

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

王志凯 史晋川

(浙江大学 经济学院, 浙江 杭州 310027)

[摘要] 行政区划与经济发展及城市化有着紧密的联系。计划经济形成的中国行政区划框定了区域与城市经济发展的边界,形成了中国特有的“行政区经济”模式。当市场力量推动城市与区域的要素流动跨越行政区边界,行政区划就要适时做出必要的调整,以支持市场经济集聚和规模发展。纵观杭州与萧山之间突破行政区划制约的几次区划调整,发现每一次改革都提升了区域经济发展与城市化水平,最终拓展了杭州大都市区的城市化经济发展空间。当然,行政区划调整不可能根本解决中国固有的“行政区经济”顽症;要打破“行政区经济”的恶性循环,必须从体制改革入手,创新行政管理方式,更好地发挥政府作用。无疑,杭州、萧山的实践为中国其他地区推进新型城镇化战略提供了路径启示,也为中国区域与城市经济转型发展提供了经验借鉴。

[关键词] 行政区划; 经济空间; 强县战略; 都市化战略; 经济集聚; 利益博弈; 规模增长; 城市化

The Adjustment of Administrative Divisions and the Economic Space of Urbanization: An Empirical Study on Local Administrations of Hangzhou and Xiaoshan

Wang Zhikai Shi Jinchuan

(School of Economics, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: Along with the market development and urbanization after the implementation of the reform and open door policy, China has been adjusting the administrative divisions at the sub-provincial level so as to accommodate the scale expansion of market economy and the agglomeration of factor flowing. In the process of transition from a planned economy to a market economy in China, there is a close link between the administrative divisions, economic development and urbanization. China's administrative divisions, which were shaped by the planned economy, set the boundaries for the development of regional and urban economies, which is a typical mode of China's "economy of administrative divisions."

[收稿日期] 2014-12-07

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2015-03-26

[基金项目] 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(2009JJD790045); 2013年度国家自然科学基金面上项目(71373234)

[作者简介] 1. 王志凯(<http://orcid.org/0000-0002-4911-2682>),男,浙江大学经济学院教授,博士生导师,主要从事区域经济发展、福利保障经济、公共财政与城市化等方面的研究; 2. 史晋川(<http://orcid.org/0000-0002-0265-3211>),男,浙江大学经济学院教授,博士生导师,浙江大学求是特聘教授,主要从事宏观经济理论与政策、区域经济发展战略、法与经济学等方面的研究。

With the cross-boundary mobility of urban and regional elements brought about by the market economy, administrative divisions have to undergo necessary adjustments to support the agglomeration of the market economy and the development of economic scale. Such adjustments to adapt to the breakthrough of boundaries of the market economy and to expand economic space are certainly the result of the games of competitions and compromises between/among the given local governments in their pursuit of benefit maximization. The provincial and central governments have also played their role in bringing about the necessary adjustments. There have been stories of success and failure in the reform of administrative divisions. In each adjustment of Hangzhou - Xiaoshan administrative divisions, we found that the regional economy and urbanization were updated, and the economic space for the development of Hangzhou as a metropolis was expanded. The basic reasons can be seen in the fact that such adjustments did not result from the orders of higher-level administrations, but from the games of competitions and compromises between the two local governments. The adjustments of the administrative divisions of Hangzhou and Xiaoshan are not only a case in point of the functional transformation of the local government, but also the important content of the reform of the governmental system.

In fact, at first Hangzhou and Xiaoshan did not voluntarily or consciously implement the adjustment of administrative divisions and economic integration. However, the two local governments gradually adapted to the market in their games, giving up the confrontational competitions in favor of win-win cooperation. As a result, the adjustment was timely, appropriately and maturely completed on the premise of respecting the development law of market economy. Moreover, it was not a simple adjustment of the administrative divisions, but an integration of government reform and the transformation of governmental functions. Against the background of the reform of the provincial governmental system, the local governments of Hangzhou and Xiaoshan have a strong sense of serving the market economy. The regional market economies compete in a relatively fair environment and have strong impetus for endogenous growth, contributing to a steady and healthy process of urbanization.

