

中共宁夏区委党校
宁夏行政学院 学术文库



HU-BAO-YIN-YU JINGJIQU
ZHENGFU JIAN
HEZUO WENTI YANJIU

呼包银榆经济区 政府间合作问题研究

魏向前 著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

呼包银榆经济区 政府间合作问题研究

魏向前 著

图书在版编目（CIP）数据

呼包银榆经济区政府间合作问题研究 / 魏向前著

· 一 银川：宁夏人民出版社，2019.12

ISBN 978-7-227-07150-1

I. ①呼… II. ①魏… III. ①地方政府—区域经济合作—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第001578号

呼包银榆经济区政府间合作问题研究

魏向前 著

责任编辑 白雪

责任校对 姚小云

封面设计 一卜

责任印制 肖艳



黄河出版传媒集团

宁夏人民出版社

出版发行

出版人 薛文斌

地址 宁夏银川市北京东路139号出版大厦(750001)

网址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 nxrmcbs@126.com

邮购电话 0951-5052104 5052106

经销 全国新华书店

印刷装订 宁夏银报智能印刷科技有限公司

印刷委托书号(宁) 0015855

开本 889 mm×1194 mm 1/16

印张 10

字数 160千字

版次 2019年12月第1版

印次 2019年12月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-227-07150-1

定价 35.00元

版权所有 侵权必究

引言

从国际上看，随着整体性政府理论和新型地方政府间伙伴关系理论的兴起，府际关系，特别是区域地方政府间合作已然成为人们关注的焦点。发达国家区域地方政府间合作历史较长，也形成了比较规范且稳定的理论指导思想和相应运行稳定、成效鲜明的执行机制。比如美国通过构建统一的大都市区，打破行政区域的樊篱，同时以基于共同利益基础上的公共政策议题为导向建立区域政府间伙伴关系，从而实现了整合各方资源以及发挥整体协同作用的功能，最终提升了区域整体的竞争优势。中国目前正在全力推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的进程中，随着生产要素的跨区域流动，以及一些地方政府在地方利益的驱动下所实施的单方面的逆向政府行为，也随之产生了相应的外部溢出效益，从而产生一系列跨地区的大量公共服务问题、公共基础设施建设问题、跨区域环境治理问题。这对之前区域地方政府那种“各人自扫门前雪”的封闭式管理方式提出了严峻考验。而这些问题仅靠单个地方政府是很难解决的，必须通过政府间集体协作与合作治理才能得以圆满解决。因此，相互依存的区域政府间合作就成为解决区域公共事务的良治之道，也成为促进各地方共同发展的

重要前提，更是通往区域共同繁荣的必由之路。

在西北地区，由于受历史传统、国家安全及地缘政治因素的影响，国家在生产布局上一直高度重视陇海兰新线的战略地位。包兰线虽然也是我国交通战略大动脉，但在生产布局方面则长期处于一种近乎边缘化的窘境。虽然国家在“三线建设”时期也在包头市、呼和浩特市、银川市进行了相应的产业布局，但与陇海兰新线的密集产业布局相比，显然还有一定差距。改革开放以来，特别是自1999年西部大开发上升为国家战略以来，经过20年的建设与发展，位于包兰线上的呼和浩特、包头、银川三地，在国家倾斜政策的有力支持下重新焕发出了勃勃生机，展现出无限活力，三地经济发展速度可谓十分迅猛，区域发展定位也渐趋清晰明朗。在经济、社会、文化等方面联系日益紧密，已成为西部地区经济快速发展的高地，并日益彰显其在全国生产布局均衡、缩小东西部地区经济发展的鸿沟与差距、加快国家向西开放战略、推进“一带一路”建设进程中的突出作用。在2010年7月初召开的西部大开发工作会议上，中央提出“支持呼和浩特、包头、银川经济区发展”，以“形成对周边地区具有辐射和带动作用战略新高地”。在国家“十二五”规划中，呼包银榆经济区被正式纳入国家发展战略。在丝绸之路经济带战略布局中，呼包银榆经济区也将成为其中不可或缺的重要战略支点。该经济区最终将形成与关中—天水经济区并驾齐驱的，对西北地区有重大影响力的新的重要经济增长极。因此，加强呼包银榆经济区地方政府间全方位合作，对于进一步调动呼包银榆经济区地方政府的积极性，提高呼包银榆经济区地方政府善治水平，加快呼包银榆经济区区域经济一体化步伐，实现西部地区跨越式发展均极具战略意义。

