

中国区域协同治理的发展态势 与演进逻辑

——从契约治理到结构化治理

Development Trend and Evolution Logic of China's Regional Collaborative Governance:

From Contractual Governance to Structural Governance

赵丹

ZHAO Dan

(国家开放大学 北京 100039)

(The Open University of China Beijing China 100039)

[摘要]按照城市群一体化发展的S曲线变化模式,中国区域协同治理历经三种治理模式:契约化协同治理—半结构化协同治理—结构化协同治理,形成两者之间双S曲线动态互动。区域行政协议、区域协作立法与区域行政规划以区域契约驱动协同治理。半结构化协同治理通过建构城市联盟、区域联合治理机构、区域联合投资公司、联合党委,以治理机构一体化推进全区域规划布局。当前区域协同治理呈现出结构化治理发展趋向,结构化协同治理通过国家新区与区域大都市政府建构,以城市群地理空间—区域经济空间—区域行政空间的三为一体来建构互补协作的区域治理系统。随着体制红利与人口红利边际衰减,“行政区划红利”成为中国区域发展的新引擎。

[关键词]契约治理;半结构化治理;结构化治理;行政区划红利

[中图分类号]F120.4 [文献标识码]A [文章编号]1008-0597(2018)02-0003-06

DOI: 10.16161/j.issn.1008-0597.2018.02.001

一、研究背景与理论框架

当前,中国城市群开始进入“城市群高度一体化阶段”,区域内各个城市由相对独立的行政单元,逐步汇聚成为一个有机的区域系统。区域协同治理成为实践与学术的热点,首要问题在于选择何种公共治理模式能最有效地满足城市群协同治理的高速发展并减低区域经济发展创新过程中产生的“交易成本”。

美国地理学家诺瑟姆(Ray M. Northam)用S型曲线来归纳城市化变迁过程。世界各国城市化进程

总体上皆经历了初期缓慢发展—中期加速—后期成熟阶段的S型曲线。伴随着中国城市群一体化发展的S曲线变迁,中国区域协同治理相应经历了三种治理形态转换:契约化协同治理—半结构化协同治理—结构化协同治理,形成两者之间双S曲线动态互动。区域协同治理的强度—速度与区域一体化的强度—速度保持着动态均衡。契约化协同治理、半结构化协同治理、结构化协同治理这三种治理形态在区域联系机制、府际关系、区域公共产品三个维度呈现出边际强度递增的发展趋向,通过与城市群一体化进程的动态耦合,促进实现区域资源配置的帕

