

## 第一章 区域公共管理研究的缘起及其意义

20 世纪 50 年代以来,伴随社会生态环境的变迁,传统的公共行政学历经向现代公共管理学的历史嬗变。时至今日,公共管理研究在国内外有方兴未艾之势。在公共管理学科这个大家庭中,一个新兴的分支研究领域——区域公共管理研究正日益分化并凸显出来。区域公共管理研究的兴起,对于拓展区域科学、现代公共管理学科的研究,促进区域协调与区域发展具有重要意义。因此,本章着重就区域公共管理研究的缘起、国内外发展现状、主要研究领域及其意义进行初步的研究和探讨。

### 第一节 区域公共管理研究的缘起与发展

#### 一、区域公共管理研究的缘起

任何一门学科和一种理论的产生,都是社会需要和时代呼唤的产物,区域公共管理研究亦不例外。区域公共管理研究作为公共管理学科的分支领域,是在公共管理学科这块沃土里萌芽发育起来的。同时,作为一个相对独立的研究领域,区域公共管理研究的缘起又有其独特的催生动因。

#### (一) 经济全球化下的区域主义与区域竞争的崛起

从历史的层面上说,先有区域,后有区域主义和区域竞争。区域公共管理研究中的“区域”,首先是一个客观的空间地理存在。自从由自然状态过渡到政治社会以来,人类的任何生产、生活和管理活动都离不开一定的区域。在社会科学研究的角度,“区域”是一个意蕴非常广泛而又相对的概念。几千年来,由于研究视角和研究对象的差异,不同的学科对区域的概念有不同的界定。最早研究区域的学科是诞生于公元前 3 世纪的地理学,它把区域定义为地球表壳的地域单元,认为整个地球是由无数区域组成的。后来扩充到其他学科,且各自具有不同的看法。经济学将区域视为由人的经济活动所造成的、具有特定地域特征的经济社会综合体;政治学认为区域是进行国家管理的某一行政单元;而社会学则将区域看作是具有相同语言、相同信仰和民族特征的人类社会聚落,等等。从公共管理学科的角度,我们认为,区域是一个基于行政区划又超越于国家和行政区划的经济地理概念。因为一方面,国家和行政单元都有法定的疆域或边界,无法涵盖区域公共管理中“区域”概念的外延;另一方面,国家和某一行政区域政府的“内部性”公共管理活动,在内涵上与“区域性”公共管理活动也并不完全吻合。

区域主义的出现是民族国家诞生以后的事情。因为只有到了这个时候，“过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态，被各民族的各方面的互相往来和各方面的相互依赖所代替了”<sup>①</sup>。此后，在全球化浪潮的推动下，区域主义成为 20 世纪特别是 20 世纪下半叶国际社会中的重要现象。可以说，当今世界已是一个全球化和地区化并行发展、全球主义和区域主义共同崛起的时代。为了迎接和拥抱全球化带来的机会与福音，或者说更为重要的是更好地去因应和抵御由此滋生的祸水与陷阱，世界各地的相互认同和地区意识普遍觉醒，新一轮区域化和区域主义正在崛起。从一定意义上可以说，全球化制造了自己的对立面——区域化，或者说区域化与全球化对峙并存。这其实就是全球化的区域效应或全球化对区域关系的影响问题。所谓“区域主义”，通常是指地理上彼此相连的国家或地区之间，通过政府间的合作和组织机制，加强地区内社会和经济互动发展的意识。按照一般的国际政治理论，地区意识和地区认同、区域化、区域内国家合作等均属于区域主义（Regionalism）的范畴。<sup>②</sup> 当今美国知名的国际关系学专家詹姆斯·米特尔曼，提出了三个不同层面的“新区域主义”分类法，即宏观区域主义、次区域主义和微观区域主义。<sup>③</sup> 简单来说，宏观区域是指洲际之内由民族国家结合各国的规则形成的组织联合体，比如“亚太经合组织”、“东盟”、“北美自由贸易区”、“欧盟”、“中东”等；次区域是指小范围的、被认可为一个单独经济区域的跨国界或跨境的多边经济合作，如“中华经济区”、“新一柔一廖成长三角”、“图们江地区的次区域经济合作”、“澜沧江—大湄公河地区的次区域经济合作”等；而微观区域层次，则多指一国内部的出口加工区、工业园区或省际间、地区间的合作，如我国的“粤港澳大珠三角区域”、美国的田纳西河流域等。

全球化视野下区域主义的重新崛起，一方面使国际分工不断深化，各个区域之间相互依赖、相互渗透的程度不断加深，另一方面使得各个区域间的竞争更加激烈。这种区域间的激烈竞争，已在很大程度上表征为地点（地域）的竞争。美国哈佛大学的国际权威竞争战略专家 M. 波特在《竞争论》一书中，专辟一篇讨论地点的竞争问题，并提出著名的“地点的悖论”。他认为：“经济地理在全球竞争的时代里，涉及一个悖论：当一个经济体拥有快速的运输和通讯，很容易接近全球市场时，地点仍是竞争的根本。可是，一般看法认定，技术和竞争的改变，会削弱地点的许多传统角色。……标准化的元件、信息和技术很容易通过全球化取得，但是更高层

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 255 页。

② 傅梦孜主编：《亚太战略场》，时事出版社 2002 年版，第 539 页。

③ [美] J. H. 米特尔曼：《全球化综合征》，刘得手译，新华出版社 2002 年版，第 134 页。

面的竞争仍然有其地域界限。进入 21 世纪后，地点只会更重要。<sup>①</sup> 为什么地点的竞争如此重要呢？波特教授根据客观的横向的国别研究，得出结论：区域产业集群的诞生、发展和衰亡，皆与其所在地点的竞争能力息息相关。而地点的竞争能力的高下，关键又与地区政府能否更好地发挥作用、积极制定合理的产业集群政策有很大关联。

