

教育部人文社会科学基金项目“元治理视角下地方政府跨省区域
合作模式研究”(13YJC630106)资助

中国城市群府际合作的 困境与元治理研究

吕丽娜 著

ZHONGGUO CHENGSHI QUNFUJI HEZUO DE
KUNJING YU YUANZHILI YANJIU

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

教育部人文社会科学基金项目

“元治理视角下地方政府跨省区域合作模式研究”(13YJC630106)资助

中国城市群府际合作的困境 与元治理研究

吕丽娜 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市群府际合作的困境与元治理研究/吕丽娜著. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7090 - 6

I. ①中… II. ①吕… III. ①城市群 - 城市管理 - 地方政府 - 合作 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 272559 号

责任编辑: 杜 剑

责任校对: 黄亚青

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 15.5 印张 269 000 字

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 42.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7090 - 6/F · 5681

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

目 录



第一章 导论 (1)

- 第一节 选题背景与意义 (1)
- 第二节 基本概念界定 (5)
- 第三节 国内外研究综述 (13)
- 第四节 研究计划 (23)

第二章 城市群府际合作研究的理论基础 (28)

- 第一节 城市群府际合作原因的理论阐释 (28)
- 第二节 城市群府际合作性质的有关理论阐释 ... (31)
- 第三节 城市群府际合作困境生成原因的理论
阐释 (33)
- 第四节 城市群府际合作困境化解方式的相关
理论 (38)

第三章 中国城市群府际合作的历史演进与困境 ... (47)

- 第一节 我国城市群府际合作的历史演进 (47)
- 第二节 府际合作的困境——以国内三大典型
城市群为例 (53)



第四章 城市群府际合作困境的生成机理	(71)
第一节 博弈论视角下府际合作困境成因探析	(71)
第二节 制度分析框架下的府际合作困境成因探析	(80)
第三节 基于交易费用理论的府际合作困境成因分析	(91)
第五章 元治理：城市群府际合作困境化解的新途径	(97)
第一节 现有地方政府合作困境化解途径的反思	(97)
第二节 府际合作元治理的内涵、特征与优势	(110)
第三节 城市群府际合作元治理体系	(120)
第四节 城市群府际合作元治理的可行性分析	(131)
第六章 国外城市群府际合作治理实践与启示	(137)
第一节 偏向科层治理的国外府际合作实践	(137)
第二节 倾向市场治理模式的国外府际合作实践	(145)
第三节 趋于网络治理模式的国外府际合作实践	(152)
第四节 元治理理念下的国外府际合作实践	(158)
第五节 启示	(162)
第七章 我国府际合作元治理的障碍与实施路径	(167)
第一节 城市群府际合作治理的主要障碍	(167)
第二节 我国府际合作元治理的实施路径	(176)
第八章 长江中游城市群府际合作的实证分析	(198)
第一节 长江中游城市群府际合作的发展历程与成效	(199)
第二节 长江中游城市群府际合作行动的困境与成因	(205)
第三节 长江中游城市群府际合作治理的总体目标和主要任务	(212)



第四节 促进长江中游城市群府际合作的对策建议	(220)
------------------------------	-------

第九章 结 语	(225)
---------------	-------

参考文献	(228)
------------	-------



第一章 导 论

第一节 选题背景与意义

一、选题的背景

城市群作为一种新兴的地域空间组织形式，已成为世界各国参与全球竞争与国际分工的关键力量。从发达国家发展经验来看，国民经济的快速增长大都伴随着城市群的崛起。著名的城市群可以产生品牌效应，吸引全球资金、人才和技术等生产要素的流入，如美国东北部大西洋沿岸城市群、日本东海道城市群和英国英伦城市群等，都代表着该国经济发展的最高水平，是该国赢取国际竞争优势的重要地域载体。城市群的发展对于一国综合国力的增强和国际竞争力的提高具有重要现实意义。正因如此，我国对于城市群的发展予以高度重视。早在 2006 年，中共中央在“十一五”规划纲要中做出了城市群这一空间战略部署，提出“珠江三角洲、长江三角洲和环渤海地区要继续发挥对内地经济发展的带动和辐射作用，加强区域内城市的分工协作和优势互补，增强城市群的整体竞争力”。2011 年“十二五”规划纲进一步指出，“充分发挥不同地区比较优势，促进生产要素合理流动，深化区域合作，推进区域良性互动发展，逐步缩小区域发展差距……在东部地区打造更具国际竞争力的城市群，在中西部有条件的地区培育壮大若干城市群。科学规划城市群内各城市功能定位和产业布局，缓解特大城市中心城区压力，强化中小城市产业功能，增强小城镇公共服务和居住功能，推进大中小城市基础设施一体化建设和网络化发展。”2014 年发布的《国家新型城镇化规划（2014—2020）》提出要“加快培育成渝、中原、长江中游、哈长等城市群，使