[收稿日期]2018-04-13

[作者简介]赵丹,女,国家开放大学,讲师。

累托最优。理论框架的生命力源于实践检验,这一理论框架需要在中国区域协同治理的创新与实践中进行充分检验。

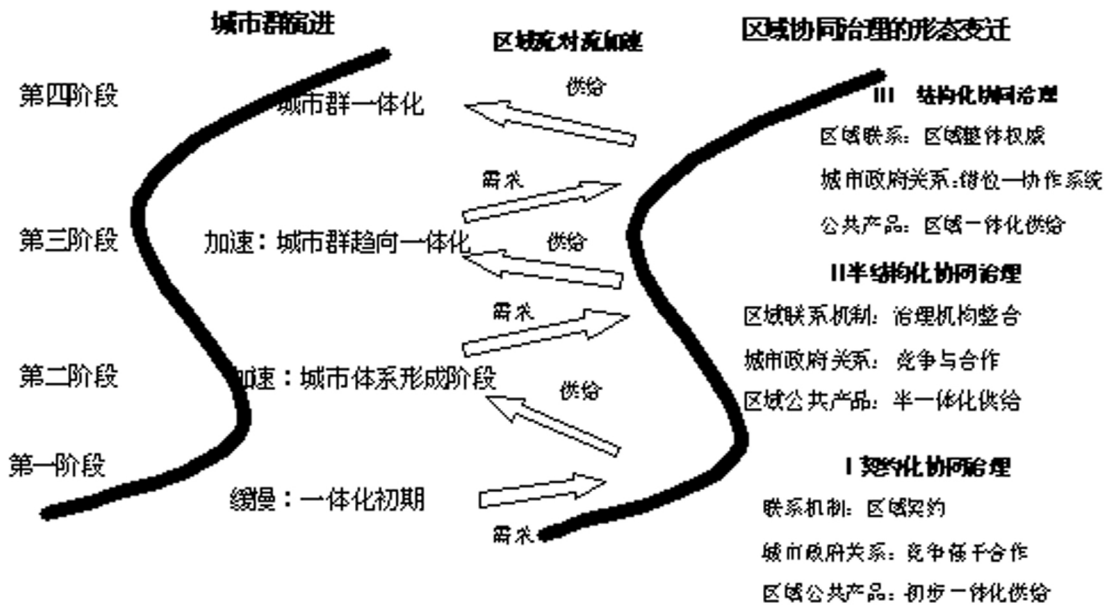


图1 区域协同治理形态变迁

二、契约化区域协同治理

何谓契约化区域协同治理？契约化区域协同治理是指在特定区域空间范畴中,各城市政府为实现公共产品供给的规模效应,在区域空间规划、区域基础设施、能源、环境保护、教育、医疗、公共卫生、产业协同等领域,通过各种协商,达成区域协议、协定、纲要、倡议书、备忘录、意向书等一系列区域契约。“地方政府在面对区域一体化发展要求时,必然要在知识学习中探索重构新型府际关系。有许多建构模式可以选择,沿袭旧的等待上级政府来裁决冲突不可行,建立实体性专项管理机构亦不可取,定期举办松散的行政首长磋商会议成效也不大。建立有一定约束力的地方政府间的行政协议则是一种前景较好的模式与途径”。^[1]美国学者戴尔·赖特在《理解政府间关系》一书中将区域协同治理政策划分为四种类型:行政区划型、分配与发展型、规制型和再分配型。^[2]从其治理领域来观察,区域协同治理协议主要体现为区域水资源协同治理协议、社会保障协议、区域一体化发展协议。

(一) 区域水资源协同治理协议

水资源是区域一体化发展的自然资源与物质前提,河流、湖泊与水库基于自然空间形态,往往跨越诸多行政区划空间,具有很强外部性和区域关联性。水资源协同治理是区域协同治理的重要内容,典型案例包括:浙江省义乌市和东阳市共同签署的《有偿转让横锦水库部分用水权协议》(2001年)。以《有偿转让横锦水库部分用水权协议》为案例来观察区域水资源协同治理。浙江省东阳市和义乌市于2001年1月24日签订有偿转让横锦水库部分用水权的协议,从而推进了浙江省水权制度改革。流域水资源协同治理涉及多方相关主体与复杂多元利益,协同治理的一种方式是由国务院或省级政府主导协调水资源配置,这种行政协调方式既耗时耗力,也难以从根本上达成一致。另一种方式则是地方政府基于市场互惠机制进行协商谈判。东阳和义乌两市通过协商就水库用水权转让达成共识,为区域用水权转让提供了可供借鉴的有益经验,为建立培育区域用水权市场奠定了基础。

(二) 区域社会保障协议

区域一体化意味着人力资源在区域空间范畴中无障碍流动,社会保障的跨区域合作有利于促进人才流动与市场一体化。社会保障协议存在两种路径,第一种路径是地方政府平等协商制定协议,“长三角地区失业保险关系转移及待遇享受的合作协议”(2009)是长三角各地方政府通过相互协商而达成的区域协议。第二种路径是由国家部委从顶层设计层面来推进跨区域一体化的社会保障。人社部出台的《加强和改进人力资源社会保障领域公共服务的意见》(2016年)旨在简化优化公共服务,便利参保人就近办事,实现异地就医结算,提升社会保险关系转移接续,促使人力资源由“城市人”转变为“区域人”。

