

国家战略嵌入地方发展：对竞争型府际合作的解释

文 宏 林 彬*

【摘要】粤港澳大湾区建设上升为国家战略，将带来区域经济社会的发展和
国家整体竞争力的提升。但过去，中央和地方调控关系放松后，地方政府间缺
乏体制性的规则约束，竞争的客观存在使得自主协同与合作常流于形式。论文
认为，随着粤港澳大湾区政策层级的提升，在央地互动过程和中央政府介入程
度二维框架下，形成了“国家战略嵌入”的府际合作新模式；特征表现为，地
方政府通过自主试验推进政策创新，中央政府介入后推动地方改革走向规划整
合。国家战略对地方发展的政治嵌入，使得府际合作需考虑战略规划带来的要
素作用，以及“嵌入”后形成的府际关系转变：（1）在理论要素上，形成了依
托行政权威、制度规则和法律规范的强制约束，同时兼顾平台搭建、利益协调
与政策激励的宏观引导；（2）“嵌入”是地方自主探索与顶层设计互动作用
的关系样态；（3）地方合作经历了“地方发展的自主竞争—地方政策的先行先试
—国家战略的高位推动—国家方案的稳步出台”四个状态，体现了国家战略嵌
入对府际合作关系的根本性改变。论文的理论价值在于提出了“国家战略嵌入”
的府际合作模式，剖析了竞争型地方发展转向合作的影响要素和演进过程。

【关键词】 国家战略 嵌入 府际合作 粤港澳大湾区

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2020) 02 - 0007 - 16

【政策之窗】

- 市场经济条件下，地方政府间具有竞争的内在必然性。
- 国家战略嵌入可减少地方政府竞争带来的内耗，促进地方政府横向合作，更好驱动区域发展。
- 本研究有助于理解粤港澳大湾区的地方政府协同合作，阐释国家战略与地方发展之间的内在张力。

* 文宏，华南理工大学公共管理学院，教授；林彬，华南理工大学公共管理学院，硕士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科重大专项“国家治理能力与治理体系现代化”（17VZL017）。

一、问题的提出：区域发展的思维转换

地方政府间竞争与合作关系，深刻影响着区域的发展和治理。竞争型府际合作是指在市场机制和行政分权作用下，地方政府间具有相互竞争的内在必然性；虽然“竞争性”表明了地方政府间合作的难题和痛点，但“竞争型”则更加精准地框定这一特性下的府际合作类型。由此，“竞争型府际合作”本质是探究具有内在竞争性的府际合作如何可能。为突破分割的区域治理模式带来的发展内耗和恶性竞争问题，政府间的合作成为理想的行动策略（Lowery，2000）。西方研究的理论基础和治理模式大致经历由传统区域主义强调的建立大都市区的政府体制结构改革模式（Dagger，1981）；公共选择学派倡导的政府碎片化有益于竞争和服务改善，主张“市场提供公共服务”的多中心行政机制和市场参与模式（Ostrom et al.，1961）；以及新区域主义提出的建立多主体、多层次合作网络模式（Wallis，1994）。可见其理论基础多是建构在交易成本理论和网络理论上（Feiock，2013；蔡岚，2015）。但若简单复制西方理论和做法，将可能面临实践性和解释力低的问题，关键还要基于中国现实情境，考虑我国政治制度和行政体制，从地方政府合作中的权力关系展开探讨。

在市场经济推动下，我国地方政府间具有竞争的内在必然性。地方政府呈现出“双重角色、自利驱动”的特点：一方面，地方政府利用财政收支和转移支付，对基础设施、公共事业和产业进行投资与建设，实现其公共性和强制力（陈云贤、顾文静，2017）。另一方面，20世纪80年代实行的财政包干制，建立了以地方竞争为核心的发展模式，并未随分税制改革将财权收紧到中央而发生改变（周飞舟、谭明智，2014）。“上下分治”的治理体制给予了地方很大的自主性，区域的管辖权演变为经营权，会出于自身利益最大化进行资源的配置。加上地方政府的政绩晋升考量，多重因素共同作用，使得自利性竞争成为地方政府发展的原动力（周黎安，2007；文宏、林彬，2020）。以上市场经济理论和政府运作理论，都阐明了我国区域竞争具有一定的必然性。地方政府为改善发展环境赢得竞争机会，会在基础设施等公共产品上进行竞争，如优质的港航资源的竞争。

分权化和市场化带来的地方竞争式发展，不可避免会集中于属地利益而影响合作成效。特别是区域内的同质化容易引发恶性竞争，政府间竞争过度、合作不足，致使地方自主探索的“区域协作”大多流于形式（张京祥，2013）。有学者将地方政府合作机制概括为互利模式、大行政单位主导模式和中央诱导

