

“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

锁利铭 李 雪 阚艳秋 马 捷*

【摘要】 地方政府作为区域治理的主体，在区域经济社会发展与公共事务治理中起到了主导作用，其间的合作行为选择是区域治理研究的重要议题。论文从地方政府主观倾向的角度，界定了府际合作的意愿和风险，提出了测度指标，构建了地方政府双边合作倾向的分析模型。选取泛珠三角 2003—2015 年间的双边合作为案例，对区域内各省区政府间合作倾向与产生的双边协议进行了实证研究。研究发现：地方政府间高意愿、低风险的条件将更利于地方政府间的合作；合作双方意愿差距越小越利于合作；同时意愿对合作的影响高于风险对合作的影响。基于此，论文提出促进不同“意愿－风险”组合的优化路径及区域协作治理的可持续路径。

【关键词】 对象选择 合作倾向 合作意愿 合作风险

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2018) 05 - 0099 - 18

一、问题的提出

经济全球化浪潮与区域治理问题的凸显，促使各地突破行政边界，从竞争状态转向开展多方面的合作行动。国内已建立多个合作区与城市群，如京津冀、长三角、泛珠三角、成渝城市群等，并取得了相应合作成果。同时，地方政府

* 锁利铭，南开大学中国政府与政策联合研究中心，研究员；李雪，电子科技大学公共管理学院，硕士研究生；阚艳秋，电子科技大学公共管理学院，硕士研究生；通讯作者：马捷（majie2436@126.com），电子科技大学经济与管理学院，副教授。本文曾在新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院主办的“2017 连氏善治国际学术会议”上宣读。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金青年项目（71303032）、国家自然科学基金面上项目（71774026）、国家社会科学基金面上项目（17BGL212）。

主导下的区域合作仍存在诸多困境，如区域信息不对称、合作偏好差异导致的协调问题等。因此，如何识别区域合作中地方政府合作对象的选择倾向，打破区域合作的多重困境，促进区域可持续发展，是当前的重要研究议题。

区域合作中行动者的主观意愿和关系风险是影响其合作伙伴选择、合作关系性质和合作互动行为的主要因素，是破解区域合作中自组织政策网络形成的重要变量（Berardo & Scholz，2010）。尤其是在制度性集体行动（Institutional Collective Action，ICA）框架下，合作动机是形成合作行为的基础，合作风险是影响合作机制选择的重要变量。早期的ICA文献从合作的动机出发，指出地方政府的合作行为是第二代理性选择行为，合作动机来自地方政府对合作净收益的预期（Feiock，2007，2009），这种预期构成了区域合作的主观意愿。但是单一行动者的主观意愿并不能带来有效的制度性集体行动，ICA文献又发展出了区域治理的风险假设。菲沃克（Richard C. Feiock）从非协调、背叛和分配不公等角度构建起区域治理的风险模型，提供了合作机制的潜在净收益与合作风险之间的可能关系的假设（Feiock，2013）。基于此，什雷斯塔（Manoj K. Shrestha）和菲沃克建立了风险类型与地方政府间合作网络结构之间的对应关系（Shrestha & Feiock，2016），卡尔（Jered B. Carr）则进一步考察了地方政府官员个体对风险的感知及其与合作行动之间的关系（Carr，2017）。制度性集体行动框架下区域合作风险的研究进展表明，对于府际关系的关注已经不仅是相对于府际竞争的地方行为研究，也不局限于府际关系形成的区域网络结构，对区域治理中行为主体的主观性因素及其行为选择研究是区域合作研究的重要方向。

近年来，随着中国区域合作实践的推进与新研究方法的引入，国内的研究也开始关注合作行为本身的发展与演变规律，其中也包括对于合作主观倾向的关注。现有研究指出，地方政府的合作意愿是实现地方政府之间展开合作行为的重要基础，地方政府的决策会受到个体“主观因素”的影响，因此地方政府间合作意愿的强弱直接影响了合作水平（锁利铭，2014）。卢文超（2018）进一步指出合作意愿是建立在认知共识、利益互惠和相互信任基础上的，是为共识性目标共同投入资源的意图和愿望，它在合作治理中发挥着发起行为、降低成本、排除障碍和提升效能的作用。合作意愿在影响区域合作的同时，学者们也指出了区域合作风险及其可能的来源，包括盲目跟风、能力差异、体制障碍、上级压力（李辉，2014），以及合作问题的性质、区域行动者的构成和制度背景等（蔡岚，2015）。

可以看出，合作的主观倾向在区域合作中的影响已经被区域治理的研究者所注意，但是离我们探索区域合作对象选择的主观倾向与实际合作行为之间的

关系还有一定的距离。首先,区域合作的主观意愿与合作风险的产生是影响区域合作中合作对象选择倾向的两个方面。主观意愿是形成潜在合作的预期,合作风险是合作破裂的可能性,如果只谈意愿不谈风险,则会夸大可能的合作行为,而如果只考虑风险不考虑意愿,风险的界定就缺乏行动者个体基础。其次,假如仅从单个行动者的角度出发进行合作倾向的研究,则会忽略关系的对象性,府际协议的研究者指出,在区域合作中,地方政府处于一系列的二元关系之中(Thurmaier & Wood, 2002; 锁利铭等, 2013),就是说行动者在区域合作中进行一系列的合作对象的选择行为,于是对“成对”关系的研究更有利于揭示府际关系的对象性,这就需要将研究单元从行动者拓展到成对的关系上。再次,如果仅仅对主观倾向进行定性的强弱或者高低界定,则难以准确地分析倾向对行为可能产生的影响,因此需要对府际合作主观倾向进行测量。最后,现有研究当中,往往将区域合作作为一个整体或者一个状态进行研究,其区域合作中地方政府经过多次结成的网络结构往往被忽略,网络结构对府际行为又有着直接的影响(Feiock & Shrestha, 2016),那么具体的关系倾向中合作意愿与风险的研究必须要考虑特定的网络结构,比如双边还是多边结构下的合作倾向。

因此,本文试图建立一个地方政府合作对象选择的倾向模型,探索合作倾向的合作意愿维度与合作风险维度之间的关系,他们如何影响合作倾向,进而又如何影响合作行为选择;在概念模型的基础上,我们将从文本的角度对“成对”关系呈现出的合作意愿与合作风险进行测量,形成分析模型;接着,使用泛珠三角的具体合作对象选择倾向与合作行为进行案例研究;最后,对如何更好地促进区域合作提出建议和可能的路径。

