



Research on
Local Governments' Cooperation

地方政府合作研究

潘小娟 等/著



人民出版社

Research on
Local Governments' Cooperation

地方政府合作研究

潘小娟 等/著

 人 民 出 版 社

责任编辑：张双子

封面设计：石笑梦

图书在版编目（CIP）数据

地方政府合作研究 / 潘小娟 等著. —北京：人民出版社，2016.8

ISBN 978-7-01-016103-7

I. ①地… II. ①潘… III. ①地方政府—行政管理—合作—案例—研究—
中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 080148 号

地方政府合作研究

DIFANG ZHENGFU HEZUO YANJIU

潘小娟 等著

人民出版社 出版发行
（100706 北京朝阳门内大街 166 号）

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：13.5

字数：218 千字

ISBN 978-7-01-016103-7 定价：40.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

目 录

导 论	1
第一章 楠溪江水是如何流向乐清的?	19
第一节 合作的背景	19
第二节 合作的演进	22
第三节 合作的逻辑	32
第四节 合作的启示	41
第二章 “德—杭城际公交”的地方合作创新之路	51
第一节 “德清, 杭州置业第九区”	51
第二节 政府牵头 立案规划	53
第三节 阻力凸显 障碍重重	55
第四节 多线并进 化解阻力	59
第五节 合作创新 理论反思	67
第三章 由均输到共赢: 太湖流域水污染地方政府合作治理研究	71
第一节 合作治理的背景	72
第二节 合作的演进	76
第三节 合作治理的典型案列	86

第四节 合作治理评析·····	91
第四章 自发演进的合作：晋陕豫黄河金三角区域警务协作·····	99
第一节 跨辖区警察服务：“分而治之”与“协同合作”·····	99
第二节 黄河金三角区域警务协作进程·····	107
第三节 黄河金三角区域警务协作机理·····	112
第四节 黄河金三角区域警务协作的特点·····	119
第五章 地方政府合作的逻辑：一个分析框架·····	123
第一节 地方政府合作的理论与经验·····	123
第二节 地方政府合作分析框架的构建·····	132
第三节 地方政府合作分析框架的案例检验·····	145
第六章 推进我国地方政府合作的对策·····	169
第一节 满足共同需求·····	171
第二节 明确合作规则·····	174
第三节 完善合作机制·····	176
第四节 发挥行动者的作用·····	179
第五节 培育合作资本·····	182
附录一 楠溪江供水工程大事记（1976—2007 年）·····	185
附录二 课题座谈、访谈名单·····	196
后 记·····	200
参考文献·····	203

导 论

我国已经确立了建设“服务型政府”的目标，公共服务也已成为政府的四大职能之一。然而，计划经济下由政府直接生产与供给公共物品和服务的方式已经无法满足公民日益多元复杂的需求，因此，公共服务的供给机制亟须创新。在此过程中，一个比较突出的问题就是跨区域公共物品和服务的供给以及跨区域公共问题的治理。在我国的单一制国家结构形式下，地方政府之间如何才能形成一种合作机制并维持其运转？本书结合楠溪江供用水合作、德清与杭州城际公交合作、太湖流域水污染治理合作和晋陕豫黄河金三角区域警务合作四个案例，证明地方政府合作的必要生成条件及影响因素，并在此基础上提出适合我国国情的地方政府间合作生成的理论框架。

一、问题的提出

20 世纪 80 年代国内出现了区域合作的零星例子，到 21 世纪初期，我国的区域合作已经密布于东部沿海和中部地区。在将近三十年的发展中，区域合作形成了自渤海到南海沿岸线环环连接的态势。^① 区域合作的迅速发展有着深

^① 杨龙、刘海媛：《国内区域合作的空间分布特征初探》，《学习与探索》2010 年第 6 期。

刻的时代背景。改革开放以来,随着市场化、城市化和区域经济一体化的发展,我国区域间公共问题的产生与解决方式出现了巨大的转变:一方面,那些曾因行政区划的阻隔而无法解决的公共问题,如区域间的资源配置问题等,渐渐有了相应的解决途径;另一方面,新的区域性公共问题,如环境保护、治安维护、流行病防治等,在更为广阔的行政区域内蔓延。这是新时期地方公共管理面临的挑战,也是地方政府间合作蓬勃兴起的主要原因。