之成为推动国土空间均衡开发、引领区域经济发展的重要增长极”。2015 年政府工作报告中更进一步明确：“将制定实施城市群规划，有序推进基本设施和基本公共服务同城市化。”在新出台的“十三五”规划中也强调指出，要建立健全城市群发展协调机制，推动区域城市间产业分工、基础设施、生态保护、环境治理等协调联动，实现城市群一体化高效发展，形成更多支撑区域发展的增长极。

在中央顶层设计与地方利益诉求的共同推动下，我国城市群步入蓬勃发展时期。经过 9 年的规划与建设，我国已经形成了长三角、珠三角、京津冀、长江中游和成渝五大国家级城市群，正在建设的区域性城市群有哈长城市群、山东半岛城市群、辽中南城市群、海峡西岸城市群、关中城市群、中原城市群和北部湾城市群等 9 个城市群，此外，呼包鄂榆、晋中、兰西、滇中和黔中等多个地区性城市群也在打造中。城市群在我国国民经济中的地位日益凸显。2014 年，长三角城市群仅核心区 16 个城市生产总值就达 106 030.6 亿元，占到了全国 GDP 总量的 16.7%；珠三角 9 个仅占全国面积 0.57% 的城市创造了 57 802.02 亿元的 GDP，占全国总量的 9%；京津冀城市群地区生产总值达到 66 463.76 亿元，约占全国总量的 10.4%；长江中游城市群 31 个城市以 59 518.46 亿元的生产总值占到全国 9.4% 的份额；成渝城市群的生产总值达到 37 501.94 亿元，占到全国总量的 5.9%。^① 五大城市群生产总值总和占据了全国的半壁江山，已成为我国生产力布局的核心支点和重要经济增长极。

城市群作为一个经济地理空间往往包含了若干个平行或不相隶属的行政区，而在我国现行财政分权和行政分权体制下，地方政府各自对本地的经济增长和社会发展负责，受地方利益最大化的驱使，各城市各自为政，自成系统，致使地方保护、重复建设、市场分割、产业同构等现象屡见不鲜，区域性公共产品的规模效应和外部性问题得不到有效解决，严重阻碍了一体化的进程。城市群的发展迫切要求冲破行政壁垒，实现生产要素的自由流动，深化内部分工与协作，整合区域资源以达到空间配置的帕累托最优。

探求各行政区地方政府之间的合作以推动区域经济发展这一问题受到了我国中央和地方政府长期、高度的重视。在中央层面，早在 20 世纪 80 年代，尽管政府文件中尚未提及“城市群”这一概念，但国务院就已经明确了跨地区经济联合的思路，并专门设立上海经济区规划办公室，就长三角经济区的合作做出整体性规划与安排。在地方层面，为了借助区域经济的发展提升自己在国内乃至国际

^① 此数据根据各城市政府网站上发布的 2014 年国民经济与社会发展统计公报整理得出。



市场上的竞争力,从20世纪90年代开始,长三角、珠三角和环渤海等区域的地方政府也开始变被动为主动,成为主导并推动区域经济合作的重要力量,经济协调会、行政首长联席会、区域合作与发展论坛等多种形式的合作如火如荼地开展起来。然而,三十多年过去了,合作的成效却不尽如人意。以国内最早开始区域合作的长三角地区为例,政府每年协调会所讨论的议题有着惊人的相似性,甚至有些在合作之初就在讨论的议题至今仍在老调重弹。究其原因在于地方个体利益与区域共同利益之间的冲突这一深层次的合作困境没有得到有效的化解。作为理性的“经济人”,在区域联合行动中,地方政府是遵循自身利益最大化而非区域共同利益最大化的行为逻辑和实际需要来决定自身的行动策略的,每个地方政府都存在支付最小合作成本、获得最大合作收益的机会主义倾向,再加之缺少相应的制度约束,致使地方政府间的合作貌合神离,难以采取持续有效的集体行动。因此,构建区域协作机制以深化地方政府合作是我国城市群发展过程中亟待解决的一项重要而艰巨的任务。

