

# 论区域公共管理研究的缘起与发展

陈瑞莲

**摘要:** 本文认为, 区域公共管理研究是公共管理学科的分支领域。区域公共管理研究的日益凸显, 源于全球化下区域主义和区域竞争的崛起、经济市场化下政区竞争的加剧以及区域公共问题的大量兴起。区域公共管理的主要研究领域包括基础理论研究、政府间竞争和区域政府竞争力研究、地方政府与政府间关系研究、区域公共产品和服务的制度供给研究、行政区划的理论与实证研究、区域公共管理的比较研究、区域公共管理的个案研究等。区域公共管理研究对于拓展区域科学、现代公共管理学科的研究, 促进区域协调与区域发展具有重要的理论意义和实践意义。

**关键词:** 全球化; 区域; 公共管理; 区域公共管理

二十世纪五十年代以来, 伴随社会生态环境的变迁, 传统的公共行政学历经向现代的公共管理学的历史嬗变。时至今日, 公共管理研究在国内外有方兴未艾之势。在公共管理学科这个大家庭中, 一个新兴的分支研究领域——区域公共管理研究正日益分化并凸显出来。区域公共管理研究的兴起, 对于拓展区域科学、现代公共管理学科的研究, 促进区域协调与区域发展具有重要意义。因此, 本文着重就区域公共管理研究的缘起、国内外发展现状、主要研究领域及其意义进行初步的研究和探讨, 以期抛砖引玉, 就教于学界同仁。



任何一门学科和一种理论的产生, 都是社会需要和时代呼唤的产物, 区域公共管理研究亦不例外。区域公共管理研究作为公共管理学科的分支领域, 是在公共管理学科这块沃土里萌芽发育起来的。同时, 作为一个相对独立的研究领域, 区域公共管理研究的缘起又有其独特的催生动因。

## (一) 全球化下的区域主义与区域竞争的崛起

从历史的层面上说, 先有区域, 后有区域主义和区域竞争。区域公共管理研究中的“区域”, 首先是一个客观的空间地理存在。自从由自然状态过渡到政治社会以来, 人类的任何生产、生活和管理活动都离不开一定的区域。在社会科学研究的角度, “区域”是一个意蕴非常广泛而又相对的概念。几千年来, 由于研究视角和研究对象的差异, 不同的学科对“区域”的概念有不同的界定。最早研究区域的学科是诞生于公元前3世纪的地理学, 他们把区域定义为地球表壳的地域单元, 认为整个地球是由无数区域组成的; 经济学将区域视为由人的经济活动所造成的、具有特定地域特征的经济社会综合体; 政治学认为区域是进行国家管理的某一行政单元; 而社会学则将区域看作是具有相同语言、相同信仰和民族特征的人类社会聚落, 等等。在公共管理学科的角度, 我们认为, 区域是一个基于行政区划又超越于国家和行政区划的经济地理概念。因为一方面, 国家和行政单元都有法定的疆域或边界, 无法涵盖区域公共管理中“区域”概念的外延; 另一方面, 国家和某一行政区域政府的“内部性”公共管理活动, 在内涵上与“区域性”公共管理活动也并不完全吻合。

区域主义的出现是民族国家诞生以后的事情。因为只有到了这个时候, “过去那种地方

的和民族的自给自足和闭关自守状态，被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替了”。<sup>[1]</sup>此后，在全球化浪潮的推动下，区域主义成为 20 世纪特别是 20 世纪下半叶国际社会中的重要现象。可以说，当今世界已是一个全球化和地区化并行发展、全球主义和区域主义共同崛起的时代。为了迎接和拥抱全球化带来的机会与福音，或者更为主要的是如何更好去因应和抵御由此孳生的祸水与陷阱，世界各地的相互认同和地区意识普遍觉醒，新一轮区域化和区域主义正在崛起。从一定意义上可以说，全球化制造了自己的对立面——区域化，或者说区域化与全球化对峙并存。这其实就是全球化的区域效应或全球化对区域关系的影响问题。所谓“区域主义”，通常是指地理上彼此相连的国家或地区之间，通过政府间的合作和组织机制，加强地区内社会和经济发展的互动的意识。按照一般的国际政治理论，地区意识和地区认同、区域化、区域内国家合作等均属于区域主义（Regionalism）的范畴。<sup>[2]</sup>当今美国知名的国际关系学专家詹母士·米特曼，提出了三个不同层面的“新区域主义”分类法，即宏观区域主义、次区域主义和微观区域主义。<sup>[3]</sup>简单来说，宏观区域是指洲际之内由民族国家结合各国的规则形成的组织联合体，比如“亚太经合组织”、“东盟”、“北美自由贸易区”、“欧盟”、“中东”等；次区域是指小范围的、被认可为一个单独经济区域的跨国界或跨境的多边经济合作，如“中华经济区”、“新-柔-廖成长三角”、“图们江地区的次区域经济合作”、“澜沧江-大湄公河地区的次区域经济合作”等；而微观区域层次，则多指一国内部的出口加工区、工业园区或省际间、地区间的合作，如我国的“粤港澳大珠三角区域”、美国的田纳西河流域等。

