

【区域协调发展】

论区域协调发展视角下“行政区经济”的演变

孙久文 张翱

摘要:“行政区经济”作为我国区域经济发展的特殊现象,其在促进区域经济发展过程中起着积极作用,然而由于其具有封闭性和稳定性的特征,使得在新时代区域协调发展的背景下,阻碍了区域一体化的发展进程,不利于构建全国统一的市場,因此需要探索区域协调发展的新机制,逐步由“行政区经济”向“经济区经济”转变。分析我国京津冀一体化、长三角一体化和粤港澳大湾区建设三大区域发展战略,总结这些战略在实施过程中如何协调区域发展,突破行政区划的制度约束,在此基础上,推进形成由“行政区经济”向“经济区经济”转变的三种机制具有重要的现实意义。

关键词:行政区经济;区域协调发展;机制

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)06-0025-05 **收稿日期:**2020-09-09

作者简介:孙久文,男,中国人民大学应用经济学院教授,博士生导师(北京 100872)。

张翱,男,中国人民大学应用经济学院博士生(北京 100872)。

党的十九大提出要实施区域协调发展战略,建立更加有效的区域协调发展新机制。2018年11月18日《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》提出:“坚决破除地区之间利益藩篱和政策壁垒,加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制,促进区域协调发展。”然而,地区之间不同的利益诉求成为区域协调发展的重大障碍。不同区域利益主体的一体化需要创新协调机制,积极探索区域协调发展的新机制对于京津冀一体化、长三角一体化和粤港澳大湾区建设等国家战略具有重要的理论与实践价值。建立区域协调发展的新机制,实现区域协调发展,构建与区域协调发展相适应的区际利益关系被认为是重要举措之一。进入新时代,我国提出经济高质量发展理念,实施区域协调发展战略,注重地区发展的系统性和全局性,促进“行政区经济”向区域经济转变,实现区域经济一体化发展是促进发展成果共享的关键。

一、“行政区经济”与区域经济的关系

“行政区经济”作为具有中国特色的区域经济现象,随着各地经济发展程度的不同,逐渐对区域协调发展构成很强的体制障碍。“行政区经济”的弊端在于经济活动空间受制于行政区划范围,行政区边界有屏蔽效应,地方政府出于本位主义控制资源流动,在行政区内构筑自我封闭、自我配套的经济结构体系,难以实现资源在更大空间范围内的有效配置。在省际边际地区,“行政区经济”表现则是该地区的发展被严重边缘化,省际边缘地区的经济发展严重滞后。进入新时代,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这种“不平衡不充分”在区域层面上的表现就是存在明显的区域发展差距,行政区之间的经济联系小于行政区内部的经济联系。在构建区域协调发展新机制的时代背景下,积极探索“行政区经济”向“经济区经济”转变,减少

行政壁垒对区域协调发展的阻碍,有利于形成全国统一的超大规模市场优势。

“行政区经济”是由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象,是我国区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变过程中出现的一种区域经济类型。“行政区经济”的形成可以理解成政治权力的空间分布牵引着经济活动的空间分布,并且政治权力分割伴随着经济活动的分割。具体表现为行政区划体制对区域经济的发展乃至规划建设管理有很大影响。行政区划带来的经济管理界线如同一堵“看不见的墙”跨行政区的生产要素流动严重受阻,另外,由于各个行政区单元内实施的产业政策和提供的公共服务存在很大差异,不同的行政区基于对自身经济发展的需要出台相应的产业政策,导致各类生产要素的集聚也出现差异,最终影响到各个各地经济集聚能力和劳动生产率的差异,难以实现在行政区边界两端的区域一体化发展。

