

MINZU ZIZHI DIFANG ZHENGFU HEZUO YANJIU

民族自治地方政府合作研究

——以公共产品供给为视角

普永贵 著



云南民族出版社

民族自治地方政府合作研究

——以公共产品供给为视角

江苏工业学院图书馆
普永贵 著
藏书章

图书在版编目 (C I P) 数据

民族自治地方政府合作研究 / 普永贵著. —昆明: 云南民族出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5367 - 4317 - 5

I. 民… II. 普… III. 民族自治地方—地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D633. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 200758 号

责任编辑	奚寿鼎
装帧设计	何志明
出版发行	云南民族出版社 (昆明市环城西路 170 号云南民族大厦 650032)
电子邮箱	ynbook@vip.163.com
印制	云南民族印刷厂
开本	889mm × 1194mm 1/32
印张	7.75
字数	250 千
版次印次	2008 年 9 月第 1 版第 1 次
印数	0001 ~ 1 000

ISBN 978 - 7 - 5367 - 4317 - 5/D · 405 定价: 18.00 元

目 录

导 论	(1)
一、研究背景与选题意义	(1)
二、相关研究动态及评价	(11)
三、主要研究方法	(23)
四、本研究的框架结构和主要内容	(25)
 第一章 民族自治地方政府合作的含义及属性	(28)
第一节 民族自治地方政府合作的含义	(28)
一、政府合作	(28)
二、民族自治地方政府合作	(32)
第二节 民族自治地方政府合作的属性	(35)
一、民族自治地方政府合作是和谐社会语境下 政府间关系的一种表现形式	(35)
二、作为战略的民族自治地方政府合作	(40)
三、作为工具的民族自治地方政府合作	(45)
 第二章 民族自治地方政府合作的理论基础	(52)
第一节 民族自治地方政府合作的理论来源	(52)
一、协同理论	(52)
二、网络组织理论	(60)
三、复合行政理论	(67)
四、府际管理理论	(73)

第二节 政府合作：后新公共管理时代政府改革的主题	
.....	(80)
一、对新公共管理运动的反思	(81)
二、后新公共管理的出现及其特征	(90)
第三章 民族自治地方政府合作的环境与动力	(103)
第一节 民族自治地方政府合作的外部环境与动力	(103)
一、全球化与地方化	(104)
二、复杂性与不确定性	(107)
三、行政区域界限的刚性约束与经济区域的	
一体化治理诉求	(110)
四、自然地理环境的特殊性与经济发展的滞后性	(114)
五、多元治理与空间失灵	(116)
第二节 民族自治地方政府合作的内部环境与动力	(119)
一、相对灵活的政治环境	(119)
二、民族自治地方政府个性化发展的要求	(121)
三、公共服务均等化诉求与农村公共产品的匮乏	(125)
四、经济合作的外溢性及示范作用	(128)
五、中华民族传统文化中固有的合作理念及实践	(129)
第三节 区域公共问题：民族自治地方政府合作的逻辑起点	
.....	(131)
一、区域公共问题与区域公共产品	(132)
二、民族自治地方区域公共问题源起与现状	(138)
三、区域公共产品的合作供给：民族自治地方区域	
公共问题解决之道	(142)
第四章 民族自治地方政府合作的历史演进与现状	(148)
第一节 民族自治地方政府合作的历史演进	(148)
一、改革开放前民族自治地方的政府合作	(149)

二、改革开放以来民族自治地方的政府合作	(151)
三、新时期民族自治地方政府合作的实践： 以泛珠三角区域政府经济合作集团为例	(159)
第二节 民族自治地方政府合作的类型	(164)
一、以合作主体的相邻关系为标准划分	(165)
二、以区域范围大小为标准划分	(171)
三、以合作活动的内容为标准划分	(172)
第三节 民族自治地方政府合作的原则与运行	(174)
一、民族自治地方政府合作中遵循的原则	(174)
二、民族自治地方政府合作的运行流程	(178)
 第五章 地方政府合作的国际经验：以美国和英国为例	(183)
第一节 美国地方政府合作的管理模式	(183)
一、正式或非正式的组织间合作 (Formal and Informal Interagency Collaboration)	(184)
二、府际服务契约 (Inter-local Service Contracts)	(185)
三、合力协议方式 (Joint - powder Agreements) ...	(185)
四、区域政府联盟 (Councils of Governments COGs)	(186)
五、城市联邦制 (Federate Government System)	(187)
六、区域性的特区及管理局 (Regional specialdistrict and Authority)	(187)
七、兼并 (Annexation)	(188)
八、外包 (Contracting)	(189)
第二节 英国合作型政府的运行模式	(189)
一、加强中央政府的控制力	(190)
二、加强政府部门的横向合作	(191)
三、设立横向合作协调机构	(192)

