# 浅谈中国行政区经济理论的哲学

来源：网络 作者：翠竹清韵 更新时间：2024-10-24

*上世纪90 年代初，刘君德、舒庆提出了中国行政区经济理论。这一理论提出后，引起国内同行和某些政府部门领导乃至于海外学者的关注。20多年过去了，中国行政区经济对区域经济发展的正、负影响依旧存在，行政区划对城市区域发展的空间约束仍然十分强烈。...*

上世纪90 年代初，刘君德、舒庆提出了中国行政区经济理论。这一理论提出后，引起国内同行和某些政府部门领导乃至于海外学者的关注。20多年过去了，中国行政区经济对区域经济发展的正、负影响依旧存在，行政区划对城市区域发展的空间约束仍然十分强烈。它显示着这一理论的生命力。行政区经济理论具有丰富的内涵，蕴含着丰富的哲学思想。其理论框架的形成离不开中国特定的时代背景，是作者在参与大量城市-区域问题的深入研究与实践基础上，通过对中国国情及其区域问题的深刻剖析、提炼出的新的理论思想。从马克思主义的视角出发，对其概念内涵和理论框架进行进一步的剖析与思考，挖掘行政区经济理论的辩证思想，有助于更好地认识改革开放以来我国区域经济发展的变化过程及其内在本质，从而指导我国未来城市区域经济的发展实践。

一、行政区经济的一般性与特殊性

行政区经济由行政区与区域经济叠加融合而来， 行政区是一种区域类型。所谓区域，是对于特定地理空间范围的统称。除了行政区之外，区域还泛指诸如自然区、经济区、工业区等在内的各类非行政区。行政区与非行政区是一种对应的关系;与行政区经济相对应的是具有中国特色的经济区经济。这两种对应的区域关系也可以称之为相对应的区域类型。行政区经济是区域经济或区域开发活动的一种类型，这是其一般性。与此同时， 行政区经济又是一种特殊的区域经济现象，有其特殊的运行规律。其特殊性主要表现在四个方面：

其一，区域类型特殊。行政区是权力的空间投影，区域的开发大多依托各级行政区为基本单元而展开。因此，行政区是一种极其重要的区域类型。将行政区经济从宽泛的区域经济范畴中剥离出来，有助于凸显行政区划对区域经济运行的空间约束作用。

其二，时代背景特殊。行政区经济的凸显离不开特定的时代背景，它是在计划经济时期向社会主义市场经济转轨时期逐渐显现出来的一种区域经济现象。

其三，区域矛盾特殊。在行政区经济的显现时期，区域之间矛盾大量涌现，表现为同级行政区之间和不同层级行政区之间的经济利益冲突。

其四，政府与市场关系特殊。中国的国情和政治制度决定了政府与市场关系的特殊性，即中央与地方政府不断顺应时代发展，不断加强自身改革，吸收消化新的治理理念，在推进中国经济社会发展中充分发挥其积极作用，从而决定了中国行政区经济运行的特殊性。

二、行政区经济的过渡性与长期性

所谓过渡性，是指事物由一个阶段逐渐发展而转入另一个阶段。过渡性其实描述的是处于两种状态之中间状态的一种状态，体现了由量变到质变的过程。既然是处于纵向运行系统和横向运行系统之间的中间状态，必然意味着两者兼有，从而能够很容易得出既可能存在以纵向运行系统为主，也可能存在以横向运行系统为主的论断。笔者从广义和狭义两个方面来理解行政区经济的过渡性。狭义来看，行政区经济特指由计划经济向区域经济一体化转变阶段的区域经济现象。如果说，计划经济与经济区经济(区域经济一体化)位于区域经济运行的两个极端，那么，行政区经济则处于两者的中间状态，它具有过渡性。但多数学者认为行政区经济的终极目标将是中国特色的经济区经济。

