

连片民族特困地区区域发展与协同扶贫 合约制治理模式探讨

——以武陵山片区为例

王友云 向芳青

(铜仁学院 经济管理学院,贵州 铜仁 554300)

摘要:区域发展与协同扶贫已成为连片特困地区的重要区域公共事务,基于区域治理的理论创新与实践发展,区域发展与协同扶贫重大区域公共问题的合约制治理模式成为主要的制度安排。基于武陵山区域合约制治理的实践考察,分析了合约制治理的经验,但也存在协作观念不强、协作制度与机制尚未完全建立、缺乏强有力的组织保障等问题。应从培育协作观念与合作意识、建构治理贫困的合约制系列制度、成立区域发展委员会和协同扶贫开发委员会保障合约执行等方面改进连片特困地区合约制治理。

关键词:连片特困地区;区域发展;协同扶贫;合约制;治理

中图分类号:F326

文献标识码:A

文章编号:1673-0429(2018)05-0106-07

上世纪70年代以来,合约作为政府再造的一个根本性工具,不仅在公共服务领域,而且在公共事务乃至国家治理领域获得了极大的应用,形成了“合约型政府”或“合约制国家”的治理模式。合约制是集体行动的最高境界,奥尔森认为个人理性不足以成为集体行动的基础。由此,区域公共事务治理应该适应当代治理理论发展和实践需要,及时进行合约设计和引入合约制治理模式。连片特困地区大多是跨省交界地带,是典型的省际边界区域,其公共事务日益“外部化”和“无界化”,“跨域性”和“外向型”特征凸显^{[1]171-174},亟需探寻一种解决跨域公共问题的治理新模式,以区域合作协议为核心的区域合约制治理适应了这种需要。集中协同扶贫既是我国21世纪在连片特困地区决战扶贫的一种重要新模式,也是省际交界地带的重大公共难题。本文选取湘鄂渝黔四省市结合部的武陵山区这一国家连片扶贫新模式的先行先试区为案例,基于武陵山系列区域合作协议,对连片特困地区区域发展与协同扶贫进行合约制治理模式探讨,这对我国贫困治理、省际交界地带公共事务治理的理论研究和治理实践都具有重要意义。

一、区域合约制治理理论来源及治理逻辑

(一)合约制治理的理论来源

收稿日期:2018-03-07

作者简介:王友云(1975—),男,汉族,湖南溆浦人,管理学博士,铜仁学院经济管理学院教授,研究方向为政府改革与治理、区域治理。

向芳青(1979—),女,土家族,湖南溆浦人,铜仁学院经济管理学院教师,主要从事公共管理研究。

基金项目:2017年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“区域公共事务的合约设计及治理研究”(17YJA630103)、2017年贵州省教育厅社会科学规划项目“武陵山片区共同开发合约制治理模式研究”(2017gh03)。

合约(contract,又称契约、合同或协议)从产生来看,最先源于罗马法的合同概念,是“众多人共同从事交易”之意。这个最初产生于法学的概念后面被资产阶级启蒙学者发扬于政治学领域,霍布斯、洛克、卢梭、孟德斯鸠等创立了社会契约论,奠定了古典契约理论。之后,合约在不同领域、不同国家和不同时期都有不同的内涵,但纵观合约的研究和实践,合约作为一种“当事各方的合意”始终是其本质和核心意蕴。合约一直作为私法领域的重要工具使用,具有典型的私法特征:一种承诺或者协议,不违反合同义务,产品或服务的一种补偿。^{[2]169}但作为私法领域的合约,逐渐被引入公法领域,并被新公共管理所实践。从合约的发展历程可知,合约在运行实践中作为一种制度安排,合约制发展经历了作为公司治理机制的合约制、作为法律实施机制的合约制、作为服务生产机制的合约制到当代作为国家治理(政府治理)机制的合约制几个阶段。

