

“十二五”国家重点图书出版规划——政治前沿新知识库
国家出版基金（2013年度）资助项目



地方政府间公共服务 合作机制

尹艳红 / 著

国家行政学院出版社

014033543

D625
130



地方政府间公共服务 合作机制

尹艳红 / 著



北航

C1721555

国家行政学院出版社

D625
130

014033243

图书在版编目(CIP)数据

地方政府间公共服务合作机制 / 尹艳红著. —北京 :
国家行政学院出版社, 2013.12

ISBN 978-7-5150-1067-0

I. ①地… II. ①尹… III. ①地方政府—社会服务—
研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第308562号

书 名 地方政府间公共服务合作机制

作 者 尹艳红

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2013年12月北京第1版

印 次 2013年12月北京第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 14

字 数 207千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1067-0

定 价 28.00元

出版说明

近年来，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快，国民收入稳步增长，经济结构转型提速。同时，中国进入了一个高风险的经济社会大转型、大发展时期，经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。其中，经济增长的资源环境约束强化、投资和消费关系失衡、收入分配差距较大、科技创新能力不强、产业结构不尽合理、城乡区域发展不协调、就业总量压力和结构性矛盾并存、社会矛盾明显增多等问题表现得尤为明显。此外，随着中国国际地位不断提升和多极化趋势的发展，地区争端增多和多边贸易中的利益纠葛等一系列问题的出现，都急需在政策层面给予回应。

事实上，当前中国面临的诸多“疑难杂症”并非中国独有，如行政效率的提高、公共资源的分配与监督，城市化进程中的建设与治理、多元文化的社会融合与社会和谐、新技术新传媒给政治生活带来的机遇与挑战、国际组织与国际条约体系对国内的多重影响等问题具有相当的普遍性。

发展中国家被这些问题困扰，发达国家也没有完全解决这些问题。所以，问题的普遍性或世界性，使得当代执政者在面临和解决这些问题时，必须具有国际视野和创新观念，而不能拘泥于既有的执政经验和套路，也不应囿于一地一国的有限资源。

面对这种种挑战，我国各级党政领导干部和公务员应具有较强的应对问题、开拓局面、保持稳定、推动发展的综合素质与能力，应不断地

主动拓宽理论和知识视野，积极跟踪世界范围内最新而有效的解决问题的政治实践模式，谨慎探索和总结中国现实中的成功经验。同时，也更需要知识阶层积极研究中国社会转型期的新形势、新问题，为应对挑战、解决问题提供智力支持。

“政治前沿新知识文库”是基于上述设想而产生的。这套文库以“资政”为目的，以世界眼光和创新视角聚焦公共政策与治理、社会建设与发展、政党与政治权威、政府与新技术、经济发展与金融战略、国际问题与国际战略等方面的重大问题，将多学科研究的前沿知识与“国家治理”实践中的重要政治、政策问题结合起来，力图打通理论、政策和实践的边界，让理论和政策更好地源于实践、关怀实践。

本文库致力于提供解决现实问题的理论参考、世界经验和丰富案例，以中高级党政领导干部、公务员、政策研究与制定者为主要读者对象，致力于更新其理论视野，提升其执政能力，努力打造影响深远的出版工程。

应该说，本文库是国内知识界在政治前沿问题研究上的一次较为全面的展示，是力图将学术科研界的研究成果转化为政治实践的有益尝试。这套丛书在编写过程中摒弃了传统的体系性的学科知识介绍，而以针对性研究问题的方式出现，看似没什么章法，实则切中肯綮。它既是实践的探索，也是实践的总结，既是经验的浓缩，也是经验的拓展，既是理论的创新，也是理论的积淀。我们认为，不论最终效果如何，这种尝试对于中国转型期许多问题的深入研究，将提供一种新的解决问题的思路。