二、地方政府双边合作倾向:意愿与风险

(一) 双边合作

我们对合作倾向的研究聚焦于成对出现的合作关系,即制度性集体行动(ICA)框架提出的双边结构(Andrew & Carr, 2012)。合作网络中的双边结构与多边结构具有不同的复杂性(Feiock, 2013),进而影响地方政府的对象选择倾向,本文选择双边关系结构作为研究对象。

当地方政府选择与其他地方政府共同采取行动或作出承诺时,双边协作与多边协作也随之出现(锁利铭等, 2018)。图1展示了地方政府协作性治理过程中双边关系构成的网络,在三个行动者中存在三个协作关系,分别都是独立的,

仅限于双方之间的参与（锁利铭，2017）。

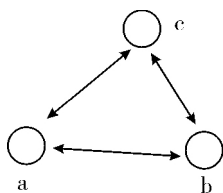


图1 双边网络结构

资料来源：作者自制。

双边合作关系构建起来后，基于互惠和成本最小原则，合作双方会不断加强这种关系，形成紧密的捆绑结构（锁利铭等，2017），因此双边关系建立的成本低，但关系执行的风险高。相对来说，双边关系更能清晰直接地反映合作倾向，因为在倾向表达上会更有指向性。本文从对合作风险比较敏感的双边合作的层面，对区域合作中地方政府的合作倾向逻辑进行动态分析。

（二）地方政府的合作倾向

ICA 框架提供了解释地方政府区域合作动机与合作行为之间机理的模型（锁利铭等，2018）。ICA 理论认为地方政府作为理性的机会参与者，在区域合作中必将评估共同提供公共产品或公共服务时的成本利益。地方政府的合作收益主要涉及集体性收益和选择性收益。集体性收益（Collective Benefit）是协作收益，包括规模经济、内化外部性、溢出效应等；选择性收益（Selective Benefit）具体包括声誉、信任、地位、社会资本等（Feiock，2007，2013）。但是合作动机是对单个行动者的分析，我们在此基础上提出的合作倾向，是对“一对关系”而言的，合作倾向是指一对关系可能产生真实合作行为或对合作行为有所推进的可能性。地方政府合作倾向有三个主要特点：一是合作倾向具有“成对性”，研究的是成对关系，不是指单个地方政府的倾向，而是二者相互关系；二是合作倾向具有“有向性”，即AB之间存在的A对B和B对A的有向关系的性质；三是合作倾向具有“非对称性”，即AB之间的有向关系强度是非对称的，对称是属于特例。合作倾向通过双方共同的意愿和风险反映了合作的可能性。

（三）合作意愿与合作风险

在对于合作意愿的界定上，现有研究强调了在合作动机的机理下行动者对成本与收益的预期分析。比如薄燕（2013）在研究中国参与全球气候变化治理中指出，合作意愿是行为体通过做出或者履行国际承诺以应对全球性问题的过

程中,承担成本和获取收益的心愿和愿望。王格玲(2013)认为合作意愿是对特定合作事项与决策的感知程度,合作行为是合作意愿的一种选择行为。这些合作意愿强调了合作方的单方面,不能构成一对合作关系的关系意愿。在ICA的相关文献中,对合作意愿的界定更为具体。合作意愿指合作者为追求合作净收益所产生的行为动机与决策倾向(Feiock, 2007, 2009; 锁利铭, 2014),其中包括对合作与否、合作对象、合作领域的选择,以实现集体性收益与选择性收益,如提升公共品的供给效率,实现社会资本的积累和影响力的提升,促使外部性内部化。其中高意愿代表地方政府本身偏好于合作式发展,具有担当合作发起者的强烈动机,会积极寻求区域合作伙伴;反之低意愿代表地方政府本身偏好于自主发展,而不是与其他行政区合作,因而没有强烈的动力去寻找潜在合作伙伴(锁利铭, 2014)。本文认为合作意愿是合作者之间相互倾向合作的意愿强度,也就是说合作意愿是由合作双方的合作动机共同决定其产生合作的可能。在合作倾向中,合作意愿是对合作可能的正向激励的维度,这样能够回应合作中的相对关系。

合作倾向中可能产生不合作或合作不能继续的因素,就是风险因素。区域合作中协调、分配和背叛等问题造成协作风险与地方政府双边合作的对象选择密切相关(Feiock, 2013),区域合作中的具体问题或者地方政府的主观倾向在形成对特定ICA问题的解决上至关重要(Andrew & Kendra, 2012; Feiock, 2007, 2009; Maser, 1998)。同时,地方政府合作中信息不对称等客观因素均会导致合作风险的增加,合作风险存在于区域合作各阶段。地方政府间合作从意愿产生、采取合作行动到获得合作收益并持续拓展,均可能由于风险而中断或失败。高风险代表两者之间的合作面临着信息、谈判、执行以及代理等交易成本过高带来的合作阻碍,以及来自协调不力、背弃合作和分配不均等带来的合作风险(Feiock, 2009),从而实现合作的困难比较大。低风险则代表合作者之间存在的阻碍较小,具备建立合作的现实条件。本文仍然把“一对关系”作为评价合作风险的对象,它也是由合作双方共同决定的无法使合作取得成功的可能。合作一方与另一方在合作中可能具有不同的合作动机,比如对于AB双方,A方对与B建立合作关系热情极大,但是B对与A建立合作关系极为冷淡,这就给双方可能建立的合作关系带来巨大的不确定性。对于评估合作的可性能而言,这是属于合作倾向的负激励,也就是说一对关系的合作动机差距越大,则风险越大,合作的可能就越小。

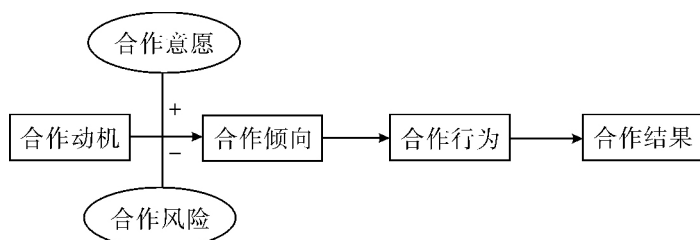


图2 基于“意愿-风险”的合作倾向逻辑

资料来源：作者自制。

合作对象选择指合作者基于合作风险、成本及收益的衡量。合作风险的大小及交易成本的高低，还会影响到合作者对关系类型的选择。菲沃克（Feiock，2013）指出合作中公共产品供给的衡量难度、地理接近程度、合作对象的同质性都将影响合作者对合作机制的选择。无论风险大小，行动者均倾向于选择收益高、交易成本低的合作机制。而合作成员越多，出现动机冲突与政策偏好不一致的几率更高，增加了协调成本与合作风险。可见偏好与利益目标的一致性对于地方政府间合作至关重要。于是，对于合作倾向而言，地方政府可以通过领导讲话、工作报告、党代会文件以及专项文件等政策文本来表达合作动机，在成对的合作动机的表达中形成不同程度的合作意愿和合作风险。

