



第五篇 辖区：体国经野之道

第10讲 跨越行政区经济

唐为

tang.wei@sufe.edu.cn

引例一：国权北路的故事



上海财经大学
公共经济与管理学院

澎湃新闻

要闻 直播 奥运 暖闻 视频 时事 国际 更多



7米路宽，两条车道，下雨积水。如果说这是一条魔都大上海的市政道路，你可能会惊掉下巴。但在一年前，这就是国权北路的现实。作为一条南北连接宝山和杨浦的市政道路，曾经狭窄破旧的国权北路给两区交界区域群众的生活带来诸多不便。



扩建后的国权北路



上海财经大学
公共经济与管理学院



引例二：湖北的高铁站



CCTV 3
网友调侃

“旅客请注意，天门南站到了，请去仙桃市中心的旅客下车；下一站是仙桃西站，请到天门市中心的旅客做好准备！”

▶ 高铁很近，车站很远，怎么办？

@天下湖北

天门市与仙桃市



上海财经大学
公共经济与管理学院



奇怪的高铁站点



仙桃西站

距天门市区 15 公里

距仙桃市中心约 40 公里

到仙桃城区

坐中巴车 80 分钟 票价 10 元

到天门城区

隔着汉江 没有桥 通行不便

制图熊琳琳



天门南站

距仙桃市区 7 公里, 距天门市中心超过 40 公里

到仙桃城区

坐中巴车 11 分钟 票价 3 元

到天门城区

坐中巴车 60 分钟 票价 8 元

到侨乡客运站(天门市外环)

坐 @ 不下湖北

高铁争夺战



- 2009年修建汉宜铁路时，规划在天门、仙桃、潜江三个县级市的中心位置设置高铁站，名为江汉站，但三个地方均不同意，都想要一个离自己城区更近的高铁站。
- 省政府折中在天门仙北建站名为仙桃站。
- 在天门人民努力下，仙桃站改为天门南站，并增设仙桃西站。

高铁里的分割



上海财经大学
公共经济与管理学院



“新建铁路选线应尽量减少对城市的分割，新建车站选址尽可能在中心城区或靠近城市建成区，确保人民群众乘坐高铁出行便利。高铁车站建设要规模适当、经济适用，切忌贪大求洋、追求奢华。”

——来源：《关于推进高铁站周边区域合理开发建设的指导意见》

5月8日
星期二

高铁很近，车站很远，怎么办？

21:39 湖北卫视兴趣课，全区各年龄段的象棋爱好者@天下湖北。

引例三：消失的巢湖市



- 安徽省相关人士认为，此次行政区划调整将有利于加强巢湖流域综合治理，增强可持续发展能力。

根据国务院批复安徽撤销地级巢湖市 设立县级市

中央政府门户网站 www.gov.cn

2011年08月22日 09时56分

来源：新华社

【字体：

大 中 小】

【E-mail推荐 】

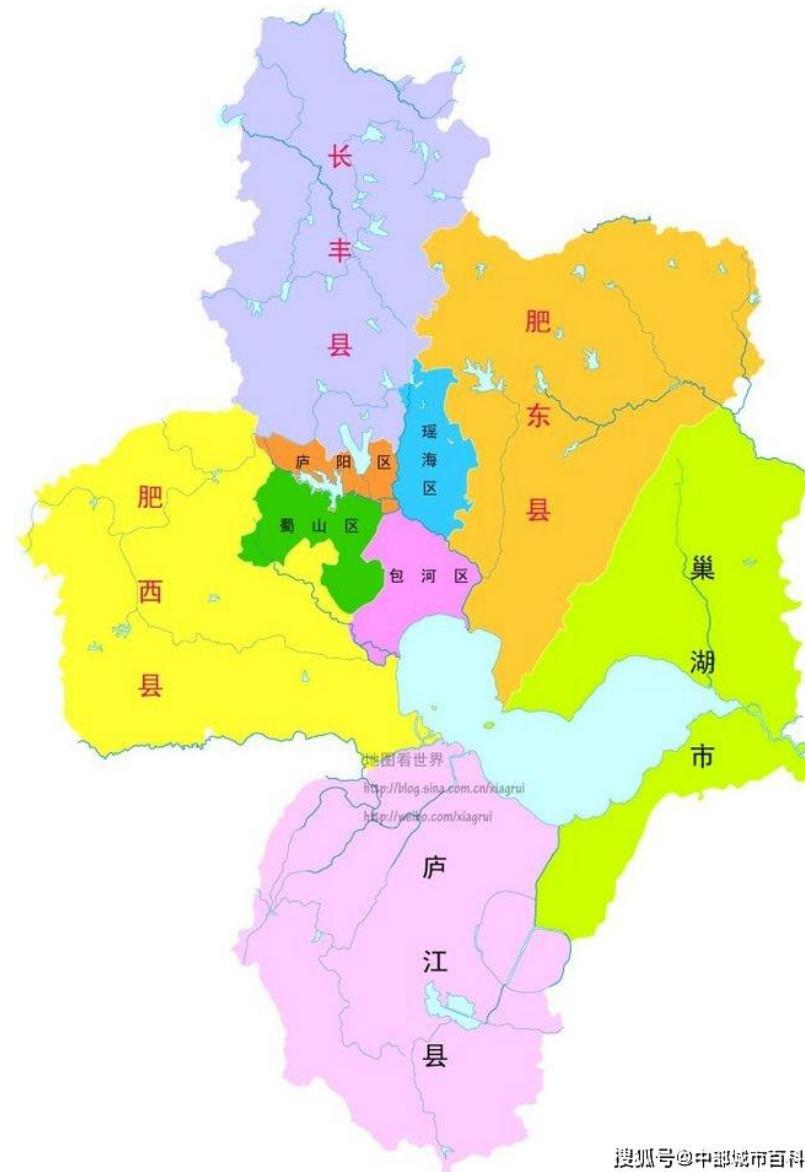
新华社合肥 8 月 22 日电（记者 杨玉华、蔡敏）安徽省 22 日宣布撤销地级巢湖市，并对原地级巢湖市所辖的一区四县行政区划进行相应调整，分别划归合肥、芜湖、马鞍山三市管辖。

此次撤销的地级巢湖市位于安徽省中部，濒临长江，因第五大淡水湖巢湖得名，下辖庐江、无为、和县、含山四县和居巢区。

扩张后的合肥市



- 巢湖成为合肥市的“内湖”



引例四：南京都市圈



- 2021年2月，**南京都市圈**发展规划获国家发改委正式批复，成为中国首个跨省都市圈，覆盖苏皖两省多个城市，包括南京、镇江、扬州、淮安、马鞍山、滁州、芜湖、宣城八市，以及溧阳市和常州市金坛区。
- 南京成为“徽京”？

全面融入南京，马鞍山急了？

原创 孙晓波 中国新闻周刊 2024-04-05 11:31 北京

周刊君说★

“住在马鞍山，工作在南京”

