

区域 公共管理导论

蒋永甫 傅金鹏 聂鑫 编著

丛书总主编 谢舜

QUYU GONGGONG GUANLI DAOLUN

公共管理特色教材丛书

 广西人民出版社

公共管理学的 “普适性”与 “本土化”

(代序)

谢舜

广西大学的公共事业管理专业自 2000 年开办以来，已经招收了 12 届本科生。在十多年来的人才培养过程中，在学校和社会各界的帮助下，公共管理学院在公共管理学科和专业建设方面已经取得了初步但是非常显著的成效。经由多方努力，广西大学的公共事业管理专业成为广西壮族自治区重点建设的特色专业，公共管理（MPA）专业硕士学位点成为学位点建设改革试点单位，公共管理硕士一级学科成为广西重点建设学科。公共管理学科建成了多个校外教学研究基地，已经形成了一支包括 18 位具有公共管理类专业博士学位的 33 位专任教师的师资队伍，正在承担多项国家社会科学基金、自然科学基金（管理学科）和地方政府的重大科研项目。围绕着提高人才培养质量这个中心目标，公共管理学科的各位老师在科学研究、课堂教学改革、课外实践基地建设等方面一直没有停息地进行着各种探索，希望能够不断地完善公共事业管理专业人才培养模式。由广西人民出版社出版的这套教材，是广西大学公共事业管理专业教学团队探索提高人才培养质量的新路子而做的一种新尝试。

在现有的人文社会科学体系中，与哲学、语言学、经济学、法学等传统学科相比，公共管理学在中国仍然是一个新兴的学科。由于学科与专业建设起步晚，办学条件先天不足，社会认同程度低，公

共管理专业科班出身的教师年纪轻、教学经验少，人才培养模式也相对不成熟。目前，公共管理学科的基本理论构架、课程体系甚至教学案例材料都是从西方发达国家引进的。在培养我国公共管理人才的过程中，如何理解并恰当处理公共管理学的普适性与本土化的关系，不只是一个学理上的研究课题，更是一个实践层面的操作问题。

基于人类社会生活的共性，人类社会生活中总会存在一些共同的问题及其普遍的规律，相应地也一定会存在用以解决问题的通用原则、技术和方法。基于对这些问题、规律、原则、技术和方法所做的各种研究，任何一种类型的科学理论，一定会有普适性。公共管理学也不例外。在不同的国家，社会大众对基本公共物品或公共服务的需求，政府和非政府的公共组织围绕着公共物品或公共服务的合理、有效地供给而展开的公共事务，在处理（管理）公共事务过程中应该遵循的基本规律、原则，以及被证明行之有效的方式、方法和种种技术手段等，应该具有共通性。作为后发展国家，在对内改革、对外开放的过程中，我们不仅要学习和借鉴西方国家相对成熟的市场经济管理体制和经验，也应该学习和借鉴西方国家相对成熟的政府管理和社会管理的制度设计和经验。正是由于在短时期内从西方快速、大量地引进公共管理学的各种理论和方法，公共管理学科在我国不到 20 年的时间内取得了突飞猛进的发展，开办公管理类专业的高等院校从十多年前只有北京大学、清华大学、中国人民大学等几所高等院校发展到今天的上百所高等院校。十多年来，公共管理学科为我国的公共管理事业培养了各种类型、不同层次的大批人才。公共管理的核心价值及其基本理论和方法已经被广泛应用于我国各类公共事务管理实践中。事实证明，基于公共管理学基本理论和方法的普适性，从公共管理（无论是理论，还是实践）相对成熟的西方国家引进公共管理学的基本理论和方法，是必要的也是有效的。

作为理论体系的公共管理学，它所倡导的核心价值肯定是普适的，但是作为一个引进的应用学科，其理论的实用性要考虑到我们国家的国情、发展阶段和特有的制度架构。能够传播并被广泛接受的任何理论（知识）都是以问题为导向的。或者是解决人与自然之间发生（存在）的问题，或者是解决人与人之间发生（存在）的问题，或者是解决人与自身（肉体与灵魂、此生与来世等）之间的问题。不同类型的理论（知识）只是可能有效地解决不同类型的问题，或者说不同类型的问题需要不同的理论（知识）来解决。即便

