

中国政府网
中国行政管理学会
《中国行政管理》
关于杂志
编辑工作
发行工作
理事会
杂志在线
电子刊
CPA资讯
欢迎光临本站
Email
密码
登录 | 注册
忘记密码?
会员服务
邮件资讯
在线阅读
友情链接
友情链接

地方政府合作的动力、过程与机制

时间：2008-07-01 作者：杨 龙

[摘要] 缩小区域发展差距，实现区域协调发展，既需要中央政府的推动，更需要地方政府之间的积极合作。本文在分析中央政府促进地方政府合作机制的基础上，重点探讨了地方政府之间良性互动合作的动力及过程，并概括提出我国地方政府合作机制的三种模式：互利模式、大行政单位主导模式和中央诱导模式。

[关键词] 地方政府；中央政府；合作机制

[中图分类号] D035.5 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 07-0096-04

作为一个超大型国家，我国国内自然地理条件差异很大，地区发展一直是不平衡的：自然条件好、地理位置便利的地区率先得到发展；自然条件差、地理位置不便的地区发展较为缓慢。借助相对集权的统治方式，我国中央政府曾多次通过政治和经济手段，促进落后地区的发展。1949年新中国建立以后，在发展战略上的一个重要考虑就是纠正我国工业主要分布在沿海地区的状况。时隔50年，1999年开始的西部大开发战略、振兴东北老工业基地等，都是国家为缩小地区发展差距而进行的发展战略的调整。一直以来，中央政府的区域政策对于平衡区域发展起到了积极的作用，但从目前的情况看，国内地区之间的发展差距还没有明显的缩小。这种现实表明，缩小区域发展差距，实现区域协调发展，除了中央政府的区域发展战略和区域政策之外，还需要其他方面的努力，其中非常重要的一个方面是地方政府之间的积极合作。

—

由于地方政府之间没有领导与被领导的关系，所以其合作或者是靠利益驱动，或者来自中央政府的安排、命令、鼓励等措施。本文的第一部分先探讨中央政府如何鼓励地方合作。地方政府之间没有隶属关系，它们之间的合作需要来自外部的推动力量。在激励地方合作方面，中央政府可以利用的手段大体上有三种：资金支持、政策诱导和地方政府的政绩评价导向。中央政府促进地方合作的措施包括补偿和激励两种作用方向，中央可以建立促进地方政府合作的补偿机制和鼓励机制。

在资金支持方面，中央政府的手段包括财政转移支付、其他财政拨款以及政策性贷款等。由于我国自然资源分布的地区性差异大，资源输出地与资源输入地之间存在合作的需要，国家的财政扶持首先要用于对资源输出地区的补偿，以鼓励输出地继续输出资源。在资源开发、使用和价格由国家控制的情况下，如果价格低于市场价，资源输出可能意味着亏损，对资源输出地补偿的问题则更为突出。在实行价格开放的资源领域，对于那些因资源开发和销售放开而导致的过度开发的地区，也需要国家补偿，因为这类地区可能会出现资源开发型的产业结构失衡。用于补偿的资金可以来源于对那些资源消耗大户征收的特别税收。国家其次要补偿的是那些人才净流出地区。国家需要制定相应的办法，支持落后地区的教育体系，以保证这些地区不会因为人才的流出而导致教育水平的降低。这样的措施可以取得一举两得的效果，不仅可以保持这些地区的教育水平不会下降，还可以保证这些地区能够继续向外输出人才。此外，

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

的知识密集型企业。国家还应该设立专项资金，奖励那些帮助落后地区发展的企业、事业单位；鼓励那些地方合作取得成效的地方政府。

在政策方面，国家可以利用的措施包括税收政策、产业政策、人事政策、教育政策等。这些政策的作用一是鼓励向落后地区的资本输出，比如，国家税务总局出台过

政策，对设在中西部地区的外商投资企业给予三年内减按15%税率征收企业所得税（1999年）。国家也可以制定类似的政策鼓励不同地区之间的企业和其他投资者的合作行为。二是利用产业政策引导发达地区以及各类企业向落后地区投资。国家的政策性贷款也是中央平衡区域发展差距的手段，但其实施需要国家相应的政策配套，比如财政部2000年曾下文对西部省区高速公路的建设实行贷款倾斜政策。另外，像东部发达地区的产业结构升级、东北地区资源型城市的产业转型，这样的产业调整是可以通过双边合作实现互利的。这类地方合作往往发生在相距较远的地区之间，由于合作的地区跨度大，需要国家的政策支持，以形成必要的制度保障。在人事和教育等方面，也需要国家制定相关的政策，配合人才回流中西部和落后地区的教育支持的行动。

