



缓解地方政府 合作困境的路径研究

——以长株潭公交一体化为例

蔡岚/著

E WAY TO ALLEVIATE THE PLIGHT OF
CAL GOVERNMENT COOPERATION

-A CASE STUDY OF BUS INTEGRATION IN CZT REGION



人 民 出 版 社



缓解地方政府 合作困境的路径研究

——以长株潭公交一体化为例

蔡岚/著

THE WAY TO ALLEVIATE THE PLIGHT OF
LOCAL GOVERNMENT COOPERATION

——A CASE STUDY OF BUS INTEGRATION IN CZT REGION



人民教育出版社

责任编辑:李椒元

装帧设计:肖辉 欢欢

责任校对:吕飞

图书在版编目(CIP)数据

缓解地方政府合作困境的路径研究:以长株潭公交一体化为例/

蔡岚著.-北京:人民出版社,2015.9

ISBN 978-7-01-014581-5

I. ①缓… II. ①蔡… III. ①公共交通系统-交通规划-
一体化-研究-湖南省 IV. ①U491.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 043987 号

缓解地方政府合作困境的路径研究

HUANJIE DIFANG ZHENGFU HEZUO KUNJING DE LUJING YANJIU

——以长株潭公交一体化为例

蔡 岚 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.25

字数:222 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-014581-5 定价:26.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

地方政府间的合作是推动区域合作深入开展的主动力之一。但是现实中这种合作遭遇种种困境,议而不决,决而不行,更多具有政治宣誓意义而缺乏实质合作行为。那么,造成这些困境的原因是什么?其中有哪些重要影响因素?如何才能推动地方政府走出合作困境?

长株潭公交一体化是研究政府合作的典型案例。其一,长株潭是我国内陆省份最早提出经济一体化的区域,也是我国最早开通公交一体化的区域。其二,案例前后历经 25 年,3 个地方政府,20 余部门,两番合作,一次失败,一次成功,真实演绎了政府间蜿蜒曲折的合作历程。本书对长株潭两次公交一体化中的政府合作过程进行情景再现,通过第一次失败的合作与第二次成功的合作的比对,挖掘影响地方政府合作进程的关键要素,力图寻找推动地方政府间走出合作困境的可能途径,以供政府部门决策参考,也希望对区域合作的理论做出知识上的推进。

全书框架如下:

首先,在对现有研究进行述评的基础上,提出本书将从政策过程的视角切入地方政府间合作的分析,通过对真实世界中地方政府间合作的政策舞台、参与网络、行动者和合作过程进行动态的描述和对比,挖掘影响地方政府间合作的关键要素。

其次,对研究案例进行深描。长株潭区域曾两度提出过三市公交一体化。第一次是在20世纪80年代,第二次是在20世纪90年代。第一次公交一体化中地方政府的合作半途而废,第二次虽历经10年艰难但最终出台并得到执行。虽然两次公交一体化中地方政府间的合作都遭遇了种种困境,但其间地方政府缓解合作困境的路径有所不同,因而导致了合作的不同结局。

再次,深入对比分析两次公交一体化中地方政府缓解合作困境的不同路径。第一,对比两次公交一体化中地方政府合作的政策舞台,发现合作组织的权威度不同,合作中地方政府角色的不同,相关部门参与度的不同,影响着地方政府间合作的进程;第二,对比两次公交一体化中地方政府间合作的参与网络,发现决策核心层态度的不同,决策参与层的构成不同,决策影响层的作用不同,影响着地方政府间合作的顺利进行;第三,对比两次公交一体化中的行动者,发现政治权威支持度的不同,技术力量的组成不同,决定着地方政府间合作能否有实质性的产出;第四,对比两次公交一体化的合作过程,发现合作方案的可接受性和政治权威的推动,是地方政府间合作在第二次公交一体化中能持续行进的重要原因。

