



FUJI GUANXI JIANKANG
ZHILI MOXING

府际关系 健康治理模型

——基于丝绸之路经济带国内府际关系实证研究

唐兴和 著



人 民 出 版 社

府际关系 健康治理模型

——基于丝绸之路经济带国内府际关系实证研究

唐兴和 著



人民出版社

责任编辑:曹 春
装帧设计:汪 莹 木 辛
责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

府际关系健康治理模型:基于丝绸之路经济带国内府际关系实证研究/
唐兴和 著. —北京:人民出版社,2016.6
ISBN 978-7-01-016257-7

I. ①府… II. ①唐… III. ①地方政府-行政管理-研究-中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 115063 号

府际关系健康治理模型

FUJI GUANXI JIANKANG ZHILI MOXING

——基于丝绸之路经济带国内府际关系实证研究

唐兴和 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22

字数:280 千字

ISBN 978-7-01-016257-7 定价:66.00 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

序

2013年9月，习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表重要演讲时，提出建设“丝绸之路经济带”的战略构想。丝绸之路经济带的建设，将使欧亚各国经济联系更加紧密，合作交流更加深入，发展空间更加广阔，是一项造福沿途各国人民的战略事业，得到了沿途各国的积极响应，也成为当前社会各界研究和讨论的热点问题。

唐兴和博士的著作《国内府际关系SG模型——基于丝绸之路经济带实证研究》，基于丝绸之路经济带建设的战略考量和国际背景，以现阶段我国府际关系存在的困境为着眼点，从研究次区域经济合作国内府际关系规律着手，将其提升为次区域经济合作国内府际关系健康治理（Sound Governance, SG）模型。在对该模型进行实践验证的基础上，用以指导我国丝绸之路经济带战略中的国内府际关系优化，从而使该模型表现出良好的契合性和有效性。

随着政府在社会体系中所承担的角色和功能的变化，府际关系也发生了很大的变化。在现代国家治理体系中，政府对日益复杂的公共事务和社会关系的管理行为，已构成复杂、多元的关系网络。在我国全面深化改革和加快政府职能转变的背景下，善治理念下的府际关系越来越被社会各界所关注，

尤其是在现阶段经济转型发展的时代背景下,我国纵向府际关系和横向府际关系均存在不同程度的失序现象,甚至在个别方面处于“病态”运行状态,影响了区域发展竞争力的提升,对我国经济社会的健康发展也产生了较为严重的负面影响,最终使我国参与的次区域经济合作出现发展困境。如何通过调整和改善府际关系走出困境,就成为值得研究的重要课题。

现阶段我国社会管理具有“大政府小社会”的特点,这种特点决定了国内府际关系是影响丝绸之路经济带战略实施及其成效的重要因素之一,由此就出现这样一个亟待研究解决的命题:为实现丝绸之路经济带建设的预期发展目标,即加强丝绸之路经济带各成员国之间的经济联系,需要什么样的国内府际关系作为支撑?在该基本命题下,又引申出以下几个问题:一是能否在现有研究成果中找到该命题的答案?二是能否构建一个次区域经济合作国内府际关系模型?三是丝绸之路经济带国内府际关系现状如何?四是丝绸之路经济带国内府际关系如何优化?

展现在读者面前的这部著作,围绕解决上述四个问题,以次区域合作国内府际关系为研究对象,立足近些年来我国经济社会发展中政府改革与治理的实践探索,分析政府行为的政治经济学动机,注重“有形之手”和“无形之手”两者力量相互补充相互协调下我国全局福利最大的价值判断,用规范逻辑分析方法研究分析政府的典型行为,从经济视角和公共管理视角寻求国内府际关系优化这一命题的答案,试图对政府不当行为进行制度矫正,同时也为次区域经济合作国内府际关系治理提供可遵循的范式。

该著直指我国当代府际关系存在问题的本质,以独辟蹊径的思路,建构了府际关系健康治理范式和路径框架。纵观全书,具有以下学术特色:

一是理论独创性较强。该书紧扣我国府际关系实践,从经济视角分析次区域经济合作国内府际关系作用过程及府际关系运行逻辑,创造性地揭示了

影响次区域经济合作国内府际关系的五要素，即目标、主体、氛围、方式和载体，分析了各要素之间的相互作用联系，考察了府际关系健康治理导向下五要素的运行状态，从理论上将五要素及五要素的应然状态构成的有机体系提炼为次区域经济合作国内府际关系健康治理运行范式，为府际关系优化和区域治理提供了可操作的路径，从而拓展了府际关系理论研究范畴，完善了府际关系理论体系。因此可以说，该书的出版，是对府际关系研究领域的有益尝试，从某种意义上说，也是一种理论上的创新。

