

行政区划调整中上下级间的 协商博弈及策略特征*

——以 SS 镇为例

张践祚 刘世定 李贵才

提要:行政区划调整的过程中常常发生上下级政府的互动,然而学界对其运作机制的理论探讨和具体案例的经验研究尚显不足。本文以中国近年来行政区划调整的现实为基础,在理论分析中引入空间和位序因素,建构了两个相互联系的理论模型,即政府区划决策—收益模型和上下级间的方案“协商博弈”模型。继而借助模型对 SS 镇的区划调整案例进行考察,探究政府在区划决策和互动中的行为逻辑。研究表明,博弈参与者在具体环境中采用的策略特征包括以内博外、零正嵌套、平衡共赢等,博弈策略的选择受环境因素与政府能动性两方面影响。此外,本文的理论探讨推进了政府行为的分析和上下级互动机制的讨论,对政府内各层级在其他领域的互动也有一定借鉴意义。

关键词:行政区划调整 政府行为 区划决策—收益 协商博弈 策略特征

一、引言

行政区划是国家实施政治、经济和社会治理的重要空间安排。某一尺度的行政区划,可被视为特定行政层级单元对应的一个空间单元与管辖范围(Krishan, 1988)。在中国当前的行政管理体制下,行政区划规定了各级地方政府(包括省级、地市级、县级、乡镇级等多个层级)行使经济社会发展管理职能,提供基础设施和教育、医疗等公共服务的空间范围。因此对某一层级地方政府而言,行政区划不仅是最显见的空间坐标,更是其实施治理的空间载体。

* 本文受国家科技支撑计划课题“村镇区域空间规划技术研究”(2012BAJ22B05)资助。按研究惯例,本研究对案例中涉及的地名和单位名等均予以匿名化处理。诚挚感谢匿名审稿人富有启发性的修改建议。文责自负。

改革开放以来,中国经历的快速经济发展和社会变迁,对城市和区域的空间格局产生了重要影响。这种影响不仅表现为各类资源的空间布局变化,还伴随着区域间关系的变化,并体现在行政区划变动上。因此,撤县设市、撤地设市、撤县(市)设区、市辖区范围调整、乡改镇、乡镇撤并、镇改街道和村改居等形形色色的区划调整经常发生,各级行政区数量也随之变化。其中,地区从1982年的170个减少到2013年的14个,地级市从1982年的109个增加到2013年的286个,表明地区建制已逐步退出历史舞台,地级市成为地级行政管理单元的主要形式;县级市从1982年的133个猛增到1996年的445个,达到最高值,随后逐步减少,到2013年为368个;市辖区稳步增加,从1982年的527个增加到2013年的872个;县的数量呈递减之势,从1982年的1998个减少到2013年的1442个。此外,区划调整还呈现出一定的区域差异,在经济社会发展迅速且水平较高的东部地区,行政区划变动更加频繁(魏衡等,2009)。

行政区划的频繁调整激发了学术界的研究兴趣。有学者指出,行政区划伴随的区域发展意涵在中国各级政府中表现得很突出(Zhou & Tong, 2003; Chung & Lam, 2004; Fan et al., 2010)。与此相应,不少学者对行政区划与经济的关系进行了研究(张京祥、吴缚龙, 2004; 陶希东, 2005; 刘承良等, 2007; 卓凯、殷存毅, 2007), 指出行政区划促成了具有中国特色的“行政区经济”现象(刘君德, 2004), 阻碍了区域经济一体化(王健等, 2004)。区划调整可以破除制度瓶颈, 促进区域经济发展(李金龙、王宝元, 2007)。但也有研究指出, 区划调整并非必然促进经济增长, 还需关注行政分权、财政分权、区域竞争和地方官员政治激励等因素(王贤彬、聂海峰, 2010)。

除了对行政区划与经济发展关系进行的讨论, 也有学者对区划调整与城市空间扩张的关系展开了研究, 其中既包括理论探讨(张京祥等, 2002; 李开宇、魏清泉, 2007), 也有对北京(李绍纯, 2004)、上海(汪宇明等, 2000)、广州(李开宇, 2010)、深圳(张召兵、李贵才, 2009)等城市的具体分析, 以及对珠三角城市群(魏立华、阎小培, 2004)和长三角城市群(徐梦洁等, 2011)的讨论。上述研究指出, 区划调整作为一种重要的制度安排, 会带来城市、城市群空间结构的变化, 但并非推动城镇化、促进区域发展的唯一手段, 还须考虑经济发展阶段、区域经济联系和产业结构等要素。除了肯定区划调整在破除体制束缚、促进空间

结构扩展和优化的正面作用,也有研究指出,区划调整需要警惕缺少产业推动、缺少长远规划和整体协调,以及借机扩充政府班子、增设管理机构等不良倾向(汪宇明等,2008)。因此要从制度重构、政策导向和空间整合等方面入手,实现区划调整后协调发展的目标(甄峰等,2007),并逐步通过区界重组取代传统的撤县(市)设区、区县合并,实现城市规模扩张向功能与内涵提升的转变(殷洁、罗小龙,2013)。

综观现有研究,基本的处理方式是将行政区划或区划调整视为一个既成事实,即作为外生变量纳入分析,而罕有学者将其视为内生变量,探究行政区划调整的运作过程。这主要是因为人们普遍认为,区划调整作为城市发展和规划的重要手段,应该朝着优化的方向进行。因为就规划的本质来说,其基本思想就是实现特定空间的“优化”。如当代规划大师彼得·霍尔所言,规划行为的意义就在于编制一个有条理的行动流程,使预定目标得以实现(Hall,2002)。

但是,现实中的行政区划调整是否体现了这种单向度的“优化”内涵?其反映的是寻求惟一最优解的逻辑,还是存在着其他逻辑?这一过程中,政府各级主体的行为策略和互动机制是怎样的?循着这些问题,本文将从内生视角展开研究,关注经济社会快速发展背景下的区划调整,尝试挖掘其中蕴含的逻辑。

在本文以下部分,我们将首先对行政区划调整进行理论分析,建构上下级之间围绕行政区划调整互动的理论分析模型;继而采用模型与案例对话的方法对一个区划调整个案进行分析,深入考察上下级围绕区划调整的博弈过程及其蕴含的策略特征;最后是对全文的总结与讨论。

需要说明的是,本文的个案资料来自于作者在2013年7月、8月和2014年3月、11月、12月对F市、N区和SS镇的田野调查。

二、行政区划调整的理论分析

在本节,我们将对行政区划调整进行理论层面的一般性探讨,为案例研究提供分析基础。鉴于这一领域中尚缺乏逻辑清晰的理论模型,我们的讨论将伴随理论模型的建构来展开。如马克斯·韦伯所言,理论模型具有理想特征,它是现实的简化,旨在突出某些逻辑关联,虽然和现实

不能等同,但它提供了一种参照,可以帮助我们洞悉现实中的某些关系。

在不同的国家制度结构中,区划调整有不同的制度约束和程序安排。本文讨论的是在中国层级制政府结构中的区划调整。在此结构中,依据直观想象,区划调整具有明显的自上而下特征。因此在区划调整的研究文献中,调整过程的内部机制常常被认为过于简单而不予讨论。这里隐含的假定是,区划调整是一个上级政府确定方案、下级政府服从执行的过程。如果借用博弈论术语来概括,这是一种“独裁者博弈”。即在博弈中,某一方作为“独裁者”,他提出的任何方案,另一方均不具有拒绝的权利,而必须接受(凯莫勒,2006)。

然而我们在田野调查中发现,行政区划调整的现实运作过程与此逻辑并不相符,其中贯穿着上下级政府间的互动。事实上,在中华人民共和国《国务院关于行政区划管理的规定》(1985年1月15日发布,沿用至今)中,就为上下级间的互动提供了制度基础。例如《规定》指出,在行政区划变更时,要“制定变更方案,逐级上报审批”,这便留有了上下级间的互动余地。有关政府内部上下级之间的关系和互动机制,近年来虽有不少研究(Walder, 1995; Qian & Weingast, 1997; Qian & Roland, 1998; 周雪光, 2005, 2012; 周黎安, 2008; 周飞舟, 2009; 曹正汉, 2011; 周雪光、练宏, 2012),特别是周雪光、练宏构建了政府内部上下级部门间的谈判模型,对于分析上下级的谈判式互动具有重要开创意义(周雪光、练宏, 2011)。不过,上述研究尚未延伸至以行政区划等空间治理为特征的上下级互动领域。本文在这一方向上的努力将是对上下级互动分析的一个有益的丰富。