因此本书认为,如果把地方政府间的合作落实到特定领域或项目的合作,并且把解决特定区域公共问题的部门和个人纳入到观察视野中,那么,做出决策的过程不再是单纯的官僚体制内自上而下的、单向度的、单主体的政府决策行为,而是特定区域问题相关的多利益主体的、反复的、多维的博弈过程,更是特定区域问题相关主体的各种利益、观点、信念和行动的均衡产物;多个地方政府间合作的过程也不是由一种或单独的某种力量决定其合作过程

是否能顺利进行,而是由多种因素和力量共同决定了合作的进程。

本书试图把这些影响地方政府间合作的重要因素概括进一个分析框架中,认为在我国制度环境下,有五个重要因素决定着地方政府间合作是停滞不前还是持续前行。横向维度有三个重要因素:地方政府、治理平台、参与网络。地方政府能否发挥组织者、协调者和服务者的作用,决定着地方政府间的合作能否进入实施阶段;治理平台是否能具备开放性、公共性、平等性和真诚性,决定着区域特定问题的利益相关者能否进入多边协商的、并以共识为导向的政策制定过程;参与网络能否实现多元性、科学性和专业性,决定着特定区域问题的解决策略能否被利益相关者所接纳和执行;参与网络的多元化程度决定合作的政策方案内容的合理性和可接受性;纵向维度有两个重要因素:政治权威和合作组织。政治权威对合作的进展会发挥促进或者阻滞作用。在地方政府合作中,政治权威对合作事宜的态度往往起着助力或者阻力的作用。当政治权威对合作事宜持赞成态度时,能够促使相关政策和项目迅速提上政府的议程;而当政治权威对合作丧失兴趣和信心,缺乏持续性关注时,也就会使得政策的机会之窗关闭;合作组织是否具有权威性,以及其工作方法是否具有有效性,对地方政府合作的效率有重要影响,合作组织的协调力包括合作组织的权威性和合作组织工作方法的有效性。

在此基础上,本书提出了构建合作治理的网络平台、获得政治权威的持续支持、确保合作组织的权威有效、实现参与主体的多元多维、并力求纵横合力的共同推动,是现阶段地方政府间合作走出合作困境的可能路径。

目 录

前 言	1
导 论	1
第一节 研究问题及其意义	1
第二节 研究方法	4
第三节 核心概念	15
第一章 国外研究述评	31
第一节 国外地方政府间合作的实践	31
第二节 国外地方政府间的合作治理理论	43
第三节 国外地方政府间的合作治理框架	62
第二章 国内研究述评	81
第一节 地方政府合作困境现象的解读	81
第二节 制度的研究视角及反思	85
第三节 治理的研究视角及反思	89
第四节 政策的研究视角及反思	93
第三章 本书的研究视角——政策制定过程视角	97
第一节 政策制定过程的意涵	98
第二节 政策过程视角的契合性	100

第三节	政策过程视角的研究途径·····	104
第四节	政策过程视角的研究要素·····	109
第四章	第一次地方政府间合作的始末·····	114
第一节	地方政府间合作的缘起·····	114
第二节	地方政府间合作的停滞·····	118
第五章	第一次地方政府间合作的困境·····	119
第一节	合作认识的模糊·····	119
第二节	合作热情的不一·····	121
第三节	合作支持的匮乏·····	123
第六章	地方政府间合作困境的成因·····	126
第一节	强地方利益保护·····	126
第二节	弱资源依赖程度·····	128
第三节	少合法性的认同·····	132
第七章	第二次地方政府间合作的兴起·····	135
第一节	合作进程·····	136
第二节	合作行为·····	140
第八章	第二次地方政府间合作的艰难历程·····	142
第一节	轮番攻守·····	143
第二节	战略相持·····	151
第三节	针锋相对·····	156
第四节	妥协折中·····	166
第九章	第二次地方政府间合作的困境表现·····	188
第一节	两厅利益之争·····	195
第二节	两厅政策之别·····	199
第三节	市场主体异议·····	204

