

# 整体性治理视角下蓝色经济区地方政府合作研究

费广胜<sup>1</sup>, 姚敏<sup>2</sup>

(1. 山东科技大学 文法学院; 山东 青岛 266590; 2. 山东科技大学 图书馆, 山东 青岛 266590)

**摘要:**整体性治理与蓝色经济区建设的契合性,意味着整体性治理理论可以为蓝色经济区建设和地方合作提供某种指导。蓝色经济区建设需要地方政府合作,但目前蓝色经济区地方政府合作面临着行政区划约束、合作性文化缺失,以及缺少长效机制等诸多挑战。随着蓝色经济区区域化水平的提高,地方政府应该从确立整体性观念、加强上级政府的领导、培育合作型组织文化、激发自主创新等方面推动蓝色经济区地方政府合作。

**关键词:** 地方政府合作; 整体性治理; 蓝色经济区

中图分类号: D625

文献标志码: A

文章编号: 1008-7699(2014)05-0073-06

## 一、整体性治理与蓝色经济区建设的契合

山东半岛蓝色经济区是国务院 2011 年 1 月批准设立的,范围包括山东全部海域和青岛、东营、烟台、潍坊、威海、日照 6 市及滨州市的无棣、沾化 2 个沿海县所属陆域。蓝色经济区建设是“十二五”开局之年第一个获批的国家发展战略,是我国国家海洋发展战略和区域协调发展战略的重要组成部分。蓝色经济区建设将是一项复杂的系统工程,需要各方共同努力和广泛合作,其中,区域内地方政府间的合作至关重要。

本文中的地方政府合作主要是指蓝色经济区内各地方政府,尤其是区内 6 市 2 县政府在经济区建设中的相互协调或联合行动。蓝色经济区建设和区内政府间合作,需要较为完整理论作指导。整体性治理理论,能够给予蓝色经济区建设以及政府合作诸多启示。

### (一) 整体性治理理论的兴起及其要义

整体性治理被认为是自新公共管理运动之后公共治理的新时代。<sup>[1]38</sup>它是在人类社会进入后现代社会之后,因应传统公共治理理论下未解的问题和当今社会面临诸多新挑战而兴起的公共管理理论。这种新理论拥有不同的标签,从“协同性政府(Joined-up government)”到“整体政府(Whole of government)”,再到“整体性治理(Holistic governance)”。

20 世纪 80 年代兴起的新公共管理运动,致力于改善公共管理效率,为此倡导摒弃官僚制,引入竞争机制,公共服务外包,强调结果而非过程等。尽管取得了较大的成功,但仍存在一些问题和盲区,突出表现为新公共管理改革并没有增强政府解决重要的“恶劣性”问题的能力:如何减少犯罪、创造更多的工作岗位、改善教育和公共健康等。改革者还惊讶地发现,在某些重要方面,政府提供的服务在减少而公众为此支付的水平却在与日俱增。尤其是 19 世纪遗留下来的组织建构模式在新公共管理那里仍在延续:依据功能和服务而非针对要解决的问题来建构组织。大量单一功能性组织由此产生,财政预算被分割在相互独立的“格栅”之中,相互独立地用于教育、卫生、法律和秩序等方面,由此使得公共领域和专业部门纵

向间的联系,例如,警察、教育、医疗卫生等,非常紧密,而这些部门横向间的联系很弱,甚至不存在。结果造成公共管理太多的碎片化、部门和本位主义以及合作上的困难,最终影响了政府管理的效率和效益。因此,跨越部门边界,解决复杂性问题,需要新的途径和方法。

而当今世界越来越多的不安全和风险是促使整体性治理理论产生的又一根源。例如,美国、英国和澳大利亚等国公共部门改革是受到对恐怖袭击威胁日益关注的影响,而新西兰改革则是出于对生物安全的关注。越来越多的国家不得不关注危机、灾难和威胁,如地震海啸或传染病,禽流感或污染物泄漏,核泄漏等。这就需要政府整合行动,避免产生相互矛盾的结果以及分享彼此信息等。此外,信息和通讯技术的快速发展,大大降低了不同部门横向沟通和协调的成本,从而为整体性治理理论产生创造了必要的前提和手段。

