

中国地方政府合作研究

——基于行政权力分析的视角

A Study on
Inter-local Government Cooperation in
China from a Perspective of
Administrative Power

彭彦强 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

013760136

D625
118

中国地方政府合作研究

——基于行政权力分析的视角

A Study on
Inter-local Government Cooperation in
China from a Perspective of
Administrative Power

彭彦强 著



D625
118



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



北航

C1667465

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府合作研究：基于行政权力分析的视角 / 彭彦强著.

—北京：中央编译出版社，2013.8

ISBN 978-7-5117-1713-9

I. ①中…

II. ①彭…

III. ①地方政府—合作—研究—中国

IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 168068 号

中国地方政府合作研究：基于行政权力分析的视角

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

责任编辑 盛菊艳

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话 (010)52612345 (总编室) (010)52612335 (编辑室)
(010)66161011 (团购部) (010)52612332 (网络销售)
(010)66130345 (发行部) (010)66509618 (读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数 240 千字

印 张 18.75

版 次 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 65.00 元

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：010-66509618

序

随着中国经济向更高阶段和更纵深发展，经济的区域化趋势进一步明显。在经济区域化过程中，地方政府之间的合作明显增加。通过合作解决跨行政区问题、提供区域公共产品和服务，进而提高区域整体竞争力，“组团式”发展正成为地方政府积极寻求的发展策略。顺应此种趋势，最近几年来，国家相继批复了诸多区域发展规划，设立了多个跨行政区的改革试验区，这客观上也要求区域地方政府通过紧密的合作来实现区域发展规划和国家改革战略。可以预言，今后在相当长的一段时期内，地方政府合作将成为推动我国区域内乃至区域间均衡发展的强大动力之一。

在地方政府合作实践日益兴起的背景下，学术界有关地方政府合作方面的研究开始逐渐勃兴。尤其是近年来，一批来自政治学、行政管理学和经济学等学科的研究者，从不同的视角对地方政府合作行为进行了分析，涌现了许多研究成果。这些成果中以某个区域地方政府合作为个案的研究专著和文章为多，但也不乏对地方政府合作的理论探讨的文章，但对地方政府合作进行理论探讨的专著却并不多见，本书正是直接以地方政府合作为研究对象进行理论分析的有益尝试。

本书从一个新的角度对地方政府合作进行解释，即从行政权力的分析入手，理解地方政府合作。中国的经济发展模式具有明显的政府

主导的特点，行政权力的运用成为政府主导作用发挥的主要途径。地方政府之间的合作涉及地方政府的行政管辖范围问题，地方政府合作的过程需要地方政府间在管辖权上相互协商，是一个地方政府间行政权力的横向协调过程。本书认为，地方政府合作客观上具有资源配置的功能，即能够优化资源的跨行政区配置，不过这种资源配置不是地方政府对资源在行政区间的直接配置，而是通过行政权力的协调借助市场机制来实现的。现阶段的地方政府合作大多体现了维护区域市场的行为取向，在合作过程中各地方对自身的和合作方的行政权力均形成了限制和约束，促使各行政辖区异质化的市场和公共政策向某种程度的同质化转变。

地方合作在区域层面优化了政府与市场的关系，地方合作过程“实质上减小了而不是增大了地方政府在资源的区域配置中的作用，在一定程度上纠正了政府的越位和错位，市场得以在区域层面发挥其正常的资源配置功能；同时，在存在市场失灵的区域性公共物品和公共服务领域，各地方政府通过合作则加强了政府的作用，弥补和改善了政府缺位状态，为区域经济活动提供了必要的公共服务环境的支撑”。这是对中国现阶段地方政府合作功能的一个重要发现。

本书提出了一系列地方合作中行政权力协调的概念，包括行政权力行使的对等约束、行政权力的跨行政衔接、行政权力的让渡、行政权力的横向转移等。本书对地方政府合作中通常涉及的有关经济要素和商品在辖区间自由流动的权力、有关产业发展规划和结构调整的权力、有关提供跨界公共服务和物品的权力进行了深入的分析。本书还构建了一个地方政府合作的连续谱系，指出地方政府合作的深化往往意味着参与合作的地方政府在合作事项方面的决策权和执行权的独立性逐渐降低。

以上这些概念、模式和观点，在国内应该是首次提出，其中难免有不完善之处，甚至有漏洞，但是从行政权力的角度研究地方合作，毕竟是一种新的分析框架，可以使我们对地方政府合作的研究有一种新的理论。我们期待学术界对本书的研究角度和观点提出批评，以利于区域治理与府际关系研究的推进。