是人类遭遇和面临着的同一类问题，也有各种各样的具体形式，解决同一种类型的问题的理论也是各种各样的，它们之间只是具有家族的相似性。可以说，没有任何一种理论是可以用来有效地解决所有问题的。作为一门应用学科的公共管理学，以解决管理实践中的问题为导向是它基本的学科属性。任何一种管理活动都是依附于特定的作业活动，特定的作业活动总是在特定的组织（社会）背景下由特定的群体来完成的。与作业活动相关的社会背景（政治制度、经济类型和文化传统等）现实且具体地构成了特定管理活动的约束条件。任何一种公共管理活动也总是在特定的约束条件下进行的。在不同的约束条件下，意味着公共管理活动在家族相似性的基础上会在不同国度表现出各种各样的差异。基于目标问题和解决问题的约束条件上的差异，公共管理学需要本土化，这是学界的基本共识。在不忽略西方公共管理学的基本理论和方法的前提下，我们应当避免不加批判、食洋不化地套用国外的理论、概念、方法及工具，而是从本国的管理现实出发，逐渐建立起中国本土的公共管理学理论及相关方法，使公共管理学能更符合中国的社会现实、文化和历史传统，并更好地指导我国的管理实践。这应该成为我们在公共管理学研究与教学中的基本原则。

不只是在中国与西方国家之间，即便是在中国不同地域、不同群体之间，公共问题和公共事务也表现出各种差异。公共管理学的本土化不只是中国化。在公共管理学的普适性或者家族相似性的基础上，进一步强调地方性或者区域性也是公共管理学在中国发展过程中的必然要求。中国社会的构成要素远比西方发达国家更多元、更复杂。多种经济成分并存、区域间经济发展程度的不同、人口分布和基本素质的巨大差异，这是我国公共管理活动面临的客观实际中的重要方面。越来越多的学者开始基于地方性或者区域性展开公共管理相关领域和类型的研究。区域公共管理、区域公共政策等分支学科的出现体现了公共管理学发展的这样一种趋势。像中国广西等少数民族聚居的后发展地区，在反贫困、妇女发展、传统民族文化保护、农村人力资源开发、非政府组织的培育与发展等诸多方面存在着特殊的问题和解决问题的特殊约束条件。通过我们多年来的课题调查研究，我们发现广西农村的公共事务管理有不少特殊问题，解决问题的方式也有很多特点。基于问题和解决问题的条件的差异，探索具体的、差异化的公共问题和公共事务治理之道，有针对性地培养更能适应社会实际的公共管理人才，这是我们办公共管理专

业的目标和理想。

为了把我们的专业目标和理想更有效地转化为现实，我们愿意进行各种尝试，即使是面临失败的风险和压力。由于生源、就业去向上的差异，不同的高校尤其是不同的地方高校，在专业人才培养过程中总是会遇到一些特殊问题。地方高校的公共管理专业面向地方招生，针对地方公共管理的实际需求来培养人才，大多数毕业生的职业取向是从事地方基层公共管理工作，他们不仅要掌握公共管理的一般理论和方法，他们还需要更多地了解我国尤其是区域性的公共管理活动的实际情况。为了满足大多数学生的需要，基于这些特殊问题，除了尽量在人才培养过程中设计一些个性化、差异化培养的教学环节，我们希望通过教师自编教材，在各种课内、课外的教学活动中，把地方性、区域性的公共问题及其现实中能有效解决问题的方式展示出来，提供更多的可能性和选择方案给学生们讨论。编写这套教材，是满足学生的需要，也是我们教师总结教学经验，将科研成果融入教学工作、提升教学能力的需要，这对于我们公共管理学科的教师也是一个巨大的考验。这套教材，因我们在学识、能力上的局限而造成的诸多不足，希望能得到大家的批评指正。