整体性治理的概念并不是一组协调一致的理念和方法,而是一个伞概念(umbrella term),是希望解决公共部门和公共服务中日益严重的碎片化问题,以及加强协调的一系列相关措施。<sup>[2]</sup>整体性治理特别注重政府体系运作的整合与协调。希克斯认为,整体性治理中的政府,各不同功能与专业部门之间具有清晰、明确、一致的总体政策目标,且不同功能和专业部门各自的具体目标能够互补、政策工具相互支援、执行方法相互支持和回应,彼此合作协调。由此,政府在实现总体政策目标的同时,也使部门各自的目标在最大程度上得以实现。整体性治理需要在治理层级、治理功能以及公私部门等三个方面得以整合。治理层级整合是指在地方政府、区域政府以及各种国际性组织等各种层级组织、政策规章和运行机制的整合;治理功能整合是指政府内部机构功能整合和各功能性机关间的整合;公私部门间的整合是指公私伙伴关系的建立。<sup>[1]40</sup>简言之,整合的范围十分广泛,可以是任何一个政府机构或所有层级的政府,也可以是政府以外的组织;它是在高层的协同,也是旨在加强地方整合的基层的协同,同时也包括公私之间的伙伴关系。<sup>[3]83</sup>合作包括横向合作或纵向合作。因此,主张打破人为设定的组织或机构边界,鼓励不同组织和部门相互协调合作,是整体性治理的核心要义。

## (二)整体性治理理论在蓝色经济区建设中的适用性

设立蓝色经济区是落实国家发展战略的需要,也是区域经济发展和区域经济一体化的需要,更是发展海洋经济统筹海陆,实现经济社会可持续发展的需要。因此,设立蓝色经济区并非是被动地应对问题,而是主动地抓住机遇以寻求更好发展,是未雨绸缪。它与整体性治理理论产生的背景具有较大的差异。它是在我国经济快速发展、区域化步伐加快背景下,为了适应经济社会进一步发展的需要而设立的。而整体性治理理论的提出是西方资本主义国家,为了应对其传统治理理论带来的政府碎片化和空心化等问题而提出的。国别不同应对的问题也不尽相同。

虽然两者的起因和出发点各异,但是两者达成各自目标的途径还是有很多相似性和契合性。蓝色经济区的建设、经济区域一体化的实现,需要区域内地方政府克服现有行政区划的刚性约束,避免过度竞争和各自为战。换句话说,区域内地方政府间的协调与合作,是蓝色经济区建设成功的关键。而整体性治理强调的也正是政府纵向和横向间的整合、彼此间的协调与合作。因此,两者有异曲同工之处。

此外,整体性治理达成目标的具体路径,对蓝色经济区建设也具有借鉴意义。为了实现政府的整合,整体性治理强调:“必须按照传统的自上而下的层级结构建立纵向的权力线,并根据新兴的各种网络建立横向的行动线。”<sup>[4]</sup>一方面,建立或强化等级式组织架构,强化或恢复中央权力,通过加强中央的控制机制以改善服务的提供;另一方面,通过分权和放权,增强一线专业部门和官员的自主性,改善公共服务的有效性和回应性。从某种意义上说,这与我国处理中央与地方关系一贯坚持的“在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性”的原则,具有一定的相似性。具体到蓝色经济区建设上,一方面,中央的组织领导、宏观调控必不可少,中央是蓝色经济区建设的重要的和不可缺少的领导者;另一方面,还要充分发挥区域内地方政府的主动性和创造精神。分权放权是蓝色经济区建设成功的保障。仅从这方面来说,两者

