

 政府治理现代化前沿丛书

行政区经济、 空间权力配置 与复合行政

XINGZHENGQU JINGJI
KONGJIAN QUANLI PEIZHI YU FUHE XINGZHENG

刘小康 著

国家行政学院出版社



政府治理现代化前沿丛书

行政区经济、 空间权力配置 与复合行政

XINGZHENGQU JINGJI
KONGJIAN QUANLI PEIZHI YU FUHE XINGZHENG

刘小康 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政区经济、空间权力配置与复合行政 / 刘小康著

— 北京：国家行政学院出版社，2015. 7

ISBN 978-7-5150-1557-6

I. ①行… II. ①刘… III. ①区域经济—经济管理—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 174996 号

书 名 行政区经济、空间权力配置与复合行政

作 者 刘小康

责任编辑 陈 科

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68928764

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2015 年 7 月北京第 1 版

印 次 2015 年 7 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 11.75

字 数 204 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1557-6

定 价 32.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

总序

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”政府治理体系和治理能力现代化是国家治理现代化的重要组成部分，推进国家治理现代化，必然要求推进政府治理现代化。

政府治理现代化，从根本上来说，就是政府治理的科学化、民主化、法治化。推进政府治理现代化，既需要对相关的理论问题进行深入系统的研究，又需要对丰富的实践经验进行总结和提炼，以便相互学习、相互借鉴和相互促进。

作为为中央提供决策咨询服务的思想库和开展公共行政理论研究的重要机构，国家行政学院在推进政府治理现代化中，应发挥积极的作用。正是从这一角度出发，国家行政学院公共管理教研部经过反复研究，决定组织编写《政府治理现代化前沿丛书》和《政府治理现代化推进报告》。前者是系列学术研究著作，由国家行政学院公共管理教研部的教师撰写；后者是政府治理现代化的典型案例和专家点评，是政府治理现代化的实践展示。希望通过深入的理论研究和对典型案例的分析点评，能够促进政府治理现代化。

国家行政学院公共管理教研部现有教师 17 人，其中教授 10 人。近 10 年来，教研部承担和完成了国家级课题 12 项（其中重大项目 1 项）、学院课题 19 项（其中重大项目 2 项），在行政体制改革、服务型政府建设、风险社会管理、政府绩效管理和国家战略等领域进行了卓有成效的研究，取得了丰硕的成果，在府学两界和社会都产生了良好的反响。

当然，学无止境。特别是在全面深化改革的形势下，政府治理现代化面临许

多新的问题，需要从理论与实际结合的角度进行深入系统的研究。即将出版的这套丛书，就是国家行政学院公共管理教研部中青年学者的最新研究成果。诚望得到学界同仁和读者的批评指正。

薄贵利

二〇一五年七月十六日

前言

改革开放以来，随着中国从传统计划经济向现代市场经济转轨，首先在市场化程度较高的珠三角、长三角等地区，出现了区域经济一体化与行政区划的冲突，表现为行政区划对生产要素跨行政区自由流动和优化配置的行政分割。这造成了中国一体化市场的缺失、产业转移与产业升级的滞缓、转变经济发展方式的艰难，进而制约了区域竞争力的提高。区域经济一体化，是市场化的产物。区域经济一体化过程，也是经济区的形成过程。经济区不等于行政区，经济区是跨行政区的。但在中国经济区的形成过程中，一直存在行政区划对生产要素跨行政区自由流动和优化配置的行政分割。如何打破行政分割，推动跨行政区的经济区的形成，一直是中国经济发展必须解决的重大政策难题之一。但相关政策不断出、反复出，问题依然在，几成痼疾！其中的一个重要原因是，在问题与政策之间，理论研究不足。

华东师范大学中国行政区划研究中心主任刘君德，把区域经济一体化与行政区划的冲突，概括为“行政区经济”。依托“行政区经济”概念，刘君德及其研究团队，把行政区划改革研究与区域经济发展研究整合在一起，开辟了一个关于行政区经济的研究新领域，初步建立了一个行政区经济理论框架，尝试从理论上解释行政区经济现象并提出相应的政策建议。刘君德及其研究团队取得的一系列研究成果，已引起学术界、实际政府工作部门和企业界的高度关注。

笔者认为，“行政区经济”概念的提出和行政区经济理论框架的建立，抓住了中国从传统计划经济向现代市场经济转轨过程中，行政区划对区域经济刚性约束这一典型现象，把行政区划改革研究与区域经济发展研究整合在一起，提供了一个独特的研究视角。但随着研究的深入，现有的行政区经济研究成果，暴露出

