

Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2023.02.001

欢迎按以下格式引用:杨卡.区域协作中制度性集体行动研究——以京津冀区域为例[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(2):50-63. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2023.02.001.



Citation Format: YANG Ka. Research on institutional collective action in regional cooperation: Taking the Beijing-Tianjin-Hebei Region as an example[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2023(2):50-63. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2023.02.001.

区域协作中制度性集体行动研究

——以京津冀区域为例

杨卡

(国际关系学院,北京 100091)

摘要:区域协作是大都市区治理体系中的核心要件,也是当前国家治理现代化在区域空间层次的重要体现。为了明确区域协作机制中存在的困境和改进机会,以探索更高效顺畅的区域协作路径,文章从制度性集体行动的视角,探讨了京津冀区域协作中制度性参与者及其诉求,分析了京、津、冀政府各自的关注议题、行动成本,以及不同层级主体参与区域协作的方式,构建了区域协作的制度性集体行动中行动者、协作网络、权力介入、合作风险与交易成本等变量间的互动机理,并分析了当前区域协作中集体行动的主要困境与解决机制。研究指出:区域问题的演化是推动区域治理变革的主要根源,京津冀区域发展差异和核心城区过度聚集问题逐渐加剧,致使区域一体化和协调发展政策必要性凸显。区域协作的基本变量来源于区域现实情境,根植于区域长期形成的政治、社会、经济网络,包括:现有制度系统,区域结构与所要解决的区域问题,参与区域合作的行动者诉求及其紧迫性程度,地方组织之间的自发协作互动网络等。中介变量是由基本变量衍生出的协作行动中的过程变量,包括:合作的领域、范围,参与主体构成状况,行动者动机,强制性权力的介入程度等。基本变量与中介变量共同作用于区域协作机制,并对交易成本和合作风险产生影响,最终影响协作的收益与成效。京津冀区域多元主体目标差异性较强,区域协作的分配风险和行动者背弃风险较高,协作网络和自组织系统不够成熟,这些对当前的区域协作效果形成制约。为了更有效缓解区域协作中的制度性集体行动困境,提升区域协作效率,首先需要全面分析区域协作中制度性集体行动困境所涉及的问题领域、地方协作网络等变量,通过对合作效率和成本的权衡,选择与困境性质相契合的协作机制。其次,积极培育基层协作网络内的多边、双边协作关系,促进灵活、有序、可以自我调适的协商机制的形成,让集体行动者的自利性、自主性得到保障,互惠和信任关系得到发展,从而获取稳定的制度性集体行动动力。最后,还需引导建立区域共有目标体系,尝试通过个体之间的权利让渡、利益妥协来实现区域整体目标。

基金项目:国家社会科学基金项目“京津冀人口空间结构演变趋势、动因及其对策研究”(20BRK021)

作者简介:杨卡,国际关系学院教授,博士,Email: yangka@126.com。

关键词:制度性集体行动;京津冀区域;协作机制;区域合作

中图分类号:D630 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2023)02-0050-14

一、问题提出

(一)大都市发展中的区域协作诉求

现阶段,中国城市化进程已处于加速推进时期,城市空间的核心地位和成长引领性高度膨胀,并强力吸纳区域内的人口和经济要素,令区域空间分异进一步加剧,也同时引发了区域治理中核心议题的时代性转变。

在区域人口、技术、资金等要素流动的路径依赖以及惯势作用下,过度聚集所导致的负面效应未能有效阻止超大城市规模增长的步伐,区域城市人口增减的自组织调节力迟滞不彰。自20世纪末以来,北京、上海、广州等超大城市作为引领中国城市化的核心空间,源源不断从周边区域吸纳巨量资源、信息、技术和人才,受益于其内在的集聚优势和外在的竞争优势,在经济和空间体量上都呈现出强劲而持续的增长动力和膨胀势头。尤其近20年间,在各种内外部因素的综合作用下,中国的超大城市扩张速度加剧,人口规模持续增长且流入速度加快。根据数据统计^①:2000年时全国市辖区非农人口超过200万人的城市13个,超过400万人的城市仅有5个;2010年市区人口(含暂住人口)规模超过400万人的超大城市已达13个,2020年增至21个。

与此同时,规模扩张所带来的种种问题日益凸显,住房、交通压力递增,城市生态环境和公共资源配置的矛盾加剧。随着政府自身规模和所处理事务的增加,以及错综复杂城市问题的动态演化,城市行政管理方面的压力加大。政府在解决住房紧张、交通拥堵等问题和空间整治、公共服务配置方面投入大量行政资源和资金,但仍未能有效解决过度聚集所带来的根源性问题。在单一城市治理模式遇阻的情境下,管理者更倾向于从区域角度审视城市问题,区域内城市之间协作和利益协调诉求渐强,这也推动了中国区域治理理念的更新。自霍华德田园城市理论开始,城市建设者和管理者不断探索有效缓解聚集、提升城市空间品质的模式,其中,“田园城市”“卫星城”“新城”“多中心城市”“分散组团”等疏散和疏解思路曾经给不同时代的城市管理带来灵感和出路,且一贯作为区域空间治理的常规模式和政策手段被以不同方式在全球各地实施。中国城市空间疏解也经历了初期的工业外迁、中期的居住外迁和后期的综合性新城建设阶段,在此过程中新城空间单一、资源配套滞后、新主城交通等问题曾经制约了外围疏解目的地的发展,同时也为城市管理积累了大量教训和丰富经验。如今,北京、上海、广州等核心城市在空间疏解方面又开始尝试新的策略,试图通过区域空间一体化模式打开新局面。

(二)京津冀区域协作实践

区域问题演化是推动区域治理变革的主要根源。京津冀区域长期处于以核心集聚为主的演化阶段,京津尤其是北京的集聚优势表现强劲,其集聚能力、引领作用、增长比重都遥遥领先于区域内的其他城市。一方面,北京、天津发挥核心集聚力,源源不断地吸纳区域人才、资金、信息、技术和资源,在区域内的人口和经济比重不断增长,与之相对应的是河北在区域中的地位逐渐边缘化。截

