

# 从行政区兼并到区域管治\*

——长江三角洲的实证与思考

张京祥 吴缚龙

**【摘要】**通过2000年以来长江三角洲地区发生的大规模的行政区兼并运动,评估了其影响,认为激烈变动的行政区划会给地方经济带来不稳定,而且在简单的行政区兼并之后,行政区划的壁垒又会以新的形式、在新的地域形成,因此如果将得失进行全面的衡量,则很难肯定长江三角洲的行政区兼并是成功的。文章进而分析了行政区兼并背后深层次的体制原因,认为长江三角洲的行政区经济是一种阶段性的合理存在,在未来相当长一段时间那还会继续强化。最后研究指出长江三角洲的行政区兼并将推动该地区的行政体制改革,以及这一地区正在走向区域管治的态势。

**【关键词】**行政区划兼并;区域管治;长江三角洲

FROM MERGER OF ADMINISTRATIVE REGION  
TO REGIONAL GOVERNANCE: CASE STUDY  
OF YANGTZE RIVER DELTA

ZHANG Jingxiang; WU Fulong

**ABSTRACT:** By studying the large scale merger of administrative regions in Yangtze River Delta, this paper finds that the radically changing administrative region brings unsteadiness to local economy. On the other hand, the barrier among those regions will appear in new forms and places. So, compared the gain with the loss, it is hard to say the merger movement is a success. After analyzes the institutional cause behind the merger it provides that the administrative region economy is a logical existence in current period, which would be intensified in the future. Finally it extends that the merger movement would promote the political reform in the Delta which has a tendency towards the regional governance.

**KEYWORDS:** merger of administrative divisions, regional governance, the Yangtze River Delta

## 1 引言

随着近10年来中国沿海地区的迅速发展,大都市带、都市区等地域空间类型正在生成。长江三角洲、珠江三角洲和环渤海地区已经被公认为是中国新世纪经济增长的枢纽区域。但是,转型时期经济与行政行为的种种非规范性,正通过各个政府单元所在的行政地域,表现为这些区域内激烈的竞争和冲突,行政区划成为折射政府间关系的一面镜子。

经济全球化是与各个层面的区域一体化紧密关联的。为了能在全球竞争体系中占据更高的地位,强化区域内的联合成为政治权力机构与经济发展机构的主动要求。1990年代以来,在西方尤其是西欧的许多大都市地区,建立地方政府间网络化的区域管治体系,以增强城市与区域的整体竞争力,已经成为一个热点问题和重要行动。

## 2 研究背景与理论基础

### 2.1 全球化、市场化环境中政府管治的转型

全球化、市场化促进了政府管治方式的变化。关于社会主义国家改革转型的争论十分激烈,但大多数的学者认为,这些国家的改革应该采用渐进的方法。西方学者总结了1978年以来中国的改革开放历程,经济改革总体上被认为是实用主义的 Pragmatism 和渐进主义的 Gradualism,是在一个稳定的政治环境里进行的。因此,如果一种资本形态(包括外资)能够在中国发展,那么它必然依赖于强大的政府要素的支持。中国政府的管治转型处于一个内外背景变化共同影响的环境中,因此必须充分考虑中国社会的特殊背景。

**【文章编号】**1002-1329  
(2004)05-0025-06

**【中图分类号】**TU982.2

**【文献标识码】**A

**【作者简介】**

张京祥,男,南京大学城市与资源学系教授,博士。

吴缚龙,男,英国南安普顿大学地理系副教授,博士。

**【收稿日期】**2003-12-24

\* 本文受英国K C Wong Academic Fellowship基金、中国国家自然科学基金“中国城镇密集地区城市与区域管治研究”(项目编号:40001007)的资助。

