

西方跨区域协作治理的理论分析框架

——一个基于过程视角的文献综述

孟 华

(厦门大学 公共政策研究院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 基于过程视角,对西方学术界提出的跨区域协作治理理论分析框架进行文献综述。分别从区域协作的发生、运行、结果以及整体过程切入,探讨了在西方学术界影响较为广泛的一些典型协作治理分析框架。最后指出,这些分析框架的解释力强,应用空间大,但也存在着运行环节研究薄弱的问题。同时,在使用这些分析框架时,需要根据特定的研究和实践需求进行选择、匹配和适当调整。

[关键词] 跨区域协作治理;理论分析框架;西方;过程视角

[中图分类号] C 93-03

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-889X (2019) 03-0071-010

跨区域协作治理在西方政府实践中由来已久。早在第二次世界大战结束时期,由于税基较小导致的财政压力,美国地方政府就开始尝试通过区域间的协作来维持公共服务提供。^{[1]225}目前,这种跨区域协作治理从二十世纪六七十年代盛行的由联邦政府项目附加条件约束下的被动协作,已经逐渐演变成地方政府之间的习惯性思维,广泛存在于现今美国地方政府诸多的公共服务领域中。同样的,跨区域的协作治理在其他西方国家也如火如荼地发展着。

面对跨区域协作治理实践的演进与日益兴盛,西方学者针对这一现象的研究兴趣也不断提高。人们关注的研究主题相当广泛,力图从各个不同的角度入手来解读这一现象。从对区域政府协作发生原理的分析,到对推进协作治理过程的关注,再到协作治理绩效的评估,研究问题逐渐深入。不过,无论是要理解跨区域协作的产生与发展,还是要评估跨区域协作的绩效,都必须依赖于合理的跨区域协作分析框架,这是跨区域协作研究过程中无法回避的问题。

西方学者在建构跨区域协作治理的分析框架时,采用了两种不同的研究路径。有些学者的分析视角相对具有截面、静态化特点,关注跨区域

协作的整体特征或者构成要素。Leach 就基于对协作性公共管理过程中民主问题的关注,提出了评估协作民主的规范性分析框架,从民主的理想状态出发提炼出七大因素:包容性、代表性、非偏性、透明性、审议权、合法性以及授权,是典型的基于协作特征的分析框架。^[2] McGuire 则从区域协作治理的构成要素入手,认为协作性公共管理是由协作结构、协作管理技能以及协作公共管理的收益与成本构成的,进而从这三个要素入手进行分析框架的设计。^[3]

不过,跨区域协作治理本身是过程性的管理活动,仅从这一过程的特征或者要素角度入手进行分析框架设计,难免会面临特征概括与要素分解难题,出现观察视角限制导致的特征或要素把握缺失或不准确问题。因此,更多的学者实施的跨区域协作研究是从过程视角切入的,他们或者关注协作过程中的一个环节或几个环节,或者关注整个协作过程。总体来看从过程视角入手,就必须探讨三个与过程环节相关的问题:跨区域协作治理为什么会发生?协作治理如何运作?协作治理产生了怎样的结果或影响?当然,西方学者不但设计了理解这些过程环节的分析框架,也提供了分析协作治理全过程的整合模型。

[收稿日期] 2018-08-07

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目(13BZZ059);福建省社科基金社科研究基地公共服务质量研究中心重大项目(2016JDZ008)

[作者简介] 孟 华(1970—),女,山东德州人,副教授,博士,主要从事政府绩效评估研究。

一、协作发生的分析框架

区域协作治理主要是发生在政府之间的自愿性、共享性横向合作行为。当然,地方政府间的协作同样可以由更高层次政府推动或强加的协作。无论是否有上级政府的推动,对于其发生机理的解释都吸引着西方学者的注意力。虽然学界对于协作发生的解释多种多样,但是,其研究途径无外乎关系型和非关系型两种。非关系型研究途径为绝大多数研究者所采用,这种研究途径可以帮助研究者确定哪些政府想要(或者说可能会)参与到协作中来,但是,却相对忽视潜在参与者的特性,因而,无法帮助人们识别出导致政府确实参与协作的一系列条件。由 Gerber 等^[4]另辟蹊径开发出的关系型研究途径,其首要特征是采用了二元分析方法(dyadic approach)研究成对协作参与方之间的相互联结性,力图通过分析将成对地方政府联结起来的变量,勾画出区域协作的二元现实(dyadic reality)图景,以帮助人们理解影响地方政府实际参与协作的条件。^[5]

(一) 非关系型分析框架

采用非关系型途径研究区域协作发生的学者,通常力图识别出一些能够推动一个地方政府参与到协作中去的条件,这些条件可能是参与方主观的相互依赖性^[1]、组织管理与空间距离等^[6]问题,也可能是在应急管理视角下的问题严重性程度^[7]等。但是,学界通常认为,制度化集体行动框架(Institutional Collective Action Framework)是理解当前跨区域协作治理的前提条件与动因的最有价值的分析框架。该框架识别出了三种整合地方决策过程的因素:(1)权力集中化,即上级或第三方政府要承担起必要的责任,能够推动区域协作的产生;(2)网络的嵌入,即协作各方需要借助于相互间的协议而不是正式的权力进行协作,从而保证协作中各方地位的对等性;(3)相互约束的合同,即协作方需要通过合同实现相互认可的目标。^①