The significant revelation from the paper is that the reform of administrative divisions cannot cure the stubborn disease of "economy of administrative divisions" of China. The cures are system reform, a clear distinction between the government and the market, and the change of an "omnipotent government" with direct control of economy into a public service-oriented government. Only in this way can the local governments have more space for the development of urban economy and urbanization. The case study of the development of regional economy and urbanization of Hangzhou and Xiaoshan administrative divisions has significant theoretical and practical significance for future study.

Key words: administrative divisions; economic space; strong-county strategy; metropolitan strategy; economic agglomeration; game of the benefits; the growth of scale; urbanization

行政区划调整的主要目的是打破行政区对经济发展的制约, 弱化“行政区经济”, 推进区域经济一体化和加速城市化进程。在过去三十多年的改革中, 中国的行政区划调整不乏遵循市场规律的成功例子, 当然也有超前进行行政区规划的失败教训。无论是成功的还是失败的行政区划调整, 在处理行政区划调整和经济发展的关系方面, 都有值得吸取的经验和教训。本文以杭州的行政区划调整为例, 研究突破行政区划的制约、实现区域城市结构转型和城市化经济空间拓展的成功轨迹, 以期为中国各地推进新型城镇化建设、实现城乡统筹协调发展提供可能的途径参照。

一、中国特色的经济空间与行政区划

经济空间就是经济社会活动的空间载体,在市场经济国家,经济活动不受或少受行政的干扰。我国是从计划经济向市场经济转型的国家,各地的经济活动基本沿袭原有行政区而展开,行政区划的空间多大,往往经济活动的空间延展就多大。因而,我国的经济发展空间具有很强的行政区烙印。

(一)“行政区经济”的空间特征与地方政府竞争

改革开放以来,工业与城镇发展很快,在空间上向外蔓延和交错,形成城镇密集区,但镇与镇之间的行政边界却成为城镇密集区进一步发展成为小城市或中等城市的人为屏障^[1]。各城镇在发展中,基础设施建设自成一体,不能共享,既浪费投入,又没有规模效应。行政区划同样影响到产业的空间布局,区划的制约使各相邻城镇的工业布局分散,城镇工业发展相互模仿,产业结构雷同,进而导致区域经济的市场摩擦不断。

这是计划经济向市场经济转型这一特定的体制背景下中国经济空间与行政区划的关系,确切地说,是在中国行政区与经济区之间以“行政区经济”而呈现的一种特殊经济空间运行状态。在行政区经济中,政府对经济的渗透和对市场的干预非常强,外来企业很难公平参与该经济区市场竞争,生产要素跨行政区流动基本无法实现^[2]。当然,行政区经济的形成和进一步固化也是中国特定市场经济发展的结果。改革开放后,中央开始实行地方政府财政包干制,鼓励各级地方政府发展经济、增加地方财力;1994年,国家进行分税制财政改革,以一种分权化的方式进一步激励地方经济发展和财政增收。至此,中国以行政区划为特征的区域与城市经济竞争日益加剧。

在“行政区经济”下,地方政府为了保护本地的企业和市场,对相邻或其他行政区域设置行政壁垒,人为分割本应一体化的区域市场,阻碍土地、资本、劳动等生产要素的市场流动和在空间上的合理配置,加剧产业结构及其空间布局的矛盾,影响区域与城市经济的发展效率。上述诸多问题的解决需要通过行政区划的调整来打破僵局。

(二)行政区划调整与地方政府的博弈

当然,行政区划的调整往往主要是在相邻行政区之间进行。相邻行政区的地方政府出于有限“经济人理性”而对各自地方利益最大化的追求,是地方政府间博弈和竞争最典型的表现。相邻行政区政府对区域要素资源的争夺和对自身利益最大化的追求,在“有限经济人理性”下容易导致排他的“零和”博弈。因为区域资源有限,一方得到了就意味着另一方失去了,或是一方多得了就意味着另一方少得了。这样的现实决定了地方政府的博弈都是采取自身利益最大化策略,尽管一个地方政府的决策也要考虑相邻或其他政府的政策行为及反应,并最终能够在相邻政府间的决策行动中形成一个博弈的纳什均衡,但博弈的结果肯定是一个过度竞争的低效均衡。