化解地方政府区域合作困境的传统路径主要有两种:一种是以集权为特征的科层制模式,由上级政府通过行政手段推动地方政府的合作。国内长三角地区早期的整合就属这种模式。其突出问题是未能照顾到地方实际利益需求,地方政府在自身利益的驱使下采取“上有政策,下有对策”或者“打擦边球”、“钻空子”的策略,在很大程度上消解了上级政府的努力。另一种是以分权为特征的市场化模式,即地方政府通过平等交易、签署合作协议共谋发展,其所面临的问题是凡涉及地方重大经济政治利益的事项往往是“议而不决、决而不行”,合作难以取得实质性进展。以上两种路径都只强调政府的协调作用,而由于行政区域的限制及政绩考核的压力,地方政府常常不会考虑区域公共利益和其他地方的利益,所以效用都十分有限。于是,理论界又提出了介于科层制和市场化之间的第三条途径——多中心网络治理模式,该模式被冠以“复合行政”(王健,2004)、“组织间网络”(张紧跟,2006)、“府际治理”(张明军,2007)、“府际管理”(汪伟全,2010)等不同的称谓。尽管说法各异,但其实质都是强调打破政府在公共事务管理中的垄断地位,建立政府、企业、公民个人和社会组织共同参与的自主治理合作机制。但遗憾的是,该模式面临制度供给不足的现实困境,当前我们缺乏以“社会信任、公民参与和互惠规范”为主要内容的社会资本,合作网络所形成的自组织秩序由于缺少法律保障而显得不稳定。复杂城市群合作问题的解决需要一种新的治理模式。



二、选题意义

(一) 本选题的理论价值

1. 引入元治理工具,为国内地方政府合作问题研究寻找新的增长点。元治理是一种产生某种程度的协同治理的方法,由元治理主体通过制定规范和提供更利等多种方式进行设计和管理,使科层制、市场化和网络化治理三种模式实现完美的组合,产生协同互补效应。它引入科层制权威为平等交易、协商谈判等多种自组织形式保驾护航,即可以纠正科层制模式僵化的弊端,又能弥补市场化模式利益局部化的缺陷,同时,还能创设网络化治理所需要的制度条件。引入元治理理论有助于我们跳出现有的三难选择,构建一种新型的地方政府合作模式。

2. 结合城市群地方政府合作这一具体问题,将元治理理论加以发展。元治理是国外现代治理理论研究的新成果,当前该理论已在欧盟区域合作中得到了较好地运用。如英国政府以审计委员会为元治理工具,通过推进和参与由政府、专家和利益相关者团体组成的网络,向地方委员会施加影响力,促进区域一体化(Josie Kelly, 2006)。欧盟通过设立欧洲合作伙伴卓越中心,出台欧盟采购指令和稳定与增长公约以及包括咨询服务、能力建设、专家网络、政策学习和经济资助在内的软的治理创制为成员国的公私伙伴关系网络搭建起元治理的规制框架、环境和保护伞(Ole Helby Peterson, 2010)。^①而国内学术界有关该理论的研究尚处于起步阶段。本研究将较为系统地探析城市群地方政府合作元治理模式的内涵、优势、体系和实施路径等,是对元治理理论的发展。

3. 可能在学科复合交叉领域产生学术创新。城市群地方政府合作问题既涉及区域经济学,也关涉到公共管理学、政治学和法学等多个学科领域,本研究试图通过多个学科视角,运用多学科的理论知识透析该问题。

(二) 本书的应用价值

本书的研究既可为解决城市群内重复建设、地方保护、产业结构趋同和招商引资政策大战等恶性竞争问题提供对策建议,有助于推动我国城市群战略的实

^① Ole Helby Petersen. Emerging Meta-governance as a Regulation Framework For Public-Private Partnerships: an Examination of the European Union's Approach. International Public Management Review. electronic Journal at <http://www.ipmr.net> Volume 11, Issue 3. 2010.



