

行政区域经济

鲁勇 著

人民出版社

行政区域经济

鲁勇 著

人民出版社

责任编辑:魏海源

装帧设计:曹 春

图书在版编目(CIP)数据

行政区域经济/鲁勇著.

-北京:人民出版社,2002.10

ISBN 7-01-003794-9

I.行… II.鲁… III.地区经济-经济发展-研究-中国
IV.F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 082132 号

行政区域经济

XINGZHENG QUYU JINGJI

鲁 勇 著

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京通州区电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:9

字数:212 千字 印数:1-3,000 册

ISBN 7-01-003794-9 定价:18.00 元

内 容 提 要

一般区域经济理论，主要关注宏观经济运行中的“地理”区位问题，本文从“行政”区位出发，研究行政区域政府如何依托行政地理区划发展行政区域经济问题。“行政区域”作为行政管理范畴的划分概念，它不同于一般意义上的地理区域，也不同于从宏观经济运行角度出发界定的经济区域。

行政区域经济，是指由法律赋予经济管理职能的行政区域政府管辖的行政辖区经济。在经济全球化和贸易自由化步伐不断加快的形势下，如何搞好行政区域经济的发展，已成为各国面临的公共课题。

目前，在研究“行政区域经济”过程中，有三种倾向值得关注 and 检讨。一是混淆“经济区域”与“行政区域经济”这两个既有联系又有区别的概念，用研究经济区域的思路研究区域经济的发展，用推动区域经济发展的对策替代行政区域的经济发展政策。二是注重国家宏观层面上的经济总量、经济结构等政策的研究和市场运行微观层面上的经济主体塑造，忽视中观层面上即行政区域层面上相关政策的研究。三是注重行政区域内工业化改造政策的研究，缺乏对行政区域政府如何实现经济体制市场化改革措施的研究。

本文以研究“行政区域经济”为着眼点，明确提出，促进行政区域经济健康发展的关键在于，在维护中央经济管理权威基础上，建立行政区域政府管理辖区经济的中观调整机制；健全国民经济的中央政府宏观调控机制、建立行政区域政府对辖区经济发

展的中观调整机制、塑造微观市场中法人经营实体，构成了完善和运行社会主义市场经济体制必须解决的三大基本任务，忽视任何一个方面都会阻碍社会主义市场经济体制的有效运行和国民经济的持续、快速、健康发展。基本研究思路和方法是，通过对转型发展中我国行政区域经济发展差异的成因和不同经济要素对行政区域经济发展的贡献等的分析，在比较各个国家行政区域经济发展的模式思路基础上，找出影响转型发展中我国行政区域经济发展的主要问题，进而提出解决问题的基本对策和思路，提出构筑国家宏观调控体系约束下的行政区域政府中观经济调整机制的基本内容、主要手段。在此基础上，对行政区域政府应对经济全球化和贸易自由化的基本对策进行了初步探讨。

Abstract

Generally speaking, the affect of "Geographical Location" to macro-economic operation is mainly interested by common regional theory of economy. This thesis is based on "Administrative Location", it pay more attention to the study of that what policies and methods should be taken by the administrative government to develop the economy of non-central administration. "Administrative Region" is a concept of political theory and isn't an economic concept. But the economic development of administration should be studied by economist.

The Economy of Non-Central Administration refers to the economy that is managed and controlled by the local government who has the function by law. This is common task facing to every country under the conditions of economic globalization and liberalization.

There are three trends should be noticed when we are reviewing and studying the Economy of Non-Central Administration. One is the confusion of three concepts on "Regional Economy", "Economic Region" and "Administrative Region". Some researchers were using the method of studying "Economic Region" to do their research in "Regional Economy", and someone was using the policies of studying "Regional Economy" to make the countermeasures for "Administrative Region". Second, a lot of researchers are interesting in the policy-making of economic gross and economic structure at notional

level, and also interesting in the policy-making of the state-owned enterprises to adapt to free market system, but they weren't pay more attention to the study of administrative policy-making at the local level. Third, they are interesting in the study of industry reconstructing but not pay more attention to the transition from planned economy to the socialist market economy in the non-central administration.

This thesis is focusing on the Economy of Non-Central Administration. The standpoints are that building out the adjust mechanism of economy in non-central administration which based on maintaining the economic authority of central government, and perfecting the macro-mechanism of economic regulation for central government. The macro-economic mechanism of central government, the economic adjust mechanism of non-central administration, and the enterprise in market, are the three basic factors for the guarantee to the efficiency of socialist market economy.