为了纠正这种地方政府利益博弈导致过度竞争的低效,区域协调发展便被提上议程,长三角一体化、珠三角一体化、京津冀一体化、长株潭一体化都相继推进。但区域协调毕竟只是地方与地方之间的沟通,并非以一个超地方政府的区域治权进行一体化的公共事务及竞争事务的治理。在这样缺乏约束力的区域协调机制下,地方政府在竞争资源要素和市场方面,以行政区为边界实施地方保护主义和分割地方市场,不让本地的资源流出,不让外地的产品流入,与其他地方政府之间进行博弈。同时,在事关区域协调与共同发展的公共事务,包括公共基础设施等的建设投资方面,各行政区地方政府又都互相推诿,争相“搭便车”,以致区域协调发展常常流于形式。无疑,地方保护行

为导致的过度竞争和“搭便车”虽然一度满足了地方政府对自身利益的追求,但阻碍了要素的流动和区域整体竞争力的提升,并且增加了地方政府间的协调成本。

区域协调发展遭遇以行政区为界的地方保护和分割地方市场的地方政府“零和”博弈。省级政府和中央政府的适当干预并结合有约束力的制度建设,是协调地方政府过度竞争并增强地方政府间共赢合作的关键。而在面对两个或多个相邻地方政府利益博弈的有限空间时,省级政府和中央政府适时引导并促成地方必要的行政区划调整,突破原有行政区划对经济空间的制约,使地方政府由利益博弈转为利益共同体,则是中国区域经济发展与城市空间转型的创新^[3]。当然,地方政府会对行政区划调整所带来的利益得失和行政管辖权限的变化进行权衡,进而做出整体利益最大化的选择。计划经济向市场经济的转型是中国经济体制改革的主要内容;而行政区划适应市场经济变化的相应调整,则是中国规范政府与市场的关系、增强区域协调机制和统筹区域发展的必然之举。位处长三角地区的杭州和萧山在经济发展过程中也有行政区划与经济发展、市场整合的矛盾,并且杭州和萧山政府间的利益博弈体现在行政区划调整的每个环节,贯穿于杭萧一体化整个过程。杭州、萧山地方政府在行政区划调整过程中的博弈和见机行事,可以说是在尊重市场规律的前提下努力发挥政府作用,成功地由竞争走向融合,实现从强县战略向都市化战略的空间转型。

二、“省管县”体制与萧山强县战略

“省管县”体制是与“市带县”体制相对的,1983年开始的撤地设市的行政区划管理体制变革,标志着“市管县”体制的全面试行,但浙江省实际走的是“省直管县”的道路。其时,与江苏苏南地区一样,杭州下辖的萧山、余杭等县域农村在“市管县”体制下就地创办企业、发展工业,走农村工业化道路,可以受到来自中心城市上海、杭州的技术甚至资金的辐射支持,助推当地农村社队率先创办乡镇企业。由于浙江省推行的是县域财政由省财政直接管理的省直管县体制,萧山、余杭等县域经济实力积累没有被其行政区划建制上的上级市所抽提,因而以乡镇企业为代表的县域经济发展日益壮大。

正是乡镇企业生产的相对集中和专业化,以及人口与产业在萧山农村的相对集聚,专业化规模经济开始发展,原材料的购进和产品的对外销售开始扩张,萧山农村与原材料供应地、产品销售市场之间的联系更加频繁,进而需要与外界有便捷的运输连接和信息互通。在这样的发展形势下,萧山农村乡镇和村庄在工业用地的建设、基础设施特别是村镇对外交通的建设上明显加快,乡村集镇的生活服务设施和乡村公共文化服务设施也迅速发展^[4]。诸如乡村图书馆、文化站、电信和邮局等服务分支机构、乡村信用社等,都围绕乡村产业和人口集聚而建设运转起来,推动了农村城镇化进程。

从统计上看,这一时期(以20世纪80年代中期到90年代中期为典型)农村工业集聚和小城镇的规模扩张,主要表现为第二产业比重保持高位增长,而并未表现为非农人口的比例上升。这不利于萧山工业化和城市化的持续成长与发展。正是在这样的背景下,萧山行政区划进行重大改革,于1988年撤县建市,标志着萧山开始大力推进强县战略。