全球化视野下区域主义的重新崛起，一方面使国际分工不断深化，各个区域之间相互依赖、相互渗透的程度不断加深，另一方面使得各个区域间的竞争更加激烈。这种区域间的激烈竞争，已经很大程度上表征为地点（地域）的竞争。美国哈佛大学的国际权威竞争战略专家 M·波特在《竞争论》一书中，专辟一篇讨论地点的竞争问题，并提出著名的“地点的悖论”。他认为，“经济地理在全球竞争的时代里，涉及一个悖论：当一个经济体拥有快速的运输和通讯，很容易接近全球市场时，地点仍是竞争的根本。可是，一般看法认定，技术和竞争的改变，会削弱地点的许多传统角色。……标准化的元件、信息和技术很容易通过全球化取得，但是更高层次的竞争仍然有其地域界限。进入 21 世纪后，地点只会更重要”。<sup>[4]</sup>为什么地点的竞争如此重要呢？波特教授根据客观的横向的国别研究，得出结论：区域产业集群的诞生、发展和衰亡，皆与其所在地点的竞争能力息息相关。而地点的竞争能力的高下，关键又与地区政府能否更好地发挥作用，积极制定合理的产业集群政策有很大关联。

上述说明，全球化加速和加深了区域化和区域竞争，突显了地区（地域）竞争的重要性，而这种竞争在形态上已不再是传统意义上的资源禀赋等比较优势的竞争，更多的是表现为区域“国家竞争优势”层面上的竞争。由此便自然衍生出一个重要话题：为了取得这种独特的区域竞争优势，打造区域的整体竞争力，以区域间政府为核心的区域公共管理主体“应该做什么”和“怎么做”呢？这就是区域公共管理要从一种较为宏观的视角去探讨的问题。

## （二）经济市场化下的区域政区间竞争加剧

在经济学的思想流派中，新古典经济学与奥地利学派的演化经济学（evolutionary economics）是相互对立的。前者采用“工具主义方法论”和近乎完美理想的假设，关注社会经济生活中的静态均衡。后者基于达尔文的社会演化思想关注的是历史的动态均衡。演化经济学认为，人类社会充满竞争，竞争是一种甄别机制，它能从成本过高的事物中识别出被人们视为于己有益的事物，促进社会经济的持续进步，发现和学习更好的制度安排。新制度学派基于演化经济学的立论基础，进一步明确提出政区竞争（inter-jurisdictional competition）理论，从而把经济市场上竞争的天然法则拓展到政府的集体行动的分析中去。

以 D·诺思为代表的经济史学家在一系列论著中证明：“共同体和政区（communities and jurisdictions）间的竞争是如何引导着较有益于公民和企业的（more citizen-and enterprise-friendly）规则不断演化，这些规则包括受约束的政府、财产权利、约定的程序（due process）、法治等。”<sup>[5]</sup>而事实上，即使是极力推崇“小政府，大市场”的古典经济学的经典代表 A·斯密也认为，当自由市场经济发轫之际，政区间的竞争就客观不可避免。在他看来，如果一个国家不能提供对产权的有效保护，那么，资本所有者就会迁往其它国家，从而促进国家间政区竞争机制的形成。因为“土地是不能移动的，而资本则容易移动。土地所有者，必然是其地产所在国的一个公民。资本所有者则不然，他很可能是一个世界公民，他不一定要附着于那一个特定国家。一国如果为了要课以重税，而多方调查其财产，他就要舍此他适了。他并且会把资本移往任何其他国家，只要那里比较能随意经营事业，或者能安逸地享有财富。他移动资本，这资本前此在该国所经营的一切产业，就会随之停止”。<sup>[6]</sup>在此基础上，欧美的许多经济学者发展和完善了新制度学派的政区竞争理论，更为系统地运用经济学的思路，论证经济市场化下的“竞争性政府”和“以足投票”问题，并且更多地把这种理论用于分析联邦制国家地方政府间普遍存在的竞争问题。

根据上述分析可以发现，从历史发展或者社会演进的角度来看，自亚当·斯密的古典自由市场经济以来，无论是国家间的中央政府，抑或是区域间的地方政府，政区间的竞争总是不可避免而且大量存在。这种区域间的政区竞争，集中体现为辖区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。可以说，区域政府间政区竞争理论，打破了传统的狭隘的政府观，即在经济市场化的背景下，区域间的地方政府已不再是农业社会时期那种垂直统治下“自给自足”型的封闭式政府，而是拥有相对独立地方利益和横向竞争压力的开放式政府。从我国的实际情况看，虽然中国是一个有着长久中央集权历史的单一制国家，有着与长期农业社会相适应的“自给自足”型的封闭式政府的传统，它同联邦制国家的中央与地方以及地方与地方政府间关系有很大的差异。但是，在我国经济市场化和社会开放化的背景下，区域地方政府间竞争已经出现并有愈演愈烈之势。改革开放以来，我国的一个实际情形是：一方面经济发展中形形色色的地方主义、山头主义、舍我其谁等恶性竞争屡禁不止；另一方面，先发地区之间（如珠三角和长三角之间）追赶式的激烈竞争开始出现。这些事实说明，我国的区域地方政府间的政区竞争也客观存在，必须引起高度正视和重视。如何趋利避害，规范作为区域公共管理核心主体的地方政府间的竞争行为，促进区域间的良性协调发展，这是区域公共管理需要认真研究的话题。