上述分析说明，全球化加速和加深了区域化和区域竞争，凸显了地区（地域）竞争的重要性，而这种竞争在形态上已不再是传统意义上的资源禀赋等比较优势的竞争，更多的是表现为区域“国家竞争优势”层面上的竞争。由此便自然衍生出一个重要话题：为了取得这种独特的区域竞争优势，打造区域的整体竞争力，以区域间政府为核心的区域公共管理主体“应该做什么”和“怎么做”呢？这就是区域公共管理要从一种较为宏观的视角去探讨的问题。

## （二）经济市场化下的区域政区间竞争加剧

在经济学的思想流派中，新古典经济学与奥地利学派的演化经济学（*evolutionary economics*）是相互对立的。前者采用“工具主义方法论”和近乎完美理想的假设，关注社会经济生活中的静态均衡。后者基于达尔文的社会演化思想，关注的是历史的动态均衡。演化经济学认为，人类社会充满竞争，竞争是一种甄别机制，它能从成本过高的事物中识别出被人们视为于己有益的事物，促进社会经济的持续进步，发现和学习更好的制度安排。新制度学派基于演化经济学的立论基础，进一步明确提出政区竞争（*inter-jurisdictional competition*）理论，从而把经济市场上竞争的天然法则拓展到政府的集体行动的分析中去。以 D. 诺思为代表的经济史学家在一系列论著中证明：“共同体和政区（*communities and jurisdictions*）间的竞争是如何引导着较有益于公民和企业的（*more citizen-and enterprise-friendly*）规则不断演化，这些规则包括受约束的政府、财产权利、约定的程序（*due process*）、法治等。”<sup>②</sup> 而事实上，即使是极力推崇“小政府，大市场”的古典经济学的经典代表 A. 斯密也认为，当自由市场经济发轫之际，政区间的竞争就客观不可避免。在他看来，如果一个国家不能提供对产权的有效保护，那么，资本所有者就会迁往其他国家，从而促进国家间政区竞争机制的形成。因为“土地是不能移动的，而资本则容易移动。土地所有者，必然是其地产所在国的一个公民。资本所有者则不然，他很可能是一个世界公民，他不一定要附着于哪一个特定国家。一国如果为了要课以重税，而多方调查其财产，他就要舍此他适了。他并且会把资本移往任何其他国家，只要那里比较能随意经营事业，或者能安逸地享有财富。他移动资本，这资本前

① [美] M. 波特：《竞争论》中信出版社 2003 年版，第 252—253 页。

② [德] 柯武刚、史曼飞：《制度经济学》韩朝华译，商务印书馆 2000 年版，第 44 页。

此在该国所经营的一切产业，就会随之停止”<sup>①</sup>。在此基础上，欧美的许多经济学者发展和完善了新制度学派的政区竞争理论，更为系统地运用经济学的思路，论证经济市场化下的“竞争性政府”和“以足投票”问题，并且更多地把这种理论用于分析联邦制国家地方政府间普遍存在的竞争问题。

根据上述分析可以发现，从历史发展或者社会演进的角度来看，自亚当·斯密的古典自由市场经济以来，无论是国家间的中央政府，抑或是区域间的地方政府，政区间的竞争总是不可避免而且大量存在。这种区域间的政区竞争，集中体现为辖区间政府为了获得各种有形或无形的资源以实现一定的目标，而围绕制度、政策和公共物品与公共服务的竞争。可以说，区域政府间政区竞争理论打破了传统的狭隘的政府观，即在经济市场化的背景下，区域间的地方政府已不再是农业社会时期那种垂直统治下“自给自足”型的封闭式政府，而是拥有相对独立地方利益和横向竞争压力的开放式政府。从我国的实际情况看，虽然中国是一个有着长久中央集权历史的单一制国家，有着与长期农业社会相适应的“自给自足”型的封闭式政府的传统，它同联邦制国家的中央与地方以及地方与地方政府间的关系有很大的差异。但是，在我国经济市场化和社会开放化的背景下，区域地方政府间的竞争已经出现并有愈演愈烈之势。改革开放以来，我国的实际情形是：一方面，经济发展中形形色色的地方主义、山头主义、舍我其谁等恶性竞争屡禁不止；另一方面，先发地区之间（如珠江三角洲和长江三角洲之间）追赶式的激烈竞争开始出现。这些事实说明，我国的区域地方政府间的政区竞争也客观存在，必须引起高度正视和重视。如何趋利避害，规范作为区域公共管理核心主体的地方政府间的竞争行为，促进区域间的良性协调发展，这是区域公共管理需要认真研究的话题。

### （三）区域公共问题的大量出现

众所周知，在传统的农业社会甚至工业社会条件下，社会的公共问题相对单一，公共事务比较简单，加之世界处于一个封闭发展时期，因而民族国家或国家内部的一个地方政府，能够较为得心应手去解决和处理内部公共行政问题，生产和供给相应的公共物品与公共服务，而无须寻求外部支援和相互合作。但是，“二战”结束以来，特别是人类迈入 21 世纪后，世界全面过渡到一个信息社会和知识经济双管齐下的时代，接踵而至的便是经济全球化、区域一体化、社会信息化、市场无界化的高歌猛进。在这样一种全新的政治行政生态格局下，纷繁杂芜的动因交织在一起，使民族国家或地区诸多的传统“内部”社会公共问题与公共事务变得越来越“外部化”和无界化，跨国或跨行政区划

[英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），郭大力、王亚南译，商务印书馆 1974 年版，第 408 页。