尝试诚可贵，然纰漏难免。我们也希望能够得到各方面的批评和建议，帮助我们完善这个文库，为读者提供更优质服务，为实现“中国梦”多出一份力。

政治前沿新知识文库编委会

2013年5月

序

地方政府间公共服务合作是当今各国普遍关注的难点与热点问题。在全球化和区域一体化的背景下,地方政府间的关联度和依赖性不断增强,不同辖区产生的大量公共问题与不断增强的公共服务需求对地方政府“各人自扫门前雪”式的“鸽笼”式管理、“碎片化”管理提出了巨大挑战,仅靠单个地方政府已很难解决这些需要地方政府间合作才能化解的问题。因此,解决跨区域地方政府间的合作问题已成为地方政府面临的重大挑战之一,加强和改进地方政府间公共服务合作已纳入到区域治理的重要议事议程。近些年,中国一些地方政府,尤其是经济较为发达的长三角、珠三角等地区,已经在众多公共服务领域开展了合作,积累了相应的经验,初步形成了一些有效的合作机制。这种实践领域的创新引起了国内外学者的关注和理论探索。

《地方政府间公共服务合作机制》是由尹艳红博士在学位论文的基础上,经修改完善而完成的。该书以长江三角洲地区地方政府间公共服务合作为研究主题,通过研究探讨地方政府间公共服务合作机制,为进一步加强和改进地方政府间公共服务合作、有效提供公共物品和公共服务提供了有益的理论总结和实践参考。该书有以下三个特点值得读者关注:

首先,选题切中当前我国地方政府治理的重点和难点问题,具有较强的理论价值与实践意义。对于跨区域公共服务的有效提供,当今世界各国普遍面临着地方政府如何协作的问题,“整体政府”、“协同政府”等成为西方国家公共管理研究的新课题,而基于我国国情实践的理论研究仍显薄弱。作者基于我国长三角地区的实例,分析我国区域发展中长期存在的“地域分割”、

“以邻为壑”的问题，探索地方政府间公共服务合作机制，将公共服务供给与跨区域治理有机结合起来。这不仅对我国地方治理理论和公共服务理论的研究具有一定的学术价值，而且对解决我国地方政府间公共服务合作中存在的问题也具有很好的实践意义。

其次，研究选取的材料有很强的典型性和代表性，具有一定的推广借鉴价值。作者的研究聚焦于我国长三角地区地方政府间公共服务合作，大量引证了长三角地区地方政府间公共服务合作的数据和实例。一方面，长三角地区是我国区域经济发展势头最好、可持续发展能力最强的区域之一，已经成为提升国家综合实力和国际竞争力、带动全国经济又好又快发展的重要引擎。另一方面，长三角地区地方政府间公共服务合作已经有较长的历史，形成了一定的经验，建立了一定的合作机制，有助于进一步推广和辐射到我国的其他地区。

最后，该研究在地方政府间公共服务合作运行机制的构建及其机理分析方面做了有益的探索。作者在参考借鉴多学科理论的基础上，从合作过程的演进角度，构建了地方政府间公共服务合作的协商机制、承诺机制和执行机制，并从实现目标、运行要素和运行方式三个层面，对各机制的运行进行了分析。该分析框架是作者在博士论文研究过程中经过深入思考提出的，是一种有益的探索。

当然，该研究还有许多地方有待进一步深入分析，如各地方政府的利益博弈、现行官员晋升制度以及政府绩效考核制度对推进合作进展的影响等方面，仍值得深入研究。但尹艳红博士作为一名年轻学者，已经在该领域进行了很好的尝试和探索，希望这项成果能成为地方政府之间不断加强和改进公共服务合作的重要参考。