又具有较强的契合性。

文化在整体性治理理论中的作用显著。尽管组织结构受到整体性治理的高度重视,但是仅有组织结构的变革可能还不足以实现政府整合的目标。人们对改革的态度以及文化的改变也是至关重要的。整体性治理更加注重培养牢固而统一的价值观、团队建设、组织参与性、信任、价值为本的管理、合作、加强公务员培训和自我发展等意识。建立共同的文化,树立权力分享理念,建立共同的规范和价值体系等,是进行跨部门合作的前提条件。整体性治理主张用相应的价值和行为准则来推进政府整合的实施。因此,在一个协同的政府模式中,与其它机构进行协商是一种文化战略。<sup>[3]90</sup>同样,在蓝色经济区建设中地方政府合作,文化的作用也是至关重要的。“一起工作”并非易事,地方政府合作不是以权力为基础,而是以信任和统一的价值观为基础。信任促使组织间明确有效的信息交流,降低合作的交易成本,从而导致合作效率的提高;合作需要合作共识,而统一的价值观为合作共识的达成开辟了道路。因此,从文化的角度来看,蓝色经济区建设与整体性治理也有契合点。

## 二、蓝色经济区建设中地方政府合作面临的挑战

### (一)行政区划刚性约束,区内政府合作缺乏动力

蓝色经济区涉及7市,每个地方政府都肩负着发展本辖区经济社会的重任,每个地方政府均有各自的目标和利益追求。区内地方政府在达成自身目标和追求自身利益的过程中,由于资源禀赋的相似性以及行政区划的刚性,更热衷于相互竞争,而合作的动力不足。重复建设和产业同构的现象比较明显。仅就港口建设为例,2002年山东省进行港航体制改革,港口下放给所在地级市管理,由于港航对地方经济的作用十分明显,港口吞吐量直接影响GDP、就业等方面。研究表明,每万吨吞吐量对GDP的贡献为110万元,可以创造20个就业岗位。由此激发了区内地方政府建设港口的热情,沿海各市纷纷实施“以港兴市”战略。如今,自日照市往北经青岛转威海下烟台再至东营,大小港口有26个,几乎是一市(县)一港。地方政府出于自身利益考虑,纷纷出台一些保护性的政策和措施,导致港口之间缺乏合理分工,各港口间腹地重合,同级别港口的业务同质化,各港口都为抢夺货源而不计余力,从而引发了各港口间的无序竞争,而合作只是局限于口头上。

就此而言,地方政府要实现合作就必须突破行政区划对经济的切块分割,变行政区经济为区域经济,统筹规划区域内的有限资源。

### (二)公共问题增多,相互依赖性加强

蓝色经济区的设立,尽管外力作用明显但是作为环渤海经济圈的重要组成部分,蓝色经济区的区域化水平已经达到了一定的高度,区内地方间的联系比较密切,区域公共物品需求和区域公共问题已经开始显现。

蓝色经济区发展需要健全的基础设施支撑体系,一体化的交通、水利、电力、通讯是蓝色经济区建设的前提,也是蓝色经济区区域化水平的体现。因此,一体化的公共基础设施需求,伴随蓝色经济区建设的推进而快速增加。然而,长期以来的行政区划的切块分割、地方各自为政的碎片化管理模式,使得蓝色经济区建设面临巨大挑战。例如,在交通方面,海陆相连、空地一体、便捷高效的现代综合交通网络远没有建成。地方政府在交通基础设施建设方面表现出强烈的地方主导和保护倾向。区内港口建设缺少统一规划,同质化和重复建设已经导致竞争无序和资源浪费;公路建设,毗邻行政区之间的高速公路、短途交通因“断头路”或“断头桥”的存在,而难以顺利衔接。

应对日益增多的区域公共问题,也是蓝色经济区内政府面临的又一挑战。海洋生态保护和生态文明建设是蓝色经济区建设的重要任务之一。然而,该地区的生态破坏和环境污染形势不容乐观。据2011