的“区域公共问题”大量出现，并有复杂化、多元化和规模化之态势。

著名发展经济学家托达罗曾经提出许多疑问：“即便是走马灯似的浏览一下我们这个地球上不同地区人民的生活，就足够可以提出很多问题：为什么如此悬殊的贫富差异在同一大陆、同一国家甚至同一城市共存？传统的、低效率的、生计困难的社会如何转变成为现代的、高效率的、高收入的社会？在什么样的条件下、通过怎样的途径，才能使尼日利亚、巴西或者菲律宾边远地区的贫困农民转化为成功富有的商业农场主？”<sup>①</sup>托达罗的疑问反映了当今世界非常普遍的区域发展差异现象。在全球范围内，由于不同的历史背景和发展道路，南方发展中国家与北方发达国家之间经济社会发展差距在现行的国际政治经济秩序下呈现出越来越大的发展趋势；在西方发达国家，一国内部的不均衡发展也非常普遍，如意大利的南部、英国的北爱尔兰地区、加拿大的大西洋沿海各省、美国的阿巴拉契亚山区等就是相对比较落后的地区；在当代中国，由于各地区资源禀赋和地理区位等因素的差异，再加上改革开放以来中央政府对传统的区域平衡发展战略的逐步调整，在计划经济体制和传统发展战略下形成的旧的区域经济格局发生了重大变化，由经济和社会的内在因素所决定的区域差异和发展的不平衡在这一过程中更为充分地体现出来了。

这种状况，一方面使得发展程度不同的地区之间客观上形成了一种竞争发展的态势，对落后国家和地区产生了竞争的压力和发展的动力，因而有一定的积极意义。但是另一方面，由于发展基础、经济或技术条件，特别是体制变迁等复杂因素的影响，也形成了一系列引人注目的问题：（1）以人均 GDP 衡量的区域收入差距及其可能进一步扩大的问题；（2）区域生产率、经济增长率差距显著的问题及其最直接的原因——区域技术水平、技术进步速度差距显著的问题；（3）区域经济结构不合理和各区域产拥结构趋同的问题；（4）主要由地方保护主义下的区域贸易壁垒造成的区域经济秩序紊乱的问题；（5）区域经济市场化程度与水平的差异问题等。

有学者把中国存在的区域经济问题主要概括为以下几个方面：（1）地区经济发展严重不平衡，尤其是中西部与沿海地区的发展差距扩大；（2）地区分工紊乱，产业结构趋同；（3）地方保护主义盛行，区际利益摩擦加剧；（4）中央宏观经济政策与地方经济政策的矛盾。<sup>②</sup>西方学者则从发达市场经济国家的现实实践出发，将典型的区域问题概括为两个方面：一方面是指一些地区普遍感到不满的问题，主要表现为这些地区居民平均收入明显低于其他地区，或者增长缓慢，甚至实际收入在下降；这些地区的失业率明显高于全国其他地区；人

① Todaro, Michael, *Economic Development in the Third World*, Longman, 1985, p.6.

② 陈耀：《我国区域经济发展的成就与问题》，载《中国城乡开发报》1990年4月23日。

口净移出率较高，尤其糟糕的是，移出去的多为年轻人和受过良好教育的人；当认为中央政府的区域政策对某些地区存在歧视时，更容易引起这些地区的不满和抱怨。另一方面是中央政府或全国公众感到不安的一些涉及区域经济福利的问题，这主要指区域之间个人收入不平等可能对国家造成的不利影响，其中区域收入不平等是引起政府和公众关注的最主要方面。但是，普遍认为，严重的区域问题以及过大的区域发展差距是引发严重的政治、经济和社会问题的基本根源。近年来，国际上恐怖主义灾难的频频发生、西方发达国家不断遭遇的难民潮以及加拿大、西班牙和意大利这些内部出现的分裂迹象，或多或少与上述区域问题有着内在的关联。

除了上述问题之外，区域问题还表现在区域之间的摩擦与矛盾方面。在现代经济发展中，一个区域的发展仅仅依靠自身内部资源与要素的投入产出循环几乎是不可能的，必须借助于区域之间的互补和协作，这一必然性在于：第一，地区之间客观存在着因差异而产生的分工利益。区域经济学认为，由于“生产要素的不完全流动性、经济活动的不完全可分性、创新能力的部分排他性和竞争性、商品和劳务的不完全流动性”<sup>①</sup>，区域之间在自然资源、人力资源、资金和技术等发展经济的基本要素上存在着不同程度的差异，从而在这种基础上形成了相当程度的区域分工，而建立在分工基础上的合作则是获得更大收益的必由之路<sup>②</sup>，因此，分工奠定了地区间经济联系的基础和前提。实际上，当年马克思也注意到了这一点，在他看来，各地区自然条件的差异是引起社会劳动地域分工和形成地区经济联系的重要原因，而且，“由协作和分工产生的生产力，不费资本分文”<sup>③</sup>。第二，生产力具有一种内在的扩张力。当生产力发展到一定程度后，就会超出原有的地域范围向新的区域转移、扩展、延伸，在新的区域集中、发展起来。第三，现代市场经济是开放型经济。由于比较利益的客观存在，区域间生产要素的自然流动是不以人的意志为转移的，因此，市场经济的发展必然要冲破分散、狭隘和封闭的自然经济格局，在广阔的空间内代之以相互往来和相互依赖；而现代交通和通讯手段又大大缩短了空间距离，便利了生产要素的流动，加深了相互依赖的程度。第四，在加速率的作用下，技术的空间推移规模大大扩大，推移的速度大大加快，技术的更新期大大缩短，技术的协作越来越密切，这种技术的空间推移和协作更加深了经济上的相互依赖。第五，地区间由资源共享决定的相互依存。由于不同地区往往共享同一种或几种资源，一地区资源的破坏不仅会造成本地区经济环境的恶化，

<sup>①</sup> 参见郝寿义等主编《区域经济学》，经济科学出版社 1999 年版，第 9—14 页。

<sup>②</sup> 亚当·斯密的绝对利益理论、大卫·李嘉图的比较利益理论、赫克歇尔等的要素禀赋理论等，参见张可云《区域大战与区域经济关系》，民主与建设出版社 2001 年版，第 243—247 页。

<sup>③</sup> 《马克思恩格斯全集》第 23 卷，人民出版社 1972 年版，第 390、423 页。

也会造成相邻地区环境的恶化，联合是共同保护资源、保护环境的必然需要。因此，各地区对共同的资源必须联合保卫，防止一地区对资源保护而另一些地区“搭便车”，也防止一地区对公共资源的掠夺式开采而刺激另一地区也如法炮制。区域相互依存理论告诉我们，在现代开放的市场经济条件下，各个地区的经济发展已经不能割断相互之间的依赖关系而独立存在和发展；每个地区都有自身的优势和劣势，而要发挥优势和克服劣势，就必须相互交往与合作。

