

Difang Zhengfu Yu Quyu Gonggong Guanli Yanjiu Wenxuan

地方政府 与区域公共管理研究文选

陈瑞莲 杨爱平 © 主编



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

Difang Zhengfu Yu Quyu Gonggong Guanli Yanjiu Wenxuan

地方政府与区域公共管理 研究文选

陈瑞莲 杨爱平 © 主编



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府与区域公共管理研究文选/陈瑞莲, 杨爱平主编. —广州: 中山大学出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 306 - 05510 - 1

I. ①地… II. ①陈… ②杨… III. ①地方政府—行政管理—中国—文集
IV. ①D625 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 260799 号

出版人: 徐 劲

策划编辑: 钟永源

责任编辑: 钟永源

助理编辑: 莫嘉琪

封面设计: 林绵华

责任校对: 杨文泉

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州市怡升印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 24 印张 610 千字

版次印次: 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

序

夏书章

在陈瑞莲教授荣休之际，欣闻其研究团队的成果结晶——《地方政府与区域公共管理研究文选》将由中山大学出版社出版，这是一件很有意义的事情。国内公共管理学界的许多朋友们都知道，瑞莲教授是我国地方政府与区域公共管理研究领域尤其是后者的开创者，她带领自己指导的硕士研究生、博士研究生敢为人先，在地方政府管理与区域公共管理研究领域默默耕耘，取得的学术成就已得到学界公认，也给我留下了比较深刻的印象：

首先，也是毫无疑问的一点，是瑞莲教授富有开拓创新精神和问题研究意识。从20世纪80年代中山大学筹办、复办政治学与行政学专业起，她就一直同我一起进行行政学的教学与研究。90年代初我主编、她和系里若干位骨干教师参编的《行政管理学》（第二版起她担任副主编之一）、《行政效率研究》等先后获得国家教委优秀教材一等奖、广东省优秀社科成果一等奖等奖项。90年代中期以后，她把更多的研究精力转向区域行政及至后来的区域公共管理研究。当时她敏锐地注意到，广东作为改革开放的前沿阵地，其体制改革与制度创新力度很大，步伐很快，尤其是深圳经济特区有不少探索性做法和经验值得和应该认真研究、总结、推广。同时，随着香港、澳门的回归，很有必要深入研究港澳地区的公共行政体制机制和“一国两制”下粤港澳之间的融合与合作等问题。因此，她连续指导了多届博士研究生对上述问题进行潜心研究。在此基础上，她意识到，随着内地市场化、工业化和现代化进程的不断向前推进，以及受全球经济一体化的影响，各地的区域经济一体化必将势不可挡，也必然催生区域间政府的竞争、合作与协调等问题，对此公共管理学界必须发出自己的声音，于是她发表了系列研究论文并出版了《区域公共管理导论》、《区域公共管理理论与实践研究》等多部著作，“先行一步”提出并阐述“区域行政”、“行政区行政”、“区域公共管理”等概念及理论。这些概念及相关理论的提出，具有重要的开拓性意义，因为它不仅改变了当时一些区域经济学和政区地理学研究者提出的“行政区经济”的话语垄断格局，而且引导了一批志同道合的研究者加入到区域行政和区域公共管理研究中来。

其次，瑞莲教授开创的区域公共管理研究是一门立足国情的“接地气”

学问。公共管理学是一门应用性和实践性极强的学科，必须倡导问题导向的研究气质和行事风格，切忌盲目的“拿来主义”。如果不分国情把国外的理论和做法全盘照搬，必然面临“水土不服”的窘境。令人欣慰的是，瑞莲教授及其研究团队进行的区域公共管理研究，从一开始就定位在问题导向的中国关怀研究风格。他们研究的粤港澳政府合作、地方政府间关系协调、地方政府间竞争、区域政府间合作、流域公共治理、区域协调发展、城市群与大都市圈治理、城乡二元结构，等等，都是近年来政府极其关注的“接地气”问题。他们认为，要做好这些区域公共管理问题研究，首先要进行脚踏实地深入实际的调查研究，然后从发现的问题出发，尝试构建能够解释和分析这些问题的概念或理论框架；而不应先入为主，简单套用国外的流行概念或理论来发表什么“高论”。

再次，瑞莲教授非常重视区域公共管理研究的开放性风格。做学问一定不能坐井观天，闭门造车，而要善于走出去，树立全国视野和国际视野。粗读全书可知，她开创的区域公共管理研究，十多年来，研究的地域和视野在不断拓宽。从广东改革研究到粤港澳区域合作与区域行政研究，从珠三角公共管理模式研究、长三角、京津冀、长株潭等国内区域公共问题研究，拓展到对美国流域治理和州际协议、欧盟治理研究，以及区域公共管理的国际比较研究。与此同时，随着国内外行政环境的变化，区域公共管理研究的议题和具体领域也在与时俱进地发展变化。如今的区域公共管理研究，已经逐步向区域治理研究转型，涵盖了区域发展与区域政策研究、区域合作与协调研究、流域治理研究、大都市区与城市群治理研究、“一国两制”下的跨域治理研究、区划调整与区域权力结构研究、区域竞合与府际冲突研究、区域性公民社会与合作治理研究、区域治理国际比较研究、海洋跨域协作治理研究等十大具体领域。

