

# 地方政府合作意愿分配对区域 全周期治理的营造与影响

——基于4个都市圈中心城市的动态考察

锁利铭 高光涵

**【摘要】**“意愿-行为”构成了地方政府间合作全周期过程,合作意愿分配是地方政府有方向营造合作行为的隐性过程,地方政府的合作意愿分配何以驱动显性合作行为并由此形塑区域治理结构,是有待回应的研究命题。基于4个都市圈中心城市地方政府2012年至2021年的政府工作报告,分析了都市圈“中心-外围”治理结构下中心城市地方政府合作意愿对象与要素的分配特征以及意愿驱动行为的路径。研究发现,地方政府合作意愿分配是“意愿-行为”过程中的前置环节,通过对合作意愿对象的分配形成合作网络环境的营造效应,界定合作网络的风险、成本与文化。都市圈中心城市地方政府的合作意愿对象分配具有等级、辖区和地理三条路径,其对周边城市地方政府的合作意愿对象与要素分配形成了“中心-外围”治理结构下中心城市地方政府的个体意愿网络。都市圈合作的意愿网络与政策网络互构过程中,意愿转化为行为,驱动“中心-外围”治理结构形成。

**【关键词】**地方政府;中心-外围;合作意愿;全周期治理;都市圈

**【作者简介】**锁利铭,南开大学周恩来政府管理学院教授、中国政府发展联合研究中心研究员、计算社会科学实验室主任;高光涵,南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。

**【原文出处】**《江苏社会科学》(南京),2024.1.97~107

**【基金项目】**本文为国家社会科学基金重大项目“中国式现代化进程中的区域协调发展路径优化研究”(23&ZD035)的阶段性成果。

## 一、问题的提出

合作网络是地方政府间合作行为的组织化表现,合作网络的形成经历由“意愿”与“行为”组成的全周期过程。既有的区域合作研究更聚焦于网络视角下的合作行为分析,而相对忽视了地方政府行为自主性下的前置过程——意愿决策。地方政府间合作网络的构建往往基于某一地方政府作为网络发起方或网络节点率先单向表达合作意愿,形成包含合作价值观、信念与倾向的合作文化氛围,为合作行为营造网络环境<sup>①</sup>。合作意愿延伸了府际合作网络形成的全周期过程,降低了合作的多重风险,是理解地方政府间合作秩序与规则的重要视角<sup>②</sup>。

都市圈是我国多重区域合作治理格局中的重要空间场景。国家发展改革委印发的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出,都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。《“十四五”新型城镇化实施方案》强调,培育现代化都市圈是优化城镇化空间布局和形态的路径之一,要以促进中心城市与周边城市(镇)同城化发展为导向,建立健全省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的同城化推进机制。都市圈合作创设了中国情境下的“中心-外围”区域治理结构,“带动”“牵头”的角色厘定意味着中心城市地方政府掌握更多的合作主

动权,都市圈合作网络的形成依托于作为关键行动者的中心城市地方政府的合作意愿与行为<sup>③</sup>,中心城市地方政府的合作意愿分配影响着都市圈合作网络的集体行动特征<sup>④</sup>。

由此,本研究力图跳出既往基于合作行为的网络的研究视角,将研究单位由“行为”前移到“意愿”,遵循地方政府的自主理性选择逻辑,关注区域合作网络建构过程中关键行动者的合作意愿分配过程及其特征何以营造合作行为环境。具体而言,本研究探讨都市圈合作治理结构下中心城市地方政府的合作意愿分配逻辑,分析中心城市地方政府对周边城市地方政府的合作意愿分配特征及其对合作行为的驱动路径。聚焦都市圈中心城市地方政府对“中心-外围”治理结构的合作意愿分配,有助于理解都市圈合作网络形成过程中合作意愿对合作行为的营造效应,阐释都市圈合作网络的“意愿-行为”全周期过程,为推动现代化都市圈治理模式提供启示。

## 二、理论基础与分析框架

### 1. 全周期合作过程中的意愿分配

制度性集体行动理论(institutional collective action, ICA)是理解地方政府间区域合作的基础框架。ICA框架指出,地方政府间合作行为是地方政府基于合作收益、交易成本和合作风险的微观动机所做出的理性选择与决策。合作行为产生前的过程被定义为理性决策阶段,是合作的隐性过程,而地方政府理性决策的过程何以呈现?合作意愿为理解地方政府间合作的隐性过程提供了一个新视角,与显性的合作行为一同构成合作的全周期合作模型。

合作意愿的产生与表达是地方政府间合作关系

建立的基本前提<sup>⑤</sup>,其描述了地方政府预期与谁合作、如何合作的倾向<sup>⑥</sup>。地方政府合作意愿的表达创设了府际合作的网络环境,营造和预设了地方政府间的合作行为。地方政府通过意愿分配所营造与创设的合作行为界定了府际合作的成本、风险与收益,为集体行动的参与者提供了理性选择参考<sup>⑦</sup>。然而,合作意愿表达作为一项组织决策,受到决策者注意力分配的影响。马奇和西蒙的有限理性学说指出,在组织行为产生前的组织决策配置过程中,组织是有限理性的<sup>⑧</sup>,并非所有决策都会进入组织决策者的政策议程,注意力是组织中最稀缺的资源<sup>⑨</sup>。地方政府合作意愿表达过程同样受限于有限的组织注意力,对某一对象或要素的合作意愿表达是地方政府理性分配的结果,并营造了由合作风险、成本与收益组成的合作行为<sup>⑩</sup>。