施,又可以为环境治理、公共卫生、公共安全等多种区域性问题的解决提供一个宏观的框架。

第二节 基本概念的界定

一、城市群

“城市群”的概念是由法学地理学家戈特曼(J. Gottmann)提出的,1957年,他在《Megalopolis: the Urbanization of the Northeastern Seaboard》一文中,使用“Megalopolis”一词来描述美国东北部沿海地区由波士顿、纽约、费城、巴尔的摩、华盛顿等众多大城市聚合而成的广阔、连续的经济地区,认为这是一个独特的具有“核心区域构成要素的高度密集型和整体区域的星云状(Nebulous)结构”地理区域。“Megalopolis”来自希腊词汇,原意为“巨大城邦”。国内学者在介绍该词时,使用了都市群、大都市带、都市圈、城市群、都市连绵区等多种不同的中文译法,这也为后来有关城市群及其相关概念的激烈讨论埋下伏笔。随着我国城市化进程的加速,城市空间形态开始由单体型城市向组合形态发展,城市群概念被加以广泛的使用。研究者们根据研究对象的不同,从不同的学科视角对其内涵和外延进行了界定。目前国内学术界有关城市群的定义,可谓莫衷一是。

从地理学角度来看,有学者将城市群等同为城市密集地区,^①即一定地域内城市分布较为密集的地区。^②此定义强调了城市群在空间分布上的地域性和群聚性。国内众多学者从经济学角度界定了城市群的概念,其中最具代表性的是姚士谋先生的观点,他认为“城市群是在地域范围内具有相当数量不同性质、类型和等级规模的城市,依托一定的自然环境条件,以一个或两个超大或特大城市作为地区经济的核心,借助于现代化的交通工具和综合运输网的通达性,以及高度发达的信息网络,发生与发展着城市个体之间的内在联系,共同构成一个相对完

① 黄黎明:《中国城市化道路初探》,中国建筑工业出版社1989年版,第102—104页。

② 《城市规划基本术语标准》,建设部,1998年8月13日颁布。



整的城市集合体。”^①该定义强调城市群内经济活动的空间组织与资源要素的空间配置，突出城市之间的集聚与扩散效应以及经济一体化发展。^②还有研究者从系统论角度出发，将城市群定义为“一定地域范围内的资源、环境、经济、社会子系统耦合而成的复合生态系统”^③，该定义指明了城市群内的密切联系并非仅仅囿于经济活动，对于推动城市群经济、政治、社会、文化和生态文明建设一体化大有裨益。

综合上述观点，城市群是一定地域范围内具有相当数量不同规模的城市，以一个或多个大城市为中心，发挥各自特有的经济社会功能，而形成的具有密切联系的有机集合体。城市群具有四个基本特征：

第一，地域性。城市群首先是一个地理概念，是由若干地理位置上连续的单元城市构成的区域，具有特定的、有限的空间地理范围。该地域空间范围的形状与大小则主要取决于城市间综合交通网络的分布状况以及城市群经济活动集聚与扩散的方向。就城市群的空间形状而言，一方面，由于城市间的经济社会联系需要借助现代交通工具和综合运输网的通达性，交通运输网络分布形状不同，城市群在空间分布上的形状也会有差异，既可以呈带状延伸，也可以呈圈状扩展或是散点状分布；另一方面，城市群的集聚效应使其倾向于收敛的方形或圆形等规则形态，而反方向的扩散性又会促使其多核心化和多样化，两种力量共同作用使得城市群的扩散往往呈现出不完全规则的圈层形态。就城市群的空间范围大小而言，伴随着现代交通工具和交通网络发展以及中心城市经济辐射能力的增强，城市群的规模会有扩大的趋势，但不会无限扩张，因为任何社会经济活动都要考虑交易费用的制约。

第二，群聚性。城市群是若干城市组成的集合体，即在有限的地域范围内聚集了一定数量的城市，人口密度与各类城镇密度较高并且连续分布。美国、日本、英国和加拿大等国家城市群的界定标准中，都含有关于中心城市和外围城市人口以及城市间隔距离等的规定，只是各国在统计标准的选取上有所差异。如按美国2000年的统计方法，中心城市的人口不少于5万，外围城市到中心城市的