年 3 月山东省发布的《2010 年山东省海洋环境公报》数据显示,全省近海海域,轻度污染海域面积 5726 平方公里,中度及严重污染面积达 3736 平方公里,主要污染物为无机氮、活性磷酸盐和石油类。近岸海域贝类体内污染物残留量较上年有所增长,莱州湾部分滨海地区海水入侵和盐渍化加重,海洋环境形势仍较为严峻。<sup>[5]</sup>海洋污染问题不仅具有纯公共物品的特性,而且还是跨行政边界的公共问题,是一种特殊的公共品,外溢性或渗透性是其基本特征。

面对日益复杂的跨界公共问题,政府无论愿望有多么美好,它已经不再拥有解决所有问题的能力和资源。相互依赖不断加深,传统的碎片化管理模式越来越不合时宜,管理创新是蓝色经济区地方政府面临的新课题。

#### (三)合作型文化缺失,合作共识难以形成

政府主导下的市场经济,地方分权使得地方政府竞争取得较大成功,但却导致现有的政府组织文化与应有的文化存在较大差距。如今盛行的以个人主义价值观为基础的组织文化,偏离了地方政府应有的“公共性”,使得地方政府行为表现为非合作倾向和非理性竞争。我国地方政府作为地方经济特殊经营者的角色是导致目前地方政府及其官员个人主义价值观的根源,而个人主义价值观是导致区域经济发展过程中地方政府合作困境的文化根源。蓝色经济区的设立是自上而下推动的结果,区域内地方政府竞争的动机还远大于合作的意愿,合作型文化一时难以形成,彼此间的信任因过度竞争而难以建立。

另一方面,蓝色经济区建设,地方政府必须在较广泛的领域进行合作。生产力布局、跨界基础设施建设、科技、信息、政策以及海洋资源开发利用、生态保护和环境治理等均需要地方政府通力合作。而合作共识的达成,合作的顺利推进,合作型组织文化是关键。因此,建立合作型组织文化是经济区内地方政府面临的又一挑战。

#### (四)建立地方合作长效机制的挑战

即使以上问题均得以解决,经济区内地方政府还要面临如何建立合作的长效机制的挑战。首先是沟通协调机制,它涉及到沟通平台和信息共享机制;其次是合作绩效考核机制、利益分享与补偿机制以及纠纷调处与仲裁机制。蓝色经济区地方政府合作关键是区内 7 市之间的合作,目前各市均已根据自身情况制定了蓝色经济区发展规划,并成立了相应的蓝色经济区办公室用来指导本行政区蓝色经济区规划的落实。但市级政府间的合作机制并没有建立起来。

合作机制的建立与运行是一个复杂的系统工程,本质上是地方政府利益博弈的平台,同时也是利益博弈的结果。长效合作机制的建立需要地方政府在职能、治理模式、管理理念等方面来一次根本性的转变。这在现有的政治经济体制下不能不说是经济区内地方政府面临的巨大挑战。

### 三、基于整体性治理的蓝色经济区地方政府合作路径

基于整体性治理的蓝色经济区地方政府合作路径,需要从转念转变、管理体制、合作文化培育和合作模式创新等方面寻找突破与创新。

#### (一)以整体性观念取代“各自为战”的发展思路

整体性治理模式初衷在于解决新公共管理运动以来公共服务领域出现的碎片化问题,但它并非主张回到从前的科层制模式,而是主张“一起工作”,其核心理念在于跨越政府边界,不同部门、不同主体之间的协同与配合。既保持不同主体、不同部门的自主性和灵活性,又能够实现不同功能的整合和治理能力的提高。蓝色经济区一体化最大的障碍就在于区内地方政府“各自为战”的发展思路,以至于从发展规划,到主导产业的选择,再到基础设施建设,均表现出同质性和碎片化的特征。重复建设、地方保护和不正当竞争变成了蓝色经济区各地方政府不得已而为之的选择。只有以整体性观念取代目前的“各自为