^①数据来自:《中国城市统计年鉴2001》《中国城市建设统计年鉴2010》《中国城市建设统计年鉴2020》。

至2021年底,京津两市总人口占京津冀区域的32%,拥有整个区域40%的城镇人口和58%的地区生产总值^②。如图1所示,近20年来,河北产值在区域中的比重从47%缩小至42%,北京从36%增至42%。

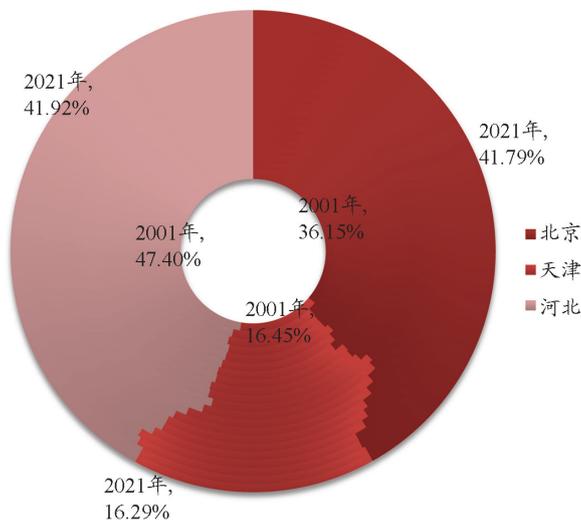


图1 2001—2020年北京、天津、河北地区生产总值比重变化图^③

另一方面,如图2,天津、河北城镇居民可支配收入增势缓慢,河北甚至长期低于全国平均水平,北京城镇居民可支配收入则迅猛增加,且一直保持在河北的2倍以上。由此可见,区域集聚扩散机制表现为集聚力突出而辐射扩散不足,核心城市对周边小城镇和区域的带动作用不够显著,尤其河北区块的发展相对滞后。北京市则因过度聚集而呈现出交通拥堵、用地紧张、公共服务超载等一系列城市问题。

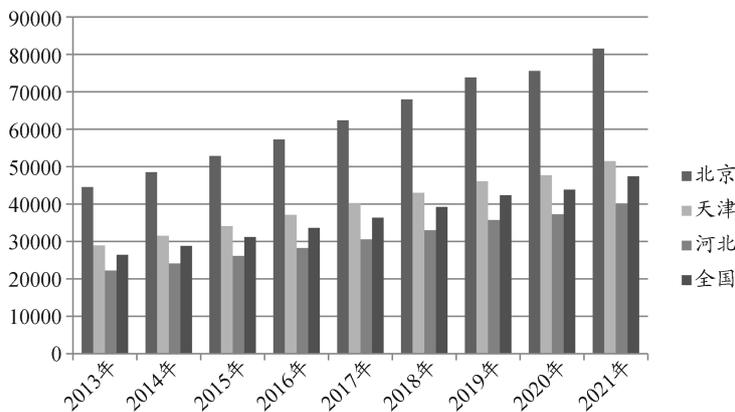


图2 2013年以来城镇居民可支配收入增长情况图(单位:元)

区域发展差异和核心城区过度聚集问题逐渐加剧,致使区域一体化和协调发展政策必要性凸显,区域协调发展的呼声渐高,从民间讨论、学术关注到政府部门主动沟通的政策议程逐步建立,环渤海地区市长联席会等决策协调机构也在其中起到重要推动作用,京津冀区域协作逐渐成为多级政府的议题焦点。2004年以来,京津冀区域协调发展问题受到党中央的重视,在国家发改委等部门

^②数据来源:国家统计局分省年度数据, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 访问时间 2023.1.10。

^③数据来源:国家统计局分省年度数据, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 访问时间 2023.1.10。

和京津冀三地政府的积极推动下,《环渤海京津冀地区城际轨道交通网规划》《京津冀都市圈区域规划》等政策文件陆续出台。2014年2月26日,习近平总书记在听取京津冀协同发展工作汇报时强调,实现京津冀协同发展是一个重大国家战略。2014年3月5日,国务院总理李克强在政府工作报告中提出了京津冀一体化的方案。至此,京津冀协同发展正式上升为国家战略,开始受到中央政府和京津冀三地政府,以及三地企业、学者和公众的充分关注。

(三) 制度性集体行动理论视角下的区域研究

制度性集体行动(Institutinal Collective Action, ICA)理论框架最早由佛罗里达州立大学 Feiock 教授所建立,该理论整合了奥尔森的集体行动理论^[1],以及交易成本、公共物品和制度变迁等核心概念,聚焦于地方政府及其相关机构作为核心主体的集体行动。ICA理论认为,当决策涉及多地政府或政府的多部门机构时,因共同目标、利益而出现沟通、协作和订立契约的动态过程,即为制度性集体行动^[2-3]。在信息不对称和缺少协调的情形下,复合行动者追求自身利益的行为将导致集体结果的无效率^[4]。如某地政府在施行政策过程中产生了溢出行政边界的外部效应,当这种外部效应为负时便造成了区域政府之间的制度性集体行动困境(Institutional Collective Action Dilemmas)。制度性集体行动困境源自于权力和责任的碎片化,以及由此导致的规模不经济和外部性问题等^[2]。

近年来,制度性集体行动框架推动了解碎片化治理中的集体行动问题,并识别了用于克服该问题的相关机制,该理论框架在区域协作分析中的应用日趋增加,其有效性也得到了广泛认可^[5]。区域协作是在解决行政区外部性公共问题、实现区域共同利益的目标下,通过跨行政区地方政府的沟通、协作,以订立协作议程、统一规划、行动纲领和日常研讨会等形式进行集体商议、决策和行动,制度性集体行动理论框架聚焦于其中的合作机制,通过行政诉求、交易成本、制度和风险等关键变量的分析,将区域治理问题模型化的同时紧密贴近区域实践。

