



地方政府上行政治参与： 欧洲经验及其对中国的启示

喻 锋

摘 要：全球地方化趋势不仅在客观上重塑了地方政府的角色、作用和央地关系架构，而且还改变了地方政府的政治参与模式。地方政府开始跳出原有的局限于本地的政策关切和利益触角，在更高层级的政治生态当中主张自己的利益和价值诉求。这种地方政府的上行政治参与为地方政治的发展拓展了新的空间，也对既有治理格局进行了优化和推演。
关键词：地方政府；全球地方化；治理；上行政治参与；欧洲

当代地方政治发展变革路径的选择是在全球化背景下，面对来自于国内外经济、政治和文化的压力，一国政府组织和民间社会力图解决公共问题、增进共同福祉而进行的自我调整、自我完善、自觉选择的一个过程^①。它所强调的是作为政策主体的地方政府与受决策影响的利益相关方之间多维度的沟通和协商对话。由此，相对于面临着职权被削弱或“碎片化”(fragmented)的中央政府而言，地方政府开始从过去仅仅关注本行政区域范围内的公共事务，跃升至对于国家层面乃至跨越国界的超国家层面的公共议题保持关切，提出自身利益和价值诉求，通过多样化的能动形式，在更高层级的政治生态(包括所属上级政府、国家中央政府乃至超国家层面的共同体机构等)当中主张自己的利益和价值诉求；特别是其在弘扬地方多样性和提升地方竞争力方面所扮演的角色变得越来越引人注目，这些都可以归结为地方政府在上位层级的政治生态中实现政治参与这一命题。

一、全球地方化与央地关系变迁：地方政府上行政治参与的背景

地方的理念来源于现实的地理环境差异、文化和宗教界分、传承性的历史记忆以及与先于民族国家理念而出现并延续至今的地方自治传统，地方的多样性构成了地方政治发展的社会基础。现代国家产生以后，行政区划成为国家治理的现实需要，同时也是一种权力的空间划分。地方作为主权国家的辖下层级，在不同程度上享有一定的自治权利和独立性。地方建制的特质虽然一度被主权国家体制所吸纳，但共生共存的语言文化分野、具有鲜明地域特征的传统习俗、形态各异的经济生活模式以及经久延续的历史印记等，这些长久以来形成的地方层面的多样性因素并没有随着国家体制的擢升而泯灭。无论是在复合制国家还是单一制国家，地方政府在国家经济政治和社会生活当中的独特地位是无法替代的。即便是在高度中央集权的国家，作为行政区划的一个有机单元，地方政府仍然承担着很多行政和管理权能，并且其地位也得以通过宪法的权威规定性而固定下来。

^① 孙柏瑛：《当代发达国家地方治理的兴起》，载《中国行政管理》2003年第4期。

二战后蓬勃兴起的地方分权运动使得地方政府在宪政框架内获得了更大范围的自主权:包括在经济发展、资源开发、环境保护、社会福利与保障、公共安全以及其在有限度的地方立法和行政事务中的自主性;地方政府与中央政府之间以财政分级管理为基础不断进行着政策议价与利益协调;地方政府之间的竞争与协作,以及地方政府作为有限国际主体参与到涉外事务当中也都成为地方分权日益强化的现实表征。而在复合制国家体制下,作为联邦主体的地方仍然保留着宪法赋予的基本权利,享有独特的法律地位,维系了地方在社会文化、经济生活和政治上的特性。上述处于不断嬗变之中的地方理念映射在现实的国家权力结构和秩序当中,就体现在经由分权制而实现的全球化背景下的中央—地方关系的重构之中。

在当下的时代背景下,全球一体的影响逐渐波及社会生活的方方面面,并逐渐演进成为一种“不可逆转的持续的世界范围内相互联结的状态”^①。全球化首先是一种原生的经济现象,与此同时,它又是一个多维度的进程,不仅包含了生产方式和技术变革,同样意味着一种社会结构、制度和思维的变迁。从形式上看,全球化(globalization)、区域化(regionalization)乃至地方化(localization)似乎是一组截然相反的发展趋势:全球化代表了经济上依赖于自由资本流动和国际市场竞争机制而谋求的全球经济一体化的倾向,区域化体现了特定地域范围内国家间集团化发展的利益和价值诉求,而地方化则彰显了一国公共事务的管理权力向地方实体或其他社会组织转移的发展方向^②。但在现实当中,这三者之间是并行不悖的:区域化和地方化是全球化进程在局部的具体体现,全球化则代表着区域化和地方化的整体性发展方向。全球化改变了国家间关系、区域间关系以及国家和地方之间的关系;地方政府的角色重塑正是国内区域主义萌生和国际区域化互动进程中出现的新现象。全球化事实上加强了而不是削弱了地方化;全球化不一定消解各个地方文化的差异和尊严的差异,实际上在很多方面反而促成了多元倾向和地方化。由此,全球化的地方影响与地方对于全球化的助推效应,共同织就了全球地方化(glocalization)的整体脉络;而恰恰是全球地方化,构成了当代地方政治发展变革的直接催化剂。