### （三）区域公共问题的大量兴起

众所周知，在传统的农业社会甚至工业社会条件下，社会的公共问题相对单一，公共事务比较简单，加之世界处于一个封闭发展时期，因而民族国家或国家内部的一个地方政府，能够较为得心应手去解决和处理内部公共行政问题，生产和供给相应的公共物品与公共服务，而无须寻求外部支援和相互合作。但是，二战结束以来，特别是人类迈入 21 世纪后，世界全面过渡到一个信息社会和知识经济双管齐下的时代，接踵而至的便是经济全球化、区域一体化、社会信息化、市场无界化的高歌猛进。在这样一种全新的政治行政生态格局下，纷繁杂芜的动因交织在一起，使民族国家或地区诸多的传统“内部”社会公共问题与公共事务，变得越来越“外部化”和无界化，跨国或跨行政区划的“区域公共问题”大量兴起，并有复杂化、多元化和规模化之态势。根据前述对区域公共管理中“区域”的细分，这里大概也可把“区域公共问题”相应划分为洲际区域内跨国家的“宏观区域公共问题”、次区域跨境的“中观区域公共问题”以及一国内部的地方“微观区域公共问题”。因此，因应“区域公共问题”的严峻挑战，自然出现一个如何生产与供给“区域公共物品”的问题。由于这些“区域公共物品”具有一般公共物品的两大基本特性，即消费的非竞争性和非排他性，所以区域间单个

民族国家或地方政府也同样会有“搭便车”心理，没有动力甚至采取规避心态去对待这些问题。但另一方面，这些“区域公共物品”还有着高度渗透性和不可分割性的特点，因而区域政府又不得不去解决这些问题。如此，以往的由一个国家或一个地方政府进行的单边公共行政已力不从心，无法应对大量的“区域公共问题”，而由双边或多边的区域政府追求合作行政或联合治理便提上议事日程。易言之，区域发展中的区域政府合作问题日益凸显。比如，跨国或跨行政区划的环保问题、人口与资源问题、流域治理问题、基础设施建设问题、区际法律冲突问题、地区稳定问题、流行病的防治问题、区域发展问题等等，已经远远超出单边行政的能力界限，必须倚赖多个区域政府或其它非政府组织的联合治理。区域政府和其它非政府组织如何联合治理“区域公共问题”，供给必需的“区域公共产品”，同样是区域公共管理亟需探索解决的重要问题。

此外，区域经济发展中的市场与政府关系以及政府作用问题等，也是区域公共管理需要进一步讨论的话题。

## 二

区域公共管理研究属于交叉研究领域，它发端于欧美，肇始于二十世纪后期。目前，欧美学者对区域公共管理的研究已确立比较成熟的研究方法和多角度的研究视角。而从我国的研究现状来看，正如公共管理这门学科的概念解读及其理论建构在我国尚处初阶和不大成熟一样，区域公共管理研究也还处于起步阶段。下面尝试对区域公共管理在国内外的研究现状做一初步的归纳与梳理。

### （一）国外的研究现状

区域经济学和发展经济学对区域发展的探索。囿于自然资源禀赋上的差异，人类社会的经济发展从一开始就表现出空间地理上的落差，但在传统的“自给自足”的农耕社会下，区域经济发展上的差距一直不是太大。随着自由市场经济和工业社会生产关系的出现，在市场力量的自发作用下，区域经济发展的不平衡逐渐显现。早在 20 世纪 50 年代，著名经济学家 G·缪尔达尔就指出：“市场的力量通常倾向于增加，而不是减少区际不平等”<sup>[7]</sup>。A·赫希曼则进一步补充道：“区域间增长的不平衡性，是增长本身不可避免的伴随情况和条件”<sup>[8]</sup>。因此，如何减少资源禀赋和空间区位上的劣势以及由市场的盲目自发性带来的区域发展上的贫富差距，发挥区域政府或其它区域组织在调控区域经济社会发展上的重要作用，引起了很多学者的浓厚兴趣。被称为现代区域经济学鼻祖的经济学家 E·胡佛在《区域经济学导论》一书中，较早专门探讨过区域经济协调发展的问题。而后一般把区域经济社会发展理论与模式区分为“平衡发展理论”与“不平衡发展理论。”<sup>[9]</sup>美国的赫希曼、弗农的“梯度推进”理论以及法国帕鲁的“增长极核”理论属于不平衡发展模式的主要代表。著名发展经济学家 M·托达罗和 A·刘易斯，则对第三世界的经济发展提出了诸多质疑，并开出一些有效疗治药方。如前者在《Economic Development in the Third World》一书中对第三世界的区域贫富差距以及区域发展问题有经典的论述；后者在《经济增长理论》一书中针对发展中国家的经济发展，提出著名的“城乡二元经济结构”的论断，较好地分析了政府的角色与作用问题。

政府间竞争理论。这是国外区域公共管理研究中最具方法论意义，也是逻辑体系较为成熟的一种理论。它基于演化经济学的立论基础，运用现代经济学理论来分析政治市场与政府间关系问题。其基本结论是：在市场经济社会，政府间竞争是一种客观存在，必须正视和重视之，以做到趋其利避其害。政府间竞争有两大类型：一是民族国家之间的中央政府的国别竞争；二是一个国家内部的政府间竞争，包括中央和地方政府间的纵向竞争与地方政府之间的横向竞争。在分析国家间政府竞争方面，以 D·诺斯和柯武刚、史曼飞为主要代表。诺贝