周志忍

2013年12月于北京大学

政治前沿新知识文库

地方政府间公共服务合作机制

DI FANG ZHENG FU JIAN GONG GONG FU WU HE ZUO JI ZHI

目 录

序 / 1

第一章 地方政府间合作的新趋势： 跨区域公共服务合作 / 1

一、地方政府间合作面临新问题 / 1

二、长三角地方政府间合作的新需求 / 4

三、长三角地方政府间公共服务合作面临的问题 / 21

第二章 地方政府间公共服务合作机制： 理论基础与框架 / 32

一、地方政府间公共服务合作机制的主要理论依据 / 32

二、地方政府间公共服务合作机制分析框架的基本内涵 / 42

第三章 地方政府间公共服务合作机制： 内涵与要素 / 52

- 一、地方政府间公共服务合作协商机制 / 52
- 二、地方政府间公共服务合作承诺机制 / 68
- 三、地方政府间公共服务合作执行机制 / 77

第四章 地方政府间公共服务合作机制： 成效与问题 / 86

- 一、地方政府间公共服务合作协商机制的成效与问题 / 86
- 二、地方政府间公共服务合作承诺机制的成效与问题 / 102
- 三、地方政府间公共服务合作执行机制的成效与问题 / 115

第五章 完善地方政府间公共服务合作机制： 突破与路径 / 132

- 一、完善地方政府间公共服务合作协商机制的路径 / 132
- 二、改进地方政府间公共服务合作承诺机制的对策 / 144
- 三、健全地方政府间公共服务合作执行机制的措施 / 154

第六章 地方政府间公共服务合作机制： 异地养老合作案例 / 168

- 一、长江三角洲地区城市居民实行异地养老的
现状与困境 / 169

二、长江三角洲地区异地养老面临合作困境 / 177

三、长江三角洲地区异地养老合作机制的
构建与完善 / 178

结 语 / 184

附录一 访谈对象信息一览表 / 187

附录二 长三角地区签署的主要公共服务合作协议 / 188

参考文献 / 190

后 记 / 212

第一章

地方政府间合作的新趋势： 跨区域公共服务合作

一、地方政府间合作面临新问题

20 世纪 70 年代以来，权力下放成为世界许多国家行政改革的一大趋势。“权力下放为使公共服务更密切地符合地方的需要和愿望以及自下而上地减少具有较高反应能力和更加负责任的政府提供了机会。”然而，权力下放一方面给地方政府带来了巨大的创新和发展动力，促进了地方经济的发展和竞争力的提高，另一方面也造成了程度不同的地方保护主义。^[1]随着生产要素的跨区域流动以及政府某些行为的外部效应等，使地方政府辖区间衍生了大量公共问题，如跨区域环境污染、公共安全等。这些问题依靠单个地方政府难以解决，必须寻求毗邻地区地方政府的集体协商与合作治理。在这样的背景下，一些国家开始探索政府与社会，政府体系内部诸如中央与地方、地方政府间以及各个职能部门间的公共服务合作，并取得了积极成效。

从中国的情况来看，改革开放以来，各地经济之间的联系愈益紧密，地方政府间合作的范围和领域不断拓展，合作规模不断扩大。尤其在珠三角、

[1] 世界银行：《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》，中国财政经济出版社 1997 年版，第 120 页。

长三角、环渤海经济圈等区域内合作更为显著。然而,随着区域经济一体化趋势的加深,地方政府间合作发展中面临着新的问题。

第一,政府公共服务职能的强化对地方政府能力提出新的挑战。

政府的历史使命与责任的变化决定了政府职能模式的演变。^[1] 改革开放以来,由于中央政府长期坚持“让一部分人、一部分地区先富起来”的非均衡发展战略,虽然实现了经济的持续高速增长,但却始终未能很好地兼顾社会公平,由此引发的各种社会问题和矛盾史无前例地密集呈现在新一代领导集体面前。要求政府管理模式开启新的变化,即由之前的统治型或管理型模式朝向服务型政府模式嬗变。对于社会民生和基本公共服务的关注成为这一新型政府管理模式的主要内容。从国际范围来看,这一旨在增进公民权和公共福利为目的的服务型政府日益受到重视,“公共行政最重要并且最有价值的就是我们为公民服务以增进共同的利益”的呼声逐渐成为了国际公共行政的一种新潮流。^[2] 另一方面,根据国际经验,人均国内生产总值处于1000—8000美元的发展时期,是全面、系统地完善公共服务职能的重要阶段。^[3] 以长三角地区为例,2010年长三角地区16城市GDP达到69871.97亿元,平均增长12.6%,经济总量占全国的比重达到17.6%。^[4] 按照人均GDP来说,长三角地区也基本达到了世界中等发达国家的水平。这使得提供公共服务成为了长三角地区各地方政府进一步发展的当务之急。

