改进和完善我国区域经济合作机制的思考

● 王维平

(兰州大学 国际政治系, 甘肃 兰州 730000)

〔内容提要〕 本文从四个方面分析了完善我国国内区域合作机制的必要性和迫切性;提出了区域合作机制的六大构成要素;论证了区域合作机制的运行条件和内在机理;在论述过程中,提出并分析了改进和完善区域合作机制的政策建议。本文认为,改进完善国内区域合作机制,实现经济活动真正向区域功能的转变,是区域协调发展,冲破地方封锁,完善市场经济体制、深化各方面改革的客观要求和必然趋势。

〔关键词〕 区域经济;区域合作;合作机制

〔中图分类号〕F061.5 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-3637(2004)01-0061-04

一、改进和完善我国区域合作机制的必要性和紧迫性

1. 改进和完善区域合作机制是缩小区域差距的需要。

缩小区域差距是发展西部大开发战略的根本性目标。改革开放以来,特别是近年来,随着我国东中部地区发展速度的提升,虽然西部经济发展的步伐也在加快,但西部与东中部的发展距离有不断拉大的趋势。虽然由于自然地理环境和基础条件等因素使得东中西部发展水平不可能完全一致,但任凭差距拉大,将不利于东中部地区的进一步可持续发展,不利于民族团结和社会稳定,不利于宏观经济的平衡,不利于21世纪整个中国经济的腾飞。

西部大开发,首先需要西部地区的政府和人民转变观念,克服等、靠、要思想,立足解放生产力,发掘潜力,奋起直追,抓住机遇,艰苦奋斗,这是西部开发得以成功的基础,但这还远远不够。西部开发需要东中部的大力支持,这种支持,不可能再像计划经济时代那样,用无偿调拨物资的办法,也不可能再像过去那样,仅靠中央政府源源不断的优惠政策,仅凭东中部对西部的道义支持也不能从根本上解决问题。在我国已基本完成向市场经济体制转轨的新的历史条件下,“逆市场经济运行”的办法既违背经济规律,也会挫伤东中部地区进一步发展的积极性,怎么办?需要通过中央政府的区域政策创新建立一种互惠互利、优势互补、相互制约、共同发展的新机制,用制度创新的办法来谋求区域经济的协调发展。这种制度创新就是完善区域经济的合作机制。

2. 改进和完善区域合作机制是扩大对内开放,破除地方保护主义的需要。

有区域就有区域利益,有区域利益就有区域利益保护的要求,有区域利益保护的要求就会产生地方保护主义的倾向和措施。实事求是的看,地方保护主义具有两重性,它一方面反映了各级地方政府发展地方经济的必然要求和作出的实际努力,另一方面又导致地区之间无序竞争,争投资、要项

目,重复建设、价格大战等恶性竞争的混乱局面。多年来,地方政府和中央政府之间、各地方政府之间实际上一直在进行着政策博弈,以求得地方经济的更多发展空间。

从各级地方政府来讲,地方保护政策是维护区域经济利益,谋求区域经济发展的无奈选择。“公用地悲剧”不可避免地发生着。究其根本原因,不在于各地方政府是否具有顾全大局的“一盘棋”思想,而是对区域经济利益追求和整体目标追求的必然结果。因此,只凭中央政府三令五申的规戒,不可能从根本上消除地方保护主义的弊端。怎么办?需要建立一种既有制度约束又有利益驱动作用的区域合作机制。

3. 改进和完善区域合作机制是维护经济秩序,完善市场经济体制的需要。

地方保护主义的最大危害还不在于其恶性结果,而在于它对市场经济体制的抵制和阻碍作用。市场经济体制要求实现产品的社会化、劳动的社会化和资本等生产要素的社会化,实现生产要素的合理有序流动和科学经济配置,要求打破各种地方封锁和拆除各种“土围子”,要求打破地区限制实现合理的区域分工格局,要求变地方经济为区域经济。地方保护主义从根本上说是对市场经济体制的否定和排斥,它保护落后,抵制先进,使资源的市场配置变成行政配置,使市场经济变成市场不经济,它只顾及一时一地的经济利益而不考虑长远的区域经济利益。地方狭隘利益的驱动,导致重复建设、盲目投资,使任何合乎规律的经济行为都变成有可能违背经济规律的主观行为;地区封锁导致市场空间狭窄,无序的恶性市场混战必然不可避免,最后发展到相互厮杀和自杀性的价格大战,使市场价格这个商品价值的精神丧失殆尽;地方保护变成对非法经济活动的无端袒护,假冒伪劣、坑蒙拐骗,使市场的法制环境遭到破坏;这一切最终导致的结果就是大批企业陷入困境,加之个别地方政府对这些企业不顾经济原则的竭力扶持,这种状况竟然能维持下去,开始新一轮恶性循环,这一切已成为经济生活中的顽症。

