
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

傅永超 徐晓林

华中科技大学公共管理学院

【摘要】长株潭一体化经过“试验阶段”、“总体规划启动阶段”，从2006年开始进入“规划加速实施阶段”，在“规划落实、全面推进、重点突破”的思路下，现有的湖南省长株潭经济一体化协调领导小组在具体项目实施和公共管理的中、微观领域显得鞭长莫及，而三市政府落后的合作模式已经成为长株潭一体化进程缓慢的本质原因。回顾并对比相关理论，提出了长株潭三市政府合作的网状合作模式，并系统地介绍了模式的构成体系和指导思路。

【关键词】长株潭；一体化；政府合作模式；府际管理；复合行政

一、府际管理与复合行政理论的内涵与本质

政府间合作模式问题的研究在国际上一般被称为府际管理(Intergovernmental Management, IGM)，府际管理是关于协调与管理政府间关系的一种新型治理模式，是为了实现公共政策目标和治理任务，以问题解决为取向，通过协商、谈判和合作等手段，是依靠非层级节制的一种网络行政新视野。府际管理理论是基于20世纪90年代各国政府再造和地方政府间伙伴关系建立而提出来的，经济合作发展组织(OECD)认为经济可持续发展问题、区域经济发展失衡、应对全球化冲击和为弥补私营部门和NGO伙伴关系的缺陷等问题是促使府际管理理论兴起的重要原因。

复合行政(Compound Administration)是指在经济全球化背景下，为促使区域经济一体化，实现跨行政区公共服务，跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间，吸纳非政府组织参与，经交叠(overlap)、嵌套(nest)而形成的多中心(polycentric)、自主治理(autonomous governance)的合作机制。复合行政理论是基于尊重现有的行政区划的情况下，在发挥市场资源配置优势基础上，适应区域经济一体化的需要，进一步转变政府职能，为跨行政区公共服务的实现，提供一种政府体制创新的新思路。

府际管理与复合行政除各自产生的背景不同，相关内容有所差异，但是在“建立以合作为基础的互惠共进的政府合作模式”的本质上是一致的。两者的内容体系和作用可以相互补充，互相利用。(1)府际管理强调建立协调性、依赖性的网络型结构，突破金字塔层级结构，理顺官僚体制，建立网络状的治理结构，高速吸收信息，迅速共享资源，快速联动管理，并提出小社区、跨邻里的大都市地区治理结构；复合行政提出形成政府间多中心的自主治理结构，以期提高跨行政区公共服务的回应率与效率。(2)府际管理强调公共产品和服务的多元化供给，通过外包(contracting out)和签约安排公共工程、卫生和社会福利以及一般性政府业务；而复合行政提出吸纳非政府组织参与并交叠与嵌套，跨行政区不同层级政府之间、政府与非政府组织之间，都能形成上下左右合理交错的多层次合作。(3)府际管理提出项目和管理功能上的府际间转移；设立政府理事会(Council of Governments, CG)和地区规划理事会(Reginal Planning Councils, RPC)来处理公共物品的外部性，并建立目标导向、网际沟通的冲突解决方式；复合行政则强调建立不同政府与NGO的共同合作机制，为了打破行政壁垒，既不限制各政府的辖区内行政权，又可以统揽各个行政力量，共同规划、统一政策、统一政务服务，对接城市功能。

府际管理虽然是“舶来品”，复合行政是“土著品”，但是两者在概念、体系、方法上都有共同之处，都是以解决区域经济合作带来的众多相关问题而建立紧密吻合的政府间、政府与 NGO 间合作共治模式，以突破地方封锁与保护、合作欠缺、协调缺失、产业结构雷同区域中多政府合作的难题。综合府际管理与复合行政的理论，结合长株潭的现实情况，三市政府可以按照府际管理和复合行政的理论，建立更加优化合理的政府合作模式。

