

政策网络视角下的区域行政协议运行研究

汪建昌*

〔摘要〕 在区域一体化过程中,区域地方政府间通过缔结行政协议形成一体化发展,但考察区域行政协议运行效果不能只局限于地方政府之间,需要在上级政府、区域地方政府以及非官方力量等多元主体形成的政策网络中分析区域行政协议运行。因而,区域行政协议的行动者及关系网络、区域行政协议主体资源及行动策略,既能够呈现各地区域行政协议不同运行效果的原因,也能够为区域行政协议运行的契约运行机制和主体契约精神提供基础。

〔关键词〕 政策网络;区域行政协议;关系网络

当区域一体化成为经济、政治和社会发展的必然趋势时,区域地方政府为应对区域一体化通过平等协商而制定了大量的书面协议,但是各地区域行政协议运行却呈现不同状态,有高效运行也有低效运行甚至无法运行。尽管区域行政协议是由区域地方政府作为主体签署,但是影响其行政协议签署及履行还有复杂的内外部因素,中央政府、省级政府、市场企业主体和社会组织都可能影响区域行政协议运行过程。探讨区域行政协议主体行为选择不能只局限于考察区域地方政府之间关系,还需要考察多元主体形成的复杂关系网络以及多元主体间的利益关系基础上的行为选择。因此,运用政策网络理论从关系网络和资源依赖角度分析区域行政协议运行过程有利于寻找影响行政协议运行的内在动因。

一、政策网络:区域行政协议的理论视角

政策网络理论兴起于20世纪70年代,罗兹认为政策网络是国家与社会行动者在政策过程互动中缘于资源依赖而结成的组织集群,这些集群与其他集群的不同之处在于资源依赖的结构不同。^①当代各种公共问题复杂性使得单纯依靠政府完成社会管理以及单纯依靠政府机构自上而下的政策制定这一传统模式变得不适应形势,需要多元主体进入政府治理过程,依靠各自掌握的不同资源共同进入政府治理过程,多元互动、自由参与、平等协商。随着全球化、知识化和信息化的不断发展,人类面临的各种社会公共问题越来越多,复杂程度也越来越高,要解决这些问题,相应政策的决策、执行需要涉及

*管理学博士、南京审计大学公共经济学院副教授,211815。本文是国家社科基金重点项目“我国地方政府治理创新路径与绩效研究”(10ZZ008)阶段性成果。

①D. Marsh & R. A. W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, 1992, p.11.

许多国际组织、各国政府、不同层级的政府部门、公营机构、社会团体和私有部门。政策网络理论认为公共行政或者政策过程发生于相互依赖的许多主体形成的各种网络之中,区域行政协议发生在多元主体共同参与的区域一体化过程之中,区域行政协议多元行动者之间的关系网络以及多元行动者拥有的不同资源成为其在区域行政协议运行中行为选择的基础。

罗兹根据权力相互依赖关系以五个标准即利益集团的分布、成员、垂直的相互依赖、平行的相互依赖、资源的分配为核心来区分各种政策网络类型。具体而言,根据这五个层面的标准,罗兹界定了五种类型的政策网络:(1)政策社群,它建立在共同完成相关责任的基础上,是一种具有高度稳定性和限制性的网络,对成员数目有较多的限制。具体而言,这种网络具有高度垂直依赖性与有限的平行沟通。(2)府际网络,这是代表地方政府利益的网络,这一网络的最大特点是一定数量的地方政府参与者为追求地方服务的提供而形成紧密联系的关系网络。这一网络垂直的相互依赖有限但有广泛相互沟通。(3)专业网络,这是专业团体影响的网络,专家学者和知识力量在其中起着重要作用,因此专业网络代表特殊专业的利益并具有实质性的垂直互赖关系。(4)生产者网络,这是生产者扮演主要角色的网络,网络成员流动性较高,垂直的相互依赖关系有限,政府依赖生产者团体供给物质与传播信息。(5)议题网络,议题网络成员不太稳定、缺少共识、整合度低,参与成员权力不均衡,许多参与者掌握资源与沟通渠道有限。在政策网络整个光谱中,处于两端的分别是议题网络和政策社群。议题网络是指在政策问题尚还不确定时,参与规划的主体并没有形成有效组织来专门应对某个或某些议题,参与者围绕着议题不断地进入,又不断地退出,这种政策行动主体构成的集合就是议题网络。H.赫克罗是最早提出议题网络,他在《议题网络与执行机制》认为多数政策议题的决策方式并非纯粹的“铁三角”模式,而可能在政党、国会、行政系统等正式组织结构之外所形成的一种非正式的、复杂的、开放的“议题网络”。^①非正式的议题网络形态中,参与者不断变化且很难制度化。由此可见,议题网络就是政府核心行动者之外的一些与政策利益相关的多元主体结成的松散联盟,这种松散性表现主体不确定、目标不明确、行动不完全一致。而处于政策网络光谱另一端的则是稳定性极高的政策规划中的政策社群,政策社群是指在政策中以共同的价值和利益为基础联系在一起的行动主体网络。议题社群论辩中关注的中心是哪种议题更应当列为执政党组织和政府部门解决的优先范围,而政策社群则更为关注用何种方案来解决已经进入议程成为政策问题的社会公共问题。^②政策社群成员之间不仅有相同物质利益因素,更以相同的价值取向作为纽带紧密的联系在一起。政策社群的参与者可能会排除一些主体的参与,目的在于追求更多的经济或专业利益;参与成员拥有资源且类型不同,彼此交换资源,形成良性互动关系;参与成员为了在利益、价值、与政策问题上形成共识,围绕政策议题有关的细节不断的相互交流信息;参与组织的内部资源分配是根据等级进行的,成员的利益不一定均等但形成正和关系。