核心概念界定模糊、理论框架内容内在逻辑不一致以及相应政策建议具有不确定性的缺陷。这影响了行政区经济研究的进一步发展。笔者认为，造成以上缺陷的根本原因，在于刘君德及其研究团队专业背景单一的局限性。行政区经济现象，是一个典型的中国政治经济现象。行政区经济研究，需要综合运用政治学、公共管理学、经济学等多学科的理论，并结合中国特色实践，进行理论上的再提炼，而不是某一种理论的简单套用或某几种理论的机械组合。

本书旨在针对现有行政区经济研究成果暴露出的缺陷，立足于跨学科的理论综合和中国经验的实践检验，回到刘君德及其研究团队研究行政区经济的逻辑原点，梳理行政区经济研究相关成果，综合运用政治学、公共管理学、经济学等多学科的理论，并结合长三角个案，厘清行政区经济概念，重构一个内在逻辑一致的行政区经济理论框架，从而正确理解行政区经济，进而为变革行政区经济提供理论基础和政策指导。

笔者认为，行政区经济，不是单纯的经济现象，而是中国从传统计划经济向现代市场经济转轨过程中出现的一种典型的政治经济现象。这一现象的产生，与经济赶超、后发外生现代化国家、大国等独特的中国背景有关。新中国成立以来，中国共产党及其领导人始终面临经济赶超任务，而为了完成经济赶超任务，始终面临抉择——经济赶超的主导是中央、地方还是企业？经济赶超的空间载体是国家层面、地方层面还是区域层面？这就是中国共产党及其领导人一直思考并探索的问题：如何发挥中央、地方和企业的三个积极性并使之激励相容。在不同的时间阶段，中国共产党及其领导人，对中央、地方、企业三者在经济赶超任务中的角色、关系认知不同，因而事实上选择了不同的经济赶超战略，相应地进行了不同的空间权力配置，表现为中央、地方、企业之间集权或分权，形成了不同的空间经济治理体系。在不同的空间经济治理体系下，中央、地方、企业之间的互动行为不同，空间经济发展呈现出不同的形态和绩效。笔者在本书以此为分析框架，从空间权力配置的视角重新审视行政区经济。

本书主要观点如下：

1. 重新界定了行政区经济概念。关于“行政区经济”概念界定目前有四种取向。行政区经济指：（1）相对于国家经济的地方经济或次国家经济；（2）相对于中央主导的空间经济发展模式的地方主导的空间经济发展模式；（3）相对于区域经济的特殊区域经济类型；（4）相对于区域经济一体化的区域经济行政分割。

本书认为只有第四种界定取向才能彰显刘君德提出“行政区经济”概念的独特学术价值。本书把“行政区经济”概念重新界定为：中国从传统计划经济向现代市场经济转轨过程中，因行政区划对区域经济的行政分割，而产生的一种与区域经济一体化相悖的区域经济分割现象，典型地表现为区域经济一体化与行政区划的冲突。

2. 根据行政区经济概念的重新界定，对行政区经济的表现进行了重新概括。中国行政区经济表现为：（1）经济区边界与行政区边界的冲突，具体表征为边界经济边缘化和区域经济分割化；（2）经济中心与行政中心的冲突，具体表征为产业的行政性重复建设和基础设施的行政性重复建设；（3）横向经济网络系统与纵向行政等级系统的冲突，具体表征为企业竞争寻租化和地方政府企业化。

3. 从空间权力配置即中央、地方、企业之间集权或分权的视角，分析行政区经济产生的原因。因中央主导经济赶超战略向地方主导经济赶超战略的转换，始于1978年的第三次分权改革，不同于1978年前的两次分权改革，其分权的重点在企业，但政府向企业的分权，是通过中央向地方分权、继而地方再向企业分权进行的。本书把这种分权概括为不完全行政性分权和不完全经济性分权。由此，传统的集中动员体制转变为分权的压力型体制。分权的压力型体制，表现为政治集权与经济分权的架构、经济绩效考核与政治晋升激励的机制和地方与地方竞争的机制。在此体制下，地方政府行为呈现出悖论的特征，即地方政府既是推进市场的力量又是反市场的力量。当企业为追求利润最大化而进行跨行政区扩张，与地方政府利益发生冲突时，地方政府借助行政手段干预一般市场行为，行政区经济由此产生，表现为因企业跨行政区扩张而形成的经济区与行政区的冲突。

