

中央财经大学财经研究院
北京市哲学社会科学北京财经研究基地

学术文库

中国省级政府权力空间配置： 制度剖析和框架优化

Spatial Distribution of Provincial Governments' Power :
Institution Analysis and Framework Optimization

◎ 赵国钦 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中央财经大学财经研究院
北京市哲学社会科学北京财经研究基地

学术文库

中国省级政府权力空间配置： 制度剖析和框架优化

Spatial Distribution of Provincial Governments' Power :
Institution Analysis and Framework Optimization

◎ 赵国钦 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国省级政府权力空间配置：制度剖析和框架优化 /
赵国钦著. —北京：经济科学出版社，2016. 10
(中央财经大学财经研究院北京市哲学社会科学
北京财经研究基地学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7451 - 9

I. ①中… II. ①赵… III. ①省 - 地方政府 - 行政权力 -
研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 267843 号

责任编辑：凌 敏 侯加恒

责任校对：杨 海

责任印制：李 鹏

中国省级政府权力空间配置：制度剖析和框架优化

赵国钦 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

教材分社电话：010 - 88191343 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：lingmin@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 14. 25 印张 230000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7451 - 9 定价：42. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

前 言

一个完善的政府结构体系是保障政府各项职能的组织基础和技术支撑。从宏观角度来看,政府的权力空间配置体系构成社会资源整合和协调网络结构的主体部分;从微观角度来看,政府权力空间配置体系又是社会主要利益关系的直接映射。因此,政府权力空间配置体系调度社会资源、平衡社会利益的突出作用使其合理架构成为了政府推动最大多数人利益合理实现的关键保障。在政府结构体系中如何科学地划分政府管理层级和管理幅度,以及合理确定不同层级间政府的职责范围和权力关系是公共管理领域的重要问题。

政府权力空间配置是对现实环境中社会问题的直接回应。近年来,政府权力空间配置的现实环境发生了重大变化。从国际环境看,全球化和区域一体化的浪潮不仅影响经济关系和生产方式的转变,更是对地方政府角色和治理的范式转换产生巨大冲击。从国内环境看,近年包括“新常态”等一系列发展战略的提出,促使政府职能定位的核心渐渐由经济建设转向提高社会管理水平和提高公共服务供给效率,力图建设成一个旨在满足人民群众日益增长的公共服务需求的、促进公共服务均等化水平提高的政府。这些都为省级政府权力空间配置的研究提供了必要性论述的基础。

本书分别应用历史制度主义、比较制度主义和理性选择制度主义的分析范式,考察了中国省级政府权力空间配置的历史、世界各国省级政府权力空间配置的异同以及当前中国省级政府权力空间配置的现状。首先,历史制度主义的分析范式为释读中国省级政府权力空间配置的制度变迁提供了一个新的视角。基于历史制度主义对中国省级政府权力空间配置的制度变迁沿革的分析可以发现:在制度的结构性变迁中,各种政治变量和权力空间配置制度构成一定序列结构,制度和行为者的博弈推动或阻滞了制度变迁过程;在制度的历史性变迁中,权力空间配置制度具有明显的路径依赖性,并且制度情

景环境的变迁促成了制度断裂点的生成。未来制度创新应当考虑优化省级政府权力空间配置结构，提升权力静态配置效率，完善权力动态运行机制。其次，通过对省级政府权力空间配置的比较制度分析可以发现，世界各国省级政府权力空间配置制度呈现出复杂的多样性，但是都可以在按照单一制和联邦制，以及中央集权和地方分权为坐标轴构建的空间中找到对应的位置。从宏观角度描述和对比这些制度在观察节点的差异，可以发现地理条件、人口、民族等要素影响了省级政府权力空间配置的层次和幅度，经济社会体制和历史文化传统则更多地影响了体系构建目的和其中的权力运行机制。通过对典型国家省级政府权力空间配置制度的历时性比较，可以得到这样的规律：即政府总体规模、职能范围等五个要素通过不同干涉模式影响了制度变迁中管理层次和管理幅度的调整，而政府职能定位则作为核心要素影响了制度变迁的核心价值取向。最后，基于理性选择制度主义的研究，考察了当前中国省级政府权力空间配置当中存在的问题，基于权力、空间和制度三维一体的分析框架，提出了省级政府权力空间配置改革的诉求核心。在充分论证省级政府权力空间配置可行性和必要性的基础上，本书分别从权力、空间和制度三个向度提出了省级政府权力空间配置改革的路径。

