
基于府际治理的长株潭城市群合作治理研究

王文，李新庚

(中南林业科技大学，湖南长沙 410000)

【摘要】城市群合作治理是困扰城市群发展的主要问题。长株潭两型社会配套改革实验区的设立，为长株潭城市群合作治理提供了政策契机和历史发展机遇。长期以来，区域内分割严重，府际恶性竞争犹存，权威合作组织缺乏，合作机制不健全，成为长株潭城市群合作治理的瓶颈。但经济一体化发展和上级战略推动，为政府合作治理和互利互惠机制的建立提供了客观条件。根据政府合作治理理论和长株潭行政体制特点，提出建立以多中心治理机制、政策支持和监督体制以及利益协商和补偿机制为主的政府合作模式，作为解决当前长株潭城市群合作治理的新思路。

【关键词】长株潭城市群；府际治理；两型社会

【中图分类号】F127.64

【文献标识码】A

【文章编号】1001-7348(2009)07-0014-04

府际治理是在府际管理理论的基础上提出来的，其主要内涵是打破传统的区域层级观念，建立强调权利或资源相互依赖、开发和新的地方主义和一种健康和谐的公共组织关系。府际治理意味着治理思维的变革，它合理规范府际竞争和府际冲突，以相互依赖和伙伴关系为新理念，其以协商机制和论坛规则为治理新路径，以培育社会资本加强府际互信，是一种政府间关系的新型思维框架，代表着以合作为基础的多赢政府关系模型。本文试图从府际治理的视角对长株潭城市群合作治理问题进行探讨。

1 长株潭城市群府际治理的政策契机——两型社会配套改革实验区的设立

2007年12月14日，国家发展和改革委员会以“发改经体[2007]3428号文件”下发了《国家发展改革委关于批准武汉城市圈和长株潭城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革实验区的通知》(以下简称《通知》)。《通知》指出，经报请国务院同意，批准长沙、株洲、湘潭(简称长株潭)城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革实验区。《通知》明确要求，推进长株潭综合配套改革，要深入贯彻落实科学发展观，从实际出发，根据资源节约型和环境友好型社会建设的要求，全面推进各个领域的改革，在重点领域和关键环节率先突破，大胆创新，尽快形成有利于能源资源节约和生态环境保护的体制机制，加快转变经济发展方式，推进经济又好又快发展，促进经济社会发展和人口、资源、环境相协调，切实走出一条有别于传统模式的工业化、城市化发展新路，为推动全国体制改革、实现科学有序发展与社会和谐发挥示范和带动作用。长株潭城市群作为全国“两型社会”建设综合配套改革试验区，既是国家推进东中西部协调发展，促进中部地区崛起

收稿日期：2008-11-12

基金项目：中南林业科技大学青年科学研究基金资助项目(082y059)

作者简介：王文(1982-)，女，江西丰城人，中南林业科技大学助教，研究方向为城市管理；李新庚(1962-)，男，江西吉水人，中南林业科技大学教授，研究方向为信用管理。

的重大战略布局，也是长株潭城市群发展的重大机遇。深化行政体制改革，建立联动高效的府际治理体系，是长株潭城市群改革发展的重要内容。

2 长株潭城市群府际治理的瓶颈分析

长株潭三市作为独立的政治经济体，运行相对平稳。在没有相应的利益调节机制下，三市地方政府作为本行政区域经济发展的推动者，地方经济政策的制定与实施者，以及地方利益的维护者，在经济发展中首先考虑的是本区域的经济。在追求本区域经济利益最大化的同时，难免会出现地方保护主义，造成市场分割、基础设施建设重复、产业趋同等矛盾。这将成为长株潭城市群建设的最大阻碍。

2.1 区域内分割严重，府际恶性竞争犹存

2005年以来，长株潭一体化的步伐明显加快，在实践方面，长株潭公交线路的开通，通信服务的同城化以及三市城铁的开工建设等基础设施和服务的一体化，都为长株潭三市的融城提供了良好的环境支持。然而，在行政区经济仍然很顽固的现实机制下，行政区划依然无形地存在，成为阻碍长株潭市场一体化的桎梏。从体制上来说，当前，政府缺乏成熟的联动机制。作为分别独立的行政区域，缺乏统一、具体的政策和行政运作，这给长株潭统一规划建设带来了一系列障碍。比如，现有的财政、税收、投资等各种体制、政策，从中央到地方都以行政区划为基础，客观上导致圈内的产业布局难以合理优化，产业链难以进一步延伸。基础设施建设因条块管理体制和相关法规限制，难以形成共建共享机制。环境同治由于责任机制、补偿机制不到位，难以形成强大合力。