2015年以来,国内学者开始引介ICA理论,并将之应用于中国城市区域协作研究中。1990年代以来,国内都市区域、城市群的同城化、一体化战略纷纷展开,府际协作对于城市群经济增长具有正向推动作用^[6],但常常因利益矛盾和协商机制缺失而导致地方之间的协作效果欠佳。锁利铭等指出,不同领域的合作治理水平、合作方式以及合作网络结构会存在明显差异^[7],高异质性的城市群需要上级政府的资源输入与政策干预才能形成较好的协作治理,低异质性城市群其内部更容易形成自发的协作治理^[8]。从集体行动的制度层面考虑,有必要构建分权化地方政府之间高效的合作机制,实现跨界区域的功能管治与适当的权力整合^[9]。而在上级政府推动协作的具体方式选择上,应更积极培育协同主体间自愿协同的意愿及能力^[10],并适时根据任务特点调整推动要素,选择有效的城市群治理模式来破除地区间的政策壁垒,弱化各地方政府开展恶性竞争的能力与动机^[11]。区域协作这一集体行动的动态过程,推进了区域协作、互通和共赢,但也仍然存在着一些难以跨越的障碍,而目前的针对性研究范围和数量有限,尚处于起步阶段。因此,有必要结合实例,通过框架性的梳理来明确区域制度性集体行动的要素机制、实质内涵与运行欠缺,进而找到提升其行动成效的系统路径。

二、区域协作中制度性集体行动者及其诉求目标

(一) 京津冀三地政府及其集体行动诉求

京、津、冀由于区位、发展阶段和发展目标的差异,三地政府作为行动者各自在集体行动中面临

不同困境、拥有不同诉求,同时在区域协作政策中有差异性地获益和作出妥协让步。

如表1所示,北京市面临的主要问题在于人口和经济活动过度聚集所带来的资源、环境和设施服务等方面压力过大,并进一步产生交通拥堵、用地紧张等城市问题。因此,北京市政府从城市自身发展和结构优化的利益角度出发,要求向外疏散人口和产业,减小内部空间压力,促进城区空间秩序优化。北京市近年来制定了各种政策促进中心城区人口疏解,与河北某些县市合作促进北京既有产业的转移,这在一定程度上促进了资源要素向环京区域聚集,增强了廊坊、固安、三河等环京市县发展的动力。21世纪以来,北京市城市治理理念也发生较大转变,重点体现在城市核心职能的重新定位和对城市生态品质的追求上,而生态环境改善还需依赖区域集体行动,尤其对河北空间发展、产业转型提出更高要求,这部分成本涉及北京市域范围之外,属于区域集体行动成本,是ICA框架下集体行动困境的重要来源。

表1 京津冀区域省级制度性集体行动者分析表

	地方行动者		
	北京	天津	河北
问题	过度聚集,资源、环境、设施压力,用地不足	动力不足,同质竞争,近岸海水污染,港口发展动力问题	发展滞后,产业落后
诉求	向外疏散,区域范围的生态保护与资源调配,高质量有序发展	产业升级,增强竞争力,区域范围的生态保护与资源调配,促进滨海区发展	产业升级,承接转移,发展经济,提升公共设施、服务水平
外部性成本、收益	人口、产业、设施、服务的疏散促进区域均衡发展;生态诉求约束区域空间、产业发展	滨海资源、港口建设支持区域发展;承接北京市部分功能转移	接纳京津功能疏散,促进区域产业、市场协作;为区域发展提供用地空间;粗放型产业和能源利用方式加剧区域污染;无序承接转移扰乱区域空间秩序
ICA主体	市政府;市政府各委办局,各区政府	市政府;市政府各委办局,各区政府	省政府、行政机关;环京津各市政府;其他市县政府机关

天津作为京津冀区域的滨海片区,与北京在产业优势和区位特征上存在着错位发展的可能,因此,充分发挥海洋资源和港口优势是其重要的诉求,如何通过协作将京津之间的产业竞争转换为协作协同是其集体行动的核心目标。从提升区域空间结构效率角度看,天津也需要依托滨海优势,打造京津冀区域的核心增长空间。在北京市主动转变城市职能的大背景下,京津产业呈现错位发展态势,但津冀之间的协调矛盾仍然突出,两地政府还需在打造现代制造业基地、建设开发园区、产业梯次转移方面进行协调,避免重复建设和同质竞争。

河北省域的主要问题在于城镇发育缓慢,产业落后,集聚能力不强,与京津两地存在较大差距。最新的第七次人口普查公报数据显示,河北省2020年的常住人口仅仅比2000年增长了12%,而这20年间北京常住人口增长了61%,天津常住人口增长了41%^④。这种差距是京津冀区域二元分化、区域发展失衡的突出表现。从区域外部成本的角度看,环京地域的发展与保护问题一直是区域协调的核心议题。环京北部区域由于区位和生态原因,作为生态保护区工业发展和土地利用限制较多,河北的重工业、资源型产业的发展也对整个京津冀区域带来巨大的环境压力。在外部收益方面,2004年以来,京津冀协调发展的步伐加快,河北省通过承接产业转移促进自身产业升级,在为京

④数据来源:国家统计局,第七次全国人口普查公报(第三号)发布时间2021-05-11. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818822.html 访问时间2021-7-19.