（作者为广西大学公共管理学院院长、教授、博士生导师）

目 录

绪 论	(1)
一、区域公共管理的“区域”概念	(1)
二、区域公共管理研究的发展	(5)
三、区域公共管理的研究对象及主要内容	(11)
第一章 区域公共管理的理论基础	(16)
第一节 区域主义	(16)
一、政治经济学中的区域主义	(16)
二、作为公共管理的区域主义	(21)
第二节 管理主义	(24)
一、公共行政中的传统管理主义	(25)
二、公共行政中的新管理主义	(28)
第三节 治理理论	(37)
一、治理与治理理论	(37)
二、区域治理及其途径	(39)
第二章 区域发展与区域公共问题	(47)
第一节 区域发展与区域发展战略	(47)
一、区域发展	(47)
二、区域发展战略	(49)
第二节 区域发展战略的国际比较	(51)
一、发达国家的区域发展战略	(51)
二、中国的区域发展战略	(54)
三、区域发展战略比较	(58)
第三节 区域发展中的区域公共问题	(60)
一、区域公共问题的含义	(60)

区域公共管理导论

二、区域发展的不平衡问题	(61)
三、区域发展中的环境问题	(63)
四、区域发展中的合作问题	(65)
五、区域发展中的规划问题	(67)
第三章 区域公共管理主体	(71)
第一节 区域公共管理主体的界定	(71)
一、区域公共管理主体的概念	(71)
二、区域公共管理主体的特点	(72)
第二节 区域公共管理主体的构成	(73)
一、政府	(74)
二、国际组织	(78)
三、区域性协调机构	(82)
四、非政府组织	(83)
五、区域公民	(87)
第三节 区域内政府间关系	(89)
一、政府间关系概述	(90)
二、区域内政府间关系及其协调	(96)
第四节 区域内政府与其他主体间关系	(102)
一、参与关系和参与式治理	(102)
二、协作关系和协作性公共管理	(105)
三、网络关系和网络化治理	(108)
第四章 区域公共管理的制度安排	(112)
第一节 区域政府	(112)
一、区域政府的一般理论	(112)
二、国外区域政府的经验	(114)
三、区域政府的实现途径	(120)
第二节 伙伴关系	(122)
一、伙伴关系的一般理论	(122)
二、伙伴关系的类型	(127)
三、选择正确的合作伙伴	(128)
第三节 区域合作机制	(130)

一、合作与合作机制	(130)
二、区域合作机制的构成	(132)
三、区域合作机制的成功案例	(134)
第五章 区域公共管理的过程	(139)
第一节 区域规划	(139)
一、区域规划概述	(140)
二、区域规划的目标、原则和方法	(144)
三、区域规划的内容与程序	(151)
第二节 区域组织	(153)
一、区域组织概述	(153)
二、区域性协调机构的组建	(154)
三、区域公共资源配置	(157)
四、区域人力资源开发与管理	(159)
第三节 区域协调	(160)
一、区域协调概述	(161)
二、区域协调的原则和方法	(163)
三、区域协调的基本机制	(165)
第四节 区域控制	(169)
一、区域控制概述	(170)
二、区域控制的原则和方法	(172)
三、区域控制的过程	(174)
第六章 区域公共管理工具	(175)
第一节 区域公共管理工具概述	(175)
一、区域公共管理工具的含义和特点	(175)
二、区域公共管理工具的类型	(178)
三、影响区域公共管理工具选择的因素	(180)
第二节 区域公共政策	(185)
一、区域公共政策概述	(185)
二、区域公共政策过程	(188)
三、西方的区域公共政策	(191)
四、中国的区域公共政策	(197)

区域公共管理导论

第三节 区域行政立法	(202)
一、区域行政立法概述	(203)
二、区域行政立法的原则和程序	(206)
三、区域行政立法的理论模式	(208)
第四节 其他区域公共管理工具	(212)
一、区域性合作协议	(212)
二、城市联盟	(215)
第七章 区域公共产品的供给	(219)
第一节 区域公共产品的概念、分类与特征	(219)
一、区域公共产品的概念	(220)
二、区域公共产品的类型	(223)
三、区域公共产品的特征	(229)
第二节 区域公共产品的供给机制	(232)
一、区域公共产品供给机制的理论	(232)
二、区域公共产品供给机制的主体	(234)
三、区域公共产品供给机制的建立和完善	(236)
第三节 区域公共产品的供给模式	(239)
一、单一主体主导的模式	(239)
二、多主体主导的模式	(241)
后记	(246)