广义来看，只要存在行政区，就会存在行政区经济现象。中国的区域经济不可能完全超脱于行政区而独立存在，必然或多或少地受到行政力量的调控，也必然或多或少地带有一定的行政色彩，只不过行政区经济的演化将历经隐态显态隐态的过渡历程。笔者关于行政区经济的狭义理解，其实正是特指行政区经济的显态运行时期。按照这一理解，在纵向运行为主的计划经济体制下，仍然存在行政区经济现象，只不过由于各级行政区及其相应地方政府的利益主体地位被高度抑制，行政区经济现象处于隐态。在高度权威的行政力量调控下，下级地方政府严格遵循上级的行政命令，行政区与行政区之间的协调受到上级地方政府乃至中央政府一盘棋思想的指导，区域经济发展处于规范有序的严格控制之下。而随着社会主义市场经济体制的确立，地方政府的利益主体地位逐渐强化，参与区域竞争的积极性被调动，区域矛盾加剧，使得行政区经济处于显态。到了行政区经济的更高级阶段，行政力量较少干预区域经济运行，市场力量开始成为区域经济的主导，此时的行政区经济将朝着横向运行为主的经济区经济转化。所谓行政区经济将走向经济区经济的论断，笔者认为，这里的行政区经济其实是从狭义角度来理解的。理想来看，在区域经济的漫长演化历程中，随着政府职能转变和管理体制的优化，行政区经济的消极面将逐步趋于终结，而行政区的积极面将自动地融入到社会主义市场经济体制下经济区经济的潮流之中。

三、行政区经济有明显的空间边界效应

如果将一个区域的经济活动看作是抽象的公共物品，那么其所在地方政府就是公共物品的提供者。而公共物品具有三个特征：效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性。当公共物品的空间影响范围(可以理解为公共物品的受益区或者服务区)与地方政府的行政区范围(公共物品的提供区)出现错位时，公共物品的上述属性会加剧行政区经济的消极影响。

倘若缺乏一个区域性的利益协调机制，就会产生搭便车现象。为了尽可能地获得公共物品的正效应，各级行政区则强化壁垒，将公共物品的受益范围紧紧锁定在本行政区内部，使之不至于流失至其他相邻行政区。同理，为了尽可能地规避公共物品的负效应，地方政府又会想方设法地让公共物品的影响范围扩大至其他行政区。可见，无论地方政府提供的公共物品是产生正外部性还是负外部性，其行为选择都是极度利己的，但却是符合经济规律的市场行为。地方政府有福独享、有难同当行为所暴露出来的区域不合作格局，就成为行政区经济封闭运行的典型表现。

上述分析表明，单纯按照行政区来提供公共物品，带有严重的制度缺陷。更何况不同的公共物品有各自适宜的空间组织边界，绝不是行政区所能够应对得了的。毕竟，服务区与行政区属于两个不同性质和功能的空间单元。当两者趋于一致时，公共济往往以正面效应为主;而当两者出现空间错位时，行政区经济的运行则更多地表现出负面效应。对此，要改变之前那种单纯依赖行政区来组织生产生活的固有做法，探索服务区与行政区分离的双层管理模式，按照各自的边界分别进行管理，对特定的公共物品(或服务)进行打包，使相关的服务在适当的边界被成功地内部化。

四、行政区经济的核心主线是区域之间的利益配置

行政区经济现象归根结底是一个利益协调问题，区域经济的本质在于利益。早期的地理学家最早对区域概念进行了界定，认为区域是形态上其内部性质相对一致，而在外部特征上差异很大的地球表面空间，是在自然资源禀赋、经济社会、文化习俗等方面具有某种相同属性特征的地域单位，是地球表面某一特定的空间范围。与地理学注重区域的空间属性有所不同，从区域经济学的视角来理解区域，区域其实是作为一个个利益主体而存在的。对此，刘名远认为区域作为利益主体其实是人类作为利益主体的一种人格化体现。

区域作为独立的经济利益主体，有谋求和实现区域经济利益的权力，同时也有对各种区域经济活动施加约束的要求。照此理解，区域经济的本质在于利益。只要是与特定的利益主体及其利益诉求相互对应的空间范围，皆可被纳入区域的范畴。回顾历史，我国在由计划经济向社会主义市场经济转轨时期，其实也是一个利益分配的重新调整期。在计划经济时期，中央政府高度集权，省级政府虽然是经济活动的一级调控主体，但其相对独立的利益主体地位尚未形成⑦。因此，行政区经济虽然存在，但更多地是以隐态的方式运行。而改革开放以来，在行政性分权和分灶吃饭的财政激励制度下，原有的利益配置格局被打乱，地方各级政府的利益主体地位得到强化。

此时，行政区经济逐渐从隐态走向显态。应当看到，随着社会主义市场经济体制的日益完善，区域矛盾有所缓和，我国开始出现一些跨行政区的区域发展模式。例如，苏州、昆山等地虽隶属江苏省，却主动对接上海，借力发展。对此，有学者认为，只有绝对的城市利益，没有绝对的行政区划⑧。这种跨越行政区的融入发展并非意味着行政区经济理论范式的失效，而是凸显了激活地方利益在克服行政区划刚性约束、实现融入发展方面的重要性。尽管经历了数十年的发展和理论探索，区域利益仍然是理解行政区经济理论的关键线索，也是当前我国行政区经济运行过程中的一个最主要的驱动力量。我国当前的统计体系和地方官员政绩考核体系，仍然延续着经济利益优先的固有思路，这种做法在客观推动国民经济高速增长的同时，也在主观上强化着行政区划对区域经济运行的刚性约束作用，进而使其成为导致行政区经济大量负面效应的根源所在。