在政绩评价方面，中央政府需要探索制订能够促进地方合作的地方政府政绩评价标准，鼓励地方之间的合作。把地方合作行为引入政绩评价指标，需要根据某个地方政府所在的区域，确定重点鼓励合作的产业、领域和内容，然后制定相应的标准：一是量的标准，包括参与合作的经济体的总量、增长率，合作的频率、范围；二是看其贡献，包括对于区域经济发展的贡献、对于国家总体发展战略的贡献、对于合作方的贡献等。通过这些标准来评价一个地方政府在地方合作方面的表现。另外，对于那些按照中央的安排向落后地区提供帮助的发达地区，中央政府应有相应的鼓励政策，比如可以包括增加中央向地方的税收返还、增加地方税的比重等。地方政府对口支援落后地区的表现应计入政绩评价系统。对于主动展开地方合作的地方政府，中央也应该制定鼓励政策，并设法把其表现计入政绩评价系统。

中央政府在鼓励地方合作的同时，必须限制地方政府之间的过度竞争。根据区域经济学的研究，我国的区域经济冲突一直存在，并且有可能愈演愈烈。主要表现为重复建设、原料大战、能源大战、地区市场封锁、地方保护主义等。〔1〕这些经济冲突不仅导致经济的波动，而且造成企业效率低下，比如重复建设导致的企业生产能力利用率低，产品销售环节上的价格恶性竞争。

为了限制地方政府之间的过度竞争，中央政府可以从两个方面入手：一是产业结构的调整；二是促成统一的市场。针对目前存在的地方之间产业结构高度趋同的情况，产业结构调整可以分三步走。第一步是控制规模。对于已经饱和的行业，遵循“先到先得”的原则，通过限制措施，阻止同类企业再进入这个行业。第二步是在该行业淘汰低效率的企业。中央政府能做的事情是制止地方政府对本地低效率企业的保护。第三步是按照国家的产业布局，根据比较优势，对一个行业的地区分布进行安排，目的是减少由于地方之间因过度竞争而引发的重复建设。

在流通方面，中央政府的任务是制止地区封锁行为，保证生产要素的自由流动；阻止地方之间的无序竞争，以法规的形式促进统一市场的形成。在原料和能源领域，尤其需要中央政府介入，以避免由于企业恶性竞争导致的行业利润大幅度非正常下降。

“强调中央政府协调作用，是因为中央政府可以作为超脱于地方政府利益争端的公正裁判，从而在地方政府的博弈结果中充当信息沟通与冲突裁判的作用，这就需要中央政府的宏观调控能力。”〔2〕为了实现促进地方合作的任务，中央政府应该设立相应的部门，这种机构的主要任务是促进区域发展和鼓励地方合作，其职能不仅包括实现区域经济一体化，还包括促进地方合作。该机构下设负责区域规划和发展的部门、负责管理跨省的经济区域的部门、促进地方之间合作的部门等。在中央各个部委中均应视需要而设立协调区域经济一体化的部门，这些部门在业务上归国务院负责促进区域发展和鼓励地方合作的机构指导。中央各个部委在促进区域经济一体化和地方合作方面的责任为：一方面通过部门规章和政策来促进区域经济一体化，鼓励地方合作；另一方面以本部门或本系统立项的方式促进区域经济的发展，鼓励地方的合作。至于跨部门的项目，则也由这种机构负责牵头。考虑到促进地方合作的职能主要在中央政府，省级及以下政府暂不设立此类部门。