三、地方政府合作倾向模型

（一）合作意愿与合作风险的测量

基于我们对合作倾向的定义，以及合作意愿和合作风险的关系，那么对于意愿和风险的测量就成了我们进行合作倾向研究的主要问题。我们提出地方政府间的合作意愿差距越大，则合作风险越高，于是可以推论：一对高意愿、低风险的关系更容易实现地方政府间的合作并取得更大的成效。反之，低意愿、高风险的条件不利于地方政府间的合作；而风险无论高低，低意愿均不利于合作的开展。基于此，本文构建起地方政府双边合作对象的选择倾向模型，测量地方政府参与区域合作的意愿与风险。

由于我们研究的是成对关系，我们采用各地方政府之间的“合作动机”主观表达次数之和来表示一对合作关系的合作意愿强度，但是考虑到在一个整体性的合作网络中，成员之间的合作关系众多，我们还需要对其进行定性，于是我们将界定合作意愿的“高、低”两个状态，公式如下：

$$T_{ij} = X_{ij} + X_{ji} - \bar{W} \quad (1)$$

$$\bar{W} = \frac{1}{C_n^2} \sum_{ij, i \neq j} (X_{ij} + X_{ji}) \quad (2)$$

式中， T_{ij} 代表每对地方政府间的合作意愿， X_{ij} 代表i地方政府提到j地方政府的次数， X_{ji} 代表j地方政府提到i地方政府的次数，但是为了标准化和考虑意愿值的相对性，我们引入 \bar{W} ，为任意地方政府ij之间彼此提及的次数之和的均值。 T_{ij} 大于0说明i与j之间相互合作意愿程度偏高，增加了合作实现的可能性；相反，如果 T_{ij} 小于0，这说明i和j这对合作者的合作意愿较低，合作的可能性也较低。

地方政府间的“合作风险”主要采用“合作动机”主观表达次数之差表示，也采用与均值相对关系的定性分类，表达成“高、低”风险，公式如下：

$$M_{ij} = |X_{ij} - X_{ji}| - \bar{R} \quad (3)$$

$$\bar{R} = \frac{1}{C_n^2} \sum_{ij, i \neq j} |X_{ij} + X_{ji}| \quad (4)$$

式中， M_{ij} 代表每两个地方政府之间的合作风险， X_{ij} 代表i地方政府提到j地方政府的次数， X_{ji} 代表j地方政府提到i地方政府的次数， \bar{R} 为任意两个地方政府ij之间彼此提及的次数绝对差的均值。 M_{ij} 大于0说明i与j之间相互合作风险程度偏高，降低了合作实现的可能性；相反，如果 M_{ij} 小于0，这说明i和j这对合作者风险较低，增加了合作实现的可能性。

（二）地方政府合作倾向模型

本文根据地方政府合作意愿与合作风险的组合将区域合作分为四种基本模式（如图3），构建地方政府合作倾向模型，即“高意愿＋低风险”模式、“高意愿＋高风险”模式、“低意愿＋低风险”模式、“低意愿＋高风险”模式。这几种模式代表了地方政府间双边合作的不同状态。

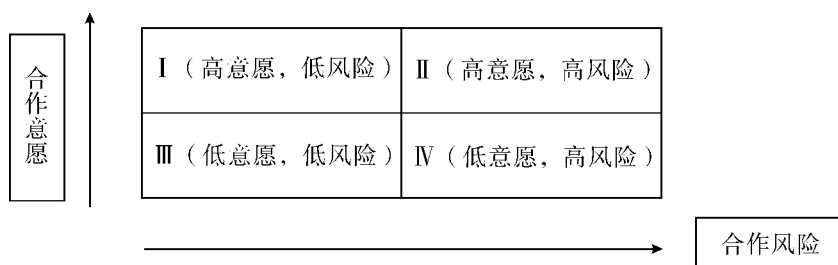


图3 合作意愿与合作风险组合模式

资料来源：作者自制。

“高意愿 + 低风险”模式意味着地方政府间相互有着强烈的合作意愿，且两者之间的意愿几乎一致，降低了合作风险，地方政府更倾向于积极寻求合作，也反映了双方建立合作关系的现实需求。这种模式下，地方政府间的合作几率与合作效率将大大提升，更能保障双方的合作项目得到有效实施。

“高意愿 + 高风险”模式中，通常是某地方政府单方面合作意愿强烈，两地合作意愿差距巨大。但由于一方的积极争取与主动对接，两地建立合作关系的概率仍然较高。另一方面，这种模式由于双方意愿差异较大，因此相对于其他情形，其稳定性更低，不利于区域合作的持续开展。

“低意愿 + 低风险”模式下，双方地方政府均无强烈合作意愿，偏好一致，不具备建立合作关系的有利条件，但合作双方在政治、经济、文化方面的同质性程度将进一步促进合作的达成。

“低意愿 + 高风险”模式主要指一方地方政府合作意愿明显高于另一方，但双方的合作意愿仍低于平均水平。因此这种模式下合作关系构建的可能性非常低，无论双方同质性高低均不利于合作。

四、地方政府合作倾向的泛珠案例研究

（一）泛珠三角概况及数据来源

首先，泛珠三角基本情况。2003年，在广东省的倡导及福建、江西、湖南、广西、海南、四川、贵州、云南等八省政府和香港、澳门特别行政区政府的支持下，泛珠三角区域合作得到了大力推动，成效显著。泛珠三角区域合作区具有鲜明的区域特色，是我国区域合作中的主要代表（马捷等，2014），同长三角和京津冀，泛珠三角区域合作区是最大的经济合作区之一，在地域范围和经济总量上都有明显的规模特征，占全国面积的1/5、人口1/3、经济总量占全国（不含港澳台）的1/3（见表1）。泛珠三角区域合作的发展引起了区域治理学者的广泛兴趣，主要关注了泛珠三角合作的领域与方式选择（陈瑞莲、刘亚平，2007）和区域治理方向与创新路径（张紧跟，2008；彭春华，2008），以及从粤港澳大湾区建设中探讨区域一体化转型（张紧跟，2018）。