在理论工具上,本文将采用博弈论的分析框架。一方面透视区划调整中上下级之间的博弈环境要素及其影响,另一方面提炼各级政府的博弈策略特征。直观上看,在现有的博弈论分析工具中,协调博弈理论比较贴近。

最早提出协调博弈问题的是美国经济学家谢林。他认为,协调博弈就是具有多重均衡点,且每个均衡点都符合纳什均衡的博弈(Schelling, 1960)。在谢林的基础上,库珀和克劳福德等学者指出协调博弈不但具有多个均衡,而且这些均衡可以进行帕累托排序,其对应的主体收益分配和博弈的总福利水平存在差异(Cooper et al., 1990; Crawford, 1995)。在明确了协调博弈基本内涵后,学者们展开了丰富的研究。库珀等(Cooper et al., 1992)讨论了单边互动和双边互动在不同博弈类

型(合作型博弈与风险规避型博弈)中发挥的差异性作用。盖尔(Gale, 1995)分析了动态协调博弈,指出在博弈人数一定的时候,博弈周期越短,均衡结果越向帕累托最优收敛。还有学者注意到了协调博弈中存在策略不确定问题。海克等(Huyck et al., 1990)指出,博弈主体的策略不确定可能导致协调失灵,这种失灵常见于缺乏沟通的“心照不宣式协调博弈”;海涅曼等(Heinemann et al., 2009)认为,协调博弈的均衡点不能呈现出博弈主体的具体行为和策略,也无法从中推断是否有策略不确定性问题,因此要通过私人信息或信号,评估博弈主体的行动策略。这促使不少学者专门讨论协调博弈中的信息、信号问题。鲁宾斯坦(Rubinstein, 1989)指出主体间信息分布不对称与信息对称条件下的博弈均衡完全不同,米亚特和华莱士(Myatt & Wallace, 2012)进而提出,博弈主体将更多注意力转向内生信息的获取非常重要。海涅曼等(Heinemann et al., 2004)则在信息属性差异的基础上提出,私人信息有效沟通条件下的协调博弈,其结果更接近占优均衡。

由于协调博弈存在多个均衡,因此博弈均衡到底出现在哪个位置就成为关键问题。谢林对此有一定探讨,并通过一系列实验得出了均衡选择结果通常取决于参与人的经验、文化、心理等联想,使某些均衡点较之其他均衡点更突出,各方也相信这个点是大家更容易想到的、习惯选择的,从而达成相对稳定的均衡(Schelling, 1960)。此后,杨和梅塔等人通过更严密的实验支持了谢林的观点,指出协调博弈均衡的稳定性取决于参与人对其他人选择相同行动的信念(Young, 1993; Mehta et al., 1994)。宾默尔(2003)也在分析以自利为动机的生存博弈时指出,维持均衡的规则往往出自于一套人们信仰或认同的习惯规则。不过,克劳福德和哈勒(Crawford & Haller, 1990)提出,博弈人在博弈的初始阶段通常会寻求自身处于优势的策略,并希望由此达成的均衡可以成为有影响力的先例,使此后的博弈结果向该均衡点收敛。科斯菲尔德(Kosfeld, 2002)也指出,协调博弈中任意一个均衡点和博弈过程中主体的随机策略调整均取决于初始状态。但卡琼和卡莫尔(Cachon & Camerer, 1996)认为,博弈主体在寻求自身高收益时所达成的初始均衡可能是非效率的,只有当博弈兑现的交易费用很高昂时,博弈主体才会通过协调达成更有效率的均衡,这是一种“最大限度规避损失”的策略原则。奥曼(Aumann, 1987)则认为,博弈主体在协调博弈前无成本、非约束的交流,能使博弈结果向更有效率的均衡点收敛。

应该承认,协调博弈理论的研究在不断深化,而且其中的某些特质(如存在多均衡点和主体间协调的可能性)与区划调整中政府各层级的互动有相通之处。但必须注意到,已有的协调博弈理论分析大都是经济学家在给定条件下推导出的逻辑结果,按照刘世定、张惠强(2013)的分类,其属于“实验的博弈理论”,而非“真实环境中的博弈论”。现实区划调整过程中的上下级博弈是发生在政府治理的真实情境下的,环境要素的复杂多变无法事先做出预设,且政府这个博弈主体在区划调整中的行为特征和策略选择也不同于实验条件下简单的“参与人”。只有对其行为特征进行专门讨论,才能展开更有效的博弈分析,从区划调整过程中挖掘出有分析意义的互动机制。

鉴于此,我们将建构一个上下级间的方案“协商博弈”模型,并把它和政府空间区划决策—收益模型结合起来。前者用以刻画上下级间博弈的基本过程,后者则凸显政府的空间决策特征。由于上下级间的方案“协商博弈”模型以政府的收益考量为基础,因此我们将先讨论政府空间区划的决策—收益模型,然后再讨论“协商博弈”模型。

(一) 政府区划决策—收益模型

在行政区划调整过程中,直接相关的主体就是上级政府和其辖区内的下级政府,因而我们把区划调整分析中的行动主体分为两类,即上级政府和下级政府。在本节,上级政府和下级政府都限于地方政府范围。我们假定,不论上级政府还是下级政府都追求其预期净收益(即总收益和总成本的差额)的最大化。此处的政府收益,既包括政府获得的可支配资源,也包括其治理活动获得的社会赞许,是政府自身对二者综合价值的评估。显然,政府收益并不等同于其辖区的全社会收益。另外为简化起见,我们将上级政府和下级政府都视为整体行动者,而不区分政府内各部门、各类官员的行为策略与收益差异。

从中国当前的等级区划体制着眼,区划调整主要涉及两个方面:(1)区划空间范围的调整;(2)辖区级别位序的调整。空间范围与辖区级别位序这两个因素,都影响着政府的净收益。据此,在其他条件给定的前提下,政府与区划相关的净收益函数可以表示为:

$$NR_i = f(s_i, l_i) \quad (1)$$

式(1)中, NR_i 表示某级地方政府的净收益, s_i 是该地方政府的辖

区空间范围, l_i 为辖区级序(级别位序)。自变量 l_i 是一个定序变量, 对任何一级地方政府来说, 辖区级序越高, 潜在可支配资源越多, 因而净收益是辖区级别的增函数。自变量 s_i 是一个连续变量, 它和地方政府净收益间的关系比较复杂, 需要展开论述。

在我们的模型中, 假定上级政府的辖区范围不变, 但下级政府的区划范围可能改变, 其变化不仅影响下级政府的净收益, 也影响着上级政府的净收益。下级政府的净收益直接受自身区划范围的影响, 上级政府的净收益则受下属各政府辖区分布状态的影响。

为简化起见, 我们假定随自身辖区面积的扩大, 下级政府的边际净收益具有先递增后递减的倒 U 型变动特点。这一特点和下级政府辖区治理的边际成本随面积增加先递减、后递增有关。同时假定在上级政府辖区范围内, 设立多个下级政府比只设立一个下级政府获得的边际净收益要更大。可以用图 1 来表示这种关系。