模式，互利模式实现的前提是各方能从合作中获利（杨龙，2008）。地方政府自发合作的阻碍因素在于信息不对称导致的交易成本过高，对于如何推进地方政府合作，可在组织结构方面建立“区域协调管理委员会”的协调机构（陈剩勇、马斌，2004），召开区域会议、区域论坛等形成多中心、自主治理的合作机制（锁利铭，2018），甚至可以完善合作规则，实施绩效考核和法制化监督。但随着区域治理空间的不断拓展和治理事务复杂程度的增进，如粤港澳三地政府合作的演进史中会有阶段性的扩容过程，治理事务由基础设施、产业分工再到公共服务等的政府整体治理（文宏等，2019），新设协调机构已无法有效满足，需要更高层级政府来推动和引导。

本文从上述矛盾出发深入探讨我国地方政府协同合作的决定性因素是什么。对于已有文献的回顾，我们发现：第一，我国学者对地方政府合作的分析，较多集中于博弈论和制度经济学来分析政府行为（赵峰、姜德波，2011；锁利铭，2014），以组织间网络为基础提出优化合作的策略。但显然，并非有相互依赖的利益就会产生合作关系，其并没有考虑到我国地方政府间合作网络、伙伴关系是建立在权力基础之上，可以说“解决不好地方政府间的权力关系，就难以实现真正的利益合作关系”（彭彦强，2013）。第二，自下而上的合作方式对于地方政府的利益协调至关重要，但仅在机制完善上显然“治标难以治本”。由国家层面制定的战略规划自上而下的推动，以此带来的区域合作具有明显的可行性，现有研究已提出“国家战略”这一行动策略（马晓河，2014），但并未深入分析“国家战略区域”的本质与特征。

综上所述，本文将问题聚焦于如何通过国家战略嵌入，促进我国地方政府之间的协调合作。本文将构建国家战略嵌入地方发展的分析框架，梳理国家战略对地方合作的影响要素和运转机理。粤港澳大湾区的区域治理充分体现地方政府合作的复杂性和困难性，遂作为本研究的典型案例。本文将推进以下几点：一是结合“嵌入”理论和央地集权与分权理论，梳理中国情境下府际合作的理论基础；二是描述粤港澳大湾区地方自主发展，在国家战略推动下的合作转变，以验证“国家战略”影响要素的合理性；三是梳理国家战略对地方政府协同合作演进过程的影响，阐释“嵌入”在国家战略与地方自主发展之间的本质内涵。

二、理论分析框架：府际合作的逻辑基础

（一）国家战略嵌入：竞争型府际合作的新模式

府际合作会落实在政策的制定与执行当中，但受央地关系影响呈现出差异

化的合作模式。地方政府拥有政策创新的能力和积极性，在合作创新中会自主探索和先行先试；央地关系是理解中国政策创新的重要视角，中央政府的介入程度通常会对地方自主实践产生影响。原因在于，地方拥有经济和社会发展上的分权（Zhu，2014），而中央拥有组织和人事上的集权，依托政治体制能够迅速做出重大的、复杂的决策，这两点深刻影响着中国式政策的生成与运作（Zhu，2016）。这隐含了府际合作的形成模式，包括中央政府的介入程度和央地间的互动形成。一方面，中国政策制定的传统形式是由中央政府主导，通过区域政策试验形成政策或计划，然后推动成功的地方经验由“从点到面”的扩散，有学者提出地方政府的学习能力和中央政府的介入程度的划分维度（杨宏山、李婷，2019）。另一方面，府际互动有助于推进政策的学习与传播、吸纳地方实践和优化政策创新（王绍光，2008），是“顶层设计”与“地方探索”良性互动的结果（郁建兴、黄飏，2017），也即多层级的政府间可以在纵向分为“自下而上”和“自上而下”两种政策演进路径。如面对较为突出的社会问题，上级政府会有选择地采纳其他政府的政策经验（Marsh & Sharman，2009）。可以发现，地方合作政策的差异性，其实是受中央政府介入程度和央地互动过程两个维度的影响。

国家战略嵌入地方发展，是在中央政府介入程度和央地互动过程下，中国治理实践中特有的一种创新模式。将其与传统的“行政集中管治”模式相比较：一是发起主体或政策构想源起于地方先行先试，中央政府既不决定政策目标也不决定政策工具；而传统模式是中央政府掌控的政策试验，上级政府确定大致政策目的再与实施试点的地方政府相互配合（Heilmann，2008）。二是动力因素的差异，国家战略嵌入地方发展，正是在地方自主探索中，发挥政治激励的积极作用，实现地方发展科学性和政治性的协调统一；而传统的“行政集中管治”模式中地方政府的实践和创新动力，来自回应地方需求或争取上级关注的政绩考量。再者是与“高层设计试验”模式（Heilmann，2008；刘伟，2015）相比较：一是中央政府介入程度，“国家战略”介入程度高，意味着对地方合作的协调力度、政策工具供给的可能性和丰富程度也更大；而“设计试验”是高层政府授权试点地区先行实践，政策工具需要先试验再推广（梅赐琪等，2015）。二是央地互动过程中，“嵌入”是顶层设计和自主探索共同作用的结果，是自下而上政策定位的提升，进而中央政府的介入，更能够形成央地间的良性互动；而“设计试验”仅受顶层设计单一过程作用。所以，“国家战略嵌入”模式意味着，地方政府在没有统一政策目标的情况下，展开了地方的实践探索（Zhu & Zhao，2018），一旦地方实践与国家新形势需要相符，将有可能实现地方政策层