在我国进一步完善市场经济体制的过程中,地区封锁、

地方保护已成为对市场机制的最大威胁。这是一种既在表面上利用市场机制又在深层次上破坏市场机制的十分有害的东西。为了将地方保护主义的危害减少到最低程度,为了推进市场经济体制的建立,有必要完善既有利于市场经济原则发挥作用,又有利于发挥地方政府发展区域经济积极性的机制,这就是区域经济合作机制。

4. 改进和完善区域经济合作机制是应对改革攻坚形势的需要。

我国的国有企业改革、农村改革、金融体制改革等各项改革都正在向纵深发展,而且进入了一个攻坚阶段,传统经济体制的顽症已经成为困扰我们宏观、微观经济稳定和发展的瓶颈。各自为政、相互封锁是改革难以深化、问题积重难返的重要原因;扩大交往、拓展空间是解决改革难题的重要途径。

马克思和恩格斯将生产力的发展和交往的扩大看作新社会制度的两个不可或缺的必要条件。他认为,冲破了“狭隘地域性的存在”的“人们之间的普遍交往”是生产力发展的结果和前提。应该看到,将现存的地方经济改变为真正意义上的区域经济已成为深化改革的关键和前提。经济改革需要时间,也需要足够的空间,唯有经济合作关系的延伸才能为改革赢得回旋余地,赢得空间。由于行政区域与经济区域的矛盾不是一个能很快解决的简单问题,所以,完善区域经济合作机制,用新的区域政策和规范的制度性安排推进区域经济的有效合作,是深化各方面改革的现实选择。放眼世界经济,有许多难题都是通过国际合作机制来解决的,我们当然可以借鉴。

5. 改进和完善区域经济合作机制是适应“引进来”和“走出去”战略的需要。

将“引进来”和“走出去”相结合是参与全球经济竞争,维护国家经济安全的战略决策。无论是引进来还是走出去都需要我国的企业做强做大,需要区域经济实力的增强。在对外开放条件下的国内国际两个市场上的竞争对手多半是那些有极强实力的外国跨国公司。由于自然地理和历史条件差异,加之长期的地区封隔和地方保护,我国的区域间经济实力很不平衡,在应对开放条件下的竞争时,亟需用经济航空母舰或联合舰队去国际市场经济的大海中拼杀。中国的企业实际上面临着“起点不一致,而终点却一致”的生死竞赛。如果国内各地区之间还是各自为政,相互排挤,内耗严重,就会在全球竞争中失去主动权和竞争力,最后丧失的是整体的竞争力,对哪个区域的发展都不利,无论是发达地区还是西部欠发达地区。因此,完善区域经济合作机制,通过区域联合一致对外,是增强我国在开放环境下竞争能力的客观要求。

二、我国区域合作政策的变迁与局限

在市场经济条件下,社会劳动地域分工与经济主体追求地区比较利益必然导致区域经济竞争与合作。改革前的几十年,我国实行的是计划经济体制,企业与地方缺乏追求地区比较利益的动力和发展地方经济的热情,尽管20世纪50~60年代中央曾组织过地区经济协作与支援活动,并为此

划分了6大经济协作区,但这种类似搞运动的办法既不能持久,又不能从根本上解决问题。

改革开放初期的1979年,国务院提出了区域合作的16字方针:“扬长避短、发挥优势、坚持自愿、组织联合”,并于1980年作出了《关于推动经济联合的暂行规定》以地区间余缺物资调剂和技术、资金协作为主的区域合作开始兴起。1984年,《中共中央关于经济体制改革的决定》提出在对外开放的同时对内开放的要求,并归纳了新的16字方针:“扬长避短、形式多样、互利互惠、共同发展”。各种以经济技术协作区、协调会、联席会、经济网络等为名的松散型区域经济合作组织发展到100多个。