四、中央政府提供财力支持促进合作	(194)
五、政策制定中的多方参与	(194)
六、提供高质量和高回应的公共服务	(195)
七、公务员队伍管理的创新	(196)
八、重视信息技术在政府间合作的优势	(197)
第三节 评价与启示	(198)
一、评价	(198)
二、对中国公共管理发展的借鉴和启示	(200)
 第六章 民族自治地方政府合作的制约因素与保障机制	(203)
第一节 民族自治地方政府合作的制约因素分析	(203)
一、压力型政府绩效评估指标体系制约政府跨区域合作	(203)
二、中央政府的角色缺位	(205)
三、缺乏有效的协调机制	(207)
四、财政困难造成合作成本分担难	(208)
五、传统行政区行政的惯性致使合作难	(209)
六、发展程度不同造成的合作困难	(210)
七、缺乏统一的电子政务标准造成政府合作难	(211)
第二节 民族自治地方政府合作保障机制的建立与完善	(213)
一、完善官员绩效评价和考核机制：动力保障机制	(213)
二、完善落实政府合作的法律规范：法制保障机制	(214)
三、建立多层次的协调机构：组织保障机制	(216)
四、调整财政转移支付方式：财政保障机制	(218)
五、统一电子政务标准以实现信息共享：信息保障机制	(221)

六、加强地方政府自身能力建设：能力保障机制 ...	(221)
七、打造诚信政府：伦理保障机制	(223)
第三节 民族自治地方政府合作的创新	(225)
一、创新是民族自治地方政府应有的职能	(226)
二、民族自治地方政府合作中的创新	(227)
 主要参考书目	 (232)
 后 记	 (237)

导 论

一、研究背景与选题意义

（一）研究背景

全球化是当今世界各国面对的共同主题，已经成为不可阻挡的发展趋势。随着全球化和区域化进程的全面推进，我国民族自治地方政府传统的封闭型管理模式也面临着从未有过的考验和挑战，为了应对这一世界性的变化，民族自治地方政府开始改变传统闭合的管理方式，与其他地方政府间的横向联系越来越频繁。公共管理研究者与实践者对这一转变的关注日益增多，以经济领域的合作为发端，民族自治地方政府与其它政府间的合作有向纵深发展之势，逐渐由经济合作进入到公共产品和公共服务供给的合作。政府合作提供公共产品是现实的需要，也是政府公共管理发展的一种趋势，这种合作，对于发展民族自治地方社会经济文化、解决共同面临的公共问题和维护国家边境政治稳定意义重大。因此，民族自治地方政府通过全方位、多形式的合作，促进民族自治地方社会经济的发展，解决公共问题，是当前民族自治地方政府需要面对并认真研究的一个崭新课题，也是我国民族自治地方政治、经济、社会健康有序发展的重大问题。

以下几个原因引发了笔者对民族自治地方政府合作问题的深层思考。其一，从民族自治地方政府的公共管理实践看。民族自治地方政府面临越来越多的共同问题，这些问题不仅出现在相邻政府间，还出现在不相邻地域的政府之间，仅凭民族自治地方单一政府，这些问题

都无法得到有效解决。另外,由于民族自治地方所处的特殊自然和社会经济环境,新公共管理所倡导的多元主体共同治理范式在解决问题中表现乏力,尤其是公共事务治理、公共产品和公共服务供给中,非政府的作用并没有理论预期那么明显。其二,从当代中国公共管理理论的发展来看,现有的研究成果对这一领域关注不够,特别是民族自治地方公共管理理论研究视域的有限性,无法更好的指导民族自治地方政府的公共管理实践。