二是功能实用性较强。综观全书，基于丝绸之路经济带建设的战略实施背景，该书始终都具有明确的实用性导向。例如，研究的逻辑起点是我国国内府际关系存在的现实问题，研究的实践基点是国内府际关系局部无序引发的负面效应及解决措施，研究的视域背景是次区域经济合作国内府际关系运行状况及应然状态，研究的结论为以丝绸之路经济带为典型的次区域经济合作中的国内府际关系运行及优化提供实现路径等，这些都体现了该书具有良好的实用功能。

三是路径可靠性较强。当下的中国，分析问题重要，解决问题更为重要。经济社会运行的过程和结果与政府规制息息相关，无不体现着政府行为及政策的实际效果。该书针对我国参与的次区域经济合作国内府际关系运行及优化，基于对国内府际关系困境中政府行为的真实图景进行还原与抽象，提出纵向府际依序作用，横向府际有序竞争、分工协作的健康治理状态，是府际关系的应然方向。故本书研究所凭借的实践基础（国内府际关系困境中的政府行为）、围绕的主线（实现次区域经济合作预期发展目的），以及研究的落脚点（提出丝绸之路经济带国内府际关系优化路径）等，均提出了现实可靠的可供选择的实现路径。

总之，该书的出版具有较好的理论意义和实践价值。在理论上，能够丰

富府际关系研究内容，拓展府际关系的研究视角，完善府际关系理论体系；在实践上，能够为我国构建科学合理的国内府际关系参与蓬勃发展的次区域经济合作提供积极的指导，从国内府际关系角度为丝绸之路经济带建设提供有益帮助，为我国解决因府际关系失序导致的诸多问题提供启发。不仅适宜于公共管理学、行政管理学等领域的研究者阅读，亦可供对上述领域感兴趣的读者和党政公务人员学习参考。

受作者之邀，特作此序。

南京大学商学院名誉院长、特聘教授、博士生导师



2016年5月26日

于南京大学商学院

目 录

序.....	1
第1章 导论.....	3
1.1 现代国家治理需要善治理念下的府际关系	3
1.2 国内府际关系研究的理论与现实意义	7
1.3 研究架构	12
1.4 主要研究方法	15
1.5 创新点	18
本章小结	19
第2章 基本概念解析与研究现状	20
2.1 府际关系	20
2.2 次区域经济合作	37
2.3 丝绸之路经济带	41
2.4 本研究的必要性	44
2.5 本书的研究对象及研究视角界定	44

本章小结	47
第3章 国内府际关系健康治理模型（SG模型）构建	48
3.1 次区域经济合作国内府际关系健康治理模型——SG模型	48
3.2 SG模型构建的理论和实践基础	52
3.3 SG模型的要素及相互作用机制	59
3.4 SG模型五要素的应然状态	69
3.5 SG模型的适用	109
3.6 SG模型的功能	111
本章小结	112
第4章 健康治理要求下方式应然状态的实践依据	114
4.1 纵向府际作用理论及实践分析	114
4.2 横向府际作用理论及实践分析	143
本章小结	177
第5章 SG模型的验证	178
5.1 对SG模型目标及其应然状态的验证	179
5.2 对SG模型主体及其应然状态的验证	181
5.3 对SG模型氛围及其应然状态的验证	184
5.4 对SG模型方式及其应然状态的验证	188
5.5 对SG模型载体及其应然状态的验证	195
5.6 验证总结	199
本章小结	200

第 6 章 基于 SG 模型的丝绸之路经济带国内府际关系优化研究	201
6.1 丝绸之路经济带背景下 SG 模型适用性	201
6.2 基于 SG 模型的丝绸之路经济带国内府际关系目标 优化研究	204
6.3 基于 SG 模型的丝绸之路经济带国内府际关系主体 优化研究	223
6.4 基于 SG 模型的丝绸之路经济带国内府际关系氛围 优化研究	247
6.5 基于 SG 模型的丝绸之路经济带国内府际作用方式 优化研究	252
6.6 基于 SG 模型的丝绸之路经济带国内府际关系载体 优化研究	270
本章小结	283
第 7 章 总结与展望	284
7.1 国内府际关系实证研究的主要结论	284
7.2 当前丝绸之路经济带国内府际关系优化建议	286
7.3 进一步研究展望	290
参考文献	292
附 录	304
后 记	340