二、长株潭一体化进程阻滞的本质原因——政府合作模式落后

自 1982 年 12 月湖南社会科学院张萍先生提出建立“长株潭经济”20 多年以来，长株潭三市一体化进程经受多方博弈，曲折艰难，各种方案仍处于纸上谈兵状态。2005 年 3 月，湖南省正式公布由中国城市规划设计院和湖南省改革与发展委员会共同编制的《长株潭城市群区域规划》，对长株潭城市群进行了完整规划。湖南省委、省政府也确定了湖南“一点一线”发展战略，其中“一线”就是“岳阳-长沙-株洲湘潭-衡阳-郴州”一线，这是湖南发展的东部纵轴，亦是发展基础好、发展速度快、发展潜力大的地区；“一点”就是长株潭城市群，这是湖南今后经济发展的重心和增长极。至此，长株潭一体化经历了长达 23 年的一体化试验阶段(1982-1987 年)和总体规划启动阶段(1996—2005 年)，进入实质性实施阶段(2006 年—)。

从最初 1980 年代的“长株潭经济区”，到 1990 年代的“长株潭经济一体化”，再到 2003 年“长株潭城市群”，三个发展模式概念不同，实质内容却殊途同归，那就是利用三市优越的地理优势和产业群相对集中优势，实现三市经济一体化，使“长株潭”成为类似武汉三镇的经济体，成为湖南乃至中南地区的经济中心。但是，长株潭一体化进程在过去 20 年中却停滞不前，没有实质上的进步融合。长株潭一体化进程阻滞不畅的原因众多，刘涛指出，长株潭一体化进程主要受“行政区经济”这一制度性矛盾影响而艰难推进。长株潭一体化具有“行政区经济”的四大典型特征，而这些特征的出现主要就是“因行政区划对区域经济形成了一种刚性约束”。当经济全球化带来的区域与区域之间的竞争时，一个行政区的竞争力越来越取决于所在区域经济一体化形成的竞争力，行政区经济暴露出致命的缺陷。

行政区经济的本质是政府行为扭曲经济要素的流动和配置。长株潭三市作为相对独立的政治经济体，运行相对平稳，合作中的利益博弈在没有相应的调节和利益补偿的条件下，必将缺乏信息沟通和利益妥协机制下的零和博弈，三者间相互之间隔离与壁垒必然导致三市利益都将是现状下的最小化。既然行政区经济是渗透强烈的政府行为，而推动区域经济融合的先导和主力都是政府，通过行政措施强力进行三市合并，重新划分行政区，在中国现有的体制下，既不现实也不可行。主要有如下原因：其一，三市独立政治人事体制是长株潭一体化最终目标实现的关键和核心敏感问题。三市多年形成自有平稳的政治和政府运行体系，必然造成各自官僚系统内部的不平稳和预期不安全感，内部对一体化的阻力必然加大。其二，经济社会发展水平的差异导致政府合作通过行政职能可以统一的三市政策变得难以实行。三市的国内生产总值、三次产业增加值、人均国内生产总值等因素的彼此差异而造成三市工资水平、福利水平等关系普通民生的重大方面难以一时强力统一，三市公共政策的统一体系也有赖于其作为基础。其三，三市因独立的经济壁垒所获得的相当丰厚的利益使部分公共项目难以实现融合一体。三市政府在现有经济基础和框架下，三市政府为保护自身利益，分割严重，协调欠缺，公共项目融合一体将对现有的既得经济利益造成较大冲击。如公交一体化将导致三市公交补贴升高；相互给予对方车辆“市民待遇”，交通收费必然大大萎缩。这种行政区经济导致的政府利益，对稳定的三市官僚体系是很有吸引力的，也是致使三市一体化政策频频受阻的重要原因。

《长株潭城市群区域规划》的具体实施，必然要求三市政府建立思路清晰、利益共享、沟通高效、决策迅速的政府合作模式，以此从三市政府职能所及的重要领域如城市群区域和核心地区土地利用、产业发展与布局、交通运输体系和通道建设、能源、供水、污水处理、防洪排涝、环境资源保护与利用、生态建设与空间管治着手，推动和形成实质上三市各层面、各系统的一体化，为融城打下坚实的公共基础。《长株潭城市群区域规划》提出长株潭城市群区域的规划、建设、管理由省政府统一领导和协调，具体工作由省政府指定的主管部门承担，由其负责协调和构建各级各类规划相互衔接、相互补充、相互影响的有机体系，发挥规划对市场主题的引导作用和政府行为的规范约束作用。规划中明确规定的“省政府指定的主管部门”实际上就是办公室设在省发改委的湖南省长株潭经济一体化协调领导小组。虽然该机构具备一些大都市区联合政府的功能，但是由于长株