曾经的安徽第三城，要全面融入南京了。

近日，安徽省马鞍山市出台《关于全面融入南京的若干举措》（下称《若干举措》），引发广泛关注。

《若干举措》提出的对接内容包括干部能力提升、产业协同、科创人才、规划对接和基础设施、生态环保、社会事业六个方面，共计26项举措。

对于马鞍山最新动作，当地媒体指出，“全面”是一个重要关键词。据了解，《若干举措》不仅在产业协同、科创人才、生态环保、社会事业等方面要推进深入合作，而且每年还要选派若干年轻干部赴南京“跟班学习”。

本讲概要



上海财经大学
公共经济与管理学院

I. 行政区经济

II. 理论分析

III. 跨行政区协调机制探索



I. 行政区经济的问题与挑战

地区竞争与“以邻为壑”

过度的地方政府竞争



- 边界效应
- 市场分割
- 恶性竞争



上海财经大学
公共经济与管理学院

边界效应



污染的边界效应



上海财经大学
公共经济与管理学院

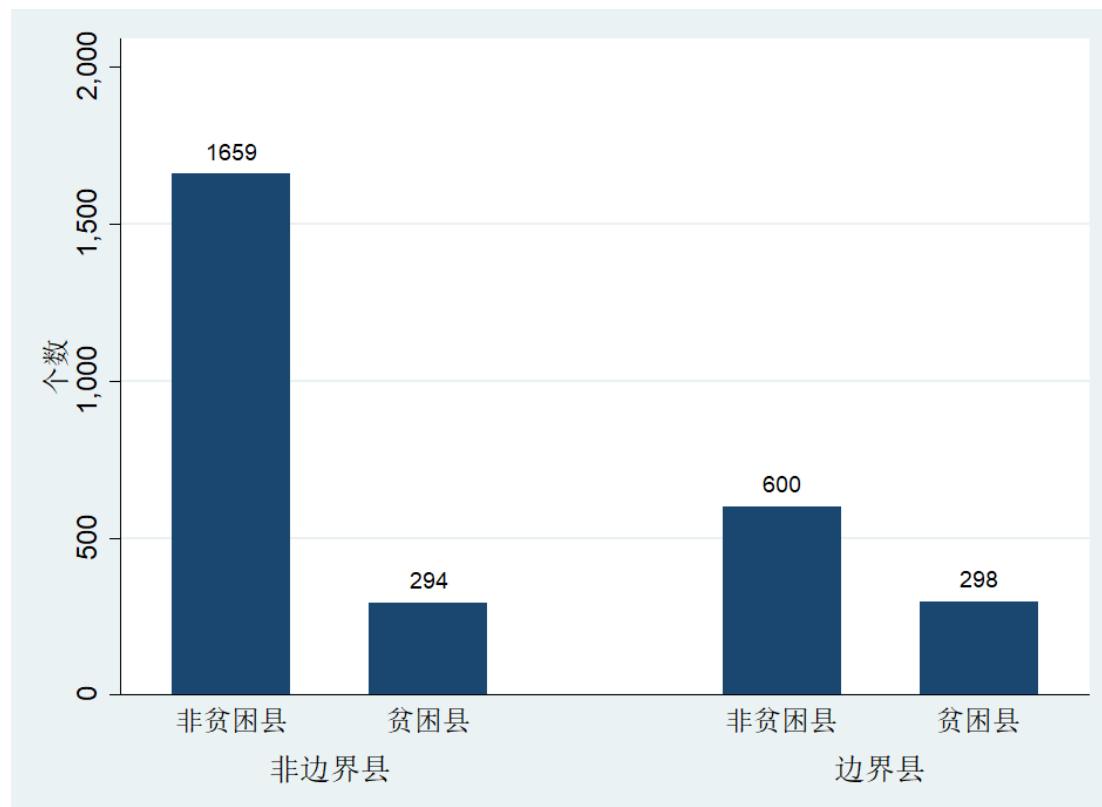


- Sigman (2002) 发现，当一条河流跨域国界，位于国境线上游检测站的污染水平比下游高出40%以上。
- Duvivier and Xiong (2013) 对河北省的研究发现，污染性的企业更多聚集在靠近省界的地区。
- 北京大学蔡洪彬、陈玉宇等学者Cai et al. (2016) 以我国24条主要河流为研究对象，发现位于一省河流下游县的污染性行业比其他县高出20%以上。

省界里的贫困



- 在2012年国务院扶贫办发布的名单中，592个国家扶贫开发工作重点县中，超过一半位于省份交界处，边界县的贫困发生率远高于非边界县；在11个集中连片特殊困难地区中，有10个为多省交界地区。



- “好事不出门，坏事传千里”
- 省道、高速公路在省界地区的密度显著更低
 - 相比之下，由中央政府主导的国道、铁路建设则不存在省界效应



市场分割

上海和湖北间的汽车恩怨



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 1999年上海出台政策，上海产汽车上牌费2万元，所有上海以外生产的汽车上牌费9.8万元
- 拥有东风汽车公司的湖北省奋起反击，对桑塔纳汽车（上海产）征缴额外的7万元，作为“下岗职工解困基金”。



上汽集团
SAIC MOTOR



东风汽车
DONGFENG MOTOR

市场分割与地方保护



表1

八类地方保护形式的评价及排序

	企业问卷		非企业问卷	
	严重程度分值	排名	严重程度分值	排名
对劳动力市场方面的干预	57.7	1	60.1	1
阻止外地产品进入的其他非正式的无形限制	55.7	2	57.3	2
工商质检等方面的歧视	51.0	3	51.8	4
对技术方面的干预	49.7	4	52.6	3
价格限制和地方补贴	47.3	5	50.2	6
直接控制外地产品的销售数量	46.0	6	50.2	5
对外来企业原材料投入方面的干预	44.3	7	47.7	8
对投融资方面的干预	42.0	8	48.8	7