### 2. 合作意愿分配的对象与要素

地方政府的合作意愿分配过程由对象分配与要素分配两部分组成,如图1所示,两部分之间并非存在时序演化关系。这意味着地方政府既可能先产生合作意愿对象,在此基础上决定合作意愿领域与结构,也可能源于某一动因、某个领域或某种结构而选择某一合作意愿对象。由此,地方政府面临着复杂而又艰难的合作意愿分配局面。

一方面,“与谁合作”的意愿对象分配。地方政府合作意愿对象的选择是地方政府间合作行动落实与区域合作网络形成的前提<sup>⑪</sup>。地方政府间的同质性与异质性匹配导致合作意愿对象产生了多重选择路径。基于同质性理论,地方政府倾向于与政治、经济和社会属性相似的地方政府合作<sup>⑫</sup>,其面临着共同

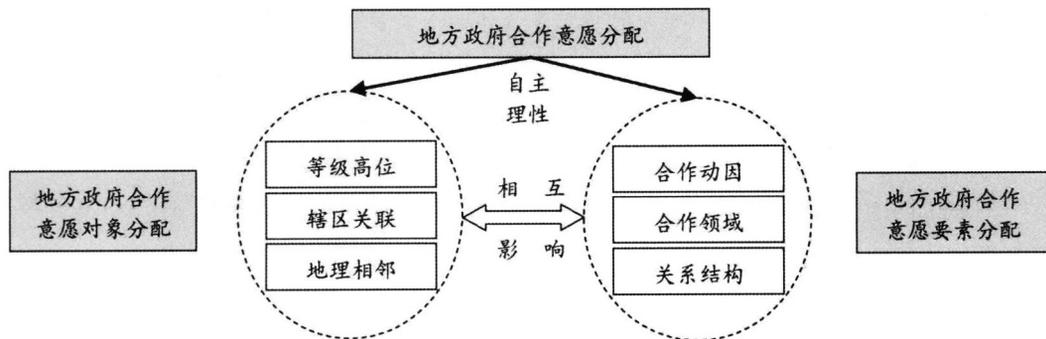


图1 地方政府的合作意愿分配过程

的政策议程或具有相似的政策偏好<sup>⑬</sup>,比如与辖区关联或地理邻近的地方政府合作。在异质性逻辑下,地方政府向比自身经济更发达或向具有更高政治地位的地方政府寻求合作<sup>⑭</sup>,以实现政策学习、资源获取甚至搭便车等合作目标,其遵循向等级更高位的地方政府合作的意愿分配逻辑。由此,地方政府的合作意愿对象选择可以归纳为等级高位、辖区关联与地理邻近三条路径。

另一方面,“如何合作”的意愿要素分配,包括合作意愿动因、领域、关系等。地方政府间合作意愿分配的动因主要是自主获益的内部驱动力或回应干预的外部驱动力。地方政府为了实现组织目标或收益,自主产生与其他地方政府合作的意愿<sup>⑮</sup>。上级政府通过权威政策制定(战略布局、发展规划等)、资源激励(人事、财政等)和信息提供(数据、知识等)等方式也对地方政府合作意愿分配形成了干预<sup>⑯</sup>,地方政府为了完成上级任务而通过分配合作意愿回应上级干预。在合作领域上,地方政府倾向于在资产专用性低<sup>⑰</sup>、绩效可测量难度低<sup>⑱</sup>的领域产生合作意愿。合作意愿关系指向合作的涉及方规模,包括两个地方政府之间合作的双边结构<sup>⑲</sup>与三个及以上地方政府间合作的多边结构<sup>⑳</sup>。

### 3.“中心-外围”治理结构下的合作意愿分配

都市圈合作网络是一种“中心-外围”结构的区域合作治理模式,是区域内中心城市地方政府与周边城市地方政府间的同城化合作。克鲁格曼的新经济地理理论跳脱了强调资本与人力在部门间流动的模式<sup>㉑</sup>,他提出了空间视角下产业和劳动力等要素在区域内集聚与分散的流动模式<sup>㉒</sup>。新经济地理理论对区域治理提出了两个命题,即区域间空间不平等与区域内发展不平等<sup>㉓</sup>,后者的内在逻辑通过“中心-外围”模型得以解释<sup>㉔</sup>,即通过区域结构下的向心聚集与离心分散<sup>㉕</sup>揭示地理空间中的经济集聚与人口集中<sup>㉖</sup>。向心的聚集与离心的分散意味着大量资源和人力要素在区域的中心地区与外围地区之间流动,而流动带来了大量的超越单一地方政府所能提供的需求和所能解决的问题。ICA框架补充了克鲁格曼对于“中心-外围”模型的阐述<sup>㉗</sup>,其主张,如果“中心-外围”治理结构下的中心城市与周边城市地

方政府间克服了建立和维持协作的交易成本走向区域合作,它们可以跨越行政管辖权分割的鸿沟<sup>㉘</sup>,形成行政边界融合<sup>㉙</sup>。那么,理论上需要进一步解释“中心-外围”的区域治理结构如何形成。

在都市圈的“中心-外围”治理结构中,中心城市地方政府在资源、市场以及权力等多方面都是区域内的优势方,主导着区域合作网络的形成、结构与演化。在合作“意愿-行为”过程中,中心城市地方政府的合作意愿分配影响着“中心-外围”治理结构能否形成以及如何形成<sup>㉚</sup>中心城市地方政府对周边城市的合作意愿对象与要素分配构成了“中心-外围”治理结构的个体意愿网络。中心城市地方政府的个体意愿网络影响了上级政府构建都市圈发展的整体政策网络,后者又反过来影响中心城市地方政府的个体意愿网络。由此,在都市圈合作的意愿网络与政策网络的互构中,合作行为环境得以营造,中心城市地方政府与周边城市地方政府的“中心-外围”合作治理结构产生,形成“意愿-行为”的全周期合作治理过程。