本书对于省级政府权力空间配置的调整也依据分析框架从权力、空间、制度三个维度展开：

首先，在权力维度上的改革目标是改变四级行政管理体制下的政府职责同构问题，实现城乡分治省管市县下的地方分权。在权力维度改革中，应当根据城乡分治的原则明确市、县的不同定位，改变以往层级地方政府间职责同构的状况，从根本上实现政治分权，并以财政均衡为目标，财政收支框架再设计以及转移支付体系的规范实现省管市县的财政保障。

其次，在空间维度上改变现行省级政府权力空间配置的种种不合理现象，优化经济社会发展的空间布局。调整中国省级政府权力空间结构的基础在于全面分析中国区域空间的构成，本书结合现有研究，将全国划分为五个区域空间，进而提出增设直辖市，调整政府权力空间以及培育大都市三个层面的改革方略，以期通过改革实现城乡分治下的省—市/县—乡/街道办事处的三级行政管理体制，优化行政管理层级。

最后，在制度维度通过整体性治理理论的引入，破解省级政府权力空间

配置体系当中的自利性倾向和碎片化结构的困局。整体性治理理论对于中国目前省级政府权力空间配置制度所存在问题的解决提供了导向,通过治理层面的整合、公私部门的整合以及治理功能的整合,可以实现中国省级政府权力空间配置制度的优化。

本书的创新点主要在于以下几点:第一,中国省级政府权力空间配置制度在不同维度空间中呈现出不同的问题形式,而以往的某些研究仅仅关注于其中的某一个或某两个维度,缺少对问题的全面把握。在本书所构建的权力—空间—制度三维一体的分析框架中,空间维度是省级政府权力空间配置体系外部的硬性边界约束,权力维度是省级政府权力空间配置体系的内部构架基础,而制度维度则促进了省级政府权力空间配置纵向和横向单元之间协调机制的生成。

第二,制度分析方法的应用。本书对于省级政府权力空间配置制度的研究分别应用历史制度主义、比较制度主义和理性选择制度主义的分析范式,对中国省级政府权力空间配置的历史、世界各国省级政府权力空间配置的异同以及当前中国省级政府权力空间配置的现状进行了考察。

第三,本书针对现实问题从权力、空间和制度三个层面提出改革的路径方案,这和现有的只针对单一维度的调整方案也不尽相同。

同时,由于篇幅和作者能力所限,有一些问题未能在书中充分论证,恳请各位指正和赐教!

赵国钦
2016年7月

目 录

第1章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 选题意义	10
1.3 国内外综述	13
1.4 一个新的分析框架	30
1.5 研究方法	34
1.6 本书框架	36
1.7 本书的主要创新点	39
第2章 中国省级政府权力空间配置的历史性考察	41
2.1 历史制度主义的分析范式	41
2.2 中国省级政府权力空间配置制度的历史沿革	42
2.3 中国省级政府权力空间配置制度的结构性变迁	51
2.4 中国省级政府权力空间配置制度的历史性变迁	56
2.5 本章小结	60
第3章 省级政府权力空间配置的国际比较	62
3.1 比较制度主义分析范式	63
3.2 世界各国省级政府权力空间配置制度的基本形态	64
3.3 典型国家省级政府权力空间配置情况	66
3.4 不同省级政府权力空间配置制度的静态结构比较	75
3.5 不同省级政府权力空间配置制度的历时性比较	81