津疏散和区域基础设施建设贡献大量用地空间的同时,也在区域交通一体化、公共服务一体化中受益颇多。

(二) 其他层级行动者

在三地省、直辖市政府作为整体参与区域集体决策的同时,其政府内部又有多个机构作为次级层次主体参与集体行动,且各自的参与方式和外在影响呈现出不同特征,进而构成多层次交叉互动的 ICA 主体体系。三地的原规划部门、土地管理部门人员除参与各种联席会、各种磋商和签订多层次协议外,还是最早针对区域协作问题进行广泛研究的群体^[12-13]。次一级行政机构多元参与有效推进了集体行动多层次网络的发育,有利于区域协作行动形成自上而下的密切合作、沟通机制。

同时,中共中央、国务院及各部委也积极参与京津冀协调的集体行动。国家发改委从 1980 年代开始参与京津冀市长联席会,2000 年前后主持多项涉及京津冀区域协调的研究、规划工作。2014 年开始,中共中央、国务院通过成立京津冀协同发展领导小组、设立雄安新区等行动强力推进区域内的制度性集体行动,并成为其中的核心引导者。中共中央、国务院和各部委,出于比京津冀地方视角更高、更宏观的视野,不再局限于某一地或某一组织的利益,而是从有利于区域整体利益和促进区域整体实力的高层级目标出发,成为推动集体决策和行动的权威主体。

三、区域协作中制度性集体行动的关键变量与互动机理

(一) 关键变量

在区域协作的制度性集体行动中,行动者诉求与动机、地方协作网络、权力介入形式、合作风险和交易成本等关键变量对行动过程起到重要制约或推动作用,进而影响集体行动成效。

1. 行动者诉求与动机

区域协作的主要动力来源于行动者在合作中所获得的收益。在协作中,地方行动者通过市长联席会、研讨会等形式进行全面协商和讨价还价,以期实现组织的利益诉求,以合作增进组织及地方的政治、经济、社会或生态利益。每个参与区域合作的城市或其他级别的地方政府,都会因城市自身发展水平、产业分工、政府组织利益等而对区域合作有不同的期待,各行动者对于增进各种收益的需求紧迫性也存在差异,这是影响区域合作的重要动力因素,也是制约合作有效性的关键变量之一。

2. 地方协作网络

地方协作网络是在漫长的区域成长过程中,逐渐形成的多主体之间形成的多层次交往合作网络。京津冀区域的地方协作网络包括而不局限于 1980 年代开始的华北地区经济技术协作会、环渤海地区市长联席会、环京经济协作区,1990 年代开始的京津冀城市协调发展研讨会,以及 2000 年以来的各种整体规划和协商会、研讨会。在这一网络中,企业、政府、学者等不同主体,通过沟通会、研讨会、协议、宣言等多种方式,由大量多边、双边合作形成错综交织的合作链接网络。地方协作网络的发育状况,体现主体之间相互信赖程度,表征区域内信息互通、主体互动的便利性和合作执行成本,是区域合作的基础变量。

3. 权力介入

地方政府之间的协作遭遇障碍或停滞不前时,往往需要更权威的权力介入,通过上一级政府、权威机构或上级授权的协调组织来协助区域突破困境。国家发改委早在 1980 年代就开始积极推动

京津冀三地的协调,参与三地之间的协作会议,2000年以来更在各种规划和协调工作中担任主导性角色。权力介入通过更权威和合法性力量来解决地方政府行动外部性问题,与地方协作网络的自组织力量形成对比,共同构成 ICA 机制二维框架的横向变量。

4. 合作风险

ICA 理论框架下的合作风险主要涉及三个方面:协调风险、分配风险和背弃风险^[2]。

在区域空间协作过程中,当地方政府需要处理城市之间事务且协调需求较强时,将面临较高的协调风险,尤其涉及的事务比较复杂,需要多方参与,需要多项政策相互配合组成政策群组时,协调风险将急剧增加。区域合作中存在多方的利益分配问题,区域内城市需要在土地空间使用、产业协作、基础设施建设和生态治理等领域进行协调,多方在协调过程中必然涉及资源、利益分配的问题,当利益分配失衡、行动者诉求和收益差距较大时,分配风险将导致合作陷入困境。背弃风险的根源在于诉求差异:区域内地方政府诉求存在明显差异甚至冲突,某地一些决策可能不符合其他城市或省份的利益诉求,甚至带来其他行动者利益的损失。

5. 交易成本

合作机制中的交易成本包括信息成本、议价成本、执行成本和自主性丧失成本四个方面,主体数量越少和涉及政策领域越少则交易成本越小^[2]。交易成本还受到外部力量介入的影响。在区域地方政府合作过程中,基于自组织体系的地方协作网络越发达,其内部多渠道的信息沟通和协商机制越能降低合作中的信息成本和议价成本,基于省、市官方组织自愿参与的合作模式也越能减少合作中的执行成本和自主性丧失成本。相反,强制性权力介入的信息沟通、议价和执行成本较高,其中部分主体的自主性丧失成本也较突出。京津冀区域协作中自组织体系的协作网络尚在发展完善过程中,在目前上级机构介入引导的基础上,还需继续发挥三地自组织协商和信息沟通机制,进一步降低协作成本。

(二) 互动机理

如图 3,区域协作的基本变量来源于区域现实情境,根植于区域长期形成的政治、社会、经济网络,包括:现有制度系统,区域结构与所要解决的区域问题,参与区域合作的行动者诉求及其紧迫性程度,地方组织之间的自发协作互动网络等。中介变量是由基本变量衍生出的协作行动中的过程变量,包括:合作的领域、范围,参与主体构成状况,行动者动机,强制性权力的介入程度等。

基本变量不仅直接作用于协作机制,还通过作用于中介变量影响协作机制的运行。具体而言,现有制度状况会决定权力介入的形式,进而影响协作机制中强制权力使用的多少。如果区域拥有较权威的上级机构或政府,那么上级权威组织很容易通过强力介入的形式整合区域决策,解决行政碎片化的问题,反之,如果上级机构权威性和管辖权较弱,区域协作机制则需要更多地依赖地方自组织的嵌入网络。另一个维度上,区域中各地政府的经济差异、结构特征,以及与之相关的各地对合作的不同诉求,决定了行动者的合作动机,也决定了参与主体的积极性和稳定性,这些不仅影响区域协作机制的选择,还是协调风险、背信风险的重要干扰变量。

