

新常态下区域发展中的地方政府间关系探析*

张子礼 赵佳佳

【提要】“新常态”是新时期治国理政新理念的基本依据之一。与经济新常态结伴同行的“政治新常态”，是推动区域发展、完善政府间关系的关键作用点。从理论和实践两个层面研究区域发展中地方政府间关系的发展样态问题，深化地方政府间关系的治理变革，推动政府职能转变，构建新型伙伴关系、互利合作机制等，实现地方政府间关系发展的协同戮力善治格局，是顺应时代发展新变化的必然要求。

【关键词】新常态 区域发展 地方政府间关系

〔中图分类号〕D63 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2016)06—0128—07

2014年5月，习近平总书记在河南考察时第一次提及“新常态”一词。他说：“中国发展仍处于重要战略机遇期，我们要增强信心，从当前中国经济发展的阶段性特征出发，适应新常态，保持战略上的平常心态。”^①习近平主要是针对经济领域提出并阐述了新常态，但又绝不仅仅限于经济方面，国家行政学院教授许耀桐在《习式政治新常态六大鲜明特征》一文中阐述道：“经济发展涉及到向改革要动力，要求简政放权，需要制定有效的政策，这些都不能不涉及到政治领域。”^②政治新常态伴随着经济新常态，并驾同行。在政治新常态下，探索区域发展中的地方政府间关系，深化政治体制改革，推动政府职能转变，实现地方政府间的良性合作统筹互动，在府际关系研究的基础上，深入府际治理对策研究，以发

挥政府在区域发展乃至社会发展中的积极促进作用。

一、政府间关系研究概述

详观国内外对府际关系的研究视角，大致可分为从竞争与合作方面及纵向与横向方面对政府间关系进行研究两类。国外主要从公共物品提供、财政分权、地方政府竞争带来的不良效

* 基金项目：山东省社科规划项目《区域发展中的地方政府间关系研究》(12CZZJ01)阶段性成果。

① 王爽：《习近平首次系统阐述“新常态”》，http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/09/c_11113175964.htm，2014年11月9日。

② 许耀桐：《习式政治新常态六大鲜明特征》，《人民论坛》2015年第4期。

应等角度对府际竞争关系展开研究；从区域基础设施共享、法律、交易费用等视角出发对府际合作关系进行研究，国内对府际关系的研究大致如下。

1. 国内对地方政府间竞争关系的研究

林尚立教授对我国政府间的关系的系统论述具有开创性的意义，在《国内政府间关系》^①一书中，对我国政府间关系的总体发展进行了深入细致的分析，他认为纵向关系始终是决定政府间关系基本格局的中地，同时他认为纵向关系主要涉及政治关系，横向关系则更多地涉及经济意义。谢庆奎教授认为，随着经济体制改革的推进，政府间关系正在由以纵向为主向以横向为主转变；由于地方利益的驱动，地方政府间的竞争关系已日趋明显。^②

国内对政府间竞争关系的研究大致从制度竞争、财政能力、政治晋升的博弈等视角展开。冯兴元认为，地方政府间的竞争主要体现为制度的竞争，合理的竞争关系和适度的竞争意识有利于政府提供有效率的制度，推进制度的转型和完善。^③刘汉屏等从财政能力的角度分析了地方政府间的竞争关系，认为财政能力的高低是衡量地方政府能力强弱的重要标尺，通过竞争，提高财政收入，有利于区域经济的总体发展。^④周黎安从政治晋升博弈的角度分析地方政府间竞争，他指出地方政府官员一方面为了政绩在GDP增长上展开激烈竞争，同时也在官场上为个人政治生涯的晋升而展开竞争，地方官员很可能为了提升而在地方商业投资等活动中使用不正当的手段或过度地投入个人情感，这种政治晋升博弈往往会导致地方政府间恶性竞争的形成。^⑤

2. 国内对地方政府合作关系的研究

国内很多学者从区域经济合作的角度，对地方政府间合作的意义、可行性、路径选择等展开了分析。刘君德在《中国行政区划的理论和实践》^⑥一书中，介绍了我国行政区划的发

展历史；林尚立的《国内政府间关系》一书阐述了政府间合作的主要形式等；孟祥林等分析了区域内地方政府展开经济合作的必要性以及影响合作的不利因素等；^⑦张稷锋等从区域合作的四种机制展开分析，即主体机制、目标机制、运行机制、制度保障机制；^⑧杨小森从区域经济一体化、经济全球化及地方政府职能履行等多方面论证了加强地方政府间横向合作关系的紧迫性；^⑨龙朝双和王小增从推动政府合作的引力、压力、推力和阻力四个方面构建了我国地方政府间合作的动力机制APT—R模型。^⑩