从资源配置的角度看,公共资源受自然、社会等因素的影响,在不同地区的分布情况差异较大。有些资源集中分布于某个地区,对资源所在地来说是多而有余的,对资源稀缺地来说却是求而不得的。在这种情况下,就需要打破行政区域的限制,让资源在区域间实现流动。这种根据需求而产生的流动,不仅满足了资源流入地的发展需要,而且也能帮助资源输出地将资源优势转化成经济优势,促成资源的优化配置。所谓资源优化配置,就是让一方的锦上添花变成另一方的雪中送炭,最终达到帕累托最优状态,进而实现整个区域的共同利益,推动区域的整体发展。在经济全球化的大背景下,这种区域一体化的合作显得尤为重要。唯有打破相互间的行政壁垒,减少地方政府间的合作成本,才能取得“抱团取暖”、互惠共赢的成效,从而提升地区整体竞争力。目前,在潜在共同利益的刺激下,长江三角洲、珠江三角洲、泛珠江三角洲、京津唐地区政府间都逐步形成了资源配置的区域合作与协调机制。

从公共问题治理的角度看,目前以环境合作治理最为普遍。环境问题本身具有公共性、外部性和空间的外延性,如水源、空气污染等问题,其污染物会在一定的范围内扩散和循环,这就需要被污染地区的整体治理。治理区域的范围应该包括污染所影响到的最远边界,一般会涉及多个行政区域。因此,某个地方政府的单独行动是无法有效地解决环境污染问题的。环境治理上的各自为政,既不科学也不经济,不仅不能产生良好的效果,而且会挫伤地方政府防污治污的积极性。地方政府间的合作在此时就显得至关重要,良好的伙伴关系能够根据环境的实际情况,帮助相关政府厘清各自在防污治污方面的职责,监督地方政府各司其职、相互配合,防止搭便车和重复建设现象的出现。目前,已经有许多地区开始寻求环境的合作治理,如海河流域、松花江—辽河流域、长江三角洲区域和泛珠江三角洲地区的省市都已签署了有关环境保护的合作协

议,并开展了区域生态环境保护和修复工作。至于其他一些公共服务项目,如治安维护、流行病防治等,也是无法在单一的行政区划内完成的,所以也如环境公共问题一样,需要在区域合作的框架下完成。

虽然政府间合作利于区域间公共物品与服务的提供,但是建立起合作关系并维持其运行却困难重重。当前,地方政府间合作的困境大致有三:一是达成合作难,每年政府协调会所讨论的议题与过去曾讨论过的议题有高度重合性,甚至有些20年前所探讨的议题在20年后依旧原地踏步;^①二是合作协议执行难,即使双方最后签署了合作协议,然而由于制度化程度低等原因,合作协议也可能只是一纸空文,未必能得到很好的贯彻执行;三是裁决、监督难,地方政府间签订的合作协议并没有法律效力,因此,谁来裁决、监督之后的合作行为,监督的依据是什么,成为合作的又一障碍。

地方政府之间即使存在共同利益,合作议程的开启也并非易事。一方面,对共同利益的识别可能会是一个比较漫长的过程。由于一直以来的竞争思维,地方政府出于对自身利益的竞逐,在需要某种资源或者面临某个公共问题时,往往更依赖于上级的优惠政策或者解决措施。“上级路线”比同级合作更易获得青睐。而且,对区域资源进行匹配所需要花费的精力,远比原地等待上级安排要多得多。合作议程开始前期往往需要大量的实地调查,若非地方政府领导的积极推动,合作很难开展起来。另一方面,即使对共同利益有了认知,地方政府仍会以自身利益为重,合作议程中的利益博弈与冲突会破坏合作。虽然共同利益或会推动地方政府走向合作,但在协商中,无论是利益分配还是成本承担问题,都会引发冲突,增加合作难度。从博弈论角度来看,任何放弃坚持自身利益的地方政府都会在竞争博弈中处在相对不利的境遇中,因而在各方均以利益占优为策略的博弈格局中不可避免地会出现合作的“囚徒困境”。^②所以说,地方政府很难理性地权衡利益关系,以达到整体利益的最大化。总的来说,共同利益的难以度量性,结果的不可预期性,以及利益与成本分配的复杂性,增加了合作的难度,甚至会导致资源浪费或公共问题的恶化。