注: 以 100 表示最为严重。分值=问卷调查结果的算术平均。

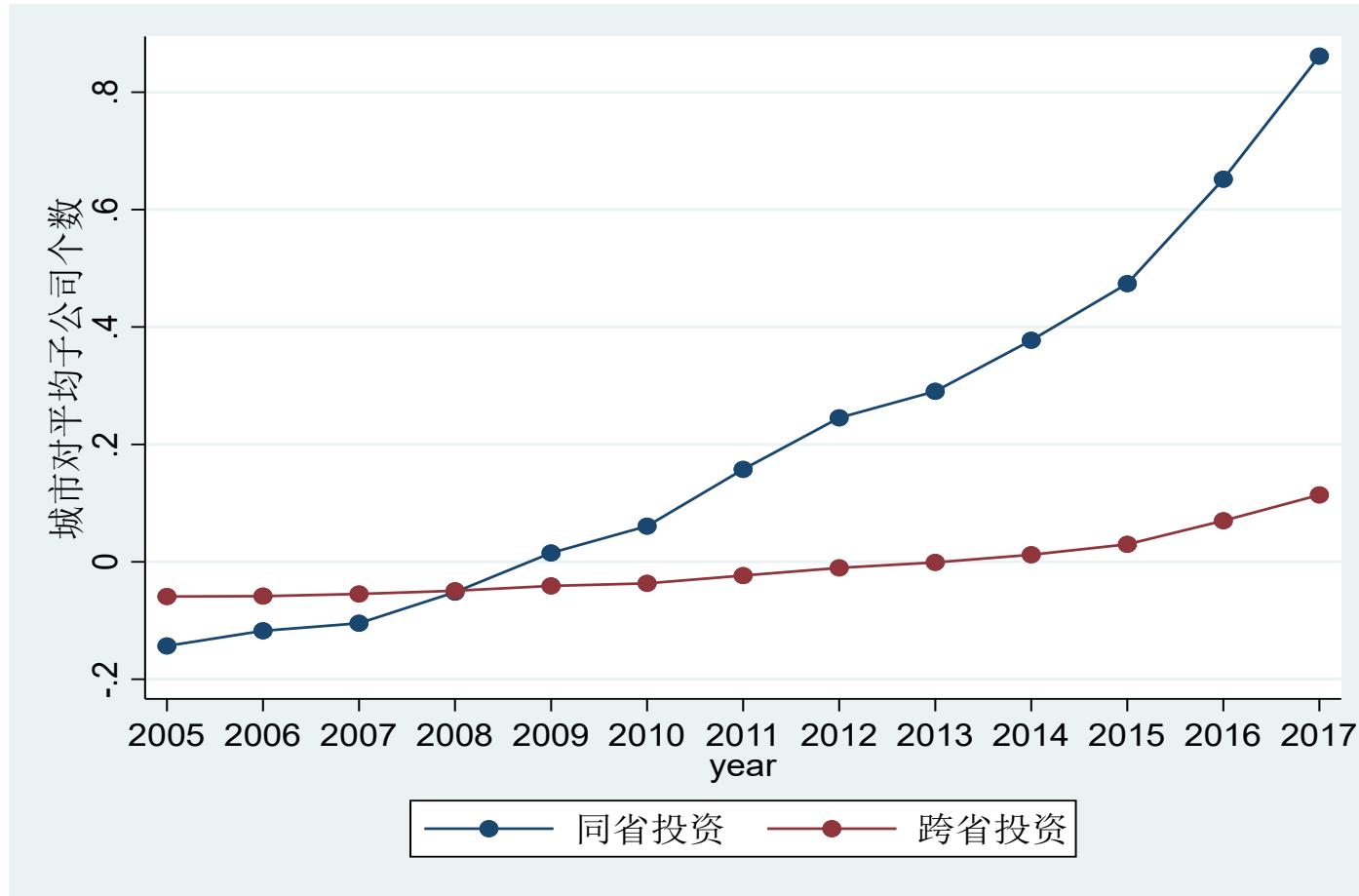
- 李善同; 侯永志; 刘云中; 陈波. 2004. “中国内地地方保护问题的调查与分析.” 经济研究, (11)。

广泛存在的市场分割



- 资本市场：营商环境
- 劳动市场：户籍制度
- 土地市场：尚缺乏全国性的土地市场
- 能源市场：电力市场化改革
- 技术市场：知识产权保护
-

企业投资的边界效应



- 王媛、唐为, 2023, 《交通网络、行政边界与要素市场一体化:来自上市公司异地投资的证据》, 《经济学(季刊)》。

城市群里的市场分割

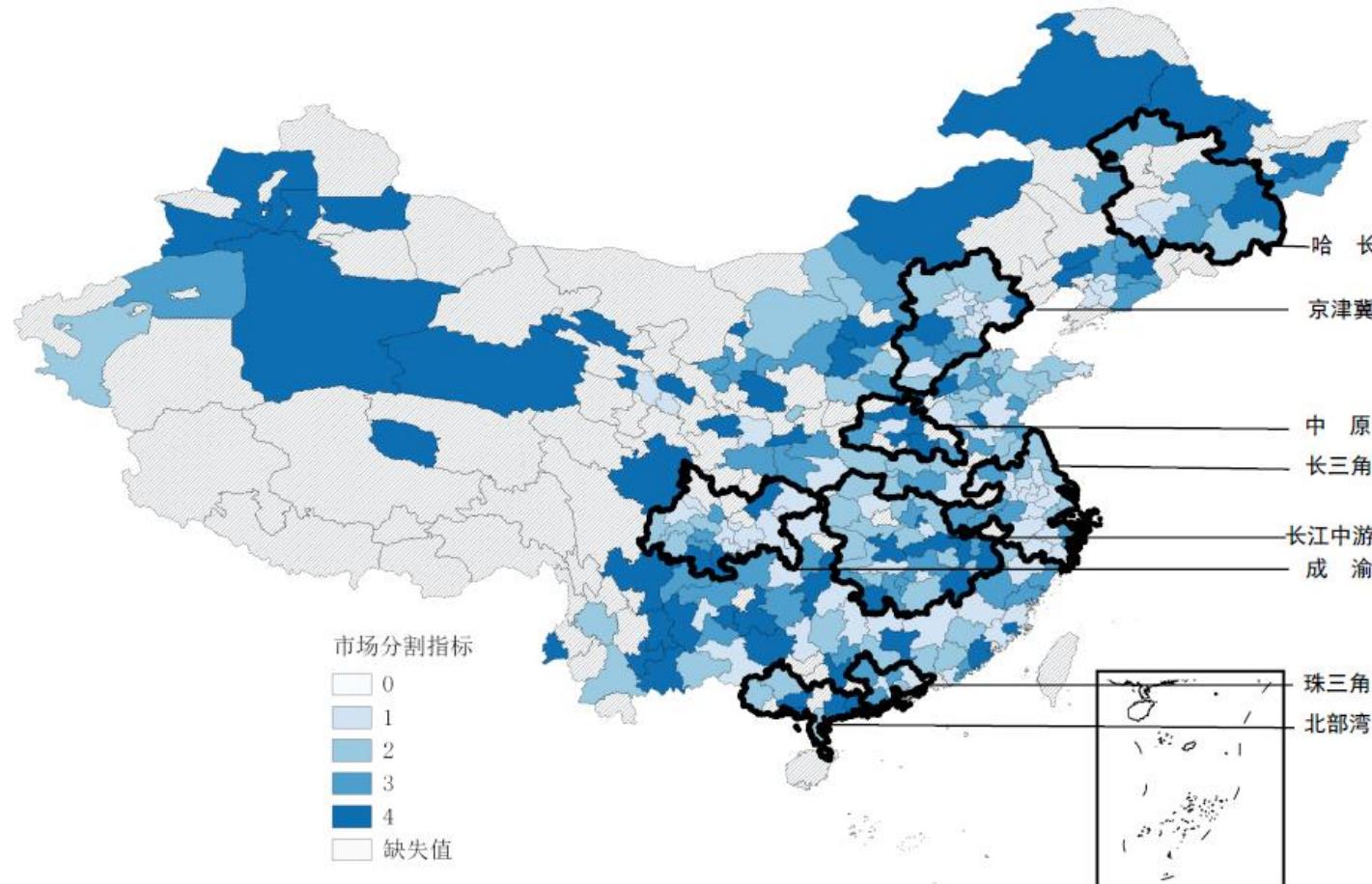


图 4 相邻城市间的市场分割与城市群的划定

注：颜色深度代表各城市与相邻城市（相距 300km 以内）之间的平均市场分割程度，并按照数值大小进行五等分，依数值从小到大得到图例中的数值，颜色越深，市场分割越严重，市场一体化程度越低。黑线部分表示规划城市群的范围。