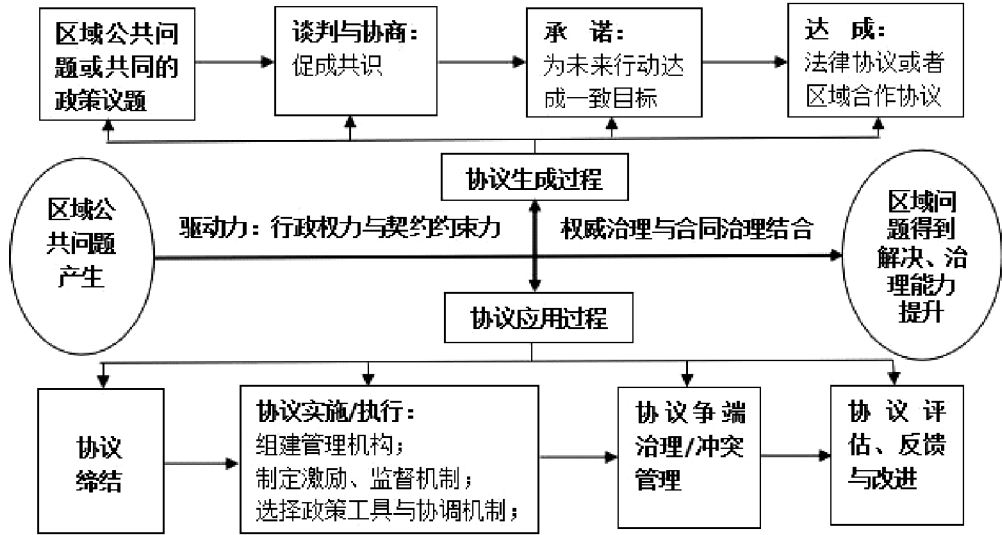
作为国家治理机制的合约制,是在总结发端于英国新公共管理运动以来,包括美国、新西兰、澳大利亚、日本等国在内的“新公共管理”改革实践。这场改革实践涵盖了诸如民营化、公-私伙伴关系、合同外包等各种方式,但其实质还是将属于私法范畴合约的精神内核移植到公共部门。美国学者菲利普·库珀指出,社会公共事务的基础发生的唯一重要转变就是通过政府机构来行使政府权力的行动转向了通过合同来治理。^{[3]前言1}合约制发展成为新公共管理的核心,合约制政府模式成为公共部门治理的最新理论范式,将公共部门的公共选择理论、委托—代理理论、交易成本理论与市场机制结合,在政府治理中发挥了重要作用。合约制推动了国家治理从单一主体走向多元合作、从行政命令走向契约合作,适应了激发市场活力和社会创新的需要,成为当代世界范围国家治理(政府治理)的一种新方式或新机制。^{[4]1-7}现代契约理论在经济学的主流地位和合约在私营部门的成功实践,给一直困扰着传统官僚体制庞大低效和单位成本过高(X-无效率)的政府带来了治理和改革的借鉴意义,成为政府部门实施合约治理模式的理论基础和实践经验。^{[5]30-37}

(二)区域合约制治理的运行逻辑

合约制在国家治理中的运用已越来越广泛,已由私营部门的治理实践广泛移植到政府提供公共服务、内部管理等领域,成为政府治理的一种重要方式。在区域治理领域,区域政府间关系以及区域公共问题的解决也广泛借助了区域合作协议的作用,这种利用区域政府间协议解决区域公共问题的方式,其实质也是一种私法领域的合约在政府公共部门间的应用。体现为区域合作协议的府际契约是合约制在区域治理中的运用,区域合约制治理已发展为区域公共事务治理的重要新方式。区域合约制运用以美国州际协议的成功实践而享誉世界,州际协议是美国联邦制下州际关系协调的法治化契约安排。美国自建国伊始《联邦宪法》“协议”条款在国家制度层面就建构了州际协议的宪治原则框架,成为美国跨州区域公共事务协作治理的重要机制,有力地推动了跨州公共事务治理,大大增强了美国州政府的区域公共治理能力。^{[6]前言1-5}我国自2001年签订首份政府间协议《上海市江西省加强全面合作协议》之后,泛珠三角、珠三角、长三角、京津冀区域以及其它经济圈签订的合作协议不断增多。据初步统计,截至2016年,长三角区域共签订协议60份左右;京津冀区域70份左右;泛珠三角协议文本180份左右;我国十一个主要省际边界区域签署政府间合作协议109份,举行重要区域合作会议34次。这种府际契约的大量签署为区域合约制治理理论研究提供了实践基础。