但是，由于区域主体多元化带来的利益取向多元化使得各个利益主体之间既存在利益取向的一致性，也存在着利益取向的差异性，而利益主体对于自身利益最大化的关注以及“经济人”的有限理性，即使存在通过互利合作而实现各自利益最大化的可能，但由于市场机制的作用，利益主体之间由于信息不对称等因素的影响，也极有可能出现个体理性与集体理性的矛盾而导致区域之间合作的失败。

根据前述对区域公共管理中“区域”的细分，这里也可把“区域公共问题”相应划分为洲际区域内跨国家的“宏观区域公共问题”、次区域跨境的“中观区域公共问题”以及一国内部的地方“微观区域公共问题”。因此，因应区域公共问题的严峻挑战，自然出现一个如何生产与供给区域公共物品的问题。一方面，由于这些“区域公共物品”具有一般公共物品的两大基本特性，即消费的非竞争性和非排他性，所以区域间单个民族国家或地方政府也同样会有“搭便车”心理，没有动力甚至采取规避心态去对待这些问题。但另一方面，这些“区域公共物品”还有着高度渗透性和不可分割性的特点，因而区域政府又不得不去解决这些问题。如此，以往的由一个国家或一个地方政府进行的单边公共行政已力不从心，无法应对大量的区域公共问题，而由双边或多边的区域政府追求合作行政或联合治理便提上议事日程。易言之，区域发展中的区域政府合作问题日益凸显。比如，跨国或跨行政区划的环保问题、人口与资源问题、流域治理问题、基础设施建设问题、区际法律冲突问题、地区稳定问题、流行病的防治问题、区域发展问题等等，已经远远超出单边行政的能力界限，必须倚赖多个区域政府或其他非政府组织的联合治理。区域政府和其他非政府组织如何联合治理区域公共问题，供给必需的区域公共产品，同样是区域公共管理亟须探索解决的重要问题。

此外，区域经济发展中的市场与政府关系以及政府作用问题等，也是区域公共管理需要进一步讨论的话题。

## 二、区域公共管理研究的发展

区域公共管理研究属于交叉研究领域，它发端于欧美，肇始于 20 世纪后期。目前，欧美学者对区域公共管理的研究已确立比较成熟的研究方法和多角

度的研究视角。而从我国的研究现状来看，区域公共管理研究还处于起步阶段。

### （一）国外的研究现状

区域经济学和发展经济学对区域发展的探索。囿于自然资源禀赋上的差异，人类社会的经济发展从一开始就表现出空间地理上的落差，但在传统的自给自足的农耕社会中，区域经济发展上的差距一直不是太大。随着市场经济和工业社会生产关系的出现，在市场力量的自发作用下，区域经济发展的不平衡逐渐显现。早在 20 世纪 50 年代，著名经济学家 G. 缪尔达尔就指出：“市场的力量通常倾向于增加，而不是减少区际不平等。”<sup>①</sup> A. 赫希曼则进一步补充道：“区域间增长的不平衡性，是增长本身不可避免的伴随情况和条件。”<sup>②</sup> 因此，如何减少资源禀赋和空间区位上的劣势以及由市场的盲目自发性带来的区域发展上的贫富差距，发挥区域政府或其他区域组织在调控区域经济社会发展上的重要作用，引起了很多学者的浓厚兴趣。被称为现代区域经济学鼻祖的经济学家 E. 胡佛在《区域经济学导论》一书中，较早专门探讨过区域经济协调发展的问题。而后，一般把区域经济社会发展理论与模式区分为“平衡发展理论”与“不平衡发展理论”<sup>③</sup>。美国的赫希曼·弗农的“梯度推进”理论以及法国帕鲁的“增长极核”理论属于不平衡发展模式的主要代表。著名发展经济学家 M. 托达罗和 A. 刘易斯则对第三世界的经济发展提出了诸多质疑，并开出一些有效疗治药方。如前者在 *Economic Development in the Third World* 一书中对第三世界的区域贫富差距以及区域发展问题有经典的论述；后者在《经济增长理论》一书中针对发展中国家的经济发展，提出著名的“城乡二元经济结构”的论断，较好地分析了政府的角色与作用问题。

政府间竞争理论。这是国外区域公共管理研究中最具方法论意义，也是逻辑体系较为成熟的一种理论。它基于演化经济学的立论基础，运用现代经济学理论来分析政治市场与政府间关系问题。其基本结论是：在市场经济社会，政府间竞争是一种客观存在，必须正视和重视之，以做到趋其利避其害。政府间竞争有两大类型：一是民族国家之间的中央政府的国别竞争；二是一个国家内部的政府间竞争，包括中央和地方政府间的纵向竞争与地方政府之间的横向竞争。在分析国家间政府竞争方面，以 D. 诺思和柯武刚、史曼飞为主要代表。诺贝尔经济学奖获得者 D. 诺思是著名经济史学家，在《西方世界的兴起》、《经济史中的结构与变迁》、《制度、制度变迁与经济绩效》等系列论著中，作者旗帜鲜明地表达了一个核心思想：国家间经济绩效的竞争，归根结底是制度