级的提升，形成针对相关问题的中央政策目标；国家战略定位下，中央政府将不断依据政策目标为导向提供化解、协调地方政府冲突的制度规则、法律规范和激励措施，并在其行政权威下帮助地方政府达成共识。

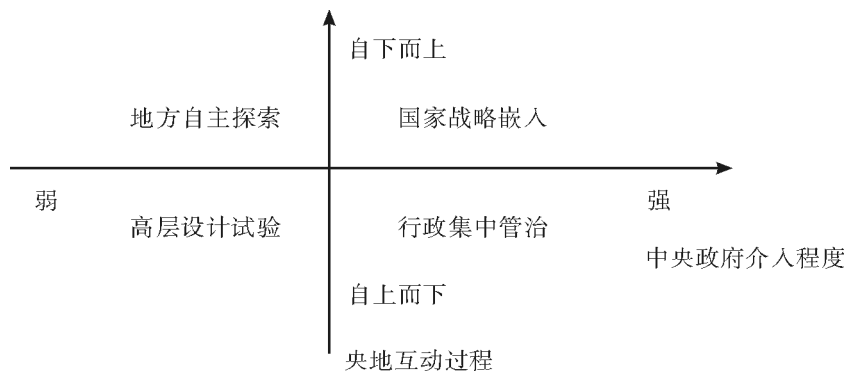


图1 府际合作的形成模式

资料来源：作者自制。

（二）合作何以可能：国家战略嵌入的决定性因素

国家战略对地方发展具有嵌入性特征，使得地方政府合作需考虑国家战略隐含的政治任务属性。“嵌入性”（Embedmentness）广义上指“某一事物进入另一事务的过程和状态”，微观上如社会组织嵌入社区治理（徐珣，2018），宏观上体现为行政或经济对社会的嵌入。卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）（2007）最早提出“嵌入性”概念，认为经济并非像经济理论中所说是自足的，而是从属于政治、宗教和社会关系之中；如市场交易有赖于信任、相互理解和法律对契约的强制执行。但后续较多学者认为嵌入的含义偏向于A对B的支配地位，强调的是多种要素的紧密渗入。如马克·格兰诺维特（Mark Granovetter）（Granovetter, 1985）等学者根据嵌入性的作用要素，归纳为结构嵌入、认知嵌入、文化嵌入和政治嵌入（刘鹏，2011）。本文采用后者定义，将政治嵌入定义为强调政治环境与体制、权力结构对主体行为的影响，具体表现为国家公共政策和宏观战略规划，成为地方运行过程和发展方向进行嵌入性干预重要依据。换言之，国家战略的嵌入具备政治嵌入的属性，是指依托行政力量，将外部制度安排或规则迅速嵌入到新的社会环境的过程。由此，嵌入理论体现了环境因素对组织运行和发展的影响，国家战略对地方发展具有嵌入性特征；在跨区域治理上体现的政治任务属性，地方政府须完成自上而下的任务安排，一定程度上弥合府际合作的困境。

（三）合作何以运转：中央政府参与的内在逻辑

国家战略蕴含中央政府塑造的任务环境和具备的宏观调控能力，以此推动地方政府利益协调和资源整合。中央政府干预会削弱竞争以强化政府间合作（付承伟，2016），体现出国家权力的介入作用。国家或广义上的中央政府参与，其内在逻辑在于依托行政体制内任务环境的塑造和宏观能力的引导，实现对不同主体之间的行为约束和利益协调。在任务环境的塑造层面，其内在的作用要素包括：行政力量的介入、制度规则的建立和法律规范的约束。首先，中央政府具有权力中心的权威性和行政命令权力。在我国“党委领导、政府主导”和“科层制”的行政组织体制下，地方政府面临自上而下的行政指令、政策规划等构成的任务环境（周雪光、艾云，2010）。其次，制度的作用在于建立一个相互作用的稳定结构，主要具有三种结构性要素：设定目标、确定规则和实施监督。最后，还需有中央政府来建立完善相应的法律规范，做到对违背规则行为的惩罚有所依据。由此，中央政府在地方政府合作中实际扮演了三种角色：规则的制定者、规则执行的监督者和合作争议的裁决者（潘小娟等，2016）。