4. 对行政区经济的演化，也就是行政区经济的发展，进行了阶段性分析。区域经济一体化的微观基础是企业扩张行为，因此，区域经济一体化与行政区划冲突，可以看作是企业跨行政区扩张与行政区划的冲突，进一步讲，也就是企业跨行政区扩张行为与政府行为的冲突，这反映了中央、地方、企业三者之间的博弈。因为中国由传统计划经济向现代市场经济转轨的渐进性，由此产生的行政区经济也演化出不同的发展阶段。本书根据在分权的压力型体制下，中央、地方、企业三者之间博弈的变化，基于企业扩张的特征，把行政区经济的发展分为三个阶段：（1）行政区经济萌芽阶段（1978—1992年）；（2）行政区经济凸显阶段

(1992—2001年);(3)行政区经济僵持阶段(2001年至今)。

5. 分析了行政区经济变革的复杂性。当前,行政区经济处在变革前的僵持阶段,这反映了行政区经济变革的复杂性。一方面,行政区经济变革存在变革的必要性,也出现了变革的可能性,但另一方面,行政区经济变革也面临艰巨挑战。行政区经济变革的必要性,体现在效率损失、产业竞争力不足和区域竞争力不足三个方面。2001年中国成功加入世界贸易组织(WTO),为行政区经济变革打开了变革的时间窗口,提供了变革的可能性,这体现在区域市场化程度的进一步提高,企业跨行政区双向扩张的拓展,中央、地方与企业的联动。但行政区经济变革仍然面临政府职能进一步转变、跨行政区公共服务失灵、建构跨行政区公共服务治理体系的艰巨挑战。

6. 提出了变革行政区经济的政策建议。行政区经济典型地表现为区域经济一体化与行政区划的冲突,但变革行政区经济的根本出路,并不在于行政区划调整。因为区域经济一体化形成的经济区不等于行政区,阻碍区域经济一体化的根本因素,不是行政区划,而是源自因不完全行政性分权和不完全经济性分权而形成的分权的压力型体制下的地方政府行为悖论。为了变革行政区经济,就要改变地方政府行为悖论;而要改变地方政府行为悖论,就要变革分权的压力型体制;而要变革分权的压力型体制,就必须进行空间权力配置的再调整,即对中央、地方、企业三者之间的权力配置进行再调整,实行完全的经济性分权,使企业真正成为市场主体;而要实行完全的经济性分权,就必须转换地方主导的经济赶超战略,变地方主导为企业主导。

7. 为成功变革行政区经济,进一步提出了“复合行政”的概念建构。中国经济已基本完成了从计划经济到市场经济的第一次转型,即抛弃了计划经济的条条框框,目前面临第二次转型,即要建立一个统一的全国性市场来代替目前彼此分隔的地方性市场,也就是要变革行政区经济。中国经济的第二次转型蕴含着政府转型,即建立“增强市场型政府”,也就是当前中国语境下提出的建设服务型政府。要变革行政区经济,经济赶超战略转换是前提,完全的经济性分权是核心,政府职能进一步转变是关键。但是,需指出的是,中央、地方进一步转变政府职能,加快建设服务型政府,仅是变革行政区经济的必要条件,而不是充分条件,因为变革行政区经济还面临跨行政区公共服务失灵、建构跨行政区公共服务治理体系的艰巨挑战。如何解决跨行政区公共服务失灵问题,是成功变革行政区

经济不可缺失的一环。而要解决跨行政区公共服务失灵问题,就必须建立跨行政区公共服务治理体系。为此,本书提出“复合行政”的概念建构。所谓复合行政,就是在经济全球化背景下,为了促进区域经济一体化,实现跨行政区公共服务,跨行政区、跨行政层级政府之间,以及基于企业—行业形成的行业协会之间,经交叠(overlap)、嵌套(nest)而形成的多中心(polycentric)、协理(heterarchy)的跨行政区公共服务治理体系。

本书是笔者主持的国家社会科学基金项目“复合行政与跨行政区公共服务”(项目批准号:05CZZ007)的研究成果之一。自项目的前期研究成果——《“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》,2004年第3期,王健、鲍静、刘小康、王佃利),以及《行政区划改革:视野、路径及评价》(《北京行政学院学报》,2006年第3期)、《“行政区经济”概念再探讨》(《中国行政管理》,2010年第3期)、《当代中国行政区经济表现的再探讨》(《北京行政学院学报》,2010年第3期)等后续研究成果发表以来,关于“复合行政”的概念建构在学术界、实务界产生了一定的影响。《“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》一文,分别被《人民日报》2004年3月26日第14版《学术动态》论点摘编、《新华文摘》2004年第6期全文转载、人大复印资料《公共行政》2004年第6期全文转载,2008年获中国行政管理学会第四届行政管理科学优秀成果评比论文一等奖;《“行政区经济”概念再探讨》一文获国家行政学院第二届优秀科研成果三等奖。在陈振明、薛澜发表在《中国社会科学》2007年第3期《中国公共管理理论研究的重点领域和主题》(2006年度国家自然科学基金重点项目70633001)一文中,复合行政作为新模式,被认为是当前政府改革与治理领域值得研究的若干理论问题之一。但随着项目研究的深入,笔者深感,关于“复合行政”的概念建构提出难,进一步建构理论框架并据此进行制度设计更难。本书是项目研究成果的一部分,准确地说,是笔者关于复合行政研究的“前传”。敬请各位方家批评指正!

