

基于成本—收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析

陈雯^{1,2}, 王珏³, 孙伟¹

(1. 中国科学院南京地理与湖泊研究所 中国科学院流域地理学重点实验室, 南京 210008; 2. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049; 3. 香港中文大学地理与资源管理系, 香港 999077)

摘要: 在全球化和区域一体化背景下, 区域合作已成为各地区应对全球化、增强竞争力的重要手段, 政府又在促进区域合作中扮演着至关重要的角色。本文以博弈论和政府行为理论为基础, 结合利益相关者和成本收益分析法, 提出共享型、损益型、比较利益型三种地方政府合作模式及其成本—收益分析框架, 并据此考察中国区域合作典范长三角地区的旅游、交通、环境三个关键领域的合作博弈案例, 深入阐释基于成本—收益的政府不同合作模式的合作动力、行为及其策略等, 使之丰富区域一体化和城市群合作等研究, 也为进一步推动长三角一体化提供科学参考。

关键词: 城市政府; 合作机制; 成本—收益; 博弈机理; 长江三角洲
DOI: 10.11821/dlxb201902008

1 引言

区域合作是区域一体化的重要制度安排^[1-3], 一般能够有效促进各区域通过功能分工与合作, 获得区域共同繁荣。由于区域具有空间尺度的弹性和分化, 因而区域合作又可以按照地域范围分为超国家、一国内部的多个行政区域及单一城市内部等多个层次。从世界范围来看, 欧洲联盟作为全球最大的跨国一体化区域, 通过从煤钢区域生产联盟逐步走向跨国经济政治一体化, 促进了社会经济可持续发展。在主权国家内部的区域一体化中, 市场是促成合作的主导力量, 而随着分权化和区域管治发展, 地方政府作为地方利益代理人, 仍可以借“有形之手”平衡、协调或者分割城市之间关系^[4]。政府合作, 即两个或多个地方政府在经济、社会等公共治理领域的短期或长期合作^[5-6], 往往成为区域一体化的突破力量。通过合作, 调整地方政府之间交流互动关系, 或建立相互协商平台和内部互动规则, 可以降低共同发展的交易成本, 促进全社会的福利公平分享, 最终实现双赢。然而, 由于各地发展利益诉求有较大的差异, 往往都需要经历地区之间以及上下级之间艰难乃至漫长的博弈协商, 区域合作才有可能实现。

如何解释国内跨越行政边界的政府合作行为和过程? 府际治理 (intergovernmental management)^[7-9]、伙伴关系 (partnership theory)^[10-11]、网络管治 (network governance)^[12-15]、城市联盟 (Urban union) 等在合作工具、类型、行为策略以及利益主体研究方面, 解析了不同层级政府之间、政府与市场之间的逻辑关系。一般来说, 上级政府 (中央政府) 通

收稿日期: 2018-01-08; 修订日期: 2018-12-18

基金项目: 国家自然科学基金重点项目(41130750); 美丽中国生态文明建设科技工程专项(XDA230201) [Foundation: Key Project of National Natural Science Foundation of China, No.41130750; Strategic Priority Research Program of the Chinese Academy of Sciences, No.XDA230201]

作者简介: 陈雯(1967-), 女, 福建宁德人, 博士, 研究员, 研究方向为区域发展和规划。E-mail: wchen@niglas.ac.cn

过协调监督、行政指令等方式对下级政府（地方政府）提出切实可行的公共政策目标，不同层次的地方政府间就具体问题展开横向交流等，寻求解决现实矛盾冲突方式，地方政府的协调能力决定了其水平方向上合作活动展开的深度^[3]。因而，地方之间的合作行为可以看成是一种权利交换，需要支付合作成本^[16]，要解释城市政府合作是否成功的内在机理以及合作政策制定的针对性，需要成本—利益构成的驱动分析框架。Mancur Olson认为“选择性激励”（selective incentive）下集体共同利益和行为成本是政府间合作和竞争的约束条件，这是利益共同体的认同准则，也是“集体行为逻辑理论”精髓^[17-18]。Feiock认为基于交易成本的制度化集体行为（Institutional Collective Action, ICA）的集体收益大于集体交易成本是合作前提^[19-20]。因此，解释政府合作动机在于寻找各主体间的利益契合点和利益整合机制。但是，制度化集体行为作为一种新的理论分析框架，应用范围局限于某些特定问题或某一领域，研究尺度大多集中在全球尺度或城市内部，缺乏区域尺度下政府合作行为的实证检验，而且中国的政治经济体制、经济发展阶段、社会历史过程等与西方国家有很大不同，需要构建具有中国特色和时代特征的区域合作分析框架。

