



府際關係研究通訊第十五期（民 102 年 09 月）

府際間跨域合作治理的路徑依賴及其策略選擇

方雷

山東大學政治學與公共管理學院教授

周群

山東大學政治學與公共管理學院行政管理系碩士

跨區域公共問題和公共事務的大量興起，客觀上要求地方政府間的跨區域合作治理，然而由於制度慣性的作用，府際間的合作治理會出現一定的路徑依賴，如缺乏跨區域合作治理的動力激勵機制、制度供給的集體行動困境、利益格局失衡、制度耦合障礙等，要實現地方政府間跨區域的合作治理，地方政府應採取一定的策略，即構建合作治理的動力激勵機制、以社會資本克服集體行動困境、建立弱勢政府的利益補償機制、增強跨區域合作的制度耦合性等措施。

隨著區域一體化的不斷發展，跨域公共問題大量興起，諸如地區社會治安狀況與犯罪問題、地方基礎設施的建設問題、區域環境污染問題等，都與區域的公共利益息息相關，這些問題的出現超越了體制性的地理界限，變得越來越外部化和無界化，對特定地區或鄰近地區的公眾產生普遍的影響，即產生了外部效應。因此，以往由一個地方政府進行的單邊公共行政已力不從心，無法應對大量的區域公共問題，府際間合作行政或聯合治理便提上議事日程。

一、構建跨區域合作治理的激勵機制

區域合作是以現行的行政區劃制度為基礎的，現行的區域行政制度客觀上助推著地方政府的利益最大化傾向，一方面使轄區利益不外溢，另一方面又力圖使轄區成本外部化，如此一來，地方利益的剛性使其在合作中保持相對封閉的狀態，常常誘發非合作博弈，加大跨域合作的難度。

地方政府之所以會出現惡性競爭和地方保護主義的現象，重要原因是地方政府官員的

政治錦標賽，即政治晉升博弈促使地方政府官員只關心自己與競爭者的相對位次，在成本允許的情況下，參與人不僅有動機激勵做有利於自己的事情，而且也有同樣的動機激勵去做不利於其競爭對手的事情，因為這會改變其在政治晉升中的相對位次。在以經濟增長為中心的壓力型體制下，上級組織為達到經濟目標，利用行政權力通過層層分解和量化的方式，給下級組織下達任務和指標，並以完成任務和指標的實際狀況作為政府績效、官員政績評價、獎懲、升遷的直接依據，以 GDP 的增長作為幹部考核的重要指標，強化地方幹部謀求地方經濟利益最大化的動機，如此會導致地方政府的短期利益傾向和短視行為，而忽略長期利益，從而使跨域合作難以有效地進行。

為了克服地方政府間不合作、惡性競爭和地方保護主義現象，必須改進績效考核體系，完善跨域合作的激勵機制。首先，設立合理全面的績效考核指標體系，指標體系不僅強調經濟數量、增長速度，更要強調經濟品質指標，將環保指標和社會效益指標納入地方政府官員的績效考核中，減少地方官員的經濟逐利行為，其次，績效考核不僅要考核本轄區的績效完成情況，也要參考跨域合作中對其他區域造成的正負外部效應，中央政府可對關注區域整體利益，積極進行跨域合作的地方政府給予一定的物質激勵，減少地方政府的保護主義行為；再次，實現評估主體多元化，克服評估主體單一，只注重政府內部的自我評價，引入社會評價體系，將政府內部評價與社會評價相結合，不僅注重政府內部考核，增強政府評估的公信力，而且要吸收區域內公眾的意見和評估，將地方政府的注意力集中於服務公眾，維護區域居民的共同利益。

二、培育社會資本克服制度供給的集體行動困境

地方政府跨域合作治理中，制度供給面臨集體行動的困境。跨域合作是特定區域內不同利益主體的合作，它是經濟社會可持續發展的內在要求，也是一種發展驅動力，一定的制度安排以規範參與者的行為至關重要，在跨域合作中，制度生產作為一種公共物品得以提供，將會面臨地方政府的搭便車行為，在面臨制度供給時，地方政府作為理性經濟人，都希望少投入，而將成本轉嫁到他人身上，以最低的成本獲得最大的收益，沒有地方政府會主動花費人力物力財力制定制度，然後讓別的地方政府免費使用，這樣制度供給是難以達到最優水準的，跨域合作的發展將面臨阻礙。

建立信任是解決新制度供給問題的關鍵，穩定的信任關係使自發的合作成為可能，而在一個繼承了大量社會資本的共同體內，自願的合作更容易出現，信任是社會資本解決集體行動困境的關鍵因素，互惠規範和公民參與網路則是信任建立的主要來源，這三者是構成社會資本的核心要素，其內部之間又存在著內生的因果關係。以社會資本克服制度供給的集體行動困境，一是在府際合作中堅持信任、寬容、互惠的原則；二是加強區域內的不定期溝通，避免資訊不對稱，增強地方政府間的信任感；三是構建區域信用體系，避免地方政府的短期化行為。