G. 缪尔达尔：《经济理论与不发达地区》，杰拉尔德·达克沃思公司 1957 年版，第 26 页。

② A. 赫希曼：《经济发展战略》经济科学出版社 1992 年版，第 167 页。

③ 参阅厉以宁主编《区域发展新思路》，经济日报出版社 2000 年版，第 3—19 页。

层面的竞争。因此，政府的作用集中体现在它是否提供了一种更有效率的组织经济活动的制度安排和激励机制。新制度经济学的两位新锐人物柯武刚和史曼飞则进一步发展了诺思的论断。他们认为，国家如果开放了，政府就会相互竞争。“全球化已经导致了‘制度（或体制）竞争’。现在，制度系统对成本水平影响极大，以至于成了国际竞争中的重要因素。结果，各国政府也在不同程度上直接相互竞争”<sup>①</sup>。关于一国内部中央与地方政府或地方政府之间的相互竞争，哈耶克、蒂鲍特、布雷顿、何梦笔等人的分析较为经典。自由主义经济学家哈耶克认为：“地方政府的行动具有私有企业的许多优点，却较少中央政府强制习惯行动的危险。地方政府之间的竞争或一个允许迁徙自由的地区内部较大单位间的竞争，在很大程度上能够提供对各种替代方法进行试验的机会，而这能确保自由发展所具有的大多数优点。尽管绝大多数个人根本不会打算搬家迁居，但通常都会有足够的人，尤其是年轻人和较具企业精神的人，他们会对地方政府形成足够的压力，要求它像其竞争者那样根据合理的成本提供优良的服务，否则他们就会迁往他处。”<sup>②</sup>蒂鲍特在分析“联邦财政主义”时提出的“用脚投票”理论，与哈耶克的思想有异曲同工之妙。在《地方支出的纯理论》一文中，作者具体分析了地区居民的“用脚投票”是如何促使地方政府围绕公共物品而展开竞争的。<sup>③</sup>后来，布雷顿对联邦制国家的政府间竞争作了进一步的分析，认为联邦制国家政府间关系总体上来说是竞争性的，进而明确提出“竞争性政府”（competitive government）的概念。此外，德国著名制度经济学家何梦笔（Herrmann-Pillath）设计了一个政府间竞争的分析框架，对中国和俄罗斯的经济转型作过比较制度分析。

地区竞争力与区域创新研究。这方面研究的重量级人物当属 M. 波特。在《竞争战略》、《竞争论》、《国家竞争优势》、《日本还有竞争力吗》等系列论著中，波特向人们展示了他作为国际权威竞争战略专家分析问题的独特视角。他从微观的角度切入，以大量实证的材料分析了世界上具有强竞争力的国家和地区，得出了一连串发人深省的结论，诸如“国家竞争优势”、“地区（地点）的竞争力”、“钻石理论”、“国家（区域）环境”、“集群理论”等等。这些睿智的结论已经或正在被许多国家和地区的公共管理部门广为接受。特别是“集群理论”所外延的“区域集群”、“产业集群”、“公司集群”等概念把地区竞争和区域创新研究推向了新的阶段。综观波特的竞争战略理论可以发现，基于新古典经济学的

① [德]柯武刚、史曼飞：《制度经济学》韩朝华译，商务印书馆 2000 年版，第 485—486 页。

② [英] F. 哈耶克：《自由秩序原理》（下卷），邓正来译，北京三联书店 1997 年版，第 16—17 页。

③ Tiebout, C.M. *A Pure Theory of Local Expenditure*, *Journal of Political Economy* 64 (October): pp. 416—424, 1956.

信仰基础，他认为政府在培育和打造“国家（地区）竞争优势”方面，应“有所为”和“有所不为”。尤其是在重新解读和审视了东亚的“日本模式”之后，波特更加倾向于政府的“有所不为”。因为在他看来，“集群为政府组织、公司、供应商和当地的制度与协会等提供一个建设性和行动性的共同舞台”<sup>①</sup>。波特的“集群”理论上强调了区域政府和其他非政府公共组织甚至是私营部门在地区治理中的“合力”问题，用时髦的公共管理的词汇来说，就是关注公共管理主体的多元化和治理机制的现代化。除波特外，在研究地区竞争力与区域创新方面，摩根（Morgan. K）和Cooke P, Uranga M G, Etxebarria G等也有一定代表性。比如，前者在《制度、制度创新与区域重建》一文中，专门提出了建构“学习型区域”的问题，认为区域的竞争和区域的发展在很大程度上要看该地区的制度学习、制度模仿和制度创新的潜质和能力，并试图将网络、技术和制度创新、制度环境联系在一起以解释区域经济增长。<sup>②</sup>而后者在《区域创新体系：一种演化的视角》一文中提出，区域创新体系（regional systems of innovation）是指区域网络各个节点（企业、大学、研究机构、政府等）在协同作用中结网而创新，并融入到区域的持续内环境中而组成系统，即区域创新系统是区域创新网络与区域创新环境有效叠加而成的系统。<sup>③</sup>

政府间关系与地方治理研究。欧美联邦制国家政府间关系较为复杂，学者们对这方面的讨论也较热烈。比如，P. R. 多麦尔在《管理地方政府的政府间关系》一书中，系统研究过美国政府间的横向与纵向关系问题。他认为，纵向政府间关系基本是两个体系的综合，即宪法和法律体系；横向政府间关系“可以被看作是由地位对等的地方当局形成的分散体系，而且这些地方当局被竞争与协商的动力所驱动”<sup>④</sup>。又如，D. S. 赖特（Wright）的《理解政府间关系》、A. M. 霍威特（Howitt）的《联邦主义管理：政府间关系研究》以及D. C. 奈斯（Nice）的《联邦主义：政府间关系的政治》等著作，从不同角度探讨了美国式联邦制下的政府间关系问题。在全球化和区域化的大背景下，国家的政府间关系发生了新的变化，地方的治理运动凸显出来。这是因为，民族国家的权力有相对缩小的趋势；在多层治理结构中，地方组织的功能和作用被大大强化；比照中央政府而言，在满足公民多元化诉求方面，地方政府组织及其

[美] M. 波特：《国家竞争优势》，李明轩、邱如美译，华夏出版社 2002 年版，第 9 页。

<sup>②</sup> Morgan K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal. *Regional Studies*, 1997, 31 (5): pp. 491—503.

<sup>③</sup> Cooke P, Uranga M G, Etxebarria G. *Regional systems of innovation: a evolutionary perspective*. *Environment and planning A*, 1998 (30): pp. 1563—1584.

<sup>④</sup> Paul R Dommel, *Intergovernmental relations: in Managing Local Government*, Sage Publication, Inc. 1991.