基本变量和中介变量都会对区域协作的成本和风险产生影响,进而影响区域协作的收益和成效。例如,越复杂的区域问题,常常需要多方主体的参与,其中涉及的政策域也较为宽泛,因此合作风险也越高。在这种政策情境下,政府更倾向于采用强制性权力介入的方式合作,这虽然需要付出较高的交易成本,但的确能够取得显著的合作成效。

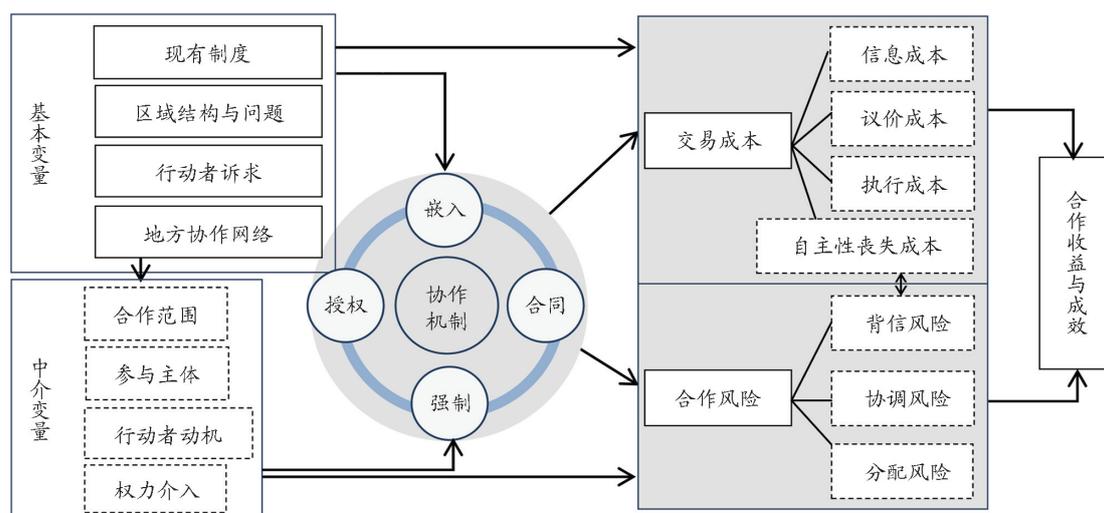


图3 制度性集体行动关键变量及其互动机理

四、京津冀区域协作中制度性集体行动困境

(一) 区域多元主体目标差异引发的协作困境

区域协作中普遍存在主体多元导致的政策目标分异问题,这是制度性集体行动困境的重要来源。京、津、冀三地在发展水平、经济结构和目标定位等方面都存在显著差异,且在基础设施、人才等方面竞争、矛盾突出,这对区域内部的协作磋商和政策实施都形成了制约。三地政府及其下属行政机构对于区域协作的目标诉求不同,期待在协作中获取的利益和愿意为协作支付的成本有较大差异,这在一定程度上影响了政策决策和执行效果。

一般认为,区域内城市之间的交互作用主要体现在经济和社会要素的集聚扩散上,通过资源、人才、技术、信息、市场等的流动和相互影响形成紧密连接的区域城市体系。从制度性集体行动的视角看,政府决策和制度交互作用对区域要素的集聚扩散产生至关重要的影响,甚至在某些阶段成为区域城市体系演变的核心动力。由于区域决策主体呈多层次分散形态,省域、市域、县域政府及其下属机关的组织诉求和决策目标是多元分异甚至存在冲突的,零散的决策便不可避免带来对区域内其他城市的负外部效应,或者干扰其他主体的决策效力,进而导致政策效果不佳、资源配置效率低下、区域内部竞争或区域整体收益下降。在协商和磋商中,决策主体对于自我目标的单独追求将影响集体决策的效率,不确定性和交易成本也将阻碍协议决策的形成。

(二) 合作成本和背弃风险较高

以环境治理为例,区域协作对产业转型、资源利用、空间规划都提出约束性要求,尤其对河北省来说,在生态环境治理中需要付出更多行动成本,而生态诉求并不是河北省目前阶段所要追求的核心诉求。这种政策情境下集体行动的收益被均分,而成本负担不同,因此分配风险和行动者背弃风险较高。目前,京津冀区域采取了三种主要方式来降低合作风险:其一,在合作中签订约束性协议,包括“天津倡议”“廊坊共识”和更具约束力的各种规划;其二,通过补偿机制形成新的平衡,确立扶贫和绿化空间综合平衡等策略,促进互利共赢;其三,国家发改委、国土资源部等权威部门介入与监督,协调利益分配,督促协调计划的执行。即便如此,多领域的协作成本和背弃风险问题仍是制约区域制度性集体行动的重要因素。

(三) 协作网络和自组织系统尚未成熟

京津冀协作自1980年代开始受到重视,区域已经构建起中央和省市层面、区县层面的协作网络,政府及相关行政部门通过多种规划、政策、协议的实施参与协作活动。在地方政府引导下的政府联席会议中,也邀请了三地的企业代表参与,企业之间通过协议、磋商等方式建立合作。但由于产业结构的原因,河北长期以资源密集型制造业为主,科技实力不强,参与京津制造业、高科技产业、金融业等的协作十分有限,三地因产业协作度不高导致企业间的协作网络发育不够成熟,教育、医疗和科技方面差距较大也导致民间交流不充分、自主协作意愿不足。总体而言,区域协作内容集中于产业、教育和设施领域,协作主体主要集中在省、市层面的公共组织和国有企业、事业单位等,社会主体参与度相对较低,目前还未形成基于市场主体的多层次、互信、多元协作网络,基于互惠、自愿和市场配置利益的自组织协作系统尚未发育成熟。

五、区域协作中制度性集体行动困境的化解机制

区域决策中ICA困境是制约区域发展的重要原因,也是现代区域发展和区域协作中所要尽量避免和克服的问题。缓解区域ICA困境的理想状态是通过内部协调机制,提升区域的集体收益,最终尝试在区域内部多主体之间形成帕累托最优,也即区域整体效益的最大化。区域协作通过多种途径缓解ICA困境,在协商博弈中克服决策之间的不利干扰,促进互利性决策的形成,努力降低单个主体决策的负外部性而增强其正外部效应,寻求政策协调的集体利益。