① 蔡岚:《我国地方政府间合作困境研究述评》,《学术研究》2009年第9期。

② 谭海波:《市场转型过程中地方政府间关系研究述评》,《公共行政评论》2010年第4期。

除了议而不决，决而不行是另一个合作困境。由于制度化程度低，没有必要的法律约束，政府间的合作可能仅仅流于形式；加之缺乏规则意识，合作协议得以贯彻执行的前景就愈发不明朗。具体来说，执行难主要体现在合作协议未必得以执行，执行机制不稳定以及执行效果未必佳三个方面。首先，执行协议需要成本，地方政府为力求自身利益最大化，自然会寻求最少的投入和最大的产出。又由于公共服务的外部性，“搭便车”的心理就必然会存在，执行协议的积极性则大大降低。其次，政府间的合作协议一般都是出自地方领导人之间的承诺，在没有建立起稳定的运行机制和成熟的合作组织的情况下，合作的开展极不稳定，一旦合作促成者有所变动，合作就极有可能无法继续下去。最后，“分工不合作”的作风也会影响协议的执行。虽然合作协议规定各参与方地方政府要按照分工采取行动，但在执行过程中一些地方政府仍会以自身的利益目标替代合作目标，最终影响整体利益的最大化。例如，在长三角地区，江浙各地纷纷以长三角区域合作作为发展战略，但在很大程度上，长三角地区各地方政府还是按照自身利益的逻辑和实际需要，而不是从整个区域发展形态的内在要求出发来开展合作。^①

整个地方政府合作运行过程，除去谈判、执行外，还有裁决、监督环节，而这一环节也同样存在着阻碍。无论是裁决合作争议还是监督合作执行情况，都需要有令人信服的裁定依据和具有权威性的组织，这样才能解决分歧，防止合作执行的偏离。然而，在现实中，裁决和监督这样的角色经常处于缺位状态，监督以及监督后的奖惩工作也没有相应的法律与制度保障。在无法可依，无据可查的情况下，裁决、监督和奖惩都无法令人信服。奥斯特罗姆在《公共事物的治理之道》一书中指出，制度供给、可信承诺和监督是自主治理的三大难题。其中，如果缺少了裁决、监督和奖惩，参与方之间的可信承诺问题便难以得到保证，那么之前的地方政府间合作协议也就很难持续。

综上所述，地方政府间合作意在解决公共资源有效配置（或公共问题整体化）与行政区域碎片化这对矛盾。地方政府打破行政区划的阻隔，建立起相互间的合作关系，是提升公共服务效能的必然选择。虽然为了更好地进行治理，

① 谭海波：《市场转型过程中地方政府间关系研究述评》，《公共行政评论》2010年第4期。

目前地方政府已经和许多私营部门或非政府组织建立起了伙伴关系，但地方政府间所建立的伙伴关系仍是其他合作组织无法取代的。^① 在实践中，地方政府间为了提供公共服务而展开合作并维持其运转并非易事，尤其是在我国单一制国家结构下。那么，哪些因素会影响地方政府间合作的生成与运转？这个问题需要进一步的探讨。

二、文献综述

地方政府间如何跨越行政区划，合作生产和提供区域公共物品和公共服务，已成为区域公共管理面临的新挑战。国内外很多学者对政府间公共物品的供给之道进行了大量的研究。对既有研究成果进行梳理，既有助于合作研究理论上的升华，又有助于合作实践指导的深入。