杨龙

2011 年岁末

目

录 Contents

序.....	1
第一章 导论.....	1
第一节 研究背景、问题及意义	1
第二节 文献综述	11
第三节 相关概念的界定	32
第四节 研究方法、基本框架	35
第五节 本书的创新与不足	40
第二章 地方政府、行政权力与资源控制	44
第一节 行政权力与资源控制	45
第二节 地方政府对资源的控制和支配权限	54
第三节 地方政府对资源的控制: 地方政府合作的物质基础	83
第三章 地方政府合作与资源的跨行政区配置	91
第一节 地方利益的实现与地方政府行为	91
第二节 地方政府竞争与资源区域性配置的扭曲	104
第三节 地方政府合作与资源区域性配置的实现	127
第四章 地方政府合作与行政权力横向协调	154
第一节 行政权力对资源空间配置的嵌入	154
第二节 地方政府合作中的行政权力横向协调	163
第三节 行政权力横向协调与地方政府合作的选择	193

第五章 以长江三角洲地区为例的实证研究	209
第一节 长江三角洲地区的发展与演变	210
第二节 长江三角洲地区地方政府竞争与资源配置	217
第三节 长江三角洲地区地方政府合作与行政权协调	225
第四节 深化长江三角洲区域地方政府合作的政策建议	253
第六章 结论	264
参考文献	269
后记	286

第一章 导 论

第一节 研究背景、问题及意义

一、研究背景

1. 我国跨界公共问题及其治理问题日益突出

所谓跨界公共问题是指跨越两个及两个以上行政区域边界需要由相关政府来解决的公共问题。跨界公共问题在当前中国主要表现为两类，一是区域经济一体化问题，一是跨界公共物品和公共服务的供给问题。

区域经济一体化问题就是如何通过消除阻碍资金、劳务等经济要素和商品流动的行政壁垒和一系列新的制度与机构的构建使部分或全部商品和生产要素在区域内自由流动，从而实现资源在区域内的优化配置。从理论上讲，在一个主权国家内部，由于没有主权国家间关税等壁垒的存在，商品、劳务、资金等可以自由流动，全国应该是一个统一的大市场，不存在经济一体化的问题。但在现实中，在“以经济建设为中心”的压力下，我国地方政府直接承担了过多的市场建设和地方经济发展的任务，地方政府领导人为了在政绩考核中胜出，围绕地方经济发展展开了激烈的竞争。而地方政府在相互竞争的过程中，为了各自利益的最大化往往不顾其他地区的利益，人为地设置许多政策性障碍，一方面竭力吸引外部资源进入本地区，另一方面又千方百计防止本地资源流向外地，各地方相互封锁、画地为牢，形成了恶性竞争与地方保护，造成了

区域间的市场分割,严重阻碍了商品、资源、资金、劳务等的自由流动和资源的整体的优化配置,对我国区域统一市场乃至全国统一大市场的形成以及市场建设水平的进一步提高造成了巨大损害。而随着行政区内部市场的发展和市场力量的整体增强,区域经济必然逐渐冲破行政区划的藩篱走向一体化,在这一过程中,区域经济一体化与地方政府出台的与之相悖的政策之间的矛盾会日益凸显,解决由此矛盾所导致的问题的紧迫性也随之凸显。

跨界公共物品和公共服务的供给问题主要表现为跨地区的流域治理、跨地区基础设施的规划和建设、跨地区突发性公共事件的应急、资源开发与环境保护等等。随着地方政府间横向经济联系越来越紧密,相互之间的依存度也越来越高,许多原本局限于行政区内部的公共问题在这一过程中开始跨越行政区边界,传统的“行政区行政”^①模式对治理这些问题显得力不从心,许多跨界公共物品和公共服务得不到有效的供给。与此同时,地方政府间的恶性竞争则又加剧了跨地区公共事务治理的失灵状态,我国各省区之间所存在的“断头路”、太湖蓝藻事件等等就是典型的例证。

对于跨界公共问题的治理,除了由所涉地方政府的共同上级政府来负责外,还可以通过地方政府合作的方式来进行,并且由于跨界公共问题本身的复杂性,在现实中这类问题也多是通過地方政府合作的方式解决的,以治理跨界公共问题为导向的地方政府合作正在中国日渐兴起。

2. 中国地方政府合作的兴起

随着我国计划经济向市场经济的转轨,特别是20世纪90年代以

^① 所谓行政区行政,简单地讲,就是基于单元行政区域界线的刚性约束,民族国家或地方政府对社会公共事务的管理是在一种切割、闭合和有界的状态下形成的政府治理形态。参见陈瑞莲:《论区域公共管理的制度创新》,载《中山大学学报(社会科学版)》,2005年第5期,第61—67页。