基于上述理论阐述与分析,本文首先理清中心城市地方政府的合作意愿对象分配逻辑,界定其对周边城市地方政府的合作意愿水平。其次,分析“中心-外围”治理结构下中心城市地方政府的合作意愿要素分配,包括合作意愿动因、领域与结构。最后,分析中心城市地方政府对于“中心-外围”治理结构的个体意愿网络与上级发展规划中所给定的都市圈整体政策网络之间的耦合程度,讨论意愿网络与政策网络两者在推动合作行为产生过程中的关系。

## 三、案例选择与资料来源

### 1. 案例选择:4个副省级国家中心城市

本文选择广州、成都、武汉和西安4个副省级国家中心城市、都市圈中心城市作为研究样本,原因在于同一行政层级和城市定位面临着相对同等的治理局面,可以尽可能控制更复杂与特殊因素的影响。4个都市圈中心城市的合作意愿分配受到了多重影响。首先,副省级国家中心城市是副省级建制的直辖市,在财政经济、官员职务任免等方面直接受到中央政府的领导与审批。中央政府实施了合作区、经济区、城市群、都市圈等多重区域合作战略,形

成了对中心城市地方政府合作意愿分配的层级干预。其次,副省级城市在“行政区划级别”上仍然属于省辖市,由所在的省级政府管辖。省级政府通过构建以中心城市地方政府为关键的区域合作,以期实现省域范围的整体协调发展。最后,中心城市不断扩张的城市演化过程,使中心城市产生与相邻的周边城市地方政府合作的需求,同时周边城市地方政府为了谋求“中心-外围”的正外部性产生与中心城市地方政府合作的诉求<sup>⑧</sup>。那么,在层级、辖区和地理的复杂影响与多重选择下,有限注意力下的中心城市地方政府合作意愿如何分配更值得关注与分析。

### 2. 资料来源:2012年至2021年政府工作报告

资料来源于4个样本城市2012至2021年十年间政府工作报告中的“工作安排”部分,收集于各城市人民政府官网。政府工作报告从酝酿起草到最终代表审议,吸纳了多方意见,每年度的政府工作报告具有相对固定的结构,包括对上一年工作的总结以及本年的工作安排<sup>⑨</sup>。“工作安排”部分是政府对未来一整年内需要依据法律、法规、制度履行的刚性责任进行预测,同时对来年可能需要“自由裁量”解决的事项大致范围进行预测<sup>⑩</sup>。因此,“工作安排”部分体现了地方政府在组织行为产生前的理性决策结果,体现着组织注意力的分配特征。

### 3. 分析步骤

首先,对于合作意愿对象分配,通过政府工作报告中对其他地方政府所提及的次数<sup>⑪</sup>,测量中心城市地方政府的合作意愿对象分配特征,并归纳中心城市地方政府对周边城市地方政府合作意愿分配的时间演化历程与趋势。其次,对于合作意愿要素,通过对政府工作报告中提及都市圈、同城化等与周边城

市地方政府合作的相关语句的编码与分析,探讨中心城市地方政府在“中心-外围”的都市圈中的合作意愿动因、领域与结构,分析意愿分配对合作行为营造的特征。最后,梳理4个中心城市所形成的都市圈获得中央或省级层面批示的合作网络(整体政策网络),将其与2012至2021年十年间中心城市地方政府的合作意愿分配网络(个体意愿网络)进行比较,探讨个体意愿网络与整体政策网络的耦合程度与关系。

## 四、实证分析

### 1. 合作意愿对象分配

#### (1) 合作意愿对象选择:多重路径并行

中心城市地方政府在合作意愿对象上的分配特征如表1所示。其中,对某一城市的提及频次越高,意味着中心城市与该城市的合作意愿越强<sup>⑫</sup>。可以发现,中心城市地方政府的合作意愿对象选择主要遵循三重逻辑。

等级逻辑下,比中心城市地方政府经济规模等级或政治等级更高的地方政府成为优先合作意愿对象,具体表现在对直辖市、港澳或其他副省级城市、省会城市中经济发达城市的合作意愿分配。比如,成都对外省经济更发达城市或政治级别更高的城市的合作意愿高达48.65%,而对外省其他城市的合作意愿仅占0.68%;武汉与外省省会城市、副省级城市产生的合作意愿也高达48.27%。

地理逻辑下,地理相邻的地方政府是中心城市地方政府合作意愿对象的重要选择,甚至在部分中心城市成为首要选择。从表1看出,广州、成都和武汉对周边城市的合作意愿对象分配比例位于22%至28%区间,约占整体合作意愿的四分之一。而西安对周边城市的合作意愿分配占比为

表1 中心城市地方政府合作意愿对象分配情况(频次/占比)

中心城市	同省城市		外省城市			
	周边城市	非周边城市	直辖市、港澳	副省级城市	省会城市	其他城市
广州	66(23.4%)	62(21.99%)	144(51.06%)	1(0.35%)	4(1.42%)	5(1.77%)
成都	34(22.97%)	41(27.7%)	42(28.38%)	7(4.73%)	23(15.54%)	1(0.68%)
武汉	16(27.59%)	12(20.69%)	1(1.72%)	10(17.24%)	18(31.03%)	1(1.72%)
西安	50(86.21%)	4(6.9%)	0(0%)	1(1.72%)	1(1.72%)	2(3.45%)