绪 论

一、区域公共管理的“区域”概念

无论是作为学术研究领域还是管理实务的区域公共管理都是建立在“区域”这个核心概念基础之上的。因此，在探究区域公共管理时，首先需要对“区域”概念加以分析。

1. 一般意义上的“区域”

区域是一个空间概念。地球表面上的任何一部分或一个地区、一个国家乃至几个国家均可称为一个区域。区域也是一个多学科共享的概念，但不同的学科赋予区域不同的含义。如地理学把区域定义为地球表面具有共同自然地理特征的地域单元。在政治学中，区域是一个行政管理单位，又叫行政区划，它是国家管理的行政单元。社会学把区域看作是具有相同语言、相同信仰和民族特征的人类社会聚落。但是，在社会学家眼里，区域更多是一种经济区域，而非地理或行政区域。在我国著名的社会学家费孝通看来，社会学的区域概念更多应是功能论取向的，而不是单纯的空间地理意义上的，一个区域内各个组成部分之间，重要的不在于地理环境或行政隶属关系是否相同，而在于整合程度的高低^①。而最具有影响力的则是经济学中的区域概念。因为任何经济活动都离不开特定的空间，这种特定空间与经济活动的结合，产生了区域经济以及研究区域经济发展规律的区域经济学。在区域经济学中，“区域是基于描述、分析、管理、计划或制定政策等目的而作为作为一个应用性整体加以考虑的一片地区。它可以按照内部的同质性或功能一体化原则

绪
论

^①陈瑞莲等．区域公共管理理论与实践研究 [M]．北京：中国社会科学出版社，2008：4.

划分。”^①

地域性质或属性是划分区域的基本标准。按此标准,可以将区域分为四种基本类型:行政区域、经济区域、社会区域和自然区域。

(1) 行政区域 (Administrative Region), 即行政区, 是为实现国家的行政管理、治理与建设, 对领土进行合理的分级划分而形成的区域或地方^②。行政区域的划分是一种典型的国家行为。为了便于行政管理, 国家根据历史、地理、交通、民族、政治和经济等多种因素将国家的领土划分成大小不同、层次不等的区域, 并建立相应的政权机关。因此, 行政区域是国家统治的重要工具之一。在我国, 行政区域在纵向上呈现为由省级 (省、自治区和直辖市)、地市级 (设区的市和自治州)、县级 (县、自治县、区和不设区的市) 和乡镇级 (乡、民族乡和镇) 构成的四级结构。在横向上, 行政区域则包括普通省制区域、中央直辖市区域、民族区域自治区域和特别行政区四种基本形态^③。

(2) 经济区域 (Economic Region)。所谓经济区域, 是指经济活动的地域单元。经济区域可能是经过经济区划划分出来的地域单元, 也可以是根据社会经济发展和管理的需要而划分出来的连片地方。经济区域也包括多种类型, 如聚类经济区域、经济协作区域、经济特区、部门经济区域和综合经济区域。聚类经济区域又称均质区, 或者因经济发展水平或发展速度类似而形成, 或者由于经济结构特征或产业优势和发展方向相似而产生。经济协作区域是为了加强区域经济的横向联合, 根据各地区经济发展条件、经济联系而组织起来的地域单元。经济特区是指在发展过程中享有更多优惠政策, 有一定相对独立性和实行特殊管理的地域。部门经济区是指根据某些资源或产业的相对集中, 或者按主导产业为标志划分出来的地域。综合经济区就是由经济中心城市和连片乡村构成的经济门类较多、内部联系紧密的区域^④。

①艾德加·M. 胡佛, 弗兰克·杰莱塔尼. 区域经济学导论 [M]. 上海: 上海远东出版社, 1992: 239.

②陈湘满, 刘君德. 论流域区与行政区的关系及其优化 [J]. 人文地理, 2001 (4).

③宋月红. 行政区划与当代中国行政区域、区域行政类型分析 [J]. 北京大学学报, 1999 (4).

④崔功豪, 魏清泉, 刘科伟. 区域分析与区域规划 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 243 - 244.