“行政区经济”显示了我国转型期区域经济运行带有强烈政府干预的本质特征。“行政区经济”的缘起是改革开放以来,中央向地方下放经济发展权限,极大地提高了地方政府发展本地经济的积极性,各地方政府在行政区管辖范围内大力发展地方经济,形成以行政区为基础的经济发展模式,进而形成了“行政区经济”。“行政区经济”是由计划经济向市场经济转轨过程中发展型政府的产物,政府肩负起发展当地经济、改善当地居民生活水平的责任,地方政府掌握土地等生产资源,则必然出现“行政区经济”。“行政区经济”具有行政性、封闭性、稳定性、双面性和过渡性等特征。阻碍区域协调发展的是“行政区经济”的封闭性和稳定性,“行政区经济”的封闭性和稳定性是导致区域发展差异的关键因素。首先,“行政区经济”的封闭性使得生产要素不能实现跨行政区的自由流动,导致区域经济发展受阻,这一点在不同省份之间的经济发展表现差异尤为突出。例如,即使在我国区域经济一体化程度较高的长三角地区,上海、江苏和浙江三省(市)之间也存在生产要素流动的行政区壁垒,在省级交界处,经济发展相对于核心区仍有滞后,生产要素跨省流动也存在诸多限制。其次,“行政区经济”的稳定性则是能够维持不同行政区之间经济集聚能力的差异,不同行

政区的经济集聚能力出现长期差异。现代空间经济学认为,经济活动的集聚有利于提高劳动生产率,世界各国经济发展的一般规律表明经济活动呈现空间集聚的格局是经济发展的必然趋势,现实中不存在经济活动的空间均质分布,具体到我国的现实情况而言,不同行政区之间的经济集聚能力有差异,而且由于“行政区经济”的稳定性这种不同行政区之间的经济集聚能力的差异长期持续存在,例如在西部地区,省会城市的经济集聚能力明显强于普通地级市,使得生产要素持续向省会城市流入,导致省会城市的经济首位度非常大,因此,“行政区经济”的封闭性和稳定性是导致区域发展差距的重要原因。

“行政区经济”在我国具有较强的时代特征和国情特性,其对城镇化的影响较大,导致了工业化和公共服务的两端脱节、人口城镇化与土地城镇化的分异。行政区划的本质是政治和行政权力的空间配置,淡化“行政区经济”有利于我国形成统一的国内市场,更好地发挥我国社会主义市场经济的优势。

二、区域协调发展战略下转变 “行政区经济”的实践探索

“行政区经济”概念的提出者刘君德教授曾经预言,我国的行政区经济现象将长期存在,他给出的原因主要有两点:一是我国自改革开放以后逐渐形成的深刻的体制背景。他认为我国将持续“强势”政府的体制,地方政府对地方经济发展的影响将持续存在,地方政府之间的竞争也会持续存在,这种地方政府之间的竞争存在着有利于经济发展的一面。二是历史原因。儒家思想下,地方政府为政一方,有造福一方百姓的属地责任,潜意识里就存在着维护行政区内的经济利益思想。

“行政区经济”具有过渡性的特色,随着市场的深化和全国统一市场的形成,“行政区经济”在逐步瓦解。“行政区经济”的封闭性和稳定性是造成区域差异的关键原因,而“行政区经济”形成的关键条件是单个行政区成为利益主体。改革开放以来,为了激励地方经济发展,国家承认地方利益的存在,打破了只有国家利益的一元利益主体框架,形成了多个区域利益主体的发展格局,随着经济发展对跨行

政区的生产要素自由流动提出更高的要求,有部分学者认为有必要调整行政区域以服从经济发展的需要。然而,行政区划调整以服务于经济发展的做法“治标不治本”,转变政府职能,加强规划引导,完善经济管理体制,改变粗放式的发展模式才是破除行政区藩篱的关键。进入新时代,我国提出京津冀一体化、长三角一体化和粤港澳大湾区建设等区域发展战略,为建立区域协调发展新机制作出了积极的努力和探索,在一定程度上减少了“行政区经济”对一体化发展的阻碍。