1986年,国务院颁发《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》,对区域合作的一些具体问题作出了明确规定。1991年制定的“八五计划纲要”又提出了“以省、区、市为基础,以跨省、区、市的横向联合为补充发展经济协作区;提倡经济上较发达的沿海省、市与内地较不发达的省、区开展经济联合”的要求。在这一阶段,区域合作组织内部机构设置、合作手段与内容等不断得到完善。

从1992年以后,随着我国经济发展速度的加快,区域经济领域出现了极为矛盾的现象,一方面是区域经济合作发展较快;另一方面是区域冲突严重加剧。中央不得不做出规定和要求,推进区域合作的规范化。应当承认,特别是改革开放20多年来,在中央宏观区域政策的引导下,我国的区域经济合作关系发展很快,成效显著。

但是,过去的区域合作政策的局限性是显而易见的。一是区域合作政策行政角度的要求多,制度性的安排少;二是区域合作始终未能摆脱道义上的约束,利益机制的激励少;三是区域合作关系的规范化、科学化不够,形式上的规定多,实质性的约束少;四是区域合作的相关配套政策供给不够,使地区间的竞争关系和协作关系出现严重的不对称;五是区域政策未能根据区域经济发展的新情况及时予以调整,应对措施不够;六是区域合作政策的政策目标的重点问题、重点区域、重点领域不够明确。

在西部大开发宏观区域政策实施之后,在全面建设小康社会的进程加快之后,在重要的战略机遇期明确之后,在加入世界贸易组织以后的新条件下,在应对改革开放新形势的情况下,区域合作问题已成为关系到扩大内需、增加就业、保持经济发展速度和质量、缩小地区差距、部门差距、阶层差距等重大问题解决的关键。急需在总结过去多年区域合作政策效应的基础上,实现区域合作机制的完善和创新。

三、区域经济合作机制的构成要件

多年以来,我国不同区域在中央的宏观区域政策的协调下,通过制定和采取某些程序、规则和组织制度来调节、控制和管理区域间的相互经济关系,取得了一定的成果。总结区域合作的经验,完善区域经济合作机制应该考虑到以下几个要素的健全和配套。

1. 区域经济合作政策。

区域经济合作政策是中央发布的规定和规范区域经济合作关系的权威性的指令或指示。它的使命是引导区域合

作向纵深发展,并实现区域合作关系的规范化、有序化、制度化。区域经济合作政策是宏观区域政策的有机构成部分,它的主要功能就是引发和规范区域合作。关键在于区域经济政策要谋求不断的创新,包括政策手段、政策目标、政策过程、政策内容、政策能力等方面的创新,以适应已经发展变化的经济实践。

2. 区域经济合作组织。

区域经济合作组织是在一定章程或规则的引导下,由一组权利和义务的约束和激励所形成的,国内跨地区、跨部门、跨行业的实体型或松散型的组织机构。这种组织应当有自愿形成的也有按规定形成的、有实体型的也有非实体型的。必须有工作目标和任务的具体要求,否则这类组织就会成为一种摆设。区域经济政策创新的一个任务就是要对这类组织作出明确的安排,使之有一定的对区域经济活动的协调权,比如可以在已有区域合作的基础上,形成一种区域经济的中央和区域合作组织的双重协调模式。构建新型的区域经济合作组织势在必行。

3. 区域经济合作章程。

区域经济合作章程是按照区域经济合作政策的要求,将权利与义务相结合而形成的,由区域经济合作方共同制定并认可的,规范区域经济合作关系和规定区域经济合作目标、手段、方法、途径、内容的一套制度性规范的总和。它对区域经济各合作方具有约束力和保障力。章程是一种契约,是联结区域经济各不同主体的利益关系的最重要的纽带和桥梁。章程的质量好坏决定着组织的生命力和作用的大小。借鉴国际合作机制理论,国际政治经济学专家基欧·汉和奈认为,国际政治由一个水位均等的大湖泊变为被许多堤坝和闸门分割的河流。堤、坝和闸门把不同水平间的河流既相互隔开又相互连接。建立合作制度的设计师们既要考虑到整条大河整体能力,又要根据不同河段的水平和能力分别进行精心设计。对区域合作章程的设计就是对区域合作制度的设计。应该总结我国各类区域合作组织的运行模式,制定区域合作的新规定和新章程。

