

STUDIES ON COOPERATIVE GOVERNANCE MODELS
IN BEIJING-TIANJIN-HEBEI REGION

• 第1章 • 绪 论

STUDIES ON COOPERATIVE GOVERNANCE MODELS IN BEIJING-TIANJIN-HEBEI REGION

经济全球化和世界一体化趋势正在加强，可以说都市圈以及区域的概念就是在这个浪潮中应运而生的，这也引起了世界范围内学者们的研究热潮，在这之中不乏国外许多先进的创新理论与实践，但是与此同时，中国也在不断进步和发展着，并取得了许多阶段性成果。

1.1 研究背景

随着市场经济的发展和全球化浪潮的不断推进，各个国家之间的往来越来越密切，形成了许多影响力较大、范围较广的国家间的区域合作组织，如欧盟、东盟、北美自贸区等。与此同时，国家内部的区域协调发展趋势也越来越明显，各个省（或者州、市）之间不再是各自发展，而是寻求相互之间的优势互补、互利共赢，形成一个个协同发展的经济区域，并以此来推动区域整体快速发展。由此，以区域整体发展为目标区域内政府间协作治理在世界范围内兴起。

开放的中国也在此趋势下加入进来，进入 21 世纪以来，中国的区域协同发展趋势正在不断加强，形成了一批实力较强、对于中国经济有重要推动作用的区域，如长三角区域、泛珠三角区域、京津冀区域等。在区域协同发展的过程中，各行政区需要相互配合以解决协同发展过程中面临的问题，于是区域内政府间以框架性协议的方式推进政府协作治理的行为呈现积极态势。2015 年，《京津冀区域协同发展规划纲要》的通过使京津冀区域协同发展上升到国家战略的层面，在未来数年里，如何顺利推进京津冀区域协同发展将是中国的一个重要研究课题，因此本书以京津冀区域作为研究对象，仔细论证在京津冀区域协同发展的过程中应该采取什么样的治理模式。

1.1.1 全球化和区域一体化持续发展

随着各国政府交往的日益频繁，经济联系日益密切，世界的全球化趋势正在不断加强。全球化的基本特征是世界上的不同国家、地区、民族、种族、文化之间的交流联系日益频繁，相互之间求同存异、包容互鉴、合

作共赢,这已经成为各个国家的共识,世界上任何国家都不能孤立于其他国家而独立地存在与发展。全球化的重要表现形式是经济全球化,这是世界经济发展的重要趋势,各个国家都在努力融入世界经济潮流,通过与其他国家的经济合作来推动自身的快速稳定发展。在经济全球化的过程中,生产要素实现了自由流动,国家和地区分工更趋于精细化,在这种背景下,国家一般呈现两种态势:一种是更加明确自身在经济全球化过程中的地位和功能,突出自身的优势,加强与其他国家的联系与交流,实现互利共赢,推动自身的快速发展,在世界经济中占据一席之地;另一种则是缺乏充分的准备条件和有效的应对措施,最终在经济全球化的浪潮中错失机会,并且给本国造成诸多负面的影响,如环境污染、收入下降、生态破坏、民众不满等,甚至会出现整个国家或地区陷入政治的动荡不安。因此,在经济全球化的趋势中,各个国家应当提升自身的竞争优势,适应形势的运行规则,理顺各种关系,加强双边或多边的协作,促进本国在全球化浪潮中的快速稳定发展。

此外,在经济全球化的背景下,还有另外一种趋势,就是区域一体化。区域一体化有利于推动国家或地区之间政治和经济的密切交往,形成统一开放的市场,消除贸易壁垒,最终实现互惠互利、共同发展。目前,世界上许多国家都在大力推进区域一体化,希望通过区域一体化来扩大本国或者是本地的市场规模,以带动国家经济的发展。

1.1.2 经济圈发展面临跨区域公共难题考验

如前文所述,伴随着经济全球化,国家或地区之间的协作也在随之增多,于是在世界范围内形成了越来越多的经济圈,也称为大城市群、大经济区、大都会区等,经济圈的建立和发展成为国家或地区经济发展的重要推动力。目前许多国家或地区建成了多个在世界范围内影响力较大的经济圈,例如,纽约经济圈、北美五大湖经济圈等,这些经济圈成为世界经济