从当代中国民族自治地方公共管理实践看,传统管理模式的注意力主要在于对行政区内行政事务的管理。而当前我国民族自治地方公共管理实践中却出现了大量跨地区性公共物品与公共服务供给问题,即出现了大量跨界公共事务。如跨地区的流域治理、打击跨境犯罪、跨地区的基础设施建设、区域资源开发与环境保护、流行性疾病防治等。由于各地政府往往从自身利益考虑,一直以来缺乏有效的合作,出现了“公用地灾难”。^①从区域经济发展的角度来说,由于地区沿河流及重要的交通干线地区一般都要跨越不同的行政区域,在行政区主导区域经济发展方式的影响下,河流上下游之间、湖泊周边地区之间、铁路的上下线之间和中心城市与所在地行政区之间很难建立起良好的产业分工与合作关系。在相邻行政区交界地区,也经常发生不合作开发利用矿产资源和相互转嫁环境污染等以邻为壑的现象。另外,这些领域一直以来都是公共产品、公共服务提供中的薄弱环节,公共管理和公共服务缺失问题突出。在行政区边界地区,我们不难看出社会治安差、基础设施建设相对落后、社会公众获得的公共服务在质和量上相对于中心区较少的现象。仅就交通运输来讲,民族自治地方行政区边界地区表现出了过境交通线少、质量差、路面标准低、断头路多等特点。民族自治地方政府在公共产品和公共服务供给中,由传统的行政中心区向行政边缘区呈波浪运行状态,渐行渐弱,不利于民族

^① 张紧跟:《当代中国地方政府间横向关系协调研究》,中国社会科学出版社2006年版,第3页。

地区公共服务均等化目标的最终实现。

为了发展少数民族地区农村经济、增加少数民族群众收入,近年来,民族自治地方政府除了通过产业结构调整、优化地方资源配置来提高民族地区农村及农民经济收入外。同时,民族自治地方政府还有组织地输送农村剩余劳动力到长江三角洲、珠江三角洲等劳动密集型产业聚集区务工,通过农村剩余劳动力转移来增加农民收入,在劳动力转移中随即出现了农民工合法权益在劳务输入地难于得到保障、农民工子女异地接受义务教育困难等一系列问题。这些问题仅凭劳动力输出地或输入地中的单方政府都难以解决,政府间合作是最有效的解决之道,国家也出台了相关的法律规范,但双方政府的合作实践在目前始终处于消极层面。

随着我国经济体制改革的全面展开,行政体系内部也进行了以权力下放和以分权为中心的权力结构调整,从行政体系的纵向和横向两个方面进行广泛的分权改革。在纵向分权方面,主要是下放权力,即中央向地方政府放权,上级向下级放权。由此扩大了地方和下级的权力。这些权力,除一部分转移给企业和社会中介组织外,相当一部分权力都下放给了地方政府。分权中,主要采取了行政性分权和经济性分权结合的方式。^①在行政分权方面,中央将一些公共事业、文化事业以及社会治安方面的权力下放给下级;经济性权力方面,地方政府特别是省级政府拥有了更大的区域经济调节权,以期进一步发挥地方政府在区域经济方面的调节作用,进一步调动地方政府的积极性,促进地方经济社会的发展。伴随着权力结构调整及地方自主权的扩大,地方政府在经济发展中的竞争日益加剧。民族自治地方政府间的竞争无疑有利于制度的创新和变迁、促进民族自治地方政府职能转变和经济的发展、有利于民族自治地方政府在辖区内更为有效地提供公共产品和服务。但是,民族自治地方政府间的竞争也产生了极为严重的消