(三) 区域一体化发展协议

区域发展协议主要通过交通、基础设施、产业协同一系列区域契约来促进区域一体化发展。区域协同发展既包括产业与基建项目“硬件”的一体化,也包括区域公共管理方式与公共服务“软件”的一体化。以《京津冀协同发展规划纲要》来观察区域一体化发展协议,《京津冀协同发展规划纲要》不是地方政府自主协商制定,而是国家从顶层设计层面制定完成,由中共中央政治局2015年4月召开会议审议通过,从而赋予该纲要极大的权威性。京津冀确立了“功能互补、区域联动、轴向集聚、节点支撑”的布局思路,空间布局形成“一核、双城、三轴、四区、多节点”的骨架,有效疏解北京非首都功能,建设以重要城市为圆点,以交通干线为纽带,以功能区平台为搭载的网络型一体化格局。

总体来看,我国在区域经济一体化中经过实践探索,先后形成了“区域行政协议、区域合作组织、区域协作立法、区域行政规划和区域行政指导”^[3]五种契约化协同治理方式。这些区域契约既形成各城市政府协同治理的基本依据,又无法形成法律的刚性约束,其效力大致处于软性约束与刚性约束之间的混合区域。

三、半结构化协同治理

随着中国区域一体化深入发展,区域协同治理的强度不断强化,逐渐由契约化协同治理转向半结构化治理。所谓半结构化协同治理意指区域治理由

契约联系转向局部的治理机构一体化,由合并后统一的区域治理机构,推进全区域规划布局,这主要包括区域联合治理机构模式、区域联合投资公司模式、联合党委模式。

(一) 区域联合治理机构模式

伴随着城市群一体化逐步发展,区域基础设施的建设与管理逐渐溢出行政边界,相互交叠,区域公共服务也相互吻合。针对跨区域基建项目与公共事务,地方政府之间可通过谈判协商,对同类政府机构或公共服务部门进行机构合并,共同成立特定范畴内的区域联合治理机构,以强化区域协同治理效率,扩大区域治理的规模效益。

美国在区域一体化治理过程中较早进行区域联合治理机构的实践。以纽约新泽西州港务局(The Port Authority of New York and New Jersey)为例进行观察,美国纽约港和新泽西港原为两个独立港口,分属于纽约州和新泽西州,两港对于相邻港域归属权存在争议。为促进两港协同发展,经美国国会批准,纽约和新泽西州政府联合成立“纽约新泽西港务局”,为世界第一位的美国东部城市群发展提供了高效航运服务。由此可见,在世界城市群区域,“区域联合治理机构”已成为一项灵活高效的政策工具。随着中国城市群发展,基础设施的建设与管理相互交叠,合并治理机构也成为一项选项。“杭州湾跨海大桥管理局”跨越宁波市和嘉兴市两城市,“杭州湾跨海大桥管理局”受宁波市和嘉兴市人民政府委托,负责对大桥进行协同管理,从而消解了区域治理的碎片化管理。

(二) 区域联合投资公司模式

在城市发展过程中,各地方政府纷纷建立地方投融资平台,将所融资金投入城市基础设施建设、城市公用事业等项目。随着区域基础设施的互嵌化与交叠化,针对跨区域的基础设施建设项目,地方政府采取联合设立投资公司的方式,推进区域一体化建设。以“京津冀城际铁路投资有限公司”为例来观察,为促进京津冀城际铁路一体化建设,京津冀三省市政府与中国铁路总公司四方共同签订合作协议(2014),创建了“京津冀城际铁路投资有限公司”,公司董事长由京津冀三省市轮流委派。四方对投资公司的注册地、资本金、股权比例和公司法人治理结