(一) 撤县建市加快萧山中心城市建设,带动区域中心规模城镇的发展

1988年萧山从行政建制上撤县建市,开始加快萧山的区域中心城市建设,增强区域中心城市功能,自此,萧山走上了“多层次、非均衡、重协调”的城市化发展道路。整个萧山城市发展被确定为“一主城、四组群”的发展格局。主城即中心城区,融城厢镇、经济技术开发区、宁围镇、桥南区块和湘湖风景旅游度假区为一体,是强县战略的城市化重点建设区域。四组群是围绕中心城区的四个

中心城镇群,包括以新街、闻堰镇为主的北部城镇群区域,以瓜沥、衙前、坎山镇为主的东部城镇群,以义盛、靖江、南阳镇为主的东北部城镇群,以临浦、塔楼、河上、义桥镇为主的南部城镇群。

作为重点建设的中心城区,在进行基础设施建设的同时,加快发展第三产业特别是生产性服务业和生活性服务业,这是萧山增强经济集聚能力和提高城市化率的保证。四个中心规模城镇群是围绕中心城区的外围紧密层,它们是中心城区的城市生产和生活赖以存在和发展的腹地和基础。这些中心城镇群中的城镇相比原来的分散乡村,主要发展资本、技术和劳动相对密集型产业及现代农业和为生产生活服务的第三产业。中心城镇的基础设施建设不断强化,工业小区的配套设施建设不断完善,投资环境不断改善,促使原本分散的乡镇企业向工业小区集中,既实现了人口的城市化,也推动了产业经济的更新和县域现代化。

(二) 撤县建市推进萧山对外开放,提升萧山的工业外向度和城市化水平

国际劳动分工的深化发展加快了全球贸易的发展,也更大程度、更大范围地推动了区域与城市经济的成长^[5]。撤县建市大力推进强县战略的另一个重要举措就是全面推进开放战略,通过加大改革开放力度来提升萧山的工业化与城市化水平。萧山较早地谋划外向型经济的发展:1988年,萧山被国务院列为首批中国沿海经济开放地区;1994年,国务院批准萧山成立国家级经济技术开发区;随后的1994年、1995年,浙江省政府又批准设立了浙江南阳经济开发区和浙江湘湖旅游度假区;1995年,国家计划委员会批准设立萧山现代农业开发区。四大开发区的建设与发展奠定了萧山对外开放的整体格局。

开发区的批准设立与建设发展为城镇人口和农村转移劳动力提供了更多的就业机会,促进了萧山产业的集聚和人口的集中,提振了萧山的工业化和城市化。开发区的建设往往伴随着大量的市政基础设施投入,包括交通、供水、供电、供气、上下水系统、通信及电话系统;同时伴随着教育、医疗、文化、科技、体育等公共设施和公共服务的发展。此外,开发区产业与人口的集聚可以为生产性服务业和生活性服务业的发展创造新的机会,进一步扩大农村及城市剩余劳动力向第二、第三产业转移。总之,开发区的建设与发展直接推动了区域城市化进程。

(三) 强县战略在发展中凸显的问题

1. 萧山与杭州两地政府博弈的目标取向存在层次偏差

这一时期,萧山强县战略的推进也得益于杭州郊县的良好区位,受到杭州区域中心城市辐射带动,并享受到杭州中心城市公共产品和公共服务的地理外溢。因而,萧山的工业发展突飞猛进,外商投资合作也日益强劲,这也支持了杭州大都市区域的经济融合和开放发展。虽然其时杭州与萧山两地经济融合、市场开放,但两地政府博弈的目标取向是不一致的:杭州希望提高包括萧山在内的大杭州开放水平,提升大杭州区域积聚能级;但萧山其时作为县级行政区划单位,只能是立足自身县域经济发展层面。萧山实施强县战略是为了提高其县域经济的竞争力,具体而言:一方面是为了不让萧山本地好的企业离开萧山;另一方面,则是依然希望能最大限度地利用毗邻杭州的优越区位,更多地吸引外资的进驻^{[6]243-276}。从这个层面考虑就很容易理解,1996年5月行政区划微调,萧山的浦沿镇、长河镇、西兴镇划入杭州时,萧山方面非常不乐意但却接受了。事实上,作为这一次行政区划微调的博弈,萧山让出了三个镇,但借此获得了部分地级市的行政管辖权。而且,由于划归杭州的西兴镇中有三个村是萧山自钱塘江取水的取水口和水闸所在,所以,在行政区划微调的当月,萧山又从杭州要回了东湖、杜湖和湖头三个村,因为这三个村扼守着萧山发展的命脉。更有意思的是:杭州利用萧山让出的三个镇成立了滨江开发区,拓展了工业发展的空间,基础设施和公共设施建设开始了跨江发展;而萧山此时可以更好地“搭便车”,利用杭州滨江开发区在江东的