3.6	省级政府权力空间配置制度变迁的核心要素	94
3.7	本章小结	103
第4章	中国省级政府权力空间配置制度的现实分析	104
4.1	理性选择制度主义的框架及其适用性分析	104
4.2	中国省级政府权力空间配置制度的现实困厄	108
4.3	中国省级政府权力空间配置制度的失范表征	113
4.4	中国省级政府权力空间配置制度的诉求枢要	127
4.5	本章小结	133
第5章	中国省级政府权力空间配置体系改革的可行性和 必要性分析	134
5.1	省级政府权力空间配置制度创新的可行性基础	134
5.2	中国省级政府权力空间配置制度改革的必要性论述	145
5.3	本章小结	149
第6章	中国省级政府权力空间配置制度：权力维度改革	150
6.1	市管县模式的形成及其现实制度困境	150
6.2	省管市县改革的前提：明确市和县的定位	154
6.3	省管市县改革的基础：职责异构	159
6.4	省管市县改革的根本：政治分权	162
6.5	省管市县改革的保障：财政均衡	165
6.6	本章小结	170
第7章	中国省级政府权力空间配置制度：空间维度改革	171
7.1	增设直辖市	171
7.2	省级政府权力空间重新划分	177
7.3	培育大都市	178
7.4	本章小结	183

第8章 中国省级政府权力空间配置制度：制度维度改革	184
8.1 整体性治理的兴起	185
8.2 整体性治理的逻辑建构	187
8.3 整体性治理视角下中国省级政府权力空间配置体系的 改革制度化策略	189
8.4 基于整体性治理的省级政府权力空间配置制度改革的展望	191
8.5 本章小结	193
结 语	195
参考文献	199
致 谢	218

第 1 章 导 论

1.1 问题的提出

1.1.1 问题引入

正如孟德斯鸠（1987）所说：“一个共和国，如果小的话，则亡于外力；如果大的话，亡于内部的不完善。”一个完善的政府结构体系是保障政府各项职能的组织基础和技术支撑。而这个政府结构体系由两大部分组成：一部分是中央政府结构体系，即中央为了实现对全社会的有效调控管理，而设立负责具体的国家事务的各部门，并使之成为中央政府和地方政府之间协调的纽带；另一部分则是地方政府结构体系，即把除中央政府外的国家政府分为若干层级，每一层级政府都有明确职责分工、权力相互制约的权力配置体系，有明确的区域管辖范围。这些不同层级的政府权力配置单元拥有着对其管辖区域的财税汲取能力和相对独立的行政权力，同时也承担着区域内公共产品供给以及公共事务管理的责任。这些都使得包含政府层次设置、单元政府管理幅度以及政府间权力运行机制的政府权力的空间配置体系，成为构成政府组织体系的基本要素，并成为政府运行效率的重要前提。从宏观角度来看，政府的权力空间配置体系构成社会资源整合和协调网络结构的主体部分；从微观角度来看，政府权力空间配置体系又是社会主要利益关系的直接映射。因此，政府权力空间配置体系配置社会资源、平衡社会利益的突出作用是其合理架构成为了政府推动最大多数人的利益合理实现的关键保障，在政府结构

体系中如何科学地划分政府管理层级和管理幅度，合理区分不同层级间政府职责范围和权力关系，是公共管理领域的重要研究问题。

1.1.2 核心概念界定

1.1.2.1 省级政府

对于省级政府的概念界定以对政府概念的界定为起点。所谓政府，有广义和狭义之分，广义的政府指包括立法、行政、司法等所有国家机关在内的国家机构的整体，狭义的政府则仅仅指国家行政机关（王惠岩，2006）。有学者对于政府含义进行了五个层次的划分：一是指制定规则，为居民提供服务的机构，这是最广义的政府，包括国家、社团和民间组织；二是指治理国家或社区的政治机构，这是次广义的政府，包括国家和社区政治机构；三是泛指一切国家政权机关，包括国家的立法机关、行政机关和司法机关，这是广义的政府；四是指一个国家的中央和地方的行政机关，这是狭义的政府；五是指中央行政机关的核心部分，即内阁各部，这是最狭义的政府（乔耀章，2000）。也有学者认可“政府等于国家机构的总体和执政党之和”（朱光磊，1997）的观点。而本书对于政府的论述建构在广义的政府概念之上。