后,中国区域经济联系越来越紧密,区域经济一体化加速发展,正在逐步形成以珠江三角洲、长江三角洲和环渤海三大经济区为代表的内部经济联系日益紧密的经济区域,“行政区经济”^①的负面作用有所弱化,地方政府间横向联系越来越紧密,合作的广度和深度都有了很大的发展。

首先,在合作领域上,地方政府合作既有经济方面的合作,也有公共行政事务方面的合作,合作领域相当广泛,涉及交通、能源、贸易、农业、金融、投资、旅游、就业服务、信息化、科教文化、环境保护、公共卫生、基础设施建设等等。例如,2004年6月3日,泛珠三角区域各方共同签署了《泛珠三角区域合作框架协议》,提出要在基础设施(能源、交通、管道)、产业与投资、商务与贸易、旅游、农业、劳务、科教文化、信息化建设、环境保护、卫生防疫十个领域展开全面合作。据报道,长三角16个城市多年来已在30多个领域开展合作,其中在规划、科技、信息、产权、人才、旅游、海关、港口、协作等九大领域取得积极进展。^②

其次,在合作形式上,相关政府或部门签订了大量的合作协议。在长三角地区,2004年3月,苏浙沪三省市工商局在上海共同签订了

① 行政区经济是由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象,是我国在从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中,区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变时期出现的具有过渡性质的一种区域经济类型。它的典型特征为:企业竞争中渗透着强烈的地方政府经济行为、生产要素的跨行政区流动受到很大阻隔、行政经济的呈稳态结构、行政中心与经济中心的高度一致性、行政区边界经济衰竭性等等。参见舒庆、刘君德:《一种奇异的区域经济现象——行政区经济》,载《战略与管理》,1994年第5期;舒庆、刘君德:《中国行政区经济运行机制剖析》,载《战略与管理》,1994年第6期;舒庆:《中国行政区经济与行政区划研究》,中国环境科学出版社1995年版。

② 季明、俞丽虹:《长三角区域合作在九大领域取得积极进展》,参见新华网(http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-07/20/content_6406647.htm),2007年7月20日。

《长三角地区消费者权益保护合作协议》，在受理消费者异地申（投）诉、开发互联互通的消费维权网络平台、开展流通领域商品质量监测等方面开展紧密合作。2007年9月，苏浙沪两省一市签署了《关于加快推进长三角地区道路运输管理一体化的备忘录》，正式建立“两省一市”交通主管部门每年一次联席会议制度；长三角两省一市动物防疫及畜产品质量安全监管联席会议于2007年12月在常州召开，参加会议的苏浙沪两省一市畜牧兽医相关部门签署了“长三角两省一市动物防疫及畜产品质量安全监管区域一体化互认合作协议”。泛珠三角几乎在各个领域都签署了合作协议，如《泛珠三角城市投资促进机构合作宣言》、《泛珠区域城市科技咨询合作协议书》、《泛珠三角九省区劳务合作协议》、《泛珠三角九省区人才服务合作协议》、《泛珠三角区域安全生产合作协议》、《泛珠三角区域工商行政管理机关推进社会主义新农村建设合作协议》、《泛珠三角区域环境保护产业合作协议》、《泛珠三角区域环境保护合作协议》、《泛珠三角区域整规工作合作协议书》、《泛珠三角区域农业合作协议》、《泛珠三角现代物流发展合作协议》、《进一步加强泛珠旅游市场合作与交流协议》等等。合作协议的签署标志着地方政府在一些领域合作共识的达成，为合作事项的落实提供了重要前提。

最后，在合作机制上，许多地方政府间建立了大量的联席会议制度和合作论坛。如泛珠三角区域合作行政首长联席会议制度、泛珠三角区域劳务合作联席会议、长三角港口管理部门合作联席会议、长三角启动金融一体化建设金融发展联席会议、环渤海地区经济联合市长联席会、长株潭三市党政领导联席会议、粤港合作联席会议、闽粤赣十三市党政领导联席会议、武汉城市圈经委主任联席会议等等；合作论坛如长江三角洲旅游城市高峰论坛、泛长三角合作论坛、长三角旅游合作与发展论坛、长三角物流合作论坛、长三角检测机构发展与合作论坛、泛珠三角