总体来说，国内学界在政府间关系研究领域取得了许多成果，但在理论研究和实际应用方面还存在着一些问题尚待解决。特别是在政治新常态背景下，对地方政府间关系发展及治理作出探讨更显不足。

二、府际关系发展与政治新常态特征的契合关系

纵观府际关系发展的理念，其与政治新常

- ① 林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社1998年版。
- ② 谢庆奎：《中国政府的府际关系研究》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2000年第1期。
- ③ 冯兴元：《论辖区政府间的制度竞争》，《国家行政学院学报》2001年第6期。
- ④ 刘汉屏、刘锡田：《地方政府竞争：分权、公共物品与制度创新》，《改革》2003年第6期。
- ⑤ 周黎安：《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》，《经济研究》2004年第6期。
- ⑥ 刘君德：《中国行政区划的理论和实践》，华东师范大学出版社1996年版。
- ⑦ 孟祥林、张悦想：《区域经济合作的必要性与障碍因素分析》，《华北电力大学学报（社会科学版）》2002年第4期。
- ⑧ 张稷锋、齐峰：《泛珠三角区域合作机制初探》，《经济前沿》2004年第5期。
- ⑨ 杨小森：《加强地方政府间横向合作与协调机制建设》，《黑龙江社会科学》2006年第1期。
- ⑩ 龙朝双、王小增：《我国地方政府间合作动力机制研究》，《中国行政管理》2007年第6期。

态所体现出的鲜明特征有着密切的契合关系。这也为在新常态下研究地方政府间关系，深化政府体制改革，推动区域发展提供了强有力的理论支撑。

1. 府际关系发展的根本落脚点：以人为本。这与政治新常态“以人为本”的执政新理念遥相呼应。“不是处在某种虚幻的离群索居和固定不变状态中的人，而是处在现实的、可以通过经验观察到的、在一定条件下进行的发展过程中的人”，^①“人的本质不是单个人所固有的抽象物，在其现实性上，它是一切关系的总和。”^②这是马克思主义对现实的个人的论述，也是以人为本理念的理论出发点。任何关系、任何发展，都应最终落脚到作为社会个体的人身上。地方政府间关系的治理、发展，同样也是以社会群体中的个人的利益为最终目标。政治新常态提出了“以人为本”的执政新理念。“要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护”。^③“人”针对的是物，“民”针对着“官”，不搞“官贵民贱”，更好地解决了官民关系，这一理念，恰是对地方政府间关系治理中出现的官员政治晋升博弈导致府际间恶性竞争的有力回应。

2. 府际关系发展的制度保障：法治政府。这与政治新常态“法治中国”的执政新理念相契合。美国地方政府间合作关系的处理非常重视法律的作用，学者戴维·罗森布鲁姆将目光投向了各州之间合作的法律依据，例如“充分信任与信用条款”、《统一商业法规》等等。法治政府在根本法、各地方法律法规的限定下，组织政府行为，开展政府活动，规避因利益驱使而产生的区域内政府间的恶性竞争行为，开展有利的合作，这是地方政府间关系发展的法律制度保障。学者何渊认为，“宪法中‘地方政府间关系条款’的缺失以及宪法学忽视地方政府间关系的研究现状使得依法行政原则难以维

系。”^④政治新常态在政治发展方面开拓了中国特色社会主义法治道路，前所未有地提出了“法治中国”的理念。走中国特色社会主义法治道路，要做到“三个依法、三个法治”，即“依法治国、依法执政、依法行政”，“法治国家、法治政府、法治社会”。可以看出，地方政府间关系的发展需要完善的法律制度做保障，这同完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施，深入推进依法行政、加快建设法治政府等政治新常态观念的提出，一脉相承。

3. 府际关系发展的机制要求：协商机制。这与政治新常态“协商民主”的执政新理念相契合。地方政府间关系的良性发展要求通过规范不正当的竞争，建立完善的协商机制，以推动地方政府间的合作关系发展，从而形成区域发展中的协同戮力善治格局。区域政府间合作是促进区域经济一体化的重要路径选择，为此应构建统一协调的市场竞争规则，建立跨政区的制度性的组织协调机构。协商机制是府际关系发展的方向性要求。政治新常态在政治民主方面进一步塑造了协商民主的特有形式和独特优势。协商民主，即人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见。它高度重视公民广泛参与的民主权利。从促进区域发展的府际关系来看，各地地方政府的协商民主也是促进区域发展的关键因素之一。