值得注意的是，中央政府鼓励地方合作也是有底线的，即地方合作不能导致地方

联盟,出现与中央相对抗的力量。再有,地方合作也不能引发区域之间的冲突,即联系紧密的地方之间经济一体化发展,形成区域利益以后,出现排他性的区域行为。

二

对于地方合作而言,更为重要的是来自地方政府的自觉努力。由于我国目前还是以行政区为基本单位组织经济发展,地方政府之间的合作主要发生在当事各方认为需要合作的情况下和通过合作可以获益的情况下。从这个基本情况出发,地方合作不可能是全方位的,主要发生在那些需要合作和可能合作的领域。因此,地方合作的形成和进行要经过这样几个步骤。

首先,确定地方合作的可能发生范围。关于哪些事项需要地方之间的合作,可以从两个方面考虑:一是那些必须合作的事项,这些事项具有“区域公共”的特性,很难由区域内某一地方政府单独解决。比如在地方政府面临环境污染治理、流域治理、灾害应对、公共安全维护等跨地区问题的时候。这类问题的解决只能通过地方合作,如果缺少联合行动,相关的任何一方都难以避免损失。这个时候的地方合作也是为了避免更大的损失;二是那些通过合作可以获益的事情。这种情况下地方合作则是为了获得更大的收益,比如在基础设施建设和维护、产业布局、统一市场、交通运输等方面。对于那些跨行政区的山河湖海的生态环境、跨行政区的道路和航道、能源输送网络和通讯网络,需要相邻地区共同维护或建设,如果缺少相关各方中某一方的努力,就会面临生态环境的破坏和基础设施的短缺等问题。在相邻地区之间开放市场,统一市场规制,可以降低各方企业的交易费用,也是通过各方政府合作可以获益的领域。

其次,形成关于合作的共识。地方之间的自发合作主要靠利益推动,所以互惠成为实现合作的重要前提条件。通常,地方之间的互惠事项需要发现。形成关于合作的共识需要多方面的工作:一是建立一种论坛,相关各个地方政府在一起讨论合作的范围和方法,讨论合作成本的分摊和合作收益的分享,讨论对不合作行为的处罚等事项。二是经过媒体等途径的宣传,使得各方的政府和民间对于地方合作的必要性、地方合作的可行性等有明确的认识,逐步在地方政府和民间树立合作意识。有了关于地方合作的共识,地方政府才可能克服地方利益的排他性,在地方经济往来中减少零和博弈,取得双赢结果,以积极的态度对待合作。关于地方合作的讨论和宣传的组织成本可由中央承担,也可由某个地方政府先期负担。先期负担合作成本的地方合作的带动者通常是在地方合作中最大的或首批受益者。

再次,达成关于地方合作的集体决定。地方合作以互惠为基础,互惠的实现可以通过交换的方式,也可以通过相关各方共同达成的协定。合作这种集体行动的达成需要相关各方的一致同意,一致同意的达成需要相关各方均能够从合作中获益,或是由某个主要获益者承担较大部分的合作成本。由于地方政府也有“经济人”行为倾向,对于区域性的公共问题的解决、区域公共产品和服务的提供,均有“搭便车”的心理,为了使得地方合作得以发生,使得地方政府可以共同提供或联合提供公共物品,地方合作一定要能够增进地方利益。有了这个基础,“地方政府在考虑诸多因素后,共同提供公共物品的可能还是存在的,并且这种合作的‘溢出效应’也是当前地方政府官员首先追求的,他们的政治晋升机会才可能出现。”[3]地方合作这种集体决定的达成需要经过相关各方的一致同意,一致同意的集体决策规则意味着相关各方中的每一方均有否决权。这就要求地方合作的达成需要经过相关各方充分的协商,在形成的合作中各方的利益均可得以体现。在分摊合作成本时也要根据各方从合作中受益的情况,不一定是各方均摊,那些在地方合作中受益较多的一方可能承担较多的合作成本。在合作中先期获益的一方提供第一次合作的成本,也是合理的。由于初次集体物品的成本会较高,有一个愿意独立承担或承担较大份额的合作方,合作更容易形成。合作各方的负担能力也是在分摊合作成本的时候的重要考虑因素,发展水平较低的参与方可以适当少负担一些合作成本。