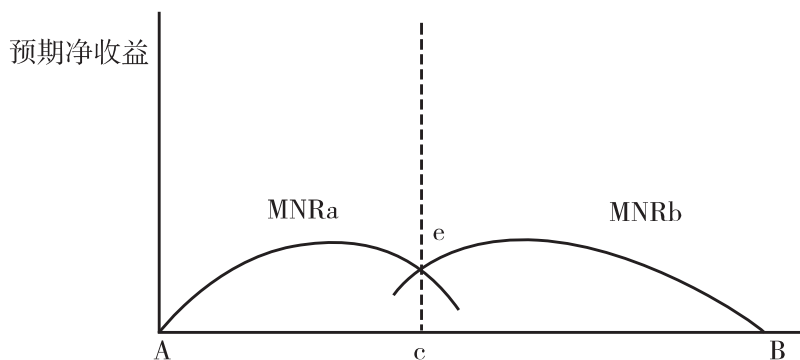


图 1 区划与两级地方政府的净收益

在图 1 中, 假定某地区的上级政府管辖 2 个下级政府, 即下级政府 A 和 B。为方便说明, 我们将二维的面积用一维的线段表示, 横轴从 A 到 B 的线段表示整个地区的面积。由 A 点越向右意味着下级政府 A 的区划面积越大; 由 B 点越向左意味着下级政府 B 的区划面积越大。纵轴表示预期净收益。MNRa 是 A 的预期边际净收益曲线, MNRb 是 B 的预期边际净收益曲线, e 点为两条曲线的交点。在 e 点处, $MNRa = MNRb$, 下级政府 A 和 B 的总和预期净收益达到最大。假定上级政府的预期净收益与下级政府 A、B 的总和预期净收益正相关, 那么上级政府的预期净收益在 e 点最大。通过 e 点做垂线相交于横轴的 c 点, 就是上级政府划分下级政府区划的最优点。对上级政府来说, 不论将规

划线确定在 ec 线的左侧还是右侧,其预期净收益都将受到损失。

由上面的阐述可知,上级政府调整下级政府区划,使自身预期净收益最大化的条件是各下级政府辖区面积的预期边际净收益相等。用公式表达如下:

$$\frac{\partial NR_1}{\partial s} = \frac{\partial NR_2}{\partial s} = \dots = \frac{\partial NR_n}{\partial s} \quad (2)$$

式(2)中, $\frac{\partial NR}{\partial s}$ 为下级政府辖区面积的边际净收益。公式(2)也可以记成:

$$MNR_1 = MNR_2 = \dots = MNR_n \quad (3)$$

如果上级政府的预期净收益不是和下级政府的总和预期净收益正相关,那么情况就要复杂一些。这时,上级政府调整下级行政区划使自身预期净收益最大化的条件是:各下级政府辖区面积为上级政府提供的预期边际净收益相等。但从形式角度看,只要将 $\frac{\partial NR}{\partial s}$ 或 MNR 视为下级政府辖区面积为上级政府提供的预期边际净收益即可。其道理相同,故不再赘述。

需要注意,虽然 $MNR_a = MNR_b$ 是上级政府的最优规划条件,但对下级政府而言,只要其预期边际净收益仍大于零(即 $MNR > 0$),就没有实现自身预期净收益的最大化。事实上,现实中的区划调整,在假定满足公式(2)的同时,使所有下级政府均实现“ $MNR = 0$ ”是不存在的。因此在图 1 中,我们设定 e 点对应的 MNR_a 和 MNR_b 均为正。这意味着,即使假定上下级政府对净收益大小的评价是一致的,e 点也不是稳定的均衡点,下级政府有偏离这一点的激励。

上面的论述虽然只涉及一个上级政府,但也可以扩展到两个乃至多个上级政府区划决策的情况。当下级政府区划的调整不仅要经过其直接的上级政府决定,而且要经过更上级的政府决定时,追求自身净收益最大化的更上级政府也会基于上述原则考虑下级政府的区划调整对其收益造成的影响。

(二) 上下级间的方案协商博弈

在上下级间的方案“协商博弈”模型中,我们假定行政区划调整中

存在发生互动关系的两级政府。上级政府具有方案的最终决定权,而下级政府具有提出不同方案供协商的商议权。每一级政府在区划调整中都试图实现更大的预期净收益,而两级政府在可能的区划调整方案和预期净收益间的逻辑关系上只具有有限认知能力,这使它们之间存在围绕方案进行协商的可能性。在协商过程中,双方认知能力得以改善,且预期净收益将进行相应调整。我们借助图 2 中的展开式来说明该博弈过程的特点。

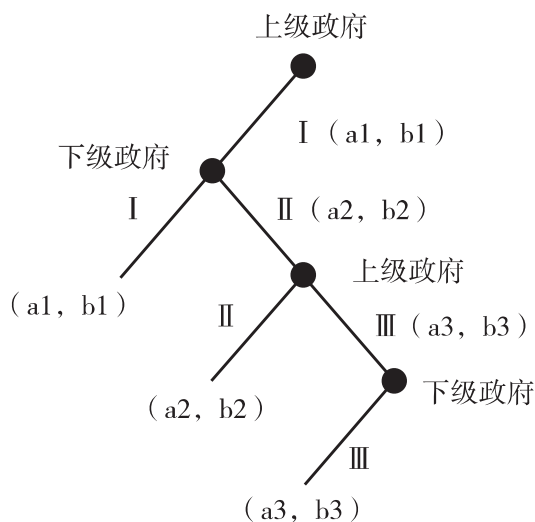


图 2 两级政府间的方案“协商博弈”

在图 2 中, a 表示上级政府的预期净收益, b 表示下级政府的预期净收益。 (a_x, b_x) 表示上级政府和下级政府的预期净收益组合, 其关系为 $a_1 < a_2 < a_3, b_1 < b_2, b_3 \leq b_2$ 。

在模型中, 上级政府首先提出方案 I, 按照方案 I, 两级政府的预期收益是 (a_1, b_1) , 下级政府将对此方案做出反应。如果是独裁者博弈, 那么下级政府只能接受这个方案。但是在我们的模型中, 下级政府具有商议权, 因此, 下级政府具有两个策略: 接受方案 I, 或提出方案 II。如果接受方案 I, 博弈结束; 如果提出方案 II, 博弈继续。

对下级政府来说, 运用商议权提出的方案 II, 需要既能增加自己的预期净收益, 又能对上级政府有利, 这样才有现实意义。也就是说, 方案 II 的预期收益组合必须具有“ $a_1 < a_2, b_1 < b_2$ ”的特征。如果没有“ $b_1 < b_2$ ”, 下级政府没有提出新方案的激励; 如果没有“ $a_1 < a_2$ ”, 新方案不足以说服一级政府放弃方案 I, 考虑乃至接受方案 II。下级政府之所以能够提出对上级政府更有利的方案, 主要和上级政府对于区划

调整的多种可能方案与预期净收益间的关系只具有有限认知能力相关。

这一轮博弈不同于讨价还价博弈。在我们熟知的讨价还价博弈中,虽然同样存在一方提出方案,另一方相对提出其他方案的情况,但是两个方案所对应的预期净收益在博弈参与者间是此消彼长的,即“ $a_1 > a_2, b_1 < b_2$ ”,而不是协商博弈中的“ $a_1 < a_2, b_1 < b_2$ ”。之所以有此差别,是因为在讨价还价博弈中,博弈参与双方都有退出权,只要合作比退出净收益高,在合作范围内的净收益此消彼长是可以接受的。但在协商博弈中,上级拥有方案的最终决定权,下级方没有退出或拒绝权,只有商议权,因此不可能提出减少拥有最终决定权的上级净收益的方案。

当下级政府提出方案Ⅱ之后,上级政府有两个策略,一是采纳方案Ⅱ,博弈结束;二是从方案Ⅱ受到启发,发现至少对上级政府更好的方案,从而提出方案Ⅲ(由于存在 $a_2 > a_1$ 的关系,因此我们假定理性的上级政府不会选择坚持方案Ⅰ)。从净收益的角度看,方案Ⅲ首先具有 $a_3 > a_2$ 的特点,这是上级政府提出新方案的激励所在。至于 b_3 的大小,存在各种可能,它可能大于、等于或小于 b_2 。不过在这一模型中,我们设定 $b_3 \leq b_2$ 。之所以如此设定,一是凸显上级政府具有最终决定权,这种决定权使它可以不满足下级政府的净收益要求;二是因为下级政府预期净收益最大化的区划格局,通常对上级政府来说不是最优的(原因详见前述的政府区划决策—收益模型)。

由于对上级政府来说,方案Ⅲ的预期净收益大于方案Ⅱ,因此它的占优策略是提出方案Ⅲ。在模型中,面对方案Ⅲ,下级政府选择接受,博弈就此结束。就现实性而言,下级政府如果有使上级政府和自身预期净收益都增加的方案,序贯博弈还可能继续下去。但这里的逻辑和前述下级政府提出方案Ⅱ时相同,故出于模型简化的考虑,此处不再赘述。

