

城市群府际博弈的 整体性治理研究

董树军
著

城市群
府际博弈
整体性治理
合作共赢

The Holistic Governance of
City Cluster Intergovernmental Game



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

本著作作为国家社科基金“利益协调视域下区域生态环境治理的
府际合作机制研究”（18CZZ018）的阶段性成果

董树军
著

城市群
府际博弈
整体性治理
合作共赢

The Holistic Governance of
City Cluster Intergovernmental Game

城市群府际博弈的 整体性治理研究



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城市群府际博弈的整体性治理研究 / 董树军著. —

北京: 中央编译出版社, 2019. 4

ISBN 978 - 7 - 5117 - 3691 - 8

I. ①城…

II. ①董…

III. ①城市管理 - 研究 - 中国

IV. ①F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 300344 号

城市群府际博弈的整体性治理研究

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 谭 伟

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京市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) 52612341 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 天津顾彩印刷有限公司

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数: 210 千字

印 张: 16

版 次: 2019 年 4 月第 1 版

印 次: 2019 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>)

(010) 55626985

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) 55626985

序

随着经济全球化与区域经济一体化的进一步深入，城市群在我国经济和社会发展中的战略地位得到大幅提升。作为我国对外开放参与国际竞争的前沿阵地，同时也是推动我国欠发达地区经济发展的凭借与依托力量，城市群已成为我国区域一体化发展的核心增长点。然而，城市群在发展过程中仍存在诸多问题，其内部各个城市政府仍然呈现“诸侯经济”的特点，府际间博弈竞争的无序状态影响了一体化进程。城市群府际间的博弈无序竞争过程激烈，持续时间长，给城市群各个方面发展都带来了极大的负面效应。因此，在我国治理现代化改革背景下，实现城市群府际博弈的有效治理具有现实迫切性。

规范城市群内部府际间的博弈不能以头痛医头、脚痛医脚的应付式思路来进行，需要从整体上进行战略规划，采取对城市群府际间博弈系统的、全面的、规范的治理措施。整体性治理倡导共赢性的竞争与合作理念，主张以信息技术为治理手段，以协调、整合、责任为治理机制，对多元主体的博弈关系进行有效协调与整合，促使其不断从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合，这正是消解城市群府际博弈无序、促进合作协调发展的重要图式。

董树军博士的专著《城市群府际博弈的整体性治理》一书，就是基于整体性治理理论的视角，深入分析了城市群府际博弈的机理、博弈无序的消极影响和产生原因，结合整体性治理理论和国外治理经验，从治理理念重塑、治理机构组建、内部考核机制创新、利益协调机制完善、信息共享

平台搭建和博弈信任体系优化等方面来探讨城市群府际博弈整体性治理的路径构建，以更好的规范城市群府际间的博弈，促使城市群府际博弈由“囚徒困境”向“合作共赢”转化，这对于城市群府际博弈治理具有较高的实践参考价值。

董树军博士是我指导的第一个硕博连读学生，我见证了他硕士、博士和工作整整8年时间的成长历程，他具有典型山东人的豪爽热情和务实苦干。在学习生涯中，我要求他每天都坚持阅读文献，并做好读书笔记，这个习惯他一直坚持没有中断，这对于他写作功底的练就有着非常重要的作用。在工作过程中，我要求他认真负责，在科研、教学和行政工作中始终坚持高标准要求自己，得到了大家的高度认可，连续三年获得先进个人，教学效果连续几年测评都名列前茅。在学术研究方面，董树军博士继续沿着博士论文的方向，围绕区域府际关系协调这一主线，陆续发表了多篇学术论文，主持了国家社科基金项目1项、省部级课题5项，市厅级课题4项，并且入选湖南省青年骨干教师培养计划。他能够在毕业不到三年时间内取得较多成果，这与他的勤奋是分不开的。他在紧张的工作中，对博士研究内容进行了系统再思考和总结，形成了《城市群府际博弈的整体性治理》一书，这是非常难得的。

曾国藩说：士人读书，第一要有志，第二要有识，第三要有恒。有志，则断不甘为下流。有识，则知学问无尽，不敢以一得自足；如河伯之观海，如井蛙之观天，皆无见识也。有恒，则断无不成之事。此三者缺一不可。董树军博士在学习和工作之中，一直能够将三者一以贯之，时刻不曾懈怠。作为他的导师，看到他勤勉的学习状态和饱满的工作热情，我感到非常欣慰，同时祝愿他在以后的学术研究和事业发展中取得更加可喜的成绩。

