

王川兰 / 著

JINGZHENG YU YICUN ZHONG
QUYU HEZUO XINGZHENG

竞争与依存中的区域合作行政

——基于长江三角洲都市圈的实证研究

 復旦大學 出版社

本书由复旦大学出版基金资助出版

王川兰 / 著

JINGZHENG YU YICUN ZHONG

QUYU HEZUO XINGZHENG

竞争与依存中的区域合作行政

——基于长江三角洲都市圈的实证研究

復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

竞争与依存中的区域合作行政——基于长江三角洲都市圈的实证研究 / 王川兰著. —上海: 复旦大学出版社, 2008. 2

ISBN 978 - 7 - 309 - 05892 - 5

I. 竞… II. 王… III. 长江三角洲—行政管理—研究
IV. D675

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 002900 号

竞争与依存中的区域合作行政
——基于长江三角洲都市圈的实证研究
王川兰 著

出版发行 **复旦大学出版社** 上海市国权路 579 号 邮编: 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 李 峰
总 编 辑 高若海
出 品 人 贺圣遂

印 刷 句容市排印厂
开 本 890×1240 1/32
印 张 8.375
字 数 218 千
版 次 2008 年 2 月第一版第一次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 309 - 05892 - 5 / D · 359
定 价 20.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

序

长三角，一个包含着历史、地域、政治、经济、文化等等多重意义的概念，近年来已经越来越成为学界、政界乃至社会各界的关注焦点。于是，有关长三角的报告和论著在不断地面世；有关长三角的战略和政策也在各个层面上进行着酝酿。可喜的是，我们这里看到的，又是一本关于长三角的具有独特视角的论著，一本出于富有朝气的年轻学者之手的论著。

改革开放以来，尤其是近 10 多年来，长三角地区的发展成绩有目共睹。这里集中了全国近半数的经济百强县，聚集着近 100 个年工业产值超过 100 亿元的产业园区，是全国最大的对外开放地区，也是全国最大的外贸出口基地，在国家的政治、经济及社会发展格局中占有举足轻重的地位。事实上，长江三角洲都市圈作为国内最具代表性的经济区域，已经被率先列入国家“十一五”规划，这一战略部署与目标必然要求长三角各城市之间协同努力，以大都市圈为组织架构，加快城市国际化进程，联手打造真正意义上的“世界第六大都市圈”，真正成为带动全国经济增长的动力引擎。

然而，面对这一重要的历史发展契机，国内的相关研究还尚未跟上，现有的一些研究成果主要是对长三角都市圈的产业规划、综合交通、生态环境与保护、能源利用等基础层面的一体化研究，而对其一体化背后的深层次体制与制度问题却缺乏深入探讨，以政治学、公共行政学的学科视角及理论方法开展的研究还相当缺乏。除了少量译介西方的文献及部分论文外，尤其缺少对国内区域行政问题的专门性研究。王川兰博士的这一专著以长江三角洲都市

圈为个案展开全面深入的实证研究,提出了如何从行政合作治理的角度解决长三角都市圈经济一体化发展所面临的区划障碍的命题。王博士在书中指出长三角都市圈的协同发展所面临的根本性的障碍主要来自行政区划及其所导致的地方主义,如何解决区域内的地方政府间的利益冲突与协调问题是长三角区域发展最为关键的突破口,因此她提出了行政制度的制约必须依靠行政制度的力量来打破的观点,应该是富有启迪的。在书中,作者引入了“区域”的视角与维度,在府际关系的理论分析框架中结合实证资料的研究,论述了构建多元复合的区域合作行政体制以破解长三角区域发展困境的思路。作者提出的许多观点与视角对于解决长三角都市圈发展中的行政壁垒问题颇有参考价值。

本书作者以青年学者特有的勇气与锐气,推进了这一新兴领域的研究。在这样一个具有开创性研究的基础上,能够完成这样一部专业跨度较大、理论覆盖面较广的系统著作,应该说十分不易。当然,作者是一位年轻学者,我们也不能苛求其洞悉所涉及领域的全部问题,更不能要求其能够完全解决长三角发展进程中的行政障碍问题。但是无论如何,作者的研究给出了一个思考问题的视角,相信对这一领域有兴趣的研究人员及政府相关部门能够从本书中得到一些启发。