资料来源:作者根据2012-2021年4个中心城市政府工作报告数据自制,下同。

86.21%，周边城市地方政府成为其合作意愿对象分配的第一路径。

辖区逻辑下，中心城市地方政府同一辖区的地方政府成为合作意愿对象。比如，广州对深圳、东莞等同省非周边城市的合作意愿分配，尽管这些城市与中心城市在空间地理上并非直接相邻，但同辖区隶属关系使得中心城市地方政府对其产生了一定的合作意愿。

(2)对周边城市的合作意愿分配水平：整体呈上升态势

根据中心城市地方政府的合作意愿对象分配特征，地理相邻的周边城市地方政府已经成为中心城市地方政府的重要合作意愿对象。从趋势来看，4个中心城市地方政府对周边城市合作意愿分配的时间演变如图2所示。中心城市地方政府对周边城市地方政府的合作意愿尽管在近十年间波动起伏，但中心城市地方政府对周边城市合作意愿分配的线性趋势线显示，中心城市地方政府对周边城市地方政府的合作意愿分配呈现出总体上升态势。

## 2. 合作意愿要素分配

### (1) 合作意愿动因：纵横各异

中心城市地方政府对周边城市地方政府的合作意愿分配受到不同动因的驱使，其中回应上级干预的任务导向和实现自主获益的发展导向是最主要的两类意愿分配驱动因素。

其一，回应上级干预的任务导向型意愿分配，核心驱动力源自国家战略的赋能或上级政策的规制。以西安为例，2014年1月，西咸新区成为国务院正式批复设立的国家级新区，西安从2014年开始表达与周边城市合作的意愿，比如提出“西咸一体化”“共建

大西安”等。而2015和2016年，西安对周边城市的合作意愿分配水平降低。2017年1月，陕西省委、省政府发布《关于促进西咸新区进一步加快发展的意见》，做出西咸新区全面托管辖区行政和社会管理职能并交由西安市整体代管的重大决定，同年西安对咸阳的合作意愿分配显著上升。因此，上级政策的出台与干预为西安与周边城市的合作提供了一定的资源与利益支撑，为西安与周边城市合作营造了网络环境，也驱动了西安对周边城市的合作意愿表达与意愿网络形成。

其二，实现自主获益的发展导向型意愿分配。以广州为例，2000年，为了缓解广州在高速经济发展下面临的城市化问题与城市扩张无序性，广州出台了中国大城市中的第一个战略规划《广州城市建设总体战略概念规划纲要》，其中提到“南拓北优，东进西联”，向地理相邻的周边城市释放了合作意愿信号，特别是对与广州中心城区直线距离仅有不足20公里的佛山表达了合作意愿。2008年，广东省发改委印发的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》正式提出“广佛同城化”概念，标志着广州与地理相邻城市的合作得到了上级战略赋能。可以看出，在广州与周边城市的“中心-外围”合作治理过程中，横向自主的合作意愿表达是上级政策规划干预的基础与前提，上级政策规划的目的在于制度化与规范化横向自主间的合作过程。

### (2) 合作意愿领域：发展偏好

都市圈合作面向经济产业、基础设施、生态环境和公共服务等众多领域，中心城市地方政府结合本地发展实际对合作领域进行选择，形成地方政府的合作意愿领域<sup>⑧</sup>。从中心城市地方政府的合作意愿

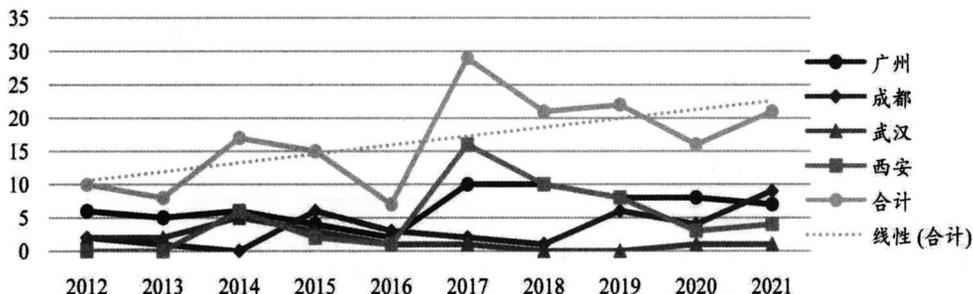


图2 中心城市地方政府对周边城市地方政府合作意愿分配频次的时间演变

领域特征(如表2所示)可以看出,基础设施和产业协作是中心城市地方政府最倾向与周边城市合作的两个领域。相对而言,城乡融合和市场开放是中心城市地方政府合作意愿最低的两个领域。可以发现,“中心-外围”治理结构下的中心城市地方政府对周边城市的合作意愿领域具有发展偏好,绩效测量难度低、资产专用性程度低、短期内经济增长显著的领域更能够得到中心城市地方政府的合作意愿表达。

(3)合作意愿关系:双边倾向

4个样本城市实现都市圈合作的意愿关系结构

特征如表3所示,广州、西安具有双边合作意愿关系倾向,武汉、成都兼顾双边和多边的合作意愿关系。其中,“西咸”“广佛”是合作意愿最强的两对双边关系,“武汉城市群”“成都经济区”是合作意愿最强的两个多边关系。

3.合作意愿网络与政策网络的耦合关系

4个中心城市地方政府与周边城市地方政府合作的个体意愿网络与都市圈整体政策网络的耦合情况如图3所示,其中实线圈表示整体政策网络,虚线圈代表个体意愿网络,连线的粗细代表了合作意愿