圈建设的典范和借鉴,对于推动这些国家或地区的发展起到了重要的作用。

进入21世纪以来,加强中国区域之间的协同发展、推动区域政府之间的合作交流,成为中国经济发展的一个重要方向。目前,中国也已经初步建成了若干个实力较强、带动作用较大的经济圈。但同时,中国很多经济圈内的政府无法摆脱行政区划思想的影响,经常为了本行政区域内的短期利益最大化,有意设置一些政策性的障碍,以防止资金、技术、人才等生产要素从本省、市(或自治区)流向其他地区,从而导致生产要素无法自由流动,资源得不到合理配置,于是使得很多经济圈形同虚设,并没有起到实质性的作用,对区域经济也没有太大的拉动作用^①。因此,如何解决经济圈内部的跨区域公共难题,为经济圈设立合理的体制机制,推动经济圈健康快速的发展是目前中国经济圈建设中面临的重要问题。

1.1.3 京津冀区域协同发展进入全面推进新阶段

从中国的区域协作治理研究角度出发,找一个有代表性的研究对象和样本至关重要。改革开放以来,随着中国经济的发展和城镇化的不断加快,在中国崛起了一批发展较快、实力较强且具有代表性的城市群或经济区域,例如,长三角区域、泛珠三角区域和京津冀区域等。

结合中国时政,在京津冀协同发展上升到国家战略的大背景下,本文选取了最具代表性的京津冀区域作为研究对象,并研究促进其协同发展的政府协作治理模式,可以说具有重要的现实和理论意义。中国历来重视京津冀区域的发展及其对于全国经济的带动作用,曾先后提出了“首都经济

^① 程玉鸿,李克桐.“大珠三角”城市群协调发展实证测度及阶段划分[J].工业技术经济,2014(04):59-70.

圈”“环渤海经济圈”等多个协同发展的概念^①，在 2015 年，《京津冀协同发展规划纲要》获得审议通过，京津冀协同发展上升到了国家战略的层面。2016 年 2 月初，《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》正式印发，这是中国第一次制定跨省市的“十三五”规划，也是作为一个整体制定了京津冀三地的共同规划，这足以看出中央对于推进京津冀区域协同发展的决心。

1.2 研究意义

中国各项改革正在不断深化与完善，这进一步推动了中国生产要素的自由流动和资源的有效配置。但是与此同时，在财政“分权”和 GDP“锦标赛”的影响下，地方政府为了追求本地区利益的最大化，常常会利用行政权力等人为壁垒来阻止资源的自由流动和有效配置^②。因此，只有突破传统的行政区划桎梏，突破体制上的障碍，才能实现生产要素在区域内的自由流动和资源在区域内的有效配置，从而实现区域整体竞争力的提升和经济的快速发展。

目前，国外在区域协同发展方面已经积累了一些有价值的经验，中国可以适当借鉴国外这些经验，但是由于中国与其他国家在政治和经济体制方面存在巨大差异，不能一味地照搬照抄，可借鉴的成功经验也就相对有限。另一方面，中国关于区域政府协作治理的相关理论尚不完善，虽然有几个发展相对成熟的典型案例，但是由于地域间存在较大差异，只能用这

① 蓝庆新，关小瑜：京津冀产业一体化水平测度与发展对策 [J]，经济与管理，2016 (03)：17-22。

② 李雪松，孙博文：密度、距离、分割与区域市场一体化——来自长江经济带的实证 [J]，宏观经济研究，2015 (06)：117-128。

些典型案例作为重要的参考,各区域仍然需要根据各自区域的具体状况来研究适合自身的治理模式和发展路径。因此,对于京津冀区域政府协作治理模式的研究一方面对于丰富中国区域协同发展具有重要的理论意义,另一方面也可以指导中国京津冀区域协同发展的实践,具有重要的现实意义。

1.2.1 理论意义

本书主要研究的内容是区域协作治理的治理模式问题,研究在京津冀区域目前的状况下应该采取何种协作治理的模式,并对该治理模式的实现路径、治理机制、评价机制等问题进行研究。在以往的区域协作治理的研究中比较多的是对推动区域协作治理的体制进行研究,他们认为体制决定机制,只有建立了非常完善的体制,区域协作治理才有可能实现,但在区域协作治理的实践中,完美的区域协作治理体制是不存在的,更多的是面对不同的区域状况建立不同的区域协作治理机制,即某种模式,所以说良好的区域协作治理模式对于区域协作治理而言更加务实有效,在现行的体制框架下如何搭建一个适合本地区的切实可行的治理模式对于区域协作治理更为重要。