龙献忠

湖南文理学院校长，二级教授，博士生导师

2019年4月3日

/// 前言

现代城市的形成与发展是生产力进步和社会财富积聚的必然结果。随着经济全球化和区域一体化的深入发展,以城市为核心的城市群逐渐成为世界各国提升自身竞争力和夺取国际话语权的主要载体。在某种程度上,国家之间的竞争已经演变成世界级城市群之间的竞争,重构和振兴城市群纷纷成为发达国家和发展中国家的重要战略。就我国而言,城市群各方面发展程度很高,是我国对外开放的前沿阵地和经济发展的龙头,对现代化的实现起着关键性的作用,因此成为我国未来的核心发展方向。

城市群作为多个城市的集合体,是一种功能性区域,同时也是一个主体博弈场域。城市群内部环境资源的有限性和稀缺性,导致城市群内部各个城市政府在政治市场、产品市场和要素市场等领域进行博弈。并且,这种博弈在政府“政治经济人”倾向和参与人有限理性的前提限制下,会衍生诸多博弈无序问题。除此之外,当前我国关于城市群府际博弈治理的理念及制度规范都还不健全,更是加剧了城市群府际博弈中的竞合无序行为,产生了一些负面影响。如城市群内部统一市场分割、产业结构雷同和重复建设、城市群整体环境污染及治理失序、城市群公共政策偏差等,给城市群的可持续发展带来阻碍。因此,寻求解决城市群府际博弈的优化路径,构建城市群内各个城市政府间合理、有序的竞合博弈关系,成为共同关注的焦点。

整体性治理理论作为新兴的第三种行政范式,是对新公共管理模式下

政府治理碎片化和服务裂解性进行超越的结果,它以合作共赢价值理念为基础,以协调、整合机制为核心,注重治理问题的预防、治理过程的优化和治理结果的提升,借助现代化的信息网络技术,进行治理层级和治理功能之间的整合。同时,注重全局战略和整体思维,以信息技术的制度化设计为手段,通过构建信任体系、责任体系和利益协调体系,建立政府治理整合系统和协调系统,主张治理从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合。整体性治理以协调与整合为核心的主张与城市群府际博弈的协调与治理具有较强的契合性,能够更好地协调各个城市政府之间的博弈,缓解相互之间的博弈冲突,实现政府博弈整体效果的最优和公共利益整体最佳。因此,整体性治理不仅是一种改革取向,也是一种理论分析框架,对指导治理转型期我国城市群府际竞合博弈的设计和安排,提供了一种解决方案、一种未来改革的思考方向,具有较强的借鉴和指导意义。

根据城市群府际博弈发展的历史轨迹,我们可知城市群府际博弈中竞争与合作从无序到有序、从松散的一般往来到有组织的社会经济联系、从不整合状态到整合发展,这是一个循序渐进的演变过程。当前我国城市群府际博弈中无序竞争博弈因子较多,而有序合作博弈因子较少,对城市群的经济、社会发展都造成了一定的负面影响。基于城市群府际博弈的机理,深入剖析城市群府际博弈无序产生的原因,可知博弈意识落后、行政区域障碍、考核机制不当、博弈协调机构滞后、信息沟通不畅、成本分摊不均、信任体系缺失以及博弈规则不完善,是当前城市群府际博弈无序产生的重要原因,是城市群府际博弈治理现代化的主要障碍。本书基于整体性治理理论视角,从重塑合作共赢理念、建立整体性博弈治理机构、创新城市群政绩考核体系、完善城市群府际利益协调机制、搭建城市群府际信息共享平台、优化城市群府际博弈信任体系等方面着手,探讨推进我国城市群府际博弈协调治理的策略选择。

/// 目录

前 言	1
第一章 绪 论	1
第一节 研究背景和意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	5
第二节 国内外研究文献梳理及评价	9
一、整体性治理理论研究综述	9
二、城市群府际关系研究综述	26
三、城市群府际博弈研究综述	39
第三节 研究思路和内容	47
一、研究思路	47
二、研究内容	49
第四节 研究方法和创新	51
一、研究方法	51
二、研究创新	52
第二章 基本概念界定及理论基础	53
第一节 城市群概念界定	53