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第73页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第56页。

③ 许耀桐：《习式政治新常态六大鲜明特征》，《人民论坛》2015年第4期。

④ 何渊：《地方政府间关系——被遗忘的国家结构形式维度》，《宁波广播电视大学学报》2006年第2期。

三、新常态下区域发展中地方政府间关系的主要问题 ——以山东半岛蓝色经济区为例

现阶段，我国区域发展正处在对协调发展进行新探索的阶段。中国经济新常态意味着中国经济已由高速增长阶段向中低速增长的趋势转变，经济结构从结构失衡到优化再到平衡，宏观经济政策也体现出保持政策定力、总量稳定、结构优化的局面。面对保持经济持续稳定增长的经济发展目标，地方各级政府作为区域发展战略的制定主体、实施主体、推进主体，通过行政体制改革、完善府际关系治理，以推进区域经济的发展。

2011年1月，国务院批复《山东半岛蓝色经济区发展规划》。蓝色经济区区域建设上升为国家战略，为山东加快经济转型发展、培育新的增长极、增强可持续发展能力提供了重大机遇。纵观近几年半岛地区经济、政治、文化的发展历程，在半岛地区各政府间的交流合作以促进半岛地区发展方面，存在着较多的实际问题。以合作稳竞争，以合作促发展的路径仍未完善。

首先，从合作理念上看，合作理念的未深入化导致区域公共发展在目标上存在着冲突。在蓝色经济区推进发展的过程中，经济的发展虽然在根本上取决于市场的规律作用，但仅凭市场，难以保障区域经济发展的速度和方向。合作理念不够深入、普及及内化，各地方政府间更是“缺少联合起来共同培育自由、开放、统一市场的全局观念。”^①各地市在招商引资、人才发展、技术开发共享、生态环境建设等方面存在较大的政策性及实施性差异，从而影响着整个区域的协同发展。合作理念的欠缺，影响着区域共同发展目标的进程、实施

及深化。

其次，从合作程度上来看，合作的广度、深度都处于初级水平。从2011年《规划》正式上升至战略层面，到后期各项相应政策的制定，在实际的项目发展及交流协商过程中，蓝色经济区内各城市地方政府间的合作进程推进得比较缓慢。因众多政策未上升到制度层面，在实际操作过程中，合作的影响力并未全面显现出来。“项目合作和联合行动式多于战略联盟和全方位整合式，回应性合作多于开发性合作。”^②例如，作为蓝色经济区龙头城市的青岛，其与淄博的经贸合作，与日照的城市一体化合作等，或者只对某一方面的合作有所涉及，或者仅涉及某相同部门之间的合作，合作的范围、合作的水平缺乏作为行为主体的政府间的整体性规划，合作缺乏制度性的刚性影响力。

再次，从合作的机制来看，合作机制尚未建立和完善。缺乏合作的利益共享机制。在“有限理性”观念的影响下，各地方政府仍将自身利益放在首位，当自身利益受到威胁或者自身利益与经济区域利益发生矛盾冲突时，竞争意识会片面地压倒长期以来努力培育的合作意识，最终导致合作成果在利益分享面前受挫，阻碍府际合作进程的发展。缺乏合作的法治支撑机制。党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出了战略部署和全面安排，山东省区域发展战略推进工作领导小组扩大会议也提出要把推进“蓝黄”两区建设与全面推进依法治国和全面深化改革结合起来，为加快区域发展注入强大动力。但就目前来看，有关府际合作的法律法规还处在相对匮乏的阶段，打破行政区划所带来的弊端，从而促进政府间合作等方

^① 费广胜：《蓝色经济区建设中的地方合作机制与模式研究》，《行政论坛》2012年第5期。

^② 李辉、王学栋：《山东半岛蓝色经济区建设中的地方政府间合作研究》，《中国石油大学学报（社会科学版）》2011年第6期。

面更是缺乏法律强制力的支持；缺乏合作的跨区域协调机制。区域整体性功能的最大程度发挥很大方面取决于社会资源的流动、共享程度。区域内各地方政府间的资源整合共享缺乏有效合理的协调机制，容易导致重行政性事务、轻发展性事务的状况。例如，信息共享的速度、效率较低，各地方政府为抢占发展先机，易阻隔信息的流通，甚至封锁消息；人才流动机制不健全，人的因素是影响半岛蓝色经济区发展的关键因素，由于人才分配、人才管理等方面未充分实现共享，在人才的调动等方面也存在障碍，高科技创新人才的无障碍流动并未充分实现。