第十章 地方政府间合作困境的成因	211
第一节 条块体制的分割.....	211
第二节 操作平台的乏力.....	218
第三节 绩效考核的掣肘.....	222
第十一章 两次公交一体化政策舞台的对比	226
第一节 长株潭办的权威度不同.....	227
第二节 三市地方政府角色不同.....	229
第三节 职能部门的参与度不同.....	231
第十二章 两次公交一体化参与网络的对比	234
第一节 决策核心层的态度不同.....	235
第二节 决策参与层的构成不同.....	237
第三节 决策影响层的作用不同.....	238
第十三章 两次公交一体化过程中行动者的对比	242
第一节 政治权威的支持不同.....	242
第二节 技术力量的组成不同.....	253
第十四章 两次公交一体化合作过程的对比	260
第一节 第一次公交一体化的合作过程.....	260
第二节 第二次公交一体化的合作过程.....	261
第三节 两次公交一体化合作过程的对比.....	263
第十五章 地方政府合作治理框架的构建和蕴涵	270
第一节 合作治理的框架构建.....	270
第二节 合作治理框架的蕴涵.....	272
第十六章 合作治理框架要素分析	275
第一节 合作治理中的地方政府.....	275
第二节 合作治理中的治理平台.....	280

第三节	合作治理中的参与网络·····	282
第四节	合作治理中的政治权威·····	283
第五节	合作治理中的合作组织·····	285
第十七章	研究启示·····	287
第一节	研究结论·····	287
第二节	创新之处、不足与展望·····	291
参考文献	·····	293
附录1:访谈对象名录	·····	303
附录2:访谈提纲	·····	305
附录3:文中图表名录	·····	307
后 记	·····	308

导 论

第一节 研究问题及其意义

一、研究问题

现阶段我国地方政府之间的合作正在形成,如长三角、珠三角、泛珠三角、大珠三角、京津唐等地方政府或签订各种合作协议,或举办各种合作论坛,以种种宣誓合作的行为掀起了区域合作的热潮。但现实中政府间的这种合作遭遇了一些困境,有研究发现,政府间合作是议而不决,决而不行。政府每年的协调会所讨论的议题与过去曾讨论过的议题有高度相关性,甚至有些 20 年前所探讨的议题在 20 年后依旧原地踏步^①。这种困境意味着我国地方政府间合作仍然处于初期阶段,地方政府间的合作是貌合神离^②。这种仅有政治宣誓意义而无实际合作行为的政府间合作在我国区域合作的地区屡见不鲜^③。

① 陶希东:《转型期跨省都市圈政府间关系重建策略研究》,《规划研究》2007 年第 9 期。

② 王勇:《长三角区域协调探讨》,《集团经济研究》2007 年第 9 期。

③ 2004 年长春、大连、哈尔滨、沈阳四城市在长春召开首届市长峰会,就全面推动东北老工业基地振兴进行合作,建立了四城市政府之间的组织协调机制,并规定定期或不定期地召开四城市政府高层联席会和协调会就合作中遇到的具体问题进行磋商,可是当方案开始具体落实时,东三省都纷纷提出要发展石油化

长株潭是我国内陆地区最早提出经济一体化的区域,也是我国最早开通公交一体化的区域。但是这开通一体化公交的道路并不平坦。长株潭公交一体化经过了漫长的 25 年,期间两度提出公交一体化。第一次是在 20 世纪 80 年代,公交一体化经过 5 年的良好开端后,于 1987 年 5 月陷于停滞。而且一停就是 10 年。1997 年 3 月,长株潭三市再度提出公交一体化,又历经 10 年曲折,最终出台并得到执行。

“长株潭成功开通了三市公交一体化,半个世纪的‘同城梦’有了实质性的突破,开启了长株潭一体化破冰之旅。^①”“长株潭区域从提出公交一体化的构想到最终开通,孕育了近半个世纪,这中间不仅仅有传统观念的阻碍,更有着现行体制的束缚,且单单一个