第二,跨区域公共事务的治理亟需加强地方政府间的协调与合作。

大量的跨区域公共事务产生——流域治理、跨区域基础设施建设、环境保护等,亟需地方政府间协调与合作。以流域治理为例,海河、淮河、太湖、黄河流域由于水污染和水土流失等原因导致大量的社会问题,而所有这

[1] 张国庆、李丹阳:《市场选择与政府推动:新时期中国政府职能转变的价值抉择》,《湖南社会科学》2007年第4期。

[2] [美] 珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特:《新公共服务——服务,而不是掌舵》,丁煌译,中国人民大学出版社2004年版,第2页。

[3] 罗志军:《建立健全基本公共服务体系》,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议辅导读本》,人民出版社2010年版,第192页。

[4] 数据来源:国家统计局网站, <http://www.stats.gov.cn>。

些流域都是跨越多个省区，由于上下游分属不同的省区，上下游的省区之间为了各自的利益而不愿合作或者难以合作。行政区交界的基础设施建设也存在着类似问题。以交通为例，交界地区过境交通路线少、质量差、路面标准低、断头路多。^[1]由于交界处的政府担心修通公路导致正外部性溢出，使邻近地区受益，而不愿意合作。诸如这类公共服务产品的匮乏成为很多社会问题的源头，而单边政府难以独立解决这类问题，所有的问题都交由中央政府管理，其效率及效益又难以保障。

第三，地方政府间公共服务合作需要进一步建立和完善有效的机制。

解决这些问题需要加强地方政府间横向合作。而由于各地方政府之间的横向合作中，不存在上下级的领导关系，要解决的问题又需要联合行动与协作，这就决定了各地方政府之间只有通过平等协商，以形成共识。在实践中，各地方政府也认识到合作的重要性，并作出了积极的尝试，如建立各级地方政府间联席会议制度，通过平等协商，采用各种正式和非正式的合作协议将合作各方的权利义务加以明确。但是，这些合作机制还不够完善，在具体操作时，难以应对公共服务合作过程中所遇到的各种困境，如何建立和完善地方政府间公共服务合作机制就成了各地方政府亟需解决的问题。

长三角地区地处沪苏浙两省一市，以上海市和江苏的南京、苏州、无锡、常州、镇江、扬州、泰州、南通，浙江省的杭州、宁波、湖州、嘉兴、绍兴、舟山、台州 16 个城市为核心区，在经济合作的基础上，对地方政府间公共服务供给的合作机制已进行了多年的探索，积累了一些经验，但在实践中仍有不少欠缺，影响了合作的进展。为此，2008 年，国务院通过的《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》中重点提出要“进一步完善合作机制，加强基础设施建设、环境保护等方面的联合与协作”。