三、SS镇行政区划的变迁历程

在运用理论模型考察在SS镇行政区划调整中上下级政府间的博弈过程之前,有必要对其行政区划的变迁历程做一简述。

(一)第一次调整

SS镇的第一次区划调整发生在2005年。这次调整的背景主要有两点:一是N区于2003年初完成“撤市设区”调整,从G省直辖的N市变成了F市管辖的N区;二是F市在2004年下半年开始对“F市城市总体规划(2005-2020年)”进行修编,而这次修编成为N区力主推动第一次区划调整的直接原因。

2002年12月,国务院发文(国函(2002)109号)同意了G省对其下辖的F市行政区划调整的方案。经过调整,N市等4个县级市被撤销,在原基础上设立F市N区等4个区,以原4个县级市的行政区域作为新成立的4个区的行政区域。原F市的主城区和SW区同时撤销,与原属N市的NZ镇(面积76.7平方公里)合并设立CC区(F市新的主城区)。2003年1月8日,N区正式挂牌成立。

对N区而言,这次区划调整使其不但从省直辖的县级市变成F市管辖的一个区,在边界勘定时,原属辖区的NZ镇也被F市划入其新主城区。NZ镇经济实力很强,是全省有名的“富镇”,在2001年被评为省“乡镇企业十强镇”,在全省1500多个乡镇中居第7位。显然,繁荣的NZ镇被F市“划走”,对行政上被降格的N区来说可谓“雪上加霜”,这也为后来N区积极推动SS的区划调整埋下了伏笔。

2004年,F市在完成“撤市设区”工作后,准备对城市总体规划进行修编,预计在2005年发布新版的“F市城市总体规划(2005-2020年)”。在该城市总体规划中,F市提出了“2+5组团”的发展战略,N区的SS组团位于“5”组团中的第3位,在所有7个组团中仅列第5位。

F市此次城市总体规划修编的主导思路是“南拓”,因此没有把太多注意力投向居于北部的N区。从“2+5组团”的排序便可看出,F市不太重视SS组团。然而N区很看重SS组团这一片区,在此次城市总体规划修编之前,N区就提出了将其做成全国最大产业园的构想(不过恰逢国家提出严格控制各地开发区的土地规模,使得N区设想未能达成)。因此N区不愿接受SS组团在“2+5组团”中仅列第5位的局面,于是N区在综合权衡后提出了区划调整的想法。在F市同意后,N区于2005年1月完成了辖区内部的区划调整,将SS街道等4个镇(街道)合并,成立SS镇。调整后,SS镇的辖区面积从79.23平方公里大幅增加到256.09平方公里。

在SS区划调整完成的时候,F市城市总体规划的修编工作仍在进

行中。由于这次调整,SS组团的产业规模明显扩大,产业功能也更加丰富。因此在2005年8月正式公布的“F市城市总体规划(2005-2020年)”中,SS组团从“2+5组团”中“5”组团的第3位升至第1位,居所有组团的第3位。

(二)第二次调整

SS镇的第二次区划调整发生于2013年3月。这次调整的直接背景是F市在2012年将F高新技术产业开发区(国家级高新区,以下简称“F高新区”)的核心园迁入N区,并初步明晰F高新区N核心园、N高新技术产业开发区(省级高新区,以下简称“N高新区”)和SS镇的管理架构和职能分工,基本实现了多个管理平台的有效对接。

2010年,N区的新一届区委、区政府提出了东、中、西三大片区的发展理念。在三大片区中,中部片区属“重点开发区”,包括SS镇及周边区域。其中SS镇的辖区面积最大,发展基础最雄厚,因此是该片区的核心力量。

基于SS镇的优越条件,N区萌生了申请独立的国家级高新区的念头,并将此想法上报给了F市。但F市认为,市里已经有一个国家级高新区了,即F高新区,因此不太赞成其提议。F高新区成立于1992年,属于很早的国家级高新区,但发展状况不甚理想,在2011年4月G省对省内国家级高新区的考核中,列全省倒数第一。另外,F高新区采取的是“一区五园”发展模式,在这5个园区中,N园(依托N高新区和SS镇)实力最强,且与SS镇“园镇融合”效果良好。因此F市认为可以把F高新区的核心园迁入N区,既满足其对国家级高新区平台的诉求,也能借助其力量加快F高新区发展。

经过权衡,N区接受了F市的提议。因此F高新区核心园于2012年顺利落户N区,成立N核心园,与N区的省级高新区合署办公。事实上,F市只是把F高新区核心园的牌子挂到了N区,N核心园的主要领导和工作人员沿用了原班人马,且架构基本一致,形成了“两块牌子,一套人马”的管理格局。此外,由于SS镇委书记兼任N区常委、F市国家级高新区管委会常务副主任、N高新区党工委书记等职务,使得N核心园与SS镇也形成了较好的对接。

F高新区核心园落户N区后,N核心园范围达400平方公里,由SS镇及其周边区域组成。2013年3月,为促进N核心园发展,巩固优势

地位,N区再次提出扩大SS镇区划范围,并获得了F市的同意。此次调整后,SS镇面积从256.09平方公里增加到330.6平方公里,其面积在F市所有镇(街)中高居榜首,成为G省屈指可数的大镇。

四、组团排序调整过程的博弈分析

由SS镇两次区划调整历程可知,虽然发生区划变动的是SS镇,但幕后的博弈是在F市和N区之间展开的,正是这两方的博弈目标与SS镇行政区划密切相关,才有了SS镇的两次数划调整。从本节开始,我们将对F市和N区之间的博弈进行考察。由于现实比抽象模型更具体,因此在考察中不仅要说明模型中的逻辑如何体现,而且有必要提炼各主体有怎样的博弈策略特征。

(一)下级政府商议权的行使机会

行政区划是政府治理活动的稳定框架,其调整只有在特定时机才会出现。但调整时机的出现也并不意味着下级政府获得了商议权的行使机会。在政府等级结构中,下级政府行使商议权有两个重要条件:第一,有区划决定权的上级政府的有限认知能力达到一定程度,使之在预期净收益和不同区划方案之间不能建立起自认为确定的联系,因此无法断定最优方案。如果上级政府能看清问题所在,并做出区划如何调整的决断,那么下级政府即使原则上有所谓商议权,通常也会由于担忧商议无效且会在上级心中留下不良印象而选择缄默。第二,制度上规定了商议程序,且有相对充分的协商时间。

这两个条件在2004年F市准备对城市总体规划进行修编、预计在2005年发布新版“F市城市总体规划(2005-2020年)”的情境下同时具备了。

首先,跨期15年的城市总体规划涉及方方面面,存在大量不确定性因素。面对这样的情况,F市政府认知能力的有限性不可避免地显现出来,集思广益成为市政府的必然要求。在城市总体规划修编前期,F市政府虽然提出了“2+5组团”的发展战略,并将N区的SS组团放在7个组团第5位,但这还只是一个粗线条的构想,其中存在着可改变的空间。

其次,城市总体规划的修编通常需要聘请专业的规划机构承担。本次“F市城市总体规划(2005-2020)”的修编,是由中国城市规划设计研究院、G省城市发展研究中心和F市城市规划勘测设计研究院共同完成的。3家单位从着手修编,到总体规划方案的正式公布,用了1年多时间。修编期间,规划编制单位需要向城市各职能部门(发改、财税、国土、城建、规划、交通、环保、医疗卫生、教育等)收集相关资料、数据和图纸,并进行实地调研。这为N区与F市的博弈提供了重要的时间空档。

最后,在城市总体规划的修编过程中,包含着市内各区和各职能部门参与讨论、提出意见的制度程序安排(F市定期组织召开“意见征询会”),这就为下级政府行使商议权提供了制度保障。N区提出通过调整内部行政区划以提升SS组团位序的策略,就是在此环境下形成的。

(二)“以内博外”策略

我们在前面指出,行政区划调整中有两个主要因素,即区划空间范围和辖区位序,它们影响着政府的预期净收益。对N区政府来说,要想取得更大的预期净收益,这两个因素均在考虑之列。