长三角是中国区域一体化发展的先行区，2008年国务院颁布《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，2010年和2016年相继出台《长江三角洲地区区域规划》和《长江三角洲城市群发展规划》，2018年11月习近平总书记在首届中国国际进口博览会上提出支持长江三角洲区域一体化发展，并上升为国家战略。长三角已经有了多尺度的协调平台，在省级决策层有每年举行的长三角地区主要领导座谈会，江浙沪皖的省（市）委书记和省（市）长出席讨论商定重点合作任务；各省市成立联席办机构负责合作协调，每年召开由常务副省（市）长参加的长三角地区合作与发展联席会议；在城市层面由上海合作办牵头组织的长江三角洲城市经济协调会，目前发展到30个城市，形成每年由市长或分管副市长参加的城市协作部门主任联席会议制度，其中交通、旅游、环保、信息、金融、物流、安全等逐步成为合作主题。以省市及城市政府之间的信息交流、专题合作和共同市场为核心的合作机制不断深化和拓展^[21-22]，使这一地区成为区域合作研究的绝佳实验场。

如何解释这些合作在政府组织框架下得以进行呢？本文结合利益相关者和成本收益分析方法，尝试建立城市政府不同合作类型的博弈分析框架，选择长三角“无障碍旅游圈”、苏浙跨界水污染治理、申苏浙皖高速公路对接等案例，考察区域合作进程，剖析地方政府的成本收益及其行为策略等，以期丰富区域一体化和城市政府合作等研究，也为进一步推动长三角一体化发展提供科学参考。

2 合作类型与分析框架

政府合作行为策略是合作收益—成本权衡下的理性选择^[23]。合作成本，由合作事务的生产成本和达成合作共识的交易成本组成^[19, 24-25]，其中合作收益，是指通过双方或多边合作的经济、政治、社会福利及资源环境效应提升和增加部分^[26]。交易成本包括了在合作谈判过程中条约谈判、规则协商、互动调整、制度调整制定等成本。如图1所示，只有通过合作博弈出现合作净收益（E点以后），才有可能合作^[17, 27]，而地方政府特征属性、合作共同收益、风险类型及偏好多样化、主观效用评价以及合作供给物品属性等都可能对博弈产生影响。合作初期各利益共同体的合作成本利益状况是不同的，一般有共享型、损益型和比较利益型等三种常见类型，博弈行为和对策也有差异（表1）。

共享型合作模式。以跨行政区界的旅游合作为代表，初始状态双方都有收益，合作能带来收益增加，且净收益都均衡。其中合作难易程度直接取决于共同收益多寡，同时需要一个合作触发点或时机，这就需要市场作为合作主力。

损益型合作模式。如上下游污染治理合作。各地方自利性、偏好多样化和市场外部性，地方发展效应外溢，可能导致一方受益、另一方受损，不仅影响双方合作，可能导致地方矛盾极化。为此需要通过上级政府和公众等主体外力促进行为调整、利益补偿等策略实施，改变双方损益状态，增加受损方收益（或减少成本），或提高受益方成本（或减少收益），促进成本—收益结构均衡。

比较利益型合作模式。以跨境的交通通道建设为代表，一般来说各方合作都是有利可图，但各地联通诉求及付出土地建设等成本差异，使得各地收益有多有寡。在合作促进过程中通过上级政府及第三方力量的调和以及讨价还价策略的实施，使得收益低的一方得到补偿，各地的成本—收益均衡和合作得以成功。其中地方政府实力与政治地位、风险类型决定其讨价还价的能力，上级政府及第三方介入是促进地方关系从对立走向合作的关键。

无论如何，三种合作模式类型的初始收益状态、合作难易程度等有差异，但最终结果都有实现利益均衡的可能性，即各成员在城市合作的共同目标下实现特定的个体目标的满意解。

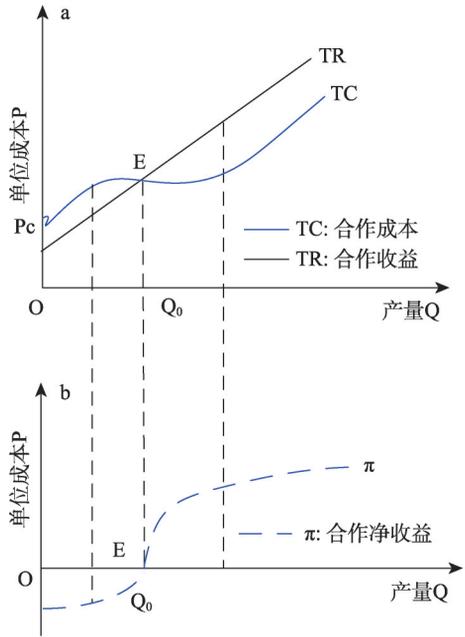


图1 政府合作成本与收益曲线
Fig. 1 The cost-benefit curve of intergovernmental cooperation

表1 三种政府合作模式比较

Tab. 1 The comparison among different intergovernmental cooperation models

模式	初始收益状态	合作动力	运行机制	收益结果
共享型	双方共赢	行为主体均获得收益的增加	利益激励	利益均衡
损益型	一方损失，一方盈利		利益补偿	盈利方向受损方补偿
比较利益型	利益不均		讨价还价	各自利益效用满意解