本文旨在展示和研究呼包银榆经济区政府间合作机制的理论与实践创新，研究在目前呼包银榆经济区面临产业同构、地方之间经济发展不平衡、地方政府间合作不可预期性等问题的现实困境下，如何以区域合作组织协商机制、区域合作规则机制、区域政府利益分配和补偿机制等制度创新为突破口，全面推进呼包银榆经济区政府间全方位有效合作。

目 录

引 言	1
绪 论	1
一、本文国内外相关研究文献综述及研究意义	1
（一）国内外相关研究文献综述	1
（二）研究意义	2
二、本文研究的主要内容、基本思路和方法、主要观点	2
（一）本文研究的主要内容	2
（二）本文研究的基本思路	3
（三）本文研究的方法	4
（四）本文的基本观点	4
第一章 地方政府间合作的理论基础	5
一、地方政府间合作的核心概念	5
（一）区域可持续发展	5

(二) 地方政府·····	6
(三) 区域公共事务·····	8
(四) 区域经济一体化·····	9
(五) 政府间合作治理机制·····	10
二、地方政府间合作的理论来源·····	11
(一) 治理理论·····	11
(二) 伙伴关系理论·····	13
(三) 博弈论·····	15
(四) 政府行为的“理性经济人”属性理论·····	16
(五) 集体行动理论·····	18
第二章 地方政府间合作的缘起与演进·····	20
一、地方政府间合作的缘起·····	20
(一) “诸侯经济”的现状与区域经济一体化发展诉求·····	20
(二) 新公共服务理念与服务型政府建设的需要·····	22
(三) 公共服务均等化的目标与行政区域边缘公共服务匮乏的矛盾 ·····	23
(四) 跨域公共事务的外部性与单个地方政府治理失灵的推动·····	24
二、地方政府间合作的演进·····	25
(一) 农业社会中所蕴含的区域经济合作哲学思想·····	25
(二) 工业社会中区域经济合作的开展及尝试·····	26
(三) 现代社会中区域经济合作向纵深不断发展·····	27
第三章 地方政府间合作的内容与形式·····	29
一、地方政府间合作的内容·····	29
(一) 跨域产业结构调整·····	29

(二) 跨域市场一体化建设·····	30
(三) 跨域基础设施建设·····	31
(四) 跨域旅游开发·····	32
(五) 跨域信息服务平台建设·····	33
(六) 跨域生态建设·····	33
二、地方政府间合作的形式·····	35
(一) 经济合作与发展座谈会制度·····	35
(二) 跨域治理政策执行落实制度·····	35
(三) 专家论证与咨询会议制度·····	36
第四章 呼包银榆经济区政府间合作的战略意义及现实基础·····	38
一、呼包银榆经济区简介·····	38
(一) 呼包银榆经济区基本情况·····	38
(二) 呼包银榆经济区发展战略定位·····	41
二、呼包银榆经济区政府间合作的战略意义·····	42
(一) 有利于推进呼包银榆经济区区域经济一体化进程·····	42
(二) 有利于呼包银榆经济区地方政府治理水平的提升·····	44
(三) 有利于探索行之有效的呼包银榆经济区地方政府间横向 合作机制·····	45
(四) 有利于在“一带一路”建设进程中加快呼包银榆经济区 对外开放步伐·····	47
(五) 有利于推进呼包银榆经济区新型城镇化建设的进程·····	49
三、呼包银榆经济区政府间合作的基础·····	52
(一) 具有丰富的自然资源·····	52
(二) 相互毗邻的区位优势·····	53

(三) 快速成长的经济基础·····	56
(四) 合作共赢的现实利益·····	57
第五章 呼包银榆经济区政府间合作的现状·····	60
一、呼包银榆经济区政府间合作的现状·····	61
(一) 跨域合作治理平台的初步搭建·····	61
(二) 跨域合作治理的项目不断增多·····	63
二、呼包银榆经济区政府间合作面临的困境·····	67
(一) 经济发展不均衡·····	68
(二) 产业趋同现象严重·····	69
(三) 地方保护主义盛行·····	71
(四) 区域公共服务不足·····	73
三、呼包银榆经济区政府间合作困境的原因·····	75
(一) 区域合作观念淡薄·····	75
(二) 组织角色的缺位·····	79
(三) 制度设计不完善·····	82
第六章 国内外地方政府间合作治理模式·····	87
一、国内地方政府间合作模式·····	87
(一) 长三角政府间合作模式·····	87
(二) 珠三角政府间合作模式·····	90
二、国外地方政府间合作模式·····	93
(一) 美国多元化的地方政府间合作模式·····	93
(二) 欧盟多层次网络状区域协调模式·····	97

第七章 呼包银榆经济区政府间合作的制度改进及路径选择·····	103
一、重塑区域治理的理念·····	104
(一) 树立合作共赢的理念·····	104
(二) 树立整体性治理的理念·····	105
(三) 强化区域公共管理意识·····	106
二、创新组织体制 ·····	108
(一) 设立权威性的中央区域协调发展机构·····	108
(二) 搭建跨行政区域的宁蒙陕地方政府间合作组织·····	110
(三) 培育具有民间性质的协调性社会组织·····	112
三、构建及时高效的问题磋商机制 ·····	115
(一) 建立合作开放的高层联席会议制度·····	115
(二) 定期举办区域性合作与发展论坛·····	116
(三) 定期举办区域性合作洽谈会·····	117
(四) 尝试引入企业董事会制度·····	118
四、建立有效的政策支持机制 ·····	119
(一) 建立科学合理的规划机制，优化区域经济结构和城市功能定位 ·····	119
(二) 建立一套涵盖绿色 GDP 指标的科学、规范、可量化的干部绩效 考核体系·····	121
(三) 建立新型公共财政制度，实现地方财政可持续发展·····	123
(四) 制定规范的财政转移支付制度，建立互惠互利的利益分享和 补偿机制·····	125

五、创新地方政府间合作的政策落实制度	127
(一) 尝试推行区域内行政管理管辖权的让渡	127
(二) 建立区域内职能部门干部异地交流挂职制度	129
六、健全地方政府间合作的保障制度	131
(一) 实现区域经济发展合作的契约化	131
(二) 健全行政区区域合作监督及仲裁机制	133
(三) 建立高效、畅通的信息沟通及共享机制	134
研究展望	137
参考文献	139

绪 论

一、本文国内外相关研究文献综述及研究意义

（一）国内外相关研究文献综述

根据美国学者赖特对府际理论演化过程的系统研究，20世纪80年代是西方府际关系研究范式的转折点，由中央与地方关系等宪政规范研究转向城市群动态运作研究。虽然不同西方政府管理学者的研究分析范式有所不同，但总的来看，府际关系一直都是其研究的重要领域。就府际关系的研究内容看，主要有府际财政研究、府际调控研究、府际结构研究、府际政治研究、府际沟通研究和府际管理研究。

国内学者对府际关系的研究成果可概括为：一个核心概念、两条基本路径、三维理论视角与四种研究动向。“一个核心概念”是指政府间关系或府际关系；“两条研究路径”是指综合研究和单向研究；“三维理论视角”是指政治学、财政学与法学三个理论切入点；“四种研究动向”是指博弈论作为一种新的分析工具应用于府际关系的研究中，区域内府际关系研究呈兴盛之势，对“职

责同构”的批判性反思以及政府角色的重新定位。

（二）研究意义

1. 理论意义

从已有的理论研究来看，地方政府间合作研究成果丰硕，但是对于呼包银榆经济区政府间合作问题，学者们并没有给予充分关注与系统研究。因此，通过系统研究呼包银榆经济区政府间合作的重大理论和实践问题，有助于人们从理论层面更加清晰准确地审视呼包银榆经济区政府间合作现状，进而以制度建设为突破口，从复合治理以及多中心治理的角度来寻求呼包银榆经济区政府间有效合作的路径，从而为丰富和完善该领域的理论研究作出贡献。

2. 现实意义

作为西部大开发第二个十年重点建设的经济区，呼包银榆经济区无疑是未来西部地区经济发展的又一重要增长极。因此，通过对呼包银榆经济区政府间合作机制进行系统深入的研究，将有利于推进呼包银榆经济区政府间形成互助双赢的合作关系，有利于实现资源的最优配置，有利于提升呼包银榆经济区地方政府的竞争力，从而对提高宁夏、内蒙古、陕西政府善治水平、调动多方积极性、加快区域经济一体化步伐、实现西部地区赶超发展战略、探索一条全新的合作之路都具有重要的现实意义。