然而,N区政府要想提出改变本级区划范围的议案,其必要条件是这种改变能够使F市增加预期净收益,并且它还必须顾及其他区级政府的反应,这在当时是不现实的。特别是在1年前,N市刚刚被撤市改区,其繁荣的NZ镇也被并入F市的主城区,调整后的区划关系正在磨合。此时若提出本级区划调整的建议,显然不合时宜。

相比之下,设法在规划中提升N区政府下辖的SS组团的位序则具有可操作性,N区政府也比较有实施的动力。一般而言,对地方政府来说,其所在的发展组团在整个辖区的相对地位与其预期净收益是高度正相关的。特别是城市总体规划提出的组团位序,将对未来发展发挥重要指导作用,直接关系到规划期内城市发展的侧重点,与政府投资、产业政策和基础设施建设等方面密切相关,事关各片区的切身利益。因此,地方政府有提升自身相对地位的动力。由上文可知,F市起初把SS组团放在“2+5组团”战略中的第5位,N区政府很想改变这一靠后位序。但将想法转变为现实,需要适当的策略。

在SS组团位序调整方面,N区考虑过不同的行使商议权的方案。可供选择的方案主要有两个:一是直接向F市陈述SS组团的发展重要

性和潜力,并据此要求提升其位序;二是调整 SS 组团在 N 区内部的行政区划,只加强其分量,而暂时回避位序调整问题。后一策略,我们称之为“以内博外”,即通过内部调整来改变外部博弈格局。

对 N 区来说,这两个策略相比,方案 2 更具优势和可操作性。首先,方案 1 直接否定 F 市政府的“2 + 5 组团”原方案,这样的行动可能会给 F 市领导留下不好的印象,提升位序的目标没达成,还损害了与 F 市的上下级关系,落得个“鸡飞蛋打”的结果。相对而言,调整 SS 片区行政区划的方案 2 则回避了提升 SS 组团位序、改变“2 + 5 组团”原方案的敏感问题,在政府等级结构中的风险比较低;其次,F 市政府对“2 + 5 组团”的排序是经过考虑的,但调整 SS 片区行政区划则未曾考虑,这意味着方案 2 在弥补 F 市政府认知能力的不足方面有一定优势,因而更可能被考虑或接纳;最后,方案 2 通过调整内部区划,可以重新整合辖区内部资源,强化 SS 组团产业功能,为经济增长提供更有力的支撑。这既有利于 N 区预期净收益的增加,也有利于 F 市预期净收益的增加,这种双赢格局更具吸引力。因此,N 区采取了方案 2,抓住城市总体规划修编的时机,运用商议权向 F 市政府展开了协商博弈。

此时 F 市也有三个选择,一是改变“2 + 5 组团”原方案,同意提升 SS 组团位序;二是保持“2 + 5 组团”原方案,且不同意 SS 的区划调整;三是保持“2 + 5 组团”原方案,但同意 SS 的区划调整方案。

从 F 市的角度看,如果在 N 区提升 SS 组团位序的要求下改变“2 + 5 组团”原方案,将有损于作为上级政府的威信,也可能招致辖区内其他下级政府在“2 + 5 组团”排序调整问题上竞相攀比,甚至威胁到新的城市总体规划能否按时修编完成。因此,相对于保持原方案,同意提升 SS 组团位序、改变“2 + 5 组团”原方案显然是一个劣策略。

不过,如果 N 区避开改变“2 + 5 组团”排序的敏感问题,仅就 SS 片区的区划调整提出建议,则是可以考虑的。虽然 F 市把发展的主导思路定为“南拓”,但如果同意 SS 片区的区划调整,可以有效整合 SS 街道等 4 个镇(街)资源,以便 N 区进行整体布局,打造具有竞争力的发展片区,推动北部地区发展。长远来看,这对 F 市的整体发展也是有利的,且不需要自己付出什么成本,只需同意 N 区的提议即可实现。反之,如果不同意,则不能获得北部地区发展带来的收益。因此,在 N 区提出调整 SS 片区行政区划建议的时候,F 市选择同意是更

为有利的策略。此时 N 区与 F 市的协商博弈格局可以加以形式化，如矩阵 1 所示：

		N 区	
		直接向 F 市要求提升 SS 组团位序	调整 SS 片区行政区划(回避提升 SS 组团位序问题)
F 市	改变“2 + 5 组团”原方案， 同意提升 SS 组团位序	a1 ,b1	—, —
	保持“2 + 5 组团”原方案	不同意 SS 的区划调整	a2 ,b2
		同意 SS 的区划调整	a4 ,b4
			a5 ,b5

矩阵 1 关于 SS 组团位序的协商博弈

矩阵 1 中,a 表示 F 市政府的预期净收益,b 表示 N 区政府的预期净收益。如前文所述,在 N 区政府的预期净收益中, $b_2 < b_1, b_2 < b_3 < b_1$ 。考虑到 F 市政府同意概率(p)对预期收益的影响,对 N 区政府来说, $p \cdot b_5 + (1 - p) \cdot b_3 > p \cdot b_1 + (1 - p) \cdot b_2$,因此它的最优策略是“调整 SS 片区行政区划(回避提升 SS 组团位序问题)”;在 F 市政府的预期净收益中, $a_1 < a_2, a_2 = a_3, a_3 < a_5$,因此“同意 SS 的区划调整”是最优策略。这样,F 市政府与 N 区政府的均衡策略是:(同意 SS 的区划调整,调整 SS 片区行政区划),即(a5,b5)。

后面的故事是,在 F 市的首肯下,N 区迅速完成了 SS 片区的区划调整,新 SS 镇的面积从 79.23 平方公里增加到 256.09 平方公里。事实上,区划面积的增加固然重要,但“街道”向“镇”的转变更为关键。我们通过调查得知,虽然街道和镇同为 N 区管辖的科级行政单位,但街道的行政编制数量远少于镇,具体职能部门的管理权限也有明显差别——调整前,SS 街道设主任 1 人,副主任 3 人,内设机构为 9 个,包括社会事务办公室等 8 个办公室和财政管理所;调整后,新 SS 镇领导职数猛增,镇委书记 1 人,镇长 1 人,镇委副书记(专职)1 人,副镇长 3 人,镇委委员 17 人。新 SS 镇还调整了内设机构,组建了由 11 个综合性办事机构和 3 个区镇双重管理机构共同组成的职能部门。以国土资源管理为例,SS 街道时期设置的是规格较低、偏重服务的“城镇建设办公室”,主要负责街道、村建设规划、土地使用和建筑市场的管理,处理土地纠纷,实施土地监察;新 SS 镇则设置了规格较高、偏重管理的“国

土城建和水务局”,在原有职能的基础上,增加了协调基础设施和公用事业的建设管理、配合开展城乡建设的规划工作、指导协调征地拆迁工作等重要职责,管理权限大幅扩展。另外,新 SS 镇税收增加非常显著。在统计口径改变的 2004 年当年,其工商税收总额(9.4 亿元)就达到 2003 年的 5.25 倍,2005 年更是增至 13.1 亿元,远超 N 区其他镇街,在 F 市也属屈指可数的税收重镇。

在 N 区 2005 年 1 月完成 SS 片区的区划调整时,F 市城市总体规划的修编工作仍在进行。此次调整后,SS 片区的建设用地面积、产业规模、工商税收、人口规模等指标显著提升,SS 组团实力明显加强。因此,F 市最终满足了 N 区提高 SS 组团位序的愿望——在 2005 年 8 月公布的“F 市城市总体规划(2005 - 2020 年)”中,SS 组团从“2 + 5 组团”中“5”组团的第 3 位升至第 1 位,居所有 7 个组团的第 3 位,并被列为 F 市新的重点开发区。

五、高新区调整中的博弈分析

在本节中,我们将考察 SS 镇第二次行政区划调整中发生的博弈。这是伴随 F 市政府和 N 区政府之间围绕高新区调整而出现的。这一轮博弈包含 5 个重要的“节点”:(1)N 区政府向 F 市提出申请设立国家级高新区的建议;(2)F 市政府提出不同方案;(3)N 区政府接受 F 市政府的迁园方案;(4)N 区政府再次建议扩大 SS 镇区划范围;(5)F 市政府同意 SS 镇区划扩大。这次区划调整过程中,不论是协商博弈的具体条件,还是双方采用的策略特征,均与上节有所不同。

