)」,它試圖藉由整合所有的地方政府到一個更大的公共企業中,來實現不同行政轄區之間的社會正義與公平。所以,由大盒子取代眾多的

小盒子是有意義的,原因在於建立單一、構築在眾多地方之上的政府在指揮和傳遞公共政策、以及協調他們的政策執行等方面是比較有效率的。因此,在假設上,聯合政府的存在可以處理零碎、收入不平衡和都市蔓延等的問題,並且藉由財政稅賦的收入來加強區域內住宅環境品質、財富重分配和土地使用調節等的效能。儘管聯合政府的構想是相當具有規模經濟的,然而政治的障礙卻是不可忽略的問題,實際上,任何一個地方政府都不願意把實際的行政權力交付給上一級的政府處理,所以在民主憲法國家中聯合政府的執行一

直存在著困難與排斥。

「多層級政府(multitiered governments)」是新區域主義議題可以被執行的另一個方式，這個被視為都會區層級(metropolitan tier)的治理策略，它主要是藉由完備的法律來塑造治理的結構，並且它的角色既是補充又是排擠原有存在操作中的政府。以官僚體制與行政程序的考量而言，多層級政府比聯合政府在執行上要來得便捷許多，主要是因為它允許有些問題可以在它們最適合的狀況條件下，以及最基礎的地方層級中被管理，同時它也允許區域問題可以藉由都會區實權的操作來達成。多層級政府的工作重點不是在於建立較高或較低行政層級的實權，而是設計成為可以處理、或寬或窄等各種不同區域議題的政府。因此，與其他模式比較上來說，都會區層級被認為是較有能力去處理超越許多行政區和執行再分配政策的議題。雖然，這個類型的政府傾向以和解的方式來面對介於地方主義和區域主義之間的不同議題，這卻是這個治理模式的問題所在——一方面，因為較小的城市不喜好在一個區域的立場下，被告知他們必須接受不受歡迎的鄰避設施，或是引入低收入的住宅設施，這使得對區域問題的解決方式絕對地加諸在地方上將會遇到來自地方反對的阻力；另一方面，由於逾越國家或省治理權的邊界，都會區政府的治理能力則通常會被抑止。所以，都會區階層的政府常常發現自己必須面對介於地方和較高級政府間尷尬的氣氛。

Savitch 和 Vogel 提出第三類新區域主義治理模式的代表是一介於單一城市與它的郡縣之間的「連結性功能(linked functions)」，一般而言，這個連結是在結盟的選擇性成員彼此之間供公共服務，如經濟發展和廢棄物處理等，而非一定包括所有區域內的成員。不像聯合政府和多層級的政府一樣，連結性功能在操作是非常有彈性的，並且需要新的政府階層。在操作一段時間以後，功能或許會增加、減少、或者在政府間移轉，但是重點是，連結性功能仍保留了地方自治體的存在，同時也可以取代較大城市的規模經濟功能，進而發揮相當於中型中心城市的效率。此外，功能連結的彈性可以彌補不穩定的組織成員關係。然而，像是市民和商業這類援助者的地方精英，則認為功能性的聯合只是一個不完全的

步驟，或者說是建立在較少政治聯合的考量上。因此，這些精英份子都簡單地認為從功能聯結轉向到聯合政府的治理過程是下一步驟的邏輯，並且是未來政治聯合治理明顯的轉變過程。

第四類治理模式概念其實是來自於「治理不需要政府(governance without government)」論述依據的——「網絡綜合體(complex networks)」，它所強調的是由眾多成員自願合作組成的獨立政府機構，並且是透過不同層級和涵蓋不同網絡的地方內部協議來達成，其中，介於眾多地方代表之間的水平聯結在這個模式中是被強調的重點(Rhodes, 1996; 1997)。特別的是，網絡綜合體提出功能聯結治理模式的困難——譬如不穩定的成員關係和不完整的步驟。然而，由於欠缺較為複雜的思考，這個自我導向(self-direction)的趨勢可能導致沒有方向的結果，同時普遍認同的主題有可能導致成為一個倉促成型(helter-skelter)的政策。所以，在沒有中心權力的主體來操縱整個網絡綜合體的治理系統之下，區域問題將無法保證被解決和處理的。即使地方的努力是不夠充份的，或是追求的結果是無法實現的，任何地方所做的事情仍都可以解釋成為處理區域議題的嘗試。

最後的一個治理模式代表是由 Tiebout(1956)所提出著名的「公共選擇」模式。在這個模式之下，地方片斷化是允許發生的，而且在這個模式中可能有較少的政府參與，甚至沒有「政府」這個角色。根據這個學派支持者的說法，這個模式只有市場規則，沒有政府，並且人民可以藉由自由地在任何行政管轄區間移動或遷移來表達個人的偏好，這即便是「用腳投票(vote with their feet)」的由來。因為公共選擇確信政府之間將會自由地競爭，並且個人可以自由地尋找到屬於自己所偏好的地方公共服務內容，所以，地方片斷化是這個模式所承認的一個特質。然而，儘管政府的功能在公共選擇中被忽略，但是 Savitch 和 Vogel(2000b)認為國家或聯邦政府對防止都市蔓延與恢復新鮮空氣等區域合作的工作仍是有具有影響力的，這對純粹公共選擇模式而言無非是一項挑戰，因為某些公共協調與調節的功能對整個區域的發展而言，畢竟是需要的。事實上，公共選擇與網絡綜合體兩個模式同樣是建立在多元中心學派(polycentrism school)的理論基礎上，那便是

說，同時建立在地方自主的價值與多樣性選擇的兩個條件上。然而在模式發展的問題上，網絡綜合體則將堅守地方內部之間的合作可以處理區域議題這樣的信條，但是公共選擇模式則偏向低估公共涉入的協調能力。從概念性的觀察與比較來看，網絡綜合體的模式包括了自願性質的集體地方行動；而公共選擇模式則完全依賴在市場規範下的個人決策行為。

以上的討論說明了新區域主義的內容，以及它所提供的區域治理的模式，目的在於說明現今新區域主義有別於過去理論所強調不同之處－全球化和治理。重要的是，在這兩者的新挑戰元素促使之下，原本的區域治理策略從過去所執著於區域政府內的體制改革，進而跨越到了一個多元的、多層級、甚至是多樣性參與的新模式。很明顯的，這些新的模式是針對區域層級政府所面對新挑戰所擬訂的新的策略模式。因此，區域治理模式的分析將可以直接對新區域主義提出具有建議性的意見，並且有助於對區域治理新型式的瞭解，如同本文引述 Savitch 和 Vogel(2000a)所提供的五種類型的不同模式。然而本文所要發問的是一藉由這些新區域主義的研究成果與政府經驗來證明中國－在全球經濟勢力整合上愈來愈重要的國家，這個具有代表性的例子：一方面中國在改革開放後迅速地與國際市場結合，甚至近年來完全地享受與全球經濟連結的好處；另一方面，則是在與全球化串連的幾個城市區域，如長江三角洲、珠江三角洲與環渤海灣地區，已逐漸成為中國，甚至全球經濟的成長引擎地區(簡博秀，2004；Sit, 2005)。這些理由都值得吸引了新區域主義的論述與這個區域發展之間的互動。