另外,京津冀区域作为中国区域治理中的典型代表,其面临的问题并不是个案问题,而是很多其他区域在进行协同发展的过程中同样可能面临的普遍性问题,因此从历史和制度变迁的角度,以发展的眼光,运用总体的方法来系统分析和研究京津冀政府协作治理中面临的问题,也是为正在进行的中国行政管理体制改革提供理论依据,有助于构建科学的、有中国特色的区域政府协作治理理论体系。

1.2.2 现实意义

京津冀区域作为中国三大经济区之一,和长三角区域、泛珠三角区域

相比具有非常显著的特点，即它是中国政治和文化的聚集区，但是京津冀区域作为一个区域经济整体，与世界上典型的大都市区乃至其他两个区域相比都存在较大的差距，面临诸多问题。而同时，协作治理与协同发展是手段与目的的关系，只有通过打破原有秩序、突破发展壁垒、形成创新要素的“新组合”，才能形成区域发展新格局，释放更大的发展潜能，因此，研究政府在京津冀区域协同发展过程中的协作治理模式具有相当大的指导性作用。

2015年，京津冀协同发展上升为国家战略，国家对于解决北京市的“大城市病”、京津冀三地间的发展差距等问题抱有重大期望，因此为京津冀区域找出一个行之有效的协作治理模式，并且充分论证该协作治理模式的实现路径、评价机制等，对于京津冀区域协同发展的顺利进行具有重要的现实指导意义。通过建立这种合理可行的京津冀区域政府协作治理模式，可以促进三地政府在未来的发展中转变职能，打破区域间的低效流转，增强共同发展的责任意识和合作水平，从而推动京津冀区域整体又好又快发展，成为带动作用大、辐射作用强的区域经济增长极，最终实现中国整体经济的发展。

目前，中国正在逐步推进区域一体化进程，很多经济区正处在建设或者发展的过程中，也都面临着各种各样的问题，虽然长三角区域、泛珠三角区域等发展比较成功的经济区域，成为了其他经济区域在建设过程中的重要参照样本，但是由于区域间差异较大，很多仍在建设过程中的经济区域还是无所适从。而京津冀区域协同发展又为中国增加了一个可供借鉴的实践样本，虽然受区域特殊性的限制，它在协同发展中面临的问题要比绝大多数区域更加复杂难解，但是其具有重要的战略地位和示范效应，背负着对自改革开放以来经济区域建设的历史经验总结的使命，和对中国区域政府治理模式提供未来导向的作用，所以，对京津冀区域协同发展的探索和解读反而具有更加重要的借鉴作用。

1.3 相关理论及文献综述

任何理论研究都可以视为前人理论研究的综合创新成果,因为只有站在前人的肩膀之上,才有可能进一步拓展空间并构建新的理论。本文借鉴了目前较为成熟的相关理论,并充分考虑中国区域发展的实际情况,涉及了区域经济学、国际经济学、经济地理学、政治学、公共管理学、城市经济学、城市规划等多个学科的相关理论。

1.3.1 跨区域治理理论主要发展脉络

中西方众多学者很早就开始了对跨区域治理问题的研究与探索,其理论主要脉络所涉及的核心主题为区域经济学、国际政治经济学、公共管理学。这三大核心主题贯穿于区域治理研究的方方面面。在这些主题的背后,关于研究区域的经济发展、政治权力以及公共物品的提供则一直是学者在进行跨区域治理研究时所集中关注的主要命题。

1. 区域发展传统理论

(1) 马克思主义政治经济学理论对区域治理的启发。关于区域治理的相关理论在马克思主义理论体系里并没有专门的涉及^①,然而马克思主义理论体系中的很多理论对于区域协作治理却具有很大的启示性,马克思主义理论体系中劳动分工、区域分工、合作工厂等思想都是现代推行区域协作治理的重要理论依据。马克思在其研究中指出由于各个地区之间存在着自然禀赋的差异,因此在发展的过程中便自然形成了社会劳动的地域分工和区域之间的协作。由于社会劳动存在着地域分工,各地域基于自身的资

^① 姬兆亮. 区域政府协同治理研究 [D]. 上海: 上海交通大学, 2012: 11.