其一,全球化因素的引入使得地方实体有了更多的可能性参与区域性事务、涉外事务乃至全球事务的议程,从而对单一制下的科层治理架构和复合制下的多元并行治理架构进行了不同程度的重塑。在权能的天平上,过去国家和超国家的力量与地方性力量的绝对权衡优势被矫正,地方性力量已日益擢升成为一股显性的力量,与中央性的国家力量相互补充抑或融合,共同应对全球化所带来的外部冲击。

其二,科层制框架下基于行政区划的权能分配具有一种累积性的特点:层级越高,对特定社会经济领域的绝对掌控能力越强;层级越低,这种掌控能力的相对性就越强^③。高位层级有赖于与其低位层级的垂直联系(vertical ties),而处于低位层级的地方则有赖于本地不同社会经济要素之间的水平联结(horizontal linkage)。在日益走向多元化的情势下,业已不断超越行政区划和疆界阈限的经济社会活动“溢出效应”(spillover),激发了原有整个科层制政治生态的垂直整合的努力。这就意味着,处于低位层级的地方政府可以通过介入高层政治生态来解决其所面临的本土问题,或者抵消由于地方性权力被国家化而造成的负面损失;而作为对于中央政府容纳地方上行政政治参与的回报,地方政府也越来越积极地承担起全国性项目执行者的角色^④。

其三,相对于中央政府而言,若地方拥有更大的自主性,将会给民众以更大的参与政治决策的可能性^⑤;由此,地方政府上行政政治参与的能动性将获得更为广泛的社会支撑,社会公众与政府之间更加紧密互动的实现,也将以建立一种国家与社会良性互动的新治理结构为目标;与传统的国家统治行为相比较,它实际上是国家权力向社会的回归,是国家与市民社会之间的一种良好合作关系^⑥。因此,在新的央地关系

① David Held, Anthony McGrew. *The Global Transformation Reader: An Introduction to the Globalization Debates*. Cambridge: Polity Press, 2000, p. 121.

② 孙柏瑛:《当代发达国家地方治理的兴起》。

③ Henry Tenué. "Information Control and the Governability of Territorial Political Units", *Studies in Comparative Int. Development* 1979, 15, p. 78.

④ Henry Tenué. "Nationalization of Local Politics and the Governance of Cities in the United States", *International Political Science Review* 1980, 1(2), pp. 280~295.

⑤ 唐虹:《全球化和地方政府角色优势》,载《太平洋学报》2005年第5期。

⑥ 克鲁克·克利夫:《全球化是否将使政府消失》,载《国外社会科学文摘》2002年第1期。

模式中有效地吸纳新兴的地方性社会政治经济力量,形成凝聚民意、发展民生、保障民权的地方性合力,这无疑也将在一定程度上实现拉近市民社会与国家政治的距离,推动国家政治生态的重新整合。

二、欧洲地方政府上行政治参与的基础、动力与制度保障

区域一体化的推进使得欧洲的公共空间不断向纵深拓展;它不仅覆盖了民族国家体制的部分特征,甚或已经通过全球化的力量波及欧洲的地方层面。一体化进程中公共议程的多样性决定了治理的多层次特性,通过多层结构的分散治理要比以国家为中心的垄断更具有有效的优越性;正是由于多元治理能够更好地满足来自于超国家、成员国、地方和公民的多样性偏好,能够更好地促成各个层级之间的有效竞争,这样才能形成机制创新的动力^①。由此,地方政府的上行政治参与也被赋予了新的扩展空间;这不仅体现在权力超越政府层面的纵向扩散,也在于权力的横向分享、配置以及权力关系的重构。