他地方民间社会组织更具回应性。在当代发达国家地方治理的研究中，M. 米利纳、C. 安塞尔、D. 赖特等较具代表性。比如，M. 米利纳在谈到全球化变迁中的地方回应时，提到三次地方主义并区分了“旧地方主义”和“新地方主义”，他认为，第三次地方主义即“新地方主义”就是对全球化变迁的一种最新回应。而 C. 安塞尔在著名论文《网络化的政体：西欧的区域发展》中，形象地描述了欧盟如何绕过中央政府，与一国的地方政府以及非营利组织建立河流水质保护的生态改善计划与契约，并将资金划拨给该地方政府的案例。D. 赖特则具体分析了全球化和分权化在日、美两国的制度环境、政策问题以及由此引起的政府间关系的调整。

流域治理的实证研究。国外的区域公共管理研究，非常注重对跨国或跨行政区划的大河大湖的实证性案例分析。比如，美国的密西西比河流域、科罗拉多河流域和田纳西河流域的开发与治理，英国泰晤士河的污染及其治理，巴西亚马孙流域的治理，东欧的多瑙河与莱茵河流域的治理，非洲尼罗河流域的治理，美、加共同治理伊利湖，等等。概括来看，这些国家或地区对大河大湖流域开发与治理的主要经验与做法是：（1）注重对河湖流域的综合开发利用。其流域的战略规划都以多目标和综合协调开发政策为特点，以全面系统的科学论证为基础，并建立由政府、企业、研究机构及民间机构共同参与的跨地区或跨国界的合作机制，实现对流域的综合治理。（2）针对不同河湖流域的特点实施不同的综合治理和开发战略及政策。重点解决影响河湖流域开发利用的一些重大问题。（3）实施对河湖流域的有效管理。包括设置管理机构，调整组织方式，并充分运用法律法规手段对河湖流域进行有效的管理。<sup>①</sup>

## （二）国内的研究视角

据我们掌握的文献来看，“区域公共管理”这一学术概念，在《新时期区域公共管理创新》一文中最早使用，该文作者从公共管理与区域发展的互动关系角度提出，面对信息社会发展与全球化等区域发展的新形势，必须导入新公共管理理念，进行区域管理的创新。<sup>②</sup>当然，该文尚没有对区域公共管理的范畴体系进行研究。下面，介绍近年来国内学界的相关文献，以期管中窥豹，了解我国区域公共管理研究的概况。

地方政府管理的研究。这是国内公共行政学界研究相对较早、较深的一块领域。早在 20 世纪 90 年代初，我国就出版了《香港行政管理》等著作，开创了国内区域公共管理研究之先河；“中国地方政府管理丛书”则对中国地方政府进行了全面系统的研究；《广东行政改革研究》与《乡镇行政管理》对地方

郭培章、宋群主编：《中外流域综合治理开发案例分析》中国计划出版社 2001 年版 第 2—3 页。

<sup>②</sup> 参阅刘锋《新时期区域公共管理创新》，载《中国行政管理》2002 年第 5 期。

政府的管理展开了更为深入具体的分析和研究。在前书中，作者分别从广东的行政区划及其改革、地方政府职能的转变、政府机构的改革、人事制度的改革、经济特区的建设和改革、珠江三角洲的经济发展与行政改革、广州的改革与国际化城市建设、广东改革的经验与展望等多个层面，对开放改革以来广东地方政府管理的生动实践进行了理论上的诠释与探讨，被认为是“国内第一部相当全面系统研究党的十一届三中全会以来广东行政改革的专著”<sup>①</sup>。此外，还有许多学者对县级、市级、省级的政府管理及其管理创新进行了多角度的研究和探讨。

政府间关系的研究。《中央与地方关系研究》和《集权分权与国家的兴衰》两部著作中，不仅描述了西方国家的中央与地方关系的基本概况，更重要的是对中国的中央与地方关系的历史与现状、集权与分权的二难选择及其与几千年中国的兴衰关联作了独到而又深刻的分析。《中国政府的府际关系研究》一文对中国政府间关系的分析，不仅有中央与地方政府关系的一面，还有地方政府之间的关系、各地方政府之间的关系和政府部门之间的关系的又一面。《国内政府间关系》一书以全新的视角，从规范的层面探索了经济市场化、政治民主化、权力法制化以及“一国两制”的政府生态环境下，地方政府间关系的定位和路向问题。辛向阳则主要从历史发展的角度，对我国长期以来中央与地方政府之间的关系进行了梳理和探讨。

区域行政问题的探讨。区域行政问题与行政区划密切关联，首先关注这方面问题的是政区地理学者。《中国行政区划的理论与实践》、《中外行政区划比较研究》、《中国省区经济研究》等专著，第一次明确提出“行政区经济”概念，并用以分析我国现实生活中普遍存在的“画地为牢”、“各自为政”、“上有政策，下有对策”等形形色色的地方保护主义现象。同时，他们非常注意研究中国行政区划的历史渊源、现实利弊，以及调整改革问题。《行政区域经济》一书创新性地提出“构筑国家宏观调控体系约束下的行政区域政府中观经济调控机制”问题。国内最早提出的“区域行政”概念<sup>②</sup>主要是从行政区划、行政区域与区域行政的关系的角度来研究，是一种狭义的或传统意义上的区域行政范畴。《公共行政研究的新视角：区域行政》一文正式使用广义“区域行政”概念，并从规范的向度分析了区域行政的起源、内涵、发展现状及其研究意义。<sup>③</sup>另有论者从“宏观区域”的视角讨论区域行政的问题。《跨国行政：全球化时代行政学研究的新课题》一文概要式地提到区域行政中的重要方面——

陈瑞莲：《广东行政改革研究》序，中山大学出版社 1998 年版。

参阅宋月红《行政区划与当代中国行政区域、区域行政类型分析》，载《北京大学学报》1999 年第 4 期。

③ 参阅陈瑞莲、张紧跟《试论我国的区域行政研究》，载《公共行政》2002 年第 3 期。

跨国行政问题。<sup>①</sup>有的学者则从国际政治与国际关系的角度，运用制度分析法对“全球公共问题与国际合作”作了全面而又精当的研究。<sup>②</sup>