3 共享型合作模式分析 :长三角 无障碍旅游圈

长三角地区文化和自然资源丰富，旅游设施完善，致力于打造成中国首个区域性旅游航母和市场、资源、品牌共享及交通、服务、投诉“无障碍旅游圈”，是合作最成功的领域。

3.1 合作过程

20世纪90年代以前，旅游车和旅行社都不能异地通行或经营，旅游市场行政分割严重。虽然长三角各城市在旅游路线设计和节庆活动方面有合作，如“江浙沪旅游年”活动等。但旅游合作意识弱，已有旅游市场担心受到开放冲击，区域旅游实际上合而不作。2003年“非典”期间国际和国内旅游收入降幅分别为15%和12%^[28]。当“非典”带

来旅游市场颓废, 旅游企业、政府开始意识到联手才有转机, 合作才有市场。首先是极具市场敏锐性的旅游企业之间率先合作, 组建了各类旅行社联合体。各政府随之签署《长江三角洲旅游城市合作(杭州)宣言》, 首次提出在长三角建立“无障碍旅游区”, 取消跨行政区的旅游壁垒和进入障碍, 建立“沪苏浙旅游市场工作联席会议”机制。2005年9月率先出台《长江三角洲地区主要旅游景点道路交通指引标志设置技术细则(试行)》, 是全国旅游行业首项区域统一标准。“无障碍”旅游圈使政府和企业利益均有较大斩获, 基础性、事务性的浅层次合作向旅游产业资源重组等利益分享型深度合作领域及实质性合作迈进, 2003-2005年两省一市接待入境游客增加了一倍^[29](表2)。

表2 2003年和2005年江浙沪地区旅游业增长情况

Tab. 2 Growth of tourism industry in Shanghai, Jiangsu and Zhejiang in 2003 and 2005

地区	国内旅游		入境旅游		
	接待游客(万人次)	旅游收入(亿元)	接待游客(人次)	旅游收入(万美元)	
江苏	2003年	11424	975	2231632	113187
	2005年	17234	1626	3783023	225974
	增幅(%)	50.86	66.73	69.52	99.65
浙江	2003年	8429	695	1068318	87249
	2005年	12758	1240	3480089	171623
	增幅(%)	51.36	78.30	225.75	96.70
上海	2003年	7603	1114	3198700	205300
	2005年	9012	1309	5713500	360800
	增幅(%)	18.53	17.48	78.62	75.74

3.2 地方政府合作成本与收益分析

“无障碍旅游圈”的直接利益相关者有联盟内各级政府及旅游主管部门、相关旅游产业等; 间接利益相关者包括当地居民、游客、媒体、学者等。

城市政府作为直接利益相关者, 推动旅游合作收益包括经济、政治、社会利益等。具体来说, 旅游资源整合及复合型新产品出现, 激发本地旅游业活力, 增加旅游收入; “长三角旅游圈”大范围的联合促销, 降低策划与运作的成本; 有利于拉动消费和提升区域形象及地位; 增进文化交流, 促进社会稳定。同时, 城市政府要制定促进旅游发展政策和进行必要的公共财政支出, 意味着既要支付旅游无障碍化的信息搜集整理及处理、城市间旅游合作协议签订的协商谈判与维护等合作交易成本, 还要支付交通、旅游信息咨询、教育培训以及其他相关的配套设施投入等成本(表3)。城市政府理性选择旅游合作, 在于地方经济、就业、社会环境等产生的积极影响, 大于交易成本和生产成本等成本总和。

“无障碍旅游圈”的形成, 代表着各城市政府旅游合作效应要超过合作成本, 合作净收益要大于不合作的净收益。全球化和区域一体化促使城市旅游管理体制创新、旅游融

表3 长三角无障碍旅游圈的政府合作成本与合作收益

Tab. 3 The intergovernmental cooperation cost-benefit of the accessible travel circle

	合作收益	合作成本
经济利益	旅游市场开拓和旅游新产品整合, 地方税收和就业岗位增加, 旅游品牌策划与运作成本降低, 增强区域竞争力	生产成本 旅游及配套设施的建设资金
政治利益	减少地区分割, 促进地区关系和谐, 提高社会文明程度	交易成本 搜集、整理及处理信息的成本, 谈判机会成本
社会利益	提高环境品质和服务质量, 提升旅游品牌知名度, 维护社会稳定	

合发展和市场统一建设,整合不同区域旅游资源,丰富旅游产品,延伸旅游产品链。通过各地合作竞争交流,促进服务和产品质量提升,增强旅游吸引力,做大旅游市场及收入的“蛋糕”(表4)。

表4 长三角“无障碍旅游圈”的利益分析及策略选择

Tab. 4 The intergovernmental cooperation gains and behavioral strategies of the accessible travel circle

局中人	不合作的负效应	合作成本	合作收益	博弈的得益结果	策略选择
非成员城市	旅游市场散、乱、弱,相互分割,要素流动受阻	跨区域连通性旅游设施建设成本,旅行社拓展业务及运营成本	促进资源整合。扩大旅游消费市场,提升旅游服务品质,联合打造区域旅游品牌,提高旅游产品的吸引力	合作收益 > 合作成本	加入旅游圈
成员城市	缺乏知名旅游品牌,区域旅游竞争力提升困难,客源地十分有限	旅游信息采集整合、合作协议签订维护以及监督仲裁等交易成本,合作过程中的协商成本		合作收益 > 合作成本	接受新成员