开放效应,进一步加大对外资和周边资源的吸引及争夺。由此,萧山在全国综合实力百强县(市、区)中一直名列前茅,更是位居浙江第一。

2. 两地目标偏差的博弈结果阻碍中心城市集聚功能的进一步提升

在强县战略的指导下,萧山抓住市场机制的作用鼓励民营经济和地方工业化的发展,运用温州产权清晰的纯民营经济的制度机制对乡镇企业加以改造,再一次极大地调动了乡村企业在农村工业化和城市化上的超强作用。同时,萧山地方政府在撤县设市后加强工业化和城市化的规划,引导村镇工业向规模工业小区集中,提高工业规模集聚效应和城市(镇)的集聚规模功能,促进了萧山中心城区与萧山整个县域范围城镇的整合与快速发展。

尽管在强县战略下,萧山的工业化和城市化在原来改革开放初期的水平上有了很大提升,但萧山与东部沿海其他经济发达地区一样,也存在明显的城市化水平滞后于工业化发展的问题,这对萧山经济社会的进一步发展产生制约。另一方面,杭州城市经济空间的进一步拓展又受到与萧山博弈竞争的制约。1997年,萧山人均GDP已经达到1583美元的水准,结合国际经验,人均GDP达到1000美元以上即为中等收入国家,而中等收入国家的城市化率都达到45%,相比之下,其时萧山的城市化率低了近10个百分点^[7]。个中原因主要是强县战略的城市化和工业化仍摆脱不了乡村工业化和农村城市化的路数,特别是城市化的核心和重点集中局限于萧山行政版图空间之内,其城市化的定位和目标就很难适应杭州、萧山之间区域协调整合的要求。当然,杭州所期望的大杭州中心城市集聚功能的更高层次和辐射范围的更大空间也难以如愿。

三、博弈到共赢的撤市设区与都市化战略

为了冲破行政管辖权的局限,萧山在县域经济实力日渐强大之后,开始与杭州及周边中心城市进行资源要素的竞争。本着增强萧山自身的区域经济集聚功能的宗旨,萧山借助与杭州在经济和市场上的博弈,希望提升其行政管辖权限,以便更好地与杭州及周边地级中心城市抗衡。与此同时,杭州则希冀在1996年并入萧山三镇的基础上,将萧山撤市设区完全并入杭州作为一个行政区,以全面提升杭州城市空间的能级和经济的影响力。如此一来,杭州、萧山双方就进入了竞争的相持两难境地,双方都想扩大自身的区域空间,都想提升自身的区域与城市经济影响力,其结果只能是双方都得不到理想的发展效果。面对双方竞争与发展所处的两难相持,杭州与萧山的博弈策略逐步开始转变,由竞争性博弈转变为合作共赢。最终,在2001年,萧山与余杭两县级市撤销建制并入杭州,增设为萧山区与余杭区;至此,萧山实现了由县域经济强市战略向都市化战略的转变。