最后，从合作的主体来看，域外合作趋势更加明显。山东省政府与国家相关部门协商合作关系更为密切，自上而下的命令式执行合作方式仍处于优势地位；同时，山东省政府蓝色经济发展主体部门同其他省份的相关部门、特定企业的合作也远远多于蓝色经济区内各地方政府间的合作。例如德州庆云与天津红桥共建红云高新技术产业开发区，青岛在乐陵设立功能区，加强与京津冀、长三角、环渤海地区的合作，这些都属于外部延展性合作，虽然促进了半岛蓝色经济区同其他区域的融合发展，但也在相应程度上削弱了蓝色经济区内各政府间的融合性合作发展。

同时，还应引起注意的是，山东半岛蓝色经济区内各地方政府间的合作仍处于由上级政府机构下指令、做规划和指导的阶段，各地方政府间自主针对某个区域公共事务治理或者某个项目合作而进行的合作仍处在弱势地位，合作的积极性和自主性有待提高。

四、新常态背景下地方府际关系治理的方向：推进地方府际合作

分析山东半岛蓝色经济区内地方政府间关

系存在的问题，其解决的总方向是应正确看待、处理竞争与合作的关系。新常态下社会的发展进步更需要各地方政府正确看待和处理这两种基本状态的关系。重要的是要构建在规范竞争的基础上，实现协调发展的政府关系，通过合作实现区域的“共赢”，同时也实现社会发展的“共赢”。

1. 加强新常态下的合作理念

树立共赢和协同发展的理念。在区域协调发展中，必须首先清除观念上的障碍，形成“共赢”和“协同发展”的发展理念。要确立“共赢”的理念，要清除以自我利益为中心的“独赢”思想，在区域共同利益的基础上，必要时牺牲“小我”，成全“大我”，实现共赢；要确立“协同发展”的理念，无论是竞争，还是合作，其最终目的都是为了本地区的发展，良性竞争与合作并驱前行。以竞争促合作，并允许个体差异性的存在，共同发展。同时，注重在信任中实现合作博弈。交易成本理论认为，当组织间产生了一种“信任者对于被信任者不会利用信任者的弱点来自利的信心”^①时，就可以尽量减少甚至避免在交换的过程中，因某些不确定性和依赖性而可能产生的组织间的投机行为。在地方政府间交往过程中，当一种较好的信任关系存在时，从某种程度上，这种信任关系就会成为一种协调、协商与管理机制，由此降低沟通成本。山东半岛蓝色经济区发展由山东省区域发展战略推进办公室来总体统筹，办公室应发挥行政主体意识形态深化宣传的作用，充分利用微信、微博等新媒体平台及报纸、网络等传统媒体机制进行合作理念的宣传，使其深入于地方政府心，内化于地方政府行。

2. 构建新常态下的机制建设

首先，要构建区域内利益分享机制。利益

^① 罗珉、何长见：《组织间关系：界面规则与治理机制》，《中国工业经济》2006年第5期。

分享机制是指中央政府发挥其宏观调控权力，通过调整相关政策，一方面使地方政府与中央政府共享获得的利益，另一方面尽可能使不同地区间分享不同产业发展所带来的利益。利益补偿机制是指，在相关制度规范的约束下，通过利益转移，实现不同利益在不同地区间的合理分配。“共享”的最终目的是共同富裕，实现地区间的协调发展和区域一体化的进程。例如，可以完善山东半岛蓝色经济区内各地方税收体系，以中央税为基础，通过地方主体税种的设立，调节收入分配，增强地方政府调控地方经济的能力；蓝色经济区内，各地方在产业结构、经济实力发展等方面互补性差异并不明显，如，海洋产业发展方面，青岛与烟台不分伯仲；纺织服装业方面，青岛与潍坊旗鼓相当；在汽车、船舶、石化、化工橡胶、新材料、电子信息、家电、纺织服装、食品、医药等10大产业中，青岛、烟台、威海、潍坊、济南的布局也是相互交织的。因此，利益分享机制，或者说互利共赢的共享型合作，是山东半岛蓝色经济区各地方政府间关系发展应采取的合作机制。