政府间竞争，集中体现为辖区间政府为了获得各种有形或无形的资源以实现一定的目标，而围绕制度、政策和公共物品与公共服务的竞争。在现实中，我国同级地方政府之间的博弈非常明显，尤其表现在地理位置相近、经济实力相当、政治影响相仿的一定区域内的同级地方政府之间的竞争博弈。长沙、株洲、湘潭三市核心竞争力之间的差距正在缩小。长沙是湖南省省会，有得天独厚的优势，但湘潭和株洲也有后来居上之势，形成了典型的三足鼎立格局。这一博弈具有恶性竞争的态势，并突出体现在3个方面，即地方保护、污染治理与招商引资。例如，虽然湖南省政府早在2002年就将《长株潭产业一体化规划》下发，要求三地“统一政策，避免恶性竞争，形成良好的产业一体化发展软环境”，计划在株洲建设现代化的大型配送基地和物流中心。然而，长株潭三市地方政府出于各自的考虑，阻碍了经济一体化的形成。长沙计划在未来4年内投资4.8亿元建成东南西北四大物流园区。株洲则投资2.2亿元新建5个码头，再投资数亿元建设3个物流中心。而湘潭除了新建易家湾等7个新码头外，还规划建设一个占地100万 m^2 的物流园区和9个物流配送中心……。除此之外，在最近召开的沪洽会和港洽会中，长株潭三市利用倾销式竞争争夺外资的现象也有所抬头。这样，地方政府间形成了无效率的非合作博弈，这些行为对社会与国家的整体利益造成了很大的威胁，使得博弈双方陷入了低水平恶性竞争的“囚徒困境”，也导致了同级地方政府间关系的恶化。

2.2 权威合作组织缺乏，合作机制不健全

正如道格拉斯·诺思所说，“有效的经济组织是经济成长的关键，一个有效率的经济组织在西欧的发展正是西方兴起的原因所在”。大凡国际上成功的政府间合作行为，都需要建立专门的协调机构或组织。因此，在没有一个代表整个区域利益的组织之前，区域的公共资源管理难以开展，构建高效的跨域合作治理体系也就无从谈起，区域内单一地方的利益最大化也很难与整个区域利益统一，造成整个区域内公共管理失调^[1]。

长株潭目前的合作很多都是靠地方领导人来推动的。对于区域公共问题的治理，还没有一套制度化的议事和决策机制，也没有建立一套功能性的组织机构。湖南省于1998年成立了湖南省长株潭一体化协调领导小组，其工作机构为长株潭经济一体化协调办公室，对一体化合作相关事宜进行具体协调。然而，该办公室并不是一个独立于其它部门或凌驾于长株潭三市之上的机构，而是设在湖南省发改委下面的一个协调部门。对于长株潭城市群公共问题的治理，该办公室开展的几项规划工作中都有重

要内容，但由于其行政级别较低，职责不具法定性，并且，这种协调性的机构不是一级独立的利益主体，不可能对三市进行指导，只能按三市作为地级市的“责权利”来协调，一旦受三市独立行政主体利益冲击，其协调功能立马失效。

在三市政府合作方面，1985年以来，围绕长株潭经济区建设，三市政府多次在省政府的领导之下通过经济论坛、市长会议等多种形式为长株潭城市群建设出谋划策。特别是2005年以来，随着《“十一五”长株潭经济一体化规划》的出台以及长株潭两型社会试验区的获批，长株潭城市群发展进入了快车道，三市政府的沟通与对话也日益频繁，并且建立了长株潭三市党政领导联席会议机制。然而，与长三角城市群和珠三角城市群政府合作机制相比较，长株潭城市群合作主要还是以领导推动型为主的各种会议制度和单项合作机制，一般采取集体磋商的形式，没有形成制度化的合作机制，也没有制定基于互信的合作框架和契约，不具备长久生命力^[2]。而且，由于缺乏权威合作组织的监督，在契约执行方面，三市政府达成的共识和愿景，往往进入实际操作阶段就面临成本分摊、利益分配、利益补偿和合作资金来源等问题而胎死腹中。除此之外，长株潭城市群合作协调主体均来自政府机构，尚未形成由行业协会、研究所、政府、高校、市民等多元主体共同参与的区域合作协调机制。