以区域合作协议为核心的区域合约制治理,其运行逻辑兼具私法和公法的双重特殊性,是私法领域合约在区域政府间关系中的运用,合约所内含的平等、自愿、合作协商、互利互惠、共赢等契约精神在促进包括政府及部门在内的区域各主体间协作关系的生成中发挥了积极作用,也有力地促进了跨域公共事务协作治理。区域合约制的治理是以区域合作协议为中心而展开,发端于私营部门的合约运用到公共部门必然具有政府行政的行政性特征,区域合作协议的运行具有行政性与契约性特征,区域合约制治理体现为权威治理与合同治理的融合。区域合约制治理主要表现为区域合作协议的“缔结——实施——争端治理——评估(改进)”这一运行过程,而这一运行过程的每一个环节又是通过区域内多元

利益主体的“谈判——协商——承诺——执行”这个重复系列博弈行动不断演化的。正是经过这样一个协议的运行过程及过程中的重复博弈行为,区域各主体间达成共识,产生区域共同行动,解决区域公共问题。以区域合作协议为核心的区域合约制治理这一运行逻辑可以分为协议生成过程和应用过程,下面用框架图表示(见图一)。



图一 理解区域合约制治理逻辑的过程框架

二、武陵山区域发展与协同扶贫合约制治理实践进展

武陵山片区跨湘鄂渝黔四省市,集革命老区、民族地区和贫困地区于一体,是跨省交界面大、少数民族聚集多、贫困人口分布广的连片特困地区,也是重要的经济协作区。武陵山区是国家扶贫开发的重点区域,《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》专门指出包括武陵山片区在内的十一个片区的连片特困地区是国家扶贫攻坚主战场,要加大扶贫开发力度,加强从中央到地方的协调,以及跨省片区各地的协调,将扶贫与区域开发二者结合起来,使之增强自我发展能力,从根本上永久脱贫。这意味我国扶贫模式发生重大改变,由原来在贫困地区单独扶持贫困家庭的分散式扶贫转为集中贫困地区的集中扶贫模式和集中连片开发的发展扶贫模式,由输血式扶贫变为造血式扶贫模式。2010年以来,中央决定把集中连片特殊困难地区作为国家扶贫攻坚主战场,决定率先在湘鄂渝黔四省市结合部的武陵山片区进行区域发展与扶贫攻坚试点,把武陵山区作为国家连片扶贫新模式的先行先试区。从此,武陵山片区区域内各地方政府加快了集中协同扶贫的合作步伐,在多个领域签署协议,开展合作,致力于区域整体扶贫,区域协同扶贫与合作开发的合约制模式已逐步发展起来。