^① 汪玉凯:《公共管理与非政府公共组织》,中共中央党校出版社2003年版,第44页。

极影响,重复建设,公共产品供给浪费日益严重;地方政府在“吸引投资”中官员和投资商之间形成了某种程度上的勾结,这种勾结是建立在地方公共利益基础上的腐败,它严重损坏了民族自治地方政府官员形象,降低了民族地区国家资财使用效率,造成无法挽回的损失;各地政府的过度竞争还引发了区域无序竞争,造成极为混乱的局面。更为严重的是,民族自治地方政府的无序竞争导致统一市场的割裂,影响社会主义市场经济的有序发展。理论上,市场经济要求有一个统一的市场和发达的市场体系,保证区域内的劳动力、商品、资金、技术等各种生产要素自由流动,才能最终实现资源配置和效益最大化。但是,和全国其他地方一样,民族自治地方政府也在有限理性经济人的特性、机会主义、信息不对称等因素作用下,谋求本行政区生产单位(企业)利益最大化而不顾其他地区的利益,最终形成了地区间的过度竞争与地方保护主义,导致个体理性与集体理性的矛盾。民族自治地方政府对地方市场进行的行政性保护,在某种程度上确实收到了一些实效,所在地企业在竞争中得到保护,提升了生存能力,增加了地方财政收入,地方社会相对稳定。但这种情况却有可能带来无法想象的后果,民族自治地方政府不断强化的行政干预有可能使整个区域的经济运行受到扭曲,无法实现资源有效配置,阻碍民族自治地方经济社会的可持续发展。

公共问题的出现及解决,是政府产生的重要原因,从行政区划意义上讲,这些公共问题既包括行政区域内的公共问题,同时也包括了不同行政区交界区域的公共问题,而传统的行政管理模式更多的关注了区域内公共问题的解决。从以上分析来看,民族自治地方政府与相邻政府共同面对的公共问题、与异地政府共同面对的公共问题,是民族自治地方政府行政运行中要加以解决的,它是新时期民族自治地方政府的职责,这些问题的凸现及增多也说明在民族自治地方政府传统的公共管理模式中缺乏有效的治理之道。

从理论研究方面看,公共行政向公共管理的转变既是一种趋势,同时也是一个学科发展的现实。自20世纪70年代末80年代初开始,

全球化、信息化、市场化的浪潮让西方社会乃至整个世界发生了变化。政府治理方面,公共服务的要求多元化对公共行政提出了更高的要求。行政学的创始人威尔逊及其后的学者古德诺的政治行政相分离的行政理念和马克斯·韦伯的官僚理论,都无法回答和解决政府所面对的困境:政府财政危机、政府管理危机、政府信任危机等等。^①传统公共行政模式面临严峻挑战,在这种情况下,西方国家政府管理者及理论界都试图探索新的政府治理模式,以应对日益严重的诸多“危机”。这种治理模式的变迁,不仅仅是在政府管理内容、管理形态或管理手段上的小幅度变化,而且还包括政府治理理念、政府职能与角色定位以及政府与公民社会之间关系的系统变革。

西方国家政府治理的新模式被冠于了“新公共管理”的名号,其基本理念可归纳为:社会公共管理的责任由政府组织与非政府组织共同承担,重构政府与公民社会或民间社会的关系;重新认识市场在资源配置中的核心位置和作用;重新整理政府组织与非政府组织的关系;从政府的完全理性假设到有限理性假设等。“新公共管理”集多种理论于一身,是一个并非完整的庞大的理论体系,以倡导多元主体共治的治理理论为例,该理论认为治理活动是政府组织、企业、非政府组织等多元治理主体共同管理、共同治理的,它能解决政府单一组织的不可治理性问题。各主体在治理中处于相对平等的地位,相互间具有极强的依赖性。但是,共同治理也会重蹈政府失灵、市场失灵的复辙,其失败是完全可能的,在实践中也已有所显现。因此,善治理论认为,在“善治”中政府应该并始终处于主导地位。然而,目前研究者将更多的研究热情展示于非政府组织参与社会管理领域,涌现出一大批非政府组织参与社会治理方面的研究成果,而对公共治理中通过政府之间的合作来治理公共事务的研究者不多,现实中政府合作领域及合作事项却不断增加,理论研究的匮乏对现实管理实践指导泛