序

人民出版社准备出版鲁勇博士的专著《行政区域经济》，鲁勇博士委托我为本书作序。并不是由于我对行政区域经济问题有多么深入的研究，而是因为作者对我的一种信任和尊重。我非常感谢鲁勇博士给我以这种信任和尊重，因而也就欣然接受了这个邀请。

鲁勇博士的《行政区域经济》是在其博士论文《转型发展中行政区域经济的发展研究》基础上整理而成的。因此，无论是从选题上，还是从结构上，无论是在资料占有和检讨上，还是在逻辑把握和分析方法上，应当说都经过了反复的提炼和深入的思考，是一部富有浓厚的学术责任感和社会责任感的著作。

作者在这里研究的问题是有相当大难度的。因为，首先，“行政区域经济”看起来在现实社会经济生活中是一个客观存在，即一定的行政区域单位，总会面临一定的经济现象和经济活动，其中总有一些复杂而特殊的经济问题和规律有待研究。但仔细推敲起来，“行政区域经济”命题在理论上似乎又有很大的不确定性，什么是行政区域经济？与区域经济有怎样的区别与联系等等。似乎都还是有待讨论的问题。其次，行政区域经济研究虽然不是总量的宏观经济研究，否则不存在“区域”的界定，界定所谓“区域”就是区别于国民经济总量。但同时也显然不是微观的企业行为研究，否则不存在“行政”的界定，界定所谓“行政”就排除了是对企业的研究。然而，任何行政区域经济的研究，都

不可能不反映政府的宏观经济政策和企业的经济行为，如何处理相互间的关系，如何真正统一相互间的内在联系的同时突出行政区域经济本身的特殊性等等，都是十分复杂的问题。其三，行政区域经济活动的行为主体，至少直接涉及到政府、市场、企业，但这里的政府行为主要是地方政府行为，还是或者说在多大程度上包括中央政府行为，客观地说，地方政府行政与中央政府行政是有区别的，至少存在行政级别和层次的区分，但同样客观的是，政府作为行政权力行使单位，各级之间存在着鲜明的垂直性，从而使之权力运用不能不具有同一性，因此，是分析地方政府经济行为，还是分析包括中央政府在内的政府经济行为，似乎已很难区分，但若不做严格界定，行政区域经济分析的特点又如何体现？这里所讨论的市场和企业，如果是在封闭条件下，或许可以说存在一定行政区域内的市场和企业，或者说在现实中，一定的企业和市场总是以一定的行政或多或少地存在空间上的重合，但在市场经济机制作为配置资源的基础性力量的体制中，市场的存在空间和企业的行为，是不受行政区域的界定而清晰地界定的，因此，如何在行政区域经济范畴之内讨论市场和企业问题，似乎也是需要深入研究的。其四，行政区域经济研究中，行政与经济的关系当是题中应有之意，而这两者的关系，无论从哪一层面展开讨论都是经济学研究中极富争议的问题，尤其是对一个经济发展中的人口大国来说，在经济发展的不同阶段，在不同地区间经济发展水平差异显著的二元经济中，在市场发育成熟度不同的历史时期，在市场化进展不同的不同地区，行政与经济在机制上应建立怎样的联系，始终是一个难解的问题。总之，关于这一问题研究上的困难还不止这些。实际上，这些困难命题的探索和探索，在相当大的程度上体现着这部著作的学术价值，也体现着鲁勇博士的学术功力。

研究这样的问题，不仅需要深厚的理论学术能力，而且需要有一定的实践感受。从学术积累上来说，鲁勇博士不仅在北大经济学院接受了系统的博士课程训练，而且其间被派往美国哈佛大学访学一年，搜集了关于这一问题的大量的前沿性的资料，并且进行了相当深入的批判，这部著作中的一些重要的观点及证明，也是在哈佛大学访学期间完成的。同时鲁勇博士在哈佛期间多次参加有关学术研讨会，并被邀请报告他的研究成果，产生了相当不错的学术反响。回国后，鲁勇博士又用了近一年的时间进行深入的研究和系统的梳理，于是有了他的博士学位论文及在论文基础上的这部著作。从实践感受上来说，鲁勇博士尽管尚年轻，但已有了相当的行政工作经历，先后担任过政府部门的领导和地方政府的主管，尤其是强烈的社会责任感，驱使他在实际工作中不断地进行思考。因此，作为一名在职博士生，能够写出这样的既具有重大现实价值，又具有相当理论难度的学术著作，就是一件可以被理解并引起人们尊重的事了。

鲁勇是我指导的博士生，名分上我们是师生关系，但在许多问题认识上他比我要深入，在对许多事情的感悟上他比我要生动，我们在学术、思想等方面的交流是相当充分的，从中我也很有收获。在他的这部著作即将付梓之前，我愿意以序的形式将我所知道的有关情况告诉读者，以使人们更好地了解这部著作。