构诸多核心问题进行约定。新公司初期注册资本100亿元,由京津冀三省市政府和铁路总公司按照3:3:3:1的比例共同出资成立。区域联合投资公司模式旨在通过治理主体一体化带动区域交通一体化,由统一治理主体统筹推进区域铁路建设。这种模式可突破行政区经济,形成以市场为平台的城市政府协作关系。

(三) 区域联合党委模式

为推进区域协同治理,在一些民族自治的特殊区域,诸多地方政府共同成立区域联合党委,通过区域党委一体化促进区域一体化治理。新疆乌昌地区、吉林省延边朝鲜族自治州内的延龙图地区并没有实行政府机构合并,而是成立联合党委,采用“党委一体化促进区域一体化”的协同发展模式。乌昌地区在联合党委领导下,推进了区域财政统一、市场统一、规划统一、金融统一、基建统一诸项工作。“财政统一”是区域经济一体化关键,乌昌党委于2005年10月19日成立乌鲁木齐市—昌吉州财政局(乌昌财政局),主管乌昌地区财政收支、财税政策、政府债务、行政事业资产,实现乌昌初步财政统一,并以此为基础,将乌市和昌吉州财政局将正式合二为一,实现两地财政收支一本账,标志着乌昌一体化进入实质阶段。

联合党委模式既形成明显绩效也存在诸多问题,其绩效表现为:绕开了民族地区区划调整障碍,客观推进区域协同治理;破除行政区经济的重复建设与恶性竞争,促进区域统一规划、协同共建,使资本、人力资源诸生产要素在两个行政区自由流通配置。但是,联合党委模式存在着局限性与过渡性,表现为:在两地政府系统之上叠加联合党委系统,使区域治理组织结构更为复杂,管理成本更为高昂。因此,乌昌党委具有过渡性质,随着大都市扩张,周边县州最终将融入乌鲁木齐市的大都市体系之中。

四、结构化区域治理: 发展趋向与政策建议

经济基础决定上层建筑是马克思主义基本原理,区域治理的理想状态是通过改革创新,形成城市群地理空间、区域经济空间、区域行政空间的三为一体。当前,城市群地理空间与区域经济空间已形成共同体,而区域行政空间相对滞后,导致行政空间碎

片化,区域资源配置无法达至最优状态。随着城市群一体化的不断深入,区域一体化公共治理呈现出:契约治理—半结构化治理—结构化治理的发展脉络。所谓结构化区域协同治理是指基于区域流的需要,通过较为彻底的行政区划变革,将零散的行政区划结构纳入统一而具有权威的新型区域机构,以实现经济空间与行政空间的有机统一。

(一) 国家级新区战略: 结构化治理的加速化

中国改革开放的成就很大程度上源于体制红利与人口红利的双重释放。随着改革进入攻坚期,在经济新常态下,这两大红利已呈现边际衰减。在新技术革命出现之前,“行政区划红利”成为经济增长的中国区域发展的新引擎。在强政府背景下,国家级新区战略已成为区域结构化治理的 implements。国家新区的总体发展目标、发展定位等由国务院统一进行规划和审批,相关特殊优惠政策和权限由国务院直接批复,鼓励新区推进各项制度改革与创新。^[4]国家新区与中国区域经济发展格局相适应,主要经历了三个阶段。第一阶段为探索期:沿海南北经济带的均衡发展。为促进中国南北经济均衡发展,国家先后设立了上海浦东和天津滨海两个新区,通过这两个经济增长极的拉动,推动中国沿海经济带由南向北逐渐拓展。第二阶段为扩展期:东部—中部—西部经济的均衡发展。为促进东中西经济协调发展,国家提出西部大开发、中部崛起与东北振兴等国家战略,设置更多的国家级新区,以配合这些战略实施。第三阶段为深化期:经济新常态下经济增长极。2015年以来,随着中国经济发展步入新常态,中央为促进形成新型经济增长极,提出了一带一路、长江经济带、京津冀协同发展等重大战略,通过在此区域设立国家新区培育新的经济增长极,引领区域发展。