尤其值得一提的是，她组织发起的“区域与城市发展国际学术会议”已连续举办两届，形成了较大的学术共同体和学术影响力；她与澳门大学刘伯龙教授等创立的澳门区域公共管理研究学会已逾十年并成功主办了多届海峡两岸和香港学术会议，其研究成果也获得了“首届澳门人文社会科学研究优秀成果”一等奖，时任澳门特首何厚铨先生还亲自为其颁奖。总之，瑞莲教授及其研究团队的地方政府与区域公共管理研究是富有成效的，特色也是十分鲜明的。

希望瑞莲教授退休后她的研究团队坚持并创新其研究领域，弘扬其学术精神，开拓进取，不断地推陈出新。也希望有更多的学者和实际工作者参与其事，为推进我国的区域协调发展和区域公共管理研究的深入作出新贡献。

2015年9月于康乐园

目 录

上篇 陈瑞莲等区域公共管理研究代表性文献

- 试论我国区域行政研究 陈瑞莲 张紧跟 (2)
- 论区域公共管理研究的缘起与发展 陈瑞莲 (16)
- 从“行政区行政”到“区域公共管理”
——政府治理形态嬗变的一种比较分析 杨爱平 陈瑞莲 (28)
- 论区域公共管理的制度创新 陈瑞莲 (39)
- 试论区域经济发展中政府间关系的协调 陈瑞莲 张紧跟 (49)
- 论回归前后的粤港澳政府间关系
——从集团理论的视角分析 陈瑞莲 杨爱平 (56)
- 香港高官问责制：成效、问题与对策 陈瑞莲 邹勇兵 (63)
- 澳门特区政府的行政改革：特色与路向 陈瑞莲 (72)
- 我国流域区际生态补偿：依据、模式与机制 陈瑞莲 胡 熠 (78)
- 欧盟国家的区域协调发展：经验与启示 陈瑞莲 (83)
- 泛珠三角区域政府的合作与创新 陈瑞莲 刘亚平 (96)
- 回顾与前瞻：改革开放 30 年中国主要区域政策 陈瑞莲 谢宝剑 (108)
- 回归十年澳门公共行政发展的回顾与展望 陈瑞莲 林瑞光 (118)
- 从区域公共管理到区域治理研究：历史的转型 陈瑞莲 杨爱平 (127)
- 地方政府与区域公共管理研究系列著作内容简介 陈瑞莲等 (138)

中篇 陈瑞莲研究团队成员区域公共管理研究代表性文献

- 府际治理：当代中国府际关系研究的新趋向 张紧跟 (154)
- 退出——呼吁与转型期中国地方政府间竞争 刘亚平 (164)
- 欧盟结构基金政策及其“让利”与“分利”机制 周 潭 (174)
- 区域合作中的府际契约：概念与分类 杨爱平 (188)
- 新区域主义视角下的市际重复博弈：问题与路向 许源源 (196)
- 我国流域区际生态利益协调机制创新的目标模式 胡 熠 (203)
- 我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析 任 敏 (211)

广东区域协调发展模式和区域政策研究	刘正让 (218)
流域生态补偿的困境与出路	
——基于东江流域生态补偿的分析	周映华 (223)
美国州际流域治理中政府间关系协调的法治机制	吕志奎 (234)
粤港合作新路向	陈财喜 (243)
“一国两制”背景下的粤港澳社会融合研究	谢宝剑 (250)
缓解地方政府合作困境的合作治理框架构想	
——以长株潭公交一体化为例	蔡 岚 (259)
区域合作困境及其缓解途径：以深莞惠界河治理为例	王惠娜 (272)

下篇 陈瑞莲研究团队成员地方政府管理研究代表性文献

建设回应型政府：责任观、绩效观与服务观	卢坤建 (284)
增强责任性与改善绩效——政府绩效审计的目标剖析	孟 华 (292)
农村劳动力转移中的利益冲突：一个社会博弈的视角	贺 宇 (301)
转型期我国社会多元利益冲突与政府的角色定位	
——以广州、珠海市城中村改造的实践为例	郭 臻 (308)
社会网络特性对被拆迁居民行为的影响分析	黄信敬 (316)
我国政府预算管理：制度变迁、内在缺陷与改革动因	卢荣春 (322)
地方政府管理模式的制度创新及其作用	
——珠江三角洲模式、苏南模式和温州模式的比较	陈文理 (330)
利益扩张型虚假城市化现象的激励机制探析	李 学 (337)
澳门公务人员招聘制度的演变	周 灶 陈瑞莲 (345)
事业单位职能设定的政策实施准则研究	
——基于准公共品说和公共品供给特征说的思考	曾锡环 (352)
香港特区法定机构发展的历程、动因与启示	汪永成 (362)

附录 陈瑞莲研究团队成员所著博士论文名录、承担科研课题及出版专著情况

1. 陈瑞莲指导的历届博士生及其论文名录	(370)
2. 陈瑞莲研究团队承担“地方政府与区域公共管理研究”科研课题汇总表	(371)
3. 陈瑞莲研究团队出版的“地方政府与区域公共管理研究”代表性著作	(373)