由此，本书以长三角地区地方政府间横向合作为例，围绕它们在公共服务供给中的合作实践，探索如何通过制度创新，建立和完善地方政府间公共

[1] 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海人民出版社 2008 年版，第 243 页。

服务合作机制,实现区域经济社会的平衡发展,从而加快区域一体化的进程。

二、长三角地方政府间合作的新需求

2008年,上海129路公交车更换了新的POS机,以便服务来自南京、杭州、无锡等长三角城市的交通卡。截至目前,一个依托于交通卡的“公交圈”在长三角已初具雏形。^[1]手持当地交通卡的上海市民,不仅能在苏州、无锡、常熟乘坐公交畅行,还可在杭州“打的”。互通的并不止于交通。肇始于2003年的吴江三镇文化联动,从三镇联动到十镇联动,再到江浙沪联动,把区域文化联动和运河文化艺术节有机结合起来,逐步形成了较为成熟的跨地区公共文化服务交流与合作新机制。^[2]2009年,江浙沪三地教育行政部门又共同签订了“关于建立长三角教育联动发展会商机制协议书”,^[3]努力使长江三角洲地区的优秀教育资源一体化,以使从小学、中学到大学,长三角两省一市所有教育资源全部打通,互相招生、互通有无。类似的如环境治理、反恐缉毒、疾病防控等方面的合作,目前正越来越多地出现在长三角地区。地方政府间公共服务合作新趋势、新要求,在长三角地区显示出广阔的发展前景。

然而,地方政府间的公共服务合作,不可避免地产生外部性和“搭便车”的现象,加之地方利益和一些地方官员追求政绩等因素的影响,使得地方政府间公共服务合作遇到了许多难题。本章拟对长三角地区地方政府间公共服务合作的缘起、现状和困境作出检视和分析,以便为改进和完善地方政府间公共服务合作机制提供参考和借鉴。

长三角地区由沪苏浙两省一市尤其是两省一市中经济最为发达的16个城市所组成。是中国经济发展速度最快,经济总量规模最大的区域,被誉为

[1]《全国“社保一卡通”能否在长三角破冰?》,新华网, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/28/content_8068107.htm。

[2]吴江:《共享与联运中促繁荣》,中国江苏网, <http://jsnews.jschina.com.cn/sz/201009/t503396.shtml>。

[3]中国江苏网,上海市教育厅网站, <http://www.shmec.gov.cn/html/article/200904/51038.php>。

中国经济发展的重要引擎，“中国乃至世界经济增长的发动机”和“全球六个超大城市群之一”，是中国地方政府体系中管理水平先进的区域。^[1]为了迎合区域一体化的要求，长三角地区各地方政府开展了大量的合作，其政府层面的区域合作机制也已经在诸多领域里展开。1992年联合成立了长江三角洲16城市协作办主任级别联席会，1997年升格为16城市市长联席会议，并将长三角协作会更名为长三角经济协调会，2001年确立了三省市经济发展座谈会制度，2008年形成了“决策层、协调层、执行层三级运作”^[2]的模式，在区域合作中取得了不少成绩。随着长三角地区各地方政府职能转变，长三角地区合作又迎来了新任务，如何回应跨区域公共服务合作的需求，不断被提上合作日程，对现有合作机制提出了新挑战。^[3]

（一）地方政府间公共服务合作的外部需求

根据国际经验，人均国内生产总值处于1000—8000美元的发展时期，是全面、系统地完善公共服务职能的重要阶段。当人均GDP超过3000美元时，则是居民消费结构发生转变的重要时期。在这一时期，人们更加注重生活品质，从而对基本公共服务提出了更高的要求。^[4]经统计，2010年长三角地区16城市GDP达到69871.97亿元，平均增长12.6%，经济总量占全国的比重达到17.6%。^[5]经济发展已为地方政府完善公共服务职能提供了良好条件。

正如2010年7月出台的《长江三角洲地区区域规划》（以下简称《规划》）中所指出的，长三角地区是中国综合实力最强的区域，是中国经济发展的龙头区域。随着经济发展保持上升，长三角地区人均可支配收入持续增长，

[1] 刘志彪、杜宇玮等：《长三角区域经济一体化》，中国人民大学出版社2010年版，第3页。

[2] 引自南京市发改委协作办公室提供调研材料。

[3] 本书将在第三章建立的分析框架基础上对长三角现有机制分三个阶段展开分析。

[4] 罗志军：《建立健全基本公共服务体系》，《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议辅导读本》，人民出版社2010年版，第192页。