从数据走势来观察(见图2),21世纪,中国国家级新区的数量直线上升,其背后基本逻辑体现为:区域协同治理的速度—强度与城市群一体化的速度—强度呈现同步发展趋向。随着城市群一体化的强化与加速,区域协同治理的力度同步强化与加速,呈现出从契约化治理转向结构化治理的发展趋向,将大都市周边零散的城镇纳入高规格的行政系统,并赋予一系列相关优惠政策与自主决策权,以实现

区域一体化整合,通过资本爆炸性聚集,迅速将区域经济洼地提升为区域经济高地。

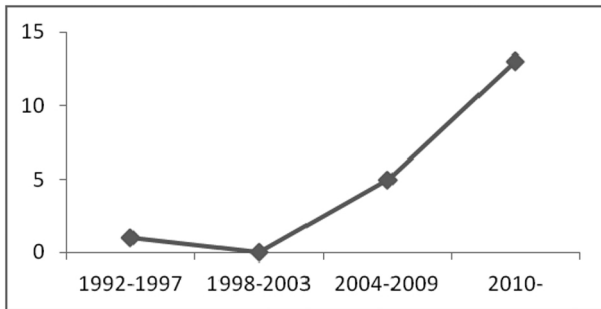


图2 中国国家级新区的数量变迁

从辩证唯物主义角度来评价国家级新区的功能,国家新区已经成为中国区域发展创新的顶层战略,为中国区域可持续发展作出巨大贡献。但是,国家级新区的绩效在实践中呈现两极分化。一些国家新区依托政策优势与地理优势,迅速形成区域新型经济增长极,《国家级新区发展报告》显示:重庆两江新区地区生产总值从设立之初的1002亿元提高到2014年1861亿元,年均增长19.4%,高于全市5.4个百分点,发展势头良好。^[5]

但是,有些国家新区并未达到预期效果,甘肃兰州新区与贵州贵安新区由于经济水平落后、财政支持不充足与地理劣势等诸多原因,发展速度较为缓慢,未能充分发挥区域经济增长极的功能。从内在机理来看,导致这一情况主要存在两个原因:第一,区域经济内生动力不足。国家新区的高规格行政定位无法改变区域内生动力不足的现实。兰州国家级新区通过谈判方式与行政命令两种方式吸引企业,但是,谈判方式所引入企业实力较弱,财政补贴也难以吸引优质企业进入新区。尽管政府通过行政指令驱使行政单位搬入新区,但各单位往往仅在新区设立办事处或工作站。新区建设未能从根本上解决内生动力难题,由于资本聚集效应有限,新区呈现空城化。第二,国家定位与发展能力的失衡。兰州国家新区被定位为区域经济引擎,但新区建设受制于区域资源禀赋结构的制约,短时间内无法实现国家对新区的功能定位。这就要求新区规划在逐步实现微观目标的基础上向国家战略过渡,“微观目标

起纽带作用,连接着从当地现实需求到微观目标的自下而上的进化以及从宏观、中观到微观目标的自上而下的建设。只有这样,每个层次目标在实现时才会更顺畅,阻力才会降低,市场优化配置才能得到体现”。^[6]

(二) 结构化治理的政策建议: 区域大都市政府

从中国区域协同治理的发展脉络来看,当前区域协同治理的三种形态: 契约治理、半结构化治理与结构化治理在形式上共存,在各区域的表现不尽相同。但从总体发展趋向来看,区域协同治理的强度与城市群一体化的强度呈现同步递增,结构化协同治理已构成总体发展方向。区域一体化公共治理具有双层内涵: 一是将区域各种相关资源纳入区域一体化平台,发挥区域各城市自身优势,科学布局,以促成城市群内部规划统筹、交通同网、产业同布、市场同体、科教同兴,在城市群网络中,各个城市形成“结构有序、功能互补、整体优化、共建共享”的一体结构。另一是为实现区域协同化治理,首先构建区域性治理权威,将各种高成本的外部性难题内部化解决。