复次,建立地方政府合作的形成和维持机制。随着地方合作共识的形成,论坛性的机制需要进一步演化为促进地方合作形成的机制,其内容大体上包括三种:一是谈

判和协商机制，用于相关各方表达自己的利益和意愿，商议合作成本的分摊和合作利益的分享，这类机制的一个基本要求是各方均有表达自己的要求的权利和机会；二是分享机制以及相关的补偿机制，用于实现地方合作中的互惠。分享的一般原则是平等和普惠，即每个参与方都应该从合作中受益。分享也要根据权利与义务对等的原则，在合作中贡献多的一方，得到的利益相应多一些。补偿的一般原则是受益方向受损方补偿，但是也可以要求经济实力强的、受益多的一方补偿经济实力相对弱的、受益少的一方，比如大省与小省进行合作的时候，可以允许小省“搭”大省的“便车”。再比如中心城市通常需要对边缘城市进行补偿；三是监督机制和纠纷裁决机制，用于确保合作行为的可持续性。监督和裁决的权威以来自相关各方共同授权最为合理，请上级政府或上一级主管部门监督，或特邀其他地方政府、或委托中介机构来监督，均是可行的方式。这个机制的主要功能是减少地方政府在合作中的机会主义行为。

最后，修正地方官员的发展观。地方官员不应单单盯住发展本地经济这一个目标，而是要考虑到本地与相邻地区以及所位于区域的共同发展。地方官员应该认识到通过地方合作来增进本地利益的必要性，在地方经济往来中减少零和博弈，增加双赢结果。地方官员的头脑中需要建立地方公共利益或区域公共利益观念，为了确保地方公共物品的提供和地方公共资源的维护，避免出现“公用地悲剧”现象，需要区域内各地方政府进行合作。地方官员的政绩考核中把地方合作列入考核指标，也是落实科学发展观的要求。

三

为了探讨如何形成地方之间合作的互利机制，需要检讨已有的各种地方合作机制。目前，我国地方政府合作存在多种方式：从合作的地理范围，包括省区之间的协作组织，省毗邻地区的合作区，省内的经济区，城市之间的双边合作；从合作的内容来区分，包括全面合作协议，单个行业的地方政府合作，某个政府管理部门的地方政府合作，立法方面的合作；从合作的参与者的角度，可分为双边合作，多边合作。这些地方合作机制大体上可以概括为三种模式：（1）互利模式，其基本条件是合作的各方均可从合作中获益；（2）大行政单位主导模式，其基本条件是在合作各方中有一方获益多，以至于它可以单独承担地方合作的成本；（3）中央诱导模式，其基本条件是中央要求地方之间的合作或制定鼓励地方合作的政策。

互利型的地方合作可以发生在各个层次上，但需要有足够的激励使得有一方或几方承担合作启动，即各方之间第一次集体行动的成本。在互利合作中，地方政府之间的地位是平等的，合作的形成和维护需要经过充分的讨论和协商，宣传工作显得十分必要，互利合作必须先达成共识，然后相关各方才会坐在一起谈合作的事宜。互利合作的达成需要经过相关各方的一致同意，一致同意的达成需要经过相关各方充分的协商，因此合作的谈判机制显得非常重要。相关各方需要有一个场所，平等的表达自己的意愿。互利合作的维持也需要借助类似的机制，经过相同的过程。

大行政单位主导型的地方合作主要发生在参与方较少的合作情况下。由于需要大行政单位，或实力较强的行政单位单独承担或承担大部分合作成本，如果参与方过多，独立承担合作成本的大行政单位从合作中获益的份额将会随之减少，以至于它不愿意承担合作的成本；与此同时，大行政单位从地方合作中获得的收益的份额也应该占大头，以与它在合作中的付出相吻合。这样符合合作中的权利与义务对等的原则。这类合作中需要注意的是所谓“主导”只限于地方合作的具体领域，相关各方的地方政府或地方政府的某类部门在政治上仍是平等的，在行政上也不是隶属关系。

