

当代政治发展论丛
DANGDAI ZHENGZHIFAZHAN LUNCONG

主编 张明军

流动的公共性

——区域政府研究

姚尚建◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



流动的公共性

——区域政府研究

姚尚建◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

流动的公共性:区域政府研究/姚尚建著. —北京:北京大学出版社,2012.7

(当代政治发展论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 20710 - 9

I. ①区… II. ①姚… 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(2012)第 112652 号

书 名:流动的公共性——区域政府研究

著作责任者:姚尚建 著

责任编辑:黄蔚 王业龙

标准书号:ISBN 978 - 7 - 301 - 20710 - 9/C · 0765

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn>

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027
出版部 62754962

电子信箱:law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者:北京大学印刷厂

经 销 者:新华书店

880 毫米×1230 毫米 A5 9.625 印张 220 千字

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价:28.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

• 当代政治发展论丛 •

DANGDAI ZHENGZHIFAZHAN LUNCONG

主编 张明军

教育部人文社会科学青年项目资助

上海市教育委员会科研创新项目资助

华东政法大学法政治学建设项目资助

目 录

导 论	(1)
第一章 区域与政府:地理学与政治学的对话	(4)
第一节 国家与公民:政治叙事的历史双重性	(4)
第二节 政府的区域与区域的政府:政治地理学的 主动回应	(13)
第三节 流动的公共性:多元治理的困惑	(25)
第四节 区域政府的构建:公共性的再聚合	(34)
本章小结	(48)
第二章 区域政府的职能与结构	(50)
第一节 区域政府职能的基础	(50)
第二节 区域政府职能的内容	(59)
第三节 作为政府实体的区域政府	(67)
第四节 作为政府关系的区域政府	(83)
本章小结	(90)
第三章 区域政府过程	(92)
第一节 区域公共意见的形成	(92)

第二节	区域公共意见的导入	(99)
第三节	区域政府系统的运行	(104)
第四节	区域公共目标与公共政策	(114)
第五节	区域公共政策的工具	(129)
本章小结		(136)
第四章	区域政府的民主控制	(138)
第一节	区域政府的民主危机	(138)
第二节	区域政府民主重建:公民与政党	(147)
第三节	区域政府中的民主更新:流动与选举	(157)
本章小结		(168)
第五章	区域政府:区划与规划	(170)
第一节	城市蔓延与区域治理	(170)
第二节	区域治理中的行政区划	(179)
第三节	区域规划:问题及争论	(193)
第四节	区域规划与行政区划的互动	(205)
本章小结		(213)
第六章	区域政府法制	(215)
第一节	区域政府法制:基本形式与方法	(215)
第二节	区域政府法制的冲突	(226)
第三节	区域政府法制冲突的消除	(239)
本章小结		(251)

第七章 区域政府发展	(253)
第一节 区域政府发展的价值转换	(253)
第二节 区域治理的结构变迁	(266)
第三节 当代中国区域治理:历史与未来	(275)
本章小结	(284)
参考文献	(286)
后 记	(301)

导 论

2009年1月8日,国家发改委发布了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》。随后,国务院先后批复了《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》、《关中—天水经济区发展规划》、《江苏沿海地区发展规划》、《横琴总体发展规划》、《辽宁沿海经济带发展规划》、《促进中部地区崛起规划》和《中国图们江区域合作开发规划纲要》等七个规划。与此同时,时隔二十多年后,淮海经济区被重新提起,“西三角经济圈”也正在酝酿,此外,黄河三角洲经济区、鄱阳湖生态经济区等区域规划正在向国务院申报……中国正在进入区域发展的新的历史时期。

伴随着区域发展的加快,中国的区域治理面临着前所未有的巨大挑战。作为改革的试验田,区域的发展也承载着中国政府转型、经济转型和社会转型的多重压力。然而,区域性试验的扩大,凸现了我国理论研究的停滞,其中,政府理论的研究不足显得尤其突出。

在国外,区域研究已不陌生,“区域科学是20世纪50年代以来蓬勃发展起来的以区域为研究对象的新兴学科……是一门研究人类活动区域的跨学科新兴科学,目的是要探寻一条更加科学的方法来开展区域研究,为区域政策的制定、区域规划、区域发展

和其他形式的区域分析提供可靠的理论基础。”^①但是在我国,区域科学的研究并不清晰,正如一位区域社会学家所担心的,我国区域发展研究领域界限不清。哪个方面界限不分明,哪个方面就会出现被扩张或入侵的趋势。在区域发展模式,经济学正是实际的或潜在的扩张主义者。^②