唐为, 2021, 《要素市场一体化与城市群经济的发展:基于微观企业数据的分析》, 《经济学(季刊)》。

城市群里的市场分割

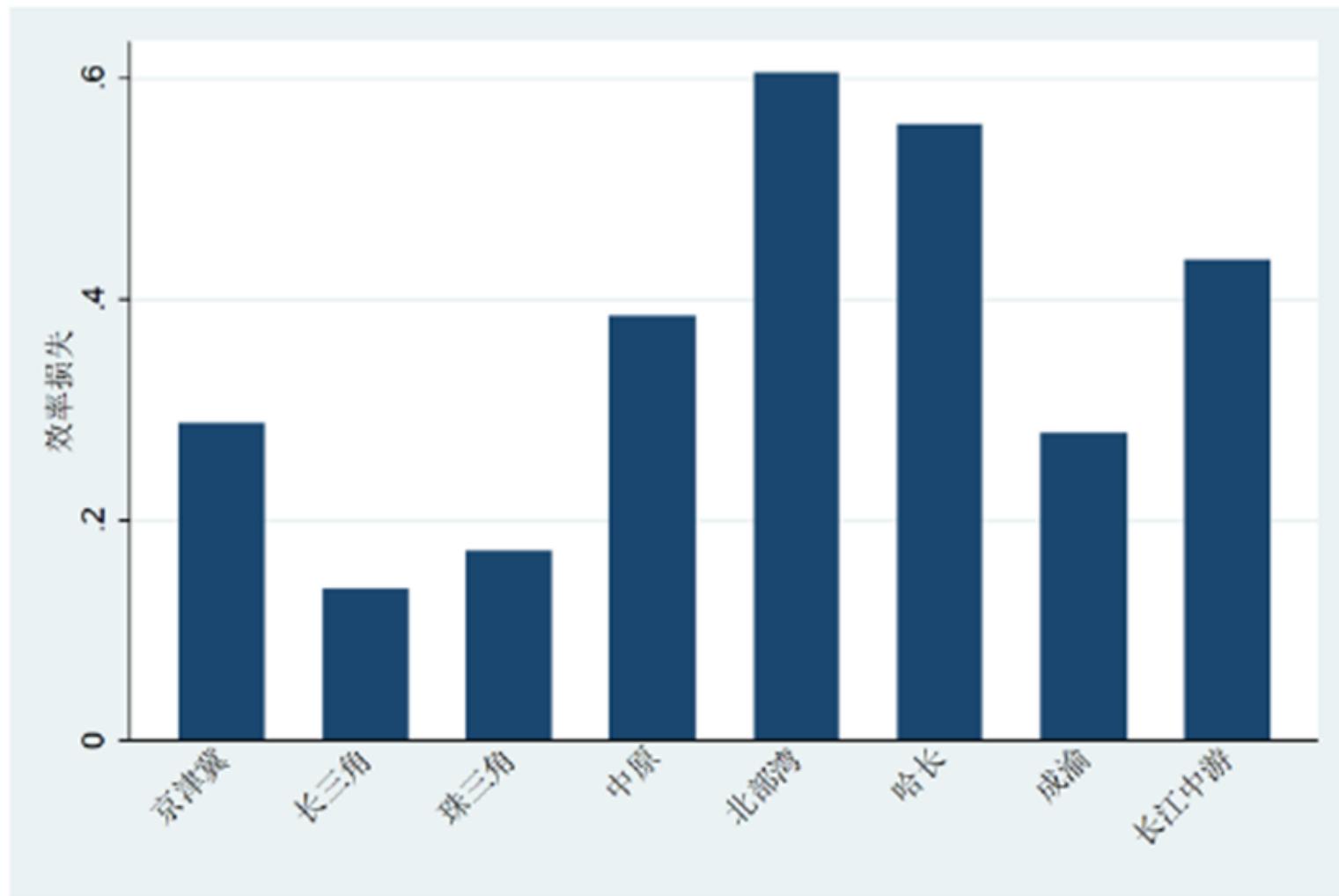


图 2 各城市群市场分割程度比较

唐为, 2021, 《要素市场一体化与城市群经济的发展:基于微观企业数据的分析》, 《经济学(季刊)》。



恶性竞争

招商引资中的“逐底竞争”



- 苏北某地建立“岗位代理”和“末位淘汰”制度，对招商引资工作中排名末位且得分60分以下的乡镇党委书记和区直单位主要负责人实施“原职代理”，继而“降职代理”直至“末位淘汰”。某开发区新年伊始即开展“招商引资”、“项目推进”等竞赛，在全县挑选8名乡镇机关干部到开发区担任专业招商局局长，并“已引进落户亿元以上的工业项目16个”……在不少地方，尤其苏中苏北等地，很多基层干部背负有招商引资硬任务，普遍感觉压力大。

——新华日报：“招商引资竞赛”折射GDP崇拜

资源争夺战



上海财经大学
公共经济与管理学院

河南邓州新野两县发起争夺高铁“保路运动”：官员称像抢孩子

分享到：



2014-11-26 12:08:37

字号： A- A A+

来源：中国青年报

新高铁争夺战：湖北荆州、荆门民间争夺新沪汉蓉高铁

分享到：



2015-03-30 14:37:41

字号： A- A A+

来源：江汉商报等

澎湃新闻

下载APP



疯狂的高铁争夺战：某地十万人逼宫书记市长“争不到就下课”