后 记	(374)
-----------	-------

上 篇



陈瑞莲等区域公共管理研究
代表性文献



试论我国区域行政研究^{*}

陈瑞莲 张紧跟

摘要：由于区域经济发展的整体性存在被民族国家或一国内的行政区划肢解的可能性，所以，对区域内政府关系的建设与调整成为公共行政学研究的新视角，催生出了为促进区域发展而相互协调，寻求协作，对公共事务进行综合治理，以便实现社会资源的合理配置与利用的区域行政管理。本文首先对区域行政的起源进行分析；其次，探讨了区域行政研究的若干基本问题和基本研究框架，阐述了区域行政研究的意义，并对其发展态势进行相应的预测。

关键词：区域；区域经济；区域行政

20世纪以来，伴随着社会经济领域出现的巨大变化，历经百年研究历程的公共行政学也得到了不断的丰富与创新，其研究视角不断拓宽，研究领域不断扩展，已经拥有相当完备的学科分支体系。但是，区域经济研究的深入化，却向我们揭示出公共行政学研究中的一个盲点，即对与区域经济发展相对应的区域内政府间关系的建设与调整的忽视。这一盲点催生出一块新的公共行政学研究领地：区域行政管理。因为，从当今世界范围来看，随着市场经济的飞速发展，现有的行政区划疆界正日益受到冲击，但行政区划的法定边界和从政治统治角度考虑按特定地区设置的政府的管理行为却在一定程度上抑制甚至损害着这种经济发展的自然冲动。因此，对政府之间的关系进行协调，调适政府管理行为与经济发展之间的关系，从而促进经济发展的自然联系和协调地区间的平衡发展，已成为公共行政学研究的一个新领域。特别是在当代中国，经过20多年的改革开放，中央政府向地方政府进行的放权让利的“行政性分权”改革，逐渐使地方政府成为地方利益的主体，这一变革不仅使中央与地方这一纵向的政府间关系发生了变化，而且也使在传统体制下被阻隔的政府间横向联系变得日益密切。这一事实的存在，使得我们除了继续关注中央与地方关系调整并逐渐实现规范化、法治化之外，对横向的政府间关系协调也应该加以足够的重视。基于上述考虑，本文将首先对区域行政的源起进行分析，提出区域行政这一概念，并在此基础上对区域行政研究的基本问题、研究意义以及发展态势等进行初步的探讨。

^{*} 本文原刊载于《广州大学学报》（社会科学版），2002年第4期；中国人民大学复印报刊资料《公共行政》2002年第5期全文转载。

一、中国区域行政研究的缘起

一门新学科的产生，固然有赖于专家学者们的辛勤劳动，但归根到底源于社会发展的需要。区域行政管理就是深深植根于区域经济发展基础上的政府管理活动，是在区域经济的自然发展冲动不断被民族国家或行政区划的法定边界限制、被政府干预行为挫伤的背景下，政府间为适应区域经济发展要求而进行的合理化的关系构建与行为调整。

区域经济问题并不是什么古老的话题，它是在 20 世纪 20 年代经济领域出现了经济发展区域化这一基本特征的情况下，才开始引起人们重视的。有学者认为，“区域经济是以地理共同性、资源或经济结构的相似性组成的经济关系，是在市场的作用下，依据经济的自然联系而构成的经济层次，以分工、交换、协作方式形成的联系相对紧密的生产要素与企业群体”。^① 关于区域经济的产生，有多种解释：地理学认为，区域分异的基本成因在于各地区自然禀赋的非均质性，即所谓的“地理环境决定论”；理论经济学认为，市场的不完全竞争特别是生产要素的不完全流动，是导致区域经济非均衡性形成的根源；发展经济学主要从资本形成不足（或稀缺性）出发，解释了欠发达经济存在“贫困的恶性循环”和“低收入均衡陷阱”的成因；区域经济学则认为区域经济是由生产要素的不完全流动性、经济活动的不完全可分性、距离成本而导致的。^② 不管对区域经济的产生原因作何解释，都不能否认它的层次性。大致上我们可以将区域经济划分为两个层次：一国之内的区域经济（小区域）和超国家领域的国家与国家之间的区域经济（大区域）。无论从哪个视角观之，我们都能够观察到政府对区域经济发展的涉足以及所产生的影响。

（1）从一国之内的区域来看，不同国家的地方政府行为对区域经济的干预程度与表现形式是不同的。相对而言，在西方相对成熟的市场经济国家，一方面是地方政府拥有较大的地方自治权，另一方面是政府与市场的关系相对明晰，政府对经济生活的介入受到规范的限制，因而突破行政区划的区域经济发展能够获得较好的市场竞争的保障，政府对经济生活的不合理干预较少。而在非市场经济国家，尤其是从单一计划经济逐渐向市场经济转轨的国家，由于地方政府通过中央向地方放权让利的“行政性分权”获得了一定的自主权，而企业未能通过政府的“经济性分权”获得完全的市场主体地位，市场经济与计划经济双轨并存，政府与市场的关系十分模糊，因而区域经济较多地与行政区域联系起来。