从政府理论的体系看,区域政府的研究正在成为研究的热点和难点之一。在现有的理论视野中,区域公共管理、府际关系、多中心治理等各种理论交替出现,然而相互间缺少必要的整合,因此区域政府研究必须突破现有理论的限制,对相关方法论进行必要的总结与概括。“跨域治理之目的,是为了解决目前因经济发展以及科技影响,使原有区域空间形态与规模发生重组与变化,地方基础设施和社区结构发生重大转型,进而对原有地方行政管理模式提出新要求与挑战的回应。而这样的回应,凸现出当今面对公共政策棘手问题和跨部门议题时,跨域治理理念与机制建立的必要性。”^③区域政府作为一种介于中央政府和地方政府之间的特殊性政府形态,为区域性的公共治理及公共服务提供了新颖的研究视角和土壤。

本书的研究试图立足国外和国内区域治理的基本现实,从政治地理学、行政学、行政法学、社会资本理论的多元视角进行初步的总结和归纳。全书共分七章,分别从区域与政府、区域政府的功能与结构、区域政府过程、区域政府的民主控制、行政区划和区域规划、区域政府法制、区域政府发展等方面对区域政府理

① 崔功豪等编著:《区域分析与区域规划》,高等教育出版社2006年版,第9页。

② 参见张敦福:《区域发展模式的社会学分析》,天津人民出版社2002年版,第20页。

③ 林水波、李长晏:《跨域治理》,五南图书出版股份有限公司2005年版,第2页。

论进行系统的梳理,并初步构建区域政府理论的分析框架。我们认为,区域政府不仅仅是一种特殊的政府形态,也是一种特殊的治理结构,更是一种认识政治发展和社会转型的特定的研究方法。

第一章 区域与政府：地理学与政治学的对话

区域(region)一词首先是地理学上的概念。按照美国地理学家卫特里斯(D. Whittlesy)的定义,地球表面的任何部分,如果它在某种指标的地区的分类中是均质的话,即成为一个区域。^①同样,区域政府是一个际缘性概念。“一个概念具有际缘性并不等于似是而非,而是具有最广泛的适应性。”^②地理学中的区域一词一旦走进政治学的视野,就发生了质的转变,其从行政区域的行政到跨区域的公共管理乃至区域治理的跃进,既意味着区域治理主体的变化和新型的组织模式与政府过程的再造,也意味着政治地理学对于区域治理的理论关怀。作进一步的思想史考察会发现,这一组织变迁和过程再造本身仍然是政治叙事的双重投射。

第一节 国家与公民：政治叙事的历史双重性

亚里士多德强调指出：“人们要研究‘城邦政制’这个问题，考

① 转引自国务院发展研究中心课题组：《主体功能区形成机制和分类管理政策研究》，中国发展出版社2008年版，第64页。

② 〔德〕卡尔·施米特：《政治的概念》，刘宗坤等译，上海人民出版社2004年版，第5页。

察各种政制的实际意义及其属性,就应该首先确定‘城邦’的本质;这样,我们先要问明‘什么是城邦?’”^①同样,当我们今天来研究区域政府的时候,也首先必须解决国家及其治理的目标。

国家治理是政治学的核心概念,但是在罗尔斯与诺奇克的理论冲突中,不难看到政治叙事的历史双重性。在我们看来,在政治科学与政治哲学的不同分析框架里,国家与公民是所有理论研究都必须关注的两极,而成为国家的公民还是构建公民的国家则是我们今天必须讨论的起点。在英国思想家罗素看来,西欧和美国的精神生活实际上是同质的,可以追溯到三个起源:(1)希腊文化;(2)犹太宗教与伦理;(3)现代科学的产物现代工业主义。^②这三个起源依次展开的历史序列也许不能揭示人类全部生活,尤其是人类公共生活的前景,但是这三种起源确实赋予我们基础性的知识。现代公共生活必须正视其知识性基础,并在这种知识的转换中更好地把握未来。

一、国家的公民

根据亚里士多德的逻辑,由于人的合群的历史规定性,人只有在一定的共同体或社区或社群(community)中才能实现这种作为人的本质。而作为国家前身的城邦也是以公共利益为核心的需要契约的特殊的社会共同体。亚里士多德在《政治学》开篇就说,“我们见到每一个城邦(城市)各是某一种类的社会团体。”^③那么什么是“社会团体”?根据纽曼(W. L. Newman)校订的《政治