区域合作与发展论坛、泛珠三角区域经贸合作洽谈会、环渤海区域经济合作高峰论坛、武汉城市圈政协主席论坛、红三角区域合作和发展论坛、长江论坛等等。

简而言之,许多地方政府不断加强与毗邻地方政府的联系,寻求经济乃至社会公共事务等方面的全方位合作,地方政府合作日益频繁并向纵深方向发展,合作正在逐渐成为地方发展和治理跨界公共问题的新战略。

二、问题的提出

尽管我国地方政府合作越来越频繁和广泛,但这并不意味着我国跨界公共问题得到很好的治理,地方政府保护、行政壁垒高筑、不合理的重复建设等依然存在,并且在短时间内很难清除,要想实现区域经济一体化,形成全国统一市场,跨行政区公共事务得到有效治理,地方政府合作还需要进一步深化。目前,针对这些问题,国内学者提出了建立区域合作组织,加强区域合作的组织协调,以及进行行政区划调整以使行政区与经济区相对应等对策建议。但在笔者看来,行政权力在跨界公共问题的形成中发挥了核心的作用,应从行政权力的角度对跨界公共问题的解决途径之一——地方政府合作本身进行深入研究。

市场化改革打破了“条条专政”,使得各地方间的横向经济联系得以发展,行政性分权改革则为地方政府发展本地经济提供了某种程度上的自主权。“随着中央行政权力逐渐向地方政府下放,地方政府逐渐拥有了制定地方经济发展规划和资源配置的权力”,^①在行政区划刚性约

^① 张明军、汪伟全:《论和谐地方政府关系的构建:基于府际治理的新视角》,载《中国行政管理》,2007年第11期,第92—95页。

束的基础上，地方政府成为独立的利益主体，他们为了各自辖区利益和地方政府利益的最大化而展开相互竞争，财政分权与国有企业下放则加剧了这种竞争。市场化改革和地方分权改革使得地方政府既有主观动力又有实际能力通过相互竞争追求自身利益的最大化。地方政府间竞争一方面使各地方政府在辖区内部通过行政权力的自我约束为经济发展创造良好的制度环境，另一方面又使得各地方政府间相互用行政权力树立各种行政壁垒，制定各种地方保护主义政策。所以说，区域经济一体化中存在的障碍，实际上是地方政府运用行政权力对资源的市场化配置的阻隔和扭曲，体现了地方政府运用行政权力对资源的配置情况。跨界公共物品和公共服务供给中存在的问题可以看做是地方政府间竞争的延伸，反映了各地方政府为了自身利益而运用行政权力对公共资源的配置情况。由于行政权力受到行政区划的刚性约束，地方政府只在本辖区内享有管辖权，行政权力的行使受到行政区划这一刚性边界的阻隔，因而，解决跨界公共问题尤其是跨界公共物品和公共服务的供给问题首先就需要各地方政府对行政权力进行协调，从而达成对部分相关地方政府的公共资源和其他经济资源在区域层面的配置。

本质上，无论是地方政府竞争还是地方政府合作都可以看做是一种地方政府对资源的配置行为，行政权力都在其中发挥着核心的作用。地方保护、行政壁垒、不合理的重复建设不过是地方政府在相互竞争中运用所掌握的行政权力在对自身有利的前提下对各种资源进行配置的外在表现，而作为解决跨界公共问题基本途径之一的地方政府合作则是通过不同地方政府间所掌握的行政权力的相互调整，从而将地方政府经由行政权力所控制的资源在相互合作的辖区间进行重新配置，以使自身获得更大收益；地方政府合作的过程本质上可以看做是地方政府就行政权力相互调整达成合作的过程，是通过行政权力的相互调整来实现资源配置的一种行为方式。从深层次讲，地方政府间所签订的“合作协议”是

地方政府对行政权力相互调整的结果,地方政府合作机制则是地方政府对行政权力进行相互调整的制度化形式和场所,其作用在于降低地方政府合作的交易成本。

然而,在对地方政府合作的研究中,学者们通常认为,建立一些区域合作组织或者构建多元治理网络、完善合作机制就可以有效地解决区域公共问题或者说跨界公共问题。但是,为什么地方政府合作能够解决跨界公共问题?地方政府合作是如何解决跨界公共问题的?区域合作组织、多元治理网络等治理工具解决跨界公共问题的机理是什么?这些问题实际上可以归结成一个问题,即如何理解地方政府合作。显然,对于这一问题,目前学者们还没有令人信服的解释,笔者认为,要对这一问题进行合理的解释,必须把握行政权力这一标志政府本质属性的核心要素,从行政权力的视角来审视地方政府合作——对地方政府合作的本质,行政权力在地方政府合作中扮演的角色,行政权力在资源的跨行政区配置中的正负作用,地方政府合作在优化资源跨行政区配置中的作用机理,以及如何通过行政权力的相互调整来不断推进和深化地方政府合作并最终在客观上实现资源的跨行政区优化配置进行深入探讨,在此基础上给出问题的答案,这正是本书的主旨所在。