## 2.2 地方政府的角色和企业化倾向

有关城市增长机器(Urban Growth Machine)的理论说明,政府(或少数政治精英)不可能抛开政治利益来单纯和完全公平地考虑城市的发展问题,这种理论可以非常深刻和生动地解释目前中国地方政府的管治活动。虽然有人认为,经济全球化、市场化会削弱中国地方政府的职能,但也有许多学者认为,地方政府依然是一股不可忽视的重要力量。改革开放以后,地方政府尤其是沿海城市政府从中央政府那里获得了相当大的决策权和资源配置权,中央政府创造了一个激励地方政府加快经济发展的环境。

由于上述的原因,中国地方政府的企业化倾向最近被许多学者所关注。在西方发达国家,城市管治从管理主义(Managerialism)转变为企业主义(Entrepreneurialism)是和全球化的讨论密切相关的。“企业化”现象目前正在中国地方政府中广泛发生。虽然国家仍然控制了区域发展的很多宏观政策,但是非中心化刺激了地方政府采用更灵活的政策和直接参与区域发展过程,使得地方政府更趋向于采用企业化的管治。

## 2.3 行政区划与“行政区经济”

行政区划是国家在综合考虑地理条件、历史条件、经济联系等状况的基础上,根据政权架构和职责履行的需要,对行政管理区域的划分。行政区划是地方政府行事的地域性依据。对于企业、公众而言,由于行政区划导致的经济运行或生活成本、发展机遇获取、利益分配的不一致,也可能成为进一步加剧地域分割的重要原因。所以,地方政府往往通过建立在行政区划之上的各种政治、经济的政策壁垒以谋取本地利益的最大化(一堵“看得见的墙”)尤其是边界地区更成为矛盾的焦点。在中国经济与社会转型时期,表现得更为明显。这种地方经济与行政区划紧密叠合的现象,刘君德教授称之为“行政区经济”,指出它是中国社会经济转型时期的一种过渡型经济形态。

## 2.4 区域管治、大都市区管治与行政区划调整

经济全球化、区域一体化,促进了大都市区、多中心城市区域等空间地域形态不断出现,并呈现出前所未有的网络化趋势。当今国家之间的经济竞争,更多的体现为少数经济枢纽区域和核心大都市地区之间的竞争。欧美国家关于区域管治(大都市区管治)的研究基本上集中在:利用“企业化政府”、“政府重塑”等理念,如何重新界定政府职能和充分动员区域内的公共资源;如何构

建一个有效的区域管治组织(统一的政府或若干单一的机构)与重新分配权利;以及如何通过行政区划调整来解决区域内的矛盾,但在这方面并不是主流。这主要是和西方国家长期的分权制衡、市镇自治的传统分不开的。

经济的快速发展和高速的城市化,使得中国大都市地区快速生成,而区域内相应产生的地方政府之间的冲突、矛盾也更加尖锐。区域协调管治的形成是一个长期而复杂的过程,它涉及到更深刻的体制变革。在中国经济快速发展时期,面对区域内的矛盾,借用行政手段的强大力量(例如行政区兼并)可以迅速地解决一些问题。因此,这方面的研究与实践在中国有着巨大的现实意义和深刻含义。

## 3 长江三角洲及其最近的行政区兼并

### 3.1 快速成长中的长江三角洲

长江三角洲是中国经济发展最快的地区,最近几年来其综合发展优势已经赶超珠江三角洲。2001年,长江三角洲地区实现GDP 19105亿元,占全国的18.5%;人均GDP是全国平均水平的3倍;财政总收入4046亿元,占全国的22%;外贸出口924.51亿美元,占全国的28.4%;实际利用外资170亿美元,占全国的34.7%。累计利用外资已超过1500亿美元。预计到2005年,该地区GDP将达到3250亿美元(高于台湾2000年时的水平),人均GDP达到4000美元;而到2015年,其GDP将达到6500亿美元(超过台湾),人均GDP将达到8000美元。鉴于长江三角洲良好的发展前景以及在国家经济中的重要地位,在2002年的“两会”期间许多代表提出提案,要求将协调、加快长江三角洲的发展作为国家的“二级战略”。