阳建、苏晓洲、史卫燕、谢樱/新华网

2015-01-26 22:31 来源：澎湃新闻



II. 理论分析

激励与协调的权衡

- 分权的权衡：更多的激励与更少的协调
- 地区间竞争与合作
 - 随着技术变革与生产链拉长，地区间合作的重要性越来越强。

FBI与911的故事



上海财经大学
公共经济与管理学院

BBC

Watch Live

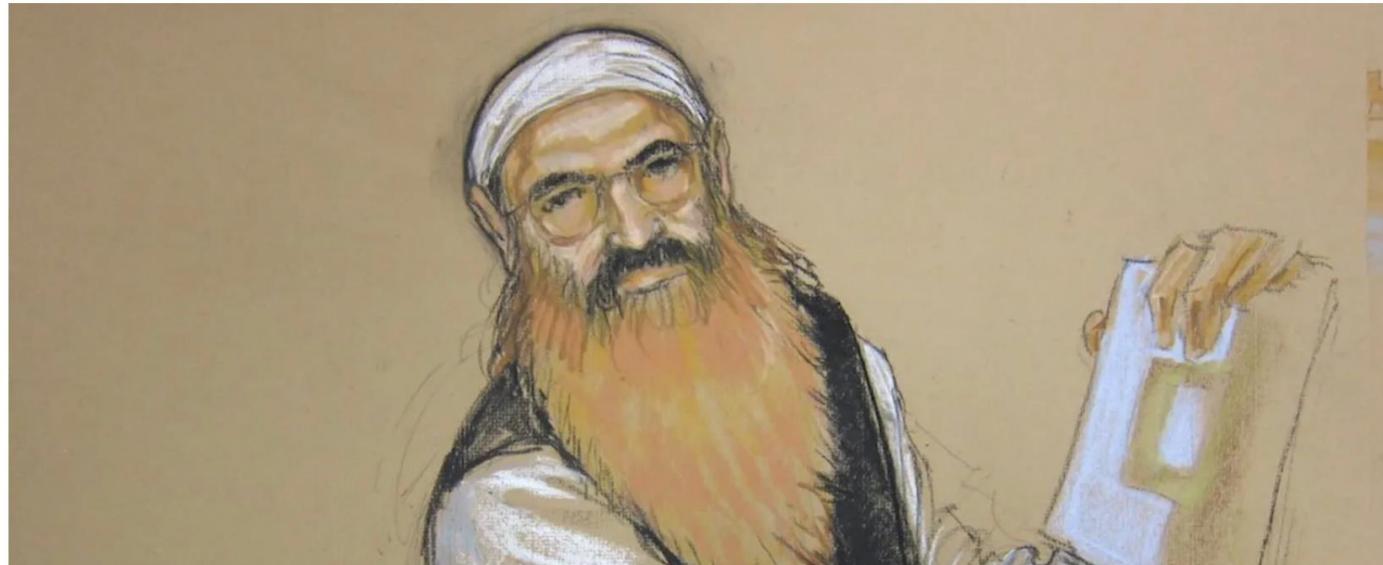
Home News Sport Business Innovation Culture Travel Earth Video Live

Khalid Sheikh Mohammed: How '9/11 mastermind' slipped through FBI's fingers

6 September 2021

Share

By Gordon Corera & Steve Swann, BBC News



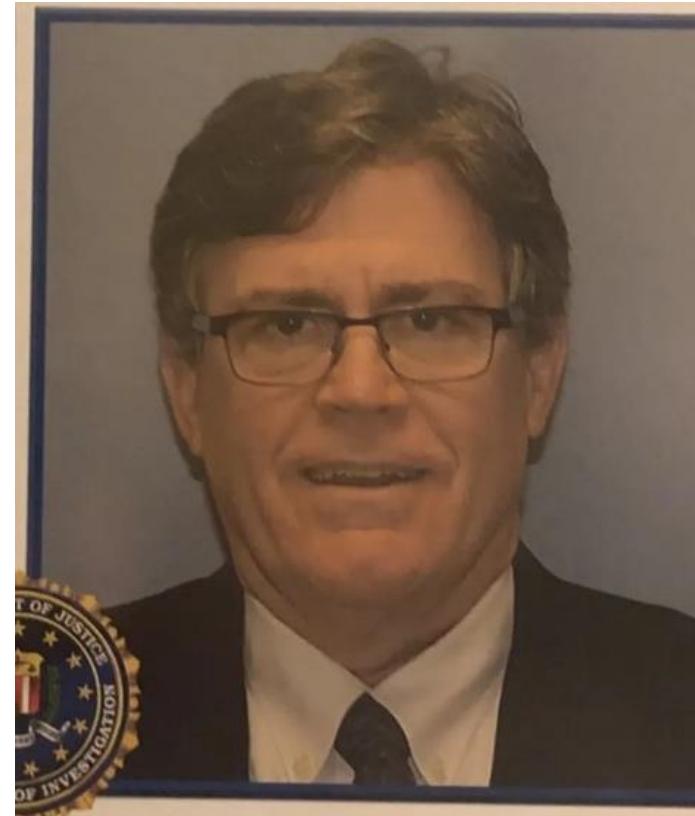
He was my guy!



上海财经大学

公共经济与管理学院

- Frank Pellegrino 是FBI前特工，当在电视上看到911袭击画面后，他想到的第一件事是："My God, it's got to be Khalid Sheikh Mohammed."



FBI里的激励与协调



- 美国联邦调查局（FBI）采取**分权的治理体制**。
 - 这一体制充分利用特工分散化的个人信息，对于良好表现给予充分奖励，在打击个人犯罪方面获得巨大成功
- 分权体制下FBI特工普遍**缺乏合作与协调激励**，导致美国政府未能在911恐怖袭击前及时采取行动。
 - 在处理更大规模的安全问题时，需要所有信息共享，并采取联合行动

- 虹桥机场的货运业务全部转到浦东机场
- 江苏反对：昆山到浦东机场比到虹桥机场多两个小时
- 江苏的反击：无锡硕放机场
- 上海反对，最终国家发改委批复同意

广东机场争夺战



上海财经大学
公共经济与管理学院

财新记者从数名知情人处获悉：广东省国资委近来提议，拟对广州、深圳、珠海三大民用机场进行一体化重组，并交由广东省机场管理集团有限公司（下称广东机场集团）统一管理运营。此间，广东省国资委一度提出设想，“广州已有国际航线，深圳无需再开”。

这一提议招致深圳市政府高层强烈反弹。在深圳方面看来，以行政力量而非市场力量主导机场所合并，无异于重走计划经济老路；如将三大机场管理大权揽于广东省国资委一手，势必导致深圳机场在广深较量中落于下风。

中国（深圳）综合开发研究院副理事长李罗力日前在一场论坛上发言时表示：广东省政府提出的粤港澳大湾区规划，是以广州为核心的发展规划。他不支持用行政合并方式打造粤港澳大湾区航空港。他认为，一体化应是市场一体化，而非市场主体一体化。

商业 | BUSINESS

会融通横贯八荒
——中国（深圳）综合开发研究院院长
李罗力：粤港澳大湾区规划，是以广州为核心的发展规划

广东三大机场重组设想

广州、深圳、珠海三机场彼此独立，广东省政府欲推一体化重组，分合之争引发利益博弈

- 十九大：区域协调发展战略
- 加强协调并非简单建立大一统的行政体制
 - 思考：全国变成大一统的行政区是否可行？
 - 计划经济时代的统收统支
- 未来的政策设计：“在竞争中走向协调”



