

区域行政引论

周鸿 著

电子科技大学出版社

QUYU——
XINGZHENG YINLUN //

区域行政引论

周 鸿 ◆ 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域行政引论 / 周鸿著. —成都: 电子科技大学出版社, 2010. 1

ISBN 978-7-5647-0417-9

I. 区… II. 周… III. 行政法—研究—中国 IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 005512 号

区域行政引论

周 鸿 著

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)

策划编辑: 徐 红

责任编辑: 徐 红 万晓桐

主 页: www.uestcp.com.cn

电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn

发 行: 新华书店经销

印 刷: 成都市火炬印务有限公司

成品尺寸: 140mm×203mm 印张 11.75 字数 295 千字

版 次: 2010 年 1 月第一版

印 次: 2010 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5647-0417-9

定 价: 25.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83208003。

◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

前 言

在当代中国，随着市场经济的飞速发展，其特有的极具穿透力的经济力量以及强烈的地理扩张倾向使得各地区越来越相互依存在一起，从而使现有的行政区划疆域日益受到冲击，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管理行为在一定程度上抑制甚至损害着这种经济发展的自然冲动。市场经济的本质是开放统一的市场和公平竞争的秩序规则，在全国目前无法实现统一大市场的现状下，实现与区域经济发展相匹配的区域统一生产要素市场则是可行的。由于生产要素的不完全流动性、经济活动的不完全可分性、创新能力的部分排他性和竞争性、商品和劳务的不完全流动性，区域之间的生产要素存在着不同程度的差异，在此基础上形成了区域分工，而建立在分工基础上的合作则是获得更大利益的必由之路。因此，生产要素的流动和地区分工奠定了地区间经济联系以至行政联系的基础和前提。区域经济的理想状态应是这样一种情形：在市场规则下，区域经济主体获得“交换的权益”和“分工的权益”，随着资源、资本和劳动等生产要素向比较优势部门转移，资本配置得到改善，效率得以整体提高。区域经济要求得到良好发展必须有相关地方政府以市场经济机制为基础，按照要素流动和利益相关的客观要求为其保驾护航，去选择区域发展战略。同时由于区域经济是在跨行政区划的前提下进行的，因此，更需要政府提出和执行有利于跨省要素流动的各项政策，甚至实行打破行政界限的经济管理机制。只有实现区域行政以整体建立起政府与市场的良性互动关系，才

能更合理、更有效地进行资源配置。因此，如何对政府之间的关系进行协调，如何调适政府管理行为与经济发展之间的关系，从而促进经济的自然联系和地区内的平衡发展，使政府更有效地为社会公共事务服务，就构成了区域行政的主要内容，并已成为公共行政学研究的新领域。

从我国区域经济发展的现状可以看出我国区域经济的整体特点是：各区域经济增长不平衡，基本上呈东高西低的倾斜态势；地区差距不断扩大，成为区域经济进一步发展的阻碍。这种差距不仅存在于不同的区域，而且存在于同一区域内的不同地方。区域经济发展的差异导致了各类生产要素大规模地聚集在有限的几个中心，影响地区间的协调发展，更加大了地区差距，激化了地区利益冲突。一般而言，地区经济发展的不平衡正是区域经济发展的基础，也是推进地区交往与合作的动力。但是，地区之间的不平衡过分放大时，却会损害这种合作与联系，从而束缚彼此的发展。因为区域经济差异自然地成为区域内地方政府衡量本地区经济利益得失、采取何种经济行为和政府行为的重要参照指标之一。

按照瑞典经济学家缪尔达尔的理论，在市场力量作用下，发达地区经济表现为一种上升的正反馈运动，不发达地区表现为一种下降的正反馈运动。它通常是扩大而不是缩小地区差异。在这种循环累积过程中，存在着扩散和回流两种不同效应。扩散效应包括发达区域到不发达区域开展的投资活动，这种效应有利于不发达区域的经济增长；回流效应是从不发达区域流入发达区域的劳动和资本构成，它将引起不发达区域经济活动的衰退，不利于经济增长。在循环累积因果关系中，回流总是大于扩散效应；在市场牵动下，区域间差异将扩大。在这种情形下，必须有赖于政

府适当的干预才能使地区差异减小，实现区域经济均衡发展。

我国区域行政是建立在区域经济发展基础上的以区域为范围的政府间协调合作式管理，是在区域经济发展不断被行政区划的法定边界限制、被政府干预行为挫伤的背景下，政府之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。在我国，由于中央政府实行了向地方政府放权让利的“行政性分权”改革，使地方政府成为地方利益的代表，这一变革不仅使中央与地方这一纵向的政府之间关系发生了变化，而且也使在传统体制下被阻隔的政府之间横向联系变得日益密切。随着工业化、市场化、城市化、信息化的深入，出现了不以行政区划为限制的经济个体的协作与发展。这本是市场经济的开放性造成的必然结果，然而由于区域内不同行政区政府制定有不同的市场规则与行政制度，使得这种协作与发展得不到一致的对待和保护而举步维艰。长此以往的结果是各地方的利益均受到损害，由此必然决定了以协调地方利益、促进经济联合与统一区域市场、为区域经济发展服务为主旨的区域行政的发生。