潭经济一体化发展到了一定阶段，这种机构的推动和协调作用就会受到其性质的束缚，对一体化众多中观、微观领域的管理和协调就会鞭长莫及。

在现有的条件下，政府的合作模式直接影响长株潭一体化进程，而通过湖南省长株潭经济一体化协调领导小组协调三市一体化，在一体化试验阶段和总体规划启动阶段尚能起到宏观协调、高屋建瓴的作用，但进入规划具体实施时，这种组织结构就显得不规范、不完善，还不能形成稳定的体制结构，对规划的加快实施就显得力不从心、协调不力，难以面面俱到，也不能利用行政命令强制统一。国外经验表明，成功的区域间政府合作模式既保留独立城市的自治政府，又组建大都市区的联合政府或类似性质的行政管理机构，使其具有专项职能，实行双层次的行政管理体制和组织结构。我认为以“行政区经济”现象为表征的现有三市政府合作模式是导致长株潭一体化进程阻滞的本质原因，而三市政府缺乏利益依赖和协调机制是其无法建立政府合作模式的根源。

三、构建长株潭政府合作模式的基本思路

进入第三阶段的“长株潭一体化”更多的是在规划指导下的具体工作，根据中国特殊政治行政体制，增设类似大都市区联合政府的机构，现实可能性微乎其微。结合府际管理和复合行政的理论，笔者认为，在增强湖南省长株潭经济一体化协调领导小组类似大都市区联合政府功能的基础上，建立三市网状政府合作模式是解决长株潭一体化进程阻滞不畅问题的根本出路。

网状政府合作模式是基于府际管理的“协调性、依赖性网络型结构”和复合行政的“多中心自主治理机制”的内容，因当代中国特色的政治行政体制和现实条件约束只能存在一级协调能力较弱机构的情况下，为了解决当代城市群经济一体化过程中出现的衔接不力、各自为政、合作乏力等问题，建立的以政府合作为基础，以解决一体化中决策和执行面的合作与治理难题为主要目标，以网际沟通、协商谈判、共同分享、联合劝募、一致经营为功能平台而形成的政府间网状治理与合作模式。

1. 建立三市政府合作为基础的稳固、有效、法制的公共事务治理平台

由于经济一体化协调领导小组已经具备宏观规划与协调的性质，三市政府需要从执行面上将规划落实到一体化中，跨行政区公共服务、公共基础设施、环境治理等公共项目的衔接与融合必须要三市政府形成府际间长期互动的机制，这种机制要在制度环境中运作。这种制度环境的基础就是建立三市政府共同认可和遵守的合作公约，以强化三者 in 公共政策制定过程中的规范化、制度化，在执行过程中的法制化和一致性。制度环境是一系列建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律基础规则。同时，这种制度环境的保障就是建立强有力的监督和约束机制。在重复博弈中，两个或多个平行机构之间合作问题的解决方法就是不合作导致的后续惩罚和对方的不信任。三市政府在此平台中累积共识而作出共同决策，应当形成三市共同的公共政策予以配合实施，逐步消除三市在福利、公用设施、公共服务等社会整体福利水平上的差异，逐步夯实三市一体化的民意基础。