(一) 萧山撤市设区并入杭州,城市规模集聚功能显著提升

萧山实施撤市设区并入杭州大都市以后,其区域经济空间得到空前拓展,经济发展的大都市能级得到很好释放,城市经济社会发展趋于集约高效。撤市设区的经济规模集聚效应使大杭州的区域与城市经济空间在长三角经济区中更具竞争力。相较调整前,大杭州经济结构更加完善合理,工业比重明显上升,原来杭州工业比重偏低状况得到根本扭转;服务于生产和生活的服务业发展空间相应得到了延伸,杭州与萧山的服务业发展空间都比以往更加宽广;杭州-萧山大都市的综合经济效能、社会效能和人才集聚优势大大提升,极大地促进了知识经济的生产与传播,这本身也是经济集约化程度提高的一个重要标志。萧山和余杭撤市设区并入杭州,杭州得以实现工业跨江(跨越钱塘江)发展,旅游得以实现西进,这给杭州工业、服务业发展带来了更广阔的空间,杭州工业经济稳步增长,服务业比重迅速上升,城市化水平不断提高(见图1),杭州由一直以来城市规模偏小的省会城市,一跃成为长三角地区在城区面积和人口上仅次于上海的中心城市。

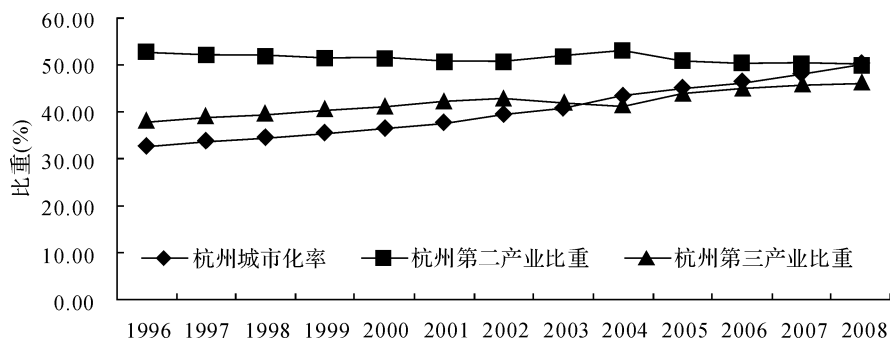


图1 杭州城市化率及第二、第三产业比重①

(二) 撤市设区的都市化战略,增强中心城市功能并实现区域协调发展

萧山从行政区划上撤市建区并入杭州大都市以后,由县域城市经济空间转而成为都市经济空间,提升了萧山的城市能级。萧山原来的县域城市工业开始在都市化战略下得以创新、提升和转型。在大杭州的发展概念下,人才、资金、技术、信息等生产要素开始更多地向萧山流动和集中,这一切直接有助于提升萧山的工业档次,实现传统工业制造向现代先进工业制造的转变。此外,萧山诸多的经济、商务、金融、科技等行政服务及管理权限得到实质的提升,这对于萧山企业做精、做优、做大、做强都有非常大的支持,是萧山撤市设区并入杭州后的经济空间优化和层级提升的重要内容。

市场与政府是调节经济发展的两个重要手段。中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确了市场对资源配置起决定性作用,但这并不是否定或削弱政府的职能。地方政府负有市场监管和规范的职责,并且掌握土地资源、资金甚至劳动力资源的配置权或调节权;但如果政府违背市场规律强行进行资源配置,往往没有效率并会招致市场的惩罚。浙江的民营经济,包括萧山和杭州的经济,往往代表的是市场的力量,其本身希望利益最大化地进行组织和配置资源,但有时会出现市场的目标与政府的宏观调控不一致或者背离的情况。要解决这样的问题,政府与市场之间就要经过博弈,博弈的结果则对区域与城市经济的发展起决定性作用。事实上,杭州与萧山之间的政府博弈和最终行政区划的调整就是市场与政府的博弈。从萧山1988年撤县建市反映出的是萧山希望做大自身并能与杭州竞争抗衡,但这仅仅是萧山单方面的愿望;而杭州则是希望能将萧山作为杭州版图的一部分,这从1996年萧山的三个镇划入杭州行政区划就可以得到明证。毫无疑问,区域之间的兼并和整合既可以优化经济空间布局,又能将基础设施的外部性问题得以内部化,其关键是一体化整合以后相关城市与区域之间是否真能实现融合。杭州一直以来意欲撤并萧山,而萧山却一度不愿被杭州兼并,双方政府为此不断进行博弈。比较博弈的成本和收益以后,当萧山在20世纪末21世纪初意识到并入杭州的“都市化战略”符合萧山发展的根本利益后,即开始主动策应杭州的大都市战略,撤市设区。