针对该分析框架对正式协议的关注,学界的支持者还是相当多的。而且,人们还尝试将协议建构得更为合理有效,以实现区域协作中搭便车行为的控制。Andrew 等人^[8]就在制度化集体行动框架基础上,凸显深植于地方协议中的跨区域协作的控制机制,进而构造出地方协议与合作框架。这一分析框架用三个指标检测政府协作控制机制的特征:是否有年度服务费计划,是否有财务报告体系,机构财务记录是否能提供给第三方进行审计。当然,协议的约束与控制作用并非只能通过财务条款来实现,Sulan Chen 等^[9]在研究跨界水资源治理问题时就发现,国际水资源治理已经从“模糊的公约”走向“行动导向的协议”,更为强调在协议中明确具体的行动方案,并限定时间框架和资金支持,以切实推进协议执行。

制度化集体行动框架也相当重视上级或第三方政府对区域协作所起的推波助澜作用,认为权力集中化有助于带来跨区域的政府协作。不过,基于上级或第三方政府的推动而实现的政府协作活动毕竟带有一定的非自愿色彩,因此,制度化集体行动框架在关注上级推动作用的同时,也强调网络嵌入作用,从而使得该分析框架能够符合 Hamilton 所界定的更高层次的协作即“政策或治理层面”的合作特点,极大地扩展了该分析框架的可适性。根据 Hamilton 的观点,在“政策或治理层面”的合作中,协作各方不仅允许许多非政府力量参与到公共服务的生产与提供中来,而且更为关注协作政策与治理规划的制定。^{[1]228-229}制度化集体行动框架就力图将上级的推动作用与合作网络中不同力量参与公共服务的提供与生产融合起来,上级政府推动所具有的权力集中化主要是为了保证协作能够发生与运行,网络中各方的平等互利则更着重于确保协作运行的顺畅性。

(二) 关系型分析框架

虽然 Gerber 等最早采用关系途径研究区域协作发生问题,但是,真正基于这一途径进行分

① 该分析框架是在 Feiock 为代表的多位研究者努力的基础上形成的,对于这一框架的更为详细的介绍,请参阅 Scott L. Minkoff. From Competition to Cooperation: A Dyadic Approach to Inter-local Developmental Agreements [J]. *American Politics Research*, 2013, 41 (2): 261-297.

析框架设计的是 Minkoff。他利用二元分析法将成对的地方政府作为研究对象，进而分析地方政府间能够达成正式开发协议的条件（影响变量）。在他开发的协作发生分析框架中，正式开发协议被视为一个复杂的且相互联系的政策生产过程，影响成对地方政府实现协作的变量则是在政策竞争理论、交易成本理论和资源理论的基础上引导出来的，具体包括：双方政府发展政策竞争力的整体水平；双方辖区内部的人口、经济类型、收入、种族、党派构成以及发展政策方面的差异性；双方的财政资源、政府建立时间、政府雇员职业化程度等资源的整体数量以及非正式网络的向心性程度。^[5]

显然，与非关系型分析框架不同的是，关系型分析框架关注的不是单个的地方政府，而是成对的地方政府。也就是说，非关系型分析框架中的地方政府是非特指的，可以是任何一个地方政府，研究者关注的是一个地方政府是否可能会参与与其他地方政府的协作中去；而关系型分析框架中的地方政府则必然是一对对特定的地方政府，研究者的关注点是这些特定的成对地方政府之间出现协作的机率有多大。而且，与非关系型分析框架更为关注地方政府外部条件或因素，而相对漠视作为参与主体的政府自身情况相比，关系型分析框架更为关注成对参与者自身因素的情况。而且，从 Minkoff 的研究过程和研究结果来看，在关系型分析框架中，成对地方政府自身因素是两个地方政府自身因素的整合加总，而非单个地方政府的自身条件。这说明，关系型分析框架能够从更为细微的角度研究协作双方实施合作的决定性条件。

不过，需要注意的是，关系型分析框架与非关系型分析框架主要是一种研究视角的差异，非关系型分析框架下，也有学者关注了协作参与方的自身因素，比如通过对城市间在公共服务提供方面实施合作的实证研究文献的元回归分析，Bel 和 Warner^[6]就发现，专业化管理水平更高、地理位置上联系更为密切且在提供公共服务时受到较多财务限制的城市更倾向于参加到政府协作中来。显然，专业化管理水平与财务限制两个因素与 Minkoff 的关系型分析框架内容就有重合，只是非关系型分析框架下，研究者对这些变量的

