

社会学视角下区域治理体系中多元主体协作的困境与出路

刘昱

摘要: 区域治理体系中多元主体协作是破解跨域公共问题的关键,其涉及政府、企业、社会组织及公众等不同角色的互动。当前,多元主体协作面临权力利益分配失衡,如地方政府间资源争夺、企业与公共利益冲突;信息壁垒导致数据共享不足、沟通低效;信任缺失引发责任推诿,如跨域事件中主体互相指责;制度保障欠缺使协作缺乏长效约束。破解困境需构建公平分配机制、搭建信息共享平台、培育协作文化、完善制度体系,以实现区域治理效能提升。

关键词: 区域治理;多元主体;协作困境;社会学视角;治理机制

引言

区域治理的多元主体协作是应对跨行政边界公共问题、促进区域协调发展的核心路径。在城镇化加速与区域联系深化的背景下,环境污染治理、公共服务均等化、基础设施共建等议题,均需政府、企业、社会组织及公众突破单一主体治理的局限,形成协作合力。从社会学视角看,这种协作是不同利益群体在治理场域中通过资源交换、规则遵守实现目标的过程,其效能不仅取决于制度设计,更受社会关系网络、利益分配格局、信任机制等因素影响。当前,多元主体在协作中常因角色定位模糊、利益诉求冲突、互动机制不畅陷入困境,剖析这些问题并探索出路,对提升区域治理现代化水平具有重要意义。

1 区域治理体系中多元主体协作的构成与特征

1.1 多元主体的构成与角色定位

区域治理过程中的多元主体由政府、企业、社会组织和公众等构成,各主体在治理场景当中承担不同的角色,政府作为公共权力的运作人,承担制定区域发展规划、统筹公共资源分配任务,在跨区域基础设施营造、生态环境保护等范畴发挥主导协调功效,如协调相邻城市的产业布局,以此避免同质化竞争情况发生^[1]。企业把经济活动作为核心,作为区域资源的使用主体,同样是治理进程的参与者,依靠技术创新与产业升级对区域发展质量产生影响,同时与政府一同落实环保标准、承担社会义务,如参与区域内污染治理技术的研发与应用进程,社会组织借助专业性与灵活性,在矛盾处理、公共服务补充方面发挥成效,如行业协会规范企业的行为活动、公益组织协助处理区域内弱势群体的帮扶问题,公众作为治理成果直接的获益主体,采用参与政策听证、反

馈民生状况等方式影响治理方向,其参与度直接关系到治理的合理性与可接受程度。

1.2 协作治理的运行逻辑与特征

协作治理的运行按照“问题导向—资源整合—动态调整”的逻辑进行。把区域内共同碰到的问题当作起点,如跨流域污染、交通拥堵这类现象,带动多元主体聚集组成治理共同体。凭借整合各主体的资源长处,政府提供政策扶持和公共资金投入,企业投入技术与资金,社会组织动员社会力量,公众奉献意见且开展监督,造就治理合力,如在区域交通一体化建设进程中,政府规划线路,企业建设运营,公众参与线路优化相关讨论。其特性表现出互动性、开放性和阶段性,互动性反映在主体之间借助协商、博弈形成共识,而不是仅靠单一指令传递;开放性说明治理过程对各类主体是开放的,容许不同观点的介入;阶段性是因为治理问题的繁杂特性,按照实施效果调整协作的模式,从初期的应急合作转成长期的制度合作。

2 多元主体协作面临的核心困境

2.1 权力与利益分配失衡

不同主体在区域治理中的权力占比与利益获取常不对等。地方政府层面,经济发达地区在区域规划中掌握更多话语权,产业布局、资源调配优先满足自身需求,而经济滞后地区往往在生态保护、产业限制等方面妥协。例如长三角部分城市,上海优先布局高端制造和金融业,周边城市被要求限制高耗能产业,却未获足够生态补偿或产业转移支持,导致协作积极性受挫。企业逐利本性与区域治理的公共利益存在矛盾,部分企业不愿投入资源进行环保治理和承担社会责任,阻碍整体目标推进。社会组织因资源和影响力不足,合

理建议难获重视，难以介入决策环节，这种不平衡阻碍协作良性互动，影响区域治理效能提升^[2]。

2.2 信息壁垒与沟通障碍

信息在主体间流通存在诸多阻碍，降低协作效率。政府部门因行政条块分割，信息系统独立运行，数据收集标准和管理方式不同，跨部门信息共享困难。如跨区域交通拥堵治理中，交通、公安、城管等部门数据分散，标准不一，难快速整合分析成因，延误疏导方案制定。政企间信息传递不畅，政府政策调整、规划变动等信息未及时全面传达给企业，导致企业决策可能滞后。公众获取信息渠道有限，政府政策文件多为专业表述，民众难准确理解，且企业、社会组织信息公开不足，导致公众无法有效参与治理，影响决策合理性和可接受度。