(3) 社会区域 (Social Region)。社会区域是根据文化心理、风俗习惯、民族特征和语言文字等社会因素的不同而划分出来的地域单元。因而,某个社会区域往往表现出独特的文化、风俗、民族属性和语言风格,由此使得这个区域成为一个稳定的人类社会聚落。譬如,我国广东和福建等地的客家地区、广东的潮汕地区、江西和广西等地的革命老区、西部地区苗族聚居而成的苗寨等。与行政区和经济区不同,社会区域具有鲜明的人文色彩,其形成往往是各种社会因素长期综合作用的结果。

(4) 自然区域 (Natural Region)。自然区是指自然特征基本相似或内部有紧密联系、能作为一个独立系统的地域单元^①。可以作为自然特征的主要有地形地貌、土壤、气候、植被和水文等。因独特地形地貌而形成的自然区域主要有高原地区、平原地区、丘陵地区和喀斯特地区等;根据土壤性质的不同可以区分出荒漠土地区、赤红壤地区、棕壤地区、褐土地区和黑钙土地区等肥力由低到高的不同自然区域;热带地区、亚热带地区、温带地区、亚寒带地区和寒带地区是具有不同气候的自然区域;而荒漠地区、草原地区、湿地地区和森林地区则是根据植被差异划分出来的自然区域。每个自然区域内部的自然特征极为相似,而不同自然区域之间则存在显著差异。

2. 作为公共管理的“区域”

区域是区域公共管理研究的一个核心概念。在公共管理学科看来,所谓区域,是“一个基于行政区划又超越国家和行政区划的综合性概念”^②。作为一个综合性概念,区域公共管理研究的区域是建立在人类活动扩展的基础之上的。伴随着经济全球化而来的区域经济一体化,使得国家与国家之间形成了一些跨越国家范围的经济区域如欧盟、北美自由贸易区、东盟,跨越国家边境的次区域经济合作区如“新一柔一廖”次区域合作区域、图们江流域次区域经济合作、泛北部湾次区域经济合作等,也可在一个国家内部形成跨越行政区的经济区,如长三角经济区、珠三角经济区和正在兴起的北部湾经济区等。区域公共管理中的“区域”具有两个特点:第一,区域首先是基于

^①崔功豪,魏清泉,刘科伟.区域分析与区域规划[M].北京:高等教育出版社,2006:243-244.

^②陈瑞莲,张紧跟.公共行政研究的新视角:区域公共行政[J].公共行政,2002(3).

行政区划又超越于行政区划的概念。区域建立在行政区划基础之上,但人类经济和政治活动的扩展要求打破了原有的行政区划,实行了行政区划的整合,由此形成一个跨行政区划的新的公共管理单元。因此,区域公共管理研究的区域更多的是由人类经济活动和政治活动扩展而形成的。第二,区域又是一个综合性概念,它是建立在人类经济和政治活动基础之上的。行政区、经济区、社会区和自然区规定了区域公共管理中的区域的范围和内涵,也可以构成区域公共管理中的区域,因为这些不同的区域都有公共管理的问题。但是,一般而言,区域公共管理中的区域主要是指经济区域。

美国国际关系学者詹姆斯·米特尔曼把区域分为宏观区域主义、次区域主义与微观区域主义三种类型^①。根据米特尔曼的分类法,我们可以把经济区域分为宏观的洲际合作区域、中观的次区域经济合作区域和国内的微观经济协作区域。

(1) 宏观区域。宏观区域是指洲际之内由民族国家结合各国的规则形成的组织联合体,比如亚太经合组织、东盟、北美自由贸易区、欧盟、中国—东盟自由贸易区等。

(2) 中观次区域。中观次区域是指小范围的、被认可为一个单独经济区域的跨国界或跨境的多边经济合作,如“大中华经济圈”“新一柔一廖成长三角”“图们江地区的次区域经济合作”“澜沧江—大湄公河地区的次区域经济合作”等。