区域协作中ICA困境的解决方式多样,各国、各地也尝试了通过协议、协会和组织创新等多种途径来缓解ICA困境。Feiock总结了政府之间常见缓解ICA困境的的机制,根据合作效力来源和合作涵盖范围对其进行了二维划分(表2)。社会嵌入、合同、授权和强制性权力提供了用于整合决策的不同机制,强制性由低到高,共同构成框架的横向维度。这一维度上也体现了单个政府参与或退出合作的成本差异:基于自愿和社会网络的合作,其建立或退出成本较低;而基于强制权力的合作交易成本较高。纵向维度展示了参与者数量和所涉及政策职能数量的差异,自下而上参与方增加,行动的复杂性随之增加,对权威组织参与协调的需求也增加。二维框架的前九个机制中各当局根据困境状况自愿参与集体合作,合作的难度自下而上、自左至右上升。Feiock认为,最后三种机制是更高权力机构强加给当地行为者的机制,因此未必是合作的产物^[2]。结合京津冀区域实践以及中国行政机构协作特色,ICA困境化解机制可归结为多重合作目标、嵌入式网络、协议契约和授权组织等主要形式。

表2 ICA困境解决机制的二维框架表

复杂性/集体行动	多重自组织系统 7	政府协作委员会 8	区域行政组织 9	部门合并 12
中间/多边	工作组 4	伙伴关系、多边协会 5	多重合作目标的区域 6	有外部力量的网络 11
单一事务/双边	非正式协作网络 1	签订协作合同 2	单一合作目标的区域 3	授权合作的协议 10
	嵌入	合同	授权	强制性权力

来源:Richard C. Feiock. The Institutional Collective Action Framework[J]. The Policy Studies Journal,2013,41(3):397-425.

(一) 多重合作目标

深层次的区域协作需要协调各方冲突性的政策目标,尝试建立集体行动的区域一致性目标,进而形成区域一体化的政策决策体系,订立多方协同基础上的政策方案。

区域及其内部城市在不同发展阶段所面临的问题有所差异,随着时间的推移,区域协作目标也呈现出阶段性的转变。新中国成立初期,京津冀区域内的城市存在资源和商品供需矛盾的问题,制度性集体行动集中在资源、产品调配方面,政府还通过协商、协议、促进企业合作等方式解决资源商品短缺问题,进而谋求地方经济发展。真正通过政策和行动推动的区域协作治理可以追溯到1980年代。1981年,京、津、冀、晋、内蒙召开华北地区经济技术协作会议,确立省、市长主席联席机制,成立国内第一个经济协作区^[14];1982年《北京城市建设总体规划方案》中首先提出了“首都圈”的概念;1986年,天津、大连、唐山、青岛、烟台等15个城市成立环渤海地区市长联席会;1988年,北京与河北省内环京的唐山、秦皇岛、保定、张家口、廊坊、承德等组建环京经济协作区,建立了市长、专员联席会议机制^[15-16]。之后,在协作机构和联席会议机制基础上,政府主导举办的华北地区、环渤海和环京的经济技术协作会议继续定期召开,关于区域协作的学术讨论逐渐深化。

1990年代,京津冀区域的ICA目标以产业升级和区域内产业协作为核心,并融合了交通一体化、市场一体化等多元目标。2000年以后,区域协作目标朝着多层次多领域发展,ICA的核心目标包括:通过疏散以解决城市病的空间治理目标;促进区域发展均衡、减贫、社会服务体系一体化的社会治理目标;区域环境整治的生态协作治理目标。国家发改委、住建部等主持了对京津冀区域的一系列研讨会,作为牵头组织的核心主体,协调京津冀相关政策的研究和制定工作,从自上而下的角度推动跨区域协作中的利益协调,对促进多主体决策目标收敛起到重要推动作用。目前在党中央和京津冀协同发展小组的推动下,ICA协作目标继续上升为增强区域整体竞争力、优化区域城市空间格局和区域全方位的融合发展,逐渐理顺的目标体系和多元的沟通机制有助于缓解区域治理中的ICA协作困境。

(二) 嵌入式网络

政府间的关系与地方网络密不可分,甚至深植于区域的社会经济网络中。Feiock特别强调了地方组织之间的长期互惠联系对区域协作的突出作用,将社会嵌入作为缓解ICA困境机制的重要基础之一。嵌入网络下的区域协作源于主体自利目标和互利需求,临近城市的企业、团体、人员或政府职能部门,在市场机制和多次博弈基础上形成长期稳定关系,通过非正式、灵活而又频繁的互动,可以构建起错综交织的合作网络。嵌入网络下的区域协作具有自组织特征,合作的交易成本低,合作成员出于自利原因也不易叛逃合作网络,因而更具稳定性。

近十年来,在京津冀协作政策推动下,京津冀三地积极进行产业结构调整,在避免同质化的同时促进内部协作网络的形成,北京市逐渐转变职能,重点朝着四个中心的方向建设,天津、河北则重点支持生产基地和物流中心的发展,区域分工格局逐渐合理化,这也将推动地方社会嵌入的非正式网络成长。

(三) 协议、契约

契约或协议的方式,是在充分关注地方政府自身诉求的基础上,通过正式、规范文本等形式约束、激励各方行动,以帮助解决区域决策的外部性问题。一般而言,缓解ICA困境的合同路径包括府际协议、多边协会和政府合作委员会机制等。