3.3 合作动力与行为策略

长三角“无障碍旅游圈”的建设,属于共享型合作模式。①“无障碍旅游圈”旅游合作促进各方共赢,整体及个体合作净收益增加形成的成本—收益均衡状态,成为激励各方深度合作的根本基础。②内外部力量共同推动合作达成共识。行政分割体制下,合作收益看不到,认识有局限,合作推动困难。当市场环境发生变化导致行业危机出现,地方和企业寻求体制突破的合作变革动力就顺应了全球化和区域一体化。随着合作深入,合作带来的收益使得地方政府的合作意愿更强,制度创新的动力也更为强劲,跨界合作管理顺理成章。③市场力量仍起决定作用。城市政府的合作,仍需尊重市场规律,以市场需求为导向,顺应企业变革需求,顺势而为,共同推进合作共赢。

4 损益型合作模式分析 苏浙跨界水污染治理

江苏省吴江市和浙江省嘉兴市毗邻,京杭大运河及水系贯穿交织。吴江是纺织大市,印染废水污染下游嘉兴,跨界水污染事件频现。双方政府破解矛盾,促进跨界水污染协同治理,成为中国跨行政区水污染防控管理的典范,也属于典型的损益型合作模式。

4.1 合作历程

1995年盛泽与王江泾的“臭鱼堵门”^①,惊动苏浙两地省政府乃至中央有关部委。1996年原国家环保局下发《关于盛泽—嘉兴地区水污染纠纷处理意见的通知》,推动苏州、嘉兴两地建立了跨界河段的联合监测机制,协同防治合作迈出第一步。但是这仍不能改变嘉兴水质恶化的现实,导致2001年11月21日嘉北再次发生筑坝拦污的“断河事件”,事态更为严重。在国务院、水利部、国家环保总局以及苏浙两省政府共同施压下,苏嘉两市终于达成了《关于江苏苏州与浙江嘉兴边界水污染纠纷和水事矛盾的协调意见》,合作迈出实质性步伐,也开始意识到以邻为壑,只能损人不利己,协商共治才是出路。2002年2月苏州市和嘉兴市政府联合召开首次边界水污染联席会议,正式建立污染防治合作机制,推动信息互通、环保联合督察、联合办公。2005年盛泽福祥酒精公司酒精废水意外泄露影响嘉兴新塍镇,再次考验两地环保协调机制,县、镇基层政府开始跃升为合作主力。同年7月吴江盛泽和嘉兴王江泾两镇召开第一次联席会议,建立了两镇联席会议、联合组织、联合调解、预测预警等4项工作制度,创立了跨省区域协作处理

① 20世纪90年代起,盛泽的印染业空前发展,废水涌入河道,致使嘉兴北部王江泾镇的渔民遭受到巨大的损失。1995年,200多名渔民挑着死鱼闯进盛泽镇政府,爆发了“臭鱼堵门”事件。

毗邻地区矛盾纠纷的新模式。跨界双方通过建立联合人民调解委员会，实现了接壤区域矛盾纠纷的更快更妥善处理，并且自上而下建立了较为完整的政府间合作协调框架。

4.2 地方政府合作成本与收益分析

苏浙跨界水污染合作治理，生动展现了不同利益主体之间如何从地方行政分割走向协作治理集体行动的变迁过程。合作收益包括经济、政治、社会利益等，如跨界合作治理水污染可能降低治理成本，水环境改善与水质直接相关产业及旅游业的发展；有助于地方政府完成环境保护的应有职责，给上级政府留下较好的印象；维护了公众的环境权益，保障宜居的短期社会利益和可持续发展的长远利益。而合作成本包括由政府和企业直接投入污染治理成本；各级政府制定执行并监督跨界水污染管制的信息及监测、纠纷谈判协商、合作协议签订等交易成本；当上游将环境成本转嫁给下游时，上游向下游支付的环境损害赔偿成本及下游受污染影响丧失的机会成本等（表5）。

表5 苏浙跨界水污染治理中的合作成本与合作收益

Tab. 5 The intergovernmental cooperation cost-benefit of the management of Jiangsu-Zhejiang transboundary water pollution

合作收益	合作成本	
增加渔业、种植业、旅游业等经济收益	污染治理成本	排污企业、政府治理投入(设备整改、工程建设、技术更新、监测等费用)
改善流域水环境质量	交易成本	制定、执行并监督跨界水污染管制实施的成本
确保公众环境权益，维护社会稳定	补偿成本	基于区际公平的流域内受益地区对受损地区的利益补偿