战”的发展思路,才能为蓝色经济区经济一体化开辟道路。整体性观念强调功能整合、协同与合作。蓝色经济区建设需要的就是区内地方政府确立整体性观念,通过整合各地产业优势,在生产布局、发展规划、资源、人才、信息和基础设施建设等领域通力合作,来实现优势互补和区域整体实力的提升。

## (二)加强上级政府的领导与监督

整体性治理理论认为,整体性治理的首要途径在于加强纵向权力线。同样,设立蓝色经济区初期,由于区域化水平不高,区域内各地方之间的联系并不十分紧密,彼此合作的动机不可能很强。此时,作为设立蓝色经济区第一推动者的中央政府和山东省政府仍要继续发挥主导作用,构建中央政府和山东省政府广泛介入的蓝色经济区地方政府合作机制,成立由中央政府、山东省政府和区域内各地方政府共同参与的合作组织。中央政府和省政府扮演着领导者、制度供给者、信息提供者、监督人、协调者和裁判员的角色,推动、引导、督促区域内地方合作,并处理和协调好地方间的各种利益关系。

2011年初国务院批复《山东半岛蓝色经济区发展规划》(下文简称《规划》),成为推动区域内地方合作的纲领性文件。尽管如此,与蓝色经济区建设的国家战略地位相比,仅有一部《规划》还是远远不够的。还应该能够专门规范和指导蓝色经济区地方政府合作的具有法律性质的规范性文件,以提高蓝色经济区政府合作的权威性和稳定性。与此同时,山东省政府或人大可以制定配套的地方规章或地方性法规,进一步落实国家相关的法律、法规,推动区内地方政府合作。同时,中央和省级政府还需要制定有利于蓝色经济区建设的、促进地方政府合作的财税政策和转移支付政策,重新设计地方政府绩效考核、评价制度和官员晋升制度,营造有利于地方政府合作的经济、政治环境。

在合作机制方面,目前山东省政府及蓝色经济区各级政府设立了相应的蓝色经济区建设办公室,负责落实各级蓝色经济区发展规划。但是蓝色经济区办公室缺少中央政府的参与,权威性和影响力非常有限,很难担当推动蓝色经济区地方政府合作的重任。既然蓝色经济区建设已经上升为国家发展战略,这说明建设蓝色经济区已经不仅仅是山东省的事情,而是国家层面的事情,中央政府理当发挥应有的作用。因此,为了推动蓝色经济区地方政府合作、协调区内地方间的各种利益关系,在不改变现有的行政区划的情况下,应该成立常设的由中央政府、省级政府和蓝色经济区7市地方政府共同参加的蓝色经济区工作委员会,定期举行由各方参加的联席会议,促进各方相互沟通、交流和协调。

## (三)培育合作型组织文化,提高地方政府合作的主动性

整体性治理非常倚重合作的文化战略。培育合作型组织文化,需要行政组织回归公共性。现实中,我国地方政府非合作倾向和恶性竞争行为是现有组织文化对公共组织应有的公共性的偏离所造成的。如果地方政府能够真正回归其公共性,那么,恶性竞争的情况就可避免,而彼此合作亦容易达成。

首先,培养政府官员的公共行政精神是关键。公共组织的性质和追求的目标决定了公共组织成员应该具有公共精神。公共精神和理想主义在公共组织中并非可有可无,而公共精神和理想主义是需要慢慢培育的。教育与培训是培育理想主义和公共精神的重要手段。

其次,地方政府角色合理定位对于建构合作型组织文化也是非常重要的。扮演特定的角色,久而久之就会形成特定的角色认同感,一定的角色认同感又是形成某种价值观的基础,而价值观是组织文化的核心。如果地方政府角色能够切实转向为市场提供服务的角色上,合作型组织文化就容易形成。

最后,制定专门的有关地方政府合作的法律,同时调整或修改现有不利于地方政府合作的制度安排,是构建合作型组织文化的前提条件。正式制度例如法律,并不仅有冰冷的法律条文,其实任何一部法律都内含着一定的立法宗旨和立法意图,体现着立法者的信念、价值观、道德观念和价值取向等。正式制度实施的过程也就意味着相应的价值观向社会强制性灌输的过程。正式制度与非正式制度间相互依存、互为条件的关系,决定着构建有利于地方政府合作的行政组织文化(非正式制度),需要正式制度的协调与配合。<sup>[6]</sup>