是为序。

桑玉成

2007年10月29日

目 录

序	1
导论	1
第一节 研究综述	1
一、问题的提出	1
二、国内外研究状况	8
第二节 基本概念的界定与梳理	16
一、区域	16
二、区域主义	17
三、区域经济	17
四、行政区经济	18
五、地方政府间关系	19
六、区域合作行政	20
七、长江三角洲	22
第三节 研究方法 with 框架结构	23
一、主要研究方法	23
二、基本框架结构	24
第一章 区域经济一体化进程及其特征	29
第一节 区域经济一体化概论：动力与阻力	29
第二节 区域经济一体化的过程	38
一、聚集与扩散	44

二、区域产业结构变化与调整	53
三、城市化、都市圈与都市连绵带	65
第三节 区域经济一体化的特征	67
一、区域非均衡——联动式发展	67
二、区位优势与内生交易费用	81
三、轴线、圈层和网络式空间结构演化	88
第三节 区域经济一体化对行政区行政的重构	92
第二章 竞争与依存：从行政区行政到区域合作行政	101
第一节 经济区与行政区	102
一、经济区及其背后的依存	102
二、行政区与政区间竞争	107
三、从行政区经济走向经济区经济	112
第二节 地方行政的局限	114
一、地方保护主义	115
二、制度性壁垒	117
三、地方利益冲突	119
第三节 区域合作行政的兴起	121
一、行政区行政与区域合作行政	123
二、国别比较与分析	125
三、区域合作行政的变量分析	135
第三章 区域视角中的府际关系与行政区划	141
第一节 行政区划的内在张力——府际关系	141
一、中央—地方间关系	143
二、地方政府间关系	146
第二节 区划改革与府际关系变迁	150
一、行政区划的历史沿革	150
二、区划改革与府际关系动态均衡	155

第三节	建构一体化意义上的区域规划	161
第四章	区域整合与地方分散	172
第一节	区域合作行政的整合功能	173
一、	区域合作行政的制度安排与创新	175
二、	地方政府间的组织互动与合作	181
三、	中央政府的宏观协调机构与机制	185
第二节	利益间的多重博弈	188
一、	中央—地方博弈	190
二、	中央—区域博弈	193
三、	地方—地方博弈	194
第三节	地方分散主义与反一体化倾向	203
第五章	多元复合体制：区域合作行政实现的构想	214
第一节	多元复合意义上的区域合作行政体制	214
第二节	区域合作行政的实现形式	220
一、	专题项目式合作	221
二、	区域/流域治理	224
三、	区域行政专门区	227
四、	经济协作区	230
五、	区域城市联盟	233
第三节	区域合作行政的未来发展与格局	236
参考文献	248
后记	258

导 论

第一节 研究综述

一、问题的提出

市场经济的发展需要统一的市场,这是本书的逻辑起点。然而,地方利益所导致的地区分割严重妨碍了资本、技术、人才等要素在市场内的自由流通,限制了地方经济的进一步发展。同时,经济全球化及国内开发开放程度的扩大也给了地方经济发展很大的压力,为了解决这些问题,近年来国内出现了在一定区域内打破行政壁垒,实现优势互补、资源共享、实现经济一体化、以谋求地方更大发展的现象。比较典型的如长三角经济一体化、珠三角区域联动发展等。主要表现为在该区域覆盖的地理范围内取消了很多政策性障碍,签订了一系列合作协议,促进该区域经济社会进一步发展,取得了一定成效。可以说,国内正在兴起区域经济发展的热潮。

事实上,要真正实现区域经济一体化,存在的问题还很多。市场经济以个体利益独立化的制度设计为前提,这直接导致了代言不同地方利益的同级政府间的竞争。特别是在一定的区域内,因密切的地缘关系和大体同构的地理、经济、文化、历史背景,容易形成比较,竞争也更趋激烈。以长三角为例,以上海为龙头,苏南、浙北为两翼的长江三角洲经济一体化问题业已“叩门”,但地方利益