测量都是以单个政府为主体实施的。

二、协作运行的分析框架

（一）协作过程分析框架

跨区域协作运行不仅是整个协作过程的一个环节，而且协作运行本身就是一个动态操作过程，是由不同的小环节构成的，每一个小环节又包括一系列的协作行动与协作产出。相应的，西方跨区域协作治理的运行分析模型关注的主要是协作过程中一个个小环节的展开与推进。在此方面，Ring 和 Van de Ven 所提出的协作过程分析框架（A process framework of collaboration）是一个非常简洁清晰的运行分析框架。他们所构建的协作过程分析模型是典型的循环运作流程，包括三个相互联接的核心环节：谈判、承诺与实施。在谈判环节，行动者会通过正式的讨价还价或非正式的感知了解而相互作用与影响，并且伴随着谈判的进行，行动者之间开始形成一些共识，从而进入承诺阶段；在承诺阶段，行动者会签定正式协议或合同，形成各方合作的心理契约，并且拥有解决搭便车行为的能力，从而可以达成对未来行动的共同承诺；进入实施阶段，行动者通过互动来确保采取一致行动，实现共同承诺。在这一运行过程中，如果承诺能够以互惠方式实现，协作者就会扩大双方的承诺，否则，协作者会再次谈判或者降低承诺。^[12]

虽然这一框架清晰明了，但是，它对于三个不同环节的描述都过于笼统，无法关注到每一环节更为内在的东西，也未能就各环节在不同情境下出现的不同策略与行动展开更为详细的探讨。显然，在协作过程中，最为关键的问题是如何解决合作困境，避免合作中的搭便车行为以及不协作行为。然而，协作过程分析框架只是简单地指出协作者在承诺阶段已经拥有解决这一问题的能力，并未深入探讨在何种条件下怎样才能拥有这种能力。

（二）协作网络分析模型

对于协作过程中如何突破协作困境的研究，许多学者是以网络中的社会资本理论为基础展开的。由于社会资本可以根据其桥梁作用和结合作用而划分为桥梁资本（bridging capital）与结合

资本 (bonding capital), 因此, 基于这两种资本就可以构造出协作过程的网络分析模型。Berardo^[11]就在前人研究的基础上, 将桥梁资本与结合资本组合进其双因素模型网络中, 并且用星状结构和闭环结构展示区域协作过程中出现的不同协作状态 (见图 1)。根据 Berardo 的解释, 结合资本通常意味着, 参与者通过密切和重叠的关系相互协作, 易于找到不协作者并实施惩罚, 以降低失控行为的发生。在两个闭合结构的强结合模型中, 组织在不只一个项目中与其他组织发生了重叠关系, 这种在多个项目中的重叠参与关系是相对稳定的, 有助于维持组织间的长期合作, 避

免不合作行为的发生。而在星状结构的弱结合资本模型中, 多个组织虽然建立了联系, 但仅限于一个项目, 组织间的联系无法在其他项目下不断重复加强, 因此社会资本产生的纽带关系相对较弱。桥梁资本网络主要用于解决多个主体协作中存在的相互独立缺少联系的碎片化情况。在桥梁资本网络条件下, 协作的碎片化问题是通过具有创建联系的中心行动者发挥桥梁作用将网络的未联接部分衔接起来的。在星状结构的桥梁资本模型中, 核心组织通过同时参与多个项目或活动而具有了桥梁资本, 从而可以将一个项目中获取的信息传播至其他项目中去。

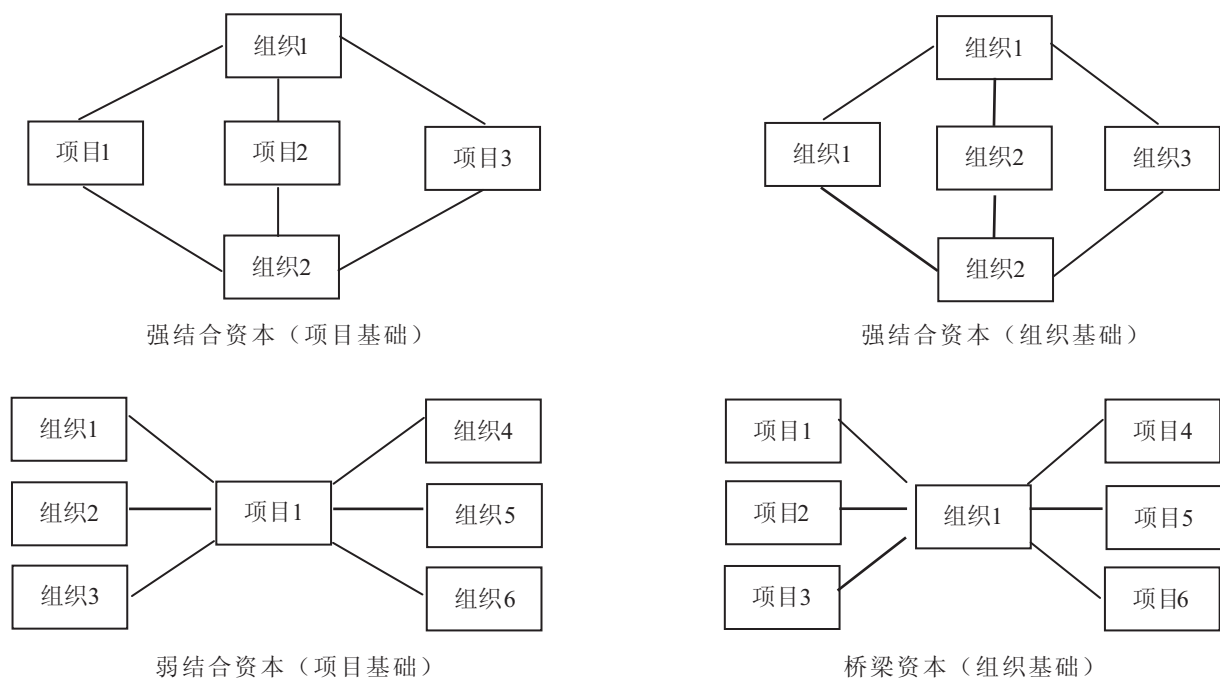


图 1 Berardo 的结合资本与桥梁资本双因素网络分析模型^[11]