接下來，本研究將引述新區域主義代表性的提倡人－Savitch 和 Vogel(2000a)所提供的這五類範型分析架構來瞭解中國區域治理的實際經驗。重點是，這些類型的分析提供了一個較為寬鬆的適用尺度，有別於其他學者所特定於西方政府的執行體制架構，且使得本研究可以藉由這個適用的平台來比較、甚至凸顯中國的特色與不同之處；另一方面對尚未有具體治理成果的中國而言，Savitch 和 Vogel(2000a)的實際研究案例與成果，不同於其他學者所提供的分類範疇，將有助於對未來研究者在這

方面分類的一些參考。因此之後，在這個分析類型的架構支持下，本文的研究焦點將轉移到改革開放後長江三角城市區域發展的內容上審視，說明現今這個地區所進行的各種不同類型的區域治理模式，以及介紹各個模式的實質內容，同時這些治理模式的類型將藉由比較分析做為討論的依據。

三、長江三角洲新的城市區域治理再結構與策略

長江三角洲城市區域是目前全中國經濟發展最富庶的地區，也是中國城市成長最迅速的地區。對於這個城市區域的一體化發展，也一直是學者和政府單位所熱衷的話題與焦點，因為區域的協調與合作，將直接有助於區域內成員城市的個別發展，同時也直接促成整體的區域發展，特別是在最近幾年長江三角洲的發展突飛猛進，成為全中國以及全世界注目的城市區域，使得城市區域的合作發展議題浮上檯面，成為近來政府各部門，以及城市之間最積極努力工作的重點。因此，不論中國中央政府，或者是省級政府，甚至向下到各行政最基本單位的市縣地方政府，都把區域的合作發展視為一個重要的工作，並且試圖透過不同形式合作的方式來達到區域共同發展的目標。

以下的內容針對改革開放以來長江三角洲城市區域的空間治理模式做出說明與解釋，其中包括在長江三角洲的領域範圍內由各級不同政府所推動的區治理機制，以及不同成員與參與型式的區域治理意見(表2)。在這些治理模式中，包括有 1.區域規劃、2.都市圈規劃、3.行政區劃的調整、4.空間領域組織與再組織化、5.功能性組織和 6.部門協商與協議等六個不同的空間再層域化(rescaling)策略過程，以及藉由這六項不同策略所衍生的不同空間領域型式與空間的生產。重點在於：這些策略與模式在近年來長江三角洲的區域發展上都發揮一些領域化的空間機制，而且不僅成為現今長江三角洲區域共同治理的重要策略位置，同時也是中國區域發展模式的重要嘗試。

(一)長江三角洲的區域規劃

區域規劃一直是發展型國家區域協調合作中重要的執行角色，同時也是政府介入區域發展中最具有影響力的工具，特別是對於涉及區域性發展的共同議題，地方政府的權力限制是無法有效地處理，因此依賴上級政府進行協調是刻不容緩的事情。實際上，區域規劃存在新世紀的中國成為了一個無法避免的問題，如何在共同的目標下追求區域內各別單元經濟財富的最大化，以及如何共同面對全球市場多變的競爭環境，成為中國空間發展上新的方向與議題。於是，在 2003 年的中國兩會的議程上，區

域發展正式地成為討論的議題，並且在 9 月份由中國國家發展與改革委員會正式宣布，區域規劃將成為「十一五(2006-2010)」規劃中重要的工作項目，並強調長江三角洲、京津冀地區、成渝地區和老東北基地等，將成為新五年規劃編制中區域規劃重點研究的地區。在 2004 年 11 月由中國國家發展改革委員會在北京所召開的座談會中，正式啟動了長江三角洲地區和京津冀都市圈的兩個區域規劃工作，這是中國對區域規劃較為具體工作的，也是中國自改革開放以來，具體地把「區域規劃」放置在「國家戰略」這重要的位階上。

表 2 長江三角洲城市區域的空間治理策略

治理策略	策略性質	代表實施案例
區域規劃	空間規劃	長江三角洲區域規劃
都市圈規劃	空間規劃	南京都市圈、徐州都市圈和蘇錫常都市圈
行政區劃調整	行政規劃	南京、揚州、鎮江、蘇州、無錫、常州、杭州和寧波
空間的組織與再組織	組織形式	上海經濟區域規劃辦公室、長江三角洲城市經濟協調會、蘇浙滬經濟合作與發展座談會
功能性政府	政府形式	太湖流域管理局
部門性協商與協議	組織形式	共同組織區域中心城市間公路通道規劃研究的意見、加強信息化交流與合作意向書、長江三角洲旅遊城市合作宣言、長江三角洲人才開發一體化共同宣言等

從空間層級的觀點看來，《長江三角洲區域規劃》將是國家總體規劃在一個特定區域內的實踐，而其中最重要的關鍵在於劃定主要地區的「功能紅線」，內容很明顯地是把產業聚集、城鎮體系和市場的統一等實際地落實到具體的地域空間裡。然而，1.如何充分地把上海的能量釋放，2.如何與江蘇和浙江兩省結合為一體，形成綜效的效應和整體的優勢與提升區域的競爭力，以及 3.如何使得上海、江蘇和浙江各自的規劃相互地銜接，形成完善的區域規劃體系，都將是區域規劃所不可忽略的重要課題。

(二)都市圈規劃

在 1999 年初，江蘇省在《江蘇省城鎮體系規劃(2001-2020)》(簡稱《規劃》)本文中即首次提出在江蘇全省建築三大都市圈的構想：依據城鎮發展規律、城市化不同階段的要求、現代城鎮空間演化趨勢和市場經濟體制建立的需要，在全省建立「南京都市圈」、「徐州都市圈」和「蘇錫常都市圈」，做為 1.主導城鄉空間結構的調整、2.指導區域性基礎設施建設、3.引導生產要素流動聚集、和 4.促進區域共同