表1 三大合作区对比（2016年）

| 区域 | 土地面积 (万 km ²) | 占全国比 重 (%) | 人口 (百万) | 占全国比 重 (%) | GDP (1 000 亿) | 占全国比 重 (%) |
|------|------------------------------|---------------|------------|---------------|------------------|---------------|
| 长三角 | 21.07 | 2.19 | 254.52 | 18.4 | 149.24 | 20.07 |
| 京津冀 | 21.8 | 2.27 | 111.58 | 8.06 | 74.61 | 10.03 |
| 泛珠三角 | 192 | 20.00 | 494.31 | 35.75 | 239.21 | 32.2 |
| 全国 | 960 | 100 | 1 382.7 | 100 | 743.585 | 100 |

资料来源：根据国家统计局数据库（<http://data.stats.gov.cn/>）相关数据整理而成。

其次，数据来源。本文采用的是政策文本量化研究，近年来，政策文献量化研究为研究府际关系提供了新的分析途径（黄萃等，2015），其中，政府工作报告是目前公共政策量化研究的重要来源（任弼等，2017）。本文选取泛珠三角为研究区域，各省区在政府工作报告中对其他省区的提及反映了其采取合作行为的倾向，合作协议则是区域合作中的重要形式，反映着区域合作的实际动向（曾婧婧，2015）。其中关于合作倾向的数据来自对于泛珠三角区域2003年至2015年11个省区政府工作报告的相互提及次数；其中关于地方政府合作行为的研究我们使用府际双边协议，具体是使用2003年至2015年泛珠区域内省区间的247项双边协议数据，数据为作者从“9+2”合作区官方网站（泛珠三角合作信息网 www.pprd.org.cn）提取并整理而成，在此基础上，我们已研究了泛珠府际协议网络和领域特征（马捷等，2014；Chen et al.，2015）。

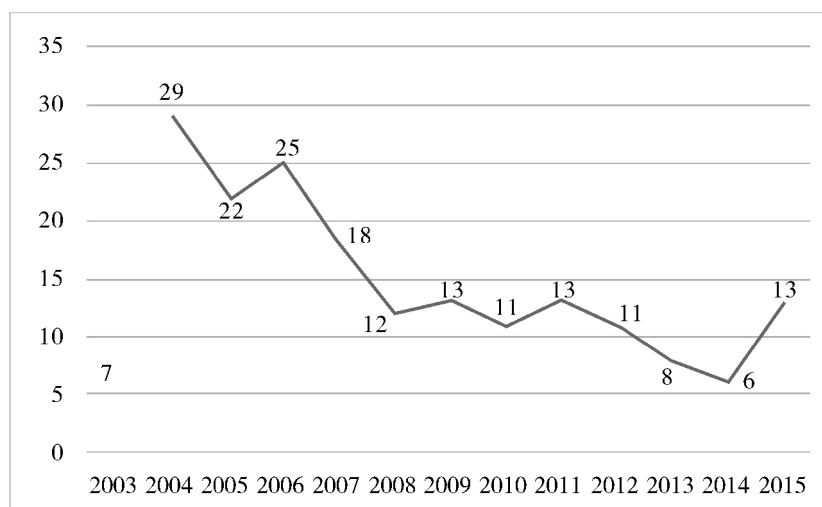


图4 “泛珠”被提及次数纵向变化

资料来源：根据2003—2015年泛珠三角政府工作报告数据作者自制。

再次，泛珠区域合作态度的描述。我们可以从各个政府工作报告中，提取各个地方对“泛珠三角”的认同与关注。从政府工作报告来看，泛珠三角建立初期区域整体合作倾向高，得到了各省区的积极响应，“泛珠”被提及次数最高，后期对“泛珠”的提及次数逐渐下降，重点转向区域内各省区。其中广东、广西、云南等地提及“泛珠”次数最多。

广东省主导了泛珠三角区域合作的开局与推进工作，并在政府工作报告中指出：泛珠三角区域的合作与发展，拓展了广东省经济持续发展的腹地。广西则提出积极参与国内区域合作，并把加强两广（广东、广西）合作作为参与泛珠三角区域合作的重点；其余各省区均表示积极参与泛珠三角区域合作。整体来说，泛珠三角区域对于“泛珠”作为一个合作区有着较大的认同，这对我们后续分析各省区的合作倾向提供了较强的现实支撑。

（二）泛珠整体合作倾向

各省区的政府工作报告基本反映了其在区域合作中的意愿和行为倾向。首先，地方政府工作报告中意愿表达与实践总结并重。政府工作报告中不仅包含已有合作进展及成果，还包括与特定省区的合作计划等内容。地方政府时常会在官方的年度总结报告中明确表示自身的合作意向，如四川省提出“深化与贵州、重庆等周边省份的合作发展”；广东提出“推进与广西、江西、福建等省区共建星火产业带”。大部分省区在政府工作报告中还提及了区域内各地在交通建设、扶贫支援、经济贸易相关的合作意愿及成果。反映出泛珠三角区域合作领域逐渐增多，并持续推进的趋势。

同时，政府工作报告中的内容还反映出多区域重合与嵌套的情况。泛珠三角区域内部形成了多个小圈层，各省区合作建立了多个经济合作区及产业带。其中，城市群包括珠三角与大珠三角、长珠闽等；经济区如横琴经济合作区、北部湾经济区、广佛肇（怀集）经济合作区、赣湘边际合作试验区等；产业园包括闽粤原中央苏区合作建设产业园区等。区域内各省区与其他区域也建立了密切的合作关系，如海南、云南等均表示将拓展与长三角、环渤海、京津冀等区域的合作。由此产生了区域内部大小嵌套、区域间相互交叉的合作状态。通过社会网络分析工具，我们对泛珠三角 2003 年至 2015 年各省区提到其他省区之间的次数作出了合作倾向的网络分析。为更清晰地展现各省区被提及情况，本文根据各省区间相互提及次数决定连线的指向，即网络连接箭头由被提及次数低的一方指向被提及次数高的一方，也就是一对关系中，我们使用单向网络表明合作倾向的方向，即如果广西指向广东，就是说明广西提及广东次数大于