### 3.2 行政区矛盾与行政区兼并

总体而言,中国大陆实行的科层式的行政体系、行政建制实际上就规定了各个行政单元行政级别的高低和管辖权力的大小,进而影响各个行政单元获得发展资源的机会和能力。这种科层式的地方行政体系是和计划经济体制相匹配的,比较容易实现上对下的控制,却没有提供水平单元之间协作的机制;地方政府之间关系的调整,基本上都是通过行政手段来进行。所有这些都与市场经济发展所需要的网络化环境和多元化手段,产生了越来越大的矛盾。

长江三角洲是一个跨越三个省级行政单元的经济区,其发展过程中除了地级市与县(市)的冲突外,还面临地级市之间、不同省之间的激烈

表1 长江三角洲地区撤县(县级市)设区情况(2000年12月-2002年4月)

地级市			被兼并的县级单元		
名称	兼并前面积 (km <sup>2</sup> )	兼并后面积 (km <sup>2</sup> )	名称	面积 (km <sup>2</sup> )	被兼并时间
南京市	1026	4728	江宁县	1573	2000.12
			六合县	1383	2002.4
			江浦县	746	2002.4
扬州市	148	973	邗江县	825	2000.12
镇江市	273	1083	丹徒县	810	2002.4
苏州市	392	1650	吴县市	1258	2000.12
无锡市	517	1631	锡山市	1114	2000.12
常州市	280	1864	武进市	1584	2002.4
杭州市	683	3068	萧山市	1163	2001.2
			余杭市	1222	2001.2
宁波市	1033	2560	鄞县	1527	2002.2

资料来源：根据《中国统计年鉴》、《中国城市统计年鉴》(2000-2002)等整理。

矛盾。许多研究已经揭示了这个地区不同城市之间发生的基础设施重复建设、抢夺外资、重复性的产业布局、生态环境交互破坏等现象。而最近发生的上海大小洋山港建设、虹桥机场国际客货运功能的转移等事件则是在全球化竞争环境中区域内部行政区利益冲突的典型案列,并进而影响区域一体化的进程。

在这个地区的发展过程中,各种类型的矛盾存在于大大小小的各个行政单元之间。既然许多矛盾似乎都是由于行政区划所引起的,于是首先想到的解决办法就是进行行政区划的调整(主要是兼并)。1999-2001年,有1.5万个村庄和600个乡镇从江苏省的版图上消失。然而,震动更大的兼并是发生在地级市与县(市)之间。从2000年12月-2002年4月,全国一共撤县(市)设区21个,其中长江三角洲地区就有11个县(市)被兼并。通过行政区的兼并,整个长江三角洲地级市市区的面积由先前的4352km<sup>2</sup>增加到了17539km<sup>2</sup>(表1、图1),南京、扬州、镇江、常州、无锡、苏州等城市的市区已经联为一体。

#### 4 行政区兼并效果与问题根源

##### 4.1 行政区兼并的目的及得失

中国正处于计划与市场的二元混合时期,虽然建立市场体制、分权体制的长远目标是明晰的,但在具体的运行机制中,行政力量依然是配置资源的重要方式,而且在某种程度上可以使其在激烈的竞争环境中,短期内就获得巨大的效率与效益(例如苏州IT产业的高速发展以及中国最近抗击SARS的成功)。中国力图走一条谨慎的改革道