發展(表 3、圖 3)。在 2000 年七月，江蘇省第三次城市工作會議中則做出了建設南京、徐州和蘇錫常三個都市圈的戰略決定。會議中提出跨越行政區劃界限，以經濟分工與協調合作為基礎，以交通為紐帶，形成以特大城市為中心的都市圈，通過強化南京、徐州和蘇錫常三座都市圈的功能，更有利於帶動江蘇省城鎮的快速發展。2001 年和 2002 年根據江蘇省政府的要求，在建設廳的主持下，省內有關部門、規劃單位和相關城市聯合編訂了蘇錫常、南京和徐州都市圈規劃，並於 2002 年分別經江蘇省政府批准實施。這是中國率先由省級政府批准實施的都市圈規劃，在中國的行政和規劃界引起了不小的回響(鄒軍，2003：29；陶希東，2004)。

都市圈的規劃有別於中國現有傳統的城鎮體系規劃，最主要在於都市圈規劃突破了行政區劃思維的原始限制，並且遵循城市與區域關係的規律，對空間規劃的創新與指導具有極為正面的效果。特別的是，都市圈規劃並未挑戰中國原有已形成的規劃

編制、審批和實施的管理體制。其中工作的重點是在完備的縱向控制系統中，增加橫向的溝通管道，並且藉由建立固定的協調對話機制，做為區域治理的一項重要工具。從這些目的的內容來看區域協調發展在都市圈的重要性是不言而喻的，其中它必須透過「淡化行政區劃」，以及「在尊重各方面利益的基礎上，以市場機制為準則，以政府協調為手段，以跨區基礎設施和大型重點工程建設為引導」的各種不同方式來達到區域間溝通無障礙的情形。

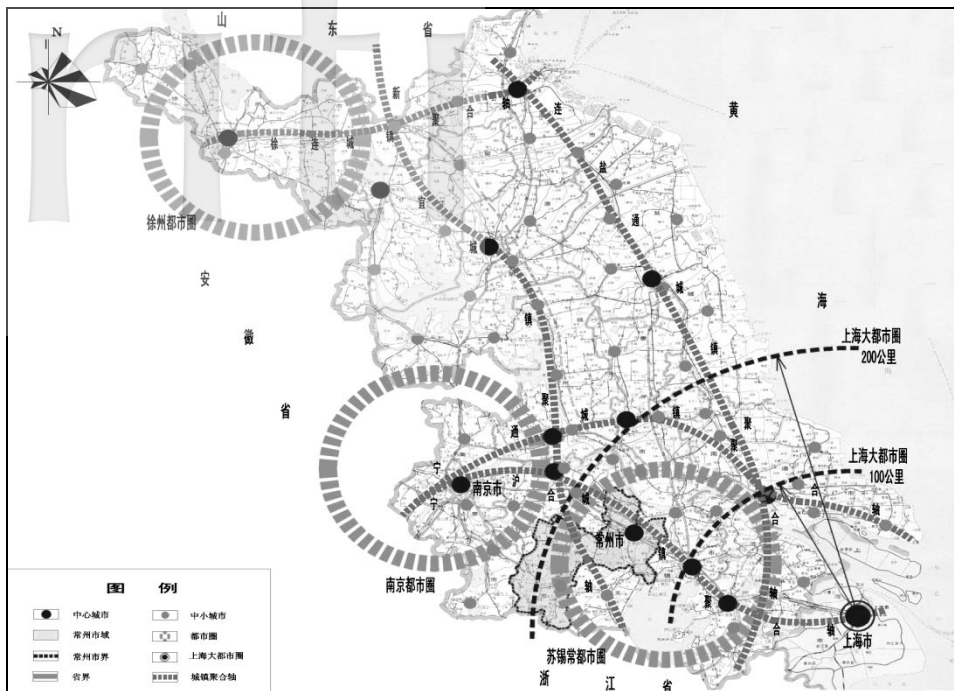
(三)行政區劃的調整與兼併

實際上，自改革開放以來，行政兼併，或是行政重新區劃，在中國的區域治理上是一個快速且直接，同時普遍被中央政府所接受的區域治理模式。一方面它涉及了地方行政領域溝通和權力博弈的過程，以及另一方面，它減少地方政府間過多的交易成本的耗損。因此，這個模式在長江三角洲地區，甚至是改革開放以來的全中國，是最直接與方便處理區域之間不協調與衝突的方式。

表 3 江蘇省三個都市圈規劃的比較

都市圈	範圍	規劃內容
南京都市圈	江蘇省的鎮江市、揚州市和南京市；安徽省的馬鞍山市、滁州市、蕪湖市和巢湖市	以「發展、協調」為重點，著重提高都市圈，特別是核心城市的輻射功能，促進都市圈經濟、市場高度一體化的協調發展。
徐州都市圈	江蘇省的徐州市、連雲港市、宿遷市；安徽省的宿州市和淮北市；山東的棗莊市和濟寧市；河南商丘的永城市	以「培育、發展和協調」為重點，規劃圍繞「階段推進、揚長避短、重點突破」，突出對產業、勞動力、政策環境等發展要素的培育；圍繞「政府推動、市場運作、形成合力」，深化對重大問題的協調。
蘇錫常都市圈	江蘇省的蘇州市、無錫市和常州市	以「協調」為重點，突出都市圈內城市和區域發展中的協調目標和要求，優化提高綜合競爭力。

資料來源：江蘇年鑒(2003：249)、鄒軍(2003：29)、張偉(2003：52)



資料來源：常州市人民政府(2004)

圖 3 江蘇省三個都市圈的規劃示意圖

表 4 長江三角洲地區近年來行政兼併的情形(2000年-2003年間)

副省級市/地級市		兼併的市(縣)級單位			
市名	面積(兼併前)	面積(兼併後)	市(縣)名	面積	兼併時間
南京市	1,026	4,728	江寧縣	1,573	2000.12
			六合縣	1,383	2002.04
			江浦縣	746	2002.04
揚州市	148	973	邗江縣	825	2000.12
鎮江市	273	1,083	丹徒縣	810	2000.04
蘇州市	392	1,650	吳縣市	1,258	2000.12
無錫市	517	1,631	錫山市	1,114	2000.12
常州市	280	1,864	武進市	1,584	2002.04
杭州市	683	3,068	蕭山市	1,163	2001.02
			余杭市	1,222	2001.02
寧波市	1,033	2,560	鄞縣	1,527	2002.02

說明：上述面積單位為平方公里。
資料來源：中國統計年鑑(2004)、中國城市統計年鑑(2003)