区域一体化过程中,多元主体之间有交流信息的需要,表现在区域行政协议方面,行政协议的行动者围绕议题交流相关信息、意见与建议,为多方的共同参与提供基础。多元主体共同行动除了需要有信息的交流之外,还需要交换各自所拥有的不同资源。在区域行政协议运行过程中,各参与主体所掌握的资源形式和质量都不相同,通过资金、人员、合法性和组织方面相互间的资源交换有助于区域一体化进程。政策网络的参与主体基于经常性的互动和对资源的互相依赖,培养出共同的价值观,形成一套解决问题的机制。^③区域行政协议的各参与主体通过政策网络寻求拥有共同利益者从而建立起主体在关系网络中的有利地位满足追逐权力和利益的需要。对当前的区域地方政府而言,缔结行政协议一方面是应对区域公共问题和公共服务供给压力,另一方面则是为了控制关键资源,建立权力网

①胡伟、石凯:《理解公共政策:“政策网络”的途径》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2006年第4期。

②严强:《公共政策活动中的子系统》,《江海学刊》2007年第2期。

③朱亚鹏:《西方政策网络分析:源流、发展与理论构建》,《公共管理研究》2008年第12期。

络扩大自己影响,在政治晋升锦标赛中取得好的位次。建立多元主体间的政策网络还在于相关主体试图通过结成网络来协调彼此间的观念、利益等方面的分歧,在政策过程中采取一致行动。区域行政协议签署的过程实质上就是区域地方政府在观念、利益方面的协调过程,将多方利益统一到行政协议的目标中,在履约的过程中也需要考虑各方的利益和需求,不断地协调契约执行过程。

区域一体化过程中在制定某项协议的初始阶段可能会有许多主体表现出关心希望对政策输出产生影响,此时多元行动主体之间会形成议题网络;但是随着缔约过程的深入,并不是所有主体都有机会直接进入缔约过程,当前,一般都是区域地方政府能够和相关的上级政府能够最后进入区域行政协议过程,成为最终拥有决策权的政策社群。当然,在一些情况下,企业主体和NGO等一些非官方力量也会参与到区域行政协议运行过程中,形成多元主体参与的政策社群。从议题网络向政策社群转变,作为政策网络主体的区域地方政府一方面需要将上级政府引入区域行政协议运行的过程,另一方面,更需要向社会开放区域一体化的政策社群,将市场中的企业和社会的非营利组织等力量引入到区域行政协议运行过程,使区域之外的多元主体力量包括上级政府、市场和社会力量不只停留在议题网络阶段而是进入问题解决阶段成为区域一体化的政策社群。

二、区域行政协议的行动者与关系网络

为实现区域一体化目标,不仅区域地方政府需要协力合作,中央与省级政府、市场和社会的力量都有机会参与到区域一体化的过程中来。具体而言,针对某一公共服务议题,区域一体化行政协议过程中的行动者主要有:中央政府及相关部委、区域一体化所涉及省级政府、区域各个地方政府(有些时候省级政府也可能成为区域地方政府)、全国/地方人大与政协、NGO组织、相关企业、政策专家以及大众媒体等。在区域一体化过程中,各级政府、市场企业以及社会的多元行动者利益追求不尽相同且相互接触频率和强度也不相同,尽管各个行动主体在区域行政协议过程中总体目标是实现合作与共赢,但是相互之间的矛盾(包括阶段性的和区域性的矛盾)一直都存在。因此,区域行政协议运行过程中存在着复杂的多元主体间关系网络。

区域一体化的多元参与主体为适应区域一体化的目标与进程,围绕信息交流和资源共享进行了有效互动并交织成复杂的关系网络。在这一过程中,区域行政协议运行中的多元参与者之间可以形成多样化的网络类型,除了政策网络光谱两端的政策社群和议题网络,还有专业网络、府际网络和生产者网络。专业网络是以专业知识团体为核心的网络,在区域行政协议运行过程中,区域一体化研究机构、地区交通设计院、城市规划研究院以及与行政协议相关的法律专家和政策专家等可能共同形成专业网络;府际网络是以区域地方政府为核心所组成的网络。地方政府面临共同的区域公共问题根据各自所拥有资源的不同通过相互间的交往与互动形成府际网络;生产者网络是以生产者团体为主要角色的网络,生产者网络在区域行政协议中同样发挥作用。在有关公共服务供给的区域行政协议中,政府只是公共物品和公共服务的供给者却不一定是直接生产者,政府往往通过向企业购买公共服务然后向公众提供,因此,会有很多相关的企业参与其中影响着区域行政协议过程。与政策社群和议题网络主要描述利益集团与政府间关系不同,专业网络、府际网络和生产者网络等几种关系网络主要描述一般组织间关系。