政区竞争与地方治理研究。这方面的文献更多的是带有译介性。如《论新制度经济学的政区竞争理论》主要介绍了西方新制度经济中的政区（政府）竞争理论，包括基本内容、竞争机制设计的基本原则和重大理论与实践意义。有的学者则从更为宽广的经济学视角，述评了西方学者的政府间竞争理论。另外，《论辖区政府间的制度竞争》一文具体分析了中国行政区域政府间竞争现象。作者认为，我国经济发展过程中辖区政府间制度竞争一直存在，在地方分权和经济市场化的背景下这种竞争愈加激烈，因而必须找到相应的规范思路。<sup>③</sup>在地方治理研究方面（这里不涵盖诸多论者所讨论的村民自治问题，而主要指全球治理视野下的地方“多中心”治理和“多层次”治理），近些年国内学者围绕这一问题争鸣较多，主要有《治理与善治》、《公民社会与第三部门》；译介的有迈克尔·麦金尼斯主编的《多中心体制与地方公共经济》、《多中心治道与发展》，奥斯特罗姆的专著《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》等等。此外，《当代发达国家地方治理的兴起》一文，介绍了全球化气候下西方发达国家地方治理兴起的动因。<sup>④</sup>

实证研究的探索。国内区域公共管理研究中，实证研究相对较少，但也有一些论著颇有启发意义。比如，《经济发展与地方政府——对珠江三角洲地区的一项研究》一书考察了珠江三角洲（以下简称“珠三角地区”或“珠三角”）区域十几个城市，研究了体制转型期珠三角地方政府主导与经济发展之间的密切联系。又如，以某一特定地方行政区域政府改革为背景的研究有“顺德的行政改革”、“深圳的行政改革”以及海南改革的“小政府，大社会”模式，等等。此外，有论者尝试运用某一理论去诠释区域公共管理中的一些现实问题，如《“一国两制”下珠（海）澳（门）政府合作的制度分析》、《新时期粤港政府合作的理论思考——从博弈论的角度分析》、《粤港澳政府合作：动因、问题及其对策》等等。

## 第二节 区域公共管理研究的内容和意义

### 一、区域公共管理研究的主要内容

综观国内外区域公共管理研究的发展现状，结合区域演化和区域发展的实

<sup>①</sup> 参阅钱振明《跨国行政：全球化时代行政学研究的新课题》，载《中国行政管理》2001年第10期。

<sup>②</sup> 苏长和：《全球公共问题与国际合作：一种制度的分析》，上海人民出版社2000年版。

参阅冯兴元《论辖区政府间的制度竞争》，载《国家行政学院学报》2001年第6期。

参阅孙柏瑛《当代发达国家地方治理的兴起》，载《中国行政管理》2003年第4期。

际境况，特别是我国“微观区域”层面出现的诸多新鲜问题，我们认为，我国的区域公共管理研究应进一步明晰自身的研究路向，运用科学的成熟的研究方法，建构一套规范的理论框架。区域公共管理研究的主要内容是：

第一，区域公共管理的基础理论研究。主要包括区域公共管理的主体、客体、方式、机制等等。要以现代公共管理的全新理念，或者用波特的话来说，从“区域集群”的高度来重新认识区域公共管理主体多元化的问题。这种多元化主体，既有区域的政府公共组织，但也少不了大量的非政府公共组织，以及学校、研究机构、公司企业等社会和经济组织。未来的区域公共管理应该是“多中心治理”和“多层次治理”。区域公共管理研究的客体是“区域公共问题”，应探讨这些“区域公共问题”的种类界分、共同属性、不同特质及其治道差异。在区域公共管理的方式和机制上，必须走出传统单边行政和封闭行政的误区，倡导开放社会下的合作行政和多样化治理方式。

第二，政府间竞争和区域政府竞争力研究。政府间竞争是一种客观存在。但政府间竞争和其他形态的社会竞争一样，利弊共存。因而必须大胆借鉴发达市场经济国家的政府间竞争理论，分析我国开放社会和经济市场化环境下的政府间竞争问题，特别是重点研究区域地方政府间的竞争问题。理性对待现实生活中形形色色的中国式“地方保护主义”现象，从而更好地规范区域政府间的各种竞争行为。全球化在某种程度上是区域化，因而区域政府竞争力问题在国外是一个研究热点。我国的区域公共管理研究也应该重视区域政府的整体竞争力研究。

第三，地方政府与政府间关系研究。地方政府与政府间关系问题在国内外都是一个重要的研究领域，也有较为深厚的文献积累。但区域公共管理对政府间关系的研究有所侧重，主要关注区域间地方政府横向关系的合作与协调。如“一国两制”下粤港澳地方政府间关系，经济特区与一般经济区的关系，民族区域自治区与普通行政区的关系，省级行政区的相互关系，等等。

第四，区域公共产品和服务的制度供给研究。区域公共产品和服务是与区域公共问题联系在一起。区域公共问题的层次性和多样性及其不同的内在特质，决定了区域公共产品和服务的供给机制的差异性。因此，应该探讨不同层面的区域公共产品与服务的制度供给问题，特别是国内“微观区域”的公共产品与服务的制度供给问题。

第五，行政区划与城乡一体化的理论与实证研究。目前我国行政区划的研究工作，主要是政区地理学者在进行。但从根本上讲，行政区划问题属于上层建筑的政治行政问题，因而需要加强研究。区域公共管理对行政区划的探讨，至少可以从三个向度进行：一是纵向的历史分析，即要归纳梳理中国自秦汉以来几千年错综复杂的行政区划史，总结其经验，汲取其教训；二是横向的国别