上世纪90年代,在国内兴起区域合作浪潮。1990年,“湘桂黔渝毗邻地区经济技术协作区”在湖南怀化成立,建立政府联席会议制度,这个武陵山区域协作组织一直延续下来,从1990年至2015年轮流举行了21届政府联系会议,在2015年第21届联席会议上,湖北恩施自治州加入,至此,成为一个涵盖泛武陵山区域的最大和比较稳定的西南地区区域性经济合作组织。该组织签署了内容涵盖经济、旅游、文化等多个领域的多个合作协议,做了大量推进武陵山区域一体化的有益工作,取得了很多实质性成果,为促进武陵山区域在各领域发展和扶贫方面的协作做出了贡献。但这一组织由于常设机构经费紧张,没有中心城市的聚集作用,各地制度、体制、机制不统一,缺乏区域合作创新,区域联动优势没有真正发挥出来,形式意义大于实质意义。2009年,国务院文件首次明确提出成立“武陵山经济协作区”,湘鄂渝黔四省市省际边界市州正式签订《武陵山经济协作区合作框架协议》,就文化旅游、基础设施建设、经

贸等领域的合作做出规定。2011年国务院出台了《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020)》,这为武陵山区域合作的推进带来了新的机遇。武陵山区通过签订合约的方式处理了跨界地带交通、旅游、环境保护等大量的公共问题和促进了区域经济一体化。通过大致梳理,新世纪以来,武陵山区域政府间共签订了40份区域合作协议,举行重要区域合作会议近30次,有力促进了区域共同发展与协同扶贫,为整体脱贫打下了坚实基础。这些协议的执行和实施也许还存在诸多问题,需要我们认真总结协议实施中的经验,吸取教训,但无论如何,都反映出区域合约制已成为武陵山区域协作、共同开发与贫困治理等公共问题治理的重要方式。

三、武陵山区域发展与协同扶贫合约制治理的经验与问题

武陵山区这种省际交界区域集中连片特殊困难地区共同开发与扶贫有其特殊性,这种特殊性基于很多方面,尤其是基于省际交界地缘形成的集中连片特征促使这一区域的共同开发与扶贫成为一个区域性的公共问题,必须以区域公共治理理论为指导,将这一区域的发展与扶贫问题作为区域治理的重要公共问题进行理论研究和进行协作治理模式的实践创新。特别是新世纪以来,武陵山区以区域合作协议为核心的区域合约制治理实践对区域共同开发与协同扶贫发挥了重大作用,亟需我们对这一区域的合约制治理实践进行理论总结。

(一)武陵山区域发展与协同扶贫合约制治理的成功经验

贫困是一个多因素的结果,消除贫困也需要多方面的努力。自21世纪第二个十年以来,国家已将连片特困地区的集中协同扶贫同区域发展二者紧密结合起来,将贫困治理纳入整个区域发展的系统之中考量,这样更便于开展以贫困治理为目标的各方面、各领域的区域整体性治理。如日益增多的流域问题、环境治理问题、省际断头路问题、区域旅游市场的无序发展等等区域重大公共问题和公共事务,都是区域发展的重大问题,也是区域脱贫攻坚的重大问题。武陵山区属于后发展的落后地区,市场经济发展比较滞后,整个区域的市场化程度都比较低,还没有形成区域的统一大市场。但在区域一体化发展的大背景下,特别是国家在主要的落后省际边界地带实施集中连片扶贫开发新模式的战略背景下,如何积极推进该区域经济市场化,通过有效的制度实现公共事务的善治,解决连片集中贫困这一重大的区域公共问题,是集中连片特困地区需要重点关注的问题。通过梳理武陵山片区区域发展与协同扶贫合约制治理实践,可以看出,以签署区域合作协议为核心的合约制治理日益发展成为连片特困地区区域发展与协同扶贫的重要方式与机制。