多元主体之间形成了复杂的关系网络,此处,我们选择与区域一体化密切相关的网络关系作为重点考察对象,重点分析以下几种关系类型:

1. 区域内部复杂的政府间关系。区域一体化的地方政府通常有两种划分:一是作为中心城市的区域地方政府,中心城市的数目可能是一个,也可能是两个以上中心城市。二是作为边缘城市的区域地方政府,区域一体化发展过程中一般都会形成中心城市和边缘城市,两者相互配合协调发展。基于

这种地方政府类型的划分,区域一体化内部则形成三种地方政府间关系类型:一是中心城市之间的合作关系,这种关系一般存在于多中心一体化地区而不存在于单一中心一体化地区,区域中心城市政府间的协调发展是区域一体化的基础;二是中心城市与边缘城市之间的关系协调,中心城市和边缘城市由于掌握的资源量不同,因此可能导致在区域一体化的政策网络中处于不同的地位,因此,这两种地方政府之间进入行政协议过程需要中心城市政府做出相应的让步,促进双方平等互助;三是边缘城市政府之间关系,在政策网络中处于相对弱势地位的地方政府之间为获得在区域一体化中更有利的位置,通过资源交换增强实力实现在区域行政协议中更多的话语权,从而增加在区域一体化行政协议缔约过程中获得更多的利益。在上述几种地方政府关系的基础上进一步探讨如何实现区域地方政府共同参与行政协议的运行过程就有了一定的可行性。

2. 区域政府与上级政府间关系。从区域政府与中央政府关系考察,作为掌握大量的资金与政策资源的中央政府,其资金或者政策输出将会不同程度的影响区域地方政府的行为选择,这主要表现在中央政府有关区域政策、城市政策、户籍政策、转移支付政策等多方面政策对区域地方政府行为的影响,因此,探讨区域行政协议中地方政府的行为选择也需要考虑中央政府的政策和资源供给。一般而言,尽管中央政府及相关部委对全国范围内的区域发展会有统一的发展规划,对现有各地方区域一体化战略通常不会反对,但是当地方政府主导的区域一体化过程与其制定的全国性的区域发展规划战略相违背时,中央政府会影响区域地方政府促使其调整具体发展方向。在中央政府主导的区域发展过程中,地方政府在区域一体化发展过程中可能有多种态度:一些地方政府能够从区域一体化中获得较大利益其参与热情也比较高,与之相对应,一些获利很小的地方政府或者利益损害的地方政府则不会太积极甚至比较反对区域一体化过程,对区域行政协议也往往会消极应对。从区域地方政府与省级政府的关系考察,如果区域一体化处于一个省域范围之内,省级政府与区域地方政府之间是管辖与被管辖关系,地方政府之间无法通过相互协商解决的矛盾可以通过省级政府进行协调。如果区域一体化跨越了省级行政区划,行政区划的矛盾可能会形成相邻省份之间的关系冲突,此时,区域地方政府间关系协调以及区域行政协议的运行往往需要区域一体化所涉及省份之间进行相应的关系协调。对跨省区域一体化地区而言,区域行政协议运行更需要从区域政府和所涉及省级政府的关系来考察。由此可知,区域行政协议的运行需要从区域地方政府与相关省级政府间关系网络中考察。

3. 区域地方政府与非官方力量的关系。在区域一体化的过程中,企业生产者、NGO、专家学者、大众媒体和其他社会力量也会影响区域一体化政府间关系协调。区域行政协议运行不是封闭的体系而是开放的体系,市场、社会等非官方力量都有机会参与其中,从而形成官方协调与非官方协调的相互影响和推动。从企业组织层面考察,不同企业可能做出不同的选择,有一些企业积极赞成区域一体化,尤其是能够从区域一体化过程中受益的交通、旅游等诸多企业;当然也有一些可能因此而受损的企业如一些受地方政府保护成长的企业,这些企业可能会选择消极应对甚至阻碍区域行政协议的运行。从NGO层面考察,NGO的发展一般不会受到行政区划的约束而只局限于一个城市或者县城内部,往往要求突破行政区划形成区域一体化的发展空间。在区域行政协议过程中,NGO的态度选择一般以是否违反公共利益为基准,当区域行政协议目的在于促进区域一体化解决地方政府面临的跨域公共问题时,NGO则会投出赞成票,否则NGO则会投反对票。具体而言,在处理跨域环境问题,区域地方政府通过签署行政协议促进区域一体化发展帮助解决区域环境污染问题时,环境NGO通常会赞成区域行政协议。反之,当区域行政协议促进一体化过程中带来许多负面影响造成环境恶化时,许多环境NGO则会表达反对意见。从专家学者层面来考察,对区域一体化发展规划、思路、方法,不同专业的学者可能从不同的角度进行探讨,基于各自学术观点、基本立场、利益倾向在区域一体化行政协议过程中或者积极倡导或者竭力反对或者只是冷静旁观无明确态度。此外,还可以从大众媒体角度考察,在区域