源禀赋进行符合当地发展要求的分工生产,这种地域分工为地域之间的协作提供了可能性,在地域之间进行协作的过程中难免会遇到各种问题,就需要建立完善的协作治理机制,促使了对于区域协作治理相关研究的开展和深入。社会劳动的地域分工和协作最终使得生产的社会化区域越来越明显,在区域内也逐渐出现生产的组织化现象,地区经济在分工的前提下不断专业化,所以最后使得区域不断走向一体化,协同发展的要求越来越强烈,区域之间的协作治理越来越普遍和深入。马克思主义理论体系中对于合作的阐述对后来的学者产生了重要的影响,如“多中心治理”理论、“复合行政”理论等都体现着马克思所阐释的合作思想。在众多相关合作理论的思想框架上衍生出的相互依赖理论成为研究区域治理问题的重要理论支撑。

(2) 大卫·李嘉图比较成本学对区域治理的阐述。大卫·李嘉图在1817年发表的《政治经济学及赋税原理》中发展了亚当·斯密的“绝对成本学说”,提出了“比较成本学说”。“绝对成本学说”揭示了区域之间进行分工和进行跨区域贸易的原因是区域之间生产的绝对成本差异。但是这个学说有其自身的缺陷,并不能够完全解释清楚区域之间进行分工和贸易的原因,按照“绝对成本学说”,当一个地区在生产成本上没有任何优势时就无法参与区域的分工与贸易,这与现实情况并不相符。而主张自由贸易的大卫·李嘉图在《政治经济学及赋税原理》一书中继承发展了亚当·斯密的“绝对成本学说”,提出了“比较成本学说”,这相比亚当·斯密的“绝对成本学说”更进了一步,他指出在区域分工和贸易中起到关键作用的不是绝对成本而是比较成本,一个地区即使在任何商品的生产上都不具有绝对优势,但只要在某些商品的生产上具有比较优势,这个地区就可以进行分工与贸易,而那些在任何商品的生产上都具有绝对优势的地区也不会选择生产所有的商品,而是会选择生产自身比较优势更大的商品^①。

^① 段亚丁,车维汉.国外李嘉图比较优势理论实证研究之评述[J].国际贸易问题,2014(04):164-172.

(3) 赫克歇尔—俄林的要素禀赋理论对区域治理的阐释。瑞典经济学家赫克歇尔 (Heckscher) 和俄林 (Ohlin) 提出的要素禀赋理论从要素禀赋的角度分析了区域分工的形成机制, 利用另一个角度揭示了区域合作和跨区域治理的原因。赫克歇尔于 1919 年首先提出要素禀赋的观点, 指出正是由于不同地区之间存在着要素禀赋的差异才造成地区之间比较成本的差异, 因此, 要素禀赋差异是区域内分工和贸易的更深层次的原因。之后, 俄林采用并且发展了赫克歇尔要素禀赋的观点, 形成了完整的要素禀赋学说^①。要素禀赋学说把大卫·李嘉图“比较成本说”中的个量分析扩展到总量分析, 从国家之间土地、劳动力、资本等生产要素的差异角度来分析国家之间商品生产成本的差异, 指出了国际分工与贸易的更深层次的原因是各地生产要素的差异。

2. 区域开发背景下主要理论发展

(1) 梯度发展理论。20 世纪六七十年代, 区域经济学家克鲁默 (Krumme)、海特 (Hayor, 1975) 等学者在将美国经济学家雷蒙德·弗农 (Vornon, 1966) 等学者所提出的产品生命周期阶段理论与美国芝加哥大学赫克曼 (Hirschman, 1958)、威廉姆斯 (Villianmsion, 1965) 等提出的不平衡发展理论进行了有机结合, 从而提出了区域梯度发展理论。所谓产品生命周期阶段理论是指各种工业产品都会经历创新、发展、成熟、衰退四个阶段。梯度转移理论承认区域之间发展是不平衡的, 因此可以加快发达地区的发展, 通过发达地区向欠发达地区进行产业和要素的转移, 最终实现区域整体的发展。梯度转移理论认为, 区域经济的发展取决于其产业结构的状况, 特别是其主导产业在工业生命周期中所处的阶段。如果其主导产业由处于创新阶段的部门构成, 则说明该区域有发展潜力, 因此将该

^① 张纪. 基于要素禀赋理论的产品内分工动因研究 [J]. 世界经济研究, 2013 (05): 3-9.