1. 中央政府的行政协调,减少了协同发展的制度成本

京津冀协同发展战略是以中央政府作出的战略布局作为指引,北京疏解非首都功能,强化京津冀三地区域经济分工,在河北设立雄安新区,承接北京非首都功能产业转移,缩短北京与河北的发展差距。京津冀协同发展战略实践中,突破行政区经济体制束缚,关键在于协同发展上升为国家战略,由中央政府主导京津冀协同发展的战略布局,实现了更高层次的行政协调,明确京津冀三地的区域分工,因此,虽然京津冀地区还存在着明显的行政区经济特征,但是由于中央政府的行政协调,加快了京津冀三地协调发展的进程,减少了建立起京津冀协同发展机制的制度成本,在行政协调的助推下三地行政区经济的封闭性和稳定性都出现了变化,更高层级的政府经济管理体制协调京津冀三地的利益冲突,通过强化京津冀区域的分工与合作,加强三地的经济联系,使得三个行政区经济逐渐变成一个统一的经济区。

2. 省级政府之间的积极合作,探索跨省级行政区生产要素自由流动

在实施长三角一体化发展战略过程中,长三角各省级政府为突破“行政区经济”进行了有益的探索。2019年10月25日经国务院批复,设立长三角生态绿色一体化发展示范区,范围包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县,面积约2300平方公里。示范区自设立之初就是跨省级行政区,由三地政府联合管理,采用“理事会+执委会+发展公司”管理模式,在建设用地指标、投资管理和财税分享机制等方面进行先行先试的改革。目的在于突破省级行政区的边界障碍,打破省级行政壁垒,通过三地政府积极协商与合作,探索

和创新长三角一体化制度,建立有效管用的一体化发展新机制。长三角绿色生态一体化发展示范区的设立是长三角地区积极探索跨省级行政区一体化发展的重大里程碑事件,其提出的共建共治共享共赢为原则探索区域协调发展新机制的思路,通过增强政策的协同性,降低行政壁垒,让生产要素跨省级行政区自由流动。长三角一体化战略的实践,更多地是较少行政干预,更充分地充分发挥市场在推动区域协调发展的作用,积极引导市场机制在跨省级行政区经济之间发挥资源配置的决定作用,通过市场的力量将不同的“行政区经济”塑造成一个统一的经济区。

3. 充分利用交通联通作用,促进粤港澳大湾区的一体化进程

粤港澳大湾区涉及两种制度,三个关税区,在“一国两制”的制度背景下,粤港澳大湾区是“行政区经济”特征最为显著的地区,广东与香港、澳门的行政区壁垒在短期内难以打破,然而粤港澳大湾区也是我国经济最有活力的地区之一,其中广州、深圳、香港和澳门都是重要的国际都市,经济辐射能力强,市场机制在单个行政区内的资源配置中起着决定性作用,不同的制度背景、法律体系和贸易模式在一起相互碰撞,成为粤港澳大湾区创新的强大动力,不断衍生出新的经济业态。在行政区壁垒短期内难以通过行政协商打破的情况下,为了促进粤港澳大湾区的经济一体化建设,粤港澳积极发展市场机制在湾区经济一体化建设中的作用,通过加快交通基础设施的建设,修建举世闻名的港珠澳大桥,形成以城市轨道交通为主的公共交通体系等加强经济联系的措施,充分挖掘市场力量在经济一体化中的作用。减少跨行政区之间的要素流动成本,提高生产要素流动的便捷性是粤港澳大湾区减少行政区经济束缚的一大特征,也是粤港澳地区积极探索区域协调发展新机制的现实做法和积极尝试,便捷高效的交通运输体系为粤港澳三地形成统一的经济区打下坚实基础。

三、建立“行政区经济”向“经济区经济”转变的协调机制

一般而言,国家体制决定了只要行政区存在,就会出现“行政区经济”现象,并且“行政区经济”在

强化地区利益主体,提供地区发展激励,促进地区经济发展中起着积极的关键作用。我国的区域经济不可能脱离行政区而单独存在,经济发展中始终嵌套着政治因素。对“行政区经济”的作用并不是全盘否定,而是应该将“行政区经济”的行政界线的刚性约束转变为柔性约束,既发挥市场在资源配置过程中的决定性作用,又更好地发挥政府在提供经济发展秩序中的管理作用。“经济区经济”是与“行政区经济”相对的一个概念,经济区是市场经济条件下,社会生产地域分工的空间表现形式,是一种市场主导资源配置的空间结果。总结我国在京津冀一体化、长三角一体化和粤港澳大湾区建设等区域发展战略在突破行政区经济,实现一体化发展的实践经验的基础上,本文提出建立三种“行政区经济”向“经济区经济”转变的机制。