行政协议运行过程中,大众媒体也会参与其中报道区域一体化及区域行政协议运行过程的相关新闻与观点。媒体在报道时,不一定立足于促进区域一体化展开报道,也可能反对区域一体化,报道各参与主体的反对观点。多元行动主体通过大众媒体相互联系、表达观点,增强了在区域行政协议中的话语权,影响行政协议运行过程。

通过对区域行政协议的行动者及其关系网络的分析可以看出,由于区域一体化行政协议形成的主导者不同,可能出现两种政策社群:一类是区域内地方政府自主协调形成区域一体化行政协议,这种类型的行政协议是区域政府自发型的行政协议。另一种类型的行政协议是由上级政府主导形成,这是一种外力型的区域行政协议。区域一体化及区域行政协议运行已经形成复杂的政策网络形态,无论是哪种类型的区域一体化,如果单独从区域内部的政府之间寻找区域一体化政府协调方法已经变得不符合现实要求,区域地方政府的行为选择受到多元外部主体的约束和影响,这也是众多的区域签署了区域行政协议但却呈现不同运行效果的原因之一。总体而言,在区域一体化的政策网络中研究区域地方政府协议行为的选择,除了考虑区域内政府间关系,应该将区域政府与上级政府的权力关系纳入考察的范围,也应该将可能影响行政协议运行的非官方力量作为考察的对象。

三、区域行政协议的主体资源与策略选择

区域一体化进程中,区域内部政府间关系、中央政府和省级政府对区域政府的外部干预会影响区域行政协议的一体化;政府层面的政策供给、企业层面的经济参与以及社会层面的资源供给也会影响区域行政协议的有效运行。因此,区域行政协议的有效运行必须正视组织间相互资源相互依赖的事实,应尽可能地将各级政府组织、企业和社会组织以及公民个人等纳入其中,整合资源共同致力于各个层次的议题,促进公共目标的实现。在关系网络中探讨区域行政协议,行动者处于资源的相互依赖之中,中央政府及相关职能部门的政策和资源供给、企业层面和社会层面的资源供给都会影响区域行政协议的制定、执行及其再制定与执行,但这一切并不意味着行政协议所有的参与者拥有相等的权力,就他们所有的权力而言是不平等的,各自的资源和接近政策的机会是不公平的。^①但是,当政策网络的各个参与主体处于相互依赖之中时,主体间关系是合作关系而不是对立关系,区域行政协议各主体拥有不可替代的资源,使得多元行动者之间不一定处于支配和被支配关系,他们有了更多的行为选择的机会。在这种情境中,每个参与者行动选择所依据的是各自拥有的资源在政策过程中的重要性以及由此决定的其在关系网络的地位,处于强势地位上级政府有一定的行为选择逻辑,相对而言处于弱势地位的区域地方政府和社会团体也有行为选择的依据。

(一) 政策网络中的主体资源

与政策行动者及关系网络一样,主体资源占有及相互依赖也是理解政策网络的关键所在。资源依赖理论强调一个组织最重要的目标,就是要想办法减低对外部资源供应组织的依赖并且寻找一个可以掌握影响组织关键资源的方法。资源依赖理论的核心假设是“组织需要通过获取环境中的资源来维持生存,没有组织是自给的,都要与环境进行交换。”^②组织与其他组织处于相互联系以及由各种联系形成的关系网络中,组织所需要的资源包括物质资源、财政资源和相关信息资源都是从环境中得到的,因此任何组织都要依赖于这些外部资源的供给者。基于上述理论可知,在区域一体化过程中,每

^①朱春奎、沈萍:《行动者、资源与行动策略:怒江水电开发的政策网络分析》,《公共行政评论》2010年第4期。

^②胡杨成:《开放组织的权力与合法性》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2004年第4期。

一个行动主体不可能完成掌握所有的行动资源,所以进行资源交换是区域一体化和区域行政协议运行过程中必然发生的行为。

罗兹研究英国中央与地方政府关系时,曾提出地方治理过程中行动者之间所拥有并用之以进行合作或竞逐的资源通常包括政治的、经济的、法律的、信息的与组织的资源等五种,即权威、资金、合法性、信息与组织。R. Leach和J. Percy-Smith延续罗兹(Rhodes)的观点,但作了部分的增补及修正。他们增列了人力、土地以及社会资本等三项资源,此外,他们主张许多政策网络中的主体行动者会透过相互合作而非高度对抗来整合各类资源。正因为这些资源相互依赖特质的存在,政策过程不再是过去的官僚模式,而是一种多元参与模式。政策网络的参与者不仅来自公共部门,而且还有私人部门,这些与某项特定政策有着直接或者间接利益的参与者交织一起。^①在同一政策领域中,代表不同利益的行动者是镶嵌在沟通与资源交换的网络中。^②由此可见,区域行政协议不是通过垂直的权威命令和层级节制来形成,而是由利益攸关者基于资源依赖通过彼此协商互动、共同缔结完成。