比较研究，即要比较我国在经济体制逐步与国际接轨、管理模式与世界相互沟通的情况下，中外行政区划的异同与优劣，特别是经济市场化的大背景下，行政区划的刚性约束与市场经济的自由竞争之间的相互关系；三是国内的实证研究，即对现实中的行政区划调整进行广泛深入的实证研究，审视其利弊得失，探讨行政区划改革的良策，避免由于行政区划的盲目调整而造成行政成本加大、管理层次增加以及市县矛盾、市区矛盾等弊端。

第六，区域公共管理的比较研究。这种比较研究，可以是中外区域之间的，也可以是国内先发区域间或东西部落差区域之间的。上文提到的如 M. 波特的竞争理论和 K. 摩根的“学习型区域”，就是很好的区域公共管理比较研究的方法。比如，我国北京“中关村软件园”与美国加州“硅谷”的比较研究，中国的粤港澳大“珠三角”区域与东南亚“新一柔一廖”增长三角的比较研究；又如，国内的西部“河西走廊”区域与东部的“苏南平原”区域的比较研究，等等。

第七，区域公共管理的个案研究。就是选取某一典型区域，作“解剖麻雀”式的个案跟踪调查，以期做演绎式的研究。比如，“珠三角”区域公共管理模式的研究，“长三角”沿江码头建设中的“风起云涌”现象分析，粤港澳“五大机场”建设的再反思，等等。

## 二、区域公共管理研究的意义

区域公共管理研究无论是从社会科学研究上的分化与整合，还是从时代演进的实际要求来看，都有其重要性和必要性。

从学科发展的角度看，区域公共管理研究的兴起，将会带来两方面的理论创新。一方面是推动区域科学研究的创新。区域科学几千年以来已形成蔚为壮观的研究范式和研究体系，如从公元前 3 世纪开始，地理学就最早关注区域问题并慢慢发育成区域地理学和区域规划学。后来随着其他社会科学如经济学、政治学、社会学、人类学等学科对区域研究的“添砖加瓦”，逐渐发展出区域经济学、地缘政治学、区域社会学、区域人类学等分支学科，使区域科学研究领域愈加广泛。但令人遗憾的是，区域科学研究中一直缺乏公共管理学者的声音。正是从这个意义上，我们认为，区域科学研究中的公共管理视角和公共管理方法，将会使区域科学这门古老的学问更加丰富和完善。换言之，区域公共管理研究的兴起和发展，弥补了区域科学研究上的一大不足和缺憾，推动了区域科学研究的理论创新。

另一方面，区域公共管理研究的全面展开，至少能够带来现代公共管理学科自身两方面的理论创新：

其一，研究方法上的创新。古语云：“欲穷千里目，更上一层楼。”没有方

方法论上的创新，就很难有研究内容的拓展和更新。在国内公共行政学界，学科研究的方法论一直滞后于现实发展的要求。正如早前有学者指出：“我们重视质的分析，忽视量的研究；重视规范分析方法，而忽视实证研究方法；习惯于静态描述，忽视动态分析；重视非生态的分析，而忽视生态分析的方法。”<sup>①</sup>研究方法上的陈旧和单一，早已成为制约我国公共行政学进一步发展的“硬伤”和瓶颈。而区域公共管理的研究，首先就是方法论上的创新研究。它特别需要以经济学、政治学、社会学、地理学、法学等学科理论为基础，交叉运用区域科学和公共管理学的综合知识，进行理论与实证相结合的原创性研究。在具体的研究方法上，主要采用新制度主义研究法、博弈论分析法、交易费用分析法、竞争论分析法、比较研究法、个案研究法，等等。

其二，研究内容上的创新。夏书章教授认为，“在早期阶段，自关于‘政治与行政’的讨论开始，政府办事程序、行政效率、官场习气等方面同时受到企业界对管理的研究、改善的压力和挑战，使注意和加强行政的研究提上议事日程。因此，作为这门新兴学科发源地的美国，最初和相继问世的著作，都集中或侧重研究政府和行政理论和实践，行政学也就成了政治学的分支——二级学科。换句话说，当时把公共管理仅局限于研究政府组织与管理……”<sup>②</sup>而中国是一个有着悠久“行政”历史传统的国度，因此，当 20 世纪 80 年代公共行政学在我国恢复重建时，学界研究的行政学、行政管理学、公共行政学乃至后来的公共行政管理学，至多只能说是名称上的点滴差异，谈不上有研究内容上的质的不同。20 多年来，国内的行政学研究事实上是“政府管理研究”，其关注的焦点是政府职能、政府组织、政府人事、政府决策、政府效率、政府监督、政府改革等静态的、制度上的“内向型行政”内容，对动态的更为广泛、空间意义上的区域公共管理问题少有问津。因此，区域公共管理研究的兴起，为公共管理的研究内容注入了新鲜血液，无疑会引起国内学界同仁的探索与争鸣。从前文述及的区域公共管理研究的基本内容来看，它在很多方面已拓宽甚或超越了传统行政学研究的狭小框框，具有重要的理论创新意义。

从现实的社会诉求来说，在经济全球化、区域一体化、社会信息化、组织网络化以及国内经济市场化和地方分权化的新形势下，区域发展中的矛盾和冲突不断增多和复杂起来，这给以区域政府为核心的区域公共管理主体提出了严峻的挑战。能否回应这些现实诉求，应对这些严峻挑战，不仅仅是一个实践问题，还是一个重大的理论问题。区域公共管理的系统研究，能够为区域发展提供理论上的指导甚至直接出谋划策，提出有的放矢的政策建议和方案咨询。比

① 参阅张成福《发展、问题与重建》，载《政治学研究》1996年第1期。

② 夏书章：《现代公共管理概论》，长春出版社2000年版，第1—2页。

如，我国区域政府间的“地方保护主义”问题，“一国两制”下地方间的合作与协调问题，市管县问题，市（县）乃至省级行政区划调整问题，“珠三角”与“长三角”的相互竞争问题，珠江流域的治理问题，特区（包括经济特区和特别行政区）的公共管理模式比较研究，等等，都不能认为是可有可无或者是视而不见的问题，更不是三言两语能够讲清楚道明白的问题，需要我们深入调查研究，从实证研究和理论研究相统一的高度正视和重视之。