一方面,从权力的纵向扩散来看,地方政治、政府间政治和超国家政治是欧盟同时并存的主要政治机制。在传统的政府间政治中,核心行为者是成员国政府,它们之间讨价还价,以全体一致同意机制来形成共同决策。从20世纪80年代起,由于欧洲的整合,促使国家权力逐步移转到欧盟及其国内的区域与地方政府^②。这也就意味着,成员国主权在向超国家层面实现上行让渡的同时,也同样伴随着其向次国家层面的下行分权;然而当各国将主权授让给欧盟时,亦使原有各国区域和地方层次的权能蒙受损失。事实上,在权能让渡转移与整合的过程中,除了欧盟、成员国及其地方各自享有的专属权能(或称“排他性权能”exclusive competence)外,三者的权能仍然存在很多重叠或者争议的部分,而对于这一部分权能的归属,得依照辅助性原则和灵活性原则来划分^③。由此,原有的严格的国家权力的部分退缩,强化了整个共同体权能配置的相称性和灵活性,加上制度设计所预留的合理能动性,从而使得地方的权力触角向上延伸有了足够的空间。

另一方面,在权力横向分享的过程中,欧盟的治理结构也体现出非等级制(non-hierarchical)的、跨部门(cross-sector)以及扁平化(flat)的特征。欧盟各项政策进程的包容性、开放性和透明度就为这种权力的横向分享做了一个很好的诠释。欧盟的任何动议或者政策都不可能只在一个层次上处理。相反,今天应该成为规则的是治理的不同层次和不同部门之间按照辅助性原则建立的合作与联结;“分而治之”的原则已经不再适用,而代之以合作治理的原则^④。在这种结构当中,管辖权具有任务特定性、部门的相互交叉性以及灵活性的特点,不同层级的公共行为体与私人行为体对于资源分配和冲突管理具有共同的责任^⑤。由此,可以简单地形容为,欧盟治理架构下的公共事务管理已经由过去“以权属为中心”转向了“以问题为中心”的进路。以此为背景,地方政府在一定程度上摆脱了单一的中央政策执行者的角色,而转向政策共同设计者、运营合作者以及利益攸关方等多重身份,特别是在诸如生态环境保护、流域治理、移民、产业聚集与落后地区振兴等非传统议题上,地方政府的发言权重颇显分量,其与中央政府之间的议价谈判能力以及实际操作的能动价值更是不可替代的。

正如《伯尔纳报告》所指出的那样,“地方当局作为欧盟决策的合法参与者,打破了一种通常的认识,即在欧盟只有中央政府才能代表他们的国家”^⑥。因此,可以说在今天整个欧盟多层治理结构中,地方层级占据着独特的地位和作用;它们不仅是一个独立的功能性政治和管理空间,拥有负责规划和实施欧盟及其成员国政策法律的职能机构;同时也是一个文化的空间,继承着种族和文化的特质。受全球新区

① 贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,周弘等译,中国社会科学出版社2004年版,第23~25页。

② Gary Marks. “Exploring and Explaining Variation in Cohesion Policy”, in Liesbet Hooghe(eds), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Clarendon Press, 1996, p. 389.

③ Committee of the Regions. *The Committee of the Regions and the Implementation and Monitoring of the Principles of Subsidiarity and Proportionality in the Light of the Constitution for Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

④ 皮埃尔·卡蓝默:《欧洲联盟对治理国际思考的贡献》,陈力川译,参见 http://www.governance.cn/governance_ceshi/1226/browarticle.php?wz_id=13。

⑤ Liesbet Hooghe, Gary Marks. “Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance”, *American Political Science Review* 2003, 97(2), p. 237.

⑥ Simon Sweeney. *Europe, the State and Globalisation*. Essex: Longman Publishing Group, 2005, p. 177.

域主义的影响,地方分权和地方治理运动在欧盟及其成员国深入人心。近年来欧洲范围内普遍兴起的分权化改革浪潮进一步增强了地方实体要求其国家政府在一体化进程中表达其政策偏好的能力^①。此外,曾一度淡出民族国家体制的本土文化价值传统、地方性政党政治的支持以及本地市民社会的发育,也在一体化进程中焕发出新的光彩,从而构成了欧洲地方政府上行政治参与的另一重要驱动因素^②。