显然, 这一协作网络分析模型具有类型学的特有优势, 能够促进我们对协作过程实现多维度的观察与思考, 理解现实中某些协作网络进展顺利的原因, 并且帮助我们对协作网络的运行态势做出预测。由于这一分析模型对跨区域协作的运行过程具有相当明显的解释作用, 能够对 Ring 和 Van de Ven 所提出的协作过程分析模型起到良好的补充作用, 因此, 在理解协作运行过程时, 将两个模型相结合将会是不错的选择。

三、协作结果的分析框架

在进行跨区域协作的结果分析框架设计时, 西方学者通常采用项目评估的常用思维模式, 将项目执行与项目结果相关联, 研究项目执行是否能够带来预期的结果。根据项目评估领域对结果的认知, 它是一个多层次的概念, 既包括运行过程结束时的直接产出和最终产出, 也包括由产出进一步导致的直接和最终影响。^[12]同时, 协作结果经常被划分为社会结果与特定服务或政策领域

的结果两种类别。因此，常见的结果分析框架在构建时既体现出结果的层次性，也关注结果的类别性。Innes 和 Booher 将不同层次的结果与结果的社会影响相结合，借助于政策分析的逻辑模型 (Logic Model)，对先后发生的社会结果进行解析，认为协作结果可以展现在三个不同层面上：第一个层面是协作过程的直接结果，包括社会、智力和政治资本的形成、高质量协议达成以及创新战略的开发；第二个层面的影响包括新型伙伴关系、协作与联合行动、共同学习、协议执行、实践的变革以及视角的变化；第三个层面的影响则包括新型协作、新的对话方式、新机构等。^[13]从中可以看出，该结果分析模型并不关注特定服务的提供，而是将焦点放在协作活动对组织能力以及协作网络建构与提升的影响方面。不过，任何协作都是基于某些公共服务或者公共事务的协作，因此，结果分析模型通常需要将社会影响与对特定服务或政策领域的影响结合起来。在此方面，Koontz 和 Thomas^[14]将多位学者对环境协作结果的分析与指标设计努力进行了整合，提出了环境区域协作的产出与结果指标体系。其中的产出指标包括达成的协议、完成的修复或居住地改善项目、公共政策变化以及实施的教育与推广活动等，结果指标包括环境质量感知的变化、地表覆盖变化、生物多样性变化、环境变化的资源消耗水平。显然，他们提供的指标既包括政策的社会影响，也包括政策本身所导致的环境影响。不过，由于文章关注的是结果指标的整合与提取，与 Innes 和 Booher 就协作的社会影响所进行的研究相比，更具有碎片化特点，并未提炼出清晰的结果分析框架。相比之下，Nelson 等人^[15]对于环境协作的研究很值得一提。他们首先基于政府间冲突的现实提供了一个“竞争 - 协调 (coordinated) - 合作 (cooperative)”连续统一体的政策分类框架，在此基础上对环境政策进行分类，再分别探讨不同类型政府间协作政策的结果。最终他们发现，在不同类型区域协作政策下，降低温室效应（服务或政策领域影响）与部门就业情况变动（社会结果）之间存在着差异。

四、协作过程的综合分析框架

除了分别从区域协作的发生、运行和结果入

手进行跨区域协作分析框架设计之外，不少学者还提出了跨区域协作的整合模型。这些整合模型在设计时通常采用历时性的过程视角，只是具体的组合策略有所区别。有些学者的过程拓展较为简单，从一般的因果关系入手，采用简单的三阶段因果分析思路进行框架设计；也有学者基于项目或政策评估的逻辑模型对跨区域协作分析框架进行复杂建构。