工,都把石油化工列为各自的支柱产业,而且自成体系、大而全地发展。这样一来,在“大东北”振兴战略之下,还有辽宁、吉林和黑龙江三个“小东北”振兴战略,三省互不相通,各自为战。在京津冀地区合作的问题上,20 世纪 90 年代初原国家计委曾制定一个环渤海经济圈的发展规划,在规划中,北京的主导产业被确定为高新技术产业和现代服务业,天津被作为重型制造业的中心。然而,因为北京和天津围绕着谁是环渤海经济区的龙头一直有竞争,导致北京一度成为特大城市里仅次于沈阳的重工业城市。有专家认为,就区域合作而言,京津冀目前还处于停滞对抗型,京津对抗的结果是“北京吃不了,天津吃不饱”。长三角地区的地方政府之间的合作也并不是非常愉快。在长江三角洲地区,机场事件是牵涉区域经济联动的重大事件。2002 年 10 月 28 日,上海决定将虹桥国际机场所有国际与港澳航班全部转移到远离苏州和无锡的浦东机场。转移之后,众多通过上海空港转移货物的苏州、无锡企业,都遭遇了生产原料不能及时到位的难题。上海如此做的原因与苏州对外资的吸引力超过上海,越来越多的中小企业因上海的商务成本过高向苏州、无锡搬迁有关。因此,2004 年 2 月,在《苏州市 2004 年重点前期项目计划》中,新建机场项目被列在首位,同时,扩建后的无锡硕放机场不仅在 2004 年 4 月底正式复航,而且无锡市决定另建一个新的国际机场。另外,“绝大部分人都认为,进行区域经济合作的长三角地区的经济内耗问题和发展的外部性问题在程度上不是降低了,而是随着经济总量的扩大越来越严重了”,这种例子举不胜举。

① 《湖南长株潭一体化公交试点 6 条线路本周开通运行》,中央政府门户网站:“http://www1.www.gov.cn/gzdt/2007-01/22/content_503481.htm”。

公交同城就牵涉到了 20 多个部门”^①。那么,长株潭的地方政府是如何解决合作中的困境呢?早在 1985 年,长株潭三个城市就召开了第一次三市市长联席会议,之后还先后召开了 3 次市长联席会议,但是仅仅几年,这种合作就停顿下来,这一停就是 10 年。在这个进程中,开端良好的三地政府的合作为什么会“半途夭折”?公交一体化的合作为什么会“胎死腹中”?而 10 年后三地政府的再度合作为什么能持续开展并上升为国家综合配套改革实验区?显然,长株潭区域长达 25 年的两次公交一体化是区域合作研究中不可多得的典型案例,其背后的“故事”值得我们去深思、去研讨。

因此,本书对长株潭地方政府在不同时期的两次公交一体化中的合作过程进行案例研究,剖析影响地方政府间合作进程的关键要素,力图寻找缓解地方政府间合作困境的可能途径,以便为地方政府间的合作提出一孔之见,供政府部门的决策参考,也希望能对区域合作的理论做出知识上的推进。

概言之,本书的研究问题是:地方政府怎样才能走出合作困境?

结合本书的研究案例,细分为如下问题:(1)地方政府间合作可能遭遇到哪些困境?(2)这些合作困境是如何生成的?(3)长株潭地方政府如何在三市公交一体化中缓解这些合作困境?(4)影响地方政府间合作的重要因素有哪些?它们是如何发挥作用的?