武陵山区区域合约制治理主要的成功经验在于:武陵山区域合约制治理在发挥区域各主体间平等自愿协商处理公共问题的同时,纵向层面的国家权威治理发挥了重要作用,是典型的国家权威政策治理与合同治理的融合。武陵山是国家重要的连片特殊困难地区,在国家迈上民族复兴的伟大征程中,贫困成为全面建成小康社会的迫切问题。因此,不论是武陵山区域内各地方政府,还是国家层面,武陵山区的贫困治理都成为一项重要的区域公共问题或共同的政策议题而被发起,纵向国家层面政策诉求和横向地方层面区域合作的两方面强大动力都被强烈激发出来。正是在这种时代催生的背景下,集中连片特困地区贫困治理发展为一项区域公共问题而激发的公共性情怀,使得新世纪以来武陵山区域合作方兴未艾,签署了大量合作协议,区域一体化进程明显加快,协同扶贫在基础设施建设、文化旅游合作、政策协同、省际边界经济圈建设等方面都取得了重大进展。就国家层面的支持和纵向协调力来看,国家有关部委新世纪以来积极推动和支持武陵山扶贫开发和基础设施建设等,如国家发改委、国家民委、农业部、交通部、国家铁总、国家旅游局在武陵山区区域整体性资金支持、民族团结、扶贫开发、路网建设、旅游合作等方面做了大量工作,这种纵向权力还包括湘鄂渝黔四省市政府的支持;同时,作为中央政府的纵向权力在区域政府间横向合作和重大公共问题解决方面发挥了有力的协调作用,推动了区域合作。

(二)武陵山区域发展与协同扶贫合约制治理存在的问题

1. 武陵山片区实施合约制治理的协作观念还需进一步凝聚

贫困既是贫困户个体的问题,但从区域整体贫困的视角来看,区域性连片贫困更是一个集体性的公共问题,是整个区域的重大共同难题,是区域环境、基础设施、经济圈建设等各方面落后而导致区域贫困问题,需要以区域公共治理理论为指导,进行区域集体行动,实施合约制治理。而合约制治理这种区域集体行动要成为可能,观念是第一位的,需要在整个区域从官方到民间、从政府到 NGO 等各级各类主体之间要生成协作观念,树立合作意识。区域协作观念与合作意识的培育与养成,是实现区域共同开发与扶贫集体行动的人文动力因素。但是,武陵山片区这个四省市的交界贫困地区,因行政区划造成的壁垒还一定程度存在;各地政府间在区域重要公共问题上难以达成合作,地方分利现象也一定程度存在,各地方政府以各自利益为重;区域内民间组织的合作还没有真正行动起来,如武陵山区作为生态资源富集区,生态环境良好,但武陵山区统一的民间环保组织行动还存在很多问题;区域间专门性的扶贫合作协议还没有实质性的达成和得到运作,等等。这些问题的根源都可以归结到背后一个深层次的原因,是这一区域共同开发和集中协同扶贫的协作观念还需要进一步提炼和凝聚,以地方利益为重背离协作的观念和意识会严重阻碍区域发展和集中协同扶贫的集体行动。

2. 武陵山区域发展与协同扶贫的协作制度与机制还未完全建立和缺乏有效运作

武陵山片区要实现共同发展和集中协同扶贫,必须建立交通、能源、市场等领域扶贫协作制度,并有好的机制保障这种制度能有效实施与运作。纵观这几年武陵山区的区域合作实践,在某些领域取得了一定成就,建立了一些协作的制度与机制,如区域政府间的联席会议制度、成立区域合作组织并构建了一系列保证组织运行的机制、信息共享机制等。但梳理武陵山区域合作制度与机制发现,专门针对扶贫领域的合作制度和机制相对偏少,扶贫协作的内容更多地体现在区域经济、旅游、交通基础设施等方面,没有对扶贫协作进行专门性的区域规划和全区域的制度设计,而是分散在各领域的协作制度中,这不利于从顶层设计层面对扶贫进行宏观的制度架构,也削弱了集中扶贫问题的重要性。更科学的扶贫设计应是由武陵山片区内四省市政府在全区域内建立区域发展与集中协同扶贫的整体制度安排,然后在这一制度安排下进行经济、文化、旅游、基础设施等各领域的制度安排,保证各领域的制度安排为区域发展与协同扶贫服务。