1.发挥市场在资源配置过程中的决定作用

让市场在资源配置过程中起决定作用,强化市场机制,减少政府对经济活动的干预,政府做到“有求必应,无事不干预”。

“行政区经济”向“经济区经济”的转变,本质上是让市场的力量大于行政的力量,是各个地区之间的利益协调问题。一方面需要充分发挥市场机制的作用,让市场在资源配置过程中起决定作用。另一方面,加强有限政府建设,减少政府对经济活动的干预,逐渐由发展型政府向服务型政府转变,加快经济管理体制改革,提升政府管理水平,实现生产要素在各个行政区之间自由流动。行政区划并不一定阻碍生产要素的自由流动,欧美发达国家在经济发展过程中很少调整行政区划,其中原因在于这些国家政府对经济活动的干预较少,能够做到政治和经济的恰当分离,经济的发展并不受到政治权力空间上分割的影响。因此转变政府职能,符合国家治理体系现代化的发展要求,充分发挥市场机制在调节区域发展差距的作用是未来我国区域协调发展战略重要的实现路径之一。经济区应该是行政边界限制模糊、地区优势互补性强、内部经济联系密切的经济发展区域,经济活动受到政府的干预较少,市场能够主导经济区内的资源配置。行政区与经济区的适度分离是现代社会发展到一定阶段,为了进一步提升效率,提升专业化水平的要求。

行政区与经济区的不协调本质上是市场在资源配置中起决定作用与政府主导资源配置之间的

矛盾;是市场和政府之间边界不明确的结果,是市场活动的空间范围超出行政区的范围后对提升经济效率的要求。“行政区经济”有可能阻碍全国统一市场的形成和发展。“行政区经济”是我国转型期出现的一种特殊的区域经济类型,它与“经济区经济”相对应。经济区形成发展要依托于行政区,而行政区的形成发展会深刻影响到经济区的发展;行政区与经济区是一种即对立又统一的矛盾关系。“行政区经济”形成的一个重要原因是全能型政府,政府的作用扩展到资源的配置领域。有限政府应逐渐由发展型政府向服务型政府转变,提升政府管理水平,实现生产要素在各个行政区之间自由流动。

2.发挥行政机制的协调作用

行政协调只是在本级行政区的范围内,超出了行政区的范围,缺乏有效的行政协调,这就有必要更高层级的政府在并列的行政区之间建立起有效的行政协调机制。由于同级政府之间存在竞争关系,“行政区经济”在短期内难以通过同级政府之间的协商建立起有效的协调机制,此时,根据我国的政治体制,上级政府应主导下级政府之间的合作,破解下级政府之间的利益藩篱。根据新制度经济学的观点,建立新机制的最优路径应该是由建立制度成本最小的主体去做,同级政府之间在经济发展存在竞争关系的体制背景下,同级政府通过合作协商建立起区域协调发展的成本较大,且缺乏有效的监督实施成本;上级政府应主导行政区内的协调发展,建立起区域协调发展的机制则成本相对较小,且可以监督下级政府对新机制的实施,因此是最优的协调发展新机制建立路径。这种模式最终将加大中央政府在区域协调发展战略中的职能,省级行政区经济之间的协调发展问题最终都由中央政府主导解决。例如,深圳作为改革开放的前沿,其设立初期是作为改革开放的特区,行政区面积相对于北京、上海等一线城市狭小,随着深圳经济的迅速发展,人口密度是一线城市中最高的,造成了现在人多地少,房价高企的现象。2019年8月又获得社会主义先行示范区的政策加持,因此扩大深圳特区行政区面积的呼声不断高涨,应及时调整深圳行政区划面积以适应深圳经济的发展,然而深圳扩大行政区面积需要中央的批准。虽然邻近深圳的东莞、惠州受到深圳经济发展的带动作用,由于行