五、行政区经济的积极面与消极面

就全局、总体而言，行政区经济的影响主要是正面的。但有学者根据刘君德教授关于行政区经济将走向经济区经济的判定，揣测其突出的是行政区经济的消极影响，而潜在地持有否定态度。这种关于行政区经济只停留于消极面的认识，属于严重的误判。

应当承认，刘教授及其研究团队在提出行政区经济概念之初，确实将研究重点放在行政区经济的消极影响，借以突出行政区划因素对区域经济运行的刚性约束作用。但他自始至终并未否认、并在多种场合反复强调行政区经济在助推区域经济发展方面所固有的积极性輥輯訛，并批评少数学者在引用行政区经济概念时夸大了其负面影响。他对行政区经济之消极面的研究恰恰是在对行政区经济的积极作面予以充分肯定的默认前提下进行的。行政区经济尽管暴露出许多消极影响，但行政区经济理论在强化区域利益主体地位，调动区域发展积极性方面起到了巨大的推动作用。转轨时期我国经济建设取得的巨大成就，恰恰是由于遵循了行政区经济规律，依托行政区政府来推进区域发展，通过财政体制和管理体制的改革，借以充分调动行政区作为区域利益主体的积极性而实现的。

六、行政区经济是局部与整体的对立统一

行政区具有空间层次和行政等级两个相关联的重要特征，是严格按照行政等级体系划分的，呈现逐级相互嵌套的空间格局。表现在空间形态方面，上一级政区是由不同层级和幅度的次级政区全覆盖拼接而成。对于某个特定政区来说，它是上级政区的基本构成单元，同时其本身又由若干个次级政区组成。与之相应，依托各级行政区而组织的区域经济发展格局往往也呈现出相应的空间嵌套特征。高层次政区的经济发展格局离不开诸多次级政区经济发展单元的支撑。因此，行政区经济具有空间层次性，是局部和整体的对立统一。值得注意的是，区域发展中的局部利益和整体利益并不总是趋同。为了追求局部利益，而威胁到整体利益的区域经济发展案例大量存在。甘肃千亿风电基地停摆事件就凸显了区域利益与整体利益之间的矛盾，成为行政区经济现象在国家电网建设领域的负面典型表现。輥輰訛当年为了上马清洁新能源项目, 甘肃等地不惜花费重金，不顾自身难以消化的实际，结果周围省份并不买账，导致多余的电力无处输送，只能眼睁睁地看着大量设备闲置。相关方面各执一词，都有其道理。如果说，甘肃等省份不顾国家能源局风电必须就地消纳的警告，盲目投资建设，算是自食其果的话。而湖北、江西等缺电省份，基于自身利益和价格等因素的考虑，不仅不欢迎新能源，还在大量上马煤炭发电项目，则在一定程度上与国家新能源发展战略背道而驰輥輱訛。省区经济行为威胁到国家利益，不能不说是一个重大隐患。在处理局部与整体的关系时，首先需要保证整体利益，在此基础上，才能谈论局部利益，而不是相反。当然，整体利益优先于局部利益，意味着局部利益会有所牺牲，这需要大局意识和壮士断腕的改革魄力。长远来看，局部利益与整体利益最终会融为一体，局部牺牲终究会有所回报。从行政区经济理论的两面性思想(正与负能量的消长)对照分析，这是一个行政区经济运行所产生的负面影响(破坏力)的典型案例之一。当前，尤其要警惕和防止某些地方可能出现的这种破坏力。

七、行政区经济运行下区划调整中大与小的辩证统一

在行政区经济运行时期，政府与市场、社会多元力量交互作用下，从城市区域规划建设角度看，要求政区空间规模大一点好，以有利于地方政府在较大空间内统筹规划、开发建设，调整经济空间布局与改造旧城区;而从基层政权建设、社会管理，以及方便服务居民群众来看，则要求基层政区的规模小一点好。这是中国转型期政区空间调整的一对矛盾，尤其是大城市、特大城市的区街一级，这种矛盾比较突出。地方政府更多地考虑发展经济，规划建设与改造城区，区划调整的主要取向是采取合并城区(即所谓撤二建一)或兼并近郊县市(撤县市改设区)方式，实现城区空间扩展的目的。但由此带来的新的基层社会(社区)管理单元过大的矛盾，以及传统街区、地名政区文化的丧失和社会不认同等问题逐步增多。笔者认为，当前中心城区区划调整的主要倾向是空间过大，过分迁就地方政府的经济利益，而忽略社会文化效益，必须正确认识行政区划的作用，在调整中注意兼顾大与小的关系，尤其不能把政区调整作为简单的政策工具;区划调整牵一发而动全身，必须综合谋划，全面评估，科学论证，慎重决策。加强市级统筹，转变区、街职能是城区政区体制改革的方向，也是处理好大与小矛盾的关键举措。