(一)N 区对商议权的主动利用和“零正嵌套”策略

在 SS 组团的重点开发区地位被确定后的几年,该组团及其所在的 N 区迅速发展。2010 年,N 区在党委、政府换届后,新一届区委、区政府提出了将全区划分成东、中、西三大片区的新发展构想。SS 镇所在的中部片区属“重点开发区”,而 SS 镇辖区面积最大,经济基础最雄厚,成为“重点开发区”中的核心力量。依托迅速成长的发展条件,N 区产生了以 SS 镇为基础申请设立一个独立的国家级高新区的想法,并汇报给了 F 市。由此推动了上下级间的新一轮协商博弈。

与上一轮博弈不同,这轮博弈的方案首出方是下级政府。N区的积极态度和以下背景有关:一是该区经济实力不断提升,在F市有了更大的话语权;二是该区新一届领导班子上任,新官上任新作为的政府逻辑带来了激励和压力;三是N区在F市的主要竞争者S区于2009年8月被G省批准实行综合改革试验,F市已在经济、社会、文化等方面赋予了S区很多地级市管理权限。

第三个因素有必要作进一步交代。S区成为G省综合改革试验区后,F市于2009年先后两次向S区大范围下放行政审批权限:10月下放了第一批378项行政审批和日常管理权限事项,同年12月的第二批下放了238项。这些权限涉及F市发展改革局、市经贸局等23个职能部门,基本涵盖了地级市所有重要的经济社会发展管理权。按照F市的文件要求,上述行政审批权限自2010年1月1日起正式交由S区独立行使。我们注意到,自2010年后,G省政府或省直属部门在发布官方文件的时候,其抬头均改为了“各地级以上市人民政府,S区人民政府”或“各地级以上市XX局,S区XX局”。官方文件抬头的悄然改动表明,此番放权改革后的S区已经不再是F市的一个普通市辖区了,其权限和地位明显提升。这种形势强化了N区提升位序的紧迫感。我们通过对N区区委书记的访谈了解到,N区之所以要争取国家级高新区平台,一是希望获得部分地级市管理权限,二是需要在对外交往时拥有更高的谈判地位,尤其要增强对高新技术产业、高端制造业、现代服务业等知名企业的吸引力。

从策略角度看,N区有关在该区申请一个国家级高新区的方案,形式上依然是前述“以内博外”策略的再次运用:通过在内部建立高新区,以提升本区与其他位序竞争区的相对地位。但是,在第一轮博弈中,位序提升虽然是N区试图实现的目标,但在策略上N区选择了暂时回避;在本轮博弈中,独立申请国家级高新区的要求一经提出,提升位序的目的就十分明显了,这必定引起和N区有位序竞争关系的其他市辖区的关注。

因此,这里存在三方——即N区政府、F市政府、与N区有位序竞争关系的其他区政府——之间的博弈。围绕位序提升的博弈,在同级政府中带有零和博弈的特点,其中伴随着摩擦。而N区在把申请国家级高新区作为发展本区经济、提升本区位序的策略提出时,却同时带入了另一个性质的博弈,即可以带来双赢结果的正和博弈(该博弈是在N

区政府和 F 市政府之间以协商博弈的形式展开的)。N 区政府预计,如果申请国家级高新区成功,不仅对 N 区发展有利,对 F 市政府提升区域影响力也有好处。由此可知,N 区提出申请国家级高新区这一策略,带有“零正嵌套”的特点。“零正嵌套”策略,可以弱化与同级政府间的潜在冲突。在 N 区政府提出申请想法的环节上,三方博弈格局可以通过矩阵 2 说明。

		N 区			
		申请		不申请	
F 市	同意	a1 , b1 , c1	a2 , b2 , c2	- , b3 , c3	- , b4 , c4
	拒绝	a5 , b5 , c5	a6 , b6 , c6	- , b7 , c7	- , b8 , c8
		支持	不支持	支持	不支持
		位序竞争区			

矩阵 2 高新区申请中的博弈

在矩阵 2 中,N 区政府有两个策略:申请高新区或不申请。和 N 区有位序竞争关系的其他区政府的策略包括:支持 N 区政府申请或不支持。F 市政府也有两个策略:同意 N 区政府的申请或拒绝。a、b、c 分别表示 F 市政府、N 区政府和位序竞争区政府的预期净收益。

对 N 区政府来说,其重要的收益关系有这样几点:如果申请国家级高新区的提议 F 市政府同意,而位序竞争区又支持,即预期净收益为 b1,那是再好不过的;如果提出申请想法,F 市政府同意,位序竞争区不支持,预期净收益将为 b2,且 $b2 < b1$,但比不提申请的收益高,申请仍然值得;如果提出申请要求,F 市政府拒绝,位序竞争区又反对,则此时的收益比不提出申请时还低,即 b6 最小,那就不如不提。这里的关键是 F 市政府的态度。所以,N 区政府在是否提出申请问题上,需要估计 F 市政府同意与否的概率(p)。当 $p \cdot b2 + (1 - p) \cdot b6 > b7$ 时,N 区便会向 F 市提出申请国家级高新区的想法(这里我们假定 N 区政府将位序竞争区不支持其申请的概率估计为 1)。事实上,N 区政府的确向 F 市提出了申请设想。

(二)F 市政府的修正方案:平衡共赢策略

F 市政府接到 N 区申请后,并未迅速回应 N 区。因为对 F 市政府

来说,其回应要兼顾到上级政府的反应、N区的积极性和其他区的态度等因素。

我们在调查中了解到,申请建立国家级高新区需要上报省政府,审核通过后再报国务院,经国务院批复同意后才能建立。整个过程周期长,成败难料。特别是,在N区2010年提出申请国家级高新区设想后不久,F市原有的国家级高新区(F高新区)在G省的检查考核排名中名列最后一名。此时,若F市再向上级政府提出要设立一个国家级高新区,显然是很不明智的。因此,F市最终没有同意N区“另起炉灶”申请国家级高新区的设想。

但为了不挫伤N区在高新区建设上的积极性,并将此积极性引导到改善F高新区发展面貌上来,同时考虑到N区与其他市辖区的位序平衡,F市政府提出了一个修正方案。这一方案包括两个要点:(1)将境况欠佳的F高新区的核心园从CC区迁入产业基础雄厚、发展势头良好的N区,这样既满足了N区对国家级高新区的诉求,又能借助其力量带动F高新区加速发展;(2)将F市高新区核心园从CC区迁入N区的同时,把S区的LP园区也确定为新的核心园,即形成“双核心园”格局。

对F市政府的回应策略,N区有两个策略:坚持原方案(独立申请国家级高新区),或接受修正案。N区的位序竞争区也有两个策略:支持或不支持。下面我们通过矩阵3来说明三者间的博弈格局。

		F市			
		同意N区申请		提出修正案	
N区	坚持原方案	a1, b1, c1	a2, b2, c2	a3, b3, c3	a4, b4, c4
	接受修正案	- , b5, c5	- , b6, c6	a7, b7, c7	a8, b8, c8
		支持	不支持	支持	不支持
		位序竞争区			

矩阵3 高新区回应方案中的博弈

矩阵3中,a、b、c分别表示N区政府、F市政府、位序竞争区政府的预期净收益。对N区来说,如果F市政府同意它的申请方案,即使申报最后没有成功,也是较优之选。我们通过对N区区委书记的访谈了解到,在提出申报国家级高新区时,他们就知道申请成功并非易事,

对此是有思想准备的,但还是向 F 市提出了申请设想,希望获得支持。事实上,只要 F 市政府同意 N 区申报,就会先向 N 区下放一部分地级市管理权限,提升其地位,加快其发展,以争取 G 省政府和国务院的批准。

然而,我们已经知道,F 市政府没有同意 N 区提议,并提出了修正案。对于 F 市政府提出的修正案,不论位序竞争区支持与否,N 区均认为“接受修正案”优于“坚持原方案”。究其原因,首先是因为在等级结构中,下级政府固执地坚持扩大自身权限的想法,会带来负面效应,对与上级的长期关系不利;其次,如果 N 区政府不接受修正方案,与其有竞争关系的 S 区的 LP 园就将成为惟一的新核心园,N 区的位序会因此下降,显然更不利。概言之,当位序竞争区支持 F 市政府的修正方案时,N 区收益 $a_7 > a_3$;当位序竞争区不支持 F 市政府的修正方案时, $a_8 > a_4$,两者的较优收益均对应着 N 区“接受修正案”的策略。同理,对位序竞争区来说,支持市政府的修正案比不支持的收益更高,即 $c_7 > c_8$,并大于其他诸项选择的收益。这样,F 市政府、N 区政府、位序竞争区政府的均衡策略组合为:(提出修正案,接受修正案,支持修正案),即 (a_7, b_7, c_7) 。