20世纪90年代中后期,随着地方委员会的建立以及《马约》第203条对于地方参与理事会决策权规定的出台,地方政府对于欧洲事务的参与迎来了一个高潮,地方在欧洲一体化进程中已经擢升为一股显性的力量。这一时期,各种形式的地方实体纷纷登上布鲁塞尔的政治大舞台。2001年《欧洲治理白皮书》提出了一系列旨在改革欧盟治理的建议,主要涉及的就是多层次治理和多角色治理。其中第一条建议就是“加强各类角色对政治决策的参与”,尤其强调了“应通过各级地方政府的行动触及到所有公民;只有通过加强区域和地方民主,欧盟的行动才能更容易地触及到公民”。此外,2003年《欧盟宪法条约草案》第三编也明确将地方性力量纳入了欧盟的“权能清单”(competence catalogue),2007年《里斯本条约》进一步修正了欧共体条约第5条关于权能划分的相关规定,强调了辅助性原则对于地方实体的适用性。上述这些表明,欧盟已经为其成员国的地方当局在欧洲事务中预留了相当的政策和法制空间,地方政府参与国家乃至欧洲层面等高位政治生态,不仅是情势需要,也是有着有效的合法性支撑的。

三、利益代表机构:欧洲地方政府上行政治参与的主要载体

派驻地方的利益代表机构直接介入欧盟事务,这是欧洲的地方政府上行政治参与的最主要载体。这些地方联络机构,以其特殊的区位优势,结合正式与非正式渠道的交互运作,承担了地方利益的代表者与维护者这一使命,在长期以来的发展当中逐步确立了联络、游说、立法和决策参与、信息传递、公关推广以及其他各项公共服务职能,肩负起沟通欧盟和各地方当局间的桥梁纽带和“窗口”作用。

近年来,不仅新近入盟成员国的地方实体开始在布鲁塞尔等欧盟总部所在地广泛派驻代表机构,除此之外,欧盟老成员国的地方实体也在积极强化其派驻布鲁塞尔的机构,包括扩充权能、扩编人员编制、购置更优位的物业等等。据不完全统计,从20世纪80年代到现在,欧盟各成员国派驻的地方性联络代表机构数量呈不断上升的态势,从1984年开始设立第一家到现在已经发展到近300家。这些地方性代表机构的不断涌现构成了20世纪80年代以来欧盟内部地方利益不断调和的主要路径,也深刻体现了欧洲一体化最为明显的来自于地方的驱动力^③。事实上,是否在布鲁塞尔派驻有代表机构已经成为当今欧洲的地方实体享有欧盟资格(EU membership)的一个核心要件;对于那些新入盟成员国的地方当局而言,它们很清楚地认识到自身派驻的利益代表机构作为整个布鲁塞尔政治生态圈有机分子的重要性。此外,在当前地方性利益代表机构频繁活跃的政治图景当中,一个新兴的举动就是地方立法机构在布鲁塞尔的露面。这些地方立法实体的派驻机构都宣称其主要职责是围绕本地立法调研和参与欧盟立法两个方面进行。实际上,这种参与更多的是摆出一种积极的姿态,以便于地方层面的立法意愿和诉求得以通过欧盟层面的决策中得到申明和采纳。

因此,可以说地方性利益代表机构已经成为布鲁塞尔利益协调机制的一种具体的制度化形式,其中的伙伴关系已经以合适的互动方式为基础确立了下来。所有相关的参与者为了维持这种伙伴关系,都给予了特定的投入^④。事实上,许多地方实体的利益代表机构所发挥的作用都是“柔性”的,很难通过精确的财政收益分析来衡量其价值,包括创建和维持这些地方实体与欧盟机构之间正式和非正式的关系网络,在欧盟立法进程的草案阶段参与政策的提案,以及在欧洲议会的辩论环节引导学界和公民利益集

① John Loughlin, "Introduction: the Transformation of the Democratic State in Western Europe", in John Loughlin, ed. *Sub-national Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 18.

② Michael Keating, Liesbet Hooghe, "By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process", in Jeremy J. Richardson eds. *European Union: Power and Policy Making* (Second Edition). London: Routledge, 2001. p. 240.

③ Michael Keating, Liesbet Hooghe, "By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process", p. 251.

④ Sonia Mazey, Jeremy J. Richardson, "Institutionalizing Promiscuity: Commission-Interest Group Relations in the EU", in Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein (eds). *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 78.