1. 权威。在区域一体化过程中,拥有权威资源能够影响行政协议运行的政府机关有中央政府及相关部委、区域一体化所涉及的省级政府以及区域地方政府,各级政府因为行政层级的不同而拥有不同的权威资源,最直接的表现是区域一体化行政协议不能与上级政府(中央政府和省级政府)的区域发展规划相违背。从中央政府层面考察,由于中央政府对地方的财政预决算、地方经济与社会发展规划、资源的配置等具有决定权力或重大影响,中央政府对地方政府的优惠政策和特殊待遇能为地方经济的发展创造了重要条件,“中央政府的天平倾向对该地方政府的竞争优势具有绝对性的决定力量。”^③如果中央政府介入区域经济一体化,由于其掌握资源质量最高,所以有能力直接控制一体化的整个进程。从省级政府层面考察,在区域行政协议运行过程中省级政府也起着重要的影响作用,对辖区内内部的城市政府有重要的权威资源即行政管辖权,直接影响区域行政协议的有效运行。从区域地方政府层面考察,作为拥有权威资源的一种表现形式,区域地方政府拥有一定的决策权。在政府间关系协调时,权威则是奠定资源分配、共同承担责任的重要基础。在政府与非官方力量关系建立时,权威是维系公共利益的重要支柱。因此,权威作为一项重要的资源在区域行政协议过程中可以授权关系网络中的其他组织以协调一体化过程中多元主体间关系。

2. 资金。资金是政策网络有效运行的重要资源,区域行政协议能否有效运行同样离不开资金的支持。从资金层面来考察区域行政协议主体,中央政府是最大的资金拥有者,省级政府和一般的地方政府在这点上无法与中央政府抗衡。除政府部门以外,非官方组织包括企业组织和非政府组织也掌握有一定量的资金保证其能够参与到区域行政协议过程中,甚至在一定程度上可以促进或者阻碍区域行政协议的运行。在区域基础设施建设过程中,区域地方政府有时也需要依靠相关企业和非政府组织参与到建设过程中,相关企业和非政府组织占有大量的资金为其在区域一体化行政协议中增加了话语权。对于区域地方政府而言,其行政职能的发挥依赖于是否有充足的财源,为提升地方治理的绩效,目前地方政府均强调施政的成本收益,通过引进民间的资金以充分发挥综合效益。

3. 合法性。合法性是指社会成员基于某种价值信仰对政治统治的正当性表示的认可,这里合法性指的是区域行政协议各主体行为的正当性。正当性作为一种资源,可增进地方政府运用其他类资源的合法性。一个组织是否具有民意基础或能否代表在这一个政策领域内受到政策影响的民众是这个组织是否具有合法性的衡量指标。在区域一体化行政协议中,各方主体或多或少具有一定的合法性,但是总体而言,作为政府机关的行政协议如何获得社会公众的认可是区域行政协议面临的最大的合法

① 石凯:《政策结果的多面向:寻访新政策网络理论》,《社会科学研究》2008年第5期。

② 于常有:《政策网络:概念、类型及发展前景》,《行政论坛》2008年第1期。

③ 汪伟全:《当代中国地方政府竞争》,《晋阳学刊》2008年第6期。

性问题。非政府组织及其他的社会力量的认可代表着区域行政协议具有一定的合法性,与政府组织相比,非政府组织及其他社会力量本身专注于公共利益,因此,代表着一定的合法性。区域行政协议过程中,区域地方政府需要关注中央政府和省级政府的外在影响,但同样也需要关注非政府组织及其他社会力量的利益表达。

4. 信息。“掌握了信息资源就意味着权力权威的增强,就意味着控制的有效性。”^①“但目前地方治理的过程中,较强调藉由信息的公开化以增进人民对政府的支持度;而在地方府际关系上,则亦强调藉由信息的分享来强化彼此的合作关系。”^②在信息资源的掌握上,政府机关是最大的信息拥有者,相关领域的企业也会拥有一定数量的信息。在区域行政协议运行过程中,政府与企业也掌握着较多的信息,在这些信息未向社会公众公开之前,公众很难获得。哪怕是区域行政协议影响范围内部的居民,与政府公共权力和企业经济实力相比,一般都处于弱势,很难有大量的人力、物力和财力去了解相关信息。因此,在区域一体化行政协议参与过程中社会主体往往由于信息不通,处于弱势地位。