## (四)加强自主创新,构建蓝色经济区建设需要的地方自主型合作模式



整体性治理还注重各种新兴网络建立的横向“行动线”，重视各治理主体的自组织性、灵活性、有效性和回应性，以及参与治理的自愿性和平等性。自主创新、协同与合作是整体性治理的内在要求。蓝色经济区一体化建设，需要加强自主创新，构建地方政府自主性合作模式。随着蓝色经济区建设的不断推进，区域内各地方之间关系会随着蓝色经济区区域化水平的提高而日益紧密，相互依赖程度会不断加深，地方政府自主合作的愿望会逐渐增强，原有“自上而下”推动的蓝色经济区地方政府合作会逐渐变成由蓝色经济区地方政府自愿推动的自主创新型合作。地方自主性合作模式应建立在自愿平等、互惠互利，优势互补、相互协调的原则基础上。在合作中参与各方地域无论大小、经济实力无论强弱，都必须自愿参与，并具有平等的地位；任何协议职能都建立在平等协商和一致同意的基础上。合作均能给参与各方带来比其单独发展更多的收益，而非部分参与者受益；同时，还要体现出横向公平性。合作各方应相互协调，发挥各自的优势，实现优势互补和优势叠加的效果，形成合力，创造单个主体无法获得的收益。

#### 四、结语

设立蓝色经济区是我国发展战略一次转变，对于我国未来经济发展起着至关重要的作用。建设繁荣发达的蓝色经济区是一项浩大的系统工程，需要系统的理论指导。整体性治理与蓝色经济区建设的契合，意味着整体性治理理论可以为蓝色经济区建设和地方政府合作提供某种指导。蓝色经济区建设需要地方政府合作，然而，目前蓝色经济区地方政府合作面临着行政区划约束、合作性文化缺失，以及缺少长效机制等诸多挑战。

随着蓝色经济区区域化水平的不断提高，区域内各地方政府需要不断调整发展思路、创新合作模式。为此经济区域内的地方政府应该从确立整体性观念、加强上级政府的领导、培育合作型组织文化、激发自主创新等方面推动相互间的合作。

#### 参考文献：

- [1] PERRY B. Holistic government [M]. London: Demos, 1997: 38-40.
- [2] LING T. Delivering joined up government in the UK: dimensions, issues and problems [J]. Public Administration, 2002 (4): 615-642.
- [3] CHRISTENSEN T, LæGREID P. 后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府[J]. 中国行政管理, 2006(9): 83-90.
- [4] 胡佳. 迈向整体性治理: 政府改革的整体性策略及在中国的适用性[J]. 南京社会科学, 2010(5): 46-51.
- [5] 山东省海洋与渔业厅. 2010 年山东省海洋环境公报[EB/OL]. [2013-12-01]. <http://www.hssd.gov.cn/huanbao.asp?id=43540>.
- [6] 费广胜. 推动地方政府合作的组织文化途径[J]. 四川大学学报: 哲学社会科学版, 2011(1): 120-125.

### A Study of Local Government Cooperation in the Blue Economy Zone

#### Based on Holistic Governance Perspective

FEI Guangsheng, YAO Min

(College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266590, China)

**Abstract:** Holistic governance fits into the Blue Economy Zone construction, which means holistic governance theory can provide some guidance. Construction of the Zone requires local government cooperation. However, local governments now face challenges of constraints of administrative divisions, default of cooperative culture, and a lack of long-term mechanism, etc. With a boosting of regionalization, local governments need to innovate the cooperation model by enhancing integrality, strengthening higher authorities, fostering cooperation culture and stimulating self-innovation.

**Key words:** holistic governance; local authority cooperation; blue economy zone

(责任编辑: 魏 霄)