[5] 数据来源：国家统计局网站，<http://www.stats.gov.cn>。

16个城市居民人均可支配收入均超过了3000美元，^[1]人们对政府所提供的公共物品与公共服务需求也在不断增强。而在长三角地区经济一体化的发展中，各种要素的流动又对长三角地区地方政府间公共服务供给提出了新的要求。实际上，随着中国市场经济的发展，各级地方政府之间的合作已经在公共服务领域普遍出现。以长三角地区为例，江苏、浙江和上海“两省一市”地方政府之间需要相互合作提供的公共服务，其范围已经涉及基础设施建设、环境保护、社会保障、公共安全、文化教育等诸多领域。这些公共服务仅靠一个地方的政府已经难以实现，迫切要求各地方政府在相关公共服务领域加强合作（见表1-1）。

表 1-1：长三角地区两省一市公共服务合作需求^[2]

跨区域公共服 务合作需求	长三角地区		
	上海	江苏	浙江
基础设施	发挥长江黄 金水道作用	尽快落实区域交通项目实 施，协调区域铁路建设， 推行大城市公交优先	沪杭轨道等交通系统的协调衔接， 加快区域通关一体化，立项审批和 建设实施的政策支持，明确宁波、 舟山港口一体化的地位，交通一体 化模式结构
环境保护	区域保护上 海水源地	建立区域环保委员会，长 江口与支流的综合治理	加强太湖流域治理和长江口海域保护
社会保障	建立和完善城镇企业职工、农民工养老保险制度， 实现养老保险关系转移衔接。		
公共安全	世博会、青奥会等重大赛事的联合反恐、公共卫生危机联合应对		
文化教育	长三角教育资源交流与共享		

从长三角地区的公共服务主要需求发展现状看，流动人口的管理和服务、环境污染治理、基础设施建设等都对地方政府间公共服务合作供给能力提出

[1] 数据来源：根据2010年《江苏省统计年鉴》、《浙江省统计年鉴》、《上海市统计年鉴》数据计算。

[2] 资料来源：根据长三角地区相关地方政府网站整理形成。

了新的挑战。

1. 流动人口管理和对地方政府间合作的需求

随着长三角区域经济的快速发展和一体化趋势的加强,各地间人口流动的幅度越来越大。从长三角地区16城市情况来看,根据第五次人口普查数据^[1],2000年长三角地区各城市人口迁入数量已经很多(见表1-2)。从沪苏浙两省一市的流动人口数量来看,2007年末,沪苏浙两省一市的流动人口已达0.39亿人,约占全国总流动人口的26%。^[2]管理如此庞大的流动人口,并为其提供通畅、无缝隙的各种公共服务,成为区域内各地方政府必须认真对待并力求希望跨区域联合加以解决的问题。

表1-2: 2000年长三角地区各城市人口迁入总体情况^[3]

城市	迁入人口 (万人)	迁入比例 (%)	迁入率 (%)	城市	迁入人口 (万人)	迁入比例 (%)	迁入率 (%)
合计	1063.47	100.0	12.16	扬州	20.74	1.95	4.52
上海	371.68	34.95	22.65	镇江	24.63	2.32	8.66
南京	99.26	9.33	16.20	泰州	13.47	1.27	2.82
无锡	67.37	6.33	13.24	杭州	94.63	8.90	13.76
常州	49.37	4.64	13.07	宁波	78.95	7.42	13.24
苏州	95.16	8.95	14.01	嘉兴	25.47	2.40	7.11
南通	26.00	2.44	3.46	湖州	15.37	1.45	5.85
绍兴	26.63	2.50	6.19	台州	49.68	4.67	9.64
舟山	5.05	0.48	5.04				

[1] 关于此问题的数据国家统计局网站尚未公布。

[2] 《长三角流动人口权益保障引来专家关注》, <http://fzb.zjol.com.cn/gb/node2/node802/node240379/node407972/node407982/userobject15ai5426946.html>。

[3] 资料来源:第五次全国人口普查数据。转引自赖涪林:《长三角农民工的非稳态转移——理论探讨、实证研究与现状调查》,上海财经大学出版社2009年版,第53页。