当前,一线大都市周边小城镇在经济活动方面已和大都市构成有机整体,但在行政上却隶属于其他省份,这种二元分隔状态既约束了人流、物流、信息流、技术流的对流,也不利于区域资源的优化配置。“在全球化作用下,城市区域正在进行产业结构和地域空间的重构,区域内政治和社会关系面临着新挑战,治理框架和政策过程也需要作出相应调整和变革”。^[7] 行政区设置应积极适应区域一体化的发展,在条件允许的城市群区域,以一线大城市为中心,一定程度延伸一线大城市的行政区划范围,以跨越行政区经济的梗阻,促成更有效的区域协同化治理。

随着国家新区趋于饱和,“区域大都市政府”可成为区域整合的下一步思路。一个有限范畴的“区域大都市政府”将有助于形成区域错位—互补协作系统。为保障政策实践的循序渐进,可选择典型区域进行政策试点。第一,创建北京首都特区。以北京市为核心,将经济活动已与北京高度一体化的周边城镇纳入北京首都特区。第二,创建上海大都市。以上海市为核心,将经济活动已与上海高度一体化

的周边城镇纳入上海大都市的行政范畴。在大都市地区,推进均衡化的经济发展与社会发展。

从可行性来分析,当前大都市区域政府创建具备一系列外部与内部条件,具有可行性。第一,信息化时代背景下现代电子政务系统基于大数据管理,足以在技术上支持更大规模的区域协同治理。第二,更大规模的大都市区域政府并不意味着大城市病恶化。相反,统一的大都市区域能形成系统科学的区域规划,以取代零散的城市规划,通过科学地设置区域生态区、农业区、绿带分隔区,有效统筹区域生态与发展。第三,更大规模的大都市区域政府有利于精简机构,减少政府权力对经济活动的非规划干预,避免区域协同中各方高成本的讨价还价。第四,更大规模的大都市区域政府有利于促进区域经济社会协同发展,让区域民众共享发展成果。第五,大都市区域政府显著提升周边城镇土地价值,通过资本回流反哺区域经济洼地,促进区域均衡发展。

第六,中国特色的强政府格局能突破既有利益梗阻,有效保障行政区划的调整与执行。

行政区划与行政体制是上层建筑,应从根本上适应经济基础变化。只要能促进区域生产力发展,就没有理由阻止体制变革与区划变革。区域地理空间—经济空间—行政空间的动态统一是最为理想的区域协同结构。

随着城市群一体化的逐步发展,区域一体化协同治理总体呈现出:契约治理—半结构化治理—结构化治理的发展脉络。在经济新常态下,随着体制红利与人口红利的这两大红利已呈现边际衰减,“行政区划红利”成为中国区域发展的新引擎。在国家新区已趋于饱和的背景下,“区域大都市政府”可成为区域整合的下一步思路,建议试点创建北京首都特区与上海大都市,基于行政区划变革的“区域大都市政府”有助于形成区域一体化互补协作系统。

[参考文献]

- [1]胡宁生.区域发展中地方政府间关系的类型与重构模式[J].江苏行政学院学报,2013,(5).
- [2]Dell S. Wright: Understanding Intergovernmental Relations, in Tay M. shafritz, Albert C. . Hyder, Classic of Public administration [M]. Harcourt Brue College Publishers, 1996, 578-594.
- [3]叶必丰.区域经济一体化的法律治理[J].中国社会科学,2012,(8).
- [4]国家发改委.国家级新区发展报告(2016) [M].北京:中国计划

出版社,2016.23.

[5]国家发改委.国家级新区发展报告(2015) [M].北京:中国计划出版社,2015.5.

[6]刘华.我国国家级新区建设机制的缺陷及对策[J].甘肃社会科学,2016,(2).

[7]罗思东.城市区域理论及其政策导向[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2011,(3).

[责任编辑:张建荣]