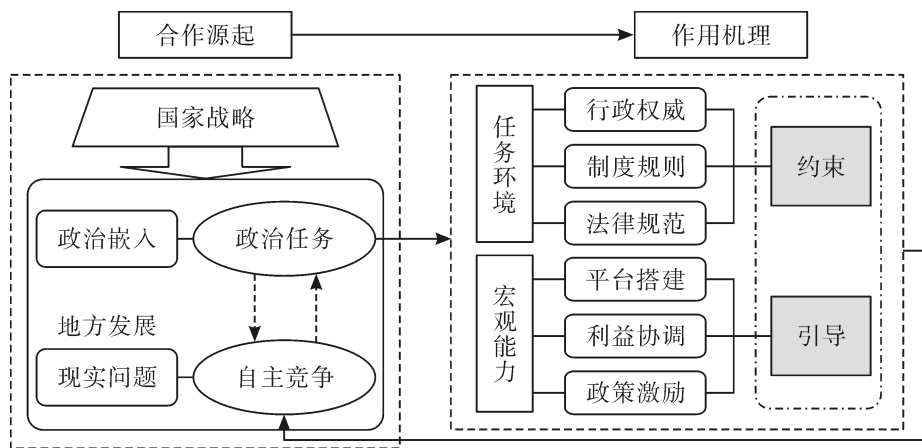


图2 国家战略嵌入地方发展的理论解释

资料来源：作者自制。

任何由地方自主竞争式发展向地方政府合作共赢的转变，本质是制度变迁的过程，需要在国家权力下进行重新调整和分配（黄少安，2000）。这意味着中央政府另一层面发挥着宏观调控的能力，在强制力下有效协调各方利益；体现在平台搭建、利益协调和政策激励等三方面（朱成燕，2016）。但地方政府妥协让步时需兼顾利益与资源的协调整合，需由国家在宏观调控上利用转移支付实现协调发展。政策激励是指利用政策创造优惠的投资环境，如在项目审批、制

度创新等方面给予政策优惠和资源投入，激励区域的发展。综上所述，地方政府虽分属不同行政区划，有着不同规模等级，在合作成本和合作风险过高、信息不对称情况下，中央政府的支持和引导政策，有助于实现地方间的合作。本部分从理论上梳理了国家战略嵌入地方发展的作用要素（见图2），以及推进地方政府间合作的可行性和有效性。

三、跨域府际合作的典型体现：以粤港澳大湾区建设为例

粤港澳大湾区已成为我国跨区域合作的建设重点，经历了从学术界的讨论到地方政策的考量，再到国家战略的提出。本文选择粤港澳大湾区作为地方政府合作的研究对象，出于以下几点考虑：一是粤港澳大湾区实现了不同地区、行政地位和社会体制的合作，是观察复杂性地方政府合作的最佳样本；二是港口和航道作为湾区的核心竞争力，集中体现了交通基础设施、区域公共运输服务和物流产业发展等事务，兼具代表性和典型性；三是其功能发挥不仅能促进区域经济发展，更能统筹带动社会要素的流动，意义深远。

（一）府际间的话语权约束

湾区内深中通道的建设方案的制定和执行，也反映了地方政府间的竞争博弈。2015年12月，国家发改委批复同意在深圳和中山两地间建设“东隧西桥”的深中通道，并在2018年9月开始全面实施。深中通道与港珠澳大桥相比，因不受跨境运输限制，受到省内各地方政府的支持。但在建设方案设计上，却形成了广州“全隧”方案与深圳、中山“东隧西桥”方案的多次辩驳。2013年8月，时任广东省长主持省政府常务会议时，同意以“东隧西桥”为推荐方案，“全隧”为备选方案；同时附上广州市政府意见，上报国家发改委。原因在于伶仃洋大桥正处在广州市出海口，会限制日后进出广州港船舶高度，日后也势必会影响船舶进出南沙港和广州港，阻碍广州市港航发展。高层级政府的行政权威，在约束地方政府行为中发挥着重要作用。虽然广州、深圳和中山三地政府均认为，深中通道建设势在必行，但各主体也有自身关注利益。在“全隧”与“东隧西桥”方案选择中，深圳和中山再次结盟，广州方面也不断争取机会；广州市委市政府曾共同向广东省省委省政府请示，希望采用的方案要实现广深中三市共赢。推动者就包括现任广州市人大常委会主任（曾任广州市长），曾在2018年1月广东省十三届人大一次会议召开期间，以省人大代表身份提出调整“东隧西桥”方案。从中能够看出，湾区内城市的竞争力与港口的发展优势密不

可分，深中通道建设方案的选择，反映了地方间的竞争博弈。而高层政府的行政权威，显然在博弈中发挥了不可忽视的作用。

（二）政策定位的稳步提升

粤港澳大湾区经历了由地方性的区域合作规划到国家规划，再上升为国家战略并落实于区域协调发展的定位转变。2005年广东省政府在《珠江三角洲城镇群协调发展规划（2004—2020）》中，首次把发展“粤港澳跨界合作发展地区”列入重大行动计划；2009年《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》（以下简称《珠江三角洲规划纲要》）中，提出“湾区发展计划”；2010年，粤港澳三地政府联合制定《环珠三角宜居湾区建设重点行动计划》；直到2014年“湾区经济”被写入深圳市政府报告，达成初步实质性共识。2009年至2014年期间，区域空间经由“珠三角”“环珠三角”直到粤港澳整体合作，体现了珠三角地方政府发展经济的一个方向，但该阶段湾区合作仅停留在地方层面。直至2015年，国家发改委、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，“粤港澳大湾区”概念首次被明确提出，并标志着粤港澳大湾区建设提升至国家规划层面，区域发展的影响力和重要性得到明显提升。随后“粤港澳大湾区”的概念不断被深化，特别是在2016年国家“十三五”规划、党的十九大报告和政府工作报告多次提及，再次实现了国家规划到国家战略的转变。2019年2月18日，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《粤港澳大湾区规划纲要》），标志着在国家层面公布了较为详细的政策方案。由此，国家重要会议多次强调粤港澳大湾区建设，大湾区已从地方发展规划上升到国家战略并嵌入于地方发展，体现了国家战略带来的制度规范作用。