表2 中心城市与周边城市地方政府的合作意愿领域分配(占比)

合作意愿领域	广州市	成都市	武汉市	西安市	平均
基础设施	30.00%	29.17%	35.14%	30.30%	31.15%
产业协作	23.33%	20.83%	18.92%	33.33%	24.10%
一体化机制	10.00%	20.83%	5.41%	18.18%	13.61%
生态环境	23.33%	11.11%	13.51%	3.03%	12.75%
公共服务	6.67%	9.72%	16.22%	9.09%	10.42%
城乡融合	3.33%	4.17%	2.70%	6.06%	4.07%
市场开放	3.33%	4.17%	8.11%	0.00%	3.90%

表3 中心城市与周边城市地方政府的合作意愿关系分配(频次)

合作意愿关系	广州市	成都市	武汉市	西安市
双边	59	31	13	51
多边	6	25	13	2

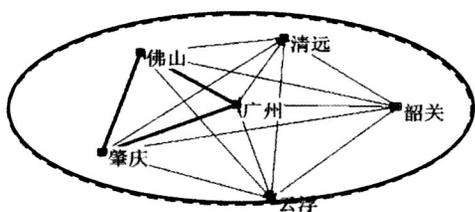


图3-1 广州市：整体紧密耦合

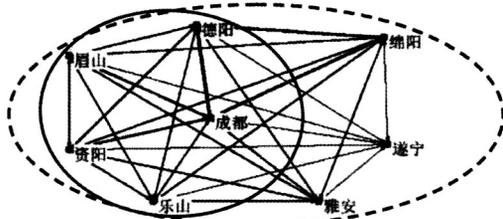


图3-2 成都市：局部紧密耦合

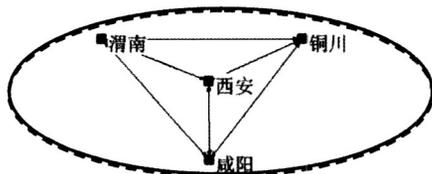


图3-3 西安市：整体松散耦合

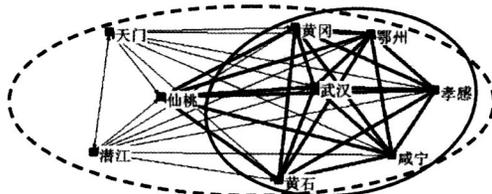


图3-4 武汉市：局部紧密耦合



图3 “中心-外围”治理结构下整体政策网络与个体意愿网络的比较

的强弱。从图3看出,整体政策网络是对中心城市地方政府个体意愿网络的整体纳入或局部选择。其中,广州和西安的整体政策网络是对中心城市地方政府合作意愿网络的整体纳入,武汉和成都的都市圈整体政策网络是对中心城市地方政府个体意愿网络的局部选择。

#### (1)整体纳入型

政策网络对意愿网络的整体纳入包括广州都市圈和西安都市圈,其中广州都市圈的整体政策网络具有更坚实的合作意愿基础,而西安都市圈在相对薄弱的合作意愿基础上形成了更为松散的整体政策网络。广州的整体政策网络是“中心-外围”治理结构下广州与周边城市合作的个体意愿网络有序拓展与演化的结果。2012至2015年,“广佛肇”是广州与周边城市的核心合作意愿网络。2017年至2018年,“广佛肇”的合作意愿网络拓展为“广佛肇清云韶”。2020年,《广东省开发区总体发展规划(2020-2035年)》把广州都市圈正式界定为“广佛肇清云韶”,广州都市圈的政策整体合作网络生成。因此,在良好的合作意愿网络基础上,广州都市圈整体政策合作网络也具有较高的网络紧密性。而西安都市圈的合作意愿网络相对薄弱,相应生成松散的整体政策网络。在西安都市圈的整体政策网络给定前,西安作为中心城市并未形成与咸阳、渭南与铜川等周边城市地方政府的多边合作意愿网络。从西安的合作意愿关系的情况(见上页表3)可以看出,近十年间西安仅提及合作意愿网络2次,即在西安都市圈的整体政策网络给定后,才驱动了西安与3个周边城市的多边合作意愿。

#### (2)局部选择型

政策网络对意愿网络的局部选择,包括成都都市圈和武汉都市圈,其整体政策网络往往是将合作意愿网络中关系紧密与稳固的部分作为上级赋能的都市圈合作网络。成都市与周边城市的合作意愿网络相对较丰富,拥有多种异质性的合作意愿多边关系,但成都都市圈的整体政策网络只包含德阳、资阳和眉山三座城市。这一合作网络的局部选择是出于都市圈的政策战略对1小时通勤圈的空间距离考量,并未将空间距离相对较远但既有合作意愿强烈与稳固的绵阳和雅安作为网络行动者纳入。在武汉,

2004年,《关于武汉城市经济圈建设的若干问题的意见》提出建设“1+8”格局的武汉城市圈,这成为武汉与周边城市较稳固和紧密的“中心-外围”结构合作意愿网络。2017年,《武汉市城市总体规划(2017-2035年)》提出建设“1+6”同城化格局的“武汉大都市区”,排除了此前“1+8”格局中与武汉地理距离相对较远的潜江和天门,这一模式也在2018年和2019年被武汉纳入合作意愿。而根据2022年国家发展改革委印发的《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》中的武汉都市圈整体政策网络界定,武汉与鄂州、孝感、咸宁、黄冈、黄石形成同城化格局。由此,基于1小时通勤圈的政策战略需求以及合作基础强弱的合作关系强度考虑,武汉都市圈最终被界定为“1+5”的治理结构,对武汉作为中心城市地方政府在“中心-外围”治理结构下的都市圈合作意愿网络进行了部分选择。