八、行政区经济变与不变 的对立统一

新概念的提出和理论框架的构建是一个循序渐进、认识不断深化的过程。在外部环境发生显著变化的情况下，倘若继续停留、沉浸于理论初创时期的认知框架，沿用原有的分析思路，固步自封，理论就会变得生硬，陷入僵化，就不能适应时代的需求。因此，行政区经济理论要持续保持活力与生命力，就必须与时俱进，不断完善和修正自己。从上世纪80、90 年代行政区经济概念提出、理论框架酝酿至今，已经大约过去了30 年左右的时间。中国区域经济发展发生了翻天覆地的变化，经济总量大幅增长，跃升为世界第二大经济体。区域经济发展案例层出不穷，区域协作与区域冲突事件此消彼长。在此期间，行政区经济现象究竟是进一步强化还是有所消解，其背后的逻辑框架和理论范式是否仍然能够适应当前我国区域经济发展的新格局，当前区域经济矛盾与冲突背后的驱动机制是否发生了根本性变化，等等一系列疑问，迫切需要理论工作者予以进一步地解释和阐述。就这一点来看，行政区经济理论就像一个年轻的生物体，时刻处于生长状态，其理论内涵自始至终都处于不断拓展和延伸过程之中。可以说，行政区经济现象及其理论的本质内涵是动态的、不断演进的。正是由于理论认识经历了一个 肯定否定再肯定的认识不断深化和螺旋上升的过程，才显示出行政区经济理论的强大生命力。

九、结论与展望

如今，随着社会主义市场经济体制的建立，行政区划对区域经济的约束作用逐渐从刚性过渡到柔性，区域合作机制不断完善，地方政府之间的合作意愿也日益强烈，区域恶性竞争、重复建设、产业同构问题有所缓解，区域经济协调发展的局面正在形成。然而，我们认为，在上述区域经济发展新的背景下，更要警惕行政区经济现象的负面效应。行政区之间的直接冲突行为可能会有所弱化，但是间接的、隐形的对抗仍然不容小觑。未来的行政区经济之负面影响或许会以一种更加隐态的方式出现，我们仍然要特别预防行政区划给区域经济带来的负面冲击。由于中国国情的特殊性，政区的空间约束仍将长期存在。大到国家层面，类似于风电停摆问题，涉及国家与地方以及地方之间的不合作;小到城市与城市之间，类似于五个城市争夺一片云彩 (稀缺公共物品)问题輥輲訛;甚至在一个城市内部，也存在市辖区之间的断头路问题。輥輳訛总之，行政区之间的不合作案例比比皆是。可以说，行政区经济问题渗透至我国经济社会发展的方方面面。笔者认为，(权力+空间)市场力(封闭力与开放力) =行政区经济发展力。其中，权力、空间与市场的组合，既有可能形成生产力，也有可能产生破坏力輥輴訛。为此，要引入改革力，完善体制机制，加速推进政府职能转变，从经济效益、社会效益和环境效益入手，综合评估区域利益，培育区域意识、大局意识和长远意识。改革力考验着管理者的政治智慧，体现了魄力和胸怀，是一种利他的奉献意识和自我牺牲精神。长远来看，随着行政区经济向中国特色经济区经济的转换，改革者必将从中受益。

今年5 月17 日，习近平总书记在主持召开的哲学社会科学工作座谈会上强调，当代中国正经历着我国历史上最为广泛而深刻的社会变革，也正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。这种前无古人的伟大实践，必将给理论创造、学术繁荣提供强大动力和广阔空间。我们希望，有志于行政区经济研究的专家学者，尤其是广大青年学者积极参与研究、探索，更好地把握时代脉搏，以更加丰富的区域发展案例，对行政区经济的内涵及其理论进行丰富和深化，进一步增强行政区经济理论的鲜活感和生命力，使这一中国特色的理论在指导中国行政区划体制改革实践，推进我国区域经济发展方面发挥积极作用。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn