

经济区域化进程中的地方政府合作及其模式

费广胜

(山东科技大学 文法学院, 山东 青岛 266590)

摘要:经济区域化的发展,改变了地方政府原有的运行环境,由此使得地方政府不得不转换角色,转变行为方式。相互依赖、区域公共物品及其外溢性、区域治理等是推动地方政府合作的重要因素。随着区域经济的不断增长,必然要求地方政府适时地调整合作模式:从“自上而下”型合作模式转向“自下而上”型合作模式。

关键词:地方政府合作;经济区域化;区域公共物品;“自上而下”型;“自下而上”型

中图分类号:C93

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2012)04-0076-06

在单一制国家,地方政府的分层、分级划分使得地方政府间形成了垂直的、平行的和斜向的纵横交错的复杂网状关系。改革开放以来,随着经济区域化进程的快速推进,我国地方府际关系的重要性日益提高和显现。另一方面,因为地方政府横向间没有领导与被领导关系,所以,地方府际关系不仅表现在经济领域和社会领域,而且具有一定的随机性和偶发性。由此导致,地方政府在谋求辖区经济发展或地方利益最大化等目的时,在彼此互动过程中必然会采取一些策略性选择。例如,在面对有限资源时,地方政府在财政税收等方面的竞争就会异常激烈。而在应对跨界公共问题或提供区域公共物品和服务时,它们又不得不与其他地方政府沟通与协作。经济区域化的发展,改变了地方政府原有的运行环境,由此使得地方政府不得不重新调整自身的角色,转变行为方式。随着经济区域化水平的快速提高,各地方政府间的联系日益增多,相互依赖程度也随之加深,地方政府相互竞争的空间在逐渐缩小,而合作的需求和空间却在日益扩大。跨界公共物品及其效应的外溢性、相互依赖、区域治理等成为推动地方政府走向合作的重要因素。

一、经济区域化与地方政府角色转换

经济区域化既是一种状态,也是一个过程。作为状态,经济区域化与区域经济是同等概念;作为过程,经济区域化是区域经济形成的过程。真正意义上的区域经济是“以资源和产品在作为市场主体的企业之间自然流动为前提,不能有地域间的人为阻碍,在制度方面要求实现平等竞争,遵循同一的市场规则。”^[1] 区域经济具有开放性与动态性。经济区域化中的经济区是经济增长过程中自然演化的结果,而非人为设定的。而经济区域化又是经济市场化的结果,市场化改革为区域经济的形成开辟了道路。市场化改革的目的是要让市场机制发挥作用,一旦让市场机制发挥作用,市场要素就自然会冲破行政区边界,进行跨界横向流动。行政区经济逐渐被打破,并开始向区域经济转变,经济区域化由此开始。

经济区域化的形成与发展,使得地方政府的运作环境发生了变化,地方政府原有的角色与功能难以适应新环境的要求,地方政府将面临更多新的问题与挑战。在单一制国家,中央政府会根据政治统治和行政管理

收稿日期:2012-08-04

基金项目: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与机制研究”(70973059),青岛市社科规划项目“蓝色经济区建设中青岛市与周边城市合作机制与模式研究”(QDSKL110114)

作者简介:费广胜(1965-),男,安徽肥西人,山东科技大学文法学院讲师,管理学博士。

的需要,综合考虑政治、经济、文化等因素,自上而下层层切块分割,设定数量不等的行政性区域。这就意味着行政区与经济区存在着明显不同,前者的设定,政治因素起着关键性作用,而且可以根据需要随时作出调整,而后者是自然演进的过程,在此过程中,经济因素是关键,且不以人的意志为转移。这就决定了经济区与行政辖区边界很难完全一致,事实的情况是,经济区通常是跨行政区的。在某一特定的经济区域内,往往存在着多个行政级别或相同或不同行政区。在经济区域内,地方政府仍是特定行政辖区的管理者、中央政府或上级部门的地方代理人,它既履行提供辖区公共服务、发展辖区经济、改善区内群众生活等各种职责,又要完成中央或上级部门下达的各种政治、经济和社会任务。在本行政辖区,它有权力和能力对辖区内经济、社会进行管理和调控,还可以用“看得见的手”来避免区内发生所谓“市场失灵”一类的问题。

另一方面,处在经济区域中的行政辖区,在地域上只是经济区域的一个组成部分。该行政辖区的地方政府也只是该经济区域大家庭的组成部分,是该区域经济活动中的参与者。除它之外,经济区域还存在着数量不等、与之可能有、也可能没有行政隶属关系的其他地方行政单位以及其他经济主体,例如,企业和居民等。此时,在面临区域公共问题或区域公共服务需求时,经济区域内的单个地方政府,很难像在本行政辖区内那样单独采取行动,因为它既无超越行政辖区的权力,也可能没有这方面的能力。但是,与其他市场经济一样,区域经济“市场失灵”也是客观存在的,例如,区域环境污染、资源保护等问题。与此同时,作为一个有机整体,区域公共物品和公共服务需求日益显现,例如,道路、桥梁等大型基础设施建设等。此外,区域规划、区域产业调整、生产力布局等问题,也是市场自身无法解决的,政府理应承担起相应的责任。

在一国之内,就空间范围来说,经济区域肯定只是国家领域的组成部分。区域公共物品和公共事务,相对于全国来说,仍然是局部的和地方性的。另一方面,区域公共物品和公共事务又是区域性的。因为经济区域是跨越多个行政区域的,从经济区域内某一行政辖区来看,经济区域又超越了本行政辖区的管辖范围。简而言之,区域公共问题、公共物品和公共事务是介于全国性的与地方性的之间。从经济学的观点来看,对于这样的公共物品与公共服务,如果全部交由中央政府提供,当然不是最理想的。因为,存在着信息不对称的问题,地方政府比中央政府更了解地方情况和当地居民的所好。为了实现公共物品和公共服务配置的公平性与有效性,从理论上说,其决策与提供应由最贴近公共物品和公共服务需求的层级政府来实施。然而,在中国,缺少与经济区域空间范围完全一致的区域性地方政府。对于区域内地方政府来说,区域公共问题已经超出了自己的职权职责和能力的范围,即便是单个地方政府具有单独提供区域公共物品和公共服务的能力,也会因为公共物品效益的外溢性与跨界性,出于对自身利益利弊的多种考虑而缺少单独采取行动的内在动力。由此断言,应对区域公共问题以及提供区域公共物品和服务,只能靠经济区域内地方政府的集体行动。

二、经济区域化与地方政府合作

(一)经济区域化、相互依赖与地方政府合作

在某种意义上说,相互依赖是组织的特性。相互依赖的特性为府际合作提供了理论上的依据和现实的可能性。地方政府与其他组织一样,它有利益诉求,但它做不到无所不能而自足,一定行政目标的实现和自身利益的获取,不仅取决于本组织如何行动,而且还取决于其他利益主体的回应与支持。

经济区域化背景下的地方政府,相互间的依赖性会涉及到多个方面。一种情况是地方政府能力的限制导致的相互依赖性。例如,分权化改革激发起地方政府强烈地发展辖区经济的动机,在此动机作用下,发挥市场机制配置资源的基础性功能,是地方政府的理性选择,然而,市场机制作用的发挥,离不开区域统一开放的市场环境,而统一开放的市场环境并不是某个单一地方政府可以办得到的,不同政府间公共政策的相互依赖性由此显现出来。地方公共政策的协同与配合成为建构区域共同市场的关键。

资源的稀缺性同样会带来地方政府相互依赖。资源相互依赖理论可以很好地诠释地方政府间合作。资

源相互依赖理论认为,组织最关心的是组织的生存和发展,而要生存与发展,就必须要有资源,而组织自己通常不能生产所有必要的资源,其实,没有组织可以完全是自给自足的,组织必须与它所依赖的环境因素互动,而这些因素通常包含其它组织。组织间的依赖不仅可能是一个组织对另一组织的依赖,也可能是相互依赖。组织的生存与发展问题,不仅仅因为组织对环境的依赖,还因为环境具有不可依赖性。环境时刻在发生着变化,而资源供给或多或少都存在着稀缺性,当环境发生变化时,组织可能就面临着这样的抉择:要么衰败,要么改变行为适应环境。^[2]因此,这就决定了组织不会只是一味地去被动适应环境,而是为摆脱对外部依赖,维持组织自治度,采用各种战略来改变自己、选择和适应环境。正因为如此,在现实中,有大量的组织采取合并、联合和组织间网络等组织行为,以改变环境,使之适应自身的需要。分权化改革明确了地方政府发展本辖区经济的责任,而市场化改革带来的经济区域化,使得地方政府不可能完全拥有发展经济所需要的一切资源,在资源与目标之间总存在着某种差距。因此,为了获得这些资源,地方政府就必须同区域内控制着这些资源的其他组织化实体进行互动合作。

导致地方政府相互依赖的可能还来自区域内突发性公共事件,它给区域造成共同威胁,而消除此种威胁,已超出单个地方政府的能力之外,需要集体行动。例如,太湖蓝藻事件、北方沙尘暴等。这也涉及到地方政府的能力问题,而且不仅是能力的问题,还有外部性的问题。即使某一地方政府具有这方面的能力,由外部性的存在,它也不愿意单独采取行动。因此,应对区域突发性公共危机,需要地方政府集体行动。

另外,地方政府有时会自下而上地要求中央或上级政府给予某种区域优惠政策或项目支持。由于单个地方政府的力量往往势单力薄,其声音很难引起上级政府的重视,此时,地方政府联合起来,用一个声音说话,就显得非常重要。与此同时,中央政府或上级政府也会自上而下地计划在地方实施某种规模较大的政策实验或项目建设,通常需要由地方政府合作实施或建设,地方政府如果要想获得该项政策实验机会或建设项目,就必须按照中央或上级政府的要求,联合行动。这时,地方政府相互依赖性也就体现了出来。

(二)经济区域化、区域公共物品与地方政府合作

经济区域化的另一个副产品就是区域公共物品需求的逐渐增多和区域公共问题日益凸显。区域公共设施,例如道路、桥梁、机场等是经济区域化的基本前提,而随着经济区域化程度加深,水污染、大气污染、资源保护、跨区经济犯罪、公共安全等问题便随之凸现出来。公共物品是指那些具有消费上具有非竞争性和非排他性的物品和服务。仅从公共物品受益范围或外溢性来说,公共物品可以划分为全球公共物品、国家或地区公共物品、全国性公共物品、一国之内的区域公共物品和某一行政区范围的地方公共物品。^[3]公共物品和公共服务消费的非竞争性和非排他性,意味着公共物品和公共服务理应由政府提供,而公共物品受益范围的不同,决定了不同受益范围的公共物品应该由不同层级政府来提供。据此,全国性公共物品应该由中央提供,而区域公共物品和地方公共物品则要靠地方政府来提供,提供地方性公共物品和公共服务成为了地方政府的基本职能。然而区域公共物品和地方公共物品效用的外溢性,使得这些公共物品的供给存在一定困难。一方面,区域或地方公共物品具有受益的地方性。这是指区域或地方公共物品在消费上具有的空间限制性,例如,水利设施和防洪工程,只有在一定地域范围内的居民才能获益,超过这一空间范围则享受不到这种公共品带来的利益,也正是地方性公共物品的这一特性决定了,这类地方性公共物品适宜由地方政府来提供与管理。另一方面,区域或地方性公共物品还具有效用的外溢性。这是由地方性公共物品受益的范围性决定的,每一种公共物品都有其效用的覆盖范围。地方政府的行政辖区范围是人为设定的结果,而在划定行政辖区范围时,国家会综合考虑各种因素来确定具体行政区的范围,不可能仅以公共物品覆盖范围来确定行政区的大小。另外,地方政府所要提供的地方公共物品种类繁多,而且每一种公共物品的效用覆盖范围不可能完全一样,想用公共物品效用覆盖范围作为标准划分行政区范围也是不现实的。这样就会使得地方公共物品效用覆盖范围很难与行政辖区空间范围相一致,一旦出现公共物品与行政区范围不一致的情形,地方性公共物品的外溢性就表现出来了。而区域公共物品和区域公共问题本身就是跨不同行政区的,外溢性更为明

显和不可避免。所谓公共物品的外溢性就是指公共物品的受益范围与行政区的地理范围不相一致时,公共物品的效应越出了特定行政区的范围,影响相邻区域的现象。这种影响相邻区域的效应可能是正面的,也可能是负面的。例如,流域绿化和水土保持等环境治理对于下游地区的防洪是有益的,这是一种正效应;而水污染和大气污染对下游和邻近地区造成损害,是一种负效应。由于这种溢出效应的存在,会导致公共物品供给出现两种结果,一种是公共物品供给不足,另一种是供给过剩。前者是由于公共物品的正外部效应的存在,导致提供公共物品的个人收益率小于提供该公共物品的社会收益率,其中有部分收益被相邻地区无偿获得,从而降低了地方政府提供该公共物品的激励程度;后者是由于提供该公共物品的地方政府所花费的个人成本小于该产品给社会带来的社会成本,多出的成本是由周边的区域无偿地承担,因而对提供方产生强激励。公共物品无论是存在着正效应,还是存在着负效应,对于公共物品与公共问题的有效提供或预防都是不理想的。正是区域化导致了区域公共物品需求日益增多,区域公共问题日益突出,而外溢性的存在迫使地方政府不得不仰仗于集体行动。

三、我国区域化进程中的地方政府合作模式及其演进

地方政府合作就是对地方政府间相互依赖性的管理。而地方政府合作的起因、合作目标、所要解决的问题等方面的差异,必然需要有与之相适应的合作机制,构建相应的合作模式。

从本质上说,地方政府合作的动机在于谋取合作的潜在收益。这种收益可以具体表现为公共问题的解决、所需资源的获得、发展能力的提升、中央或上级的认可等。经济区域化水平的高低直接影响地方合作的收益——成本比,进而决定地方合作潜在收益的大小。当区域化水平极低时,地方经济之间差不多就是“鸡犬之声相闻,老死不相往来”。此种状态之下,其地方当局之间自然也就缺少互动,更谈不上相互依赖了。所有的公共事务和公共问题均因是特定辖区内部的事情而可以在本辖区内自行解决。在此背景下,地方合作的空间和领域范围很小,自然就缺少所谓的潜在收益。在缺少潜在收益的情况下,任何不起眼的合作成本都可能会使地方政府合作难以成形。因此,在计划经济体制下,地方政府间自愿合作的情况几乎没有,为数不多的合作靠的是地方政府以外的力量加以推动。即使在我国社会主义市场经济建设初期,虽然地方横向间联系开始出现,但总体上并不紧密,区域公共问题还不突出,区域公共事务稀少、相互依赖性程度不高,因而,相互合作的潜在收益有限,相反,竞争的潜在收益要远远高于合作的潜在收益。正是这种原因,我国上世纪末期,几乎所有地方政府均忙于竞争,而相互间的自愿合作却寥寥无几。随着经济区域水平的提高,合作的收益——成本比逐渐发生了变化。由于区域经济的发展,区域内各行政区的经济、社会联系加强,区域公共事务日益增多,而区域公共问题也随之凸现。在此背景下,地方政府合作的动机渐渐强过竞争的动机,集体行动遂成为地方政府的共识。

这就需要地方政府适时地根据区域经济发展水平来构建不同的地方政府合作模式,当区域化水平处于较低时期,或者说,在我国中西部经济区域化水平较低的地区,需要有一种由外力推动的“自上而下”型合作模式,而在经济区域化水平较高时期,或者说,我国东部沿海地区,则需要构建“自下而上”型合作模式。

(一)经济区域化初期的地方合作模式:“自上而下”型合作模式

“自上而下”的地方政府合作模式是指由来自地方政府的上级政府或中央政府的力量所推动的地方政府合作。在经济区域化发展水平较低或区域经济发展初期,各地方政府要求彼此合作的内在动力不足。此时如果要促成地方政府合作,就必须依靠外部干预来改变它们合作的收益——成本结构,使得合作变得划算,地方政府才会产生合作的动力。这种外部干预通常采取政治动员或利益诱导。政治动员是中央政府或上级部门利用自己所掌握的政治资源,通过政治宣传、政治说服、政治鼓动、政绩考核,甚至是政治强制等方式,引导或命令地方政府行为的活动。利益诱导则是指中央或上级政府通过财政转移支付、政策优惠、项目安排等

经济手段,引导和激励地方政府行为的活动。政治动员和利益诱导均能起到改变地方政府合作的收益——成本比值,从而改变地方政府行为激励结构的作用。在计划经济体制下,政治动员是左右地方政府行为的最主要手段之一,即便在市场经济条件下,政治动员仍不失其有效性。利益诱导是在市场经济条件下上级引导地方行为的最常用方法之一。政治动员与利益诱导的主要区别在于,前者对于地方政府来说,往往是无偿的,也缺少讨价还价的余地,服从不一定会获得明显的收益,但是不服从一定会有成本。因此,由政治动员来推动地方政府合作,改变的主要是地方政府合作的成本结构,而非收益结构。而后者是有偿的,也有讨价还价的空间,地方政府如果服从引导,成本结构不一定会发生明显变化,但收益结构一定有所改变。因此,由利益诱导来推动地方政府合作,改变的主要是地方政府合作的收益结构,而非成本结构。当然这不是绝对的。

在计划经济时期形成的东部省份对西部偏远落后地区的对口支援和结对帮扶,以及汶川地震后东部省份的对口援建,一直都是在中央直接安排下形成和运作的。这里不仅有政治动员的成分,也有利益诱导的成分。对于地方政府官员而言,如果能积极完成中央下达的帮扶任务,其工作业绩会得到上级或中央政府的认可,成为地方政府政绩的重要组成部分,可以使支援一方的地方政府官员在其政治生涯中获益。

太湖流域内苏、浙、沪三地地方政府合作,主要是在中央政府推动下进行的,其中,有政治动员的成分,更为主要的是利益诱导。中央通过加大财政投入来调动三地政府合作治理的积极性,其实质是通过改变地方政府合作的外部条件,使得地方政府合作的收益——成本比发生变化,合作由此变得划算,合作动机也就随之产生。再如,武汉城市圈和长株潭城市群“两型社会”改革试验区。没有深圳等老特区的财税政策优惠,而是允许两个实验区政府拥有先行试验权。“试错权”降低了地方政府合作成本,相对扩大了合作的潜在利润,因此,这种类型的合作,基本上属于利益诱导型自上而下的合作模式。

(二)经济区域化中、后期的地方政府合作模式:“自下而上”型合作模式

当区域经济发展到一定水平时,“自下而上”型合作模式理所应当成为地方政府间合作的主要形式。“自下而上”型合作模式是指,地方政府在合作收益引领下的自觉自愿的合作形式。由于是单一制国家,我国地方政府自主的合作,通常做法是,先由地方政府彼此间初步达成共识,然后争取中央或上级的认可与支持,进而谋取中央某些优惠政策。

“自下而上”型合作模式,又包括补偿模式和互惠模式等两种具体形式。补偿模式是指合作双方由于某些原因的存在,合作获益难以对等的合作模式。单向依赖是这种合作模式的基本特征。例如,流域污染防治中,下游地区对上游地区的单向依赖比较明显。由于合作一方可能会获得合作的大部分收益,而另一方获益很少,甚至没有收益。因此,这种合作模式成功的关键要建立在权利与义务对等的原则基础上,^[4]获益一方的收益要与其所承担的成本必须相称,否则,合作协议较难达成。合作者的主体地位仍然是平等的,平等协商、一致同意是该模式保证成功合作的重要手段。这就要求获益较多的一方政府能够给获益少的另一方政府提供一定的经济补偿,或承担大部分或全部合作成本,以激励获益少的一方政府参与合作。

互惠模式是指参与合作双方均能在合作中获益的合作模式。但双方获益在量上不一定均等,而且参与者在行政级别上不一定相同,例如,北京市与周边地市之间的合作。但是,平等协商是互惠模式的主要特征。在互惠合作关系中,所有参与合作的地方政府,彼此间的地位是对等的,任何合作协议只能建立在全体一致同意的基础上。互惠模式又有竞合模式与互补模式之分。竞合模式下的地方政府合作是指那些所掌握的资源具有同质性的,而且经济实力不分上下的地方政府间的合作。这种合作模式的维持,保证合作各方利益均等是其关键。由于同质性的存在,地方政府竞争难以避免,但是彼此合作不仅可以实现资源利用的规模效应,而且还可以避免所谓“奔向底部”的竞争。互补模式是指具有异质性资源的地方政府间的合作。相互依赖是这种合作模式的基本特点。地方政府互有对方所需的重要资源,合作者在互通有无、优势互补中共同获益。此种合作模式,由于合作的潜在收益明显,合作共识容易达成。