① 姚士谋、朱英明、陈振光：《中国城市群》，中国科学技术出版社1992年版，第7—10页。

② 戴宾：“城市群及其相关概念辨析”，《财经科学》2004年版，第101—103页。

③ 袁莉：《城市群协同发展机理、实现途径及对策研究》，中南大学博士学位论文，2014年，第4页。



通勤率在 30% 以上或外围城市 25% 以上的就业人口居住在中心城市。^① 加拿大规定城市群具有一个人口 10 万以上的中心城市, 外围区域向中心城市的通勤率在 40% 以上。英国的界定标准为: 人口在 7 万以上, 中心城市的就业者在 2 万以上或就业密度不低于 5 人/英亩, 外围区域向中心城市通勤率不低于 15%。^② 由此可见, 群聚性是城市群的一大特征。

第三, 中心性。城市群以一个或几个首位度较高的大中城市为核心, 这些城市是城市群的政治、经济、文化中心, 在整个城市群地域范围内的社会经济活动中处于核心和支配地位。与群内的其他地区相比, 中心城市具有较高的经济势能, 能够实现规模经济和社会分工, 促进资金、人才、技术等资源的高效快速流动, 并对其外围地区产生强烈的经济吸引和辐射功能, 进而带动整个区域的经济社会发展。从数量上看, 城市群的中心城市可能是一个, 也可能是多个, 因而城市群既可以是单中心型, 也可以是多中心型。

第四, 联系性。城市群不是简单自然地理意义上的城市聚集, 而是一个在政治、经济、社会和文化活动上相互融合和互补的有机体。城市群内不同等级与规模的城市之间存在持久密切的社会经济联系, 彼此分工合作、功能互补, 并逐步向一体化方向发展。城市间的各种基础设施网络是联系发生的物质基础, 其负载的人才流、资金流、物质流和信息流是联系的具体体现。^③

由于翻译上的不同和理解上的差异, 国内目前对于城市群及其相关的城市圈、城市带、大都市区和都市连绵区等概念的使用十分混乱 (见表 1-1)。

表 1-1 国内部分研究者对城市群相关概念的不同理解

名称	研究者	年度	阐 释
城 市 圈	戴 宾	2004	都市圈也称城市圈, 是以一个或两三个中心城市为核心, 与周边城镇连同这些城镇覆盖的空间地域形成密切社会经济联系, 呈圈层状布局的空间组织形式
	李恒鑫	2010	城市圈是指以一个或多个经济较发达并具有较强的城市功能的中心城市为核心, 涵盖与其具有经济、社会内在联系的若干周边城镇, 经济吸引和辐射能力能够达到并促进相应地区经济发展的一定的市域范围

① 罗海明、张媛明: “美国大都市区划分指标体系的百年演变”, 《国际城市规划》2007 年第 5 期, 第 61 页。

② 郭熙保、黄国庆: “试论都市圈概念及其界定标准”, 《当代财经》2006 年第 6 期, 第 81 页。

③ 陈群元: 《城市群协调发展研究——以泛长株潭城市群为例》, 东北师范大学博士学位论文, 2009 年, 第 46 页。



续表

名称	研究者	年度	阐 释
城市圈	杨 龙 郑春勇	2011	城市圈, 也称都市圈、城市群, 是由一个或多个中心城市和与其有紧密社会、经济联系的邻接城镇组成, 具有一体化倾向的区域
	秦尊文	2012	城市圈就是日文当中的都市圈, 是由一个中心城市同周边城镇共同构成
大都市区	宁越敏	2003	大都市区是城市功能区的概念, 它是由具有一定人口规模的中心城市和周边与之有密切联系的县域组成, 中心城市是核心区, 周边县域是边缘区
	刘君德	2003	都市区是规模较大的一个或二、三个中心城市和外围与中心城紧密相连的若干小城市的地域空间, 依都市区空间组织与管理模式。在许多情况下, “都市区”和“都市圈”可以相互通用
	谢让志	2004	戈特曼认为大都市地区是指地域上集中分布的若干大城市和特大城市集聚而成的多核心多层次的城市群
	洪世健	2007	大都市区是城市发展到较高阶段产生的城市空间组织形式, 是一个由大的城市人口核心以及与其有着密切社会经济联系的具有一体化倾向的邻接地域组合而成的功能区域
	秦尊文	2008	大都市区名称是由“标准大都市统计区”历经“大都市统计区”演变而来, 是由一个人口在 5 万以上的核心城市化地区以及围绕该城市地区的中心县和外围县构成。大都市区连续发展就形成了城市群
	唐燕	2011	大都市区是指以一个或多个一定规模的中心城市为核心, 由它们及其紧密关联的邻近腹地所形成的整体功能地区
城市带	姚士谋	2001	城市带是城市群发展到成熟阶段的最高空间组织形式, 其规模是国家级乃至国际级的
	刘恒玲 张立鹏	2013	城市带通常指由一组规模较大、地域相邻, 彼此关联的城市沿交通干线分布而形成的带状城市群体。城市带以交通干线为轴线, 以城市为节点, 在空间上曾带状扩展
都市连绵区	周一星	1988	许多都市区连成一体, 在经济、社会、文化等各方面活动存在密切交互作用的巨大城市地域复合体