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第109页。

② [英]罗素:《中国问题》,秦悦译,学林出版社1996年版,第147页。

③ [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第3页。

学》(中译本)的注释,亚里士多德认为是“二人以上群众组织所组成的‘团体’。组成这种团体的分子可以是不相等的人们,如主奴。也可凭共同目的,作共同活动而构成政治团体,如城邦……组成政治团体则应有契约。”^①

(一) 公民存在于国家之中

为什么会产生国家?从自然法的角度,西方政治思想家一度认为国家的产生是对自然状态的取缔。洛克批判了霍布斯对于自然状态的可怕描绘,认为自然状态是一种平等的状态,“在这种状态中,一切权力和管辖权都是相互的,没有一个人享有多于别人的权力。”^②作为对霍布斯单一契约的批判,洛克强调了亚里士多德关于国家是基于共同契约的观点,即要结束自然状态,必须以共同契约的形式建立国家,“因为并非每一个契约都起终止人们之间的自然状态的作用,而只有彼此相约加入同一社会,从而构成一个国家的契约才起这一作用;人们可以相互订立其他协议和合约,而仍然处在自然状态中。”^③

事实上,自柏拉图以来,雅典的古典政治学并不承认公民有离开城邦的可能性与必要性。因为在城市共和国里,国家与公民的宗旨是高度一致的,而建立一个德性的国家符合国家与所有公民的意愿。在亚里士多德看来,“合于德性的现实活动,才是幸福的主导原因,相反的活动则导致相反的结果。”^④而其对于脱离城市共和国的公民非神即兽的决然判断已经堵截了公民逃离之路。也就是说,公民,必须存在于国家之中,公民是国家的公民。

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第3页。

② [英]洛克:《政府论》(下篇),叶启芳等译,商务印书馆1964年版,第5页。

③ 同上书,第11页。

④ [古希腊]亚里士多德:《尼各马科伦理学》,苗力田译,中国社会科学出版社1990年版,第18、52页。

(二) 公民自由与国家秩序

国家何以自然代表公民?其实在城市国家,公民即城市中的自由民,甚至韦伯直接认为,只有在西方才能找到公民的概念,因为只有西方才有特定意义的公民。^①这其实规定了西方公民理论的制度起点,也就是说,在国家萌芽状态,自由民、公民、平民其实并没有截然的分离,公民的内涵仍然有进一步扩充的空间。但是有一点已经确定,任何公民必须是国家的公民,公民的自由从此与国家结下了深刻的内在联系。

首先,国家权力与公民自由必须得到限制。在对激进民主进行反思之后,贡斯当这样强调:“人民主权并非不受限制,相反,它应被约束在正义和个人权利所限定的范围之内。即使全体人民的意志也不可能把非正义变成正义。国民本身无权去做的事情,国民的代表同样无权去做。没有一个君主拥有毫无限制的权力,无论他冠以什么称号,也无论他这称号是来自神权、征服权还是人民的同意。即使上帝来干预人类事务,他所认可的只能是正义。”^②因此,基于正义的目的,国家的权力必须被有效地限制;同样基于正义的目的,公民的自由也必须受到约束。

其次,公民自由必须存在于国家秩序之中。在贡斯当的思想启发下,伯林区分了消极自由和积极自由,认为这也同时构成了自由的两面:“有关自由的消极的理论可被简单地描述为:我的自由不过是一系列我可以做别人无法阻止或惩罚我的事情;而积极的自由的理论则可以同样地简化为:当我可以掌握自己命运时,

① 参见[英]布赖恩·特纳:《公民身份理论概要》,载郭忠华等编:《公民身份与社会阶级》,江苏人民出版社2007年版,第222页。

② [法]贡斯当:《古代人的自由与现代人的自由》,阎克文等译,商务印书馆1999年版,第27页。

我是自由的。”^①社会契约论扫清了现代国家与自由公民的阻隔，公民自由在菲利普·佩迪特那里得到了宪法层面上的提升：“在罗马传统中，三个轴心式的思想就是：一种无支配的自由观念，一种认为无支配的自由需要一种其中的政策着眼于共同善之宪法的主张，一种相信某些制度形式——具有罗马特征的制度形式——可能会成为这种宪法之一部分的信念。”^②在这一逻辑中，宪法作为国家根本性原则规定了公民自由的边界，也同样规定了国家权力的边界。