需要指出,对 N 区政府而言,接受修正案只是在给定 F 市政府策略的前提下的最优选择,而非整个博弈格局中的最优选择。只要条件发生变化,N 区仍有动力追求更好的格局。

在就市政府修正案达成共识后,N 区通过国家级高新区的平台达到了强化事权、提升级别的目标。F 高新区核心园迁入 N 区后,F 市随即将 54 项市级管理权限下放至 F 高新区管委会,由 N 核心园承接,其中涉及市发展改革局、市外经贸局、市国土规划局等 6 个职能部门,涵盖了投资项目审批、外商投资企业设立、国有土地使用权划拨审批等重要管理权限。调查中,SS 镇行政服务中心的一位负责人称,事权下放后,N 核心园内注册资本 1 亿美元以下的外商投资企业的设立、变更、并购、注销等审批都可以在 N 核心园内完成,这为 N 区的招商引资提供了更大自由度;此外,涉及国土规划审批的 25 项权限(如国有土地使用权划拨审批、建设用地项目预审审批、工业用地出让、租赁审批、农用地转建设用地审批、土地征收初审、规划选址许可等)的下放,使 N 区在统筹发展用地上拥有了更大自主权。

(三)内生的机会:区划调整商议权的再运用

F市高新区核心园迁入N区以后,F市政府划定N核心园的面积为400平方公里,范围与N区原有省级高新区、N区中部片区基本重合,覆盖了SS镇全域及其周边一些镇区。当时SS镇的辖区面积是256.09平方公里,占整个核心园的2/3。也就是说,N核心园内的部分区域在行政区划上不属于SS镇。

这里产生了镇区管理与高新区核心园管理的协调问题。这个问题伴随核心园迁入的决策而生,属于高新区调整内生的产物。面对这一情况,N区有两个选择:一是再次提议扩大SS镇区划范围,理顺管理关系,促进N核心园和SS镇协同发展,巩固N核心园在F市5个高新园中的领先地位;二是维持SS镇区划现状,稳步发展N核心园。F市也有两个选择,一是同意N区提议,二是不同意其提议。此时的博弈格局如矩阵4所示(a、b分别表示F市政府、N区政府的预期净收益):

		N区	
		扩大SS镇区划范围	维持现状
F市	同意	a1, b1	a3, b3
	不同意	a2, b2	—, —

矩阵4 关于SS镇区划能否扩大的博弈

如果仅从N区自身发展角度考虑,扩大SS镇区划范围能够降低管理运行的成本,是为上选,即 $b1 > b3$ 。但是处在行政等级结构中,N区必须考虑F市政府的反应。这里的微妙之处在于SS镇在2005年已经进行过一次扩充调整,再次提出扩大的时机是否适宜。不过N区领导认为,扩大SS镇区划范围对F市的发展是有利的,况且SS镇与N核心园的管理关系问题,是伴随F市政府的“迁园”方案所产生的,解决其带来的新问题顺理成章。所以,考虑到市政府可能的反应后,N区再次行使了行政区划调整的建议权。不过,N区在向F市提议扩大SS镇区划时,特别强调了此举对于促进N核心园发展的意义,并将理顺N核心园管理关系解读为提升N核心园及F高新区整体实力的重要制度保障。

从F市角度看,如果SS镇区划范围扩大,确实有利于N区整合资源,加速N核心园发展,增强F高新区的整体实力,提高F高新区在G

省国家级高新区的相对位序,以及 F 市的区域影响力。且 N 核心园并没有真正意义上的独立财政,其运转完全依赖于 N 区和 SS 镇的财政拨款(两级政府各占 50%),如果 N 区和 SS 镇发展得更好,两级政府的财政收入将增加,对 N 核心园的财政拨款额度也自然会“水涨船高”。因此对 F 市而言,当 N 区提出扩大 SS 镇区划范围的时候,同意其提议便是比否定更有利的选择,即 $a_1 > a_2$ 。

在 F 市的同意下,N 区于 2013 年初完成了 SS 镇的区划调整,SS 镇的辖区面积增加到 330.6 平方公里,占 N 区总面积的 30%。我们在调查中获知,2013 年 SS 镇的地区生产总值达 767 亿元,占整个 N 区的 35.3%;全镇工商税收总额达 71.72 亿元,占 N 区地方公共财政预算总收入的 49.1%。SS 镇多项经济指标在 F 市所有镇街中高居榜首,优势愈加凸显。另外,N 核心园在 F 高新区 5 个园区中的领先地位也进一步巩固,为 N 区中部片区的发展提供了坚实基础。

另外,F 高新区在 N 核心园的带动下形成了良好的发展态势,高新区整体实力明显提升。在 2013 年 8 月 G 省对全省 6 个国家级高新区的最新考核排名中,F 高新区一扫颓势,跃居第 3 位。

六、总结与讨论

在本文中,我们从中国近年行政区划调整的现实出发,探讨了政府层级结构导致区划调整中上下级博弈的某些特征。

在理论分析上,我们建构了两个相互联系的理论模型,即政府区划决策—收益模型和上下级间的方案协商博弈模型,并借助它们洞悉政府在区划调整决策和互动中的行为逻辑。在政府区划决策—收益模型中,我们不仅将政府的预期边际净收益最大化假定和空间因素结合起来,而且强调了社会学特别关注的相对位序因素的影响。上下级间的方案协商博弈模型,是建立在上级政府的有限认知能力假定和特定的制度框架基础上的。这一模型既不同于政府层级间关系分析的“独裁者模型”,也不同于一些学者从经济学、政治学、组织学等视角对政府中讨价还价现象的分析(殷华方等,2007;杨龙、彭彦强,2009;艾云,2011;周雪光、练宏,2011),更不同于公共选择理论中以民主制度为模本的理论模型(Buchanan,1975;Mueller,1989)。在本文中,协商博弈

模型被用于行政区划调整过程的分析,但它也对政府各层级间在其他领域中的互动分析有借鉴意义。从这个角度说,本文的理论探讨推进了政府行为的分析与上下级间互动机制的讨论。

利用在田野调查中获得的地方政府区划调整个案资料,我们考察了区划调整如何在两级地方政府的博弈中实现。通过案例与理论模型的对话,我们不仅考察了理论模型所揭示的逻辑如何在现实条件下展现,还提炼了博弈参与者在具体环境中所用策略的特征,如以内博外、零正嵌套、平衡共赢等。我们认为,这些策略的提炼,不仅有助于认识政府间关系的某些微妙之处,而且对于理解环境因素如何对政府行为造成影响甚至构成制约,也具有参考价值。

需要说明的是,本文为了使分析模型更加简洁,将上下级政府分别作为一个整体纳入区划调整过程的讨论。但需要注意,政府是由不同部门和利益团体构成的,这些主体也有各自的决策—收益模型以及相应的博弈策略,而且这些策略力量很可能会通过某种方式传导至上级或下级政府的行为中,甚至影响博弈走向。篇幅所限,本文无法建构更细致的理论模型,挖掘更深入的策略传导机制,但我们会在下一步的研究中进行专门讨论。这个讨论不仅有助于提高分析的现实性,还能推进上下级互动机制的理论探讨。

本文案例涉及到的一个区、镇在10年中发生了多次区划变动。从区划通常具有稳定性的角度看,这样的变动频率是很高的。从案例可以看到,这和迅速的经济发展和各地方政府在发展中的竞争有密切关系。因此,通过区划调整议题的分析,既能透视更大范围的经济社会变迁,也能洞察这种变迁的推动力量。