（三）区域分工与协作的推进

国家战略层级与地方合作层级中政策目标与工具的选择，反映出中央政府参与推动政策不断创新。规划纲要通常是相对更加全面和细化的执行性文本，遂将《粤港澳大湾区发展规划纲要》与《珠江三角洲规划纲要》两份规划文件进行对比，通过对政策目的、目标和工具的比较分析（刘红波、林彬，2018），可以窥见中央政府参与发挥的作用与影响。使用WordArt软件进行词频统计和词云图绘制，可以发现两份规划纲要均突出强调“建设、创新、合作”的政策目的，也即政策的价值定位；前20位热词中“建设、创新、合作、国际、产业、文化、经济、城市、珠三角”等九个热词均相同，构成了政策的核心议题。不

同的是,《珠江三角洲规划纲要》词频出现前20位热词中,剩余热词为“改革、规划、城乡、农村、体制……”,更多强调基础设施建设与城乡体制改革的政策目标,包括总体目标和具体任务目标;而《粤港澳大湾区规划纲要》前20位热词剩余热词为“香港、港澳、澳门、科技、金融……”,更多强调区域分工与协作,反映出的是推进政策目标落实的政策工具。因此,通过政策文本量化的方法可见政策关注要点的差异性:《珠江三角洲规划纲要》强调基础设施建设与城乡体制改革,而《粤港澳大湾区规划纲要》更多强调区域分工与协作,相对更加务实。也不难发现政策执行中,实际是中央和地方分开、互动地制定政策目标和政策工具(Zhu & Zhao, 2018):地方政府率先做出决策,进行各种政策试验;中央政府旨在解决协同困难的体制机制问题,提供替代或补充性的政策目标和政策工具。



图3 政策文本中热词词云

注:左图为《珠江三角洲规划纲要》,右图为《粤港澳大湾区规划纲要》。

资料来源:作者自制。

(四) 城市地位与作用的确定

政策中对区域内城市地位和作用的明确,有利于府际间的协同与合作。通过对《珠江三角洲规划纲要》全文搜索,发现各城市被提及次数如下:香港7次、澳门1次、广州30次、深圳27次、珠海12次……说明在地方探索中,以珠三角城市为主,广州、深圳和珠海发挥主导型作用。再对《粤港澳大湾区规划纲要》全文搜索,各城市被提及次数如下:香港102次、澳门90次、广州41次、深圳39次、珠海20次……相比之下,重点城市发生了变化,相较而言,港澳出现频数剧增,珠三角城市位序不变。由于大湾区场域更加具备广泛性和战略性的特点,香港和澳门出现的频数明显增加,港澳在大湾区的作用和地位可见一斑;并且,珠三角各地市出现的频数也有所增加但位序基本不变,说明纲要对各城市提及次数均有增加,对各城市的定位更具针对性和指引性。再者,《粤港澳大湾区规划纲要》确定了重要城市的作用定位,实现了城市间的错位发展。如对香港指出强化其全球离岸人民币业务枢纽地位;针对澳门指出建设世

界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台；针对广州提出要充分发挥国家中心城市和综合性门户城市引领作用；对于深圳是建设“全国性经济中心城市”和“世界影响力的创新创业之都”。可见，《粤港澳大湾区规划纲要》从国家整体设计的层面明确和拓展了各城市的作用定位，既发挥了各城市的传统优势，同样也提出了促进多元发展的期待。

（五）府际协同与合作的深化

从两份规划纲要比较中，也能发现政策目标从城市自主发展到城市间合作的转变。以珠海为例，《珠江三角洲规划纲要》中强调珠海的交通枢纽功能，提出珠海要建成现代化区域中心城市和生态文明的新特区；而《粤港澳大湾区规划纲要》则强调发挥澳门－珠海强强联合的引领带动作用，深化澳珠合作以构建极点带动、轴带支撑网络化空间格局。可见，在中央政府参与下，不单纯只是对单一城市目标与作用的指导，更反映出地方政府间有更加清晰和明确的合作关系。《粤港澳大湾区规划纲要》主要就大湾区的发展目标和定位、各城市的规划发展作出全面布局，进一步提高了区域发展的协调性。具体来说，提出“极点带动、轴带支撑、辐射周边”的工作思路，推动各城市分工和互补。以香港、澳门、广州和深圳四大中心城市作为区域发展的核心引擎，继续发挥比较优势做优做强，如加快广佛同城化建设，增强对周边区域发展的辐射带动作用；特别在极点带动方面，指出“香港－深圳、广州－佛山、澳门－珠海三组城市强强联合”，深化港深、澳珠合作；轴带支撑方面，提出以高速铁路、城际铁路和高等级公路为主体的快速交通网络与港口群和机场群，提高珠江岸线地区的发展水平和协同程度。可见，国家战略细化为国家规划方案和制度规则，为深入推动经济社会发展质量变革、大湾区区域合作有效顺畅注入了新活力。