刘 伟

2002年8月于北京

目 录

内容提要	(1)
英文摘要	(3)
序	(1)
第一章 导 论	(1)
第一节 区域经济与行政区域经济	(2)
第二节 区域经济理论检索与检讨	(7)
第三节 本文的研究框架与思路	(18)
第二章 中国省级行政区域经济的发展与检讨	(22)
第一节 建国以来中国省级行政区域经济的发展	(23)
第二节 改革开放以来行政区域经济存在的问题检讨	(38)
第三章 体制转换中经济要素对行政区域经济发展的	
贡献	(54)
第一节 经济体制转换中的经济资源作用分析	(55)
第二节 非流动性要素优势并未带来经济发展优势	(56)
第三节 可流动性经济要素成为经济增长的主导要素	(62)
第四章 体制转换中行政区域经济差异的成因	
分析	(68)
第一节 可流动性经济要素吸纳能力的差异是主因	(69)
第二节 经济自组织能力差异导致经济要素吸纳能力	
差异	(84)
第三节 单纯依靠优惠政策无法根本提高经济自组织	

能力	(95)
第四节 提高经济自组织能力的关键在于推动政府管理 创新	(106)
第五章 行政区域政府经济管理创新的国际比较	(115)
第一节 各国行政区域政府对行政区域经济的推动	(115)
第二节 美国州政府对行政区域经济的调控	(137)
第三节 各国推动行政区域政府经济管理创新的借鉴	(152)
第六章 推动中国行政区域政府管理创新的基本要求	(166)
第一节 体制转换对行政区域政府经济管理创新的基本 要求	(166)
第二节 中国加入世界贸易组织对行政区域政府创新的 要求	(175)
第三节 现代世界经济发展走势对政府经济管理创新的 要求	(180)
第七章 中央政府调控行政区域政府行为的管理 创新	(202)
第一节 理顺以分税制为重点的政府间经济管理关系	(203)
第二节 健全国家调控与市场调节基础上的区域政府调整 机制	(211)
第三节 强化中央政府对省级政府管理辖区经济的监督与 控制	(218)
第八章 行政区域政府调整辖区经济的管理机制 创新	(222)
第一节 行政区域政府调控辖区经济的方式转换	(223)
第二节 国家财政政策指导下的行政区域政府财政政策 选择	(225)
第三节 行政区域政府的产业政策和非流动性经济资源开发	

政策	(230)
第四节 国家货币政策指导下的行政区域金融政策	(232)
第五节 行政区域政府管理辖区经济的非经济手段运用	(234)
第九章 适应经济全球化要求构筑行政区域的经济发	
展战略	(237)
第一节 实行政区域政府的管理创新与环境优化战略	(238)
第二节 同步推进工业化、市场化、城镇化、信息化	
改革	(247)
第三节 实现行政区域国有资产重组与辖区经济资源	
整合	(253)
参考文献	(264)
后 记	(272)

第一章 导 论

★ 区域经济与行政区域经济

★ 区域经济技术检索与检讨

★ 本文的研究框架与思路

一般区域经济技术理论，主要关注宏观经济运行中的“地理”区位问题，本文从“行政”区位出发，研究行政区域政府如何依托行政地理区划发展行政区域经济技术问题。“行政区域”作为行政管理范畴的划分概念，它不同于一般意义上的地理区域，也不同于从宏观经济运行角度出发界定的经济区域。本章从探讨“区域经济技术”与“行政区域经济技术”这两个既有联系又有区别的基本概念入手，探讨转型发展中行政区域的经济发展问题即行政区域政府如何管理发展区域经济技术问题，并通过对区域经济技术理论的检索检讨，阐明全书的研究思路和基本内容。

“行政区域”本身并不是经济学的划分，但行政区域政府如何管理辖区经济的发展问题却是需要经济学给予特别关注的，特别是在经济全球化步伐不断加快和我国经济体制从社会主义计划经济向社会主义市场经济转换过程中，有效发挥行政区域政府管理辖区经济的作用和积极性，搞好行政区域的经济的发展已成为人们关注的一个热点和难点问题。因此，如何认识在经济体制转换和社会主义市场经济运行过程中“行政区域经济技术”，如何确立行政区域政府在国民经济发展体系中的经济功能和管理定位，应对

中国加入世界贸易组织条件下现代经济发展对行政区域经济发展带来的挑战，就成为一个重大而现实的课题。

第一节 区域经济与行政区域经济

“行政区域”作为行政管理范畴的划分概念，它不同于一般意义上的地理区域，也不同于从宏观经济运行角度出发界定的经济区域。因而，依托行政管理区位的“行政区域经济”也和一般《区域经济学》所论述的“区域经济”有许多不同点。