從 2000 年起，長江三角洲城市區域便掀起了行政區劃調整的熱潮(表 4)。當然，可以想像的，這個活動的開展主要是與長江三角洲熱鬧的經濟發展有關，同時透過這個行政合併的過程來達到一些原本藉由非行政手段所不能達成的目的。在近來長江三角洲行政區域的調整，其實是一個行政兼併的過程，包括蕭山、餘杭二座城市併入杭州市(2001 年)，錫山市併入無錫市(2000 年)，吳縣市併入蘇州市(2000 年)，武進市併入常州市(2002 年)和鄞縣併入寧波市(2002 年)等。這些城市中心兼併鄰近城市的理由，一方面由於該市市區本身所轄的範圍狹小，不利於城市的整體發展，另一方面，城市區域的擴大則有助於提升城市自身的競爭，但更重要的關鍵是，行政轄區之間跨區的協調是不容易進行的。在這些正當的理由之下，行政轄區的調整成為一項既便捷又有效率的區域治理方式。

(四)區域領域的組織與再組織化

目前長江三角洲區域整合的治理組織與機構，最具代表性的領域化組織則為「長江三角洲城市經濟協調會」。這個藉由長江三角洲各城市市長做為成員的會議，不只是代表了長江三角洲城市區域合作的開始，也代表了區域治理的新的模式。很明顯的，近來由於這個協調會的沸沸揚揚地進行，長江三角洲區域治理的議題也正式地浮上中國國家發展的舞臺，同時各地方政府之間的部門合作與功能性的協調同時受到了激勵，更重要的是它所形成中國區域治理的一個典範，暗示是值得其他區域借鏡的。實際上，截至 2007 年為止，由長江三角洲 16 座地方政府所組織的「長江三角洲城市經濟協調會」，已前後進行了八次的協商會議，對推動長江三角洲城際之間的協調合作項目有明顯且具體的成效，同時固定性的組織也成為處理區域共同議題和地方政府間利益與衝突的協調機構。

實際上，長江三角洲最早的區域協調機制來自於 1983 年由中國中央國務院所推動的「上海經濟區規劃辦公室」，這個辦公室的主要工作是協調長江三角洲所在的二省一市之間的經濟發展與合作的工作。然而，這個事務組織卻因為行政協調上的困難而中止，使得這一個時期間長江三角洲缺乏類似的

組織機構，直到 92 年由地方政府所推動的長江三角洲城市協作部門主任聯席會議正式成立，才重新開啟區域協調和合作的機制。1997 年由於區域協調的工作日益重要，因此聯席會議被提升成為長江三角洲城市經濟協調會的現有組織架構，這二個前後性的組織便是目前「長江三角洲城市經濟協調會」的前身。

此外，除了這個由地方政府所組成的區域領域組織之外，尚有以上海、南京、武漢和重慶四座特大城市為中心所凝聚的「長江沿岸中心城市經濟協調會」和以江蘇、浙江和上海三省市為主的「蘇浙滬經濟合作與發展座談會」等地方政府型式的聯合制度組織。其中，前者是從 1985 年起便已成立的省市間合作組織，主要以長江流域所包涵的城市為主要的成員，該會通過以「抓區域促流域，抓專題促聯合」的原則，特別將討論的焦點凝聚在資產重組、產權交易、商貿合作等方面，是一個跨省區的內部合作聯席組織；後者是一個副省市長級別的組織，已從 2001 年起分別在千島湖、揚州和上海等地，依一年一次的時程舉辦了常規性的會議，會議的性質是採取通過政府之間的溝通與協調，推動區域經濟的合作；而會議的形式，則採納類似聯合國安理會常任理事國的制度—「只要一方不同意，就暫時不做」的原則進行；會議主要的工作內容是確立三省市之間的「行政方針」，並針對區域綜合交通體系規劃建設、生態環境治理、信息資源共享、旅遊資源開發、天然氣管線網路建設和區域規劃、人才交流等方面進行跨省之間的交流與合作。

(五)功能性政府

1984 年為了方便於太湖流域的環境管理，由中央在原有太湖水利局的條件規模下，擴充成立太湖流域管理局，做跨省區的協調與執行機構。由於太湖流域的水資源管理，涉及了過多的且細分行政單元、人口和不同的企業，以及大量的排放工農業污水和生活的垃圾污染了太湖的水域環境，同時循環地影響了居民的生活和農業灌溉用水，因此引起了社會和政府的高度重視(何雪松，1998)。因此，設置這個功能性政府，實際是中央政府行政放權下的一個區域整合機構，同時它也是為了區域公共服務的需要因應而生的。

太湖流域管理局其實是中國中央政府水利部在太湖流域和浙江省的派出機構，管轄的面積除了江蘇、浙江和上海三省市的範圍之外，尚包括安徽省(新安江流域)和福建省(閩江以北)兩省。而管理局最主要的工作項目是負責流域的綜合治理，包括 1.統一管理太湖流域範圍的水資源和河道；2.開發管理具有控制性的重要工程；以及 3.通過規劃、管理、協調、監督、服務，促進江河和水資源的開發、利用和保護。重要的是，管理局將透過相關法令的規定來執行地區監督檢查的任務，並且擬訂流域性的統一政策和法規做為各行政單位的執行依據，以及統籌區域內的水利建設和水資源的共同保育工作(王貽志，2005)。

(六)部門性協商與協議

部門性的協商與協議是長江三角洲近年來推動最為積極，且最具成效的治理策略。原因在於，這個藉由實質執行部門之間的協調、溝通與合作，是最直接，也是避免「行政圈界」的最佳處理方式。由於無法完全避免原有社會主義條塊的分割作祟，藉由部門的協商是直接進入議題與處理即時性問題的最佳解決之道，這對過多行政官僚的其他治理模式而言，儘管較不具有整體性與長期性的規劃願景，但國家治理的調節卻是相當有彈性的，同時這也符合近來許多學者對區域共同治理實踐的期許與口號：先易後難。

在近年來長江三角洲部門性的協商與協議，不只是形構在不同空間層級的，同時也形構在不同部門的，包括有：1.為加快構築長三角一體化的交通體系建設，三省市交通廳(局)建立了聯會議制度，共同簽訂了《關於共同組織區域中心城市間公路通道規劃研究的意見》，在這個基礎下，浙江省則與上海市還簽訂了高速公路銜接方案的協議；2.在三省市官員共同參與了中國八六三計劃高性能寬頻資訊網有關長三角示範應用項目建設之後，在中國科技部領軍下成立協調工作組、關鍵技術和設備的研發、可行性研究報告，同時三省市資訊產業部門也在上海簽署了《加強信息化交流與合作意向書》；3.藉由杭州市舉辦的「長三角旅遊城市 15+1 高峰論壇」，區域內各城市共同發表了《長江三角洲旅遊城市合作宣