四、运作过程：竞争型地方发展转向合作的“十年之变”

从2009年的《珠江三角洲规划纲要》到2019年《粤港澳大湾区规划纲要》的十年变化中，体现了国家战略嵌入竞争型地方发展的运作过程：大致经历了由“地方发展的自主竞争—地方政策的先行先试—国家战略的高位推动—府际合作的稳步推进”四个状态，四个状态有先后顺序且可同时存在。

（一）第一阶段：地方发展的自主竞争

市场经济体制下，地方政府具有经济社会发展的自主权，政府间行政地位

错位和市场资源的同质化，形成了府际竞争的固有属性。一方面，湾区内组成城市分属不同行政区划、规模等级和行政地位，概括为“一个国家、两种制度、三个关税区、四个核心城市”，一定程度影响着政府间的合作。在行政地位上也体现出较高的复杂性，包括计划单列市、副省级市、地级市、经济特区和特别行政区，不同行政级别意味着自主发展权限存在差异；“一国两制”背景下，与特别行政区之间的府际合作，远未有内陆依靠行政权力协调那么顺畅和高效。行政地位上的不同意味着地区管理权限的差异，无疑增大了地方政府间的协调难度，依托我国行政体制自上而下的权威性和强制力，能够有效改善。另一方面，市场资源的同质化竞争是一种“零和博弈”。港口是湾区区别于其他城市群的优势资源，港口的快速发展反映出地区间存在激烈的市场竞争。2017年广东省港口完成货物吞吐量19.8亿吨，其中广州港完成5.9亿吨，居全球港口第五位，湛江港完成2.82亿吨，与深圳港、东莞港和珠海港非常接近；并且2018年一季度，广州港和深圳港都体现出较快的增长，均为接近10%的增长速度，珠海港集装箱吞吐量更是达到了31.09%的增长。以上数据均反映出粤港澳大湾区港口增长迅速的特点，各地区在地理位置上彼此相邻，又面对相同的市场环境，难以避免会形成竞争博弈关系。由此，地方关系是在经济和社会责任上的分权，但因其不同的地方偏好而面临各种矛盾冲突。

（二）第二阶段：地方政策的先行先试

《珠江三角洲规划纲要》率先在地方层面确立了地区合作的战略地位，明确其在全国经济社会发展和城市一体化大局中的突出带动作用。具体而言，其战略定位为“科学发展模式试验区和深化改革先行区”，先行先试为发展适合我国国情的区域合作提供示范和经验。毋庸置疑，加快珠江三角洲地区改革发展具有重要意义，但地方制定的政策方案相对局限于政策目的和目标的规划。政策目的即明确政策的使命和价值定位，细化的政策目标可分解为总体目标和具体任务；如该政策大致确定了总体要求和发展目标，其他篇幅基本是围绕着具体的任务，如“构建现代产业体系、提高自主创新能力、推进基础设施现代化、统筹城乡发展、加强资源节约和环境保护、加快社会事业发展”。从中可以看出地方层面的政策相对更加宽泛，并未明晰具体的实施手段、评估标准、问责机制等，也即政策的可操作性较低。但地区间资源整合短期内难以自主实现，“龙头之争”一定程度会给预期的协同效应带来消极影响。加上经济制度、法律体系和行政体系的差异，大湾区内部发展差距依然较大，协同性、包容性有待加强。由此，可以认为中国治理的政策创新，并非仅有“自上而下”单向度的扩

散过程，也可以是地方政府率先开展探索（杨宏山、李娉，2019）。但地方政府自主探索的政策内容相对模糊，倾向于明确政策的目的和目标，即过多关注于新的价值定位、政策愿景或目标导向，并未形成具有操作性的行动方案，缺乏有效政策工具的提供。

（三）第三阶段：国家战略的高位推动

地方政策上升为国家战略，为破解区域合作困境提供新契机。粤港澳大湾区内城市之间，如何做到优势互补、避免重复建设或过度竞争，是地方自主发展始终难以较好逾越的障碍。2017年国务院政府工作报告中明确提出，“出台实施粤港澳大湾区发展规划”，强调将粤港澳大湾区建设作为港澳融入国家发展大局、港澳与内地全面互利合作的重点领域。2018年政府工作报告再次明确大湾区的建设规划，彰显了粤港澳大湾区建设作为国家发展战略的地位。2017年政府工作报告的表述为“研究制定粤港澳大湾区发展规划”，2018年则表述为“出台实施发展规划”，从“研究制定”到“出台实施”意味着大湾区发展规划由国家战略的构想进入议事日程，快速步入了国家政策制定的落实阶段。中央大力推动大湾区建设，除拓宽港澳的发展空间外，还能通过大湾区合作平台，破解港澳融入国家发展的制度桎梏，实现新时代“一国两制”基本方略的愿景。因此，过去的粤港澳合作是区域间的合作，比如是粤港澳的三地间的城市合作或产业合作，如今却是上升到国家层面的合作，其高度也预示带来一些根本问题的突破。由此，将地方政策上升到国家战略层面，旨在化解地方实践中协同困难的根本问题，也即将内地行政主导模式的优势与港澳自由市场模式的优势有机结合，较为有效地实现了地方政策的突破。

