

复合行政

——促进长三角区域经济一体化的新思路

殷坤

长江三角洲地区具有相似的历史渊源和人文特征，自古以来其内在经济联系就比较紧密。改革开放以来，以上海为龙头、苏浙为两翼的长三角地区，经济联系日益紧密，已经成为中国经济、科技、文化最发达的地区之一。但是，不可否认的是，长三角区域经济一体化进程仍然存在许多问题有待解决。

一、“行政区经济”阻碍长三角区域经济一体化

所谓“行政区经济”是指：因行政区划分割而形成的行政壁垒对区域经济形成了一种刚性约束，进而产生单种与区域经济一体化相悖的现象。“行政区经济”严重阻碍了长三角区域经济一体化的进程。表现在：

1. 要素市场不统一。为了发展本地经济，解决劳动就业，地方政府往往通过各种手段，阻碍生产要素的跨行政区流动，人为地分割要素市场，使区域性的有序竞争的统一市场不能形成，对内开放远远滞后于对外开放。在长三角地区具体表现在：①旅游市场实际上仍处于分裂状态，旅行社异地设分支机构仍然是空谈。②对外地投资企业实行双重课税政策，严重影响了优势企业的跨地区迁移或兼并、重组。③由于各地区程序、方法不一致，跨地区销售产品要多次检测或需要多个产品证书，大大增加了企业成本。④由于银行、保险、职称等存在地区性限制，使得资金、人力等资源难以得到有效配置。

2. 地区产业结构趋同。由于地方各项经济指标的完成与地方官员个人的政治升迁挂钩，地方政府往往忽视各地比较优势的差异和产业结构升级的规律，竞相发展价高利大的产业，造成重复建设和地区产业结构趋同。数据显示，上海与江苏的产业结构相似系数为 0.82，上海与浙江的相似系数为 0.76。而浙江与江苏的相似系数高达 0.97。“长三角”城市中，绝大多数城市排在前四位的支柱产业均为电子信息、汽车、新材料和生物医药下程。

3. 基础设施重复建设现象严重。数据表明，“长三角”区域内共有国家级开发区 199 个，省级开发区不下上百分。而港口建设是矛盾重重。据统计，南京以下的长江段，已建、在建和待建的万吨以上码头泊位共 100 多个。从江阴至南通 60km 岸段，有 68 个万吨级泊位，平均 0.9km 就有一个。沿海港口建设情况也是一样。结果是，一方而有的港口设施能力严重过剩；而另一方面，又在大举投资建设新的港口。

4 环境治理上以邻为壑。由于缺乏合理的产业布局和严格管理，“长三角”地区环境污染问题日益严重，片面追求本地经济发展，严重损害区域环境的事件屡有发生。

二、行政区划的调整不能解决“行政区经济”问题

由于“行政区经济”的表现形态主要通过行政区划表现出来的，所以，传统的解决思路就是对现在的行政区划进行调整，代表性的观点是通过行政区划的升格、合并、兼来解决这一问题。笔者认为，这种思路陷入了对行政区划理解的误区。

行政区划就是国家对于行政区域的分划，即在既定的政治目的与行政管理的需要的指导下，遵循相关的法律法规，建立在一定的自然与人文地理基础之上，并充分考虑历史渊源、人口密度、经济条件、民族分布、文化背景等各种因素，在国土上建立起一个由若干层级、不等幅员的行政区域所组成的体系。行政区划是一个基于一定自然、地理条件的政治、经济和社会的综合

合体。虽然行政区划具有一定的经济功能，为了发展经济，适当地对行政区划进行微调也是必要的。但是，行政区划的形成首先是来自政治统治和社会管理的需要，并且行政区划一旦划定便具有法律地位，在一定历史时期和社会条件下，一国行政区划相对稳定。否则，行政区划的频繁调整不仅造成大量社会财富的浪费，而且，每次调整的成本很高，会降低行政效率，还会对社会、经济、政治的发展产生许多不良影响。

我们认为，行政区划的调整并不能彻底解决“行政区经济”所带来的问题，因为区域的界限永远都是存在的。即使调整行政区划，也会带来新的“行政区经济”现象。事实上，阻碍区域经济一体化的根本原因不是行政区划，而是政府职能未能适应我国市场经济的发展转变到位。在不改变政府职能的前提下，单靠行政区划的调整解决行政区划与区域经济一体化的冲突，只能陷入行政区划调整——新的“行政区经济”——行政区划再调整的恶性循环。