府际协议是重要的缓解ICA困境的机制,常见形式有合作宣言、合作框架、合作意见等。在美

国大都市区的跨界治理实践中,政府间协议是当前社会公共服务提供中运用最普遍的方式之一,美国10万人口以上城市的1/2、30万人口以上城市的3/4都涉及地方政府间协定^[17]。京津冀区域协同发展过程中召开了多种类型的合作、交流、协商会议,其中大部分是由地方政府及其行政部门主导组织的,参与者以中央政府、地方政府人员等制度性集体行动者为主,专家学者等作为智囊和决策辅助的制度外人员也常参与其中。通过市长联席会、京津冀协调研讨会等府际会议,区域内城市之间沟通信息。在相关会议上,多方谈判协商形成互信机制,从而降低集体协议的交易成本,促进协作协议的达成。1980年代成立了华北经济协作区和环京经济协作区,在协作区的框架下又通过市长联席会、研讨会等形式进行沟通磋商。2000年以来,京津冀区域内联合签订了“禁牧令”“稻改旱”协议等府际协议。2014年,在京津冀协同战略的推动下,京津签订了五份合作协议和一份备忘录,就交通一体化、共建滨海—中关村科技园、推动环境保护合作和市场一体化等协作达成共识;京津冀签订了协同合作的七项协议。

此外,高一层级政府常常进一步通过区域性规划、计划,提升各方之间行动的匹配度,合理分配协作收益,从而大幅降低协调风险,增强协作成效的可预期性。在京津冀区域协作进程中,中共中央、国务院、国家发改委和国土资源部领导和组织编制了《京津冀协同发展规划纲要》《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》《京津冀协同发展土地利用总体规划(2015—2020年)》等,这些规划已经成为区域协作的权威规范,并为地方政府及下属机构间的双边、多边协议提供政策指引。

(四) 授权、组织

授权机制中更高层级政府直接介入,常常通过扩大政府部门权限或管辖范围来解决政府职能范围受限的问题,例如成立单一、多元合作目标的特区,将政府合并成立大都市政府,或指派领导组织机构等。授权机制中高层级政府主动促成地方政府之间的合作关系,具有强制性和权威性,交易的行政成本较高。

2014年成立的京津冀协同发展领导小组以及相应办公室,作为制度空间更大和权威性更强的合作组织,虽然其参与者的交易成本较高,但在京津冀区域自组织的嵌入式网络机制发育不足的情境下,中央政府的强力介入提供了有效的治理ICA困境的机制,在治理京津冀区域长期存在的协调困境中有突出效果。自成立以来,该小组主导组织京津冀区域空间规划、区域问题研究,引导区域设施、产业和环境治理协同,并通过推动雄安新区、北京副中心等重点空间建设促进区域空间结构优化。

六、结论与建议

理想化的帕累托最优是区域的努力方向,但并不是集体行动的核心目标,区域协作行动中更核心的目标是解决分歧、协调利益,在此基础上推动区域整体发展。区域中制度性主体的利益诉求差异导致的分歧,很难通过一致性的集体目标来解决,因此多目标之间的协商、妥协机制至关重要。

(一) 合理选择协作机制:与困境性质相契合

全面分析区域协作中ICA困境所涉及的问题领域、地方协作网络等变量,在对合作效率和成本权衡的基础上,选择与困境性质相契合的合作机制,以克服行动困境、达到最佳合作成效。

一方面,在高合作风险域,权威行政力量积极介入。当出现普遍的搭便车行为,合作的背信风险较高,或地方政府间达成一致的决策成本较高时,自组织合作网络的力量便难以发挥,需要权威行政力量来整合政府力量,解决碎片化形成的困境。虽然这种强制力量介入的方式会造成某种程度上地方自主权的丧失,且可能导致行政成本较高,但其在合作风险较高的政策情境下是较为高效的解决机制。而大型的区域空间规划、大型基础设施建设,均需要长期的行政监督和详细复杂的政策设计,还涉及多方利益的权衡,其执行成本、议价成本高,合作的协调风险和分配风险大,因此也更需要权威力量的介入。近年来,中共中央、国务院及其下属机构广泛参与了京津冀区域的整体规划和基础设施建设部署,大幅缓解了长期以来京津冀三地政府在此领域的合作困境,整体提升了政府集体行动效率和效果,但此类参与需注意边界,遵循区域发展规律,充分尊重各方利益诉求。

另一方面,在低合作风险域,培育自组织合作体系。地方协作网络基础上的自组织合作机制建立在自愿、自利、自主的基础上,通过充分沟通、协商达成一致,地方行动者为自身诉求而积极主动进行合作。这种合作基于行动者互信和互惠,其决策成本和行动成本也较低,多元网络互动体系也利于区域合作的长期稳定运行。因此,在低合作风险域,当涉及单一或有限政策领域,参与者及其利益分配可协调时,更应支持区域自组织体系发挥作用。政府可通过创造沟通、协商机会,促进研讨、研究,激励合作等方式,培育多层次的协作链条、多元的合作网络,鼓励企业、学者、公共机构广泛参与区域协作,提升自组织合作体系的效用。

(二) 优化完善协作网络:降低交易成本、不确定性和违约可能性

发挥地方协作网络作用,积极培育低成本、低风险和自组织的合作运行机制。积极培育基层协作网络内的多边、双边协作关系,促进形成灵活、有序、可以自我调适的协商机制,让集体行动者的自利性、自主性得到保障,互惠和信任关系得到发展,从而获取稳定的ICA行动动力。鼓励建立各层级政府、企业协作网络,推动京津冀协作主体建立多层次、多通道联系,既有利于降低协调合作的执行成本,也在信息充分交流中降低信息成本,同时避免过多自主性丧失成本的支出,有利于提升协作的稳定性和可预测性。

未来,降低集体行动中的不确定性和违约可能性,还需要在充分协商一致的基础上,通过特定机制和协商建立的规则,对协议的实施过程进行监督、督促,适当约束行动者,降低执行过程中的背信和叛逃风险。但对于背信风险和协商成本较高的协作项目,仍需要考虑通过强制力量或适当让渡自主性的途径来提升协作效果。

(三) 权衡处理多元目标:适度引导区域整体目标体系的发育

市场机制下充分竞争能够鼓励自利特质发展,并以此实现个体利益和小团体利益的最大化,但这也丧失掉部分大团体的利益,存在资源配置失衡和内部耗散的可能。因此,在区域协作目标上,政府需要通过双向引导以兼顾区域内地方主体利益和区域整体利益。