3. 武陵山片区区域发展与集中协同扶贫缺乏强有力的组织保障

武陵山片区是一个跨省际的特殊区域,主要表现在这一区域是湘鄂渝黔四省市的跨省交界地带,集中了中国省际边界地带的最典型特征。少数民族人口众多,占了全国少数民族总人口约八分之一,也是革命老区,革命战争年代是“湘鄂川(渝)黔革命根据地”的主要活动地。这一区域最典型的特征就是经济不发达,是集中连片特困地区,是区域性的整体、成片、集中贫困,这种整体、成片、集中贫困需要集中协同扶贫进行攻坚,然而,这一集中贫困却被分属在四省市的省际边界区域,从而导致贫困的复杂化,扶贫行为容易因行政分割而出现碎片化。在这种跨省际的集中贫困地区,更需要顶层的制度安排并进行强有力的实施,这就需要在这一区域建立强有力的组织进行集中协同扶贫政策、制度的落实和执行。同时,贫困的成因是多维的,反贫困就成一项系统工程,不能为脱贫而脱贫,需要将区域发展与扶贫结合起来,将各领域的扶贫纳入区域发展的整体考量之中,进行区域发展的综合性规划。武陵山区的区域发展与扶贫在国家层面进行了一些顶层的制度设计,国务院以及国家民委等各部委都进行了有力的支持,在纵向层面给区域发展与扶贫提供了有力的组织保障力,但还缺乏专门的强有力的区域发展与扶贫组织,有待建立与完善。

四、连片特困地区区域发展与协同扶贫合约制治理改进

集中扶贫首先体现为党中央、国务院在新世纪扶贫方式的一种改变,将扶贫开发与发展区域紧密结合起来,这种改变对扶贫开发具有实质性的意义,是扶贫模式的根本性转型。而要实现这种扶贫模式的转换,使扶贫模式真正做到集中协同,必须在协作观念生成的基础上进行好的制度设计,这种设计就是区域发展与治理贫困的合约制系列制度建构。

(一) 培育连片特困地区实施合约制治理的协作观念与合作意识

观念和意识是行动的先导和指南,任何的制度变迁和行为跃升都需要强有力的观念作为思想基础。连片特困地区的贫穷大多是成片的、跨省际的和集中的,这一特征要求这类区域的地方政府和老百姓都必须走集中协同扶贫的合作之路,才能真正从整体上根治这一区域的贫困。因此,必须积极培育这类区域集中开发与协同扶贫的协作观念与合作意识,最后让这种协作观念和合作意识在这类区域的共同开发与扶贫合作行动中生成成为一种宝贵的可信任的社会资本,累积成一种府际信任社会资本,促使区域发展与协同扶贫集体行动的产生。应积极从各方面培育共同开发与协同扶贫的协作观念与合作意识:更新观念、深刻认识区域集中协同扶贫对整体根治连片特困地区贫穷落后的意义;深入挖掘地处省际边界地带这种连片特困地区“山同脉、水同源、民同俗、文化同根、资源同类、经济同型”的区域共同文化基因,进行区域文化认同建设;在经济、文化、基础设施建设等多个方面加强区域内从政府到民间的纵横向交往,通过不断重复博弈,增加区域内信任资本。