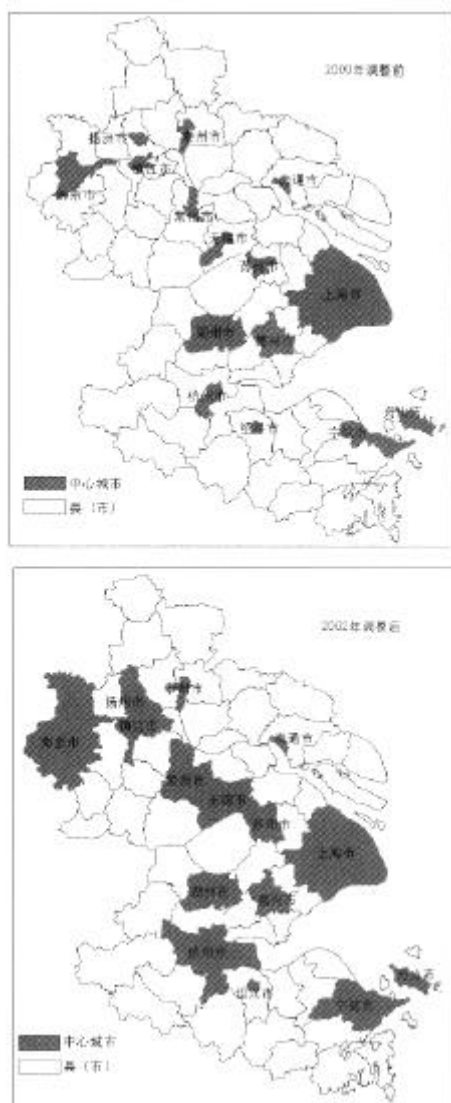


图1 长江三角洲地区中心城市行政区兼并前后比较

路,政府期望在改革中尽量利用原先体制的一些惯性优势,这是中国与西方国家在管治发展背景上的根本不同,这同样深刻地表现在大都市地区管治发展的轨迹中。因此,既然体制性的问题无法在短期内进行根本的变革,而且这种变革也超出地方政府的能力,那么面对区域快速发展中出现的尖锐的矛盾和迫切需求,行政区划的调整,特别是行政区的兼并,是一条快速而见效的办法。但是似乎很少有人注意到在这个过程中失去了什么。

对于中国这样的发展中国家,大都市区的形成还处于初级阶段,在城市快速发展和空间外延的趋势下,适当的行政区划调整,可以减少不必要的资源浪费和无谓的区域内消磨,扩大市场运作空间,整合政府间的关系以促进公共效率的提高。但是另一方面,合理、稳定的行政区划也对社会经济的发展起着积极作用,有利于生产力水平的提高。从有关案例中可以发现,激烈变动的行政区划给地方经济带来了不安定感和波动,特别是在江苏、浙江的很多地区,县(市)的经济非常发达,简单的兼并可能会导致它们经济活力的下降或丧失。然而问题并非到此就结束了,行政区之间的壁垒又以新的形式、在新的地域形成了(例如最近武进区又开始建设100km<sup>2</sup>的新工业园)。如果将得与失进行全面的衡量,就很难肯定行政区兼并是成功的。问题再进一步,我们发现长江三角洲这些城市在实施了大规模的行政区划调整以后,又不得不面对这样的问题:

(1)原先的县(市)已经变成了“城区”,但按照中国既有的行政体系,“区”并非一级具备完整职能的政府。为了保持这些地区原先的活力,该赋予它们哪些权利?又该怎样对待那些传统的区,以避免发展政策上“不公平”的矛盾?

(2)如果说撤县(市)设区得以推行,部分是因为原有“市带县”体制的惯性延续,那么,地级市之间、省际的界限却是难以打破的。即使解决了地级市与县(市)这个层面的问题,问题却又上升到一个新的层面(地级市之间、各省之间),难道还能继续用兼并的方法吗?最近有学者提出要扩大上海市的行政区划(兼并江苏省、浙江省的部分地区)甚至将整个长江三角洲合并成一个省的设想。如此下去,行政区划兼并到什么样的程度才是尽头呢?