（一）三阶段分析框架

三阶段因果分析通常包括起因 - 过程 - 结果三个阶段。Wood 和 Gray 曾基于对《应用行为科学杂志》的“协作联盟：从实践到理论”专刊的9篇论文，提炼出一个三阶段整合分析框架。这个分析框架将前因、过程与结果三个阶段与资源依赖性、法团社会绩效/制度经济学、战略管理/社会生态、微观经济学、制度/协商秩序五个维度组成矩阵。^[16]不过，虽然他们的分析框架对前因与结果提供了较为丰富清晰的解释，过程阶段却仍然处于“黑箱”中。在 Wood 和 Gray 的研究基础上，Thomson 和 Perry 结合后来的研究成果，不但丰富了前因与结果变量，而且对过程“黑箱”进行了详细探讨。他们认为，前因阶段包括高度相互依赖性、资源需求与风险共担、资源稀缺、先前的协作努力、各参与方资源互补的形势和事件的复杂性；结果阶段则涉及实现预期目标、组织间的工具性交易转变为社会嵌入关系、新型价值伙伴关系提升了资源平衡能力、采用自治型集体行动解决制度供给、承诺和监控难题。根据他们的理解，过程阶段包括五个前后关联的因素：治理、行政、组织自主权、相互性以及信任和互惠规则，这五大因素进而将过程解析为协作治理过程、协作行政过程、个体与集体利益整合过程、互惠关系构造过程以及社会资本规范构建过程。他们指出，治理意味着参与式决策、共享的权力安排以及关注解决问题，虽然协作中的治理作为一个过程并不是能够产生“联结性”的通用途径，治理过程中仍然会产生分歧，不过，分歧会在更大的协作框架下得以解决，并最终实现平衡。行政在协作中的关键作用是确保做好事情，为此，需要寻求正确的行政能力组合方式，寻求建构协作参与主体之间关系的社会资本。而且，在协作过程中扮演不同行政角

色的参与者,都关注如何将协作过程中的个人利益与集体利益结合起来,从而触及到自主权问题。由于协作中的自主权是自主-责任困境,因此,为了将个体利益与集体利益结合起来就要打造互利关系。作为第四个要素的相互性意味着协作各方在满足他人利益的同时未减少个人利益,它强调通过谈判从差异性中提炼一致意见,共同寻求共同点。信任与互利规则维度则是帮助协作参与方寻求共同点的基础。^[17]不过,目前研究者提供的前因-过程-结果模型的各具体要素之间的过程关联性并不明显,因果关系相对模糊。

(二) 复杂分析框架

应当说,三阶段分析模型相对清晰地概括出了区域协作中的关键问题,但是,三阶段的划分过于粗暴,无法将复杂的区域协作管理问题的全貌细致地描绘出来,因此,学者们也尝试着基于政策评估的逻辑模型设计更为复杂的跨区域协作治理的分析模型。Bryson 等人^[18]就从初始条件、过程、结构与治理、环境条件与限制、结果与责任性等方面力图捕捉跨部门协作的全貌,从而提出了用于理解跨部门协作的分析框架(见图2)。根据他们的理解,初始条件涉及一般环境、部门失败以及直接的前因影响因素,这些初始条件会直接影响协作过程、结构与治理,也影响到结果与责任。过程涉及正式与非正式的协议缔结、领导权建立、合法性构造、信任培养和冲突管理规划。结构与治理则是整合了正式与非正式的协作成员、结构化构造(structural configuration)和治理结构的组成部分。过程与结构和治理相互影响,并且都受到权变因素和限制条件的影响,又同时影响着结果与责任性。显然,这一分析框架对跨区域协作的发展过程有着完整的把握,能够把多种因素、多个方面都包容进框架中,保证每一步骤的思考都能够避免简单粗暴。在初始条件方面,他们不但象其他研究者那样关注常见的前因变量,还关注到一般性环境和部门失败;在过程层面上,不但关注协作过程中的正式与非正式协议、领导、信任与冲突等动态环节,而且将静态的协作结构与治理纳入到框架中,甚至也未忘记一些权变性因素的影响作用,从而将协作类

型、权力失衡以及竞争性制度逻辑也考虑进来;最后,在结果层面上,他们不但考虑到了协作产生的不同层次的影响,也能够从责任角度进行思考,把政治与行政视角下的责任问题放进逻辑框架中。

不过,相比较而言,由 Emerson, Nabatchi 和 Balogh^[19]提出的协作治理综合分析框架(见图3)影响更为广泛。与其他学者相比,他们选择的治理研究视角更为宽广,对协作治理的理解突破了不同公共机构间、不同层次政府之间以及公共、私人和社会领域之间的边界。在这一研究视角下,他们设计的分析框架具有更为广泛的包容性,强调公共政策制定中的跨界协作以及由协作所导致的行动。该框架的核心是协作治理体系(collaborative governance regime),这是一个由协作动力系统(collaboration dynamics)推动协作行动继而循环运转的体系。这一协作治理体系中的协作动力系统本身也是一个循环运作的小系统,它由三个相互影响相互作用的因素构成:原则化参与(principled engagement)、共享的激励(shared motivation)以及联合行动能力(capacity for joint action)。这三个动力因素的运作与影响导致协作行动,而协作行动的实施反过来也会对协作动力系统的运作进行修正与调适。在这个核心的协作治理体系外部,推动协作治理体系运转的是一些协作治理的环境推动力。由于这些环境推动力的趋动,协作治理体系中的协作动力系统开始运转,进而促使协作行动的发生。协作治理体系的运作又会对环境产生特定的影响,并且促使整个协作治理产生相应的变动与调整。为了保证分析框架的操作性,他们还对框架的三个层次的分析要素(见表1)进行了分解,以实现协作过程更为细致的把握。显然,该框架不但突破了三阶段分析框架的粗线条限制,而且,整体上的过程特色更为明显,整个分析路径的演进也更为清晰,同时又能够将不同框架所关注的核心问题容纳进来。因此,该框架有着极强的适用性和包容性,它不但能够涵盖多个相关的主题,而且研究者还可以根据研究的侧重点而对框架进行相应的取舍,以更好地适用于相关的研究。