所导致的一系列问题,却构成了横亘在面前的一道屏障,成了长三角升级为国际级区域经济中心的主要障碍。

在区域经济一体化形成的过程中,地方面恶性竞争的事例比比皆是。如,长江三角洲所包括的16个城市却分属3个省市,这成为“诸侯经济”的根源。长三角的三省市在引进外资时制定的优惠政策往往搞“ $n+1$ ”,同类产品出口时价格却搞“ $n-1$ ”,结果增加了外商利益,而损害了自己利益;在本省的免检产品,到了外地往往要重新检测,甚至省内一个城市已检查合格的产品,到另外城市还要从上到下“跑一趟”,这样的“入市成本”让企业不堪重负。《中国经济时报》记者在2003年6月18日以“长三角引资大战令上海担忧”为题,刊文指出:上海周边城市为争投资者,土地竞相压价,优惠恶性比拼,甚至到中央相互告状。这样的恶性竞争现象时有发生,不但加大了招商成本,降低了引资效益,随意抛出的优惠行为还让外商“一头雾水”,实质上损害的是国家和地区的公共利益,以此代价换来的“发展”也得不偿失。

此外,地区间搞重复建设等问题也是导致地方经济发展低效的主要原因之一,值得关注。究其原因主要还是因为政府在经济发展和投资建设中始终处于主导地位,限制了市场经济的自由化程度。以长三角为例,有数据显示,长三角产业结构趋同率高达70%。另有一项调查表明,在苏浙沪经济圈的15个城市中,有11个城市选择汽车零配件制造,有8个城市选择石化,12个城市选择通信产业。上海在嘉定、青浦、松江3个区173平方公里实施“降低商务成本试点区”计划,被形象地称之为“173计划”。这是上海在世界制造业基地大转移背景下图谋新一轮发展的重要步骤。与上海的“173计划”相对,江浙两省分别提出了“沿江开发战略”和建立“环杭州湾产业带”的政府目标等等。上述问题严重地影响了区域经济一体化的形成及发展,实质上也是影响了地方间的统筹发展,加剧各地区的贫富差异。

长三角能不能实现其经济的长期快速增长,成为世界级的大

都市圈,很大程度上取决于由江、浙、沪所辖的长三角能否高水准的联动,实现一体化的发展战略。当今世界区域经济一体化最为成熟地区当属欧盟。它们经过半个世纪的持续不断的努力探索,已经实现了包括货币在内的高度一体化。长三角虽然在同一国内,不存在货币、关税、人员过境、外交政策等一体化内容,但从另一个制度整合、管理运作层面看依然是一个复杂的过程。就目前来说,长三角一体化联动发展战略至少应该包括以下几个层面的内容。

(一) 基础设施和环境保护的一体化

进入新世纪后,这方面的一体化真可谓形势大好,方兴未艾,进展迅速,估计到2010年就可以形成一个高水准的规模。它是实现长三角经济一体化的外部基础。20世纪60—70年代日本东京圈的一体化形成,同样得益于此。这方面的区域一体化可细分为以下一些内容:

1. 综合交通网络一体化。在长三角地区包括高速铁路网络、高速公路网络、轨道交通网络、地铁网络、跨海大桥网络、长江越江隧道及大桥网络、环湖(太湖)交通网络等。

2. 通讯信息的一体化。包括建立长三角一体化的信息港,特别是在全国率先建立金融信息一体化的网络。

3. 生态环境保护、减灾、防灾治理的一体化。这些跨地域性公共事务如果没有一体化的治理,江、浙、沪任何一方都难以独善其身。

(二) 要素市场的一体化

要素市场的一体化是进行分工合作,实现共赢的关键所在。它可以细分诸多内容:

1. 长三角金融一体化。欲谋求长三角的经济一体化,金融一体化则应先行。金融是现代经济的核心。然而,长三角经济一体

化走到现在,金融体制显然已经成为一道高高的门槛。截至2003年5月底,上海的人民币存款余额为1.32万亿元,但贷款仅为1.01万亿元,存贷差高达3100亿元。按照7%的备付金率,至少还有2000亿元的贷款额。但由于目前省际间的银行信息彼此封闭,信贷员查不到外地的信贷资料,无法规避风险而不敢外贷,造成金融资源的严重浪费。据悉中国人民银行已在着手起草设立长三角金融区的可行性报告,以消除银行间的体制性障碍。如此一来,各地商业银行不必事事均到北京总行审批,可在上海设立更多的区域中心,诸如资金中心、信贷中心、清算中心,实现信贷资源共享,统一结算,各商业银行的资金统一调度,以对长三角的经济发展起到更大的支撑作用。

2. 制造业一体化。剖析欧盟的成功经验,其中很重要的一点就是实现了制造业的高度专业分工,实现了规模经营,从而大大增强了在世界上的竞争力。反观国内,可以说,长三角的制造业一体化尚未真正起步。可以略举一例进行说明:江苏跃进汽车在2001年计划与上汽合并未遂之后,2002年11月16日,跃进集团宣传部长对媒体宣布:跃进集团刚刚正式与中国汽车工业总公司脱钩,资产划归江苏。江苏已作出决策:整合全省汽车工业上重卡。就在这个声音传到上海不久,上汽集团正式向外界披露,与美国通用公司成立合资公司上重卡项目。在打造长三角3小时交通网络经济圈的今天,出现汽车工业这种火拼现象,距制造业一体化何止相差十万八千里,规模经营效益无从谈起。

3. 服务业一体化。服务业一体化也是实现城市共赢的必由之路。2003年7月6日,长三角“15+1”旅游城市^[1]聚会杭州;共同签署了《长江三角洲旅游城市合作宣言》,共谋“建成中国首个无障碍的跨省市旅游区”,这显然是明智之举。2010年,上海将举办世博会,目前预测参观人数将达到7000万到1.5亿人次。如果按常规思维,上海不知要再建多少宾馆才能满足接待要求。反之,世博会闭会后,又会出现“人去楼空”的景象。如果用一体化的思

维,2010年长三角的立体快捷交通网络完全可以建成。这样,把长三角的接待能力全计算在内,上海则可大大减少筹备世博会的经费,又减少了世博后的浪费,长三角诸多城市又增加了服务业收入,显然是一体化的共赢方略。

4. 人力资源一体化。“水往低处流,人往高处走。”人力资源在市场经济机制的作用下向优化的方向流动,既有利于经济的快速发展,又有利于人才的价值实现。人才在竞争机制下的自由流动有利于人才升值。长三角在这方面已开始了大动作。比如,2003年4月19日,上海市人事局、江苏省人事厅和浙江省人事厅以及江、浙的19个城市共同对外发布了《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》,宣布力争5年内初步实现长三角区域内的人才整体规划和自由流动,最终将实现各类职业资格考试及证书的互认。这显然是一个良好的开端。事实上,在市场经济机制下,政府人事管理部门在人才流动的服务及共同规则的制定上将更上一层楼,其促进作用会更大。

(三) 产业布局与结构的一体化

2003年7月5日,上海市政协《世博会与长江三角洲经济共同发展》课题组经3个月的调研,向上海市政协提交研究报告称:“近年来,上海周边地区接受国际辐射的力度在增强,而接受上海辐射的力度在削弱。因此,上海同周边城市之间昔日的梯度效应正在递减,产业梯度形成的基础正在弱化。”这是一份十分有见解的报告。这种变化与日本曾经与东北亚、东南亚所走过的道路显然是类似的,也是经济发展和产业布局及结构调整的必然趋势。

针对此现象,有专家指出长三角产业布局和结构的未来发展,将呈现三大趋势^[2]:

1. 在产业布局上,将从“雁阵模式”转向“多动力模式”。过去上海和长三角的产业布局,犹如大雁飞行一般,上海是一只领头雁,长三角的雁群则跟着领头雁飞行。今后将转向“多动力模式”。

上海不可能再成为诸多产业的龙头,而是只搞若干重点支柱产业。长三角诸城市也会各自形成自己的独特优势产业,共同拉动长三角的经济发展。

2. 在产业分工上将从“垂直分工模式”转向“水平分工模式”。在建国后的很长时间里,上海作为中国制造业的基地,承担着机械制造、造船、汽车等诸多集成工业的任务。长三角许多城市的制造业则以配套为主。随着长三角的产业水平的接近,垂直分工将逐步由水平分工所取代。

3. 在长三角经济发展关系上将从“区域竞争模式”转向“区域合作模式”。在市场经济条件下,竞争是永恒的主题,合作绝不是竞争的消失,而是竞争本身的需要。长三角占尽天时、地利、人和的优势,为了应对全球、全国更大竞争的态势,长三角区域内部的诸多优势的合作,显然有利于提高对全球的综合竞争能力。这一点已越来越成为有识之士的共识。长三角空前的基础设施合作建设也充分地反映了这一点。

可以预料,随着这三大趋势的转变,长三角的产业布局和结构将趋于经济、合理,并逐步克服产业同构和火拼的状态。

(四) 经济运行和管理的一体化

这是一个说起来容易,但实践起来难上加难的问题。早在 20 世纪 80 年代初,国务院成立了“上海经济区规划办公室”,企图形成以上海为中心的长三角经济共同体。然而,作为一个执行行政管理职能的办公室,一则当时我国的市场经济体制尚未启动,市场尚未发育,不具备足够的经济推动力,再则无凌驾于两省一市之上的权力,缺乏协调各方的经济实力。因此运作几年之后,就无奈地被撤销。

之后,长三角地区又自发地建立了市长联席会议制度,它的权威性更差。据悉各市长在市长联席会议上的发言均离不开两大主题:一是该市的区位优势最为独特;二是该市的政策最为优惠。

各说各的,说完后大家就回家各干各的事。反观欧盟,它不仅有了自己的议会、法庭,还有了驻外大使和外交机构。对比之下,长三角的经济运行和管理一体化还是必须要探索的问题。经济区办公室也好,市长联席会议也好,不成功的关键在于它的使命、目标、权力以及相应的运作机制只具其名,不具其实。

长三角经济运行和管理的一体化内容甚多,是一个循序渐进的过程。它是长三角持续发展的管理、制度和法律的保障。谋求实现长三角经济运行和管理的一体化,在指导思想上应以国家利益来整合区域利益及各省市利益,在实施方法上要以市场为手段;在总体规划、布局上,政府或以政府全权授权的相应协调机构要发挥不可替代的主导作用,而在实施时又绝对要以市场运作机制为主,政府绝不可越俎代庖。

(五) 制度保障一体化

市场经济就是法治经济。长三角的新一轮发展与共建共荣,绝对需要营造一个统一的制度(包括法律、政策、规范性文件等)环境。世界经济的发展历程告诉我们:当市场经济和社会发展到一定阶段之后,制度环境对一个区域经济发展的影响力和重要性将逐步上升成为关键的因素之一。

制度的规范化能保障市场的安全;制度的透明化能保障利益的预期;公正的司法制度和高效的仲裁机制能有效裁断经济纠纷,有利于平缓社会矛盾。处在改革开放前沿及经济高速成长的长三角,在这方面理应先行一步。法治化所追求的是区域内的经济和社会的总体均衡发展,应该通过规范化、法制化的途径构建起经济布局合理、城市定位明确、区域协调发展、各地密切配合的长三角发展规划。它能有效扼制各地方政府片面追求本地利益而危及其他地区,消除各城市的盲目攀比,防止资源流失,减少经济纠纷,降低交易成本等等。建立长三角经济区统一市场的共同规则任重而道远。它需要致力于消除地区间的制度性壁垒,放弃一些低层次