(二) 以签署连片特困地区扶贫合作协议为基础进行治理贫困的合约制系列制度建构

协议是合作的一种重要方式,纵观国际国内的区域合作,以签署协议方式实现区域合作、解决跨域公共问题已发展为一种重要制度安排,即区域合约制治理模式。连片特困地区大都处于跨省的省际交界地带,应发挥区域协作力,进行集中协同扶贫,最重要的制度安排就是从政府到民间的各级各类组织通过签署扶贫合作协议的方式推进扶贫协作。顶层的制度设计就是连片特困地区所涵盖的省一级政府签署区域发展和扶贫合作的框架协议,作为整个区域各主体共同开发与扶贫协作的重要契约。框架协议应通过确立共同开发与集中协同扶贫的工作制度、主要合作领域与重要内容,对区域共同开发与集中扶贫的协同推进起到指引作用。在区域发展与扶贫合作框架协议的总体布局下,应制定区域发展与集中协同扶贫的规划与实施细则,区域内各地方政府还可以在经济、文化、旅游、基础设施等具体领域签署协议进行扶贫协作,解决具体领域的扶贫协作问题。总之,贫困是连片特困地区的区域共同难题,是区域内从政府到老百姓需要共同面对的区域公共问题,需要集体发力,而以签署协议解决区域公共问题的合约制方式是实现区域集体行动解决跨域公共问题的重要制度安排,连片特困地区应以签署区域共同开发与扶贫合作框架协议为基础进行区域发展与贫困治理的合约制系列制度建构。

(三) 充分发挥纵向权力的协调作用,并成立区域发展委员会和协同扶贫开发委员会,为合约执行提供组织保障

我国签署的大量区域合作协议是一种具有软法性质的协议,具有合约特征,但执行力不够,如何提高这类协议的执行力已成为解决区域公共问题的关键。协议的执行需要强有力的组织和制度保证,连片特困地区的区域发展与扶贫合作等区域协议是一种跨界协议,涉及到多个地方政府和组织,应更多地采取机构实施的模式,在协议签订以后,或者成立各地方政府联席会议去推进,或者成立日常工作小组,或者由某缔约方已存在的机构实施,或者经协商成立专门的协议独立管理机构,这对于协议内容的实施是至关重要的。鉴于跨省际区域发展与集中协同扶贫的复杂性,在共同开发与集中协同扶贫中面临协调的困境,应基于区域合约制治理兼具权威治理与合同治理的特征,充分发挥国家层面纵向权力的协调作用。如考虑在国务院扶贫办、国家民委和国家发改委的指导和参与下,协调连片特困地区各地方政府

共同成立区域发展委员会和集中协同扶贫开发委员会,并建立一系列促使合作协议推进的制度与机制,这将为保证协议有效执行、实质性实施和解决协议实施过程中产生的争端治理提供强有力的组织和制度保障。

[参 考 文 献]

- [1] 周伟. 跨域公共问题协同治理:理论预期、实践难题与路径选择[J]. 甘肃社会科学,2015,(2).
- [2] 简·莱恩. 新公共管理[M]. 北京:中国青年出版社,2004.
- [3] 菲利普·库珀. 合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇[M]. 上海:复旦大学出版社,2007.
- [4] 陈振明. 合约制治理研究论纲[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版),2017,(4).
- [5] 陈振明,贺珍. 合约制政府的理论与实践[J]. 东南学术,2007,(3).
- [6] 吕志奎. 区域治理中政府间协作的法律制度:美国州际协议研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2015.

Discussion of Contract Governance Model about Regional Development and Coordination Poverty Alleviation in Contiguous Ethnic Areas —To Take Wuling Mountain Area for Example

Wang Youyun Xiang Fangqing

(College of Economics and Management, Tongren University, Tongren Guizhou 554300, China)

Abstract: Regional development and coordinated poverty alleviation have become important regional public affairs in contiguous areas. Theoretical innovation and practice development based on regional governance, the contract governance model of major regional public problems about regional development and coordination poverty alleviation becomes the main institutional arrangement. Based on the practice investigation of the contract system in Wuling mountain area, the experience of contract governance are analyzed, but there are three problems: the concept of collaboration is not strong; the cooperative system and mechanism are not yet fully established; lack of strong organizational support. We should improve the contract system governance in three aspects in contiguous poverty areas: to foster the concept of collaboration and cooperation; to construct series system of contract system to control poverty; to set up the regional development committee and collaborative poverty alleviation and development commission to ensure the contract to implement.

Keywords: contiguous ethnic area; regional development; coordination poverty alleviation; contract system; governance

[责任编辑:朱丕智]