（一）国外的研究

国外的学者在探索地方政府间关系和区域公共物品提供模式的过程中，逐步与治理理论相结合，在市场机制、科层制和组织间网络三种治理方案中寻求最佳途径，其理论探索主要体现在地方政府竞争理论、“巨人政府论”、多中心治理理论中。

1. 地方政府竞争理论

地方政府竞争理论始于财税领域，主要运用经济学的理论来分析政治市场和地方政府间关系问题。最早对地方政府竞争进行表述的是亚当·斯密，他从财产税角度分析了要素可移动性对政府间税收制度竞争的影响。他认为：“土

① “Organisation for Economic Co-operation and Development, “*Local Partnerships For Better Governance*,” Paris: OECD Publishing, 2001, pp.14–15.”

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,他很可能会是一个世界公民,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,或者比较能安逸地享有财富。”^①

在此之后,美国经济学家蒂伯特(Tiebout)明确地从财税角度对地方政府竞争进行了研究。他在《地方公共支出的纯粹理论》中构建了“用脚投票”理论,即“蒂伯特模型”。该理论认为,如果存在多个辖区,且提供的公共服务不尽相同,那么能够自由流动且信息完备的居民就会根据各辖区的税收和公共服务情况进行选择性迁移,从而达到帕累托最优。地方政府为了能够留住具有创造税收能力的居民,必须努力提高公共服务的满意度,由此形成了地方政府间围绕公共服务展开的竞争。蒂伯特进一步指出,地方政府间能否生成合作取决于合作的交易成本。当地方政府从共同提供的公共物品中所获得的预期收益大于预期成本时,地方政府间就倾向于自发合作。^②根据“蒂伯特模型”,政府会在竞争中改进效率,实现以最低税收提供最高水平的公共产品。该模型对以后的研究具有很大的启发性,很多经济学家都对其进行了验证和讨论,争议主要集中于竞争后果问题。海耶斯(Hayes)认为,竞争还可以作为一个发现地方性公共物品有效提供方式的过程。^③而有些学者则提出,竞争会引起地方政府税收不足,进而无法提供足够的公共物品。例如,金恩与马奇(Keen & Marchand)认为,地方政府的过度竞争导致税率、福利供给或地方公共物品供给方面的“探底”。^④在对这一问题的大讨论中,博弈论、信息经济学和空间计量经济学开始被用作新的分析工具,以此用来衡量竞争类型的存在性、

① [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因研究》(下册),郭大力、王亚南译,商务印书馆1972年版,第408页。

② Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, Vol.64, No.5, October 1956.

③ Kathy J. Hayes, Laura Razzolini and Leola B. Ross, "Bureaucratic Choice and Nonoptimal Provision of Public Goods: Theory and Evidence", *Public Choice*, Vol.94, No.1/2, January 1998.

④ Michael Keen and Maurice Marchand, "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending", *Journal of Public Economics*, Vol.66, No.1, October 1997.

程度和后果。^①

另外,新制度经济学派提出了“制度竞争”的概念。他们将市场经济的法则运用到政治中,研究影响地方竞争的制度因素。他们通过大量研究证明了“共同体和政区间的竞争如何引导着较有益于公民和企业的规则不断演化,这些规则包括受约束的政府、财产权利、约定的程序、法治等”^②。

从上述文献描述中,我们可以看出,从古典经济学到新制度经济学,西方学者们系统地研究了地方竞争出现的原因、后果及影响因素。虽然地方竞争的后果和影响因素的讨论仍在继续,但现今的地方政府确已成为相对独立、拥有各自利益的、开放性政府,它们之间的竞争是毋庸置疑的。政府间竞争理论是地方政府间关系理论中最为系统的。但是,目前这一方面的研究还都侧重于探讨地方政府间的竞争后果与策略,而在解释合作提供公共服务方面仍存在着局限。一方面,竞争理论忽略了公共产品的外部性特征,某一地区的一些公共产品、公共服务的效益可能会外溢到其他地区,“搭便车”和相互竞争排斥的心理会造成公共服务供给的不足。另一方面,在地方政府竞争理论的框架下,政府提供的公共产品都是内向型的,跨区域的公共产品没有得到关注。在某些公共物品的供给上,如果没有跨区域合作,地方政府各自单独提供就会产生重复建设问题。事实上,各国区域间或地方政府间都存在着广泛的协调与合作,政府间竞争理论对此的解释力相对不足。