尔经济学奖获得者 D·诺思是著名经济史学家，在《西方世界的兴起》、《经济史中的结构与变迁》、《制度、制度变迁与经济绩效》等系列论著中，作者旗帜鲜明地表达了一个核心思想：国家间经济绩效的竞争，归根结底是制度层面的竞争。因此，政府的作用集中体现在它是否提供了一种更有效率的组织经济活动的制度安排和激励机制。新制度经济学的两位新锐人物柯武刚和史曼飞则进一步发展了诺思的论断。他们认为，国家如果开放了，政府就会相互竞争。“全球化已经导致了‘制度（或体制）竞争’。现在，制度系统对成本水平影响极大，以至于成了国际竞争中的重要因素。结果，各国政府也在不同程度上直接相互竞争。”<sup>[10]</sup>关于一国内部中央与地方政府或地方政府之间的相互竞争，哈耶克、蒂鲍特、布雷顿、何梦笔等人的分析较为经典。自由主义经济学家哈耶克认为：“地方政府的行动具有私有企业的许多优点，却较少中央政府强制习惯行动的危险。地方政府之间的竞争或一个允许迁徙自由的地区内部较大单位间的竞争，在很大程度上能够提供对各种替代方法进行试验的机会，而这能确保自由发展所具有的大多数优点。尽管绝大多数个人根本不会打算搬家迁居，但通常都会有足够的人，尤其是年轻人和较具企业精神的人，他们会对地方政府形成足够的压力，要求它像其竞争者那样根据合理的成本提供优良的服务，否则他们就会迁往他处。”<sup>[11]</sup>蒂鲍特在分析“联邦财政主义”时提出的“用脚投票”理论，与哈耶克的思想有异曲同工之妙。在“地方支出的纯理论”一文中，作者具体分析了地区居民的“用脚投票”是如何促使地方政府围绕公共物品而展开竞争的。<sup>[12]</sup>后来，布雷顿对联邦制国家的政府间竞争作了进一步的分析，认为联邦制国家政府间关系总体上来说竞争性的，进而明确提出“竞争性政府”（competitive government）的概念。此外，德国著名制度经济学家何梦笔（Herrmann-Pillath）设计了一个政府间竞争的分析框架，对中国和俄罗斯的经济转型作过比较制度分析。

地区竞争力与区域创新研究。这方面研究的重量级人物当属 M·波特。在《竞争战略》、《竞争论》、《国家竞争优势》、《日本还有竞争力吗？》等系列论著中，波特向人们展示了他作为国际权威竞争战略专家分析问题的独特视角。他从微观的角度切入，以大量实证的材料分析了世界上具有强竞争力的国家和地区，得出了一连串发人深省的结论，诸如“国家竞争优势”、“地区（地点）的竞争力”、“钻石理论”、“国家（区域）环境”、“集群理论”，等等。这些睿智的结论已经或正在被许多国家和地区的公共管理部门广为接受。特别是“集群理论”所外延的“区域集群”、“产业集群”、“公司集群”等概念，把地区竞争和区域创新研究推向了新的阶段。综观波特的竞争战略理论可以发现，基于新古典经济学的信仰基础，他认为政府在培育和打造“国家（地区）竞争优势”方面，应“有所为”和“有所不为”。尤其是在重新解读和审视了东亚的“日本模式”之后，波特更加倾向于政府的“有所不为”。因为在他看来，“集群为政府组织、公司、供应商和当地的制度与协会等提供一个建设性和行动性的共同舞台。”<sup>[13]</sup>波特的“集群”理论实际上强调了区域政府和其他非政府公共组织甚至是私营部门在地区治理中的“合力”问题，用时髦的公共管理的词汇来说，就是关注公共管理主体的多元化和治理机制的现代化。除波特外，在研究地区竞争力与区域创新方面，摩根（Morgan K）和 Cooke P Uranga M G, Etexbarria G 等也有一定代表性。比如，前者在《制度、制度创新与区域重建》一文中，专门提出了建构“学习型区域”的问题，认为区域的竞争和区域的发展在很大程度上要看该地区的制度学习、制度模仿和制度创新的潜质和能力，并试图将网络、技术和制度创新、制度环境联系在一起以解释区域经济增长。<sup>[14]</sup>而后者在《区域创新体系：一种演化的视角》一文中提出，区域创新体系（regional systems of innovation）是指区域网络各个节点（企业、大学、研究机构、政府等）在协同作用中结网而创新，并融入到区域的持续内环境中而组成系统，即区域创新系统是区域创新网络与区域创新环境有效叠加而成的系统。<sup>[15]</sup>