3 长株潭城市群府际治理的客观条件

3.1 经济一体化凸显，产业互补增强

优越的地理区位是长株潭城市群发展的天然优势。交通网络方面，长株潭城市群位于一级纵向开发轴(京广路、107国道)与一级横向开发轴(浙赣铁路——湘黔铁路、上瑞高速公路、319国道、320国道)的汇合处。长株潭整个区域处于连接东西、贯通南北的重要区位。长株潭可同时接受长江产业带与华南经济圈的双重辐射，成为介于两大经济区域边缘地带的新兴增长极。从湖南省来看，长株潭城市群位于湘中偏东，北接洞庭湖区，南连衡阳、郴州两市，西通湘西地区，是全省社会经济的枢纽。长沙、株洲、湘潭三市其间有铁路、公路和湘江相连，构成了湖南省社会经济发展的“金三角”。经过近10年的不懈努力，长株潭建设取得了长足发展。2006年长株潭三市以全省13.3%的面积、19.2%的人口，创造全省37.6%的GDP，人均GDP达到了21750元，城镇化率达到51%。2005年，在国家发改委发布的最新一期全国7个城市群的经济运行情况中，长株潭城市群更是显露出了其作为湖南经济核心增长极的发展势头。长株潭城市群不仅在7项测评中有多项指标领先，还实现了人均可支配收入第一和财政增收最快两项第一。长株潭一体化形成的经济核心区已成为湖南省乃至我国中部地区具有强大搏动动能的“经济心脏”。

在城市定位方面，三市独特的经济结构具有极大的互补发展的动力和空间。从长株潭城市群发展规划来看，长株潭城市核心区的北核功能区定位为高品质人居区、高技术产业和高端服务区；东南副核功能区是高新技术和制造业发展区；西南副核功能区是新型工业化和城市化区；三市结合部是绿心功能区，可以成为三市的“绿肺”和生态产业区。四大区域空间配置合理，一体化前景明朗。从产业经济角度分析，长沙文化产业居全国前列，现代装备制造及高新技术产业是推进长沙新型工业化的先导力量，初步形成了电子信息、工程机械、汽车和零部件、烟草等支柱产业；株洲作为基础优势明显的工业中心、铁路枢纽，可以大力推进交通设备、有色冶金等工业的发展；湘潭的光机电一体化产业、黑色冶金、精密化工都拥有巨大的产业优势。三市产业结构分布合理，各有优势，重点突出，能够形成强大的一体化合力。

3.2 上级战略推动，一体化意识增强

长株潭城市群从概念提出到规划启动，历经了23年。2007年长株潭城市群作为国家试验区，率先开展“两型社会”建设试点，体现了国家在新的发展阶段的重大战略布局，标志着长株潭城市群建设正式纳入国家规划战略，长株潭城市群建设在省委省政府的领导下进入跨越式发展时期。

随着长株潭经济一体化观念的不断深入，三市地方政府逐步意识到由传统闭合式的竞争到合作共赢理念转变的重要性。早在1997年，在省委省政府的领导下，三市就长株潭城市群建成湖南经济发展的“增长极”这一重大战略达成共识。日前，由湖南省发改委、省建设厅起草的《长株潭城市群基础设施共建共享及体制机制改革专项方案(征求意见稿)》已下发到三市及省直

各有关单位，长株潭城市群基础设施共建共享已成为各方共识。而且，相关部门也已编制完成“交通同管、电力同网、金融同城、信息同享、环保同治”五项网络规划。公交一体化方面，现已开通连接长株潭三市的城际公共交通体系；在通信同网方面，联通、电信以及部分移动业务已实现三市通话本地化，正在酝酿“三市并网”，统一区号，号码升8位等举措；环境保护方面，根据“十一五”目标，重点污染源得到有效治理、空气质量稳定在三级以上、工业废水排放达标率95%、人均公共绿地9m²；开展长株潭城际轨道交通、长株潭现代物流中心、沿江防洪景观道路、湘江航电综合枢纽等重大基础设施建设，全面提升城市群综合服务承载功能。以上规划均建立在长株潭一体化的基础之上，并需要三市政府通力合作才能实现。2006年6月，湖南省召开了第一届长株潭三市党政领导联席会议。三地的书记、市长共同签署了《长株潭区域合作框架协议》，就4个方面达成了十四点共识，并且审议通过了《长株潭三市党政领导联席会议议事规则》，签署了《长株潭工业合作协议》、《长株潭科技合作协议》、《长株潭环保合作协议》。这表明长株潭三市政府的合作意识不断增强，并形成了制度化合作协商模式。