以中国为例，中国的区域经济更多地表现为各地方之间相互分割与竞争的地方保护主义，经济学界通常将这种现象称之为“诸侯经济”，华东师范大学的刘君德教授则通过对中国行政区划与经济发展之间的关系的深入研究提出了“行政区经济”概念。根据他的界定，“行政区经济”是指由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象，是中国从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中，区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变时期出现的、具有过渡性质的一种区域经济类型。^③ 刘君德

① 张耀辉等：《区域经济理论与地区经济发展》，中国计划出版社 1999 年版，第 9 页。

② 陈栋生：《区域经济学》，河南人民出版社 1993 年版，第 5～7 页。

③ 刘君德：《中国行政区划的理论与实践》，华东师范大学出版社 1996 年版，第 93 页、第 95～99 页。

指出,中国行政区的经济功能十分突出,地方政府在自身利益最大化的动机驱动下对经济进行了不合理的干预,使得区域经济行为带有强烈的政府行为色彩。在内外环境允许的情况下,这种政府行为极易演变成地方本位主义和保护主义,从而导致“行政区经济”的区域经济运行状态。这种行政区经济具有独特的运行特点:企业竞争中渗透着强烈的地方政府经济行为,政府经常通过直接的行政干预影响经济领域的竞争,从而造成了重复建设、重复布局的发展态势;生产要素跨行政区流动受到很大阻隔,区间经济矛盾时有发生;由于全国统一的大市场还未建立,地方政府又直接对企业竞争、市场流通施加强大的行政干预,因此,行政区经济呈稳态结构;行政中心与经济中心具有高度一致性;由于行政中心与经济中心的一致性,中心城市经济能量对边界地区的辐射力相对较弱,出现了行政区边界经济的衰竭性。^①

如果对中国行政区经济出现的原因进行分析,我们不难发现政府涉足经济的轨迹。首先,可以从体制原因进行分析。为此,我们可以对新中国成立后的社会管理实践历程加以考查。新中国成立伊始,中国实行了以中央集权为主、地方分权为辅的行政管理体制,经济生活的组织是以部门(条条)管理为特色的。各地方政府机构的设置讲究与中央或上级的业务对口,并按行政区实行管理,这就为行政区经济的形成奠定了基础。改革开放后,中国调整了中央与地方的关系,赋予了地方相当大程度的自主权,经济管理模式逐步由条条管理模式转变为块块管理模式,这一转变直接促成了行政区经济的形成。在经济上,地方本位主义与地方保护主义盛行,各行政区域之间的竞争多于合作,割据局面日益明显,重复建设造成的资源配置失当现象相当突出,成为区域经济联系与发展的障碍,严重约束着区域经济的健康发展。虽然政府转换了经济管理模式,可是,无论是条条管理还是块块管理,政府对经济生活进行直接干预的本质是一样的。因为,虽然经济领域的自主权随着市场经济体制的不断完善和现代企业制度的建立而得到了相应扩大,但是,作为既得利益者的地方政府并不愿放弃既有的权力,从而导致政企关系仍然无法真正理顺,经济管理的权力仍然过多地集中于政府手中。因此,我们也就不难理解这种现象的发生:经济越活跃、越发达的区域,行政权的过多涉入与区域经济自然发展的冲动之间的矛盾就越是明显,重复建设、竞争割据的地方保护主义特色就越是突出,这一点在中国广东省的经济发展中得到了充分印证。^②

其次,在分析这一现象形成的体制原因的同时,还必须注意到地区间经济社会发展不均衡的影响作用。由于客观上存在着地区之间在资源禀赋、人文社会环境、制度设施等各方面的差异,因而地区之间必然会出现经济社会发展的不平衡,这也是市场经济发展的客观规律。一般而言,地区之间经济社会发展的不平衡正是区域经济产生与发展的基础,也是推进地区之间合作与交往的动力。但是,地区之间的不平衡过分扩大时,却会损害区域经济的合作与联系,因为区域经济差异自然地成为区域经济主体衡量本区域经济利益得失、采取何种经济行为的十分重要的参照指标之一。尤其是像中国这样一个大国,地区之间经济社会发展的不平衡,不仅会损害整体社会经济发展,而且还会影响社会稳定与政治

① 刘君德:《中国行政区划的理论与实践》,华东师范大学出版社1996年版,第93页、第95~99页。

② 陈瑞莲主编:《广东行政改革研究》,中山大学出版社1999年版。

统一。在经济社会体制转轨过程中,一方面,由于改革的不到位使得中央政府的诸多制度供给处于短缺状态(如中央政府的宏观调控乏力、地方政府行为企业化等),而且资源有限性以及赶超发展战略的实行也使得中央政府在区域发展政策选择上无法实施均衡发展战略,而只能实行“效率优先、兼顾公平”,因而地区之间发展的不平衡将长期存在,而且在一定时间内还有可能使发展差距拉大;另一方面,由于地方政府及其官员的利益追求与地方经济发展日益被捆绑在一辆战车上,在很大程度上刺激了地方政府深度介入地方经济发展的积极性与主动性,而在“为官一任,造福一方”的政绩意识推动下,对欠发达省区而言,在区域经济差异的“诱导下”而产生的决策行为往往是非理性的,为了改变本地区经济社会发展落后的局面,地方政府在向中央政府“争项目、争投资、争政策”的同时,对内实行快马加鞭而急功近利,对外则搞地方保护主义以阻止“肥水外流”,设置种种经济的和行政的壁垒来维护本区域的利益而阻止其他省区的进入。