行政区兼并,似乎使行政区矛盾陷入了“由问题到问题”的死循环。

#### 4.2 日益强大的行政区经济和超级企业型政府

行政区经济的存在,是一个体制性的问题。

1949年以后在中国的经济的发展过程中,各种发展资源的配置一直是与行政区划的运作机制相捆绑的。在计划经济时期,行政区划、行政级别基本上就是对全部发展资源进行配置的法定依据。在确立了市场经济体制目标后,各级政府从直接经营企业(如国有企业)的事务中逐步摆脱。但是,经济全球化的挑战、国际资本转移等外在环境的变化,加快经济发展的压力、中央-地方财税体制的改革、不断加码的考核指标等内在环境的变化,都刺激了地方政府发展经济的热情。强化行政区经济,可以在短时间内实现这个目标并使之显性化。政府虽然不再直接介入企业的投资与运作,但可以用土地、税收政策、环境许可等地方公共资源变相地作为投入(竞相压低要素门槛以形成所谓的“洼地效应”),而这些公共资源显然是有地域性的。行政区内的公共资源成为地方经济发展的依托基础和可支配的资本,由此导致了各种非规范竞争和区域整体边际效益下降。这种矛盾表面上看是由于行政区划所造成的,实质上却是深层体制性的。长江三角洲的行政区经济是一种阶段性的合理存在,在未来相当长一段时间内,这种存在可能还会被继续强化,只会个别领域弱化(如目前该地区正在进行旅游资源、人才流动、金融体系的一体化尝试),而不会是全面性的,因为其取决于更广泛的系统体制变革。

转型时期长江三角洲地区的地方政府实际上已经成为了一个超级的公司。之所以称之为“超级”是因为它既拥有一般企业无法获得的公共资源(土地、环境、公共设施等),还拥有企业所不具有的行政权力、制定竞争规则的权力(如税收政策、城市规划)、规避风险的特权(如银行贷款、融资等)。所有这些政府职能的展开,都是以行政区划为载体的。

### 5 正在发展中的区域管治

#### 5.1 行政区兼并推动了行政体制变革

虽然行政区兼并是通过扩大行政区域,暂时回避了对造成地方政府之间冲突的深层体制性问题的解决,然而这样的区划调整对于推动体制的进步并非没有意义。在调整之前以为通过兼并可将县(市)单元纳入既有等级状的行政体系中,通过自上而下的管理就可以消除各种区划矛盾。但事实上在兼并的过程中,地级市政府出于维持地方安定和发展经济的需要,不得不纷纷对这些将要被撤并的县(市)承诺种种特权,比如依然允许它们享受“独立”的县级权力三年不变。当然为了公平的考虑,城市政府也不得不面对其他的

传统城区,而改革它们之间的关系。因此,在行政区兼并以后,长江三角洲地区市与区的关系正在发生着全新的变化。

## 5.2 更加网络化的区域

集权与分权一直是西方大都市区管治中争论不休的问题,分权是西方地方政府关系中的主流传统。但是1990年代以来面对日益激烈的国家、区域间的竞争,许多国家的中央及地方政府改变了一贯的“无为而治”,而期望通过引入符合现代管理的组织结构和模式,适当现在在大都市区的集权管治。最典型的是大伦敦都市区政府的重新成立(1998)以及多伦多大都市区区域管治等成功范例。

中国自改革开放以来,中央政府一直在自上而下地不断下放权力。发生在长江三角洲的行政区划矛盾,实际上就是地方权力分散化的一个结果。而权力的分散化,又激发了地方政府对发展经济的巨大热情,地区经济的快速发展进而使得区域内的经济中心趋于分散化(表2)。在长江三角洲地区,一个网络化的经济环境和地方政府间关系正在逐步形成。

## 5.3 迈向区域管治的第一步

行政区兼并的作用是有限的,面对范围更大、问题更多的区域整体发展中的矛盾,已经不可能再寄希望于通过行政区兼并来解决,长江三角洲地区必然要实现更为全面的区域管治。区域管治的各种雏形最近正在这个地区快速发展。1980年代初,中央政府曾经成立了“国务院上海经济区办公室”,但是由于地方政府缺乏实际的权利和主动性,不久就无果而终。而近年来这个地区发生的一些行动,则完全是自下而上的,并且涉及政府、企业、非政府组织等各个方面。