4. 区域经济合作项目。

区域经济合作项目是按照市场经济的要求,按照专业化分工和合作的原则,将一些重大项目由几个经济区域协作承担。这类重大项目,一般涉及基础设施建设、生态保护和建设、重大的科研开发项目、重大的工程项目和一些新兴产业的国家投资项目等。这类项目的安排从一开始就应考虑区域联动效应。通过这些项目的组织和建设,积极培植区域合作区和区域合作企业,有利于从根本上打破地方经济的狭隘限制。鼓励各种所有制的企业参与跨区域的经济合作项目,将产业关系链条伸展到不同区域,使区域合作建立在市场经济的内在利益联系之中。

5. 区域经济合作特区。

可以考虑试行设置区域经济合作特区制度。区域经济合作区可以有两种选择,一种是“嵌入式区域合作区”,另一种是“地缘式区域合作区”。前者是指在中央政府的周密决策下,选定某些经济发达省区,直接接管欠发达省区的个别

县区,接管时间30年左右。后者是指在中央的同一协调下,在几个行政区的接壤地建立和一定产业相关的合作开发建设区,以此作为推进区域经济联合的桥头堡。这种合作区的实验有可能成为拉动区域合作,推动区域经济互动的有效力量。

6. 区域经济合作指标。

推动区域经济合作,还必须改变现有的政绩评价指标体系,因为政绩评价指标实际上是一种行为导向,它引导着各级政府的决策。在现有的行政管理体制下和干部制度下,政绩评价指标实际上是各级领导施政目标和工作重点的指示器。在这种情况下,改变或调整现有的政绩评价指标,将区域经济合作成效作为政府政绩评价指标之一,如采用经济发展区域相关率指标,对内开放度指标,区域合作项目指标等作为评价政绩的必要标准,有利于从根本上形成区域合作的激励机制,鼓励各级政府将扩大对内开放,加强区域联合作为重要的工作目标,从而有效地推动区域合作关系。

四、区域经济合作运行机制的改进和完善

在区域经济活动中,合作是有风险的,风险来自两个不对称,一是信息不对称;二是利益不对称,区域经济合作是一种互动行为,互动是有条件的,条件由两个内容组成,一是要有合作动力,二是要有对非合作行为的约束。以上四个方面构成了经济合作机制顺利运行要解决的四个问题,区域经济合作机制的设计就应按照四个相关联的思路展开。我们把区域合作机制的内在构建概括为信息交互机制、利益补偿机制、评价激励机制、行为约束机制。

1. 区域经济合作的信息交互机制。

区域经济合作关系的形成和巩固,首先需要各不同区域之间在经济信息上的互动关系,其中最主要的是政策或决策信息。包括各个行政区域在协商的基础上形成一系列相互支持的政策;各个地区的经济政策避开对合作方不利的内容;各个地区经济政策内容及其变化的透明度的提高。信息经济学认为,达到帕累托效率最优状态的条件是完全信息。区域经济主体的行为决策是否有利于双方合作的展开,同样依赖于区域之间信息的对称性。为了使区域间的资源配置达到最优状态,首先要克服区域间信息不对称的缺陷。

各区域之间经济政策和相关措施的尽可能公开,可使任何一个地区增加经济合作中的可预测性,最大限度地减少由于相互信息封锁而导致的合作风险。因此,区域紧急合作机制的建立,首先要做的是建立各个经济区域之间经济政策及其变化的政策信息交互机制。通过网络、传媒和各种信息渠道定期地、规范地、无保留地、详尽地将本区域的经济政策信息发布出来,接受公众监督、查询、了解、分析、评价。这样,既可以监督具有地方保护主义色彩的劣质“土政策”,由可以鼓励促进区域合作的优质政策的创新。信息互动,特别是地方性局部区域政策信息的公开是建立区域经济合作机制的基础性措施。

2. 区域经济合作的利益补偿机制。

按照博弈论的观点,作为制度交易博弈的行为主体,各方关注的都是自己一方的现实和未来利益。因此,由于我国

传统计划经济体制是一个囊括全社会的巨大的层级组织,制度变革或改革的要求往往是自上而下,区域合作的要求首先来自中央,各区域又首先是行政区域的利益优先,然后才考虑经济区域的特点,这样就形成了三边博弈关系,中央或上级主管部门、区域合作甲方、区域合作乙方。区域合作各方首先要实际上和中央或上级组织进行利益博弈,区域合作双方之间还要进行一轮利益博弈,这就使得区域合作关系变得十分复杂,变数很多。仅靠合作中的诚信是不能维持长期合作局面的,因此,需要有一种促进合作的利益补偿机制。应该作出一种制度安排,把区域合作建立在中央对地方、一区域与另一区域的利益互补的基础上。凡中央或上级组织要求建立的区域合作关系,中央或上级组织就应有相关利益补偿的政策供给;凡一区域与另一区域建立的合作关系,就应让合作双方本着互惠互利的原则商议利益补偿问题。我国东西部之间、落后地区与发达地区之间的合作,由于优势不对称,这种合作关系中的动力必须来自中央或上级组织利益补偿的政策供给。