(2) 从国际的大区域来看,政府也往往通过贸易壁垒与贸易对抗等方式,强调一国自身的利益,这在一定程度上会阻断区域经济的发展。因为伴随着全球经济一体化趋势的不断发展,区域经济联合已成为必然的国际经济走势;同时,在国际范围内,自然、人文等条件有着特定的同质性的区域必然存在着区域经济联合的条件与可能性。可是,这种区域经济联合的自然冲动,却并不一定能够顺畅地得以实现。其原因在于:一方面,国家作为经济交往中的利益主体,在国际经济交往中很自然地将自身利益放在第一位,这种利益关注导致经济交往中的政府间博弈可能会出现利己而损他的现象,而且国际法对国家主权的推崇也使得名义上超国家的组织所能起到的利益协调作用相当微弱;另一方面,政府往往操纵在由选举产生的政府官员手中,而政府官员在经济政策的制定和国际贸易措施的选择上又往往受制于强势利益集团,这样就易于导致追求选举利益的政府官员干涉政府之间的国际贸易交往活动,进而在国际大区域内的经济合作中出现较多的源自于政府干预的不确定性。也就是说,各独立国家的政府权力有可能出于对自身利益的考虑而割断超国家经济区域的自然联系,阻断超国家经济区域内的经济合作与交往。在国际经济与贸易往来中,此类事件屡有发生。虽然为了促进国际间的经济合作与交往,许多大区域成立了经济合作性组织(如亚太经合组织、东盟等),但贸易争斗却是此起彼伏,其间,政府所发挥的作用是显而易见的。由于超国家的区域经济是自然的同质性较高的区域,所以,政府行为的过多涉足,使得这种区域经济更多地体现为国家区域经济的运作状态。

上述分析说明,市场经济的发展必然导致区域经济的产生;区域经济的产生与发展,势必造成不同区域之间社会经济发展的不平衡性;严重的区域发展不平衡,又必然会对一国的经济增长和社会稳定产生负面影响。而从各国的发展实践来看,完全寄希望于通过市场这只“看不见的手”自发调节区域之间发展的不平衡是无法奏效的,所以各国都不约而同地选择通过政府这只“看得见的手”的调控来缓解区域之间发展的不平衡。^①但是,在区域经济发展过程中,由于经济区域具有跨国或跨行政区的性质,所以,如果政府所扮演的角色相对超强并为各自利益而纷争,区域经济的自然组合就无法形成,继而会导致区域经济的变态运行。而区域经济变态运行的现实,又使得加强政府间合作、协调政府间关系

^① 王磊等:《大开发——世界各国开发落后地区实录》,北京图书馆出版社2000年版。

有可能成为区域经济实现常态运行的重要保障。尽管许多经济学者认为只有让企业成为完全的市场主体,由企业来引导区域经济发展才能最终实现区域经济的良性运行,但是,至少在现实的市场经济发展进程中还无法排除政府的作用,这无疑为公共行政学的研究提供了一个新视点,从而也就为区域行政的研究奠定了现实基础。

二、区域行政的内涵及研究领域

理解区域行政必须先要界定好“区域”与“行政”这两个概念。最早讨论区域问题的是地理学家。19世纪中叶,近代地理区域学派创始人、德国地理学家阿尔夫雷德·赫特纳提出,区域是形态上内部性质相对一致而外部差异性最大的地表连续的地段或状态,^①根据这一标准划分的区域是均质区域。1933年德国理论地理学家克里斯塔勒提出了“中心地理论”,从而奠定了结点区域论的基本内容。结点区域是城镇与其周围腹地在不称的相互作用中形成的地域系统,它关注区域行为或功能,又称为功能区域。“二战”后,结点(或功能)区域法逐渐取代均质区域法。^②经济学中的区域概念来自于两个方面,一方面是地理区域概念(主要是功能区域);另一方面则是法国著名经济学家佩鲁的经济空间理论。根据这两个区域概念标准所作的经济区域划分强调对经济发展的客观性的尊重,是以客观规律为基础的自然划分,它有着自然的地理性边界(当然这一边界是相对模糊而开放的),对经济区域的人为切割容易导致经济发展链环的脱节。在这一区域划分的基础上,区域经济学获得了长足的发展,形成了自己独特的理论体系。

相对而言,行政学界还没有对区域行政进行过专门的研究,对区域的认识也主要是以行政区划为基础的。而行政区划的法定边界又在一定程度上限制了学者的思维边界,不能像区域经济学那样用一种相对超脱于法定行政区划边界的视角来综合考虑管理问题。因此,基于行政区划的限定,在一定地理边界内的政府管理成就了地方政府管理的研究,却难以将视角再进一步拓展至超出行政区划边界的政府间关系的建设与调整。我们认为,公共行政学对区域所作的狭义界定无法为区域行政的研究提供恰当的边界基础。