区域列入高梯度区域^①。在进行区域发展梯度层次划分时创新活动被放在了决定性因素的位置,高梯度地区的创新活动要远远强于低梯度地区^②。后来,日本学者赤松要提出的雁行模式与梯度转移理论比较类似,日本学者山泽逸平等随后将雁行模式应用到以东亚为中心的亚洲国家国际分工、产业结果变化以及经济相继起飞的过程中。

(2) 增长极理论。20 世纪四五十年代,西方经济学家就一国经济是平衡增长还是不平衡增长展开了一场大论战^③,经济增长极理论就是这个大论战的产物。“增长极”的概念最初是由法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁^④(Perroux, 1950, 1955)在其著作中提出的,增长极理论认为经济增长通常是从“增长中心”向外传导和扩散的,“增长极”在经济增长的过程中起到重要的推动作用,因此各个国家应该努力培养本国的经济“增长极”,通过“增长极”以点带面的作用来带动整个区域或者国家的经济发展^⑤。随后众多的区域经济研究人员不断把这一理论放到地理空间范围内运用,用其来阐释和预测所研究区域内的经济发展布局、产业与空间结构等一系列问题。法国著名区域经济学者布代维尔(Boudeville)将该增长极理论引进到区域经济理论中去,美国经济学家弗里德曼(Friedman)、瑞典经济学家缪尔达尔(Myrdal)、美国经济学家赫希曼^⑥(Hirschman)也都从不同方面对这一理论的内容进行完善,推动了这一理论的丰富与发展,区域增长极理论也逐渐成为区域经济研究与实际开发中较被普遍接受的理论。弗朗

① 孙海鸣,刘乃全.区域经济理论的历史回顾及其在 20 世纪中叶的发展[J].外国经济与管理,2000(8):2-6.

② 孙翠兰.梯度理论及其在我国中部崛起战略实践中的综合应用[J],晋阳学刊,2006(03):54-57.

③ 罗清和,许新华.经济特区与非特区协调发展理论基础与政策思考[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2014(01):77-83.

④ 高大伟,仵雁鹏.区域经济不平衡发展理论述评[J].商场现代化,2005(05):144.

⑤ 颜鹏飞,邵秋芬.经济增长极理论研究[J].财经理论与实践,2001(03):2-6.

⑥ 任四宝.科学发展视野下地区利益协调与平衡问题研究[D].山西财经大学硕士论文,2010(03).

索瓦·佩鲁提出假如把发生支配效应的经济空间看作力场,则在这个力场中起着推动性作用的单元就是增长极。增长极的概念是从物理学中的“磁极”引申而来的,该理论提出在经济空间中经常分布着一个或几个中心或者极,这些中心或极会引起类如“磁极”的作用。因此,依据增长极理论,在经济发展的过程中不能要求所有区域都做到均衡的、一致的增长,而是应该着重培养重要的经济“增长极”,优势的地区或者优势的产业都可以培养成为经济“增长极”,通过经济“增长极”的带动实现从局部到全局的逐步发展,最终实现整个区域的发展。增长极作为一个区域的经济发展中的重要经济力量,由一组充满活力的高度联合产业组成,增长极不仅本身可以实现快速增长,而且可以用乘数效应和扩展效应带动其他部分的增长^①。

(3) 地方政府竞争理论。美国著名学者布雷顿(Breton)最早使用了“政府竞争”这一概念^②,在其所著的《竞争性政府:关于政治和公共财政的经济理论》一书中,布雷顿指出,政府之间围绕着资源和权力的分配等问题会经常进行竞争,以实现本地区利益的最大化。虽然在这之前没有人明确提出过“政府竞争”这一概念,但是关于政府竞争的相关论述却是由来已久,最早可以追溯到亚当·斯密(Adam Smith)在《国富论》中的相关论述,而在这之后也不断有学者进行有关政府竞争的相关研究,蒂伯特于1956年提出了著名的“用脚投票”理论,哈耶克(Hayek)在《自由秩序原理》一书中认为竞争在地方政府或者政府部门之间会经常发生。德国学者阿波尔特(Apolte)于1999年论述了政府间制度竞争理论,该理论认为政府间制度竞争若要保持竞争优势,就要以提高居民的福利为目

① 钟声,高小琴.增长极理论:在西部开发中的实践[J].理论导刊,2001(02):22-26.