二、本文研究的主要内容、基本思路和方法、主要观点

（一）本文研究的主要内容

地方政府间合作的理论基础。地方政府间合作的核心概念：区域可持续发展、地方政府、区域公共事务、区域经济一体化、政府间合作治理机制。地方政府间合作的理论来源：治理理论、伙伴关系理论、博弈论、政府行为的“经济人”属性理论、集体行动理论。

地方政府间合作的缘起与演进。地方政府间合作的缘起：区域内各地经济的现状与区域经济一体化发展诉求、新公共服务理念与服务型政府建设的需要、公共服务均等化的目标与行政区域边缘公共服务匮乏的矛盾、区域公共事务的外部性与单个地方政府治理失灵的推动。地方政府间合作的演进：农业社

会地方政府间合作、工业社会地方政府间合作、现代社会地方政府间合作。

地方政府间合作的主要内容与形式。地方政府间合作的主要内容：跨域产业结构调整、跨域市场一体化建设、跨域基础设施建设、跨域旅游发展、跨域信息服务平台建设及跨域生态建设等。地方政府间合作的形式：经济合作与发展座谈会制度、跨域治理政策执行落实制度以及专家论证与咨询会议制度。

呼包银榆经济区政府间合作的战略意义及现实基础。呼包银榆经济区政府间合作的战略意义：有利于推进呼包银榆经济区区域经济一体化进程、有利于呼包银榆经济区地方政府治理水平的提升、有利于探索行之有效的呼包银榆经济区地方政府间横向合作机制、有利于加快西北内陆开放战略高地的建设进程、有利于推进新型城镇化建设的进程、有利于丰富和发展公共管理理论。呼包银榆经济区政府间合作的现实基础：具有丰富的自然资源、相互毗邻的区位优势、快速成长的经济基础、合作共赢的现实利益的诱导。

呼包银榆经济区政府间合作的现状与问题。呼包银榆经济区政府间合作的现状：跨域合作治理平台的初步搭建、跨域合作治理的项目不断增多。呼包银榆经济区政府间合作面临的困境：经济发展不均衡、产业趋同现象严重、地方保护主义盛行以及公共服务缺失。最后就上述问题产生的原因进行了相应的解读，指出既有区域合作观念淡薄方面的原因，也有组织角色缺位的原因，同时还有制度设计不完善方面的原因。

国内外地方政府间合作治理模式。国内：长三角地区政府间合作的主要模式、珠三角地区政府间合作的重要模式。国外：美国多元化的地方政府间合作模式、欧盟多层次网络状的区域协调模式。

呼包银榆经济区政府间合作的制度改进及路径选择。重塑区域治理的理念、创新组织体制、构建及时高效的问题磋商机制、建立有效的政策支持机制、完善地方政府间合作的政策执行制度、健全地方政府间合作的保障制度。

（二）本文研究的基本思路

本文将在广泛借鉴行政学、政治学、经济学及法学等相关学科研究成果的基础上，遵循“问题的提出→理论分析→现实分析→对策研究”的研究思路，在当代中国政府间横向合作研究的相关学术研究的基础上，揭示呼包银榆经济

区地方政府竞争与合作的辩证关系，剖析化解呼包银榆经济区政府间合作瓶颈之道在于构建制度环境、建立高效的机构载体及坚实的保障机制。

（三）本文研究的方法

一是文献研究法。通过全面搜集整理本课题的相关书籍、文章，并进行仔细阅读，为本课题研究打下坚实的理论基础。

二是比较研究法。通过对国外及国内城市带建设中政府间合作机制的成功经验和可借鉴之处的系统分析，寻找对呼包银榆经济带建设中政府间合作机制的有益启示。

三是多学科研究法。运用政治学、行政学、经济学、法学等学科知识，对呼包银榆经济区政府间合作机制进行交叉研究并提出相应对策。

（四）本文的基本观点

由于地方政府是地区利益的代表者，在制度供给不足的背景下，地方政府间利益冲突不可避免，由此造成的负面影响会危及市场经济的健康发展、社会的稳定，甚至政治资源的整合，因此亟待加强地方政府间横向合作力度。