而在界定省级政府概念之前有必要厘清地方政府的概念。地方政府的概念在不同的政治制度和国家结构下，具有不同的内涵。在单一制国家当中，地方政府是相对于中央政府而言的，即指的是对其所在地域进行直接管理的政府。而省级政府指的是在地方政府体系中最高层政府，是诸多地方政府单位在与中央政府发生关系的唯一途径。在联邦制国家当中，地方政府包括联邦成员单位中的分支机构、县、市、乡、镇，也包括学区、专区等特殊目的政府。省级政府的概念在不同政治制度下也有所不同，在单一制国家中省级政府指的是在地方政府体系中最高层政府，是诸多地方政府单位与中央政府发生关系的唯一途径。在联邦制国家中省级政府层级对应的是各个联邦成员政府。因此，省级政府可以被认为是中央政府为治理国家一部分地域而设置的最高层级非中央政府单位，是中央政府和其他层级政府之间的联系枢纽。从权力维度考察，省级政府权力具有非主权性、局部性以及管辖的有限性等特征。

1.1.2.2 权力配置

对于权力配置概念界定以对权力的界定为起点。在诸多对于权力的定义当中,马克斯·韦伯(Max Webber, 1947)认为权力是“一个人或一些人对某一社会活动中,甚至是在不顾其他参与这种行为的人进行抵抗的情况下实现自己意志的可能性”。这种可能性意味着权力作为一种潜在的能力,不仅仅在使用的时候才会生效,而且权力本身也会随着权力形成的资源分配状况变化而发生改变。罗伯特·达尔(1987)把权威、控制、强权、强制等于权力有关的术语归纳为“影响力术语”,权力是指“用制造严厉制裁的前景来对付不屈从,从而取得屈从”的一种影响力。丹尼斯·朗(2001)对权力的定义是某些人对他人产生预期效果的能力。顿纳斯·隆(1979)对权力的定义也类似,即一些人对另一些人造成他所希望和预期影响的能力。类似的定义还有很多,但是从这些定义中我们可以发现,权力实质在于特定主体决定和实施影响对象或者对象权力和责任以及由此带来的履行该权利和义务的能力。而且根据权力的性质的不同,可以将权力划分为政治权力、社会权力以及经济权力等,而政府权力则属于政治权力的一部分,从社会中产生而又居于社会之上,并且与社会日益脱离:一方面,政府权力通过一定途径控制和影响社会,另一方面,政府权力也接受社会的制约和监督。而省级政府权力作为地方政府权力,进一步从政府权力中剥离,它具有非主权性、执行性、局部性和依法性等特征(沈荣华, 2006)。

一般来说,权力是特定社会主体决定和实施影响、控制、对象权利和责任以及履行该权利和责任义务的能力。而省级政府权力作为一种公共权力,也是国家行政权的组成部分之一,即地方行政权。地方行政权同样也是“从社会中产生但又居于社会之上并且日益同社会脱离的力量”^①。一方面,经由一定的途径有用或获得有关权力,得以影响和控制社会;另一方面,省级政府也必须受到相对方的影响和控制。中国省级政府的权力配置,从根本上讲,就是中央赋予省级政府权力的限度与范围,就是层级政府间如何分配权力,如何确定权力的内容、行使权力的边界、相互之间权力关系等问题,包括权

① 马克思恩格斯选集(第四卷)[M].北京:人民出版社,1972:166.