的竞争手段,谋求共同规则的早日完成并实施。

面对全球化的挑战,国内地方经济要获得发展,就必须结合各地方的地理环境、资源禀赋、产业结构等方面的优势,开展地区间的交流与合作,形成区域经济的合力。

上述内容是对长三角一体化的一个总体构想。就其本质而言,区域一体化首先是经济一体化。只有率先从经济领域进行突破,实现了区域经济的联动发展与整合,才有可能促进长三角全面发展的一体化。本书正是从这一角度切入,以长三角经济区的共同开发建设为分析对象,旨在探究区域经济一体化形成的过程中地方公共行政管理范式的转换,包括如何打破行政区划的限制,消除政策环境、制度环境中存在着的针对区域经济一体化的各种障碍,创造出一个跨区域,同时又是完全融合的无缝隙的市场管理及社会综合发展的制度设计,为形成一个更为合理有效的社会管理与资源配置的区域网络体系,建立地方政府间的有效沟通合作机制,即区域合作行政体制及其实现形式。通过对长三角为代表的区域发展模式的研究不仅有助于实现苏浙沪各地间生产要素和资源的有效配置与整合,促进长江三角洲区域经济、社会、文化等全面、共同的发展与繁荣,而且长三角区域合作发展模式所代表的地方—区域—国家的发展逻辑,还能为缩小国内地区差距、实现地区利益的平衡,保证区域整体协调发展,提高国家的综合竞争力,实现国家在 21 世纪的整体发展进步提供一种有效的分析框架与制度模式,具有重要的理论价值与现实意义。

二、国内外研究状况^[3]

(一) 国际上的研究

对区域行政问题进行系统的研究发端于欧美,肇始于 20 世纪后期。从其理论渊源来说,区域行政的研究离不开区域经济、区域治理、区域规划、区域竞争、府际关系与新经济地理等相关领域理

论体系的支撑与方法论的使用。

第一,区域经济学和发展经济学。早在20世纪50年代,著名经济学家G·缪尔达尔就指出:“市场的力量通常倾向于增加,而不是减少区际不平等。”^[4]A·赫希曼则进一步补充道:“区域间增长的不平衡性,是增长本身不可避免的伴随情况和条件。”^[5]因此,如何减少资源禀赋和空间区位上的劣势以及由市场的盲目自发性带来的区域发展上的贫富差距,发挥区域政府或其他区域组织在调控区域经济社会发展上的重要作用,引起了很多学者的浓厚兴趣。被称为现代区域经济学鼻祖的经济学家E·胡佛在《区域经济学导论》一书中,较早地专门探讨过区域经济协调发展的问题。美国的赫希曼、弗农的“梯度推进”理论以及法国帕鲁的“增长极核”理论属于不平衡发展模式的主要代表。著名发展经济学家M·托达罗和A·刘易斯,则对第三世界的经济发展提出了诸多质疑,并开出一些有效疗治药方。如前者在《第三世界的经济发展》一书中对第三世界的区域贫富差距以及区域发展问题有经典的论述;后者在《经济增长理论》一书中针对发展中国家的经济发展,提出著名的“城乡二元经济结构”的论断,较好地分析了政府的角色与作用问题。

第二,政府间竞争理论。这是国外区域公共管理研究中最具方法论意义,也是逻辑体系较为成熟的一种理论。它基于演化经济学的立论基础,运用现代经济学理论来分析政治市场与政府间关系问题。其基本结论是:在市场经济社会,政府间竞争是一种客观存在,必须正视和重视之,以做到趋其利避其害。政府间竞争有两大类型:一是民族国家之间的中央政府的国别竞争;一是国家内部的政府间竞争,包括中央和地方政府间的纵向竞争与地方政府之间的横向竞争。与本书相关的主要是后一种类型,其中尤以地方政府间横向竞争为重。但是以D·诺斯和柯武刚、史曼飞为主要代表的国别竞争理论对我们也不无启示。诺思在《西方世界的兴起》、《经济史中的结构与变迁》、《制度、制度变迁与经济绩