随着长株潭三市政府合作意识的增强，市民参与长株潭经济一体化治理的意识也逐步提高，三地政府通过电视、网络、报纸等媒体，开通长株潭一体化专栏、长株潭一体化大讨论等渠道和活动，调动了市民参与长株潭一体化建设的积极性。三市市民普遍对三市共赢的前景充满信心，大家均认为三市地域紧邻，长株潭经济一体化后最大的好处在于三市环境与旅游资源的整合、共享，一体化对三市居民会带来很多好处，无论是生活、工作和经济发展，这也是大家所乐意看到的，所以支持一体化的意识很强。

4 长株潭城市群府际治理的思路

4.1 从科层制向网络多中心治理转变

作为运作稳定、持续，并可预见的治理机制，科层制曾盛行一时。但是，这个理想化的科学设计已不适应现代政府所面临的复杂性、动态性和多元性环境，已成为现代社会众多政府失灵的根源。纵向来看，上下级靠垂直的命令系统来指挥和沟通。但由于存在众多的行政层级，因而容易出现信息链障碍，导致组织协调不畅和反应迟缓。横向来看，严格的分工造成了部门之间“壁垒森严”，难以沟通合作。采取科层制的组织是一种高度分散的隔离组织，包括部门之间的隔离、部门和职员的隔离、机构和顾客的隔离，以及机构和供应商的隔离。随着经济领域和社会领域自组织力量的发展，政府作为公共领域垄断者的中心治理机制已经发生改变，治理机制的重心开始朝着多中心的网络治理转移。长株潭城市群建设和治理面临多层次、多中心的政府博弈与合作。以湘江治理为例，要打造东方的莱茵河，三市需要在既定的合作框架之内，合理分摊污染和治理成本，保证契约及时有效地执行，并引入社会力量的监管。这些目标的实现，离不开城市群政府各层级、各个功能单元、各种决策单位、各种治理机制的对话、合作和衔接机制以及公众的有效参与。在处理冲突方面，府际治理抛弃依靠上级政府权威、法律裁判的科层制，也抛弃了利益至上主义的市场机制。它突出了目标管理、价值愿景、多方参与、对话和协商的冲突解决机制；强调组织互动与网络关系，利用不同功能的专业网络解决问题的过程；围绕以目标结果导向，强调评估、执行、监督、缩短等功能，实现问题的解决^[3]。例如长株潭三市政府发生竞争冲突时，府际治理除了通过行政区划调整等传统方式与策略外，更强调功能整合，通过地方政府间行政协议、行政契约的方式发展合作关系，达到地方政府间的整合效益。总之，三市在解决公共事务时，相互依存的行动者需要通过交换资源，共享知识，谈判目标，采取有效的集体行动。

4.2 建立互动性科技发展协同战略

为了促进长株潭城市群科技发展与创新的合作，应在省委省政府的领导和《长株潭科技合作协议》的框架下，坚持“资源整合、优势互补、互惠互利、共同发展”的原则，组建长株潭城市群科技公共服务平台，建设高科技产业发展平台，构建互动性的政策模式，为长株潭城市群技术合作提供全面有力的制度保障，优化区域科技合作与技术转移的统一政策环境。实施该战略的主要工作包括：

- (1) 建立长株潭城市群科技信息服务平台。科技信息主要包括能源方面的科技数据、科技文献、科研设备、科研机构、科

技人才、科技政策等方面的信息，是科技合作与技术转移活动的重要资源。科技信息只有透明无障碍地充分流动，才能为整个区域共享，实现优化配置，降低研发成本，提高资源利用率，全区的科技合作与技术转移活动才能广泛深入地开展起来。