力的大小、权力效力的空间范围、时间长度和作用力度。

1.1.2.3 权力空间配置

而政府权力配置的过程，则是为了保障政府权力有序、有效行使，而由政府构造一个权力运行系统，并把权力分配在系统内的各个组织单元之中的过程。一般来说，政府权力配置有五个向度：在人民和政府机关之间的配置情况；在少数人和多数人之间的配置情况；在政府和社会之间的分配情况；国家机构之间的横向权力格局；在中央政府和地方政府之间的纵向权力格局。其中政府纵向权力格局是政府对权力、管辖地域地理、人口、文化历史传统以及公共事务的性质和总量等一系列的复杂变量关系进行考量之后，由上而下设立不同层级增幅，使得权力在不同层级政府之间进行分配的过程。

同时，政府配置中的权力主体的架构并非空中楼阁，而是有其空间基础。政府权力配置只有奠基在特定的区域地理空间的基础之上才能坚实牢固，才能使政府对于公共事务的管理落到实处。而将政府纵向权力体系和地理空间相耦合的过程就是政府权力的空间配置的过程，它包含着两个层面的含义：其一在于地域的划分，即把国家分为不同的层次和一定大小的区域，这是政府权力空间配置的基础，也是其外在形式和表现；其二是赋予各个层次上权力空间配置单元以相应的管理权限，这是政府权力空间配置的直接目标，也是其内在实质和核心。

政府权力空间配置也并非随意而为，而是在制度约束下完成。这一制度一方面约束了层级政府的区域范围和权力范围，即中央政府根据政治和行政管理的需要，在充分考虑经济联系、地理条件、民族分布、历史传统、风俗习惯、地区差异、人口密度等客观因素，由有关法律规定，将全国地域划分为若干层次大小不同的行政区域，设置相应的地方政府机关；另一方面，这一制度也约束了不同空间层级之内政府主体间的关联方式，以及层级政府动态运行机制。对省级政府权力空间配置制度的研究则以省级政府为节点对政府权力结构和政府组织结构的在不同时空条件下的耦合关系进行研究，进而通过对中国省级权力空间配置制度的历史研究的考察，对世界各国省级政府权力空间配置静态结构的比较分析、历时性制度变迁研究，以及对当今中国省级政府权力空间配置体系现实困厄，失范表征以及诉求枢要的概括，并为

未来中国省级政府权力空间配置制度变迁提供参考和借鉴。

1.1.3 研究背景

1.1.3.1 国际背景

政府权力空间配置是对现实环境中社会问题的直接回应。近些年来,政府权力空间配置的现实环境也发生了重大的变化。首先从国际环境上来看,全球化和区域一体化的浪潮不仅影响经济关系和生产方式的转变,更是对地方政府角色和治理的范式转换产生巨大冲击。而这样的冲击也直接作用在政治、经济、文化等全球化要素的空间载体——城市上,这就使得城市作为全球化网络枢纽节点,其分散和整合、收缩和扩张被赋予了更深层次的意义。正如区域管理学者约翰·弗里德曼(2003)所说:全球化进程引起了国际、国家和城市——区域系统间相互权力关系的重组,并对社会经济生活的各个方面产生深远的影响,这种影响催生了国家、区域、城市各级空间主体合作关系深化的可能性和必要性,因为只有通过不同区域之间的深层次的整合和协调,才可以把握全球化中贸易量增加,人才和资本流动加速、技术知识扩散的机遇(IMF, 2000),有效应对区域发展失衡,经济发展风险加剧以及公共安全问题等种种挑战。在这样的背景下,全球化下的区域一体化成为了一种增强地方竞争力的务实选择和必有手段(张京祥, 2004)。同时,区域一体化也促生了区域空间中各级单元的地域重构(Brenner, 1999)。一方面资本主义制度下时空压缩的地方化趋势引致地域解构运动,即区域空间单元领土的缩放或组织中权力关系的再造;另一方面被解构的要素在相对固定的空间结构中以更开放、更复杂的形式重新组合,以适应经济社会发展的不断更新的需求,例如城市空间的集聚,跨域资源的整合等。这些都致使区域公共管理的基础发生重大变革,因此有必要因时因势审视政府权力的空间配置状况,使得制度变迁能够及时有效地回应区域公共管理变革的诉求。