广东提及广西的次数，那么这一对关系我们就认为是广西指向广东的倾向。

整体来看，泛珠三角区域各省区被提及情况展现出非均衡状态，相互提及次数形成的网络结构为非全连接网络（如图5）。除广东、香港、澳门外，其余省区之间未构成全连接关系，相邻省区联系更为密切，相互提及次数也更高。其中，我们发现香港被其他省区提及次数最高，其次是澳门、广东。海南被提及次数最低，其次是云南。江西省被其他省区提及的次数均低于自身提及其他省区的次数。四川省因地震等自然灾害涉及到对口支援，因此被提及次数较高。

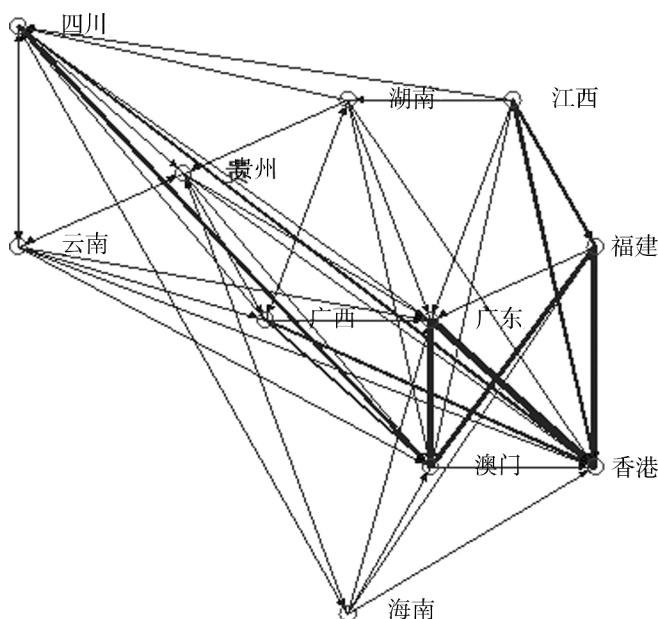


图5 泛珠三角各省区相互提及次数网络图

资料来源：作者自制。

除此之外，政府工作报告无法排除政治特性及其他因素的影响。如泛珠三角区域各内地省区每年的政府工作报告中均会对香港、澳门表示感谢；四川省由于地震等自然灾害，其余省区均给予了支援，增加了香港、澳门、四川被提及的次数。为减小干扰，本文排除了政府工作报告中的致谢内容。因此，尽管政府工作报告中关于区域合作的内容十分有限，但政府工作报告基本反映了地方政府合作对象的选择倾向。

（三）合作倾向与府际协议的区域分布

我们通过泛珠三角区域2003年至2015年政府工作报告的互提次数来分析合作倾向，依据上文公式测量各省区政府间的合作倾向，其合作倾向的状态包

含了以下四种类型（如图 6，详见表 2）。

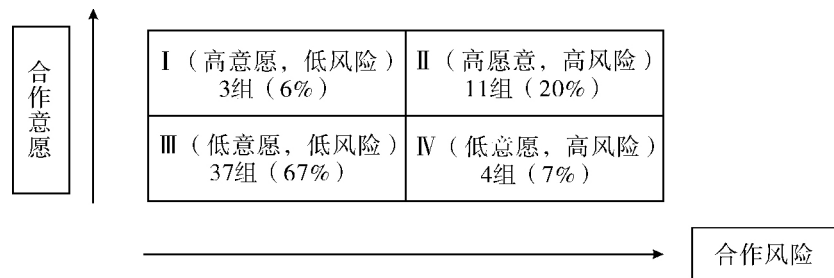


图 6 泛珠区域各省区双边合作关系倾向分布

资料来源：作者自制。

从泛珠区域各省区双边合作关系倾向分布情况来看，在所有的双边 55 对有向关系中，“低意愿 + 低风险”组合占比为 67%， “高意愿 + 高风险”组合占比为 20%， “低意愿 + 高风险”组合占比为 7%， “高意愿 + 低风险”组合占比为 6%。可见，政府工作报告所反映出的泛珠三角区域合作整体倾向偏低。

表 2 泛珠三角各省区合作意愿与合作风险组合情况

| | |
|--------------|---|
| I（高意愿，低风险） | （广西，广东）（广西，贵州）（香港，澳门） |
| II（高意愿，高风险） | （福建，江西）（福建，香港）（福建，澳门）（江西，香港） （广东，香港）（广东，澳门）（海南，香港）（广西，香港） （广西，澳门）（四川，香港）（四川，澳门） |
| III（低意愿，低风险） | （福建，湖南）（福建，广东）（福建，广西）（福建，海南） （福建，四川）（福建，贵州）（福建，云南）（江西，湖南） （江西，广东）（江西，广西）（江西，海南）（江西，四川） （江西，贵州）（江西，云南）（江西，澳门）（湖南，广东） （湖南，广西）（湖南，海南）（湖南，四川）（湖南，贵州） （湖南，云南）（广东，海南）（广东，四川）（广东，贵州） （广东，云南）（广西，海南）（广西，四川）（广西，云南） （海南，四川）（海南，贵州）（海南，云南）（海南，澳门） （四川，贵州）（四川，云南）（贵州，云南）（贵州，香港） （贵州，澳门） |
| IV（低意愿，高风险） | （湖南，香港）（湖南，澳门）（云南，香港）（云南，澳门） |

资料来源：作者自制。

“高意愿+低风险”组合仅有3组：广东与广西、广西和贵州、香港与澳门。从具体的合作实践来看，2003年至2015年间，广西与广东的合作关系最为密切，共计达成35项双边及多边协议。广西多次提及“粤桂合作特别试验区”建设，广东则主要提及加强与广西的经贸活动及其对口帮扶，两广的合作关系主要为帮扶型。贵州与广西保持着相对紧密的合作关系，共计达成6项双边协议，二者关系为互补型，两省合作内容主要集中在交通建设、经贸往来、合作试验区规划建设。香港与澳门则是共享型关系，两地在基础设施建设与公共服务衔接方面表现出很强的共享共建意识，并达成了7项双边协议。

“高意愿+高风险”组合有11组，其中绝大部分包含香港、澳门，典型的如港澳与福建、港澳与广西等。内地省区表现出与港澳合作的强烈意愿，福建曾多次提及加强与香港、澳门在物流、金融方面的合作；广西、江西则注重与香港的经贸合作；广东与港澳合作领域更加广泛。福建、广西、广东等省区提及香港、澳门的次数远高于港澳提及福建、广西、广东等省区的次数，甚至香港、澳门在十多年间从未在政府工作报告中提及过部分内地省区。因此，内地部分省区与港澳呈现出高意愿、高风险的态势。