政府间关系与地方治理研究。欧美联邦制国家政府间关系较为复杂，学者们对这方面的讨论也较热烈。比如，P·R·多麦尔在《管理地方政府的政府间关系》一书中，系统研究过美国政府间的横向与纵向关系问题。他认为，纵向政府间关系基本是两个体系的综合，即宪法和法律体系；横向政府间关系“可以被看作是由地位对等的地方当局形成的分散体系，而且这些地方当局被竞争与协商的动力所驱动。”<sup>[16]</sup>又如，D·S·赖特（Wright）的《理解政府间关系》、A·M·霍威特（Howitt）的《联邦主义管理：政府间关系研究》以及D·C·奈斯（Nice）的《联邦主义：政府间关系的政治》等著作，从不同角度探讨了美国式联邦制下的政府间关系问题。在全球化和区域化的大背景下，国家的政府间关系发生了新的变化，地方的治理运动突现出来。这是因为，民族国家的权力有相对缩小的趋势；在多层治理结构中，地方组织的功能和作用被大大强化；比照中央政府而言，在满足公民多元化诉求方面，地方政府组织及其它地方民间社会组织更具回应性。在当代发达国家地方治理的研究中，M·米利纳、C·安塞尔、D·赖特等较具代表性。比如，M·米利纳在谈到全球化变迁中的地方回应时，提到三次地方主义并区分了“旧地方主义”和“新地方主义”，认为第三次地方主义即“新地方主义”就是对全球化变迁的一种最新回应。而C·安塞尔在著名论文《网络化的政体：西欧的区域发展》中，形象地描述了欧盟如何绕过中央政府，与一国的地方政府以及非营利组织建立河流水质保护的生态改善计划与契约，并将资金划拨给该地方政府的案例。D·赖特则具体分析了全球化和分权化在日、美两国的制度环境，政策问题以及由此引起的政府间关系的调整。

流域治理的实证研究。国外的区域公共管理研究，非常注重对跨国或跨行政区划的大河大湖的实证性案例分析。比如，美国的密西西比河流域、科罗拉多河流域和田纳西河流域的开发与治理，英国泰晤士河的污染及其治理，巴西亚马逊流域的治理，东欧的多瑙河与莱茵河流域的治理，非洲尼罗河流域的治理，美、加共同治理伊利湖，等等。概括来看，这些国家或地区对大河大湖流域开发与治理的主要经验与做法是：（1）注重对河湖流域的综合开发利用。其流域的战略规划都以多目标和综合协调开发政策为特点，以全面系统的科学论证为基础，并建立由政府、企业、研究机构及民间机构共同参与的跨地区或跨国界的合作机制，实现对流域的综合治理。（2）针对不同河湖流域的特点实施不同的综合治理和开发战略及政策。重点解决影响河湖流域开发利用的一些重大问题。（3）实施对河湖流域的有效管理。包括设置管理机构，调整组织方式，并充分运用法律法规手段对河湖流域进行有效的管理。<sup>[17]</sup>

## （二）国内的研究视角

据我们掌握的文献来看，刘锋较早使用过“区域公共管理”这一学术概念。在《新时期区域公共管理创新》一文中，作者从公共管理与区域发展的互动关系角度提出，面对信息社会发展与全球化等区域发展的新形势，必须导入新公共管理理念，进行区域管理的创新。<sup>[18]</sup>当然，该文尚没有对区域公共管理的范畴体系进行研究。下面，仅以近年来国内学界的相关文献，以期管中窥豹，了解我国区域公共管理研究的概况。

地方政府管理的研究。这是国内公共行政学界研究得相对较早也是相对较深的一块领域。早在20世纪90年代初，我国著名行政学家夏书章教授就出版了《香港行政管理》等著作和一批地方政府管理的论文，开创了国内区域公共管理研究之先河。谢庆奎教授主编的“中国地方政府管理丛书”，则对中国地方政府进行了全面系统的研究。又如，陈瑞莲主编的《广东行政改革研究》与《乡镇行政管理》，对地方政府的管理展开了更为深入具体的分析和研究。在前书中，作者分别从广东的行政区划及其改革、地方政府职能的转变、政府机构的改革、人事制度的改革、经济特区的建设和改革、珠江三角洲的经济发展与行政改革、广州的改革与国际化城市建设、改革的经验与展望等多个层面，对开放改革以来广东地方政府管理的生

动实践进行了理论上的诠释与探讨，是“国内第一部相当全面系统研究党的十一届三中全会以来广东行政改革的专著”（夏书章教授为该书作序语）。此外，还有许多学者对县级、市级、省级的政府管理及其管理创新进行了多角度的研究和探讨。

政府间关系的研究。主要以薄贵利、谢庆奎、林尚立、辛向阳等为代表。在《中央与地方关系研究》和《集权分权与国家的兴衰》两部著作中，薄贵利教授不仅描述了西方国家的中央与地方关系的基本概况，更重要的是对中国的中央与地方关系的历史与现状、集权与分权的二难选择及其与几千年中国的兴衰关联作了独到而又深刻的分析。谢庆奎教授对中国政府间关系的分析，不仅有中央与地方政府关系的一面，还有地方政府之间的关系，以及各地区政府之间的关系和政府部门之间的关系的又一面。林尚立教授的专著《国内政府间关系》以全新的视角，从规范的层面探索了经济市场化、政治民主化、权力法治化以及“一国两制”的政府生态环境下，我国国内的政府间关系的定位和路向问题。辛向阳则主要从历史发展的角度，对我国长期以来中央与地方政府之间的关系进行了梳理和探讨。