其次,以信息技术为代表的科学技术革命带来了人类社会生活方式和组织空间形态的改变。以往生产体系中的物质性生产要素具有较强的地理依赖性,而科学技术革命“技术非物质化”的特质使得对知识、技能和信息的掌控成为决定经济流程中的决定性要素。信息产业的发展 and 资本要素的流动不

仅导致了高知识附加产业的地理空间极化，也促使管理的高层次集聚、生产和服务的等级体系扩散，这反映在空间中就是城市内部空间的分化和城市郊区化。在这个层面理解，信息革命制造了城市结构中的集聚和分散的矛盾，将这个矛盾放大到了不同区域层面。因此，如何通过政府权力的空间配置，协调和疏导区域集聚和区域分散这一冲突，就成为公共管理领域的一个重要课题。

同时，信息革命还使得传统空间单元走向开放式的结构。传统的空间单元具有明显的集中和等级特性，而这与信息时代所要求的均衡和分散的空间结构不相适应。在信息时代的理想模型中，空间中的单元通过高速交通和信息高速公路的“线状联系”完成物质和信息的传递。同时，某一区域行动者也可以通过这样的媒介和其他空间区域内行动者自由关联，因此由无数个“线状联系”所构成网络结构势必取代以往区域空间的集中和等级形式，给空间单元结构带来根本性的改变。在这个网络结构中，政府作为关键性节点协调资源的合理配置，和其他行动者一起保障公共服务的高效率供给。

最后，政府权力空间配置的支撑性理论发生了重大变化。如何实现公共事务的善治，一直是公共管理所追求的核心目标，而为了这个目标的实现，公共管理学界不得不一再修正、完善学术的知识建构。而在对范式转换的研究中，无论是布鲁尔和摩根（Burrell & Morgan, 2007）对公共行政进行的功能主义、诠释主义、激进人本主义、激进的结构主义四种范式的划分，还是亨利（1975）从历史的角度所归纳的公共行政学的五种范式，似乎都未能成功地预见到由日益复杂化、动态化和多样性社会环境所引致的范式转换的速度如此之快。过去的20年，在世界主要国家中，无论在理论层面的研究中还是在实践层面的公共部门改革中，新公共管理都被当成公共行政的主导范式之一（Barzelay, 1992; Pollitt, 1990; Kettle, 2007）。然而，新公共管理对于“效率”的盲目追求在核心价值层面削弱了公共行政的诸多核心价值，比如公平、正义、代表性以及公共参与等（Frederikson, 1996; deLong & Denhardt, 2000），在组织建构层面往往不自觉地受限于短期的市场价值与经营绩效而全然不知，使得政府组织反而更趋向于功能分化与专业分化，并有不断深化功能裂解型治理的趋势（Perri et al., 2000）。因此，以公共需求为导向，以协调整合和责任为机制，用信息科技将不同治理层面、治理结构、公私伙

伴关系以及信息系统有机整合的整体性治理应运而生（竺乾威，2008）。

公共管理学界频繁的范式转换同样也影响到政府权力空间配置所关联的区域公共管理领域。起初面临区域政治景观的变化，即地方政府“碎片化”的问题，传统区域主义提出了区域兼并和城市合并的应对方案，但是无论从理论角度还是实践角度观察，区域兼并和城市合并所形成的大都市区政府并没有像预期那样良好运作，大都市区内因为合并和兼并所导致的政府“内卷”。大都市区内政府林立，不同级政府之间界限不明，职责不清，招致了“公共选择”学派的猛烈批评（Ostrom，1961）。于是传统区域主义开始销声匿迹，“公共选择”学派所主导的多中心治理结构成为实践选择和理论研究的主流。而随后到了20世纪90年代，在实践的推动以及对“公共选择”学派吸收和批判的基础上，主张网络化合作的新区域主义在面对全球化和区域一体化的区域竞争力提升的诉求时应运而生，成为当前区域治理的研究新热点。