2.3 信任缺失与责任推诿

主体间信任缺失，易出现责任推诿。地方政府面对跨区域公共问题时，优先考虑自身考核指标和利益，出现问题相互指责，导致问题久拖不决。如某河流流经 A、B 两市，下游 B 市检测出水质超标后，A、B 两市互指对方排污，争吵数月未开展联合治理，污染范围扩大。企业与社会组织缺乏信任，企业质疑社会组织的专业性和动机，认为其干预会干扰经营；社会组织担忧企业逐利时忽略公共责任，难以建立稳定合作。公众对政府和企业的信任度有待提升，在部分治理项目中，公众会怀疑政府决策动机和企业参与目的，甚至采取抵触行为，阻碍形成共担责任的治理风气。

2.4 制度保障与协同机制不足

区域治理协作缺乏完善的制度支撑和有效的协同机制。当前区域协作制度多为原则性要求，缺少具体操作细则和明确奖惩手段，实际执行中易出现分歧，各主体权责界限不明，协作行为受规范约束不足。例如多地签订的教育资源共享协议，未明确优质学校师资交流频次、经费承担方式等内容，实际执行中因权责不清，协作仅停留在偶尔的公开课层面。尚未建立常态化沟通机制，多数协作依靠临时性会议或项目推动，缺乏稳定平台和流程安排，新问题出现时难快速组织协商。监督评估机制不完善，缺科学量化评判标准，无法切实衡量协作效果，部分项目流于形式。纠纷解决机制缺失，矛盾难通过制度化途径处理，多依赖上级协调，导致协作短期化、碎片化，影响区域治理长期稳定推进。

3 破解协作困境的实践路径

3.1 构建公平合理的权力利益分配机制

实现多元主体在区域治理中的高效合作，应以公平的权力利益分配为根基，可创建跨区域的利益协调团体，引入各级政府、企业、社会组织及公众代表参与决策事宜，采用定期协商的方式平衡各方诉求，防止单一主体独揽治理进程主导权。区域发展规划的制定阶段，应全面评价不同地区的资源条件、发展成本与潜在收益，如生态功能区与经济核心区合作时，清晰界定前者的生态保护责任与后者的补偿义务，依靠产业合作、资源互补等手段，让承担更多限制开发任务的区域获得可持续发展的机缘，防止因利益上的失衡造成协作中断。如某生态保护区所在的 C 市承担着限制工业发展、保护森林资源的责任，与之协作的 D 市（经济发达地区）每年从财政中划出专项资金，用于 C 市的生态修复和替代产业培育，同时优先向 C 市转移绿色产业项目，实现了责任与收益的平衡。

企业参与治理的利益平衡而言，要建立起责任与回报对等的机制。对积极投入环保技术升级、参与公共服务给予的企业，在政策帮扶、市场准入等方面进行倾斜，同时将企业社会责任的履行状况作为合作资格的关键参考，引导企业在争取经济收益的同时考虑区域公共利益^[3]。就社会组织而言，得突破资源瓶颈，用设立专项发展基金、推动政府购买服务长期常态化等途径，保障其独立运行操作的能力，在公共政策的制定环节里，为社会组织留出足量的参与空间，尤其是在民生服务、矛盾调和等范畴，全面采纳其专业提议，防止因影响力微弱而被边缘化，保障各主体在治理活动里拥有平等的说话权利。

3.2 搭建高效透明的信息共享平台

化解信息壁垒是提升协作效率的核心，要借助数字技术打造统一的区域治理信息中心，把政府各部门、企业和社会组织分散的数据进行整合，制订统一的数据采集标准、共享幅度和安全规章。平台应包含环境监测、公共服务资源分布、政策动态等核心要点，以跨流域污染治理为例，做到环保、水务等部门数据实时互联，助力迅速查明问题源头；企业可依靠平台及时掌握产业政策态势，防止因信息延迟造成决策失误；公众可快捷地查询项目进展详情，保障各主体信息获取的公平对称。某大湾区就整合了环保、市场监管、交通等 20 多个部门的数据，建立统一的治理信息中心，在疫