3. 区域经济合作的评价激励机制。

中央政府要强化对区域合作关系的支持力度。区域经济问题是宏观经济问题,没有中央宏观区域政策的规范,区域合作是不可能持续、有效地推进的。区域经济的主体发展区域经济的积极性无可非议,也不可挫伤,问题在于,区域合作的积极性除了区域利益相关领域之外,应该主要来自宏观经济调控者及中央政府。在市场经济条件下的区域经济问题的解决既要靠市场机制,又要靠宏观干预。

中央政府是区域合作关系的倡导者、区域合作政策的制定者、区域经济利益的协调者。为了从根本上打破地区封锁的格局,中央政府首先要用政策手段对区域合作给予鼓励和支持,比如,对区域合作项目的投资给予工具性政策的倾斜,

对跨区域的产业给予目标性政策的扶持,对跨区域的企业给予工具性政策的优惠,对跨区域的合作开发给予制度性政策的肯定。这一切将成为区域合作的原动力。同时,对于积极推进区域合作的部门和领导的政绩评价也应通过量化指标予以认可,以鼓励区域合作,保护区域合作,推动区域合作。

4. 区域经济合作的行为约束机制。

为了防止区域经济合作中的机会主义行为,保障区域合作关系的健康发展,需要建立一种区域合作的行为约束机制。这个机制的构成要件有:区域合作章程中明确的行为则戒条款,包括区域合作各方在合作关系中应遵守的规则、在违反区域合作条款后应承担的责任、对违反区域合作规则所造成的经济和其它方面损失应做的经济赔偿规定;建立一种区域合作冲突的协调组织,负责区域合作中的矛盾和冲突的裁定;中央政府通过相关的政策和法规对区域合作关系进行规范,对区域合作中的非规范行为作出惩罚性的制度安排。

国家社会科学基金2002年度资助项目。

参考文献:

1. 张可云著:《区域大战与区域经济关系》,民主与建设出版社2001年5月,第1版,第228页。
2. 《费尔巴哈》,《马克思恩格斯选集》1972年版,第1卷,第39页。
3. 周永亮著:《中国经济前沿问题报告》,中国社会科学出版社2002年5月版,第154页。
4. 樊勇明著:《西方国际政治经济学》,上海人民出版社2001年1月,第1版,第111页。
5. 高新才主编:《区域经济与区域发展》,人民出版社2002年9月出版。

责任编辑:胡政平;校对:亚中

(上接第51页)

20. 庞跃辉:《西部工业结构的现状与特征》,《经济学家》[J]. 2000/3。
21. 杨子平:《西部开发与甘肃产业结构调整》,《甘肃理论学刊》[J]. 2000/5。
22. 甘肃省统计局工交处:《加快工业发展,实施工业强省》;甘肃省统计局综合处:《西陇海兰新线甘肃段经济和社会发展研究》;甘肃省企调队专项处:《甘肃省工业结构分析及对策》;史继成:《对金昌工业化的思考》;甘肃省企调队专项处:《对甘肃中小企业发展问题的剖析与对策建议》[《省情咨文》][J]. 甘肃省统计局,甘肃省统计学会,2002增刊。
23. 刘元春:《中国工业制度体系变迁、市场结构与工业经济增

- 长》,《经济动态》[M]. 2003/4。
24. 董锁成等:《西北比较优势与特色区域经济发展》[M]. 甘肃人民出版社,2001/12。
25. 崔景瑜:《甘肃如何实现“工业强省”》,《西部论丛》[J]. 2003/5。
26. 张军:《资本形成:工业化与经济增长:中国经济转轨的特征》,《经济评论》[J]. 2002/2。
27. 卢中原:《产业结构对地区经济发展的影响》,《经济研究》[J]. 1996/7。
28. 李善同:《对我国工业化的认识》[M]. 中国计划出版社,2001。

责任编辑:志文;校对:竹君