最后，公民自由对国家的超越。民族国家的产生割裂了统一的政治价值体系，也使国家与公民的关系变得僵化。“私人财产和公共政府的权利变得绝对而独立；政治管辖权变得具有排他性，并且被疆界明确地划分出范围；统治精英在政治管辖权内外的流动性明显减弱并最终终止。法律、宗教与风俗变成了‘民族的’，也就是说，除了受统治者的权威管辖之外，不再屈从于任何政治权威。”^③公民权利又一次被国家所束缚。但是大革命同时改变了公民与国家的关系，公民权利开始成为制度上的设置，也开始了公民身份变化和充实的过程。在马歇尔那里，自大革命开始，公民权利被分为公民权利、政治权利与社会权利。从国家与公民权利的关系角度，鲍曼把 T. H. 马歇尔关于公民权利与国家的关系总结为三种：免于国家干预的自由、在国家中的自由和通过国家获得的自由。这样的划分在一定程度上使公民摆脱了国

① [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社 2002 年版，第 288 页。

② [澳]菲利普·佩迪特：《共和主义》，刘训练译，江苏人民出版社 2006 年版，第 370 页。

③ [英]齐格蒙特·鲍曼：《免于国家干预的自由、在国家中的自由和通过国家获得的自由》，载郭忠华等编：《公民身份与社会阶级》，江苏人民出版社 2007 年版，第 237 页。

家的束缚,并使公民权利的内涵得到了前所未有的丰富与发展。

二、公民的国家

事实上,在启蒙运动和大革命到来之前,自觉的公民是不存在的,按照马歇尔的判断,人们是在大革命之后才逐步获得公民的身份的。如果把这种公民身份与社会契约的思想放在一起考察便不难发现,国家对公民的强制已经被大革命废除了,国家开始更换了主人,人民重新掌握了国家,现代国家开始成为公民的国家。

(一) 公民获得国家

在亚里士多德看来,凡有权参加议事和审判职能的人,即可称之为公民。^① 因此可见,公民具备政治活动的资格是其成为公民的前提。反过来说,具备这些资格的公民,自从他具备资格起,就已经获得了国家。

首先,公民通过废除专制拥有国家。公民获得国家是通过 17 世纪以来的思想启蒙和革命运动逐步实现的,1649 年查理一世被处死,库克在《国王查理一世审判案》的后记中这样写道:“所宣判的不仅是一个暴君的死刑,同时也是将暴政送上断头台。因此,如果法官中有人变成暴君或依法同意建立起任何形式的暴政或妄图残忍地破坏及奴役本国自由人民的良心、人身和财产,则他们同时对自己宣判了死刑。”^②对专制的审判使国家重新回归到自由的公民之手,也正是 1649 年的审判,催生了资产阶级后来的大

^① 参见〔古希腊〕亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆 1965 年版,第 111 页。

^② 〔英〕杰弗里·罗伯逊:《弑君者:把查理一世送上断头台的人》,徐璇译,新星出版社 2009 年版,第 196 页。

革命浪潮,埋葬了凌驾于国家之上的专制,彻底地解放了公民。

其次,自由国家存在于公民自由之中。社会契约论解释了国家的产生,即是在自由的公民的权利让渡之后,才形成了国家的权力。因此在国家与公民的关系中,公民的自由是国家自由的前提,也就是说,公民必须自愿地形成契约才能组成国家。在马克思看来,自由的国家必须是自由人的联合体,1649年以来的革命也一次次地证明了马克思的判断:如果公民不自由,国家也无从自由。

最后,国家与公民的自由边界通过法律予以确认。既然国家的自由存在于公民的自由中间,那么国家在从公民中产生并成为公民社会的“异化”物之后,就必须在国家与公民之间形成边界,政治学把这一边界交给了法律。潘恩强调:“在专制政府中国王便是法律,同样地,在自由国家中法律便应该成为国王。”^①由于公民的自由是国家的自由的前提,因此社会契约理论证明了公民对国家的最终拥有权。

(二) 公民组织国家

公民获得国家并不意味着公民可以安然地享有国家,公民必须组织国家,这一过程既赋予了国家的人格,也使个体的权利在国家之中得以伸张。公民在组织国家时主要通过三个层次进行:代表、利益集团和政党。

首先,公民代表与国家形成。在第三等级步入英国议会之后,公民代表就合法地组建了国家。密尔论证了代议制政府的合法性:“政府整个来说只是一个手段,手段的适当性必须依赖于它的合目的性。”^②即使大革命试图以公民的广场狂欢来运作政治,

① [美]潘恩:《常识》,马树槐译,商务印书馆1961年版,第54页。

② [英]J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1982年版,第17页。