二、研究意义

本研究具有一定的理论价值。首先,从研究领域来看,本研究

^① 《湖南长株潭一体化公交试点 6 条线路本周开通运行》,中央政府门户网站:“http://www.gov.cn/gzdt/2007-01/22/content_503481.htm”。

致力于对地方政府间合作过程的动态考察。目前关于政府间合作方面的研究已有一些成果,如研究地方政府间合作意义、合作内容、合作制度、合作方式等等,大都侧重于静态层面的研究。而本书把研究重点聚焦于地方政府间合作的动态层面上。这种对地方政府间动态的合作过程的研究,更加关注政府合作中的功能活动,而不单单是静态的结构关系。本研究力图为地方政府间合作的研究提供一个动态的政策过程的观察视角,在实证基础上谋求合作的理论建构和发展,突破对地方政府间合作研究的现有水平,具有理论上的开拓意义。

其次,本研究具有一定的实践意义。现阶段地方政府间合作开展得如火如荼,但地方政府间合作如何才能产生有益于区域发展的实际行为,地方政府如何才能缓解合作进程中的种种困境,哪些因素会阻滞或者推动地方政府间合作,这是地方政府决策者们面临的现实难题。分析长株潭公交一体化中地方政府合作的困境,从长株潭三地政府走出合作困境的过程中寻找影响地方政府间合作困境的重要因素,可以对我国其他区域中的地方政府间合作做出有益的启示和借鉴。

第二节 研究方法

一、研究的方法论

本研究采用的是定性研究方法。采取定性研究方法主要是基于以下几个方面的考虑:

首先,本研究致力于回答“如何”和“为什么”,即了解长株潭一体化进程中三个地方政府在合作中遇到了什么样的困境,而三

地是怎样解决这种困境,为什么有的合作政策能成功出台?合作中能出台的政策是怎样提出、制定并进入实施阶段等相关情况。因此,研究者在探索研究问题的过程中,不仅需要了解三地政府的合作政策和行为,还要研究合作发生的社会政治、经济、管理、制度等多因素的影响,只有定性研究才能满足这种“深描”的需要。

其次,本研究关注的焦点是当代的现象并有着真实生活的背景。长株潭一体化最早是在 1982 年提出,实施了 5 年后,遭遇到困难而停滞了 10 年,从 1997 年再度提上议事日程,并在 2007 年被批准为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区。研究需要在真实的一体化进程中找寻问题的答案,需要保留真实生活事件的全景和有意义的特征。只有定性研究方法才能对研究的社会背景做出全面整体的理解,符合研究案例“真实”的需要。

再次,本研究围绕五个问题展开,但是回答问题的方式是文字叙述式的。通过细致描述案例的发生、发展的真实过程来找寻研究的答案。这种“深描”的方式需要通过访问、观察、案例研究等多种方法来搜集大量的定性数据,从数据获得的方式上也决定了本研究适合采用定性研究的方法。

因此,本书基于上述三个原因选择了定性研究方法。在定性研究的若干研究工具中,结合研究的实际情况和作者的能力倾向,本研究选取了案例研究的方法。

二、研究案例的选择

(一) 为什么选择长株潭一体化为研究案例?

案例的选择是有理论依据的。案例的选择应该“具有社会学

意义上的代表性,而不只是统计学上的代表性”^①。选择这个案例主要考虑了四个因素。

1. 长株潭是我国内陆省份最早提出经济一体化的区域,其较长远的发展历史为研究提供了极好的纵向历史追溯的资源。

据说其前奏曲是 20 世纪 50 年代湖南省副省长周士钊提出过建设毛泽东城的想法^②。但有据可考的是在 1982 年,在湖南省政协会议上张萍以提案形式提出了长株潭一体化的建议,并在 1984 年湖南省常委会议上形成了关于建立长株潭经济区的会议纪要^③,1985 年召开了第一次三市市长联席会议,长株潭一体化进入了实施阶段。

上海经济区的提出也是在 1982 年^④,但在 1988 年 7 月上海经济区走到了尽头^⑤。1986 年 5 月,由大连、天津、青岛、唐山等 14 个环渤海城市举行市长联席会议确定建立的环渤海经济区^⑥,