团的参与等等。当然,由于欧洲各地方的自然禀赋和社会历史发展历程各不相同,其地方政府在各自国家的政治地位不尽相同,拥有差别十分悬殊的政治权能和资源;相应的,它们通过派驻利益代表机构参与欧盟事务的能力也不同,这一差异使得日益增长的欧洲地方多样性更加明显,因此,很难在欧洲层面上建立一个统一的地方的联络沟通和利益诉求渠道^①。

四、地方间合作：欧洲地方政府上行政治参与的联合之路

整体而言,地方多样性、地方利益诉求的差异化、地方政策主张的不同偏好以及地方合作中的有限协同,这些都使得统一的地方上行政治参与尚无法实现。欧盟范围内的权力下移和地方分权运动也尚不足以引发宪政性地方当局协同建立统一的欧洲“第三层级”^②。但是,对于这些存在竞合关系的地方当局而言,当目标和利益发生冲突的时候,不同的地方和利益集团总会找到一些联合的做法,妥协、沟通和协调这些经验也是共通的,由此就推动了地方行为体联合起来促成布鲁塞尔相关政策议程的实现可能。早在1913年,欧洲各个城市和地方当局就建立了国际城市联盟^③,这一发端于比利时根特的地方间组织,其初创时间甚至早于国际联盟这一国家间的正式合作机制(1918)。该地方性政府合作机制的创始人深信:只有建立全国性甚或国际性的区域和地方合作,才能促进区域内问题的优化解决。

时至今日,欧盟的众多地方政府当局之间业已建立起一系列的地方间(inter-regional)机制来实施集体游说、促进欧洲不同地方间的合作,以集体的力量参与到跨越国界的超国家事务当中。其中最为重要的一个平台就是地方委员会(Committee of Regions)。地方委员会是根据《马约》而设立的一个咨询性质的机构,由地方政府机构的代表组成,其职能是在欧盟处理与区域经济和社会聚合相关事务的决策和立法过程中行使协商的职权。地方委员会的成立使得欧盟和地方建立了直接联系,地方政府在欧盟中有了一个新舞台。它不仅对在欧盟层面上表达地方层面的声音具有重要意义,还为地方政府当局之间的经验交流、联络和互惠互利创造了机会与平台,从而增加了新的对话层次。但由于其咨询机构的定位,地方委员会在欧洲事务当中的发言权仍然很有限,而且其内在运行机制也存在很多饱受诟病的问题,如有舆论认为地方委员会的意见过于“温和”,以至于不能在欧盟决策体制中形成较有分量的制约力量;地方委员会内部较为弱势的地方当局和较为强势的地方当局之间存在着差距和紧张关系等。正如地方委员会在2002年发布的《佛罗伦萨宣言》中所坦承的那样:“地方委员会还没能够有效地回应区域和地方对于(欧盟)立法权的期待”^④。

现如今,这种地方政府间合作已经不止于寻求在欧洲层面发出自己的声音、寻求欧盟对地方特性的关注与重视,它业已涵盖了更为广泛和具体的议题,包括经济与社会聚合、全欧性基础设施网络建设、健康、教育和文化、就业与福利、环境保护和职业教育等等。欧洲地方大会(AER)、欧洲地方立法机构会议(CALRE)和欧洲拥有立法权地方大会(REGLEG)等相继建立,这些组织都致力于参与到欧洲事务当中来以谋求在区域整合进程中实现地方的利益。在欧盟2007—2013区域政策规划中,欧洲地域合作(European Territory Cooperation)被载明作为未来7年欧盟结构基金总的政策目标之一,这一旨在强化地方间跨境地域合作的规划议程就是得由欧洲地方大会推动的结果。

五、总结与启示

对于那些享有独特利益和多元化价值的欧洲地方实体而言,它们对于更高层级的政治生态的参与代表了全球化时代地方性力量的兴起,以及这种力量勃兴对于央地关系重塑的助推和优化功用。在这

①Carolyn Moore, “A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels”, in *Proceeding of European Union Studies Association (EUSA) Annual Conference*, Montreal, 17~19 May 2007, p. 4.

②Tom Christiansen, “Second thoughts on Europe’s ‘Third Level’: the European Union’s Committee of the Regions”, *Publius - The Journal of Federalism*, 1996, 26(1), p. 95.

③UIV 全称“L’Union Internationale des Villes”, 2004年成立的当今世界最大和最具代表性的地方政府国际组织“世界城市和地方政府联合组织”(UCLG)就是以其为基础产生的。

④Liesbet Hooghe, Gary Marks, “Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union”, *Publius - The Journal of Federalism*, 1996, 26(1), p. 74.