2.“巨人政府论”

“巨人政府论”产生于20世纪40年代。自40年代到80年代,该理论在都市圈治理领域中一直占据主导地位。“巨人政府论”认为,大都市区内往往存在着多个小政府,而这几个小政府的集体行动又无法满足整个都市圈的公共利益需求。因为区域碎片化阻碍了大都市政府提供公共服务的能力。该理论强调大都市区一体化,认为大都市区应该是人口聚集、具有共同利益的单一社

① 黄纯纯、周业安:《地方政府竞争理论的起源、发展及其局限》,《中国人民大学学报》2011年第3期。

② [德]柯武刚、史曼飞:《制度经济学——社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆2000年版,第44页。

区,指出:“都市地区分散治理(即超级地方主义)程度越高,其种族和经济隔离程度就越高。要想消除严重的种族和经济隔离,必须做的第一步就是扭转城市地区的分散治理”^①。在“巨人政府论”的引导下,美国开展了大都市区的治理改革,试图在每一个大都市圈建立一个统一的结构,即在每一个大都市圈尽可能只建立一个政府。

与地方政府间竞争理论不同,“巨人政府论”注重地区的整合,意图减少政府间围绕经济发展而展开的竞争,进而减少资源浪费和增加税收收入。“巨人政府论”提出的大规模提供公共物品也确实比小型地方政府分散提供更具有效率。但是,“巨人政府论”的问题在于其倡导的“科层制”治理,很可能导致供给过剩和不必要的生产。而且,“巨人政府”还有可能忽视辖区内一些弱势群体或者种族群体的经济与文化需求,难以保证公平分配。

3. 多中心治理理论

多中心治理理论有两个核心概念,即“多中心”与“治理”。“多中心”源自于经济领域,以“指挥秩序”和“多中心秩序”分别指代计划经济与市场经济。“多中心”与“治理”的共同点是都强调自治和分权。但是,“多中心”着重于竞争,“治理”强调合作。两者相结合,就是包含了多个中心主体的竞争与合作的公共管理范式。“多中心”一词最早由迈克尔·波兰尼(Michael Polany)提出,他在《自由的逻辑》一书中认为,社会中存在着两种秩序:指挥的秩序和多中心的秩序。“多中心性”是指“负重(六边形)框架上各顶点的相互移动”,这样的相互移动状态形成了“多中心秩序”。“多中心”一词的引入,是为了证明自发秩序的合理性以及阐明社会管理可能性的限度。^②

在波兰尼理论的基础上,以奥斯特罗姆夫妇为核心的一批研究者创立了多中心治理理论。在波兰尼的论述里,“多中心”只是自发秩序的同义词,而奥斯特罗姆扩展了其含义,成为了一种思维方式和理论框架,更是公共物品生产

① Rusk David, *Cities Without Suburbs*, Washington, D.C: Woodrow Wilson Center press, 1993, pp.34-85.

② [英] 迈克尔·波兰尼:《自由的逻辑》,冯银江等译,吉林人民出版社2002年版,第42页。

与公共事务的治理模式之一。埃莉诺·奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 通过对世界各地案例的研究, 总结出了为管理规模相对较小的公共池塘资源, 资源使用者建立合作和维持合作运行的方法。她归纳提出了使用者自主治理公共池塘资源的八项原则: (1) 边界界定清晰——使用者和资源本身的边界都界定; (2) 资源利用的规则必须和当地的具体情况相适应; (3) 集体选择的规则——受规则约束的多数资源使用者应有权利参与对规则的修改; (4) 监督——监督资源状态和使用者行为的人必须对资源使用者负责, 或本身就是使用者; (5) 有梯度的惩罚; (6) 冲突解决机制; (7) 认可人们建立自主组织的权利; (8) 层层嵌套的制度设计。^① 奥斯特罗姆的理论提出了解决人们共同使用和管理共用资源的三个问题——制度的供应、有效承诺和互相监督的问题。这一理论对于地方政府间合作的建立和维持运行具有重要的启示作用。因为, 地方政府间之所以要开展合作, 也是为了公共资源的有效使用和管理, 为此也需要建立起相应利益分配规则与裁决、监督和奖惩制度。