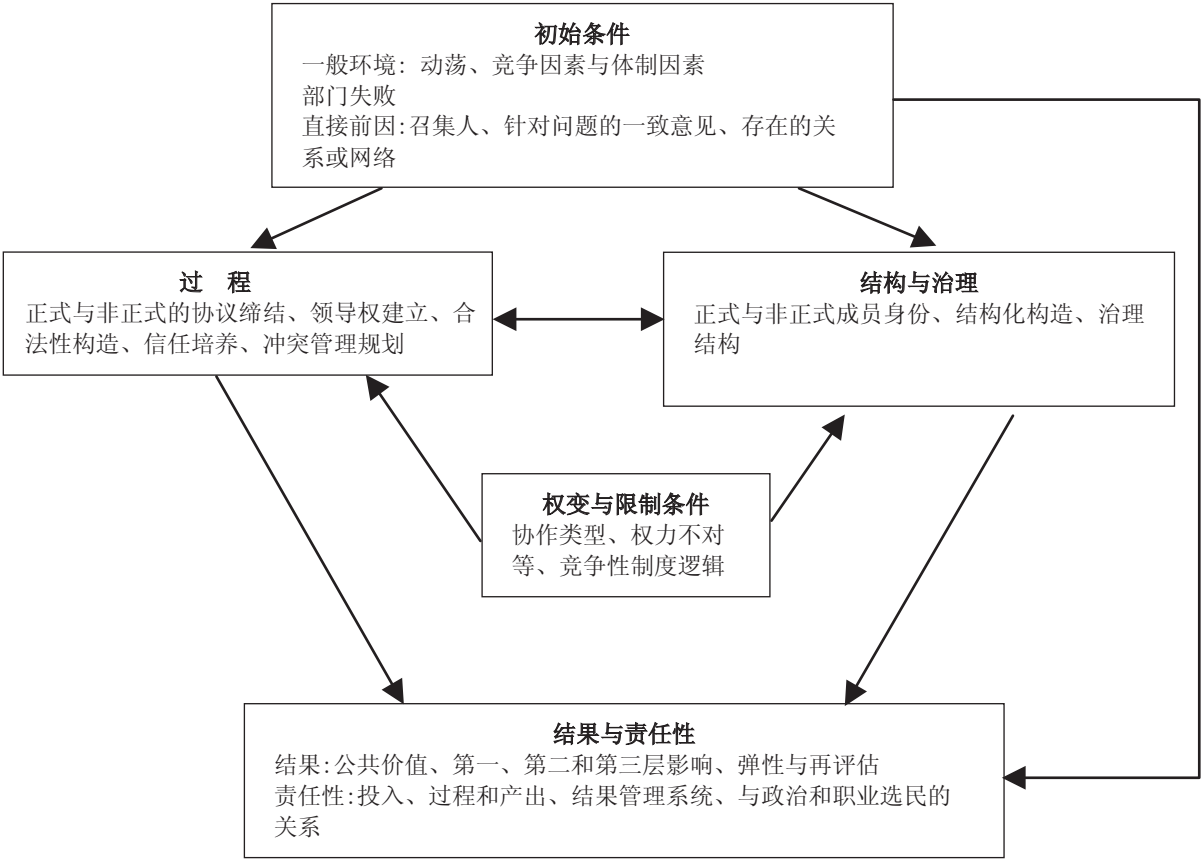


图 2 Bryson 等的跨部门协作分析框架^[18]

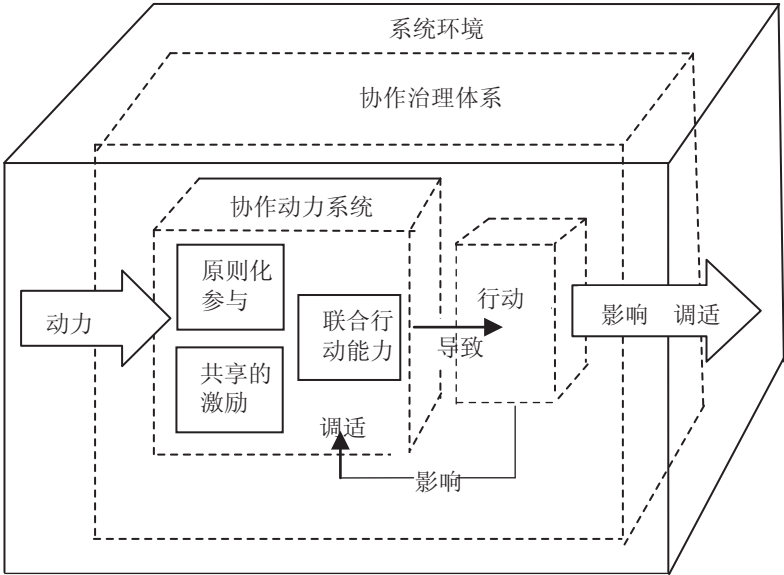


图 3 Emerson 等的协作治理综合分析框架

表 1 Emerson 等提出的基于协作治理综合分析框架的分析要素^[19]