最近,江苏省、浙江省、上海市的主要领导已经建立了定期沟通和协商的体制,共同处理产业协调发展、区域性基础设施建设、太湖流域生

态环境治理等问题。长江三角洲所有城市的市长联席会议,已经成为一个定期的协商活动。在江苏省政府的领导下编制的“苏锡常都市圈规划”,已经获得国家的批准并正在进入地方立法程序。一些专门性的区域协调机构也已经建立,并获得了政府的经济支持。在这些基础上,长江三角洲如何建立一个更为固定和有效的区域性协调组织,最近也正在探讨之中。

更多的行动还是来自于企业和非政府组织。许多企业和地方政府一起与上海市联合,成功申办了“2010世界博览会(上海)”的举办权,长江三角洲内的许多城市和诸多的企业都会从中获得利益:若干分会场将布置在不同的城市,国际游客将分散到长江三角洲的许多城市中去。目前,长江三角洲内的上海、南京、杭州等城市的商业银行,正在协商区域内的金融跨区协作,建立“同城票据结算、汇票代理”等金融一体化体制。江阴市经济开发区出资,靖江经济开发区出土地,共同在靖江市内建设了一个70km<sup>2</sup>的开发区,以充分利用两地各自的资源优势。许多非政府组织,如“长江流域发展研究院”(华东师范大学)、“长江三角洲发展中心”(南京大学)、“长江三角洲合作论坛”(浙江大学)等均已经成立,并且成为向地方政府提供决策建议、施加社会影响的重要组织。虽然通向“良好区域管治(Good Regional Governance)”的道路会很长,但是长江三角洲已经迈上了这个轨道。

## 6 结论

当今国家与区域之间的竞争,在相当程度上是取决于制度的竞争。长江三角洲是中国走向国际的战略区域,能否通过实现系统的区域协调管治,而不是简单地通过行政区兼并,以获得持续的制度性优势,至关这个地区乃至中国的长远发展。

中国改革开放20多年以来,经济取得了快速

表2 长江三角洲地区城市发展中的多中心化趋势

城市	年份	所比较区域	GDP中心度(%)	财政收入中心度(%)	实际利用外资中心度(%)
上海	1990年	长江三角洲地区	32.7	59.8	67.8
	2001年		29.0	57.6	48.1
南京	1990年	长江三角洲的江苏省部分	17.7	29.5	28.5
	2001年		15.9	25.0	13.6
杭州	1990年	长江三角洲的浙江省部分	31.6	36.7	27.7
	2001年		30.5	35.1	24.8

注:中心度=一个城市的某项指标/所比较地区该指标的总和

资料来源:《中国城市统计年鉴》1991,1996,2002,中国统计出版社。

的发展,但是行政体制与市场机制的碰撞也已经十分严重。事实上造成区域内发展矛盾的并不是行政区划本身,而是隐藏在其后的不合理体制,因此必须变革制度本身,而不是“头痛医头,脚痛医脚”。但是体制的变革往往不是来自于内生的动力,而是来自于外在力量的推动。例如长江三角洲在经历了大规模的行政区兼并运动以后,市与区之间进行了权力再分配;面对来自于内外环境的压力,不同城市政府之间不得不用协商的办法来寻求矛盾的解决;各种企业、非政府组织的运作并产生的影响等等,都在一定程度上推动了地方政府间关系的转变和体制的变革。而对于实现“良好区域管治”的目标来说,自下而上的变革是更重要的。