有效的制度建设是推动呼包银榆地方政府间横向合作的必要条件，只有把降低交易成本与提升治理能力相应的匹配在一起，才能实现交易费用的最小化和各地方政府利益的最大化。

为了适应网络化时代的要求，就必须通过建立与健全相关制度，来完善呼包银榆经济区地方政府横向协作的组织网络，包括建立跨地区的地方政府联席会议、建立跨地区的规划机构、成立区域办事机构、成立经济社会发展协调机构、设立呼包银榆经济区发展促进基金、推进社会组织合作进程、健全区域中介服务体系以及建立健全利益协调机制。

呼包银榆经济区作为西部欠发达地区，必须借鉴发达国家和国内发达地区在协调地方政府横向间关系方面的成功经验，既要吸纳其在具体方面的一些相对比较成功的协调方式与制度安排所构成的具体治理结构，也要汲取其良好的外部制度环境和规范的政府行为。

第一章

地方政府间合作的理论基础

呼包银榆经济区政府间合作绝非权宜之计，它是国家区域发展均衡战略的重要体现。其政策的制定必须有系统、科学、缜密的理论依据作为支撑。因此，要深入研究呼包银榆经济区政府间合作的相关内容，就必须首先对其理论有清晰、全面、理性的认识。

一、地方政府间合作的核心概念

提及地方政府间合作，必然要涉及一系列相关的核心概念。在当前我国相关领域研究过程中，都不同程度地存在对概念的描述不准确甚至缺失的情况，因此，在系统研究地方间政府间合作之前，有必要先对相关概念作一基本梳理与界定。

（一）区域可持续发展

20世纪60年代以来，随着蕾切尔·卡逊的《寂静的春天》、巴巴拉·沃德的《只有一个地球》、莱斯特·R. 布朗的《建设一个可持续发展的社会》

以及罗马俱乐部的研究报告《增长的极限》等著作的不断问世，可持续发展的理念也逐渐深入人心，人类对地球文明的认识也随之出现了全新的认识。毋庸讳言，从历史的长河来看，可持续发展思想是人类社会发展进步的重大标志与集中体现。这种理念是对“增长等于发展”传统发展模式的彻底颠覆，也是对经济发展与自然环境之间辩证关系的再思考，更是对人类社会在未来如何发展的理念与实践问题的理性审视和科学构建。目前，可持续发展思想形成了跨越国界、跨越文化的全球性的普遍认同，受到一致推崇。

在区域经济地理学科领域，随着可持续发展战略研究的蓬勃发展以及对区域发展研究的持续开展，基于可持续发展视角下的区域经济发展越来越成为学术界日益关注和研究的对象。区域可持续发展理论也就应运而生了。与传统区域经济学研究不同，区域可持续发展理论更加强调在经济发展过程中最大限度地实现人口、资源、环境三者之间的协调与适应，同时也注重经济发展、社会建设及生态环境保护三者之间的均衡与协调。与此同时，在区域可持续发展过程中还要注重其长期性、整体性、复杂性及渐进性的特质。按照历史发展进程和逻辑演绎的脉络，20世纪60年代以来所形成的西方区域发展理论可以划分为增长极理论、核心—外围理论、选择性空间封闭理论、区域发展理论、产业集群理论等。经过几十年发展，上述理论研究在发展价值观、学术范式、发展机理、测度指标与规划调整等方面均取得了长足进展。因此，上述理论的精髓无疑为区域可持续发展理论奠定了坚实的理论基础。但由于上述理论尚处于发展和完善阶段，加之实践中的区域可持续发展系统本身具有开放性、复杂性、长期性特征，从而增加了对该领域研究的难度。因此，需要继续进行深入探索与挖掘。但无论如何，上述理论都会对区域地方政府间合作产生强有力的理论支撑与现实指导作用。

（二）地方政府

中外学术界对地方政府有着不同的界定。《美国百科全书》中明确指出：在单一制国家中，地方政府是中央政府的分支机构。而在联邦制国家中，地方政府则是联邦成员政府的分支机构。其对于地方政府概念的解释是：地方政府一般可以认为是公众的政府，它有权决定和管理一个较小地区内的公共事物，