四、政府博弈与行政区划调整的进一步思考

杭州、萧山在双方不断博弈竞争的发展过程中,通过突破行政区划制约,实现城市融合与经济空间拓展,是改革开放以来中国沿海地区在区域经济发展与城市化进程中的成功实践。杭州与萧山之间行政区划调整不是上级政府的硬性指令,而是地方政府的博弈、妥协和积极作为的结果,带

① 注:数据来源于相关年份杭州统计年鉴,经笔者计算整理(含萧山数据)。

有相当程度地方政府职能转变的色彩,是政府体制改革的重要内容。杭州和萧山之间的区划调整和经济融合也并不是一开始就自觉、自愿地进行的,而是两个城市地方政府在博弈中逐步顺应市场、放弃抗衡性竞争、选择合作性竞争和共赢的必然之举。这对于中国各地当前推进新型城镇化战略,实现城市与乡村格局的良性调整,具有直观的路径式启示。

(一) 行政区划调整是行政体制改革和政府职能转变的内容

在萧山融入杭州大都市发展战略的过程中,萧山与杭州之间的行政区划关系经历了“撤县建市”和“撤市设区”两个重大的调整阶段。这两次调整都是本着尊重市场规律、更好地发挥政府作用的目标和原则进行的,也都取得了协调区域经济发展的积极作用。“撤县建市”使得浙江省的省管县体制职能得到了很好的发挥,县财省管简化了浙江的行政管理层级,提高了行政效能,保护了萧山等县域经济的扩张动力,增强了萧山县级政府对县域经济的影响和调控力度,极大地推动了浙江县域经济的发展。“撤市设区”融入杭州大都市发展战略,则是对强县战略的扬弃,是行政管理方式的创新。这一举措推动了政府职能由注重“经济发展型”向“发展服务型”转变,杭州、萧山大都市的政府层级设置较为科学,政府与市场的关系趋于规范,政府运作趋于高效,对区域经济社会发展的统筹和协调更加有力。

(二) 行政区划的调整必须尊重市场规律,走因地制宜之路

行政区的边界具有相对稳定性和确定性,而城市及区域经济的边界在市场经济环境下则是动态变化且不断扩大的,这其实从根本上否定了行政区划调整能够实现行政区与经济区一致的可能。许多市(县区)经济发达,在市场竞争中产生的地方壁垒、市场分割矛盾其实并不是非要通过行政区划的合并调整去解决。对于这类县市区经济,行政区划的合并调整有时可能反而会大大削弱县域经济的强大活力。城市及区域经济发展和市场扩大后,是否相应进行行政区划调整,应该因地制宜、区别对待。

西方国家就很少进行区划调整。因为欧洲市场经济国家各级政府的职能规范、行政权力并不用于决定或随意干预资源配置,而是围绕如何更好地服务市场、企业和社会展开,这样就没有必要进行行政区划调整。社会更多的资源协调、组织与服务被赋予行业协会、商会等非政府组织形成的社会横向网络,原因在于这些组织更贴近于企业 and 市场。

阻碍中国一体化大潮下区域经济发展与城市化的根本原因,其实不能完全归因于行政区划,而在于中国各级政府的职能转变未能适应市场经济的转型要求。当然,在政治体制约束导致政府职能转变不彻底的情况下,适时进行必要的行政区划调整以适应市场经济转型,这本身也是体制改革的题中之意。

(三) 推进体制改革,创造地方政府由博弈走向共赢的制度环境

中国强烈的“行政区经济”刚性使得区域经济的发展壮大总是受制于行政区划的制约,这其实也依然是当前新型城镇化的一个掣肘。在中国市场化改革推动农村工业化和区域城市化的进程中,行政区划调整是伴随市场经济的发展演进需要反复进行的功课。时至今日,全国范围以北京、上海、天津、重庆、沈阳、厦门、深圳等大城市为代表的市辖区合并调整,都是调整行政区划以适应经济空间拓展的举措,是行政区划改革的创新。然而,必须指出的是,行政区划调整可以在经济转型的过程中暂时解决“行政区经济”阻碍城市联合和区域一体化的问题,但不可能根本解决“行政区经济”这一顽症^[8]。要从根本上突破行政区划制约,使中国不再频受“行政区经济”问题困扰,必须从体制上整体推进改革。