在本文中,对预期净收益的追求构成了政府区划调整的基本动力。然而,政府的预期净收益和其获取的实际净收益不能混同,和其整个辖区的社会净收益更不是一个概念。从SS镇案例看,F市政府和N区政府通过区划调整,均增加了实际收益。但我们对于区划调整结果的描述,只是出于保持故事连续性的考虑,而非对区划调整结果的评估。无疑,在处于快速发展转型期的中国,通过较长时段的观察,对区划调整的经济社会绩效进行客观评估,对“成功的”或“不成功的”区划调整案例进行总结和反思是非常有价值的,这既能对其他地区的区划调整提供借鉴和警示,具有重要的公共政策价值,也符合社会学研究的“责任伦理”要求。但对于区划调整效果的规范性分析,需要以更全面深入

的田野调查和有说服力的评估模型为基础,这项工作有必要在后续研究中完成。

参考文献:

- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织社会学分析:以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》第3期。
- 宾默尔,肯,2003,《博弈论与社会契约(第1卷):公平博弈》,王小卫、钱勇译,上海:上海财经大学出版社。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 凯莫勒,科林,2006,《行为博弈——对策略互动的实验研究》,贺京同、韩梅、那艺、李新月、冀嘉蓬、杨继东译,北京:中国人民大学出版社。
- 李金龙、王宝元,2007,《地方政府管理体制:区域经济一体化发展的重要制度瓶颈》,《财经理论与实践》第1期。
- 李开宇,2010,《行政区划调整对城市空间扩展的影响研究——以广州市番禺区为例》,《经济地理》第1期。
- 李开宇、魏清泉,2007,《我国城市行政区划调整的问题与发展趋势》,《规划师》第7期。
- 李绍纯,2004,《北京行政区划格局解析》,《北京规划建设》第5期。
- 刘承良、余瑞林、熊剑平、朱俊林、张红,2007,《武汉都市圈经济联系的空间结构》,《地理研究》第1期。
- 刘君德,2004,《中国转型期凸现的“行政区经济”现象分析》,《理论前沿》第10期。
- 刘世定、张惠强,2013,《组织研究中的博弈论方法》,《吉林大学社会科学学报》第6期。
- 陶希东,2005,《跨省区域治理:中国跨省都市圈经济整合的新思路》,《地理科学》第5期。
- 汪宇明、刘君德、戴均良,2000,《上海大都市区行政区划体制研究》,《人文地理》第6期。
- 汪宇明、王玉芹、张凯,2008,《近十年来中国城市行政区划格局的变动与影响》,《经济地理》第2期。
- 王健、鲍静、刘小康、王佃利,2004,《“复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路》,《中国行政管理》第3期。
- 王贤彬、聂海峰,2010,《行政区划调整与经济增长》,《管理世界》第4期。
- 魏衡、魏清泉、曹天艳、赵静,2009,《城市化进程中行政区划调整的类型、问题与发展》,《人文地理》第6期。
- 魏立华、阎小培,2004,《快速城市化中城市规划和行政区划的关系研究——以珠江三角洲为例》,《城市规划》第2期。
- 徐梦洁、陈黎、林庶民、王慧,2011,《行政区划调整与城市群空间分形特征的变化研究——以长江三角洲为例》,《经济地理》第6期。
- 杨龙、彭彦强,2009,《理解中国地方政府合作——行政管辖权让渡的视角》,《政治学研究》第4期。
- 殷华方、潘镇、鲁明泓,2007,《中央—地方政府关系和政策执行力:以外资产业政策为例》,《管理世界》第7期。

- 殷洁、罗小龙,2013,《从撤县设区到区界重组——我国区县级行政区划调整的新趋势》,《城市规划》第6期。
- 张京祥、沈建法、黄钧尧、甄峰,2002,《都市密集地区区域管治中行政区划的影响》,《城市规划》第9期。
- 张京祥、吴缚龙,2004,《从行政区兼并到区域管治——长江三角洲的实证与思考》,《城市规划》第5期。
- 张召兵、李贵才,2009,《城市内部行政区划创新研究——以深圳市为例》,《特区经济》第6期。
- 甄峰、简博秀、沈青、郑俊,2007,《城市管治、区划调整与空间整合——以常州市区为例》,《地理研究》第1期。
- 周飞舟,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海人民出版社。
- 周雪光,2005,《“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》第2期。
- ,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- 周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》第5期。
- ,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- 卓凯、殷存毅,2007,《区域合作的制度基础:跨界治理理论与欧盟经验》,《财经研究》第1期。
- Aumann, Robert J. 1987, “Correlated Equilibrium as an Expression of Bayesian Rationality.” *Econometrica* 55(1).
- Buchanan, James 1975, “A Contractarian Paradigm for Applying Economics Theory.” *American Economic Review* 65(2).
- Cachon, Gerard P. & Colin F. Camerer 1996, “Loss-Avoidance and Forward Induction in Experimental Coordination Games.” *The Quarterly Journal of Economics* 111(1).
- Chung, Jae Ho & Tao-chiu Lam 2004, “China’s ‘City System’ in Flux: Explaining Post-Mao Administrative Changes.” *The China Quarterly* 180.
- Cooper, Russell W., Douglas V. DeJong, Robert Forsythe & Thomas W. Ross 1990, “Selection Criteria in Coordination Games: Some Experimental Results.” *The American Economic Review* 80(1).
- 1992, “Communication in Coordination Games.” *The Quarterly Journal of Economics* 107(2).
- Crawford, Vincent P. 1995, “Adaptive Dynamics in Coordination Games.” *Econometrica* 63(1).
- Crawford, Vincent P. & Hans Haller 1990, “Learning How to Cooperate: Optimal Play in Repeated Coordination Games.” *Econometrica* 58(3).
- Fan, Bonai, Ming Zhang, Chen Fang & Jing Wang 2010, “Government Waste in China: Situation, Causes, and Countermeasures.” *Asian Survey* 50(4).
- Gale, Douglas 1995, “Dynamic Coordination Games.” *Economic Theory* 5(1).
- Hall, Peter 2002, *Urban and Regional Planning*. London: Routledge.
- Heinemann, Frank, Rosemarie Nagel & Peter Ockenfels 2004, “The Theory of Global on Test: Experimental Analysis of Coordination Games with Public and Private Information.”

- Econometrica* 72(5).
- 2009, “Measuring Strategic Uncertainty in Coordination Games.” *The Review of Economic Studies* 76(1).
- Huyck, John B. Van, Raymond C. Battalio & Ricahard O. Beil 1990, “Tacit Coordination Games, Strategic Uncertainty, and Coordination Failure.” *The American Economic Review* 80(1).
- Kosfeld, Michael 2002, “Stochastic Strategy Adjustment in Coordination Games.” *Economic Theory* 20(2).
- Krishan, Gopal 1988, “The World Pattern of Administrative Area Reform.” *The Geographical Journal* 154(1).
- Mehta, Judith, Chris Starmer & Robert Sugden 1994, “The Nature of Salience: An Experimental Investigation of Pure Coordination Games.” *The American Economic Review* 84(3).
- Mueller, Dennis 1989, *Public Choice*(Second Edition). London: Cambridge University Press.
- Myatt, David P. & Chris Wallace 2012, “Endogenous Information Acquisition in Coordination Games.” *Review of Economic Studies* 79(1).
- Qian, Yingyi & Barry R. Weingast 1997, “Federalism as a Commitment to Market Incentives.” *The Journal of Economic Perspectives* 11(4).
- Qian, Yingyi & Gerard Roland 1998, “Federalism and the Soft Budget Constraint.” *American Economic Review* 88(5).
- Rubinstein, Ariel 1989, “The Electronic Mail Game: Strategic Behavior under ‘Almost Common Knowledge’.” *The American Economic Review* 79(3).
- Schelling, Thomas C. 1960, *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Walder, Andrew G. 1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101(2).
- Young, H. Peyton 1993, “The Evolution of Conventions.” *Econometrica* 61(1).
- Zhou, Yu & Xin Tong 2003, “An Innovative Region in China: Interaction between Multinational Corporations and Local Firms in a High-Tech Cluster in Beijing.” *Economic Geography* 79(2).

作者单位:北京大学城市与环境学院、
城市规划与设计学院(张践祚)
北京大学中国社会与发展研究中心(刘世定)
北京大学城市规划与设计学院(李贵才)
责任编辑:杨 典