区域行政问题的探讨。区域行政问题与行政区划密切关联。首先关注这方面问题的是政区地理学者，尤以刘君德教授为代表。在他主持的《中国行政区划的理论与实践》、《中外行政区划比较研究》、《中国省区经济研究》等系列论著中，第一次明确提出“行政区经济”概念，并用以分析我国现实生活中普遍存在的“画地为牢”、“各自为政”、“上有政策，下有对策”等形形色色的地方保护主义现象。同时他们非常注意研究中国行政区划的历史渊源、现实利弊，以及调整改革问题。鲁勇则在专著《行政区域经济》一书中，创新性地提出“构筑国家宏观调控体系约束下的行政区域政府中观经济调控机制”问题。宋月红在国内首次提出“区域行政”概念，<sup>[19]</sup>但主要从行政区划、行政区域与区域行政的关系的角度来研究，是一种狭义的或传统意义上的区域行政范畴。陈瑞莲、张紧跟在《公共行政研究的新视角：区域行政》一文中，正式使用广义“区域行政”概念，并从规范的向度分析了区域行政的起源、内涵、发展现状及其研究意义。<sup>[20]</sup>另有论者从“宏观区域”的视角讨论区域行政的问题。如钱振明在《跨国行政：全球化时代行政学研究的新课题》一文中，概要式的提到区域行政中的重要方面——跨国行政问题。<sup>[21]</sup>苏长和则从国际政治与国际关系的角度，运用制度分析法对“全球公共问题与国际合作”作了全面而又精当的研究。<sup>[22]</sup>

政区竞争与地方治理研究。这方面的文献更多的是带有译介性。如李军鹏的《论新制度经济学的政区竞争理论》主要介绍了西方新制度经济中的政区（政府）竞争理论，包括其基本内容、竞争机制设计的基本原则和重大理论与实践意义。刘志铭则从更为宽广的经济学视角，述评了西方学者的政府间竞争理论。另外，冯兴元的《论辖区政府间的制度竞争》一文具体分析了中国行政区域政府间竞争现象。作者认为，我国经济发展过程中辖区政府间制度竞争一直存在，在地方分权和经济市场化的背景下这种竞争愈加激烈，因而必须找到相应的规范思路。<sup>[23]</sup>在地方治理研究方面（这里不涵盖诸多论者所讨论的村民自治问题，而主要指全球治理视野下的地方“多中心”治理和“多层次”治理）。近些年国内学者围绕这些问题争鸣较多，主要有俞可平主编的《治理与善治》、《公民社会与第三部门》，毛寿龙译介的奥斯特罗姆夫妇的名著《多中心体制与地方公共经济》、《多中心治道与发展》、《公共事物的治理之道》，等等。此外，孙柏瑛的《当代发达国家地方治理的兴起》一文，介绍了全球化气候下西方发达国家地方治理兴起的动因。<sup>[24]</sup>

实证研究的探索。国内区域公共管理研究中，实证研究相对较少，这可能有客观因素的制约，但也有一些论著颇有启发意义。比如由王乐夫教授主编的《经济发展与地方政府——对珠江三角洲地区的一项研究》一书，考察了珠三角区域十几个城市，研究了体制转型期珠三角地方政府主导与经济发展之间的密切联系。又如，以某一特定地方行政区域政府改革为

背景类似论著还有“顺德的行政改革”、“深圳的行政改革”以及海南改革的“小政府，大社会”模式，等等。此外，有论者尝试运用某一理论去诠释区域公共管理中的一些现实问题，如“‘一国两制’下珠（海）澳（门）政府合作的制度分析”、“新时期粤港政府合作的理论思考——从博弈论的角度分析”、“粤港澳政府合作：动因、问题及其对策”等等。

### 三

综观国内外区域公共管理研究的发展现状，结合区域演化和区域发展的实际境况，特别是我国“微观区域”层面出现的诸多新鲜问题，我们认为，我国的区域公共管理研究应进一步明确自身的研究路向，运用科学的成熟的研究方法，建构一套规范的理论框架。而拓宽我国区域公共管理研究的广度，提升其研究的深度，将有着重大的理论和现实意义。

#### （一）区域公共管理研究的基本内容

1. 区域公共管理的基础理论研究。主要包括区域公共管理的主体、客体、方式、机制，等等。要以现代公共管理的全新理念，或者用波特的话来说，从“区域集群”的高度来重新认识区域公共管理主体的多元化问题。这种多元化主体，既有区域的政府公共组织，但也少不了大量的非政府公共组织，以及学校、研究机构、公司企业等社会和经济组织。未来的区域公共管理应该是“多中心治理”和“多层次治理”。区域公共管理研究的客体是“区域公共问题”，应探讨这些“区域公共问题”的种类界分、共同属性、不同特质及其治道差异。在区域公共管理的方式和机制上，必须走出传统单边行政和封闭行政的误区，倡导开放社会下的合作行政和多样化治理方式。

2. 政府间竞争和区域政府竞争力研究。政府间竞争是一种客观存在。但政府间竞争和其它形态的社会竞争一样，利弊共存。因而必须大胆借鉴发达市场经济国家的政府间竞争理论，分析我国开放社会和经济市场化环境下的政府间竞争问题，特别是重点研究区域地方政府间的竞争问题。理性对待现实生活中形形色色的中国式“地方保护主义”现象，从而更好规范区域政府间的各种竞争行为。全球化在某种程度上是区域化，因而区域政府竞争力问题在国外是一个研究热点。我国的区域公共管理研究也应该重视区域政府的整体竞争力研究。

3. 地方政府与政府间关系研究。地方政府与政府间关系问题在国内外都是一个重要的研究传统，也有较为深厚的文献积累。但区域公共管理对政府间关系的研究有所侧重，主要关注区域间横向地方政府关系的合作与协调。如“一国两制”下粤港澳地方政府间关系，经济特区与一般经济区的关系，民族自治区与普通行政区的关系，省级行政区的相互关系，等等。