III. 跨区域协调机制探索

自上而下 vs 自下而上

多样的协调机制探索



- 城市群与都市圈
- 跨地区生态补偿机制
- 飞地经济
- 政府引导基金
- 前提：不改变地方行政区的决策自主性



城市群与都市圈

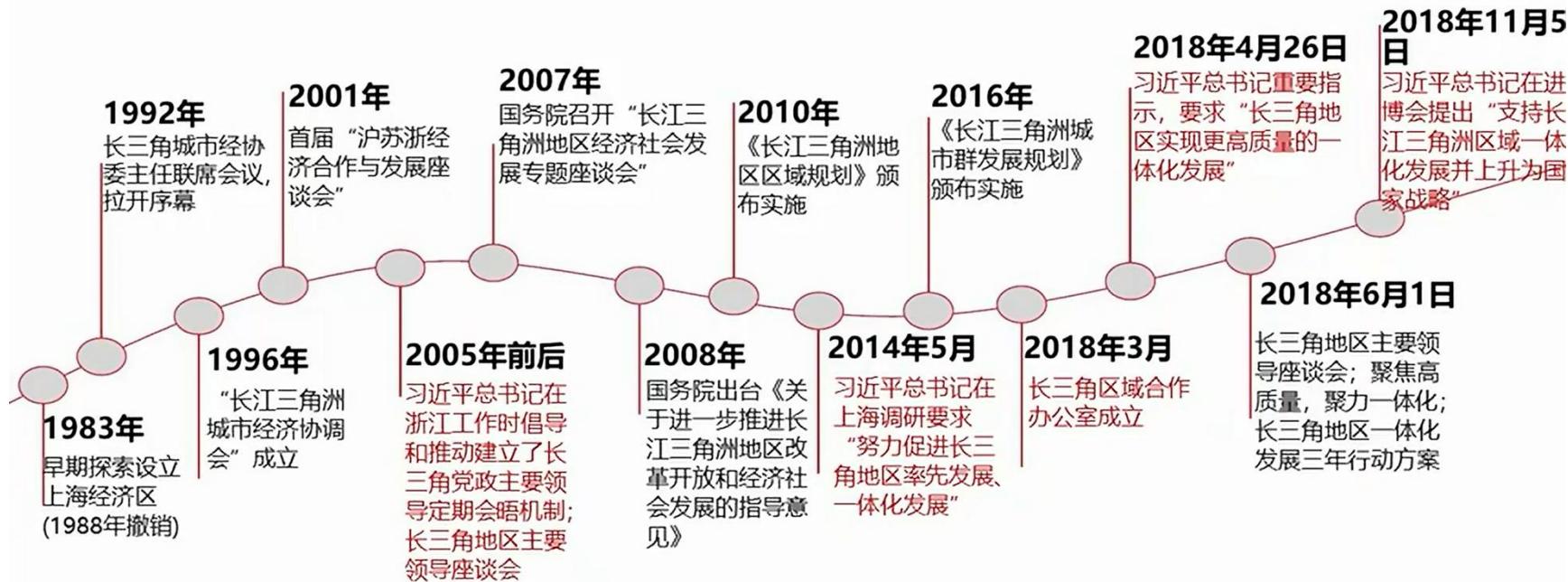
城市群的星期



上海财经大学
公共经济与管理学院

文件名称	批复时间
长江中游城市群发展规划	2015 年
京津冀协同发展规划纲要	2015 年
哈长城市群发展规划	2016 年
中原城市群发展规划	2016 年
成渝城市群发展规划	2016 年
长江三角洲城市群发展规划	2016 年
北部湾城市群发展规划	2017 年
关中平原城市群发展规划	2018 年
呼包鄂榆城市群发展规划	2018 年
兰州-西宁城市群发展规划	2018 年
粤港澳大湾区发展规划	2018 年

改革开放以来的长三角一体化进程





中共中央政治局召开会议 习近平主持会议

2024-04-30 15:04 来源：新华社

字号：默认 大 超大

打印



中共中央政治局召开会议
决定召开二十届三中全会
分析研究当前经济形势和经济工作
审议《关于持续推进长三角一体化高质量发展若干政策措施的意见》
中共中央总书记习近平主持会议

消失的“边界”



上海财经大学
公共经济与管理学院

上海苏州今日正式互通地铁：常规首末班车时间公布，还有大站快车

澎湃新闻记者 陈逸欣

2023-06-24 11:53 来

青浦到吴江只需5分钟！沪苏省际断头路东航路对接康力大道项目今通车

来源：新民晚报 记者：毛丽君 作者：毛丽君 编辑：黄佳琪 2020-11-09 09:42

分享 | A+ | A-

新民晚报讯（记者 毛丽君）青浦区金泽镇杨湾村有不少人家的亲戚朋友，都住在“隔壁”的吴江莘塔地区。以往，要去莘塔，开车往往要绕道G50高速或318国道，比两地间直线距离多出十多公里。今天，随着青浦区东航路工程正式通车，元荡桥横跨沪苏交界的元荡湖，架起两地居民间的直通桥梁，从杨湾村到莘塔地区只需5分钟。

上海嘉定到江苏太仓只需5分钟，省际断头路项目城北路开通

澎湃新闻见习记者 陈少颖 记者 高文

2020-06-28 12:14 来源：澎湃新闻·浦江头条 >



字号 ▾

从交通互联到税收分成



- 财政“分灶吃饭”到“复式灶头”
 - 跨区域投入共担、利益共享的税收征管协调机制
- 长三角一体化示范区的探索
 - 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



长三角一体化示范区



- 2019年11月19日，国家发改委发布《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》
- 共同出资设立**一体化示范区投资开发基金**，统筹用于一体化示范区开发建设
- 对新设企业形成的税收增量属地方收入部分实行跨地区分享，分享比例按确定期限根据因素变化进行调整



上海财经大学

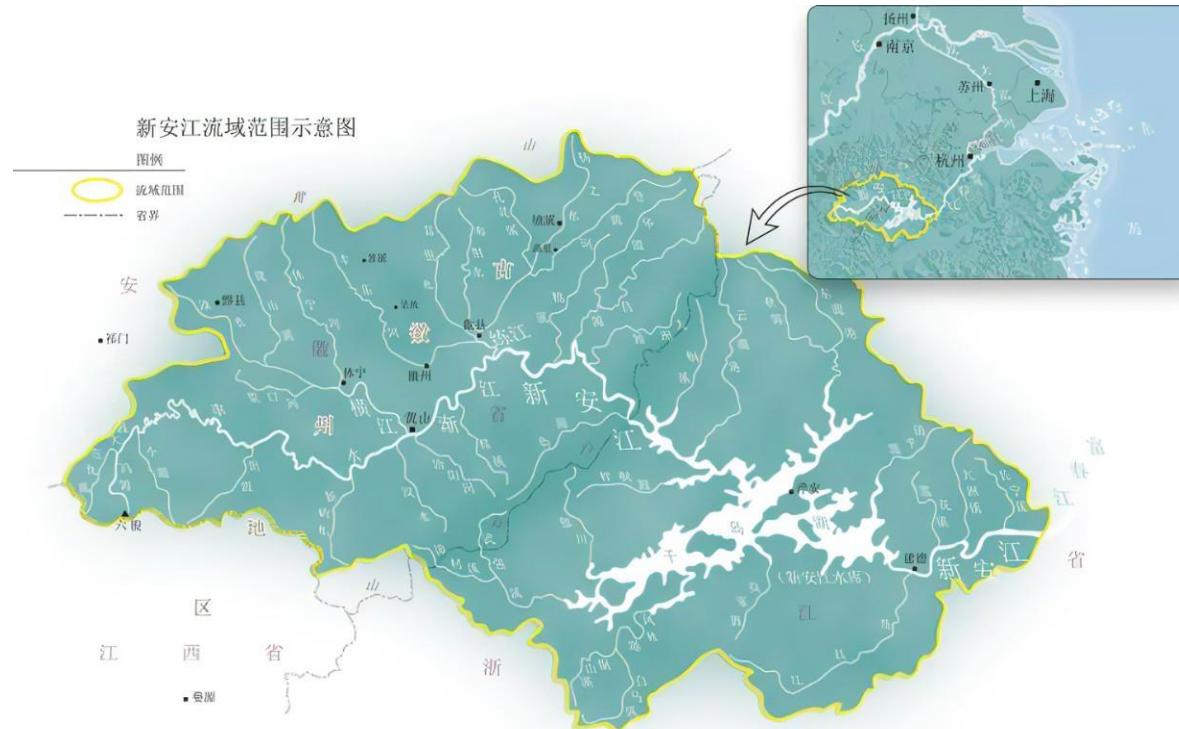
公共经济与管理学院

跨地区生态补偿

新安江的生态补偿



- 新安江，发源于安徽黄山，绵延359公里，流入浙江的千岛湖、富春江，最终汇入钱塘江。
- 本世纪初，上游的一些污水和垃圾也曾肆意进江入湖，导致水质恶化，出现流域性污染。