一、城市群内涵	53
二、城市群基本特征	55
三、城市群发展阶段划分	58
第二节 博弈理论	61
一、博弈论及其发展	61
二、博弈的构成要素	63
三、城市群府际博弈内涵	65
四、城市群府际博弈特征	68
第三节 共生理论	72
一、共生系统的基本构成	73
二、共生系统的生成机制	74
三、共生理论的价值诉求	76
第四节 整体性治理理论	78
一、整体性治理的兴起背景	78
二、整体性治理的核心要义	81
三、整体性治理的构成要素	84
第三章 城市群府际博弈的机理分析	90
第一节 城市群府际博弈的基本假设	90
一、环境容量有限性假设	91
二、政府“政治经济人”假设	92
三、参与人有限理性假设	93
第二节 城市群府际博弈的具体领域	94
一、政治市场的博弈	94
二、产品市场的博弈	95
三、要素市场的博弈	96
第三节 城市群府际博弈及模型分析	97

一、官员晋升博弈模型分析	98
二、市场策略博弈模型分析	101
三、产业选择博弈模型分析	105
四、环境治理博弈模型分析	109
第四章 城市群府际博弈的现状成因分析	114
第一节 城市群府际博弈的发展轨迹与现状	115
一、城市群府际博弈的发展轨迹	115
二、城市群府际博弈的现状分析	118
第二节 城市群府际博弈无序的表现及影响	121
一、城市群内部统一市场分割	121
二、产业结构雷同与重复建设	124
三、区域环境污染及治理失序	126
四、城市群内部公共政策偏差	128
第三节 城市群内府际博弈无序的成因分析	130
一、城市群府际合作博弈意识淡薄	130
二、城市群府际博弈协调组织滞后	131
三、城市群府际博弈协调机制低效	133
四、城市群府际博弈信用体系缺失	136
五、城市群府际博弈信息沟通不畅	137
六、城市群府际博弈规则仍不完善	139
第四节 城市群府际博弈的整体性治理契合性分析	141
一、价值取向耦合：合作与共赢	141
二、治理结构耦合：复合与网络	142
三、运行机制耦合：协调与整合	144
四、信任体系耦合：监督与惩戒	146
五、治理工具耦合：现代与高效	148

六、制度规范耦合：法制与责任	150
第五章 国外城市群府际博弈的整体性治理经验与启示	153
第一节 美国城市群府际博弈的整体性治理应用经验	153
一、设立城市群府际博弈协调机构	154
二、建设城市群府际共享信息平台	156
三、签订城市群内府际合作性协议	157
四、规范城市群内部利益补偿机制	159
第二节 日本城市群府际博弈的整体性治理应用经验	161
一、完善城市群府际协作法律	162
二、成立城市群府际协调机构	163
三、健全城市群府际信用体系	165
四、编制城市群整体发展规划	166
第三节 国外城市群府际博弈的整体性治理应用启示	168
一、组织保障：设置威权性府际博弈协调机构	168
二、合法基础：构建整体性府际协作法律体系	169
三、制度支撑：推动现代性府际信用制度建设	171
四、关键要素：搭建共享性府际信息沟通平台	172
第六章 城市群府际博弈整体性治理的路径选择	175
第一节 重塑城市群府际博弈治理理念	176
一、整体性理念	176
二、协同性理念	177
三、法治性理念	179
第二节 组建城市群府际博弈治理机构	181
一、中央政府的层面	182
二、城市群政府层面	183

三、非政府组织层面	188
第三节 创新城市群内部政绩考核机制	191
一、确定城市群政绩考核体系的价值理念	191
二、明晰城市群政绩考核体系的设计原则	193
三、改进城市群政绩考核体系的路向思考	194
第四节 完善城市群整体性府际利益协调机制	198
一、以利益共享为目标的动力机制	199
二、以利益诉求为前提的传导机制	201
三、以利益补偿为核心的运行机制	204
四、以利益约束为重点的保障机制	210
第五节 打造城市群整体性府际信息共享平台	214
一、健全城市群信息共享相关政策法规	215
二、统一城市群府际信息共享技术标准	216
三、提升城市群府际信息共享评估监督	218
四、整合城市群府际信息共享保障机制	220
第六节 优化城市群府际博弈信用体系	223
一、加强城市群府际信用法律建设	224
二、构建城市群府际信用评估体系	226
三、严格城市群府际博弈信用奖惩	228
四、培育城市群府际博弈信用文化	230
结 语	233
后 记	239

