

# 地方合作对政府间关系的拓展

□ 杨 龙<sup>1</sup> 郑春勇<sup>2</sup>

**内容摘要** 经过几个历史时期的发展,我国的地方合作取得了较大成效。当前蓬勃发展的地方合作,丰富了地方政府的权力来源,强化了省级政府的协调权力,改变了地方政府谋求利益的方式,有利于地方政府间的共赢。同时,地方合作的深化使得政府间关系呈现网络状的发展态势,导致了区域的重新整合,也使得城市群(圈)的地位更加突出。地方合作对政府间关系的这种拓展,应该给予积极的评价。

**关键词** 地方政府 府际关系 政府合作

**作者** 1 杨龙,南开大学周恩来政府管理学院常务副院长、教授、博士生导师; 2 郑春勇,南开大学周恩来政府管理学院博士生。(天津:300071)

地方合作是指没有领导与被领导关系的地方政府之间的合作,主要有两种情况:一是同级地方政府之间的合作;二是不同级但又没有隶属关系的地方政府之间的合作。根据行政生态学的原理,地方政府合作是区域内各个地方政府在原有的地方政府间关系框架下,为了实现特定的目的而进行的合作活动,其本质是既定体制下公共权力机构的集体行动。也就是说,地方政府合作产生于一定的政府间关系之中,既受原有地方政府间关系的限制,也对地方政府间关系具有能动的反作用,可能会导致地方政府间关系发生某种程度的调整 and 改变。本文拟对地方合作对地方政府间关系的影响进行探讨。

## 地方合作的发展状况

在计划经济时期,地方政府之间的合作主要是对口帮扶和对口支援,这一合作形式一直延续至今。对口帮扶,是在中央政府的诱导下开展的地方政府合作,它不只是财政资源的横向转移和资金投入,还包括人才、技术等方面的帮扶,其目的在于让发达地区支持落后地区的发展,进而促进区域协调发展。对口帮扶大体有两种情况:一是常态的对口帮扶,二是突发危机事件后的对口帮扶。前者主要是在发达省份和西部少数民族地区之间,后者则是一种临时性制度安排,如汶川大地震后国务院做出的“一省帮一重灾县”的安排。这种地方合作不能完全以经济理性来衡量。但是,由于帮扶成效纳入对地方政府的政绩评价,支援方的地方官员可以通过援建表现在政治上获益,因此,对口帮扶和对口支援的维持也具有动力。

改革开放以后,伴随着计划经济体制向市场经济体制转型,中央政府采取了一系列措施来促进区域经济的发展。在中共中央、国务院和有关部委各种文件的指引下,到20世纪80年代末,全国已经形成不同规模、不同层次、不同内容的区域经济合作组织100多个。<sup>[1]</sup>但是,由于这些合作组织基本上都不是自发形成的,再加上当时分权化改革和财政体制改革的影响,中央政府的调控能力大为减弱,地方利益凸显,因此,这一时期的地方合作最终以失败而告终。取而代之的,则是愈演愈烈的地方竞争。

进入21世纪以来,我国的政治生态发生了明显的变化。一方面,经济的区域化发展带来了区域一体化趋势;另一方面,大量公共事务和公共问题越来越呈现出“脱域”特征。在新的形势下,如何进行回应性变革、提高政府能力和治理绩效成为地方政府面临的共同问题。为了克服区域治理碎片化的缺陷,许多地方政府不约而同地选择了加强政府间合作。尤其是自2004年以来,地方合作开始成为一种潮流。据笔者不完全统计,目前全国各级各类地方合作组织已经达到300多个。从空间分布来看,东部、中部和西部都有,尤以东部地区最多;从行政疆域来看,既有省内的,也有跨省的,还有跨国的;从行政级别来看,既有同级的横向合作,也有不同级的斜向合作,还有多边多极的交叉合作;从合作领域来看,既有专业性的,也有综合性的;从合作目的来看,既有问题导向型的,也有项目导向型的。

从最近10年的情况看,自发的地方合作组织发展较快。从政治学和行政管理学的角度看,其成效主要有三个

方面:

第一,形成了一套较为成熟的行政协调机制。地方合作的各参与方往往是在友好协商的基础上通过行政协调来加强交流与合作的,其表现形式为定期或不定期的地方首长联席会议,通过地方政府首长之间的对话交流,协调解决地方间的争端,提出共同解决区域性公共问题的思路。行政协调以增进各方利益为出发点,不涉及行政管辖权的变化,因此比较容易达成。目前,我国地方合作的行政协调机制按照行政层级区分主要有两种:省级政府和地市级政府首长级的座谈会、论坛、联席会议等,比如“泛珠三角区域合作与发展高层论坛”、“沪苏浙经济合作与发展座谈会”、“晋陕豫黄河金三角地区区域协调发展市长联席会”等。每一行政层别又可以分为两类:正职首长(省长、市长)参与的协调机制和副职首长(副省长、副市长)参与的协调机制,不同级别首长的参与体现着合作各方对合作的重视程度。按照工作流程,包括首长联席会、政府副秘书长联席会、各地政府部门之间的协调会、合作办公室等。其中首长联席会是决策机制,政府副秘书长联席会、各地政府部门之间的协调会、合作办公室等为合作的执行机制。

第二,初步建立了制度化的契约治理模式。契约治理,也有学者称之为契约行政,是指区域内两个或多个地方政府遵照平等自愿、协作互利的原则,经过共同协商而签订行政协议,并依照行政协议的规定共同处理区域公共事务的合作方式。换句话说,契约治理就是基于政府间契约的共同治理。与行政协调相比,契约治理解决区域性问题的能力更强,其权力已经超越了行政管辖权的区域边界,在某些方面形成了新的跨区域的共同管辖权。通过签订行政协议,可以明确各地方政府的共同责任和区别责任,划清各种公共事务的调控管理权限,特别是以各方认可的利益分配方案为保障,可以较好地解决区域性公共问题,走出集体行动的困境。根据区域性公共物品供给方式的不同,我国现有的契约治理可以分为两种模式:第一种是在遵守属地管理原则的基础上,由各方共同承担区域治理的责任,例如杭州、湖州、嘉兴、绍兴四地共同开展的边界环境污染联合执法检查,无锡、苏州、常州、上海等地联手治理太湖;第二种则突破了属地管理原则,某一地方政府要根据行政协议向异地公民提供公共服务,如广州、珠海两市的公民异地就医可互刷医保卡;东北三省中一个省的行政立法基本上不经改动就可以通行三省,对行政处罚有异议的公民可在东北三省范围内进行异地投诉。

第三,开始出现政府间职能整合。职能整合,就是根据区域发展的需要,把同一区域内两个或多个地方政府的某些职能部门合并为一个部门。这是区域发展到特定阶段才会出现的一种新模式。通过职能整合,可以有效地降低交易成本,实现区域内诸多方面的统一,有力地促进区域

经济协调发展。特定职能部门的合并是行政管辖权在这个领域的统一,达到区域公共管理的最高程度。需要注意的是,这种职能整合不同于政府合并,因为它只是对有必要整合的机构进行整合,并非针对所有部门。最重要的是,职能整合并不涉及行政区划的变动。同时,这种关系也有别于中央职能部门的垂直管理机构,因为它只是区域范围内的调整,并不触及整个“条条”关系的变动。新疆维吾尔自治区的乌鲁木齐市和昌吉州之间的关系就属于这种类型。2004年12月,两地在不涉及行政区划调整的前提下成立了乌昌党委,随后,又成立了乌昌财政局、乌昌发改委、乌昌招商局、乌昌规划局和乌昌旅游局。经过整合,乌昌地区实现了“市场统一、财政统一、规划统一”,有力地促进了乌昌地区的经济社会发展。

## 地方合作对政府间关系的拓展

蓬勃发展的地方合作实践,正在逐渐改变着我国的地方政府间关系。政府间关系涉及的面较宽,包括了各级各类政府之间各种各样的关系,因此,地方合作对其所产生的影响也是方方面面的。本文拟先分别探讨地方合作对政府间权力关系、利益关系的影响,然后分析其对政府间关系的总体影响。

1. 地方合作对政府间权力关系的影响。权力关系是地方政府之间的一种基本关系,权力在纵向和横向的划分和配置表现为政府间关系。地方合作对政府间权力关系的影响主要表现为:

第一,地方合作中行政管辖权的让渡和转移丰富了地方政府的权力来源。我国地方政府的权力来源主要有四个:一是全国人大及其常委会和地方各级人大及其常委会的立法授权;二是中央人民政府或上级政府根据全国人大及其常委会的立法和有关决定进行的府内层级间授权;三是地方民众的直接授权;四是地方政府自身的创设。<sup>[2]</sup>在地方合作的实践中,又出现了行政管辖权的让渡和转移等新情况。

行政管辖权的让渡,是指参与合作的各地方政府或地方政府部门将一种或几种权力,或者权力运行的某一环节交由某一区域性管理机构行使,从而形成一种或几种区域管辖权的过程。<sup>[3]</sup>这种区域管辖权是由地方政府之间的行政协议产生的。一旦协议达成或者相应的机构成立,就形成了一种超出地方权力空间界限的新的共同权力。这种权力一般由区域合作中的协调机构来行使,比如各种协调委员会,各地方权力要服从这种区域性权力。

行政管辖权转移,是指在地方政府合作中,互不具有行政隶属关系的地方政府,为了追求更好的区域治理绩效而突破了属地管理原则,在自愿的基础上对合作各方的部分权力进行移交或转让。例如,为了减少上游经济活动对

下游造成的污染和破坏，下游的地方政府专门在自己的辖区内为上游的地方政府划出一块地域，供上游建设工业园区。这种异地开发模式就是一种典型的行政管辖权转移。

行政管辖权让渡与行政管辖权转移的区别在于，前者基于契约创设了一种更高层次的行政权力，后者只是行政权力在区域内不同地方政府间的横向转移。但是，不论是自下而上的让渡还是平行的移交，都已经超出了我国地方政府几种固有的权力来源，从而也在一定程度上改变了区域内地方政府间的权力关系。

第二，地方合作强化了省级政府的协调权力。我国地方政府间关系主要有三种类型：一是省级政府之间的关系；二是省内地方政府之间的关系；三是跨省的地方政府之间的关系。显然，“省级政府间关系是中国地方政府间关系的核心和中轴”<sup>[4]</sup>。地方合作的开展，自然也无法绕开省级政府。在省级政府合作中，一般是由省级行政首长出面协商，如泛珠三角。在跨省的非省级政府合作中，某一省下辖的各级政府与其他省下辖的各级政府之间的协调，也都要经过省级政府同意或批准，如黄河金三角。至于省内的地方合作，省级政府的协调作用就更加明显了。省内合作组织的出现一般有两种情况：一是由省省委省政府倡导的，二是省内部分市县自发的。在第一种情况下，省级政府无疑是地方政府合作的规划者、领导者和协调者，所有被“圈”进经济区的地方政府都必须服从省里的统一安排，把搞好地方合作当作一项政治任务来完成。对于第二种情况，市县级政府会努力争取获得省委省政府的认可和支持，而省级政府则会根据本省的发展战略予以协调。我国现有的大部分合作组织都是省内的，省级政府为推进地方合作出台了很多措施，如广东省于2009年末专门制订了针对各地方政府推动小珠三角一体化工作的绩效考核体系。

**2. 地方合作对政府间利益关系的影响。**地方利益包括经济利益、政治利益、文化利益等方面；又可以分为地方群众利益、政府组织利益以及地方官员利益等成分。不同地区的地方政府代表着各自的利益，不同级别的地方政府有着不同的利益诉求。通过合作，可以增进各自的利益。地方政府之间也存在共同的利益，地方政府之间在承认各自利益的前提下，为了实现共同的利益而合作。地方合作正是在求同存异的原则之上进行的，而合作的结果也影响着地方政府间的利益格局。主要体现为：

第一，地方合作的“示范效应”改变了地方政府谋求利益的方式。多年来，地方政府习惯于通过向中央政府争取资金、项目、优惠政策等方式增加地方利益。中央向地方实行放权改革以后，地方利益越来越突出。地方之间的竞争“零和博弈”特点日益明显。地方之间产业结构的雷同、港口和机场等基础设施重复建设非常普遍，恶性的税收竞争、“倾销式”的土地价格大战等层出不穷，地方保

护主义和以邻为壑现象相当严重。地方之间饱受恶性竞争之苦。而地方合作的成功则证明了先“把蛋糕做大”才能分得更多，要想快速发展就必须进行联合，只有加强合作才能创造更多的额外收益。额外收益主要有三个来源：一是合作的节省效应，即通过合作可以减少重复和浪费，降低成本；二是合作的优势互补效应，即通过核心资源的共享，合作双方可以彼此运用对方的优势并从中获益；三是创造新机会，即通过合作可以创造出任何一方都无法独立完成的获利新契机。<sup>[5]</sup>于是，在发达地区的示范作用下，许多不发达地区的地方政府也开始通过加强与其他地方政府的合作来共同提高区域竞争力，以区域的共同发展来带动当地的经济增长。例如，吉林省延边州推行的延吉、龙井、图们一体化，湘桂黔渝毗邻地区14个城市成立经济技术协作区等。

第二，地方合作的“溢出效应”有利于地方政府间的共赢。根据新功能主义理论，不同领域的合作之间具有潜在的关联性，任何领域合作的成功都会引起对其他领域进行合作的期望和信心，这使得地方合作就像“滚雪球”，其推动力随着进程的展开越来越大。国内很多地方政府间的合作在一开始都只是在经济领域，但是，随着区域一体化程度的提高，合作领域也会随之扩展。比如，许多地区出于产业结构升级和调整的需要都会出台“产业双转移”政策。这种政策的影响范围是相当广泛的，不仅关系到企业的搬迁和劳动力的转移，还涉及到环境保护和生态治理等许多方面。于是，就要建立相应的利益补偿和利益分享制度，完善横向对财政转移支付制度和税收分成制度。例如，在乌昌地区，乌鲁木齐市每年向昌吉州拨付4000万财政专项扶持资金；在海峡西岸经济区，泉州每年用于流域生态补偿的费用为2000万元，福州为2700万元，厦门为2100万元。由此，新的利益分配方式也就逐渐形成。

**3. 地方合作对政府间关系的其他影响。**地方政府之间的关系内容丰富，除了权力关系和利益关系之外，还有其他方面，就总体而言，地方合作对政府间关系的影响还有：

第一，地方合作的深化使得政府间关系呈现网络状的发展态势。长期以来，地方政府利用对各种资源的控制权，在努力发展本地经济的同时，对其他地区实行地区封锁和市场分割。地方政府间只有纵向的行政指令，几乎没有横向的对话协商，“诸侯经济”现象非常严重。区域经济的发展使得地方政府间需要横向协调的事务越来越多，于是，横向政府间关系开始逐渐丰富起来。区域合作组织的出现，则进一步扩大了地方政府对外交往的范围，不同地区、不同级别的地方政府首脑利用合作组织这个平台，可以广结人脉，就各方共同关心的话题进行友好磋商。在这个过程中，横向政府间关系得到充分发展，斜向政府间

关系也开始受到重视。比如长三角,既有省级城市,又有副省级城市,还有地级市,经过多年的发展,这个区域的地方政府间关系总体上已经呈现出多中心、网络化的特征。

第二,地方合作的“俱乐部效应”导致区域的重新整合。自发性地方合作出现之初,一般都是在那些经济发达、具有一体化倾向的地区。而合作组织一旦正式形成,便具有了区域集团的特征,同时也对其他地方的加入设置了“门槛”。例如,《“长江三角洲”城市经济协调会城市人会规程》明确规定了入会标准:城市化水平不低于20%、人均GDP相对上海比值不低于20%、经济联系强度系数不低于10等。这就是地方合作的“俱乐部效应”。“俱乐部效应”从两个方面影响着地方政府间的政治经济格局:首先,合作组织的出现和发展在事实上改变了区域之间的实力对比,并且对其他区域形成了竞争压力;其次,合作组织对周边省市的地方政府间关系具有“干扰”作用。例如在京津冀、长三角周边地区的不少城市一直都在积极争取加入区域合作组织,以期共享其中的资源,从而促进本地经济增长。在这种观念指导下,当地政府往往不再向省会城市“看齐”,而是渴望与省外城市携手共谋发展,因而格外重视与周边城市的合作。

第三,地方合作的发展使得城市群(圈)的地位凸显。地方政府的合作主要发生在城市之间,有的是以一个或两个特大型城市为中心。比如长三角的区域合作以上海为龙头,京津冀的合作则以北京和天津为主。地方合作的持续存在推动了城市群(圈)的形成。在现代社会,城市群不仅是地理学意义上的一种空间分布形式,还是一种区域经济发展战略,同时也是区域治理的一个基本单位。城市群对于地方政府间关系的意义在于:城市群一般是以城市间密切的经济联系和地域分工为基础的,因此城市群内地方政府间具有较强的相互依赖关系;城市群内地域文化相同或相近,民间和地方政府都有较强的区域认同感;城市群边界灵活,其非行政建制性可以在一定程度上克服行政区划的僵硬性;城市群具有强大的凝聚力,并且越来越呈现出区域一体化倾向。城市群内地方政府间关系的这些特点,恰恰满足了地方合作的需求,所以,近年来国内不少地区都相继提出了城市群(圈)发展战略,如武汉城市圈、中原城市群、关中城市群、海西城市群等,以此作为区域振兴和地方政府间关系调整的突破口。

## 评价与展望

我国地方政府自发的合作行为所导致的地方政府间关系调整是一种新的政府间现象,其评价初步考虑有以下几点:

首先,地方政府合作是一种政府创新活动。目前,我

国既没有《地方政府间关系法》或《政府间关系协调法》这样的国家层面的法律,也没有类似美国联邦宪法“协议条款”的法律规定。中央政府的区域发展政策虽然具有调整地方政府间关系的作用,但从多年来一再出现的重复建设、地方保护主义等地方之间的恶性竞争现象来看,亟需政策引导地方之间的合作。近年来逐步活跃的地方政府合作,由于是地方自发的适应性制度调整,作为一种诱致性制度变迁,弥补了我国制度供给方面的不足。

其次,地方合作响应了国内经济社会发展新的制度需求。从当前的政治生态来看,中央政府对地方合作持认可态度,从2009年初到2010年3月,国家先后批准了13个区域发展规划。这些区域发展规划获批,表明了中央政府对区域合作的肯定和支持。地方的企业界和民众对跨区域合作也非常积极,他们也确实从地方政府合作中“尝到了甜头”。地方保护主义的消退,区域贸易壁垒的破除,使得人才、资本、技术等市场要素在区域内实现了更加合理的配置。同城化、一体化、公共服务均等化等规划的出台和落实,更是深受普通群众的欢迎。地方政府合作的扩展对于地方政府间关系的改善非常有利,可以促进政府间关系的进一步优化。

最后,地方合作可能成为区域政治发展的一个重要生长点。在经济全球化、地域分工专业化的背景下,包括发达国家在内的许多国家都在对政府间关系结构进行调整,在府内逐级分权、地方自治和多中心治理等结构方面进行积极的探索。中国的地方政府之间的关系发展,也会在地方合作的过程中吸收或创造一些新的治理理念和治理工具。例如,构建地方政府间合作的信任机制,营造府际资本,推行网络治理等,这些新的尝试有可能提高中国国内的区域治理水平,成为区域政治发展的一个重要方面。

[本文为国家自然科学基金项目“适应区域经济增长的地方政府合作模式和机制研究”(70973059)的阶段性成果。]

## 参考文献:

- [1] 张可云. 中国区域合作发展研究. 江汉论坛, 1995 (1).
- [2] 沈荣华. 中国地方政府学. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 53.
- [3] 杨龙、彭彦强. 理解中国地方政府合作: 行政管辖权让渡的视角. 政治学研究, 2009 (4).
- [4] 杨小云、张浩. 省级政府间关系规范化研究. 政治学研究, 2005 (4).
- [5] 祝小宁、刘畅. 地方政府间竞合的利益关系分析. 中国行政管理, 2005 (6).

编辑 杜运泉

## 地方合作对政府间关系的拓展

作者: 杨龙, 郑春勇, Yang Long, Zheng Chunyong  
作者单位: 南开大学周恩来政府管理学院, 天津, 300071  
刊名: 探索与争鸣 PKU CSSCI  
英文刊名: EXPLORATION AND FREE VIEWS  
年, 卷(期): 2011(1)

### 参考文献(10条)

1. 祝小宁, 刘畅 地方政府间竞合的利益关系分析 [期刊论文] - 中国行政管理 2005(06)
2. 张可云 中国区域经济合作发展研究 1995(1)
3. 杨小云, 张浩 省级政府间关系规范化研究 [期刊论文] - 政治学研究 2005(04)
4. 沈荣华 中国地方政府学 2006
5. 杨龙, 彭彦强 理解中国地方政府合作: 行政管辖权让渡的视角 2009(04)
6. 杨龙, 彭彦强 理解中国地方政府合作: 行政管辖权让渡的视角 2009(4)
7. 沈荣华 中国地方政府学 2006
8. 杨小云, 张浩 省级政府间关系规范化研究 2005(4)
9. 张可云 中国区域经济合作发展研究 1995(01)
10. 祝小宁, 刘畅 地方政府间竞合的利益关系分析 2005(6)

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_tsyzm201101012.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_tsyzm201101012.aspx)