言》，提出共同打造「中國首座跨省市無障礙旅遊區」的實質構想與作法；以及 4.在滬、蘇、浙所共同舉辦「長江三角洲人才開發一體化論壇」中，三省聯合發表《長江三角洲人才開發一體化共同宣言》，強調互相開放與建立人才仲介服務機構市場、建立高技術人才共享的機制、建立博士後工作站合作機制、專業技術職務任職資格互認和三地公務員互派交流學習合作等七個合作協議(萬斌編，2005)。

上述的六個不同型式的區域治理在改革開放後長江三角洲城市區域空間發展中扮演了重要的地位，同時也對區域的協調與合作發展產生了部分的影響。然而，在長江三角洲區域發展治理的實踐經驗來看，尤其是近年來，地方之間的衝突、無序的競爭和重覆的投資都為這個地區帶來極為負面的影響與更高的交易成本—如蘇南機場大戰、海港爭奪、跨橋競技和工業區與外資的爭奪等(簡博秀，出版中；Zhang and Wu, 2006)。這使得區域治理的問題不得不成為中國未來持續經濟發展的重要關鍵，甚至成為未來中國未來國家發展和政治穩定的決定性因素。接下來，本文將透過已有的討論與評析來說明這個地區區域治理的一些問題與策略價值，並且藉由這些策略的內容分析來說明具有中國特色的治理模式，而這個特色是明顯有別於西方國家型式的治理結果。

四、治理的問題與國家的治理

(浙江省委書記習近平說)黨的十六大明確提出，有條件的地方可以發展得更快一些，在全面建設小康社會的基礎上，率先實現現代化。建設以上海為龍頭的長江三角洲及沿江地區經濟帶，是黨和國家深入實施分區域基本實現現代化戰略的重大舉措。主動接軌上海，積極推進長江三角洲地區經濟一體化，必將推動長江三角洲地區加快發展，促使該地區率先基本實現現代化，為全國基本實現現代化做出貢獻。

資料來源：長三角報告(2004：188)

改革開放後中國急速發展的都市化和逐漸形成的都會區，不只是一個空間的模式而已，同時也成為中國政府—不論是中央或是地方，急欲控制和管

理的重要問題。因為這個空間趨勢是一個快速的經濟和社會發展的結果，也是支持國家發展的原動力。同樣的，都市與區域的研究者不只是描述這個現象與問題而已，同時也為這個有別於計劃經濟時期的空間聚集現象，提出了一些具體的建議和看法。雖然許多的原則、口號和意識型態都企圖來提醒「中國急速發展的都市化和都會區」是一個非常重要的問題與關鍵，但是事實上較為實際和具體的政策和意見卻是相當的貧乏。這來自於中國早期對都市化偏見的歷史背景(Kwok, 1987; Lo, 1987)使得對都市的擴張無法提出較為詳細的說明和解釋，而過去所提出的一不論是城鄉互動，或是以小城鎮為中心的發展模式，很明顯地在這個經濟蓬勃發展的時候，甚至是與全球經濟接軌的時候，無法很合適地提出具體的建議和策略(簡博秀, 2004)。因此，中國在新的全球化的經濟環境中，如何重新面對新的都市化和都會區發展問題是值得商榷的，而且藉由尋找適合的區域治理模式來協助區域經濟的成長與繁榮，並且不致於危害國族國家的正當性，以及鞏固區域的團結，則是目前中國面對全球化的強大壓力所刻不容緩的問題。

首先，從長江三角洲都市連綿區的發展型態來看，寧越敏等人(1998: 20)特別強調以發展「跨行政區規劃」的模式來建構長江三角洲地區成為國際水平的大城市帶。就寧等人的看法，所謂的「跨行政區規劃」包括了 1. 區域經濟一體化、2. 基礎設施的聯合建設和 3. 環境與生態規劃三個項目。而其中區域一體化的主要目的，便是要打破計劃經濟時期所形成「條塊」分割，讓區域內和區域之間的各城市的生產要素可以自由地流通與重新的組合。在比較利益的條件下，各城市可以發揮自己的優勢，實現合理的生產與勞動的空間分配。因此，寧等人建議 1. 是建立一個高一層級的大都市區政府，管理城市與區域的各種問題；2. 是各城市政府進行合作，建立跨地區的專門委員會以協調區域基礎服務設施的建設。而且這些機制必需透過配套的法令來支持，以避免缺乏立法的功能而失去設置的意義。另一方面，寧等人則對跨區政府的落實與實施步驟提出了具體建議—首先建立各種職能的管理單位，繼而整合成為綜合性的管理機構。這個「跨行政區規劃」的建議，受到了張敏和顧朝林(2001)的支持。張等人

認為為了促進區域整體的持續發展，推動跨區行政規劃是必要的措施，特別是針對區域統一的公共建設—江河湖海的管理，如此才可以滿足長江三角洲這一個都市連綿區外向型經濟的發展需求。其次，張等人也認為借鑒西方國家解決都會區發展的對策是一個有用的方式，因此面對政府對都市規劃調控能力下降的問題，通過立法的機制建立都會區政府間協調和監督的機制，將有助於整體都會區的發展。

事實上，許多學者都認為長江三角洲永續發展最大的障礙來自於以行政區分割為特徵的制度性矛盾，這個矛盾造成三個省級單位各自為政的建設，以及重覆的產業結構發展(劉君德, 2001: 426; 劉君德和汪宇明, 2000; 劉君德和陳占彪, 2003)。其中，汪宇明等人(2000: 7)以上海和鄰近各省的區域合作關係為例，認為(省市之間的)行政區劃界線是一堵看不見的牆，分割了長江三角洲地區的整體利益和發展的潛力；受到這個所謂「行政區經濟」的利益驅動，長江三省市之間的相互的競爭遠大於合作，這個約束使得各自發展的格局破壞了上海建設成為國際城市的重要因素。因此，為了加強區域發展的協調功能，以及減低區域內行政的阻礙，部分學者甚至於提出了擴大上海的行政轄區，成立上海省的芻議，目的是為了促進長江三角洲的生產布局和經濟管理，而且充分發揮區域中心的角色與地位(錢佳燮, 2003)。

另一方面，從行政規劃的觀點來看，汪宇明等人(2000: 8)也有類似建議。他們以上海為例，認為改革上海內部行政區劃體制，充份發揮現有行政區空間的潛力是實現上海成為國際大都市的一個有效途徑。因此，必須建立「以上海為中心的長江三角洲地區『聯合政府』」，來解決國際大都市行政空間的問題。汪等人亦建議了這個聯合政府可以以三種模式進行：1. 通過行政合併和兼併的方式，建立一個負責各項職能、且高度集權的一級行政機構，即「都市群政府」；2. 建立負責跨界職能—但鬆散的，一些非政府組織和機構；以及 3. 同時以解決各政府間公共服務問題為主要訴求，建立具有跨界行政職能的聯合政府。這即所謂的「都市聯盟」，特別是第三種模式是他們所建議的，這模式兼具上述兩種模式的優點—既注意各城市對外的需求滿足和跨界功能的行使，又能施行部分行政干預的力量。