情防控期间,平台实时共享各城市的病例数据、物资储备情况和交通管控信息,使区域内医疗资源调配效率提升40%以上。

设立专业的信息解读体系,安排政策专家、基层工作者和媒体人员组成团队,把专业术语密集的规划文件、技术报告转化成通俗话语,采用社区宣讲、短视频科普等形式告知给公众,助力其把握治理项目的实际效应。同时开辟线上线下的反馈渠道,挑选专人处理公众意见,按周期公开处理成果,让公众明白参与的价值意义。界定各主体的信息公开义务,政府要定期对外发布政策执行效果,企业主动公布环境影响与社会责任履行情形,社会组织公示项目资金的支出和推进详情,借助全流程透明化消除相互猜忌,为协作铺设信任台阶,让信息流动成为串联各主体的纽带。

3.3 培育互信共赢的协作文化

信任是协作得以维系的基石,需在日常治理实践中逐步养成。在跨地区基础设施建设、生态保护等各类项目里,引导政府、企业、公众共同参与方案设计规划,以实地调研、圆桌协商凝聚共识,如在绿道规划里,吸收沿线居民建议添设休憩设施,在优化交通线路时倾听企业对物流效率的诉求,使各方在参与当中感受协作的实际意义,缩减因角色差异形成的隔阂。建成常态化的互动机制,以定期举办治理论坛、行业沙龙等活动为途径,助力企业分享技术创新的经验、社会组织介绍服务进展,推动彼此对角色定位的把握,去除因信息不对称造成的偏见^[4]。

在解决跨区域治理问题时,采用共同参与的解决途径。如处理流域污染时,由上下游政府、关联企业及环保组织联合成立工作组,邀请中立专业机构介入评估环节,厘定各方责任所占比例,杜绝彼此推诿现象,同时拓展协作成果的宣传力度,利用案例表明区域协作在公共服务改进、环境质量提高等方面的成效,让各主体直观了解到协作比单干更具优势。在学校、社区、企业进行协作理念的教育工作,采用参观区域共建项目、举办成果展示活动等形式,造就集体意识,逐渐形成利益共享、责任共担的社会共识,从思想范畴降低协作阻力,使各主体主动选择开展协作。

3.4 完善制度体系与协同治理机制

完备的制度是协作实现长效性的保障,应形成系统的区域协作规范,明确各主体的权责界限、协作运行流程和奖

惩办法。如在公共卫生事件应对过程中,对不同地区防控职责、物资调配规则和信息传递时限进行细化,把针对瞒报、拖延等行为的约束措施明确,防止因权责界定模糊造成执行低效;在生态环境的保护范畴内,明确企业在污染治理方面的责任、政府的监管职责以及社会组织的监督义务,让各个主体明晰自己在协作里的位置,打造多层级的协作组织格局,高层协调机构承担起战略决策事宜,日常工作专班处理具体事务,专项工作组实施重点领域合作推进,保证从决策到执行的各环节实现无缝对接,增进协作的靶向性和效率。

建立科学的监督评估机制,将协作成效纳入各主体的评价体系。对政府重点考核生态补偿落实、公共服务均等化等指标,对企业关注环保投入、社会责任履行等表现,对社会组织侧重服务质量和公众满意度。引入第三方机构开展客观评估并公开结果,根据评估情况动态调整协作方式和政策措施,比如根据人口流动趋势优化公共服务资源布局^[5]。同时完善纠纷解决机制,通过制度化途径化解协作中的矛盾,减少对上级行政协调的依赖,保障弱势主体权益,推动区域协作从短期联动转向长期稳定的治理模式,让制度成为协作持续深化的支撑。

4 结语

区域治理中多元主体协作的深化,需以利益平衡为基、信息互通为桥、信任培育为要、制度完善为本。未来,随着协同机制成熟,各方将更高效联动,为区域高质量发展提供持续动力。

参考文献:

- [1] 王小姣.多元主体协同治理的数据要素价值生态体系[J].品牌研究,2025(4):0287-0289.
- [2] 姚林玉.系统论视角下农村基层多元主体治理体系的构建探究[J].江西农业,2025(1):101-103.
- [3] 王敏.多元治理视角下民生档案社会化服务体系构建[J].山西档案,2025(4):45-47+52.
- [4] 田文学,田学礼,冯龙威.健康中国战略背景下体医融合多元主体协同治理研究[J].辽宁体育科技,2025,47(1):8-14.
- [5] 赵洲洋,谢予昭,原珂.多元社会力量主体参与城市相对贫困治理的作用与限度[J].党政研究,2025(1):110-121+128.