我国区域行政发端于区域经济发展的自然要求，是我国这样的政府主导型市场经济国家中区域经济发展到一定阶段的必然产物。区域经济的形成和发展促使地方政府之间进行协调、沟通与联系，由此引发了区域行政的实践。区域行政以将不同地方政府、不同利益集团黏合为利益共同体的区域经济事务以至一定社会事务为行为对象，以利益的协调和实现为中心问题。随着社会环境变化而引起利益集团内部关系的变化以及黏合点和黏合手段选择的变化，区域行政的实践内容得到不断丰富和发展。

本书是广西壮族自治区优秀教材立项项目的最终成果，是集体智慧的结晶，由河池学院副院长周鸿博士、教授担任编著，参

编人员有由尹文嘉、韦海鸣、许欢科、黄丽娅、王惠琴等。

本书在编写过程中参考了国内外大量的研究成果，谨对这些文章和论著的作者表示衷心的感谢。由于时间仓促，书中一定存在不少疏漏之处，竭诚欢迎广大读者批评指正。

编 者
2009 年 8 月

目 录

第一章 绪论

第一节 区域行政概述

- 一、区域
- 二、区域行政

第二节 区域行政研究的历史和现状

- 一、区域行政研究的兴起
- 二、国内外的区域行政研究历史及现状

第三节 区域行政研究的意义

第二章 区域公共产品

第一节 概述

- 一、公共产品概述
- 二、区域公共产品的界定
- 三、区域公共产品的特点

第二节 区域公共产品供给

- 一、区域公共产品的供给主体
- 二、区域公共产品供给主体的委托机制

第三节 当前我国区域公共产品供需现状

- 一、区域公共产品的提供不足与过剩并存
- 二、现有区域公共产品在空间分布上不均
- 三、协调合作提供区域公共产品的局面尚未形成
- 四、当前区域公共产品的提供现状所引发的后果

第四节 原因分析

- 一、各行政区分散提供所追求目标的异化
- 二、围绕区域公共产品提供地点的利益关系的推动

第五节 区域公共产品的适度提供

- 一、区域公共产品适度提供的衡量标准
- 二、区域公共产品适度规模的确定
- 三、适度提供区域公共产品的政策建议

第三章 区域行政环境

第一节 概述

- 一、行政环境问题的提出
- 二、区域行政环境概述

第二节 区域行政环境分析

- 一、区域行政与区域行政环境的辩证关系
- 二、区域行政与区域自然环境
- 三、区域行政与区域人文环境
- 四、区域行政与区域经济环境
- 五、区域行政与国际环境

第四章 区域行政主体

第一节 中央政府与地方政府

- 一、中央政府和地方政府的含义
- 二、中央政府和地方政府的职能界定
- 三、区域行政视角下我国中央政府的角色分析
- 四、区域行政视角下我国地方政府的角色分析

第二节 区域行政中的非政府组织

- 一、推动区域合作的主体
- 二、区域行政中的非政府组织

第三节 区域行政主体之间的关系

- 一、“治理”理论及其发展扼要综述
- 二、区域行政主体的多元化协同治理

第五章 区域政府之间竞争

第一节 区域政府之间竞争的研究综述

- 一、政府之间竞争的理论渊源
- 二、国内外政府之间竞争的研究比较

第二节 我国区域政府之间竞争的内涵、类型与内容

- 一、我国区域政府之间竞争的内涵
- 二、地方政府的角色与区域政府之间竞争的类型
- 三、我国区域政府之间竞争的领域和内容

第三节 我国区域政府之间竞争的成因分析

- 一、分权化改革使我国地方政府成为相对独立的利益主体
- 二、市场化改革促进了要素的流动，从而也加剧了区域政府之间竞争
- 三、我国政绩考核体系对地方政府之间竞争起到了极大的强化作用

第四节 我国区域政府之间竞争的效应分析

- 一、我国与西方国家关于区域政府之间竞争效应分析的差异
- 二、我国区域政府之间竞争正效应分析
- 三、我国区域政府之间竞争的负效应分析

第六章 区域政府之间合作

第一节 区域政府之间合作的理论基础

- 一、基于政府之间关系角度的区域政府之间合作的研究

- 二、基于比较优势理论的区域政府之间合作理论
- 三、基于系统理论的区域政府之间合作研究
- 四、区域经济学关于区域政府之间合作的分析
- 五、公共经济学关于区域政府之间合作的探讨