② Albert Breton. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance [M]. New York: Cambridge University Press, 1998.

的,把政府行为主体置于竞争的压力下^①。地方政府政府竞争理论也隐含表明,经济社会中广泛存在着为了实现经济发展而引起的地方政府间的横向竞争,地方政府间的竞争尽管大多数都是为了实现自己区域的经济发展,不过却经常对准社会公众对于公共产品的需要而不断增加,最终常常落脚于公共事务的跨地区治理。

(3) 相互依赖理论。又称为相互依存理论,是在 20 世纪中后期开始形成的,由美国经济学家库珀 (Coope) 在《相互依赖经济学:大西洋社会的经济政策》中首先提出,是以世界各国的相互影响、相互制约关系为主要研究对象的理论。他认为,世界各国之间由于经济实力、技术、资源等方面的差异和不均衡,各国的比较优势有所不同,这使得各国之间相互依赖的程度越来越深^②。最初,相互依赖理论被用来分析国家之间的依存关系,而随着经济社会的发展,到了 20 世纪 90 年代,相互依赖理论则逐渐被应用到了国家内部的微观层面,尤其是不同地区之间相互依存的经济关系。国家内部的这些地区之间往往彼此依存,相互关联,积极开展各领域的协作,以谋求其共同的发展。但这些地区之间又存在明显的差异,地区之间的不平衡性在有些国家内表现的极其明显,区域内部各子区域为了能够促进本地区的经济社会发展,不再仅仅依靠自身的积累,而是不断加强和其他地区自然资源、资本、技术、人才等各个方面的交流与合作,以获得其他地区的支撑和协助,从而使得每个地区的比较优势都能够发挥出来并相互联系成一个有机的整体,基于此,地区之间相互依赖度不断提高,走向一体化进程。随着改革开放的不断深入,中国的市场化进程不断推进,国家内部各区域间、区域内部的子区域间经济社会沟通与协作更加丰富多样,相互依赖理论所倡导的思维理念不断深入到各个地方实践决策

① Paul Krugman . Increasing Returns and Economic Geography [J] . *Journal of Political Economy*, 1997, 99 (3) .

② [美] 约瑟夫奈硬实力与软实力 [M]. 门洪华编译,北京:北京大学出版社,2005: 3.

的坚持原则框架中去,相互依赖理论也在中国的跨区域政府协作治理中起着越来越重要的指导作用。

3. 区域治理的现阶段理论进展

自20世纪80年代以来,随着经济社会的发展,许多西方国家也在不断探索新的政府管理形式,对政府的运作模式和运行机制进行了调整,同时,政府对于自身所承担的社会角色等方面进行变革,以适应社会形势的变化。针对区域治理而言,从西方兴起的新公共管理运动的显著特征是不单单把治理的主体从原先单一的政府扩大到了非政府主体如企业、社会,而且在考察治理成果时往往将治理主体是否实现了公共产品供给的效率最大化来作为重要的评判标准。

(1) 迪格里尼—布杜拉的竞合理论。“竞合”(Co-opetition)的概念最早是由哈佛大学亚当·布兰顿伯格教授(Brandanbugrer)和耶鲁大学巴里·内尔布夫教授(Nalbeuff)最先提出的,竞合理论认为在区域发展过程中,地方政府之间存在着既竞争又合作的关系,地方政府之间为了争夺人才、资金、项目等来促进本地区的发展过程中难免会存在着竞争的关系^①,但与此同时,地方政府之间为了共同的利益也会开展广泛的合作,因此,地方政府之间竞争和合作的关系是同时存在着的。竞合理论用博弈论的方法来论证地方政府之间的博弈并不是零和博弈,并不是一个地方政府的发展必须要以牺牲另一个地方政府的利益为代价,而是会产生对彼此都有益的结果。在竞合理论的基础上,迪格里尼和布杜拉又提出了“竞合优势”理论。迪格里尼和布杜拉教授在此基础上提出“竞合优势”理论^②。该理论提倡以合作取代竞争,同时强调,地方政府在分配利益过

① Adma M. Brandanburger, Baryr M. Nalbeuff, Co-opetition [M]. New York: Currency Double-day, 1996.