5. 组织。组织包括人员、技术、土地、硬件设施与设备。在这一方面,政府依然占有明显的优势地位。从社会公共事务的治理主体上看,政府是管理国家和地方行政区域内部公共事务的权威主体,具有更高的组织能力。与之相比,民间力量则缺少与之匹配的组织能力,但是民间力量可以通过与一些组织化程度高的国际组织的联系,例如非政府组织可以通过与国际非政府互动增强其组织能力。地方政府的组织能力亦是治理过程中的重要资源,传统的科层组织体制具有令人信服的行动能力,目前还有网络型组织或伙伴型组织等组织设计被加以运用。

(二) 区域行政协议主体的行动策略

区域行政协议中多元主体的行动策略大致有两种,一是积极参与,建构行政协议运行所需要的组织结构促进行政协议的运行。二是在行政协议运行过程中,消极参与。当主体在区域行政协议中无法获利,缔约主体会消极介入协议运行过程。在区域一体化行政协议网络中的多元行动者因为各自占有的资源类型和数量的差别,势必在资源上形成了相互依赖,各个主体面临区域一体化任务需要走向联合。根据各自的目标和资源占有的差异,区域一体化参与主体选择志同道合的行动者作为自己的盟友,然后采取各种选择策略、游说、施压来影响区域一体化行政协议过程。

1. 上级政府的行为选择。在区域一体化行政协议运行过程中,与区域地方政府相比,中央政府和省级政府占有更多的资源:权威和资金。区域一体化行政协议是否能够顺利运行需要得到上级政府的支持,不能与中央政府有关全国区域发展的统一规划相矛盾,也不能与所涉及省级政府的地方政府发展规划相抵触。中央政府通过政策供给和资金调配引导全国范围内的区域发展,当区域发展规划与中央政府的区域发展目标不一致时,他可能不会予以政策与资金方面的支持。省级政府的行动可能更为积极主动,当区域发展规划和省级政府有关省域发展规划相冲突时,省级政府可能会通过行政命令、政策供给和资源引导等多方面手段进行干预,原因在于省级政府更加关注省域范围内部政治稳定、经济发展和公共服务供给。

2. 区域地方政府的行为选择。区域地方政府在一体化行政协议过程中,因为各自所处外部环境的差异,目标取向的不同,利益获得层面的考虑等多重因素,在行政协议运行的过程中或者积极主动或者消极被动,甚至拒绝参与。区域地方政府的行为选择有一定的内在逻辑,一般而言,区域中的中心城市因为掌握更多的资源,与区域内部其他城市相比较通常都会积极主动的促成区域一体化。区域中的边

^①张康之:《打破社会治理中的信息垄断》,《行政论坛》2013年第4期。

^②朱春奎、沈萍:《行动者、资源与行动策略:怒江水电开发的政策网络分析》,《公共行政评论》2010年第4期。

缘城市对区域一体化行政协议的态度,因其从区域行政协议获得利益大小而区分为积极、消极直到拒绝。地方政府在进入区域行政协议阶段的行为选择时必然会考虑各项成本问题,这些成本包括寻找适当的合作对象的搜寻及信息成本,签订合作契约时的议价成本,以及为了完成实际交易活动的监督履约成本等。具体的说,当地方政府间履行行政协议所获利益小于付出的成本时或者不履约需要付出的成本不足以威胁违约主体时,缔约主体往往不愿意履行区域行政协议。对地方政府区域行政协议行为进行分析时,交易成本分析框架:规模经济、投机成本和治理成本三项变量会影响区域地方政府之间缔结和履行行政协议的意愿。如果交易成本分析框架与政策网络类型分析相结合,可以推论出以下区域地方政府的三种策略性行动:第一,当预期合作关系能够形成较大的规模经济,则地方政府间较愿意建立具有紧密合作关系的政策社群;反之,当预期合作关系所能形成的规模经济小,则地方政府间较容易发展出宽松的议题网络合作关系。第二,当机会主义的预期成本越高时,地方政府间的伙伴关系将越稳定、长久,区域地方政府之间缔结区域行政协议统一各方行政意愿增强;当机会主义的预期成本越低时,地方政府间的缔结协议合作意愿将越弱。第三,当治理成本愈高时,地方政府会因自主性的降低可能选择逃避合作关系,也可能选择完全依赖其合作对象,两者都不利于长期而稳定之合作关系的发展,从区域行政协议层面来讲缔结的可能性越小;反之,当治理成本越低时,通常地方政府会因保有较多的剩余控制权,而愿意维持既有的伙伴关系,也愿意通过缔结区域行政协议维护正式的府际合作关系。