第二节 我国区域政府之间合作的状况分析

- 一、我国区域政府之间合作的现状
- 二、我国区域政府之间合作存在的问题
- 三、制约我国区域政府之间合作的原因分析

第三节 我国区域政府之间合作机制的构建

- 一、国外区域政府之间合作的经验借鉴
- 二、构建我国区域政府之间合作机制的思考

第七章 区域行政与行政区划变革

第一节 行政区划理论与我国行政区划的历史演变

- 一、行政区划理论
- 二、行政区划的历史演变
- 三、行政建制的类型

第二节 行政区划调整与区域行政发展

- 一、行政区划的调整
- 二、区域行政的发展
- 三、行政区划的发展面临的问题
- 四、行政区划未来的展望

第八章 区域政府竞争力

第一节 区域政府竞争力概述

- 一、区域政府竞争力概述
- 二、区域政府竞争力研究内容
- 三、区域政府竞争力的特征

第二节 区域政府竞争力的指标体系设计

- 一、政府公共制度竞争力指标设计
- 二、政府公共治理结构竞争力指标设计
- 三、区域政府形象竞争力指标设计
- 四、区域政府的竞合能力指标设计
- 五、政府公共治理人文生态环境竞争力指标设计

第三节 区域政府竞争力提升的途径

- 一、转变区域政府治理理念和区域政府行为
- 二、提高公务员队伍素质
- 三、建构区域合作机构
- 四、加强区域基础设施的建设和融资建设

第九章 国际区域行政

第一节 国家间区域行政理论

- 一、国家间区域行政的兴起
- 二、当代国家间区域行政的特点
- 三、当代国家间区域行政的实践模式
- 四、国家间区域行政的作用

第二节 次区域行政理论

- 一、“次区域”概述
- 二、国外次区域行政兴起的理论背景
- 三、次区域行政的含义与特点
- 四、次区域行政中的政府职能定位
- 五、次区域行政的目标
- 六、次区域行政的典型案例分析：上莱茵地区经济合作

第十章 个案分析：广西北部湾经济区区域行政研究

第一节 广西北部湾经济区的概况分析

- 一、广西北部湾经济区概况
 - 二、广西北部湾经济区相关经济区辨析
 - 三、广西北部湾经济区与国内外区域经济合作体
- 第二节 广西北部湾经济区区域行政现状分析
- 一、广西北部湾经济区区域行政发展概况
 - 二、广西北部湾经济区区域行政存在的问题
 - 三、广西北部湾经济区区域行政存在问题原因分析
- 第三节 广西北部湾经济区区域行政改善发展
- 一、不断加强政府自身建设以促进广西北部湾经济区发展
 - 二、建立良好合作机制，促使区域稳固发展
 - 三、构建良好的发展环境，保障区域合作发展

参考书目

第一章 绪 论

第一节 区域行政概述

一、区域

（一）区域概念的界定

区域是一个意蕴广泛而又相对的概念。它没有严格的范围、边界以及确切方位。各个学科因研究的视觉和内容不同，对区域的界定就会存在很大的差异。在人类社会的发展进程中，人们对区域的认识大致经历了以自然标准划分、政治标准划分、经济标准划分、社会标准划分的四个过程；同时也反映了各个学科对区域概念的界定。

1. 地理学中的区域

区域概念是人在认识自然的过程中，对自然界中具有不同特征的范围的一种分类。它始终与人类认识之间存在某种必然的联系，与人类的关系是通过地理学的研究目的来连接的。最早研究区域的学科就是诞生于公元前 3 世纪的地理学，它把区域定义为地球表壳的地域单元，认为整个地球由无数区域组成。20 世纪 50 年代由美国地理学家惠特爾西主持的国际区域地理学委员会研究小组在探讨了区域研究的历史及其哲学基础后提出，“区域是选取并研究地球上存在的复杂现象的地区分类的一种方法，地球表面的任何部分，如果它在某种指标的地区分类中是均质的话，即为一个区域，”并认为“这种分类指标，是选取出来阐明一系列在

地区上紧密结合的多种因素的特殊组合的。”^①这里指的区域首先是限于地球表面的部分，至少同时具有以下两个性质：

第一，区域与位置有关，在某个具体的空间体系中能够明确其所在的地点，或者区域的各个部分都处在定义者定义的另一范围内。

第二，区域具有某种同一的独特性，这种特性在区域内部属于同一性，在区域之间则变成差异性。

在地理学中的区域不仅是根据区域内的一个或几个独立要素来划分，而且是通过区域之间的相互关系性来建立区域的划分。例如，珠江流域是一个复合的流域，由西江、北江、东江及珠江三角洲诸河等四个水系组成，是以这四大水系为基础，与周围支流地区一起形成具有相互作用的结构区域，主流与周围的支流地区作为整个区域的组成要素构成所谓的珠江流域。缺乏要素之间的这种作用关系所形成的区域空间组合，只能形成某种“类型相似”的地区，而不是一个有机的区域整体。这种作用关系构成该区域的特征关系。