#### 4. 中心城市地方政府驱动都市圈合作的“意愿-行为”过程

通过对中心城市地方政府合作意愿的分配分析,得到中心城市地方政府驱动都市圈合作的“意愿-行为”全周期过程结构,如下页图4所示。“中心-外围”治理结构下的中心城市地方政府个体意愿网络由中心城市地方政府的合作意愿对象分配与要素分配组成。其中,合作意愿对象分配有等级、辖区和地理三重路径。在地理路径下,同地理边界的周边相邻城市地方政府是中心城市地方政府的重要合作意愿对象,甚至成为部分中心城市地方政府的首选合作意愿对象。中心城市地方政府与周边城市的合作意愿分配具有任务和发展导向,任务导向旨在回应上级的干预,发展导向在于实现自主获益。中心城市地方政府对周边城市地方政府的合作意愿领域分配具有发展偏好,合作意愿关系在双边与多边中选择。中心城市地方政府对于“中心-外围”的个体意愿网络与上级发展规划所圈定的都市圈整体政策网络并非完全耦合,在合作意愿强度与政策战略需求的双重考量下,整体政策网络对个体意愿网络进行整体纳入与局部选择。在中心城市地方政府对都市圈合作的个体意愿网络驱动与上级都市圈发展规划的整体政策网络干预下,“中心-外围”治理结构下中心城市地方政府与周边城市地方政府双向确认合

作意愿,都市圈合作行为得以进一步营造与创设。

## 五、结论与展望

### 1. 研究结论

合作意愿表达是地方政府间合作关系确立的基础,“意愿-行为”的合作过程为理解区域治理提供了全周期的视角。合作意愿分配是合作行为产生前地方政府在组织理性决策过程中所产生的合作意愿表达,是合作网络环境营造的过程,塑造了合作网络的风险与文化。本研究聚焦都市圈空间结构下中心城市地方政府的合作意愿分配过程,通过对4个副省级中心城市地方政府近十年政府工作报告的分析,讨论了面向都市圈的“中心-外围”治理结构下的中心城市地方政府合作意愿对象与要素分配特征,分析全周期治理过程中合作意愿何以驱动合作行为生成。本研究的结论主要包括三方面:

其一,地方政府合作意愿分配是区域全周期治理的前置环节,通过对合作意愿对象的分配形成合作网络环境的营造效应,界定合作网络的风险、成本与文化。中心城市地方政府在复杂的内外部因素影响下,形成了合作意愿对象分配的三重路径:一是等级高位路径,中心城市地方政府将更多的合作意愿分配给了外省经济社会更发达或政治等级更高的地方政府,但由于地方政府间的经济社会特征差距与地理空间距离较大,合作存在不稳定<sup>⑥</sup>。因此,合作意愿表达成为降低合作风险、缓解合作不稳定性的路径之一。二是辖区关联路径。中心城市地方政府与同属行政辖区的地方政府间在科层体制下面临着同样的属地考核目标与政策任务,加之深厚的历史

关联性,构成了其对同辖区内地方政府的合作意愿分配<sup>⑦</sup>。三是地理相邻路径。中心城市地方政府愿意对同地理边界的空间距离相邻的地方政府进行合作意愿分配,地理相邻下的信任积累对于降低地方政府间的合作交易成本与风险具有一定优势,因此,对周边城市地方政府的合作意愿表达推动形成地方政府间“邻居效应”的合作网络环境营造<sup>⑧</sup>。

其二,中心城市地方政府对周边城市地方政府的合作意愿对象与要素分配形成了“中心-外围”治理结构下中心城市地方政府的个体意愿网络。周边城市地方政府已经成为中心城市地方政府合作意愿的重要分配对象,且合作意愿呈现出整体上升态势。中心城市地方政府对周边城市地方政府的合作意愿分配受到任务型导向或发展型导向的驱动,任务型意愿分配趋向于完成上级任务,而发展型意愿分配更强调组织自身发展目标的实现。中心城市地方政府对周边城市地方政府的合作意愿领域具有发展偏好,其合作意愿领域表达集中于资产专用性低、绩效可测量度高的基础设施和产业协作领域,为合作意愿对象提供了领域上的环境营造。对于合作意愿关系,一部分都市圈中心城市地方政府更愿意与周边城市形成捆绑式的双边合作,而另一些则兼具双边与多边的合作意愿关系结构,这种合作意愿关系的公开表达为都市圈合作网络的形成提供了核心个体意愿的基础,为周边城市地方政府的合作意愿提供了意愿与风险参考。