中央诱导型的地方合作在中国具有特殊的功能。长期以来，地方合作被中央政府当作缩小地区发展差距的一种手段。省之间的对口支援和对口帮扶一直在中央的安排下进行，主要安排在发达地区和西北少数民族地区之间，比如上海与新疆之间、天津与甘肃之间。对于地方政府而言，积极完成中央的帮扶任务和支援，其工作得到中央的肯定，进入对地方政府的政绩评价。因而这类地方合作的进行可以使得支援一方的地方政府官员在政治上获益，也就因此而获得维持的动力。在未来的经济和社会发展

过程中,中央政府还可以使用其他的诱导手段,鼓励地方之间的合作。除了帮助中央政府缩小地区发展差距之外,进行跨地区的基础设施建设,提供区域公共物品和公共服务,消除市场的人为分割等方面,中央也可以鼓励地方之间通过合作而自行解决,以节省中央政府的投资,分担中央政府的责任。

由于中国的地方政府层次较多,地方之间的发展差距较大,地方合作以自发的形式效果为佳。因此,地方之间的合作机制应该灵活多样。比如说,可以从共同面临的问题出发,实行合作。依据某区域内各地方政府面临的共同问题,建立合作机制、或是区域协调管理机制,以共同解决面临的问题。我们可以把这种合作称为“问题导向型”的合作机制。在环境保护问题、重复建设问题、区域统一市场问题、灾害预防和突发事件的应急解决机制等问题上,适合运行问题导向型的合作机制。再比如,可以从实施跨地区项目的需要出发,进行合作。即根据区域发展规划,设立跨地区的建设项目,根据项目的需要组织区域内各地方的财力物力,共同建设或开发。我们把这种合作称为“项目导向型”的合作机制。在大型基础设施的建设、大型水力电力项目的建设、资源的大规模开发等领域适合这种合作机制。〔4〕

随着中国经济发展进入较高的阶段,经济的区域化特征愈发明显,地方政府合作对区域经济增长的作用也日益显露。但是目前中国地方政府合作的进展较慢,不能满足区域经济增长的需要。因此需要分析已有的地方政府合作机制,探讨如何促进地方政府合作,以满足区域经济增长的需要。地方政府合作研究涉及中央与地方的权力划分、地方政府之间的权力关系、以及行政区划的设置等行政管理问题,需要结合中国的区域发展和地方政府合作的现实,提出关于地方政府合作的动力、程度、范围、效力等概念,根据有关变量,提出地方政府合作的模型,以系统地解释地方政府合作。

[参考文献]

[References]

[1] 陈宣庆等.统筹区域发展的战略问题与政策研究 [M].北京: 中国市场出版社, 2007.107-122.

[1] Chen Xuanqing et al.On Strategies and Policies of Regional Harmonious Development. Beijing: Chinese Market Press, 2007.pp107-122.

[2] 谢庆奎.中国地方政府体制概论 [M].北京: 中国广播电视出版社, 1998.355.

[2] Xie Qingkui.China's Local Government System. Beijing: China Radio & Television Publishing House, 1998.p355.

[3] 徐传谔等. 地方政府合作机制新探 [J].江汉论坛, 2007(6).

[3] Xu Chuanchen et al. On Local Government Cooperative Mechanism. Jiangnan Forum, 2007(6).

[4] 杨龙. 经济的区域化发展与协调 [J]. 红旗文稿, 2007(8).

[4] Yang Long.Economic Localization and Administrative Harmonization. Red Flag Draft, 2007(8).

(作者单位: 南开大学周恩来政府管理学院教授, 博士生导师, 天津300071)

On the Motives, Processes and Mechanisms of Local Government Cooperation

Yang Long

[Abstract] In order to narrow the regional disparity and realize harmonious development in China, the effort from the central government and the cooperation among the local ones are both important. The central government has three means to encourage local cooperation: funds support, policy inducement, and performance

evaluation. And its compensation mechanism and encouragement mechanism are also conducive to promoting local cooperation. Nevertheless, local self-conscious cooperation is much more important. Such cooperation will pass through the following steps in general: (1) to discover the possibility; (2) to formulate the consensus; and (3) to establish the maintaining mechanism. Currently, China has three modes of such cooperation: win-win mode, big administrative unit predominance mode and central inducement mode. Each of them has its own special function.

[Key words] local governments, Central Government, cooperation mechanism

[Author] Yang long is Professor at Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300071