(2) 构建高新技术产业发展平台。高科技园区是高新技术产业发展的重要组织形式。长株潭三市现有二个国家级高新技术产业开发区、一个国家级经济技术开发区、一个国家级大学科技园、一个省级高新技术产业开发区，应立足现有基础，进一步搞好这些载体的建设，使之在高新技术产业集群的形成中发挥重要作用。其中长沙高新区是重中之重，要进一步加强管理，完善功能，强化服务，形成规模；株洲高新区应通过工业科技园、农业科技园和民营科技园的建设，进一步发挥园区吸纳、辐射和孵化的功能，为全市高新技术产业的发展和传统产业的改造提供舞台；湘潭高新区应坚持技术创新与制度创新并举的方针，力争在培育新兴产业，提升改造传统产业等方面取得新的突破。岳麓山大学科技园应采取“一园多校”的运作模式，依靠周边高校和科研机构一起组建大学科技园，并逐步向外延伸、辐射。使之成为高新技术产业发展的生力军。

(3) 加强制度创新，建立三市互动模式。在长株潭城市群科技成果转化与产业化互动模式中，湖南省政府是整个互动环节的核心。湖南省政府应从科技政策和产业政策两个方面着手，对长株潭地区进行结构性的强力激活，使长株潭地区进入能级跃迁式的激发态，彻底跳出原体制的惰性。通过科技政策，整合三省科技资源，加快区域创新体系建设；中介服务机构是互动环节的纽带，负责信息服务平台、技术服务平台、人才服务平台、融资服务平台、市场服务平台和项目服务平台的搭建；高校科研机构是互动环节的主要动力，负责科技成果的创造和人才的输送，并和中介服务机构一起协助政府做好科技成果转化工作；大型企业、中小企业和外资企业是科技成果转化与产业化互动环节中的主体，三市的大企业、中小企业和外资企业依据各自的产业特色，形成具有特色的纵向产业集群，在产品的协同设计、协同制造和协同销售环节形成有一定特色的区域群体，促进产业结构向现代化转型。

4.3 引入协商和利益补偿机制

府际治理的基础是具有“向心力”的命令机制。这是由政府体系的特点决定的，因为政府组织必须依赖于自上而下的权力阶梯与等级命令来推动社会治理活动；在这样的组织体系里，“命令——服从”是组织间治理的基本结构特点。其次，府际治理的核心是具有“离散力”的利益机制。当今，地方政府利益以及它所代表的地方利益的存在都是不争的事实，因此，建立一种权益均衡、利益平衡的激励机制，以化解地方利益的“过度离散性”，是府际治理的主题之一。最后，府际治理的发展趋势是具有“耦合力”的协商机制。在当今的府际治理实践中，建立政府间平等对话与谈判的协商机制，既可以纠正“命令机制”僵硬化的弊端，又可以弥补“利益机制”局部化的缺点。长株潭城市群应建立基于府际治理理念的协商机制。三市政府在平等、互利、协作的前提下，通过规范的制度建设来实现地方与地方之间的利益转移，从而实现各种利益在地方政府间的合理分配。比如长株潭城市群合作关系的出发点之一是地方政府通过合作来共享整体利益，必然打破传统的小而全、大而全的工业体系，重新调整三市的产业结构，形成合理的产业布局和产业分工体系。但是，在合作双方中总有劣势的一方，有些地区可能必须从某些产业退出或放弃，这就需要对其进行利益补偿^[1]。

区域协调发展不仅符合整个国家的经济社会发展战略，而且对长株潭地区的经济崛起也至关重要。长株潭城市群获批两型社会建设综合配套改革实验区，其重要意义就在于给予了长株潭突破现行行政壁垒的试验权。因此，探索适合长株潭城市群发展的府际合作治理机制成为改革的重心。面对跨域公共管理问题，三市政府应基于府际管理理论，导入现代的公共管理新理念，进行公共治理的制度创新，运用法律法规和经济等多种治理手段实现区域的有效治理。强调区域公共治理为公共事务的价值导向，倡导区域公共治理主体的多元化，形成政府间平等协商、良好协作的格局，以共谋发展。

参考文献：

[1] 汪伟全. 论府际管理：兴起及其内容 [J]. 南京社会科学, 2005 (9) .

-
- [2] 傅永超, 徐晓林. 长株潭一体化政府合作模式研究——基于府际管理和复合行政理论 [J]. 软科学, 2006 (6).
- [3] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [4] 李金龙, 周宏骞, 史文立. 多中心治理视角下的长株潭区域合作治理 [J]. 经济地理, 2008 (3).