丝绸之路，起始于 2000 多年前我国西汉时期，它横贯欧亚大陆，是连接亚非欧的古文明交通要道，因其特殊的地缘特点，丝绸之路从未离开过世界的目光，并在不同的历史背景中，被世界各种力量赋予不同的价值与意义，历久弥新。今天，丝绸之路经济带成为我国重要的国家发展战略，被赋予了新的内涵和意义，正在当今世界的政治、经济、文化、外交等舞台上日益绽放出新的光彩。实现这一国家发展战略目标，对我国重构国内府际关系，并用这一关系支撑丝绸之路经济带战略提出了现实需求，由此引出一个具有理论和实践价值的重要课题。

第1章 导 论

当人类由散乱无序的野蛮社会发展到具有一定文明秩序的奴隶社会开始，政府作为国家公共行政权力的象征而产生，以实际行为单元运行至今，并由此伴生关于府际关系的社会实践和相关理论研究，是人类社会演变进程中的重要命题。直到今天，随着资源的稀缺性和人类日益增长的物质文化需求之间的矛盾愈渐突出，政府在资源配置中引发的相互关系及其对经济社会发展效率的影响显得越来越重要。由于我国关于府际关系的研究起步较晚，理论体系尚在逐步建立和完善之中。当前，我国倡导的丝绸之路经济带战略构想，正在成为全世界关注的热点。在此背景下，深入讨论二者视域交叉的相关理论与实践活动，就成为当前研究的必然。

1.1 现代国家治理需要善治理念下的府际关系

在现代国家治理中，各级政府对日益复杂的公共事务和社会关系的管理行为已构成复杂、多元的关系网络。伴随着经济发展和社会进步，特别是在我国全面深化改革和加快政府职能转变的背景下，随着中央财政分权改革和地方发展的逐步规范，善治理念下的府际关系构建越来越成为社会各界广泛

关注的热点问题，也是推进国家治理现代化必须正视和解决的重大课题。基于以下几方面缘由，提出本研究的论题。

（一）现行国内府际关系存在负面效应

府际关系是生产力。无论纵向府际关系，还是横向府际关系，都可能从正负两方面对经济社会产生效应。合理有序的国内府际关系具有凝聚资源、消除隔阂、形成合力、放大乘数等功能，会对经济社会发展产生积极的正效应，特别是在我国“大政府小社会”治理格局下，决定着全局发展目的导向下的资源有效配置实现的可能性及实现的程度。无序的国内府际关系将影响资源配置效率，降低全社会经济福利，会对经济社会发展产生负效应。现阶段我国纵向府际关系和横向府际关系均存在不同程度的失序，局部处于“病态”运行状态，引发的负面效应对府际关系提出进一步研究的需要。

目前看，国内纵向府际关系的负面效应主要表现在如下方面：第一，在次区域经济合作中，作为利益主体，地方政府有其特定的利益诉求。当其利益诉求通过正常渠道无法得到满足时，就会寻求非正常渠道获取利益，由此导致地方政府利益诉求行为产生异化。第二，纵向地方政府对中央调控政策选择性执行或者折扣性执行而导致中央政令不畅现象。第三，地方政府对中央政府选择性信息供给导致中央政府和地方政府信息不对称，具体表现就是地方政府利用对中央政府的信息优势，使中央政府掌握的信息失真，影响中央政府决策的准确度，以实现地方以自我为中心的狭隘利益。

现阶段国内横向府际关系的负面效应主要表现在地方政府对投资项目恶性竞争、横向产业同质竞争、滋生地方保护主义、公共品供给不足等方面。

纵向府际关系和横向府际关系失序产生的负面效应，制约区域经济合作发展效率，阻碍经济转型升级，降低了全社会发展效益和福利水平，迫切需要对国内府际关系展开深入研究，用制度体系促使府际关系回归有序。由此

可见,深入研究国内府际关系,有客观实践需求,并亟待理论指导。

(二) 突破次区域经济合作发展的困境

随着我国与周边国家合作关系的不断扩大和深入,我国参与的次区域经济合作越来越积极,并且呈现向纵深发展的良好态势,有效加强了全球区域经济联系。然而,不可否认,我国参与的大图们江次区域经济合作、中蒙次区域经济合作等均不同程度存在双方基础设施建设不协调、对外贸易逆差明显、边境地域经济发展水平低等诸多问题。这些问题制约次区域经济合作预期发展目标实现,使次区域经济合作陷入困境,而国内府际关系成为上述诸多问题出现的主要因素之一。地方政府的施政行为与所辖区域的利益紧密相关,在次区域经济合作过程中,国内府际关系所承载的利益关系会通过多种管道传导到经济社会发展的宏观体系,最终以问题的方式表现出来。所以,破解次区域经济合作发展困境,促进全球区域经济一体化发展,需要进一步研究次区域经济合作国内府际关系。