与区域竞争理论相比, 多中心治理理论弥补了竞争理论中区域合作方面的空白, 其倡导的治理方式是“合作—竞争—合作”。多中心治理理论推动了地方政府间关系理论的发展, 对地方政府间合作具有积极的指导意义。因为, 地方政府能力有限, 在自身力量不足以提供某些大型或者具有规模效应的公共物品或服务时, 地方政府就倾向于通过相互合作来提供。但又由于各个地方政府都是自主独立的, 各自有着不同的需求偏好, 每个地方政府都会以自我利益最大化为目标, 所以政府间就会产生关于公共物品提供的博弈。因此, 只有通过谈判、协商, 达成共识, 订立契约, 合作才会开启。

与“巨人政府论”相较, 多中心治理理论对“巨人政府论”的观点并不认同。“巨人政府论”强调大都市区的统一治理, 而多中心治理理论虽然也承认政府在制度变革时的促进作用, 但更强调公共池塘资源的使用者自发参与建立的治理规则的重要性, 建议政府仅仅只是为使用者提供微观制度变迁的条件, 反对政府直接参与到公共池塘资源的管理与使用中。由此可见, 多中心治理理

① [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》, 余逊达、陈旭东译, 上海三联书店 2000 年版, 第 144—160 页。

论主张分权而非集权的治理模式。相较而言,它的优势如下:(1)引入地方政府间竞争理论,认为自治的地方政府存在于类似市场的环境中,地方政府要为竞争税收而尽力提供满足居民需求的公共服务;(2)区域的碎片化利于地方政府更深入基层,贴近民众,具有良好的回应性;(3)组织机构结构简单,规模较小,易于管理。然而,地方政府既不是民族国家,也不是企业,公共领域的竞争也不完全适用市场原则,所以多中心治理不可能完全解决所有区域性问题。另外,在没有一个统一协调机构的情况下,多个自治主体之间避免“搭便车”心理,自发进行协商合作,以达成协议联合提供公共物品,也绝非易事。

4. 新区域主义

从“巨人政府论”和多中心治理理论的争论来看,在如何协调地方政府关系的问题上,前者强调在科层制基础上的合作,后者则更看重独立主体基于市场形成的合作与竞争,但是,两个理论在解决都市圈治理时都存在着不同程度的不足。20世纪90年代以来,学者们提出了新的理论——新区域主义,为大都市区治理创造了一种新的模式。

新区域主义主张在地方政府、企业、居民和非政府组织之间建立起一个充满机遇和活力的网络。该理论认为,地方政府的数量、大小以及安排在处理区域事务时并不那么重要,关键是在处理区域重大事项时大都市区治理机构所处的角色,而区域治理机构应该在处理涉及整个区域公共事务时拥有决定权。^①

从上面的论述,我们可以看出新区域主义与“巨人政府论”的根本区别是:后者强调的是管理,而前者注重的是治理。新区域主义一方面提出要通过构建治理的横向网络,为跨部门协作创造可能,形成多个地方政府联合在一起的治理层次;另一方面强调多主体参与,即鼓励非营利组织、居民、企业参与制定与实施政府的区域政策。与多中心治理理论相比较,新区域主义更倡导协调和整合区域,采取多种形式来解决区域内的各种公共问题,如环境污染治理、自然灾害防治等事务。总的来说,新区域主义主张的既不是自上而下的科层制管

① Myron Orfield, "Metropolitics: A regional agenda for community and stability", *Forum for Social Economics*, Vol.28, No.2, March 1999.