其三,都市圈合作的意愿网络与政策网络互构过程驱动“中心-外围”治理结构形成。中心城市地

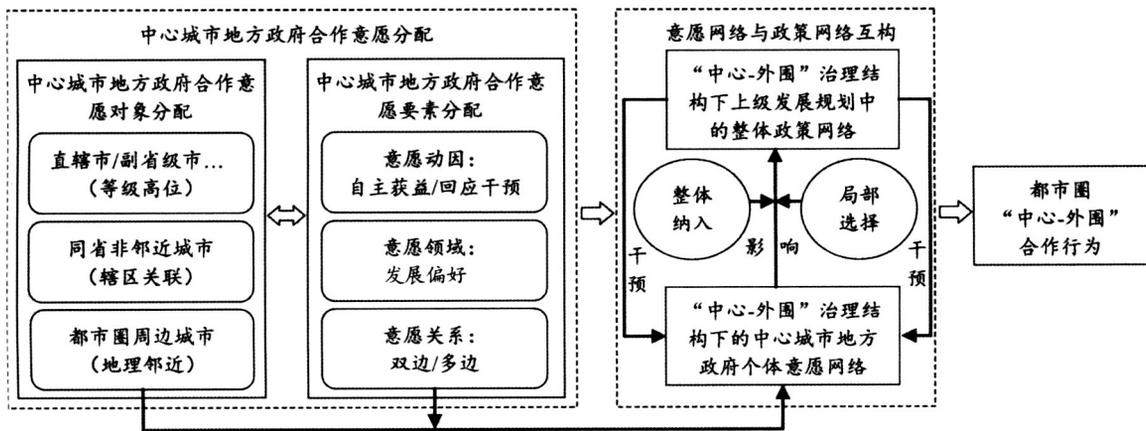


图4 中心城市地方政府驱动都市圈合作的“意愿-行为”全周期治理过程

方政府对周边城市地方政府的个体合作意愿网络是上级政府对都市圈发展规划中政策网络构建的基础,整体政策网络是基于既有的合作意愿强度与政策战略需求,对个体意愿网络的整体纳入或局部选择,而政策网络的形成又干预了个体意愿网络,引发中心城市地方政府对都市圈合作的个体意愿网络的内在调适。因此,面向都市圈合作的中心城市地方政府个体意愿网络在形成之后持续与政策网络相互影响,意愿网络与政策网络之间构成了双向互构的关系。在互构过程中,中心城市地方政府与周边城市地方政府的合作意愿得到多层次、多主体的多方表达,中心与周边的合作关系得到进一步确认,营造了良好的都市圈合作网络环境,合作行为也在这一过程中产生,“中心-外围”治理结构在“意愿-行为”的合作过程塑造下形成。

总体而言,从理论上来看,既有研究已经广泛关注到地方政府间合作行为的“合作网络”范式,但聚焦于合作行为的网络化容易将分析视角陷于给定“边界”的网络,而忽视了“意愿-行为”的全周期过程。本文将分析单元从“行为”带回到“意愿”,回归中心城市地方政府的个体理性选择与其作为复杂合作网络的关键节点,将合作意愿分配作为合作行为营造的重要基础。同时,研究进一步聚焦都市圈“中心-外围”治理结构下的“意愿-行为”过程,以中心城市地方政府这一关键行动者在组织决策过程中所呈现的合作意愿分配为研究对象,分析“中心-外围”治理结构下中心城市地方政府的合作意愿分配特征,探究意愿网络与政策网络之间的关系,以及意愿营造行为的路径。面向实践,无论是上级干预的协调性政策还是地方政府间自主的合作协议,其功能在于识别、承认、尊重并规范地方政府间的个体理性选择,为合作意愿的表达与合作关系的确立营造良好的网络环境。在“中心-外围”治理结构下,将“意愿-行为”过程引入区域治理中,回归具有个体理性的组织决策过程,更有利于指导上级政府对于都市圈的发展规划与政策制定<sup>⑥</sup>。未来可以通过政策干预驱动都市圈中心城市地方政府的合作意愿分配,并实现都市圈发展规划中的政策网络与关键行动者的意愿网络的柔性匹配,推进中国式都市圈发展模式优化,构建区域协调发展的共同体格局。

## 2. 研究展望

本文聚焦“意愿-行为”合作全周期过程中地方政府的合作意愿分配,拓展了区域合作的分析视角,为区域治理研究提供了一个新的分析过程模型,也为理解中国情境下的都市圈合作提供了素材。但本文也有一定的局限性,为未来相关研究留下了可拓展的研究空间:一是关于合作意愿分配水平与合作发展水平的关系研究。未来的研究可通过对合作网络的发展水平与合作意愿分配水平进行因果机制讨论,分析合作意愿分配如何影响合作网络绩效。二是关于合作意愿分配的对称性及合作网络环境营造的风险分析。未来的研究可以讨论地方政府间合作意愿的对象与要素之间的对称性,探讨意愿对称或不对称对合作行为营造的影响。

### 注释:

①J. A. Visser, "Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interlocal Relations", *The American Review of Public Administration*, 2002, 32(1), pp. 40-65.

②K. A. Horndeski, T. M. Koontz, "Deciding How to Decide: Cultural Theory and Rule Making in Collaborative Watershed Organizations", *Policy Studies Journal*, 2020, 48(2), pp. 425-446.

③R. M. Bird, E. Slack, "An Approach to Metropolitan Governance and Finance", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2007, 25(5), pp. 729-755.

④S. Leland, K. Thurmaier, "Political and Functional Local Government Consolidation: The Challenges for Core Public Administration Values and Regional Reform", *The American Review of Public Administration*, 2014, 44(4\_suppl), pp. 29S-46S.

⑤周望、程帆:《区域协调发展导向下城市群政府间合作意愿研究——基于三大城市群各城市政府工作报告的文本分析》,《城市问题》2022年第7期。

⑥锁利铭、陈斌:《地方政府合作中的意愿分配:概念、逻辑与测量——以泛珠三角为例》,《学术研究》2021年第4期。

⑦D. Wegner, J. Verschoore, "Network Governance in Action: Functions and Practices to Foster Collaborative Environments", *Administration & Society*, 2022, 54(3), pp. 479-499.