“低意愿+低风险”组合共计有37组，全部为内地省区。主要包括广东、广西与其他内地省区如湖南、贵州、四川等地。根据协议数据，广东、广西在泛珠三角区域合作中具有很高的中心度，而在政府工作报告中，由于香港、澳门拉高了被提及次数的均值，因此内地其他省区与广东、广西呈现出低意愿、低风险状态。四川、云南、贵州的总体相互提及次数偏低，合作领域主要集中在基础设施建设。福建与湖南、海南与四川、江西与澳门等相互提及次数非常低，并未展现出强烈的合作意愿。

“低意愿+高风险”组合共计4组：湖南与港澳、云南与港澳。香港、澳门从未提及过湖南、云南两地，同时湖南与云南均仅抽象地提及“加强与港澳的区域合作交流”，可见湖南、云南与港澳并无开展合作的积极意愿，且湖南与香港、澳门的双边协议共有6项，云南只与香港签订了1项双边协议。泛珠三角区域11个省区中，湖南、云南并未出现在高意愿组合中，反映出这两省参与区域合作的动机偏低。

泛珠三角不同类型的省区组合数量和双边协议签订数相比，即平均每对关系产生的协议数量，不同类型组合从高到低依次是：“高意愿+低风险”（16项）、“高意愿+高风险”（11.4项）、“低意愿+低风险”（1.8项）、“低意愿+高风险”（1.7项）。由于区域合作中，行动者合作协议、合作领域数量与合作意愿呈正相关关系，与合作风险呈负相关关系（Andrew & Carr, 2012）。即“高

意愿 + 低风险”的组合下合作领域更广，合作协议数量更多。“低意愿 + 高风险”组合下合作领域非常有限，且缺乏实质性合作内容。从产生的实际合作协议的数量来看，“高意愿 + 高风险”组合产生的协议数远远大于“低意愿 + 低风险”的协议数，说明意愿对合作协议的影响会大于风险对协议影响，也就是说双方协议关系的建立更多依赖于双方的强烈愿望，强烈的愿望之和可以弥补他们之差引起的不协调的风险。

（四）合作倾向与府际协议领域分布

不同的合作倾向水平是否会有不同的合作领域分布，或者说某种关系结构是否较为偏好某些领域中形成？我们将 247 项双边协议主要分解为环境治理、旅游、科教文化、劳务、交通、医疗卫生以及经济贸易等各项领域。再将双边协议与“意愿 - 风险”的合作倾向模型相结合，分析具有不同合作倾向类别的两两省区之间在哪些领域的实际合作表现如何（如图 7）。

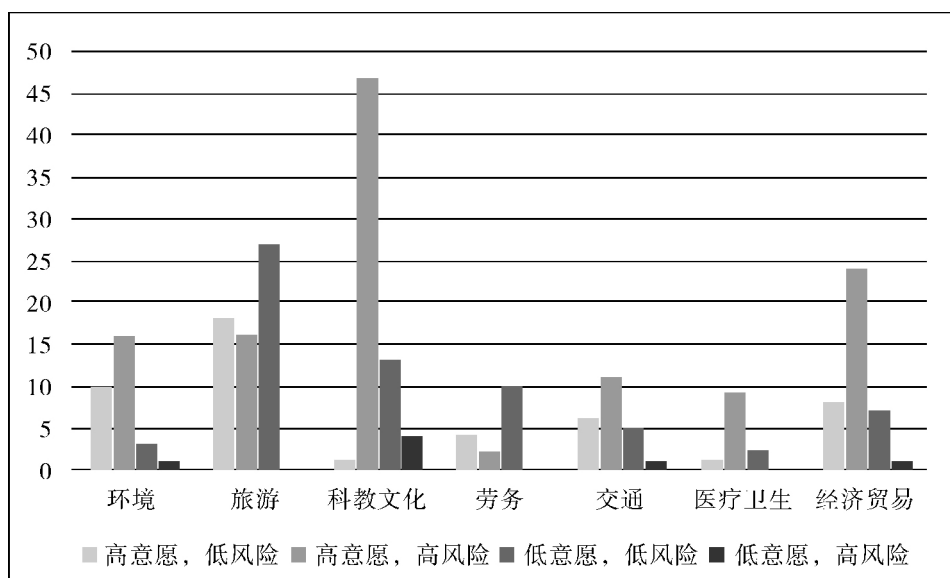


图 7 不同合作倾向关系在各领域协议的数量

资料来源：根据 2003—2015 年泛珠双边协议数据作者自制。

可以发现：第一，泛珠三角区域在环境治理、科教文化、旅游及经济贸易领域的合作热度较高。第二，对于合作倾向最高的“高意愿 + 低风险”组合的各对合作关系中，环境治理、旅游与经济贸易是区域合作的重点内容，环境治理等区域公共性问题需要地方政府的积极参与，同时旅游和经贸领域风险低的情况下收益更高。第三，对于合作倾向最低的“低意愿 + 高风险”组合中，各省区共同参与的协议数

量极少，科教文化领域相对参与度较高。介于二者之间的，“高意愿＋高风险”组合中，科教文化、经济贸易是参与度最高的合作领域，“低意愿＋低风险”组合中，各省区最重视旅游、科教文化和劳务三大领域。第四，整体来看，高意愿的两种组合中各省区的区域合作覆盖了全部领域，“低意愿＋高风险”组合则无旅游、劳务和医疗领域的合作。高风险组合中科教文化相关的合作较多，主要是由于香港、澳门等地区的参与。

五、研究发现及展望

（一）研究发现

本文尝试将单个合作动机分析拓展为双向的合作倾向，构造了“意愿－风险”组合下地方政府合作倾向的模型，并利用泛珠区域双边合作实践作为案例进行说明。研究有几点发现：

首先，从合作倾向组合的分布来看。由于意愿对合作倾向具有正向作用，风险具有负向作用，“高意愿＋低风险”的组合是最具有合作倾向的，反过来，“低意愿＋高风险”的组合是最不利于合作的，另外两种处于中间状态。从“泛珠”案例中我们发现，在四种倾向组合中，最具合作倾向和最不具合作倾向的两种组合都是在所有双边关系中最少的，分别只有3对和4对。而大多数分布于处于中间状态的两种组合，其中“低意愿＋低风险”的组合是最多的，占泛珠整个双边关系的三分之二，说明成员之间形成的合作倾向是在意愿不强烈的基础上的风险规避战略。