续表

名称	研究者	年度	阐 释
都市 连绵 区	顾朝林	1999	由地域上集中分布的若干大城市和特大城市集聚而成庞大的、多核心、多层次城市群体，是大都市区的空间联合体
	姚士谋	2001	主要是指若干城市区域的空间组合的多级城市形式出现的特殊城市化空间概念，一般指几个大都市区连成一片的地带

经过梳理可以发现，城市圈、城市带、大都市区和都市连绵区都是城市地域空间组织概念，是城市化进程中出现的新型功能地域结构形态的反映，都包含了城市群的地域性、群聚性、中心性和联系性这四个基本特征，其区别主要在于中心城市数量、空间分布形态以及发展程度的不同。当各个有着密切经济社会联系的城市沿交通运输干线等呈带状延伸时，就形成了城市带；而当各个城市呈圈状扩散时，就形成城市圈；随着空间集聚与扩散能力的扩展多个城市群连成片时便形成了都市延绵区。因此，城市群是一个具有顶层属性的类属概念，城市圈、城市带、大都市区和都市连绵区都属于城市群的范畴，是城市群的一种特殊类型。^①

二、府际关系与府际合作

府际关系（Intergovernmental Relations）概念的提出，最早缘于美国联邦制下的府际运作实践。在 20 世纪 30 年代，美国联邦政府为应对经济大萧条以及随之而来的社会恐慌，积极推行联邦政府主动进取、各级政府密切合作的政策，联邦政府通过财政补助、专业指导、法令规范等政策工具，实质性地介入地方性公共事务的处理之中。为了避免各州质疑其破坏府际纵向分权的宪政架构，联邦政府提出了自由、进步与主动的府际关系实务运作理念。一些美国学者由此关注联邦与州政府的互动关系的动态研究，提出了“府际关系”的新概念。1937 年，克莱德·F. 斯奈德（Clyde F. Snider）在《1935—1936 年的乡村和城镇政府》一文中首次提出了“府际关系”一词，但并未对之进行界定。^② 直到 1960 年，美

① 戴宾：“城市群及其相关概念辨析”，《财经科学》2004 年第 6 期，第 101—103 页。

② 杨宏山：《府际关系论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 3 页。



国学者威廉姆·安德森 (William Anderson) 才明确指出, 府际关系是指“各类和各级政府机构的一系列重要活动, 以及它们之间的相互作用。”^① 在安德森看来, 府际关系的核心是公共事务官员私人之间的相互关系, 他们通过经常性的日常接触, 相互交往和讨价还价, 形成了复杂的府际关系网络体系。^②

国内学者对府际关系概念的理解存在分歧, 分歧点主要集中于府际关系的主体是否包括政府部门。林尚立教授认为, 政府间关系主要是指各级政府间和各地政府间的关系, 包含纵向的中央政府与地方政府关系, 地方各级政府间关系和横向的各地政府间关系, 并同时指出, 由于计划经济体制下的政府间关系以条块分割为基础, 所以政府间横向关系有时也包括政府内部各部门之间的关系。^③ 谢庆奎教授也认为, 府际关系即政府间关系, 包括中央政府与地方政府、地方政府之间、政府部门之间、各地政府之间的关系。^④ 而陈振明教授对此持不同的观点, 认为“政府部门是构成各级政府的机构, 是次于‘政府’的行政主体, 当然不应该是‘政府间关系’的应有之义”, 政府间关系是中央与各级地方政府之间的纵横交错的网络关系, 包括中央政府与地方政府关系、各级地方政府间关系, 也包括同级地方政府关系以及不存在行政隶属关系的非同级地方政府间关系。^⑤