三、建立對弱勢政府的利益補償機制

利益關係是地方政府間跨區域合作關係的核心問題，主要表現為強勢地區利益與弱勢

地區利益關係的失衡、區域整體利益與地方局部利益的失衡、政府利益與市場利益的失衡等，其中強勢地區與弱勢地區的利益關係失衡問題是阻礙當前地方政府跨區域合作治理進一步發展的關鍵所在，強勢地區擁有更大的話語權和資源支配權，資源和要素不可避免地偏向強勢地區傾斜，區域合作會放大「馬太效應」，導致區域差距進一步擴大，若不能及時對區域內弱勢地方政府受損的利益進行補償，他們就會主動回避或撤出合作，區域合作制度的良性變遷難以實現，最終導致合作成為泡影，因此，針對跨域合作中的利益失衡問題，建立必要的利益補償機制至關重要。

利益補償強調的是利益分配的公平性，彌合相對收益的差異性，對地方利益進行再分配以消除被剝奪感，從而使地方利益分配達到一種比較公平的狀態，合理的利益補償機制主要涉及縱向的中央政府轉移支付補貼和橫向的地方政府之間的利益補償，而且利益補償的物件主要針對區域合作中處於弱勢地位且受到損害的利益主體。

具體而言，針對弱勢政府的利益補償措施可有如下兩點，一是建立合作中的專項基金，這一措施是針對縱向的利益補償而言，中央政府的縱向轉移支付固然有效，但由於中央政府資金有限，因而可尋求替代措施，建立區域合作發展基金用於合作的基礎投入和利益補償。資金來源可按區域合作中各地區國內生產總值的比例籌集，也可以針對區域合作產生的合作剩餘徵收特別稅，二是建立地方政府間的橫向轉移支付制度。區域內橫向間利益受益方對利益受損方的合理補償，主要依據成本收益對等的原則，即在合作中貢獻多的一方得到利益相應多一些。另外，在配套機制上，還應明晰產權，有一個明確、合理的成本分攤體制，以及相配套的預算體系保障利益的順利轉移，通過規範的利益轉移實現地區間各種利益的公平分配和利益的合理補償。

四、增強跨區域合作中正式制度與非正式制度的融合性

地方政府跨區域治理公共事務過程中，非正式制度對正式制度的供給是有約束作用的，而如果非正式制度與正式制度的作用方向不一致，則會增加正式制度的供給及交易成本，影響制度均衡，從而制約制度效率的發揮，府際間區域制度的供給如果與當前區域內的非正式制度發生衝突，則會增加區域內制度的供給及運行成本，而且非正式制度具有很強的路徑依賴，其變遷又是個很緩慢的過程，一般情況下，非正式制度的變遷是滯後於正式制度的，因此，在跨域合作治理中，區域制度的供給要注重與現存的制度文化、制度環境等非正式制度的耦合，否則將會影響區域的整體發展。

首先，在跨區域合作制度制定過程中，要分析區域現存的制度文化、風俗習慣以及價值觀念等非正式制度，瞭解其基本的價值傾向，在此基礎上有意識地構建與非正式制度的融合狀態，其次，尊重已有的非正式制度，正式制度與非正式制度的溝通以及在此基礎上兩者所形成的良性互動和融合才是正式制度能否取得成功的關鍵，諾斯指出，離開了非正式制度，再好的正式制度也是中看不中用，在跨區域合作制度供給過程中要充分重視非正式制度的現狀，再次，發現並培育與正式制度相融合的非正式制度，非正式制度既有其積極的一面，也有消極的一面，在跨域合作制度制定過程中，要充分利用其積極的一面，積極培育與區域制度相融合的非正式制度，最後，優化正式制度，並保證正式制度的有效供

給。制度融合是尋求制度相容和利益疊加的過程，在制度供給過程中，不僅要注重於非正式制度的融合，還要保證正式制度的有效性，才能更好的促進制度融合。

參考文獻：

- 陳瑞蓮(2003)。《論區域公共管理研究的緣起與發展》。政治學研究。
- 李文星、蔣瑛(2005)。〈簡論我國地方政府間跨區域合作治理〉。西南民族大學學報。
- 曼瑟爾·奧爾森(1995)。《集體行動的邏輯》。上海：上海三聯書社。
- 莊士成(2010)。〈長三角區域合作中的利益格局失衡與利益平衡機制研究〉。當代財經。
- 柯武剛、史漫飛(2000)。《制度經濟學:社會秩序與公共政策》。北京：北京商務出版社。
- 埃莉諾·奧斯特羅姆(2012)。《公共事務的治理之道》。海譯文出版社。
- 吳光芸、楊龍(2000)。〈超越集體行動困境：社會資本與制度分析〉。東南學術。
- 汪偉全(2011)。〈區域一體化、地方利益衝突與利益協調〉。當代財經。
- 楊愛平(2011)。〈從垂直激勵到平行激勵：地方政府合作的利益激勵機制創新〉。學術研究。
- 張成福、李昊城、邊曉慧(2012)。《跨域治理:模式、機制與困境》。中國行政管理。