我们更多的是从地理学或经济学的研究中受到启发,认为区域是按照一定的标准划分的连续的有限空间范围,是具有自然、经济或社会特征的某一个方面或几个方面的同质性的地域单元。而且,根据不同的参照系,区域还会出现层次上的区别。如果以全球为参照系,各个国家以及几个国家组成的联合体都可以成为一个区域(如欧共体、东盟等);如果以一个国家为参照系,这个国家内的区域既可以是各层级的行政区划,如中国的省、市、县、乡镇等,也可以是在一定地理范围内的行政区划的组合,如中国的东部沿海地区、珠三角地区等。虽然人类社会的活动空间按不同标准、比照不同的参照系可以划分为不同的区域,但是,无论怎样对区域进行分类,它的一个基本属性是不会改变的,这就是美国著名区域经济学家埃德加·M. 胡佛所说的:“区域是基于描述、分析、管理、计划或

^① 阿尔夫雷德·赫特纳:《地理学:它的历史、性质和方法》,商务印书馆1983年版,第140~152页、第241~256页。

^② 白雪梅:《中国区域经济发展的比较研究》,中国财政经济出版社1998年版,第40~41页。

制定政策等目的而作为应用性整体加以考虑的一片地区”，^①而“所有的定义都把区域概括为一个整体的地理范畴，因而可以从整体上对其进行分析。”^②正是区域内在的整体性要求我们更多地考虑区域内各部分之间的关系协调问题。由于经济区域的边界一般是跨国的地理区域，或者是一国内的行政区划的组合，因此，在区域经济基础上提出的区域行政就必须考虑到经济学的自然划分的经济区域与法定的行政区域之间的关系处理问题。根据区域经济的自然运行要求，经济区域与行政区域之间的关系调整可以通过作为经济区域组成部分的各行政区域实现协调合作。从行政管理角度来看，这种各部分的协调就是各国家中央政府之间或各国内的以行政区划为基础的地方政府之间的协调。因此，区域行政的“区域”应该是一个基于行政区划又超脱于行政区划之上的综合性的概念。

总之，我们认为，区域更多的是基于地理边界的同质性领域，它可以超出法定的行政区划，而包括多个行政区划或层级。这样一来，区域行政中的区域就是涉及两个以上以行政区划为基础的政府组合体。所以，最实用的区域划分应当符合行政区划的疆界。从当代中国政治与经济的实践出发，我们认为一国区域行政视角下的区域应该以省、自治区、直辖市一级的行政区域作为研究样本，基本依据在于：第一，这一级的政府经济管理对区域经济发展有巨大的影响作用，而且这一级的行政区划影响着区域内人们的经济行为；第二，这一级政府一般都自成体系，拥有较为健全的产业结构、强有力的经济中心和广大的经济腹地；第三，中央政府对区域经济的宏观调控，基本上是以省、自治区和直辖市经济为单元的；第四，现行的经济统计资料等基本研究资料的来源也是以省、自治区和直辖市经济为基础的。^③

学术界对行政的理解也是存在歧义的，有狭义的行政概念、广义的行政概念和最广义的行政概念^④，这一点从已有的有关地方政府管理的研究成果中也可以看出。学者们对地方政府进行研究时，其重点和内容或者说学术成果的写作体例都能表达出作者对“行政”理解的不一致性，这大致有两种情况。一种是将行政限定为政府的自身管理，强调政府内部的架构与机制。^⑤另一种则除了关注政府自身的内部管理之外，也强调它的对外管理活动，并用部门行政的方式设计写作体例。^⑥我们认为行政不应该只限定于政府的内在管理，它必须从为社会提供公共服务的角度发挥其对社会的公共管理职能。国外也有学者从公共行政与公共管理的关系角度探讨这一问题，本文支持罗森布卢姆的观点，即公共部门所有可以感知到的内容都可以归入公共行政的范畴。^⑦

综合起来，我们认为，区域行政就是在一定区域内的政府（两个或两个以上），为了促进区域的发展而相互间协调关系，寻求合作，对公共事务进行综合治理，以便实现社会

① Edgar M. Hoover, Frank Giarratani:《区域经济学导论》，上海远东出版社1992年版，第239页。

② Edgar M. Hoover, Frank Giarratani:《区域经济学导论》，上海远东出版社1992年版，第220～221页。

③ 韦伟：《中国经济发展中的区域差异与区域协调》，安徽人民出版社1995年版，第21页。

④ 夏书章主编：《行政管理学》，山西人民出版社1986年版，第2～5页。

⑤ 谢庆奎主编：《中国地方政府管理丛书》，中国广播电视出版社1995—1998年版。

⑥ 陈瑞莲、邹庆环主编：《乡镇行政管理》，中山大学出版社1994年版。

⑦ Owen E. Hughes: *Public Management and Administration: An Introduction*, St. Martin's Press (New York). 1994: 7-8.