其次，从实际的府际协议来看。“高意愿＋低风险”组合虽然在关系对中是极少的，但是其协议产出数量远高于其他组合，表明意愿对合作的影响高于风险对合作的影响。同时，从不同类型的每组协议平均数量来看，合作风险无论高低，低意愿均不利于合作的开展，说明双边总体合作动机之和的影响要大于二者之差。因此，在区域双边合作中，地方政府在进行合作对象的选择时，考虑的关键因素还是合作的意愿强度，其次是合作的风险高低。

第三，从合作倾向组合的行动者特征来看。“高意愿＋低风险”与“低意愿＋低风险”的合作关系中，合作双方在经济社会发展水平接近程度较高，但地理位置是否相邻并不显著，也就是说低风险的合作倾向会发生在经济社会发展水平接近程度高的区域之间。反过来，“高意愿＋高风险”与“低意愿＋高风险”的合作关系倾向中行动者区域经济社会特征差距较大，且地理不相邻，换句话说，经济社会水平差距大的省区之间有发生合作不稳定的较大可能。

第四,从区域合作实践的推进角度。当前国内区域合作取得了突出成就,但合作风险的起伏表明区域合作还存在着诸多困境。如沟通协调机制不畅,信息不对称;特定合作领域投入专用性强,增加了投机风险及监督成本;区域差异化特征明显,偏好不一致等,极易呈现合作意愿低、各方合作意愿差距大等情形,不利于区域合作的实质性进展。因此,要有效提升合作倾向:一方面要强调合作区的空间规划与风险协调机制的建立与维护;另一方面,要强调地方政府合作对象的优化选择,对于地方政府而言在建立双边关系时应更多考虑对方的可能的合作动机及关系的合作风险。

(二) 研究展望

地方政府间合作倾向是区域治理的重要议题,限于研究条件和篇幅,本文还存在诸多不足,在未来可以作为进一步研究的议题。

第一,关于主观合作倾向与客观条件之间的相互作用关系的研究。制度性集体行动给出了以交易成本和风险为关键维度的分析框架,但是本文只关注了主观层面的不协调所带来的风险及其产生的可能的倾向,对于交易成本以及影响交易成本的其他客观因素还应该有更多的考虑,比如地方政府的合作能力、地方经济社会发展的同质性以及政策规划等。

第二,关于多边合作关系与合作倾向之间关系的研究。本文只关注了区域合作中产生的双边协议情况,在进一步的研究中,可以进一步考虑合作倾向对产生多边协议的数量、分布以及领域的影响。

第三,关于行动者的个体特征与合作行为的关系研究。本文只关注了作为关系对的合作关系,没有考虑在多个双向关系中行动者的表现,比如被多个其他地方政府关注但同时又很少关注其他地方政府的行动者,这就需要对行动者进行类型定位,再看不同类型的行动者之间形成的合作网络。

参考文献

- 薄燕(2013). 合作意愿与合作能力——一种分析中国参与全球气候变化治理的新框架. 世界经济与政治, 1: 135-155.
- 蔡岚(2015). 解决区域合作困境的制度集体行动框架研究. 求索, 8: 65-69.
- 陈瑞莲、刘亚平(2007). 泛珠三角区域政府的合作与创新. 学术研究, 1: 42-50.
- 黄萃、任强、张剑(2015). 政策文献量化研究: 公共政策研究的新方向. 公共管理学报, 12(2): 129-137.
- 李辉(2014). 区域一体化中地方政府间合作的预期与挑战——以协同理论为分析框架. 社会科学辑刊, 1: 107-110.

- 卢文超(2018). 区域协同发展下地方政府的有效合作意愿——以京津冀协同发展为例. 甘肃社会科学, 2: 201-208.
- 马捷、锁利铭、陈斌(2014). 从合作区到区域合作网络: 结构、路径与演进——来自“9+2”合作区191项府际协议的网络分析. 中国软科学, 12: 79-92.
- 彭春华(2008). 泛珠三角区域合作研究述评. 岭南学刊, 5: 102-105.
- 任弢、黄萃、苏竣(2017). 公共政策文本研究的路径与发展趋势. 中国行政管理, 5: 96-101.
- 锁利铭(2014). 我国地方政府区域合作模型研究——基于制度分析视角. 经济体制改革, 2: 25-29.
- 锁利铭(2017). 城市群地方政府协作治理网络: 动机、约束与变迁. 地方治理研究, 2: 13-26.
- 锁利铭、杨峰、刘俊(2013). 跨界政策网络与区域治理: 我国地方政府合作实践分析. 中国行政管理, 1: 39-43.
- 锁利铭、阚艳秋、涂易梅(2018). 从“府际合作”走向“制度性集体行动”: 协作性区域治理的研究述评. 公共管理与政策评论, 3: 83-96.
- 锁利铭、马捷、陈斌(2017). 区域环境治理中的双边合作与多边协调——基于2003—2015年泛珠三角协议的分析. 复旦公共行政评论, 1: 149-172.
- 王格玲、陆迁(2013). 意愿与行为的悖离: 农村社区小型水利设施农户合作意愿及合作行为的影响因素分析. 华中科技大学学报, 27(3): 68-75.
- 曾婧婧(2015). 泛珠三角区域合作政策文本量化分析: 2004—2014. 中国行政管理, 7: 110-116.
- 张紧跟(2008). 试论新区域主义视野下的泛珠江三角洲区域合作. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 61(3): 351-357.
- 张紧跟(2018). 论粤港澳大湾区建设中的区域一体化转型. 学术研究, 7: 58-65.
- Andrew S. A. & Kendra, J. M. (2012). An Adaptive Governance Approach to Providing Disaster Behavioral Services. *Disasters: The Journal of Disaster Studie* 36 (3): 514-532.
- Andrew S. A. & Carr, J. B. (2012). Mitigating Uncertainty and Risk in Planning for Regional Preparedness: The Role of Bonding and Bridging Relationships. *Urban Studies*, 50 (50): 709-724.
- Berardo, R. & Scholz, J. T. (2010). Self-Organizing Policy Networks: Risk, Partner Selection, and Cooperation in Estuaries. *American Journal of Political Science* 54(3): 632-649.
- Carr, J. B., Hawkins, C. V. & Westberg, D. E. (2017). An Exploration of Collaboration Risk in Joint Ventures: Perceptions of Risk by Local Economic Development Officials. *Economic Development Quarterly* 31(3): 210-227.
- Chen, B., Suo, J. & Ma, J. (2015). A Network Approach to Interprovincial Agreements: A Study of Pan Pearl River Delta in China. *State & Local Government Review* 47(3): 1-11.
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29 (1):

◆ 论文

47 - 63.