政区经济的限制,靠近深圳的东莞、惠州部分地区与深圳在公共服务、交通基础设施等方面仍存在较大的区域差异,是否有必要调整行政区划以促进深圳以及周边地区的发展仍存在较大争议。

3. 发挥中心城市的辐射带动作用

超大型城市具有很强的辐射带动能力,对全国经济都具有重要的影响力。近年来,我国陆续确立起了北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安等9个国家级中心城市,由于国家级中心城市可以突破行政区限制的超大影响力,形成以国家级中心城市为核心的都市圈,在更大的空间范围内配置资源;以轨道交通为核心的现代交通运输业正在加速跨行政区之间的经济和人文交流,更是放大了国家级中心城市对周边地区的辐射带动作用,加快了现代都市圈的形成。未来的国家空间经济布局应该是在“集聚中走向平衡”,大城市的规模将继续扩大,其超大规模的经济效应完全能够突破行政区的限制,发展成为一个空间范围更为广阔的都市圈,特别是以国家级中心城市为核心的都市圈,跨越本地行政区范围,蔓延到周边行政区,形成一个超越行政区的更大空间范围的经济区,在这个经济区内,将以国家级中心城市为核心展开生产要素的统一布局,突破行政区经济的束缚,在更大空间范围内配置资源。

参考文献

- [1]贾若祥.区际经济利益关系研究[J].宏观经济管理,2012(7).
- [2]范恒山.探索建立全要素的区际利益平衡机制[J].区域经济评论,2020(1).
- [3]郭岚,刘潇,张祥建.破解行政协调之困,推动跨区域发展[J].科学发展,2018(4).
- [4]曾冰,张朝,龚征旗,章成帅.从行政区和经济区关系演化探析我国省际交界地区发展[J].经济地理,2016(1).
- [5]舒庆,刘君德.一种奇异的区域经济现象——行政区经济[J].战略与管理,1994(5).
- [6]刘君德.中国转型期“行政区经济”现象透视——兼论中国特色人文—经济地理学的发展[J].经济地理,2006(6).
- [7]夏添,孙久文,林文贵.中国行政区经济与区域经济的发展述评——兼论我国区域经济学的发展方向[J].经济学家,2018(8).
- [8]王志凯,史晋川.行政区划调整与城市化经济空间——杭州、萧山地方政府博弈的实证[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2015(3).
- [9]刘君德,马祖琦.中国行政区经济理论的哲学思考[J].江汉论坛,2016(8).
- [10]刘小康.“行政区经济”概念再探讨[J].中国行政管理,2010(3).
- [11]马祖琦.“行政区经济”的弊端及其解决方略[J].城市问题,2010(6).
- [12]孙久文,张翱,周正祥.城市轨道交通促进城市化进程研究[J].中国软科学,2020(6).

On the Evolution of “Administrative District Economy” from the Perspective of Regional Coordinated Development

Sun Jiuwen Zhang Ao

Abstract: As a special phenomenon of my country's regional economic development, “administrative region economy” plays an active role in promoting the process of regional economic development. However, due to its closed and stable characteristics, under the background of coordinated regional development in the new era, It hinders the development process of regional integration and is not conducive to building a unified national market. Therefore, it is necessary to explore a new mechanism for coordinated regional development, and gradually transform from “administrative region economy” to “economic region economy”. Analyze the three major regional development strategies of my country's Beijing-Tianjin-Hebei integration, Yangtze River Delta integration and Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area construction, and summarize how these strategies will coordinate regional development during the implementation process and break through the institutional constraints of administrative divisions. On this basis, advance three mechanisms for the transition from “administrative zone economy” to “economic zone economy” are formed.

Keywords: Administrative Region Economy; Regional Coordinated Development; Mechanism

(责任编辑:晓 力)