3. 非官方主体的行为选择。区域一体化行政协议过程中,企业是多元主体中的一个重要行动者。行政协议过程中,企业可能分为两类:支持者和反对者。支持者通常是能够从区域一体化过程中获得利益和发展空间的企业,区域一体化过程中区域行政协议能够促进交通、旅游、公共卫生、环境保护和农副产品供给等方面一体化,这些企业可以从中获得发展机会和赢得利润成为区域一体化行政协议的坚定支持者,甚至会通过各种策略选择来促进区域一体化行政协议的形成。与之相对,当然有些企业在地方政府地方保护主义下成长,可能会因为区域一体化而受到损失,这些企业可能会成为区域行政协议运行的强烈反对者。与企业主体不同,非政府组织在区域一体化行政协议过程中更多的关注于促进公共利益,如果区域内部公众在区域一体化过程中是受益的并且区域一体化与非政府组织战略目标不冲突,则非政府组织可能会选择赞成区域行政协议,也会通过各种资源、关系来阻碍区域一体化行政协议的制定和执行。专家学者在区域一体化过程中可能促进或者阻碍行政协议的运行,他们会通过专业的知识影响区域一体化行政协议的有效运行,还会通过与相关政府部门、非政府组织、媒体之间的联系扩大影响力从而促进或者阻碍行政协议的运行。非官方组织所掌握的资源与区域地方政府相比存在较大的异质性,作为非官方主要主体,企业占有较多的资金和信息资源而非政府组织占有较多的合法性资源,与区域地方政府在资源交换与互动中存在较好的互补性。非官方组织在区域行政协议运行中的行动策略是依据协议与其利益、价值取向的契合度,当两者高度契合时,非官方组织的资源与区域地方政府之间形成互补关系;当两者之间形成矛盾冲突时,非官方组织的资源与区域地方政府之间形成博弈关系。

四、政策网络中的区域行政协议运行

当前,区域合作协议已成为我国当前区域经济一体化和跨区域环境治理的重要法律机制。影响区域行政协议运行效果最重要的因素是契约运行机制和主体契约精神,具体而言,运行机制包括契约目标的确立、契约组织的设计和动力机制的形成等多个环节,契约精神包含主体自由、平等以及信守承诺等诸多方面。当区域行政协议具有科学的契约运行机制并且各个契约主体严格遵守契约精神时,区域行政协议才有可能达到预定的目标。反之,当运行机制存在缺陷或者主体缺少契约精神时,区域行政协议很难达到预期效果。上述契约运行机制和契约精神遵守的任意一个环节都不是单一区域行政协议参

与主体能够单独完成的,区域行政协议的运行除了受区域地方政府间关系的影响,还会受到中央政府和省级政府的外部压力,甚至区域行政协议在过程中还会受到非官方(企业、NGO、政策专家、媒体)的意志和力量的影响。因此,考察这两个因素都需要将其放在多元主体形成的政策网络之中,即考察多元主体政策网络影响下的主体运行机制和契约精神,以此探求区域行政协议运行效果不彰的内在原因。

区域行政协议作为地方政府间的协议行为,其关注的焦点伴随着地方政府职能重点转换而发生变化。^①作为一级地方政府,无论区域内部的直辖市、地级市还是县级市,其主要的职能重点已经转向经济发展和公共服务,毫无疑问,既然经济发展和提供公共服务已经成为区域政府的主要职能目标,区域一体化行政协议的理所当然的主要围绕经济发展和公共服务供给签署和履行行政协议。中央政府、省级政府、区域各个地方政府以及非官方力量形成的政策网络都会影响区域行政协议的目标确立。具体而言,中央政府有关区域一体化发展的宏观战略、省政府的区域发展战略、区域政府间竞争状态和区域政府的辖区民意等都将影响区域行政协议的目标选择。当上述主体能够围绕同一议题形成共同的目标时,运行机制有效运转就有了坚实的基础。如果上述主体目标间存在较大差异,或者尽管长远目标一致,但是存在阶段性差异和区域性差异,那么区域行政协议的有效运行可能存在众多阻力。

“我们生活在一个组织化了的社会。组织就是我们生活和交往的社会现实,离开了组织就无法理解我们的社会,也无法安排我们的行动。”^②区域行政协议的运行需要有组织结构保证,协议缔结、协议履行以及冲突解决都需要有相应的组织结构来完成,离开组织结构的支持区域行政协议则很难真正有效运行。组织设计同样受到多元主体的影响,契约目标确立之后的组织设计是为了保证区域行政协议的有效运行。组织设计需要提供一个多元主体共同参与的基础,为多元主体平等协商制定区域行政协议提供平台,为区域行政协议的履行提供组织保证,为区域行政协议的冲突提供组织设计。因此,考察区域行政协议运行效果,区域行政协议的组织设计是否科学是重要因素,而组织设计包括三个部分内容:缔约组织设计、履约组织设计和冲突解决组织设计。