- 从2012年开始，在国家有关部门协调推动下，上游安徽、下游浙江以3年为一轮，连续完成了3轮生态补偿机制试点。
 - 中央财政每年拨付给安徽3亿元，同时皖浙各拿出1亿元，考核河流断面水质，若达标，浙江这1亿元给安徽；若不达标，安徽这1亿元给浙江。
 - 新安江跨省界断面水质持续稳定在Ⅱ类水，千岛湖水质明显改善。
 - 从“中央推着干”逐步变成“主动要求干”。

- 2023年6月，第4轮试点开启，在国家有关部门指导下，皖浙签署《共同建设新安江—千岛湖生态保护补偿样板区协议》，向资金、产业、人才多元补偿、协作发展新模式升级。





上海财经大学

公共经济与管理学院

飞地经济

- 飞地经济1.0：发达地区主动向欠发达地区建立产业园区
- 飞地经济2.0：欠发达地区向发达地区建立产业园区
- 利益共享：税收、GDP核算等
- 截至2020年，长三角区域内其他城市在上海设立创新飞地共24家，其中浙江省为20家，占84%，2019年设立了16家，占67%。

长三角中的科创飞地



- (1) 温州嘉定科技创新园
 - 跨省飞地
- (2) 诸暨岛—杭州港
 - 省内飞地、地方主导
- (3) 衢州海创园（杭州）
 - 省内飞地、省政府主导

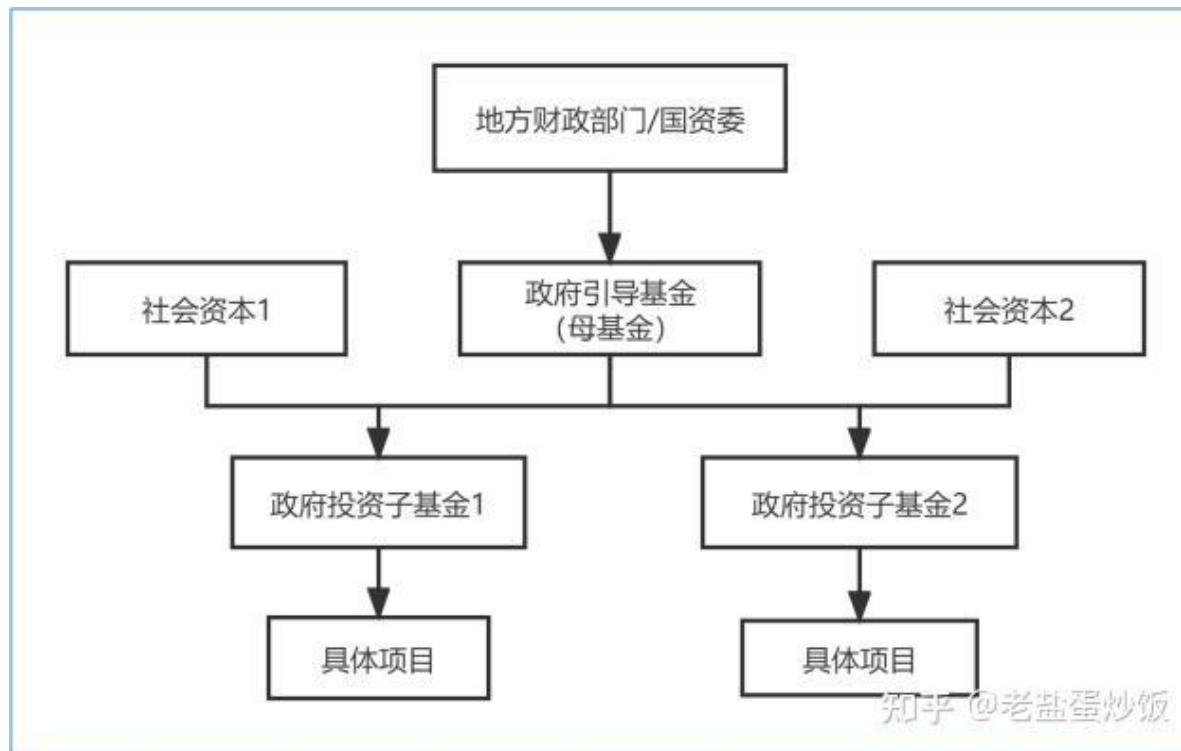


政府引导基金

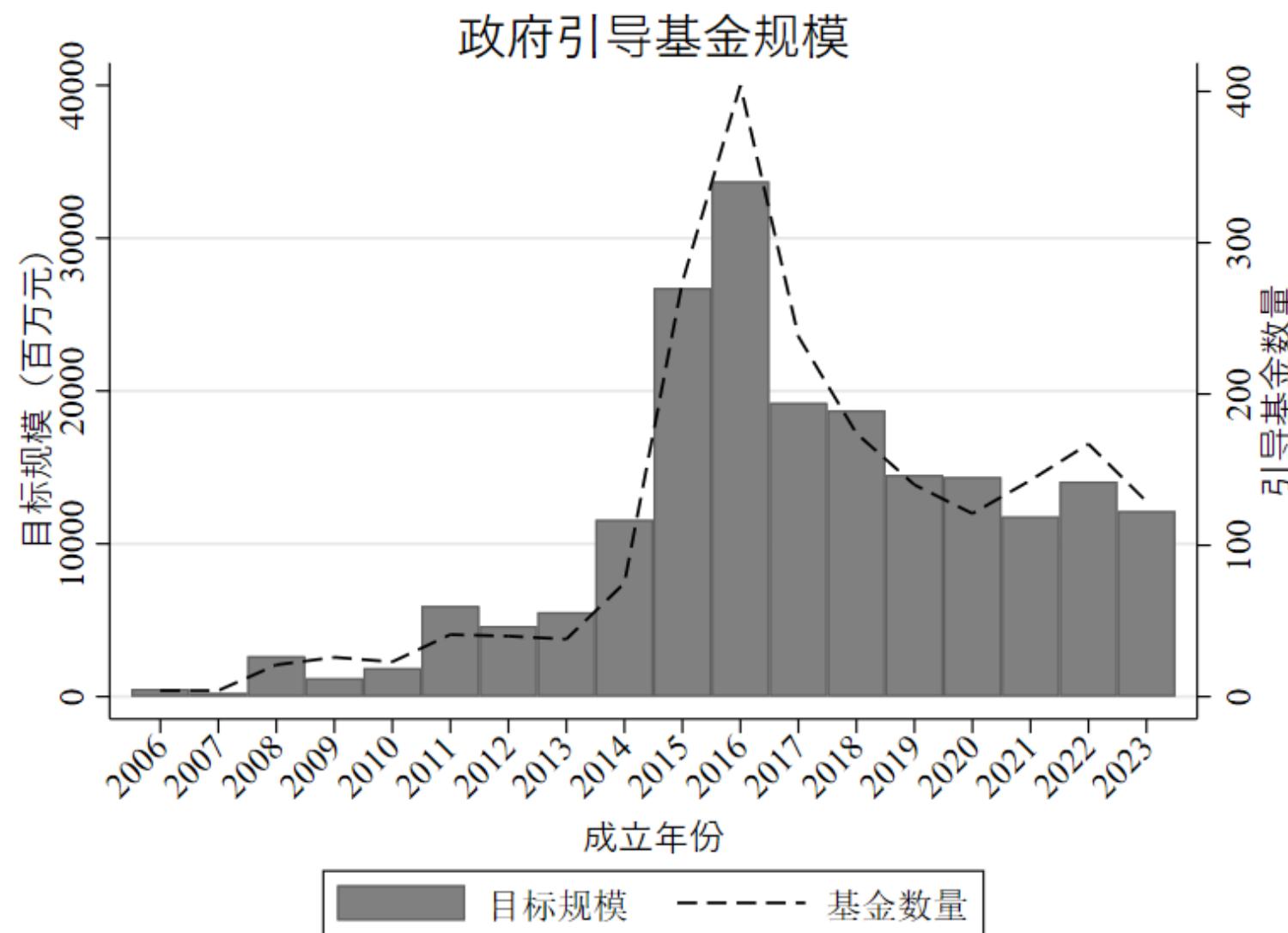
什么是政府引导基金



- 政府引导基金是由政府部门单独出资或与社会资本共同出资设立，体现政府意志，采用市场化运作方式，引导社会各类资本投资于相关产业和领域发展的政策性基金。



我国政府引导基金的发展趋势



- 长三角协同优势产业股权投资合伙企业
(有限合伙) (“长三角一期基金”)
 - 2018年12月，在上海正式落地，共同发起方包括沪苏浙皖三省一市的国有企业、金融机构和社会资本，在跨行政区域、跨不同行业、跨所有制企业间实现了资本合作。

长三角一期基金



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 围绕集成电路、生物医药、人工智能等先导产业，覆盖第三代半导体、基因测序、创新医药、信息安全可信等十多个前沿领域，瞄准国际先进科创能力，助力长三角地区加速形成优势产业集群。



长三角协同优势产业基金签约仪式

长三角一期基金股东



上海财经大学
公共经济与管理学院

1	+ 中国太平洋人寿保险股份有限公司 官网 国有控股	27.7462%	200000	-	27.7462%	2019-06-17	太平洋寿险
2	+ 上海国际集团资产管理有限公司 官网 国有独资	27.7462%	200000	2018-11-23	27.7812%	2018-11-23	上海国际资管
3	+ 安徽省三重一创产业发展基金有限公司 官网 国有独资	13.8731%	100000	-	13.8731%	2019-06-17	安徽投资集团
4	+ 绍兴市城市建设投资集团有限公司 官网 市管国企	6.9365%	50000	-	6.9365%	2019-06-17	-
5	+ 南京扬子国资投资集团有限责任公司 官网 国有独资	6.9365%	50000	-	6.9365%	2019-06-17	扬子国投
6	+ 上海城投(集团)有限公司 官网 市管国企	4.1619%	30000	-	4.4771%	2019-06-17	上海城投
7	+ 上海机场投资有限公司 官网 国有独资	4.1619%	30000	-	4.1719%	2019-06-17	-
8	+ 上海临港经济发展集团科技投资有限公司 官网 国有全资	4.1619%	30000	-	4.1619%	2019-06-17	临港集团