2. 政治学中的区域

政治学把区域看成是国家管理的行政单元，这种地域单元主要是按行政权力覆盖面而划分的，因此，其边界与国界或一国内的不同省（区）、县界是重合的。这种行政区域的划分具有一定的主观性，与自然区域相比具有可变性和不稳定性。例如，在我国的行政区划中，首先将全国分为省、直辖市、自治区，省和自治区这些再分为若千的地区和直辖市，地区和直辖市下分为县和县级市，然后再分为若千乡、镇等等。这些行政单元并不是固定不变的某些区域，国家可以根据经济发展和管理的需要变更其中的任何行政单元中行政权力的覆盖面，从而形成新的行政区域。

^① 聂华林，王成勇．区域经济学通论．北京：中国社会科学出版社，2006．

3. 经济学中的区域

经济学对区域的概念至今还没有明确的界定。最早从经济学的角度对区域进行定义的是 1922 年全俄中央执行委员会直属经济区划问题委员会所给出的“所谓区域应该是国家的一个特殊经济上尽可能完整的地区。这种地区由于自然特点、以往的文化积累和居民及其生产活动能力的结合而成为国民经济总链条中的一个环节。”^①但是，一直到现在，经济学家埃德加·胡佛对区域的定义颇具影响力。他认为：“所有的定义都把区域概括为一个整体的地理范畴，因而可以从总体上对其进行分析。”“把区域作为一个集合体，可以减少所掌握、处理的数据和事件，这有助于描述区域。在大多数情况下，人口普查区、县的统计总量和平均数所提供的信息量与大量的单项普查所包含的信息量是同样丰富的。但在分析、处理中，前者比后者容易得多。同样，聚合体能够简化对信息的分析过程，这在一个地区内存在大量相互依赖的单元或活动，而这一整体又不仅仅是各个个体的总和时尤其重要。最后，由于同样的原因，这一聚合体对于管理、计划和公共政策的制定和实施都是必须的。从这些可以看出，最适宜的区域划分应遵循行政区域疆界。”^②从他的阐述可以看出区域的经济功能主要是通过行政手段和政策功能发挥。我国有学者认为：“区域乃为有内聚力的地区。区域所包含的地区具有同质性，经济上有密切的相关性、协调运转的整体性、相互交叉的渗透性。”^③也有学者认为区域是由人的经济活动所造成的、具有特定地域特征的经济社

① 全俄经济区划委员会. 苏联经济区划问题. 北京：商务印书馆，1961.

② Edgar M. Hoover & Frank Giarratani. An Introduction to Regional Economics. Alfred A. Knopf, 1984.

③ 林德全. 区域经济发展的理论与实用方法. 数量经济、技术经济资料, 1986 年专辑.

会综合体。常见的区域有：北美自由贸易区、东北亚经济区、田纳西河流域开发区、北部湾经济区、开发开放区等，其中有跨国的、跨国内行政区的，还有一国内为特别目的而设立的区域。纵观上述各类观点，我们要从经济学的角度对区域下一个定义是比较困难的，而关于区域的经济性质将在后面章节作专门的讨论。

4. 社会学中的区域

社会学把区域看成是具有相同语言、相同信仰和民族特征的人类社会聚落，承载着相同的功能。我国著名社会学家费孝通认为，社会学的区域概念更多的应该是功能取向，而不是单纯的空间地理意义上的；一个区域内各个组成部分之间，重要的不在于地理环境或行政隶属关系是否相同，而在于整合程度的高低。不同的社会关系以及它们之间不同的整合程度会产生不同的形式。例如统治，是在一个可能标明的人的群体里，让具体的命令得到服从。任何一种真正的统治关系都包含着一种特定的最低限度的服从愿望，即从服从中获取内在的或外在的利益。^①那么统治团体就是一种对外受到调节性限制的或者封闭的社会关系，并且根据适用其内部的制度，将其成员被置于统治关系之下的团体关系。在空间范围上，统治团体要求在“一个可以标明的地理区域内”能够持续实施其强制行为，这个区域就是统治区域。这种由行为确定的区域在一般的物理性质之外还具有一些特殊性，区域具有某种等级秩序，也意味着具有相对中心。相对中心取决于社会关系的性质，如政治行为的中心、经济行为的中心、宗教中心等。在区域内可以是单个中心，也可以是多种中心的交融；区域内的社会组成因素具有某种共同性，这种共同性来源于某种社会化或者共同体化的社会关系，如经济共同体、军事共同体等；区域可以是开放的，“如果而且只要参加以其意向内容为取向的、相互

① 马克思·韦伯. 经济与社会. (上卷). 北京: 商务印书馆, 1997.