^① 周志忍:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社1999年版,第12~17页。

力日益明显。虽然也有部分学者开始关注政府合作问题,并取得了一些成果,但相关研究主要还是集中于经济领域的合作,公共产品及公共事务治理方面合作的研究还不多。

在解决地方行政区域内公共服务和公共产品提供过程存在的问题以及边界地区冲突、纠纷时,国内外公共管理实践都不同程度地采用合并地方政府和扩大政府规模的做法,我国县乡(镇)政府改革中部分地区也采取了这种形式,以乡镇合并的方式解决共同问题。然而,全球性的地方政府改革经验和教训表明,合并地方政府和扩大其规模并不是解决跨区域公共事务问题的最佳办法。首先,公共产品和服务的类型多种多样,劳动密集型的不同于资本密集型的,它们所需要的组织规模大小也不一致,要想建立一个单一的适应所有服务的组织模式不但不切实际,而且有违规模效应原则。其次,对于劳动密集型的公共服务来说,组织规模的扩大会减低官员的回应速度。现实情况也表明,没有更多的证据表明合并的确导致地方政府公共开支的减少。所以,地方政府规模大小应是对多种因素如公共产品和服务的类型、历史和地理环境,组织交易成本、地方民主参与等进行考量的结果^①。在民族自治地方跨界公共问题管理中,地方基层政府的合并是无法最终解决问题的,非政府组织在解决此类问题时也存在诸多不足,而现实中大量存在并越来越多的公共问题始终要得到解决,那么,地方政府之间的合作应该是一条可供选择的道路。可以认为,民族自治地方政府与其他政府合作治理跨界公共事务是一种弥补在公共产品与服务提供中传统的政府失灵、市场失灵与第三部门治理失灵的有效途径,民族自治地方政府合作治理跨界公共事务的实践具有现实可行性,研究活动也具有现实紧迫性。

从民族自治地方行政管理研究的维度看,也存在许多的不足。受传统行政管理学科整体发展状况的影响,政府地位、政府权力、政府

① [美] 罗伯特·阿格拉诺夫、迈克尔·麦圭尔:《协作性公共管理:地方政府新战略》,北京大学出版社2007年版,第6页。

组织、政府运行等内部管理领域,是民族自治地方行政管理学研究中最为集中的主题^①,而政府组织边界管理方面则尚未引起学界足够的关注,这与二十一世纪组织管理由中心管理转向边界管理的发展趋势不吻合。要完善民族区域自治制度、建立适合民族自治地方需要的公共事务治理机制、推进民族自治地方社会和谐,仅依靠辖区内政府的管理是远远不够的,围绕辖区政府封闭管理体系来研究民族自治地方公共事务的治理机制,表现出了明显的缺憾。民族自治地方行政管理与一般地方行政管理有着重要的差别,这是该学科得以建立并不断发展的起点,但在现有成果中,除了行政环境的差异性挖掘较深以外,对行政组织、政府职能、行政程序、政府过程等方面的差异性和特殊性则挖掘不足,有些研究仅停留在用行政管理一般理论分析民族自治地方的相关问题,而不是基于民族自治地方的特殊性,发掘民族自治地方行政管理的特殊规律、研究深度不够和针对性不强的问题也相当明显^②。民族自治地方行政管理特殊性的挖掘是重要的,当前民族自治地方经济与社会发展向政府提出的诉求和挑战,政府的回应,都要从对民族自治地方社会生态的分析及研究中去寻找答案,但遗憾的是相关研究尚未充分展开。以更广阔的视野及更多的方法研究民族自治地方行政管理是这一分支学科发展的需要,也是现时代的要求。

(二) 研究的实际意义和理论意义

民族自治地方政府合作研究的实际意义和理论意义主要表现在以下几个方面:

1. 有利于民族自治地方政府所在区域的可持续发展

可持续发展问题是当前及将来人类面临的一个主题,在可持续发展战略中,政府以制度安排者的身份扮演着重要的角色,民族自治地

① 李俊清:《中国民族自治地方行政管理研究的回顾与前瞻》,载《中国行政管理》2007年第5期。

② 同上。

方政府间合作治理跨界公共事务是政府处理政府间关系的一项战略、一项工具,其本身就是政府管理中的一种制度安排,政府间的有效合作将利于民族自治地方的可持续发展。可持续发展主要指环境的可持续发展,通过民族自治地方政府的良好合作,多方政府共同对相邻的河流、湖泊、森林、草场进行联合治理,能有效改善所处地域的环境状况,生态环境得到保护。从行政管理角度讲,政府也存在可持续发展的问題,即这一届政府给下一届政府留下了什么,节约行政成本、提高行政效率、树立政府良好形象以及建立良好的公众与政府间关系均为政府可持续发展题中之意,通过民族自治地方政府与其他政府的合作,联合提供公共产品和公共服务,政府行政成本将会降低,政府有效服务使公众感到满意,政府与公众间良好关系得以持续,政府形象也随之提升,政府效能也会在政府合作方式下得以放大。

2. 有利于避免政府间无序竞争,提升民族自治地方政府所在区域的总体竞争力

全球化时代,民族自治地方政府间的竞争在当代中国已经是一个不争的事实,政府间的竞争也有其合理的一面,政府之间、企业之间的竞争已经不可避免。但是,同其他地方的政府一样,民族自治地方政府间的过度竞争演化到了无序竞争的境地,出现了一些混乱局面。民族自治地方政府间的合作是走出无序竞争困境的必由之路,合作可以解决无序竞争造成的两败俱伤,也可以避免因政府间的无序竞争对社会公众及当地经济社会发展所造成的负面影响。更为重要的是,政府之间的合作能更好的提高民族自治地方政府的公共服务能力、资源得到更优的配置、自然环境与行政环境得以改善、经济得到发展,从而提升民族自治地方政府在更大区域内的竞争能力。

3. 有利于民族地区的民族团结、社会繁荣稳定

没有各民族的团结就没有社会的稳定,没有边疆的繁荣就没有边防的巩固,因此,民族团结、社会繁荣稳定始终是民族自治地方政府的重要使命。新中国建立以来,中央及民族自治地方政府在这些方面做了大量工作并取得了举世瞩目的成就。近年来,由于历史遗留下来

的山林、水源、草场、土地、矿产资源等问题，民族自治地方的行政区划边界地区经常发生经济利益上的摩擦和碰撞，在个别地方的极少数别有用心的人，利用民族、宗教问题或者政府工作中的一些失误，煽动闹事、蛊惑群众、干涉司法及行政工作、甚至打着维护民族利益的旗号，进行违法犯罪活动，严重扰乱社会秩序，影响民族地区的社会发展，行政边界区域往往成了这些问题出现的高发区。这些矛盾和纠纷，基本上都属于人民内部矛盾，都不是民族问题，但因为发生在民族地区，往往带有民族问题的“色彩”，对民族团结有着非常强的负面影响。通过民族自治地方政府之间在这些领域的合作治理，能够以问题管理的方式使这些事件在没有形成规模前就消灭在萌芽状态，即使出现了问题也能够得到有效的制止和解决。另外，我国许多民族自治地方地处边境，许多民族属于跨境民族，民族自治地方政府和邻国政府在经济发展、提供公共基础设施方面的合作，在很大程度上促进了边境少数民族的经济、社会的交往，最终实现睦邻友好、共同发展、边境稳定。

4. 有利于民族自治地方社会公众授受均等化的公共服务

公共服务均等化是党和国家提出的我国目前和较近将来要实现的目标，是各级政府努力的方向。公共服务不均等，主要表现为发达地区与欠发达地区之间的不平等，欠发达地区行政中心区与行政边缘区之间的不平等。在民族自治地方，不均等可以从这样两个方面来描述，其一，处于传统行政区边缘的社会公众接受公共服务和公共产品在质与量两个方面都与处在行政中心区的公众不均等；其二，外出务工人员及其子女在务工地接公共服务与当地公众不均等，特别是义务教育阶段的务工子女接受义务教育与原籍同龄人不均等。民族自治地方政府与相邻政府合作提供义务教育、社会保障、基础设施建设、医疗卫生等公共产品，尽可能使处于行政边缘区的公众在接受公共服务时享受与行政中心区公众的同等待遇。通过与劳务输入地政府合作，让务工农民及其子女在接受公共产品上尽量接近输入地或原籍公众的水平。本研究力图通过实际案例的分析，寻找一种适合民族自治