實際上，現今長江三角洲所面臨的區域治理問題並不簡單於過去的「上海經濟區域規劃辦公室」時代，在現今具體的全球化與治理的前提背景下，長江三角洲目前所呈現的城市競爭、區域龍頭的爭奪和地方之間的過度競爭等問題，都使得長江三角洲的城市區域發展面臨了前所未有的挑戰。這也是說，現今全球化輕易地帶領地方進入一個經濟無界和時間壓縮的條件下，使得逐漸地提升的競爭將不可避免地成為區域治理上一個重大的障礙(簡博秀，2006a)。在中國，地方片斷化的發生已不同於去地方保護主義的封閉性格，由於全球化的加深影響，讓城市區域的競爭取決於地方與全球掛接的全球地方化策略上，這於是使得競爭的場域擴充到全球階層之上，國家的領域競爭也遠超過去行政轄區的範圍。

儘管目前發生在長江三角洲的區域治理策略都持續地進行，同時也從未如此地積極和廣泛，但是具體和實質的效果卻未如同這些策略般地受到絕對的信任：首先，從區域規劃的角度而言，這個具有前瞻性和規範性的規劃手段，其實對區域的發展影響仍是有限的，特別是對國家投資與資源的分配僅是提供一個整體建議性的理性解決，卻對實質的建設未有決定性的影響能力，當然，區域內城市的競爭關係也是未被考慮在內的。這是很明顯的，都市圈的規劃亦是一個聚焦在長江三角洲城市區域次區域層級的治理策略，並且在現有的空間層級中重新整合一個介於區域與地方其間的空間再層域化的過程。然而，在部分學者的調查研究中發現，儘管都市圈的規劃是為了建立城市/區域協調合作的平台，但實際所面對地方的片斷化衝突和所缺乏的協調機制，則使得都市圈的規劃受到嚴厲的考驗(羅小龍、沈建法，2005：34)。

其次，以行政區劃的角度來看，這個具有強制性的效果，其實仍是國家過於干涉的結果。以長江三角洲行政區兼併的構想而言，不是如設想的完全地解決了區域內行政單位之間的矛盾與衝突，或是增加了區域內政府之間的合作與協調，實際上卻為新型式的治理帶來更多的問題。首先，原有的縣(市)併入了城市的中心(城區)，使得這些原本具有獨立行政能力的地方縣市，成為了中國既有行政體系中沒

有職能的代理性單位。卻是，新的問題便發生在—如何保持這些地區原有的基本發展潛力和行政效能？同時又如何讓這個新的地區可以「和平地」與其他原有區級政府相處在一起？因為原本以為通過行政的兼併可以將縣(市)單元納入既有的行政體系中，並且藉由自上而下的管理來消除各種空間層級的矛盾(張京祥和吳縛龍，2004：28；Wu and Zhang, 2007)。然而，在一些實際的經驗中，被兼併地區的反彈力量是不容忽視的，而中心城市(特別是地級市)政府為了維持地方安定和發展的需要，在與地方政府的協商過程中不得不給予這些地方政府種種的承諾，比如允諾給予享受三年的地方獨立縣級自治權力等。相對於這個「不公平的」的待遇，同樣使得中心城市必需去處理與原有的地區級政府的關係。

最後，再組織化的行動，其實只是停留在表面的合作共識上，卻未能有具體的行動。例如，為了建立長江三角洲政府間密切的合作與有效協調的新形式行政管理體制，並且實際地考慮基礎建設的整合和區域性環境治理，以避免重覆地建設來提高區域整合的競爭力，於是在1992年由上海領導成立了「長江三角洲城市經濟協調會」，並在97年依各地的要求，進一步提升到由各市市長或分管市長參加的層次協調會議，也從原來對話的層次提升到具體的地方合作事務的層級。之後在98年則更確定以商貿、旅遊等項目著手，廣泛開展多層次、多通路和多形式的合作模式；99年則確定以產權和高科技成果交易為主題，進行地區合作的操作機制。儘管如此的發展，這些努力在汪宇明等人(2000：7)的認知裡仍只是停留在「一般層面上的對話和合作」，協調會仍是一個鬆散的組織形式，權威性有限且擔當不起統籌規劃、制定政策、協調利益和佈署行動的管理職能。因此，他們的結論認為—這個組織完全不適應於上海發展國際大都市的需要。

在這些辯論中似乎很難為長江三角洲的城市區域的治理找出一個定論的模式，就算這個區域的發展已經成為中國最重要的經濟發展地區，然而卻未有一個既固定、或是具有極為正面影響的、或是表現相當績效的模式被認為是值得推薦的。實際上，藉由 Savitch 和 Vogel(2000a)所提倡的新區域主義的區域治理類型來分析，長江三角洲的治理策略類型

則是分散在 1.聯合政府、2.多層級政府、3.功能聯結和 4.網絡綜合體四個不同的治理策略的內容中(表 5)。首先，在功能性聯結的基本概念下，在長江三角洲的區域治理中產生了如同區域規劃和都市圈等空間規劃，以及部門性協商與協議為手段的治理策略，此外如長江三角洲經濟協調會等，這些都是藉由長江三角洲各地方性政府透過自願性的區域空間組織來促進區域各成員間合作與協調的機構，同時藉由固定性的協商與聚會討論來避免區域部門之間

的衝突與重覆投資的問題；其次，太湖流域管理局和上海經濟區域規劃辦公室兩者則都是代表從中央政府下派於地方的分支機構，這二座機構在功能上是建立在原有的地方政府之上，試圖藉由架構中央與地方之間的行政體系來達到治理的目的；最後，行政區劃則是聯合政府最具代表性的例子，這個透過行政區合併的過程合併政府職能，來提高政府的效率，同時避免地方片斷化的發生，也是目前長江三角洲區域治理所採取最積極的手段。

表 5 長江三角洲區域治理的類型

區域治理的策類型	長江三角治理的模式與策略
政府	1.聯合政府 行政區劃
↑	2.多層級政府 太湖流域管理局、上海經濟區域規劃辦公室
	3.功能聯結 (長三角)區域規劃、(江蘇省)都市圈規劃 《關於共同組織區域中心城市間公路通道規劃研究的意見》、《加強信息化交流與合作意向書》、《長江三角洲旅遊城市合作宣言》、《長江三角洲人才開發一體化共同宣言》
	4.網絡綜合體 長江三角洲城市經濟協調會、蘇浙滬經濟合作與發展座談會、城市協作部門主管聯席會議、長江沿岸中心城市經濟協調會
↓	
治理	5.公共選擇