2. 三市政府应“以退为进”打破壁垒，共建“一致经营、利害均沾”的经济环境共治机制

三市之间的合作，主要是打破三市因行政区划导致的行政壁垒，行政壁垒导致实质上经济壁垒。可流动性经济要素虽有强大“市场力”推动，但由于信息分散且不对称，存在扭曲和时滞，以及行政阻隔形成要素区域间流动的交易高成本，很难实现跨域流动，进而形成集群优势。而三市各自为政导致政府的经济盘活能力低下，区域内的非流动性经济要素没有形成组合优势和“聚宝盆”效应，得不到资本和人才资源的亲睐。因此，形成一种合力协议方式(Joint—power Agreements)的解决机制，打破原有三市的经济壁垒，各自政府主体虽然出现暂时的经济利益损失，但抓紧时机在服务市场主体上做文章，换取三市因在财政分配合理、税收优惠、服务统一高效而形成的具有强大产业导向和资本积聚功能的经济环境，从长远来看，这种投资环境的优化和三市经济资源流动成本的下降，既可以扩大税基和提高财政收入，又可以通过市场机制和产业政策共同形成三市的优势特色产业，使三市内部产业集群分布更加合理，并进一步形成中部地区中具有竞争优势的经济体。三市为实现区域内的零壁垒而“忍痛割肉”损失的利益，实际上是一种稳定的经济环境投资，由此带来的经济和社会利益是不可估量的。

3. 推进环境保护等“非要害”行政部门的一体化，建立生态环境一体化管理系统

《长株潭城市群区域规划》对环境资源保护和利用、生态建设和空间管治作了详尽的规划，并制定了各种功能区完整的指标控制体系。环境和生态的治理主要是湘江生态经济带已经完成其全套规划，并接受了世界银行 1.4 亿美元的贷款；同时三市结合部的泛昭山地区是空间规划中的绿心组团，是三市的绿肺，其功能在三市未来的发展中起着重要的环境调节作用。现有政府体系中环境保护和治理部门并不属于“要害”部门，而且由于规划上的整体性和治理要求上的一致性，加快其一体化不会对政府利益造成较大的冲击，长株潭三市政府应该将环境保护部门统一起来，实现三市共同治理，具体运作的体制、人事、经费都应该理顺。并且由于湘江在三市中的重要地位，建议成立湘江管理局，授权其专门对湘江的环境和生态进行治理，防止再发生“湘江镉污染事故”和“淮河治污难题”类似的重大公共危机。这种三市生态环境共同管制机制，实际上是自主治理机制的应用，这种机制有利于三市生态环境的整体保护，有利于城市融资功能的发挥，更有利于市民人居环境的改善，提高社会的整体福利。

4. 以电子政务为载体，建立三市一体的信息共享和公共服务平台

信息化深刻影响着政府的治理模式和政府内部的工作机制，由于互联网节点的网络状分布，使政府的服务可以延伸至基层和普通市民。长株潭三市可以在政府内部建立“长株潭政府办公信息系统”（内网），三市政府各级机构都可以成为系统的节点，政府信息的传播速度将大大加快，传播成本大大降低，三市政府的信息融合度大大增强。同时，建立“长株潭政府联合政务网”（外网），树立对外整体形象，三市可在户口管理、人才流动手续办理、车牌手续等公共服务项目上加快一体化网上办理。当前三市政府网不可能完全合并，仍然有大量的政策和管理制度没有统一，但是仍然可以实现在“长株潭政府联合政务网”下长沙、株洲、湘潭三市的版块链接，从而可以在“第四媒体”上形成强大统一的城市一体化品牌。

通过以上公共事务治理平台、经济环境共治机制、生态环境一体化管理系统、信息共享和信息公共服务平台的构建，可以初步建立三市政府合作模式，这种模式实质上是政务环境、经济环境、生态环境和信息环境的立体网络，它使三市政府形成各层级、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，既可以弥补软弱的“经济一体化协调领导小组”功能缺陷，在政府能支配的公共领域内推动三市的融合，也可以在竞争性领域形成积极的外力导向，打破了行政区划形成的分割状态。这里必须强调的是，由于中国地方政府与上级政府在人事、财政等方面极其紧密的关系，三市同级政府的这种合作可以因为任何一方的不合作而功亏一篑，这就需要湖南省对三市政府在一体化中的合作机制给予强有力的保护和支撑，将规划形成地方法规，同时将三市政府的合作态度和行为纳入政府主要官员的考核体系，并且形成制度保障。