其次，要构建并完善区域内信息沟通机制。半岛经济区内地方政府间信息沟通不畅会降低协调的力度和时效。一是突破行政界限，制定跨地区合作的具有正式法律效力的规范性文件等，政策的沟通是政府间信息沟通的一个重要渠道；二是建立信息互动平台。建立政府信息网，实现政府政务公开，如，山东省区域发展战略推进办公室的网站建设，从区域要闻、政策规划、市地传真、工作信息等各个模块，及时进行信息更新，日后发展过程中应更注重网站信息关注度的问题；实现信息资源共享，从而降低沟通交易成本，获得更多发展机会；加强区域信息数据库建设，构建适合不同层面客户需要的、有特色的区域数据库，开发信息资源。

在组织机构设置上，构建具有相当权力和权威性的跨地区的协商合作组织，并赋予相当的权力和权威性。例如设立区域规划和管理机构，可以从总体上为整个区域的统筹发展做长远的战略性规划、近期的战术规划等。如，由最初的山东半岛蓝色经济区发展规划办公室发展为山东省区域发展战略推进办公室，将蓝色半岛经济区统筹为山东省区域发展战略的一部分，这是非常值得借鉴的一个方面。又如现在已有高层领导定期会晤机制，总体来说，这种活动形式已较成熟，可以有效促进各地区的交流沟通。重要的是要使其不断规范化，不断地规范其职能和责任，不断使其发展为一种完善的长效机制。再如，设立半岛经济区内相近地区的跨地区协调机构，针对区域内共同的环境污染、突发性公共事件等问题及时作出应对决策和处理。

3. 完善新常态下的制度环境

新常态下地方政府间关系发展的制度环境建设问题，是共性问题。

首先，要加快地方政府职能的转变。市场经济条件下的地方政府，应是高效、服务和责任型的政府。在协调发展中，地方政府应做到以下几点：第一，政企分开，避免政府意志左右企业在市场经济下的发展方式，以及避免资源配置的行政化，政府只着重发挥其平衡各方利益职能，即地方政府“利用自身的制度优势，消除市场、个人和社会在区域经济一体化过程中产生的各类治理失灵现象，通过公领域、私领域和第三领域之间明晰边界与均衡制衡，达到各类组织、各种权利力之间的动态化均势”。^①第二，地方政府的主要角色是“规则制定者”和“监管者”。政府要发挥其宏观经济战略设计职能，即以市场经济为基础，以国家精神为依

^① 李金龙、王宝元：《地方政府管理体制：区域经济一体化的重要制度瓶颈》，《财经理论与实践》2007年第1期。

据,制定适合本地区经济发展的战略规划。加紧处理地方立法中不利于协调发展的政策法规及条款,对经济发展过程进行监督,对恶性竞争进行整顿,解决发展中的矛盾。第三,地方政府应发挥其公共服务职能。地方政府要向本区域内的各类群体和组织提供有关区域协同发展的信息等服务,要提供安全的道路交通、通讯、休闲娱乐器材等基础设施服务等。

其次,要制定配套的、完善的法律法规制度。消除旧有的妨碍区域经济互动的政策制度,制定有利于保护区域政策一致性的区域协调合作发展的法律法规,如户籍制度、医疗保险制度、住房制度等。各地方政府加强协调,构建连贯的政策框架;同时在招商引资、人才流动、技术交流等方面,进行相关政策的协调,在区域内塑造经济发展无差异或很少差异的环

境氛围。

最后,要注意区域发展过程中信用制度的建立。区域信誉可以从个人、企业、政府三个方面的信用来分析:其中,个人信用是基础,企业信用是重点,政府信用是核心。各地方政府的信用直接影响着个人、企业信用的高低,对整个区域的诚信建设也产生至关重要的影响。可以通过制定相关的等级信用制度,设定一定的对比考察标准,同时将对信用的考核列入政府政绩考核的内容之一,以此促进地方政府之间的彼此信任,促进合作的形成。

本文作者:张子礼是山东理工大学党委宣传部部长、教授;赵佳佳是山东理工大学理学院讲师

责任编辑:周勤勤

An Analysis of the Regional Intergovernmental Relations in Regional Development under the New Normal

Zhang Zili Zhao Jiajia

Abstract: "The New Normal" is one of the bases of the new concepts of state governance in the new era. The "political new normal", in company with the economic new normal, is the critical point of action for promoting regional development and improving intergovernmental relations. It is an inevitable requirement to study the development pattern of regional intergovernmental relations in regional development from both theoretical and practical levels. It is necessary compliance with the new changes in the advance of the times to deepen the governance reform of the regional intergovernmental relations, to promote the transformation of governmental functions, to build a new type of partnership and a mutually beneficial cooperation mechanism and to achieve a collaborative and good governing pattern in the development of regional intergovernmental relations.

Keywords: new normal; regional development; regional intergovernmental relations