合作前，苏浙两地政府以产业发展和环境保护等为焦点展开的利益博弈，形成了上游受益，而下游受损的非均衡状态。吴江和嘉兴同处澜溪塘流域，流域的不可分割性、水污染的外部性使得两地政府均有采取“治理”行为策略的可能性，而本地经济利益诉求又使其具有“不作为”的倾向，因此在初始的静态博弈模型中就形成了四种可能的收益结果（图2）。由其收益矩阵可知，无论下游采取“治理”（即合作）或是“不治理”（即不合作）策略，上游地方政府的最优选择都是“不治理”，博弈的均衡解就是（不合作，合作），也就是说上游政府“搭便车”享受下游治理形成的环境效益，促进了地方经济的增长，却把环境治理成本转嫁给下游，而下游政府又不得不承担流域水环境污染治理成本，在此过程中还会失去部分发展机遇。因此，在这种非合作状态下，上下游政府的成本收益关系如表6所示。上游的吴江市能得到印染企业发展给地方所带来的就业及经济效益，其所需支付的成本主要是用

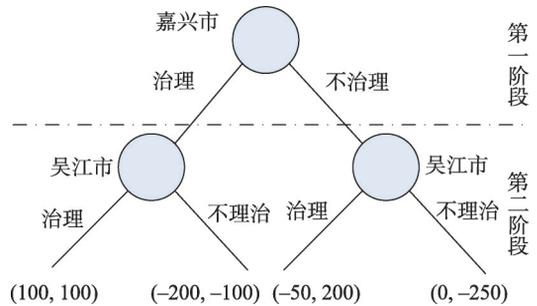


图2 苏浙跨界水污染静态博弈树

Fig. 2 The game tree of Jiangsu-Zhejiang transboundary water pollution

表6 非合作下的上下游政府的成本与收益关系

Tab. 6 The upstream and downstream governments' cost-benefit under the non-cooperation condition

城市	收益	成本	得益状态
上游城市	地区成为印染企业集聚地，经济得到发展，并拉动本地就业	本地防污治理所需支付的成本	受益
下游城市	—	本地防污治理所需支付的成本、上游转移的环境污染治理成本、丧失发展机遇	受损

于本地污染治理所需支付的成本；而下游的嘉兴则不仅需要为自身的环境保护承担责任，还需要为上游的不作为导致的水环境恶化而付出努力，同时其经济发展也受到了限制。

在合作后，上游政府的收益有所下降，而下游政府因获得补偿而使收益得到改善，上下游政府之间的利益出现均衡的可能性（图3）。通过均衡两地利益，推动了两地流域水污染的合作治理，改善了水环境质量，水纠纷事件也大幅减少。

4.3 合作动力与行为策略

苏浙跨界水污染协同共治合作属于损益型合作模式，通过成本逼迫实现合作的博弈均衡状态。① 合作在于打破上游受益、下游受损的非均衡，使受益方的收益水平有所下降，而受损方的收益有所增加，促使向均衡状态变化。② 外部力量特别是来自上级政府和公众的压力，是该模式中达成博弈均衡的关键力量。如果没有外力介入，上游政府因为未必有损失通常会选择不合作，但是当它面临上级政府和公众的压力时，不合作的政治成本和社会成本就会提升，不合作成本明显要大于合作成本，这时上游政府的理性选择只有合作。③ 公众力量对政府行为产生推动作用。虽然政府是区域合作的主体，但在政府合作中公众力量是无限的。为此，调动公众力量，促进一体化也至关重要，尤其在弥补“市场失灵”的合作缺陷上。

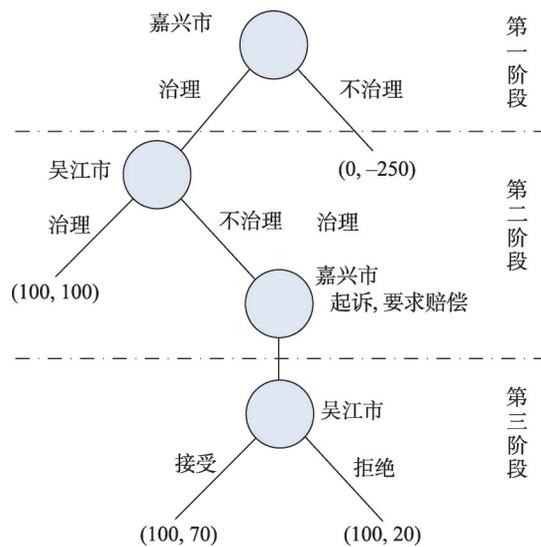


图3 苏浙跨界水污染治理三阶段博弈树
Fig. 3 The 3-stage game tree of Jiangsu-Zhejiang transboundary water pollution

5 比较利益型合作模式分析: 申苏浙皖高速公路对接

申苏浙皖高速公路贯穿长三角一市三省，从上海经过江苏吴江和浙江湖州进入安徽境内。为了促成这条道路通车，苏浙沪政府沟通协商从2003年持续到2008年，展现了地方政府间合作利益不均下讨价还价的博弈全过程。

5.1 合作历程

“十一五”国家高速公路路网规划提出重点建设申苏浙皖高速公路，三地政府在规划协调中表现积极。2003年开始，安徽、浙江、上海等相继开工，浙江湖州市政府及安徽省方面希望借申苏浙皖高速，拉近与上海的距离，以助推浙北皖南经济腾飞，并形成向西产业走廊。江苏吴江方面仅仅是借道，积极性不高，以“国家宏观调控”的土地指标不足为由迟迟未见行动，申苏浙皖高速公路江苏段建设停摆。