4. 区域公共产品和服务的制度供给研究。区域公共产品和服务是与区域公共问题联系在一起的。区域公共问题的层次性和多样性及其不同的内在特质，决定了区域公共产品和服务的供给机制的差异性。因此，应该探讨不同层面的区域公共产品与服务的制度供给问题，特别是国内“微观区域”的公共产品与服务的制度供给问题。

5. 行政区划的理论及实证研究。目前我国行政区划的研究工作，主要是政区地理学者在进行。但从根本上讲，行政区划问题属于上层建筑的政治行政问题，因而需要加强研究。区域公共管理对行政区划的探讨，至少可以从三个向度进行：一是纵向的历史分析，即要归纳梳理中国自秦汉以来几千年错综复杂的行政区划史，总结其经验，汲取其教训；二是横向的国别比较研究，即要比较我国在经济体制逐步与国际接轨、管理模式与世界相互沟通的情况下，中外行政区划的异同与优劣，特别是经济市场化的大背景下，行政区划的刚性约束与市场经济的自由竞争之间的相关关系；三是国内的实证研究，即对现实中的行政区划调整进行

广泛深入的实证研究，审视其利弊得失，探讨行政区划改革的良策，避免由于行政区划的盲目调整而造成行政成本加大、管理层次增加以及市县矛盾、市区矛盾等弊端。

6. 区域公共管理的比较研究。这种比较研究，可以是中外区域之间的，也可以是国内先发区域间或东西部落差区域之间的。上文提到的如 M·波特的竞争理论和 K·摩根的“学习型区域”，就是很好的区域公共管理比较研究的方法。比如，我国北京“中关村软件园”与美国加州“硅谷”的比较研究，中国的粤港澳大“珠三角”区域与东南亚“新-柔-廖”增长三角的比较研究；又如，国内的西部“河西走廊”区域与东部的“苏南平原”区域的比较研究，等等。

7. 区域公共管理的个案研究。就是选取某一典型区域，作“解剖麻雀”式的个案跟踪调查，以期做演绎式的研究。比如，“珠三角”区域公共管理模式的研究，“长三角”沿江码头建设中的“风起云涌”现象分析，粤港澳“五大机场”建设的再反思，等等。

## （二）区域公共管理研究的意义

区域公共管理研究无论是从社会科学研究上的分化与整合，还是从时代演进的实际要求来看，都有其重要性和必要性。

从学科发展的角度看，区域公共管理研究的兴起，将会带来两方面的理论创新。一方面是推动区域科学研究的创新。区域科学几千年以来已形成蔚为壮观的研究范式和研究体系，如从公元前 3 世纪开始，地理学就最早关注区域问题并慢慢发育成区域地理学和区域规划学。后来随着其它社会科学如经济学、政治学、社会学、人类学等学科对区域研究的“添砖加瓦”，逐渐发展出区域经济学、地缘政治学、区域社会学、区域人类学等分支学科，使区域科学研究领域愈加广泛。但令人遗憾的是，区域科学研究中一直缺乏公共管理学者的声音。正是从这个意义上我们认为，区域科学研究中的公共管理视角和公共管理方法，将会使区域科学这门古老的学问更加丰富和完善。换言之，区域公共管理研究的兴起和发展，弥补了区域科学研究上的一大不足和缺憾，推动了区域科学研究的理论创新。

另一方面，区域公共管理研究的全面展开，至少能够带来现代公共管理学科自身双方面的理论创新：

其一，研究方法上的创新。古语云：“欲穷千里目，更上一层楼”。没有方法论上的创新，就很难有研究内容的拓展和更新。在国内公共行政学界，学科研究的方法论一直滞后于现实发展的要求。正如早前有学者指出：“我们重视质的分析，忽视量的研究；重视规范分析方法，而忽视实证研究方法；习惯于静态描述，忽视动态分析；重视非生态的分析，而忽视生态分析的方法”。<sup>[25]</sup>研究方法上的陈旧和单一，早已成为制约我国公共行政学进一步发展的“硬伤”和瓶颈。而区域公共管理的研究，首先就是方法论上的创新研究。它特别需要以经济学、政治学、社会学、地理学、法学等学科理论为基础，交叉运用区域科学和公共管理学的综合知识，进行理论与实证相结合的原发性研究。在具体的研究方法上，主要采用新制度主义研究法、博弈论分析法、交易费用分析法、竞争论分析法、比较研究法、个案研究法，等等。

其二，研究内容上的创新。夏书章教授认为，“在早期阶段，自关于‘政治与行政’的讨论开始，政府办事程序、行政效率、官场习气等方面同时受到企业界对管理的研究、改善的压力和挑战，使注意和加强行政的研究提上议事日程。因此，作为这门新兴学科发源地的美国，最初和相继问世的著作，都集中或侧重研究政府和行政理论和实践，行政学也就成了政治学的分支——二级学科。换句话说，当时把公共管理仅局限于研究政府组织与管理……”。<sup>[26]</sup>而中国是一个有着悠久“行政”历史传统的国度，因此，当 20 世纪 80 年代公共行政学在我

国恢复重建时，学界研究的“行政学”、“行政管理学”、“公共行政学”乃至后来的“公共行政管理学”，至多只能说是名称上的点滴差异，谈不上有研究内容上的质的不同。二十多年来国内的行政学研究事实上是“政府管理研究”，其关注的焦点是政府职能、政府组织、政府人事、政府决策、政府效率、政府监督、政府改革等静态的、制度上的“内向型行政”内容，少有问津动态的更为广泛、空间上的区域公共管理问题。因此，区域公共管理研究的兴起，为公共管理的研究内容注入了新鲜血液，无疑会更好引起国内学界同仁的探索与争鸣。从前文述及的区域公共管理研究的基本内容来看，它在很多方面已拓宽甚或超越了传统行政学研究的狭小框框，具有重要的理论创新意义。