所以，与其进行行政区划调整，不如强调行政区之间的合作与协调。在国外不乏这样的成功案例。比如日本，东京都和埼玉县已经在经济上融为一体，但东京都、埼玉县的边界米曾有过改变。再比如美国，作为其东部重要经济中心的纽约市的经济边界已延伸到了新泽西州，而要改变纽约市和新泽西州的行政边界，在美国这一联邦制国家几乎不可能。

三、新的思路：复合行政

“复合行政”这一新理念的提出，来自于对经济全球化背景下政府管理范式从统治转向治理的认识，它在传统行政区划调整的框框之外，着眼于进一步推动政府职能转变、实现政府管理体制创新，为解决“行政区经济”，促进长三角区域经济一体化，提供了一个新思路。

所谓“复合行政”，就是在经济全球化背景下，为了促进区域经济一体化，实现跨行政区公共服务，跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间，吸纳非政府组织参与，经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机制。“复合行政”这一新理念的核心思想是：多中心、交叠与嵌套和自主治理。所谓多中心，即强调跨行政区公共服务不能仅仅依赖中央政府这个单中心在行政隶属关系的基础上，靠行政命令的方式集中提供；而应该在中央政府的支持下，通过地方政府与地方政府之间、地方政府与非政府组织之间的合作形成的多中心分别提供。这种多中心分别提供的方式，有利于提高跨行政区公共服务的回应性和效率，发挥中央政府、地方政府、非政府组织等不同主体的积极性。所谓交叠与嵌套，是指跨行政区公共服务提供不能仅仅限于同级政府之间的合作，而是跨行政区不同层级政府之间，政府与非政府之间，通过上下左右交叠与嵌套而形成的多层次合作。而自主治理，是指跨行政区公共服务提供，不能仅仅依靠中央政府，而应该发挥地方政府的自主性，发挥非政府组织自发参与性，采取民主合作的方式，形成自主治理网络。

“复合行政”这一新理念的主要特点是：首先，以建立跨行政区、跨行政层级的不同政府并吸纳非政府组织参与的合作机制为目的。这种机制既不是政府之间按照行政命令，采取兼并或合并的方式，建立的集权单级行政机构，也不是松散的政府间协调机构，而是具有一定行政职能（仅限于跨行政区职能）的政府间合作机制。它既注意满足各行政区政府对跨行政区公共服务的需求，又不完全限制各行政区政府在辖区内行使必要的行政管理权；既保持能统揽全局的部分行政干预力量的存在，又防止行政机构的自升升级和臃肿。其次，以提供跨行政区公共服务为主要职责。行政区政府之间的合作，主要是打破因行政区划形成的行政壁垒，提供跨行政区公共服务，促进区域经济一体化，如统一规划、统一政策、统一政务服务（如为了促进跨行政区人员交流，实行从业资格证书的互认和衔接），实现跨行政区公共基础设施相互联合与衔接、建立健全区域性社会保障体系等。再次，以自主治理为原则。在这种合作机制中，各个行政区政府的地位是平等的，并鼓励非政府组织的参与。事关跨行政区公共服务的决策，往往通过民主协商的方式作出，充分尊重每一个行政区政府的自主权，并听取和采纳非政府组织的意见。

从“复合行政”这一新理念出发，不难看出，解决“行政区经济”问题，促进长三角区域经济一体化的根本出路，并不在于行政区划调整，而在于加快政府职能转变。行政区划的调整，仍然没有摆脱依赖中央政府这个单中心，在行政隶属关系的基础上，靠行政命令的方式集中提供公共服务的传统思路。最终必然陷入行政区划调整一新的“行政区经济”——行政区划调整的恶性循环。而“复合行政”这一新理念的关注点，不在于行政区划调整（尽若必要的行政区划调整是允许的），而是在尊重现有行政区划的情况下，在发挥市场资源配置优势基础上，适应区域经济一体化的需要，进一步转变政府职能，主要依赖本区域内

不同行政区、不同层级政府之间的民主协商，扩大非政府组织参与，形成多中心、自主治理的合作机制。这不失为促进长三角区域经济一体化单条有效途径。

（作者单位：中南财经政法大学）

www.yangtze.org.cn