一般认为，“地理区域”主要是依据地理分布特点进行划分的，比如华北区域、华南区域、西北区域、西南区域等等，目前正在使用的“西部大开发”这一提法某种意义上讲也是一种地理区域开发的概念。“经济区域”主要是依据经济发展特点进行划分的区域，它是指生产力在一定的地域空间范围内运行分布的经济力量的区域组合。这种区域的划分主要依据的是经济发展状况，比如人们常使用的经济发达地区、经济落后地区等等概念，就属于这种意义上的划分。而“行政区域”是政治学特别是行政学经常使用的概念，它是国家根据行政管理的需要，将国内的疆土和居民进行有层次的管理划分而形成的行政管理区域，它是国家为行使行政管理职能而划分的由一定行政权力管辖的地域空间范围，是国家行政力量的分配和组合。依托行政区域建立的行政管理机构属于地方政府，从行政体制上分析，地方政府隶属于中央政府。地方政府按照宪法和法律赋予的职权，行使管理职能。

行政区域的划分既有地理区域划分的特点，也有经济区域划分的特征，更有管理区域划分的特点，它的划分和调整涉及到国家的政治、经济、民族、历史、地理、国防等多方面因素。整体上看，行政区域主要有三个特点：第一、行政区域主要是按照行

政管理的需要而设置的，每一级行政区域都设有相应的行政区域管理政府；第二、划分行政区域要综合考虑历史传统、风俗习惯、政治经济发展水平等因素，而不单纯考虑地理因素和经济因素；第三、行政区域的划分可以根据该区域以及区域间发展情况变化进行适当的调整。我国行政区域有不同的类型。从层次划分上看，我国的行政区域按照管理层级划分为省（自治区、直辖市）、地（市）、县（市）、乡镇四级。从类型划分上看，我国的行政区域按照管理特点划分为一般行政区域、城镇行政区域、民族行政区域和特殊行政区域等四种。其中，特殊行政区域又可分为政治特区（如香港、澳门特区等）、行政特区（如神农架林区的设立等）和经济特区（如深圳、珠海等经济特区等）。本课题主要研究一般行政区域即省、市、县、乡（镇）和城镇行政区域的经济的发展问题，重点又以探讨转型发展中的省与地（市）一级行政区域的经济的发展与管理为主。

由于“行政区域”的特殊性，使得依托行政区域形成的“行政区域经济”也就有不同于一般经济学意义上划分“区域经济”的含义了。一般经济学强调的“区域经济”，主要是探讨国家宏观经济发展中区位因素对经济的影响等问题，而“行政区域经济”则是立足于行政区域政府的辖区经济管理权限限制，探讨行政区域政府如何促进本辖区内经济的发展与管理等问题。这从“区域经济”和“行政区域”不同的划分原则可以看出两者的区别：一般来说，“区域经济”划分的主要原则是：国民经济总体发展与地域条件可能相结合，地域经济专门化与综合发展相结合，经济中心与吸引范围相结合，经济区域的界限尽可能与行政区域的界限相结合，经济的历史特点与远景发展相结合，国内区域分工与国际分工相结合，经济原则与民族原则相结合等等。而“行政区域”划分和调整主要依据以下原则，即：区域民主管理、

促进发展经济、维护民族团结、畅通政府行政和保证国家统一。因此，由于两者的划分标准和原则不同，从而研究行政区域的经济发展与研究一般意义上的区域经济发展也就存在不少区别。

行政区域经济的组织管理与区域经济的组织管理有相似之处，但也有明显的不同。首先，研究问题的出发点不同。现在被冠以“区域经济”的概念，都是研究经济活动的区位因素，即从经济活动联系的角度出发，研究经济活动在空间上是如何组织的，实际上是同“经济区域”这个概念有着相同的含义的；而“行政区域经济”是从特定的行政区域出发，研究行政区域政府如何组织和管理该区域的经济活动。某种意义上讲，行政区域经济才是真正意义上的区域经济，而现在所称的“区域经济”冠以“经济区域”更为准确。其次，组织经济活动的管理主体不同。现在称为的“区域经济”和经济区域经济活动的组织类似，一般都是按照经济联系进行组织，由超越一定行政区域政府所拥有的经济管理权限来组织实施的，即要么由国家跨行政区域来组织，要么由企业跨行政区域甚至跨国界来组织；而行政区域经济的组织，主要依托行政区域政府来实施，虽然不排除或者必须借助外力来发展域内经济，但来区组织经济活动的部门或企业，主要考虑的是自身经济利益能否在这个区域得以实现，而行政区域政府则考虑的是特定辖区的经济社会如何协调发展。其三、经济资源限定不同。经济区域是以经济资源的有机联系来确定范围的，它的划定可以超越行政区域政府的管理限制，而行政区域经济则是以特定行政区域资源状况和行政区划范围为组织辖区经济活动的前提约束的。其四、经济区域发展到一定程度，可以要求和带动行政区域的区划调整，而行政区域的区划调整职权不在该行政区域政府。

本文是这样界定“行政区域经济”的。所谓行政区域经济，