理,也不是自下而上的自治,而是区域内相关多元主体自下而上的协调合作。

新区域主义也招致了一些批评:(1)有学者质疑其存在的可能性。多吉(Dodge)从区域共同体、制度化、区域文化和人员培养方面分析了新区域主义理论的不现实性。^①(2)有学者认为新区域主义的存在必须具备一些前提条件,这些因素包括积极的态度和合作行为、更高层级制度的激励和强有力的政治领导等。例如,有学者就指出大都市政府的存在才是区域治理的前提。^②(3)有学者对其所主张的合作提出了批评。他们认为这种合作可能导致不平等,如只是给大公司带来优势、合作主要集中在商业区、在合作中地方政府不是一个平等的伙伴(因为其贡献多而获得少)等。^③(4)还有学者认为新区域主义的研究缺乏对区域治理的精确定义。

(二) 国内研究

国内学者对地方政府间关系的探索既与现实中我国中央与地方关系的变革相联系,又受到国际学术界的影响。既有的研究大致可以归纳为经济联邦主义、多中心治理论与区域协调论。

1. 经济联邦主义

在国内,樊纲、张曙光最早将政府竞争理论引入我国的地方政府间关系研究。他们在《公有制宏观经济理论大纲》中分析了我国地方政府之间的“兄弟竞争”现象,反映了地方政府在货币发行和投资领域的竞争状况。^④

有学者认为,只有在地方政府是独立主体且享有充分自主权的情况下,地

① William Dodge, *Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally*, Washington, D. C: National League of Cities, 1996, pp. 47-49.

② Donald F. Norris, "Whither Metropolitan Governance?" *Urban Affairs Review*, Vol.36, No.4, March 2001.

③ David K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas*, New York: Garland publishing Inc., 1999, p.388.

④ 樊纲、张曙光:《公有制宏观经济理论大纲》,上海三联书店1990年版,第107页。

方政府之间才会产生竞争。国外的相关研究也大都是在联邦制框架下进行的。因此,在单一制国家中不存在地方政府间的竞争,即使存在也是不和谐的杂音。^①但是,在经济转型过程中,地方的分权化使得学者们开始转变观点。尤其是1994年分税制实行以后,维护市场的经济联邦主义的观点占据了研究的主流。例如,钱颖一和温斯特(Barry R. Weingast)提出,中国的经济转型依赖于行政分权,当中央将一部分的经济控制权让渡给地方政府后,就产生了“有中国特色的维护市场的经济联邦制”。^②

基于这些早期的研究,国内学者开始从公共物品与服务的供给、地方经济发展、地方保护、地方政府规模等方面对地方政府竞争进行多视角的研究。对于公共物品的供给,消极与积极观点并存。有的学者认为竞争有利于融资方式的创新,继而促进公共物品的提供效率。也有的学者认为政府的各种积极鼓励政策和税收水平的强制压低,会使竞争“扑向底层”,反而会影响政府提供公共物品的能力。其他方面,就对地方经济发展的影响,学者们提出竞争可能带来经济增长、企业民营化和地方差距加大等多重经济影响;就对地方保护主义的影响,学者们讨论的重点是地方保护主义与经济效率的关系、地方保护的手段等;就对地方政府规模的影响,学者们认为在地方官员拥有巨大行政权力的情况下,政府规模会逐渐扩张。

2. 多中心治理

随着一些西方著作的译介,多中心治理理论开始传入我国。如迈克尔·博兰尼的《自由的逻辑》,埃莉诺·奥斯特罗姆的《公共事物的治理之道》、迈克尔·麦金尼(Michael McGinnis)的《多中心体制与地方公共经济》、詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)的《没有政府的治理》和盖伊·彼得斯(B. Guy Peters)的《政府未来的治理模式》等。这些译作为研究多中心治理理论在我国的发展打下了良好基础。孔繁斌在《公共性的再生产:多中心治理的合作机制建

① 刘亚平:《当代中国地方政府间竞争》,社会科学文献出版社2007年版,第10页。

② Qian Ying Yi and Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.11, No.4, Autumn 1997.