维度/ 成分	协作治理体系						协作结果	
	系统环境	趋动力	原则化参与	共享的激励	联合行动能力	协作行动	影响	适应性调整
组成成分	资源条件	领导权	发现	相互信任	过程/制度安	依赖于环境	依赖于环境，系统环境变	
	政策合法框	结果激励	界定	相互理解	排	但可能包括：但目标是在	化	
	架	相互依赖性	审议	内部合法性	领导权	强化支持	系统环境下	协作治理体
	先前解决问	不确定性	决定	共同承诺	知识	实施政策、改善先前存	在的条件	系改善
	题失败				资源	法律或规定		协作动力系
	政治动力/权					调动资源		统改善
	力关系					安排人员		
	网络联结性					执行/允许		
	冲突水平/信					建设/清理		
	任					采用新管理		
组成成分	社会 - 经济/					实践		
	文化健康与					监督实施		
	多样性					强化遵从		

五、研究评价

从西方区域协作分析框架的研究情况来看，这些分析框架包罗万象，而且随着研究的发展能够不断深入，形成对协作过程不同方面以及总体情况的深度解读。而且，西方学者在开发区域协作的理论分析框架时，多采用了实证分析方法对框架进行设计与验证，因此，框架本身的解释力是很强的，在现实的区域协作中有很大的应用空间。应该说，无论是关注过程中不同环节或不同要素的解构，还是力图对协作过程中前后各环节之间的关联性与顺承性进行总体的把握与分析，西方学者所构建的跨区域协作治理分析框架都能够帮助研究者对区域协作治理问题展开深入研究，也能够推动实践者对区域协作活动的理解。

不过，西方现有理论分析框架研究中仍然存在着一定的问题。从过程视角来看，区域协作治理的三个环节的研究进度是不一致的。对于区域协作的源起是区域协作治理研究开始时人们就会关注的一个话题，因此，目前西方学术界对区域协作治理趋动因素的研究成果相当多，许多实证

研究成果能够帮助我们理解这一现象为何会发生以及如何发生。同时，由于结果层面的可观察性最强，协作产出或影响经常具有明显的可测量性，因此，学者们提供的结果分析框架也相当清晰。相比之下，协作运行或者说过程环节的分析仍然相对薄弱，虽然学界努力揭开运行过程的黑纱，但是，无论是从纵向历时角度去探讨还是从横向要素角度去分析，现在学界提供的过程分析模型对于深入理解和分析协作运行的过程仍然不够充分，并不存在得到学界普遍认可的相对完善的运行过程分析模型。

同时，虽然西方区域协作治理的分析框架应用空间广泛，但是，在实际应用中仍然需要注意分析框架与研究目的和研究背景的匹配性。

区域协作分析框架与研究目的之间的匹配性问题典型地表现在利用框架实施协作绩效评估的情况下。虽然目前的分析框架特别是综合分析框架主要是基于政策或项目评估的逻辑模型延伸出来的，但是，现有的区域协作治理分析框架关注的仍然是框架对于协作现象的描述作用，着重于框架的叙事功能，其主要开发目的在于帮助研究者理解区域协作治理的发生、演变与影响。因

此,现有的分析框架总体上都相对宏观,框架中提供的指标比较粗略、概括性强。运用现有的分析框架对区域协作现象进行分析与理解是没有问题的,但是,如果要利用现有框架实现对区域协作治理的评估还需谨慎,这是因为现象解释与对现象测量是两个不同的概念,如果试图对协作治理绩效进行评估,还需要强化分析框架的可测量性。也就是说,必须先将分析框架细化,这样才能将框架中各因素用可测量的指标予以操作化。

分析框架与研究背景之间的匹配性其实是一个选择问题。西方学者在设计协作分析框架时通常根据研究需要选用不同的研究视角或切入点的限定。这就意味着,我们在使用研究框架分析区域协作问题时,需要结合特定的情况进行选择。比如协作发生的分析框架类型之间的差异就暗示,当我们的研究目的是观察零散的地方政府是否会参与到既定的协作网络中去,那么选择非关系型分析框架就可以满足研究需求;如果需要分析特定地方政府之间是否能够产生协作,那么关系型分析框架则更为恰当。再比如,当我们需要借助综合分析框架研究区域协作整体过程时,如果能够获取的信息相对有限,可采用三阶段的简单分析框架,若要对协作进行更为深入的分析,那就必须借助于复杂的过程分析模型。

分析框架与研究背景的匹配绕不开其在中国背景下的应用问题。那么,这些理论分析框架是否适用于中国的跨区域协作实践呢?答案是肯定的。西方学者提出的理论分析框架总体上都具有明显的理论概括性,框架各构成要素比较宏观,能够避免不同国家国情的限定性,具有普适性特点。当然,在具体应用这些框架时,也要注意两种情况。首先,要素层次比较多的分析框架,底层要素可能有一定的限定性,需要在使用时加以调整。比如协作治理综合分析框架的第一层和第二层要素相对宏观,使用中不存在普适性的难题,但是,从作者提供的第三层要素来看,个别要素不太符合中国国情,如系统环境下的“文化健康与多样性”就更适用于美国、加拿大这种移民较多的国家。其次,要素设计相对微观的分析框架其个别要素也可能存在西方特色,需要在使用中加以调整。虽然绝大多数分析框架的