个意义上,“地方的欧洲”(Europe of Regions)更多的只是一个远景,它们似乎更为拥护致力于建设一个“为了地方的欧洲”(Europe for Regions)或者“与地方协进的欧洲”(Europe with Regions)^①。这才是地方政府上行政治参与的现世价值所在。

以欧洲的经验来观照当今中国的现实,不失为一个可行的参照系。当代中国发展的基本历程表明,地方政府权力在一定程度上的扩张,构成了30年来中国经济发展的一个基本动力。1980年以来的分权改革,使地方政府获得了广泛的权力:“分灶吃饭”的财政体制充实了地方财力;由紧到松的事权授让扩大了地方自主性(如逐步放开固定资产投资项目审批权、对外贸易和外汇管理权等);组建经济特区和出台系列区域发展规划给予了地方相当的经济管理权限等。由此,地方政府权力,尤其是经济权力的扩张,改变了它们在整个国家权力结构中的地位和角色。在这一过程中,地方力量的兴起所形成的多元力量格局,重塑了中央与地方政府的政治运行模式。地方政府已经由单纯的中央政府代理人性质的政策接受者和执行者,转化为具有实际的相对独立性的行为主体,这就极大地改变了以往垂直控制模式下那种被动执行政策、消极服从命令和无需独立思考的模式^②。此种情势下,地方政府如何实现有序的上行政治参与就成为当下中国地方政府管理创新的一个重要议程。

事实上,我国地方政权在推进上行政治参与方面也有着自己独特的传统:从古代遍布京畿要枢的“留邸”、“会馆”,到旧官僚体制中“禁止外官交结京官”戒令的反证,都表明了大一统体制之下地方政权通过各种方式参与更高层级政治生态的原动力。新中国成立后,从1949年内蒙古自治区第一个在北京设立办事处开始,地方政府通过设立驻京联络机构、在京举办乡情联谊会、申请扶贫扶苏(苏区老区)支持、争取计划指标和重大项目落户等方式,逐步展开了发诸于地方层面的对于中央的政策“公关”,不失为一种具有“中国特色”的上行政治参与方式。特别是在改革开放之后,基于地方能动性的增强以及地方间竞争的加剧,地方争取中央政策倾斜的主动性与日俱增,形形色色的“驻京办”、“联络处”等如雨后春笋般出现,“跑‘部’‘钱’进”、领导驻点项目公关等手段层出不穷,地方政府主动承揽全国性重大节庆典礼和会议、竞相与央企“联姻”等也屡见不鲜。此外,大大小小的区域性经济协作机制广泛建立,地方政府开始谋求“抱团”争取推动有利于本地的区域规划,试图以集体的力量在与中央的政策资源“议价”和权力博弈中占据先锋。

不可否认,上述这些极具中国特色的地方政府上行政治参与形式,在强化地方自主性、激发地方能动性方面的确发挥了一定程度的积极作用,但由于其运作的无序化、利益狭隘化、非正式性和恶性竞争态势,反倒给各种形式的地方保护主义、权力寻租与设租乃至滋生腐败提供了温床。此外,过分注重本地概念“炒作”的情况频出,也导致区域发展出现“板结化”隐忧,不利于中央的统筹协调。这种画地为牢、唯本地利益为大的价值取向会使得地方政府的上行政治参与步入一种非良性的发展轨道,并可能危及央地关系的和谐与稳定。因此,积极推进地方政府有序合理的上行政治参与,在更高层级和更广范围的全国性事务乃至跨境(跨国)事务的参与方面给予地方以充分的授权,以互动的、参与式的合作模式逐渐取代单向度的、中央命令型的科层模式,以谈判、政策议价和多元利益协调逐渐取代中央垄断的权威性利益分配,由此来塑造中央和地方政府之间超越传统科层制的信任基石,这可能是中央政府在新的历史条件下,继续有效地引导和发挥地方主动性与多样性、保持国家统一和长治久安的必由选择。

■作者简介:喻 锋,华南理工大学公共管理学院讲师,法学博士;广东 广州 510640。

■基金项目:中央高校基本科研业务费资助项目(x2ggD2107870)

■责任编辑:叶娟丽

①Carolyn Moore. "A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels", pp. 5~6.

②赵成根:《转型期的中央与地方关系》,载《战略与管理》2000年第3期。