浙江社会各界十分急迫，在省第十届人大三次会议上，湖州多名代表联名提交了关于加强省际间政府沟通协调的议案。经过苏浙两省政府的磋商，把申苏浙皖高速公路江苏段纳入江苏省2005年重点建设项目。在浙江和安徽境内通车两年多后，江苏和上海段终于在2008年同步通车，“断头路”才得以打破。

5.2 地方政府合作成本与收益分析

高速公路是一种准公共物品，其建设阶段、建成后的运营都会对地方的经济社会发

展产生积极影响,如直接受益体现为减少运输成本、改善运输效率、促进运输业发展,间接收益体现为增强对外资的吸引力、带动地方就业、拉动地方消费需求和促进产业结构的优化。因此,城市政府间沟通协商以促成跨界高速公路路段的有效连接在很大程度上是为了获取高速公路建设和营运所带来的综合效益,这也就构成了政府共同推进申苏浙皖高速连通所能获取的合作效应。这一过程中,合作成本不仅仅是高速公路的工程建设、土地征用、环境修复等成本,还有长时间博弈过程中所付出的交易成本,这些都会阻碍跨界高速公路的连通(表7)。

表7 申苏浙皖高速公路对接的合作成本与收益

Tab. 7 The intergovernmental cooperation cost-benefit of the Shanghai-Jiangsu-Zhejiang expressway

合作收益		合作成本
降低运输成本,提高运输效率	建设成本	工程建设和设备费用及预备费
改善地区投资环境,增强企业引力	环境资源成本	高速公路建设过程及建成后导致资源耗损及生态环境破坏的成本,如农田的侵占、施工的噪声污染等
减少可达时间,方便出行,提供良好的行驶环境,促进人员文化商业交流	交易成本	跨界高速公路对接过程中沟通、协商、谈判、信息交流以及制定解决措施的方案、措施等费用

申苏浙皖高速长达2年之久的“断头路”现象是地方政府“于我有利则为之,于我无利则不为”的合作逻辑的一种体现。苏浙两地的地方政府都希望自己能得到“馅饼”中最大的一块,从而形成了江苏与浙江两地之间讨价还价的博弈过程。申苏浙皖高速公路江苏断头路的存在,主要是因为湖州是这条高速公路的最大受益者,建成通车愿望最为迫切;而江苏方面整体受益性不强,反而要占用为数不多的土地指标,因而一再延缓建设。在合作谈判过程中,由于湖州需求强烈,经济实力相对落后于苏州,在“经济实力决定话语权”的府际网络中,苏州占据了谈判中更为主动和有利的地位,对催促大多采取拖延策略,获得了较大的利益补偿,苏州到上海南部沪苏高速公路接入青浦,湖州段车道也由原来设计的4车道改为6车道,江苏省政府给予土地指标的支持,双方最终实现了合作。

5.3 合作动力与行为策略

申苏浙皖高速公路江苏段的建成,意味着通过合作正效益对初始收益较少一方进行补偿,建立起合作伙伴关系,这一比较利益型合作模式,合作初期,双方都具有一定收益,但初始收益的分配呈现非均衡化;合作后期,原收益较少一方因获得补偿而收益增加,原收益较多一方的收益则下降,合作双方的收益由非均衡向均衡状态演变。可以看出,利益补偿是该模式由不合作转向合作关系的主要力量,同时潜在的未来收益和外部力量也在一定程度上确保了这种合作关系的持续。而利益补偿的多少则受博弈各方讨价还价能力的影响。一般而言,博弈方对合作的预期收益越低、偏好越多、经济政治实力越强,则在博弈中往往占据优势地位,就能通过谈判获得更多的利益补偿量。因此,合理利益补偿机制是合作持续的关键。地方利益的不协调,需要通过利益补偿实现新的均衡,以稳定合作。政府合作也要以市场调节为主,政府的宏观调控为辅,实现地区间利益补偿和均衡,从而促进整个社会经济公平的公正。

6 结论与讨论

本文运用利益相关者和成本收益分析法,构建了区域一体化进程中政府合作的损益型、共享型和比较利益型三种模式及其分析框架,并通过考察长三角“无障碍旅游圈”、

苏浙跨界水污染治理、申苏浙皖高速公路对接3个代表性案例,分析了不同合作模式中地方政府的成本—收益、利益相关者行为策略等。研究表明,城市政府合作必须满足合作的预期收益应大于非合作收益,合作收益要大于合作所需的成本,实现各成员都能获得合作净收益。哈耶克曾经批评合作中的“制度理想主义者认为设计制度,强制推行”^[30],以此来看以经济一体化、贸易自由化为方向的欧洲样板,遭遇了英国“脱欧”事件,意味着合作和一体化必须是在尊重城市政府利益矛盾协调基础上的行为,否则利益冲突越来越大,合作甚至会走向反面。