主体分析要素并不具有国别的限定性,但是,仍然存在个别具有西方特色要素的分析框架,那些要素基于西方国家的政治或行政以及社会现实提炼出来,与我国国情有相当明显的出入。比如在协作发生的关系型分析框架下,双方辖区的党派差异性这一要素就明显带有美国特色,使用该框架研究中国实践时,需要删除此要素。

[参考文献]

- [1] DAVID K HAMILTON. Governing metropolitan areas: growth and change in a networked age [M]. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2014.
- [2] WILLIAM D LEACH. Collaborative public management and democracy: evidence from western watershed partnerships [J]. Public Administration Review, 2006, 66 (special issue): 100 - 110.
- [3] MICHAEL MCGUIRE. Collaborative public management: assessing what we know and how we know it [J]. Public Administration Review, 2006, 66 (special issue): 33 - 43.
- [4] E R GERBER, A HENRY, M LUBELL. The political logic of local collaboration in regional planning in California. Paper 35 of the Conference Proceeding of OpenSIUC [DB/OL]. (2010 - 03 - 05) [2018 - 08 - 01]. <http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs-2010/35>. 2010.
- [5] SCOTT L, MINKOFF. From competition to cooperation: A dyadic approach to interlocal developmental agreements [J]. American Politics Research, 2013, 41 (2): 261 - 297.
- [6] GERMÀ BEL, MILDRED E WARNER. Factors explaining inter - municipal cooperation in service delivery: a meta - regression analysis [J]. Journal of Economic Policy Reform, 2016, 19 (2): 91 - 115.
- [7] MICHAEL MCGUIRE, CHRIS SILVIA. The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: evidence from local emergency management [J]. Public Administration Review, 2010, 70 (2): 279 - 288.
- [8] SIMON A ANDREW, JESSECA E SHORT, KYUJIN JUNG, et al. Inter - governmental cooperation in the provision of public safety: monitoring mechanisms embedded in inter - local agreements [J]. Public Ad-

- ministration Review, 2015, 65 (3): 401–410.
- [9] SULAN CHEN, JOHN C PERNETTA, ALFRED M DUDA. Towards a new paradigm for transboundary water governance: implementing regional frameworks through local actions [J]. Ocean & Coastal Management, 2013, 85 (Part B): 244–256.
- [10] PETER SMITH RING, ANDREW H VAN DE VEN. Development processes of cooperative inter-organizational relationships [J]. Academy of Management Review, 1994, 19 (1): 90–118.
- [11] R BERARDO. Bridging and bonding capital in two-mode collaboration networks [J]. Policy Studies Journal, 2014, 42 (2): 197–225.
- [12] HARRY P HATRY. Performance measurement: getting results [M]. 2nd, ed. Washington, DC: Urban Institute, 2006.
- [13] JUDITH E INNES, DAVID E BOOHER. Consensus building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning [J]. Journal of the American Planning Association, 1999, 65 (4): 412–23.
- [14] TOMAS M KOONTZ, CRAIG W THOMAS. What do we know and need to know about the environmental outcomes of collaborative management? [J]. Public Administration Review, 2006, 66 (6): 111–121.
- [15] HAL T NELSON, ADAM ROSE, DAN WEI, et al. Intergovernmental climate change mitigation policies: theory and outcomes [J]. Journal of Public Policy, 2015, 35 (1): 97–136.
- [16] DONNA WOOD, BARBARA GRAY. Toward a comprehensive theory of collaboration [J]. Journal of Applied Behavioral Science, 1991, 27 (2): 139–62.
- [17] ANN MARIE THOMSON, JAMES L PERRY. Collaboration processes: inside the black box [J]. Public Administration Review, 2006, 66 (Special Issue): 20–32.
- [18] JOHN M BRYSON, BARBARA C CROSBY, MELISSA MIDDLETON STONE. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature [J]. Public Administration Review, 2006 (Special Issue): 44–55.
- [19] KIRK EMERSON, TINA NABATCHI, STEPHEN BALOGH. An integrative framework for collaborative governance [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22 (1): 1–29.

Western Analyzing Frameworks for Cross-district Collaborative Governance: Literature Review from the Perspective of Process

MENG Hua

(School of Public Policy, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: From the perspective of process, this paper reviews the framework for cross-district collaborative governance proposed by western academia. It discusses the relatively outstanding collaborative governance frameworks developed to understand the emerging, development, results and the whole process of such collaboration. Finally, it points out that these analysis frameworks have a strong explanatory power and can be used in a broader context. However, the research on the framework for collaboration development is relatively weak. When using these frameworks to study and guide cross-district collaboration, the researchers and practitioners need to select, match and modify the frameworks based on their special needs.

Key words: cross-district collaborative governance; analyzing frameworks; the West; perspective of progress

(责任编辑 陈蒙腰)