就府际关系所包含的内容, 安德森认为府际关系涵盖的范围十分广泛, 它包括了联邦与州、联邦与地方、州与地方、国家——州——地方之间、地方与地方之间的关系。^⑥ 美国学者多麦尔在《政府间关系》中提到政府间关系其实是两个体系的综合, 即宪法/法律体系, 并指出, “如果说政府间关系的纵向体系接近于一种命令服从的等级结构, 那么横向政府间关系则可以被设想为一种受竞争和协商的动力支配的对等权力的分割体系。”^⑦ 我国城市群内府际关系也包括了竞争与合作两个方面的内容。一方面, 城市群内地方政府积极寻求分工与合作, 以

① William. Anderson. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960, p. 3.

② 杨宏山:《府际关系论》, 中国社会科学出版社 2005 年版, 第 5 页。

③ 林尚立:《国内政府间关系》, 浙江人民出版社 1998 年版, 第 14、313 页。

④ 谢庆奎:“中国政府的府际关系研究”,《北京大学学报》2000 年第 1 期, 第 27 页。

⑤ 陈振明:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》, 中国人民大学出版社 2003 年版, 第 144—145 页。

⑥ [美] R. J. 斯蒂尔曼:《公共行政学(上)》, 中国社会科学出版社 1988 年版, 第 253 页。

⑦ [美] 理查德·D. 宾厄姆:《美国地方政府的管理: 实践中的公共行政》, 九州译, 北京大学出版社 1997 年版, 第 162 页。



期克服自身资源和要素的局限,实现优势互补,提高资源配置效率;另一方面,城市群内地方政府在产品市场、流动性资源和政治晋升等方面也存在激烈的竞争。因此城市群内府际合作从性质上看是一种带有竞争的横向合作,合作当中有竞争,竞争当中也有合作,彼此嵌入。竞争挤压了合作的空间,使得合作关系变得不稳定。

本书所研究的府际合作是指城市群内各成员政府之间的横向合作。一个城市群往往包含了多个行政级别不一、互不隶属的城市政府,因此城市群内的府际合作既包括同级地方政府间合作,也包括不存在行政隶属关系的非同级地方政府间合作。由于城市政府间的合作行动主要是通过政府职能部门发生的,必然会涉及政府部门之间的互动运作,同时考虑到国内府际关系的运作不仅存在严重的地方保护主义,而且存在严重的部门本位主义,^①因此,本书的研究也包含了城市政府部门之间的合作。

三、合作困境

所谓合作困境,是指在合作过程中,由于多方面原因使合作遇到障碍,难以顺利进行,无法达到预期目标的状况。在本书中,合作困境主要是指城市群内没有行政隶属关系的地方政府由于利益的不同,而使合作遇到障碍,这种障碍致使合作无法顺利进行或者即使能够勉强维持也难以达到理想目标的一种局面。具有行政隶属关系的上下级地方政府之间在建立伙伴关系的过程中遇到的问题不在本书的研究范围内。

城市群的发展要求突破各地行政区域的限制,建立统一的区域大市场,在更大的空间范围内配置资源,使人力、物力和财力得到有效地利用,这自然就有了不同行政区地方政府之间的合作。这些地方政府之间互不隶属,之所以愿意坐在一起共商区域发展大计,制订区域规划,相互开放市场以及签署合作协议,其目的无外乎是为了满足自身的利益需要。因为在竞争日趋激烈的经济全球化时代,单个地方仅凭自身资源和力量很难在全国乃至全球的大市场上找到立足之地,如果能乘上区域经济发展的“顺风车”,通过优势互补、互利互惠的合作,各个地方就能获得更多的经济发展机会,享受中央政府批准的额外优惠政策,并分享一部分区域优势带来的区域利益,提升自己参与国内和国际市场竞争的能力,获得

^① 杨宏山:《府际关系论》,中国社会科学出版社2005年版,第26页。