1.1.3.2 国内背景

较之于国际视野下政府权力空间配置环境的剧烈变动，国内政府权力空间配置的外部环境和理论背景也发生了比较显著的变化。

首先，随着近年来中央陆续提出的一系列发展战略，这促使政府职能定位的核心渐渐地由经济建设转向了提高社会管理水平和提高公共服务供给效率，并力图打造一个旨在满足人民群众日益增长的公共服务需求的政府，着力促进公共服务均等化水平的提高。2011年，国家主席胡锦涛同志关于扎扎实实提高社会管理科学化水平的重要讲话，更是提出以提高社会管理水平，创新社会管理机制为突破口，将加强政府社会管理职能建设，统筹协调社会利益，完善社会基层服务体系等服务性政府基因注入现有政府体系^①。可以说政府职能的服务型转向既顺应了全球化浪潮中公共管理改革的趋势，也是在反思传统行政逻辑以后对政府治理模式新的思考。这样的职能转变也是由当代众多的社会现实决定的。当前中国的现实环境和社会形势要求政府把更多

^① 内容来自于胡锦涛同志2011年2月19日在“省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班”开班式上发表重要讲话——《扎扎实实提高社会管理科学化水平 建设中国特色社会主义社会管理体系》。

的公共资源投入到社会管理和公共服务的领域中去，给予公平和正义以更多的关注，更高效率地给公民提供更多、更优质的公共服务，增强政府对公民诉求的回应能力，切实提高政府治理能力。而在中国这样的单一制政体之下，政府职能的转变往往在既定的权力结构中权力博弈中实现突破（陈国权，2006）。也就是说政府职能转变实施性成效的取得依赖于权力结构体系的调整，当前地方政府职能转变的困境就在于难以突破计划经济时代遗留下来的行政管理体制。因此从某种角度上说，政府权力的空间配置滞后于职能转变要求而带来的地方政府治理能力不足的问题已经成为制约政府职能转变的瓶颈。

其次，区域视野下的“行政区经济”问题和区域间发展失衡问题凸显。“行政区经济”的概念最早由刘君德教授的团队所提出，它描述的是一种“行政区”和“经济区”相冲突的现象，以及由此引发的一系列问题^①。随着我国经济发展和市场经济体制改革的不断推进，区域经济也获得了前所未有的发展机遇，京津冀、长三角和珠三角三大经济区成为中国经济增长的引擎，2010年这三个区域GDP占全国经济总量的60%以上。区域经济遵循着其自然发展规律，逐渐从封闭走向开放，从等级走向分散。而政府权力空间配置使得经济体系以行政辖区为边界，政府通过由上至下的行政命令控制区域内资源配置，这就产生了“行政区经济”体系和区域经济发展自然规律相互冲突的现象，由此导致了区域间经济设施重复建设、产业同构、环境污染得不到有效治理以及以地方保护主义为特征的地区间贸易壁垒等一系列问题。这些都促使政府通过改革现行管理模式，创新制度体系，改变以往区域自然发展规律被行政区划的局限、被政府过度干预所挫伤的局面，并通过对区域内主体关系合理化建构和对政府权力空间配置的调整，实现行政区和经济区相互协调。

再次，中国目前区域间发展失衡的问题也日益凸显。在现有政府权力空间配置体系所影响的区域发展的视角下，区域发展失衡问题主要表现在以下

① 根据刘君德教授研究团队的定义：行政区经济是因行政区划分割而形成的行政壁垒对区域经济形成的一种刚性约束，从而与区域经济一体化相悖的现象，它主要具有地方政府企业化、企业竞争寻租化、要素市场分割化、地区产业结构趋同化、资源配置等级化、领域效应内部化等特征，是一种由计划经济向市场经济转轨过程中出现的特殊现象。