第一章 绪论

第一节 研究背景和意义

一、研究背景

自改革开放以来，我国在经济、政治、行政体制领域的改革不断推进，这不仅为各级政府参与经济活动提供了平台，而且在一定程度上改善了府际间的关系，使得政府间的关系在整体上朝着良性竞争方向发展，并逐步在此基础上形成了具有紧密联系的城市群。城市群的逐步形成和发展完善对我国国家政治稳定、经济健康持续发展以及治理现代化的实现都有重大意义。但是，随着改革的不断深入，城市群内部府际间的博弈出现许多问题，严重制约了城市群的健康发展和整体效用发挥。为此，本书依据“发现问题—分析问题—解决问题”的逻辑思路来阐述选题的依据和背景。

第一，城市群成为我国现代化建设的重点战略规划。当前城市群已经成为经济发展的最主要载体，其战略发展地位愈加受到重视，在各个国家发展战略中扮演着越来越重要的角色。城市群从字面上理解就是城市的集合体，它是社会工业化、城市化发展到一定阶段的产物。众所周知，从古至今城市就是各种资源汇集的中心，而城市群又是由多个相邻城市组成的

整体区域,所以城市群往往是一个国家或者区域资源最为密集的地方,也是经济、政治、社会活动的中心。^①尤其是在国际竞争和区域竞争愈加激烈的今天,城市群更是扮演着“发展引擎”的重要角色,在各个方面的引领作用无可取代。就我国来讲,城市群的发展水平代表了我国整体的最高发展水准,是我国对外开放的龙头和对内改革的标杆,对我国现代化的实现起着关键性作用。基于城市群在我国现代化建设中的重要地位,2015年国家发改委从重点培育国家新型城镇化政策作用区的角度出发,确定打造20个城市群,包括5个国家级城市群、9个区域性城市群和6个地区性城市群。^②城市群将在我国发展战略中占据越来越重要的地位。在此背景下,针对城市群的研究具有了极为重要的理论和实践价值。

第二,府际关系成为城市群发展过程中的关键因素。城市群内各城市政府在城市群的形成和发展过程中发挥着重要的作用。虽然从城市群的形成发展过程来看,经济因素占据了主导地位,是其形成的根本推动力,但正如马克思政治经济学理论所阐释的:经济决定政治,政治反作用于经济,政治适应经济发展的要求就会促进经济的发展,反之,就会阻碍经济的发展。^③所以,城市群内各城市政府是城市群发展的关键因素。具体来讲,在城市群发展过程中政府是政治的主导力量,而经济的发展离不开政府所提供的安全、秩序与制度等基本条件,并且要求这些条件随着城市群经济的发展而不断更新和变革,尤其是在现代市场经济条件下,经济的发展要求政府提供使资源得以高效利用的制度和服务,特别是城市群的发展要求区域一体化以获得资源利用的最佳效率,这就要求各个政府逐步打破传统的区域界线,进行一体化的制度设计。显然,如果没有各个政府的积极参与,

① 赵春雷:《论城市群内合作政府哲学的结构》,载《上海行政学院学报》,2008年第5期,第73—78页。

② 方烨:《我国城市群未来发展规划重点》,载《经济参考报》,2015年1月14日。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社2012年版,第66—67页。

不仅城市间的区域界线难以打破,甚至市场也会因缺乏宏观指导而迷失发展方向。由此可见,在对城市群进行研究时,府际关系应成为其中的重要环节,以更好地指导城市群一体化的发展。

第三,城市群内部府际博弈存在诸多亟待解决的问题。从我国城市群的发展历程来看,各个城市群内部府际博弈关系逐步改善,但其现状还不够理想,府际间的博弈失序导致碎片化等问题。具体来说,当前城市群内部府际之间因为主体众多、职能交叉、地域重叠、权责模糊,加之信息传输系统不完善而存在的信息不对称、信息失真等问题,容易出现体制分裂和权力分散,引发城市群内部各个政府主体的非良序博弈,进而导致部门主义、地方保护主义思想盛行,扭曲了城市群内部市场配置资源的功能,降低了城市群内部府际间合作的信任度,阻碍了有序竞合博弈局面的形成,造成各自为政、机构臃肿、效率低下等问题,增加了城市群府际治理的成本,制约着城市群内部府际行政效能的提升。^①城市群内部府际之间的“竞合无序”产生了许多严重问题,造成了城市群整体性治理的低效。因此如何做到城市群内部府际良性互动,实现城市群内部府际之间“积极合作,良性竞争”局面,成为当前急需解决的重要问题。基于此背景,本书将研究对象定为城市群内部府际间的博弈关系,以期通过对府际博弈机理进行详尽分析的基础上,提出优化府际博弈关系的有效路径,以更好地促进城市群内部府际之间的合作共赢,实现城市群整体的利益最大化。