① [美] 艾尔·巴比:《社会研究方法》(上),邱泽奇译,华夏出版社 2000 年版,第 16 页。

② 访谈记录 PR20080820B。

③ 罗桂秋:《1984 长株潭经济一体化》,湖南省发展和改革委员会官网:<http://www.hnfgw.gov.cn/fzda/fzda/29727.html>。

④ 高渊:《一个权威机构为何从未挂牌》,人民网:<http://www.people.com.cn/GB/paper40/9499/879210.html>。

⑤ 张明扬:《1982—2007:长三角经济圈风雨沉浮 25 年》,中国城乡规划行业网:“<http://www.dfdaily.com/node2/node841/node1444/node1446/node1454/user-object1ai42081.shtml>”。

⑥ 1986 年 5 月,大连、天津、青岛、唐山等 14 个环渤海城市市长在天津举行联席会议,确定建立环渤海经济区,开展经济联合,促进区域经济发展。1994 年,国务院又将山西和内蒙古中东部地区划入环渤海经济区范围。至此,环渤海经济区的范围包括北京、天津、山西、河北、山东、内蒙古中东部地区,共五省二市。现在环渤海地区市长联席会成员单位有 32 个,其中还包括河南的安阳。

比长株潭一体化的提出晚 4 年。长江中游经济圈,也称武汉经济协作区,于 1987 年 5 月在湖南岳阳成立^①,晚于长株潭 5 年。1994 年 10 月,珠江三角洲经济区的概念首次在广东省委的七届三次全会上正式提出^②,比长株潭的提出晚 12 年。1997 年,长三角经济圈概念第一次被明确提出,成立了长江三角洲城市经济协调会^③,比长株潭一体化的提出晚了 15 年。2003 年,广东省委书记张德江会同八省区的党委政府和香港、澳门特别行政区行政长官提出了泛珠三角区域合作的构想,明确泛珠三角经济区的概念^④,比长株潭的提出晚 11 年。

作为中国内陆省第一个自觉进行区域一体化实验的案例,长株潭一体化不管是经验还是教训、不管是成功还是挫折,都将给长三角、珠三角、环渤海地区这些后来者刻骨铭心的启示。

① 长江中游经济圈,也称武汉经济协作区,以武汉为中心,跨越长江中游地区的湖南(湘)、湖北(鄂)、江西(赣)和河南(豫)四省武汉城市群、湘东北城市群和赣北城市群构成的经济圈。截止 2005 年 11 月市长联席会议,成员共计 31 个城市。其最高协调和决策机构为“市长联席会议”,每二年举行一次。

② “珠三角”最初由广州、深圳、佛山、珠海、东莞、中山、惠州 7 个城市及惠州、清远、肇庆三市的一部分组成,也就是通常所说的广东珠三角。后来,“珠三角”范围调整扩大为由珠江沿岸广州、深圳、佛山、珠海、东莞、中山、惠州、江门、肇庆 9 个城市组成的区域,这也就是通常所指的“珠三角”或“小珠三角”。

③ 参见张明扬:《1982—2007:长三角经济圈风雨沉浮 25 年》,中国城乡规划行业网:“<http://www.dfdaily.com/node2/node841/node1444/node1446/node1454/userobject1ai42081.shtml>”。1997 年,在原上海经济区城市经协办牵头下,成立了长江三角洲城市经济协调会,长三角经济圈概念第一次被明确提出。长江三角洲城市经济协调会每两年召开一次会议,2003 年在南京召开的第四次会议上,浙江台州加入“长三角”城市经济协调会,使“长三角”城市由传统的 15 个扩展为 16 个,首次突破长三角地理概念,使之成为真正意义上的经济圈概念。

④ 泛珠三角包括珠江流域地域相邻、经贸关系密切的福建、江西、广西、海南、湖南、四川、云南、贵州和广东 9 省区,以及香港、澳门 2 个特别行政区,简称“9+2”。