9	+ 上海临港新片区道禾一期产业资产配置股权投资基金合伙企业(有限合伙) 私募基金	2.7746%	20000	-	2.7746%	2021-12-31	道禾投资
10	+ 上海静股权投资基金管理有限公司 官网 国有独资	1.3873%	10000	-	1.3873%	2019-06-17	-
11	+ 上海国方私募基金管理有限公司 官网 执行事务合伙人 私募基金管理人	0.0999%	720	2018-11-23	0.0999%	2018-11-23	国方创新
12	+ 上海渣方汇商务咨询合伙企业(有限合伙) 官网	0.0139%	100	-	0.0139%	2019-06-17	-

- 长三角G60科创走廊科技成果转化基金总规模100亿元，首期规模20亿元，松江区认缴出资3亿元，嘉兴市、杭州市、金华市、苏州市、湖州市、宣城市、芜湖市、合肥市各认缴出资1亿元。



G60科创走廊



上海财经大学
公共经济与管理学院

3.0版长三角G60科创走廊



- 跨区域协调机制的关键在于利益分配机制的清晰
- 长三角一体化示范区的实践
- 政府引导基金：市场化的利益分享机制



自下而上VS自上而下

自下而上vs自上而下



- 自下而上：充分保障各行政区的自身利益
- 自上而下：最大化政府间协调力度
 - 长三角城市群 vs 京津冀协同发展
 - 长三角城市经济协调会与京津冀协同发展领导小组
- 区域协调发展：自上而下与自下而上的最优组合

中央区域协调发展领导小组



- 党的十八大以来，习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动了一系列区域重大战略。
 - 包括京津冀协同发展、长三角一体化、长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展、粤港澳大湾区建设、海南自由贸易港等。
- 二十大之后，党中央决定把这些重大战略领导小组合，并为“**中央区域协调发展领导小组**”来统管。
 - 办公室设在国家发改委。
- 中央区域协调发展领导小组今后将统一管理京津冀协同发展、长三角一体化等重大区域发展战略。

全国统一大市场



上海财经大学
公共经济与管理学院

新华社北京4月10日电

中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见 (2022年3月25日)

建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。为从全局和战略高度加快建设全国统一大市场，现提出如下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，全面深化改革开放，坚持创新驱动发展，推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，充分发挥法治的引领、规范、保障作用，加快建立全国统一的市场制度规则，打破地方保护和市场分割，打通制约经济循环的关键堵点，促进商品要素资源在更大范围内畅通流动，加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场，全面推动我国市场由大到强转变，为建设高标准市场体系、构建高水平社会主义市场经济体制提供坚强支撑。

全国统一大市场



上海财经大学
公共经济与管理学院

- 在新的国际国内形势下，建设全国统一大市场，构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，关键在于打破市场分割与行政区经济。
- 未来的辖区改革：从竞争走向协调。