由此,本书构建了次区域经济合作国内府际关系模型,即通过制度安排,提供外生的约束性规制,使政府克服自利局限,实现自利和国家利益的有机统一,促进次区域经济合作预期发展目标的实现。

(三) 支撑丝绸之路经济带战略实施

丝绸之路是古代中国与欧洲之间的贸易通道,起于汉代,盛于唐代,之后渐衰。这条举世闻名、彰显厚重历史底蕴的交通干线,不仅是一条贸易通道,也是一条文化通道(杨恕等,2014),甚至可以认为是人类文明的第一通道,其广纳人类文明于一路,不仅是古代的生命线,更是今天永恒的课堂,值得后来者深入研究(余秋雨,2013)。2013年9月7日,习近平在访问哈萨克斯坦期间,面向欧亚各国正式提出共建丝绸之路经济带的伟大战略构想,丝绸之路经济带逐渐成为国内外经济社会关注的热点,同时,相关建

设实践也在蓬勃开展。丝绸之路经济带的建设，将我国西部大开发和大开放结合起来，使得西部区域成为我国乃至全世界极具潜力的经济增长极和发展支撑点。

丝绸之路经济带这一新的国家区域发展战略为国内相关区域发展提供了难得的重大历史机遇，获得各地方政府的积极响应，其必然会引致国内相关政府之间的府际关系发生，对国内府际关系现状提出重构要求。该府际关系能否科学高效运行，在一定程度上决定了丝绸之路经济带建设能否取得预期效果。由此，在决定我国丝绸之路经济带建设成效的诸多因素中，国内府际关系成为不可或缺的重要一环。国内府际关系的合理与否，将在一定程度上影响丝绸之路经济带建设预期目标的实现速度与实现程度。

所以，丝绸之路经济带战略的提出，对区域经济一体化大背景下的国内府际关系现状及优化方向和路径均提出了新的研究课题。中央关于丝绸之路经济带建设的战略构想，即加强我国和丝绸之路经济带其他成员国家之间的经济联系，均构成丝绸之路经济带建设的预期发展目标。为实现该预期发展目标，构建什么样的国内府际关系作为支撑，需要提前对其变化进行预判。具体是，在建设丝绸之路经济带战略构想视域下，为有效实现其预期建设目的，我国中央政府与地方政府之间的关系、地方政府之间的关系各以何种方式相互作用，国内府际关系对中央政府与外国政府之间的关系提出了什么需求，国内地方政府与世界各国之间的关系如何发生发展等等，都是必须深入探讨的课题，需要加以实证与规范分析。当前，在中国东海和南海安全不容乐观、变数较多的形势下，丝绸之路经济带的建设对我国的能源保障、地缘政治和国家安全具有极其重要的战略意义，亟待对丝绸之路经济带国内府际关系展开深入研究。

综上所述，期望我们研究国内府际关系的运行现状及其理想模型，特别

是研究次区域经济合作国内府际关系,能为我国在丝绸之路经济带建设过程中构建合理的府际关系提供有价值的参考。

1.2 国内府际关系研究的理论与现实意义

本书关于国内府际关系的研究,既具有重要的理论价值,也具有重大的现实意义。

1.2.1 理论意义

本书紧扣当前经济社会热点,从公共管理的角度,研究我国国内府际关系这一重大课题,可以丰富完善府际关系理论研究,具体表现在如下几个方面。

(一) 对经济实践的理论响应

府际关系是基于公共施政行为的政府间组织结构的关系表现,是经济社会发展的“内核式”架构,是我国经济社会发展实践和社会科学研究之于政府的题中应有之义。例如在建设丝绸之路经济带过程中,各级政府是多重角色互相交织的利益综合体。共建丝绸之路经济带是立足国内、面向国外、具有明确的对外发展目标的次区域经济合作发展战略,而府际关系对丝绸之路经济带建设无疑具有至关重要的影响。所以,建设丝绸之路经济带,需要我国构建恰当的国内府际关系作为支撑,同时,也对丝绸之路经济带国内府际关系(包括中央政府和地方政府之间的关系、各地方政府之间的关系)提出了理论研究需要,本研究正是对这种理论需要的回应。

(二) 丰富府际关系研究内容,解析次区域经济合作国内府际关系的国际性特点

我国参与的次区域经济合作实践已有 20 多年时间积累,如大湄公河、大