第四,整体性治理切入城市群府际博弈治理的研究。20世纪90年代,整体性治理作为一种全新的政府治理理论开始兴起,发展至今已在指导世界多个国家的政府治理改革方面发挥着重要作用。整体性治理以追求整体利益最大化为核心原则,将政府作为推动治理改革的主要动力,强调政府

^① 张芳:《地方政府间非合作博弈的机理及治理对策研究》,载《求索》,2010年第3期,第42—44页。

及部门间关系的协调与整合,以形成多元合作共赢的良好局面。^① 针对整体性治理对于府际关系的协调与整合作用,学界已经有少数学者开始将其应用到城市群府际博弈治理方面。具体来讲,整体性治理理论适用我国城市群内部府际博弈协调与治理主要体现在以下几点:首先,整体性治理属于温和渐进式的改革理论。^② 它仍以当前城市群内部政府治理大致的层级结构形态为现实治理基础,只是在此基础上针对府际博弈无序问题及其协调进行一定的结构调整;其次,整体性治理所强调的整合内涵和外延,是各个政府间关系形式的整合,更是价值理念上的整合,它对维系城市群内部府际合作的合法性权威、提高行动效能有重要意义。再次,整体性治理带有强烈的时代特征。在整体性治理理念的指导下,传统城市群内部府际关系被打破,府际间关系在纵向和横向上都出现了显著的变化趋势:纵向府际关系由原来的垂直分层结构开始向扁平辐射结构转变;横向府际关系由原来的各自为政向整合化的合作共赢方向发展。^③ 这两种趋势的出现和发展必然会改善城市群内部府际间的博弈无序状态,提升城市群内部各个政府的行政效率,降低其行政成本,使府际间的竞合博弈向着现代化的良序方向发展。

第五,现代网络信息技术迅猛发展进入大数据时代。从技术层面来看,网络信息技术的发展对城市群府际博弈的最大冲击就是打破了过去城市群内部府际官僚体制信息渠道的单一性和垄断性,促进了城市群内部府际信息传递和沟通的效率,进而有利于减少信息不对称带来的非合作博弈。信息是政府博弈中非常重要的资源,美国管理学大师西蒙指出:管理就是决

① 赵茜:《整体性治理理论与西方治理实践研究》,载《法制与社会》,2013年第8期,第176—177页。

② 朱玉知:《整体性治理与分散性治理:公共治理的两种范式》,载《行政论坛》,2011年第3期,第3—5页。

③ 史云贵:《整体性治理:梳理、反思与趋势》,载《天津行政学院学报》,2014年第5期,第27—29页。

策,决策贯穿于管理过程的始终。^①而决策的基础是信息,只有依靠及时、全面的信息,才能够做出科学、有效的决策。在过去城市群内部府际官僚等级体制盛行的时代,每个单一政府为了自身利益而垄断了一些区域性信息,影响了城市群内部各种决策的科学性。而现在,网络信息技术的迅猛发展使各种信息的收集、整理和传播更为便利,信息资源得以公开。同时,以数字化为表征的信息技术降低了城市群内部府际之间横向协调与纵向整合的成本,是整体性治理理论赖以生存的技术条件。现代化、科学化的信息技术能够对城市群内部府际组织进行重新修正和整合设计,进而加强彼此之间的合作与协调,减少组织层级,使组织结构趋于扁平化,实现组织结构进一步优化的目标。^②除此之外,现代网络信息技术的发展还推动了治理技术的变革。治理技术的发展在城市群内部府际博弈治理中的渗透和运用,促进了政府各部门之间、各个政府之间的协调和整合,为跨越单一组织界限的整体性治理提供了可能。现代网络信息技术的发展使得我国开始迈入大数据时代,促进城市群内部府际关系从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合。^③

二、研究意义

当前我国正处于治理改革的关键时期,城市群的发展受到了前所未有的重视。依托国家的利好政策,城市群内部府际间逐步达成利益共识,扩大彼此之间的合作,塑造区域整体优势。因此,重视并加强城市群内部府

① [美] 赫伯特·西蒙:《管理行为》,詹正茂译,机械工业出版社2008年版,第112—114页。

② 尹文嘉:《整体治理的现实、困境与修正》,载《广东行政学院学报》,2009年第12期,第39页。

③ 寇丹:《整体性治理:政府治理的新趋向》,载《东北大学学报(社会科学版)》,2012年第3期,第230—233页。