（四）第四阶段：府际合作的稳步推进

国家战略转化为具有实践性的政策方案，提供了地方自主合作缺乏的顶层设计和政策工具。在行政权威上，中共中央国务院发布的《粤港澳大湾区规划纲要》，专设粤港澳大湾区建设领导小组，一方面加强了对规划实施的统筹指导，要求区政府间加强沟通和落实政策目标和任务，着力解决区域合作中的体制机制、平台建设等重大问题；另一方面，地方政府需根据新情况、重大问题研究提出的规划调整建议，要及时向党中央、国务院报告。在制度规则方面，将区域发展的政策目标明确为“实现更加协调、分工合理、功能互补、错位发展的城市群发展格局，优化协同创新环境”。在法律规范上，提出“坚持用法治化市场化方式协调解决大湾区合作发展中的问题，加大督促问责力度，坚决制

止违法违规行为”。在平台搭建上，特别强调了“共建粤港澳合作发展平台”，充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴等重大合作平台作用和建设特色合作平台。在利益协调上，规划极大尊重了湾区发展基础条件和差异化分工，各城市和区域的定位都更为精准，如“香港－深圳、广州－佛山、澳门－珠海”三个极点联合形成引领带动作用。再者，一定的政策激励有助于实现这种目标，强调发挥中央赋予地方合作先行先试的优势，使大湾区成为内地与港澳合作示范区。由此，以中央政府具备的组织和人事制度作为行政权威，确保了地方政府在权威控制下的活动，并作为国家战略嵌入地方发展的政治基础；在政治集权体制下，针对国家发展亟待解决的问题，中央政府提供激励机制和平台搭建，着力于重大决策以提供更清晰和明确的政策目标，并提供更加完备的政策工具。

五、结论与讨论

（一）结论

本研究聚焦于区域治理中的府际合作，指出国家战略对地方政府协同合作的影响，阐释国家战略的嵌入与地方自主发展间的关系，对于解释当代中国经济社会变迁以及政府与政治改革，都具有一定推动作用。本研究的结论和理论贡献如下：

首先，国家战略嵌入地方发展，是在中央政府介入程度和央地互动过程下，中国治理实践中特有的一种创新模式。其特征包括：一是发起主体或政策构想源起于地方先行先试，中央政府既不决定政策目标也不决定政策工具；二是动力因素上拥有中央政府的强力推进，正是在地方自主探索中，发挥政治激励的积极作用，实现地方发展科学性和政治性的协调统一；三是拥有很高的中央政府介入，意味着对地方合作的协调力度、政策工具供给的可能性和丰富程度。该模式的提出，从根本上回应了竞争型府际合作，也即具有内在竞争性的府际合作如何可能。

其次，国家战略实现了对地方发展的政治嵌入，可从约束和引导机制上归纳出六个影响要素。中央政府促成地方政府间合作的优势在于能够发挥我国行政组织制度的优势，包括输入行政权威、制度规则和法律规范营造出任务环境，配套以平台搭建、利益协调和政策激励的宏观引导能力。表现在能够制定规则和实施监督实现地方政府让位于整体目标，同时能够兼顾利益协调与资源整合，更富有成效。

最后，央地互动过程中的“嵌入”是顶层设计和自主探索共同作用的结果。体现在过程维度上，即“地方发展的自主竞争—地方政策的先行先试—国家战略的高位推动—府际合作的稳步推进”四个状态。过程变化中体现了“嵌入”关系的实质，是指地方政府自主开展的实践探索，随着自下而上政策定位的提升强化了中央政府的介入程度，最终在政治任务属性下客观约束地方政府间加强协作。

本文的理论贡献和对话点在于府际合作的模式探讨。中国政策制定的传统形式是由中央政府主导，然后推动成功的地方经验由“从点到面”的静态模式。本文引入了“顶层设计”与“地方探索”间的动态互动过程即多层级的政府间可以在纵向分为“自下而上”和“自上而下”两种政策演进路径。通过与“行政集中管治”“高层设计试验”“地方自主探索”等模式的对比分析以及案例的实证检验，最终得出，府际合作政策的差异性，其实是受中央政府介入程度和央地互动过程两个维度的影响。

（二）讨论

“嵌入”意味着国家战略对地方发展的根本性改变，但并非要摒弃原本市场竞争带来的自主发展活力，而是更加强调整体目标对地方自主发展的超越，实现府际间的有序竞争，从“零和博弈”走向“竞合博弈”。过去传统体制侧重于垂直结构，依托中央和地方的调控关系平衡地方间的发展。国家战略嵌入模式，体现在府际合作需考虑战略规划带来的要素作用，以及“嵌入”后形成的府际关系转变两方面。一方面，复杂性地方政府合作需要中央政府的参与，实际作用在于理顺同级政府间和上下级政府间的关系。而国家战略嵌入地方发展，本质上是纵向府际关系主导下的横向府际合作，推动并实现地方政府间的合作；地方发展需让步于国家整体规划和目标，合作竞争核心逻辑是实现共赢，实现的是“竞合博弈”（又称“非零博弈”，博弈双方实现“双赢”）。