(3) 微观区域或微观次区域。微观区域则多指一国内部出现的经济区,如出口加工区、工业园区,或省际、地区间的合作。分为国家级、省(区)际间的经济协作区、省毗邻地区经济协作区、省内经济协作区与城市间经济协作网络。如我国的长江三角洲区域、环渤海湾区域、北部湾经济区等。而省内经济协作区又称为微观次区域。微观区域不像宏观区域和中观次区域具有政治和军事特征,纯粹是一个经济区域。微观区域与微观次区域的区别在于,前者是跨越省级行政区划的合作区域,如长三角经济区、环渤海湾区域、珠三角经济区等,而后者是在一个省级行政区划内的跨地市的经济区,如广西北部湾经济区和长株潭城市圈等。

^① [美] J. H. 米特尔曼. 全球化综合症 [M]. 北京: 新华出版社, 2002: 134.

二、区域公共管理研究的发展

区域公共管理研究是对区域经济发展过程中产生的区域公共问题的回应,是公共管理研究领域中的一个分支。区域公共管理研究首先兴起于欧美国家,最近几年在我国兴起。从理论根源上看,区域公共管理研究起源于区域经济学和发展经济学的研究。

1. 西方区域公共管理研究

(1) 区域经济学研究。20 世纪 50 年代,著名经济学家 G. 缪尔达尔就指出“市场的力量通常倾向于增加,而不是减少区际不平等。”^①因此,如何减少资源禀赋和空间区位上的劣势以及由市场的盲目自发性带来的区域发展的不平衡,发挥区域政府或其他区域组织在调控区域经济社会发展上的重要作用,引起了学者们的浓厚兴趣,区域发展理论随之兴起。被称为现代区域经济学鼻祖的经济学家 E. 胡佛在《区域经济学导论》一书中,专门探讨了区域经济协调发展的问题,成为区域平衡发展理论的代表人物。而美国学者赫希曼的区域经济理论、弗农的“梯度推进”理论和法国学者帕鲁的“增长极核”理论则是不平衡发展理论或发展模式的主要代表。

(2) 地方政府关系研究。政府间关系与地方治理研究是区域公共管理的一个传统研究领域。西方国家一般分为联邦制和单一制两种国家结构形式。由于在联邦制国家结构形式下,政府间关系较为复杂,有关这方面的研究比较多。保罗·多麦尔在《管理地方政府的政府间关系》一书中,系统研究了美国政府间的横向和纵向关系问题。他认为,横向政府间关系“可以被看作是由地位对等的地方当局形成的分散体系,而且这些地方当局被竞争与协商的动力所驱动”^②。D. 赖特的《理解政府间关系》、A. 霍威特的《联邦主义管理:政府间关系研究》、R. 西蒙的《加拿大联邦主义与政府间关系新趋向:给英国的教训》、M. 庞特的《公共部门改革:政府间关系与澳大利亚联邦主义的未来》以及 D. 奈斯的《联邦主义:政府间关系的政治》等著作,从不同角度探讨了美国、加拿大、澳大利亚等国联邦制下的政府间关系问

^① [瑞典] G. 缪尔达尔. 经济理论与不发达地区 [M]. 杰拉尔德·达克沃思公司, 1957: 26.

^② Paul R. Dommel. Intergovernmental Relations [M]. in Managing Local Government, Sage Publication, Inc. 1991.

题。在全球化与区域化的大背景下，国家的政府间关系发生了新的变化，地方治理运动凸显出来。这是因为，民族国家的权力有相对缩小的趋势，在多层治理结构中，地方组织的功能和作用被大大强化，相对于中央政府而言，地方政府和非政府组织^①更具有回应性。在当代发达国家的地方治理研究中，M. 米利纳、C. 安塞尔、D. 赖特等具有代表性。