② Dagnino, G. B., Padula, G., Coopetition Strategy: A New Kind of Interfirm Dynamics for Value Creation. In: II Annual Conference of Euram on: "Innovative Research Management". Track: "Coopetition Strategy: Towards a new kind of interfirm dynamics". Stockholm: may 9-11, 2002.

程中也会因为对自身利益最大化的追求,产生损坏合作方利益的冲动。地方政府间的竞合关系是一种动态博弈过程,如果进展顺利,双方的合作意图会逐渐增强并进一步深化合作;如果进展不顺利,地方政府随时都可能终止合作,并可能进一步变为恶性竞争^①。

(2) 府际关系与管理理论。府际关系就是政府与政府之间的关系,政府是府际关系理论(Intergovernmental Management, IGM)的主角,府际关系就是围绕着各级政府之间的互动与机制来进行研究的。府际关系理论在一定阶段对于推动政府之间的互动与协作具有重要的作用,并且形成了一些政府之间合作的机制。随着政府间关系的不断发展,府际关系理论不再适应新的发展形势的变化,府际关系理论发展成为更加成熟完善的府际管理理论,该理论主要关注“多方治理模式”下的府际关系。相较于府际关系理论,府际管理理论的主要着眼点是如何有效解决区域政府之间面临的问题,特别注重政策执行面的问题解决。在府际关系理论及其府际管理理论等相关理论的基础上,一种新型的关于政府间关系与管理的理论跨界管理理论(Boundary-spanning Management)逐渐盛行,该理论认为,各级政府及其相关的组织机构在不断细化分工且业务交叉日益复杂的情况下,非常容易引起不同的职能部门在运行过程中出现官僚化、片面化,从而导致整个政府部门运行效率相对低下或者造成运转上的混乱。纪俊臣指出,“跨域管理研究的重点是特定行政自治体内部的政策合法化的过程,是立法规范的理念构建与政策实务的运作这两方面的统一”^②。

(3) 复合行政理论。根据复合行政(Compound Administration)理论,各级政府为了实现区域的一体化发展,应该吸收非政府组织等相关组织的参与,通过交叠(overlap)、嵌套(nest)等最终形成一种多中心的(poly-

① 朱文晖.走向竞合—泛珠三角与长三角经济发展比较[M].北京:清华大学出版社,2003:73.

② 纪俊臣.论台湾跨域治理的法制及策略[J].研考,2008(10):26-33.

centric)、自主治理 (autonomous governance) 的协作运行机制, 实现跨越行政分割、行政等级等造成的严格界限, 达到跨行政区的公共产品与服务的有效供给^①。

表 1-1 府际管理与复合行政的区别

	府际管理	复合行政
治理结构	建立一种协调性、依赖性的网络状治理结构, 突破科层体制的金字塔层级结构, 共享资源和信息, 强化联动管理	通过政府间多中心的自主治理结构, 提高跨行政区公共服务的效率
供给方式	实现公共产品与服务供给的多元化, 往往通过外包和签约等多种方式建设民生公共工程等一系列政府业务	积极吸引 NGO 参与, 往往通过交叠与嵌套, 实现跨各自行政区不同层级政府之间、政府内部各不同职能部门之间、政府与 NGO 之间, 形成合理功能交叉优势互补的多层次协作, 从而有效为社会提供需要的公共产品和服务
协调机制	主要利用项目和管理职能上的府际层面转换, 通过统一的协调机构, 如地区规划理事会 (Reginal Planning Councils, RPC) 等, 以共同的目标为取向, 协作处理各类经济社会问题	尊重区域内各地方政府在其自身辖区内行政自主权, 充分利用政府与各种 NGO 所达成的各种协作机制来突破行政壁垒, 协调区域内各个行政主体发挥主动性, 实现不同城市功能对接, 形成一种地方政府间统一规划、协调政策、政务充分沟通协商的服务协作机制

尽管复合行政理论和府际关系与管理理论所形成的背景有明显差异, 在研究的具体内容上也存在很多不同之处, 但是两大理论在其基本思想上均侧重强调“多中心治理”的共性路径, 也都认同地方政府间可以构建出一种相互依赖、互惠互利的政府协作治理模式。

1.3.2 协作治理理论国内外研究综述

国外对协作治理的研究最早可以追溯到 20 世纪 90 年代欧盟等对“协

^① 王健, 鲍静, 等. “复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路 [J]. 中国行政管理, 2004 (03): 44-48.