Feiock ,R. C. (2009) . Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affair Review* ,44(3) : 356 - 377.

Feiock ,R. C. (2013) . The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal* ,41 (3) : 397 - 425.

Maser ,S. M. (1998) . Constitutions As Relational Contracts: Explaining Procedural Safeguards in Municipal Charters. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(4) : 527 - 564.

Shrestha ,M. K. & Feiock ,R. C. (2016) . *Local Government Networks. The Oxford Handbook of Political Networks*. Oxford: Oxford University Press.

Thurmaier ,K. & Wood ,C. (2002) . Interlocal Agreements As Overlapping Social Networks: Picket - Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City. *Public Administration Review* ,62(5) : 585 - 598.

责任编辑:叶 林

约请组建专栏暨 2018 年征稿启事

本刊自创刊以来,一直坚持以专栏的形式集中反映公共管理学科与实践领域的热点、重点问题以及引领学术讨论,专栏已成为本刊的最重要特色之一,并深受各界的好评。为集思广益,博采众长,本刊诚挚邀请在公共管理领域学有专长的学者与我们一起组建专栏,把此一品牌栏目办得更好。

有组建专栏意向的学术同仁,请与本刊编辑部联系,并请提交拟组建专栏的初步计划,专栏计划包括但不限于:专栏主题、文章篇数、初定的题目、参与的作者与基本信息和交稿日期。

另外,本刊也非常乐意与相关大学和研究机构合作,通过组织学术会议、论坛等方式,推动学科发展,将杂志作为学术交流和成果输出的重要平台。

2018 年本刊较为关注的议题有:公共管理理论前沿与新方法、公共管理跨学科研究、科技体制改革、区域协调发展、市场准入与监管、金融监管、商事制度改革、现代预算与财政制度改革与建设、健康中国、干部队伍建设与考核、行政伦理、绿色监管、智慧城市研究、地方治理创新、事业单位改革、技术(信息技术、人工智能等)发展与公共管理、重大政策评估、工作-生活平衡、儿童福利、教育政策与教育管理、智库研究,等等。

欢迎各位学者能就以上议题或者其他重要议题为本刊组建专栏或赐稿!

●ARTICLES

Research on Public Project Loss of Performance Based on PV – GPG Theoretical Framework—Take G Province World Bank Project as an Example

..... Guoxian Bao & Xiang Ma

Abstract Public projects promote economic and social development. But , at the same time , public project failures have also appeared as part of the path of technological governance. Taking the G Province World Bank project as a case and PV – GPG as the theoretical basis , this paper describes the essence , influencing factors , and mechanism of public project failure by using the research method of grounded theory and cognitive mapping. Theoretical analysis shows that the failure of public projects is essentially a kind of loss of performance on the project. The loss can be divided into two categories based on the “project output gap” and the “project demand deviation”. This study shows that project design and neglect of resource endowments caused by inadequate social value construction process , incentive and management process problems in organizational management , and conflict , and communication problems in a collaborative leadership system lead to the occurrence of governance deficient performance loss. “Differences between culture and system” , “Insufficient motivation” and “lack of pressure” explain the performance loss of governance deficiencies. The lack of a social value construction process caused the wrong project concepts and priorities to be selected. Furthermore , the conditions for the loss to occur and the neglect of social priorities due to political reasons explain the loss as a result of value – deviant performance.

Key Words Public Project; Public Value; The Loss of Performance; Influencing Factors; Pv – Gpg Theoretical Framework

Partner Selection Intention of Interlocal Cooperation From the “Willingness – Risk” Perspective—A Case Study on Pan Pearl River Delta

..... Liming Suo , Xue Li , Yanqiu Kan & Jie Ma

Abstract As the main part of regional governance , local government plays a leading role a region’s economic , social development , and public affairs governance. From the perspective of the subjective intent of a local government , this paper defines the willingness and risk of inter – governmental cooperation , provides a measurement index , and constructs an analytical model of the selection tendencies for the bilateral cooperation objects of local government. Using cooperation projects from the Pearl River delta region from 2003 to 2015 as a case , this paper presents an empirical study of a region’s inter – governmental cooperation tendencies and bilateral agreements. This study found that the conditions of high willingness and low risk among local governments were more conducive to cooperation between local governments. The smaller the gap between the two parties’

objectives , the more willing they were to cooperate. Meanwhile , the effect of willingness on cooperation was higher than the risk of cooperation. The paper therefore proposes an optimal path to promote different combinations of willingness – to – risk and a sustainable path to regional collaborative governance.

Key Words Partner Selection; Cooperation Intention; Cooperation Willingness; CooperationRisk

The Obtained Sense from the Minsheng Public Services: Measurement and Explanation
..... Yinan Yang

Abstract Little quantitative research has been done to measure and explain Chinese citizens' obtained sense , a new concept in China. This study used CGSS data from 2013 to measures respondents' obtained sense about eight Minsheng public service programs in terms of their convenience , adequacy , coverage , and equity. The national obtained sense's mean score was 2.98 and the weighted factor score was 9.54; both are 60% of their maximum scale scores. This indicates that there is great gap in the promotion of citizens' obtained sense. The estimated results from the MIMIC model demonstrate that Minsheng public services , including urban and rural basic infrastructures , social security , medical and health service , basic social service , housing , and public education , had a significantly negative effect on obtained sense. A relatively low score on even one of the above seven public service would reduce obtained sense by 0.75% , 0.53% , 0.50% , 0.41% , 0.33% , 0.23% , and 0.23% , respectively. Meanwhile , citizens with higher incomes had a higher obtained sense , and both high – and low – income cohorts had a higher obtained sense compared to the median income cohort. Society equity and opportunity equity both had a significantly positive effect on obtained sense. This article proposes three main policy suggestions for promoting the obtained sense.

Key Words Income; Minsheng; Happiness; Obtained Sense; Social Security

Social Policy Innovation and Divergence of Welfare Concepts: A Perspective of Vertical Intergovernmental Relations

..... Hui Zhao

Abstract In the reality that the top – level design of China's social security system is constantly improving , exploring the mechanism of local policy innovations under the central policy framework is an important approach to understand the social policy process and discuss the equality of social welfare system. Taking the urban Minimum Living Standard Assistance (MLSA) policy as an example , the article explores the mechanism of local policy innovation containing disparate social welfare concepts within a limited