（三）展望

国家战略的嵌入，为跨区域合作发展体制机制、破解合作发展中的突出问题提供了新契机。但由于粤港澳大湾区尚处于建设初期，虽能窥见地方政府合作的积极动向，却无法预见性地呈现国家战略调整对地方政府合作成效的影响。未来，仍可从行政权力关系视角，追踪国家战略嵌入性与地方自主发展间的张力、国家战略调整与合作成效的影响机理，以期实现理论的优化和完善。

参考文献

- 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.
- 陈剩勇、马斌(2004). 区域间政府合作: 区域经济一体化的路径选择. 政治学研究, 1: 24-34.
- 陈云贤、顾文静(2017). 区域政府竞争. 北京: 北京大学出版社.
- 付承伟(2016). 大都市经济区内政府间竞争与合作研究: 以京津冀为例. 南京: 东南大学出版社.
- 黄少安(2000). 关于制度变迁的三个假说及其验证. 中国社会科学, 4: 37-49.
- 卡尔·波兰尼(2007). 大转型: 我们时代的政治与经济起源. 冯钢、刘阳译. 杭州: 浙江人民出版社.
- 刘鹏(2011). 从分类控制走向嵌入型监管: 地方政府社会组织管理政策创新. 中国人民大学学报, 25(5): 91-99.
- 刘伟(2015). 政策试点: 发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究. 中国行政管理, 5: 113-119.
- 梅赐琪、汪笑男、廖露、刘志林(2015). 政策试点的特征: 基于《人民日报》1992—2003年试点报道的研究. 公共行政评论, 3: 8-24.
- 马晓河(2014). 从国家战略层面推进京津冀一体化发展. 国家行政学院学报, 4: 28-31.
- 潘小娟等(2016). 地方政府合作研究. 北京: 人民出版社.
- 彭彦强(2013). 中国地方政府合作研究——基于行政权力分析的视角. 北京: 中央编译出版社.
- 锁利铭(2018). 地方政府间正式与非正式协作机制的形成与演变. 地方治理研究, 1: 25-39.
- 文宏、林彬(2020). “多任务竞逐”: 中国地方政府间竞争激励的整体性解释——以粤港澳大湾区治理为例. 江苏社会科学, 1: 75-85.
- 文宏、吕映南、林彬(2019). “调适性互动”: 我国地方政府间合作的现实模式与机制——以粤港澳大湾区为例. 华南理工大学学报(社会科学版), 3: 11-19.
- 王绍光(2008). 学习机制与适应能力: 中国农村合作医疗体制变迁的启示. 中国社会科学, 6: 111-133.
- 徐珣(2018). 社会组织嵌入社区治理的协商联动机制研究——以杭州市上城区社区“金点子”行动为契机的观察. 公共管理学报, 1: 96-107.
- 杨宏山、李婷(2019). 政策创新争先模式的府际学习机制. 公共管理学报, 2: 1-14.
- 郁建兴、黄飏(2017). 当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构. 政治学研究, 5: 88-103.
- 杨龙(2008). 地方政府合作的动力、过程与机制. 中国行政管理, 7: 96-99.
- 朱成燕(2016). 内源式政府间合作机制的构建与区域治理. 学习与实践, 8: 55-62.

◆专栏：粤港澳大湾区的制度创新与合作发展

- 赵峰、姜德波(2011). 长三角区域合作机制的经验借鉴与进一步发展思路. 中国行政管理, 2: 81-84.
- 周飞舟、谭明智(2014). 当代中国的中央地方关系. 北京: 中国社会科学出版社.
- 张京祥(2013). 国家—区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析. 城市发展研究, 20(5): 45-50.
- 周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36-50.
- 周雪光、艾云(2010). 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架. 中国社会科学, 4: 132-150.
- Feiock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3): 397-425.
- Dagger, R. (1981). Metropolis, Memory, and Citizenship. *American Journal of Political Science*, 25(4): 715-737.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Heilmann, S. (2008). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43(1): 1-26.
- Marsh, D. & Sharman, J. C. (2009). Policy Diffusion and Policy Transfer. *Policy Studies*, 30(3): 269-288.
- Lowery, D. (2000). A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban America. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 49-78.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4): 831-842.
- Wallis, A. D. (1994). The Third Wave: Current Trends in Regional Governance. *National Civic Review*, 83(3): 290-310.
- Zhu, X. (2014). Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review*, 16(1): 117-139.
- Zhu, X. (2016). Dynamics of Central-Local Relations in China's Social Welfare System. *Journal of Chinese Governance*, 1(2): 251-268.
- Zhu, X. & Zhao, H. (2018). Experimentalist Governance With Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China. *Policy Studies Journal*, DOI: 10.1111/psj.12254.