⑧J. G. March, H. A. Simon, *Organizations*, New York: John Wiley & Sons Press, 1958, p. 136.

- ⑨ Z. Spicer, "Regionalism, Municipal Organization, and Interlocal Cooperation in Canada", *Canadian Public Policy*, 2015, 41(2), pp. 137-150.
- ⑩ J. B. Carr, C. V. Hawkins(eds), "An Exploration of Collaboration Risk in Joint Ventures: Perceptions of Risk by Local Economic Development Officials", *Economic Development Quarterly*, 2017, 31(3), pp. 210-227.
- ⑪ F. W. Scharpf, *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*, London: Sage Publications, 1978, p. 345.
- ⑫ 李响、陈斌:《“聚集信任”还是“扩散桥接”?——基于长三角城际公共服务供给合作网络动态演进影响因素的实证研究》,《公共行政评论》2020年第4期。
- ⑬ 李智超、谭西涵:《府际合作可以缩小城市经济增长差距吗——基于我国三大城市群的比较分析》,《甘肃行政学院学报》2021年第2期。
- ⑭ 王路昊:《区域创新中府际合作的多重逻辑——基于成都经济区八市的话语分析》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2016年第4期。
- ⑮ ⑰ R. C. Feiock, "The Institutional Collective Action Framework", *Policy Studies Journal*, 2013, 41(3), pp. 397-425, pp. 397-425.
- ⑯ 周周一:《纵向干预何以推动地方协作治理?——以长三角区域环境协作治理为例》,《公共行政评论》2020年第4期。
- ⑰ 锁利铭:《制度性集体行动框架下的卫生防疫区域治理:理论、经验与对策》,《学海》2020年第2期。
- ⑱ S. A. Andrew, "Regional Integration through Contracting Networks: An Empirical Analysis of Institutional Collection Action Framework", *Urban Affairs Review*, 2009, 44(3), pp. 378-402.
- ⑲ S. A. Andrew, J. B. Carr, "Mitigating Uncertainty and Risk in Planning for Regional Preparedness: The Role of Bonding and Bridging Relationships", *Urban Studies*, 2013, 50(4), pp. 709-724.
- ⑳ P. R. Krugman, "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade", *Journal of International Economics*, 1979, 9(4), pp. 469-479.
- ㉑ ㉒ P. R. Krugman, "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 1991, 99(3), pp. 483-499, pp. 483-499.
- ㉓ S. A. Andrew, R. C. Feiock, "Core-Peripheral Structure and Regional Governance: Implications of Paul Krugman's New Economic Geography for Public Administration", *Public Administration Review*, 2010, 70(3), pp. 494-499.
- ㉔ M. Fujita, J. F. Thisse, "New Economic Geography: An Appraisal on the Occasion of Paul Krugman's 2008 Nobel Prize in Economic Sciences", *Regional Science and Urban Economics*, 2009, 39(2), pp. 109-119.
- ㉕ P. R. Krugman, A. J. Venables, "Globalization and the Inequality of Nations", *The Quarterly Journal of Economics*, 1995, 110(4), pp. 857-880.
- ㉖ R. C. Feiock, M. J. Moon, H. J. Park, "Is the World 'Flat' or 'Spiky'? Rethinking the Governance Implications of Globalization for Economic Development", *Public Administration Review*, 2008, 68(1), pp. 24-35.
- ㉗ R. C. Feiock, "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action", *Urban Affairs Review*, 2009, 44(3), pp. 356-377.
- ㉘ Y. C. Chen, J. Lee, "Collaborative Data Networks for Public Service: Governance, Management, and Performance", *Public Management Review*, 2018, 20(5), pp. 672-690.
- ㉙ S. Ryu, "Networking Partner Selection and Its Impact on the Perceived Success of Collaboration", *Public Performance & Management Review*, 2014, 37(4), pp. 632-657.
- ㉚ H. Ji, M. P. Tate, "Spillover Effects of Central Cities on Sustainability Efforts in a Metropolitan Area", *Policy Sciences*, 2021, 54(1), pp. 95-121.
- ㉛ 文宏:《中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954-2013)的文本分析》,《吉林大学社会科学学报》2014年第2期。
- ㉜ 尚虎平:《政府注意力的分配与改善路径》,《人民论坛》2022年第7期。
- ㉝ 锁利铭、陈斌:《地方政府合作中的意愿分配:概念、逻辑与测量——以泛珠三角为例》,《学术研究》2021年第4期。
- ㉞ 锁利铭、李雪、阚艳秋等:《“意愿-风险”模型下地方政府间合作倾向研究——以泛珠三角为例》,《公共行政评论》2018年第5期。
- ㉟ X. Zhu, Y. Zhang, "Diffusion of Marketization Innovation with Administrative Centralization in a Multilevel System: Evidence from China", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2019, 29(1), pp. 133-150.
- ㊱ 锁利铭、李雪、阚艳秋等:《“意愿-风险”模型下地方政府间合作倾向研究——以泛珠三角为例》,《公共行政评论》2018年第5期。
- ㊲ 锁利铭、李雪:《从“单一边界”到“多重边界”的区域公共事务治理——基于对长三角大气污染防治合作的观察》,《中国行政管理》2021年第2期。
- ㊳ M. E. Rubado, "From Neighbors to Partners: The Adoption of Interlocal Government Collaboration in the United States, 1977-2007", *Administration & Society*, 2021, 53(5), pp. 708-736.
- ㊴ 锁利铭、马捷、李丹:《“核心一边缘”视角下区域合作治理的逻辑》,《贵州社会科学》2014年第1期。