(3) 政府间竞争研究。政府间竞争是国外区域公共管理研究的一个重要内容，并形成了比较成熟的理论。其以演化经济学为理论基础，运用现代经济学理论来分析政治市场与政府间关系问题。其基本结论是：在市场经济社会，政府间竞争是一种客观存在，必须正视和重视之，以做到趋利避害。政府间竞争分为两大类型：一是民族国家之间的中央政府的国别竞争；一是国家内部的政府间竞争，包括中央政府和地方政府间的纵向竞争与地方政府之间的横向竞争。D. 诺思在《西方世界的兴起》《经济史中的结构与变迁》《制度、制度变迁与经济绩效》等系列论著中，表达了一个核心思想，就是国家间经济绩效的竞争，归根到底是制度层面的竞争。因此，政府的作用集中体现在它是否提供了一种更有效率的组织经济活动的制度安排和激励机制。柯武刚和史漫飞在他们合著的《新制度经济学》一书中进一步发展了诺思的论断，他们认为，国家如果开放了，政府就会相互竞争，“全球化已经导致了‘制度（或体制）’竞争”^②。而哈耶克、蒂鲍特、布雷顿、何梦笔等人则系统探讨了一国内部的中央政府与地方政府或地方政府之间的竞争。当代新自由主义思潮的代表人物哈耶克认为：“地方政府的行动具有私有企业的许多优点，却较少中央政府强制习惯行动的危险。地方政府之间的竞争或一个允许迁徙自由的地区内部较大单位间的竞争，在很大程度上能够提供对各种替代方法进行试验的机会，而这能确保自由发展所具有的大多数优点。”^③蒂鲍特在分析“联邦财政主义”时提出了“用脚投票”理论。布雷顿对联邦制国家的政府间竞争作了进一步分析，认为联邦制国家政府间关系总体上来说是有竞争性的，进而明确提出“竞争性政府”的概念。

①一般而言，“非政府组织”“非营利组织”“民间组织”“第三部门”或“公民社会组织”都可以指处于国家和市场之间，不以营利为目的，自愿且独立地从事互益或公益活动的组织。本书交替使用这些术语，但以“非政府组织”为主。

②[德]柯武刚，史漫飞：《新制度经济学》[M]，商务印书馆，2000：485-486。

③[英]哈耶克：《自由秩序原理》[M]，北京：三联书店，1997：16-17。

(4) 地区竞争力和区域创新研究。在地区竞争力研究方面, M. 波特最具有代表性。在其《竞争战略》《竞争论》《国家竞争优势》《日本还有竞争力吗?》等一系列著作中, 波特发展了诸如“国家竞争优势”“地区(地点)的竞争力”“钻石理论”“国家(区域)环境”“集群理论”等分析概念和经典理论。在“问题区域”和区域创新研究中, 帕特南、摩根具有代表性。帕特南在其经典著作《让民主运转起来》一书中, 指出了意大利南北不同区域经济发展差距的症结在于不同地区间的公民共同体传统, 即与南北地区公民的民间参与网络、互惠和信任的规范有关。其基本结论是: 地区政府公共制度绩效的差异, 与地方的社会资本存量息息相关。帕特南的研究, 开创了区域发展差异原因分析中的“宏观社会资本”研究途径, 具有广泛的方法论意义^①。在《制度、制度创新与区域重建》一文中, 摩根专门探讨了“学习型区域”问题。他认为, 区域的竞争与区域的发展在很大程度上要看该地区的制度学习、制度模仿和制度创新的潜质和能力; 他还试图将网络、技术和制度创新、制度环境联系在一起以解释区域经济增长^②。

2. 我国区域公共管理研究

我国区域公共管理研究起步较晚。伴随着地方分权改革而来的地方政府恶性竞争、地区封锁、地方保护主义以及“诸侯经济”问题, 引起了一些学者的关注, 在此基础上通过引入和介绍国外区域管理的理论与实践, 区域公共管理逐渐成为国内学术研究的新领域。

(1) 政区地理学研究。根据国内区域公共管理的研究进程, 早期关于行政区域和区域经济的研究, 以刘君德、舒庆、周克瑜等为代表的政区地理学者最具有代表性。在《一种奇异的区域经济现象——行政区经济》《中国行政区经济运行机制剖析》《中国行政区经济与行政区划研究》《中国行政区划的理论与实践》《从封闭走向开放——中国行政区经济透视》等一系列论著中, 刘君德教授首先提出了“行政区经济”的概念, 用来指称在既定的行

^①陈瑞莲等. 区域公共管理理论与实践研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 27.

^②Morgan K. 1997. The learning region: institution, innovation and regional renewal [J]. regional Studies 31 (5): 491 - 503.