改革開放後長江三角洲城市區域的治理模式分析，提供了一些重要的訊息做為治理偏好或是治理特徵的依據。實際上，從表 6 每一不同區域治理的類型做為分析的基礎，可以發現：中國區域治理執行中最大的特色，便是來自於不同國家政府層級 (multi-level government; MLG) 的表現 (Yang, 2005)，也就是這些區域政策的執行與決策過程，都是藉由國家政府所領導下所完成的。重要的是，這個表現完全忽略了私人部門對區域治理的描述，更未提及任何有關的非政府部門 (non-governmental organization; NGO) 的部分，就如同表 5 在「公共選擇」所缺乏的策略和模式一般。這說明了，即使在

中國經濟最發達的地區、即使在中國與全球化接軌最為密切的地區，私人部門，包括企業與投資者，與非營利團體所代表的非政府部門，對於區域治理的表現內容上仍是極度缺乏的。這與西方社會所強調治理，以及強調非政府部門在治理中的重要地位是大相逕庭的。在中國，治理的模式很明顯的只有圍繞在「國家治理」的面向上；可以涉及區域，或是城市發展的部分，都逃離不開國家政府的管理範圍。這個缺乏眾多不同角色的治理結構，除了表現了中國治理的特色之外，最重要的，它也或多或少反映了區域治理的部分特色—完全來自於「由上而下 (top-down)」的治理模式。

表 6 長江三角洲區域治理執行策略的政府層級

區域治理的策類型	國家(中央)政府	省級政府	地方政府(市)	私人部門
區域規劃	★	☆		
行政區劃的調整與兼併	★	★		
太湖流域管理局	★	☆		
上海經濟區域規劃公室	★	☆		
都市圈規劃 (江蘇省)		★		
蘇浙滬經濟合作與發展座談會		★	☆	
長江沿岸中心城市經濟協調會			★	
城市協作部門主管聯席會議			★	
城市經濟協調會			★	

說明：★表示直接相關；☆表示間接相關。

從長江三角洲城市區域的例子看來，以及在幾個不同區域治理策略內容所透露的，推動區域治理的重要角色將無可厚非地落在「國家」，更明確地說是「政府」，的責任上，這其中包括了中央政府、省級政府和地方政府的三個不同層級的官僚體制。而統理這個行為的「國家政府」，則代表了中國區域治理中所不可或缺、而且是主導性的角色(簡博秀，2006b)。這些治理的模式，除了表現了中國一個頗具特色的治理條件之外，同時也表現了國家不僅在空間發展上，同時在經濟與社會層面所發揮的重要影響力量。

五、結論與討論

本文是藉由近來學者所提倡的新區域主義為理論分析的依據，透過區域治理模式的角度來說明改革開放以來長江三角洲前後所進行的且不同的區域治理模式及策略。在研究中發現，改革開放以來，長江三角洲區域治理的類型大致可以區分為：1.區域規劃、2.都市圈規劃、3.行政區劃的調整、4.空間領域組織與再組織化、5.功能性組織和 6.部門協商與協議等六個不同的策略過程，這些模式則在現今快速發展的長江三角洲城市區域中發揮了區域合作與協調的功能。

儘管長江三角洲各類型區域治理的模式在區域合作上發揮了一定的重要性，但是對一些學者的實際評論而言，這些策略對長江三角洲區域治理的成果評價卻是有限的。研究中透過 Savitch 和 Vogel(2000a)所建立的區域治理模式的分類，指出長江三角洲的區域治理模式大部分集中在 1.聯合政府、2.多層級政府、3.功能聯結和 4.網絡綜合體四個不同的治理策略的內容中，其中又以功能聯結所採取的可能性最高—包括有區域規劃、功能性組織和空間領域組織化等三個類型的合作策略。這些治理模式的特色，一方面保留了地方自治體的存在，另一方面則取代了較大城市經濟規模的彈性，進而發揮部分城市網絡成員的效率。雖然這個具有相當彈性的治理模式可以彌補不穩定的組織成員關係，但實際上對治理的成效的達成，或是各自治體對區域總體目標的服膺卻是有缺陷的。這便是說明為何現今長江三角洲儘管區域合作的議題如此地受到地方、甚至是中央政府的重視，但是地方片斷化的問題仍是在全球治理的氛圍下無法被忽略(簡博秀，2006a)。

其次，很清楚地，從推動這些模式的作用者來看，包括地方政府的、中央政府的、以及介於兩者間(省)政府(meso-level)的等不同政治空間層級的影響與作為，甚至是這些模式操作的唯一扮演者。重

要的是，這說明了，不同層級的「政府」在長江三角洲的城市區域治理中扮演了重要角色，同時也是中國區域治理模式的一個明顯特徵。這個區域治理的模式遠不同於西方區域治理模式所論述的廣泛內容，也不同於強調私人部門、或是非政府組織在公共決策上所佔有愈來愈重要的決策地位，而是強調了國家在區域治理內容中的重要論述。

參考資料

- 王洪慶 朱榮林
2004 〈長三角經濟一體化的實現途徑新探〉
<http://www.nbstats.gov.cn/viewDoc.aspx?cid=專題研究&id=4698>.
- 王貽志
2005 〈長三角一體化進程中的政府合作機制評估與分析〉萬斌編《2005年：中國長江三角洲區域發展報告》203-218，北京：社會科學文獻出版社。
- 汪宇明 劉君德 戴均良
2000 〈上海大都市區行政區劃體制研究〉《人文地理》15(6)：5-8。
- 何雪松
1998 〈地方利益衝突與利益整合〉《東亞季刊》29(4)：49-88。
- 長三角報告編撰委員會
2004 《長三角報告》北京：中國社會科學出版社。
- 常州市人民政府
2004 《常州市城鎮體系規劃報告》未出版。
- 張京祥 吳縛龍
2004 〈從行政區兼併到區域管治〉《城市規劃匯刊》28(5)：25-30。
- 張敏 顧朝林
2001 〈長江三角洲都市連綿區可持續發展戰略研究〉《長江流域資源與環境》10(2)：112-117。
- 陶希東
2004 《跨省都市圈行政區經濟分析及其整合機制研究—以徐州都市圈為例》博士論文，上海華東師範大學中國行政區劃中心。
- 寧越敏 施倩 查志強
1998 〈長江三角洲都市連綿區形成機制與跨區規劃研究〉《城市規劃》1：16-20。
- 劉君德
2001 〈長江三角洲區域可持續發展的障礙與對策〉朱敏彥等編《廿一世紀長江三角洲區域發展戰略研究》425-427，上海：人民出版社。
- 劉君德 汪宇明
2000 《制度與創新—中國城市制度的發展與改革新論》南京：東南大學出版社。
- 劉君德 陳占彪
2003 〈長江三角洲行政區體制改革思考〉《探索與爭鳴》6：12-14。
- 萬斌編
2005 《2005年：中國長江三角洲區域發展報告》北京：社會科學文獻出版社。
- 錢佳燮
2003 〈擴大管轄區、組建上海市〉《中國方域》1：6-9。
- 鄒軍
2003 〈都市圈與都市圈規劃的初步探討—以江蘇都市圈規劃實踐為例〉《現代城市研究》18：29-35。
- 簡博秀
2004 〈Desakota與中國新的都市區域發展〉《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》12：45-68。
2006a 〈區域共同治理、地方片斷化與鐵本事件〉臺灣公共行政與公共事務學術研討會，6月3日，臺北：臺灣大學政治系。
2006b 〈沒有治理的政府：長江三角洲城市區域的治理與合作的策略〉兩岸發展模式之比較與展望學術研討會，5月29-30日，臺