不同类型合作模式的利益转换研究有助于城市政府乃至国家判断其合作行为策略。共享型合作模式中,市场是合作的主要力量,政府只要能够提供规范的市场环境,打破地区间的行政壁垒,市场力量会自发推动合作共赢;损益型合作模式中,上级政府和公众是推动达成博弈均衡的关键力量,特别是在突发事件或强大的外界压力下,受损一方获得补偿,地方政府的博弈结构更有可能发生变迁,政府顺势而为,引导公众力量,促进合作,获取正能量;比较利益型合作模式中,上级政府及第三方是双方由不合作走向合作的核心力量,在双方合作获得正效益的补偿下,原来收益少的一方通过谈判使双方利益实现了均衡。

长三角地区政府合作树立了跨区域协作的典范,合作必然存在博弈与竞争,如同系统生长包含着互补和对抗两种力量,因而需要打破这种博弈和竞争格局,构建有助于合作实现双赢的制度安排:①合作互信机制,地方政府间在必要的法规和政策保障下,确保各方拥有平等的知情权、参与权和话语权,通过协商和沟通解决各方普遍存在的共性问题,加强信息沟通、减少信息壁垒,增强相互信任;②对话协商机制,依托高峰论坛、双边协议、洽谈会、研讨会及部门会议等,搭建多种形式的对话交流平台,有针对性的开展某一特定领域的对话协商;③利益共享机制,按照责任共担、利益共享原则,推进合作成本和收益的共同分摊,对合作中付出成本高的一方要给予相应的补偿,既可以采取财政转移支付的形式,也可以采取政策补偿、项目资助、智力补偿等形式来代替;④监督约束机制,要充分发挥上级国家机关的监督指导作用,也要加强专家、行业协会等第三方部门的监督,同时要建立赏罚分明的奖惩机制,保证各方政府积极贯彻和执行区域合作协议中的相关约定。这些合作机制的建立,不仅对推进长三角一体化具有启发性,对于全国其他区域政府间合作同样可资借鉴。

总之,对跨边界城市政府合作的研究有助于回答如何最大程度发挥城市合作正效应,促进区域一体化以实现区域利益最优化的关键问题。当然,关于这一问题的研究仍可深入,如地方政府合作收益与成本的量化估算、非政府主体利益诉求对区域合作影响、地方政府合作关系对区域一体化的效应评估等。

参考文献(References)

- [1] Gordon V. Partners or competitors? Perceptions of regional economic development cooperation in Illinois. *Economic Development Quarterly*, 2007, 21(1): 60-78.
- [2] Lee Y, Lee I W, Feiock R C. Interorganizational collaboration networks in economic development policy: An exponential random graph model analysis. *Policy Studies Journal*, 2012, 40: 547-573.
- [3] Agranoff R, McGuire M. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington DC: Georgetown University Press, 2004: 124-145.
- [4] Sun Yazhong. *Intergovernmental Competition Theory*. Nanjing: Nanjing University Publishing House, 2011: 249-264. [孙亚忠. 政府竞争论. 南京: 南京大学出版社, 2011: 249-264.]
- [5] Huang Luntao. Study on the benefit-sharing mechanism in the local government cooperation [D]. Hangzhou: Zhejiang University, 2012. [黄伦涛. 地方政府合作中的利益共享机制研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2012.]