本书的出版,离不开师长、前辈、同仁、同事、同门、朋友、家人的支持与帮助。特别感谢我在北京大学政府管理学院求学的老师陈庆云教授、周志忍教授、王浦劬教授、赵成根教授、李永军副教授等;特别感谢国家行政学院王健教授,中国行政管理杂志社鲍静社长、解亚红副主编,山东大学王佃利教授,北京

大学黄璜副教授，北京师范大学王洛忠教授等激发了我对复合行政的深入思考；特别感谢武汉大学丁煌教授、北京航空航天大学胡象明教授、上海交通大学徐家良教授、北京行政学院张勤教授等对我求教的指点；特别感谢国家行政学院公共管理教研部领导薄贵利教授、刘旭涛教授、时和兴教授、岳梅老师及其他全体同事的关心和激励；特别感谢本书责任编辑陈科女士的精心细致工作。

刘小康
2015年5月16日

目 录

导 论

第一节	问题的提出与研究的意义	3
一、问题的提出		3
二、研究的意义		4
第二节	文献述评与研究设计	5
一、文献述评		5
二、研究设计		11
第三节	研究方法与论文框架	14
一、研究方法		14
二、论文框架		14

第一章 “行政区经济”的概念分析

第一节	概念梳理	19
一、概念回顾		19
二、简要评论		22
第二节	进一步的讨论	25
一、区域与经济区、行政区		25

二、区域经济与经济区经济、行政区经济	33
三、区域经济一体化	38
第三节 概念的再界定	44
一、界定取向	44
二、本书的界定	45

第二章 行政区经济的表现分析

第一节 经济区边界与行政区边界的冲突	49
一、边界经济边缘化	50
二、区域经济分割化	51
第二节 经济中心与行政中心的冲突	53
一、产业的行政性重复建设	54
二、基础设施的行政性重复建设	55
第三节 横向经济网络系统与纵向行政等级系统的冲突	57
一、企业竞争寻租化	57
二、地方政府企业化	59

第三章 行政区经济的原因分析

第一节 不完全行政性分权与不完全经济性分权	64
一、第三次分权改革的起点	64
二、第三次分权改革的内容	71
三、第三次分权改革的特征	74
第二节 分权的压力型体制	76
一、政治集权与经济分权的架构	76
二、经济绩效考核与政治晋升激励的机制	78
三、地方与地方竞争的机制	79

第三节	地方政府行为悖论与行政区经济的形成	80
一、	地方政府行为悖论的含义	80
二、	地方政府行为悖论的表现	82
三、	行政区经济的形成	83

第四章 行政区经济的演化分析

第一节	行政区经济萌芽阶段（1978—1992 年）	90
一、	空间权力配置的再调整	90
二、	企业扩张：行政区内扩张	93
三、	行政区经济的萌芽阶段	94
四、	长三角的个案分析	98
第二节	行政区经济凸显阶段（1992—2001 年）	99
一、	空间权力配置的再调整	99
二、	企业扩张：跨行政区单向扩张	101
三、	行政区经济的凸显阶段	102
四、	长三角的个案分析	104
第三节	行政区经济僵持阶段（2001 年至今）	105
一、	空间权力配置的再调整	105
二、	企业扩张：跨行政区双向扩张	106
三、	行政区经济的僵持阶段	107
四、	长三角的个案分析	108

第五章 行政区经济的变革分析

第一节	行政区经济变革的必要性	114
一、	效率损益分析	114
二、	产业竞争力损益分析	117

三、区域竞争力损益分析	118
第二节 行政区经济变革的可能性	120
一、区域市场化程度进一步的提高	120
二、企业跨行政区双向扩张的拓展	123
三、中央、地方、企业的联动	127
第三节 行政区经济变革的挑战性	138
一、政府职能进一步转变的挑战	140
二、跨行政区公共服务失灵的挑战	145
三、构建跨行政区公共服务治理体系的挑战	147
结语：战略转换、经济性分权与复合行政的概念建构	149
参考文献	159

导 论

- ① 问题的提出与研究的意义
- ② 文献述评与研究设计
- ③ 研究方法 with 论文框架