三、研究的意义

1. 理论意义

目前,国内学者对地方政府合作和区域公共管理的研究主要集中在地方政府合作机制的研究和区域公共管理的组织的结构性变革,对地方政府合作和区域公共管理组织的结构性变革背后的权力关系关注较少,据笔者所掌握的资料,在这方面还缺乏专门性的研究。而地方政府合作和区域公共管理中的权力关系理应成为其核心内容之一,因为权力关系

和权力结构是影响地方政府合作和区域公共管理实质性和有效性的关键要素,因而,对地方政府合作中的行政权力展开研究或从权力的视角来研究地方政府合作将极大地深化当前对地方政府合作的理论探讨,对于拓展区域公共管理研究的领域,丰富区域公共管理研究的内容,推动尚处于探索和形成阶段的区域公共管理学科体系的进一步完善和发展具有重要的意义。

同时,对地方政府合作的研究还能够丰富我国政府经济学和区域经济学的学科内容。政府行为是政府经济学的重要研究内容之一,尤其是在政府如何提供公共物品和公共服务方面,已有较为成熟的理论,但国内的政府经济学对于跨行政区公共物品和公共服务的提供问题较少涉及;随着我国城市进程的加快,城市群、都市圈的逐步形成以及区域经济联系的日益紧密,跨行政区公共物品和服务的地方政府间联合提供正在兴起,对此进行深入的理论探讨将有利于丰富中国特色的政府经济学的学科内容。政府的职能与行为及资源优化配置也是区域经济学的重要研究内容之一,尤其是在我国,政府行为对经济的空间结构、区域生产力布局等有着显著的影响,甚至能够产生决定性的作用,尽管在区域经济学中,学者们对地方政府竞争之于区域资源配置、区域市场的形成、区域生产力布局研究较多,但对地方政府合作对区域市场一体化、区域经济的生产力布局、区域资源合理配置等方面的影响的研究比较缺乏。本研究则在一定程度上能够充实区域经济学在这方面的理论内容。

此外,在我国当前府际关系研究中,纵向政府间关系研究较多,而横向政府间关系中,地方政府间竞争关系也已有较多的研究成果,横向地方政府间合作关系研究比较缺乏,地方政府间合作只是随着近年来区域经济的发展而日益受到关注,但现有的研究还没有形成适用于中国地方政府合作的理论框架。本书的研究不但进一步丰富了我国的府际关系研究内容,而且对于构建一个适合于分析中国地方政府合作的理论框架

也有一定的贡献。

2. 实践意义

地方政府合作研究不仅具有重要的理论意义,而且还具有重要的实践意义。首先,有利于政策制定者认识到在地方政府合作中对行政权力进行相互调整的重要性,进而在政策制定中突破行政区划的界限,加速我国区域经济一体化进程。

当前,我国区域经济一体化和全国统一市场的形成所面临的一个主要障碍仍然是行政区划的刚性约束所导致的市场的分割。“行政区划是国家权力的空间或者地域的分割和配置”,^① 改革开放以来的行政性分权和经济性分权使得行政区划的刚性约束更为明显,“行政性分权使地方政府拥有竞争政策权,而财政体制改革使地方政府获得竞争收益权”,^② 二者的结合使得地方政府既有主观动力也有实际能力来与其他地方政府展开竞争。由于缺少应有的规范,恶性竞争不断发生,各地方政府间相互设立行政壁垒,人为地割裂了经济要素的跨行政区流动,导致全国统一市场被分割为许多狭小的地方性市场,形成了“行政区经济”,其实质则是地方政府间行政权力的对立和地域性的绝对化分割。地方政府合作的关键则在于地方政府对行政权力的相互自愿性调整,从而打破权力的绝对化分割,表现之一就是行政壁垒的拆除,这无疑对于加速我国区域经济一体化进程和全国统一市场的形成具有实质性意义。通过对行政权力在地方政府合作中的重要作用的研究,可以使政策制定者意识到深化合作的关键在于行政权力之间的相互调整,有利于合作的实质性进展。

① 刘君德等:《中外行政区划比较研究》,华东师范大学出版社2002年版,第2页。

② 张明军、汪伟全:《论和谐地方政府关系的构建:基于府际治理的新视角》,载《中国行政管理》,2007年第11期,第92—95页。