- [6] Xu J, Yeh A G O. Interjurisdictional cooperation through bargaining: The case of the Guangzhou-Zhuhai Railway in the Pearl River Delta, China. *The China Quarterly*, 2013, 213: 130-151.
- [7] Agranoff R. Directions in intergovernmental management. *International Journal of Public Administration*, 1988, 11(4): 357-391.
- [8] Agranoff R, McGuire M. Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, 14(4): 495-512.
- [9] Mandell M P. Intergovernmental management in interorganizational networks: A revised perspective. *International Journal of Public Administration*, 1988, 11(4): 393-416.
- [10] Lowndes V, Skelcher C. The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, 1998, 76(2): 313-333.
- [11] Heeg S, Klagge B, Ossenbruggge J. Metropolitan cooperation in Europe: Theoretical issues and perspectives for urban networking. *European Planning Studies*, 2003, 11(2): 139-153.
- [12] Jessop B. The regulation approach, governance and post-fordism: Alternative perspectives on economic and political change? *International Journal of Human Resource Management*, 1995, 24(3): 307-333.
- [13] Foster K A, Barnes W R. Reframing regional governance for research and practice. *Urban Affairs Review*, 2012, 48(2): 272-283.
- [14] Kokx A, Van Kempen R. Dutch urban governance: Multi-level or multi-scalar? *European urban and Regional Studies*, 2010, 17(4): 355-369.
- [15] Brenner N. Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: A critical overview. *Cities*, 2002, 19(1): 3-21.
- [16] Feiock R C. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington DC: Georgetown University Press, 2004: 45-102.
- [17] Olson M. *The Logic of Collective Action*. Shanghai: Joint Publishing, 1995: 4-17. [曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑. 上海: 三联书店, 1995: 4-17.]
- [18] Li Ping, Chen Na. An explanation of the integration of regional economy from the point of neo-institutional economics. *Journal of Harbin Institute of Technology (Social Sciences Edition)*, 2005, 7(2): 72-76. [李平, 陈娜. 区域经济一体化的新制度经济学解释. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2005, 7(2): 72-76.]
- [19] Feiock R C. Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, 2009, 44(3): 356-377.
- [20] Feiock R C. The Institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 2013, 41: 397-425.
- [21] Chen Wen, Wang Jue. Assessment and measurement of spatial integration in Changjiang River Delta. *Scientia Geographica Sinica*, 2013, 33(8): 902-908. [陈雯, 王珏. 长江三角洲空间一体化发展格局的初步测度. 地理科学, 2013, 33(8): 902-908.]
- [22] Luo Xiaolong. *Inter-city Cooperation and Governance in the Yangtze River Delta Region*. Beijing: The Commercial Press, 2011: 182-188. [罗小龙. 长江三角洲地区的城市合作与管治. 北京: 商务印书馆, 2011: 182-188.]
- [23] Williamson O E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. New York: Free Press, 1985.
- [24] Liu Chao. *Regional cooperation: The consensus to solve marginalization [D]*. Xi'an: Northwest University, 2010. [刘超. 区域间政府合作: 应对边缘化的共识[D]. 西安: 西北大学, 2010.]
- [25] Qu Zili. Endogenous transaction cost and regional economic integration. *Nankai Economic Studies*, 2003(2): 67-70. [屈子力. 内生交易费用与区域经济一体化. 南开经济研究, 2003(2): 67-70.]
- [26] Wu Chaoyang. Analysis on regional economic integration in the perspective of organization economics and China's strategy choice [D]. Nanchang: Jiangxi University of Finance and Economics, 2005. [吴朝阳. 区域经济一体化的组织经济学分析: 兼论中国的策略选择[D]. 南昌: 江西财经大学, 2005.]
- [27] Docherty I, Gulliver S, Drake P. Exploring the potential benefits of city collaboration. *Regional Studies*, 2004, 38(4): 445-456.
- [28] National Bureau of Statistics of China. *2004 China Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistics Press, 2005. [国家统计局. 2004年中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社, 2005.]
- [29] Chen Wen, Wang Jue, Gao Jinlong. Tourism cooperation among governments in the metropolitan region and the integration mechanisms: Evidence from the Yangtze River Delta, China. *Tropical Geography*, 2017, 37(6): 784-791. [陈雯, 王珏, 高金龙. 城市群区域一体化与旅游共享合作机制: 长三角的经验借鉴. 热带地理, 2017, 37(6): 784-791.]
- [30] Hayek F A. Deng Zhenglai, trans. *The Constitution of Liberty*. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 1997: 108-142. [弗里德里希·冯·哈耶克. 邓正来, 译. 自由秩序原理. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997: 108-142.]

Cost-efficiency mechanism and game-action of inter-local governmental cooperation in the Yangtze River Delta Region

CHEN Wen^{1,2}, WANG Jue³, SUN Wei¹

(1. Nanjing Institute of Geography and Limnology, CAS, Key Laboratory Watershed Geographic Sciences, CAS, Nanjing 210008, China; 2. Department of Resource and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China; 3. Department of Geography and Resource Management, The Chinese University of Hong Kong, NT, Hong Kong 999077, China)

Abstract: Under the background of globalization and regional integration, regional cooperation is viewed as a crucial approach to dealing with various challenges in the context of globalization, and likewise as a prerequisite for maintaining the cities' comparative advantages as well as competitiveness. Although different actors involving private enterprises, research agencies and other organizations have jointly participated in the regional organization, and local governments have played dominant roles in the cross-border cooperation by controlling the majority of social resources and assuming the responsibility of managing the economic activities within their jurisdictional areas. By applying the cost-benefit analysis based on the game theory and governmental behavior theory, this paper attempts to put forward three models of intergovernmental cooperation and builds a new theoretical framework to explain how the mutual gains and costs of the cooperative efforts drive the governmental behavior. Then, by focusing on the Yangtze River Delta (YRD) region, three typical cases of cooperation events, the YRD accessible travel circle (Changsanjiao wuzhang'ai lyuyouquan), Shanghai- Jiangsu-Zhejiang- Anhui expressway (shensuzhewan gaosu gonglu) and the management of Jiangsu-Zhejiang transboundary water pollution are selected to examine the three models of intergovernmental cooperation, namely, win-win model, comparative interest model, and win-lose model. This paper explains different types of cost-benefit, cooperation powers, and behavioral strategies under different cooperation modes. Through tracing the process of cooperation formation and investigating intergovernmental interaction, this paper argues that the cooperative gains and costs significantly influence the governmental behavior, and further shape different models of intergovernmental cooperation. Based on the empirical analysis, this paper suggests that cooperative mechanism including mutual trust mechanism, dialogue and consultation mechanisms, benefit-sharing mechanisms, as well as supervision mechanism should be formed in the further promotion of regional cooperation in the Yangtze River Delta.

Keywords: city government; cooperation model; cost-benefit; game mechanism; Yangtze River Delta