新型城镇化是中国当前实施的一项国家战略,其目的在于:通过城镇化的合理布局实现或至少是改善不同规模和等级的城市、城镇之间公共服务均等化,提高城镇的经济社会服务功能;改变中国固有的行政区划对经济边界的非市场干预,理顺资源价格,保证生产资源和生产要素在不同规模和等级的区域之间以及城市、城镇之间的合理流动与集中;对一些大城市过度集中的人口、资源及要素起到合理的分担作用,缓解大城市的人口膨胀、交通拥堵、房价暴涨、生态恶化。

新型城镇化的这些目标都决定了其必然会搅动中国的城乡结构、区域结构和城市化的体系结构,也必然会对既有的行政区划带来挑战,需要行政区划的调整。杭州、萧山两地政府在博弈竞争中适时进行行政区划调整,提升中心城市的集聚功能并拓展城市经济空间,为中国其他地区的新型城镇化道路提供了路径参照。由此可见,在市场经济进程中,必须推进政府体制改革,弱化行政权力的本位意识,创造地方政府由博弈竞争走向合作共赢的制度环境;划清政府和市场的边界,保障经济市场边界的自然延展,推进新型城镇化的健康发展。

[参 考 文 献]

- [1] 陈雄、李植斌:《城市化中行政体制改革与行政区划调整的必要性及面临的问题》,《求实》2003年第S1期,第39-40页。[Chen Xiong & Li Zhibin, "The Necessities and Issues of the Reform of the Administrative System and Adjustment of Administrative Divisions in the Urbanization Process," *Truth Seeking*, No. S1 (2003), pp. 39-40.]
- [2] 魏衡、魏清泉、曹天艳等:《城市化进程中行政区划调整的类型、问题与发展》,《人文地理》2009年第6期,第55-58页。[Wei Heng, Wei Qingquan & Cao Tianyan et al., "Types, Problems and Changes for Readjustment of Administrative Divisions in the Process of Urbanization," *Human Geography*, No. 6(2009), pp. 55-58.]
- [3] 王志凯:《都市化战略下的城市转型与经济空间拓展——萧山城市化进程的现实评价》,《城市发展研究》2009年第10期,第13-18页。[Wang Zhikai, "City Transformation and Economic Spatial Expansion in the Progress of Metropolis Strategy: Case of Xiaoshan City," *Urban Studies*, No. 10(2009), pp. 13-18.]
- [4] 王志凯:《区域经济发展与城市化进程的互动》,《宁波大学学报(人文科学版)》2011年第1期,第83-88页。[Wang Zhikai, "Regional Economic Development and Urbanization: An Empirical Study of Xiaoshan," *Journal of Ningbo University (Liberal Arts Edition)*, No. 1(2011), pp. 83-88.]
- [5] P. Krugman, "The Increasing Returns Revolution in Trade and Geography," *American Economic Review*, Vol. 99, No. 3(2009), pp. 561-571.
- [6] 史晋川、汪炜、钱滔等:《转型与发展:萧山民营经济研究》,杭州:浙江大学出版社,2008年。[Shi Jinchuan, Wang Wei & Qian Tao et al., *Transition and Development: Research on Private Sector of Xiaoshan*, Hangzhou: Zhejiang University Press, 2008.]
- [7] 萧山市统计局:《萧山统计年鉴1997》,北京:中国统计出版社,1998年。[Xiaoshan Municipal Statistic Bureau, *Xiaoshan Statistical Yearbook 1997*, Beijing: China Statistic Press, 1998.]
- [8] 卓越、邵任薇:《当代城市发展中的行政联合趋向》,《中国行政管理》2002年第7期,第19-21页。[Zhuo Yue & Shao Renwei, "The Tendency of Administrative Alliance during the Development of Contemporary City," *China Public Administration*, No. 7(2002), pp. 19-21.]