北：政治大學社會科學學院。
出版中〈中國都會區域的治理與地方片斷主義〉
陳德昇編《中國區域治理與發展》。

羅小龍 沈建法

2005 〈“都市圈”還是都“圈”市—透過效果不理
想的蘇錫南都市圈規劃解讀“圈”都市現
象〉《城市規劃》29(1): 30-35。

Brenner, N.

2002 “Decoding the newest ‘Metropolitan
Regionalism’ in USA: A critical overview”,
Cities. 19(1): 3-21.

Collin, J., Lèveillé, J. and Poitras, C.

2002 “New challenges and old solutions:
Metropolitan reorganization in Canadian and
U.S. city-region”, Urban Affairs Review.
24(3): 317-332.

Dodge, W. R.

1996 Regional Excellence: Governing Together to
Compete Globally and Flourish locally.
Washington, DC: National League of Cities.

Ekin, S. L.

1987 City and Regime in the American Republic.
Chicago: University of Chicago Press.

Friskin, F. and Norri, D. F.

2001 “Regionalism reconsidered”, Journal of
Urban Affairs. 23(5): 467-478.

Hamilton, D. K.

1999 Governing Metropolitan areas: Response to
Growth and Change. New York: Garland
Publishing.

2002 “Regimes and regional governance: The
case of Chicago”, Journal of Urban Affairs.
24(4): 403-423.

2004 “Developing regional regimes: A comparison
of two metropolitan areas”, Journal of Urban
Affairs. 26(4): 455-477.

Hamilton, D. K., Miller, D.Y. and Paytas, J.

2004 “Exploring the horizontal and vertical dimensions
of the governing of metropolitan regions”, Urban
Affairs Review. 40(2): 147-182.

Keating, M.

1997 “The inventing of regions: Political
restructuring and territorial government in
Western Europe”, Environment and
Planning C. 15: 383-398.

Kwok, R. Y.

1987 “Recent urban policy and development in
China”, Town Planning Review. 58(4): 383-99.

Lo, C. P.

1987 “Socialist ideology and urban strategies in
China”, Urban Geography. 8(5): 440-58.

Mitchell-Weaver, C., Miller, D. and Deal, R. Jr.

2000 “Multilevel governance and metropolitan
regionalism in the USA”, Urban Studies.
37(5-6): 851-876.

Morrill, R. L.

1987 “Regional governance in the United States:
For whom?”, Environment and Planning C.
7: 13-26.

Norris, D. F.

2001a “Prospects for regional governance under the
new regionalism: Economic imperatives versus
political impediments”, Journal of Urban
Affairs. 23(5): 557-571.

2001b “Whither metropolitan governance?”,
Urban Affairs Review. 36(4): 532-550.

Ohmae, K.

1995 The end of the Nation State. New York:
Free Press.

Rhodes, R. A. W.

1996 “The new governance: governing without
government”, Political Studies. XLIV:
652-667.

1997 Understanding Governance: Policy networks,
governance, reflexivity and accountability.

- Buckingham: Open University Press.
- Rusk, D.
 1993 Cities without Suburbs. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
 1999 Inside Game outside Game: Winning Strategies for Saving Urban American. Washington, DC: Brookings Institution.
- Sancton, A.
 2001 "Canadian cities and the new regionalism", Journal of Urban Affairs. 23(5): 543-555.
- Savitch, H. V.
 1998 "Global challenge and institutional capacity: Or, how we can refit local administration for the next century", Administration and Society. 30(3): 248-273.
- Savitch, H. V. and Vogel, R. K. (eds.)
 1996 Regional Politics: America in a post-city age. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Savitch, H. V. and Vogel, R. K.
 2000a "Paths to new regionalism", State and Local Government Review. 32(3): 158-168.
 2000b "Metropolitan consolidation versus metropolitan governance in Louisville", State and Local Government Review. 32(3): 198-212.
- Scott, A. (ed.)
 2001 Global City-Region: Trends, Theory, Policy. New York: Oxford.
- Sit, V. F. S.
 2005 "China's extended metropolitan regions: Formation and delimitation", International Development Planning Review. 27(3): 297-331.
- Stone, C. N.
 1989 Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence: University of Kansas Press.
 1993 "Urban Regime and the capacity to govern: A political economy approach", Journal of Urban Affairs. 15(1): 1-28.
- Swanstrom, T.
 2001 "What we argue about when we argue about regionalism", Journal of Urban Affairs. 23(5): 479-496.
- Tiebout, C.
 1956 "A pure theory of local expenditures", Journal of Political Economy. 64(4): 416-424.
- Walk, D. B.
 1987 "Snow white and the 17 dwarfs: From metro cooperation to governance", National Civic Review. 76(winter-spring): 14-28.
- Wallis, A.D.
 1994a "Evolving structures and challenges of metropolitan regions", National Civic Review. 83(winter-spring): 40-53.
 1994b "The third wave: Current trends in regional governance", National Civic Review. 83(summer-fall): 290-310.
- Wu, F. and Zhang, J.
 2007 "Planning the competitive city-region: The emergence of strategic development plan in China", Urban Affairs Reviews. 42(5): 714-740.
- Yang, C.
 2005 "Multilevel governance in the cross-boundary region of Hong Kong- Pearl River Delta, China", Environment and Planning A. 37: 2147-2168.
 2006 "China's changing economic governance: Administrative annexation and reorganization of local governments in the Yangtze River Delta", Regional Studies. 40: 3-21.
- Zhu, J.
 2004 "Local developmental state and order in China's urban development during transition", International Journal of Urban and Regional Research. 28(2): 424-447.