在相当长的时间里,中国地方政府仍然肩负着发展经济的重要使命,区域管治实际上更会被地方政府看作是经济发展政策的工具。“良好区域管治”实际上是紧密联系于一个区域地方的政治、经济与文化背景,因此并不存在唯一的模式。一般认为,比较于西方国家,东方的文化与制度传统更加讲求集权与协调。注重群体和谐发展,强调国家从宏观角度干预经济、社会的发展,是中国文化传统的价值观。因此,像长江三角洲这样地区的区域管治,是否有可能在谨慎的体制转换过程中,比西方做得更好、更有效?这还需要进一步的研究。但是无论如何,政府在区域管治中的重要性都不应该被低估。对于中国这样正从集权传统转向分权管治的国家,在区域管治的进程中,如何在地方政府、企业、非政府组织甚至国际机构的纷纷介入下,既保持各级政府的管治能力,又发挥各方力量的主动性,有效平衡各自的利益,是需要长期探索和实践的主要方向。

#### 注释(Notes)

1980年代开始江苏和浙江就分别建设了太仓港、南通港、北仑港等作为“上海组合港”的组成部分。目前上海投入巨资建设大小洋山港,且不论巨大的投入,必然使上述已建的港口资源更加闲置。目前已经开工的杭州湾跨海大桥的一个重要目的,是在大小洋山港建成之前,就将北仑港的腹地拓展到苏南、苏中地区。

上海于2002年10月将虹桥机场所有国际客运与货运航班移到浦东国际机场,而将虹桥机场定位为国内机场。这一举动使得江苏省苏州、无锡等城市的IT产业受到重创,距离浦东国际机场最近的苏州市、昆山市到机场的时间也从1小时变为3小时。这些城市必须经过

上海浦东国际机场进出口的IT产品根本无法做到24小时通关。目前江苏正在考虑新建一个“苏南国际机场”,这一地区本已过多的机场将更趋密集化。

#### 参考文献(References)

- 1 Brenner, (1999). Globalization as Reterritorialisation: Re-scaling of Urban Governance in the European Union [J]. *Urban Studies*, 36(3): 431-452.
- 2 Friedmann, J. (1998). *Urban and Regional Governance in the Asia Pacific* [M]. Vancouver: the University of British Columbia.
- 3 Hamilton, D. K. (2000). Organizing Government Structure and Governance Functions in Metropolitan Areas in Response to Growth and Change: a Critical Overview [J]. *Journal of Urban Affairs* 22(1): 65-84.
- 4 Lieberthal, K. (1995). *Governing China: from Revolution through Reform* [M]. New York: W.W. Norton & Company.
- 5 Ma, L. J. C. (2001). Urban Transformation in China, 1949 - 2000: a Review and Research Agenda [J]. *Environment and Planning A* 34(9): 1545-1569.
- 6 Michael, D. (1999). *Polycentric Governance and Development* [M]. Michigan: the University of Michigan Press.
- 7 Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons* [M]. Cambridge: Cambridge University Press.
- 8 Wallis, (1996). *Regions in Action: Crafting Regional Governance under the Challenge of Global Competitiveness* [J]. *National Civic Review*. 85(2): 15-25.
- 9 Wu, F. (2002). China's Changing Urban Governance in the Transition Towards a More Market-oriented Economy [J]. *Urban Studies*. 39(7): 1071-1093.
- 10 陈小京,等. 中国地方政府体制结构 [M]. 北京: 中国广播电视出版社, 2001.
- 11 顾朝林. 南京城市行政区重构与城市管治研究 [J]. *城市规划*, 2002(9): 51-60.
- 12 刘君德,等. 中国行政区划的理论与实践 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1996.
- 13 毛寿龙. 中国政府功能的经济分析 [M]. 北京: 中国广播电视出版社, 1996.
- 14 吴良镛. 城市地区理论与中国沿海城市密集地区发展 [J]. *城市规划*. 2003(2): 12-16.
- 15 张京祥,等. 中国城镇密集地区区域管治中的行政区划影响研究 [J]. *城市规划*, 2002(9): 40-44.
- 16 周一星. 济宁 - 曲阜都市区发展战略探讨 [J]. *城市规划*, 2001(12): 7-13.