当前,区域行政协议中地方政府行为的动力一般有以下两种来源:第一种动力来源对上级政府考核的重视,即考核导向下的政治竞争压力,上级党委的竞争性选拔和任命是产生地方官员的主要方式,因此提拔升迁是对地方干部的最重要的政治激励方式。^③这种区域地方政府间竞争压力从根本上说是来源于上级政府基于行政权威对下级政府的考核,因为考核的形式是通过地方政府间的政治晋升锦标赛来完成,地方政府的行动动力在于通过地方政府间合作共赢实现政治锦标赛中更好的位次,所以区域地方政府面临着巨大的外部压力。第二种动力来源于区域地方政府对公民需求的重视,即民意导向下的服务供给压力。当区域地方政府对政府职能有一定的道德认知时,对辖区民意及相邻行政区划民意的关注会促使区域地方政府间缔结协议以更好的履行政府职能。第一种动力是来自于上级政府,在当前我国行政体制下,地方政府官员的政治升迁主要由上级官员考核决定,这一考核模式决定在上级政府考核中获胜是区域政府行动的主要动力来源。第二种动力是来自于辖区民意,政府成立的目的即在于满足公众的需求,特别是非典以后的区域地方政府面临辖区公众提出的公众服务更高要求,对公共服务的更多关注使区域地方政府更多缔结行政协议走向共享与合作,在平等协商中形成有别于权威形式的动力来源。

科学的组织设计能够为各缔约主体平等自由的参与行政协议提供组织基础,而缔约主体的平等自由参与则是区域行政协议有效运行的基础。作为一种自愿协议,契约内在地蕴含着平等要求。^④契约

①饶常林:《地方政府立法协作及其实现》,《中国矿业大学学报》(社会科学版)2012年第3期。

②张康之、李东:《任务型组织之研究》,《中国行政管理》2006年第10期。

③冉冉:《压力型体制下的政治激励与地方环境治理》,《经济社会体制比较》2013年第3期。

④张凤阳、李永刚:《契约:交易伦理的政治化及其蔓延》,《文史哲》2008年第1期。

平等是指缔结区域行政协议的主体地位是平等的,缔约双方平等的享有平等的权利并共同履行义务,互为对等给付,无人享有超出契约的特权。在区域行政协议行为中,契约平等意味着地位平等、权利平等和义务平等。契约自由精神也是契约精神的重要内容,契约自由作为私法自治的核心内容,强调契约约束力的根源在于当事人双方的意思或意愿,而不是来自外部力量的干涉。此外,区域一体化过程中,以区域内部政府为主体的行政协议过程能够做到自由合意即各参与主体能够独立自由的进行意愿表达、选择协议对象、探讨协议内容及选择履约的方式进行缔约是区域行政协议具有可行性,契约过程走向可操作化的基础。从我国区域一体化实践考察,影响区域行政协议有效运行的力量可能来自中央政府、省级政府,也可能来自非官方的社会力量。

守信承诺和契约救济同样影响区域行政协议的运行过程,并影响下一次区域行政协议的缔结与履行。当前,区域行政协议主体是否遵守契约可能受到多方面因素的影响:契约主体真实的意思表示、契约主体可以从中获得利益以及契约主体对违约成本的计算等。而真正的契约信守精神表现为只要契约内容是基于各参与主体真实意思,各行动主体都会主动而自觉的履约,不受外部的压力的影响。如果各缔约主体在任何条件下都能够信守承诺,则契约过程可以有效运行,也可以促进下一次缔约过程产生。契约救济是契约精神的重要组成部分,也是区域行政协议能够进入下一次缔约过程的重要保证。在区域行政协议运行过程中,当一些契约主体不履行行政协议时,积极履行协议者利益可能受损。此时,只有通过契约救济实现对违约者追责和对守约者补偿,才能让契约过程得以延续。这一过程关注两个方面:一是通过契约救济对违约者的追责,使其完成此次契约中的义务和在下次契约中守信承诺;二是通过契约救济让区域行政协议中守信的缔约方利益获得补偿,从而实现利益的总体平衡,保证守信承诺的缔约方有意愿继续进入下一轮区域行政协议过程。

总体而言,探讨区域行政协议的有效运行不能只从区域地方政府间关系视角考察,而应该将影响区域行政协议运行过程的多元主体纳入考察范围,从多元主体形成的政策网络中探讨区域行政协议运行。因为资源依赖关系,各行动主体之间形成互动合作关系,但是,因为区域行政协议的多元主体基于占有资源的不同,各行动主体在政策网络中占有不同地位,在区域一体化和区域行政协议运行过程中可能采用不同的参与策略。

(责任编辑:杨嵘均)

Regional Administrative Agreements Viewed from the Perspective of Policy Networks

WANG Jian-chang

Abstract: In the process of regional integration, regional governments have been making regional administrative agreements (RAAs) to promote this integration process. However, the examination of the effect of the implementation of RAAs should not be confined to the interactions between regional governments themselves but rather be observed in the networks formed by the multiple participants such as the central and provincial governments, the local governments and non-governmental organizations. Thus by putting into perspective the participants in RAAs, the networks formed thereof, the resources involved and the strategies adopted, we can see the causes for the different effects of the operation of RAAs in different regions and thus shed some light on the mechanism of the operation of RAAs and the spirit of agreement embodied in RAAs.

Key words: policy network; regional administrative agreements; relational network