从现实的社会诉求来说，在经济全球化、区域一体化、社会信息化、组织网络化以及国内经济市场化和地方分权化的新形势下，区域发展中的矛盾和冲突不断增多和复杂起来，这给以区域政府为核心的区域公共管理主体提出了严峻的挑战。能否回应这些现实诉求，应对这些严峻挑战，不仅仅是一个实践问题，还是一个重大的理论问题。区域公共管理的系统研究，能够为区域发展提供理论上的指导甚至直接出谋划策，提出有的放矢的政策建议和方案咨询。比如，我国区域政府间的“地方保护主义”问题，“一国两制”下的地方间的合作与协调问题，市管县问题，市（县）乃至省级行政区划调整问题，“珠三角”与“长三角”的相互竞争问题，珠江流域的治理问题，特区（包括经济特区和特别行政区）的公共管理模式比较研究，等等，都不能认为是可有可无或者是视而不见的问题，更不是三言两语能够讲清楚道明白的问题，需要我们深入调查研究，从实证研究和理论研究相统一的高度正视和重视之。

#### 参考文献

- [1] 参阅《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第255页。
- [2] 傅梦孜主编：《亚太战略场》，时事出版社2002年版，第539页。
- [3] [美] J·H·米特尔曼著：《全球化综合征》，刘得手译，新华出版社2002年版，第134页。
- [4] [美] M·波特著：《竞争论》，中信出版社2003年版，第252—253页。
- [5] [德] 柯武刚、史曼飞：《制度经济学》，韩朝华译，商务印书馆2000年版，第44页。
- [6] [英] 亚当·斯密著：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），郭大力、王亚南译，商务印书馆1974年版，第408页。
- [7] G·缪尔达尔：《经济理论与不发达地区》，杰拉尔德·达克沃思公司1957年，第26页。
- [8] A·赫希曼：《经济发展战略》，经济科学出版社1992年版，第167页。
- [9] 参阅厉以宁主编：《区域发展新思路》，经济日报出版社2000年版，第3-19页。
- [10] [德] 柯武刚、史曼飞著：《制度经济学》，韩朝华译，商务印书馆2000年版，第485-486页。
- [11] [英] F·哈耶克著：《自由秩序原理》（下卷），邓正来译北京三联书店1997年版，第16-17页。
- [12] Tiebout, C.M. "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy* 64(October):416-424, 1956
- [13] [美] M·波特著：《国家竞争优势》，李明轩、邱如美译，华夏出版社2002年版，第9页。

- [14] Morgan K. *The learning region: institutions, innovation and regional renewal*[J]. *Regional Studies*, 1997, 31(5): 491-503
- [15] Cooke P, Uranga M G, Etxebarria G. *Regional systems of innovation: a evolutionary perspective*[J]. *Environment and planning A*, 1998(30): 1563-1584
- [16] Paul R Dommel : *Intergovernmental relations*, in *Managing Local Government*, Sage Publication ,Inc. 1991
- [17] 郭培章、宋群主编:《中外流域综合治理开发案例分析》,中国计划出版社 2001 年版,第 2-3 页。
- [18] 参阅刘锋:《新时期区域公共管理创新》,载《中国行政管理》2002 年第 5 期。
- [19] 参阅宋月红:《行政区划与当代中国行政区域、区域行政类型分析》,载《北京大学学报》1999 年第 4 期。
- [20] 参阅陈瑞莲、张紧跟:《试论我国的区域行政研究》,载《公共行政》2002 年第 3 期。
- [21] 参阅钱振明:《跨国行政:全球化时代行政学研究的新课题》,《中国行政管理》,2001 年第 10 期。
- [22] 苏长和著:《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》,上海人民出版社 2000 年版。
- [23] 参阅冯兴元:《论辖区政府间的制度竞争》,载《国家行政学院学报》2001 年第 6 期。
- [24] 参阅孙柏瑛:《当代发达国家地方治理的兴起》,载《中国行政管理》2003 年第 4 期。
- [25] 参阅张成福:《发展、问题与重建》,载《政治学研究》1996 年第 1 期。
- [26] 夏书章著:《现代公共管理概论》,长春出版社 2000 年版,第 1-2 页。

## Origin and Development of Regional Public Management Research

Chen Ruilian

(Professor, Tutor of PhD. Center of Public Administration, Zhongshan University)

**Abstract:** This article thinks that regional public management research is the offset domain of Public Management. Regional public management research gets more and more prosperous, the origin is that regionalization and competition of zones appears, competition of political region under economic marketization are getting intense, and more public regional problems turn up. Main research domain of regional public management includes basic theory research, competition between government and competition power of regional government, research of relationship between regional governments, institution supply of regional public good and service, theory and practice research of administration region demarcation, comparative research and case study of regional public management etc. Regional public management research contributes a lot to widen regional public management research and promote coordination and development of region theoretically and practically.

**Key words:** Globalization    Region    Public Management

Regional public management

**收稿日期:** 2003-10-10

**基金项目:** 国家自然科学基金

**作者简介:**