资源的合理配置与利用,提供更优质的公共服务。根据这一理解,区域行政的行为主体应该是政府,但是,它的研究对象又并不局限于单个的政府,而是主要关注政府之间的关系,包括同级政府之间的关系与上下级政府之间的关系。^①在这一点上,区域行政与区域经济有着明显的区别,因为区域经济的主体是企业,区域经济的主要研究对象是经济关系。但是区域经济与区域行政又有着密不可分的联系,因为区域行政的目的在于为区域经济发展创造条件。从研究的层次上看,我们则可以将区域行政划分为两个层次,一个是超国家的区域行政问题,另一个是单一国家内部的区域行政问题。我们将研究视角主要放在国内,或者说区域行政的研究重点是一国之内的政府间通过协调与合作促进社会发展的

问题。

从中国公共行政研究的现状来看,区域行政的研究成果还不多,这一方面是因为人们一直没能对区域行政概念进行过科学的界定;另一方面是因为在行政学的研究中,以政府为研究对象被简单的引申为以国家/行政区划为思考问题的基点,而较少能够超脱于国家/行政区划之上考虑管理问题。行政学研究的这种内在化倾向与政府行为的内敛性特征有关。但是,当前政府管理变革使得内敛式管理出现了更多的外倾趋势,这就使得行政学的研究必须突破国家/行政区划的限定。

国外研究区域行政的成果还是相当丰富的,而且出现的时间也较早。不过,其讨论的焦点也大多集中于中央政府与地方政府的关系到,而且观察的视角主要是中央政府与地方政府在财政预算问题上的博弈。当然,以政府间关系(intergovernmental relations)形式出现的成果视角较为开阔,既有横向的也有纵向的政府关系的探讨。如多麦尔(Paul R. Dattmnel)就在《政府间关系》一文中分析了美国政府间的纵向与横向两种关系。他指出,纵向政府间关系其实是两个体系的综合,即宪法/法律体系(主要利用财政联邦主义和规制联邦主义两种方法处理上下级政府的关系,体现为一种命令/服从的关系)。横向政府间关系“可以被看作是由地位对等的地方当局形成的分散体系,而且这些地方当局被竞争与协商的动力所驱动”。横向关系的处理方式有两种。一种是常规议程(routinized agenda),它的组织方式有:政府委员会(councils of government),这种委员会自愿组成,须交纳会费,委员会成员由选举产生的地方行政长官担任;特别区(special districts),它根据法律组成,是政府提供公共服务的一种特定方式。另一种是特殊议程(special agenda)。^②

根据对区域行政的界定,我们认为,区域行政研究的内容与重大课题应该包括以下几个方面:

(1) 上下级政府之间的关系。其具体内容涉及上级政府如何进行区域政策的设计,如何发挥区域发展的调控手段的积极作用等。另外,还应该加强对政府的战略管理与科学的绩效目标设立的研究,以便能够通过行政权归属上的自然权威引导下级政府在决策选择上开阔视野、加强合作。当然,我们也必须研究上下级政府之间如何改变原有的命令一服从的关系模式,而建设性地发展一种更为合理、更趋向于服务导向的新型关系。在这一点

^① 关于政府间关系,谢庆奎教授将部门之间的关系也包容进去,本文提出的区域行政概念是将这一层关系排除在外的。

^② Paul R. Dommel: *Intergovernmental relations, in Managing Local Government*, Sage Publicationa, Inc. 1991.

上,区域行政的研究必须逐步转变传统政治学与公共行政学的研究视角,不再立足于如何实现中央政府对地方政府的更好地控制与管理,而应该将这一关系“由压力型体制向合作型体制转化”。^①

(2) 同级政府之间的关系。主要是研究如何建立同级政府的合作与协调机制,并对其运行加以研究。同级政府之间的合作与协调机制至少应包括以下几个方面的内容:政府间的协商机制、政府间的经济与社会合作项目开发与运行管理机制、政府间利益冲突的解决机制等。在这一研究论题下,还会涉及行政区划的调整问题。就中国现有的横向政府关系来看,已经有一些具体的表现形式,林尚立将它们概括为三种方式:一是城市政府联合体;二是经济区内各地方政府的联合;三是跨经济区的地方政府联合。^② 区域行政可以就此进行实证性的研究。

(3) 区域行政也要研究超国家区域内的政府间合作与协调机制的设立与运行,研究区域行政与区域经济和区域发展的相互关系问题(也就是要将区域行政的社会作用与社会的发展要求相联系)。

总之,从区域行政的研究对象和研究内容看,它是以一般公共行政学为基础,与地方政府管理、区域经济学、国际关系学、政区地理学等相交叉的公共行政学研究的一个新领域。

三、区域行政研究的发展及其意义

目前中国学术界对区域行政的研究还只是处于初步探索阶段,因而区域行政的理论研究大大落后于区域行政的实践发展。造成这一现象的原因非常复杂,除了一般意义上理论研究往往落后于实践发展这一普遍因素之外,还受到如下因素的影响:

(1) 当代中国公共行政学研究本身的滞后性使然。因为当代中国公共行政学的研究虽然经过近20年的恢复与发展,在学科定位、学科研究领域的拓展、对现实问题的关注、学术组织机构的健全、对外学术联系与交往的发展等诸方面取得了长足的进步,在学科发展、学术繁荣、人才培养和推进行政改革方面也作出了重要的贡献,^③ 但总体上仍然处于学科定位、基本概念和学科范畴界定的初创阶段,中国的公共行政学仍然是一个处于发展之中的、不够成熟的学科,而且在发展中还存在这样或那样的弱点。^④ 而当代中国公共行政学发展中存在的一个主要问题就在于理论与实践发展脱节,学科的应用价值相对薄弱,书本上的政府管理理论与现实的政府管理实践相去甚远,这一倾向对主要着眼于以当代中国公共行政实践为研究主旨的区域行政的研究与发展存在着相当的消极制约作用。

(2) 受到了传统公共行政学中一些观念与研究范式的束缚。在传统的公共行政学研究中,行政往往被简单视为政府利用法律赋予的职权对行政相对方的约束与管制,强调的是管理者与被管理者之间的一种不平等关系,而区域行政却强调从一个新的视角来透视政府

① 荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变》,中央编译局出版社1998年版。

② 林尚立:《国内政府间关系》,浙江人民出版社1998年版,第332~334页。

③ 刘怡昌等主编:《中国行政科学发展》,中国人事出版社1996年版,第8~14页。

④ 薄贵利:《中国行政学:问题、挑战与对策》,《中国行政管理》,1998年第12期。

管理问题，要求管理者之间是一种对等的协商与合作关系，而非一方对另一方的简单服从与约束。传统公共行政学研究中由于受到特定的行政区划的刚性约束，所有的行政管理行为都是在特定行政区划范围内进行的，而且长期计划经济的经历又大大强化了这一意识，因而即使在市场经济逐步发展后仍然无法迅速转变这种偏狭的行政管理理念，而区域行政却将行政管理的视角放宽，从跨行政区划的地域来研究政府管理，聚焦于跨行政区划的政府间关系处理问题。

(3) 受制于市场经济的成长程度。前面提及，区域经济的发展是区域行政发展的内在动力，而区域经济的发展则是市场经济时代的产物，因而区域行政的发展必然受到市场经济发展的制约。在当代中国，市场经济的发展虽然取得了长足的进展，但双轨经济并存的基本格局依然在很大程度上限制了市场经济的飞速发展，在诸多领域，我们仍然可以感受到计划经济的强大影响力，这里最为突出的当然是政府管理领域。纵观改革开放 20 多年中国社会的整体性制度变迁，可以得出的基本结论就是中国的政府管理市场化程度较低，正是在这个意义上，学术界才不无忧虑地指出“加入 WTO 给中国政府管理带来了最大的挑战”。由于市场经济的发展尚处于起步阶段，传统计划经济体制下形成的部门管理与行业管理模式依然有着强大的生命力，加之体制转轨阶段诸多制度供给的不足使得区域经济的发展受到刚性的行政区划的强烈约束，严格意义上的区域经济发展举步维艰，因而区域行政还无法展示出它的作用及其生命力。

尽管如此，实践发展的需要还是在不断催生着这一新兴的研究领域，不同的学科研究者也已从不同的学科视角不断触及这一新的研究课题。具体而言，我们可以从不同学科类别的研究来透视这一问题。

(1) 区域经济学的研究。就当代中国的区域问题研究而言，区域经济学的研究是最丰富和最深刻的，它不仅从经济学角度进行了深刻的理论分析，而且也提供了丰富的实证材料。随着中国在 20 世纪 80 年代初开始启动市场化改革，经济学研究者们就逐渐注意到区域经济发展中自然经济联系以及跨区域的经济协作所遇到的种种障碍，其中“‘横向’的技术协作、经济联合与‘纵向’的行政管辖之间的矛盾”^①相当明显，部门与地区分割的体制很难适应技术协作的开展；随着市场经济的逐步成长以及政府管理体制改革的逐步展开，行政区划与区域之间的矛盾日益凸显，从重复建设—原料大战—市场封锁—价格大战，如今已经是各区域全方位、立体式、连续不断的大规模战役性搏杀，激战已经奏完了序曲，新的大战却仍有扑面而来之势；^②随着中国区域间发展差距问题对社会政治经济发展日益增加的负面影响逐渐暴露，如何缩小区域间发展差距而促进协调均衡发展也开始成为当代中国区域研究的重大课题。^③但是，区域经济学的研究思路却值得商榷。在诸多经济学者看来，当代中国区域经济的顺利发展只能寄希望于市场经济的发展和完善，因为市场的力量迟早要冲破行政区划的边界，从而促进经济的合理分工与协作，促进资源的合理配置，而且“一旦企业主导型的区域经济合作组织定格为区域经济合作的主角，一

① 上海市哲学社会科学学会联合会编：《经济技术协作的理论与实践》，上海人民出版社 1983 年版，第 31 页。

② 张可云：《区域人战与区域经济关系》，民主与建设出版社 2001 年版，第 18～74 页、第 392 页。

③ 李清泉：《中国区域协调发展战略》，福建人民出版社 2001 年版。