一方面,只有充分尊重ICA中的个体利益与诉求,才能保证合作体系有源源不断的发展动力,并推动区域合作向更高层次发展。因此区域合作不能忽略个体价值与利益,甚至需要充分关注每个参与者的差异化特质及其对合作的诉求,建立合适的机制和互惠关系促进个体诉求的实现。

另一方面,在互惠合作机制的基础上,适度引导建立共有目标体系,尝试通过个体之间的权利

让渡、利益妥协实现区域整体目标。由于涉及区域目标和参与者个体目标之间的一致性问题,或存在需放弃部分个体目标以实现整体目标的抉择,因此有必要通过合作机制实现多层次目标之间的协同,利用补偿机制对个体放弃的部分利益进行偿还,在实现利益平衡的同时激励行动者个体对整体目标的贡献。

参考文献:

- [1] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,等译. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1995.
- [2] FEIOCK R C. The institutional collective action framework[J]. *Policy Studies Journal*,2013,41(3):397-425.
- [3] FEIOCK R C, SCHOLZ J T. Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas[M]. Cambridge: Cambridge University Press,2009.
- [4] 姜流,杨龙. 制度性集体行动理论研究[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2018(4):96-104.
- [5] KIM S Y, SWANN W L, WEIBLE C M, et al. Updating the institutional collective action framework[J]. *Policy Studies Journal*,2022,50(1):9-34.
- [6] 崔晶,汪星熹. 制度性集体行动、府际协作与经济增长:以成渝城市群为例[J]. *公共管理与政策评论*,2020(4):27-39.
- [7] 锁利铭,阚艳秋,李雪. 制度性集体行动、领域差异与府际协作治理[J]. *公共管理与政策评论*,2020(4):3-14.
- [8] 锁利铭. 跨省域城市群环境协作治理的行为与结构:基于“京津冀”与“长三角”的比较研究[J]. *学海*,2017(4):60-67.
- [9] 黄晓军,黄馨. 基于制度性集体行动的同域化合作机制研究[J]. *现代城市研究*,2016(8):60-66.
- [10] 戴亦欣,孙悦. 基于制度性集体行动框架的协同机制长效性研究:以京津冀大气污染联防联控机制为例[J]. *公共管理与政策评论*,2020(4):15-26.
- [11] 陈鹏. 城市群协调发展问题研究:基于纵向府际整合治理的视角[D]. 上海:华东政法大学,2020.
- [12] 穆学明. 京津冀区域的结构优化与城镇布局:T字型城市带的规划建设与开发模式[J]. *城市*,1995(1):21-25.
- [13] 孙洪铭. 从京津冀更大的地域空间研究北京城市的发展[J]. *城市问题*,1993(4):36-40.
- [14] 北京市 华北地区第七次省市市长主席联席会在京召开[M]//任伊. 中国横向经济年鉴. 北京:中国社会科学出版社,1991:255.
- [15] 刘永斌. 区域联合的新成果:迅速发展的环京经济协作区[J]. *中外管理导报*,1993(2):52-53.
- [16] 8月20日环京经济协作区在北京正式成立[M]//王振川. 中国改革开放新时期年鉴. 北京:中国民主法制出版社,1988:615-616.
- [17] 陶希东. 美国大都市区“政府跨界协作”的经验与启示[J]. *城市观察*,2020(4):77-87.

Research on institutional collective action in regional cooperation: Taking the Beijing-Tianjin-Hebei Region as an example

YANG Ka

(*University of International Relations, Beijing 100091*)

Abstract: Regional governance is an important meso-level of metropolitan area management, and optimizing regional cooperation mechanisms is essential to the modernization of national governance. In order to clarify the difficulties and opportunities for improvement in the current collaboration mechanism, this paper discusses the participants and demands of institutional collective action in the Beijing-Tianjin-Hebei regional collaboration, analyzes the issues of concern and action costs of Beijing, Tianjin and Hebei governments, as

well as the ways in which different levels of official institutions participate in regional cooperation, explores the operating mechanism in the practice of Beijing-Tianjin-Hebei regional cooperation, establishes the interaction logic among regional variables, cooperation mechanisms, cooperation risks and costs, and analyzes the main dilemma and solution mechanism of regional collective action. The study points out that the evolution of regional problems is the main source of promoting the improvement of regional governance, the basic variables of regional cooperation come from the actual situation of the region, and its root is the political, social, and economic network formed in the region for a long time, including: the existing system, regional structure and regional problems to be solved, the demands and urgency of actors involved in regional cooperation, and the spontaneous collaboration and interaction network between local organizations; Intermediary variables are process variables derived from basic variables in cooperative actions, including: the field and scope of cooperation, the composition of participants, the motivation of actors, and the degree of intervention of mandatory power; The basic variables and the intermediary variables act together on the regional cooperation mechanism and have an impact on transaction costs and cooperation risks, and ultimately affect the benefits and effectiveness of cooperation. In order to alleviate the dilemma of institutional collective action in regional cooperation more effectively, it is first necessary to comprehensively analyze the problem areas, local cooperation networks and other variables involved in the ICA dilemma in regional cooperation, and select a cooperation mechanism suitable for the nature of the dilemma by balancing the efficiency and cost of cooperation. Secondly, we should actively foster multilateral and bilateral cooperation between government agencies at all levels, promote the formation of a flexible, orderly and self-adaptable negotiation mechanism, ensure the self-interest and autonomy of collective actors, and develop the relationship of mutual benefit and trust, so as to obtain a stable impetus for ICA action. At the same time, it is also necessary to establish a common regional goal system, and try to achieve the overall regional goal through compromise and concession between individuals.

Key words: institutional collective action; Beijing-Tianjin-Hebei Region; coordination mechanism; regional cooperation

(责任编辑 傅旭东)